

# 波黑政治转型初探

高歌

**【内容提要】** 与其他中东欧国家相比,波黑的政治转型颇具特色:其一,政治转型是在国际社会主导下进行的;其二,政治体制的设计符合“协合式民主”模式。国际社会的主导和“协合式民主”模式的确立在开启、保护、推动转型进程的同时,也在某种程度上不利于波黑的民族融合、国家整合和民众对国家的认同。转型20年后,波黑政治体制运作仍存在许多问题,其转型进度在中东欧国家中处于末位,政治前景依然存在许多不确定性。

**【关键词】** 波黑 《代顿协议》 政治转型 国际社会 协合式民主

**【作者简介】** 高歌,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。(北京100007)

在20世纪80年代末90年代初的东欧剧变中,南斯拉夫联邦波黑共和国于1990年11月和12月举行大选,成立不久的三个民族主义政党——波什尼亚克族(以下简称波族)的民主行动党、塞尔维亚族(以下简称塞族)的波黑塞尔维亚民主党和克罗地亚族(以下简称克族)的波黑克罗地亚民主共同体获胜,波黑共盟—社会民主党<sup>①</sup>下台。但波黑没有就此开始政治转型,反而陷入激烈的民族冲突之中。1992年3月3日,波黑独立。1个多月后,波黑战争爆发。这场旷日持久的战争改变了波黑的发展轨迹,使其政治转型呈现出与其他中东欧国家不同的特点。

## 一 国际社会主导的政治转型

波黑战争爆发后,联合国、欧共体/欧盟<sup>②</sup>和美国、俄罗斯、英国、法国、德国等国提出了若干和平计划,均未奏效。直到1995年11月21日,在美国推动和主持下,波黑共和国、克罗地亚共和国和南斯拉夫联盟共和国终于在美国俄亥俄州代顿

空军基地达成《波黑和平协议》,即《代顿协议》。12月14日,《代顿协议》在法国巴黎正式签署,欧盟特别谈判代表和法国、德国、俄罗斯、英国、美国领导人作为证人在《代顿协议》上签字,波黑战争宣告结束。《代顿协议》,特别是作为其附件4的《波黑宪法》为波黑确定了政治体制的基本框架,波黑趋向民主制度的政治转型进程由此开启。

《代顿协议》正式签署前夕,北约制订了向波黑派遣多国维和部队的计划,该计划得到美国总统克林顿及北约成员国外长和国防部长特别会议的批准,在伦敦召开的实施《代顿协议》国际会议也表示支持,多国维和部队的先头部队陆续抵达波黑。《代顿协议》正式签署的次日,联合国安理会一致通过决议,授权会员国通过北约采取行动或与它合作成立多国执行部队,落实《代顿协议》规定的任务,为期一年。12月16日,北约下令执行部队的第一批部队开往波黑。20日,联合国驻

<sup>①</sup> 1990年早期由波黑共盟改名而来。

<sup>②</sup> 1993年11月,欧共体正式改称欧洲联盟。

波黑维和部队将波黑维和任务交给以北约为首的执行部队。

12月21日,联合国安理会再次一致通过决议,决定在联合国维和部队将权力移交给以北约为首的执行部队后的一年时间里,设立国际警察工作队和联合国文职办事处,由联合国秘书长直接领导。1996年1月31日,联合国维和部队中的文职机构任期届满。2月,由国际警察工作队和联合国文职办事处组成的联合国波黑特派团成立,负责协助波黑各方执行《代顿协议》、监督波黑选举、帮助波黑培训警察并监督其执法活动。

也是在《代顿协议》签署前,52个国家和21个非政府机构成立和平执行理事会,其常设机构为加拿大、法国、德国、意大利、日本、俄罗斯、英国、美国以及欧盟主席国、欧盟委员会和伊斯兰合作组织代表组成的指导委员会。指导委员会任命国际社会驻波黑高级代表,并经联合国安理会批准。1995年12月14日,第一任高级代表比尔特到任。根据《代顿协议》附件10的规定,高级代表监督《代顿协议》的实施,对《代顿协议》民事执行部分拥有最终解释权<sup>①</sup>。

1996年12月12日,联合国安理会一致决定成立一支任期18个月的多国稳定部队,接替即将到期的执行部队。12月17日,北约成员国国防部长会议批准波黑多国稳定部队行动计划,美国总统克林顿也批准美军参加多国稳定部队。12月20日,多国稳定部队开始在波黑执行维和任务。其后,多国稳定部队一再延长在波黑的驻留时间,直至2004年12月2日被欧盟稳定部队取代。欧盟稳定部队任期一年,从2005年11月起,每年年底联合国安理会都会通过决议,将欧盟稳定部队的任期延长12个月。

联合国波黑特派团也一再延长任期。2002年6月,美国常驻联合国代表团以国际刑事法院没有给予参加联合国在波黑等地维和行动的美国公民豁免权为由,否决安理会关于将波黑特派团任期延长6个月的决议草案。美国的做法遭到英国、法国和加拿大等许多国家的批评。经秘密磋商和公开辩论,美国作出让步,安理会通过决议,将波黑特派团的任期延长到当年12月31日。2003年1月1日,欧盟警察特派团接替联合国国际警察工作队,在波黑履行使命,任期3年。其后

数次延长任期,直到2012年6月30日结束使命。

1997年12月9~10日,在德国波恩举行的和平执行理事会年会同意给予高级代表办公室更多的实质性权力。为避免当地民族主义政治家延迟或阻碍《代顿协议》的履行,高级代表办公室可在当事方不能或不愿采取行动时作出有约束力的决定,可免除违反法律或《代顿协议》的波黑官员的职务<sup>②</sup>。这实际上把波黑的最高政治权力赋予高级代表和高级代表办公室,使其能够绕过选举产生的议会作出决定或免除官员职务。2002~2011年间,国际社会驻波黑高级代表同时也是欧盟驻波黑特别代表。2008年2月,和平执行理事会确定了关闭高级代表办公室的条件,指导委员会把高级代表办公室的关闭作为波黑入盟甚至获得欧盟候选国地位的先决条件。

虽然从以北约为首的执行部队到多国稳定部队再到欧盟稳定部队、从国际警察工作队到欧盟警察特派团,参与人数逐渐减少,虽然和平执行理事会确定了关闭高级代表办公室的条件,但时至今日,欧盟稳定部队和高级代表办公室仍留驻波黑。上述机构与联合国、欧安组织、欧盟、北约等国际组织及美国、英国、法国、德国等国家一道,不仅为波黑政治转型提供了和平环境,更推动甚至直接参与了波黑政治转型。

#### 首先,组织、监督和保护波黑大选

正如《第三波——二十世纪末的民主化浪潮》一书指出的:“公开、自由和公平的选举是民主的实质,而且是不可或缺的必要条件”<sup>③</sup>,国际社会充分认识到政治转型后第一次选举的重要性。《波黑宪法》规定:“波斯尼亚和黑塞哥维那是民主国家,在法治之下通过自由和民主选举来运转。”<sup>④</sup>《代顿协议》附件3进一步明确了民主选举的条件、欧洲安全与合作组织的任务、临时选举委员会的组成和职权、选民资格等内容,以促进自

<sup>①</sup> General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 10, Agreement on Civilian Implementation of the Peace Settlement, <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/peace/BoH%2019951121.pdf>

<sup>②</sup> High Representative for Bosnia and Herzegovina, [https://en.wikipedia.org/wiki/High\\_Representative\\_for\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina](https://en.wikipedia.org/wiki/High_Representative_for_Bosnia_and_Herzegovina)

<sup>③</sup> [美]塞缪尔·亨廷顿:《第三波——二十世纪末的民主化浪潮》,刘军宁译,上海三联书店1998年版,第8页。

<sup>④</sup> General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 4, Constitution of Bosnia and Herzegovina, <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/peace/BoH%2019951121.pdf>

由、公正和民主的选举,确立代议制政府的基础,保证民主目标在波黑的实现。根据附件3的规定,《代顿协议》签字国——波黑共和国、克罗地亚共和国和南斯拉夫联盟共和国请求欧安组织建立临时选举委员会,组织和监督波黑大选。大选应在《代顿协议》生效6个月后的选举日举行,如果欧安组织认为有推迟的必要,则在不迟于9个月内举行<sup>①</sup>。

《代顿协议》签署后,国际社会为如期举行波黑大选作准备。1996年4月,欧安组织为波黑确定了大选规程。5月,在国际社会驻波黑高级代表比尔特的副手主持下,波黑成立了第一个地区选举委员会。同月,和平执行理事会举行会议,指出如期大选是设立各种行政机构的基本条件。6月,美国国务卿克里斯托弗与波黑、克罗地亚和南联盟塞尔维亚共和国总统会谈,三位总统同意按《代顿协议》附件3的规定在9月14日前进行大选,并承诺为大选创造条件。波黑问题五国联络小组<sup>②</sup>欢迎三位总统的承诺,呼吁有关各方为如期大选尽力。在此情况下,欧安组织宣布波黑大选将于9月14日举行。大选前夕,以北约为首的执行部队和国际警察工作队加强了警戒和巡逻,美国也增加了在波黑的驻军。美国国务卿克里斯托弗还邀请波黑、克罗地亚和南联盟塞尔维亚共和国总统会晤,三位总统表示将采取措施,确保大选顺利进行,并尊重选举结果,尽快建立主席团、议会、部长会议、中央银行和法院等机构。大选当日,为维持秩序,欧安组织关闭了波黑首都萨拉热窝的8个投票站。大选后,尽管波黑塞族抗议波族的舞弊行为,但国际社会对大选予以肯定,临时选举委员会决定不重新计票。

1998年的第二次大选仍在欧安组织的组织和监督下进行,北约秘书长索拉纳、北约欧洲盟军最高司令克拉克、国际社会驻波黑高级代表韦斯滕多普、联合国特使赖恩、美国特使格尔巴德等坐镇,美国增加了驻波黑的军队。2000年的第三次大选依然由欧安组织负责组织实施。在这次大选中,因欧安组织修改波黑联邦民族院议员的选举方式引起克族最大政党——波黑克罗地亚民主共同体的对抗<sup>③</sup>,欧安组织为此取消了包括波黑克罗地亚民主共同体两名副主席在内的部分候选人的资格,以致该党在波黑的权力缩水。2002年的

第四次大选由波黑和国际社会共同管理。直到2006年第五次大选,波黑才首次独立组织选举,但仍接受欧安组织、欧盟等国际组织的监督。

#### 其次,加强波黑国家属性,促进波黑国家整合

《民主转型与巩固的问题:南欧、南美和后共产主义欧洲》一书认为:“民主是国家治理的一种形式。这样,没有现代政治实体(modern polity)可以民主地得到巩固,除非它首先是一个国家。因此,国家不存在,或者国家高度缺乏认同,某一地域上的大量群体和个人试图加入另外的国家,或者建立一个独立国家,这时会产生根本性的并且常常是无法解决的问题。”<sup>④</sup>对于民族间矛盾错综复杂乃至曾经兵戎相见的波黑来说,加强国家属性,促进国家整合是向民主制度转型的先决条件。国际社会在这方面发挥了至关重要的作用。

第一,通过《护照法》和《国籍法》,敦促波黑解决驻外使节分配问题。1997年8月,因波黑三个主要民族未能就驻外使节分配、波黑国籍和护照等问题达成协议,国际社会驻波黑高级代表韦斯滕多普建议与波黑有外交关系的国家冻结与波黑的外交往来,德国、美国、英国、法国、瑞典等西方国家纷纷响应,欧盟轮值主席国卢森堡也建议欧盟成员国中止与波黑大使的接触。压力之下,波黑主席团三名成员终就驻外使节分配问题达成妥协。12月,在和平执行理事会副高级代表苏曼纳的敦促下,波黑议会通过《护照法》。韦斯滕多普则利用波恩和平执行理事会年会赋予的权力,在波黑议会未批准《国籍法》的情况下,宣布《国籍法》于1998年1月1日生效。

第二,设计并裁定波黑国旗,裁定波黑统一机动车牌照和统一货币,推动波黑建立统一的邮政系统和边检机构。1997年12月31日,鉴于波黑未能在规定的1997年底前制定出国旗方案,和平执行理事会授权韦斯滕多普为波黑设计国旗。

<sup>①</sup> General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 3, Agreement on Elections, <http://www.ucdp.uu.se/gpdatabase/peace/BoH%2019951121.pdf>

<sup>②</sup> 成立于1994年,由美国、英国、法国、德国和俄罗斯组成。

<sup>③</sup> 波黑联邦民族院议员由波族和克族按对等原则分别从它们各自在区级议会的议员中选出改为由区级议会全体议员共同选举。因波族人数远超克族,波黑克罗地亚民主共同体担忧新的选举方式将阻碍克族在民族院中取得与波族对等的权力。

<sup>④</sup> [美]胡安·J·林茨、阿尔弗莱德·斯泰潘:《民主转型与巩固的问题:南欧、南美和后共产主义欧洲》,孙龙等译,浙江人民出版社2008年版,第7页。

1998年2月3日,波黑议会在国旗方案上未取得一致。次日,韦斯滕多普裁定国旗图案。2月6日,联合国总部举行了波黑国旗升旗仪式。同月,韦斯滕多普对波黑统一汽车牌照做出裁决。4月,在国际社会驻波黑高级代表办公室敦促下,波黑联邦和塞族共和国交通和通讯部负责人签署关于在波黑全境建立统一的邮政服务系统的备忘录。6月初,波黑联邦和塞族共和国之间的邮路开通。6月底,根据韦斯滕多普的裁定,统一货币可兑马克在波黑发行。2000年1月,在国际社会驻波黑高级代表佩特里奇的坚持下,波黑决定成立统一的国家边检机构。6月,边检机构启动。

第三,推动波黑建立统一的警察队伍和军队。国际警察工作队和欧盟警察特派团按照国际标准培训波黑当地警察,监督、指导他们的执法活动,帮助建立公正、民主、高效的多民族警察队伍,加强波黑联邦和塞族共和国的刑事司法合作。北约和欧盟则分别以吸收波黑加入北约“和平伙伴关系计划”、启动与波黑的《稳定与联系协议》谈判并签署该协议为条件,促进波黑的警察和军队改革。国际社会驻波黑高级代表也助推波黑建立统一的警察队伍和军队。1999年2月,韦斯滕多普任命波黑主席团为波黑武装力量最高统帅,宣布波黑所有将军的授衔和任命须经多国稳定部队总司令批准,全部高级将领须接受资格审查。2003年12月,波黑议会通过《波黑国防法》,为组建波黑联邦和塞族共和国军队的统一司令部提供法律依据。2006年,波黑成立统一的国家军队。2008年4月,波黑议会代表院通过警察改革法案,虽然暂不合并现有的两支警察部队,但成立了7个国家级机构来协调警察工作,为创建统一的警察队伍作准备。

### 再次,推进波黑宪法改革

《变动中的民主》一书写道:宪法“代表了一套单一的、凌驾于一切之上的‘元规则’的努力……产生一部可以接受的宪法草案并由投票和(或)全民公决的方式予以批准,这一过程无疑代表了民主政治的巩固过程中的一个重要时刻”<sup>①</sup>。作为《代顿协议》附件的《波黑宪法》不仅不是以投票和(或)全民公决的方式通过的,而且随着时间推移,越来越不能适应波黑向民主制度转型

的需要。修宪成为波黑政治转型面临的迫切任务。

2005年11月,在美国和欧盟支持下,波黑三个主要民族的政党代表开始就宪法改革问题举行会谈,讨论削减波黑联邦和塞族共和国权力、以单一的主席取代三人主席团、扩大部长会议主席和议会权限等问题。随后在华盛顿参加庆祝达成《代顿协议》10周年活动期间,在美国的游说和压力之下,波黑三族主要政党领导人承诺在2006年3月前完成宪法改革。然而,由于三族在修宪问题上分歧过大,宪法改革久拖不决。2009年10月,美国、欧盟和波黑三族政党代表在萨拉热窝郊区的布特米尔军事基地召开会议,磋商美国和欧盟准备的宪法改革方案:主席团设主席一名,副主席二名,分别来自三个主要民族,缩减主席团的权力;拓展部长会议权限,加强其社会经济职能;扩大议会规模,改变议会成员分别由波黑联邦和塞族共和国选举的办法,代表院直选产生,民族院由代表院选出。塞族共和国坚决反对这一方案,指责国际社会试图取消塞族共和国,甚至以将就独立问题举行全民公决相威胁。一些克族人则要求成立波黑联邦和塞族共和国外的第三个实体。布特米尔会议无果而终。也是在这一年,欧洲人权法院认定,《波黑宪法》有关由三个主要民族各一名成员组成主席团的规定是对罗姆人和犹太人的歧视。欧盟要求波黑修改相关条款,并将其作为波黑入盟的一个先决条件。此后,尽管欧盟一再呼吁和敦促波黑修宪,并与波黑三族主要政党领导人进行商讨,但由于波黑三族间分歧过大,宪法改革进展有限。2014年,欧盟采纳英国和德国倡导的波黑入盟新策略,要求波黑议会通过书面声明,承诺包括宪法改革在内的经济和政治改革,以换取《稳定与联系协议》生效。2015年2月,波黑议会通过了承诺改革的声明。

此外,国际社会还对波黑的人事任免施加影响,有时甚至直接插手,打击阻碍《代顿协议》实施的波黑官员,把他们赶下台,进而把其中的一些人送上了联合国前南问题国际刑事法庭。

毋庸置疑,国际社会在波黑政治转型中发挥

<sup>①</sup> [日]猪口孝、[英]爱德华·纽曼、[美]约翰·基恩编:《变动中的民主》,林猛等译,吉林人民出版社1999年版,第33页。

了主导作用,开启、保护、推动乃至直接参与了政治转型进程。然而,也正是国际社会的主导作用,不利于增强波黑民众对国家的认同和政治家的责任感。更为重要的是,尽管国际社会努力促进波黑国家整合,并取得了一定的成果,但是,由于国际社会的存在,波黑还不能算是严格意义上的主权国家,这给波黑政治转型造成了巨大的障碍。毕竟,“民主需要国家的地位。没有主权国家,不可能有可靠的民主制度。”<sup>①</sup>

## 二 独特的政治体制设计与运作

作为《代顿协议》附件的《波黑宪法》确定了波黑政治体制的基本框架<sup>②</sup>。

第一,波黑是民主国家,实行法治和自由、民主选举。

第二,波黑由波黑联邦和塞族共和国两个实体组成。波黑中央机构的职责是:外交政策;外贸政策;海关政策;货币政策;中央财政和波黑的国际义务;移民、难民、避护政策和规定;刑法执行方面的国际合作和实体间合作,包括与国际刑警组织的关系;共同和国际通信设施的建立和运作;实体间的运输管理;航空管制。除此之外的其他职责归实体所有,实体还有权在尊重波黑主权和领土完整的情况下与邻国建立特殊平行关系,以及经议会同意与其他国家和国际组织订立协议。

第三,波黑议会由民族院和代表院组成。民族院共有15名代表,其中2/3来自波黑联邦,包括5名克族人和5名波族人,1/3(即5名塞族人)来自塞族共和国。来自波黑联邦的克族和波族代表从联邦民族院的克族和波族代表中分别选出,来自塞族共和国的代表由塞族共和国国民议会选出。9名代表构成法定人数,但三个民族至少要各有3名代表参会。代表院共有42名成员,其中2/3由波黑联邦、1/3由塞族共和国直接选出。全体成员的多数构成法定人数。两院各自以多数投票通过其内部规则并从其成员中挑选一名塞族人、一名波族人和一名克族人担任主席和副主席,主席职位由3人轮值。所有法律需经两院批准。两院决定应由出席和投票的代表或成员的多数作出,多数应包括来自每个实体的至少1/3代表或

成员。如果不能达标,主席和副主席应组成委员会,争取在投票3天内使决定获得批准。如果努力失败,决定可由出席和投票代表的多数做出,但不同意票不应包括任一实体选出的代表或成员的2/3或以上多数。议会的职责是:颁布执行主席团决定或议会职责必需的法律;决定波黑机构运转和履行国际义务所需财政收入的来源和数量;批准波黑机构预算;决定是否同意批准条约;决定履行职责必需的或实体间协议规定的其他事务。

第四,波黑主席团由三个主要民族各一名成员组成,一名波族和一名克族成员由波黑联邦直接选举产生,一名塞族成员由塞族共和国直接选举产生。第一次选举选出的主席团成员任期两年,其后任期4年,可连任1次。主席团成员从其成员中指定1名主席,在主席团第一任期内,主席应是得到最多选票的成员。其后由三位主席团成员轮流担任主席团主席。主席团应努力以一致方式通过决定,努力失败后,可由两名成员通过决定。主席团的异议成员可在主席团决定通过3天内宣布该决定破坏了选举他的实体的重大利益,并将其异议送交塞族共和国国民议会(如果异议成员为塞族)、波黑联邦议会民族院的波族代表(如果异议成员为波族)或克族代表(如果异议成员为克族),如果该异议在送交10天内由上述代表的2/3投票确认,则主席团决定不能生效。主席团的职责是:实施波黑外交政策;任命波黑驻外大使和其他国际代表,从波黑联邦挑选的驻外大使和国际代表不得超过其总数的2/3;在国际和欧洲组织和机构中代表波黑,并寻求在波黑还不是其成员的组织和机构的成员资格;谈判、谴责和经议会同意批准波黑的条约;执行议会决定;在部长会议建议下向议会提出年度预算;每年至少一次向议会报告主席团的支出;必要时在波黑协调国际组织和非政府组织的活动;发挥履行职责必需的、或议会指派、或实体同意的其他作用。

第五,波黑部长会议由部长会议主席和各部

<sup>①</sup> [美]胡安·J.林茨、阿尔弗莱德·斯泰潘:《民主转型与巩固的问题:南欧、南美和后共产主义欧洲》,第20页。

<sup>②</sup> General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 4, Constitution of Bosnia and Herzegovina.

部长组成。部长会议主席由主席团提名,经波黑议会代表院批准就职。各部部长和副部长由部长会议主席提名,经波黑议会代表院批准就职。不超过2/3的部长职位从波黑联邦任命,副部长不能与部长同属一个民族。议会通过不信任投票,部长会议辞职。部长会议的职责是执行上文中波黑中央机构职责范围内的政策和决定。

第六,波黑宪法法院由9名成员组成,4名成员由波黑联邦代表院挑选,2名成员由塞族共和国议会挑选,3名成员由欧洲人权法院院长在与波黑主席团协商后挑选,由欧洲人权法院院长挑选的法官不能是波黑或其任何邻国的公民。最初任命的法官任期5年,不能连任。其后,法官可供职到70岁,议会可根据法律为原先由欧洲人权法院院长挑选的3名法官规定不同的挑选方法。宪法法院所有成员的多数构成法定人数。宪法法院维护宪法,其职责是:裁定实体之间、波黑与实体之间,或波黑机构之间的宪法争议,包括但不限于一个实体与其邻国建立特殊平行关系的决定是否符合宪法、包括是否符合有关波黑主权和领土完整的条款,以及一个实体的宪法或法律条款是否符合宪法,争议只能由主席团成员、部长会议主席、议会任一院的主席或副主席、议会任一院的1/4成员,或实体立法机构任一院的1/4成员提出;裁定波黑任何其他法院判决产生的宪法问题;裁定波黑任何法院提出的其据之作出决定的法律是否与宪法、《欧洲人权公约》或波黑法律兼容的问题。宪法法院的决定是最终决定并有约束力。

可见,波黑在与其他中东欧国家一样实行议会制和三权分立的同时,特别注重维护和协调三个主要民族的利益、保证它们在政治决策和运作中的有效代表和参与,实现其自治权力。这种独特的政治体制符合美国学者阿伦·利普哈特提出的“协合式民主”模式<sup>①</sup>。如“协合式民主”模式所希望达到的那样,它的确有助于通过“迫使两个实体彼此接近并在没有一个民族团体占据支配地位的情况下一起处理共同的问题”<sup>②</sup>,促进波黑的民族和解和政治稳定,波黑也的确获得了20年的和平<sup>③</sup>。然而,这一模式在某种程度上固化了波黑各民族间的政治边界,不利于波黑的国家整合和民众对国家的认同。

首先,由于波黑主席团和议会由波黑联邦和塞族共和国分别选举产生,主席团的三个职位和议会席位在三个主要民族间平均分配,民族间的界限和代表民族利益的政党的存在得以强化。虽然随时间推移,波黑政党分化组合,涌现出一批新党,转型之初由民主行动党、波黑塞尔维亚民主党和波黑克罗地亚民主共同体三个民族主义政党主导政治的局面有所改观,但这些新出现的政党大多代表了某一民族的利益,如代表波族利益的波黑党<sup>④</sup>、代表克族利益的克罗地亚民主共同体1990<sup>⑤</sup>、代表塞族利益的独立社会民主联盟<sup>⑥</sup>、民主进步党<sup>⑦</sup>等,只有“波黑为更好未来同盟”<sup>⑧</sup>、民主阵线<sup>⑨</sup>等少数几个政党不再是某一民族的党。波黑社会民主党<sup>⑩</sup>虽自我宣称是多民族的政党,但其多数成员是波族人,因而被认为是波族利益的代表。2006和2010年大选中,波黑社会民主党的克族成员科姆希奇当选主席团成员,波黑克罗地亚民主共同体指责他得到的选票多来自波族<sup>⑪</sup>,不能作为克族的合法代表,要求重新选举。

直到今天,分别代表三个民族的主要政党在

① 1968年,利普哈特针对把两党制和同质性社会作为民主制度的基础,把“多数民主”(majoritarian democracy)作为主要的乃至唯一的民主模式的传统观念,提出与“多数民主”相对应的“协合式民主”(consociational democracy)模式,试图在异质性强、多元化程度高的社会中通过广泛的权力分享来达到彼此对立的各个社会集团之间的妥协和共识,从而建立起稳定的民主制度。“协合式民主”模式的主要特征是:(1)巨型联合内阁;(2)局部自治;(3)选举的比例性;(4)少数派否决权。参见[美]阿伦·利普哈特著:《民主的模式:36个国家的政府形式和政府绩效》,陈崎译,北京大学出版社2006年版,第4~5页。

② Francine Friedman, *Bosnia and Herzegovina A polity on the brink*, London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2004, pp. 59-60.

③ 除“协合式民主”模式的作用外,波黑和平的维持也与国际社会的保护息息相关。

④ 1996年成立,为波族政党。

⑤ 克罗地亚民主共同体1990由波黑克罗地亚民主共同体分裂而来,成立于2006年。在2010年大选中,它与克罗地亚权利党组成的克罗地亚联盟进入波黑代表院。2011年,克罗地亚民主共同体1990与克罗地亚权利党分道扬镳,克罗地亚联盟分裂。

⑥ 独立社会民主联盟的前身是1996年成立的塞尔维亚独立社会民主党,2002年改现名,为塞族政党。

⑦ 1999年成立,为塞族政党。

⑧ 2009年由波黑最大的日报《阿瓦兹日报》的创始人和所有者法赫如丁·拉多恩契奇建立,为中右翼政党,奉行保守主义、世俗主义和亲欧洲的政策。

⑨ 2013年由社会民主党分裂而来,为中左翼政党,奉行社会民主、亲欧洲和公民民族主义政策。

⑩ 2012年成立,前身是波黑共盟-社会民主党。

⑪ 主席团的克族和波族成员都由波黑联邦选举产生,两族的主席团候选人在同一张选票上,选民只能投票选举一人。

有关波黑发展的基本问题上仍存在分歧。民主行动党欲加强波黑中央国家机构的权力;独立社会民主联盟和波黑塞尔维亚民主党欲扩大塞族共和国的自治权;波黑克罗地亚民主共同体则欲提高克族的宪法地位,甚至寻求在波黑联邦和塞族共和国之外建立第三个实体。这些根本性分歧妨碍了修宪等一系列改革的实行,波黑各民族间的真正融合依然遥遥无期。

其次,由于部长会议的组成要兼顾民族原则,波黑并非像其他中东欧国家一样由在议会选举中获胜的政党单独或联合其他政党组阁,而是由进入议会的主要政党协商,组成几乎所有主要政党参加的大联合政府。因此,尽管自《代顿协议》签署以来,波黑共进行了7次大选<sup>①</sup>,但没有形成中东欧其他国家那样的政党轮流执政的局面。

不仅如此,因进入议会的政党分属三个不同的民族,民族利益和党派利益差异很大,很难在组阁问题上达成共识,大选后至少需要二三个月的时间才能组成部长会议。更有甚者,2010年10月大选后,以独立社会民主联盟、波黑塞尔维亚民主党、波黑克罗地亚民主共同体和克罗地亚民主共同体1990为一边,以波黑社会民主党、民主行动党为另一边,在组阁问题上激烈争论。独立社会民主联盟等四党主张按照部长会议主席职位由三个主要民族成员轮值的君子协定,由克族人担任部长会议主席。鉴于波黑克罗地亚民主共同体和克罗地亚民主共同体1990在选举中获得了最大份额的克族选票,应由其中一党的成员担任部长会议主席。波黑社会民主党则认为即便由克族人担任部长会议主席,也应由在全国范围内获得最多选票的波黑社会民主党从其克族成员中指派。为此,它试图拉拢波黑塞尔维亚民主党和克罗地亚民主共同体1990,将独立社会民主联盟和波黑克罗地亚民主共同体排除在部长会议之外。2011年7月,波黑主席团提名波黑社会民主党的克族成员斯拉夫科·库吉奇为部长会议主席。虽然库吉奇获得了波黑代表院的多数选票,但由于克族和塞族政党反对,他没有得到就任部长会议主席所必需的塞族共和国代表的2/3多数。此外,独立社会民主联盟等四党与波黑社会民主党和民主行动党还在选举制度改革、欧盟资金使用

等问题上存在分歧。直到2011年12月底,上述各政党才在欧盟和国际社会驻波黑高级代表一再敦促下,就组建部长会议达成协议,由来自波黑克罗地亚民主共同体的贝万达担任部长会议主席,外交部部长和财政部长分别由波族人和塞族人担任。不同民族、不同党派间的分歧不但增加了组阁的难度和时间,而且使部长会议内部也很难形成一致意见,严重影响其执行力。部长会议的难产和效率低下不利于波黑进行修宪等改革及政治转型进程的推进。

在中东欧国家中,波黑的政治转型进展最慢(参见表5)。根据2014年10月欧盟发布的《波黑进展报告》,自2013年10月至2014年9月,波黑在通过欧盟相关立法方面取得的进步十分有限,政治分歧和民族分歧对议会工作产生很大的消极影响;在改善政府功能和效率方面没有进步;司法体制改革领域进步很小,司法独立性和公正性方面存在缺陷,政治干涉在继续<sup>②</sup>。

综上所述,对波黑政治转型来说,国际社会的主导和“协合式民主”模式的确立是把双刃剑,既开启了转型进程,为转型提供了和平环境,推动了转型的进行,又阻碍了转型的进一步推进。如果说在转型之初,国际社会的主导和“协合式民主”模式的确立是保证转型顺利开展的必不可少的条件,那么20年后,国际社会是否依然应该在波黑政治转型中发挥主导作用?国际社会撤出后,波黑能否“成为一个在越来越少的国际干预下管理自己事务的能独立生存的民主国家”?<sup>③</sup>“协合式民主”模式是否能像在荷兰、比利时、奥地利和瑞士那样帮助波黑建立起稳定的民主制度?回答这些问题,需要对波黑、巴尔干地区以及世界局势发展的冷静观察和理智判断,以及对民主理论、对中东欧乃至世界其他国家政治转型的全面了解和深刻反思。

<sup>①</sup> 波黑相继于1996、1998、2000、2002、2006、2010、2014年举行大选。除2000年议会选举外,其余6次都是议会选举与主席团选举同时进行。

<sup>②</sup> Bosnia and Herzegovina Progress Report, October 2014, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf)

<sup>③</sup> Francine Friedman, Bosnia and Herzegovina A polity on the brink, p. 60.

表 1 波黑代表院选举结果

1996		1998		2000		2002		2006		2010		2014	
政党	席位	政党	席位	政党	席位	政党	席位	政党	席位	政党	席位	政党	席位
波黑联邦													
民主行动党	16	团结和民主联盟*	17	社会民主党	9	民主行动党	10	民主行动党	8	社会民主党	8	民主行动党	9
克罗地亚民主共同体	8	克罗地亚民主共同体	6	民主行动党	8	波黑党	6	波黑党	7	民主行动党	7	民主阵线	5
联合名单*	2	社会民主党	4	克罗地亚民主共同体	5	克罗地亚民主共同体	5	社会民主党	5	波黑为更好未来同盟	4	波黑为更好未来同盟	4
波黑党	2	社会民主同盟	2	波黑党	5	社会民主党	4	克罗地亚民主共同体为主的政党联盟	3	克罗地亚民主共同体	3	克罗地亚民主共同体为主的政党联盟	4
		新克罗地亚倡议—克罗地亚基督教的民主同盟	1	民主人民共同体	1	波斯尼亚党	1	克罗地亚人在一起	2	波黑党	2	社会民主党	3
		民主人民共同体	1	新克罗地亚倡议	1	退休者党	1	波斯尼亚爱国者党	1	克罗地亚联盟	2	克罗地亚民主共同体 1990	1
				退休者民主党	1	民主人民共同体	1	改良运动人民党	1	改良运动人民党	1	波黑爱国党—赛法尔·哈利洛维奇	1
				波斯尼亚爱国党	1	经济集团	1	民主人民同盟	1	民主人民同盟	1	民主行为党	1
						新克罗地亚倡议	1						
塞族共和国													
塞尔维亚民主党	9	Sloga*	4	塞尔维亚民主党	6	塞尔维亚民主党	5	独立社会民主联盟	7	独立社会民主联盟	8	独立社会民主联盟	6
民主行动党	3	塞尔维亚民主党	4	民主进步党	2	独立社会民主联盟	3	塞尔维亚民主党	3	塞尔维亚民主党	4	塞尔维亚民主党	5
争取和平人民联盟	2	塞尔维亚激进党	2	独立社会民主党民主社会主义党	1	民主进步党	2	民主行动党	1	民主进步党	1	民主进步党—民族民主运动	1
		塞族共和国激进党	1	社会党	1	社会党	1	波黑党	1	民主人民联盟	1	民主行动党	1

				塞尔维亚人民联盟	1	塞尔维亚激进党	1	民主人民联盟	1			民主人民联盟	1
								民主进步党	1				

注释:联合名单是由社会民主党、社会民主同盟、克罗地亚农民党、穆斯林波什尼亚克组织和共和党组成的联盟。

团结和民主联盟是由民主行动党、波黑党、自由党和公民主党组成的联盟。

Sloga 是由塞尔维亚人民联盟、社会党和塞尔维亚独立社会民主党组成的联盟。

资料来源: <http://en.wikipedia.org>

表2 波黑主席团选举结果

	当选成员	民族	政党	得票率
1996	阿利雅·伊泽特贝戈维奇	波什尼亚克族	民主行动党	31.6%
	克雷西米尔·祖巴克	克罗地亚族	克罗地亚民主共同体	14.3%
	莫姆契洛·克拉伊什尼克	塞尔维亚族	塞尔维亚民主党	29.9%
1998	阿利雅·伊泽特贝戈维奇	波什尼亚克族	民主行动党	30.4%
	安特·耶拉维奇	克罗地亚族	克罗地亚民主共同体	11.3%
	日夫科·拉迪希奇	塞尔维亚族	Sloga	21.4%
2002	苏莱伊曼·蒂希奇	波什尼亚克族	民主行动党	15.9%
	德拉甘·乔维奇	克罗地亚族	克罗地亚民主共同体	9.5%
	米尔科·沙罗维奇	塞尔维亚族	塞尔维亚民主党	14.9%
2006	哈里斯·西拉伊季奇	波什尼亚克族	波黑党	62.8%
	泽利科·科姆希奇	克罗地亚族	社会民主党	40.0%
	内博伊沙·拉德马诺维奇	塞尔维亚族	独立社会民主联盟	53.3%
2010	巴基尔·伊泽特贝戈维奇	波什尼亚克族	民主行动党	34.86%
	泽利科·科姆希奇	克罗地亚族	社会民主党	60.61%
	内博伊沙·拉德马诺维奇	塞尔维亚族	独立社会民主联盟	48.92%
2014	巴基尔·伊泽特贝戈维奇	波什尼亚克族	民主行动党	32.87%
	德拉甘·乔维奇	克罗地亚族	克罗地亚民主共同体	52.20%
	姆拉登·伊万尼奇	塞尔维亚族	民主进步党-塞尔维亚民主党	48.71%

注释:2006年前,得票率为得票数占波黑总选票数的百分比。自2006年起,得票率为得票数占各自民族总选票数的百分比。

资料来源: <http://en.wikipedia.org>

表3 波黑历任部长会议主席

姓名	民族	政党	任期
哈桑·穆拉托维奇	波什尼亚克族	无党派	1996.1.30~1997.1.3
哈里斯·西拉伊季奇	波什尼亚克族	波黑党	1997.1.3~2000.6.6
波罗·博西奇	塞尔维亚族	塞尔维亚民主党	1997.1.3~1999.2.3
斯韦托扎尔·米哈伊洛维奇	塞尔维亚族	社会党	1999.2.3~2000.6.6
斯帕索耶·图舍夫雷亚克	塞尔维亚族	无党派	2000.6.6~2000.10.18
马丁·拉古日	克罗地亚族	克罗地亚民主共同体	2000.10.18~2001.2.22
博日达尔·马蒂奇	克罗地亚族	社会民主党	2001.2.22~2001.7.18

兹拉特科·拉古姆吉亚	波什尼亚克族	社会民主党	2001. 7. 18 ~ 2002. 3. 15
德拉甘·米克莱维奇	塞尔维亚族	民主进步党	2002. 3. 15 ~ 2002. 12. 23
阿德南·特日吉奇	波什尼亚克族	民主行动党	2002. 12. 23 ~ 2007. 1. 11
尼古拉·什皮里奇	塞尔维亚族	独立社会民主联盟	2007. 1. 11 ~ 2012. 1. 12
韦科斯拉夫·贝万达	克罗地亚族	克罗地亚民主共同体	2012. 1. 12 ~ 2015. 3. 31
丹尼斯·兹韦泽蒂奇	波什尼亚克族	民主行动党	2015. 3. 31 ~

注释:1997~2000年为两主席。

资料来源:<https://en.wikipedia.org>

表4 历任波黑高级代表

姓名	国籍	任期
卡尔·比尔特	瑞典	1995. 12. 14 ~ 1997. 6. 17
卡洛斯·韦斯滕多普	西班牙	1997. 6. 18 ~ 1999. 8. 17
沃尔夫冈·佩特里奇	奥地利	1999. 8. 18 ~ 2002. 5. 26
帕迪·阿什当	英国	2002. 5. 27 ~ 2006. 1. 31
克里斯琴·施瓦茨-席林	德国	2006. 2. 1 ~ 2007. 6. 30
米罗斯拉夫·莱恰克	斯洛伐克	2007. 7. 1 ~ 2009. 2. 28
瓦伦丁·因兹科	奥地利	2009. 3. 1 ~

资料来源:<https://en.wikipedia.org>

表5 民主指数 2014

	排名	总分	选举进程和多元化	政府运作	政治参与	政治文化	公民自由
有缺陷的民主国家							
捷克	25	7.94	9.58	7.14	6.67	6.88	9.41
斯洛文尼亚	37	7.57	9.58	7.14	6.67	5.63	8.82
波兰	40	7.47	9.58	5.71	6.67	6.25	9.12
斯洛伐克	45	7.35	9.58	7.50	5.56	5.00	9.12
克罗地亚	50	6.93	9.17	6.07	5.56	5.63	8.24
匈牙利	51	6.90	9.17	6.07	4.44	6.88	7.94
保加利亚	55	6.73	9.17	5.71	5.56	5.00	8.24
塞尔维亚	56	6.71	9.17	5.36	6.67	5.00	7.35
罗马尼亚	57	6.68	9.17	5.71	5.00	5.00	8.53
马其顿	72	6.25	7.75	5.36	6.11	4.38	7.65
混合政体							
黑山	77	5.94	7.92	5.36	5.00	4.38	7.06
阿尔巴尼亚	88	5.67	7.00	4.00	5.00	5.00	7.35
波黑	103	4.78	6.50	2.93	3.33	4.38	6.76

注释:自2006年起,EIU在2006、2008、2010、2011、2012、2013、2014年年底对本年度世界165个国家和2个地区的民主状况进行评估,发布民主指数报告。评估根据专家意见和民意调查数据作出,评估内容分5大项60个小项(见上表),按0~10打分。5大项的平均分为一国当年的总分数。其中8~10分为完全民主国家、6~7.9分为有缺陷的民主国家、4~5.9分为混合政体、4分以下为集权政体。

资料来源:<http://www.eiu.com>

(责任编辑 胡冰)