

歐亞經濟聯盟之官僚結構分析

The Bureaucracy of the Eurasian Economic Union

Adrien Fauve

Paris-Sud University, France

壹、前言

根據歐亞經濟聯盟（Eurasian Economic Union, EEU）官方資料顯示，該聯盟目前由亞美尼亞、白羅斯、哈薩克、吉爾吉斯和俄羅斯等 5 個會員國組成，總人口達 1.827 億人，涵蓋面積超過 2000 萬平方公里，占世界領土總面積 14%。然而，我們對於該聯盟內部官僚結構體系的認知卻相當有限，究竟有哪些人在歐亞經濟聯盟的 5 個主要機構中充當要角？以下將為您透析箇中奧秘。

為此，基於以下幾種方式，本文將以網路上現有的數據資料進行研究分析，並以專業人員的角度提出見解。後期亦會納入實地訪查的第一手資料作為該項研究的結尾。首先，本人將簡述歐亞經濟聯盟的機構組成，並主要聚焦於該聯盟內部委員會和法院機制的解析。

貳、聯盟組織架構

歐亞經濟聯盟的成立可回溯至 2010 年，當時俄羅斯、白羅斯與哈薩克 3 國在「關稅同盟會議」上宣布成立此一聯盟，其後，該聯

盟在 2012 年迅速通過一項以歐盟為參考模式的自由貿易協定，該項協定致力於打造以共同市場與四個自由貿易流通為基礎的理念，包含人員流通、貨物流通、資本流通與服務流通。此後至 2015 年，隨著亞美尼亞與吉爾吉斯的加入，歐亞經濟聯盟得以更進一步地擴大其涵蓋範圍以增加該聯盟的影響力。

表 1：聯盟組織架構

機構名稱	人員構成	會晤週期	地點
最高經濟理事會 Supreme Economic Council	國家元首	每年一次	於各國首都 輪流舉辦
政府間理事會 Intergovernmental Council	總理	每年至少兩次	於各國首都 輪流舉辦
委員會 Commission	10 位委員 部長級	常設性	莫斯科
法院 Court of Justice	10 位法官 外交官級	常設性	明斯克

外界普遍認為，該聯盟的架構深受歐洲整合概念啟發，主要致力於尋求政府之間及其與超國家實體之間的平衡點。然而，它與歐盟的最大區別在於，該聯盟缺乏相當於議會角色的機構，雖然歐洲在 1957-79 年整合的最初幾十年間，內部亦缺乏一個由各會員國派遣常任代表組成的歐洲議會，不過，仍有一個為各會員國代表所設立的議事機構。接下來，本文將分析歐亞經濟聯盟主要機構中的一支機構，藉以分析建立起該聯盟結構中的內部主體。

參、委員會 (Commission)

在委員會下設的理事會中，5 個會員國各派一位副總理出席且每年開會 4 次，除此之外，各國共同選派 10 位委員組織並出席一個常

設性會議（Board），以下是其名單。

表 2：歐亞經濟聯盟委員會成員

姓名	國籍	學歷/取得地點	曾任職務	性別
Tigran Sargysyan 委員會主席	亞美尼亞	經濟學博士/聖彼得堡	中央銀行總裁	男
Karine Minasyan	亞美尼亞	管理學碩士/聖彼得堡	總統顧問	女
Tatyana Valovaya	俄羅斯	經濟學博士/莫斯科	國際合作司司長	女
Veronika Nikishina	俄羅斯	經濟學博士/莫斯科	經濟部次長	女
Timur Zhaskylykov	哈薩克	政治學碩士/史特拉斯堡	WTO 代表團主席	男
Marat Kusainov	哈薩克	經濟學博士/莫斯科	經濟部次長	男
Valery Koreshkov	白俄羅斯	工程技術博士/明斯克	CIS 國際會議主席	男
Sergey Sidorskiy	白俄羅斯	工程技術博士/不詳	總理	男
Mukai Kadyrkulov	吉爾吉斯	管理學碩士/莫斯科	海關總署副主席	男
Adamkul Zhunusov	吉爾吉斯	法學碩士/不詳	海關總署主席	男

根據以上表格整理，在此可得出以下幾個結論。

首先，聯盟委員會分別由 3 位女性和 7 位男性擔任；儘管政客們獲取學位有時乃基於策略考量而非真正進行研究，其中有 6 位成員擁有博士學位，更有 6 位曾於蘇聯或後蘇聯時期的俄羅斯接受教育，有 1 位最年輕成員甚至擁有較國際化或歐洲式教育學歷，曾於法國和瑞士留學以並累積工作經驗。進言之，委員會有 4 位成員專攻經貿領域、2 位工程技術專家、2 位法學專家以及 1 位主修政治科

學的成員。最後一項特點是，這些委員皆具備傑出的行政和政府相關工作背景，這使得成員們的背景與布魯塞爾歐盟委員會之成員十分雷同；實際上，其中 1 位曾擔任過所屬國家總理、2 位擔任過副部長級職位、1 位曾任國家元首的專業顧問，1 位曾擔任過中央銀行總裁，還有 2 位具備外交相關經驗，1 位在全球國際性組織（世界貿易組織）服務過，另 1 位則待過區域性組織（獨立國家國協）。上述經驗背景不同於委員會下設官僚單位的 25 位成員，他們雖然也具有部長級身分，但僅負責行政性業務。

前述委員會的職能，主要由一組任期 4 年的專業人士負責，比起 10 位管理階層，他們較不受政治因素影響，並於委員會監督下負責管理特定領域部門（例如財政或統計等），至於每位委員成員則負責監督 2-3 個部門。為了對深入分析聯盟運作，以下便針對這 25 位部門首長之背景進行分析。

一般來說，每位首長分別指揮 2-3 位助手，此外，整個委員會行政部門還聘請了 44 位公務員，但本文不擬贅述。以下僅將焦點集中在 25 位部門首長身上。這些首長擔任職務相當於準執政官角色，由 5 個成員國分別指派 5 人出任，一旦涉及原屬國家議題時，此一趨近完美的平衡機制便可發揮作用。就性別而言，與委員會相比，其中只包含 5 位女性；有趣的是，自 2012 年以來已有一些成員在歐亞經濟聯盟中任職並取得相關工作經驗，顯示他們在該聯盟已具備專業背景。因此，我們可以針對其中的一些關聯性、社會行為以及若干常規化行為提出假設，舉例來說，藉由其網站上的活動資訊可以明顯發現，他們都曾參與過許多橫跨歐亞地區的金融事務和銀行業相關的國際會議與專業研討會，例如經濟合作暨發展組織（OECD）、歐洲復興開發銀行（EBRD），以及各項雙邊會議和商業論壇等。

表 3：委員會下屬部門主管成員

姓名	國籍	學歷/取得地點	曾任職務	性別
Daniyar Turusbekov	吉爾吉斯	工商管理碩士/比什凱克	總統府辦公室	男
Ruzanna Vardanyan	亞美尼亞	經濟學碩士/莫斯科	政府部門首長	女
Vladimir Taraskin	俄羅斯	法學碩士/特維爾	工業部門首長	男
Liana Hunanyan	亞美尼亞	工商管理碩士/耶列萬	委員會主席助理	女
Sergey Sukhno	白俄羅斯	法學碩士/明斯克	政府部門副首長	男
Toty Kaliaskarova	哈薩克	數學博士/阿拉木圖	銀行部門副首長	女
Dzhanbulat Bayzhumanov	吉爾吉斯	經濟學碩士/比什凱克	國家統計委員會副主席	男
Tigran Davtyan	亞美尼亞	經濟學博士/不詳	銀行董事會主席	男
Paiza Suiumbaeva	吉爾吉斯	醫藥博士與法學碩士/比什凱克	衛生部首席次長	女
Nikolay Kushnarev	俄羅斯	經濟學博士/莫斯科	貿易部門首長	男
Stanislav Buben	白俄羅斯	公共行政碩士/明斯克	政府部門副首長	男
Gagik Kocharyan	亞美尼亞	農藝學學士/耶列萬	經濟部門首長	男
Vladimir Ilichev	俄羅斯	經濟學碩士/莫斯科	關稅同盟秘書處首長	男
Anton Kudasov	白俄羅斯	國際關係碩士/莫斯科	經濟部次長	男
Arman Shakkaliev	哈薩克	經濟學碩士/加拉干達	國營企業董事	男
Igor Gaevsky	白俄羅斯	公共行政碩士/明斯克	衛生部次長	男
Baktybek Baiserkeev	吉爾吉斯	工程學碩士/比什凱克	海關部門首長	男
Dmitry Nekrasov	俄羅斯	人文科學學士/新西伯利亞	海關部門首長	男

Leonid Shenets	白俄羅斯	工程學碩士/明斯克	第一副部長	男
Yerzhan Nurakhmetov	哈薩克	法學碩士/阿拉木圖	國營企業首長	男
Alexey Sushkevich	俄羅斯	經濟學博士/莫斯科	政府部門首長	男
Aliya Jumabayeva	哈薩克	工商管理碩士/莫斯科	經濟部委員會副主席	女
Ilya Chyorny	吉爾吉斯	經濟學碩士/比什凱克	總統府行政部門副首長	男
Khazhak Karayan	亞美尼亞	醫藥學博士/耶列萬	政府委員會部主席	男

值得注意的是，這些部門首長中僅有 5 位具博士學位，和先前提出的觀點一致，在他們之中有近半數成員（11 人）從事經濟或商業管理，4 位具法律專業背景，6 位成員最初先獲得科學、科技與醫藥相關專業，後來轉而投身國家行政管理領域，僅有 1 位成員主修公共行政管理或國際關係。其次，他們都積極投入歐亞經濟聯盟所主辦日常活動，多數具有豐富行政與政府相關工作經驗，有些人甚至擁有私營企業經歷背景。值得一提的是，其中有 9 位在進入歐亞經濟聯盟機構服務之前，就已在各自國家的行政部門中擔任相關職位，4 位首長擁有相當於副部長級行政經驗，另外 2 位曾任職於私人企業部門。除此之外，儘管技術性工作背景使他們擁有較少媒體曝光度，一旦外界質疑其適任能力與合法性，往往使這些部門首長陷入網路爭議和醜聞之中。

總的來說，共約有 80 人於聯盟核心組織工作，但這僅是網路資訊顯示的冰山一角而已，實際上，根據本人對任職於聯盟法院一位雇員的採訪可知，應有更多雇員任職於委員會官僚機構當中，粗估大約有 1000 人左右。

肆、法院 (The Court)

2014 年 5 月，歐亞經濟聯盟的司法機構於官方文件中正式成立。最初，該機構是基於 2011 年先前歐亞經濟共同體的法院基礎之上而設立，該法院由各會員國分別派任兩位法官而組成¹。因此，目前的十位法官由最高經濟理事會(國家元首)派任，採取九年一任的任期制。

表 4：歐亞經濟聯盟法院成員

姓名	國籍	學歷/取得地點	曾任職務	性別
Armen Tumanyan	亞美尼亞	法學碩士/耶列萬	民事上訴法庭法官	男
Erna Ayrian	亞美尼亞	法學碩士/耶列萬	最高法院法官	女
Tatyana Neshataeva	俄羅斯	法學博士/莫斯科	俄羅斯最高仲裁法院庭長	女
Konstantin Chayka	俄羅斯	法學博士/海參崴	歐洲經濟共同體法院法官	女
Zholymbet Bayshev	哈薩克	法學博士/阿拉木圖	最高法院法官	男
Venera Seytimova	哈薩克	法學碩士/阿拉木圖	CIS 經濟法院法官	女
Denis Kolos	白俄羅斯	公共行政碩士/明斯克	總統府部門首長	男
Alexandr Fedorcov	白俄羅斯	法學碩士/明斯克	最高法院副院長	男
Ayzhamal Azhibraymova	吉爾吉斯	法學碩士/比什凱克	最高法院法官	女
Galina Skripkina	吉爾吉斯	法學碩士/比什凱克	國會議員	女

放眼這內含 6 位女性法官的團隊，所有法官皆具備國家級別法院工作經驗，有時更在所屬國內司法體系機構擔任更高級職務，其

¹ <http://courteurasian.org/page-22601> [last accessed on 1 December 2019].

中甚至有成員當選過國內政治人物。儘管如此，只有 3 位法官具備博士學位，在部分國家高教體系當中，例如博士或理科博士這類文憑仍然被認可，這與委員會成員形成強烈對比，在委員中約有六成的成員獲得博士學位。與其他 9 位法官相比，1 人為國會議員，另外僅有 1 人擁有先前歐亞經濟聯盟整合階段的經驗，而另 1 人甚至曾經出任過獨立國家國協（CIS）司法單位。最後，成員們專業職涯背景具有相當高的同質性，恰好符合後蘇聯時期區域主義走向。

正如本人近期於明斯克進行研究訪查所指出，聯盟法院可劃分為兩大結構，首先是純屬司法性質的法院機構，其次是負責協同行政部門的司法機構。10 名法官可分別自由任命 1 名裁決官和 1 名助理（這 2 人皆被授予外交官地位），且他們通常從所屬國內挑選輔助人選，藉此可得知，總共有 30 人在法院機構中任職。除此之外，法院另設一個由 20 名雇員組成的秘書處。

伍、結論

藉由針對歐亞經濟聯盟委員會及法院成員背景之整理分析，可得出一項簡單的社會學觀點，亦即這些行政官員背景具有高度的同質性，且任職級別越高，須具備的學歷門檻也越高。除此之外，雖然多數成員在各自所屬國內都具備高層級政治工作或行政經驗，擁有多邊組織或國際機構相關經驗者相對少了一些。從合理角度來分析，他們的確具備了完成被交付任務所需的能力。另外在性別比方面，委員會與法院成員的性別平衡比例，遠高於部會首長們。未來個人將繼續針對委員會和法院內部決策程序，例如內部表決方式和共識決等進行研究。

（翻譯：林煉凱）