

俄罗斯对欧盟合作政策评析

罗 志 刚

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 罗志刚(1946-), 男, 湖北武汉人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系教授, 博士生导师, 主要从事当代国际关系研究。

[摘 要] 20 世纪 90 年代, 俄罗斯迅速确定了对欧盟合作政策, 其主要战略目标在于, 促进俄欧经济关系的发展和自身实力的恢复强大, 有效解决广泛的双边关系及国际问题, 帮助俄罗斯改善和提高国际地位。合作政策具有寻求与欧盟发展全面合作、坚持国家利益和独立自主原则、高度重视并参加合作机制建设等重要特点。该政策面临着一定的实际困难, 其发展前景取决于俄罗斯内外诸多因素。

[关键词] 俄罗斯; 欧盟; 合作政策

[中图分类号] D80 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)02-0204-05

一

冷战结束后, 对俄罗斯而言, 确定与西方关系的新立场, 是对外方面必须解决的一个头等重要任务。20 世纪 90 年代初, 俄在外交上推行追随西方的政策, 同时迅速开始恢复同西欧的合作关系。而且, 俄欧双方都已谈到开展对话、建立合作与伙伴关系的重要性^[1] (第 76 页)。未久, 俄对西方的“一边倒”政策遭到失败, 急剧升温中的俄欧关系也因此顿时冷却下来。不过, 俄并未根本放弃同西方的合作政策, 在此后采取的“全方位”外交新战略中, 俄与欧盟的合作政策也仍占有重要地位。总的来说, 与前苏联相比, 俄对西方政策的根本变化在于从战略对抗转向了战略合作。而俄罗斯对欧盟合作政策也正是由其坚持推行的与西方合作总政策所决定的。更要看到, 在这一总政策中, 由于地缘政治、地缘经济上的原因, 欧洲和俄欧关系占有不可忽视的优先地位。尤其是欧洲在俄对外经济联系中占有不可取代的首要地位。

与欧盟建立合作与伙伴关系的重要性, 也取决于欧盟在欧洲具有特别的地位和作用。现在, 欧洲一体化的进程大大加快, 欧盟扩大和深化的趋势非常明显, 它在世界经济、政治中正式代表着 15 个(现为 25 个)欧洲国家。就其权限和活动范围来说, 这一组织具有广泛的性质, 它在包括涉及所有欧洲人民利益的许多关键问题上所作出的决议都是其成员国必须履行的^[2] (第 320 页)。作为欧洲一体化的主要体现者, 欧盟又是欧洲经济政治安全的主要稳定因素。而且, 在俄看来, 在西方国家中, 欧盟表现出比美国更愿意和它发展合作关系。由此可知, 与欧盟合作对俄国家利益所具有的关键意义, 决定性地使俄要“视欧盟为最重要的政治和经济伙伴之一”, 从而恢复了冷战前欧洲方面在俄对外事务中一直占有优先地位的历史传统。1994 年 6 月, 俄罗斯和欧盟签订了《伙伴关系与合作协定》。1999 年 10 月, 俄政府还通过了《俄罗斯联邦与欧洲联盟关系中期发展战略(2000—2010 年)》(下简称《中期发展战略》)。

俄对欧盟合作政策的主要目的在于以下几个方面。

第一,促进俄欧经济关系的发展,以加快恢复和增强俄的经济实力。全球化不断加深弱国、小国对强国、大国的依赖。今天,俄比以往历史上任何时候都更加依赖于与欧洲的合作来解决本身的经济 development 问题。它非常明白,要根本扭转目前国家的衰落局面,重新成为世界大国,就必须加强和欧洲的合作。俄特别需要扩大外部市场,以推动能源和其他原料以及知识密集型产品的出口,并需源源不断获得国外投资,加快掌握高新技术。而这些都只能在与欧盟及其他西方国家建立和扩大合作的条件下才能做到。简言之,对西方的巨大经济依赖性使俄必须与欧盟保持合作,否则,俄的经济建设目标就很难实现。

第二,通过与欧盟加强对话与合作、协调政治和安全立场,有效解决广泛的双边关系及国际问题。冷战后,在俄欧关系以及整个欧洲地区和世界上,不断出现各种新的问题。这些问题造成了国际局势的不稳定,也不同程度地影响到俄的国家利益。因此,俄政府希望通过合作协商渠道和欧盟国家形成更多的共识,有更大可能采取共同立场和行动,以解决共同面临的种种复杂问题。

第三,推动俄罗斯对外关系的发展,有效地改善和提高其国际地位。在苏联曾拥有的联盟体系完全解体的情况下,避免国家在世界上陷入孤立无援境地,早日恢复世界大国地位,是俄对外政策的关键任务。而欧盟现已发展成为举世瞩目的强大经济政治实体,在世界上具有越来越大的影响。这一事实使俄增大了与欧盟建立合作关系的兴趣,希望这能帮助它有效地防止在欧洲遭到孤立的危险,并促进它与欧盟以外地区和国家的关系的发展。俄特别指望,“同欧盟加强关系可以令俄罗斯成为对美国而言的一个更重要的伙伴”,而且能在一定程度上牵制美国,减轻对俄的外交压力。此外,俄还非常希望通过加强同欧盟的合作巩固它在独联体中的核心地位。《中期发展战略》指出,“与欧盟发展伙伴关系,应当促进俄罗斯联邦作为主导力量,加强在独联体地区建立新的国家间政治和经济关系体系。”^[3] (第513页)

归根到底,俄罗斯的长远国家利益决定了它必须利用与欧盟的合作首先来解决经济、政治和其他问题。俄驻欧共体特命全权大使利哈切夫明确写道:“客观利益形成它们(俄罗斯与欧盟)共同的产物——伙伴与合作政策。……这一政策作为解决许多问题的工具是有意义的。”^[4] (第41页)从长远来看,俄希望这一政策能促进它“回归欧洲”,为全面谋取国家利益创造必要的条件。因此,建立俄欧战略伙伴合作关系成为俄对外政策上的一种必然选择,而其目标能否实现,势必关系到俄大国复兴战略的未来命运。

二

冷战结束以来,由于全球化的影响和国家利益的驱动,国际合作在整体上呈现强化之势。至于俄对欧盟合作政策,从10多年来的俄外交主张和实践来看,已有了如下主要特点。

其一,寻求与欧盟发展全面合作。从以上分析可知,俄对欧盟合作政策所追求的是包括经济、政治、安全和其他利益在内的综合利益,这就决定了俄必须和欧盟实现广泛全面的合作。《中期发展战略》反映出俄希望同欧盟发展相互贸易和投资,加强金融领域合作,扩大政治对话,在对外政策和安全方面进行切实合作,包括军事和军事技术方面的合作。事实上,从1992年以来,俄欧在各个领域的合作都有不同程度进展。贸易是双边经济合作的主要形式。2001年,欧盟在俄对外贸易中所占份额为36.0%,2002年上半年,则上升到37.6%。而俄在欧盟对外贸易中所占份额从1997年的3.6%上升到2001年的3.7%。欧盟还是俄国外投资的主要来源之一。据2001年7月1日资料,欧盟国家在俄累计外国直接投资中所占份额为56.1%^①。在安全领域里,俄也把欧盟视为最重要的伙伴。这不仅表现在它仍然是有欧盟国家参加的欧安合作组织的成员,和北约建立了“20国”机制关系,还表现在科索沃地区维和行动和伊拉克危机中,它和欧盟也有一定的合作。而且,俄还明确表示支持欧盟共同安全与防务政策。重要的是,俄远不满足于目前和欧盟已达到的合作范围与程度。2003年5月中旬,普京总统表示,今后将从中长期的观点出发,把同欧洲的合作范围扩展到经济和社会问题等领域,进一步促进合作。在俄与西方的整个合作体系中,与广泛全面的俄欧合作相比,偏重于安全合作的俄美合作不免显得逊色。而且,根据冷战后俄与西方合作的实际情况可以认为,俄欧合作比俄美合作更具实质性,而较少形式性。

其二,坚持国家主权、国家利益原则,并在独立自主的基础上发展同欧盟的合作关系。俄在处理对外关系过程中,一直视国家主权、国家利益为最高原则。它在同欧盟发展合作关系时,最强调的就是,欧盟必须尊重俄国家利益,不得干涉俄国家主权,俄决不会为合作而牺牲自己的主权和利益。

维护国家主权和国家利益要求必须实行独立自主的对外政策,因为“只有独立的对外政策能符合俄罗斯的根本国家利益”^[5](第 778 页)。的确,俄欧的实力是不相称的,这使俄在与欧盟发展合作关系的道路上遇到更多困难,也决定了俄在与西方存在分歧的欧洲政治、安全关键问题上,如北约的扩大、欧安合作组织的作用、科索沃战争中西方动武等问题上不只一次地处于孤立被动地位,甚至被迫向对方让步。俄外交与国防政策委员会坦率指出:“经济弱点迫使俄对西方有很大的依赖性,不只一次地充当了美国和北约的‘被迫伙伴’的矛盾角色。”^[6](第 36-37 页)但即便如此,俄无意放弃“独立自主的大国地位”,“在国际上继续坚持自己的独立性”,“拒绝使国家成为美国的小伙伴和西方社会二等成员”^②。

其三,高度重视并参加合作机制建设,推动俄欧伙伴合作关系的发展。与欧盟合作政策要求俄罗斯必须和相关欧洲合作机构建立关系,这是俄欧合作关系得以保持和发展的一个必要条件。因此,俄除了继承前苏联在 20 世纪 70 年代初建立的欧安合作组织(当时称欧安合作会议)的成员资格外,又和欧盟、北约、欧洲委员会建立了结构性关系。不过,在欧安合作组织和欧洲委员会中,俄是作为全权成员参加的,而它和欧盟与北约这两个组织,只是通过协定和共同机构联系在一起。俄愿意和其中的任何一个组织,特别是对俄欧关系最具直接影响的欧盟发展对话与合作。据俄副外长弗·奇若夫称,自 1997 年末《伙伴关系与合作协定》生效后,“俄罗斯和欧盟互相非常了解,建立了从最高层次到专家层次的各级合作机制”^[7](第 46 页)。俄学者在“9·11”事件后也提到,“今天,俄罗斯和美欧的合作,以及和欧洲与世界的机构的合作,客观上都已达到比以往任何时候更高的水平”^[8](第 86 页)。

其四,对欧盟合作政策是俄罗斯一项着眼于长远利益考虑的坚定战略决策。虽然俄欧在车臣问题以及人权、欧盟扩大等问题上存在不少分歧,西方至今未从根本上放弃“遏俄弱俄”政策,但仍可肯定,俄从其现实困难和长远利益考虑,已将对欧盟合作政策完全纳入了其外交战略,而不作权宜之计,《中期发展战略》的制定便是力证。从根本上说,俄欧合作对于俄实现重新崛起和大国抱负所具有的关键意义,决定了俄在一个较长时间里必须与欧盟保持合作。并且,从当前情形看,俄欧之间业已形成俄美之间所没有的比较稳定的关系模式^[2](第 207 页)。不过,俄在俄欧关系的未来“结构和机制”问题上还缺乏比较成熟的考虑,至于将来是否正式参加欧盟,也没有作出最后决定。

以上特点反映出,俄对欧盟合作政策是一项立足于国家利益基础之上的务实性政策。实际上,这种务实性从一个方面决定了俄欧现实关系要向实用主义的合作方向发展,且导致俄欧合作取得实质性的重大进展。同时,俄坚持国家主权和国家利益原则等特点,必然使俄只准备在它认为是符合而不是损害其利益的问题上有选择地与欧盟进行合作。这正是现实中的俄欧关系不是一种单纯的合作关系,而必然具有分歧和竞争一面的决定性因素之一。

三

迄今为止,俄对欧盟合作政策已取得初步成就。如上所述,俄欧双方已在广泛领域中建立了比较密切的合作关系,只是离真正意义上的战略伙伴合作关系目标还有很大的距离。从长远看,俄的这一政策由于符合俄欧双方的利益,还会不断取得新的成就。但也不可否认,它仍然面临着不少困难。

国家间关系发展的最重要前提之一是相互信任。从当前情况看,俄对欧盟合作政策还不能从根本上消除欧盟对俄的疑虑,使它对俄的政策和能力抱以持久的信任^[9](第 368 页),特别是俄政府在处理国内政治经济问题上的一些做法,如对车臣问题的强硬措施,不断遭到欧盟国家的批评和指责。当然,俄对欧盟的对俄政策也缺乏充分信任,至少是认为它不够尊重自己的利益。这种相互信任的不足无疑是俄欧合作发展道路上的一个最大障碍。

美国和北约因素对俄与欧盟合作政策也有明显的不利影响。欧盟国家虽然一方面想变得更加独立,但另一方面,在欧洲和俄罗斯安全能力都有限的情况下,几乎都相信与美国的联合是欧洲安全和稳定的主要保证,而不打算脱离美国领导的北约,甚至认为目前的任何欧洲组织都无法取代北约来保证欧洲安全。这种情况促使欧盟对外合作的重心偏向美国一边。受美国遏俄政策的影响,欧盟国家在政治和军事上的对俄立场也与美国基本保持一致。况且,俄欧合作目前还不能有效地抑制美国的单边主义。这些都给俄对欧盟合作政策的实行带来困难,不能不影响到俄欧安全合作的发展速度与水平。

尽管俄对欧盟合作政策面临着上述和其他困难,但它仍有很大可能推行下去。这不仅是因为俄与欧盟国家有传统的政治、经济和军事联系,更重要的是它们具有不少的共同利益和较深的相互依赖性。政治上,俄欧都需要相互借重以抵制美国建立单极世界的战略。特别是在现今条件下,由于欧盟在地缘上直接与俄相接,欧盟不可避免地要被迫制定美欧俄“三角”中跨大陆均势战略与政策,将越来越极力地吸引俄罗斯共同抵制美国的扩张主义^[10](第109页)。经济上,俄欧都需要对方的市场和各种资源,只不过是这方面的相互依赖性明显具有不均衡的特点,俄比欧盟国家更加依赖于双边经济联系。安全上,除传统军事防御安全外,俄欧在非传统安全方面亦存在着很深的相互依赖性。欧盟共同外交与安全政策高级代表索拉纳指出,欧盟正面临着三个最紧迫的威胁:恐怖主义、有组织的国际犯罪团伙、地区冲突^③。而俄欧在这一系列问题上的利益在很大程度上是吻合的。这一切决定了俄欧“彼此非常需要合作”,俄有可能在各个领域里长期推行对欧盟合作政策。

今后,俄对欧盟合作政策能否顺利推行并取得很大成功,将主要取决于以下几方面因素。一是俄罗斯本身发展情形。俄本身到底如何发展,它是否按照西方的愿望那样毫不动摇地走向经济市场化、政治民主化,尤其是后者,这是它对欧合作政策成功和俄欧伙伴关系发展的最重要条件^[11](第23页)。二是欧洲一体化扩大和深化的进程。这一进程对俄带来的问题是:欧盟吸收新成员、进行机制改革后,会不会改变对欧俄合作重要性的认识,即欧盟作为俄伙伴的性质是否会发生变化?尤其是欧盟新成员将对俄欧合作究竟会带来怎样的影响?在“空间作为一个参数,在决定国家在世界政治中的地位上继续发挥着作用”^[12](第50页)的情况下,俄应如何恰当对付北约和欧盟“双东扩”对自己在后苏联地区的战略势力范围的挑战,使俄和西方在这一地区的冲突及其对双方的负面影响降到最低程度?这些问题表明,欧洲一体化的扩大和深化进程是影响俄欧合作关系发展的重要因素,将在相当程度上决定着俄对欧合作政策的成就。三是美国对俄政策和美俄关系的发展变化。上世纪后半叶,俄欧关系的性质及变化和俄美关系保持着一致的特点。冷战结束后,美国和西欧国家继续维持着盟友关系,这一特点大体保留了下来。而且,在今后一个较长时期里,美国将利用它在西方同盟体系中的主导地位,继续对欧盟国家的对俄政策施加强大影响。这样,美国对俄政策的性质与调整,以及随之而来的美俄关系的变化,也仍将在很大程度上影响俄欧关系发展前景,从而成为决定俄对欧盟合作政策效力的关键因素之一。四是俄对欧盟合作政策获得的回报。90年代,促使叶利钦政府改变向西方“一边倒”政策的根本原因在于,俄从这一政策中没有从西方得到所期待的慷慨援助。今后,俄对欧盟合作政策的力度和成效,客观上也要取决于这一政策(包括俄为合作作出的让步)能否带来像样的回报,即在各方面能给俄带来多大的实际好处。

目前,就俄方面来说,最重要的是它必须真正认识到与欧盟长期合作的重要性,在国内外采取一切具体措施为合作政策的实行和成功创造有利条件。而对欧盟来讲,同样需要真正认识到它离不开俄的合作。近年来的许多事实表明,显然不存在欧盟是否与俄合作的问题,欧盟已不只一次地表达了与俄合作的愿望。问题主要在于:欧盟是否愿意在认真对待俄维护自身利益的要求、放弃对俄的挤压政策和容忍它重新崛起的基础上与俄发展合作关系。不用说,欧盟在这个问题上的决定性立场,也将对俄欧在广泛领域里的合作发展前景及俄对欧盟合作政策的命运起着关键的作用。

注 释:

① 参见 Ю. В. Боржо и О. В. Буторина, *Европейский Союз на пороге века: выбор стратегии развития*, Москва;

издательство “Эдиториал УРСС” 2001, с. 370-379; Российская академия наук, Россия между Западом и Востоком: мосты в будущее, с. 344, 346, 339, 363.

② 参见德米特里·特列宁:《莫斯科的务实政策:莫斯科将在后苏联空间奔忙》,载《独立报》2004年2月9日。

③ 引自新华社巴黎 2003 年 12 月 13 日电:哈维尔·索拉纳:“欧洲的安全战略”。

[参 考 文 献]

- [1] Арбатова, Н. Еще раз о России и “большей Европе” [J]. Неприкосновенный Запас, Дебаты о политике и культуре, 2003, (4).
- [2] Российская академия наук. Россия между Западом и Востоком: мосты в будущее [M]. Москва: издательство “Международные отношения”, 2003.
- [3] Под ред. С. Ю. Капшина. Россия и Европейский Союз: документы и материалы [M]. Москва: издательство “Юридическая литература”, 2003.
- [4] Лихачев, В. Россия и Европейский Союз в стратегической перспективе [J]. Международная Жизнь, 2000, (1).
- [5] Институт Европы РАН. Европа: вчера, сегодня, завтра [M]. Москва: издательство “Экономика”, 2002.
- [6] 俄罗斯外交与国防政策委员会. 俄罗斯战略: 总统的议事日程 [M]. 冯玉军, 等译. 北京: 新华出版社, 2003.
- [7] Чижов, В. По дороге, ведущей в Рим, Россия и Евросоюз после самита в Санкт-Петербурге [J]. Международная Жизнь, 2003, (7).
- [8] А. Дж. К. Бейлс. Европейская Безопасность после 11 сентября 2001 г [J]. Мировая Экономика и Международные Отношения, 2003, (6).
- [9] Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция [M]. Москва: издательство Международные отношения, 2003.
- [10] Конобеев, В. ЕС-Россия-Бенарусь: императивы взаимодействия (Взгляд из Минска) [J]. Мировая Экономика и Международные Отношения, 2003, (5).
- [11] Арбатова, Н. Россия в евроатлантическом регионе: избирательное сотрудничество или партнерство [J]. Мировая Экономика и Международные Отношения, 2003, (5).
- [12] Кортунов, С. Национальная идентичность России: внешнеполитическое измерение [J]. Международная Жизнь, 2003, (6).

(责任编辑 叶娟丽)

Evaluation and Analysis on Russia and EU Cooperation Policy

LUO Zhigang

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: LUO Zhigang (1946-), male, Professor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in modern international relations.

Abstract: In 1990s, Russia has established its Cooperation Policy to EU, which major objective is to accelerate the development of economical relationships between Russia and EU and make Russia to become strong again, and to resolve the problems involved in comprehensive bilateral relationship and help to improve and enhance Russian international status. The cooperation policy has characteristics of seeking all-around cooperation with EU, persisting in state interests and principle of independence, regarding and participating construction of cooperation mechanism. This policy is confronted with some difficulties, and its developing foreground lies on many factors inside and outside Russia.

Key words: Russia; EU; cooperation policy