

“规范性力量”遭遇“新大博弈”： 欧盟在中亚推进民主的三重困境^{*}

曾向红

内容提要：作为“规范性力量”的欧盟，一直在中亚地区实施民主推进计划，以扩散西方自由、民主、人权、善治和法治等价值观念。为了评估欧盟在中亚地区推进规范议程的效果，本文构建了一个涵盖欧盟“自我”和中亚地区相关“他者”的分析框架。对于欧盟“自我”，本文着重考察了其规范绩效状况；对于中亚地区的相关“他者”，则着重分析了俄罗斯对欧盟形成的规范竞争，以及中亚国家对欧盟规范议程产生的规范共鸣现象。就欧盟在中亚地区推进自由民主模式产生的规范绩效、规范竞争与规范共鸣而言，其表现均不尽人意，且难以在短期内扭转。面对上述困境，欧盟意识到应着眼于中亚地区更远的发展态势，以一种潜移默化的方式引导各国通过渐进的方式走上西方式发展道路。2019年6月，欧盟新出台的中亚战略正是反映了这一思路。

关键词：欧盟中亚政策 民主推进计划 规范绩效 规范竞争 规范共鸣

一 引言

2019年6月17日，欧盟理事会批准了新的中亚战略文件——《欧盟与中亚：更坚

^{*} 本文系国家社会科学基金一般项目“‘颜色革命’的发生、扩散与应对研究”（项目编号：19BCJ051）与新疆智库项目“中亚安全形势的变化与‘丝绸之路经济带’建设”（项目编号：XJZK2018YW008）的阶段性成果，并得到兰州大学中央高校基本科研业务费（项目编号：2019jbkyjd005、2020jbkyjc001、2020jbkyjd003）的资助。感谢《欧洲研究》审稿专家和杨恕、沈晓晨、杨双梅、王婷婷、王婉君的宝贵修改建议。文责自负。

实伙伴关系的新机遇》。^①这是对欧盟2007年6月第一份中亚战略——《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》的更新与完善。^②中亚地区与欧盟相去甚远,但因其重要的地缘政治地位、丰富的能源资源,以及“9·11”事件前后中亚和阿富汗极端主义势力上升等,欧盟自21世纪以来便积极介入中亚事务,^③这也是欧盟出台第一份中亚战略的初衷。然而,随着北约计划从阿富汗撤军、“伊斯兰国”崩溃后中亚地区外籍战斗人员回流、中国推出“丝绸之路经济带”倡议、俄罗斯组建欧亚经济联盟等事态的发展,加之联盟内部面临的重重危机,促使欧盟对其2007年战略进行了反思。^④在此背景下,欧盟以“连通性”(connectivity)为核心概念,出台了2019年新中亚战略。时隔半年之后,美国也于2020年2月5日公布了新的中亚战略——《美国的中亚战略(2019-2025年)》——加强主权和促进经济繁荣,^⑤强调要与欧盟加强在中亚地区的合作与协调。

众所周知,世界各主要行为体,如美国、俄罗斯、印度、伊朗、日本、韩国、土耳其和巴基斯坦等积极介入中亚事务,学术界使用“新大博弈”(The New Great Game)一词来描述它们在中亚地区的竞合关系。姑且不论使用“新大博弈”描述大国在中亚地区的竞合关系是否贴切或准确,但确定无疑的是,欧盟与美国的中亚战略均强调将中亚国家整合进各自青睐的地缘政治方向——欧盟倾向的是向西整合,美国强调的是向南整合——这或许会使中亚地区的大国竞争日趋激烈。^⑥在介入中亚事务的过程中,欧盟的重要使命之一是促进中亚国家的民主化。这符合研究者对“欧盟”作为一种“规范性力量”(normative power)的认知,也契合欧盟对自身作为“规范性力量”的身份定位。^⑦回顾欧盟自中亚国家独立以来参与该地区事务的历程可以发现,欧盟虽然主要

^① European Council, “Central Asia: Council Adopts a New EU Strategy for the Region,” 17 June 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/17/central-asia-council-adopts-a-new-eu-strategy-for-the-region/>, last accessed on 17 January 2020; European Parliament, “The EU’s New Central Asia Strategy,” 15 May 2019, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI\(2019\)633162_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633162/EPRS_BRI(2019)633162_EN.pdf), last accessed on 17 January 2020.

^② Council of the European Union, “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership,” May 31, 2007, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10113-2007-INIT/en/pdf>, last accessed on 17 January 2020.

^③ 关于欧盟中亚战略的演变过程,参见赵青海:《欧盟新中亚战略评析》,载《国际问题研究》,2007年第5期,第36-41页;曾向红:《试论欧盟中亚战略的演变》,载《国际观察》,2008年第1期,第57-64页。

^④ “The New EU Strategy on Central Asia: Collateral Benefit?” CEPS In Brief, 21 June 2019, <https://www.ceps.eu/the-new-eu-strategy-on-central-asia/>, last accessed on 17 January 2020.

^⑤ “United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/United-States-Strategy-for-Central-Asia-2019-2025.pdf>, last accessed on 8 February 2020.

^⑥ Murat Laumulin, “The EU’s Incomplete Strategy for Central Asia,” Carnegie Europe, December 3, 2019, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/80470>, last accessed on 17 February 2020.

^⑦ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.2, 2002, pp.235-258; Ian Manners, “Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads,” *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.2, 2006, pp.182-199.

关注政治性和敏感性比较低的“软安全”(soft security)议题,致力于向中亚国家提供非传统安全类(如经济、民生、教育和环境等)公共产品;^①但它并不讳言希望促进中亚国家的民主化,包括推动中亚的人权、自由、法治和善治等相关规范的传播。然而,作为“规范性力量”的欧盟一旦卷入“新大博弈”中,它的民主推进计划不可避免遇到不少障碍。

因篇幅所限,本文将重点分析欧盟在中亚地区推进民主过程中遭遇的困境。全文结构安排如下:首先提出一种评估欧盟在特定地区推进民主成效的分析框架;其次回顾欧盟在中亚地区开展的民主推进行动;然后从规范绩效、规范竞争与规范共鸣三个角度分析欧盟民主推进活动遭遇的困境;最后是本文的结论。

二 欧盟在特定地区践行“规范性力量”的效果评估框架

截至目前,学界对于欧盟外交政策实践效果的评估,主要从其宣称的政策目标和他者对欧盟力量的认知等角度予以衡量。^②上述两个角度的分析十分必要,然而现有成果往往只是考察其中一个方面,未能有效地将两者有机整合。更重要的是,在欧盟构建的众多身份中,“规范性力量”只是知名度较高的一种身份。按照“规范性力量”概念的首创者伊恩·曼纳斯(Ian Manners)的界定,“规范性力量”是指“重新界定何为国际关系中‘常态’的能力”。^③“规范性力量”主要涉及规范、价值观、意识形态等理念因素的传播和社会化,这与军事、政治等相关的强制行动的“硬实力”存在一定的差距。因此,对欧盟作为一个国际行为体的整体能力或欧盟外交实践的表现加以评估,或许并不适用于分析其在特定地区推广价值观的表现。换言之,对欧盟践行“规范性力量”成效的评估,需要构建一个基于规范而非基于权力的评估框架。基于规范的评

^① Marlène Laruelle, “Central Asia Policy: Still American Mars versus European Venus?” *EUCAM Policy Brief*, No.26, 2012. 对于“软安全”与欧盟之间关系更详细的讨论,参见 Anne Aldis and Graeme P. Herd, *Soft Security Threats and European Security*, Routledge, 2005.

^② 从欧盟角度评估对外交政策工具效果的成果,参见 Alexander Warkotsch, ed., *The European Union and Central Asia*, Routledge, 2011; Dimitris Papadimitriou, Dorina Baltag and Neculai-Cristian Surubaru, “Assessing the Performance of the European Union in Central and Eastern Europe and in its Neighbourhood,” *East European Politics*, Vol.33, No.1, 2017, pp.1-16. 对他者的角度进行评估的成果参见 Sonia Lucarelli, “European Political Identity, Foreign Policy and the Others’ Image,” in Furio Cerutti and Sonia Lucarelli, eds., *The Search for a European Identity: Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, Routledge, 2008, pp.23-42. 同时考察了自我与他者两个层面的研究成果参见 Alexander Warkotsch, “The European Union and Democracy Promotion in Bad Neighbourhoods: The Case of Central Asia,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.11, No.4, 2006, pp.509-525. 但该成果缺乏相应的分析框架且未考虑中亚地区存在的规范竞争现象。

^③ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” p.253.

估是一种内部评估,而基于权力的评估属于外部评估,后者并不适用于分析欧盟在规范层面的表现。为此,更合理的考察路径需要围绕“规范”这一核心概念展开,并基于此构建更为完整和贴切的分析框架。

一般而言,身份的构建和维持涉及“自我”与“他者”之间的关系,故对欧盟践行“规范性力量”这一身份效果的分析,需要同时考虑欧盟“自我”与欧盟的“他者”两个层面。具体而言,其一,需要考察欧盟“规范性力量”的身份能否满足自身期待或能否以令人信服的方式予以实践;其二,该身份能否得到他者的承认。如有学者指出:“规范性权力产生于国际行为体与外界的互动过程中,仅靠自我宣称不足以确立。为此,还需要将其他行为体的认知与态度置于其中。换言之,成为国际体系中的规范性权力必须满足三项条件,即内部的规范建构、推广规范的外交能力、外界对规范性权力的认知。”^①尽管上述论证注意到了规范性力量生成及其主体身份确立的条件,但是从自我与他者区分的角度而言,“内部的规范建构”与“推广规范的外交能力”均属于自我构建身份的努力,第三个条件才涉及“他者”。此外,围绕欧盟在特定地区贯彻其规范议程的实践而言,需要对不同类型的“他者”进行区分。如在欧盟投射其价值的特定区域,欧盟可能同时面对盟友、竞争对手和敌人等不同的“他者”。不同的“他者”对欧盟在该地区作为一种规范性力量的认可程度存在差异。就欧盟在特定区域的民主推进或规范传播而言,“他者”至少包括两类:一类是与之在规范层面进行竞争的行为体;另一类是其民主推进或规范传播的目标对象。如2017年11月,欧盟在布鲁塞尔召开东部合作伙伴峰会并启动了“东部伙伴关系”(Eastern Partnership, EaP)倡议,以深化欧盟与乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚、白俄罗斯、阿塞拜疆、亚美尼亚这六个东欧和高加索国家之间的关系。^②在该计划的实施过程中,欧盟的他者至少包括六个伙伴国与俄罗斯等其他行为体。其中,伙伴国是欧盟的规范传播对象,而俄罗斯则是与欧盟竞争规范影响力的外部行为体。

如果“规范性力量”这一身份的成立和实践具有自我构建与他者确认两个条件,那么,对欧盟在特定地区推进民主计划成效的评估,同样需要从欧盟自我和特定他者两方面进行分析。就欧盟自我而言,它在特定地区推进民主计划与其作为“规范性力量”的身份之间具有相互构成的关系。这涉及欧盟对自身作为“规范性力量”的自我

^① Peng Zhongzhou and Sow Keat Tok, “The AIIB and China’s Normative Power in International Financial Governance Structure,” *Chinese Political Science Review*, 1 September 2016, pp.3-4;转引自李静:《欧盟的规范性权力对G20进程的影响研究》,载《国际观察》,2017年第4期,第148页。

^② “Eastern Partnership,” https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/eastern-partnership_en, last accessed on 18 February 2020.

呈现,以及它在该地区采取符合其身份的具体行动。如欧盟能否以连贯、逻辑自洽的方式构建“规范性力量”的身份,能否在其内部一以贯之地坚守这些价值,能否在价值推广地区不违背自身所倡导的规范与价值等。换言之,欧盟“规范性力量”的身份在很大程度上取决于欧盟反思性(reflexive)能力。^①然而,就欧盟在国际舞台上的自我呈现及其海外形象投射而言,欧盟身份话语或规范劝说并没有真实呈现这一规范性力量的身份,而是自我期待的理想图景,即“欧托邦”(EUtopia)。^②鉴于此,有研究者建议,为提高欧盟“规范性力量”身份的反思性,欧盟可通过两种选择来提高自身身份的可信性或连贯性。一是提高欧盟内部与外部政策之间的连贯性;二是欧盟需要克制其自身对“乌托邦规范性”(utopian normativity)和“使命狂热感”(missionary zeal)的冲动。^③由此可见,欧盟作为一种“规范性力量”身份虽具有描述价值,但其规范性意义更为浓厚,这意味着欧盟的“规范性力量”身份依赖于“他者”的确认与承认。

鉴于对欧盟“规范性力量”身份的考察涉及自我与他者两个方面,而他者又涉及规范扩散对象和相关规范竞争者,那么,欧盟在特定地区推进规范传播成效的考察就涉及三个维度:第一个维度是欧盟自身规范扩散的真实性与连贯性,即规范绩效(normative performance);第二个维度为欧盟在特定地区与其他外部行为体为争夺规范影响而展开的规范竞争(normative contestation)水平;第三个维度为欧盟在特定地区扩散规范时,规范扩散对象国产生的规范共鸣(normative resonance)程度。下文将结合欧盟的民主推进计划对这三个衡量指标进行简要分析。

所谓规范绩效,指行为体能否按照其自身所建构的身份言行一致地开展规范扩散活动。该界定有别于批判理论支持者对规范绩效的定义,批判理论倾向于强调规范绩效的“解放性”(emancipatory)特征。如吉赛尔·博斯(Giselle Bosse)通过借鉴尤尔根·哈贝马斯的沟通行为理论,将它描述为:“欧盟的规范性绩效不仅为更有效地实施现有政策提供举措,而且基于规范克制、公正程序、包容性及具有意愿让相关方就‘最佳方案’达成一致等原则,为实施这些政策提供解决性方案”。^④基于此,博斯认为,对欧盟规范绩效的考察需要从“产出”和“过程”两个层面入手分析。前者主要考

^① Thomas Diez, “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’,” *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.33, No.3, 2005, pp.615-636.

^② Kalypso Nicolaidis and Robert Howse, “‘This is My EUtopia...’: Narrative as Power,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.4, 2002, pp.767-792.

^③ Sibylle Scheipers and Daniela Sicurelli, “Normative Power Europe: A Credible Utopia?” *Journal of Common Market Studies*, Vol.45, No.2, 2007, p.438.

^④ Giselle Bosse, “EU Normative Performance a Critical Theory Perspective on the EU’s Response to the Massacre in Andijon Uzbekistan,” *East European Politics*, Vol.33, No.1, 2017, p.57.

察欧盟规范实践是否符合伦理原则以及在实践过程中欧盟的规范考虑与战略考虑之间的契合程度;而后者则主要考察决策是否在“理想言说环境”(ideal-speech situation)中做出,即欧盟决策机构在攸关欧盟身份的重大问题进行决策时,能否保证相关行为体的参与满足事实正确、参与平等、言语真诚等条件。^①或许可以认为,博斯为评估欧盟规范绩效所提出的衡量标准较为新颖和全面。不过,鉴于国际关系中几乎不存在“理想言说环境”,且涉及规范传播的外交行为体众多,很难对它们的参与情况进行全面分析,故对欧盟规范绩效的考察,可从其规范传播中能否做到言行如一和战略需要是否凌驾于规范考虑之上来进行。如果欧盟在特定区域传播规范时,能做到言行相符、规范考虑指导战略,那么欧盟将具有较高的规范绩效;如果欧盟的行为偏离了它所推崇的规范,而是服务于战略需要,那么欧盟在该地区的规范绩效自然表现不佳。

规范绩效是对欧盟践行“规范性力量”身份的自我评估,而规范竞争则是对欧盟在特定区域传播规范中面临的竞争强度加以衡量。欧盟自诩为“规范性力量”,致力于与美国在世界诸多地区传播民主、人权等价值观。然而,欧盟等西方行为体扩散规范的行动,可能会面临其他行为体的竞争,尤其是在新自由主义秩序遭遇危机的当下。规范性力量是一种塑造“新常态”的力量,攸关欧盟民主推进计划对象国家的发展道路、发展模式的选择,无疑也是一种更为隐蔽的权力,与安东尼奥·葛兰西(Antonio Gramsci)的“霸权”概念、皮埃尔·布尔迪厄的“象征性权力”(symbolic power)或迈克尔·巴纳特(Michael Barnett)与雷蒙德·杜瓦尔(Raymond Duvall)的“生产性权力”(productive power)等概念相似。^②既然规范性力量涉及意识形态或发展道路选择等问题,故在欧盟民主推进计划的覆盖区域,无疑会引发利益重叠的大国对欧盟规范推进努力的警惕甚至反制。正如前文提及的“东部伙伴关系”计划,由于欧盟针对的伙伴国是前苏联国家,故其在东欧和高加索地区的规范扩散,首先会遭遇俄罗斯的竞争与回击。^③而2014年爆发的乌克兰危机,在很大程度上是欧盟与俄罗斯展开激烈地缘政治与规范竞争的后果。^④事实上,欧盟提出的其他地区发展倡议,如“地中海联

^① Giselle Bosse, “EU Normative Performance a Critical Theory Perspective on the EU’s Response to the Massacre in Andijon Uzbekistan,” pp.58-61.

^② 关于该概念与现有国际关系学者对各种权力概念之间异同的分析,可参见 Ian Manners, “Assessing the Decennial, Reassessing the Global: Understanding European Union Normative Power in Global Politics,” *Cooperation and Conflict*, Vol.48, No.2, 2013, pp.309-311.

^③ Alessandra Russo and Andrea Gawrich, “Overlap with Contestation? Comparing Norms and Policies of Regional Organizations in the Post-Soviet Space,” *Central Asian Survey*, Vol.346, No.3, 2017, pp.331-352; Viktoria Akchurina and Vincent Della Sala, “The European Union, Russia and the Post-Soviet Space: Shared Neighbourhood, Battleground or Transit Zone on the New Silk Road?” *Europe-Asia Studies*, Vol.70, No.10, 2018, pp.1543-1551.

^④ Erna Burai, “Parody as Norm Contestation: Russian Normative Justifications in Georgia and Ukraine and Their Implications for Global Norms,” *Global Society*, Vol.30, No.1, 2016, pp.67-77.

盟”、“欧盟—非洲、加勒比和太平洋地区国家集团经济伙伴关系协定”、欧盟与中亚国家签署的“伙伴关系合作协定”,均有重要的规范内涵,同样面临合作倡议所在的周边国家与其他大国的规范竞争。规范竞争直接影响着欧盟践行“规范性力量”身份和推进民主计划的成效。

规范共鸣程度也是影响欧盟在特定地区推进民主和扩散规范成效的因素。规范推进者期待的目标,是其倡导的规范在对象国产生高度共鸣,从而使其主动接受或内化规范。这也是影响欧盟规范推进努力成效的最重要因素。如何把握规范共鸣这一概念?社会运动理论中的架构分析或许能提供重要启示。按照社会学家的理解,“架构”(framing)是人们为理解世界中的人、事、物而对其进行组织的一种方式。这种方式往往只突出人、物、事的某一方面,而有意无意地忽视其他方面的现象。如著名媒体专家罗伯特·艾特曼(Robert M. Entman)所言:“进行架构,就是选择某一被认知事实的某些方面,使其变得突出。”^①换言之,架构就是人们对社会生活中某一或某些事件进行解释、呈现(representation)、赋予意义而组织起来的话语框架。^②从这一角度来看,西方所倡导的民主价值观与其青睐的国际规范,本质上是它们在国际规范的竞争场域中推广的一种治理模式或价值观念“框架”。^③在与其他行为体,包括规范推广对象国展开规范竞争或框架竞争(frame contest)的过程中,框架在对象国产生的支持或认可程度,即为规范共鸣,这也是框架带来的政治效应。^④尽管国际关系中的权力分布、框架的多元性或可获得性、框架建构方的文化价值背景等,都是影响架构效应的重要因素,但框架的内容与受众既有观念的契合程度,才是影响框架共鸣程度的最核心因素。^⑤就作为“规范性力量”的欧盟而言,它致力于通过各种各样的伙伴关系向合作伙伴推广西方的民主治理模式及其青睐的国际规范。然而,这些努力的最终效果,取决于这些治理模式或规范所能产生的共鸣程度。因而,这是衡量欧盟规范性力量强弱度的核心标准。

^① Robert M. Entman, “Contestable Categories and Public Opinion,” *Political Communication*, Vol.10, No.3, 1993, p.52.

^② David A. Snow et al., “Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation,” *American Sociological Review*, Vol.51, No.4, 1986, pp.464-481.

^③ 可参考 Mariya Y. Omelicheva, “Competing Perspectives on Democracy and Democratization: Assessing Alternative Models of Democracy Promoted in Central Asian States,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.28, No.1, 2015, pp.76-79.

^④ William A. Gamson, “A Constructionist Approach to Mass Media and Public Opinion,” *Symbolic Interaction*, Vol.11, 1998, pp.161-174; Julie L. Andsager, “How Interest Groups Attempt to Shape Public Opinion with Competing News Frames,” *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol.77, 2000, pp.577-592.

^⑤ Robert D. Benford and David A. Snow, “Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment,” *Annual Review of Sociology*, Vol.26, 2000, pp.611-639.

上文就如何衡量欧盟作为一种规范性力量在特定地区推进民主或其他国际规范的成效提出了一种分析框架。它涵盖欧盟“自我”与外部“他者”两个层面,具体涉及三个维度:欧盟自我身份构建与实践的规范绩效、所面临的其他行为体提出替代性规范的竞争强度以及规范受众对欧盟倡导的治理模式或规范产生的共鸣程度。这两个层面、三个维度的因素,均会对欧盟在目标区域实现其规范目标产生影响。最重要的是,该框架的考察重点是“规范”这一核心概念,而权力分配则被视为背景。由此可见,这一衡量框架满足作为一种内部衡量标准的条件。下文将运用该分析框架对欧盟在中亚地区推进西方式民主治理模式的成效及其困境进行分析。在此之前,我们需要对欧盟在中亚地区推广民主的历程进行简要回顾。

三 欧盟在中亚地区的民主推进计划与实践

为了推进前苏联国家的政治转型与经济发展,并引导这些新独立国家走西方式发展道路,欧盟从1991年开始就向独联体国家提供政府援助。^①在针对新独立国家创设的政策工具中,影响较为深远的是欧盟于1991年启动的独联体技术援助项目(TACIS)。除此之外,欧盟向这些国家提供的援助还包括欧盟执委会人道主义办公室(The European Commission Humanitarian Office, ECHO)与食品安全计划(Food Security Programme, FSP)提供的人道主义援助与财政支持,欧盟提供的宏观金融贷款与赠款、复兴援助,“欧盟民主与人权倡议”(European Initiative for Democracy and Human Rights, EIDHR)提供的与民主相关的援助,等等。^②随着国际局势与自身面临挑战的变化,以及TACIS在实施过程中面临诸多批评的双重压力下,欧盟于2007年开始使用调整后的政策工具。大体而言,在2007年公布第一份中亚战略之前,欧盟对中亚地区民主与人权问题虽有所关注,但考虑到其独立之初的重点工作在于国家构建和社会稳定,更关心的是与该地区各国建立较为稳定的关系,并支持它们维护国家稳定和解决人道主义问题。因此,在这一阶段,推进民主并非欧盟在中亚地区的优先事项。

2007年出台中亚战略之后,欧盟中亚政策中的价值观色彩及塑造中亚国家发展方向的意图得到凸显。^③欧盟在中亚地区追求的利益多种多样,包括能源、安全、互联

^① 在欧盟的政策文件中,欧盟向发展中国家提供的政府援助被称为“发展合作”(development cooperation)。

^② “European Commission Regional Strategy for Central Asia 2002–2006,” 30 October 2002, p.14, http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/rsp2/02_06_en.pdf, last accessed on 17 January 2020.

^③ Georgiy Voloshin, *The European Union's Normative Power in Central Asia: Promoting Values and Defending Interests*, Palgrave Macmillan, 2014.

互通、贸易、地区一体化、环境保护、边界管理和禁毒等领域。推进该地区的民主同样构成欧盟2007年中亚战略的重要组成部分。在该战略中,欧盟列举了与中亚国家合作的七个重点领域:第一个为“改善中亚五国的人权、法治、善治与民主化水平”;第二个是“投资中亚地区的青年发展与教育事业,帮助促进中亚国家教育体系对全球化需求的适应能力”;第七个是“促进中亚地区不同文化与社会之间的对话与交流,敦促各国政府落实对国内民众宗教自由的保护”,很大程度上暴露了欧盟试图塑造中亚国家政治发展方向的企图。^①换言之,在其罗列的七项重点工作中,有近一半的内容涉及欧盟在中亚地区的规范议程。按照曼纳斯的观点,构成欧盟作为一种“规范性力量”的界定性特征包括五种核心规范——和平、自由、民主、法治和人权,以及四种次级规范——社会团结、反歧视、可持续发展和善治。^②这些核心规范在欧盟的中亚战略中有明显的体现。

欧盟的中亚政策实践更加凸显了其作为“规范性力量”的存在。为了促进自身规范的传播,欧盟在与中亚国家开展交往时,制定了不少专门的援助计划。其中,最知名的是“欧洲民主与人权工具”(European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDH)。该项目主要资助中亚国家公民社会的发展,以引导中亚国家发展西方式的自由民主模式。^③除此之外,欧盟还在该地区启动了“非国家行为体与地方政府发展项目”(Non-state Actors and Local Authorities in Development, NSLA)、“欧洲法治倡议”(European Rule of Law Initiative)、“人权对话”(human rights dialogue)、“制度建设伙伴关系项目”(Institution Building Partnership Program)等与民主推进密切相关的项目。^④这些工具或计划虽然主要在欧盟与中亚各国的中央或地方政府之间展开,但欧盟往往要求非政府组织等社会力量参与。从其设计的各种项目名称可以看出,为了促进民主、人权、法治等价值观在中亚地区的传播,欧盟可谓“用心良苦”。对于被视为“规范性力量”的主要界定性规范,欧盟至少设计了一项专门的计划或项目与之相对应。此外,为了充分借助自身教育在中亚民众和社会中的吸引力,欧盟还利用“伊拉斯谟项目”等,资助中亚国家与欧盟开展教育和学术交流活动,以间接方式扩散和传播欧盟规范

^① 第三项、第四项、第五项和第六项分别涉及经济、交通、环境保护、非传统安全威胁领域的议题,参见 Council of the European Union, “The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership”。

^② Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” pp.242–244.

^③ 该项目于2006年设立,以替代此前的类似项目,后者于1994年就开始运作。Milja Kurki, “Governmentality and EU Democracy Promotion: The European Instrument for Democracy and Human Rights and the Construction of Democratic Civil Societies,” *International Political Sociology*, Vol.5, No.4, 2011, pp.349–366.

^④ European Council, “The European Union and Central Asia: The New Partnership in Action,” General Secretariat of the Council, June 2009, p.10, https://www.consilium.europa.eu/media/30828/en-strategyasia_int.pdf, last accessed on 17 February 2020.

和价值观。^①

通过回顾 2007 年以来的中亚政策实践可以发现,欧盟在该地区的民主推进行动在很大程度上是在“善治”的框架中进行的。^②换言之,在 2007 年后介入中亚事务的过程中,欧盟理解的“民主推进”计划与其倡导的“善治”可以互换。尽管欧盟尝试在中亚地区推进民主,但因其希望同时推进经济、安全、能源和民主等方面的目标,故淡化了中亚政策中的规范和价值观色彩,更多地强调中亚国家“建立符合国际规范的稳定、正义与开放社会”。欧盟对民主推进的理解也被置于善治的话语框架中,以一种更富技术性的方式鼓励中亚国家建立一个更加透明、有效的政府。^③这或许是因为 2005 年 5 月乌兹别克斯坦发生安集延事件后,西方对乌兹别克斯坦的制裁激化了中亚国家对西方民主推进计划的反感,促使欧盟不得不缓和民主推进的声调。整体而言,自 2007 年通过第一个中亚战略文件以来,欧盟在中亚地区的影响有了明显的提升。有专家认为,2012 年左右,欧盟在中亚地区的影响力仅次于俄罗斯和中国,甚至超过了美国,居第三位。相对于俄罗斯在中亚地区被称为“不情愿的军人”、中国是“静默的商人”,欧盟扮演的则是“犹疑的牧师”的角色。^④“牧师”是布道者,在国际关系中,“道”自然是指国际规范、价值观、意识形态等理念性因素,这或许从一个侧面说明了欧盟正在该地区实施民主推进计划。

2019 年 6 月公布的欧盟新中亚战略继续将促进中亚地区的民主化作为其战略目标。确切地说,欧盟在新中亚战略中将其目标界定为两个:一个是促进和提升中亚国家应对各种不确定风险和非传统安全威胁的“韧性”(resilience);另一个是加强欧盟与中亚国家的“联通性”(connectivity),以促进中亚国家的繁荣。为推动上述战略目标的实现,欧盟重新规划了十多个与中亚国家进行合作的重点领域。其中涉及欧盟规范传播的有:支持中亚国家启动成功的改革、与中亚国家密切合作以促进各国人权与

^① 欧盟的数据显示,2014 年至 2018 年期间,“伊拉斯谟项目”共向 250 多个中亚学生提供了为期两年的硕士奖学金。此外,自 2014 年以来,欧盟向 69 个中亚国家高等教育机构提供了课程开设与现代化的相关支持。自 2015 年以来,欧盟向来自中亚的 5544 位教师和学生提供了短期职位, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_centralasia_2019.pdf, 2020 年 2 月 18 日访问。

^② Mariya Y. Omelicheva, “Competing Perspectives on Democracy and Democratization: Assessing Alternative Models of Democracy Promoted in Central Asian States”; Alexander Warkotsch, “The European Union and Democracy Promotion in Bad Neighbourhoods: The Case of Central Asia.”

^③ Katharina Hoffmann, “The EU in Central Asia: Successful Good Governance Promotion?” *Third World Quarterly*, Vol.31, No.1, 2010, p.96.

^④ Sébastien Peyrouse, Jos Boonstra and Marlène Laruelle, “Security and Development Approaches to Central Asia The EU Compared to China and Russia,” *EUCAM Working Paper*, No.11, 2012.

法治水平,以及发展具有竞争力的私营部门并促进各国形成更为开放的投资环境。^①此外,欧盟理事会在批准新中亚战略的决议中还强调,欧盟需要通过加强与中亚国家的合作关系以促进五个国家“推进改革,加强民主、人权、法治及司法独立,同时促使各国经济的现代化与多元化,包括支持私营部门,尤其是中小企业在自由市场经济中获得发展”。^②

相对于2007年的中亚战略,2019年欧盟出台的文件放慢了推进民主的步伐。新中亚战略虽然延续了在中亚地区推进民主的构想,但却使用“韧性”一词置换了前一阶段包装民主推进计划的“善治”。“韧性”是一个更模糊、更侧重安全的概念。虽然它与欧盟试图改善中亚地区的民主状况、加强政府的责任、提高政府回应民众诉求的能力等息息相关,但似乎更多地涉及中亚国家应对恐怖袭击、阿富汗局势动荡和毒品走私等非传统安全议题。此外,欧盟对在中亚地区推进民主的热情有所降低还体现在其他方面:如相对于2007年的中亚战略,民主、人权、法治等词语在欧盟理事会的决议及新战略文本中出现的频率明显减少。这或许是吸取了此前民主推进受阻的教训,也可能是因为2014年乌克兰危机之后大国在中亚地区的竞争趋于激烈,欧盟不得不进一步减缓民主推进的速度以提高其在“新大博弈”中的吸引力和竞争力。值得注意的是,欧盟迄今公布的两种中亚战略均强调要促进中亚国家的民主化,推动人权、法治和善治等价值观的传播,这已充分说明欧盟对于成为“新大博弈”中“规范性力量”的身份期待。这一身份也被欧盟自视为介入中亚事务时具有的比较优势。

需要注意的是,尽管欧盟与美国一样致力于在中亚地区推进民主,但它的举措更加谨慎温和。这种差异很大程度上源自美国与欧盟对于民主的不同理解。欧盟是作为一个超国家机构存在和发展起来的。尽管欧盟宣称其发展奠基于民主原则和尊重人权,但由于其成长离不开成员国之间的妥协与合作,为避免因民主程序或议题纷争而制约一体化进程,故倾向于在推进民主时对规范议题作“非政治化”处理,即将民主作为一种指导所有援助或交往行动的整体性意识形态。因此,欧盟避免把民主推进作为其对外交往的“天定命运”和“意识形态使命”。当民主推进计划与战略需要相冲突时,对欧盟而言,在战略需要和规范考虑之间进行调整甚至取舍相对容易。与之相反,美国把推进民主价值观视为“天定命运”,其对外行为也比较激进,也就难以实现

^① “Council Conclusions on the New EU Strategy on Central Asia,” 19 June 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/23991/st10387en17-conclusions-on-the-eu-strategy-for-central-asia.pdf>, last accessed on 17 February 2020.

^② European Council, “Central Asia: Council Adopts a New EU Strategy for the Region.”

民主理想和战略需求之间的平衡,故其经常被批评为在对外交往中坚持双重标准。^①当然,美国与欧盟的共同点在于,它们均将民主价值观视为目的和实现目的的手段。对民主等价值观和规范的信仰,是欧盟被视为一种“规范性力量”的主要原因。

四 欧盟民主推进计划面临的第一重困境:规范绩效不佳

欧盟在中亚地区推广民主面临的第一重困境是规范绩效不佳。其首要问题在于,由于距离遥远,欧盟无法通过向中亚国家提供入盟前景的方式吸引其采纳西方的价值标准和民主治理模式。如果中亚国家短期内不可能加入欧盟,那就没有动力改革自身的治理体系去迎合欧盟的规范要求。因此,欧盟整合和社会化伙伴国的最有效工具——“条件性”(conditionality)入盟标准——无法在中亚国家奏效。^②在此背景下,欧盟只能通过提供民主援助的方式,引导中亚国家采纳自身倡导的规范,进而塑造地区各国的发展方向。然而,欧盟向中亚国家提供的资源有限,又对其规范雄心形成牵制。客观而言,在介入中亚地区事务的主要行为体中,欧盟是比较慷慨的援助者。如1991-2006年间,欧盟通过TACIS计划共向中亚五国提供了6.5亿欧元的援助资金;^③2007-2013年间,欧盟的中亚援助预算达到了7.19亿欧元;^④2014-2020年间,欧盟的援助额增加到了11亿欧元。^⑤然而,欧盟在中亚地区始终追求多元化的政策目标,如政治稳定、减贫、经济繁荣、民主推进、地区安全、互联互通、能源供应和环境保护等。目标繁多导致欧盟在中亚地区注入的民主援助资金非常有限。此外,欧盟为在中亚地区推进规范议程设计了名目众多的工具或计划,缺乏有效整合。加之民主推进计划具有天然敏感性,为避免引起中亚国家的反感,欧盟不得不对民主推进项目进行去政治化处理。如此一来,欧盟的民主推进行动难以引起中亚国家的重视与积极回应。诸如此类的因素导致欧盟在中亚地区的规范议程难以凸显。

^① 关于欧盟与美国对于民主推进计划的不同理解,可参见 Jeff Bridoux and Milja Kurki, “Cosmetic Agreements and the Cracks Beneath: Ideological Convergences and Divergences in US and EU Democracy Promotion in Civil Society,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.28, No.1, 2015, pp.55-74。

^② Heather Grabbe, *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, 2006; Frank Schimmelfennig, Stefan Engert and Heiko Knobel, *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, Palgrave Macmillan, 2006; Jelena Džankić, Soeren Keil and Marko Kmezić, *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?* Palgrave Macmillan, 2019。

^③ “European Commission Regional Strategy for Central Asia 2007-2013,” Annex 4, p.41。

^④ Jos Boonstra and Jacqueline Hale, *EU Assistance to Central Asia: Back to the Drawing Board?* EUCAM Working Paper 8, January 2010, p.13。

^⑤ European Parliament, “The EU's New Central Asia Strategy,” p.3。

其次,欧盟在中亚地区的民主推进计划与战略需求之间存在巨大张力。如前所述,除了规范议程,欧盟在中亚地区还追求一系列具有功利性的政策目标。例如,希望获得中亚的能源资源,加强欧盟与中亚国家之间的互联互通,为欧盟国家在阿富汗的军事行动提供后勤支持,以及支持中亚国家加强禁毒工作以减少抵达欧盟的毒品等。^①尤其是欧盟为实现能源进口的多元化,把加强与中亚国家之间的能源合作视为一个重要的政策目标,自冷战结束以来贯穿欧盟中亚政策的始终。^②尽管与美国一样,欧盟坚信实现西方式民主制度是促进经济发展、保障国家安全、维护地区稳定等其他目标的最佳手段,然而,功利性目标的实现往往更为急迫且容易见效,而民主推进和规范扩散不仅取决于中亚国家的配合和支持,还需要旷日持久的付出才能产生效果。中亚国家在独立之后,虽然也宣称要建立自由民主体制,但苏联时期留存的制度遗产和各国统治者为维护自身的利益和政权生存,使该地区各国的政治体制具有一定的威权色彩。事实上,面对西方的民主推进计划,除了吉尔吉斯斯坦持较为宽容的态度外,其他中亚国家均对此保持高度警惕。为了避免冒犯和激怒中亚各国,欧盟在中亚地区推进民主和扩散规范的过程中比较谨慎。但当功利性目标与规范性考虑在中亚议事日程上处于竞争状态时,欧盟往往优先选择追求功利性目标,而以一种温和、低调和审慎的方式推进民主、人权与善治等规范。

欧盟在中亚地区对民主推进计划的投入不足,加之规范性议程易受到功利性目标的绑架,这都导致欧盟的规范绩效备受指责。按照规范绩效的定义,衡量一个行为体规范绩效的主要指标在于,能否在推广规范的过程中做到言行如一、能否保障自身的规范考虑不受到战略需求的牵制。在上述两个方面,欧盟的表现不尽人意。2005年乌兹别克斯坦的安集延事件,最为典型地反映了欧盟难以满足良好规范绩效的两个条件。2005年5月13日,乌兹别克斯坦发生了有重大人员伤亡的安集延事件。^③时任乌兹别克斯坦总统的卡里莫夫将安集延事件界定为由恐怖分子和极端主义分子等势力挑战国家政权的事件。^④欧盟与美国对此不予认同,反而认为是乌政府滥用暴力杀

① Matteo Fumagalli, "The 'Food-Energy-Water' Nexus in Central Asia: Regional Implications of and the International Response to the Crises in Tajikistan," EUCAM, *Policy Brief*, No.2, 2008, pp.1-7.

② Neil Collins and Kristina Bekenova, "Fuelling the New Great Game: Kazakhstan, Energy Policy and the EU," *Asia Europe Journal*, Vol.15, 2017, pp.1-20.

③ 乌方公布的数据是死亡187人,而西方估计在500-1000人之间。参见 Shirin Akiner, *Violence in Andijan, 13 May 2005: An Independent Assessment*, Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, 2005。

④ 乌政府对安集延事件的说明,参见 Nick Megoran, "Framing Andijon, Narrating the Nation: Islam Karimov's Account of the Events of 13 May 2005," *Central Asian Survey*, Vol.27, No.1, 2008, pp.15-31。

害无辜平民的严重侵犯人权事件,^①进而要求乌兹别克斯坦允许国际社会对该事件进行独立调查。在遭到拒绝后,欧盟于2005年10月启动对乌兹别克斯坦的制裁,包括部分中止与乌兹别克斯坦签署的《伙伴关系与合作协定》。对安集延事件负有责任的12名乌政府官员,欧盟实施了签证禁令,同时对乌实施武器出口禁运。^②与此同时,欧盟还向乌提出取消制裁的一系列前提条件,包括释放所有被囚禁的人权捍卫者和政治犯、允许非政府组织在该国不受阻碍地运作、与联合国有关机构进行充分合作、保证言论自由和媒体自由、实施禁止童工公约,并使选举程序完全符合欧洲安全与合作组织(OSCE)的标准等。^③尽管欧盟对于安集延事件的处理看似符合自身作为一种“规范性力量”的身份,但基于以下原因,欧盟的规范绩效受到严重影响。

其一,欧盟在制裁过程中言行不一。首先,尽管欧盟对乌兹别克斯坦实施了制裁,但整体而言,制裁力度非常有限。如欧盟并未全面废止与乌签署的《伙伴关系与合作协定》,且对乌政府官员的旅游禁令仅涉及包括乌内政部长佐基尔·阿尔马托夫(Zokir Almatov)在内的12名官员,并未波及卡里莫夫总统等人。停止军售的影响也十分有限,原因在于欧盟与乌兹别克斯坦之间的军事贸易额较小。^④其次,欧盟成员国自身违反了制裁要求。2005年下半年,名列欧盟旅行禁令名单的阿尔马托夫曾获准进入德国就医,而德国拒绝欧盟对此进行调查。^⑤由此可见,欧盟的旅行禁令并未得到成员国的认真遵守。再次,尽管欧盟为取消对乌制裁设置了一系列人权条件,但在乌未满足相关条件的基础上取消了军售禁令。事实上,尽管欧盟在2005年10月至2009年10月维持了对乌的制裁,但制裁的力度不断降低。2006年,欧盟恢复了与乌的《伙伴关系与合作协定》;2007年,欧盟取消了签证禁令;2009年10月,欧盟解除了对乌的军售禁令,欧乌关系恢复正常。欧盟对解除制裁做出的解释是:“此举有助

① 2020年2月7日,乌兹别克斯坦副总检察长维特兰娜·阿尔季科娃(Svetlana Artykova)首次表示,乌政府在安集延事件中“犯了错误”,并公开承认当时乌安全部门曾向无辜平民开火。参见 Bruce Pannier, “‘We Made Mistakes’: In Uzbekistan, A Rare Admission Over Andijon Killings,” RFE/RL, February 18, 2020, <https://www.rferl.org/a/uzbekistan-andijon-assacre-officials-willingness-talk-analysis/30442215.html>, last accessed on 17 February 2020.

② Human Rights Watch, “Uzbekistan: 6 Years On, No Justice for Andijan Victims,” May 11, 2011, <https://www.hrw.org/news/2011/05/11/uzbekistan-6-years-no-justice-andijan-victims>, last accessed on 21 February 2020.

③ Human Rights Watch, “Human Rights Watch Memorandum on Uzbekistan’s Record in Meeting the EU Human Rights Criteria,” September 28, 2010, <https://www.hrw.org/news/2010/09/28/human-rights-watch-memorandum-uzbekistans-record-meeting-eu-human-rights-criteria>, last accessed on 21 February 2020.

④ 2004年、2005年欧盟的对乌武器出口许可额分别为360万欧元和290万欧元。Giselle Bosse, “EU Normative Performance a Critical Theory Perspective on the EU’s Response to the Massacre in Andijon Uzbekistan,” p. 62.

⑤ Olga Alinda Spaiser, *The European Union’s Influence in Central Asia: Geopolitical Challenges and Responses*, Lexington Books, 2018, p.78.

于鼓励乌兹别克斯坦政府采取进一步的行动改善法治和人权状况……考虑到乌政府的承诺,欧盟理事会决定不再维持余下的限制性措施”。^①这意味着欧盟基于期望而非事实取消了对乌的制裁。由此可见,欧盟在贯彻规范议程过程中并未做到言行一致,严重偏离了欧盟“规范性力量”的身份定位。

其二,欧盟的战略需要凌驾于规范考虑之上。“9·11”事件发生后,以打击塔利班和基地组织为目标,借“持久自由行动”之机,西方国家获得了梦寐以求的在中亚地区驻军的权力。不仅美国与乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦达成协议,使用前者的汉纳巴德军事基地(Kaishi-Khanabad air base,也称K2基地)和后者玛纳斯(Manas)军事基地,而且北约的欧洲成员国,主要是德国,获准使用乌兹别克斯坦的铁尔梅兹(Termezi)军事基地。基于此,2005年前后欧盟成员国介入中亚事务的主要利益诉求是保障欧盟对铁尔梅兹军事基地的使用,推动中亚国家建设面向欧盟的石油和天然气管线。这些利益诉求导致欧盟仅对乌兹别克斯坦实施温和制裁,并且不断削弱制裁等行为。在推进欧盟对乌进行制裁的过程中,虽有英国等成员国表现积极,但德国等成员国态度犹疑。因为它们担心制裁一旦触怒乌兹别克斯坦,很有可能导致欧盟军队被逐出铁尔梅兹军事基地。而美国对乌制裁的强硬态度,最终导致乌政府将美军赶出了汉纳巴德军事基地。^②当然,欧盟与美国在介入中亚事务过程中行事方式差异,也是导致乌兹别克斯坦对待欧盟和美国态度不同的的重要原因。与美国不同,欧盟在中亚地区行事较为谨慎和克制,这也为欧盟保留铁尔梅兹军事基地和维系与乌的整体关系发挥了作用。^③需要关注的是,德国在削弱欧盟对乌制裁过程中扮演了重要角色。除了想竭力保留在乌的军事基地之外,双方之间密切的贸易联系、乌境内存在德裔人口等因素,都促使德国不断削弱欧盟对乌的制裁。^④正是在德国的积极推动下,欧盟在对乌制裁期间仍出台了新的中亚战略(2007年)。该战略的基调依然是强调与包括乌在内的中亚国家加强合作的必要性。由于德国积极倡导撤销对乌的制裁,加之其他欧盟成员国也乐见与乌关系的正常化,故欧盟于2009年10月正式终止了对乌的制裁。上述可见,欧盟在规范诉求和利益追求存在冲突时,往往优先选择后者,这使得维系自身作

^① See Giselle Bosse, “EU Normative Performance a Critical Theory Perspective on the EU’s Response to the Massacre in Andijon Uzbekistan,” p.64.

^② 美国对安集延事件的应对,参见 John Heathershaw, “Worlds Apart: The Making and Remaking of Geopolitical Space in the US-Uzbekistani Strategic Partnership,” *Central Asian Survey*, Vol.26, No.1, 2007, pp.131-132.

^③ 关于欧美对待乌兹别克斯坦方式的差异及由此带来的不同后果,参见 Bernardo da Silva Relva Teles Fazendeiro, “Keeping Face in the Public Sphere: Recognition, Discretion and Uzbekistan’s Relations with the United States and Germany, 1991-2006,” *Central Asian Survey*, Vol.34, No.3, 2015, pp.341-356.

^④ 杨恕、后俊:《德国的中亚政策》,载《德国研究》,2012年第2期,第42-51页;马媛:《德国中亚政策的目标和路径选择——基于俄文文献的考察》,载《德国研究》,2018年第5期,第30-45页。

为“规范性力量”的身份存在巨大的困难。

尽管欧盟在中亚地区推进民主和传播规范,并不总会遭遇安集延事件之类突发状况的考验,但它对该事件的处理方式,仍然严重损害了其作为规范和民主倡导者的形象。由于价值观发挥作用依赖于长期努力,同时欧盟更迫切地希望实现功利性目标,因而更多地将民主推进和规范传播视为一项长期事业,也就不可避免地影响其在中亚地区的规范绩效。因此,只要欧盟依旧在民主推进实践中保持一种低姿态,那么其在该地区的规范绩效就无法得到有效提升,并与它自视为“规范性力量”的标准之间相去甚远。

五 欧盟民主推进计划面临的第二重困境:规范竞争激烈

作为“规范性力量”的欧盟在中亚地区推进民主价值观,面临来自其他大国倡导的替代性规范的激烈竞争。这些大国同样是“新大博弈”的“博弈者”。事实上,“新大博弈”作为一种隐喻,本意是指冷战结束后美国、俄罗斯、中国、欧盟和印度等行为体在中亚地区形成的复杂互动关系,不仅指各主要行为体积极争取地缘政治影响力,而且希望在该地区推广自身青睐的治理模式与价值观,从而使“新大博弈”具有浓厚的价值观竞争色彩。尽管“新大博弈”在分析各行为体在中亚地区的互动时面临不少批评,^①但对于人们把握冷战结束以来中亚地区的权力结构仍具有启发性。对欧盟而言,它试图在中亚地区推进民主和传播规范,因而会受到这一地区权力结构形态的制约。事实上,与欧盟一样,其他行为体也有自身的规范诉求及其青睐的治理模式,并试图影响中亚国家。各行为体在规范领域的竞争和博弈,使得中亚及周边地区既是一个权力政治斗争的场域,同时也是一个不同规范、观念、治理模式展开竞争的“观念市场”。从这个角度来说,在中亚地区,不仅有欧盟这一种“规范性力量”,其他行为体同样是“规范性力量”。^②在“新大博弈”中,其他行为体形成的替代性规范的激烈竞争,是欧盟在中亚地区推进民主面临的第二个困境。

如果“新大博弈”确实构成了各行为体在中亚地区争夺地缘政治和规范影响力的

^① See Richard Weitz, “Averting a New Great Game in Central Asia,” *The Washington Quarterly*, Vol.29, No.3, 2006, pp.155-167; Matthew Edwards, “The New Great Game and the New Great Gamers: Disciples of Kipling and Mac-kinder,” *Central Asian Survey*, Vol.22, No.1, 2003, pp.83-102; Igor Torbakov, “The West, Russia, and China in Central Asia: What Kind of Game is Being Played in the Region?” *Transition Studies Review*, Vol.14, No.1, 2007, pp.152-162.

^② See Emilian Kavalski, “Partnership or Rivalry between the EU, China and India in Central Asia: The Normative Power of Regional Actors with Global Aspirations,” *European Law Journal*, Vol.13, No.6, 2007, pp.839-856.

背景,那么,要分析欧盟面临的规范竞争状况的话,首先需要明确中亚地区的权力分配格局。在20世纪90年代初至“9·11”事件之前,美国、欧盟等西方行为体尚未在中亚地区进行大规模投入,俄罗斯在该地区享有一家独大的地位和影响,因此当时的“新大博弈”是在单极结构的格局下展开的。尽管俄罗斯在90年代初曾经短暂忽视过中亚地区,但在90年代中期又重新发现了它的价值。因而在“9·11”事件之前,无论是物质结构还是观念结构上,俄罗斯在中亚地区均拥有其他行为体难以比肩的影响力。“9·11”事件后,美欧加大了对中亚地区的投入,欧盟和美国共享许多工具和规范方面的利益,双方通过缔结松散同盟以挑战俄罗斯在中亚地区的影响。欧美呼喊的口号是支持中亚国家的“主权、独立与经济繁荣”,实质上是希望削弱中亚国家对俄罗斯的依赖,以强化其实施的多元平衡外交政策。与此同时,中国也通过独立自主的外交政策加强了与中亚国家之间的联系,并扩大了在该地区的影响力。为了应对西方的挑战,俄罗斯偶尔会借重中国,如利用2001年成立的上海合作组织,加强了与中国、四个中亚国家(哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦)的合作与协调。在此背景下,“9·11”事件之前中亚地区形成的单极结构,逐渐向松散的两极结构(欧美为一方,俄中为另一方)或“一超多强”(俄罗斯为“地区超级大国”,美国、欧盟和中国等行为体为“地区强国”)的局面转变。之所以称之为“松散”,是因为无论欧盟与美国,还是俄罗斯与中国,虽有期待对方支持的考虑,但在很大程度上仅停留于策略和话语层面,较少通过正式的协定形成战略同盟关系。

无论中亚地区的权力格局是“单极结构”还是松散的“两极结构”,抑或“一超多强”的局面,欧盟通过民主推进计划影响中亚国家发展方向的尝试,首先面临来自俄罗斯的竞争和反击。在全球层面,俄罗斯被美国和欧盟视为“秩序挑战者”“修正主义”国家,但在中亚地区,由于俄罗斯与中亚国家存在传统联系,因而自视为中亚地区的“秩序维护者”或“现状维持国”。中亚地区也被俄罗斯视为“近邻地区”的一部分,是俄罗斯享有“特权利益”(privileged interests)的区域。正如俄罗斯前总统梅德韦杰夫在2008年“俄格战争”后表示:“俄罗斯同世界其他国家一样,在某些地区享有特权……我们将对自己在这些地区的工作给予特殊注意,并与这些国家、我们的亲密邻居建立友好关系。”^①而欧盟和美国是介入中亚事务的“后来者”,当其他行为体在该地区

^① Gerard Toal, *Near Abroad: Putin, the West and the Contest over Ukraine and the Caucasus*, Oxford University Press, 2017, p.190; Andrew E. Kramer, “Russia Claims Its Sphere of Influence in the World,” *The New York Times*, August 31, 2008, <https://www.nytimes.com/2008/09/01/world/europe/01russia.html>, last accessed on 21 February 2020.

的政策威胁到俄罗斯的利益时,就被俄视为“秩序挑战者”和“修正主义”国家。^①因此,当欧盟希望通过民主援助等方式塑造中亚国家的发展方向时,俄罗斯一般会通过两种方式与西方行为体展开规范竞争,以抵御西方国家的民主推进努力。

其一,俄罗斯坚持传统的威斯特伐利亚主权,强调域外国家应支持中亚国家的主权和不干预他国内政的原则。众所周知,苏联解体之后俄罗斯实力明显衰落。然而,俄罗斯始终认为自己是一个大国,而且是与美国平起平坐的世界性大国。与此同时,俄罗斯希望国际社会,尤其是美国等西方国家承认其世界大国地位。^②然而,自冷战结束以来,在与西方的互动过程中,俄罗斯非但未能实现西方对其作为一个世界大国地位的承认,反而不断遭到对方的羞辱和蔑视。^③这种经历,让俄罗斯对西方产生了诸多负面情绪,进而导致俄罗斯与西方的关系每况愈下,甚至造成当前俄罗斯与西方之间几近“新冷战”的状态。^④在国力有限的背景下,俄罗斯不得不依赖威斯特伐利亚主权,以抵御西方国家在全球和地区层面对其身份的蔑视和利益的侵蚀。当西方试图开展单边主义行动,或以民主、人权为由推进其规范议程或战略目标时,俄罗斯往往强调国际社会需要维护以联合国为基石的国际秩序,包括恪守尊重发展中国家的国家主权、不干预发展中国家内部事务等国际规范。^⑤这种话语策略既体现俄罗斯在全球层面对西方干预行动的反制上,也体现在俄罗斯对西方介入“近邻地区”活动的防范上。如在中亚地区,当欧盟倡导西方价值观、支持“颜色革命”时,传统的国家主权观成为俄罗斯抵御和反击西方规范议程、捍卫自身和中亚邻国自主选择发展道路的盾牌。俄

① Ruth Deyermund, “Matrioshka Hegemony? Multi-Levelled Hegemonic Competition and Security in Post-Soviet Central Asia,” *Review of International Studies*, Vol.35, No.1, 2009, pp.161-162.

② Deborah Welch Larson and Alexei Shevchenko, “Status Seekers: Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy,” *International Security*, Vol.34, No.4, 2010, pp.63-95; Maria Raquel Freire, “USSR/Russian Federation’s Major Power Status Inconsistencies,” in Thomas J. Volgy et al. eds., *Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*, Palgrave, 2011, pp.55-75.

③ 让俄罗斯体验到自身世界大国地位未得到西方承认的事例很多,包括北约和欧盟的双东扩、西方支持和承认科索沃独立、以“人权高于主权”的名义干预第三世界国家、美国未经俄罗斯同意推出反导条约、未经联合国授权入侵伊拉克、煽动和支持独联体国家的“颜色革命”、预备接纳格鲁吉亚和乌克兰为北约成员国、以“保护的责任”为名推翻利比亚卡扎菲政权并有意将其推广到叙利亚、支持乌克兰抗议者颠覆亚努科维奇政权,等等。

④ Tuomas Forsberg, “Status Conflicts between Russia and the West: Perceptions and Emotional Biases,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.47, No.3-4, 2014, pp.323-331; Andrei P. Tsygankov, “The Frustrating Partnership: Honor, Status, and Emotions in Russia’s Discourses of the West,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.47, No.3-4, 2014, pp.345-354; Andrei P. Tsygankov, “Vladimir Putin’s Vision of Russia as a Normal Great Power,” *Post-Soviet Affairs*, Vol.21, No.2, 2005, pp.132-158.

⑤ Elana Wislson Rowe and Stina Torjesen, eds., *The Multilateral Dimension in Russian Foreign Policy*, Routledge, 2009.

罗斯在安集延事件后对卡里莫夫政权的支持也反映了这一策略。^① 针对西方国家支持2005年3月吉尔吉斯斯坦的“郁金香革命”,并对安集延事件后的乌兹别克斯坦进行制裁,俄罗斯与上海合作组织成员国一道在当年7月哈萨克斯坦阿斯塔纳(现更名为“努尔苏丹”)峰会上发表了《上海合作组织成员国元首宣言》。宣言强调:“国际法,首先是《联合国宪章》的原则和准则的主导地位越强,这一世界秩序就会越稳定、越安全。在人权领域,必须严格和始终尊重各国人民历史传统和民族特点,坚持所有国家主权平等”。^② 毫无疑问,该宣言是上合组织成员国的共同立场,也反映了俄罗斯对传统主权原则的捍卫。

其二,通过多种方式传播和扩散俄罗斯社会构建的“主权民主”模式,以加强对中亚国家的整合和塑造。针对欧盟、美国等行为体在独联体地区展开的民主攻势,俄罗斯除了诉诸传统的主权观念以抵御压力外,还采取主动姿态,不仅构建了一种替代的“主权民主”模式,还通过双边和多边方式尝试将这种模式扩散到中亚国家之中。“主权民主”的概念出现于2005年春前后,这是俄罗斯为抵御欧盟和美国在独联体地区支持“颜色革命”采取的直接反应。^③ “主权民主”将外来的民主推进计划视为一种威胁,强调外来民主往往会带来混乱和失序,并不符合前苏联国家的历史传统和既有的政治体制;西方的民主推进计划不仅是非法和危险的,而且反映了它们希望殖民化并主导前苏联国家的企图。^④ 鉴于此,俄罗斯认为,每个国家的政治体制发展均应遵循本国独特的国情和历史传统,此外还强调,一个强大的国家是实施和启动任何政治、经济和社会改革的前提。^⑤ 尽管俄罗斯官方迄今未承认“主权民主”作为国家意识形态的地位,但该概念的两个支柱——反对西方的自由民主模式、强调俄罗斯拥有不同于西方的价值观,确实构成了俄罗斯国家观念的核心。^⑥ 其次,在构建起有别于西方模式的替代性政治价值观和治理模式后,俄罗斯致力于通过多种方式将这些价值观念扩

^① 俄罗斯对国家主权等传统规范的遵守区分为两个区域:一个是“近邻地区”,另一个是除此之外的其他地区。在近邻地区,俄罗斯对主权规范的遵守具有选择性和投机性,而在后一类地区,俄罗斯对传统主权观持一种刚性和强硬的立场。有关俄罗斯对外行为中形成了两种主权模式的讨论,参见 Ruth Deyermond, “The Uses of Sovereignty in Twenty-first Century Russian Foreign Policy,” *Europe-Asia Studies*, Vol.68, No.6, 2016, pp.957-984。

^② 《上海合作组织成员国元首宣言(2005年7月)》,中国网,2006年6月13日, <http://www.china.com.cn/chinese/HIAW/zhuanti/gjyj2/1240432.htm>, 2020年2月22日访问。

^③ Stefanie Ortmann, “Diffusion as Discourse of Danger: Russian Self-representations and the Framing of the Tulip Revolution,” *Central Asian Survey*, Vol.27, No.3-4, 2008, pp.363-378。

^④ Derek Averre, “‘Sovereign Democracy’ and Russia’s Relations with the European Union,” *Demokratizatsiya*, Vol.15, No.2, 2007, pp.173-190。

^⑤ Mariya Y. Omelicheva, “Competing Perspectives on Democracy and Democratization: Assessing Alternative Models of Democracy Promoted in Central Asian States,” pp.85-86。

^⑥ Tomila Lankina and Kinga Niemczyk, “Russia’s Foreign Policy and Soft Power,” in David Cadier and Margot Light, eds., *Russia’s Foreign Policy: Ideas, Domestic Politics and External Relations*, Palgrave Macmillan, 2015, p.102。

散到独联体国家。在国内和双边层面,俄罗斯加大在独联体地区对“软实力”的运用,以影响和塑造各国政治发展方向,具体手段包括塑造俄罗斯的大国形象和普京总统的强人形象、整合俄罗斯现有的各种宣传网络和工具、借助俄罗斯东正教教会的力量、动员独联体地区俄罗斯人对祖国的支持、组建政商网络扩大俄的经济影响、通过外来劳工移民影响相关国家的政策取向等。^① 在多边层面,通过欧亚经济联盟、集体安全条约组织、上海合作组织等平台,俄罗斯致力于扩散其推崇的价值观,并在政治、经济、安全等领域加强对各机制成员国的整合,以实现政策趋同。^② 尽管近年来俄罗斯经济发展形势不尽如人意,但仍不遗余力地推进欧亚经济联盟、集体安全组织等机制的建设。显然,这反映了俄罗斯日益明确的认识,即正式的机制联系有助于增强俄相对于其他行为体的规范竞争优势。受此影响,中亚地区现有的各种机制,成为俄罗斯、美国和欧盟开展规范竞争的重要平台。^③

事实上,无论是为了抵御欧盟等西方行为体所持的规范议程,还是为了彰显自身政治体制的优势这一威望诉求,抑或是巩固俄在“近邻”地区的“特权利益”,俄罗斯均希望中亚各国拒绝西方的自由民主模式、靠近俄罗斯的“主权民主”治理模式。为此,俄罗斯或主动或被动地通过各种方式和机制,竭力影响中亚国家的发展道路,甚至希望各国采纳与俄相似的政治体制。^④ 至于中国,由于与俄罗斯在中亚地区持有许多相似的观念,如捍卫传统的主权观念、拒绝外部力量干预中亚事务、倡导尊重中亚国家的发展道路选择,故也被欧盟等西方行为体视为规范竞争者。毋庸置疑,中国对这些规范的支持,的确削弱了欧盟等行为体在中亚地区的自由民主价值观扩散。^⑤ 不过,中国并未主动向中亚国家推广中国模式,而是把主要精力放在发展与中亚国家的友好关

① Andrei P. Tsygankov, “If not by Tanks, then by Banks? The Role of Soft Power in Putin’s Foreign Policy,” *Europe-Asia Studies*, Vol.58, No.7, 2006, pp.1079-1099; Tomila Lankina and Kinga Niemczyk, “Russia’s Foreign Policy and Soft Power,” pp.104-111.

② 更详细的讨论,参见 Nicole J. Jackson, “The Role of External Factors in Advancing Non-Liberal Democratic Forms of Political Rule: A Case Study of Russia’s Influence on Central Asian Regimes,” *Contemporary Politics*, Vol.16, No.1, 2010, pp.101-118; Nelli Babayan, “The Return of the Empire? Russia’s Counteraction to Transatlantic Democracy Promotion in its Near Abroad,” *Democratization*, Vol.22, No.3, 2015, pp.438-458.

③ 可参见 Alessandra Russo and Andrea Gawrich, “Overlap with Contestation? Comparing Norms and Policies of Regional Organizations in the Post-Soviet Space,” *Central Asian Survey*, Vol.36, No.3, 2017, pp.331-352.

④ Julia Bader, Jörn Grävningholt and Antje Kästner, “Would Autocracies Promote Autocracy? A Political Economy Perspective on Regime-type Export in Regional Neighbourhoods,” *Contemporary Politics*, Vol.16, No.1, 2010, pp.81-100.

⑤ See Aijan Sharshenova and Gordon Crawford, “Undermining Western Democracy Promotion in Central Asia: China’s Countervailing Influences, Powers and Impact,” *Central Asian Survey*, Vol.36, No.4, 2017, pp.453-472.

系,尤其是经济合作上。这也是中国在中亚地区被视为一个“静默的商人”的主要原因。^① 就此而言,欧盟在中亚地区的民主推进努力,主要面临来自俄罗斯的规范竞争。借助与中亚五国存在的诸多历史和现实联系,俄罗斯在与欧盟展开规范竞争的过程中具有诸多比较优势。欧盟在中亚地区推进西方民主治理模式和人权等规范时,往往以比较低调的姿态行事,在很大程度上是“新大博弈”中“一超多强”或松散的“两极结构”使然。迫于俄罗斯在规范领域的强大竞争优势,欧盟不得不选择扮演“犹疑的牧师”,而不是“强势的布道者”。这是欧盟在中亚地区推进民主面临的第二个困境。

六 欧盟民主推进计划面临的第三重困境:规范共鸣不强

中亚国家并非“新大博弈”的客体,与之相反,中亚国家在“新大博弈”中展现了高度的能动性。独立30年来,中亚各国大体维持了国家稳定,有效避免了外部势力对各国主权的侵犯。更为难得的是,各国之间也未爆发过国家间的冲突。这些成效的取得,在很大程度上得益于中亚国家奉行的多元平衡外交政策或称“多角度外交政策”(multi-vector foreign policy)。在这种外交政策的指引下,各国在话语上强调与俄罗斯、美国、中国和欧盟同时保持友好关系的必要性,在行动上尝试与这些行为体构建和维系一种大致均衡的友好关系。即使是中立国家土库曼斯坦也不例外。土库曼斯坦虽于独立之初宣布奉行“永久中立”或“积极中立”的外交政策,但这种外交政策为其同时发展与东方和西方、中美俄三大国之间的友好关系提供了广阔的空间。^② 整体而言,哈萨克斯坦对多边外交政策的应用最为娴熟。它致力于平衡发展东方与西方、南方与北方之间的关系,其中最重要的是与美国、俄罗斯、中国和欧盟等主要行为体同时保持良好关系。^③ 事实上,哈自独立以来并未显著偏离多角度或多边平衡的外交政策,仅在重点偏向上有一定的变化。^④ 至于吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦这两个资源

^① 关于欧盟与中国在中亚地区援助的差异及影响力的比较,参见 Fabienne Bossuyt, “The EU’s and China’s Development Assistance towards Central Asia: Low Versus Contested Impact,” *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 59, No.5-6, 2018, pp.606-631.

^② Luca Anceschi, *Turkmenistan’s Foreign Policy: Positive Neutrality and the Consolidation of the Turkmen Regime*, Routledge, 2008.

^③ Golam Mostafa, “The Concept of ‘Eurasia’: Kazakhstan’s Eurasian Policy and Its Implications,” *Journal of Eurasian Studies*, Vol.4, No.2, 2013, pp.160-170; Thomas Ambrosio and William A. Lange, “Mapping Kazakhstan’s Geopolitical Code: An Analysis of Nazarbayev’s Presidential Addresses, 1997-2014,” *Journal Eurasian Geography and Economics*, Vol.55, No.5, 2014, pp.537-559.

^④ Reuel R. Hanks, “Multi-Vector Politics’ and Kazakhstan’s Emerging Role as a Geo-strategic Player in Central Asia,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol.11, No.3, 2009, pp.259-260.

相对匮乏、国力较弱的中亚国家,同样将发展与东、西方各主要行为体之间的友好关系,作为捍卫国家独立、获得外部世界支持的重要前提。唯一在实施多元平衡外交政策上经历曲折的是乌兹别克斯坦。在“9·11”事件之前,乌热衷于发展与西方的关系,同时尝试与俄罗斯保持一定的距离;“9·11”事件至2005年安集延事件这一时期,乌与美国和欧盟的关系较为亲密;安集延事件之后,乌又加强了与俄罗斯的合作。2016年9月卡里莫夫逝世后,继任的米尔济约耶夫总统又重新实施同时与中、俄、美积极发展友好关系的多元平衡外交政策。^①

中亚国家之所以奉行多边平衡的外交政策,其动机与在国内建立威权政体的目标一致,主要是为了国家政权的生存。换言之,维系政权稳定是驱动中亚国家内政与外交政策的首要动机。与西方发达国家不同,中亚国家独立时间尚短,相关国家建设仍未完成,各国统治者致力于维护自身统治,这决定了政权生存——尤其是政治精英的生存——成为中亚国家内政外交政策的首要考虑。^② 具体而言,在外交政策方面,除非政权遭遇外部势力的直接干预或面临被颠覆的风险(如“颜色革命”或安集延事件之类的事件),否则中亚国家不愿意得罪任何积极活跃于“新大博弈”的行为体,而是同时与各国开展友好合作;在国内政权建设方面,中亚各国基本上确立了“强总统一弱议会一小政府”的治理模式(吉尔吉斯斯坦有所偏离),以维护统治精英的政治生存和既得利益为优先目标。对于中亚各国确立的这些体制,国外研究者通常冠之以“竞争性威权主义”(Competitive Authoritarianism)、“半威权主义”(Semi-authoritarianism)、“混合型体制”(Hybrid Regimes)、“虚拟民主国家”(virtual democracy)和“世袭威权体制”(Patrimonial Authoritarian Regimes)等名称,意指中亚国家的民主只是徒有其表,实际上追求的是威权甚至集权体制。^③ 类似表述反映了西方研究者对于自由民主模式的信仰,但其公正性和客观性有待商榷。可以肯定的是,中亚国家偏好的政权组织形式,确实与欧盟等西方行为体致力推进的自由民主模式存在明显差异。然而,对于欧盟的民主推进计划,中亚国家的态度稍有差异。如在面对西方的民主推进努力时,相

^① Richard Weitz, *Uzbekistan's New Foreign Policy: Change and Continuity under New Leadership*, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Program, January 2018.

^② 有关政权生存构成中亚各国外交政策首要动机的讨论,可参见 Leila Kazemi, “Domestic Sources of Uzbekistan's Foreign Policy, 1991 to the Present,” *Journal of International Affairs*, Vol.56, No.2, 2003, pp.258-259; Luca Anceschi, “Integrating Domestic Politics and Foreign Policy Making: The Cases of Turkmenistan and Uzbekistan,” *Central Asian Survey*, Vol.29, No.2, 2010, p.146; Kirill Nourzhanov, “Changing Security Threat Perceptions in Central Asia,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.63, No.1, 2009, p.85。

^③ Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, 2010; Marina Ottaway, *Democracy Challenged: The Rise of Semi-authoritarianism*, Carnegie Endowment for International Peace, 2003; Kathleen Collins, “Economic and Security Regionalism among Patrimonial Authoritarian Regimes: The Case of Central Asia,” *Europe-Asia Studies*, Vol.61, No.2, 2009, pp.249-281.

对于土库曼斯坦和卡里莫夫时代的乌兹别克斯坦,哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦则更为开放。尤其是被称之为“中亚的瑞士”的吉尔吉斯斯坦,往往因积极配合实施欧盟、美国等西方行为体的规范议程而得到西方的更多赞誉。^①

显而易见,当欧盟试图在中亚地区推广西方自由民主模式时,很容易令中亚国家,尤其是各国统治精英感到威胁。出于政权生存的考虑,中亚国家并不乐意内化欧盟的规范议程。中亚国家独立以来的国家建设经验表明,必须寻找和延续契合自身国情的发展道路,而不能任由外部行为体塑造其国家发展方向。如吉尔吉斯斯坦构建民主体制的客观教训是,需要对欧盟等西方行为体的民主推进计划保持警惕。按照西方的标准,吉尔吉斯斯坦是中亚地区最为“民主”的国家,然而,吉尔吉斯斯坦又是中亚五国中最不稳定的国家。如吉先后于2005年3月和2010年4月两次发生“颜色革命”,并在第二次“颜色革命”之后的6月爆发了族群冲突(南部)。对其他中亚国家而言,吉尔吉斯斯坦发出的警示是,“民主”与稳定之间存在负相关关系,过度民主不仅带来混乱,甚至可能造成政权的不正常更迭,并直接威胁到各国统治者的政治生命。^② 鉴于此,中亚各国总统认为,2003-2005年格鲁吉亚、乌克兰与吉尔吉斯斯坦发生的事件(“颜色革命”),“很大程度上是西方国家对活动分子和反对派团体进行培训和提供资金支持的结果。他们据此加强了维持政权稳定的工作,主要方式在于限制西方在该地区推进民主的努力”。^③ 基于这种认识,中亚国家对西方在该地区的推进计划充满恐惧,无意对西方倡导的规范进行社会化。各国在“颜色革命”之后均加大了对西方非政府组织的监管和限制,包括西方资助的本地非政府组织。^④ 这也反映了欧盟在中亚地区的民主推进计划脱离实际,并未考虑中亚国家的政权生存现状,以及对西方民主规范议程产生的恐惧,最终导致欧盟难以收获中亚国家的规范共鸣,无法得到普遍支持。

在“新大博弈”这一规范竞争平台上,中亚国家对欧盟民主推进计划的拒斥与对俄罗斯治理模式的效仿是同步发生的。换言之,域外行为体倡导的治理模式及相关规范能产生多大程度的规范共鸣,终究取决于这些治理模式及相关规范满足中亚国家的

^① Christian Boehm, “Democracy as a Project: Perceptions of Democracy within the World of Projects in Former Soviet Kyrgyzstan,” *The Anthropology of East Europe Review*, Vol.17, No.1, 1999, pp.49-58; John Anderson, *Kyrgyzstan: Central Asia's Island of Democracy?* Harwood Academic Publishers, 1999.

^② Fiona Hill and Kevin Jones, “Fear of Democracy or Revolution: The Reaction to Andijon,” *The Washington Quarterly*, Vol.29, No.3, 2006, pp.132-133.

^③ Nicole J. Jackson, “The Role of External Factors in Advancing Non-Liberal Democratic Forms of Political Rule,” p.106.

^④ Thomas Carothers, “The Backlash against Democracy Promotion,” *Foreign Affairs*, Vol.85, No.2, 2006, pp.55-68.

功利性目标及契合本地文化的程度。在中亚国家精英看来,相较于西方的自由民主模式及倡导的“人权高于主权”“保护的责任”、支持公民社会的发展等规范,俄罗斯倡导的“主权民主”模式及其坚持的尊重国家主权、尊重中亚国家独特发展道路、不干预他国内政等规范,更能满足中亚国家精英巩固政权生存的政治心理和现实需要。换言之,西方倡导的自由民主模式在中亚地区存在严重的水土不服现象。^①有西方学者明确承认:“无论是在美国还是欧盟,实质上都不存在这种讨论,即如何才能确保它们所推广的实践和制度可以保障中亚地区的长期稳定,以及西方国家的民主模式是否真正契合该地区的环境……在欧盟,中亚国家历史的特定方面均被建构为该地区民主化的障碍”。^②换言之,西方的民主推进工作忽视了中亚国家的客观需要和现实环境,这也是中亚国家对西方民主推进计划心存疑虑的主要原因。然而,在西方的学术讨论中,不乏对俄罗斯或中国阻扰民主推进计划的指责,这也被视为是民主推进计划收效甚微的主因。这种指责产生了两方面后果:其一,这种错误归因推卸了欧盟与美国自身的责任,忽视了导致民主推进计划无法产生高度规范共鸣的真正原因;其二,重复“新大博弈”研究中饱受诟病的问题,即忽视了中亚国家在“新大博弈”中的能动性。基于这种逻辑,中亚国家拒绝西方自由民主治理模式的症结在于中俄的阻挠,这在一定程度上将中亚国家视为中俄的傀儡,由此忽视了中亚国家的能动性。探究自身民主推进努力无法产生广泛规范共鸣的真正原因,显然会削弱欧盟对自身作为“规范性力量”身份的信心。正因如此,欧盟在中亚地区推进民主面临第三重困境,即推进效果得不到规范对象国的广泛认同而陷入进退失据的境地。

事实上,中亚国家的参考对象主要是俄罗斯而非欧盟、美国等西方行为体。在政治学和国际关系的研究中,参考群体被视为政治精英创建的一个基于认知的社会范畴,这些社会范畴影响着决策者在决策过程中选择的参照对象。根据国家追求生存、发展与声誉这三个基本目标,可以将国家的参考群体界定为功利性、比较性与规范性参考群体。根据玛利亚·奥梅丽切娃(Mariya Y. Omelicheva)的研究,在中亚五国中,吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦和塔吉克斯坦的功利性、比较性与规范性参考对象国都是俄罗斯,而不是美国或欧盟。^③至于土库曼斯坦和乌兹别克斯坦,尽管更多地坚持相对独立的发展道路,但在国家建构过程中,同样在功利性、比较性与规范性三个层面受

^① Nicole J. Jackson, “The Role of External Factors in Advancing Non-Liberal Democratic Forms of Political Rule,” p.115.

^② Mariya Y. Omelicheva, “Competing Perspectives on Democracy and Democratization: Assessing Alternative Models of Democracy Promoted in Central Asian States,” p.88.

^③ 更详细的讨论,参见 Mariya Y. Omelicheva, *Counterterrorism Policies in Central Asia*, Routledge, 2011。

到俄罗斯的影响。事实上,在有关西方自由民主规范方面,中亚五国与俄罗斯持有类似的负面看法,倾向于认为受欧盟等西方国家支持的“颜色革命”更容易导致地区产生混乱、国家的民主建设需要以强大的国家和领导者作为基础和后盾、域外大国不能肆意干预中亚国家的主权,等等。^①除了这些原则层面的规范,中亚国家也在许多具体政策和实践领域借鉴了俄罗斯的理念或实践。如在反恐领域,中亚国家往往直接参考甚至挪用俄罗斯的反恐立法和反恐政策。在价值观领域,中亚国家同样模仿俄罗斯的相关实践。例如,哈萨克斯坦的劳工政策与俄罗斯具有高度相似性。为了应对国内经济形势明显下滑的新趋势、保障政权稳定,哈萨克斯坦于2014年6月和2016年分别通过了新的工会法和劳动法。前者限制工会组织罢工的权利,后者赋予工人以更多的自主权和灵活性。相关分析表明,哈萨克斯坦通过这两项新法令,是对俄罗斯政策实践的模仿。^②诸如此类的事例说明,俄罗斯的治理模式似乎得到了中亚国家的追随,而欧盟的规范议程的共鸣程度并不高。

总而言之,在“新大博弈”的规范竞争层面,俄罗斯的治理模式和规范得到了中亚国家的更多认同,因而产生了更高层次的规范共鸣。而欧盟却难以实现广泛的规范共鸣,这是因为欧盟所倡导的民主、自由、善治等价值观念不符合中亚国家维护政权生存的迫切需要,还存在水土不服的严重缺陷。相对于自身规范绩效不佳和面临激烈的替代性规范竞争,欧盟产生的规范共鸣有限才是欧盟在中亚地区推进民主的致命问题。在当前大国竞争重趋激烈和自身发展面临诸多困境的背景下,欧盟有效摆脱自身规范共鸣不足这一困境存在困难。不过,由于中亚国家奉行多元平衡外交政策,出于规避风险(避免包括俄罗斯在内的任何一个大国在中亚地区形成主导地位而威胁自身的政权生存)的考虑,^③中亚国家仍然会积极发展与欧盟的友好关系,尤其是推进双方在战略层面的合作。不仅如此,相对于美国的激进而言,欧盟在民主推进过程中的“犹疑”,使得中亚国家更乐意与之合作。就此而言,欧盟作为“犹疑的牧师”,“犹疑”既是劣势,也是“优势”,这意味着欧盟给中亚国家的政权生存造成的威胁比较低。

^① Mariya Y. Omelicheva, "Authoritarian Legitimation: Assessing Discourses of Legitimacy in Kazakhstan and Uzbekistan," *Central Asian Survey*, Vol.35, No.4, 2016, pp.481-500.

^② Charles E. Ziegler, "Great Powers, Civil Society and Authoritarian Diffusion in Central Asia," *Central Asian Survey*, Vol.35, No.4, 2016, pp.559-561.

^③ Scott Radnitz, "Between Russia and a Hard Place: Great Power Grievances and Central Asian Ambivalence," *Europe-Asia Studies*, Vol.70, No.10, 2018, pp.1597-1611.

七 结论与讨论

作为“规范性力量”的欧盟,试图在中亚地区推进民主和扩散西方自由、人权等价值观。2019年6月,欧盟新出台的中亚战略延续了这一思路。那么欧盟在中亚地区推进规范议程的效果究竟如何?本文构建了一个涵盖欧盟“自我”和中亚地区“他者”的分析框架进行了评估。对于欧盟“自我”,本文着重考察了其规范绩效状况;对于中亚地区的“他者”,则着重分析了俄罗斯对欧盟提出的规范竞争,以及中亚国家对欧盟规范议程产生的规范共鸣状况。就欧盟在中亚地区推进西方式民主产生的规范绩效、规范竞争与规范共鸣而言,它的表现均不尽人意,且很难在短时间内扭转这种局面。这也是欧盟在中亚地区推进西方自由民主治理模式面临的三个持久困境。从规范绩效、规范竞争与规范共鸣这三个维度对欧盟在中亚地区的民主推进成效进行衡量,构建了内在评估框架,而不是将规范扩散的成败归咎于欧盟的硬实力。这一分析框架适用于对欧盟在其他地区的规范表现进行分析。最后,仍需强调的是,尽管欧盟在中亚地区推进民主的成效不彰,但其规范影响力不容忽视。事实上,通过关注政治性和敏感性比较低的议题,并向中亚国家提供非传统安全类(如经济、民生、教育和环境等)公共物品,欧盟在中亚地区已经树立了积极的形象,并且收获了一定的规范影响力。^①

就欧盟在中亚地区推进民主计划的前景而言,欧盟仍将致力于维护其作为“规范性力量”的身份,但会依据形势的变化决定其投入。此处形势变化,主要是指中亚各国政局变化的态势,尤其是各国权力交接的前景。截至目前,中亚国家已经大致形成了三种权力交接方式:“街头革命”(吉尔吉斯斯坦在2005年和2010年发生过两次)、领导人突然逝世后政权精英之间的博弈与妥协(土库曼斯坦前总统尼亚佐夫和乌兹别克斯坦前总统卡里莫夫分别于2006年和2016年突然逝世后,采取的是这种模式)、前任领导人精心选择后继者并为其巩固权力做出适当安排(2019年哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫先是辞职,后又通过提前布局的方式把政权交接到托卡耶夫之手,属于这种模式)。^② 三种权力交接方式在国内和地区层面产生的影响存在差别,给欧盟等西方行为体推进民主带来的机遇和风险也有所不同。在未来一段时间,欧盟很有可能结合不同权力交接方式带来的机遇与风险,以及过去的经验教训采取相应的行动。鉴

^① Kristina Bekenova and Neil Collins, “Knowing Me, Knowing You: Media Portrayal of the EU in Kazakhstan,” *Europe-Asia Studies*, Vol.71, No.7, 2019, pp.1183-1204.

^② 塔吉克斯坦独立之初,曾因权力交接问题发生过内战。不过,鉴于当时正值国际和地区格局迅速演变,形势混乱且特殊,这里不将内战视为第四种中亚国家的权力交接模式。

于中亚国家对“颜色革命”的恐惧和俄罗斯等其他行为体采取的规范竞争,加之欧盟在中亚地区不具备地缘政治和规范影响力优势,欧盟似乎改变了在中亚地区移植西方治理模式的做法。它不再寄希望于在中亚地区激进地扩散“颜色革命”,而是着眼于中亚国家的长远发展态势,转而尝试以一种潜移默化的方式引导各国通过渐进改革走上西方发展道路。

欧盟于2019年6月和美国在2020年出台的新中亚战略,反映了它们采取渐进式民主推进的趋势。在各自的新战略中,欧盟和美国虽然都强调了扩散西方规范和价值观,但更为看重的是如何提高中亚国家应对各种风险和挑戰的“韧性”。^① 中亚国家在权力交接过程可能出现的动荡和混乱,是一种不容忽视和低估的风险。与此同时,刚完成权力交接的乌哈两国启动或延续的渐进式改革,使欧盟和美国看到了继续推进民主议程的机遇。乌兹别克斯坦新总统米尔济约耶夫上台以来,启动了一系列具有开放性和自由化特征的内政外交改革,而托卡耶夫就任哈总统后,则延续了纳扎尔巴耶夫总统时期的整体改革路线。两国的改革议程,被欧盟和美国视为影响中亚国家发展方向、引导各国走向民主道路的机遇。由此可以判断,欧盟倡导的西方自由民主模式在中亚地区的规范共鸣程度虽然不高,但推进民主计划可能面临新的机遇,当然风险并存。或许可以预料,欧盟在中亚地区仍将扮演“犹疑的牧师”角色:推进民主的目标十分明确,但实施手段仍会更加审慎温和。

(作者简介:曾向红,兰州大学中亚研究所、兰州大学政治与国际关系学院教授;
责任编辑:宋晓敏)

^① 欧美新中亚战略之所以在观点和术语使用上有明显的趋同现象,是因为欧美双方在出台各自的新战略过程中做了密切沟通。参见“Remarks about *United States Strategy for Central Asia: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity*,” Heritage Foundation, February 5, 2020, <https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/>, last accessed on 22 February 2020。