

中东欧国家周报

【黑山外交周报】

黑山与欧盟：东扩新方法的运用

Milika Mirkovic

(2021年4月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Feng Zhongping



【黑山】黑山与欧盟：东扩新方法的运用

概要

近期，为欧盟扩大新方法的运用制定方针并通过该方针是黑山对外关系中的重要问题之一。东扩新方法的重点在于加强法治建设。新方法的新特点为：谈判章节将重新分成 6 组，并且在第 23 和 24 章谈判章节上达成临时基准（interim benchmarks）之前，不能结束任何其他谈判章节的谈判。因此，根据新的方针，谈判章节（即上述 6 个组）的结束将取决于法治的进展和临时基准。预计按照新方法进行的谈判有助于强化欧洲一体化进程，同时也会给入盟国家带来需要满足的新条件。

引言

2020 年 2 月，欧盟正式通过了新修订的扩大方法（enlargement methodology）。新方法重新对谈判章节进行分组，并明确了谈判章节的启动要求。新方法的目的在于加强加入欧盟的进程，特别是对于西巴尔干地区的国家。由于欧盟一体化进程在 2020 年疫情期间停滞不前，现在重新讨论扩大新方法及其运用显得非常重要。虽然欧盟

在采用新方法时黑山入盟谈判已进入后期阶段（所有谈判章节都是在前一年启动了），但黑山接受了新方法带来的新游戏规则。因此，新方法为处于入盟后期阶段的国家（例如黑山和塞尔维亚）提供了某些条件和规则。

已通过运用扩大新方法的非正式文件

在前一阶段，欧盟委员会编写了一份关于如何在黑山和塞尔维亚入盟进程中运用扩大新方法的方针文件。这些方针旨在改进谈判进程，以及根据新方法调整谈判过程。

首先，根据通过的非正式文件，若有关司法和基本权利、自由和安全（第 23 章和第 24 章）的临时基准没有达到，则未来一段时间内不得结束任何谈判章节的谈判。在这种情况下，有必要调整法治建设的行动计划。因此，更新行动计划的内容将包括在谈判进程中出现的与民主制度运行相关的具体问题。这些问题最终影响改革的重点和方向。此外，这两章是加入欧盟前要完成的最后一章。

根据新方法的设想，谈判章节按组分类后开启谈判。黑山已经启动了所有的谈判章节，其谈判将按主题分为六大类：（1）基本权利方面；（2）内部市场；（3）竞争力和包容性增长；（4）绿色议程和可持续性互联互通；

(5) 资源、农业和凝聚力；以及 (6) 对外关系。预计这种分组方法将加速欧洲一体化的进程。

正如非正式文件中所述，欧盟对黑山的一体化进程将重点强调根本性改革和“更强有力的政治引导，以及增加入盟进程的动态性和可预测性”¹。也就是说，根本性改革是为实现入盟目标所必须进行的关键改革之一。政府间会议也将加强政治对话。这是新方法所产生的新指导方针之一。这些会议将讨论与一体化进程有关的各种问题（如法治、公共管理、民主制度的运行、经济问题等）。这些会议将有助于加强关于改革的政治对话，也是一个分析入盟进程及其进展和约束力，并使入盟国家集中精力进行改革的便捷方式。预计政府间会议每年至少举行一次，黑山的第一次会议将在今年 6 月举行。此外，如果黑山没有取得一些进展，该文件也明确了纠正措施。也就是说，这些在谈判过程中的纠正措施是提前计划好的，并可在谈判过程中出现问题或限制时加以实施。欧盟成员国的作用也是一个重要方面。欧盟成员国将“继续更系统地为入盟进程做出贡献”²，他们可以监督谈判和入盟进程的进展，从而提

¹ Council of the European Union (2021) Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia, available on: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8536-2021-INIT/en/pdf>

² Ibid.

出某些建议或指出谈判进程中可能存在的限制性因素和放缓原因³。

原则上，如果在与第 23 章和第 24 章相关的领域没有取得进展，那么在欧盟一体化领域也不会取得进展。那么，谈判第 23 章和第 24 章的现状如何？在前一阶段，法治和基本权利和司法领域取得了有限的或适当的进展。根据欧盟委员会关于黑山的报告（Report for Montenegro），黑山在第 23 和 24 章方面取得的进展有限⁴。也就是说，黑山没有采取关于司法和基本权利的所有建议，正如它在文件中所指出的，在“司法独立、专业、效率和责任”方面存在着挑战。此外，腐败问题仍然存在，这表明需要进行更多的行动来解决这个问题。

关于基本权利，虽然在调整立法和制度框架方面已取得进展，但黑山仍需要采取更多的行动和努力来保护人权。该报告对司法、自由和安全领域也作了类似的评估。2020 年，黑山取得了一些进展，制度和立法框架有了很大改善。然而，该报告对未来一段时期提出了一个改进建议，即关于金融调查、洗钱、资产复苏的改进，以便使它符合欧盟和国际的标准和实践。同时，报告建议，在异常

³ Ibid.

⁴ European Commission (2020) Commission Staff working document - Montenegro 2020 Report, available on: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/default/files/montenegro_report_2020.pdf

情况中，采取措施减少或限制使用辩诉交易（plea bargains），加强处理移民和难民问题的能力。

这对黑山意味着什么？

新方法的采用、谈判进程指导方针的确立、以及新方法的运用可视为一个进程，即有助于加强和加速入盟谈判的进程，增加额外条件和要求的进程。

根据新方法，预计黑山加入欧盟的进程将会加快，即加快改革进程、以及某些特定领域的改进。当然，应该以积极的态度看待扩大新方法，因为它可改善入盟道路。由于新方法有望“使入盟进程更具动态性、可预测性和可信性”⁵，接受新条件与黑山利益相关。在任何情况下，方法的创新都可以为谈判过程带来新的活力和工作模式。

另一方面，运用新方法的指导方针引入了新条件，而要满足新条件的话，这将需要为改革进程作出更多的努力。这些条件实际上使谈判过程更加苛刻。在法治建设问题上达成临时基准是谈判进程的一个重要部分，因此在达到该基准之前，它们可能会导致谈判进程的谈判疲劳。此外，尽管新的条件和规则在整个过程中带来创新，并产生了积极的意义，但也可能会使谈判过程更加复杂。这是因

⁵ European Commission (2020) Revised enlargement methodology: Questions and Answers, February 2020

为新方法提出后，有必要从一种既定的谈判模式转向一种新的模式。

然而，尽管新方法可能使欧洲一体化进程得以加强，而且人们对此也持有积极的期望，但另一方面，黑山必须要作出承诺、努力工作，并取得成绩，以便满足文件标准。因此，继续深化改革是非常重要的。

新方法要求并强调改革进程的重要性。因此，黑山应继续进行改革，以便尽快加入欧盟。首先，重点应该放在改善法治和基本权利领域的现状，以及公共管理的改革和民主制度的运作。由于黑山已开启了所有的谈判章节，因此谈判章节重新分组后 6 个组也算都已开启。在入盟进程的下一步中，黑山必须以达到法治领域的临时基准为目标。事实上，要想在通往欧盟的道路上取得进展，这是必须要满足的第一个条件。

（作者：Milika Mirkovic；翻译：李正宇；校对：郎加泽仁；签发：陈新）