

欧盟对科索沃政策评析

——欧盟东扩进程中的“例外”

刘作奎

内容提要: 本文从“国家性”(statehood)的角度论述了东扩进程中欧盟对科索沃政策的“独特性”,并详细分析了它的具体内容,即在联合国1244号决议的框架下负责科索沃地区的重建和发展,在稳定和联系进程框架下使其逐渐与欧盟的入盟要求接轨。由于联合国在科索沃处于支配地位,欧盟不得不淡化对科索沃的东扩政策,寻求在“标准”上与联合国靠近。欧盟的这一政策实际上助长了科索沃的独立,不仅损害了东南欧地区的稳定和欧洲一体化的发展,而且在一定程度上破坏了国际法准则,对全球存在分离主义的国家和地区的和平与稳定也造成了伤害。

关键词: 欧盟 科索沃 东扩政策 国家性 例外

目前,科索沃是国际热点地区,国际和国内学术界有大量关于科索沃问题的研究著作出现,但专门研究欧盟对科索沃政策的成果却寥寥无几。大量的研究文献主要将关注点集中于科索沃的未来地位问题,或者将1999年的科索沃战争作为一个历史发展的分水岭,来研究战后全球战略格局发生的转变和各大国在政治和经济等领域的变化。2008年2月17日,科索沃宣布独立震惊了国际社会,不同的国际行为体作出了不同的反应。而对于欧盟来说,这尤其具有不同寻常的意义,科索沃是欧盟的后院,科索沃独立后欧盟将不得不独立承担起促进其未来发展的使命以及面对如何让它加入欧盟等问题。另外,鉴于国际社会对科索沃的不同态度,欧盟如何行事在很大程度上将会决定科索沃的走向并影响国际法的权威,也会对欧盟自身发展造成很大的影响。因此,研究欧盟的科索沃政策对加深我国对这一复杂国际问题的认识是必要的,也具有重要的现实意义。

这里的“国家性”是指国家领土完整,能够独立行使主权,国家统治机制和功能完备,能够独立运作而不受外来势力的支配。具备上述提到的要素的国家,我们称之为具有“国家性”,不具备上述提到的要素的国家,我们称其为不具备“国家性”。参见 Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution, Promoting Peace in the Backyard*, London and New York: Routledge, Taylor and Francis Group, 2008, pp. 78 - 99.

一 欧盟东扩政策的一般模式

欧盟在东扩进程中采取的政策模式(这里专指2004年和2007年及其以后将要发生的东扩),是通过给予有入盟动机的国家申请欧盟成员国的资格,与此同时实施条件限制,来促进入盟申请国基于民主、法治和人权观念的改革。在此过程中,欧盟明确规定了接受条件限制的国家所要完成的指标和任务,并根据实际情况每年组成专家组来评估那些打算入盟国家改革的实际进展。以巴尔干国家为例,欧盟针对这些国家先后出台了各种政策,分步骤辅助这些国家实现转轨,最终让它们成功加入欧盟,具有代表性的政策包括“稳定和联系进程”、《稳定与联系协议》和《东南欧稳定公约》等。

欧盟在执行上述入盟办法过程中一般会遇到两种情况:第一种是那些完全功能性(full functional state)国家,在这些国家中又可分为民主和经济发展基础较好的以及发展相对较差的。由于欧盟赋予了它们成员国资格的前景,这些国家看到潜在的“收益”(尤其是经济上的),因此能积极配合欧盟的要求进行改革,最终如愿加入欧盟;第二种是那些弱功能性国家,这些国家大多位于西巴尔干地区,国家内部存在严重的种族对立,从而分散了国家权力的行使。欧盟同样给予西巴尔干国家申请欧盟成员国资格来施加条件限制,条件限制的首要标准就是建立完全功能性国家,消除种族间的对立冲突。虽然西巴尔干国家的种族认识到了成为欧盟成员国会有很大的“收益”,由此有了解决冲突的动机和动力。但是,让这些国家的基本国策和主要国家机器都围绕着欧盟标准迈进,其内部对立的种族群体必须要付出把权力和利益让渡到一个统一的国家权力核心的代价。最终,欧盟这种冲突调解办法在这些弱功能性国家里形成了利益核算机制。欧盟成员国资格从

Bruno Coppieters et al., *Europeanization and Conflict Resolution, Case Studies from the European Periphery*, Academia Press, 2004.

完全功能性国家是指统治集团能够形成一个稳定和权威的核心,配备完备的国家立法、行政和司法等制度和经济领域中统一的货币、关税制度,能整合所有必要的国家资源来制定、实施维持国家运行的重大政策。与之相对应的则是弱功能性国家(weak functional state),它是指由于国家内部种族对立,国家无法形成单一的统治中心或者是存在中心却被架空,统治集团权威性低,无法整合相关国家资源来控制国家运行,没有统一和完善的国家政治经济制度。考虑到西巴尔干国家的这些特性,我们称之为弱功能性国家。参见 Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution, Promoting Peace in the Backyard*, pp. 78 - 99.

Milada Anna Vachudova, "The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union", *EUI Working Papers*, RSC, No 33, 2001.

长远来看会带来经济和政治收益,从近期看却会因为服从欧盟的条件而造成国家内部对立群体为此付出服从条件的成本。如何计算这种成本则完全取决于这些国家内部对立群体的具体考量。如果欧盟成员国资格带来的长期收益大于服从条件的短期成本,对立的种族群体就会选择接受欧盟模式,如马其顿共和国内部的阿尔巴尼亚族和马其顿族就比较一致地接受欧盟的条件限制。如果入盟的长期收益小于服从成本,对立的种族群体则倾向于拒绝欧盟的制度安排,如前塞尔维亚和黑山共和国内的黑山族,就拒绝欧盟的条件限制,最终选择了独立。如果入盟长远收益等于或短时间难以核算是否好于服从成本,对立的种族群体会选择接受但不会取得大的进展,这种情况也被称为“假服从”,比如波斯尼亚和黑塞哥维纳内部的塞族、穆族和克族就在接受欧盟条件限制上始终无法达成一致,但也无法拒绝入盟带来的诱惑,因此产生了抉择困难。从上述分析可以看出,对于弱功能性国家来说,欧盟的政策显示出强制性,让这些国家的对立种族付出改革阵痛,通过建设功能性国家的手段让对立种族和平共处和融合,并通过经济援助、民主和政治改革等逐渐强化和巩固它们的“国家性”。在入盟之前把弱功能性国家变成一个完全功能性的国家,消除国家内部种族对立的隐患以及国家政治、经济发展缺乏统一控制中心的障碍。

从上述阐释可以看出欧盟东扩模式所具有的一些决定性要件:首先是入盟申请国必须是功能性国家或者具有“国家性”,而不能是面临分裂的国家或者从国际法考量根本算不上一个国家(比如某些种族群体)。对于完全功能性国家而言,入盟障碍会小一些,而对弱功能性国家来说,则要设法在入盟前培育“国家性”,这是与欧盟谈判的前提;其次是欧盟施加条件限制具有一定的封闭性,即入盟申请国面临非此即彼的选择,要么接受欧盟的强制性干预要求,要么放弃,一些学者称这种办法为“胡萝卜加大棒政策”。

实际上,欧盟这套办法在巴尔干国家逐渐显示出成效,随着保加利亚和罗马

See Liu Zuokui, "EU's Conflict Resolution and Peace Building in the Balkans", Working Paper Series on European Studies, Vol 1, No. 6, 2007.

很多西方学者在提到欧盟东扩政策的时候都提到“胡萝卜加大棒政策”(Carrot and Stick),这种表述实际上就是指肯定性条件限制和否定性条件限制,有时候也叫前置性条件和后置性条件,而最具代表性的表述是肯定性条件限制和否定性条件限制,其具体含义是:“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,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标准,那么现在正在享受的利益将会被中止或者收回。”See 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.

尼亚的成功入盟,国际社会开始认为,欧盟对东南欧国家的政策是“有效的”,也具有“可操作性”,是成功解决巴尔干地区不稳定性和民族分裂的好办法。

二 欧盟东扩政策中的科索沃“特例”

然而,科索沃这一“特例”首先对欧盟东扩的政策模式发起了挑战。

第一,科索沃“国家性”的高度模糊,使欧盟遭遇与完全功能性国家和弱功能性国家不尽相同的另一种情形。

1999年3月24日,以美国为首的北约对前南斯拉夫开始了持续11周的轰炸,6月9日与南斯拉夫联盟共和国政府签署了和平协议。南联盟在战败情况下被迫签订“城下之盟”,同意从科索沃退出军队,以及联合国在科索沃最终地位未确定前拥有对科索沃的管制权。6月10日,联合国安理会通过了1244号决议,将北约对南联盟的“战斗成果”具体化,该决议主要包含三项内容:其一,北约结束轰炸行动;其二,塞尔维亚军队和准军事人员要结束对科索沃阿族人的种族清洗;其三,寻找政治解决科索沃塞族和阿族共同体对立的办法。通过这项决议,联合国虽然承认塞尔维亚对科索沃拥有主权,但实际上中止了南联盟对科索沃的控制,让联合国临时行政当局特派团(以下简称特派团)来控制科索沃。

1244号决议最为重要的两项决定是形成科索沃“特例”的重要基础:一是“向所有成员国重申南斯拉夫联盟共和国主权和领土完整,以及根据赫尔辛基最后决议案和附件2所阐述的内容”;二是“重申科索沃实质性的自治和内容广泛的自我管理”。这两条规定决定了科索沃最终地位没有解决之前,其法律身份存在高度模糊性:首先是主权界定上的迷惑性,科索沃在国际法上仍旧是塞尔维亚的一部分;而在实践层面上又强调内容广泛的自治,由于受联合国全面控制,南联盟对科索沃已经无法行使主权。这一声明的矛盾性在很大程度上是国际社会在科索沃危机发生后需要快速达成政治妥协的结果。联合国安理会五个常任理事国是为了立即结束轰炸,才进行协商的:“1244号决议是独一无二的,有可能是北约和南联盟在军事对抗的后果尚无法预知的情况下匆匆忙忙达成的

英文全称为“United Nations Interim Administration in Kosovo”,简称“UNMIK”。

Resolution 1244 (1999), Adopted by the Security Council at its 4011th Meeting, 10 June 1999, <http://www.nato.int/Kosovo/docu/u990610a.htm>.

国际共识”。这种共识只能在各方都满意的条件下才能实现——在此地具有重要战略利益的俄罗斯和科索沃母国南联盟不可能同意科索沃未来的独立,而是容许一定程度的自治,而欧美大国则坚持认为独立是解决问题的最终办法,因此这个最终的妥协方案只能是在独立和自治两种立场上打擦边球。

对于欧盟来说,科索沃这个不具有“国家性”的“省份”是无法同它启动入盟谈判的,因为欧盟无法确认把科索沃算在塞尔维亚国家内、把两者作为一个整体纳入稳定和联系进程的框架下来处理,还是把科索沃作为单独一个国家来执行稳定和联系进程(实际上,按照国际法的规定,这是不允许的)。由此,欧盟遭遇到东扩进程中最大的一个“例外”而无法施展其东扩政策,在其外交政策工具箱中也找不到这样一套工具来应对这一“特例”。

第二,就欧盟而言,它无法强势介入科索沃问题,其政策也不具有主动性。科索沃省是由联合国特派团控制,它的工作范围基本涵盖了一个国家行政管理的所有内容,因此,同联合国以前的类似行动相比,它对科索沃的掌控是一种新的形式。科索沃是欧盟的后院,与欧盟利益攸关,在国际社会中它承载着维护本地区和平与稳定的重要道义和实际责任。但欧盟没有办法把自己的一套民事外交理念和治理方式植入科索沃,这一点还可以从它与联合国特派团在科索沃的分工中看出来。

联合国特派团在科索沃行使的职能可按四个“支柱”来划分,每个支柱都有不同的作用和责任,并交由不同的国际行为体行使。第一支柱主要处理人道主义问题,由联合国难民高级专员 (UNHCR) 领导;第二支柱负责民事行政管理及财政和微观经济问题,由联合国直接管理;第三支柱是民主建设和选举,受欧洲安全与合作组织领导;第四支柱是经济重建和发展,由欧盟领导。在欧盟支柱下,又分为四个部门:(1)中央财政局,是科索沃的准财政部,由财务办公室、税务管理处、关税和其他财政实体组成,主要致力于促进现代化的、合理的税收和财务制度建设;(2)重建部,它与欧洲重建局合作,从事重建工作;(3)贸易和工业部,它的任务是复兴经济和公共部门的私有化;(4)公共设施部,负责建立公

Alexandros Yannis, "Kosovo under International Administration", *Survival*, Vol 43, No 2, 2001, p. 35

[奥] 赫尔穆特·克拉默、维德兰·日希奇:《科索沃问题》,苑建华等译,北京:中央编译出版社 2007年版,第 13 页。

Http://www.euinkosovo.org/uk/about/about.php

共设施诸如废物收集处和供电站等。

在联合国特派团框架下,欧盟的使命集中在经济改革方面,由它协助联合国在经济重建和发展的框架下在科索沃地区承担相应的角色与责任。1244号决议明确规定,对科索沃的管制权属于联合国。因此,欧盟在联合国出台的方案中不具有充分的政治代表性。这就造成欧盟在科索沃的地位是矛盾的,虽然它有责任和义务付出更多努力来维护科索沃的和平与稳定,但欧盟在起草1244号决议时并未起到决定性作用,而且决定权交给联合国来掌控,欧盟只是联合国框架下的一个辅助性角色。在这种情况下,其政策实施起来就不具有主动性,也无法冲破联合国的1244号框架,因此它不可能以主导性角色,用对待入盟申请国的一套办法来应对复杂的科索沃问题。

三 欧盟对科索沃政策的具体内容

既然欧盟在科索沃问题上处于这样一种“特殊”地位,那么它本身对科索沃有什么样的政策呢?具体而言,欧盟对科索沃的政策可以分为两部分,一是安理会第1244号决议授权给它的相关任务,即全面实施科索沃经济发展和地区稳定的战略,负责重建工作和国际社会的经济援助等。1999年6月,科索沃战争结束后,欧盟组建了一个欧盟委员会特遣部队(ECTAFKO),参与科索沃的重建工作。欧盟还通过欧盟人道主义援助办公室和欧盟重建办事处参与科索沃的重建。1999-2003年,欧盟总共向科索沃提供了16亿欧元的经济援助,这使得欧盟成为国际上对科索沃资助最多的行为体,其援助金额占到整个国际社会对科索沃援助总额的65%。1999-2006年,欧盟对科索沃援助的主要工具是共同体援助重建、发展和稳定计划(CARDS)。自1999年开始,这项援助已超过11亿欧元,其援助重点领域是:民主稳定、良治和制度建设等。2007年,该计划被入盟前援助工具(Instrument of Pre-accession Assistance,简称IPA)所取代。科索沃从中受益的有两部分:其一是制度建设和转轨支持;其二是跨边界合作。2007-2009年,欧盟IPA项目计划在科索沃投入19.91亿欧元,重点是增强科索沃各个政府层面的行政能力,增强法治、人权和良治,提高各个社区的社会经济条

Http://www.euinkosovo.org/uk/about/about_pillarcomp.php.

[奥] 赫尔穆特·克拉默、维德兰·日希奇:《科索沃问题》,第22-23页。

件,发展区域合作。

欧盟对科索沃政策的第二部分,就是将其纳入到稳定和联系进程框架下,让科索沃未来发展逐渐与欧盟的入盟要求接轨。2002年11月,欧盟在科索沃和布鲁塞尔之间建立了一个特别对话机制,即稳定和联系进程跟踪机制(STIM),负责与科方商谈关于按照稳定和联系进程框架要求进行改革的问题。在2003年的萨洛尼卡峰会上,欧盟又确认了该项政策。2005年4月20日,欧盟委员会与欧盟理事会协商了“科索沃在欧洲的未来”的计划,重申了让科索沃在此框架下努力的方向和目标——按照入盟的标准行动。自2005年开始,欧盟开始出版关于科索沃问题的年度报告(在符合联合国安理会1244号决议的前提下)。2006年1月20日,欧盟采纳了联合国安理会1244号决议所定义的一项欧盟与塞尔维亚和黑山的伙伴关系,其中科索沃部分构成独立的章节。2006年8月,科索沃自治政府临时机构(PISG)实施了欧洲伙伴关系的行动计划,这份文件形成了欧盟和PISG合作的基础,PISG定时汇报行动计划的执行情况。此外,在稳定和联系进程跟踪机制下的部门会议框架于2007年3月建立,内容包括良治、经济发展、内部市场建设、革新和基础设施建设。

关于欧盟对科索沃政策第二部分是本文要集中探讨的问题,即欧盟既然把科索沃纳入稳定和联系进程框架下,是否意味着欧盟要把科索沃作为一个独立的国家来处理,是否预示着它开了政策的“先例”——即使科索沃不具有“国家性”也要按照入盟的标准来实施,从而打破了欧盟一贯的准则,即“欧洲一体化是严格的政府间进程,国家是与欧盟协商进入欧盟的唯一合法行为体”。

欧盟委员会曾被询问过关于科索沃在稳定和联系进程中的地位问题。欧盟对外关系专员彭定康的话具有一定的代表性:“我们不会因为稳定和联系进程而对科索沃最终地位作出任何调整。这一状况现在由联合国安理会1244号决议掌控,我们并不想挑战这一事实。据我们的判断,……科索沃在开始请求国际社会审查其最终地位之前,应先集中于标准问题。在稳定和联系进程框架内,我们认为无论科索沃发生了什么,它都将是欧洲的一部分,并且像该地区其他共同体一样,在立法和实施上都将靠向欧盟。就科索沃而言,即使稳定和联系进程终止了,我们也要一直努力像处理该地区其他问题一样来对待科索沃。”这个声

刘作奎:“欧盟对塞尔维亚和黑山政策评析——从‘联盟’到‘双轨’”,《欧洲研究》2007年第2期,第108页。

[Http://www.euinkosova.org/uk/docu/docu.php?id=4](http://www.euinkosova.org/uk/docu/docu.php?id=4)

明含义的模糊性,也表明了欧盟在科索沃政策上的含混和困境。“就科索沃而言,即使稳定和联系进程终止了,我们也要一直努力处理像该地区其他问题一样来对待科索沃”,这种表述唯一可能的解释就是虽然科索沃的身份不适合稳定和联系进程,但科索沃可以按照稳定和联系进程的标准向前走。这里需要指出的是支撑欧盟在科索沃继续“走下去”的具体原因是什么呢?彭定康在话语表述中提到“标准”这个问题。

这个“标准”实际上是联合国对科索沃的一项政策,即“标准先于地位”(standard before status)政策。联合国驻科索沃行政长官施泰纳(Michael Steiner)在2002年对这项政策作出明确解释,即科索沃需达到规定的标准才能启动其未来地位的讨论,这些标准包括:(1)存在有效的、具有代表性的以及能发挥功能的民主机构;(2)加强法制管理;(3)保证居民行走自由;(4)难民和流落他乡者的回返,社区权利得到尊重;(5)建立健康的市场经济;(6)合理的财产权管理;(7)建立与贝尔格莱德的正常对话;(8)科索沃保护部队的职能转变。从上述内容可以看出,欧盟对科索沃的政策在某种程度上可以理解为在不触及其主权这一敏感问题下,集中精力发展经济和其他低政治领域内的问题,这也是欧盟在联合国框架下所能够承担的责任,这一责任在某种程度上要与《稳定与联系协议》中规定的内容接轨,主要包括:(1)民主化、公民社会和制度建设,提高地区范围内的政治结构稳定、发展的持续性,公共行政的有效性和公民社会的活力;(2)司法和国内事务建设,加强地区国家制度建设,对增强执法的有效性、边境控制以及打击有组织犯罪和腐败等领域中的活动提供援助;(3)经济和财政援助,提供经济援助,同时监督该地区经济发展和重建;(4)改善双边贸易关系等。通过两者比较可以发现它们在目标和手段上具有很大的相似性。可以这么说,欧盟是借着联合国1244号决议框架来加入自己的政策实践。在欧盟因与联合国在“标准”问题上有一些共识而把其政策与联合国的政策放在一起实施。对于联合国的“标准”,欧盟认为与稳定和联系进程并不矛盾。实际上,无论联合国还是欧盟,在执行冲突调解和战后重建方面许多办法是一致的,这是西

Steven Woehrel, "Kosovo's Future Status and U. S. Policy", CRS Report for Congress, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21721.pdf>

相关内容见朱晓中:“欧洲一体化与巴尔干的欧洲化”,《欧洲研究》2006年第4期,第8-9页。

方国家长时间合作所形成的共识。另外,西方学术界在探讨后冲突国家的重建上做了很多总结,也达成很多理论共识,这些共识成为欧盟和联合国能够合作的基础。比如,菲利普·罗德和唐纳德·罗斯柴尔德主编的《可持续的和平:内战后的权力和民主》一书,从理论到实践上提出了解决后冲突国家建设问题的办法:权力共享、权力分摊、领土分配、去中心化以及保持多样性和可持续民主;马克·威勒和斯蒂芬·沃尔夫主编的著作《自治、自我治理和冲突调解:分裂社会制度设计的创新办法》强调了自治的重要性并且认为,自我治理加上区域一体化是一种可能的解决方案。另有许多著述,如《直面种族冲突:一种新现实主义的视角》和《后冲突社会的和平建设》等,也都进行了有益的探讨。这些探讨为联合国和欧盟之间达成更多的共识奠定了基础。

综上所述,欧盟对科索沃政策是将联合国的“标准先于地位”政策成功地捆绑到稳定和联系进程的框架下来达到欧盟的目的。进一步说,欧盟作为一个民事强权实体要维护其东扩模式的影响力,但现在它因为科索沃这个“特例”而“不得不”将东扩模式与联合国“标准”放在了一起。由于欧盟是在联合国框架下行事的,因此稳定和联系进程作为欧盟对巴尔干东扩政策的工具就丧失了独立性,其合法性来源需要不断从联合国1244号决议中寻找,东扩政策本身的权威性在科索沃问题上无法显现出来,而是被淡化和模糊了。

四 欧盟对科索沃政策的影响

通过上述材料的分析,笔者认为欧盟对科索沃政策产生了三方面的重大影响。

第一,助长了科索沃单方面宣布独立。

欧盟的方法是试图摆脱主权问题来解决科索沃问题,但单纯低政治领域内

比如,联合国和欧盟在执行援助和入盟谈判时,都有施加条件限制的偏好,它们在遵守法制、人权、经济发展、良治等方面有着很多的共识,联合国宪章与欧盟的哥本哈根标准在原则和宗旨上也有很多重合之处。在西方话语体系下,它们处理国际冲突的原则有着某种程度上的可通约性。

Philip G. Roeder and Donald Rothchild, *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2005.

Marc Weller and Stefan Wolff eds., *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*, London and New York: Routledge, Taylor and Francis Group, 2005.

Andreas Wimmer et al., *Facing Ethnic Conflicts: Towards a New Realism*, New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc., 2004; Ho-Won Jeong, *Peace-building in Post-conflict Societies, Strategy and Process*, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2005, p. 4.

的“标准”问题随着各种重建的开展最终仍需要“国家性”的要素来解决,比如是否要与塞尔维亚统一市场、是否两者保持统一的法律文件、形成统一的关税等等都是科索沃发展所必须解决的问题。由于不具有独立国家的地位,科索沃无权申请世界银行等国际组织的贷款,许多国际投资商也因科索沃的地位不确定而不敢冒险,使得科索沃严重缺乏资金。虽然这种限制作用被有关部门和媒体大幅度夸大,但它确实一定程度上限制了科索沃经济的发展和经济结构合理化,造成高失业率(失业率40% - 50%)和高犯罪率等一系列问题。因此,“标准先于地位”在某种程度上还是空话,只是一种权宜之计,只有等待着科索沃最终地位决定的那一刻,一切才能彻底重新开始。

无论联合国还是欧盟都认识到科索沃最终地位问题是解决一切困难的核心,要么和塞尔维亚一起接受欧盟成员国资格,共同发展;要么彻底独立出来走上入盟之路。但对科索沃来说,虽然欧盟没有明确让它做出利益核算,但科索沃实际上已经做出核算并在行动了。而且科索沃当局已经认识到事情的轻重缓急——最终地位高于一切。经过欧盟几年来在联合国框架内对科索沃不遗余力的援助,以及稳定和联系进程所隐含的暗示,科索沃认识到独立所能获得的收益要远远大于在塞尔维亚内部所能获得的利益。因此,最近几年,科索沃的政治家们加紧了独立的步伐,它们给联合国和欧盟的明确信号是,如果最终地位问题解决了,科索沃的政治家和民众就会认真对待科索沃面临的现实问题。“如果边界问题没有解决,主权问题仍不明确,科索沃人民不知道如何付出自己的政治忠诚,他们对公民权的渴望以及对普遍政治参与的渴望,无法形成一种真正的政治进程。”从这一点看,欧盟在科索沃战后几年的活动从意念上助长和加速了科索沃的独立倾向。同时,由于欧盟没有像对塞尔维亚和黑山、波斯尼亚和黑塞哥维纳那样,一开始就将对立种族矛盾设计到同一个国家框架下来解决,而是受联合国框架影响,名义上尊重塞尔维亚主权和独立,实际上从一开始就将科索沃作为一个独立的经济体来培育的,这在实践上助长了科索沃的独立。

第二,对欧洲一体化造成重大影响。

(1)阻碍了欧盟进一步东扩。在欧盟东扩的计划表里,西巴尔干国家是其发展的下一站,欧盟通过赋予西巴尔干国家成员申请资格,让这些国家逐渐步入

Susan Woodward, "Kosovo and The Region: The Consequences of the Waiting Game", *The International Spectator*, Vol 25, No 1, 2000, p. 37.

改革的轨道。近几年来,塞尔维亚和黑山、波斯尼亚和黑塞哥维纳、马其顿、克罗地亚等国都取得了长足的进步,西巴尔干地区稳定的环境逐渐被培育出来。所有西巴尔干国家都将入盟作为整个国家的战略决策来执行,这种良好的改革势头凸显,欧盟与西巴尔干国家的战略互信达到前所未有的水平。

但是欧盟内部大国通过承认科索沃独立为欧盟的进一步东扩投下了阴影。首先是塞尔维亚的领土和主权遭到破坏,对于欧盟的权威性和国际道义产生怀疑,这有可能使欧盟东扩的进程表不得不因为这一变数而进行调整,寻求延后处理。在塞尔维亚与欧盟的交涉当中,塞尔维亚一度对欧盟助长科索沃独立表示不满,威胁宁可不要入盟也要反对独立。3月8日,因在入盟和反对科索沃独立关系上产生分歧,塞尔维亚总理宣布辞职,导致政府动荡,严重妨碍了入盟的努力。欧盟最终会为这种不遵守国际道义的做法买单。因为在科索沃宣布独立后不久,波黑塞族也宣布要求独立,马其顿的阿尔巴尼亚族也跃跃欲试。西巴尔干地区形势再度动荡。独立后的国家一般来说比较脆弱,需要欧盟倾注大量的时间和金钱来解决问题,而且这些国家缺乏作为一个国家行为体进行统制和自我治理的能力,反而成为走私、贩毒、腐败和经济犯罪的中心,这无形之中给欧盟增加了难题。同时,欧盟东扩政策本身含有一个技术原则,就是尽量整合那些大的功能性国家而不是让它们分成几个国家来入盟,因为功能性国家的不断碎片化必然使西巴尔干入盟减速,地区稳定的目标会被拖延。吸收多个成员将比吸收一个实体更复杂更耗时间。这也是为什么欧盟在东扩过程中一直反对分离主义的重要原因(塞浦路斯就是一例,在遇到分离主义困难时,欧盟坚持希腊塞族和土耳其塞族不分离原则,并让希腊塞族作为塞浦路斯共和国主体先入盟)。现在欧盟打破了这种“惯例”,从长远来看会为西巴尔干地区和平与稳定付出代价。

(2)造成欧盟内部的进一步分裂。2003年因为伊拉克战争而出现新老欧洲的分裂。一波未平,一波又起,现在承认科索沃独立又造成了欧盟内部的分裂。西班牙、塞浦路斯因为欧盟大国英国、法国、德国承认科索沃独立而不满。尽管美国、英国和法国等一再宣称这是一个“特例”而不是“先例”,但事实证明很多分离主义群体在科索沃独立后蠢蠢欲动,都想把科索沃独立看作是一种“先例”。

(3)恶化了欧盟周边环境,尤其是与俄罗斯的关系。众所周知,在前苏联解

体过程中,俄罗斯对于南斯拉夫的分裂表现软弱,这是国力衰败所致。但是这些年来,随着俄罗斯经济实力逐渐恢复,其地区影响力也日益增强,对自己的传统势力范围遭到侵犯开始发出强有力的反击声音。面对北约和欧盟的咄咄逼人,俄罗斯不断予以回击。欧盟在能源以及安全领域对俄罗斯的依赖性依然很高。如今,欧盟的做法只能迫使俄罗斯采取更多、更激进的反制措施。就在科索沃宣布独立以及西方一些大国纷纷承认科索沃独立不到两周时间,俄罗斯宣布将支持格鲁吉亚两个自治州南奥塞梯和阿布哈兹的独立,而且还会大力支持摩尔多瓦的德涅斯特河左岸共和国的独立要求,以对北约和欧盟实行报复行动。这可能会进一步引起欧盟周边国家的“碎片化”和地区动荡。

第三,对国际法准则造成伤害。

从全世界范围看,世界上约有60多个国家存在分离主义问题,欧盟国家包括美国的做法为这些地区的独立活动提供了样板,唤醒和鼓励分离主义者以各种借口进行分裂活动。欧盟对科索沃政策还会打破现有制约分裂行为的制度架构,进而践踏国际法准则:即一个主权国家的领土是否可以分割、是否可由联合国代作裁决等重大原则。尽管国际社会尊重民族自决原则,但并不是行使自决权就必然走向分离或独立,在多民族国家内的民族自决权,主要是指对少数民族权利特别是少数民族自治权的保护,而并非支持少数民族的分离要求。联合国早在1960年通过的《给予殖民地国家和人民独立宣言》第六条中规定,民族自决仅适用于被压迫民族和殖民地的民族解放运动,“任何旨在部分地或全面地分裂一个国家的团结和破坏其领土完整的企图都是与联合国宪章的目的和原则相违背的”。欧盟国家如此贸然地承认一个单方面宣布独立的国家,将使存在了350年的“主权不容干预”的国际共识就此被推翻,分离主义和民族自决的门槛被大大降低,有可能引起可怕的分离主义“多米诺骨牌”效应。

(作者简介:刘作奎,中国社会科学院欧洲研究所博士;责任编辑:宋晓敏)

Ted Robert Gurr, *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century*, Washington DC: US Institute of Peace Press 2000.

Sohail H. Hashmied, *State Sovereignty: Change and Persistence in International Relations*, The Pennsylvania State University Press, 2006, p. 9.

Richard Falk, "Self-determination Under International Law: The Coherence of Doctrine versus the Incoherence of Experience", in Wolfgang Danspöckner ed., *The Self-Determination of Peoples*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 31.

Http://china.findlaw.cn/fagui/guojifa/gj/23/25207.html

In general, the Eastern enlargements have exacerbated the problems that the EU is facing such as its democratic deficit, unbalanced allocation of voting powers, difficulties in shaping the European identity, inefficiency of the EU institutions, and scarcity of public goods provided by the EU. However, since the problem of legitimacy, to a large extent, is more about an idea, different conclusions will be drawn about the impacts of the enlargements on the EU's legitimacy depending on whether we analyse this problem from the intergovernmental or supranational perspective. In view of this, this paper concludes that the issue of the EU's legitimacy is connected with an idea rather than with reality and that the debates about this issue mainly result from the cognitive differences regarding the EU's nature and future.

- 47 A Comment on the EU's Policy to Kosovo —the “Uniqueness” in the Process of the EU's Eastern Enlargement

LU Zuokui

This paper explores the “uniqueness” and analyses in detail the contents of the EU's policy to Kosovo in the process of its Eastern enlargement. The EU will take responsibility of Kosovo's reconstruction and development under the framework of the UN 1244 Resolution, and help Kosovo to meet the EU's accession criteria within the framework of the Stability and Association Process. Due to the dominant role of the UN in Kosovo, the EU has to play down its Eastern enlargement policy towards Kosovo, in order to come close to the UN's “standards”. This kind of policy by the EU has in fact fostered Kosovo's independence, damaged the stability in Southeastern Europe and the development of European integration and in some degree violated the principles of international law, which is harmful to the peace and stability of those regions and states where secessionism still exists.

- 59 An Analysis of the EU's New Central Asian Policy

SHAO Yuqun

The EU's Central Asian policy has entered a new phase which is symbolised by its first political strategy towards Central Asia published in June 2007. This paper tries to analyse the background, contents, characteristics of and the challenges faced by the new policy. The author believes that generally speaking, the EU's more active policy to Central Asia doesn't consist of a direct threat to the interests of China. China could take advantage of this opportunity to get more contacts with the EU and make the EU's policy towards Central Asia to develop in a direction favourable to China.

- 73 On the Principle of Freedom of Establishment in the Context of EU Financial Services Law

LU Yi

In the EU's financial services law, the principle of freedom of establishment, as derived from the free movement of persons, one of the four fundamental freedoms in the EC Treaty, prohibits all national measures that restrict cross-border set-up of financial institutions. As for the national restrictive measures falling under the cat-