

## 西巴尔干“柏林进程”的 进展及其前景述评

徐 刚

**【内容提要】** 始于2014年、由德国主导的“柏林进程”在完成首个周期后又继续在东扩成员国波兰启程。虽然“柏林进程”运转时间不长,但已成为关涉西巴尔干地区最有影响力的区域合作机制之一。从进展和成就看,“柏林进程”历次峰会的议题虽然广泛且又不同,但均有聚焦和延续;参与方不断增多,程式化日益明显;合作内容集中在互联互通(“硬联通”)和人文交流(“软联通”)两个层面。就不足与困难来讲,“柏林进程”无独立预算,资金投入有限;制度化不够,约束力不强;监管机制,特别是国别进展报告缺失;项目附带政治性强;西巴尔干成员内部矛盾与问题错综复杂。在美国、俄罗斯加紧介入西巴尔干地区以及该地区内部矛盾和自主倾向日益加剧的背景下,德国不断调适“柏林进程”,吸引并促成波兰和保加利亚承办新周期峰会即是明显例证。从该机制的运作以及德国政坛的变化来看,2021年或是决定“柏林进程”走向的一个关键年份。

**【关键词】** 欧盟 西巴尔干 “柏林进程” 波兹南峰会 德国

**【基金项目】** 国家社会科学基金青年项目《欧洲“难民危机”与民粹主义问题研究》(项目批准号:16CMZ027)。

**【作者简介】** 徐刚,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员,中国社会科学院“一带一路”研究中心副秘书长。

自东扩进程启动以来,扩大与深化一直是欧盟内部争论的核心议题。2008年国际金融危机和欧债危机发生后,欧盟内部分歧进一步加剧,扩大“疲劳症”更加明显。2014年7月,新当选的欧盟委员会主席容克甚至表示:“在未来5年内欧盟将暂停接收新成员国,专注于巩固现有发展。”<sup>①</sup>作为欧

<sup>①</sup> A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker-political-guidelines.pdf>

盟主要成员国,德国在看到欧盟内部危机(债务危机、乌克兰危机和难民危机等)对欧洲一体化产生负面影响的同时,也意识到稳住西巴尔干“后院”对欧盟的重要价值。特别是在西巴尔干国家改革受阻和其他力量加紧介入该地区的情况下,如何维系欧盟与西巴尔干地区的关系尤为重要<sup>①</sup>。在此背景下,德国总理默克尔于2014年8月倡导举办高级别西巴尔干经济论坛,开启四年期(2014~2018年)“柏林进程”(Berlin Process),以推动西巴尔干各国加速改革、强化地区合作和发展经济,最终实现“欧洲前景”<sup>②</sup>。经过数年发展,“柏林进程”已经成为一个多层次、宽领域的区域合作机制。2018年伦敦“收官”峰会期间,各方确认“柏林进程”将继续新的周期,2019年峰会主席国首次由东扩新成员国波兰担任。德国主导的“柏林进程”取得了怎样的进展和成就?又存在哪些不足与困难?“柏林进程”的前景和走向如何?本文尝试对这些问题进行简要述评。

## 一 “柏林进程”的进展与成就

据阿尔巴尼亚一家智库统计,截至2019年6月,有关西巴尔干地区(或全部为成员,或多数为成员,或仅本地区国家为成员)的区域合作倡议或机制共有71个<sup>③</sup>。其中,由德国主导、多个欧盟国家参与的“柏林进程”虽然启动时间不长,但已成为专门关涉西巴尔干地区的最有影响力的区域合作机制之一<sup>④</sup>。这种影响力从“柏林进程”首个周期取得的成就中得到充分体现。

<sup>①</sup> Toni Pavloski, Berlin Process: What's next for Western Balkans? <https://europeanwesternbalkans.com/2019/09/11/mile-berlin-process-whats-next-for-western-balkans/>

<sup>②</sup> 鉴于波黑国内政治经济改革的停滞不前,甚至可能出现倒退的状况,德国与英国共同倡议调整策略,推动欧盟于2014年年底推出波黑“入盟”新政,即从强调宪政民主向重视改善民生转变。Bosnia & Herzegovina - A New Strategic Approach, <https://www.gov.uk/government/speeches/bosnia-herzegovina-a-new-strategic-approach>; EU Council conclusions on Bosnia and Herzegovina, 2014, [http://eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_15864\\_en.htm](http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_15864_en.htm)

<sup>③</sup> About the Regional Cooperation Initiatives (RCI) Database, <http://cdinstitute.eu/web/db-iniciativa/?lang=en>; 还有学者统计为90个, Donika Emini, Berlin Process: An Additional Mile Toward EU Membership? <https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2018/04/Berlin-Process-an-additional-mile-toward-EU-membership.pdf>

<sup>④</sup> BiEPAG, The Future of the Berlin Process, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/The-Future-of-the-Berlin-Process.pdf>

就实际进展而言,“柏林进程”凸显以下三个方面的特点。

第一,议题虽广泛且不同,但有聚焦与延续。年度主席国利用预备工作会议确定和发布峰会所聚焦的议题,峰会结束后发布的主席国声明则相应列举与议题相吻合、拟重点开展工作的领域<sup>①</sup>。在2014年柏林峰会上,经济可持续发展与地区合作(特别是解决突出的双边问题)是关注焦点,主席国声明列举的工作领域包括强化地区合作、推进善治、实现可持续经济增长。2015年维也纳峰会集中关注公民社会和青年议题,主席国声明列举的议题极为广泛,依次包括地区合作和双边争端的解决、法治和善治、反对极端主义和激进主义、移民、经济发展、交通和能源设施互联互通、投资、市场一体化、青年、高等教育和科研、职业教育、公民社会。2016年巴黎峰会突出可持续发展与气候变化主题,主席国声明列举了地区合作、互联互通、贸易、青年、移民、反对极端主义和激进主义等推进工作领域。2017年的里雅斯特峰会强调法治建设与反腐败问题,主席国声明列举了互联互通、地区经济一体化和发展、私有部门和中小企业发展、青年、治理和反腐败、科学、突出的双边问题、公民社会、反对极端主义和激进主义、反对有组织犯罪、预防非法移民等工作重点。2018年伦敦峰会则聚焦安全、经济稳定、政治和遗产三大议题,主席国声明列举了互联互通、西巴尔干经济区、地区合作、数字技术、安全、青年和公民社会等关注方向。综上可见,在相当广泛的议题领域中,互联互通和地区合作,特别是人文交流层面的合作几乎成为历次峰会强调及之后所重点推进的工作内容。

第二,参与方不断增多,程式化日益明显。首次柏林峰会共有6个西巴尔干国家(地区)、克罗地亚、斯洛文尼亚、德国、奥地利和欧盟等11个国家和国际组织参与。意大利和法国于维也纳峰会加入后,参与方增至13个。巴黎峰会和的里雅斯特峰会的参与方维持不变。伦敦峰会则吸收英国、保加利亚、波兰和希腊加入,参与方达到17个。而如果将峰会期间的其他部长级会议和有关论坛活动计算在内,参与的国家 and 国际组织则更多。除了政府首脑外,各国外交部长和经济部长悉数参加历次峰会。同时,西巴尔干国家(地区)的交通部长和欧盟负责交通事务委员出席了的里雅斯特峰会。伦敦峰会则首次举行内务和安全部长会议(保加利亚亦参会),并同意实施《“柏林进程”安全委员会督导小组条例》。2018年11月,“柏林进程”安全委员会督导

---

<sup>①</sup> 下列年度峰会及发布声明所列议题情况参见“柏林进程”网站, <https://berlinprocess.info/>

小组第一次会议在黑山波德戈里察举行。

除领导人峰会外,“柏林进程”框架内的公民社会论坛(2015年起)、商业论坛(2015年起)和青年论坛(2016年起)也在峰会期间配套举行。同时,自2015年起,公民社会论坛和联合科学会议在其他时间不定期举行;年度西巴尔干地区思想论坛和西巴尔干数字峰会分别自2016年和2018年起开始举办。在历次峰会举办前,总理级、部长级以及工作组类别的预备会也不定期进行<sup>①</sup>。此外,“柏林进程”的程式化在峰会出台和发布的文件以及建立的机构中得到充分体现(见表1)。2015年11月,西巴尔干基金仿照运转多年的维谢格拉德基金模式而建立,总部设在阿尔巴尼亚首都地拉那。2016年7月,西巴尔干地区青年合作办公室建立,总部也设在地拉那,其他国家和地区的首府均设分部。2017年7月,西巴尔干商会投资论坛建立,秘书处设在意大利的里雅斯特。同年10月,交通运输共同体建立。2019年1月,《交通运输共同体总部设在贝尔格莱德的协定》正式签署。此外,2017年的里雅斯特峰会商定建立西巴尔干经济区并批准《西巴尔干经济区多年度行动计划》。

表1 “柏林进程”通过的文件和建立的机构一览

| 年份 | 2014<br>(柏林) | 2015(维也纳)                | 2016(巴黎)               | 2017<br>(的里雅斯特)  | 2018(伦敦)  |
|----|--------------|--------------------------|------------------------|------------------|---|
| 文件 | 《主席国声明》      | 《主席国声明》                  | 《主席国声明》                | 《主席国声明》          | 《共同声明》  |
|    |              | 《关于建立西巴尔干地区青年合作办公室的共同宣言》 | 《关于建立西巴尔干地区青年合作办公室的协定》 | 《关于建立交通运输共同体的条约》 | 《领导人峰会总结文件》《外长会议总结文件》《经济部长会议总结文件》和《内务和安全部长会议声明》 |
|    |              | 《互联互通议程2015》             | 《互联互通议程2016》           | 《互联互通议程2017》     | 《互联互通议程2018》                                    |
|    |              |                          |                        | 《西巴尔干经济区多年度行动计划》 | 《安全委员会督导小组条例》<br>《关于执法信息交流合作原则的共同声明》            |

<sup>①</sup> 例如,西巴尔干地区总理会晤于2017年3月在萨拉热窝和2018年8月在都拉斯举行。

(续表 1)

| 年份    | 2014<br>(柏林) | 2015(维也纳)           | 2016(巴黎)        | 2017<br>(的里雅斯特)                            | 2018(伦敦)   |
|-------|--------------|---------------------|-----------------|--|--|
| 文件    | 《主席国声明》      | 《西巴尔干地区合作与解决双边争端文件》 | 《西巴尔干地区可持续发展宪章》 | 《西巴尔干经济区多年度行动计划》<br><br>《关于反腐的共同声明》        | 《可持续解决非法持有、使用和贩卖小型与轻型武器及弹药的共同声明》<br><br>阿尔巴尼亚、波黑、北马其顿和科索沃地区的《反腐承诺》 |
| 机构/地点 |              | 西巴尔干基金/地拉那*         | 地区青年合作办公室/地拉那   | 西巴尔干商会投资论坛秘书处/的里雅斯特<br><br>交通运输共同体/贝尔格莱德** |  |

资料来源: <https://berlinprocess.info/>; <https://ec.europa.eu/>; <http://wb-csf.eu/>; <http://www.wb6cif.eu/>; <http://www.rycowb.org/>; <http://westernbalkansfund.org/>; <https://www.transport-community.org/>

注: \* 2015 年 11 月 13 日, 维谢格拉德集团与西巴尔干国家外交部长布拉格会议签署《建立西巴尔干基金的协定》。该基金按照维谢格拉德基金的模式建立, 在“柏林进程”下运作。

\*\* 2017 年 7 月 12 日, 在的里雅斯特峰会上欧盟与除波黑以外的 5 个西巴尔干国家(地区) 签署《建立交通运输共同体的条约》。2017 年 9 月 5 日和 18 日, 波黑部长会议通过并签署该条约。2017 年 10 月 9 日, 交通运输共同体正式建立。2017 年 12 月 6 日, 西巴尔干国家交通部长一致同意将交通运输共同体总部设在塞尔维亚首都贝尔格莱德。2019 年 1 月 31 日, 各方签署《交通运输共同体总部设在贝尔格莱德的协定》。2019 年 9 月 13 日, 交通运输共同体秘书处正式开始工作。

“柏林进程”的具体成就主要体现在“硬联通”和“软联通”两个层面, 前者聚焦互联互通, 后者集中于人文交流。

首先, 从 2015 年起, 历次峰会均通过一项互联互通议程文件, 对下一年度的交通、能源和通信基础设施联通项目进行规划。在交通基础设施层面, 由于突出强调政治合作以解决西巴尔干地区内部存在的双边问题, 2014 年柏林峰会没有邀请欧洲复兴开发银行等机构参与, 致使西巴尔干国家当年错过利用 2009 年启动的西巴尔干投资框架(Western Balkans Investment Framework) 基金

的机会<sup>①</sup>。2015年4月,欧盟委员会和西巴尔干国家达成一致,前者同意将2014年1月欧盟通过的新“泛欧交通运输网”(TEN-T)计划覆盖至整个西巴尔干地区。同时,欧盟委员会批准在2015~2020年自“入盟”前援助基金(IPA)划拨10亿欧元来支持西巴尔干地区互联互通项目。在2015年7月维也纳峰会上,4个交通基础设施项目获得融资支持,波黑两个、黑山和科索沃各1个。2016~2018年三次峰会上,分别有3个、6个和9个基础设施项目获得融资支持,其中波黑7个、马其顿<sup>②</sup>3个、塞尔维亚3个、阿尔巴尼亚两个、黑山两个、科索沃1个。能源基础设施与交通基础设施情况类似,也从欧盟委员会的10亿欧元援助承诺中获取资金。不过,4个能源项目只在2015年维也纳峰会上获得融资,阿尔巴尼亚、马其顿、黑山和塞尔维亚各1个<sup>③</sup>。

通信领域互联互通是新近关注的重点。2017年的里雅斯特峰会批准的《西巴尔干经济区多年度行动计划》中,最引人注目的内容当属拟建西巴尔干经济区,但数字一体化也是一大重点。之后,年度西巴尔干地区数字峰会相继举行。2017年12月,数字基础设施项目获得西巴尔干投资框架内的融资支持。2018年2月,欧盟出台新西巴尔干扩大战略《西巴尔干地区可信的“入盟”前景与欧盟加大同该地区的联系》,加入了数字化日程内容,成为6个旗舰倡议之一<sup>④</sup>。2018年4月,首届西巴尔干数字峰会在斯科普里举行。2018年6月,欧盟委员会出台《西巴尔干地区数字日程》文件,有关数字一体化的首个项目阿尔巴尼亚区域宽带基础设施发展的可行性报告获批。2019年4月,第二届西巴尔干数字峰会在贝尔格莱德召开,《西巴尔干国家漫游协议》签署。按协议规定,西巴尔干地区漫游费用大幅降低,直到2021年7月1日全面取消漫游费。

---

① 西巴尔干投资框架由欧盟委员会、欧盟投资银行、欧洲复兴开发银行、欧盟发展银行理事会和其他捐助方共同设立,德国复兴信贷银行和世界银行后来加入。Evaluation of Western Balkans Investment Framework (WBIF), [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/2014\\_352812\\_1\\_WBIF\\_final\\_evaluation\\_report.pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/2014_352812_1_WBIF_final_evaluation_report.pdf)

② 2019年2月以后称为北马其顿。

③ 有关这些项目名称、进展以及融资额度等信息参见西巴尔干投资框架网站数据, <https://www.wbif.eu/sectors/connectivity-agenda>

④ 6个旗舰倡议分别为法治、安全和移民、社会经济发展、交通和能源基础设施互联互通、数字化计划、和解与睦邻友好。A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkan, Strasbourg, 6. 2. 2018 COM(2018)65 final, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)



其次,人文交流可圈可点,一系列平台和机制有序运转。区别于欧盟扩大进程一贯强调的政治准则,“柏林进程”实行“基本问题第一原则”,大力推进西巴尔干地区合作,强调社会经济发展需求,高度重视人文领域交流,充分激活政府之外的公民社会、专家、国际组织甚至普通民众等要素,做到全民以及全社会动员、对话和参与<sup>①</sup>。2015年,西巴尔干地区公民社会论坛开始运转。从此论坛成为“柏林进程”峰会例行的配套活动。同时,公民社会论坛也会不定期举行<sup>②</sup>。另外,西巴尔干地区联合科学会议自2015年起举行年度会议,已于2015年在哈雷和柏林、2016年在维也纳、2017年在巴黎以及2018年在罗马分别举办。2016年启动的有西巴尔干地区思想论坛和西巴尔干地区青年论坛,前者举行的时间均在“柏林进程”峰会前,举行地点与峰会相同;后者则成为峰会期间的组成部分。此外,作为峰会日程的一部分,西巴尔干地区商业论坛从2015年起连续举行。上述提及的西巴尔干基金秘书处、地区青年合作办公室、商会投资论坛秘书处和交通运输共同体秘书处都已成为固定的组织机构。

除了上述提及在各具体领域的实践和一系列平台的设立,“柏林进程”还为助推西巴尔干地区融入欧洲一体化及欧盟调整扩大策略留下了非常宝贵的“遗产”。特别是未来的欧盟扩大政策可能一改或调整此前“公事公办”的条件性准则,吸收或局部使用“柏林进程”强调的“变化作为辅助”的手段,以实现灵活运用<sup>③</sup>。从欧盟2018年2月出台的《新西巴尔干扩大战略》文件可以看出,它广泛吸收了“柏林进程”的有益成分,特别是6个旗舰倡议多受“柏林进程”启发<sup>④</sup>。可见,“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的关系。

## 二 “柏林进程”存在的不足与困难

经过首个周期的运转,“柏林进程”既广受关注和肯定,又频遭诟病

<sup>①</sup> Donika Emini, Berlin Process: An Additional Mile Toward EU Membership? p. 5.

<sup>②</sup> 2016年5月和11月分别在贝尔格莱德和斯科普里举办论坛;2017年4月和12月分别在地拉那和普里什蒂纳举办论坛;2018年8月在维也纳召开工作组会议,10月再次在斯科普里举办论坛。

<sup>③</sup> 徐刚:《“柏林进程”伦敦峰会:收官,亦是启程》,《世界知识》2018年第15期。

<sup>④</sup> Cooperation and Development Institute, Connecting Western Balkans: Berlin Process after the 2019 Poznan Summit – The Importance of Being Well Connected, [http://cdinstitute. eu/ web/konektiviteti - ne - ballkanin - perendimor - procesi - i - berlinit - pas - samitit - te - 2019 - ne - poznan - rendesia - e - lidhjes - se - mire/? lang = en](http://cdinstitute.eu/web/konektiviteti - ne - ballkanin - perendimor - procesi - i - berlinit - pas - samitit - te - 2019 - ne - poznan - rendesia - e - lidhjes - se - mire/? lang = en)

和批评。综合相关的评论来看,“柏林进程”存在的不足以及所面临的困难既与倡议本身运作存在的问题有关,又与西巴尔干地区所固有的矛盾相连。

第一,无独立预算安排,导致资金投入有限。“柏林进程”强调现有的欧盟资金框架,并无专门的资金投入。2015年设立西巴尔干基金用于文化合作、科学教育合作、青年交流和可持续发展等项目,以推进国家(地区)间关系发展和融入欧洲一体化进程。然而,德国、奥地利、法国以及欧盟等“柏林进程”的主导国和参与方并不是该基金的资助来源。根据《西巴尔干基金建立协定》附件一第38款规定,西巴尔干基金的资金来源由签约的西巴尔干6个成员国注资和其他外部注资组成;第39条规定,各签约方在每年上半年内提供年度注资3万欧元(若有额度变化,由签约方外长会议决定)<sup>①</sup>。最为重要的是,互联互通项目资金主要来自多家欧盟机构和国际金融组织共同提供融资的西巴尔干投资框架,德国、奥地利和法国等无直接投入。即便不考虑该框架存在的决策过于政治化、非透明等不足之处<sup>②</sup>,这些资金对于西巴尔干地区互联互通项目来说也是杯水车薪。据统计,截至2019年年底推进的互联互通项目中,西巴尔干投资框架项目注资约8.8亿欧元,而总共需要资金32亿欧元<sup>③</sup>,即使不再新增项目且到2020年兑现10亿欧元注资的承诺,其资金缺口仍然很大。

第二,“柏林进程”表面上程式化,但实际上制度建设不足。从参与方来看,除了西巴尔干国家(地区)外,只有倡议国德国和初始成员国奥地利、克罗地亚、斯洛文尼亚固定出席年度峰会,其他东道国则是后续参与进来。例如,在2018年伦敦峰会上,保加利亚因其担任2018年上半年欧盟轮值主席国并推动举办第二届欧盟—西巴尔干峰会受邀,波兰因为担任2019年度峰会主席国而参会,希腊则因其在推动解决马其顿国名争端问题获得肯定被邀请。其他国家或国际组织的参与则非常自由,欧盟委员会主席和副主席出席了首届柏林峰会,此后只有副主席参与,的里雅斯特峰会上甚至副主席也缺席。耐人寻味的是,“柏林进程”创始初期,罗马尼亚、匈牙利和希腊均表示愿意加

<sup>①</sup> Agreement Concerning the Establishment of the Western Balkans Fund, <http://westernbalkansfund.org/wp-content/uploads/2016/12/Agreement.pdf>

<sup>②</sup> Evaluation of Western Balkans Investment Framework, [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/2014\\_352812\\_1\\_WBIF\\_final\\_evaluation\\_report.pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/2014_352812_1_WBIF_final_evaluation_report.pdf)

<sup>③</sup> 有关这些项目名称、进展和融资额度等参见西巴尔干投资框架网站信息, <https://www.wbif.eu/sectors/connectivity-agenda>



入,但遭到拒绝<sup>①</sup>。所以,“柏林进程”的松散和自由安排,特别是没有吸收所有欧盟成员国的参与,不仅不利于共识的形成,反而使其生命力大打折扣<sup>②</sup>。同样,致力于扩大进程的欧盟委员会对其兴趣逐渐下降。突出的例子是,2019年5月在罗马尼亚锡比乌举行的欧盟峰会将西巴尔干议题排除在外。

第三,缺乏监管和报告制度,特别是缺乏国别进展报告,使其推进效果难以得到有效评估,进而影响约束力和激励性。由于缺乏制度约束,历次峰会签署的宣言或文件不具有法律效力,年度峰会主席国和参与国的选择无章可循。每届峰会的准备不甚透明,峰会主题临时决定而非战略性规划<sup>③</sup>。例如,2017年的里雅斯特峰会结束后相当长一段时间,“柏林进程”在伦敦峰会上“收官”还是继续尚未可知。同时,主席国关心和推出的峰会主题多半与自身国家利益密切相关。法国对公民社会、意大利对中小企业以及伦敦对数字联通和安全的强调充分说明了这一点。此外,虽然欧盟委员会、能源共同体(Energy Community)和东南欧运输观察站(South East Europe Transport Observatory, SEETO)等机构发布一些涉及“柏林进程”的报告或政策文件,但也仅局限于综合性、领域性评估,并没有西巴尔干国别及其进展报告。概言之,没有具体目标、缺乏进展对比使得“柏林进程”的运行效果大受影响。

第四,虽然合作重心将逐渐转向经济社会领域,但仍旧是政治倡议优先且项目推进多涉及政治标准。有评论指出,“柏林进程”突出强调的互联互通议程带有“一石二鸟”的性质:一方面希望改善西巴尔干地区交通基础设施状况;另一方面又将其视为推动西巴尔干国家(地区)行政管理改革的手段<sup>④</sup>。更有分析人士对比中国推动共建“一带一路”实践认为,“柏林进程”过于注重项目的启动条件和方式,使其项目启运时耗长、见效慢<sup>⑤</sup>。考虑西巴尔干

<sup>①</sup> Florent Marciacq, The EU and the Western Balkans after the Berlin Process, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13948.pdf>

<sup>②</sup> Gentiola Madhi, Berlin Process before and after the Summit of Poznan, <https://wb-csf.eu/csf-eu-integration-and-regional-cooperation/opinions/berlin-process-before-and-after-the-summit-of-poznan>

<sup>③</sup> BiEPAG, The Future of the Berlin Process, Discussion Paper, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/The-Future-of-the-Berlin-Process.pdf>

<sup>④</sup> 同<sup>①</sup>。

<sup>⑤</sup> 同<sup>①</sup>。

各国(地区)实际状况不同,虽然“柏林进程”推进的项目奉行平等原则,但各国和地区参与和利用的程度不一。就资金利用而言,塞尔维亚和波黑的利用率较高,科索沃则相对较少<sup>①</sup>。从项目推进来说,各国(地区)速度快慢不一,甚至一国内部不同区域也存有差异。更具反讽意味的是,推动发展“柏林进程”的数年实践并未达到通过助力经济发展(主要是加强互联互通)来推动政治改革和法治进步的效果<sup>②</sup>。

第五,西巴尔干地区内部诸多尚未解决的双边和多边争端既是政府参与“柏林进程”的客观障碍,也使民众对“柏林进程”的评价和热情大打折扣。在“柏林进程”框架内,致力于增进民意基础、吸引底层参与的公民社会论坛也因其代表性不足受到质疑<sup>③</sup>。更令人担忧的是,2019年塞尔维亚政府调离该国派驻西巴尔干地区青年合作办公室委员会的委员,此举使得“柏林进程”在人文交流领域重点打造的、被视为旗舰的项目受到冲击。塞尔维亚方面直言不讳地指出,地区青年合作办公室委员会于2019年3月13日在科索沃举行会议是不能被接受的<sup>④</sup>。不应回避的是,在西巴尔干诸多国家甚至一国内部存在不少类似的敏感和脆弱问题,它们将对“柏林进程”的推进及成效产生影响。

诚如诸多评论所指出,“柏林进程”的“三无”特征,即无新预算投入、无制度性安排、无法律约束<sup>⑤</sup>,削弱了其功能效用,西巴尔干地区内部错综复杂的问题更加增添了获益成本。由于“柏林进程”在解决地区重大和关键性问

---

① Balkans Policy Research Group, Berlin Process for the Western Balkans: Gains and Challenges for Kosovo, [http://balkansgroup.org/storage/app/media/THE - BERLIN - PROCESS - FOR - THE - WESTERN - BALKANS\\_GAINS - AND - CHALLENGES - FOR - KOSOVO\\_WEB\\_FINAL.pdf](http://balkansgroup.org/storage/app/media/THE - BERLIN - PROCESS - FOR - THE - WESTERN - BALKANS_GAINS - AND - CHALLENGES - FOR - KOSOVO_WEB_FINAL.pdf)

② The "Berlin Process" for the Western Balkans - Is It Delivering? <https://www.ceps.eu/publications/berlin - process - western - balkans - it - delivering/>

③ Balkans Policy Research Group, Berlin Process for the Western Balkans: Gains and Challenges for Kosovo, p. 1.

④ Dejana Vukadinovic, Removal of Serbia's RYCO Board Member: Bad Message for Regional Cooperation? <https://europeanwesternbalkans.com/2019/03/18/removal - serbias - ryco - board - member - bad - message - regional - cooperation/>

⑤ 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/>

题上的“退却”<sup>①</sup>以及没有吸收所有欧盟成员国参与而饱受诟病,有关中止“柏林进程”的声音不绝于耳。

因此,有一种看似悲观但很现实的论点是,倘若“柏林进程”不能在改善民生上有所建树,那么它终将会被抛弃<sup>②</sup>。总的看来,判定“柏林进程”是否成功并非易事。在外交层面,“柏林进程”将欧盟及其主要成员国与西巴尔干国家领导人高频度地联系起来并保持外交上的相互沟通,效果非常明显;在促进经济、社会发展和互联互通方面,“柏林进程”并没有产生显著效果,因而受到质疑<sup>③</sup>。

### 三 “柏林进程”的前景与走向

在首个周期的伦敦“收官”峰会上,各方确定“柏林进程”继续新的周期。2019年7月,“柏林进程”峰会首次来到欧盟东扩的波兰。为给新周期的“柏林进程”注入新动力,波兰作了充分准备并进行了一些创新之举。2019年2月下旬,波兰宣称波兹南峰会将聚焦经济、互联互通、公民社会(包括青年、文化和双边问题)以及安全等4个议题。4月中旬,波兰举行“柏林进程”参与方外长会议,就过去一年的工作进行总结并加紧协调7月即将召开的峰会日程。

此外,与以往不同的是,此届峰会前一个月在热舒夫市首次举行“柏林进

---

① 起初,德国倡议启动“柏林进程”主要是为解决西巴尔干地区的三大关键性问题:希腊与马其顿之间关于马其顿国名争端问题,塞尔维亚与科索沃“关系正常化”问题,波黑内部机制问题。Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans, <https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2017/11/Final-Declaration-by-the-Chair-of-the-Conference-on-the-Western-Balkans.pdf>; 王洪起:《德国启动巴尔干“柏林进程”着力解决三大关键问题》, <http://www.easdri.org.cn/newsitem/277392684>; Jelka Klemenc and Ivana Boštjancic Pulko, The Berlin Process as an Actor in Internal Security and Counter-Terrorism: Opportunities and Pitfalls, <https://idscs.org.mk/en/2018/06/26/see-think-net-berlin-process/>

② Marko Savkovic, After London: What Next for the Berlin Process? <https://wb-csf.eu/csf-eu-integration-and-regional-cooperation/opinions/after-london-what-next-for-the-berlin-process>

③ Agata Palickova, Bulgaria and North Macedonia Assume Joint Presidency of Berlin Process, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/bulgaria-and-north-macedonia-assume-joint-presidency-of-berlin-process/>

程”框架内的城市与地方论坛,重点就分享“入盟”经验和加强跨界合作进行交流<sup>①</sup>。

然而,在实质上,波兹南峰会亦未呈现更多新颖别致之处,仍然没有超出“柏林进程”的运行逻辑,也没有产生新的平台和机制,更没有出台新的监管工具或报告制度,西巴尔干经济区的建立并无实质性进展<sup>②</sup>。虽然欧盟表示支持建立西巴尔干经济区,但具体建立的时间表则由“柏林进程”成员国来决定<sup>③</sup>。更为引人注目的是,关于成立“1991年1月1日~2001年12月31日期间南斯拉夫发生的战争犯罪和违反人权行为事实的地区委员会”的倡议<sup>④</sup>再次没有提上日程,只是稍带提及及其重要性。诚如一位评论人士所强调的,波兰缺乏在西巴尔干地区的战略利益和自身在法治问题上的“麻烦”都使其难以以为此次峰会提供更多的积极因素<sup>⑤</sup>。一定程度上说,波兰解决与邻国关系问题及其“入盟”的经验并不一定适用于西巴尔干国家,而如果要强调分享和学习维谢格拉德集团国家在地区合作和融入欧洲一体化的经验,事实上西巴尔干国家早在2012年前后即同维谢格拉德集团建立了联系机制<sup>⑥</sup>。此外,同西巴尔干国家的经济联系和外交联动的显著差别使得德国与波兰在“柏林

① Vukašin Živkovic, Szykowski vel Sęk: Polish Priorities in the Berlin Process: Economy, Connectivity, Civil Society, Security, <https://europeanwesternbalkans.com/2019/02/20/ewb-interview-vel-sek-value-berlin-process-stems-narrower-pragmatic-approach/>

② Regional Economic Area: From Conceptualization to Implementation, <https://europeanwesternbalkans.com/2018/10/24/regional-economic-area-conceptualization-implementation/>

③ European Commission, Western Balkans: Regional Economic Area, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1967\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1967_en.htm)

④ 2008年,致力于成立该委员会的公民社会联盟宣告成立。公民社会联盟积极推动成立该委员会,试图根据2016年巴黎峰会成立西巴尔干地区青年办公室的经验在“柏林进程”框架内实现其愿望。然而,继的里雅斯特峰会之后,由于波黑和克罗地亚没有明确回应,这个被视为对推进西巴尔干地区合作特别是政治合作与历史和解具有重要意义的倡议未能进入伦敦峰会议程。Thomas Unger and Marlies Stappers, How the Balkans Summit Failed on Truth and Justice, <https://balkaninsight.com/2018/07/16/how-the-balkans-summit-failed-on-truth-and-justice-07-13-2018/>; 徐刚:《“柏林进程”伦敦峰会:收官,亦是启程》,《世界知识》2018年第15期。

⑤ Florian Bieber, It Is Time to Ditch the Berlin Process, <https://europeanwesternbalkans.com/2018/07/10/time-ditch-berlin-process/>

⑥ 徐刚:《波兹南峰会并非“柏林进程”的新起点》,《世界知识》2019年第15期。

进程”上的合作流于形式<sup>①</sup>。因此,波兰不太可能超越德国的设计而使该合作机制发生根本改变。

颇有趣味的是,饱受诟病和充满争议的“柏林进程”将在什么时候真正“收官”?德国主导(及其他一些欧盟国家支持)和继续推动“柏林进程”运行的目的为何?从第一个层面看,有分析认为,至少在黑山和塞尔维亚接近完成所有“入盟”章节谈判、阿尔巴尼亚和北马其顿在开启“入盟”谈判上有实质性进展以及波黑和科索沃接近启动“入盟”谈判前,欧盟和西巴尔干国家都需要“柏林进程”<sup>②</sup>。这种逻辑的弦外之音无外乎是,欧盟及主要大国试图通过“柏林进程”拉拢和稳住西巴尔干国家(地区),释放西巴尔干是欧洲一部分和欧盟重要关切区域的政治信号,并使其成为地区领导人和政治家们的重要日程。换句话说,欧盟(主要是德国)意欲借低成本的“柏林进程”来缓解扩大进程的举步维艰,并达到防止西巴尔干地区“脱钩”的危险。但就目前的设计与运作来看,“柏林进程”既要区别于扩大进程,又要发挥使西巴尔干国家向扩大标准和规范靠近的功能,难度可想而知。同样,对于“入盟”终极目标和“柏林进程”有限功能之间的失衡,西巴尔干政治家既清楚明了也倍感无奈。

就第二个层面讲,德国主导和推进“柏林进程”既有自身的利益算盘,也体现欧盟“老大”的责任担当。从20世纪初德国开始兴修柏林—巴格达铁路到两次世界大战期间,特别是在30年代占据巴尔干地区经济主导地位再到与南斯拉夫维持较密切的经济关系,巴尔干地区对德国资源的依赖和出口需求可见一斑<sup>③</sup>。南斯拉夫解体开始后,德国率先承认斯洛文尼亚和克罗地亚的独立,并积极介入后来的东南欧和平与稳定进程。2014年启动西巴尔干“柏林进程”,其实是德国强化其政治经济存在的延续。只不过是德国人打着欧盟的旗号而返回——先通过一系列价值观输出获得西巴尔干地区民众的

---

<sup>①</sup> Germany and Poland in the Western Balkans: A New Field of Cooperation under the EU Umbrella? <http://wise-europa.eu/en/2019/01/10/germany-and-poland-in-the-western-balkans-a-new-field-of-cooperation-under-the-eu-umbrella/>

<sup>②</sup> Why the Berlin Process Is still Needed? <http://wb6.info/berlin-process-still-needed/>

<sup>③</sup> Fotis Mavromatidis and Jeremy Leaman, German Influence in the Western Balkans: Hegemony by Design or by Default? *Debate; Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 16, No. 1, April 2008, pp. 5-29; Dilek Barlas, German Economic Domination in the Balkans in the 1930s, *Turkish Review of Balkan Studies*, No. 2, 1994/1995, pp. 135-146.

好感,接下来铺开的就是它的经济利益<sup>①</sup>。进一步说,德国希望通过帮助西巴尔干国家“入盟”密切同这些国家的关系,进而使自己的经济和政治影响力覆盖整个中东欧地区,同时进一步降低俄罗斯对这一地区的影响<sup>②</sup>。与此同时,德国积极推动西巴尔干地区和平与稳定进程,树立其负责任的国家形象。对于塞尔维亚与科索沃“关系正常化”进程,德国积极斡旋,努力推动双方回到谈判桌前,并于2019年4月底主办柏林会晤。对塞尔维亚与科索沃的领土交换倡议<sup>③</sup>持明确的反对立场并提出严重警告<sup>④</sup>。吸引并促成波兰和保加利亚分别接替承办“柏林进程”新周期的两次峰会,德国主要看重的是两国在解决同邻国关系、实现睦邻和解上的经验。

当前,整个欧洲包括西巴尔干地区形势日趋复杂,欧盟以及主要成员国(德国和法国)的西巴尔干政策也并非一致。法国既不甘心成为德国外交的附和者,也不愿意在西巴尔干政策上屈从德国。两个明显的例子是:法国一直拖延原本在2019年4月底柏林会晤之后的第二次西巴尔干领导人会议<sup>⑤</sup>;同年10月,与德国持赞同立场相左,法国等国年内第二次反对欧盟开启同北马其顿和阿尔巴尼亚的“入盟”谈判。新任欧盟委员会主席冯德莱恩在接替前任主席容克后的首个新闻发布会上提出建立地缘政治委员会(Geopolitical Commission),以捍卫欧洲的价值观念和利益、发挥欧盟在全球事务中的作用<sup>⑥</sup>。虽然在欧洲内部西巴尔干地区是欧盟必争力保之域,但欧盟内部建制派与反建制派较量的加剧势必影响包括“柏林进程”在内的合作倡议的走向。尽管

① 张敏、金玲、朱晓中:《“多速欧洲”:是聚合还是离散》,《世界知识》2017年第10期。

② Merkel Concerned about Russian Influence in the Balkans, <https://www.spiegel.de/international/europe/germany-worried-about-russian-influence-in-the-balkans-a-1003427.html>

③ 主要内容是塞尔维亚将由阿尔巴尼亚族占主体的南部普雷舍沃山谷(Presevo Valley)给科索沃,而科索沃将塞尔维亚族为主的米特罗维察(Mitrovica)北部地区包括加齐沃达湖(Gazivoda Lake)给塞尔维亚。Serbia Proposes Territorial Swap with Kosovo, <https://www.aljazeera.com/news/europe/2018/07/serbia-proposes-territorial-swap-kosovo-180726111410291.html>

④ Andrew Gray, Angela Merkel: No Balkan Border Changes, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-no-balkan-border-changes-kosovo-serbia-vucic-thaci/>

⑤ 2020年3月底,德法两国外交部发表联合声明,一俟塞尔维亚与科索沃谈判重启以及新冠疫情结束,两国将在巴黎召开第二次西巴尔干领导人会议。

⑥ Meet von der Leyen's Geopolitical Commission, <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/>



欧盟新领导机构上任不久后就开始讨论,但直到2020年4月3日才正式任命米罗斯拉夫·莱恰克为西巴尔干事务特别代表和塞尔维亚与科索沃谈判特别代表(初始任期为一年)<sup>①</sup>。可见,欧盟内部对于是否设立这一代表职位充满着博弈与较量。

与此同时,美国和俄罗斯等利用西巴尔干地区内部重大矛盾和危机加紧介入。美国先后任命西巴尔干事务特使和塞尔维亚与科索沃谈判特使。俄罗斯与塞尔维亚实现2019年年内总统和总理的双互访,就科索沃问题协调立场。更加值得注意的是,西巴尔干地区的“自主”倾向有所加剧。自2019年10月起,有关建立西巴尔干“迷你申根”倡议的领导人会议隔月举行一次<sup>②</sup>。同时,2020年“柏林进程”峰会将首次由欧盟成员国保加利亚和西巴尔干地区成员北马其顿共同担任东道国<sup>③</sup>。这既是欧盟(主要是德国)对两国在推进区域合作与稳定上的肯定,也体现了西巴尔干成员对“柏林进程”的期待和主动<sup>④</sup>。

虽然“柏林进程”遭到观察家、政治家和民众的诸多批评,但这一区域合作机制已经在西巴尔干地区产生了广泛影响,在维系欧盟与该地区关系上也发挥了重要作用。从德国的角度看,“柏林进程”不仅没有消耗本国的资源,反而达到了以较低成本加深西巴尔干地区对其经济依赖和政治依从的效果。所以,轻言德国放弃“柏林进程”不太现实。当然,随着“柏林进程”进入第二周期的尾声,是否延续第三周期将成为讨论重点。德国将迎来大选,后默克尔时代的德国西巴尔干政策是否会出现大的改变亦难定论。从这个意义上讲,2021年或是决定“柏林进程”走向的一个关键年份。

(责任编辑:徐向梅)

<sup>①</sup> Belgrade – Pristina Dialogue: EU Appoints A New Special Representative, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/03/belgrade-pristina-dialogue-eu-appoints-a-new-special-representative/>

<sup>②</sup> Akri Cipa, Mini Schengen: A Balkan Breakthrough or Political Stunt? <https://balkaninsight.com/2019/12/03/mini-schengen-a-balkan-breakthrough-or-political-stunt/>

<sup>③</sup> 受新冠疫情影响,多数国际性会议或延迟,或以视频连线方式举行。目前尚无关于此次峰会是否如期举行的消息。

<sup>④</sup> 2018年4月举行的西巴尔干公民社会论坛提出如下关于推进“柏林进程”的建议:鼓励西巴尔干地区成员积极就年度峰会议题进行设计、例行举行半年度外长级会议。Recommendations for Continuation of the Berlin Process, <https://berlinprocess.info/wp-content/uploads/2018/07/CSF-recommendations-for-continuation-of-the-Berlin-Process-24.7.pdf>