

“冷战”后中东欧国家发展援助论析

张 超

【内容提要】 “冷战”结束后,中东欧国家主要在加入欧盟的目标驱动下,开始了建立或重构发展援助政策机制的过程,逐渐向以欧盟为代表的传统援助方式靠拢。通过自上而下的“欧洲化”,欧盟的援助理念和实践影响了中东欧国家,与此同时,中东欧国家也通过自下而上的方式对欧盟的发展援助政策产生影响,在其中更多地体现中东欧国家的偏好和利益。尽管如此,中东欧国家发展援助政策的“欧洲化”程度是十分有限的:发展援助依然主要服务于中东欧国家自身外交政策目标和经济利益,而中东欧国家对欧盟发展援助的影响也基本停留在政策层面。随着欧盟更加强调地缘政治以及英国“脱欧”和乌克兰危机升级,未来欧盟和中东欧国家发展援助政策的相互影响可能会继续加深,但这将是一个长期的过程。

【关键词】 欧盟 中东欧国家 发展援助 “欧洲化” 乌克兰危机升级

【基金项目】 2022 年国家社会科学基金青年项目“美欧‘互联互通倡议’对共建‘一带一路’的影响研究”(项目编号:22CGJ043)。

【作者简介】 张超,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员。

中东欧国家^①是国际发展援助舞台上的一个特殊群体。“冷战”时期,捷克、波兰、匈牙利、罗马尼亚和保加利亚等中东欧社会主义国家开展自己的援助活动,以争取伙伴国、服务于同资本主义阵营的斗争为主要目的。“冷战”结束初期,在内外交困的背景下,这些国家普遍暂停了援助活动,转而成为美欧等西方发达国家和国际组织的受援国,而波罗的海三国等新独立国家也同

^① 本文所指中东欧国家包括 2004 年、2007 年和 2013 年加入欧盟的匈牙利、捷克、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚、罗马尼亚、保加利亚和克罗地亚 11 个新成员国,不包括塞浦路斯和马耳他。

样成为受援国。但此后不久,为满足加入欧盟的要求,这些国家又加入了援助国的行列。因此,这一时期,中东欧国家一边接受来自美国和西欧国家等的大量援助,一边在加入欧盟的目标驱动下,开启了发展援助理念、政策和机制的构建过程。

“欧洲化”是学界研究较为充分的一个概念。尽管缺少得到广泛认可的定义^①,但一般认为,“欧洲化”是欧盟层面的理念、制度和政策影响欧盟成员国,以及欧盟成员国的偏好投射到欧盟层面的过程。这表明,“欧洲化”是一个循环过程,事实上包含两条主要路径,即一是通过自上而下的“下载”,欧盟对成员国施加影响力;二是通过自下而上的“上传”,成员国影响欧盟决策的过程^②。其中,自上而下的“欧洲化”主要通过“条件性”和“社会化”的方式来实现^③。“条件性”是指欧盟成员国应遵守欧盟机构设定的规则,而“社会化”则是指“将行为体纳入特定群体的规范和规则的过程”^④,在欧盟的语境下则可以被理解为一个过程,“在这个过程中,特定共同体中的行为体被引入共同体的规则、规范和政策范式,并且以最强烈的形式导致行为体获得超

① Claudio M. Radaelli, *The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research*, *Politique Européenne*, Vol. 5, No. 1, 2002, pp. 105 – 136; Jim Buller and Andrew Gamble, *Conceptualising Europeanisation*, *Public Policy and Administration*, 2002, Vol. 17, Iss. 2, pp. 4 – 24; Johan P. Olsen, *The Many Faces of Europeanization*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5, 2002, pp. 921 – 952; [法] 奥利维耶·科斯塔(Olivier Costa)、娜塔莉·布拉克(Nathalie Brack)著,潘革平译:《欧盟是怎么运作的》,社会科学文献出版社 2015 年版;古莉亚:《“欧洲化”:欧盟研究的一个新视角》,《现代国际关系》2007 年第 9 期;李明明:《“欧洲化”概念探析》,《欧洲研究》2008 年第 3 期。

② Tanja A. Börzel, *Pace – setting, Foot – dragging and Fence – sitting: Member State Responses to Europeanization*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 193 – 214; Claudio M. Radaelli, *Europeanization: Solution or Problem?* in Michelle Cini and Angela K. Bourne(eds.), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Palgrave Macmillan, 2006; Nicole Alecu de Flers and Patrick Müller, *Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues*, *Journal of European Integration*, Vol. 34, No. 1, 2012, p. 22; 吴志成、王霞:《欧洲化及其对成员国政治的影响》,《欧洲研究》2007 年第 4 期;张骥:《欧洲化的双向运动:一个新的研究框架》,《欧洲研究》2011 年第 6 期。

③ Jeffrey T. Checkel, *Why Comply? Social Learning and European Identity Change*, *International Organization*, Vol. 55, No. 3, 2001, pp. 553 – 588.

④ Jeffrey T. Checkel, *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*, *International Organization*, Vol. 59, No. 4, 2005, p. 804.

国家的态度,即最终追求共同的欧洲目标”^①。

2021年,波兰、匈牙利、捷克和罗马尼亚4个国家的援助支出分别为9.5亿美元、4.55亿美元、3.6亿美元和3.3亿美元^②,位居中东欧国家前列。本文以“欧洲化”理论为框架,选取这4个国家为重点考察对象,探讨“冷战”后中东欧国家发展援助政策的演变,评估中东欧国家发展援助政策“欧洲化”取得的进展,同时分析其面临的主要障碍。

一 中东欧国家发展援助“欧洲化”的路径和局限

“冷战”结束后,中东欧国家纷纷调整对外政策“向西看”,将加入欧盟作为其外交工作的优先目标之一,欧盟也积极推动这些国家的政治经济转型,通过“欧洲化”的方式全面建设或改革中东欧国家的内政外交机制,将中东欧国家重新纳入欧洲“大家庭”中来。在这一过程中,中东欧国家开始按照欧盟设定的标准和要求构建新的发展援助理念和机制,逐步推动实施发展援助政策,向欧盟看齐。

1993年6月,欧盟和成员国领导人在哥本哈根举行峰会,讨论与中东欧国家的关系。此次会议确定了中东欧国家加入欧盟所需要达到的一系列关键标准,即哥本哈根标准,除要求新成员国在政治上保证民主、法治和人权以及经济上建立市场经济制度之外,还要求这些国家在行政方面有效实施欧盟现行法规(acquis communautaire),保证履行成员国义务^③。在针对2004年和2007年欧盟扩大的谈判中,这些现行法规被划分为31个章节(针对2013年克罗地亚“入盟”和此后的其他“入盟”谈判则进一步细分为35个章节),其中第26章是关于对外政策领域的要求,内容涉及发展援助和人道主义援助问题。

自上而下的“欧洲化”的两种主要方式,即“条件性”和“社会化”同样在发展援助领域发挥作用。

^① Nicole Alecu de Flers and Patrick Müller, Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues, Journal of European Integration, Vol. 34, No. 1, 2012, p. 24.

^② OECD, Development Cooperation Profiles, July 1, 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation_profiles_2dcf1367-en

^③ European Council in Copenhagen – Conclusions of the Presidency, June 22, 1993, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_93_3

(一)就“条件性”路径来说,欧盟主要通过两种方式对中东欧国家的发展援助施加影响

第一,设定发展援助支出目标。2002 年 3 月,欧盟和成员国领导人以及 13 个候选国领导人在巴塞罗那召开会议。成员国领导人承诺到 2006 年进一步提高发展援助支出占国民总收入的比重,达到至少 0.33% 的水平,并使欧盟整体的平均比重达到 0.39%。2005 年 5 月,欧盟成员国发展部门领导人在布鲁塞尔召开会议,就发展援助支出目标达成新的一致,这也是 2004 年 10 个中东欧国家“入盟”后首次就发展援助支出目标作出承诺。与会者一致同意,欧盟 15 个老成员国应努力在 2010 年将发展援助支出占国民总收入的比重提至 0.51%,整体达到 0.56% 的水平,并在 2015 年实现 0.7% 的目标。新成员国则承诺到 2010 年将发展援助支出占国民总收入的比重提至 0.17%,2015 年达到 0.33%。但这一目标的落实情况并不理想,到 2015 年,13 个中东欧新成员国无一达到这一目标,其中波兰、捷克、罗马尼亚和匈牙利四国中比重最高的匈牙利也仅为 0.13%。因此,2015 年 5 月,欧盟外交和发展部门领导人举行会议,不得不再次修订这一目标,最终确定新成员国在 2030 年将发展援助支出占国民总收入的比重提至 0.33%^①。

第二,指导新成员国开展援助。除设定具体的援助目标之外,欧盟还出台各种规章条例,就新成员国援助资源的投入方向、援助方式以及与其他成员国之间的协调等进行指导。例如,欧盟各国在 2005 年 5 月布鲁塞尔发展部门领导人会议上曾达成一致,同意在尊重各成员国援助优先地区的同时,欧盟将向撒哈拉以南非洲提供至少一半的援助资金。2005 年 12 月,欧盟和成员国签署了《欧洲发展共识》,这是中东欧国家加入欧盟后就发展援助问题签署的一份重要文件,对指导欧盟新成员国的发展援助具有重要意义。文件明确提出,欧盟发展援助的首要目标是消除贫困,为此,欧盟将在认识到各个成员国在发展援助领域中比较优势的同时,继续优先支持最不发达国家和其他低收入国家。在具体援助方式上,为提升援助的有效性,欧盟提出在条件允许的情况下增加使用一般预算支持和部门预算支持(Budget Support)的援助方式。2008 年 3 月,欧洲议会通过了《关于欧盟发展合作政策对新成员国的挑战》的决议。决议对新成员国发展援助的基本情况及其与周边国家和地

^① Council Conclusions on A New Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015, <https://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2015/05/26/fac-dev-council-conclusions-global-partnership>

区以及发展中国家关系等进行了回顾,在此基础上,决议强调发展援助政策既是欧盟现行法规的一部分,同时也是新成员国作出的具体援助承诺。该决议对新成员国难以达成援助支出目标表达了关切,从而向中东欧国家施加压力。2017年6月,欧盟和成员国通过了《新欧洲发展共识》。在该文件中,欧盟再次强调预算支持在强化伙伴关系、政治对话、受援国自主权和互相问责方面的重要作用。

(二)在“社会化”方面,欧盟通过各个层面的活动影响中东欧国家的发展援助理念和政策

欧盟与中东欧国家发展援助政府机构、民间社会组织和公众等开展能力建设和协商对话活动,潜移默化地影响中东欧国家的发展援助理念和政策。在官方层面,欧盟通过各类政策协商机制和开展能力建设活动帮助中东欧国家建设发展援助行政体系,提升其开展发展援助的能力。例如,通过欧洲议会发展委员会(European Parliament Committee on Development),中东欧国家议员可以与其他成员国和欧盟层面的议员及官员就具体的发展议题进行对话交流,从而为中东欧国家学习欧盟和老成员国的发展援助理念及政策提供了平台。该委员会有26名成员,包括5名中东欧国家成员。在欧盟理事会层面设立发展合作与国际伙伴关系工作组(Working Party on Development Cooperation and International Partnerships),由各个成员国的专家组成,每周召开会议就欧盟发展援助活动的具体问题进行讨论并形成专家建议反馈给欧盟外交事务委员会。而针对中东欧国家发展援助机制建设,自2004年开始,欧盟发起了“新兴援助国能力建设计划”,资助对象包括保加利亚、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、立陶宛、拉脱维亚、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚等国家。此外,欧盟的老成员国也通过不同方式对中东欧国家开展发展援助领域的能力培训活动。例如,欧盟委员会和成员国(德国、奥地利、比利时和爱尔兰)曾组建工作组就发展援助领域的具体问题向中东欧国家政府和民间机构提供建议^①。此外,芬兰、奥地利、荷兰和瑞典等国也通过发起或参与专门项目的方式,在帮助中东欧成员国提升援助能力上起到了积极作用^②。

^① Simon Lightfoot, *The Europeanisation of International Development Policies: The Case of Central and Eastern European States*, *Europe - Asia Studies*, Vol. 62, No. 2, March 2010, p. 336.

^② Balázs Szent - Iványi and András Tétényi, *The East - Central European New Donors: Mapping Capacity Building and Remaining Challenges*, *Journal of International Development*, John Wiley & Sons, Ltd., Vol. 25, Iss. 6, 2013, pp. 819 - 831.

在民间社会层面,欧盟重视非政府组织等在参与发展援助活动中的重要作用,强调增强公众对发展援助了解和支持的必要性。为此,欧盟也将对话和能力建设的目标投向中东欧的民间社会组织,试图通过巩固中东欧国家发展援助的民间基础来传播欧盟的援助理念,间接影响中东欧国家的援助政策和方式。在欧盟委员会的支持下,欧洲委员会北南中心(North – South Centre of the Council of Europe)自 20 世纪 90 年代开始就在维谢格拉德集团^①国家开展全球发展教育方面的项目,2004 年之后,这一项目更加系统化,以“维谢格拉德全球发展教育区域研讨会”的名义吸引了越来越多的官方机构、非政府组织和学校等参与进来。该项目的主要目的在于通过定期的评估和交流,了解中东欧国家发展援助的实施进程和面临的挑战,并探讨开展合作的可能性。目前,这一项目已扩展到巴尔干、波罗的海和地中海等地区。2000 年,在欧盟的资助下,奥地利非政府组织“地平线 3000”(Horizon 3000)领导和发起了“TRIALOG”项目。该项目主要关注新成员国民间社会组织的欧洲一体化、平台建设支持、民间社会组织能力建设三个领域。在该项目开展活动的 15 年间,通过培训、研讨会、联合研究和考察访问等数百项活动,为 2004 年后“入盟”的中东欧新成员国的民间社会组织提供了支持。

虽然欧盟在“条件性”和“社会化”方面采取措施推动中东欧发展援助政策向自己靠拢,但这两种方式都存在较大的局限性。就“条件性”来说,尽管欧盟试图通过设定援助目标的方式刺激中东欧国家增加发展援助支出,调整援助方式,但不管是设定的援助目标还是出台的各类文件都停留在建议层面,缺乏强制力^②。例如,2017 年的《新欧洲发展共识》文件一方面强调为欧盟机构和成员国开展发展援助提供共同的政策框架;另一方面也指出将尊重彼此不同的角色和能力,该文件的作用仅在于指导欧盟机构和成员国与发展中国家的合作上。除此之外,欧盟很少对新“入盟”成员国提出其他要求,发展政策在欧盟依然是一个“补充性”的政策领域,成员国开展发展援助的权力完全掌握在自己手中^③。

^① 维谢格拉德集团成立于 1991 年,1992 年 12 月 31 日捷克和斯洛伐克联邦共和国解体后该集团包括捷克、斯洛伐克、匈牙利和波兰四国。

^② Balázs Szent – Iványi, Hungarian International Development Cooperation: Context, Stakeholders and Performance, Perspectives on European Politics and Society, Vol. 13, Iss. 1, 2012, p. 55.

^③ Balázs Szent – Iványi and András Tétényi, The East – Central European New Donors: Mapping Capacity Building and Remaining Challenges, Journal of International Development, Vol. 25, Iss. 6, 2013, p. 821.

而在“社会化”过程中,一方面,中东欧国家对欧盟出台的相关文件并不重视^①;另一方面,尽管欧盟开展了一些能力建设项目,也在向中东欧成员国引入现代化的发展援助组织和程序、增加援助资源和了解全球发展援助机制等方面取得了一些成效,但中东欧国家参与此类活动的意愿不强、积极性不高的问题长期存在。鲍拉日·圣-伊万尼(Balázs Szent-Iványi)和安德拉什·泰泰尼(András Tétényi)2013年曾指出,“在大多数中东欧国家,发展合作还远未融入日常政治,因此只有极少的政治支持和可见度……人们不禁想到,提供给中东欧援助国的能力建设项目只是帮助引入了正式的制度和程序,而没有改变潜在的思维方式……发展合作领域的工作人员已经学会在国际发展合作中‘空谈’,但决策者可能不认为有必要认真对待发展合作”^②。

二 中东欧国家发展援助“欧洲化”的成效和不足

尽管“条件性”和“社会化”方式在推动中东欧国家发展援助“欧洲化”的过程中存在较大的局限性,但中东欧国家仍在向欧盟发展援助理念和政策靠拢的道路上取得了一定的进展。需要指出的是,中东欧国家取得的进展主要体现在政策层面,而在实践层面,中东欧国家的发展援助依然主要服务于自身的外交政策和经济利益,与欧盟的要求有较大的差距。

(一) 从援助目标来看,减贫逐渐成为中东欧国家发展援助的主要目标,但对最不发达国家的援助投入始终较少

在欧盟层面,早在2000年发布的《欧洲共同体的发展政策》文件中就明确将减少和消除贫困作为欧盟发展援助的主要目标。此后,不管是2005年签署的《欧洲发展共识》、2011年制定的《增强发展政策的作用:变革议程》,还是2017年通过的《新欧洲发展共识》,都继续强调将减贫置于欧盟发展援助优先目标的地位。长期以来,中东欧国家一方面认为自身经济规模小、援助资源少,难以开展全方位的援助活动,而应该发挥自身比较优势;另一方面,中东欧国家看重自身在经济社会转型、国家机制建设、融入国际组织和重

^① Simon Lightfoot and Balázs Szent-Iványi, Reluctant Donors? The Europeanization of International Development Policies in the New Member States, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 6, 2014, p. 1266.

^② Balázs Szent-Iványi and András Tétényi, The East-Central European New Donors: Mapping Capacity Building and Remaining Challenges, *Journal of International Development*, John Wiley & Sons, Ltd., Vol. 25, Iss. 6, 2013, p. 830.

建等方面的独特经验^①,着重开展技术和知识等领域的援助,对减贫目标的关注度并不高。“对于许多新成员国的政府和非政府组织来说,很难完全理解欧盟将减贫和最不发达国家(例如非洲)作为发展援助政策的重点”^②。

在加入欧盟的过程中和“入盟”之后,中东欧国家在继续强调自身比较优势的同时,也开始重视与欧盟目标的协调一致,更加强调减贫在发展援助中的优先地位。目前,大部分中东欧国家都已在其主要发展援助政策文件中明确将减贫作为援助的主要目标之一。例如,2011 年通过《发展合作法案》为波兰开展援助活动提供了法律基础。该法案明确规定,波兰发展援助的目的在于支持发展中国家“长期的社会 and 经济发展,采取有助于减少贫困和提高人口健康水平的行动,提高人口的教育水平和专业技能水平”^③。而在现阶段指导罗马尼亚发展援助活动的主要文件——《国际发展合作和人道主义援助多年期战略规划(2020~2023 年)》中,同样明确罗马尼亚发展援助的主要目标是“通过促进安全和繁荣,通过与受援国的有效伙伴关系,为消除极端贫困作出贡献,以支持受援国自身的发展目标”^④。尽管中东欧国家普遍在政策层面更加强调减贫的重要性,但他们向最不发达国家投入的援助资源始终停留在较低的水平。中东欧国家和其他欧盟成员国一致承诺,到 2030 年将对最不发达国家的援助支出占国民总收入的比重提至 0.15%~0.2% 的水平,但目前,中东欧国家距这一目标仍有很大距离。2020 年,波兰、捷克和匈牙利三国的这一比重分别仅为 0.02%、0.03% 和 0.03%^⑤。

① Ondrej Horký, *The Transfer of the Central and Eastern European ‘Transition Experience’ to the South: Myth or Reality? Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 13, Iss. 1, 2012, pp. 17–32.

② S. Rehbichler, *The Unfinished Eastward Enlargement*, *World Economy & Development*, in brief, 1/April–May, 转引自 Simon Lightfoot, *The Europeanisation of International Development Policies: The Case of Central and Eastern European States*, *Europe – Asia Studies*, Vol. 62, No. 2, March 2010, p. 339.

③ Government of Poland, *Development Cooperation Act of 16th September 2011*, *Journal of Laws of 2011*, No. 234, Working Translation by the Ministry of Foreign Affairs.

④ Ministry of Foreign Affairs of Romania, *Multiannual Strategic Program on the International Development Cooperation and Humanitarian Assistance for the Period 2020–2023*, 2020, p. 9, <http://roaid.ro/wp-content/uploads/2021/01/MULTIANNUAL-STRATEGIC-PROGRAM-2020-2023-ENG-1.pdf>

⑤ OECD, *Development Cooperation Profiles*, July 1, 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en

(二)从援助领域来看,除教育、政府和民间社会等社会基础设施领域之外,性别平等、气候变化、环境保护等逐渐成为中东欧国家关注的议题

以环境和气候问题为例,欧盟作为全球环境和气候治理领域的领头羊,每年提供大量的援助资金支持各类环境和气候项目^①。近年来,中东欧国家也显著加大了对环境和气候议题的关注力度。以波兰为例,2021年,波兰部长理事会通过了《发展合作多年期规划(2021~2030年)》,这是现阶段指导波兰发展援助活动的主要文件。根据该文件的阐述,波兰的发展援助除关注和平、正义和强大的机制,公平机遇,健康,气候和自然资源这4个领域之外,还将气候变化作为跨领域优先议题之一。此外,匈牙利也将绿色增长、环境和气候保护作为其发展援助的3个优先领域。需要指出的是,尽管在政策层面更加强调环境和气候治理问题的重要性,但中东欧国家对环境、气候、生物多样性和沙漠化等交叉议题的支持力度仍普遍较小,这些国家用于上述领域的资金占双边可分配援助^②的比重均未达到经济合作与发展组织发展援助委员会(OECD Development Assistance Committee)成员38.8%的平均值。2020年,波兰、匈牙利和捷克三国的这一比重分别仅为6.7%、14.7%和25.9%^③。

(三)从援助地区来看,撒哈拉以南非洲在中东欧国家援助政策层面的重要性上升,但实际资金投入仍倾向于欧洲东部和南部周边国家和地区^④

鲍拉日·圣-伊万尼曾使用2001~2008年的数据研究指出,维谢格拉德集团国家选择受援国的主要考量并不是受援国的贫困程度或经济增长和国家制度的表现,而是地理上的远近、与受援国之间的历史联系及其所承担的国际义务等外交政策和经济利益因素^⑤。在2016年发展援助委员会对捷

① 冯存万、[英]乍得·丹莫洛:《欧盟气候援助政策:演进、构建及趋势》,《欧洲研究》2016年第2期;张超:《欧盟的环境援助政策及其实践分析》,《国外理论动态》2019年第4期。

② 双边可分配援助(Bilateral Allocable Aid)是发展援助委员会评估和计算投入到用于促进性别平等和环境保护的资金基准。其范围包括双边援助中的部门预算支持(A02)、对非政府组织的核心贡献(B01)、国际组织管理的具体资金(B03)、集聚的资金(B04)、项目(C01)、援助国人员(D01)、其他技术援助(D02)以及奖学金(E01)8个类别。

③ OECD, Development Cooperation Profiles, July 1, 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en

④ Dominik Kopiński, Visegrad Countries' Development Aid to Africa: Beyond the Rhetoric, Perspectives on European Politics and Society, Vol. 13, No. 1, 2012, pp. 33-49.

⑤ Balazs Szent-Ivanyi, Aid Allocation of the Emerging Central and Eastern European Donors, Journal of International Relations and Development, Vol. 15, Iss. 1, 2012, pp. 65-89.

克开展的评审中也指出,“虽然有证据表明,捷克的援助针对的是摩尔多瓦和埃塞俄比亚的脆弱性和不平等,但没有针对减贫的具体指南。很难说捷克如何系统地关注最需要援助的群体”^①。

目前,在政策层面,大部分中东欧国家已在其主要援助政策文件中将撒哈拉以南非洲明确作为援助区域之一。早在 2008 年,波兰就开始关注非洲的援助需求^②。在《发展合作多年期规划(2021~2030 年)》中,波兰明确将北非和撒哈拉以南非洲国家列为受援助的地区之一。罗马尼亚也提出,2020~2023 年,其援助将主要聚焦大黑海地区、西巴尔干、北非和中东、撒哈拉以南非洲、中亚和东南亚、加勒比地区以及太平洋小岛屿发展中国家,并强调在新冠疫情引发的危机的背景下,应优先考虑大黑海地区、西巴尔干和撒哈拉以南非洲的脆弱国家^③。尽管如此,中东欧国家在对非援助的资金投入上仍相对欠缺。以波兰为例,2020 年,波兰将双边援助资金的 63.8%(约合 1.49 亿美元)投入欧洲周边国家和地区,而投到非洲的资金仅为 2190 万美元,约占其双边援助总投入的 9.4%^④。2020 年,在 11 个中东欧国家中,只有 3 个国家在其排名前 5 位的受援国中包含撒哈拉以南非洲国家(见表 1)。

在 2012 年发表的一篇文章中,多米尼克·科平斯基(Dominik Kopyński)指出,非洲国家在维谢格拉德集团国家的援助分配中处于边缘地位,尽管有些国家在政策层面成为中东欧国家的优先受援国,但它们只是掩盖中东欧国家实际并不关心非洲的“遮羞布”^⑤。至今,多米尼克·科平斯基的这一论点依然成立。

① OECD, OECD Development Co-operation Peer Reviews: Czech Republic 2016, OECD Development Cooperation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016, p. 16.

② Dominik Kopyński, Visegrad Countries' Development Aid to Africa: Beyond the Rhetoric, Perspectives on European Politics and Society, Vol. 13, No. 1, 2012, p. 37.

③ Ministry of Foreign Affairs of Romania, Multiannual Strategic Program on the International Development Cooperation and Humanitarian Assistance for the Period 2020 - 2023, 2020, p. 17, <http://roaid.ro/wp-content/uploads/2021/01/MULTIANNUAL-STRATEGIC-PROGRAM-2020-2023-ENG-1.pdf>

④ OECD, Development Cooperation Profiles - Poland, July 1, 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/1/3/2/35/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en&csp_=177392f5df53d89c9678d0628e39a2c2&itemIGO=oeed&itemContentType=book

⑤ 同②。

表 1 中东欧国家发展援助政策和实践的主要指标

国别	是否将减贫作为主要援助目标	是否将撒哈拉以南非洲作为援助对象	2020年前五大受援国中是否有撒哈拉以南非洲国家	2020年对最不发达国家援助占双边可分配援助比重(%)	2020年对环境“里约标记”*议题的援助占双边可分配援助比重(%)	是否参与三方发展合作项目
爱沙尼亚	是	是	否	13.1	—	是
拉脱维亚	是	否	否	—	—	是
立陶宛	是	否	否	3.9	23.9	是
捷克	否	否	是	24.3	25.9	是
斯洛伐克	是	是	是	6.1	22.8	否
斯洛文尼亚	是	是	否	1.3	23.6	是
匈牙利	是	是	否	6.4	14.7	是
克罗地亚	是	否	否	—	—	是
保加利亚	是	是	否	—	—	是
罗马尼亚	是	是	否	3.0	—	否
波兰	是	是	是	6.8	6.7	是

* 里约标记(Rio Marker)由发展援助委员会于1998年设立,主要用于监测和统计国际社会对生物多样性、荒漠化、减缓气候变化和适应气候变化援助资金的流动情况。

资料来源:“是否将减贫作为主要援助目标”和“是否将撒哈拉以南非洲作为援助对象”数据来源于作者对中东欧各国主要发展援助政策文件的分析;“是否参与三方发展合作项目”数据来源于:OECD, Triangular Co-operation Repository of Projects, <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/triangular-co-operation-repository.htm>;其他数据来源于:OECD, Development Cooperation Profiles, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en>

(四)从援助方式来看,中东欧国家采用预算支持、三方发展合作等创新性援助方式,但规模较小,欧盟是该援助方式的积极实践者

2020年,欧盟通过预算支持的方式提供了高达51.7亿美元的援助资金,

占其国别可计划援助^①的 36.6%^②。长期以来,欧盟积极推动成员国采用这一援助方式,但中东欧国家对此一直有所保留,认为这可能会降低他们援助的可见度以及他们对如何使用援助资金的影响力^③。但近年来,部分中东欧国家开始逐渐探索使用这一援助方式,捷克就是其中的代表。在《发展合作战略(2018~2030 年)》中,捷克提出将支持有效和透明的发展合作工具,并引入各种类型的直接预算支持工具,同时捷克也强调,将维持对预算支持工具的保留立场。2019 年,中东欧国家中有捷克、斯洛伐克、克罗地亚和立陶宛四国通过这一方式提供了发展援助,但规模普遍较小,即使是预算支持规模最大的捷克也仅有 109 万美元^④。而 2020 年,11 个中东欧国家无一采用预算支持的援助方式^⑤,表明预算支持在中东欧国家发展援助中处于边缘地位。

在三方发展合作领域,2008 年,捷克组建了捷克发展署,其职能之一就是支持与其他援助方共同资助的三方发展合作项目。目前,尽管中东欧国家普遍参与了三方发展合作项目,但它们通常不是主要的资金和技术贡献国,参与程度较低、贡献较小。

总的来说,经过长期的“欧洲化”,中东欧国家的发展援助在目标、地区、领域和方式等 4 个方面均在政策层面呈现向欧盟靠拢的趋势,但在实践层面仍与欧盟的标准和要求存在较大的差距。此外,需要指出的是,即使是在中东欧国家之间,“欧洲化”的程度也不平衡。以中东欧国家对最不发达国家援

① 国别可计划援助(Country Programmable Aid)指的是官方发展援助中援助方通过为受援国和地区进行规划的方式提供的那部分援助。这类援助强调援助资源的跨境流动和援助活动的长期规划,排除了不可预测的援助(如人道主义援助和债务减免)、不涉及跨境流动的援助(如行政成本和援助国难民安置等)、不构成政府间合作协议一部分的援助(如粮食援助和地方政府援助)、援助方不能计划的援助(如对非政府组织的核心贡献)等。

② OECD, Development Cooperation Profiles – European Union Institutions, July 1, 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c0ad1f0d-en/index.html?itemId=/content/component/013eabc4-en&_csp_=52a89d6e4f8ed3ceb6a3798f6e09d191&itemIGO=oeecd&itemContentType=chapter

③ Simon Lightfoot and Balázs Szent – Iványi, Reluctant Donors? The Europeanization of International Development Policies in the New Member States, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 6, 2014, p. 1267.

④ OECD, Creditor Reporting System, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRSI#>

⑤ OECD, Development Cooperation Profiles, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2dcf1367-en/index.html?itemId=/content/publication/2dcf1367-en>

助占双边可分配援助的比重为例,斯洛文尼亚将发展援助的大部分用于巴尔干国家、土耳其和乌克兰等,因此,在这一指标上一直处于较低水平。2020年,斯洛文尼亚的这一比重仅为1.3%,相对来说,占比最高的捷克则达到了24.3%(见表1),体现了中东欧国家发展援助“欧洲化”程度方面的巨大差异。

三 中东欧国家对欧盟发展援助政策的影响

在欧盟通过自上而下的方式塑造中东欧国家发展援助的同时,中东欧国家也通过自下而上的方式将自身的偏好和关切“上传”到欧盟的发展援助政策中去。从“欧洲化”的角度来说,“当成员国追求他们无法通过单边行动实现的目标时,或者当成员国希望将国家问题外部化到欧盟层面时,国家偏好的投射也特别有吸引力”^①。

近年来,中东欧国家的这一意图变得更加明显。以罗马尼亚为例,在《国际发展合作和人道主义援助多年期战略规划(2020~2023年)》中就明确提出,“作为欧盟成员国……罗马尼亚努力推动欧洲援助,关注东部和南部周边国家,特别是东部伙伴关系、西巴尔干和撒哈拉以南非洲国家”^②。通过影响欧盟的发展援助政策,中东欧国家一方面希望达成更广泛的外交和安全政策目标,而不仅仅是减少贫困;另一方面,试图借助欧盟的力量进一步强化欧洲东部地区的安全和稳定,以最终达到维护自身安全的目的^③。在这些目标的驱动下,中东欧国家积极利用各种机会发声,推动欧盟的发展援助政策向有利于自身利益的方向发展。

从政策层面来看,中东欧国家的声音的确在一定程度“上传”到欧盟层

^① Nicole Alecu de Flers and Patrick Müller, Dimensions and Mechanisms of the Europeanization of Member State Foreign Policy: State of the Art and New Research Avenues, Journal of European Integration, Vol. 34, No. 1, 2012, p. 22.

^② Ministry of Foreign Affairs of Romania, Multiannual Strategic Program on the International Development Cooperation and Humanitarian Assistance for the Period 2020 – 2023, 2020, p. 7, <http://roaid.ro/wp-content/uploads/2021/01/MULTIANNUAL-STRATEGIC-PROGRAM-2020-2023-ENG-1.pdf>

^③ Jan Orbie and Helen Versluys, The European Union's International Development Policy: Leading and Benevolent? in Jan Orbie (ed.), Europe's Global Role: External Policies of the European Union, Ashgate Publishing, 2008, pp. 67–90. 转引自 Simon Lightfoot, The Europeanisation of International Development Policies: The Case of Central and Eastern European States, Europe – Asia Studies, Vol. 62, No. 2, March 2010, p. 341.

面。中东欧国家普遍强调其转型经验对于欧盟发展援助的重要意义,2011 年 2 月,捷克、匈牙利、罗马尼亚等 8 个中东欧国家还为此联合呼吁欧盟重视并系统利用他们的转型经验。从主要政策文件来看,转型经验也成功进入了欧盟关注的视野。例如,在 2005 年的《欧洲发展共识》中就提到,“欧盟将利用新成员国的经验(如过渡管理),并帮助加强这些国家作为新援助国的角色”^①。而在 2008 年欧洲议会发表的《关于欧盟发展合作政策对新成员国挑战》的决议中呼吁欧盟充分利用处于转型过程中的新成员国在良治和促进民主方面的经验,以丰富其发展援助政策。此外,2012 年 10 月,主要是在维谢格拉德集团国家的推动下,欧盟委员会发布了题为《支持转型社会的可持续变革》的通讯文件。该文件的目的在于,“考察欧盟在其自身经验的基础上,可以提供什么以帮助转型国家实现成功的和可持续的转型”^②,并再次提到要充分利用成员国的转型经验。在 2017 年发布的《新欧洲发展共识》文件中,成员国的转型经验同样被提及。但需要指出的是,在该文件中,欧盟并没有突出中东欧新成员国的特殊性,而是重点强调了成员国在向清洁能源、低碳和循环经济方向转型的经验。

2018 年开始的欧盟与非洲、加勒比和太平洋(即非加太集团)国家新伙伴关系协定谈判为评估中东欧成员国对欧盟发展援助政策的影响力提供了窗口。此次谈判是中东欧国家加入欧盟后首次参与的对非加太集团国家关系协定谈判,为中东欧国家发挥其影响力提供了平台。长期以来,大部分中东欧国家希望欧盟将主要援助资源用于东部伙伴关系国家和黑海地区,因此,在优先援助撒哈拉以南非洲与优先援助周边国家和地区之间形成了资源的竞争。在谈判正式启动前,以波兰和匈牙利为代表的中东欧国家曾因坚持将移民问题作为对非加太集团国家关系的重点而拖延谈判启动达数月之久^③,这也是中东欧成员国加入欧盟之后在欧非关系问题上采取的影响力最大的行动^④。欧盟和非加

① European Commission, European Consensus on Development, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, p. 21.

② European Commission, EU Support for Sustainable Change in Transition Societies, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, JOIN(2012)27 final, p. 3.

③ Cécile Barbière, MEPs Condemn Hungary's Post - Cotonou Agreement Blockade, June 15, 2018, <https://www.euractiv.com/section/africa/news/meps-condemn-hungarys-post-cotonou-agreement-blockade/>

④ Stefan Cibian, Central & Eastern Europe and EU - Africa Relations after 2020, Chatham House Research Paper, November 2020, p. 8.

太集团国家最终于2021年4月签署了新的伙伴关系协定,但截至2022年10月,新的伙伴关系协定仍处于待批准状态,其主要原因依然是匈牙利的阻挠^①。

尽管中东欧国家尝试将自身的发展援助偏好投射到欧盟层面,但这样的成功案例主要体现在政策层面,很难说中东欧国家对欧盟的发展援助实践产生了显著影响。中东欧国家在这方面取得的效果有限,既是由于中东欧国家缺少足够的援助领域从业人员和研究能力,以及游说和争取老成员国支持的技巧和能力,也是因为转型经验本身的模糊性和将这些经验付诸实践的难度,以及发展援助在中东欧国家不是重要议题这一现实^②。但在未来,由于中东欧国家在欧盟发展援助机构中的影响力缓慢而持续的增强、英国“脱欧”和乌克兰危机升级,中东欧国家可能对欧盟的发展援助政策产生更大的影响。

(一) 中东欧国家在欧盟发展援助机构内部发挥的作用越来越大

2010年以来,中东欧国家人员长期占据欧盟发展援助机构领导岗位,两届欧盟发展委员均由中东欧国家人士担任,分别是来自拉脱维亚的安德里斯·皮埃巴尔格斯(Andris Piebalgs, 2010~2014年)和来自克罗地亚的奈文·米米察(Neven Mimica, 2014~2019年)。与此同时,在欧盟的发展援助机构中拥有中东欧国家国籍的职员也越来越多,从2018年10月的190人增至2022年4月的231人,占比从9.7%增至11.3%^③。这种部门内部人员构成的变化有助于中东欧国家“静悄悄地”将援助理念、利益和偏好渗透到欧盟的发展援助中。

(二) 英国“脱欧”给中东欧国家在欧盟发展援助领域发挥更大影响力提供了机遇

英国长期以来是欧盟内发展援助“全球视野”的代表,推动欧盟关注全球性议题的解决,并为欧盟贡献了大量的援助资源。2016年,英国通过全

① Hungary to Block EU's Africa - Pacific Trade and Development Deal, May 21, 2021, <https://www.euractiv.com/section/africa/news/hungary-to-block-eu-africa-pacific-trade-and-development-deal/>

② Balázs Szent - Iványi and Simon Lightfoot, Central and Eastern European Transition Experience in EU Development Policy, Conference Paper to European Union Studies Association biennial Conference, March 4 - 7, 2015; Simon Lightfoot, Balázs Szent - Iványi, and Katarzyna Wolczuk, Mesmerized by Enlargement: The EU's Eastern Neighborhood Policy and New Member State Transition Experience, East European Politics and Societies, Vol. 30, No. 3, 2016, pp. 664 - 684.

③ European Commission, Commission Staff, https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_en#distribution-by-nationality-of-eu-institutions-staff

民公投决定退出欧盟,并在 2020 年年初通过相关协议正式脱离欧盟。英国“脱欧”对欧盟来说不仅是援助资源的损失,还使欧盟失去了一个全球性的声音和视角。有分析指出,英国作为欧盟内部推动欧盟发展援助政策积极面向全球层面的有力支持者,其退出可能导致欧盟发展援助政策重心发生偏离,将更多的注意力和资金投入周边地区甚至内部事务上来^①。英国“脱欧”为中东欧国家进一步将自身关切和利益投射到欧盟发展援助决策中提供了机会。

(三) 欧盟委员会追求发挥地缘政治影响力

欧盟委员会重视周边国家和地区,而乌克兰危机升级进一步给中东欧国家影响欧盟发展援助提供了空间。2019 年上台的欧盟委员会,突出周边国家和地区在欧盟对外关系中的重要地位^②。欧盟委员会主席冯德莱恩曾表示,“在过去的 10 年里,欧洲人认识到了一个稳定的周边的重要性。从乌克兰到地中海沿岸,从西巴尔干到萨赫勒地区,我们已经认识到在长期稳定和预防危机方面加大投入的重要性。这是欧洲可以真正发挥作用的地方”^③。2022 年 2 月乌克兰危机升级引发了二战后欧洲最大的难民危机,进一步加剧了欧盟在东部周边地区面临的安全和发展压力。在欧盟对外政策理念转向和乌克兰危机升级的双重影响下,预计未来较长一段时间,欧盟将投入大量资源用于稳定周边发展和安全环境,特别是应对乌克兰局势,这正符合中东欧国家的要求和期待。

作为“欧洲化”的另一个面向,中东欧国家在成为援助国之后,也试图影响欧盟的发展援助政策,但总的来说,中东欧国家不仅在影响欧盟援助政策的手段上较为单一,其实际产生的效果也较为有限。不过,随着中东欧国家在欧盟发展援助机构影响力的逐渐增强,以及英国“脱欧”和乌克兰危机的升级,中东欧国家在欧盟发展援助政策制定中的发言权可能会进一步提升。

^① Patrick Watt, Post - Brexit, Where Next for EU Development Policy? August 1, 2016, https://www.huffpost.com/entry/post-brexit-where-next-for-eu-development-policy_b_579f56a6e4b004301c51960a

^② 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,《欧洲研究》2020 年第 2 期。

^③ European Commission, Keynote Speech by President von der Leyen at the World Economic Forum, January 22, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_102

结 论

“冷战”结束后,主要在加入欧盟的动力驱使下,中东欧国家开始逐步构建发展援助理念和机制,其发展援助进入了转型期。由于中东欧国家开展发展援助活动主要是受欧盟这一外部因素的驱动,而非内在发展同其他国家的政治经济关系的需求,因此,中东欧国家也被称为“早熟的援助国”^①。

欧盟曾试图通过“条件性”和“社会化”的方式塑造中东欧国家的发展援助,将他们转变为传统援助国,但这种努力即使不能说失败,也难言成功。的确,通过“欧洲化”,中东欧国家已逐渐认可和接受了欧盟的部分援助理念、政策和方式,但这种认可主要停留在政策层面,在实际的援助支出、重点援助地区、领域以及援助方式上,中东欧国家与欧盟和其他欧洲传统援助国仍有较大差别。从根本上说,发展援助作为“入盟”谈判和中东欧国家外交中的一项边缘议题,不管是欧盟还是中东欧国家,投入的精力都十分有限,而发展援助作为欧盟和成员国之间的共享权能,也决定了欧盟只能通过“软”的方式影响中东欧国家。此外,中东欧国家对于自身转型经验的执着、服务于外交和经济利益的追求以及援助能力的欠缺,都使得中东欧援助国在应用创新性援助工具和向非洲地区开展援助工作上困难重重。

中东欧国家作为发展援助领域的小国,通过双边援助难以产生广泛的影响,最好的方式就是通过影响欧盟的援助政策来实现自身目标,但受制于援助和议题塑造能力,中东欧国家也难以对欧盟的发展援助政策产生实质性影响。总的来说,欧盟和中东欧国家的发展援助基本在两条平行线上展开,相互之间的影响十分有限。但随着近年来欧盟更加重视地区影响力以及英国“脱欧”和乌克兰危机升级,中东欧国家在欧盟发展援助政策制定中的话语权将可能进一步增强,推动欧盟的发展援助聚焦周边国家和地区。未来,欧盟和中东欧国家发展援助政策的相互影响可能会继续加深,但这将是一个长期的过程。

(责任编辑:李丹琳)

^① Sean L. Hanley, *Premature Donors? Development Aid from Central and Eastern Europe Ten Years on*, SSEES Research Blog, November 28, 2013, <https://blogs.ucl.ac.uk/ssees/2013/11/28/premature-donors-development-aid-from-central-and-eastern-europe-ten-years-on/>