

欧盟对中东北非政策调整之我见

方 晓

摘 要：法、德两国领导人更替后，欧洲同美国的关系恢复到伊拉克战争之前的状态，但是欧盟主要大国及欧盟本身对中东北非地区的政策仍不同于美国。2003年以来，该地区一系列事件发生后，欧盟及欧洲各大国决策者和学者对以往的政策做出评估或修改：比以往更强调坚持长期的经济发展政策；由下而上改变政权结构；推动中东北非国家进入国际体系；提高治理能力及保障人身安全等，从而达到“以发展促安全、以安全促发展”之目的。

关键词：发展与安全；欧盟；中东北非

作者简介：方晓，上海外国语大学中东研究所2006级博士研究生（上海 200083）。

文章编号：1673-5161(2008)01-0018-07

中图分类号：D371

文献标识码：A

以往欧盟对中东北非地区^①的政策研究是围绕巴以冲突、伊拉克、恐怖主义和伊朗核问题等展开，大多忽视了国家和地区参与者（行为体）及社会和精英的变化，对外来参与者在该地区的影响力等方面重视不够，外来参与者之间的互动以及与中东北非地区互动的研究也很欠缺。“9·11”事件、伊拉克战争、 Hamas 大选获胜、黎以战争等事件发生后，欧盟开始重新审视中东北非政策。是将中东北非地区看作一个整体来制定政策，还是将该地区划分成几个层次来量身定做？是将国家作为分析单位来考察中东北非地区国家建设和发展情况，还是主要研究非国家行为体？是否由于对伊斯兰文化的理解不够深入而导致政策的失误？是否有必要开发新的政策工具？鉴此，欧盟认为，需要对其中东北非政策进行评估与修正，以面对新的挑战 and 新的参与者，调整和中东北非地区及同其他力量在该地区的互动关系。于是，欧盟对中东北非的政策同美国新保守主义推行的政策正逐渐拉开距离，即不寻求快速推翻政权，而是通过援助经济—社会的发展来提升公民社会、稳定政权、保障人身安全，力求实现“以发展促安全，以安全促发展”的长远目标。

一、中东北非国家面临的挑战

中东北非地区国家面临着经济、政治、安全各个方面的挑战，它们大多游离在国际体系、国际制度之外，自身发展受到限制，给本地区及其他地区带来相当的安全隐患。欧盟判断的地区挑战有：这些国家有的政治上缺少透明度，有的政府缺乏合法性、更多外来力量的角逐以及政治伊斯兰的崛起。此外，在该地区内部，国家或次地区之间存在很大差异，地区格局在冷战及“9·11”

^①本文所称“中东北非”即西亚非洲地区的阿拉伯国家、以色列、土耳其和伊朗等国。

事件后发生过两次重大变化，很难被看作一个整体而实行单一政策，因此很多欧洲学者认为应将中东北非地区分成几个层次，但也有部分欧洲学者认为当今世界处在经济全球化的时代，该地区不应被割裂对待^{[1] 8}，就具体情况来看，主要包括以下几方面的挑战：

1. 经济全球化挑战

和世界其他地区一样，中东北非国家也面临着全球化的机遇和挑战。随着资本和劳力的加速流动和各行为体间的相互依赖程度的不断加深，国家在获得经济和科技交流带来的益处的同时，也不免受到全球化的负面影响。由于中东北非人口不断向欧洲渗透，因此中东北非国家的发展对欧洲来讲休戚相关。

一方面，中东北非国家的发展形势不容乐观，资源匮乏或单一（巴勒斯坦缺水、约旦缺可耕种的土地等）使经济基础十分薄弱，并对经济、政治和安全各方面构成一定的威胁。地区国家以出售国家资源来获得财富，已成为进一步妨碍社会和经济发展的原因。中东北非国家不能只关注单一商品，否则单纯依靠单一经济产品要承受很大风险。社会经济发展缓慢、生产方式落后又使得该地区一些福利国家实际福利状况下降，甚至造成社会趋于极度保守。另一方面，中东北非地区为发达国家、发展中国家都提供了发展机遇。而中东北非国家则处在相对弱势的地位，且将持续成为冲突热点地区存在，这在很大程度上阻碍其参与经济全球化并享受全球化的益处。

2. 政治挑战

中东北非地区的政治改革是地区政治、经济和安全挑战的重点。国家的稳定面临着内政失败和外部压力的双重考验。从西方多年在中东北非地区经营的效果来看，尽管西方一直在作调整，在局部或许小有收获，但外来压力难以决定地区政治进程。尤其在伊拉克战争后，由伊朗代表的地区力量和外部力量之间的争夺越来越激烈，地区格局由此发生改变。

中东北非地区政治版图是非殖民化进程的产物，是外部力量对比的反映，却并不反映历史和本地区人民的要求。独立后的中东北非国家接受了殖民力量对国家边界的划分，但现在情况发生了变化，比如在伊拉克，90年前划定的边境线在伊战后受到内部的挑战。^[2]外来力量以及外部力量扶植的国内代理人成为反抗的对象，成为政治不稳定的重要诱因。因此，西方对阿巴斯的支持有可能会激起民众的反感。该地区很多政府缺乏为经济发展建立基础、提供公共产品和社会服务的能力，这种情况促使当地民众倒向非国家行为体，寄希望于它们填补政府治理的缺失。另外，部分专制政权国家限制了社会发展，政治压迫禁锢了经济活动，教育和宣传体系阻碍了政治民主化和经济的正常发展，当地的基本人权状况亟需改善。

西方大国一直以为，西方的民主模式在世界范围内拥有巨大的示范意义，对发展中国家具有广泛的吸引力，但随着中国、印度等国家的崛起，人们不禁要问哪种模式更值得效仿，哪股力量更适合参与中东北非地区建设？对能源的需求吸引新的外部力量加入地区发展，也将影响该地区未来的发展进程。欧洲学者认为，美国主导能力的不足客观上为新的参与者提供了良机。^[3]最近10年里，大国都竭力避免20世纪九十年代中东危机的重现，努力为地区提供解决问题的方法，但结果并不理想。在其他地方实力相对下降的情况下，东亚经济的成功逐渐成为中东北非国家开始效仿的发展模式。

然而，民族主义次国家理论或政治伊斯兰的超国家理论都没法成为中东地区国家重建的真正模式。^{[1] 18}在当前的情况下，地区人民的爱国热情降低，国家解决问题、自我重建的能力不足，政治实体的影响力在不断下降。

3. 安全挑战

目前该地区的核心挑战是能否构建一个可持续的安全保障框架，在伊拉克战后重建、伊朗核

问题、巴以问题悬而未决等背景下维护地区稳定。

多数中东北非国家并不是现代意义（威斯特伐利亚体系）上的民族国家。有些国家之间没有明显的边界，有些政府缺乏治理能力，还有些国家存有大量的民间武装力量。当前该地区国家转型中的一个突出问题是，西方一直努力使中东北非国家按照西方的模式进行变革，而一些国家却在考虑按照中国、印度或东南亚国家的模式发展。^[1]¹¹ 目前在该地区还没有哪个国家在经济发展和政治建设结合的轨道上探索出一条成功之路，也没有哪个国家具有相对完善的开放型社会以融入世界经济和政治体系内。当然，也出现了个别加入全球化的现象，以致于有些欧洲学者讨论，是该按照巴里·布赞“安全复合体”（Security Complex）理论将中东北非地区看作一个区域呢，还是将该地区划分成几个层次，量身定做政策工具？尽管两年多前马格里布国家将自己与中东分开而论，有些学者也开始讨论中东北非的次区域安全问题，但各个体系之间、主要力量和其他力量之间以及地区大国之间的相互影响越来越强，任何一点发生的问题都有可能扩散到全地区，这些地理上接近的国家之间已形成了相互依存的安全联系，在安全事务上有着密切的关系，任何一个国家都不能撇开其他国家来单独考虑自己的安全利益与政策。^[4]

迄今为止，阿以冲突依然是地区安全、政治和经济问题的焦点之一。阿以冲突，特别是巴以问题长期无法解决，原因之一在于国家或非国家行为体都企图借冲突扩大实力或维持政治生命。什叶派占多数的伊朗在过去几年里试图主导地区局势，支持 2006 年黎巴嫩真主党同以色列的冲突，逐渐改写了“9·11”后的地区格局。欧盟认为，内贾德政权并没有能力为人民提供经济和社会福利。^[1]²⁶ 因此，外部力量的干预和阿拉伯世界的分化造成了当前的局面。

欧盟各国政府普遍担心的问题是在中东北非地区出现失败国家。失败国家和理想状态下国家的定义有关：失败国家不能保障人民安全，政权缺乏权威，法律制定部门或执行部门能力严重不足，内战发生的可能性很大。^[5] 按照这个定义，伊拉克、巴勒斯坦和黎巴嫩正在走向“失败”。失败国家对邻国造成不良影响，从而造成整个地区的混乱。卡尔·布朗（L. Carl Brown）将中东地区看作是最具穿透力的国际体系。^[6] 这也可被理解为双向渗透，比如伊拉克战争影响到了欧洲对外政策的一体化、美国国内政治、宗教极端组织在英国等欧洲国家的渗透。因此，如何对待失败国家和重建这些国家是欧盟面临的挑战。

二、导致该地区格局转变的参与者

国家是最重要的行为体，但除了传统国家参与者外，非国家行为体正扮演着越来越重要的角色。中东民众缺乏对国家身份的认同，而以部族、宗派、种族作为更重要的从属关系，次国家结构有机会在替代国家和公民社会上扮演重要角色。外国干涉引发的战争没有促进社会变革，但却是地区格局变化的重要参与者：

1. 美国

美国是中东北非地区最重要的外来参与者。美国的阿以政策、伊拉克政策被很多欧洲人看作是该地区安全和经济发展的障碍，当然也不乏美国参与该地区发展的成功案例。

当前，美国在中东北非地区的主要伙伴是摩洛哥、埃及和以色列。1978 年戴维营谈判之后，埃及和以色列在美国的援助下，经济快速发展。但美国限制埃及将资金用于军事，而以色列并不受此限制。因此，在欧洲看来，这些援助计划有失公允。另一个较成功实施的案例是“合格工业区”计划。这是 1996 年在美国国会加强中东地区和平提案下颁布的 6955 号法令，授权在埃及境内由美国和以色列合作生产的产品免税进入美国，且这个法令同样适用于约旦、西岸和加沙地带

的产品。

美国认为，“大中东计划”是反对伊斯兰极端主义、达成政治改革的重要政策，但欧洲学者却认为这个计划是植根于殖民主义的，难以被接受。他们还认为，如果巴以问题、美国在伊拉克驻军问题不解决，那就不可能实现这个地区和平稳定和民主繁荣。现实表明，美国同其所支持的以色列不可能分开，而且它很可能用军事斗争威胁抵抗力量，加重地区的不稳定性。

2. 欧盟

欧盟在中东北非地区发挥的作用主要在于促进当地社会目标的实现，如帮助提升教育和医疗服务、促进该地区经济和政治的发展、良治和人权以及克服安全挑战，通过这些努力降低激进势力的负面影响。按照其国民生产总值来讲，欧盟俨然有能力扮演一个全球角色。^[5] 欧盟中东北非政策常以解决阿以冲突使其对欧盟的影响最小化为基础来制定的，目的在于推进中东和平进程。同时，欧盟还开发了一些针对中东北非地区的合作和发展的政策工具：欧洲—地中海伙伴关系（EMP）和欧洲邻邦政策（ENP），这是两项旨在支持政治和经济改革的措施。1995年巴塞罗那宣言标志着欧盟—地中海国家开始有了更进一步的政治、经济和社会合作，其主要部分有三：政治安全伙伴关系，即和平与安全；经济金融伙伴关系，即共同繁荣的地区；社会、文化和人文伙伴关系，即发展人力资源、增进相互了解和公民社会间的交流。巴塞罗那进程的第一个阶段表明经济发展可以带来稳定，跨文化交流活动如“文明大联合”等加大了文化和文明在国际关系中的分量。但社会经济发展不佳的现实情况不能由文明来掩盖，如地中海南岸国家改革步伐相当迟缓，有些政府甚至抵制改革，然而，社会的根基在悄然发生改变，新的公民社会组织和政治势力正扮演着更为重要的角色。

欧盟对中东北非的政策是坚持多边主义立场，这是欧盟对中东政策的原则之一。在安全方面，它同联合国在安全改革（security reform）、复员、非军事化和重整武装人员（Disarmament, Demobilization, Reintegration, 简称 DDR）上展开合作，具体任务有参与中东四方调停小组（Quartet）、执行在加沙地带和埃及交接的拉法边境的出入点的检察任务、为联合国驻黎巴嫩临时部队（UNIFIL）提供坚实的人力支持等。从2005年开始，欧盟逐渐由一个“经费提供者（payer）”转为“参与者（player）”。

可见，欧盟对中东政策的重点在于解决地区面临的发展困难，这也是保护欧盟国家免受失败国家影响的举措，但总体上来说欧盟政策对当前该地区现状的改善并未产生明显的影响，也没有太大的操作空间。

3. 政治伊斯兰

当代的伊斯兰主义是将伊斯兰和民族主义结合在一起的，伊斯兰组织的意识形态早已渗透进政治当中，产生了政治伊斯兰。有些欧洲学者认为这是宗教政治化倾向，另一些则认为是政治宗教化倾向，这个现象不仅存在于伊斯兰教，在其他宗教里也有所反映，如犹太复国主义。以前欧盟对伊斯兰激进主义者的划分标准不一，直到最近提出：伊斯兰激进主义者主要是由他们的意图而不是根据他们的政治行动来定义的。^{[1] 21-22} 欧盟将伊斯兰力量分成三种：伊斯兰主义政府，如伊朗；伊斯兰主义反对派，如在约旦和埃及；伊斯兰主义武装力量，如哈马斯。政治伊斯兰的活动多是发动战争，而不是为了创建国家，它们得到广大的民众支持，在该地区拥有相当强大的政治影响力，但西方迄今并未同伊斯兰武装力量对话，欧盟则试图突破这一点。

哈马斯选举获胜后，欧洲学者在深刻检讨对待伊斯兰激进主义者的关注程度不够，仅关注了精英阶层，却忽视了当地社会发展状况。于是，欧盟担心中东民众将缺乏法理和组织的政治势力当成是解决突发问题的手段，因为对欧盟来说，伊斯兰激进主义者既是地区政治的变革者，也是

强硬对手。

4. 非国家行为体

在中东北非地区存在大量的国际组织活动：宗教组织、联合国及其下属机构、经济合作与发展组织、世界银行，世界各国的发展援助组织及非政府组织等。这些机构在该地区开发了一系列援助项目，由于这些机构都依赖于当地的语言、安全和文化资源，因此他们需要大量受过良好教育的本土人士，而当地的公民社会目前依然非常脆弱，且在相当程度上依赖于外援，而外援和外国利益不可分割，绝大多数代表西方利益，缺乏合法性。

有效地执行改革政策需要公民社会及其组织的存在。过去的两年里，北非地区一些公民社会组织 and 政党的发展及活动逐渐促进民主改革、良治、透明化，完善政府责任和法制。国际机制向越来越多的阿拉伯国家开放，以促进国内改革和民主化。

中东北非国家不可避免地面临着全球化带来的挑战和发展机遇，面对民主化趋势、多种多样的国际团体和进程（全球贸易协定、国际条约和气候变化协议等）的吸纳过程，公民社会的参与是中东北非国家融入国际体系的推动力。但在现实中，当地公民社会组织的行动缺乏统一的战略和政策，难以有效、持续地发挥地方和地区作用。

多数阿拉伯公民社会组织更像是服务提供者而不是参与者，无法对政治和社会决策施加影响，缺乏处理挑战的经验，更没有能力制定战略。以伊拉克为例，在伊战后，其民间组织影响凸显，但却没有为国家稳定与和平做出贡献。公民社会组织没有被当作社会改革和进步过程中合法的参与者，而常受到政府的限制，公民社会组织被禁止的情况屡有发生。

地区经济精英也是改造政治现实的重要力量，这股力量对和平的需求是为获取更多的经济利益，而不是迫切希望结束冲突。该地区的青年人是一股不可忽视的力量。由于就业市场不景气，更多的年轻人不得不选择入伍，欧洲学者呼吁西方应为他们提供更多可供选择的发展道路。

三、发展与安全结合的战略

冷战后，联合国和经合组织发布的一系列报告指出，国际社会必须回到最初社会经济、人权、人道主义和安全一体化发展的道路上来。欧盟支持联合国的这项议题，认为建立稳定、安全和繁荣的中东北非地区首先需要在政治、经济和社会方面得到坚实的发展，欠发展将导致不稳定和冲突，而以发展促安全是欧盟制定对中东北非政策的指导核心。

在中东北非地区，很多冲突迅速恶化或者突然发生，因此，除了涵盖整个地区的长期战略外，政策必须包括可迅速展开并达到军事稳定的目的。欧盟的中东北非政策包括以下内容：首先，其目标是要保障地区政权的稳定，防止社会动荡、暴力革命和人道主义危机；其次，政策直接针对经济发展，旨在消除经济和金融混乱；最后，政策支持的政治改革必须是建立在国内社会发展的基础上的，公民社会发展是政治和社会改革的源头。

1. 短期目标：稳定政权

欧洲一些学者认为，未来地区政权的稳定同经济发展不可分割。当前，很多中东北非国家正面临着高失业率、单一经济来源、贫困、基础设施差、缺乏社会灵活性等问题，社会和经济状况不佳是地区动荡不安的主要原因之一。因此较好的方法是不带政治条件或政治条件最小化的经济自由化。^[3] 这一政策在增加经济机会的同时可以稳定政权，其中包括：打开西方市场出口产品，其中包括除能源以外的农业和低技术含量工业产品。

此外，欧盟及其成员国为中东北非地区提供经济建设和进入全球经济体系的专业建议，还包

括培训政府官员，防止引起不必要的短期经济巨变。经济发展需要解决地缘政治对抗，而地缘政治条件也应长期建设并服务于经济合作。为防止安全状况的迅速恶化，国际社会必须时刻做好采取军事维和的准备，强化迅速组建多边联合部队的的能力，以在未来政府失去控制情况下快速稳定局势。

2. 长期目标：由下至上的改变

不以武力推翻政权是欧盟的另一个原则，欧盟政策强调以加强当地公民社会达到激发政治改革为战略。^[5] 1995年，欧盟开始一项多边项目，将地中海地区发展纳入欧盟内部即巴塞罗那进程。尽管目前尚难评估此项目框架的成效，且该进程屡遭质疑，但欧盟和中东地中海国家的伙伴关系仍然有希望实现以下目标：加强社会基础、创造机会进行政治和经济改革等。

不可否认，巴塞罗那进程比其他方式更具优势。欧盟政策不直接针对受援国政府而是公民社会，因为有些政府要么缺乏合法性要么缺乏治理国家的能力。同时欧盟反对用武力改变政权，这是欧盟对中东北非政策的另一原则。国际参与者需克服军事联合、冲突预防、危机管理困难，避免类似伊拉克战争事件再次发生。可见，低冲击、长期性的欧盟项目旨在建设中东北非国家的公民社会，加强教育、文化交流和相互理解。欧盟呼吁其他的国际参与者如美国等不要再坚持过于武断的西方民主模式，而应选择一个承上启下的政策，并根据当地的文化和历史背景，完成民主发展的任务。

3. 地区对话论坛

行为体的活动已突破国家边境的制约，要解决冲突还必须在地区内考虑。尽管中东北非地区有一些地区制度，但没有深入发展。欧盟支持加强地区组织，并将范围扩展到安全对话。海合会（GCC）为地区政策协调提供了一个相对成功的地区论坛，可为伊朗等国家同海湾国家间建立互信提供平台。此外，还有加强中东北非地区社会经济基础的地区机制，如多哈民主、发展和自由贸易论坛（Doha Forum）等。

多年来，中东北非地区安全和发展政策被巴以“和平路线图”和对伊朗的“未来之路”所掩盖，欧盟将从中吸取教训：成功的政策需要不断完善的制度，目标设定应考虑到优先次序及合理分配资源；政策的最终目标是要长期地保障经济发展和人的安全，人民不仅需要共同安全（common security），还需要分享发展成果的机制。

稳定政权和长期的政治目标并不冲突，经济建设更是为政治改革创造了良好的环境，增加民众收入将使更多的人在政治进程中享有权利，会推动政权对政治改革的要求。如果一国政权希望经济繁荣，就会设置机构促进发展，而这些机构的发展又将完善国家的功能。随着时间的推移，经济的适时性改变将使整个社会获益。至于风险，欧盟建议警防包括国家精英和普通民众差距加大在内的等问题所引发的负面影响。^[7]

四、总结

英国兰卡斯特大学政治与国际关系教授对安全和发展关系有如下的分析：“社会不再只是借着经济增长而获得发展。目前更多的是通过合作伙伴关系的建立，改变社会和人民的态度和行为方式来凸现发展目标。”^[8] 广义而言，发展不仅是减少贫困、争取更大政治自由及更好保障人权，而是建立更可靠的和平和安全的基础。中东北非地区大众缺乏发展机会，年轻失业者在多个国家所占比例相当的高，是地区安全的重大隐患。欧洲学者从自由主义观点出发，呼吁国际力量应该通过多边行动帮助中东北非国家发展经济，促使社会进步，进而推进政治改革，反对武力改变政权。

从自由主义政策中探索出一个借多边框架实现地区发展与稳定的长久之计。

[参考文献]

- [1] Asseburg, Muriel, Tobias Koepf. Challenges for Policy-oriented Research on the Middle East: Changed Actors, Reform Priorities, and Security Approaches[C]. Berlin: SWP Paper, 2007.
- [2] Volker Perthes. Challenges for Policy-oriented Research on the Middle East[C]. Berlin: SWP Paper, 2007.
- [3] Fang, Xiao. Working paper for 11th DGAP International Forum on Strategic Thinking “Complex Challenges, Comprehensive Responses —— Linking Security and Development”[C]. Berlin, 2007.
- [4] Buzan, Barry, Wæver, Ole. Regions and Powers: The Structure of International Security[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- [5] Secure Europe for a Better World[EB/OL]. [2007-09-12].
<http://www.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367>.
- [6] Brown, L. Carl. Religion and State: The Muslim Approach to Politics[M]. New York: Columbia University Press, 2001.
- [7] Solana, Javier. Europe's World[EB/OL]. [2007-11-12].
http://www.europesworld.org/portals/0/Partners_advertisers/EW_Presentation_leaflet.
- [8] Mark Duffield. Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror, paper for the GDI panel of 11th General Conference of the EADI “New interface between Security and Development”[C]. Bonn, 2005-09-21.

European Union's MENA Policy: Challenges, Actors and Strategies

FANG Xiao

Abstract Transatlantic relations was recovered after German Chancellor Merkel and French President Sarkozy took their offices. However, EU's approach to Middle East and North Africa is still different from the America's. New features and trends in MENA region since 2003 attracted policy-makers, researchers of EU and its member states to review and revise their policy. Europeans insist on strengthening the societal basis of the region and create opportunities for incremental political and economic reform on a broad bottom-up basis, encouraging MENA countries to be engaged in international system, promoting MENA government's governance ability, protecting human security. The European strategy is based on merging of development and security' theory.

Key Words Development and Security; EU; MENA; Human Security

(责任编辑: 杨 阳)