

欧盟与巴勒斯坦民主化进程^{*}

钮 松

内容提要 欧盟通过北约和西欧联盟获得传统安全保障的同时，对其非传统安全威胁巨大的邻邦内部存在或潜在的不稳定满怀疑虑，巴勒斯坦的状况不容忽视。欧盟推进巴勒斯坦民主化的动机和目标是维护欧洲安全、促进巴勒斯坦稳定、弘扬欧洲民主、抵消美国压力。欧盟以经济合作方式推进巴勒斯坦民主化的原因在于：欧盟内外部环境的限制；欧盟认为经济是催发民主的重要手段；巴勒斯坦对欧盟的经济与政治需求。欧盟通过新联系国协定、邻邦政策和紧急措施加大对巴勒斯坦主流派的援助力度等具体方式来促进巴勒斯坦民主化。其进程在本世纪系列民主选举和非暴力民间组织、团体的新发展等领域有了可喜发展。欧盟与巴勒斯坦之间存在良好互动。

关键词 欧盟 巴勒斯坦 民主化 经贸合作

作者简介 钮松，上海外国语大学中东研究所博士生（上海 200083）。

欧盟推进巴勒斯坦民主化的背景与动机

进入本世纪，中东地区局势愈加复杂，这既是中东内部某些纷争长期化的延续，也是地区外某些大国失衡的中东政策所致。冷战结束后，美国为推行“国际新秩序”发动了科索沃战争、阿富汗战争和伊拉克战争。美国的策略激发了中东新一轮宗教之争、教派之争、民族之争，强力实施“大中东民主计划”更是催发了当地的不稳定因素。这些不稳定使地理上邻近中东、本土穆斯林数量剧增的欧洲对自身安全状况产生了极大忧虑。世纪之交，人们的安全观发生了很大变化，在对“宽泛者（Wideners）新的观点”和“传统主义者以军事和国家为中心的旧观点”进行“利弊比较和评价”^{* 1}后，对安全所涉及的领域有了新的认识，除了传统安全外还应包括非传统安全（经济、环境、社会等领域）。

欧盟对于中东民主化有不同策略，在实际操

作中将中东分成若干块来分别推进民主化，即：是否入盟国家；距离欧洲远近；政治发展阶段。巴勒斯坦是非入盟国家，受欧盟的关注度低于已经入盟的塞浦路斯和正申请入盟的土耳其；巴勒斯坦位于中东马什里克区域的地理位置使它受欧盟的关注度介于马格里布和海湾之间；由于巴勒斯坦尚未成为完整意义上的民族国家，该地区冲突不断，因而其政治发展在马什里克区域受欧盟的关注度最高，高于叙利亚和埃及。美国在推进巴以和平上长期无所作为，直至 2007 年 11 月才开启实际效能并不明显的安纳波利斯中东和会。欧盟虽与美国共同监督了 2006 年初举行的停顿多年、后阿拉法特时代第一次巴勒斯坦立法会的民主选举，但与美国注重制度民主及在阿富汗、伊拉克的强力民主推广方式不同，它更注重理念民主和渐进的推行方式。

欧盟推进巴勒斯坦民主化进程的首要目标是

^{*} 本文系教育部 2005 年度重大项目“欧盟 21 世纪初的中东战略研究”阶段性成果；受上海市重点学科资助。

¹ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers 1997, p. 1.

维护欧洲的安全,其次是促进巴勒斯坦稳定、弘扬欧洲民主、抵消美国压力。欧盟的逻辑是:在维护中东地区稳定的基础上促使巴勒斯坦进行与自身情况切合的渐进式民主改革,让巴勒斯坦通过民主改革建立民族国家,并在此基础上迈向稳定。而在此过程中,欧盟既可以弘扬自己的民主、自由、人权观念,又可以抵消美国的刺激中东民主化带来的负面效应,以实现欧洲安全。值得一提的是,欧盟推行的巴勒斯坦或中东民主化中,民主只是一种手段而已。因耶路撒冷的特殊宗教地位,欧盟若能在巴以冲突上尽量不偏不倚地维护巴勒斯坦的利益,这将对欧盟维护非传统安全起到至关重要的作用。

欧盟推进巴勒斯坦民主化的理念与方式

欧盟基于对巴勒斯坦毗邻地中海的地缘地位、巴以冲突的历史和现状等因素之考量,积极推进与巴勒斯坦的经贸关系,使巴勒斯坦更好地融入世界经济,以经济运行方式的市场化、自由化推动政治上的相应变革;理解与尊重巴勒斯坦的伊斯兰宗教文化。欧盟采取此种推进巴勒斯坦民主化的方式主要基于3个原因:

首先,欧盟内外部环境的限制。从外部环境看,欧盟作为一个新兴的国际社会参与者,在已延续数百年以民族国家为核心的威斯特伐利亚国际体系里显得相对弱势。联合国作为战后国际社会最重要国际组织的出现让人“第一次正式认识到”,“‘威斯特伐利亚前提’(Westphalian assumptions)在20世纪中叶受到了挑战”¹,但时至今日,联合国的作用和行为能力仍然十分有限,作为地区组织的欧盟就更加艰难。在现实主义看来,欧盟“不是国际事务的行为者”^④。在满足为民族国家量制的国家规制的国际体系里,欧盟更容易从低级政治领域,即经济、文化等领域找到突破口。从内部环境看,欧盟及其前身欧共体是由经济联盟向政治联盟过渡,向共同外交和安全政策迈进,但就此达成共识难度不小。即使“外部期待欧盟能在国际体系里扮演积极的角色”,但“成员国政府只对被认为敏感的内部领域授权”^④,因此,经济合作无疑是欧

盟对外交往、参与国际社会的首选方式,《洛美协定》与地中海沿岸国家的特殊安排、联系国制度、与海合会的协定等便是明证。欧盟的发展壮大、涉足领域的拓展,以及在国际社会中行为能力的增强,始于冷战结束,尤其是九一一事件后,其限于国际和内部因素而采取经济方式为主来发挥影响力成为常态,在实践中经济合作越来越多地呈现出政治化倾向,这自然包含欧盟尤为注重的人权和民主。

其次,欧盟意识到经济是催发民主的重要手段。尽管欧盟在推进民主上扮演的角色是“欠理论的”(undertheorized),且“缺乏关心”^{1/2},但其在长期的实践中却有清晰的思路与认识,即“以经济促民主,以民主促和平”。这一点与九一一事件后的美国不同,美国虽强调民主和平,但推行民主的方式侧重于对军事与强权的迷恋。欧盟以经贸手段在巴勒斯坦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。欧盟的经济促民主思想体现了新自由主义的理念。自由主义在经济上表现为市场化;政治上表现为民主化;在文化上表现为多元化,三者密不可分。面对棘手的巴勒斯坦情势,欧盟小心翼翼地从事最容易的经济领域着手,通过实现其经济市场化促成其政治民主化,而因宗教文明的敏感性,对其文化的关注度相对较低。欧盟“贸易与援助条款与民主标准没有显著联系”^{1/2},欧盟的思路与实践比较契合新自由主义代表人物罗克斯莱斯(Richard Rosecrance)的观点。罗克斯莱斯认为:当今时代,军事世界应该让位于贸易世界,自工业革命以来的资本和劳动力的重要性愈发凸显,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

¹ Charlotte Bretherton and John Vogler, *The European Union As A Global Actor*, London and New York: Routledge, 1999, p. 16.

④ Bil., p. 21.

④ Bil., p. 17.

^{1/2} L. Whitehead, “The Enlargement of the European Union A ‘Risky’ Form of Democracy Promotion”, in Whitehead, ed., *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 416.

^{1/2} Richard Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 192.

前提,¹ 欧盟以经济促民主、促和平的策略不出其右。

最后, 巴勒斯坦对欧盟的经济与政治需求。自 1948 年以来的战争、冲突、碰撞造成巴勒斯坦的经济建设长期无法正常开展。在巴勒斯坦获得自治权的这些年里, 巴勒斯坦经济建设受制于以色列, 关税征收大权更是被以色列牢牢掌控。巴勒斯坦自治区的两个主体部分——约旦河西岸和加沙地带也因地理空间的隔绝和目前的实际分治, 经济交往困难。经济困难往往导致政治危机, 阿拉法特的继任者阿巴斯没有前任的个人威望, 糟糕的经济激化了民众的不满情绪。温和派的阿巴斯既想改善巴勒斯坦的经济状况以获取民心, 又想通过和平方式应对激进派的挑战, 以统合巴勒斯坦, 后阿拉法特时代的和平方式只能是民主化。欧盟的经济促民主方式符合阿巴斯的想法, 欧盟对于哈马斯支持的暴力袭击、人体炸弹等满怀忧虑, 因而加重对阿巴斯政府的支持力度。在哈马斯立法会选举获胜, 组阁政府, 并拒绝西方敦促的“放弃暴力”、“承认以色列”和“接受过去和平协定”三项内容后, 欧盟支持的针对哈马斯政府的国际制裁, 以及以色列对巴勒斯坦代收关税的部分截留导致了“巴勒斯坦经济在 2006 年第四季度与 2005 年相比缩减了 21%”^④。哈马斯政府在内外交困中与法塔赫分道扬镳, 独占加沙与巴勒斯坦民族权力机构分庭抗礼, 阿巴斯趁势于 2007 年 6 月成立紧急政府, 以填补权力空缺。“在获得西方国家对巴勒斯坦重新的财政支持”后, 阿巴斯紧急政府引导的“约旦河西岸经济首次呈现增长迹象”^⑤, 这对据守加沙的哈马斯当局造成巨大压力。

欧盟对巴勒斯坦的经济援助始于 1971 年, 主要通过联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 (UNRWA) 来实施, 最初目的主要是医治巴勒斯坦战争的创伤。欧盟的前身欧共体从 1993 年开始, 通过特设联络委员会 (AHLIC) 援助巴勒斯坦, 此后直至 2000 年的巴勒斯坦第二次“因提法达”^⑥ (Intifada) 止, 欧盟的援助侧重于发展援助。2000 年第二次“因提法达”后, 欧盟对巴勒斯坦的援助重新转向直接财政支持。

巴勒斯坦因巴以经济的不对称性倚重、“因提法达”对巴勒斯坦经济造成的破坏, 以及巴

勒斯坦因内部分裂而愈发倚重国际社会, 尤其是倚重欧盟的经济援助, 也使欧盟在民主化上能对巴勒斯坦发挥较大的影响力。欧盟以经贸手段促进巴勒斯坦民主化进程的具体方式如下:

1. 通过新的联系国协定建立与巴勒斯坦经贸合作的基础。1997 年, 欧共体与代表巴勒斯坦自治区的巴解组织签署了关于贸易与合作的《欧洲—地中海临时联系国协定》。此项协定开宗明义指出: “遵守人权、民主原则和政治、经济自由构成了它们关系的恰当基础”, “许诺双方自由贸易, 并且尤其要遵守 1994 年关贸总协定的条款”^⑦。该协定涉及领域包括: 商品自由流通 (工业产品、竞争、知识产权等)、影视与文化事务、信息、通讯、财政合作等。据欧盟官方统计, 2000~2006 年欧共体对巴勒斯坦的援助分别为 2.252 亿、1.4848 亿、3.259 亿、2.709 亿、2.5423 亿、2.7836 亿、3.3991 亿欧元, 7 年共计 18.2523 亿欧元, 这些援助涉及: 对巴勒斯坦自治政府的直接援助、基础设施建设、公共建筑、难民援助、人道主义和食品救助、对市民社会与和平进程的援助、东耶路撒冷、人权、非政府组织和其他工程, 以及紧急援助等, 其中紧急援助针对巴勒斯坦 2006 年特殊局势而首次施行, 达 1.4175 亿欧元。^⑧ 欧盟 2007 年的援助额为 2.005 亿欧元 (不含临时国际机制援助)。^⑨

2. 通过邻邦政策为巴勒斯坦提供援助。

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

^④ The Associated Press, “Palestinian Economy Shrinks 21 Percent in Fourth Quarter of 2006”, *Haaretz*, April 28, 2007.

^⑤ Bassem Roomie, “OP-ED: Bassem Roomie—Palestine’s Economy”, *Middle East Times*, February 27, 2008.

^⑥ “因提法达”, 阿拉伯语音译, 意为“起义”。第二次“因提法达”针对 1988 年第一次“因提法达”而言。

^⑦ “21997A0716 (01)”, *Official Journal L* 187, 16/07/1997, pp. 0003-0135, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716(01):EN:HTML).

^⑧ EC Support for the Palestinians 2000-2006, http://ec.europa.eu/external_relations/palestinian_authority/index_en.htm.

^⑨ EC Support for the Palestinians 2007, http://ec.europa.eu/external_relations/occupied_palestinian_authority/ec_assistance/eu_support_pa_2007_en.pdf

欧盟的邻邦政策中对巴勒斯坦的援助起初通过《地中海援助计划》一期 (MEDA iv, 1995年至1999年) 和二期 (2000~2006年) 实施, 该计划包括双边渠道的《国家指导计划》(NIPs) 和多边渠道的《地区指导计划》(RIP), 欧盟与约旦河西岸和加沙地带在《国家指导计划》内达成双边协定。欧盟与包括巴勒斯坦在内的双边合作目标在于: “支持经济转型” 和 “增强社会经济平衡”¹。从2007年1月1日起, 《地中海援助计划》与面向东欧四国和俄罗斯的 “对独联体的技术援助” (TACIS) 等计划被《欧盟邻邦和伙伴文件》(ENPI) 所取代, 欧盟给巴勒斯坦的援助通过《单一国家计划》按照其 “需求、吸收能力和它们对所许诺之改革的实施”^④, 而这些更详尽体现在欧盟委员会2007年底和2008年初实施的《欧盟邻邦和伙伴计划跨界合作策略》(CBC) 里。欧盟还辅以 “欧盟民主和人权动议” (EDHR), 为其邻邦政策附加了政治条件, 《欧盟民主和人权动议2008年号召建议》于2008年4月出台。

3. 通过紧急措施加大对巴勒斯坦主流派的援助力度, 以对哈马斯施压, 限制 “劫持的民主”。随着哈马斯上台执政与国际社会发生了诸多碰撞, 巴勒斯坦问题相关四方^④ (Quartet) 对巴勒斯坦的人道主义状况十分忧虑, “临时国际机制” 便提上了议事日程。其执行机构 “临时国际机制管理单位” (TM-MU) 从2006年6月26日开始运作, 至2008年3月31日止。 “临时国际机制” 分3个阶段开展: 保障巴勒斯坦民众基本健康、教育与社会服务阶段; 保障电力、健康与卫生阶段; 为巴勒斯坦因当前危机所困之1000万虚弱且贫困人群提供直接现金帮助阶段。欧盟委员会在这3个阶段的总预算援助分别为0.15亿、1.31亿和3.095亿欧元^⑤, 2006年和2007年的 “临时国际机制” 捐赠分别为1.075亿和3.48亿欧元。^⑥ 自2007年12月17日巴勒斯坦紧急政府总理法耶兹在巴黎捐赠会议上提出为期三年的《巴勒斯坦改革与发展计划》(PRDP) 后, 欧盟委员会于2008年2月正式确立以 “巴勒斯坦—欧洲社会经济援助管理” 机制 (PEGASE) 在2008年3月31日到期后正式取代 “临时国际机制”。该机制将对巴勒斯坦4

个优先领域提供援助: 治理 (财政改革、法治、公平、责任、安全); 社会发展 (社会保护、卫生、教育、雇用计划、燃料等基本供应); 经济和私人部门发展 (交通设施、中小企业保护与资助、商业中心); 公共设施发展 (水、环境、能源等)。^⑦ 2008年3月25日, 欧盟委员会为履行巴黎誓约而通过 “巴勒斯坦—欧洲社会经济援助管理” 和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处向巴勒斯坦民众提供总额为3亿欧元的援助, 其中 “巴勒斯坦—欧洲社会经济援助管理” 为2.29亿欧元, 包括: 循环开支1.76亿欧元、《巴勒斯坦改革与发展计划》0.51亿欧元和东耶路撒冷0.02亿欧元。《巴勒斯坦改革与发展计划》中的机制建设为0.14亿欧元, 这 “将有助于加强民主的巴勒斯坦机制”^⑧。

欧盟民主观与巴勒斯坦民主化发展

欧盟的民主观建立在维护人权的基础上, 《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。后阿拉法特时代的巴勒斯坦各派势力均将民主化视为他们问鼎权力的最佳途径, 靠领袖个人威望最大限度统合各派势力已成为过去。近年来, 巴勒斯坦民主化进程有了可喜的发展, 欧盟也积极地表示了大力支持。

¹ Financial Cooperation/MEDA Programme http://ec.europa.eu/external_relations/eumedit/meda.htm.

^④ European Neighbourhood Policy: Funding http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm.

^④ “Quartet”, 指俄罗斯、联合国、欧盟和美国。

^⑤ TM Implementation Progress Report http://ec.europa.eu/external_relations/occupied_palestinian_authority/tm/implementation_progress_en.pdf.

^⑥ TM Fact Sheet http://ec.europa.eu/external_relations/occupied_palestinian_territory/tm/factsheet_tm_en.pdf.

^⑦ See PEGASE Information Sheet http://ec.europa.eu/external_relations/occupied_palestinian_authority/tm/pegase_en.pdf.

^⑧ Commission provides 300 million to PEGASE and UNRWA in fulfilment of its Paris Pledge to support the Palestinian people <http://ec.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/46&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

1. 巴勒斯坦开展了阿拉法特去世后系列民主选举。2005年巴勒斯坦民族权力机构主席选举中,阿巴斯毫无悬念当选。欧盟委员会主席巴罗佐及时表示了祝贺。巴勒斯坦政治体制中更重要的是立法会选举。2006年1月25日,巴勒斯坦立法委员会选举开始,法塔赫、哈马斯、“独立巴勒斯坦”、“第三道路”等派别的728名政党候选人角逐132个立法委员席位。选举在美国、欧盟、中国等国和地区组织900余名国际观察员和1.8万余名巴勒斯坦观察员的监督下进行,巴勒斯坦人在约旦河西岸、加沙地带和东耶路撒冷1008个投票站参加了投票。哈马斯以领先法塔赫的票数获胜,并获得组阁权,巴勒斯坦民族权力机构主席阿巴斯承认了选举结果。哈马斯赢得大选,改变了巴勒斯坦的政治格局,阿拉法特时代以来法塔赫一枝独大的局面彻底扭转。虽然哈马斯赢得大选,但是组阁道路并不顺利,由于法塔赫抵制哈马斯领导的政府,两党的斗争日益扩大,经过《麦加协议》后的艰苦谈判,两党于2007年3月15日成立民族联合政府,前哈马斯政府总理哈尼亚留任新政府总理。但好景不长,两党的斗争与对抗仍然持续,法塔赫于2007年6月12日宣布暂时退出联合政府,并于6月17日任命独立人士法耶兹为总理的未经选举产生的紧急政府,哈马斯则宣称哈尼亚总理领导的政府依旧合法存在。基于对民主的尊重,哈马斯立法会获胜时,欧盟委员会和欧洲议会都表示了对结果的接受。但由于哈马斯的政治理念在执政前后并未有较大改变,这与欧盟所设想的“建立一个独立的、民主的、与以色列和平相处的巴勒斯坦国”大相径庭¹,欧盟选择了主张对以色列和解的未经民主选举的紧急政府,而放弃了暴力反对以色列的民主选举的哈马斯政府。就欧盟而言,它更多关注的是巴勒斯坦政权的稳定及未来走向,而非作为道路选择的民主机制;就巴勒斯坦而言,各政治派别仍需在民主化道路上经历更多的历练。

2. 巴勒斯坦非暴力民间组织、团体的出现和发展也是民主化的重要组成内容。即使是在

法塔赫主导政局的情况下,巴勒斯坦内部的政治氛围也并不是一潭死水。巴勒斯坦长期处于建国过程和战争状态为各种非暴力民间组织,尤其是政治团体的出现创造了条件。法塔赫、哈马斯等非政府团体在实践中不仅政党化,而且军事化,这自然不是欧盟所期许的。巴勒斯坦内部的人权、民主组织很早就已出现,但影响最大的是成立于1995年的“巴勒斯坦人权中心”(PCHR),其目标是保护人权、提升法治、创造和发展民主机制及积极的市民社会、提升民主文化、促使巴勒斯坦民众行使其不可被剥夺的权利,该中心得到欧盟支持而成为“欧盟—地中海人权网络”(EMHRN)的成员。巴勒斯坦的非政府组织还联合成立了“巴勒斯坦国民委员会”,配合欧盟等观察团监督了2005年的巴勒斯坦民族权力机构主席大选,这标志该委员会在参与巴勒斯坦政治进程中迈出了重要一步。社团联合组织中最为完善的是成立于1993年9月的“巴勒斯坦非政府组织网络”(PNGO),其宗旨是在民主、社会公正、可持续发展原则下增强巴勒斯坦市民社会,它由不同领域的92个团体组成。尤为重要的是,它得到了世界银行等机构推动的“巴勒斯坦非政府组织计划二”(2001~2006年)的执行人“福利协会”(WAC)的认可。2007年11月,号称“第三党政治”(Third-party politics)的“巴勒斯坦论坛”成立。创始人穆尼布·马斯里因拥有经济实力和政治人脉而被称为巴勒斯坦的罗斯·佩罗^④(Ross Perot)。马斯里许诺其新组织将按照商业模式运作,这种政治商业化运作模式注定会引起欧盟的关注。

(责任编辑:樊小红 责任校对:詹世明)

¹ See EU Election Observation Mission for Palestinian Legislative Council Elections http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/eu_election_ass_observ/westbank/legislative/index.htm.

^④ 罗斯·佩罗,美国信息技术(IT)业巨子,富豪,曾作为独立候选人与民主党的克林顿和共和党的乔治·沃克·布什一起参加了1992年美国总统大选。