

浅析美国对西巴尔干国家的影响力

鞠维伟

内容提要:本文论述了美国近年来与西巴尔干国家的投资、经贸关系的现状和前景,美国对西巴尔干国家的援助情况和特点,以及美国如何利用北约对西巴尔干国家产生影响。以上三个方面体现出美国在西巴尔干地区有着全面而持久的影响力。但是美国对西巴尔干地区是“有力无心”,虽然影响力很大但是目前并不寻求对该地区的全面控制力。西巴尔干地区是中国“一带一路”倡议及“16+1”合作实施的重要地区,在多方利益相关者在西巴尔干地区的角逐背景下,美国在该地区的影响力是各方必须关注和研究的重要内容。

关键词: 美国 西巴尔干 影响力

西巴尔干地区^①由于其重要的地缘政治地位,历史上就曾不断地受到大国的关注。冷战结束后,美国开始对该地区施加影响。上世纪90年代南斯拉夫解体过程中,西巴尔干地区出现的战争与冲突中到处能看到美国的身影,美国的介入对结束西巴尔干地区战争起到了关键作用。对美国来说,西巴尔干地区具有以下战略意义:第一,西巴尔干地区有重要的地缘战略位置,美国势力的介入可使其成为支点,支援美国在中东、中亚的战略布局,同时压缩俄罗斯的战略空间;第二,西巴尔干地区也是美欧同盟关系的压舱石,在出兵西巴尔干地区,维护欧洲东部地区安全与稳定上,美国起到了重要作用,体现了美欧同盟关系的密切性;第三,美国打着维护人权、民主旗号,介入西

^① 本文中所指的西巴尔干地区包括的国家和地区有:克罗地亚、阿尔巴尼亚、马其顿、塞尔维亚、黑山、波黑,以及科索沃地区。

巴尔干地区战争和战后事务,使该地区成为树立美国价值观、输出美式民主的重要舞台。进入 21 世纪后,美国将西巴尔干地区重建的任务逐渐移交给欧盟,然而美国作为西巴尔干地区的重要利益相关者,其影响力仍不容忽视。

国内外学术界对“国家影响力”的研究很大程度上都是从现实的需要出发,聚焦于“国家影响力”的实施手段,相关理论认为主要存在两种手段,强制手段和非强制手段。^① 强制手段主要包括武力威胁、经济封锁、政治对抗等;非强制手段则包括与他国建立贸易与援助关系,提供安全保护,建立共同价值观等。^② 可见在当前西巴尔干地区局势相对稳定的情况下,美国对该地区影响力主要通过非强制手段来实现,其中经贸、援助以及安全这三个方面是衡量美国对西巴尔干影响力的重要指标。

在经贸、投资领域,美国在西巴尔干地区的利益逐步增长,同时近年来美国政府也鼓励企业发展对该地区的经贸投资关系。在援助领域,美国对西巴尔干国家的各种援助仍在继续,虽然数量上难与欧盟相比,但通过各种援助,美国对该地区的国家产生了直接的影响力。美国对西巴尔干国家的各种援助自冷战后从未结束,欧盟的援助关注西巴尔干国家经济与社会重建,美国的援助则更倾向于政治民主建设和相关的人员培养。在安全领域,美国所领导的北约组织对西巴尔干国家有巨大的吸引力,通过北约美国能将西巴尔干国家纳入同盟组织中并成为美国全球战略的重要支点。

虽然欧美一些学者认为美国对西巴尔干地区采取所谓的“脱离政策”,^③但是从客观上讲,美国已经深深地介入西巴尔干地区的事务,并对该地区局势的变化发展发挥着重要作用。当前中国发展与中东欧国家的关系以及实施“一带一路”战略中,西巴尔干地区及国家的地位都十分重要,这就需要进一步了解美国在该地区的影响力,并做出相应的对策。本文主要分析美国与西巴尔干地区经贸投资关系、对该地区国家的援助,以及北约对西巴尔干国家的影响力,在此基础上,对美国在西巴尔干地区的影响力做出评估,以进一步分析美国在该地区影响力的重要性。

^① 美国政治学家罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)认为施加影响力的手段包括培植控制力、说服利诱以及制裁、武力等措施;美国学者霍尔蒂也提出一国对另一国施加影响力有强制和非强制两种手段。参见 Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1984, p.20; K.J.Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.1995, p.118。

^② 参见杨光海:“国际制度与国家软实力的增进”,《教学与研究》2010年第3期,第62-67页;Bruce Russett, *David Kinsella and Harvey Starr, World Politics: The Menu for Choice*, Boston: Cengage Learning, Inc., 2012, p.135。

^③ See Robert M. Kokta, “Review Essay: Sharing Risks, Burdens and Benefits: American Foreign Policy in the Balkans in the 1990s”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.3, No.2, 2003, pp.185-208; Marta Dassu and Nicholas Whyte, “America’s Balkan Disengagement?”, *Survival*, Vol.43, No.4, 2001, pp.123-136; Akis Sakellariou, “Obama’s Policy in the Western Balkans: Following Bush’s Steps”, <http://csis.org/blog/obamas-policy-western-balkans-following-bushs-steps>, last accessed on 6 January 2016.

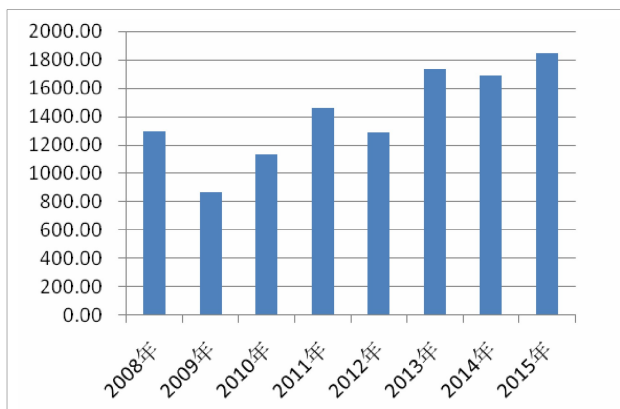
一 美国与西巴尔干地区国家的经贸投资关系

西巴尔干地区由于在上世纪90年代开始就经历了长期的战乱动荡,在这种恶劣的环境下,美国也难以发展与该地区国家的经贸投资关系。随着该地区局势的日趋稳定以及西巴尔干国家发展经济的诉求日趋强烈,美国近年来与西巴尔干国家的经贸关系稳步发展。同时美国在西巴尔干国家进行投资活动具有一定优势,鉴于该地区在连接欧亚地区市场上的重要性,美国更加看重与该地区的经贸投资关系。

(一) 美国与西巴尔干国家的经贸投资关系现状

2015年,美国与西巴尔干国家(含科索沃)的贸易总额为28.86亿美元,达到2008年以来最高的水平。2009年由于受到全球金融危机的影响,美国与西巴尔干国家贸易额明显下降,之后随着危机影响的逐步减弱,美国与西巴尔干国家贸易额稳步增长。

图1 2008-2015年美国与西巴尔干国家贸易总额情况(单位:百万美元)



注:根据美国统计局网站(<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/#A>, last accessed on 6 January 2016.)相关资料整理并制作。

根据美国方面的相关统计,近年来美国在西巴尔干地区最大的贸易伙伴是克罗地亚,2015年克罗地亚与美国的贸易总额为9.06亿美元,其他西巴尔干国家与美国的贸易总额依次为:塞尔维亚3.97亿美元、马其顿2.33亿美元、阿尔巴尼亚1.9亿美元、波

黑 1.05 亿美元、黑山 0.13 亿美元。^① 作为欧盟成员国的克罗地亚显然在与美国经贸关系方面较其他西巴尔干国家更加紧密。美国与西巴尔干国家贸易额并不是很高,目前也不是西巴尔干国家的主要贸易伙伴。

从双边贸易结构来看,除了克罗地亚、塞尔维亚向美国出口一些机器设备、汽车零部件、电子设备等工业制成品外,阿尔巴尼亚、马其顿、黑山、波黑等国基本上以向美国出口农产品、矿石和服装产品为主,同时从美国进口电子电脑产品、机器设备、运输设备等。^② 由此可见,西巴尔干国家限于工业基础能力,缺少与美国进行大规模贸易的产品。

从美国对西巴尔干国家的投资情况来看,美国在西巴尔干地区的主要投资国是塞尔维亚、阿尔巴尼亚、克罗地亚三国。根据美国国务院发布的《2015 年投资气候说明》^③,截止到 2013 年,美国在塞尔维亚的投资存量为 2.57 亿美元,阿尔巴尼亚为 6900 万美元,在克罗地亚为 2240 万美元,美国在其余西巴尔干国家的投资存量则更少,仅有几百万美元。^④ 美国在西巴尔干国家的投资主要是来自美国制造业和电子产业的跨国公司,投资领域主要是机器制造、汽车配件、电子产品等。同时美国方面认为,西巴尔干国家的统计数据低估了美国在当地投资数额,比如在克罗地亚,美国截止到 2012 年的投资存量约为 1.5 亿美元,而美国方面则认为自 1993 年以来,美国在克罗地亚的累计投资额已经超过 10 亿美元了。^⑤ 这主要是由于美国的投资往往通过第三国进入克罗地亚,如美国跨国公司在西欧国家的分支机构对克罗地亚进行投资活动,但是这些投资往往不被克罗地亚方面算作美国的直接投资。这种情况也同样存在于其他西巴尔干地区的国家中。虽然美国的投资额难以与欧盟以及俄罗斯、土耳其等国相比,但是美国一大批企业都在该地区发展投资项目,且美国熟悉欧盟的贸易规则和市场环境,有利于其就近发展与西巴尔干国家的经贸投资关系。

(二) 美国在西巴尔干国家发展经贸投资的前景

美国对西巴尔干国家的经贸投资额目前还较低,但是美国政府越来越重视与该地区发展经贸投资关系,并且鼓励国内企业前往西巴尔干国家投资。美国政府认为西巴

^① 美国统计局网站: <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html#A>, last accessed on 6 January 2016.

^② 美国商务部国际贸易管理局网站: <http://tse.export.gov/TSE/TSEOptions.aspx?ReportID=2&Referrer=TSEReports.aspx&DataSource=NTD>, last accessed on 6 January 2016.

^③ “Investment Climate Statement 2015”, <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2015/index.htm>, last accessed on 6 January 2016.

^④ 美国国务院《2015 年投资气候说明》中的投资数据,援引自西巴尔干国家的本国的统计。

^⑤ “Department of State: 2014 Investment Climate Statement, Croatia”, <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2014/index.htm>, last accessed on 6 January 2016.

尔干国家具有以下投资优势条件。

第一,西巴尔干国家地理位置优越,劳动力素质较高但价格相对较低。西巴尔干地区临近欧盟、俄罗斯以及土耳其等重要市场,美国的产品和投资可以比较方便地进入周边市场。西巴尔干国家劳动力丰富,劳动力素质较高,且与西欧国家相比其劳动力价格更为低廉。

第二,近年来西巴尔干国家的投资和营商环境有了很大改善,有利于美国投资者在该区的投资活动。根据最新发布的世界银行营商指数排名,西巴尔干国家排名处于中上游位置。(见表1)同时西巴尔干国家基本上都实行了对外资开放的政策,国内建有许多自由贸易区、自由港口以及经济园区,^①积极吸引外资进入其各个经济部门,同时西巴尔干国家有大量的国有企业正在进行私有化,对美国投资者们来说这都是利好消息。

第三,美国企业熟悉欧盟市场规则,且与欧盟市场联系紧密。西巴尔干国家积极寻求加入欧盟,在经贸投资、法治社会、政府管理方面向欧盟标准靠拢。由于美国在西巴尔干国家的投资大多来自欧盟的分公司,对欧盟市场规则较为熟悉,且得到了设在欧盟内分公司的支持和市场渠道,因此,美国公司可以更好地在西巴尔干国家开展经贸投资活动。

表1 2015年西巴尔干国家世界银行营商指数排名情况^②

国家	马其顿	克罗地亚	黑山	塞尔维亚	波黑	阿尔巴尼亚	科索沃
排名	12	40	46	59	79	97	66

资料来源:参见世界银行网站:<http://www.doingbusiness.org/rankings>, last accessed on 6 January 2016。

鉴于以上原因,美国国务院近几年发布的《投资气候说明》中对西巴尔干国家给出了较好的评价,试图引导美国投资者进一步发掘该地区的投资潜力。

此外,美国政府积极促进对西巴尔干国家的投资活动,同时还注意保护本国投资者的利益,“美国海外私人投资公司”(The U.S. Overseas Private Investment Corpora-

^① 目前西巴尔干各国中,波黑建立了4个自由贸易区,黑山有1个自由贸易港口,克罗地亚有10个城市设立了自由贸易区,塞尔维亚设有12个自由贸易区,马其顿设有4个自由贸易区。阿尔巴尼亚虽然没有自由贸易区,但是该国批准建立9个工业经济园区。参见美国国务院《2015年投资气候说明》,西巴尔干各国部分。<http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2015/index.htm>, last accessed on 6 January 2016。

^② 共189个国家参与排名,参见世界银行网站:<http://www.doingbusiness.org/rankings>, last accessed on 6 January 2016。

tion, OPIC)^①作为美国政府针对本国海外投资者的保护工具在西巴尔干国家长期开展各项业务。该公司通过提供融资担保、保险等方式支持美国在海外的投资者。OPIC与所有西巴尔干国家的政府签署了相关协议,在各个西巴尔干国家设立分支办事机构,为在西巴尔干国家的美国投资者,特别是中小投资者提供涵盖汇率、进出口信贷等多方面的保险业务,并且设立投资基金、提供融资信贷服务等。有政府背景的 OPIC 成为支持美国投资者在西巴尔干国家进行投资活动的重要工具,同时有利于美国对西巴尔干地区投资影响力的形成和巩固。

总之,从经贸投资关系来看,首先,虽然美国与西巴尔干国家经贸关系从数据上来看并不密切,但是由于美国公司常常通过驻欧盟国家的分支机构进入西巴尔干国家,因而在统计数据中常常无法显现出来,从而导致对美国在该地区经贸投资影响力的低估。其次,西巴尔干国家的经贸、投资潜力已经引起了美国政府的重视,虽然在目前美国还无法达到欧盟在该地区的影响力水平,但是美国在西巴尔干国家经济中即有的影响力资源,已经可以使其从经济方面经营在西巴尔干的地缘战略地位,并进一步影响该地区区域经济的结构和发展方向。

二 美国对西巴尔干国家的援助

第二次世界大战期间,美国就向西巴尔干地区的阿尔巴尼亚以及南斯拉夫等国的反法西斯力量提供军事援助。^② 冷战初期,美国停止了向阿尔巴尼亚和南斯拉夫的援助,但是鉴于铁托领导的南斯拉夫与苏联存在矛盾,美国不久之后就恢复了对南斯拉夫的经济援助,自 1951 年起给予南斯拉夫军事援助。上世纪八九十年代,美国就开始设立面向中东欧国家的援助基金。^③ 在美国对中东欧国家的援助中,西巴尔干国家逐

^① 该公司成立于 1971 年,由美国国会授权其业务权限和活动期限,按照市场化方式运营,政府不向其提供资金,主要靠向美国在海外的中小企业提供金融、保险方面的服务来自负盈亏。公司通过给私人提供贷款、投资支持,以及政治风险保险(包括政府强制征收和对美国私人公司的政治干涉、政治暴力,以及汇率不稳定的风险)来维护美国投资者在海外利益,而且重点关注美国的中小投资者。参见该公司网站:<https://www.opic.gov/who-we-are/overview>, last accessed on 6 January 2016。

^② 在二战期间,阿尔巴尼亚民族解放阵线,忠于南斯拉夫王国政府抵抗力量以及铁托领导的共产党游击队都得到过美国的军事援助。

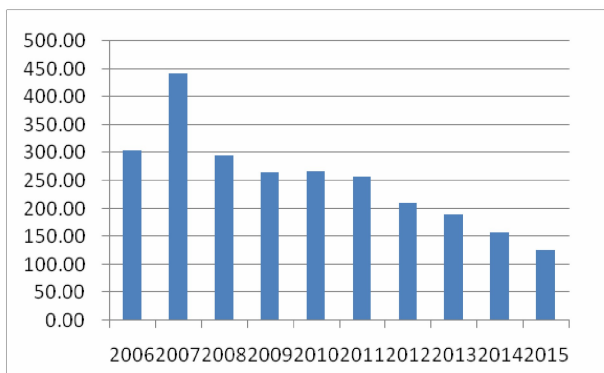
^③ 早在 1989 年美国国会通过《支持东欧民主法案》,授权美国政府帮助中东欧国家建立起民主机构,促进中东欧国家市场经济发展,提高中东欧国家人民生活质量。法案正式通过后,美国政府共设立了 19 亿美元的基金项目,主要用于发展中东欧国家经济以及各种技术援助和稳定中东欧国家进出口平衡。此外美国还向中东欧国家进行了大规模的粮食援助,以及其他方式的援助,共计援助中东欧国家 80 亿美元,其中 50 亿美元属于无偿援助。参见“FACT SHEET: U.S. Assistance to Central and Eastern Europe”, EBSCO, Military & Government Collection。

渐成为重点援助对象。美国希望通过援助实现西巴尔干地区的稳定,防止该地区被周边大国吞并,同时树立美国在该地区的正面形象。

(一)美国对西巴尔干国家援助的现状

在美国对中东欧国家的援助中,西巴尔干地区是美国援助的重点,且美国现在仍然每年对西巴尔干国家提供财政援助。

图2 2006-2015年美国对西巴尔干(含科索沃)的援助 (单位:百万美元)

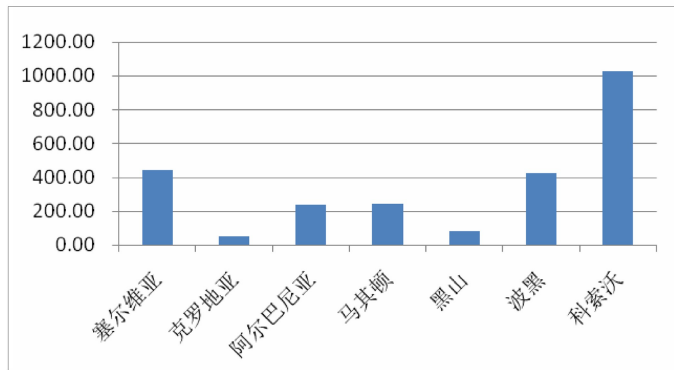


注:根据美国政府对外援助网站(<http://beta.foreignassistance.gov/explore>, last accessed on 6 January 2016.)的有关资料整理制作。

从图2中可以看出,近十年来美国对西巴尔干地区的援助金额呈现出逐渐下降的趋势,自2007年达到最高峰值约为4.43亿美元,随后逐年下降,至2015年援助额已经降到约为1.26亿美元。2006年-2015年十年期间美国向西巴尔干提供的援助总额约为25亿美元。一方面,美国对西巴尔干国家援助的下降趋势表明了该地区逐渐走出地区动荡的局势,国家自我维持、发展的能力逐渐增强,而美国针对该地区的援助主要有三大类:维护和平与安全的援助,促进民主、人权与治理的援助,经济发展的援助。其中前两项的援助所占比例较大,随着西巴尔干国家在地区安全与和平局势的好转,以及国家民主体系和国家治理走向稳定发展,美国对相关方面的援助逐渐减少。另一方面,欧盟自2001年开始向西巴尔干国家提供各种经济和财政援助,成为西巴尔干国家外来援助的主要来源。欧盟的援助内容基本与美国的一致,主要有:帮助西巴尔干各国的重建、国家和解和难民安置等工作;促进西巴尔干各国的民主和法制建设;推进西巴尔干各国社会经济发展;推动西巴尔干国家参与欧洲一体化。2000年至2006

年,欧盟向西巴尔干国家提供了 46.5 亿欧元的援助款;根据欧盟相关预算,2007 年至 2013 年向西巴尔干国家累计提供 115 亿欧元的援助资金,这一援助创下了欧盟对外援助金额的历史之最。^① 基于以上原因,美国的援助力度逐渐降低。

图 3 2006-2015 年美国对西巴尔干各个国家和地区的援助 (单位:百万美元)



注:根据美国政府对外援助网站(<http://beta.foreignassistance.gov/explore>, last accessed on 6 January 2016)的有关资料整理制作。

(二) 美国对西巴尔干国家援助的特点

首先,美国在西巴尔干地区的援助对象也有重点区分。从近十年的数据来看(图 3),美国对科索沃、塞尔维亚、波黑援助力度较大,特别是对科索沃的援助明显高于其他西巴尔干国家。美国曾经大力介入波黑内战以及科索沃危机,因为波黑和科索沃安定是关系到西巴尔干地区政治稳定、安全的重大问题。尤其在科索沃重建以及“独立”方面,美国起到了至关重要的作用,就援助来说,2006 年至今十年中美国对科索沃提供了超过十亿美元的援助,如果考虑到在科索沃维和部队的开支,美国用于该地区的经费更为庞大。^② 塞尔维亚作为西巴尔干地区的大国,近年来将融入欧洲-大西洋一体化进程作为其外交的重要战略目标,重视发展同美国的关系。此外,北约轰炸南联盟后美国对塞提供了一部分人道主义和国家重建援助。

其次,从援助项目来看,美国对西巴尔干国家的援助更集中于维护和平与安全

^① 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)》,北京:社会科学文献出版社 2015 年版,第 89-90 页。

^② 根据美国方面的计算,美国对波黑和科索沃提供的援助和军队方面的投入占到所有援助和军事投入的 15%。参见 Steven Woehrel, “Future of the Balkans and U.S. Policy Concerns, Congressional Research Service”, p. 11, <http://www.crs.gov>, last accessed on 6 January 2016。

促进民主政府治理。近年来,美国对阿尔巴尼亚、波黑、黑山、马其顿、塞尔维亚等国以及科索沃的援助主要包括改善法制环境,培训司法、法院系统的人员;培训政府部门人员,促使当地政府提高治理水平;提供军事援助,增强其维持国内安全稳定的能力;提供经济方面的援助,如指导经济改革,设立基础设施建设基金,改善社会福利等。

表2 2014年美国对西巴尔干国家和地区的各类援助

被援助国家和地区 援助项目及金额(单位:千美元)	阿尔巴尼亚	波黑	黑山	马其顿	塞尔维亚	科索沃
维护和平与安全项目	8,527	17,155	2,892	6,133	6,560	18,915
政府公平施政和民主化项目	7,972	14,889	1,533	6,050	12,477	18,503
推动经济增长项目	0	9,965	0	0	4,100	15,822
援助合计金额	16,499	42,009	4,425	12,183	23,137	54,035 ^①

资料来源:根据美国国务院网站(<http://www.state.gov/p/eur/ace/c11609.htm>, last accessed on 6 January 2016)关于对欧亚国家援助数据整理制作。

从表2可以看到,2014年美国向西巴尔干地区提供的援助额共计约1.52亿美元,其中对西巴尔干国家和地区的经济援助项目金额约占援助总额的20%。2014年美国对阿尔巴尼亚、黑山、马其顿三国并未开展推动经济增长的项目援助,而且对其他国家和地区的经济援助项目所占比例也不高。总体来看,美国对西巴尔干国家的援助主要集中在政治领域,包括支持其建立选举机制以及相应的机构;帮助训练政府行政管理中的技术官员,如预算、财政、法律方面的官员;改革教育制度,将西方民主式的文化渗透到教育教学中;帮助建立独立的媒体机构,推广“新闻舆论自由”的思想;改进其法律体系,包括修改宪法、刑法、民法,提高司法的公正性和公民权利等。实际上在经济方面援助中还包括提供经济顾问,从法律、金融等方面帮助其建立市场经济体系,推动其社会经济转型。这一类的经济援助实际上配合了政治援助,使美国从制度层面对西巴尔干国家的国家构建产生重大影响。

美国对巴尔干国家的援助项目中,关于政府行政和实施民主化的项目投入较多,其中各类人员培训的项目名目繁多,涉及国家政治、法律、国家安全、文化教育等各个

^① 美国在科索沃的援助项目还包括提高地区少数民族教育水平、保护少数民族文化语言的项目。2014年该项目的援助额为300万美元。

层面,特别是在培养政府机构、社会组织管理人员方面投放了很多项目资金。维护和平与安全项目中也涉及培训和装备该国家的警察力量,提升对突发事件的应对能力,增强对该地区恐怖主义与极端势力的预防和打击能力。这种做法能在这些国家的政府部门以及警察、军队部门中形成一股亲美的政治力量,使美国在这些国家的政治影响力大大提升。例如,在波黑的法制建设方面,美国为该国培训了许多法官、律师,使得波黑相关的法律体系建设打上了美国的烙印。2013年起美国商务部向波黑提供法律技术援助,以帮助该国审理侵犯知识产权的案件,甚至直接帮助该国建立了相关审理、审判的程序和制度。^①

三 利用北约对西巴尔干国家施加影响

作为美国全球政治、军事战略重要工具,北约对西巴尔干地区的影响力不可忽视。除了塞尔维亚之外,所有西巴尔干国家都把加入北约作为战略安全的一项重要举措,并愿意让本国的军事和安全部门接受北约的改造。同时,许多西巴尔干国家也支持美国领导下的北约在全球范围内开展的军事行动。美国利用北约这一机构工具可以在西巴尔干地区发挥重要的作用。

(一) 美国和北约在西巴尔干地区影响力的确立

上世纪90年代美国领导北约介入波黑和科索沃危机,为美国确立了在巴尔干政治和安全事务中的主导地位。波黑内战爆发后,欧共体出面调停但效果甚微,后来在联合国的授权下,北约于1994年3月对波黑塞族武装分子进行空袭,迫使其回到谈判桌,最终在美国的主持下交战三方签署了《代顿协议》。波黑内战的终结显示出美国的影响力和欧共体外交手段的无力。科索沃危机在上世纪90年代后期激化,美国打着“保护人权”的旗号领导北约直接绕开联合国对南联盟进行军事打击。欧盟在科索沃问题的外交斡旋以失败告终,并且在战争中美欧的军事能力差异暴露无遗。通过介入西巴尔干地区冲突,美国和北约重新确立了在欧洲安全事务上的主导地位。虽然波黑战争和北约对南联盟的轰炸结束后,美国有意让欧盟接替战后的和平稳定工作,但是美国及其领导下的北约的作用和影响力仍然存在。在军事上,北约在巴尔干驻扎军队,在阿尔巴尼亚、科索沃建立了军事基地,并且在西巴尔干周边的希腊和土耳其分别部署了两个次区域联合司令部;在参与北约波黑维和军事行动中,美军最多的时候驻

^① “Department of State; 2014 Investment Climate Statement, Bosnia and Herzegovina”, <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2014/index.htm>, last accessed on 6 January 2016.

扎了1.5万的军力,占到北约军力的四分之一;^①美国驻扎科索沃的部队最多的时候接近7000人。根据最新资料显示,北约现有4723人的驻科索沃部队,其中美军人数最多,为674人。^②

由于美国及其领导的北约在欧洲安全事务上起主导作用,西巴尔干国家出于对地区和国家安全的考虑,对于加入北约或者改善与北约的关系意愿十分强烈,希望以此来改善本国的安全环境。随着2009年克罗地亚、阿尔巴尼亚两个西巴尔干国家加入北约,美国在该地区的同盟支持力量也大大增强。同时这两个西巴尔干国家的加入,对其他西巴尔干国家也产生了一种示范效应。

(二)西巴尔干国家加入北约的前景

虽然自阿尔巴尼亚、克罗地亚两国加入北约后,其他西巴尔干国家大部分也寻求加入北约,但是美国目前对西巴尔干国家加入北约的问题较为谨慎。对西巴尔干国家加入北约的意愿,美国表示欢迎,但同时不希望这些国家在条件没有满足的情况下加入北约。在美国看来,北约在该地区进行扩大的前提是巴尔干地区国家之间的争端得到妥善处理。由于马其顿与希腊之间的“国名之争”,希腊作为北约成员国强烈反对马其顿加入北约;科索沃地区的政府也在积极要求加入北约,但由于很多北约成员国还没有承认科索沃为独立国家,实际上科索沃不会被考虑启动加入北约的进程。波黑、黑山、马其顿三国加入了“成员行动计划”(Membership Action Plan),对国内安全部门进行改革,提高用于国防的支出,^③为加入北约做准备。“成员国行动计划”是加入北约前的最后程序。但是美国表示这些巴尔干国家军事以及安全部门的改革还没有达到北约的标准。例如,黑山是巴尔干国家中加入北约准备工作较为充分的国家,在2012年的北约芝加哥峰会上,美国表示认可黑山为加入北约而做出的努力,并认为2014年的北约峰会将正式邀请黑山加入。^④然而,此后北约以黑山在法治进步和安全部门改革方面没有达到标准为由,一直拖延其加入北约。^⑤但是北约在西巴尔干地区

^① Loïc Poulain and Ilona Teleki, “U.S. Policy Towards the Western Balkans”, Janusz Bugajski ed., *Western Balkans Policy Review 2010*, A Report of the CSIS Lavrentis Lavrentiadis Chair in Southeast European Studies, September 2010, p.29.

^② 参见北大西洋公约组织官方网站: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_02/20160209_2016-02-kfor-placemat.pdf.

^③ 根据北约的标准,其成员国的军费需达到GDP的2%,目前这三国的军费开支占GDP的比例为1.2%—1.9%。

^④ Tomasz Żornaczuk, “The Challenges of NATO Enlargement to the Balkans”, No. 67 (400), July 5, 2012, PISM, <http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-67-400>, last accessed on 6 January 2016.

^⑤ “NATO Welcomes Montenegro through Its Open Door”, <http://www.gov.me/en/search/138905/DPM.html>, last accessed on 6 January 2016.

的扩大步伐并没有停止,2015年12月北约正式邀请黑山加入并启动相关谈判,北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格(Jens Stoltenberg)表示,邀请黑山加入北约表明“我们的大门仍然敞开着”。^①

塞尔维亚是个比较特殊的例子。由于北约对南联盟的空袭以及该国与俄罗斯的传统关系,塞尔维亚现政府目前并没有加入北约的计划,但是塞尔维亚在很早之前就开始与北约发展关系。2003年6月,塞尔维亚与黑山政府正式向北约提出要参与“和平伙伴关系计划”^②,并被北约接受。2006年,塞尔维亚—北约国防改革组(Serbia-NATO Defense Reform Group)建立,该机构是塞尔维亚国防部与北约联合建立的组织,主要目的是帮助塞安全部门进行改革。不久之后在塞尔维亚国防部设立了北约军事联络办公室,成为北约与塞尔维亚军事改革与合作重要的信息交换和联络部门。塞尔维亚政府与北约合作关系逐渐加强,但是双方的合作仅限于军事方面,政治方面的合作取得的进展不大。此外,塞民众对于北约的态度消极,大部分民众对北约轰炸南联盟仍然无法释怀。^③但是,塞尔维亚的精英阶层认为加入北约是塞拓展外交空间的重要手段。塞尔维亚智库学者表示,加入北约可以使塞改善地区安全环境,提高国际影响力,推动经济发展,以及有利于解决科索沃问题。^④北约与塞尔维亚关系逐渐接近,将有利于美国与塞在政治关系上进一步走近。

美国利用北约这一机构组织的影响力和号召力,对西巴尔干国家产生了重要影响。马其顿、黑山、波黑等国加入北约的愿望是积极的,塞尔维亚与北约的关系也在进一步改善。美国可以利用“加入北约”作为影响西巴尔干地区政治格局的重要手段。另外,现在的北约不仅是军事联盟组织,也日益成为一个政治安全组织并对西巴尔干国家进行自由、民主价值观念的灌输以及西方式民主化的改造。在西巴尔干地区,美国既可以依托北约的军事力量在关键时刻起调解甚至军事介入的作用,也可以利用北约政治功能在西巴尔干国家转型和重建过程中传播自身的价值观。

① NATO Secretary General, “Rule of Law, Security Sector Reform—Mohtenegro’s Priorities on Its Path Towards Membership”, http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_125739.htm, last accessed on 6 January 2016.

② 该计划由美国在1993年提出,其核心是为西方和中东欧国家在共同参加联合军事规划、演习、训练等方面进行长期军事合作提供一个组织框架,引导前华约国家实施、采纳与北约国家相一致的防务政策和军事装备。该计划比较灵活,有关各方可以根据自己的诉求来理解和参加该计划。参见李海东:“‘和平伙伴关系计划’与北约的扩大”,《欧洲研究》1999年第3期,第64-70页。

③ Center for Euro-Atlantic Studies, “The Missing Link: Security Sector Reform, ‘Military Neutrality’ and EU-integration in Serbia”, *Policy Study*, November 2014, p.44, <http://www.ceas-serbia.org>, last accessed on 6 January 2016.

④ Jelena Milic, “10 X in Favor NATO, August”, 2014, http://ceas-serbia.org/root/images/10_x_IN_FAVOR.pdf, last accessed on 6 January 2016.

四 总结

当前中国推动“一带一路”建设,发展中国—中东欧国家“16+1”合作机制,都涉及西巴尔干地区,中国将会成为该地区重要的利益相关者之一。分析美国在西巴尔干地区的影响力的现状、特点对于中国发展同西巴尔干国家关系以及如何在该地区与美国的关系都有重要的启示作用。

(一) 美国对西巴尔干地区具有全面而持久的影响力

美国在西巴尔干的影响力涉及政治、经济、军事、外交等各个方面,如果从一些统计数据来看,美国在对西巴尔干国家的经贸投资关系、援助规模等方面都逊色于欧盟。但是美国对西巴尔干国家的影响是没有“真空地带”的。通过发展经贸投资关系、长期的资金援助以及北约组织的影响力,美国的影响力渗入到西巴尔干国家政治、经济、国家安全和意识形态等各个方面。

在经贸投资领域,美国试图引导投资者提高对西巴尔干地区的投资兴趣,并提供政策保障工具(美国海外投资公司)。随着欧盟市场近年来的不景气,俄罗斯、土耳其由于乌克兰危机、叙利亚战争以及恐怖主义等政治因素的影响,经济前景也不乐观,美国此时推动与西巴尔干国家的经贸投资关系,将势必提升其在该地区的经济影响力。

在政治领域,冷战结束后,美国在谋求世界领导者过程中将西巴尔干地区作为重要的战略前沿,通过积极介入西巴尔干地区的危机,美国确立在该地区的政治影响力,并且长期维持着这种影响力。以美国对西巴尔干国家的援助为例,虽然在援助数额上近十年来呈现出下降趋势,但是在关键领域,如民主化进程,法律制度建设,扶植亲美势力等方面,美国的援助从来没有停止。

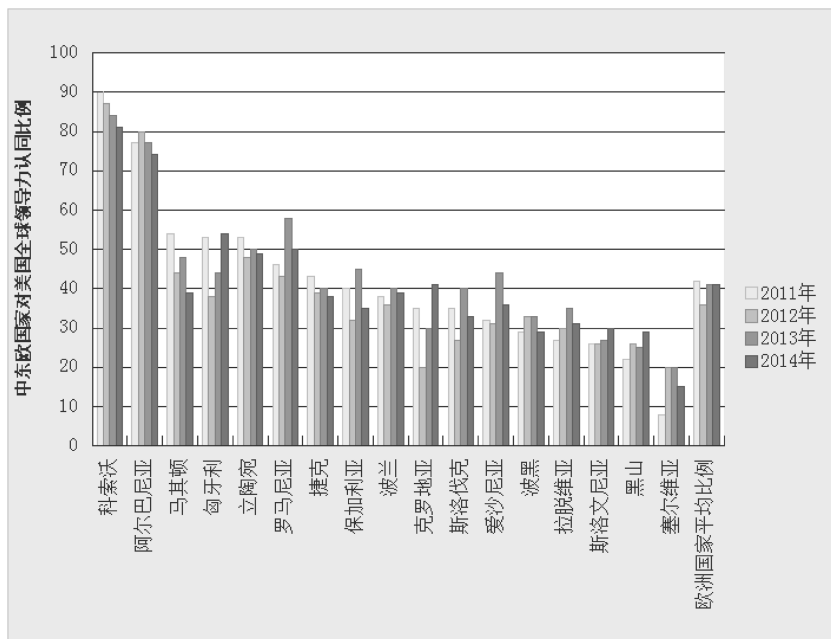
在军事方面,美国在西巴尔干既有军事力量驻扎,也通过北约在该地区发挥影响力。美国不仅在阿尔巴尼亚建立了军事基地,而且在科索沃南部建立了邦德斯蒂尔军事基地,该基地是美国越战以来修建的最大的、最昂贵的基地。美国领导的北约参与了波黑、马其顿、科索沃等地的军事维和行动。北约在马其顿和波黑的军事维和行动在2003年3月和2004年12月被欧盟所取代,但是欧盟使用的仍是北约的军事力量。例如在波黑的北约部队大部分并未调换,只是名称换成了欧盟部队。^① 克罗地亚、阿尔巴尼亚是北约成员国,黑山加入北约的前景也比较明朗,这样美国可以利用北约的

^① 2003年,北约与欧盟达成合作协议,其中规定:在北约成员国达成一致的情况下,将授权欧盟使用北约的集体资产和各种能力。欧盟在西巴尔干地区的军事行动主要利用的是加入北约的成员国提供的力量。参见[美]布莱恩·J·科林斯:《北约概览》,唐永胜、李志君译,北京:世界知识出版社2013年版,第150-151页。

组织力、号召力在西巴尔干地区发挥重要的作用。

最后,西巴尔干国家对美国有着较高的认同度。根据美国子午线国际中心(Meridian International Center)和盖洛普公司联合进行的“美国全球领导力”计划,^①巴尔干国家对美国全球领导力的认同处于较高水平(参见图4)。

图4 2011-2014年中东欧国家对美国全球领导力认同情况调查



注:根据2011年至2014年的《美国全球领导力项目》报告整理并制作, <http://www.meridian.org/global-leadership-program>, last accessed on 6 January 2016。

可以看出,阿尔巴尼亚及科索沃地区对美国的影响力高度认同,马其顿、波黑对美国影响力有着近半数和三分之一的认同比例,塞尔维亚、黑山两国的认同比例也在提高。这反映了美国对西巴尔干国家施加的影响力产生了明显的效果。

(二) 美国对西巴尔干地区“有力无心”

自上世纪90年代以来美国在西巴尔干国家中建立了不容忽视的影响力,然而美国并没有增强或者持续在西巴尔干地区的影响力,而是让欧盟及其成员国更多地承担后续的维和与重建任务。可以说,美国并不寻求在该地区构建具有绝对统治地位的影

^① 美国全球领导力项目(The U.S.-Global Leadership Project)是由美国子午线国际中心和盖洛普公司联合进行的调查研究项目,旨在了解全球各国对美国领导人的认同度,让美国政府以及私人机构了解到全球对美国的看法,有助于美国政府制定相应的外交政策。

响力。

从经贸投资来看,目前美国与西巴尔干国家的投资经贸额并不大;从对西巴尔干国家的直接援助来看,欧盟承担起了主要援助任务,并通过这种援助推行欧盟的政治、经济以及社会发展等方面的准入标准。美国对此表现出积极配合的态度,并没有与欧盟在援助方面形成竞争关系。在地区安全方面,美国在该地区驻扎的兵力逐渐减少,地区安全稳定的任务也大都交给欧盟来承担。此外,在外交方面,2009年5月美国副总统拜登访问波黑、塞尔维亚和科索沃(这是近几年来美国访问该地区的最高级别官员),表示支持西巴尔干国家进一步参与到欧洲—大西洋合作框架中,然而美国更强调西巴尔干国家要进一步参与欧洲一体化进程;^①同一时期美国众议院通过法令,设立专门的西巴尔干国家特使,但是时至今日还没有任命一位特使,可见美国并没有将西巴尔干地区作为其外交政策领域的重要对象。总之,美国并没有心思在西巴尔干地区建立强大的政治、经济、军事影响力,以掌握该地区未来的走向。美国在上世纪90年代之前在西巴尔干地区并无重大利益存在,到克林顿政府时期美国以维护人权为借口,才对前南地区事务实行干涉主义,事实上此前的老布什政府对前南地区政策并不明确,而且避免美国直接介入该地区事务。之后的小布什和奥巴马总统时期,美国政府、国会和军界都有人认为西巴尔干地区并不关系到美国全球战略利益,况且该地区内周边大国争夺激烈,地区矛盾复杂,美国不能深陷其中。另外,进入21世纪之后,美国推动全球反恐战略以及“亚太再平衡”战略,更无心将西巴尔干地区作为美国全球战略的重点地区。

但不可忽视的是,美国实实在在地介入了该地区事务,目前虽然“无心”,但是影响力是客观存在的。第一,美国在看好西巴尔干国家投资经贸环境的前提下,发展与西巴尔干国家投资经贸关系,这势必会使美国成为重要的经济利益攸关者;第二,美国对西巴尔干地区政治问题的影响力还是巨大的。例如在科索沃独立的问题上,欧盟一开始希望通过联合国决议的方式来解决这一问题。美国在该问题上却表现出“单边主义”,绕过联合国推动科索沃单方面独立,美国的态度最终影响了欧盟及其很多成员国。欧盟在科索沃独立问题上并没有发挥领导性作用,在西巴尔干地区事务上仍旧难以摆脱美国的影响;第三,在地区安全方面,北约已经成为欧盟对外实施安全与军事战略的主要工具。虽然欧盟制定了“共同安全与防务政策”,但北约仍旧是欧盟成员国集体防卫的基础。美国在西巴尔干的政治和军事存在对欧盟安全来说是十分重要

^① “US Vice President Visits BiH, Serbia and Kosovo”, http://www.europeanforum.net/news/608/us_vice_president_visits_bih_serbia_and_kosovo, last accessed on 6 January 2016.

的。尤其在当前乌克兰危机的解决还困难重重,而西巴尔干国家又成为中东难民进入欧盟的通道,西巴尔干恐怖主义势力还未彻底消除的背景下,欧盟更为倚重美国在该地区的影响力。

总之,虽然目前美国在西巴尔干地区并没有寻求具有控制性的地区影响力,但是美国有实力基础,能够对该地区经济、政治和军事等方面发挥重要的影响作用。

(三) 美国因素对中国发展与西巴尔干国家关系的影响

当前中国发展与西巴尔干国家的关系,也要处理好与其他利益攸关者之间的关系,美国在西巴尔干地区的影响力不容忽视。美国在该地区的影响力持久而广泛,并具有进一步加强这种影响的潜在能力。美国寻求由欧盟更多地承担西巴尔干地区建设和发展的责任,这一政策目前来看还没有发生转变。但是欧盟当前自身危机重重,难以满足西巴尔干国家尽快加入欧盟以及发展经济的诉求。在中国参与西巴尔干地区的建设活动日益加强的情况下,美欧目前还没有联手抑制中国在西巴尔干地区的行动,中国要利用好这个时机发展与西巴尔干国家的关系,这需要对美国在该地区的影响力有所了解,并做出应对或者借鉴其经验。

首先,政治上美国当前在西巴尔干地区寻求的战略目标是维护地区稳定,防止冲突、战争的重现;保证波黑与科索沃的国家主权与独立;使西巴尔干国家获得加入北约及欧盟的资质。^①地区安全稳定可以为西巴尔干地区繁荣发展提供一个良好的政治环境,这对中国在该地区的发展来说是有利的。相对来说,中国对西巴尔干国家的政治影响力还没有达到美国的水平,且该地区政治环境复杂,中国应联合有关各方在联合国的框架内就西巴尔干地区合作与安全事务方面发挥积极作用,避免同美国在该地区的政治问题上发生直接对立;同时对北约在该地区的发展情况要有深入了解,特别是对西巴尔干国家如何在北约框架下与美国开展政治、军事合作予以重视和研究。

其次,经贸投资上,美国对西巴尔干地区的投资经贸关系尚未全面展开,但是鉴于美欧经贸关系的密切程度,美国在该地区有提升经贸投资影响力的潜力。短时期内,中国发展与西巴尔干国家经贸投资关系不会与美国在该地区的经济利益发生冲突。^②目前中国应继续发展和巩固与西巴尔干国家的经贸投资关系,可以借鉴美国在发展与

^① Daniel Serwer, "U.S. Policy on the Western Balkans", <http://www.peacefare.net/2012/03/27/u-s-policy-on-the-western-balkans/>, last accessed on 6 January 2016.

^② 有西巴尔干国家学者认为,西巴尔干地区(乃至整个中东欧地区)对中美两国地缘战略利益来说都没有特别重大的意义,且中美两国在该地区的经贸投资利益目前都不是太大,因此中美两国在该地区不存在特别激烈的经济竞争关系。参见 Dragan Pavličević, "The Key Stakeholders on the Serbia's Relationship with China: Beyond China-Centric Explanations" (此文为2015年外交部中国中东欧国家关系研究基金课题:"中东欧地区的利益相关者及对中国中东欧合作影响研究"中的塞尔维亚学者的研究成果,尚未发表)。

西巴尔干国家经济关系中的经验,如利用好欧盟的市场规则,增强国家对中小投资者金融支持和风险担保等。

最后,美国对西巴尔干国家的长期援助对在该区改善美国的形象,提升各方面影响力起到了积极作用,而且美国的援助与其“软实力”的发挥相得益彰。西巴尔干国家很多人在美国建立的学校接受教育,美国的“流行文化”在西巴尔干国家中“占据统治地位”,甚至在美国的西巴尔干移民社团也能对该地区的政治、经济和文化产生很大的影响。^① 中国发展与西巴尔干国家的关系也应重视和提高对西巴尔干国家的援助力度,可通过优惠贷款、经济援助、参与地区建设规划等方式影响有关国家的对华态度,同时加强与西巴尔干国家精英阶层的交流与合作,推进与其青年政治家、企业家和学者的交流,提供技术、管理、教育、文化方面的培训项目,增进两国之间人员交往互动,将援助与中国“软实力”的发挥结合起来。

(作者简介:鞠维伟,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:莫伟)

^① Anastas Vangeli, “How can China Tailor a Successful Approach to the Western Balkans? A Comprehensive Analysis on the Role, Lessons from and the Potential Interaction with Influential Stakeholders in the Region” (此文为2015年外交部中国中东欧国家关系研究基金课题“中东欧地区的利益相关者及对中国中东欧合作影响研究”中的马其顿学者的研究成果,尚未发表)。