

從蒙特內哥羅獨立檢視歐盟的軟權力工具

葉錦娟

(淡江大學歐洲研究所博士生)

摘要

奈伊認為歐盟是美國軟權力的競爭對手。事實上，歐盟的軟權力比起美國的更為可靠，因為它擁有明確而強大的軟權力資源——擴大政策。歐盟第五次擴大成功地讓想要加入歐盟的中東歐國家，進行平和的政體轉變和經濟發展。擴大政策讓歐盟成為一塊磁鐵，吸引開發中的歐洲國家想要加入歐盟，以擠進先進國家之林。歐盟藉由擴大政策，從原本只是和計畫入盟國家進行的雙邊談判，進而開始運用這個軟權力干預其內部衝突，而蒙特內哥羅的獨立是其最鮮明而成功的例子。

蒙特內哥羅和塞爾維亞平和地分家，可說是歐盟利用其最強大的軟權力工具——擴大政策的結果使然。蒙特內哥羅從開始出現獨立聲音到付諸行動，歐盟鑑於過去的歷史經驗，一度擔心蒙特內哥羅的獨立會引發一場流血衝突，從而利用入盟進行干預，讓事前諸番揣測可能引發巴爾幹半島另一波的動盪並沒有發生，是前南斯拉夫各共和國唯一以合乎國際承認的民主標準程序完成獨立。

本文將以奈伊的軟權力概念，探討為何擴大政策是歐盟最強大的軟權力，以及在蒙特內哥羅的獨立過程中，歐盟如何利用入盟的吸引力。文末將提出擴大政策做為軟權力工具的發展與限制。

關鍵詞：

歐洲聯盟、軟權力、擴大政策、蒙特內哥羅、塞爾維亞

壹、前言

蒙特內哥羅(Republic of Montenegro)依據公民投票的結果，於 2006 年 6 月 3 日宣布獨立，並在同年 6 月 28 日成為聯合國第 192 個會員國。至此，前南斯拉夫所有加盟共和國皆已獨立。而蒙特內哥羅也成為前南斯拉夫加盟共和國中唯一沒有流血，且依照國際可接受的民主程序而獨立的國家。¹

蒙特內哥羅與塞爾維亞(Republic of Serbia)和平分家，可說是歐洲聯盟(European Union，以下簡稱歐盟)利用其最強大的軟權力工具——擴大政策(Enlargement Policy)的結果使然。歐盟第五次擴大，成功地讓想要加入歐盟的中東歐國家，進行平和的政體轉變和經濟發展，擴大政策也就此成為歐盟主要政策和軟權力的來源。擴大政策讓歐盟成為一塊磁鐵，吸引開發中的歐洲國家想要加入歐盟，以擠進先進國家之林。而歐盟藉由擴大政策，從原本只是和計畫入盟的國家進行雙邊談判，進而開始運用這個軟權力工具干預其內部衝突，而蒙特內哥羅的獨立是其最鮮明而成功的例子。

本文將以奈伊(Joseph Nye, Jr)的軟權力(soft power)概念，探討為何擴大政策是歐盟最強大的軟權力，以及在蒙特內哥羅的獨立過程中，歐盟如何利用入盟的吸引力。文末將提出擴大政策做為歐盟軟權力工具的發展與限制。

*作者感謝兩位匿名審查人對本文提供寶貴的意見與指正。

¹ 前南斯拉夫馬其頓共和國 (the former Yugoslav Republic of Macedonia) 雖然在國際社會動用「預防外交」下，其獨立並沒有引起戰爭，但就國際普遍可接受的民主程序來看，分離應先有一個獲得國際認可或支持的公民投票結果，或是得到原母國的同意。國際承認馬其頓共和國的獨立，其情況和克羅埃西亞、斯洛凡尼亞與波士尼亞一樣，是情勢使然而迫使國際接受其獨立，而且在希臘反對其使用「馬其頓」國名的情況下，遭到希臘經濟制裁，被迫修改憲法和改用「前南斯拉夫馬其頓共和國」為國名，以獲得承認。

貳、擴大政策的軟權力要素

羅伯·道爾(Robert A. Dahl)以行為科學的觀點，對權力作了一個經典且精闢的定義：A有能力讓B做其不想做的事。²這個定義用在國際政治上，常是指涉用軍事力量迫使或威脅他國以獲取國家利益。在新現實主義者眼中，國家在國際政治上競逐權力，而這權力便是軍事力量，因為軍事力量是維護國家安全最重要的保障，尤其是在互懷敵意的對抗中。冷戰時期的兩極對抗，彰顯了權力便是軍事力量的面向。冷戰結束後，國家間爆發軍事衝突的可能性降低，軍事力量做為權力的來源與工具已逐漸失去其效用。然而，國家仍需權力，用以在國際政治產生影響力來獲得本國之利益。於是另一種權力概念——「軟權力」興起。

奈伊在 1990 年代提出軟權力概念，他創造了這個名詞，但並非是新概念。³他在 2004 年結集過去發表的軟權力文章，出版「軟權力」(Soft Power: The Means to Success in World Politics)一書，⁴將軟權力概念做一完整的定義與闡述。他就權力的來源，將權力分成軍事力、經濟力和軟權力；就權力的行使，將權力分成軟權力和硬權力(hard power)，而棍棒（威脅）和胡蘿蔔（引誘）皆是硬權力。⁵如果硬權力是有能力讓他人做不想做的事，那麼軟權力便是「讓他人要你想要的結果」(Getting others to want the outcome that you want)。⁶

依據奈伊的定義，軟權力是吸引、說服或同化(op-opt)他人以獲得自己想要的結果，而不是強迫、威脅或引誘。軟權力的資源是無形的，它來自文化魅力、政治價值和具有合法與道德權威的外交政策。如果一國可以

² Robert A. Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, Vol. 2, No. 3(July, 1957), pp. 202-203.

³ 奈伊便自言其軟權力概念是建立在Peter Bachrach 和Morton Baratz 於 1963 年提出的「權力的第二面向」(second face of power)。參見Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), note 5, p150.

⁴ 本書有中譯本，吳家恆、方祖芳譯，*柔性權力*（台北：遠流，2006年8月1日）。

⁵ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power*, op. cit., pp. 5-31.

⁶ *Ibid.*, p. 5.

建立符合其利益和價值的國際規則與制度，透過吸引力或議題設定的能力，讓它國願意追隨或仿倣，便可鼓勵它國依其偏好行事或限制它們的行動，如此一來就不需要昂貴的胡蘿蔔和棍棒。⁷從歐盟的第五次擴大中，我們可以發現歐盟的擴大政策便是這樣的軟權力。

一、就軟權力本質來看，擴大政策是歐盟和渴望入盟國家彼此都想要的。

在第五次擴大以前，歐盟並沒有明確的擴大政策；對歐盟而言，前四次的擴大主要是基於經濟因素，而且未形成政策。而納入前共產集團的中東歐國家(Central and East European Countries, CEECs)⁸的第五次擴大則是有計畫的，且成爲歐盟重要政策之一，其著眼的是「安全」考量，目的是讓中東歐國家成功轉型爲自由、民主與法治的國家，以俾使歐洲長久的和平與安全。

對中東歐國家而言，民意認爲成爲歐盟會員國是滿足他們渴望「回歸歐洲」(return to Europe)的機會。⁹而那些渴望入盟國家的政治菁英和政府，也視成爲歐盟會員國爲一貫且重要的策略。比如波蘭 1989 年的革命浪潮，團結工聯打出的口號便是「回歸歐洲」；¹⁰捷克的少數政府在 1998 年上台後，對加入歐盟採取更開放的政策，並以歐洲事務做爲優先事項，視之爲國內議題，而非外交政策。¹¹斯洛凡尼亞在 1980 年代，便決定了「歐洲整合」的政策；當它在 1991 年獨立後，加入歐盟便成爲其外交政

⁷ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power*, pp. 5-14; Joseph S. Nye, Jr., "Soft Power," *Foreign Policy*, no. 80, Twentieth Anniversary Autumn 1990, pp. 153-171; "The Power of Persuasion: Dual Components of US Leadership," A Conversation with Joseph Nye, *Harvard International Review*, winter 2003, p. 46.

⁸ 第五次擴大共有 10 個中東歐國家：捷克、斯洛伐克、愛沙尼亞、立陶宛、拉脫維亞、匈牙利、波蘭、斯洛凡尼亞、羅馬尼亞和保加利亞。其中羅馬尼亞和保加利亞遲至 2007 年才入盟。

⁹ Eneko Landaburu, "Hard Facts about Europe's Soft Power," *Europe's World*, summer 2006, p. 30.

¹⁰ Renata Stawarska, "EU Enlargement from the Polish Perspective," *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 5, December 1999, p. 824.

¹¹ Lenka Anna Rovna, "The Enlargement of the European Union: The Case of the Czech Republic," *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 2, no. 1(2001), p. 113.

策的指向和目標，對原本就比其它中東歐國家較「西歐人」(Western European)的斯洛凡尼亞而言，加入歐盟便能擺脫巴爾幹半島的歷史陰霾，讓斯洛凡尼亞不再屬於「火藥庫」巴爾幹半島的一部份。¹²

由此觀之，歐盟的擴大政策是雙方的願景，是歐盟「讓欲入盟的國家要歐盟想要的結果」。

二、就軟權力資源來看，擴大政策具有彼此認同的政治價值

奈伊強調文化在軟權力來源的重要性。然而文化的魅力能否吸引他人轉而認同其政治價值？至少當奈伊努力證明美國文化在全球的影響力時，最終在伊拉克戰爭中，美國無法以其政治價值來獲得全球普遍的支持；而美式文化在全球輸出的結果，也逐漸在許多國家引起反感，認為是一種文化入侵。而中國也對外輸出文化，試圖以軟權力證明其「和平崛起」，然而其民主和人權、以及其對境內西藏和新疆的鎮壓等等問題，仍無法消除各國對中國和平崛起的疑慮。

文化的吸引必須能轉換成對政治價值的認同，否則這種文化吸引，只是一種「著迷」，尤其是異質性高的文化間的吸引力，往往是著迷大於認同。歐洲在多元文化之下具有高度的「同質性」，表現在古典的文學、藝術、音樂和建築等，使得中東歐國家進入歐盟結構的阻礙較小，得以依循西歐模式的改革。「回歸歐洲」的意識型態，是一種重返因共產革命而驟然停止的資本主義社會發展的意識型態，¹³而這意識型態正表徵在西歐的政治價值。比如捷克的歷史上廣義地將「歐洲」或「歐洲人」視為是道德、人道和民主價值的象徵。¹⁴

歐盟在 1993 年馬斯垂克條約生效後的同年 6 月，召開了哥本哈根歐盟高峰會，正式張開雙手歡迎中東歐國家加入，並且清楚訂出中東歐國家入盟的標準，稱之為「哥本哈根標準」(Copenhagen criteria)，這標準也成

¹² Irena Brinar and Marjan Svetličič, "Enlargement of the European Union: the Case of Slovenia," *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 5(December 1999), pp. 803, 805.

¹³ Danica Fink Hafner, "Dilemmas in Managing the Expanding EU: the EU and Applicant States' Points of View," *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 5 (1999), p. 789.

¹⁴ Lenka Anna Rovna, *op.cit.*, p. 107.

為日後有意入盟的歐洲國家的一致標準。其標準之一，便是會員國加入歐盟之際，必須具備保障民主、法治與人權的穩定制度，以及尊重和保護少數族群。¹⁵ 這個標準就是歐盟的政治價值，也使得擴大政策成為具有正當性和道德權威的外交政策。

中東歐國家在入盟一事上，雖然一直得到政府和民意的支持，但冗長入盟的過程中，疑慮並非沒有，尤其是全盤接收歐盟的既有制度和模式，對本國政治、經濟、文化和社會層面帶來的可能衝擊，一直是這些國家所擔憂的。然而，西歐在整合歷程的成功，其聲望和影響力顯示了其現行模式的高度價值；希望西歐化的東歐強化了這種法律—制度 (legal-institutional) 結構的吸引力，因而循著西方的模式現代化。¹⁶ 換句話說，當民主、法治、尊重人權和保護少數族群成為現今普世政治價值時，有什麼比加入歐盟更能證明本國已成為一個具有這種普世價值的國家？因此，入盟的強大的吸引力，激勵這些國家努力轉型，以符合歐盟的入盟標準。

三、歐盟在擴大政策上具有執行的能力與意願

權力產生於兩者的互動之中，擁有權力的資源並不必然就擁有權力。無論是硬權力或軟權力，除了擁有權力資源，也需有行使的能力以及意願，才能確定權力的可靠性 (credibility)。¹⁷ 當擴大成了歐盟的主要政策後，歐盟並非只是等待具資格的歐洲國家申請加入，而是透過議題設定，主動挑選潛在的候選國，擬定一系列入盟措施，協助這些國家在入盟之時皆能達到標準。歐盟 1994 年 12 月的埃森高峰會 (Essen Summit) 決議，擬定一套「入盟前置策略」(Pre-Accession Strategy)，為候選國的入盟做準備。這個入盟前置策略主要在於提供政治對話與經濟援助，協助候選國在入盟前，在政治、經濟、社會等所有層面，都能達到和歐盟近似的水平。

¹⁵ See *Conclusions of the Presidency*, European Council in Copenhagen, 21-22 June, 1993, p. 13, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf> (accessed 4 April, 2007)。另二個標準則是：可運作的市場經濟，並有能力應付歐盟內部的競爭壓力和市場力量，以及具有承擔身為歐盟會員國義務的能力，堅守政治、經濟和貨幣聯盟的目標。

¹⁶ Irena Brinar and Marjan Svetličič, *op.cit.*, p. 816.

¹⁷ 參見 Alan C. Isaak 著，朱堅章、黃紀、陳忠慶合譯，*政治學的範圍與方法* (台北：幼獅文化，民八十年四月)，頁 299-301。

在整個第五次擴大的過程中，歐盟掌握所有候選國達到入盟標準的進程，以及何時成為歐盟會員國的時機。它會根據各個候選國的條件，決定談判入盟的優先次序。比如 1997 年出版經盧森堡高峰會通過的「2000 年議程」(Agenda 2000)，就將候選國分類，決定哪些候選國可以開始入盟談判。

歐盟的第五次擴大經驗，形成與確立一套入盟的程序。換句話說，歐盟並非在制定入盟標準後，便由欲入盟的國家「自行」達到其標準，等待其入盟，而是選定可能的會員國，針對這些想要成為歐盟會員國的國家，以歐盟本身的規格鋪了條路，用歐盟的資金和人力，協助這些國家順著這條路走，抵達入盟的終點。

四、擴大政策是可測量且可靠的軟權力

權力意謂有能力影響他人而獲得自己想要的結果，¹⁸因此無論是硬權力或軟權力，皆可從「結果」來印證權力的存在。透過相關各造的具體行動而獲致的結果，可以測量權力的大小與關係；¹⁹另一方面，透過數個事件的積累結果，可以強化權力的可靠度。就軍事權力而言，如果一國從未使用其武力，即便可從軍隊數目和武器的質與量評估其軍事力量，但只能說該國的軍事力量具有威脅性，但難以確立其軍事力量的可信度或是強度，除非它能在某些事件中得到證明。舉個例子，美國軍事強權的地位來自其兩次世界大戰的勝利，使得當它發出武力威脅的訊息時，便有能力迫使它國讓步。因此，就軍事力量而言，其可信度的確立，是從戰爭的結果測量得知。

軟權力來自無形的資產，因此很難具體測量其大小，不像武器、軍隊數目是可以具體測量的。奈伊試圖用許多科學計量的方式，來測量美國和其它國家的軟權力來源和大小。這些包括諾貝爾獎得主的人數、至該國留學的人數、書籍和音樂的銷售量、旅遊人數，以及各國人民對某國的觀感

¹⁸ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power, op. cit.*, p. 2.

¹⁹ 同註 17，頁 301-306。

等等，從而認為歐洲是美國在軟權力上的競爭對手。²⁰但是，這仍無法說明軟權力的可靠性，因為必需有具體的事件或結果，才能證明軟權力的存在，否則仍只是一種「推測」。

美國的軟權力資源的確在全球有強大的影響力，然而，當在某個事件中和美國站在一起的國家，究竟是因為美國的硬權力或是軟權力使然？例如 2003 年的美國與伊拉克戰爭，那些贊同美國出兵伊拉克、甚至派兵加入的國家，是深受美國的民主價值吸引，從而追隨，還是因為安全與經濟上的利害關係而不得不然？換句話說，美國雖然也有強大的軟權力來影響他國，卻無法得知其結果是來自其軍事強權還是軟權力使然。但歐盟的擴大政策不同，它不但具有軟權力的本質，而且可以透過結果——入盟而得知歐盟軟權力的存在，當申請入盟的國家最終成為歐盟會員國，也就強化了擴大政策的可靠性。

參、蒙特內哥羅的獨立—第一階段(2000-2003)

一、歐盟西巴爾幹擴大政策之形成

歐盟在 1991 年試圖調停前南斯拉夫分裂的結果是失敗的，在繼之而來的波士尼亞內戰，外交途徑的解決最終仍由美國促成。如果檢視當時歐盟的共同安全與外交政策，其在前南斯拉夫問題上失敗的原因在於，歐盟既沒有強而有力的軍事力量做為外交談判的後盾，也沒有擴大政策作為干預的工具。

前南斯拉夫的衝突在歐盟內部產生普遍信念，認為讓巴爾幹半島穩定與和平的最好方法，便是協助這些國家發展民主和市場經濟。²¹因此，歐盟在前南斯拉夫戰爭告一段落後，於 1996 年透過區域途徑(*regional approach*)，以經濟援助西巴爾幹地區的五個相關國家：阿爾巴尼亞

²⁰ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power*, *op. cit.*, pp. 33-98.

²¹ Melita Gabric, "The Role of EU Accession Prospects in the Western Balkans—The Western Balkans: New Challenges for the European Union," 5 July 2005, <<http://www.oefz.at/fr/Opatija/presentations/docGabric.pdf>> (accessed 22 October 2007).

(Albania)、波士尼亞—赫塞哥維納(Bosnia-Herzegovina)、克羅埃西亞(Croatia)、前南斯拉夫馬其頓共和國(The former Yugoslav Republic of Macedonia)、和當時尚未分裂的南斯拉夫聯邦共和國(Federal Republic of Yugoslavia)，以鞏固 1995 年 11 月克羅埃西亞政府和其境內塞裔所簽定的厄都特協定(Erdut Agreement)，和同年在巴黎簽署結束波士尼亞內戰的達頓和平協定(Dayton Peace Agreement)的基礎。²²

歐盟對西巴爾幹半島政策的轉捩點是在 1999 年。歐盟執委會於 1999 年 5 月針對西巴爾幹半島，提出一套新論述：確認這些國家主要的改革——包括建立可信賴的法治、民主和穩定的制度，以及自由經濟，和成為歐盟會員國的資格相關。²³這是歐盟首次考慮將西巴爾幹半島納下一波的擴大範圍。在 2000 年 6 月的費拉(Feira)歐盟高峰會中，確認了這些國家是歐盟潛在的候選國。²⁴同年 11 月，歐盟和西巴爾幹國家在克羅埃西亞的首都札格拉布(Zagreb)舉行高峰會，會後發表「札格拉布宣言」(Zagreb Declaration)，確立了西巴爾幹國家的入盟前置策略——「穩定暨聯繫進程」(The Stabilisation and Association Process)，並且制定一套新的經濟援助工具「復甦、民主化和穩定之共同體援助」(Community Assistance for Reconstruction, Democratization and Stabilization, CARDS)，支持西巴爾幹半島的民主、經濟和制度改革。²⁵

顯然地，歐盟將第五次擴大的經驗，複製在西巴爾幹半島國家：先選定潛在的候選國，然後建立一套入盟前置策略，提供這些國家在改革過程

²² “Preparation for the European Council Meeting in Turin and the Intergovernmental Conference,” Conclusions of the General Affairs Council, 1993 Council of General Affairs, Press: 33 Nr: 4720/96, 26 February 1996, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/028a0001.htm>(accessed 14 October 2007).

²³ European Commission, “The Western Balkan countries on the road to the European,” <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/history_en.htm#1>(accessed 14 December, 2007).

²⁴ Santa Maria Da Feira European Council, “Presidency Conclusions,” 19 and 20 June 2000, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm>(accessed October 11, 2007).

²⁵ Zagreb Summit, “Final Declaration,” 24 November 2000, <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm>(accessed 11 December, 2007).

中所需的經濟資助，以及協助其國內法規的修訂，以符合歐盟的法律標準。而且，更深一層的是，在歐盟決議將西巴爾幹半島列為潛在候選國之前，就企圖用擴大這個最強大的軟權力工具，干預前南斯拉夫聯邦事務。在費拉高峰會舉行之前，歐盟在該年三月的里斯本高峰會便強調，盡最大可能地將西巴爾幹半島國家整合進歐洲的經濟和政治主流，是歐盟的整體目標。然而，只要塞爾維亞的米洛塞維契(Slobodan Milošević)在位一天，歐盟仍會對該地區進行選擇性的制裁，並且呼籲塞爾維亞人民將國家的未來交付自己的手中，使塞爾維亞成為民主國家。同時支持蒙特內哥羅的民主改革和經濟繁榮。²⁶

里斯本決議對塞爾維亞而言，傳達了米洛塞維契是前南斯拉夫聯邦入盟的阻礙；同樣地，對蒙特內哥羅而言，塞爾維亞則變成是其欲入盟的阻礙。這份決議暗示了歐盟有意藉由「可能的」入盟，試圖影響塞爾維亞人民，讓米洛塞維契下台；畢竟歐盟不可能和一個被國際戰犯法庭起訴的領導人商談入盟事宜。這在米洛塞維契下台一個月後，歐盟便和西巴爾幹國家達成札格拉布宣言得到證明。同時，支持蒙特內哥羅的民主改革，顯示歐盟企圖藉由蒙特內哥羅的改革，來影響塞爾維亞的民主改革。

當 2003 年 4 月十個新會員國簽署入盟條約——雅典條約(Treaty of Athens)後，歐盟委員會提出結論與建議，將西巴爾幹半島未來的整合視為是歐盟的優先政策。²⁷這個結論在一個月後歐盟和西巴爾幹國家所舉行的塞沙羅奈基高峰會(Thessaloniki Summit)再次確立，重申明確支持西巴爾幹半島的歐盟願景，認可穩定暨聯繫進程是西巴爾幹國家歐洲路線的架構，是它們未來通往入盟之路，但入盟的速度取決於各國的努力。²⁸至此，歐盟的西巴爾幹擴大政策，已清楚確立。

²⁶ Lisbon European Council, "Presidency Conclusions," 23 and 24 March 2000, paras. 47, 50, 52, <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm>(accessed 28 January 2008).

²⁷ Commission of the European Communities, "The Western Balkans and European Integration," Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2003) 285 final, Brussels, May 21, 2003, pp. 1, 9.

²⁸ EU-Western Balkans Summit, "Declaration", 10229/03 (Presse 163), Thessaloniki, 21 June 2003, <http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm> (accessed 12 December 2007).

二、蒙特內哥羅獨立的歷史背景

蒙特內哥羅是前南斯拉夫六個共和國中面積最小的，約只占前南斯拉夫領土的 5.4%（面積約一萬四千平方公里）。它原本在 1878 年的柏林會議，獲得國際承認其獨立地位，卻在第一次世界大戰後，被併入「塞爾維亞—克羅埃西亞—斯洛凡尼亞王國」Kingdom of Serb, Croats, and Slovenes）。²⁹在第二次世界大戰結束後，前南斯拉夫強人狄托(Josip Broz Tito)建立了第二個南斯拉夫：南斯拉夫聯邦人民共和國(Federal People's Republic of Yugoslavia)，³⁰而蒙特內哥羅才再次從地圖上出現，成了六個加盟共和國之一。

狄托死後，前南斯拉夫陷入政爭，在 1990 年各共和國就南斯拉夫體制的談判中，蒙特內哥羅始終支持塞爾維亞，希望國家體制是現代化、有效且功能性的聯邦體制，而非斯洛凡尼亞和克羅埃西亞所要求的邦聯。³¹1991 年 6 月，克羅埃西亞和斯洛凡尼亞首先宣布獨立，接著馬其頓共和國和波士尼亞也宣告獨立，但蒙特內哥羅並沒有跟著獨立，反而透過 1992 年的公民投票，選擇和塞爾維亞共組第三個南斯拉夫：南斯拉夫聯邦共和國。³²主要原因在於蒙特內哥羅和塞爾維亞的聯結，比其他共和國要深些。

這兩個國家信仰東正教且說著共同的語言；在歷史上，兩國曾共同反抗鄂圖曼土耳其帝國，一同介入巴爾幹半島戰爭，也在第一次世界大戰共同對付奧匈帝國，雖然戰後蒙特內哥羅被併入塞爾維亞，但在第二次世界大戰時，蒙特內哥羅加入狄托的游擊隊對付納粹德國；在族群上，蒙特內

²⁹ 1929 年，國王亞歷山大將國名改為「南斯拉夫王國」(Kingdom of Yugoslavia)，即第一個南斯拉夫。

³⁰ 1963 年更名為「南斯拉夫社會主義聯邦共和國」(Socialist Federal Republic of Yugoslavia)。

³¹ Mihalo Crnobrbja, *The Yugoslav Drama*, second edition (London: McGill-Queen's University Press, 1996), p. 147.

³² 1992 年蒙特內哥羅的公民投票，和克羅埃西亞、斯洛凡尼亞、波士尼亞的獨立公民投票一樣，都受到反對派的杯葛。不同的是，蒙國的杯葛者是支持獨立者，克、斯等國則是反對獨立者。

哥羅有 32% 的塞爾維亞人；³³ 在經濟上，蒙特內哥羅依賴塞爾維亞甚深，除了依靠其經濟補助，能源、運輸等生活命脈都和塞爾維亞相連；在政治上，蒙特內哥羅的執政黨是傾向塞爾維亞，支持聯邦繼續存在。³⁴ 即使蒙特內哥羅當時的反對黨「民族黨」(National Party)，也認同蒙特內哥羅在種族、語言和政治上與塞爾維亞密不可分，而且約有三分之二的蒙國人民也抱持此種信念。³⁵ 克里斯多福·班奈特(Christopher Bennett)形容蒙特內哥羅和塞爾維亞之間如同德國和奧地利的關係。³⁶

蒙特內哥羅並非未曾反抗塞爾維亞。³⁷ 只是，蒙國執政黨是米洛塞維契的政治盟友，在經濟上又高度依賴塞爾維亞，科索沃的衝突也威脅到蒙特內哥羅，使得蒙特內哥羅必須站在塞爾維亞這一方，³⁸ 再加上西方社會認為它未要求獨立，而且加入南斯拉夫人民軍攻打克羅埃西亞，而認為蒙特內哥羅是塞爾維亞的共犯，³⁹ 因而壓縮了其獨立的空間。

隨著在克羅埃西亞內戰中軍事失敗、經濟崩潰和國際制裁的孤立，蒙特內哥羅對塞爾維亞的忠誠開始動搖，其獨立訴求在 1990 年中葉逐漸發酵。原本忠於米洛塞維契的蒙特內哥羅總理久卡諾維契(Milo Đukanović) 在 1997 年贏得蒙國總統大選後，「獨立」便成為他的最重要的政策。鑑於

³³ “Montenegro-Political Profile”, <http://ec.europa.eu/enlargement/montenegro/political_profile_en.htm> (accessed 12 January 2007).

³⁴ 前南斯拉夫各共和國在 1990 年舉行首次的多黨選舉，共黨皆大敗，即使塞爾維亞的共黨獲勝，卻也化身為社會主義政黨。然而蒙特內哥羅卻仍擁抱共產主義，「蒙特內哥羅共黨聯盟」(League of Communists of Montenegro) 贏得大選。該聯盟的領導人布拉特維奇(Momir Bulatović) 得力於米洛塞維契的政治支持，而成為米洛塞維契的政治夥伴，支持南斯拉夫總統馬科維契(Marković) 的改革，以及南斯拉夫繼續存在。See Lenard J. Cohen, *Broken Bonds: Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition*, second edition (Boulder: Westview Press, 1995), pp. 151, 158.

³⁵ Misha Glenny, *The Yugoslavia: The Third Balkan War*, third revised edition (New York: Penguin, 1994), p. 131.

³⁶ Christopher Bennett, *Yugoslavia's Bloody Collapse* (New York: New York University Press, 1995), p. 212.

³⁷ 塞爾維亞民族主義在 1980 年代末遍佈前南斯拉夫，當時的蒙特內哥羅政府曾試著將其人民從強大支持塞爾維亞的情感中抽離，其結果卻是政府垮台，換上支持米洛塞維契的領導人。Mihalo Crnobrja, *op.cit.*, pp. 103-104.

³⁸ *Ibid.*, pp. 241-242.

³⁹ Susan K. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War* (Washington D. C.: Brookings Institution, 1995), p. 351

1991-1995 前南斯拉夫分離戰爭的慘痛經驗，以及科索沃問題日益升高，久卡諾維契必須謹慎處理獨立議題。而其中最大的障礙就是米洛塞維契。

北約在 1999 年對科索沃進行長達七十八天的空襲，米洛塞維契被迫從科索沃的撤軍，同時間也被「前南斯拉夫戰犯法庭」(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia)起訴，使得其政權岌岌可危。為鞏固其政權，由米洛塞維契掌控的聯邦國會，在 2000 年 7 月通過修憲案和新選舉法，⁴⁰宣布提前在該年 9 月舉行大選，讓反對黨措手不及。久卡諾維契要求蒙特內哥羅選民杯葛大選。

選舉結果，南斯拉夫聯邦的反對黨科什圖尼察(Vojislav Kostunica)領先米洛塞維契，然而官方宣布投票結果沒有人得票率過半，必須在二個星期後舉行第二輪選舉。但是科什圖尼察拒絕第二輪的選舉，且宣稱根據他們的計算，他的得票率已過半。接著支持科什圖尼察的選民走上街頭，在貝爾格勒舉行大規模的示威，並獲得教會的支持，加上軍隊保持中立，以及來自國際社會的壓力，最終迫使米洛塞維契在 10 月 6 日承認失敗。

由於蒙特內哥羅杯葛選舉，這場示威可以說是塞爾維亞人民堅決要將米洛塞維契趕下台。對要求獨立的蒙國政府而言，米洛塞維契的下台，不啻是獨立路上最大的政治障礙解除了；此外，此時的蒙國經濟在歐盟及美國的經濟援助下，已能逐漸自足，再加上國際經濟制裁的解除，消除了獨立後經濟陷入危機的可能性，因而擴大了蒙國獨立的空間。

三、貝爾格勒協定

久卡諾維契在 2001 年秋天宣布將於 2002 年的春天舉行獨立公民投票。他表示蒙特內哥羅事實上已經獨立，除了軍隊和空中交通仍在聯邦手中外，貨幣政策⁴¹、外交、安全和關稅已由蒙特內哥羅掌控。⁴²

⁴⁰ 原本聯邦總統是由國會選出，不能連任，但修憲案將聯邦總統改為直選，並得連任一次，如此一來，使米洛塞維契在 2001 年任期屆滿之後，仍有機會繼續擔任聯邦總統；而新選舉法則是因應此修憲案而產生，其中規定若無候選人在總統選舉中獲過半數的選票，則由得票率最高的前二名在二星期後進行第二輪投票。

⁴¹ 蒙特內哥羅在一九九六年起採用德國馬克，在歐元採行後，遂使用歐元。

⁴² “Montenegro set for independence vote,” BBC, 26 October, 2001,

面對蒙特內哥羅的獨立訴求，歐盟擔心若允許其獨立，恐會引起科索沃、波士尼亞境內的塞裔史巴斯卡共和國(Republika Srpska)、塞爾維亞另一個自治省伏弗地那(Vojvodina)和前南斯拉夫馬其頓共和國境內的阿爾巴尼亞人的效法，再次引起巴爾幹半島的衝突，尤其先前歐盟才和美國共同成功調停前南斯拉夫馬其頓共和國政府和其境內的阿爾巴尼亞裔達成「奧赫里德架構協定」(Ohrid Framework Agreement)，以結束國內衝突。

另一方面，此時米洛塞維契雖已下台並被引渡至海牙，但對許多塞爾維亞人而言，他仍是塞爾維亞民族主義的精神象徵。如果蒙特內哥羅選擇此刻獨立，無疑是嚴重傷害塞爾維亞的情感；再者，雖然科什圖尼察擊敗米洛塞維契成為聯邦總統，但他仍是個塞爾維亞民族主義者，只是立場溫和些。鑑於 1991-1995 年前南斯拉夫分裂戰爭的經驗，蒙國的獨立再次引發戰爭的可能性不是沒有；就地緣政治來看，一旦蒙特內哥羅獨立，塞爾維亞將失去唯一的出海口，而成為內陸國；再加上蒙特內哥羅執政黨杯葛聯邦總統大選，使得原本在聯邦議會的蒙國席次，大多由支持米洛塞維契的蒙國反對黨「社會主義人民黨」(Socialist People's Party)取得，因此就情勢來看，如果久卡諾維契執意舉行獨立公投，在未獲聯邦政府，尤其是塞爾維亞的同意，以及蒙國內部對於獨立仍呈現正反兩極的情勢下，強行舉行的結果，必將讓好不容易從聯邦總統大選紛亂中平靜下來的南斯拉夫，再次引發動盪。

因此歐盟的態度是希望維持南斯拉夫的完整，以穩定巴爾幹半島。歐盟派遣共同外交暨安全政策高級代表索拉納(Javier Solana)負責促成蒙特內哥羅和塞爾維亞就南斯拉夫的未來進行對話。索拉納提出一套將前南斯拉夫聯邦改組為鬆散聯盟的方案，並可在三年後就國家前途舉行公民投票。此方案在蒙特內哥羅內部的意見是兩極的。總統久卡諾維契認為，該方案剝奪了蒙特內哥羅以公民投票的方式決定其國家前途的權利；但其總理福雅諾維契(Filip Vujanović)卻認為該協定提升蒙特內哥羅的地位，他認為蒙特內哥羅的主權要求會導致不穩定，並且破壞與塞爾維亞的關係，而

一個獨立且國際所承認的聯盟，會確保和塞爾維亞穩定而堅固的關係。⁴³對塞爾維亞而言，歐盟的提議是難以接受的，因為此方案不但削弱聯邦的權力，還讓蒙特內哥羅具有準國家的地位，以及取得日後合法舉行獨立公民投票的權利。

為保持前南斯拉夫的完整，索拉納強烈表示，維持南斯拉夫的完整，入盟的速度會較快且成功率較高。⁴⁴久卡諾維契上台以來，就表明入盟的渴望，他一直把獨立和入盟議題相連結，將獨立與否導向「歐盟」與「塞爾維亞」的選擇。而塞裔的聯邦總統科什圖尼察在擊敗米洛塞維契之後，也開始推動入盟計畫，他在札格拉布高峰會舉行前，向歐洲議會表明想要盡快入盟。⁴⁵最後雙方的入盟願景在札格拉布高峰會上得到初步的允諾。在高峰會結束後二年內，克羅埃西亞和前南斯拉夫馬其頓共和國已完成「穩定暨聯繫進程」最重要的工具之一「穩定暨聯繫協定」(Stabilisation and Association Agreements)，⁴⁶而阿爾巴尼亞也準備進入談判。由於歐盟的擴大政策是個別量身訂作，沒有統一的時間表，而且強調入盟的速度操之在欲入盟的國家，使得同批被列入潛在候選國之間，會存在著某種程度的競爭。一旦其它西巴爾幹國家的入盟有所進展時，本國停滯不前的入盟速度將會令人難耐。

對這兩個國家而言，成為歐盟會員國，不但是「回歸歐洲」，也是以民主現代化國家重返國際社會最快的捷徑，從而擺脫米洛塞維契時代留給世人南斯拉夫是一個獨裁、而且進行族群清洗(ethnic cleansing)的印象。因此，索拉納暗示入盟速度會加快的提議是吸引人的。塞爾維亞和蒙特內哥羅相信索拉納的建言，如果沒有達成其方案，穩定暨聯繫協定的談判將

⁴³ See News from Montenegro Government, 13 February 2002, <<http://www.montenegro.yu/english/vijesti/arihiva/februar2002/1302/vijesti.htm>>(accessed 7 April 2007).

⁴⁴ Rory Keane, "The Solana Process in Serbia and Montenegro: Coherence in EU Foreign Policy," *International Peacekeeping*, vol. 11, no. 3, Autumn 2004, p. 500.

⁴⁵ "Kostunica pushes for EU membership," BBC News, 15 November 2000, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1024790.stm>> (accessed 11 April, 2008).

⁴⁶ 「穩定暨聯繫進程」有三個構成要素：穩定暨聯繫協定、歐盟財政援助以及自治貿易措施。其中，以穩定暨聯繫協定最為重要，因為它是一種契約關係，規範了歐盟和西巴爾幹半島相互承擔的權利和義務。

可能延緩。

於是，蒙特內哥羅和塞爾維亞在歐盟的調停下，在 2002 年 3 月 14 日簽署了「貝爾格勒協定」(Belgrade Agreement)。⁴⁷久卡諾維契放棄在 2002 年舉行獨立公民投票的承諾，交換南斯拉夫聯邦共和國的改組，讓蒙國具有準實質獨立的地位。依據貝爾格勒協定，南斯拉夫聯邦共和國將制定「國家聯盟憲章」(Constitutional Charter)，將國家形式改組為鬆散的「塞爾維亞與蒙特內哥羅國家聯盟」(State Union of Serbia and Montenegro，以下簡稱國家聯盟)。

歐盟清楚表示履行協定是穩定暨聯繫進程能否往前走的先決條件，而所謂的履行是雙方必須在六個月內就協定內容制定聯盟憲章。然而，塞爾維亞和蒙特內哥羅對聯盟憲章的內容一直有歧見，遲遲無法完成。⁴⁸歐盟執委會在協定簽署後三個月與前南斯拉夫聯邦舉行「諮商小組」(Consultation Task Force)會議，但之後便停止更進一步的會議，原因在等待塞爾維亞和蒙特內哥羅的承諾。在六個月期限到期後，聯盟憲章仍未制定。歐盟理事會表明，盡速完成聯盟憲章是邁向歐洲整合的第一步。⁴⁹在歐盟的壓力下，雙方終於在 2002 年 12 月完成聯盟憲章的制定，2003 年 2 月 4 日正式生效，一個月後，3 月 7 日選出新的國家聯盟總統。

肆、蒙特內哥羅的獨立—第二階段 (2003-2006)

根據聯盟憲章第六十條規定，三年之後，會員國有權就變更其國家地位或脫離國家聯盟舉行合乎國際標準的獨立公民投票。⁵⁰不過蒙國在 2005

⁴⁷ 正式名稱爲「塞爾維亞與蒙特內哥羅關係原則協定」(Accord on Principles in Relations between Serbia and Montenegro)，一般多以「貝爾格勒協定」稱之。協定細節可參見 <<http://www.arhiva.serbia.sr.gov.yu/news/2002-03/14/323116.html>>

⁴⁸ 其爭執重點和過程，可參見 International Crisis Group, "A Marriage of Inconvenience: Montenegro 2003," *Balkans Report* N°142, 16 April 2003, pp. 1-10.

⁴⁹ Jovan Teokarevic, "EU Accession and the Serbian-Montenegrin Constitutional Charter," *Romanian Journal of Political Science*, vol. 3, Issue 2, winter 2003, pp. 43-44.

⁵⁰ Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, Article 60,

年 2 月，就向塞國政府提出結束國家聯盟的計畫，但為塞國政府所拒絕。⁵¹ 國家聯盟的結構根本上是鬆散且薄弱的，在國防、外交、人權和少數權利、國際經濟關係和內部協調上的管轄權，有著很大的限制。在國際上，它無助於快速加入歐盟；在內部上，它並無法提供會員國之間成功解決衝突的機會。⁵²

一、聯盟憲章的先天缺失

聯盟憲章的基本概念，類似一些西方國家婚姻制度裡的「分居協議」精神：給予欲離婚者一段時間的思考和冷靜期，避免一時衝動而走向離婚，其主要目的仍在於維繫婚姻；一旦期限屆滿仍無意復合時，再聲請離婚。一來可以緩和無意離婚一方的情緒，另一方面，一旦最後走向分手之路，分居期限也提供雙方適應期，彼此溝通以取得諒解，而能平靜的結束婚姻。歐盟為維持南斯拉夫的完整，而協調出具有「分居協議」精神的「貝爾格勒協定」，只是，就和許多走向分居的夫妻最終仍是選擇離婚一樣，蒙特內哥羅最終仍和塞爾維亞分離。

在三年的「分居」期間，蒙特內哥羅和塞爾維亞已就聯盟憲章所明訂的權利與義務作一劃分。比如聯盟憲章第四條，兩個共和國可以各自擁有自己的國旗、國歌和徽章；⁵³ 第十四條規定，國家聯盟為單一國際法人格。如果國際或區域組織的會員國沒有以國際法人格作為會員資格的必要條件，可個別加入；⁵⁴ 第十九條規定，軍事、國防和部分外交，像是執行國際條約的義務，交由聯盟國會外，其它像是涉及對外條約的簽定、領土的變更、宣戰、媾和等，均需先獲得會員國（即塞爾維亞和蒙特內哥羅）的

http://www.mfa.gov.yu/Facts/const_scg.pdf(accessed 6 April 2007).

⁵¹ “Montenegro division plan rebuffed,” BBC News, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4291629.stm>>(accessed 19 March 2008).

⁵² Dragan Đurić, “Montenegro’s Prospects for European Integration: on a Twin Track,” *South-East Europe Review*, 4/2004, pp. 79-106, available at <<http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=00673110-46DB-4E12-A9CF-D48B68427E70>>, p. 94.

⁵³ Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, Article 4.

⁵⁴ *Ibid.*, Article 14.

同意。⁵⁵就這些規定來看，聯盟憲章的功能，不是讓蒙特內哥羅和塞爾維亞更加緊密，而是更加分別。此外，聯盟憲章的用語，將蒙特內哥羅和塞爾維亞的關係以「會員國」(members states)相稱；以「共同市場」(common market)來定義兩國的經濟關係，因此，無論實質或形式，蒙特內哥羅和塞爾維亞皆已具有準國家的地位。這樣的結果，自然地，蒙特內哥羅會隨著時間更加獨立自主，再加上其執政黨支持獨立的立場，三年不過就是一個等待期而已，時間一到，勢必舉行獨立公民投票。

二、對擴大進程期望的落差

歐盟利用它的軟權力促成了國家聯盟，並且在聯盟憲章彰顯了此點。聯盟憲章第三條明訂國家聯盟的目標如下：⁵⁶

1. 尊重人權和其管轄下的所有人民；
2. 維護和促進人類尊嚴、平等和法治；
3. 加入歐洲結構，特別是歐洲聯盟；
4. 以歐洲和國際標準來協調和執行法規；
5. 建立以自由企業、競爭和社會公平為基礎的市場經濟；
6. 會員國以歐盟的原則和標準，協調一致的經濟制度，建立與確保國家聯盟內共同市場平穩地運作。

這些目標可說是建立歐盟的價值，也是加入歐盟的必要條件。入盟的標準明列在聯盟憲章之中，意謂雙方認同歐盟價值，表明了入盟的期待。索拉納利用入盟做為貝爾格勒協定的談判工具，讓久卡諾維契羅相信繼續共存才能加速入盟的進程，而放棄舉行獨立公民投票。可以說，讓蒙特內哥羅與塞爾維亞繼續共存的最大連繫，是歐盟的擴大政策。因此，一旦入盟的進程不如預期，對傾向獨立的蒙國政府而言，這個連繫就沒有意義。

穩定暨聯繫進程需要塞爾維亞和蒙特內哥羅之間具有可行的治理制度和共同決策，特別是外交、經濟、人權和法治。然而這兩個共和國有各

⁵⁵ *Ibid.*, Article 19.

⁵⁶ *Ibid.*, Article 3.

自的外交政策，在許多經濟層面也有各自的政策，關於人權議題也有不同的法律，這使得建立一致的穩定暨聯繫進程是困難的。⁵⁷蒙特內哥羅和塞爾維亞不但各有自己的貨幣和關稅，而且在改革的速度和程度上，蒙特內哥羅一直領先塞爾維亞，更加深這兩國之間的落差。在國家聯盟成立一年後，入盟進程停滯的問題便浮上檯面。歐盟為解決此問題，提出「雙軌制」(twin-track)，分別和塞爾維亞與蒙特內哥羅進行談判，但適用同一套的穩定暨聯繫進程。然而，這仍無法解決國家聯盟本身的先天缺失和內部衝突。歐盟很難和國家聯盟簽署貿易協定，因為它沒有自己的關稅、外貿或貨幣制度。⁵⁸

蒙特內哥羅政府認為，國家在 21 世紀的穩定發展願景，是快速整合進歐洲政治、經濟和安全結構。⁵⁹然而，在西巴爾幹國家的入盟進程中，國家聯盟的入盟速度是最慢的；尤其是入盟進程中最重要「穩定暨聯繫協定」的談判，並沒有如蒙特內哥羅所願盡速展開，這讓蒙國政府漸失耐心，認為擴大進程緩慢，乃是因為和塞爾維亞共存，而非歐盟先前聲稱可加速入盟進程。當「穩定暨聯繫協定」總算在 2005 年 10 月開始談判時，卻在隔年的 5 月中斷，原因是塞爾維亞政府無法和「前南斯拉夫戰犯法庭」(International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia)充份合作。⁶⁰然而這個阻礙談判的政治議題，和蒙特內哥羅無關，但屬於國家聯盟一份子的蒙特內哥羅，卻被牽連在內，因為其境內並沒有被列名的戰犯，也一再重申會逮捕逃至其境內的戰犯，並且和戰犯法庭充份合作；⁶¹即使是國家聯盟，也沒有權力將戰犯遣送至前南斯拉夫戰犯法庭，因為這是屬於塞爾維亞的主權。這個中斷對蒙特內哥羅而言，意謂著沒有米洛塞維契的塞爾維亞，仍是蒙特內哥羅加入歐盟的最大阻礙。支持獨立的蒙國總統久卡諾維

⁵⁷ Rory Keane, *op.cit.*, pp. 501 – 502.

⁵⁸ Dragan Đurić, *op.cit.*, p. 98.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 102.

⁶⁰ 塞爾維亞一直拒絕交出被列為戰犯的馬拉迪奇(Ratko Mladic)。歐盟要求必須先交出馬拉迪奇，才能繼續談判。

⁶¹ International Crisis Group, “Montenegro’s Independence Drive,” Europe Report No. 169, 7 December 2005, available at: <http://www.conflictprevention.net/library/documents/europe/dependence_drive___brussels_version.pdf>, p. 6.

契長期以來，將歐盟議題和獨立相提並論，他主張獨立的蒙特內哥羅才會有更強大的經濟，且能成爲入盟的較佳候選國。⁶²因此，唯有獨立，才是快速入盟的方式。而事實證明，在蒙特內哥羅獨立後一年，「穩定暨聯繫協定」即完成簽署，而此時的塞爾維亞才重新展開談判，而其障礙仍然在於和前南斯拉戰犯法庭是否充份合作有關。

三、蒙特內哥羅的獨立

若和前南斯拉夫其它共和國獨立時的條件相比，蒙特內哥羅已完全具備，而且還備存一個合法程序。雖然聯盟憲章規定三年後，這兩個會員國可以舉行公民投票來決定國家聯盟的未來，但歐盟仍試圖打消蒙特內哥羅政府舉行獨立的公民投票，其所持的理由和歐盟促成貝爾格勒協定時一樣，避免引發獨立的骨牌效應，尤其是科索沃，而造成巴爾幹半島的不穩定。爲此，歐盟曾對歐洲理事會(Council of Europe)的「威尼斯委員會」(Venice Commission)⁶³施壓，希望其延遲宣告蒙特內哥羅公民投票的先決條件；並且暗中鼓勵蒙國反對獨立的反對黨；同時也隱約威脅蒙國政府，歐盟將不會承認蒙特內哥羅的獨立，而且會影響穩定暨聯繫進程的連續性；此外，歐盟也擔心蒙特內哥羅內部仍有著強烈的反獨立聲音，如果公民投票的結果是獨立，將可能引發暴力衝突；而如果塞爾維亞無法接受蒙特內哥羅的獨立，將會破壞塞爾維亞脆弱的民主發展。⁶⁴不過，蒙國政府舉行獨立公投的立場堅決，而且這是蒙國的憲法權利，也是歐盟當初同意的。因此，歐盟還是基於民主精神，擔起蒙國獨立公投程序的捐客，運用其影響力，務必讓蒙國的獨立公民投票能以和平且民主的程序完成，而且無論結果如何，都要讓各方接受。

根據聯盟憲章第六十條規定，會員國可以各自制定符合國際所認可之

⁶² "Montenegro chooses independence," BBC News, 22 May 2006,

<<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/europe/5003220.stm>>(accessed 7 April 2006).

⁶³ 威尼斯委員會的正式名稱是「European Commission for Democracy through Law」，於1990年設立，是歐洲理事會下專門提供憲政問題的諮詢機構，也是國際所認可的獨立法律智庫。

⁶⁴ International Crisis Group, "Montenegro's Independence Drive," pp. 10-14.

民主標準的公民投票法。⁶⁵所謂合乎國際認可的公民投票，並沒有一套實際存在的民主標準，特別是通過與否的門檻，有公民投票設計的國家都各有其規定，但大體都遵守必須是一個自由、公正且民主的選舉原則。威尼斯委員會在 2005 年 5 月 27 日應歐洲理事會大會之請，針對蒙特內哥羅的公民投票提出專家意見。它認為蒙特內哥羅的公民投票，除了要符合國際普遍接受的標準，也要和歐洲標準一致，同時要考量蒙特內哥羅和塞爾維亞兩國的特殊狀況。⁶⁶威尼斯委員會並沒有就技術問題，比如出席投票和通過的門檻提出具體數據，但詳細舉出一些國家（包括蒙特內哥羅）的獨立公民投票設計作為參考原則，最後提出必須有超過 50%合格選民出席投票，並且建議採用特定多數決，而不是簡單多數決，讓公民投票的結果更具正當性。⁶⁷

威尼斯委員會強調，有關獨立公民投票的國際標準具有開放性的結構 (open-textured)，其基礎是來自許多國家實行的結果。因此，委員會強烈建議，蒙特內哥羅內部支持和反對獨立的雙方，應進行談判，協調出一個雙方都可接受的執行方案。而基於 2005 年 4 月 7 日修正的聯盟憲章中，規定蒙特內哥羅和塞爾維亞公民投票的籌備將與歐盟合作，歐盟將扮演特殊角色，促進談判。⁶⁸因此，繼貝爾格勒協定後，歐盟在這兩個共和國的分離再度扮演干預者。

蒙特內哥羅內部對於獨立與否一直存在著很大的分歧。執政黨「民主社會主義黨」(Party of Democratic Socialists, DPS)主張獨立，而主要的反對黨「社會主義人民黨」則強烈反對。這樣的分歧在處理攸關國家狀態的獨立公民投票程序時，導致雙方缺乏共識。為解決這個僵局，索拉納指派斯洛代克藉的拉契克(Miroslav Lajčák)為特別代表，負責協調出各方皆可

⁶⁵ Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, Article 60,

⁶⁶ Venice Commission, "Opinion on the Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro Concerning the Organisation of Referendums with Applicable International Standards," CDL-AD(2005)041, adopted by the Venice Commission at its 65th Plenary Session, 16-17 December 2005, available at:

<[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)041-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)041-e.pdf)>, para. 11.

⁶⁷ *Ibid.*, paras. 38-41.

⁶⁸ *Ibid.*, para. 64.

以接受的法律架構。

蒙特內哥羅本就有一套公民投票法。由於此次公民投票攸關獨立，且須符合國際標準，即使公民投票法的制定權在蒙特內哥羅，但為確保選舉能夠順利進行，讓結果獲得各方——尤其是歐盟、蒙特內哥羅和塞爾維亞——尊重與認可，否則將衍生正當性及國際承認的問題，因此有制定特別法的必要。特別法的制定，除了就公民投票委員會(Republic Referendum Commission, RRC)的組織訂定遴選標準以達公正且中立外，最重要的是確定選民資格和通過門檻。選民資格的最大爭議在居住於塞爾維亞的蒙特內哥羅人是否有權投票；反之，居住在蒙特內哥羅的塞爾維亞人可否投票。塞爾維亞主張其境內的蒙特內哥羅人有投票權，並曾在 2005 年 6 月提出一份其境內超過 26 萬的蒙特內哥羅人的名單。然而蒙特內哥羅在最近一次的總統大選中，合格選民不過 46 多萬人⁶⁹，如果同意塞爾維亞的要求，勢必影響公民投票的結果。

最後，在歐盟的調停下，雙方達到共識，選民資格為年滿 18 歲，擁有蒙特內哥羅公民權，以及在蒙特內哥羅長期居留至少 24 個月的居民。這意謂合格選民也包括居住在蒙特內哥羅內的塞裔，以及居住在塞爾維亞或海外但仍設籍在蒙特內哥羅的蒙國公民，但設籍在塞爾維亞的蒙特內哥羅人則被排除在外。⁷⁰至於通過的門檻，則是接受歐盟的提議，採用條件多數決：需有過半數的合格選民出席投票，而贊成獨立的選票需達 55%。⁷¹2006 年 3 月 1 日，蒙特內哥羅議會通過「公民投票特別法」(the Law on the Referendum on State Legal Status)。蒙特內哥羅的獨立公民投票作業就此展開。歐盟、蒙特內哥羅和塞爾維亞

蒙特內哥羅的公民投票於 2006 年 5 月 21 日舉行。支持獨立和反對獨立的陣營，將獨立公民投票導向「歐盟」與「塞爾維亞」的選擇：支持者

⁶⁹ *Ibid.*, para. 43.

⁷⁰ OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, "Republic of Montenegro Referendum on State-Status 21 May 2006," Final Report, 4 August 2006, <http://www.osce.org/document/odihhr/2006/08/20077_en.pdf>(accessed 26 March 2006), p. 8.

⁷¹ *Ibid.*, p. 5.

主張獨立才能快速入盟；反對者則強調蒙特內哥和塞爾維亞的歷史連結。投票結果共有 86.5%選民出席投票，55.5%投票贊成獨立⁷²，以些微差距跨過歐盟所設的門檻。由於選舉的遊戲規則是相關各造所同意的，因此整個選舉過程平順且符合國際標準，主要國家皆承認其公民投票的合法性，歐盟更是首次集體承認蒙特內哥羅。蒙特內哥羅於該年 6 月 3 日正式宣布獨立，塞爾維亞在 6 月 15 日承認蒙特內哥羅。依據聯盟憲章第 60 條規定，由塞爾維亞繼承所有國家聯盟的國際法人格和國際組織的會員國身份，而蒙特內哥羅則為一個新的國家。⁷³同年 6 月 28 日蒙特內哥羅成為聯合國第 192 個會員國。

伍、結論

歐盟從 1993 年起對中東歐國家展開的擴大政策，不到五年，就有五個國家展開入盟談判⁷⁴，二年後，其它五個中東歐國家也開始入盟談判，為中東歐國家帶來快速且平和的政治及經濟轉型，穩定了中東歐國家的政治局勢，也鞏固了歐洲的安全。尤其是前南斯拉夫中體質最好的斯洛凡尼亞，在 1996 年申請入盟後，1998 年就展開入盟談判。這個成果，促使歐盟確信，即使擴大政策在歐盟和新會員國之間造成一定的經濟、社會和文化衝擊，但其對歐洲安全與穩定之效益遠勝於此。

鑑於第五次擴大成功促成中東歐國家穩定且快速地民主化，歐盟對其擴大政策所展現的強大軟權力深具信心，而將下一波的擴大指向西巴爾幹半島。該地區的族群問題並未在前南斯拉夫解體後完全平息，為避免衝突再次爆發，威脅歐洲的穩定，必須徹底解決衝突的根源。於是歐盟企圖藉由複製第五次擴大的經驗，促進該地區的民主發展和繁榮，以鞏固歐洲的和平與安全。

⁷² *Ibid.*, p. 2.

⁷³ Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, Article 60.

⁷⁴ 這五個中東歐國家分別是匈牙利、波蘭、愛沙尼亞、斯洛凡尼亞、捷克。

歐盟透過其最強大的軟權力工具——擴大政策，使得蒙特內羅和塞爾維亞在 2002 年接受歐盟的提議與安排。兩邊的政治菁英爲了跨過成爲歐盟會員國的障礙，而不得不彼此退讓，因而達成貝爾格勒協定。⁷⁵這兩國不僅在聯盟憲章載入歐盟的價值，也讓歐盟作爲獨立公投事宜的協調者。當蒙特內哥羅決定舉行獨立公民投票時，歐盟成功說服蒙國正反雙方，以及塞爾維亞，接受歐盟所提議的門檻和選民資格。這都展現歐盟擴大政策所帶來的強大軟權力。歐盟將西巴爾幹半島納入擴大範圍，並且規劃入盟的進程，使得蒙特內哥羅和塞爾維亞深信，歐盟對它們入盟渴望並非只是口頭承認，而是確實認真執行，使得歐盟的擴大政策是可信的。而且歐盟不斷強調，各國入盟進程速度取決於該國努力的程度；同時每個國家的入盟進程都是量身訂制，因此，沒有「同時」入盟的存在，這又使得欲入盟的國家之間存在著良性競爭，因爲每個未來的會員國都希望能儘快入盟，也不想落後同一批的其它國家。歐盟便是利用蒙特內哥羅與塞爾維亞的入盟渴望和良性競爭的心態，而得以干預國家聯盟的建立與解體，讓前南斯拉夫分裂大戲的最後一場以平和做爲結局。

歐盟擴大政策之本質，並不在解決潛在候選國的內部衝突，換句話說，被選定的未來可能入盟國家，其國內已沒有迫切的危機，這也就是爲何前南斯拉夫加盟共和國中，只有政經情勢較穩定的斯洛凡尼亞被列入第五次擴大的名單中。在西巴爾幹國家中的波士尼亞和前南斯拉夫馬其頓共和國，歐盟都曾派軍警維持當地的和平，但本質上這些行動是穩定當地的情勢，進而創造最佳的入盟條件，並非是以擴大政策作爲解決衝突的工具。而在蒙特內哥羅的例子中，歐盟在某種程度上將「入盟」作爲獎賞，讓蒙特內哥羅和塞爾維亞接受歐盟的調停。

奈伊認爲一國可以因爲它國欣賞其價值、仿倣、以及渴望達到和其相同水平的繁榮與開放，而在全球政治上得到它想要的結果。⁷⁶歐盟的擴大政策便具有這般的吸引力。蒙特內哥羅平順地獨立，以及塞爾維亞接受蒙特內哥羅獨立這二件事上，究竟是入盟要求的政治標準之成果使然，還是

⁷⁵ Jovan Teokarevic, *op. cit.*, p. 40.

⁷⁶ Joseph S. Nye Jr, *Soft Power, op. cit.*, p. 5.

爲了達成入盟願景而願意遵守民主精神？無論是何者，至少入盟都是這兩個國家想要的，這就達到軟權力所強調的目的：讓他人要其想要的結果。如果檢視蒙國獨立後的發展，可以發現歐盟的價值已成爲這兩個國家的價值：蒙特內哥羅在 2007 年制定一部以歐盟價值爲標準的新憲法，並將入盟載入憲法條文之中；而塞爾維亞在科索沃議題，也形成「歐盟」與「科索沃」的選擇，其在今年二月的總統大選和五月的國會選舉，都由親歐派獲勝。

歐盟擴大執行委員萊恩(Olli Rehn)便言：「擴大是歐盟軟權力的核心——它使歐盟鄰近國家轉變成可運作的民主和市場經濟，以及面對共同挑戰時的忠誠伙伴……加入歐盟成了強大的誘因，促進面臨艱難問題的國家穩定、和解與改革。」⁷⁷然而歐盟這個軟權力工具有其限制。這個限制來自其權力行使的範圍，無法超出歐洲地域，因爲非屬歐洲的國家，不可能成爲歐盟擴大的目標，在地域受限的情況下，也就限制了歐盟軟權力行使之範圍。歐盟因此在 2004 年發展睦鄰政策(European Neighbourhood Policy)，將擴大政策的概念延申至臨接歐盟疆界的國家，增強這些國家的繁榮、穩定和安全，避免歐盟和其鄰國之間出現分隔線，威脅歐盟的穩定。⁷⁸睦鄰政策和擴大政策有相似的規劃和機制，唯一不同的是它們在可預見的未來是沒有入盟的可能，歐盟所能施展的軟權力強度自然較擴大政策低。

我們可以說，歐盟的軟權力會隨著地域愈遠離歐盟疆界而遞減，它無法用軟權力處理遠離歐洲的衝突與危機事件，特別是中東和非洲。一來，非屬歐洲或是睦鄰政策的國家，和歐盟的聯結不會加深；二來，軟權力需要時間展現以及在相對穩定的情勢下才有用；第三，暴力衝突與危機事件往往需要軍事力量快速的介入，這也就是歐盟的歐洲安全暨防禦政策(European Security and Defence Policy)在 2003 年後快速發展的原因。

⁷⁷ Olli Rehn, "Enlargement as an Instrument of the EU's Soft Power," Speech/07/642, 19 October 2007, p. 2.

⁷⁸ 睦鄰政策的對象是前蘇聯的高加索區國家和環地中海國家，共有 15 個國家，再加上巴勒斯坦。See "European Neighbourhood Policy," European Commission, <http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm>

此外，歐盟利用擴大政策干預渴望入盟國家的內部議題，可能弱化了其軟權力。土耳其入盟進度的緩慢，歐盟認為其改革的速度和成果仍不夠，但最大的障礙還是在於塞浦路斯的問題，因為歐盟要求承認以希裔為主的塞浦路斯政府，是土耳其入盟的先決條件，但土耳其一直拒絕承認塞浦路斯政府，而且承認不為國際所承認的土耳其裔控制的北塞浦路斯，因此，只要塞浦路斯的僵局一日不解決，土耳其入盟的可能性就會降低。入盟時程一久，有可能造成土耳其放棄加入歐盟⁷⁹，歐盟對土耳其的影響力就會降低。⁸⁰ 歐盟只好先就非政治性議題進行談判，保持土耳其入盟的熱度。在科索沃單方面宣布獨立一事上，⁸¹ 歐盟面臨是否要用承認科索沃作為和塞爾維亞簽署穩定暨聯繫協定的條件。鑑於蒙特內哥羅的獨立和擴大政策的連結所致，塞爾維亞表明拒絕將科索沃和入盟議題相連結。

然而，由於軟權力是一種吸引力，是要達到一個雙方都想要的結果，使得它不具有威脅性。歐盟反對蒙特內哥羅獨立的種種顧慮，其主要的考量都是在阻止巴爾幹半島更進一步的碎裂，而影響該地區的穩定與安全，這和第一次世界大戰結束後，強權對巴爾幹半島戰後安排的思維是一樣的。但不同的是，今日歐盟的存在提供了一個穩定的機制，獨立出來的國家如果仍以入盟做為外交目標，便大大降低歐洲安全與穩定的威脅。在蒙特內哥羅獨立後，歐盟正利用擴大政策這個軟權力的工具，用以解決塞浦路斯和科索沃的問題。即使最後吸納土耳其和塞爾維亞的失敗，但這種失敗並不會對歐盟的擴大造成多大的傷害，也不會影響歐盟在這些國家所做的努力，因為在過程中，歐盟協助這些國家的改革都會留下。塞爾維亞面對科索沃的獨立問題，清楚表明捍衛塞爾維亞的主權，拒絕將入盟議題和科索沃獨立相連結，但不放棄入盟，也表明會以民主與和平的手段解決科索沃的獨立，何嘗不是歐盟的軟權力使然。

⁷⁹ 從 2004 年起，土耳其入盟的意願已從 65% 降至 40%。See Olli Rehn, *op. cit.*, p. 2.

⁸⁰ 在美國出兵伊拉克一事上，土耳其一度不顧歐盟的反對，打算讓美軍借道攻打伊拉克，但此舉可能迫使北約介入，形同把歐盟扯進該戰爭中。雖然最後土耳其政府拒絕了，但也一度引起歐盟和土耳其間的緊張關係。

⁸¹ 科索沃於 2008 年 2 月 17 日自行宣布獨立。但尚未獲得國際普遍的承認，尤其是俄羅斯，以及部分的歐盟會員國西班牙、羅馬尼亞、塞浦路斯等等。

(收稿：2008年4月20日，修正：2008年7月26日，接受：2008年11月5日)

參考資料

- 況正吉,「歐盟東擴進程及其面臨之挑戰」, **問題與研究**, 第 42 卷第 5 期 (民 92 年 9、10 月), 頁 25-54。
- 陳麗娟, **阿姆斯特丹條約解讀** (台北:五南, 民 88)。
- 劉書彬,「歐洲聯盟『巴爾幹政策』之研析」, **問題與研究**, 第 42 卷第 1 期 (民 92 年 1、2 月), 頁 47-74。
- Bennett, Christopher. *Yugoslavia's Bloody Collapse* (New York: New York University Press, 1995).
- Brinar, Irena and Marjan Svetličič. "Enlargement of the European Union: the Case of Slovenia," *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 5(December 1999), pp. 802-821.
- Cohen, Lenard J. *Broken Bonds: Yugoslavia's Disintegration and Balkan Politics in Transition*, second edition (Boulder: Westview Press, 1995).
- Commission of the European Communities. "The Western Balkans and European Integration," Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2003) 285 final, Brussels, May 21, 2003, pp. 1-9.
- Crnobrbja, Mihalo. *The Yugoslav Drama*, second edition (London: McGill-Queen's University Press, 1996).
- Dahl, Robert A. "The Concept of Power," *Behavioral Science*, vol. 2, no. 3, July 1957, pp. 201-215.
- Đurić, Dragan. "Montenegro's Prospects for European Integration: on a Twin Track," *South-East Europe Review*, 4/2004, pp. 79-106, available at <<http://www.ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=00673110-46DB-4E12-A9CF-D48B68427E70>>, pp. 79-105.
- Ferrero-Waldner, Benita. "The European Union and the World: a Hard Look at Soft Power," Speech/o7/576, 24 September 2007, pp. 2-6.

- Gill, Bates and Yanzhong Hung. "Sources and Limits of Chinese 'Soft Power'," *Survival*, vol. 48, no. 2, summer 2006, pp. 17-36.
- Glenny, Misha. *Balkans: Nationalism, War and the Great Powers, 1804-1999* (New York: Viking Penguin, 2000).
- Glenny, Misha. *The Yugoslavia: the Third Balkan War*, third revised edition (New York: Penguin, 1994).
- Hafner, Danica Fink. "Dilemmas in Managing the Expanding EU: the EU and Applicant States' Points of View," *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 5 (1999), pp. 783-801.
- International Crisis Group. "A Marriage of Inconvenience: Montenegro 2003," *Balkans Report No. 142*, 16 April 2003, pp. 1-28.
- . "Montenegro's Independence Drive," *Europe Report No. 169*, 7 December 2005, pp. 1-31.
- Keane, Rory. "The Solana Process in Serbia and Montenegro: Coherence in EU Foreign Policy," *International Peacekeeping*, vol. 11, no. 3, Autumn 2004, pp. 491-507.
- Kim, Julie. "Serbia and Montenegro Union: Background and Pending Dissolution," *CRS Report for Congress*, Updated May 24, 2006.
- Lampe, John R. *Yugoslavia as History: Twice There Was a Country* (New York: Cambridge University Press, 1996).
- Landaburu, Eneko. "Hard Facts about Europe's Soft Power," *Europe's World*, summer 2006, pp. 30-33.
- Nečak, Dušan. "Historical Elements for Understanding the Yugoslav Question", in Payam Akhavan and Robert Howse, *Yugoslavia, the Former and Future: Reflections by Scholars from the Region* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1995).
- Nye, Joseph S Jr. "Soft Power," *Foreign Policy*, no. 80, Twentieth Anniversary (Autumn 1990), pp. 153-171.
- . "The Power of Persuasion: Dual Components of US Leadership," A

- Conver-
sation with Joseph Nye, *Harvard International Review* (Winter 2003), pp. 46-48.
- . *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004).
- OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission, “Republic of Montenegro Referendum on State-Status 21 May 2006,” Final Report, 4 August 2006, <http://www.osce.org/document/odihhr/2006/08/20077_en.pdf>, accessed 26 March 2006.
- Pridham, Geoffrey. “EU Accession and Domestic Politics: Policy Consensus and Interactive Dynamics in Central and Eastern Europe,” *Perspectives on European Politics and Society*, 1:1, pp. 49-74.
- Ramet, Sabrina Petra. *Balkan Babel: the Disintegration of Yugoslavia from the Death of Tito to Ethnic War*, second edition (Boulder: Westview Press, 1996).
- Rehn, Olli. “Enlargement as an Instrument of the EU’s Soft Power,” Speech/07/642, 19 October 2007, pp. 2-5.
- Rovna, Lenka Anna. “The Enlargement of the European Union: The Case of the Czech Republic,” *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 2, no. 1(2001), pp.105-126.
- Stawarska, Renata. “EU Enlargement from the Polish Perspective,” *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 5, December 1999, pp. 822-838.
- Teokarevic, Jovan. “EU Accession and the Serbian-Montenegrin Constitutional Charter,” *Romanian Journal of Political Science*, vol. 3, Issue 2, winter 2003, pp. 39-49.
- Woodward, Susan K. *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War* (Washington D. C.: Brookings Institution, 1995).
- Venice Commission, “Opinion on the Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro Concerning the Organisation of Referendums

with Applicable International Standards,” CDL-AD(2005)041, adopted by the Venice Commission at its 65th Plenary Session, 16-17 December 2005, available at:

<[http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)041-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)041-e.pdf)>

An Analysis on Enlargement as an Instrument of EU's soft power in the case of Montenegro's Independence

Yeh, Chin-Chuan

(PhD. Student, Graduate Institute of European Studies, TamKang University)

Abstract

In Joseph Nye's opinion, EU is the closest competitor to USA in soft power. In fact, EU's soft power is more credible than that of the USA, this credibility owes to EU's clear and powerful soft power resource: the Enlargement Policy. During the fifth enlargement, EU successfully made Central and East European Countries into ones that respect the principles of liberty, democracy, rule of law, human rights and fundamental freedoms. Since then, "Accession" has become the most important foreign policy in those European developing countries, attracting them to achieve compliance with EU's criteria in hope of acquiring EU membership. In the case of Montenegro's independence, EU intervened in the process with EU accession.

The process of Montenegro's independence was free, fair and democratic in full conformity with internationally recognized standards. This success was attributed to EU's enlargement policy, the most powerful instrument of EU's soft power. This paper will discuss the enlargement policy as EU's soft power in Joseph Nye's definition, and then analyzing how EU used the attraction of

accession in the process of Montenegro's independence, as well as discussing its development and limit.

Key words:

Enlargement, EU, Montenegro, Serbia, Soft power