

台灣國際研究學會第六屆理監事

理事長：

李憲榮／長榮大學翻譯學系名譽教授

副理事長：

施正鋒／東華大學民族事務與發展學系教授

常務理事：

莊錦農／台灣大學政治學系榮譽教授

洪謙德／交通大學特聘講座教授

顏建發／健行科技大學企業管理系副教授

理事：

李榮秋／政治大學政治學系退休副教授

洪茂雄／南華大學歐洲研究所兼任教授

陳文賢／政治大學台灣史研究所教授

林健次／美國奧立岡大學經濟學博士

紀舜傑／淡江大學未來學研究所助理教授

陳延輝／行政院檔案局檔案保存價值鑑定委員會委員

闕河嘉／台灣大學生物產業傳播暨發展學系副教授

石忠山／東華大學公共行政研究所副教授

范盛保／崑山科技大學公共關係暨廣告系副教授

翁明賢／淡江大學戰略研究所所長

常務監事：

許世楷／津田塾大學名譽教授

監事：

吳東林／正修科技大學兼任助理教授

蔡啟清／東海大學名譽教授

郭秋慶／淡江大學歐洲研究所教授

徐火炎／中央研究院政治研究所研究員

秘書長：

胡茹萍／台灣師範大學工業教育學系副教授

副秘書長：

張學謙／台東大學華語文學系教授

顧問：

林哲夫／台灣國家和平安全研究協會秘書長

邱垂亮／昆士蘭大學政治與國際研究學院顧問

徐正光／中央研究院民族學研究所兼任研究員

台灣國際研究季刊

第 11 卷 第 2 期 2015 年 / 夏季號

專題論文

- 歐洲聯盟對烏克蘭的政策.....郭秋慶 1
- 烏克蘭的克里米亞課題.....施正鋒 21
- 烏克蘭危機與中國的戰略處境和選擇.....顏建發 51
- 以「權力平衡」分析美國對烏克蘭的外交.....張國城 73
- 烏克蘭 ê 社會語言現狀 kap 語言政策.....吳庭宇、李勤岸 93

一般論文

- 韓國 FTA 政策轉變的政治分析.....董思齊 113
- 論中國對東北亞能源安全合作之發展與挑戰.....謝明勳 137

研究紀要

- 中國教科書中的民族主義型構.....李政亮 159

政策論壇

- 俄國兼併克里米亞的國際政治及意涵.....高英茂 177

歐洲聯盟對烏克蘭的政策

郭秋慶

淡江大學歐洲研究所教授

摘要

烏克蘭的人口總計 4,600 萬（2013 年），就國家的構成和語言文化來說，是由烏克蘭、俄羅斯兩個立國族群和三大族群文化團體組成，即說烏語的烏克蘭人、說俄語的烏克蘭人以及說俄語的俄羅斯人，其中烏克蘭人佔 77.8%、俄羅斯人佔 17.3% 以及其他少數族群像韃靼人（Tatars）等佔 4.9%，居民當中以信奉東正教和天主教者為多數，官方語言依憲法規定為烏克蘭語，不過俄語仍被廣泛地當作口語。1991 年蘇聯體制的解體，烏克蘭國會立即通過國家獨立宣言法案，烏克蘭成為主權獨立的國家，克拉夫丘克（Kravchuk）當選總統。歐盟對烏國的政策建立在 1998 年生效的『夥伴暨合作協定』（PCA），該協定創建雙方在政治、經濟、貿易和人權廣泛合作的議題，本文將從歷史角度分析歐盟如何發展烏國的戰略，並分析其功效與進一步加以檢討與評論。

關鍵詞：歐洲聯盟、烏克蘭、歐盟烏克蘭政策

壹、前言

烏克蘭在 1991 年結束和蘇聯結盟而成爲獨立的國家，爲歐洲土地最大的國家，國土面積是 60.37 萬平方公里，法國的國土面積僅 55.16 萬平方公里，而德國的國土面積爲 35.70 萬平方公里。其地處獨立國協（Commonwealth of Independent States）境內，特別是位於俄羅斯與歐洲聯盟的地緣政治交會點，地理位置確實重要，而且與它相鄰的國家有俄羅斯、白俄羅斯、波蘭、斯洛伐克、匈牙利、羅馬尼亞以及摩爾多瓦。

烏國的人口總計 4,600 萬（2013 年），境內共有 130 個大小民族。就國家的構成和語言文化來說，是由烏克蘭、俄羅斯兩個立國族群和三大族群文化團體組成，即說烏語的烏克蘭人、說俄語的烏克蘭人以及說俄語的俄羅斯人（Taras, 2004: 835-37），其中烏克蘭人佔 77.8%、俄羅斯人佔 17.3% 以及其他少數族群像韃靼人（Tatars）等佔 4.9%，居民當中以信奉東正教和天主教者爲多數，官方語言依憲法規定爲烏克蘭語，不過俄語仍被廣泛地當作口語。有鑒於此，烏克蘭自從獨立以來國家的認同，和其歷史、宗教、區域以及母語的相關性頗受人重視。

再者，獨立後的烏克蘭本身礦產豐富，具備發展重工業的基礎，並有「歐洲穀倉」之稱，國內實施的國家政體爲半總統制，政黨的成立衆多。然而，國內仍具蘇聯時期中央化的遺續（legacy），畏懼分權主義的實施。2014 年初由於亞努科維奇總統遭人民推翻，引發西方國家尤其是歐盟，以及俄羅斯的相互對峙，甚至克里米亞自行獨立公投，併入俄羅斯，東烏克蘭分離主義分子持續被認爲受到俄羅斯的支持。茲爲掌握烏克蘭的問題，本文將從歐盟對烏克蘭的政策，以歷史發展的角度分析歐盟和烏克蘭在外交上的互動，藉以清楚烏克蘭和歐盟相互需求與彼此的問題所在。

貳、烏克蘭的國家定位

一、獨立建國後的政治認同問題

1991 年 8 月蘇聯爆發政變，這場政變領導人是蘇聯政府的一批共產黨

強硬派分子發動的，他們反對戈巴契夫總統的改革措施，譬如新的同盟條約將大多數中央政府的權力分散給各加盟共和國，政變爆發後造成蘇聯不穩定，進而促成蘇聯體制的解體，因此烏克蘭國會立即通過國家獨立宣言法案，並交付全民公投，當年 12 月 1 日的獨立公投高達 82% 的選民參與投票，贊成自行建國者亦超過了 90%。

在烏克蘭成爲主權獨立的國家後，第一屆總統的選舉由克拉夫丘克（Kravchuk）當選，烏國隨即獲得國際承認，此後烏國的政治系統，首先是設立國會委員會負責擬定憲法，以確立多元的民主體制，保障人民基本的權利，不過當局有時還會透過不同形式干預新聞媒體。在政黨的組建上，各方勢力踴躍建黨，不過政黨的成立通常不具意識形態，黨員人數也偏低，社會對政黨的信任普遍低落，而且進入國會的政黨，也不太關心經濟與社會的政治議程，反而偏向展現文化的與地緣戰略的訴求，基本上可以將其分成支持西方與歐洲的自由派與民族派的民主人士，以及支持俄羅斯，對歐洲懷有潛在的懷疑，而且時常反對美國與部分反自由的人士兩大陣營（Backes, 2008: 396）。國會在一院制之下，政黨經常需要籌組聯合內閣，雖然總理領導的「部長內閣」是最高執政部門，但是總統亦爲民選，他作爲國家首長，對政府的執政具有高度影響力，尤其是憲法規定總統負責外交，外長直接由他任命。爲此，學者 Kuzio 稱烏克蘭的政治體制是相當的弱化，表現出的是高度個人化、理念寬泛以及分解的，至於司法和媒體則無法敦促政治家擔負起應有的責任（Kuzio, 2009）。

究實而言，烏克蘭的民主運作是在極不相同的國家認同下展開的。從歷史上看，烏克蘭存在東、西烏克蘭的認同差異。烏國最早具國族意識的知識份子出現在 19 世紀的基輔和卡爾瓦夫（Kharkiv）大學，但是當時受到沙皇專制統治，認定說烏克蘭語的人是俄羅斯人，從而壓制了烏克蘭的文化和教育活動，至於位於中歐的加利西亞（Galicia），包括利維夫州（Lviv）、捷爾諾波爾州（Ternopil）與伊萬諾·弗蘭科夫斯克州（Ivano Frankivsk），則一直到 1918 年是由奧匈帝國統治，具烏克蘭國族意識的知識份子享有政治、文化、社會與經濟的自由，希臘的天主教堂亦公開

活動，這奠定了當今烏克蘭國族認同的基礎¹ (Szporluk, 1991: 475)。等到兩次大戰期間，加利西亞以及羅夫諾州 (Riven) 和沃倫州 (Volyn) 西部的一些州由波蘭控制，不過烏克蘭的民間組織此時仍有機會推展國族認同，其後雖然遭受蘇聯併吞，俄羅斯出現在西烏克蘭的勢力還是微弱的，因此烏克蘭國族認同在整個西烏克蘭是占上風，當地的烏克蘭人也較認同西歐、中歐的文化以及政治和經濟模式。

然而，在烏克蘭東部各州，17 世紀以來受俄羅斯殖民統治(包括基輔)，20 世紀俄羅斯在當地推動工業化，當地具國族意識的烏克蘭人不太能夠培育有別於俄羅斯人的認同，因此在那裡的烏克蘭人更可能認為他們是全俄羅斯人國家的一部分，即由大俄羅斯人、烏克蘭人以及白俄羅斯人所組成的國家 (Solchany, 1992: 19)²。

至於烏克蘭中間地帶的州，當地烏克蘭人較東烏克蘭為多，但較西烏克蘭則較少，以俄羅斯語為母語亦較東烏克蘭為少，但較西烏克蘭為多。若在鄉村地區，俄羅斯的影響力仍較東烏克蘭顯得微弱 (Burant, 1995: 1125-44)。

二、兩面神的地緣政治

烏克蘭的地形較為平坦，歷史上常受外力入侵，17 與 18 世紀被俄國、波蘭與奧匈帝國瓜分，19 世紀又被俄國和奧匈帝國侵略，待一次大戰後，雖然有一段時間的獨立，又成為蘇聯的一部分。幾個世紀以來，烏克蘭由於與帝國為鄰，軍事和經濟都相當程度受到傷害。

自從烏克蘭獨立建國以來，國家面臨的安全挑戰，以俄羅斯特別要緊，因為烏、俄長期和複雜的歷史、烏人與俄人文化的連繫以及經濟的關聯依舊存在。若從烏克蘭的角度來看，它控制俄羅斯通向黑海，連接到地中海，而且烏克蘭的敖德薩港 (Odessa) 與塞凡堡 (Sevastopol) 能夠提供軍事

¹ 哈佛大學烏克蘭歷史的教授 Roman Szporluk 稱，加利西亞的歷史經驗在許多方面平行於哈布斯堡君主政體的其他子民 (Szporluk, 1991: 475)。

² 烏克蘭的國族主義者稱這種認同是「小俄羅斯主義」(Little Russianism)，否定烏克蘭人是有別於其他斯拉夫人的認同，具有自己的文化、語言與傳統。(Solchany, 1992: 19)。

和商業出口通道，特別是對俄羅斯南部而言。再者，烏克蘭提供俄羅斯輸送天然氣到歐洲管線的通道，這是俄羅斯的商業和戰略所必需的。不過，俄羅斯對於天然氣的輸送仍可以當作影響或控制他國的工具，包括對烏克蘭而言（Friedman, 2013）。

從戰略角度論之，烏克蘭對俄羅斯而言，是俄國易遭受攻擊的地區。若俄羅斯對烏國占優勢，則烏國在喀爾巴阡山脈的屏障下，可以與俄羅斯較緊密地連繫在一起，萬一烏國受西方國家影響或控制，則俄羅斯（與白俄羅斯）的南方將有一開放地帶，其中 700 哩長是沿著俄羅斯的邊界，並且少有天然屏障。反之，俄羅斯視獨立國協為其近鄰（near abroad），期待獲得當地的政治影響力，白俄羅斯過去即經常是俄羅斯的衛星國，所以俄羅斯接近到可以包圍烏克蘭。此外，聶斯特河沿岸共和國（Transnistria），如今時常被視為俄羅斯的傀儡。再者，克里米亞現在由俄羅斯有效的控制，烏克蘭相當長的邊界潛在地受到俄羅斯的圍繞。迄今俄羅斯的利益，除了維持克里米亞的穩定，也想透過該地區對烏克蘭佔有優勢，以維護其在烏克蘭產品的穩定與文化的連繫（Koval, 1999: 139）。反觀西方國家，它們事實上較樂見烏克蘭留在獨立國協，如此俄羅斯才不至於打造獨立國協來對抗北約國家，不過所有獨立國協的國家，也只有烏克蘭能夠約制衡俄羅斯在後蘇聯國家（post-soviet states）的優勢。

在烏克蘭邁向未來的道路上，俄羅斯是其關鍵的國家，如何維繫和俄羅斯的正常與友善關係是烏國重要的課題。不過，從另一方面看，烏國受地理的支配是不容易定位在西方世界，不過它的戰略位置是西方和東方的橋樑，美國前國家安全顧問布里斯欽基（Brzezinski）在「大棋盤」一書稱，既不是西方，也不是俄羅斯，能夠喪失烏克蘭作為它的戰略與經濟的競爭籌碼（Bezezinski, 1997: 46, 122）。從西方來看，烏克蘭被歐洲安全當作「拱門的拱心石」，值得協助它獲取西方的奧援。晚近，烏克蘭期待納入西方的安全體制，也就是北約與歐盟，此乃因為西方可以促進其軍事的現代化，以對抗俄羅斯「新帝國主義」的壓力（Koval, 1999: 139）；再者，西方可以為其改革提供財政的援助，許多的烏國人民想參加歐盟，他們視歐盟對烏國人民的重要性，就如同烏國對俄羅斯人的重要性，只是歐

盟對烏克蘭有著相當矛盾的情結。

總之，烏克蘭外交的取向如同學者 Yakonenko 所稱的，像古羅馬的兩面神雅努斯（Janus），面對兩個方向（1998: 25），也就是烏國外交上有兩個引力中心，一個是俄羅斯，另一個是西方（主要是歐盟）。

參、烏克蘭外交擺盪在歐盟與俄羅斯之間

一、總統不一致的外交取向

烏克蘭建國以來，政治精英視俄羅斯象徵亞洲和帝國主義的國家（Tarasyuk, 1998），爲了強化國家的主權，他們強調「波羅地海選擇」，亟欲建立歐洲和中歐的認同，以利整合到歐洲的制度（Motyl, 1993: 89），1992 年克拉夫丘克總統參加歐洲安全暨合作會議與北大西洋合作理事會，1994 年參加北約的和平夥伴計畫，同時是該計畫最積極的成員，而且被接納爲「中歐創議」的准會員國。至於對俄羅斯方面，克拉夫丘克總統則削減俄羅斯的影響力，譬如拒絕在獨立國協內發展共同的武力和貨幣，俄羅斯在塞凡堡與克里米亞的黑海艦隊攔到 1997 年再談續約問題，以及拒絕俄羅斯以烏國領土作爲放置核武基地，因此烏俄關係出現緊張。

1994 年庫奇馬（Kuchma）總統推動多頭（multi-vector）的外交，一上台首先表明俄羅斯對烏克蘭的重要性，願意對重大的議題展開合作，以贏得俄羅斯退出若干威脅性干預，譬如對克里米亞俄羅斯人社區的支持、烏克蘭的能源採購等（Bojcun, 2001: 4）。庫奇馬在任期內，將獨立國協當作維持經濟、能源與文化交流的工具，與它召開多回合的會議，並且與俄羅斯簽署友誼條約，推展政治與商業合作，完成黑海艦隊問題的解決，以及免除石油採購積欠的債務。

烏克蘭偏向俄羅斯，是有助於該國對外行動的自由，這表現在它與西方的關係，除了獲得參加歐洲理事會（Council of Europe），更以經濟改革贏得西方的財政支援，國際貨幣基金會更批准貸款 3 億多美元，歐盟也願意和烏國簽署『夥伴暨合作協定』（*Partnership and Co-operation Agreement*）。此外，1996 年庫奇馬和美國克林頓總統也達成設立烏美委員會，發展雙邊

戰略關係，該委員會下設四個次級委員會，分別為外交、安全、貿易暨投資以及永續經濟的合作（Gee, 1995: 383-90）。

待 2004 年秋季烏克蘭總統選舉遭質疑舞弊，重新選舉下由反對派的尤申科（Yushchenko）當選，尤申科採行的外交相當的實用與現實。首先，他嘗試穩定和俄羅斯的關係，表示不會疏遠它，以贏得俄羅斯的支持。其後，他表示烏國的未來在歐洲，視歐盟為優先的課題，要求進一步往來，他說：「歐洲的疆界現今從葡萄牙海岸延伸到基輔。我們已經選擇了歐洲。它不是一個地理問題，而是共同的精神與道德價值（Pifer, 2012）。針對尤申科總統的意向，歐盟考量到烏克蘭的「俄羅斯因素」，反應上顯得有些謹慎。尤申科的兩頭政策，其實無法將烏克蘭從依賴俄羅斯當中解放出來，即使他實行的是平衡策略，有些程度還是得通過莫斯科的應允。

至於亞努科維奇（Yanukovych）總統，他認為烏克蘭必須是一個中立國家（Neutral State），不加入北約組織，僅與它有合作關係，也不參與獨立國協的集體安全組織。同時，他指稱烏俄關係已降到低點，改善雙邊關係是優先課題，當時俄羅斯梅德維傑夫總統和普丁總理也注意到和烏國的關係大有進步，因為亞努科維奇總統不承認阿布哈茲、南奧塞提亞與科索沃的獨立，稱這是違反國際法，也不強調要增進烏克蘭語的使用，同意黑海艦隊的基地延長 25 年，俄羅斯天然氣公司（Gazprom）則以減少價格做為回報（Sushchenko, 2005）。

對於歐洲方面，亞努科維奇認為烏克蘭是「歐洲的、非結盟的國家」（n.a., 2010），整合到歐洲依舊是戰略的目標，所以該國將和歐盟簽訂『聯繫國協定』（*Association Agreement*），包括自由貿易協定，以作為整合到歐洲的工具。總之，亞努科維奇的外交是想走中間道路，既不偏向東方，也不偏向西方。

二、歐盟是文明與規範的強權

歐盟作為世界最大經濟體與貿易體，視與他國合作是必要的，並且對國際事務採取非軍事的作為，推展的是經濟外交與文化等政策，同時訴求民主、法治與人權等普世價值，制裁的作為僅為維護其價值的工具，因此

一般視歐盟為文明強權 (civilian power) (n.a., 2010)。再者，歐盟的國際作為，因為推展普世價值的規範與法則，令他國感受壓力而予以接納，也被視為規範強權 (normative power) (Stavridis, 2001)。

若謂國際上推展民主政治的行為體，歐盟應該是最具領導地位，這從下列文件足以證明，譬如『馬斯垂克條約』、『科多努 (Cotonou) 條約』、入盟的哥本哈根協定以及與前共產國家夥伴暨合作協定以及連繫國協定等。自從 1991 年以來，歐盟的發展理事會的決議文即將民主的促進作為外交關係的核心 (Sjursen, 2006: 235-51)，此即執委會執行 3 項的工具，一、政治對話：鼓勵夥伴國將民主與人權納入發展計畫，並認同歐盟援助有助於前述的目標；二、歐盟發展工具講求民主價值，將政治參與、代表、責任與平等性等納入政策與計畫的規劃、執行與監督之中；三、特定的財政與技術援助計畫：此聚焦於促進公平、自由選舉的過程，強化國會制度，促進獨立與專業媒體以及鼓勵多元的政治系統。

執委會為倡導非歐盟國家的民主與人權，設有「歐洲民主與人權工具」(EIDHR)，2007-2013 年的經費高達 11,040 億歐元，不但能夠額外援助沒有建立發展合作的地區，還能給公民社會的團體或個人奧援 (Youngs, 2001: 355)。在東歐國家方面，「歐洲民主與人權工具」援助各國不是均等的，從 2002 年起烏克蘭收到歐盟的微型計畫補助的款項，尤其 2004 年烏國橙色革命，令歐盟寄望該國民主轉型對其它後蘇聯 (post-soviet) 的權威政體產生衝擊。

依照 2002-2004 年「歐洲民主與人權工具」的文件，烏克蘭與其他 28 國是目標國家。當執委會通過烏克蘭的計畫案後，烏國所獲得的微型計畫案由駐烏國的歐盟代表團 (delegation) 管理，2002 年第一批計畫案 18 個月，2003-2004 年第二批計畫案 36 個月，優先的項目是改善通向正義之路，監督、培育與倡導人權，以及改進法治與強化法律保護人權；2005-2006 年計畫案的優先項目：一、加強推動人權文化，著重強化公民社會的組織；二、促進民主的過程，著重強化公民社會的對話與民主論述的基礎。

2007 年以來「歐洲民主與人權工具」通過 38 個微型計畫案，其中援助烏克蘭的非政府之間組織經費超過 800 萬歐元，而 2013-2017 年烏國成

為受注重的國家，獲得 450 萬歐元的計劃案經費（European Commission, 2014），其中有烏國的非政府之間組織執行總統、國會與地方選舉的觀察、紀錄以及選民教育，支持克里米亞與烏克蘭東部、南部說俄語的媒體與新聞機構以及設立發展民主與投票人權益的公民社會論壇等。

肆、歐盟對烏克蘭的戰略

一、增進經濟關係的夥伴暨合作協定

1990 年代歐盟大多數時間忙於完成單一市場，準備實現單一貨幣以及協助中東歐國家從事內部改革，少有時間關注烏克蘭，甚至白俄羅斯以及摩爾多瓦，反而俄羅斯顯得更了解烏國的地緣戰略與經濟角色。

雖然烏克蘭在外交上嘗試「回到歐洲」，但是歐盟對獨立國協的國家，僅注意其穩定與市場改革（n.a., 2014），採取雙邊為基礎的方式發展關係，並且以促進貿易與投資以及建立政府能力為主。歐盟對於烏國，除了和它簽署夥伴暨合作協定，也將獨立國協技術援助基金（TACIS）用在它身上。

1992 年歐盟執委會在部長理事會的授權下，由狄諾（Delors）主席與烏克蘭克拉夫丘克總統展開會面，不過雙方對於核子裁減無法合作，以致直到 1994 年 3 月歐盟外長層次的三頭馬車（Troika）才與烏國茲連科（Zlenko）外長展開政治對話，至 6 月簽署了夥伴暨合作協定，烏國成為第一個簽署此協定的獨立國協國家。

夥伴暨合作協定涉及經濟與社會議題，以及改進政府治理和保證新聞自由與公民權利，其中合作的領域計 27 種（n.a., n.d.），包括貿易與投資、經濟與立法、文化與科學以及政府對話等，並且提供雙邊關係的制度架構，即年度歐烏高峰會、部長級會議、烏國國會與歐洲議會的交流，而工作委員會則屬於議題導向，像關稅、能源、犯罪、教育與經濟發展等。

實際上，這個協定致力歐烏貿易的自由化，允許雙邊經貿關係逐步發展到更高階段，最後朝向建立自由貿易區，藉以協助烏國達到世貿組織的入會標準，進而納入世界經濟體制（Smith, 2002: 87），不過歐盟本身對

於「敏感產品」仍維持例外，包括鋼、煤、紡織、農產品與核能材料等，期中有些是烏國最具競爭力的產品，因此吾人不妨將該協定視為協助烏國經濟改革的路徑圖。再者，該協定在政治方面是支持烏國發展民主政治的信號。

然而，在夥伴暨合作協定簽署後，歐盟卻時常抱怨烏國破壞承諾，沒有針對許多條文做出變革，特別是有關貿易與投資的障礙。其實，烏克蘭本身應該大力推動私有化、改革能源部門以及修改稅收方式等，當時它的貿易往來也較偏向俄羅斯³，歐盟因而直到 1998 年才批准該協定，從而正式生效。

綜觀夥伴暨合作協定條約實施以來，確實激勵烏克蘭採納許多具體步驟帶來歐烏關係出現質的改變，2000 年烏國經濟首次有所成長，只不過庫奇馬總統的主政，寡頭政治主導經濟，烏國民主發展遭遇挫折，以致該國執行夥伴暨合作協定有所偏離，歐烏高峰會的舉行也類似生硬儀式，不少的委員會或專家會議不易增進歐烏政治關係 (Zagorski, 2010: 9)。再者，烏國獲得歐盟的獨立國協技術援助基金不多，管理上也不良，對民主轉型無法看到成效。

二、促進政經改革的共同戰略文件

雖然烏克蘭的庫奇馬總統主政，要求討論簽署連繫國協定，但是他沒有加速國內必要的改革，1999 年 12 月歐洲理事會提出『對烏克蘭共同戰略』(Common Strategy) 文件，稱支持烏國民主和法治以及經濟轉型的進程，其新穎之處是載入在歐盟東擴下支持歐烏的內政與司法事務以及區域和跨國界的合作。

烏克蘭對此文件不太滿意，歐盟共同外交暨安全政策高級代表索拉納 (Solana) 和他的計劃部門的報告，也稱此共同戰略文件內容太模糊，提出的價值分享受到質疑，因為歐烏之間早已存在可供利用的合作機制，所

³ 「第一個籃子國家」是在歐盟內有連繫國關係的國家與有權力參與歐盟的『歐洲協定』，它們有資格成為會員國。「第二個籃子國家」是西巴爾幹的「穩定暨連繫協定」的國家，它們也被承認有權力成為會員國。

以該文件並沒有達成歐盟對外政策所要的協調、內聚以及影響力的擴張（Vahl, 2003）。

三、獎勵鄰國政經改革的歐洲睦鄰政策

2002 年歐盟公布 2004 年東擴的名單，烏克蘭將因此成爲東擴後的最大鄰國，因爲歐盟邊界移到更接近俄羅斯，所以歐盟不但需要與俄羅斯維持堅固的安全關係，更要重視烏國的地緣重要性（Piket, 2004: 2-4），烏國的鄰國波蘭、斯洛文尼亞與匈牙利，彼此間有長的邊界，歷史上少數民族跨邊界往來與進行大量貿易，這三國新歐盟國家之外，再加上羅馬尼亞鄰國很快成爲歐盟國家，同時它們都參加了北約組織。

若烏克蘭發生不穩定，它就成爲東方武器、藥品及人口販運的主要過境國，同時將影響到運輸俄羅斯天然氣和石油進入歐盟國家，何況烏國能夠協助歐盟解決聶斯特河沿岸的走私和藏匿罪犯等。有鑒於此，2004 年 5 月歐盟提出『歐洲睦鄰政策』（*European Neighborhood Policy*），協助鄰國更加進入歐盟東擴後內部市場和更密切的政治連繫，爲此歐盟提供相關的財政援助，以利鄰國執行政治與經濟改革⁴（Barbe & Johansson-Nogues, 2008: 87），2005 年 12 月歐盟和烏國爲此制訂「行動計劃」，包括政治對話和改革、經濟和社會合作與發展等，以便落實改革的步驟。

總之，歐盟的歐洲睦鄰政策爲提升鄰國的穩定、安全與繁榮，藉由增進彼此同意與有興趣之領域的合作以及以獎勵（胡蘿蔔）替代制裁（棍棒）的做法，可謂是一種國際關係的積極力量。

四、多邊的東部夥伴國機制

自蘇聯解體以來，亞美尼亞、亞塞拜然、白俄羅斯、喬治亞、摩爾多瓦與烏克蘭 6 國參加獨立國協，它們不同程度的進行政治、社會與經濟改革，在歐盟東擴完成後，它們與歐盟相鄰，其穩定、安全與繁榮更會影響

⁴ 歐洲睦鄰政策的財政援助稱爲「歐洲鄰國夥伴工具」（ENPL），2007 年取代獨立國協技術援助基金，直到 2013 年總經費近 120 億歐元（Barbe & Johansson-Nogues, 2008: 87）。

歐盟，而且這些國家也都希望接近歐盟 (Mouritg, 2014)，所以歐盟作為經濟強權，為協助這 6 個鄰國朝向市場經濟以及自由與民主的政治，推出「東部夥伴國機制」(Eastern Partnership) 的新外交工具。

東部夥伴國機制是在波蘭與瑞典外長的建議下，由歐盟執委會在 2008 年 12 月提出，隔年 5 月歐盟與 6 個鄰國政府首長或外交部長簽署這一『東部夥伴國機制宣言』(European Council Declaration of May 2009)，將致力於以下的合作領域，一、逐步建立自由貿易區，二、提高財政援助，三、簡化公民進入歐盟的簽證手續，以及四、加強在能源與安全的合作等。東部夥伴國機制的會議，是一年至少兩次由相關政策領域從事改革的官員參與召開，以便提供 6 個夥伴國交換合作的經驗與資訊，其報告須向每年召開的外長聯席會議提出，偶爾可以透過特定部門的部長商議推展有關的合作工作，但僅限於市場經濟與民主促進。再者，每項合作工作能夠設置小組，以便支持它的特定領域之工作，從 2010-2013 年，由歐盟提供 6 億歐元給這 6 個鄰國。

東部夥伴國機制的特徵是納入非國家的行為者 (non-state actor)，它可以協助由下而上或在地方上動員公民加強民主的進程。該機制提出許多的旗艦計畫，像區域經濟與社會的均衡、民主治理與穩定以及經濟整合與聚合到歐盟政策等，為的是增進夥伴國的關係以及提高相互間的能見度，因此歐盟除了與獨立國協的鄰國簽有雙邊條約之外，在東部夥伴國機制下，更加成為民主促進的積極與團結的行為者 (Vahl, 2003)，所以東部夥伴國機制是可以稱為歐盟的歐洲睦鄰政策之加強版。

就烏克蘭而言，歐盟認為它是重要的夥伴國，透過這個新的多邊機制，將烏國帶向與歐盟更為密切的關係。當烏克蘭能夠實現更多的法治、民主與市場經濟，它便有更多向歐盟內部市場前進的通道以及人民在歐盟國家遊行與工作更為容易 (Speck, 2013)。烏克蘭副總理尼米里亞 (Nemyna) 稱，東部夥伴國機制是現代化他的國家，2011-13 年該多邊機制對烏克蘭的財政援助為 6 國中最多，高達 3 億 8,000 多萬歐元。尤申科總統對該架構表示歡迎，不過在戰略性外交政策的目標，他是悲觀的，因為他期待簽證的自由化更加有進步，以及有關聯繫國協定的談判能有進展。

五、耗時談判的聯繫國協定

2008 年烏克蘭經濟的改革達成世貿組織入會標準成為會員國，歐盟與烏國的關係被視為強化歐盟與其他東部夥伴國合作的範例，這包括致力聯繫國協定、自由貿易區、簽證逐步自由化與邊界的管理等，隔年歐盟公布「聯繫國議程」，優先目標就是設立促進深入的政治合作與經濟整合措施，以取代 2005 年歐盟對烏國的行動計劃。有關聯繫國協定的談判，除了包括發展民主、人權與法治的條文，尚有自由貿易的篇章；自由貿易區的談判將簽『深入暨綜合自由貿易協定』（*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*），此協定未來將是聯繫國協定的一部分；至於歐盟廢除簽證體制，需要烏國符合歐盟所要求的技術與安全標準（Shapovalova & Youngs, 2012）。

2010 年歐烏關係有正面的發展，但是 2011 年在亞努科維奇主政下，政府出現權威的作風，憲法法院判決 2004 年國會批准的憲法修正案無效，2010 年全國性地方選舉有重大缺失以及逮捕並判決前內閣官員，包括季莫申科（Tymoshenko），遂導致歐洲沒人敢相信亞努科維奇和他的政府會支持普世價值，當年 12 月歐盟的歐洲理事會主席范宏佩表示，直到烏國政府的情勢改變，歐盟才會簽署與批准聯繫國協定和深入與綜合的自由貿易協定。

其後，亞努科維奇總統表示烏克蘭將盡最大可能符合歐盟的要求，不過他也與俄羅斯談判，找尋與白俄羅斯、哈薩克斯坦以及俄羅斯達成關稅同盟的合作模式，然而歐盟執委會巴羅佐主席表示，一個國家不能是該關稅同盟的會員國，同時又參與歐盟深入的共同自由貿易區。

在這種情況下，2012 年 3 月亞努科維奇總統前往布魯塞爾，不得不低調地草簽聯繫國協定，不過烏國需要在 5 月前完成選舉、司法與憲法等相關的改革，以適應歐盟的指令和通則，還有 2012 年國會的改選須符合國際標準、消除有選舉性司法（即釋放季莫申科，允許她前往德國治病）、以及推動聯繫國協定中的改革措施等（n.a., 2013a）。

此後，亞努科維奇總統力勸國會通過一些法案來達到歐盟的要求，他

也頒發政令釋放前內政部長盧岑科 (Lutsenko)，內閣接著一致地批准聯繫國協定草案，國會議長則確定國會將通過所有為聯繫國協定所需適應歐盟標準的法律。然而，2013 年 11 月國會卻無法成功地通過有關允許季莫申科海外醫療照顧，烏國政府只好下令暫停準備簽署聯繫國協定，改成設立解決烏克蘭、歐盟與俄羅斯的貿易委員會。其後，亞努科維奇總統在維爾紐斯舉行的東部夥伴國高峰會上，宣布放棄簽署原先計畫簽署的聯繫國協定和深入暨綜合的自由貿易協定 (n.a., 2013b)，不料引發國內親歐人士持續的抗議活動，進而演變成 2014 年 2 月烏克蘭革命，國會撤除亞努科維奇總統職位，並宣布 5 月選舉新總統。

在 2014 年 3 月，臨時政府亞采紐克 (Yatsenyuk) 總理宣布，他要簽署聯繫國協定的政治條文，不過延緩簽署該協定的經濟條文，稱此舉為防止給烏克蘭工業造成負面的影響，其後新當選的親歐總統波羅申科 (Poroshenko) 在當年 6 月簽署聯繫國協定剩下的經濟條文以及深入暨綜合自由貿易協定，只是未來仍有待國會批准。

伍、結論

基於地處歐亞之界，加上人文、歷史與貿易等因素，烏克蘭自從共產崩解獲得獨立以來，存在將與歐洲或俄羅斯結盟的課題。在後冷戰新歐洲安全建構下，烏克蘭身處的位置與其外交的作用為何，實在與現代的烏克蘭和俄羅斯的關係分不開。無疑地，烏克蘭嘗試和歐盟建立友好關係，不過這是有賴它和俄羅斯的合作，歐盟也不能忽略俄羅斯的利益，並依此來建立它的烏克蘭戰略。

依照本文從歷史的脈絡所做的分析，歐盟對烏克蘭的政策，吾人可以歸納出以下的看法：

1. 歐盟視烏克蘭為其重要的，但是為一困難的政治夥伴，此乃因俄羅斯的關係，使得歐盟不願意擴展到「後蘇聯國家」，1994 年歐盟正式與烏國簽署夥伴暨合作協定反映出，烏國在外交上想整合到歐洲制度獲得回應，但是需配合的作為並沒有明顯推動，俄羅斯依舊是它主要的貿

- 易夥伴國，以及天然氣和石油的供應國。
2. 在歐盟對烏克蘭的合作措施下，烏國確實做到廢除死刑，關閉車諾比核能電廠以及實施公民權利等，但是歐盟與烏國的合作，少有進展或具體的成效。基本上，烏國對歐盟的期待大於它有心接受歐盟的要求。一方面，烏國本身在歐盟市場沒有強大的利害關係，國內真正的權力掌握在經濟的利益團體，它們維護貿易保護主義，對既有的政策與經濟制度，不想調適到歐洲的規範；另一方面，歐盟需要改變對烏國的策略，譬如可以提出短期的鼓勵方案，其方式像貸款、逐漸廢除簽證、共同（能源和油管等）的基礎建設等，同時需要有配套，萬一合作事項沒被執行，即動用制裁機制。
 3. 烏克蘭的政治菁英是「回歸歐洲」的倡導者，不過他們不太了解到今天的歐洲相當不同於他們想立足於烏國的「歐洲根源」那時的歐洲。再者，這些政治菁英也沒認清到歐盟對於烏國地緣政治的重要性或其「歐洲性」的遺產，更有興趣於該國的民主發展與經濟的表現。其實，烏國的菁英將歐洲整合作為該國外交戰略目標，不過他們對整合的真正內涵，並沒有弄清楚，晚近幾年還宣稱想當歐盟的會員國，但是對於哥本哈根入會標準的重要性，也沒多少了解。政治菁英會作出如此的表態，反映出烏國的社會對外交政策是有矛盾情節與分裂的。
 4. 2013 年東部夥伴國機制的維爾紐斯高峰會，是烏克蘭與歐盟關係的里程碑，該會是確立烏國整合到歐盟的歷史時刻，但是烏國卻暫停聯繫國協定和深入暨綜合自由貿易協定，開始思考和俄羅斯與鄰國的戰略重要性，亞努科維奇總統這一個人的決定，促成烏國可能陷入一不充分具吸引力的東部夥伴國處境，對烏國有負面的影響，而且俄羅斯並可能擴張其對鄰國的影響力。

目前新總統波羅申科以發展和歐洲的關係作為優先項目，但是如何維持烏國東部的穩定與安全，以及發展與俄羅斯和睦的合作關係，仍考驗著他，這有待持續觀察其動向。

參考書目

- Backes, Uwe, and Patrick Moreau, eds. 2008. *Communist and Post-Communist Parties in Europe*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Barbe, Esther, and Elisabeth Johansson-Nogues. 2008. "The EU as a Modest 'Force for Good': The European Neighborhood Policy." *International Affairs*, Vol. 84, No. 1, pp. 81-96
- Bezezinski, Zbigniew. 1997. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- Bojunc, Marko. 2001. *Ukraine and Europe: A Difficult Reunion*. London: Kogan.
- Bukkvoll, Tor. 2001. "Off the Cuff Politics: Explaining Russia's Lack of a Ukraine Strategy." *Europe-Asia Studies*, No. 53, pp. 1141-54.
- Burant, Stephen R. 1995. "Foreign Policy and National Identity: A Comparison of Ukraine and Belarus." *Europe-Asia Studies*, Vol. 47, No. 7, pp. 1125-44.
- European Commission. 2014. "EIDHR and Ukraine." (http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/83_eidhr_/83_eidhr_en.pdf) (2015/5/14)
- Friedman, George. 2013. "Ukraine: On the Edge of Empires." *Geopolitical Weekly*, December 17 (http://www.stratfor.com/weekly/20101129_geopolitical_journey_part_6_ukraine#axzz3LpgmW1vn) (2014/12/14)
- Gee, Gretchen Knudeson. 1995. "Geography, Nationality, and Religion." *Journal for the Scientific Study of Religion*, Vol. 34, No. 3, pp. 383-90.
- Koval, Igor N. 1999. "Ukraine's Security Role in East-Central Europe," in David E. Albright, and Semyen J. Appator, eds. *Ukraine and European Security*, pp. 135-50. London: Macmillan.
- Kuzio, Taras. 2009. "Populism in Ukraine in Comparative European Context." (http://www.taraskuzio.net/conferences1_files/Populism_Ukraine_Paper.pdf) (2014/7/2)
- Mitrofanova, O. 2005. "The Democratic Transformations in Ukraine and their Consequences on Foreign and Security Policy." Polis 2005 Plenary Conference, Workshop, Sciences-Po, Paris, June 17-18.
- Moroney, Jennifer D. P. 2001. "Ukraine's European Choice," in Theofil I. Kis, Irena Rema Makaryk, and Natalie Mychajlyszyn, eds. *Towards a New Ukraine III, Political Imperatives of Ukraine: Regional Contexts*, pp. 97-124. Ottawa: Chair of Ukrainian Studies, University of Ottawa.
- Mouritg, Frank. 2014. "Europe as a Geopolitical Player: Lessons from the Ukraine Crisis." April 23 (<http://pinpointpoilitics.co.uk/europe-as-a-geopolitical-player-lessons-from-the-ukraine-crisis/>) (2014/7/21)
- Motyl, Alexander J. 1993. *Dilemmas of Independence: Ukraine after Totalitarianism*. New York: Council on Foreign Relations.

- n.a. n.d. *Partnership and Cooperation Agreement, Ukraine 1994-2009* (http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_3_antlasmalar/1_3_5_ortaklik_ve_isbirligi_antlasmalari/1994_2009_ukraine_agreements.pdf) (2015/5/13)
- n.a. 2010. "Ukraine Vows New Page in Ties with Russia." *The News International*, March 6 (<http://www.thenews.com.pk/TodaysPrintDetail.aspx?ID=227513&Cat=1&dt=3/24/20>) (2014/6/29)
- n.a. 2013a. "EU Summit Shows No Sign of Reviving Ukraine Deal." BBC, November 29 (<http://www.bbc.com/news/world-europe-25134682>) (2014/6/29)
- n.a. 2013b. "Ukraine Fails to Sign Landmark Deal at EU Summit." *Euronews*, November 29 (<http://www.euronews.com/2013/11/29/ukraine-fails-to-sign-landmark-deal-at-eu-summit/>) (2014/12/14)
- n.a. 2014. "European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHER)" (http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm) (2014/7/18)
- Pifer, Steven. 2012. "Ukraine's Foreign Policy: Losing Its Balance." Brookings, National Security and Defense (<http://www.brookings.edu/papers/2012/06/11-ukraine-foreign-policy-pifer>) (2014/7/18)
- Piket, Vincent. 2004. "EU Enlargement and Neighbourhood Policy." *Russian Regional Perspectives Journal*, Vol. 1, No. 3, pp. 2-4.
- Shapovalova, Natalia, and Richard Youngs. 2012. "EU Democracy Promotion in the Eastern Neighborhood: A Turn to Civil Society?" (http://www.fride.org/download/WP_115_EU_democracy_promotion_in_the_Eastern_neighbourhood.pdf) (2014/6/5)
- Sjursen, Helene. 2006. "The EU as a 'Normative' Power: How Can This Be?" *European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 235-51.
- Smith, Hazel. 2002. *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*. London: Pluto Press.
- Solchany, Roman. 1992. "Little Russianism and the Ukrainian-Russian Relationship: An Interview with Mykolain Ryabchuk," in Roman Solchanyk, ed. *Ukraine: From Sovereignty to Independence*, pp. 19-30. New York: St. Martin's Press.
- Speck, Ulrich. 2013. "The Battle over Ukraine: Towards a New Geopolitical Game." CNN, December 4 (<http://edition.cnn.com/2013/12/04/opinion/ukraine-protests-eu-speck/>) (2014/6/23)
- Stavridis, Stelios. 2001. "Why the 'Militarising' of the European Union Is Strengthening the Concept of 'Civilian power Europe.'" Robert Schuman Centre Working Paper, No. 2001/17 (http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1726/01_17.pdf?sequence=1) (2014/7/25)
- Sushchenko, Viktor. 2005. "Ukraine's Future Is in the EU." Address by President of Ukraine, February 23 (<http://www.euoparl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=PRESS&reference=DN-20050223-1&format=XML&Language=EN#SECTION3>) (2014/7/20)
- Szporluk, Roman. 1991. "The Soviet West -- Or Far Eastern Europe?" *East European*

Politics and Societies, Vol. 5, No. 3, pp. 466-82.

Taras, Ray, Olga Filippova, and Nelly Pobede. 2004. "Ukraine's Transnationals, Far-away Locals and Xenophobes: The Prospects for Europeanness." *Europe-Asia Studies*, Vol. 56, No. 6, pp. 835-37.

Tarasyuk, Borys. 1998. "Foreign Minister Borys Tarasyuk on Ukraine's Place in The European and Global Security Systems." Speech at the Statement's Forum Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., July 5 (<http://www.brama.com/ukraine-embassy/pre0706b.html>) (2014/12/14).

Vahl, Marius. 2003. "Background Paper on EU Policy towards Ukraine." (http://www.batory.org.pl/program/forum/eu-ukraine/ukraine_eupolicybackground.pdf) (2014/6/28)

Yakovenko, Natalya. 1998. "The Russian Dimension in Ukraine's Foreign Policy." Bailrigg Paper 29, Center for Defense and International Security Studies, University of Lancaster.

Youngs, Richard. 2001. "European Union Democracy Promotion Policies: Ten Years On." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 6, No. 3, pp. 355-73.

Zagorski, Andrei. 2010. "EU Policies towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus." (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/doc_10702_290_en.pdf) (2014/12/14)

The EU Policy towards Ukraine

Chiu-Ching Kuo

*Professor, Graduate Institute of European Studies
Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

Abstract

Ukraine is home to 46 million people, 77.8% of whom are Ukrainians by ethnicity, and with a sizable minority of Russians (17.3%), as well as Tatars etc. Ukrainian is the official language of Ukraine. The dominant religion in the country is Eastern Orthodoxy. In August 1991, a conservative faction among the Communist leaders of the Soviet Union attempted a coup. After it failed, on 24 August 1991 the Ukrainian parliament adopted the Act of Independence. Then, the Ukrainian elected Leonid Kravchuk as the first President of Ukraine. The EU policy towards the state of Ukraine is based upon the framework in the 1998 Partnership and Cooperation Agreement. This agreement initiated the cooperation on broad range of political, economic, trade, and humanitarian issues. This paper will explore how the European Union develops its Strategies towards Ukraine from the historical approach. And the effects will be analyzed and commented.

Keywords: European Union, Ukraine, EU policy towards Ukraine

