

构成安全威胁的脆弱国家

——经济学和外部干预层面的反思

[阿尔巴尼亚]阿伯特·拉基皮

内容提要 冷战结束后国际局势的新变化,增强了重新认识和研究脆弱或失败国家的紧迫性。如今,许多新近出现及处于从威权或独裁体制向奉行自由市场经济的开明体制转轨的国家已清楚地意识到,对“国家”的认识不能想当然。虽然国家的构建主要取决于一个国家自身的努力,但外部力量的影响和干预同样必不可少。在脆弱国家与安全议题之间存在着很强的相关性。

关键词 地区与国别政治 脆弱国家 失败国家 国家构建 巴尔干半岛 阿尔巴尼亚

一、构成安全威胁的脆弱国家

冷战的40多年对巴尔干半岛各国(The Balkans)^①来说是一个和平时期。从没有发生内部冲突的角度看,这种和平可谓意义不凡,不过,若从地区角度加以考

* [阿尔巴尼亚]阿伯特·拉基皮(Albert Rakipi):阿尔巴尼亚国际问题研究所所长、原阿尔巴尼亚外交部副部长、地拉那大学教授。

** 本文系作者提交给2010年10月“中东欧转轨二十年:经验与教训”学术研讨会文章,经其本人授权在本刊发表。

① 根据陆谷孙教授主编的《英汉大词典》(上海译文出版社1989年版),“The Balkans”应译为“巴尔干半岛国家”,由于作者在文中大量使用这一术语,根据不同的语境,译者还将其译为“巴尔干半岛”、“巴尔干地区”或“巴尔干人民”等。另外,限于篇幅,对某些说明性注释作了删节处理。——译注

察,却并不具有自我可持续性。与西欧在欧盟框架下实现的和平不同,在巴尔干,这种和平并非地区体系自然演进的结果,而是由当时国际体系的性质所“决定”的。不过,鉴于巴尔干地区有史以来围绕民族、宗教、领土问题纷争不断的事实,这近半个世纪的和平无疑还是相当可贵的。

巴尔干诸国建立后发生的种种激烈冲突,引起了大国及国际学界的高度关注。较之其他地区,冷战和平对巴尔干半岛国家的影响非常明显。此间,除了1949年结束的希腊内战外(当时南斯拉夫、保加利亚、阿尔巴尼亚曾不同程度有所介入),这一地区几乎没有发生过流血冲突。国际体系的性质(即由东西方对抗形成的两极均势),冻结了长期以来使巴尔干人民陷入血腥斗争的“民族问题”。相反,世界上许多其他地区在此期间却爆发了流血冲突;这些冲突虽说与相关边缘国家在后殖民时代的国家构建进程不无关系,但大多还是超级大国在此对抗日趋“白热化”所引发的结果。

不过,在两个超级大国看来,巴尔干半岛无疑是个相对危险的地区。如若“允许”这里发生内部冲突,其后果可能是灾难性的。这也就是巴尔干地区在冷战时期得以“独享”和平状态的原因所在。众所周知,巴尔干半岛是个民族、种族异常多样的地区,其政治地图仿似一个五彩斑斓的“万花筒”。在这里,任何一个国家内部或是两个国家之间的冲突,都极易升级为一场地区战争;如果进一步考虑到巴尔干国家分属东西方两大敌对阵营(其中希腊、土耳其属于西方阵营)的事实,那么这场地区战争又很有可能演变为两大敌对阵营之间的冲突。

与多数边缘地区不同,巴尔干半岛历史上一一直处于帝国间的交界地带,因此,超级大国在此发生冲突的可能性也更大。在19世纪和20世纪的早期,巴尔干人民虽逐步摆脱帝国统治,赢得了独立,但整个地区仍夹在欧洲大国与俄国之间。第二次世界大战结束后,由于国际体系迅速滑向两极,巴尔干半岛这种“中间地带”的身份亦相应地保留了下来。1944年10月,莫斯科会议就划分势力范围达成了著名的“百分比协定”,进一步明确了边缘地带的战略意义。特拉杨·斯托亚诺维奇(Traian Stoianovich)这样写道:“没有一个地区的大门是向外部世界完全敞开或彻底关闭的,东西方以算术方式对巴尔干所做的划分,的确有可能使地区冲突演变为两大军事集团华约与北约之间的战争。”^①

1946—1949年的希腊内战,是冷战时期巴尔干地区发生的第一场也是最后一场战争。此间,美苏两个超级大国对战争可能引爆地区冲突的危险性表现出了高度警惕。由于认为苏联不仅对希腊且对土耳其和整个西欧的安全均构成严重威

^① Traian Stoianovich, "A dialogic Introduction," in L. S. Stavrianos, *The Balkans since 1453*, London: Hurst and Company, 2000, p. 7.

胁,美国介入了冲突。^①不过,有迹象表明,斯大林其实非常不愿看到东西方阵营历经艰难方才达成的脆弱和平被巴尔干的战火所破坏,故而多次向南斯拉夫施压,要求其停止向希腊共产党武装力量民族人民解放军/民族解放联盟(ELAS/EAM)提供援助。

从安全角度看,冷战对巴尔干半岛产生了两方面的影响。一方面,它带来了和平,或者说,至少在相对较长的时间内遏阻了巴尔干国家间的冲突。不过,这种和平并不具有可持续性。事实上,冷战冻结了巴尔干半岛可能发生的冲突,但同时也冻结了为那些“悬而未决”的民族问题寻找解决办法的进程。虽然我们说冷战赋予了巴尔干半岛“某种和平”,有必要指出的是,这种和平并未由此推动巴尔干各国间的合作与交流。如果说冷战促进了南斯拉夫联邦各共和国之间的合作并加强了各民族之间的联系,那么对于阿尔巴尼亚,冷战带给它的却是彻底的孤立。自1948年配合共产党情报局对南斯拉夫展开批判,直至斯大林去世后发展到与苏联关系的破裂,这个国家事实上与巴尔干其他国家之间没有联系。另一方面,冷战给巴尔干半岛国家所带来的影响在于它促进了各国内部的和平与秩序。由于任何国家的内部冲突都有可能升级为地区甚至东西方之间的冲突,所有相关大国都小心翼翼,避免引爆巴尔干这个火药桶。

冷战时期,巴尔干国家的安全关切主要来自于国际、国内两个层面。外部安全威胁是指国外的敌人或所谓帝国主义世界;不过,如果在阿尔巴尼亚,用其领导人霍查的话来说,它还包括了“以苏联社会帝国主义及其帮凶为首的修正主义世界”。内部安全威胁则指代表政权、国家和人民的“党”在国内意识形态或阶级方面的“敌人”。

正是这种安全战略思维,使得许多原本可能遭遇外侵或内爆的国家得以顺利幸存。从外部因素来看,就像詹姆斯·多宾斯(James Dobbins)所说,在某些情况下,美苏双方在冷战时期都曾出于地缘政治的考虑扶持过不少脆弱国家。苏联消失后,这一情况发生了变化。莫斯科业已变得力不从心,而从地缘政治角度看,华盛顿似乎也没有必要这么做了。^②在国内,组织有力的意识形态、无处不在的安全机构为维持国家的存在提供了重要支撑。

总之,冷战的结束使巴尔干地区失去了确保它享有了40多年和平与安全的“防护罩”。这一历史时刻的到来为制定新的安全政策提出了一个重大的挑战:如何使地区各国及整个地区与新的国际安全体系实现一体化?此外,伴随着东西方冷战结束,包括巴尔干在内的许多以共产主义为官方意识形态的国家所发生政治

^① John S. Kollipoulos and Thanos M. Veremis, *Greece: The Modern Sequel from 1831 to the Present*, London: London-Hurst & Company, 2002, p. 295.

^② James Dobbins, *America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq*, Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2003, p. xiv.

剧变。这不仅标志着作为维持国内秩序基本工具的恐怖政权的终结,同时也意味着这些前共产党国家从此将不再对国内冲突具有免疫力。

冷战结束之初,许多学者将其视同为自由哲学的大获全胜;在此背景下,巴尔干国家的重建被认为亦可建立在自由民主原则的基础之上。然而,就国内安全而言,需要在不使用高压政策下探寻维稳的新思路。就此而言,仅以国际层面安全困境的评估作为安全问题范畴的传统分析模式,已远远不够。过去,由于普遍存在剧烈的国家间冲突,如何处理各国相互之间的关系一直主导着巴尔干地区的安全日程。然而,在后冷战时代,巴尔干所发生的一切冲突事实上都是国内冲突。^①当然,国内威胁主导安全日程的现象并非巴尔干所独有。正如乔治·索伦森(Georg Sorensen)所说,自冷战结束后,国与国之间的战争变得相当罕见。相反,在那些非常脆弱的国家中,国内冲突正呈现出急剧增长的势头。^②其他学者亦持有相同看法,认为如今安全问题与各个国家自身国情息息相关。^③

二、国内层面的安全困境

如果要研究一个国家安全问题所涉及的范围,仅靠分析国际层面的安全困境是否足够?就具体国家而言,仅从研究由它们同其他国家间关系引发的外部安全威胁出发,是否就能将冷战结束后头十年间阿尔巴尼亚与马其顿的安全问题阐述清楚?

从传统意义上讲,一个国家的安全与否可以通过研究该国受到的外部威胁来加以衡量和判断。不过,当阿尔巴尼亚和马其顿分别于1997和2001年出现国家安全问题时,威胁并不是来自外部。简言之,如非外部力量干预所致,以上两国的安全在何种情形下陷入了危险境地?又是什么样的条件造成了国内层面的安全困境?就其实质而言,围绕权力如何合法化、分配、使用、产生这些最基本的标准方面出现的持续冲突,构成了后共产主义体系的显著特征。^④

单就理论分析而言,国家层面是否也同样存在着安全困境?许多学者认为,随着冷战的结束,“安全困境”一词已不仅限于国际关系研究领域,它已被延伸用来解释国内政治斗争等问题。1950年,约翰·赫茨(John Hertz)首先提出了“安全困境”这一概念。国家加强其自身安全的努力可起到增强防御(保护)的作用,但

① Barry Buzan and Ole Weaver, *Regions and Powers, The structure of International Security*, Cambridge-University Press, 2003, p. 384.

② George Sorensen, *The Transformation of the State Beyond the Myth of Retreat*, London - Palgrave 2004, p. xiv.

③ Barry Buzan and Ole Weaver, *Regions and Powers, The structure of International Security*, p. 385.

④ George Schopflin, *Nations, Identity, Power, the New Politics of Europe*, London: Hurst & Company, 2000, p. 174.

当国际社会处于一种无政府状态时,一国加强自身安全的措施则会增加其他国家的不安全感。因而,在一种自助体系中,一国安全的加强必然导致其他国家不安全的增长。索伦森认为,赫茨的推理方式与托马斯·霍布斯(Thomas Hobbes)思考国家安全的方式直接相关。^①霍布斯所说的安全,实质上是个人、个体的安全。在他看来,在“自然状态”下,人类没有安全,有的只是永久的不安全 and 一种“一切人反对一切人”的“战争状态”。霍布斯强调,要摆脱“一切人反对一切人”这种状况,唯一的解决办法便是创建主权国家。他指出,随着国家的建立,内部的无政府状态便会随之消失。如果我们采用赫茨的定义,那么,安全困境这一概念只适用于国际层面并与国家间关系密切相关。

霍布斯所谈论的安全,同国家的存在紧密相连。在他看来,国家应当能够为民众提供内部和外部的安全;如无主权国家,民众在遭受内外威胁时将无法获得安全与保护。然而,国家和中央政权的建立,是否必然会带来内部的秩序与安全?霍布斯关于主权国家一俟建立国内无政府状态将随即消亡的推理,受到了许多学者的质疑和挑战。没有理由认为,一个主权国家只要获得了国际社会的承认,便可彻底终结内部的无政府状态。事实上,恰恰因为其瓦解或碎片化不会轻易地为国际体系所意识到,一些国家虽已无法确保国内秩序的稳定,但却依然可以继续存在着。这种情况即所谓“霍布斯悖论”或“霍布斯困境”。^②所以,除了赫茨和霍布斯就国际层面的安全困境所做的经典论述外,还应该看到存在着另一种即国内层面的安全困境。

按照国际关系理论中现实主义的说法,安全困境的形成完全是世界政府缺失的状况下国际社会无政府状态不断演进的结果。那些脆弱国家、失败国家及濒临解体的国家,要么是已陷入了无政府状态,要么是持续遭受着滑入无政府状况的重重威胁。当国家瓦解之时,国际关系中对无政府概念的界定同样适用。根据索伦森的观点,安全困境的形成和国内结构直接相关。不能像霍布斯那样,简单地认为国家一定会为其公民提供政治物品。^③

在现实主义国际关系理论中,国家是依实力来划分的,传统的权力概念和战争现象紧密相连。无论阐释理论还是描述现实的文献,都将战争的实质视为一种大国现象。不过,卡列维·霍尔斯特(Kalevi Holsti)则指出,在20世纪后半期,战争的主要行为体并非大国。1945年以后,中东、非洲、中美洲、南亚、东南亚及近些年来的巴尔干半岛,成为战争多发地带。因此,在他看来,要研究战争,必须将重点放

① Geroge Sorenson, *The Transformation of the State Beyond the Myth of Retreat*, p. 75.

② Kalevi J. Holsti, *The State, War and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 82.

③ Bary Buzan and Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, p. 12.

在国家而非“大国”。^①如果说国际层面的安全困境取决于国与国之间的权力之争,那么,国内层面的安全困境则主要取决于国家自身的强大或脆弱。

在我们的分析中,国家力量不是以军力来衡量的。为了给国家力量下一个定义,我们借用霍尔斯蒂依据马克斯·韦伯阐发的理念做出的概念界定,即“国家力量可以通过以下几个方面来加以衡量:赢得忠诚和统治合法性的能力、获取统治和提供服务所需资源以维持主权要素的能力、在特定领土范围内享有合法使用武力的权力,以及在一个基于共识建立的政治共同体中运作的能力。”^②巴里·布赞也认为,要理解和解释国内层面上的安全困境,需对国家的强弱加以考察,并建议将强大或脆弱国家作为中心变量。^③

三、操作性定义

关于如何界定“脆弱国家”和“失败国家”,目前国际上还未有达成共识。不过,“9·11”事件之后的安全话语已将国内安全问题置于核心地位。衡量一国力量的强弱,主要看它在解决国内问题方面的能力,而不是在国际舞台上迎战他国的能力。具体来讲,取决于它是否能够使民众忠诚于国家、确保主权要素的完整性、在特定领土范围内享有合法使用武力的权力,以及在政治共同体达成共识的背景下正常运作。如果我们接受“民族国家存在是为了向其国民提供政治物品”这一理念,那么,这些国家的脆弱程度会根据它们提供公共物品的相对能力而发生变化。虽然仅凭事实或数据,我们尚不能对以上概念做出明确界定并据此判断一个国家是否可划入“脆弱国家”之列,不过,我们还是可以将那些未能有效提供公共物品的国家划分出三种类型,即脆弱国家、失败国家和濒临解体的国家。

罗伯特·罗特伯格(Robert Rotberg)认为,可以简单地将濒临解体的国家看作是失败国家的极端形式。在这样的国家中,权力完全处于真空状态。由于提供公共物品的能力是个程度(强弱)问题,权力在国内的规模或所及范围就成了定义脆弱国家这一概念的重要元素。据此而言,一个濒临解体的国家通常仍依法拥有自己的主权和领土,但中央权力完全陷于真空状态,有效运作的中央政府或国家机构已不复存在。相比之下,失败国家一般会同时拥有两个或两个以上的政府。一个得到了国际社会承认的政府如果在国内完全丧失了合法性,国内那些事实上控制着某些地域或事实上接管了政府职责的民族、宗教或其他团体就会建立起平行结构。

① Kalevi J. Holsti, *The State, War and the State of War*, p. 82.

② Ibid., p. 83.

③ Bary Buzan and Ole Waever, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, p. 34.

从“权威”的角度而言,即使一国的中央政府仍然存在,它亦可能被归为“失败国家”。此时,国家力量的大小可以其提供政治物品的能力来加以衡量。失败国家和濒临解体的国家在概念上非常接近。罗伯特·杰克逊(Robert Jackson)认为,在以无政府为特征的自然状态之下,二者几乎无法区分。在他看来,“失败国家”即是那些不能或不再保障其国内最基本的公共生活条件(比如和平、秩序和安全)的国家。^① 罗特伯格指出,失败国家通常深陷激烈冲突之中,竞争各方相互间进行着危险而残酷的战争。在这里,政府军常常需同时迎战一个或多个反政府武装力量。失败国家的其他特征还包括:失去对领土的控制、极高的犯罪率、暴力、腐败,等等。除此之外,失败国家已完全丧失提供公共物品的能力。

再来看脆弱国家。这种国家虽然明显不同于濒临解体的国家,却与失败国家之间有许多相似之处。一个脆弱国家完全有可能进一步沦为失败国家。比如说,阿尔巴尼亚和马其顿经常因无法提供足够的公共物品被归入脆弱国家的行列。阿尔巴尼亚在1997年危机期间曾一度沦为濒临解体的国家,马其顿则从未滑向“失败”或“濒临解体”的境地。

从权威这一角度来看,在脆弱国家中,政府依然存在,与失败国家有所不同的是,脆弱国家的局势总体上还是稳定的。虽然街头偶尔也会出现骚乱或紧张,但国家能很快控制住局面。危机时期,脆弱国家也会失去对部分领土的控制,但通常能够迅速化解危机并重新取得控制权。阿尔巴尼亚在1991年、马其顿在2001年时的情况均是如此。虽然就脆弱程度而言,脆弱国家各有自身不同的特点,但总体上看,国家能力都受到了限制。

国家的另一个核心要素是政治合法性。无论是何种政权,一个政府要保有权力并代表社会行事,都需要有某种合法性的支撑。所以,国家力量的大小取决于它赢得国内政治合法性的能力。^② 现代政府的合法性必须出自民主程序。如今,巴尔干不少国家被视为脆弱国家,原因就在于赋予国家制度合法性的民主程序被扭曲了。在这些国家中,巩固不同政党间权力交接的民主程序,是确保稳定具有自我可持续性的前提之一。国家成功地履行对公民的义务是合法性的又一来源。“一个政府可以通过向其人民提供后者最需要的物品——人身安全、国家不受外来侵犯的安全、民族自豪感和经济安全等——来获得或重新获得合法性。”^③ 第二次世界大战结束后的第一个10年间,共产党国家曾取得短期的经济成就并由此赢得了一定的合法性。当时在阿尔巴尼亚,共产党政府通过实施大规模土地改革增强了合法性。依照“以结果获得合法性”的标准来看,许多巴尔干半岛国家所以被归为脆

① R. Jackson, "Surrogate Sovereignty? Great Power Responsibility and 'Failed States'," Institute of International Relations, The University of British Columbia: Working Paper, November 25, 1998, p. 35.

② Kalevi J. Holsti, *The State, War and the State of War*, p. 113.

③ P. Shively, *Power and Choice*, London: McGraw-Hill Inc., 1987, p. 110.

弱国家,是因为它们未能落实发展政策、征得税收,以及未能满足公民个人安全、经济安全和社会安全等基本需求。在某些情况下,巴尔干半岛国家甚至失去了对部分领土的控制,并无法有效地确保边界稳定。

最后,为了从经济发展角度解释与理解脆弱国家的现象,我们不妨借用斯图尔特·帕特里克(Stewart Patrick)有关国家脆弱的看法。他强调,通过观察国家的能力和意愿来衡量国家的强弱。极权主义时期的阿尔巴尼亚就是一个不能也不愿为公民提供公共物品(甚至是基本公共物品)的典型例子。1990年代政治转型初期,虽然阿尔巴尼亚仍然缺乏内政能力,但政府至少开始表现出接受民主程序、为公民提供公共物品的强烈意愿,并为此做出了努力。

四、国家脆弱的根源

为探讨克服国家脆弱的途径,本文将就巴尔干地区特别是阿尔巴尼亚和马其顿脆弱的原因加以分析。脆弱国家现象并非巴尔干半岛所特有,更非阿尔巴尼亚所独有。不过,由于半岛自身的地缘和历史对国家形成与巩固的过程继续产生着直接影响,使巴尔干半岛成为研究现代脆弱国家现象的理想切入点。就阿尔巴尼亚和马其顿而言,它们不过是巴尔干(特别是半岛西部)“脆弱国家链条”上的两个环节。虽说巴尔干半岛各国脆弱的程度与特点互不相同,但整个地区似乎注定了在相当长的时间内将继续由脆弱国家所组成。

造成巴尔干国家脆弱的原因之一是缺少国家传统。巴尔干国家的传统不算悠久,属于欧洲政治舞台上的后来者。在这里,民族国家从观念变为现实,大概始于奥斯曼帝国瓦解之时,较之欧洲要晚得多。塞尔维亚和保加利亚是巴尔干地区最早获得主权的国家。在阿尔巴尼亚和马其顿,国家的观念只是在20世纪前20年间才渐渐生根。1928年,马其顿加入塞尔维亚—克罗地亚王国,国家的观念至此才在这个古老奥斯曼帝国的行省变成为现实。而阿尔巴尼亚虽然早在1912年已宣布独立并很快获得了大国的承认,但直到1925年蒙古一世登基之时,现代国家的观念才真正落到实处。^①

“奥斯曼传统”是巴尔干地区国家构建进程的另一个问题。在奥斯曼帝国的统治体系下,作为现代国家标志的制度构建几乎没有成长的空间。比如,作为现代中央集权国家的主要前提之一,中央政府在奥斯曼统治下的阿尔巴尼亚并未建立起来。显然,对统治者而言,这有助于他们通过古老的分而治之的逻辑维持权力,但从国家形成的角度来看,则导致了内部的区域发展差异。即使在奥斯曼统治下

^① B. Fischer, *King Zog and the Struggle for Stability in Albania*, London: Hurst & Company, 2004, p. 195.

的阿尔巴尼亚四省内部,国家机关同样是被分割开来的。或许更为重要的是,“奥斯曼传统”意味着将巴尔干与欧洲其他部分的政治经济发展进程一刀切断。从国际视角来看,巴尔干半岛一直是大国角力场。自梅特涅主持的维也纳会议结束后,几乎所有大国都聚集于此,积极寻求彼此冲突的利益。冷战时期算是一个例外了。不过,虽然国际体系发生了很大变化,历史遗产对大国与巴尔干国家间的传统关系仍产生着影响。巴尔干国家间不断升级的对抗,使得第二次世界大战期间它们同西方国家的联盟关系某种程度上得到了复活。例如,在德国的推动下,历史上曾是哈布斯堡王朝行省的斯洛文尼亚与克罗地亚得到了国际社会的承认。法国总理密特朗曾坦率声言:“我们不应忽视传统的友谊。跟俄罗斯一样,我们与塞尔维亚也有着传统友谊。而斯洛文尼亚人、克罗地亚人则一向与德国人更亲近些。”^①又如,美俄关系在1995年曾因双方对波斯尼亚冲突看法迥异而受到严峻挑战。在巴尔干地区,大国政治不仅引发边界问题,还妨害了国家构建进程。由于经常受到来自大国的外部干预,脆弱国家无法集中精力有效地应对国内面临的种种挑战。

这些国家所以被视为“脆弱国家”的第二个原因,与其自由经济发展进程的滞后和缓慢有关。长期以来,短期的政治目标与安全关切牵扯了巴尔干国家解决经济问题和制度建设的太多精力。巴尔干国家的农业结构不利于国家构建进程。在巴尔干半岛,农业在整个地区经济中占据主导地位,但其基本结构的形成既非资本亦非劳动要素不断发展的结果。即使许多国家获得了独立,但整个地区依旧贫困,各国彼此间相互隔绝。很多时候,只有在对邻国发动战争时才会走出孤立状态。从经济上看,巴尔干的市场很难被渗入;更重要的是,由于经济规模有限,吸引外界向该地区进行市场渗透的经济动力事实上也很小。持续的孤立、周期性动荡及公开的战争,都对地区发展有害无益。^②最后,许多巴尔干国家所特有的经济上持续的动荡不安,业已催生出所谓“援助依赖综合征”。从长远看来,这一病征不利于经济的持续增长。

过去10年间,发生在巴尔干半岛的战争是造成该地区国家脆弱的第三个原因。1990年代早期,得益于冷战时期采取的不同政策,巴尔干国家曾取得了不同程度的发展。南斯拉夫实行相对自由的经济政策,各加盟共和国彼此之间及同外部资本市场均建立了密切的联系。在阿尔巴尼亚这个巴尔干半岛中最孤立的国家,前共产党政权留下的则是失败经济和绝对贫困。然而,10年的冲突严重破坏了前南各国的经济发展,切断了彼此间交流的渠道,也使得国外投资者望而却步。直到前几年,前南各国之间的联系才重新建立起来。10年冲突之后,为融入欧洲

① R. Dumas, *Le Fil et la Pelote*, Paris: Plon, 1996, p. 354.

② R. Gropas, "Functional Borders, Sustainable Security and EU- Balkan Relations," in *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 4, Issue 1, 2004, p. 57.

一体化,巴尔干国家“被迫”互签自由贸易协定。这对于南斯拉夫确实有一种“回到未来”的感觉,因为在米洛舍维奇上台以前,南斯拉夫原本就是一个各共和国之间有着密切联系的共同市场。

五、国家构建的经济学

由于种种原因,经济因素对于巴尔干国家构建至关重要。首先,经济落后是巴尔干地区的历史顽疾。例如,一份关于阿尔巴尼亚经济发展的史料显示,从建国到后社会主义所经历的三个历史阶段中,阿尔巴尼亚的贫困和家庭经济拮据,无法提供国家构建所需的足够的财税基础。其次,巴尔干地区经济的落后不仅是社会融合的障碍,也是族群冲突的诱因之一。用国家内部族群间的冲突状态(如波黑、马其顿,在一定程度上还包括科索沃)来解释巴尔干国家的脆弱,只看到了问题的一个方面,此外还应看到,巴尔干国家的经济落后具有结构性的特点。地区各国相互隔绝、缺乏交流、一体化水平落后的状况,不应完全归咎于由民族问题引发的冲突,在一定程度上,它也是经济地理意义上的贫穷与缺乏前景导致的结果。经济上的这种落后状态过去是、将来仍可能是造成地区动荡与冲突的主要诱因。例如,在马其顿,地区间经济发展不平衡和经济发展水平总体落后的状况,在一定程度上造成了两个族群之间的鸿沟。正当马其顿因两个族群的社会分裂内部冲突日益激化之时,由单一民族组成的阿尔巴尼亚也正遭受着严重的冲突与动荡。如此看来,我们有必要超越那种通过对冲突与国家利益交叠的偶然联系分析得出的传统解释,对冲突的起源做进一步的探究。第三,政治领导人虽有意为公民提供政治物品,但脆弱的经济却无法使国家能力得到增强。例如,阿尔巴尼亚的索古国王在执政的头两三年间建立了最初的中央集权国家,显示出通过改革增强国力的意愿。政府开始在全国兴建公路网络,就其本质而言,这并非单纯出于安全考虑,在某种程度上也为了推动国内落后封闭地区的经济发展。此举加强了内部联系,促进了国家统一。这样一来,政府顺利地将其影响由中心扩展至边缘,同时也把当时那些各自为政的地区联系了起来。索古政权还积极为兴建学校、医院等社会设施提供经济支持。以上种种,使人们开始感受到国家的存在,并意识到宪兵等强制和暴力机构或组织并非国家概念的全部内涵。除此之外,在民众看来,教育改革和成效稍逊的农业改革,也都有助于增强国力。1925年以后,在国家的推动下,阿尔巴尼亚漫长的工业化进程拉开帷幕。遗憾的是,尽管政治意愿并未消退,但整个国家的经济实力却增长缓慢。第四,经济因素之所以在巴尔干国家构建中居于核心地位,原因其实很简单,因为这是一个能够得以解决并有可能予以消除的因素。其他因素(如国家传统、地区或国际的历史背景影响等)当然也很重要,但却无法予以消除。最后,借助外部角色或机构的干预来加快经济发展这种战略,在脆弱国家实施起来会

比在失败国家或濒临解体的国家更为可行——或者至少更容易些。

尽管巴尔干地区的安全隐患主要源自经济问题,分析家们也注意到了美国、欧盟等国际行为体似乎并不愿在经济方面伸出援手。事实上,自2002年起,它们对巴尔干地区的关注——无论就军事还是经济层面而言——均有所下降。比如,美国除缩减军事存在外,还减少了对这一地区的经济援助。2002年和2003年,此类援助均较上一年度下降了10%,援助金额从6.21亿美元减少到4.95亿美元。与此同时,来自欧盟的援助也呈现下降趋势。目前,虽然欧盟仍是巴尔干半岛最主要的援助者,但其投向这一地区的援款无论与名与实都在不断减少。^①

至少从经济角度来看,欧盟对巴尔干半岛国家的关注确是相对减弱了,这在2007—2013年欧盟的预算计划中表现得非常明显。根据此份计划,在2010年以前,欧盟委员会不再对多数巴尔干国家提供实质性的准入前援助,且至少在2020年前无意考虑接纳这些国家加入欧盟。同时,有数据表明,欧盟2007年的援助规模不及2004年的水平。如此一来,可以想见未来这些申请入盟的巴尔干国家与其邻国的差距无疑将会进一步地拉大。

欧洲稳定倡议(European Stability Initiative)围绕欧盟与巴尔干关系所做的一份研究报告中这样写道:“‘欧洲化’这一概念涵盖了这一地区从波黑和科索沃的战后国家重建,到调解马其顿各民族间关系,再到塞尔维亚和阿尔巴尼亚的经济转型等许多欧洲项目。但是,事实表明,欧洲对这一地区的许诺虚幻得出奇,它并没有让西巴尔干国家看到入盟谈判的前景。无论是否被正式纳入稳定与联系进程,所有西巴尔干国家都面临着援助锐减的问题。最为重要的是,这些国家被排除在加强整个欧洲大陆经济与社会整合的宏伟蓝图之外。”^②

即便没有那些悬而未决或无限搁置的“种族仇恨”、“民族问题”的影响,经济问题的久拖不决也会在未来进一步引发并加剧地区动荡。2001年,《奥赫里德和平框架协议》的签署宣告了马其顿“热”战的结束,然而,这并不意味着和平与民族和谐会随之而至。地方精英所以愿意遵守此协议,在很大程度上是因为可以得到巨大的经济回报。而在阿尔巴尼亚,由于政治精英不愿遵守民主制的游戏规则,导致了危机局面的出现。不过,只要国家尚未陷于经济停滞及社会和地区发展的巨大失衡,这些问题的严重性会大大降低。

① M. Abramowitz & H. Hurlburt, “Can the EU Hack the Balkans?” in *Foreign Affairs*, Sept/Oct 2002, pp. 2-7.

② European Stability Initiative (ESI), *Western Balkans 2004: Assistance, Cohesion and the New Boundaries of Europe*, November 2002, see http://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=23&cat_ID=9&language=english, 2010-01-05.

六、脆弱国家与发展

从后共产主义的角度来看,几乎所有的巴尔干国家都是脆弱国家,因为它们缺乏制定和实施政策及为其公民提供公共物品的能力。现代国家为其公民提供的公共物品,首先应当是安全(不仅包括抵御外来威胁的安全);其次是公共服务与社会工作。根据阿尔巴尼亚国际问题研究所做的问卷调查,只有千分之一的阿尔巴尼亚人感到不安全感来自于境外的威胁。^①国家制度是脆弱的,无法保有对全部领土与边界的控制权;有组织犯罪和腐败所以成为引发国内动荡的主要威胁和影响国家发展的严重障碍,原因也在于此。那么,如何克服国家的脆弱?

欧盟成员国所代表的那种强国模式,是官僚政治传统和社会现代化不断发展的历史产物。不管怎样,强大国家是建立在经济发展的基础之上的。问题在于:就其提供公共物品的能效而言,这种强国模式能否在穷国得到成功践行?如果不能,则说明了建设强大国家的规划必须在业已拥有一个强大且运转有力的民主制度的基础之上展开。^②但是,既然自由民主制已经成为转型进程和国家构建这一新的历史阶段中唯一的有组织的意识形态,因此我们要问的是:自由民主制在经济落后、欠发达的国家里能否取得成功?就有组织的意识形态来讲,巴尔干国家的社会和精英事实上别无选择,问题在于如何加速经济发展,从而为民主制度的发展和国家的巩固提供强大基础。

如果考虑到不时占据主导地位的非正式经济在整个国家经济中的规模及严重的腐败问题,那么,显而易见,法治在阿尔巴尼亚及其他巴尔干国家若能得到巩固,将会对国家的经济发展产生切实的影响。在阿尔巴尼亚,逃税给国家预算造成的损失高达9亿美元,约占预算总额的70%。这些从预算中流失的部分,显然无法用于提供公共物品或提高社会服务。这也更加说明了国家的巩固和法律的良性运行对经济发展具有至关重要的意义。同时,腐败和非正式经济(包括有组织犯罪)是否是导致国家贫困、经济不发达的唯一原因,也是一个值得探讨的问题。关于这一问题的正确答案揭示出了一系列经济发展的问题,如工作机会有限、经济结构过于原始、经济发展资金不足,等等。要想化解这些难题,仅靠解决腐败或有组织犯罪问题是不够的。^③

① Albert Rakipi and Enika Abazi, "Human Security in Albania with A Case Study on the Energy Crisis," Prepared for United Nations Development Programme in Albania (UNDP), Albanian Institute for International Studies and UNDP, Tirana 2004, p. 8.

② A. Rakipi, "Understanding the Balkan Democratisation Process: A Liberal Approach," in *Südosteuropa Mitteilungen*, No. 4, 2004, pp. 79-93.

③ A. Bumci, "Debating National Security The Case of Albania," Tirana: Albanian Institute for International Studies, 2004, p. 35.

从国家与制度构建的角度上看,法治是欧盟模式的重要特征。截至目前,欧盟援助阿尔巴尼亚和其他巴尔干国家的制度构建已十年有余。回想十年前,阿尔巴尼亚的国家制度还处于非常低水平的状态,今昔对比,应当肯定欧盟的援助推动阿尔巴尼亚取得了巨大的成就。不过,对制度构建的援助是通过一种自上而下的方式进行的。在此方面,1999年科索沃战争结束后国际力量对该国国家构建进程的干预颇具代表性。在这种自上而下的方式背后,隐含着某种随意性的假设,即首先必须完成制度的构架并建立起高度的法治,经济发展才能接踵而至。在科索沃,战略规划强调,投资与私营部门需待法治和以市场为导向的政治制度全面建立之后方可介入,这实际上是错误的。如果私营业主或决策者试图在经济领域大显身手之前,必先耐心等待这些变化的出现,毫无疑问,任何问题都得不到解决。^①迄今为止,世界上尚未出现将第三世界的经济与第一世界的制度完美结合的范例出现。

此种思维方式并非巴尔干半岛国家所特有。大思想家卡尔·波普尔不失幽默地对戈尔巴乔夫当初在建立股票交易所方面的做法提出质疑。1990年,戈尔巴乔夫在莫斯科建立了股票交易所,然而此时的苏联,既无股票,亦无人有钱买股票。^②在阿尔巴尼亚,也发生过类似但更为荒唐的事情。1992年,政府决定在地拉那建立股票交易所,在配齐了软硬件设施后,却一直未能启用。不过,这并不是说自上而下的方式与国家构建进程全然无关。相反,巴尔干半岛国家的经验表明,如果把对制度能力和对战略经济二者的投资结合起来,将有助于增强巴尔干国家的能力。

国际行为体在努力帮助巴尔干地区构建国家时应有以上将两种投资结合起来的战略视角,这一点很重要。应当承认,有组织犯罪和腐败等屡见不鲜的问题在一定程度上被夸大了。此类问题对欧盟国家的安全确实会有一系列的影响,这是可以理解的。所以,尽管国际社会将有组织犯罪和腐败置于头等威胁之列,但他们关注的焦点与阿尔巴尼亚政府、特别是阿尔巴尼亚社会有所不同。例如,国际社会(尤其是欧盟)首先考虑的还是如何加强边界安全、减少非法移民,以及对移民进行安顿和重新安置等问题,却往往忽视了作为这些安全问题发源地的巴尔干国家的需求。经济援助也是按照同样的优先次序。以阿尔巴尼亚为例,2002—2004年间,欧盟同意花费7500万欧元用于边境管理、司法警察改革及相关领域,而同期援助经济和社会发展的款额仅为4400万欧元。

考虑到发展的需要,另一个应当予以关注的问题是欧盟在接纳西巴尔干国家入盟方面所做的准备和努力。实际上,这意味着国家能力的巩固,同时亦与立法方面的协调与整合及将要实行的经济改革相关。脆弱国家经济结构的变化似乎应当

^① Henry H. Perritt, Jr., "Economic Sustainability and Final Status of Kosovo," *Journal of International Economic Law*, University of Pennsylvania, Spring 2004, p. 272.

^② Karl Popper, *The Lesson of This Century*, Routledge, 2007, p. 31.

先于立法的整合。在一个农业水平更像非洲而不是欧洲的国家里,协调立法、实现与欧洲的整合,与更具根本性的发展问题相比较,何者更应予以优先考虑?

七、入盟前景:国家构建的驱动力

长期以来,为了共同对敌,巴尔干半岛国家的精英和民众被动员起来。在这里,各民族相互间加强交流、努力摆脱孤立的方式,是出于战争或对付某个共同的敌人的需要,而非寻求市场与发展的需要。当然,这种情况也不是巴尔干半岛所特有的。纵观世界历史,某个共同敌人的存在总是理解政治活动本质的一把重要的钥匙。

最初,巴尔干国家的转轨同国际社会的干预联系在一起,主要是为了结束冲突。1999年,为推动巴尔干国家加强区域合作,在此基础上进一步衍生出了《东南欧稳定公约》和《稳定与联系进程》(Stabilization and Association Process)。不过,问题在于,融入欧洲一体化在多大程度上能够解决当下巴尔干半岛国家所面临的种种问题?这一共同的未来是否足以将巴尔干诸国的社会、精英、政府动员起来,并为建立一种有效运作的民主制度而共同奋斗?

国家构建进程是国际社会面临的最为重要的问题之一,因为它对民族、地区和国际安全构成了现实的威胁。实际上,国家构建进程是包括欧盟在内的国际制度和国际组织的核心所在。在过去10年间,特别是科索沃战争之后,获得欧盟成员国身份是推动巴尔干脆弱国家进行国家构建的真正动力。与世界上其他热点地区相比,国家构建在巴尔干确实能通过内外因素的协同作用创造短期内成功的机会。在诸多因素中,欧盟的存在至关重要,它不仅为国家的构建指明前景、提供保障与援助,还能对国家的构建切实产生渗透性影响。

20世纪90年代,当巴尔干燃起战火之时,它给欧盟的共同外交与安全政策带来了直接的挑战,也考验了欧盟通过加强一体化成为国际舞台重要角色的能力。可惜,欧盟没有经受住这场考验。不过,通过分析欧盟在1991年第一次危机爆发后介入巴尔干背后的驱动力,我们可以很清楚地看到,欧盟的主要注意力转向了“脆弱国家”这个当前巴尔干安全问题的核心议题。为了解决巴尔干国家的脆弱问题,欧盟及国际舞台上其他一些重要力量,通过许诺让对方加入欧盟的方式,一天一天地介入到阿尔巴尼亚、马其顿和其他巴尔干国家的国家构建进程中去。在入盟标准的压力之下,各国精英必须按照欧盟的要求进行改革。从长远来看,欧盟东扩政策中的条件限制会成为巴尔干政府赢得国内合法性的基础。反过来讲,无法满足欧盟的条件则意味着政府丧失合法性,后者正是脆弱国家的一个基本特征。

让巴尔干国家始终能看到入盟的希望,也是关乎欧盟自身未来的一场战略考验。^①历史表明,扩大进程并没有妨碍联盟走向深化,它将成为欧洲统一的试金石。1981年、1986年或1995年的前几次扩大,对欧洲一体化进程而言,都还不算是真正的考验,因为所有新成员国都是卡尔·多伊奇(Karl Deutsch)所说的“多元安全共同体”。2004年那次“大爆炸式”的扩大,才是欧盟所遇到的第一次重大考验。当时,十个新成员国中多数系前东方阵营国家。不过,这些新成员国的到来并未像此前悲观者所预言的那样,只会起到阻碍决策进程或是加重预算负担的作用,事实上,它们的加入为欧盟的经济发展带来了巨大活力。从某种意义上说,它们也是追随欧洲强国发展模式、经历了漫长工业化进程的“多元安全共同体”的成员。接下来,欧盟扩大将要迎来的一场真正的也是事关其前途的考验,是接纳巴尔干国家入盟。

(孔源 译 郭洁 校)

^① International Commission on the Balkans, *Balkans in Europe's Future*, Sofia: Center for Liberal Strategies, 2005, p. 18.