

俄哈關係下的歐亞經濟聯盟

李政昆*

歐亞經濟聯盟 (Eurasian Economic Union) 的成立與哈薩克有很大的關係，最早在 1994 年由哈薩克首任總統納扎爾巴耶夫 (Nursultan Nazarbayev)¹ 在國立莫斯科大學 (Moscow State University) 演講時所提出，因此俄哈關係實為歐亞經濟聯盟催生的重要因素。哈蘇聯解體前，哈薩克為蘇聯的前加盟共和國，兩者的關係貼近「地方」與「中央」的關係，俄哈關係良好，哈薩克也是最後一個獨立於蘇聯的國家，因此在蘇聯解體之後，俄羅斯與哈薩克關係由於歷史、地緣、經濟、軍事等因素有著不可完全脫離的關係。雙邊的關係主要可以分為三個階段。首先，由於蘇聯解體初期，俄國外交政策仍處於摸索階段，其對哈薩克外交政策在 90 年代初期是以「甩包袱」策略，幾乎等同於退出和放棄中亞地區。第二階段是 1995 年後在美國為首的北約東擴的背景之下，俄羅斯重新將重心放回哈薩克，在政治上與哈薩克交往密切，包括商討關稅同盟的問題及 1998 年簽定《俄羅斯聯邦和哈薩克斯坦共和國永久友好和面向 21 世紀同盟關係宣言》，俄羅斯在此時期

* 作者為政治大學外交博士班 博士候選人。

¹ 納扎爾巴耶夫為哈薩克自蘇聯解體以來首任總統，已於 2019 年 3 月 19 日辭去總統一職，但仍任最大黨「祖國之光」黨主席及國家安全委員會主席職務，對哈薩克內政外交仍有重大影響力。新任總統由托卡耶夫 (Kassym-Jomart Tokayev) 2019 年 6 月 9 日當選。

doi: 10.30382/SSA.201906_(156).0008

反思了「大西洋主義」及自身的國際處境。第三階段是2001年後，由於911事件之後，美國為首的西方勢力進入了中亞地區，俄羅斯重新與哈國進一步發展關係，兩國關係達到空前的緊密，也由於俄哈關係的緊密，2014年5月29日俄羅斯與哈薩克、白俄羅斯簽署了《歐亞經濟聯盟條約》，2015年1月1日該條約正式生效。歐亞經濟聯盟為效法歐洲聯盟（European Union）的國際組織，以先經濟後政治的思維成為目前歐亞大陸最重要主導經濟的國際組織，聯盟下設「歐亞經濟委員會」（Eurasian Economic Commission）類似於歐盟執委會，為一超國家機構，主導了財政、關稅、能源等政策，2015年歐亞經濟聯盟增加了亞美尼亞及吉爾吉斯兩國。

歐亞經濟聯盟的成立與成效

一、設立組織、簽定條約

《歐亞經濟聯盟條約》2014年5月簽定後，目前的組織有：一，歐亞經濟委員會（Eurasian Economic Commission），是參考歐盟執委會所設立，委員會各國有三名成員，由成員國各國「部長」所組成，共15位，委員會通過之決議案具有強制力，歐亞經濟委員會就是實際上的行政機關，總部設在莫斯科。二，歐亞經濟聯盟最高理事會（Supreme Eurasian Economic Council），由成員國「元首」所組成，主要是決定歐亞經濟聯盟大方向，領導人也實際決定聯盟發展方向。三，歐亞經濟聯盟政府委員會，由成員國各國「總理」所組成。四，歐亞發展（開發）銀行（Eurasian Development Bank，簡稱EDB），由俄羅斯和哈薩克於2006年所組成，由俄羅斯出資10億美金、哈薩克出資5億美金，總部設在阿拉木圖。

五，歐亞穩定和發展基金，負責貸款等事項，實際管理者為歐亞發展銀行。六，歐亞經濟聯盟法院(The court of the Eurasian Economic Commission)，由各成員國推派兩名法官所組成，法院的職責在於歐亞經濟聯盟內的法案，以及解決法規適用及爭端，總部設在明斯克。

二、降低關稅：

如歐亞經濟聯盟於2017年8月前取消輕型電動汽車進口關稅，從17%降至0%。

三、與多國簽自由貿易協定：

2015年歐亞經濟聯盟與越南在哈薩克簽定《越南-歐亞經濟聯盟自貿協定》，此自由貿易協定從2016年生效，並取得顯著成果。另外歐亞經濟聯盟2018年5月17日也與伊朗在哈薩克首都阿斯塔納(Astana，2019年3月後更名為努爾蘇丹(Nursultan))簽訂自由貿易協定，同時間也通過了與中國《中華人民共和國與歐亞經濟聯盟經貿合作協定》。印度及新加坡的自由貿易協定已經在洽談中。

俄哈關係：類似歐洲聯盟的德法關係

歐亞經濟聯盟的成立可以說是俄羅斯版的「重返亞洲」，是俄國欲重新恢復大國地位的大戰略。在後冷戰時期，當時蘇聯所控制的包括東歐、中東等國家紛紛擁抱西方，加上在蘇聯解體之後，由於俄羅斯對中亞五國的政策不確定，導致中亞也逐漸向西方靠攏，對於俄國來說唯一能選擇或者地理上離不開俄國即為有地緣關係的中亞國家，特別是哈薩克。

俄羅斯的外交政策從歷史上一直以來在「歐洲 - 大西洋主義」及「現代斯拉夫文化」中擺盪，而「歐亞主義」可以說是兩者間的平衡，是一種不完全融入歐洲也不完全以傳統為主的外交政策，是一個在歐亞大陸之間成為歐亞大國的概念。俄國總統普丁(Vladimir Putin)在 2012 年第三次上台後，致力於歐亞主義，也因此歐亞主義在整個俄國官方佔據了主要的地位，俄國的外交政策更致力於走向大國，並以中亞國家作為俄國走向大國最核心的一環。

由於哈薩克位於歐亞大陸的中心，在歷史上也為重要的商業轉運站，也是許多包括伊斯蘭文化、阿拉伯文化、印度文化、儒家文化所交會的地區，俄羅斯在 2001 年後因為美國藉反恐的原因勢力進入中亞，因而重新認識到哈薩克等國的重要性。著名的陸權學者麥金德(Halford Mackinder)曾經說：「誰能控制中亞就能控制世界島，誰能控制世界島就能控制全世界」足以說明中亞的重要性。哈薩克地理位置的特殊性就在其位於大國的交會地帶，也是各大國包括美國、中國、俄國、歐盟、日本及印度在此競逐之場域。另外哈薩克也蘊藏豐富的能源，在歐亞經濟聯盟內五個國家中，GDP 及領土面積，俄國為第一、哈薩克為第二，俄哈可說是歐亞經濟聯盟中類似德法的角色。

一、示範功能

俄哈關係對彼此來說，是最重要的雙邊關係之一，歐亞經濟聯盟更是雙方關係向上的里程碑。對俄羅斯來說，做為世界性大國，重要的雙邊關係包括俄美關係、俄中關係或俄歐關係，然而自 2013 年烏克蘭危機以來，歐美為首的西方國家與俄羅斯交惡，雖然這些雙邊關係對俄羅斯來說一樣重

要，但短期內對俄國而言為負面影響；而中俄關係雖然非常重要，但是中國自 2008 年北京奧運大國崛起之後，特別是在 2013 年後提出「一帶一路」政策，對俄國而言已經成為潛在的競爭對手。而哈俄關係對俄國來說卻是一個最穩定的雙邊關係，哈薩克對俄國來說是前蘇聯加盟國，兩者間的貿易不斷地深化，在 2017-2018 年兩國達到 170 億美元²，從國際關係來說兩國是互相依賴。對哈薩克而言，雖然哈薩克外交政策以平衡外交為主軸，但俄國仍是哈薩克最重要的雙邊關係，原因在雙方的貿易、歷史、軍事等都脫不了關係。其中兩國 1992 年 5 月所簽定的《俄羅斯聯邦和哈薩克斯坦共和國永久友好和面向 21 世紀同盟關係的宣言》最為重要，另外 2013 年兩國簽定《建立區域性聯合防空系統的協議》也說明了兩國軍事關係的密切往來。在這樣的背景之下，原本對雙方來說已經重要的雙邊關係在歐亞經濟聯盟的催化之下，雙邊關係來到另外一個高度。哈薩克首任總統納扎爾巴耶夫在 2017 年兩國關係在建交 25 年之際提到俄哈關係為雙邊關係立下了「典範關係」。因此俄哈關係可為將來欲加入歐亞經濟聯盟的前蘇聯國家，如塔吉克，有示範的效果。

二、俄哈各得其利

哈薩克首任總統納扎爾巴耶夫在 1994 年在莫斯科大學演說時就提到要成立類似經濟共同體的國際組織，在 2007 年 10 月俄白哈三國簽署《關稅同盟條約》，2010 年 1 月 1 日啟動關稅同盟，2012 年 1 月 1 日啟動統一經濟空間，俄羅斯加

² 中華人民共和國商務部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/tongjiziliao/fuwzn/oymytj/201811/20181102803184.shtml>，檢視日期：2019.5.3。

速推動歐亞經濟聯盟的時間是在 2013 年烏克蘭危機之後，西方各國對俄施行經濟制裁，俄國不甘被北約等西方國家打壓，在南方又有中國大國崛起，俄羅斯在這樣的時空背景之下決定成立「歐亞經濟聯盟」走向大國復興之路，以仿效歐盟整合的模式走向先經濟後政治。並在 2015 年成立歐亞經濟聯盟。俄羅斯以非常迅速的時間在短短 8 年之內從關稅同盟升級到經濟聯盟，可見得俄國走向大國的決心非常強。

對於哈薩克而言，哈薩克加入歐亞經濟聯盟的立場並不是走向大國崛起，而是想藉此聯盟走向經濟強國。哈薩克在蘇聯解體之後，面臨了經濟發展的戰略選擇，原本繼承了前蘇聯時期以農牧業為主的基本經濟型態，使國家陷入了經濟衰退和危機，然而哈薩克政府不斷地致力於走向自由市場經濟，打破了蘇聯時期的計畫經濟，因此，到了 21 世紀初期哈薩克的經濟快速成長，不但挺過 2008 年金融危機，並且持續走向增長，在 2018 年世界經濟體的排名哈薩克列第 54 位，已經擺脫了低度經濟開發國家。哈薩克在發展經濟上有更大決心，加入歐亞經濟聯盟更是發展經濟的體現，但值得注意的是，哈薩克首任總統納扎爾巴耶夫不只一次提到歐亞經濟聯盟不會成為一個政治的組織，2013 年 1 月哈薩克首任總統納扎爾巴耶夫就歐亞整合發表談話，他認為哈國正在進行的是經濟整合並不是政治整合。由上述可知，歐亞經濟聯盟可以促進俄哈關係的發展，俄國希望提升國際政治威望，而哈國經濟力求發展經濟。

三、俄哈經濟互補是推動因素

俄哈兩國的經貿關係非常緊密，可以說「經濟」是推升兩國發展歐亞經濟聯盟的最大助力。哈薩克最重要的貿易夥伴

就是俄國，而哈薩克同時也為俄國最重要的雙邊貿易夥伴之一，兩國的貿易額不斷地增長。客觀事實增長的貿易額是推動過去成立歐亞經濟聯盟的重要因素，俄國出口到哈薩克的主要貨品為汽車和礦物，哈薩克出口到俄國主要的貨物是能源及金屬製品。兩國貿易的特殊之處還包括了邊境貿易，由於兩國具有很長的邊界，1999年9月雙方就簽署《俄羅斯聯邦和哈薩克斯坦共和國1999-2007的兩國邊境合作協議》，另外俄羅斯和哈薩克也有很多石油管道的合作，如俄羅斯盧克公司(OAO Lukoil Holdings)就在哈薩克的油田開採投資。從以上分析可知俄哈之間的經濟合作推升歐亞經濟聯盟成立的重要原因。

四、對俄國的重要性：掌握哈薩克就等於掌握大半個中亞

哈薩克在歐亞經濟聯盟中的角色至關重要。哈薩克的面積相當廣大，共有2,727,300平方公里，為世界第九大國，幾乎佔了中亞的大部分，與俄羅斯有長達7500公里的國界線，哈薩克也是中亞五國第一大經濟體，同時在2018年為世界第54大經濟體，也與俄國非常交好，少了哈薩克，歐亞經濟聯盟就不可能成立。歐盟的成立之初為德、法兩國做為領頭羊，歐亞經濟聯盟的成立以俄、哈兩國為主要國家，其中有類似之處。然而與德、法不同的是，德、法兩國的國土面積、軍事力量、經濟發展和政治地位幾乎是勢均力敵，然而歐亞經濟聯盟卻是俄國主導，俄國綜合國力遠勝過哈薩克和其他國家，歐亞經濟聯盟在設計上雖各國之間地位平等，然而俄國事實上有主導聯盟政策的影響力。即便如此，歐亞經濟聯盟若少了哈薩克，等於名存實亡，在面積上、經濟總量上完全會失去創設的意義，沒有哈薩克的歐亞經濟聯盟就會只有俄

國單獨一個大國存在，因此哈薩克的角色是至關重要。俄哈關係就如同歐盟中的德法，因此，穩健的俄哈關係成為推動歐亞經濟聯盟最大的推力。

歐亞經濟聯盟對俄哈關係的影響

俄哈關係在歐亞經濟聯盟的形成之下，各方面走向更穩定的發展：

一、促進深化的雙邊關係

歐亞經濟聯盟一定程度促進了俄哈關係的發展。俄哈關係自蘇聯解體後，因為多重因素包括俄哈兩國的國界緊緊相連有地緣政治的關係，導致兩國必定發展雙邊關係；俄國總統普丁及哈國首任總統納扎爾巴耶夫私人的情誼，及哈薩克國內俄語仍是相當通行，因此兩國雙邊關係發展處於相對較為穩定的關係。兩國雙邊關係的穩定造成了歐亞經濟聯盟的催生，而歐亞經濟聯盟的成立同時也使哈俄關係更為緊密，因為在客觀程度上雙方的貿易更為增長，2017-2018年，俄哈累計貿易，增長35%³，此外俄哈兩國的GDP在聯盟中是最高的，兩國也因為歐亞經濟聯盟的平台產生更多高層互動的機會，無形中使哈、俄、白等泛俄語國家關係更為提升。

二、對中美歐有牽制作用

俄哈關係的發展從1991年後，俄哈建交後走向相對平穩的雙

³ 「2017-2018年俄哈貿易額累計增長35%」，中華人民共和國商務部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/201901/20190102829973.shtml>，檢視日期：2019.3.30。

邊關係，歐亞經濟聯盟的成立更是雙邊關係來到一個新的高度，其中隱涵著俄羅斯對世界版圖的大戰略。俄羅斯在普丁的主政之下一心走向大國復興之路，在此同時美國自 2003 年展開反恐戰爭，並隨後與哈薩克租借機場起降軍機，勢力步步進入中亞；而中國大國崛起，2001 年與中亞國家及俄國成立上海合作組織，有試圖恢復清代對中亞地區影響力的跡象，2010 年後成為世界第二大經濟體，國際影響力劇增；而歐盟與哈薩克也建立相當穩定友好的關係，在 2010 年哈薩克首任總統為歐洲安全與合作組織 (Organization for Security and Co-operation in Europe) 的輪值主席，這些都說明著俄國失去對傳統後院哈薩克的影響力，因此，俄哈關係的深化乃至於歐亞經濟聯盟的成立，都說明著俄國藉哈俄關係及歐亞經濟聯盟來牽制其他大國的意涵。

歐亞經濟聯盟的挑戰：哈薩克的多元平衡外交

哈薩克在外交上與俄國對西方關係相反，哈薩克與各國交好。歐俄關係至 2013 年烏克蘭危機之後就惡化，至 2018 年歐俄關係因為荷蘭指責俄國對其聯合國組織發動網路攻擊，使歐俄關係更為緊張，哈薩克雖與俄國最為友好，也是前蘇聯成員國，在外交上卻是以多元平衡外交為主軸，與西方各國、日本、中國保持友好，2015 年 12 月「歐盟—中亞部長級會議」在哈薩克首都阿斯塔納展開，雙方簽署了新的《擴大夥伴關係與合作協定》，這是歐哈雙方邊關係重要的法律文件，這也說明哈薩克不以歐亞經濟聯盟為唯一的外交重點，這也對歐亞經濟聯盟產生了一定了離心力。另外，歐亞經濟

聯盟實際上因俄國受到西方經濟制裁、沒有統一的貨幣、目前為止大多空轉及成效不彰、及受到中國一帶一路挑戰等諸多挑戰，未來發展仍有待觀察。

後續觀察

因為俄哈關係的良好導致有歐亞經濟聯盟的催生，也因歐亞經濟聯盟的出現使的俄哈關係變得更緊密，但兩國關係及聯盟也出現挑戰，未來有幾點需要觀察：

- 一、俄哈關係的發展牽動著歐亞經濟聯盟的發展，而將來俄哈關係若有其他的變動，特別是雙方領導人的更替後或雙方國內政局是否同時造成歐亞經聯盟的改變？
- 二、俄哈關係之間是否因為歐亞經濟聯盟使雙邊貿易額持續增加，並使雙邊經貿關係實質地持續穩定深化？
- 三、哈薩克在歐亞經濟聯盟中扮演舉足輕重的角色，哈薩克的態度牽動著歐亞經濟聯盟的發展，哈薩克的「多元平衡外交」是否對歐亞經濟聯盟產生一定的離心力也是觀察指標。
- 四、俄哈關係在歐亞經濟聯盟中的發展是否會從「經濟」關係外溢到「政治」關係？歐亞經濟聯盟是否能走向全面性的整合也為值得關注之重點。