

欧盟援助西巴尔干政策评析

张 鹏

内容提要: 欧盟是西巴尔干最直接和最关键的援助方。冷战终结尤其是 1999 年科索沃战争以来,欧盟在西巴尔干运用了丰富多样且互为补充的外援工具,并尝试发起有关该地区援助的国际合作倡议,借助“条件性”促使西巴尔干逐步接受欧洲模式。在外援政策的支持与规制下,西巴尔干国家正在经历稳定、转轨与入盟等多重进程,但面临的挑战依然严峻。演变中的欧盟外援模式影响着对西巴尔干的援助,而对于该地区的援助实践则丰富了欧盟外援模式的内涵。

关键词: 欧盟 西巴尔干 对外援助

作为欧洲历史进程中一个持续动荡、羸弱、碎片化的区域,巴尔干存在的问题是欧盟遭遇的相隔最近、持续时间最久、外溢效应最强的挑战。但是,欧盟对于巴尔干的持久和平负有难以推卸的历史与道义责任。随着 1992 年波黑战争和 1999 年科索沃战争接连爆发,尤其是 2007 年罗马尼亚和保加利亚两个“东巴尔干”(Eastern Balkans)国家率先“回归欧洲”,欧盟向西巴尔干^①国家启动了“战后重建与和解”、“后共产主义时代转轨”以及融入“欧洲一体化”的“三合一进程”(triple process),^②并综合运用了对外援助、对外贸易、共同外交、共同防务、联系国协定等众多政策工具。其中,由于“外援活动涉及的范围极其广泛,往往包括了国计民生的所有方面,没有任何其他一种外交政策渠道能够与之相比”,^③因此,外援在欧盟针对西巴尔干政策的“工具箱”中的地位日益凸显。在援助政策的支持与规制下,克罗地亚于 2013 年 7 月 1 日正式成为欧盟第 28 个成员国,也成为西巴尔干地区首个成功入盟的国家。与此同时,全球最

① “西巴尔干”(Western Balkans)地区概念由欧盟于 1998 年 10 月首次提出,具体包括当时巴尔干半岛西部的波黑、克罗地亚、马其顿、塞尔维亚-黑山(包括 1999 年 6 月 10 日联合国安理会 1244 决议规定中的科索沃地区)、阿尔巴尼亚。该地区面积达 26.2 万平方公里,人口约 2500 万。

② Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the Backyard*, Oxon and New York: Routledge, 2007, p.78.

③ 周弘、张浚、张敏:《外援在中国》,北京:社会科学文献出版社 2007 年版,第 11 页。

大援助方欧盟决定在 2014-2020 年继续追加对西巴尔干的援助投入。因此,全面考察冷战后欧盟对西巴尔干持续进行援助治理的过程,有助于深入剖析欧盟在这一特殊重要区域的对外战略的演变,特别是其外援工具在危机管理、国家重建、改革转型和可持续发展等领域发挥的关键作用。

一 前南冲突后的应时救援阶段(1991-1994 年)

由于专注于应对东欧剧变和欧盟建设等优先事务,加之“共同外交与安全政策”(CFSP)支柱仍处于创设阶段,作为一个整体的“西巴尔干”在后冷战初期的欧盟对外战略中尚无清晰定位,双方互动主要依托欧盟对于南联邦^①的关系框架。而前南局势的迅速演变使欧盟战略目标的短视性和被动性暴露无遗:当南联邦各国的独立行动愈演愈烈并与中央政府分庭抗礼之时,由个别成员国推动旨在防止冲突效应外溢的调解努力成为欧盟采取的主要手段。直到前南地区冲突大规模爆发后,欧盟才开始积极发挥外援工具的救援功能,并于 1992-1995 年向波黑、南联盟、马其顿等国投放了约 12 亿埃居的人道主义援助,还同意阿尔巴尼亚和南联邦各国参与原本针对中东欧国家的“法尔计划”(PHARE)^②,该地区在当时欧盟对外援助体系中的地位由此得以提升。据统计,在 1990-1994 年期间,对前南国家的援助在欧盟所有受援国中排名第二,而排名前十位的其余九个受援国均为非加太(ACP)国家。

值得注意的是,为了敦促冲突各方迅速恢复地区局势,欧盟还通过外援“杠杆”与附加条件的组合运用向前南国家施加压力。例如,1991 年 6 月 29 日,欧共体曾单方面决定暂停与南联邦包括外援在内的各项联系,虽然 12 月 2 日又宣布恢复对波黑、克罗地亚、马其顿的援助,但对于塞尔维亚和黑山的经济制裁却仍然维持。“这是欧共体首次在不到 24 小时的时间内迅速暂停与第三国的所有关系,还形成了欧共体在同一国家不同地区实行不同制裁措施的奇特先例。”^③1995 年 8 月 7 日,欧盟委员会又单方面暂停了与克罗地亚正在进行的“法尔计划”谈判,直到克政府积极落实了三权分立、废除死刑、新闻独立等方面的改革,欧盟才恢复了克罗地亚的受援国地位。显然,这一时期欧盟对“前西

① “南联邦”为“南斯拉夫社会主义联邦共和国”(Socialist Federal Republic of Yugoslavia, SFRY)的简称,也被称为“前南”(Former Yugoslavia, Ex-Yugoslavia)。它成立于 1945 年铁托当政时期,解体于 1991-1992 年各加盟共和国寻求主权独立阶段,由波黑、克罗地亚、马其顿、塞尔维亚、黑山、斯洛文尼亚等国组成。

② “法尔计划”(PHARE)的全称为“援助波兰和匈牙利的经济改造计划”(Poland and Hungary Assistance for Economic Restructuring),是欧共体于 1989 年创设的支持波兰和匈牙利等中东欧国家按照欧盟标准推进转轨和改革的专项援助工具。1991 年,南联邦和阿尔巴尼亚两国也成为该计划的受援国。

③ Steven Blockmans, *Tough Love: The European Union's Relations with the Western Balkans*, Hague: T. M.C. Asser Press, 2007, pp.118-120.

巴尔干”国家的援助存在区别对待、甚至相互抵触的情况。杰弗里·西蒙(Jeffrey Simon)评价说,在1991年一系列前南冲突爆发初期,欧盟仅仅给予了该地区“三心二意的支持”(half-hearted support),如通过联合国投放人道主义援助;而在1995年《代顿协议》签订后,欧盟开始致力于促进该地区的国际合作与持久稳定,并尝试通过入盟激励、制度捆绑、条件设定等手段将其吸纳到欧洲一体化进程中。^①

二 波黑战争后的和解重建阶段(1995-1998年)

1992年波黑穆族、塞族和克族爆发的混战不仅将境外相关国家牵扯进来,而且对近邻欧盟的冲突预防和危机管理再次形成了严峻挑战。1995年底战争结束后,推动《代顿协议》(Dayton Accords)^②实施、恢复地区和平局势、促进交流对话、建立相互信任无疑成为欧盟的战略重点。有鉴于此,欧盟主导下的一些援助框架逐步扩展到所有西巴尔干国家,并开始强化人道主义救援之外的财政和技术援助力度,积极调动成员国和其他援助方的资源支持该地区重建。

(一)“罗依蒙特进程”与“奥布诺瓦计划”

1995年12月13日,在时任轮值主席国法国的积极倡议下,欧盟及其15个成员国、美国、俄罗斯、克罗地亚、波黑、马其顿、南联盟、阿尔巴尼亚、北约组织、欧安组织等代表在巴黎附近的罗伊蒙特集会,共同签署了《关于稳定进程和友好邻国关系的声明》(Declaration on the Process of Stability and Good Neighbourliness),由此启动了旨在实现整个东南欧^③繁荣稳定的所谓“罗依蒙特进程”(Royamont Process)。作为欧盟与该地区关系进程中首个共同战略框架,“罗依蒙特进程”尝试动员各方政府和私人部门进行多轨合作,并将基础设施重建和经济社会发展设定为优先政策议程,以期重构善意友好且相互信任的睦邻关系,进而维护地区稳定的可持续性。

为此,欧洲理事会专门于1996年7月25日创设了名为“奥布诺瓦计划”(OBNOVA)^④的援助工具,欧盟及其成员国理所当然成为首要出资方,其中欧盟财政出资约

^① Jeffrey Simon, "Preventing Balkan Conflict: The Role of Euroatlantic Institutions. NDU-INSS Strategic Forum", No. 226, April 2007, p.3.

^② 1995年11月,南联盟、克罗地亚、波黑等国在美国俄亥俄州代顿达成旨在结束波黑内战、促进民族和解、保障前南地区和平的意向文件,12月,该协议在巴黎正式签署,因此又被称为《代顿-巴黎协议》。主要内容包括:维持波黑的单一联邦制性质;对穆克联邦(占51%)与塞族共和国(占49%)的领土进行合理划分;联合国维和部队和北约多国军事执行部队负责监督停火和协议内容的实施。

^③ “东南欧”(Southeast Europe)是与“巴尔干”交替使用较多,但出现相对较晚的一个地区概念,前者主要包括东、西巴尔干地区,而后者在此基础上又囊括了土耳其和希腊两国。

^④ “奥布诺瓦”(Obnova)一词出自波黑语,本意为“重建”、“万象更新”。See Shepard Forman and Stewart Patrick, *Good Intentions: Pledges of Aid for Postconflict Recovery*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000, p.68, 365.

10 亿美元,成员国出资约 18 亿欧元。^① 在援助投放过程中,OBNOVA 工具还获得了“法尔计划”的资金支持,而波黑和马其顿两国则于 1996 年开始接受此项援助。在 1998 年“罗依蒙特进程”雅典会议上,欧盟又专门启动了一项支持东南欧地区合作的开放性援助项目,面向领导人、媒体、商会、青年和妇女等不同群体,并涉及种族对话、商业促进、文教交流、城市发展、环境保护等众多领域。然而,由于未能触及国家构建和制度转型等核心战略议题,相关援助项目的实施又恰逢科索沃局势不断恶化之际,^②因此,“罗依蒙特进程”和“奥布诺瓦计划”的实际成效仍然相对有限。

(二)“地区方式”与“政治经济条件”

在发起援助东南欧的多边倡议之后,欧盟于 1997 年 4 月 29 日进一步通过了专门针对阿尔巴尼亚、波黑、克罗地亚、马其顿和南联盟的“地区方式”(Regional Approach)文件。该框架支持以上五国之间发展更为密切的地区关系,并明确指出欧盟与五国建立契约关系的必要性,这在双方关系进程中尚属首次。但另一方面,欧盟又提出了五国应遵循的所谓“政治经济条件”^③。具体来看,这不仅包括建立民主体制、实施市场经济改革、促进地区合作等一般条件,而且涵盖了和平解决地区冲突、保障少数民族权利和推动难民重返家园等特殊条件。

“地区方式”与“政治经济条件”的组合再次体现了欧盟外援政策的两面性:一方面,这一时期的“法尔计划”和“奥布诺瓦计划”已经扩展到上述五个国家,援助重点集中在公民社会、人权、民主等领域;另一方面,在援助实施过程中,欧盟仍然向南联盟提出了额外的附加条件,例如迫使南政府逐步承认科索沃省自治,并与前南战犯国际法庭进行充分合作等等,这在一定程度上又侵蚀着外援的支持效用。但与美国对南联盟政府和波黑塞族政权一贯采取的歧视性立场相比,欧盟否定性外援条件的运用则具有选择性和暂时性,这种软硬兼施的作用机制密切配合了对外战略的实施,总体上并未影响欧盟对西巴尔干地区援助政策的整体性和持续性。

综上所述,1991-1999 年期间,欧盟对“前西巴尔干”国家的援助总额约达到 45.7 亿欧元,由欧共体财政支持的赠款成为援助资金的主要来源。如图 1 所示,由于受到地区冲突等因素的直接影响,这一时期欧盟援助政策的重点集中在“基础设施”和“民

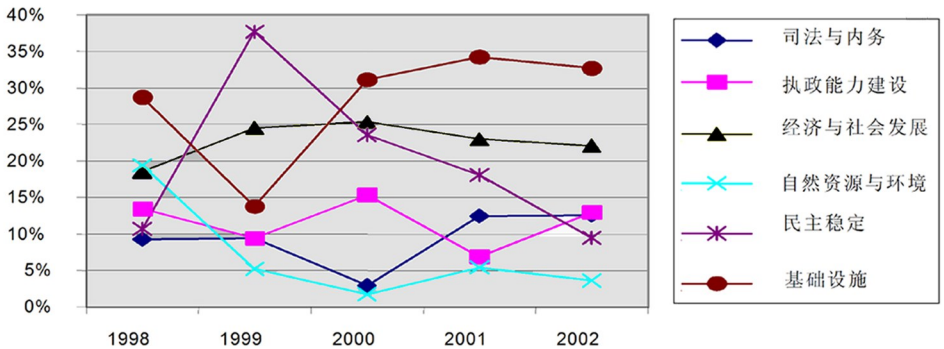
^① András Inotai, *The European Union and Southeast Europe: Troubled Water Ahead?* Brussels: P.I.E. Peter Lang S.A., 2007, p.39.

^② Hans-Georg Ehrhart, “A Good Idea, But a Rocky Road Ahead: The EU and the Stability Pact for South East Europe”, in David Carment and Albrecht Schnabel eds., *Conflict Prevention: Path to Peace or Grand Illusion?* Tokyo: The United Nations University Press, 2003, p.122.

^③ Council Conclusion, 1996.2.26, p.4, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/028a0001.htm, Last accessed on January 10, 2010.

主稳定”(democratic stabilisation,包括难民援助)领域,两者分别占到援助总量的27%和20%;欧盟对“司法与内务”、“执政能力建设”、“经济与社会发展”等领域的援助仅占总量的10%。从受援国情况来看,这一时期获得欧盟援助较多的国家依次为波黑、阿尔巴尼亚、克罗地亚、南联盟和马其顿。^①这同样说明,当时欧盟对该地区的援助集中在波黑等直接遭受冲突影响的国家,而像克罗地亚和马其顿等较少受到地区冲突影响、但尚未纳入欧盟扩大战略的国家接受的援助则相对较少。

图1 欧盟对西巴尔干的援助(1998-2002年):部门分布及演变趋势



资料来源: European Commission, “The Stabilisation and Association Process for South East Europe, Second Annual Report – Annex 1”, COM (2003) 139 final, Brussels, 26.3.2003, p.23, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/85349_en.pdf, last assessed on December 26, 2011。

三 战略援助引导地区转轨阶段(1999-2006年)

1999年科索沃战争的爆发对冷战后欧洲安全、欧盟与西巴尔干关系、乃至地区一体化进程等都产生了划时代的历史影响。这场战争令欧盟深感其经济重建、民主促进、功能合作等努力在应对地区危机时的不足,而北约强力干预冲突时欧盟被动分散的表现更使其充分意识到:“必须在西巴尔干运用一种更具针对性的多边主义路径”。其中“针对性”说明欧盟应改变以往对于西巴尔干地区事务重视不足的做法,转而在欧洲一体化的宏观视野下考量双方关系的战略前景;而“多边主义”则意味着欧盟需要联合其他利益攸关方、采取多管齐下的方式应对西巴尔干地区问题,例如将欧共体

^① Daniel Daianu and Thanos Veremēs eds., *Balkan Reconstruction*, London/Portland: Frank Cass Publishers, 2001, p.26.

外援工具、成员国双边援助,以及欧洲安全与防务政策(ESDP)等结合起来。^①

(一)“稳定与联系进程”和“重建、发展与稳定援助”

正当科索沃危机愈演愈烈之时,欧盟官方于1998年10月正式提出了“西巴尔干”地区概念,并从1999年开始逐步推广这一地缘政治称谓,以期巴尔干半岛西部历经地区冲突、尚未与欧盟建立战略联系的一组“弱功能”国家提供更为确切的身份。在科索沃战争接近尾声之际,欧盟于1999年6月专门针对西巴尔干地区和国家启动了一项全新战略——“稳定与联系进程”(Stability and Association Process, SAP)。与两年前出台的“地区方式”文件相比,该框架同样支持西巴尔干内部及其与欧盟之间构建良性互动关系,但在地区局势基本稳定的前提下,欧盟决定引导西巴尔干国家向欧洲经济社会模式和民主法治模式转轨,并明确提出逐步给予这些国家欧盟成员国资格。这一变化无疑极大地提升了双方关系的战略性和可预期性。

有鉴于此,欧盟重新整合了“法尔计划”和“奥布诺瓦计划”,于1999年7月12日创设了一项全新的援助工具——“重建、发展与稳定的共同体援助”(Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, CARDS),并为2000-2006年期间的CARDS工具提供了高达51.3亿欧元的资金支持。^② 援助资金将以赠款和贷款两种形式拨付,援助对象兼顾了区域、国家和次国家等多个层次,其中对西巴尔干国家的援助成为重中之重,而对该地区层面的援助仅占整个预算的约10%。^③ 具体来看,CARDS工具在西巴尔干的焦点包括:(1)司法与内务合作领域,例如打击有组织犯罪、促进难民返乡、保障少数民族权利;(2)经济与社会发展领域,例如交通能源设施重建、公民社会与独立媒体培育、减少贫困、性别平等、教育培训和环境保护;(3)执政能力建设领域,例如欧盟民主法制规范引入、海关等公共部门执政能力提升。^④ 由此可见,与三年前的“奥布诺瓦计划”相比,CARDS工具是一个拥有多重目标和丰富内容的切实援助计划,欧盟将根据西巴尔干各国国情设计和实施援助,并通过签订《稳定与联系协议》(Stability and Association Agreement)和发布《进程报告》(Progress Reports)等方式强化对援助的实时监督和政策评估。此外,欧盟还创建了一些专项外援管理机

① Emil Kirchner and James Sperling eds., *EU Security Governance*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2007, p.104.

② Official Journal of the European Communities, L306/1, 7.12.2000, Council Regulation (EC) No.2666/2000, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/general/2666_00_en.pdf, last accessed on November 20, 2011.

③ Steven Blockmans, *Tough Love: the European Union's Relations with the Western Balkans*, Hague: T. M.C. Asser Press, 2007, p.270.

④ Enlargement Directorate General of the European Commission, CARDS, http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/cards/index_en.htm, last accessed on January 28, 2012.

构,其中最重要的当属“欧洲重建署”(European Reconstruction Agency, ERA)^①和“欧洲援助合作署”(Europe Aid Cooperation Office, EuropeAid)^②。总之,在“稳定与联系进程”框架之下,欧盟对外战略与援助政策工具之间的相互配合更加协调。

(二)《东南欧稳定公约》与超多边援助筹资

事实上,CARDS援助成为欧盟积极调动自身资源并与国际社会一道支持西巴尔干重建和发展的关键举措。与“稳定与联系进程”的启动几乎同时,欧盟于1999年7月30日倡议美国、俄罗斯、东南欧国家(南联盟除外)、经济合作与发展组织、八国集团、国际金融机构以及某些非政府组织代表在萨拉热窝隆重集会,共同签署了一份堪称“新马歇尔计划”的《东南欧稳定公约》(Stability Pact for Southeast Europe,以下简称《公约》)。^③从参与方来看,《公约》要远远超过四年前的“罗伊蒙特倡议”,可谓国际社会不同层次的利益攸关方关于东南欧持久稳定的一个超多边倡议;从称谓来看,各方明确以“东南欧”代替“巴尔干”,希望将该地区视为整个欧洲不可或缺的组成部分,并通过“去巴尔干化”(De-Balkanise)逐步改善其动荡、碎片化和欠发展的固有形象;从内涵来看,《公约》首次将安全环境构建、民主体制确立、经济社会可持续发展三大目标融为一体,决心多管齐下对该地区长期存在的结构性难题进行综合治理。为此,各方提出了“安全”、“民主人权”、“经济重建、发展与合作”三项“工作日程表”(Working Tables),并制订了操作性更强的“快速启动一揽子计划”(Quick Start Package),其中包括了多达244个援助项目。

作为最初倡议者和重要协调人,欧盟在促进国际援助落实和提高援助效率等方面无疑扮演着关键角色。欧盟多次发起由《公约》签署方参加的筹资会议,仅在2000年和2001年召开的前两次会议上,各方便募集到多达54亿欧元的资金。而在支持塞尔维亚重建的筹资会议上,各方又决定于2000-2003年向该国提供31.6亿美元的援助,其中由欧盟提供的资金占援款总额的1/3。^④据不完全统计,由欧盟及其成员国提供的赠款援助占总额的多达3/4;虽然两者的贷款援助投入不及资金雄厚的国际金融机构(IFIs),但却远远超过了非欧盟成员国。而从援助赠款和贷款的加总数据来看,欧

① “欧洲重建署”成立于2000年2月,总部设在希腊的塞萨洛尼卡,并在一个由欧盟委员会和欧盟成员国代表组成的“管理委员会”(Governing Board)之下开展工作。自成立至2008年底,该机构为塞尔维亚、黑山、科索沃、马其顿提供的援助多达28.6亿欧元。

② “欧洲援助合作署”成立于2001年,是欧盟委员会下设的一个总司级援助机构,主要负责“稳定工具”(IS)、“民主与人权工具”(EIDHR)等欧盟“主题援助”(thematic operations)的管理。

③ The Stability Pact for South Eastern Europe, <http://www.stabilitypact.org/>, last accessed on July 3, 2009.

④ András Inotai, *The European Union and Southeast Europe: Troubled Water Ahead?* Brussels: P.I.E. Peter Lang S.A., 2007, p.277.

盟则与国际金融机构几乎持平,双方的总体援助贡献达到国际社会援助总量的近90%。^①就此而言,欧盟及其成员国成为《公约》体系下首屈一指的援助方。

(三)“萨洛尼卡日程”与援助的战略转向

2001年爆发的“9·11”恐怖袭击对于美欧乃至全球战略格局的影响深远。由于此后美国政府极力推进所谓的“全球反恐战略”,加之波黑与科索沃等前南地区热点暂时“降温”,因此美国对巴尔干的援助出现了明显下滑,而欧盟则更加专注于该地区的经济发展与结构改革。^②2003年,欧盟委员会出台历史上首份《欧洲安全战略》(European Security Strategy)文件,明确指出:“恐怖主义、武器扩散、地区冲突、政府失灵,以及有组织犯罪是欧盟面临的五大重要威胁,……当前的挑战要求我们进一步整合不同的机制和能力,包括对外援助项目,欧盟、成员国和其他机构的军事和民事力量。所有这些都将对我们的安全以及第三世界国家产生举足轻重的影响。”^③

与此同时,在欧盟委员会主席巴罗佐(Jose Manuel Barroso)和扩大事务专员莱恩(Olli Rehn)的共同努力下,西巴尔干事务于2003年正式由对外关系总司转为扩大总司负责。这标志着“对西巴尔干的关系也已经由外部事务转变为扩大事务的范畴。可以说,欧盟已经有更丰富的经验、更雄厚的实力、更充分的手段影响这个地区的发展方向”^④。为此,2003年6月召开的欧盟萨洛尼卡峰会提出了目标更加明确、力度更大、行动更加具体的“萨洛尼卡日程”(Thessaloniki Agenda),并决定将“预加入农业工具”(ISPA)^⑤、“预加入结构政策工具”(SAPARD)^⑥、“结对工具”(Twinning)^⑦、“技术援助与信息交流工具”(TAIEX)^⑧等扩展运用到所有西巴尔干国家。值得一提的是,以上援助工具在同期支持相关中东欧国

① Emil Kirchner and James Sperling eds., *EU Security Governance*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2007, p.90.

② M. Abramowitz and H. Hurlburt, “Can the EU Hack the Balkans? A Proving Ground for Brussels Heading Off War in the Southern Balkans”, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No.5, 2002, p.6.

③ European Commission, “A Security Europe in a Better World: A European Security Strategy”, 12 December 2003, pp.3-5, p.13, <http://www.ue.eu.int/uedocs/cmsup-load/78367.pdf>, last accessed on October 5, 2009.

④ 扈大威:“欧盟对西巴尔干地区政策评析”,《国际问题研究》2006年第2期,第41页。

⑤ “预加入农业工具”(Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development, SAPARD)是欧盟于1999年创设的旨在支持候选国农业和农村的持续发展、促进其推行欧盟共同农业政策(CAP)相关制度规范的专项援助工具。

⑥ “预加入结构政策工具”(Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA)是欧盟于1999年创设的旨在支持候选国环境和运输领域发展与合作的专项援助工具。

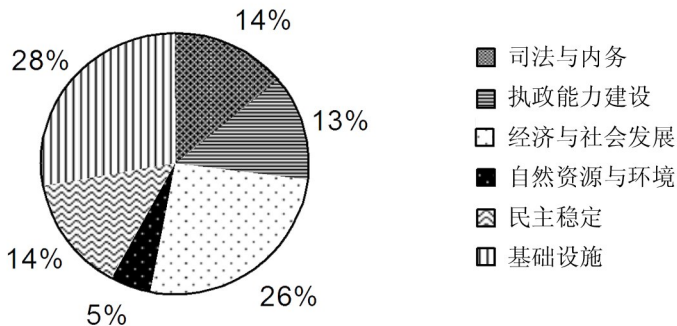
⑦ “结对工具”(Twinning)是欧盟委员会于1998年5月创设的通过派遣常驻“结对”顾问,提供技能培训、资助交流互访等形式强化欧盟与受援国行政合作、支持其引入欧共体法律的技术援助工具。从2002年10月起,该工具开始对西巴尔干国家的制度建设进行技术援助,内容涉及农业、公共财政、内部市场、关税与税务、司法与内务等诸多领域。

⑧ “技术援助与信息交流工具”(Technical Assistance and Information Exchange Instrument, TAIEX)是欧盟创设的旨在促进受援国了解、应用和实施欧盟法律的技术援助工具。2003年12月,TAIEX工具开始正式向西巴尔干国家开放,该援助大多为短期交流培训项目,援助对象涵盖了西巴尔干国家与欧盟法律相关的公共部门(如司法、立法和行政等部门的公务人员)和私人部门(如工会和商会的代表),重点援助领域包括农业与食品安全、内部市场建设、公共基础设施建设、国家安全、语言文化交流等。

家转型和入盟的过程中发挥了关键作用。由此可见,欧盟较之前明显强化了外援“技术流”和“人力流”的运用,希望借此进一步影响西巴尔干受援国的发展与治理,并为其转型提供不可或缺的经验基础与智力支持。此外,由于克罗地亚和马其顿分别于2004年6月和2005年12月正式获得了欧盟候选国地位,欧洲理事会因此专门批准向2004-2006年CARDS工具追加2亿欧元的援助预算,用以强化这两个候选国与欧盟标准接轨,同时支持其他西巴尔干国家积极创造入盟条件。

从科索沃战争后欧盟援助西巴尔干的总体情况来看,南联盟/塞黑和克罗地亚逐渐超越波黑成为重点受援国,这与科索沃战争前的情况形成了鲜明对比,本质上则与欧盟对西巴尔干的战略转变密切相关。以2000-2006年的CARDS援助为例,接受援助较多的西巴尔干国家依次是南联盟/塞黑、克罗地亚、波黑、阿尔巴尼亚和马其顿,这既体现出欧盟对地区冲突隐患的重点防范,又反映出对入盟候选国的切实支持。此外,这一时期欧盟对西巴尔干援助的领域分布和部门流向也发生了明显变化:如图2所示,CARDS工具对西巴尔干“基础设施”和“经济社会发展”两个领域的援助占总量的54%,同时对“司法与内务”、“行政能力建设”、“民主稳定”等领域的援助也在稳步增加,占据总量的41%。^①由此可见,欧盟在科索沃战争后更加深刻地意识到,西巴尔干的持久和平应该建立在地区局势稳定、可持续发展与改革转型等多重基础之上,欧盟外援的综合性与战略性因此进一步凸显。

图2 欧盟CARDS援助的部门分布(2000-2004年)



资料来源: European Commission, “The Stabilisation and Association Process for South East Europe, Second Annual Report - Annex 1”。

^① András Inotai, *The European Union and Southeast Europe: Troubled Water Ahead?* p.40.

四 协调援助推进分步入盟阶段(2007-2014年)

2007年以来,受全球经济发展失衡、新兴经济体崛起、非传统安全挑战频发等因素的影响,世界主要援助方纷纷决定增加外援投入,努力提升援助政策质量。欧盟成员国更是决定在2010年之前将外援开支占国民收入(GNI)的比重提高到0.56%,并力争到2015年进一步提高至联合国倡议的0.7%。^①这无疑为欧盟协调多级资源、实施外援改革提供了内部和外部政策动力。与此同时,毗邻西巴尔干的罗马尼亚和保加利亚正式加入欧盟,但黑山、科索沃却相继宣布从塞黑联邦独立,西巴尔干地区的“碎片化”趋势远未停止。欧盟因此决定稳步推进与西巴尔干国家的关系谈判,并正式启动所谓的“预加入进程”(Pre-Accession Process),在这种全新的背景下,欧盟对西巴尔干的援助政策也体现出相应的调整:

(一) 依托“预加入工具”分类引导受援国“达标”

考虑到2006年底CARDS援助工具即将到期,欧洲理事会于2006年7月17日决定将前文提及的“法尔计划”(PHARE)、“奥布诺瓦计划”(OBNOVA)、“预加入农业工具”(SAPARD)、“预加入结构政策工具”(ISPA)和“重建、发展和稳定的共同体援助”(CARDS)等进行重新整合,并在此基础上创设了一项全新的援助工具——“预加入援助工具”(Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA)。欧盟为2007-2013年期间的IPA工具提供高达115亿欧元的资金支持,远远超过了CARDS工具在2000-2006年的拨款投入。值得一提的是,2007-2011年IPA援助的阶段性预算达40亿欧元,西巴尔干地区人均受援额约为30欧元,堪称欧共体对外援助史上之最。^②从政策设计来看,IPA援助具有十分明确的“入盟驱动”(accession driven)战略导向:依据西巴尔干各国在重建和改革方面的表现,欧盟首先将其划分为“预加入进程”之下的“候选国”(candidate countries,包括马其顿和克罗地亚)和“稳定与联系进程”之下的“潜在候选国”(potential candidate countries,包括阿尔巴尼亚、波黑、黑山、塞尔维亚和科索沃)两个大类,进而提出了IPA工具的五项援助重点:(1)支持西巴尔干国家的制度建设与转轨进程;(2)促进西巴尔干各国之间、西巴尔干国家与欧盟成员国之间的跨边界合

^① Aurore Wanlin, “What Future for EU Development Policy”, Center for European Reform Working Paper, May 2007, p.9.

^② Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, “Western Balkans: Enhancing the European Perspective”, COM(2008) 127 final, Brussels, 5.3.2008, p.19, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf, last accessed on December 13, 2012.

作;(3)运用“欧洲地区发展基金”及“欧洲聚合基金”^①支持西巴尔干缩小与欧盟的发展差距;(4)运用“欧洲社会基金”^②支持西巴尔干推进人力资源开发;(5)运用“欧洲乡村发展基金”^③促进西巴尔干地区农业发展。其中,前两项援助议程将对所有西巴尔干国家开放,而后三项援助议程则仅针对克罗地亚和马其顿两个入盟候选国。^④安德拉斯·伊诺泰(András Inotai)认为,准入盟国、候选国和申请国获得的资金差异体现了欧盟外援“分阶段实施”(phasing-in approach)的特点,即根据受援国“达标”情况适时调整援助支持力度,这与美国对外援助集中投放的“前置方式”(front-loaded approach)形成了鲜明对比。^⑤

从IPA援助的实施情况来看,西巴尔干各方的受支持力度普遍呈现增长态势,获得援助较多的国家依次为塞尔维亚、克罗地亚、波黑、马其顿、阿尔巴尼亚、科索沃和黑山。由此可见,南联盟依旧是欧盟对西巴尔干援助的关键对象,塞尔维亚、科索沃、黑山三者获得的援助达到IPA拨款总额的43%,但与此前的CARDS援助相比,两个入盟候选国(尤其是马其顿)在欧盟外援体系中的地位进一步得到强化。在外部援助的支持作用及其对受援对象产生的塑造效应之下,这一时期西巴尔干国家的“预加入进程”也取得了新的进展:2009年10月候选国马其顿正式启动了加入欧盟的谈判程序;2011年候选国克罗地亚顺利完成入盟谈判并签署协议,此外,该国有约66%的全民公决参与者明确支持克罗地亚加入欧盟;而一度被排除在欧盟援助之外的塞尔维亚于2012年3月获得了欧盟候选国地位,同年6月黑山也开始与欧盟进行入盟谈判。与此同时,欧盟委员会进一步决定将2014-2020年IPA工具(又称IPA II)的援助预算增加到141.1亿欧元,并于2013年1月牵头召开有关IPA二期援助的国际协调会议,欧盟成员国与国际金融机构等各方决定将IPA援助的重点议程进行整合,推进不同援助领域之间的协调,并使之向西巴尔干入盟候选国和申请国全面开放。^⑥

① 欧洲地区发展基金(European Regional Development Fund)是欧共体于1975年设立的旨在解决共同体内部地区经济发展不平衡问题、向落后地区提供援助支持的专项资金。与此类似,欧洲聚合基金(European Cohesion Fund)则专门用于促进爱尔兰、希腊、西班牙、葡萄牙等欧盟相对落后成员国(人均GDP低于欧盟整体平均水平的90%)的经济社会发展。

② 欧洲社会基金(European Social Fund)是欧共体于1957年设立的旨在向成员国传统工业部门提供财政援助、提升劳动者素质、促进劳动力自由流动和社会稳定的专项资金。

③ 欧洲农村发展基金(European Agricultural Fund for Rural Development)是欧盟于2005年设立的旨在促进成员国农业和农村可持续发展的专项资金。

④ Enlargement Directorate General of the European Commission, Planning of the IPA, http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/planning-ipa_en.htm, last accessed on January 28, 2013.

⑤ András Inotai, *The European Union and Southeast Europe: Troubled Water Ahead?* p.363.

⑥ Enlargement Directorate General of the European Commission, Conferences on Donor Coordination and Aid Effectiveness, http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/donor-coordination/aid-effectiveness/index_en.htm, last accessed on March 19, 2013.

(二) 推进外援“所有权”改革与西巴尔干合作发展

就在西巴尔干国家被纳入到“预加入进程”的同时,欧盟治理的“分权化”(decentralization)改革也正在稳步推进,而这一调整反过来对欧盟援助西巴尔干政策产生了积极的影响。2006年3月,欧盟发布题为《欧盟援助:更多、更好和更快投放》的政策报告,委员会承诺与成员国共同提升外援政策的有效性,例如通过《国家战略文件》(Country Strategy Papers, CSPs)明确受援国的发展状况和现实需求,进而制定中长期援助战略规划。伴随着西巴尔干国家入盟前景的逐渐明朗,欧盟更加强调西巴尔干对援助资源和管理的“所有权”(ownership):在对阿尔巴尼亚、波黑和克罗地亚的援助由欧盟使团接管之后,从2008年中期开始,欧洲重建署在援助实施方面的职能也开始向驻塞尔维亚、黑山、科索沃、马其顿的分支机构转移;设在贝尔格莱德、波德戈里察、普里什蒂那、斯科普里的重建署办公室将在管理欧盟援助方面承担更重要的职责,这有助于强化援助双方的政策协调,进一步提高援助资源的利用效率。2009年4月,欧盟在阿尔巴尼亚首都地拉那牵头召开国际会议,受全球金融危机影响,各援助方决定将西巴尔干受援国的入盟目标与发展目标更好地协调起来,同时努力简化援助投放程序,以最大限度地降低外援政策交易成本。

此外,这一时期欧盟还通过外援着力提升西巴尔干的地区合作与自主发展的能力。据统计,2004-2006年期间,欧盟每年向西巴尔干跨国合作项目(cross-border cooperation)投放的援助约为2000万欧元,而到2007-2011年,欧盟每年对该领域的支持已经增加到5000万欧元。2008年之后,欧盟开始推进《东南欧稳定公约》的功能转型,这一框架逐渐演变为东南欧地区主导的合作平台——“地区合作理事会”(Regional Cooperation Council, RCC)。该机构优先关注以下五大领域的合作议程,具体包括:经济与社会发展、基础设施与能源投资、人力资源开发、司法与内务、地区安全。2011年11月,“地区合作理事会”部长级会议提出了雄心勃勃的“东南欧2020战略”(SEE 2020 Strategy),并在2013年底进一步明确了战略目标和行动计划。^① 该战略由“一体增长”(Integrated growth)、“包容增长”(Inclusive growth)、“增长治理”(Governance for growth)、“持续增长”(Sustainable growth)、“灵巧增长”(Smart growth)五大支柱构成,以期通过深化贸易投资促进生产要素的自由流动,通过提振就业市场促进地区社会稳定,通过强化法治和打击腐败改善公共行政能力,通过发展高效清洁能源提升地区竞争力与环保意识,通过知识型和高附加值的生产方式加强增长模式的创新性。

^① Regional Cooperation Council, “South East Europe 2020 Strategy—Jobs and Prosperity in a European Perspective”, http://www.rcc.int/download/pubs/SEE2020%20Strategy_100214.pdf/0d57bc5aa458ab33751f64a06e0c000f.pdf, Last accessed on December 14, 2013.

(三) 协调多级援助资金应对金融危机

伴随着援助西巴尔干进程的日趋深入,积极协调并整合国际社会的援助资金,持续提升对外援助的有效性,已经成为欧盟外援模式需要反思的重要议题。为此,欧盟委员会于2007年专门发布“关于援助互补性和分工的行动准则”(European Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour),决定优化欧盟和成员国的外援分工,以期充分整合“双重结构”资源,进一步提升外援政策制定和实施的有效性。2008年10月,欧盟在布鲁塞尔牵头召开旨在提升援助西巴尔干有效性的国际会议,欧盟及成员国、世界银行、经合组织、欧洲发展银行等国际金融机构共同确认了西巴尔干国家加入欧盟的未来前景,决定积极协调援助标准,合理分配资金流向,实时交流援助信息。

但与此同时,美国次贷危机和欧洲债务危机接踵而至,这促使欧盟加快不同层级援助资金的整合与协调,其外援配置呈现出某种程度的“内向化”调整趋势。为了帮助西巴尔干国家应对市场信心不足、经济增速放缓、改革动力缺乏等危机外溢效应,^① 欧盟不断创新融资方式,由超国家预算支持的赠款援助数量不断下降,而由欧洲金融机构提供的贷款援助则不断上升。^② 由于欧盟委员会和成员国大多是这些金融机构的重要出资方,因此其援助资金来源更为广泛,投放方式也较为灵活多样。2007年底,欧盟委员会与欧洲重建开发银行(EBRD)、欧洲投资银行(EIB)、欧洲发展银行(EDB)等金融机构达成协议,决定针对西巴尔干交通、能源、环境等领域启动一项1600万欧元的“基础设施项目”(Infrastructure Projects Facility),以期拉动该地区基础设施投资,促进经济社会可持续发展。^③ 2009年底,欧盟在布鲁塞尔牵头召开以“合作应对金融危机”为主题的高级别会议,欧盟委员会与众多国际金融机构再次决定启动赠款预算为1.8亿欧元的“西巴尔干投资框架”(Western Balkans Investment Framework, WBIF),重点在基础设施建设、能源开发、中小企业发展、环境保护和应对气候变化等国计民生领域促进西巴尔干各国深化地区合作,以支持这些国家深入推进公共部门改革,改善商业投资环境,提振就业市场信心。据统计,该框架有望为西巴尔干地区的波黑、塞尔维亚、阿尔巴尼亚等“后进国”带来多达66亿欧元的投资效益。总之,不同层级援助资金的协调使得赠款与贷款援助总和保持在一个相对稳定的水平之上,

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, Issue 1, 2013, p.89.

② Office for South East Europe, “Donor Commitments to the Candidate and Potential Candidate Countries: Past and Prospects”, Brussels, October 23, 2008, http://ec.europa.eu/enlargement/projects-in-focus/donor-coordination/ressources_actors_financial_flow_en.htm, last accessed on July 29, 2012.

③ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, “Western Balkans: Enhancing the European Perspective”, COM(2008) 127 final, Brussels, 5.3.2008, p.16, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf, last accessed on February 14, 2012.

从而为欧盟持续有效地援助西巴尔干奠定了坚实基础。

五 欧盟援助西巴尔干的特性、趋势与挑战

西巴尔干地区的历史特性与现实地位,以及欧盟及其外援体系本身的演变,从根本上决定了欧盟对西巴尔干的援助不同于此前针对其他地区的援助。“在巴尔干,战争是外交的延续,外援又是战争的延续……外援不仅作为战争的后续行动,而且在国际和地区性危机和冲突的治理方面发挥着巨大的作用”^①。欧盟外援首先要致力于该地区的持久和平稳定,这种强调冲突综合治理的援助与欧盟对中东欧候选国的“转轨型”援助、对非加太等欧洲国家前殖民地的“贸易型”援助,以及对亚洲国家的“潜移默化型”援助形成了鲜明对比。此外,考虑到西巴尔干地区问题的反复性和复杂性,欧盟外援设计还特别注重内容的综合性、类型的多样性、条件限制的严格性,以及评估监管的实时性,以期通过“援助+”(Aid+)模式多管齐下支持并塑造西巴尔干受援国的发展进程。^②从援助的实施来看,欧盟向该地区源源不断地输入了“物资流”、“资金流”、“技术流”、“人力流”和“意识流”,核心议程涉及经济社会发展、民主人权治理、民族宗教包容、地区和谐相处、性别平等、环境保护等众多领域。据不完全统计,1991年以来,整个西巴尔干地区接受的欧盟援助人均额约为100欧元,这一指标明显高于欧盟对世界其他国家或地区的援助。^③

欧盟对西巴尔干的大规模援助集中出现在1999年之后,与此前针对世界其他地区的援助相比,欧盟对西巴尔干的援助虽然启动时间较晚,却使欧盟外援在地缘政治上真正具有了全球性,并由于欧盟扩大进程的深入而进一步凸显出战略性。伴随着科索沃战争后欧盟对西巴尔干战略逐渐由稳定趋向转轨、入盟,欧盟在该地区的外援政策也呈现出相应的调整变化:从援助工具来看,欧盟愈加重视面向西巴尔干地区整体的专项援助政策设计;从援助资金来看,由金融机构提供的贷款援助不断增加,而由欧共体预算支持的赠款援助相对减少,但援款总量稳中有升,援助力度持续强化;从援助形式来看,具有塑造功能的财政和技术援助逐渐取代了短期人道主义援助,较之于外

① 周弘主编:《对外援助与国际关系》,北京:中国社会科学出版社2002年版,第9页。

② 当今欧盟使用的对外援助工具主要包括10项,即:欧洲发展基金、发展合作工具、预加入工具、欧洲临近地区与合作伙伴工具、人道主义援助工具、稳定工具、欧洲民主与人权工具、宏观财政援助、与工业化国家的合作工具以及核安全合作工具。其中,“欧洲发展基金”(主要针对非加太地区)、“发展合作工具”(主要针对亚非拉和一些独联体国家)和“欧洲临近地区与合作伙伴工具”(主要针对地中海和高加索地区)的运用往往具有明确的地缘指向,欧盟在西巴尔干地区运用了其他绝大部分的援助工具。

③ “Stability Pact for Southeast Europe”, <http://www.seecon.org/gen/howmuch.htm>, last accessed on December 5, 2009.

援“物质流”，欧盟更加注重发挥“意识流”的作用；从援助条件来看，欧盟对西巴尔干的标准设定日趋全面，监督评估日趋严格，但规制过程又体现出一定的灵活性。

欧盟对西巴尔干的援助政策在未来仍面临着诸多挑战。首先，虽然欧盟认为其外援所承载的“欧洲经验”具有鲜明的普适意义和示范作用，但却未必能在多文明交汇、多宗教信仰、多民族国家、多矛盾纷争、多权力博弈的西巴尔干地区引发持续良性的“催化效应”；其次，出于地缘政治、历史传统和现实利益等考虑，欧盟成员国在援助西巴尔干问题上存在着显著分歧。毗邻西巴尔干的成员国大多对援助该地区较为积极，^①“老欧洲”国家却不愿给予西巴尔干“穷国”更多援助，^②而中东欧成员国由于缺乏外援经验且忙于应对国内危机，因此对短期人道主义援助较为热衷；再次，欧盟外援差别化的政策设计很容易挫伤西巴尔干“后进国”的改革意愿，并加深其与候选国之间的发展鸿沟。克罗地亚和马其顿等局势已经较为稳定、内部改革成效显著，与欧盟关系密切的国家往往能获得更多援助，而其他局势动荡、转轨缓慢且急需外部支持的国家仅能获得较少援助，而且这部分有限援助还常常受制于实施严格的条件性约束。因此“欧盟需要制定连贯战略，向西巴尔干传递明确的承诺信息，为各国改革提供必要的援助”，^③尤其需要积极考虑“后进国”的现实困境与利益诉求，并在未来对外援资源进一步实施优化配置。

(作者简介:张鹏,中央财经大学政府管理学院国际政治系讲师;责任编辑:宋晓敏)

① 例如,斯洛文尼亚便热衷于援助东南欧国家的儿童等弱势群体,参见 Aurore Wanlin, “What Future for EU Development Policy”, Center for European Reform Working Paper, May 2007, p.12; Polona Bunić and Zlatko Sabić, “The Europeanization of Slovenian Foreign Policy: A One-way Process?”, in Michael Baun and Dan Marek eds., *The New Member States and the European Union*, Routledge, 2013, pp. 91-94.

② 刘作奎:“评析欧盟东扩政策中的条件限制模式——以欧盟在巴尔干地区的冲突调解为视角”,《国际论坛》2008年第4期,第3页。

③ ANA E. Juncos, “The EU’s Post-Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU?”, *Southeast European Politics*, Vol. VI, No. 2, 2005, p.101; András Inotai, *The European Union and Southeast Europe: Troubled Water Ahead?* pp.357-359; Vladimir Gligorov, “Aiding Balkans”, GDN Conference, January 20, 2006, p.39.