

欧盟对塞尔维亚和黑山政策评析

——从“联盟”到“双轨”

刘作奎

内容提要: 2002年3月,在欧盟的协调下,南斯拉夫联盟共和国改建成新的塞尔维亚和黑山“国家联盟”。建立一个“功能性联邦”是欧盟对塞黑政策的基本前提,通过条件限制促使行将分裂的塞黑形成稳定的联邦统一体,借助稳定和联系进程框架下的入盟吸引力来根除塞黑冲突和分裂的种子,以上内容构成了欧盟解决塞黑冲突的基本政策框架。但这一框架并没有解决冲突双方的基本矛盾。没有充分考虑冲突双方的特殊情况、片面追求通过条件限制来实施外部压力以及欧盟政策的“支柱化”是失败的主因。最终欧盟不得不放弃“联盟”而转向“双轨”政策。

关键词: 欧盟 塞尔维亚 黑山 国家联盟 “双轨”政策

一 欧盟在塞尔维亚和黑山的利益及政策

(一) 欧盟在塞尔维亚和黑山的利益

西巴尔干的和平、稳定和发展与欧盟利益攸关。它地处欧洲心脏地带,政治和经济形势常常处于不稳定状态,安全形势堪忧。欧盟最为担心的是,该地区猖

* 本论文得到“中国—欧盟:欧洲研究中心项目”资助。

历史上,塞尔维亚和黑山关系密切。两个民族同种同源,祖先都是塞尔维亚人。1878年柏林会议后,塞尔维亚和黑山先后独立并保持亲密盟友关系。一战后组建的南斯拉夫联合王国中,黑山并入到塞尔维亚。二战后,黑山成为独立共和国,并加入1963年组建的南斯拉夫社会主义联邦共和国。1991-1992年,南斯拉夫解体。1992年4月27日,南斯拉夫议会通过新宪法,宣布塞尔维亚和黑山两共和国联合成立南斯拉夫联盟共和国。2000年南斯拉夫政权发生更迭导致黑山分裂趋势加剧。2002年3月,在欧盟主持下,南联盟及塞尔维亚当局与黑山签署塞黑关系原则协议:“南斯拉夫联盟共和国”改名为“塞尔维亚和黑山”国家联盟。本论文论述的就是欧盟对2002年成立的“塞尔维亚和黑山”这一国家联盟的政策。

獯的走私活动、有组织犯罪以及汹涌的难民潮会对其成员国产生危险的溢出效应,甚至危及欧盟及其成员国的安全。对于欧盟而言,塞尔维亚和黑山最有可能成为这种危险的动荡源,它不仅位于冲突的多发地带,而且这里发生的政治、民族和宗教冲突在西巴尔干极具代表性,

面对身边这么一个动荡的地区,在南斯拉夫联邦解体后很长一段时期内,欧共体、欧盟却没有明确和连续的巴尔干政策。对此失误,欧盟并非没有觉察。主管扩大事务的欧盟委员会委员欧利·瑞恩(Olli Rehn)曾明确表示:“20世纪90年代,当巴尔干战火焚烧的时候,布鲁塞尔在大部分时间里碌碌无为,这种事情不能再发生了。欧盟在西巴尔干的成功可以看成是其外交政策效力的最好试金石。”换言之,如果在该区域没有成熟的和良好的外交表现,那么欧盟作为一种民事力量在全球的公信力将遭受很大的打击。

欧盟在南斯拉夫解体尤其是在科索沃危机中的表现的确差强人意,因为军事打击能力的脆弱而被大西洋彼岸的盟友乃至国际社会称为“经济巨人、政治侏儒”。而且,众所周知,欧盟本身的创建即是一个解决冲突的成功范本。基于上述原因,不难理解在解决西巴尔干危机,尤其是塞尔维亚和黑山问题上,欧盟介入动机之所在。

(二) 欧盟对塞尔维亚和黑山政策的核心

欧盟在西巴尔干地区政策的核心是阻止该地区国家的进一步分裂。欧盟一直致力于借助入盟这个颇具吸引力的目标来阻止相关国家潜在的分裂态势。就塞尔维亚和黑山关系而言,欧盟的立场是保留塞尔维亚和黑山在宪法上的联系性,与欧盟共同缔结一个《稳定和联系协定》,并作为一个单一的国家加入欧盟。从2000年10月米洛舍维奇政权垮台到2002年《贝尔格莱德协定》的签署,欧盟力求寻找一个新的宪法来保证这两个共和国联为一体,塑造一个“民主的黑山存在于民主的南斯拉夫联盟之中”的格局。欧盟强调,“通过一个重新调整的功能性联邦国家内的建设性合作”来解决塞黑关系问题。它认为,建立一个

Olli Rehn, “Brussels must Offer the Balkans a Credible Future”, *Financial Times (London)*, April 3, 2006

Statement by Dr. Javier Solana, After the Results on the Montenegro Elections, Brussels, 23 April 2001, <http://www.consilium.europa.eu/>.

Commission of the European Communities, “Federal Republic of Yugoslavia: Stabilisation and Association Report”, Brussels, April 4, 2002

“功能性的联邦国家 将为塞黑国家内部改革以及加入欧盟创造必要的条件,最为重要的是它解决了该地区的不稳定问题。

首先,欧盟认为塞黑的分裂态势具有潜在的危险性,并可能加深黑山在独立问题上已经存在的政治分裂。欧盟根据在黑山的多份民意调查认为,黑山支持和反对独立的人数一直差别不大,在这种情形下若黑山独立势必造成内部纷争,黑山的稳定性无法得到保障;其次,欧盟关注的是黑山这个小国的生存能力。黑山人口仅有68万,而且经济问题缠身。经济领域的腐败、走私和有组织犯罪活动泛滥,国家领导人甚至总统本人都受到了经济犯罪的牵连。许多重要经济部门的活动有40%至60%与黑市有关——主要涉及倒卖汽车和走私香烟,而且越来越多的证据表明黑山扮演了国际人口贩卖、卖淫嫖娼中心和中转站的角色。如果草率地让它独立出去,很有可能成为欧盟身边新的动荡之源;第三,欧盟担心承认黑山独立会过早地刺激国际社会对科索沃的地位作出决定,目前国际社会一直无法就科索沃问题达成一致。与此相反,一个新的联邦国家则能为科索沃融入到前南斯拉夫提供一个框架和样板;第四,黑山的独立会导致后米洛舍维奇时代初期的塞尔维亚政治更为激进。在塞尔维亚内部,它有可能点燃在伏伊伏丁那的匈牙利人和在桑扎克的波斯尼亚人的领土收复主义活动,也可能造成在波斯尼亚和马其顿的阿尔巴尼亚人的民族统一主义浪潮,这些都会加剧地区的动荡;最后,基于技术因素和经验主义的考虑,欧盟认为,过去的东扩进程表明,前南斯拉夫的进一步分裂可能会导致西巴尔干入盟减速,地区稳定的目标就会被拖延。吸收三个新成员(塞尔维亚、黑山和科索沃)将比吸收三个松散的实体组成的联盟更复杂更耗时间。总之,欧盟担心西巴尔干的瓦解和进一步分裂会在这个饱受战争创伤的地区引发更多的暴力冲突和不稳定。

二 欧盟对塞尔维亚和黑山政策的具体实施

对于欧盟来说,西巴尔干的独特性在于,它在这个地区既要发挥共同外交和安全政策的作用,又要推动东扩的进展。而欧盟对塞尔维亚和黑山,采取的也是共

Judy Batt, "The Question of Serbia", *Chaillot Paper*, Institute for Security Studies of European Union, No. 81, August 2005, p. 24.

Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the European Neighbourhood*, Routledge, 2007, p. 140.

同外交与安全政策和欧盟东扩两种框架下多种工具和机制双管齐下的办法。对于前者而言,欧盟负有阻止该地区冲突和促进和平的使命;对于后者来说,欧盟委员会要以该地区国家入盟为主要目标,按哥本哈根标准来整体实施相关政策。

(一)共同外交和安全政策的纬度——索拉纳的介入解决

1996年,杜贾科维奇控制了黑山最大的政党——社会主义者民主党之后,竭力寻求黑山独立的途径。自1999年开始,黑山内一些党派及部分黑山民众强烈要求组成一个独立的国家。2000年,塞尔维亚民主反对党主席科斯图尼察击败米洛舍维奇当选塞尔维亚总统,黑山独立要求有所缓和。2001年4月黑山议会举行选举,支持和反对独立的票数相持不下,于是决定通过全民公决来解决这个问题。6月米洛舍维奇被引渡到海牙国际法庭后,塞黑联邦议会的解体更加剧了黑山内部统独的斗争。就在其内部冲突可能进一步发展的情况下,索拉纳作为冲突调解者进行了积极的干预。从2001年12月至2002年3月,索拉纳投入了很大的精力来协调两方达成协议。在他的努力下,2002年3月14日,塞尔维亚和黑山最终签署了《贝尔格莱德协定》,在这次被舆论称为“欧盟外交政策在巴尔干的首次重大成功”中,最具标志性的成果是促成了塞尔维亚和黑山国家联盟的诞生。

《贝尔格莱德协定》是一种框架性的安排,依据协议的构想,是建立一个松散的联邦性质的治理模式。塞黑国家联盟拥有一个一院制议会、由议会选举的一个总统、一个法院,由五名部长组成的理事会以及由三个总统(两个共和国总统、一个国家联盟总统)领导的一支军队。在联邦框架内,实行两个共和国代表轮值制度。五个部长分别负责各自的外交、防务、人权和少数民族权利、对外经济政策和内部经济政策。而一些重要的政策由两个共和国共同商议决定,包括经济和货币政策(因而保留了各自独立的货币)、贸易和关税、警察、签证、收容和边境管理等。协议还重申,黑山共和国近期不就独立问题举行全民公决,但三年后如果全民公决选择独立,目前的国家联盟的成员有权退出,国家联盟将自行解体。

(二)(准)东扩政策的纬度——欧盟委员会的框架解决办法

欧盟委员会对塞尔维亚和黑山政策是以整个巴尔干地区政策为背景的,从

Nathalie Tocci, "EU Intervention in Ethno-political Conflicts: The Cases of Cyprus and Serbia-Montenegro", *European Foreign Affairs Review*, No. 9, 2004, p. 562

1996年至1999年已开始实施,其最基本的框架内容即是培育合作、后冲突时代的协调、难民遣返、巩固《代顿协议》、阻止分离主义造成的进一步冲突等。1999年科索沃战争发生后,欧盟委员会认识到有必要采取更为实质性的措施来应对该地区的问题。因此,除了出台《东南欧稳定公约》之外,欧盟委员会还制定了“稳定和联系进程”政策,这是为西巴尔干地区量身定做的。像其他欧盟协议式的解决办法以及以入盟为激励手段一样,“稳定和联系进程”要求塞黑为与欧盟签署并实施双边协定做好准备,该协定将帮助塞黑采用欧盟单一市场的法律、规则和标准,通过稳定和联系理事会(The Stabilisation and Association Council)来建立政治对话平台,促进与欧盟的沟通与合作,直至最后入盟。

三 欧盟维系“国家联盟”政策的手段及缺陷

就塞尔维亚和黑山本身的矛盾来说,依靠自身力量难以解决,必须有一个合适的外部力量介入才能解决它们之间的矛盾和分歧。而欧盟的适时介入,在一定程度上缓解了塞黑的统独之争。在实施手段上,欧盟采取了条件限制(Conditionality)的办法,并且分两种方式执行——否定性条件限制(Negative Conditionality)和肯定性条件限制(Positive Conditionality)。

(一) 索拉纳的否定性条件限制和欧盟委员会的肯定性条件限制

否定性条件限制的含义是,如果欧盟提出的塞黑在国家联盟的不可分离性得不到保证,将宣布中止与其合作,甚至采取制裁的办法。索拉纳也反复称塞尔维亚和黑山在宪法上的关联性是一种非正式的、然而却是入盟的基本前提。早在2001年协商《贝尔格莱德协议》期间,索拉纳就明确警告黑山总统:“分离并不是进入欧盟的快速列车……它将危及国际援助、经济发展和加入欧盟的前景”。相比于索拉纳的否定性条件限制,欧盟委员会的肯定性条件限制则是先

关于肯定性条件限制和否定性条件限制,克里斯蒂安·皮潘(Christian Pippan)有一个简单明了的解释,他说:“如果一个国家(通常是指要加入欧盟的)履行了欧盟预先规定要求,欧盟就会给予这个国家相关甚至是额外的利益;如果一个国家违反了欧盟制定的政治和法律等标准,那么现在正在享受的利益将被中止或者收回”。参见 Christian Pippan, “The Rocky Road to Europe: The EU’s Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality”, *European Foreign Affairs Review*, No 9, 2004, p. 244.

International Crisis Group, “Still Buying Time: Montenegro, Serbia and the European Union”, *Balkans Report*, No 129, 7 May 2002.

要求塞黑按照哥本哈根标准与其展开对话与合作。它在 2003 年塞黑国家联盟稳定和联系进程可行性研究报告中指出,与欧盟契约式关系必不可少的条件就是内部统一市场和统一贸易政策的实施,这是国家联盟迈向欧盟门槛的第一步。如果欧盟委员会的这一关键性条件被满足,意味着国家联盟向入盟的进程迈进了一步。欧盟委员会试图通过这种条件把塞黑重新改造成一个更具向心力的联邦。肯定与否定性条件限制不是完全分开的,在入盟以及塞黑在宪法关联性这些原则问题上,两者是一致的。

(二) 条件限制的局限性

否定性和肯定性条件限制的结合反映了欧盟希望以内部整体协调的方式来处理国家联盟问题的初衷,即通过双管齐下的办法彻底解决塞黑冲突。但在实际实施过程中,它的局限性日益暴露出来。国家联盟建立之后,波德戈里察和贝尔格莱德甚至将它称为“失败的创造”。

首先,条件限制最大的问题是强调外部限制的作用,而没有从联盟内部对两国经济进行协调。从《贝尔格莱德协议》到“稳定和联系进程”,无论是共同外交和安全政策还是欧盟委员会都没有强调两个共和国加强内部协调的重要性,尤其是在经济领域——欧盟声称这可以通过加入欧盟来解决。这使得国家联盟自建立后就存在一些致命的缺陷:联盟结构松散,没有形成实质上的共同政治、经济、外交乃至安全政策,双方的经济体系、关税制度、国家法律仍保留各自的独立性。国家联盟层面的总统和议会等的权力被架空,失去了执行政策的动力。不仅如此,欧盟对国家联盟和共和国之间在知识产权、签证、移民、边境管理以及少数民族问题的处理等具体职能划分也是含含糊糊,导致了国家联盟、塞尔维亚、黑山共和国三个行为体的政策出现真空或者交叉。此外,索拉纳在《贝尔格莱德协议》中把国家联盟的作用定位于监督塞黑两个共和国的政治和经济运行,但入盟的实际要求却不仅仅是行使监督作用。因此,在欧盟的外部条件限制的压力下,实际上每个共和国从一开始就各自准备了一套入盟办法。

欧盟计划先让国家联盟入盟,然后通过欧盟的框架实现两者在政治、经济和法律等领域的一体化和对接——这实际上是把因果关系颠倒了。美国学者弗朗

Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the European Neighbourhood*, p. 150.

西斯·福山指出,国家建设是“世界共同体的一个最重要问题之一”。这一点也可以用来强调国家在欧洲一体化进程中的作用。它的任务就是创建一种制度框架,通过支持和管理这一进程的有效行政框架来保证国家入盟进程的顺利进行。我们还可以从另外的角度来阐明一个功能完备的国家是入盟的关键因素:其一,欧洲一体化的进程是一种严格的政府间协商过程,国家是与欧盟谈判入盟的惟一合法行为体;其二,国家是发起、执行和确保向欧盟标准趋同的惟一行为体;其三,只有国家具备创造稳定的宏观经济和政治环境的条件,这一点是国家联盟无法做到的。国家在一体化过程中的作用之所以重要,其实质在于它全盘掌握了各种资源,包括人力、财力和制度,国家可以综合运用这些资源建立一种高效而合理的入盟进程框架。然而,塞尔维亚和黑山国家联盟作为一个特殊的国家结构形式,缺乏这种成功融入一体化进程所需的能力。保加利亚学者伊万·克拉斯蒂夫(Ivan Krastev)从巴尔干的成功与失败经验的比较研究中得出的结论是:“只有民族国家才能在一体化中获得成功”。这个民族国家的含义是指单一国家。在他看来,民族国家的联盟注定会在入盟进程中遭受失败。

其次,欧盟共同外交和安全政策与稳定和联系进程之间存在矛盾。从共同外交和安全政策层面看,国家联盟的成立是欧盟完成的一项出色的工作,它在一定程度上稳定了塞黑之间不稳定的政治关系,至少在黑山公投之前布鲁塞尔不必担心两个共和国会出现不稳定的局面。布鲁塞尔欧洲政策研究中心的研究也表明,国家联盟的成立实际上是塞黑问题的最终解决争取了时间。从实际情况来看,索拉纳的《贝尔格莱德协议》出台后,塞黑地区的动荡因素和塞黑之间潜在的冲突明显下降,而且在两个共和国之间逐渐达成了一种共识,即它们的未来关系必须通过和平和民主的方式来解决。

然而,从稳定和联系进程层面来看,塞黑国家联盟的建立却具有反作用。如上所述,国家联盟自身存在致命的弱点,联盟职能松散而薄弱、合法性不足,而这些都是与稳定和联系进程中对于一个入盟国家的基本职能要求相悖的。因此,在彼此不了解对方实际意图的情况下,欧盟自身所设立的条件不但在欧盟内部

Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in 21st Century*, New York, Cornell University Press, 2004, p. 15

Judy Batt, “The Question of Serbia”, p. 30

Dragan Đurić, “Montenegro’s Prospects for European Integration: On a Twins Track”, *South-East Europe Review*, No. 4, 2004, p. 90

不同行为体之间、波德戈里查和贝尔格莱德之间,而且在塞黑和布鲁塞尔之间造成了战略意图和政策实践上的混乱。比如,“单一”和“共同”市场问题。布鲁塞尔在有关稳定和联系进程中的国家联盟的报告中都使用了“单一市场”这个词汇,而国家联盟宪法章程中规定国家联盟采用“共同市场”政策。根据牛津经济学词典的解释,共同市场是没有单一货币和单一银行立法和其他相关财政制度的,而单一市场则正好相反。这反映了欧盟对塞黑市场定位不清,不仅在欧盟内部造成混乱,而且也给塞黑双方在认识上造成混乱。第二个例子是宪法章程对“国家联盟”的定义,自它建立起就被欧盟称为“国家”,但在宪法章程和塞黑的其他法律条文中仍叫联盟下的“成员”为“共和国”,这也形成了很大的误解。在每个词汇背后,都有其真实的含义。就黑山来说,它强调自己是国家联盟其中的一个“共和国”(Republic),而刻意不提自己是国家联盟当中的“一员”(member),就是要向国际社会表明,黑山只是国家联盟当中一个“联盟伙伴”,而不是国家联盟中的“联邦成员”。这些都从侧面反映了欧盟内部、欧盟与国家联盟以及塞黑双方在战略不统一的情况下,只能在执行中根据自己的实际情况各取所需。由此可见,这个特殊的国家联盟没有具备在稳定和联系进程中充分发挥作用的能力,以至于在入盟道路上逐渐落后于其他西巴尔干国家。如下表“西巴尔干国家稳定和联系进程时间表”中所示,塞黑一步步落到了后面:

表 1 西巴尔干国家稳定和联系进程时间表

不同阶段 国家	建立专业 咨询小组	可行性研究	稳定和联系 协议的谈判	稳定和联系 协议的签署	稳定和联系 协议的实施	给予欧盟候 选国地位
克罗地亚	2000年 2月	2000年 5月	2000年 11月	2001年 10月	2001/2004	2004年 4月
马其顿	1998年 1月	1999年 6月	2000年 1月	2001年 4月	2001/2004	
阿尔巴尼亚	2000年 11月	2001年 6月	2003年 1月			
波斯尼亚和 黑塞哥维纳	1998年	2003年 11月				
塞尔维亚和 黑山	2001年(加 强持久对话 机制)					

Dragan Đurić, “Montenegro’s Prospects for European Integration: On a Twins Track”, p. 89

四 国家联盟政策陷入困局的深层原因

2003年时任塞尔维亚中央银行行长(曾担任塞财政部长)的姆拉詹·丁吉奇(Mladan Dinkic)在接受西方媒体采访时提醒欧盟说:“欧盟和索拉纳想不惜代价获得外交上的胜利;但是贝尔格莱德协议的内容却不能满足他们的想法……索拉纳没有履行他作为一个有帮助的协调者的角色。我们知道杜贾科维奇是绝对要寻求黑山独立的,因此,塞尔维亚为什么还要为此付出代价呢?如果欧盟因为担心巴尔干国家的不稳定而要维持国家联盟,那么它就需要比以前更加努力地做好经济协调并改变协议的制度框架。”这篇访谈刊登在德国的一家官方报纸上,并在一段时间内得到欧盟相当程度的认同,但欧盟又为何解决不了丁吉奇所提出的问题呢?其根本原因在于以下几点:

(一)塞黑两个共和国在实体规模和经济现状上差异过大

塞尔维亚的人口是黑山的12倍,经济规模为黑山的10余倍,国土面积是黑山的5倍。但国家联盟的政治安排几乎是对等的,联盟最高行政职位的分摊几乎平分秋色。这一开始就造成塞方对欧盟政治安排的不满,并一直持抵制态度,但欧盟又不能刻意偏袒任何一方,从而导致其政策选择空间非常狭小。

其中最大的问题是经济协调,包括建立内部统一市场和统一关税制度问题。塞尔维亚和黑山经济结构差异很大。双方使用不同的货币,塞尔维亚使用第纳尔,而黑山则使用欧元,而且谁都不愿意放弃刚刚稳定下来的货币,这就阻碍了联盟成立单一的中央银行和统一的货币政策,建立统一市场于是成为一纸空文。塞黑也没有统一的关税体系。塞尔维亚一直是采取较高的关税(平均为12.5%)来保护从社会主义时期继承下来的工业(主要是金属工业和纺织品),而黑山则是以服务业为基础的开放型经济,它的关税标准要比塞尔维亚低得多(平均为3.5%)。欧盟坚持要求塞尔维亚和黑山经济体系相互协调、关税互免,并协商出台了“内部市场行动计划”。塞尔维亚要求黑山把关税提高到和自己相同的水平,而黑山坚持认为两个共和国必须与欧盟协调,要求塞尔维亚降低其关税至少到欧盟的水平。经过欧盟的协调,双方在2003年7月就行动计划提出

了各自的方案,但最终没有达成完全一致的意见。

伴随着规模差异和经济结构的不同产生的相互指责日益增多。丁吉奇直言不讳地指出:“或者黑山提高关税,或者我们不与它共处。破坏我们的国家经济去换一个准国家对我们来说是不可接受的。”塞尔维亚还批评黑山在打击走私和有组织犯罪上没有尽力,进出口贸易也极不均衡,这些都会对自己造成拖累。黑山则指责塞尔维亚的通货膨胀压力(2005年黑山的通货膨胀率为3.5%,而塞尔维亚达到了16%),进展缓慢的私有化以及缺乏良好的市场竞争环境,国家联盟内的军事改革步伐缓慢,对塞尔维亚宪法中规定的人权保护不力,没有与前南斯拉夫国际罪犯法庭充分合作,科索沃地位问题久久搁置不决,与克罗地亚和波斯尼亚的领土争端也没有得到解决等等。

(二)国家联盟政策在共和国内没有得到相关群体和党派的充分支持。

首先,国家联盟遭到了塞尔维亚联邦主义者的批评,他们认为这个联盟在法律上赋予了黑山与其大小不成比例的权力,进而使联邦的决策更加复杂化并阻挠了塞尔维亚的改革。而追求塞黑统一的人也开始出现不满情绪。他们维护塞黑统一的雄心不断被治理紊乱的国家联盟蚕食着,结果在2003年爆发了由丁吉奇和前南斯拉夫副总理米罗留布·拉布斯(Miroslav Labus)领导的“G17 Plus运动”。他们认为国家联盟阻碍了塞黑各自经济发展和改革的进程,对此必须找到一个彻底的解决办法,或者把它转变成一个“真正的联邦”,或者把塞尔维亚和黑山分开,总而言之,反对继续执行欧盟的现行政策。

同样,国家联盟政策在黑山也遭到各种各样的反对,并造成严重的政府危机。黑山尽管获得了塞尔维亚方面众多让步的好处,但塞尔维亚在入盟问题上拖了自己的后腿反而使黑山寻求独立的人数逐渐增长。尤其是在与海牙国际犯罪法庭合作问题上,黑山称自己履行了对海牙法庭的义务,但塞尔维亚并没有尽到职责。受此之累,黑山无法利用自己在稳定和联系进程中创造的有利条件,被迫像塞尔维亚一样,被限制在国家联盟这一失去功能的围城当中。在黑山自由联盟(The Liberal Union)强烈要求独立的情况下,政府领导人杜贾科维奇亦被联合执政党中势力庞大的亲独派指责为出卖了黑山独立权,为了维护政府稳定他不得不承诺,会坚决支持在2006年进行独立公投。

(三)欧盟调解冲突的“支柱化”政策结构(the structure of ‘pillarization’)存

在缺陷

在处理塞尔维亚和黑山的危机时,欧盟内部一直没有形成一致而完整的危机处理办法,这一顽疾早已存在,它是欧盟政策框架“支柱化”所造成的,也就是说,欧盟对于危机的处理和冲突的调解是在不同支柱下进行的。

这种缺陷在处理塞黑问题时充分显露出来。欧盟委员会主导的肯定性条件限制一般来自于第一支柱(共同体支柱),而索拉纳主导的否定性限制多来自于第二支柱(共同外交与安全政策支柱),不同支柱在实施对塞黑政策时各有自己的一套决策程序。在第二支柱下,欧盟要启动对塞黑的危机处理行动,需要获得欧洲理事会主管下的政治和安全委员会中所有成员国大使的一致同意,它总体上采取的是联合行动(Joint Action)的形式。而第一支柱下的共同体决策机构若要对塞黑采取行动,则是由欧盟委员会根据危机的具体情况,委派下属的相关总司和署:包括对外关系总司、发展总司、欧洲援助合作署和欧共体人道主义事务署等进行处理。

两根支柱的决策主体除了各有自己的考虑之外,相互之间沟通和协调也比较有限。因为基于欧洲理事会的第二支柱的决策和基于欧盟委员会的第一支柱的决策在应对塞黑危机上是互相分开、互不统一的。尽管双方有政策上的沟通,但绝不意味着这种沟通会形成一致的行动。而且两者应对危机的风格和步调差异很大,难以协调。通常第二支柱强调的是对危机紧急应对和快速反应,能够在最短的时间内实现对危机的控制和管理;而第一支柱则强调的是长远目标,在政策实施后很难在短时间内见到效果。这就造成了欧盟对塞黑冲突调解上的混乱,无法形成统一的行动。

2003年12月,欧洲理事会出台的《欧洲安全战略》已经认识到这一问题并试图改变这种状况:“欧盟现在面临的挑战是把不同支柱下的工具和能力凝聚在一起:欧盟援助项目和欧盟发展基金、来自各成员国的军事和民事能力以及其他工具。所有这些都对我们的安全和第三国的安全产生影响。安全是发展的首要条件。外交努力、发展、贸易和环境政策应该遵循相同的步调。但欧盟在应对危机时却没有形成一个统一指挥的代表性角色。”新的欧盟宪法条约草案也

需要指出的是,共同体支柱也有快速反应机制(The Rapid Reaction Mechanism),但对于巴尔干地区这些利益攸关的国家,欧盟大多采取了一种立足于长期的危机处理方式。

“A Secure Europe in a Better World”, *European Security Strategy*, 12 December 2003, p. 13

提出了一个新的框架,即在欧盟对外行动(Union's External Action)的总体框架下,整合不同支柱间的机制和工具来挽救欧盟这种结构性缺失。但随着法荷对新宪法草案的否决,这种努力也不得不搁置了。

五 实行“双轨”,走出困局

欧盟对塞黑国家联盟入盟的可行性研究从2003年9月才开始启动,在随后的实施过程中由于工作效率低下而无法按时出版一年一度的可行性研究报告。就在欧盟宣布与塞尔维亚和黑山缔结第一个伙伴关系文件后不到三个月,已开始放弃将国家联盟作为与欧盟协商对话的惟一行为体的立场。2004年9月在马斯特里赫特召开的欧盟部长非正式会议上,欧盟对塞黑国家联盟的发展状况作了认真评估,认为由于两个共和国在经济体系协调上的困境,使国家联盟在稳定和联系进程中一直落后于其他西巴尔干国家。欧盟最终建议让塞黑在稳定和联系进程中的经济领域采用“双轨”的办法来解决这一问题。但关于两个共和国与欧盟的政治对话、区域合作、保护人权和少数民族权利等的权限仍保留在国家联盟内。

对于欧盟来说,放弃国家联盟内部事务统一的立场,意味着它对塞黑的政策发生了转变,并希望以此摆脱困局。而对塞尔维亚和黑山来说,“双轨”政策的确部分解决了国家联盟运转不畅的问题:(1)“双轨”的办法使两个共和国能够各自执行自己的经济和关税政策,以此保护不同的经济利益又不致造成彼此伤害,也能够制定反映各自发展要求的国内外贸易政策。塞尔维亚从“双轨”政策中获益最大,因为它们不必针对黑山而降低关税,而黑山则满意自己能够维护更加开放和独立的经济体系;(2)两个共和国在“稳定和联系进程”中相互分开,每个共和国各自负责自己在稳定和联系进程中的进度,在入盟大业上彼此不再互相掣肘,双方的指责和矛盾也随之烟消云散;(3)“双轨”政策也便利了两个共和国与国际组织的沟通和合作,比如在加入世界贸易组织问题上,两个共和国在经济上相互分开可以使它们更容易达到入世目标。因为国家联盟没有统一关税,而世贸组织要求加入的成员必须有共同关税。此外,双方可以分别根据世贸组

织的规则申请成员国,各自履行必要的条件而不必去等待另一方。

当然,“双轨”政策只是作为一种过渡性措施,要保证塞黑地区的和平最终还是要看塞黑两个实体的实际诉求。2006年5月21日根据《贝尔格莱德协议》的规定,黑山举行了公投,占全国人口的86.5%的人进行了投票,支持独立的有55.5%。欧盟最终承认了黑山人的公投及其结果。这意味着,欧盟的国家联盟政策走到了尽头。尽管塞尔维亚和黑山内部以及彼此之间的分歧仍然存在,但在欧盟的协调努力下没有进一步发展为冲突。

以上关于欧盟对塞黑政策的考察给了我们三点重要启示:

(1)欧盟政策在不同国家和地区的实施要根据具体情况因地制宜。尽管欧盟对西巴尔干国家的政策具有整体框架,但由于塞黑问题的特殊性使其构想的策略不能适应黑山的独立诉求。无视冲突双方具体情况和复杂性,照搬自己的模式,难以解决塞黑冲突的本质问题。对欧盟来说,解决冲突的最好框架就是根据具体情况、结合自己的实际需求和相关模式与经验对症下药;

(2)在欧盟对外关系中,条件限制是经常被使用的工具。如何充分利用好这一工具,化解更多冲突,为欧盟自身发展获得更好的环境,这是欧盟应该努力的方向。最重要的是正确认识欧盟条件限制的益处和弊端,以便及时做出调整。在某些情况下它可以促进冲突国家内部的结构转变,顺利进入入盟的轨道;在某些情况下由于它片面追求外部压力、忽视内部不同利益群体的协调而适得其反。因此,条件限制应立足于内外并举、互相协调、互相补充;

(3)除了条件限制这一重要工具外,欧盟还要灵活运用其他各种危机处理的工具和机制,加强不同支柱间相关工具和机制的沟通与合作,为形成一个更为完善的危机管理政策打下基础。比如说“双轨”政策的实施就是不同支柱间政策出现冲突后才临时采取的措施。在“支柱化”政策结构缺陷一时间无法克服的情况下,欧盟可以通过具体的技术处理来暂时克服部分结构性症结,并为将来的彻底解决提供经验。而从未来发展趋势来看,消除支柱间结构性冲突,形成一个完整的危机管理政策是欧盟发展的必然要求。

(作者简介:刘作奎,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:宋晓敏)

sovereign states because of its multi-level governance nature. The situation became even more diversified with the big-bang eastward enlargement, since ten new member states came with their own histories, preferences and quite different political cultures. After analyzing the new member states' original foreign policy documents and their positions during the Convention and the 2003/2004 intergovernmental Conference, this paper suggests that, the EU's CFSP inner decision-making context has become more diversified owing to the impacts of the ten new member states on the decision making.

91 “European Civilian Power”: Concept, Determinant and Its Development
Xiong Wei

“European Civilian Power” is reflected in the objectives and instruments of European foreign policies, and is determined by the basic values of the EU. While the basic values make the normative content of the European foreign policies and confirm their normative orientation, the characteristic of the decision-making procedure and the lack of military capability constrain the policy options of the EU. Therefore, it is almost inevitable that the EU chose the European Civilian Power in its foreign policy practice. Yet, there are increasingly more military elements in the so-called “European Civilian Power”. Even if this situation can not change the characteristic of the “European Civilian Power”, it shows the contradiction in the concept.

102 EU's Policy to Serbia and Montenegro: From “State Union” to “Twin Track”

LU Zuokui

The Federal Republic of Yugoslavia (FRY) became a new ‘State Union’, Serbia and Montenegro (SM), in March 2002, under the mediation of the EU. Establishing a ‘functional federation’ is the precondition for EU's policy to SM. To promote the SM to form a steady federal unity by enforcing conditionality, and to root up the seeds of conflict and split in SM through the accession to EU under the framework of Stabilisation and Association Process, are the basic policy framework of EU's conflict resolution. However, the framework failed to solve the essential contradiction. Despite conflicting parties' special situations, unilaterally pursuing ulterior pressure through conditionality and the ‘polarization’ of European policy are the main reasons of the failure. The EU had to give up ‘state union’ and turn to “twin track” policy.