

## 快樂頌四重奏？——比利時對科索沃獨立 之介入回顧與立場觀察<sup>1</sup>

廖立文

比利時跨傳媒文化交流協會理事主席

### 摘要

本文試圖探討西歐的比利時如何藉由科索沃問題施展其小國的外交政策。並又如何藉由關鍵性的國際機制：聯合國安理會、歐洲安全暨合作組織及歐洲聯盟，推動具體外交運作，致對科索沃危機問題的解決，產生效應。

本文先略述國際社會如何在 1998-2008 間，涉入科索沃爭取自主問題的斡旋。再描述比利時在藉由前述的關鍵性國際組織，獲得積極參與是項危機處理的正當性框架，積極推動外交運作，解決塞爾維亞-科索沃的主權紛爭。文末，藉由比利時外交部對科索沃問題所發布的公開聲明文件與科索沃宣報獨立日期前後平面媒體相關報導的對照比較，構築比利時對科索沃建國問題的立場與介入策略的輪廓。

**關鍵字：**科索沃問題、小國外交、國家建構進程、公共論述分析、比利時外交政策研究

---

<sup>1</sup> 本文發表於 2008 年 4 月 11 日及 18 日「台灣國際研究學會」(Taiwan International Studies Association) 於台北舉辦之「科索沃獨立之觀察與分析」座談會。

## 壹、前言——探討問題與研究方法

科索沃於從聯合國安理會 1999 年 6 月 10 日『第 1244 號決議案』獲得國際社會的保護與協助下，得與塞爾維亞實質分治。十年後，科索沃於 2008 年 2 月 17 日向國際社會宣告獨立。美國在第一時間即正式承認（recognize）科索沃的宣布獨立。歐盟 27 個會員國有法國，德國、英國、比利時等先後承認科索沃。按照「國際危機小組」（International Crisis Group）於 2008 年 3 月份短評報告（International Crisis Group, 2008: 1-3）指出，截至 2008 年 3 月，國際間計有 36 國承認科索沃。其中包括「歐洲聯盟」（European Union，歐盟）的 16 個會員國、及聯合國安全理事會（Security Council, United Nations）的 6 個安全理事國。報告還特別提到：科索沃正式宣佈獨立的慶祝典禮上，樂隊特別演奏了貝多芬第九號交響曲末章的「快樂頌」<sup>2</sup>，突顯其對歐盟的示好態度。中華民國（台灣）在 2 月 19 日宣布承認科索沃共和國。又，科索沃制憲國會隨後於 4 月 9 日通過『科索沃憲法』。憲法第一條明文宣示科索沃：「將不尋求，亦不接受與任何他國統一，或者隸屬於他國」，並定於 2008 年 6 月 15 日為正式行憲之日。

本文的探討目的，是以選取科索沃宣布獨立問題為事件時間背景，試圖瞭解與科索沃問題並無實質關聯的比利時，如何藉聯合國安理會、歐洲安全暨合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE）及歐洲聯盟等三個關鍵性國際平台體系，參與國際社會運作解決科索沃問題（建國）進程與其所持的立場。

按我們長期觀察，比利時為不論在列強向外拓展殖民或貿易據點的帝國主義時代，乃至當代「歐洲共同市場」（European Common Market）到歐洲聯盟的建構，非但不曾缺席，且為始終緊迫國際風雲浪頭，與英、法、德並列強國之林的蕞爾之邦。在此同時，比利時卻常以信守務實參與、但

---

<sup>2</sup> *Ode an die Freude* (Ode to joy)。歐洲聯盟沒有一般主權國家均有的「國歌」。但為慶典場合需要，選擇以「快樂頌」為主題的此一樂章，作為慶典必奏的音樂。

不緘默盲從的低調姿態，扮演強國之間積極斡旋與推動國際事務的角色。倘單就「大國主導國際社會」的慣有國際關係框架中來探討本文鎖定問題，勢不難發現在此框架下，小國發聲的事實一般受到擠壓，最後甚至常在大國相互叫囂的現實中淹埋。若要找尋比利時外交參與的身影與蹤跡，恐先有前述國際關係學理研究資訊累積不豐的困擾，後有現實政治（*realpolitik*）關注眼神落點非關此處，可供研究資料匱缺零散的缺憾。

爲此，我們建議應用 Lams (2005: 126) 從事公共論述（*public discourse*）語用策略研究所採行的方法。按渠研究發現所得之：「當論述者運用語言策略，藉其對所掌握的訊息所做出截斷性分析，配以展現其篤信不疑決然的態度，不僅可讓聽者察覺論述者的真實想法與立場，還能因此提升其客觀性與權威性，順而排擠論述者不欲採納的其他選項。」換言之，Lams 發現到在民主社會中，主導公共論述者（政府或媒體）已有愈發不明示立場的傾向。我們若想瞭解公共論述者對特定議題所持的立場與態度時，可藉由分析相當數量的公共論述者所持續發表的論述或報導，仍足以探知到公共論述者藉由多元論述與客觀分析來「提升客觀性與權威性」的語用策略背後的真正立場。

爲此，爲瞭解比利時以何種模式與立場尋求解決科索沃建國問題，我們採行分析比利時外交部所發表與科索沃問題的官方聲明、比利時荷語與法語主要平面新聞媒體對科索沃宣告獨立日期前後所做的報導與評論，作爲具體分析與比較的研究材料。同時透過典型國際關係研究的國際體系結構，以點出聯合國安理會、OSCE 及歐盟三大國際平台體系的運作，來作爲突顯比利時積極參與解決科索沃問題的證據。

## 貳、比利時就科索沃問題的國際政治運作平台與背景概述

科索沃問題足以牽動的研究領域，不可不謂廣泛。從國際研究的層面

來看，舉凡全球治理、地緣政治、區域安全、國際組織、國際關係、國際法等；就國家政治研究層面，可深入探討科索沃國家建構、多元族群國家治理、族群文化權等領域。至於有關科索沃獨立問題的研究，一般多從科索沃問題真正成為國際社會的核心關注焦點，即「科索沃十年」（1998-2008）作為時間框架。

「科索沃十年」係自 1998 年塞爾維亞（Serbia）獨裁者米洛塞維奇（Slobodan Milosevic）藉鎮壓「科索沃解放軍」（Kosovo Liberation Army, KLA）為由，發生 Raçac 血腥屠殺（Raçac killing）事件後，聯合國為抵制暴力行徑，維護巴爾幹區域安定與和平，不得不藉安全理事會機制來尋求國際解決。協商過程中引發如 Hoffmann（2000: ix-xii）所述：以美、英主導，按「人道立場干預」（humanitarian interventions）為由的「援救同盟」（coalition of the willing），及以俄羅斯、中國為營，奉「國家主權」為原則，以堅拒干涉塞國內政為底線的「主權派」，形成兩派對峙的局面。1999 年 3 月 24 日至 6 月 10 日間，主要會員國多為支持「援救同盟」的北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO），不迨安理會決議，逕行啓動轟炸塞爾維亞的軍事行動，是為「人道立場干預」，處理科索沃問題的強制力後盾基礎。在 NATO 軍事行動發生的同時，國際社會同時還發動其他各類政治與經濟配套行動制裁塞爾維亞，如比利時皇家國防學院國防研究中心（Defensie Studiecentrum, Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie / Centre d'Etudes de Défense, Institut Royal Supérieur de Défense）〈科索沃問題對歐洲安全影響〉（*De Kosovaarse Kwestie en haar impact op de Europese veiligheid / La Question du Kosovo et son impact sur la sécurité européenne*）報告（Dumoulin, 1999: 44）所列：聯合國實施對塞國武器禁運（1999 年 3 月 31 日）、G8 凍結對塞國投資（同年 5 月 9 日）、凍結對塞國貸款（同年 6 月 8 日）、航空封鎖（同年 6 月 15-16 日）及石油禁運（同年 4 月 26 日）等實質制裁，期能對塞爾維亞內政與人民產生策反效應，迫使米洛塞維奇讓步。這場自 NATO 成立五十年來首度發動的戰爭行動，

受評為一場針對個人（米洛塞維奇）而非針對某個國家發動的戰爭（Daalder & O'Hanlon, 2000: 1-21），也引發日後針對聯合國「集體正當化」（UN's collective legitimization）議題的探討（Henrikson, 2000: 41-55）。

繼 NATO 的軍事行動及國際社會發動的一系列政治與經濟制裁措施之後，安理會於 1999 年 6 月 10 日通過『第 1244 號決議案』，表陳解決科索沃自治問題的理由、原則與具體可行架構。『第 1244 號決議案』一為 NATO 在塞爾維亞的軍事行動劃下句點。再者，可視為科索沃問題進入國際社會關注與處置的起始點。之後，係由歐盟接手，以恩威並施的兩手政策，一面藉吸納塞爾維亞加入歐洲聯盟為誘因，招攬塞爾維亞親歐盟政黨與歐盟合作；另，藉要求塞爾維亞政府配合將塞國過去主導種族滅絕行動的前獨裁政權戰犯，交由聯合國「前南斯拉夫罪犯法庭」（International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ICTY）審理作為條件，設為塞國是否達到加入歐盟所需的人權與法治評估標準，形成對塞國政策制定的外部壓力，此等於間接地將科索沃問題內化成為塞爾維亞加入歐盟的前置條件。此外，歐盟同步進行協助科索沃內部民主治理深化、司法與警察制度建置及經濟自主建構等國家建構的實質條件要項。前述的「科索沃十年」建國進程，便是在前述三大外部機制的介入架構下逐漸成型。

另外，為能盡量建構本文研究背景的完備性，對於上述三個國際關係平台與科索沃問題發生關連時，同步面臨相當關鍵性的議題，也於下概以附帶說明。

簡言之，科索沃建國問題可視為「歐洲火藥庫」著稱的巴爾幹半島地區諸多持續衝突的當代版本之一。前南斯拉夫地區由於族群爭端與政權角力，處於不斷地崩解與重整的持續動盪狀態，係為科索沃問題遲早爆發的必然地緣條件。當時國際間適逢美國獨霸、俄羅斯重整及歐盟緊迫的後冷戰時期的新動態整合階段，強權本身一面尚在自我調整心態與策略，彼此之間也在磨合最合適的互動手段與策略。巴爾幹半島的動盪問題在此表面平靜、實則風雲詭譎的國際氛圍下，由三個關鍵強權的謹慎共識默契，冷

調擱置。思考這個冷調擱置的原因，不外是因為巴爾幹半島史來既有的動盪性與衝突高爆性，不論任何一國一旦涉入，若無萬全準備與十分把握，便有難以收手之虞，也就自然沒有人願意碰觸這個燙手山芋。諸如 Daalder 和 O'Hanlon（2000: 6-11）所述，科索沃建國靈魂人物，「科索沃民主陣線」（Democratic League of Kosovo, DLA）領袖 Ibrahim Rugova<sup>3</sup> 早自 90 年代即不斷向西方世界喊話，訴求科索沃應該與「南斯拉夫聯邦」（Federal Republic of Yugoslavia）同享「既有其名、更求其實」的自治與獨立主權地位。惟，當時巴爾幹半島暴力衝突的血腥程度，未臻美國與歐盟不得不介入干預的底限，科索沃的定位問題自然也不在美國與歐盟的巴爾幹區域議題的關注核心。

再者，巴爾幹半島位居西歐強權為主導的歐盟與俄羅斯中間要帶，係為兩造政治與文化疆界、經濟圈擴張與軍事部署交相牴觸的敏感區域。在後冷戰時期的詭譎平靜氣氛下，一旦此地區的衝突問題處置不當，不僅區域性衝突難解，也會迫使前冷戰時期的兩大陣營因為家門前的衝突，而不得不重啓對抗局面。為此，科索沃問題可能引爆的，絕非單純的區域安全議題，還會衍伸到影響後冷戰時期表面平衡的國際局勢。1999 年國際社會因 Raçac 屠殺事件，不得不正視與處理巴爾幹的問題，不僅馬上就引發過去冷戰兩派勢力在聯合國安理會討論過程對壘局勢，還牽動一派逕藉北約發動軍事行動，拉高對立衝突，便是上述兩大前冷戰陣營間強權板塊當時極力規避碰觸科索沃問題，以避免觸動互動關係敏感神經的舉證。

其三、1949 年成立的 NATO 在 1998-1999 年間，為其應欣喜歡慶成立五十周年的當頭。然此時的 NATO，卻正處原冷戰時期的敵對軍事同盟機制「華沙公約組織」（Warsaw Pact, 1955-1991）因蘇聯解體，冷戰對峙結束，在 1991 年瓦解，導致 NATO 頓時失去長期敵對目標，面臨英雄再無用武之地的窘境之際。失去長期敵手的 NATO，面臨的是如何將原有機構與功能轉型他用。此外，NATO 也同時面對歐盟內部日漸高漲以「歐洲

<sup>3</sup> 後為科索沃獲自治地位後首任民選總統。

安全與防衛認同」(European Defense Identity/ Identité européenne de sécurité et de défense) 理念，建立歐洲自我防衛與維安武力，俾與負有大西洋兩岸軍事合作屬性的 NATO 加以區隔的論述。這個另類論述，致使 NATO 突然必須面臨更加基本面的機制存廢問題。對以上兩個 NATO 所面臨的功能轉型或機制存廢的危機問題，新左派學者 Gowan (1999: 93) 和 Thussu (2000: 345) 認為南斯拉夫的戰爭其實提供了 NATO 一個新舞台，更提供 NATO 從原來的軍事防衛任務，轉型到「維護和平」(peacekeeping) 及「強制和平」(peace-enforcing) 的新角色的實質契機。至於機制存廢問題，比利時學者 Dumoulin (1999: 46) 則認為科索沃危機所引爆的前冷戰對峙集團因意識形態與利益相左，再度形成的交戰氛圍，剛好得以重新激勵大西洋兩岸同仇敵愾、一致對外的團結意志，一則可制衡「歐洲安全與防衛認同」的封閉思維，再者賦予 NATO 新的軍事合作平台的全新價值。

最後，歐盟對科索沃問題介入之目的與所抱持的理念，即 2000 年 6 月歐盟部長理事會 (European Council) 開誠佈公所宣示的：「為竭力保障西巴爾幹地區之國家得藉由「穩定與結盟進程」(Stabilisation and Association Process)、政治對話、經貿自由及司法與內政事務密切合作等方法，融入歐洲政治與經濟的整合主流。所有該區域的國家均應享有成為歐盟會員國候選人的資格」(European Commission, 2005: 4)。就區域政治觀點來看，歐盟持續東擴的邊界實際是不斷往俄羅斯主導的「獨立國協」(Commonwealth of Independent States, CIS) 地盤挺進。對西歐強國來說，巴爾幹國家的情勢穩定與否？有道義責任與實質利益的權衡。所以不將巴爾幹半島排拒在歐盟繼續擴張的版圖之外的原因，可以是單純性質的擴大內部市場，亦可以是藉此向俄羅斯展現實力，為歐盟與俄羅斯在協商各種夥伴關係談判桌上的份量加權。我們也不妨換個立場，從俄羅斯的角度設身處地觀之，歐盟招降納叛的人道關懷動作，也可視為歐盟或西方世界是到俄羅斯家庭院籬外來挑釁或是挖人牆角的手段。

我們所預計探討的比利時，係與巴爾幹地區或科索沃建國均無具直接

關聯性的客體國。以此客體身分來參與科索沃問題的第一線互動，於情於理，充其量僅能藉表達支持或採取根本忽略，來展現立場。一旦比利時政府或人民集體決定以外交運作或甚至軍事行動來直接或間接影響科索沃議題的發展，首當其衝要解決的，自然是客體介入的合理性與合法性。在「科索沃十年」的國家建構歷程中，外部的三個國際關係運作平台，提供了有意參與科索沃國家建構問題處置的各國政府、國際機構或個別人物，就三大科索沃建國關鍵因素領域：國家主權、區域安全以及民主深化等，來伴隨科索沃問題的發展。這也亦是比利時得以與科索沃問題掛鉤的模式。比利時憑藉的，是以聯合國安理會、OSCE 與歐盟，作為分別介入科索沃建國三大關鍵支柱的建構。從客體身分，取得合理化與合法化立場，得以主動參與議題發展，同時強化自我國際外交運作的角色份量。圖 1 所示，為三個國際關係運作平台、科索沃及比利時三者的關聯模式。



圖 1：三個國際關係運作平台、科索沃及比利時三者的關聯模式

### 參、科索沃宣布獨立時比利時國內政治環境與外交運作主軸

古典的國際關係理論中向來認定：外交是內政的延伸。意即一個國家在涉入與他國的互動關係時，從決定涉入之前，乃至退出互動關係之後，其秉持的思考利基均架構在以國家內政為評估主軸的邏輯。這個古典國際

關係定律發展迄今，儘管逐漸由於國際貿易關係在自由主義概念下高度全球化、各類型國際合作組織數量的激化、在地性與全球性公民社會藉由各國陸續民主化，而有所動搖。國際關係的治理權不再單單集中於少數政治與經濟菁英之手，而增加了更多的集體機制與個別角色的介入，使得外交取決於內政的依賴程度，較過去已有相當差距，或者至少有複雜性的程度變動。但是，國內政治影響國家外交的程度，仍然不得忽略。為此，欲探討比利時對科索沃獨立所採立場，亦有必要瞭解比利時當時的內部政治景況，作為研究分析時的背景資訊。

當科索沃在 2008 年 2 月 17 日宣佈獨立時，時距比利時 2007 年 6 月 10 日的聯邦選舉後七個月。長久以來因為比利時的荷、法兩大語族爭端問題<sup>4</sup>，導致「荷語人基民黨」(CD&V)與「新佛拉芒聯盟」(NV-A)所組政團聯盟贏得聯邦選舉組閣執政地位。勝選的 CD&V – NV-A 政團聯盟主要政見為：(1)改造現行比利時聯邦政府運作<sup>5</sup>；(2)布魯塞爾首都環京地區的「BHV 特別選區」必須回歸於語言法的劃定<sup>6</sup>。該兩項勝選政見引發比利時法語區政黨聯合抵制，杯葛 CD&V 黨準首相 Yves Leterme 組閣(廖立文，2007)。

席捲 70 萬選票的 Leterme 雖有荷語民眾、結盟政團與其他荷語政黨支持，仍因語族爭端框架性議題影響，兩度組閣失敗。此間，政黨多方談判停滯，聯邦政局不穩。比利時的法語媒體不斷以佛拉芒「分離主義」政黨，意圖分裂國家，尋求獨立的假想議題<sup>7</sup>，催化比利時一般民眾與國際間對比利時國家合、分前景產生極化觀點。比利時民眾為此開始對自己國家

<sup>4</sup> 參見廖立文(2002)。

<sup>5</sup> 作者按：其所謂聯邦體制改造的方向，具體地說，為文化共同體和自治區的自治權擴張。

<sup>6</sup> 作者按：其所謂「BHV 特別選區」的回歸語言法規定，指的是將環繞於布魯塞爾周圍的部分現行「語言(雙語)便利選區」回歸到佛拉芒荷語單語選區的爭議。

<sup>7</sup> 如比利時國家法語電視台 RTBF 在 2006 年，聯邦選舉的前一年，以插撥荷語自治區突然自行宣告獨立的「虛構電視新聞報導」(docu-fiction)節目「Bye! Bye! Belgium」，謂之為負有公民教育意義的啟發性節目，引起國內喧然大波。政府組閣危機期間，比利時法文報 *Le Soir* (《晚報》) 則推出買「晚報」送國旗的促「銷」報紙兼促「統反分裂」的行動。

向以善用妥協化解內部族群衝突的危機處理能力，產生憂慮。這個憂慮已開始漸對內部民情與外部國家形象造成衝擊。組閣政黨在媒體加壓與民情沸騰兩大因素影響下，按照比利時國王建議，先由應卸任的現任荷語自由黨（Open VLD）總理 Verhofstadt 暫組「過渡政府」（interim government），以保障民生經濟及比利時國家穩定形象。但仍然指派 Leterme 為過渡政府的首席副總理，俾便繼續尋求解決攸關語族爭端問題之道。「過渡政府」還訂下 2008 年復活節為 Leterme 預計領導新內閣正式上路的時程底限，作為時限壓力，推進協商。若要更精確地按科索沃宣布獨立的日期，或說是塞爾維亞舉行總統大選的時期，來進行同步比對。2008 年的 2 月間，係為準首相 Leterme 與聯合政團邀請兩語區主要政黨領袖，於 2 月 15 至 22 日之間召開「八邊會談」（Octopus），討論如何將聯邦政府改造及「BHV 特別選區」劃定與組閣問題脫鉤，為組閣問題解套的時段。

在這個由於語族衝突而導致聯邦政府無法組閣的內政氛圍之下，部份觀察家自然地將科索沃宣告獨立視為可能引發包括西歐地方性分離主義的骨牌效應，如比利時的佛拉芒分離運動、法國的布列塔尼亞（Bretagne）、西班牙的巴斯克（Basque），以及前蘇聯版圖中諸多具有高爆性族群自治問題，諸如喬治亞（Georgia）境內的南奧塞提亞（South Ossetia）與阿卡吉亞（Abkhazia）、還有亞塞拜然（Azerbaijan）與亞美尼亞爭執的高卡拉巴克（Nagorny Karabakh）等。頗耐人尋味的是，科索沃議題並未如觀察家所推論，在比利時內部發生明顯的效應。理由可以如下：（1）儘管政黨或社會菁英對語區自治權力實質擴大問題，意見紛歧。但是，其多半對比利時分離將要付出的代價、優缺點及模式進程，抱存相當具有現實性的理解。包括堅持政制改造，主張擴大佛拉芒自治權力的「新佛拉芒聯盟」（NV-A）黨魁，Bart De Wever 在媒體專訪中明確回答：「我想，比利時的未來將朝自然蒸發的模式發展。我們既不是科索沃，也不處於 19 世紀。更何況當今我們國家百分之六十國內法都須遵循歐盟的規範，我們是不可能會再有所謂完全的獨立與自主權」（*La Libre Belgique*, 2008c）。總言之，

科索沃問題對當時比利時進行的政黨協商與菁英互動，並沒有發生外溢效應。(2) 至於媒體與一般民眾，因為長期關注大選後的政治協商延宕議題，對政治議題有轉向冷感的發展。至於向來萬分複雜的巴爾幹問題，普遍對問題背景瞭解不足。儘管平面媒體報導或多或少將其與比利時聯邦組閣危機予以對照，但卻沒有引起延伸熱烈討論的共鳴。在此背景下，比利時對科索沃獨立問題的立場與外交運作，原則是以聯邦政府，尤其外交部門既有政策與立場為主導。至於內政政局與民意走向，對該議題並無明顯的影響。

比利時聯邦政府<sup>8</sup>的外交政策，是以傳統外交與貿易暨發展合作 (Foreign Trade, Development & Cooperation) 並行的務實柔性導向。比利時向來與鄰國荷蘭、盧森堡相仿，都充分體認小國在大國相互較勁角力的零合框架下，唯有積極鼓吹多邊集體的機制，透過積極參與，靈活協調，才有具體得益的空間，也才有伸展理念的可能。為此，比利時所以於 2003 年角逐並當選 2006 年 OSCE 主席國，又積極擔任聯合國安理會非常理事會會員國，皆能嗅出比利時所抱持在國際關係運作的積極策略與態度。

2007 年底所組成「過渡政府」的外交部長係由前任外長，荷語自由黨 (Open VLD) 的 Karel De Gucht<sup>9</sup> 續任。比國外長的權責與外交發展理念施展，在既有外交路線與關注領域的延續，多黨聯合執政的內政框架，以及歐盟的集體「對外關係」(External Relations) 結構之中，沒有什麼基本面更動的可能性。De Gucht 係在 2004 年 7 月 20 日因前任 Verhofstadt 內閣改組，從前任法語自由黨 (Mouvement Réformateur, MR) 外長 Louis Michel 手中接任。兩任外長均自我標榜推崇自由主義的意識型態參選與執政然在實際操盤外交政策時，卻大相逕庭。

Michel 具比利時法語自由派自 1831 年建國至今日的法語國際體系使命感，在國際間毫不隱藏其反對英、美霸權的法語體系立場。他的反美態

<sup>8</sup> 比利時的「語族」(linguistic community) 政府與「地區」(region) 政府均享有涉外權。

<sup>9</sup> 渠至今仍任比利時外長。

度，可從他在 2003 年外長任內，藉比利時聯邦議會 1993 年通過任何人可以向比利時司法體系得按「普世審判權」（Universal Jurisdiction）原則<sup>10</sup>，針對任何「種族滅絕」案件嫌犯，提出控告。比利時法院並應啟動檢察與審判程序。此法案在比國國會通過之後，包括美國、以色列等國高層領袖與北約將領多人，陸續在比利時法院受到投告控訴。美國與以色列等均有外交杯葛行動，作為抗議。但 Michel 以民為器，不惜以外交不干預內政為由，執意不理美國與以色列的外交杯葛。另一例，係 Michel 拒絕與美國協商，提供比利時安特衛普港供作美軍伊拉克軍事行動的中繼站。比利時荷文報 *De Standaard* 政治專欄記者 Doornaert (*De Standaard*, 2004) 曾著文評論認為 Michel 在 2003 年任外長期間，似乎把「普世審判權」議題所能提升渠反美程度的高低，標榜為渠與法語區社會黨政敵，係當時聯邦政府的社會黨籍國防部長 André Flahaut 之間競爭選票的工具，實則嚴重毀損比利時與美國的外交關係。另例，Michel 任外長期間，曾經應邀參加比利時荷語國家電視台（VRT）的周日新聞電視新聞雜誌 *De Zevende Dag* 節目，在答覆主持人詢問有關渠對美國為何向伊拉克興戰問題，一時忘情說出：「美國人要的，當然是要展現霸權、是要石油，但更要的是——敵人。他們原把賓拉登鎖定為敵人，現在逮不到他人，只好轉向海珊」（*De Standaard*, 2003）。

不過，Michel 對比利時昔日非洲殖民國則抱有強烈的父子國情結的責任感。泰半歐洲對過去非洲的殖民國，儘管在經貿關係與過去被殖民國有

---

<sup>10</sup> 2003 年比利時國會通過所謂「普世審判權」可在比利時司法體系應用。係針對與普世價值不容的司法案件，如「種族滅絕」（genocide）案件，比國任一級法院可按「普世審判權」原則，接受告訴並啟動檢察機制。還得提審非比國籍嫌犯到庭應訊。該法案一通過，許多人權組織便跳過國際法庭，改在比國地方法院提出告訴。致當時包括美國駐北約的伊拉克軍事行動指揮官、以色列總理夏隆均曾被告。美國隨即向比利時施壓，以撤走在布魯塞爾的北約總部及比東的北約軍事基地為施壓條件，對比利時政府形成嚴峻壓力。比國國會最後主動修法，雖將「普世審判權」仍保留在比國刑法條文內。惟該法修訂後之提告條件、應用範圍與受審人資格，則較原法更加嚴格，已難輕易應用之。

著揮之不去的互動，卻常為不願挑動過去殖民歷史的陰影的政治正確考慮，在國際援助方面，對於靠攏求援的昔日被殖民國，保持一定距離。Michel 無此顧忌，對比利時過去的非洲殖民地——剛果，及曾經託管的盧安達、浦隆地等，動輒親巡。關照程度之明顯，遠遠超過其他歐洲國家對非洲昔日殖民地的程度。這也許可說明自他卸任比國外長後，期待並確實轉任歐盟執委會「發展與人道援助事務」（Commissioner responsible for Development and Humanitarian Aid）執委的原因之一。

較之 Michel，外長 De Gucht 一則有荷語政治人物務實的特點，亦比較傾向自由派多元主義的外交思維，係小國亦應享有與強國等質參與國際事務的權利與權力。De Gucht 在 2004 年接任外長後的外交運作，便時十足明顯地回歸到這個運作主軸。他上任後，積極修復與美國的關係，諸如比利時荷語新聞週刊 *Knack* 的專訪報導中指出：「比利時近年與美國關係惡化的情形，我期待能夠予以修補並重新正常化。」「我在與國務卿萊斯（Condoleezza Rice）的對話過程中體認到，其實美國人是能夠理解各國政府基於國內的民意，不參與（伊拉克）軍事加盟行動的理由。但美國人最忌諱的，其實是從背後插刀的兩面作法。」「我本人並不主張出兵伊拉克，（略）但我曾向國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）表示，我絕不像過去法語政黨以單邊杯葛這個議題，而是主張公開的討論」（*Knack*, 2005）。

前後兩任操盤比利時外交政策的政治人物，Michel 則富俠義精神但衝動；De Gucht 理性與重策略。但不論如何，比利時在面對諸如伊拉克戰爭、巴爾幹問題、歐盟對俄關係、中國崛起、伊朗核武等國際敏感事務，無一不積極參與，立場明確。惟，慣於保留低調在集體機制積極中運作的姿態與策略。

## 肆、比利時聯邦政府對科索沃問題之態度與立場回顧

比利時與科索沃兩者在時空因素的部份，並沒有具體的主體性關連。因此，本文在討論比利時對科索沃獨立建國問題的立場時，係視比利時純以國際互動的客體者作為出發點，預設比利時是以協調者與非仲裁者的立場涉入科索沃問題。我們預計從比利時外交部的聲明中，來點滴回顧比利時對解決科索沃問題的立場與態度。

比利時外長 De Gucht 於 2008 年 2 月 17 日即發佈其〈針對科索沃宣佈獨立〉的公開聲明（Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement Belgique, 2008）：「這個（獨立）<sup>11</sup> 聲明為歷經冗長討論科索沃地位問題的一個嶄新階段。我們必須承認這個問題的停滯現況，已臻不可延宕的地步。問題的關鍵必須是該區域的安全與穩定必須受到保障。為此，我呼籲科索沃境內所有族群，以尊重寬容的態度，積極投入「阿提薩里計畫」（Ahtisaari Plan）的實現，並保障民主法治、政權分享及基本自由，尊重文化、語言及宗教等基本權利，願意尋求與區域內相鄰國家良好關係。」該聲明並指出：「外交承認事務雖仍屬各國主權享有，惟仍予以融入歐洲之更廣大背景。為此，比利時將在明日歐盟部長理事會討論後，方會發布承認。」

歐盟部長理事會的綜合事務暨對外關係委員會是在 2 月 16-17 日於布魯塞爾召開第 2851 次會議討論，18 日正式發布比利時法文報紙 *Le Soir* 諷評為「高來高往之程度，足以作為外交學院教授未來外交官的最佳尺牘教材」（*Le Soir*, 2008a: 12）的對科索沃宣佈獨立事件的公開立場聲明。在這份聲明中，歐盟以回溯聯合國安理會『第 1244 號決議』<sup>12</sup>，作為「歡迎」（welcome）科索沃問題有所推進的國際法理基礎。歐盟並以「認知（note）

---

<sup>11</sup> 作者按。

<sup>12</sup> 聯合國安理會第 4011 次會議，『第 1244 號決議案』（1999/06/10）。

各會員國將按各國國內政情與國際公法合併量之，各自決定與各國與科索沃關係之定位。」在該決議的最後一段，歐盟重申乃是依照『聯合國憲章』（*UN Charter*）與『赫爾辛基決議』（*Helsinki Final Act*）中特別之有關國家主權與領土完整的原則，及安理會所有相關決議，認定自 1990 年代衝突時期，科索沃問題的處理即按照聯合國安理會『第 1244 號決議』範疇，堅信「科索沃的問題為「獨有」（*sui generis*）案件，不得擴大解釋至與前述原則與決議外之問題並論之」（*Council of the European Union, 2008*）<sup>13</sup>。

基於此項歐盟決議，比利時外長 De Gucht 即宣佈比利時承認科索沃獨立。惟，當時比利時係由「過渡政府」代理國是常務，比利時外交部為求決策程序的完備，並規避不必要的內政爭議，仍於 2 月 20 日請求召開非常會議向立法機制提供說明，正式聽取意見。按比利時憲政體制，外交事務係屬行政體系完全權限。只要代表行政部門提報，再由代表行政最高權力的國王批准後，即具法定效力。當比國外交部 2 月 25 日發布國王已完成比利時承認科索沃獨立案之簽署程序，即透過《比利時政府公報》（*Belgisch Staatsblad/ Moniteur Belge*）公告。

從比利時外長在科索沃宣布獨立事件發生的第一時間點，即以官方聲明表達預計承認的立場，並迅速啟動協調行政與立法機制，完成該項承認案國內通過的程序，足以證明比利時對科索沃的宣布獨立，早有相當認知與準備。這個認知的預設，可以從前述聲明內容的第一部份，如「這個（科索沃）問題的停滯現況，已臻不可延宕的地步」，以及「呼籲科索沃境內所有族群，以尊重寬容的態度，積極投入『阿提薩里計畫』的實踐」略以察之。

要充分洞悉比利時在科索沃宣告獨立問題的立場由來，仍須要回溯到時間的演進過程，檢視歷來表陳政府態度的官方宣示文件，來尋找比利時政府形成承認科索沃獨立的進程。

比利時在 2003 年向 OSCE 秘書處提出申請案，隨後由會員國投票通

<sup>13</sup> 歐盟部長理事會第 2851 次對外關係部長會議結論。布魯塞爾。

過獲選出任 2006 年的 OSCE 主席國。2006 年 1 月 6 日比利時外長 De Gucht 藉此機制為名，以 OSCE 主席身分赴聯合國安理會發表演說。他的演說內容中明確地說：

科索沃問題為比利時擔任 OSCE 主席國之優先處理問題之一。今日由 OSCE 派駐在科索沃的「OSCE 科索沃特駐代表團」（OSCE Mission in Kosovo, OMIK）為 OSCE 現有專任代表團中規模最大的一個。」OMIK「主要任務是與「聯合國科索沃臨時行政治理任務代表團」（United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK）協同作業，負責科索沃的重建任務。重建任務項目中，以特重保護弱勢族群、建立地方分權制度、深化民主、發展人權、組織選舉、訓練警察人員及行政支援等明列項目。」「比利時於 OSCE 主席國任期，訂有評估 OMIK 未來地位的規畫。UNMIK 也預計未來逐漸撤出科索沃過程中，將現有的行使任務移交給歐盟與 OSCE。為此，歐盟、OSCE，北約及其他相關機制間的深入對話與緊密合作，對成就科索沃未來，不容或缺（OSCE, 2006）<sup>14</sup>。

在 De Gucht 的演說報告中指出，由聯合國祕書長安南特任前芬蘭總統阿提薩里所負責科索沃未來定位可行發展計畫的任務，亟需國際社會的積極關注。2007 年 4 月 13 日，比利時外長 De Gucht 以比利時經聯合國安理會會員國一致通過比利時將率領聯合國「科索沃－貝爾格勒政治事務代表團」（La Mission politique Kosovo-Belgrade）的機會，再次對於科索沃問題提出以下的宣示：

從住民全體角度言，科索沃問題已臻必須明確其地位的關鍵階段。科索沃地位的不明確，只會對該區域的安定造成負面影響。反之，明確的處置辦法則能提供該地區達成以歐洲作為前景的未來（Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et

---

<sup>14</sup> 2006 年 OSCE 主席國比利時外長 De Gucht 赴聯合國安理會演說稿（2006/1/16）。

Coopération au Développement Belgique, 2007a) <sup>15</sup>。

從 2007 年 4 月 13 日宣示內容來看，可觀察出比利時其實採以「拉警報」的訴求方式，向國際社會拋出對科索沃地位問題解決時程的時限壓力，作為其積極介入的具體策略顯像。只是，從上述的宣示內容，我們單單嗅出比利時傾向儘早解決科索沃問題的積極氣息，卻依然難以洞悉比利時在日後科索沃問題解決的方案選項中，究竟支持的是哪一邊？

比利時慣於靈活應用國際合作機制做保護傘的外交手腕，迂迴達成其對國際敏感議題實際立場與目標，已不是新聞。惟單單仰賴框架，雖然可以避免破局，卻可能因為框架的侷限而無法成局。妥善地運用國際合作機制框架的庇護，應該只不過是比利時期望達成其對解決科索沃地位問題的一部分而已。尤其是在當今歐盟的架構下，即便各國依然可保持各自的主權立場。但對身為歐盟創始會員國之一的比利時而言，歐盟合作機制的價值，至少檯面上要受到一定程度地尊重。所以，即便比利時對科索沃問題早有清楚的立場與決定，並不是那麼容易在此類框架中明辨出來，須要透過檢視其他資訊來探討瞭解。

有關科索沃主權歸屬問題，因我們僅將科索沃與塞爾維亞之間存有從屬與否問題為框架，故不就爭議本身內容進行詳細探究。但我們仍十足體認，若要探討與分析這個爭議，不僅要包含環境空間的變數、時間變數的傳承延續，也要涵蓋集體性思維的建構。比利時荷文報 *De Standaard* 主筆巴爾幹問題的資深記者 Bart Beirlant 在 2008 年 2 月 23-24 日周末版評論專欄，曾用個冷笑話描述塞爾維亞人對科索沃主權問題看法的集體性思維建構。

一個美國人、一個德國人和兩個塞爾維亞人一起登陸月球。美國人一跳上月球，就把美國國旗插上，說月球是美國人的。德國人立即反駁：沒有納粹發展出來的火箭科技，你們怎麼能夠上得了太空呢？

---

<sup>15</sup> 比利時外交部聲明新聞稿（2007/04/13）。

站在一旁的兩個塞爾維亞人二話不說，拔出刀子開始對砍。直到其中一人被砍死，存活的那人望天長吁道：這裡現在流有塞爾維亞人的血，所以此後便是塞爾維亞的土地了（*De Standaard*, 2008a: 21）。

簡而言之，歷史上塞爾維亞人因曾在科索沃土地上灑過血，就好比耶穌曾被釘在十字架上而成聖（sacred），科索沃亦藉此「血祭」，成為塞爾維亞人心目中的發源地。幾經時空更迭，多少宗族與政權替換往返。「聖地」或「固有領土」不斷隨著時、空與關注角度的角度調整，甚至完全改變。正好比 1999 年 Raçac 屠殺事件後，對諸多指責塞爾維亞米洛塞維奇政權暴行的國家而言，塞爾維亞反倒是在此次流過科索沃人血的祭禮後，倒幫了科索沃在血祭後成聖。正因如此，塞爾維亞在其後國際社會發展出的維護和平與區域安定論述框架下，可比擬間接沾染過耶穌基督聖血的彼拉多（Pontius Pilatus）之手，無法釋負沉重的道義包袱，更無奈怎麼也難以洗淨所犯罪愆。

2006 年 1 月 21 日，比利時外長 De Gucht 以 OSCE 主席以及比利時外長的雙重身份，對曾留學法國巴黎大學（Sorbonne），精通英、法與塞爾維亞三語，以堅信反暴力著稱的科索沃當時總統 Rugova 驟逝一事，發表公開聲明。聲明中有如下的字句：

對這位與生背負追求其珍愛的科索沃和平未來與民主發展使命的人物的早殞，我感到萬分地失落。

Rugova 在歷經祖父與父親於二戰時期遭處極刑的家族歷史，又曾身歷科索沃 1999 年在北約介入前 10 年所承受的暴力鎮壓，依然信守和平為執政典範，為巴爾幹史頁不容遺忘之人。

在此敏感時刻，我們應藉由不更動現推展的永續發展（科索沃）<sup>16</sup>的解決方向，以表對其最高敬意。OCSE 將繼續努力，以回饋他生前的支持（Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce

---

<sup>16</sup> 作者按。

extérieur et Coopération au Développement Belgique, 2006) <sup>17</sup>。

Rugova 過世後一年，2007 年 1 月 16 日，繼任的科索沃總統 Fatmir Sejdiu 訪問比利時。De Gucht 又在接見 Sejdiu 總統的會談中做如是講話：

基於比利時曾按聯合國安理會非常任理事國身分，參與今年二月初訂定的「阿提薩里計畫」的規劃，並將在即將舉行的歐盟會員國外交部長會談的時刻，針對科索沃的最終地位、科索沃境內的塞爾維亞少數族群權益保障，及國際社會應以何種方式在科索沃設置未來具體機制等問題，已有所討論 (Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement Belgique, 2007b) <sup>18</sup>。

按照比利時外交部發布的新聞稿描述，會談中比利時外長強調應採漸進方式逐漸轉移治權 (authority) 給科索沃的重要性，也強調保障科索沃境內弱勢族群的重要性，才能確保區域和平穩定。科索沃總統 Sejdiu 則希望「阿薩提里計畫」能儘早釐清科索沃與涉入國家所共同體認的科索位主權地位，當然指得是其最終的目標——獨立。並強定唯有獨立，才能確保鄰近區域的和平穩定。科索沃自會在獨立後，歡迎國際社會的民間機構與北約在科索沃設置具體機構。

有關科索沃總統在會談中主動談到科索沃人民殷殷期待的獨立問題，新聞稿中並沒有提到 De Gucht 的反應。這個沉默反應的意義，暫可以推論默許的程度應該大於刻意的忽略。或甚者，也可以解讀為早是比利時心照不宣的選項。按照前述的血祭思維，比利時對科索沃多少存有相當程度面對「受難者」自然會產生的善意與憐憫。反之，當比利時面對塞爾維亞時，「難辭其咎的彼拉多」版本則也會相對出現。不過，在講求和解與穩定的國際原則與外交辭令框架，比利時則不會踰越其不慍不火的態度。但在實際的運作呢？

---

<sup>17</sup> 外交部聲明新聞稿 (2006/1/21)。

<sup>18</sup> 外交部聲明新聞稿 (2007/1/16)。

科索沃公開宣布獨立的日期，發生在塞爾維亞 2008 年總統大選<sup>19</sup>後的兩週，應非偶然。塞爾維亞在 2008 年大選前由親歐民主派總統 Tadic 與守舊派總理 Kostunica 分歧共治。當時，親歐盟的 Tadic 重新參選總統，並預估可贏得選舉，預期可以加速歐盟與塞爾維亞的關係發展，達成雙邊早日合奏「快樂頌」的目標。

但是對於塞爾維亞的加入歐盟協商，比利時外長 De Gucht 早在 2007 年 6 月 7 日，提出將塞爾維亞加入歐盟的協商案與塞國配合 ICTY 交出戰犯的兩案串成配套案的策略：

De Gucht 公開肯定比利時所建議，將塞爾維亞期望加入歐盟的協商案，與塞國配合 ICTY 交出戰犯的兩案，串成配套案的策略實質奏效。比利時與其他會員國贊同歐盟部長理事會總務與對外關係委員會決定，即藉由 ICTY 檢察官 Del Ponte 女士提報塞爾維亞與 ICTY 的合作進展程度，作為評估歐盟與塞爾維亞重啟協商機制之鑰的策略，現已奏效。塞爾維亞在前面的六個月中，與歐盟協商加入歐盟的談判機制完全停擺。

又，

我們知道上個星期塞爾維亞已同意交出 ICTY 要求審訊的 Zdravko Tolimir。此可視為塞爾維亞藉交出戰犯以具體化與 ICTY 合作的行動。然而，當下仍然有其他戰犯在逃，仍須緝回。」最後，「有關塞爾維亞與 ICTY 未來合作的情形，我對 Del Ponte 預計完成的總結，予以完全地信任。當初，假如沒有比利時與其他國家如此嚴厲的一致態度，這些戰犯勢必繼續逍遙法外（Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement Belgique, 2007c）。

這個配套策略，指的是歐盟原規劃於 2008 年元月份與塞爾維亞簽署『過渡政治合作協議』（*Interim Agreement of Political Cooperation*），以便

<sup>19</sup> 2008 年 1 月 20 日舉行第一輪投票，同年 2 月 3 日舉行第二輪投票。

得以繼續簽署『安定與加盟協議』( *Agreement of Stabilization and Association, ASA* )，作為正式加入歐盟的暖身協議，係為歐盟同意將塞爾維亞列入候選會員國的法理化程序。然，在歐盟與塞爾維亞預計正式簽署『ASA 協議』前，歐盟會員國的荷蘭與比利時以聯合國安理會「前南斯拉夫罪犯法庭」辦理「波士尼亞種族滅絕案」案件承辦檢察官<sup>20</sup>向歐盟所提報的意見為由：即 ICTY 調查戰犯案件需要，希望塞國政府釋出前政府所存的有關檔案文件以配合調查，但遭到與前米洛塞維奇政府關係密切的現任塞國總理 Kostunica 與行政團隊的刻意延宕，或甚至拒絕簽署同意調閱。此外，ICTY 承辦檢察官已依所掌握資訊，認為塞國政府對偵辦在逃的嫌疑戰犯，如 Radovan Karadzic 和 Rako Mladic 等人之逮捕，不僅不配合搜索，甚至有可能包庇與隱瞞確實下落。這個配合程度不佳的報告，在 2007 年 10 月 7 日由主掌 ICTY 戰犯案件調查達十年的瑞士籍檢察官 Carla Del Ponte，在歐盟部長理事會總務及對外關係理事會議上做口頭報告 ( Del Ponte, 2007 )。報告中並預告渠 2008 年底離任前，仍然會提供最後一次進展報告，作為移交職務前的總結。

根據前述的報告結論，比利時與荷蘭則聯手在歐盟同意與塞爾維亞簽署 ASA 前，以要求塞爾維亞積極配合 ICTY 調查，做為決定歐盟與塞國議定簽署 ASA 日期的條件。比利時與荷蘭宣稱此次兩國的聯手杯葛與慣常的荷、比、盧小集團無關。比利時堅持的是「正義」，荷蘭則以 ICTY 總部所在國，理應戮力支持 ICTY 的具體運作為理由。

在此塞爾維亞與歐盟即將簽署 ASA 的關鍵時刻，比利時積極推薦當時仍有聯合國安理會對黎巴嫩總理哈里理 ( Rafic Hariri ) 2005 年謀殺案調查委員會主席職務的 Brammertz，接任 Del Ponte 的職務。Brammertz 的任命與比利時以 ICTY 調查報告向塞爾維亞施壓的立場，能否得以擴大解釋為兩者間有直接關聯？又，我們可否作出「與 ICTY 合作愈密切，塞爾維亞

---

<sup>20</sup> 比利時外交部於 2007 年底向聯合國安理會推薦任命比利時籍檢察官 Serge Brammertz，以接任原由瑞士推薦，十年任期屆滿的檢察官 Carla Del Ponte。

就距離加入歐盟的大門日漸接近，但同時也離科索沃逐日漸遠」的互動關聯假設？這個假設，一有「法官立場如同皇后貞操」的公設，不得任意疑之；再者，在沒有證據得以佐證的基礎，研究者更不該濫加評斷。但是，隨著各事件時間發生點的緊密貼切發展，仍然足以引發研究者的後續觀察與資料蒐集，予以證實。

科索沃宣布獨立之前，按比利時法文報 *Le Soir* 2月7日的報導(*Le Soir*, 2008b: 17) 指出：「塞爾維亞總統選舉結果揭曉三日後，新當選親歐派總統 Tadic 便與總理 Kostunica 相互激烈批評。引發爭執的背景，係為科索沃的未來定位問題。」新當選總統 Tadic 公開指責因總理 Kostunica 拒絕批准塞國政府向 ICTY 提供資料檔案，導致歐盟的延期簽署 ASA。

歸結前述的複雜機制與外交操作，應該不難一語歸之，比利時對科索沃問題客體性涉入的基本心理因素，在於認定科索沃「血祭悲壯成聖」的受難者身分；對塞爾維亞則抱有「難辭其咎」的思維版本。再從國際社會或地緣政治現實背景，來瞭解比利時對科索沃問題的解決發展的基本考量，如外長 De Gucht 在 2008 年 2 月 19 日接受比利時荷文報 *De Standaard* 專訪時所言：「我向以從事政治運作自豪。尤其是以推動多邊主義來運作國際外交自豪。為此，我們不應容許獨裁式的俄羅斯主導科索沃問題 (*De Standaard*, 2008b: 16)。」至於以上心理期許的滿足，現實政治考量目標的達成，則是透過歐盟、聯合國安理會、ICTY 與北約等國際機制體系的多元運作，低調達成。

## 伍、媒體報導、民間迴響以及弦外之音

經過前述相當時間的外交運作，比利時外交部的宣布承認科索沃獨立，並僅形式性地向聯邦國會報告，除少數議員象徵性意見表達，其實既沒有熱烈支持，也不見明顯的負面反應。當時過渡政府的穩定程度，還十分脆弱。在此非常時機，一者、政治菁英對科索沃獨立問題的關注程度，

相對減低；二者、歐盟其他主要國家的立場已經明確，比利時以其一貫低調的態度，無需再做渲染。但是比利時社會的一般反應又為何？

我們認為比利時的平面媒體扮演了一方面提供大眾有關科索沃議題的明確資訊，且同時反饋社會對該議題的看法的典型第四權角色。

比利時平面媒體的第一個主動反應，是將科索沃獨立問題，與比利時的聯邦政府組閣危機、荷語區的法蘭德斯民族主義、法蘭德斯分離運動等做聯貫報導。

比利時法文報 *La Libre Belgique* 在 2 月 19 日報導專欄記者遍訪荷語區主要政黨人物，試圖瞭解荷語區政界對科索沃獨立的反應。從題為〈法蘭德斯－科索沃，同仇敵愾之戰？當然不是……〉（*La Libre Belgique*, 2008a）的報導內容來看，荷語政黨對科索沃獨立問題的反應，只有未來治理手法的差異，但沒有基本立場的相左。即科索沃與塞爾維亞原本即已分治，也互不歸屬，惟未來應該往好鄰居的關係去發展。文中摘錄荷語綠黨籍歐洲議會議員的回答：「科索沃的獨立問題絕不會在比利時發生。因為遠從 1970 年起<sup>21</sup>，我們除了彼此叫嚷咒罵之外，從來沒有一滴血爲此而流。」

如是題材的報導，在荷文報 *De Morgen* 2 月 19 日評論版，該報的政治專欄主筆 Filip Rogiers 所寫〈荷語民粹主義激進份子（Flaminganten）不該對巴爾幹美言讚頌〉（*De Morgen*, 2008: 13）。文中，提出多項論點與理由，認為法蘭德斯民族主義與科索沃獨立問題，無從相提並論。

比利時法語日報《自由比利時》（*La Libre Belgique*）國際事務主筆 Philippe Paquet 對台灣及兩岸問題關注密切。2 月 20 日於「科索沃——骨牌效應」（*La Libre Belgique*, 2008b）系列專欄發表藉當時民進黨副總統候選人蘇貞昌之語：「台灣未來可以追隨之道」爲題，撰文評論：「台灣民進黨政府想當然爾地會立即承認科索沃的獨立。」「這個立場確實能夠提供台灣獨立份子一些憧憬。爲此，這個立場宣示的背後，絕不是不打算盤的痴想。」

---

<sup>21</sup> 作者按：比利時從 1970 年起從單一制政體崩解成聯邦體制。

至於若干學者則在媒體訪問中，表達其即時性的分析見解。荷語魯汶大學（KU Leuven）國際法學教授 Jan Wouters 於科索沃宣布獨立前，接受荷文報 *De Standaard* 2月16-17日周末版（*De Standaard*, 2008c: 16）專訪回答：「當 Kostunica 以「非法行徑」（unlawful）譴責科索沃，是以其國內法的觀點來看。但從科索沃依循國際社會承認賦予其自決的權利角度來看，宣告獨立不過是科索沃完成建構國家的一步進程而已。而跨進這個進程的先決條件，當然是須在具備強權庇蔭的條件，才有實際可能。因此，歐盟在此所扮演的，正是這個強權的角色。」他並以比利時為例：「當 1830 年比利時宣告獨立時，荷蘭王國的橙色威廉亦以為可用「非法行徑」作為否認比利時獨立的法理基礎。當時歐洲強權勢力的聯合干預，便是造就比利時最後脫離荷蘭，完成獨立建國的推手。」

法文報 *La Libre Belgique* 的 2月23-24日周末版評論版，有日內瓦國際關係學院教授 Marcelo G. Kohen 為文〈合法的解決之道——香港模式〉（*Le Soir*, 2008c: 20），認為科索沃可依循香港的「特區」與「一國兩制」模式，得出塞爾維亞與科索沃間既有法理基礎，又獲政治解決，是為兩者未來互動關係的解決之道。

綜觀比利時兩語區主要平面媒體對科索沃宣布獨立前後，對科索沃獨立問題報導與分析的篇幅數量和內容深度，令人玩味。比利時媒體一則藉對科索沃獨立議題報導的篇幅數量，展現其對該議題的濃厚興趣，原因是該議題對比利時國內政局議題具有對觀比較的意義，或影射理念的功能。再就媒體報導內容的深度，我們觀察出各報多以提供多元意見，避免造成主觀引導的不當形象。儘管如此，媒體卻又不避諱就每篇文章冠以誘發性的標題，足以引發相當程度的思考導引。值得肯定的是，比利時平面媒體報導這個議題所展現的關注與投入，代表比利時對科索沃獨立問題的一定程度的興趣。

最後，科索沃獨立後的兩個月不到，與 ICTY 有關的兩個事件，值得研究者後續予以關注。其一、為前 ICTY 前任瑞士籍檢察官在 2008 年四

月與紐約時報記者 Chuck Sudetic 以義大利文合撰出版 *La Caccia*（法文書名暫譯為：《獵殺、我與戰犯們》）（*La Libre Belgique*, 2008d）。Del Ponte 在 ICTY 檢察官任內向以辦案鏗而不捨、嫉惡如仇著稱。2008 年自她從 ICTY 卸任檢察官職務後，瑞士政府隨即派她出任瑞士駐阿根廷大使。她在 2008 年 4 月返國期間，發表新書爆料一向背負受難者形象的前「科索沃解放軍」（KLA）領袖 Agim Ceku<sup>22</sup> 與 Hashim Thaci<sup>23</sup> 在 1999 年夏天與米洛塞維奇軍隊對峙期間，曾摘除當時被 KLA 俘虜三百名左右塞爾維亞戰俘每人身上的一枚腎臟。Del Ponte 書中描述 KLA 系統性地對每名戰俘施以外科手術摘除其兩枚腎臟的一枚，然後縫合。倘戰俘後來死於集中營，則再摘除其他所餘器官。這些摘除的器官係由 KLA 運到阿爾巴尼亞賣出，換取厚利。此書一出，當然引起喧然大波。瑞士政府立即禁止 Del Ponte 再以官方身份公開針對此書發表任何聲明，並要求 Del Ponte 即返阿根廷復任。書中所指的科索沃現任領袖公開否認，塞爾維亞則藉此嚴加譴伐。

二者、前述比利時與荷蘭在科索沃宣佈獨立前，以 ICTY 檢察官報告為由，將塞爾維亞可否納入歐盟門檻與是否配合 ICTY 調查掛鉤配套。然在科索沃宣布獨立後，於 2008 年 4 月間，某些歐盟會員國，比如西班牙則反過來向比利時與荷蘭施壓，希望該兩國嚴重考慮撤銷杯葛行動，讓塞爾維亞進入歐盟的議題得以繼續推進，以便巴爾幹的和平與安定問題，便得以早日解決。

這段經歷不禁令人詰問，這樣的國際政治與國際司法的配套，是否合乎正義原則？又，國際法庭定位為在國際社會的最高仲裁機制，其應堅守司法體系中立不偏頗的立場，規避任何與政治有關的牽連。歐盟以 ICTY 報告做為與塞爾維亞延簽協議的理由，是否使得國際法庭淪為國際政治事務配套連結的機制，公正性受到毀損？

<sup>22</sup> 前任科索沃總理（2006/3—2008/1）。

<sup>23</sup> 科索沃現任總理（2008/1—）。

## 陸、結論

比利時透過聯合國安理會、OSCE 與歐盟，把代表歐洲聯盟的「快樂頌」，一路以四重奏模式帶進巴爾幹，帶進科索沃。此一過程，係為一套「柔性正當化」(soft legitimization) 參與的模式。當國際社會以 Raçac 屠殺為武力介入科索沃問題的當代血祭起點，其後改以避免武力介入為問題解決選項，轉以區域穩定與和平的願景做為共識論述。科索沃建國問題早不再僅侷限於兩族血拼的主體性議題。而是牽動國際關係、地緣政治的國際外交與強權角力問題。客體性的國際社會的關注重點，實際是如何把這個爭端轉化為有利己方的契機。因此不論是聯合國、北約、歐盟、OSCE、俄羅斯、美國等跨國機制與國家，在這個居間區域的議題，以各自不同的論述角度與切入焦點，積極建構益於己方的合理論述。從表面看，「穩定與和平」已合理化為各方認同的最大公約數。至於各方究竟如何運作這個論述，卻又是各自表述，各顯神通。而與問題直接相關的科索沃與塞爾維亞，還在此國際干預的框架下，依然能夠保留絕對的主體性自主權？

歐洲因其涵蓋的不同種族、宗教、語言、文化集體，史來不斷因為各個集體無法避免的接觸，進而衍生或因利益爭奪、或因宗教信仰、意識形態互異的相互排擠，發生多次大規模的流血衝突。多次大規模流血衝突後，逐漸體會零和結局只讓衝突雙方因為勝利與戰敗，形成優越與低劣、報復與屈辱等極化心理，進而落實在戰後的和解過程中如經濟資源的再分配、社會階級的重整、政治力量掌控的更迭、族群集體的安置及地理疆界的重劃等議題，不僅無法化解撕裂的創傷，實而成為點燃下一次戰火的火苗。科索沃問題引出的當下新問題，是當我們進行解決爭端集體互動關係過程中，動輒透過集體權力來實踐某種意識形態的理念，是否不時讓我們在追求正義的過程，本末倒置地藉權宜性的合法化程序，結果是不經意地將正義轉換成了集體霸權權力範疇再擴張？

最後，以重演血祭作為領土歸屬定義的歷史情結，是巴爾幹半島衝突歷史的主因，也是科索沃獨立問題的縱深。時至今日，不僅「當局者迷」，連負有地緣政治牽連的歐洲國家也難以釐清。西方世界以「正義」為由，實為百分之百現實主義的客體者身份與角度，不背負任何包袱地介入巴爾幹爭端，看似提供了諸如塞爾維亞或科索沃對未來發展某些程度的另類線索。惟，巴爾幹人民是否同意？或者另方強權，比如俄羅斯是否樂見？或各國還是乾脆任哀鴻遍野，血流成河，視若無睹？台灣外交部發表承認科索沃獨立聲明中有下列文字：「身為主權國家暨國際間堅持民主自由的一員，中華民國（台灣）政府對科國人民終於享受主權獨立與民主自由的果實，感到高興。」科索沃在演奏完「快樂頌」之後，真的已享受到主權獨立與民主自由的果實？還是還有更多懵懂的未來要面對？

## 參考書目

- 廖立文。2007。〈比利時政黨政治的建構與治理〉《台灣國際研究季刊》3卷4期，頁37-89。
- 廖立文。2002。〈比利時語族文化共同體與行政自治區之演變與現況〉收於施正鋒（編）《各國語言政策——多元文化與族群平等》頁341-76。台北：前衛出版社。
- Council of the European Union. 2008. “2851st Council Meeting: EXTERNAL RELATIONS.” 6496/08 (Press: 41), February 18 ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/98818.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98818.pdf)) (2008/4/11).
- Daalder, Ivo. H, and Michael E. O’Hanlon. 2000. *Winning Ugly: NATO’s War to Save Kosovo*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- De Morgen*. 2008. “Flaminganten moeten de Balkan geen complimenten maken.” Filip Rogiers. February 19.
- De Standaard*. 2003. “Het hoofd denkt, de buik spreekt.” Corelio. February 15.
- De Standaard*. 2004. “België-Amerika: een bewogen relatie.” Mia Doornaert. May 22.
- De Standaard*. 2008a. “Lang Leve de Nederlaag.” Bart Beirlant. February 23-24.
- De Standaard*. 2008b. “EU ziet Kosovo als ‘geval apart.’” Bernard Bulcke. February 19.
- De Standaard*. 2008c. “Er is eigenlijk geen andere oplossing.” Bart Beirlant. February 16-17.
- Del Ponte, Carla. 2007. “Briefing by Carla Del Ponte, Prosecutor of the ICTY, General Affairs and External Relations Council of the European Union, Luxemburg.” October 15 (<http://www.un.org/icty/pressreal/2007/pr1190e-annex.htm>) (2008/4/15).
- Dumoulin, André. 1999. “L’identité européenne de sécurité et de défense, Le concept stratégique de l’OTAN et les leçons de la Crise du Kosovo.” *De Kosovaarse Kwestie en haar impact op de Europese veiligheid/ La Question du Kosovo et son impact sur la sécurité européenne*. Brussels: Defensie Studiecentrum, Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie/ Centre d’Etudes de Défense, Institut Royal Supérieur de Défense.
- European Commission. 2005. “Kosovo (under UNSCR 1244) 2005 Progress Report.” ([http://www.delprn.ec.europa.eu/repository/docs/2005\\_nbsp\\_sec\\_1423\\_final\\_en\\_progress\\_report\\_kosovo.pdf](http://www.delprn.ec.europa.eu/repository/docs/2005_nbsp_sec_1423_final_en_progress_report_kosovo.pdf)) (2008/4/12)
- Gowan, Peter. 1999. “The NATO Power and the Balkan Tragedy.” *New Left Review*, March-April, No. 234, pp. 83-105.

- Henrikson, Alan K. 2000. "The Legal and Institutional Framework of Euro-Atlantic Security," in Pierre Martin, and Mark R. Brawley, eds. *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies*, pp. 41-55. New York: Palgrave.
- Hoffmann, Stanley. 2000. "Foreword," in Pierre Martin, and Mark R. Brawley, eds. *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies*, pp. ix-xii. New York: Palgrave.
- International Crisis Group. 2008. "Kosovo's First Month." *European Briefing*, No. 47, March 18.
- Knack*. 2005. "U denkt toch niet dat ik een flapuit ben?" Piet Piryns. November 2.
- La Libre Belgique*. 2008a. "Flandre-Kosovo, même combat? Certainement pas..." Pierre Gilissen. February 19.
- La Libre Belgique*. 2008b. "Kosovo-Un effet domino? La voie à suivre pour Taiwan." Philippe Paquet. February 20.
- La Libre Belgique*. 2008c. "Bart De Wever : Ce pays n'existe plus." Interviewed by Martin Buxant, Vincent Pocourt and Francis Van Woestyne. March 15 ([http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art\\_id=408221](http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art_id=408221)) (2008/4/11).
- La Libre Belgique*. 2008d. "Un trafic d'organes comme par l'UCK." AFP. April 14 ([http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art\\_id=414780](http://www.lalibre.be/index.php?view=article&art_id=414780)) (2008/4/14).
- Le Soir*. 2008a. "Union européenne/ Les Vingt-Sept constatent à nouveau leurs divergences. La Belgique reconnaît le Kosovo." Maroun Labaki. February 19.
- Le Soir*. 2008b. "Serbie : Trois jours après la ré-élection de Boris Tadic." François-Xavier Delisse. February 7.
- Le Soir*. 2008c. "Une solution respectant le droit. Le modèle de Hong Kong." Marcelo G. Kohen. February 23-24.
- Lams, Lutgard. 2005. "Language and Politics in the Chinese English-Language Newspaper - *The China Daily*." *Stockholm Journal of East Asian Studies*, Vol. 15, pp. 109-37.
- OSCE. 2006. "Discours de M. Karel De Gucht au Conseil de Sécurité des Nations-Unies" January 16 (<http://www.osce2006.be/fr/library/documents/Speeches/speechDetail.asp?TEXTID=47629>) (2008/4/6).
- Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement Belgique. 2006. "Réaction du Ministre De Gucht à la mort du Président Kosovar Rugova." January 21 (<http://www.diplomatie.be/fr/press/home/details.asp?TEXTID=47901>) (2008/4/12).

- Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement Belgique. 2007a. “Conseil de Sécurité de l'ONU: la Belgique à la direction de la mission Kosovo-Belgrade.” April 13 (<http://www.diplomatie.be/fr/press/homedetails.asp?TEXTID=69353>) (2008/4/12).
- Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement Belgique. 2007b. “Le Ministre De Gucht rencontre le Président du Kosovo Fatmir Sejdiu.” January 16 (<http://www.diplomatie.be/fr/press/homedetails.asp?TEXTID=63463Le>) (2008/4/12).
- Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement Belgique. 2007c. “Réaction du Ministre De Gucht sur le lien entre les négociations UE - Serbie et la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.” June 7 (<http://www.diplomatie.be/fr/press/homedetails.asp?TEXTID=72473>) (2008/4/9).
- Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement Belgique. 2008. “Karel De Gucht sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.” February 17 (<http://www.diplomatie.be/fr/press/homedetails.asp?TEXTID=85051>) (2008/4/1).
- Thussu, Daya Kishan. 2000. “Legitimizing ‘Humanitarian Intervention’? CNN, NATO and the Kosovo Crisis.” *European Journal of Communication*, Vol. 15, No. 3, pp. 345-61.

# Kosovo's Quartet: An Outline of the Belgian Official Position and Diplomatic Maneuvers regarding Kosovo's Nation-Building Process

Xavier L.W. Liao

*Executive Board Chairman, InterMedia EuropeAsia Association, Belgium*

## Abstract

This article aims to grasp how the small European state of Belgium demonstrated its foreign policy position toward the Kosovo issue and how it carried out diplomatic maneuvers within the framework of the major international organizations, the Security Council, UN, OSCE to influence the outcome of the Serbia-Kosovo crisis.

The study presents a brief overview of how the international society got involved in the question of Kosovo's quest for autonomy between 1998-2008. The above organizations provided the legitimate arena for Belgium, a country not directly involved in this region, to significantly participate in and influence the diplomatic actions taken in this sovereignty dispute. Official statements and press releases from the Belgian Foreign Ministry are compared with Belgian newspapers' narratives published around the date of the Kosovo Independence Declaration in order to reconstruct the puzzle of the Belgian intervention strategies for Kosovo's nation-building process.

**Keywords:** Kosovo question, small-state diplomacy, nation-building process, public discourse analysis, Belgian foreign policy