

歐洲聯盟「巴爾幹政策」之研析

劉書彬

(樹德科技大學通識學院助理教授)

摘要

過去十年來，在歐洲巴爾幹半島前南斯拉夫為主體的範圍內，出現了幾次的內戰。歐盟由於地緣關係的影響，所以涉入干預的範圍與深度最多。面對就在自己後院發生的戰亂與不穩定，致力巴爾幹半島的和平、穩定與民主，並且促進當地人權的尊重，及加強經濟的繁榮，除了是歐洲人不可推卸的責任外，更是歐洲整合發展的重要關鍵。研究歐盟的「巴爾幹政策」，除了探討歐盟主要國家在巴爾幹政策形成過程中的立場差異，歐盟如何協助巴爾幹地區重建，並將進一步瞭解其「共同安全與對外政策」的定位、與其和美國的跨大西洋特殊關係。其中也將涉及相關的國際組織，如：北約、聯合國、歐洲安全暨經濟組織，涉入巴爾幹衝突的調解，對其組織結構與任務的影響；此外，維持和平行動進行中，也牽動幾個強權，如：美國、俄羅斯與中國對解決國際爭端方式意見的爭執，連帶著影響其對國際局勢影響力的大小，因此也將比較歐盟與此三者之間國際地位的變更。最後，本文將對歐盟的「巴爾幹政策」作評估，檢視歐盟此一政策手段與目標之間的差距，而衡估歐盟未來「巴爾幹政策」的前景。

關鍵詞：歐盟、巴爾幹政策、對外與安全政策、北約、歐安組織、聯合國

* * *

壹、前言

有歐洲火藥庫之稱的「巴爾幹半島」，^①於冷戰結束後，依舊是文明歐洲一塊戰

註① 在地理名詞「巴爾幹半島」上，於一九九〇年時，只有阿爾巴尼亞、保加利亞、希臘、南斯拉夫、羅馬尼亞與匈牙利等六國與土耳其歐洲部分的領土。但二〇〇〇年時，原南斯拉夫地區則已分出波士尼亞－赫塞哥維納、克羅埃西亞、馬其頓、斯洛文尼亞及南斯拉夫等五國。本文內容所指的歐盟「巴爾幹半島」政策，將只限定在歐盟所定義的西巴爾幹地區（Westbalkan-Region），即阿爾巴尼亞、馬其頓、波士尼亞－赫塞哥維納、克羅埃西亞與南斯拉夫共和國。見（EU-Foerderprogramm），in: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/aussenwirtschaft/eu_programme_htm, Nov. 1, 2001.

亂紛擾之地。由於當地是基督教文明（包括天主教、東方正教）與回教文化交會的十字路口，也是中東與非洲貨品進入歐洲的必經之途，所以成爲斯拉夫人與其他少數民族，如：阿爾巴尼亞人、克羅埃西亞人、波士尼亞人、馬其頓人等不同信仰民族的聚居地，因此也成爲歐洲戰爭的淵藪。過去十年來，在前南斯拉夫爲主體的範圍內，就出現了幾次的內戰，其中涉及了斯洛文尼亞、克羅埃西亞的獨立；塞爾維亞與波士尼亞、赫塞哥維納的戰事；馬其頓的獨立與科索夫的戰爭。歐盟由於地緣關係與未來準備加入歐盟的中、東歐會員國家爲巴爾幹地區的鄰國，所以涉入干預的範圍與深度都最多。

歐盟作爲一個整合十五個會員國實力的超國家組織，有自己的對外與安全政策，並希望藉此突顯歐盟在世界舞台的角色。面對就在自己後院發生的戰亂，致力巴爾幹半島的和平、穩定與民主、並且促進當地人權的尊重，及加強經濟的繁榮，除了是歐洲人不可推卸的責任外，更是歐洲整合發展的重要關鍵。巴爾幹半島若無法維持和平穩定，歐盟東擴的目標與成長，也就無法實現。而由於巴爾幹半島的戰亂，危及鄰近歐洲地區的安全與穩定，因此也爲冷戰後轉型的北大西洋公約組織（NATO，以下簡稱北約）關注的焦點。同時，由於巴爾幹半島的紛爭，牽動美國與歐洲國家，特別是俄羅斯在此地的利益，因此聯合國也介入衝突的調停與戰後秩序的重建。

綜合言之，研究歐盟的「巴爾幹政策」，除了探討歐盟主要國家在巴爾幹政策形成過程中的立場差異，歐盟如何從協助巴爾幹地區重建，進一步定位其「共同安全與對外政策」、與其和美國的跨大西洋的特殊關係，是本文觀察的焦點。其中也將涉及相關的國際組織，如：北約、聯合國、歐洲安全暨經濟組織（OESE，以下簡稱歐安組織），涉入巴爾幹衝突的調解，對其組織結構與任務的影響；此外，維持和平行動進行中，也牽動幾個強權，如：美國、俄羅斯與中國對解決國際爭端方式意見的爭執，連帶著影響其對國際局勢影響力的大小，對此也將比較歐盟與此三者之間國際地位的變更。最後，本文將對歐盟的「巴爾幹政策」作評估，檢視歐盟此一政策手段與目標之間的差距，而衡估歐盟未來「巴爾幹政策」的前景。

貳、巴爾幹地區衝突的結構性問題

自中古世紀以來，地屬東南歐的巴爾幹地區就由奧匈帝國、奧圖曼土耳其帝國與希臘所統治著，因此地區夾雜著信仰基督教、回教與東方正教的多重民族人口。一九一二年第一次巴爾幹戰爭時，戰敗的土耳其放棄了其最後在巴爾幹的土地，而由塞爾維亞佔領的科索夫。在第一次世界大戰結束，美國總統威爾遜倡議的「民族自決」原則，曾經促使許多殖民地，掙脫母國的統治，紛紛建立民族國家，惟一九一九年重建戰後秩序的凡爾賽和約中，巴爾幹地區各民族唯一相同擁有的多樣性，卻成爲這些民族共同的問題，無法形成各自獨立的民族國家，而僅支持於巴爾幹地區成立塞爾維亞－克羅埃西亞－斯洛文尼亞王國。這個國家後來於一九二九年改稱爲南斯拉夫王國（Yugoslavia）。第二次世界大戰期間，席捲歐洲的納粹政權爲平衡巴爾幹地區各方

的勢力、及懲罰親西方的塞爾維亞，於是將南斯拉夫劃分為三區，分別用以支持大克羅埃西亞、大阿爾巴尼亞與大保加利亞的形成。二次大戰結束後，狄托所領導的共黨取得政權，建立了南斯拉夫聯邦，設置了六個共和國。^②透過秘密警察、集中營等方式的極權高壓的統治，壓制住人民嚮往自由與民主的呼聲，然而在一九八〇年代狄托去世之後，分離主義的趨勢加強。

表一 一九九〇年南斯拉夫聯邦各行政區概況

行政區	面積 (平方公里)	人口 (千人)	首都	民族分配百分比	宣佈獨立時間
塞爾維亞共和國	88,361	9,279	Belgrad	塞爾維亞族 66.4 阿爾巴尼亞族 14.0 其他 19.6	
科索夫自治省	10,887	1,585	Pristina	阿爾巴尼亞族 87.4 基爾維亞族 10.0 蒙地內哥羅族 1.4 其他 1.2	1991.09
沃伊沃地那自治省	21,506	2,028	Novi Sad	塞爾維亞族 54.0 匈牙利族 18.9 其他 27.1	
克羅埃西亞共和國	56,538	4,576	Zagreb	克羅埃西亞族 75.1 塞爾維亞族 11.6 其他 13.3	1991.06.25
斯洛文尼亞共和國	20,215	1,884	Ljubljana	斯洛文尼亞族 90.5 塞爾維亞族 2.3 其他 7.2	1991.06.25
波士尼亞－赫塞哥維納共和國	51,129	4,116	Sarajevo	塞爾維亞族 32.0 穆斯林族 39.5 其他 28.5	1992.03.03
馬其頓共和國	25,713	1,914	Skopje	馬其頓族 67.0 阿爾巴尼亞族 19.7 塞爾維亞族 2.3 其他 11.0	1991.11.20
蒙地內哥羅國	13,81	583	Titograd	蒙地內哥羅族 76.3 阿爾巴尼亞族 7.3 塞爾維亞族 3.6 其他 12.8	1991.10.17

資料來源：洪茂雄，「南斯拉夫之分裂與未來動向」，*問題與研究*，第31卷第1期（民國81年1月），頁3。

註② 一九四五年的南斯拉夫聯邦共有塞爾維亞、斯洛文尼亞、克羅埃西亞、蒙地內哥羅、波士尼亞－赫塞哥維納與馬其頓等六個共和國、加上科索夫一個自治省。

一九八九年起，東歐地區興起民主改革風潮，南斯拉夫境內各共和國分別舉行自由選舉，選舉的結果，不僅讓長期執政的共產主義者聯盟失去政權，^③也讓被壓抑多年的各民族主義再度萌芽，脫離南斯拉夫自組民族國家的呼聲，伴隨著政治民主改革與經濟自由化蓬勃發展，進而變成主要的政治議題。從一九九一年中起，斯洛文尼亞、克羅埃西亞透過民選的國會、科索夫的分離份子自行獨立建國、及馬其頓與波士尼亞－赫塞哥維納於一九九二年根據公民投票多數的決定，皆透過不同的方式，陸續宣佈獨立。其中除了斯洛文尼亞，因為第二大族群的塞爾維亞人僅有 2.3 % 的人口比例，加上其是南斯拉夫各共和國中經濟情況表現最佳者，因此僅在獨立初期，出現零星的衝突事件。但其他宣佈獨立的共和國及自治省境內，都爆發了嚴重的種族流血衝突。綜觀南斯拉夫內戰的爆發，除了結構性的長期的種族仇恨之外；民主化後，各個共和國之間與聯邦政經改革步調不一，塞爾維亞共和國更不惜違背聯邦憲法，強行鎮壓科索夫省的動亂，收回其自治權，也不遵守聯邦主席團主席由各共和國與自治省輪流擔任的規定，抵制應該於一九九一年五月起，由克羅埃西亞代表梅西奇（Stjepan Mesic）擔任聯邦共和國主席的事情也是主因。^④

由於原先的各共和國陸續退出聯邦主席團的運作，南斯拉夫聯邦政權的正當性與合法性也就蕩然無存。對於南斯拉夫的未來，以斯洛文尼亞與克羅埃西亞為首的共和國，主張南斯拉夫改制成為鬆散的邦聯，若各共和國未能就此議題達成共識，斯洛文尼亞與克羅埃西亞將準備退出聯邦獨立。但塞爾維亞主導的一方，則認為南斯拉夫應成為現代化的聯邦國家。相對於斯國與克國的威脅，塞爾維亞總統米洛塞維奇（Slobodan Milosevic）也一再強調，南國內各共和國的邊界僅是行政區的劃分，不具有任何合理性的依據，可以作為各國的邊界；同時，其也揚言，塞爾維亞人應該生活在同一國家內。等同於暗示，若其他國家脫離聯邦獨立，塞爾維亞將要求塞人合理的生存範圍。^⑤所以在塞爾維亞取得南斯拉夫聯邦政權的主導權，與當時執政的米洛塞維奇政府力圖阻止發生領土分裂、主權分割，並積極備戰的情況下，終於因斯、克兩國宣佈獨立，而出現大規模的內戰。過去歷史上出現的爭取獨立建國，與邊界重劃所發生的種族流血衝突、甚至種族淨化行動，就在各族群莫不冀望自己在該地成為多數，並避免成為他國少數民族的心態作祟下，於南斯拉夫宣佈獨立建國的多民族的社群中，如同家常便飯似的不斷重複上演。^⑥原南斯拉夫境內多元種族與文化衝突的結構性的問題，終因引發歐洲鄰近地區的不穩定，而引起國際社會的關注與干預。

註③ 斯洛文尼亞與克羅埃西亞的民主聯盟，於一九九〇年四月舉行的自由選舉中，擊敗長期執政的共產主義者聯盟，取得執政權。

註④ 梅西奇後來延至七月上任後，塞爾維亞籍的國防部長也不聽命行事；塞爾維亞更是直接掌聯邦主席團，導致梅西奇憤而於十二月辭職。隨後，當時的聯邦總理馬克維奇（Ante Markovic）也因一九九二年國防部編出的預算，竟佔總預算的 86 %，等同於戰爭預算，也在同月辭職，終於構成嚴重的政治危機。

註⑤ 洪茂雄，「南斯拉夫之分裂與未來動向」，*問題與研究*，第 31 卷第 1 期（民國 81 年 1 月），頁 5~7。

註⑥ Carl Bildt, "A Second Chance in the Balkans," *Foreign Affairs*, (January/February 2001), pp. 129~151.

參、馬斯垂克條約中歐盟 「共同對外與安全政策」的運作

歐洲共同體（European Community, EC, 後簡稱歐體，於一九九三年起轉變為歐洲聯盟，European Union, EU, 簡稱歐盟）於一九九〇年起，經歷德國統一、冷戰結束，與波斯灣戰爭的衝擊，尤其是東歐的種族衝突，歐體與西方的國際組織並沒有足夠的組織機制，可以應付其他鄰近地區發生領土主權與種族的衝突。時機正值歐體各國一九九一年底，商討馬斯垂克條約（Maastricht Treaty, 以後簡稱馬約）的時刻，因應南斯拉夫的變局，「共同對外與安全政策」（Common Foreign and Security Policy, CFSP）被提升為歐盟三大支柱的第二柱，並蘊含著共同防禦政策的觀點。^⑦在歐盟「共同對外與安全政策」五項目標的指導下，^⑧決策以一致決為原則，條件多數決在特定狀況下實施，希望透過「共同立場」^⑨與「共同行動」^⑩特別是非軍事的方式，如：會談、協商、救援措施與派遣觀察代表，或共同聲明來執行共同對外與安全政策。由於歐盟並無自己的防禦工具，因此準備將整合西歐聯盟（West European Union, WEU）作為歐盟防禦體系的基礎，負責執行歐盟在防務方面的決策，及作為加強大西洋聯盟內歐洲支助的工具，成為歐盟與北約之間的橋樑。歐盟也會尊重部分會員國在北約的義務，並將與北約的政策協調一致。此外，在共同對外與安全政策的財政來源上，其行政費用則被列為歐盟預算的組成部分。^⑪因應巴爾幹半島上的風起雲湧的種族衝突，歐體各國領袖在一九九一年十二月九、十日達成馬約內容的協議。然而由於南國情勢急速惡化，隨即爆發的內戰，就成為檢視歐盟「對外與安全政策」實施成果的最佳機會。

肆、歐盟的承認政策

面對南斯拉夫幾個共和國意圖獨立，可能爆發內戰衝突時，在當時歐洲的國際組織中，唯有歐洲安全會議的會員國因包含所有的當事國與歐、美兩洲的重要國家，所以被急欲涉入調停的國家賦予重大的責任，希望能透過此一機制，先將局勢穩定，避免發生戰爭，而後尋求多方可接受的方案。因此，一九九一年六月二十日於柏林召開

註⑦ 見馬約第 J.4 條第一項。

註⑧ 見馬約第 J.1 條第二項。

註⑨ 見馬約第 J.2 條。

註⑩ 見馬約第 J.3 條。共同行動可經「條件多數決」的方式議決，在一九九三年馬約生效時，歐盟十二個會員國的狀況下，需至少擁有 54 票，其中包含八個國家的票在內，才算通過。而今在十五個會員國的狀況下，在 87 票中，需得到至少十國 62 票的同意，才能過案，因此最後以「共同行動」形式出現的歐盟行動僅有少數。而會員國若因執行共同行動有重大困難時，部長理事會將給予諮詢，尋求適當的方法，而這方法不應該與共同行動的目標矛盾，或損害目標的實現。

註⑪ 見馬約第 J.11 條。

的歐安會議部長會議中，根據赫爾辛基最後議定書第三項尊重各國邊界的不可侵犯性、第四項國家領土的完整與第五項不干預內國事務等原則，共同發表宣言：支持一個民主發展、統一及領土完整的南斯拉夫，且希望南斯拉夫未來應以經濟發展、實現包括尊重少數民族人權為目標、及和平解決危機等的態度。^⑫此時歐安會議各國的立場為：視南國危機的本質為南國的內部事務，應透過和平協商的方式，來解決各共和國之間的紛爭，惟希望整個過程應該符合並兼顧民主與經濟發展的原則。德國在此時的立場則偏向傾向獨立的共和國，主張依據赫爾辛基最後議定書第八條原則，強調應保障斯國與克國人民的自決權利與自治權。面對幾日之後宣佈獨立的斯洛文尼亞、克羅埃西亞與隨之而來的南國危機，歐安會議發表聲明，反對任何以武力方式改變內國或他國邊界的行為。而在德國外長根舍（Hans-Dietrich Genscher）的大力奔走下，有權處理但缺乏有效資源可以監督南國境內停火協定執行的歐安會議，於一九九一年七月五日，授權歐洲共同體負責協助穩定停火任務的執行，並派遣觀察員監督停火行動的進行。惟停火協定在欠缺外國維持和平部隊的監控下，並未發生作用。而歐安會議在一九九二年四月接受斯洛文尼亞、克羅埃西亞與波士尼亞－赫塞哥維納成為會員國；並打破共識的決策原則，排除南斯拉夫對有關南國內戰事件的討論，南斯拉夫因此退出歐安會議，同樣地也意味著歐安會議失去調解南國內戰的功能。而歐體則因之前獲得歐安會議授權，取得繼續調解南國內戰的正當地位。^⑬

在一九九一年六月二十六日，斯、克兩國宣佈獨立後的次日，歐體即介入南國內戰，面對已經獨立的南國共和國們與欲爭取其他共和國內塞爾維亞少數民族權益的兩股拉扯的勢力時，歐體首先派出輪值國盧森堡與其前後任輪值的義大利與荷蘭三國外長，到南國首都貝爾格勒調解，提出三項建議：一、要立即停火；二、各分子共和國暫緩三個月獨立；三、改選聯邦主席團主席，避免憲政危機。^⑭並要求交戰各方若不停火，歐體將暫停對其所有的援助。歐體這樣的威脅發生效應，斯洛文尼亞與克羅埃西亞此時要求歐體能監控停火的進行，並監督南國聯邦軍的撤軍行動。以塞爾維亞為首的南國聯邦軍也撤離斯洛文尼亞，但在克羅埃西亞的戰事仍持續著。十一月八日，歐體鑒於無法使塞爾維亞停止戰事，於是對南國（塞爾維亞與蒙地內哥羅）展開大規模禁運。^⑮截至同年十一月二十三日由聯合國出面斡旋停戰協定為止，達成的十四項停戰協定均告失敗。其中，歐體曾促成十三次協定。歐體此時面臨的問題必須是以更有效的途徑來停止戰爭，否則等於以協商為主的和平解決方式，根本無法派上用場，註定要失敗。是否動用軍事武力干預與承認宣佈獨立的共和國是其考慮的有效方案。對於是否應該給予已宣佈獨立的共和國外交承認，由於歐體會員國中各國利益不一，

註⑫ Stephanie Anderson, "EU, NATO and CSCE Responses to The Yugoslav Crisis: Testing Europe's New Security Architecture," *European Security*, Vol. 4, No. 2 (Summer 1995), p. 333.

註⑬ Ibid., pp. 333~335.

註⑭ 洪茂雄，「南斯拉夫之分裂與未來動向」，頁8。

註⑮ Stephanie Anderson, "EU, NATO and CSCE Responses to The Yugoslav Crisis: Testing Europe's New Security Architecture," p. 344.

歐體在南國狀況未明的當初，即抱持著相當謹慎的態度公開的聲明：雖然歐體承認人民自決權的必要，但南斯拉夫應維持統一的狀態。因為歐體各國多認為若僅給予承認，未能有效護衛並保障各共和國內少數民族的生命權益，則這外交承認將激化南國各當事國以武力方式介入，來解決統獨的爭執，將使南國的危機更為複雜。

探究歐體各國對於南國各共和國獨立的看法時，主要有兩派的不同意見：一派為英國、比利時、義大利、法國與西班牙，其境內皆有分離主義運動，但目前均在當地政府能掌控的範圍。^{①⑥}希臘國內也有為數不少的馬其頓人，這些國家皆害怕一旦承認分裂狀況尚未確定的南國各共和國的獨立，將對本國的分離主義者構成示範作用，若紛紛以此要脅，將會使各國與歐洲捲入分裂與邊界的衝突中。與此相對的則是德國，其認為南斯拉夫聯邦若僅靠武力的方式來維繫並不能持久，而歐體上述既要維持南國統一，又尊重人民自決權的政策宣言，恐怕僅會有促成各方以實力為後盾，來爭取最後談判的勝利的效果，以致各方兵戎相向。德國一直力主歐體應該給予斯、克兩國承認的立場，除了擔憂上述歐體的政策無法發揮阻止戰爭外，更是基於德國個別利益的考量，因為德國在南國的投資中，有半數以上是位於斯、克兩國境內，若戰事一直持續，當地的投資設備與未來的投資環境一定受到負面影響。^{①⑦}

為平息歐體各國在處理「南國份子共和國外承認」議題上的爭議，最後各方妥協，於一九九一年十二月十七日訂定出歐體承認東歐地區新國家出現的條件及時間表。其條件為：一、尊重人權，特別是保護境內少數民族的人權；二、邊界的變更僅能以和平的方式為之；三、附帶需遵守核子非擴散條約；四、欲獨立的南國境內共和國必須支持聯合國的行動與和平會議的召開，並接受國際義務。若目前南國宣佈獨立的國家符合條件，根據歐體訂下的時間表，其將於一九九二年一月十五日給予承認。^{①⑧}

然而諷刺的是德國政府於十二月二十三日，也就是在其歐體各國就馬約內容達成協議後的十天，即自行宣佈承認斯、克兩國，無視馬約「共同對外與安全政策」中有關會員國應該確保本國的政策與歐體共同立場的規範。德國雖解釋斯、克兩國已承諾要遵守並且符合條件，其「承認」的舉動應無礙稍後於新年度一月十五日會呈現的「承認」報告結果，但已引起其他十一國對德國遵守共同對外政策態度的不滿，懷疑其欲藉著歐體的共同政策來展現德國的利益。然而在歐體正式承認斯、克兩國之後，卻也意味著歐體必定會更深入地干涉南國內戰的進行，而在嘗試過各項以非武力方式阻止戰爭進行，仍無法停止戰爭時，動用軍事武力，也就是不可避免的手段。惟根據馬約，西歐聯盟負責歐體共同對外與安全政策的協調與執行，本應該擔負維持歐洲安全與和

註①⑥ 各國境內的分離運動包括：英國的北愛爾蘭新芬獨立運動（Sinn Fein）、比利時的華隆人（Walloon）與弗瑞登人（Flemish）的獨立運動、義大利則有提洛爾人（Tyrol）獨立運動、法國與西班牙一樣，有著巴斯克的分離主義運動。

註①⑦ Stephanie Anderson, "EU, NATO and CSCE Responses to The Yugoslav Crisis: Testing Europe's New Security Architecture," p. 343.

註①⑧ Ibid., p. 344. 在此協議中，希臘還堅持增訂：南國的共和國們應在獨立過程中，放棄所有對歐體領土的可能要求（此特別指涉馬其頓）。

平的任務，在一九九一年十一月的西歐聯盟部長會議中，也針對南國的內戰發表共同宣言，表達其將邀請東歐國家外長與國防部長出席特別理事會，並將在國際舞台上扮演積極角色，即突顯其與北約在和平時期的不同功能，在於化解東西歐的分裂現象，並應促進歐洲的統合。不過在一九九一年底，歐體與西歐聯盟的會員國才開始要加強西歐聯盟的功能，才處於計劃籌組「歐洲聯軍」的階段，由西歐聯盟來執行維持南國和平的任務，實在有其困難。^⑩因此歐洲國家逐漸將這個責任往另一個軍事組織，但歐洲也在其中扮演重要角色的北大西洋公約組織架構下轉移。

對南國另一個共和國－馬其頓而言，其面臨煙硝戰火的威脅則較少。一九九一年九月八日馬其頓舉行公民投票，在近八成的投票率中，百分之九十八的選民贊成獨立。之後，十一月二十日正式宣佈獨立，頒布新憲法，保障公民的基本自由與權利。根據一九九一年十一月，歐體針對前南國境內民主發展及人權狀況進行的「班丁德委員會」（Badinter Commission）的調查報告，「各共和國中只有斯洛文尼亞與馬其頓符合歐體承認的標準，尤其馬國各項的表現最令人滿意。」雖然馬國境內人權的狀況符合歐體標準，但由於馬其頓人也分布在保加利亞、希臘兩國，為避免境內馬其頓人也隨之要求加入新獨立的馬其頓，造成保、希兩國的內政可能出現的紛擾，兩國均對馬國施壓，承諾無意於其他國家的領土。尤其希臘更是藉由歐體會員國的身分，要求歐體在未得到馬其頓放棄對其他國家領土與改變國家名稱的承諾下，不應承認馬國。^⑪因此一九九二年一月六日，馬國國會對憲法進行修改，增訂對鄰國沒有領土要求，和不干預他國主權內政的條款，來消除希臘和保國的疑慮。^⑫而即使到了一九九四年，聯合國早就接納馬其頓時，希臘還持續製造壓力，於二月份對馬國進行貿易禁運，並關閉北邊與馬國的邊界，僅允許人道救援物資進入。希臘此項單獨的舉動對於已經生效的馬約「共同對外與安全政策」的實施，是相當大的打擊。對此，當時的歐盟執委會主席戴洛（Jacques Delors）就指出，「雅典的舉動與歐洲統合最好的利益抵觸，既不有利於歐洲的建構，也不符合歐洲家園的精神。」^⑬

至於波士尼亞－赫塞哥維納則是在一九九二年三月一日在境內塞爾維亞人的抵制下，舉行公民投票，其結果當然是大多數人主張獨立。兩天後，波士尼亞宣佈獨立，佔波國人口達 32 % 的塞爾維亞人與其他主要民族波士尼亞穆斯林人及克羅埃西亞人

註⑩ 張台麟，「世界新秩序下的西歐聯盟」，*問題與研究*，第31卷第7期（民國81年7月），頁53。

註⑪ 洪茂雄，「馬其頓的獨立和加入聯合國問題」，*問題與研究*，第32卷第6期（民國82年6月），頁5、7～8。洪茂雄，「後共產主義時期馬其頓的政經發展情勢」，*問題與研究*，第38卷第5期（民國88年5月），頁3。在希臘的堅持下，一九九一年歐盟馬斯垂克高峰會與一九九二年六月的里斯本高峰會中，均作成馬國必須放棄「馬其頓」的名稱，否則歐會員國就不承認的宣示。而在歐盟國家的協調下，馬其頓後來於一九九三年四月七日以「前南斯拉夫的馬其頓」的國名，加入聯合國。

註⑫ 洪茂雄，「後共產主義時期馬其頓的政經發展情勢」，頁3。

註⑬ Stephanie Andersen, "EU, NATO and CSCE Responses to The Yugoslav Crisis: Testing Europe's New Security Architecture," p. 345.

的關係即陷入緊張，暴力事件時有所聞，惟各方均積極尋求談判的解決之道。但當同年四月六日與七日歐體與美國突然宣佈承認波國獨立，波國境內的塞爾維亞人深感被出賣，因此也宣佈脫離波國獨立，緊接著大規模的流血事件也就跟著爆發。由於塞族民兵在南國聯邦軍的支援下，佔領波國約三分之二以上的領土，並在佔領區內實行「種族淨化」政策，驅除或屠殺非塞裔人士，引起國際社會的震憤。^②惟如同前述，德國先前的擔憂，已經成真，欲阻止塞爾維亞人殘酷行為繼續發生，僅有口惠不實的外交承認是不夠的，唯有採取有效的措施與行動，才能奏效。歐盟的政策已經到了改弦易張的時候。

伍、參與北約的軍事的干預、 維持和平軍隊的任務

在波士尼亞境內發生的激烈戰鬥，因種族淨化而出現重大侵害人權的情況，引起聯合國的重視後，安理會曾在一九九二年即對新南斯拉夫聯邦實施經濟制裁，^③並派遣和平部隊緊急空運物資救援波士尼亞首府塞拉耶佛，在八月緊急狀況時，也授權各國採取必要措施，護送人道救濟物資前往波士尼亞。聯合國與歐體也曾在同年八月於倫敦舉行國際會議與各國討論解決方案，並決定推派前美國國務卿范錫（Cyrus Vance）與歐體代表英國前外相歐文（David Owen）與波國交戰三方進行談判，結果雖有所進展，但因缺乏軍事力量的監督而無法執行。即使後來安理會推出具體的設置禁航區的決議，但在未授權對波境內進行空中偵查與擊落入侵的飛機，而要阻止南國飛機進入波國發動攻擊，根本是緣木求魚的事。截至一九九三年八月之前，在聯合國介入，但安理會各項決議與行動，都無法有效終止塞爾維亞對波士尼亞的侵略、佔領區的擴張與殘暴的戰爭行為，僅靠聯合國少數的和平部隊留在波國監督戰爭的進行，甚至有時連和平部隊也成為塞人攻擊的對象時，^④追根究底探究國際間為何不能發動有效的行動來遏阻幾次已經達成協議的和平解決方案又被撕毀的原因，^⑤其癥結就在有實力的美國，並無意願涉入，而其他有意願發動軍事威脅或付諸行動的國家或組織，如：歐盟與其會員國、聯合國等則無能力讓佔優勢的塞爾維亞人相信，其所提的方案能有效執行，因此繼續趁勝追擊，為未來進行的關鍵性談判時爭取最多籌碼，才是致勝之道。回顧一九九二年，波國境內開始發生內戰時，正是美國選戰方酣的時候，兩大黨的候選人主要都將選戰議題集中在內政問題上，即使到了選戰結束，一九九三年新的總統柯林頓上台，由於其外交與安全幕僚建議，應謹慎因應南國內戰，而延誤了對塞爾維亞人採取有效強硬行動的時機。最後在美國深受各方強大壓力，決定自行主動出

註② 鄭端耀，「美國柯林頓政府的波士尼亞政策」，*問題與研究*，第32卷第11期（民國82年11月），頁10。

註③ 新南斯拉夫聯邦於一九九二年四月成立，僅由塞爾維亞與蒙地哥羅兩共和國組成。

註④ 鄭端耀，「美國柯林頓政府的波士尼亞政策」，頁13。

註⑤ 前引文，頁12、24、18。

擊，並要求盟國配合的情況下，對塞爾維亞人展開空襲，才促使交戰三方，開始認真考慮進行談判，思考如何解決波士尼亞領土與主權的衝突。

在南國境內的軍事行動，北約為主要的行動者，歐盟扮演了輔助的角色。自一九九四年二月起，北約在聯合國的授權下為執行聯合國對南國制裁的決議，^②北約對南國與波國的塞爾維亞軍隊進行空襲。直至一九九五年十月十一日，波國境內的戰鬥停止，十一月二十一日，波國交戰的三方，於美國境內的戴頓（Dayton）達成和平協議，並於十二月十四日於巴黎簽署俗稱的「戴頓條約」（Dayton Peace Agreement），作為有關促進波士尼亞－赫塞哥維納和平的架構協定。此協定共有八個重點，分別為：停火後軍事武力的處理；促進地區穩定；波士尼亞－赫塞哥維納聯邦與什爾巴斯卡共和國（Republic Srpska）邊界劃分的處理；民主選舉的舉行；人權維護；難民協助；和平協定中有關一般平民的履行事項與國際警察特遣部隊的運作等項。屬於軍事武力事項則由聯合國委託北約籌組的六萬名多國執行軍隊進行，負責波士尼亞－赫塞哥維納地區停火協定的執行與監督，必要時得動用武力。^③

其中最關鍵的是有關波國領土邊界的重新劃分，停火後的波士尼亞－赫塞哥維納共和國轉型成爲一個組織十分鬆散的聯邦（見表二）。在此聯邦的架構下，塞爾維亞人居住的地區成爲「什爾巴斯卡共和國」，具有高度的自治權。而其他原波士尼亞－赫塞哥維納的領土，則成爲波士尼亞－克羅埃西亞聯邦，其中又分爲兩部分，一爲由回教波士尼亞人所組成的部分、另一則爲由克羅埃西亞人所控制居住的地區。^④這個對波士尼亞內戰的最後安排，是經美國、歐洲與俄羅斯幾個強權介入後拍板定案的。透過這樣的安排，在領土與勢力範圍的重組中，滿足了包括交戰三方與三大強權利益的最小需求，但卻無一方達成最大的願望，而終能促成協議的實現。因爲塞爾維亞人既沒有成立一個獨立的國家，也沒能將塞爾維亞人在波國所佔的土地併入塞爾維亞共和國，但卻得到高度自治的「什爾巴斯卡共和國」。至於信奉回教的波士尼亞人則並未能完整地保有原有的領土，但是獲得一個統一的波士尼亞－赫塞哥維納；而克羅埃西亞人在波國領土衝突中，一則未能再添一個單獨的克羅埃西亞的政治實體，在現實政治中，尚無法將之與克羅埃西亞共和國合併，僅確認克羅埃西亞人在新的波士尼亞－克羅埃西亞聯邦爲共同組成份子的權利與地位。^⑤在這種各方均非十分滿意，但卻可以接受的情況下，波士尼亞的戰爭終於告一段落，秩序維持與家園重建工作，成爲新一階段的工作任務。

註② 一九九二年十二月十七日，屬於北約組織政治機構的北大西洋理事會（North Atlantic Council）宣佈，北約在獲得聯合國安理會授權的情況下，準備支援參與由聯合國指揮下於北約會員國範圍外進行的和平維持活動。

註③ “Bosnia & Herzegovina- UNMIBH Background,” in: <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unmibh/unmibhB.htm>, Nov. 6, 2001.

註④ Magarditsch Hatschikjan, “Die ‘grossen Fragen’ in Suedosteuropa: Ein Balkan-Locarno fuer stabile Strukturen,” in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B13-14/2001, p. 21.

註⑤ Carl Bildt, “A Second Chance in the Balkans,” pp. 151~152.

表二 1878~2000年東南歐國家與其行政區的轉變

直到 1878	1878-1913	1918-1941	1941-1944	1945-1990	2000 de jure	2000 real
奧匈帝國	保加利亞	阿爾巴尼亞	阿爾巴尼亞	阿爾巴尼亞	阿爾巴尼亞	阿爾巴尼亞
奧圖曼帝國	希臘	保加利亞	保加利亞	保加利亞	波士尼亞— 赫塞哥維納	波士尼亞—克羅埃 西亞聯邦 a
希臘	蒙地內哥羅	希臘	德國	希臘	保加利亞	波—克聯邦中波士 尼亞部分 b
	羅馬尼亞	南斯拉夫	希臘	南斯拉夫	希臘	波士尼亞—赫塞哥 維那共和國 c
	塞爾維亞	羅馬尼亞	義大利	羅馬尼亞	南斯拉夫	保加利亞
		匈牙利	克羅埃西亞	匈牙利	克羅埃西亞	希臘
			蒙地內哥羅		馬其頓	科索夫
			塞爾維亞		摩達維亞	克羅埃西亞
			匈牙利		羅馬尼亞	波—克聯邦中克羅 埃西亞人所得的部 分 d
					斯洛文尼亞	馬其頓
					匈牙利	蒙地內哥羅
						摩達維亞
						什爾巴斯卡共和國
						羅馬尼亞
						塞爾維亞
						斯洛文尼亞
						匈牙利

a. 根據戴頓條約，波士尼亞—克羅埃西亞聯邦（簡稱為波—克聯邦）為波士尼亞—赫塞哥維那共和國憲法規定下的一個聯邦共和國。

b. 波—克聯邦中波士尼亞部分，則為上述波—克聯邦兩部分之一，由波士尼亞人所分得的區域。

c. 即為原來的波士尼亞—赫塞哥維那，但在戴頓條約簽署後，成為包括波—克聯邦與什爾巴斯卡共和國兩部分的國家屋頂架構。

d. 波—克聯邦中克羅埃西亞人所得的部分。

e. 什爾巴斯卡共和國為波士尼亞—赫塞哥維那共和國，另一個由塞爾維亞人所分得的共和國。

資料來源：Magarditsch Hatschikjan, "Die ' grossen Fragen ' in Suedosteuropa" . *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B13-14/2001, p. 21.

前南斯拉夫境內發生的另一波發生戰事，則因科索夫獨立而起。一九九一年九月科索夫的分離主義者建立科索夫共和國，但並未獲得西方國家的承認，主要是分離份子組成的科索夫解放軍（Kosovo Liberation Army, KLA），經常製造恐怖事端，並造

成流血衝突。一九九八年科索夫解放軍勢力擴大，南國聯邦軍重兵壓境，並實施「種族淨化」政策，引起西方國家的干預。同年九月二十三日，聯合國安理會在中國棄權的情況下，通過一一九九號決議，要求南斯拉夫聯邦立即從科索夫撤軍，並且要求科索夫境內的阿爾巴尼亞解放軍解除武裝，及取消領土的要求；同時雙方應該接受以政治方式解決衝突的協商，安理會並同意派遣國際觀察員及提供人道協助。由於此決議還附加若此項決議未被遵守時，可藉其他方式，特別是軍事的途徑來貫徹執行，因此被美、英所領導的北約認為聯合國已經替未來可能出現的軍事行動，提供了正當性的基礎。^①經過一九九九年一月十五日的拉察克村的屠殺事件（Massaker in Racak），北約取代聯合國主導科索夫問題協調的主導權。^②而後於二月初，在歐盟、美國與俄羅斯促成進行的穰布耶（Rambouillet）談判中，由於主談的三方意見歧異，僵持不下，幾次協談均告破裂，^③終於直接導致北約於三月二十四日起，對南斯拉夫展開大規模空襲。歐盟各國在北約空襲的期間，除了希臘、冰島、盧森堡等國外，均在不同程度上參與了由美軍主導的北約聯軍行動，大部分的空襲行動由義大利、德國、法國與英國的機場與位在亞德里亞海的軍艦上起飛，轟炸包括許多重要工業城市與基礎設施，也造成南斯拉夫平民百姓的傷亡，這對米洛塞維奇政權統治的正當性造成相當的壓力挑戰。而後於六月初，在芬蘭總統阿提札理（Marti Ahtisaari）與前俄羅斯總理車諾米丁（Viktor S. Tschernomyrdin）的斡旋下，南斯拉夫大致同意了之前八國外長所提的和平協議原則，先由聯合國維和部隊來接管科索夫，持續至六月十日的空襲，終於伴隨著聯合國安理會第一二四四號決議，^④派遣多國和平部隊進駐科索夫（Kovoso Force, KFOR），並組織聯合國重建任務（UNMIK），^⑤負責科索夫過渡時期的行政

註① *Der Finscher Weltatmanach 2000* (Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag GmbH, 1999), pp. 415~416.

註② 何志崗，「科索沃：霸權的祭壇」，*歐洲*，第4期（1999年），頁22。

註③ 科省阿爾巴尼亞裔代表力主實行三年實質性的自治，擁有行政、立法與司法審查權，同時具有有限度的外交領事權，並得和阿爾巴尼亞維持特殊關係，三年自治之後，依公民投票方式決定科索夫的前途；除此之外，阿裔代表還主張在過渡期間 拒絕解除武裝。至於北約國家因為並不希望在歐洲地區出現一個信仰回教的大阿爾巴尼亞國。也不希望南斯拉夫在科索夫衝突上獲勝，引發當地阿裔人民的逃亡，造成鄰國問題，所以冀望藉由科索夫問題的拖延，於三年之後，透過多邊國際會議來解決科索夫的問題。至於國際社會也普遍存有不希望改變科索夫國際地位的共識，使之成爲一獨立的國家，因爲這樣將成爲分裂國家領土主權的負面示範，將鼓勵全球更多分離主義者的群起效尤，而恐引發更多的災難。南斯拉夫聯邦則因於過去幾年的領土分裂中，一再失去領土主權，面對西方國家並不希望科索夫獨立的態度，就持著捍衛主權領土的立場。參閱湯紹成，「當前科索夫的問題與困境」，*問題與研究*，第40卷第2期（民國90年3、4月），頁89~90，與 Andreas Wittkowsky, "Der Stabilitaetspakt fuer Suedosteuropa und die 'fuehrende Rolle' der Europaeischen Union," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29-30/2000, p. 4.

註④ 安理會第一二四四號決議的主要 容爲：由聯合國秘書長指派一名特別代表，負責統籌控制民間、與各國或相關國際組織聯合組成的聯合國國際安全軍隊。http://www/un.org/Depts/dhl/da/kosovo/koso_sc1.htm, Nov. 6, 2001.

註⑤ 來自三十四國，總數約四萬五千名的科索夫聯合國和平部隊，依據聯合國一二四四號決議將科索夫劃分爲五區，分別在美、英、法、義與德等五國軍隊的統領下執行任務。

管理事務，為正在醞釀而稍後出現的全盤性東南歐穩定公約奠定基礎。

陸、區域性行政管理機制的嘗試

早在一九九三年九月德國就建議各國應討論在波士尼亞南邊的城市莫斯塔（Mostar）設立歐盟行政管理機制，作為未來歐盟協助巴爾幹地區人民和平共處的一種形式與管道，而此機制的行政管理機構應該在莫斯塔地區發揮作為克羅埃西亞人與回教穆斯林人之間「調解人」的功能。倘若此制度能試辦成功，歐盟冀望能繼續在巴爾幹地區推展。一九九四年三月當波士尼亞交戰各方簽訂將建立波士尼亞邦聯的議定書後，歐盟各國外長也決議將在「共同對外與安全政策」的架構下採取共同行動，也就是歐盟透過財政補助，從一九九四年七月二十三日起，對莫斯塔進行為期兩年的行政管理，^⑥希望能克服各方離心離德的不安，並且創造互信和諧的氣氛，使行政管理的工作能持續，原本的居民能再度返回此地，並且在歐盟管理期間內，莫斯塔也能實現自由選舉的目標。然而在兩年期間內，歐盟發現自己的目標定的太理想化，歐盟本身雖有支援計劃，但缺乏有效的執行力。在總數人員 181 人的行政管理機制中，完全由歐盟十五個國家派出，但卻出現力不從心的現象，政令無法在單一的行政管理中實施。而歐盟外長理事會以一致決的方式，來決定遠在他鄉的政務，卻也曠日費時，無法真正解決問題。每半年輪流一次的歐盟輪值主席國經驗，也欠缺長期的代表來維繫政策的執行；加上西歐聯盟與歐盟行政管理機構事務管轄權的不協調，多頭馬車是司空見慣的情形。至於行政管理的財務狀況，也曾出現補助款編列不及等插曲。再檢視歐盟進行行政管理時，克羅埃西亞與穆斯林人不時發生的衝突，所以歐盟期待的結果，並沒有完全實現。^⑦當然同一時間內，由波士尼亞－赫塞哥維納、克羅埃西亞與南斯拉夫三位的當事國總統，達成協議，於一九九五年十一月所簽訂的戴頓條約，對於波士尼亞－赫塞哥維納的領土做了結構性的變更，也引進聯合國勢力來穩定當地的秩序，並協助建立民主制度與進行人道救援。所以，僅就上述歐盟首度嘗試以設立行政管理機制的目標而言，並無法達成，但歐盟關心並以實際的共同行動方式主導推動巴爾幹地區，建立小型區域性行政管理制的行動卻值得肯定，當然其中的缺失，也應該作為後續歐盟巴爾幹政策的改進的參考。

柒、東南歐穩定公約的形成與執行

正值北約組織持續轟炸南斯拉夫之際，戰事進展的狀況，使北約與歐盟各國相信米洛塞維奇統治的南斯拉夫政權，將會垮台，而且無力再干預其他民族或地區的政局。

註⑥ 第一次撥款的財政支助金額，約為三千兩百萬歐洲貨幣單位，後來的金額提高一億四千四百萬歐洲貨幣單位。

註⑦ Elfried Regelsberger and Sven Arnsward, "Europäische Aussen- und Sicherheitspolitik: Papiertiger oder Ordnungsfaktor?" in: von Barbara Lippert eingeleitet, *Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert: Reform und Zukunft der Europäischen Union* (Bonn: Bundeszentrale fuer die politische Bildung, 1998), pp. 270~276.

因此也顯示，有必要立即著手在西巴爾幹地區建立戰後秩序，及確立重建工作分配的機制，才能使此區內仍為鄰國的各個國家，能依循共同的行為規範或互動，或尊重新的邊界，並保護境內的少數民族，真正來消弭長久以來的爭端。在歐盟的倡議下，邀請了相關國家與國際組織參與於一九九九年六月在德國科隆召開的歐盟高峰會與隨後於薩拉耶佛舉行的國際高峰會，共同制定了「東南歐穩定公約」(Stability Pact for Southeastern Europe)，作為國際社會集體協助東南歐地區的合作機制，試圖完成早在十年前就應該進行的工作。此項公約的制定完成，在組織參與分工上與條約內容上，均寓含深刻的意義，實為國際體系多元主義機制運作的重要試金石。從參與的國家與國際組織來分析，不同於歷史上「巴爾幹會議」由歐洲大國主導的安排，而是基於與巴爾幹國家的相關性，尤其是透過整合的觀點，由「支助者」與「參與者」的角度來邀請各國與會，因此從國家來看，歐盟與工業先進的八個國家(G-8)，包括了美國與俄羅斯，及與巴爾幹有地緣關係的土耳其。至於重要的國際組織則包含了涵蓋整個分工傘狀機制主軸的歐安組織、歐盟執委會、歐洲投資行、歐洲理事會(Council of Europe)、西歐聯盟、北約、聯合國、聯合國難民救援組織(UNHCR)、經濟暨合作發展組織(OECD)、國際貨幣基金會、世界行與歐洲重建暨發展行等組織，^③皆因為重視東南歐地區穩定所產生的利益，而參與上述兩項國際會議。參與的國家中，不僅只有支助國，可能接受支助的東南歐國家，也被邀請與會，^④唯一例外被排除在此兩項會議之外的是一南斯拉夫共和國。^⑤

「東南歐穩定公約」目標是透過國際社會的協助，解決東南歐國家發展結構性的弱點與問題，來加速此地區長久的和平及民主化，並能尊重人權及經濟福利的發展，進而使不同民族能無憂慮的共同和平生存，而達成整個區域的穩定。^⑥為了達成上述目的，首要的先決條件為避免或終止此地區的緊張與危機，則借重原有的國際機制為主要的實踐工具，以簽訂雙邊和多邊協定，並且藉由各國內部的措施來解決現存的衝突問題。^⑦這個多邊公約的內容，承襲著一九九二年歐安組織「赫爾辛基結論文件」

註③ 參與「東南歐穩定公約」的國際組織，還包括與東南歐地區事務相關的國際組織代表，如：黑海合作組織(die Schwarzmeerkoooperation, BSEC)、中歐創議(die Zentraleuropaeische Initiative, CEI)、東南歐合作創議(die Suedosteuropaeische Kooperationsinitiative, SECI)、東南歐合作程序(der Kooperationsprozess in Suedosteuropa, SEECP)與穰布耶堡程序(Royaumont-Prozess)等。§1, Teilnehmer, Lagebeschreibung, *Stabilitaetspakt fuer Suedosteuropa*, Koeln, 10 (Juni 1999).

註④ 被邀請出席的東南歐國家外長有：阿爾巴尼亞、波士尼亞—赫塞哥維納、保加利亞、克羅埃西亞、羅馬尼亞、斯洛文尼亞與前南斯拉夫聯邦共和國的馬其頓、與蒙地哥羅。其中蒙地哥羅是以南斯拉夫聯邦共和國一部份的地位，參與這次公約的簽訂。§10, *Stabilitaetspakt fuer Suedosteuropa*, Koeln, 10 (Juni 1999)。

註⑤ 事實上，南斯拉夫參與的資格是被保留著，直至米洛塞維奇的政權易手，其就可參與所有的東南歐穩定公約計劃。

註⑥ §9, *Stabilitaetspakt fuer Suedosteuropa*, Koeln, 10 (Juni 1999).

註⑦ §10, *Stabilitaetspakt fuer Suedosteuropa*, Koeln, 10 (Juni 1999).

的精神，^④對歐盟而言，此公約並非是歐盟對東南歐進行援助的直接工具，然而在公約的十八條、十九條則明示：歐盟不只是會議的倡議者，也要在公約實踐中與各國、參與的國際組織與機構共同進行的合作過程中，扮演領導的角色。歐盟鑒於東南歐各國之間，因為近年內南斯拉夫內戰積聚的敵意仍在，很難單憑各國一己之力，從事區域內的經濟合作；加上各國均有著經濟發展、^⑤民主制度建立與少數民族保障等問題，因此歐盟所要提供的協助，設定適用在所有的東南歐國家。更何況歐盟從歐洲整合的角度出發，也認為此時有必要將東南歐的重建，納入歐洲整合的架構中發展，以致於最後促使東南歐國家成為歐盟的會員國。在此一「歐洲整合」結構性的考量下，如何使東南歐各國逐漸具備歐盟會員國的資格與條件，就成為歐盟推動「東南歐穩定公約」的基調。過去十年間，為因應東、中歐國家，如波蘭、匈牙利與捷克等原社會主義國家加入歐盟的需求，歐盟曾於一九九三年六月提出哥本哈根標準（Kopenhagener Kriterien），作為接受成為歐盟會員國的標準。^⑥另外，隨著南斯拉夫內戰觸動相關東歐國家處理少數民族問題的敏感神經後，上述「哥本哈根標準」的相關要求，也在一九九七年四月二十九日由歐盟高峰會中被再度確認，成為東南歐新獨立國家申請加入的標準。^⑦為協助各國重建，因過去歐盟與東南歐的阿爾巴尼亞、波士尼亞—赫塞哥維納、克羅埃西亞、南斯拉夫聯邦共和國與馬其頓等五個國家並未建立條約性的關係，為使雙方的關係進一步深化，所以於一九九九年建構東南歐新秩序時，歐盟就提出與東南歐國家簽定「穩定與準會員國協定」（Stabilisierungs-und Assoziierungsabkommen, SAA）的建議。而後於二〇〇〇年十一月，歐盟首先與馬其頓簽訂上述協定。類似此一協定的商議，目前也在歐盟與克羅埃西亞之間進行。

「東南歐穩定公約」三大目標領域實施的主要內容為：一、民主政治的實踐。具體措施則是，進行自由公平的選舉、法治國精神的建立、人權與基本自由的尊重、少

註④ 赫爾辛基結論文件的主要內容為：促進歐洲地區的裁軍、與信心對話機制的建立、及衝突預防措施的推動，與尊重人權。

註⑤ 東南歐各國於一九九八年的平均個人收入分別為：克羅埃西亞 4,477 US\$、馬其頓 1,663 US\$、阿爾巴尼亞 952 US\$、波士尼亞—赫塞哥維那 972 US\$、與南斯拉夫大約 800 US\$。在此種狀況下，經歷過一九九九年北約的空襲或影響，以無力獨自進行重建，急需外力援助進行重建。

註⑥ 有意加入歐盟的國家必須符合「哥本哈根標準」所列的政治、經濟先決條件，才有機會成為歐盟的一員。其條件分別為：1. 穩定的民主政治和與此相稱的民主制度（包括法治國家、多黨制度、社會多元化、尊重人權與保護少數民族）。2. 一個能承受單一市場完全競爭壓力的功能性市場經濟體系。3. 具備與現存歐盟會員國相同，能承接共同條件權利與義務的能力。4. 認同歐洲政治聯盟與歐洲經濟暨貨幣聯盟的目標。另外，歐盟自己已設下但書條件，歐盟接納新會員國必須在不喪失整合的動力下進行，亦即歐盟原先深化的步伐，不應該因為擴大而有所延遲。Barbara Lippert, "Erweiterung der Europäischen Union - Chance und Risiken," in: das Institut fuer Europaeische Politik (Hrsg.), *Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert: Reform und Zukunft der Europaeischen Union* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1998), p. 223.

註⑦ Marie-Janine Calic, *Der Stabilitaetspakt fuer Suedosteuropa*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B13-14/2001, p. 11.

數民族的保護與自由獨立的媒體、合法的法人團體，並且須對抗貪污及引進歐洲公民主權的結構。二、經濟發展上，除了維持市場經濟體制架構外，擴展外貿與私有部門的投資、有效且透明化的關稅貿易及資本市場的強大，同時也要促進自由貿易區的建立與歐洲公民的概念的推廣。三、則為社會穩定與難民安置的問題，所以組織犯罪、恐怖主義活動與戰爭行為的驅逐政策應該揚棄。^⑦在歐盟將整個東南歐視為一體的狀況下，歐盟將積極促進東南歐國家政經結構的調整，長此以往，將為歐洲統合注入新的動力。

綜觀整個「東南歐穩定公約」的進行，主要分兩部分，第一部分為特別針對剛結束戰事的科索夫地區，承接先前國際組織在科索夫地區的任務，所以繼續由北約駐軍負責科索夫地區的安全維護，但維安部隊中，約有八成的人數來自歐盟各會員國；^⑧聯合國則統籌從事科索夫地區的行政管理，其中再分別由聯合國人權高級公署、聯合國與歐安組織、歐盟，負責人道事務、內部行政管理、民主與經濟重建的工作；另外，歐盟還在特沙隆尼基（Thessaloniki）與彼理士提那（Prishtina）設置重建代表處。第二部分則是針對全東南歐地區。為避免各個組織與國家進行不必要的重複工作，七大工業國家的財政部長、世界銀行與國際貨幣基金會的高階官員，則定期與歐盟指派的洪巴哈（Bodo Hombach）特別代表協商，整合東南歐區域桌（Regionaltisch Suedosteuropa）之下有關安全問題、民主化與人權問題、經濟重建與經濟發展合作等三項工作桌（Arbeitstische）的進行（見圖一），提供各項廣泛且深入的財政、法律諮詢與教育等屬於中程措施的處理。其中，歐盟主要的策略是希望與東南歐國家簽訂「穩定與準會員國公約」，藉由公約已建構的合作機制，作為歐盟與東南歐各國，或東南歐地區各國之間的合作管道，而作為促進或規範有意加入歐盟、或至少企求歐盟能在其重建過程中提供有利支援的國家一個行為準則。

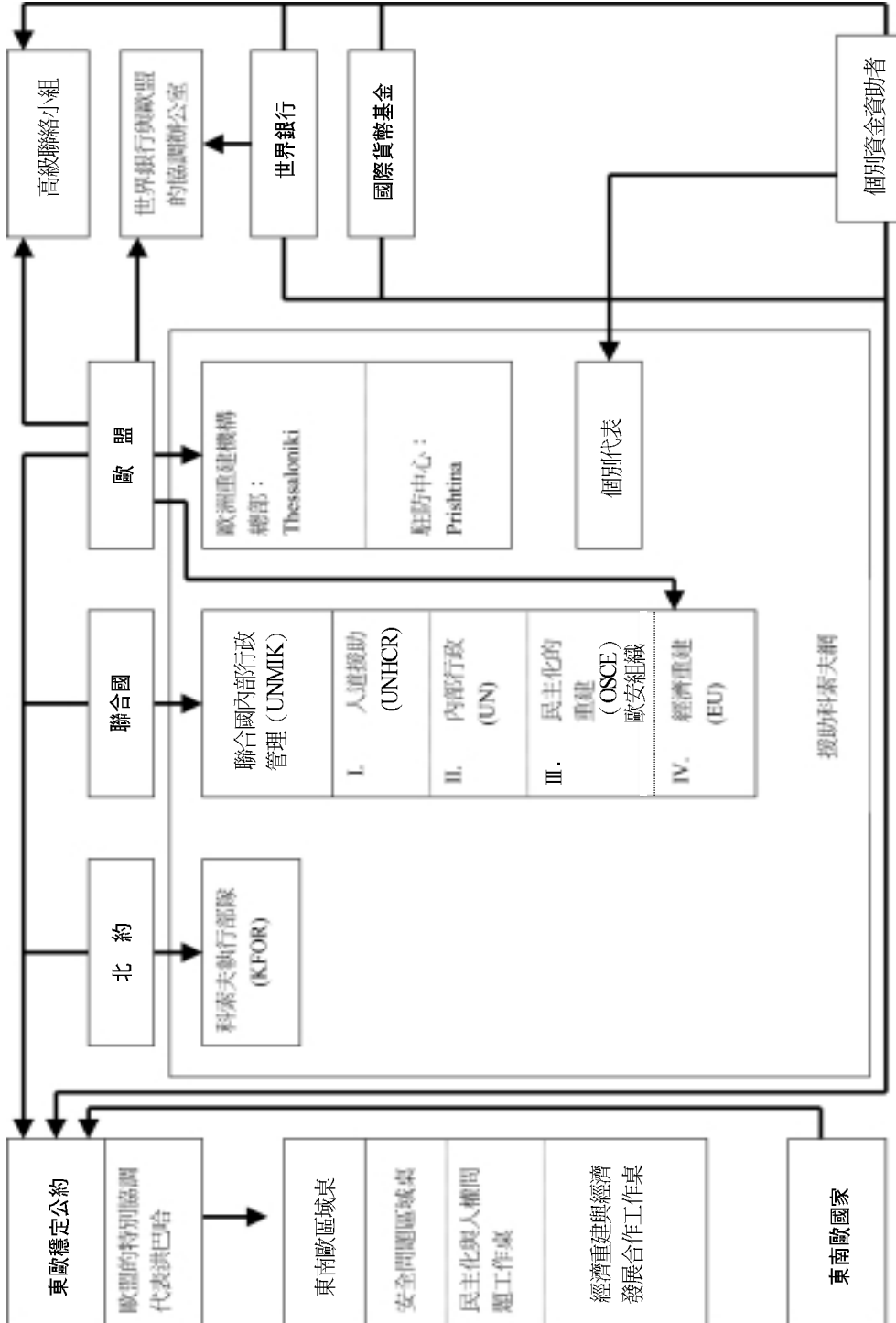
在合作管道之外，歐盟也提供各項援助計劃與經費，實質上協助該地區的重建。包括：協助東中歐國家轉型的法爾計劃（PPHARE-Program）；^⑨及特別針對東南歐

註⑦ 10, Stabilitaetspakt fuer Suedosteuropa, Koeln, 10 (Juni 1999).

註⑧ EU- Westlicher Balken, http://www.auswaerteiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/eu_aussenbez/balkan_html, Nov. 1, 2001, 北約的執行軍隊維持科索夫與馬其頓地區穩定時，首批入駐的北約軍隊有16,000人，但後來有高達47,900人加入，最主要為英國13,000人，美國7,000人，法國6,000人，德國6,000人（後又增至8,500人），與義大利3,500人，執行聯合國一二四四號決議，分區管理維持當地秩序、並防止種族報復與驅除的行動、解除阿爾巴尼亞解放軍的武裝、及清除地雷與未爆彈，並協助建立臨時的行政、司法管理機制至聯合國人員進駐接替為止。Der Fischer Weltatmanach 2000 (Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag, 1999), p. 440.

註⑨ PHARE-Programm 原為 Poland and Hungary Aid for the Restructuring of Economics -Program 的縮寫，本為針對波蘭、匈牙利兩國重建與經濟發展所進行的援助。惟隨著其他國家也陸續進行經濟重建，因此「法爾計劃」後擴大成為「東歐國家經濟重組的援助計劃」。

圖一 東南歐與科索夫援助與合作計畫的結構



重建的 OBNOVA-Program 計劃，^⑤與由歐盟人道援助公署（ECHO）所進行的人道援助。總計一九九一年至二〇〇〇年歐盟為執行上述三項計劃，投注於西巴爾幹地區的經費為 63 億歐元。^⑥隨著二〇〇〇年十一月二十四日於查葛列伯（Zagreb）舉行的西巴爾幹地區高峰會的決議，歐盟也通過了金額為 46.5 億歐元的二〇〇一至二〇〇六年的卡士計劃（CARDS-Program, Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation），將法爾計畫與 OBNOVA 計畫整合，繼續援助巴爾幹地區的重建。

捌、歐盟「巴爾幹政策」的評估與 巴爾幹衝突的影響

綜觀二十世紀最末十年，於巴爾幹半島上發生的南斯拉夫內戰，首次試鍊著冷戰後歐洲安全結構調整的初步狀況。並對各個相關組織的目標與運作，產生相當深遠的影響，甚至活生生就是一部歐洲安全結構的發展史。透過南斯拉夫內戰來檢視歐盟作為歐洲安全結構的一員，將突顯其在「對外與安全政策」於一九九〇年代前期於執行任務時，手段與目標之間的差距與後期歐盟調和前述兩者的歷程，並試圖在戰亂結束後，主導並整合多方組織力量，呈現歐盟躋身為一個國際體系強權的實力。綜合前述歐盟「巴爾幹政策」的執行，將以一九九九年六月科索夫戰爭的結束為分段點，分為前、後兩個時期，根據歐盟「對外與安全政策」在任務設定上的定位與其他安全組織的協調配合，來衡估歐盟巴爾幹政策的轉變與得失。

前期的巴爾幹政策顯示「共同對外與安全政策」決策機制與執行工具上的缺陷，致使歐盟無力解決南斯拉夫的爭端。後期的「東南歐穩定公約」則以歐洲家園整合規劃的方案，在有效排除軍事武力的干擾後，促使東南歐國家揚棄狹隘的主權觀念，願意致力於區域間的合作整合，並以最後成為歐盟的會員國為目標，也因此歐盟取回影響巴爾幹半島事務的主導權。兩者之間的影响，茲分述如下說明：

一、一九九〇年代初期，缺乏有效遏止衝突功能的 歐盟「巴爾幹政策」

冷戰結束後，歐洲各國曾經期待歐洲未來將可以在穩定和平的環境下發展，過去的鐵幕不再是東西歐的隔閡，「歐洲家園」的理想，也將隨著歐洲整合運動向東擴

註⑤ OBNOVA 計劃為一九九六年以來，歐盟對西巴爾幹地區國家（指阿爾巴尼亞、馬其頓、波士尼亞—赫塞哥維納與克羅埃西亞、前南斯拉夫共和國）所提供的援助，而於一九九九年科索夫戰爭結束後，任務工作軍隊（Task Force Kosovo, TAFKO）所進行的工作，也在 OBNOVA 的架構下中實施。TAFKO 主要的工作為進行緊急措施，如：拆除地雷、住屋的重建、電力供應的支援與緊急修護道路橋樑，與行政管理事務的處理。見 http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/ey_aussenbez/agentur_html, Nov. 1, 2001.

註⑥ 64 億歐元的經費中，52 億為重建計劃的經費，分別為「法爾計劃」與 OBNOVA 計劃約 28 億歐元、ECHO 則為 23 億歐元。另有 12 億 1 千萬歐元的貸款。

展，而逐步實現。屬於歐洲的各類經濟、政治與安全國際組織，也因此根據新形勢的發展作了調整；成員國最多，且含括原有美、俄兩大強權的歐安組織，以建立泛歐秩序，希望提供東歐國家於脫離社會主義集團後集體安全的保障，同時要減少美國與加拿大參與歐洲事務的爭議，因此一九九〇年十一月二十一日的「巴黎憲章」將其組織體系制度化，並且促成各會員國簽署「裁減傳統武器談判」。^②北約組織則在一九九一年提出「新戰略概念」（New Strategic Concept），欲透過對話、合作與集體防禦等三種途徑來維持北約會員國領域的安全，並且與其他東、中歐國家簽訂「和平夥伴關係」；此外也允許在聯合國的授權範圍下，派遣維和部隊以應付區域危機。^③歐洲聯盟雖然在一九九〇年即開始著手將「共同對外與安全政策」納入一九九二年底的聯盟條約修訂中，並成為歐盟三大支柱之一。但一九九一年起持續進行的南斯拉夫內戰，不僅打破歐洲社會高度文明發展、及冷戰結束即代表自由民主與共產極權對立終結，戰爭將銷聲匿跡的迷思，也暴露出當時歐洲安全體系缺乏有力實質運作與相互協調的缺失，導致南斯拉夫內戰初期戰鬥最嚴重的波士尼亞－赫塞哥維那發生塞爾維亞人實施「種族淨化」政策。以兩次引起西方國家干預，北約進而發動空襲而平息戰爭的波士尼亞與科索夫戰爭而言，在歐洲的安全架構中，歐安會議雖為唯一全歐安全利益導向的國際組織，但由於其是在平時以對話、資訊交換等方式，推動衝突預防的工作，尤其並無武裝部隊的設置，所以在南國境內各共和國中出現有一方要以戰爭的方式，維護其主權領土完整，如：科索夫戰爭中，新南斯拉夫聯邦發動戰爭；或是被迫以戰爭來爭取其在政局混亂時的生存空間與權益，如：波士尼亞戰爭中，波境的塞爾維亞人爭取其在宣佈獨立的波士尼亞共和國內的權利的情況，歐安會議的機制並不能發生止戰的作用。同樣地，在歐盟與西歐聯盟架構下，一九九三年生效的「對外與安全政策」，欲透過西歐聯盟之下，各會員國暫時組合、且機動性低的軍隊來執行「歐洲軍團」任務、且在歐盟只支付「共同對外與安全政策」行政費用，派遣軍隊必須另行借用歐盟預算時，各會員國是否同意以歐盟的名義出資動武，由軍隊整合能力尚處於實驗階段的西歐聯盟單獨指揮進行軍事行動，在實際上有相當的困難度。最後，只剩下在軍事指揮整合系統完備，且由美國主導的北約，在柯林頓總統外交政策決定採取強硬立場結束波國內戰後，取得聯合國的授權，終於能使波國內戰的交戰三方，締結戴頓條約，聯合國的維和部隊也才能進駐監督條約各事項的進行。然而各個歐洲安全組

註② 「巴黎憲章」制度化的組織機構有外長會議、常設秘書處、衝突防制中心、自由選舉中心與歐安議會。至於裁減武器上，北約與華沙公約組織同意將坦克、武裝裝甲車、大砲、戰鬥機的數量限定在一定數額。
 。Le Monde, 20, Nov. 1990, p. 3, 與張台麟，「歐安會議之影響」，*亞洲與世界文摘*，1991年1月，頁81~82。

註③ 「新戰略概念」除了強調政治與軍事的雙軌概念外，還加入經濟、社會與環保因素為新政策考慮的要件；並與二十八個中、東歐國家，包括俄羅斯簽訂「和平夥伴關係」條約，一方面希望藉雙邊軍事合作、與資訊交流，來增進軍隊民主化；另一方面，則對有意成為北約會員國的國家，提供一個增進與北約進一步瞭解的管道。至於在聯合國授權下，北約派遣部隊的範圍，因「北約憲章」第六條的規定，則由會員國領域，擴展至歐安組織國家的範圍。見湯紹成，「從冷戰時期北大西洋公約組織角色與功能的轉變」，*問題與研究*，第39卷第1期（民國89年1月），頁68~69。

織，束手無策或延遲決策採取行動，對於深陷戰火的人民而言，卻是無以倫比的傷害。一九九五年衝命穿梭於多方，負責協商談判的美國南斯拉夫特使茨門曼（Warren Zimmermann）評估從一九九三年起發動阻止南國內戰的軍事行動，但時至一九九五年八月才真正促使各方停火的過程，回顧這段期間因無法有效制止戰火，所付出的代價，竟為高達約十萬名平民性命的犧牲。^④

此外，深究歐盟「共同對外與安全政策」的實施，在此一時期，以「共同立場」與「共同行動」方式運作，除非各國在某一議題上已經形成共識，否則很難產生有效的外交政策效果。而在「共同對外與安全政策」一般採取「共識一致決」的狀況，歐盟各會員國利益分歧的立場，將使戰事持續的進行，問題一旦無法在短時間內解決，一再拖延則意味著損失的擴大。即使是形成「共同立場」，由於僅是聲明，屬於歐盟國家立場性的宣示，並不構成有效的政策手段。至於「共同行動」，總計從一九九三年十一月至一九九七年十一月止四年時間內，歐盟在共同對外與安全政策有關巴爾幹半島事務上，共執行了幾項包括一九九三年支助在波士尼亞－赫塞哥維納進行人道救援，促成歐洲穩定公約的簽訂；一九九四年在莫斯塔（Mostar）地區進行行政管理；一九九五年參與波士尼亞－赫塞哥維納維持和平行動的進行；一九九六年負責掃除前南國地區埋設的地雷等等重要的「共同行動」。^⑤這些行動均屬協助性質的行動，非為主要制止戰爭停止的行動。尤其，歐盟最初採行的「承認政策」，並未構成足夠的理由來嚇阻戰爭的爆發，反而因德國率先承認斯洛文尼亞與克羅埃西亞，破壞歐盟各國先前的協議，也暴露歐盟在有關南斯拉夫戰爭的議題上，因各國立場的不同，極有可能無法形成有力的解決方案。所以，在內戰中佔優勢的一方，就更肆無忌憚的繼續奪取戰利。平心而論，歐盟的「共同對外與安全政策」本身從現實的政府間主義出發，將其設計為一致決的決策方式，當各國無法洞察波士尼亞戰爭起源的根本，以致無法形成一致的行動時，又因缺乏有效外交工具的支撐，歐盟「巴爾幹政策」的實施，就猶如紙老虎的張牙舞爪，未能解決問題。

二、「東南歐穩定公約」為巴爾幹國家成為歐盟會員國的跳板

一九九一年的科索夫戰爭，歐盟與北約鑒於過去因延遲反應以致波國內戰的慘痛教訓，兩者積極合作，由美國主導的空襲行動，歐盟則為美國的重要支持者。於塞爾維亞接受撤軍條件結束戰爭後，歐盟則開始主導巴爾幹地區的穩定與重建工作。和前一階段最大的不同是，此時受到嚴重空襲的新南斯拉夫聯邦的塞爾維亞，再也無力挑起戰端攻打其他國家，米洛塞維奇政權岌岌不保。此時歐盟最重要的任務，就是協助巴爾幹半島的重建，這也是其欲邁向「歐洲家園」理想時，不容推卸的責任。

落實到具體的行動上，歐盟則是在科索夫戰後，邀請各國參與巴爾幹半島穩定與

註④ Warren Bass, "The Triage of Dayton," *Foreign Affairs*, September/October 1998, p. 97.

註⑤ Marc Fritzier and Guenther Unser, "Gemeinsame Aktionen im Rahmen der GASP-Zeitraum: November 1993 bis November 1997-Auswahl der beschlossenen Aktionen," *Die Europäische Union* (Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung, 1998), p. 20.

重建的工作。「東南歐穩定公約」是其新巴爾幹政策的主軸，就如前段所述的「東南歐穩定公約」運用到過去建立歐洲煤鋼共同體，與歐洲共同體以化解德國與其他歐洲國家對立，或是一九九〇年代起透過歐盟的東擴，鼓勵東、中歐國家進行各項政、經改革，兩個例子均將是透過超國家組織整合的途徑，將原本不穩定的國家，轉化成「歐洲家園」整合過程中的動力，促成歐洲聯盟繼續民主、繁榮、團結。總之，歐盟發展幾十年的經驗為經歷戰亂的西巴爾幹國家，指引出脫離困境的道路。

三、巴爾幹衝突對歐洲共同對外與安全政策的影響

一九九二年，巴爾幹半島戰雲密布時，歐盟也正在進行馬斯垂克條約的修訂，在其中正式確認「歐洲共同對外與安全政策」，也透露出歐盟未來的長期計劃要將共同防禦與防禦政策納入。並在馬約中的J.2與J.5規畫了「歐盟未來防禦政策的決策與行動的準備與實施，將透過會員國內緊密的雙向合作，或在西歐聯盟與（北）大西洋聯盟的架構下進行。」相應於此，西歐聯盟則同年在「彼得堡任務」（Petersberg tasks）中將歐盟設定的功能納入，^⑤準備作為大西洋聯盟架構中，加強歐洲防禦功能的一個機構組織；進行傳統武力改善，在危機出現時，從事人道與和平駐紮的任務。同一時間，德國與法國則以兩國軍隊為核心，邀集其他西歐聯盟會員國積極籌組「歐洲軍團」（Euro-Corps）。一時之間，歐洲自組歐洲防禦組織的情勢大有可為，其未來與美國與北約關係如何定位，引起了美國的疑慮。在美國與歐洲大陸勢力爭取主導歐洲防禦主體性的競爭中，法國表示其願意重回北約軍事結構下的先決條件，必須是歐洲國家在北約結構與人事安排上的重要性要獲得提昇。美國對此作出回應，因此一九九四年於布魯塞爾召開的北約高峰會則是提出了「聯合的共同任務軍隊」（Combined Joint Task Force）計劃，允許西歐聯盟的行動根據「可分開但不分離」（Separable but not separate）的原則，在沒有美國及其北約軍隊的參與下，可以單獨行動。^⑥然而，美國對於此項行動的進行有否決權。此項方案後來於一九九六年通過，提供了西歐聯盟執行歐盟安全防禦政策行動的法理性基礎。惟在現實上，歐洲各國在不同的利益考量下，始終無法對單獨出兵解決巴爾幹危機做出決策，僅願意做調人，透過外交途徑斡旋，因此也平白失去試鍊略具雛形的「歐洲軍團」，作為實施歐盟安全與防禦政策重要工具的機會。觀察最後結束波士尼亞戰事與科索夫衝突的決定因素，可以發現並不是歐盟的行動發揮作用，而是美國介入主導，以北約的軍事行動迫使各方停火和談而促成的。歐洲事務由美國人來解決的事實，固然難堪，但卻也引起歐盟各國認真討論，如何來面臨這樣一個重要的課題—即是於一九九九年歐洲安全形勢大致底定後，如何界定歐洲防禦機制與北約組織分工合作的關係。

一九九七年，阿姆斯特丹條約修訂確定了「歐洲安全與防禦政策」（European Security and Defense Policy）為「歐洲對外與安全政策」的基礎。一九九八年十二月，

註⑤ 「彼得堡任務」包括四大類：人道救援任務、維持和平任務、危機戰鬥武力的組成與和平的創造。

註⑥ Werner Link, "Die NATO im Geflecht international Organisationen," in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B11/ 1999, pp. 15~16.

英、法兩國領袖於聖馬諾達成「歐盟應有獨立的政治軍事能力來處理危機」的共識。之後，經過了科索夫戰爭的衝擊，一九九九年於科隆召開的高峰會，德國也已同意英、法兩國的共識，於是歐盟各國通過「危機解決」為歐洲安全與防禦政策的中心任務，並應在二〇〇〇年底，完成軍事危機處理機制，及西歐聯盟執行「危機解決」任務在歐盟架構下的決策的規劃。而在西方國家可以進駐科索夫境內，強大有力的軍事陣容不再需要時，歐盟的「安全與防禦政策」已將「化解危機」與「預防衝突」設定為新任務。^⑧除了任務具體化外，歐盟也在一九九九年的科隆高峰會時，任命前北約秘書長索拉納（Javier Madariaga Solana）為首任「共同對外與安全政策」的秘書長與高級代表，總攬歐盟對外安全事務的處理，北約於索拉納任職期間積極從事巴爾幹衝突的調解，歐盟後來任用索拉納，亦有欲借用索拉納協調的長才與北約經歷的考量，據此亦可看出會員國欲提升歐盟參與國際事務的積極心態。另外，為歐盟「安全與防禦政策」主要執行者的西歐聯盟，在擔任人道救援、和平維持及危機解決時，將不會取代北約的功能，僅作為從事集體防禦任務時的輔助功能，歐盟僅在北約不以整體參與的情況下，才會從事軍事行動。歐盟也將不成立常設的歐洲軍團，若歐盟需行動時，各國的軍隊再由統籌由歐盟指揮，其意指歐盟中長期的「歐洲安全與防禦政策」，應多主動從事國際危機處理的協商及預防衝突的發生。^⑨這裡強調的主動，特別指的是對於突發的事件，歐盟準備在沒有北約參與情況下，主動參與爭執的各方進行政治談判，來化解危機，並與北約可能的軍事行動互相支援，成為雙重的歐洲安全結構機制。^⑩

相對於以往只聞樓梯響不見有效行動的宣示，歐盟於一九九九年的赫爾辛基高峰會中決議定出時間表，要使歐盟於二〇〇三年具備這樣的能力，可以在60天內籌組一支為數六萬人且能執行時限約一年「彼得堡任務」的軍隊，但此軍隊並不是歐洲軍團，因為軍隊的調動權限仍屬於各會員國。歐盟也制定規則，來規範歐盟東擴後，可能加入的東歐候選國與其他可能的夥伴參與歐盟共同防禦政策各項行動的可能性。也將於部長理事會中，成立常設的政治與安全委員會（standing Political and Security Committee, PSC）、歐盟軍事委員會（EU Military Committee）與一軍事參謀長（Military Staff）。此外，也會有歐盟各國的軍事專家被任命，加入部長理事會秘書處的工作中，軍事指揮則由軍事委員會來執行。^⑪另一個特點，則是將「民防」的觀點運用在危機處理上。實際情況則是二〇〇〇年三月的里斯本高峰會中，設立了「危

註⑧ 此項歐盟「安全與防禦政策」任務的調整，是透過西歐聯盟通過的彼得堡任務，及一九九七年修訂的阿姆斯特丹條約確認；一九九九年歐盟科隆高峰會、赫爾辛基高峰會、二〇〇〇年聖塔瑪利亞達費拉（Santa Maria da Feira）及尼斯高峰會的決議，也一再強調。“ESVP: Schluesselprojekt der europaeischen Einigung,” in: “ESVP: Schluesselprojekt der europaeischen Einigung,” in: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/esvp_html, 01 Nov. 2001.

註⑨ Ibid.

註⑩ Ulrich Schneckener, “Die EU als Krisenmanager: Der Testfall Mazedonien,” *Internationale Politik*, 5/2001, pp. 43~44.

註⑪ http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/eu_politik/gasp/esvp_html, 03 March 2002.

機處理民防委員會」(Committee for Civilian Crisis Management)。費拉高峰會則宣示要透過警察、法治的加強、公共行政的強化與人口保護來達成工作。^②經過幾年的醞釀，歐盟軍事安全組織對於危機處理的機制，已略具雛形，所以二〇〇一年尼斯高峰會時，則是繼續加強各相關委員會與軍事參謀長的功能與地位，並強化與歐盟候選會員國之間在軍事範圍上的協調與諮商。^③

如此一來，可以預期在科索夫戰事後，歐洲境內已無重大種族威脅，或發生類似巴爾幹內戰的潛在威脅存在時，歐盟在共同對外與安全政策現階段的工作，就應該是整合歐洲各國軍事協調機制與協助新會員國或其他未來的可能候選國維持秩序、穩定政局，推行法治國制度等基礎工作，為歐洲家園的穩定繁榮奠定基礎，歐洲對外與安全防禦的主體性，也將隨之強化，進而為歐盟進軍國際政治舞台扮演積極角色鋪路。

玖、結 論

巴爾幹衝突是冷戰結束後，對一超多強國際體系衝擊最大的區域衝突。巴爾幹爆發的戰爭肇因於國際間維護領土主權完整與公民獨立自決權利之間利益的衝突，隨後引發慘絕人寰的種族淨化行動，更是西方國家聲稱構成其必須干預出兵制止巴爾幹戰爭蔓延的主要因素。然而北約在無聯合國安理會決議的授權，卻在科索夫問題上主動對新南斯拉夫聯邦發動攻擊的行動，卻頗具爭議性。因此也引起俄羅斯與中國的強烈的抗議，認為北約的干預行動嚴重與國際法牴觸。因為聯合國憲章規定，安理會有權採取必要的軍事行動以應付威脅、破壞和平的行動及侵略。^④但新南斯拉夫出兵鎮壓科索夫解放軍，在國家維持領土主權完整的前提下、且並未侵略外國的情況下，應該容許其有如此行動的權力。至於塞爾維亞人對科索夫的血腥屠殺，是否違犯「防止及懲辦滅種公約」，則應再作確認，才能成為國際上名正言順出兵干預的事由。然而，新南斯拉夫聯邦於一九九九年成為北約「新戰略概念」實施的首要目標，聯合國安理會的授權不再是北約嚇阻與處理危機的必要條件時，立即引起中國與俄羅斯的反對。一時之間，東南歐成為世界強權之間檢驗後冷戰時期處理領土主權與衝突機制的試驗場。中、俄兩大強權分別在其境內有著台灣、西藏與新疆的獨立，及車臣共和國獨立問題、面對北約「人權高於國家主權」的主張，實質上構成非聯合國的國際組織也可自行出兵攻擊第三國，及隨之而來可能因此動搖由五大強權主宰國際秩序共識，進而降低聯合國處理危機與維持國際和平安全的地位，造成美國或北約在國際體系領導地位提昇的可能後果，中國堅決反對北約的軍事介入。空襲期間誤炸民用設施，無辜民衆傷亡的情事時有所聞，尤其在一九九九年五月七日北約誤炸中國駐南國大使館，造成三名

註② 民防工作的重點在於：至二〇〇三年應該達成籌組人數為 5,000 人的國際警備任務團。其中要求此警備隊應具備 30 天 能召集 1,000 個警察，且機動移防的能力。

註③ http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/eu_politik/gasp/esvp_html, 03 March 2002.

註④ 聯合國憲章第四十二條的規定。至於區域性國際組織採取行動對付和平威脅與侵略時，則依憲章第五十二、五十三條規定行使。區域組織可以在安理會授權下，進行強制性的活動。

記者的死亡，更引起中國各界的憤慨，一時之間中、美兩國關係陷入緊張狀況，惟在美國道歉並提出賠償後，在中國領導階層著眼於與美國合作的必要性後，兩國關係的裂痕才漸漸消弭。但中國仍一貫利用機會闡揚「反霸權」與「反對單極主義」的主張，強調聯合國和平部隊或多元主義為處理國際問題的核心機制，如此才能反映國際現勢。

俄羅斯也有類似的憂慮，在戰前曾經一度姿態很高，以北約若開戰，則俄羅斯將支持南國介入戰爭的態勢，試圖阻止北約進攻南國。之前，也因俄羅斯並未參與西方國家建議的穰布耶堡停火協定的安排。所以，此案遭到新南斯拉夫聯邦的拒絕，戰爭因而持續。戰爭期間俄羅斯也曾派出前總理車諾米丁穿梭各方協調，最後終於促成兩造停火。評估俄羅斯在南國內戰中的角色，時而出現力有未逮的情況，在自己境內有車臣共和國獨立運動，不希望他國干涉介入時，尤其在同屬斯拉夫民族的南斯拉夫面臨同樣要求領土主權分裂的情形下，不管是單純道義上支持斯拉夫的小兄弟，或是為防止西方勢力染指進入巴爾幹半島，甚至為了防止「人道干預」逐漸成為國際法上重要的趨勢，挑戰原有的「不干涉他國內政」原則時，鎮壓本國分裂勢力將不再具有正當性的考量。俄羅斯都應該努力試圖以行動表達其不同於西方國家的立場，然而整體觀之，除了要求應該以和平方式解決爭端外，俄羅斯的外交行動，並未能鬆動北約的立場，甚至無法將南斯拉夫聯邦轉化為支撐其和平方式解決問題的立場。最後，受限於其經濟發展與內政穩均需要西方國家大力支持的現實需要，呈現其國力不足的根本性，所以其反對的態度顯得曖昧、遲疑。

評估北約一九九九年為期 73 天的空襲行動，可以得到以下幾個重點：根據南斯拉夫聯邦的數據，總共造成南斯拉夫 576 名軍人與 1,500 名平民的死亡，5,000 人受傷，財務與建築設施的損害為 1,900 億馬克。至於難民人數則由一九九八年九月的 275,000 人增加至一九九九年三月的 440,000 人。而北約空襲的直接花費則在 225 億馬克，估計歐盟為重建科索夫所需的經費則高達 700 億馬克。基於多方的資料評估，德國三個和平研究機構提出的評估報告均顯示，北約因科索夫所進行的空襲為一個「錯誤行動」，因其所引起的種族淨化與對人文自然環境的破壞則更是無法估計的。^⑥

至於歐盟則因北約替其掃除歐洲境內最可能發生戰亂的西巴爾幹地區衝突障礙，因此傾全力改革「對外安全與防禦政策」，積極協調各歐洲安全組織的緊密合作，並投下大筆資金充作整合「西巴爾幹地區」未來進入歐盟的獎勵金，在深化歐盟「政治聯盟」基礎與擴大歐盟領域的結合下，北約的架構下也將成立歐洲防禦體系，形成北約的歐洲支柱，^⑦如此一來，歐盟的國際地位將逐漸在其與美國的北大西洋聯盟關係中突顯。

「東南歐穩定公約」透過二〇〇〇年三月各個經援提供者的支持，通過「快速啓

註⑥ *Der Fischer Weltalmanach 2000* (Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag, 1999), pp. 419, 422.

註⑦ 一九九六年的柏林北約高峰會中，各國達成原則性的協議，美國對北約使用多國部隊聯合特遣部隊有否決權，唯有在美國不願參加或得到美國的同意後，西歐聯盟才可使用和指揮這支部隊。西歐聯盟再使用美國與北約軍事設施和手段時，美國與北約有過問權，並可視情況隨時收回其使用權。王乃成，「面向二十一世紀的新北約」，*歐洲*，1999年4月，頁8。

動公約」(Quick-Start-Paket)，在追求巴爾幹跨區域合作的目標下，超過兩百項的重建計畫就如火如荼的展開。配合著原有的合作架構，巴爾幹地區中仍未與歐盟簽訂準會員國的五國，將會與歐盟建立泛歐自由貿易區，並且在中歐成立自由貿易區(CEFTA)，以具體的投資與改革方案為依據來進行；其中，為穩定巴爾幹地區的經濟情勢，歐盟將德國馬克訂為歐元的代表單位，巴爾幹諸國則紛紛將其幣值與歐元定位，防止高度通貨膨脹。另一方面這些國家，為減少兌換馬克幣值造成的國際兌換損失，所以採取逐步引進方法，降低可能的損害。受到東南歐新興國家的加入，原來巴爾幹境內先進國家對歐盟的收支則出現赤字。^⑥在巴爾幹各民族境內仍存在著結構性的問題時，前述整合的效果已經出現，因為二〇〇一年六月阿爾巴尼亞、保加利亞、克羅埃西亞、馬其頓、南斯拉夫及羅馬尼亞的外貿部長集會，均同意各國撤除經貿藩籬，建立單一的經濟區域。在巴爾幹國家多數國家已經多次舉行定期性國會選舉，民主政治也陸續生根茁壯，為經濟發展奠定穩定後，估計二〇〇一年此地區將出現平均百分之五的經濟成長率，外國投資也將比二〇〇〇年高出近一倍的成長，在此區平均生活水準仍低的情況下，這樣的表現尤其突出。可見歐盟在巴爾幹戰後，以歐洲整合為導向的政策，已漸漸顯出績效，向未來歐洲家園整合的目標又邁進一大步。

* * *

(收件：91年3月7日，修正：91年7月30日，接受：91年8月10日)

註⑥ Andreas Wittkowsky, "Der Stabilitätspaket fuer Suedosteuropa und die 'fuehrende Rolle' der Europaeischen Union," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B29-30/2000, p. 12.

The European Union's Balkan Policy

Shu-pin Liu

Abstract

Over the past ten years, civil wars over territorial conflicts in the former Yugoslavia have occurred in the Balkans. Due to geopolitical reasons, the EU was deeply involved in these events. In order to promote this region's peace, stability, and democracy, it is EU's unavoidable responsibility to advocate human rights and develop economic prosperity in the Balkans. This paper discusses the differences in the Balkan-policies of EU member states, how the Balkan region is rebuilding, the position of the European Foreign and Security Policy (EFSP), and the EU's special relations with the US. In addition, this study will examine how various international organizations – such as NATO, UN, and OESE – have regulated the Balkan conflicts and its influences on their organizations and functions. The Balkan conflicts have also affected some big powers, such as the US, Russia, and China, and have changed their international power positions. Finally the Balkan-policy of the EU will be evaluated. After analyzing the distinction between the goals and the means of the Balkan policy, the vision of the Balkan-policy of the EU will be estimated.

Keywords: EU; Balkan policy; EFSP; NATO; OESE; UN

參考書目

- 王乃成 (1999), 「面向二十一世紀的新北約」, 《歐洲》, 17, 4-9。
- 何志崗 (1999), 「科索沃：霸權的祭壇」, 《歐洲》, 17, 22-25。
- 洪茂雄 (1992), 「南斯拉夫之分裂與未來動向」, 《問題與研究》, 31, 1-13。
- 洪茂雄 (1993), 「馬其頓的獨立和加入聯合國問題」, 《問題與研究》, 32, 1-10。
- 洪茂雄 (1999), 「後共產主義時期馬其頓的政經發展情勢」, 《問題與研究》, 38, 1-14。
- 張台麟 (1991), 「歐安會議之影響」, 《亞洲與世界文摘》, 1, 81-82。
- 張台麟 (1992), 「世界新秩序下的西歐聯盟」, 《問題與研究》, 31, 45-53。
- 湯紹成 (2000), 「從冷戰時期北大西洋公約組織角色與功能的轉變」, 《問題與研究》, 39, 67-77。
- 湯紹成 (2001), 「當前科索夫的問題與困境」, 《問題與研究》, 40, 83-93。
- 鄭端耀 (1993), 「美國柯林頓政府的波士尼亞政策」, 《問題與研究》, 32, 9-22。
- Anderson, S. (1995), "EU, NATO and CSCE Responses to The Yugoslav Crisis: Testing Europe's New Security Architecture," *European Security*, 4, 2, 328-353.
- Bass, W. (1998), "The Triage of Dayton," *Foreign Affairs*, September/October, 95-108.
- Bildt, C. (2001), "A second Chance in the Balkans," *Foreign Affairs*, January/February, 148-158.
- Calic, M. J. (2001), "Der Stabilitaetspakt fuer Suedosteuropa," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B13-14, 9-16.
- Der Fischer Weltalmanach 2000* (1999), Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Fritzler, M. and G. Unser (1998), *Die Europaeische Union*, Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung.
- Hatschikjan, M. (2001), "Die 'grossen Fragen' in Suedosteuropa: Ein Balkan-Locarno fuer stabile Strukturen," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B13-14, 17-26.
- Link, W. (1999), "Die NATO im Geflecht international Organisationen," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B11, 15-16.
- Lippert, B. (1998), "Erweiterung der Europaeischen Union - Chance und Risiken," in das Institut fuer Europaeische Politik (Hrsg.), *Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert: Reform und Zukunft der Europaeischen Union*, 219-259, Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung.
- Regelsberger, E. and S. Arnswald (1998), "Europaeische Aussen- und Sicherheitspolitik: Papiertiger oder Ordnungsfaktor?" in das Institut fuer Europaeische Politik (Hrsg.), *Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert: Reform und Zukunft der Europaeischen Union*, 261-303, Bonn: Bundeszentrale fuer die politische Bildung.

Schneckener, U. (2001), "Die EU als Krisenmanager: Der Testfall Mazedonien," *Internationale Politik*, 5, 43-48.

Wittkowsky, A. (2000), "Der Stabilitaetspakt fuer Suedosteuroopa und die "fuehrende Rolle" der Europaeischen Union," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29-30, 3-13.