

焦點評析

歐盟對中東地區民主化浪潮之回應

EU's Response to Democratic Movements in Middle East

楊三億 *San-Yi Yang*

東海大學政治系副教授

*Associate Professor of Department of Political Science
Tunghai University*

一、歐盟外交與睦鄰政策

歐盟是一個跨國且高度整合的國際組織，組織越趨高度整合，其所伴隨的效應也就益發明顯，亦即：歐盟越來越能夠定位歐盟自己的利益、偏好與政策目標所在。因此從歐洲地緣角度觀察，以歐盟為核心之歐洲整合呈現多重同心圓態勢，順此同心圓向外對整合態度的親疏遠近可視為多重整合圈（請見參下表一）。從同心圓的概念來看，第一至第五圈是歐盟較能發揮影響力的區域，這些都是歐盟會員國或可能加入的潛在會員國，因此在這些區域推廣歐盟價值具正當性；歐盟對潛在會員國的影響力尤超過其他國家，從過去擴張經驗顯示歐盟對候選國之影響非常明顯，歐盟設定的入盟標準對候選國有拘束力，入盟標準同時還被候選國援引為國內政策改革的重要支撐、並強化政府統治重要基礎，所以儘管推動改革時頻遭反對（如國內大規模罷工、示威、在野政黨杯葛反對議案等），然候選國終能順利達成目標加入歐盟。第六與第七圈的同心圓離歐盟較遠，甚且俄國的地緣政治實力還可能演變成歐洲發展的另一個核心，本文所關心之中東

地區國家大抵上皆著落在歐盟的睦鄰政策圈。

表一 歐洲同心圓分布圖

由內至外	圓之意涵	相關國家
第一圈	核心圈 (EU Core)	歐體創始會員國與較支持歐盟統合國家
第二圈	歐盟選擇性退出圈 (opt-out EU members states)	英國、丹麥、愛爾蘭等國
第三圈	歐盟新會員國圈 (EU new member states)	2004 年及 2007 年新加入之 12 個會員國
第四圈	歐洲經濟區歐盟以外國家圈 (European Economic Area non EU members)	冰島、挪威與瑞士
第五圈	正談判或有可能加入歐盟圈 (prospective EU candidates)	克羅埃西亞、馬其頓、土耳其等國
第六圈	歐洲睦鄰政策圈 (ENP neighbourhood)	共 16 國
第七圈	特殊地位圈 (special status)	俄國

資料來源：Fabrizio Tassinari, "Security and Integration in the EU Neighbourhood: The Case for Realism," CEPS Working Document No. 226 (July 2005), p.3 以及作者觀察綜合整理。

歐盟睦鄰政策 (European Neighbourhood Policy, ENP) 主要任務是處理歐盟與周邊國家之互動，由歐盟執委會對外關係與歐盟睦鄰政策委員主導 (EU Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy)，ENP 並不是歐盟對周邊地區僅有的外交政策工具，歐盟現存的對鄰近國家交往政策仍有「夥伴與合作協定」(Partnership and Cooperation Agreement, PCA) 和「歐盟地中海夥伴」(Euro-Mediterranean Partnership, 又稱 Barcelona Process) 等各項政策工具，這些政策也處理歐盟對周邊國家事務，而 ENP 則冀望協調歐盟及其會員國能一致行動、更有效率的調和歐盟對鄰近地區各項政策。ENP 主要政策目標在於配合歐盟外交政策，要能更凝聚與更有效率的於全球各地行動，同時要使歐盟與各鄰近區域間之發展能更為聚合。歐盟認為「為避免可能出現的會員國與非會員國間身分斷

裂，歐盟須對周邊國家提供更為積極的援助，而其主要的手段則是透過軟性權力（soft power）的方式達成，提供歐盟東方及南方夥伴國參與歐盟內部市場、參與歐盟計畫、雙方各種合作事項以達成上述目標。」¹

ENP 的行動計畫目標著重在以下幾個面向：

一、促進對共享價值的承諾。歐盟基本價值乃是對人性尊嚴、自由、民主、平等、法治之治與人權的尊重，而其共享價值則表現在社會的多元與容忍、正義、團結和和非歧視原則之上，所以 ENP 期望可以與鄰近地區共享這些價值，方式則是透過多邊與雙邊條約之簽定達成；

二、促進歐盟與夥伴國間之政治對話。此政策目標寄望於透過雙邊與多邊對話以了解歐盟與夥伴國彼此立場，對話內容涵蓋外交與安全事務、區域與國際議題、衝突避免與危機管理、對共同安全之威脅（如恐怖主義、大規模毀滅性武器與非法武器出口等）；

三、透過經濟與社會政策協助夥伴國發展。歐盟的經濟與社會政策對周邊國家有相當大的影響，對周邊國家與民眾也具有相當大的吸引力，夥伴國可透過參與歐盟內部政策以獲得實質性誘因，歐盟提供跨地區或跨年度的各項大型計畫藉以推動歐盟和上述地區的合作關係；

四、貿易與開放歐盟市場。此舉是最直接且有效的政策工具，開放歐盟市場給予夥伴國將可促進雙方貿易交流，同時有助於夥伴國的各項產品，如農產品與工業產品順利進入歐盟市場；

五、司法與內政事務合作。透過這些項目的合作可以有效打擊經濟發展的負面因素，減低雙方合作之摩擦，例如加強夥伴國邊境管制工作、查緝跨國犯罪與走私偷渡、會員國與夥伴國的人員與物品交流等。²

¹ Benita Ferrero-Waldner, "The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument," *European Foreign Affairs Review* No.11 (2006), pp.139-142.

² European Neighbourhood Policy Strategic Paper COM 373 final, May 12, 2004, pp.12-16.

表二 歐盟睦鄰政策內涵

政策目標	為避免會員國與非會員國間身分斷裂，歐盟對周邊國家提供之積極援助				
行動計畫	促進價值 共享	提升政治 對話	開放歐盟 市場	經社政策 合作	司法內政 合作
政策合作	能源	交通運輸	環境	資訊	研究與技術創新
交流方式	人員交流		計畫提供		機構交流
財政支持	TACIS, ³ MEDA, ⁴ EIDHR ⁵ 以及歐洲投資銀行 (European Investment Bank) 等之協助				
ENP 架構下的夥伴國	<u>阿爾及利亞</u> 、 <u>亞美尼亞</u> 、 <u>阿賽拜疆</u> 、 <u>白俄羅斯</u> 、 <u>埃及</u> 、 <u>喬治亞</u> 、 <u>以色列</u> 、 <u>約旦</u> 、 <u>黎巴嫩</u> 、 <u>利比亞</u> 、 <u>摩爾多瓦</u> 、 <u>摩洛哥</u> 、 <u>巴勒斯坦</u> 、 <u>敘利亞</u> 、 <u>突尼西亞</u> 、 <u>烏克蘭</u> (共 16 國)				

資料來源：作者根據歐盟執委會公佈之 European Neighbourhood Policy Strategic Paper, COM (2004) 373 final, 12 May 2004 整理而成。橫線為本文作者所加，為此波睦鄰政策實踐下的中東北非民主化浪潮國家。

二、歐盟對中東地區民主化浪潮之回應

中東地區民主化浪潮發生又急又快，2010 年 12 月突尼西亞一名攤販因被警察取締後憤而自焚，街頭開始出現抗議活動，在大規模群眾示威壓力下，總統班阿里 (Zine El Abidine Ben Ali) 嘗試用不會尋求連任、解散政府和半年內舉行公民投票方式來緩和民眾不滿，不過此舉顯然無法消弭群眾怒潮，班阿里政權於是被推翻，這股民主化浪潮迅速的擴散至阿爾及利亞 (2010 年 12 月 28 日)、利比亞 (2011 年 1 月 13 日)、黎巴嫩 (2011 年 1 月 12 日)、約旦 (2011 年 1 月 14 日)、茅利塔尼亞 (2011 年 1 月 17

³ TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) 為歐盟於 1991 年推出之政策性援助工具，協助當時 12 個東歐與中亞國家 (烏克蘭亦包含在內) 的制度改革。

⁴ MEDA (Financial Instrument of the Euro-Mediterranean Partnership) 乃為執行歐盟地中海夥伴之財政計畫，TACIS 與 MEDA 於 2007 年 1 月 1 日被 ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) 所取代。

⁵ European Instrument for Democracy and Human Rights, http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm (accessed November 21, 2007)

日)、蘇丹(2011年1月17日)、阿曼(2011年1月17日)、葉門(2011年1月18日)、沙烏地阿拉伯(2011年1月21日)、埃及(2011年1月25日)、敘利亞(2011年1月26日)、摩洛哥(2011年1月30日)、吉布地(2011年2月1日)、巴林(2011年2月4日)、伊拉克(2011年2月10日)、索馬利亞(2011年2月13日)、科威特(2011年2月18日)等國。⁶從歐盟睦鄰政策面向來看,此波民主化浪潮是觀察政策實踐的重要時刻,多數歐盟會員國外交部長對中東地區民主化的現象均認為歐盟此時應該加強援助力道,讓中東各國政治改革、人權保障和國家治理能盡速上軌道,歐盟外交事務高級代表 Catherine Ashton 更是埃及前總統穆巴拉克下台後首位到訪的西方高級官員。⁷

就歐盟外交政策目標來看,歐盟對於埃及、突尼西亞、黎巴嫩、巴林、約旦、葉門、敘利亞、利比亞等國的民主化抱持人道主義立場, Catherine Ashton 對利比亞的群眾示威、政府軍鎮壓行動的態度是這樣的:

“I reiterate the EU’s call on the Syrian authorities to uphold the right to peaceful assembly and to abide by international standards calling for the use of non violent means by law enforcement officials. I call for the immediate release of all persons arrested during the demonstrations. The leadership in Syria must meet the legitimate grievances and aspirations of the people calling for political and socio-economic reforms, the end of the state of emergency and the release of all political prisoners and human rights defenders.”⁸

⁶ “2010-2011 Middle East and North Africa protests,”

http://en.wikipedia.org/wiki/2010%E2%80%932011_Middle_East_and_North_Africa_protests (accessed March 29, 2011)

⁷ “Europe Rethinks Policy on Southern Mediterranean Rim,”

<http://www.eubusiness.com/news-eu/diplomacy-mideast.800/> (accessed March 26, 2011)

⁸ 橫線為本文作者所加,請參閱: Statement by the High Representative, Catherine Ashton, on the continued violent crack-down of the demonstrations in Syria, Brussels, 24 March 2011 A 124/11.

歐盟對干預中東地區民主化軍事行動的角色主要在於協調會員國的立場，例如在利比亞議題上，英國與法國利主對利比亞動武，而德國則主張實施石油禁運但反對動武空襲，因此歐盟需要讓會員國能夠盡量採取一致的作為。⁹ 此外歐盟對於空襲以外的制裁手段更為重視，例如確保石油與天然氣出口的收入不會成為格達費的軍事支出、確保利比亞平民安全不受政府軍侵犯為關注焦點。¹⁰ 最後則是歐盟對人道干預的立場較為明確，歐盟認為可以在聯合國安理會 1973 號決議和其他國際組織授權範圍進行軍事行動。¹¹ 這些外交政策主軸可從歐盟主席 Herman Van Rompuy 說法得到呼應：

“.....The actions undertaken by a coalition of European, Arab and North American countries, implementing the UN resolution, had contributed to protecting the civilian population of Libya. The military operations should cease as soon as the civilian population is safe.”¹²

三、歐盟睦鄰與外交政策實踐評估

從實踐經驗來看，歐盟對中東民主化進程主要回應有以下幾點：

(一) 人道主義、正當性與理性選擇多重考量

對人道主義之堅持是歐盟外交政策核心所在，因此政治民主和人權保障是歐盟核心價值，歐盟外交政策目標與行動皆應遵守此一價值，從歷來的實踐經驗來看，如歐盟對烏克蘭橙色革命之亦復如此，歐盟透過積極參

⁹ “Europe Strives to Bridge Divisions Over Libya,”

<http://www.eubusiness.com/news-eu/libya-conflict-nato.99m/> (accessed March 25, 2011)

¹⁰ “Developments in Libya: an Overview of the EU’s Response,”

<http://consilium.europa.eu/showFocus.aspx?id=1&focusid=568&lang=en> (accessed March 25, 2011)

¹¹ “EU ‘Ready’ to Use Military for Libya Humanitarian Aid,”

<http://www.eubusiness.com/news-eu/libya-conflict-aid.96w/> (accessed March 26, 2011)

¹² 橫線為本文作者所加，請參閱：“Developments in Libya: an Overview of the EU’s Response,” *op. cit.*

與烏克蘭進行公平選舉、維持司法審判獨立和擴大人民參政權利等使烏克蘭得以順利重新舉行總統大選，公民權利保障得以獲得鞏固；另外國際正當性之堅持亦為歐盟對外軍事行動重要原則，獲得國際或區域組織充分授權乃是人道干預之重要憑藉。

堅持人道主義與國際正當性原則的挑戰在於歐盟會員國立場一致與國際組織之內涵，達成會員國一致立場之困難度在於主要會員國常因各自國家利益、地緣戰略與國內關注程度而有所差異，從而使歐盟在形成一致的外交立場上有所挑戰，南歐地區（尤其是義大利）對中東北非地區可能的難民潮侵襲尤其關注，德國對於英法兩國決心採取以武力解決利比亞的內政問題也不表贊同；此外，國際組織（如聯合國）之授權常受限於權力平衡之考量，五大常任理事國權力格局經常影響安理會決議內容，而區域組織（中東或非洲地區）能否形成一致性的共識亦為重要焦點。

（二）誘因與制裁交互運用之外交政策工具

歐盟外交政策工具使用以誘因提供為主，這些誘因可分為政治性、經濟性與社會性誘因諸類別，短期來看，誘因提供可以創造目標國後果性邏輯的產生，促使目標國快速修正外部行為，長期來看，誘因提供可以誘發目標國社會學習的可能，產生深度修正目標國價值規範的相稱性邏輯。誘因的取消或懲罰也具有相同效果，如果要確保誘因提供具有效力，可信度的維持具關鍵地位，歐盟必須具有言行一致的標準才能使誘因效力長期維持，同時也要使誘因的提供盡量避免政治性干擾。

不過誘因效力也有其困難所在，當目標國認為政治衝突已經危及到執政者的存亡地位時，外部誘因效力將失去其影響力，目標國的政治精英將選擇放其外部誘因，改採孤立的國際交往。不過此時外部誘因仍有其殘餘的影響力：外部誘因可以作為鼓勵、支持目標國反對者的反對運動、提供反對人士政治、軍事或經濟援助，美英法三國元首公開聲明要求利比亞總

統格達費下台的聲明對利比亞反對派有極大鼓舞作用，同時對反對派提供軍事武器協助也具有強化推翻格達費下台的動能。¹³ 此外觀察歐盟對此波中東地區民主化浪潮回應也可以發現，歐盟的誘因使用基本上對當權者的影響較小，歐盟可以選擇制裁（如凍結領導人海外資產方式削弱政府鎮壓反對人士力量）手段作為政策實踐主軸，但除此之外，我們還應該繼續觀察政權轉移後的政策調整，如何從朝向民主鞏固的方向強化歐盟與這些國家的交流。

（三）透過積極談判與協商解決政治衝突

歐盟穿梭外交模式已成為目前歐盟處理外交事務的常態，承平時期的政治對話可區分為專家層級、資深官員層級與領袖層級對話，政治對話舉辦次數則依目標國的政治民主化程度與社會化目標予以調整，政治對話層級提高或次數增加通常被視為雙方關係增溫的表現；政治危機發生之際歐盟各高級官員（歐盟主席、輪值主席國、外交事務高級代表、歐洲議會，英法德三國外交部長等）穿梭東歐、中亞、中東等地已成為解決衝突基本模式，主要目的則亦尋求交戰雙方停火、確保人權獲得保障、遵守國際規範為目標。

不過積極談判、協商的外交途徑也有其限制。目標國決心採取軍事回應國內/國際政治衝突、拒絕和平解決爭端的手段可能使歐盟的談判作為難以獲得進展，然歐盟與其他主要強權（美國）之合作將可回應上述僵局，尤其美國挾其優勢之軍事武力具有威嚇作用，對目標國的外交行動自然有所拘束。

¹³ “Britain, France Tell Gadhafi Supporters to Abandon Libyan Leader,”
<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14944686,00.html> (accessed March 29, 2011)