

中国与欧盟的西巴尔干政策比较

严少华

摘要：随着“17+1合作”机制的推进，中国在西巴尔干地区影响力显著提升，欧盟在近年来也逐渐强化与西巴尔干地区的关系，这引发了中欧在西巴尔干竞争与合作的广泛讨论，其中最关键的问题是中国的西巴尔干政策是否削弱了这一地区的入盟进程。在比较中国与欧盟西巴尔干政策目标、合作方式与内容的基础上，本文认为中国与欧盟在西巴尔干尽管存在竞争，但两者并非全面与零和的竞争关系。就政策目标而言，欧盟的西巴尔干政策体现出鲜明的结构性外交特征，追求全面的转型和一体化目标。中国则追求有限的经贸合作与互联互通目标，与欧盟有所差异但并没有根本冲突。在合作方式上，欧盟的西巴尔干政策具有明显的制度化和等级化特征，是一种“强加的合作”。中国与西巴尔干的合作则是一种“明确的合作”，双方通过平等的谈判与协商获得合作安排，体现了平等与开放性的特征。在合作领域上，欧盟的西巴尔干政策本质上以国家构建为核心，但在实践中政治与安全是欧盟最为关注的领域。中国的西巴尔干政策则主要是关注经济发展与互联互通，反映了中国作为发展型国家的地缘经济逻辑。此外，在西巴尔干经济发展、互联互通与地区一体化方面，中欧存在共同的利益，也面临西巴尔干地区性问题的共同挑战。作为西巴尔干地区的两个主要外部力量，中欧在西巴尔干需要更好的政策协调而非排他性的博弈和竞争。

关键词：中国；欧盟；西巴尔干

作者简介：严少华，复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心副研究员。

基金项目：本文是外交部中国-中东欧国家关系研究基金2019年度中国学者课题研究项目“16+1机制下中国与欧盟在西巴尔干的合作研究”(项目编号:KT201902)的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见,文责自负。

作为“17+1合作”机制中一个特别的次区域，西巴尔干在近年越来越受到中国的重视，双边关系也得到显著提升。^①在“17+1合作”机制的推动下，中国已逐渐取代俄罗斯与土耳其等西巴尔干地区传统合作伙伴，成为位居欧盟之后的该地区第二大或第三大进口贸易伙伴。^②“17+1合作”机制也为中国与西巴尔干国家的政治对话提供了一个制度化的平台，西巴尔干国家借助这一平台加强了与中国的政治对话与人文交流，特别是塞尔维亚与中国在2016年建立全面战略伙伴关系，标志着双边政治关系开启了新的篇章。^③通过机制化的经贸合作、政治对话与人文交流，中国在西巴尔干地区的影响力有了明显的提升，被认为是该地区“最显著的第三方力量”。^④

近年来，欧盟强化了与西巴尔干地区的互动，而这在一定程度上也是受“17+1合作”机制的驱动。2015年，欧洲议会研究局发布的一份报告指出，对中国影响力的担忧可能加快欧盟向西巴尔干地区扩大的进程。^⑤这一判断在很大程度上已经成为现实。为了应对中国在西巴尔干地区日益增长的影响力，欧盟也相应强化了与西巴尔干地区的关系。2014年，以德国为主的部分欧盟国家启动了“柏林进程”，为西巴尔干地区合作以及欧盟在这一地区的扩大进程注入了新的动力。^⑥2018年，欧盟委员会通过了一个新的关于扩大进程的战略文件，重申了对西巴尔干地区入盟前景的支持，并提出了强化与西巴尔干地区互动的举措。^⑦2019年，新一届欧盟委

① 2021年5月，立陶宛退出“17+1合作”机制，特此说明。另外，本文所提及的西巴尔干地区和西巴尔干国家包括阿尔巴尼亚、波黑、北马其顿、黑山与塞尔维亚。从地理上而言，科索沃也是西巴尔干的一部分，但中国尚未承认其独立地位，因此科索沃未被纳入“17+1合作”机制，也不在本文讨论的西巴尔干成员范围内。

② Wouter Zweers and Vladimir Shopov (et al), “China and the EU in the Western Balkans: A Zero-Sum Game?” Clingendael Report, August 2020, p.11.

③ 《中华人民共和国和塞尔维亚共和国关于建立全面战略伙伴关系的联合声明》，新华网，2016年6月18日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-06/18/c_1119068895.htm

④ Vladimir Shopov, “Decade of Patience: How China became a Power in the Western Balkans”, Policy Brief, European Council of Foreign Relations, February 2021, p.1.

⑤ Burnay Matthieu and Kolja RAUBE (et al), “China’s Foreign Policy and External relations”, Policy Department, Directorate-General for External Policies, European Parliament, 2015, p.51.

⑥ Velina Lilyanova, “The Western Balkans’ Berlin Process: A New Impulse for Regional Cooperation”, European Parliament Research Service, 2016.

⑦ European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans”, COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6.2.2018.

员会主席冯德莱恩 (Von der Leyen) 提出将欧盟委员会打造为“地缘政治欧委会”，提升欧盟在国际事务中的影响力，其中西巴尔干地区被列为其施政重点之一。^① 欧盟委员会负责周边和扩大事务的专员奥利弗·瓦尔赫尔拉 (Olivér Várhelyi) 也明确表示西巴尔干入盟问题是新一届地缘政治欧委会的首要施政重点。^②

欧盟的西巴尔干新战略与中国在西巴尔干日益加强的存在也引发了西巴尔干是否会成为大国博弈的地缘政治“棋盘”的讨论。^③ 西巴尔干问题在中欧关系中获得越来越多的关注。2019年，欧盟委员会发布新的对华战略文件，将中国同时定位为“合作伙伴”与“体制性竞争对手”，^④ 在很大程度上，西巴尔干问题将成为欧盟对华新战略的试金石。时任欧盟负责扩大事务的专员约翰内斯·哈恩 (Johannes Hahn) 在2018年就曾表示，如何应对中国在西巴尔干的角色是欧洲面临的巨大挑战之一。^⑤ 对中国而言，如何面对欧盟在西巴尔干的角色也是“17+1合作”机制面临的一个挑战。由于“17+1合作”机制中的西巴尔干国家都处在加入欧盟的进程之中，欧盟的西巴尔干政策成为这一机制必须面对的客观现实。在欧盟对华战略定位调整和地缘政治回归西巴尔干的背景下，“17+1合作”机制如何对接欧盟在西巴尔干地区的扩大政策成为中欧关系中一个无法回避的问题。

在学术界，关于欧盟西巴尔干政策的研究较为丰富，主要围绕欧盟在这一地区的扩大进程或欧盟针对西巴尔干国家的国家构建问题而展

① Étienne Bassot, “The von der Leyen Commission’s priorities for 2019–2024”, European Parliament Research Service, PE 646.148, January 2020.

② Olivér Várhelyi, “Reforming Enlargement Policy?”, Remarks by Commissioner Várhelyi at the European Policy Centre briefing, Brussels, 18 February 2020, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/remarks-commissioner-varhelyi-european-policy-centre-briefing-reforming-enlargement-policy_en

③ Florian Bieber & Nikolaos Tzifakis, “The Western Balkans as a Geopolitical Chessboard? Myths, Realities and Policy Options”, Policy Brief by the Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), June 2019.

④ European Commission, “EU–China–A Strategic Outlook”, Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, JOIN(2019) 5 final, Strasbourg, 12.3.2019.

⑤ Ryan Heath & Andrew Gray, “Beware Chinese Trojan Horses in the Balkans, EU Warns”, Politico, 27 July 2018, <https://www.politico.eu/article/johannes-hahn-beware-chinese-trojan-horses-in-the-balkans-eu-warns-enlargement-politico-podcast/>

开。^①随着“17+1合作”机制的推进,中国与西巴尔干的关系也开始引起学界的关注,学者们主要聚焦中国的西巴尔干政策对这一地区地缘政治、地缘经济及其入盟前景的影响。^②总体来看,从中欧关系视域研究西巴尔干问题的成果相对缺乏。近年来,有学者开始关注中欧在西巴尔干的竞争与合作问题,并对“一带一路”倡议如何对接欧盟扩大战略以及中国-欧盟-西巴尔干三角关系展开了初步的分析。^③

本文认为,有关中国与欧盟在西巴尔干地区合作与竞争的讨论,在根本上还是围绕着一个问题,即中国的西巴尔干政策是否会削弱欧盟在这一地区的扩大进程,这也是本文要探讨的一个核心问题。回答这一问题,需要对中国与欧盟的西巴尔干政策进行深入的比较研究,分析中欧在理念与实践上的异同,揭示中欧在西巴尔干竞争的性质并在此基础上寻找政策对接的空间。^④下文将从政策目标、政策框架、政策影响三个方面分析欧盟与中国在西巴尔干地区的政策,在此基础上总结两者的异同,并分析其对中国与欧盟在西巴尔干合作的启示。

① Othon Anastasakis, “The EU’s Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, pp.365-377.; Roberto Belloni, “European Integration and the Western Balkans: Lessons, Prospects and Obstacles”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 11, No.3, 2009, pp.313-331.; 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,第104-122页;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;孔寒冰:《欧盟与西巴尔干国家的互利与互动及其前景》,载《欧洲研究》2014年第4期,第1-11页;张学昆:《欧盟的西巴尔干政策及西巴尔干国家的入盟前景》,载《德国研究》2011年第1期,第4-11页。

② Jian Junbo, “China’s Engagement In the Balkans: Challenges and Prospects from a Geopolitical Perspective”, in Song Weiqing, ed., *China’s Relations with Central and Eastern Europe*, London: Routledge, 2018; Anastas Vangeli, “China: a New Geoeconomic Approach to the Balkans”, in Florian Bieber & Nikolaos Tzifakis, eds., *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*, London: Routledge, 2019.

③ 刘作奎:《欧盟和中国关系中的西巴尔干问题——场域理论视角下‘对手’语境的形成与启示》,载《欧洲研究》2021年第2期,第25-51页;田旭:《聚焦西巴尔干:“一带一路”倡议如何对接欧盟扩大战略》,载《国际经济评论》2018年第五期,第78-90页;鞠维伟:《中国与巴尔干国家贸易关系的现状、问题与对策》,载《欧亚经济》2020年第3期,第112-124页;Dragan Pavličević, “Structural Power and the China-EU-Western Balkans Triangular Relations”, *Asia Europe Journal*, Vol.17, 2019, pp. 453-486.

④ 严格地讲,中国尚无专门针对西巴尔干地区的政策,本文所谈论的中国西巴尔干政策是指广义上的中国在西巴尔干地区的参与,为了研究的方便,本文以“17+1合作”机制为切入点,探讨中国在西巴尔干的参与。

一、政策目标比较

（一）欧盟：多重利益关切与结构性目标

对欧盟而言，西巴尔干是一个比较特别的地区。因为这一地区是通向欧盟的南部门户之一，在地理位置和地缘政治上对欧盟都非常重要。欧盟委员会前主席普罗迪（Romano Prodi）指出，“在西巴尔干国家加入欧盟之前，欧洲统一的进程都是不完整的。”^①虽然在金融危机和难民危机的冲击下，西巴尔干入盟议题一度被欧盟忽略，但自2018年欧盟委员会发布关于扩大进程的新战略文件以来，西巴尔干重新进入了欧盟的视野，成为欧盟对外政策的焦点之一，因为这一地区事关欧盟的地缘政治、安全与经济利益。

在全球地缘政治竞争加剧的背景下，西巴尔干对欧盟的地缘政治意义更加凸显。2019年新一届欧盟委员会提出“地缘政治欧委会”的概念，力图将欧盟打造为一支地缘政治力量。西巴尔干地区濒临亚得里亚海和爱奥尼亚海，是连接西欧和中东的枢纽，也是通向地中海和北非的重要门户，因此，西巴尔干政策的成功与否，不仅关系到欧盟在这一地区的影响力，也关乎欧盟成为地缘政治力量的可信度及其在全球的地缘政治影响。由于西巴尔干地区直接影响欧盟对外政策的形象、性质与发展，这一地区也成为欧盟结构性外交政策实施最为全面的一个地区。^②随着英国退出欧盟，西巴尔干地区对欧盟有了更加特殊的政治意义。英国脱欧是欧洲一体化进程中的一个重大挫折，而处在入盟进程之中的西巴尔干国家如果能够得以加入欧盟，无疑将巩固欧洲一体化的势头，提升欧盟的政治吸引力和国际影响力。

由于地处欧盟边境，西巴尔干的稳定也直接影响到欧盟的安全。西巴尔干地区宗教与民族矛盾复杂，历史上各种力量在这里交汇，成为欧洲的“火药桶”。20世纪90年代发生的波黑战争与科索沃战争也曾波及欧

^① European Political Strategy Center, “Engaging with the Western Balkans: An Investment in Europe’s Security”, EPSC Brief, 17 May 2018.

^② Stephan Keukeleire & Tom Delreux, the Foreign Policy of the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, p.86.

盟国家，引起包括欧盟国家在内的北约的干预。虽然波黑战争与科索沃战争已经结束多年，但由此造成的民族矛盾、边境冲突与主权争议仍未消除，而只是暂时处于被“冻结”的状态。由于西巴尔干地区冲突的溢出效应威胁到欧盟的安全与稳定，维持西巴尔干地区稳定是欧盟安全战略的重要目标之一。^①西巴尔干地区贯穿整个20世纪90年代的暴力冲突，以及欧盟缺乏有效应对工具的现实，是欧盟共同外交与安全政策演化的重要动力，也是欧洲安全与防卫政策提出的重要动因。^②近年来困扰欧盟的难民危机也进一步凸显了西巴尔干地区对欧盟安全与稳定的重要性。西巴尔干是难民涌入欧盟的重要通道之一，因此应对难民危机也需要欧盟加强与西巴尔干国家的合作，以确保西巴尔干国家采取与欧盟一致的方式加以应对。

欧盟在西巴尔干也有重要的经济利益。尽管西巴尔干地区人口和GDP总体规模不大，但却给欧盟提供了经济扩张的机会，因为“它是货物、服务和廉价劳动力、高质量专业人士和移民工人的潜在市场。”^③随着入盟进程的推进，西巴尔干国家的经济与欧盟高度一体化。对所有西巴尔干国家而言，欧盟都是最大的贸易与投资伙伴。虽然这一地区只占欧盟对外贸易的1.4%，但欧盟却占据了这一地区对外贸易的72%。^④2018年，欧盟与西巴尔干地区的贸易总额超过540亿欧元，比2006年翻了一番。^⑤不管是从进口还是出口而言，欧盟都是西巴尔干国家最主要的贸易伙伴，分别占据了西巴尔干国家出口的82.9%以及进口的61.8%。^⑥

为了维护欧盟在西巴尔干的政治、经济与安全利益，欧盟在西巴尔干地区同时追求一体化（integration）、稳定化（stabilization）以及转型化

① European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy”, Brussels, 12 December 2003.

② Eva Gross, “European Union Foreign Policy towards the Balkans”, in Nicola Casarini and Costanza Musu (eds.), *European Foreign Policy in an Evolving International System: the Road towards Convergence*, Basingstoke: Springer, 2007, p.97.

③ 刘作奎,《国家构建的“欧洲方式——欧盟对西巴尔政策研究(1991-2014)”》,第30页。

④ European Commission, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/western-balkans/>.

⑤ Ibid.

⑥ European Commission, “European Union, Trade in goods with Western Balkans 6”, https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_western-balkans-6_en.pdf

(transformation) 的多重战略目标。^① 欧盟既希望在西巴尔干建立和维持一个所谓“安全地带”，也追求在西巴尔干地区推广民主、法治、善治以及市场经济等欧盟价值观与原则，其最终目标是促进西巴尔干地区的结构性改革，帮助西巴尔干完成制度转型，将西巴尔干纳入欧盟的结构。欧盟最新的西巴尔干扩大政策文件明确指出，欧盟对西巴尔干地区入盟前景的支持是一以贯之的，欧盟将“持续致力于在各个层次支持西巴尔干国家实施以欧盟为导向的改革和项目。”^② 因此，从宣示的目标看，欧盟西巴尔干政策具有明显的结构性和全面性特征。欧盟的西巴尔干政策目标包含政治、经济与安全等多个层面，其最终目标是“欧盟化”，即按照哥本哈根标准，将该地区的政治与经济都融入欧盟。在政治与经济“欧盟化”的基础上，更方便地进行政策协调，解决地区安全问题。

（二）中国：经贸利益关切与互联互通目标

与欧盟不同，中国并没有将西巴尔干地区视为不稳定与落后的边缘地带，而是为西巴尔干提供了一幅新的地缘经济图景。^③ 在中美贸易战和国内经济放缓的背景下，地处“一带一路”倡议节点位置的西巴尔干地区对中国经济重要性更加凸显。无论从陆路还是海路而言，西巴尔干地区都是进入欧盟的门户之一，也是打开欧洲市场的一个桥头堡。阿尔巴尼亚学者瓦波纳·泽里 (Valbona Zeneli) 指出，“中国在西巴尔干的利益超越了西巴尔干市场本身。实际上，对中国这样一个体量的贸易大国而言，西巴尔干地区的市场影响甚微。尽管西巴尔干地区自然资源丰富，但中国在西巴尔干的利益也超越了资源的需求。中国关注的焦点在于基础设施以及通向欧洲市场的渠道。”^④ 因此，中国在西巴尔干的经济利益很明确，“一带

① Wim van Meurs, “Rethinking the Balkans Incongruities of State and Nation Building, Regional Stabilization and European Integration”, Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research, Discussion Paper, Guetersloh and Munich, 2004, p.9.

② European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for an Enhanced EU engagement with the Western Balkans”, p.1.

③ Anastas Vangeli, “China: a New Geo-economic Approach to the Balkans”, in Florian Bieber and Nikolas Tzifakis (eds.), *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*, London: Routledge, 2019, p.219.

④ Valbona Zeneli, “China’s Balkan Gamble: Why Is China Investing So Much in the Debt-Burdened Balkans?”, *The Diplomat*, 15 December 2014, <https://thediplomat.com/2014/12/chinas-balkan-gamble/>

一路”倡议瞄准经济实力强大的欧洲市场，而西巴尔干国家则是实现这一目标重要的中转通道。换言之，西巴尔干地区不仅关系到中国在当地的经济利益，也关系到中国在整个欧盟的经济利益。

中国在西巴尔干的利益诉求以经济利益为主，并没有成为美国、欧盟与俄罗斯那样的地缘政治力量，但中国在西巴尔干的地缘政治利益同样不可忽视，这可以从两个方面理解。一方面，中国在西巴尔干的地缘政治利益首先表现在经济上，但经济合作需要以良好的政治氛围作为前提，因此，“以政促经”是中国在中东欧以及西巴尔干的利益诉求之一。^①另一方面，西巴尔干对中国的政治意义可以从更宏观的角度理解。“17+1合作”机制以及“一带一路”倡议已经成为中国外交的重点议程，而西巴尔干地处亚欧节点位置，在“一带一路”倡议以及更广泛的中欧关系中拥有重要的战略地位。因此，对中国而言，西巴尔干政策是“一带一路”倡议的一部分，旨在补足短板，促进中欧全面战略伙伴关系的全面均衡发展。

从上述经济与政治利益出发，中国的西巴尔干政策主要追求务实的经贸合作以及“一带一路”倡议下的互联互通目标。中国不像欧盟一样介入西巴尔干地区的国家构建进程，没有像美国一样通过北约维持在西巴尔干地区的军事存在，也不像俄罗斯一样寻求阻止西巴尔干国家加入欧盟和北约等西方联盟的进程。由于在西巴尔干地区没有历史包袱和战略野心，中国得以集中精力推进与西巴尔干国家在“低阶政治”与经济领域的合作。中国的西巴尔干政策主要是集中在双边务实合作以及加强该地区薄弱的基础设施来巩固政治友谊，并推进“一带一路”倡议与欧洲市场接轨。^②在历次中国-中东欧国家领导人峰会后发表的合作纲要中，经贸合作与互联互通基本都是排在前两位的重点议程。^③此外，中国政府在官方文件中也始终强调中国与中东欧（包括西巴尔干国家）的合作是中欧整体合作的重要组成部分，中国高度重视中欧全面战略伙伴关系，并支持中东欧国家（包括西巴尔干国家）的自主选择的欧洲一体化道路。中国也支持西巴尔

① 张晓通、解楠楠：《中国在中东欧的经济外交》，载《复旦国际关系评论》第20辑，第181-182页。

② Vuk Vuksanovic, “The Unexpected Regional Player in the Balkans: China”, <https://warontherocks.com/2017/11/unexpected-regional-player-balkans-china/>

③ 参考中华人民共和国外交部，《中国-中东欧国家合作中期规划》，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1317976.shtml>

干国家作为欧盟候选国应根据欧盟相关法规与政策同中国开展合作。^①换言之，中国在西巴尔干并不寻求与欧盟相竞争的结构性目标，中国寻求通过西巴尔干通向更大的欧洲市场。

二、合作框架与内容比较

（一）欧盟政策框架：以制度化为基础的扩大进程

为了促进西巴尔干地区的结构性转型，欧盟在西巴尔干地区建立起一整套覆盖政治、经济、安全与外交领域的政策框架，包括扩大政策、欧盟共同外交与安全政策、欧洲安全与防卫政策、贸易优惠以及经济援助等，其中最主要的政策工具是《东南欧稳定公约》（Stability Pact for South Eastern Europe）和“稳定与联系进程”（Stabilization and Association Process）。前者代表欧盟对西巴尔干地区层面的多边政策框架，后者则代表欧盟对西巴尔干国家层面的双边政策工具。

1. 以多边政策框架促地区和解

1999年开始实施的《东南欧稳定公约》是在欧洲安全合作组织支持下欧盟共同外交与安全政策的一部分。1999年6月1日，由欧盟发起和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、^②土耳其、巴尔干7国（南联盟除外）等38个国家的外长以及联合国、北约、欧洲委员会以及国际货币基金组织、世界银行等国际金融机构的代表与会。在当时欧盟轮值主席国德国的提议之下，这次会议通过了《东南欧稳定公约》。该公约主要关注三个领域，包括民主化改革、经济发展以及安全问题，其主要目的在于通过在东南欧地区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该地区的长期稳定与安全。东南欧稳定公约向西巴尔干国家提供了加入跨大西洋联盟的前景，支持东南欧国家实施改革以达至可持续的和平、民主及经济繁荣，并确保这一地区的持久稳定。^③

《东南欧稳定公约》代表了一种多方参与的地区合作形式，由受影响

① 《中国-中东欧国家合作布达佩斯纲要》，新华网，http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/01/content_5243611.htm

② 2014年俄罗斯退出之后改称“七国集团”。

③ G7 Information Center, “Stability Pact for South Eastern Europe”, University of Toronto, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1999koln/pact.htm>

的利益攸关方共同组成，以促进地区和解与合作。因此，《东南欧稳定公约》主要聚焦不同领域的地区合作倡议，包括经济、环境、反腐败、有组织的犯罪、反种族歧视、安全改革及媒体独立等，并且强调与其它地区性倡议的协调，如黑海经济合作组织（Organization of the Black Sea Economic Cooperation）、中欧倡议国组织（Central Europe Initiative）、东南欧合作倡议（South East Europe Cooperation Initiative）等。尽管西巴尔干国家是这一公约的重要利益攸关方，但东南欧稳定公约本质上是由欧盟推动和主导，而非西巴尔干国家的自发倡议。

2. 以双边政策工具促结构性改革

在实施《东南欧稳定公约》的同时，欧盟也在1999年开启了针对西巴尔干地区的“稳定与联系进程”，这一进程至今仍然是欧盟对西巴尔干地区政策的基石。正如其名称所示，“稳定与联系进程”的目标主要是在西巴尔干实现政治、经济、社会、安全等领域的稳定，为西巴尔干国家与欧盟的联系创造有利的条件。“稳定与联系进程”是欧盟与西巴尔干地区关系制度化的首次尝试，在这一框架下，西巴尔干国家与欧盟发展渐进式的伙伴关系，并最终导向欧盟成员国身份。2003年6月，在希腊塞萨洛尼基（Thessaloniki）召开的欧盟-西巴尔干首脑峰会上，欧盟强化了“稳定与联系进程”，提出西巴尔干各国需要遵守这一进程以便将来达到入盟标准。^①

在“稳定与联系进程”框架下，欧盟的西巴尔干政策主要聚焦四个领域，包括契约关系、贸易关系、财政援助、地区合作与睦邻友好关系。欧盟也相应地运用了以下政策工具，以支持和引导西巴尔干地区的结构性改革。

（1）在契约关系方面，签署双边的《稳定与联系协议》（Stabilization and Association Agreements）。《稳定与联系协议》是欧盟“稳定与联系进程”最重要的政策工具，也为欧盟在西巴尔干的结构性外交提供了制度性的基础。同欧盟与中东欧国家签订的《欧洲协定》（Europe Agreements）一样，《稳定与联系协议》的最终目标是帮助西巴尔干国家获得欧盟成员国资格，在内容和应用领域上也基本以《欧洲协定》为蓝本，不过由于西

^① European Council, “EU-Western Balkans Summit Thessaloniki, 21 June 2003 Declaration”, C/03/163, Thessaloniki, 21 June 2003.

巴尔干地区情况更加复杂，欧盟在《稳定与联系协议》中为西巴尔干国家社会转型和融入欧洲划定了额外的标准，包括地区合作、与前南斯拉夫问题国际刑事法庭合作以及落实《代顿协议》等。^①西巴尔干国家则依照这些标准加快自身的政治和经济转型，实现民族和解，逐渐向欧盟靠拢。在具体的领域上，《稳定化与联系协议》涉及欧盟与西巴尔干国家在贸易、投资、司法、内务、农业、能源、环境、交通、基础设施、区域发展和社会福利等方面的合作。为了监督落实《稳定化与联系协议》，欧盟与西巴尔干国家建立了“稳定与联系理事会”（Stabilization and Association Council），举行年度部长级会议讨论协议的贯彻实施情况。

（2）在贸易关系方面，提供贸易优惠。欧盟是西巴尔干地区最大的贸易伙伴，贸易政策因此也是欧盟西巴尔干政策的支柱之一。在双边层面，欧盟通过自主贸易措施，向西巴尔干国家提供单边的贸易优惠。从2000年起，欧盟单方面取消对西巴尔干国家产品的关税和配额，允许其自由进入欧盟市场（少数产品除外）。^②在与西巴尔干国家签署《稳定与联系协议》之后，欧盟提供的单边贸易优惠也被双边的自由贸易所取代。在多边层面，欧盟鼓励西巴尔干各国加强区域经济合作，推动该地区各国建立自由贸易区。其中一个重要的倡议是2006年由罗马尼亚发起，主要由东南欧国家组成的中欧自由贸易协定（Central European Free Trade Agreement）。^③保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚在加入欧盟之后自动退出了该协议，因此中欧自由贸易协定目前主要由西巴尔干国家组成。该协议对促进西巴尔干地区经济合作以及欧洲一体化进程发挥了重要的作用。

（3）在发展方面，提供财政援助。欧盟是西巴尔干在发展援助领域最重要的伙伴。为了帮助西巴尔干国家战后重建和制度建设，欧盟在2000年成立了“欧共同体援助重建、发展与稳定计划”（Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization，简称CARDS）项目，作为“稳定与联系进程”中最主要的经济援助工具。针对西巴尔干国家的具体

^① Irina Žarin, “EU regional approach to the Western Balkans—the human security dimension”, bibliid 0025-8555, 59(2007) vol. lix, br. 4, p.518.

^② European Commission, “Autonomous Trade Measures”, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/association-trade-measures_en

^③ Central European Free Trade Agreement Secretariat, “CEFTA Parties”, <https://cefta.int/cefta-parties-2/>

需求，CARDS项目在2001-2006年间提供了46.5亿欧元的财政援助。^①从2007年起，欧盟对西巴尔干国家的不同财政援助工具被整合到统一的“入盟前援助工具（Instrument for Pre-accession Assistance，简称IPA）”框架下。IPA是欧盟为支持西巴尔干国家改革而提供财政和技术支持的主要手段，主要用于西巴尔干地区的政治经济改革、社会发展和区域合作，以帮助西巴尔干国家达到入盟的要求。IPA下设5个专项资金，涵盖“社会转型与制度建设”、“跨境合作”、“地区发展”、“人力资源发展”以及“农业发展”。按照入盟阶段和地位的差异，西巴尔干各国被分为入盟候选国和潜在候选国两类。虽然两类国家都可以得到“社会转型与制度建设”以及“跨境合作”专项资金的援助，但只有入盟候选国可以得到“地区发展”、“人力资源发展”以及“农业发展”等专项资金的援助。2007至2013年，欧盟用于IPA第一期的预算是115亿欧元。从2014年至2020年，欧盟继续向IPA投入了117亿欧元。^②

（4）倡导地区合作。地区合作与欧洲一体化是紧密联系的一体两面，通过发展基础设施和建立自由贸易机制促进地区合作是欧洲一体化的必经之路。由于西巴尔干地区历史上曾经发生惨痛的族群冲突，欧盟特别重视和强调这一地区的民族和解与睦邻友好，希望通过促进地区合作增强地区稳定与安全。“稳定与联系进程”的主要目标之一就是鼓励西巴尔干地区的国家之间在一系列广泛的领域开展合作，包括起诉战犯、边境问题、难民以及有组织的犯罪问题等。IPA也设立了专门的资金用于鼓励开展地区合作以及跨境项目。此外，欧盟及其成员国也支持和参与了地区合作委员会及其主导下的东南欧合作进程（South-East European Cooperation Process）。

除了促进西巴尔干区域内自由贸易，欧盟也越来越重视西巴尔干区域内及与欧盟之间的互联互通。2014年，德国等部分欧盟成员国与西巴尔干国家共同启动了“柏林进程”，并在这一进程中设立了互联互通议程，以促进西巴尔干地区在经济、政治与社会层面的连接。虽然“柏林进程”

^① Nikolaos Tzifakis, “EU’s Region-Building and Boundary-Drawing Policies: the European Approach to the Southern Mediterranean and the Western Balkans”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 9, No.1, April 2007, p.62.

^② European Commission, “Overview-Instrument for Pre-accession Assistance”, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

并非欧盟层面的机制，但其主要目标仍然是促进地区合作以及推动西巴尔干国家的入盟进程，也得到欧盟的肯定和支持。欧盟委员会在扩大进程战略文件中，多次肯定了“柏林进程”的积极作用，认为这一进程促进了地区合作，也推动了欧盟互联互通议程的进步。^①“柏林进程”在交通与基础设施、经济联通、青年合作、商业与公民社会合作等领域推出了一系列的互联互通项目。^②这些项目带动了西巴尔干地区的一批基础设施建设，加快了西巴尔干地区与欧盟的互联互通进程。欧盟于2015年开启了为期5年，总额为10亿欧元的西巴尔干“互联互通议程”，通过交通和能源的联通来进一步促进该地区经济发展。^③2017年“柏林进程”里雅斯特峰会通过了“交通共同体条约（Treaty Establishing Transport Community）”。该条约对接西巴尔干和泛欧交通运输网络（Trans-European Transport Network），支持泛欧走廊（Pan-European Corridors）和区域铁路市场建设，有利于促进西巴尔干地区跨境合作及睦邻关系。

2018年5月17日，在索非亚召开的欧盟-西巴尔干峰会上，欧盟再次强调地区合作与友好关系的重要性，并将互联互通作为此次峰会的重要主题，因为欧盟认为加强互联互通将有助于支持西巴尔干地区的政治稳定、经济繁荣以及文化和社会的发展。在峰会通过的《索非亚宣言》中，欧盟宣称将加强所有层面的互联互通，包括交通运输、能源安全、数字经济、营商环境、人文交流等。^④此次峰会宣言也以附件的形式敲定了“索非亚重点议程”，增强互联互通成为欧盟西巴尔干政策的重点议程之一。在此项议程下，欧盟推出了一系列具体措施增强西巴尔干地区及其与欧盟的互联互通，包括设立西巴尔干投资框架（Western Balkans Investment Framework），增加“联通欧洲设施（Connecting Europe Facility）”在西巴尔干的项目，将西巴尔干地区纳入欧盟能源联盟，完成西巴尔干地区统一电力市

① European Commission, “2016 Communication on EU Enlargement Policy”, Brussels, 9.11.2016, COM(2016) 715 final, p.7.

② 参考“柏林进程”官方网站, <https://berlinprocess.info/about/>

③ European Commission, “Connectivity Agenda: Co-financing of Investment Projects in the Western Balkans”, 2016, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/policy-highlights/regional-cooperation/20150901_vienna_info_pack.pdf

④ European Council, “Sofia Declaration”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/17/sofia-declaration-of-the-eu-western-balkans-summit/>

场的建设，签署和落实《交通共同体条约》，支持新的铁路战略以将西巴尔干纳入欧盟交通网络和市场等。^①

（二）中国政策框架：以务实合作为基础的“17+1合作”机制

自“17+1合作”机制成立以来，中国的西巴尔干政策主要在“17+1合作”机制的框架下展开。从政策路径看，“17+1合作”机制继承了中国以地区为基础处理对外关系的既有实践。在此之前，中非合作论坛、中国-拉丁美洲及加勒比共同体论坛、中国-东盟“10+1”合作机制以及上海合作组织都是这种地区路径的体现。但无论是在合作层次还是制度化程度上，“17+1合作”机制都是独特的，也是中国“推动区域合作的新探索”。^②在“17+1合作”机制框架下，中国对西巴尔干的政策工具基于三个支柱，包括政治对话、经贸合作以及人文交流，这与中欧对话机制的三大支柱一脉相承，这也在一定程度上说明中国将西巴尔干政策视为中欧关系的一部分。^③

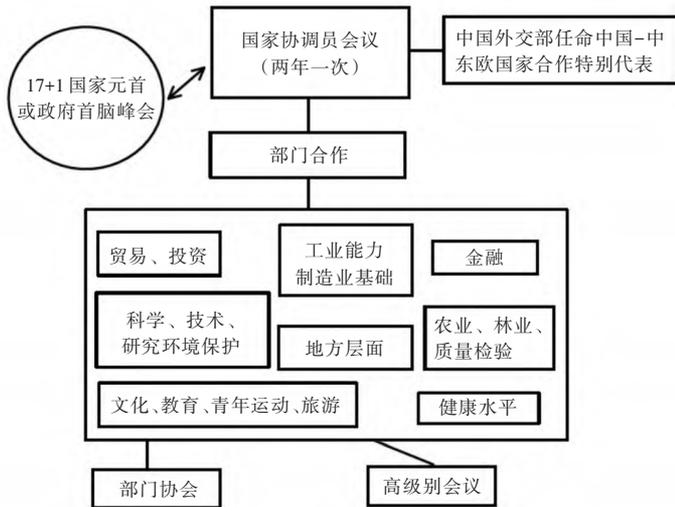


图1 “17+1合作”机制

① European Council, “Sofia Declaration”, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/17/sofia-declaration-of-the-eu-western-balkans-summit/>

② 刘作奎、黄平等著：《中国-中东欧国家(16+1)合作五年成就报告：2012-2017年》，社会科学文献出版社2017年版，第43页。

③ 关于中欧对话机制和框架，详见 EEAS, “EU-China Dialogue Architecture”, https://eeas.europa.eu/delegations/china/18538/node/18538_cs

1. 政治对话

“17+1合作”机制为中国与西巴尔干地区的跨区域合作提供了一个制度化的平台，在这个平台上，中国与包括西巴尔干国家在内的中东欧国家开展定期的政治对话。“17+1合作”机制自诞生以来，在制度的层面也经历了显著的发展，建立了从政府首脑峰会、到部长级会晤以及覆盖20多个领域的专业性协调机制。总体上，“17+1合作”机制下的政治对话呈现高级别、高频度、多层次的特征。

中国-中东欧国家领导人峰会是“17+1合作”机制最高级别政治对话，也是该机制的主要决策框架。年度领导人会晤对中国-中东欧合作发挥引领和指导作用，负责制订年度纲要，锁定重点成果，及时解决合作进程中遇到的突出问题。中国-中东欧国家领导人峰会已相继举行了8次，分别是华沙峰会（2012）、布加勒斯特峰会（2013）、贝尔格莱德峰会（2014）、苏州峰会（2015）、里加峰会（2016）、布达佩斯峰会（2017）、索非亚峰会（2018）以及杜布罗夫尼克峰会（2019）。作为峰会的成果，中国-中东欧国家在每次峰会之后发布一份合作纲要，为中东-中东欧合作提供政治支持和指引。^①

为了贯彻和落实合作纲要内容，“17+1合作”机制也设立了由副部级官员组成的国家协调员会议、部长级会晤和20多个专业性协调机制或平台，涉及经贸、投资、旅游、地方合作、交通、物流、技术合作、智库、卫生等多个领域。这些机制或平台由不同的中东欧国家根据自身优势承担一定的协调角色，比较务实和灵活，在政策沟通上是一种创新，也有助于中东欧国家发挥主动性，积极参与17+1合作。^②西巴尔干国家承担了其中多个平台的协调角色，比如塞尔维亚主持了17+1交通基础设施合作联合会，北马其顿主持了17+1文化合作协调中心，波黑主持了17+1兽医科学合作中心，黑山则是17+1环保合作协会的主持国。

2. 经贸合作

经贸合作是“17+1合作”机制的基础和支撑，也是中国对西巴尔干

^① 关于历年发布的合作纲要，详见中国-中东欧国家合作官网，<http://www.china-ceec.org/chn/hzjl/hzjc/>

^② 刘作奎、黄平等著：《中国-中东欧国家(16+1)合作五年成就报告：2012-2017年》，社会科学文献出版社2017年版，第6页。

地区最主要的政策工具。在“17+1合作”机制的框架下，中国对西巴尔干的经贸合作主要采取了三种形式，包括提供优惠贷款、扩大双边贸易和增加直接投资。

(1) 提供优惠贷款。与欧盟提供无需偿还的援助资金不同，中国对西巴尔干地区的援助资金主要采取优惠贷款的形式，由中国政府指定中国进出口银行提供。中国提供的优惠贷款有期限长（一般为15-20年）、利率低（一般为2%-3%）的特点。与欧盟无需偿还的财政援助相比，中国资金的竞争力仍相对较弱。^①但中国的贷款由于批准流程简化、到位更快以及有国家的背书，也不失为欧盟资金之外一个富有吸引力的选择。^②中国对西巴尔干国家的优惠贷款主要用于支持交通和能源领域的基础设施建设。在交通领域，中国贷款支持的主要项目包括塞尔维亚多瑙河大桥、匈塞铁路塞尔维亚段、黑山南北高速公路、北马其顿高速公路等。在能源领域，中国贷款支持的主要项目有波黑图兹拉7号机组燃煤电站（Tuzla thermal power plant）、波黑斯塔纳里火电站（Stanari thermal power plant）、塞尔维亚科斯托拉茨火电站（Kostolac thermal power plant）等。

(2) 扩大双边贸易。“17+1合作”机制成立以来，西巴尔干国家与中国的双边贸易有了大幅的增长，但中国占西巴尔干地区对外贸易份额的比重仍然较低。2018年，中国与西巴尔干地区贸易总额为45亿美元，仅占这一地区对外贸易总额的5.5%。^③由于经济结构、市场规则以及发展战略的差异，西巴尔干地区与欧盟和中国都存在贸易逆差的问题。为此，中国政府通过中国国际进口博览会等新平台和电子商务等新贸易模式，扩大来自西巴尔干国家的进口，增加西巴尔干国家优质产品在中国的能见度，以构建更加平衡的贸易关系。

(3) 增加直接投资。在“17+1合作”机制的推动下，西巴尔干也成为中国投资的热点区域之一。由于临近欧盟的优势以及对投资相对开放的态度，中国的基建、能源、产能项目纷纷落地西巴尔干地区，如中国

① 刘作奎,《“一带一路”倡议下中国对巴尔干地区的投资现状及影响——基于实地调研案例分析》,载《欧亚经济》2019年第3期,第49页。

② Oleg Levitin, Jakov Milatovic & Peter Sanfey, “China and South-Eastern Europe: Infrastructure, Trade and Investment Links”, EBRD Paper, July 2016, p.2.

③ Valbona Zeneli, “The Western Balkans: Low Hanging Fruit for China?”, The Diplomat, February 2020, <https://thediplomat.com/2020/02/the-western-balkans-low-hanging-fruit-for-china/>

河钢集团收购塞尔维亚斯梅代雷沃钢厂、山东玲珑轮胎股份有限公司投资塞尔维亚、中国紫金矿业集团股份有限公司投资塞尔维亚、中国光大集团收购阿尔巴尼亚首都国际机场等。从2009至2015年,中国在西巴尔干地区的直接投资总额增长了四倍。^①但与欧盟相比,中国在西巴尔干地区的直接投资占比仍然较小,仅占当地外资的3%(欧盟为60%)。^②

3. 人文交流

尽管中国与西巴尔干国家关系在近年来取得长足的发展,但双方的民间和社会对彼此的认知仍然落后于现实。鉴于此,人文交流成为中国西巴尔干政策的重要内容和支柱之一。通过在西巴尔干国家设立孔子学院与中国文化中心,中国希望促进西巴尔干国家对中国的了解和认知,实现“民心相通”。在“17+1合作”机制框架下,中国也与包括西巴尔干国家在内的中东欧国家通过“人文交流年”等形式举办了丰富的人文交流活动。^③2015年,中国-中东欧国家智库交流与合作网络成立,成为中国与中东欧国家间的国际性智库协调机制与高端交流平台,从智库层面为中国与中东欧国家的人文交流提供助力。^④2017年1月15日起,塞尔维亚与中国互免签证,成为第一个对中国免签的欧洲国家,也是中国与西巴尔干人文交流的一个里程碑。2018年5月29日,波黑与中国互免持普通护照人员签证协定正式生效,成为继塞尔维亚之后第二个与中国实施签证互免的欧洲国家。此外,阿尔巴尼亚、黑山等西巴尔干国家也相继推出针对中国公民的签证便利化措施。^⑤中国在与西巴尔干国家开展签证便利化合作方面取得了积极的进展,为双边人文交流创造了良好的条件。

① Anastas Vangeli, “China: a New Geo-Economic Approach to the Balkans”, in Florian Bieber and Nikolas Tzifakis (eds.), *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*, London: Routledge, 2019, p.214.

② Valbona Zeneli, “China in the Balkans”, the Globalist, <https://www.theglobalist.com/balkans-china-fdi-belt-and-road-eu/>

③ 详见外交部网站对中国-中东欧合作的介绍, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/zgzdogjhz/1206x0_679932/

④ 蔡昉,《16+1 智库网络在推动中国和中东欧国家相互理解上发挥重要作用》,载黄平、刘作奎主编:《中国和中东欧国家人文交流:过去、现状和前景》,中国社会科学出版社2017年,第1-4页。

⑤ 2017年4月15日起,黑山对中国公民实施有条件免签。2020年1月19日起,阿尔巴尼亚对短期赴阿中国公民实施免签政策。

三、政策影响比较

在西巴尔干地区，欧盟追求结构性改革的目标，也动用了广泛的外交政策工具。由于加入欧盟在西巴尔干国家精英和民众之中有广泛的共识，欧盟在西巴尔干又拥有丰富的外交政策工具，欧盟的政策在西巴尔干地区也产生了广泛和深远的影响。西巴尔干地区不仅在经济上已高度融入和依赖欧盟，在政治上也朝着“哥本哈根标准”所设定的条件靠拢。目前，欧盟与所有西巴尔干国家签署了《稳定与联系协议》，包括阿尔巴尼亚（2009）、北马其顿（2004）、黑山（2010）、塞尔维亚（2013）、波黑（2015）。在欧盟政策工具的支持下，西巴尔干在结构性转型的道路上取得了长足的进步，但也面临不小的挑战。在扩大进程的框架下，欧盟的西巴尔干政策的指导理念是条件性原则。在这一原则的指导下，欧盟设定入盟的条件，并采用“大棒加萝卜”的方式激励西巴尔干国家按照欧盟的标准实施改革。欧盟的条件性政策对西巴尔干国家的改革与转型发挥了积极作用，但也一定程度上导致了西巴尔干社会的分化、抵制和不公平感。^①因为条件性原则意味着欧盟的西巴尔干政策本质上是基于欧盟的考虑而非当地的现实需求，当地主导权的缺失使得欧盟在回应西巴尔干当地经济发展需求方面显得相当缓慢，常常导致欧盟外部需求与西巴尔干当地需求的不匹配。比如在民主转型方面，欧盟优先强调法律与秩序的建设，但在法治比较薄弱的后冲突国家，它们更需要的是选举以及公民社会发展方面的帮助。以波黑为例，欧盟的政策侧重防务能力与法治建设，但波黑国内的议程则更注重就业与社会保护。^②有学者也指出，过早地实施欧盟法律可能限制西巴尔干国家的政策选项，消耗那些更急需用于促进社会转型的政治能量。^③

① Othon Anastasakis, “The EU’s Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, p.366.

② Rory Domm, “Europeanisation without Democratisation: A Critique of the International Community Peacebuilding Strategy in Bosnia and Herzegovina”, *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 7, No. 1, 2007, p.165.

③ Wim van Meurs, “Rethinking the Balkans Incongruities of State and Nation Building, Regional Stabilization and European Integration”, Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research, Discussion Paper, Guetersloh and Munich, 2004, p.10.

与欧盟一样，中国的西巴尔干政策在西巴尔干当地的政治精英中也有相当的共识和基础。这有两个主要的原因：第一，西巴尔干国家需要发展基础设施，吸引外资以刺激经济发展，但由于他们尚未加入欧盟，因此只能从欧盟获得有限的资助；第二，西巴尔干国家的领导人也有与中国发展更紧密关系的政治意愿，因为促进国际合作以及吸引外资的能力将有助于提升他们在国内的合法性。^① 与中国合作的共识也有利于中国西巴尔干政策取得积极的效果。目前，所有参与“17+1合作”机制的西巴尔干国家都与中国签署了“一带一路”合作协议，支持中国政府提出的“一带一路”倡议。这也说明西巴尔干国家与中国的西巴尔干政策产生了一定程度的趋同，是中国在西巴尔干地区发挥“结构性力量”的体现。^② 尤其是塞尔维亚与北马其顿同意与中国共同打造“中欧陆海快线”，将希腊比雷埃夫斯港与匈牙利首都布达佩斯联通，为中国对欧洲出口和欧洲商品进入中国开辟一条新的便捷航线。中国的基建与产能投资不仅有利于促进西巴尔干地区互联互通，也促进了当地就业和经济发展。^③ 此外，中国的西巴尔干政策也对欧盟西巴尔干政策产生了倒逼的效果，促使欧盟加大对西巴尔干地区的重视和投入，客观上加速了这一地区的入盟进程。

四、中国与欧盟西巴尔干政策的异同

上文从政策目标、政策框架、政策效果三个方面分析了中国与欧盟的西巴尔干政策。下文将进一步分析比较中国与欧盟西巴尔干政策的异同点，以期得出对中国与欧盟在西巴尔合作有益的启示。

（一）中国与欧盟西巴尔干政策的主要差异

第一，政策目标不同，但并没有根本冲突。欧盟在西巴尔干地区追求结构性的外交政策目标，在不同层次和领域塑造和影响西巴尔干地区的结

^① Anastas Vangeli, “Sino-Balkan Affairs in Times of Global Uncertainty,” in Maris Andzans (ed.), *Afterthoughts: Riga 2016 International Forum of China and Central and Eastern European Countries*, Latvian Institute of International Affairs, 2016, p.47.

^② Dragan Pavličević, “Structural power and the China-EU-Western Balkans triangular relations”, *Asia Europe Journal*, Vol.17, 2019, p.458.

^③ 刘作奎,《“一带一路”倡议下中国对巴尔干地区的投资现状及影响——基于实地调研案例分析》,载《欧亚经济》2019年第3期,第44-46页。

构。除了按照“哥本哈根标准”在西巴尔干地区促进市场经济、政治民主、法制和人权等，欧盟还特别注重西巴尔干地区稳定与地区合作。欧盟的最终目标是与西巴尔干地区实现一体化，将西巴尔干国家纳入欧盟。与欧盟寻求结构性变化与结构性改革的目标相比，中国在西巴尔干地区的目标相对有限。中国西巴尔干政策的主要目标是加强经贸合作与互联互通，反映了中国作为发展型国家的地缘经济逻辑。^①因此，中国与欧盟的西巴尔干政策目标并无根本冲突，可能的竞争也主要存在于欧盟过去相对忽视的经济发展与基础设施领域，但由于中国与西巴尔干发展经贸与互联互通合作的长远目标还是更广阔的欧洲市场，中欧在西巴尔干的政策目标并非不可调和，中欧可以通过三方合作等形式在西巴尔干地区实现互利共赢。

第二，合作方式不同。欧盟在西巴尔干地区的扩大进程本质上是以布鲁塞尔为中心的，具有明显的制度化和等级化特征，是一种“强加的合作”（imposed cooperation），^②欧盟在合作内容、方式和规则方面都居于主导地位。在扩大政策框架下，欧盟根据哥本哈根入盟标准评判西巴尔干国家在满足入盟标准方面的表现，并根据表现将西巴尔干国家归类为候选成员国或潜在候选成员国，使西巴尔干国家与欧盟形成一种不对等的权力关系。在这种关系中，欧盟是规则的制定者，西巴尔干国家是规则的接受者并且根据欧盟标准被划入不同的等级。欧盟在西巴尔干的条件性政策带有强权与强制性色彩，也因此遭到越来越多的关于政治合法性和对他国主权干预的质疑。^③而且欧盟“划等级”的做法在实践中也让西巴尔干国家产生相互竞争的意识，削弱了西巴尔干地区团结与合作。

中国与西巴尔干的合作则是一种“明确的合作”（explicit cooperation），^④双方通过平等的谈判与协商获得合作安排，体现了平等与开放性的特征。尽管西巴尔干国家在综合实力、人口规模和发展水平上与中国也存在不对

① Weiqing Song, “Logic of Chinese Developmental State and China’s Geo-economic Engagement with Central and Eastern Europe”, *Asia Europe Journal*, Vol.17, No.4, 2019, pp.389-392.

② Helen Milner, “Review: International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses”, *World Politics*, Vol. 44, No. 3, 1992, p.469.

③ 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54页。

④ Helen Milner, “Review: International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses”, *World Politics*, Vol. 44, No. 3, 1992, p.469.

等,但这种实力上的不对等并不影响西巴尔干国家与中国合作上的平等。“17+1合作”机制是自愿参与的开放性平台,在议程设置上也是开放的,西巴尔干国家同其它12个欧盟成员国一样有平等的参与权与话语权,这正是欧盟的扩大政策所缺乏的。与欧盟附加改革条件不同,中国尊重西巴尔干国家的主权及其选择的发展道路,并奉行不干涉内政的原则。“17+1合作”机制让一度被“遗忘”的西巴尔干国家有机会突出它们的关切,中国也愿意考虑西巴尔干国家的关切和需求,共同设置发展与合作议程。2018年在保加利亚首都索非亚召开的中国-中东欧领导人峰会上,中国回应了西巴尔干与中东欧国家关切的贸易赤字、市场准入、投资环境以及公平竞争环境等问题。^①这也说明西巴尔干国家的关切得到了中国的重视和回应,在与中国的关系议程中拥有共同的主导权。

第三,合作领域不同。欧盟的西巴尔干政策本质上是以国家建构为核心,根据欧盟的价值和规范强化西巴尔干国家的政治、经济和社会制度,最终达到欧盟成员国的标准并加入欧盟。^②在欧盟的官方论述中,欧盟对西巴尔干地区政策的焦点集中在政治调解、稳定化、经济合作以及法律统合等领域。如前文所述,在《东南欧稳定法案》中,稳定化是重点议程和首要目标,而“稳定与联系进程”则注重经济发展与政治改革。但在欧盟对西巴尔干国家实施的条件性政策中,欧盟设定的条件更多从安全及地缘政治利益出发,而非其官方文件所宣称的客观的技术标准。^③牛津大学学者奥顿·阿斯斯塔基斯(Othon Anastasakis)的研究也指出,欧盟为西巴尔干国家设定的入盟条件中,安全方面的关切常常超越了所有其他方面的考虑。^④尽管欧盟日益意识到成功的西巴尔干政策必须包含经济、外交与安全工具,但欧盟的政策实践中,政治与安全仍然是欧盟最关注的领域。

中国的西巴尔干政策则主要是关注经济发展与互联互通。“17+1合作”机制作为中国对西巴尔干以及中东欧地区的政策工具,也反映了中国

① 《中国-中东欧国家合作索非亚纲要》,中央人民政府网站,2018年7月8日,http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/08/content_5304787.htm

② 笔者访谈,2019年12月4日。

③ Ruth Ferrero-Turrión, “The EU Approach To The Western Balkans: A Security Or Political Issue?”, *Europolity*, VOL.9, No. 2, 2015, p.11.

④ Othon Anastasakis, “The EU’s Political Conditionality in the Western Balkans: Towards a More Pragmatic Approach”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 8, No. 4, 2008, p.371.

作为发展型国家的地缘经济逻辑。^① 仔细考察“17+1合作”机制下中国发布的官方文件可以看出，中国与西巴尔干国家的关系是朝着经济与地理交通方向发展，而非政治与地缘战略方向。^② 在2015年发布的《中国-中东欧国家合作中期规划》中，经济合作与互联互通合作被列为前两位的合作议程，其他重点合作领域包括产能与装备制造、金融、农林与质检、科技、研究、创新与环保、卫生、文化、教育、青年、体育和旅游等。^③ 由此可见，中国西巴尔干政策的经济-发展导向非常明显。

（二）中国与欧盟西巴尔干政策的相似之处

第一，中欧在西巴尔干存在共同利益。从2019年的《中国-中东欧合作杜布罗夫尼克纲要》以及欧盟-西巴尔干峰会宣言等政策文件来看，中国与欧盟在西巴尔干互联互通、绿色经济、清洁能源、环境保护、发展援助等领域存在共同目标和利益，尤其是在经济发展与互联互通领域。中国的西巴尔干政策以务实的经贸合作和互联互通为导向，中国在西巴尔干的投资也聚焦在交通和能源基础设施等领域。经济发展与互联互通不仅符合西巴尔干当地的需求，也是欧盟西巴尔干政策所追求的共同目标。如前文所述，欧盟在原有扩大进程基础上推出了主要针对西巴尔干地区的“柏林进程”。在“柏林进程”的框架下，欧盟增加了对西巴尔干基础设施的投资，力图将西巴尔干地区整合进欧盟的交通与能源网络。这说明基础设施建设与互联互通成为欧盟西巴尔干政策的重点议程之一，与中国西巴尔干政策所侧重的领域有交集。由于中国西巴尔干政策以更广阔的欧盟市场为目标，欧盟在西巴尔干的经济一体化努力与互联互通议程也符合中国的长远利益。

第二，从合作方式看，中国与欧盟的西巴尔干政策都以双边层面为主，在地区多边层面都有待加强。“稳定与联系进程”是欧盟在西巴尔干的政策支柱，虽然欧盟在这一政策框架中也强调地区合作与睦邻友好关系“对这一地区的稳定以及正在进行的和解进程至关重要”，^④ 但欧盟并没有

^① Weiqing Song, “Logic of Chinese Developmental State and China’s Geo-economic Engagement with Central and Eastern Europe”, *Asia Europe Journal*, Vol.17, No.4, 2019, pp.389-392.

^② Jasna Plevnik, “The Belt and Road Initiative and Its Implications for Southeast Europe”, CIRSD Occasional Paper, Belgrade, 2016, p.15.

^③ 《中国-中东欧国家合作中期规划》，外交部网站，2016年11月6日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1317976.shtml>

^④ EEAS, “Western Balkans”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7859/western-balkans_en

采取中东欧扩大时的“打包式”方法，而是坚持在“一对一”的基础上评估西巴尔干国家的入盟进程。^①这种方法造成的结果就是“稳定与联系进程”实际上强化了欧盟与个别西巴尔干国家的双边合作，并且在西巴尔干国家之间造成了新的分界线（入盟候选国和潜在候选国）。所以，欧盟的西巴尔干政策本质上是双边性质的，通过“一对一”的双边合作将西巴尔干地区纳入欧洲一体化轨道。

中国对西巴尔干地区的政策主要在“17+1合作”机制框架下展开，这一机制是一个包含了地区层次、次区域层次以及双边层次的多边合作框架，是中国“多层次的多边主义”（multilayered multilateralism）外交实践的体现。^②通过这一多层次的多边外交框架，中国与西巴尔干国家可以同时开展双边与多边层面的合作。一方面，中国可以根据西巴尔干国家的不同利益和比较优势开展双边合作，发挥西巴尔干国家的积极性和主动性，促进互利共赢。另一方面，在“17+1合作”机制框架下，中国可以加强与西巴尔干国家在地区层面的政策协调，促进西巴尔干地区构建和经济发展。^③但在实践中，中国与西巴尔干国家的双边合作仍然占主导，多边与地区层面的合作有待加强。

第三，中国与欧盟在西巴尔干地区面临共同的挑战。西巴尔干地区虽然在转型的道路上取得了长足的进步，但仍然面临着许多老问题和新问题，比如科索沃的地位问题、波黑内部的种族矛盾与国家构建问题、黑山与北马其顿政治上的不稳定问题以及西巴尔干地区都存在的法治薄弱与腐败猖獗等问题。这些结构性问题不仅削弱了欧盟扩大政策的效果，也可能影响中国在西巴尔干的利益。尤其是随着中国在西巴尔干地区投资的增加，中国的利益也不可避免地受这一地区政治与安全挑战的影响。因此，西巴尔干地区的结构性问题对中国与欧盟的西巴尔干政策构

① Nikolaos Tzifakis, “EU’s Region-Building and Boundary-Drawing Policies: the European Approach to the Southern Mediterranean and the Western Balkans”, *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol. 9, No.1, April 2007, p.61.

② Lilei Song, Dragan Pavličević, “China’s Multilayered Multilateralism: A Case Study of China and Central and Eastern Europe Cooperation Framework”, *Chinese Political Science Review*, Vol.4, 2019, p.279.

③ Anastas Vangeli, “China: a New Geo-economic Approach to the Balkans”, in Florian Bieber and Nikolas Tzifakis (eds.), *The Western Balkans in the World: Linkages and Relations with Non-Western Countries*, London: Routledge, 2019, p.210.

成了共同的挑战，也意味着中欧都应该从如何共同应对这些挑战的角度思考彼此的政策。

五、结论

欧盟对中国西巴尔干政策的警惕在很大程度上源于对中国政策目标的怀疑以及担心中国的政策会削弱欧盟西巴尔干政策的有效性，尤其是西巴尔干地区的入盟进程。从本文的分析来看，这种担心并没有得到足够的理由支持。就政策目标而言，欧盟的西巴尔干政策体现出鲜明的结构性外交特征，以欧盟为中心，通过制度和规范将西巴尔干地区纳入“欧洲化”的进程。中国的西巴尔干政策并不提供欧盟意义上的制度和规范，也不寻求主导和改变西巴尔干国家的结构，而是追求有限的经贸合作与互联互通目标，这也是欧盟在西巴尔干外交政策所追求的共同目标之一。因此，中国与欧盟的西巴尔干政策目标并不相悖。就政策影响而言，由于中国的政策工具相对有限，中国在西巴尔干的影响力仍然难以同欧盟相提并论，但中国的西巴尔干政策遵循“共商、共建、共享”的原则，注重西巴尔干当地经济发展的需求，也使得中国在西巴尔干地区的影响力得到较快的提升。而中国在西巴尔干影响力的提升又反过来促使欧盟重申其对西巴尔干国家入盟的承诺，客观上加速了西巴尔干入盟的进程。

不管是从政策目标还是政策影响来看，中国与欧盟在西巴尔干并非一种全面与零和的竞争关系。相反，中国与欧盟在西巴尔干诸多政策领域和政策层次上存在共同利益，也面临共同的挑战。中国西巴尔干政策可以对欧盟在西巴尔干的结构性外交形成有益的补充。尤其是在经济发展与互联互通方面，西巴尔干地区与欧盟存在“发展鸿沟”。^①中国可以在缩小西巴尔干地区发展鸿沟方面发挥积极的角色，与欧盟共同应对西巴尔干地区的发展赤字问题。在促进西巴尔干地区合作方面，中国与欧盟也有着共同的利益与合作空间。因此，对于欧盟而言，更需要思考的问题不是如何排斥中国，而是如何借助“中国因素”推进其西巴尔干议程。

对西巴尔干国家而言，中国与欧盟也不是非此即彼的选择，而是西巴

^① Vladimir Shopov, “Decade of Patience: How China became a Power in the Western Balkans”, Policy Brief, European Council of Foreign Relations, February 2021, p.22.

巴尔干国家结构性转型的共同需要。由于西巴尔干结构性转型涉及不同领域和层次，而中国与欧盟的西巴尔干政策兼具各自的特点和优势，也可以在不同的结构领域和层次发挥不同的作用，共同服务于西巴尔干地区结构性转型的目标。因此，中欧在西巴尔干需要的是更好的政策协调而非排他性的博弈和竞争。

**Divergence in Strategic Preference and Its Negative Impacts on Sino-Japanese Relations
(2000-2021)**

Fang Chenyu

Abstract : Since 2000 , Sino-Japanese relations have entered a highly unstable state characterized by frequent and dramatic changes. Different perceptions of the Northeast Asian geopolitical landscape have led China and Japan to form their own geopolitical goals , which in turn have shaped their preferences in actions , with the overall preferences of China and Japan being oriented toward the status quo and revisionism respectively. These differences in preferences lead to a dramatic deterioration of relations , while preferences are governed by strategic circumstances. The state will seek to satisfy lower-level goals if it cannot achieve its optimal goals in the short term , making bilateral relations prone to rapid and dramatic turn-arounds. This particular phenomenon in Sino-Japanese relations reflects the lack of consensus on deep-seated common interests between the two , making it difficult to establish deeper policy coordination and political trust. The key to resolving this dilemma lies in the cultivation of common interests and the strengthening of regional governance awareness. In general , the short- to medium-term outlook for Sino-Japanese relations is still not optimistic.

Key words : Sino-Japanese relations ; strategic preference ; geopolitical perception

Author : Fang Chenyu , Master candidate , Institute of International Relations , China Foreign Affairs University.

A Comparative Study of Chinese and EU Engagement with the Western Balkans

Yan Shaohua

Abstract : As Chinese influence in the Western Balkans increases under the “17+1 Cooperation” mechanism , the EU has also stepped up its engagement with the region in recent years , leading to heated discussions about the impacts of China’s policy on the EU’s enlargement process. By comparing the objectives , cooperation methods and contents of the Balkans policies of China and the EU , the article finds that there might be growing competition between the two sides but the nature of their competition is not a zero-sum game. In terms of objective , the EU pursues comprehensive transformation and integration , while China eyes on limited economic cooperation and connectivity. In terms of cooperation methods , the EU relies on “imposed cooperation” which features institutionalization and hierarchy , while China relies on “explicit cooperation” which embodies equality and openness. In terms of cooperation area , the EU focuses fundamentally on nation building , while China concentrates on pragmatic economic cooperation and connectivity. Besides , the EU and China share

common interest in closing the development gap , enhancing connectivity and promoting regional integration in Western Balkans. China and the EU needs better coordination rather than competition in the Western Balkans.

Key words: China ; EU ; Western Balkans ; 17+1

Author: Yan Shaohua , Associate Research Fellow , Institute of International Studies , Fudan University

China-ASEAN Cooperation in Maritime Search and Rescue in the South China Sea

Lin Li ; Gong Xiaohui

Abstract: Although China and ASEAN have made some progress in maritime search and rescue (SAR) cooperation in the South China Sea , there are still many aspects needing to be improved. In spite of the legal basis of the SAR cooperation , it has not been normative , obligatory or extensive enough. The content and forms are diverse , but the all-round and multi-field cooperation is relatively lacking. Meanwhile , the degree of institutionalization and the depth of cooperation remain low. Compared to China 's active participation , ASEAN countries appear less enthusiastic. The current obstacles include the complex navigation conditions , the overall lack of SAR capabilities , the characteristics of ASEAN 's inherent cooperation mechanism , the difference in demand for SAR cooperation , the unsolved "sovereignty" disputes in the South China Sea and the interference by external powers.

Key words: China ; ASEAN ; South China Sea ; Maritime Search and Rescue (SAR) Cooperation

Authors: Lin Li , Associate Professor , Faculty of Asian Languages and Cultures , Guangdong University of Foreign Studies ; Gong Xiaohui , Associate Professor , Faculty of Southeast Asian Studies , Luoyang Campus , Information Engineering University

Reasons behind Persisting China-Romania Friendly Relationship (1963-1978)

Liu Xueqin

Abstract: From the 1960s to 1970s , although China became more isolated in the socialist camp , China-Romania relations further developed. This paper provides two explanations for the formation of this special relationship. First , in the early 1960s , despite that China-Soviet relation and Romania-Soviet relation deteriorated at the same time , China and Romania had common strategic interests against the chauvinism of the Soviet Union. Therefore , the two