

欧盟推动下的中东区域经济合作*

汪 波

摘 要: 作为一个具有强大经济实力的国家联合体, 经济手段是欧盟参与中东事务的主要方式。冷战结束以来, 欧盟在中东地区的主要政策就是积极推动区域经济合作。对于欧盟来说, 此举主要是为了促进中东地区阿拉伯国家的政治经济体制改革和提高民众的社会福利和生活水平, 从而达到保持中东地区社会稳定, 减少经济难民, 消除恐怖主义根源, 维护欧盟地缘战略安全之目的。

关键词: 欧盟; 中东; 区域经济合作

作者简介: 汪波, 博士, 上海外国语大学中东研究所教授 (上海 200083)。

文章编号: 1673-5161 (2008) 01-0025-07

中图分类号: F371

文献标识码: A

* 本文为上海市哲学社会科学规划课题“21 世纪初中东因素对大国关系的影响”(2007BGJ004) 的前期成果; 本文受上海市重点学科 B702 资助。

进入 21 世纪以后, 欧盟在参与中东事务的过程中, 已经将自己和中东地区国家之间的关系, 明确规定为以经济方式为基础的合作伙伴关系。对于欧盟这个联合国家行为体来说, 蕴藏着大量石油同时又充满了矛盾与冲突的中东, 无论过去还是现在都具有极其重要的地缘战略意义。由于种种原因, 从 20 世纪初期开始, 当国际贸易体系把世界上大部分地区纳入世界贸易的潜在发展范围时, 中东却一直是一个被忽略的地区。冷战结束后, 随着中东能源地位的日益突出和内部矛盾冲突的不断加剧, 国际社会才逐渐把关注的焦点转向中东。作为国际社会的主要力量之一, 欧盟参与中东事务的主要方式是与中东建立区域性贸易关系并推动中东地区的区域经济合作。欧盟认为, 此举不仅具有重要的经济价值, 而且具有重要的地缘战略意义。加强中东地区自身的区域经济合作, 将有助于推动当地的政治和经济体制改革, 增加中东地区民众的经济利益, 消除该地区的伊斯兰极端主义势力根源, 阻止不断涌入欧洲地区的政治和经济难民。

一、欧盟推动中东地区经济合作的动机

在推动中东区域经济合作的问题上, 无论来自外部的力量还是来自区域内的力量, 都会遇到极其艰难的阻力。近年来, 中东地区的区域内贸易程度甚至低于非洲, 是全球最低的地区。

根据世界贸易组织的报告显示，2004年中东区域内部的贸易只占该地区全部贸易的5.6%，比2002年的7.6%还降低了两个百分点。^[1]报告同时还指出，即使把中东地区国家对非区域内国家的石油出口包含在内，区域内贸易的数字仍然低于19%。但研究表明，中东地区如果建立一个广泛的自由贸易区，其区域内的贸易水平将有可能比当前增加两倍以上。这些研究还指出：“除了潜在的区域贸易量增长外，中东地区的区域经济一体化，还将有利于提高当地民众的福利和生活水平。”^{[2] 10}

实际上，中东国家近年来也在积极扩大区域内的贸易规模。1998年，阿拉伯国家曾签署过一项取消关税和创建大阿拉伯自由贸易区的协议，打算实施一项对区域内制造的产品与农产品每年减少10%关税的十年计划。但由于这一计划至今未能取得明显进展，因而中东地区阿拉伯国家之间的贸易到目前为止依然非常有限。很多经济学者认为，造成中东地区区域内低水平贸易的主要原因是中东地区国家相似的产业结构，导致区域内贸易缺乏互补性。另一些学者认为，导致中东地区当前局面的原因有二：一方面是整个中东地区缺少有利于扩大贸易的和谐氛围；另一方面则是国家内部缺乏自由化的规则与环境。^{[3]7}因此，中东地区国家必须超越这种区域内的有限贸易，在经济上实现更大程度的一体化，才能使社会福利达到最大化，从而消除政府对于变革的怀疑态度。此外，还有一些学者认为，当前中东地区推动一体化进程面临的困难，主要是泛阿拉伯化在政治方面所遇到的障碍。这涉及到阿拉伯国家领导人之间缺少互信、国内政治利益团体以及既得利益阶层对国家政策和行为方式的决定性影响、政府内部任人唯亲的普遍倾向等问题。

针对中东地区这一情况，欧盟提出了以经济方式为基础，与中东地区建立战略伙伴关系的构想。对于欧盟的这种设想，著名外交政策专家海德（Leon Hadar）认为，欧盟和美国相比，在战略上更倾向于使用外交和软权力来处理中东问题。另外，海德还指出，欧洲国家倾向于选择软权力作为其政策实施的手段，是因为他们还担心军事政策会产生强烈的反作用。鉴于欧洲和中东在地理上的密切联系，这意味着欧盟在采取任何措施的时候都必须更加谨慎。的确，欧盟的这种选择主要是出于现实的考虑：这不仅是因为欧盟并不像美国那样可以动用强大的军事力量，而且从自身的政治环境出发，欧盟尽量避免在中东地区使用强硬手段，唯恐任何过激行动激怒像巴黎“阿拉伯城”这样的阿拉伯移民社会。所以，“尽管美国可以经常采用军事手段来迫使阿拉伯国家改变政策，但欧盟却不可能远离本土在中东地区采取任何直接军事行动”^{[4]16}。由此，欧盟近年来一直把经济方式作为参与中东事务优先考虑的政策措施。

在历史上，欧盟本来就热衷于推动全球区域贸易。近年来，欧洲人更是积极致力于通过区域贸易来代替进展缓慢的多边贸易谈判。一般来说，欧盟的区域贸易大多包含一些基本内容，其中最主要的就是：在投资服务这些“新贸易事务”基础上，进一步推动更深层次的一体化，制订竞争政策以及维护知识产权等。^[5]相比之下，欧盟和美国在区域贸易的动机和目标上存在着明显差异。欧盟倾向于通过双边贸易协议来推动区域内的一体化，而美国则希望通过这些贸易协议来回报它的地缘战略盟国。^[6]对于两者的不同，加拿大西安大略大学经济学教授惠利（John Whalley）认为，欧盟推动区域贸易的方式可以看作是“等级式”（hierarchical）的，而美国则是“建筑式”（architectural）的。欧盟对于那些接受贸易协议的地区，随之而来就是要求这些国家逐步实行自由化，并积极推动这些国家和欧盟结为联盟；而美国对于那些接受双边贸易的地区和国家，往往更强调这些国家必须逐步建立自由化的财政结构，以此为美国的投资铺平道路。^{[7]11-12}

从本质上说，欧盟和美国虽然都把目光都集中于推动中东的区域一体化，但其行动背后的动机却有着明显的差异。一般来说，欧洲人的动机主要来自欧洲过去的殖民主义以及当前和这些潜在贸易区域之间的联系，从而导致了某种“从团体到团体”的贸易模式，其目的是把在其他地区的投资转移到这个新的区域。不同的是，美国则倾向于和那些更有利于地缘战略和实现外交目标的国家进行贸易伙伴谈判。这种情况正如彼得森国际经济研究所的斯考特（Jeffrey Schott）所指出的：“美国的贸易协议主要是促进经济增长和法制，加强民众政治的基础，保证对全球反恐努力的支持，并以此来维护自己的战略利益。”^[8]

自 20 世纪九十年代起，欧盟就一直试图把对发展中国家的支持，从经济援助转向经济贸易。实际上，欧盟选择经济方式的原因，并不是因为它特别重视诸如软权力、外交方式或是理想主义的外交政策目标，而是因为它作为一种“平民强权”（civilian power），除此而外并没有其他的选择。可以说，欧盟推动中东区域经济合作的目的，也是为了实现其地缘战略目标：一方面，可以阻止更多的经济移民进入欧洲；另一方面，将有利于促进中东地区的政治稳定。因此，为了实现在中东地区的地缘战略目标，欧盟会认真衡量它在中东地区经济政策的成败，并根据情况的变化来不断调整在该地区的经济政策。

二、欧盟推动中东区域经济合作的措施

20 世纪九十年代，由于一系列内战和国内冲突，从北非地区迁居到欧盟的经济移民人数开始大幅度增加。结果，西班牙、法国、葡萄牙和意大利等接受了大批北非移民的国家，极力鼓动欧盟考虑更新和加强与南地中海国家的关系，并最终于 1995 年在巴塞罗那召开了欧盟—地中海伙伴关系会议。

在巴塞罗那会议上确定的欧盟与中东地区的伙伴合作关系，又称为“巴塞罗那进程”（Barcelona process）。这一进程是指 1995 年在巴塞罗那召开的欧盟与地中海国家外长会议上确定的多边与双边伙伴关系。其成员包括欧盟当时所有的国家和地中海九国^① 再加上巴勒斯坦民族权力机构。“巴塞罗那进程”的主要目标是 2010 年之前建立欧盟和地中海国家自由贸易区。

在“巴塞罗那进程”中，欧盟与地中海伙伴国预设了三个相互关联的任务，并在最终协议中分三个章节做了说明。首先，在“政治和安全”这一章，双方提出要把中东地区建成一个“共同和平与稳定的区域”。冷战结束后，中东很多国家开始意识到伊斯兰极端主义运动兴起所带来的冲击。其中最明显的就是阿尔及利亚的伊斯兰拯救阵线，这一具有极端主义倾向而且致力于在阿建立伊斯兰共和国的激进组织在 1991 年的第一轮选举中获得了全面胜利。同时，埃及穆斯林兄弟会对总统穆巴拉克改革的攻击也在不断加剧。所以，“巴塞罗那进程”强调的和平与稳定意味着，欧盟和中东伙伴国必须联合起来抵制伊斯兰极端主义的蔓延，维护中东国家的国内安全与稳定。其次，在“文化和人类”这一章中，重点讨论了如何消除不同文明之间的分歧。其具体措施主要是，推动开展跨大西洋的社会和文化事务对话。对于中东国家政府来说，它们希望“巴塞罗那进程”能够促进欧洲民众对中东文化的理解，协助安置那些已经进入欧洲的经济移民，并且能够更好地了解中东地区的过去和现在。最后一章“经济和金融”，可以说是“巴塞罗那进程”的重点。这一章主要是促进和推动中东地区所有愿意进入自由贸易区的国家签署协议，建立一个“共同富裕区

^①地中海九国包括阿尔及利亚、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、叙利亚、突尼斯和土耳其。

域”。^[9]根据“巴塞罗那进程”的设想，2010年欧盟将和十个中东国家签署双边自由贸易协议，并在此基础上建立欧盟—地中海自由贸易区（EMFTA）。^①总之，欧盟为推动全面实行“巴塞罗那进程”所做的努力，一方面是为了广泛建立双边贸易协议；另一方面则是为建成未来的自由贸易区而积极筹建多边工作小组。

然而，“尽管欧盟在‘9·11’后迫切希望加快‘巴塞罗那进程’的实施，但在推动中东地区伙伴国改革方面，至今依然令人失望”^{[10]106}。不过，这并没有影响到欧盟的积极性。因为欧盟推动“巴塞罗那进程”的根本目的是为了最大限度地获得新自由主义和平带来的好处，即通过提高中东国家普通民众的生活标准，来扼制伊斯兰极端主义在该地区的传播。同时，普通民众生活水平的提高，将从根本上阻止中东地区潜在的经济难民进入欧洲。2003年欧盟安全战略报告就特别强调了扩大新自由主义经济和政治价值观与维护欧盟安全之间的联系。报告指出：“对我们安全的最好维护，就是建立一个管理良好的民主国家构成的世界。而加强国际秩序最好的方式，就是建立更多的好政府，支持社会和政治改革，制止腐败和滥用权力，建立法制和保护人权。同时，贸易和发展政策将是促进改革的最有力工具。作为世界上最大的官方援助提供者和最大的贸易实体，欧盟及其成员国已经做好充分准备来追求这些目标。”^[11]为了实现这个目标，欧盟将会进一步采取措施来推动“巴塞罗那进程”，促进中东地区的经济改革，使其最终为欧洲地缘政治安全服务。

三、欧盟推动区域合作面临的问题

从现实的角度看，“巴塞罗那进程”当前的问题主要在于中东地区伙伴国和欧盟建立了经济联系后，已经不再担心欧盟会施加压力要求它们进一步实行国内经济政策的自由化改革。而“巴塞罗那进程”的实施，不过是在欧盟和地中海伙伴国之间形成了一种所谓的“星型拓扑”（hub and spoke）效应。^②结果，地中海伙伴国的企业都希望到欧盟国家建立公司，以便更加有利地经营它们在地中海地区的分支机构。对此，欧盟在评价“巴塞罗那进程”的时候也不得不承认：“创建一个真正的区域化市场的进程依然受到阻碍，尤其是推动地中海国家之间一体化的进程。长期以来，南地中海地区市场无法统一的状况，已经严重阻碍了这些国家对国内和海外的投资。当这些国家把欧盟作为这个地区最大贸易伙伴的时候，它们并没有充分认识到在自身区域内发展贸易关系的潜力。”^[12]因此，“欧盟—地中海自由贸易区的建立，只是加强了欧盟和地中海国家之间的贸易，并没有在根本上促进中东地区的区域内经济联系”^{[13] 51}。欧盟同时也意识到，要让欧盟—地中海自由贸易区产生欧盟所期望的那种政治和经济改革的结果，就必须进一步推动中东国家的制度改革和政策统一。而其中最为重要的是，必须促进南南经济一体化。

尽管“巴塞罗那进程”旨在促进欧盟与地中海贸易和提高中东国家民众的社会福利和生活水平，但这一进程显然并未真正触及到中东地区国家内部的制度改革。其根本原因如西班牙应用经济学教授埃斯克里班诺（Gonzalo Escribano）所述：“中东国家如果进行国内改革，其短期内的政治经济成本将非常高昂。因为政府不但会失去作为财政主要来源的关税收入，而且会遭到政府所

①十个中东国家包括阿尔及利亚、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、巴勒斯坦民族权力机构、叙利亚、突尼斯和土耳其。

②“星型拓扑”是指一个中心节点与若干个分支节点相联系形成的体系。这里意为欧盟与地中海伙伴国的经济合作并非一种平行的合作关系，而是一种主从合作的关系。

依靠的国内企业界精英的反对。出于这种现实的考虑，中东国家政府实际上并不急于实施巴塞罗那进程所要求的改革。”^[14]¹³对此，欧盟只能大力支持中东地区的区域内贸易往来和政策统一，推动中东地区国家签订区域贸易协议，以此来促进这些国家的政治经济制度改革。

近年来，欧盟在推行“巴塞罗那进程”的同时，还采取了其他相应措施来推动中东地区的经济一体化进程。其中一个重要的举措就是支持2004年约旦、突尼斯、埃及和摩洛哥签署的“阿加迪尔协议”（Agadir Agreement）。为了加强区域内贸易和经济政策的一致性，来自上述四国的高级官员们，已经花费大量时间来讨论自由贸易协议的条款。他们希望以此协议为基础，扩大区域内的贸易范围，建立大阿拉伯自由贸易区（GAFTA），从而巩固它们和欧盟进行贸易的地位。^[15]很明显，“阿加迪尔协议”的主要目标是在中东阿拉伯国家之间建立一个自由贸易区，然后把这个贸易区和欧盟联系起来。在欧盟看来，这些计划不但有助于欧盟所希望的“南南一体化”，而且也可视为欧盟推动更大范围的中东区域内贸易战略的一部分，因此欧盟自然会对这一协议的谈判给予支持。在约旦、突尼斯、埃及和摩洛哥签署“阿加迪尔协议”以后，黎巴嫩和叙利亚都表示有兴趣参加，不但巴勒斯坦民族权力机构和阿尔及利亚接受了邀请，就连欧盟—地中海伙伴关系的观察员毛里塔尼亚和利比亚也获得了参加这一协议的资格。^[16]

从实际效果看，“阿加迪尔协议”表明参与国已经在取消关税和进出口配额等“低层次一体化”问题上，推动大阿拉伯自由贸易区计划向前迈进了一大步。然而，某些阿拉伯国家目前依然未采取必要措施来减少保护主义政策，特别是在服务业和关税改革以及增加经济管理的透明度和减少贿赂等方面。同时，建立大阿拉伯自由贸易区还面临着一些具体问题，那就是缺乏有关原产地产品特别是在合作生产中关于原产地产品的详细规则。另外，在制度方面，还缺少解决贸易争端的机制以及大阿拉伯自由贸易区成员国之间的关税再分配机制。^[17]由此可见，阿拉伯国家现在还没有做好充分准备，去跨越大阿拉伯自由贸易区那种低层次的一体化，建立更有活力的一体化经济贸易体系。也许，“阿加迪尔协议”国必须更加努力推动签字国采纳原产地条款的共同规则，来促进区域内贸易的进一步扩大和推动大阿拉伯自由贸易区的进一步发展。

另外也必须看到，阿拉伯国家的区域内经济一体化程度长期以来就处于较低水平，当前的各种研究也证明了这种情况。如果逐个研究当前中东地区东部的海湾合作委员会、中部的马什里克地区以及西部的马格里布地区^①等阿拉伯次区域的一体化程度，其结果一定会非常令人失望。对此，阿拉伯学者巴尔包尔（Ali Bolbol）和费塞尔丁（Ayten Fatheldin）也指出，阿拉伯贸易区域内联系最薄弱的环节是在马格里布地区和马什里克地区之间。他们还认为，“阿加迪尔协议”的签字国都是这些相关地区的经济支柱国，它们在政策上的一致性将有利于阿拉伯区域内的经济一体化。因此，“‘阿加迪尔协议’为阿拉伯区域一体化架设了桥梁，未来将发挥极其重要的影响和作用”^[18]²¹。不过，“阿加迪尔协议”也存在明显的缺陷，即未能将海湾合作委员会以及那些盛产石油的阿拉伯海湾国家，纳入拟议中的欧盟—地中海自由贸易区。

四、结语

总的来说，冷战后欧盟对于维持中东和地中海地区的政治稳定，始终抱有强烈的地缘战略兴趣。但作为一种“平民强权”（civil power），欧盟只能依靠自己的经济实力，通过谈判贸易协议来

^①马什里克地区包括埃及、约旦和黎巴嫩；马格里布地区已成立阿拉伯马格里布联盟，包括阿尔及利亚、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥和突尼斯。

推动中东和地中海地区国家的政治和经济改革。1995年确定的“巴塞罗纳进程”，其根本目的是要促进中东地区国家的经济和政治改革，推动区域内的经济合作，实现中东地区的和平与繁荣。在此基础上，欧盟还希望帮助中东国家建立管理良好的政府，提高民众的社会福利和生活水平，消除恐怖主义产生的社会根源，阻止不断增加的经济难民进入欧洲。然而，“巴塞罗纳进程”实施过程中产生的“拓扑”效应，实际上已经极大地损害了中东地区国家签署各种协议时所预期的政治和经济利益。在这种情况下，欧盟开始积极支持“阿加迪尔协议”确定的那些更加有效的区域一体化方式。从根本上来说，欧盟还是希望通过新的协议来推动建立中东地区的区域内贸易体系，实现“巴塞罗纳进程”所预期的政治和经济改革目标。不过，欧盟只有推动更多的中东国家参与这个协议，才有可能真正获得积极的外溢效应。

[参考文献]

- [1] World Trade Organization. International Trade Statistics 2002; 2004 [M]. Geneva: WTO, 2002; 2004.
- [2] Hassan Al-Arrash, Tarik Yousef. Intra-Arab Trade: Is It too Little? [C]. IMF Working Paper WP/00/10. Washington, DC: IMF, 2000(1).
- [3] Samiha Fawzy. The Economics and Politics of Arab Economic Integration [M]// Ahmed Galal , Bernard Hoekman. Arab Economic Integration. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003.
- [4] Leon Hadar. Mending the US-European Rift over the Middle East [G]. Policy Analysis. Washington: Cato Institute, 2003(8)..
- [5] Paolo Guerrieri, Denise Dimon. The Trade Regionalism of the United States and the European Union: Cooperative of Competitive Strategies [J]. International Trade Journal, 2006(20).
- [6] Ayse Kaya. The USA's and the EU's Bilateral and Regional Trade Agreement: Divergent Paths, Divergent Ends? [C]. Paper presented at the Venice Summer Institute, 2006(6).
- [7] John Whalley. Recent regional Agreements: Why so many, so fast, so different and where are they headed? [J]. Centre for International Governance Innovation Working Paper No. 9, Ontario: CIGI, 2006 (9).
- [8] Jeffrey Schott. Free Trade Agreements and US Trade Policy: A Comparative Analysis of US Initiatives in Latin America, the Asia-Pacific Region, and the Middle East and North Africa [J]. The International Trade Journal, 2006(20).
- [9] European Union. Euro-Mediterranean Partnership/Barcelona Process [EB/OL]. [2007-04-14]. http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/index.htm.
- [10] Tomas Baert. The Euro-Mediterranean Agreements [M]// Gary Sampson and Stephen Wookcock. Regionalism, Multilateralism, and Economic Integration: The Recent Experience. Tokyo: United Nations University, 2003.
- [11] European Union. A Secure Europe in a Better World—the European Security Strategy [EB/OL]. [2007-08-14]. Brussels: European Union, 2004, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/crmsUpload/78367.pdf>.
- [12] European Union. Euromed Report 89 [EB/OL]. [2005-04-14]. http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/publication/2005/report_89_en.pdf.
- [13] Rania Miniesy, Jeffrey Nugent, Tanik Yousef. Intraregional Trade Integration in the Middle East [C]. Trade Policy and Economic Integration in the Middle East and North Africa, 2004(3).
- [14] Gonzalo Escribano. Euro-Mediterranean versus Arab Integration: Are They Compatible? [J]. Journal of

Development and Economic Policies, 2000(3).

- [15] Majed Hamoudeh. The Aghadir Process, Paper presented at the EuroMed 12th Information & Training Seminar for Diplomats[EB/OL]. [2002-05-03]. <http://222.euromed-seminars.org/mt/seminar12/papers/Aghadir21.pdf>.
- [16] Steffen Wippel. The Agadir Agreement and Open Regionalism[C]. EuroMeSCo Paper No. 45.
- [17] Hanaa Kheir-El_Din , Ahmed Ghoneim. Arab Trade Integration in Retrospect: Comparison with the European Union Experience and Lessons Learnt[C]. Integration and Enlargement of the European Union: Lesson for the Arab Region. Cairo: Economic Research Forum, 2005(11).
- [18] Ali Bolbol , Aytan Fatheldin. Intra-Arab Exports and Direct Investment: An Empirical Analysis[C]. AMF Economic Paper No. 12, Abu Dhabi: Arab Monetary Fund, 2005(9).

European Union and the Middle East Regional Economic Cooperation

WANG Bo

Abstract After the end of the Cold War, EU has been promoting the regional economic integration in the Middle East. For such a union of nations with strong economic power, the economic means is the main way for the EU to involve with the Middle East affairs. As for the EU, the promotion of the Middle East regional economic cooperation is mainly for the encouragement of the political and economic reforms in the Middle East Arabian nations and the improvement of the common people's social benefits and living standard. It will be helpful to reach the purposes of keeping the social stability in the Middle East, decreasing the economic refugees, eliminating the root of the terrorism, and maintaining the geo-strategy security of the EU.

Key Words EU; Middle East; Regional Economic Cooperation

（责任编辑：李 意）