

中东欧次区域合作：概念、进程、功效与评估

朱晓中

【内容提要】

冷战结束以来，中东欧地区涌现出大量的次区域合作组织，它们是欧洲国际政治中的一个新特征，同时催生了国际关系中的小多边主义理论。中东欧地区次区域合作组织的发生发展有明显的阶段性，并展现出四项基本功能。中东欧若干次区域合作组织具有合作内容广泛且开放性等特征，次区域合作成员国可以是不同政权性质的国家，次区域合作组织是否具有制度化机构并非评价次区域合作深度或效率的硬性指标。人们在评价中东欧次区域合作组织的功效方面存在争议，但绝大多数这类型组织在促进中东欧国家加盟入约、推动转轨/转型顺利进行、协助解决“地方性”跨国问题等方面发挥了一定程度的积极作用。中东欧次区域合作(小多边)给欧洲一体化带来更多的是动力，其功能是“拾遗补缺”，与欧洲一体化相向而行，因而欧盟对中东欧的次区域合作基本持支持立场。

冷战结束以来，除了欧盟、北约、欧洲委员会和欧洲安全与合作组织等规模更大、知名度更高的国际组织之外，欧亚地区涌现出大量次区域合作组织，中东欧地区的次区域合作呈迅猛发展态势。如今，中东欧是世界上国际网络最密集的地区，这已经成为欧洲国际政治中的一个重要新特征。因此，从次区域概念出发认知这一新特征，了解中东欧次区域合作组织的发展，揭示其主要功能和特征以及尽可能客观地评价这些次区域合作组织的功效既具学理意义，也有助于更深刻地认识中东欧地区的外部合作模式及其与欧洲一体化之间的关系。

一、关于次区域概念的界定与争论

“地区”一词被很多人使用，但因人们对其含义没有共识，从而造成一些混淆。“地区”可以指整个大陆、海岸或其他地理上定义的非常大的区域(欧洲、亚太地区、中东)，也可以指一些较小的地理空间，但包括几个完整的国家(如东亚、波罗的海地区、波斯湾)，或者在较低层次上是一个国家的一部分或覆盖几个国家部分地区的单一领土(如各种“欧洲地区”)。本文使用的“地区”定义源自《联合国宪章》，指的是低于联合国本身全球层面的“区域安排”。从这个角度来看，欧洲是世界的一个“地区”。1992年，当时的欧洲安全与合作会议(现在的欧洲安全与合作组织)成员宣称，他们认为欧安会是《联合国宪章》第八章意义上的一项区域安排，这再次确认了欧洲作为一个区域的定义。因此，它提供了欧洲各国之间的重要联系。在这种情况下，“次区域”是指欧安组织整体空间内地理和/或历史上合理连贯的区域。这个词并不准确，因为很明显，任何次区域的定义(就像一个地区的定义)不仅反映了地理，而且反映了历史和政治——这常常使这个问题引起争议。不过，从这个意义上说，维谢格拉德集团(V4)、中欧自由贸易区、中欧倡议等可以合理界定为次区域集团。

巴伦支海-欧洲-北极理事会(BEAC)、“波罗的海国家理事会(CBSS)和黑海经济合作组织(BSEC)是由离散的地理因素(其成员位于巴伦支海、波罗的海和黑海地理区域)以及由其地理位置产生的共同历史因素来定义的。虽然维谢格拉德集团、中欧自由贸易区和中欧倡议在地理上划分得不太清楚，但它们的成员在地理和历史上都有一定的共同点，都是中欧国家——正如中欧倡议和中欧自由贸易区的名称所表明的那样。更一般地说，这些组织相互承认为同类，欧安组织本身和欧盟等其他更大的机构都认为它们是一个独特的类别。

值得注意的是，次区域集团在最近的欧洲历史上并非新鲜事物。第二次世界大战后比利时、荷兰和卢森堡三国，以及北欧国家之间的合作可以被称为次区域合作。然而，巴伦支海-黑海地带的各集团有一个共同的因素，即它们是在冷战结束之后出现的。因此，虽然巴伦支海-黑海地区的集团可以与战后的比荷卢经济联盟或北欧合作相提并论，但它们的历史和地缘政治背景显然不同。也许有人会说，比荷卢和北欧合作在二战后西欧政治重建中所扮演的角色与巴伦支海-黑海集团在冷战后大欧洲政治重建中所扮演的角色有着广泛的相似之处。

在国际关系中，与次区域合作相关的理论是所谓小多边主义(minilateralism)。小多边主义的繁荣与第二次世界大战后多边和区域组织的扩张有关。《联合国宪章》第八章呼吁安理会鼓励发展和平解决地方争端的区域安排。因此，小多边集团数量增长的简单原因是，它们能够作为这些多边和区域组织的子组织发挥作用。20世纪90年代末，尤其是21世纪头10年，关于小多边主义的学术文献以及相应的小多边主义活动不断增多。这主要是由于人们普遍对多边机构在环境保护、卫生、核不扩散或贸易等问题上创造全球公益的能力不再抱有幻想，以及由此引发的挫败感，迫切需要一种新的国家间合作形式，而小多边主义似乎是答案之一。

2009年，美国《外交政策》杂志发表了委内瑞拉记者兼作家纳伊姆题为《小多边主义》的文章。“小多边主义”一词开始进入学术界。纳伊姆的文章称，自20世纪90年代初以来，全球多边合作不断失败，如《京都议定书》(1997年)、《联合国千年宣言》(2000年)和《不扩散核武器条约》(1968年)均未如期实现。失败的原因包括财政承诺未兑现，或错过了最后实现期限等。为促进全球行动，纳伊姆提出以小多边主义取代“对多边主义的有缺陷的痴迷”。

在纳伊姆看来，小多边主义是一种更聪明、更有针对性的方法，应该让尽可能少的国家参与谈判，以对解决一个特定问题产生尽可能大的影响^①。纳伊姆认为，小多边主义意味着可以找到能够打破“僵局”的若干国家，并在一个更小、更包容的圈子内达成协议。当然，这些协议也应该向其他国家开放，前提是这些国家“愿意按照原始集团商定的规则行事”。

纳伊姆的文章引发了一场关于 21 世纪多边行动性质的国际辩论。《外交政策》时任主编 S. M. 沃尔特认为，迄今为止，世界政治总是严重依赖于一个大国排他性圈子的行动。为了在全球事务上取得进展，“获得他们的同意是必要的，在某些情况下是取得有意义进展的充分条件”^②。然而，当大国在重大问题上无法达成一致时，多边主义并不能提供任何答案。美国政治学者德雷兹内认为，小多边主义和多边主义不是非此即彼的关系，它们往往相辅相成。他认为，多边结构不会仅仅因为受到质疑而消失，正如“中国和俄罗斯希望重新调整全球经济治理模式，但他们不会让国际货币基金组织消失”一样。

尽管小多边主义出现在 21 世纪第一个 10 年，但关于这个术语的广泛描述或许更早，虽然当时还没有使用小多边主义这个流行词。20 世纪 90 年代以来，文献中最常用的术语是次区域主义，指的是 1989 年以后，特别是在欧洲以次区域集团形式出现的多边跨界合作平台。关于次区域集团已有大量学术讨论，涉及区域类型学^④、安全^③，或它们与欧盟特定政策（如宏观区域战略）之间的关系。

从 21 世纪 10 年代中期开始，关注小多边主义的学术文章开始显著增多，其中绝大多数集中在两个领域：全球经济治理和气候政治^②。德国学者凯-奥拉

夫·朗和尼古拉·冯·翁达尔扎撰写了名为《欧盟的小多边主义——欧洲内部外交的机会和风险》的著作。该书提供了研究全球以及欧洲背景下小多边

集团的理论框架，也讨论了小多边集团对欧洲一体化的影响。作者将欧盟背景下的小多边主义定义为“三个或更多欧盟国家在政府层面就欧洲政策问题交换意见，具有一定程度的稳定性，并就共同立场达成一致或实施合作项目的联盟”。异质的欧洲小多边主义可以分为两类：地理群体（比荷卢经济联盟、维谢格拉德集团）和功能群体（欧元区或非欧元区）。这两个群体的划分并非泾渭分明，有时两者的功能或重叠或互换。

二、中东欧次区域合作的动力和发展阶段

（一）推动次区域合作的动力

对次区域合作组织出现的解读可以从“新国际政治经济学”视角获得灵感。该理论认为，观察全球和单个国家内部变化的性质和方向是解释次区域主义的关键出发点。在全球层面，东欧剧变、苏联解体和冷战结束导致世界秩序发生了一系列变化。这些变化从根本上改变了所有行为体的意识形态和行为。过去曾经束缚大多数国家的安全结构和制约因素消失了，这为新国际关系模式的出现开辟了空间。

另外，与这些根本变化同时发生的，甚至可能是支撑这些变化的，是世界经济全球化的开始所产生的同样具有变革性的影响^①。技术和通信方面的变化导致了跨国生产过程的大量增加，并使世界金融市场几乎完全一体化。跨国公司大量扩大了外国直接投资的流动，现在比以往任何时候都更加确信距离不应成为有效管理和整合公司职能的障碍。

上述两种重要因素为地区合作和次区域合作带来了可能性和必要性。一方面，次区域合作在一定程度上被视为若干区域内较弱国家对冷战后新形势的现实反应。与此同时，中东欧的次区域合作组织的出现也与需要满足入盟条件有

关。另一方面，随着全球化带来的国际流动资本结构性力量的增强，国家机构变得更容易受到跨国资本影响，一个国家越来越难以追求单独发展经济的目标。

这种全球一级的发展对于理解区域合作和次区域合作至关重要。国际流动资本的结构性力量、新自由主义意识形态以及布雷顿森林机构提出的结构调整要求一个国家遵守国际行为准则，构成了对民族国家一系列强大的压力。同时，信息技术革命的速度、科技发展每一个阶段所需的巨大研发费用，给全球秩序管辖权最大的单位带来了溢价。而对较小和/或较弱的国家来说，在这种生态环境中的生存之道之一是组成更大的区域或次区域单位，以此应对挑战。

除了全球和区域因素外，还必须考虑到相关国家的国内环境。在参与次区域合作的国家中，推动次区域合作的主要是相关国家的政治精英。他们将推动次区域合作作为其在国内推行不受民众欢迎的改革措施和政策的一种方法，并为其增加合法性。从这个角度说，次区域主义之所以流行，也是因为它服务于某些国家政治精英的利益。

(二) 次区域合作的发展阶段

目前，关于中东欧次区域合作组织的出现与发展主要根据北约和欧盟扩大时间线来描述。由此可以划分为后冷战时期、扩大时期和扩大后时期三个阶段。

1. 后冷战时期

欧洲的次区域主义并不是一个全新现象。早在 20 世纪 50 年代就出现过北欧理事会(Nordic Council)和比荷卢经济联盟(Benelux union)。在冷战期间，欧洲的次区域主义没有一个反映出欧洲特定地理次区域的逻辑，尽管欧洲一体化进程最初仅限于 6 个创始成员国，但它始终基于建立一个更大的欧洲进程的

愿望，而不是欧洲某个特定次区域的逻辑。欧洲大陆的东西方冷战分裂在很大程度上排除了次区域合作的可能性。

20世纪90年代出现的欧洲次区域合作是冷战结束的产物，且这些次区域合作组织主要集中在中东欧地区。中欧倡议是新一代次区域合作进程中的第一个，其历史可以追溯到冷战时期^③。中欧倡议含蓄而低调的政治目标旨在促进中东欧成员国与西欧的重新一体化。1989—1991年东欧国家政局剧变并脱离苏联集团、苏联解体和冷战结束催生了其他类似的次区域合作组织的建立，如巴伦支海-欧洲-北极理事会(BEAC)、波罗的海国家理事会(CBSS)、黑海经济合作组织(BSEC)、维谢格拉德集团和中欧自由贸易区(CEFTA)。这些次区域合作组织跨越了东西方原有的鸿沟。

上述次区域集团的建立旨在应对冷战后面临的各种新挑战。首先，中东欧和苏联空间国家在政治和经济转轨/转型过程中面临一系列广泛挑战，次区域合作组织是通过引导专业知识和资源以及分享经验来相互支持与帮助，进而应对这些挑战的一个框架；其次，随着全球化进程不断发展，跨国问题日益增多——环境问题、边境管理、跨国犯罪等；最后，脱离苏联主导的华约之后和加入北约之前，原华约成员国普遍拥有“安全真空”之虞，加之南斯拉夫联邦解体伴随着战争，次区域合作组织在某种程度上成为一些中东欧国家建立安全感的一种初级形式。

2. 扩大时期

北约和欧盟扩大时期出现在20世纪90年代末和21世纪初，它基于以下两种情况的发展。首先，北约和欧盟东扩从计划逐渐变为政治现实。2004—2009年，10个中东欧国家分别加入了北约和欧盟。其次，部分中东欧国家成员国采

取了多种举措来促进次区域合作，作为避免或降低新成员国与非成员国之间“分界线”消极影响的一种手段，同时在次区域合作中鼓励非成员国积极进行必要的改革，以期尽早加盟入约。

在这一时期，南斯拉夫战争的结束在巴尔干引发了新一轮次区域机构建设。1995年《代顿和平协议》签署后，东南欧地区出现了鲁瓦约蒙进程(1995年)、东南欧合作倡议(SECI, 1996年)和东南欧合作进程(SEECP, 1996年)。1999年科索沃战争后又出台了《东南欧稳定公约》(1999年)。这些次区域合作旨在共同应对南斯拉夫战争遗留问题和面临的共同的政治、经济和社会挑战^②。人们对东南欧地区次区域合作内众多重叠合作倡议的有效性和它们之间的角色分工提出了质疑。2008年成立的地区合作委员会(RCC)正式取代了《东南欧稳定公约》，以期与此前的几项合作倡议合并及合理化。

3. 扩大后时期

2005—2010年，20世纪90年代建立的各种次区域合作机构已成为欧洲外交格局的重要组成部分，相关合作组织的成员国政府部门(外交部和其他部委)、非国家行为体(企业和民间社会组织)和国际组织参与一系列次区域合作会议。这既可以看作是20世纪90年代出现的次区域合作的巩固，同时也展现出这些次区域合作组织的一种自我延续的制度惯性趋势。

在这一阶段，2008年俄格战争，2014年乌克兰政治危机，以及2015—2016年难民危机成为中东欧次区域合作的新推手。为应对这些现实和潜在的安全威胁，中东欧出现了新的次区域合作组织，主要有布加勒斯特九国(2015年)、三海倡议(2015年)、卢布林三角(2020年)以及“西巴尔干四方”(2023年)等。值得一提的是，2015—2016年出现的欧洲难民危机使维谢格拉德集团再次活跃起来

在现实主义理论中，布加勒斯特九国、三海倡议的建立和维谢格拉德集团的复兴可能表现为竞争国家之间的合作，它们有着共同的目标，但专注于追求各自的国家利益，对政治领域的强调高于经济领域。在实践中，一些次区域组织的成员国很可能出于政治原因而不参加或退出非常有利的经济项目。

三、中东欧次区域合作的基本功能和特点

迄今为止，中东欧地区已经有了众多的次区域合作组织。其中，既有纯粹由中东欧国家所组成的，也有与域外国家共同构建的。在域外国家中，既有西欧国家，也有地处欧亚地区的国家。

(一) 中东欧次区域合作的基本功能

综合来看，中东欧的次区域合作有四个基本功能，即桥梁作用、转轨/转型推动器、相关国家加入欧盟和北约的推进器和处理具体跨国问题的工具^①。

第一，桥梁作用。这一功能本质上是政治性的，它旨在克服历史分裂和(或)防止或至少减缓新分裂的出现。这种功能以多种方式发挥作用。从象征意义上讲，次区域集团的建立和持续存在反映了成员国维持合作关系的承诺。在外交上，次区域集团充当其成员之间持续对话的框架。例如，1992年3月波罗的海国家理事会成立声明称，“欢迎波罗的海国家之间恢复密切合作和加强其之间的联系”，并将波罗的海国家理事会定义为“促进合作新想法的区域事业”^①。同样，黑海国家设立黑海经济合作委员会是为了“更好地实现直接促进其人民和该区域的福利和繁荣的具体合作行动计划”和“发展黑海多边和双边经济全面合作”^②。次区域合作也可以被视为一种政治上建立信任的措施，有助于在国家之间建立信任。次区域防务合作有时也作为一种建立军事信任的形式，例如在波罗的海和黑海举行联合演习，以及参与向东南欧国家(地区)派驻维和部

队。这些不同的桥梁功能有许多不同的重点。特别是在 20 世纪 90 年代，次区域合作是帮助克服冷战时期欧洲东西方分裂的一个框架。20 世纪 90 年代末以来，次区域合作的目标一直是弥合北约和欧盟扩大所造成的国家间潜在分歧。

第二，转轨/转型推动器。次区域框架可以成为国家层面政治、经济和军事改革的推动者。例如，在建立波罗的海国家委员会时，其六个优先事项中有两个是协助其转轨/转型国家发展民主体制和从计划经济向市场经济过渡。次区域合作可以两种特殊方式促进或推动改革：它们可作为政策转移的框架，次区域会议及其交流为思想、做法和模式的转移提供背景；在某些特定条件下，次区域合作亦可作为提供财政和技术援助的框架（援助者通过次区域合作组织提供援助）。

第三，相关国家加入欧盟和北约的推进器。次区域合作的第三个功能是帮助其成员国融入北约和欧盟，维谢格拉德集团和中欧自由贸易区就是最明显的例子。20 世纪 90 年代中前期，次区域合作组织充当游说团体，为其成员国申请加入北约和欧盟提供帮助。波罗的海三国合作以及中欧自由贸易区阿尔巴尼亚、克罗地亚和马其顿之间的亚得里亚海合作也发挥了类似的作用。在某种程度上，西方国家也将国家在次区域间相互合作的意愿和能力视为“负责任”、睦邻行为的指标，因此也视其为国家愿意加入欧盟和北约的指标。更具体地说，由于各国在遵守欧盟和北约的规定方面经常面临共同的挑战，次区域合作在某种程度上也是各国在加入前和加入过程中分享经验的一种机制。然而，在次区域主义与寻求加入欧盟和北约之间存在一定的紧张关系：渴望加入欧盟和北约的国家起初担心次区域集团可能被视为完全融入欧盟和北约的替代方案；尽管事实证明，欧盟和北约的候选国愿意在次区域内相互合作，但在加入欧盟和北约的

竞赛中，它们之间也存在竞争；尽管欧盟和北约都在寻求促进次区域合作，但它们与有抱负的成员国的主要关系一直是双边关系，成员国资格是根据候选国在改革方面的进展来评估的。因此，尽管欧盟/北约东扩和次区域合作在很大程度上是互补的过程，但欧盟和北约成员国身份的部分逻辑不利于次区域合作。

第四，处理具体跨国问题的工具，即拥有解决相关国家具有跨国性质的政策挑战的功能。在这里，巴伦支海-欧洲-北极理事会在解决冷战时期苏联军事和工业发展所产生的环境问题方面的作用可能是一个典型例子。大多数其他分区域集团在其职权范围内包括经济、环境、边界和海关、能源、基础设施、旅游和文化等职能和/或跨国政策领域合作。隐含的逻辑是双重的：首先，许多挑战本质上是跨境的，因此需要跨境政策应对，包括在次区域一级；其次，次区域内国家在这些领域往往面临类似的国家政策挑战，经验交流和政策协调有助于应对这些挑战。

(二) 中东欧次区域合作的特点

迄今为止，中东欧次区域合作表现出几个明显的特征。

第一，多内容。中东欧次区域合作的内容远不只经济合作，它还包含了在非传统安全、文化和身份认同等问题上的合作。特别应该指出的是，次区域合作也是中东欧小国和弱国借此在国际舞台上展示其独立身份，并与相关国家合作追求最大利益的一种尝试。

第二，开放性。绝大多数次区域合作组织都明确承诺其组织是“开放的次区域主义”。在多数情况下，次区域合作旨在促进本地区的区域化。这类合作并非试图建立新的权力集团，也不是要建立贸易保护主义防火墙。相反，它们

要消除经济自由化的障碍，吸引外资，促进经济发展，更好地应对日益增长的全球竞争。

第三，制度化并非评价次区域合作深度或效率的一个指南。例如，中欧自由贸易区几乎根本没有制度化建设，但在促进合作方面，它比黑海经济合作组织(至少在纸面上有一个制度结构，包括政府首脑、部长、议员之间的会议，甚至有一个常设秘书处)更有效。

政权类型并非形成次区域合作的关键因素。虽然“民主政体”有助于营造尝试进行次区域合作的气氛(中东欧就是明显的例子),但不能说“民主政权”比“威权政权”更有可能支持进行次区域合作(毕竟存在“威权政府”也在进行次区域合作的案例)。

四、对中东欧次区域合作组织的评估

对次区域合作组织影响的评估并非易事，它在相当大程度上反映了如何对国际机构影响进行评估这一更大的问题。在诸多情况下，因果关系常常难以厘清，导致对次区域合作组织的客观评估不可避免地受到困扰。次区域合作组织对国际关系(成员之间的合作或冲突)以及对成员国的国内政策有影响，但影响的规模和程度往往难以确定。自 20 世纪 90 年代以来，已是欧盟和北约成员国的中东欧国家在政治和经济转轨/转型以及公共政策等方面取得了重大进展。一种观点认为，次区域合作组织在政策协调和技术援助等方面对转轨/转型做出了重大贡献，另一种观点则认为，改革的核心驱动力是欧盟和北约的扩大(加入欧盟的“胡萝卜”和拒绝加入欧盟的“大棒”)，而次区域合作组织在这一过程中处于边缘地位。这些南辕北辙的观点表明，评

估次区域合作组织的影响存在困难，人们往往会在哪一种解释最有说服力的问题上争论不休。

一些批评者认为，某些次区域合作组织不过是夸夸其谈的清谈馆。它们自身以及外界对次区域合作组织所产生的睦邻关系、共同利益与合作等效果评估过高。批评者认为，次区域合作组织对成员国之间关系或成员国国内政策的影响微乎其微，（次）区域合作组织活动的范围和实际作用往往非常有限。

就欧洲次区域合作组织而言，这种批评有一定的合理性。

第一，与欧盟、北约，甚至欧洲安全与合作组织或欧洲委员会相比，次区域合作组织的影响力不大。欧洲次区域合作组织缺乏欧盟的经济资源、再分配能力和法律权威，也缺乏北约的集体防御能力和综合军事指挥结构。它们甚至缺乏欧安组织和欧洲委员会相对较弱的业务能力，例如欧安组织的预防和解决冲突特派团或欧洲委员会的选举监督等措施。因此，欧洲次区域合作组织很容易被嘲笑为只不过是政府官员“外交旅游”的借口。这些次区域合作组织的许多首脑会议、一般性会议和工作组等实质性成果大多有限。

第二，欧洲次区域合作组织被批评为“样样通，样样不精”。大多数次区域合作组织都有广泛的议程，宣称的议程承诺在广泛的问题上进行合作，但没有专注于或专门研究特定领域，缺乏在其正式职权范围内提供解决问题和应对挑战的能力。许多次区域合作组织也含蓄地承认这一弱点，并在实践中努力缩小其议程，把重点放在特定领域或具体项目上。

第三，次区域合作组织存在若干的“失败”案例。首先，黑海经济合作组织在解决亚美尼亚与阿塞拜疆之间关于纳戈尔诺-卡拉巴赫的冲突方面几乎没有影响，没有阻止 2008 年的俄格战争，没有对 2014 年克里米亚事件做出应有的

反应,更没有积极斡旋 2022 年 2 月 24 日组织内两成员国发生的军事冲突。虽然乌克兰常驻黑海经济合作组织代表要求将俄罗斯驱逐出该组织,但黑海经济合作组织的其他成员国并未响应这一号召。其次,“中欧倡议”未能对成员国白俄罗斯的“民主化进程”产生任何影响。最后,巴尔干地区存在的各种合作倡议对科索沃问题的解决几乎没有任何影响。

然而,对次区域合作组织这些“失败”的批评忽略了这样一个事实,即这些问题通常超出了这些组织的授权范围,不恰当地为次区域合作组织的“成功”设定了更高的标准。应该指出的是,许多冲突虽然发生在中小国家之间,但大国时常明里暗里地操弄其中,绝非次区域合作组织所能应对和处置。况且,在不少情况下,“更强大”的欧洲和国际组织(欧盟和北约)在解决这些问题方面也没有表现得更成功。

与此同时,这些次区域合作组织内部制度化的程度和性质以及成员国政府和其他机构向所在次区域合作组织提供资源的政治意愿和规模等内容对评估中东欧次区域合作组织也十分重要。次区域合作组织的制度化包含两个方面:一是成员国和其他行为体定期会面的框架和程序;二是成员国向超国家机构分配能力和权力的规模和深度。次区域合作组织的制度化很重要,因为它有助于培养成员国(和其他行为体)之间的合作习惯,有助于形成共同身份和利益意识,并有助于促进政策协调和/或共同政策的制定。在没有制度化的情况下,合作很可能是一次性或临时性的,很容易失去政治支持。迄今为止,中东欧次区域合作组织成员国分配给超国家机构的能力和权力十分有限。大多数次区域合作组织都发展了某种形式的秘书处或类似的超国家机构来协调活动,但这些秘书处的权力相当有限,其规模(工作人员数量)和资源也是如此。因此,次区域合作

组织制度化基本上是政府间的，已设立的超国家机构几乎没有制定或执行政策的权力，而且几乎没有集中控制的资源可分配给方案或活动。当然，尽管中东欧次区域合作组织制度化程度明显低于欧盟和北约内部的制度化程度，但这些合作组织的制度化培养了各国进行合作的习惯，促进了成员国之间的认同感和共同利益，推动了成员国之间在共同关心的问题上的政策协调和共同政策(尽管有限)。

在次区域合作组织的资源问题上，次区域合作组织能够产生影响的程度部分取决于它们有多少财政资源来资助共同制定的方案、政策和活动。次区域合作组织基本上依赖于其成员国和国际组织(如欧盟和世界银行)的自愿财政支持。迄今为止，中东欧没有一个次区域合作组织建立了涉及重大和持续的资源转移或大规模中央管理的预算体系。次区域合作组织的合作方案及活动的经费大部分为临时筹措。与中东欧大多数次区域合作组织不同，巴伦支海-欧洲-北极理事会和波罗的海国家理事会的一些成员国相对富裕，它们愿意为支持次区域合作进程提供若干资源。

结语

冷战结束以来，在欧盟和北约框架内欧洲国家的经济、政治和军事一体化，以及这一进程向中欧和东欧国家的延伸，构成了当代欧洲的主导政治现实。欧洲次区域合作组织是这一进程不可分割的组成部分，成为欧盟和北约更大的邻国政策、欧盟和北约与个别邻国之间的双边关系、西方与欧安组织和欧洲委员会等泛欧机构之间更广泛战略关系的重要补充。

中东欧国家对小多边主义兴趣增强或许与欧洲一体化组织和小多边成员国在特定历史时期面临的基本任务不同有关。一方面，冷战结束以来，欧(盟)洲

的基本任务是大力推动欧洲一体化，将尽可能多的中东欧国家吸纳进欧洲一体化大潮中来，以不断巩固冷战成果。而中东欧国家面临多重转轨/转型任务，转轨/转型中所面临的挑战并非欧洲(欧盟)所有，而次区域合作组织(小多边主义)在一定程度上可以解决中东欧国家所面临的“地方”问题。另一方面，由于历史和地缘政治原因，某些次区域合作组织成员国面临一些共同挑战，需要这些次区域合作组织成员国创造性地利用次区域合作框架的潜力。在加入北约和欧盟过程中，次区域合作也是中东欧国家学习和演练如何在一个更大的合作组织内共存与合作的平台。

鉴于次区域合作组织是为应对特定挑战和进行合作而成立的，它更专注于将“特定国家聚集在一起，以产生尽可能大的影响”。在应对共同挑战和主要解决“地方”问题的同时，小多边合作也试图在欧盟框架内通过影响相关决策来寻求自身利益。因此，中东欧的次区域合作既可以是区域性的，也可以是功能性的。

中东欧次区域合作的构成国中很多是欧盟成员国，在欧盟看来，欧盟内的这些次区域合作(小多边)给欧洲一体化带来得更多的是动力，其功能是“拾遗补缺”，与欧洲一体化相向而行。若干次区域合作旨在加强和发展该区域的经济合作。此层面保证了该地区各个国家之间的广泛合作，它也将加强整个欧盟的经济。因此，欧盟对中东欧成员国组建的次区域合作基本持支持立场。与此同时，由于不同国家面临不同的即期和远期目标以及国情各异，欧盟在某些重大问题上过度集权的指令可能适得其反，并可能引发个别国家或地区集团的抵制，进而增加欧盟的决策成本甚至困难。

总的来说，冷战结束以来出现的中东欧次区域合作组织以多种方式帮助克服了欧洲大陆的冷战分裂，促进了一些国家加入北约和欧盟，为转轨/转型做出了贡献，协助解决了环境等领域的跨国政策挑战，帮助缓解了北约和欧盟东扩产生的一些潜在负面影响。中东欧次区域合作组织的影响可能不如区域合作组织大，更无法与欧盟和北约这样的国际组织相提并论。但客观地说，这些次区域合作组织的作用是积极的。正如艾莉森·贝尔斯所言，与穿着华丽的欧盟、北约甚至欧安组织和欧洲委员会相比，这些组织的亲戚们穿着简陋，也不太可能经常成为欧洲外交圈的贵宾。然而，他们有自己的美和价值，应该得到承认和鼓励。未来，次区域合作将继续下去，但其形式因面临的问题及其对有关国家的重要性的差异而或将有所不同。此外，专注安全问题的次区域合作组织是否能够独立应对安全挑战以及它们如何协调与北约和美国的军事关系将是其面临的新课题。