

學術論文

外部誘因與民主轉型：以歐盟對摩爾多瓦誘因政策實踐為例

External Incentives and Democratic Transition: EU's Policy toward Moldova

楊三億 *San-Yi Yang*

中興大學國際政治研究所助理教授

*Assistant Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

摘要 / Abstract

本文主要集中在民主轉型之討論，並將焦點集中在外部誘因如何影響民主轉型，在分析架構上將外部誘因視為影響特定國家民主轉型表現的重要因素。首先，本文選擇以外部誘因做為影響力分析架構，外部誘因可提供具體有效的誘因承諾，據此推動行為國與目標國交流、緩解政治衝突、促進目標國制度修正。其次，從本文案例檢視出發，冷戰結束後的摩爾多瓦面臨國內政治紛亂、領土爭端與國家發展路線之爭三大困境，而歐盟提供的外部誘因對此三大發展困境產生具體影響，在國內政治發展問題上，歐盟價值推廣促使摩爾多瓦進行朝野對話、緩解政治衝突、修正選舉制度與廢除死刑；在領土爭端解決面向上，透過 5+2 多邊機制與邊界管制協定達成區域穩定、降低軍事衝突可能；在國家發展路線選擇上，與歐盟發展更緊密的關係乃是摩爾多瓦基本共識。不過本文也指出歐盟誘因政策之

侷限性，俄國在後冷戰時期軍事力量與經濟誘因力量雖不如冷戰時期，然其干預過程中仍有其效應存在，尤以 Transnistria 駐軍、外債與天然氣供應等為主要變數。

Moldova occupies the very focal point of Central and Eastern Europe Countries' democratization after the end of Cold War. Since some of the non-EU countries in this region are still lingering between “return to Europe” or “sovereignty” approach, Moldova evinces a tendency of adherence to European Union. Democracy promotion strategy is also one of the most important EU's foreign policy goals after its eastward enlargement. Significant efforts are under way to evaluate more the results of one specific version of democracy promotion, namely the effects of external incentives in EU's neighbor area. Political elites of EU select incentives as a dominant strategy when they seek to induce/compel political measures within another regime. Inevitability is the huge imbalance in the overall incentive structure and structurally dependence between EU member states and the individual candidate country. The author argues that, incentives will likely to create impetus as the target countries have more willingness to initiate bilateral interflow and institutional reform. Moreover, with the help of learning process explanation, we may find that regional demonstration effect is another topic worth of paying more attention.

關鍵字：民主轉型、外部誘因、歐洲聯盟、摩爾多瓦

Keywords : Democratic Transition, External Incentives, European Union, Moldova

壹、前言

國內外有眾多文獻探討政治發展與民主轉型理論，分析國家民主發展進程，這些觀點大抵上從全球化角度、政黨體系變遷、政治轉型過程中的經濟與社會要素、文化本質等面向，分析民主轉型的可能性。不過本文從另一個角度出發，從另一個較為不同的面向分析國家民主轉型過程，也就是從國家外部誘因角度分析如何推動透過誘因提供來促進特定國家或地區民主轉型過程。

本文不僅是單純理論探討，本文還希望能針對後冷戰時期中東歐地區進行實際政治觀察，將分析架構妥切運用在區域研究之上，本文聚焦在歐盟和俄羅斯中間地帶的摩爾多瓦共和國（**Republic of Moldova**，以下簡稱摩爾多瓦），以該國作為分析對象。摩爾多瓦具重要研究意涵，尤以歐盟完成第五次擴大，將邊界向東推移，並與白俄羅斯、烏克蘭、摩爾多瓦等地交界，擴大後的歐盟與摩爾多瓦交流更形緊密、也因此產生更多議題討論；另外，烏克蘭歷經橙色革命後，歐盟、俄國與美國對該東歐區域發展益形重視，該區域可謂各強權互動之中間地帶，歐盟與俄國對此區域關注度尤高，白俄羅斯仍歸類在獨裁統治政權類型之列，烏克蘭橙色革命後雖浮現親歐路線，然 2010 年的總統大選亞努柯維齊（**Viktor Yanukovych**）的上台卻又重新調整政策走向，烏克蘭路線轉變與俄羅斯再起的發展對東歐地區、歐洲局勢乃至全球政治皆有一定程度影響。由此觀點來看，摩爾多瓦發展同樣令人矚目，摩爾多瓦政策選擇對東歐地區局勢影響也大，摩爾多瓦將會成為歐洲向外推動民主價值的跟隨者、還是回到俄國懷抱的扈從者，需要更多心力關注。從上述討論出發，本文期望透過外部因素之探討蠡測未來摩爾多瓦民主政治走向，並以此作為未來建立誘因政策對受援國影響力分析模式基礎。

貳、外部誘因對民主轉型論之補強

討論民主化之起緣、變因掌控與效果評估是一項極為龐大工程，關於國家如何由威權邁向民主、民主轉型如何推動等研究議題，學界對此有相當多元看法，波特（David Potter）民主化的歷程（Democratization）與杭亭頓（Samuel Huntington）的第三波民主化討論最為人所知悉。波特採用了現代化理論、轉型理論、結構理論等三大途徑研究民主轉型歷程，並提出經濟因素、社會差異、國家與政治制度、市民社會、政治與文化觀念、跨國與國際介入等因素做為解釋民主化的變因。¹ 杭亭頓則從實証分析角度出發，針對數十個國家的民主轉型進程發展出第三波民主化理論。² 第三波民主化理論功效在於詳盡描述過去近兩百年民主發展，為全球政治民主化過程展現重要刻劃，不過對於若干地區民主發展來說，民主轉型成果並不穩固，政權抵抗民主化潮流、轉往威權政體或獨裁統治的例子所在多有，因此我們需要更為深入討論影響民主化的各相關因素。

就歐洲地區的民主轉型過程來說，第三波民主轉型雖然有其解釋力，但觀察民主化過程似乎採取他種分析方式更具效力，因為歐洲地區自二次大戰結束後不斷進行的廣化與深化整合，對歐洲各國政治制度、經濟結構與社會發展產生重大影響，過去數十年來學術界對此投注大量心力討論、紛從歐洲發展的角度來看歐洲地區的民主化進程。中東歐地區發展過去較少受到主流學界矚目，主因乃受限冷戰時期兩極對立體系影響與歐盟較遲擴張到這個區域所致，不過當歐盟於 2004 年和 2007 年完成向東擴張的重要目標後，周邊尚未加入歐盟、且與俄羅斯相鄰的幾個重要中間地帶國家自然成為關注焦點。從這個角度來看，外部因素對該區域內國家發展具有重大關鍵地位，對民主轉型過程政治發展、制度安排或政策選擇也就

¹ David Potter et al., *Democratization* (Cambridge: Cambridge Polity Press, 1997).

² Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Oklahoma: University of Oklahoma, 1991).

會產生重大影響。

外部因素對民主化影響的理論性基礎可見於波特與杭亭頓的理論之中，波特認為外部作用如可以對民主化發展提供重要助益，如 1980 年代亞洲民主發展，亞洲國家因為依賴外部機構貸款、援助與貿易而使得威權政體逐漸轉型。波特也引用杭亭頓關於民主化浪潮的概念，將「第一波民主化」(First Long Wave, 1928-1926)、「第一次回潮」(First Reverse Wave, 1922-1942)、「第二波民主化」(Second Short Wave, 1943-1962)、「第二次回潮」(Second Reverse Wave, 1985-1975)、「第三波民主化」(Third Wave, 1974-) 等要素納入分析架構中，做為分析民主化全球浪潮的發展；波特也特別注意到東歐地區民主化過程，東歐地區 1975 年全數皆為威權政體，然到了 1995 年，多數國家則蛻變為部份民主 (Partial Democracy) 政體或自由民主 (Liberal Democracy) 政體。³ 杭亭頓對於外部因素的看法則表現在兩個層次上，其一是外部因素，杭亭頓認為梵蒂岡、歐盟、歐安組織 (Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)、美國扮演重要角色，推動該區民主化發展。⁴ 第二則是示範效應 (demonstration effects)，杭亭頓特別關注第三波民主化的示範效應，認為示範效應較前兩波民主轉型浪潮來的重要，因為示範效應對地理、文化圈鄰近的國家特別有影響力，並認為造成此種現象的主要原因起源於資訊科技的協助。⁵ 不過波特和杭亭頓雖然都重視外部因素對民主化的影響，但對於外部因素如何影響國家民主化、影響效果如何衡量著墨較少，本文從上述理論出發，補強外部因素對民主轉型的影響力分析。

本文交互參酌羅斯托 (Dankwart Rustow) 與索倫森 (Georg Sorensen) 對民主轉型之看法，將民主轉型過程區分為準備階段、決定階段與鞏固階

³ Potter, *op. cit.*, pp.8-9.

⁴ Huntington, *op. cit.*, pp.100-105.

⁵ *Ibid.*, pp.100-105.

段 (consolidated phase) 等幾個階段。⁶ 民主轉型準備階段的背景條件為國家處於基本的統一狀態，缺乏此等統一條件將使得國家內部各黨派對發展目標缺乏共識，此階段政治發展主要特色是出現一些較低政治的自由化現象，例如爭取更為公平公正的選舉、爭取更多媒體自由與資訊管道的通暢，這在東歐國家的民主轉型過程中首先得力於外部控制力量（蘇聯）的衰弱，而初期自由化的結果則是帶來一段長期的政治鬥爭，自由化（liberalization）與包容性（inclusiveness）是這一個階段的主要關鍵，如果威權政體採取相對容忍的態度，則反對力量將可以較為有效的聚合並避免武力衝突的現象發生。⁷ 避免武力衝突發生之重要性在於排除武力鎮壓或暴力推翻政權之手段，減少未來可能再度發生之武力衝突，同時透過制度方式解決政治權力分配衝突，有助於政治秩序穩定。從東歐與巴爾幹半島地區轉型過程來看，包含烏克蘭、摩爾多瓦、塞爾維亞、科索沃等多數國家存在領土爭議或國家認同競爭議題，缺乏國家統一基本狀態這個背景條件，對民主轉型過程來說，其意義頗似缺乏根基的建築，因為衝突各方對國家統一目標未能達成共識，連帶影響對現行政治制度信心、繼而難以推動民主轉型過程。決定階段則可能是高層政治場域合適行為者的出現（採取合適的行動步驟推動民主）或更有組織的反對領袖菁英成形（以挑戰舊勢力為目的），其特色就是轉型過程菁英爭取權力過程，而上層（中央層級政治安排）或下層（街頭群眾運動）的權力競逐將會影響該國民主轉型是否能朝向正面發展。從上述觀點出發，民主轉型由準備階段向決定階段前進的主要障礙在於民主體制尚嫌脆弱，各對立團體對於如何推動民主轉型的共識尚未建立，劇烈的社經問題又經常導致大規模群眾動員，以致於社會極端不穩定，如果要向前繼續達成深化的民主鞏固階段，就需要

⁶ Dankwart Rustow, "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics*, Vol.2, No.3 (1970), pp.337-363; Georg Sorensen, *Democracy and Democratization* (Singapore: Westview Press, 2008), pp.46-53.

⁷ Sorensen, *op. cit.*, pp.49.

在準備階段時發展出「主要的政治行為者均認為除了民主過程外，別無其他獲得權力的方法。」⁸

本文認為，外部誘因對民主轉型準備階段之發展相當重要。本文指出外部誘因對民主轉型之影響主要集中在準備階段對政治衝突解決、制度修正與區域穩定效果上。如前所述，背景條件之具備是民主化初期的重要關鍵，反對勢力凝聚並在推動民主化運動過程中，採取合乎民主規範的政治活動屬於準備階段的重要特徵，民主發展雖然也可能透過反對運動採取激烈革命或毫無節制的武力衝突而奪取政權，不過如果革命結束後缺乏穩定的政治與社會秩序，則政治發展通常進入一段暴力相向、內戰衝突的循環之中，若干中東地區的民主倒退潮流即屬此類。民主轉型過程威權政體若能於轉型初期採取較為克制的態度來面對其他政治團體，武力衝突的可能性將大為降低，各競爭團體也才可能在體制內進行制度性的統治權競爭。而轉型期間若能採取溫和漸進式的改革道路，外部誘因提供的國家（以下簡稱為行為國）向威權國家（以下簡稱為目標國）提供誘因、強化目標國向民主轉型方向前進之影響力發揮模式，可從以下幾個面向進行了解：

首先，外部誘因可緩解政治衝突。民主轉型初期目標國政治鬥爭尤為激烈，且鬥爭經常轉化為大規模的示威抗議或惡化成為街頭巷戰，這主要是由於多數威權統治時期反對派經常被視為叛亂團體，目標國政府與反對派互不信任，在信心不足的條件下反對派僅能透過地下活動或武裝等方式推翻政權。共黨統治時期的波蘭團結工聯（Solidarność）組織即為一例，團結工聯被當時的共黨政府視為叛亂組織，華勒沙（Lech Wałęsa）並因為組織大規模的示威與罷工而被視為叛亂份子、繼而被捕下獄。⁹

反對團體信心度不足的問題在轉型期間尤為關鍵，設若威權政體願意

⁸ Juan Linz, "Transitions to Democracy," *The Washington Quarterly*, Vol.13, No.3 (1990), pp.143-164.

⁹ Krzysztof Wójtowicz, "Proposed Changes in the Polish Constitution of 1997 ahead of Poland's Accession to the European Union," in Władysław Czapliński ed., *Poland's Way to the European Union* (Warsaw: Scholar Publishing House, 2002).

採取協商方式解決政治衝突，通常此等提議可能被視為「一網打盡」反對派的陰謀論，為解決此種困境，一個具公信力的外部因素介入具有重要意涵。一個具中立、可信與吸引力的外部行為者將有助於目標國朝野團體進行對話、和解，從而化解嚴峻的政治衝突；不過外部介入也有其代價，行為國與目標國雙方各自需要承擔民意反對壓力或內部派系鬥爭風險，因此初期接觸多半採行秘密管道方式暗中進行，¹⁰ 初期進行的方式也多為「會議外交」(Seminar Diplomacy) 方式進行，藉以避免和解提議過早曝光而胎死腹中的結果。¹¹

其次，外部誘因可協助目標國制度修正。當目標國各政治團體願意進行和解、商討政治權力安排方式時，外部誘因可促進目標國修正制度方式來解決權力安排。民主轉型是一個龐大的改革過程，制度改革、機構調整、法令廢止或更新、政治文化調整、經濟體制改革配套等，這些改革過程將對既得利益者造成利益損害並從而提高改革的代價，假使缺乏外部提供報酬藉以消弭可能的昂貴改革代價，民主轉型改革幅度可能受到局限、甚或停滯，若干第三波新興民主國家面臨的民主倒退現象就在於國內權力重新分配過程缺乏外部力量導引所造成之政治局勢動盪。¹² 因此，透過外部誘因較長時期的支持，除可減緩因制度建立所需代價，另外則是透過路徑依賴 (path dependency) 與報酬遞增過程 (increasing returns process) 藉此強化制度存續之可能性，避免制度崩潰；如果外部誘因和集體行動的期望方向相同，則其影響力發揮的效應將更為巨大，這因為外部誘因將會伴隨著回饋 (feedback) 力量繼續推動制度改革過程，使得民主轉型過程

¹⁰ Adam Fagan, *Environment and Democracy in the Czech Republic: The Environmental Movement in the Transition Process* (Cheltenham: Edward Elgar, 2004).

¹¹ Peter Hass, *Knowledge, Power, and International Policy Coordination* (South California: University of South Carolina Press, 1997).

¹² Jeffrey Checkel, "Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe," *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No.1 (1999), pp.83-114.

力量更為龐大。¹³

藉由外部誘因影響，目標國如要取得誘因提供，滿足誘因行為國的政治目標就成為必要條件，歐盟對政治民主與人權保障要求是誘因提供之主要設計，誘因附加條件通常是目標國需要改善民主條件，例如尊重共識、拋棄以武力作為解決爭端、公平公開公正的選舉制度等等。經驗顯示行為國透過支持目標國和平的政治活動以推動該國民主轉型進程，這些多元的政治活動存於中央與地方選舉、環保運動或社會前衛性議題討論之中，逐步開展民主轉型之過程。¹⁴

再其次，誘因有助於目標國外部環境穩定效果。由於中東歐地區素為強權競逐戰略利益之標的，該區領土疆界經常出現變動局面，伴隨此出現的則是土地上的住民多樣化。領土爭議通常極難獲得單一國家獨立解決，尤其當領土爭議還牽涉區域強權時，解決難度更高，因此外部強權間如何針對領土爭議提出繳決方案、以及當事國是否願意接受，皆為影響領土爭議是否能獲得解決關鍵。摩爾多瓦與烏克蘭、摩爾多瓦與 Transnistria 地區邊界爭議、以及俄羅斯在 Transnistria 地區的駐軍議題對摩爾多瓦均是重大挑戰。

僅靠摩爾多瓦這樣一個國家要單獨解決領土爭議的困難度是很高的，尤其當領土爭議牽涉強權（俄羅斯）時更為困難，而外部環境不夠穩固的情況對民主轉型是有害的，這因為強權可能透過直接介入方式（軍事壓迫或資源挹注）干預目標國政治，或目標國少數民族與優勢民族缺乏共識導致衝突，外部誘因可以有助於目標國支持區域衝突解決方案，透過制度化的安排方式緩解邊界問題。

¹³ Paul Pierson, "Increasing returns, Path Dependence and the Study of Politics," *American Political Science Review*, Vol.94, No.2 (2000), pp.257-259.

¹⁴ Nick Manning, "Patterns of Environmental Movements in Eastern Europe," *Environmental Politics*, Vol.7, No.2 (1998), pp.100-133.

參、摩爾多瓦後冷戰時期政治發展

摩爾多瓦地區舊稱比薩拉比亞 (Bessarabia)，歷史上摩爾多瓦一地經常在羅馬尼亞與俄國兩地數次易手，¹⁵ 1918 年第一次世界大戰結束後摩爾多瓦宣布獨立，不過旋即被併入羅馬尼亞，但羅馬尼亞 1940 年時懼於俄國壓力而將該地讓出，蘇聯並將該地大部份領土與德聶斯特河 (Dniester River) 左岸的摩達維亞 (Moldavia) 合併，成立摩達維亞蘇維埃聯邦共和國 (Moldavian Soviet Socialist Republic)，並為蘇聯十五個加盟共和國之一。1941 年納粹入侵蘇聯，羅馬尼亞選擇成為德國盟友，希特勒決定將比薩拉比亞劃歸羅馬尼亞管轄，該地直到戰敗才又回到蘇聯領土之內，1991 年該地正式更名為摩爾多瓦共和國。從歷史發展過程來看，摩爾多瓦地區主要受到俄羅斯與羅馬尼亞兩大文化影響，羅馬尼亞化 (Romanianization) 和俄羅斯化 (Russification) 是摩爾多瓦境內兩種主要的文化同化過程。¹⁶ 從人口統計學來看，在 410 萬左右的人口中摩爾多瓦人約佔 78%，烏克蘭和俄羅斯人約佔 14%，整個人口分佈亦呈現西部的摩爾多瓦勢力較為集中、越

¹⁵ 14 世紀時摩達維亞公國 (Principality of Moldavia) 宣布獨立，1538 年摩達維亞公國受鄂圖曼帝國併吞，成為土耳其附庸國，但享有相當程度自治地位。1812 年根據布加勒斯特條約 (Treaty of Bucharest) 摩達維亞併入俄羅斯帝國領土，自此俄國在這個地區推動俄化政策，但 1859 年摩達維亞西部和瓦拉西亞 (Wallachia，今羅馬尼亞多瑙河以北) 組成羅馬尼亞王國 (Kingdom of Romania)，薩拉比亞地區即今德涅斯特河 (Dniester River) 以西和普魯特河 (Prut River) 以東的地區，幾乎涵蓋今摩爾多瓦全境。請見：Alina Mungiu-Pippidi, "Disputed Identity as Unescapable Pluralism: Moldova's Ambitious Transition," *Romanian Journal of Political Science*, Vol.7, No.2 (2007), pp.85-101.

¹⁶ 除羅馬尼亞語和俄語外，摩爾多瓦南部的 Gagauz 語言 (屬土耳其語系) 亦為境內另一語言區，境內有眾多人口使用 Gagauz 語，因此 1991 年當摩爾多瓦正式宣佈成為獨立國家時，摩爾多瓦境內主要受到來自羅馬尼亞、俄羅斯、土耳其與烏克蘭 (摩爾多瓦北部和 Transnistria 地區) 交互影響。摩爾多瓦語和羅馬尼亞語有高度相似性 (摩爾多瓦語為官方語言)，而俄國統治期間俄羅斯人大規模人口遷徙與推動俄語教學的結果也使俄語使用人口大幅增加，其他烏克蘭語和 Gagauz 語亦為摩爾多瓦境內區域性官方語言。請見：Oliver Schmidtke and Serhy Yekelchuk ed., *Europe's Last Frontier: Belarus, Moldova and Ukraine between Russia and the European Union* (New York: Palgrave Macmillan, 2008), pp.79-96.

往東部的 Transnistria 地區則多以俄語和烏克蘭語為主，同時受到俄國勢力影響，目前已經是實質獨立的 Transnistria 因民族認同問題而獨立於摩爾多瓦之外，目前僅差國際未給予正式承認而已。¹⁷

摩爾多瓦後冷戰時期國家發展有幾個特色，第一，政治發展呈現紛亂局面。摩爾多瓦原採行半總統制，修憲前兩任總統 Mirceza Snegur（1990年9月3日-1997年1月15日）、Petru Lucinschi（1997年1月15日-2001年4月7日）由人民直接選舉，但2000年憲法修正案則決定採行單一議會內閣制，將總統產生方式由全民普選改為議會投票選舉，削弱總統權力，不過此舉卻造成難以預料的後果：截至目前為止，修憲後的四任總統，分別為 Vladimir Voronin（2001年4月7日-2009年9月11日）、Mihai Ghimpu（2009年9月11日-2010年12月28日）、Vlad Filat（2010年12月28日-2010年12月30日）與 Marian Lupu（2010年12月30日-迄今），其中 Ghimpu、Filat 與 Lupu 均為代理總統，主因為摩國國會2009年大選後反對派自由黨（Liberal Party）、自由民主黨（Liberal Democratic Party of Moldova）、我們的摩爾多瓦聯盟（Our Moldova Alliance）僅以些微過半的差距擊敗前執政共產黨（Party of Communists of the Republic of Moldova, PCRM），因此國會未能選出總統（需三分之二多數，61席），故僅能由國會議長代理總統職務。¹⁸ 除政治鬥爭使摩爾多瓦總統人選難以產

¹⁷ 俄國在摩爾多瓦東邊的德聶斯特河(Dniester River)駐紮軍隊，藉保護居住在這塊區域上之俄羅斯人而隨時伺機干預摩爾多瓦政治發展。Charles King, *The Moldovans: Romania, Russia and the Politics of Culture* (Stanford: Hoover Institution Press, 2000), pp.178-208.

¹⁸ 2009年4月摩爾多瓦再度舉行國會大選，首輪開票結果由共產黨獲得多數，但摩爾多瓦民眾不信任開票結果、要求重新計算票數，反對陣營也認為應該重新舉行大選，首都 Chişinău 出現大規模群眾示威運動，鎮暴部隊與反對群眾衝突中並有多人死傷、百人被捕的消息傳出。而後摩爾多瓦在總統大選遲遲未能出爐、以及歐盟和國際輿論壓力下決定7月重新舉行國會大選，7月底選舉結果由反對聯盟(Liberal Democratic Party, Liberal Party, Democratic Party, Our Moldova Alliance)獲勝，取得國會101位席次中的53席，共產黨僅獲得48席。根據摩國憲法規定，總統需要國會三分之二多數席次(也就是60+1席以上)議員同意，於是造成現今摩國總統難以產生之窘境。

生之外，摩爾多瓦憲政體制發展也有可議之處，如前所述，摩爾多瓦憲法修正總統選舉方式改為議會選舉，主要著眼於往內閣制度修正，弱化總統權力、避免總統干預實際政務運作，然 2009 年國會大選造成憲政僵局，因此摩國決定採取修憲方法解決政治衝突，以修正總統選舉改為人民直接選舉作為解決政治僵局之道，惟修憲結果須人民公投決定其效力，但該次公投投票率過低（30.29%）而無法通過門檻（33.33%），導致公投無效。

摩爾多瓦後冷戰時期第二個國家發展特色是領土爭端成為政治發展核心辯論。前述 Transnistria 地區名義上雖為摩爾多瓦領土，但實際上並非摩爾多瓦管轄範圍。1992 年摩國內戰與蘇聯介入使得內戰持續至今，摩爾多瓦雖與俄國簽定停火協議，但俄國國家杜馬始終未批准該項協議，俄國軍隊至今也未撤出該地。領土爭端困擾摩爾多瓦政治發展，這些困擾主要表現在軍事衝突、邊界穩定與經濟發展幾大面向：摩爾多瓦雖與俄羅斯在歐安組織主導下 1999 年於伊斯坦堡簽訂停火協議，惟目前俄羅斯仍持續於 Transnistria 以維和部隊名義部署約 1200 名士兵，並儲存大量軍火彈藥與軍事設備，同時 Transnistria 也獨立於摩爾多瓦主權管轄之外，並在俄羅斯支持下於 2011 年 12 月選出總統 Yevgeny Shevchyuk；Transnistria 領土爭議還與摩爾多瓦經濟發展息息相關，由於長期軍事對峙，因此雙方邊界經常關閉，導致日常貿易往來與貨物運輸遭遇相當大阻撓，增加運輸與時間成本壓力，尤有甚者，因為邊界關閉使多數交易僅能透過非法走私管道進行，因此跨國犯罪與人口販賣問題更加嚴重，也連帶影響使得摩爾多瓦成為東歐地區重要的人口輸出與轉運站，對歐盟邊界管理問題產生極大壓力。

摩爾多瓦後冷戰時期第三個國家發展特色是親歐或親俄的外交政策選擇。摩爾多瓦雖然在其憲法中明確規定為中立國（第 11 條第 1 款），然其外交政策受限於兩大環境制約因素，第一是俄羅斯在 Transnistria 地區駐軍，此舉造成國內政治嚴重對立，2001 年至 2009 年執政的 PCRM 主張以緩和漸近方式解決領土糾紛，2009 年國會大選後的歐洲整合聯盟（Alliance for European Integration, AEI）則主張領土不容分裂態度，此種對立幾乎大

幅縮減可能的妥協空間，也連帶造成總統人選難以產生的憲政僵局；第二個制約摩爾多瓦外交政策選擇則是經濟因素，摩爾多瓦能源主要從俄羅斯進口，除能源外，過去相當長時間主要貿易對象為獨立國家國協（Commonwealth of Independent States, CIS），其中又以俄羅斯為主要貿易對象，1997年摩爾多瓦總出口貿易量約69%目的地為CIS國家，俄羅斯則佔摩爾多瓦總出口量57%，歐盟僅為21%；但近年來貿易比重逐年調整，2010年摩爾多瓦對CIS貿易比重降到40.48%，對俄羅斯貿易比重降為26.21%，對歐盟比重則上升為47.29%。¹⁹ 在這兩大外部因素制約下，摩爾多瓦的外交路線因此很容易被劃分為親俄或親歐的路線之爭。近年來，由於和摩爾多瓦同文化淵源的羅馬尼亞順利加入歐盟，因此對摩爾多瓦外交政策路線產生極大衝擊，摩爾多瓦期望能依循羅馬尼亞入盟方式加入歐盟、回歸歐洲主流價值，不過此項討論在摩國內部也引發更多類型討論，如加入歐盟的可能性、何時加入、需要付出多大代價、俄國支持或反對、以及加入歐盟與Transnistria之關連性等。

肆、歐盟對摩爾多瓦外交政策實踐初探

民主推廣是歐盟對周邊國家相當重要的一項戰略設計，這不僅體現在歐盟官方文件之中，也表現在政策實踐過程。「歐盟安全戰略」（European Security Strategy）認為周邊國家夥伴應該「尊重共同價值，特別是關於人權、民主、法治之治、市場經濟原則等」。²⁰ 歐盟認為一個民主轉型的歐盟（東方）夥伴是構築歐盟與這些國家、甚或歐洲安全穩定先決重要條件；此種外交政策目標設計也與當初歐盟設立目標一致，透過民主轉型的方式

¹⁹ External Trade of the Republic of Moldova, National Bureau of Statistics, 1997-2010.

²⁰ European Union, "Report on the Implementation of the European Security Strategy- Providing Security in a Changing World," *European Security Strategy*, Brussels, 11 December 2008, S407/08.

來消弭國家間衝突，從原初的精神設計來看，歐盟推動內/外部民主轉型企圖心顯然有其歷史脈絡。此外歐盟外交政策實踐行動也有相對應表現，歐盟於2004年5月發表「歐盟睦鄰政策戰略文件」(European Neighbourhood Policy Strategy Paper，簡稱戰略文件)做為其推動睦鄰政策之官方指導政策。²¹ 歐盟睦鄰政策主要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。歐盟在談到政策目標之設定時特別強調區域間發展均衡問題，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實力 (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。」和過去相較，此項政策革新處在於將歐盟視為推動民主轉型重要影響因素，民主轉型不單只是一個國家內部發展或政策選項，同時還是其他國家、組織所關心的對象，並據此採取相適應的行動方案來推動；民主轉型成為歐盟外交政策核心之一，實際上影響歐盟與周邊國家的互動關係。以下本文將就歐盟對摩爾多瓦的誘因政策推動進行實際分析。

²¹ 該項政策之起源肇因於2002-2003年間歐盟執委會與若干會員國預見東擴後歐盟與其他國家未來互動，為避免形成新分界線之到來乃提倡歐盟外交政策應有新思維，如英國政府當時提出「更廣大的歐洲」(a wider Europe)概念、「鄰近政策」(proximity policy)概念、到「新睦鄰政策」(new neighbourhood policy)等概念，藉此傳達歐盟對鄰近地區應有的觀念與做法；前歐盟執委會主席普羅迪(Romano Prodi)對未來歐盟睦鄰政策的看法則是「我們應該提供(鄰近地區)介於夥伴與會員身份間之關係，但同時不排除(最終)給予後者地位」以協助鄰近國家之發展。2003年7月執委會再發佈通訊「為新睦鄰工具鋪路」(Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument)強化歐盟制定睦鄰政策基本立場，最終則有「歐盟睦鄰政策戰略文件」做為推動睦鄰政策之官方文件。European Union, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, COM (2004) 373 final, 12 May 2004.

一、歐盟對摩爾多瓦誘因政策與實踐

(一) 政策內涵

歐盟對於周邊國家或地區交往以戰略文件作為最主要的政策工具。這項政策起源於 2004 年東擴後的歐盟，由於新的周邊國家出現，歐盟如何與周邊國家互動成為新一波的重要外交政策目標，此份戰略文件提出部分解答。歐盟的主要思維在於，鄰近的東歐與中亞、巴爾幹地區在歐盟第五次擴大後成為位於歐盟與俄羅斯間廣大的交接地帶，歐俄雙方對該區政經發展的關注度將隨之提高，歐盟與俄國雙方在這些區域的地緣戰略設計、能源供應、政治發展、經貿關係、社會文化交流等面向存有多重的合作與競爭關係，因此歐盟需要確立對其周邊地區的完整架構以因應未來可能變化。²² 而歐盟對外關係推動的核心價值，即民主與人權推展，也必須納入在對外政策的核心範圍之內，成為歐盟與對全球事務發揮影響力之重要關鍵。²³ 睦鄰政策主要目標在於配合歐盟外交政策，使歐盟與各鄰近區域間之發展能更為「聚合」，避免於歐洲大陸上出現斷裂層，致使無論在政治制度、經濟發展或區域穩定等議題產生斷裂。這一種思維還是主要奠基在避免出現會員國與非會員國間身分斷裂的可能，同時以軟實力方式來達成聚合的目標。

睦鄰政策的另一個特色是其執行方式，除以戰略文件方式勾勒戰略目標外，另外行動計畫推出亦顧及到具體行動步驟，藉以擬定確實可行的執行方針，這些方針集中在以下幾個主要領域：一、促進對共享價值的尊

²² 吳東野，〈後冷戰時期歐盟對中亞地區之戰略作為：強權政治的意涵〉，《問題與研究》，第 45 卷，第 4 期(2006 年)，頁 1-30；張亞中，〈歐洲聯盟中國戰略分析〉，《問題與研究》，第 45 卷，第 4 期(2006 年)，頁 31-62；Robert Aliboni, "The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy," *European Foreign Affairs Review*, Vol. 10 (2005), pp.1-16; Karen Smith, "The Outsiders: the European Neighbourhood Policy," *International Affairs*, Vol.81, No.4 (2005), pp.757-773。

²³ 甘逸驊，〈歐洲安全與防衛政策的軍事層面：歐盟的全球戰略地位〉，《問題與研究》，第 45 卷，第 5 期(2006)，頁 111-136；吳萬寶，〈歐盟新憲下的歐洲安全暨防衛政策〉，《研究與動態》，第 12 期(2005 年)，頁 129-144。

重。歐洲共享價值其實就是自冷戰時期以來的著重在對自由、民主、法治等面向之尊重，由此而訂定的歐盟對外行動主軸也在於此，將此價值推廣至其他週邊國家即為睦鄰政策之終極目標；二、政治對話。政治對話的實踐目標寄望於透過歐盟與睦鄰政策夥伴國雙邊對話過程，使歐盟與夥伴國皆能了解彼此需求與立場。對話並非國家互動的新概念，但過去強調權力政治的後果將對話視為推動權力的一種工具。這裡所指的對話本身就是一種意念溝通與了解，從政府高層乃至專家層級、一般民眾的對話都在睦鄰政策的實踐範圍之內；三、經濟與社會援助政策。透過各項計畫推動，睦鄰政策夥伴國能進行與歐盟的人員和機構交流，此種交流對夥伴國有相當大的吸引力，夥伴國可透過參與歐盟內部政策以獲得實質性誘因；四、開放歐盟市場。透過開放歐盟市場給予夥伴國優惠地位可直接促進雙方貿易交流，同時有助於夥伴國的各项產品，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。透過司法與內政事務的合作可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，請見表一歐盟對摩爾多瓦睦鄰政策相關文件綜合整理。²⁴

表一：歐盟對摩爾多瓦睦鄰政策相關文件

	文件標題	主要內容	公布時間
戰略層次	European Neighbourhood Policy Strategy Paper, COM (2004) 373 final (歐盟睦鄰政策戰略文件)	延續歐盟東擴能量、勾勒歐盟對鄰近地區戰略規劃與預期前景。	2004/5/12
特定國家層次	European Neighbourhood Policy Country Report: Moldova, SEC (2004) 566 (歐盟睦鄰政策國家報告：摩爾多瓦)	伴隨戰略文件之推出同時發布對摩爾多瓦之國情觀察。	2004/5/12
特定國家行動計畫層次	EU/ Moldova Action Plan (歐盟/摩爾多瓦行動計畫)	對摩爾多瓦提出 10 項優先處理的議題 (包含建立穩定與有效率的民主制	2004/12/9

²⁴ European Union, *EU/Moldova Action Plan*, Brussels, COM (2004) 787 final.

		度、尊重言論與媒體自由、強化行政與司法能力、區域穩定等議題)。	
強化 ENP 實踐層次	Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy	對摩爾多瓦的政治、貿易與經濟、司法內政及個別議題提出改革建議。	2005/11/22
特定國家行動計畫層次	EU- Moldova Action Plan for Justice, Freedom and Security (歐盟/摩爾多瓦正義、自由與安全行動計畫)	特別強化雙方在內政、司法與安全方面的合作。	2007/6/18
進度報告	ENP Progress Report: Moldova, COM (2006) 726 final (歐盟睦鄰政策進度報告：摩爾多瓦)	對摩爾多瓦的改革進度提出觀察版本，其中包含綜合性評估，著重在政經與社會機制等改革。	2006-2010 (每年發布定期報告)
ENP 政策工具	European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI): Moldova -Country Strategy Paper 2007-2013 (歐盟睦鄰與夥伴工具：2007-2013 摩爾多瓦戰略文件)	根據 2006 年 10 月歐洲共同體頒布之 ENPI (Regulation no. 1638) 而提出對摩爾多瓦 2007-2013 的戰略文件，做為取代 TACIS 之援助工具。	2007/1/1
新東部夥伴計畫	新東部夥伴計畫 (New Eastern Partnership Plan, NEPP)	歐盟繼續倡議推動民主轉型、經濟改革與能源合作等議題，也首次將包含摩爾多瓦在內的 6 個國家視為一體。 ²⁵	2009/5/8

資料來源：作者綜合整理自各歐盟官方文件

(二) 政策工具

歐盟誘因政策工具主要區分為兩大類，一為物質誘因，另一為非物質誘因。在物質誘因方面，歐盟有以下幾項工具可供使用：首先是以提供前蘇聯周邊國家的「獨立國家國協科技援助」(Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, TACIS) 作為最主要的經援工具，TACIS 為歐盟 1991 年推出之政策性援助工具，援助主要目的即在於建立現代化政治制度與相關民主法令改革之用，每項計畫援助金額以 100

²⁵ 這六個國家分別是烏克蘭、喬治亞、白俄羅斯、亞美尼亞、亞塞拜然、摩爾多瓦。

萬歐元為標準，協助摩爾多瓦與其他東歐、中亞國家進行制度改革；另外，2007年歐盟又推出「歐盟睦鄰與夥伴工具」(European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI) 做為統整歐盟對外各項援助政策的工具，ENPI 協助夥伴國制定國家發展計畫，再搭配執委會發布之年度報告進行制度改革。2007年 TACIS 與 MEDA (Financial Instrument of the Euro-Mediterranean Partnership) 一同併入 ENPI 計畫當中，但 TACIS 的執行直到 2008 年底止。²⁶ 此外直接以民主和人權為名的「歐洲民主與人權工具」(European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR) 則是歐盟另一項政策工具，顧名思義，EIDHR 主要協助夥伴國的民主與人權保障發展，不過 EIDHR 援助的主要對象並非中央政府部門或公務人員訓練養成，EIDHR 聚焦於非政府組織及其人員培訓，以鞏固基層民主訓練為目的，2007 年至 2013 年 EIDHR 援助預計撥款 11 億歐元。從歐盟會計年度 2000 至 2006 年的預算來看，MEDA 與 TACIS 分別提供大約 53 億與 31 億歐元的額度供夥伴國申請。²⁷ 再其次，「歐洲投資銀行」(European Investment Bank, EIB) 為了配合睦鄰政策的推動，也提供 37 億歐元(2007 年至 2013 年)的經費，用於協助包括摩爾多瓦在內的東歐國家推動基礎建設，根據統計，這些經費主要援助於摩爾多瓦的水資源與下水道鋪設、機場設備、符合歐洲標準的馬路等，自 2007 年起至 2010 年 EIB 對摩爾多瓦提供近 6000 萬歐元的貸款，請見表二和表三的統計數據。

²⁶ European Union, *European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, National Indicative Program 2007-2010*.

²⁷ 「歐洲民主與人權工具」(EIDHR)起源於歐洲議會 1994 年倡導的「歐洲民主與人權倡議」European Initiative for Democracy and Human Rights, EIDHR)，而後成為歐盟的財政工具一環。

表二：歐盟睦鄰與夥伴工具對摩爾多瓦經濟援助統計

單位：百萬歐元

年度	援助金額	備註
2007-2010	209.7	綜合來自 ENPI 與 EIDHR 的統計
2011-2013	273.1	此為預估值
2008-2009	20	由執委會下轄之睦鄰政策設備投資 (Neighbourhood Investment Facility, NIF) 項下支應
總計	502.8	

資料來源：ENP Country Progress Report 2009 – Republic of Moldova, Brussels, Memo/10/182 (12 May 2010)。

表三：歐洲投資銀行對摩爾多瓦貸款

單位：百萬歐元

項目	計畫通過日期	金額
摩爾多瓦首都機場重建計畫 (Chişinău Airport)	18/12/2008	20
符合歐盟標準的道路重建計畫 (Moldova European Roads)	28/06/2007	30
排水系統計畫 (Moldova Water Sector Project)	16/09/2010	10
總計		60

資料來源：European Investment Bank, “Finance contracts signed - Republic of Moldova,”
<http://www.eib.org/projects/loans/regions/cei/md.htm>

經濟援助對摩爾多瓦政府來說是極大的外部誘因，即便在近年經濟成長率快速增加的情況下，摩爾多瓦人均 GDP 購買力平價 (GDP per capita, Purchasing Power Parity) 僅約為 2300 美元，如果以歐盟 2007 年-2013 年總計約 5 億歐元的援助平均分配給 360 萬摩爾多瓦人來看，每人援助金額約為 140 歐元，從過去觀察歐盟援助中東歐國家的援助金額來說，比例不可謂不大。此外歐洲投資銀行對摩爾多瓦的援助貸款主要著重於交通建設項目，人員的交流素為歐盟所重視，睦鄰政策框架下的人員交流是推動雙方夥伴交流的第一項工具，他種交流方式(如機構交流)亦需交通之輔助。

在非物質誘因方面，歐盟對摩爾多瓦外交政策實踐主要集中於民主價

值的推廣。歐盟明白揭櫫民主與人權保障為主要精神所在，也因此民主價值需要體現在外交政策當中，價值共享理念於是成為歐盟和這些國家交往的最高精神指導，但同時也是交往關係的最低限度要求。歐盟睦鄰政策的合作夥伴國雖然包含廣泛，橫跨東歐、高加索、中東與北非等十六個國家，這些國家的種族、語言、文化也各不相同，但追求民主發展的目標卻需要一致，白俄羅斯雖然也在睦鄰政策名單之中，但由於白俄仍被認為是極權國家、不認同歐洲民主價值，因此睦鄰政策的行動計畫獨缺白俄羅斯，歐盟的態度是假使白俄不首先進行初步的民主改革，歐盟就不會將雙方交往關係納入政策涵蓋範圍。²⁸ 摩爾多瓦的民主轉型程度雖仍有諸多改進之處需要強化，但即便於摩爾多瓦共產黨（Party of Communists of the Republic of Moldova, PCRM）執政時期，摩爾多瓦的民主轉型改革仍受到歐盟肯定，歐盟提出的行動計畫方案中特別將摩爾多瓦列入，主要也是鼓勵摩國繼續朝此方向前進之意，²⁹ 請見表四歐盟誘因政策工具綜合整理。

表四：歐盟對摩爾多瓦誘因政策工具

政策目標	對摩爾多瓦提供援助，促進摩爾多瓦民主轉型發展
物質誘因	TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) MEDA (Financial Instrument of the Euro-Mediterranean Partnership) EIDHR (European Instrument for Democracy and Human Rights) EIB (European Investment Bank)
非物質誘因	價值共享：以歐盟堅持的民主與人權保障為主要精神 政治對話：歐盟與摩爾多瓦定期舉行高層對話 年度報告：歐盟執委會發布摩爾多瓦進展年度報告

²⁸ European Union, *On the Commission Proposals for Action Plans Under the European Neighbourhood Policy*, Brussels (2004), COM 795 final.

²⁹ David Black et al., *Moldova Democracy and Governance Assessment* (Washington D.C.: United States Agency for International Development, 2005).

政策實踐	推動民主轉型過程著重以下幾個領域的表現： 選舉制度：制度設計是否公正、選舉過程是否公開等 公共領域：是否容許獨立、客觀的媒體存在 政治權利：是否容許反對力量存在
------	---

資料來源：作者綜合整理自 European Neighbourhood Policy Strategic Paper; Tim Beichelt, “Democracy Promotion in Eastern Europe in the Context of the European Neighbourhood Policy,” <http://aei.pitt.edu/7693/1/beichelt%2D1%2D12b.pdf>。

二、歐盟對摩爾多瓦誘因政策實踐評估

從前文所提之外部誘因分析架構分析歐盟對摩爾多瓦民主轉型表現，以下幾個面向或可提供吾人進一步思考：

（一）外部誘因與摩爾多瓦轉型期政治衝突

民主轉型準備階段需要政治場域合適行為者的出現，才能使轉型過程聚焦在體制內政治權力競逐，權力競逐如能侷限於體制內進行，大規模街頭群眾運動才能夠於轉型期獲得和平解決。除 1990-1992 年摩爾多瓦獨立初期與 Transnistria 地區內戰衝突外，摩爾多瓦最嚴峻的政治衝突表現在其 2009 年 4 月 5 日國會大選，該年摩爾多瓦原由共產黨 (PCRM) 執政，PCRM 為求能繼續執政、贏得國會大選，因此操控媒體、恐嚇與選舉舞弊等行為遍佈各地，初次選舉結果 PCRM 獲得 49.48% 選票、60 席的國會議員。³⁰ 不過這些不公平的選舉方式很快遭披露，網路推特 (Twitter) 等程式的散布是一大主因，藉由這些網路工具的散布，摩爾多瓦首都 Chişinău 隨即出現大規模抗議人潮，警方與抗議民眾對峙、推擠、鎮壓、石塊攻擊等行為在一週內層出不窮，此等政治衝突造成多人死傷與數百人遭到逮捕，³¹ 此種大規模的示威抗議若無外力介入，通常只能透過目標國武力解決。

歐盟介入摩爾多瓦國內政治衝突的方式首先由臨時性的對話平台進行，也就是由歐盟輪值主席國捷克總理托普拉尼克 (Mirek Topolanek)、外

³⁰ 自由黨獲得 13.13% 選票 (15 席議員)、自民黨獲得 12.43% 選票 (15 席議員)、我們的摩爾多瓦聯盟獲得 9.77% 選票 (11 席議員)，請參閱：Parliamentary Elections in Moldova, April 5, 2009, <http://www.e-democracy.md/en/elections/parliamentary/2009/>

³¹ BBC News, “Moldova Court Calls For Election,” <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8096982.stm>

交政策高級代表索拉納（Javier Solana）、歐洲議會議員迅速與摩國政治危機各黨派進行對話，時任歐盟輪值主席的捷克總理托普拉尼克要求摩爾多瓦政府在合乎憲政法治秩序下確保人民權利，避免出現各式暴力行為。³²托普拉尼克並對當時摩爾多瓦總統佛洛寧（Vladimir Voronin）立即提出要求：國會選舉需重新驗票；相對的，歐盟則保證雙方關係將繼續朝合作方向前進。³³

摩爾多瓦總統佛洛寧面臨歐盟的回應態度頗值觀察，4月8日危機爆發初期佛洛寧態度極其強硬，他表示參與街頭示威暴力的那群人是「Ion Antonescu」的繼承者（楊安東內斯庫，二戰時期羅馬尼亞獨裁領袖），認為這群人正在背叛國家、走上內戰的道路，因此他反對國會舉行重新驗票，不過反對態度並沒有維持太久。4月10日，佛洛寧態度出現極大轉變，同意將選票重新計票之訴求交給摩國憲法法庭司法解決。佛洛寧出現立場如此大的轉變，幾個關鍵性因素是非常重要的：首先，佛洛寧已連任兩次的摩爾多瓦總統，無論 PCRM 得票如何，他也無法繼續擔任總統一職，下台已是必然結果；其次，即便選票未重新計算，PCRM 也僅有 60 席，未達選舉總統門檻的 61 席，PCRM 當然也就不可能獲得總統職位的勝選；再其次，PCRM 內部改革派態度也非常重要，時任摩爾多瓦國會議長 Marian Lupu 支持政治危機和平解決，認為重新計票可以是一個選項，Lupu 是僅次於總統的第二號人物，他的意見無疑具有重要參考價值；³⁴ 最後，當然也是最為關鍵性的因素，歐盟釋放給摩爾多瓦的訊息是如果摩爾多瓦繼續民主改革道路，歐盟將繼續推動與摩爾多瓦的各項交流，反之，如果摩爾多瓦繼續採取違反武力鎮壓作法，摩爾多瓦將可能失去與歐盟「更為緊密」的聯繫，這其中當然包含援助、市場開放、政治支持，與最終的加入

³² People's Daily Online, "EU calls Moldovan Political Parties to Dialogue,"

<http://english.people.com.cn/90001/90777/90853/6643085.html>

³³ "EU Envoy Calls for Moldova Probe," <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8011760.stm>

³⁴ Zhang Xiang, "Solana: EU to Support Moldova to Restore Stability,"

http://news.xinhuanet.com/english/2009-04/25/content_11253430.htm

歐盟的可能性。在上述因素相互影響的情況下，憲法法庭終於裁決 2009 年 4 月的選舉無效，並在同年 7 月重新舉行國會大選，選舉結果顯示 PCRM 雖獲得 101 席中的 48 席，但自民黨 18 席、自由黨 15 席、民主黨 13 席、我們的摩爾多瓦聯盟 7 席，後四黨組成歐洲整合聯盟(共 53 席)擊敗 PCRM，成為 2001 年來首次由非共黨執政的黨派。

歐盟對摩爾多瓦政治危機介入有以下幾點功效：第一，摩爾多瓦政治危機得以相對和平方式解決，而非招致更大的武力衝突；第二，此種維繫國內政治秩序穩定共識有助於未來摩爾多瓦與歐盟持續交往，不至於使雙方交往關係停擺。不過摩爾多瓦雖然解決 2009 年的政治衝突，但在總統人選產生問題上卻陷入另一波危機之中，由於憲法規定總統由國會選舉產生，在缺乏國會穩定多數的情況下沒有任何一方能獲得選舉總統所需的 61 票，也造就摩爾多瓦 2012 年 3 月之前總統一職出缺情形，僅能依靠「代理總統」(acting president)方式延續總統職務，Ghimpu、Filat 與 Lupu 均為代理總統，歐盟也關注到此政治危機之發展，敦促摩爾多瓦盡速解決國內政治危機，最終選出 Nicolae Timofti 為摩爾多瓦總統，Timofti 上台後政策仍以歐洲選項為終極目標，在他的就職演說以及對歐盟、歐洲理事會的演講中均提及摩爾多瓦將「保持在歐洲軌道」(keep the pro-European course)，願意在司法改革、人權保障、多元媒體、Transnistria 地區衝突等議題上與歐盟保持協調立場，這也就是說，未來歐盟對摩爾多瓦的政治發展仍繼續保有相當程度的影響力。³⁵

(二) 外部誘因與摩爾多瓦憲政制度修正

臨時性對話平台雖有助於政治危機解決，不過民主化轉型過程還需依賴制度建立方能長久，外部誘因正有助於民主轉型準備階段之制度性建立。歐盟與摩爾多瓦制度性對話框架在「夥伴與合作協議」(Partnership and

³⁵ Nicolae Timofti, "We Would Like to be Together with Romania in the European Union," <http://eurodialogue.org/europe-east/Nicolae-Timofti-We-would-like-to-be-together-with-Romania-in-the-European-Union>, 24 December 2012

Cooperation Agreement, PCA) 下展開，這些多層次交流如「合作理事會」、「合作委員會」、「次級委員會」等。³⁶ 另外，雙方也自 2009 年起建立每年至少一次的人權直接對話機制，以教育、文化和青年人的公民參與為主，同時也鼓勵摩爾多瓦與聯合國、歐安組織等進行人員交流。制度性對話框架能發揮影響力最主要因素在於「年度報告」(annual Report) 設計，監督追蹤夥伴國各項進度發展、作為審視夥伴國改革進度的重要參考。³⁷ 從民主化程度來看，摩爾多瓦民主轉型初期憲政制度改進之處主要有以下幾項：第一，在中央政治制度設計上，總統選舉方式由國會五分之三多數選出(亦即需要 60+1 席國會議員同意)，此種選舉門檻過高造成總統人選難以產生之困境；³⁸ 第二，與國會選舉相關之議題則是選舉門檻限制，摩爾多瓦國會議員當選門檻規定政黨需要獲得 6% 的選票才能分配席次，這對若干小黨來說嚴重擠壓其生存空間；³⁹ 第三，摩爾多瓦選罷法禁止具雙重公民身分參與公職選舉，此舉限縮公民參政權，違反歐洲人權保

³⁶ 雙方政治對話層級可區分為年度性「合作理事會」(Cooperation Council)、「合作委員會」(Cooperation Committee)、「次級委員會」(Sub-Committee)等三大層級，合作理事會由雙方最高層級與部長級官員參加，每年定期舉辦；合作委員會則由各領域資深官員參加，由雙方輪流主辦；次級委員會則涵蓋貿易投資、財稅金融、自由與安全、能源環境等討論範圍；另國會部門交流亦包含其中，雙方的政治互動不可謂不頻繁。請見：European Union, EU-Republic of Moldova Cooperation Council, Twelfth Meeting, Luxemburg, 11101/10.

³⁷ 進度報告構想來自於歐盟東擴經驗，肇因候選國申請加入歐盟時，當時所有候選國均依照程序與歐盟執委會就交通、農業、環境、邊界管制等數十章內容進行談判，執委會並在各年度發布進度報告以為評估各候選國在各個議題領域的良窳表現，同時進度報告還可以作為來年候選國加強改進的重要參考。Kjell Engelbrekt, "Multiple Asymmetries: The European Union's Neo-Byzantine Approach to Eastern Enlargement," *International Politics*, Vol.39, No.1(2002), pp.37-52; European Commission, Directorate-General Enlargement, Information & Inter-institutional Relations, 2001; European Union, "Enlargement of the European Union: Guide to the Negotiations," http://ec.europa.eu/enlargement/archives/enlargement_process/future_prospects/negotiations/eu10_bulgaria_romania/chapters/index_en.htm

³⁸ Article 78, The Constitution of the Republic of Moldova, 1994.

³⁹ BBC News, "Q&A: Parliamentary Election in Moldova," <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8164598.stm>

障基本原則。

對於上述制度性修正，歐盟建議：首先，歐盟建議摩爾多瓦重新檢討總統選舉方式，使其合乎憲政制度設計與避免總統人選難以產生。⁴⁰ 對此，摩爾多瓦在外部壓力與解決內部政治危機之雙重需求下很快做出回應，執政的 AEI 決定更改總統選舉方式，改以直接選舉方式進行，不過總統選制修改需要以修憲方式進行，修憲權由國會發動，須於國會草案通過後交由公民投票為之。由於國會具提案修憲權，PCRM 原本對此也無甚反對意見，然 AEI 於談判時將其他條文帶進憲法草案，其中引起爭議者為修改摩爾多瓦官方語言為羅馬尼亞語，以及將憲法草案公投時間提早至 2010 年 6 月進行，以此鞏固下一次國會大選。對這些修憲草案條文，AEI 與 PCRM 歷經多次談判後仍無最後結論，以致談判破裂，PCRM 決定拒絕接受公投議案，改採抵制方式進行。⁴¹ 雖然 AEI 得以透過國會多數通過草案，然摩爾多瓦公投法規定憲法草案需經公投，且公投需達總票數 33.33%。最後結果顯示該次投票率過低，僅 30.29%，導致公投無效。⁴²

其次，雖然歐盟期望摩爾多瓦修正總統選制藉以解決政治危機未能成功，然歐盟另有其他制度性修正建議，一是對摩爾多瓦國會選舉門檻過高（原門檻為 6%），降低門檻讓更多政黨得以分享國會席次之建議，二是摩爾多瓦禁止其他國公民身分參與公職競選規定，歐盟建議應予以大幅修改以符合人權保障作法（European Union, 2008: 2-3; European Union, 2009: 4）。⁴³ 摩爾多瓦對此回應則是將修憲門檻降為 5%，回應歐盟對摩爾多瓦尊重小黨生存空間的訴求，擴大政黨政治的活動範圍；另外對開放具他國

⁴⁰ European Union, *Progress Report Republic of Moldova*, Brussels, 12/05/2010 SEC(2010) 523.

⁴¹ Association for Participatory Democracy, Republican Constitutional Referendum of September 5, 2010, <http://www.e-democracy.md/en/elections/referendum/2010/>

⁴² Aljazeera News, "Moldova Referendum Scuttled," <http://english.aljazeera.net/news/europe/2010/09/201095235158153738.html>

⁴³ European Union, *European Security Strategy*, Brussels, S407/08 (December 11, 2008), pp 2-3; European Union, *Progress Report Republic of Moldova*, Brussels, SEC (December 5, 2010) 523, p.4.

公民身分參與公職競選的選罷法修正，摩爾多瓦也旋即於 2009 年 12 月作出調整，修正上述規定。⁴⁴

從誘因影響力角度來看，摩爾多瓦雖期望解決政治危機，同時也採取合乎歐盟期待的修改選舉方式進行，不過由於政治判斷之故，AEI 修憲結果並不令人滿意，然歐盟在其他制度修正建議上仍可見其影響力，尤其在參政權（人權保障）議題上，歐盟透過歐洲人權法院（European Court of Human Rights）宣告摩爾多瓦禁止具他國公民身分參與公職競選違反了歐洲人權公約第一號議定書第三條自由選舉權之規定，摩爾多瓦因此更改相關法律規定。

（三）外部誘因與穩固摩爾多瓦外部環境

如前文所述，Transnistria 地區領土爭議是現階段關注焦點，俄羅斯於該區駐軍千餘人、並囤積大量彈藥，同時 Transnistria 也已經自行宣布獨立。對摩爾多瓦而言，其困擾摩爾多瓦民主轉型主要表現在政黨競爭、邊界交流與區域穩定等面向上：在內部政黨競爭方面，摩爾多瓦所有政黨皆支持 Transnistria 應與摩爾多瓦統一，惟如何統一態度各有不同；PCRM 主張在俄國支持下先推動 Transnistria 與摩爾多瓦經濟整合，將 Transnistria 納入摩爾多瓦關稅同盟區，促進雙方經濟交流。不過推動經濟整合的論調卻招致反對派批評，認為此舉將把 Transnistria 徹底從摩爾多瓦的政治地圖上排除，因此自民黨與自由黨認為 Transnistria 解決之道是給予該地區高度自治權力，其代價則是 Transnistria 與摩爾多瓦的統一。⁴⁵ 與 Transnistria 議題高度相關的則是邊界問題，烏克蘭人口走私偷渡可能經由摩爾多瓦轉入羅馬尼亞境內而進入歐盟，對歐盟產生邊界管理與境內犯罪困擾。為解決摩爾多瓦邊界問題，有兩個重要嘗試可以觀察，第一是透過 5+2 多邊模式（摩爾多瓦、Transnistria、俄羅斯、烏克蘭與歐安組織+歐盟與美國）來

⁴⁴ Viorelia Gasca, *Country Report: Moldova* (Italy: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2010), pp.20-22.

⁴⁵ Schmidtke and Yekelchik, *op. cit.*, pp.84-87.

推動區域穩定議題，俄羅斯駐軍雖然目前仍繼續留守 Transnistria 地區，但透過信心建立措施使各方資訊和行動更為透明則是目前正在進行的事項，多項合作案亦在規劃與推動之中；第二，解決偷渡與走私問題需要依賴更強而有力的執行單位才能處理，歐盟對此的解決之道是透過「歐盟邊境協助任務團」（EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine, EUBAM）來綜合管理邊界問題，歐盟於摩爾多瓦首都 Chisinau 和烏克蘭城市 Odessa 設立專責辦公室，並派出百餘位專家分別就邊界管理事項進行協助，同時強化摩爾多瓦與烏克蘭雙方貿易管制、要求貨物運輸要有邊界管制關防與正式海關人員陪同才可放行。⁴⁶

三、俄國因素對摩爾多瓦民主轉型之影響

對摩爾多瓦而言，俄羅斯是影響摩爾多瓦轉型最重要的干擾變數，俄羅斯對摩爾多瓦民主轉型影響可從軍事與經濟等面向觀察。實際上俄羅斯在 Transnistria 駐軍不多，與摩爾多瓦又無邊界直接交會，駐軍並不會對摩爾多瓦國防安全造成立即影響，即便 2008 年 8 月爆發俄羅斯與喬治亞戰爭，雙方針對 Abkhazia 與 South Ossetia 獨立問題而展開軍事衝突，Transnistria 議題仍相對平靜，摩爾多瓦也無意趁此機會奪取 Transnistria。但軍事力量卻能影響摩爾多瓦政策走向，俄羅斯駐軍何時撤離、俄羅斯如何支持 Transnistria 未來走向具有重要影響，就目前觀察來看，俄羅斯對摩爾多瓦外交政策、特別是軍事政策有較大影響，雖然摩爾多瓦參加北約「和平夥伴計畫」（NATO Partnership for Peace Program），不過摩爾多瓦現階段仍無意願尋求加入北約、或與北約舉行聯合軍事演習；另外，摩爾多瓦也在憲法中明文規定摩爾多瓦為一中立國，拒絕參加國際軍事組織。

⁴⁶ European Union, Commission Staff Working Document, ENP Progress Report, Moldova, SEC 1506/2, pp.5-6.

俄國對 Transnistria 地區經濟影響力也相當可觀，Transnistria 境內以鋼鐵和紡織業為主要經濟生產結構，且處處可見俄羅斯經濟影響力，Transnistria 境內「摩爾多瓦鋼鐵廠」(Moldova Steel Works) 超過全境鋼鐵生產總量 50%、佔 Transnistria 全境 65%稅收，不過 75%的股份掌握在俄羅斯 ITERA 手中，其餘紡織業、能源業也大幅受制於俄羅斯。另外，Transnistria 對俄羅斯貿易連年出現貿易赤字，近年來已累積外債 12 億美元，俄羅斯比重最大，高達 8 億美元。對一個年 GDP 僅有 8 億美元的地區來說，Transnistria 的外債比重是摩爾多瓦的六倍之多。⁴⁷

從上述討論來看，俄羅斯對摩爾多瓦的影響力乃是藉由 Transnistria 做為平衡俄摩雙方關係之槓桿，俄羅斯透過政軍經方式有效控制 Transnistria 地區從而影響摩爾多瓦內部政治發展與外交政策走向、箝制摩爾多瓦導向西方路線。而除 Transnistria 這個支點外，俄羅斯也能夠直接影響摩爾多瓦的政經發展，其方式則是透過能源供應與貿易往來作為手段，透過停止供應天然氣（2006 年 1 月 1 日）方式與摩爾多瓦商討能源供應與契約價格，以及以衛生和健康條件禁止摩爾多瓦酒類出口到俄羅斯。⁴⁸ 經濟之外則是政治手段之運用，歷次摩爾多瓦國會大選期間傳出俄羅斯介入選舉，支持特定立場候選人當選，2009 年 4 月國會大選期間俄國總理普丁 (Vladimir Putin) 還數度親自奔走摩國首都競選，為親俄候選人拉抬聲勢，目的即為排除反俄候選人勝選。俄國介入他國大選也有前例，2005 年的吉爾吉斯的鬱金香革命 (Tulip Revolution) 即為一例，鬱金香革命緣起於民眾推翻當時總統阿卡耶夫 (Askar Akayev) 統治，歐盟雖也介入、關心吉爾吉斯政治衝突能否和平化解，然吉爾吉斯主要受俄國影響，阿卡耶夫能以下台換取俄國政治庇護、能於吉爾吉斯駐俄國使館簽署辭職令接受保護、繼任總統巴基耶夫 (Kurmanbek Bakiyev) 能獲得俄國首肯，皆顯示

⁴⁷ Steven Woehrel, "Moldova: Background and U.S. Policy," *CRS Report for Congress* (2011), pp.5-7.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 8-9.

俄國對吉爾吉斯有極大影響力，而歐盟誘因政策難以發揮；另外，除俄羅斯，吉爾吉斯還受到美國駐軍與中國勢力介入，凡此皆是使吉爾吉斯鬱金香革命無法維繫主要因素。⁴⁹

俄羅斯這些努力主要期望避免摩爾多瓦步上其他中、東歐國家後塵，發展與歐盟、美國的緊密合作關係，從而離開俄羅斯的勢力圈。⁵⁰雖然俄羅斯對摩爾多瓦影響力如此廣泛，不過就實際層次來看，俄羅斯對摩爾多瓦政治發展之影響力並不如預期：一、在俄國支持下摩爾多瓦 PCRM 雖曾一度執政，但也是在 PCRM 執政期間摩國決定大力推動與歐盟交往，第二任總統 Petru Lucinschi 2003 年公開宣稱與歐盟的整合戰略是「無可回頭」。二、隨民主化繼續推動，摩爾多瓦 2009 年上台的 AEI 執政聯盟，無論其意識形態與公共政策制定，均偏離以俄國為中心之發展模式甚遠；三、羅馬尼亞於 2007 年加入歐盟效應對摩爾多瓦產生極大刺激，羅馬尼亞入盟後，對摩爾多瓦民眾認同衝擊則是使羅馬尼亞蛻變成一個發展前景可期的國家，真正回歸歐洲主流文明價值的道路上，而摩爾多瓦與羅馬尼亞同文同種，因此期望移民到羅馬尼亞的摩爾多瓦人頓時激增。⁵¹ 與移民羅馬尼亞相關之議題則是摩爾多瓦未來能否加入歐盟的前景討論，雖然摩國加入歐盟討論目前為之過早，不過這卻對摩爾多瓦未來國家發展路線產生衝擊，也對摩爾多瓦應該繼續堅持中立路線、亦或倒向歐盟或俄羅斯任一方的看法產生衝擊，就目前多數民意來看，摩爾多瓦在可預見的未來繼續與歐盟發展密切的合作關係是可預期的。

⁴⁹ David Brunnstrom, "EU Ties Support for Kyrgyzstan to Democracy,"

<http://uk.reuters.com/article/2010/04/20/kyrgyzstan-eu-idUKLDE63JITJ20100420>

⁵⁰ Andrey Makarychev, "Russia's Moldova Policy: Soft Power at the Service of Realpolitik?" *PONARS Eurasia Policy Memo*, No.94 (2010), pp.1-5.

⁵¹ Adrian Pop, "Migration effects of Romania's Accession to the EU: The Case of Moldova," *Romania Journal of European Affairs*, Vol.9, No.1 (2009), pp.1-25.

伍、結論：外部誘因與摩爾多瓦民主轉型

從以上推論可知，外部誘因對摩爾多瓦民主轉型有其影響力，歐盟誘因政策引導作用發揮在以下幾個面向上：

從理論分析角度來看，過去文獻較少集中於誘因對目標國之討論，較多研究心力集中於誘因對公共政策制定之影響，本文則聚焦於民主轉型期之準備階段，也就是剛從兩極對立的冷戰體系解放、初步邁入民主化過程的國家，這些國家的特色就是民主共識尚未建立、憲政制度安排也不完備、甚至領土仍存有爭議。在這些內外客觀環境制約下，要依賴自我完善機制發展成為成熟的民主國家是相當困難的，外力協助通常是民主化過程非常重要的起點，如果有合宜的民主化誘因提供，對目標國提供適切之誘因，則民主轉型或有可能立下較深厚之根基。本文集中在誘因對轉型準備階段之討論，在理論層次上勾勒出誘因對政治衝突解決、制度修正與區域穩定具相當效果，此三項民主轉型初期是多數國家可能面臨之挑戰，而外部誘因發揮影響力模式則是可以透過具中立、可信、吸引力的外部形象推動目標國緩解政治衝突、透過誘因提供與回饋力量支持制度修正、透過外部強權間建制安排穩定外部環境。

從歐盟對摩爾多瓦誘因政策實踐案例來看，影響力發揮模式集中於以下幾點：第一，歐盟緩解摩爾多瓦內部政治衝突之有效性。歐盟介入摩爾多瓦 2009 年國會選舉危機，並以穿梭外交方式促進政府放棄以武力方式鎮壓示威群眾、亦使反對黨願意接受重新驗票裁決，終使危機和平落幕。與中東地區 2010 年開始的一系列革命浪潮相較，中東地區政治衝突具爆發速度快、且大規模衝突的特色，突尼西亞的班阿里、埃及總統穆巴拉克、利比亞領袖格達費或因民意壓力流亡海外或辭職下台、或因內戰而遭擊斃。和摩爾多瓦相較，歐盟與美國雖也介入中東地區革命浪潮，然因距離遠近、文化與宗教背景等因素而產生不同結果，由此觀察歐盟介入摩爾多瓦內部政治衝突發生過程及其結果，外部誘因協助摩國內部建立基本民主

共識、政權和平轉移的有效性是存在的。

第二，歐盟協助摩爾多瓦制度建立效果仍有未竟之功，摩爾多瓦無論在憲政制度安排、媒體自由、社會平等、司法獨立等面向上均有諸多改善處，本文擇總統選舉、國會議員選舉、公民權保障檢視歐盟影響力發揮模式，初步發現國會選舉門檻與公民參政權保障議題獲得修正，然總統選舉制度改進並未成功，摩國內部對此並未形成共識，總統出缺的憲政危機直至 2012 年 3 月才解除。在制度修正的效果檢視上，顯然外部誘因在不同議題上產生不一致效力。

第三，歐盟在穩定摩爾多瓦外部環境的議題上，透過 5+2 模式和 EUBAM 雙重途徑穩固烏克蘭與摩爾多瓦邊界問題。領土糾紛與邊界管制難以透過摩爾多瓦單一力量解決，外部強權安排才能有助於環境穩固，不過 5+2 和 EUBAM 雖然有助於減少跨國性的人口販賣和貨物走私，卻無法徹底解決 Transnistria 領土爭議問題，領土爭議顯然需要透過強權間安排才能獲得解決；不過民主化當然也可能在領土爭議存續的過程中繼續開展轉型經驗，台灣的轉型經驗提供一個參考點，但摩爾多瓦能否參照台灣經驗不無疑問，因為台灣既非中立國，美國對台灣提供的安全保證又非摩爾多瓦所有，因此摩爾多瓦難以享有相同環境，關鍵處乃是俄羅斯對摩爾多瓦政策發展，在撤軍、摩爾多瓦領土統一、經濟整合等議題上的表現。

第四、從俄國角度來看，摩爾多瓦向西方漂移並不符合俄國利益，加入北約或許是俄羅斯最為反對處，因為這攸關俄國領土安全議題，與歐盟整合則代表政經發展逐漸脫離俄國勢力範圍圈，代表一種更為深層的、難以挽回的脫離，所以俄國亟力中止、減緩摩爾多瓦向西方移動的意圖可以想見。然現階段來看，俄國在扶植摩爾多瓦親俄政權之表現上近期遭遇較大挫折，除 2009 年親歐盟 AEI 上台外，2011 年 6 月地方性選舉（縣市長）PCRM 亦僅佔 22.61% 席次；摩俄經濟交流的長期發展也呈現弱化趨勢，俄國無法阻止越來越緊密的摩歐雙方貿易往來。干擾中央與地方性選舉的因

素很多，我們或許不能將 PCRМ 選舉結果等同於親俄勢力表現，不過如果從近幾年政治發展演變過程來看，摩爾多瓦親俄力量衰退是不言而喻的，其中關鍵因素就是歐盟對摩爾多瓦的吸引力，歐盟歷經近六十年政治、經濟與社會層面整合，對周邊還未加入歐盟的國家產生了極大吸引力，觀察東歐與巴爾幹半島國家的外交路線調整，多半是處在這個框架的討論之中，對摩爾多瓦來說，羅馬尼亞尤其為摩爾多瓦提供一個重要的參考指標，這是一種「羅馬尼亞行，為什麼我們不行」的疑問，此種轉變透過歐盟提供正當且持續性的誘因政策而獲得更大的回饋力量展現，就誘因政策對摩爾多瓦民主轉型準備階段之影響來看，現階段已經促成摩爾多瓦內部支持民主共識、修正制度力量的效果。不過從民主轉型更深化的決定階段與鞏固階段表現上，摩爾多瓦仍有相當長的路徑需要持續在各方面民主議題加強改革，司法獨立、媒體開放、打擊貪污腐敗、強化中央與地方治理、提高行政效率等，仍存在相當多可改進處，而這也是未來東歐地區發展主要的觀察指標。