

## “地缘政治转向”下欧盟 西巴尔干政策调整

杨博文

**【内容提要】** 自2018年欧盟出台西巴尔干战略以来,欧盟加速调整西巴尔干地区政策,核心是以“渐进式、可逆性”为方向改革“入盟”机制,以经济和投资计划为依托加大地区投入,目的是加速地区“入盟”改革进程,塑造欧盟在西巴尔干的影响力。2022年乌克兰危机升级进一步加速欧盟对西巴尔干政策的塑造,主要包括明确“入盟”机制改革的分阶段措施、探讨欧盟自身改革方案、加速调处地区内部争端、解决地区在能源等问题上的关切等。欧盟对西巴尔干的政策调整具有在地缘政治压力下“被动反应”的特征,由于欧盟成员国对欧盟机构改革和西巴尔干国家“入盟”难以形成共识,且地区内部矛盾难以彻底解决,地区国家“入盟”之路仍将漫长而艰辛。

**【关键词】** 欧盟地区政策 西巴尔干 地缘政治转向

**【作者简介】** 杨博文,中国国际问题研究院欧洲研究所助理研究员。

欧盟对西巴尔干国家的“入盟”承诺始于2003年的欧盟—西巴尔干峰会(塞萨洛尼基峰会),但受地区国家“入盟”改革缓慢、民族宗教问题复杂以及欧盟自2008年以来相继爆发欧债危机、难民危机和英国“脱欧”、美欧贸易争端等因素影响,西巴尔干国家在欧盟政策议题中长期处于较边缘位置,除克罗地亚在2013年“入盟”外,西巴尔干国家“入盟”进程推进十分缓慢。遥遥无期的“入盟”之路使地区国家改革意愿减弱,从而形成欧盟和地区国家对“入盟”的“双向疲劳症”。

但全球地缘对抗加剧使欧盟重新认识到西巴尔干地区的战略价值。2018年欧盟出台《西巴尔干:“入盟”前景可信、加强与欧盟联系》战略文件(以下简称西巴尔干战略),随后,2019年12月上任的欧盟委员会主席冯德莱恩致力于打造“地缘政治委员会”,并在“政治指导方针”中明确将“增强欧洲在全球的地位”作为优先事项之一。2022年乌克兰危机升级进一步加强

了欧盟的战略转向,欧盟继续完善扩大机制改革和地区增长计划,开始进行自身机制改革的讨论,并加速调处地区争端。

本文在梳理欧盟西巴尔干政策脉络的基础上分析2018年“地缘政治转向”背景下欧盟西巴尔干政策构建,关注乌克兰危机对其政策建构的影响,并指出其存在的诸多固有缺陷及未来实施前景,以期对欧盟西巴尔干政策进展形成较全面的认识。

## 一 欧盟西巴尔干政策的形成

欧盟西巴尔干政策主要分为启动阶段(1995~2002年)、定型阶段(2003~2017年)和战略塑造阶段(2018年至今)。本部分主要讨论欧盟西巴尔干政策的启动和定型阶段脉络。

### (一) 启动阶段(1995~2002年)

从历史上看,欧盟西巴尔干政策具有明显的“危机促动”特性。面对南斯拉夫解体所引发的血腥波黑内战(1992~1995年)和南联邦继承国(克罗地亚、南联盟<sup>①</sup>、前南马其顿<sup>②</sup>、波斯尼亚和黑塞哥维那<sup>③</sup>、斯洛文尼亚)复杂的民族冲突与矛盾,欧盟从1991年起将西巴尔干国家纳入针对中东欧国家的“法尔计划”(Phare Programme)<sup>④</sup>,推动冲突化解与人道主义援助<sup>⑤</sup>。1995年12月13日,欧盟推出“促进稳定与良治的鲁瓦约蒙进程”(Royauumont Process),主张在《欧洲稳定公约》基础上强化《代顿协议》的落实<sup>⑥</sup>,同时通过地区合作重塑地区关系,进而维护地区稳定、促进经济社会发展与民族和解,标志着欧盟成为参与和处理西巴尔干事务的重要一方<sup>⑦</sup>。1996年2月18

① 包括塞尔维亚和黑山。

② 马其顿独立后,希腊因马其顿历史归属问题反对其使用该国名,因此马其顿在国际场合被称为前南马其顿,直到2018年6月与希腊达成国名协议,定名为北马其顿。

③ 以下简称波黑。

④ 1991年,南联盟、阿尔巴尼亚成为该计划成员,但南联盟在1992年被剔除。1996年,前南马其顿、波黑被纳入该计划。

⑤ Dorian Jano, EU - Western Balkan Relations: The Many EU Approaches, Journal of the International University Institute of European Studies, Vol. 2, Issue 1, 2008.

⑥ 胡勇:《欧盟扩大视野下的东南欧地区主义与地区合作》,《俄罗斯东欧中亚研究》2015年第4期。

⑦ 徐刚:《西巴尔干次区域合作的演进与评估:以欧洲一体化为中心》,《俄罗斯学刊》2023年第5期。

日,欧洲理事会罗马会议提出旨在促进西巴尔干国家间合作的“地区立场”(Regional Approach)。上述两项是欧盟在1999年之前对西巴尔干的基本政策。1996年7月,欧洲理事会推出“奥布诺瓦计划”(OBNOVA Programme),意在支持地区国家的冲突后重建,并就地区国家的政治和解与经济合作提出明确的要求<sup>①</sup>。欧盟虽以“地区立场”作为该阶段对西巴尔干的主要政策,但其关注重点仍是冲突后管理和《代顿协议》的落实,并未以欧盟为主体规划地区长远发展蓝图<sup>②</sup>。

1998~1999年的科索沃战争是对欧盟的又一次触动。欧盟意识到只有更全面地采取整体性方式才能实现地区政治稳定和经济发展。1999年6月,包括欧盟成员国、八国集团、土耳其、巴尔干地区国家<sup>③</sup>在内的38个国家签署《东南欧稳定公约》,旨在通过加强市场经济和推动地区合作实现长期繁荣与稳定<sup>④</sup>。其内容除稳定地区局势外,还包括民主与经济改革、市场经济转轨等要求,是在欧盟框架内实现地区长期发展的尝试。1999年6月,欧盟正式启动“稳定和联系进程”(Stabilisation and Association Process, SAP),包括四方面内容:契约关系即双边《稳定和联系协议》、贸易关系即自主贸易措施、财政援助即“入盟”前援助工具、地区合作和睦邻关系<sup>⑤</sup>。其中,《稳定和联系协议》替代了此前欧盟与地区国家签署的不太全面、执行力较弱的双边协议<sup>⑥</sup>,被视为加入欧盟的第一步,西巴尔干国家在2000年6月的欧盟峰会中也被称为潜在候选对象<sup>⑦</sup>。《东南欧稳定公约》与“稳定和联系进程”构成欧盟这

① 如要求受援国必须与邻国展开密切的经济合作、承诺采取互惠措施促进自由贸易、开发具有共同利益的项目等。参见:刘作奎:《国家构建的“欧洲方式”——欧盟对西巴尔干政策研究(1991~2014)》,社会科学文献出版社2015年版,第85页;Andras Inotai, *The European Union and Southeast Europe: Troubled Water Ahead?* Brussels: Peter Lang Publishing Group, 2007, p. 39.

② 朱晓中:《欧洲一体化与巴尔干欧洲化》,《欧洲研究》2006年第4期。

③ 包括保加利亚、罗马尼亚、斯洛文尼亚、克罗地亚等。

④ 该公约在2008年由更为机制化的地区合作委员会(RCC)替代。

⑤ European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR), *Stabilisation and Association Process*, European Commission, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en)

⑥ Dorian Jano, *EU - Western Balkan Relations: The Many EU Approaches*, *Journal of the International University Institute of European Studies*, Vol. 2, Issue 1, 2008.

⑦ 徐刚:《西巴尔干次区域合作的演进与评估:以欧洲一体化为中心》,《俄罗斯学刊》2023年第5期。

一阶段对西巴尔干的主要政策框架。

## (二) 定型阶段(2003~2017年)

欧盟对西巴尔干国家的“入盟”承诺始于2003年的欧盟—西巴尔干峰会(塞萨洛尼基峰会)。此次会议通过《西巴尔干的塞萨洛尼基议程:通往欧盟一体化的道路》,确定了该阶段欧盟对西巴尔干的基本政策思路<sup>①</sup>。2004年11月,欧盟委员会将对西巴尔干的政策制定权由对外关系总司(DG External Relations)转移到扩大总司(DG Enlargement),再次向地区国家表明“入盟”承诺的可信度<sup>②</sup>。欧盟委员会2006年发布《西巴尔干的“入盟”之路:巩固稳定并促进繁荣》,该文件在重申“塞萨洛尼基承诺”的基础上就贸易便利化、签证政策、地区合作、欧盟资金支持等作出较为全面、具体的安排<sup>③</sup>。作为“入盟”的前置安排,地区国家在2003~2007年相继加入《中欧自由贸易协定》(CEFTA),强化与欧盟的经贸联系<sup>④</sup>。欧盟虽然从2003年欧盟—西巴尔干峰会起就强调在政治方面遵守“哥本哈根标准”的重要性,但并未将此作为西巴尔干政策的主要内容。“哥本哈根标准”是1993年6月欧洲理事会通过的三点“入盟”准则:一是确保形成遵守民主、法治、人权、尊重和保护少数民族的稳定机制;二是具有功能良好的市场经济,有能力应对欧盟内部的竞争性压力和市场力量;三是能够承担成员国义务,包括实施欧盟法律中的规范、标准和法规,遵守欧盟建立政治、经济和货币联盟的目标。此外,候选国“入盟”条件由1992年的《马斯特里赫特条约》、1993年的“哥本哈根标准”、申请“入盟”国家与欧盟达成的谈判框架<sup>⑤</sup>来确定。由此可见,2003~2014年欧盟西

① European Council, The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: Moving towards European Integration, [https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/thessaloniki\\_agenda\\_for\\_the/meta](https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/thessaloniki_agenda_for_the/meta)

② 刘作奎:《国家构建的“欧洲方式”——欧盟对西巴尔干政策研究(1991~2014)》,社会科学文献出版社2015年版,第93页。

③ Commission of the European Communities, the Western Balkans on the Road to the EU: Consolidating Stability and Raising Prosperity, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0027:FIN:EN:PDF>

④ 克罗地亚在2003年1月、北马其顿在2006年1月加入,其余国家在2007年1月加入。根据《中欧自由贸易协定》准入标准,加入国必须首先是欧盟联系国,即与欧盟签署《稳定和联系协议》,并与当前《中欧自由贸易协定》成员国签署自贸协议。<https://cefta.int/about/documents/legal-documents/>

⑤ European Union Law, Accession Criteria (Copenhagen Criteria), <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

巴尔干政策呈现强经济、弱政治,战略定位尚不清晰的特征。

在“塞萨洛尼基承诺”的鼓励下,西巴尔干四国(北马其顿、黑山、阿尔巴尼亚和塞尔维亚)在2004~2009年均提交了加入欧盟申请,并随之获得欧盟候选国地位<sup>①</sup>。但随着欧债危机、难民危机和英国“脱欧”问题的渐次爆发,欧盟逐渐转向“内部巩固”,时任欧盟委员会主席容克在2014年更表示“未来五年不会有国家‘入盟’”<sup>②</sup>。由于“入盟”前景渺茫,西巴尔干国家的改革意愿也随之下降,并转而加强同域外国家的联系,以期在获得经济利益的同时对欧盟施加更大压力。在此背景下,德国为维护与西巴尔干国家密切的经贸关系、维持地区国家的“入盟”进程,在2014年发起“柏林进程”。该进程每年举行一次峰会,在2018年欧盟—西巴尔干峰会召开前,“柏林进程”成为协调欧盟与西巴尔干国家立场、推动地区国家改革的主要平台<sup>③</sup>。2014~2017年,欧盟西巴尔干政策呈现总体趋缓、以“柏林进程”主导地区政策的发展态势。

## 二 欧盟西巴尔干政策架构

2018年后,欧盟以西巴尔干战略为核心,逐渐构筑立体的、多维度的西巴尔干地区政策。欧盟加速调整西巴尔干政策是对地缘博弈与竞争加剧的回应,主要有两方面原因。

一是大国地缘博弈加剧对欧盟的压力。在美国方面,2017年特朗普担任总统后对欧采取的对抗与竞争姿态令欧洲对美国信任度下降,并将美国对欧政策的波动与不确定性作为长期因素加以考量。尤其是在美欧关于北约贡献率的分歧中,美国政府有意利用中东欧国家对抗法德等西欧大国,并与匈牙利总理欧尔班在保守政治行动会议(CPAC)等平台上加强意识形态协调,引发西欧国家和欧盟机构不满。此外,特朗普在离任前有意将解决塞科争端作为其外交政绩,抛开欧盟主导的和谈框架与立场,提出先经济正常化、后政治正常化

---

<sup>①</sup> 该四国获候选国地位时间分别为:北马其顿——2005年,黑山——2010年,塞尔维亚——2012年,阿尔巴尼亚——2014年。

<sup>②</sup> Jean - Claude Juncker, A New Start for Europe, European Commission, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_14\\_567](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_567)

<sup>③</sup> “柏林进程”的主要成果包括:建立能源共同体、交通共同体、地区青年合作办公室(RYCO)等,推动西巴尔干绿色与数字双转型,推进可持续互联互通建设等。Berlin Process, About Berlin Process, <https://www.berlinprocess.de/en/about-berlin-process>

的思路<sup>①</sup>及领土置换的可能,遭到欧盟猛烈批评。在中国方面,随着中国—中东欧国家合作机制的发展成熟,中国与地区国家在交通基建、能源设施等方面的合作深入开展,地区民众对华好感度也明显上升,而这一时期的“入盟”停滞使欧盟对西巴尔干国家的吸引力不断下降。“一升一降”促使欧盟更为关注中国在西巴尔干地区经济合作项目的“战略意图”<sup>②</sup>。在俄罗斯方面,欧盟将 2014 年的乌克兰危机视为俄“帝国主义回归”。2016 年黑山大选中对俄“支持政变”的指控、2018 年斯克里帕尔谋杀案、2021 年捷克和保加利亚因俄“间谍门”事件驱逐俄外交官等都令欧俄间互信持续减弱,双方关系在 2022 年乌克兰危机升级后降至冰点。在互信缺失的背景下,俄罗斯与塞尔维亚较密切的关系以及俄对波黑、塞尔维亚和黑山的传统影响力都令欧盟担忧俄罗斯在西巴尔干的地缘政治意图及影响。

二是新冠疫情和乌克兰危机升级的双重冲击。疫情暴发对欧洲供应链造成冲击,医疗物资、芯片等短缺使欧盟将加强韧性、推动“近岸供应链”作为优先事项。而西巴尔干因距欧盟较近、生产成本较低、与西欧国家经济联系密切、人力资源较丰富成为欧盟转移投资的重点地区。乌克兰危机升级则带来三方面影响:第一,欧盟更加关注安全与战略问题,欧盟对俄实施了 11 轮制裁,并通过欧洲和平机制(European Peace Facility)对乌提供军事援助<sup>③</sup>。在此背景下,欧盟更关注西巴尔干国家与欧盟共同外交和安全政策(CFSP)的

---

① U. S. Embassy in Israel, Economic Normalization between Kosovo and Serbia, <https://il.usembassy.gov/economic-normalization-between-kosovo-and-serbia/>

② Netherlands Institute of International Relations(Clingendael), China and the EU in the Western Balkans A Zero-Sum game? <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-08/china-and-the-eu-in-the-western-balkans.pdf>; Branislav Stanicek, Simona Tarpova, China's Strategic Interests in the Western Balkans, European Parliamentary Research Service (EPRS), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS\\_BRI\(2022\)733558\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS_BRI(2022)733558_EN.pdf); Vladimir Shopov, Mapping China's Rise in the Western Balkans, European Council on Foreign Relations (ECFR), <https://ecfr.eu/special/china-balkans/>; Mario Holzner, Serbia, China's Gateway to Europe, The Vienna Institute for International Economic Studies(WIIW), <https://wiiw.ac.at/serbia-china-s-gateway-to-europe-n-566.html>; Vladimir Shopov, Southern Discomfort: The West's Competition with China in the Balkans, European Council on Foreign Relations(ECFR), <https://ecfr.eu/article/southern-discomfort-the-west-s-competition-with-china-in-the-balkans/>

③ Members' Research Service, European Peace Facility: Ukraine and beyond, European Parliamentary Research Service (ECFR), <https://epthinktank.eu/2022/11/18/european-peace-facility-ukraine-and-beyond/>

一致性,并将其作为对候选国考察的重要方面。第二,危机对能源市场的扰动对于依赖俄化石能源的西巴尔干国家影响较大,欧盟为此提出对西巴尔干国家的能源援助工具包。第三,在赋予乌克兰、摩尔多瓦候选国地位和格鲁吉亚“欧盟前景”后,欧盟不得不严肃对待排位在前的西巴尔干国家“入盟”问题。

在此背景下,欧盟在2018年出台西巴尔干战略,2020年2月发布“入盟”进程改革文件《加强“入盟”进程——西巴尔干可信的欧盟前景》<sup>①</sup>,在同年10月发布“西巴尔干经济和投资计划”<sup>②</sup>。这三份文件构成欧盟对西巴尔干政策的总体框架。其内容主要包括:在政治上以渐进式、分阶段为特征改革“入盟”进程,增强欧盟对地区国家的吸引力和约束力;在经济上以经济和投资计划为核心推动符合欧盟标准的一体化。值得注意的是,2018年后,欧盟成为西巴尔干政策的主要设计者和组织者,“柏林进程”则成为经贸合作的补充性力量,主要通过构建地区共同市场和举办年度峰会发挥协调各方的平台作用。

### (一)使“入盟”前景更为可信

一是以整体战略提升西巴尔干国家信心。2018年2月欧盟发布的西巴尔干战略将“可信的‘入盟’前景”作为贯通全文的主轴,并分别从地区国家和欧盟两方面叙述了如何实现这一目标。文件明确指出“西巴尔干是欧盟不可分割的一部分”,表示“西巴尔干坚定的、以各国的表现为基础的欧盟成员国前景符合欧盟自身的政治、安全与经济利益,(推动地区国家“入盟”)是一种对基于共同价值观的稳定、强大与团结的欧洲的地缘战略投资”,提出加强以各国表现为基础的激励和惩戒措施的基本思路,为后续改革奠定基础<sup>③</sup>。同时,欧盟就加强法治、基本权利与治理,经济,采用欧盟法规,地区和解与友邻关系,对各国未来具体政策等五个方面提出具体评价标准和政策重点,并提出法治、安全与难民、社会经济发展、互联互通、数字议程、和解和友邻关系六个领域的“旗舰倡议”,以具体可行的措施和投入作为取信地区国家的手

<sup>①</sup> European Commission, Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-02/enlargement-methodology_en.pdf)

<sup>②</sup> European Commission, An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/communication\\_on\\_wb\\_economic\\_and\\_investment\\_plan\\_october\\_2020\\_en.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf)

<sup>③</sup> European Commission, A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d284b8de-0c15-11e8-966a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d284b8de-0c15-11e8-966a-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

段。值得注意的是,欧盟在西巴尔干战略文件中还提到了欧盟内部改革的问题,提出要改变“全体一致”投票原则,避免成员国因双边问题干扰他国“入盟”进程。虽然文件中提出上述问题并不意味着这些难题得以解决,但却表达了欧盟自我改革的决心,这在一定程度上增强了地区国家对“入盟”进程的信任度。

二是以具体可行的分领域、分阶段政策增强欧盟对地区国家的影响力。在经济层面,欧盟在2018年、2020年分别发起“西巴尔干数字议程”和“西巴尔干绿色议程”,协调西巴尔干国家向欧盟绿色、数字双转型的政策重点靠拢,促进地区国家在未来更好地融入欧盟单一市场。而2020年10月发布的“西巴尔干经济和投资计划”则进一步完善地区国家的融资机制,提升其吸引外资的能力,并从经济治理结构改善、促进投资、交通基础设施建设、清洁能源转型、气候领域投资、数字领域投资、私营经济发展、人力资源投资、地区一体化及其与欧盟一体化等十个方面全面阐述了西巴尔干经济提质升级和区域经济合作的基本路径、实现方式及欧盟在其中的作用,为地区经济发展制定了路线图。在此基础上,欧盟和西巴尔干各方在2020年11月召开的“柏林进程”索非亚峰会上同意建立共同地区市场,其目标是实现符合欧盟标准的地区一体化,从而为西巴尔干进一步融入欧洲单一市场做准备。

## (二) 加强政治引领与否定性条件约束

2017年9月,时任欧盟委员会主席容克在盟情咨文中称,“候选国必须将法治、司法与基本权利作为(‘入盟’)谈判的首要优先”<sup>①</sup>。2018年颁布的西巴尔干战略将“法治、基本权利与治理”作为开篇部分,并提出地区国家和欧盟落实法治的具体措施。2020年2月,欧盟委员会发布《加强“入盟”进程——西巴尔干可信的欧盟前景》政策文件,通过更可预测、更强的政治监督,更为动态的“入盟”进程,肯定性条件限制和否定性条件约束等四方面改革“入盟”机制,以可逆性方式加强政治引领,并通过渐进性方式使候选国据其表现在“入盟”进程中获得欧盟资金以及参与欧盟项目和政策协调等。这种“渐进式一体化”主要包括以下三方面内容。

一是突出政治引领在“入盟”进程中的重要性。欧盟在“入盟”进程改革文件中指出,关于民主、法治等基础性问题在“入盟”谈判中应最先开始、最后结束,并将“入盟”进程的政治属性置于首要和核心位置,确保更强的政治监督。

---

<sup>①</sup> European Commission, State of the Union Address 2017, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_17\\_3165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165)

为此,欧盟将制定“法治章节路线图”,只有在达到该路线图标准后,其他章节的谈判才能结束;还将制定“民主机制有效运转和公共机构改革路线图”,并将关于基本权利的“入盟”谈判与各国落实经济改革计划的情况相对接,从而更好地推进各方面的机制化改革<sup>①</sup>。此外,欧盟还提出将在年度“入盟”报告中明确各国在未来一年政治改革的具体措施,并通过政府间会议督促其落实。

二是以“主题集群”(thematic clusters)组织“入盟”谈判。除第34章“机制”和35章“其他问题”外,将原有“入盟”谈判的33个章节组织为基本权利、内部市场、竞争力和包容性增长,绿色议程和可持续互联互通,资源,农业,凝聚政策,外部关系六个“主题集群”。“入盟”谈判将以“主题集群”的方式整体开始或结束,便于各国改革措施的相互促进和整体推动。同时,“主题集群”的分类方式与稳定和联系协议次级委员会的分类设置相同<sup>②</sup>,便于欧盟在该机制下更好地监督各国改革进程。

三是强调条件机制和“入盟”谈判的可逆性。欧盟在文件中明确指出,基于各国表现的“入盟”进程,其核心要素是条件性,应通过客观、精确、详细、严格、可验证的标准根据各国表现给予其正面或负面反馈。正面反馈主要包括允许候选国更多地参与欧盟项目、获得欧盟优惠和更多的投资与拨款等。负面反馈则是首次提出,主要包括:搁置或中止某领域谈判、下调欧盟资助数额、取消此前给予的经济或参与欧盟项目等好处。通过明确“负面清单”,欧盟将在很大程度上摆脱只能暂缓与候选国“入盟”谈判的“制约无力”的窘境,拥有更多可以影响候选国的筹码。此外,在改革进程面临严重停滞或倒退时,欧盟委员会可采取快速应对措施,已完成谈判的章节可能重新开启,通过谈判的可逆性对候选国产生更大的威慑力。

---

<sup>①</sup> 2013年10月欧盟发布“扩大战略”。据此,从2014年起由西巴尔干国家和土耳其向欧盟委员会提交年度经济改革计划(Economic Reform Programme),包括商业环境、能源与交通市场改革、研发创新和数字经济、贸易、教育和技能、就业与劳动力市场、社会保护与包容等七个政策领域,由欧盟委员会和欧洲央行对各国改革进展进行评估。European Commission, Economic Reform Programmes—Western Balkans and Turkey, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-05/20180417-erp-factsheet.pdf>

<sup>②</sup> 稳定和联系协议次级委员会(SAA sub-committee)是按照具体领域协调欧盟与联合国关系、推进各项改革议程的机制,与稳定和联系委员会(政治层面的对话协商)共同构成《稳定和联系协议》的协调机制。Council of Europe, The Impact of the Enlarged European Union on New Member States and Prospects for Further Enlargement, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2005\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2005)035-e)

### (三) 加大经济投入,促进地区经济一体化

一是以“西巴尔干经济和投资计划”提升欧盟对地区国家的影响力。2020年10月发布的“西巴尔干经济和投资计划”从投资、良治、交通、绿色、数字、私营经济、人力资源、一体化等方面提出在各领域促进地区经济提质升级、与欧盟标准靠拢的政策,核心是加大欧盟投入、吸引外部投资、推动西巴尔干各项经济政策与欧盟标准趋同。在投资方面,欧盟在西巴尔干投资框架基础上建立西巴尔干担保机制,进一步降低投资成本与风险,并通过10个“旗舰项目”明确欧盟对具有地缘战略价值的基础设施的投资取向<sup>①</sup>。2022年12月欧盟—西巴尔干峰会期间,欧盟再次强调实施经济和投资计划的必要性,并承诺对12个总价值12亿欧元的项目提供4亿欧元拨款<sup>②</sup>。

二是以“柏林进程”为依托推动符合欧盟标准的地区一体化。2017年7月“柏林进程”的里雅斯特峰会期间,西巴尔干国家签署“建立地区经济区(REA)的多年期行动计划”<sup>③</sup>,旨在逐步实现货物、服务、资本和高技术人才的自由流动,并加强地区吸引外资的能力。为此,各国同意在数字一体化、证书互认、降低贸易壁垒、加强投资领域改革四方面加强合作<sup>④</sup>。2020年11月“柏林进程”索非亚峰会期间,西巴尔干各国领导人同意在地区经济区的基础上建立共同地区市场,旨在以欧盟“四大自由”(货物、服务、资本、人员自由流动)为基础推动地区更高程度一体化。值得注意的是,在扩大进程处于停滞状态的2014~2018年,虽然“柏林进程”成为欧盟及其成员国与西巴尔干国家协调立场的主要载体,但由于预算有限、制度建设不足、缺乏监管和报告等问题其能力相对有限<sup>⑤</sup>。随着欧盟加大对西巴尔干的投入,“柏林进程”的作用相对限于经济层面,更突出其协调各方立场的平台作用。

---

① European Commission, Western Balkans: An Economic and Investment Plan to support the economic recovery and convergence, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1811](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1811)

② European Council, EU – Western Balkans summit in Tirana, 6 December 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/12/06/>

③ Regional Cooperation Council, Multi – annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans Six, <https://www.rcc.int/docs/383/consolidated-multi-annual-action-plan-for-a-regional-economic-area-in-the-western-balkans-six>

④ Regional Cooperation Council, Multi – Annual Action Plan for a Regional Economic Area in the Western Balkans – Map, [https://www.rcc.int/priority\\_areas/39/multi-annual-action-plan-for-a-regional-economic-area-in-the-western-balkans-map](https://www.rcc.int/priority_areas/39/multi-annual-action-plan-for-a-regional-economic-area-in-the-western-balkans-map)

⑤ 徐刚:《西巴尔干“柏林进程”的进展及其前景述评》,《欧亚经济》2020年第4期。

此外,塞尔维亚、阿尔巴尼亚和北马其顿在 2019 年提出基于“四大自由”建立“迷你申根”的设想,并在 2021 年正式将其命名为“开放巴尔干”机制。欧盟对此持谨慎观望态度,多次表示其需符合欧盟标准。欧洲主流智库认为该设想与共同地区市场和“入盟”进程“叠床架屋”,没有存在必要,或仅作为“柏林进程”的补充<sup>①</sup>。但欧盟邻国事务与扩大政策专员奥利弗·瓦赫利(Oliver Varhelyi)在出席“开放巴尔干”峰会时表示乐见地区联合,并认为该设想有助于实现经济与社会方面的真正一体化<sup>②</sup>。然而,塞科冲突再起、地区国家经济实力有限、缺乏常态化的执行机制等因素都使该机制推进面临困难。

### 三 乌克兰危机进一步加速欧盟对西巴尔干政策的调整

作为欧洲东部的的前沿地区,乌克兰危机进一步推升了西巴尔干对欧盟的地缘重要性。一方面,欧盟对俄罗斯在这一地区的影响力更为戒惧。另一方面,欧盟在危机下开启乌克兰、摩尔多瓦“入盟”进程的同时也不得不加速西巴尔干国家的一体化进程<sup>③</sup>。为此,欧盟的政策调整也围绕加强“入盟”进程的可信度和加速化解地区冲突两方面展开。

#### (一) 在加强“入盟”进程可信度方面

欧盟从“入盟”进程、地区发展和自身改革着手,采取以下三重措施。

一是推进“入盟”和完善渐进式、分阶段“入盟”方案。在“入盟”进程方面,2022 年 7 月,欧盟与阿尔巴尼亚、北马其顿开启“入盟”谈判;12 月,欧盟授予波黑候选国地位,并推动与科索沃地区的免签证进程。在“入盟”机制改革方面,欧盟进一步细化分阶段“入盟”的具体内容。2022 年 5 月,欧洲理事会主席米歇尔明确提出“当候选国达到某一领域的必要指标,就可根据议程参与欧洲理事会部长会议的咨商工作。一旦该国达到欧盟标准,就可逐渐融

---

① Margit Wunsch Gaarmann, The "Open Balkan" Initiative Complements the Berlin Process, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-open-balkan-initiative-complements-the-berlin-process>

② Nora Muci, Varhelyi: Open Balkan could Accelerate the Way into EU, EuroNews Albania, <https://euronews.al/en/varhelyi-open-balkan-could-accelerate-the-way-into-eu/>

③ 姜珺、张海燕:《乌克兰危机与中东欧国家融入欧洲一体化进程的推进》,《欧亚经济》2023 年第 3 期。

入欧盟机制”的初步方案,并概括新“入盟”机制的渐进式、分阶段、可逆性三大特征<sup>①</sup>。欧洲议会研究局 2022 年 11 月的报告归纳了较具代表性的阶段划分提案:第一阶段,获得部分结构基金,但仍以“入盟”前援助(IPA)为主;第二阶段,逐步融入欧盟内部市场;第三阶段,当候选国达到成员国标准、但因政治性原因无法“入盟”时,该国将获得除否决权和向欧盟委员会派出专员外的所有欧盟成员国权利<sup>②</sup>。

二是提出新地区发展计划。2023 年 5 月,欧盟委员会主席冯德莱恩在斯洛伐克智库“GLOBSEC”年度峰会上提出“西巴尔干增长计划”,并明确该计划的四大支柱:使西巴尔干国家更接近欧盟单一市场、深化地区经济一体化、加速(地区)基础性改革、增加“入盟”前援助资金<sup>③</sup>。在随后 10 月 16 日的“柏林进程”峰会中,冯德莱恩进一步表示“西巴尔干增长计划”将包括 60 亿欧元的投资工具包,其中 20 亿欧元为拨款、40 亿欧元为贷款,并标明这些款项有明确的“入盟”改革要求<sup>④</sup>。此前的“西巴尔干经济和投资计划”已带动对地区 150 亿欧元投资<sup>⑤</sup>,欧盟新增长计划旨在通过经济激励加速地区国家“入盟”改革,并抗衡中、俄、土等国对地区的经济影响力。

三是就欧盟扩大及内部改革进行实质性讨论。从历史上看,欧盟扩大均伴随着欧盟机制改革。为使欧盟在成员国增加的情况下仍具有决策能力,特

---

① European Council, Speech by President Charles Michel at the Plenary Session of the European Economic and Social Committee, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/>

② European Parliamentary Research Service (EPRS), Beyond Enlargement: European Political Community and Enlargement Policy Reform, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739209/EPRS\\_ATA\(2022\)739209\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739209/EPRS_ATA(2022)739209_EN.pdf)

③ European Commission, Keynote Speech by President von der Leyen at the GLOBSEC 2023 Bratislava Forum, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/keynote-speech-president-von-der-leyen-globsec-2023-bratislava-forum-2023-05-31\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/keynote-speech-president-von-der-leyen-globsec-2023-bratislava-forum-2023-05-31_en)

④ L Lazar Semini, European Union Offers a New Growth Plan to Western Balkans that Partly Opens Access to Single Market, AP News, <https://apnews.com/article/western-balkans-berlin-process-eu-membership-integration-4ffc700555c0b00962c43f67a2117ebe>

⑤ Alice Taylor, Divisions over Kosovo - Serbia, Enlargement, Funding, Class, Laid Bare at Berlin Process Summit, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/news/divisions-on-kosovo-serbia-enlargement-funding-class-apparent-at-berlin-summit-in-tirana/>

定多数表决机制的使用范围不断扩大<sup>①</sup>。欧盟此次扩大依旧涉及表决机制改革、投票权分配、凝聚政策与预算分配、共同的农业政策改革等问题。2023年6月,欧盟外长非正式会议首次就欧盟扩大后总体政策目标、预算、财政及机制问题进行政策辩论<sup>②</sup>;8月28日,欧洲理事会主席米歇尔在布莱德战略论坛上称欧盟须在2030年完成扩大<sup>③</sup>,此倡议虽遭到欧盟委员会主席冯德莱恩的反对<sup>④</sup>,但得到法德等国认同。欧盟邻国事务和扩大政策专员奥利弗·瓦赫利认为,只要加速推动“西巴尔干增长计划”和分阶段一体化,该目标就可以实现<sup>⑤</sup>。2023年10月5日举行的第三届欧洲政治共同体峰会将欧盟扩大与改革问题作为主要议题,并在宣言中表示“扩大是对和平、安全、稳定和繁荣的地缘战略投资”,“欧盟和成员国都应做好准备”,欧盟“将制定长期的目标与实现方式”<sup>⑥</sup>。2023年以来,欧盟加速讨论为自身扩大所需进行的改革,体现出欧盟及其成员国开始从原则性的支持扩大到对扩大方案进行具体讨论的转变。

此外,法德等国也有意引领欧盟改革进程。2023年8月28日,法国总统马克龙针对扩大问题提出“多速欧洲”方案,即在某些领域构建比欧盟更为密切的“小圈子”和“意愿联盟”,通过稀释欧盟的功能维护法德等欧洲核心国家对欧影响力<sup>⑦</sup>。同年9月18日,由法德政府邀请12名专家撰写的关于欧盟扩大与改革的报告《公海航行:欧盟面向21世纪的改革与扩大》提出欧盟的四层“圈层结构”:内圈、欧盟、联系国和欧洲政治共同体,并提出将欧盟决策由全体一致转向有效多数的激进改革方案,同时建议增加欧盟预算以及重

① 高歌:《中东欧国家入盟与欧盟的机制创新》,《俄罗斯学刊》2023年第2期。

② Alexandra Brzozowski, EU Countries to Start Talks on How to Make Future Enlargement Work, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/news/eu-countries-to-start-talks-on-how-to-make-future-enlargement-work/>

③ Lili Bayer, Charles Michel: Get Ready by 2030 to Enlarge EU, Politico EU, <https://www.politico.eu/article/european-council-president-charles-michel-eu-enlargement-by-2030/>

④ 冯德莱恩认为不应划定具体日期,而仍应以各国表现为基础。

⑤ Alexandra Brzozowski, EU Readies Substantial Proposals on Enlargement in October, Várhelyi Says, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/enlargement-neighbourhood/interview/eu-readies-substantial-proposals-on-enlargement-in-october-varhelyi-says/>

⑥ European Council, The Granada Declaration, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/06/granada-declaration/>

⑦ Clea Caulcutt, Macron: EU Should Consider 'Multi-speed Europe' to Cope with Enlargement Politico EU, <https://www.politico.eu/article/france-president-emmanuel-macron-multi-speed-europe-enlargement-ukraine-moldova-balkans/>

新分配欧洲议会议席等<sup>①</sup>。虽然法德表示此报告不代表官方立场,但报告的撰写受两国政府委托、报告观点与两国立场类似均显示两国主导欧盟改革的努力和对理想状态下欧盟改革方案的设想。

## (二) 在化解地区冲突方面

欧盟利用俄罗斯深陷俄乌战场无暇他顾的“机遇期”加快调处以塞科、波黑内政为主的地区争端。乌克兰危机下,欧盟为抗衡俄罗斯在该地区的传统影响力,加速解决塞科、波黑内部冲突问题。2022年11月,法德与美国协商,秘密拟定塞科关系正常化的“最终协议”<sup>②</sup>。2023年2月,欧盟外交与安全政策高级代表博雷利、欧盟塞科对话特别代表<sup>③</sup>莱恰克促使塞尔维亚总统武契奇和科索沃“总理”库尔蒂就这份协议达成口头一致<sup>④</sup>,并在3月18日就作为协议实施细则的附件再次达成口头一致。双方虽未签署这两份文件,但默许欧盟将相应义务列入塞“入盟”谈判文件及科索沃与欧盟对话机制中<sup>⑤</sup>,此举将加强欧盟对双方立场的牵制作用。在欧盟和美国的施压下,塞科对话进程由长期停滞转向核心问题的谈判(即科索沃要求塞尔维亚承认其独立,而塞尔维亚则要求科索沃在北部塞族聚居城市建立“塞族市政联盟”,且双方都将各自的要求作为先决条件),尽管双方在该问题上均不愿让步,但已同意

---

① The Group of Twelve, Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>

② Alexandra Brzozowski, Alice Taylor, Georgi Gotev, LEAK: Franco-German Plan to Resolve the Kosovo-Serbia Dispute, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/leak-franco-german-plan-to-resolve-the-kosovo-serbia-dispute/>

③ 莱恰克的职务全称为“欧盟贝尔格莱德—普里什蒂纳对话和其他西巴尔干事务特别代表”(因有五个欧盟成员国并未承认科索沃独立,且考虑到塞方立场,欧盟皆以双方首都/首府名称代称),为便于称呼,本文简称为塞科对话特别代表。

④ 博雷利声称双方就这份文件达成一致只是权宜之计,而未正式签署。科索沃“总理”库尔蒂表示同意此协议内容,但塞总统武契奇不愿签署。武契奇认为,这份协议虽未要求塞承认科索沃,但不反对其加入国际组织、双方在国际上互不代表并互派使节等相当于“事实承认”,而这违反塞宪法;且科索沃并未承诺执行2013年《布鲁塞尔协议》中在科北部塞族占主体的市镇建立“塞族市政联盟”,这一点是塞作出一切让步的基础。基于上述两点理由,塞并不认可协议中的核心内容。但武契奇坦陈,出于“入盟”需要和可能受到的经济制裁,塞将“留在欧盟主导的对话中”,且认可协议中加强经济合作的部分。

⑤ European Union External Action (EEAS), Belgrade-Pristina Dialogue: Implementation Annex to the Agreement on the Path to Normalisation of Relations between Kosovo and Serbia, [https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-implementation-annex-agreement-path-normalisation-relations-between_en)

建立监督协议实施的联合管理委员会,并就寻找和认定科索沃战争期间失踪人口等低敏感议题展开合作<sup>①</sup>。

欧盟也迅速应对塞科间出现的系列危机。2022年8月以来,科索沃单方面要求科北部塞族聚居城市改用科索沃车牌,由此引发该地民众抗争,欧盟迅速介入调停,推动双方在11月24日达成解决争端的协议<sup>②</sup>。随后,欧盟对2023年5月科索沃强令阿族市长在北部塞族城市就任所引发的冲突和9月24日的暴力事件都作出了及时反应。总体看,欧盟在调处冲突中立场较为平衡,将此轮冲突升级的主要责任归于科索沃当局,并要求科方履行承诺建立“塞族市政联盟”。

波黑问题的核心是1995年《代顿协议》确立的复杂权力体系使行政效率低下、民族分化长期延续。乌克兰危机后,波黑民族矛盾呈激化态势,继塞族共和国从2021年年底开始威胁退出波黑国家机构后,波黑联邦也围绕实体宪法和选举法改革在克罗地亚族和波什尼亚克族之间产生矛盾<sup>③</sup>。塞族共和国领导人多迪克与俄罗斯互动频繁、相互支持,并在2022年1月为普京“授勋”<sup>④</sup>,令欧盟担忧俄罗斯利用对塞族影响力扰乱波黑局势。在欧盟推动下,波黑各民族与各政党领导人在2022年6月达成《关于确保波黑在欧洲道路上运转良好的政治原则协议》<sup>⑤</sup>,承诺将使大选平稳进行、推进“入盟”的14项关键改革要求、延长欧盟驻波黑部队(EUFOR Althea)的任务期限<sup>⑥</sup>、完全

---

① Xhorxhina Bami, Serbia, Kosovo, Take First Steps To Implement EU Ohrid Deal, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2023/04/19/serbia-kosovo-take-first-steps-to-implement-eu-ohrid-deal/>

② Wilhelmine Preussen, Kosovo, Serbia Reach Deal over Car Plate Dispute, EU Says, Politico EU, <https://www.politico.eu/article/kosovo-and-serbia-reach-last-minute-deal-over-car-plates-dispute-josep-borrell-aleksandar-vucic-albin-kurti/>

③ 波黑由波黑联邦和塞族共和国两个实体组成。

④ Una Hajdari, EU, US Slam Bosnian Serb Leader for Awarding Putin Highest Honor, Politico EU, <https://www.politico.eu/article/eu-us-slam-bosnia-serb-leader-molorad-dodik-awarding-putin-honor/>

⑤ European Western Balkans, Bosnian Leaders Accept in Brussels Agreement on Ensuring Country's Functionality and EU Path, <https://europeanwesternbalkans.com/2022/06/13/bosnian-leaders-accept-in-brussels-agreement-on-ensuring-countrys-functionality-and-eu-path/>

⑥ 欧盟驻波黑部队(EUFOR Althea)在2004年12月因北约将维和任务权限移交给欧盟而成立,是欧盟派出的最大规模军事任务团,人员来自欧盟和阿尔巴尼亚、智利、北马其顿、土耳其和英国等20个国家。 [https://www.eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea\\_en?s=324](https://www.eeas.europa.eu/eufor-althea/eufor-bosnia-herzegovina-military-operation-althea_en?s=324)

遵守有约束力的国际法和国内法裁决等内容,标志着波黑各政治势力对宪政改革的认可。更重要的是,各方还同意确保国家机制良好运转,中央政府履行国家职能,并承诺与欧盟共同外交和安全政策(CFSP)保持一致<sup>①</sup>。2022年12月,欧盟在波黑“入盟”改革未取得明显进展的情况下决定授予其候选国地位。这一政治性举措既是在乌克兰、摩尔多瓦成为候选国后的“政策倒逼”,也是欧盟以“入盟”红利进一步激励波黑各方改革的举措。

此外,欧盟还着手缓解地区能源关切。由于西巴尔干对外能源依赖度高,乌克兰危机升级对国际能源市场的扰动及欧盟对俄油气制裁加剧了西巴尔干的能源恐慌。为此,欧盟从短、中、长三期入手,推动西巴尔干能源实现“脱俄入欧”。从中短期来看,2022年12月欧盟—西巴尔干峰会提出帮助西巴尔干应对当前能源危机的10亿欧元支持工具包,其中资助短期项目的5亿欧元主要用于平抑能源价格上涨对工商业的影响、提供社会补助等,而应对中期需求的5亿欧元主要用于资助西巴尔干的绿色转型、升级供电和供热设施、推动地区内部及其与欧盟的设施互通<sup>②</sup>。从长期来看,欧盟通过建设新油气管线使传统上对俄能源依赖较重的塞尔维亚、北马其顿和波黑逐渐摆脱俄能源供应,从而增强欧盟在能源领域的影响力。其中“南部天然气走廊”是欧盟摆脱对俄天然气依赖的主要渠道,组成该走廊的跨安纳托利亚管线(TANAP)于2018年6月投运,而欧洲部分的跨亚得里亚海管线(TAP)则在2020年11月投运<sup>③</sup>。在此基础上,欧盟积极推动以爱奥尼亚—亚得里亚海管线(IAP)为核心的巴尔干半岛支线建设,从南到北串联起地区国家,并计划在北部接入克罗地亚克尔克(Krk)天然气中继站,在南部的阿尔巴尼亚接入跨亚得里亚海管线,从而使阿尔巴尼亚成为西巴尔干地区天然气运输枢纽<sup>④</sup>,增强

---

① European Council, Political Agreement on Principles for Ensuring a Functional Bosnia and Herzegovina that Advances on the European Path, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/12/political-agreement-on-principles-for-ensuring-a-functional-bosnia-and-herzegovina-that-advances-on-the-european-path/>

② Western Balkans Investment Framework, Energy Support Package for the Western Balkans, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-12/WBIF%20Energy%20support%20pack%20221202.pdf>

③ Trans Adriatic Pipeline, The Southern Gas Corridor, <https://www.tap-ag.com/about-tap/the-big-picture/the-southern-gas-corridor>

④ Branislav Stanicek, Russia's Influence in the Western Balkans, European Parliamentary Research Service (EPRS), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/AT\\_AG/2022/733523/EPRS\\_ATA\(2022\)733523\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/AT_AG/2022/733523/EPRS_ATA(2022)733523_EN.pdf)

地区能源供应安全及多元化。

## 四 欧盟西巴尔干政策的前景及挑战

在乌克兰危机升级和大国竞争加剧的双重地缘政治压力下,尽管欧盟加速“拉拢”西巴尔干国家、推进“入盟”进程改革,但该地区“入盟”进程仍面临诸多挑战。

### (一) 法德立场差异阻滞欧盟扩大与改革进程

德国因与西巴尔干密切的经贸联系对其“入盟”持更积极的态度,并在“入盟”进程停滞的情况下以“柏林进程”维持同西巴尔干国家的联系。但法国则认为在欧盟和西巴尔干国家进行相应改革前不应盲目推动扩大进程,法国以改革扩大进程为条件阻滞北马其顿、阿尔巴尼亚开启“入盟”谈判就是案例之一<sup>①</sup>。在地缘政治压力下,法国虽对欧盟扩大持更开放态度,但两国及其他欧盟国家对扩大方案的立场仍不相同。马克龙在2022年5月提出建立欧洲政治共同体,被中东欧国家视为代替“入盟”进程的提案。在“入盟”改革方面,法国又提出“多速欧洲”方案,上述提议均未得到德国的积极回应,也未获得中东欧国家充分信任。法德作为“欧盟引擎”在“入盟”改革方面缺乏共识,使欧盟扩大与改革进程受到阻碍。

### (二) 各方对欧盟改革方案立场不一

各方虽认可欧盟为应对扩大进行改革的必要性,但在决策机制、资金分配等方面出现明显分歧。以法德为首的西欧大国希望借此机会进一步扩大“有效多数”表决制占比,甚至在欧盟决策中全部适用“有效多数”<sup>②</sup>。但中东欧国家则认为这是法德“控制欧盟”的手段,将进一步限制中东欧国家和小国的话语权并稀释国家主权。在凝聚政策方面,由于目前候选国GDP仅占欧盟最小成员国的50%~70%,纳入新成员将意味着许多受益国变为贡献国,而新“入盟”国家成为净受益国<sup>③</sup>。此外,如乌克兰与西巴尔干国家一同

<sup>①</sup> James Ker-Lindsay, *The National Politics of EU Enlargement in the Western Balkans, Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 17, 2017, pp. 511-522.

<sup>②</sup> The Group of Twelve, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/11/Paper-EU-reform.pdf>

<sup>③</sup> European Council, *Speech by President Charles Michel at the Bled Strategic Forum*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>

“入盟”，在现行机制下欧盟预算将无法负担共同农业政策的补贴<sup>①</sup>，而欧盟各成员国对农业改革尚难达成共识<sup>②</sup>。

### (三) 塞科争端、波黑内政问题短期内难以解决

尽管塞科双方在欧盟的推动下加强接触，但在短时间内迅速达成欧盟预想的关系正常化显然不切实际。一方面，塞尔维亚有联合国安理会 1244 号决议背书及中俄等大国支持，不愿意事实上承认科索沃独立；而科索沃当局也不愿履行 2013 年《布鲁塞尔协议》承诺、建立“塞族市政联盟”，认为建立该联盟将形成类似波黑塞族共和国的“国中国”，因此仅愿建立无自治权的咨询机构。在核心问题无法解决的情况下，塞科和谈显然无法取得实质性突破。

此外，在欧美施压的背景下，2021 年执政的科索沃库尔蒂当局持更强硬的民族主义立场，使双方近两年爆发多次冲突。2022 年 8 月，科索沃当局强制要求北部塞族城市更换科索沃车牌，引发地区民众反抗。对此，塞族政党“塞尔维亚名单”决定塞族公职人员从各级科索沃机构中离职，并抵制 2023 年 4 月举行的地方选举。而科索沃当局不顾塞族抵制，强行举行选举，并将平均投票率不足 3.5% 的选举结果认定为合法有效。5 月，科索沃当局令当选的阿尔巴尼亚族市长在警察护送下强行就职，再次引发塞族民众反抗和民众与警察、北约之间的冲突<sup>③</sup>。随后，科索沃当局对欧美重新举行选举的要求推诿塞责，并拒不按协议建立“塞族市政联盟”。9 月 24 日，塞族武装人员与科索沃警方在北部村庄发生激烈交火，致一名警察与四名武装分子死亡<sup>④</sup>，使双方更无意愿就关系正常化进行谈判。

---

① Barbara Moens, Ukraine's Accession Would Cost 186B, EU Estimates, Politico EU, <https://www.politico.eu/article/ukraine-accession-cost-186-billion-eu-enlargement/>

② Jonathan Packroff, Max Grier, Don't Touch My Money: Rich Regions Concerned by Perspective of EU Enlargement, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/dont-touch-my-money-rich-regions-concerned-by-perspective-of-eu-enlargement/>

③ Alice Taylor, Kosovo Steadfast over Mayor Action Despite International Criticism, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/kosovo-steadfast-over-mayor-action-despite-international-criticism/>

④ Hanne Cokelaere, Seb Starcevic, Gunmen Storm Village in Northern Kosovo in Attack Blamed on Serbia, Politico EU, <https://www.politico.eu/article/kosovo-serbia-police-attack-albin-kurti-banjaska-vjosa-osmani/>

波黑大选虽平稳落幕,但波黑实体之一的塞族共和国独立倾向仍在延续。2022年2月,塞族共和国议会通过不动产权法,规定塞族共和国实体能够接管其境内的联邦政府财产;4月12日,波黑高级代表克里斯蒂安·施密特动用“波恩权力”<sup>①</sup>要求在波黑宪法法院裁决前停止该法案的实施<sup>②</sup>;9月22日,波黑宪法法院裁定,塞族共和国无权制定不动产权法,并宣布该法无效<sup>③</sup>。2023年4月26日,塞族共和国议会决定退出波黑宪法法院<sup>④</sup>。随后,波黑宪法法院修改法定人数规定,使裁决可在塞族法官缺位的状态下作出。对此,塞族共和国总统多迪克认为该修正案违宪,并推动塞族共和国议会在6月22日、6月27日分别通过法案,停止波黑高级代表施密特所作的决定在塞族共和国境内适用<sup>⑤</sup>,并在波黑宪法法院改革前(塞族共和国要求波黑联邦议会通过宪法法院改革法案,排除3名外国法官的参与)停止宪法法院裁决在塞族共和国境内适用<sup>⑥</sup>。同时,多迪克更否认波黑高级代表施密特任命的合法性<sup>⑦</sup>。7月,施密特动用特权修改波黑刑法,将破坏国家机构行为列入刑

---

① 1997年12月,负责实施《代顿协议》的国际机构和平安实施委员会(Peace Implementation Council)在波恩举行会议,就波黑高级代表实质性职权达成一致。根据此次会议,为避免《代顿协议》实施被拖延或受民族主义政客阻挠,高级代表将享有以下权力:1. 当本地政党不能或无意行动时,做出有约束力的决定;2. 撤免违反法定承诺或《代顿协议》的公职人员。上述权力被称为“波恩权力”。

② Zeljko Trkanjec, BiH High Representative Suspends RS Entity Law on Immovable Property, Euractiv, [https://www.euractiv.com/section/politics/short\\_news/bih-high-representative-suspends-rs-entity-law-on-immovable-property/](https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/bih-high-representative-suspends-rs-entity-law-on-immovable-property/)

③ The Constitutional Court Made a Decision: Immovable Property Is Under the Jurisdiction of BiH and not the RS, Sarajevo Times, <https://sarajevo-times.com/the-constitutional-court-made-a-decision-immovable-property-is-under-the-jurisdiction-of-bih-and-not-the-rs/>

④ 根据《代顿协议》,波黑宪法法院由9人构成,其中4人来自波黑联邦、两人来自塞族共和国,其余3人由欧洲人权法院任命,且这3人不能是波黑及其邻国公民。

⑤ Azem Kurtic, Bosnian Serbs Change Law to Defy International Envoy's Decisions, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2023/06/22/bosnian-serbs-change-law-to-defy-international-envoys-decisions/>

⑥ Azem Kurtic, Bosnia's Serb Entity Passes Law Rejecting Constitutional Court's Authority, Balkan Insight, <https://balkaninsight.com/2023/06/28/bosnian-serb-entity-passes-law-rejecting-constitutional-courts-authority/>

⑦ NI News, Milorad Dodik Defies Schmidt's Decisions, Says RS Entity Could Call Referendum, <https://ni.info.rs/english/news/milorad-dodik-defies-schmidts-decisions-says-rs-entity-could-call-referendum/>

事处罚范畴。8 月 11 日,波黑检察官办公室指控多迪克签署上述两项法案违反波黑宪法和《代顿协议》<sup>①</sup>。对此,多迪克表示该指控是“政治驱动”且检察官办公室不具有合宪性<sup>②</sup>。对于施密特有意通过到访塞族共和国宣示其对波黑全境拥有管辖权,多迪克威胁称其一旦入境就将被塞族共和国警方逮捕并驱逐,最终施密特放弃到访<sup>③</sup>。总体看,在欧美压力及驻军影响下,波黑局势虽不至升级失控,但各方在宪法改革、权力分配等问题上仍难取得一致,波黑中央政府仍将保持较虚弱状态。在此情况下,即便欧盟以经济利益和候选国地位驱动,波黑也难以在“入盟”改革方面取得实质性进展。

#### (四) 阿尔巴尼亚、北马其顿与其他欧盟国家的矛盾<sup>④</sup>

阿尔巴尼亚因海上边界划界问题和“查梅里亚问题”(Chameria Issue)与希腊存在双边争端。2009 年,希腊就曾以阻碍阿加入北约和欧盟为要挟,迫使阿政府与其签署海上边界协议,但该协议随后被阿宪法法院裁定为违宪且无效。2021 年,阿尔巴尼亚决定将此案提交国际法院仲裁,但希腊仍希望通过双边渠道解决。2022 年 10 月、12 月,希腊与阿尔巴尼亚政府举行多次会商,但并未对边界问题取得一致<sup>⑤</sup>。2016 年 9 月,时任欧盟邻国事务与扩大政策专员约翰内斯·哈恩将该问题称为阿希两国间“悬而未决的问题”,招致希腊外长的批评,并要求其收回并修正错误言论。2022 年 5 月,希腊外长表示阿尔巴尼亚如果继续提出“查梅里亚问题”,将会阻碍其“入盟”进程。2023 年 5 月,在阿尔巴尼亚地方选举中,阿南部城市希马拉(Himare)

---

① Daria Sito – sucic, Bosnian Serb Leader Dodik Charged over Defying Peace Envoy’s Decisions, Reuters, <https://www.reuters.com/world/europe/bosnian-serb-leader-dodik-charged-over-defying-peace-envoys-decisions-2023-08-11/>

② Reuters, Bosnian Serbs Dismiss Indictment Against Dodik as ‘Politically Motivated’, <https://www.reuters.com/world/europe/bosnian-serbs-dismiss-indictment-against-dodik-politically-motivated-2023-09-13/>

③ Derren Chan, Republika Srpska President Threatens to Arrest and Deport High Representative, Jurist, <https://www.jurist.org/news/2023/09/republika-srpska-president-threatens-to-arrest-and-deport-high-representative/>

④ Milenko Petrovic, Garth Wilson, Bilateral Relations in the Western Balkans as a Challenge for EU Accession, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 29, 2021, pp. 201 – 218.

⑤ Sibel Mazrek, Is the Albania – Greece Maritime Borders Problem Being Solved?, Ankara Center for Crisis and Policy Studies (ANKASAM), <https://www.ankasam.org/is-the-albania-greece-maritime-borders-problem-being-solved/?lang=en>

希腊族市长候选人因涉嫌贿选被捕,再次引发希腊强烈抗议。希腊总理米佐塔基斯表示此事件“不可接受、难以想象”,并表示阿此类行为将影响两国关系和阿“入盟”进程<sup>①</sup>。

北马其顿与保加利亚存在历史、民族问题争端。在2018年6月签署《普雷斯帕协议》后,北马其顿解决了与希腊间的国名争议,于2020年3月顺利加入北约,欧洲理事会也在同月决定开启与北马其顿的“入盟”谈判。但随后,保加利亚认为北马其顿应在民族和历史方面承认与保加利亚的联系,并因此在11月投票中否决了北马其顿“入盟”谈判框架,致使其“入盟”进程难以推进。2022年6月,时任欧盟轮值主席国法国提出“欧盟提案”,要求北马其顿修改宪法承认保族的少数民族地位、保护其权利并将仇恨言论列入刑法<sup>②</sup>。在法国和欧盟介入下,两国最终接受该提案,北马其顿“入盟”谈判在停滞两年后于2022年7月正式开启。但由于北马其顿执政党在议会中不占多数以及保加利亚中右翼欧洲发展公民党(GERB)在2023年4月的议会选举后重新成为三党执政联盟成员,保加利亚对北马其顿争议的态度也将更为强硬。

在乌克兰危机和地缘博弈加剧的双重背景下,欧盟加快推动西巴尔干“入盟”进程改革和对地区资金挹注,并加速解决地区争端,从而在确保欧盟邻近地区稳定的基础上进一步拉拢西巴尔干国家。从实效看,地区国家在欧盟加大投入、俄罗斯对地区影响力式微的背景下向欧盟有所靠拢,并在“入盟”改革方面作出更多努力。但由于欧盟决策机制改革障碍、欧盟各国对未来欧盟定位不同、塞科争端与波黑内政改革等地区内部问题短期内无法解决,西巴尔干国家的“入盟”进程仍将遥遥无期。在此背景下,地区国家在向欧盟缓慢靠拢的同时仍将总体维持大国间平衡的外交策略,以实现本国的最佳地缘政治与经济利益,并促使欧盟为其提供更多的政策支持和经济好处。

(责任编辑:农雪梅)

---

① Alice Taylor, Athens Threatens Albania's EU Path Again over Elections Arrest, Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/athens-threatens-to-obstruct-tiranas-eu-path-again/>

② Alejandro Esteso Pérez, France's EU Proposal for North Macedonia Teaches Us that Nationalism Shall Prevail, New Eastern Europe, <https://neweasterneurope.eu/2022/08/22/frances-eu-proposal-for-north-macedonia-teaches-us-that-nationalism-shall-prevail/>