

外援条件性的运作逻辑及实施限度

——基于欧盟援助乌克兰的历史考察

张 鹏

【内容提要】 条件性是援助方与受援方之间一项重要而敏感的议题，拥有自身特定的内涵及前提。传统援助方主要是运用援助的“杠杆”功能，为援助附加各类条件来实现其战略目标。本文基于现有研究成果对欧盟援助乌克兰的历史进程进行了案例分析：从1991年独立至今，乌克兰国内的亲俄和亲欧势力处于持续分裂局面，强权之间的地缘战略博弈构成了该国危机的外部因素。寻求支持、回归欧洲一直是乌克兰历届政府的首要目标，欧盟旨在推进该国稳定、改革与转轨的援助实践不仅反映出双方的利益交换与观念互动，而且体现了最大援助方外援条件性的运作逻辑及其实施限度。作为当今新兴援助方的代表，中国应积极关注全面激励与弹性塑造相结合的外援规制类型，并凭借其独特的多元化发展资源和“无条件”援助模式不断丰富全球发展合作体系。

【关键词】 欧盟 乌克兰 对外援助 条件性

【作者简介】 张鹏，中央财经大学政府管理学院国际政治系副教授。

在全球化和全球治理日趋深入的当今世界，作为国际形象塑造手段、对外关系政策工具、发展合作关键依托的对外援助不断崭露头角，而在对外援助理论研究与实践探索当中，“条件性”（conditionality）始终是一项重要而敏感的议题。瑞典著名学者奥列夫·斯多克（Olav Stokke）便一针见血地指出，条件性“是在实现外援目标过程中依托的一种工具”^①，该界定深刻揭示出外援条件性所附着的国家利益和意识形态属性。

从传统援助方的具体实践来看，自第二次世界大战结束以来，外援附加条件

^① Olav Stokke eds., *Aid and Political Conditionality*, London: Frank CASS, 1995, p. 11.

在内涵广度方面不断扩展细化^①，利益考量持续变化调整，依据不同标准可以将其划分为不同类型^②。与此同时，由于传统援助方普遍认为条件性是受援方实现发展的必要前提，援助条件的实施力度不断强化，政治惩戒等手段的运用愈加频繁，其工具理性倾向也日益显著。正如戴维·鲍德温（David A. Baldwin）所言，作为对外经济政策工具的对外援助有“积极”和“消极”之分，其中积极方式是指承诺或提供援助，而消极方式则指减少或终止援助^③。与此类似，社会交换论的相关研究也发现，在援受关系互动当中，由于受援国亟需援助国提供的资源，但又无法向援助国提供相应的权力或利益报偿，因此不得不被迫接受援助国苛刻的附加条件，占据主导地位的援助国还会趁机提出要求并进行监控^④。因此，尽管饱受国内民众和受援群体的质疑诟病，学界也从援助依赖、援助有效性、援助所有权、不干涉原则等角度进行了批判反思^⑤，但外援条件性依旧被欧盟及其成员国为代表“援助者共同体”（donor community）广泛运用^⑥。总之，

① Tony Killick, Ramani Gunatilaka and Ana Marr, *Aid and the Political Economy of Policy Change*, New York: Routledge, 1998, pp. 1-4.

② 例如，依据作用性质差异，可以将外援条件划分为“肯定性”条件和“否定性”条件，详见房乐宪：《欧盟对外关系中的“政治条件性”》，载《世界经济与政治》1999年第10期；刘作奎：《评析欧盟东扩政策中的条件限制模式——以欧盟在巴尔干地区的冲突调解为视角》，载《国际论坛》2008年第4期。依据议题领域和性质差异，可以将其划分为“政治条件”“经济条件”“微观条件”等，详见 Georg Sorensen, eds., *Political Conditionality*, London: Frank Cass, 1993; Gordon Crawford, “Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness Consistency”, *Democratization*, Vol. 4, No. 3, 1997; Geske Dijkstra, Howard White eds., *Programme Aid and Development: Beyond Conditionality*, London: Routledge, 2003. 依据适用次序先后，可以将其划分为“前置条件”和“后置条件”，详见 John Pender, “From ‘Structural Adjustment’ to ‘Comprehensive Development Framework’: Conditionality Transformed”, *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 3, 2001, p. 397; 金玲：《对非援助：中国与欧盟能否经验共享？》，载《国际问题研究》2010年第1期。依据在援助协议文本中的显性与隐性程度，可以将其划分为“显性条件”和“潜在条件”，详见徐佳君：《新型的援助附加条件？——评析世界银行绩效导向的援助分配政策》，载《国际政治研究》2012年第3期。依据适用对象的普遍性和特殊性，可以将其划分为“一般条件”和“国别条件”，详见张鹏：《欧盟援助西巴尔干政策评析》，载《欧洲研究》2014年第2期。

③ David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 1985, pp. 41-42.

④ 丁韶彬：《大国对外援助：社会交换论的视角》，社会科学文献出版社2010年版。

⑤ 代表作可参见：Jakob Svensson, “When Is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality”, Policy Research Working Paper 1740, The World Bank Policy Research Department, March 1997; Oliver Morrissey, “Conditionality and Aid Effectiveness Re-evaluated”, *World Economy*, Vol. 27, No. 2, 2004, pp. 153-171; Giulio Federico, “Aid and Policies under Weak Donor Conditionality”, *Journal of African Economies*, Volume 13, Issue 3, 2004, pp. 395-416; Matthew Dorman, “How New Is the ‘New’ Conditionality? Recipient Perspectives on Aid, Country Ownership and Policy Reform”, *Development Policy Review*, Volume 35, Issue 51, 2017, pp. 46-63. 周弘：《中国对外援助与改革开放30年》，载《世界经济与政治》2008年第11期；张海冰：《论中国援外不附加政治条件原则的理论基础及现实意义》，载《当代亚太》2009年第6期；张浚：《不附加条件的援助：中国对非援助政策的形成》，载《外交评论》2010年第5期；潘亚玲：《中国特色对外援助理论建构初探》，载《当代亚太》2013年第5期。

⑥ Andrew Mold eds., *EU Development Policy in a Changing World: Challenges for the 21st Century*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007, p. 247.

“目前西方学者关于援助有效性和附加条件的种种讨论，多限于技术层面和操作层面，这也是很多西方学者误读和误解中国援助政策的一个重要原因”^①。在以中国为代表的新兴国家群体加速发展并扩大援外投入的新情势下，其不仅是我们的透视传统援助方对外发展理念的关键支柱，而且成为考察援助方与受援方关系、传统援助方与新兴援助方关系的重要维度。

一 外援条件性何以发挥效用？

众所周知，无论是在援助方的对外行动预算之中，还是相对于受援方的经济发展总量，外援开支本身均较为有限，那么援助方究竟如何通过外援工具实现其战略目标呢？这便与以下几项关键因素的相互作用密不可分：

（一）非对称性与理性核算

就援助方与受援方的关系而言，双方在资源禀赋、现实实力、发展程度、谈判地位等方面的对比往往是不对称的，这成为外援条件性发挥作用的重要前提。在绝大多数情势下，外援项目的内容设计和实施标准均由援助国预先单方设定，受援国虽然名义上拥有“伙伴关系”地位和“平等协商”权利，但实质上与援助方进行讨价还价的能力则相对有限，这体现了一种“单边进程”（one-way process）或“自上而下路径”（top-down approach）。与此同时，受援国政府往往从“成本—收益”角度出发进行理性核算，最终可能会全盘或部分接受援助方设置的原则目标，以期源源不断地获得外部支持与国际认同^②，而援助方则通过这种关系互动促成了受援方的内部变化。

（二）外援“杠杆”

“对外援助是援助提供国实现既定目标的一种杠杆”^③，很容易“撬动”实力地位较弱的援助接受国，其不仅能够为受援国政府提供具有吸引力的政策议程，而且有助于满足民众的切实需求。事实上，为了使受援方接受并落实附加条件中的具体规定，援助方往往会组合运用对外援助、贸易优惠、签证自由、成员资格

^① 张浚：《不附加条件的援助：中国对非援助政策的形成》。

^② 例如，通过持续获得外部援助，一国政府能够有效降低对于某些利益集团的依赖，弥补因推进国内改革而产生的成本风险，这在威权制国家体现得尤为明显。详见：Gabriella R. Montinola, “When Does Aid Conditionality Work?”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 45, No. 3, 2010, p. 361.

^③ Olav Stokke, eds., *Aid and Political Conditionality*, London: Frank CASS, 1995, p. 12.

等多项“杠杆”。与谈判周期相对较长且易受双边关系影响的其他“杠杆”相比，对外援助不仅数量可观、形式多样，而且投放时间持久、覆盖群体众多，其“涉及的范围极其广泛，往往包括了国计民生的所有方面，没有任何其他一种外交政策渠道能够与之相比”^①。

（三）“附加条件”

援助方在进行外援政策和项目设计的同时，常常针对受援方“设置一系列必须满足的条件，以此作为达成援助协议并维持援助关系的前提”^②，其也常被称为“附加条件”或“政治条件”。外援条件不仅体现出援助国对外关系的一般原则理念，而且反映出其针对受援国的特殊战略考量。值得关注的是，由于外援等各类“杠杆”具有自身特定属性，因此不同“杠杆”附加的条件内容或遵循程度等也存在着显著差异。例如：人道主义援助因其中立属性而往往不会附带显性条件，而财政技术援助的提供以受援国保持宏观经济稳定和功能机构健全为基本前提，经贸联系的达成一般需要受援国积极推进投资和金融领域的配套改革，与援助方建立战略关系则往往要求受援国遵循自由竞争、民主法治、良好治理等综合附加条件。

（四）“条件性”

“条件性”（conditionality）是与外援“条件”紧密关联的另一概念，即附加条件对于受援方施加影响时的实现机制、政策方式和互动过程。具体来看，援助方往往会在与受援方谈判过程中设置一整套监督和评估程序，通过外援管理机构实时监控受援方对于附加条件的落实程度，并灵活地决定增加、减少、暂停甚至取消援助投放。对于那些能够落实条件原则的国家，援助方一般会同意给予或增加援助，希望通过这种激励方式对受援国公共及私人部门进行全面塑造；反之，则将考虑暂停、削减甚至取消援助投放，以期通过资源流失或被“边缘化”等惩戒方式向受援国传导压力，使其尽早回归援助方设定的政策议程。由此可见，条件性的运作过程体现出一种“表现驱动”（Performance - driven）和“结果导向”（Results - oriented）^③，外援条件性在塑造和规制两种效用之间进行弹性调节。

^① 周弘、张浚、张敏：《外援在中国》，社会科学文献出版社2007年版，第11页。

^② Olav Stokke eds., *Aid and Political Conditionality*, 1995, p. 11.

^③ Stefan Koeberle, Harold Bedoya, Peter Silarsky and Gero Verheven, eds., *Conditionality Revisited: Concepts, Experiences and Lessons*, Washington D. C.: World Bank, 2005, p. 3.

作为当今世界的最大援助方和区域治理的坚定践行者，欧盟及其成员国向全球投放了大量旨在促进稳定、发展和转型的对外援助，同时参照“欧洲模式”施加了一系列条件限制，尤其是在经济开放化、市场化、私有化等改革的基础上，不断通过各类外援工具向受援国施加民主化、安全化、良治化等政治条件性^①。其中，基于冷战结束前后在原苏联东欧国家运用条件性促进其稳定、发展、转轨乃至入盟的实践经验，欧盟由此认为这一“药方”在欧洲其他国家和地区也具有普遍的适用性^②。这为我们考察欧盟对外援助模式、西方主流发展理念与实践变迁、展望“后千年时代”全球发展议程等提供了一个典型案例。

二 “输血”加“挤压”：欧盟能否复苏东欧“心脏”？

自1991年8月实现独立以来，位于“心脏地带”中心的乌克兰不断凸显出其作为“苏核武库”“欧洲粮仓”“能源枢纽”的战略意义，并成为影响后冷战时代欧亚地缘政治“大棋局”的关键“棋子”。冷战后乌克兰历届政府均将争取外援作为对外战略的重要支柱，并由此成为独联体国家当中接受西方援助最多的国家。据不完全统计，仅2014年乌克兰危机爆发以来，欧盟已向该国提供了超过28亿欧元的宏观经济援助，这成为有史以来欧盟向域外第三国提供的规模最大的财政援助。具体来看，以乌克兰总统选举为关键时间节点，欧盟对于乌克兰的援助支持及条件规制呈现出显著的阶段变化。

（一）克拉夫丘克时代：条件初创与正向诱导阶段（1991~1994）

乌克兰独立后的首任总统克拉夫丘克积极主张脱离苏联并“回归欧洲”，而受到切尔诺贝利核泄漏和前南冲突等因素影响，欧盟也希望在独联体多边框架下积极发展对乌关系，共同确保欧洲东部安全稳定。1992年9月14日，欧共体委员会主席德洛尔（Jacques Delors）在布鲁塞尔与克拉夫丘克开启了首次高层会晤，双方同意发展包括互派驻外使馆（团）在内的政治关系，欧盟表示将积极

^① Sabine C. Zanger, “Good Governance and European Aid: The Impact of Political Conditionality”, *European Union Politics*, Vol. 1, No. 3, 2000, pp. 293–317.

^② Steven Blockmans, *Tough Love: the European Union's Relations with the Western Balkans*. Hague: T. M. C. ASSER PRESS, 2007, p. 303.

支持乌强化自由民主体制^①。一方面,为了应对苏东剧变过程中可能出现的人道主义危机(尤其是核安全危机),帮助乌克兰新政府稳定宏观经济,欧盟首先在乌克兰运用了人道主义援助(HA)和宏观财政援助(Macro – Financial Assistance, MFA)等应时性工具,其中前者为应激性援助赠款而后者多为非连续性贷款,例如,1991~1998年期间,欧盟便累计向乌克兰提供了约1200万欧元人道主义援助;另一方面,欧盟还向独联体和中亚等国家专门启动了一项具有地区特色的长期改造工具——“对独联体国家的技术援助”,又称“塔西斯计划”(Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, TACIS)。自1992年起,欧盟先后在乌实施了60多个TACIS援助项目,涉及提高运输能力、加强边界控制、保护自然环境、改革法律制度和提高教育水平等众多领域,还有一部分援助项目是为了促进乌非政府组织的发展。据统计,1991~2002年期间欧盟向乌提供了10亿欧元左右援助,TACIS援助投入占到其中的约3/5,乌克兰也因此成为TACIS项目的第二大受援国(仅次于俄罗斯)^②。总之,以上援助活动不仅有助于促进乌克兰宏观形势稳定与公民社会培育,一定程度上也满足了当时欧盟在贸易、投资、能源、核安全等方面的功能需求。

在积极向乌克兰提供外援“杠杆”的同时,欧盟还尝试通过附加条件设置影响该国的发展走向,双方关系互动应以乌方对相关条件的遵循为前提。1994年6月,欧盟在独联体国家当中率先与乌克兰签署《伙伴关系与合作协定》(PCA),试图深化欧乌政治对话及传统经贸联系,扩展双方在民主、司法、投资、金融、交通、能源、科教、环保等领域的广泛合作,促进乌克兰接受欧盟基本价值原则,逐步向欧洲民主和市场经济体制转轨^③。具体来看,欧盟要求乌克兰维护国家统一,促进国内和解,防止出现东西部分裂;维护民主体制,保障少数民族权利,改善国内人权状况;明确无核化立场,销毁境内核武器及载具,关闭切尔诺贝利核电站;与俄罗斯等周边邻国保持友好关系,协商解决领土争端等遗留问题。由此可见,这一时期欧盟对于乌克兰的外援条件体系已初具雏形,附

^① Press Releases Database of the European Commission. Communique of the Meeting between Mr. Leonid Kravchuk, President of Ukraine and President Jacques Delors and the Commission of the European Communities, Brussels, 14 Sep. 1992.

^② 赵晨:《“橙色革命”中的欧盟和两种推广民主的模式》,载《世界经济与政治》2007年第5期,第20页。

^③ Official Journal of the European Communities. Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, and Ukraine, 19 Feb. 1998.

加条件设置既参考了当时欧盟针对中东欧联系国的“哥本哈根标准”（Copenhagen Criteria），又体现了对该国内部政治稳定与欧俄关系发展的特殊关切，外援实施与条件适用的配合机制以正向激励为主。尽管乌克兰依靠外援推行了一系列市场化政策，议会民主制和“三权分立”架构也被强行植入该国政体，但欧盟“药方”却无法阻挡乌经济发展水平的持续衰退和国家根本大法的现实缺失，乌政府也未能明确核武器处置及对俄关系定位等关键问题立场，克拉夫丘克因此在1994年总统选举中黯然下台。

（二）库奇马时代：条件扩展与规制强化阶段（1995~2004）

1994年7月，高举“改革”大旗的库奇马担任乌克兰总统，同意签署《核不扩散条约》，承诺关闭切尔诺贝利核电站，这种灵活务实的执政理念立即赢得了布鲁塞尔方面的积极支持。1995年，乌克兰与国际社会各方共同签署了关于切尔诺贝利核电站的谅解备忘录，欧盟及七国集团成员决定向乌提供2500万埃居的核安全专项援助，以期缓解该国由于关闭核设施所致的燃料短缺。同年，欧盟又提供多达3亿美元财政援助用于推进乌市场化进程，并于次年正式承认了乌“经济转型国家”（the country with economy in transition）身份，由此开始格外关注市场准入和知识产权保护等议题。1998年3月，为期10年的欧乌《伙伴关系与合作协定》（PCA）经双方批准后正式生效，库奇马当局随即向欧盟提出缔结“联系国协定”的谈判申请，这些积极互动均促进了欧盟援助乌克兰政策的实施。如表1所示，除人道主义援助和宏观财政援助等个别“主题工具”（thematic instruments）的运用具有间断性之外，绝大多数TACIS项目的援助投入均稳步提高，这充分证明欧盟外援针对库奇马首任内的“履约”行为给予了支持塑造。

然而，“对腐败和法制的顾虑拖了西方援助的后腿，尤其到1999年之后，西方国家对乌克兰的民主缺陷越来越无话可说”^①。有鉴于此，欧盟尝试运用“欧洲民主与人权工具”（EIDHR）推进乌境内少数民族保护、媒体独立运作、非政府组织培育等，2002~2004年间乌共获得约530万欧元此项援助。1999年底恰逢乌克兰总统换届选举，乌反对派以涉嫌贪污腐败、攻击竞选对手、谋害知名记者、对伊出售武器等为由向库奇马发难，欧盟先是在首份对乌《共同战略》文件中重提实现国家内外部稳定、开放多元的民主法治、持续有效的市场经济等目

^① [美] 保罗·库比塞克：《乌克兰史》，颜震译，中国大百科全书出版社2009年版，第175页。

标^①，进而联手美国强烈谴责乌当局并威胁暂停援助。2000 年欧盟对乌援助投入因此出现了显著下降。孰料库奇马最终成功连任，在新世纪之初有意识地推行“多头外交”，并接连从俄罗斯获得了债务减免、贸易优惠、对外援助等多项“回报”，如 2003 年加入包括俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦的“统一经济空间”。由此可见，外部替代性资源的出现既有助于减轻乌克兰对于欧盟外援的过度依赖，又在一定程度上缓解了外援条件性的约束规制效应。

表 1 欧盟对乌克兰的援助 (1998 ~ 2002 年)

类别 \ 年份	1998	1999	2000	2001	2002	总计 (百万欧元)
塔西斯国家项目	44	46	48	48	47	233
塔西斯核安全项目	7.7	8.4	5.5	29.4	21.9	72.9
塔西斯跨边界合作项目	10.3	5.2	1	5.5	0.5	22.5
塔西斯地区项目	4.8	3.7	6	9.1	10.5	34.1
燃料补贴项目	—	—	25	20	20	65
切尔诺贝尔防护基金	50	40.5	—	40	20	150.5
人道主义援助	1.6	6.3	1.3	0.9	0	10.1
宏观财政援助	—	58	—	—	110	168
总计 (百万欧元)	118.4	168.1	86.8	152.9	229.9	756.1

来源：European Commission, ENP Country Report Ukraine, SEC (2004) 566, Brussels, 12.5.2004, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_en.pdf

为了保障欧俄关系稳定且避免库奇马当局完全倒向东方，欧盟决定通过多项“杠杆”及条件强化进一步塑造乌克兰的转型进程。2004 年 5 月 1 日，欧盟凭借规模空前的一次扩容将众多中东欧国家囊括进其地区共同体，“欧洲合众国”的东部边界由此与乌西部毗邻，欧盟也超越俄罗斯成为乌最大的贸易伙伴和外来投资方，这使得乌克兰对于欧盟周边稳定与繁荣的地缘战略价值进一步提升。考虑到此轮东扩后一段时期欧盟接纳新成员国的能力已经相对有限，乌国内改革成效又与欧盟要求相去甚远，而且许多欧洲国家习惯于从俄罗斯利益的立场来对待乌克兰，欧盟于 5 月 12 日面向乌克兰等 16 个周边国家创建了“欧洲邻国政策”

^① European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877/CFSP), L331/1.

(European Neighbourhood Policy, ENP) 框架^①, 尝试通过双边及地区合作使众多邻国分享欧洲一体化成果, 特别是给予市场准入和财政援助等方面的支持, 促进这些国家的良好治理及其与欧盟之间的相互融合, 共同构筑稳定繁荣的“大欧洲”环境, 但在当时却基本排除了目标国成为欧盟成员国的可能性^②。例如, 在具体针对乌克兰的“ENP 行动计划”(ENP Action Plans) 谈判过程中, 欧盟再次强调人权保障和媒体自由的必要性, 库奇马当局却以欧方缺乏提升双边关系诚意为由断然拒绝批准此项合作计划。受此影响, 欧盟在库奇马第二任内并未通过新的援助投入来配合“欧洲邻国政策”的实施。

(三) 尤先科时代: 民主转型规制与综合“杠杆”诱导阶段 (2005 ~ 2009)

“支持独联体国家‘民主化’是欧盟经过深思熟虑的一项系统化长期工程。……操纵选举和影响选举结果是欧盟这项工程的关键点。”^③ 为了帮助乌克兰反对派领导人尤先科赢得 2004 年底举行的总统大选, 西方世界积极酝酿旨在颠覆亲俄势力的“橙色革命”, 欧盟外援规制的战略特性由此进一步强化。前述“欧洲民主与人权工具”(EIDHR) 再次发挥了推波助澜的关键作用, 欧盟运用此项援助积极支持欧安组织选举观察员、“乌克兰投票者无党派委员会”、乌学生运动组织“柏拉”等, 尤其是大量亲西方的演说、培训、集会、游行、示威活动。面对尤先科在投票关键阶段落后于时任总理亚努科维奇的不利局面, 欧美一道谴责选举“舞弊”行为, 并威胁暂停援助、拒绝签证、冻结资产、倒退关系等, 以期通过惩罚性的条件限制使乌选举重归“合法”。知名学者罗伯特·卡根在《华盛顿邮报》撰文盛赞到: “此次乌克兰危机标志着, 东扩后的欧盟能够且正在塑造周边国家和民众政治经济发展进程方面扮演着关键角色。……欧盟犹如一块巨型磁铁, 通过政治经济吸引而非军事武力恫吓来应对北非、巴尔干和原苏联地区的挑战。”^④

当亲西方的尤先科成功当选乌新任总统之后, 欧盟对乌援助导向又逐渐回调为支持激励, 双方在库奇马任内陷入停顿的“欧洲邻国政策”(ENP) 行动计划

^① Commission of The European Communities. European Neighbourhood Policy Strategy Paper, COM (2004) 373 Final, Brussels, 12 May 2004.

^② Judith Kelley, “New Wine in Old Wineskins; Promoting Political Reform through the New European Neighbourhood Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 1, 2006, p. 37.

^③ 孙壮志主编:《独联体国家“颜色革命”研究》, 中国社会科学出版社 2011 年版, 第 470 页。

^④ Robert Kagan, “Embraceable EU”, *Washington Post*, 2004 - 12 - 05.

问题上迅速达成了共识。“因为意识到欧盟不准备向它提供任何其他选择，同时也认识到与欧盟关系的非对称性是一个客观现实，即便之前的中东欧入盟国家也都必须接受这种非对称关系，乌克兰最终决定接受欧盟建议的 ENP 行动计划。”^① 2005年2月21日，俄乌正式签署《ENP 三年行动计划》文件，其中厘清了双边合作中的一系列关键议题，具体囊括了促进民主法治、强化行政效率、消除贸易限制、改善投资环境等多达300项行动。为配合计划实施，欧盟于2007年1月1日创设了全新的“欧洲邻国与伙伴关系工具”（European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI），其整合了此前的“塔西斯计划”、“结对工具”（Twinning）、“技术援助信息交流工具”（TAIEX）等项目，并计划在2007~2013年期间向伙伴邻国投入多达120亿欧元援助（其中乌克兰将获得9.64亿欧元支持），这比2000~2006年期间的“塔西斯计划”预算规模增长了32%。凭借以上资源配置和工具调整，欧盟进一步增加了对乌基础设施建设、双边人员往来、民主法制转型等领域的投入。

面对“橙色革命”的暂时失利与西方对乌的战略攻势，俄罗斯决心从外部予以反制。2006年起俄方凭借其能源优势频繁威胁对俄乌“断气”，2008年爆发的俄格军事冲突进一步威胁到乌克兰乃至欧盟东部稳定。有鉴于此，欧盟先是于2008年9月向乌克兰启动了“联系国协定”和自由贸易协定谈判，进而于2009年5月针对乌克兰、格鲁吉亚、白俄罗斯、摩尔多瓦、亚美尼亚、阿塞拜疆6国提出了“东部伙伴关系”（Eastern Partnership, EaP）框架^②。作为2004年“欧洲邻国政策”（ENP）的次区域聚焦和次多边延伸，这一全新框架计划在2011~2013年期间向伙伴关系国提供约25亿欧元的援助（其中乌克兰可获得3.89亿欧元），并承诺在俄乌《伙伴关系与合作协定》（PCA）到期后继续推动地区能源安全、乌加入世贸组织以及签证手续简化。由此可见，在欧俄对乌战略竞争升级的背景下，尽管欧盟试图通过提供外援等多项“杠杆”来减缓乌克兰对于俄罗斯的传统依赖，但对于迫切渴望“回归欧洲”的尤先科当局而言，“东部伙伴关系”依旧未能展示明确的入盟前景，这不仅无法为乌政府持续推进改革提供足够政治预期，而且在一定程度上侵蚀着外援条件性的规制效应。

^① 张学昆：《欧盟东扩后的俄乌关系：“欧盟邻国政策”的视角》，载《欧洲研究》2009年第6期。

^② Council of the European Union. Joint Declaration of Prague Eastern Partnership Summit, Brussels, 7 May 2009.

(四) 亚努科维奇时代：外援规制战略竞争升级阶段（2010 ~ 2014）

2010年2月新当选的亚努科维奇主张在欧乌伙伴关系与俄乌传统关系之间进行协调平衡，这为推进“东部伙伴关系”框架下欧盟对乌援助提供了有利的政策环境。具体来看，为充分调动东部6个伙伴关系国落实政策目标的积极性，欧盟提出了所谓的“（更多）进展换（更多）支持”原则（more support for more progress），以期向那些在公正选举、自由表达、司法独立、腐败惩治、武力管控等方面取得显著进展的受援国提供更多改革支持，这标志着欧盟希望通过差异化路径发展与邻国伙伴的相互合作，援助重点开始转向民主进程的深入和可持续性，以及包容性的经济发展^①。例如，欧盟要求乌当局压缩公共开支和能源补贴，并释放2009年因“越权”签署乌俄天然气合同而被羁押的前总理季莫申科，而这些附加条件无疑将增加乌执政集团的改革难度和政策风险。时任乌总理阿扎罗夫抱怨称，为使国内各经济部门符合“欧盟标准”，乌需要花费多达1600~1700亿欧元（相当于乌五六个年度的财政预算）推进改革，但经济回升乏力的欧盟仅通过原有ENPI工具重新调整了援助流向，转而向国际货币基金组织等金融机构寻求融资支持。

在外援激励持续匮乏与规制压力不断增加的情势下，乌当局对于欧盟的原有预期也逐渐发生偏移。2013年11月13日，乌议会拒绝审议允许季莫申科出境治疗的法案，执政党地区党驻议会会议员团第一副团长切托夫反击欧盟称，释放季莫申科应以补偿乌方在2009年天然气合同中蒙受的200亿美元损失为前提^②。21日，亚努科维奇总统突然宣布暂停签署已经与欧盟完成谈判的“联系国协议”，并表示将进一步强化与俄罗斯的经贸及能源关系^③，希望以此缓解欧盟外援条件性的影响。这种“左右逢源”策略在短期内取得了一些成效。例如，普京于12月17日承诺将对乌天然气价格下调1/3，同时向乌“新政府”提供150亿美元的紧急财政援助用于购买乌国债；不甘示弱的欧盟随即于次日表态，只要乌当局签署“联系国协定”，便有望在未来7年内获得多达190亿欧元（约合260亿美

^① Olga Burlyuk, “An Ambitious Failure: Conceptualising the EU Approach to Rule of Law Promotion (in Ukraine)”, *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 6, No. 1, 2014, p. 40.

^② 何卫：《乌克兰危机的内外因素分析》，载《当代世界》2014年第2期。

^③ 据不完全统计，仅俄方出口天然气价格下调一项，每年便可为乌克兰节省70亿美元，未来6年节省的能源款项将远远超过欧盟和国际货币基金组织7年里向乌提供的附带条件的贷款总额，参见赵鸣文：《乌克兰政局突变原因及影响》，载《国际问题研究》2014年第2期。

元)的援助支持。然而,伴随着乌政府与民众、总统与议会、中央与地方对抗的不断加剧,尤其是亚努科维奇执政集团的倒台,美、欧、俄等外部势力对于乌克兰的援助竞争又回归到一个新的原点。由此可见,在欧俄战略禀赋互有优势且实力对比相对固定的背景下,欧盟针对乌克兰进行的外援支持和条件规制短期内并未能扭转俄乌传统关系的不对称性。

(五) 波罗申科时代:灵活规制与援助治理阶段(2015~2019)

2014年,乌东西部针对“回归欧洲”和“脱乌入俄”的战略分歧迅速升级为对抗冲突,为帮助波罗申科稳定内外局势,欧盟及成员国先是通过人道主义援助的形式筹集了3.99亿欧元的赠款^①,主要用于为顿巴斯等地冲突中的无家可归者提供住所、医疗卫生服务、食品和水等其他应急支持,进而又兑现与乌克兰“联系国协议”中的政治经济承诺,决定在未来7年向乌提供多达110亿欧元的各类援助(详见表2),而在1991~2015年长达25年间,欧盟对该国的援助额则仅有约121亿欧元(包括83亿援助贷款和38亿援助赠款)。具体来看,欧盟自有财政将拨款约30亿欧元(包括16亿欧元贷款和14亿欧元赠款),例如,“核安全合作工具”(NSCI)、“和平稳定工具”(IcSP)、“欧洲邻国政策工具”(ENI)等发展援助项目将重点关注乌国内安全治理、民主状况改善、国家体制转型,宏观财政援助(MFA)的获得则以乌货币贬值、开放市场、削减政府预算、强化反腐力度、降低能源补贴等为前提^②。值得关注的是,尽管2010~2014年间乌政府已通过推进改革累计获得了三笔援款(约16.1亿欧元),欧盟委员会也表示同意乌克兰政府自行支配援助资金(如支付天然气款),但面对每况愈下的经济社会发展情势,欧盟仍需搭建多边援助平台寻求与成员国、美国及国际货币基金组织(IMF)的合作,众多国际金融机构有望募集到80亿欧元,这些援助贷款将积极向乌宏观经济改革、基础设施建设和中小企业发展等提供切实支持。更为关键的是,欧盟希望依托“联系国协议”将对乌援助与贸易自由化、投资便利化、签证简易化等议题进行“一揽子交易”,其中仅取消商品关税一项每年便可为乌企业节约5亿欧元。由此可见,欧盟针对后危机时代和后冲突时代乌克兰的援助设计不但资源配置相当丰富,而且陆续运用了人道救援、财政支

^① Mission of Ukraine to the European Union, “EU Assistance to Ukraine,” <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/eu-policy/assistance>

^② European Commission. European Commission’s support for Ukraine. Brussels, 25 June 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-279_en.htm

持、制度建设、治理改善、技术促进、社群和谐、地区合作等诸多方面的援助工具^①，这对于乌克兰的稳定、发展和转轨进程无疑具有显著的吸引力，也成为欧盟向该国持续施加外援条件影响的关键前提。

而从这一时期援助实施的具体过程来看，欧盟则进一步强化了援助投放的阶段性与实时性，以及条件规制的全面性与灵活性。2015年5月21日，在拉脱维亚首都里加举行的欧盟“东部伙伴关系”峰会上，乌克兰与欧盟签署了总额达18亿欧元的新一期宏观经济援助协定^②。该援助贷款计划于2015年7月开始实施，旨在支持乌克兰国家经济稳定并实施广泛的结构性改革，帮助其实现收支平衡。此项援助实施期限为两年半，具体分三个阶段进行，每笔拨款规模约为6亿欧元，贷款期限为15年。例如，2016年9月2日，当乌克兰议会最高拉达顺利通过有关能源的立法后，欧盟立即表示将提供总额为6亿欧元的新一笔宏观财政援助；2018年1月18日，由于乌方尚未完成欧盟提出的四项要求，包括取消原木出口禁令、启动电子申报检查系统、国家银行信用登记法律、对公司受益人信息核查系统等，第三笔援助贷款被暂时取消^③。6月7日，乌议会通过了最高反腐败法院法。欧洲议会随即于13日举行立法表决，多票支持向乌克兰提供第四个10亿欧元宏观财政援助计划，援助将以贷款形式提供并主要用于国家预算，款项年利率1.25%，实施期限为2019年1月至2033年4月。援助重点涵盖了持续打击腐败、强化税务制度的质量、改革能源领域、推进社会政策和公司治理等，以期确保乌克兰结构性改革的方向与力度。

表2 欧盟委员会对乌克兰的援助规划（2014~2020年）

来源	数量（百万欧元）
欧盟委员会系统	
1. 发展援助（赠款）	1 565
“年度行动计划”总额（Annual Action Programmes, AAPs）	920 ~ 980

① Teona Lavrelashvili, “Resilience – building in Georgia, Moldova and Ukraine: Towards a tailored regional approach from the EU”, *European View*, Vol. 17, No. 2, 2018, p. 193.

② Memorandum of Understanding between the European Union and Ukraine, “Macro – Financial Assistance for Ukraine, Loan Facility from the European Union of up to 1.8 billion EUR”, 22 May 2015, Riga, <https://www.euointegration.com.ua/files/d/4/d42bb98-mfa.pdf> (accessed 31 July 2018).

③ Kataryna Wolczuk and Darius Žeruolis, “Rebuilding Ukraine: An Assessment of EU Assistance”, Research Paper, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, August 2018, p. 19.

邻国投资便利化项目 (Neighborhood Investment Facility)	200 ~ 250
稳定与和平工具 (IcSP)	20
共同外交与安全政策 (CFSP)	15
2. 宏观财政援助 (贷款)	1 610
欧洲金融机构系统	
欧洲投资银行 (EIB)	3 000
欧洲重建与开发银行 (EBRD)	5 000
总计	11 175

来源: European Commission, Support Package for Ukraine, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2014/03/pdf/20140306-ukraine-package_en.pdf

三 外援条件性缘何难以奏效?

综上所述,冷战后欧盟援助乌克兰案例鲜明地体现了外援条件性的运作逻辑:作为该国最直接和最持续的援助方,欧盟外援“杠杆”既包括了财政援助等基于成本—收益分析的“理性工具”,又涵盖了技术援助等基于交流互动的“社会工具”(“sociological” instruments)^①;既直接配备了针对乌克兰进行专项治理的援助及条件设计,又实现了原有针对中东欧、周边邻国以及等援助框架向乌克兰的倾斜,还间接撬动了其他双边及多边利益攸关方对于该国的援助治理。与援助内容的不断扩展相对应,欧盟对于乌克兰的条件限制逐渐延伸到关系和解、民主促进、人权保障、良好治理等诸多领域,并将针对该国的条件限制与周边地区的一般原则协调起来。考虑到乌克兰局势的复杂性,欧盟尝试将外援“杠杆”与附加条件进行捆绑设计,在运用条件性时特别注重对乌克兰规制的实时性和严格性。

有预测表明,乌克兰自独立后至 2020 年期间接受的欧盟援助,将达到 2004 年相关中东欧国家入盟时的受援规模,但该国对于所谓“欧盟标准”的落实程

^① Sieglinde Gstöhl, “Blurring Economic Boundaries? Trade and Aid in the EU’s Near Abroad”, in Dieter Mahncke and Sieglinde Gstöhl, eds., *Europe’s Near Abroad: Promises and Prospects of the EU’s Neighbourhood Policy*, Brussels: P. I. E. PETER LANG S. A., 2008, pp. 135 – 161.

度较之后者却相去甚远^①。这充分表明，欧盟依托对外援助向乌克兰施加条件限制的实际效果相对有限，也深刻折射出外援条件性在实践中的运作限度。首先，多元“杠杆”提供的可持续性依旧存疑。欧盟不仅难以按照时间和数额等约定真正兑现对乌援助承诺^②，而且无法提供成员国资格等其他强有力的“杠杆”，乌当局对于双边关系质量提升的积极预期将可能一再落空。乔治·索罗斯曾于2015年撰文指出：“对于乌克兰的援助与欧盟国家的军费开支同等重要……如果国际社会无法拿出一个能够推进乌大刀阔斧改革的援助计划，乌新政府将可能一蹶不振，欧洲只得独自应对俄罗斯的咄咄逼人之势，欧盟创建时所倚赖的价值准则甚至将遭到遗弃。”^③其次，外援条件的目标设定与受援国发展现实脱节。传统援助方的经验证明，“一切民族逐步享有‘发展’成果已经成为一种历史真理；但事实上这不过是‘特殊的普世主义’，是一个社会将自己所信仰的、历史地构建起来的价值推行到所有的其他社会的不明智的尝试”^④。“哥本哈根标准”虽然在促进众多中东欧国家入盟的过程中发挥过显著作用，但却忽略了历史传统、社会思潮、民族宗教、外部联系等因素对于独联体国家转型的特殊影响，当西方津津乐道的“橙色革命”结束长达十年之后，乌克兰的民主政治生态依旧伴随着政局动荡和街头抗议等乱象，自由市场经济也未能摆脱基础薄弱和腐败低效等阴影。再次，外援条件性的规制运用频繁苛刻。鲍尔对于东欧的案例研究发现，对外援助的消极影响远比其给受援国带来的积极影响要大：西方援助会导致受援国货币汇率上升，而降低在国际贸易中的竞争能力；致使广大受援国不思进取，丧失通过勤劳致富发展经济的精神；由受援国政府分配援助资金，可能诱发资金争夺而产生冲突^⑤。差别化的资源配置方式、强制性的条件设置方式、实时性的评估惩戒方式均容易挫伤乌政府的改革意愿，甚至激发国内极端民族势力的

^① Kataryna Wolczuk and Darius Žeruolis, “Rebuilding Ukraine: An Assessment of EU Assistance”, Research Paper, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, August 2018, p. 30.

^② 乌克兰国家会计署的一项报告便分析指出，2008~2017年欧盟对乌克兰部门预算融资预计将获得4.39亿欧元无偿和不可撤销的援助，但实际仅收到2.966亿欧元，履约率为67.6%；根据正在实施的能源扩展计划和地区政策计划，应收到9500万欧元，实际只收到3350万欧元，履约率仅为35.3%。参见中华人民共和国外交部驻乌克兰大使馆经商参处：“欧盟对乌克兰的预算支持计划存在风险”，2018年4月11日，<http://ua.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201804/20180402730806.shtml>

^③ George Soros, “A New Policy to Rescue Ukraine”, *The New York Review of Books*, February 5, 2015.

^④ [瑞士] 吉尔贝·李斯特：《发展的迷思——一个西方信仰的历史》，陆象淦译，社会科学文献出版社2011年版，第40页。

^⑤ [美] 彼得·鲍尔：《西方援助与东欧改革》，载 [美] 詹姆斯·A. 道等主编：《发展经济学革命》，上海人民出版社2000年版，第267页。

逆反心理，这也成为许多精英和民众力主乌克兰在东西方之间寻求“第三条道路”的原因所在。最后，受援国周旋空间的广泛存在。在双方实力地位接近和援助来源多样化的背景之下^①，外援“杠杆”对于受援方的吸引力将明显降低；而如果援助方迫切需要受援方掌握的资源或利益，后者便能在交换关系中处于更加主动的地位，甚至会选择排斥外援条件性。无论是库奇马第二任期因屡遭欧盟民主规制而求援俄罗斯，还是亚努科维奇在欧盟条件性强压之下暂停签署“联系国协议”，我们都不难发现受援国在是否或以何种程度遵从外援条件性的问题上进行着“非理性”核算，这无疑进一步增加了援助方运用条件性的政策难度。

由此可见，与对外援助资金、技术、人力等“物质流”的支持激励作用相比，附加条件和条件性更多承载着援助方的价值观念和发展模式等“意识流”，本质上发挥得是一种潜移默化的规制塑造作用，其既排除了互利合作与互学互鉴的可能性，又不断侵蚀受援国的国家主权与核心利益。事实上，“后危机时代”传统援助方正通过强化“伙伴关系”、允诺“所有权”、减少强制条件等手段调整外援条件性的运用，以期应对经济增速放缓与外援开支减少。例如，欧盟委员会反思对于非加太地区的援助政策时明确指出：“由于附加政治条件，在评估政策结果时，往往很难区分是由于资源和能力的缺乏，还是由于错误的政策以及缺乏改革意愿而造成结果不好的情形。”^②作为“新兴援助方”的典型代表，中国在外援资源运用、改革道路选择、发展经验共享等方面积累了显著经验，其外援让利模式不仅擅长支持经济社会基础设施等“硬件”部门，而且凭借其“无条件”援助特性丰富了国际发展合作的传统格局，这在广大发展中国家、“一带一路”沿线区域乃至人类命运共同体构建进程中赢得了高度赞誉，并有助于针对全球治理及发展合作发挥积极的示范效应。

（责任编辑 陆齐华）

^① 张学昆对于欧盟邻国政策（ENP）的案例分析得出了相近的结论，他认为“条件性的确定性”、“奖励大小”、“奖励的时间范围”、“以更低成本从其它渠道获得类似回报”等几项因素将影响ENP条件性的实施。详见张学昆：《欧盟邻国政策的缘起及其与扩大政策的联系》，载《国际论坛》2010年第3期。Teona Lavrelashvili也建议欧盟在经济技术援助的基础上，应该向乌克兰等国展现出更多的政治决心、承诺、创新、激励。Teona Lavrelashvili, “Resilience - building in Georgia, Moldova and Ukraine: Towards a tailored regional approach from the EU”, *European View*, Vol. 17, No. 2, 2018, p. 192.

^② Commission decision (draft) regarding the adoption of the aid allocation criteria for the geographic cooperation with the ACP countries in the framework of the 10th European development fund covering the period 2008 - 2013, p. 20.