



从以色列视角浅谈英国“脱欧”对英以关系的影响

钱 程*

2016年6月,英国举行全民公投,决定脱离欧盟,给全世界带来巨大影响。英国作为老牌的资本主义国家,在犹太人的建国过程中,曾经发挥了巨大的作用。二战之后,英以关系虽历经曲折,却也稳步推进。而随着欧洲一体化进程的加快,欧以关系也全面发展。2017年3月,随着英国上院通过“脱欧”法案,英国首相特蕾莎·梅宣布英国将正式启动“脱欧”程序。本文将从以色列视角出发,从经贸活动、阿以问题立场、英国犹太族裔安全问题、军事合作等方面,从以色列的视角逐步阐述英国脱欧对英以关系造成的影响。

一、前 言

从1910年《贝尔福宣言》的发表,英国和犹太人之间便建立了特殊的政治关系。二战之后,英国结束了在巴勒斯坦地的委任统治。1948年,根据联合国分治决议,以色列国建立。在以色列建国之初,英国由于其在中东地区支持阿拉伯国家的外交政策,而采取敌视以色列的态度。英国希望通过排斥以色列,继续维持自己在中东地区的大国地位。然而随着第一次中东战争的爆发,面对来势汹汹的阿拉伯联军,以色列不但取得了战争的胜利,还获得了远远超过联合国分治决议所规定的领土。此次战争使得以色列获得完全独立,确保了自身的独立生存权。也正因为这场战争,英国认清了以色列建国的事实,不得不放弃其大国思维,开始接受以色列存在的现实,并逐步恢复与以色列的外交关系。最终,英国于1950年4月从法律上承认了以色列,并与之正式建交。冷战期间,作为西方

* 钱程,战略支援部队信息工程大学讲师,研究方向为国别与区域。

阵营的一员,英国一直以来都对以色列的国家性质表示怀疑;而以色列考虑到美以特殊关系和英美盟友关系的因素,对英国保持相对克制。目前,国内学界对英以关系的研究,还主要停留在两国单纯外交关系的层面上,且具有一定的时限性。而2016年6月,英国举行全民公投“脱欧”,使得英国顿时成为全世界的“焦点”,而“脱欧”本身也不可避免地给英以关系层面带来了许多的不确定性因素。本文将从以色列的视角出发,从“脱欧前”和“脱欧后”对英以两国的经济、政治、外交等各方面进行对比研究,初步得出结论,并对未来英以两国的关系发展走向作出一定的预测。

二、英国加入“欧共体”前两国关系的发展历程

1948年以色列建国之后,第一次中东战争爆发。英国虽然结束了在巴勒斯坦的委任统治,但不甘心退出该地区的政治舞台。因此,从战争一开始,英国便向阿拉伯国家提供财政与军事援助,企图将新生的以色列国扼杀在摇篮中。由于美国的施压,直到1949年1月,英国才对以色列予以承认。但外交上的承认,并没有实质改变英国对以色列的态度。

1952年11月,英以双方就以色列参加英美两国主导的中东防御组织进行磋商。然而,没有哪个阿拉伯国家会参加包括以色列在内的联盟组织,而以色列对英国实现地区目标方面的承诺也有较大保留。特别是在约旦问题上的分歧尤为明显,双方产生了严重的战略分歧。在这期间,双方的军事交往也停滞不前,两国的军事贸易也渐趋停滞。

1956年7月26日,埃及总统纳赛尔发起了“苏伊士运河国有计划”。同年8月,英法两国开始着手拟定联合军事计划。该年9月,法国主动与以色列讨论了联合进攻埃及的军事计划。时任以色列总理的本·古里安认为,没有英国的参与就没有联合行动。即使在1956年10月11日以色列对西岸的约旦警戒基地进行报复性袭击而导致英以关系骤然紧张后,本·古里安仍坚持这一观点。同时,他还敦促法国向英国施压,以使英国同意参与联合行动,且包括保护以色列免遭伊拉克或约旦的进攻。在法国的压力下,英国同意与以色列一起参与联合军事行动,第二次中东战争爆发。此次战争中,以色列占领了包括西奈半岛在内的大批领土。苏伊士运河战争中,英以双方的合作并不意味着英国对以政策的巨大转变,只能说是在特定历史条件下的权宜之计,或者说是英以双方在20世纪50年代中双方战略合作的“昙花一现”。

从20世纪50年代晚期到1967年6月“六日战争”爆发,英国和以色列相互联系,密切合作,度过了一个友好的时期。出于对本国利益考虑,英以双方均



迫切希望避免战争,两国经常协商如何阻止战火在中东的点燃和蔓延。英国对以色列生存权的承诺或保证是两国关系的一个重要基石。

1967 年第三次中东战争爆发后,阿拉伯国家纷纷对亲以的英美西方国家实施石油禁运和关闭苏伊士运河等制裁措施。英国遭受巨大损失,为尽快摆脱制裁,英国转而调整对以政策,英以关系逐渐恶化。“六日战争”之后,英以关系到达了历史上的冰点。由于阿拉伯产油国石油武器的巨大威力,使得西方国家遭受了惨痛的经济损失,引发了资本主义世界的经济危机。为了确保石油供应,西欧决定在中东政策上与美国分道扬镳,英以关系再次受到冲击。1973 年以后,随着英国在中东地区影响力的进一步下降,英以双方在对方的战略价值开始明显下降。在此之后,英国成功地加入欧共体,尤其是 1976 年英国的中东政策逐步纳入欧共体的整体外交框架,英国不再拥有明显的对以政策。加之英以双方在对方的战略价值下降,二者关系渐行渐远。

三、英国加入“欧共体”后两国关系的发展历程

随着 20 世纪 70 年代英国正式加入欧共体,英国的中东政策被纳入欧共体对外政策的统一框架之中,其自身并没有独特的中东政策。在这一阶段,英以两国关系伴随着欧以关系的发展而稳步向前发展。英国作为美国的传统盟友,以色列作为美国在中东地区的代言人及盟友,自然或不自然地保持着一定的联系。作为同时与美国保持特殊关系的两个区域内大国,英以双方在一些涉及国际和地区重大利益的问题面前经常保持一定的沟通与协调,只是由于欧共体的迅速发展,以及在 90 年代成立欧盟,西欧各国开始“以一个声音”说话的外交政策逐渐浮出水面。承上所言,英国的中东政策也被纳入了欧盟整体的外交政策框架之中,其本身也并没有针对以色列的特殊的外交政策。这期间,除了正常的两国高层互访以及双方在经贸领域开展的一系列经济合作外,并未有特殊的外交政策。鉴于篇幅原因,本文对于这段时间英以两国的外交关系不再展开进一步论述。

四、英国“脱欧”对英以两国的影响

(一)双边经贸活动

2016 年,英国作出退出欧盟的决定令人震惊。一时间,全球市场因此损失了数万亿美元,同时英镑也急剧下跌。一直以来,以色列企业常常会在英国设立

分支机构或者在伦敦证券交易所发行股票,这其中也包括一些金融技术公司,并以此作为垫脚石,进而推广他们在欧洲的活动。长期以来,伦敦证券交易所及其面向中小企业的创业板市场为以色列一些规模不足以在纳斯达克上市的初创企业提供了通向美国市场的另一条道路。

根据伦敦证券交易所提供的数据,在2014年,以色列是英国海外在伦敦上市最多公司的国家。从伦敦证交所的首次公开募股数量来看,以色列仅次于英国。^①仅2014年,就有9家以色列公司在伦敦证交所上市,包括Matomy传媒集团和Barak资本,而若干以色列企业也在伦敦证交所的二级市场即创业板上市。

特拉维夫Aleph风险资本基金联合创始人伊登·休查特(Eden Shochat)在电子邮件中表示,以色列科技企业正面临着挑战。“几乎在每场金融活动中,我都会听到‘我们将从英国开始,然后再同行欧洲’。”不可否认,英国脱欧后,取消了护照通行权,将不利于企业在欧洲市场的融资和扩张,这对以色列的科技企业来说,将会是一大挑战。

英国是世界第四大和欧洲第二大经济体。根据以色列财政部的数据,2015年以色列到英国的出口总额约为50亿美元,其中产品占40亿美元,服务约占8亿美元。以色列出口与国际合作协会表示,欧盟是以色列最大的贸易伙伴,而在欧盟内,英国则是以色列最大的客户。^②

目前来看,尽管英国国内民众以及政党之间对于脱欧存在明显分歧,甚至要求进行第二次“全民公投”,但特蕾莎·梅的强硬态度已经表明,英国脱欧将会继续进行下去。在“脱欧与否”的争论中,各界对于伦敦未来地位的争论一直甚嚣尘上,作为“欧洲金融中心”的伦敦,显然是不愿离开欧盟。而一旦作为欧洲金融中心的伦敦开始瓦解,将会对英国产生万劫不复的影响。同样,对于以色列而言,也将会对以色列的高科技行业产生极其严重的影响,毕竟在欧洲找寻伦敦的替代者,将会是一个复杂且漫长的过程。

因此,从当前局势来看,由于英国还未采取实质性的脱欧措施,也不清楚英国与其贸易伙伴将作出何种新的安排,其对于以色列的经济发展的影响程度还不得而知。不过可以肯定的是,首当其冲的就是以色列和欧盟的经贸关系将受到冲击。作为欧盟国家中的主要经济伙伴,英国脱离欧盟,将会极大地影响以色列与欧盟国家的贸易和金融业务。应该说,不论是对以色列的中小企业来说,还

^① 参见[以]索珊娜·所罗门:《英国脱欧对以色列经济活动的影响》,《以色列时报》2016年6月29日。

^② 参见[美]丹·塞诺、[以]索尔·辛格:《创业的国度》,王跃红、韩君宜译,中信出版社2010年版。



是对双边的经贸活动而言,英国脱欧对以色列,都将会产生不小的消极影响。

(二) 英国在阿以问题上的立场

一方面,早在第二次世界大战之后,英国就被中东事务搞得焦头烂额,迫切希望能够尽快从中东撤走,借以甩掉这个包袱;但另一方面,英国又不愿将自己经营多年的中东拱手相让,造成了英国在中东事务上的两难境地。从二战结束、联合国巴以分治决议以来,一直到第一次中东战争结束,英国一直支持阿拉伯国家在巴以问题上的立场,反对以色列和美国在巴以问题上的立场。但在美国的压力下,英国渐渐改变了之前的立场,特别是第一次中东战争以以色列的全面胜利而告结束,改变了英国在中东问题上的立场,并使得英国最终走上了亲以反阿的道路。

欧盟的前身——欧共体在建立之初,就极力寻找保持与中东关系的最佳途径。但由于处于冷战期间、两极格局的大环境下,从而导致欧共体的中东政策受制于美苏关系。随着 20 世纪末冷战结束,两极格局瓦解,欧洲一体化进程进一步加快,欧盟成立。在阿以问题上,欧盟的外交独立性也逐渐显现出来,其外交政策充分体现了它处理国际事务的“欧洲风格”。

欧盟对中东和平进程的基本立场主要体现在 1980 年欧洲理事会发表的《威尼斯声明》,以及历次欧盟首脑会议发表的声明中。这些文件表明,欧盟对阿以冲突的基本立场是:在国际社会承认的领土范围内保证以色列人能够和平安全地生活;同时承认巴勒斯坦人民在 1967 年领土内,在民主、生存、和平的基础上享有主权;领土可以通过谈判进行小幅度调整,耶路撒冷作为巴以共同首都,难民问题得到公正合理的解决。^①

在涉及对以色列方面,欧盟每年向中东提供 2000 万欧元,用于援助一些特别项目。其中涉及以色列人与阿拉伯人的民间交流项目,以及各自治地区、非政府组织和专家之间的跨境合作。同时,欧盟还与以色列签署了一系列贸易协定。经贸合作与经济援助极大地促进了欧盟与中东的关系,加大了欧盟对中东地区的影响力。而作为欧盟成员国的英国,在加入欧共体(欧盟)之后,其中东政策一直被欧盟纳入整体政策范畴,始终与欧盟共进退。而此次英国脱欧后,其中东政策势必会有所改变,在处理阿以问题上,也将表现得更加独立,更有针对性。

英国的主体民族是盎格鲁-撒克逊民族,其居民多信仰基督教。然而在过去的几十年中,随着大批穆斯林移民的涌入,英国的人口构成出现了显著的变化。

^① 参见汪波:《中东与大国关系》,时事出版社 2013 年版。

经过半个多世纪的发展,英国的穆斯林人口已经达到约 280 万。多年来,英国采取较为宽松的移民政策,不仅赋予了少数民族个人的生存权,还给予了他们一定的政治活动权利。因此,英国的穆斯林长期以来都对政治事务极为关心。出于宗教的认同感,他们特别关注英国对待中东伊斯兰国家的政策,并试图通过各种政治参与方式对英国政府处理这些问题的政策施加一定的影响力。其中,英国穆斯林对中东事务关注最多的就是阿以问题。英国穆斯林积极向英国政府表达自己的意见和诉求,努力使英国政府在处理巴以问题上朝着有利于巴勒斯坦的方向发展。为了维护巴勒斯坦人的利益,英国穆斯林理事会在其网站上明确要求:“结束对巴勒斯坦领土的占领,拆除犹太人的非法定居点,遣返巴勒斯坦难民等都完全符合联合国决议。”在 2000 年巴勒斯坦人民第二次大起义期间,英国穆斯林理事会为了谴责以色列的暴行和维护巴勒斯坦人民的合法权益,曾采取多种方式向英国政府施压。其中包括:组织英国穆斯林民众上街游行,给英国政要以及时任联合国秘书长安南写信,与各国政府官员会面阐述其立场等等。此后,2008 年 12 月至 2009 年 1 月,以色列在加沙地带采取军事行动期间,英国穆斯林宗教领袖和学者再次发表声明,强烈谴责以色列的军事行动,并把这次以军的军事行动称为“大屠杀”。英国穆斯林理事会还强烈要求英国政府向欧盟施压,对以色列实行全面制裁。

不难看出,纵然英国加入欧盟,其中东政策被纳入欧盟的整体中东政策当中,其国内民众对政府的中东政策仍然颇有微词,只是受制于欧盟而无法得到释放。此次英国脱欧,其外交政策的独立性将大大加强,加之国内穆斯林群体的政治呼声逐渐高涨,英国政府也将不得不考虑这一日渐庞大群体的政治诉求。因此,在英国脱欧之后,英国势必将调整其一贯的中东政策,重新审视其在中东地区的地位。加之,当前欧洲难民危机爆发,各国正面临着前所未有的安全威胁,英国也将重新审视其中东政策,势必将收紧其移民政策,而这些都对以色列产生不小的影响,未来或将影响冷战结束后相对友好的英以关系,在阿以问题的原则立场上,以色列或将失去一个重要“盟友”。

(三)英国犹太族裔的安全问题

一个国家的国内族群的安全问题,本身是一国的内政问题,但若牵涉至犹太族群,就不单单是内政问题了,一国对待国内犹太族裔问题处理的好与坏,将直接影响其与以色列的外交关系。

欧盟统计机构——欧洲统计局 2018 年 8 月 12 日公布的数据显示,拥有 6400 万人口的英国在 2017 年为 14065 人提供了避难保护,而与此同时,很多其他欧盟大国都只接受了几百人。另外有统计显示,仅 2016 年全年就有 130 万移



民申请在英国避难。^① 这些对英国来说,都是一个巨大的负担。此外,英国日益庞大的穆斯林人口不能融入英国主流社会,且他们也一再要求享有与英国公民同等的权利。如此种种,都会成为英国社会不稳定的潜在因素。

而与此同时,英国国内也居住着大量的犹太人。近些年来,“抵制以色列”“制裁以色列”在一些欧洲国家内部呼声很高,以色列和一些欧洲国家的关系也不断受到挑战。在以色列看来,由于犹太人的因素,英国在欧洲的作用显得弥足珍贵。在 2016 年英国公投之前不久,时任英国首相的卡梅伦前往一处犹太人社团进行演讲,呼吁英国犹太人支持英国留在欧盟。卡梅伦的观点很明确:“作为以色列最伟大的朋友,你们是希望英国留在欧盟继续反对针对以色列的制裁和抵制,还是希望英国置身事外,对于欧盟内部的相关事务不加干预?”尽管有明确的表态,但是仍然免不了公投之后的黯然辞职。加之英国国内大量社会地位相对较低的穆斯林人口,以及日益涌入的中东难民,将围绕经济水平、宗教信仰、政治话语权等,与英国国内地位相对较高、生活水平较高的犹太人之间产生一定的利益冲突,甚至会出现英国国内的民族问题,导致民族割裂,社会动荡。

此外,英国脱欧,代表并刺激着欧洲国家内部右翼和极右翼民族主义情绪的崛起和高涨。比如法国政党民族阵线、意大利的北方联盟等都已经宣布将会力促本国进行类似于英国“脱欧”的公投,以决定是否留在欧盟。英国“脱欧”引发的民族主义情绪,将会极大地威胁欧洲国家内部的少数族裔群体,而欧洲国家内部的犹太人社团,也可能随着各国不断高涨的极右翼民族主义情绪而陷入威胁,毕竟欧洲国家历史上曾有过大肆的“反犹”浪潮。而英国国内犹太族裔的安全问题,必将引起以色列国内的高度关注,如何处理好这一特殊族群的安全问题,不仅仅是英国的内政问题,也将深刻地影响着两国外交关系的走向。

(四)双边军事合作

英国和以色列的军事合作最早可追溯至以色列建国前。在《贝尔福宣言》发布之后,英国便向“哈加纳”“伊尔贡”等犹太复国主义军事组织提供了大量的轻武器等军火,为早期的犹太移民在巴勒斯坦的安全提供了保障,为以色列建国提供了一定的军事基础。

以色列建国后,特别是 20 世纪 50 年代由于英国在阿以问题上采取敌视以色列的态度,英以双方的军事交流踌躇不前。1953 年,英国先后拒绝了以色列关于购买 50 辆谢尔曼旧式坦克和百夫长中型坦克的要求。1958 年之后至

^① 任华:《中东因素在英国是脱欧的临门一脚》,《中东研究通讯》2018 年第 9 期。

1967年是英以关系史上的改善时期,在这一时期,两国军事关系也取得了长足发展。发生于1958年末的百夫长坦克交易是英以关系的一个转折点,是对50年代中期英国对以立场的巨大背离。尽管以色列从美国获得了大量武器,包括以色列十分看好的美式F4飞机,但以色列仍继续寻求从英国购买坦克。从1958年到1964年间,英国总共卖给以色列250辆百夫长坦克。^①“六日战争”后,在英以关系严重恶化的局势下,英国仍向以色列出售主战坦克。1970~1973年,以色列从英国购买了400辆百夫长坦克。1973年以后,伴随英国在中东地区影响的进一步下降和英以关系的再次受到冲击,英以关系在双方眼中的重要性开始明显下降。而且,英国在1973年成功地加入了欧共体,尤其到1976年英国的中东政策逐步纳入欧共体的整体外交框架,丧失了明显独立的对以政策。在此之后以色列在英国全球战略中的地位大大下降,二者关系渐行渐远。

随着20世纪90年代欧盟成立以及冷战结束、两极格局瓦解,英以双方在军事合作领域也取得了一定的成果。近年来,以色列在英国利奇菲尔德镇设立了无人机的发动机工厂,该Elite KL工厂为制造Hermes无人机的以色列Elbit防务公司所属。此外,据英国《卫报》网站2014年8月16日报道,英国政府将向以色列出售军事装备,这一“史无前例”的行为将使其面临英国高级法院的挑战,并导致英国与欧盟之间备受争议的出口政策被动摇。虽然该媒体并没有披露此次军售的具体数额,但不可否认的是,英国与欧盟之间就向以色列出口军事武器的问题上存在分歧。

承上文所言,在英国“法理脱欧”之后,以色列众多企业已经做好撤离伦敦的准备,转而投向德法寻找替代市场。而英国也绝对不会坐视失去以色列这一市场。因此,军火贸易将在英以贸易关系中发挥更加重要的作用,从而弥补传统商贸关系逐步冷却造成的损失。加之处在欧盟体系内的英国,本身就与欧盟在对以武器出口问题上存在分歧,“脱欧”后的英国将具有更大的独立性来处理对以军贸活动。

但值得注意的是,英国国内大量的穆斯林群体的政治呼声同样不可小觑。伦敦巴勒斯坦行动组织发言人Elly Hassan宣称,英国政府不但不阻止以色列对巴勒斯坦人的屠杀,实际上还向以色列提供了大量外交、金融和军事支持。作为英国国内重要的一股政治力量,穆斯林群体将竭力阻止英国政府对以色列实施大规模的军事援助和军火贸易。

^① David Rodman, “Armored Breakthrough: The 1965 American Sale of Tanks to Israel,” *Middle East Review of International Affairs Journal*, Vol. 8, No. 2, June 2004, p. 6.



综上所述,在“脱欧”之后,英国的确在处理英以军事关系上有了更大的独立性,其将不再受欧盟整体框架的制约,英以之间的军事合作预计将会得到进一步的发展,两国的军事贸易额也将得到一定的增长;但与此同时,由于英国国内穆斯林团体的呼声日渐高涨,并逐渐影响英国国内政坛,所以可以预见的是,两国的军事贸易并不会呈现突飞猛进式的增长,将维持在一个适度增长的趋势之下。

结 语

当前,距离英国“公投脱欧”已有两年。尽管英国国内“反脱欧”“留欧”浪潮不断,但特蕾莎·梅政府对待“脱欧”态度强硬,已明确拒绝“二次公投”。且伴随着英国与欧盟已经逐步开始进行脱欧的实质性程序,而据说英国政府已经准备进行“无协议”脱欧,因此英国脱欧将不可逆转。而在此背景之下的英以关系也将面临着前所未有的挑战,并充满很大的不确定性。

第一,在经贸活动方面,以色列与欧盟的贸易关系将受到冲击,英以之间的直接贸易量也将减少,由于脱欧所造成的英国与广大欧洲市场的剥离,也间接影响着以色列广大企业的正常发展与扩张,且由于对未来的不确定性的担忧,这种对双方经济发展的消极影响将持续相当漫长的一段时间。第二,在阿以问题的立场上,随着英国脱欧,其外交政策不再受欧盟整体外交政策框架所左右,其独立性日益显现,英国政府在制定其中东政策时,将不得不考虑国内日渐庞大的穆斯林群体的政治诉求,英国在阿以问题上的传统立场将会发生改变,英国的中东政策也将逐渐偏向巴勒斯坦,朝着不利于以色列方向的发展。第三,在英国犹太族裔的安全问题方面,随着英国脱欧,其国内民族政策也将不再受到欧盟民族政策的牵制,大量的穆斯林人口将对英国国内政坛施加影响,犹太人的地位将可能受到冲击,犹太人与各少数族群之间的隔阂将愈加深刻,由此引发的社会割裂将可能愈发严重,从而造成社会的不稳定,引发一系列社会问题的产生,随着民族主义、“民粹主义”的蔓延,在极端情况下不排除对英国犹太族裔的安全产生不利影响。第四,在两国军事合作方面,英国在处理双边军事关系时将有更大的独立性,双边军事合作将在一个合理的范围内呈现稳步增长的趋势。

综上所述,英国脱欧将会给以色列带来不小的影响,而这些影响更多的是消极影响。按照欧洲理事会主席图斯克的说法,英国脱欧整个流程将持续2~7年,所以此次脱欧对英以关系的影响将是渐变式的,不可能产生“断崖”式的突变。但从笔者看来,总体趋势是英以关系将朝着消极的一面发展。从以色列的角度看,这种影响将对以色列本身带来不小的挑战。