

# 中东欧国家周报

## 【塞尔维亚外交周报】

塞尔维亚外交中的两个关键议题

塞尔维亚国际政治经济研究所 (IIPE)

(2020年2月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Wu Baiyi



## 【塞尔维亚】塞尔维亚外交中的两个关键议题

尽管 2020 年年初突发事件频发，但对塞尔维亚外交政策来说，最重要的两件事情是与普里什蒂纳（Priština）的关系和黑山的局势。两者对塞尔维亚的外交政策和近期发展都十分重要。这些事件的特点是什么？

### 贝尔格莱德与普里什蒂纳

因普里什蒂纳的举动，受西方（欧美）赞助的贝尔格莱德和普里什蒂纳之间的对话（Dialogue of Belgrade and Priština）已陷入僵局许久，但目前该对话似乎要重新开始了。慕尼黑安全会议（Munich Security Conference, MSC）期间，在美国总统特使理查德·格雷内尔（Richard Grenell）的协调下，来自贝尔格莱德和普里什蒂纳的代表于 2 月 14 日签署了新协议。该协议是关于重新开放铁路，并修建普里什蒂纳至塞尔维亚东南部城市尼什（Niš）的高速公路。塞尔维亚总统亚历山大·武契奇（Aleksandar Vučić）和格雷内尔特使曾于 1 月 24 日在贝尔格莱德举行会谈，随后又在柏林举行会谈。该协议的签订既是两次会

谈的成果，也是一项外交成就。它与1月21日签署的贝尔格莱德和普里什蒂纳恢复直航协议一样，属于谅解备忘录（Memorandum of Understanding, MoU）。恢复直航的谅解备忘录也是在格雷内尔特使协调下签署的。

最初，贝尔格莱德和普里什蒂纳的特别小组领导是把对话作为“技术性进程”（technical process）启动的。然而，自2012年起，谈判的性质便发生了变化。随着塞尔维亚前总理伊维察·达契奇（Ivica Dačić）和科索沃政府领导人的加入，这一进程变得“政治化”。这种变化是在美国前国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）的促进下发生的。此外，欧盟“协调人”的级别也有所变化。自2012年10月30日起，“协调人”由罗伯特·库珀（Robert Cooper）特使变为欧盟外交与安全政策高级代表（EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy），先是凯瑟琳·阿什顿（Catherine Ashton），然后是费代丽卡·莫盖里尼（Federica Mogherini）。当时（2012年）已宣布修建普里什蒂纳至尼什的高速公路。对话参与者级别发生变化，是2013年签署《布鲁塞尔协议》（Brussels agreement）的前奏，也无疑改变了谈判框架。

然而，科索沃的阿尔巴尼亚族人内部并未在参加慕尼黑安全会议前达成一致。出生于库尔托维奇（Kurtovic）的科索沃新总理阿尔宾·库尔蒂（Albin Kurti）和阿尔巴尼亚族议会领导人表示，由于事先没有与哈希姆·萨奇（Hashim Thaci，一些国家将他视为科索沃总统）商议，因而他们对是否同意此项协议犹豫不决。

## 恢复对话的背景

需要探讨的几个角度或背景如下。

1、美国和欧盟关系：2018年11月，由于国际刑警组织（International Criminal Police Organization, INTERPOL）拒绝了科索沃的加入申请，普里什蒂纳决定对来自塞尔维亚的商品加征关税，贝尔格莱德与普里什蒂纳之间的对话因此暂时停止。随着“技术性对话”向“政治性对话”的转变，在美国的支持和协调对话得以重启。这发生在美国总统选举期间，任何成功（哪怕是在国外取得的成功）都会被用作宣传。而且，广义上讲，美国试图阻止欧盟最终实现团结。这种成功传递出的外交信息是：即使是在巴尔干地区，美国政府也能取得成功，而欧盟则不

能。此外，事实证明，美国在南巴尔干地区和阿尔巴尼亚族人中起着关键作用。

2、巴尔干地区政治：2019年秋季，塞尔维亚、阿尔巴尼亚和北马其顿共和国的领导人提出了“迷你申根”

(Mini Schengen) 倡议，即建立非欧盟国家的人员和货物自由流动区。随后，在阿尔巴尼亚首都地拉那 (Tirana) 举行的小型首脑会议上，黑山总统米洛·久卡诺维奇

(Milo Đukanović) 表示，黑山也对这一构想持开放态度。

“迷你申根”倡议欢迎波黑加入。根据阿尔巴尼亚总理埃迪·拉马 (Edi Rama) 的说明，科索沃也可以加入。关于交通运输基础设施的谅解备忘录适用于这一倡议，因为它能使运输变得更加便利。

3、塞尔维亚政治：贝尔格莱德与普里什蒂纳之间的对话是1999年北约 (North Atlantic Treaty Organization, NATO) 占领科索沃和梅托希亚 (Kosovo and Metohija) 的产物，当时科索沃和梅托希亚属于塞尔维亚南部省份。西方长期向塞尔维亚施加压力，且欧盟对贝尔格莱德采取了条件性政策 (conditionality policy)。贝尔格莱德官员经常收到要求支持欧洲一体化的提议，这是他们在专门针对塞尔维亚事务的问题上取得成果的前提 (采取双重标准的政策)。问题之一是贝尔格莱德与普里什蒂纳之间的对

话。该对话使科索沃拥有了越来越多的民族国家特征，如海关、国际组织的成员资格、实际边界等。塞尔维亚政府希望通过该对话达到两个目的：（1）更好地保护居住在科索沃和梅托希亚的塞族人和其他非阿尔巴尼亚族人及其文化遗产，尤其是塞族东正教修道院；（2）继续推动加入欧盟的进程。

对武契奇总统和塞尔维亚前进党（Serbian Progressive Party）而言，在美国协调下签订的最新协议并非是4月议会选举前所必须的。科索沃和梅托希亚问题与塞尔维亚的身份认同、文化和政治密切相关。任何接受或承认科索沃独立的政治家都面临着失去选民支持的风险。因此，该协议的签订显然是美国和德国共同向塞尔维亚施压的结果。尽管如此，武契奇总统仍试图将其描述为一个成功事件。实际上，塞尔维亚签署的只是谅解备忘录，而非正式条约。哈希姆·萨奇则扮演了两个角色，即美国的盟友和武契奇的政治伙伴。

## 黑山和宗教游行活动

2019年12月21日，塞尔维亚、阿尔巴尼亚、黑山和北马其顿共和国的领导人齐聚地拉那（Tirana）召开会议。

同日，黑山的塞尔维亚东正教教会（Serbian Orthodox Church in Montenegro, SOCiM）在尼克希奇市（Nikšić）的圣迹（saint relics）前组织了祈祷集会。这一示威活动是为了对黑山颁布的《宗教自由法》（Law on religious liberties）表示抗议。6天后，即12月27日凌晨，在反对派组织的活动和抗议中，执政党表决通过了一项极具争议、史无前例的法律，允许国家收回原属于教会和其他宗教团体的教堂、土地和其他不动产。尽管如此，由于黑山与罗马教廷（Holy See）签订了《政教协定》（Concordat），罗马天主教会（Roman Catholic Church）得到了保护。该协定于2011年6月24日签订，并于2012年5月29日获得批准。因此，这项法律针对的是塞族东正教，这点从一开始就很明显。长期以来，黑山的地方政权一直试图削弱塞族，建立新的黑山身份认同，而塞族东正教是他们的最大障碍。尽管黑山政府制定了对塞族不利的政策，并于2007年将“黑山语”确定为新的官方语言，但其任职逾30年的领导人米洛·久卡诺维奇（Milo Đukanović）和塞尔维亚总统亚历山大·武契奇私交甚笃。这一事实解释了，为什么塞尔维亚没有在黑山推行这一损害其利益和民族认同的政策之前做出任何反应。

## 宗教游行的特征

自《宗教自由法》通过之日起，人们便开始组织宗教游行。最初几日，部分游行活动表现出了政治色彩。但几天之后，塞尔维亚东正教会接管了游行活动。直至今日，他们仍然负责管理游行队伍。除了要求政府和执政党废除《宗教自由法》外，人们没有其他诉求。游行活动于每周四和周日下午进行，次数已打破纪录。根据多个信息来源，参与游行的人数已超过黑山人口的三分之一，且没有任何平息迹象。

在塞尔维亚和黑山的历史上，塞尔维亚东正教会曾多次被塑造成人民的代表（奥斯曼帝国内部的塞尔维亚牧首）或领导者，而黑山主教则被塑造成神权统治者。

## 对外交政策可能产生的影响

上述两个进程，即在美国协调下重启的贝尔格莱德和普里什蒂纳之间的对话、黑山境内的宗教游行，均会对塞尔维亚外交政策产生影响。在过去几年里，武契奇总统多次重申，国家面临着艰难的抉择。然而，很明显，西方国家之所以支持在4月举行选举，是因为它们期望塞尔维亚继续支持科索沃的制度建设，并允许科索沃获得类似于独



立国家的权利。如果塞尔维亚政府决定这样做，那么黑山的塞尔维亚东正教教会（SOCIUM）向米洛·久卡诺维奇政府施加的压力，就可能减轻西方对武契奇施加的压力，但也有可能损害他的地位。倘若贝尔格莱德承认科索沃独立，那么黑山的情况可能在塞尔维亚重演。

（作者：塞尔维亚国际政治经济研究所（IIPE）；翻译：高贺初盈；校对：郎加泽仁；审核：刘绯）