

英国与欧盟中东政策的未来走向： 以英国脱欧为视角

李靖堃

内容提要 在英国 2016 年 6 月举行的全民公投中，有超过半数的投票者赞成脱离欧盟。2017 年 6 月 19 日，英国与欧盟正式启动脱欧谈判。英国脱欧不仅将对英国和欧盟自身的发展产生深远影响，也将给各自的外交政策带来一定变化。中东地区在英国和欧盟的外交政策中向来占有重要位置，未来双方均将努力保持并希望扩大在该地区的影响。尽管英国和欧盟中东政策的基本原则和根本利益诉求应该不会发生实质性改变，但会根据形势的变化对具体政策进行一定程度的调整。同时，这种调整也有可能给英国与欧盟在该地区的关系带来一些新的变量和不确定性。由于英国和欧盟在中东问题上既存在利益的契合，又存在利益的冲突，这决定了双方未来在该领域既有合作，又有竞争。

关键词 中东政策 英国 欧盟 英国脱欧

作者简介 李靖堃，中国社会科学院欧洲研究所欧洲政治研究室主任、研究员（北京 100732）。

2016 年 6 月 23 日，英国就是否继续留在欧盟举行全民公投，结果有将近 52% 的投票者赞成脱欧。2017 年 3 月 29 日，英国向欧盟提交申请，正式启动《里斯本条约》规定的退出程序。6 月 8 日，英国提前举行大选，尽管保守党未能获得下院多数议席，但仍于 6 月 19 日与欧盟正式开启谈判。如果进展顺利，英国将有望于 2019 年 3 月正式退出欧盟。目前虽无法获知具体的谈判内容及最终结果，但可以确定的是，英国脱欧不仅将给其自身和欧盟的未来发展带来诸多不确定性，而且还将对双方的外交政策产生一系列影响，同时，对第三方政策的调整也可能在一定程度上影响英国与欧盟

之间的关系。中东^①地区在英国和欧盟的外交政策中都占有重要位置。英国退出欧盟之后，英国和欧盟都有可能对各自的中东政策进行一定程度的调整，同时，这种调整也有可能给双方在该地区的关系带来一些新的变量和不确定性。

欧盟与英国在中东的利益诉求：共性与差异

中东地区对欧盟（包括其主要成员国^②）和英国的安全形势和经济发展均具有重要影响，在双方的对外政策中占有重要位置。无论欧盟作为一个国家集团整体，还是其内部的主要成员国，抑或正处于脱欧谈判中的英国，在中东地区的利益诉求既有契合点，又有差异性。

（一）欧盟

欧洲共同体^③（欧盟的前身）成立之初，外交政策并非其关注的重点。20世纪70年代初，欧共体建立了“欧洲政治合作”（EPC）机制，成员国在外交政策方面开始合作，并逐渐关注中东问题。1973年，欧共体与阿拉伯联盟建立“欧阿对话”机制，被视作“欧盟中东政策取得的首个成果”。^④其后，欧共体一直力求在中东问题上发挥作用，但由于多方面原因，它在中东地区的影响力有限。20世纪90年代之后，欧盟进一步加强了在中东地区的政策力度。1995年“巴塞罗那进程”（The Barcelona Process）启动，欧盟将地中海国家作为在中东地区的重点合作伙伴，但是实际效果并不明显，离实现“在地中海地区建立一个和平与稳定区域”的预期目标还有很大差距。在这种情况下，欧盟2004年启动了“睦邻政策”（ENP），将中东列为其外交政策的重点地区之一，其目的是促进近邻地区的“繁荣、稳定和安全”，并避免在

① 在欧盟和英国的外交政策中（详见欧洲对外行动署和英国外交部的官方网站），都将“中东北非”（MENA）作为单一目标地区，系指西亚北非地区。

② 鉴于本文的主题，这里所说的“欧盟成员国”不包括英国。但从法律意义上说，在脱欧谈判完成之前，英国仍须履行作为成员国的义务。

③ 欧共体成立于1951年，欧盟成立于1993年，但欧共体继续作为欧盟的一部分存在，直到2009年《里斯本条约》生效，欧盟才取代了欧共体。但此种区分与本文的主题关系不大，在本文中，“欧共体”和“欧盟”均指现在的“欧盟”。

④ 赵慧杰：《欧盟中东政策的特点》，载《亚非纵横》2005年第3期，第20页。

“扩大后的欧盟与其近邻之间出现新的裂痕”^①。2010年底阿拉伯剧变发生之后，欧盟对“睦邻政策”的目标和原则进行了重新修订，将支持“民主”改为“深入的民主”；将经济发展改为“可持续经济与社会发展”；将自由贸易区改为“深入和全面的自由贸易区”，^②“睦邻政策”成为当下欧盟实施中东政策的主要工具。此外，欧盟还有其他多项针对中东地区的政策议程和政策工具，如“联系协议”、“欧洲-地中海伙伴关系”以及与海湾合作委员会的机制性安排等。

欧盟之所以重视发展与中东地区的关系，主要原因在于它在该地区有着重要的利益诉求，其中既有地缘政治利益，也有更广泛的安全和经济利益。第一，基于地缘政治利益。中东地区与欧盟地理上邻近，属于欧盟的“大周边”地区，^③欧盟很容易受到该地区形势不稳定的影响。第二，关切与地缘政治相关的安全利益。2016年6月，欧盟发布了《外交与安全政策全球战略》，^④将“维护欧盟自身安全”、“重塑欧洲安全秩序以及保证周边地区稳定”作为今后一段时期的战略重点。该报告特别指出，“恐怖政治”已危及欧盟领土与民众的安全，应对移民和难民问题、打击恐怖主义和极端主义是欧盟未来将要面临的首要挑战，而中东地区很大程度上是导致此类不安全因素的源头所在。第三，为获取更为安全的能源供应保障。这被认为是欧盟面临的主要外交和安全挑战之一，原因在于欧盟对进口能源的依赖程度很高。乌克兰危机发生之后，为了减少对俄罗斯的能源依赖，欧盟更加重视中东地区的能源保障，并力图通过在邻近地区建立一体化的能源供应市场来拓宽能源供应渠道，最大限度地保证能源供应。第四，出于经济利益考虑。中东地区国家多为欧盟国家的前殖民地，双方之间有着千丝万缕的历史与现实联系，特别是在贸易领域，近年来欧盟与该地区的商业联系不断增强，贸易额已经

① European Commission, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 320, March 2003.

② 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*, COM (2011) 200 final, March 2011.

③ 张健：《欧盟对北非、中东政策的走势》，载《现代国际关系研究》2011年第4期，第36页。

④ European External Action Service, “Shared Vision, Common Action – A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf, 2016-06-28.

与欧美双边贸易额相差无几。^① 第五，为了推动价值观的传播。虽然欧盟在《外交与安全政策全球战略》中提出了所谓“有原则的实用主义”（Principled Pragmatism），其外交政策有可能向更加现实的方向发展，但它并未放弃对其价值观的推动，而中东地区正是传播其“人权、基本自由与法制”等价值观的目标地区之一，对外援助则是欧盟输出制度和价值观的最重要手段之一。第六，旨在发挥全球作用。欧盟对自身的定位是一个“全球行为体”，其目标是构建和维护以规则为基础的全球秩序，而在中东一些具有全球影响的问题上发挥重要作用是提升其全球地位的重要抓手。

总体上看，欧盟在中东地区的确发挥了一定的影响力，如参与巴以冲突调解机制“四方会谈”和关于伊朗核问题的“六方会谈”等。但是，一方面由于欧盟自身存在诸多限制性因素，另一方面由于中东地区的形势过于复杂，欧盟的中东政策显得有些力不从心。特别是全球金融危机发生后，欧洲国家疲于应对自身的经济衰退而无暇他顾，不但无法阻止阿拉伯剧变后中东国家形势的急剧恶化，随后发生的难民危机和恐怖主义袭击还进一步波及欧洲自身。

（二）欧盟主要成员国

由于欧盟外交政策属于政府间合作机制，因此，发挥决定性作用的仍然是成员国，特别是德国和法国这两个“轴心”国家。但不同成员国的中东政策和利益诉求并不相同，甚至存在着严重分歧。因此，我们有必要对德国和法国的中东政策及其利益诉求做一简单论述。

1. 德国

德国目前无疑是欧盟经济实力最强、最有影响力的成员国，但由于历史原因，相较于法国和英国，德国在中东的参与程度要更弱一些。首先，这是因为德国在欧洲国家殖民活动的高峰期并未过多参与中东事务，而是扮演了一个“调停者”的角色，^② 导致它与中东特别是阿拉伯国家的历史纽带要松散得多。其次，由于德国在两次世界大战中的经历以及战后的“去军事化”过程，德国民众历来不支持向海外派驻军事力量，因此，德国不太愿意参与中东地区的军事行动，这也造成它与中东国家的关系更多体现在经济和贸易

^① Kristina Kausch, “Enabling or Evading? —Germany in the Middle East”, *FRIDE Policy Brief*, No. 191, January 2015, p. 2.

^② 钮松：《德国中东政策与欧盟中东政策的相互影响》，载《德国研究》2010年第1期，第13页。

领域，这也是它在中东最重要的利益诉求。进入 21 世纪之后，这一趋势体现得尤其明显。例如，仅 2002 ~ 2013 年，德国与阿拉伯国家的贸易额就翻了一番，2013 年达到了 500 亿欧元。^① 德国在中东地区的第二大利益诉求在于寻求更广泛的地区安全。安全问题自 20 世纪 70 年代以来成为德国外交政策的重要关切，特别是在 2001 年“九·一一”事件发生后，打击恐怖主义、有组织犯罪和非法移民等成为德国对中东政策的重要内容，始于 2015 年的难民危机和近期欧洲频发的恐怖主义袭击使得这些问题显得更加迫切。最后，能源供应多样化也是德国在中东的利益诉求之一，但与其他欧盟国家相比，其能源供应更依赖于俄罗斯，对中东地区的依赖程度并不算高，只有 18% 的石油供应来自于石油输出国组织。^②

以色列是德国在中东地区最重要的伙伴国，它在一些重要的国际场合和重要的国际问题上一向支持以色列，并尽量说服欧盟在其发表的一些声明中软化对以色列的批评，如《尼斯宣言》。^③ 也是出于这一原因，德国自 20 世纪 70 年代以来一直将巴以冲突作为其中东政策的优先议程。

总体上看，尽管德国在“冷战”期间对中东地区事务的参与非常有限，但随着形势的发展，特别是在阿拉伯剧变发生之后，它开始在中东事务上采取更积极的立场。鉴于德国在欧盟决策方面的影响力，对中东而言，德国绝非一个无足轻重的地缘政治行为体。

2. 法国

与德国不同，中东是法国传统的势力范围，法国也是与中东国家关系最为密切的欧盟成员国之一。法国一直寻求在中东地区事务中发挥“领导”作用，“巴塞罗那进程”和“地中海联盟”都是由法国首倡的。法国传统上一直寻求独立自主的外交政策，它积极参与欧盟外交政策的目的之一正是为了借助集体力量增强本国的独立性和影响力，而不是替代本国的外交政策。^④ 法国在中东问题上也不例外。与此同时，法国反对美国在中东事务中的

① Kristina Kausch, op. cit.

② Timor Behr, “Germany: From Self – Restraint to Leadership?”, in Timo Behr and Teija Tiilikainen, *Northern Europe and the Making of the EU’s Mediterranean and Middle East Policies: Normative Leaders or Passive Bystanders?*, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2015, p. 55.

③ G. Lavy, *Germany and Israel: Moral Debt and National Interest*, Portland: Frank Cass, 1996, p. 197.

④ Patrick Müller, *EU Foreign Policymaking and the Middle East Conflict: the Europeanization of National Foreign Policy*, Abingdon: Routledge, 2012, p. 90.

霸权地位，支持以联合国为首的多边解决方案，希望借助欧盟共同外交与安全政策平衡乃至摆脱美国的影响，它拒绝在 2003 年的伊拉克战争中加入美、英联军就是最明显的例证。但在阿拉伯剧变发生后，法国逐渐在一些问题上加强了与美国的合作，如伊朗核问题、叙利亚问题、打击“伊斯兰国”的行动等。

由于历史联系、地缘相近等原因，法国在中东拥有强大的政治和经济利益。在政治层面，法国主要是为了“利用中东地区，施展法国作为世界大国的影响，摆脱战后法国在国际关系中的被动和受排挤”局面，“体现它作为世界大国的地位”^①，这一点迄今未变。而其经济利益则主要包括武器销售和能源两个方面。在武器销售方面，20 世纪 60 年代，法国已经是阿拉伯国家主要的武器供应国。2005~2010 年，法国是仅次于美国和俄罗斯的中东地区第三大武器进口来源国；2013 年，法国有 48% 的武器出口到中东地区，在这方面，它与沙特阿拉伯（占其向中东地区武器出口总额的 27.5%）的关系最为密切，其次是摩洛哥和阿拉伯联合酋长国；^② 在能源方面，20 世纪 60 年代，法国有 90% 的石油供应来自于中东地区，到 20 世纪 90 年代仍高达 50%。^③ 尽管法国一直努力实现能源供应的多样化，但到 2013 年它从中东地区进口的原油仍占其石油供应总量的 37.6%，其中，沙特阿拉伯占 18.1%，利比亚占 8.5%。^④ 法国还是一些中东国家的主要投资方和援助来源国。在安全领域，打击宗教极端势力和恐怖主义是法国中东政策的重中之重，这一点在“九·一一”事件后愈发明显，法国积极参与打击卡扎菲的行动就是出于这一目的。法国前总统奥朗德在 2016 年 8 月的一次演说中指出，恐怖主义是法国和欧洲面临的最严峻的安全威胁，也是法国在中东采取行动的理由所在。^⑤ 最后，与其他欧盟国家不同的是，法国的中东政策具有重要的国内维度：它拥有欧盟最大的穆斯林群体，占法国人口总数的比例约为 6%~8%；它还拥有欧洲最

① 赵慧杰：《法国外交中的中东战略》，载《西亚非洲》1996 年第 4 期，第 24 页。

② Barah Mikail, “France’s Shifting Middle Eastern Alliances”, *FRIDE Policy Brief*, No. 188, November 2014.

③ Patrick Müller, *op. cit.*, p. 91.

④ Barah Mikail, *op. cit.*

⑤ “President Hollande Outlines French Foreign Policy”, <https://uk.ambafrance.org/President-Hollande-outlines-French-foreign-policy-26084>, 2016-08-30.

大的犹太人群体，约有60万人。^①换言之，在中东问题上，法国的对外政策和国内政策紧密交织在一起，其中东政策在一定程度上影响着国内社会和政治形势，这也在客观上使得法国不得不重视与中东国家的关系。

法国与海湾国家特别是与沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国的关系，是其中东政策的重点。而在巴勒斯坦问题上，法国支持其建国方案，并强调国际法在解决巴以冲突中的作用。

(三) 英国

英国作为老牌殖民帝国，与中东地区的许多国家有着悠久的历史联系。二战后，英国的中东政策经历了几次变化。1956年的“苏伊士战争”之后，英国在中东地区的影响力逐渐式微。此后，英国的中东政策主要是追随美国。冷战结束后，英国虽然不再强烈反对欧盟加强外交与防务领域的自主性，但仍然强调美国和北约在欧洲安全方面的核心作用，且在中东问题上继续与美国保持步调一致。阿拉伯剧变是英国中东政策发展过程中一个具有里程碑意义的事件，中东地区此后重又成为英国外交政策的重点目标之一。它不仅提高了对该地区的对外援助额，而且开始积极支持欧盟的“睦邻政策”，将其视为推进英国在该地区（特别是地中海国家）利益的重要途径。同时，英国加大了对中东事务的参与力度，例如开展打击“伊斯兰国”的行动、改善与伊朗的关系、在巴林建设永久性海军基地等，并提出“英国必须为中东地区的稳定承担更大责任”。^②一些学者由此认为，这些举措意味着英国似乎要“重回苏伊士运河以东”。^③

英国之所以重新重视中东地区，主要基于以下三方面的原因，也就是其最重要的利益关切所在。首先是安全方面的原因，特别是打击国际恐怖主义的需要。2010年，英国政府发布的《战略防务与安全评估》^④报告指出，跨国恐怖主义是其国家安全面临的最严峻的威胁来源，特别是源自于中东地区的恐怖主义威胁已经成为英国最关键的安全事项。2015年，英国政府在其发

^① Patrick Müller, op. cit., p. 92.

^② 张骢:《英宣布在巴林建永久性军事基地 引当地人抗议》，载环球网：<http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-12/5231941.html>, 2014-12-09.

^③ Gareth Stansfield and Saul Kelly, “A Return to East of Suez? —UK Military Deployment to the Gulf”, *Royal United Services Institute Briefing Paper*, April 2013.

^④ HM Government, “Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review”, October 2010.

布的《国家安全战略》^①再次重申，英国在未来10年面临的最严峻的安全挑战之一就是恐怖主义和极端主义造成的威胁。近年来，发生在英国本土以及其他欧洲国家的恐怖主义袭击加剧了这一问题的紧迫性，而中东地区的冲突造成的难民和移民问题也是英国和其他欧洲国家面临的一项严峻的安全与人道主义危机。

其次是经济利益。对于英国而言，尽管中东地区在经济方面的重要性还远比不上欧洲、美国和亚洲地区，但近年来英国与中东国家，特别是海湾国家的经济贸易和投资联系越来越密切。2015年，英国与阿拉伯国家的商品与服务贸易总额达到了189亿英镑（超过了对中国的出口额，比印度和巴西两国总额还多），其中海湾国家为160亿英镑。^②同时，中东地区既是英国重要的对外投资目的地，也是英国重要的投资来源地，特别是海湾国家。此外，中东地区还是英国最主要的武器出口市场，2015年，英国向该地区的出口占到了英国武器出口总额的60%以上（2006~2015年，中东地区占英国武器出口总额的58%）。^③

再次是能源方面的利益。英国自2004年成为石油和天然气的净进口国，此后对进口能源的依赖程度不断攀升。英国能源与气候变化部预测，到2020年，其石油净进口将占该国初级能源供应总量的20%左右，到2030年则将增加到25%。^④而在天然气方面，英国目前有一半左右的天然气需要进口，其中近1/3来自于卡塔尔，未来对天然气进口的依赖程度有望继续上升。在这种情况下，对英国而言，通过维持在中东地区的影响力来确保能源供应安全就显得至关重要。其中一个实例是，通过英国在利比亚的行动，英国一些石油公司（英国石油公司和壳牌等）获得了签署当地石油开采合同的优先权。

在西亚地区，海湾国家是英国最重要的伙伴；而在北非地区，英国最重要的伙伴国包括埃及、阿尔及利亚、突尼斯和摩洛哥等。

综上所述，我们可以得出结论：英国与欧盟（包括其主要成员国）在中

^① HM Government, "National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom", November 2015.

^② House of Lords Select Committee on International Relations, "The Middle East: Time for New Realism", May 2017, p. 13.

^③ Ibid., p. 15.

^④ Quote from Edward Burke, "An Awkward Embrace: The UK's Re-emerging Role in the Middle East", *FRIDE Policy Brief*, No. 18, October 2014, p. 3.

东地区的利益契合点要远多于差异性，特别是在安全、经济利益与能源供应这三方面。但这种契合性既是未来双方赖以展开进一步合作的基础，也有可能是产生矛盾和冲突的根源。在安全领域，双方将无可争议地开展合作，因为双方的目标和利益高度一致，特别是在打击恐怖主义、控制非法移民等问题上。而且，由于这些问题具有全球性质，任何一个国家都没有能力独立解决，这也在客观上决定了未来双方仍将在该领域协同行动。英国国防大臣迈克尔·法伦（Michael Fallon）就曾说过，英国脱欧后将“继续作为欧盟一个可靠的防务与安全伙伴”存在，继续参与欧盟的军事行动，如在地中海地区的打击非法贩卖人口行动，以及打击索马里海盗的行动等。^①但在经济与能源领域，双方则有可能产生冲突。因为毕竟市场的规模有限，随着英国退出欧盟，中东地区对英国的作用将愈发重要，特别是在开拓贸易和投资市场等方面。而在能源供应方面，双方对中东地区特别是海湾国家石油供应的依赖程度都比较高，因此很有可能产生矛盾，至少是竞争关系。最后，由于英国和欧盟及其主要成员国在中东地区的主要合作伙伴并不相同，因此，未来在涉及一些具体问题时双方的立场也可能产生分歧，例如在巴以冲突问题上。当然，欧盟不同成员国在这方面也存在差异，例如德国与以色列是传统伙伴，而法国则倾向于支持阿拉伯国家。

英国脱欧对欧盟中东政策的影响

尽管英国在欧洲一体化的历史上被称为“三心二意”的成员，它也在很多领域都表现消极，但不可否认，它在很多方面对欧洲一体化做出了实质性贡献。英国脱欧必然对欧盟未来的中东政策产生多方面影响，给其带来更多的不确定性，当然其中也有一定的积极因素。

（一）英国：“三心二意”的欧盟成员国

在欧洲一体化的历史上，英国曾被冠以各种“标签”，如“三心二意”、“若即若离”等，从这些词汇中不难看出，英国与欧盟的关系始终磕磕绊绊，这背后有着诸多复杂原因。

^① Ben Farmer and Kate MacCann, “Britain ‘Can Still Join EU Military Missions after Brexit’”, *The Telegraph*, 2016-07-20.

英国在地理位置上远离欧洲大陆，这一点“塑造了英国人的心理。我们具有岛国的特征：独立、坦率、热情、捍卫主权”。^①而在历史上，曾经作为“世界霸主”的“辉煌”不仅给了英国人傲慢的心理，而且使其在19世纪确立了“光荣孤立”的外交传统。所谓“光荣孤立”，即避免与欧洲其他国家结盟，以保持自己的行动自由，同时在欧洲大陆国家之间进行协调斡旋，避免任何一个国家独大。^②尽管随着时代的发展，这项原则的形式和具体内容有所变化，但其作为英国对欧政策指导原则的实质并未发生根本性改变。正是这些原因导致了英国人根深蒂固的“疑欧”思想。英国前首相丘吉尔的名言是这一心态的最佳注脚：“我们与欧洲在一起，但并不属于欧洲”（We are with Europe, but not of it）。因此，第二次世界大战结束后，英国尽管并不反对欧洲联合，但它并未加入其中。直到1961年，英国才意识到欧洲共同市场对本国经济的重要性，转而寻求加入欧共体。但前两次申请均由于法国反对而失败，直到1973年英国才正式成为欧共体成员国。

但是，英国在加入欧共体之后，在很多问题上仍对后者持“若即若离”的态度。这是因为，作为一个“后来者”，它不得不接受“法德轴心”这一既成事实，也不得不接受欧共体已经确定的诸多规则，但又不甘心“被领导”。与此同时，它在欧洲一体化的理念和主权观念等很多问题上均与其他国家有分歧，这也就导致它在欧元区 and 申根协定等诸多领域采取了“例外”态势，但这也在客观上造成了它在欧盟内的位置具有一定程度的“边缘性”。2008年之后，欧盟接连遭遇包括债务危机、难民危机等在内的多重危机，从而进一步推升了英国的“疑欧主义”，并最终导致英国脱欧这一结果。

当然，不可否认，英国在某些领域还是对欧洲一体化做出了积极贡献，特别是它大力提倡并积极支持欧洲单一市场的建设；支持欧盟扩大（包括支持土耳其加入欧盟）；它是欧盟10个净缴款国之一；另外，它对欧盟的安全与防务政策以及对外援助政策也发挥了积极作用。

（二）欧盟决策机制的缺陷对未来中东政策的影响

如前所述，欧盟的中东政策并未能实现预期效果，这是由多种原因造成

^① The Telegraph, “David Cameron’s EU Speech – full text”, <https://www.theguardian.com/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum>, 2013-01-23.

^② 李靖堃：《英国欧洲政策的特殊性：传统、理念与现实利益》，载《欧洲研究》2012年第5期，第50页。

的。其中一个原因在于，欧盟是一个兼具超国家机制和政府间合作机制的“混合”行为体，其共同外交政策仍属于政府间合作机制的范畴，在该领域发挥决定性作用的仍然是成员国。这一特征在很大程度上决定了欧盟未来的中东政策走向。

第一，欧盟的决策机制十分复杂，涉及多个行为体，除成员国以外，还包括欧洲理事会（由成员国国家元首或政府首脑组成）、欧盟委员会、欧盟理事会、共同安全与外交政策高级代表等，协调难度之大可想而知。第二，欧盟的外交政策涉及多个不同领域，且不同领域适用的机制并不相同，如对外贸易事项属于欧盟的专属权能，由欧盟委员会代表成员国参加谈判；而共同外交与安全政策（主要涵盖外交、防务与民事危机管理）则属于成员国的权能，由欧洲理事会这一政府间机制负责政策的制定。如果某项谈判涉及多个政策领域，如能源、环境和制裁政策等，则可能要更费周折。这样一种决策机制导致欧盟在采取对外行动时常常表现迟缓，而且外交“成果”有限。因此，除非发生极为重大的事件，一般情况下欧盟不太可能在短时间内对某项政策进行太大幅度的调整。第三，尽管外交与安全事务高级代表负责就对外政策提出具体动议，但成员国拥有一票否决权。由于成员国有不同的利益偏好，例如在中东政策方面，不仅德国和法国之间存在分歧，南欧和北欧国家以及“新”“老”成员国之间也存在分歧，这就造成达成或调整共同对外政策立场的过程往往十分艰难且冗长。第四，欧盟能够运用的政策手段比较有限。欧盟在中东政策方面其主要的政策工具有两个：一是准予这些国家进入欧盟市场的权利，二是对外援助。但在其他方面，欧盟向中东国家提供更多的是“可能性”，而非“现实性”，^①这样一来，在很多情况下，一些中东国家便绕过欧盟直接与成员国打交道。

由于上述原因，尽管欧盟努力通过一系列协议和对话机制发展与中东国家的关系，并积极参与巴以和谈和伊朗核谈判等对中东地区和平进程具有关键影响的事项，但是，总体上看，欧盟自身固有的一些缺陷，再加上它目前面临的多重危机对其对外行动能力的制约，使其在中东问题上还远远称不上是“领导者”，它甚至都没有一项完整的、涵盖整个中东地区的政策。例如，

^① Stephan Keukeleire & Tom Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, p. 255.

在叙利亚的行动中，起领导作用的是法国、英国和德国，而几乎谈不上欧盟的“集体作用”；再如，与伊朗签署最终协议的签字方并不包括欧盟，而是联合国安理会5个常任理事国加上德国。

由于上述因素总体上说是“恒定”的，不会受到英国脱欧的影响，因此，我们可以认为，英国脱欧对未来欧盟中东政策的总体发展方向以及中东在欧盟总体外交战略中的地位不会产生实质性影响。再加上未来至少两年内欧盟面临的主要任务是处理与英国的谈判事项，以及难民危机等一系列内部问题，同时，欧盟也需要对其决策机制进行调整甚至是改革，因此在短时间内可能无暇过多顾及外交事务，更不用说对中东政策做出大幅度调整。

（三）英国脱欧对欧盟未来中东政策的影响

尽管总体上欧盟未来的中东政策将保持稳定，但英国脱欧还是不可避免地会产生一定的消极影响，具体表现在以下几个方面：

第一，欧盟在中东地区安全与防务方面的影响力可能受到一定削弱。如前所述，欧盟的外交政策主要取决于几个大国。英国作为安理会常任理事国之一，以及北约、七国集团和二十国集团等重要国际组织的成员国，对于提升欧盟的国际影响力具有重要作用。特别是在安全与防务领域，英国是核大国，也是防务开支最多的欧盟成员国之一，它与法国的防务开支加起来占整个欧盟的40%。^①而且，英国自冷战后一直是欧盟安全和防务一体化的积极支持者。英国脱欧后，法国很难独自支撑欧盟的防务能力，而德国对于在海外采取军事行动顾虑重重，在这一意义上说，英国脱欧可能影响欧盟在中东事务上的行动能力，特别是在海外开展军事行动的能力。

第二，德法轴心将主导欧盟与中东的关系，但欧盟在中东地区的行为意愿和行动能力可能受到一定妨碍。尽管相对于德国和法国来说，英国在欧盟中的影响要稍弱一些，但它在很多领域都发挥着重要作用，特别是在德国和法国之间发挥着重要的平衡和“润滑”作用。但英国脱欧之后，从前的“德-法-英”三角关系不复存在，少了英国这一“缓冲剂”之后，德国和法国在一些关键问题上的利益分歧有可能凸显，从而影响欧盟在中东政策上的一致性，如巴以冲突问题。

^① Giovanni Faleg, “The Implications of Brexit for the EU’s Common Security and Defence Policy”, Center of European Studies, <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>, 2016-07-26.

第三,英国脱欧将导致欧盟预算减少,欧盟因此有可能削减对中东国家的对外援助。英国是欧盟最大的净缴款国之一,也是世界第二大对外援助国,其对外援助额超过了国民收入(GNI)总额的0.7%。2015年,英国向100多个发展中国家提供的援助总额约187亿美元,其中10%是通过多边渠道主要是欧盟对外援助政策实现的。^①因此,英国退出欧盟后,欧盟可以使用的对外援助款项必然会减少。同时,欧盟对外援助款的流向也许会发生改变,因为相较于英国,欧盟的中东欧成员国更希望将更多援助款用于其东部邻国,而不是中东地区。因此,在这个意义上,英国脱欧也有可能削弱欧盟在中东的影响。

第四,英国脱欧后,欧盟在某些领域、某些地区或国家的政策可能遇到更多的竞争或阻力。英国与欧盟主要成员国在中东地区都有贸易与投资方面的利益诉求,特别是德国。英、德两国对商品出口的依赖程度都很高,欧元区经济持续疲软使得德国企业希望加强与新兴市场的关系,中东国家特别是海湾国家在这方面的作用越来越重要。与此同时,德国也在加大向中东国家销售武器的力度。^②但中东地区也是英国的重要投资和贸易以及武器销售市场,在退出欧盟之后,英国对该地区的依赖程度可能会随之加大。而且,英国脱欧后重新获得了独立制定贸易政策和与中东国家单独签署相关协议的权利,它必将利用这一机遇寻求加深与这些国家的安全与贸易关系,因而很有可能在与欧盟争夺市场方面产生冲突,这也就给欧盟今后的中东贸易和投资政策带来了一些不确定因素。

第五,英国脱欧可能导致美国和欧盟在中东政策上的紧张,特别是美国与欧盟一些大国之间的矛盾可能进一步凸显。长期以来,英国一直在美国与欧盟之间发挥着所谓“桥梁”作用(尽管不同时期其程度不同),并在一定程度上缓解了双方在中东政策上的紧张状态。在英国脱欧之后,此种“桥梁”作用将不复存在。与此同时,英国为了能够在失去欧盟这一平台之后继续维持其全球大国的地位,势必加强与美国的联系。英国首相特蕾莎·梅在2017

^① Max Mendez - Parra, Phyllis Papadavid and Dirk Willem te Velde, "Brexit and Development: How Will Developing Countries Be Affected?", *ODI Briefing*, July 2016, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10685.pdf>, 2017-01-28.

^② Timor Behr, "Germany: From Self - Restraint to Leadership"?, in Timo Behr and Teija Tiilikainen, *Northern Europe and the Making of the EU's Mediterranean and Middle East Policies—Normative Leaders or Passive Bystanders?*, Burlington: Ashgate Publishing Company, 2015, p. 55.

年1月访问美国期间，就呼吁通过“重振两国关系”来“引领世界”^①。而特朗普当选为美国总统后，欧美之间的分歧日益凸显，未来双方在中东问题上的冲突也有可能加剧，而英国脱欧更是加大了这种可能性。

综上，英国脱欧很有可能在一定程度上影响欧盟未来在中东地区的影响力，使欧盟未来的中东政策面临很大程度的不确定性。这种不确定性还取决于以下因素。首先，欧盟在英国脱欧后面临着机制重塑、资源重组和能力重建的挑战；^②其次，欧盟与英国的谈判刚刚开始，双方未来将达成何种协议、采取何种关系形式、在包括中东在内的对外政策领域将开展何种合作，还都是未知数；再次，英国和欧盟以外的第三方行为体的外交战略，特别是特朗普执政下的美国的中东政策也存在着不确定性；最后，英国退出欧盟之后能否继续发挥欧美之间的“桥梁”作用，“美-英-欧”之间的三角关系将如何发展也未可知。这些都将影响欧盟未来的外交政策（包括中东政策）。

当然，对欧盟来说，英国脱欧也不一定全是负面影响。它让欧洲的许多有识之士有了真正的“危机”意识，认识到欧洲一体化是可逆的。在这种情况下，欧盟不仅有可能在决策机制改革等方面做出努力，而且其外交政策也许会向真正一体化的方向发展。例如，在英国脱欧公投结束后，欧盟提出了防务一体化计划，并拟以此作为未来的突破点。^③如果上述动议能够实现，则有可能增强欧盟在中东的行动能力和影响力。

英国脱欧后的中东政策走向

英国脱欧将给其外交政策取向和外交政策重点带来一定变化。同时，英国为了在失去欧盟这一平台后继续保持其在全球范围内的影响力，不仅不会放弃中东地区，相反，甚至有可能加大对中东地区的关注和政策投入。但由于脱欧谈判刚刚开始，英国未来的中东政策还面临着一些不确定性。

① 王宏彬：《英首相访美重振“特殊关系”释放啥信号》，载新华网：http://news.xinhuanet.com/world/2-17-01/28/c_129462217.htm，2017-01-28。

② 崔洪建等：《欧盟全球外交安全战略及其影响》，中国国际问题研究院 CIIS 研究报告第18期，2017年4月，第42页。

③ 许立群：《欧盟计划推动防务一体化》，载人民网：<http://world.people.com.cn/n1/2016/0912/c1002-28707911.html>，2016-09-12。

（一）英国脱欧后的外交政策调整

英国脱欧无疑是决定其未来外交政策走向的最重要因素之一，《金融时报》甚至认为这是20世纪60年代英国放弃帝国以来重塑其外交政策的最重要事件。^①

第二次世界大战结束以后，英国的外交政策总体上以丘吉尔提出的“三环外交”为基础，即英美关系、英欧关系以及英国与英联邦^②国家的关系。英国加入欧盟后，其外交政策的基础依次调整为欧盟、英美关系、英联邦和以规则为基础的多边秩序。^③英国脱欧将给这几个方面均带来一定变化。

1. 外交政策取向

第一，英国与欧盟的关系在英国脱欧后必然会受到损害，对欧盟的影响力将不可避免地被削弱，它也无法再借助欧盟这一平台的集体力量增强对其他地区和国家的影响力，特别是一些希望加入欧盟或者至少是进入欧盟单一市场的国家，例如土耳其。如果英国脱欧后经济出现衰退，则这种趋势有可能更加明显。

第二，在英美关系方面，过去英国一直以欧美之间的“纽带”和“桥梁”自居，但它离开欧盟后这一作用将不复存在。尽管总体上认为，英国脱欧不会影响它与美国的关系，甚至英美“特殊关系”还有可能得到进一步加强，但英国离开欧盟使其失去了影响欧盟内部决策的能力，有可能造成它对美国的影响力下降，包括对美国中东政策的影响。

第三，英联邦在英国二战后的外交政策中曾占有重要位置，但随着英国加入欧共体后战略重点向欧洲倾斜，英联邦国家的作用一度显著下降，无论是在安全还是经济利益方面，英联邦国家都比不上欧洲和美国，甚至比不上亚洲和拉丁美洲等新兴国家。但英联邦对于维护和增进英国的国际地位与影响不可或缺，而且，有些英联邦国家仍是英国重要的贸易伙伴和投资目的地。随着英国退出欧盟，英国势必需要加强与英联邦国家在各个领域的联系，以扩大其市场规模。

第四，构建和巩固“以规则为基础”的多边秩序是英国“冷战”后一直推

^① “After the Brexit Storm, a Semblance of Order”, *Financial Times*, <http://www.ft.com/cms/s/o/538242fe-49cb-11eb-8d68-72e9211e86ab.html#axzz4F3PfZq3z>, 2016-07-14.

^② 截至2017年6月底，英联邦共有53个成员国。

^③ John Kerr, “Brexit Would Shake the Four Pillars of British Foreign Policy”, Centre for European Reform, <http://www.cer.org.uk/insights/brexit-would-shake-four-pillars-british-foreign-policy>, 2016-05-31.

行的外交理念，而其依赖的最主要政策工具之一是发展援助政策。从前，作为欧盟成员国，英国的一部分对外援助是通过欧盟统一实施的，欧盟作为集体所产生的“规模效应”意味着英国可以通过影响欧盟的对外援助政策去影响它原本无法影响的一些国家，但脱欧后的英国将无疑失去这一“助力”。当然，英国退出欧盟后将获得更大的对外援助自主性，可以更自由地根据国家利益决定对外援助的重点国家，从而推动多边秩序朝着更有利于本国的方向发展。

出于上述原因，英国退出欧盟后必然要对其外交政策进行适度调整，但它仍是世界舞台上的一支重要力量，鉴于它的经济实力、在包括联合国在内的主要国际组织中的地位，以及与诸多国家的历史联系，我们可以断言：离开了欧盟的英国依然会尽力维持其在全球范围内的影响力。尽管在脱欧公投结束后，有些人认为英国会走向“孤立主义”，但从目前的种种迹象来看，英国应该不会成为一个“内视”的岛国，而是将以“全球视野”为指导原则发展对外关系。正如英国防务大臣迈克尔·法伦在皇家联合军种研究院（Royal United Services Institute）的一次演说中提到的，英国仍将是一支“重要的国际力量”，其“全球视野”不会改变。^①

2. 外交政策实施重点

为了维持其“大国”战略，英国未来的外交政策重点可能包括以下几个方面：

第一，加强英国与欧盟以外地区的贸易合作。2017年1月，英国首相特蕾莎·梅在演说中指出，英国未来将更加开放、更加全球化，并将成为新的全球“贸易引擎”。她将英国界定为一个“伟大的全球贸易国家”（A great, global, trading nation）。^② 尽管英国脱欧后仍然不可能完全放弃欧盟这一市场，但为减少对欧盟的依赖，与其他国家发展更广阔和更深入的经济贸易关系必不可少，这也是维系其全球影响力的重要途径之一。而且，英国脱欧后也确实获得了与第三国发展贸易关系的更大程度的独立性，在这种情况下，“贸易外交”将成为其外交政策的核心。为此，特蕾莎·梅在担任首相后成立了专门的国际贸易部，而此前英国政府并没有独立的贸易部。

^① RUSI, “Defence Secretary Michael Fallon’s Speech 2016 Air Power Conference”, <https://rusi.org/annual-conference/air-power-conference-2016-inspiration-and-innovation/Fallon-APC16,2016-07-07>.

^② “A Global Britain: Speech by Rt Hon Theresa May”, <https://www.chris-green.org.uk/news/global-britain-speech-prime-minister-theresa-may,2017-01-17>.

第二，除了贸易领域，安全和防务也将是英国未来外交政策的重点，这在很大程度上源于英国拥有的重要军事力量，特别是其核威慑力量，以及长期担任北约副司令这一身份具有的影响力。因此，安全与防务力量是英国可以倚重的关键外交资源之一，也是其未来与其他国家在安全领域开展合作的重要基础。以此为起点，英国未来有可能更多参与中东地区的军事行动，同时也有可能继续在这方面与欧洲其他国家开展合作。

第三，进一步加强与美国的联系，寻找能够替代欧盟的新“平台”。为了避免在脱欧后陷入孤立状态，未来英国有可能寻求加大与美国的联系，而美国总统特朗普也明确表示支持英国脱欧，并承诺尽快与英国达成一项贸易协议。^①在军事领域，英国也是如此。在未来的军事冲突中，英国更有可能在包括中东地区在内的对外行动中与美国保持步调一致，但由于英国与美国在实力方面的不对称性，它今后对美国的依赖性有可能增大。

当然，由于未来一段时间英国的主要任务是与欧盟开展脱欧谈判，而且，由于执政的保守党未能在 2017 年 6 月的议会选举中赢得绝对多数，因此国内政治的掣肘可能导致谈判过程异常艰难。在这种情况下，脱欧谈判可能是一场“持久战”。而在脱欧谈判没有最终完成之前，英国的总体外交政策应该不会做全方位的大幅度调整，其外交政策总体上延续性将大于变化。当然，英国未来的外交政策也将在很大程度上依赖于经济形势，因为后者决定着它是否有足够的资源支撑其发挥国际影响。

（二）英国未来的中东政策走势

由于如上所述，英国与欧盟的总体外交政策，以及欧盟的中东政策都不太可能发生太大变化，再加上欧盟在决策机制以及行动能力方面的缺陷决定其作为一个“集体”对中东国家的影响力并不是很强大，因此，正如英国前驻埃及和沙特阿拉伯大使德里克·普鲁姆比爵士（Sir Derek Plumbly）所指出的，中东国家的“兴趣”几乎不在欧盟层面，而是“本能地越过欧盟去与成员国政府交往”。^②英国的中东政策更多依赖于与中东国家的双边关系框架和安

^① 《特朗普：我爱脱欧 脱欧将成为一件很棒的事》，载凤凰网：http://finance.ifeng.com/a/20170116/15146483_0.shtml，2017-01-16。

^② House of Lords Select Committee on International Relations, “Corrected Oral Evidence: Developments in the Middle East and Implications for UK Policy”, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-relations-committee/transformation-of-power-in-the-middle-east-and-implications-for-uk-policy/oral/41105.html>, 2016-10-12.

全承诺，而不是在欧盟框架下与中东国家开展交往。因此，总体来看，尽管不排除英国退出欧盟后对其中东政策做出某种程度调整的可能性，但英国脱欧对其未来的中东政策及其与中东国家的关系影响有限，特别是在以下几个方面。

第一，英国在中东地区的政策投入力度不会减少，这也是避免其全球影响力由于脱欧而被削弱的重要支点。2016年12月，英国首相特蕾莎·梅访问巴林，并参加海湾合作委员会年度峰会，她是第一位参加该峰会的英国首相，也是第三位参加该峰会的西方国家领导人。她的访问目的是“为英国和海湾国家的关系翻开新的篇章”，并“以安全和繁荣为基础构建更强大的伙伴关系”。^①英国和巴林商定从2017年开始建立年度领导人会晤制度，此次会面被认为是英国与海湾国家“战略合作伙伴集团的起点”。^②随后，英国外交大臣、财政大臣和内务大臣等政府要员先后访问海湾国家。这些举措充分说明了英国政府对中东地区的重视。同时，为保证外交战略的实施，英国也不会放弃武力干涉中东地区这个政策工具。在脱欧公投一周之后，英国政府就承诺将派驻伊拉克的军队数量增加一倍，并承诺将用于中东和阿富汗的行动经费翻两番。当然，由于从前的一些教训，英国在中东地区采用武力干涉时可能会更加谨慎。

第二，在与其他新的伙伴建立稳固关系之前，英国政府的政策重点仍将放在海湾国家，尤其是沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国，这是因为英国对该地区能源的依赖以及吸引上述国家投资的需要。而在巴以问题上，英国的政策则具有更多不确定性。尽管英国曾经批评以色列扩建定居点的行为，并在一定程度上造成了双方关系的恶化，但它总体上仍然倾向于以色列，特别是它在脱欧后需要寻求与以色列签署贸易协议或联系协议，甚至会扩大双方在高科技领域的贸易合作。而在伊朗问题上，继2015年8月重开驻伊朗大使馆、恢复完全外交关系之后，英国可能会进一步加强与伊朗的各种联系，但这在很大程度上取决于伊朗国内政治形势以及伊朗核协议的进展情况。

^① Prime Minister's Office, "Prime Minister Seeks New Chapter in Relations with the Gulf on Visit to Bahrain", <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-seeks-new-chapter-in-relations-with-the-gulf-on-visit-to-bahrain>, 2016-12-04.

^② House of Lords Select Committee on International Relations, "Corrected Oral Evidence: The Transformation of Power in the Middle East and Implications for UK Policy", <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-relations-committee/transformation-of-power-in-the-middle-east-and-implications-for-uk-policy/oral/47103.html>, 2016-02-08.

第三,英国在中东的利益诉求也不会发生实质性转变,其重点关注领域仍将是安全、经济利益、能源保障以及价值观输出。在安全方面,在英国退出欧盟之后,打击“伊斯兰国”与其他极端组织仍将是其未来中东政策的首要任务,而且,无论是英国,还是德国和法国等欧盟国家,都曾多次表示过:双方未来仍将在打击恐怖主义方面开展有效合作,因为“对于世界上任何地区的决策者来说,中东都是最大的挑战”。^①

在经济利益方面,贸易政策是英国寻求实现战略利益的一项强有力的工具。2016年12月,英国首相特蕾莎·梅在英国-海湾合作委员会贸易会议上指出:“我们应抓住英国离开欧盟这一机会,与海湾国家构建一项新的贸易安排。这可以改变我们的交往方式,同时为我们未来几代人民创造新的繁荣。”^②国际贸易大臣利安·福克斯(Liam Fox)2017年3月在英国议会上院的口头听证会上曾经指出,贸易、发展项目、社会和政治安全以及稳定是“同一个事物的不同方面”,而贸易是“深化长期战略关系的途径”。^③由此可见,英国未来势必大力推进与中东地区的贸易合作,但是否会像欧盟一样要求在贸易协定中加入市场改革、人权和非法移民等条款,还是未知数。投资也是英国在中东的一项重要经济利益,英国和中东国家互为彼此重要的对外直接投资来源。但是,英国脱欧也许会削弱伦敦作为世界金融中心的地位,可能会导致英国对中东国家的吸引力下降,因此,未来英国有可能通过采取各项政策吸引更多的中东国家在英国投资。在能源供应方面,英国脱欧导致苏格兰独立的风险加大,而北海油田恰恰位于苏格兰境内;退一步说,即便苏格兰不独立,经过多年开采,北海油田的储量也在日益减少,在这种情况下,英国势必要保证中东地区的能源供应。如有必要,英国甚至有可能与其他国家一道不惜采取军事行动保证该地区的和平与稳定。此外,在对外援助方面,英国脱欧公投结束之后,国内曾一度就是否应削减对外援助款项展开了激烈

① Richard Haass, *A World in Disarray*, New York: Penguin Press, 2017, p. 268.

② Prime Minister's Office, "PM Seeks to Turbo-charge Trade between the UK and the Gulf", <https://www.gov.uk/government/news/pm-seeks-to-turbo-charge-trade-between-the-uk-and-the-gulf>, 2016-12-05.

③ House of Lords Select Committee on International Relations, "Corrected Oral Evidence: The Transformation of Power in the Middle East and Implications for UK Policy", <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/international-relations-committee/transformation-of-power-in-the-middle-east-and-implications-for-uk-policy/oral/48874.html>, 2017-03-15.

辩论。一些人士认为，脱欧会对英国经济造成不利冲击，因此，英国应该降低对外援助的比例。但是，英国国际发展援助大臣普莉蒂·帕特尔（Priti Patel）明确提出了一系列雄心勃勃的计划，表明对外援助仍将是英国的重要外交政策工具，^① 特别是促进英国对外贸易的重要工具。^② 为此，英国 2017/2018 年年度预算仍将对外援助额维持在占国民收入的 0.7%。

当然，由于目前仍然存在着诸多不确定因素，因此也不排除英国未来的中东政策在保持总体原则不变的前提下进行一些调整，这不仅取决于英国未来的国内形势，也取决于英国与欧盟的最终谈判结果，同时还取决于中东地区自身的局势变化，以及美国等其他重要国际行为体的中东政策。而这几个方面均存在着变数，特别是美国特朗普政府未来的中东政策走向如何，将对英国起到重要影响。

在上述背景下，英国议会上院国际关系委员会于 2017 年 5 月发表了一份题为《中东：是时候面对新现实》的报告，^③ 呼吁对英国未来的中东政策进行根本性的重新评估。该报告认为，英国现有的中东政策存在诸多问题，特别是缺乏连贯性、前后矛盾，没有根据新的形势做出适时调整，也没有形成统一的中东外交战略，这些问题尤其表现在阿拉伯剧变、对待叙利亚总统巴沙尔的态度以及武器销售等事项上。该报告认为，“后欧盟时代”的英国必须调整对中东的看法和立场，不应再像从前一样认为中东对于西方国家的意义只在于石油资源以及通往印度和东方的贸易通道。英国政府未来的政策核心应更多放在应对全球安全威胁方面，包括来自于移民（难民）、恐怖主义和宗教派系冲突等的安全威胁。同时，该报告认为，英国未来既不可能置身于中东事务之外，也不可能在中东事务上离开与其他国际行为体的合作，特别是与亚洲国家和俄罗斯的合作。该报告还指出，英国未来不能过多依赖美国，因为特朗普的政策“反复无常、不可预测”，因此无法判断美国将在多大程度

^① Department of International Development, “International Development Secretary Priti Patel’s Speech at the Bond Annual Conference 2017 at the Queen Elizabeth II Conference Centre”, <https://www.gov.uk/government/speeches/bond-annual-conference-2017>, 2017-03-20.

^② David Maddox, “The New International Development Secretary Vowed to Use Britain’s Aid Budget to Help Push for Trade Deals”, *Express*, <http://www.express.co.uk/news/politics/695125/priti-patel-foreign-aid-brexite-trade-deals>, 2016-08-01.

^③ House of Lords Select Committee on International Relations, “The Middle East: Time for New Realism”, 2017-05-02.

上参与中东事务。与此同时，该报告还提出：英国要扩大与中东国家的合作领域，除了贸易和安全以外，还要扩大到文化、社会和教育等多个领域。在军事干预方面，该报告建议：尽管在用尽其他手段的前提下采用军事干预不可避免，但必须十分慎重。

当然，英国议会上院的意见仅有建议作用，对政府并不具有约束力，英国政府未来的中东政策究竟何去何从，还需拭目以待。^① 但该报告指出的一些问题值得我们予以重视，也为我们预判英国未来中东政策的发展方向提供了重要的启示。

结 语

目前，英国与欧盟的谈判刚刚开始，因此，未来欧盟与英国的中东政策将如何发展，以及双方将在哪些领域、以何种方式展开合作或竞争仍未可知。而且，美国和俄罗斯等其他重要国际行为体以及中东地区本身的形势都存在着很多不确定因素，因此，目前尚无法对英国或欧盟的总体外交政策及其中东政策的具体内容做出完全精确的论断，只能在历史背景、现有形势以及利益诉求等变量的基础上做出某些趋势性的推测。

笔者总体上认为，尽管英国脱欧将不可避免地给欧盟和英国各自的中东政策造成一定影响，双方也将根据未来形势的发展以及双方未来在各个领域达成的协议对中东政策进行一定调整，但它们在中东地区的基本原则和根本利益诉求应该不会发生实质性变化。而且，无论未来英国和欧盟的中东政策是“变”还是“不变”，以及怎样“变”，都将取决于英国与欧盟成员国的国家利益，这一点是不会变的。

无论对于欧盟还是英国，英国脱欧都是一把“双刃剑”：一方面，双方的实力和对外影响力都有可能受到削弱，这在对外援助领域将表现得最为明显；而另一方面，少了对方的掣肘，双方都有可能拥有更多机会和更大空间推行更加独立和更符合自己利益的中东政策。未来在中东地区，英国和欧盟既有利益的契合，又存在利益的冲突。前者将促使双方继续保持合作，特别是在防务和包括打击恐怖主义在内的安全领域；而后者则有可能导致双方在某些

^① 英国政府原拟于 2015 年底出台新的中东政策，但到本文截稿之时仍未看到相关政策发布。

领域的竞争加剧，如在贸易和能源方面，这也是有可能引发双方未来摩擦的潜在风险。欧盟和英国未来在中东地区将既有合作，又有竞争。

这里还需要指出的是，无论是欧盟还是英国，都将继续将中东地区作为外交政策的重要目标地区，并努力保持在该地区的影响力。欧盟未来的影响将取决于一系列复杂的因素，特别是以德国和法国为首的成员国之间的利益博弈。而英国在中东的影响力则取决于它能否综合运用其硬实力和软实力，^①以及与美国的“特殊关系”来维系其全球重要行为体的地位。

Prospects of the Middle East Policy of the UK and EU in the Context of Brexit

Li Jingkun

Abstract: More than half of the voters chose to support the UK's exit from the EU in the referendum held in the UK in June 2016. The UK and the EU formally launched negotiations on 19 June 2017. Brexit will not only bring about far-reaching influences to the domestic situations of the UK and the EU, but to their policies towards the outside world. The Middle East is occupying an important position in the foreign policies of both the EU and the UK. In the future, the two parties will endeavor to maintain and expand their influences in the Middle East. Despite the fact that the basic principles and interests of both parties will remain unchanged, adjustments may take place in some degree due to the uncertainties of a series of complicated factors. In the long run, cooperation and competition will coexist between the UK and EU in the Middle East.

Key Words: Middle East Policy; UK; EU; Brexit

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)

^① House of Lords Select Committee on Soft Power and the UK's Influence, "Persuasion and Power in the Modern World", <http://www.doc88.com/p-4079732549979.html>, 2014-03-28.