

# 欧美中东政策差异及欧盟中东方案探析

戴启秀

**内容提要** 从新地缘政治角度看,扩大后的欧盟拥有新的边境和邻国。在大欧洲框架下,中东成为欧盟新的外部环境在欧盟共同外交和安全政策中也具有战略优先权。本文在简述欧美共同战略认知框架基础上,论述欧盟的中东方案,其内容涉及欧盟致力于中东和平与稳定的外交目标、和平进程中的原则与措施等。同时也指出了中东地区的安全困境及其出路。

**关键词** 欧美中东战略;欧盟中东方案

**作者简介** 戴启秀,留德硕士研究生,上海外国语大学国际问题研究所副研究员(上海 200083)

**Abstract:** From the perspective of New Geostrategic, EU now has new boundaries and neighboring countries after its enlargement. In the frame of Large-Europe, Middle-East region has been involved in the external environment of EU. So it has got the strategic priority in the CSFP of EU. Based upon the common strategy acknowledgement of EU and USA, this article concentrats on EU's Middle-East Settlement, including EU's commitment to achieve diplomatic target of creating a peaceful and stable Middle-East, as well as principles and measurements in the peaceful process. At the same time, it points out the security dilemma of Middle-East and its outlet.

**Key words:** Middle-East stratagem of EU and USA; Middle-East Settlement by EU

21世纪国际关系的认知范式正在发生转变,这一转变是由两次重大事件所带来的:一是1989年11月9日柏林墙的倒塌宣告了冷战的结束;二是2001年9月11日在美国发生的恐怖主义袭击事件,“‘11·9’和‘9·11’这两个日期标志着历史时代的转折,它改变了德国、欧洲和美国,改变了跨大西洋关系,最终改变了整个世界”<sup>①</sup>,特别是“9·11事件”加快和改变了国际形势的发展方向,中东更成为欧美安全战略的重要地区。

## 一、欧美共同的战略认知框架

“11·9”和“9·11”后,在美国人的意识中,能引起冲突的中心议题发生了变化。从地理角度看,热点问题已转移到中东、近东和亚洲。美国的战略视角也离开了以欧洲为中心的全球冲突,集中在如反对国际恐怖主义和反对大规模杀伤性武器扩散等主题上。如果说在“9·11事件”以后至2003年11月欧盟出台《欧洲安全战略报告》<sup>②</sup>之前,欧

美对中东及全球形势的认知有较大差异的话,那么在此之后,双方对安全问题的认知正趋于接近。

从伊拉克战争至2003年底,不断出现的危机和恐怖主义活动,使欧盟基本接受美国对全球挑战和主要威胁来源的看法。美国认为,伊拉克战争后,安全威胁主要来源于:1.恐怖主义;2.大规模杀伤性武器;3.失败国家。2003年11月欧盟出台的《欧洲安全战略报告》确认了欧盟所面临的威胁来源,其排列顺序为:1.恐怖主义;2.大规模杀伤性武器;3.地区动荡;4.失败国家;5.有组织犯罪。<sup>③</sup>战略报告指出,除此之外,全球性问题还包括由冲突所激化和引起的不发达状况、对能源资源的依赖等。在这份报告中所排列出的五大威胁都涉及中东地区。可见,在认知全球主要威胁及其威胁来源方面,欧美基本拥有共识,只是在处理这些问题的途径和方法上存在较大分歧。

美国在伊拉克的军事胜利,使其在军事上大大减少了对欧洲盟国的依赖。这一思维转变的核心是,美国不再像冷战时期那样以北约内所有合作伙伴的团结作为军事打击的前提。除寻求政治支持外,美国选择了军事行动的自主权。如果说,欧美

① 【德】Karsten D. Voigt:“新地缘政治时代下的跨大西洋关系”,德国外交部德美关系协调主任2005年6月在北京举行的“21世纪世界政治中的欧洲,美国和亚洲国际会议”上作的报告。参见:【德】Eberhard Sandschneider:“新世界旧思想——对外与对内政策之间的界线消失了”,载德国外交政策学会《国际政治》2005年5月第1期,第4页。

② *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europaeische Sicherheitsstrategie*, vom 12. Dezember 2003, Bruessel.

③ *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europaeische Sicherheitsstrategie*, vom 12. Dezember 2003, Bruessel.

所持的安全观基本相同且都是现实主义的,即都是为了追求自身的利益与安全,那么,由于地缘因素和历史因素,两者在实现安全的方式和手段上存在着区别:美国倾向于使用“硬实力”亦即军事手段,应对威胁来实现安全;欧洲则倾向于借助“软实力”即经济、政治手段,化解潜在的威胁。无论从欧盟建构自己所在地区的安全和稳定的模式上,还是参与中东问题的解决方案上,都明显突出了这种差异和互补性。当然,显示一国政治影响力的最好手段就是拥有强大的军事威慑力,但与美国不同,欧盟军力始终差强人意。于是,欧盟选择了发展民事力量,把自己塑造成“民事强权实体”。“民事强权”或“非武力强权”(Zivilmacht)<sup>①</sup>这个概念与“军事强权”相对应,是指利用除军事手段以外的其他手段,诸如经济、文化、外交等手段来发挥自己在某一区域或某一事件上的影响力。

与美国形成鲜明对比的是,在科索沃危机(1999年)、阿富汗战争(2002年)、伊拉克战争(2003年)以及现在的伊朗核问题等全球或地区性事务中,欧盟均以外交和经济手段介入,由欧盟及其成员国分别出面斡旋促成谈判,提供人道主义援助,参与战后重建等。在这些危机中,欧盟通过民事等非武力手段和其独特的政治理念深入动荡地区解决危机,其指导思想是欧盟提出的“民事强权”或“非武力强权”理论。其理论基础乃是欧盟重要的“软实力”,来自欧洲一体化的经验,即欧盟以经济、社会一体化形成的内聚力。依靠这种“软安全”实力,实现了欧洲以内部稳定为核心的“软安全”,即以政治、经济和社会一体化的途径,达到欧洲地区稳定和安全。<sup>②</sup>

欧美在中东问题上的分歧主要源于对中东局势的判断与评估。主要分歧为恐怖主义产生的根源是什么?在认识到解决全球性问题的必要性后,如恐怖主义、核武器与生化武器的扩散、跨国犯罪、毒品等问题随着全球化也扩散到世界各地,欧盟认为要解决这些全球性问题,国际社会必须认真审视其由来。经济全球化不仅带来巨大的财富,也导致

剧烈的贫富分化,差距迅速扩大,成为恐怖主义和极端组织产生的土壤。动武非但不能消除恐怖主义,反倒会加剧恐怖主义,反对恐怖主义既要治标,更要治本,要努力消除穷国和富国之间的鸿沟。而美国则只谈眼前恐怖主义情况,闭口不谈产生恐怖主义的深层原因。欧洲主张不同文明间进行对话、和睦相处,美国则强力推行自己的文化价值观,实施文化霸权。在巴以问题上美国偏袒以色列,而欧洲则主张实现以色列与阿拉伯国家的关系正常化,实现两个国家的方案。另外,在反恐手段上欧美也有不同的观点,美国人认为他们在和邪恶作斗争,和不遵守规则的敌人交手时,不能按规矩办事;而欧洲人在反恐过程中,则要求符合法律程序和规范来处理事务,比如不可以不经审判就随意关押嫌疑犯等。

## 二、欧盟致力于中东和平和稳定的外交目标

当欧美确定了共同的战略利益后,其外交政策的原则也决定了反恐仍是左右欧美政策的重要因素。对欧盟而言,“中东地区对欧洲具有战略优先权”<sup>③</sup>。因为,欧盟目前面对两大挑战:对内,扩大后的欧盟如何通过机制改革进一步推动一体化的再扩大与深化;对外,扩大后的欧盟因其新的邻国与边界,需从政治和机构层面重新制定欧盟共同的外交和安全政策。“除巴尔干外,中东、地中海地区毫无疑问在未来欧盟共同外交与安全政策中占据最重要的位置”<sup>④</sup>。从新的地缘政治角度看,中东成为扩大后欧盟的新边境和邻国。由于塞浦路斯的加盟,欧盟离以色列更近了。这个地区持续不断的动荡,将会影响大欧洲框架下的边境稳定和欧洲地区的安全。面对美国的“大中东”计划,欧盟主张制定跨大西洋的“中东方案”,即要求在决定中东问题上要有具体的分工。<sup>⑤</sup> 欧盟认为,只要欧美兼顾彼此已存在的互补性这一现实,并将之有效地结合,双方在中东问题上分工负责是可行的。阿拉伯国家和巴勒斯坦信赖欧洲,以色列则信赖美国;美国有强大的军事硬实力,欧盟有强大的经济

<sup>③</sup>Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, vom 12. Dezember 2003, S. 8.

<sup>④</sup>Winfried Veith: "Eine europäische Perspektive fuer Israel." In: IPG 2/2003, S. 155.

<sup>⑤</sup>Vgl. Volker Ruehe: "Fuereinander sein. Die USA und Europa muessen ihr Verhaeltnis neu begruenden" In: *Internationale Politik*, Maerz 2005, Nr. 3, S. 58-64, hier S. 60-61.

<sup>①</sup>刘作奎:“欧盟推崇‘民事强权’”,载《环球时报》2005年8月5日第18版;戴启秀:“德国是否要挑战美国?”载《世界知识》2002年第24期,第16页。

<sup>②</sup>Dominique Moisi: "Die Wiederfindung des Westens". In: *Internationale Politik* Nr. 12, vom Dez. 2003, S. 21-24, hier S. 30.

软实力,二者如能构成互补性的组合,那么未来通过一定的国际合作这种组合将是可行的,就可以缓解巴以的紧张关系。其前提是,巴以双方对这种国际合作的目的和手段能给予理解和认可。

从欧盟现实政治来看,欧洲也需要一个稳定的地理环境。因此,在大中东的框架下,2003年欧盟颁布了“欧洲邻国政策”,这里的邻国是指在可预见的将来不可能加入欧盟的国家和地区。“欧洲邻国政策”是在1995年欧盟《巴塞罗那宣言》的基础上进一步发展而来的。“在欧盟邻国政策中,和邻国的关系被看作是享有特权的伙伴关系。政策中规定了要与邻国展开深入的政治、安全政策、经济及文化上的合作,并提供可能的财政资助,这种资助是与一定的条件挂钩的,如法制国家、负责任的统治、尊重人权、尊重少数民族权利、促进睦邻友好等。”<sup>①</sup>“欧盟邻国政策”旨在加强稳定、安全和繁荣,主要适用于非欧盟成员国国家,除东南欧的国家外,在中东和平进程中,邻国政策发挥了极其重要的作用。<sup>②</sup>对话和合作的形式是欧盟共同外交及安全政策的重要基石,如果没有一种持续的邻国政策来塑造直接接壤的地理环境,任何将欧盟发展成国际巨人的努力都是徒劳的。

欧盟外交政策也为欧盟在中东的利益服务。其利益主要涉及以下几个方面:1.反对和阻止伊斯兰极端主义组织的恐怖活动;2.抑制该地区对大规模杀伤性武器和弹道导弹的发展;3.阻止该地区无控制的难民潮涌向欧洲;4.防止毒品泛滥;5.有控制地使能源供应得到保障;6.可持续地利用环境和资源;7.尊重人权;8.主张多元主义和民主。<sup>③</sup>由于以色列和阿拉伯国家几十年的冲突,该地区所有国家都将安全问题置于经济和社会及政治改革之上。鉴于目前该地区冲突危机不断增加的现状,欧盟不再将目标只集中在中东地区,而是把中东地区的安全扩大到南地中海整个地区,以此建立地区安全机制。其主要途径有:1.签定联系国协议;2.建立政治对话机制,特别是在这些地区推行巴塞罗那进程;3.通过推动巴塞罗那进程和同南地中海的整体

①【德】Dietmar Herz:“欧盟扩大过程中的安全政策问题”,载《德国研究》2005年第2期,第20页。

②同上。

③Winfried Veith:“Eine Europaeische Perspektive fuer Israel.” In: IPG 2/2003, S.155.

合作来建构区域内的合作网络。

### 三、和平进程中的原则与措施

第一,重新审视巴塞罗那进程——强化同中东阿拉伯国家的合作

《巴塞罗那宣言》(1995)是《欧盟—地中海合作伙伴关系》(EMP)的基石。这一合作关系借鉴和模仿了欧安会(KSZE)进程,试图以类似欧安会的方式建立欧盟同地中海南部和东部12个国家的紧密关系。合作主要涉及到三个方面:政治安全问题,经济关系,社会问题及人权。巴塞罗那进程更多地关注欧盟与地中海国家之间的经济关系,即稳定多边经济关系,对中东问题的解决所起的作用不明显。但欧盟从巴塞罗那进程中也吸取了经验和教训:即真正的地区合作,只有在解决中东冲突之后才有实现的可能。换言之,在解决中东问题的前提下,欧盟与中东地区的合作才有可能通过具体的非政治领域的合作计划,将之视为行之有效的、具有合作意义的具体形式。这种合作的可能性存在于欧盟对中东地区冲突双方保持的影响力上。如同以色列、巴勒斯坦自治政府达成的联系伙伴协定和同叙利亚、黎巴嫩谈判达成的一些框架条款及规定,特别是和平政策、民主化进程和尊重人权等方面的规定;允许以色列作为唯一一个非欧洲国家参与欧洲的研究发展计划;欧盟对巴勒斯坦的财政资助,特别是自2000年11月以来欧盟向巴勒斯坦每月提供1000万欧元的财政补贴,可以用来对其施加影响力。

第二,解决以色列问题的三种选择

1.以色列能否加入欧盟:以色列的问题主要是自身的生存安全和安全环境等。自2000年9月巴勒斯坦人第二次起义(Intifada)后,至少表明以色列在奥斯陆和平进程多年之后,又一次感到生存所受的威胁;阿拉伯人和巴勒斯坦人从怀疑到最终认识到,以色列根本没有放弃在约旦和地中海之间建立大以色列的想法。巴勒斯坦是要建立一个领土完整、具有民主合法性的国家。以色列尽管有国家,但深感生存无保障,没有安全感。

如何解决以色列生存安全问题,在以色列存在两种观点,一是积极要求加入欧盟和北约,一是坚持对此持谨慎态度。以色列加入欧盟的主张是由二位科学家 Josef Gorni 和 Arlon Seidenberg 于2001年

10月提出的。基本观点是，以色列从地域角度看不属于欧洲，但从人口和文化角度看都受欧洲的影响，所以欧洲有义务为以色列承担责任，具体作法上是让以色列加入欧盟和北约。在2004年5月马耳他、塞浦路斯加入欧盟后，2005年10月欧盟将开始同土耳其进行入盟谈判，以色列更看到了入盟的可能性。<sup>①</sup>特别是欧盟第五次扩大后，根据以色列特拉维夫大学专家组的调查报告，以色列也具备了入盟条件，各方面的指数都排在10个入盟国家的前面。欧盟虽不赞成在目前情况下让以色列入盟，但可提供给以色列“特殊地位”。

在欧盟看来，以色列入盟受到两个问题的限制：一是安全问题和人权问题；二是犹太民族的特性。长期来，巴以一直处于战争状态，形成了一种以色列的安全文化，这同欧洲一贯提倡的法制和人权不相符，特别是2000年起，以色列实行定点清除政策，未经法院审判随意关押嫌疑人等。以色列的强硬政策，受到欧洲媒体的批评。<sup>②</sup>犹太国家和犹太民族的特征具体体现在对实现古老梦想、返回上帝赋予的土地的追求，从这一点来看，宗教对以色列国家和社会的影响过大。同欧盟政教分离的标准很不一致。另外，在欧盟实行的是民事婚姻，而在以色列，妇女没有离婚权力。可见，以色列只有建立起具有自己特色的世俗国家后才有入盟的可能。

2. 欧盟给予以色列的“特殊地位”：“特殊地位”是指欧盟给予以色列高于《巴塞罗那宣言》所规定的合作范围，低于完全欧盟成员国的准成员国地位，即处于二者之间的一种特殊位置。这可以弥补以色列在欧盟—地中海伙伴关系框架内的孤立地位。因为在欧盟同地中海伙伴关系中，地中海有12个国家，其中马耳他、塞浦路斯已于2004年5月入盟，土耳其将于2005年10月开始入盟谈判，其它8个属阿拉伯地中海国家。如果将以色列继续放在“欧盟—地中海伙伴关系框架内，以色列就完全

被孤立了”<sup>③</sup>。给予以色列“特殊地位”，便进而建构一种新的合作基础，为中东和平进程铺平道路。同时，以色列对欧盟的接近也可以提高欧盟解决中东问题的可能性。

3. 中立的瑞士模式：这一模式最早在2002年由欧盟和以色列专家提出，主要是以欧洲经济区域和瑞士对欧盟的关系为模式。具体内容包括互相承认规定、标准，必要时以色列可以单方面使用欧洲标准等8个方面的内容。<sup>④</sup>

第三，土耳其问题对以色列的影响

2004年12月欧盟决定于2005年10月与土耳其展开入盟谈判，欧盟选择从地缘政治及延伸欧洲价值观范围目标的扩展战略引起了广泛的争论。如果说，土耳其要求加入欧盟有明确的政治目标，那么欧盟考虑土耳其入盟则是一个战略选择。无论是双方的赞成派还是反对派，争论的核心问题都是欧盟扩大有没有边界。要界定欧洲的边界，首先要界定欧洲这个概念，概念不同，界定的边界和扩大的对象与范围也不同。土耳其的入盟，取决于欧盟的扩大原则。但从地缘政治战略考虑，由于美国—以色列—土耳其三角关系的形成，欧盟与中东伊斯兰国家关系的密切发展仍缺少一个稳定坚实的前沿基地。“9·11”事件后，土耳其对欧盟未来国际政治地位的重要性明显上升。<sup>⑤</sup>从文化理论角度来看，土耳其入盟将是一个漫长的过程。以色列对土耳其的入盟十分关注，土耳其的入盟问题可以表明欧盟扩大的基本原则，其地理、文化界限到底在哪里，这对以色列的定位很重要。

#### 四、中东地区的安全困境及其出路

在国际社会认为中东地区已有很强的冲突能力，又因大规模杀伤性武器而变得更加危险。在该地区建立一个无核、无大规模杀伤性武器的共识并不缺乏，关键在于怎样达到这个目标。中东国家对在中东建立无核区的努力由来已久，但都未成功，问题在于双方谈判的前提不可调和：以色列要求有一项全面的和平方案；而阿拉伯国家要求在谈和平方案之前，首先要对以色列拥（下转第24页）

① Vortrag von Christoph Zoepel: Vorsitzender des Gesprächskreises Nahost der SPD-Bundestagsfraktion auf einer Irak-Konferenz der Ebert-Stiftung am 30.1.2003 in Berlin, zitiert aus Winfried Veith: "Eine europäische Perspektive fuer Israel." In: IPG 2/2003, S.172.

② Johannes Gerster: "Vierzig Jahre deutsch-israele Beziehungen." In: *Die Politische Meinung* vom Mai 2005, S.56-60, hier S.59.

③ Winfried Veith: 同7, S.169.

④ Winfried Veith: 同7, S.171.

⑤ Udo Steinbach: Tuerkei und die EU, Geschichte richtig lessen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B.33-34/2004 S.3.

部经济、政治和安全条件的恶化以及西方关注程度的加大，均鼓励了阿拉伯自由主义运动的蓬勃兴起，造成了非政府组织对改革的呼吁达到了前所未有的程度。最突出的案例是2004年3月在埃及亚历山大图书馆召开的大会，大会最后通过的《亚历山大声明》呼吁取消紧急状态法，取消对言论和协会的禁令，将权力从过去的行政当局转移到选举出来的立法机构和独立的司法机构。但是，它们活动的增加并不反映真正力量的增长，反而暴露出其真实力量的不足，加深阿拉伯国家对其的忧虑和戒心，加速阿拉伯自由派和政府间的对立，减少了双方回旋余地。事实上，大中东计划本身在伙伴问题上也含糊不清，究竟谁是伙伴，是国家还是市民社会？市民社会是否强大到了可以成为驱动改革的发动机？市民社会是否能够与国家开展合作共同推动民主改革？这种合作又将如何展开？这些都是亟待解决的问题。

最后，即使一切都如美国所愿，很快在中东各国通过选举实现和平的政权转换，选举的成功也不一定意味着美国所希望的民主的出现。目前在中东

（上接第28页）有的核力量进行谈判。这种两难的情况反映出双方都怀有强烈的被威胁感。以色列始终感到其生存受到邻国威胁，在自己的战略纵深较小的客观背景下，坚持核选择这一求生存的极端保护方式。而把以色列视为侵略扩张霸权国家的阿拉伯国家则感受到了来自以色列的威胁。毕竟，以色列是地区军事强国，是中东唯一拥有核武器的国家。在安全问题上，中东仍然存在一种“零和博弈”，即把对方的安全获得看作是对己方安全的损害。在这种安全困境的背景下，伊朗核问题的解决就有一定的难度。西方的中东政策如仍坚持“双重标准”，那将无助于中东问题的解决。实际上，在建立无核区和无大规模杀伤性武器地区方面，其目标的实现是有区别的。因为实现无大规模杀伤性武器地区的目标包括生化武器库存和生化武器计划，这涉及的国家就比较多，需要有一个解决平台进行多边合作。

无论如何，中东持久安全与和平之路在于放弃“零和博弈”，走“共同安全”与“合作安全”之

已经出现了两种模式。一是伊拉克/黎巴嫩模式，这两个国家都是按照派别和民族进行分权的典型。在黎巴嫩，1990年的塔伊夫协定实际上是一种有缺失的安排，它给予穆斯林和基督徒在议会中同样的代表权，通过分权保证各派之间微妙的平衡。叙利亚的撤军导致政治真空的出现，破坏了原有的均衡实力，各派势力重新洗牌，所带来的消极影响是新的竞争激发了过去的敌意和历史恩怨。伊拉克亦如此。什叶派、逊尼派和库尔德人之间的争夺导致局部的利益被置于国家利益之上；二是伊朗模式。美国在中东推行民主化的过程中，始终存在着一个隐患，即公开的选举可能会导致伊斯兰势力的上台，重演阿尔及利亚的一幕。在今年的伊朗大选中，布什的强硬立场结果并未如其愿，外部的压力帮助了原来不被看好的内贾德爆冷胜出。在本次黎巴嫩大选中，真主党同样是大赢家。类似的情形也可能出现在其他阿拉伯国家，美国的民主化可能导致的恰恰是其竭力想避免的伊斯兰化。

（责任编辑：马丽蓉 责任校对：杨 阳）

路。即建立在平等、正义和互惠原则之上的互动合作。欧洲认为，巴以可先在水资源和能源供应领域开始合作，积累经验，将经济领域的合作扩向安全领域，如同欧洲一体化经验所示。因为，在21世纪，国家利益的内涵和实现手段已经发生了很大变化，传统的实力至上和利益博弈原则已受到很大挑战。随着经济全球化不断深入，国家利益越来越具有互动性，通过各国利益的共性和互补，表现在经济领域的谈判、协商、合作已完全可以用于互补性越来越强的安全领域。当然安全合作的前提是主权国家的自愿参与和相互信赖，达成的协议也要具有平等性和公开性，而这些在中东问题的解决过程中，恰恰是严重缺失的。

中东发展可以借鉴欧洲一体化的经验，欧盟对中东基本持发展安全观，即由发展促进稳定与安全。发展是安全的手段，安全是发展的目的，这些既见诸于欧盟—地中海伙伴关系框架和欧洲安全战略报告中，也体现在欧盟的中东方案里。

（责任编辑：马丽蓉 责任校对：李 意）