

中东欧

西巴尔干次区域合作的演进与评估： 以欧洲一体化为中心

徐刚

【内容提要】冷战结束后较长一段时间里，由于缺乏内部条件和外部推力，西巴尔干次区域合作几无进展。在欧盟1996年开始调整地区政策特别是2003年将西巴尔干成员整体纳入扩大进程后，西巴尔干次区域合作机制显著增多。在约64个次区域合作机制中，有欧盟主导并促其与欧洲一体化趋同的合作机制，也有欧盟成员国倡导并使其与欧洲一体化协同的合作机制，还有由部分成员自主创设、与欧洲一体化进程不完全同步的合作机制，如开放巴尔干倡议和西巴尔干四方机制。西巴尔干次区域合作深受地区内部问题和外部国际环境的双重影响，欧盟的意愿和能力起到联结作用。换言之，在欧洲乃至全球地缘政治加剧博弈的情形下，西巴尔干次区域合作的形态还会不断演化和分化，其与融入欧洲一体化的关系也将变得更加复杂。

【中图分类号】D814.1 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094(2023)05-0063-0023

【关键词】西巴尔干 次区域合作 欧洲一体化
柏林进程 开放巴尔干倡议

【作者简介】徐刚，政治学博士后，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员，硕士生导师。

【基金项目】2023年度陕西高校青年创新团队“中东欧区域与国别研究创新团队”、国家社会科学基金一般项目“复合机制视阈下欧亚互联互通‘瓶颈地带’的机制博弈与中国应对研究”（项目批准号：19BGJ041）阶段性成果。

欧洲是区域合作的重要实验场和理论生发地。第二次世界大战结束后,西欧国家大力推动欧洲区域合作,对区域安全、经济发展、对外关系进行综合治理,形成“欧盟和北约主导、其他区域合作机制逐渐减少乃至消亡”^①的趋向。与此相反,冷战结束特别是进入 21 世纪以来,中东欧国家在融入欧洲一体化的进程中不断成立次区域合作机制^②,西巴尔干地区^③尤甚。2003 年 6 月 20—21 日首次欧盟—西巴尔干峰会在希腊萨洛尼卡举行,西巴尔干成员第一次整体获得入盟前景,西巴尔干次区域合作进入“欧洲一体化时刻”。在 20 多年的时间里,西巴尔干成员在按照“哥本哈根标准”推进内部改革的同时,积极在次区域合作上发力,促进区域治理和经济一体化,并解决国家间广泛存在的历史遗留问题,以及边界争端、失踪人口、少数民族权利等问题^④。归纳起来,西巴尔干次区域合作机制的早期推动者多来自于欧盟、北约等国际行为体^⑤,之后欧盟主要成员国和域外国家倡导成立了不少西巴尔干次区域合作平台,近年来西巴尔干成员自主创设的次区域合作机制也逐渐增多。

本文拟对西巴尔干次区域合作的缘起及其实践进行全面归纳,重点从融入欧洲一体化的视角讨论西巴尔干次区域合作机制形成的原因及其与欧洲一体化的关系,最后尝试对西巴尔干次区域合作的前景加以展望。

① 西欧联盟(Western European Union)、欧洲经济合作组织(Organization for European Economic Cooperation)等都已退出历史舞台,欧洲自由贸易联盟(European Free Trade Association)、欧洲经济区(European Economic Area)等则处于成员进退的状态。

② 从概念和功能上看,区域合作与次区域合作几无区别。之所以使用“次”是从地理范围上来讲的,但也并非一成不变。就欧洲来看,按照地理区位划分,分为西欧、北欧、南欧、中欧、东南欧、中东欧等区域。经常被称之为次区域的有南欧六国、北欧五国、中欧四国、波罗的海三国、中东欧十三国或十六国、西巴尔干六成员以及东南欧国家等。实际上,英文学术界并未对此做严格区分,西巴尔干区域合作的使用更为常见。出于中文意义的地理范围比照,本文将欧洲、中东欧作为区域看待,而将西巴尔干视为次区域。

③ 西巴尔干地区(the Western Balkans)是一个政治地理概念,原指除斯洛文尼亚以外的南斯拉夫继承国——波黑、克罗地亚、北马其顿、塞尔维亚和黑山,加上阿尔巴尼亚等国家构成的地区。该概念最早由欧盟在 1996 年提出。需要说明的是,科索沃于 2008 年 2 月单方面宣布脱离塞尔维亚独立,中国政府尚未承认其独立地位,但不排除将其作为一个研究对象。因此,全文在概述整体时称西巴尔干成员而不直呼西巴尔干国家。此外,克罗地亚于 2013 年 7 月 1 日加入欧盟后不再属于西巴尔干成员之列。

④ Antonija Petričević. Regional Cooperation in the Western Balkans - A Key to Integration into the European Union, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2005, no. 1; Alessandro Rotta. Promoting Regional Cooperation: The EU in South Eastern Europe, *The International Spectator Italian Journal of International Affairs*, 2008, no. 1.

⑤ Jelica Minić. The Dynamics and Context of Regional Cooperation in the Western Balkans, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 2013, no. 4.

一、西巴尔干次区域合作：缘起和类型

冷战结束后，中东欧国家集体选择回归欧洲，它们的发展目标看上去大体一致，但现实进程不尽相同。从次区域合作的层面来看，中欧地域的实践开启得相对较早，也更为顺利。在巴尔干地区，伴随南斯拉夫解体的一系列战争与冲突削弱了巴尔干多边合作和区域一体化的基础^①。大概到1995年底《代顿协议》签署后，次区域合作才成为该地区的一个重要特征^②。1999年科索沃战争结束特别是2003年萨洛尼卡峰会举行后，西巴尔干次区域合作实践加速发展，次区域合作机制显著增多。

（一）西巴尔干次区域合作的缘起

从1991年12月起，中东欧国家陆续同欧盟签署《欧洲协定》（或称《联系国协定》）^③，以获得欧盟联系国地位。1993年6月，欧盟提出入盟的“哥本哈根标准”，主要对候选国国内政治、经济和法律等三个方面提出了改革要求^④。“哥本哈根标准”公布后，如何帮助中东欧国家“达标”成为欧盟发展与中东欧国家关系的重要议题。1994年12月，在德国埃森召开的欧盟首脑会议提出给予中东欧联系国更加具体、明确的入盟路线图，除了“哥本哈根标准”所强调的国内改革要求外，联系国之间的合作也被重点提出^⑤。从这时起，推进次区域合作与一体化成为欧盟实施外部治理的重要手段，也是考察联系国入盟进程的重要指标^⑥。先后于2004年、2007年和2013年加入欧盟的中东欧国家在入盟前都在涉及边界划定、边境管理、少数民族权利等多双边问题上达成了谅解。

① Jano Dorian. From "Balkanisation" to "Europeanization": The Stages of Western Balkans Complex Transformation, *L'Europeen Formation*, 2008, no. 349-350, pp. 55-69. 也有学者强调，因为缺乏次区域合作，所以巴尔干地区和平与稳定遭受破坏。Milica Uvalic. Regional Co-operation in South-Eastern Europe, *Journal of Southeast Europe and Black Sea Studies*, 2001, no. 1.

② Dimitar Bechev. *Constructing South East Europe: the Politics of Balkan Regional Cooperation*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p. 2.

③ “欧洲协定”是一种特殊形式的联系国协定，是一个包括经济、政治和社会多方面内容的综合性重要文件。它取代了原有的东西欧贸易和合作协定，其目的是鼓励欧共体和东欧国家之间进行更广泛的经济合作，更多的贸易和投资以及全欧洲境内的经济、金融、政治和文化的合作。参见朱晓中《“欧洲协定”与东西欧经济关系》，载《东欧中亚研究》1995年第2期。

④ See Copenhagen criteria. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm

⑤ See Resolution on the strategy of the European Union to prepare for the accession of the countries of Central and Eastern Europe, with a view to the European Council in Essen, November 30, 1994. http://www.europarl.europa.eu/enlargement/positionep/resolutions/pdf/301194_en.pdf; 朱晓中：《中东欧与欧洲一体化》，社会科学文献出版社2002年版，第130—131页。

⑥ Karen Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press, 2003, p. 2.

冷战结束后一段时间内,战争与冲突是西巴尔干地区的主题,区域合作以及融入更大范畴的一体化尚未提上议程。一直到1995年《代顿协议》签署期间,美国都是推动西巴尔干稳定与安全化的绝对主导。1995年12月底,欧盟与其他国际行为体共同推动成立“鲁瓦约蒙进程”(Royaumont Process),以促进东南欧国家间的稳定与睦邻关系的发展。正是从这时起,欧盟成为参与和处理西巴尔干事务的重要一方。1996年2月,欧盟单独提出关于西巴尔干的地区立场(Regional Approach),确立发展与西巴尔干五国(阿尔巴尼亚、波黑、克罗地亚、南联盟^①和马其顿^②)关系的政治和经济条件。西巴尔干地区立场是欧盟实施的首个地区政策,标志着欧盟以自主和共同的立场介入西巴尔干事务^③,其中对西巴尔干国家提出次区域合作的要求,并与其入盟前景相联系。反过来说,西巴尔干成员推进次区域合作成为其发展同欧盟等国际行为体关系的重要内容之一^④。甚至说,它们与欧盟合作的程度取决于彼此间推进次区域合作的意愿及成效^⑤。然而,西巴尔干地区的脆弱稳定以及南联盟内部塞阿关系的剑拔弩张都使得次区域合作缺乏基础条件。特别是由于没有明确的融入欧洲一体化的“胡萝卜”作为刺激,西巴尔干次区域合作的动力十分有限^⑥。1999年科索沃战争结束后,欧盟调整西巴尔干地区政策,从常规的政治手段转向政治与经济兼顾,由以安全问题为主导的议程转向关注西巴尔干地区加入欧盟前景的议程^⑦。将地区前景纳入欧洲一体化框架也标志着西巴尔干次区域合作进入实质性发展阶段。

1999年6月,欧盟启动“稳定与联系进程”(The Stabilisation and Association Process),为西巴尔干成员在签署《稳定与联系协议》(Stabilisation and Association Agreement)、改善贸易关系、获得金融援助以及推进次区域合作和睦邻关系等方面做出规范,并给予相应支持^⑧。与此前其他中东欧国家签署《联

① 2003年更名为塞尔维亚和黑山。2006年,黑山独立。

② 时称马其顿,2019年2月更名为北马其顿。本文在描述2019年2月前发生的事件时仍然使用马其顿,在更名后使用北马其顿。

③ 南斯拉夫解体战争期间,不同欧盟成员国的南斯拉夫政策存在不小差异。See John D. Young, European Responses to the Yugoslav Conflict: The Failure of Preventive Diplomacy, Paper submitted in partial fulfillment of the Joint Diploma Program, CERIS-ULB Diplomatic School of Brussels & Western European Programs, Center for International Programs, Michigan State University, July 30, 1993; Stephanie Anderson, EU, NATO, and CSCE Responses to the Yugoslav Crisis: Testing Europe's New Security Architecture, *European Security*, 1995, no. 2.

④ 孔田平:《欧盟的东南欧战略与东南欧的“欧洲化”》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2003年第3期。

⑤ Hans-Georg Ehrhart, Prevention and Regional Security: The Royaumont Process and the Stabilization of South-Eastern Europe, In IFSH ed., *OSCE Yearbook 1998*, Baden-Baden, 1999, p. 335.

⑥ Melina Grizo and Jovan Ananiev, The Policy of the European Union toward the Yugoslav Successor States 1996 - 1999: Stabilization through Regional Cooperation. *New Balkan Politics*, 2014, no. 16.

⑦ 胡志强:《欧盟西巴尔干政策与阿尔巴尼亚加入欧盟的进程及前景》,载《俄罗斯学刊》2023年第2期。

⑧ 高歌:《中东欧国家入盟与欧盟的机制创新》,载《俄罗斯学刊》2023年第2期。

系国协定》一样，《稳定与联系协议》的签署被视为加入欧盟的第一步。2000年6月在葡萄牙费拉举行的欧盟首脑会议上，所有西巴尔干成员都被视为欧盟的潜在候选对象^①。同年11月，欧盟和东南欧国家首脑会议在克罗地亚首都萨格勒布举行，西巴尔干国家领导人均被邀请出席^②。2003年萨洛尼卡进程的启动则具有里程碑的意义，欧盟第一次赋予所有西巴尔干成员明确入盟前景，要求西巴尔干成员在推进内部改革的同时，重视解决国家间存在的诸种问题并推进次区域合作。对于从南斯拉夫解体出来的国家而言，与前南斯拉夫问题国际刑事法庭的合作甚至成为推进次区域合作、加入欧盟和北约的必要条件^③。

概言之，在入盟“条件性”（Conditionality）规范下，西巴尔干次区域合作已经成为与欧洲一体化、民主巩固、和解以及经济发展具有同等重要性的理念和实践。几乎在每一个西巴尔干成员政府官员的讲演、政策报告和媒体评论中都能找到关于这一问题的表述^④。经过20多年的发展，西巴尔干地区已经建构起欧洲乃至世界上较为频密的次区域合作网络。

（二）西巴尔干次区域合作的类型

据阿尔巴尼亚合作与发展研究所（Cooperation and Development Institute）的不完全统计，截至2023年6月，有关西巴尔干次区域合作的机制约有64个^⑤。

① Potential candidates. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/potential-candidates_en#:~:text=Since%20June%202000%20%28European%20Council%20of%20Feira%29%2C%20all,membership,%20Currently%2C%20Kosovo%20and%20Georgia%20are%20potential%20candidates

② Balkans: Zagreb Summit 24 Nov 2000 - Final Declaration, November 24, 2000. <https://reliefweb.int/report/albania/balkans-zagreb-summit-24-nov-2000-final-declaration>

③ 在预定谈判开始的前一天，欧盟以克罗地亚在与前南斯拉夫问题国际刑事法庭的合作等不够充分为理由推迟启动谈判，且一拖就是半年。参见左娅《克罗地亚入盟及其对西巴尔干国家的启示》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2013年第6期。

④ Dimitar Bechev, *Constructing South East Europe: the Politics of Balkan Regional Cooperation*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011, p. 1.

⑤ Regional Cooperation Initiatives (RCI) Database. <https://cdinstitute.eu/orc/orc-database/>。该数据库统计为57个，时间统计至2020年12月，同时没有将跨区域合作机制列入。在该数据库的基础上，本文的统计加入2004年6月成立的东南欧运输观察站，2007年5月创建的西巴尔干议会论坛，2012年中国和中东欧国家共商共建的中国-中东欧国家合作机制，2015年12月建立的西巴尔干反恐倡议，2018年1月日本推出的西巴尔干合作倡议，2019年10月成立、2021年7月更名的开放巴尔干倡议，2023年3月新成立的西巴尔干四方机制，合计共64个。需要强调的是，这里的次区域合作实践既有机制化的组织，也有松散的平台或倡议。为表述方便，文中统一使用机制。此外，欧洲议会研究局（European Parliamentary Research Service）2016年9月27日的统计数据显示，西巴尔干次区域合作机制约有46个。See Regional initiatives, September 27, 2016. https://epthinktank.eu/2016/09/27/the-western-balkans-and-the-eu-enlargement-and-challenges/list_2_list_gw/。该数据库未作更新，且与阿尔巴尼亚合作与发展研究所的统计大体没有出入，全文以后者的统计和作者的添加为依据。另外，也有新近分析文章指出西巴尔干次区域合作机制约有90个。See About 90 regional initiatives are currently active: What is the advantage of the Open Balkans? April 16, 2023. <https://www.kosovo-online.com/en/analysis/about-90-regional-initiatives-are-currently-active-what-advantage-open-balkans-16-4-2023>

这些次区域合作机制可按成立时间、合作领域以及倡导力量等方面进行分类。从成立时间看,以 2003 年萨洛尼卡峰会为界,前后成立的次区域合作机制分别有 19 个和 45 个。2000 年是成立次区域合作机制最多的一年(6 个)。如前所述,出现这一现象的原因主要是欧盟调整地区政策以及巴尔干地区形势出现全新的变化。从 2003 年到 2017 年,每年新增机制 3 个左右。从合作领域看,多领域的综合型机制有 11 个,国内事务、社会领域、经济领域、政治和外交领域、司法领域、能源和交通领域以及环境领域的机制分别有 15 个、12 个、8 个、8 个、5 个、3 个和 2 个。由于军事、安全等领域的机制被纳入国内事务,西巴尔干次区域合作机制已经形成既有低级政治领域又含高级政治领域,既有政府间又有非政府间合作形态的密集网络(见表 1)。

若从倡导力量来看,西巴尔干次区域合作机制大体分为三大类型。第一类是域外国家或国际组织主导创设的次区域合作机制,包括亚得里亚-爱奥尼亚海倡议(Adriatic-Ionian Initiative, AII)、美国-亚得里亚宪章(US-Adriatic Charter)、东南欧国防部长会议进程(South-Eastern European Defense Ministerial Process, SEDMP)、西巴尔干议会论坛(The Western Balkans Parliamentary Forum)、地区合作委员会(Regional Cooperation Council, RCC)、布尔多-布里俄尼进程(Brdo-Brijuni Process)、柏林进程(Berlin Process, BP)等。第二类是西巴尔干国家和域外国家、国际组织共同创议的合作机制,主要有中欧倡议(Central European Initiative, CEI)、东南欧合作进程(The South East European Cooperation Process, SEECP)和东南欧执法中心(Southeast European Law Enforcement Center, SELEC)等。第三类是西巴尔干成员自主创设的次区域合作机制,主要有中欧自由贸易协定(Central European Free Trade Agreement, CEFTA)、东南欧运输观察站(South East Europe Transport Observatory, SEETO)、东南欧地区农业发展工作组(The Regional Rural Development Standing Working Group in South Eastern Europe, RRDSWG)、开放巴尔干倡议(Open Balkan Initiative, OBI)以及西巴尔干四方机制(Western Balkans QUAD - 100% alignment with EU Common Foreign Security Policy)^①等。此外,西巴尔干成员还同中国、日本建立了跨区域合作机制。需要指出的是,这些次区域合作机制并不只涵盖或完全涵盖西巴尔干成员(见表 2)。同时,科索沃作为成员参

① 直译应为“阿尔巴尼亚、黑山、北马其顿、科索沃四方同欧盟外交与安全政策 100% 一致机制”,本文使用简称。

表1 西巴尔干次区域合作机制分领域一览

领域及机制数量	次区域合作机制及成立时间
多领域 /11	中欧倡议（1989）、黑海经济合作组织（1992）、东南欧合作进程（1996）、亚得里亚和爱奥尼亚城市论坛（1999）、地区合作委员会（1999、2008）、亚得里亚-爱奥尼亚海倡议（2000）、东南欧地方联合会网络（2005）、地区公共管理学校（2010）、中国-中东欧国家合作（2012）、柏林进程（2014）、日本-西巴尔干合作倡议（2018）
国内事务 /15	布达佩斯进程（1993）、东南欧国防部长会议进程（1996）、东南欧多国和平部队（1998）、东南欧灾难预备和应急倡议（2000）、安全合作中心（2000）、东南欧和东欧管制小武器和轻武器信息中心（2001）、美国-亚得里亚宪章（2003）、移难民地区倡议（2004）、东南欧警察合作大会（2007）、布拉格进程（2009）、东南欧军事情报长官论坛（2009）、东南欧女警官网络（2010）、东南欧安全部门论坛（2011）、西巴尔干反恐倡议（2015）、巴尔干资产管理跨部门网络（2017）
社会 /12	亚得里亚-爱奥尼亚海区域大学联合会（2000）、东南欧卫生网络（2001）、巴尔干博物馆网络（2006）、东南欧公共就业服务中心（2006）、东南欧教育改革倡议（2010）、东南欧法律学校网络（2011）、西巴尔干教育与培训平台（2012）、西巴尔干研究与创新中心（2012）、西巴尔干联合科学会议（2015）、西巴尔干地区青年合作办公室（2016）、西巴尔干基金（2016）、西巴尔干青年合作平台（2017）
经济 /8	巴尔干商会联合会（1994）、东南欧电力倡议（2000）、亚得里亚-爱奥尼亚海商会论坛（2001）、东南欧地区农业发展工作组（2005）、亚得里亚地区雇主中心（2008）、中欧自由贸易协定（1992、2006）、西巴尔干投资论坛（2015）、开放巴尔干倡议（2019、2021）
政治和外交 /8	采蒂涅议会论坛（2004）、西巴尔干议长会议（2004）、稳定与联系进程国家议会融入欧洲一体化会议（2005）、地中海议会会议（2005）、西巴尔干议会论坛（2007）、西巴尔干经济援助和欧洲一体化议会委员会网络（2009）、布尔多-布里俄尼进程（2013）、西巴尔干四方机制（2023）
司法 /5	东南欧执法中心（1996、2011）、地区反腐倡议（2000）、东南欧司法咨询小组（2003）、地区反腐倡议诚信专家网络（2007）、东南欧发展与诚信领导力倡议（2016）
能源和交通 /3	能源共同体（2006）、东南欧运输观察站（2014）、交通运输共同体（2017）
环境 /2	中东欧地区环境中心（1990）、全球水伙伴-地中海（2002）

注：有标注两个年份的表示第一个是创始年，第二个是更名年

资料来源：Regional Cooperation Initiatives (RCI) Database. <https://cdinstitute.eu/orc/orc-database/>，部分数据有误，整理时更正，笔者补充的7家机制在前面注释中已经说明

与次区域合作机制或成为西巴尔干六成员始于2012年（见表3），这是因为该年2月塞尔维亚和科索沃达成了一项协议，即科索沃可以和与会国家地位相同的身份参与国际会议及活动，但其名称后面要加上星号*^①。

① 从科索沃方面来讲，这个协定具有较为重要的意义，因为它改变了此前由联合国科索沃临时行政当局特派团代表其签署各项协议和文件的历史。从塞尔维亚的立场来说，“科索沃”虽然加了注，但它没有“共和国”字样，且必须符合联合国安理会1244号决议，也就意味着它仍是“科索沃地区”。参见徐刚《塞尔维亚与科索沃谈判：背景、进程与展望》，载《俄罗斯研究》2013年第5期。

表 2 部分西巴尔干次区域合作机制详情一览

类型	机制或倡议	主导者 / 倡议者	部分或全域
内驱 / 自主创设	西巴尔干四方机制 (2023)	阿尔巴尼亚、科索沃 (地区)、北马其顿、黑山	部分
	开放巴尔干倡议 (2019、2021)	塞尔维亚、北马其顿、阿尔巴尼亚	部分
	中欧自由贸易协定 (1992、2006)	西巴尔干六成员 + 摩尔多瓦	全域 +
	东南欧地区农业发展工作组 (2005)	西巴尔干六成员	全域
	东南欧运输观察站 (2004)	联合国驻科索沃特派团、欧委会	全域
外部主导	柏林进程 (2014)	德国	全域
	布尔多 - 布里俄尼进程 (2013)	斯洛文尼亚、克罗地亚	全域
	地区合作委员会 (1999、2008)	欧盟	全域 +
	东南欧国防部长会议进程 (1996)	美国	全域 +
	亚得里亚 - 爱奥尼亚海倡议 (2000)	意大利	部分, 除北马其顿
	亚得里亚宪章 (2003)	美国	全域
	西巴尔干议长会议 (2004)	匈牙利	全域
共同创设	中欧倡议 (1989)	意大利、匈牙利 + 中东欧	全域 +
	东南欧合作进程 (1996)	巴尔干 + 摩尔多瓦	全域 +
	东南欧执法中心 (1996)	巴尔干 + 匈牙利、摩尔多瓦	全域 +
跨区域	中国 - 中东欧国家合作 (2012)	中国 + 中东欧国家	全域 +
	日本 - 西巴尔干合作倡议 (2018)	日本 + 西巴尔干国家	全域

资料来源: 作者自制

二、趋同、协同与不同: 西巴尔干次区域合作的三个面向

中东欧次区域合作机制都有其单一或多方面的功能表达, 或作为转型的助推器, 或成为融入欧洲一体化的试金石, 或发挥解决彼此历史遗留问题和改善睦邻关系的工具, 或变成适应全球化发展的平台^①。对于西巴尔干来说, 众多次区域合作机制也都有前述功能, 但最根本的是聚焦于融入欧洲一体化。从前面的归纳

^① Alyson J. K. Bailes. The Role of Subregional Cooperation in Post-Cold War Europe: Integration, Security, Democracy, in Andrew Cottey ed., *Subregional Cooperation in the New Europe Building Security, Prosperity and Solidarity from the Barents to the Black Sea*, London: Palgrave Macmillan, 1999, pp. 153-183.

表3 科索沃加入的西巴尔干次区域合作机制一览

机制	机制成立时间	科索沃作为成员加入时间
东南欧合作进程	1996	2014
美国 - 亚得里亚宪章	2003	2012（观察员）
移难民地区倡议	2004	2014
中欧自由贸易协定	1992、2006	2007（以联合国驻科索沃特派团名义）
能源共同体	2006	2006
地区合作委员会	2008	2013
布尔多 - 布里俄尼进程	2013	2013
柏林进程	2014	2014
西巴尔干基金	2015	2015
西巴尔干地区青年合作办公室	2016	2016
交通运输共同体	2017	2017
西巴尔干四方机制	2023	2023

资料来源: Kosovo's Participation and Representation in Regional Organizations Mapping the gaps and opportunities, Balkans Policy Research Group, October 2021. <https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2021/11/Kosovos-Participation-and-Representation-in-Regional-Organizations-eng-021121-web.pdf>, p.9; Regional Cooperation in the Western Balkans: Regional Economic Area the "Mini-Schengen" and the Common Regional Market, Balkans Policy Research Group, January 2021. https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2021/02/Regional-Cooperation-in-the-Western-Balkans_Regional-Economic-Area-the-mini-schengen-and-the-Common-Regional-Market-WEB-2.pdf, pp. 35-37

可见, 虽然西巴尔干次区域合作并非全由欧盟或其成员主导成立, 还有美国、中国、日本以及其他域外行为体助推创建或共建的, 但它们均因推动西巴尔干成员开展次区域合作, 从而直接或间接助推它们向欧盟提出的入盟要求靠近。近年来, 由部分成员自主创设的西巴尔干次区域合作机制以“另一种方式”表达其与融入欧洲一体化的关系, 正成为一种新的“不同形态”。

（一）趋同方向的次区域合作：从《东南欧稳定公约》到地区合作委员会

在参与 20 世纪 90 年代中前期发生的一系列巴尔干战争与冲突的协调过程中, 欧盟越来越意识到美国及其领导下的北约扮演着绝对的主导作用。如果说 1996 年地区立场的提出是欧盟西巴尔干政策调整的肇始, 那么 1999 年稳定与联系进程的启动以及《东南欧稳定公约》的签署则是欧盟西巴尔干政策实践的真正起航。

1999 年 6 月 10 日, 由欧盟发起并主持的东南欧问题外长会议在德国科隆举行, 欧盟成员国、八国集团、土耳其、巴尔干七国（南联盟除外）等 38 个国家的外长以及联合国、北约、欧洲委员会及国际货币基金组织、世界银行等国际金融机构代表与会。会议通过《东南欧稳定公约》（*Stability Pact for South Eastern Europe*, 以下简称《公约》），该《公约》的宗旨为通过加快市场经济发展及建

立地区性安全协作关系等措施来实现东南欧地区的长期稳定与安全。为实现上述目标，与会各方表示，将推动地区经济建设，建立市场经济；促进该地区国家间及该地区与欧洲和世界其他地区间的经济合作；打击有组织犯罪、腐败、恐怖主义、刑事犯罪及其他一切非法活动；防止因战争或内部动荡等原因出现的难民现象；保障难民自愿安全返回家园并援助接收难民的国家的国家；为促使东南欧国家实现政治、经济和安全结构的一体化创造条件^①。《东南欧稳定公约》所指的东南欧国家包括阿尔巴尼亚、波黑、保加利亚、克罗地亚、匈牙利、罗马尼亚、斯洛文尼亚、马其顿和南联盟，但南联盟被暂时排除在受援助国家之外。

《公约》的签订标志着东南欧国家首次以平等的身份与国际组织和相关国家一起探讨地区事务，“使东南欧各国作为平等的伙伴加入欧洲一体化进程”^②。《公约》设立了特别协调员，并建立了地区委员会和工作委员会。特别协调员是《公约》实施的总协调，主持地区性大会。地区委员会负责处理《公约》框架内的所有原则性问题，并作为《公约》的指导机构为工作委员会提供指南。《公约》设立了三个工作组：第一个工作组负责处理民主化和人权问题；第二个工作组集中解决经济重建、发展与合作问题；第三个工作小组负责安全问题^③。

西方许诺帮助东南欧地区重建，以此来引导东南欧人民走向和平与繁荣，而东南欧国家要相互承诺边界、尊重主权，建立民主法治国家^④。《公约》具有多边特征，包含政府、金融机构、国际政府与非政府组织的参与，短期任务（从战争中恢复）与中期、长期要求（民主与自由市场改革）相结合，东南欧仍然存在潜在的冲突和尚未彻底解决的争端，等等^⑤。

《公约》的实施使东南欧地区朝着国家和解、合作与共同繁荣的方向前进。除了举行数次东南欧区域性的国际会议外，有关地区内部投资合作、打击有组织犯罪以及推进安全合作等领域都取得了一些进展。有评论甚至认为，从次区域合作的角度看，在《公约》之前的所有西巴尔干乃至东南欧的次区域合作机制

① Stability Pact for South Eastern Europe, Cologne, 10 June 1999. <https://www.refworld.org/pdfid/3d-dcc7e57.pdf>

② 李丹琳：《〈东南欧稳定公约〉——新区域主义的一个积极尝试》，载《东欧中亚研究》2002年第2期。

③ 朱晓中：《欧洲一体化与巴尔干欧洲化》，载《欧洲研究》2006年第4期。

④ 参见郭永斌《巴尔干地区的“新马歇尔计划”——〈东南欧稳定公约〉评析》，载《国际展望》1999年第16期。

⑤ Bodo Hombach. Stability Pact for South-Eastern Europe: A New Perspective for the Region, *Perceptions*, 2000, no. 3.

都考虑不周或者重要性不足^①。然而,《公约》也存在诸多缺陷。《公约》采取区别对待政策,将南联盟排斥在外,并对南联盟内部的塞尔维亚和黑山加以区别^②;欧美在援助上存在争执,资金资助项目机制相对不透明,缺乏地区内部的投入^③。

2004年数个东南欧国家加入欧盟后,《公约》指向的范围变小并集中到西巴尔干地区。2006年5月,《公约》圆桌会议召开,与会国家代表一致同意该《公约》到2008年初停止运作,并由地区合作委员会取代。地区合作委员会总部设在波黑萨拉热窝,共有46个成员,其机构设置主要包括秘书长、理事会。地区合作委员会主要关注六个领域的工作,包括经济和社会发展、基础设施建设、司法体系、安全防务合作、人力资源培训以及议会合作等。为此,地区合作委员会在布鲁塞尔建立了一个六人联络办公室,推动成员国在上述六个领域的合作^④。需要强调的是,虽然地区合作委员会的东南欧成员有13个,但其重点推进和关注的是西巴尔干六成员的次区域合作^⑤。

经过十余年的发展,地区合作委员会已经成为较为活跃的次区域合作机制,成为欧盟推动西巴尔干成员在内的东南欧国家加强合作、促进区域发展的重要平台。成立之初,地区合作委员会便重视同东南欧合作进程、东南欧国防部长会议进程、欧安组织、北约等其他次区域合作机制和国际组织之间的合作,同时强调自身的特殊性^⑥。特别要强调的一点是,地区合作委员会取代《公约》并成立始于2008年2月27日的东南欧合作进程索非亚峰会。两个次区域合作机制有着良

① Rafael Biermann. The Stability Pact for South Eastern Europe - Potential, Problems and Perspectives, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (Center for European Integration Studies) Discussion Papers, 1999, no. 56, p. 9.

② 参见童天齐《〈东南欧稳定公约〉及其实施前景》,载《国际问题研究》2000年第2期。

③ Hanns-D. Jacobsen. The Stability Pact for South East-Europe: Did it Work? Contribution to the Isodarco 15th Winter Course "South-Eastern Europe -- Internal Dynamics and External Intervention", Andalo, Italy, January 20-27, 2002, p. 11; Risto Kara jkov, Balkans: Farewell, But Not Forgotten, Transitions Online, October 25, 2007.

④ South East European Cooperation Process (SEEC) & Regional Cooperation Council (RCC), February 14, 2011. http://www.mfa.gr/images/docs/periferiaki_politiki/seecp_en.pdf

⑤ 2013年11月,地区合作委员会推出的《东南欧2020年战略》(South East Europe 2020 strategy)文件主要聚焦西巴尔干地区竞争和增长战略。See Regional Cooperation Council, South East Europe 2020 Strategy -- Jobs and Prosperity in a European Perspective, November 21, 2013. <https://www.rcc.int/pages/86/south-east-europe-2020-strategy>. 2021年6月推出的《东南欧2030年战略》(South East Europe 2030 strategy)文件虽然没有突出西巴尔干地区,但其关于地区合作的内容均指向西巴尔干。See Regional Cooperation Council, South East Europe 2030 Strategy. <https://www.rcc.int/see2030/files/SEE-2030-strategy.pdf>

⑥ Regional Cooperation in Southeast Europe the Post Stability Pact Period, Analytica Report, no. 31, October 2009. <https://core.ac.uk/download/pdf/11867136.pdf>

好的合作关系,基本维持着“地区合作委员会年会在先、东南欧合作进程峰会随后”的模式,前者由其秘书长和东南欧合作进程轮值国外长共同主持。由于东南欧合作进程拥有最高级别的首脑峰会,它在一定程度上发挥着对地区合作委员会的决策指导作用,《东南欧 2020 年战略》和《东南欧 2030 年战略》均由东南欧合作进程峰会批准通过。

总的来看,无论是欧盟倡导的《公约》还是其资助的地区合作委员会都是欧盟通过推动次区域合作将包括西巴尔干地区在内的东南欧稳定在欧洲一体化轨道上的工具和抓手。换言之,以《公约》和地区合作委员会为代表的次区域合作机制以推动西巴尔干成员向欧盟趋同为目标。经过 20 多年的发展,《公约》和地区合作委员会在助推西巴尔干成员间的合作发挥了显著作用,但离其培养“地区所有”的目标^①仍有不小距离。近年来地区合作委员会的工作更多集中在发布概念文件,而在推动具体合作上乏力,西巴尔干成员整体融入欧洲一体化面临障碍。

(二) 协同导向的次区域合作: 柏林进程和布尔多-布里俄尼进程

入盟是所有西巴尔干成员的基本国策和发展战略。然而,在经历三次东扩后,欧盟扩大疲劳加剧,西巴尔干成员适应欧盟“条件性”受挫,入盟积极性也大打折扣^②。在此背景下,德国等欧盟主要大国推动欧盟调整西巴尔干地区政策。2014 年 8 月德国总理默克尔推出的柏林进程即是突出例证,其宗旨是促动西巴尔干各国加速改革,强化地区合作和发展经济,提升条件达标的的能力^③。起初,柏林进程只规划了四年期(2014—2018 年)。在临近结束的 2017 年,德国外长西格玛·加布里埃尔(Sigmar Gabriel)在第八届阿斯彭东南欧外长会议上表示柏林进程将继续运行,并强调它有助于西巴尔干成员向欧盟靠拢。2018 年的伦敦峰会确认波兰将担任下一年度峰会东道国,柏林进程开启新的征程^④。此后,柏林进程不断延长。

经过 9 年多的发展,柏林进程已经成为一个多层次、宽领域的次区域合作机制,

① Joint Declaration on the Establishment of the Regional Co-operation Council (RCC). <https://www.rcc.int/download/docs/Declaration%20on%20RCC%20establishment-2013.pdf/21558b044217bec422b673be03e89e25.pdf>

② Enlargement Fatigue: A Serious Issue for the EU, September 03, 2013. <https://www.aalep.eu/enlargement-fatigue-serious-issue-eu>

③ 这种变化在国别政策中亦有所体现。2014 年底,在德国与英国的共同倡议下,欧盟调整策略、提出波黑“入盟新政”,即从强调“宪政民主”向重视“民生改善”转变。See Bosnia& Herzegovina - a new strategic approach, November 5, 2014. <https://www.gov.uk/government/speeches/bosnia-herzegovina-a-new-strategic-approach>; EU Council conclusions on Bosnia and Herzegovina, December 15, 2014. http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_15864_en.htm

④ 参见徐刚《“柏林进程”伦敦峰会: 收官,亦是启程》,载《世界知识》2018 年第 15 期。

特别是在互联互通的“硬联通”和人文交流的“软联通”两个层面取得显著成果。西巴尔干基金、西巴尔干地区公民社会论坛、西巴尔干地区联合科学会议、西巴尔干地区青年合作办公室、西巴尔干商会投资论坛、西巴尔干交通运输共同体等机构相继成立，《西巴尔干国家关于建立共同区域市场的宣言》和《西巴尔干国家绿色议程宣言》等文件获得通过。

虽然柏林进程因无新预算投入、无制度性安排、无法律约束等“三无”特征^①遭到诸多批评，但它已经在西巴尔干产生了广泛影响，在维系欧盟与该地区关系上也发挥了重要作用。西巴尔干内部的一系列问题在更大的欧洲层面获得解决方案^②，柏林进程推出的建立共同区域市场和启动绿色议程成为欧盟支持西巴尔干的重点议题。柏林进程已经成为欧盟扩大政策的重要补充，以另一种方式维系欧盟与西巴尔干成员的关系，在促进西巴尔干开展区域一体化和融入欧洲一体化之间发挥重要的协同作用。

2013年7月由时任克罗地亚总统约西波维奇（Ivo Josipović）和斯洛文尼亚总统帕霍尔（Borut Pahor）倡导成立的布尔多-布里俄尼进程是东南欧国家领导人的一个战略对话机制，宗旨是加强次区域合作，推动区域国家间及与欧盟的对话。经过10年的发展，布尔多-布里俄尼进程已经在西巴尔干地区以及欧洲获得一定影响力。从层次看，它是最高级别的首脑会议，也称“布尔多-布里俄尼总统进程”，且吸引美欧大国直接参加，成为西巴尔干成员融入欧洲-大西洋结构的一部分^③。从性质说，它是一个务虚性磋商机制，是有关各方交换意见的一个平台^④。总的看，布尔多-布里俄尼进程的初衷是帮助西巴尔干融入欧洲一体化，但由于缺乏推进西巴尔干次区域合作的具体议程，其作用和影响相对有限。

此外，其他欧盟成员国、域外国家主导的次区域合作也在一定程度上成为西

^① Cooperation and Development Institute, The Berlin Process 2014-2018. <http://cdinstitute.eu/web/wp-content/uploads/2018/03/The-Berlin-Process-2014-2018.pdf>; Ardian Hackaj, Berlin Process Three Years After. <https://wb-csf.eu/csf-eu-integration-and-regional-cooperation/opinions/berlin-process-three-years-after/>

^② Magdalena Markiewicz, The Berlin Process initiative and its ability to help its Western Balkan member states with countering the rise of extremism, May 31, 2021. <https://www.globsec.org/what-we-do/commentaries/berlin-process-initiative-and-its-ability-help-its-western-balkan-member>

^③ 2015年特别会议结束发布的文件为《欧洲整体、自由与和平的共同战略远景》，可见该地区合作机制的最终目的是实现欧洲的和平与发展。See A Common Strategy Vision of Europe Whole, Free and at Peace, Zagreb, Croatia, November 25, 2015.

^④ Institute of European Studies Researcher Petar Milutinovic: The Brdo-Brijuni Process Has Limited Impact, September 27, 2022. <https://www.ankasam.org/institute-of-european-studies-researcher-petar-milutinovic-the-brdo-brijuni-process-has-limited-impact/?lang=en>

巴尔干成员融入欧洲一体化的协同力量。美国主导成立的亚得里亚宪章、意大利推动创建的亚得里亚-爱奥尼亚海倡议、中国与中东欧国家共建的中国-中东欧国家合作平台和日本发起的西巴尔干合作倡议等均发挥了同样作用。亚得里亚宪章于 2003 年成立,宗旨是推进西巴尔干成员的安全改革和国家间的合作,并为加入北约做准备。从这个意义上讲,启动亚得里亚宪章相当于签署北约的“和平伙伴关系计划”^①,为地区成员融入北大西洋公约进程打开了大门^②。诚然,也有评论认为亚得里亚宪章是一个典型的新殖民性地区组织,其目的是帮助腐败的统治阶层实现自身的利益,而践踏或无视普通民众的利益。2015 年前后,在黑山有不少民众、政治家和非政府组织以非民主化行动和可能违背黑山宪法为理由,要求该国退出亚得里亚宪章^③。亚得里亚-爱奥尼亚海倡议 2000 年在意大利推动下成立,其目标是加强次区域合作,实现政治和经济的稳定性,为倡议成员国融入欧洲一体化创造条件。2011 年 5—6 月,该倡议成员国提出建立一个更大的亚得里亚-爱奥尼亚海域概念,得到了欧盟的支持。2012 年 12 月,欧盟委员会更是通过了旨在推动该地区智能、可持续和包容性增长的亚得里亚-爱奥尼亚海的海洋战略^④。2014 年 10 月,欧盟委员会通过了“欧盟亚得里亚-爱奥尼亚海战略”(EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region)。2012 年 4 月建立的中国-中东欧国家合作平台强调其是中欧关系的重要组成部分,突出“坚持相互尊重,合作不附带政治条件”的原则,在积极推动包括西巴尔干在内的中东欧国家加强地区合作的同时,也为西巴尔干成员融入欧洲一体化补充了经济动能。2018 年 1 月,日本推出西巴尔干合作倡议,强调其目标是推动西巴尔干成员的经济社会改革、融入欧洲和次区域合作^⑤。

① 在美国建议下,1994 年 1 月北约布鲁塞尔首脑会议通过“和平伙伴关系计划”,旨在邀请前华沙条约组织和欧洲中立国家加入,为东扩做准备。与北约签署“和平伙伴关系计划”成为加入北约的第一步。第二步是加入北约“成员国行动计划”,即成为候选国。

② Fatos Tarifa. The Adriatic Europe: Albania, Croatia, and Macedonia, *Mediterranean Quarterly*, 2005, no. 4.

③ Filip Kovacevic. From A5 to B3 - The role of US-Adriatic and US-Baltic Charter Organizations, January 13, 2015. <http://mmne.org/filip-kovacevic-from-a5-to-b3-the-role-of-us-adriatic-and-us-baltic-charter-organizations/>

④ 详见中华人民共和国商务部《欧盟推出亚得里亚海和爱奥尼亚海的海洋战略》,2012 年 12 月 5 日, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jshz/zn/201212/20121208468244.html>

⑤ Western Balkans Cooperation Initiative. <https://www.mofa.go.jp/files/100139248.pdf>. 诚然,日本推出西巴尔干合作倡议也有同中国开展竞争的成分。参见李清如《日本强化与中东欧经贸关系的动因、布局及影响》,载《日本学刊》2021 年第 1 期。

（三）不同倾向的次区域合作：开放巴尔干倡议和西巴尔干四方机制

2019年是欧盟和西巴尔干关系中不平凡的一年。新的欧盟领导机构提出建立“地缘政治委员会”（Geopolitical Commission），很大程度上指向的是西巴尔干地区^①。同年6月，欧盟并未兑现一年前的承诺，推迟开启同北马其顿和阿尔巴尼亚的入盟谈判使欧盟信誉遭受质疑^②。在地缘环境加速演变特别是西巴尔干入盟整体迟滞的背景下，西巴尔干内部对欧盟的离心倾向加重，联合自强的声音频现。

2019年10月10日，塞尔维亚、阿尔巴尼亚和北马其顿三国领导人在塞尔维亚诺维萨德签署一项旨在推进区域合作和经济发展的宣言，启动“迷你申根”倡议（Mini-Schengen Initiative）。与会各方商定了建设“迷你申根区”的步骤：第一步，相关国家取消关税和边界障碍；第二步，实现基础设施互联互通；第三步，实现人员、商品、资本和服务自由流动；第四步，于2021年建立“迷你申根区”^③。“迷你申根”倡议向波黑、黑山和科索沃等其他西巴尔干成员开放。2021年7月29日，阿尔巴尼亚、北马其顿和塞尔维亚三国领导人在北马其顿斯科普里签署协议，将“迷你申根”倡议更名为开放巴尔干倡议^④。

开放巴尔干倡议实施近4年来，在实现人员、商品、资本和服务自由流动层面取得诸多积极成果，并延伸至共同打击有组织犯罪和恐怖主义、防止腐败以及应急救援等领域^⑤。塞尔维亚总统武契奇在倡议更名后称：开放巴尔干倡议是历史性的，是首次由巴尔干地区国家自己提出并不断实践的倡议，将充分激发内部自主和潜能^⑥。其实，开放巴尔干倡议的主要目标在入盟框架以及现有区域合作倡议中都有所涉及，但仍然得到西巴尔干三个成员的积极投入。与此同时，三个创始成员国又对倡议非齐心协力。有分析强调，北马其顿的主要目标在于为加入

① Stefan Lehne. The Western Balkans and Europe's Geopolitical Challenges, November 01, 2020. <https://carnegieeurope.eu/2020/11/01/western-balkans-and-europe-s-geopolitical-challenges-pub-83230>

② 徐刚：《西巴尔干2019：“失去的一年”》，载《世界知识》2020年第1期。

③ Maja Zivanovic. Albania, North Macedonia, Serbia Sign "Mini-Schengen" Declaration, October 10, 2019. <https://balkaninsight.com/2019/10/10/albania-north-macedonia-serbia-sign-mini-schengen-declaration/>

④ Serbia, North Macedonia, Albania Push Forward On "Open Balkans" Initiative, July 29, 2021. <https://www.rferl.org/a/serbia-macedonia-open-balkans/31384360.html>

⑤ 有关开放巴尔干倡议取得的一系列成就与进展，参见徐刚《从“迷你申根”到“开放巴尔干”：进程及展望》，载赵刚主编：《中东欧国家发展报告（2022）》，社会科学文献出版社2023年版，第115—228页。

⑥ Open Balkans is historic opportunity for region, Vučić tells Politika, August 1, 2021. <https://english.republika.mk/news/balkans/open-balkans-is-historic-opportunity-for-region-vucic-tells-politika/>

北约和开启入盟谈判创造条件^①，次区域合作在国家议程中居于次席。也有言论担忧，在塞尔维亚与科索沃“关系正常化”进程受阻的情况下，塞尔维亚如何发挥引领作用令人怀疑。甚至有观点强调，开放巴尔干倡议旨在组建“新南斯拉夫”，理由是塞尔维亚是该倡议的主导国和发源地，其目标是复兴“大塞尔维亚主义”、重现某种形式的南斯拉夫^②。阿尔巴尼亚内部的博弈也不断加剧。以阿尔巴尼亚民主党为代表的反对派称，拉马总理是武契奇大塞尔维亚主义的帮凶，开放巴尔干倡议注定失败^③。

由于在实现目标和运作方式上具有较大相似性，开放巴尔干倡议被视为柏林进程的重要补充。然而，由于黑山、波黑和科索沃是柏林进程的成员而未加入开放巴尔干倡议，因此后者的作用被看轻。而从欧洲一体化的角度讲，虽然得到欧盟及主要国家的支持，但是同中欧贸易自由协定、柏林进程的功能叠合使开放巴尔干倡议的功能受限。在黑山和科索沃的领导人看来，正是因为柏林进程和其他区域合作倡议的存在，所以加入开放巴尔干倡议显得不再必要。2022年4月开始执政的联合改革运动领导人黑山共和国总理阿巴佐维奇一方面高调宣布黑山或将加入开放巴尔干倡议^④，另一方面强调包括开放巴尔干倡议在内的机制均不能代替入盟进程^⑤。科索沃自治当局认为，与其谈论加入新的倡议，各方不如讨论如何升级中欧自由贸易协定^⑥，若从更大范围经济合作来说，推进柏林进程无疑是更好的选择^⑦。科索沃“总理”阿尔宾·库尔蒂（Albin Kurti）强调，开放巴尔干为谁开放？我们的目标是欧盟而非俄罗斯或其他国家，如果指向真正开放、自由的巴尔干，塞尔维亚的政策必须改变^⑧。波黑内部则在此问题上没有达到共识，

① 2020年3月，北马其顿加入北约，成为北约第30个成员国。

② Eduart Halili. "Open Balkan" Aims at Creating Greater Serbia; Democart MP, December 2, 2021. <https://albaniandailynews.com/news/open-balkans-aims-at-creating-greater-serbia-democrat-mp-1>

③ Ibid.

④ Samir Kajosevic. Montenegro's New PM Supports "Open Balkan" Initiative, May 11, 2022. <https://balkaninsight.com/2022/05/11/montenegros-new-pm-supports-open-balkan-initiative/>

⑤ Abazovic: Berlin Process, CEFTA and "Open Balkans" share regional message, May 14, 2022. https://www.txtreport.com/news/2022-05-14-abazovic--berlin-process--cefta-and-%22open-balkans%22-share-regional-message.rkHo_QTLq.html

⑥ Samir Kajosevic. Montenegro's New PM Supports "Open Balkan" Initiative, May 11, 2022.

⑦ Kosovo is not expected to participate in the next meeting of "Open Balkan", May 28, 2022. <https://www.txtreport.com/news/2022-05-28-kosovo-is-not-expected-to-participate-in-the-next-meeting-of-%22open-balkan%22.B1P6Ot1uc.html>

⑧ For it to be an Open Balkan, Serbia will need to change first, said Kurti, November 07, 2021. <https://euronews.al/en/for-it-to-be-a-free-and-open-balkan-serbia-will-need-to-change-first-said-kurti/>

诚如波黑部长会议主席佐兰·泰盖尔蒂亚（Zoran Tegeltija）2022年6月出席开放巴尔干倡议奥赫里德会晤所言，波黑内部对开放巴尔干倡议表示沉默，既不支持也不否定^①。

2022年2月乌克兰危机升级对包括西巴尔干在内的欧洲产生全方位冲击，对俄罗斯的政策立场成为考量欧洲国家间关系的晴雨表。在西巴尔干，阿尔巴尼亚、北马其顿、黑山和科索沃地区成为反俄急先锋，与欧美一同对俄制裁，波黑内部因塞族共和国的亲俄政策未能达成制裁共识，塞尔维亚坚持不对俄制裁招来欧美的巨大压力。

这种分化迅速影响到西巴尔干内部关系。2023年3月29日，北马其顿外交部长布亚尔·奥斯马尼（Bujar Osmani）、阿尔巴尼亚欧洲和外交事务部长奥尔塔·扎奇卡（Olta Xhaçka）、科索沃“副外长”克雷什尼克·阿赫麦提（Kreshnik Ahmeti）和黑山总理外交政策顾问乔尔杰·拉杜洛维奇（Đorđe Radulović）在北马其顿首都斯科普里会晤，共同启动西巴尔干四方机制，强调它们奉行同欧美的共同外交政策，坚定对俄罗斯实施制裁^②。在机制成立时北马其顿外交部长奥斯马尼称，建立西巴尔干四方机制是乌克兰危机升级带来的新地缘变局、混合威胁、能源危机等综合因素所致。四个成员需要采取同欧盟一致的外交立场^③。

从次区域合作的角度看，西巴尔干四方机制并没有包含全部的西巴尔干成员。北马其顿外长奥斯马尼2023年4月5日在接受采访时强调，西巴尔干四方机制与其他次区域合作机制互不排斥、互不损害，它们都源于融入欧洲一体化的内在要求^④。有评论坦言，西巴尔干四方机制的成立是美西方对塞尔维亚的警告，后者必须承认科索沃独立，并在对俄政策上采取一致立场^⑤。塞尔维亚总统武契奇

① BiH CoM Chair speaks at Open Balkan summit despite lack of Presidency decision, June 8, 2022. <https://ba.n1info.com/english/news/bih-com-chair-speaks-at-open-balkan-summit-despite-lack-of-presidency-decision/>

② "Western Balkans QUAD - 100% Alignment with CFSP" platform launched, March 29, 2023. <https://mia.mk/story/%E2%80%98western-balkans-quad-100-alignment-with-cfsp-platform-launched>

③ Macedonia joins the QUAD of Balkan countries that fully align their foreign policies with those of the EU, March 31, 2023. <https://english.republika.mk/news/macedonia/macedonia-joins-the-quad-of-balkan-countries-that-fully-align-their-foreign-policies-with-those-of-the-eu/>

④ Osmani: "Western Balkans QUAD" does not endanger "Open Balkan", April 05, 2023. <https://www.kosovo-online.com/en/news/interviews/osmani-western-balkans-quad-does-not-endanger-open-balkan-5-4-2023>

⑤ Western Balkans "Quad" Anglo-American warning to Serbia that it must recognize Kosovo, April 10, 2023. <https://www.kosovo-online.com/en/news/personal-opinion/western-balkans-quad-anglo-american-warning-serbia-it-must-recognize-kosovo>

认为,西巴尔干四方机制丢失了自我,让别人成为自己的主人^①。塞尔维亚总理安娜·布尔纳比奇(Ana Brnabić)表示,所谓的西巴尔干四方机制徒有虚名,科索沃不是独立主权国家,塞尔维亚同北马其顿之间没有突出的争端问题^②。还有不少评论指出,在欧盟有 5 个成员国尚不承认科索沃独立的情况下,包括科索沃在内的西巴尔干四方机制如何实现同欧盟一致外交政策的目标是个问号^③。此外,如同有人担忧塞尔维亚主导开放巴尔干倡议并造成西巴尔干内部的分裂一样^④,也有评论指出,阿尔巴尼亚和科索沃都是阿尔巴尼亚族占主体,北马其顿和黑山也有不少的阿尔巴尼亚族,西巴尔干四方机制将成为阿尔巴尼亚族的利益工具,“大阿尔巴尼亚正在形成”^⑤。

在俄乌冲突尚未结束的背景下,该机制的四个成员紧紧抱团、排挤塞尔维亚和波黑的共同立场不仅给次区域合作带来负面效应,也将在一定程度上影响西巴尔干成员整体融入欧洲一体化进程。更加出乎意外的是,2023 年 7 月 1 日,阿尔巴尼亚总理拉马和塞尔维亚总统武契奇就开放巴尔干倡议和柏林进程的取舍展开了一场隔空对话,作为发起者之一的拉马总理也开始动摇,认为开放巴尔干倡议已经结束使命,西巴尔干成员应全心投入柏林进程中去^⑥。

三、小结与展望

综观 20 多年甚至更长时段的西巴尔干次区域合作实践,在庞杂交织的网络

① Vucic dismisses the creation of the Balkan Quad group, April 07, 2023. <https://english.republika.mk/news/macedonia/vucic-dismisses-the-creation-of-the-balkan-quad-group/>

② Brnabic: There is no formal "Western Balkans QUAD" initiative, March 31, 2023. <https://www.tanjug.rs/english/politics/22384/brnabic-there-is-no-formal-western-balkans-quad-initiative/vev>

③ Macedonia joins the QUAD of Balkan countries that fully align their foreign policies with those of the EU, March 31, 2023. <https://english.republika.mk/news/macedonia/macedonia-joins-the-quad-of-balkan-countries-that-fully-align-their-foreign-policies-with-those-of-the-eu/>. 5 个不承认科索沃独立的欧盟成员国包括西班牙、希腊、罗马尼亚、斯洛伐克和塞浦路斯。

④ Elona Elezi. Open Balkan Initiative Risks Aggravating Political Problems in the Region, August 18, 2022. <https://p.dw.com/p/4Fe3p>; Matteo Bonomi and Zoran Nechev, Regional and EU Integration of the Western Balkans: Beyond a Two-Track Approach, September 23, 2022. <https://www.iai.it/sites/default/files/iaicom2242.pdf>

⑤ Vucic dismisses the creation of the Balkan Quad group, April 07, 2023. <https://english.republika.mk/news/macedonia/vucic-dismisses-the-creation-of-the-balkan-quad-group/>

⑥ PM Edi Rama Says Open Balkan Initiative Has Already Fulfilled its Mission, July 01, 2023. <https://albaniandailynews.com/news/pm-rama-says-open-balkans-has-already-fulfilled-its-mission>; Did PM Edi Rama unilaterally decide to end Open Balkan initiative, July 02, 2023. <https://euronews.al/en/did-pm-edi-rama-unilaterally-decide-to-end-open-balkan-initiative/>

中大体呈现欧盟主导框架下发挥趋同作用、欧盟成员国及域外国家倡导扮演协同角色以及西巴尔干内生但出现不同倾向功能的三类机制。众多类型以及不同力量主导的次区域合作机制不仅在推动西巴尔干成员解决历史遗留问题、改善睦邻关系以及促进区域一体化上成效总体有限，而且令民众应接不暇且无所适从，彼此间如何协调特别是西巴尔干成员如何抓住主要机制显得十分重要^①。

欧盟、北约推动的西巴尔干次区域合作机制只是使这些国家纳入欧洲-大西洋进程下的工具，而并未转化成这些国家推进互信合作的内在理念，因为它们缺乏真正的地区认同^②。所以，这些次区域合作机制原本需要使西巴尔干区域一体化与融入欧洲一体化的趋同作用并没有发挥出来，这也在一定程度上解释了西巴尔干成员融入欧洲一体化进程面临的困境。在此情形下，西巴尔干次区域合作还出现了另外两个面向。一方面，德国、意大利等欧盟成员国以及美国、中国、日本等域外行为体倡导的次区域合作机制在一定程度上弥补了欧盟框架的动力不足问题，积极为西巴尔干成员融入欧洲一体化进程发挥协同和辅助作用；另一方面，西巴尔干成员自主创设局部的次区域合作机制成为不同“小集体”表达对融入欧洲一体化迟滞不满的载体和展现与欧盟“忠诚关系度”的平台，区域内部分化和离心的态势增强。

从西巴尔干内部看，不管次区域合作机制由哪个国家或行为体推动成立且具有多么宏伟的计划，成员之间的双边关系以及一定程度上的多边关系状态始终是关键影响因素^③。换言之，西巴尔干次区域合作与地区内部问题相互关联。国家地位，边界、领土争端，语言与少数民族，历史遗留等诸多地区内部问题的存在要求开展次区域合作，开展次区域合作旨在解决地区内部问题。然而现实是，地区内部问题在入盟刺激不足以及地缘环境变动的情况下逐渐被放大甚至失控，压制并影响了次区域合作的动力和互信。当前，西巴尔干成员间以及各成员与邻国之间存在诸多边界争端，一些成员内部还存在分离倾向。西巴尔干内部存在跨界

① Regional Cooperation in the Western Balkans: Regional Economic Area the "Mini-Schengen" and the Common Regional Market, Balkans Policy Research Group, January 2021. https://balkansgroup.org/wp-content/uploads/2021/02/Regional-Cooperation-in-the-Western-Balkans_Regional-Economic-Area-the-mini_schengen-and-the-Common-Regional-Market-WEB-2.pdf, p. 34.

② Cvete Koneska. Regional Identity: The Missing Element in Western Balkans Security Cooperation, in Sonja Stojanovic, *Serbia 2007 - Illiberal Transformation or Prolonged Transition*, Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy, 2008, p. 88.

③ The Berlin Process for the Western Balkans: Gains and Challenges for Kosovo, January 17, 2018, Balkan Policy Research Group. <https://balkansgroup.org/en/the-berlin-process-for-the-western-balkans-gains-and-challenges-for-kosovo-2/>

阿尔巴尼亚族、跨界塞尔维亚族、跨界克罗地亚族等诸多跨界民族问题^①。此外，科索沃难题也是西巴尔干次区域合作中的“绊脚石”。一方面，科索沃不是多数欧盟主导的次区域合作机制的成员，西巴尔干的塞尔维亚和波黑不承认其独立主权地位，东南欧合作进程等次区域合作机制也因为科索沃是否参与出现峰会搁浅的情况^②；另一方面，表面积极参与柏林进程而对开放巴尔干倡议毫无兴趣的科索沃对于柏林进程也有所保留，特别是当一项议题更倾向于符合塞尔维亚利益时^③。总的来讲，悬而未决的纷争和矛盾是导致西巴尔干成员次区域合作动力不足的重要内因，国际环境发生显著变动则会放大彼此间的利益冲突、增大地区成员间的不信任，入盟迟滞则会从根本上削弱西巴尔干次区域合作和融入欧洲一体化的根基。如果说地区合作委员会、东南欧合作进程等西巴尔干次区域合作机制成效有限是地区固有矛盾所致，那么，开放巴尔干倡议以及西巴尔干四方机制的出台则更多是地缘环境变化的产物，它们削弱了地区成员的信任基础。德国主导的柏林进程试图发挥这种调和作用，因此得到了西巴尔干成员的广泛欢迎和欧盟的大力支持。

从欧盟的角度讲，虽然其西巴尔干政策进行了多次调整，但“赋予前景但严控进程”的原则没有改变。人们普遍认为，欧盟未能利用次区域合作机制较好地解决西巴尔干成员间双边问题，使得地区充斥着诸多关于领土交换、边界调整的非官方提议，而这些无疑会削弱区域一体化的基础，同时引发域外行为体的介入，进一步使西巴尔干内部关系和次区域合作出现分化^④。进一步看，对于域外行为体推出的西巴尔干次区域合作机制，欧盟的立场既复杂又清晰。复杂的是，欧盟在自身供给不足的情形下，难以阻滞美国、日本和中国等国家推动西巴尔干次区域合作或强化其同西巴尔干的跨区域合作趋势。清晰的是，欧盟以价值观和地缘政治标准对这些次区域合作或跨区域合作进行划线。诚如欧盟负责睦邻政策和扩

① 参见高歌主编《中东欧转型 30 年：新格局、新治理与新合作》，社会科学文献出版社 2022 年版，第 176—244 页。

② 徐刚：《巴尔干地区合作与欧洲一体化》，社会科学文献出版社 2016 年版，第 101 页。

③ 2017 年 7 月 12 日，柏林进程的里雅斯特峰会批准通过了《建立西巴尔干经济区的多年度行动计划》。科索沃当局认为这一设想来自塞尔维亚总统武契奇，不愿意参与塞尔维亚主导的经济区。The Berlin Process for the Western Balkans: Gains and Challenges for Kosovo, January 17, 2018, Balkan Policy Research Group. <https://balkangroup.org/en/the-berlin-process-for-the-western-balkans-gains-and-challenges-for-kosovo-2/>, p. 10; 时任科索沃“总理”伊萨·穆斯塔法 (Isa Mustafa) 直言不讳地指出，这是南斯拉夫的回归，科索沃将不参与。Trieste test for Western Balkan unity, July 12, 2017. <https://www.politico.eu/article/trieste-test-for-westernbalkan-unity/>

④ Donika Kamberi. Open Balkan Vs. Berlin Process - Same, Same but Different, *Journal for Peacebuilding and Transcultural Communication*, 2022, no. 3-4.

大专员奥利弗·瓦尔赫利（Olivér Várhelyi）所强调的，缺乏有序的次区域合作，西巴尔干成员从欧盟经济与投资计划中的收获就会减少，而任何不以欧盟规范为基础或抵制欧盟参与的西巴尔干次区域合作都会影响欧盟经济与投资计划的效用以及西巴尔干作为一个整体融入欧洲一体化的进展^①。显然，双重立场更多体现出欧盟对自身能力不足的无奈和对域外行为体介入的担忧，而价值观优先原则无疑使欧盟与西巴尔干关系变得更加复杂。

当前，全球化进程正遭受不小挑战，但仍是世界发展的趋势和潮流。对于包括西巴尔干成员在内的中小国家而言，它们无法独自适应全球经济、社会、安全、环境、卫生等领域的发展需求，推进次区域合作成为践行多边主义、融入区域一体化和全球化的重要平台。同时，在逆全球化思潮和一体化受阻的影响下，中小国家选择性地抱团、自主创设多边或次区域合作机制的行径与日俱增，西巴尔干成员也不例外。融入欧洲一体化给西巴尔干成员带来的经济和发展红利显而易见，而随着国际形势不确定性的增加及蔓延，西巴尔干地区内部的积极因素可能会遭到压制^②。在欧洲乃至全球地缘政治加剧博弈的情形下，西巴尔干内部的分化日益明显，次区域合作的形态及其同融入欧洲一体化的关系都会遭受影响。这一趋势恐怕会越来越明显，值得跟踪观察。

（责任编辑 李淑华）

① Várhelyi remarks at the AFET Interparliamentary Committee Meeting: EU Enlargement Policy in the Aftermath of Russia's Invasion of Ukraine, June 27, 2022. <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/afet-interparliamentary-committee-meeting/product-details/20220623MNP01021>

② 徐刚：《西巴尔干地区形势新发展与短中期前景》，载《俄罗斯学刊》2019年第2期。

Эволюция и оценка западнобалканского субрегионального сотрудничества: сосредоточение внимания на европейско интеграции

Сюй Ган

【Аннотация】 В течение длительного периода времени после окончания холодной войны из-за отсутствия внутренних условий и внешнего стимула субрегиональное сотрудничество на Западных Балканах практически не развивалось. После того, как в 1996 году Европейский союз начал корректировать свою региональную политику, и в частности после включения Западных Балкан целиком в процесс расширения в 2003 году, количество механизмов западнобалканского субрегионального сотрудничества значительно увеличилось. Среди порядка 64 механизмов субрегионального сотрудничества есть механизмы, возглавляемые Европейским союзом и способствующие конвергенции и интеграции с ЕС, механизмы сотрудничества, инициированные государствами — членами ЕС и обеспечивающие согласованность с европейской интеграцией. Кроме того, самостоятельные инициативы некоторых членов, такие как Инициатива "Открытые Балканы" и механизм "Западнобалканской четверки", показали тенденцию к тому, что западнобалканское субрегиональное сотрудничество не полностью синхронизировано с процессом европейской интеграции. На западнобалканское субрегиональное сотрудничество оказывают глубокое двойное влияние как внутренние проблемы региона, так и внешняя международная обстановка, при этом воля и возможности ЕС играют ключевую связующую роль. Формы субрегионального сотрудничества на Западных Балканах будут продолжать развиваться и дифференцироваться, а их взаимосвязь с европейской интеграцией станет более сложной.

【Ключевые слова】 Западные Балканы; субрегиональное сотрудничество; европейская интеграция; Берлинский процесс; Инициатива "Открытые Балканы"

Evolution and Evaluation of Sub-regional Cooperation in the Western Balkans: Concentrating on European Integration

Xu Gang

Abstract: For a long time after the end of the Cold War, there was little progress in sub-regional cooperation in the Western Balkans due to the lack of internal conditions and external promoter. After the EU began to adjust its regional policies in 1996, especially after the Western Balkans were included in EU's enlargement process in 2003, sub-regional cooperation mechanisms increased significantly in this region. Among the approximately 64 sub-regional cooperation mechanisms, there are some led by the EU to promote the convergence with European integration, advocated by EU member states to coordinate with European integration, independently created by some countries in this region and incompletely synchronized with European integration, such as the Open Balkan Initiative and the Western Balkans Quad. Western Balkans sub-regional cooperation is deeply affected by both internal problems in the region and external international environment. The EU's will and ability play a key role. As geopolitics in Europe and even the world is intensified, the shape of Western Balkans sub-regional cooperation will continue to evolve and diverge, and its relationship with European integration will also become more complex.

Keywords: Western Balkans; sub-regional cooperation; European integration; Berlin Process; Open Balkan Initiative