

波士尼亞與赫塞哥維納憲政體制的 選擇及其運作

——兼論『戴頓協定』20周年政局的發展

郭秋慶

淡江大學歐洲研究所教授

摘要

波赫共和國憲法的民主架構，是依據『戴頓協定』(Dayton Accord)提供的政治重建藍圖，達成建立波赫聯邦和塞族共和國以及北部布爾奇科特別行政區，這個分權與準聯邦的政體可謂是特殊的共識型國家。最初，該國的民主政治建構，是由國際和平執行機構監管，1996年歐洲安全暨合作組織首先提出臨時的選舉法，再展開國會的選舉，經由波赫各政黨的成立，進而投入選舉，遂得以建立政治實體的憲政機構。本文將從歷屆國會選舉探討民主的發展，並分析2005年由歐洲聯盟接管國際監管後，波赫共和國朝進入歐盟當會員國的民主進程，以及族群體制下各族之間的紛爭，和解決共識民主之道，以對『戴頓協定』設計下的名民主體制作一番省思。

關鍵詞：波赫、『戴頓條約』、波赫族群、族群政黨

壹、前言

波士尼亞與赫塞哥維納 (Bosna i Hercegovina) (簡稱波赫) 位於巴爾幹半島西部，本來是南斯拉夫聯邦人民共和國六個加盟共和國之一，90 年代初冷戰結束後成爲新興獨立國家，首都塞拉耶佛 (Sarajevo)。當地多山區，人民普遍貧窮。1991 年南斯拉夫解體中，波赫當地三大族群的關係日益緊張，導致獨立建國的公民投票中，波士尼亞穆斯林人 (Bosniak) 和克羅埃西亞人遭受塞爾維亞人抵制，結果 62.8% 贊成票支持建立新而獨立的國家。

1992 年波赫作爲新興國家，境內波士尼亞穆斯林人占 48%，克羅埃西亞人占 14.5% 以及塞爾維亞人占 37.1%，他們的宗教信仰中，信奉伊斯蘭教占 46%、東正教占 36% 以及天主教占 14%。然而，波赫獨立建國後，塞爾維亞人的自治區就自行建立塞族共和國 (Republika Srpska)，並宣布仍舊留在南斯拉夫內，遭到波赫的新政府予以鎮壓，最後釀成內戰，莫斯塔爾市 (Mostar) 的古橋東側波士尼亞穆斯林人和西側克羅埃西亞人，相互的戰鬥尤其激烈。

由於波赫境內波士尼亞穆斯林人和克羅埃西亞人爲了對抗塞族共和國，同意共組穆克聯邦 (Federation of Bosnia and Herzegovina)，但是他們的內戰即使國際社會介入，並沒有具體成效，最後在 1995 年各交戰方赴美國簽訂『戴頓協定』 (Dayton Accord)¹，才同意終止長期的內戰，將波赫分成穆克聯邦和塞族共和國兩個政治實體以及布爾奇科 (Brick) 特別行政

¹ 『戴頓協定』的重點如下：(1) 維持波士尼亞赫塞哥維納領土不變爲邦聯制度的單一國家，波赫聯邦 (穆克聯邦) 佔有 51% 的領土，其餘的 49% 由塞族共和國所管理；(2) 兩邊的政治實體都設立其獨自的總統，一個兩院制的立法機構、國會和中央銀行；(3) 連接波士尼亞東部和北邊塞族共和國的布爾奇科地區由國際仲裁團決定其歸屬；(4) 聯合國部隊以外的其他部隊都必須要於 30 天內撤出，由聯合國維和部隊監督停火，控制領空和執行協議等，則由北約的部隊管理，該部隊被稱爲多國軍事執行部隊 (IFOR)，享有充分的執行權和在波赫境內行動的自由；(5) 和平協議在巴黎簽署後六至九個月內中央政府和兩方分別舉行選舉；(6) 設立人權委員會調查違反人權的情況；(7) 被國際法庭指控爲戰犯者，不得參選公職 (Clinton, 2015)。

區，並由北約組織在波赫境內駐紮維和部隊，以維持和平秩序，其後則交由歐洲聯盟派駐特別代表管理。

在『戴頓協定』的規範下，波赫政治體制的組建、政治權力的分配以及行政的運作，異於一般的民族國家（nation-state），今值『戴頓協定』簽訂 20 年，本文將針對這個依循該協定的多族群新興國家，探討它步上穩定與可運作的民主體制所遭遇的治理問題。

貳、「一個國家、兩個政治實體」的建構

一、『戴頓協定』提供憲政藍圖

波赫國家境內的三大族群，可以追溯到西元約 1500-1800 年。首先，當地宗教的分歧，是因為外在的因素，十一世紀基督世界分裂成西方與東方教會，當地斯拉夫人處在東正教的勢力範圍，其後鄂圖曼帝國（1463-1878 年）佔領下，一部份基督徒被伊斯蘭化，接著奧匈帝國（1878-1918 年）的佔領，又有一部份基督徒被天主教化。再者，由於鄂圖曼帝國與奧匈帝國的佔領下，當地斯拉夫人因為語言、生活習慣與傳統產生差異，而分化成穆斯林波士尼亞人、天主教克羅埃西亞人以及東正教塞爾維亞人，所以說宗教與族群的分歧，構成了波赫新興民主國家的雛型。

五個世紀以來，波赫境內三大族群事實上並未團結地站在國家背後，波士尼亞穆斯林人對 1299-1923 年鄂圖曼帝國較有忠誠感，克羅埃西亞人對 1867-1918 年奧匈帝國較有忠誠感，而塞爾維亞人則對 1945-91 年南斯拉夫社會主義聯邦共和國較有忠誠感，不過他們的政治生活維繫著共識的機制，最早這可見諸鄂圖曼帝國的米利特（millet）制度²、奧匈帝國的比例與同等原則下教派準則，以及至南斯拉夫保持前述奧匈帝國的準則，並交由各主要族群組織政黨與組建政府，這多少可以說明波赫的建國之前，已經存在並適應族群的共識。

² 此乃對待非穆斯林信徒的制度，有如自治地區的形式，在歐洲常用於統治少數民族。

可是，1991 年南斯拉夫步上解體之路，傳統上被視為族群共存的和平模式不復存在，波赫境內出現一系列的戰鬥³，除了塞族共和國宣布保留在前南斯拉夫，更有為了防止穆斯林波士尼亞人和克羅埃西亞人戰爭所建立的穆克聯邦，因此 1995 年 11 月為終止波赫內戰，由各交戰方所簽署的『戴頓協定』，不僅是一紙和平協定，更是為維持族群和諧所做的「政治妥協」。

針對如何治理波赫這個國家，代頓協定指示成立一個分權與準聯邦的政府體制，由設在塞拉耶佛的最高代表辦公室（Office of High Representative）和憲法法院扮演監管與整合角色，以利波赫成為一個可以運作的多族群國家（Perry, 2009: 35-54）。基於此，波赫的憲政設計，是由穆克聯邦和塞族共和國兩個政治實體以及北部的布爾奇科特區共同組成，推行的是議會民主制，國會則分成眾議院（House of Representatives）和人民院（House of Peoples），前者依照比例選舉制選出 42 名議員，任期 4 年，其中 2/3 的議員產生自穆克聯邦（穆斯林波士尼亞人和克羅埃西亞人各 14 名），另外 1/3 的議員產生自塞族共和國（14 名塞爾維亞人）；後者則總共有 15 名代表，任期 2 年，其中 2/3 的代表由波赫聯邦眾院選出，來自穆克聯邦內的穆斯林波士尼亞人和克羅埃西亞人各 5 名，另外 1/3 的代表則由自塞族共和國議會的人民事務會（Council of Peoples）選出 5 名塞爾維亞人。當國會兩院表決議案時，需條件多數決或共識決才算通過（Chandler, 1999: 69）。

至於波赫中央政府的組成，基本上由多數黨組閣，而內閣（Council of Ministers）的總理由總統提名，經眾議院批准後，有權任命各部會首長。總統的職位，則由人民直接選舉產生，任期 4 年，由三大族群各自選出的總統當候選輪流擔任，凡任滿 8 個月即輪換一次。基本上，波赫的總統對中央政府是弱勢領導，政治權力主要由穆克聯邦和塞族共和國與以及郡的政府掌握，這樣的體制可謂是一種特殊的共識型國家（Consociational State）⁴。

³ 3 年內戰和流血，計有超過 10 萬人死亡，以及 200 萬人離開家園。

⁴ 李帕特（Lijphart, 1975）分析奧地利、比利時、瑞士和荷蘭政治體制，提出此共識型國家，即一個國家內有多族群、語言或宗教分割的政治力量，仍維持很大程度的穩定性，這主要透過各個政治勢力的協商機制來取得民主模式。

二、憲政體制的運作得失

波赫這個國家的憲政民主架構，是『戴頓協定』確立的，並且由美國介入下產生。1995年底交再由55個國家在倫敦成立「和平執行理事會」，作為執行『戴頓協定』的國際機構，並且由該理事設立駐波赫最高代表辦公室，負責監督該國的民主運作，直到波赫成為一個穩定和自主的民主國家，所以說波赫有如最高代表辦公室的半保護國（semi-protectorate）。

駐波赫的最高代表辦公室首任負責人，是由瑞典籍的畢爾特（Carl Bildt）擔任，他任內少有經費與實質權力，有如「沒有牙齒的老虎」，真正的權力是由駐紮波赫北約組織領導人（Perry, 2009: 10）掌握。不過，不久之後基於波赫開始著手建立民主體制，此時北約軍隊需要撤出該國，所以駐波赫的歐洲安全暨合作組織任務團（OSCE Mission）接下建立國會體制的工作，並由該任務團派出二位代表與駐波赫最高代表辦公室所派出的一位代表共同擬定臨時選舉法，該法規定波赫依照比例選舉制選出42名議員，並確立1996年9月14日舉行眾議院選舉，結果全國登記選民290萬，投票率高達79.4%，可是波赫選民在競選過程中存在恐懼和安全需求，鮮少思考如何選擇候選人（Schmeets & Exel, 1997），結果三個族群民族主義政黨占盡優勢，即穆斯林民主行動黨（SDA）、穆克聯邦的克羅埃西亞民主聯盟（HDZ）以及塞族共和國的塞爾維亞民主黨（SDS），它們分別獲得19、8與9席，事實上內戰期間（1992-95年），這三個政黨是相互攻擊的武裝團體與政治勢力（Holger, 2002: 331-54）。其次，當時一併舉行的總統選舉，三個族群亦分別選出穆斯林民主行動黨的伊澤特貝戈維奇（A. Izetbegovic）、克羅埃西亞民主聯盟的朱巴克（K. Zubak）以及塞爾維亞民主黨的克拉伊什尼克（H. Krajisnik）為總統當選人。

這三個族群民族主義的政黨當中，就穆斯林民主行動黨而言，它在1990年5月由伊澤貝戈維奇創設，是第一個穆斯林信徒的政黨，該黨擁有稱為利立安（Ljiljan）的政治暨文化週報。其次，克羅埃西亞民主聯盟，1990年8月它在塞拉耶佛舉行第一屆黨員大會宣布成立，主要是由天主教徒的克羅埃西亞人組成。最後，塞爾維亞民主黨則早在1903年成立，其後一度解散，

然後再由卡拉季奇 (R. Karadzic) 在東西冷戰結束前恢復，在塞族共和國該黨具有領導地位，不過它是美國制裁的對象，不提供給它任何資金。

綜觀波赫首屆眾議院和總統選舉，國際社會是相當的失望，不過波赫的國家與政治實體的機構確實被建立起來，從此駐波赫最高代表畢爾特開始需要確保這些機構的有效運作，以利世界銀行和歐洲聯盟提出經費協助經濟重建，以及推展法治建設，特別是 1997 年底「和平執行理事會」在德國波昂召開會議時，正式授權駐波赫最高代表進一步的權力，以避免『戴頓協定』的規定遭到延誤。一旦波赫的政黨無意或不能配合法定作為，駐波赫最高代表有權作出有約束力的決定，更能將違背法律的波赫官員免職，最高代表亦曾多次動用這一所謂「波昂權力」(Bonn Powers) (Bieber, 2006: 47)，譬如 2002 年審議波赫國家層級和政治實體的部長人選；2003 年在國防改革中壓制塞族共和國最高國防理事會以及提出波赫政治實體的憲政法律修正案；2004 年更解除 3,139 位波赫的官員，包括部長、文官、法官與國會議員，有時還凍結他們的銀行帳戶。所以駐波赫最高代表的作為，無庸置疑有時會在破壞民主的規範下展開。本文茲以下表列出「波昂權力」使用的狀況。

駐波赫最高代表對「波昂權力」的使用

最高代表的決定	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (到 9 月)
法律上的懲罰		4	4	14		51	10	3	8	
修訂法律／憲法		1	13	19	15	51	29	35	6	8
有約束力的決定		14	41	23	20	22	16	11	4	2
設立特別委員會		3			1	2	5	6	2	
撤職／停職官員		6	32	28	14	21	7	72	32 ³	18 ³
任命官員		1		2	4	6	12	13	36	18
制裁政黨／ ICTY ¹ 財政限制							17	17	3	
總 數	1	29	90	86	54	153 ²	96	158	91	46

註：1. 前南斯拉夫問題國際刑事法庭。

2. 最高代表艾斯唐 (Paddy Ashdown) 的 91 項決定；2 其中 29 項決定 (2005 年) 與 18 項決定 (2006 年) 涉及遭撤職的官員復職。

資料來源：Romm (2007)。

其次，波赫為促進政治和社會穩定的發展，1997年5月成立憲法法院，由9名法官組成，其中穆克聯邦和塞族共和國議會分別選出4與2名，另外3名則由歐洲人權法院主席選派，但不能是波赫或其鄰國的公民。就實際運作而言，憲法法院的表現在，避免國內因為權力劃分而引發國家的崩解，並增進國家的責任基礎，所以憲法法院維護穆克聯邦和塞族共和國作為國家憲政構成體，並且以不歧視原則保障返鄉人潮和難民的定居權。早期憲法法院的判決，主要針對憲政制度，宣布波赫政府法違憲，因為部長的選任族群化，妨礙政府主席的作為，其後憲法法院的判決，像兩個政治實體頒行的20條以上法律條文，不符代頓條約規定，尤其是條文中存在共產主義的遺序（legacy），譬如在官方語言、傳統教會地位以及政治實體的總統享有軍隊指揮權等。再者，在族群問題上，憲法法院主要的判決，譬如沒有一個優勢團體可以利用創制權維護其所謂「重大利益」（vital interest），需要考量國家的有效運作。換句話說，維護「重大利益」是不能導致公民社會產生不必要的分裂。基於此，波赫高等教育組織法不能規定僅使用克羅埃西亞語教學的大學，也不應確立三大族群的語言平等性。尤其值得一提的是，憲法法院針對難民與流散人們的法律修正案，判決它們有礙穆斯林波士尼亞人的重大利益，因為造成穆斯林波士尼亞人將向國外移民，不利波赫多族群社會的重建。另外，憲法法院的判決，有塞族共和國採用塞爾維亞語字尾重新命名穆斯林波士尼亞人定居的城鎮是違憲的，因為這種作法阻礙難民返鄉的權利。

參、歐盟接替國際社會重建波赫

一、歐盟推動憲政改革的成敗

當2002年3月英國籍艾斯唐（P. Ashdown）接掌駐波赫最高代表，開始為搭建政治領導人和企業家的夥伴關係，創議成立「清除障礙委員會」（Bulldozer Committee），由企業家和國際金融組織代表，一起和內閣部會首長以及由穆克聯邦、塞族共和國派出的協調代表舉行密集對話，促成相

關的改革，再交由波赫、穆克聯邦、塞族共和國以及布爾奇科特區的議會立法實施 (Herzberg, 2004)，其結果總計頒行 50 條的法律，譬如由中央政府接管稅賦與關稅等，另外安全方面的重大改革，是統一波赫各政治實體的軍事權力，此較預定 150 天僅延遲 30 天完成相關的立法，從此波赫的經濟得以逐漸步入正軌。

由於國際社會強調、一旦波赫行政當局確立中央化的體制，即進入正常化最後階段，國際社群可以撤出波赫。2003 年 6 月歐盟在希臘北部賽薩洛尼基 (Thessaloniki) 舉行歐盟與西巴爾幹高峰會，更確立波赫是歐盟「潛在候選國」，再者當年歐盟駐塞拉佛耶的警察派遣團 (EUPM) 接替聯合國的國際警察派遣團，這支人員近 500 名的隊伍，受波赫當局邀請從事該國的警政改革，對付重大的與組織性犯罪，以及培訓地方的警力以及致力地區性合作。再者，2004 年歐盟對波赫派遣 2503 名維和部隊，取代北約組織領導的多國維和部隊，所以隔年波赫的國家監管事務日益由歐盟接下，駐波赫的歐盟特別代表 (Special Representative) 開始擔負起責任，歐盟也就日益成為波赫國家建立的關鍵者 (Bieber, 2011: 1783-1802)。

基於歐盟將波赫當作「潛在候選國」，為了進一步給予波赫財政或技術援助，批准波赫參加「穩定暨聯繫國過程」(Stabilization and Association Process)，其中涉及波赫的政治、經貿或人權改革，還有歐盟會員國能夠給予該國工業、農業品等零關稅待遇，但是 2005 年 4 月歐洲議會的決議文，質疑波赫憲政架構有辦法支撐該國的國民生計，鼓勵執委會支持波赫的政治勢力，找出改革代頓協定所設定的政治架構 (Sebastian, 2007: 7)。在此一情況下，雖然當年 10 月歐盟執委會認定波赫對其「可行性研究書」(feasibility study) 所列的改革計畫，執行上有重大的進展，隔月提出與波赫進行「穩定暨聯繫國協議」談判，討論到設立共同的政治與經濟目標，以及建立自由貿易區與增進區域合作。不過，執委會的擴大執委雷恩 (Olli Rehn) 主動表示波赫的憲政結構太複雜，財政上的提供將無法支撐，他鼓勵波赫當局一起致力簡化昂貴和多層的官僚政治 (Sebastian, 2007: 1-2)，所以歐盟變成希望波赫能夠推動憲政改革，其中有關政治實體轉移權力到國家層次、增加國會議席、強化內閣以及總統權力的縮減和總統選舉方式

等，並將此當作未來該國參加歐盟的必要條件（Solioz, 2007）。

爲此，歐盟有關代表配合美國施壓波赫，最後促成波赫主要政黨領導人願意從事憲政改革。歐盟方面對波赫的使力，可以從下列幾點看到，一、它在最初談判中提供財政資源；二、它對有關波赫的憲法地位，透過歐洲理事會威尼斯（Venice）委員會的意見⁵，制定憲法談判的基準；三、它透過公共和私人的聲明，傳遞強烈的信息，展現支持憲改（Sebastian, 2007: 2），以致於 2006 年 3 月波赫六個主要政黨能夠簽署憲法改革協議書，確立國家的發展不再以政治實體或族群爲依歸，而是以政黨路線做基礎，以及波赫的政府需享有更大的治理權力，並受國會的監督，隔月相關的憲法修正案，以包裹方式提交波赫眾議院議決，這個稱爲「四月包裹」（April Package）案的表決，僅差 2 票即達修憲所需的 2/3 多數而功敗垂成，造成波赫加入歐盟的進程被迫延遲（Hays & Crosby, 2006）。

二、族群意識是波赫邁向正常化的絆腳石

2006 年 10 月波赫正式步上第一次全國性各級政府的選舉，計有總統、聯邦、政治實體和郡，這次的選舉亦首次沒有國際社會的介入，算是自南斯拉夫與波士尼亞戰爭以來最重要的競選，相當程度被期待波赫的國家重建將過渡到溫和和自我治理新階段。綜觀在 30 天的競選活動中，總計 26 個政黨參選，投票率爲 55%，選出 42 名眾議院議員，98 名穆克聯邦的議會議員與 83 名塞族共和國的議會議員，以及 10 個郡議會的 298 名議員。至於國家總統，則由穆斯林波士尼亞人西拉伊季奇（H. Silajdzic）、克羅埃西亞人康姆秀奇（Z. Komsic），以及塞爾維亞人拉德瑪諾維奇（N. Radmanovic）分別爲當選人。

然而，選舉過程中出現族群的語言對峙，有時表現在主要候選人身上。雖然穆斯林政治家倡議廢除政治實體創建波赫爲單一國，但是他們並沒準備好將穆克聯邦轉移到一個保障與增進公民利益的體制，所以塞族共和國官員就倡言脫離波赫，譬如塞族共和國多迪克（M. Dodik）總理要求進行

⁵ 此委員會爲民主、人權與法治的諮詢機構。

獨立公投。再者，各族群政治家善於運用恐懼操控其族群內的公民，所以選民對政黨的投票，形成以族群的角度，而不是以公民的身分，尤其是選舉後引發的衝突，像克羅埃西亞人選出康姆秀奇總統當選人是爭議性人士，雖然他是克羅埃西亞人，但是他作為社會民主黨黨員，被敵對人士認為其所獲得的選票，主要是來自穆斯林波士尼亞人，因為他沒有從多數克羅埃西亞人的郡贏得選票的支持。

基於族群主義政黨與政黨領導人之間出現不少的紛爭，這次各級政府的選舉遂被認為對國家發展有一定程度的影響，因為它首次使得憲政制度的分割化 (fragmentation) 以維繫族群分離 (ethnic division) 的穩定，出現由族群成為政治運作中的主導者，這種族群政治 (ethnopolitics) 引發的族群衝突遂日益增加 (Aybet & Bieber, 2011: 1913-16)。就實際狀況而言，即使 2007 年底歐盟與波赫簽署穩定暨聯繫國協定，而且隔年 11 月波赫三大族群的政黨領導人—民主行動黨蒂希奇 (S. Tihic)、波赫克羅埃西亞民主聯盟主席喬維奇 (D. Covic) 以及獨立議會民主聯盟主席多迪克—為波赫建立符合歐盟所要求的國家能力，共同簽署普得 (Prud) 協定，將推動相關的改革措施，譬如國家財產、人口調查、憲政改革以及重建內閣等，但是波赫兩個政治實體的政治人物確出現族群紛爭，造成改革措施無法執行，阻礙了波赫達成歐盟所要求的條件。

其次，族群民族主義的政黨出現紛爭，增加它們不了解國家的本質，阻礙了波赫的發展，譬如說相當多的穆斯林波士尼亞人認為塞族共和國不具正當性，並且是過渡的體制；相反地，許多的塞爾維亞人則認為塞族共和國是最能夠維護自己的利益，2009 年 5 月塞族共和國議會通過取回國家職權的議案，包括要求駐波赫最高代表辦公室停止執行統治權，該議會也變更以前的決議，像解除地方官員，將政治實體提高到擁有國家層次的職權，這些受爭議的法案更被載入官方公報，顯然是要與駐波赫最高代表辦公室攤牌，因此美、英兩國高級外交官對歐盟共同外交暨安全政策高級代表索拉納 (J. Solana) 施壓，要求他對塞族共和國領導人展開更強烈的動作，可是塞族共和國多迪克總理仍繼續挑戰國際社會，稱駐波赫最高代表辦公室不可能對塞族共和國從事制裁，最後歐盟被迫關閉駐波赫最高代表辦公

室 (Latal, 2009)。尤其值得一提的是，多迪克總理作為首位反對歐盟與美國提出憲法改革案的人，2009年10月公開表示該憲改案對塞爾維亞存有偏見，違憲事實十分明顯，由此可見塞族共和國和穆克聯邦之間的緊張與分歧，將是難以避免的。

無可否認，波赫受歐盟提供它當會員國的激勵，年來確實努力配合國際治理的標準，所以2008年完成和歐盟簽署穩定暨聯繫協定，而且2010年北約邀請它參加『會員國行動計畫』(Membership Action Plan)，當年波赫還被推選為聯合國安全理事會非常任理事國(OSCE, 2010: 4)。在此一國際的背景之下，2010年10月波赫舉辦第二屆全國各級政府改選，三大族群的政治人物仍少有意願同意被延遲的憲法與其他改革，該屆的競選活動中，候選人的憎惡言詞成為常態，政黨更是利用民意研究和發行出版品從事媒體戰，表現出完全不同於以往的競選型態(Tomic, 2010)。在競選期間可以看到，穆斯林波士尼亞和克羅埃西亞的候選人強烈支持統一的波赫，但是塞爾維亞的候選人卻主張塞族共和國從波赫分離出去。為此，穆斯林波士尼亞的候選人表示要為統一的波赫努力，並且尋求一個強大的波赫聯邦政府，以便達成參加歐盟的要求，可是塞爾維亞的多迪克總理，卻重申支持其境內分離主義的主張，並且坦然接受1995年7月爆發在斯雷布雷尼察(Srebrenica)的8千名平民死亡，是塞族共和國的軍隊所為，塞爾維亞人塔迪奇(Bos Tadic)總統更表示，支持多迪克總理以儘可能最佳的方式管理塞族共和國(n.a., 2010a)，而且多迪克總理和克羅埃西亞民族主義者柯維奇(Dragan Covic)有戰略夥伴關係，兩人都要求更大的獨立或自主性(Arslanagic, 2010)。大選結果，在聯邦層次上，除了總統當選人由三大族群產生，計有波赫社民黨康季奇(克人)、民主行動黨伊澤特貝維奇(穆人)以及獨立社民聯盟拉德馬諾維奇(塞人)(Nohlen & Stoeber, 2010: 330)；眾議院的議席分配僅列出下表說明：

2010 年 10 月波赫眾議院的議席分配

政 黨	穆克聯邦			塞族共和國			總票數	總席位
	票 數	%	席位	票 數	%	席位		
波赫社民黨 (SDP BiH)	265,952	26.07	8	18,406	2.96	0	284,358	8
獨立社民聯盟 (SNSD)	8,810	0.86	0	269,007	43.30	8	277,817	8
民主行動黨 (SDA)	197,890	19.40	7	16,371	2.64	0	214,261	7
塞爾維亞民主黨 (SDS)	-	-	-	137,843	22.19	4	137,843	4
波赫更佳未來聯盟 (SBB BiH)	124,076	12.16	4	6,329	2.64	0	130,405	4
波赫克羅埃西亞民主聯盟 (HDZ BiH)	112,067	10.99	3	2,361	0.38	0	114,428	3
波赫黨 (SBiH)	73,946	7.25	2	12,640	2.03	0	86,586	2
克羅埃西亞聯盟黨 (CC)	49,524	4.86	2	522	0.08	0	50,046	2
為工作與改善人民黨 (NSRzB)	49,524	4.81	1	-	-	-	43,039	1
民主進步黨 (PDP)	-	-	-	40,070	6.45	1	40,070	1
民主人民聯盟 (DNS)	1,147	0.11	0	28,511	4.59	1	29,658	1
民主人民社區黨 (DNZ)	14,839	1.45	1	-	-	-	14,839	1
總 數	1,019,973	100.00	28	621,227	100.00	14	1,641,200	42

資料來源：Wikipedia (2015)。

這次選舉的主要爭議是，康姆季奇再度被選為克羅埃西亞總統當選人，此乃因為大量穆斯林波士尼亞人的選票投到克羅埃西亞的名單所致，由此康姆季奇的選票來自穆斯林波士尼亞人的區域，而他在克羅埃西亞多數的自治市卻被人看不起，而且他在許多的赫賽哥維納西部自治市所獲得的選票也少於 2.5%，所以克羅埃西亞人認為康姆季奇是一位非法的總統當選人，而視他為第 2 號穆斯林波士尼亞人的總統當選人 (Oreskovic, 2013)。再者，由於這次競選活動出現候選人侵犯性行為，而且選民將選票投自己的族群，延續其族群民族主義路線，遂導致波赫國內情況陷入政治停頓，經濟的復甦延緩下來，所以這次選舉可以說是自從南斯拉夫解體後舉行選舉以來，將近 20 年波赫仍處在相同的政治格局中旋轉 (Dzihic & Wieser, 2011: 7)。

檢討起來，這次大選帶來支離破碎的政治景象，尤其是穆克聯邦內部的政治僵局嚴重。該邦最大的政黨是波赫社民黨，它做為一個中央集權的政黨，並不是以特定族群組成，卻獲得大多數穆斯林波士尼亞人支持（n.a., 2010b），在國際社會和駐波赫高級代表辦公室協助下，排擠與克羅埃西亞人的波赫克羅埃西亞民主聯盟（HDZ BiH）與 1990 克羅埃西亞民主聯盟（HDZ 1990），而與穆斯林波士尼亞人的民主行動黨結合，再找兩個克羅埃西亞人的小黨—克羅埃西亞右派黨（HSP）與為工作與改善人民黨（NSRzB）—組成聯合政府。這個聯合政府推出波赫社民黨主席尼錫奇（Nermin Niksic）當總理，部長計 16 名，其中波赫社民黨 7 位，民主行動黨 5 位，克羅埃西亞右派黨與為工作與改善人民黨各 2 位，同時議會通過克羅埃西亞右派黨的布迪彌（Zirko Budimir）當穆克聯邦總統。然而，這個穆斯林波士尼亞人主導的聯合政府，是單方面組成的，並沒有納入多數的克羅埃西亞人政黨。雖然中央選舉委員會宣布穆克聯邦的選舉與政府的組成是違法的，但是駐波赫國際高級代表殷茲科（Valentin Inzko）卻將中央選舉委員會有關的法律廢止，而認定克羅埃西亞右派黨和為工作與改善人民黨是聯合政府的構成夥伴，同時接受這個由波赫社民黨主導的沒有代表多數克羅埃西亞人的聯合政府，該聯合政府甚至公開表明，只有憲法法院，而不是中央選舉委員會，有權能夠處理有關選舉相關的行為。

其後，克羅埃西亞民主聯盟和 1990 克羅埃西亞民主聯盟站出來，一起譴責穆斯林波士尼亞人主導的聯合政府為非法，像波赫克羅埃西亞民主聯盟主席克維奇稱，「聯合政府違背穆克聯邦的相關法律，克羅埃西亞人的城市與郡將不承認這個違憲的政府」，從而造成穆克聯邦約三千名克羅埃西亞人在莫斯塔爾（Mostar）與多數以克羅埃西亞人為主的郡展開抗議，他們扛著旗子寫著「現在該結束了！波士尼亞是我們的家園」而克羅埃西亞人的政治家也拒絕這個違憲與無正當性的聯合政府。其次，克羅埃西亞民主聯盟和 1990 克羅埃西亞民主聯盟表示，所有克羅埃西亞人的議會席位應該給予「真正」克羅埃西亞人的政黨，可是波赫社民黨堅稱自己是一多族群政黨，除了反應在該黨的結構上，也相當程度反應在支持該黨的選民身上，因此族群衝突所產生的合法性抗爭，造成波赫國家治理失靈，因為

穆克聯邦議會所有的活動以及憲法修正案等改革，被迫停頓下來。再者，塞族共和國最大的政黨獨立社民聯盟倡議自主治理，與駐波赫國際高級代表殷茲科之間爭論不斷，這涉及塞族共和國的自治內容，以及對殷茲科的權力限制。

至於波赫的國家層次上，雖然波赫社民黨、波赫更佳未來聯盟與兩個克羅埃西亞民主聯盟組成聯合政府，但是推選總理出現爭執，兩個克羅埃西亞民主聯盟、獨立社民聯盟以及塞爾維亞民主黨有 3 大族群輪流當總理的君子協定，這次應輪到克羅埃西亞人當總理，但是波赫社民黨要求該黨的克羅埃西亞人當總理，所以波赫社民黨的庫奇 (Slavko Kukic) 當總理，不過有關的政黨不贊成，不得不再度協商，不過多次協商不成，最後在 2010 年 12 月達成 6 黨協議，改成克羅埃西亞人的貝汪達 (Vjekoslav Bevanda) 當總理，但是這個聯合政府在施政上，還是無法與獨立社民聯盟以及塞爾維亞民主黨達成憲法修正案等改革，阻礙了波赫步上申請當歐盟候選國之路。

直到 2013 年 10 月波赫最大的塞爾維亞人政黨宣布，退出聯合政府，兩個月後波赫最大的兩個克羅埃西亞人政黨－克羅埃西亞民主聯盟和 1999 克羅埃西亞民主聯盟－亦宣布退出各層級政府體系的聯合政府 (Jukic, 2013)，2014 年 2 月國內民眾對國家的現況十分不滿，發生抗議事件與暴動，更出現要求國際社會出面干預的呼聲。不過，值此一情況，主要政黨為了當年 10 月即將舉行新一屆各級政府選舉，仍陸續展開競選活動 (n.a., 2014)。依照選舉法的規定，這屆大選基本上是無法如期展開，因為去年憲法法院判定部分城市的名稱違憲，一些歐盟官員也稱如果依照表訂 10 月舉辦全國大選，將可以不承認其選舉結果，然而波赫全國性選舉仍然照常舉行，選舉之後民主行動黨和克羅埃西亞民主聯盟領導人共同開會表示，兩黨有意在各層級政府體系聯合執政，不過最後它們僅能建立穆克聯邦、塞族共和國以及郡層級的聯合政府，而無法在國家層級組建三大族群所構成的聯合政府 (Jukic, 2014)，所以說波赫族群衝突的惡化，已經造成政治精英變成偏向自我服務的階級，而一般民眾則對政治人物的看法普遍不佳。

肆、結論

波赫爲了建立獨立的國家，舉辦公投引發族群關係的緊張，終至爆發內戰，經由國際社會的介入，最後由『戴頓協定』提供終結衝突的解結之道，於是波赫境內開始迎來和平處境，同時從事基本人權的改善，爲此歐盟進一步提供財政與技術援助，更推動「穩定暨聯繫國」進程，改善波赫的政治、經貿與人權⁶。然而，從 2006 年六個政黨推動的「四月包裹」憲法修正案失敗後，波赫的政治可謂陷入失靈狀態，因此代頓協定確實在運作上有其不足與缺失之處。

回顧波赫國內的政治發展，『戴頓協定』致力促成三大族群的合夥，接受各交戰方的要求，開創了一個複雜的政治結構，因爲該協定一方面想滿足塞爾維亞人自治的願望，另一方面迎合穆斯林波士尼亞人和克羅埃西亞人對安全的需求，結果短期內是終止了暴力的產生，並建立起和平的環境。不過，就長期而言，該協定並沒有真正化解族群之間的不信任，成功地建立起族群政治的運作。如今波赫政治各級政府顯得效率差、能力不足，國家的行政開支佔了大部分政府的預算，而且各層級政府時有貪污。

有鑒於此，本文針對『戴頓協定』規範下的波赫新興國家，在民主體制下出現的問題，從幾個面向提出看法：

1. 在民主政治的建立上，『戴頓協定』將團體權利作爲原則，這表現在將波赫建立成由兩個政治實體組成的聯邦國，政府權力集中於政治實體，而中央政府的功能微小，兩個政治實體實質上享有許多國家的特權，像公民權、分離的行政體系、大多數的國家補助款，甚至自己的軍隊。其次，中央體制，包括國會、內閣以及總統的產生，需顧及三大族群的團體地位，譬如兩院制的國會，即反應領土和族群團體的需求。其結果是政治實體阻擋了超過 160 件法律案和提案，其中塞族共和國就否決 140 件（Dzihic & Wieser, 2011: 1811）。此外，中央政府對波赫公民所具有的意義十分微小，因此造成各別政

⁶ 波赫與歐盟的穩定暨聯繫協定，最後由國會批准，在 2015 年 6 月 1 日正式生效。

治實體內公民自我認同感強化；

2. 『戴頓協定』顧及波赫人民生活在和平環境，境內的團體需要分離生活，因此作為政治組織的政黨，自從 2006 年各級政府的選舉以來，大多數政黨考慮照顧自己的社群。舉例而言，民主行動黨、波赫黨以及波赫更佳未來聯盟等均努力於爭取穆斯林波士尼亞人的選票，族群團體之間遂不易對全國性議題有共識，其結果是各族群議員的集體偏好，促成剝奪波赫整體公民的權益，非妥協性的政黨阻礙中央政府的有效運作，同時憲法和制度的歧視瀰漫在公共的生活中；
3. 波赫的憲法前言稱，三大族群是憲政的構成人民，因此憲法的權利與義務基本建立在族群性，而非公民權 (Caplan, 2000: 225)，這種權力分享的原則，其後在選舉中政治精英利用恐懼作為「政治原則」之一，擴大了自身的利益與權力，全國性公民考量就被擺一邊，最後政治出現族群化的現象，政治互信不足，公民權無法落實，以致人民的國家感 (sense of statehood) 顯得偏弱。事實上，一個共識型國家的穩定性，有賴大力倡導國家利益優先於族群利益的理念，這將是波赫國家需要努力加以培育。有鑒於此，若謂台灣的不同族群，則多少存在國家認同上的差異，而無法完全以現有的領土與統治形成正常國家，以匯聚內部凝聚力，所謂的國家利益遂沒有明確的定位與走向，殊為可惜，需為吾人多加探尋，並予以重視；
4. 無可否認，國際社會對波赫的介入，美國和歐盟最被重視，因為它們為維護和平，在三大族群之間倡導應有的建制，也推動談判，可是並沒有前後一致的策略，譬如駐波赫最高代表辦公室選擇性的限制媒體的自由，還侵犯各郡被憲法所賦予的廣播決策權，像自行主張建立「聯邦的 RTV」網絡，激怒了克羅埃西亞人，克羅埃西亞人公開表達公民不服從，尤其是歐盟注重強化正式的法律規範，忽略其執行的狀況，而且透過法律與施壓政治精英要求配合它所界定的法律與規範，結果遭受執行上的排拒，以致效果有限 (Dzihic, 2009: 4)。

今（2015）年3月最後由諾瓦利克（Fadil Novalic）接下總理組成新政府，在四年的任期中，除了經濟發展頗為重要，更需要加緊推動憲法的改革，改變以團體權利構建政治體制，落實在個人基礎上平等的公民權，以符合歐盟要求的改革方向，達成一個自由和民主的歐洲國家。

參考文獻

- Arslanagic, Sabina. 2010. "Serbian President Publicly Backs Dodik Campaign." *Balkan Insight*, September 30 (<http://www.balkaninsight.com/en/article/serbia-s-president-throws-his-weight-behind-divisive-election-campaign-of-milorad-dodik>) (2015/4/20).
- Aybet, Gulnur, and Florian Bieber. 2011. "From Dayton to Brussels: The Impact of EU and NATO Conditionality on State Building in Bosnia and Herzegovina." *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10, pp. 1913-16.
- Bieber, Florian. 2006. "Bosnia-Herzegovina: Slow Progress towards a Functional State." *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 6, No. 1, pp. 43-64.
- Bieber, Florian. 2011. "Building Impossible States? State-Building Strategies and EU Membership in the Western Balkans." *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10, pp. 1783-1802.
- Caplan, Richard. 2000. "Assessing the Dayton Accord: The Structural Weaknesses of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina." *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 11, No. 2, pp. 213-32.
- Chandler, David. 1999. *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*. London: Pluto Press.
- Clinton, Bill. 2015. "Dayton Accords." *Encyclopedia Britannica* (<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/153203/Dayton-Accords>) (2015/9/28)
- Domm, Rory. 2007. "Europeanisation without Democratisation: A Critique of the International Community Peacebuilding Strategy in Bosnia and Herzegovina." *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 7, No. 1, pp. 159-76.
- Dzihic, Vedran. 2009. *Ethnopolitik in Bosnien-Herzegowina: Staat und Gesellschaft in der Krise*. Boden-Baden: Nomos.
- Dzihic, Vedran, and Wieser, Angela. 2011. "Incentives for Democratisation? Effects of EU Conditionality on Democracy in Bosnia and Herzegovina." *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 10, pp. 1803-25.
- Hays, Don, and Jason Crosby. 2006. "From Dayton to Brussels: Constitutional Preparations for Bosnia's EU Accession, United States Institute of Peace." (<http://www.usip.org/publications/dayton-brussels-constitutional-preparations-bosnias-eu-accession>) (2015/3/23)

- Herzberg, Benjamin. 2004. "Investment Climate Reform: Going the Last Mile--The Bulldozer Initiative in Bosnia and Herzegovina." (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14141/WPS3390.pdf?sequence=1&isAllowed=y>) (2015/2/3)
- Holger, Kash. 2002. "Die HDZ BiH und die Forderung nach kroatischer Souveranität in Bosnien-Herzegowina." *Suedosteuropa*, Vol. 51, Nos. 7-9. pp. 331-54.
- Jukic, Elvira M. 2013. "Bosnia's Croat Coalition Falls Apart." *Balkan Insight*, December 16 (<http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-s-croat-coalition-falls-apart>) (2015/11/26)
- Jukic, Elvira M. 2014. "Serbian Party Outlines Bosnian Coalition Plan." *Balkan Insight* October 22 (<http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-parties-to-start-govt-negotiations>) (2015/3/21)
- Latal, Srecko. 2009. "Bosnian Serb Challenge Abolished." *Balkan Insight*, 22 June (<http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnian-serb-challenge-abolished>) (2015/5/4)
- Lijphart, Arend. 1975. *The Politics of Accommodation*, 2nd ed. Berkeley: University of California Press.
- n.a. 2010a. "Nationalism High, Hopes Low In Bosnia." *Radio Free Europe/Radio Liberty*, October 1 (http://www.rferl.org/content/Nationalism_High_Hopes_Low_Bosnia_Election/2173944.html) (2015/4/27)
- n.a. 2010b. "Bosnia and Hercegovina: Country Outlook." *EIU ViewsWire*, November 4.
- n.a. 2014. "Bosnia and Hercegovina Politics: BiH Faces Difficult Challenges in 2014." *EIU ViewsWire*, January 21.
- Nohlen, Dieter, and Philip Stoeber, eds. 2010. *Elections in Europe: A Data Handbook*. Baden-Baden: Nomos.
- Oreskovic, Luka. 2013. "Doing Away with Et Cetera." *Foreign Policy*, October 30 (<http://foreignpolicy.com/2013/10/30/doing-away-with-et-cetera/>) (2015/4/26)
- OSCE/ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights). 2010. Bosnia and Herzegovina: General Elections3 October 2010." (<http://www.osce.org/odihr/74612?download=true>) (2015/4/6)
- Perry, Valery. 2009. "At Cross Purposes? Democratization and Peace Implementation Strategies in Bosnia and Herzegovina's Frozen Conflict." *Human Right Review*, Vol. 10, No. 1, pp. 35-54.
- Schmeets, Hans, and Exel, Jeanet. 1997. *The 1996 Bosnia-Herzegovina Elections: An*

Analysis Of The Observations. Dordrecht: Kluwer.

Sebastian, Sofia. 2007. "Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina. November 2007." (<http://fride.org/publication/291/leaving-dayton-behind:-constitutional-reform-in-bosnia-and-herzegovina>) (2015/4/24)

Solioz, Christophe. 2007. *Turning-Points in Post-War Bosnia: Ownership Process and European Integration*, 2nd ed. Baden-Baden: Nomos.

Zoran, Tomic. 2010. "Izborna kampanja u BiH: kako dobiti nešto za ništa." (http://www.izbori2010.org/index.php?option=com_content&view=article&id=865:izborna-kampanja-u-bih-kako-dobiti-neto-nita&catid=38:kolumne&Itemid=61) (2015/5/22)

Wikipedia. 2015. "Bosnian General Election, 2010." (https://en.wikipedia.org/wiki/Bosnian_general_election,_2010) (2015/11/26)

Bosnia and Herzegovina's Choice of Constitutional Government System and Its Operation on the 20-year Anniversary of the *Dayton Agreement* Political Developments

Chiu-Ching Kuo

*Professor of Institute of European Studies
Tamkang University, Tamsui, TAIWAN*

Abstract

The constitution of Bosnia and Herzegovina is based on Dayton Accord. The government is decentralized and comprises two autonomous entities, Federation of Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska, with the Brčko District. This decentralist and semi-federalist regime is regarded as “consociation democracy.” As Bosnia and Herzegovina was established, the international peace organization supervised the internal democratization process. Since 1996, the Organization of Security and Cooperation in Europe (OSCE) has drawn up a temporary election law. Bosnia and Herzegovina began to hold parliamentary and presidential elections. So the democratization of Bosnia and Herzegovina was rather in progress. The paper will explore the democratization process of Bosnia and Herzegovina from recent national elections. Then, the democratization development is also analyzed, after Bosnia and Herzegovina was on the way to joining the European Union in 2005. To the end, the confrontation between three ethnical peoples and how to solve the problems of “consociation democracy” are explained.

Keywords: Bosnia and Herzegovina, *Dayton Accord*, ethnical peoples in Bosnia and Herzegovina, ethnical party

