

专题：新形势下的中国国际战略

中国和欧盟在西巴尔干地区如何相处 ——关于帝国主义与主权主义的冲突

简军波

内容提要：西巴尔干地区在中国和欧盟各自对外关系中的地位截然不同，这既反映了中国和欧盟对西巴尔干的不同认知，也决定着二者处理与该地区关系的不同方式。在上述背景下，欧盟对中国在西巴尔干地区日益增长的经济活动持强烈批评态度，这反映出欧盟在面对与中国的竞争时，仍然持有陈腐过时的帝国主义思想。只有在去除这一陈旧思想观念的基础上，欧盟才会找到更多与中国在西巴尔干地区进行合作的机会；在双方都愿意促进与该地区互联互通的意愿的基础上，才能共同促进西巴尔干地区的稳定与繁荣。

关键词：西巴尔干 中国 欧盟 帝国主义 主权平等

近几个世纪以来，西巴尔干一直是与西方列强兴衰密切相关的地区。¹ 围绕该地区，西方列强相互竞争、合作、冲突、对抗。21世纪以来，从海湾国家到俄罗斯、从土耳其到美国，有越来越多的大国怀着不同目的介入进来，并扮演不同角色。随着中国全球利益的快速扩展，作为东西方两大力量的中国和欧盟，在西巴尔干地区“不期而遇”，双方矛盾也由此产生。

有关中国在西巴尔干地区的参与、欧盟所面临的挑战以及欧盟如何应对等话

简军波 复旦大学国际问题研究院中欧关系研究中心副主任、副研究员。

¹ 本文所指西巴尔干国家包括：塞尔维亚、克罗地亚、波黑、黑山、北马其顿和阿尔巴尼亚。

题,已有不少文献涉及,¹而本文将主要着眼于欧盟对中国加强与该地区交往的不满及其背后根源。为此,本文第一部分将论述西巴尔干在这两大力量各自对外政策中的地位;第二部分将概括中欧双方在这一地区相遇带来的冲突或欧盟对中国的指责;在结语部分,本文将探讨如何在兼顾西巴尔干国家利益的同时,寻求中欧在该地区相互合作的可能途径。

一、中欧认知差异:西巴尔干在各自外交政策中的地位

根据国际关系建构主义理论,“认知”是决定一国对外政策决策的重要因素,不同的认知会导致不同的对外政策和行动。²西巴尔干作为位处东南欧的一个地区,中国和欧盟对其在各自外交关系中的地位和功能存在不同理解,也使之对二者有着不同的意义和影响。

(一) 西巴尔干在中国外交政策中的地位

从历史上看,西巴尔干曾是美苏冷战期间东方阵营的一部分,后来很快成为社会主义和被苏联定性为“修正主义”的国家混合体,但无论国家性质如何,在冷战时代,该地区国家基本与中国保持友好甚至密切的双边关系。阿尔巴尼亚曾被中国称为“欧洲社会主义的明灯”,它从中国获得了源源不断的无私援助。中国与“不结盟运动”发起国之一的南斯拉夫在更广泛领域建立过联系。彼时西巴尔干对中国来说既是意识形态上的盟友,也是政治上的合作者,特别是在20世纪60至70年代,中国将中国与阿尔巴尼亚的关系(后简称“中阿关系”)视作其与社会主义国家关系的典范,而铁托(Josip Broz Tito)统治时期的南斯拉夫在中国人看来则是社会主义发展建设的明星,它拥有的家庭汽车、高速公路和海滩度假等现代化的生活方式令国人惊讶。

然而,当中国通过改革开放使经济快速发展后,繁荣的南斯拉夫经济在后铁托时代逐渐暗淡,中阿“兄弟”般的关系也早已破裂,在苏联解体背景下,南斯

1 代表性论文有:Loïc Poulain,“China’s New Balkan Strategy,”*Central Europe Watch*, Vol. 1, No. 2, CSIS, August 29, 2011, <https://www.csis.org/analysis/chinas-new-balkan-strategy>, 2021年5月16日登录;Wouter Zweers, et al.,“China and the EU in the Western Balkans: A Zero-sum Game?”*Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, August 2020, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-08/china-and-the-eu-in-the-western-balkans.pdf>, 2021年5月16日登录;Markovic Khaze Nina and Wang Xiwen,“Is China’s Rising Influence in the Western Balkans a Threat to European Integration?”*Journal of Contemporary European Studies*, 2020, pp. 1-17;Vladimir Shopov,“Decade of Patience: How China Became a Power in the Western Balkans,”*Policy Brief*, ECFR/371, The European Council of Foreign Relations, February 2, 2021, <https://ecfr.eu/publication/decade-of-patience-how-china-became-a-power-in-the-western-balkans/>, 2021-05-16, 等等。

2 Ian Hurd,“Constructivism,”in Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, eds.,*The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 298-316.

拉夫分裂成数个小国和地区,阿尔巴尼亚急速转向西方。当中国向欧美和东南亚敞开大门时,那些脱离南斯拉夫的国家也从“社会主义国家”转身变为“资本主义国家”,西欧国家是它们新的“兄弟”,双方身份的转变,使中国与西巴尔干地区的关系变得日益冷淡。

1999年,以美国为首的北约悍然轰炸中国驻南联盟大使馆,导致三名中国记者牺牲,使中国和美国的关系降到冰点,但在一定程度上奠定了中国与塞尔维亚之间“钢铁般的友谊”的基础。

总的来说,冷战结束后,巴尔干半岛在中国外交全局中的地位并不十分突出,直到2013年中国政府提出“一带一路”倡议。这一倡议计划将中国和欧洲通过物流系统连接起来,而西巴尔干各国正好位于中国与欧洲物流通道的沿线上。故此,西巴尔干不仅是物流运输的地理枢纽,也是中国在欧洲新的投资目的地,市场虽不大,但发展前景被看好。

考虑到西巴尔干国家加入欧盟的强烈意愿,加之该地区在地缘政治、文化和历史上都是欧洲的一部分,中国政府将中国与西巴尔干的关系视为中欧关系的一部分。如果欧盟不能团结所有成员国,或不能代表所有欧洲国家,那么在中欧关系因欧盟的行动受挫时,包括欧盟成员国(克罗地亚)和非成员国在内的西巴尔干国家至少可以依然保持与中国的友好关系。换言之,如果中国和欧盟的关系之窗关闭,中国与西巴尔干的关系可以作为另一个开放的中欧关系的窗口——尽管这很罕见,而且也可以作为中国和欧盟冲突升级时的缓冲区。至少在中国眼中,西巴尔干是中国与欧盟或中国与一些西欧或北欧国家发生冲突时相对中立的地区。

此外,在中国—中东欧国家合作机制中,有5个非欧盟成员来自西巴尔干,这意味着中国与西巴尔干地区的关系不受欧盟共同政策的强力制约,它们可以采取比欧盟更灵活的方式与中国开展合作。这些非欧盟成员国虽然在一定程度上受欧盟法律、法规和规范影响,但它们都是主权国家,理论上可以独立保持与中国的关系。中国可以在双边层面发展与西巴尔干的关系,这是一种传统的主权国家间关系,相比于和超国家组织打交道,这一关系更为中国所熟悉。另一方面,西巴尔干地区的非欧盟成员国也愿意加入欧盟,中国与这些国家的关系越密切,就意味着中国与欧盟未来的关系就越密切。

总之,西巴尔干是连接西欧和中国的物流枢纽,是“一带一路”共建地区,是争取加入欧盟的独立主权国家群体,也是中国—中东欧国家合作机制中的特殊国家群体,对中国的外交政策具有特别的意义。

(二) 西巴尔干在欧盟外交政策中的地位

对欧洲而言,西巴尔干是历史上和当今的特殊存在。在19世纪,包括西巴尔干在内的整个巴尔干半岛被称为欧洲的“火药桶”。第一次世界大战由发生在

萨拉热窝的一起暗杀事件所引发,大战最终导致欧洲前所未有的混乱和灾难。

二战期间,西巴尔干在西欧国家眼中扮演着复杂和令人不安的角色,对当时以美国为首的同盟国而言,南斯拉夫既有横行的纳粹,也有共产主义的“幽灵”,克罗地亚法西斯组织“乌斯塔沙”(Ustaše)追随德国和意大利法西斯集团,而该国的共产主义组织也在不断壮大,使西巴尔干在二战期间及之后变得非常特别。

冷战初期,南斯拉夫和阿尔巴尼亚同属苏联领导的社会主义阵营,西欧和西巴尔干被一道看不见的“铁幕”一分为二。然而不久,南斯拉夫从苏联集团中独立出来。1948年6月,苏联主导的社会主义国家会议通过了一项决议,对南斯拉夫进行严厉谴责。¹ 这次会议成为南斯拉夫与苏联集团关系破裂的里程碑,在此背景下,南斯拉夫与西方资本主义国家开始发展更牢固的经济关系。

从1950年起,铁托统治的南斯拉夫开始接受西方“马歇尔计划”式的援助,它与美国等西方国家签署了经济合作协议。例如,根据1951年8月发表的联合声明,南斯拉夫预计将从美、英、法三国共获得5000万美元。从那时起,西巴尔干与欧洲的关系比与苏联集团的关系更加牢固和友好,尽管它宣布在政治上保持中立,并且是“不结盟运动”发起国之一。

由于南斯拉夫与欧洲关系密切,在其面临国家分裂之际,德国等西欧国家开始支持南斯拉夫的统一,但很快放弃了此种立场,积极支持斯洛文尼亚和克罗地亚独立,推动南斯拉夫走向分裂。西巴尔干地区在经历了20世纪90年代的动荡、混乱和暴力后,重新面临其历史性的地缘政治格局——即“巴尔干化”(Balkanization),社会主义的南斯拉夫被分裂成六七个独立的国家和政治实体,并在政治上基本都转向欧洲和西方,而内部留存着难以化解的矛盾。

在西巴尔干内战结束后,西巴尔干地区与欧盟的关系进行了全面重构。但至今西巴尔干在欧盟心目中依然是一个特殊地区。

因此,在西巴尔干内战结束后,西巴尔干地区与欧盟的关系进行了全面重构。但至今西巴尔干在欧盟心目中依然是一个特殊地区。

第一,欧盟认为西巴尔干地区绝对是欧洲天然的一部分。欧盟委员会指出,“西巴尔干是欧洲不可分割的一部分,是欧盟的地缘战略重点”。² 西巴尔干在地理上不处于欧洲中心,它毗邻西亚和北非,位于亚非欧三洲的结合部。从此角度看,虽然西巴尔干国家更喜欢自称为东南欧国家,但实

1 Key Soviet-Yugoslav Documents: A Reference Aid, Washington, D.C., U.S. Central Intelligence Agency, National Foreign Assessment Center, 1979, pp.1-46.

2 European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: An Economic and Investment Plan for the Western Balkans,” SWD(2020) 223 final, COM(2020) 641 final, Belgium: Brussels, October 6, 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf, 2021-05-16.

际上它们位于欧洲地理边缘。即便如此,西巴尔干半岛在地理和文化上都被欧盟视为欧洲的一部分。这个地区曾先后被罗马帝国、威尼斯共和国和神圣罗马帝国等统治。在现代,它曾隶属于奥匈帝国,尽管也曾被奥斯曼帝国所统治,有时也存在过一些独立的小王国。然而,其主要文化遗产属于欧洲,尽管该地区混合了多元的文化传统——从斯拉夫东正教到日耳曼基督教、从罗马意大利文化到奥斯曼土耳其文化。最重要的是,西巴尔干国家的文化特征是欧洲文化,其社会价值观和政治制度植根于欧洲的传统。¹

第二,西巴尔干是中东向西欧移民的重要通道之一,来自利比亚、苏丹、伊拉克、叙利亚等北非和中东国家的移民经过土耳其和阿尔巴尼亚的边界或从黑山登陆后,穿过波黑进入克罗地亚,这条移民通道给欧盟带来严峻挑战。更多的移民不仅意味着需要更多财政支出以安置这些难民或移民,而且意味着将面临更多的安全挑战、社会福利的恶化和对欧洲文化的冲击。为有效防止难民或移民进入欧洲领土,西巴尔干地区是欧盟重点关注地区之一,并在加强警备能力等方面得到了欧盟的支持。

第三,西巴尔干移民成为欧洲国家重要劳动力来源,其经济也依附于西欧。以克罗地亚为例,尽管在2011—2020这十年中,德国的外国人入境人数增长率在2020年达到最低,但同年有26000多名克罗地亚人移民到德国。在德的克罗地亚人构成了该国第六大外国社区,仅次于土耳其人、波兰人、叙利亚人、罗马尼亚人和意大利人。自克罗地亚于2013年加入欧盟以来,拥有德国居留权的克罗地亚人大幅增加,从2012年的224971人增加到2020年的375932人。²另外,西巴尔干地区经济严重依赖欧洲,大部分外来投资来自西欧国家,如奥地利、德国、意大利和比利时等。许多零售商店由西欧公司所控制,出售来自西欧的商品。由此,西巴尔干和西欧在经济体系中形成了完美分工——西欧提供制成品和技术,西巴尔干提供劳动力和发挥消费市场的作用。因此,西巴尔干是欧洲经济体系的有机组成部分。

第四,欧洲的安全与西巴尔干地区局势息息相关。第一次世界大战的导火索引燃于此,冷战结束后,南斯拉夫发生了塞克战争、波黑内战、科索沃战争,二战后欧洲最严重的大规模武装冲突都发生在西巴尔干,这意味着如果西巴尔干不能维持和平,欧洲则存在再次陷入严重混乱的潜在危险,这将严重损害欧洲的繁荣及其在世界上的软实力。

1 Dejana Vukčević, *Constructing a (EU)ropean Identity: The Balkans and the Western Balkans as the Other*, Belgrade: Institute for Political Studies, 2020, pp. 101-105.

2 Zeljko Trkanjec, "26,000 Croats Moved to Germany in 2020," *EURACTIV*, March 30, 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/26000-croats-moved-to-germany-in-2020/, 2021-05-16.

二、中欧参与西巴尔干地区建设

21世纪初,西巴尔干在国际地缘政治和经济中的地位日显重要,成为主要大国关注对象。就中国而言,尤其是2013年“一带一路”倡议提出后,西巴尔干被认为是“21世纪海上丝绸之路”和“丝绸之路经济带”的连接点和中欧物流枢纽,其在中国对外关系中分量上升。对欧盟而言,1995年为结束波黑内战而签署的《代顿和平协议》,为此后约25年的欧盟扩大进程奠定了稳定的政治基础,西巴尔干成为欧盟一体化的重要一环。然而,若考虑中欧各自在该地区的政策目标、交往方式和关注领域差异,特别是二者对该地区在各自外交政策中地位的认知差异,那么,随着中欧在该地区持续深度介入,双方发生矛盾冲突的可能性有所增加。

(一) 不同的参与方式

欧盟在西巴尔干的参与在很大程度上依赖于制度化的工具箱,包括在经济、政治和军事领域的援助与合作机制。欧盟参与该地区事务的最终目标是通过长期的“欧洲化”将该地区纳入欧盟。

1999年5月,欧盟提出了针对西巴尔干国家的外交政策,结束了该地区与欧盟没有任何制度联系的历史。随后,欧盟与西巴尔干国家相继签署了一系列“稳定与联系协议”,考虑到这些国家经济和社会发展差异,协议都是在双边层面所签订,依据这些协议,欧盟形成了针对该地区的“稳定与联系进程”机制,以帮助这些国家实现和巩固民主转型、公民社会发展、法治和独立司法体系,并使该地区经济融入欧盟大市场,并最终实现加入欧盟的目标。¹

在“稳定与联系进程”框架下,向西巴尔干地区扩张已成为近年来欧盟主要职责之一。2019年10月,法国和荷兰主张欧盟与北马其顿和阿尔巴尼亚开始入盟谈判前先完成新的入盟程序,但很快遭到欧盟内部其他成员反对,认为该提议会削弱欧盟在西巴尔干地区信誉。2020年3月,欧盟通过了上述两国的入盟申请,两国成为可以与欧盟开展入盟谈判的欧盟候选国。无论如何,欧盟对该地区的扩大进程加快了。

此外,欧盟与西巴尔干每年定期举行高级别政治对话,即“欧盟—西巴尔干峰会”,这为双方提供了一个直接交流的平台,以便讨论如何加强双方的务实合作。在2020年于克罗地亚首都萨格勒布(Zagreb)举行的欧盟—西巴尔干峰会

1 European Commission, “Overview: Instrument for Pre-accession Assistance,” European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en, 2021-05-16.

发布的宣言中,双方领导人重申了在社会经济复苏、安全和移民等领域的广泛合作。因此,欧盟—西巴尔干峰会可视为欧盟与西巴尔干地区合作的另一个重要机制,它决定着双方的合作原则、方向和领域等。

在体制机制建设基础上,欧盟与西巴尔干地区的关系通过经济联系和援助得以巩固。例如,在2020年欧盟向西巴尔干国家提供了33亿欧元的一揽子计划,以减轻该地区受新冠疫情侵袭的损失。欧洲投资银行也为这些国家提供了17亿欧元。¹ 2021年,欧盟委员会通过了西巴尔干地区综合经济和投资计划,旨在刺激该地区长期经济复苏,支持其绿色和数字转型,促进区域一体化和与欧盟融合。该计划为西巴尔干地区筹集了高达90亿欧元的资金。²

总之,欧盟对西巴尔干的外交政策是通过实现与该地区所有关系制度化,在所有领域对其开展援助与合作,最终实现该地区所有国家融入欧盟。

对中国而言,西巴尔干国家是中国—中东欧国家合作机制成员,希腊加入后,该机制进一步得到扩充。中国与西巴尔干国家的关系除双边交往外,也能通过这一合作框架得以良性发展。该合作机制自2012年在华沙启动以来,会定期在成员国轮流举行领导人会晤,并发布共同文件。除领导人会晤外,还有一些配套的多边论坛和会议,涉及不同领域和不同层级。在这一合作机制带动下,西巴尔干国家在经贸投资、金融互助、节能环保、基础设施和交通运输、科技创新、文化交流等诸多领域与中国开展合作。

中国与西巴尔干国家合作的另一重要平台是“一带一路”倡议。共建“一带一路”并非一个机构或机制,而是在中国与对象国共同倡导的一系列项目;西巴尔干国家在其中可以找到更多深化与中国合作的机会,特别是在经济领域。³ 在这一倡议刺激下,中国企业加快了在西巴尔干地区的经济参与。

得益于中国—中东欧国家合作机制和“一带一路”倡议各项目的推动,西巴尔干地区获得更多机会接受中国投资,扩大与中国的贸易,促进与中国关系朝更全面方向发展。

(二) 欧盟指责中国在西巴尔干的参与

欧盟与中国不仅采用不同方式与西巴尔干地区进行交往,而且各自对与该地

1 Agnes Szucs and Talha Ozturk, “Western Balkans is ‘Priority’: EU top Official EU Reaffirms European Perspective for Balkans Region at Leaders’ Virtual Summit,” Anadolu Agency, June 5, 2020, <https://www.aa.com.tr/en/europe/western-balkans-is-priority-eu-top-official/1831836>, 2021-05-16.

2 European Commission Press Release, “Western Balkans: An Economic and Investment Plan to Support the Economic Recovery and Convergence,” October 6, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1811, 2021-05-16.

3 例如, 2005至2016年间, 中塞贸易增长了三倍, 参见: Philippe Le Corre and Vuk Vuksanovic, “Serbia: China’s Open Door to the Balkans,” *The Diplomat*, January 1, 2019, <https://thediplomat.com/2019/01/serbia-chinas-open-door-to-the-balkans/>, 2021年5月16日登录。

区交往也有不同理解。对中国来说,中国与该地区交往符合公认的国际准则、法律和原则,中国与西巴尔干各国的双边关系建立在主权平等的基础之上。然而在欧盟看来,中国在西巴尔干的参与在一定程度上损害了欧盟在该地区的影响力和利益,并因此对中国进行多方面的指责。

第一,欧盟批评中国“破坏”了欧盟在西巴尔干的适用规则。

“稳定与联系进程”启动后,促进西巴尔干的“欧洲化”是欧盟的目标,也为西巴尔干国家所接受。这意味着欧盟的规则和法律能够在西巴尔干地区部分和逐步地被引入进来。中国在西巴尔干地区的一些基础设施项目因此受到欧盟广泛批评。例如,中国进出口银行向波黑政府提供了6.14亿欧元贷款,用于改造位于该国塞族共和国图兹拉市(Tuzla)的一座火电站。然而,根据波黑与欧盟签订的“绿色能源协议”,欧盟可以在波黑引入与欧盟环境保护标准相一致的标准,因此,根据欧盟碳排放规则,这个火电站的启动会破坏欧盟相关规定。¹ 欧盟和黑山的非政府组织“曼斯”(MANS)等也对中国在黑山修建的高速公路提出批评,警告中国公司正在“破坏”有黑山母亲河之称的塔拉河(Tara River),指责中国公司的桥梁修建和沙砾开采与处理“严重破坏”了河床,² 尽管在修建公路之前,中国公司和黑山政府已经通过了对环境影响的评估。

第二,欧盟批评中国削弱了欧盟对西巴尔干地区的政治影响。

许多欧盟政治人物宣称,中国正试图通过在西巴尔干地区的经济投资和政治渗透来“分裂”欧洲。在一些欧盟领导人看来,西巴尔干国家受益于中国投资,将使这些国家在欧盟内捍卫中国利益,特别是在人权问题上如此。比如法国总统马克龙曾警告说,一些欧洲国家现在对中国的利益过于开放,有时甚至以牺牲欧洲的利益为代价。³

当西巴尔干地区暴发新冠肺炎疫情时,中国为该地区国家提供了急需的防疫医疗物资。但中国对该地区的援助被冠以“口罩外交”的称呼,有人指责中国利用危机,通过援助来扩大地区影响力,并提升国际形象。⁴ 称当欧盟封闭通往塞尔维亚边境的通道,导致必要的欧盟抗疫物资无法入境塞尔维亚时,该国却得到了中国的及时援助。2020年3月,当中国医疗物资抵达塞尔维亚首都贝尔格莱德(Belgrade)时,塞尔维亚总统做出了亲吻中国国旗的举动。在欧盟看来,塞尔

1 “As Balkans Sit in EU’s Waiting Room, China Gets to Work,” *AFP*, April 10, 2019, <https://www.france24.com/en/20190410-balkans-sit-eus-waiting-room-china-gets-work>, 2021-05-16.

2 Samir Kajosevic, “Montenegro Probes Chinese Highway Builder’s Damage to Protected River,” *Balkan Insight*, March 3, 2021, <https://balkaninsight.com/2021/03/03/montenegro-probes-chinese-highway-builders-damage-to-protected-river/>, 2021-05-16.

3 “Merkel Warns Against China’s Influence in Balkans,” *AFP*, February 21, 2018, <https://sg.finance.yahoo.com/news/merkel-warns-against-chinas-influence-154309855.html>, 2021-05-16.

4 Bartosz Kowalski, “China’s Mask Diplomacy in Europe: Seeking Foreign Gratitude and Domestic Stability,” *Journal of Current Chinese Affairs*, 2021, pp.1-18.

维亚与中国关系的特殊性增强了塞尔维亚的独立性,削弱了欧盟在塞尔维亚的影响。实际上,在2008年金融危机中被欧盟抛弃之后,塞尔维亚就逐渐采取多元化外交,以减少对欧盟日益脆弱的依赖,避免危机发生时造成潜在损害。然而,欧盟认为西巴尔干国家的独立意味欧盟影响力下降,并批评中国威胁欧盟在西巴尔干的主导地位。¹

第三,欧盟批评中国“损害”了西巴尔干国家利益。

负责监督加入欧盟的欧盟扩大事务预算专员约翰内斯·哈恩(Johannes Hahn)曾表示,“一些中国投资可能会引起对社会经济和金融影响的担忧”。他以黑山为例,认为该国从中国进出口银行获得8.09亿欧元贷款,用于修建一条横跨该国的高速公路后,该国的公共债务飙升。此外,在欧盟看来,中国的投资和金融援助对受援国解决政治腐败或限制新闻自由等问题没有帮助。欧盟官员还批评中国在塞尔维亚斯梅代雷沃(Smederevo)一家钢铁厂的投资。尽管中国河北钢铁公司接手这家钢铁厂后,该厂已从崩溃边缘恢复过来,但欧盟认为,这使塞尔维亚更加依赖中国。

不过欧盟的批评并非基于事实。一方面,中国的援助不是黑山债务的主要来源(根据不同来源数据统计,中国贷款占黑山整体公共债务比重在15%到25%之间),即使这个国家不能按时支付贷款,中国公司也不能获得正在该国修建的高速公路的所有权,正如黑山前总理马科维奇(Duško Marković)所言,黑山没有抵押任何土地来获得贷款,中国进出口银行提供了最佳的还贷方案,因此“所有(关于‘债务陷阱’)的猜测都毫无根据”。²而斯梅代雷沃钢铁公司现在是塞尔维亚最大的出口工厂,该公司有力地促进了塞尔维亚经济的发展,也没有导致塞尔维亚对中国经济的依赖。³

第四,欧盟批评中国“分裂”欧洲。

1 Mariasole Forlani, “Post Covid-19: Can EU-Western Balkans Cooperation Prevail Over Chinese Competition?” *A Path for Europe*, June 1, 2020, <https://pathforeurope.eu/post-covid-19-can-eu-western-balkans-cooperation-prevail-over-chinese-competition/>, 2021-05-16.

2 Wang Bozun, “Western Media Ignores Key Facts in Montenegro ‘Debt Trap’ Hype,” *Global Times*, April 13, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202104/1220986.shtml>, 2021-05-16. 另, 根据不同来源数据统计, 中国贷款占黑山整体公共债务比重从15%到25%不等, 无论如何, 并不占黑山债务主要部分。参见: Stefan Vladislavljev, “Why the EU Must Deal with Montenegro’s Chinese Debt,” April 16, 2021, <https://chinaobservers.eu/why-the-eu-must-deal-with-montenegros-chinese-debt/>, 2021年5月16日 登录; Michael Birnbaum, “Montenegro Mortgaged Itself to China. Now It Wants Europe’s Help to Cut It Free,” April 18, 2021, https://www.washingtonpost.com/world/europe/china-montenegro-highway-nato-europe/2021/04/17/99a745b4-9ebb-11eb-b2f5-7d2f0182750d_story.html, 2021年5月16日登录。

3 原文为“The value of the biggest exporter, the Smederevo steel mill, was EUR 395.3 million between January and November 2020,” 参见 “Which Companies are the Biggest Exporters From Serbia?” *eKapija*, December 28, 2020, <https://www.ekapija.com/en/news/3121192/which-companies-are-the-biggest-exporters-from-serbia>, 2021年5月16日登录。

中国—中东欧国家合作被欧盟视作中国破坏欧洲凝聚力、对欧洲实施“分而治之”策略的工具。德国时任总理默克尔和时任外长西格马·加布里埃尔(Sigmar Gabriel)表达了对中国在欧盟外围国家提升影响力的担忧。默克尔表示,中国—中东欧国家合作机制不应包含政治条件,加布里埃尔则警告若欧洲不能对中国制定单一战略,“中国将成功分裂欧洲”。¹因此,欧盟和成员国没有从欧盟内部寻求欧盟不团结的根源,例如缺乏共同利益、大的成员国在欧盟的霸权、欧洲发达国家与西巴尔干欠发达国家发展差距过大等等,却倾向于批评中国与包括西巴尔干国家在内的东南欧国家的正常关系。然而,中国与东南欧国家的关系建立在互利共赢基础上。北马其顿时任总统伊万诺夫(Gjorge Ivanov)曾表示,鉴于欧盟对该地区的忽视,巴尔干国家别无选择,只能欢迎来自中国的投资。²

(三) 欧盟指责中国的根源:帝国主义与主权主义的冲突

作为主权独立国家,中国和西巴尔干国家都有天然权利,根据双方共同意愿、在普遍承认的国际关系准则基础上发展双边关系。没有任何证据表明中国与西巴尔干国家的交往违反了国际法或西巴尔干国家法律,欧盟对中国的批评毫无依据。这反映了欧盟及其部分成员国的独特观念,它们认为西巴尔干地区是欧洲的“后院”,其他国家不能“染指”——欧盟及其部分成员国持有“势力范围”这一过时的帝国主义观念,正是导致中欧在西巴尔干存在冲突的根源。

第一,欧盟在西巴尔干地区拥有排他性主导地位。

事实上,欧盟及其成员国在西巴尔干地区的经济、政治和文化上占据主导地位。以经济影响力为例,欧盟目前是西巴尔干地区最大经济伙伴,与其他经济伙伴相比,欧盟在该地区具有垄断地位,相反,中国在该地区的经济参与力度要弱得多。

2007—2015年,欧盟对西巴尔干地区的投资流量占该地区外来投资流量的72.5%,而中国仅占0.1%。2010—2018年,中国投资占塞尔维亚外来直接投资存量的3%,而同期欧盟占比达70%。2013—2018年,欧盟企业在西巴尔干投资超过11亿美元,欧盟是该地区最大外来投资来源。2017年,仅塞尔维亚就从欧盟获得2.9亿美元的外国直接投资。欧洲投资银行在过去十年中提供了大约85亿美元以支持该地区项目。³然而,数据明显表明,中国在塞尔维亚,甚至在整个西巴尔干地区的经济存在非常有限。

除在经济领域占主导地位外,欧盟也是西巴尔干地区非常活跃的政治参与

1 Niall Walsh, “Chinese Economic Interests and the Threat to EU Cohesion,” *Global Risk Insights*, April 9, 2018, <https://globalriskinsights.com/2018/04/chinese-interest-threat-eu/>, 2021-05-16.

2 Ibid.

3 Markovic Khaze Nina and Wang Xiwen, “Is China’s Rising Influence in the Western Balkans a Threat to European Integration?” *Journal of Contemporary European Studies*, 2020, pp. 1-17.

者。首先，为实施欧盟扩大计划，欧盟对西巴尔干国家提出了许多政治要求，经常就这些国家的进展发表评估报告，使其与欧洲的价值观、规范和规则相适应。在最近年度扩大一揽子计划中，欧盟睦邻和扩大事务专员瓦莱伊（Olivér Várhelyi）评论说：“我的目标是确保我们在西巴尔干的伙伴和我们的成员国在（该地区）加入进程中重拾信任。我们今天提出的严格但公平的评估详细说明了各国在改革中的立场，并就今后的步骤提出了更明确的指导和建议。”¹ 为了加入欧盟，西巴尔干国家自愿接受欧盟的规范和规则，并改革其政治、法律和社会制度，以满足入盟的“哥本哈根标准”。

目前，欧盟已与黑山（2012年）和塞尔维亚（2014年）展开入盟谈判，2020年又启动了与北马其顿和阿尔巴尼亚的谈判。与波黑和科索沃地区的谈判也在欧盟计划之中。尽管“欧盟扩大作为一项政策，在欧盟优先事项上处于非常低的地位”，² 但在保持现状的同时也极力给予西巴尔干国家加入欧盟的希望，是欧盟目前在该地区的重要政策手段。

另外，欧盟也积极干预该地区的政治进程。欧盟非常重视甚至直接主持塞尔维亚和科索沃地区之间的谈判。科索沃地区独立得到了欧盟及其部分成员支持，如果没有欧盟的政治支持，塞尔维亚就无法最终和平解决科索沃地区问题并加入欧盟。欧盟还深度参与西巴尔干国家内政。例如，欧洲议会中的“人民党团”积极干预阿尔巴尼亚大选，它明确支持反对党民主党领袖巴沙（Lulzim Basha）参与竞选。欧洲议会还充当塞尔维亚执政党和反对党开展谈判的协调方。总之，欧盟通过诸多政治工具深入参与西巴尔干国家的政治进程。

欧盟还利用北约加强与西巴尔干国家军事合作。虽然北约由美国主导，它的许多成员同时也是欧盟成员。欧盟国家可以在北约内部与西巴尔干国家合作并对其产生影响，因为大部分西巴尔干国家也是北约成员。

因此，在经济、政治和军事领域，欧盟绝对是西巴尔干地区的主导和霸权力量，从任何方面看，它都是该地区最重要的伙伴、投资方与援助方。在加入欧盟的过程中，欧盟的一些规则和规范被引进西巴尔干，西巴尔干的主权也相应地部分移交给了欧盟，同时其经济体系也基本融入欧盟市场。

相反，与欧盟相比，中国对于西巴尔干地区只是一个次要角色。中国同塞尔维亚的经济关系相比该地区其他国家是最为牢固和强健的，但相比欧盟与塞尔维亚之间的经济关系，中塞经济关系仍有发展空间。

第二，欧盟对第三国实施“长臂管辖”。

1 European Commission Press Release, “Commission Assesses and Sets Out Reform Priorities for the Countries Aiming to Join the EU,” October 6, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1816, 2021-05-16.

2 “EU to Reassure Balkan Hopefuls They are Not Forgotten,” *AFP*, May 5, 2020, <https://www.france24.com/en/20200505-eu-to-reassure-balkan-hopefuls-they-are-not-forgotten>, 2021-05-16.

欧盟不仅希望在西巴尔干地区所有领域占据主导地位,而且希望排除中国在这一地区的参与。然而,中国与西巴尔干国家的交流建立在正常国际关系基础上,符合东道国法律,尊重这些国家主权,从不干涉它们的内政,中国的参与不应受到欧盟的指责甚至“惩罚”。

然而,欧盟有能力通过其西巴尔干地区的影响力,尤其是“长臂管辖”来限制中国在西巴尔干地区的参与,当它无法阻止中国的参与时,至少能进行破坏。例如,与其他西巴尔干国家一样,波黑与欧盟签署了《能源共同体条约》,该条约成为欧盟要求西巴尔干国家满足其要求的工具。与此同时,在2018年于索非亚(Sofia)举行的欧盟—西巴尔干峰会期间,西巴尔干国家领导人签署了《绿色议程宣言》,表示有意加入欧盟所确定的环保等规范。通过这些条约和联合声明,欧盟对西巴尔干国家实行法律问责,当葛洲坝集团牵头的中国公司在波黑的图兹拉市兴建火力发电厂时,欧盟及成员国的媒体和政界人士对此进行批评,尽管中国没有违反波黑法律。¹此外,中国公司在参与西巴尔干国家竞标时也不能得到公平对待。尽管中国公司提供了最好的报价,但在欧盟和美国干预下,中国公司未能继续参与克罗地亚里耶卡(Rijeka)到博托沃(Botovo)之间铁路更新项目的投标,也未能参与克罗地亚里耶卡集装箱码头50年特许经营权的投标。显然,欧盟有足够能力对西巴尔干国家进行施压,促使其放弃和中国在某些特定领域和项目上的经济联系。²

第三,中欧在西巴尔干地区冲突的根源。

欧盟将周边国家分成不同的层次并据此制定不同政策。针对北非和中东国家以及南高加索等国家,欧盟制定了邻邦政策(neighborhood policy)以维系适当关系并施加影响;而对于西巴尔干,欧盟则将其纳入欧盟东扩方案,不但视之为欧洲不可分割的一部分,且将其当作欧盟的势力范围。故此,它对从俄罗斯到土耳其、从海湾国家到中国等其他力量的介入异常敏感。这种理念——西巴尔干乃是欧盟“后院”——可视作欧洲帝国主义的思想遗产,其中充斥着地缘政治竞争和零和博弈观念,排斥主权独立和平等思想,不承认任何其他主权国家参与西巴尔干事务的合法性,且主动充当评定西巴尔干与外国发展关系的裁判。

具体来说,欧盟在西巴尔干地区政策上的帝国主义表现有多个层面:一是将欧盟规则和规范以“柔性”方式推广到该地区,有学者将欧盟通过条约等方式将西巴尔干地区纳入欧盟势力范围,通过西巴尔干国家自愿满足入盟条件,即“哥

1 Reuters Staff, “EU Official Citizens Bosnia’s Backing of Chinese Power Loan,” Reuters, March 13, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-bosnia-eu-energy-idUSKBN1QU1JD>, 2021-05-16.

2 Goran Andrijanić, “Zašto je blokiran ulazak Kine u luku Rijeka i što to znači za Srednju Europu?” *Narod*, April 6, 2021, <https://narod.hr/hrvatska/andrijanic-zasto-je-blokiran-ulazak-kine-u-luku-rijeka-i-sto-to-znaci-za-srednju-europu>, 2021-05-16. Shary Mitidieri, “Rethinking NATO Commitment to the Western Balkans,” *Atlantic Forum*, June 2, 2020, <https://atlantic-forum.com/content/rethinking-nato-commitment-western-balkans>, 2021-05-16..

本哈根原则”的做法称为“二级帝国主义”，¹它表现为较弱国家或地区自愿同意加入一个更强大的国家或联盟。不过这种“柔性”方式在特定案例上也体现了欧盟的道德胁迫，比如匈牙利总理欧尔班（Victor Orban）曾指责，欧盟（尤其是德国）要求成员国发表接纳难民的承诺是欧盟“道德帝国主义”的表现。²二是，欧盟作为整体在形式上形成了一个“核心”和“边缘”所组成的霸权结构，欧盟（或其重要成员）在欧洲充当霸权，试图通过自己的政策提供国际经济稳定等，这被描述为“沉默的帝国”，尽管没有强行征服其他民族，但将一些中东欧国家纳入到经济体系中，使之成为这个体系的附庸，而欧盟成为无形的霸主。³三是，欧盟的东扩是为了巩固欧洲的资本主义。在20世纪90年代新自由主义政策刺激下，欧洲资本需要寻求新的投资市场，并使中东欧成为西欧的经济附庸。在这个意义上，欧盟是帝国主义扩张的工具。⁴

不过上述有关欧盟帝国主义的讨论只局限于它对欧盟内部及其邻国（包括西巴尔干国家）所具有的意义之内，鲜有涉及其对外关系。尽管如此，这种内部政策上的帝国主义性质当然地在对外政策中，包括对华政策中体现出来。帝国核心对边缘的排他性强势控制和对外部力量进入帝国势力范围的高度敏感和敌视从来都是帝国主义的一体两面，这也是欧盟不但要加强对西巴尔干国家的约束，同时对中国加强与西巴尔干地区经贸联系充满高度质疑的根源。

当西巴尔干国家将加入欧盟当作国家战略目标时，欧盟就要求它们不断满足布鲁塞尔的要求，但西巴尔干国家的许多诉求并未得到欧盟的认真对待。例如，黑山两次（分别于2006年和2012年）试图为其国家高速公路项目谋取欧洲资金支持，但都以失败告终，因此它最终不得不寻求中国帮助。⁵当中国公司投资图兹拉火电厂时，前波黑克族民主联盟主席诺瓦利奇（Fadil Novalic）表示，获得

1 Glyn Morgan, "Is the European Union Imperialist?" *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, Issue 1, July 2020, pp. 1-17.

2 Ruth Bender, Orban Accuses Germany of 'Moral Imperialism' on Migrants, *The Wall Street Journal*, September 23, 2015. <https://www.wsj.com/articles/orban-accuses-germany-of-moral-imperialism-on-migrants-1443023857>, 2021-05-16.

3 Tanner Troyer, "Postmodern Imperialism and the European Union," dissertation, Ball State University, December 2011, http://cardinalscholar.bsu.edu/bitstream/123456789/196082/1/T79_2011TroyerTanner.pdf, 2021-05-16.

4 Lütfi Doğan, "The Eastern Enlargement of The European Union: A Unique Case for Imperialism," dissertation, Middle East Technical University, September 2018, pp.3-16. <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12622575/index.pdf>, 2021-05-16.

5 Lütfi Doğan, "The Eastern Enlargement of The European Union: A Unique Case for Imperialism," dissertation, Middle East Technical University, September 2018, pp.3-16, <http://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12622575/index.pdf>, 2021-05-16.

中国的贷款是“一个历史性时刻”。¹ 因此, 中国在西巴尔干地区的经济交往受到该地区国家的欢迎, 它有利于双方。然而, 这些国家与中国的交往受到欧盟各种批评与持续施压。总之, 欧盟的帝国主义不仅表现为对西巴尔干地区的控制, 也表现为对中国加强与西巴尔干国家关系的各种指责。

不过, 中国坚持普遍认可的国际法原则, 即任何独立国家都有权在主权平等基础上自主发展与所有其他主权国家的关系。中国与西巴尔干关系符合这一原则, 中国的参与完全是合法的。

中国加强与西巴尔干地区关系时所秉持的主权主义不仅表现为对西巴尔干国家主权的尊重, 也表现为对地区内部事务的不干预立场。尽管欧盟是西巴尔干地区的“柔性”帝国或“沉默”帝国, 但中国对于欧盟与西巴尔干地区基于双方认可的条约而缔结的双边关系并没有任何异议与评论。中国基于主权平等而发展与西巴尔干国家关系和不干涉内政的原则都出于对主权主义的坚持。

因此, 欧盟与中国在西巴尔干地区冲突的实质在于: 欧盟将西巴尔干当作自己的“势力范围”或者“后院”。在度假季节, 所有西欧人可以去亚得里亚海附近的美丽海滩、岛屿和内陆的森林享受放松的闲暇时光, 西巴尔干是任何其他国

中欧在西巴尔干地区的冲突或欧盟对中国的指责, 完全反映了中国与欧盟两种截然不同的观念冲突——帝国主义之于主权平等、霸权之于自由、保护主义之于开放精神。

家“不应觊觎”的欧洲珍宝, 中国基于自由市场原则的“雄心勃勃”的经济参与和“毫不起眼”的文化交流,² 会被欧盟视为对欧盟霸权和主导地位的“冒犯”。而从中国的角度来看, 西巴尔干国家具有充分的主权, 中国与这些国家有合法、独立的权利开展双向经贸和文化联系, 同时中国对西巴尔干国家“自愿”加入欧盟没有采取任何干预措施, 包括表达异议或评论。中欧在西巴尔干地区的冲突或欧盟对中国的指责, 完全反映了中国与欧盟两种截然不同的观念冲突——帝国主义之于主权平等、霸权之于自由、保护主义之于开放精神。

结论: 潜在的合作出路?

尽管中国的参与遭到了欧盟的批评甚至遏制, 但中欧双方依然可以找到合作机会, 并由此加强双边战略伙伴关系, 并促进西巴尔干地区稳定与繁荣。双方在该地区合作最坚定的共同点是都有面向该地区的互联互通战略。西巴尔干地处

1 “As Balkans Sit in EU’s Waiting Room, China Gets to Work,” AFP, April 10, 2019, <https://www.france24.com/en/20190410-balkans-sit-eus-waiting-room-china-gets-work>, 2021-05-16..

2 Jasna Plevnik, “The ‘Belt And Road’ Initiative and Its Implications for Southeast Europe,” *Occasional Papers*, Center For International Relations and Sustainable Development, October 18, 2016, <https://www.cirsd.org/en/publications/occasionalpapers/the-belt-and-road-initiative>, 2021-05-16.

“21世纪海上丝绸之路”和“丝绸之路经济带”结合的枢纽，对推进“一带一路”建设具有重要意义，近年来中国企业在该地区加大了投资和其他经济活动，欧盟也有发展其与西巴尔干地区互联互通的规划。这些为欧盟、中国和西巴尔干地区致力于三方合作项目，巩固中欧全面战略伙伴关系奠定了基础。

实际上，中欧之间存在三方合作的成功案例——克罗地亚佩列沙茨大桥（Pelješac Bridge）项目。这座全长2.4公里、连接克罗地亚大陆与佩列沙茨半岛的项目，总造价的85%由欧盟团结基金支持。2018年，中国公司中标该项目，2022年正式竣工。作为欧盟、中国和西巴尔干国家三方合作非常成功的案例，该项目可作为中欧未来合作的典范。在此情况下，中国公司完全可做到遵循欧盟的所有标准，包括工业和技术标准及环保标准。

根据上述案例，要确保中欧在西巴尔干地区合作成功，双方必须遵循一些基本原则。第一，遵循“三赢”原则，使任何合作都有利于欧盟、中国和西巴尔干国家，中欧双方在讨论任何潜在合作时，都要首先考虑西巴尔干国家的利益。第二，合作应着眼于西巴尔干国家需要，或立足于西巴尔干国家旅游、农产品等资源禀赋优势，或是着眼于数字化、新能源开发等方面的切实需求。第三，“非政治”原则，中国尊重欧盟与西巴尔干之间的紧密关系和西巴尔干国家加入欧盟的愿望，甚至支持该地区加入欧盟，从这个角度看，中国不会介入这些国家内政。中国与欧盟在该地区合作可以聚焦经济、文化、教育、科技等各非政治领域，而该地区政治事务的解决不应被列入中欧合作议程，以确保合作的可持续性。第四，可建立一个可能的双边合作机制，如在中欧战略对话框架内开展关注西巴尔干地区合作的特别对话，或增设三方协调工作小组，以促进西巴尔干地区经济发展或与世界互联互通进程。制度化合作机制能使各方有更多机会进行协调、谈判，并为最终合作的成功提供有力支持。