

# 中东欧国家周报

## 【塞尔维亚外交周报】

塞尔维亚与“大国”间的关系

Ivona Ladjevac

(2021年9月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Feng Zhongping



## 【塞尔维亚】塞尔维亚与“大国”间的关系

### 摘要

本文分析了当代塞尔维亚与所谓的“强国”或“大国”之间的总体合作大局。作者意识到大众对大国地位的定义和理解并非是普遍统一、一成不变的，所以作者将分析的范围大致限制在塞尔维亚与俄罗斯、中国和美国等联合国安全理事会（the United Nations Security Council）常任理事国的关系上。此外，作者不单单考虑了法国（联合国安理会中的另一个常任理事国）对塞尔维亚的重要性，而且在欧盟层面上剖析入微，考察了欧盟这个类国家实体（state-like entity）对塞尔维亚而言的战略意义（以及其中地位举足轻重的法国和德国在操纵欧洲政策和决策方面的作用）。另一方面，考虑到英国在西巴尔干地区乃至欧洲其他地区的影响力正在减弱，英国的角色只会被简要提及。

### 塞尔维亚的四大支柱外交政策

在过去几年中，塞尔维亚的国际合作主要受两个主要决定因素的影响：（a）以欧洲一体化进程为中心的主要战

略目标；（b）因普里什蒂纳（Priština）当局单方面宣布独立而引起的领土和其他纷争<sup>1</sup>。这两方面深刻塑造了塞尔维亚与北半球强国、大国之间的关系，而这两个优先事项间的紧张关系导致实现国家利益最大化变得更为复杂。除了欧洲一体化和南部分裂省份的争端这两个因素外，影响塞尔维亚国际行为的第三个决定性因素是对北约一如既往的不感兴趣。与其他中东欧（Central and Eastern Europe, CEE）国家不同的是，塞尔维亚不但没有选择以加入北约的形式来追求跨大西洋一体化（the Trans-Atlantic integration），反而，塞尔维亚国民议会（the Serbian National Assembly）在2007年通过了一项决议，谴责1999年北约的侵略行为，宣布“对现有的军事联盟保持军事中立”，并设想在这一具体问题上举行全民公投的可能性<sup>2</sup>。因此，塞尔维亚拒绝与北大西洋公约联盟（the North Atlantic Treaty Alliance）“同流合污”，而是通过构建和平伙伴关系（the Partnership for Peace）以及其他活动与之合作。塞尔维亚的这个举动不仅影响了与美国（北约的创始国和领导者）的关系，也影响了与俄罗斯的关系——俄罗斯既是塞尔维亚的亲密政治

---

<sup>1</sup> Petrović, Miloš. “EU integration process of Serbia: a vicious circle of high politics?” *The Review of International Affairs*, LXX(1175), 2019, p. 24.

<sup>2</sup> Full text of the *National Assembly Resolution on Protection of Sovereignty, Territorial Integrity and Constitutional Order of the Republic of Serbia* (in Serbian): <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/index.php?id=80729>.

盟友，也是欧亚军事同盟（the Eurasian military alliance）独联体集体安全条约组织（the Collective Security Treaty Organization, CSTO，简称集安组织）的支持者。塞尔维亚在与以美国和俄罗斯为首的联盟进行安全合作时，尽管受到自身军事中立地位的限制，但合作仍然很积极活跃；自 2013 年以来塞尔维亚就一直是集安组织的观察员国，也是北约（NATO）先进个别伙伴关系计划（advanced individual partnership programs）中的一份子，此外还分别单独培养了与华盛顿和莫斯科的军事关系<sup>3</sup>。这些以及其他合作的例子勾勒出了塞尔维亚外交政策的图景：塞尔维亚的外交政策名义上仍然是亲欧的，但实际上却日益朝着多方位发展。

二十年前，塞尔维亚宣布将加入欧盟作为其首要战略目标。2003 年塞萨洛尼基欧洲理事会峰会（the Thessaloniki European Council Summit）期间，欧盟确认塞尔维亚获得了“欧洲前景”，而通过 2008 年签署的《稳定与联系协定（the Stabilization and Association

---

<sup>3</sup> European Parliament, Serbia's cooperation with China, the European Union, Russia and the United States of America, 2017. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/133504/Serbia%20cooperation%20with%20China,%20the%20EU,%20Russia%20and%20the%20USA.pdf>, p. 40, Accessed: 05.10.2021; NATO, Relations with Serbia, 2021. Available at: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50100.htm#:~:text=Cooperation%20has%20deepened%20since%202015,Tailored%20Partnership%20Programme%20\(ITPP\),](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50100.htm#:~:text=Cooperation%20has%20deepened%20since%202015,Tailored%20Partnership%20Programme%20(ITPP),) Accessed: 05.10.2021.

Treaty)》和其他协定，以及正式的分级步骤：2009 年申请加入，2012 年获得候选国身份，以及逼近最终阶段——自 2014 年启动的入盟谈判，这期间塞尔维亚与欧盟的关系持续深入发展。然而，过去几年里塞尔维亚进展甚微，主要是在政治标准方面（不完善的司法制度、基本自由、腐败、有组织的犯罪、行政体制）缺乏进展，导致在入盟谈判进程中没有开辟任何新的谈判领域（章节）。与此同时，与科索沃\*关系的正常化终于被正式载入了塞尔维亚入盟谈判第 35 章，而这一进程本身却没有为找到长久的权宜之计 (*modus vivendi*) 带来切实的改善。

另一方面，欧盟本身并没有证明其确有能力改善与任何西巴尔干国家间的关系。在 2019 年 10 月阿尔巴尼亚和北马其顿理事会 (Council for Albania and North Macedonia) 上，法国反对欧盟与北马其顿和阿尔巴尼亚展开入盟谈判，随后欧盟公布（并通过）了修改入盟程序谈判方法的提案，这不禁引发了人们的疑问：欧盟成员国到底是在实施改革扩大政策，还是或许仅仅在搁置入盟谈判<sup>4</sup>。另一方面，自 2014 年以来德国一直在倡导“柏林进程” (the Berlin Process)，尽管该进程在区域互联互通上取得了一些成就，但在整合包括塞尔维亚在内的西巴尔干

---

<sup>4</sup> Töglhofer, Theresia. “No Time to Lose for the EU: Overcoming the Accession Stalemate in the Western Balkans”. *DGAP Policy Brief* 8, 2019, p. 4.

地区方面并没有显示出显著效果<sup>5</sup>。尽管如此，从形式上看，虽然双方都存在着干扰和不情愿的情绪，推进塞尔维亚和欧盟间的关系仍然是战略意义上的目标。此外，塞尔维亚与德国有着密切的经济和政治合作，加之与法国和意大利的战略伙伴关系，也对其坚持走欧盟道路发挥了积极的协同效应<sup>6</sup>。除此之外，塞尔维亚作为欧盟的贸易伙伴，在经济上与欧盟紧密相连——过去十年中，超过三分之二的外国直接投资（FDI）来自欧盟企业<sup>7</sup>。对塞尔维亚来说，欧盟代表着最重要的经济伙伴，也是最具影响力的政治角色，这是不可忽视的事实，源于欧盟的政策措施和各种临近性——毕竟，塞尔维亚是一个被欧盟成员国包围着的欧洲国家。

欧盟既没有成功促使贝尔格莱德（Belgrade）和普里什蒂纳（Priština）达成全面协议，也没有使塞尔维亚在入盟道路上更进一步，塞尔维亚与科索沃的争端仍然甚嚣尘上。塞尔维亚“欧盟前景（EU perspective）”的渺茫，加上欧盟自身“稳定民主（stabilocratic）”的逻辑

---

<sup>5</sup> Griessler, Christina. "The Berlin Process. Bringing the Western Balkan Region Closer to the European Union" *Südosteuropa* 68(1), 2020, pp. 1-24.

<sup>6</sup> Đukanović, Vladimir, Živojinović, Dragan. "Strateška partnerstva Republike Srbije". *Godišnjak Fakulteta Političkih Nauka* 6, 2011, pp. 299-312.

<sup>7</sup> Delegacija Evropske komisije u Srbiji, Strane direktne investicije, 2020. Available at: <https://europa.rs/strane-direktne-investicije/>, Accessed: 06.10.2021

和亟待解决的挑战，更弱化了欧盟在该地区的领导地位<sup>8</sup>。恰恰相反的是，这却为加强俄罗斯和中国等其他国家在该地区经济和其他方面的参与度上创造了有利的环境。自2009年起，中国就成为了塞尔维亚的战略伙伴，在2016年更是与塞尔维亚建立了“全面战略伙伴关系（comprehensive strategic partnership）”；除了中方表示出对塞尔维亚主权和领土完整的尊重以外，在“17+1”合作机制和“一带一路”倡议的推动下，双方通过合作取得了丰硕的经济成果<sup>9</sup>。据报道，在“17+1”合作框架下，近年来塞尔维亚吸引的来自中国的外国投资创下新高<sup>10</sup>。与入盟逻辑中的分级性质不同，尽管塞尔维亚和中国在各个领域普遍存在较大的不对称性，双方的关系却被认为是更加平等的横向关系。在经济方面，在总体贸易上俄罗斯和中国分别占据了第二和第三的位置（不包括中欧自由贸易区 CEFTA），仅次于欧盟。另一方面，塞尔维亚对俄罗斯的能源和基础设施项目的青睐，加上双方深厚的文化合作，以及塞尔维亚拒绝与制裁莫斯科在乌克兰危机中发挥作用的欧盟共同外交与安全政策（the EU Common

---

<sup>8</sup> Kovačević, Maja. “Ograničenja transformativne moći Evropske unije i Zapadni Balkan”. *Međunarodni problemi*, LXXI(1), 2019, pp. 41-42.

<sup>9</sup> Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, Bilateralni odnosi – Kina. 2021. Available at: <https://www.mfa.gov.rs/lat/spoljna-politika/bilateralna-saradnja/kina>. Accessed: 04.10.2021.

<sup>10</sup> Government of the Republic of Serbia, Invest in Serbia, 2020. Available at: <https://ras.gov.rs/uploads/2020/10/eng-opportunities-for-investors-from-china-ras-1.pdf>, p. 10. Accessed: 06.10.2021.

Foreign and Security policy) 保持同步一致性, 均进一步密切了两国关系。中俄均主张, 普里什蒂纳 (Priština) 当局单方面宣布的独立是不符合国际法的, 在该问题的外交较量上, 两国在联合国和其他国际组织上代表着贝尔格莱德的铁杆盟友。此外, 考虑到目前全球公共卫生领域面临着前所未有的挑战, 2019 新型冠状病毒 (the COVID-19) 肺炎疫情的大流行, 外加欧盟初步反应的不利, 以及中俄两国与塞尔维亚制药厂的疫苗联合生产项目, 都使得这些伙伴关系更为弥足珍贵。

至于英国, 迄今为止, 其立场一直是支持欧盟 (EU)、北约 (NATO) 和华盛顿 (Washington) 在该地区掌握主导权, 尽管其脱欧 (British exit or Britain exiting from the EU, Brexit) 进程可能很容易导致英国未来几年在国际上逐渐边缘化<sup>11</sup>。尽管如此, 与上述欧盟、北约和华盛顿的战略相比, 预期英国并不会与之产生重大分歧。2021 年, 塞尔维亚与英国签署了《大不列颠及北爱尔兰联合王国政府-塞尔维亚共和国政府关于伙伴关系、贸易与合作的协议 (英国-塞尔维亚关于伙伴关系、贸易与合作的协议, Partnership, Trade and Cooperation Agreement between the Government of the United

---

<sup>11</sup> Petrović, Miloš. „Bregzit kao ishod ambivalentne britanske politike prema evropskoj integraciji”. *Međunarodni problemi*, LXXII(3), 2020, str. 535.

Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Serbia)》，规范了在后脱欧（post-Brexit）时代背景下的双边关系<sup>12</sup>。另一方面，无论是关于入盟过程，还是在贝尔格莱德与普里什蒂纳（Priština）之间如火如荼进行的对话方面，美国都大力支持欧盟在西巴尔干地区的领导地位。这种趋势在特朗普政府期间被打破，2020年，在特朗普的带头下，双方签订了《华盛顿协议（Washington Agreement）》，这表明在欧盟逐渐失去在西巴尔干地区的战略影响力时，美国对西巴尔干的兴趣可能又有所增加。然而，拜登政府本着重建跨大西洋合作议程（Trans-Atlantic cooperation）的精神，可能更愿意支持欧盟在整合吸纳包括塞尔维亚在内的巴尔干地区方面发挥主导作用。至于加入北约，塞尔维亚和波斯尼亚和黑塞哥维那（Bosnia-Herzegovina）仍然是游离于北大西洋公约联盟（the North Atlantic Treaty Alliance）之外仅剩的两个国家，这种情形在短期看来不会改变。塞尔维亚与美国的关系正走向新高度：塞尔维亚与国际货币基金组织（the International Monetary Fund）和世界银行（World Bank）的合作日益密切，并且成为了世界贸易组织（WTO）

---

<sup>12</sup> Gov.uk. UK/Serbia: Partnership, Trade and Cooperation Agreement [CS Serbia No.1/2021]. 2021. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/ukserbia-partnership-trade-and-cooperation-agreement-cs-serbia-no12021>. Accessed: 05.10.2021.

候选成员国，同时美国公司在塞尔维亚的投资额也大幅上升，这给两万多名塞尔维亚工人带来了新的工作岗位<sup>13</sup>。尽管如此，上述提到的分歧，尤其是关于科索沃这个分裂省份上的观点不一致，仍阻碍着双方的充分合作。

## 结语

尽管在名义上各方都同意有必要促成贝尔格莱德与普里什蒂纳当局“关系正常化”，但联合国安全理事会（United Nations Security Council, UNSC）成员国在科索沃地位问题上仍立场不一，一些国家支持塞尔维亚的主张（俄罗斯和中国），而另一些国家则持反对态度（法国、美国和英国）。更复杂的是，正是这个塞尔维亚一心想要加入的欧洲联盟，对这个分裂省份的地位却始终没有一个统一的立场，而是将其称为“科索沃\*”（欧盟设计的脚注：*\*这个符号不含地位立场偏见，并且符合联合国安全理事会决议（United Nations Security Council resolution, UNSCR）第1244条以及国际法庭（ICJ）对科索沃独立宣言（Kosovo Declaration of Independence）*

---

<sup>13</sup> US Department of State. U.S. relations with Serbia. 2021. Available at: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-serbia/>. Accessed: 05.10.2021.

的意见)<sup>14</sup>。由于各种错综复杂的关系，欧盟对塞尔维亚的态度经常被认为是扑朔迷离，甚至是自相矛盾的，这进一步阻碍了塞尔维亚漫长的入盟之路。欧盟的扩大政策危机有利于提高其他国家在该地区的参与度，比如中国和俄罗斯，而 2019 新型冠状病毒（the COVID-19）肺炎疫情的大流行更加推动了这一点。考虑到与塞尔维亚渐行渐远的欧盟梦以及前景黯淡的贝尔格莱德-普里什蒂纳对话，再加上大流行病带来的严峻挑战，塞尔维亚与大国之间可能会暂时保持多方位平衡外交，至少在欧盟扩大政策议程重焕生机之前都是如此。

（作者：Ivona Ladjevac；翻译：王一川；校对：戚强飞；签发：陈新）

---

<sup>14</sup> The EU-designed footnote: \*This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence.

欧盟设计的脚注：\*这个符号不含地位立场偏见，并且符合联合国安全理事会决议（United Nations Security Council resolution, UNSCR）第 1244 条以及国际法庭（ICJ）对科索沃独立宣言（Kosovo Declaration of Independence）的意见。