



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

国际问题与港澳台问题研究 International Issues and Issues in
Hong Kong, Macao and Taiwan

欧盟中东政策研究

Research on the EU's Foreign Policy to the Middle East

汪波 著

时事出版社

上海外国语大学中东研究基地丛书

教育部人文社会科学重点研究基地基金资助

上海外国语大学教育部 211 工程三期重点学科建设项目资助

欧盟中东政策研究

汪 波 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

欧盟中东政策研究/汪波著. —北京: 时事出版社, 2010. 5

ISBN 978-7-80232-339-1

I. ①欧… II. ①汪… 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 (2010) 第 056720 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishiche.com

印 刷: 北京昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 25 字数: 365 千字

2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

定价: 60.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

第一章 导论	(1)
一、欧盟外交政策行为体的地位辨析	(1)
二、欧盟中东外交政策的基本原则	(6)
三、欧盟中东外交政策的主要内容	(12)
第二章 欧盟和中东关系的历史与现实	(14)
一、欧洲历史和地理观念上的中东	(14)
二、欧洲与中东关系的现实基础	(18)
三、欧盟对当前中东局势的认识	(22)
第三章 欧盟与中东地区的合作伙伴关系	(35)
一、欧盟与海湾国家合作伙伴关系的建立与发展	(36)
二、“巴塞罗那进程”的建立与发展	(47)
第四章 欧盟推动中东次区域安全的构想	(123)
一、中东次区域安全设想的架构	(124)
二、建立波斯湾次区域安全秩序的现实性与可能性	(131)
三、建立地中海区域安全的尝试	(142)

第五章 欧盟的反恐政策与中东伊斯兰极端主义	(166)
一、中东伊斯兰极端主义与欧盟国家的间接联系	(167)
二、欧盟打击本土伊斯兰极端主义的政策与措施	(172)
三、欧盟与美国对中东恐怖主义威胁的不同看法	(177)
四、欧盟成员国联合打击恐怖主义的能力	(182)
第六章 欧盟与土耳其关系的政治影响	(190)
一、伊斯兰文明与欧洲文明的联系	(191)
二、土耳其为加入欧盟进行的政治改革	(206)
三、欧盟与土耳其中东和平政策立场的协调	(232)
第七章 欧盟推动巴以和平进程的努力	(246)
一、欧盟对巴以冲突问题的认识	(247)
二、欧盟对解决巴以冲突问题的参与	(252)
三、欧盟推动巴以和平进程的主要政策	(268)
四、欧盟对美国处理巴以问题的评价	(286)
五、欧盟推动巴以和平进程的前景	(302)
第八章 欧盟对处理伊朗问题的参与	(314)
一、伊朗伊斯兰革命后别具特色的外交政策	(315)
二、欧盟与伊朗革命后的外交联系	(325)
三、欧盟为解决伊朗核问题所做的努力	(336)
第九章 结论	(353)
一、全球化时代欧盟作为外交政策行为主体的意义	(353)
二、欧盟与美国中东政策比较	(357)
三、欧盟中东政策对中国的启示	(365)
参考资料	(369)
后记	(395)

第一章

导 论

选择欧盟的中东政策作为研究课题，必然会面临一些需要辨析和阐明的学理和实际问题。在这些理论与实际问题中，最为突出和最具争议的就是如何说明欧盟作为外交政策行为主体的地位和身份。根据传统的国际关系理论，外交政策主体通常是指独立的主权国家。欧盟作为一个政府间合作组织，是否也具有主权国家制定外交政策的决策机制，执行外交政策的权力机构以及保证外交政策实施的多种实力，自然就成为本课题研究必须确定的前提。此外，在阐明这一具体理论意义问题的同时，课题研究首先还要明确欧盟中东外交政策的基本原则及其所涉及的主要内容。

一、欧盟外交政策行为体的地位辨析

在当今众多的全球性和地区性国际组织中，欧盟无疑是一体化程度最高的区域性国际组织。但是，对于欧盟这样一个超国家的国际组织，是否可以看作传统上属于独立主权国家的外交政策的行为主体，依然是一个引起学界广泛关注甚至争议的问题。为了对此问题有一个确切的认

识,只能通过对欧盟这个政治行为体的内部结构进行分析,来考察它是否已经具有类似于独立主权国家的那种外交政策决策机制以及行使外交政策的基本功能。唯有如此,才能确定欧盟是否具有外交政策行为主体的身份和地位。

从历史来看,欧盟形成的过程至今已有 50 多年。随着政治和经济地位不断加强,欧盟已逐步成为多极世界中重要的一极。半个多世纪以来,欧盟成员国也由初创时的 6 个发展到今天的 27 个,成为一个具有相当规模的区域性国际组织。1952 年,法国、联邦德国、意大利、荷兰、比利时和卢森堡等 6 国,为了消除欧洲国家多年来战争留下的仇恨,共同合作发展经济,组建成立了欧洲煤钢共同体。1958 年,6 国又共同建立了欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体。1967 年,欧洲煤钢共同体、欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体合并,统称为欧洲共同体。1993 年 11 月 1 日,欧共体正式改名欧洲联盟,简称欧盟。在先后 6 次的扩大过程中,欧盟的地域范围从最初的西欧逐步拓展到中、东欧地区。在此期间,1973 年英国、丹麦和爱尔兰加入欧共体,1981 年希腊成为欧共体第 10 个成员国,1986 年葡萄牙和西班牙加入欧共体,1995 年奥地利、瑞典和芬兰加入欧盟,2004 年马耳他、塞浦路斯、波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛等 10 个国家正式成为欧盟成员国,2005 年保加利亚和罗马尼亚在卢森堡签署了加入欧盟的条约。此后,欧盟的扩大进程继续。2005 年 10 月,欧盟启动了与土耳其和克罗地亚的入盟谈判。同年 12 月,马其顿被欧盟接纳为入盟候选国。2006 年 6 月,阿尔巴尼亚与欧盟签署了《稳定与联系协议》,迈出了加入欧盟的第一步。目前,欧盟 27 个成员国的总人口已超过 4.8 亿,国民生产总值高达 12 万亿美元。

作为一个高度一体化的区域性国际组织,欧盟的组织机构在发展过程中也日益完善,形成了与独立主权国家相似的立法、行政、司法三权分立格局。在欧盟的权力机构中,立法权属于欧洲理事会(Council of Europe)、欧盟理事会(Council of European Union)和欧洲议会(European Parliament)。欧洲理事会又称欧盟首脑会议,是欧盟的最高立法机构,负责确定大政方针。首脑会议通常每半年举行两次。其

中,6月底和12月底举行正式首脑会议,3月和10月举行特别首脑会议。此外,还可在其他时间举行额外的首脑会议。欧盟理事会又称部长理事会,主要负责日常决策,拥有欧盟立法权。欧盟理事会实行主席国轮任制,任期半年。主要负责制定欧盟法律、法规和有关欧盟发展、机构改革的各项重大政策;负责共同外交和安全政策、司法、内政等方面的政府间合作与协调事务;任命欧盟主要机构的负责人并对其进行监督。欧盟理事会秘书长兼任欧盟共同外交与安全政策高级代表,对外实行“三驾马车”代表制,由现任主席国、下任主席国以及高级代表组成。欧洲议会是世界上唯一经直接选举产生的超国家议会,也是欧盟内部唯一经直接选举产生的机构。欧洲议会除了和欧盟理事会共享立法权外,还有民主监督权以及欧盟预算的决定权。

欧盟的常设执行机构是欧盟委员会,也是欧盟的主要行政机构,在政治上向欧洲议会负责。其主要职责是:实施欧盟有关条约、法规和欧盟理事会做出的决定;向欧盟理事会和欧洲议会提出政策实施报告和立法动议;处理欧盟日常事务,代表欧盟进行对外联系和贸易等方面的谈判。委员会总部设在布鲁塞尔,委员任期5年。目前的欧盟委员于2004年11月22日正式就职,共有成员25名,其中主席1人,副主席5人。同时,欧盟还有一批具体的职能机构。其中包括欧盟审计院、欧洲中央银行、欧洲投资银行、经济和社会委员会、地区委员会、欧洲警察局和欧洲军备局等。

在司法方面,欧盟还有代表最高司法机构的欧洲法院(European Court of Justice),负责从司法角度保证欧盟法律的有效贯彻实施。欧洲法院成立于1952年,目前设在卢森堡,主要任务是解释并监督欧洲共同体法的适用以及欧洲共同体各大条约,审理成员国之间、成员国与共同体机构之间、共同体机构之间的案件,并负责对成员国国内法院就共同体法令的效力及其解释提交的请示案件做出裁决。欧洲法院共有15名法官,8名总检察官,任期6年。欧洲法院内部有若干个合议庭,大部分案件由合议庭审理,但重大案件需要全部法官开庭进行审理。

除立法、行政和司法体系外,欧盟还具有自身的共同外交与安全政策(CFSP)以及在此框架下制定的欧洲安全与防务政策(ESDP)。欧

盟共同外交与安全政策的原则正式确立于1992年签署的《马斯特里赫特条约》。1999年,欧盟又在共同外交与安全政策的框架下,开始发展欧洲安全与防务政策。根据欧洲安全与防务政策,欧盟可以派遣军事力量或警察部队前往危机地区执行人道主义行动、维和任务、危机管理,甚至是调解。军事行动由欧盟快速反应部队负责。和一般主权国家相比,欧盟虽然没有独立的外交部门,但却有自己的共同外交与安全政策原则,有主管共同外交与安全政策决策的欧盟理事会,而且还有负责实施共同外交与安全政策的高级代表。另外,欧盟不但拥有强大的经济和政治实力来施行自己的外交政策,而且还有一定的军事实力来确保其外交政策在冲突危机中能够发挥积极有效的作用。

从理论上来说,外交政策就是对外政策,是一个国家处理国际问题和对外关系以及进行对外活动所遵循的基本原则和行动方针。它是由各国政府中央决策机构以统治集团的意识形态为指导,根据国际形势和战略格局的变化而制定的。其目的是维护国家主权和利益,实现一定历史时期的战略任务,争取有利国际环境;其内容包括基本原则、政策目标、行动方案和具体手段等;其范围涉及政治、经济、社会、安全等多个方面。通常来说,制订和实行外交政策的主体,都是具有独立政治、经济和军事行动能力的主权国家行为体。作为一个超国家行为体,欧盟不仅是由多个独立主权国家联合而成,而且其内涵显然大于一个独立的主权国家,并且还体现出政府间组织的特点。在外交政策方面,欧盟共同外交与安全政策本身以及机制的独立存在,欧盟成员国外交政策不断明显的“欧洲化”,再加上欧盟外交政策方式的日益多元化,都表明,欧盟实际上已经成为独立的外交政策行为体。

首先,欧盟的外交政策具有明确的决策程序和政策目标。在决策程序方面,任何成员国的外交政策主张,都要经过必要程序才能成为联盟的外交政策。因此,经过联盟决策程序确定的外交政策已经不是成员国外交政策的简单相加,而是以欧盟作为行为主体的外交政策。从政策目标来说,欧盟外交政策的总体目标,就是通过各种方式来捍卫欧盟的根本利益和价值观,并维护欧盟的独立和完整。具体而言,则涉及到欧盟的经济、政治、文化以及安全等不同领域的利益,从而体现出欧盟的

“独立外交人格”。在决策机制方面，欧盟共同外交与安全政策高级代表机构和欧盟委员会是外交政策的主要决策机构。其决策程序则是以一致同意的基本决策原则为基础，同时通过建设性弃权的全体一致程序、加强合作程序以及局部引入特定多数程序等，来确保欧盟外交决策的效率和可能性。

其次，欧盟在政府间合作机制领域内，通过制度化合作机制下的“社会化”过程，已经促使成员国外交政策日益“欧洲化”，从而强化了欧盟的国际行为体角色。在欧盟共同外交与安全政策框架内，成员国政治精英们已经建立起建设性的对话机制。在日益频繁的外交合作中，成员国外交人员逐步变成了同事，并成为“游戏规则的共同制定者”。他们在合作过程中，还通过有效的意见沟通和信息交换，形成一种“集体互信期待”的机制，造就出一批“欧洲化”的外交官。与此同时，欧盟的外交政策行动不再受制于成员国的“最低共同意愿”，因而减少了联盟共同行动的阻力。特别是，欧盟成员国在联合国舞台上的立场日益接近，也体现出欧盟作为一种整体的影响。

再次，欧盟在共同外交与安全政策框架下提供的多样化政策工具，保证了欧盟在国际政治和安全舞台上的行动能力。欧共体时期，主要是通过共同声明和政治对话，来体现欧洲政治合作的机制和宣示共同体的观念影响力。欧共体正式改名欧盟后，《欧洲联盟条约》及其后的各项改革，都明确规定了外交与安全政策领域的战略规划和共同行动能力。除了欧共体原有的政策工具外，这些条约还赋予欧盟各种新的政策手段，包括共同战略、共同立场和联合行动等。尤其是，《欧洲联盟条约》第 228A 条还奠定了共同外交与安全政策运用共同体经济手段，实施共同立场和联合行动的法律基础，从而提高了欧盟的外交政策能力。自从共同外交与安全政策建立以来，欧盟以自己名义采取的大量外交行动，包括针对第三方的共同声明、共同立场、联合行动以及共同战略等，已经在世界政治和安全舞台上明确确定了欧盟作为外交政策独立行为体的身份和地位。

最后，以上分析还表明，欧盟共同外交与安全政策同样也展现出欧盟的力量。大致来说，欧盟的力量表现为“软力量”和“硬力量”两个

方面。在软力量方面，一是欧盟共同外交与安全政策机制所辐射出的“模式”影响力；二是欧盟通过共同声明和不带强制色彩的共同立场，发挥出的一种观念性影响力。这正如历史学家希尔（David Jayne Hill）所解释的，欧洲政治合作虽然在外交协调的力量上是脆弱的，但是在价值观上却是强大的。这主要是欧洲外交在大众的心里，已经与特有的外交政策原则相联系。在硬力量方面，表现形式相对比较多样化。其一是欧盟 27 个成员国通过共同外交与安全政策的合作框架，在多边国际组织中表现出来的日益趋同的政策立场。由于这种影响力主要是建立在欧盟有形的硬实力基础之上，因此可以视为欧盟硬力量的展现。其二是欧盟具有制裁意义的共同立场所表现出的强制力。其三则体现为欧盟共同安全与防务政策框架下具体的军事和民事行动。

二、欧盟中东外交政策的基本原则

在欧盟的对外关系中，由于地缘因素的影响，中东无疑是其最为关注的地区之一。然而，中东地区民族矛盾、教派冲突、极端恐怖主义、领土纠纷等一系列因素构成的复杂政治环境，也促使欧盟的中东外交政策通常遵循着三种基本原则，那就是渐进主义方式、经济外交手段和次区域安全观念。

（一）渐进主义方式

渐进主义主要是指在观念上坚持逐步推动改革进程并在实际改革过程中坚持循序渐进的一种取向。因此，渐进主义既是一种学术理念，也是一种实践运动。在现实生活中，渐进主义特征主要表现为手段和途径的策略性。它所强调的是实现理想目标的方法论，这种方法论总是试图以最稳妥的方式来实现自己的目标。在政治环境复杂的情况下，渐进主义通常是以稳定社会和维护平稳秩序为目标。针对需要解决的问题，常常以“试错式”的方式来加以解决，并力求缓解由此引起的各种社会冲

突。这种方式一方面能够说服社会成员长久与耐心地等待，同时也能满足社会成员某些暂时的要求。

渐进主义的代表人物之一西蒙（Herbert Simon）认为，在选择改革道路的过程中，“理性决策人”模式往往存在很大弊端。因为理性决策模式（也称作最优模式）要求改革决策者在所有情况下，不但必须想到各种情况下所有可能的行动，而且还要知道每个可能行动的全部结果。同时，改革者还要按照价值系统的要求，选择一个其结果能够获得最高价值或目标的行动。这不仅要求“决策者有能力用某种一致的效用尺度，去比较那些后果，无论那些后果种类多么繁杂，性质多么不同”；^①并且还要求改革者必须能够准确地预见社会生活的不确定性和复杂性，能够发现、设计和构造所有被选方案，还能够精确计算和评估它们的后果和影响。这实际上就要求改革者必须是一个无所不能和无所不会的超人，具备完全和十足的理性。然而，在现实生活中，这样的政治精英实际上很难找到。通常来说，政治改革主要是由政治精英领导来完成。但由于决策主体在知识、信息、经验和能力方面的有限性，因此改革的进程必然是渐进的。这也正是西蒙所强调的，改革应该不断微调 and 稳健迈进。

在欧盟自身的发展过程中，虽然一举实现欧洲联邦的努力一再受挫，但欧洲的一体化进程却在具体领域中逐步发展。其中所遵循的，就是这种渐进主义的方式。这也是欧盟的创始人莫内所主张的：“勇敢地处理国家主权问题，但是从有限的领域开始。”^②在实际过程中，欧洲煤钢共同体在20世纪50年代成立之初，涉及的范围仅限于煤钢部门的管理权；其后《罗马条约》的规定，也只涉及到共同关税政策和农业政策的经济共同体，以及原子能部门的欧洲原子能共同体；20世纪80年代之后，才有单一欧洲文件规定成立的进一步开放市场、实现货物、人

① [美] 赫伯特·西蒙：《现代决策理论的基石：有限理性说》，北京：北京经济学院出版社，1989年版，第79页。

② 黄正柏：“略论欧洲一体化进程中的几个特点和原则”，《江汉大学学报》（社会科学版），2006年第2期。

员、资金和劳务内部完全自由流通的“统一的内部大市场”；直到 90 年代，才实现货币统一的欧洲经济与货币联盟，完成单一货币欧元的实施。在此期间，不仅历经曲折和反复，而且还经历了一系列由低层次一体化到较高层次一体化的逐步渐进过程。对此，联邦主义者也不得不暂时搁置那种通过制定联邦式宪法一举实现欧洲联邦的要求，采取更加现实的态度，承认在共同体现有的条约和机构中，已经体现着和逐步实现着欧洲联邦主义的目标，并将通过渐进而不是“跃进”的方式建设一个联邦制的联盟。

欧盟自身发展过程中的这种渐进主义方式，同样也体现在欧盟的中东外交政策中。具体地说，欧盟的中东政策往往并不强调全面解决中东地区的所有问题，而是更加注重各种具体问题的处理。例如，在伊朗核问题、巴以和平进程问题、南地中海地区经济合作问题上，欧盟的政策都体现出这种渐进主义的方式。

（二）经济外交手段

1993 年欧盟正式命名后，随着欧洲单一大市场的建成和欧元的发行，欧盟现在可以说已经成为世界上最强大的经济力量。无论从贸易、金融还是从经济总量等指标来衡量，欧盟都是一个能够与美国匹敌的经济体。正因为如此，经济外交就变成了欧盟发挥优势的重要领域，并成为其最强大的外交政策工具。

在欧盟广泛开展的经济外交中，对外援助可以说是其中最重要的手段。从根本动机来说，对外援助的目的本来就不是推动目标国的经济发展，而是一种外交政策手段。^①当然也应该看到，在经济全球化的发展过程中，对外援助也是促进平衡发展和全球治理的一项重要工具。目前，欧盟是世界上最大的对外援助力量。2005 年，欧盟提供的对外发展援助资金已经达到全球官方发展援助（ODA）资金总数的 52%。不

^① Michael E. Smith, “Implementation: Making the EU’s International Relations Work”, p. 162.

仅如此，欧盟对外发展援助的绝对值也大大高于一般发达国家。2006年，欧盟的对外援助资金达到480亿欧元，约占其国民总收入的0.42%。相比之下，美国的对外发展援助占国民总收入的0.17%，日本只占0.125%。^①在欧盟的成员国中，丹麦、卢森堡、荷兰和瑞典的对外援助，已经达到甚至超过了联合国规定的国民收入0.7%的比例。从对外援助的绝对数量来说，欧盟三大国英、法、德仍然是欧盟成员国中提供对外援助金额最多的国家。2006年，英国的对外援助总额为100亿欧元，法国为83亿欧元，德国为82亿欧元。^②欧盟还承诺，到2010年，其对外援助资金将增加到国民总收入的0.56%，并于2015年达到联合国提出的0.7%的标准。另外，欧盟也是世界上最大的人道主义援助国，每年用于一般人道主义救援活动的资金约为4亿欧元，主要由欧盟委员会的欧洲共同体人道主义办公室（ECHO）负责落实。

除了对外发展援助和人道主义援助之外，建立双边和多边贸易关系也是欧盟重要的经济外交手段。冷战结束后，随着规范和塑造全球秩序的目标被逐步提上欧盟的外交政策议程，欧盟与不同国家和地区的关系也被逐步整合到一个包括政治、经济甚至安全等广泛内容的对话进程或者框架协议之中，其中最重要的就是贸易协议。例如，欧盟与中东地中海地区国家1995年建立的“巴塞罗那进程”，就是一个以经济贸易为基础，同时包含政治、文化合作的伙伴关系框架协议。

另外，欧盟的经济外交还特别重视将其所追求的民主、人权、法治等规范纳入贸易政策和协议中加以落实。为了达到上述政策目标，欧盟有时也会使用经济制裁这种消极的经济外交手段。值得注意的是，1995年5月以来，欧盟已经越来越多地将政治条件作为无条件标

① 周弘、张浚、张敏：“外援与发展：以中国的受援经验为例”，载《欧洲研究》，2007年第2期，第8~9页。

② European Commission, “Keeping Europe’s Promises on Financing for Development,” April 2007, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/DGdev-PO-COM_2007_164-PO-521-07_Financing_Monterrey_ACTEclean_EN.pdf.

准条款的第一条纳入到与欧盟签署的贸易协议中，从而将政治条件制度化。该条款规定：“对《世界人权宣言》中宣称的民主原则和对基本人权的尊重，是双方对内和对外政策的基础，它构成本协议的一个基本要素。”^① 这一条款的增加，突出了欧盟对外政策中的价值诉求，强化了欧盟经济外交的政治目的性，也展示了欧盟经济外交的强大规范力量。同时还表明，“民主、人权、市场经济、多边主义以及文化多样性等价值，已经成为欧盟的构成部分”。^② 通过不断传播这种规范，欧盟正试图在不公开树敌或是扩大自身影响的情况下，从制度和文化上再造他国的身份和价值观，从而显示出欧盟经济外交手段的力量。

(三) 次区域安全观念

欧盟中东外交政策的另一个重要原则，就是它在安全问题上提出的次区域安全观念。这种观念强调，中东作为一个不确定的地缘政治概念，其范围应该尽量最小化。同时，中东作为一个多种问题复杂纷呈的地区，对其中问题的处理应该尽量简单化。因此，这种以次区域安全为目标的“全面战略”，主要是通过分别处理中东地区各个区域的安全问题，来建立整个地区的安全结构。通常来说，按照次区域范围来分别解决各类安全问题，将使这些问题更加容易处理。因为在一个相对较小的地缘政治区域内，各方之间会具有更多的共同点，而且也更容易接受那些适合于这个次区域的解决方式。在这里要指出的是，按照次区域划分，欧盟中东政策涉及的范围将分别包含东地中海地区的马什雷克地区(Mashrek)、南地中海的马格里布(Maghreb)地区以及波斯湾地区(Persian Gulf)。

在欧盟的中东次区域观念中，历史上与欧洲联系最为紧密的首先是

^① Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge University Press, 2007, pp. 9-10.

^② Ibid., p. 168.

南地中海地区，它包括阿尔及利亚、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、突尼斯和西南欧洲；其次是东地中海地区，包括塞浦路斯、埃及、以色列、巴勒斯坦地区、约旦、黎巴嫩、叙利亚、土耳其；最后是海湾地区，包括海湾合作委员会成员国、伊朗、伊拉克、也门。对于海湾地区来说，欧盟次区域安全观念的主要优点在于，它将最大程度地把海湾合作委员会成员国以及也门、伊拉克和伊朗关注的核心安全问题与其他阿拉伯国家通常关注的安全问题分开进行处理。同时，欧盟也希望通过各个次区域的共同努力，最终能够真正解决长期影响整个中东地区的阿以冲突问题。

为了避免中东地区各种安全问题的相互牵制，次区域安全观念还提出了一种所谓的“防火墙”方案。这个方案的目的是，让海湾地区和西地中海地区国家在维护它们自身安全利益时，尽量排除巴以和平进程困境的影响。地中海东部地区作为中东次区域地区之一，在涉及安全秩序问题时，自然无法避免巴以冲突问题。但是，地中海东部地区解决巴以冲突问题的过程，不应该成为其他次区域地区在解决自身安全问题时的一种障碍。次区域安全观念的关键之处就在于，通过协调努力来分别解决各个次区域的安全问题，而不让各个次区域的安全问题相互影响。这个观念还强调，次区域内的问题，往往涉及和影响到这个区域内的大多数国家，因而需要这个区域内所有国家参与解决。

不过，次区域观念也承认，中东地区的某些问题，依然要求泛地区的整体安排，才能得以解决。这类问题主要有：最终解决阿以之间的争端，建立无大规模杀伤性武器区域，打击国际恐怖主义等。这些问题的处理如果不能取得真正进展，也会反过来影响到三个次区域地区的安全秩序建立。这意味着，建立中东地区的安全秩序也要考虑整个地区的安全结构。如果仅仅关注其中某一个次区域的问题，就会导致安全结构失衡。20世纪80年代初，美国把注意力几乎完全集中于海湾地区的两伊冲突，忽视了黎巴嫩逐步升级的危机，结果导致美国政府不得不在1982年直接卷入黎巴嫩战争。老布什和克林顿政府时期，美国政府一方面支持马德里和奥斯陆进程，同时又在海湾地区推行“双重遏制”战略来对付伊朗和伊拉克。这种双重战略起初虽然发挥了一些作用，但海

湾地区和地中海东部地区的安全局势不久就出现了不平衡现象。这也是因为美国在海湾地区以军事手段为主的安全战略，显然无助于东地中海地区旨在解决阿以冲突的外交努力。^①

三、欧盟中东外交政策的主要内容

主权国家的外交政策，通常来说包含着大量内容。其中涉及外交政策原则、外交关系发展、国家利益维护等各种事务。因此可以想见，欧盟的中东外交政策，其根本目标自然也是维护整个欧盟的利益。但相对于一般的主权国家行为体来说，欧盟中东外交政策包含的内容往往并非面面俱到，只是那些与欧盟密切相关，而且在欧盟内部认识比较统一的问题。这就是说，欧盟的中东外交政策主要是从欧盟的整体利益出发，来加强与中东地区相关区域或是国家的合作，并协助和参与解决中东地区的各种问题。

作为一个区域性国际组织，欧盟中东外交政策包含的内容和一般主权国家相比，自然也有一定限制，主要涉及经济合作、自由贸易、政治民主化、安全协调、社会发展、法制建设、移民问题、跨文化交流、文明对话等不同范畴的问题。从时间上来说，作为欧盟前身的煤钢共同体发展至今虽然已经有半个多世纪的历史，但欧盟随着 1991 年《马斯特里赫特条约》正式生效而诞生到目前为止，不过只有 10 多年的历史。特别是，《马约》确定的欧盟共同外交与安全政策实践过程，也只有 21 世纪前后的 10 多年时间。因此，本课题作为对欧盟中东外交政策的研究，其时间跨度主要是从 20 世纪 90 年代中后期到 21 世纪初这个阶段。不过，在涉及到各种具体问题时，也会对相关历史进行一定的回溯。

最后需要特别强调的是，中东地区由于历史、宗教、民族、经济、文化、地缘关系等种种原因，长期以来形成了大量引起国际社会关注的

^① Michael D. Yaffe, "Promoting Arms Control and Regional Security in the Middle East," *Disarmament Forum*, Spring 2001, pp. 9-25.