

(奥地利) 赫尔穆特-克拉默 维德兰-日希奇 著
苑建华 徐四季 张晓玲 李 彬 译



KOSOVO 科索沃问题



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

本书由维也纳大学资助出版

KOSOVO 科索沃问题

(奥地利) 赫尔穆特-克拉默 维德兰-日希奇 著
苑建华 徐四季 张晓玲 李 彬 译



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

科索沃问题/(奥)赫尔穆特-克拉默,(奥)维德兰-日希奇著;苑建华等译.

—北京:中央编译出版社,2007.10

ISBN 978-7-80211-536-1

I. 科... II. ①赫...②维...③苑... III. 国际争端-研究-南斯拉夫
IV. D815.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 152532 号

科索沃问题

出版人 和 龔

责任编辑 韩慧强 董 巍

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509366(编辑室)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 <http://www.cctpbook.com>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京新丰印刷厂

开 本 787×1092 毫米 1/16

字 数 262 千字

印 张 17.5

版 次 2007 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 38.00 元

本社常年法律顾问:北京建元律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话 010-66509618

科索沃 1999—2005：一个总结

2005 年秋冬至 2006 年，科索沃问题再度成为国际政治的重点议题。联合国安理会在 2005 年 5 月 27 日关于科索沃问题的会议上确定了启动科索沃未来地位问题谈判的具体时间表。联合国于 9 月份任命谈判特使，10 月份开始谈判。俄罗斯和中国代表投票反对安理会的此项决议，主张继续推迟关于科索沃地位问题的谈判，但未能成功。开启此次谈判程序的前提条件为：联合国秘书长科菲·安南（Kofi Annan）定于 7 月对科索沃进行全面考察，考察在该地区执行基本发展标准情况是否取得积极的成果。该审查报告主要涉及以下领域：法治、少数族裔状况及其行动自由、难民回返、民主机构及行政管理的运作和权力下放。

我们对科索沃从 1999 年 6 月战争结束至今（2005 年 5 月底）的发展情况进行了研究，得出的结论是：科索沃在社会基本领域里的发展情况和现实状况依然还是潜伏着危机的，对此只能有限地加以肯定。与我们颇有抱负的目标相比，同科索沃维和部队（KFOR）和联合国科索沃临时行政当局特派团（UNMIK）的巨大资金投入相比，科索沃这六年来的建设和建国工作远远没有取得人们所期望的成果。

通过大量的国际维和士兵和联合国科索沃临时行政当局特派团的强大警力，以及通过科索沃警察部队的组建，当地的安全状况固然得到了稳定，并且在一定程度上为社会的建设创造了安定的环境。但是，“积极的和平”——这是科索沃主要民族阿尔巴尼亚族与其他少数民族在日常生活中和平共处和 1999 年被驱逐的难民（塞尔维亚族人、罗姆族人和阿希卡利人）回返的前提——至今没有能够实现。这样一种“紧张的稳定”状况仍然在持续，深刻的社会紧张关系随时可能再度爆发；2004 年 3 月的暴力

事件就是一个例子。

毫无疑问，经济状况也没有得到明显改善。尽管投入了大量的资金（主要来自欧盟方面），但是恢复发展高效经济结构的势头仅仅出现在个别领域。科索沃的失业率，特别是青年人的失业率居高不下。战争结束六年了，科索沃居民忍受糟糕的能源供应状况的耐心也已经消耗殆尽；这个问题是由联合国科索沃临时行政当局特派团和欧盟负责的。此外，国际社会遏制有组织犯罪的努力收效甚微，或者说毫无效果，有组织犯罪活动几乎遍及科索沃社会的方方面面。

政治机构的建设和民主的发展应该说喜忧参半。2000年以来，科索沃已经成功进行的四次大选，没有出现较大的问题，这为现代政治和行政机构的建设奠定了基础。但尚未实现或者说只是刚刚起步的是以主要民族和少数民族相互宽容、相互尊重的价值观严肃地去理解机构政治的民主化、现代化进程，并在实践中加以贯彻。事实上，科索沃—阿尔巴尼亚族领导人往往将既定标准的执行以及政治和社会体系的民主化视为一种策略性问题，将它们作为实现其目的，即独立的手段。此外，阻碍科索沃民主政治机构建设进程的因素还有科索沃—塞尔维亚族人的抵制态度；他们受贝尔格莱德政府管束，从2004年春天起拒绝在政治机构中任职或参加议会选举。

研究中，我们对于“关键的2005年”（联合国秘书长特别代表耶森—彼得森语，Jessen-Petersen）将如何发展这个问题尚无定论。科索沃局势的进一步稳定和少数族裔状况的显著改善是联合国安理会夏季审查是否取得积极成果的前提，在此基础上才会开始关于科索沃地位问题的谈判。一旦发生消极事态的情形也是可以想象的，不是不可能的。如果科索沃人要求迅速实现完全独立的愿望被证明是不现实的，在关于科索沃地位问题的谈判中也未能被国际社会所接受，那么就有可能再次出现2004年3月那样的暴力事件。另一种消极的发展结果可能是出现国际社会成为“摆设”或者撤退的情形：如果在接下来的几个月里，科索沃在“特派团的核心使命”方面——即建立“法治”以保护少数族裔权利，使得愿意回返的难民能够回返——没有取得什么重大进步，那么联合国科索沃临时行政当局特派团就有可能宣布所设定的基本标准已实现，从而逐步撤出科索沃。

对国际社会干预科索沃问题这六年来的得失进行一次系统的和批判性的总结在目前的状况下尤为重要。原因有二：2005 年秋冬之际，国际社会的科索沃政策将进入一个新的时期；欧盟将在更多的重要领域接替联合国科索沃临时行政当局特派团的管理角色，一种新的国际监管体系将在科索沃得以运用和发展。

我们必须发展**新的战略**，将长期的和现实有力的行为指导，实用的和有远见的计划以及灵活的和合乎原则的政治行为方式有机地统一起来。我们首先要从国际社会干预科索沃问题的得失中汲取经验和教训，以更好地应对今后有关在“弱势”或者濒临失败的国家中进行冲突后巩固和平和社会政治建设工作方面的任务与挑战。国际社会只有在执行“民主影响政策”时采取因地制宜的战略，才能从根本上解决或者大大缓解“外部的民主及社会建设援助”工作极易陷入的基本困境。

其前提是要仔细考虑政策步骤，实现基本的“法治”水平，从而为主机构的建设提供保障。其次要采取各种措施，其目标不仅仅在于诚实地、坚持不懈地给被干预国的居民“赋权”。维护和实现民主的基本价值难免会触及到当地的传统，但我们要避免任何形式的狂妄自大，即自誉为现代化和民主文明的代表。

致 谢

2002年9月赫尔穆特·克拉默（Helmut Kramer）教授带领维也纳大学政治系的学生在科索沃进行了为期一周的学术旅行是写作本书的起因。在此次旅行中，由于奥地利联邦军队和奥地利联邦国防部的大力支持，使我们有机会了解到科索沃维和部队和联合国科索沃临时行政当局特派团的工作情况，我们还有幸采访了科索沃的高层政治家、记者、知识分子和非政府组织的积极分子。奥地利联邦国防部委托本书的两位作者就国际社会对科索沃的干涉问题进行一次总结性研究。我们在2003年9月初又对科索沃进行了一个星期访问，采访了不少科索沃的对话伙伴和在科索沃工作的国际组织的代表。

我们要对科索沃从1999年6月战争结束至今（2005年6月初）近乎所有方面的发展情况进行分析，要对联合国科索沃临时行政当局特派团以及其他国际机构的工作做一个批判性的总结；这些颇有抱负的研究计划能够得以实现，并最终成为这本——正如我们希望的那样——有趣、易懂的书，是与许多同事、朋友、合作者、对话伙伴和众多机构的大力支持分不开的。在此，我们要特别感谢奥地利联邦军队卡萨布兰卡营的官兵和奥地利驻普里什蒂纳外交代表处的工作人员给予我们的关心与指导。感谢布勒里姆·沙拉（Blerim Shala）（《阿尔巴尼亚人民之声日报》的总编）、恩费尔·霍哈伊（Enver Hoxhaj）（普里什蒂纳大学教授）和伊戈巴勒·罗戈瓦（Igballe Rogova）（科索沃妇女非政府组织“Motrat Qiriazi”的协调员）多次接受了我们较长时间的采访。此外，我们的研究还要归功于同米夏埃尔·达克斯纳（Michael Daxner）（2000—2002年任联合国科索沃临时行政当局特派团教育负责人）、弗里德海姆·弗里申施拉格（Friedhelm Fri-

schenschlager) (2002—2003 年间在支柱 III 中任欧洲安全与合作组织“民主化”部负责人) 和约翰·熊普夫 (Johann Schrumpf) (现任联合国科索沃临时行政当局国际官员, 负责联合国临时行政当局特派团教育工作) 的深入交流; 其中, 米夏埃尔·达克斯讷还为本书做了序。

此外, 我们还要感谢贝基姆·巴利克维 (Bekim Baliqi)、埃娃·克赖斯基 (Eva Kreisky)、大卫·马勒宁斯基 (David Maleninsky) 和彼得拉·普卡特霍弗尔 (Petra Purkarthofer) 对原稿内容提出的宝贵建议。在书稿的审校工作中, 我们得到了卡罗琳·卡姆博林 (Caroline Cambring) 和玛格丽特·茅尔 (Margit Maurer) 的大力支持。最后, 我们要特别感谢我们的项目负责人联邦国防部的埃里希·林克 (Erich Link), 衷心感谢他为我们这个科索沃研究项目所做出的巨大努力。

前言

米歇尔·达克斯纳

政治的目的在于自由

——汉娜·阿伦特 (Hannah Arendt)

目前处于联合国监管下的塞尔维亚南部省份科索沃的冲突是一次非常典型的冲突。1999年的国际干预是国际社会在1989年制定的新的世界内政政策框架内进行的首批军事行动之一。

1989年以后,世界并没有变得更加和平。有些人曾经希望,两大霸权主义阵营的终结将或多或少地促使世界和平地向全球公民社会过渡,最低限度的民主、社会保障和文化自决权将得以确立;但是,他们现在应该感到有些失望了。当然只是有些失望——因为我们到底还是取得了不少明显的、持续的进步:民主制度得到了更加广泛的认同,各国边界更加开放,贸易和人员往来更加自由。与此同时——发展更迅速的是——贫困在蔓延,非对称战争和武装冲突在增加,人们更加倾向于用军事手段去解决问题。另外,美国单边主义和在纽约、马德里以及世界范围内的恐怖袭击的所有后果都在日益显现。谈到伊拉克战争,各国政治根本就没有能够达成共识;相反,分歧进一步加深,而且会一再出现。中国正在崛起为超级大国,印度、巴西等次大国的地位不断提升,但是这些变化也没有能够提高国际政治的透明度。

政治学任重道远。目前的政治学领域正在努力求证和分析世界的这种新的无序性,进而总结出可供汲取的经验与教训。分析科索沃问题就是这样的科学研究工作,是理论上的,同时也是在意识形态上的一种尝试。此外,由学者担任政治顾问这一传统也面临着新的挑战,因为学者和政治家

本身遇到的问题是一样的，即如何将政治和军事行动代表的体制层面的东西融入到当地居民的日常生活中去。这样的转化工作今后将成为政治实践的一个中心内容。

那么，科索沃冲突清楚地反映了世界新秩序所提出的哪些重大问题呢？

第一，国际法发生了重大变化；人道主义干预的合法性取代了不干涉内政的外交原则；若在这一点上我们还只能在有限的范围内取得共识，那么采取先发制人的武装打击就更难以被人所接受了。这就是制造“持久战后状态”所面临的合法性危机；科索沃、阿富汗、伊拉克和其他危机地区都面临着相似的问题。

第二，维持和平（Peacekeeping）与建立和平（Peacebuilding）的措施以及可持续发展政策之间的界限变得更加模糊了。社会的各个领域——一是军事及民用安全，二是经济和社会体制，三是文化和公民社会——发展的非同步性严重影响着当地居民基本权利和未来政策的实现。

第三，相对于社会发展的硬件（基础设施、能源、交通、安全和国防）建设而言，社会发展的软件（社会保障、教育、公共卫生、司法、媒体和环境）建设被忽视了，这将影响社会发展的可持续性。

第四，国际各政治主体之间的协调不够。超国家联盟、国家利益以及对地区利益的忠诚还是背叛往往交织在一起，相互抵触。联合国权威的丧失，大的国家联盟体（欧盟、非洲国家组织）内部的不统一，大国的不合作态度（美国在国际法庭、《京都议定书》和死刑问题上不合作；一些国家在经济和军事领域以及在人权问题上不合作；等等）以及对违约行为缺乏制裁机制，都在新的层面上引发了次民族主义的滋生。

第五，贫困问题和强制迁居问题还远远没有解决。排外、避难申请程序复杂化以及用投机的、“本地的”理由不断削减普遍人权的内涵，这些现象既是结果，同时也是其不断加剧的原因。

所有这些现象都可以在东南欧，具体说来是在科索沃得到不同程度的验证。对于分析家和政治家来说，这意味着什么呢？如果世界新秩序在普里什蒂纳得到了实践，那些旧秩序的做法就应该结束了。这些旧秩序的做法首先是新自由主义经济学说开出的药方，它的失败在巴尔干地区非常明

显；其次是所谓自治的理念，认为自治可以推动社会团结和独立（“做你的事情”这一理念在被武断地称为“先标准后地位”的政策中失败）；还有将多元文化这个目标同时理解为可以自我实现的手段；以及认为有了议会制民主程序及选举的规定就能自然而然产生民主的想法。其他不尽如人意的现象还有安全与行政部门的私有化以及公众对公共机关和公共权力的不信任。

对于科索沃和整个东南欧地区来说，这些政策导致了令人极不满意的反应：种族冲突的针对性更为明确，以及由此引起的民族主义的高涨；反对对本民族认识的修正，反对来自欧盟方面的一体化的努力。欧盟的“拉一把”战略，即让科索沃在达到一定的入盟标准的前提下加入欧盟，得到的效果却相反，科索沃只希望能够成为欧盟的平等的一员。

赫尔穆特·克拉默（Helmut Kramer）和费尔坦·兹列克（Vertan Džihic）规避为科索沃的未来勾勒出一幅大家一致认可的发展蓝图，这一点他们做得很对。单单在2005年春天就出现了这么多的——而且是互不相同的——结论，恐怕所有的预测都未免太轻率了。人们在研究复杂情况时，非常重要的一点就是要仔细分析其现状，将对现实的准确把握作为提出各种建议的出发点。

在2005年，科索沃必然成为我们开头所做的研究的焦点问题：人们对刚开始的科索沃地位问题的谈判寄予了太多的期望；而将哈拉迪纳伊（Haradinaj）总理移交前南斯拉夫国际刑事法庭（ICTY）之后，科索沃局势会如何发展又具有太大的不确定性。此外，克罗地亚加入欧盟以及与之相联系的将戈托维纳（Gotovina）引渡给前南斯拉夫国际刑事法庭也会影响到科索沃本身的境况。2004年3月的血腥暴力事件过去一年多了，人们终于认识到：欧盟的努力是不够的，欧盟的路线不能持久；北约的论证是矛盾的；科索沃的局势在不久前发生的对鲁戈瓦（Rugova）总统的袭击事件之后变得极其不稳定；如果人们不想进一步增加这个地区的不稳定，那么仅仅盯着科索沃的解决方案就太缺乏远见了。

挪威驻北约大使凯·艾德（Kai Eide）向联合国秘书长递交了关于联合国科索沃临时行政当局特派团的批判性报告，其中讲得非常精辟：“科索沃从此将不再接受来自贝尔格莱德的统治，而是接受来自普里什蒂纳的

领导，但不是由普里什蒂纳来统治。”这不是说一个科索沃国家的完全独立，而是指欧盟在行使国家权力方面的作用，并且不只是局限于欧盟在2006年很有可能接替联合国科索沃临时行政当局特派团。

但是，如果北约仍然坚持严格区分军事权限和政治权限，那么尽管初衷很好，还是不利于解决权限混乱的问题。目前，欧盟坚持认为联合国和联合国科索沃临时行政当局特派团是解决科索沃问题的主要负责机构，而联合国和联合国科索沃临时行政当局特派团认为解决科索沃问题的主要负责机构是科索沃的自治机构和联络小组；而且所有的参与者并不处于完全相同的消息和舆论平台。

关于地位问题的讨论将有多么的错综复杂，我们可以从奥地利巴尔干问题专家普瑞达克·杰洛克维奇（Predrag Jureković）的论点中看出来，他认为关于黑山是否留在塞黑国家共同体内的全民公决的结果将对科索沃局势的发展产生决定性的影响。我也认为，国际专家之间的唯一共识，即不分割科索沃观点也是淡薄的，没有其他的理论支持。目前也没有对于各种可能性的可预见后果的深入分析。我将这样一种状态总结为技术上的解决问题的看法阻碍了政治上解决问题的看法。对于难民应当能够回迁这一点，没有任何争议；但对于“怎样”实现这一点的探讨就往往集中在工作程序本身了。应当阻止人才外流，这是共识；但是人们该如何在劳动力市场和教育培训方面建立科索沃和塞尔维亚之间的平衡关系，还没有被认真地讨论过。

人们“从下至上”地来读克拉默和兹列克的这本书，就能看出它对上述情形的重要影响。科索沃冲突——当然也不单单是科索沃冲突——告诉我们，干预政策的范例必须要转变。我们应当确立新的政策重心，特别是政策的系统性；其中包括：

- 充分利用公共权力；
- 给予解决问题的硬件和软件完全相同的条件和权力；
- 将干预参与者与当地居民的关系定位在相互依存的层面上；
- 把法治和民政机构的建设放在首位，这比没有精英更替的民主化更加重要；
- 取消“联络员”的合法性，这些人一方面被干预参与国视为当

地的政治家，同时他们又是有组织犯罪活动的主体。

当然还有很多，在此不一一列举。但这些还没有成为在现有众多建议、计划基础上新增的一个咨询平面。因为我们有可能在理论上已经转变了，但在现实政策当中又持一种完全不同的论调：被干预地区的持久冲突后状态难道不是对前冲突社会进行干预的正常结果吗？如果生活富裕、社会稳定的发达国家不断加大阻止移民和避免政治避难者、经济难民入境以及打击外来犯罪活动的力度——包括花言巧语地制造新的、非人道的各种偏见——那么他们其实是在同自己的政策的结果作斗争。

若科索沃成为一个国家，那肯定不是传统的民族国家。若科索沃成为北约和欧盟的伙伴或者成员，那也不是一般意义上的伙伴或者成员。也就是说，科索沃问题的解决离不开它的周边环境，离不开塞尔维亚，离不开黑山（或者已经包含在塞尔维亚之内），离不开其邻国；但是目前这些国家对于布鲁塞尔、欧盟总部采取的的确是离心战略。科索沃会发展成什么状态，从形式上来讲是无关紧要的，重要的是科索沃这个国家或者这个成员的生活水平的发展状况。

随着欧洲的扩张，它的所有特征也都得到了扩展。而且这个欧洲突然间发现，事实上还没有形成一个完全意义上的欧洲。每当它介入到感觉是属于欧洲的周边地区时，它就会意识到，必须有更多的新成员加入；这些国家本来并未受邀加入欧盟，但它们是有资格加入的，因为它们其实早就属于欧洲了。

目录

Contents



科索沃 1999—2005：一个总结	001
致 谢	004
前 言	006
1. 科索沃——国家、历史、经济和居民	001
地理和人口概况	001
民 族	004
科索沃的历史	005
国际社会干预前的科索沃经济	007
科索沃冲突中的牺牲者	008
2. 国际组织和国际活动团体	011
联合国科索沃临时行政当局特派团（UNMIK）	012
科索沃维和部队（KFOR）	017
欧洲安全与合作组织驻科索沃使团	020
欧 盟	021
欧洲理事会	024
各大国在科索沃	025
非政府组织（NGOs）	026
3. 2004 年 3 月前科索沃的安全状况	028
从 1999 年 6 月战争结束至 2004 年 3 月的暴力事件	028
2000—2003 年间的相对稳定	029

审判权和司法	032
少数民族恶劣的安全状况阻碍难民回返	034
2003 年夏天起新的紧张关系	039
2004 年 3 月针对少数民族的暴力事件	042
4. 政治结构的建立和政治体制的发展	048
选 举	050
政 党	056
宪法框架、议会和政府	061
临时自治机构的权限和作用方式	064
地方管理	067
塞尔维亚族人的平行结构	073
腐败和政治体制	077
民众对政治家和政治机构的态度	082
超越过去	086
科索沃阿尔巴尼亚族政治家和 2004 年 3 月骚乱	088
政治体制——中期结论	092
5. 社会发展、教育、妇女和媒体	094
科索沃社会的教育	096
战后教育领域的重建	097
大 学	099
科索沃教育事业的问题	101
妇女在社会和政治制度中的地位	103
传媒领域	108
6. 经济和社会的发展	111
1999 年至 2004 年底的经济发展情况	112
居民经济状况	124
国际组织（欧盟和联合国科索沃临时行政当局特派团） 的经济政策和改善经济状况的可能性	127
经济发展——一个总结	131

7. 有组织犯罪	134
不同领域的有组织犯罪	141
居民对有组织犯罪的态度	145
国际社会和打击有组织犯罪	147
8. 解决未来地位问题的漫漫长路	153
从“先地位后标准”到“标准和地位的并列”	155
对地位问题的看法	159
对于解决地位问题科索沃阿尔巴尼亚方面的态度	161
塞尔维亚人对地位问题的态度	163
国际主体和地位问题	167
在地位问题上有可能的选择——哪种地位适合科索沃?	170
9. 科索沃从 2004 年 3 月骚乱发生至 2005 年 5 月的发展状况	175
国际社会的危机评估	175
2004 年夏天和秋天的局势: 科索沃特派团的高层变动	
——耶森 - 彼得森带来的新动力	184
2004 年 10 月的议会选举——塞族的大选抵制行动和	
拉穆什·哈拉迪纳伊被选举为科索沃总理	187
新政府的组阁, 哈拉迪纳伊出任总理	190
科索沃出现新动力?	
拉穆什·哈拉迪纳伊新一届政府成立 100 天	193
对于管理机构权力下放的讨论	195
少数族裔的回返和现状	197
经济领域的发展状况	201
拉穆什·哈拉迪纳伊在海牙——对科索沃发展产生的后果	203
巴伊拉姆·科苏米 (Bajram Kosumi)	
出任总理后的新一届政府	205
贝尔格莱德和科索沃塞族的立场:	
在抵制与迟疑之间摇摆	209
2005 年上半年关于地位问题的会谈	214
小结: 科索沃向何处去?	216

10. 国际共同体对科索沃的干预以及扮演的角色	221
科索沃干预的目标设定	221
决定性的进展?	222
对联合国在科索沃行动的总结	225
科索沃使命和大国政策	225
联合国科索沃临时行政当局特派团和驻科索沃其他 国际组织的战略和组织弱点	232
人事问题	236
联合国秘书长的特别代表扮演的角色	243
贝尔纳·库什内 (Bernard Kouchner)	245
汉斯·海克鲁普 (Hans Haekkerup)	248
米歇尔·施泰纳 (Michael Steiner)	249
哈里·霍尔克里 (Harri Holkeri)	253
索伦·耶森-彼得森 (Soren Jessen-Petersen)	255
科索沃特派团失败了吗?	257
科索沃特派团使命和实际政策中的缺陷	259
会有一个“积极的和平”吗?	262