

叙利亚内战中的欧盟：实力、理念与政策工具^{*}

赵 晨

内容提要：叙利亚内战造成第二次世界大战后最大的一场人道主义灾难，以“人道主义”为名进行干预的欧盟却逐渐在这场冲突中沦为“次要角色”。本文从欧盟的实力、理念和政策工具三个视角解析了这一过程。首先，欧盟的硬实力不足使其在美国收缩中东战略的形势下难以成为与俄罗斯、伊朗对抗的西方力量；其次，欧盟激进化的世界主义外交理念因为过于脱离地缘政治现实而缺乏足够的竞争力；最后，欧盟的民事外交政策工具在叙利亚这一特殊场域未能发挥足够的效力。

关键词：欧盟外交 叙利亚内战 世界主义 “阿拉伯之春”

因一场抗议活动而引发的叙利亚危机（后演变为内战）已持续了六年有余，截至2017年2月，已有46.5万人因之丧生，四分之三的叙利亚人（约1350万）需要人道主义援助，500万叙利亚人出逃沦为难民，^①进而引发了欧洲难民危机。欧盟是最早介入叙利亚事务的国际行为体之一。早在2011年5月23日，欧盟就发表声明，宣布对叙利亚总统巴沙尔·阿萨德进行制裁，禁止他入境并冻结他的海外资产，但在叙利亚的多边较量中，欧盟及其成员国已沦为这场博弈的“次要角色”，^②欧洲自身也深受来自叙利亚等中东北非战乱国家难民涌入之苦。这种状况究竟是如何发生的？我们首先需要对叙利亚危机中欧盟的实力、外交理念和政策工具进行检视和分析，然后再对欧盟在叙利亚内战中沦为“二流角色”的原因进行综合解读。

^{*} 本研究是中国外交部中欧关系研究指南针计划项目资助课题的阶段性成果，项目编号为KT201612。

^① Global Centre for the Responsibility to Protect, “Syria”, <http://www.globalr2p.org/regions/syria>, last accessed on 1 April 2017.

^② Marc Pierini, “In Search of an EU Role in the Syrian War”, Carnegie Europe, August 2016, p.3.

一 欧盟在叙利亚“场域”中的实力

自2011年以来,血腥暴力程度不断升级的叙利亚逐渐成为中东北非地区的“暴风眼”,世界政治的几个重要变化趋势在叙利亚得到充分的展示:第一,世界安全政治的多极化。叙利亚战局变化表明,中东北非地缘政治格局已由美国单极掌控变为域内和域外大国“群雄逐鹿”的多极博弈。2003年,美国小布什政府发动伊拉克战争、推翻伊拉克萨达姆政权标志着美国在中东地区的权势达到顶峰,但深陷伊拉克和阿富汗两场战争的惨痛教训使得2008年接任的奥巴马政府奉行“不做蠢事”的外交原则(Don't do stupid shit),遇事不主动出击,谨慎使用武力,导致美国在中东北非地区的政治影响力和安全威慑力显著下降。而俄罗斯、伊朗直接出动空军或地面部队支持叙利亚阿萨德政权,果断的军事行动扭转了叙利亚政府军在同反政府武装作战中一度被动的战场对峙格局;第二,伊斯兰极端思想和行动的扩张。叙利亚内战助长了发源于伊拉克的“伊斯兰国”(ISIS或ISIL,阿拉伯国家和法国将其称为“达伊什”[DAESH])极端恐怖组织向叙利亚蔓延,并形成了“国家形态”。“伊斯兰国”比基地组织的手段更残忍、思想更激进,不仅建立了以叙境内的拉卡和伊拉克境内以摩苏尔为中心的“国家”建制,而且以现代传播手段吸引西方世界的信众,同时在欧洲多地发动恐怖袭击,造成平民重大伤亡,使萨缪尔·亨廷顿关于“文明的冲突”的预言隐隐然有“成谶”之势;第三,“代理人”战争在冷战后的重现。冷战后,西方在地区冲突中具有压倒性军事和舆论优势的惯常局面并未在叙利亚内战中重现。美国与法国等欧盟国家以及以沙特、卡塔尔为首的逊尼派海湾阿拉伯国家通过军事和经济援助支持叙利亚自由军等反政府武装,而俄罗斯、伊朗和黎巴嫩真主党武装除了军事援助叙利亚政府军之外,还直接参与叙利亚政府军的作战行动;土耳其在制衡库尔德人势力扩张和增加自己地区影响力的目标前提下,在美俄两个阵营之间摇摆;而以色列在划定红线之后,也不时对黎巴嫩真主党武装和叙利亚政府军实施军事打击行动。叙利亚内战事实上已经变为一场热度极高、有域外和域内大国直接参与的“代理人”战争。

欧盟在世界舞台上是一支以“软实力”而非“硬实力”见长的力量。曼纳斯(Ian Manners)提出,欧盟是一种“规范性力量”(normative power),其力量体现在具有普世意义的“先进”价值观上,包括和平、自由、民主、法制与人权。欧盟以自己的一体化实

践以及在这一进程中所摸索出的规则来“指导”世界其他地区的发展,^①它与传统霸权力量“以力压人”的理念和方式有着显著的区别,是以“利他主义”的姿态,通过树立典范,“诱使”其他行为者接受并遵守欧盟的规范,从而实现自己的外交目标。穆尼尔(Sophie Meunier)和妮可拉迪斯(Kalypso Nicolaidis)等学者认为,欧盟是一支“贸易性力量”(trade power),它不仅是世界上最大的单一市场,而且其实施的共同贸易政策又让欧盟委员会握有同世界其他地区和国家谈判贸易协定的权力,据此欧盟可以充分利用对象国希望进入欧盟这个大市场的经济需求,在贸易谈判或其他经济往来中附加政治条件,迫使对方以政治让步交换经贸利益。^②此外,巨额的经济援助(欧盟是世界上最大的对外援助方)和广泛的国际联系(欧洲是国际调停会议举办最多的地区)也都是欧盟的“软实力”,或者说“民事力量”^③的重要组成部分。

而在“硬实力”方面,作为一个具有超国家性质的地区组织,欧盟的军事实力极为有限,与美俄相比差距明显。尽管1999年欧盟的科隆峰会就决定整合实施“欧洲安全与防务政策”(ESDP,2009年的《里斯本条约》将其更名为“共同安全与防务政策”[CSDP]),2001年决定部署独立于北约的快速反应部队,但由于部署用兵的政治决策总是久拖不决,已成立的18支快速反应部队从未实际投入使用过。在刚果和利比亚等冲突和危机中,通常是欧盟成员国单独用兵(主要是法国),或者是几个欧洲国家在北约框架下协同与美国联合出兵行动,欧盟没有主导实施过一次军事行动。即使在成员国层面,法国和英国^④作为欧盟的军事大国,在情报搜集、预警导航、空中加油和指挥系统方面也不具备独立作战能力;德国的军事建设才刚有起色;意大利因财政支出超出预算,在2011年的利比亚危机中还因经费不足将其轻型航空母舰撤出战斗,在世界军事史上书写了奇特的“记录”;其他一些较大的欧洲国家尽管军种齐全,但人数和规模很小,被外界称为“盆景”式军队。^⑤

叙利亚内战已形成政治哲学视角下的霍布斯式的丛林社会,它显然并非欧盟施展外交影响力的合适“场域”,欧盟在军事硬实力方面的不足在此暴露无遗。法国和英国政府试图在叙利亚复制“法英主导、美国幕后领导”军事干预的“利比亚”模式(法国是第一个提出军事干预叙利亚的西方大国,英国政府也紧随其后提出相同要求),但

^① Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235-258.

^② Sophie Meunier and Kalypso Nicolaidis, “The European Union as a Conflicted Trade Power”, *Journal of European Public Policy*, Vol.6, 2006, pp.906-925.

^③ Francois Duchene, “Europe’s Role in World Peace”, in Richard Mayne ed., *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, London: Fontana, 1972, pp. 32-37.

^④ 英国已在2017年3月29日提交退出欧盟的申请。

^⑤ Christian Moelling, “Europe without Defence”, *SWP Comments* 38, November 2011.

叙利亚政府军人数超过40万,军队人数和坦克数量均超过利比亚卡扎菲政权的五倍以上,如果美国不愿武力介入,单个或数个欧盟大国,或者欧盟整体武力干涉叙利亚均没有成功的可能。在现实主义者看来,除了军事实力之外,投入的意愿和决心也是形成有效威慑的核心要素。^①在这方面,欧盟于内外均存在问题:在欧盟内部,德国在利比亚战争期间即对英法两国鼓吹军事干预的外交行为心存疑虑,在联合国安理会第1973号关于在利比亚设立禁飞区决议中同俄罗斯和中国一起投了弃权票。在叙利亚危机中,英国卡梅伦政府虽然同法国站在一起,但在叙利亚化学武器风波发生后,英国下院于2013年8月投票否决了英国政府对叙利亚进行军事干预的动议。英国政府向下院提交的文件称,即使得不到联合国安理会的支持,对叙利亚采取军事行动也“得到国际法许可”,因为当前叙利亚局势符合“人道主义干涉”的条件,但此份文件并未说服下院大多数议员。英国最大的反对党工党对军事干预表示疑虑,要求英政府拿出叙利亚政府使用化学武器的有力证据,否则英国应等待联合国的调查报告发布之后再根据国际法采取相应行动。这一决议具有重要转折意义,此后不仅包括法国、英国在内的欧洲国家再未制订不经联合国同意即武力干涉阿拉伯国家内政的计划,而且它也直接影响到美国奥巴马政府对阿萨德政府动武的决策。^②奥巴马虽然在2012年划下阿萨德使用化武、美国就会与欧洲盟友直接干预的红线,但英国下院的表决促使其下决心收手,转而同意俄罗斯的建议,以阿萨德政权交出所有化学武器,将化武置于国际监督之下结束了这一风波。在欧盟外部,最紧密的安全盟友——美国——的犹豫和退缩,连带损害了欧盟以及法英等欧盟成员国所鼓吹的“阿萨德下台”的战略目标的可信性。

叙利亚战争以2014年9月为界,分为两个阶段:2011年3月至2014年9月,欧盟及其成员国与美国的目的是支持叙利亚反对派,推翻阿萨德政府;2014年9月美国主导的国际联盟(包括欧盟国家)则将消灭“伊斯兰国”作为核心目标,同时也没有完全放弃让阿萨德下台的原目标。法国、英国、丹麦、荷兰等欧洲国家追随美国对“伊斯兰国”在叙利亚的目标实施了空中轰炸,但其力度与2015年应叙利亚总统巴沙尔邀请参战的俄罗斯相距甚远。同时在战争中,欧洲国家与美国一样,尽量避免将阿萨德政府军作为直接轰炸目标。尽管北约中欧洲成员国的国防总开支是俄罗斯的五倍,^③但独立成体系、大规模作战的实力、投入战争的意志和决心都远远落后于俄罗斯。当然,鉴

^① 美国现实主义国际关系学者斯蒂芬·沃尔特认为,威胁主要源于综合实力、地缘的毗邻性、进攻实力和侵略意图四个方面,尤其指出“意图而不是实力,是关键”。参见[美]斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,周丕启译,北京:北京大学出版社2007年版,第24页。

^② Marc Pierini, “In Search of an EU Role in the Syrian War”, p.5.

^③ [美]斯蒂芬·沃尔特:“美国时代的终结”,《国外社会科学文摘》2012年第5期。

于规范引领和贸易等“民事”工具是欧盟的主要力量所在,我们还需要对欧盟在叙利亚冲突中的理念和这些政策工具进行回顾和分析。

二 “激进化”世界主义理念的碰壁

在后冷战时代的世界舞台上,欧盟的外交政策常被认为充满“理想主义”色彩,这主要源于欧盟的“世界主义”(cosmopolitanism)理念,即人类的福祉不是由地理方位或文化区域决定,国家、种族或是其他区别不应成为那些满足人类基本需求的权利和义务的限制,所有人都应受到平等对待和尊重。^① 它的这种外交理念源自欧洲以和平的制度化 and 法制化方式推进一体化的自身历史经验、自1950年《欧洲人权公约》开启的以平等的个人主义为核心的人权世界观,以及以康德的《永久和平论》为思想根源的全球宪政主义秩序理想。欧盟的历次重大条约均标明了欧盟的价值观。2009年生效的《里斯本条约》在前言的第二款和第三款中即表示:“欧盟建立在尊重人的尊严、自由、民主、平等、法治和尊重人权,包括少数族裔人权的基础上”,“联盟成立的目的是要增进和平,推广它的价值,提高它的人民的幸福水平”。^② 欧盟从未将这些价值理念限制在自己的境内,它很早就开始对外推广自己的模式。1989年10月,雅克·德洛尔——欧洲一体化史上最杰出的欧共体委员会主席之一——在布鲁日的欧洲学院发表演说阐述欧洲的世界观时,即引用了1948年在海牙召开的首届欧洲统一运动大会一位宣言起草者的话:“欧洲的最高目标就是保证人的尊严,以及自由——这一人的尊严的真正形式……我们不仅要在我们的大陆联盟保障我们欧洲已经得到的种种自由,也要将这些自由的益处播撒给世间诸人”。^③

冷战结束后,随着经济全球化的加速拓展、联合国层面人权事业的不断发展和欧盟的不断扩大,欧盟对自身的外交理念愈加自信。2003年,欧盟委员会出台的“欧洲安全战略”声明:“欧洲应当准备分担全球的安全责任,建设一个更加美好的世界……建设一个更有力的国际社会,完善国际机制,建设一个以规则为基础的国际秩序是我们的目标……扩展良治、支持社会和政治改革、惩治腐败和滥用权力的行为、建设法治

^① David Held, “Cosmopolitanism”, in David Held and Anthony McGrew eds., *Governing Globalization*, Polity Press, 2002, pp.305-324.

^② Council of the European Union, “Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, Article 2 and Article 3, Brussels, 15 April 2008.

^③ Denis de Rougemont, Quoted by Jacques Delors in His Address of 17 October 1989 to the College d'Europe in Bruges, http://www.ena.lu/address_given_jacques_delors_bruges_17_october-1989-020004200.html, last accessed on 24 November 2016; See Albert Bressand, “Between Kant and Machiavelli”, *International Affairs*, Vol. 87, No.1, 2011, p.62.

和保护人权是加强国际秩序的最佳途径”。^①就中东北非地区而言,欧盟自20世纪90年代起,陆续推行了“欧洲-地中海伙伴关系”(1995年启动,又称“巴塞罗那进程”)、“欧洲睦邻政策”(2003年开始纳入中东北非地区)和“地中海联盟”(2008年由法国倡议建立)等制度性计划,在与地中海南岸和西岸国家的贸易、援助协定中加入民主和人权等政治性条款,以财政支持和参与欧盟内部市场等手段鼓励这些国家进行经济结构性改革和法制、民主政治体制改革,向欧洲“趋同”。其背后的潜台词就是“西方主导的全球化的胜利,是历史的终结,欧盟将成为未来世界秩序的模式”,周边国家也需要走上“自由世界”的民主和市场经济的转型之路。^②

不过这一时期,尽管欧盟在价值观上不喜欢中东北非地区的“非自由民主国家”政权,但出于维护周边安全稳定的现实考量,它的地区政策依然相对审慎。但自2010年底突尼斯的“茉莉花革命”开启“阿拉伯之春”,埃及、利比亚、也门、叙利亚等国相继爆发“革命”之后,欧盟的“世界主义”理念开始压制结果主义(包括功利主义)思维,其中东北非政策开始“激进化”。2011年,继法国和英国之后,欧盟也很快开始支持阿拉伯各国国内反对派,“扶助”各国的“民主化”进程。时任欧盟官方智库欧盟安全研究所所长的阿尔瓦多·德瓦斯康赛罗斯乐观地表示,如果这一波民主转型成功,“我们就不能再谈民主的‘阿拉伯例外论’了,因为在阿拉伯地区我们也可以看到民主是可能的”。^③2011年3月叙利亚国内冲突发生前后,欧盟委员会连续发表两份以促进“民主”为目标的欧盟新伙伴关系文件,^④更改了欧盟对这一地区既有的以地区稳定为核心的战略目标,将其转为促进该地区的“深度民主”。2011年5月,欧盟不经过联合国启动对叙利亚的经济制裁和武器禁运,动用自己的政策工具向叙利亚总统巴沙尔·阿萨德施压,要求他停止暴力“镇压”发生在德拉地区的抗议和游行示威活动。^⑤到2012年6月,欧盟外交与安全事务高级代表阿什顿以及法、德、英等成员国首脑纷纷表示,阿萨德政权已经丧失合法性,阿萨德应当下台;^⑥在法国总统奥朗德2012年6

^① European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, December 2003, <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, last accessed on 21 December 2016.

^② Ulrich Speck, “EU Faces Tough Choices in the Neighbourhood”, <https://euobserver.com/opinion/128728>; 转引自金玲:“难民危机背景下欧盟周边治理困境及其务实调整”,《当代世界与社会主义》2016年第6期。

^③ Leigh Phillips, “EU to Cairo: Respect ‘Legitimate Yearnings’ of Citizens”, *Euobserver*, January 26, 2011.

^④ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”, Brussels, March 8, 2011, COM(2011) 200 final; European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “A New Response to a Changing Neighborhood”, Brussels, May 25, 2011, COM(2011) 303.

^⑤ Iana Dreyer and Jose Luengo-Cabrera, “On Target? EU Sanctions as Security Policy Tools”, *EUISS Reports*, No.25, September 2015, p.67.

^⑥ 2012年6月12日,欧盟外交与安全事务高级代表凯瑟琳·阿什顿称大马士革已经丧失了所有的合法性。焦翔等:“大马士革安全局势急转直下,西方加大施压力度”,《人民日报》2012年6月14日。

月放言“不排除对叙利亚动武”之后,欧洲议会重要议员、比利时前首相伏思达9月11日敦促欧盟军事干涉叙利亚。他表示,鉴于美国国内目前忙于大选,欧盟必须“站在打击巴沙尔政权的最前沿”,用不着等待美国人,欧盟可以单独在叙设置“禁飞区”,^①复制利比亚模式。2012年,欧盟开始积极扶植培养叙利亚的反对派,认可“叙利亚全国委员会”(SNC)为叙利亚人民的合法代表,认为“各反对派组织必须团结起来为建立一个民主、多元、稳定和保障人权的新叙利亚进行和平斗争”。欧盟在干涉叙利亚内政的道路上越走越远。

在2014年“伊斯兰国”崛起之前的叙利亚内战第一阶段,欧盟的外交理念可称为“激进化的世界主义”。之所以称其为“激进化”,是因为这种世界主义甚至已经违反其哲学根源——康德在《永久和平论》中的论断。康德的《永久和平论》一书明确将“任何国家均不得以武力干涉其他国家的体制和政权”列为“国与国之间永久和平”的6条先决条款中的一条(第5条),他写道:“如果一个国家由于内部的不和而分裂为两部分,每一部分都自命为一个单独的国家,声称着代表全体……只要这种内争还没有确定,则这一外力干涉就会侵犯一个仅仅纠缠于自己内部的病症却并不依附任何别人的民族的权利了;因此它本身就构成一种既定的侮辱并使一切国家的独立自主得不到保障”。^②虽然,在欧盟和美国的推动下,2005年联合国首脑会议通过了决议:每个联合国会员国均有保护其平民的责任,如果会员国未能保护其平民,在种族灭绝、战争罪、种族清洗和反人类罪情形下,国际社会有采取各种措施帮助保护平民的责任。^③但欧盟及其法英等成员国在没有对叙利亚平民伤亡事件进行全面客观调查的情况下,就选边站队,未经联合国授权就拟以阻止大规模人道主义灾难的名义军事干涉叙内政,并公开支持反政府武装,扶植反对派力量,这是对康德思想的一种背离,是武断的、带有“文明的使命”(mission civilisatrice)^④色彩的右倾世界主义理念。

在叙利亚内战的第二阶段,欧盟的世界主义遭遇另一种更加极端的世界主义——以“伊斯兰国”为载体的伊斯兰极端主义思想。“伊斯兰国”首领巴格达迪2012年7月曾表示,叙利亚这个国家应该从地图上抹去,他呼吁实施“伊斯兰教法”(Sharia),建立“乌玛”(ummah),^⑤消除第一次世界大战期间英国和法国殖民者签订的“赛克斯-

① 刘睿、葛元芬:“法外长帮多名叙高官叛逃,欧盟对叙动武声音浮现”,《环球时报》2012年9月13日。

② [德]康德:《历史理性批判文集》,何兆武译,北京:商务印书馆1990年版,第104-105页。

③ 2005 World Summit Outcome, General Assembly of United Nations, paras.138 and 139, A/60/L.1, 15 September 2005.

④ Karoline Postel-Vinay, “The Historicity of European Normative Power”, in Zaki Laidi ed., *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*, Oxon: Routledge, 2010, p.45.

⑤ “乌玛”指突破了阿拉伯氏族、部落的血缘关系,以宗教和地区为社会组织的基础的政教合一的穆斯林公社式的政权。

皮科”协议所划下的叙利亚边界,去除邪恶的民族主义和可恨的爱国主义,将人们带回“伊斯兰国”。“伊斯兰国”不承认人为划定的边界,除了伊斯兰之外不相信任何国家属性。^① 伊斯兰极端思想的传播也展现出全球化的特征,投奔 ISIS 的圣战者比过去 20 年加入恐怖组织的人还多,^② 欧洲、美国等西方国家已有数千人(穆斯林和非穆斯林)购买单程机票飞到土耳其,再转乘大巴到达叙利亚和伊拉克与土耳其的边境,加入叙利亚和伊拉克的“圣战”。^③ 数百名参加过叙利亚战争的极端分子返回欧洲,图谋在欧洲发动“圣战”。2015 年 1 月和 11 月巴黎两次遭到恐怖袭击、2016 年 3 月布鲁塞尔发生恐怖袭击案,以及相当数量的小型袭击和恐袭预谋策划中都有这些“出口转内销”圣战分子的身影。^④

更重要的是,欧盟激进的世界主义理念忽略了维持叙利亚和平与秩序的意义,在叙利亚无情而复杂的地缘政治现实面前反证了如亨利·基辛格这样的现实主义者有关“和平是最大的道德”论断^⑤的正确性。到 2013 年,“阿拉伯之春”已经变成“阿拉伯之冬”和“阿拉伯之乱”,^⑥ 叙利亚内战不断升级,变成美国、俄罗斯、伊朗、土耳其、沙特等全球大国和区域大国的“代理人战争”,并滋生和助长了比“基地组织”更为残忍的恐怖组织——“伊斯兰国”的崛起。40 多万人在叙利亚政府军、反政府武装和“伊斯兰国”等极端组织的混战中丧生,上千万人为躲避战乱离开家园,引发了冷战后世界规模最大的流亡潮。具有反讽意味的是,欧盟为了防止人道主义灾难的行动反而促成一场二战后最大的人道主义灾难。^⑦ 自 2015 年开始,大批叙利亚难民开始涌向欧洲,成为冲击欧盟的“欧洲难民危机”的重要组成部分。据欧盟统计局的数据,截止到

^① Jeremy M. Sharp and Christopher M. Blanchard, *Armed Conflict in Syria: US and International Response*, Congressional Research Service, 21 August, 2012, p.8.

^② Nicholas J. Rasmussen, Director, National Counterterrorism Center (US), “Hearing before the House Committee on Homeland Security ‘Countering Violent Islamist Extremism: The Urgent Threat of Foreign Fighters and Homegrown Terror’”, February 1, 2015.

^③ 2016 年 2 月美国国家安全局局长詹姆斯·克拉珀 (James Clapper) 在美国参议院军备委员会接受质询时表示,至少有 6600 名西方人在 2012 年后加入“伊斯兰国”。James R Clapper, “Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community”, Statement for the Record, Senate Armed Services Committee, 9 February 2016, http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Clapper_02-09-16.pdf, 2017 年 2 月 4 日访问。

^④ Lydia Khalil and Rodger Shanahan, “Foreign Fighters in Syria and Iraq: The Day after”, *Lowy Institute Analysis*, Lowy Institute for International Policy, September 2016, p.9.

^⑤ 转引自[美]约瑟夫·奈:《软实力与硬权力》,门洪华译,北京:北京大学出版社 2005 年版,第 59 页。

^⑥ 2014 年,叙利亚总统巴沙尔在连任总统后宣告“阿拉伯之春”已结束。但“阿拉伯之春”的所谓“民主化”进程在 2013 年就已停滞,参见 Tanja A. Boerzel, Assem Dandashly and Thomas Risse, “Responses to the ‘Arabelions’: The EU in Comparative Perspective—Introduction”, *Journal of European Integration*, Vol.37, No.1, 2015, pp. 1-17.

^⑦ 欧盟委员会网站坦承,叙利亚冲突已经引发二战后世界上最大的一场人道主义危机,http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_en.pdf, 2017 年 4 月 2 日访问。

2016年6月底,拟在欧盟范围内申请难民庇护的110万人中有30%来自叙利亚。^① 欧盟及以德国为首的欧盟国家秉承世界主义理念敞开双臂欢迎难民,却再一次证明理想在现实面前的“脆弱”:欧盟成员国在接收难民问题上态度不一,匈牙利、波兰、捷克、奥地利公然违反欧盟指令,拒绝接收欧盟分配的难民或自主设定接收难民上限,德国等欢迎难民的国家也陷入一系列难民融入的社会、安全和文化难题之中。难民问题成为英国公民在2016年7月脱欧公投中选择脱欧的重要原因,同时欧洲大陆各国“反移民、反欧盟”的极右政党因难民危机而声势大涨,甚至直接威胁到欧盟自身的生存。

三 外交政策工具箱的失效

如前所述,欧盟的外交政策工具箱主要是按照民事力量(civilian power)的要求进行配置的:武器禁运和经济制裁、人道主义援助、发展援助、支持对象国的“改革”、资助非政府组织、与希望入盟的国家签署“联系国”协定或与其开展入盟谈判等,是欧盟落实其外交理念的主要政策工具。

“联系国”协定是欧盟稳定周边、推广自己的理念以及影响那些不可能接纳入盟的对象国最有效的工具。叙利亚也曾是“欧盟睦邻政策”的框架成员国。2008年欧盟曾与叙利亚签署“联系国”协定草案,列出了叙利亚需修改关税规则、进行制度变革等内容。同年7月,叙利亚阿萨德政府在巴黎也参加了“地中海联盟”的启动进程。但在2009年10月,当欧盟理事会同意与叙利亚签署“联系国”协定时,阿萨德的回应却是“需要更多时间来核查此协议”,换言之,是叙方按下了暂停键。到2011年叙利亚危机爆发,欧盟决定冻结此项协定。^② 至此,双方均无意推进双边关系的制度化进程,欧盟外交政策工具箱中的此一“利器”未能出炉发挥作用。

在叙利亚危机中,欧盟主要使用了制裁、外交孤立和人道主义援助三种工具,以发挥自己贸易性力量、规范性力量和“联系权力”的特点,但这三种外交政策工具却均未收到预期成效。

(一) 强化对叙利亚阿萨德政府的经济制裁和武器禁运

叙利亚经济主要依赖石油出口,而欧洲是叙利亚石油的主要销售地,叙约95%石油的出口目的地是法国、意大利、荷兰、奥地利等欧洲国家,所以欧盟认为,通过经济制

^① <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7662180/3-22092016-AP-EN.pdf/22f5de3b-b5a8-4195-82fe-3072a4a08146>, last accessed on 22 January 2017.

^② Iana Dreyer and Jose Luengo-Cabrera, “On Target? EU Sanctions as Security Policy Tools”, *EUISS Reports*, No.25, September 2015, p.73.

裁可以有效向巴沙尔现政权施压,实现人道主义保护和巴沙尔下台等外交目标。

欧盟对叙利亚的制裁大致可以分为三个阶段:第一阶段是2011年5月至8月,这一时期欧盟对叙的制裁属于“定点”制裁,内容包括两项:一是实行武器禁运,二是对包括总统巴沙尔·阿萨德在内的23名高级官员、高级将领、情报主管实行限制性措施(冻结资产、实施旅行禁令等),核心目的是迫使阿萨德政府停止“镇压”行动。2011年9月,欧盟开始对叙利亚实施第二阶段的制裁,其目标已经升级为逼迫阿萨德下台,或是叙利亚现政权发生内部政变。^① 欧盟的制裁措施更加严厉,包括禁止成员国从叙利亚进出口石油、进行黄金等贵金属交易,冻结叙利亚中央银行的资产,增加实行限制性措施的叙利亚个人清单等。美国同期也推出了类似制裁措施。欧美的制裁取得了一定的效果,叙利亚对欧盟的出口下降90%,进口降低了61%。^② 到2013年7月,叙利亚经济比内战前缩水45%,失业率上升五倍,叙利亚货币——叙利亚镑贬值为原有币值的六分之一。^③ 叙政府军一些军官叛逃,成立了叙利亚自由军,成为叙利亚反政府军的主要组成部分。但与此同时,叙利亚政府开始逐步调整政策适应制裁,将其经济结构转为“战时经济”,开展“向东看”运动,鼓励叙利亚商人去伊朗、伊拉克、印度和中国寻找商业合作机会。同时在金融领域,叙利亚的企业绕开西方制裁,在俄罗斯和伊朗的银行开设户头进行交易。总体来看,叙利亚政府采取“对冲”经济战略,通过多元化分散经营,重建起生产和贸易,大大冲销了欧盟、美国和海湾阿拉伯国家对叙实施的全球性或地区性经济制裁的效力。从2013年开始,欧盟的制裁进入混乱的第三阶段,欧盟制裁的核心目标已经不再明确:一方面,欧盟没有放弃推翻阿萨德的既定目标,但在具体制裁措施方面,因为叙利亚反对派已经占领很大比例的叙利亚油田,欧盟解除了对反对派控制区域的出口限制。此外,当黎巴嫩真主党武装加入战局后,欧盟将黎巴嫩真主党也加入到恐怖组织名单中;另一方面,随着“伊斯兰国”的崛起,部分抵抗阿萨德政府的反政府武装加入伊斯兰国所谓“创建全球伊斯兰哈里发”的运动之中,欧盟对叙利亚外交政策的核心目标开始转向反恐,特别是打击“伊斯兰国”,所以它放缓了列入制裁阿萨德政府名单的新自然人和法人的数量和频率。

整体来看,欧盟对叙利亚的制裁无疑对阿萨德政权产生了明显的负面影响,但没有达到威胁其政权生存的程度。在西方和逊尼派阿拉伯国家之外,叙利亚政府找到了新的经济合作伙伴和贸易对象。同时,“伊斯兰国”等恐怖组织的暴行,也使得叙利亚

^① Paul Danahar, *The New Middle East: The World after the Arab Spring*, London: Bloomsbury, 2015, p.382.

^② Iana Dreyer and Jose Luengo-Cabrera, “On Target? EU Sanctions as Security Policy Tools”, *EUSS Reports*, No.25, September 2015, pp.68-71.

^③ Anne Bernard, “Syria Weighs Its Tactics as Pillars of Its Economy Continue to Crumble”, *The New York Times*, July 13, 2013.

国内的企业界人士害怕接受一个恐怖政权的统治,因而更加认同阿萨德政府,愿意与政府站在一起,这使得欧盟制裁的效力大打折扣。此外,欧盟自己的政策目标在反恐和推翻阿萨德政权之间游移,也减少了叙利亚民众对欧盟和西方制裁的信任与支持。最后,欧盟和美国的制裁大大增加了西方对叙人道主义救援的难度,联合国西亚经济社会委员会的一份内部评估报告指出,美欧对叙银行业的制裁导致人道主义组织几乎无法将资金转入叙利亚。贸易制裁则使得援助组织在向叙利亚民众提供医疗用品等必需物资前,必须向美欧主管行政部门申请特殊许可证,但欧美行政部门的官僚作风经常让人道主义组织不得不高价聘请律师通过诉讼争取许可证,律师费常常高过援助物资的价值。欧美的制裁反而方便了拥有或熟悉地下经济和规制网络的“伊斯兰国”和基地组织等恐怖组织转移资金和进行交易。^①

(二) 外交孤立叙利亚现政府,动用除军事手段之外的多种方式帮助反对派

首先,在联合国层面,从2011年10月法国、英国、葡萄牙和德国在安理会提交谴责和制裁叙利亚政府草案开始,截至2017年2月,欧盟部分成员国和美国联合阿拉伯联盟等地区组织和海湾国家共七次在联合国安理会提交干涉叙利亚内政问题草案,其中包括谴责叙利亚政府违反人权、使用化学武器、要求国际刑事法庭起诉阿萨德政府官员、对叙利亚政府实施武器禁运和全面制裁等内容。但每次表决,俄罗斯均予以否决。中国除了2016年10月对法国提交的提案投了弃权票外,其余6次均与俄罗斯一起投下反对票。俄中两国均认为在人道主义灾难问题没有调查清楚,而且叙利亚反对派中混有大量恐怖分子的情况下,贸然制裁是不恰当的。另一方面,也有西方外交官认为,在利比亚危机中,英国、法国和美国过度解释联合国安理会1973号决议的“采取一切必要措施”,直接军事打击卡扎菲政府军队的行为使得中俄对英法美失去了信任。^②

其次,给予叙利亚反对派合法性地位。欧盟在2012年3月23日的外长会议结论中提出:它“愿意接触所有坚持非暴力、包容和民主价值的叙利亚反对派,支持它们发表一份具有广泛性和包容性的纲领”。欧盟很快将主要由流亡海外的叙利亚人组成、没有国内根基的“叙利亚全国委员会”^③列为叙利亚的合法政权,积极支持法国总统萨科齐筹办的“叙利亚人民之友”国际会议。2014年6月,巴沙尔·阿萨德在叙利亚总

^① Justine Walker, “Study on Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures”, A Report Prepared for the United Nations Economic and Social Commission for Western Asia “National Agenda for the Future of Syria”, 16 May 2016.

^② Paul Danahar, *The New Middle East: The World after the Arab Spring*, London: Bloomsbury, 2015, pp.392-393.

^③ 叙利亚全国委员会的第一任主席伯翰·加利昂是居住巴黎的大学教授。

统选举中获胜,再次连任。欧盟对此发表声明说,这一选举结果不能算是“真正的民主投票过程”。但是,叙利亚反对派的组成极其复杂,没有形成一支统一的力量,欧盟和西方扶植的“叙利亚全国委员会”(2011年9月成立,12月下设“叙利亚全国联盟”)在当地并不具有权威,最大的反政府军组织都不愿意接受其领导。^①而且叙利亚反政府军并非全部都是温和派或民族主义的世俗派,近一半反对阿萨德的力量是伊斯兰极端分子,^②比如“努斯拉阵线”2014年就加入了“伊斯兰国”,他们反过来开始杀戮叙利亚温和反对派派别。

再次,向叙利亚反对派提供技术和人力支持。欧盟许诺“一旦发生真正的民主转型,欧盟就与叙利亚在各互利领域发展新的、规模宏大的伙伴关系,包括启动援助、加强贸易和经济关系,以及支持叙利亚的司法和政治转型”。^③德国和美国一道在约旦的营地训练叙利亚反对派士兵,英国情报机构和美国中央情报局紧密合作,为叙利亚温和派反政府力量甚至部分思想极端、后来投奔“伊斯兰国”的反政府军提供武器和进行技术培训,他们中间的很多人拿着西方武器走上“圣战”之路,反而让欧盟处于恐怖袭击的危险之中。

(三)人道主义及其他援助

截至2017年1月,欧盟整体(欧盟及其成员国)向叙利亚及邻近地区提供了超过94亿欧元的援助,是叙利亚危机和内战最大的援助提供方。^④欧盟机构筹集了超过9亿欧元的资金援助叙利亚,其中6亿欧元用于人道主义救援,向交战地带和受围困的民众提供食物、紧急医疗用具和药品、帐篷、饮用水和卫生用品,支援联合国儿童基金会(UNICEF)防治儿童脊髓灰质炎的活动。欧盟还向土耳其、约旦和黎巴嫩的叙利亚难民营中超过115万叙利亚难民提供生活必需品、医药和心理辅导等物资和人力支持。^⑤但欧盟的人道主义救援资金在巨大数量的难民面前显得“杯水车薪”。黎巴嫩的难民人数达100万,占黎巴嫩总人口的22%;约旦的难民人数为60万,占约旦总人口的9%;土耳其接纳了270万难民,为其总人口的3%。2015年在大量叙利亚难民涌向欧洲后,欧盟开始着力通过增加援助的方式稳定土耳其的情绪,2016年3月与土耳

^① Paul Danahar, *The New Middle East: The World after the Arab Spring*, p.406.

^② Ben Farmer and Ruth Sherlock, “Syria: Nearly Half Rebel Fighters Are Jihadists or Hardline Islamists, Says HIS Jane’s Report”, *Telegraph*, 15 September 2013.

^③ European Council, “Council Conclusions on Syria”, 3183rd Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 23 July 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/129234.pdf, 2016年12月21日访问。

^④ European Commission, “Elements for an EU Strategy for Syria”, JOIN(2017)11 final, Strasbourg, 14.3.2017, p.4.

^⑤ *Ibid.*.

其签署难民协议,承诺向土提供 30 亿欧元资金,改善土境内的难民生活处境,并许诺 2018 年底前再启动额外的 30 亿欧元资金。^① 不过在土耳其 2016 年 7 月发生未遂政变、土总统埃尔多安启动宪法改革后,欧土关系急转直下,欧盟的援助资金是否还会到位被打上了问号。

除了人道主义救援资金之外,欧盟还动用了其他政策工具的预算援助叙利亚反对派控制的地区,如使用“欧盟睦邻政策”项下的资金资助教育、地方治理、公民社会建设;使用“发展合作工具”提高叙利亚部分地区的食品安全程度。欧美还使用“稳定与和平”工具和“欧洲民主和人权工具”援助叙利亚公民组织,支援所谓的“人权捍卫者”的活动。在欧盟委员会 2017 年 3 月新推出的“欧盟叙利亚战略”中,欧盟表示将“继续向叙利亚的促进民主、人权和言论自由的公民社会组织提供实质性支持”,在反对派控制的区域帮助改善地方民事治理结构,如筹建地方议会和其他行政管理机构,提高政府部门服务的透明度、参与性和责任感,防止民事政府被军队干政等。^② 欧盟的这些基础性民事建设投入着眼长远,并带有鲜明的欧洲价值理念,但它们在叙利亚战局尚不明朗的情况下,无法对战后安排总体布局产生决定性影响。

四 结论及展望

本文从实力、理念和政策工具三个角度切入,分析了欧盟如何在叙利亚内战中沦为“二流角色”的过程。实力是发挥对外影响的客观基础,理念是一个行为体外交行为的主观路径选择。在实力和理念这两个主客观条件决定的政策框架中,决策者为实现目标决定采用哪些政策工具。叙利亚内战可以说是欧盟实施干预的“负面案例”:在实力方面,欧盟的长处是贸易、援助、维和、培训等“软实力”,军事“硬实力”是其短板,但叙利亚混战局面的结束,根本上还是需要坚硬的“拳头”和强悍的意志。在美国奥巴马政府于中东地区实行战略收缩、不愿牵头进行军事干涉之后,欧盟和法英等成员国无力凭借自己的武装力量,单独贯彻其推翻叙利亚阿萨德政府的战略目标。当伊朗和俄罗斯实质性介入叙内战、直接援助叙政府军后,包括法国在内的欧盟国家更是忌惮与俄伊等军事强国发生直接冲突的风险,不得不后退一步,使得西方在叙利亚陷入“无领导”窘境。2017 年 1 月,在俄罗斯、伊朗和土耳其的担保下,叙利亚政府与反对派在阿斯塔纳举行和谈,西方没有参与这一重要和谈进程,反映出叙利亚政府军在

^① <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-and-turkey-agree-on-3-billion-refugee-deal/>, last accessed on 1 April 2017.

^② European Commission, “Elements for an EU Strategy for Syria”, JOIN(2017)11 final, Strasbourg, 14.3.2017.

战场上的优势地位。从实力角度来看,西方能否扭转叙利亚局势,决定因素不是欧盟方案,而是美国特朗普政府的态度和解决思路。在理念方面,欧盟的“后现代主义”思维和“世界主义”外交理念曾极大地影响了科索沃战争和利比亚战争,“防止人道主义灾难”成为欧美发动这两场战争的理由。但在叙利亚内战中,欧盟精英的这一理念既没有说服英国的国会议员,也未能让美国总统奥巴马认可叙利亚的德拉就是利比亚的班加西,^①同意动用武力直接干预叙利亚内政。叙利亚内战造成近50万人失去生命,上千万人沦为流民,由此带来的难民危机波及欧洲自身,这一结果使欧盟主张的“人权高于主权”的观点在中东北非地区的可信性和合法性濒于破产,变为空想的泡沫。欧盟的世界主义理念过于浪漫和理想化,忽视了主权受损后所出现的混乱甚至是无政府状态,会给当地社会和民生带来巨大冲击和破坏。

实力不足和理念“水土不服”,自然导致欧盟及其成员国的各种民事政策工具无法有效运作。在叙利亚变为引发欧洲难民危机的发源地、法国巴黎又接连遭受恐怖袭击之后,欧盟开始反思自己的中东北非战略和政策,打击“伊斯兰国”和控制难民流入在目标优先性上超过了推翻阿萨德政府。欧盟对外行动署2016年6月出台新的“欧盟外交与安全政策的全球战略”,提出要以“有原则的务实主义”指导欧盟未来的对外行动,指出欧洲安全秩序的核心是主权、独立和国家的领土完整,边境的不可侵犯和争端的和平解决;报告还提出了比较偏向安全和国家管理能力的“韧性”概念,指出“一个有韧性的国家就是一个安全的国家,而安全是繁荣和民主的核心要素”,认为欧盟需要着力帮助周边及中亚、中东北非等不稳定地区国家和社会的“韧性”建设,而不再着力宣扬所谓的“民主”和“良治”;报告也意识到“积极的变化只能从自己家中产生,而且需要多年才能成熟”,所以欧盟要避免不成熟的提前介入。^②从欧盟对外行动署的表态来看,欧盟对干涉叙利亚的教训有所体会。但是考虑到欧盟世界主义理念的历史和文化惯性,稳定和安全不可能完全取代人权和民主变为欧盟优先考虑的价值观,欧盟的政策调整也仅是实用主义的表现而已。

(作者简介:赵晨,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:宋晓敏)

^① 美国前总统奥巴马对利比亚的行动已有悔意,2014年8月,他承认美国和欧洲盟友低估了利比亚的混乱形势,干预利比亚是一场巨大的错误。Barack Obama, “Obama on the World”, *New York Times*, Video, 8 August 2014.

^② European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web.pdf, last accessed on 21 December 2016.