

中东地区大国互动新态势

□ 郑东超

阿拉伯之春后，中东地区格局陷入大调整大变革大重组中。旧有的地区秩序受到冲击，新的地区秩序尚在重塑成型中。大国是塑造地区秩序走向的决定性因素。沙特、伊朗、土耳其、以色列和埃及是中东地区的五强，在阿拉伯之春和伊斯兰国的连番冲击下，在美国和俄罗斯的双强深度介入下，中东城内五强互动新态势是：沙特和伊朗矛盾凸显，以色列与城内大国矛盾有所缓解，埃及尚处于实力恢复期短期内难以有所作为，土耳其有大国雄心但国力不济，游离于城内大国之间。五强之间双边或三边互动居多，整体联动性较弱，映射出中东政治版图的碎片化态势。

地区阵营化日益显现

从错综复杂的中东乱局中抽丝剥茧，可以发现沙特和伊朗构成了中东地区的主要矛盾之一。沙伊两国身份多重，沙特是海湾大国、逊尼派国家的“领头羊”、阿拉伯世界的大国，伊朗是中东地区人口和面积体量大国，是什叶派政治力量的领导者。两国的大国身份使得双边关系的走向具有很强的地区影响力，逐渐形成以沙特为首的逊尼派阵营和以伊朗为首的什叶派阵营，两个阵营在中东地区构成了的二元对立结构。

沙特和伊朗两国主要矛盾基本底色是教派矛盾，两国关系是教派认同高于宗教认同的真实写照。教派矛盾政治化以及政治与宗教未彻底切割是中东地区政局混乱、国家关系复杂的重要原因，教派分歧影响国家关系，导致沙伊关系水火不容。而沙特和伊朗作为地区大国，两者争夺地区主导权，又结成另一层面的结构性矛盾，也是两国关系僵化主要原因。因此沙

特和伊朗两国间形成了“教派矛盾+地区主导权”的对立模式。沙特方面主要是海湾国家为班底形成逊尼派阵营，伊朗方面形成包括黎巴嫩真主党、叙利亚巴沙尔政权、伊拉克什叶派力量等什叶派阵营。两大阵营主要以代理人战争形式针锋相对，在叙利亚、也门等国家进行间接军事对抗。特别是沙特现任国王萨勒曼2015年上任后，在外交政策上采取更加积极、进攻性的外交政策，在美国特朗普政府的纵容支持下，不断增强对伊朗的硬度。

传统敌友关系渐趋模糊

除沙特和伊朗关系二元对立外，中东地区其他大国之间的关系呈现出敌友界限不清的趋势，重新分化组合的迹象明显。今年6月5日，爆发卡塔尔断交危机，沙特联合阿联酋、巴林等国以断交、封锁、制裁等方式，围剿卡塔尔。此次断交危机非常具有典型性，成为观察城内大国关系的缩影。

此次危机最大的看点在于逊尼派国家内部出现了问题。以往认为，逊尼派国家以沙特为引领、以海合会平台，抱团取暖，统一发声，一致对外。但此次断交危机是海合会或者逊尼派国家的萧墙之祸。在断交危机中，沙特等国对卡塔尔不依不饶，向卡塔尔漫天要价，提出卡塔尔难以接受的13点复交要求。双方僵持不下，逊尼派国家内部出现了“豁口”。

在此次断交风波中，其他城内大国未袖手旁观，在危机中选择自己的位置，以求危中寻机，从中渔利。伊朗站在了卡塔尔一边，这是中东国家关系中较为罕见的一幕，什叶派的伊朗与逊尼派的卡塔尔合作，应对沙特等国的外交围堵。土耳其延续了自正义与发展党上台以来的地区积极主义外交姿态，表面上以中立的斡旋者身

份调解，实际上站在了卡塔尔一边。埃及是主要争端方之一，与沙特为伍。因此，危机实际上在中东地区形成了以沙特、埃及等为代表的反卡阵营和以伊朗、土耳其等国为代表的挺卡阵营。当然，这些所谓的阵营具有临时性，但也能在一定程度上反映出，在面临真正考验时，中东地区传统的敌友关系可能不再适用新的形势变化。

中东地区另一个大国以色列未选边站队。面对中东地区伊斯兰国家的互撕，以色列勿需选边站队，便可成为危机风波的受益者。周边敌对国家相互消耗，分散精力，以色列乐见其成。但有一个迹象值得注意的是，以色列可能明里或暗里缓和与除伊朗外中东大国的关系，这将成为中东地区的新气象。特朗普就任总统后，重新整合美国在中东地区的联盟体系，呈现出以伊朗为“诱饵”，拉紧沙特和以色列关系的意图。这体现出中东地区大国关系极富张力弹性、极富可塑性。在共同威胁或者维护本国利益上，没有不可打破的常规。

美国是中东地区“搅局者”的角色凸显

美国是中东地区影响力最大的域外国家。中东地区大国中土耳其、沙特、以色列和埃及是美国的盟友或准盟友，是美国在中东地区联盟体系的重要支撑。一般而言，中东地区的稳定符合美国的利益。但在特朗普政府中东外交实践中，并未看出美国在维护地区稳定上发挥“压舱石”的作用。特朗普从奥巴马手中接过“总统权杖”后，美国的中东政策在延续中有变化，特朗普正打造带有其个人“烙印”的地区格局，巩固美国在中东地区的主导地位。同时更加突出追逐美国的利益，其自私自利已一面较为突

出。特朗普飘忽不定的外交风格，以及利益至上的行事作风，加剧了中东地区的不确定性。

特朗普就任总统后，将首次访问地选在中东。访问期间，伊朗成为特朗普口中的高频词，突出伊朗的威胁性，号召中东国家孤立伊朗，挤压伊朗的国际空间。此举正中沙特下怀。在特朗普的支持下，沙特与伊朗对抗的底气十足，更加固化了沙特和伊朗的敌对关系。并且，更为外界出乎意料的是，在卡塔尔断交风波中美国扮演了助推剂的角色。风波发生后，特朗普公开承认在访问沙特期间，曾参与策划断交风波，令外界甚为迷惑。美国鼓励盟国内讧的行为，无疑是我拆台。作为中东地区最大域外塑造力量，特朗普治下的美国这种行事怪异、不按套路出牌的风格，很容易将中东地区带入不确定的混乱状态。

在域外大国力量介入，在城内教派、民族等矛盾复杂交织下，各种消极因素无序地摆放在中东这块曾经创造了伟大文明的古老地区。在处理教派、民族、领土矛盾上，域内外的各类国家和非国家行为体纵横捭阖、反复折冲，以维护自身利益为根本遵循，中东大国采取排斥性有余、包容性不足的外交政策，各种力量或者相互抵消，或者相互叠加。中东地区这种无序、混乱和治理低效，除传统所谓的宗教、民族矛盾外，从外交技术层面看，还在于经济、政治、外交、军事、外交等领域缺乏区域治理机制，各种力量没有足够包容的对话渠道和平台，将中东地区推向不确定的未来。



跨国公司参与食品安全共治

作为全球治理中的重要角色，跨国公司基于商业利益和企业社会责任积极参与食品安全共治。2000年5月，主要来自欧盟的跨国食品零售商、生产商、服务提供商以及食品安全专家提出了“全球食品安全倡议”，家乐福、沃尔玛等大型跨国连锁超市都参与其中。该倡议属于国际性行业合作促进组织，以食品安全为核心原则，倡导“一次认证，全球承认”。倡议的主要目标是改进食品供应链效能，从而保护全球消费者利益并增强其消费信心。会员企业在采购食品时一般要求供货方获得全球公认的10种认证之一，凭此即可免除采购方审核或国外认证程序，从而降低贸易成本。目前该组织已逐步扩展到全世界，会员企业贸易额约占全球食品贸易总额的65%，相关认证也成为国际主流食品贸易市场的准入门槛和技术壁垒。

此外，一些发达国家还支持跨国公司参与全球食品安全治理。如农牧业发达的澳大利亚、新西兰等国政府积极鼓励食品企业采取设立境外办事处和技术中心等多种方式“走出去”，支持其开展对目标国法律、政策、标准、贸易规则等研究和服务。本国资源相对匮乏的国家如日本，则支持加工企业到海外建立粮油、乳制品、肉制品等重要食品原料基地，并鼓励有实力的企业通过并购、合资等方式进入海外食品加工和研发领域，拓展营销网络，深度融入全球食品产业链。这种产业政策与监管政策相结合的方式，有效兼容了食品产业发展与食品安全治理的双重目标。

我国正在大力推进“一带一路”建设，必须在提升国内食品安全治理水平的同时，从战略高度重视全球食品安全治理。因此，借鉴上述经验具有现实而深远的意义。



全球食品安全治理的理念和路径

□ 叶岚

食品是人类生存和发展的基本物质基础，食品安全是当今世界各国面临的共同难题。联合国2030可持续发展目标指出，“到2030年消除饥饿，确保所有人特别是穷人和弱势群体，全年都享有安全、营养和充足的食物”。我国是食品消费和进出口大国，必须积极参与全球食品安全治理，为构建人类命运共同体贡献力量。

全球食品安全不均衡格局

根据联合国粮农组织数据，2016年全球谷物产量为25.7亿吨。与此同时，全球食品贸易总额已达数万亿美元。在变动的国际政治经济格局中，发达国家与发展中国家权力和财富分配严重不均，这一格局决定了全球食品安全状况不均衡的基本面。

20世纪90年代以来，随着全球食品生产物流消费模式的转变，食源性疾病在各国频繁爆发，并迅速跨国界传播，不同程度上引发全球食品安全危机。世界卫生组织估算的“全球食源性疾病负担分布”显示：在每10万人口中，欧盟、北美等发达国家和地区食源性疾病损失约为50伤残调整生命年（是指从发病到死亡所损失的全部健康生命年，英文简称DALYs），东南亚和南美洲大部分国家为300伤残调整生命年，这一数值在撒哈拉沙漠以南非洲国家则高达1000多。该结论与英国《经济学人》杂志每年发布的“全球食品安全指数”基本一致，具有较高信度。值得注意的是，我国在上述排名中总体位列全球40名左右，高于人均国民生产总值的排名。

有研究表明，食品安全问题的出现和特征，与所在国家和地区工业化、城镇化进程态势密不可分，因此各国食品安全面临的主要矛盾各异。例如，工业化程度较低的非洲国家主要面临的食品安全风险来自新鲜食物腐烂变质和不干净的街头食品，属于

主权国家监管制度碎片化

从概念上说，全球食品安全治理是主权国家、国际组织和跨国公司等主体为应对食品安全挑战，通过谈判、协调与妥协等方式进行合作，以稳定国际食品供应链秩序，进而保障全球食品安全的过程。这其中，食品贸易全球化与各主权国家监管制度“碎片化”之间的结构性矛盾，决定了政府监管部门在其中扮演的基础性角色。

由于各国文化习俗差异，经济社会发展水平不同，食品安全立法和监管体系千差万别。加之食品产业涉及“从农田到餐桌”的长链条，一国监管部门往往难以控制全链条各环节风险。随着食品供应链不断超越国界，仅仅依靠消费环节末端治理无法破解全球化时代的食品安全困境。例如2013年的马肉风波，就凸显出欧盟虽有共同市场却没有统一监管的困局。因此必须加强监管基础设施建设，强化全过程控制，实现风险治理关口前移。具体包括构建各国监管信息互通平台，形成相互协调的食品安全标准体系和认证体系，加强国际化监管人员队伍建设，等等。

典型案例便是跨境电商监管。随着互联网技术进步，跨境网购在全球兴起，消费者不出国门便能购来到各国特色食品。传统货物贸易需经国境检验检疫部门严格监管，质量安全总体上有保障。然而，通过国际快递等渠道入境的食品大多游离于监管之外，在分装、存储、运输、投送

过程中还容易遭遇“二次污染”。一些食品物流运输过程长且环节多，有些还需要特定的温度和湿度条件，如果快递服务公司专业技术水平不足，很可能影响食品安全。这就要求协调不同国家食品进出口监管政策，或是在食品出境前把好检验检疫关，或是允许食品进口国将监管触角向生产环节延伸。事实上，一些货物贸易繁荣的国家已经开始在国外设置监管派驻机构。

国际组织的协调机制和平台作用

世界贸易组织、世界卫生组织、联合国粮农组织、联合国环境规划署等国际组织，在全球食品安全治理中发挥着重要作用。它们通过签订国际条约、国际协议等正式的国际法文件，或者发布指南、指导原则、建议、决议等国际软法文件，创新全球食品安全治理手段与治理方式，构建起多层次、全方位和全过程的全球食品安全治理网络。

国际组织在食品安全治理中具体发挥的作用包括：一是对全球食品安全状况及相关信息的收集、评估与研判；二是组织全球食品安全监管政策论坛，建构治理主体之间的合作框架，并发挥协调功能；三是促进多边食品安全协议的遵守和履行，应对具体的食品安全危机如打击跨国制假售假团伙；四是筹集和分配食品安全治理资源，尤其是风险评估、风险监测等信息共享；五是调解和仲裁双边、多边食品安全治理冲突。

例如世界卫生组织2005年颁布的《国际卫生条例》规定，各国应通过国际食品安全管理机构网络和条例缔约国国家联络点，向世界卫生组织及时通报食源性疾病的爆发情况，并在世界卫生组织的牵头下利用其提供的平台进行食源性疾病的交流、情报共享和技术援助，以提高国际社会应对食源性疾病的能力。

7月13日，法国总统马克龙与德国总理默克尔在巴黎举行两国联合内阁会议，双方宣布将共同研发欧洲新一代战斗机机型及下一代“虎式”武装直升机、作战坦克、火炮系统、无人机等武器装备，并将启动一项战术地空导弹的联合项目。发展共同防务是欧盟多年来始终坚持追求的目标，而作为欧盟核心成员的法德防务合作，则决定着未来欧盟共同防务的发展方向。

“默克龙”重塑“法德防务合作”

5月15日，法国新任总统马克龙首访德国会晤默克尔，两国首脑商定加强法德关系，并将“历史性地重建欧盟”。6月22日—23日，法德两国首脑在欧盟峰会上不仅在共同防务、移民、气候、反恐等重大问题取得一致，又再次重申了法德在欧洲建设中的核心作用。马克龙与默克尔重塑“法德防务合作”，被德国媒体称之为“默克龙”。

法德谋求欧洲共同防务由来已久。长期以来，由于美国和英国的阻扰，欧洲共同防务的构想被长期搁置，致使欧洲安全一直仰仗美国和北约。2014年以来，随着乌克兰危机持续发酵和欧洲安全形势日益严峻，欧盟成员国提高防务建设水平不断增强。尤其是在美国重返亚太、推进美欧防务再平衡的背景下，法德等国希望借机强化欧盟共同安全与防务政策，协调推动欧盟“建军”进程，加速推进防务一体化建设。特别是2016年6月英国决定脱欧后，法德等国更是敏锐地将英国脱欧视为推进欧盟防务一体化的机遇。2016年7月13日，德国在近10年来的首部国防白皮书中，明确提出适时重启“欧洲防务共同体”构想，并发出“创建指挥欧盟军事行动的联合司令部”“深化欧盟成员之间永久性防务合作”等倡议，致力于在欧盟建立一支统一的“欧洲军队”。2017年3月6日，欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼宣布，欧盟成员国同意成立一个军事指挥中心，隶属欧盟军事参谋部，负责指挥欧盟在索马里、中非共和国和马里的军事训练任务。

法德推进欧洲共同防务意在回应特朗普对欧政策。法德联袂强化“法德防务合作”，既是面对国际局势剧变的主动而为，也是对特朗普任内美国总统后其欧洲防务政策不确定性的被动回应。当美国政坛开启“特朗普时代”，以“跨大西洋联盟”为特征的美欧关系面临再平衡。鉴于美国总统特朗普在竞选期间抛出“北约过时论”，要求北约各成员国承担相应的军费份额达到2%的标准，否则美国或将“降低对北约的承诺”。法德也认识到，面对欧洲日益严峻的安全形势，随着美国整体实力的下滑，欧盟必须减少对美国的依赖，才能构建平等的欧美关系，在全球多极化中发挥独立一极的作用。对于马克龙来说，在法国经济长期低迷的当下，德国的支持将有利于提升法国的国际地位。而对于默克尔而言，法国将是英国“脱欧”后欧盟唯一一个拥有核武器，且是联合国安理会常任理事国的国家，法国的合作将是欧盟团结的重要保证。为此，法德必须联手肩负起领导责任，加快推进欧洲共同防务进程。

近来欧盟共同防务取得新进展

打造欧洲联合防务工业。2015年5月，法德两国经过长达10多年的谈判，决定将生产“豹”式坦克等轮式和履带式军用车辆的德国克劳斯-马费·韦格曼公司与生产“勒克莱尔”坦克的法国奈克斯特公司合并，着手研发新型“豹-3”主战坦克。这个被命名为“克劳斯-马费·韦格曼与奈克斯特防务系统”的项目将有超过6000名技术人员参与，总耗资将不低于20亿欧元。法德还在就联合研发新一代火炮进行谈判。

目前，欧洲自主开发的“鹰狮”“台风”和“阵风”三种战机都没能够达到第五代隐身战机的水平。此次法德决定联合研制第五代战机，一是防止美国的F-35战机垄断欧洲市场；二是借此提升和推进欧洲的自主防务进程。

成立军贸企业联合体。2016年6月，法国表示法德两国将推动达成

欧洲共同防务再出发

□ 慕小明

两国共同许可的对外销售协议，以更好的推动两国的武器装备出口。两国计划将以下列两种模式合作，一是两国各出资50%组建联合公司，法国方面将由国有的“奈克斯特”公司负责，而德国方面将由“克劳斯-马费·韦格曼”公司负责；二是法德两国达成一份共同的出口国和装备名单，同时两国将保留各自所关心的市场和装备。最终双方可能会选择二者混合的模式进行合作。

组建联合空军部队。2017年4月10日，德国国防部长冯德莱恩与法国国防部长勒德里昂在柏林签署协议，决定在法国埃夫勒组建一支联合空军部队，以应对全球范围内可能出现的危机。根据协议，德法联合空军部队将于2021年组建完毕。此次建立联合空军是法德两国在欧盟框架下加强军事合作的最新举措，标志着欧洲共同防务走出了实质性一步，有助于欧盟最终形成独立完整的防务体系。

“法德防务合作”能否引领欧洲共同防务

英国脱欧之后，法德推动欧盟共同防务将减少内部掣肘因素。但受国际战略形势发展、美国和北约等外部因素牵制，以及欧盟自身复杂关系协调等深刻影响，欧洲共同防务能走多远还存在很大的不确定性。

一方面，欧盟共同防务与北约难以并行发展。美国一直将北约视为其实现全球战略的工具，担心欧盟共同防务将损害美国对欧洲事务的主导权及北约的存在与发展，不会放任欧盟防务独立上走得太远，因为“一个永远走向紧密联盟，但永远达不到目标的欧盟最符合美国的利益”。而作为北约重要成员国的英国，虽然目前已经脱欧，但也绝不会任由法德掌握欧盟防务领导权而削弱北约在欧洲的军事领导地位。就在法德宣布联合研制第五代战斗机的同一天，英国BAE系统公司表示也将参与该项目。

另一方面，欧盟内部对共同防务存在难以弥合的分歧。德法始终是欧盟防务一体化的积极倡导者和推动者，希望借此来提高自身在欧洲安全事务中的主导权。大多数中东欧成员国悻于俄罗斯的强大威慑力，将安全寄予北约，对欧盟独立防务信心不足。而其他中小成员国则担心，欧盟搞防务一体化可能会要求其让渡部分国家军事主权，损害其主权独立性。

可以预见的是，只要欧盟与美国围绕欧洲安全事务主导权的战略博弈长期存在，“法德防务合作”引领欧盟深化共同防务的进程就会继续前行。

