

# 欧盟的中东－北非战略调整刍议

——基于 2011 年中东－北非变局的思考

倪海宁

内容提要: 中东－北非地区对欧盟具有特殊的战略意义。长期以来, 欧盟通过各类援助以及与该地区“强权人物”保持紧密联系, 力求确保经济和安全双重战略目标。2011 年初开始的中东－北非变局, 给欧盟的既有战略带来了全方位冲击。为摆脱被动境地, 欧盟已初步形成了较为清晰的战略调整思路。其中, 欧盟顺动荡之势在该地区推广“民主”的作法尤其值得关注。挑战与机遇并存的中东－北非地区, 将在未来数年内成为欧盟对外战略的一大重点。

关键词: 欧盟 中东－北非 变局 战略 调整

2011 年初以来, 中东－北非地区<sup>①</sup>局势风云突变、前景叵测, 欧盟着手调整中东－北非战略。欧盟既有的战略目标受到了怎样的冲击? 其战略调整走势又有何特点? 本文试就此进行探讨。

## 一 变局前欧盟中东－北非战略的特点

### (一) 欧盟中东－北非地区战略的既有目标

<sup>①</sup> “中东”这个地理名词也是一个政治概念, 且具有独特、丰富的经济和文化内涵, 这一称呼是作为西方殖民理论——“欧洲中心论”的产物而出现的。然而, “中东”究竟包括当今的哪些国家和地区, 国内外迄无定论, 但流行的看法有狭义、广义两种。“狭义的中东”包括埃及、叙利亚、黎巴嫩、约旦、以色列、伊拉克、巴勒斯坦、也门、沙特阿拉伯、科威特、阿联酋、卡塔尔、巴林、阿曼、土耳其、伊朗、塞浦路斯和阿富汗 18 个国家(地区); “广义的中东”则还包括非洲北部的阿尔及利亚、突尼斯、利比亚、摩洛哥、毛里塔尼亚和苏丹。因此, 许多著作又把“广义的中东”统称为“中东－北非地区”。鉴于欧盟相关政策框架的地理涵盖面, 以及当今中东－北非局势动荡的波及范围, 本文为研究方便起见, 采用“中东－北非地区”这一称谓, 指代地理上位于地中海南岸与东岸、属于“地中海联盟”中欧盟伙伴国的各个国家。参见陈建民《当代中东》, 北京: 北京大学出版社 2002 年版, 第 1-2 页; 彭树智主编《二十世纪中东史》, 北京: 高等教育出版社 2001 年版, 第 211 页。

对欧盟而言,中东 - 北非地区具有特殊的战略意义,有欧盟的南部“后院”之称。历史上,该地区很多国家曾是英、法、意等国的殖民地,这些国家在独立后仍与原宗主国保持着密切联系;原欧洲“宗主国”也对其长期抱有“特殊情结”。不过,欧盟在该地区的现实战略利益更为重要。该地区紧邻欧盟,属于欧盟的“大周边”范畴,其局势演变往往直接影响到欧盟,特别是法、意、西等南欧国家的利益。

长期以来,欧盟尤为重视发展与中东 - 北非的关系。冷战时期,欧共体与该地区国家签署了一系列“联系协定”。20世纪80年代,随着对该地区兴趣更大的希腊、西班牙和葡萄牙三个南欧国家相继加入欧共体,法国一直倡导的“欧阿对话”得以启动。冷战后,随着欧盟共同外交与安全政策(Common Foreign and Security Policy, CFSP)的出台和日趋成熟,欧盟与该地区国家的关系更趋机制化,1995年启动了“巴塞罗那进程”,2008年在法国主导下成立了号称“‘巴塞罗那进程’加强版”的“地中海联盟”。

近年来,尤其从“地中海联盟”峰会决议来看,欧盟在中东 - 北非地区的战略目标可概括为以下几方面:

(1) 确保能源安全,扩展经济利益,是欧盟的根本战略目标。<sup>①</sup> 该地区盛产对当今经济发展颇具战略意义的石油和天然气。有关数据表明,中东石油产量占全球的31%,天然气储量占45%。<sup>②</sup> 北非石油储量占世界的4.8%,天然气储量占4.4%。<sup>③</sup> 欧盟对该地区能源的依赖程度很高,加之近年来,欧盟为降低对俄罗斯的能源依赖,大力推进能源“来源多样化”战略,中东 - 北非已成为欧盟“能源棋局”中的经营重点。

至2010年底,欧盟45%的石油进口和30%的天然气进口均源自该地区。<sup>④</sup>

---

① 所谓“根本战略目标”是指欧盟要达到的终极性目标。经济利益乃是各类国际行为体的终极诉求。正如恩格斯所说“我们所研究的领域愈是远离经济领域,愈是接近于纯粹抽象的思想领域,我们在它的发展中看到的偶然性就愈多,它的曲线就愈是曲折。如果您划出曲线的中轴线,您就会发觉,研究的时期愈长,研究的范围愈广,这个轴线就愈接近经济发展的轴线,就愈是跟后者平行而进。”参见《马克思恩格斯全集》第四卷,北京:人民出版社1972年版,第506 - 507页。

② Paul Belkin, “The European Union’s Energy Security Challenges”, January 30, 2008, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33636.pdf>, last accessed on 23 June 2009.

③ “BP Statistical Review of World Energy 2009”, [http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2008/STAGING/local\\_assets/2009\\_downloads/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_report\\_2009.pdf](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2009_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2009.pdf), last accessed on 28 February 2011.

④ “Geopolitics of EU Energy Supply”, January 10, 2011, <http://www.euractiv.com/en/energy/geopolitics-eu-energy-supply/article-142665>, last accessed on 10 March 2011.

仅以利比亚为例。利比亚将出口石油分9个等级,轻质、低硫的优质油通常出口欧洲,其石油出口主要流向欧洲国家(参见表1)。2010年,利比亚已是欧盟第三大石油供应国,意大利、奥地利、爱尔兰和希腊石油进口的20%以上来自该国,法国对利比亚的石油依赖度也接近15%(而从利进口的石油只占2010年美国石油进口总量的0.63%)。意大利埃尼集团(Eni)、法国石油公司(FP)和道达尔公司(Total)、英国石油公司(BP)、英荷皇家壳牌石油公司(Shell)、西班牙雷普索尔公司(Repsol YPF)等欧洲石油巨头,均在利比亚从事勘探、生产、运输和冶炼工作。<sup>①</sup>

表1 2009年利比亚石油出口目的国占利石油出口的比重排名<sup>②</sup>(单位:%)

国家	意大利	德国	法国	中国	西班牙	美国	巴西
比重	32	14	10	10	9	5	3

注:表格由作者自制。

中东-北非还是欧盟近年出口和投资的一个新增长点,“对欧盟工业全面升级换代、走出经济低迷、提高未来的全球竞争力意义重大”。<sup>③</sup>地理邻近、资源丰富、劳力充足、市场庞大,这对欧洲投资者吸引力巨大。据估计,该地区经济每年增长1%,欧盟对该地区的出口便可增加20亿美元。<sup>④</sup>它还是欧盟最大的海外军火销售市场,欧盟国家2009年向利比亚出口的军火就高达3.44亿欧元。<sup>⑤</sup>

(2) 确保该地区的总体稳定,是欧盟的首要战略目标。所谓“首要目标”,是指该目标是欧盟实现其他目标的基础;若该目标无法实现,则其他目标也无从谈起。《经济学家》杂志即指出,“稳定压倒一切具有许多理由:维持阿以和平条约,与异教极端恐怖主义进行斗争,抑制大规模武器扩散,保证石油和天然气供

<sup>①</sup> Andrew Rettman, “EU Registers First Energy Shock from Libya Unrest”, *EUobserver*, February 23, 2011.

<sup>②</sup> Ibid..

<sup>③</sup> European Commission, “European Neighbourhood Policy”, [http://ec.europa.eu/external\\_relations/enp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/enp/index_en.htm), last accessed on 21 March 2011.

<sup>④</sup> Andrew Willis, “Africa Shock to Cause ‘Sea Change’ in EU Foreign Policy”, *EUobserver*, February 24, 2011.

<sup>⑤</sup> Andrew Rettman, “Libya Replete with EU Arms as Gaddafi Massacres Protesters”, *EUobserver*, February 22, 2011.

给 防止对欧洲的大规模移民 等等。”<sup>①</sup>

该地区总体局势一直不容乐观,往往“牵一发而动全身”,其中既有殖民帝国造成的历史影响、外部强国激烈争夺的作用,更有地区内部各国之间或各国国内的诸多矛盾交织(包括民族的相互排斥、宗教和教派斗争、国家间领土纠纷和争夺地区霸权以及各国内部的阶级和社会矛盾的激化等)的因素。<sup>②</sup>长期难解的巴以冲突和动乱不断的国内、国际形势,就是鲜明表现。特别令欧洲人担心的是,20世纪70年代末起,尤其自海湾战争和“9·11”事件后,该地区反西方色彩浓厚的“伊斯兰复兴运动”声势日益浩大,伊斯兰主义政党/组织不断涌现,其中不乏“原教旨主义”色彩浓厚的暴力极端主义组织,很可能波及欧盟内的庞大穆斯林群体。<sup>③</sup>

因此,20世纪90年代中期以来,“安全”特别是“稳定”的目标,在欧盟中东 - 北非战略中占据着中心位置。1994年12月,欧盟埃森峰会通过了欧盟委员会的规划,认为“地中海地区的和平、稳定和繁荣,是欧洲最优先考虑的问题之一”<sup>④</sup>。1995年启动的“巴塞罗那进程”包括三方面目标,其中《巴塞罗那宣言》关于政治目标的标题是“政治与安全伙伴关系:建立一个共同的和平与稳定空间”<sup>⑤</sup>。2003年出台的首份《欧洲安全战略》明确指出,“解决巴以冲突是欧洲的一个战略优先事项,因为如不解决这个问题,就谈不上处理中东地区的其他问题”;“环地中海地区依然面临持续性经济停滞、社会动荡以及久拖不决的冲突等严重问题”。<sup>⑥</sup>2004年西班牙马德里遭北非极端主义分子恐怖袭击后,欧盟更

<sup>①</sup> “Europe Must Do More to Support Arab Democracy, Out of Self-respect and Self-interest”, *The Economist*, February 26, 2011, p. 48.

<sup>②</sup> 参见陈建民《当代中东》,第20-21页。

<sup>③</sup> 欧洲穆斯林移民为欧洲战后重建起了积极作用。然而,穆斯林及其后裔数量的增多,尤其是其相较于欧洲本土人的高出生率(是后者的3倍),引发了欧洲的忧虑。2008年,欧盟27国中,穆斯林人口(约2450万)占5%。预计到2050年,欧盟穆斯林人口比例将达到20%。See Adrian Michaels, “A Fifth of European Union Will be Muslim by 2050”, <http://www.telegraph.co.uk/news/world-news/europe/5994045/A-fifth-of-European-Union-will-be-Muslim-by-2005.html>, last accessed on 20 December 2010. “The Future of the Global Muslim Population, Projections for 2010-2030”, January 27, 2011, <http://pewforum.org/future-of-the-global-muslim-population-regional-europe.aspx>, last accessed on 3 April 2011.

<sup>④</sup> 转引自罗红波“欧盟的地中海政策”,胡荣花主编《欧洲未来:挑战与前景》,北京:中国社会科学出版社2005年版,第434页。

<sup>⑤</sup> “Barcelona Declaration”, 1995, <http://ec.europa.eu/external-relations/euromed/bd.htm>, last accessed on 31 January 2011.

<sup>⑥</sup> Council of the European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, Brussels, December 2003.

加认为该地区充满暴力、冲突频仍。<sup>①</sup> 2008年7月的首次“地中海联盟”峰会上,恐怖袭击、伊斯兰极端主义蔓延、大规模杀伤性武器扩散、非法移民以及有组织犯罪等,都作为“威胁欧盟安全的重要因素”而被欧方提出。<sup>②</sup>

(3) 推动中东-北非的政治改革,推广欧盟的民主价值观,是欧盟的“最新辅助性”战略目标。所谓“新”是指,冷战时期欧共体发展与中东-北非国家的关系时,从未公开提及“民主”问题。这并不难理解,因为在东西方争夺的大背景下,欧洲的政策具有高度实用主义色彩。<sup>③</sup> 直到冷战结束后,大举东扩且自认为在价值领域占据优越地位的欧盟,才开始对中东-北非国家提出明确的政治改革要求。1995年的《巴塞罗那宣言》称,“民主不足”是恐怖组织滋生的重要根源,各国应保证“在基于尊重人权和民主的基本原则下建立一个共同的和平与稳定区”。<sup>④</sup> 2008年7月的首次“地中海联盟”峰会决议也声称,“地中海联盟”是“因和平、民主、繁荣以及在人员、社会和文化方面相互理解的未来而联合起来的新国际组织”<sup>⑤</sup>。

所谓“辅助性”,是指在中东-北非实现欧式民主,只是确保欧盟经济和安全利益的附属品乃至实用性工具,而不是战略性原则。换言之,欧盟在安全与经济需求上升(如遏制非法移民涌入、打击恐怖组织),需要中东-北非国家合作时,往往降低“民主”调门。这在“9·11”后表现得尤其明显:美国在所谓“大中东地区”大力推动民主化进程,乃至不惜采取武力手段,以“政权更迭”的方式强行“输出民主”;欧盟就“比美国谨慎、现实得多”。<sup>⑥</sup> 地中海联盟就是很好的例证:尽管该联盟包括四个支柱,但六个重点合作项目都是关乎经济和安全领域

---

<sup>①</sup> See M. Pace, *The Politics of Regional Identity: Meddling with the Mediterranean*, Abingdon, Oxfordshire: Routledge, 2006.

<sup>②</sup> 扈大威“地中海联盟的成立与欧盟周边政策重心的转移”,《国际问题研究》2008年第5期,第16页。

<sup>③</sup> “Europe in the Mediterranean is to Turn its Former Power into Positive Influence”, *Arabic News*, May 27, 2003, <http://www.arabicnews.com/ansub/Daily/Day/030527/2003052720.html>, last accessed on 31 January 2011.

<sup>④</sup> “Barcelona Declaration”.

<sup>⑤</sup> “43 Nations Creating Mediterranean Union”, *Fort Mill Times*, July 13, 2008, <http://www.fort-milltimes.com/106/story/223550.html>, last accessed on 31 January 2011.

<sup>⑥</sup> Robert Kagan, “Embraceable EU”, *Washington Post*, December 5, 2004.

的,几无只言片语提及针对中东 - 北非政治改革的具体要求。<sup>①</sup> 总体而言,“民主化”要求在欧盟的中东 - 北非战略中更多的是一种宣示,并无有针对性的切实行动、相应的评估机制和“改进”之策。

这种“辅助性”还可通过同欧盟东扩前的中东欧战略的对比来印证。欧盟不仅详细规定了中东欧国家的民主化标准,<sup>②</sup>将这些标准列为衡量相应国家能否入盟的首要标准,更进行了严格的定期审查。<sup>③</sup> 正如有学者指出的,“政治条件成了中东欧申请国加入欧盟的决定性的因素”。<sup>④</sup> 一个鲜明的例子是,克罗地亚的经济发展水平高于2007年入盟的罗马尼亚和保加利亚,由于欧盟认为其民主程度不及罗马尼亚和保加利亚,反而至今未能加入。可见,欧盟处理与中东欧国家的关系时,对民主进程之重视、标准之高、把关之严,都是其中东 - 北非战略望尘莫及的。

## (二) 变局前欧盟中东 - 北非地区战略的实施手段

中东 - 北非国家获得独立后,普遍面临发展经济及建立有效国家机构的问题。多数国家都建立了某种形式的国家资本主义,公共部门在国民经济中占绝对主导地位,并在全球化浪潮中得到政府保护。这种体制虽使经济发展取得了一定成绩,却导致政府机构和公共部门不断膨胀,私营部门萎缩,经济开放程度低,政府效能低下且腐败盛行;再加上不断增大的人口压力,近年来,该地区经济社会发展相对滞后,充斥着不稳定因素。

鉴于中东 - 北非地区存在较为明显的“发展 - 安全关联”(development - se-

---

① 四个支柱包括:政治和安全对话,即通过维持可持续发展以及法治、民主和人权的建设来创造一个和平和稳定的区域;经济和财政伙伴关系,即通过可持续和均衡的经济社会发展推动双方共享经济机遇并建成自由贸易区;社会文化和人文伙伴关系,即推动双方的了解和文化间对话;移民问题,即通过对话与合作解决难民潮和非法移民等问题。六项“地区性具体计划”包括:减少地中海污染;改善地中海两岸的贸易流通;加强民事保护;制定一项地中海太阳能计划;推动欧洲 - 地中海大学的发展;帮助中小企业发展。See “43 Nations Creating Mediterranean Union”.

② 1993年6月,欧盟哥本哈根首脑会议明确宣布,一旦中东欧各联系国的经济和政治状况具备入盟的条件,接纳工作将马上开始。这些条件主要是:稳定和民主的政治体制、正常运转的市场经济、实行法制、尊重人权、保护少数民族,接受欧盟建立政治和经济联盟的目标,等等。这就是所谓的“哥本哈根标准”。See Roy Pryce, “The Treaty Negotiations”, in Andrew Duff, John Pinder and Roy Pryce et al., *Maastricht and Beyond*, London: Routledge, 1994, p. 44.

③ 自1998年起,欧盟委员会每年对中东欧申请国进行评估,指出后者在政治领域存在的问题和今后的努力方向,以此规范和推动它们的政治转轨进程;中东欧各国则根据欧盟委员会的“入盟伙伴项目”的要求进行“欧盟化”的政治转轨。Peter Mair & Jan Zielonka eds., *The Enlarged European Union, Diversity and Adaptation*, FRANK CASS Publishers, London, 2002, p. 116.

④ 转引自朱晓中《中东欧与欧洲一体化》,北京:社会科学文献出版社2002年版,第124 - 125页。

curity nexus) 问题<sup>①</sup>(或者说, 贫困与不稳定已形成“恶性循环”) , 欧盟实现上述战略目标面临着众多挑战。欧盟需要面对的问题是, 在该地区, 到底是经济发展问题, 还是安全问题是挑战的根源? 欧盟只有首先判定这组因果关系, 才能做出应对。

欧盟的判断与对策是: 应采取综合性战略手段, 特别是经常使用的经济援助和贸易手段, 帮助该地区的经济和社会发展, 以解除安全威胁。<sup>②</sup> 换言之, 欧盟的安全政策基本被“发展化”而从属于发展政策。截至目前, 欧盟对该地区的经济援助是全球最多的。1995年以来, 欧盟每年向以色列周边的四个阿拉伯国家与地区(埃及、约旦、叙利亚、巴勒斯坦) 提供间接援助 6.3 亿欧元, 这使欧盟对推动和平进程的阿拉伯国家提供的总经济援助(包括赠予和贷款) 达到了每年 8.1 亿欧元。<sup>③</sup> 2004年, 欧盟将“巴塞罗那进程”的中东-北非伙伴关系国纳入“欧洲睦邻政策”(European Neighborhood Policy) 框架, 这些国家可得到“欧洲睦邻与伙伴关系工具”(European Neighborhood and Partnership Instrument) 的资金援助。欧盟 2007-2013年“睦邻政策”框架下的 120 亿欧元对外援助中, 近 2/3 资金将流向中东-北非地区。<sup>④</sup> 2006年, 欧盟在布鲁塞尔召开“对外能源政策会议”, 提出与埃及、突尼斯、约旦等国建立“欧盟-地中海共同能源空间”, 将这些国家的电力、天然气、石油市场融入欧盟能源市场。2010年, 欧盟-地中海自由贸易区正式建立, 欧盟目前已是地中海国家的最大贸易伙伴。

更能体现发展政策在欧盟战略中优先地位的是, 尽管欧盟自“巴塞罗那进程”启动以来, 一直提出政治改革要求, 但并未将对中东-北非国家提供的各类援助同民主、人权建设等问题紧密挂钩。长期以来, 欧盟及成员国实际采取了认同和维持该地区政治现状的政策, 一直依靠该地区的强权人物(如突尼斯的本·阿里、埃及的穆巴拉克、利比亚的卡扎菲等) 来维护己方的利益。法国在突尼

<sup>①</sup> “发展-安全关联”这一概念主要是由国际和平研究所(International Peace Institute, IPI) 提出的。目前, 这一术语已得到较多西方国家的认可, 这一概念提出的意义在于能够将经济发展和安全问题加以通盘的考虑和解决。See Stephan Klingebiel et al., *Donor Contributions to the Strengthening of the African Peace and Security Architecture*, DIE Studies Series, No. 38, Bonn: German Development Institute, 2009, p. 17; 转引自张春, “‘发展-安全关联’: 中美欧对非政策比较”, 《欧洲研究》2009年第3期, 第69页。

<sup>②</sup> “Is the Mediterranean Union of Any Use?”, *The Daily Star*, July 11, 2008, [http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition\\_id=10&categ\\_id=5&article\\_id=93983](http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=10&categ_id=5&article_id=93983), last accessed on 31 January 2011.

<sup>③</sup> European Commission, “The EU & The Middle East Peace Process: The Union’s Position and Role”, <http://europa.eu/int/comm/externalrelations/mepp/index.htm>, last accessed on 21 March 2011.

<sup>④</sup> Andrew Willis, “Africa Shock to Cause ‘Sea Change’ in EU Foreign Policy”.

斯有巨额投资的几家大公司都与本·阿里的个人商业集团有密切联系,法国政界人物(如已引咎辞职的前外长阿利奥·马里)和突尼斯政界来往甚密;<sup>①</sup>意大利总理贝卢斯科尼和卡扎菲的个人亲密关系也是众所周知,萨科奇上台也受到卡扎菲家族财政支持;意大利正是借助与本·阿里和卡扎菲政权的协议,才大幅减少了来自非洲的非法移民。<sup>②</sup>这使欧盟往往默认当地政府对反对派(特别是穆斯林兄弟会等伊斯兰政党)的打压。

不可否认,多年来,欧盟通过各类援助以及与强权执政者保持紧密联系,压制了该地区反西方的伊斯兰势力,获得了丰富的能源和经济利润。但矛盾的缓解不等于问题的消弭。事实证明,欧盟“发展政策”至上的中东 - 北非战略,并未收到维稳的预期成效:由于政治体制僵化,<sup>③</sup>贪污腐败风行,导致社会财富分配严重不公,改革成果未能及时转换为百姓的财富,普遍存在“三高”现象(高物价、高房价、高失业率)与“三低”问题(低收入、低保障和低幸福指数),终于酿成了2011年几乎席卷该地区的政局“大地震”。

## 二 欧盟中东 - 北非战略目标面临的冲击

2011年初以来,中东 - 北非地区形势瞬息万变,影响迅速向外蔓延。由于地理上接近,欧盟首当其冲地遭到变局的强烈冲击,其原有战略目标遭遇重大挑战。

### (一) 欧盟在安全上面临严重冲击

欧盟长期以来试图将中东 - 北非经营为一个和平稳定的“后院”的战略目标直面以下挑战:

---

<sup>①</sup> Anna Khakee, “Democratic Values and Cosy Relationships in North Africa”, February 21, 2011, <http://www.euractiv.com/en/east-mediterranean/democratic-values-cosy-relationships-north-africa-analysis-502350>, last accessed on 3 April 2011.

<sup>②</sup> 为解决北非的非法移民问题,意大利政府相继与突尼斯和利比亚政府达成协议,由意方向突、利两国提供援助,突、利两国负责巡查本国边防,阻止本国及其他非洲国家民众经由本国非法进入欧洲,并接收意方遣送的非法移民。协议签署后,到达意大利兰佩杜萨岛的移民数量降低了98%。Stanley Pignal and Giulia Segreti, “Italians Fear African Migration Surge”, *Financial Times*, February 21, 2011.

<sup>③</sup> 受东方文化、政治传统和民族解放运动等多项历史遗产的影响,近年来,阿拉伯各国政权多由一批介于独裁与民主之间的“基利斯马”(charisma)型权威领袖长期把持,卡扎菲、穆巴拉克和本·阿里皆属此列。这种依附于个人权威的制度使阿拉伯国家的政治生态严重单一化、脆弱化,政权与政党内部均不能实现有序更替和新陈代谢,外部更缺乏有效监督与制衡。这种权力垄断,不仅使大量社会精英无缘参与国家管理,推动社会进步,而且加剧了统治集团的腐朽和无能。参见马晓霖“阿拉伯世界巨变因民生危机,是自下而上公民运动”,《国际先驱导报》2011年4月9日。



(1) 大量非法移民持续涌入,对欧盟构成直接威胁。2011年1月突尼斯政局失控后,大批突尼斯人涌向欧洲,截至6月底,偷渡到只有4500余居民的意大利兰佩杜萨岛的移民已增至3万多人。<sup>①</sup> 随着利比亚形势恶化,非法移民数量更为庞大,因为利比亚不仅是非法移民大国,更是其他非洲国家非法移民进入欧洲的主要通道;而由于意大利参与了对利比亚的军事行动,卡扎菲政府已不再履行此前与意政府签署的非法移民管制协议。欧盟边境控制署估计,非洲非法移民(包括利比亚人以及经利比亚进入欧洲的厄立特里亚、埃塞俄比亚及索马里人)可能达50-150万人,南欧诸国将成为“重灾区”。<sup>②</sup>

不言而喻,多数穆斯林移民涌入会给欧盟造成多重困扰:首先最紧迫的是增加了伊斯兰极端主义恐怖威胁。卡扎菲的追随者已发出威胁,将对欧洲境内支持利比亚反对派的人士发动袭击,<sup>③</sup>其次,加重欧盟国家的社会治安压力。对于穆斯林移民,欧盟国家实行的以法国为代表的“同化”(assimilation)融合模式和以英国、德国等为代表的“社区”(community)融合模式正遭遇挫折,<sup>④</sup>移民的大量涌入无疑会带来更严重的“融合问题”,欧洲民众对此甚为担忧。<sup>⑤</sup> 随着欧洲排外情绪日益高涨,各国以强烈排外为政治纲领的极右翼政党趁机扩大势力,<sup>⑥</sup>

① “北约正在危及自身信誉”,意大利安莎社2011年6月20日电,转引自《参考消息》2011年6月22日。

② Karl Stagno-Navarra, “Malta Contesting ‘Nearest Port of Call’ in Frontex Guidelines”, <http://www.maltatoday.com.mt/news/national/malta-contesting-%E2%80%98nearest-port-of-call%E2%80%99-in-frontex-guidelines>, last accessed on 12 April 2011.

③ Andrew Rettman, “Experts: Gaddafi Terrorist Threat is ‘Hot Air’”, *EUobserver*, March 25, 2011.

④ 法国的同化融合模式要求移民全面接受移居国的价值观与生活方式;种族与宗教作为公民的自然属性属于私人领域,不能进入公共领域;外来移民应努力在语言、文化等方面融入法国社会,形成与法国人一样的价值观,移民自身的语言、文化和宗教等特性不得保留(或称不得进入公共政治领域)。英国的社区融合模式则采取“放任自流”的管理模式,让穆斯林按自己的方式在自己的社区里生活,不强行对移民提很多要求,也不主动关心他们的生存状况。然而,这两种模式都殊途同归地导致了一大恶果:广大穆斯林长期被忽视乃至歧视,无法融进主流社会,怨恨情绪日增。See European Muslim Network, “Profile of the United Kingdom”, <http://www.euromuslim.net/index.php/islam-in-europe/country-profile>, 2009, last accessed on 15 September 2010; Giampolo Lanzieri, “Population and Social Conditions”, EUROSTAT, Statistics in Focus, 2008 “European Union Population Growth Rate”, [http://www.index-mundi.com/european\\_union/population\\_growth\\_rate.html](http://www.index-mundi.com/european_union/population_growth_rate.html), last accessed on 15 September 2010.

⑤ 法国基督教报刊《十字架报》委托法国Ifo民意测验所对法、英、德、西、意五个欧洲大国进行民意调查,以了解欧洲公众对阿拉伯世界的反政府行动作何反应,结果令人吃惊。五国78%-91%的公众认为,阿拉伯剧变将会使来自这些国家的移民大大增多。意大利超过76%的人表示对此“感到担忧”,其他四国表示担忧的受访民众也都超过了53%。参见郑若麟“阿拉伯世界动荡将使欧洲移民数量剧增”,《新民周刊》2011年第14期,第6页。

⑥ 2011年2月底起,法国民意测验已多次证明,极右翼政党国民阵线新任主席勒庞上升趋势明显,很可能在2012年举行的总统大选中进入第二轮。同样的现象在意大利、荷兰等国也都已经出现。参见郑若麟“阿拉伯世界动荡将使欧洲移民数量剧增”。

这又对欧洲一体化的推进埋下隐患。

(2) 中东 - 北非阿拉伯国家政局动荡、前景不明,这是欧盟在较长时期内面对的难题。导致不稳定的结构性问题,如失业率(特别是青年人失业率)过高<sup>①</sup>、经济(特别是工业)基础薄弱、政府机制不健全、伊斯兰激进主义等,短期内不仅不会解决,反而有恶化之势。因此,中东 - 北非的动荡局势短期内难有改观,欧盟将很难像以往一样获得该地区国家政府的“积极配合”。欧盟最担心的问题,如反西方的伊斯兰主义政党掌权、激进主义泛滥、新政权无力控制本国恐怖活动等,都有可能成为现实。<sup>②</sup> 利比亚的问题则更为严重。近在咫尺的利比亚形势不论如何演进,都将成为欧盟而不是美国的巨大包袱:卡扎菲虽已下台,但利仍有可能因部落内战而沦为北非的“索马里”。

(3) 中东 - 北非的地区力量对比正向不利于欧盟的方向演变。第一,巴以和平进程受到冲击。与美国相比,欧盟相对照顾巴勒斯坦的关切,并通过经济援助和优惠贸易鼓励埃及等国支持巴以和谈,同时对以色列施加一定压力。<sup>③</sup> 但中东 - 北非动荡增加了不确定性。埃及等国的新政府不大可能像前政府那样支持巴以和谈,如果阿拉伯国家与以色列对立加剧,将进一步刺激伊斯兰世界的反西方情绪,使欧盟遭受冲击。事实上,埃及已出现带有反以色彩的“二次革命”迹象,以色列与哈马斯等反以派别的冲突再次增多,巴以和阿以关系的新紧张已开始成为现实。第二,欧盟对伊朗的围堵政策更难维持。中东 - 北非发生较大动荡的国家基本都属亲欧国家,如突尼斯、埃及以及2003年以来的西方“新宠”利比亚、约旦、巴林、也门等(当然也有例外,如叙利亚);反观由于核问题而长期遭欧盟排斥的伊朗,不仅政局相对稳定,且地缘环境因阿拉伯世界的不稳定而相对改善,更兼变局带来的油价推高而获利匪浅。穆巴拉克政府倒台后,伊朗随即派军舰在时隔31年后首次穿越苏伊士运河,这足以显示伊朗所处的有利地位。

## (二) 欧盟经济复苏受到冲击,特别是能源安全问题再次凸显

<sup>①</sup> 中东 - 北非国家是当今世界上人口自然增长率最高的地区之一,缓慢的经济增长导致广大青年找不到工作。以最先爆发动乱的突尼斯与埃及为例。2010年突尼斯官方公布失业率约为14%,中立机构估算为20%,15至36岁就业主流群体失业率达30%(部分行业甚至高达60%)。突尼斯每年有8万大学生毕业,却仅有2万人能找到工作。埃及的失业率也较高,以2008年为例,20至24岁年龄段失业率为51.1%,25至29岁为22%,15至19岁为18.4%;高中与大学毕业生失业率分别约为55%和31.7%。参见马晓霖“阿拉伯世界巨变因民生危机,是自下而上公民运动”。

<sup>②</sup> Gavin Hewitt, “Europe’s Historic Moment”, February 22, 2011, [http://www.bbc.co.uk/blogs/the reporters/gavinhe Witt/2011/02/europes\\_historic\\_moment.html](http://www.bbc.co.uk/blogs/the reporters/gavinhe Witt/2011/02/europes_historic_moment.html), last accessed on 3 April 2011.

<sup>③</sup> Ibid. .

在中东-北非动荡刺激下,国际油价屡创新高,带动欧盟一系列相关产品价格上涨,通胀率预期也会升高。动荡还将影响到欧盟对该地区的商品销售和投资。这些无疑都会给正陷于主权债务危机困境的欧盟经济带来新的困难。

变局更是打乱欧盟的能源进口战略,使欧盟在与俄罗斯的能源博弈中处境更为不利。欧洲一直是世界能源消费大户,但能源自给率不仅不高,反在下降。<sup>①</sup>目前,欧盟24%的天然气和27%的石油消耗来自俄罗斯,2030年将分别升至35%和40%。<sup>②</sup>自2006年俄罗斯相继同乌克兰、白俄罗斯“斗气”,欧盟十分担心俄罗斯的“能源牌”。中东-北非能源地的动荡,使欧盟的能源供应骤增,失去了一个与俄讨价还价的砝码;而且欧盟寻找替代能源尚无实质性进展,在一定时期内,欧盟将因能源对俄依赖度的上升而缩小政策的回旋余地。

欧盟并不希望中东-北非局势动荡,进而影响其安全 and 经济利益;但变局的发生最终产生了严重的负面影响。欧盟的战略调整势在必行。

### 三 欧盟中东-北非战略的调整趋势

#### (一) 欧盟在变局之初的被动应对

中东-北非变局爆发之初,由于既有战略的惯性和欧盟自身的缺陷,欧盟一度陷入较大的被动境地。

剧变使欧盟共同外交与安全政策(CFSP),特别是其重要组成部分——欧盟共同安全与防务政策(European Security and Defence Policy, ESDP)机制面临新的考验。CFSP及ESDP未能迅速而有力地应对中东-北非变局这场“《里斯本条约》生效后欧盟面临的重大外交考验”<sup>③</sup>,暴露出其固有的缺陷。

(1) 变局爆发后,欧盟及其成员国未料到局势恶化速度如此之快,应对无措,表态模棱两可。本·阿里出逃前,除呼吁保持克制外,欧盟几乎一直保持沉

<sup>①</sup> 据欧盟2002年《能源绿皮书》估计,未来20年欧盟能源需求将增加20%-25%,而自产量将下降20%;与美、中、俄相比,欧盟将更加依赖世界能源市场;其中,石油与天然气的进口依赖度将分别从目前的76%和40%增加到90%和近70%。据欧盟2006年《能源绿皮书》预测,到2030年,欧盟对外能源依赖程度将从50%上升到70%,其中石油和天然气的依赖度分别达90%与80%。The European Commission, “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament”, Brussels, 26 June 2002; Commission of the European Communities, “Green Paper: A European Strategy for Secure, Competitive and Sustainable Energy for Europe”, Brussels, COM (2006) final.

<sup>②</sup> “An External Policy to Serve Europe’s Energy Interests”, Paper from Commission/SG/HR for the European Council, S160/10, p. 5.

<sup>③</sup> 余翔“埃及危机考验欧盟共同外交能力”,中评社,北京2011年2月15日电。

默。埃及动荡后,虽然欧盟反应较为积极,欧洲理事会常任主席范龙佩、德国总理默克尔、法国总统萨科齐、英国首相卡梅伦等就埃及局势多次发表评论,支持埃及的民主进程,但欧洲不少评论人士却指出,这些声明缺乏实质内容,且欧盟及各成员国政府对埃及的大规模游行示威并无应对预案,过于追随美国。<sup>①</sup>

(2) 欧盟机构、特别是欧盟外交事务与安全政策高级代表阿什顿及她领导的“欧洲对外行动署”效率较低,基本被边缘化。阿什顿的“迟钝”引起外界的失望和质疑,舆论纷纷批评她“对事态发展的反应远不及各成员国积极和迅速”<sup>②</sup>。

(3) 更重要的是,欧盟“用一个声音说话”的雄心,再次在重大挑战面前沦为空谈。欧盟各国,特别是主要大国(德、法、英),出于自身利益而各自为战,在利比亚问题的决策中未考虑其他成员国的立场或欧盟已达成的共同立场。法国事先未与欧盟机构及其成员国磋商,即于3月10日率先承认利反对派为其合法政府;德国外长韦斯特韦勒则公开抱怨承认利反对派“既非德国也非欧盟立场”<sup>③</sup>。在军事打击利比亚问题上,欧盟成员国也不同调、不同步。3月17日在联合国安理会就设立利比亚“禁飞区”问题进行表决时,德国在历史上首次站在美、英、法等西方国家的对立面,与“金砖四国”一起投了弃权票。意大利虽参与军事行动,但限于提供军事基地及巡逻,并未直接实施军事打击。波兰、塞浦路斯、马耳他、保加利亚等国则明确表示不参与军事行动。<sup>④</sup> 鉴于在利比亚问题上的分歧,有欧盟外交官不无夸张地表示,“欧盟建立共同防务政策的幻想已告结束”。<sup>⑤</sup>

## (二) 欧盟中东 - 北非中长期战略规划

不过,经历过变局导致的最初惊悸期后,欧盟机构及英、法、德、意等主要成员国都提出了一些有针对性的主张。2011年3月21日,欧盟理事会召开中东 - 北非形势及利比亚问题特别峰会,尽管各成员国在设立利比亚禁飞区等问题上分歧较大,却以“一致同意”的方式批准了欧盟委员会出台的决议《对地中海

---

<sup>①</sup> Gavin Hewitt, “Europe’s Historic Moment”, February 22, 2011, [http://www.bbc.co.uk/blogs/thereporters/gavinhe Witt/2011/02/europes\\_historic\\_moment.html](http://www.bbc.co.uk/blogs/thereporters/gavinhe Witt/2011/02/europes_historic_moment.html), last accessed on 3 April 2011.

<sup>②</sup> Leigh Phillips, “Europe ‘Should Have Backed Democrats not Dictators’, Commissioner Says”, *EUobserver*, March 1, 2011.

<sup>③</sup> Andrew Rettman, “France Alienates Fellow EU Countries on Libya”, *EUobserver*, March 10, 2011.

<sup>④</sup> Valentina Pop, “Italy Presses for Nato Command of Libya War”, *EUobserver*, March 22, 2011.

<sup>⑤</sup> Alvise Armellini, “Diplomats Mourn ‘Death’ of EU Defence Policy over Libya”, March 24, 2011, <http://www.acus.org/natosource/diplomats-mourn-death-eu-defence-policy-over-libya>, last accessed on 15 April 2011.

国家新政策》(下文简称“决议”)和《关于利比亚问题的结论》(下文简称“结论”)。<sup>①</sup>显然,欧盟应对中东-北非新形势的新战略远未成型,却在逐步推出;欧盟已深刻认识到,必须要以新的思维和行事方式,转变和完善它的中长期战略规划,重启与已发生根本性变化的中东-北非的关系。

通过综合分析欧盟及其主要成员国提出乃至通过的各种建议、计划,可以认为:与变局前相比,未来欧盟中东-北非战略的目标不会发生重大变化,但目标的重要程度和战略手段均会有调整。其战略转变特点归纳如下:

(1) 顺动荡之势推广民主 将来可能与安全及能源和经贸利益并举,成为欧盟在中东-北非地区的主要关切点和战略目标。强权人物在变局中的纷纷下台或风雨飘摇,使欧盟及各成员国领导人意识到,未来要维护在该地区的传统利益,必须寻找到新的合作路径与合作对象,敦促该地区实施民主改革。

第一,抛弃已经或可能下台的原执政者。“决议”及相关声明中都明确指出,本·阿里和穆巴拉克政权“已失去合法性”,“应当让反对派执政”。“结论”则声称“卡扎菲必须立即放弃权力,他的政权已失去所有合法性,且不再是欧盟的对话者(interlocutor)。欧盟已针对该国的领导机构和实体采取限制性措施,并准备进一步采取制裁措施。”截至2011年7月13日,利比亚“全国过渡委员会”已得到法、意、西、德、丹、比、荷、卢等多个欧盟国家的承认。<sup>②</sup>利比亚全国过渡委员会武装8月下旬攻占首都的黎波里后,欧盟委员会主席巴罗佐和欧洲理事会常任主席范龙佩随即发表联合声明,呼吁卡扎菲立刻下台。<sup>③</sup>8月18日,英、法、德三国领导人以及阿什顿又陆续发表声明,催促叙利亚总统阿萨德“为叙的福祉和人民的团结而下台”。<sup>④</sup>欧盟否定原执政者合法性的做法,未来还会在该地区动荡较严重的国家重演。

第二,因应局势变化,加快推进该地区的民主改革和法治建设。欧盟在“决议”中表示,“支持埃及和突尼斯的民主改革和转型”,“要考虑建立起与该地区国家各主要政治力量和政治人物的广泛联系和新型合作关系”,“该区域所有的

<sup>①</sup> 两文件的具体内容参见: Council of the European Union, “New Policy on Mediterranean Countries”, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/120065.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/120065.pdf), last accessed on 3 April 2011; “Council Conclusions on Libya”, 3076th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 21 March 2011. 文中引自该文件的内容不再另行注明。

<sup>②</sup> 王晓郡 “比利时等三国正式承认利比亚反对派政权”, 新华网, 布鲁塞尔 2011 年 7 月 13 日电。

<sup>③</sup> 孙闻 “欧盟称将尽早在利比亚首都开设办事处”, 新华网, 布鲁塞尔 2011 年 8 月 22 日电。

<sup>④</sup> 李亮 “美法德英同日声明要求叙利亚总统下台”, 《环球时报》2011 年 8 月 19 日。

国家都要从事或者加速政治和经济改革,欧盟将支持所有面向民主转型的步骤,创建一个容许和平转变、能够增长和繁荣以及按比例分配经济收益的政治制度。”“结论”中则说“我们的目标是利比亚在广泛对话的基础上尽快采取有序的民主转型。欧盟欢迎和支持在班加西的临时全国过渡委员会,并视之为政治对话者。欧盟准备帮助利比亚建立一个宪法国家并发展法治。”可见,欧盟未来一段时期将积极参与中东 - 北非的政治转型,强力(包括在一定情况下动用武力)输出欧洲政治/经济发展模式,引导该地区民主转型进程朝有利于维护欧盟利益的方向发展。欧盟很可能将改变以往过于依赖中东 - 北非当地政府和强权人物的外交方式,代之以“全面交往”、“多面下注”、面向各社会阶层,尤其是通过逐步推动该地区“公民社会”发展来培植亲欧力量。

需要指出的是,欧盟中东 - 北非战略的总体方向没有改变,即确保该地区的和平稳定,在该地区谋求经济利益,推进该地区的民主化进程;但推进民主化这一原本次要的目标,其重要性已随着局势变化获得了提升。因为,推进民主化的做法尽管包含风险,却具有多重作用:第一,它既是欧盟的战略目标之一,又有助于欧盟实现其更深层次的战略目标。欧盟已经意识到,需要改变此前对民主状况不予深究的做法,只有实现该地区意识形态的“欧洲化”,才能真正确保和拓展经济与安全利益。第二,它还是欧盟重要的战略手段。进入 21 世纪以来,欧盟作为一支“规范性强权”(Normative Power)<sup>①</sup>,在全球推广价值观的意识开始觉醒。约翰·加尔通(Johan Galtung)认为“意识形态的力量是强大的,因为力量使用者可通过民主观念渗透和塑造力量接受者的意愿”。<sup>②</sup>第三,它又是欧盟争取道义高地的“装饰物”。因为这与该地区民众的民主诉求在大方向上一致,可以使欧盟各类战略性行动(乃至武力行动)“师出有名”,以较小成本获得较大收益。

(2) 欧盟很可能转变“发展政策”至上的做法,积极筹备出台新的“一揽子”区域政策框架文件,将人权问题与援助紧密挂钩。

一方面,欧盟将继续关注该地区的社会经济发展,以图从根本上消除安全隐患。意大利外长弗拉蒂尼和德国前外长施泰因迈尔均提出,欧盟应设立“中东

---

<sup>①</sup> “规范性强权”是英国学者伊恩·曼纳斯(Ian Manners) 2002 年提出的思想,他认为欧盟已成为一支“规范性强权”,因为它“不再仅仅满足于为自己确定一套规范性标准,而是试图采取行动把它们推广到国际体系中去”。Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, p. 238.

<sup>②</sup> Ibid., p. 239.

马歇尔计划”帮助中东-北非重建经济。<sup>①</sup> 欧盟委员会与阿什顿3月初共同推出的“民主与共享繁荣的伙伴关系”(Democracy and Shared Prosperity Partnership)政策文件已明确表示,“南地中海国家发生的动荡与该地区经济贫弱密切相关”,它表现为“财产分配严重不均、经济社会改革不够、缺少工作机会等”;欧盟将加大力度支持中东-北非国家的中小企业发展,进一步向该地区开放农、渔产品市场,加强地中海北南两岸的经济整合力度,建立欧盟-南地中海共同能源市场,并建议欧盟理事会批准欧洲投资银行在未来3年内向中东-北非地区注入60亿欧元资金。<sup>②</sup> 2011年7月13日,欧盟委员会主席巴罗佐宣布,欧盟已为利比亚提供了1.4亿欧元的人道主义援助。<sup>③</sup>

另一方面,欧盟将改变以往的做法,将援助和经贸政策与促进该地区民主、法治以及人权的渐进性改革相结合。“民主与共享繁荣的伙伴关系”政策文件提出,民主转型与机制建设、公民社会发展以及可持续和包容性的经济社会发展将是欧盟未来同中东-北非国家建立“民主与共享繁荣的伙伴关系”的三大基础。在操作层面,该文件提出了“基于激励”和“更多的区别对待”的新方式,即对那些在宪政、司法改革及公正公开选举方面做得好的国家,欧盟将给予更多资金援助和贸易优惠,并可能给予进一步放宽签证控制等“激励”。“决议”也确认了这一精神,认为“这种民主与共享繁荣的伙伴关系,将基于更深度的经济一体化、更广泛的市场准入和政治合作”。这意味着,欧盟未来实施援助政策时,将更重视按欧盟标准衡量受援国的民主、人权和“良治”改善状况,并分别予以增减援助与经贸额度之类的“奖惩”。这既有利于欧盟人权理念的对外延伸,有效施加影响,转变受援国市场机能扭曲的状态,改善援助效果;又在一定程度上有助于建立欧盟倡导的“自由、民主”的世界秩序,树立欧盟的积极形象。

(3) 欧盟将加大力度稳定巴以和阿以关系,力求中东和平问题有所突破,以避免中东-北非出现更大动荡。巴以和平问题不仅事关欧盟“后院”稳定,也关乎穆斯林人口巨大的欧盟的内部安全,故欧盟比美国更有紧迫感。欧盟已就此开展了一系列外交行动。阿什顿2月15日访问巴勒斯坦和以色列时表示,“突

<sup>①</sup> Stephen Castle, “Europe Weighs Financial Rewards for Arab World”, March 7, 2011, [http://www.nytimes.com/2011/03/08/world/europe/08iht-union08.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/03/08/world/europe/08iht-union08.html?_r=1), last accessed on 3 May 2011.

<sup>②</sup> 该文件全文可参见“A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”, Brussels, 8.3.2011, COM(2011) 200 final. 下文引自该文件的内容不再另行注明。

<sup>③</sup> 转引自刘华桢“欧盟与利比亚反对派就利比亚局势交换意见”,新华网,布鲁塞尔2011年7月14日电。

尼斯和埃及发生了巨大变化,我们应该抓住机会,更好、更快地解决中东和平问题”并称欧盟将推动巴以双方在2011年9月底前签署和平协议,建立巴勒斯坦国。<sup>①</sup>为支持巴建国,英国还将巴驻伦敦代表团升级为享有全部外交权利的使团。<sup>②</sup>

(4) 欧盟有可能化危机为机遇,将干预中东 - 北非局势当作彰显“重要国际行为体”身份的试金石,尤其是通过外交和军事行动发展 CFSP 及 ESDP。

欧盟对该地区特别是北非三国所谓“民主革命”的表态,尤其是对利比亚事务的积极干预,表明它正加快“民主圈地”,积极确立在该地区最大限度的排他性影响。欧盟眼中的“政治制度异质化”国家的执政者们,可以选择更加“多元化”的外交战略来缓解欧盟“民主攻势”压力;而一些新兴经济体近年来在此地区影响力的快速发展,也引发了欧盟的担忧。这些国家如能与欧盟制度的“同质化”,加上新上台的反对派“先天不足”、对欧盟的依赖很大,欧盟就可以运用 CFSP 机制,相对便利地以外交手段控制执政当局,实现其安全和经济方面的战略目标,乃至强化既有的政治影响力。

在 ESDP 领域,尽管在军事打击利比亚问题上有分歧,欧盟仍于2011年4月4日决定,根据联合国安理会第1970和1973号决议,成立应对利比亚局势的维和部队。欧盟委员会发表的公告称,“欧盟利比亚维和部队”随时准备应联合国人道事务协调署的请求,以“特殊手段”保障难民安全地流动和撤离,支援人道救援组织。<sup>③</sup>中东 - 北非还是欧盟维持其在非洲影响力的桥头堡。对一直自诩为“民事强权”(civilian power)<sup>④</sup>的欧盟而言,做好中东 - 北非的改造和善后工作,有助于彰显欧盟在该地区事务中的独特角色,对欧盟的非洲政策也有示范效应。

### (三) 欧盟中东 - 北非战略的制约因素

目前,尽管欧盟的中东 - 北非地区战略调整方向和思路正逐步清晰,但如下一些因素的制约,将使欧盟的战略实施充满变数:

<sup>①</sup> Steve Weizman, “EU’s Ashton Targets Palestinian State by September”, [http://news.yahoo.com/s/afp/20110215/wl\\_mideast\\_afp/israelpalestinianspeaceeu\\_20110215172523](http://news.yahoo.com/s/afp/20110215/wl_mideast_afp/israelpalestinianspeaceeu_20110215172523), last accessed on 3 April 2011.

<sup>②</sup> James Blitz, “UK Steps up Pressure for Mideast Peace”, *Financial Times*, March 9, 2011.

<sup>③</sup> “欧盟决定成立应对利比亚局势维和部队”, 中评社, 北京2011年4月5日电。

<sup>④</sup> 欧共体/欧盟认为,应凭借雄厚的经济实力和强大的政治影响力,主要依赖外交、经济和法律等民事手段,发挥影响、追求民事目标(而非领土扩张或军事优势),充当一个独特的、特别是与美国这一“军事强权”有别的“民事强权”。Christopher Hill & Karen E. Smith eds., *European Foreign Policy: Key Documents*, Routledge, 2000, p. 93.



(1) 欧盟内部意见不统一。欧盟毕竟不是一个主权国家,其对外战略实质上是各成员国立场的“最大公约数”,是各国妥协的结果。由于历史、地理和实际利益诸方面的原因,欧盟的“睦邻政策”包括了“东部伙伴关系”、“地中海联盟”和“黑海合作体”三个组成部分。其中,法、意、西等欧盟南部国家历来主张欧盟将更多的精力和财力投向“南部邻国”,中东欧及北欧国家则倾向于“向东看”。受冲击程度居中的英、德两大国则持中立态度。<sup>①</sup> 欧盟统合中东-北非战略的力度很可能因而大打折扣。

(2) 欧盟“心有余而力不足”,雄心与实力有较大差距。由于深陷主权债务危机困境,财力局促的欧盟用于对外援助的资金非常有限。2月14日阿什顿访问突尼斯时,承诺欧盟将提供1700万欧元紧急援助,并在2013年前为突尼斯提供价值2.58亿欧元的援助,还透露她“正在与欧洲投资银行讨论为突尼斯提供10亿欧元金融援助的可能性”。<sup>②</sup> 突尼斯工业部长切尔比(Mohammed Afif Chelbi)却嘲讽道“欧盟还没做好抓住这次机遇的准备。”<sup>③</sup>

(3) 欧盟在该地区强力推行“民主化”的前景难以乐观。原因在于:第一,欧盟的战略短期内仍难以摆脱“惯性”,一些成员国基于维护经济利益、阻止非法移民涌入和“反恐”等现实需要,会继续支持尚未倒台的执政当局,从而淡化政治改革要求。第二,由于中东-北非局势极端复杂,欧盟推广民主化的做法不一定能获得长期收益。虽然“从长远的观点看,经济发展将为民主政权创造基础”<sup>④</sup>。而该地区的经济发展水平,在相当长时期内都将难以支撑外力强加的民主政体的有效运转。欧盟很可能陷入到底更寻求“稳定”、还是更寻求“民主”的“两难境地”。第三,欧盟即使能较顺利地在该地区推行民主价值观,也有可能部分实现预想的收益,也有可能失去更多。欧盟关键时刻放弃原有合作伙伴、转而支持新的政治合作者,将会冒很大风险;因为,这会使部分“制度异质”性合作伙伴在与欧盟打交道时变得警惕,有可能重新审视自身对欧盟的外交政策,这会对欧盟扩展全球影响力产生部分负面影响。第四,欧盟部分成员国因利益需求、以“人道主义”干预为借口攻打利比亚的做法,会让人们重新审视欧盟“民事强

<sup>①</sup> Stephen Castle, “Europe Weighs Financial Rewards for Arab World”.

<sup>②</sup> 周弘“欧洲在积极应对北非中东地区乱局中谋求更大影响力”,人民网2011年2月24日, <http://www.world.people.com.cn/GB/57507/13986644.html>, 2011年2月28日访问。

<sup>③</sup> “Tunisian Minister Slams ‘Ridiculous’ EU Aid”, February 17, 2011, <http://www.eubusiness.com/news-eu/italy-tunisia-aid.8ny/>, last accessed on 28 February 2011.

<sup>④</sup> [美]塞缪尔·亨廷顿《第三波:二十世纪后期的民主化浪潮》,刘军宁译,上海:三联书店1998年版,第82-83页。

权”的真正内涵,质疑欧盟在推行价值观方面会否因滥施暴力而与美国趋同;欧盟也因而很可能自陷现实利益与道义均难保全的“双重困境”。

(4) 美国因素不可忽视。从目前看,奥巴马政府秉承“巧实力”对外战略理念,对中东 - 北非变局特别是利比亚乱局采取了“有限干预”的立场。然而,欧盟在军事方面的短板,决定了欧盟对该地区事务的影响,离不开美国的支持与配合。北约内的欧盟国家能支撑对利比亚的军事打击,从军事装备、战役支援到后勤保障,多仗美国之力;<sup>①</sup>在关键的巴以和谈问题上,欧盟影响力也尚有限,仍需仰赖美国的推动。加之美国在本地区同样具有众多利益,欧盟必须正视与美国立场的博弈与协调。

总之,欧盟中东 - 北非战略的调整,服务于欧盟向“全球性的独特行为体”转变这一总体目标。尽管面对突变曾一度陷入窘境,但随之而来的对中东 - 北非事务的深度涉入,以及对“工具箱”中经济、政治和军事手段的搭配使用,使欧盟作为首屈一指的“民事强权”与“规范性强权”、摸索中的“军事强权”的角色得以充分展现。欧盟作为一个与主权国家有很大差异、作用却不亚于大国的特殊“行为体”,已显露峥嵘,它对自身周边局势的掌控能力不容忽视。尽管面临制约,但欧盟正力图在该地区切实发挥“稳定器”、“经济发展主导者”特别是“民主引导者”的作用。挑战与机遇并存的中东 - 北非地区,将是未来数年内欧盟对外战略的一大重点,也是对欧盟实力的一次重大考验。

(作者简介:倪海宁,解放军外国语学院基础部指挥教研室助教;责任编辑:孙莹炜)

---

<sup>①</sup> “战争买卖是最妙的买卖”,香港亚洲时报在线网站,2011年3月30日;转引自“利比亚战争受益者名单”,《参考消息》2011年3月31日。

#### 40 Adjustment of the EU's Middle East & North Africa Strategy before and after the 2011 Upheaval

NI Haining

Due to the special significance that the Middle East & North Africa bears to the EU, it had been trying to protect its economic and security interests by offering foreign aid to and keeping close ties with the charismatic political leaders of that region. In early 2011, the upheavals in the Middle East & North Africa not only impacted greatly upon the EU's existing strategy, but exposed its weaknesses. However, the EU has completed adjustments of its strategy in a very short time, with a special emphasis on promoting democracy in that region. In the coming years, the Middle East & North Africa will remain one of the focuses of the EU's external strategy.

#### 58 On the Limitations of the EU's Mediterranean Policy

TANG Hong GU Yi

The Mediterranean is one of the major energy suppliers and important markets of the EU. However, the situation of this region is complicated and full of political instability. From the "Barcelona Process" to the "Union for the Mediterranean", the EU has never given up adjusting its Mediterranean policy, but little effects have been achieved. In 2011, the disorders in this region forced the EU to rethink and adjust its policy once again. Within this context, this paper makes an exploration of the EU's Mediterranean policy and comes to the conclusion that the EU's policy towards the Mediterranean reflects its own inherent logic and its intention to set up an order based on its own historical development, which thus leads to some limitations impossible to overcome.

#### 73 The Effectiveness of EU Environmental Policy: Target Evolution and Institutional Factors

JIANG Wei

Looking back at the evolution of EU environmental policy, a clear theme can be found behind the endless changes: emerging first as an active response to environmental issues, the EU environmental policy has gradually developed into a comprehensive global strategy. Meanwhile, the policy itself has turned from a derivative of the common market into an independent and influential system. The effectiveness of EU environmental policy has successfully promoted it to play a leading role in global environmental issues and raised its global competitiveness. As a supranational regional organization, how does the EU ensure the implementation of its environmental policy within such a wide scope? To answer this question, this paper explores the in-