

# 欧盟参与中东和平进程： 动因、角色与困境<sup>\*</sup>

张学昆

**内容提要：**出于地缘政治、经济、安全、移民、历史等方面的原因，同时受欧盟扩大其国际影响力的动机驱使，欧盟谋求在中东和平进程中扮演重要角色，并有意同美国的中东政策拉开距离。虽然中东和平进程是欧盟共同外交与安全政策取得成效最多的领域之一，但由于欧盟的共同外交与安全政策一直面临“期望 - 能力差距”的困境，欧盟在中东和平进程中更多的是在经济援助上发挥主导作用，政治进程仍被美国主导。欧盟想要在国际政治舞台上扮演一个强有力的国际行为体角色，需要突破自身在外交与安全领域所面临的“期望 - 能力差距”的困境。本文从地缘政治理论出发，基于“国际行为体”属性和“期望 - 能力差距”两个分析概念，对欧盟参与中东和平进程的动因、角色与困境作一分析。

**关键词：**欧盟 中东和平进程 国际行为体 “期望 - 能力差距”

欧盟是当今世界上一体化程度最高的地区组织，成员国间边界互相开放，传统的民族国家主权意识有所淡化，甚至被认为具有后现代政治体的某些特征，它所取得的一体化成就令人瞩目。中东则是世界上一体化程度最低的地区之一，同时也是宗教、民族、领土、边界冲突不断的一个热点地区，其中尤以巴以冲突最为持久、也备受全世界的关注。中东具有重要的地缘战略地位，石油资源极为丰富，历来是大国必争之地，世界上具有重大影响力的行为体如美国、俄罗斯、联合国等都积极涉入中东地区事务。欧盟对于在传统上被认为是其“后院”的中东地区，自然是不甘落后。“不论从历史联系还是地缘经济、政治和安全角度上

---

\* 本研究论文获得北京大学 2007 年笹川良一优秀青年奖学基金支持。

说,欧洲都比美国有更多的理由与中东保持更为密切的联系。”<sup>1</sup> 欧共体自创建伊始一直在寻求联系和影响中东的新途径,但在冷战时期,其防务和外交政策方面依赖于美国,对中东的政策受制于美苏关系,因而无法体现自身的独立性。“二战以来,欧洲的中东政策一直处于矛盾状态:一边是欧洲大陆同中东在地理上的邻近、历史上的紧密联系以及得天独厚的贸易联系;另一边是同美国在意识形态和战略上所结成的联盟”,结果导致“在 20 世纪 90 年代前的大多数时间里,西欧未能在中东扮演危机调解人或和平缔造者等重要角色。”<sup>④</sup> 冷战结束后,随着国际格局的变化和欧洲一体化的深入,欧盟开始加强其在国际舞台上的角色,对中东外交更加重视,并积极介入中东和平进程。然而,尽管做出了很大努力,欧盟在中东和平进程中的角色迄今仍是补充性的,它的主要作用是提供经济支持,而由美国扮演政治主角。对此,欧盟深感挫折,它期望在中东和平进程中发挥重要作用,而不只是扮演付费的角色(“to be a player and not only a payer”)。<sup>④</sup> 本文试从地缘政治理论出发,基于“国际行为体”属性和“期望-能力差距”两个分析概念,对欧盟参与中东和平进程的动因、角色与困境作一分析。

## 一 欧盟参与中东和平进程的基本动因

欧盟一直强调欧洲和中东在地理、政治、经济、安全、历史、宗教和文化上的紧密联系,愿与中东各方共同努力来推进中东和平进程。这有利于维护欧盟在该地区重要的战略利益和现实利益,同时也有助于加强欧盟的国际行为体身份和国际行为能力。

第一,中东形势对欧盟的地缘政治、安全和移民等问题具有深远的影响。从地缘上看,中东是欧盟的邻居,传统上被认为是为海洋隔开的欧洲“后院”。尤其是欧洲南部的西班牙、法国、意大利、希腊等国,更是与中东地中海沿岸地区联系紧密。近年来随着欧盟东扩,中东已成为欧洲的“大周边地区”。土耳其也于 2005 年 10 月启动同欧盟的入盟谈判。冷战结束后,恐怖主义、民族极端主义、难民潮等

<sup>1</sup> 全宜久、吴云贵:《伊斯兰与国际热点》,上海:东方出版社 2001 年版,第 534 页。

<sup>④</sup> Ghassan Salame, “Tom between the Atlantic and the Mediterranean: Europe and the Middle East in the Post-Coldwar Era”, *Middle East Journal*, Vol. 48, No. 2, 1994, p. 226.

<sup>④</sup> “Situation in the Middle East”, Speech by Chris Patten at the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, 12 December 2001.

在长期动荡不安的中东地区进一步蔓延,对邻近的欧盟构成了安全上的威胁。2003年12月,欧盟出台了第一份安全战略文件“更加美好世界中安全的欧洲”,明确指出解决巴以冲突是欧盟的一个首要关切。<sup>1</sup>此外,在欧洲有大量的穆斯林移民和中东社区,当前居住在欧洲的穆斯林多达3500万,西欧就有1000多万,其中法国约有500万,德国约有350万,英国、西班牙和意大利均在100万以上。<sup>④</sup>出于上述因素的考虑,欧盟在选择参与中东和平进程的政策手段上小心谨慎,以确保中东地区的民族、宗教等问题不扩散到欧洲。这也是欧盟与美国的中东政策存在差异的原因之一。

第二,维护欧盟在该地区的能源和经济利益。中东是世界的油库,也是欧洲国家的主要石油供应地。欧盟约1/3的天然气和1/4的石油从中东进口,欧洲对中东石油的依赖超过美国。为了保证稳定的石油进口,欧盟采取了较为谨慎的中东政策。欧盟与中东在经济上的相互依存度也很高,欧盟是中东地区最大的贸易伙伴、最主要的投资方和援助方。欧盟对中东地区的出口几乎是美国出口的三倍。欧盟既是以色列的最大贸易伙伴,也是重要的经济、技术和研发的合作伙伴。对于黎巴嫩、叙利亚、约旦和埃及来说,欧盟也是重要的经济伙伴。1995年11月,欧盟启动巴塞罗那进程,其目的之一就是通过经济和财政合作,争取在2010年前建成地中海沿岸30多个国家、约7亿人口的环地中海自由贸易区,为21世纪欧盟经济的发展开拓南翼空间。这不但具有经济上的意义,还具有地缘战略上的意义。加强同中东国家的经济贸易关系从而提高中东地区人民的经济福利,有助于遏制极端主义,促进这个地区的政治和经济改革。<sup>(四)</sup>

第三,历史原因的驱动。欧盟卷入中东和平进程并不仅仅是冷战导致的结果,而且也源于欧洲列强对这个地区的占领和统治的历史。在奥斯曼帝国瓦解之后,列强根据自身的战略需要任意切割中东地区。为划分势力范围,英法所进行的各种交易都是为了服务自身的殖民利益和永久控制这个地区的目的,没有考虑这个地区的实际情况和需要:例如武断地划定边界和进行移民,很少顾及民族、地理、水源和环境等因素。中东各国由此先后沦为列强的殖民统治地和托管

<sup>1</sup> European Union “A Secure Europe in a Better World- the European Security Strategy”, Brussels European Union 2004, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/EN\\_SJ\\_upload/78367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/EN_SJ_upload/78367.pdf)

<sup>④</sup> 杨辉:“由关注到积极参与:欧盟与中东和平进程”,《郑州大学学报》(哲学社会科学版)2006年第1期,第150页。

<sup>(四)</sup> Bessma A. Omanji “The EU, the Middle East and Regional Integration”, *World Economics*, Vol. 8, No. 1, January-March 2007, p. 1.

地。更为糟糕的是,英国于1917年推出的《贝尔福宣言》允许欧洲的犹太人大批移民到其托管地巴勒斯坦,原先在此居住的阿拉伯民族被迫流散,最终使其成为1947年英国结束对巴勒斯坦的托管和1948年以色列建国后中东地区长期动乱和冲突的一个根源。冷战时期,考虑到中东地区的战略重要性和对丰富的石油资源的觊觎,美苏两个超级大国在该地区展开激烈的争夺,虽然欧洲国家仍在努力维持同中东地区的商业和贸易关系,但其发挥的政治作用极小。冷战结束之后,才真正出现了欧洲积极参与解决这些它们留下的历史问题的机会。

第四,欧盟意图塑造国际行为体身份和加强国际行为能力。随着欧洲一体化进程的扩大和深化,欧盟开始从地区性力量向全球性力量过渡,它早已不满在国际事务中充当二流角色,而是谋求与其经济实力相匹配的国际身份。冷战后,随着国际体系结构变动和国际形势的发展变化,具体来说,就是冷战终结、两极格局瓦解、欧洲一体化的扩大和深化、欧盟共同外交与安全政策的形成以及地区冲突持续不断,为欧盟作为一个国际行为体积极参与国际事务提供了历史性机遇和广阔的空间。参与中东和平进程更是为欧盟实现这种利益诉求提供了一个很好的舞台,从而有助于塑造和加强自身的国际行为体身份和国际行为能力。为此,欧盟还注意同美国中东政策拉开距离,它采取了一种比较公正的“平衡政策”,在同中东国家打交道时倾向于使用外交手段和运用自身的软力量。

## 二 欧盟参与中东和平进程的立场和角色

### (一) 欧盟对中东问题的基本立场

欧盟从很早就开始寻求在中东问题上扮演一个独立和重要的角色,这种努力最早可以追溯到20世纪70年代。1970年,欧共体六个创始成员国的外交部长聚首慕尼黑,第一次在新创立的“欧洲政治合作”的框架内进行会谈,中东问题就是当时议程上的第一项。<sup>1</sup> 在以色列和埃及签署和平条约一年后的1980年6月13日,欧洲理事会发表了《威尼斯宣言》,这标志着欧共体对阿以冲突有了明确的共同立场。20多年来,《威尼斯宣言》已成为欧盟对中东和平进程政策的基本原则,正如序言中所写的,“把欧洲和中东联系起来的传统关系和共同利

<sup>1</sup> Simon Nuttall “Two Decades of EPC Performance”, in Elfriede Regelsberger et al eds., *Foreign Policy of the European Union*, Boulder/London 1997, p. 24.

益”使欧共体有责任“在追求地区和平过程中扮演‘一个特殊角色’”。《威尼斯宣言》声称必须找到一个解决巴勒斯坦问题的公正办法, 这个问题“不仅仅是难民问题”, 巴勒斯坦人必须被允许“完全行使自治的权利”; 强调以色列应该结束领土占领, 欧共体“深信以色列建立的定居点构成了和平进程的一个严重障碍”, 这些定居点“在国际法下是非法的”。宣言同样直接表达了对耶路撒冷未来地位的关切。当时欧共体九个成员国“强调了他们不会接受任何旨在改变耶路撒冷地位的单边行动”。<sup>1</sup> 这个宣言具有里程碑式的意义, 它确立了欧盟对中东和平进程的基本立场, 此后在历次欧盟首脑会议上都得到重申和确认。1999年3月24日欧盟发布的《柏林宣言》提出巴勒斯坦独立建国的概念, 认为要在现有协定的基础上, 通过协商建立一个民主、独立、和平的巴勒斯坦主权国家, 这是确保以色列国家安全的同时使其在中东地区受到平等对待的最佳方案。2002年6月22日发表的《塞维利亚宣言》明确提出巴以冲突只能通过协商加以解决, 其目标是终止以色列对巴勒斯坦的侵占, 尽早建立一个民主、独立、和平的巴勒斯坦主权国家, 领土以1967年划定的边界为准, 在必要情况下, 可由双方取得共识后进行小规模调整; 两国在安全且相互承认的边界内, 与其邻国建立正常的外交关系。在耶路撒冷和巴勒斯坦难民问题上, 寻求公平且可行的解决方法。

总的来说, 欧盟对中东问题的基本立场可以概括为: 在联合国安理会第242号、338号等决议的基础上, 提出两个国家的最终解决方案, 以色列和一个民主、和平和主权的巴勒斯坦国家共存, 从而促使巴以冲突最终和全面地解决, 双方在安全和彼此承认的边界内发展与各邻国的关系。其中包括对耶路撒冷地位问题的公平解决, 通过公正、有效、实际和一致的决议来解决巴勒斯坦难民问题, 同时解决以色列与叙利亚和黎巴嫩之间的问题。这需要中东问题有关各方通过谈判同时解决政治、经济和社会问题。欧盟认为巴勒斯坦进行持续和全面的改革对和平进程是必要的, 要让巴勒斯坦人相信机构建设 (institution-building) 的努力将形成一个有效率的国家; 呼吁以色列采取进一步行动, 包括停止建立定居点和拆除定居点、废除不经司法程序的定点清除 (extra-judicial killings) 和对巴勒斯坦人施加集体惩罚 (collective punishment) 等不符合国际法的举措。同样, 欧盟也严厉谴责恐怖主义、暴力和煽动行为, 不允许任何扣押人质的行径发生; 声明

<sup>1</sup> Sven Behrendt and Christian Peter Hanelt eds., *Bound to Cooperate: Europe and the Middle East*, Berlin: Berlin Foundation Publishers, 2000, pp. 154-155.

任何针对以色列的恐怖袭击都是不正当的。欧盟承认以色列在遇到此类袭击时有保护其公民的权利,但强调政府应在国际法允许范围内使用这种权利,不采取恶化巴勒斯坦人道主义和经济形势的行动;督促巴勒斯坦当局在反对极端暴力和恐怖袭击方面表现出决心。<sup>1</sup>

## (二) 欧盟在中东和平进程中的角色及其发展

(1) 马德里和会的召开与欧盟扮演的角色。1991年海湾战争结束后,国际社会筹备召开一次国际会议,重启阿以和平进程的国际努力。欧共体对这次会议持乐观态度,认为欧共体将会在阿以和平进程中扮演一个关键角色。<sup>④</sup>然而这种期望却落空了,美国继续主导着中东和平进程。欧共体成员国西班牙担任此次会议的东道主,并把会议命名为马德里和会,但欧共体在会议中仅充当了一个小角色。之后紧接着举行的双边会谈中欧共体没被邀请,仅获准参加多边会谈并负责五个工作组中的地区经济发展工作组。事实上,美国在寻求马德里会议的共同主办方时看中的是莫斯科而非欧洲,尽管当时苏联的权力已经明显下降而且正处于解体的边缘。由此可见,美国对中东和平进程的主导权一直是欧盟中东政策存在不确定因素的根源。

(2) 任命欧盟中东问题特使。1996年10月,欧盟决定任命一位中东问题特使,作为欧盟中东政策现有框架的一种补充,西班牙人米格尔·莫拉蒂诺斯成为第一任特使。中东问题特使在欧盟负责共同外交与安全政策的高级代表领导下工作,旨在推进欧盟在中东地区各项政策的实施,提升欧盟的形象。尽管特使的设立最初受到了质疑,但很快获得了相关方的信任,由此成为一个彼此沟通交流的渠道。欧盟特使的设立使得欧盟的中东政策更为透明、更具弹性、反应更为及时。2003年7月14日,比利时人马克·奥特接替莫拉蒂诺斯担任中东问题特使。他的工作包括:对相关行动提供积极支持,以达成解决冲突的最终协议;促使巴以双方执行所达成的国际协定;就欧盟进行斡旋的可能性提出报告,延续欧盟参与中东和平进程取得的成果;对任何可能损害协商的行动进行监督;促进安全议题的合作。在中东问题特使的帮助下,欧盟-以色列建立了一个联合对话机制,其中欧盟和以色列的专家分成五个工作组定期举行会晤,讨论怎样克服巴勒斯坦经济发展的障碍。同时还成立了一个巴勒斯坦安全部队的代表和欧盟的

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/m\\_epp/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/m_epp/index.htm).

<sup>④</sup> John P. Huxer, "The European Community and Middle East Peace", *Middle East International* 16 August 1991, pp. 17-18.

同行定期举行会谈的论坛, 讨论安全方面的合作。

(3) 援助巴勒斯坦经济、支持巴勒斯坦的机构建设。欧盟是巴勒斯坦的最大经济援助国, 欧盟及其成员国每年向巴勒斯坦提供将近 6 亿美元的援助, 以帮助巴勒斯坦促进政治稳定、发展经济和推行改革。<sup>1</sup> 自 1993 年《奥斯陆协议》签署以来, 欧盟就一直是国际社会支持巴勒斯坦经济和机构建设的支柱。1993 年 10 月 1 日在华盛顿举行的援助大会上, 欧盟成员国集体承诺在 5 年内提供 5 亿埃居的额外援助, 用于巴勒斯坦领土上的经济恢复和发展, 这一揽子援助几乎占了与会方承诺提供的全部资金的 1/4。1998 年 11 月《怀伊协议》签订后, 欧盟承诺在五年内进一步提供 4 亿埃居。欧盟委员会提交给欧洲理事会和欧洲议会的一份报告中显示, 1993-1997 年, 欧共体向巴勒斯坦人承诺援助 7 亿埃居, 如果将单个成员国的援助也包括在内的话, 欧盟在此期间对中东和平进程的财政贡献将超过 16.8 亿埃居。<sup>④</sup> 用欧盟委员会的话来说, 欧盟已经成为“迄今为止和平进程最大的援助者, 让其他所有援助方相形见绌。”<sup>(4)</sup> 与此同时, 欧盟也表达了, 在中东问题上不能扮演一个更为积极的政治角色的挫折感, 而各方却仍在期待欧盟为那些他们没有参与的政治决策的实施提供经费 (a payer but not a player)。2007 年 12 月, 为推进此前在美国安纳波利斯会议上启动的中东和平进程, 支持巴勒斯坦的国际援助大会和中东问题四方会议在法国巴黎举行。这次援助大会有 90 多个国家、地区和国际组织参加, 欧盟仍是其中最大的援助方, 它承诺在 2008 年向巴勒斯坦提供 6.4 亿美元的援助 (见表 1)。

(4) 1995 年的巴塞罗那进程与 2008 年的地中海联盟计划。1995 年 11 月, 欧盟发起了欧盟-地中海伙伴关系计划 (也被称作“巴塞罗那进程”), 旨在地中海地区构建一个和平与合作关系的框架, 其成员包括了以色列、巴勒斯坦、约旦、叙利亚、黎巴嫩等中东问题的当事国。“巴塞罗那进程”的提出是基于新功能主义的假设, 设想经济发展能够导致政治稳定, 并产生溢出效应。在巴塞罗那会议

<sup>1</sup> Kristin Archick, “European Views and Policies Toward the Middle East”, CRS Report for Congress <http://ftp.cstate.gov/documents/organization/44134.pdf>

<sup>④</sup> “The Role of the European Union in the Peace Process and its Future Assistance to the Middle East”, European Commission Communication to the Council and the European Parliament 16 January 1998.

(4) Ibid.

表 1 2000-2005年欧盟和美国对巴勒斯坦的经济援助比较(单位:百万美元)<sup>1</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
美国	149 13	129 23	187 04	213 03	229 46	269 21
欧盟	211 66	247 71	357 98	394 09	416 15	475 92

资料来源:“26th Report of Session 2006-07”, HL Paper 132-iv, published by The Authority of the House of Lords, The United Kingdom, p. 39.

上, 欧盟与地中海伙伴国同意至 2010年建成一个自由贸易区, 并建立一套机制来促进这个地区的合作与稳定。巴塞罗那进程与中东和平进程具有互补作用, 它为冲突各方提供了一个在和平进程搁浅时也可以进行接触的多边论坛。由于巴塞罗那进程在区域经济合作方面没有获得成功, 法国总统萨科齐继而提出了地中海联盟的构想, 即由地中海沿岸 16国组成地中海联盟, 同时吸收以色列、巴勒斯坦、约旦、叙利亚、黎巴嫩等中东问题的当事国。在 2008年度的欧盟春季峰会上, 在法德两国建议的基础上, 欧盟领导人就建立地中海联盟达成原则上的一致。欧盟轮值主席国斯洛文尼亚总理扬沙宣布, 会议经过协商决定支持建立地中海联盟, 它是对“巴塞罗那进程”的更新和补充, 所有成员国都将参与这一计划。地中海联盟旨在促进欧盟成员国与包括以色列、巴勒斯坦在内的地中海沿岸国家的对话, 增进关系, 这将有助于推动中东和平进程和加强欧盟在其中的角色。

(5)“四方会谈”机制的建立与欧盟角色的加强。“四方会谈”机制形成于 2002年, 参与方有美国、欧盟、联合国和俄罗斯四国, 它们在协商的基础上制定了中东和平“路线图”计划。该机制的建立反映了国际社会在参与解决阿以冲突格局上的一种转变, 即从数十年来美国作为唯一主导者, 转变到美国、欧盟、联合国和俄罗斯等各方共同主导。这种转变的原因是巴勒斯坦和其他阿拉伯国家认为美国没能成为一个公正的调解者和和平促进者, 因此其他各方特别是欧盟应该发挥更大的作用。把欧盟纳入“四方会谈”是对欧盟在中东和平进程中不断强化的政治角色和作为一个主要的资金输入国以及制度贡献者的肯定。其

<sup>1</sup> 2006年 3月 29日, 经选举上台的哈马斯组建的巴勒斯坦政府在巴民族权力机构主席阿巴斯主持下宣誓就任, 包括美欧在内的中东问题四方代表随即中止了对巴勒斯坦政府的援助。但出于人道主义的考虑, 决定由欧盟建立一个临时国际机制(Temporary International Mechanism), 绕过哈马斯政府向巴勒斯坦人民提供直接援助。2007年 1月, 巴民族权力机构主席阿巴斯用一个紧急内阁取代哈马斯领导的政府, 欧盟和美国随即恢复了对巴勒斯坦政府的经济援助。



中, 欧盟外交和安全政策的一些基本原则, 比如多边主义理念等在“四方会谈”机制中也得到了反映。同时, 欧盟也不断加强与以色列的对话, 不仅在贸易方面而且也是作为一个政治对话的伙伴。以色列现在已经将欧盟视为和平进程中的一个活跃的调解者, 尽管还不能与美国平起平坐。<sup>1</sup> 中东四方会谈的代表于 2007 年 6 月 26 日在耶路撒冷召开的一次会议上, 正式任命英国前首相布莱尔担任中东问题特使。作为欧盟核心成员国的前国家领导人, 布莱尔担任“四方会谈”的特使将有助于欧盟在中东和平进程中更好地发挥作用。

(6) 欧盟邻国政策框架内欧盟与中东问题有关各方的双边合作。欧盟邻国政策 (European Neighbourhood Policy) 正式形成于 2004 年, 旨在深化与周边没有加入欧盟 (至少在近期无望加入) 的邻国的双边关系, 主要的政策工具是与各邻国分别签订量身定做的“行动计划”。欧盟通过提供不同程度的财政援助和其他激励措施来支持“行动计划”的执行, 以促进邻国的政治、经济和社会改革, 最终在欧盟的周边培育出一个由良治国家组成的区域。促进中东和平进程是欧盟邻国政策的目标之一, 以色列、巴勒斯坦、约旦、叙利亚、黎巴嫩、埃及等有关国家都被纳入到欧盟邻国政策的框架中。2005 年 4 月, 欧盟邻国政策以色列“行动计划”获得通过, 同年 6 月约旦的“行动计划”获得通过, 2007 年 1 月黎巴嫩“行动计划”获得通过, 同年 3 月埃及“行动计划”获得通过。上述“行动计划”显著加强了欧盟与这些国家的双边合作, 从而为双方在广泛的领域进行更大的合作开启了新的可能性, 其中包括推动中东和平进程。

### 三 欧盟参与中东和平进程面临的困境

#### (一) 成员国对阿以冲突双方的不同倾向

同为欧盟核心国的法国和德国, 对以色列的态度却是各不相同。和阿拉伯世界有着传统的紧密关系的法国, 采取较为亲巴勒斯坦的立场。德国则认为保护以色列安全生存的权利是它应有的责任, 因此避免对以色列针对巴勒斯坦采取的军事行动进行强烈批评。英国是历史上巴勒斯坦领土 (包括今天的巴勒斯坦和以色列) 的托管国, 但与法国和德国相比, 它对中东问题的涉入较少。“在

<sup>1</sup> “The EU and the Middle East Peace Process”, 26<sup>th</sup> Report of Session 2006–07, HL Paper 132–iv, published by the Authority of the House of Lords, The United Kingdom, p 32

这个问题上英国常常显露出想让其他国家带头,而它则似乎满足于采取一种中间态度。”<sup>1</sup>在这三个欧盟核心国中,法国在欧盟倡议的中东共同政策上显示出的独立性最强。欧盟委员会以及欧盟的中东问题特使,都曾努力消除法国对欧盟中东政策的影响。在以色列看来,法国的中东政策严重偏袒阿拉伯国家。除了法国和德国之外,欧盟各成员国对巴勒斯坦问题的敏感性也各不相同,特别是在欧盟出台共同外交与安全政策之前更是如此。比如爱尔兰,由于其自身有过作为殖民地的经历,也曾像巴勒斯坦一样被分裂,因此对巴勒斯坦问题表现出很大的敏感性。荷兰传统上就持亲以色列的立场,而希腊和瑞典则代表了欧洲内部亲阿拉伯的一派。奥地利和波兰同德国的情况相似,关切巴勒斯坦问题,但同时对于那些联系到二战期间国内犹太人命运的历史事件很敏感。在联合国大会和安理会就有关阿以冲突的决议进行投票时,欧盟也时常不能用一个声音说话,各成员国在共同的立场上无法取得一致意见。比如,1997年7月15日,联合国大会投票谴责以色列在东耶路撒冷的哈荷马地区(HarHoma)建造定居点,德国投了弃权票,而其余欧盟成员国则投了赞成票。

对于欧盟的立场,阿以冲突双方也反应不一。例如,以色列时常谴责欧盟在中东问题上发表的声明,认为欧盟向阿拉伯国家一边倒,没有充分考虑以色列的需求。1980年《威尼斯宣言》的出台使以色列与欧共体的关系降到了谷底,至今尚未完全恢复,以色列仍然认为这些宣言反映了欧洲亲阿拉伯国家的立场,从而拒绝接受欧盟作为阿以冲突的一个调停者。尤其在《奥斯陆协议》签署前,以色列更是视欧洲方案为中东问题的一部分而非解决问题的答案。以色列对欧盟的这种看法在近些年来得到了部分修正。阿拉伯国家则对欧盟的立场表示满意,比如欧盟在巴勒斯坦自治权利等问题上的立场,认为以色列修建定居点的做法是非法的等等。这些国家都将欧盟视为巴勒斯坦解放事业获取国际支持的一个重要因素,是平衡美国偏袒以色列的重要砝码,期望欧盟在解决阿以冲突中扮演更重要的角色。1998年夏天,欧盟的态度发生了最明显的变化,在关于巴勒斯坦的建国问题上,欧盟部长理事会卡迪夫峰会发表声明,呼吁“以色列承认巴勒斯坦完全自治的权利,不排除建立一个巴勒斯坦国的选择。”1999年3月24-25日在柏林举行的部长理事会上,欧盟再次强调了它的立场,明确声明支持巴

<sup>1</sup> Si ren Dosenrode and Anders Stubkjær: *The European Union and the Middle East* London/New York: Sheffield Academic Press 2002 p. 83.

勒斯坦建国:“欧盟重申支持巴勒斯坦包括建国在内的权利,期待尽早实现这种权利。”“欧盟确信在现有协议基础上和通过谈判,建立一个民主的、有生存能力的、和平的巴勒斯坦国家,将是对以色列安全以及承认以色列作为平等伙伴的最好保证。欧盟宣布它已准备好届时承认巴勒斯坦国。”时任以色列总统的内塔尼亚胡对这个宣言的抵制是毫不含糊的:“欧洲反以色列的立场把以色列置于危险境地,这真是一个耻辱”,并提及“在欧洲曾有三分之一的犹太人被杀害。”<sup>1</sup>

## (二) 欧盟外交体系的制约

首先,欧盟外交体系具有演进性的特点。欧共体初建时既没有提出共同外交政策,也没有将它设为一个政治目标。但随着欧共体的发展,成员国在外交政策方面加强了协调:1959年六个创始成员国的外交部长决定就外交政策问题举行定期会晤;1961年法国政府提出旨在建立政治联盟的“福歇计划”(但以失败告终);1970年建立“欧洲政治合作”机制;1986年的《单一欧洲法令》为共同外交与安全政策的确立奠定了条约基础;1991年的《马斯特里赫特条约》把共同外交与安全政策确定为欧盟建设的一个支柱;1997年在阿姆斯特丹举行的政府间会议再次就加强共同外交与安全政策的有效性进行了会谈;2007年通过的《里斯本条约》设立了保证欧盟对外行动一致性的“外交与安全政策事务高级代表”。目前欧盟外交体系已经从较为松散的协调演变为更为紧密和复杂的政府间合作。但要真正在国际事务中用一个声音说话,加强共同外交与安全政策的有效性,欧盟还需付出努力,这也是由欧盟外交体系的演进性特点所决定的。其次,欧盟外交体系受二元决策结构的影响。欧盟在对外关系上有两个决策结构:其一,对外经济关系的决策由欧盟委员会和部长理事会在具有超国家性质的决策结构框架内进行,属于超国家主义的范畴;其二,外交和安全议题方面的决策在政府间框架内进行,属于政府间主义的范畴。欧盟达成的共同外交与安全政策通常是成员国在妥协基础上产生的“最小公分母”,这在欧盟就中东安全议题所发表的含糊其辞的声明中得到充分反映。对外关系的二元决策结构从根本上影响了欧盟的外交,比如欧盟为促使以色列与巴勒斯坦谈判而对其施加经济压力的做法就不太可行。<sup>④</sup>在欧盟各机构,包括欧洲议会、欧盟委员会和部长理事会里,都可以找到巴勒斯坦和以色列各自的同情者,从而造成欧盟外交政策意图

<sup>1</sup> *Jerusalem Post*, 26 March 1999

<sup>④</sup> S. Stavrilis and J. Hutchence “Mediterranean Challenges to the EU’s Foreign Policy”, *European Foreign Affairs Review*, Vol 5, Issue 1, 2000, p 58

和执行这些意图的手段之间的鸿沟。最后, 欧盟对外代表具有双重性。根据欧共体条约第 113条、第 228条、第 229条的规定, 欧盟委员会在所有属于欧共体条约管辖权限的国际谈判中代表共同体。<sup>1</sup> 在共同外交和安全政策领域, 担任轮值主席的成员国在所有外交和安全政策事务方面代表欧盟。轮值主席国每六个月轮换一次, 缺乏足够的连续性。欧盟对外代表的这种分裂意味着不仅需要内部做出很大的协调努力来保持对外的一致性, 而且第三方国家需要同欧盟两个不同的对外代表打交道。

### (三) “期望 - 能力差距” (expectation-capability gap)

自 1957年签署《罗马条约》以来, 欧共体 欧盟一直尝试在国际事务中用一个声音说话。在 1993年的《马斯特里赫特条约》中, 共同外交与安全政策作为欧盟的一个支柱被写入条约。欧盟希望在外交和安全议题上从过去的“合作”上升为“共同政策”, 而相关的决策机制却没有发生实质性变化, 仍然维持了政府间协商的方式。欧盟提出实施共同外交, 但这种期望事实上超出了欧盟现有机制、工具和资源的能力, 这就导致了所谓的“期望 - 能力差距”。“期望 - 能力差距”这个概念最先被克里斯托弗·希尔用来分析欧盟的政策和行动, 用以说明 1991年签订的马约, 相对于欧盟所具有的实际能力, 寄予的期望过高。“期望”就是指欧盟内部和外界希望欧盟在国际事务中发挥更大作用、成为一个强有力的国际行为体。“能力”主要指欧盟体系的内在一致性、所具有的资源和行动能力(包括软实力和硬实力)。这种期望和能力的差距先后在欧盟参与波黑冲突、科索沃问题、伊拉克战争等国际危机的解决中得到表现, 而十几年来欧盟在中东和平进程中所扮演的角色和发挥的作用更使这种“期望 - 能力差距”显露无遗。从 1980年欧共体发表《威尼斯宣言》到 1991年马德里和会召开这段时间里, 欧共体在中东和平进程中担任的角色一直模糊不清。从目前来看, 欧盟是否比以前拥有更多的资源和能力来影响中东和平进程尚不清楚, 中东和平进程的主要谈判仍然是在以色列、巴勒斯坦当局和美国之间进行, 欧盟至今未能对中东和平进程施加它自身所期望的那种重大影响。

欧盟之所以存在这种期望 - 能力差距, 按照克里斯托弗·希尔的观点, 主要有两个原因: 一是因为欧盟的体系缺乏内在一致性, 欧盟的国际行为体属性也不

<sup>1</sup> Sven Eehrendt and Christian Peter Hanel eds., *Bound to Cooperate: Europe and the Middle East*, p. 222

够完整;二是在国际事务中,各方常常忽略了欧盟的这种状况:<sup>1</sup>不仅就经济、军事能力这些属于硬实力的资源而言,而且从决策和对决策一以贯之的执行能力方面来看,欧盟想要实现成为强大的国际行为体的愿望,还需要付出很大的努力。“期望-能力差距”之所以在欧盟的外交和安全领域表现得尤为突出,一个重要的原因就是欧盟在外交和安全政策的决策上采用政府间主义的方式。共同外交与安全政策本质上要求成员国主权的汇聚,而这对成员国的主权造成了很大的冲击。美国布鲁金斯学会欧洲问题专家菲利普·戈登列出只有在下列情形下欧盟才有意愿汇聚主权:当意识到收益大于共同行动的成本时;当政府偏好和国家利益趋于一致时;当大国的利益通过一体化深化的方式得到保护时。他认为欧盟内部市场、欧洲经货联盟、申根协定和商业政策这些领域都符合以上条件,但共同外交与安全政策领域是个例外。<sup>④</sup>1998年,希尔又对这个概念进行了重新评估,认为到20世纪90年代末,欧盟内部和外界降低了对其国际行为能力的期望,并从演进性的政策而非革命性的政策视角来审视共同外交与安全政策,再加上欧盟自身的国际行为能力有所增强,使“期望-能力”的鸿沟有所弥合。

#### 四 作为一个国际行为体的欧盟

欧盟在参与中东和平进程中面临的困境与欧盟所具备的国际行为体身份密切相关。1976年,瑞典学者肖斯泰特曾对“欧共体的对外角色”进行过研究,其目的之一就是要发现“在既定的时间内欧共体在多大程度上是一个国际行为体”。<sup>(四)</sup>他将“国际行为体”定义为:在国际体系中具备行为体能力的一个行动单位,它可以在外部环境中被识别出来,并具有最低限度的内在一致性。<sup>¼</sup>肖斯泰特认为在20世纪70年代,欧共体的国际行为体角色还很不成熟,欧共体委员会在“高政治”(“high politics”)领域还无法发挥作用,几乎没有产生共同的行为。此后欧共体委员会在欧洲政治合作机制中开始成为一个重要角色,并出席欧洲政治合作的所有会议。在《马斯特里赫特条约》签署之后,它还获得了一个理论

<sup>1</sup> Christopher Hill “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 3, 1993, p. 318.

<sup>④</sup> Philip H. Gordon, *Europe’s Uncanny Foreign Policy: Prospect for Foreign and Security Policy Integration in the European Union*, New York: Council on Foreign Relations, 1996, p. 6.

<sup>(四)</sup> Gunnar Sjøstedt *The External Role of the European Community*, Farnborough: Saxon House, 1977, p. 7.

<sup>¼</sup> Ibid., p. 13.

上的共同提案权。欧共体 欧盟因此具有了“最低限度的内在一致性”。欧共体 欧盟也具有联合国观察员的身份,世界上许多国家和它建立了外交关系,在布鲁塞尔驻有来自全世界的一百多个外交使团。尽管在国际上的法律身份还未明确,但欧盟已经发展成为一个国际行为体。<sup>1</sup>从20世纪80年代起,无论是在成员国层面上,还是作为一个整体,欧共体 欧盟随着自身与全球需要和利益的增多,愈益将自己看作一个国际行为体。尽管它尚未成为一个军事力量,但它拥有使用经济力量来影响其他国家、地区组织和多边谈判的能力。随着柏林墙的倒塌和国际形势的发展,欧盟开始讨论国际安全和外交议题,逐步扩大对外界事务的参与。

为了从理论上解释欧共体的国际地位以及欧洲政治合作的作用,英国学者希尔提出了三种解释路径。<sup>④</sup>直到今天他的观点仍有助于我们理解欧盟的国际角色和研究欧盟的共同外交与安全政策。第一种路径是把欧盟视为一种民事力量。即它遵循这样一种行为模式:成员国同意彼此之间避免使用武力,也不通过武力对外强加他们的看法。它的基本特征是,通过谈判的方式解决有争议的问题,通过各种渠道推行开放式外交。自20世纪70年代初弗朗索瓦·杜坎内提出“民事力量”概念以来,<sup>⑤</sup>欧洲共同体 欧盟的形象即与这个概念紧密相连。根据杜坎内的观点,欧盟国际角色的特性与它自身的政体性质密切相关,欧盟作为一个国际行为体所具有的优势和新颖性,是基于它通过经济和政治手段而非军事手段来推广确保稳定和安全的欧盟模式。民事力量的分析概念是有效的,但它是否就是对欧盟角色性质的最好定义还存在争议。英国学者赫德利·布尔早在20世纪80年代初就认为“欧洲民事力量”(civilian power Europe)是一个矛盾的概念。<sup>⑥</sup>20世纪70年代期间,欧共体类似于一种民事力量,它拒绝强权政治,试图通过一种道义感和责任感来处理国际问题,捍卫一种契约式的政治,在对外关系上优先考虑使用经济和商业手段以及采取多边行动。但从20世纪80年代

<sup>1</sup> R. Whim an, *From Civilian Power to Superpower - The International Identity of the European Union*, Basingstoke Macmillan, 1998, pp 57-184.

<sup>④</sup> Christophe Hill, "European Foreign Policy: Power Bloc, Civilian Model or Floop?", in R. Rummell ed., *The Evolution of an International Actor. Western Europe's New Assertiveness*, Boulder/Colorado Westview Press, 1990, pp 31-55.

<sup>⑤</sup> François Duchêne, "Europe's Role in World Peace", in R. Mayne ed., *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London Fontana, 1972, pp 32-47.

<sup>⑥</sup> Hedley Bull, "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Communist Market Studies*, Vol 21, Issue 1, 1982, pp 149-170.

开始, 国际体系的变化和欧洲一体化进程的互动导致欧共体对参与国际事务的看法和期待发生变化, 由此展开对欧洲防务问题的讨论。20世纪90年代, 欧盟确立了共同外交与安全政策, 1999年又创立了旨在激活西欧盟盟、为欧盟提供军事力量的欧洲安全和防务政策, 自此欧盟加速了军事化的进程。此外, 尽管欧盟作为一个整体还没有建立起军事结构, 但它的大部分成员国都有本国的安全政策, 并且参加了联合国维和行动和大西洋联盟近年来实施的军事行动。第二种路径是把欧盟看作一个力量集团 (a power bloc)。这种研究路径也有争议, 赞成这派观点的人士认为, 欧盟是一个经济集团, 因为它在经济和商业领域具有共同的利益, 同时使用政治和经济权力来影响其他国家 (软权力模式)。不赞成的一方则指出, 权力集团的主要特征之一是它的军事性, 但欧盟不具有这种特征, 也不具备一个结构性的防卫身份。尽管1999年出台了欧洲安全与防务政策, 但它还没有成型。事实上, 北约仍然是欧盟安全与防务领域的核心。第三种路径把欧共体说成是一种失败 (as a flop)。这指的是欧盟建立了庞大的外交结构但只取得很一般的结果。欧洲政治合作没有取得明显的成效, 欧盟仍然依靠美国来保障自身的防务。欧盟外交的影响力和它自身的强大经济力量相比, 很不相称。然而, 这种认为欧盟外交“失败”的观点既没有考虑到欧盟自一体化开始后在外交政策领域取得的各种进展, 也没有考虑到成员国之间在共同外交与安全政策进程中存在的内在困难。从1970年“欧洲政治合作”机制的建立到冷战后“共同外交与安全政策”的确立与实施, 再到2004年制订《欧盟宪法条约》以及2007年签署《里斯本条约》, 欧盟试图从宪政层面加强欧盟的国际行为体身份和国际行为能力, 欧盟作为一个国际行为体的身份日趋明确, 但“期望 - 能力差距”的困境仍然无法突破。

(作者简介: 张学昆, 北京大学国际关系学院2005级博士研究生; 责任编辑: 宋晓敏)

norms diffusing identity-strengthening interest-sharing and institution-building but exerts positive influences on the global political economy by exploring a new mode of the South-North relations based on regional integration and by advancing the tendency of multipolarization and a new world order founded upon multiregionalism.

#### 45 The EU's Participation in the Middle East Peace Process Causes Problems and Predicament

ZHANG Xuekun

As the most integrated organisation in the contemporary world and a capable international actor, the European Union is playing an increasingly important role in the international arena. While the Middle East, with its important strategic position, rich oil resources, multi-religions and complicated ethnic factors, is one of the least integrated areas as well as a hot spot in the world and adjacent to Europe geographically, it has been traditionally viewed as the "backyard" of Europe. Out of a series of reasons including the geopolitical, economic and security ones, the EU aspires to play an even more influential role in relation to its near neighbours in the Middle East and determined to formulate its own policy different from that of the US. Nevertheless, owing to the "expectation-capability gap" in its foreign policy and security area, the EU has for a long time been playing a leading role only in the field of economic assistance and is still led by the US in the political process of the Middle East.

#### 60 Threat Cognition, Sovereign Interference and Sino-European Strategic Cooperation

YAN Liang

Given the fact that the existing international relationships theories couldn't provide coherent explanations to the Sino-European strategic cooperation during the last half century, the author tries to put forward an innovative explanation. According to this explanation, if China and the European powers have common threat cognition and no sovereign interferences exist between them, bilateral strategic cooperation will be formed, including the recently-built Sino-European strategic partnership. The author tests the above hypothesis by selecting some typical diplomatic cases and using the correlative database. At last, this paper also summarises the defects of this argument and provides several issues deserving further studies.

#### 78 Explaining Denmark's Late Development

ZHU Tianbao

This paper explains the path of Denmark's late development before the World War I. Based on the existing state- or society-centered explanations, this paper argues that the key to understanding Denmark's late development is the then international political context and Denmark's reactions to it. The international military competi-