

丝路学研究·国别和区域丛书

欧洲智库对欧盟中东政策的影响机制研究

European Think Tanks' Influence on EU's
Policy Making Towards the Middle East

忻华 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

丝路学研究·国别和区域丛书

欧洲智库对欧盟中东政策的 影响机制研究

European Think Tanks' Influence on EU's
Policy Making Towards the Middle East

忻华 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

欧洲智库对欧盟中东政策的影响机制研究/ 忻华著.

-- 北京: 社会科学文献出版社, 2017.5

(丝路学研究·国别和区域丛书)

ISBN 978-7-5201-0183-7

I. ①欧… II. ①忻… III. ①欧洲联盟-对外政策-

中东问题-研究 IV. ①D814.1②D815.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第004615号

丝路学研究·国别和区域丛书

欧洲智库对欧盟中东政策的影响机制研究

著 者 / 忻 华

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高明秀 许玉燕

责任编辑 / 王晓卿 肖世伟

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社(010)59367004

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.5 字 数: 189千字

版 次 / 2017年5月第1版 2017年5月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0183-7

定 价 / 69.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

上海市 I 类高峰学科（外国语言文学）建设项目成果

上海外国语大学欧盟研究中心“欧盟软实力外交”研究项目成果

上海外国语大学丝路战略研究所智库建设项目成果

教育部哲学社会科学规划项目（13YJCGJW013）阶段性研究成果

上海市哲学社会科学规划中青班专项课题（2012FGJ001）阶段性研究成果

上海市教委科研创新重点课题（13ZS048）阶段性研究成果

目 录

导 论 / 1

- 一 中东地区在欧盟外交与安全战略体系中的重要地位 / 1
- 二 智库在欧盟决策体系中的重要位置 / 4
- 三 关于欧美智库研究的现有文献 / 6
- 四 本书的思路与结构 / 10

第一部分 总论

第一章

智库对决策的影响机制的理论架构 / 17

- 一 与智库的决策影响机制相关的哲学理论 / 18
- 二 智库对决策的影响机制的四种理论范式 / 19
- 三 分析智库对决策的影响的四种类型的理论视角 / 22
- 四 衡量智库决策影响力的三种模型 / 23
- 五 解释欧洲智库对欧盟决策影响的理论架构：“权力场”视角与“多源流模型”的结合 / 25

第二章

欧洲智库影响欧盟决策的总体机制 / 30

- 一 欧洲智库的基本类型 / 31
- 二 欧洲智库影响欧盟决策的具体方式 / 34
- 三 欧洲智库影响欧盟决策的“布鲁塞尔路径”和“成员国路径” / 36

第三章

欧盟中东政策的基本架构与主要内容 / 41

- 一 当前欧盟中东政策的主要层面和基本架构 / 42
- 二 当前欧盟中东政策的重大调整 / 46
- 三 对欧盟中东政策的案例选择 / 51

第二部分 分论

第四章

欧盟层面智库对欧盟中东政策的影响：以欧洲政策中心为例 / 57

- 一 关于欧盟层面智库研究的现有文献 / 58
- 二 对欧洲政策中心影响欧盟决策案例的选择 / 63
- 三 欧洲政策中心对欧盟中东政策发挥影响的效果与节奏：
建言记录与欧盟决策文件的对比 / 65
- 四 欧洲政策中心对欧盟中东政策的短期直接影响：对高层
论坛的考察 / 71
- 五 欧洲政策中心对欧盟中东政策的长期直接影响：对“旋转门”
体制的考察 / 75
- 六 小结 / 77

第五章

德国智库对欧盟中东政策的影响：以德国国际与安全事务研究所为例 / 80

- 一 关于德国智库研究的现有文献 / 81
- 二 对德国国际与安全事务研究所影响欧盟决策案例的选择 / 85
- 三 德国国际与安全事务研究所对欧盟中东政策发挥影响的效果与节奏：
建言记录与欧盟决策文件的对比 / 87
- 四 德国国际与安全事务研究所对欧盟中东政策的短期间接影响：
对决策咨询出版物的分析 / 94
- 五 德国国际与安全事务研究所对欧盟中东政策的长期间接影响：
对研究项目和智库协作网络的分析 / 97

- 六 德国国际与安全事务研究所对欧盟中东政策的长期直接影响：
对“旋转门”体制的考察 / 100
- 七 小结 / 102

第六章

英国智库对欧盟中东政策的影响：以英国皇家国际事务研究所为例 / 104

- 一 关于英国智库对决策影响作用的现有文献 / 105
- 二 英国智库影响欧盟决策的“成员国路径” / 108
- 三 英国皇家国际事务研究所对欧盟中东政策发挥影响的效果与节奏：
建言记录与欧盟决策文件的对比 / 112
- 四 英国皇家国际事务研究所对欧盟中东政策的短期影响：对决策咨询
出版物与智库会议的分析 / 121
- 五 英国皇家国际事务研究所对欧盟中东政策的长期间接影响：对研究
项目和智库协作网络的特征分析 / 132
- 六 英国皇家国际事务研究所对欧盟中东政策的长期直接影响：对资金来源和
“旋转门”体制的分析 / 136
- 七 小结 / 141

第三部分 结论

第七章

总结与思考 / 147

- 一 欧洲智库体系与美国智库体系相比存在差距的原因 / 147
- 二 欧洲智库在欧盟政治决策体系中的具体位置 / 149
- 三 欧洲智库对欧盟中东政策的影响机制的三点特征 / 152

参考文献 / 155

附录

对欧洲智库的实地访谈一览 / 172

Contents

Introduction / 1

1. Middle East Region's Significance in EU's Foreign and Security Strategy / 1
2. The Important Position of Think Tanks in EU's Policymaking System / 4
3. The European and U. S. Literature on Think Tank Studies / 6
4. Rationale and Overview of This Book / 10

Part I General Theories and Patterns

Chapter 1

Theoretic and Analytical Framework / 17

1. Philosophical Conceptualization on Think Tank's Policy Influence / 18
2. Theoretic Paradigms Explaining the Mechanism of Influence / 19
3. Hypothetical Perspectives Interpreting Think Tank's Policy Influence / 22
4. Analytical Models / 23
5. An Analytical Framework: Combining the "Central Space of Power Field" Idea and the "Multiple Streams of Policymaking" Model / 25

Chapter 2

The Overall Mechanism of European Think Tanks' Influence on EU's Policymaking / 30

1. A Typology on European Think Tanks / 31
2. The Specific Methods Adopted by European Think Tanks to Exert Influence on EU's Policymaking / 34

3. The “Brussels Route” and “Member State Route” of European Think Tanks	/ 36
--	------

Chapter 3

The General Structure and Major Contents of EU's Middle East Policy	/ 41
---	------

1. The Layers and Structures of EU's Middle East Policy	/ 42
2. EU's Readjustments and Rearrangements on Its Middle East Policy	/ 46
3. The Strategy for Selecting Cases in This Book	/ 51

Part II Case Studies

Chapter 4

EU-Level Think Tanks' Influence on EU's Middle East Policy: A Case Study on the European Policy Center (EPC)	/ 57
--	------

1. A Literature Review on the Studies of EU-Level Think Tanks	/ 58
2. The Reasons for Selecting Cases on EPC's Policy Influence on EU	/ 63
3. The Rhythms and Effects of EPC's Influence on EU's Middle East Policy: Comparisons between Consultancy Records and EU Policy Documents	/ 65
4. EPC's Short-Term Direct Influence on EU's Middle East Policy: High-level Forums	/ 71
5. EPC's Long-Term Direct Influence on EU's Middle East Policy: Its “Revolving Door” Practice	/ 75
6. Conclusion	/ 77

Chapter 5

German Think Tanks' Influence on EU's Middle East Policy: A Case Study on the German Institute for International and Security Affairs (SWP)	/ 80
---	------

1. A Literature Review on the Studies of German Think Tanks	/ 81
2. The Reasons for Selecting Cases on SWP's Policy Influence on EU	/ 85
3. The Rhythms and Effects of SWP's Influence on EU's Middle East Policy: Comparisons between Consultancy Records and EU Policy Documents	/ 87

4. SWP's Short-Term Direct Influence on EU's Middle East Policy: The Pace of its Policy Advice Publications / 94
5. SWP's Long-Term Indirect Influence on EU's Middle East Policy: Its Research Projects and Coordinative Networks / 97
6. SWP's Long-Term Direct Influence on EU's Middle East Policy: Its "Revolving Door" Practice / 100
7. Conclusion / 102

Chapter 6

British Think Tanks' Influence on EU's Middle East Policy: A Case Study on the Royal Institute for International Affairs (the Chatham House) / 104

1. A Literature Review on the Studies of British Think Tanks / 105
2. The "Member State Route" of British Think Tanks' Influence on EU Policy / 108
3. The Rhythms and Effects of Chatham House's Influence on EU's Middle East Policy: Comparisons between Consultancy Records and EU Policy Documents / 112
4. The Short-Term Direct Influence of Chatham House on EU's Middle East Policy: Its Conferences and Consultancy Publications / 121
5. The Long-Term Indirect Influence of Chatham House on EU's Middle East Policy: Its Research Projects and Coordinative Networks / 132
6. The Long-Term Directive Influence of Chatham House on EU's Middle East Policy: Its Funding Sources and "Revolving Door" Regime / 136
7. Conclusion / 141

Part III Conclusions

Chapter 7

Interpretation of the Features of European Think Tanks' Influence: from the Perspective of EU's Policymaking Towards the Middle East / 147

1. An Explanation of the Gaps between the European Think Tank System and That of U. S. / 147

2. The Specific Positions of the European Think Tanks in EU's System and Politics of Policymaking / 149
3. Three Outstanding Characteristics of the Mechanism of European Think Tanks' Influence on EU's Policymaking towards Middle East / 152

References / 155

Appendix

Field Interviews with Leaders and Experts of European Think Tanks / 172

图目录

- 图 1-1 关于智库在欧盟决策结构与进程中的位置与作用的解释框架 / 27
- 图 2-1 欧洲智库的类型划分 / 32
- 图 2-2 欧洲智库影响欧盟决策的 12 种方式及其类型划分 / 35
- 图 2-3 欧洲智库影响欧盟决策的“布鲁塞尔路径”和“成员国路径”的总体路线 / 37
- 图 2-4 欧洲智库通过“布鲁塞尔路径”影响欧盟决策的运作机制 / 40
- 图 5-1 德国国际与安全事务研究所 (SWP) 关于中东政策的出版物与欧盟决策活动之间的关联 / 95
- 图 6-1 英国对外决策体系的“塔形”结构 / 110
- 图 6-2 英国智库影响欧盟决策的“成员国路径”的运作机制 / 111
- 图 6-3 英国皇家国际事务研究所 (RIIA) 关于中东问题的出版物与会议数量和欧盟相关决策文件数量之间的关联 / 122

表目录

- 表 3-1 当前欧盟在全球层面对中东的政策的内容与体系 / 43
- 表 4-1 2008 年欧盟出台的“地中海联盟”(UfM)架构的要点 / 66
- 表 4-2 欧洲政策中心与欧盟决策机构阐述“地中海联盟”(UfM)架构十项要点的时间与形式的对比 / 67
- 表 4-3 2011 年至 2012 年初欧盟为应对中东变局对“地中海联盟”(UfM)架构做出的调整 / 69
- 表 4-4 欧盟和欧洲政策中心对中东变局后“地中海联盟”(UfM)架构的调整要点做出阐述的时间与形式对比 / 70
- 表 4-5 欧盟“地中海联盟”(UfM)架构出台前后欧洲政策中心举办的相关高层论坛的情况 / 73
- 表 4-6 欧盟为应对“阿拉伯之春”而实施政策调整时欧洲政策中心举办的高层论坛的情况 / 74
- 表 4-7 2011 年从欧盟决策体系各部分进入欧洲政策中心的人员来源统计 / 76
- 表 5-1 2015 年 11 月以来欧盟提出的新的“欧洲睦邻政策”(ENP)架构的要点 / 88
- 表 5-2 德国国际与安全事务研究所(SWP)和欧盟谈及新的“欧洲睦邻政策”架构的要点的时间与形式的对比 / 89
- 表 5-3 2015 年 4 月以来欧盟出台的新的难民政策架构的要点 / 91
- 表 5-4 德国国际与安全事务研究所(SWP)和欧盟谈及新的难民政策架构的要点的时间与形式的对比 / 93

- 表 5-5 德国国际与安全事务研究所 (SWP) 关于中东政策的出版物和
欧盟相关决策文件的数量高峰对比 / 96
- 表 5-6 德国国际与安全事务研究所 (SWP) 在 2016 年 3 月前后完成的
涉及中东和非洲的三项研究项目 / 98
- 表 5-7 德国国际与安全事务研究所 (SWP) 参加欧盟层面智库
协作架构的情况 / 99
- 表 5-8 德国国际与安全事务研究所 (SWP) 与德国和欧盟政治体系之间的
“旋转门”体制 / 101
- 表 6-1 英国皇家国际事务研究所 (RIIA) 与欧盟决策文件谈到新的
“欧洲睦邻政策”架构的要点的形式与时间对比 / 115
- 表 6-2 英国皇家国际事务研究所 (RIIA) 的建言记录和欧盟决策文件谈及
欧盟难民政策新要点的形式与时间的对比 / 119
- 表 6-3 英国皇家国际事务研究所 (RIIA) 关于中东形势的出版物与会议
数量和欧盟相关决策活动之间的关联 / 123
- 表 6-4 2010 年 11 月至 2015 年 11 月英国皇家国际事务研究所 (RIIA)
围绕“欧洲睦邻政策”架构和欧盟难民政策架构的相关议题举办的
25 次智库会议 / 127
- 表 6-5 “权力场”不同领域的各类群体对英国皇家国际事务研究所 (RIIA)
围绕“欧洲睦邻政策”架构和欧盟难民政策架构举行的
智库会议的参与度统计 / 131
- 表 6-6 英国皇家国际事务研究所 (RIIA) 目前正在运作的关于中东问题的
主要研究项目的基本特征 / 133
- 表 6-7 英国皇家国际事务研究所 (RIIA) 加入的能够影响欧盟决策的
智库协作网络 / 135
- 表 6-8 英国皇家国际事务研究所 (RIIA) 研究活动接受的
资金支持的来源 / 137
- 表 6-9 英国皇家国际事务研究所 (RIIA) 中与中东研究相关的专家与
高管的过去任职或现在兼职的情况统计 / 139

导 论

中东地区（包括北非、地中海东岸、波斯湾地区）既是欧洲的近邻，又是当今世界上碎片化程度最高的地区，中东每一次重大的形势变化都会对欧盟和整个欧洲的经济、政治与社会体系形成强烈的冲击，因而在欧盟的外交与安全战略中，中东地区具有重要战略价值，占据突出位置。然而，虽然欧盟精心设计中东的政策架构，苦心经营与中东的密切关系，中东的形势变化却时常令欧盟决策层始料未及，致使其战略意图屡屡落空，当前依然如此。欧盟对中东的政策，成为令欧盟决策层倍感头疼的决策领域。追根溯源，其决策产生偏差，很大程度上应归咎于欧盟的组织架构庞杂臃肿、决策程序冗长迟缓，以及影响其决策的行为体过于繁杂。在影响欧盟对中东的决策的众多行为体中，有一类行为体能够在欧盟决策进程的初始环节，影响乃至塑造欧盟对中东的决策的观念建构与情势评估，具有特殊的重要意义，这就是欧洲智库。因而研究欧洲智库对欧盟的中东政策的影响机制，具有重要的理论价值和现实意义。

一 中东地区在欧盟外交与安全战略体系中的重要地位

长期以来，欧盟最高决策层在其战略考量中，一直将中东视作需要加以优先考虑的关键地区。2003年出台的“欧洲安全战略”作为欧盟历史上第一份系统阐述其外交与安全战略体系的政策文件，将地区冲突视为欧盟面临的主要威胁之一，并直言“在所有的地区冲突中，中东的冲突首先对欧洲的利益形成直接的冲击”。^① 2004年11月，时任欧盟“政策规划与早期预警小组”（The Policy Planning and Early Warning Unit, PPEWU）（欧盟对外行动署的前

^① Council of the European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy,” Brussels, December 12th, 2003.

身) 主任的赫斯根 (Christoph Heusgen) 在解释“欧洲安全战略”时表示, 欧盟的一项重要战略目标, 就是要在欧盟的周边, 尤其是地中海沿岸地区消除危险、加强安全。^① 2008 年底欧盟理事会出台了《关于欧洲安全战略的执行情况的报告》, 在其总纲部分谈道, “冷战之后 20 年间, 欧洲面临着愈加复杂的威胁与挑战”, 并将中东的地区冲突放在这些威胁与挑战的首位。^② 由此可见, 自 21 世纪初以来, 中东就在欧盟外交与安全战略中占有重要位置。

2010 年底, 就在欧盟连续遭遇国际金融危机和主权债务危机的同时, “阿拉伯之春”爆发, 中东北非形势剧变, 乱局持续数年而未见平息。2013 ~ 2015 年, 中东乱局蔓延至中东周边的撒哈拉以南非洲、阿富汗等地, 进而引发针对欧洲的恐怖袭击和难民逃亡浪潮, 在欧盟经济持续低迷、尚未摆脱主权债务危机的阴影的情况下, 导致欧盟内部出现民粹主义的激进右翼势力的抬头, 加剧了英国脱欧的离心倾向, 换言之, 中东成为欧盟当前内外交困的多重危机的重要源头。在此情势下, 自 2013 年春以来, 欧盟内部兴起了关于如何制定新的欧盟全球战略的政策辩论, 中东在欧盟外交与安全战略中的关键性地位再一次凸显, 欧盟决策层对中东更加关注。

2013 年 5 月 28 日, 意大利、瑞典、波兰和西班牙四国外交部委托四家本国最顶尖的外交政策智库联合推出了一份反思和修订欧盟外交与安全战略的研究报告《迈向欧盟全球战略: 确保欧洲在变化的世界中的影响力》, 指出欧盟应将其周边地区, 包括中东、北非和萨赫勒地区等, 作为其在全球发挥影响作用的战略基石。^③ 2014 年新一届欧盟委员会上任之际, 新当选的欧

① Christoph Heusgen, “The European Security Strategy as a Response to New Challenges in EU Foreign and Security Policy,” in Friedrich Ebert Stiftung, *Civilian Perspective or Security Strategy? European Development Policy Confronting New Challenges in Foreign and Security Policy*, Berlin, November 23rd, 2004, pp. 6 - 9.

② Council of the European Union, *Providing Security in a Changing World: Report on the Implementation of the European Security Strategy*, S407/08, Brussels, December 11th, 2009.

③ 这四家顶尖外交政策智库是罗马国际事务研究所 (Istituto Affari Internazionali, IAI), 瑞典国际事务研究所 (Utrikespolitiska Institutet, UI), 波兰国际事务研究所 (Polish Institute of International Affairs, PISM) 和西班牙埃爾卡諾皇家研究所 (Real Instituto Elcano, RIE), 该报告后来被欧盟安全研究所 (European Union Institute for Security Studies, EUISS) 收录和上报, 引起欧盟理事会和欧盟委员会的重视, 详见 “Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World,” in Antonio Missiroli, ed., *An EU Global Strategy: Background, Process, References*, European Union Institute for Security Studies, October 2015, pp. 115 - 123.

盟委员会主席容克 (Jean-Claude Juncker) 将乌克兰危机和中东乱局并称为欧盟面临的最紧迫的外部形势变化。^① 2015 年 6 月 25 日, 欧盟对外行动署 (European External Action Service, EEAS) 出台的战略评估报告《变化的全球环境中的欧盟》对挑战欧盟战略安全的世界各个区域进行了排序, “包括土耳其在内的欧盟直接邻国” 和 “整个中东北非” 分别排在第一位和第二位, 而亚太地区排在最后一位。^② 2016 年 4 月 22 日, 欧盟外交事务和安全政策高级代表莫盖里尼 (Federica Mogherini) 在欧盟安全研究所年度大会上发表的演讲中提出了新的欧盟全球战略的优先目标, 其中第二项就是要向包括中东北非在内的欧盟周边地区注入资源, 以促进当地的经济与社会发展。^③ 正如 2016 年 2 月英国皇家国际事务研究所 (The Royal Institute for International Affairs, RIIA 或 Chatham House) (亦译作 “英国皇家国际事务学会”) 的一份研究报告所指出的那样, 当前美国外交与安全战略最关注的首要地区是亚太地区, 而欧盟全球战略最优先重视的区域是其周边, 尤其是对其安全形成严重威胁的中东北非地区。^④

由于中东的重要战略意义, 欧盟对中东的政策一直是欧盟外交与安全战略中的重要组成部分, 涵盖安全、经济、能源、反恐、难民等多个领域, 包含细致而详尽的政策设计, 已建立起多重架构, 形成一个宏大、复杂、精深的体系。若要准确理解这一体系的运作机制, 就需要深入分析欧盟决策体系的结构特征, 找出其中能够影响欧盟对中东的决策的重要行为体, 解剖其发挥影响的节奏、方式与路径, 评估其发挥影响的效果, 唯有如此, 才能揭示欧盟对中东的政策体系的本质特征。

① Jean-Claude Juncker, “A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change,” Political Guidelines for the Next European Commission, Opening Statement in the European Parliament Plenary Session, Strasbourg, July 15th, 2014, p. 16.

② Federica Mogherini and Strategic Planning Unit of European External Action Service, “The European Union in a Changing Global Environment: A More Connected, Contested and Complex World,” Brussels, June 25th, 2015, pp. 1–2.

③ Federica Mogherini, “Towards an EU Global Strategy: the Final Stage,” Speech at the EUISS Annual Conference, Paris, April 22nd, 2016.

④ Xenia Wickett and Jacob Parakilas, “Transatlantic Rifts: Asia-Pacific Scenario Case Study,” Research Paper, The Royal Institute of International Affairs, February 2016.