

利益、规范与认同

——欧盟对西巴尔干地区扩大政策趋势转变及原因分析

关欣 连晨超

内容提要:自克罗地亚于2013年加入欧盟以来,欧盟在西巴尔干地区的东扩进程发展缓慢,其对西巴尔干扩大政策的效率和可信性也呈现下降势头。在此背景下,欧盟对该政策进行了修订和完善,主要表现为加强与西巴尔干地区接触、提高对西巴尔干国家改革的要求以及更为强调欧盟自身责任的转变。欧盟西巴尔干扩大政策是欧盟理性选择、规范追求和身份认同三方面因素影响的结果。利益、规范和认同的交织作用,不仅增加了欧盟扩大政策的复杂性,同时也使得欧盟在西巴尔干地区扩大进程的未来发展方向更加不确定。为了提高西巴尔干扩大政策的可信性和有效性,欧盟需要增强不同政策目标、不同行为体偏好和欧盟自身承诺与行动之间的一致性和协调性。考虑到欧盟对西巴尔干扩大政策面临的困境,欧盟的扩大进程仍面临重重阻碍。

关键词: 欧盟 西巴尔干 扩大政策 欧洲一体化

西巴尔干地区一直是欧盟东扩的重点对象。从地理意义上而言,西巴尔干地区位于欧洲南部三大半岛之一的巴尔干半岛西部,同时临近地中海航线,是连接欧洲和亚洲的重要桥梁,地理位置十分重要。从国家构成上讲,欧盟界定的西巴尔干地区主要由阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那(简称“波黑”)、克罗地亚、北马其顿共和国(即前马其顿共和国)、黑山、塞尔维亚以及科索沃等国家和地区组成。^① 经过2004年、2007年和2013年的三次东扩,该地区已处于欧盟成员国的包围中,西巴尔干国家也

^① 科索沃原为塞尔维亚的一个自治省,1999年6月科索沃战争结束后,科索沃由联合国托管。2008年2月,科索沃单方面宣布独立。欧盟成员国并非全部认可科索沃的国家地位,但是科索沃仍被视为欧盟成员的潜在候选者。本文为了行文方便将科索沃视为西巴尔干地区的一个经济实体,并非国家。参见 European Commission, “Western Balkans: Enhancing the European Perspective,” CM(2008) 127 final, 5 March 2008, p.2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0127&from=EN>, last accessed on 16 February 2020.

一直希望能够尽早加入欧盟。^①在2000年召开的圣玛丽亚达费拉峰会上,欧盟提出在西巴尔干地区的目标是实现与该地区的“完全融合”(Fulllest Integration),并且将该地区所有国家视为欧盟的潜在成员国。^②截至2020年7月,西巴尔干地区的黑山、塞尔维亚、阿尔巴尼亚和北马其顿共和国相继同欧盟开启了入盟谈判,波黑和科索沃则被欧盟视为潜在候选者。^③

尽管欧盟明确了在西巴尔干地区的扩大目标及政策,但在该地区的扩大进程却并不顺利。继2004年和2007年的东扩后,欧盟出现了“扩大疲劳症”(Enlargement Fatigue)的问题,即新成员国的加入使欧盟在组织安排和制度设计等方面出现了困难,成员国之间经济摩擦、凝聚力下降和边境混乱等问题加剧。^④与此同时,在申请和准备加入欧盟的过程中,西巴尔干国家也出现了民主水平下降等问题。^⑤在上述背景下,欧盟西巴尔干扩大政策将呈现何种变化趋势?如何从理论视角解释其面临的困境?为了回答以上问题,同时也便于更好地理解欧洲一体化的发展趋势,本文将对欧盟西巴尔干地区扩大政策的发展与转变进行深入分析和讨论。首先,本文对有关欧盟西巴尔干扩大政策的研究进行简要综述,进而对2013年以来的西巴尔干扩大政策进行总结梳理,发现欧盟扩大政策出现了三个方面的转变,包括强调同西巴尔干地区的接触、加强对西巴尔干国家的改革要求和更加明确欧盟自身责任;其次,通过理论分析,指出在利益方面的理性计算、对“规范性力量欧洲”的追求、欧盟与西巴尔干地区国家身份认同差异是影响欧盟西巴尔干扩大政策的主要因素;最后,对欧盟西巴尔干扩大政策的未来发展方向进行了部分讨论。

① European Commission, “EU Enlargement Factsheet,” p.1, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/publication/factsheet_en.pdf, last accessed on 16 February 2020.

② European Parliament, “Santa Maria da Feira European Council 19 and 20 June 2000 Conclusions of the Presidency,” 20 June 2000, https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm, last accessed on 18 February 2020.

③ European Council, “EU Enlargement,” 30 March 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/>, last accessed on 4 April 2020. 其中,黑山和塞尔维亚分别于2012年和2014年同欧盟开启了入盟谈判,北马其顿共和国和阿尔巴尼亚分别在2005年和2014年成为候选国,波黑于2016年递交了入盟申请,科索沃在2016年《稳定与援助协定》生效后和波黑一同成为潜在候选者。European Commission, “Reforms in the Western Balkans and Turkey: Annual Assessments and Recommendations,” 29 May 2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2752, last accessed on 4 April 2020.

④ Anna Szolucha, “The EU and ‘Enlargement Fatigue’: Why Has the European Union Not Been Able to Counter ‘Enlargement Fatigue’,” *Journal of Contemporary European Research*, Vol.6, No.1, 2010, pp.107-122; John O’ Brennan, “Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans,” in Luc-André Brunet et al., eds., *The Crisis of EU Enlargement*, London School of Economics Ideas-Special Report November, 2013, pp.36-44.

⑤ Solveig Richter and Natasha Wunsch, “Money, Power, Glory: The Linkages between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans,” *Journal of European Public Policy*, Vol.27, No.1, 2020, pp.41-62.

一 欧盟西巴尔干扩大政策相关研究回顾

由于西巴尔干地区是欧盟进一步扩大的最重要的方向,众多学者针对欧盟在西巴尔干地区的扩大进程进行了一系列研究。这些研究主要围绕申请国、欧盟和欧盟成员国的扩大政治而展开,涉及相关国家申请加入欧盟的动机和国家转型道路、欧盟扩大的动机、成员国塑造欧盟扩大政策的方式与途径,以及欧盟扩大政策演变趋势及未来影响等重要问题。

其中,国内学者敏锐地观察到欧盟与西巴尔干国家关系发展面临的新机遇与新挑战,对相关国家的转轨历程及其加入欧盟的道路进行了细致且有延续性的研究。例如,孔田平分析了欧盟对中东欧国家的扩大战略,认为1999年科索沃危机后巴尔干的欧洲化将成为可能。他指出,欧盟和东南欧地区要共同努力以弥合彼此间的制度鸿沟,即欧盟需要发挥示范效应、进行制度输出和实施强制与诱导机制,东南欧则需要实现经济市场化和政治民主化等目标。^①此外,在经济改革议题上,他认为东欧国家在经济转轨改革中,政策设计更加现实,宏观经济基本稳定,但在公共财政和私有化等领域仍存在不足。^②陆南泉和朱晓中的《曲折的历程:中东欧国家的转型》一书梳理了中东欧国家民主巩固的政治转型和市场经济转型,讨论了中东欧国家加入欧盟和北约的道路及国家建构等重要问题,表达了欧盟“哥本哈根条件”对中东欧国家转型具有强烈约束作用的核心观点。^③刘作奎从国家构建的角度,对欧盟参与西巴尔干国家构建的“欧洲方式”进行了长期研究。他提出,欧盟通过条件限制和社会学习两种方式,促进西巴尔干国家基于民主、法治和人权观念的改革。欧盟对西巴尔干国家构建的方式符合理性选择逻辑,即通过赋予欧盟成员国资格的好处,促使西巴尔干国家按照欧盟设定的条件进行改革。此外,刘作奎还分析了欧盟条件限制所受到的质疑和欧盟东扩引发的疑欧主义等问题。这些问题对西巴尔干的国家构建构成了挑战,并使其出现了“地方转变”和更加重视本土化、地方性的趋势。^④徐刚认为,欧盟与巴尔干地区的互动

① 孔田平:《欧盟的东南欧战略与东南欧的“欧洲化”》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2003年第3期,第64-71页。

② 孔田平:《东欧经济改革之路:经济转轨与制度变迁》,广东人民出版社2003年版,第361-376页。

③ 陆南泉、朱晓中主编:《曲折的历程:中东欧卷》,东方出版社2015年版。

④ 刘作奎:《国家构建的欧洲方式——欧盟对波黑政策的实证分析》,载《欧洲研究》,2009年第4期,第46-59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;刘作奎:《延续与调整——欧盟对西巴尔干的国家构建模式评估》,载《当代世界与社会主义》,2019年第6期,第100-106页。

是在“自上而下”和“自下而上”的双向互动基础上进行的。他也将欧盟纳入巴尔干地区国家建构的分析变量,指出了西巴尔干国家建构存在的问题。^①由朱晓中主编的《欧洲的分与合——中东欧与欧洲的一体化》一书,较为系统和全面整合了中东欧及欧洲一体化的相关研究,打破了以欧洲为中心的研究思路,将中东欧国家作为出发点,为欧洲一体化及相关研究提供了有益参考。^②

国外学者有关欧盟对西巴尔干扩大政策的特定研究可以被划分为四个层面:第一,一些学者从欧盟西巴尔干扩大政策本身出发,对这一政策的设计和条件限制进行了分析。希瑟·格拉贝(Heather Grabbe)提出,为了塑造入盟国家的治理模式,欧盟扩大政策主要采用了五类条件性工具,分别是法律规定、资金援助、监控、建议和渐进式谈判准入。^③在此基础上,弗洛里安·曲纳(Florian Trauner)指出,欧盟可以通过政策性条件限制(Policy-based Conditionality)的方式,如通过实行签证自由化政策,促进西巴尔干国家在打击违法犯罪等国内事务方面的改革。^④此外,还有学者针对欧盟扩大政策中条件限制的变化趋势进行研究,发现欧盟的扩大政策变得愈加严格,主要表现在条件限制的规范性、功能性和权力政治特征的增强等方面,并指出欧盟西巴尔干扩大政策的实用主义色彩在增加。^⑤第二,有研究认为,欧盟机构和成员国之间,以及不同成员国之间在扩大政策方面的博弈是影响欧盟西巴尔干扩大政策的重要因素。例如,有学者发现欧盟成员国重视扩大进程对本国的经济和政治利益的价值,这是促使成员国支持欧盟扩大进程的重要原因。^⑥第三,一些学者分析了欧盟自身发展情况及其对西巴尔干地区扩大政策的影响。例如,约翰·奥布伦南(John O' Brennan)认为,2013年克罗地亚入盟后,欧盟自身的“扩大疲劳症”是造成欧盟在西巴尔干地区的扩大进程不尽如人意的主要原因。^⑦另有学者分析了希腊债务危机对欧盟经济的冲击,认为该事件对西巴尔干国家的经济发展、入盟前景等都产生了消极影响,并由此导致

① 徐刚:《巴尔干地区合作与欧洲一体化》,社会科学文献出版社2016年版。

② 朱晓中主编:《欧洲的分与合——中东欧与欧洲的一体化》,社会科学文献出版社2017年版。

③ Heather Grabbe, "Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process," in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli, eds., *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003, pp.303-331.

④ Florian Trauner, "Deconstructing the EU's Routes of Influence in Justice and Home Affairs in the Western Balkans," *European Integration*, Vol.31, No.1, 2009, pp.65-82.

⑤ 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.

⑥ Milada Anna Vachudova, "EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On," *Journal of Common Market Studies*, Vol.52, No.1, 2014, pp.122-138.

⑦ John O' Brennan, "On the Slow Train to Nowhere—the European Union, Enlargement Fatigue and the Western Balkans," *European Foreign Affairs Review*, Vol.19, No.2, 2014, pp.221-241.

了欧盟扩大政策吸引力和可信性的下降。^①第四,一些研究讨论了扩大政策如何影响欧盟自身和西巴尔干地区的发展。在对欧盟自身影响的分析中,格尔加娜·诺切娃(Gergana Noutcheva)认为,欧盟的西巴尔干扩大政策缺乏足够的规范性支撑,这降低了欧盟相关政策在西巴尔干地区的合法性。^②在对西巴尔干地区影响的分析中,大多数学者选择对欧盟扩大政策如何影响西巴尔干地区的国家建构进行研究。参与和影响申请国的国家建构,是欧盟在西巴尔干地区扩大政策的一个突出特点。在西巴尔干地区的国家建构中,欧盟在推动其政治、经济等领域的转型方面扮演了重要角色。^③

总体而言,国内外学者针对欧盟西巴尔干扩大政策的研究取得了一系列重要成果。其中,中国学者对部分巴尔干国家的转轨历程及其加入欧盟的进程进行了梳理,并聚焦巴尔干地区的本土特征,对西巴尔干地区的国家构建及其与欧盟间的互动进行研究。国外学者从欧盟西巴尔干扩大政策本身、欧盟机构与成员国的互动和欧盟西巴尔干扩大政策的影响等维度进行了分析,形成了较为清晰的文献脉络。但其研究受到欧洲中心主义的消极影响,大多从欧盟的既有立场出发对西巴尔干地区政治、经济进行评价。在研究的时效性及资料选择上,相较于欧洲一体化其他领域的研究而言,有关欧盟西巴尔干扩大政策的研究还存在起步时间较晚和研究资料相对较少等不足。自2013年克罗地亚入盟以来,欧盟出台了有关西巴尔干扩大政策的新文件,并对此前的扩大政策进行了调整。随着新一届欧盟委员会发布《强化入盟进程——西巴尔干可信的入盟前景》等文件,阿尔巴尼亚和北马其顿共和国在2020年3月迎来了同欧盟开启入盟谈判的机会。伴随这一事件的最新发展,对欧盟西巴尔干地区的扩大政策进行跟踪和纵向比较研究十分必要。鉴于此,本文将对2013年以来欧盟西巴尔干地区扩大政策进行梳理,分析这一阶段政策变化的趋势特征,并借鉴“范式融合”的模式,从理性利益分析、规范追求和身份认同等理论视域探讨欧盟扩大政策的进展。

二 2013年以来的欧盟西巴尔干扩大政策及趋势转变

欧盟与西巴尔干地区的关系以及对该地区的扩大政策,是欧盟政治议程中的重点

^① Ritsa Panagiotou, "The Greek Crisis as a Crisis of EU Enlargement: How will the Western Balkans be Affected," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.13, No.1, 2013, pp.89-104.

^② Gergana Noutcheva, "Fake, Partial and Imposed Compliance: The Limits of the EU's Normative Power in the Western Balkans," *Journal of European Public Policy*, Vol.16, No.7, 2009, pp.1065-1084.

^③ Soeren Keil, "Europeanization, State-building and Democratization in the Western Balkans," *Nationalities Papers*, Vol.41, No.3, 2013, pp.343-353.

之一。相较于前几次的扩大,西巴尔干地区的入盟经历了较为漫长的发展历程。1999年,欧盟开启了“稳定与联系进程”(Stabilisation and Association Process),为双方关系的发展奠定了基础。^①在2000年欧盟—西巴尔干萨格勒布峰会上,欧盟高度认可克罗地亚在国家转型上的成就,并强调将“采取一切行动”帮助西巴尔干地区达到欧盟标准。^②在2003年希腊塞萨洛尼基峰会上,欧盟表示对“西巴尔干地区的欧洲身份”予以认可,并且重申将所有西巴尔干地区国家视为潜在成员国。^③在2006年12月的欧洲理事会会议文件中,欧盟领导人继续强调其未来的扩大计划包含西巴尔干地区。^④上述可见,欧盟对西巴尔干地区入盟前景的表态,明确了其在西巴尔干地区的扩大目标,同时也在很大程度上增强了西巴尔干地区入盟的信心。尽管如此,西巴尔干地区的一体化进程并不顺利。事实上,在欧盟与西巴尔干“稳定与联系进程”开启的20年中,只有克罗地亚于2013年成功加入欧盟。欧盟在该地区的扩大不仅进展缓慢,而且其政策的有效性和可信性受到了诸多质疑。因此,欧盟不得不对巴尔干扩大政策做出改变。

(一)2013年以来欧盟的西巴尔干扩大政策

为应对在西巴尔干扩大进程中出现的问题与挑战,同时也为了稳定同西巴尔干地区的关系,欧盟在2013年克罗地亚入盟后对西巴尔干政策进行了一系列调整,并通过2015年《欧盟扩大战略》(又称“欧盟扩大政策中期战略”)^⑤和2018年《可信的扩大

^① European Parliament, “The Western Balkans,” December 2019, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/168/the-western-balkans>, last accessed on 10 April 2020.

^② European Commission, “Speech by Romano Prodi President of the European Commission at the EU—Western Balkans Summit EU—Western Balkans Summit Zagreb,” 24 November 2000, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_00_493, last accessed on 10 April 2020.

^③ European Commission, “EU—Western Balkans Summit Thessaloniki,” 21 June 2003, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163, last accessed on 12 April 2020.

^④ European Council, “European Council Conclusions,” 15 December 2006, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16879-2006-REV-1/en/pdf>, last accessed on 12 April 2020.

^⑤ 欧盟委员会在2015年《欧盟扩大战略》文件第二页,将此称为欧盟扩大政策的中期战略,详见 European Commission, “EU Enlargement Strategy,” COM(2015) 611 final, 10 November 2015, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110_strategy_paper_en.pdf, 2020年4月10日访问。该文件为欧盟在2004—2007年东扩后出台的第三份扩大政策文件。此前,欧盟曾分别于2011年和2013年发布了两份文件。参见 European Commission, “Enlargement Strategy and Main Challenges 2011—2012,” COM(2011) 666 final, 12 October 2011, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf; European Commission, “Enlargement Strategy and Main Challenges 2013—2014,” COM(2013) 700 final, 16 October 2013, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf, 2020年4月10日访问。

前景及欧盟强化对西巴尔干地区的参与》(以下简称“欧盟西巴尔干战略”)^①两份文件予以确定。上述文件分别对欧盟扩大政策的定位、西巴尔干地区入盟前景、欧盟对西巴尔干要求以及自身承诺等进行了阐述。两份文件既有连贯性也有差异性,反映了自2013年以来欧盟在西巴尔干地区的政治考虑及其变化趋势。其具体内容概述参见表1。

表1 欧盟2015年和2018年西巴尔干扩大政策总结

	欧盟扩大政策的定位	西巴尔干地区入盟前景	对西巴尔干地区的要求	欧盟的承诺
欧盟扩大政策中期战略	欧盟扩大政策是对欧洲和平、安全和稳定的投资;扩大政策能够为欧盟和成员国提供经济和贸易机遇;潜在成员国身份具有促进民主转型的积极作用	明确西巴尔干地区入盟前景,通过真实可信的入盟前景达到加强西巴尔干地区稳定和促进其改革的作用	坚持欧盟扩大政策“基本原则优先”原则,要求申请入盟的国家必须完成在法治、基本权利以及人权等方面真正的、可持续的改革	加强欧盟对现有政策工具如“稳定与联合协议”的利用,同时为西巴尔干地区的改革提供资金保障;发展欧盟与西巴尔干地区之间的互联互通和睦邻伙伴关系
欧盟西巴尔干战略	欧盟扩大政策符合欧盟自身的利益,同时也是对欧盟自身安全、经济增长和影响力的重要投资	强调西巴尔干地区在未来将成为欧盟的组成部分,西巴尔干地区有坚定的入盟前景	要求西巴尔干国家“加倍努力”,进行更加严格、全面和有利的改革,如在法治方面打击腐败和有组织犯罪,在经济方面加强合作和协调等	欧盟需要制定可信、公平和坚定的扩大政策,通过“六点行动倡议” ^② 等加强欧盟对西巴尔干政治、技术和经济支持;加强同巴尔干地区有共同利益领域的政策接触

注:表由作者根据欧盟官方文件自制。

^① European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans,” COM(2018) 65 final, 6 February 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf, last accessed on 12 April 2020.

^② European Commission, “EU-Western Balkans Six Flagship Initiatives,” May 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/six-flagship-initiatives-support-transformation-western-balkans_en.pdf, last accessed on 13 April 2020.

表1显示,欧盟对西巴尔干扩大政策的定位和西巴尔干地区的入盟前景做了细致说明。这一时期的扩大政策不仅体现了欧盟坚持在该地区的扩大承诺,同时也反映了在长久未定的协商过程中,欧盟对西巴尔干地区扩大政策的定位、西巴尔干地区改革的效果以及自身需要付出努力的新的思考。例如,针对西巴尔干国家对欧盟扩大政策质疑增多的情况,欧盟更加强其扩大政策的真实性和可信度。欧盟西巴尔干扩大政策的制定,不仅奠定了这一时期内欧盟在西巴尔干地区扩大进程的基调,同时也影响着欧盟与西巴尔干国家未来关系的发展。

(二)2013年以来欧盟西巴尔干扩大政策的趋势转变

通过梳理2013年以来欧盟领导人在历次欧盟—西巴尔干峰会及相关会议的主要成果,以及2015年和2018年两个西巴尔干扩大战略文件的主要内容,我们可以发现欧盟西巴尔干扩大政策呈现出一系列的转变,主要表现在三个方面:第一,在明确西巴尔干地区入盟前景的同时,欧盟强调要加强与西巴尔干地区存在共同利益的经济和安全等领域的接触。欧盟与西巴尔干国家在2014年开启了旨在加强双方合作和深化欧洲一体化的柏林进程,并先后在柏林、维也纳、巴黎、的里雅斯特、伦敦和波兹南召开了六次峰会。柏林进程在2014年时仅包含西巴尔干峰会,后期逐渐发展成为包含西巴尔干峰会、民间论坛、商业论坛和青年论坛在内的欧盟与西巴尔干交流平台。^①柏林进程的开启,对马其顿和希腊的国名之争以及塞尔维亚和科索沃关系正常化等问题的解决具有重要作用。^②不仅如此,它对于增加和促进欧盟与西巴尔干之间的民间和商业等方面的接触及合作也产生了一定的积极影响。

2018年的“欧盟西巴尔干战略”文件,则直接以增强同西巴尔干地区接触为关键词,体现出欧盟加强同西巴尔干地区的互联互通、保持同该地区的睦邻友好合作等期望。^③2020年5月召开的欧盟—西巴尔干萨格勒布峰会同样强调要增强双方的接触与合作。^④在此次峰会上,欧盟再次明确西巴尔干地区的入盟前景,同时提出要与西巴

^① The Berlin Process, “Information and Resource Centre,” <https://berlinprocess.info/>, last accessed on 18 July 2020.

^② 王洪起:《德国启动巴尔干“柏林进程”着力解决三大关键问题》,2016年5月27日,<http://www.easdi.org.cn/newsitem/277392684>,2020年7月17日访问。

^③ European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans”.

^④ Vlagyiszlav Maksimov, “Western Balkans Summit Encourages ‘European Perspective’ but Omits Enlargement,” Euractiv, 5 May 2020, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/western-balkans-summit-encourages-european-perspective-but-omits-enlargement/>, last accessed on 15 May 2020.

尔干地区加强在应对新冠肺炎疫情、区域合作、经济复苏和安全与移民问题上的合作。^①上述情况表明,欧盟在对西巴尔干地区的政策设计中,改变了以往专注于帮助西巴尔干完成改革从而促使其加入欧盟的做法,而在一定程度上转向在重视其入盟前景的同时,增强同西巴尔干地区在商业等方面的接触及合作。欧盟的这一转向,一方面有助于其与西巴尔干地区建立更紧密的合作关系,另一方面也在一定程度上表明欧盟在这一关系中更加重视自身的利益,从而分散了支持西巴尔干改革的精力及资源。

第二,欧盟对西巴尔干地区改革的要求和入盟标准更加严格和细化。1993年哥本哈根峰会决定,申请加入欧盟的候选国需要满足一系列条件,即“哥本哈根标准”。它对候选国的民主法治、经济发展等方面提出了一系列要求,如保证民主机制的稳定运行和市场经济的良好运转等。^②候选国是否符合“哥本哈根标准”,由欧盟理事会中的“一般事务委员会”^③负责审查。该委员会每年都会根据欧盟委员会提交的有关申请入盟国家的条件和改革情况的报告,判断申请国是否符合加入欧盟的各项标准。“一般事务委员会”可以通过一致同意的决策方式,决定是否承认申请国的候选国身份、是否开启入盟谈判以及能否加入等。

由于扩大进程对欧盟造成了消极影响,如匈牙利等东欧国家给欧盟民主价值观带来了一定程度的挑战,欧盟吸取了此前扩大进程注重速度而忽视质量的教训,并针对西巴尔干地区制定了更加严格的改革要求和入盟标准。在加强审查的同时,欧盟还针对西巴尔干地区的改革提出了更加细致且严格的要求,如西巴尔干国家政府要减少对市场经济的干预等。“一般事务委员会”的设立,增加了欧盟理事会在西巴尔干扩大政策上的话语权,同时也提高了欧盟成员国在西巴尔干扩大问题上的影响力。该委员会对西巴尔干国家改革的审查,虽然旨在帮助西巴尔干地区更好地完成改革,但也进一步提升了反对欧盟扩大的成员国的否决权。不仅如此,欧盟对西巴尔干地区的改革要求也被认为过于严格,从而大大增加了西巴尔干国家加入欧盟的时间和难度,引发了西巴尔干国家对欧盟的质疑和不满。^④

^① European Council, “EU-Western Balkans Zagreb Summit,” 6 May 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2020/05/06/>, last accessed on 15 May 2020.

^② European Commission, “Accession Criteria,” 12 June 2016, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en, last accessed on 15 April 2020.

^③ European Commission, “General Affairs Council Configuration,” 20 February 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/gac/>, last accessed on 15 April 2020.

^④ Herbert Vytiska, “Western Balkans: Dateless Accession Perspective,” Euractiv, 3 September 2018, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/western-balkans-dateless-accession-perspective/>, last accessed on 15 April 2020.

第三,欧盟更加明确自身在西巴尔干国家入盟进程中的责任及帮助措施,也更加重视自身的机制建设。除强调入盟前景外,欧盟还提出将为促进西巴尔干地区国家的改革提供多种支持,承担自身在扩大进程中的责任。一方面,欧盟延续了对该地区国家提供配套资金的特点。一直以来,欧盟对西巴尔干地区的扩大政策,以资金支持作为支撑,而经济利益也是西巴尔干地区希望加入欧盟的重要动力之一。欧盟通过设立“入盟前援助工具”(Instrument for Pre-accession Assistance)的方式,为申请加入欧盟的候选国提供资金支持。^① 欧盟规定:“入盟前援助工具”提供的资金是促进公共行政改革、法治、经济可持续性和农业与农村发展等方面的投资。欧盟对不同国家的改革进行审查,并根据审查结果向候选国发放资金。在2020年2月5日出台的《强化入盟进程——西巴尔干可信的入盟前景》文件中,欧盟继续强调要增加资金援助和投资力度,以此推动在西巴尔干地区的扩大进程。^②对于经济发展水平相对落后的西巴尔干地区来说,欧盟所提供的经济帮助无疑是巨大的,而资金支持也有利于西巴尔干国家的改革。

另一方面,为应对西巴尔干地区入盟可能带来的变化,欧盟对自身的发展也进行了更加清晰的规划,以便为西巴尔干国家加入欧盟做出更全面的准备。例如,“欧盟西巴尔干战略”要求,欧盟在扩大之前应增强自身的实力和团结性。为此,欧盟将进行一系列完善自身民主、制度以及政策框架层面的修整,如巩固欧盟的多数表决方式以提高决策效率等。欧盟更加明确对西巴尔干地区扩大政策的保障举措,这是对此前扩大经验以及在西巴尔干地区扩大进程中出现的问题进行反思的结果,也是对西巴尔干政策的一个重要发展趋势。

三 多理论视域下对欧盟西巴尔干扩大政策的分析

欧盟西巴尔干扩大政策的发展,为欧洲一体化研究的理论分析提供了新的案例,从理论层面进行讨论也有助于解释该政策变化发生的原因。在众多理论分析视角中,理性选择制度主义、“规范性力量欧洲”以及建构主义理论为理解欧盟西巴尔干扩大政策提供了相对有力的理论解释。近年来,国际关系理论研究的一些新观点认为,理

^① European Commission, “Overview – Instrument for Pre-accession Assistance,” 15 January 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en, last accessed on 15 April 2020.

^② European Commission, “Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans,” COM(2020) 57 final, 5 February 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf, last accessed on 17 July 2020.

论范式之间的融合对于提升理论的解释力具有重要作用。^① 欧洲研究领域的相关学者也提出,由于不同分析路径的侧重点不同,因此采取不同分析路径的“合成”方式对欧盟扩大进程进行解释十分必要。^②在有关欧盟西巴尔干扩大政策的研究中,理性选择制度主义为理解欧盟扩大政策背后的利益计算以及欧盟内部的谈判博弈过程提供了有力解释。而“规范性力量欧洲”的理论分析解释了欧盟为何重视扩大政策在西巴尔干地区的外在合法性,并且在扩大进程面临挑战的情况下,其仍然坚持该政策并致力于推动西巴尔干地区改革的原因。建构主义对于身份认同的强调,则有助于理解缺乏共同身份认同如何影响欧盟在西巴尔干地区的扩大动机以及面临的挑战等问题。

(一) 理性选择视域下的欧盟西巴尔干扩大政策

理性选择制度主义的分析路径主要遵从“结果性逻辑”(Logic of Consequences),即行为体为了追求经济和安全利益,会在计算成本和收益的基础上采取行动。^③ 理性选择思维不仅影响着欧盟扩大的动机,同时也导致该政策在横向层面与欧盟其他政策存在矛盾,并且加剧了欧盟不同行为体间的偏好冲突。

扩大政策对欧盟产生的收益,是影响欧盟做出在西巴尔干地区扩大决定的重要动机,同时也是欧盟在2013年之后调整政策的重要原因。在欧盟西巴尔干扩大政策设计之初,增加欧盟在该地区的经济、政治等利益是该政策的重要目标。长期以来,欧盟一直将在西巴尔干地区的扩大政策视为一项政治投资,非常看重其对欧盟的潜在价值。2013年以来的欧盟西巴尔干扩大政策变化,也充分体现了欧盟对自身利益的理性计算。在“欧盟扩大政策中期战略”文件中,欧盟多次强调“扩大政策是为了欧洲和平、安全和稳定进行的一项投资”。^④ 在“欧盟西巴尔干战略”文件中,欧盟更为具体地指出该政策对保障欧盟安全和经济利益的重要意义,并强调这是为了构建一个稳定、强大和统一欧洲的“地缘战略投资”(Geostrategic Investment)。^⑤由乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)担任主席的新一届欧盟委员会,将西巴尔干地区视为其外交

^① [美]鲁德拉·希尔、[美]彼得·卡赞斯坦:《超越范式:世界政治研究中的分析折中主义》,秦亚青、季玲译,上海人民出版社2012年版。

^② Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research,” *Journal of European Public Policy*, Vol.9, No.4, 2002, pp.500-528.

^③ James G. March and Johan P. Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders,” *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp.943-969.

^④ European Commission, “EU Enlargement Strategy,” COM(2015) 611 final, 10 November 2015, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110_strategy_paper_en.pdf, last accessed on 16 April 2020.

^⑤ European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans”.

工作的重点,同时也将其视作“地缘政治欧洲”的重要组成部分。^①在安全问题上,欧盟认为扩大政策将起到促进与西巴尔干地区关系的发展,进而实现欧盟周边安全稳定的作用。在经济层面,欧盟认为对西巴尔干地区的投资将为其提供更广阔的市场和更廉价的劳动力。基于理性选择的考量,欧盟自2013年以来更加重视加强与西巴尔干国家在具有共同利益领域内的合作。例如,欧盟在难民危机发生后巩固了同西巴尔干地区在边境和移民管理等方面的合作等。扩大政策的转变体现了欧盟在扩大进展缓慢的背景下,在理性选择的基础上,根据利益的变化对其具体内容与方案进行更加务实的调整与完善。在短时间内无法实现目标的情况下,这一政策转变能够将西巴尔干地区对加入欧盟的目标追求,转化为促进双方合作的动力,也使得欧盟能够从扩大政策中获得更多的实际收益。

然而,理性选择思维也在一定程度上为欧盟西巴尔干扩大政策带来了挑战。在横向层面上,欧盟不同政策的利益诉求导致对西巴尔干扩大政策与其他政策之间的目标冲突。尽管欧盟一向重视西巴尔干扩大政策所能产生的重要利益,并且将此作为工作重点,但这一政策的利益目标却不可避免地与其他政策存在矛盾与冲突。以2015年难民危机后的欧洲移民政策为例,由于大规模的难民和移民通过巴尔干路线涌向欧盟,欧盟决定关闭由该地进入欧盟的通道,同时也采取措施加强边界管控。难民危机后的欧洲移民政策,也凸显出欧盟对于内部稳定和安全利益的追求,这无疑与其此前在扩大政策指引下主张的签证自由化等政策相异。^②欧洲移民政策的转变,也被认为是欧盟为维护自身利益而将危险留给巴尔干地区的标志,这并不符合此前扩大政策的精神。^③不同政策目标之间的利益冲突,一方面破坏了欧盟政策间的协调性,另一方面也对扩大政策的实施效果产生了消极影响。

除政策间冲突外,不同行为体之间的偏好分歧也加深了欧盟在扩大政策上的集体行动困境,降低了欧盟西巴尔干扩大政策的有效性。事实上,欧盟面临的由行为体偏好分歧引发的问题由来已久,主要表现在经历了数次扩大进程后,尽管成员国数量的增加强化了欧盟的政治地位,但也对其各项机制的正常运转提出了考验。曼瑟尔·奥

^① 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,载《欧洲研究》,2020年第2期,第1-33页。

^② European Commission, “Visa Liberalisation: Commission Reports on Fulfilment of Visa-free Requirements by Western Balkans and Eastern Partnership Countries,” Press Release, 19 December 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6819, last accessed on 12 April 2020.

^③ Bodo Webber, “The EU-Turkey Refugee Deal and the Not Quite Closed Balkan Route,” The Friedrich-Ebert-Stiftung in Southeast Europe, June 2017, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/13436.pdf>, last accessed on 18 April 2020.

尔森(Mancur Olson)认为,国家在交往中的理性计算是自私的,因此国际合作往往因为参与行为体数量过多而效率低下。^①行为体的增加会加剧合作中的信息不对称问题,使国家间的互动结果更加复杂且难以预测,并且对合作背叛者和“搭便车”行为的惩罚更加困难。^②欧洲债务危机和难民危机等事件表明,成员国数量增加后的欧盟面临的集体行动困境更加严重,“搭便车”等现象愈加频繁,领导国提供公共产品的意愿逐步下降。新老成员国之间经济实力分布不均,经济与社会发展处于不同阶段,因此在诸多具体政策上存在分歧与矛盾,使得欧盟很难形成统一、坚定的政策应对各项危机。尽管欧盟已经尝试克服这一困境,但取得的效果却不尽如人意。^③

具体到欧盟西巴尔干扩大政策,欧盟不同行为体对扩大政策的利益计算及其之间的讨价还价,是导致扩大政策难以达成一致和得到有效实施的重要原因。欧盟内部的偏好分歧主要体现在以下几个层面:第一,由于利益诉求不同,以欧盟委员会为代表的欧盟超国家机构与成员国之间的政策偏好分歧长期存在。在对西巴尔干地区的扩大政策上,欧盟委员会的态度更为积极,一些成员国的态度则相对消极。尽管欧盟委员会一直强调将西巴尔干地区融入欧盟的重要性,但某些成员国更多考虑的是欧洲一体化的质量以及各自的利益。^④例如,法国和荷兰等国就曾多次反对同阿尔巴尼亚和北马其顿共和国开启入盟谈判。^⑤在欧盟委员会提出开启谈判建议后,代表成员国的欧盟理事会多次做出延迟谈判的决定。^⑥欧盟理事会的做法损害了欧盟委员会在对西巴尔干扩大问题上的话语权,同时也暴露出欧盟委员会与欧盟成员国在西巴尔干问题上的矛盾。

上述矛盾还具有一定的延续性和复杂性。2020年,冯德莱恩领导的新一届欧盟

① Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1971, p.3.

② [美]肯尼斯·奥耶主编:《无政府状态下的合作》,田野、辛平译,上海人民出版社2010年版,第16-17页。

③ Thilo Bodenstern et al., “European Union Development Policy: Collective Action in Times of Global Transformation and Domestic Crisis,” *Development Policy Review*, Vol.35, No.4, 2017, pp.441-453.

④ Tcherneva Vessela, “Europe’s New Agenda in the Western Balkans,” European Council on Foreign Relations, 7 August 2019, https://www.ecfr.eu/article/commentary_europes_new_agenda_in_the_western_balkans, last accessed on 20 April 2020; Milada Anna Vachudova, “EU Leverage and National Interests in the Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.52, No.1, 2014, pp.122-138.

⑤ Alexandra Brzozowski and Georgi Gotev, “All Eyes on France after Inconclusive Enlargement Summit Debate,” Euractiv, 18 October 2019, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/all-eyes-on-france-after-inconclusive-enlargement-summit-debate/>, last accessed on 22 April 2020.

⑥ Georgi Gotev, “EU Puts ‘North Macedonia’ and Albania on Hold until the European Elections,” Euractiv, 27 June 2020, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/eu-puts-north-macedonia-and-albania-on-hold-until-the-european-elections/>, last accessed on 19 July 2020.

委员会上任之际,委员会再次明确了西巴尔干地区扩大进程的重要意义,却与法国总统埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)产生了分歧。与冯德莱恩迫切希望欧盟在西巴尔干地区扩大上取得进展不同,马克龙强调“在欧盟完成自身改革之前不希望有任何新的成员国加入”。^①并且,《强化入盟进程——西巴尔干可信的入盟前景》文件进一步提出了要增强欧盟理事会在审查西巴尔干国家改革进程上的权力,这意味着新一任欧盟委员会在西巴尔干扩大问题上将受到更多来自欧盟理事会的牵制。^②

第二,欧盟成员国之间对扩大政策的偏好不一致。受国内政治因素和不同国家利益的影响,欧盟成员国在西巴尔干地区的扩大政策涉及的一系列重要议题,如成员国是否应该一致承认科索沃的独立国家地位,以及欧盟在西巴尔干地区的扩大速度和具体方案等问题上都存在分歧。^③例如,与法国、荷兰等国对欧盟在西巴尔干地区继续扩大的消极态度不同,德国和一些中东欧国家则认为欧盟需要加快在西巴尔干地区的扩大进程。^④值得注意的是,欧盟成员国在扩大议案中享有的否决权意味着任何一个成员国都有可能阻止扩大进程的进一步发展,这显著增加了欧盟扩大的不确定性。

第三,欧盟民众层面对欧盟扩大政策的偏好也存在矛盾。在过去的近20年中,欧盟民众对欧盟扩大的态度一直呈现出明显的分裂态势。2006年,欧盟针对其民众对扩大政策态度的调查显示,有45%的民众表示支持,另有42%的民众予以反对。2019年欧洲晴雨表的数据显示,有46%的民众支持欧盟进一步扩大,仍有42%的民众持反对意见。^⑤从上述数据可以看出,欧盟民众对扩大政策的态度变化极小。这意味着,在过去十余年的讨论中,欧盟民众仍未就是否应该继续扩大形成一致态度。尽管欧盟民众的声音很难直接反映在欧盟扩大政策上,但却可以通过影响欧盟成员国偏好、欧

① Georgi Gotev, “Von der Leyen Locks Horns with Macron over EU Enlargement,” Euractiv, 12 November 2019, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/von-der-leyen-locks-horns-with-macron-over-eu-enlargement/>, last accessed on 22 April 2020.

② European Commission, “Enhancing the Accession Process – A Credible EU Perspective for the Western Balkans,” last accessed on 17 July 2020.

③ Toby Vogel, “Out of Focus: The EU’s Relations with the Western Balkans,” Heinrich-Böll-Stiftung, 9 October 2018, <https://eu.boell.org/en/2018/10/09/out-focus-eus-relations-western-balkans>, last accessed on 22 April 2020.

④ Krisztina Than, “Central European States Urge EU to Speed up Enlargement in West Balkans,” Reuters, 10 July 2017, <https://www.reuters.com/article/us-europe-cee-integration/central-european-states-urge-eu-to-speed-up-enlargement-in-west-balkans-idUSKBN19V1FT>, last accessed on 24 April 2020; Poznan, “Germany, Poland urge EU opportunity for Western Balkan states,” France24, 5 July 2019, <https://www.france24.com/en/20190705-germany-poland-urge-eu-opportunity-western-balkan-states>, last accessed on 24 April 2020.

⑤ European Commission, “Standard Eurobarometer 91 Spring 2019,” August 2019, <https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2253>, last accessed on 24 April 2020.

洲议会选举等方式对欧盟扩大政策施加影响。^①上述三组偏好分歧,大大增加了欧盟扩大政策达成一致并得以落实的难度,同时也是扩大政策存在的主要障碍。

以上分析显示,欧盟西巴尔干扩大政策的制定过程,常常受到欧盟不同政治行为体的讨价还价与政治博弈的影响。欧盟内部多种政治行为体政策偏好的差异及矛盾,增加了西巴尔干扩大政策的实施难度,同时意味着该政策实施效率的降低。在此背景下,欧盟是否有足够的信心、决心和能力开启新一轮扩大进程并将西巴尔干地区纳入欧盟仍然存在较大的不确定性。尽管欧盟委员会极力协调成员国偏好以增强成员国间的团结,但是这一努力往往受限于成员国在扩大政策上所享有的否决权。上述情况使得欧盟内部无法就扩大政策形成统一而坚定的立场,同时也使得扩大政策的制定成为欧盟内部不对称谈判力量相互妥协的产物。需要指出的是,欧盟已经认识到由否决权带来的问题,欧委会也主张通过实施有效多数表决的方式提高扩大政策的执行效率。但是,欧盟能否真正克服这些制度层面的局限,从而制定出行之有效且符合不同行为体的成本收益计算的扩大政策,仍是需要深思和关注的问题。

(二)“规范性力量欧洲”视域下的欧盟西巴尔干扩大政策

理性选择理论虽然能对欧盟西巴尔干扩大政策中的成本收益计算做出解释,但这一理论却不能充分说明欧盟扩大政策的规范性追求。而有关“规范性力量欧洲”的研究,恰好为理解欧盟扩大政策的规范性目标提供了分析工具。自成立以来,有关欧盟这一特殊的政治实体在国际社会中的地位与形象引发了很多讨论,不同学者对欧盟的认知也存在差异。^②2002年,英国学者伊恩·曼纳斯(Ian Manners)首次提出,欧盟应该被视作国际体系中的规范性力量,“规范性力量欧洲”这一概念也由此得到广泛接受。^③曼纳斯提出,欧盟建立于和平、自由和法治等一系列价值基础上的特性,赋予了其在国际体系中与追求私利的其他行为体不同的特殊身份。不仅如此,欧盟的规范性价值基础还决定了其在国际政治行动中的导向,即通过输送自己的规范价值影响国际体系中其他行为体的行动。欧盟通过用自身价值重新定义国际规范的行为,也提高了自己在国际体系中的规范性力量。“规范性力量欧洲”概念的提出,为理解欧盟对自

^① Gallya Lahav, “Public Opinion toward Immigration in the European Union: Does It Matter?” *Comparative Political Studies*, Vol.37, No.10, 2004, pp.1151-1183.

^② François Duchêne, “Europe’s Role in World Peace,” in Richard Mayne, ed., *Europe Tomorrow: 16 Europeans Look Ahead*, Fontana, 1972; Hartmut Mayer, “Is It still Called ‘Chinese Whispers’? The EU’s Rhetoric and Action as a Responsible Global Institution,” *International Affairs*, Vol.84, No.1, 2008, pp.62-79; Lisbeth Aggestam, “Introduction: Ethical Power Europe,” *International Affairs*, Vol.84, No.1, 2008, pp.1-11.

^③ Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.2, 2002, pp.235-258.

由和法治等价值观的强调提供了合理的解释。这一理论视角不仅描述了欧盟自身得以存在的价值根基,同时也反映出欧盟提高自身国际影响力和软实力的重要方式。

“规范性力量欧洲”的具体含义在欧盟官方文件中也有较为清晰的阐述。例如,《欧洲联盟条约》第2条和第49条均为申请加入欧盟的国家需要满足的法律要求。^①其中,《欧洲联盟条约》第2条的具体内容是:“联盟(欧盟)建立在尊重人的尊严、自由、民主、平等、法治和尊重包括少数群体在内的人权的价值观基础上。上述价值观在以多元、非歧视、宽容、正义、团结和男女平等为主导的社会中为成员国所共有。”^②《欧洲联盟条约》第49条提出:“任何尊重和致力推崇欧盟价值观的欧洲国家可以申请加入欧盟。”^③上述规定表明,欧盟对自由和民主等价值观十分重视,并将其视为自身得以建立的基础和判断候选国能否入盟的重要标准。

欧盟对自由等价值观的追求,同样体现在其对巴尔干地区的改革要求中。欧盟于2015年和2018年发布的西巴尔干扩大政策的官方文件,对西巴尔干地区在法治、人权、经济和民主机制等方面进行真正、可持续的改革提出了更加明确的要求。除了提出标准外,欧盟还十分重视西巴尔干地区国家民主改革的完成情况,对其进行逐年审查。欧盟对西巴尔干地区民主改革提出的要求,是为了促使该地区彻底内化欧盟的共同价值,真正满足欧盟提出的自由、民主、法治和人权等条件。

欧盟自身对规范价值的追求,也促使其在西巴尔干扩大政策中更加强调自己的责任,并增加资金支持的重要原因。从欧盟西巴尔干扩大政策的发展历程可以看出,欧盟对自身在促进该地区民主改革等方面提出了更高的标准。与此同时,欧盟逐步加强对西巴尔干国家改革的指导,针对这些改革设计了包含分析和监测等在内的政策工具。^④此外,欧盟还增加了对西巴尔干地区的资金支持,并根据改革完成的实际情况发放资金。欧盟将所有西巴尔干地区国家视为潜在候选国并向其输送规范价值以促进这些国家的民主改革,表明欧盟希望在西巴尔干地区推广其价值观,以树立自身规范性形象和提高国际影响力。如前文所述,一些学者认为,正是这种向国际体系中的

^① EUR-Lex Access to European Union Law, “Treaty on European Union — Joining the EU,” 17 January 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114536>, last accessed on 25 April 2020.

^② EUR-Lex Access to European Union Law, “Consolidated Version of the Treaty on European Union Article 2,” 7 June 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12016M002>, last accessed on 25 April 2020.

^③ EUR-Lex Access to European Union Law, “Consolidated Version of the Treaty on European Union Article 49,” 7 June 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12016M049>, last accessed on 25 April 2020.

^④ European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans,” last accessed on 12 April 2020.

其他行为体输送其价值的过程,赋予了欧盟塑造国际秩序的规范性力量。面对来自俄罗斯等国的竞争,加强对西巴尔干地区国家改革的援助,是欧盟提升其在西巴尔干地区政治影响力的重要方式。^①

需要指出的是,欧盟向西巴尔干地区输送规范性价值的过程并非一帆风顺。欧盟在兑现扩大承诺上的拖延,以及西巴尔干地区民主改革的困难和保障措施的不到位,导致了政策可信性的降低。欧盟的规范性形象也由此受到一定的质疑和挑战。一方面,欧盟几次扩大进程所遗留的问题使其很难在西巴尔干地区复制先前的经验。因此,欧盟在向西巴尔干地区提出了更多改革要求的同时,放慢了扩大的步伐,导致向西巴尔干地区扩大的承诺迟迟未能兑现,同阿尔巴尼亚等国的入盟谈判不能如期开展等,加剧了这些国家在入盟问题上的不确定性,以及对于未来发展方向的质疑。欧盟的拖延也引发了西巴尔干地区领导人的不满甚至“感到背叛”的消极情绪,^②在一定程度上对欧盟的规范性力量产生了消极影响。

另一方面,西巴尔干地区民主改革的低效以及欧盟保障措施的缺位,反映出欧盟在输送规范价值过程中存在的问题。西巴尔干国家的改革历程表明,欧盟扩大政策并未彻底有效地实现帮助候选国完成改革的目标。统计数据显示,2006-2017年间西巴尔干地区的民主水平指数平均下降了9%。^③西巴尔干地区入盟前景的黯淡,以及欧债危机对西巴尔干地区经济和社会发展的消极影响,是造成西巴尔干地区民主指数下降的重要原因。不仅如此,寻求加入欧盟甚至在一定程度上造成了西巴尔干地区民主程度的降低,这主要体现在欧盟扩大政策被认为加剧了西巴尔干地区国家的“国家俘获”(State Capture)问题,即在扩大政策实施过程中,西巴尔干国家政府对金钱、权力和荣誉的追求,加剧了这一地区经济代理人网络复杂化、新闻媒体欠透明化和政治竞争弱化等问题。因此,与欧盟扩大政策的最初目标相反,西巴尔干国家的民主与法治水平呈现出一定程度的下降态势,一些国家面临的腐败等问题甚至更为严重。^④在此

^① Mark Galeotti, “Do the Western Balkans Face a Coming Russian Storm,” European Council on Foreign Relations, April 2018, https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR250_do_the_western_balkans_face_a_coming_russian_storm.pdf, last accessed on 24 April 2020.

^② Jennifer Rankin and Shaun Walker Burazer, “Western Balkans Left ‘Betrayed’ by EU over Membership Talks,” *The Guardian*, 1 January 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/01/western-balkans-left-betrayed-by-eu-over-membership-talks-albania-north-macedonia-croatia>, last accessed on 25 April 2020.

^③ Nikola Burazer, “Democracy in the Western Balkans Backsliding for a Decade,” European Western Balkans, 16 April 2018, <https://europeanwesternbalkans.com/2018/04/16/ewb-interview-hoey-democracy-western-balkans-backsliding-decade/>, last accessed on 26 April 2020.

^④ Solveig Richter and Natasha Wunsch, “Money, Power, Glory: The Linkages between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans,” *Journal of European Public Policy*, Vol.27, No.1, 2020, pp.41-62.

背景下,欧盟扩大政策能否继续发挥促进西巴尔干地区民主转型的作用存在很大疑问。

鉴于扩大政策在向西巴尔干地区输送民主价值方面存在局限性,欧盟认为,在西巴尔干地区亟须重建自己的规范性形象。^① 针对扩大政策可信性降低的问题,欧盟在2013年之后的官方文件中就此进行了详细的阐述,并提出要为西巴尔干地区的改革提供更多支持。例如,“欧盟西巴尔干战略”就以“可信的扩大前景”为标题核心词,明确提出要实行“可信、公平和坚定”的扩大政策。就《强化入盟进程——西巴尔干可信的入盟前景》的文件而言,正如欧盟负责睦邻和扩大政策事务的委员奥利维尔·瓦尔赫利(Olivér Várhelyi)所说,这一文件再次强调了西巴尔干国家坚定的入盟前景,并将可信性和可预测性作为此次欧盟扩大政策修订方案的重要原则。不仅如此,欧盟还提出将通过增加与西巴尔干多层次政治对话以及成员国监督西巴尔干改革这两种方式为其入盟进程注入新的政治动力。^② 上述扩大政策的转变,被认为是“冯德莱恩领导的欧盟委员会正在改变其前任容克对西巴尔干国家入盟的无为政策,试图在西巴尔干有所作为”的表现。^③ 尽管如此,欧盟能否通过对扩大政策可信性的强调,从而达到重建自身的规范力量形象仍然存疑。如果欧盟无法改变其在扩大政策上的拖延及其在输送规范价值方面存在的局限,欧盟与西巴尔干地区在政治改革上的互动将长期让位于二者在其他领域如经济、安全等议题上的务实合作,欧盟自身的规范力量形象也将受到进一步质疑。

(三) 身份认同视域下的欧盟西巴尔干扩大政策

在理性选择理论和“规范性力量欧洲”解释的基础上,建构主义对身份认同的论述为理解欧盟西巴尔干扩大政策提供了必要且有意义的补充。建构主义在20世纪90年代后逐步发展成为国际关系的主流理论之一,也对以新自由制度主义为代表的理性主义传统构成补充。在《无政府状态是国家造就的:权力政治的社会建构》一文中,亚历山大·温特(Alexander Wendt)认为,欧盟成员国之间的合作促使其产生了“欧洲认同”(European Identity)这一集体身份认同,后者也成为欧盟成员国定义自身

^① Toby Vogel, “Out of Focus: The EU’s Relations with the Western Balkans,” Heinrich-Böll-Stiftung, 9 October 2018, <https://eu.boell.org/en/2018/10/09/out-of-focus-eus-relations-western-balkans>, last accessed on 22 April 2020.

^② European Commission, “Remarks by Commissioner Olivér Várhelyi at the Press Conference on the Revised Enlargement Methodology,” 5 February 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_208, last accessed on 28 April 2020.

^③ 孔田平:《西巴尔干又逢地缘政治敏感期》,载《环球》,2020年第10期,第42-44页。

利益时考虑的重要因素。^①而在《国际政治的社会理论》中,温特进一步提出欧盟成员国之间发展出了集体安全的康德式文化。^②建构主义有关身份认同的论述,为理解欧盟西巴尔干扩大政策提供了较好的分析视角。

一些中国学者也对欧洲认同的相关问题进行了研究。例如,吴志成等指出:“欧洲认同是欧洲各民族在和平、平等与相互尊重的基础上对现有民族认同的超越,主要涉及欧洲文化认同、欧盟公民身份和欧盟外交与防务认同等层面。”^③在欧洲一体化的发展进程中,欧洲身份认同的作用也越来越得到重视,并被认为发挥了弥补一体化功能主义的不足、减少欧盟合法性赤字和有利于欧盟共同外交和防务政策发展的积极作用。^④徐刚从身份认同与国家性的角度,讨论了巴尔干与欧洲的关联,并且指出了身份认同在巴尔干国家关系及其入盟进程中的重要性。此外,他还认为西巴尔干国家性的构建与其欧洲化的前景之间是相互影响、相互交织的关系。^⑤

在西巴尔干国家的入盟进程中,欧洲身份认同是其能够申请加入欧盟的必要条件。如前文所述,《欧洲联盟条约》第49条明确指出,申请入盟的国家必须同时满足两个条件:申请国必须是欧洲国家并且尊重欧盟的核心价值观。欧盟从最初的6个成员国发展到27个成员国的7次扩大经历,也不断印证了身份认同在扩大议程中的重要意义。^⑥欧盟将欧洲国家身份和价值观念而非经济发展水平视作申请加入欧盟的主要判断标准,表明其对申请国是否具有共同的欧洲身份认同十分看重。对于申请国而言,尊重和推崇欧洲价值也许能够通过改革来实现,但在身份认同上是否为欧洲国家(或是否被欧盟认可为“欧洲国家”)却存在很大的不确定性。从地理意义、文化意义和历史意义等角度定义欧洲都存在一定的难度,这使得回答“谁能拥有欧洲身份认同”和“欧洲身份认同的存在意义”等问题更加困难。

在巴尔干扩大政策的推行过程中,欧盟对西巴尔干地区欧洲身份的认可,是开启扩大进程的前提。在西巴尔干扩大政策文件和历次欧盟—西巴尔干峰会中,欧盟曾多

^① Alexander Wendt, “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics,” *International Organization*, Vol.46, No.2, 1992, pp.391-425.

^② Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999, p.331.

^③ 吴志成、龚苗子:《欧洲一体化进程中的欧洲认同论析》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2007年第1期,第28-36页。

^④ 李明明:《试析一体化进程中的欧洲认同》,载《现代国际关系》,2003年第7期,第19-23页。

^⑤ 徐刚:《巴尔干地区合作与欧洲一体化》,第216-252页。

^⑥ European Commission, “How does the EU Accession Process Work,” https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/publication/factsheet_en.pdf, last accessed on 5 May 2020.

次明确西巴尔干地区的欧洲身份,并且提出西巴尔干地区国家都是欧盟的潜在成员国。^①例如,在“欧盟西巴尔干战略”文件中,欧盟宣称:“西巴尔干地区是欧洲的一部分……该地区的人民与欧盟民众有着共同的历史遗产,以及由共同机遇和挑战所决定的未来。”^②欧盟对西巴尔干国家欧洲身份的认可,意味着西巴尔干国家满足了申请入欧的一个重要条件——拥有欧洲国家身份,这对于西巴尔干国家的入盟进程无疑是一个积极信号。

尽管欧盟承认西巴尔干国家的欧洲身份,但是欧盟与西巴尔干之间的集体身份认同实际上非常薄弱,并不足以支撑欧盟向西巴尔干国家彻底张开怀抱。想要建立牢固的集体身份认同,是否拥有共同的历史和文化记忆是一个重要的条件。遗憾的是,欧盟和西巴尔干之间缺乏一致且深厚的历史和文化记忆。孔寒冰也曾指出,不同于前三次通过东扩加入欧盟的国家,西巴尔干国家与欧盟的文明差异很大,且疑欧主义的色彩更为浓厚。^③

事实上,欧盟与西巴尔干国家之间的差异似乎比共同点更多。首先,从地理边界而言,西巴尔干国家位于欧洲的东南部,与欧盟的大多数成员国相距较远。其次,欧盟与西巴尔干国家之间还存在文化上的“东西差异”。与西欧国家被塑造为代表进步和文明的形象不同,西巴尔干长期被视作欧洲东部的“他者”,甚至被认为由强盗和罪犯构成并且充斥着民族杀戮和矛盾的法外之地。^④再次,西巴尔干国家与大多数欧盟成员国在民族构成、宗教信仰和语言习惯等方面存在很大的异质性,这进一步削弱了欧盟与西巴尔干国家建立集体身份认同的基础。最后,西巴尔干国家经历了南斯拉夫解体等重要的历史转变,其国家建构仍然处于复杂的发展过程中,这也造成了西巴尔干国家和欧盟成员国之间国家功能的差异。不仅如此,西巴尔干国家落后的经济发展状况也使得它们很难达到欧盟成员国经济发展的平均水平。

通过上述分析可以看出,尽管欧盟承认西巴尔干国家的欧洲国家身份,但是西巴尔干国家与大多数的欧盟成员国之间在地理、文化、历史和发展水平等方面存在较大的差异,使得欧盟与西巴尔干国家之间缺乏建立牢固的集体身份认同的共同基础。上述情况也是导致双方在经济和安全等领域开展良好合作,却迟迟未能在扩大进程中更

^① European Parliament, “Fact Sheets on the European Union the Western Balkans,” December 2019, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/168/the-western-balkans>, last accessed on 5 May 2020.

^② European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans”.

^③ 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11页。

^④ Edward W. Said, *Orientalism*, Pantheon Books, 1978.

进一步的深层原因。欧盟此前的东扩历程表明,缺乏共同的历史和文化记忆会造成共同身份认同的薄弱,这对欧盟扩大进程产生的阻碍不容忽视。^① 欧盟在西巴尔干地区实现扩大目标,需要双方从更深层次培育建立共同身份认同的土壤与养分,以此推动欧洲一体化的顺利发展。

四 欧盟西巴尔干地区扩大政策的修订方向

从上述分析可以看出,在新的发展背景下,欧盟西巴尔干扩大政策发生了转变。但是,既有理论对欧盟扩大政策的分析都表明,欧盟西巴尔干扩大政策面临许多深层次的挑战。如果欧盟希望提升扩大政策的有效性和可信性,则须在以下方面对扩大政策做出修订:首先,欧盟应继续着力于加强扩大政策和其他政策之间的协调性,减少不同政策目标之间的冲突。如前所述,欧盟对西巴尔干地区的政策具有一定的复杂性,这在一定程度上导致欧盟很难在各项政策中保持一致的目标。例如,难民危机爆发后,基于增强欧盟边境安全的需求,欧盟需要西巴尔干采取更加有力和高效的政策,但这往往需要西巴尔干国家对权力进行相对集中才能实现。而这与欧盟主导的政治改革方向存在差异。正因如此,越来越多的舆论质疑欧盟西巴尔干扩大政策的规范性目标的有效性。随着难民危机的结束,为了增加对西巴尔干地区扩大政策和其他政策之间的协调性,欧盟须继续保持其扩大政策的要求,并加强政策制定过程中的整体性和原则性,减少由自身私利而导致对上述原则的放弃。为了实现这一目标,欧盟应具有更加宏观的政策制定视野,并增加不同委员会和机构之间的沟通,以此克服政策之间的脱钩问题。

其次,考虑到不同行为体间的偏好冲突,尽管面临重重阻碍,欧盟仍须采取更多措施协调其内部在西巴尔干扩大问题上的政策偏好。在西巴尔干扩大问题上的分歧,仅是欧盟当前内部分裂的一个缩影,而加强顶层制度设计和增加政策沟通是欧盟解决这一问题的主要手段。在制度设计层面,成员国在欧盟扩大问题上享有的一票否决权,限制了欧盟委员会协调对西巴尔干地区政策偏好的空间。因此,欧盟已经开始对成员国在欧盟扩大问题上的一票否决制度进行反思,并提出采用有效多数表决的方式提高

^① Ulrich Sedelmeier, *Constructing the Path to Eastern Enlargement: The Uneven Policy Impact of EU Identity*, Manchester University Press, 2005; Harun Arıkan, *Turkey and the EU: An Awkward Candidate for EU Membership?* Ashgate Publishing, 2006.

欧盟扩大政策的效率。^① 尽管如此,欧盟仍需就此问题形成更多具体实施方案,这将是一个长期且艰难的过程。在政策沟通层面,欧盟须增加有关西巴尔干地区扩大问题的首脑对话及峰会,这有助于在明确成员国偏好的基础上对其进行协调,减少由行为体数量过多带来的信息不对称问题。在民众层面,为了降低欧盟民众在对西巴尔干扩大问题上的偏好差异,欧盟还应加大公共交流空间,通过增加社交媒体对欧盟扩大政策的报道以提高欧盟民众的知情程度等。^②

最后,欧盟未来须继续增强其对西巴尔干地区的扩大承诺与实际行动之间的匹配度,减少在扩大政策中言行失调的情况。为了满足入盟条件,一些西巴尔干国家进行了复杂艰难的改革。对于这些国家而言,欧盟在西巴尔干进程上的拖延无疑是一种打击。而欧盟在西巴尔干地区丧失信服力的同时,土耳其和俄罗斯等国在该地区的影响力却不断增强。美国也在推动塞尔维亚和科索沃关系正常化等方面取得了一定的进展。^③ 当前,欧盟主要通过向西巴尔干地区提供资金援助来促进其内部改革,但这并不足以满足西巴尔干国家想要加入欧盟的迫切希望。只有提高在扩大问题上的言行一致程度,才能保持欧盟在这一地区的信服力。因此,为了维护自身形象及其在西巴尔干地区的地缘政治利益,欧盟须采取更多有力举措落实其对西巴尔干地区的扩大承诺。只有更多的实际行动才能扭转欧盟影响力式微的趋势,消解西巴尔干国家对入盟前景的失望情绪。

五 结语

长期以来,欧盟的扩大一直被看作欧洲一体化取得的重要成绩之一。然而,自2013年克罗地亚加入以来,欧盟在西巴尔干地区的扩大进程并不顺利,西巴尔干国家的入盟诉求也不断受到打击和拖延,由此引发了这些国家对欧盟的不满。在此背景下,欧盟西巴尔干扩大政策出现了一系列转变。尽管这一转变体现出欧盟对扩大政策

^① European Commission, "A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans".

^② European Commission, "Adopting a Support Programme to Raise Public Awareness about the EU Enlargement and Neighbourhood Policies for the Years 2018-2019 to be Financed from the General Budget of the Union," C(2018) 8458 final, 13 December 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2018_8458_fl_commission_decision_en_v3_p1_1001785-and-annex.pdf, last accessed on 13 May 2020.

^③ Georgi Gotev, "The Brief - Why is America Eclipsing the EU in the Balkans," Euractiv, 17 February 2020, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/the-brief-why-is-america-eclipsing-the-eu-in-the-balkans/>, last accessed on 17 May 2020.

有效性和可信性的重视,但却没有解决这些问题的根本。欧盟在西巴尔干地区的扩大进程的迟滞,与其政策在利益、价值规范与认同等方面存在的困境密切相关。

在2020年2月召开的慕尼黑安全会议上,欧盟西巴尔干扩大政策再次引发了学者关注。欧盟拒绝开启同阿尔巴尼亚和北马其顿的入盟谈判被认为会导致其错失在西巴尔干地区的战略机遇。西巴尔干地区扩大政策的低效,对欧盟维护在这一地区的形象和影响力十分不利。^① 尽管在多次会议和谈判后,欧盟理事会终于在2020年3月24日为开启同阿尔巴尼亚和北马其顿的入盟谈判打开绿灯,但是西巴尔干国家距离真正加入欧盟仍是遥遥无期。事实上,在经历了长时间的等待后,入盟前景已经发展成为欧盟与西巴尔干地区关系稳定的目标原则。在实施过程中,欧盟越来越多地选择抛开入盟问题,转而加强同西巴尔干地区在经济和安全等领域开展合作。在2020年5月召开的欧盟—西巴尔干萨格勒布峰会上,欧盟仍继续采取一方面认同西巴尔干地区的欧洲身份,另一方面却尽量回避讨论西巴尔干的成员国身份和扩大进程等具体问题的策略。如果该政策继续在目前的轨道上前行,欧盟扩大政策存在的问题将无法得到真正解决。并且,欧盟对西巴尔干地区的扩大承诺将难以实现,二者也很难长期保持稳定友好的关系,欧盟在这一地区的利益和自身的规范性形象也必将受到挑战。

(作者简介:关欣,中国人民大学国际关系学院博士研究生;连晨超,英国牛津大学政治与国际关系学系博士研究生。责任编辑:齐天骄)

^① Majda Ruge, "Westlessness: Lessons from the Western Balkans," European Council on Foreign Relations, 20 February 2020, https://www.ecfr.eu/article/commentary_westlessness_lessons_from_the_western_balkans, last accessed on 16 May 2020.