

试析欧盟及其成员国在巴以问题上的自主立场

李睿恒 郊一苇

[内容提要] 自2023年10月7日加沙冲突爆发以来，欧盟及其成员国在巴以问题上与美趋离的自主立场凸显，表现在推动“两国方案”、重启外交联合行动、加强安全能力三个方面，旨在应对美国在巴以问题上日益极化偏颇的政策和欧美关系的动态演变，缓解加沙地带持续恶化的地缘局势及外溢风险，回应欧盟内部就加沙冲突不断上升的民意压力。短期来看，欧盟及其成员国在巴以问题上的自主立场初具成效，其有别于美国的政策自主性与国际话语权有所提升。但掣肘于美国在中东地区的霸权地位、欧盟自身战略能力不足与集体行动的困境三重结构性因素，欧盟及其成员国在巴以问题上自主立场的交易性与策略性特点显著，对巴以和平进程的实际影响力依旧有限。尽管如此，鉴于欧洲平衡美国霸权的战略自主追求、巴以问题悬而未决的现实困境，以及欧盟内部三大民意阵营间的力量对比变化，欧盟及其成员国在巴以问题上谋求自主立场的态势仍有延续且深刻演变的空间。

[关键词] 中东 欧盟 巴以问题 战略自主

[作者介绍] 李睿恒，北京大学外国语学院阿拉伯语系助理教授、研究员，主要研究大国的中东战略、伊拉克政治、库尔德问题；郊一苇，美国约翰斯·霍普金斯大学保罗·尼采高级国际问题研究院硕士研究生，主要研究大国的中东战略、伊拉克军政关系。

巴勒斯坦问题是中东的核心问题。由于复杂密切的历史联系和巴以冲突周期性的外溢效应，地理上毗邻的欧洲持续受到影响，巴以问题进而构成欧盟中东政策的核心关切之一。在巴勒斯坦建国问题上，欧盟及其成员

国的外交立场逐渐与美国事实上否定巴勒斯坦建国权的政策趋离。2024年5—6月,西班牙、爱尔兰和斯洛文尼亚3个欧盟成员国率先宣布承认巴勒斯坦国。2025年9月,法国、葡萄牙、马耳他、卢森堡4个欧盟成员国进一步承认巴勒斯坦国,并在联合国大会一般性辩论中号召落实“两国方案”。截至10月,在欧盟27个成员国中,已有13个国家正式承认巴勒斯坦国的国际地位,比例近半数。随着比利时、荷兰、芬兰等成员国政府对巴以问题政策立场也开始发生松动,欧盟内部在巴以问题上的阵营格局正在经历深刻演变。在大国博弈、中东地缘冲突加剧、国际舆论风向转变的背景下,欧盟在巴以问题上与美国趋离的自主立场凸显。

一、欧盟及其成员国在巴以问题上的自主立场

欧洲的巴以问题政策经历了长期演进。自1993年正式成立以来,欧盟的巴以问题政策基本遵循了同年《奥斯陆协议》制定的和平路线,以“两国方案”作为实现巴以和平的唯一可行途径,并谋求在巴勒斯坦和以色列间保持相对平衡。^①但以2006年哈马斯赢得巴勒斯坦议会选举为转折点,出于对伊斯兰主义意识形态威胁的认知、与以色列的经贸利益以及追随美国中东战略等原因,欧盟及其成员国虽在官方表态上依旧支持“两国方案”,但在实操层面,却不断默许以色列破坏“两国方案”现实基础的一系列越界行动。在2023年10月7日加沙地带爆发新一轮巴以冲突以来,其巴以问题政策在三方面展现出显著的自主立场。

(一) 追求区别于美国的自主政策,采取相关行动推促“两国方案”。除有近半数的欧盟成员国正式承认巴勒斯坦国的国际地位,欧盟内部在巴

^① Raffaella A. Del Sarto, “Stuck in the Logic of Oslo,” *The Middle East Journal*, Vol.73, No.3, 2019, pp.376-380.

以问题上的阵营格局正在经历深刻演变。在以色列地区军事行动问题上，欧盟及其成员国表态措辞明显升级，联合施压以色列的共识有所加强。一方面，在话语上，欧盟对以色列加沙行动的定性从危机初期的“合理自卫”，到逐渐承认其造成加沙“人道主义危机”、实施“大规模屠杀”，同时在国际层面对以色列是否构成种族灭绝开展激烈辩论。2025年6月，欧盟外交与安全政策高级代表卡娅·卡拉斯 (Kaja Kallas) 指出以色列在加沙的实际行为已超出自卫范围，欧盟峰会随后发布公报指出，以色列违反了《欧盟—以色列联系国协议》第二条款下的人权义务。9月，西班牙首相佩德罗·桑切斯 (Pedro Sánchez) 使用“种族灭绝”的字样描述以色列的加沙行动；^①意大利总理焦尔吉娅·梅洛尼 (Giorgia Meloni) 表示：“以色列已经越界，发动了一场大规模战争”。^②欧盟委员会执行副主席特蕾莎·里贝拉 (Teresa Ribera) 同样表示，以色列在加沙地带的行动构成种族灭绝，成为自危机爆发后欧盟对以色列发出的最强烈谴责，虽然欧盟委员会很快予以否认，称其不代表欧盟立场。^③这些表态反映出欧盟内部在该问题上愈发鲜明的道义立场和总体舆论转向，打破了以往单独强调以色列自卫权的传统话语。加沙之外，欧盟对以色列在约旦河西岸扩建定居点的立场也日趋强硬。2025年6月，9个成员国向欧盟施压，要求其终止与巴勒斯坦被占领土上以色列定居点间的贸易往来。同年8月，以色列宣布推进在耶路撒冷以东一块12平方公里土地上建造定居点的计划，代号为E1。该消息引发国际社会激烈反应，欧盟迅速表示反对。15个欧盟成员国联合英国、加拿大、澳大利亚

^① “Spain PM Sanchez Imposes Arms Embargo on Israel To ‘Stop Gaza Genocide’ , on Israel To ‘Stop Gaza Genocide’ ,” Al Jazeera, September 8, 2025, <https://www.aljazeera.com/news/2025/9/8/spain-imposes-total-arms-embargo-on-israel-to-stop-genocide-in>.

^② “President Meloni’s Address to the 80th United Nations General Assembly,” Presidency of the Council of Ministers, September 24, 2025, <https://www.governo.it/en/articolo/president-meloni-s-address-80th-united-nations-general-assembly/29851>.

^③ “EU Distances Itself from Commissioner’s Claims Israel Committing Genocide in Gaza,” Euronews, September 5, 2025, <https://www.euronews.com/2025/09/05/eu-distances-itself-from-commissioners-claims-israel-committing-genocide-in-gaza>.

等国，发布一份21国联合声明，对以色列予以谴责。

另一方面，在政治行动上，欧盟与部分成员国不再局限于“呼吁克制”，而是呈现出以制裁施压甚至成员国自主推进对以色列单边制裁措施的态势。2025年8月，斯洛文尼亚率先对以色列实施武器禁运；比利时、荷兰和德国也部分暂停向以色列的军备出口；同年9月，西班牙批准了对以色列的“全面”禁运，包括禁止武器出口、燃料过境以及从被占领土进口产品和服务。欧盟层面，集体行动的共识基础逐步扩大。2025年7月下旬以来，基于以色列违反《欧盟—以色列联系国协议》第二条款下的人权义务的调查结论，欧盟陆续提案，要求暂停以色列参与“地平线欧洲”的部分项目，制裁以色列高级官员和相关实体，部分暂停《欧盟—以色列联系国协议》中与贸易相关的优惠条款等。提案一经通过，将对以色列的科技、经贸产业带来严重负面影响。此外，在欧洲社会内部，与以色列之间的人文交流也遭到了广泛抵制与严格审查。例如，由于反对以色列参加第70届欧洲歌唱大赛的欧洲国家越来越多，赛事主办方计划于11月投票决定以色列能否参赛。西班牙首相桑切斯更带头表示应抵制以色列在结束加沙冲突前参加任何国际体育赛事。^①本轮加沙冲突中欧盟的自主立场之所以举世瞩目，正是因为以色列是欧盟长期以来在创新、安全与贸易领域的重要战略伙伴，欧盟始终保持政策克制，不愿动用任何可能破坏双边关系的手段。然而随着局势的不断升级，欧盟及其成员国最终采取自主政策立场，借助与以色列经贸、军事和社会文化领域的深厚联系为施压“筹码”，以期约束以色列在加沙地带和约旦河西岸无限制扩张的势头，避免其进一步升级地区局势乃至彻底摧毁“两国方案”的现实基础。

（二）依托国际平台与地区伙伴，重启联合外交行动。长期以来，欧

^① “Spanish PM Calls for Israel To Be Barred from International,” BBC News, September 15, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c20e1m7vd2no>.

盟及其成员国在巴以和平进程中并无突出的行动表现。加沙冲突前，欧盟及其成员国主要通过“巴塞罗那进程”（1995年），“中东问题有关四方”（2002年），“地中海联盟”（2008年），“慕尼黑小组”（2020年）等多边机制参与巴以问题的国际协调。具体来看，由美国、俄罗斯、欧盟、联合国共同组成的四方机制很快因大国利益分歧和美国对该机制的边缘化而被长期搁置，更在2022年乌克兰危机爆发后作为重要一方的俄罗斯实际缺位，从而沦为一个近乎无效的框架。“巴塞罗那进程”“地中海联盟”及“慕尼黑小组”都缺少实际成果产出，前两者更多为欧盟提供了一个与中东环地中海国家对话的平台，后者旨在促进欧盟重要成员国法国、德国与中东国家埃及、约旦就巴以政策的沟通。^①总体来看，尽管这些多边机制展现出欧盟参与巴以事务的意愿与诉求，但其在塑造进程和落实行动方面的能力和影响力极为有限。

然而，随着加沙冲突的爆发，许多长期陷入停滞的国际多边机制在巴以问题上开始重新发挥作用，逐步展现出积极的影响力。欧盟及其成员国及时加入这一国际大势，并逐渐由消极的政策追随者转向更为积极的政策议程塑造者和引领者。2023年12月，南非向国际法庭提起诉讼，指控以色列在加沙地带实施种族灭绝。2024年6月，西班牙成为首个加入相关诉讼的欧洲国家。2025年1月，爱尔兰也加入了对以色列种族灭绝指控的行列。同年9月，斯洛文尼亚响应国际刑事法庭对以色列总理内塔尼亚胡涉嫌在加沙地区犯下战争罪的通缉令，宣布禁止内塔尼亚胡入境。2025年7月，法国联合沙特在联合国召开国际会议，发布关于和平解决巴以问题及实施“两国方案”的《纽约宣言》（New York Declaration），得到地区和国际的广泛支持；9月中旬，《纽约宣言》在联合国大会通过，引领起新一波对巴勒斯坦国的国际

^① Sinem Akgül-Açıkme, Soli Özel, and Christina Boswell, “EU Policy Towards the Israel-Palestine Conflict: The Limitations of Mitigation Strategies,” *The International Spectator*, Vol.59, No.1, 2024, pp.59-78.

“承认潮”。值得注意的是，《纽约宣言》中多处强调欧洲在促进巴以和平与未来区域发展中的潜在作用和承诺，包括欧盟在支持巴勒斯坦民族权力机构推进可信改革方面的角色、欧洲特派团在支持巴勒斯坦政府和安全部队中的职能、“欧洲和平支持一揽子计划”等国际援助在推动两国发展和地区的建设中的作用，以及欧洲安全与合作组织经验的有益性，这都被欧盟视为未来进一步在巴以事务中发挥作用的框架基础和具体政策抓手。^①

此外，法、英两国于2025年7月提出了一份突破美国思路、竞争性的“欧洲版和平协议”。该协议以阿拉伯联盟的草案为基础，并在与阿拉伯国家和其欧洲盟友的数月艰难谈判后获得各方共识，最终形成了一份包含八个要点的“和平框架”。根据新框架，停火后的加沙地带将移交“过渡行政委员会”管理，该委员会名义上对约旦河西岸的巴勒斯坦民族权力机构负责，且由联合国授权的维和部队提供支持。^②虽然该框架遭到以色列和美国的断然拒绝，但作为加沙冲突以来首份由欧洲国家主导的和平协议，其突破性意义巨大，彰显出法、英打破美国政策霸权、给以“两国方案”为基础的和平进程注入新动力的创新尝试。

(三) 打造战略安全能力，配合对巴以问题的自主立场。2025年8月底，西班牙、意大利和希腊等多个欧盟成员国参与建设“全球坚韧船队”(Global Sumud Flotilla)，以突破以色列对加沙地带的海上封锁，运送援助物资；9月底，船队遭遇以色列拦截后，意大利和西班牙紧急派遣军舰前往其所处水域提供援助，尽管意大利随后很快宣布终止行动。事实上，早在2022年3月，欧盟就提出建立覆盖海陆空军事力量的“战略指南针”计划(Strategic Compass)，以强化欧盟对中东的安全影响力，其下包括组建

^① “New York Declaration on the Peaceful Settlement of the Question of Palestine and the Implementation of the Two-State Solution,” UN General Assembly, August 4, 2025, <https://docs.un.org/en/A/CONF.243/2025/1>.

^② “Inside the British Peace Plan Upending Decades of Western Unity on Palestine,” *The Telegraph*, September 19, 2025, <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2025/09/19/british-peace-plan-upending-western-unity-palestine/>.

5000人规模的快反部队。^①2024年2月，欧盟正式启动代号为“盾牌”的红海护航行动（Operation Aspides），行动总部设在希腊。该行动为期一年，旨在保护商船免受加沙冲突下也门胡塞武装的袭扰。值得注意的是，“盾牌”行动设立前，包括法国、意大利、荷兰、西班牙等欧盟主要成员国因与美国在指挥权、攻势作战、成本分摊等方面存在分歧，加之不想因为联合战略力量的存在而加深与美国在巴以问题上的绑定，最终拒绝加入美、英等国组建的联合编队“繁荣卫士行动”（Operation Prosperity Guardian）。由此来看，这一平行机制的设置有多重战略含义。一方面，欧盟有意在胡塞武装问题上与美方行动保持距离，以避免其先发制人的打击思路会进一步导致地区局势升级；另一方面，欧盟希望以此展示其作为“海上安全供应者”的角色，增强与中东伙伴的战略互信，同时为其迈向地区防务自主积累实践经验。^②

二、欧盟及其成员国自主立场凸显的原因

加沙冲突后欧盟及其成员国在巴以问题上彰显自主立场，是大国政治演变、中东地缘态势、欧洲国内民意三层因素合力之下的结果。

（一）美国在巴以问题上日益极化的政策，催生欧盟政策自主意识。在巴以问题上，美国的地区霸权构成最核心的外部变量。长期以来，美国严重偏袒和坚定支持以色列。尽管在冷战结束初期，以民主党克林顿政府为代表的多任美国政府开始重视并试图推动落实以“两国方案”为目标的中东和平进程，然而，随着地区政治力量对比变化以及美国国内代表右翼民粹势力的特朗普政府上台，美、以右翼势力趋于合流，实际上抛弃了“两国方

^① “The Strategic Compass of the European Union,” Europe Union External Action, March 21, 2022, <https://www.strategic-compass-european-union.com/>.

^② Ibrahim Jalal, “Operation Aspides, or the Peril of Low Expectations in Yemen,” Carnegie Endowment for International Peace, November 19, 2024, <https://carnegieendowment.org/research/2024/11/operation-aspides-or-the-peril-of-low-expectations-in-yemen?lang=en>.

案”，巴以和平进程严重倒退。^①具体而言，特朗普在其第一任期对以色列的支持程度空前，不仅承认耶路撒冷为以色列首都，更大力推动“亚伯拉罕协议进程”，以阿拉伯国家分别与以色列实现双边关系正常化和搭建小多边机制为抓手，整合地区盟友体系，极限施压伊朗、伊拉克和黎巴嫩等中东反美国家，^②进一步保证以色列在中东地区的安全与发展。然而，美国的巴以政策罔顾现实，系统性边缘化巴勒斯坦人的利益，与倡导“两国方案”的欧盟存在本质分歧。然而，因依赖美国提供的安全保障，欧盟在巴以问题上总体与美国保持“斗而不破”的姿态。欧盟甚至一度幻想从《亚伯拉罕协议》可能带来的和解潮中受益，选择容忍美国日渐偏激的政策，同时配合加入美国为“亚伯拉罕协议进程”搭建的利益保障机制“印度—中东—欧洲经济走廊”(IMEC)，落实《地中海新议程》、提升与以色列的联系国关系，并于2021年2月接受以色列加入欧盟旗舰科研项目“地平线欧洲”。欧盟希望通过深化与以色列和中东海湾国家的外交与经济互联推动地区间合作，若这些倡议全面落地，将带来对欧洲百亿至千亿级欧元规模的直接投资，^③重塑亚欧供应链与运输通道，并在科技领域产生显著协同效应。

然而，美国严重失衡的巴以政策不仅引爆2023年10月的加沙冲突，更成为欧盟内部巴以政策分化与调整的转折点。加沙冲突的不断升级与外溢，让“亚伯拉罕协议进程”倡议的地区和解前景不复存在，打破了欧盟以此实现系统性经济与战略收益的“幻想”，更使欧洲地缘利益遭受冲突的反噬。从更广泛的地缘战略的视角，欧盟同样意识到，其不仅无法从追随美国中东政策中受益，还需要直接承受美国近年来政策调整制造的战略负担。长

^① 张文宗、王苏舆：《试析美国民主、共和两党在巴以问题上的共识、差异与影响》，《美国研究》，2024年第6期，第72—89页。

^② 吴冰冰：《中东地区的大国博弈、地缘战略竞争与战略格局》，《外交评论》，2018年第5期，第46—48页；吴冰冰：《特朗普的中东政策与美伊关系》，《中国国际战略评论》，2020年第2期，第154—166页。

^③ Ian Oxnevad, “IMEC Could Reshape Europe’s Trade Dynamics,” GIS Reports, April 23, 2025, <https://www.gisreportsonline.com/r/imec/>.

期以来，欧洲和美国在中东的利益有着大幅的重合，如维持地区局势的安全与稳定、保证石油以合理的价格稳定地输出、保障地区盟友利益，以及维持核不扩散体系。^①欧盟受益于美国在中东的霸权和安全承诺，从而选择追随美国的中东政策。但是，这并非意味着双方长期利益完全一致或维护利益的手段完全趋同，尤其是自2009年奥巴马上台后，美国逐渐减少对中东的整体投入，谋求向亚太实现全球性战略转移。实现这一政策调整依赖于美国在中东塑造新的地区力量平衡，以释放自身战略负担。在此战略态势下，欧盟及其成员国不仅需要在中东自行承担或分担美国更多的战略压力，还需直面美国政策失衡引发的地缘政治风险。加沙冲突的持续外溢及其对欧洲制造的战略不确定性，即是美国地区政策失衡的结果。此外，自特朗普第二任期以来，美国与欧盟关系在包括乌克兰危机、北约防务分摊、关税政策等多个议题层面持续震荡。面对美国日益模糊的安全承诺和严重的经贸冲击，欧盟在被动承受外部风险与主动保护集团利益的双重驱动下，寻求防务与战略层面的自主。这虽然在短期内加大了欧盟的财政与战略成本，但长期来看，则是其通向战略自主与政策韧性的必由之路，用以对冲乃至消解美国中东政策演变带来的负面影响。

（二）加沙冲突的外溢影响对欧洲地缘战略和经济社会构成迫切挑战。

首先，加沙冲突导致欧洲东侧战略安全环境进一步恶化。冲突爆发后的地缘政治影响持续外溢，以色列与哈马斯、黎巴嫩真主党、叙利亚和伊拉克民兵多线对垒，挑战伊朗的安全底线，将形势不断升级至全面战争的边缘，加沙地带爆发难民潮与人道主义危机，2024年12月叙利亚发生政权更迭，地中海东岸的局势更加复杂脆弱，很可能向欧洲蔓延，引发新一波的难民危机，对欧洲的边境管理构成直接冲击，并加剧欧盟内部关于移民与安全政策的

^① See Kenneth M. Pollack, *A Path Out of the Desert: A Grand Strategy for America in the Middle East*, Random House, 2008, pp.37-82.

分歧。此外,作为安全危机的加沙冲突还外溢并转化为对欧洲社会稳定和意识形态的威胁。冲突以来,欧洲多地反犹攻击事件明显上升,并呈现出助长极端思想的危险趋势,对欧洲基本价值观与社会凝聚力构成重大挑战。

其次,也门胡塞武装在红海的袭击行动引发航运危机。2023年10月以来,许多亚欧航线的商船为规避遇袭风险被迫绕道好望角。据统计,关联航运成本因此上涨约151%,显著增加了欧洲的运输成本并影响其供应链的稳定性。与此同时,苏伊士运河的过境量下降至不到危机前正常水平的一半;苏伊士运河的过境收入大幅锐减,加重了埃及的经济社会压力,进而间接加大了地中海南岸局势的不确定性。^①

最后,加沙冲突局部扰动中东能源供应,凸显欧盟的能源脆弱性。2022年乌克兰危机后,欧盟大幅削减从俄罗斯进口低价天然气,“能源脱俄”战略使其付出了高昂的经济和财政代价。为此,欧盟开始重新思考能源安全战略,使其能源供应链更加多元化、灵活化。资源禀赋和地缘距离上均占据优势的中东地区自然成为欧盟寻求能源替代的重要合作对象。在此背景下,一方面,2022年,欧盟与以色列、埃及签署天然气出口谅解备忘录,通过一条穿越巴勒斯坦专属经济区的阿什凯隆—阿拉里什 (Ashkelon-Arish) 管道运输天然气。2020—2024年间,以色列向埃及出口约260亿立方米管道天然气,其中部分在埃及液化后经海运抵达欧洲。这些天然气出口有效弥补了欧盟因制裁俄罗斯导致的能源短缺。^②然而,由于阿什凯隆—阿拉里什天然气管道以及开采以色列第二大气田塔玛尔气田 (Tamar Gas Field) 的塔玛尔平台 (仅距以色列南部海岸25公里) 均靠近加沙地带,处于火箭弹的射程内,加沙地带的冲突可直接对塔玛尔气田的天然气开采产生影响。

^① Jim Krane, “Houthi Red Sea Attacks Have Global Economic,” Arab Center Washington DC, April 5, 2024, <https://arabcenterdc.org/resource/houthi-red-sea-attacks-have-global-economic-repercussions/>.

^② Jim Krane, “Gas and Geopolitics in the Eastern Mediterranean,” Arab Center Washington DC, October 1, 2025, <https://arabcenterdc.org/resource/gas-and-geopolitics-in-the-eastern-mediterranean/>.

2023年10月9日，加沙冲突爆发两天后，塔玛尔气田的开采被以色列政府叫停约一个月，不仅直接导致埃及一度陷入能源紧缺，发生大规模断电；还进一步波及欧洲能源市场，欧洲天然气基准价格在期间短暂飙升。^①2025年6月伊朗和以色列冲突期间，塔玛尔气田也同样被临时关闭。加沙冲突制造的地缘不确定性直接反映在东地中海能源通道上，并迅速传导至埃及和欧洲市场，拉高了能源价格。另一方面，作为对俄罗斯能源的部分替代，欧盟高度依赖来自伊拉克、沙特和卡塔尔等中东海湾产油国的油气出口。2024年初，随着中东局势的潜在升级，全球油价上行；以色列与伊朗之间冲突的加剧，欧洲对关键海上通道霍尔木兹海峡的安全更加忧虑。霍尔木兹海峡在2022年承担了约21%的液态石油运输量，其任何受阻都可能迅速推高能源成本并冲击欧洲的能源供应安全。^②

(三) 欧洲内部围绕巴以问题的民意压力不断上升。面对加沙地带持续恶化的人道主义危机，欧洲民意高涨，声援巴勒斯坦的社会运动规模空前，给各国政府施加巨大的舆论压力。2025年10月8日，加沙地带卫生部门发布消息称，自2023年10月7日本轮巴以冲突爆发以来，以军在加沙地带的军事行动共造成超过6.7万人死亡，另有超过16万人受伤。^③联合国妇女署5月发布的数据显示，有超过2.8万名妇女和女童在加沙地带的战火中丧生。^④相关统计数字与通过新闻和社交媒体迅速传播的危机影像，引发民

^① “Israel Gas-Field Halt Threatens Egypt’s LNG Export to Europe,” Bloomberg, October 10, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-10-10/egypt-weighing-impact-of-israel-gas-field-halt-on-its-exports?>

^② Talal Abdulla Al-Emadi, “Global Energy Security: Western Dependence on Gulf Oil and the Role of Regional Mediation in Middle Eastern Conflicts,” *Georgetown Journal of International Affairs*, July 8, 2025, <https://gjia.georgetown.edu/2025/07/08/global-energy-security-western-dependence-on-gulf-oil-and-the-role-of-regional-mediation-in-middle-eastern-conflicts/>.

^③ “Gaza Death Toll Approaches 67,200 As Israel Continues Genocidal War on Palestinians,” Anadolu Agency, October 8, 2025, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/gaza-death-toll-approaches-67-200-as-israel-continues-genocidal-war-on-palestinians/3711296>.

^④ “UN Women Estimates Over 28,000 Women and Girls Killed in Gaza Since October 2023,” UN Women, May 19, 2025, <https://www.unwomen.org/en/news-stories/news/2025/05/un-women-estimates-over-28000-women-and-girls-killed-in-gaza-since-october-2023>.

众对以色列军事行动的不满。2024年12月至2025年4月，欧洲各地共发生780起抗议活动；2025年5月至9月，抗议游行上升至2066起，平均每天至少15起，绝大多数旨在声援巴勒斯坦，支持以色列的抗议活动仅有51起，约一半发生在德国。^①然而，即便是在对犹太人有沉重历史包袱的德国，公众舆论也在发生深刻转变。民调数据显示，62%的德国人认为以色列在加沙的行动构成种族灭绝，^②66%的德国人希望政府对以色列施加更大压力以改变对加沙的政策。^③此外，为声援被以色列扣押的国际援助加沙船队，2025年10月3日，数十万意大利人响应工会号召，走上全国100多个城市街头，举行全国性总罢工。这场全国性总罢工导致意大利各大城市陷入瘫痪，梅洛尼政府面临持续压力。这表明，加沙地带的局势发展已直接重塑欧洲的民意格局，波及并冲击社会稳定与政府合法性，迫使各国政府调整官方政策立场。英国皇家国际事务研究所中东和北非项目主任萨纳姆·瓦基尔 (Sanam Vakil) 表示，“欧洲出现了突破性的变化。过去一年间，欧洲民众对政府施加了更大压力，这有助于打破高层对批评以色列的禁忌”。^④

三、欧盟及其成员国自主立场的前景

在内外多重因素交织下，欧盟及其成员国在巴以问题上彰显的自主立场短期内提升了其战略自主性及国际影响力，但仍受美国霸权、欧盟战略能

^① Sam McNeil, “As Outrage Over the War in Gaza Grows, Europe’s Relationship With Israel Falters,” AP News, October 1, 2025, <https://apnews.com/article/gaza-israel-eu-war-protests-c67fe3880f730874a796b25d502b9e74>.

^② “Most Germans View Israel’s Actions in Gaza As Genocide: Survey,” Anadolu Agency, September 23, 2025, <https://www.aa.com.tr/en/europe/most-germans-view-israels-actions-in-gaza-as-genocide-survey/3696123>.

^③ “Survey Says Most Germans Back Recognition of Palestine,” Middle East Monitor, August 10, 2025, <https://www.middleeastmonitor.com/20250810-survey-says-most-germans-back-recognition-of-palestine/>.

^④ Sam McNeil, “As Outrage Over the War in Gaza Grows, Europe’s Relationship With Israel Falters,” AP News, October 1, 2025, <https://apnews.com/article/gaza-israel-eu-war-protests-c67fe3880f730874a796b25d502b9e74>.

力不足和集体行动困境等结构性制约。

(一) 欧盟及其成员国在巴以问题上的自主性加强,但仍然掣肘于美国的地区霸权。欧盟在巴以问题上日趋脱离美国的政策轨道,反映了其在全球舞台上谋求自主地位的宏观战略趋势。但是,欧盟的巴以问题政策仍然掣肘于多重结构性制约,首要的就是美国在巴以问题上的失衡政策及其在地区的霸权地位。自奥巴马政府以来,欧美在中东问题上龃龉不断,加沙冲突爆发后,双方分歧持续加大,欧盟与美国的跨大西洋联系在中东逐渐演变为羁绊。但是,鉴于跨大西洋联系构成了欧盟全球战略的基础环境,欧洲仰赖于美国包括核安全伞在内的安全保护,这种羁绊更是近乎成为欧洲想甩但不能甩、甩也甩不掉的负担。更重要的是,乌克兰危机后,欧洲对美国的依赖不减反增,形成了安全、能源、市场、资本和技术的全方位依赖,^①这让欧盟在面对美国的中东政策分歧时束手无策,只能止于口头上的差异化表态和有限的外交行动。同时,加沙冲突与乌克兰危机密切联动,欧盟在乌克兰危机中对美国的结构性安全依赖,让欧盟的中东政策更显乏力,在对冲美国的中东政策时缺乏动力和意志,乃至对美妥协,因为对欧洲而言,乌克兰危机问题的战略重要性和迫切性显然大于加沙冲突。而作为唯一能够对以色列政府决策形成实质性制衡的外部力量,美国却可能一定程度上从欧洲国家的巴勒斯坦承认潮中受益。有分析指出,特朗普相信,巴勒斯坦国际承认范围的扩大,结合美国国内对以色列支持率的下降,反而增强了其与以色列谈判的筹码,有助于向内塔尼亚胡政府施加额外压力。^②

从结果上看,美国特朗普政府于2025年9月29日提出的“20点计划”,迅速让欧盟此前的各类外交行动黯然退场。一方面,“20点计划”保留了通往

^① 张健:《欧美关系失衡加大与欧盟战略自主前景》,《现代国际关系》,2024年第12期,第27—31页。

^② Charles W. Dunne, “Why the Rush to Recognize Palestine? And Does It Matter?” Arab Center Washington DC, October 8, 2025, <https://arabcenterdc.org/resource/why-the-rush-to-recognize-palestine-and-does-it-matter/>.

“两国方案”的道路,在一定程度上取代乃至超越了欧洲推动巴勒斯坦承认的初衷;另一方面,美国促使以色列与哈马斯就“20点计划”第一阶段达成一致,并推动计划付诸实施,彰显出美国的地区影响力和议程设定能力明显凌驾于欧盟之上。由此,欧盟在巴以和平进程上追随者的身份不断重现。特朗普和平计划提出后,欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)、欧洲理事会主席安东尼奥·科斯塔(António Costa)迅速对特朗普致力于结束加沙战争的努力表示欢迎,冯德莱恩更明确表示“欧盟随时准备提供支持”。法国、德国、意大利、西班牙等国领导人也纷纷表达对该计划的支持。^①但值得注意的是,欧洲并未因此完全放弃在巴以问题上的自主性,而是艰难地寻求在美国主导的地区进程中拓展自身的外交空间与战略声音。在“20点计划”第一阶段被双方接受后的数小时内,法国、德国、意大利、西班牙等欧盟成员国连同沙特、阿联酋、卡塔尔、约旦、埃及五国领导人在巴黎举行会议,讨论该计划的具体实施方案,表示加沙的前景不能由美国单方面决定,同时强调欧洲在未来加沙治理中的关键作用。^②

(二) 欧盟及其成员国在巴以问题上的话语权与国际影响力得到提升,但依旧受制于自身战略能力不足的现实。通过启用对巴勒斯坦国际承认这一具有高度象征意义的政策工具,欧盟深度影响了国际社会在巴以问题上的外交话语,即此举向国际社会传递出明确信号,巴勒斯坦应被视为具有政治主体性的行动者,而非单纯的人道援助接收者。同时,这还有助于推动巴勒斯坦维护自身的法律主张与行动合法性,一定程度上赋予巴勒斯坦外交便利,巴勒斯坦民族权力机构将有权在其得到外交承认的国家设立使馆,获得与欧洲政府高层更多的接触机会,并与欧洲民众开展进一步的文化和

^① “Global Support for President Trump’s Bold Vision for Peace in Gaza,” White House, October 1, 2025, <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/10/global-support-for-president-trumps-bold-vision-for-peace-in-gaza/>.

^② “EU Scrambles To Avoid Being Sidelined From the Gaza Peace Plan,” EU News, October 10, 2025, <https://www.eunews.it/en/2025/10/10/eu-scrambles-to-avoid-being-sidelined-from-the-gaza-peace-plan/>.

政治交流。然而，欧洲有限的战略能力难以支撑起其影响巴以和平进程的战略抱负。

首先，欧盟具备经济与人道主义资源，但缺乏综合性的地区防务能力，无法像美国一样通过提供安全承诺与威慑影响冲突双方。以2020年英国脱欧为转折点，欧盟在中东的综合影响力进一步下降。过去，欧盟的中东战略分工中，英国长期承担安全与防务任务的核心角色：英国在塞浦路斯设有包含了陆空两军的军事基地，在巴林为首的海湾多国部署海空两军，并在中东开展多项军事行动。而欧盟其他成员国主要执行次一级的维和行动、军事培训、反恐情报搜集和冲突预防等任务，其奏效的核心依托离不开英国在地区的硬实力军事存在。近期，欧盟的红海护航“盾牌”行动和“全球坚韧舰队”虽取得一定成效，但其鲜明的防御性和短促性特征，深刻反映出欧盟在应对海上安全威胁时缺乏安全能力与战略意志。此外，欧盟对巴勒斯坦的经济与人道主义援助也存在结构性矛盾，即频频落入“用人道主义援助重建被以色列摧毁的设施”的讽刺循环。各类经济支持在事实上成为维持现状的“稳定器”，暴露了欧盟缺乏将经济援助与政治施压相结合的战略能力。^①

其次，欧盟成员国引领的“承认潮”无力落实为最终的巴勒斯坦建国。尽管英、法在巴以问题的政策立场上出现转向，使美国成为联合国安理会“五常”中唯一没有承认巴勒斯坦国的例外。但由于联合国的规程设置，美国仍可凭一票否决权阻止巴勒斯坦的“入联”决议，从而使其无法实现国家承认。进一步来看，即使巴勒斯坦在国际层面获得承认，其建国的现实条件依旧缺乏。巴勒斯坦领土在以色列的占领下遭到严重分化，包括领土划界、难民安置、耶路撒冷地位等高度争议性问题仍然悬而未决。本质而言，巴勒斯坦建国最终仍取决于与以色列的协调与谈判，但是欧盟成员国近期的政

^① Raffaella A. Del Sarto, “Stuck in the Logic of Oslo,” *The Middle East Journal*, Vol.73, No.3, 2019, pp.380-386.

策行动却可能极化以色列本就偏颇的政策。2025年5月，以色列曾警告有意推动承认巴勒斯坦国的欧洲多国，其将采取包括吞并约旦河西岸C区和合法化未经授权的前哨定居点（outpost）等惩罚性措施。^①这些举措如若执行，都将持续恶化巴勒斯坦民众的生存处境。

最后，欧盟及其成员国的巴以问题政策面临内在的价值纠结。它们始终将自身定位为一个“规范性力量”，在对待哈马斯问题上始终保持鲜明的反对与遏制立场。事实上，目前部分欧洲国家对巴勒斯坦的承认仍附带条件，包括人质问题的妥善解决、消除哈马斯军政影响等。尽管在加沙冲突中，以色列在军事上削弱了哈马斯的力量，国际社会也逐渐形成了一个以“排除哈马斯参与”为前提的战后加沙管理共识，但哈马斯的事实存续、武装能力与社会根基仍然是巴以和平进程中无法回避的结构性因素。换言之，长期来看，欧盟的规范性价值取向与巴勒斯坦内部复杂的政治现实之间存在潜在且持续显现的张力，这或使欧盟难以在其规范价值坚守与切实推动和平进程间保持政策平衡。

（三）内部阵营分化与政治极化导致欧盟在巴以问题上的自主立场面临集体行动困境，难以实现政策落地。加沙冲突以来，欧盟内部承认巴勒斯坦的比例显著上升，但当前仍有超过半数成员国尚未承认巴勒斯坦国，处于全球范围内比例最低的片区之一，暴露出欧盟内部的深层分歧。这一分歧也由欧盟的决策机制进一步演化为集体行动困境。架构上看，欧盟的对外政策虽由欧盟对外行动署（EEAC）来制定，但其实际的决策权则在欧洲理事会的手中，这意味着欧盟要在对外政策上达成一致，就需要统合27个成员国的立场。^②即使暂停《欧盟—以色列联系国协议》中与贸易相关的优惠条

^① “Israel Warns Europe that Palestine Recognition May Be Met with West Bank Annexation,” *The Times of Israel*, May 27, 2025, <https://www.timesofisrael.com/israel-warns-europe-that-palestine-recognition-may-be-met-with-west-bank-annexation/>.

^② Miriam Aitken, *The EU's New Leadership & the Middle East*, Fiker Institute, January 2025, p.7.

款，欧盟也需得到理事会“合格多数”(qualified majority)表决通过，即至少15个成员国投票赞成，且这些国家的人口总和须占欧盟总人口的65%以上。由于历史国情和国家利益判定的差异，欧盟成员国在巴以问题上的认知存在差异，大致可分为三个阵营：强调人权与国际法的“亲巴”派（如爱尔兰、比利时、卢森堡）、主张在巴以之间保持平衡的“中间”派（如丹麦、法国）、立场亲以的国家（如德国、奥地利、匈牙利、捷克）。^①此外，以色列不断利用与个别欧盟成员国的关系，削弱了欧盟内部在巴以冲突问题上达成最低共识立场的能力，其中包括以色列与V4集团国家（捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克）民族主义政府之间形成的新同盟，以及以色列与希腊和塞浦路斯关系的显著改善。

同时，近年来欧洲极右翼政治势力的崛起为欧盟外交政策引入了关键变量。^②具体而言，欧洲极右翼政党与以色列极右翼政府在意识形态上日益趋近，双方均强调国家主权，对国际多边机构持怀疑态度，并重点关注安全议题。欧洲极右翼政党的反移民立场以及日益高涨的“伊斯兰恐惧症”（Islamophobia），不仅使其倾向于回避批评以色列，还将以色列描绘为“民主堡垒”和抵御激进伊斯兰主义威胁的关键盟友，从而将对其支持视为捍卫更广泛欧洲利益的行动，例如荷兰自由党、法国国民联盟、德国选择党等。^③因此，欧盟对外集体行动时承受来自成员国国内越来越大的左右斗争压力，使得成员国转向以各自的主权国家，而非以超国家的欧盟来维护其中东利益。这一成员国各自为政的状态不仅让欧盟无法形成政策合力，更

^① Sinem Akgül-Açıkme, Soli Özel, and Christina Boswell, “EU Policy Towards the Israel-Palestine Conflict: The Limitations of Mitigation Strategies,” *The International Spectator*, Vol.59, No.1, 2024, pp.65-66.

^② Rosa Balfour and Stefan Lehne, “The European Radical Right and Foreign Policy,” in Rosa Balfour and Stefan Lehne, eds., *Charting the Radical Right’s Influence on EU Foreign Policy*, Carnegie Endowment for International Peace, April 2024, pp.9-14.

^③ Isabel Ruck, “The Shifting Sands of European Diplomacy: The EU’s Evolving Alignment with Israel,” Arab Center Washington DC, June 24, 2025, <https://arabcenterdc.org/resource/the-shifting-sands-of-european-diplomacy-the-eus-evolving-alignment-with-israel/>.

让其在落实一些政策共识或开展国际调解时,象征性大于实质性,交易性与策略性大于战略性,丧失国际公信力。^①

从这个角度看,欧盟多国选择通过承认巴勒斯坦国而非其他外交政策工具来平息民意,本质上也是其巴以政策交易性的表现。与公开认定以色列构成种族灭绝或实施更严格的单边制裁相比,承认巴勒斯坦国的外交手段更易落实,政治代价低廉,但却能在一定程度上快速起到回应和缓解舆论压力的现实效果。若认定并承认以色列构成种族灭绝,依据1948年联合国《防止及惩治灭绝种族罪公约》,作为缔约方的所有欧盟国家在法律上有义务动用一切在合理可及范围内的手段予以落实,这也意味着欧盟需要付出高昂的战略成本,因为履行国际法律责任将意味着损害同美国和以色列的盟友关系。^②更具批判性的观点指出,欧洲之所以选择在此一时间点推动巴勒斯坦的国际承认潮,恰是因为充分意识到落实“两国方案”的时机已过。因此,承认巴勒斯坦国更多是象征性的姿态,在几乎不付出任何政治成本的同时却能一方面安抚民意,另一方面将其作为一种外交资本,深化与沙特等地区国家的关系,提升欧盟在中东特别是海湾地区的影响力。此外,欧盟预算不足、官僚机构过度臃肿与职能重叠,进一步阻碍欧盟整合成员国的巴以问题立场、提升政策力度。

未来,欧盟能否有效协调联盟内部共识、提升防务能力,以及在欧美关系中找到利益平衡点,将决定欧盟能否有效推动在巴以问题上的自主立场实践落地,进而影响其在中东乃至国际战略格局中的自主地位。■

(责任编辑:王锦)

① Karim Karaki et al., *The Cost of Europe's Divisions in the Middle East*, ECDPM, December 2024, pp.6-7.

② “2 Years of Gaza Genocide: EU's Complicity Shattered Its Credibility, Warn Critics,” Anadolu Agency, October 6, 2025, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/2-years-of-gaza-genocide-eu-s-complicity-shattered-its-credibility-warn-critics/3709049>.

the administration has strengthened border and domestic law enforcement, sought to terminate birthright citizenship and enhanced international cooperation in immigration law enforcement. Meanwhile, the policies on visas and refugees have been adjusted, and the entry of citizens from specific countries has been prohibited or restricted. Trump's second-term immigration policy was driven by a combination of factors, including the dissatisfaction of the American public with the Biden administration's immigration policy, the imbalance in the development of the US economy and society, the increasingly severe identity crisis, the fueling of right-wing populism, and the political manipulation by the long-term Republican administration. Trump's second-term immigration policy has achieved remarkable results in enhancing immigration law enforcement capabilities and controlling illegal immigrants. However, it has also led to domestic impacts, such as judicial conflicts, constitutional disputes, intensified party strife, and economic shocks. At the same time, it has caused impacts internationally, such as tensions in relations between the United States and Latin American countries, increasing challenges in international immigration governance, and damage to the US soft power and strategic credibility.

Keywords:

Trump's second term, immigration policy, immigration enforcement, illegal immigration

Trends and Prospects of the US Maritime Power Revitalization During Trump's Second Term

Chen Fei and Li Suyu

Abstract:

The maritime power revitalization policy pursued during Donald Trump's second term, centered on the Executive Order on Restoring America's Maritime Dominance and the SHIPS for America Act, establishes a five-dimensional policy framework. It is being advanced through potential pathways such as the construction of polar icebreakers, collaborative shipbuilding with allies, and the development of dual-use shipbuilding technologies. This reflects a whole-of-government approach to systematically counter China's maritime power development. These policies underscore US strategic intentions to maintain hegemony, counterbalance China, revitalize its industrial base, and strengthen regional presence, impacting the international maritime order and governance landscape. However, the policy's prospects face multiple challenges, including dilemmas in the investment, bottlenecks in capacity, obstacles in allied coordination, and the potential backlash of protectionism, with implementation already showing signs of stagnation in its early stages. Nevertheless, the United States will continue to pursue policies aimed at restoring maritime dominance, further intensifying the Sino-US rivalry in the maritime domain. China should leverage its comprehensive strengths to respond effectively while actively exploring limited spaces for cooperation.

Keywords:

Trump administration, US maritime strategy, global ocean governance

Analysis of the EU and Its Members' Autonomous Stance on the Israeli–Palestinian Conflict

Li Ruiheng and Jia Yiwei

Abstract:

Since the outbreak of the Gaza conflict on October 7, 2023, the EU has demonstrated a discernible shift toward an autonomous stance on the Israeli–Palestinian conflict, diverging from the United States. This shift is reflected in three key areas: policy positions, diplomatic actions, and strategic capacity-building. The move aims to counter the increasingly polarized and biased policies of the United States on the Israeli–Palestinian conflict, adapt to the evolving dynamics of transatlantic relations, mitigate the deteriorating geopolitical situation in Gaza and its spillover risks, and respond to growing public pressure within the EU over the conflict. In the short term, the EU's autonomous stance on the Israeli–Palestinian conflict has yielded initial policy results, enhancing its distinct policy independence and international discourse power compared to the United States. However, constrained by three structural factors such as the hegemonic position of the US in the Middle East, the EU's strategic capacity deficiencies, and the challenges of collective action,

the EU's autonomous stance remains largely transactional and tactical. As a result, the practical influence of the EU's autonomous stance on the Palestinian–Israeli peace process remains limited. Nevertheless, given Europe's strategic pursuit of balancing the US hegemony, the unresolved reality of the Israeli–Palestinian conflict, and the shifting balance of power among the three major public opinion camps within the EU, the trend of the EU seeking an autonomous stance on the Israeli–Palestinian conflict is likely to persist and evolve significantly.

Keywords:

Middle East, EU, Israel–Palestine issue, strategic autonomy

Russia's Understanding and Response to America's "Indo-Pacific" Strategy

Wang Haibin and Feng Zongxiang

Abstract:

Russia believes that America's "Indo-Pacific" strategy serves its hegemony and contains China, while America also attempts to deter Russia. This strategy has undermined the security and stability of the Asia–Pacific region. Russia holds a negative perception and position towards the "Indo-Pacific" strategy. Traditionally, Russia has a skeptical, negative, and opposed attitude towards the US foreign policy, and this extends to the US "Indo-Pacific" strategy. The goals of the US "Indo-Pacific" strategy are contrary to Russia's political, security, and economic interests in the Asia–Pacific region. The "Indo-Pacific" strategy undermines Russia's pivot to the east strategy and the Greater Eurasian Partnership plan. In response to the US "Indo-Pacific" strategy, Russia promotes the establishment of a collective security and cooperation framework in the Asia–Pacific region. Russia supports the central position of ASEAN in the multilateral framework. Russia stands with China to counter the US "Indo-Pacific" strategy. Russia continues to implement the pivot to the east strategy to hedge against the strategic containment, isolation, and exclusion from America. Russia also strengthens the construction of the Russian Eastern Military Region, especially the sea-based nuclear forces, to maintain strategic deterrence and balance against America and to safeguard the security of Russia.

Keywords:

Russia, America, "Indo-Pacific" strategy, pivot to the east strategy, security of the Asia–Pacific region

The Characterization and Dilemma of India's South Western Power

Chen Xiaoding and Zhu Yuan

Abstract:

India proposed that it would be a South Western power, and it would act as a bridge between the West and the Global South in 2019. This positioning was shaped by the international context, external role expectations, and India's role conception. In order to promote the practice of the role of South Western power, win the recognition and support of the international community, and obtain a sense of ontological security, India has taken multiple measures to promote role building. India has participated in international multilateral cooperation mechanisms, carried out international development cooperation with the Global South, and promoted soft power diplomacy with values diplomacy as the core. The aim is to promote balanced diplomacy, rely on international assistance, international channel construction, and triangular cooperation to consolidate support for India, and stabilize the value consensus with the West and the Global South. The shaping of the role of the South Western power has maintained India's strategic autonomy to a certain extent and enhanced its attractiveness and strength to the Global South, but it has provided a starting point for Western countries to differentiate and disintegrate the Global South, which is not conducive to the unity and self-improvement of the Global South. In the future, role conflicts arising from insufficient capabilities, ambiguous positioning, and external doubts will determine the relative stability of India's role as a South Western power.

Keywords:

South Western power, balanced diplomacy, Hindu culture, strategic autonomy