

欧盟与伊朗民主化进程

钮松*

一、欧盟推进伊朗民主化进程的 背景与动机

随着冷战的结束,美苏阵营所代表的资本主义与共产主义意识形态的冲突不再作为世界的主要矛盾而存在,而与此同时,西方世界面临法西斯主义和共产主义的威胁而与中东伊斯兰世界的良好合作局面被美国与伊斯兰世界的冲突所取代。弗朗西斯·福山在冷战行将结束时再度提出了黑格尔、鲍德里亚、利奥塔尔等人均提出过的“历史的终结”论,认为冷战的结束意味着“市场经济”与“民主政治”是世界发展的终极目标。^①1993年亨廷顿提出了“文明的冲突”,其矛头直指伊斯兰文明和儒教文明及它们可能的联合。^②“9·11”事件的发生更是使美国新保守主义将亨廷顿的观点视为圭臬,美国以此为契机趁势在中东发动了阿富汗战争和伊拉克战争,并加大了对地处阿富汗和伊拉克之间的伊朗的打压力度,伊朗核问题酿成危机。中东和平进程持续停滞难有起色,阿富汗和伊拉克乱局破坏了地区安全结构,伊朗保守势力在国内越做越大,中东局势在21世纪愈发失控。在此情形下,推动对包括伊朗在内的中东国家的民主化成为西方世界的努力方向。

欧盟的发展历程就是自由主义理念的自由经济以及民主政治的实践过程,因而其外交战略中十分强调这两点的从“内化”到“外化”,这自然也包括对伊朗的战略。欧盟推进伊朗或中东民主化首先出自维护欧洲地缘安全的考量,虽然伊朗地处海湾,战略地位和对欧洲地缘威慑度远远小于土耳其、马格里布、马什里克,但其对伊斯兰激进势力的支持及其仇敌塔利班与萨达姆被推翻后战略力量的增强使得欧盟不得不重视伊朗。欧盟推进伊朗民主化进程的首要动机除了维护欧洲地缘安全外,还包括维护伊朗

稳定、弘扬欧洲民主和抵消美国压力。欧盟的逻辑是:在维护作为欧洲后院之一中东地区稳定的基础上,利用经贸合作方式促使伊朗进行与国情切合的渐进式民主改革,让伊朗这个特殊的“神权民主”国家通过扩大民主、人权来缓和内部矛盾实现长久稳定,而在这个过程中,欧盟既可以弘扬自己根深蒂固的民主、自由、人权观念,又可以抵消美国激烈推进中东民主化带来的负面效应,以最终实现欧洲安全的目的。值得一提的是,欧盟推行的伊朗或中东民主化中,民主只是一种有效手段而非终极目标。欧盟的政治、军事领域的“传统安全”在二战后通过北大西洋公约组织(NATO)和西欧联盟(WEU)而获得了有力保障,而其在经济、社会等领域的“非传统安全”的保障则相对艰难,伊朗丰富的油气资源和对伊斯兰极端势力的态度都与欧盟息息相关。欧盟若能在伊核问题上尽量不偏不倚维护伊朗的合法权益,这将对其维护非传统安全起着至关重要的作用。而伊朗也在西方世界纵横捭阖分化欧美,对欧盟表现出了极大的示好态度。

二、欧盟推进伊朗民主化 进程的理念与方式

欧盟推进的伊朗民主化或世界民主化进程侧重以维护人权为主的民主理念而非民主制度,这与同属西方世界的美国推进的民主化有着显著的区别。美国更注重民主制度的推广和民主机制的建立,甚至不惜武力输出民主,阿富汗战争、伊拉克战争和“大中东民主计划”便是典型,对伊朗更是借核问题

* 作者单位:上海外国语大学中东研究所。

① Francis Fukuyama, "The End of History?", *The National Interest*, Summer 1989.

② Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, Summer 1993.

强力打压力促其变。欧盟侧重民主理念的培育,以此促使伊朗实现渐进式民主变革,即通过经贸合作促使伊朗经济自由化、政治民主化和文化多元化。

第一,欧盟通过多渠道双边谈判期望与伊朗达成关于贸易与合作及附加政治要求的协定。借改革派的哈塔米1997年当选伊朗总统之际,欧盟决心重启与伊朗包括政治与经济两个方面的“广泛对话”。欧盟委员会于2001年11月9日正式决定要与伊朗进行发展紧密关系的“贸易与合作协定”(TCA)的谈判。作为伊朗最大贸易伙伴的欧盟有着多方面的考虑:伊朗拥有欧洲所需要的丰富石油、天然气、矿产、农业财富和工业潜能,欧盟鼓励伊朗在WTO的规制下发展对外贸易,它同时也表示了对伊朗人权和法治的关注。欧伊“贸易与合作协定”谈判在两个层面上进行:一是欧盟委员会层面。2002年12月12日,欧盟委员会与伊朗在布鲁塞尔进行了“贸易与合作协定”和“政治对话协定”(PDA)的首轮谈判,欧盟将贸易、政治、反恐这些“相互依存、相互联系和相互强化的因素”视为“欧伊关系进步的基础”。^①欧盟委员会与伊朗的谈判2003年6月因悬而未决的核问题而首次暂停,直至2004年11月欧伊关于核计划的“巴黎协定”签署后才得以继续,2005年1月、3月和7月双方又进行了三轮谈判。因2005年8月极端保守派的内贾德当选伊朗总统所带来的伊朗内政外交变化和核危机的加剧,双边谈判再度暂停。二是高级工作组层面。1999年,“能源与运输高级工作组”成立。2000年11月,“贸易与投资高级工作组”在德黑兰首次会面,旨在探讨促使双边贸易、投资增长和多样化的可能性,截至2003年11月一共召开了四次会议。正是经济与政治因素的相互制衡才导致“贸易与合作协定”迟迟难以达成,但伊朗为了实现加入WTO的目标,欧盟为了实现伊朗经济的自由化,双方从长远看应该都会作出一定的政治让步。

第二,欧盟坚持与伊朗发展双边贸易。虽然欧伊“贸易与合作协定”并未最终顺利达成,但双边实质贸易关系大体发展顺利。欧盟以德、法、意为主导的对伊贸易占据了伊朗总进口量的35%,即使是在伊核危机愈演愈烈之时,欧盟2003年至2005年的对伊出口仍增长了29%,达129亿欧元,而同期从伊

朗主要是石油的进口增长了62%,达114亿欧元。^②2006年,伊朗对欧盟的出口占伊朗出口总额的33.4%,达141.2亿欧元,欧盟同期对伊朗的出口达111.9亿欧元,伊朗已成为欧盟第六大能源产品供应国。^③伊朗因核问题而面临的制裁遭到欧盟的抵制,欧盟并不希望美国对伊朗打压过甚。2004年,德国外长约施卡·菲舍尔明示伊朗人要将“欧盟视为抵制美国压力的‘护身符’(protective shield)”。^④欧盟与伊朗进行经贸合作之时并未忽视对人权和民主问题的关注,双方在2004年进行了最近一次的人权对话。随着2005年内贾德当选总统后采取强硬激进外交策略,欧盟加大了对其人权的关注,主要包括伊朗对言论和集会自由的侵犯、对少数群体的歧视、对律师和人权卫士的威胁、妇女权利等。欧盟还支持加拿大就伊朗人权形势向联合国的提议。欧伊关系的波折出现在2007年法、德、英等国领导人的更替之后。德国是伊朗最大的贸易伙伴,因此德国新总理默克尔虽然推行注重人权的外交路线,但却难以过分对伊施压,与美国和部分欧洲国家产生了分歧,德国被称为“对抗伊朗最脆弱的环节”,^⑤而法国新总统萨科齐虽明显表达了对伊朗核计划的谴责,但法国仍然会考虑其作为伊朗第二大进口国的身份。欧盟主要国家都仍然主张“经贸促民主,民主促和平”的路径,欧伊双方有合作双赢的经贸依存关系。2008年4月,中国已取代欧盟成为伊朗最大的石油贸易伙伴,欧盟不会不考虑这对其2007年以来经济增长放慢的进一步影响,美国的制裁只会使伊朗更加强硬,改革派难有掌权的契机。

三、欧盟民主观与伊朗 民主化发展

欧盟的民主观建立在维护人权的基础上,人权

^① “EU - Presidency and Commission Joint Press Release on the Opening of the Negotiations with Iran”, <http://ec.europa.eu/external-relations/iran/news/ip02-1880.htm>

^② “Europe and Mullahs: How the EU Subsidizes Trade with Iran”, *Wall Street Journal*, February 20, 2007.

^③ “Bilateral Trade Relations: Iran”, <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/iran/index-en.htm>

^④ “Europe and Mullahs: How the EU Subsidizes Trade with Iran”, *Wall Street Journal*, February 20, 2007.

^⑤ “Nile Gardiner, The Bush - Merkel Summit: Washington Must Pressure Berlin Over Iran”, <http://www.heritage.org/Research/Iran/wm1700.cfm>

理念贯穿始终。在欧盟看来,民主社会最重视人权,在实践中,欧盟多将“人权”与“民主”并提。《欧盟2007年人权报告》阐述的欧盟以人权为核心的民主观包含了开展民主选举制、实施现代法治、保护妇女儿童等弱势群体权利、宗教信仰自由和多元化等选项。1979年伊斯兰革命后的伊朗实施的是神权体制,霍梅尼主义的伊朗就是要回到穆圣麦地那时期的“乌玛”政权形态,这种形态讲求政教合一、政经合一的同时也最提倡“舒拉”(协商)、“伊智玛尔”(公议)和“伊智提哈德”(创制)等原始民主观念,而原始的民主观又与伊朗20世纪初以来的良好民主实践基础相结合。不仅如此,什叶派因为不承认阿拉伯伍麦叶王朝和阿拔斯王朝以来统治者的合法性,因而具有反对君主制的强烈意愿。霍梅尼就认为:“君主制等同于伪神、偶像崇拜和在地球上传播腐败。”^①就民主机制而言,伊朗是中东伊斯兰世界民主化程度较高的国家,欧盟更多关注伊朗的人权状况发展。近年来,伊朗的民主化进程在一定领域有了可喜的发展,欧盟也以积极的态度表示了大力的支持。

第一,伊朗的政党政治在民主选举制中的新发展。伊朗独特的神权政体并不意味着专制与独裁,神权只是阐释了伊朗政权的合法性来源而非具体的政治体制。伊朗实施的是“法基赫的监护”下的三权分立,总统和议会由民选产生。伊斯兰革命后政党的取缔和一党制的消亡使得伊朗政党政治长期得不到正常发展,直至1998年的新政党法出台才得以开放党禁。而在开放党禁前一年的1997年伊朗总统大选中“改革派”与“保守派”异常激烈的角逐已经展示了伊朗政党的雏形状态,哈塔米总统的竞选班子于1998年正式注册名为“伊朗伊斯兰参与阵线”的政党。虽然伊朗开放党禁迄今近十个年头,也出现了名目繁多的各种政党,但是各党的组织并不严密,于是“改革派”和“保守派”分别组成政党联盟参加竞选。与美国对伊朗体制外的反对者的扶植不同,欧盟乐意看到伊朗“改革派”在现有民主机制里竞选上台。2004年伊朗第七届议会选举“保守派”获胜,这对“改革派”的哈塔米总统是巨大的掣肘。而2008年3月14日伊朗第八届议会选举和4月25

日的补选中,“保守派”的“联合阵线”和“包容联盟”以绝对优势击败“改革派”的“改革主义者联盟”而获胜,这是2005年“保守派”内贾德赢得总统大选后“改革派”再度遭受的重大挫折。面对伊朗“保守派”的卷土重来,欧盟2008年上半年轮值主席国斯洛文尼亚发表声明称,伊朗的议会选举“已跌至国际标准以下且选举过程不容许真正竞争性选举”,“对1/3有希望的候选人被剥夺本年度的议会选举机会感到遗憾和失望”,^②但欧盟的矛头实质是指向“保守派”而非伊朗不太完美的民主选举制度本身。伊朗“改革派”上台恰恰得益于欧盟的经贸合作所带来的支持,而美国的打压导致伊朗“保守派”优势明显的事实更是反证了欧盟方式的合理性。正是欧盟异于美国的政策才在一定程度上推动了伊朗国内的政治分化、“改革派”的壮大和实质上两党制在磨合中的初步形成。

第二,伊朗的社会自由度有了较大的增加。革命后的伊朗除了捍卫核心价值外,不得不认真面对民生问题,这既促使领袖和政府理性处理社会关系,又出人意料地培育了社会的发展和进步。丹尼·波斯特尔(Danny Postel)敏锐观察到伊朗政府已经陷入某种哈贝马斯所认为的“合法性危机”(Legitimation Crisis),伊朗社会出现了自由主义的复兴。^③尤其是在“改革派”主政时期,伊朗的社会自由度明显增加,这种自由主义的发展体现在思想言论和切实行动上,主要包括新闻自由的保护、互联网作为传播工具的发展以及和平手段的非政府组织的层出不穷。哈塔米当选总统后,其发言人便在声明里指出:“当然,哈塔米先生将不会继续目前对新闻传媒的限制。他将对此有开放的政策。”^④尽管受到了“保守派”和最高领袖哈梅内依的指责,哈塔米在维护新闻自由方面艰难地进行着努力,在其上任的第一年里,226种出版物获得了许可证,即使有的报刊被迫关停,但新

^① Ervand Abrahamian, *Khomeinism: Essays on the Islamic Republic*, University of California Press, 1993, p.24.

^② “EU Presidency Statement on the Conduct of Parliamentary Elections in Iran (14 March)”, <http://www.eu2008.si/en/News-and-Documents/CFSP-Statements/March/0315MZZ-Iran.html>

^③ 参见: Danny Postel, *Reading Legitimation Crisis in Tehran: Iran and the Future of Liberalism*, Chicago: Prickly Paradigm Press, 2006.

^④ Stephen Kinzer, “Moderate Leader Is Elected in Iran by A Wide Margin”, *New York Times*, May 25, 1997.

的报刊随即诞生。2005年以前,伊朗的新闻自由体现在除对最高领袖和伊斯兰政府不可逾越的“红线”外,其余问题都可公开讨论。欧盟理事会在2006年10月一份针对内贾德总统“第二次伊斯兰文化革命”对一些新闻媒体和从业人员采取的行动而发表的声明中,暗示了哈塔米总统时期具有“有限的新闻自由”,并期待当局“承担尊重新闻自由的责任,并使伊朗记者开展活动时免受骚扰与恐吓”。^① 伊朗的社会现代化变革带来了互联网的普及和“博客”这种新的观点表达方式的出现与数量剧增,伊朗人均博客拥有量居世界首位。而伊朗政府对“博客”言论的宽容度远远高于媒体,甚至“改革派”的前总统哈塔米和“保守派”的现任总统内贾德也都通过自己的博客发表各种看法。英国前外相斯特劳观察到了一点,他指出,欧洲需要增加波斯语广播和网站数量以便和伊朗人民直接沟通。^② 伊朗社会如一些学者所言,已处于一种“非政府组织化”(NGOization)状态,伊朗的非政府组织多达数千个,这反映了其市民社会的充分发展。“伊朗禁毒总会”(DCHQ)便在禁毒领域与“联合国毒品和犯罪问题办公室”(UNODC)通力合作,而“伊朗减害组织”(Persepolis NGO)则在戒毒领域与UNODC进行合作。伊朗的“化学武器受害者支持会”(SCWVS)不遗余力地揭露萨达姆在两伊战争期间对伊朗使用化学武器的事实。伊朗的政治类非政府组织中以“伊朗地方发展资源中心”(Hamyan)较为出众,它“最有力的贡献在于其能促使国家和地方层次的政府和非政府部门进行对话与互动”。^③ 欧盟一贯重视伊朗民间团体的发展,它与伊朗的人权对话不仅在官方层面展开,欧伊非政府组织圆桌会议也是重要渠道。

第三,伊朗妇女权利保障的提升和参与政治、社会机会的提升。伊斯兰世界妇女的头巾和面纱一直困扰世人,尤其是经过革命的伊朗妇女重新回归传统衣着更是让人质疑其地位和权利。人们往往过分关注伊朗妇女因宗教而在生活上遇到的限制,而忽略了伊朗妇女在政治、社会等诸多领域发生的变化,这些变化与社会的发展、进步有关。1995年,伊朗允许妇女提出离婚。1997年8月,“改革派”总统哈塔米任命了玛苏梅·埃卜特卡尔女士为伊朗历史

上首位女副总统,这为妇女地位提升奠定了坚实的基础。2001年9月,负责报道伊朗社会妇女现状的“伊朗妇女通讯社”宣告成立。2002年6月,“改革派”关于妇女婚龄的法案通过,伊朗妇女婚龄由9岁增至13岁,这对妇女权益维护有一定的进步作用。2003年10月,德黑兰大学教师希林·伊巴迪(Shirin Ebadi)女士因维护伊朗民主和人权,尤其是妇女儿童权益所付出的努力而荣获当年的诺贝尔和平奖,她的当选对伊朗与西方之间增进彼此人权、民主观的了解有着积极作用。2005年1月,一个名为阿夫萨奈赫·诺鲁兹的妇女蒙冤入狱八年甚至曾一度被判绞刑,后经过司法程序获得平反。2005年5月,两名伊朗妇女成功登上珠穆朗玛峰的勇气让世界对伊朗妇女刮目相看。2006年9月,伊朗妇女对伊朗裔美籍妇女安萨里成为首位太空女游客的称道和关注显示了其开放的心态。虽然2005年“保守派”总统内贾德上台后特别是2007年采取了部分针对女权运动和妇女严格着装的举措,但并未对伊朗妇女现有地位与权益构成根本挑战,几乎所有的政府部门都有妇女任职,并且她们很早便有了选举权,这缘于霍梅尼对妇女的赞美态度。伊朗对伊朗妇女的限制或曰“保护”主要是基于伊斯兰教尤其是什叶派的价值观和道德准则,而这些情况与欧盟交流甚少,即使是在“改革派”掌权时,欧洲议会还“谴责了伊朗的人权状况,尤其是伊朗妇女被歧视性法律所压迫”。^④ 认为加入《消除对妇女一切形式歧视公约》应是值得伊朗政府考虑的方向。

四、结语

欧盟推进伊朗民主化进程的实践表现出了三个显著的特点:经贸合作作为推进的主要手段,欧伊官方合作为基石,渐进式民主化为主要方式。

^① Council of the European Union, “Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on Freedom of the Press in Iran”, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/06/120&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en%22>

^② Michael Drudge, “Britain Says Iran Should Have Civil Nuclear Power”, *VOA News*, March 13, 2006.

^③ “Hamyan Iran Local Development Resource Center”, <http://www.hamyan.org/index.php?lang=en>

^④ Bulletin EU 10 - 2002 (en): 1.2.5: “European Parliament Resolution on the Human Rights Dialogue with Iran”, <http://europa.eu/bulletin/en/200210/p102005.htm>

首先,欧盟意识到经济是催发民主的重要手段。欧盟以与伊朗实现经贸合作来推进其民主化主要有两方面的考虑:第一,欧盟基于自身历史经验和现实发展对于经贸合作、援助等方式的巨大作用和效能有着清晰的认识。欧盟以经贸手段在伊朗等地推行的民主化就建立在欧洲传统自由贸易的自由主义基础上,自由主义历经时代的变迁发展成为新自由主义。欧盟作为异于传统的民族国家成为新的全球社会中的新单位,它关注的伊朗主题主要是其经济进步和社会发展问题,它的民主观的动机和核心是广阔的人权观念,欧盟的经济促民主思想体现了新自由主义的理念。欧盟的思路与实践比较契合新自由主义代表人物罗斯克兰斯(Richard Rosecrance)的观点:要以“贸易国家”(trading state)的视角处理战争与和平的问题,经济和贸易是和平的前提。^①第二,欧洲国家在世界上的主导地位已经失去并和平让渡给了美国,欧盟没有了超强地位,但“美国在当前局势之下被认为处在‘战争国家’(warrior state)而欧盟处在‘贸易国家’(trading state)的位置上,这是对它们实现世界秩序方式的基本结论”;欧盟这种贸易国家“本质上是民事的,对安全的定义更多与社会、内部关键群体的安全相关”,^②它正以自身的方式与美国既合作又竞争。面对着美国强加给欧盟国家的对伊朗制裁,欧盟随着时间的推移愈发不认为这有助于成功解决伊朗核问题,因而在经济制裁伊朗上不十分积极。

其次,欧盟以参与的心态将伊朗政府视为谈判与合作的对象。欧盟的自由主义倾向除了经贸合作之外还包括政府间的合作,即安德鲁·莫拉弗奇克(Andrew Moravcsik)所称的“自由主义的政府间主义”。^③虽然莫拉弗奇克解释的是欧盟内部的问题,但是欧盟在实践中也将其假设推广至与欧洲外部国家的交往。奥兰·杨(Oran R. Young)认为:欧盟这种贸易国家“建立在穿孔主权(Perforated Sovereignty)的假设和对世界议程中出现问题的协商基础之上,目的是促成一个全球协商秩序”。^④针对美国借核问题对伊朗政府的打压,2006年3月在国务院成立促进伊朗民主和政府内部崩溃的“伊朗事务处”以及国会拨款8500万美元以资助伊朗反对派等举措,欧盟清

醒认识到无论是伊朗“保守派”还是“改革派”都有务实的思想,最高领袖哈梅内依治下的伊朗已经放弃了霍梅尼“不要东方,不要西方,只要伊斯兰”的激进思想。伊朗对欧盟相对积极的谈判、对话态度固然有分化西方、孤立美国的战略考虑,但也暗含其作为正常国家交往的方式。伊朗总统哈塔米上台后便提出“文明间对话”,并在2001年获得联合国大会的通过成为决议,即使是激进的内贾德总统也多次提及国际社会的“理解”和“对话”,这种积极态度都为欧伊间谈判、协商奠定了基础。

最后,欧盟以渐进式推进伊朗民主化为主要方式。欧共体向欧盟的发展是一个长期、缓慢的过程,它从最初的法德煤钢联营发展到目前27个成员国的经济一体化,并向政治一体化迈进,这经历了50余年的渐进和妥协过程。欧盟在与伊朗等外部国家交往时,这种渐进式与相互协商为主要内容而共同构成的“欧盟方式”(EU Way)也得到良好推行。欧盟意识到推进伊朗这种有民主基础的神学国家的民主化不能期待其政权的崩溃或者政体的快速转型,更不能借核问题任意发挥。美国面临着在中东民主化和伊核问题的受挫,也不得不稍微调整其打压与制裁的惯用方式,其与英、法、德、中、俄五方能在2008年5月2日的伊朗核问题六国外长会议上达成一致从另一个侧面表明了欧盟渐进方式的优越性。

欧盟与伊朗的良好经贸合作不仅促进了伊朗的经济发展,而且催生了相应的社会变革力量,伊朗“改革派”还一度掌权。2005年内贾德的上台标志着“保守派”暂时优势的实现,但这并不意味着伊朗民主化的夭折。欧盟渠道仍在继续发挥作用,伊朗社会的发展现实也注定其在民主化的道路上难以回头。◎

^① See Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, Basic Books, 1986, pp.23-25.

^② Michael Smith, "Between Two Worlds? The European Union, the United States and World Order", *International Politics*, Vol. 41, March 2004.

^③ Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No.4, 1993, p.480.

^④ Oran R. Young, "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes", *International Organization*, Vol. 36, No.2, 1982.