

中东欧国家对华政策趋向分析

2023 年 12 月

目录

一、引言	1
二、文献述评与问题提出	3
三、乌克兰危机背景下中东欧国家对华政策定位	7
(一) 合作与批评并举派	7
(二) 战略模糊派	11
(三) 对华务实派	14
(四) 对华友好派	18
四、中东欧国家对华政策趋向变化的原因	21
(一) 罗马尼亚、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚对华政策“双重定位”的原因	21
(二) 波兰和阿尔巴尼亚对华采取战略模糊政策的主要因素	25
(三) 部分中东欧国家对华维持友好务实的原因	27
五、结语	31

中东欧国家对华政策趋向分析

自 2017 年特朗普政府重返中东欧之后，美西方与俄罗斯利益博弈态势加剧，导致中东欧地缘政治加速动荡。尤其是 2022 年俄乌冲突的爆发，给处在中美博弈新中间地带以及美西方和俄罗斯博弈前沿阵线的中东欧国家带来了前所未有的地缘安全挑战，改变了中东欧绝大多数国家对外战略的优先次序，经济利益全面让位于安全利益成为这些国家制定外交战略的优先事项。这一变化对“中国—中东欧国家合作”产生了难以逆转的冲击，本文根据中东欧国家对华政策趋向的特征，将其分为五大类：对华强硬派、合作与批评并举派、战略模糊派、对华务实派和对华友好派。

总之，后乌克兰危机时期的中国—中东欧国家合作除了充分研判大国博弈因素之外，应遵循差异化和精准化的合作对策，应根据中东欧国家对华政策定位的不同类型而因国施策，统筹经贸、环保、人文等多个维度，协调中央和地方多层次合作。

一、引言

自 2017 年特朗普政府重返中东欧之后，美西方与俄罗斯利益博弈态势加剧，导致中东欧地缘政治动荡加大。2019 年新一届欧盟委员会对外战略出现转向，对华政策定位突出价值观和地缘政治竞争色彩。美西方对华政策基调变化既受到国际政治秩序变迁的系统性影响，也与中美和美俄关系竞

争态势演化密不可分。从这个维度上来看，中东欧国家对华政策变化在很大程度上也是大国关系博弈态势的折射。事实上，2022年乌克兰危机的集中高烈度爆发绝不是一个孤立性事件，而是大国在中东欧地区长期博弈背景下矛盾难以调和的产物。

本文以2017年美国重返中东欧作为时间起点，系统回溯、梳理和分析在地区政治与安全环境受到外部影响刺激的情况下，中东欧国家对华政策的变与不变。在2017年至2023年间，毫无疑问，乌克兰危机是中东欧地区最大的地缘政治事件。危机爆发以来，中东欧地区的安全局势发生了自冷战后前所未有的变化，长期处在战略缓冲地带的中东欧国家首当其冲地成为美西方对抗俄罗斯的前沿阵线，这加剧了中东欧国家对美国长期以来渲染的“俄罗斯帝国主义”复苏以及俄罗斯作为一个“秩序修正者”的看法，以至于中东欧绝大多数国家将俄罗斯看作首要安全威胁。以上外部局势的变化也间接影响了中东欧国家的对华政策趋向，经济层面的务实合作更多地被美国拱火情况下的地缘政治博弈和安全利益所取代。

鉴于中东欧地区与俄罗斯“地缘毗邻性、历史仇怨深度、政治关系友好程度”不一，对俄罗斯的威胁感知程度不尽相同。不同的威胁感知导致了不同的安全需求层次。安全需求层次的不同，又间接地塑造了该地区国家对以美国为首的北

约安全依赖的差异性，进而导致部分国家不得不在涉华务实合作相关议题上做出让步，以换取北约盟友的安全保证。本文认为“与俄罗斯地缘毗邻性、历史仇怨深度、政治关系友好程度”是导致中东欧国家在地缘政治变动背景下对华政策转向的原始驱动力，以上三个变量也构成了本文研究中中东欧国家对华政策差异性原因的主要分析框架。

另外，本文主要采用文本分析法研判中东欧国家对华政策定位的变化趋向，所用文献资料来自中东欧各国政府外交计划、执政纲领或领导人讲话文本，也有部分资料引用自上述国家主流媒体或智库报告。

二、文献述评与问题提出

既有研究主要将中美作为政策的主体（发出者），而将中东欧国家作为政策的客体（承受者），主要强调国际体系中的结构压力，忽视了中东欧国家国内的政治因素。另外一个缺憾在于放大了中东欧地区的普遍性，忽视了中东欧各国的特殊性及其外交决策动机的差异性。国内学界聚焦于“中东欧国家对华政策趋向”的学术成果较少，且该议题的时效性较强，因此，本文文献综述主要根据 2017 年以来中东欧各国主流国际问题智库和期刊的一手文献梳理而成，并以中东欧国家对中美政策趋向作为基准，大致可分为三类。

第一类文献的主要观点是，在安全、价值观和经济需求之间维持平衡，避免陷入对中美的单一性过度依赖，是截至

2023年9月中东欧国家面临的主要外交挑战。匈牙利学者认为，如何能够既得到中国伙伴的经济产品，又得到美国盟友的安全保障，避免在两者间发生冲突，是匈牙利外交面临的主要难题。保加利亚对华政策存在同样的困境，有学者指出中美关系正在经历尖锐对抗，新冠疫情加剧了这种对抗，加之欧盟自2019年以来对华政策定位发生重大转变，这使得保加利亚在制定对外政策时不得不兼顾多方利益。塞尔维亚学者指出，虽然塞中关系友好，但塞尔维亚仍然奉行多元平衡外交，同时将发展对美、对俄和对欧关系视作外交政策的主要支柱。持相似观点的还有阿尔巴尼亚学者，该学者认为，阿尔巴尼亚面临的挑战在于维持美国、欧盟和中国之间的地缘政治平衡。

第二类文献的主要观点可以归纳为：出于国家安全和经济利益重要性的比较考量，战略上靠近美国更符合本国的首要利益关切。与此同时，该类学者还认为，鉴于中国在政治和经济领域的全球影响力，也需与中国保持谨慎接触。波兰国际事务研究所学者指出，美国和中国在波兰乃至中东欧地区的竞争使该地区正在成为两个大国之间的“中间地带”。强烈的地缘不安全感促使波兰将安全议题置于首位，因而在战略上也更接近美国，而对中国保持谨慎态度。出于经济考虑，波兰同时也会继续保持对中国的开放政策。

斯洛伐克学者指出，由于安全议题是其优先关切，因此

发展与美国的战略同盟关系要高于与中国的经贸联系。不过，斯洛伐克政府总理的务实主义和外交部的大西洋主义在对华政策上存在分歧。捷克学者认为，随着美国和欧盟对中国在中东欧地区不断提升的影响力愈发关注，这种外部压力给捷克对华务实政策带来了新的挑战。

截至 2023 年 9 月，捷克最重要的外交选择是如何在美国和欧盟之间取得平衡，而不是在中美之间。罗马尼亚科学院的一名高级研究员指出，虽然对华经济合作符合罗马尼亚的直接利益，但在中美博弈加剧及欧盟对华政策趋强背景下，罗马尼亚面临艰难选择。尤其在支持对华务实合作的社会民主党下台后，自由派政党更加突出了安全和价值观的重要性，战略上更靠近美国一边。

第三类文献着重分析了个别中东欧国家出现反华情绪的原因及动机。如斯洛文尼亚学者强调，自扬沙政府组建以来，斯洛文尼亚政治加速右转，积极谋求与美国建立密切关系，致使其对外政策服从于美国在中东欧的地缘政治利益。

相比较而言，国内学界主要聚焦于中美竞争的结构压力层，如《大变局下的“中国—中东欧国家合作”》和《乌克兰危机后中东欧安全局势与中东欧国家的战略选择》等。几位学者分析了大国在中东欧地区的利益存在及互动关系，对本文具有重要的启发意义。但几篇文章都未系统地讨论中东欧地区的大国博弈对“中国—中东欧国家合作”的影响。也

有少部分学者从国别层面探究了中东欧国家的外交走向，例如，有学者分析了 2018 年大选后的匈牙利外交走向，认为匈牙利将继续推进“向东开放”政策，保持对华友好。

在波兰外交走向方面，有学者指出未来的波兰外交与安全转型主要受到美国、欧盟、俄罗斯等大国因素的影响，但并未讨论波兰的对华政策趋向；该学者近期的一篇文章则立足非对称相互依存理论，从地缘政治和地缘经济两组关系讨论了大国在中东欧地区的利益格局变化及其影响，分析框架主体仍然是大国互动角度下的中东欧战略选择。

值得一提的是，复旦大学中欧关系研究中心每年发布的《欧洲对华政策报告》涉及部分中东欧国家，也为本文提供了重要参考。其中涉及罗马尼亚的一篇报告指出，出于安全和价值观考量，罗马尼亚虽然会继续在经贸领域与中国保持合作，但同时会对“中国—中东欧国家合作”保持谨慎和相对距离。

由此可见，在既有文献中尚未出现从主体性角度出发，就中东欧国家对华政策的整体性和差异性进行比较分析的系统性研究成果。本研究旨在系统地对乌克兰危机以来中东欧国家的威胁认知及对华政策趋向进行分析和研判，并在此基础上结合当前中东欧国家现政府的最新外交战略计划与相关政策基调，对 14 国的对华政策进行归类，以便探究其对华政策趋向及影响因素的异质性和同质性规律。如此，有

助于中国更加精准地与中东欧国家开展相关合作。

三、乌克兰危机背景下中东欧国家对华政策定位

近年来，中东欧国家内部的政党格局变化以及对外部威胁的认知变化都使其对开展与中国合作产生新看法。原因在于外部形势变化传导到国内政治，对外政策更多地取决于国内政治精英的价值判断和威胁认知，如果中东欧国内政治精英一致将僵持已久的乌克兰危机视为俄罗斯破坏欧洲地缘政治格局，对中东欧国家安全产生直接威胁，那么中东欧国家的政策导向将是紧密团结美西方阵营，持坚定对俄遏制和制裁立场；反之则奉行一种相对平衡、务实的策略以回应外部局势的变化。从中东欧国家现政府的最新外交战略计划与相关政策基调来看，对华政策取向大致可分为下列五类。

（一）合作与批评并举派

该类国家明确站位美西方阵营，将中国定位为合作伙伴和竞争对手，对华保持有限合作和戒备态度。这种有限度合作主要体现在非涉及国家安全的经济领域，在价值观和安全领域则倾向于与美西方一道对华采取批评和防范政策。该类国家包括罗马尼亚、捷克、斯洛伐克和斯洛文尼亚。

在罗马尼亚，近两届政府的对华政策从此前的务实合作逐渐转向突出以价值观和地缘政治为基础。经历了 2020—2021 年政府频繁更迭后，2021 年 11 月 25 日，自由党、社会民主党和匈牙利族民主党三党联合组建了新一届政府，新

政府对华政策定位是“在符合罗马尼亚经济和战略利益以及《2019年欧盟委员会和外交与安全政策高级代表联合声明》的基础上，继续保持同中国的全面友好合作伙伴关系；致力于加强欧盟成员国对华政策的一致性”。

新政府总体基调与前任政府一致，区别在于更加强调与欧盟整体对华政策的协同性。前任克楚政府（2020年12月至2021年10月）在此问题上的表述是，在符合上述联合声明的基础上，继续保持对华全面友好合作伙伴关系。考虑到中国在全球的发展，罗马尼亚将采用务实思维处理与中国的关系。

与此同时，罗马尼亚将与欧盟和北约伙伴加强协调，依据欧盟全球战略确立的行动方针制定总体战略。2022年9月，罗马尼亚外长博格丹·奥雷斯库对该国外交政策做出阐释：

“长期以来，罗马尼亚的外交活动以维护欧盟及欧洲—大西洋体系价值和核心。”未来罗马尼亚外交安全政策目标将基于以下三个身份：负责任的欧盟成员国、北约可靠的盟友和美国坚定的战略伙伴。以上定位基本决定了罗马尼亚对华政策走向，尤其在乌克兰危机加剧导致中东欧地区地缘政治和能源格局不断恶化的背景下，罗马尼亚将中国排除在关乎能源命脉的核电站建设项目之外，积极迎合美国并与其达成了核电站合作协议。

2021年罗马尼亚议会就切尔纳沃德核电站机组修理和

重建计划与美国达成了一致。2022年11月10日，罗马尼亚总理尼古拉·丘克宣布，罗马尼亚将在东南部的切尔纳沃达原子能发电厂建造两座新的核反应堆。两个反应堆的建设由美国贷款30亿美元，将于2030年完成。

2021年10月上台的捷克新政府愈加强调价值观外交，作为美国和北约的坚定盟友，捷克将中国在乌克兰危机加剧中的中立立场视为对于俄罗斯“侵略”行为的默许和支持。捷克外交部长扬·利帕夫斯基（Jan Lipavský）在2022年4月接受《华盛顿邮报》采访时表示：“即使中国没有在军事上支持俄罗斯的袭击行为，中国在这场冲突中也不是中立的。”他还强调：“我们捷克共和国正在密切关注中国在俄罗斯侵略乌克兰问题上的立场，我们以非常明确的方式向他们发出信号，如果中国更多地支持俄罗斯，将严重损害（欧盟）与中国的关系。”事实上，早在2021年初，捷克对华政策已经趋于强硬。

2021年2月，捷克工业和贸易部长卡雷尔·哈夫利切克在一次公开访谈中透露，1月27日捷克政府与反对党领导人举行会议，普遍认为中国公司不应参与在杜科瓦尼核电站建造新核电站的招标。与此同时，他还指出欧盟和北约成员国的安全部门建议以国家安全为由将俄罗斯和中国排除在外。

斯洛伐克新政府2021年1月在《斯洛伐克共和国安全战略》中引述了欧盟对中国的“经济伙伴”和“体系性对手”

的定位，并认为中国正在通过经济力量和“有目的性”的投资活动向全球“渗透”政治影响力。在未来与中国的双边和多边交往中，斯洛伐克应适时指出中国的“人权问题”和“公民自由问题”，也应该在国际组织中表明这一态度。在涉台议题上，斯洛伐克致力于继续深入与中国台湾的“合作关系”。

《2021年斯洛伐克外交部年度纪事》指出，中国是斯洛伐克重要的经济合作伙伴，斯洛伐克尊重“一个中国”政策，但这并不“妨碍”其与台湾继续深入经济合作关系。

2021年12月初斯洛文尼亚新政府修订《斯洛文尼亚外交政策战略》，从其中显示出的对外政策基调来看，突出了欧盟在军事、国防、经济、技术、卫生等领域的战略自主权和欧盟身份。在斯洛文尼亚外交四项分类中，中国处于“世界其他国家地区外交”中的“亚太/印太”区域，具有明显的价值观导向。斯洛文尼亚政府将特别关注印太地区，将印度作为该区域最重要的合作伙伴，而中国则仅与日本、韩国、澳大利亚并列。该文件强调，将深化与亚太地区民主国家的合作，尤其是在交通运输、汽车工业、数字化等领域。

斯洛文尼亚同时承认中美、中俄等大国之间的关系将长期塑造欧亚大陆、大西洋地区和世界格局，而将中国定位为会带来经济机会，但同时也是一个日益增长的系统性、战略性竞争对手。值得关注的是，在2022年11月16日由斯洛文尼亚新任外交部长塔尼亚·法琼主持的外交政策战略委员

会会议上，专门讨论了中国及其在世界政治和社会秩序变化中的作用。会议主要就“中国以其超级大国的地位和与美国的关系，究竟是欧盟的对手、竞争者还是伙伴”展开辩论。会议认为，中国是美国全球领导地位的主要竞争者，两国关系动态对欧盟来说也是至关重要的。因此，欧盟可以打开对话的大门，而斯洛文尼亚必须从国家和欧洲利益出发采取行动。

截至 2023 年 9 月，中国关注的人工智能、技术、科学和研究、环境保护和绿色转型等议程对斯洛文尼亚至关重要，从这一角度来看，两国间可开展具体、有益的合作。然而，长期、稳定的伙伴关系需要建立在长期战略和愿景的基础上。因此，斯洛文尼亚或将为此制定一个长期战略。

（二）战略模糊派

该类国家通常不明确表示立场，游走于中美欧之间，最大限度实现本国的经济和安全利益，战略模糊派的典型代表是波兰和阿尔巴尼亚。作为中国—中东欧国家合作重要发起国，波兰对华政策经历了从满怀期待到踌躇不决的变化。

波兰在中国—中东欧国家合作机制建立后积极参与其中，但随着合作深入，波兰经常抱怨在合作中没有获得期待的结果，没有得到中方的重视等。特朗普上台后美对华实施战略遏制政策，波兰态度发生进一步变化。

在信息科技领域，美国当局致力于将华为的 5G 设备从

欧盟彻底清除，而波兰政府则对华为实施各种调查及限制。2019年1月，波兰政府以涉嫌进行间谍活动为罪名逮捕波兰华为公司高管，使中波关系陷入僵局。同年9月2日，波兰与美国签订5G战略合作协议。2020年9月7日波兰国家数字化部（Ministerstwo Cyfryzacji）通过的《国家网络安全体系法》（ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa）修订草案，虽未明确说明不能使用中国的通信设备，但也使中国5G设备在波兰被采用的可能性大幅减小。

在2022年初乌克兰危机日趋升级的背景下，波兰总统作为唯一一位来自中东欧地区的欧盟成员国国家元首，顶着美国强大压力出席了北京2022年冬奥会开幕式。乌克兰危机升级以来，波兰右翼政府作为中东欧地区的“挺乌反俄”先锋，在安全战略上坚定地追随美西方阵营，并极力主张扩大在北约前沿的军事部署。

但即使在此危机下，波兰对华政策依然保持了一定的理性和稳定性，至今为止，波兰总统、总理以及外交部并未公开表示退出“中国—中东欧国家合作机制”。波兰战略模糊政策的另一面则体现在涉台议题上，虽然波兰一直重申坚定“一个中国”政策，但在部分事件中可以看到波兰希望与中国台湾方面交好的企图。波兰副外长马尔钦（Marcin Przydacz）在一次公开发言中表示：“台湾为重要经济体，波兰正就如何促进与台湾的经济合作，寻找新的可能性。”以上体现了

波兰多面讨好的政策企图。

阿尔巴尼亚对华政策同样存在一定的战略模糊性，回避公开就对华政策进行表态，现任政府在《2021—2025 年执政计划》中指出，阿尔巴尼亚的外交政策基于明确的战略原则，即阿尔巴尼亚与美国和欧盟成员国牢固的战略联盟关系。与罗马尼亚、斯洛文尼亚等对华双重定位国家有所不同的是，其并未明确将中国定义为战略性或系统性竞争对手。

由于阿尔巴尼亚长期徘徊在欧盟门槛之外，入盟期限仍不明晰，也产生了入盟疲劳症。从务实合作角度来看，中国与阿尔巴尼亚的经贸投资合作是阿重要的经济发展机会。2021 年 10 月 29 日，时任中国国务委员兼外交部长王毅抵达阿尔巴尼亚访问，王毅部长与阿尔巴尼亚总统、总理和外交部长举行高级别会谈。中阿双方就共建“一带一路”倡议和中国—中东欧国家合作交换意见。

梅塔总统指出，阿中合作潜力巨大，阿方期待同中方继续相互支持，扩大各领域务实合作。拉马总理表示，阿尔巴尼亚对中国满怀敬意，钦佩中国的发展成就，赞赏中国在国际事务中发挥的重要作用，同时期待加强同中国各领域合作，让中阿关系持续焕发新活力。

2022 年 2 月 24 日乌克兰危机升级以来，阿尔巴尼亚政府反应迅速，坚定地同欧盟、北约保持一致立场，并在联合国安理会发起针对俄罗斯的提案。2023 年 2 月，总理拉马在

访问日本期间接受了《日本经济新闻》报社的采访。他首次提出，中国—中东欧国家合作没有为阿尔巴尼亚带来实质性经济效益，但阿尔巴尼亚仍将留在该合作机制中，将其视作与中国进行对话的渠道。

（三）对华务实派

对华务实派的代表性国家有克罗地亚、黑山、波黑、保加利亚、北马其顿等，该类国家总体上将发展与欧盟、美国和北约关系作为首要战略目标，同时也愿意基于实用主义态度发展对华关系，尤其是经济领域的合作。它们更倾向于将中国定位成一个合作伙伴，而不是制度性对手。

佐兰·米拉诺维奇于 2020 年担任克罗地亚总统以来，中国和克罗地亚的关系整体表现出稳定和向好的态势。作为“一带一路”倡议和中国—中东欧国家合作的参与者和实践者，克罗地亚愿意在遵守欧盟相关规定的前提下，同中国展开各领域的合作。无论是中企承建的佩列沙茨大桥通车、北方国际投资的塞尼风电项目，还是中国西电集团与克罗地亚康查尔集团合资的高压开关企业、骆驼集团和里马茨汽车公司投资合作项目，无一不展现了中克对促进两国各领域合作秉持的积极态度，克罗地亚也从中获益良多。

2022 年 3 月，克罗地亚议长戈尔丹·扬德罗科维奇以视频方式同中华人民共和国全国人民代表大会常务委员委员长栗战书会谈。扬德罗科维奇表示，克罗地亚将继续同中

国保持友好关系，坚定奉行一个中国政策，认为佩列沙茨大桥等重大基建项目的实施是两国合作的重要成果。他对中国在新冠疫情期间对克罗地亚给予的支持和帮助表示感谢，同时表示克罗地亚愿意在促进欧盟和中国关系发展上发挥积极作用。

黑山政府自 2021 年起将“经济外交”作为其工作重点，吸引外国投资和促进国际经济利益。黑山除了响应区域倡议、致力发展睦邻关系外，还重点维持和改善与区域以外大国的关系，尤其是中国。经济是黑山与中国的重要合作领域，该国经济委员会在 2021 年发布的《投资与商业机会报告》中六次提及中国。

2022 年 4 月 28 日，德里坦·阿巴佐维奇(Dritan Abazović)当选黑山总理，黑山新一届政府成立，8 月 20 日，黑山议会通过对政府不信任案，政府进入看守状态。尽管黑山共和国国内政局不稳，其外交政策走向并未发生大变化，仍将加入欧盟和北约作为首要战略目标，同时将欧盟、美国和中国视为主要合作伙伴。

2022 年 7 月顺利完工并通车的南北高速公路，在中黑合作中可谓是一项里程碑式的“世纪工程”。这条公路对黑山经济社会发展意义重大，有助于缓解南北地区经济发展不平衡，加强同欧洲互联互通和促进本国与欧洲一体化。这一点是黑山各界的坚定共识，有力回击了近来许多西方媒体指责

该项目是中国所谓“债务陷阱”的论调。

波黑的国家元首职责由波黑主席团行使，虽然主席团成员会定期更换，但是三位主席团成员对中国政府的态度并无大的差异。波黑和中国的友好关系有着较为坚实的历史基础，波黑未来在制定对华政策方面总体向好的大方向不会改变。在乌克兰危机升级初期，主席团塞族成员米洛拉德·多迪克和俄罗斯外交部长谢尔盖·拉夫罗夫在波斯尼亚方面的倡议下通电话，多迪克表示，波黑应对乌克兰危机保持中立，“我们（塞族共和国）将保持完全中立，任何时候都不会加入欧盟制裁”“我们理解俄罗斯领导层做出决定的原因”。

值得一提的是，波黑是欧洲最早响应“一带一路”倡议的国家之一，同时也是中国—中东欧国家合作的积极倡导者和参与者，从同中国企业开展的各项合作中获得了切实的利益，斯坦纳里火电站、泛欧 5C 走廊高速公路查普利纳段、多博伊医院和图兹拉火电站 7 号机组等多个项目，都是波黑和中国务实合作的有力见证。新冠疫情肆虐期间，泛欧 5C 走廊高速公路的基础设施建设照常进行，波黑波什尼亚克族主席团成员扎费罗维奇对此给予了高度的评价。上述合作基础将助力两国友好关系的发展。

保加利亚是第一批与中国签署共建“一带一路”政府间合作文件的中东欧国家。一直以来，保加利亚和中国保持着友好合作关系。保加利亚第一大党欧洲发展公民党在 2021

年发布的名为《保加利亚下一代》（Bulgaria Next Generation）政治计划的竞选纲领中提出，将继续同中国合作，加强两国在经贸领域的合作。保加利亚对华政策并未随着国内政党更迭频繁和乌克兰危机升级而逆转。现有迹象显示，保加利亚依然维持了长期以来在美欧俄之间的多面平衡政策，同时保持对华的务实合作态度。

虽然保加利亚与俄罗斯的关系随着乌克兰危机的持续升级而疏远，并降到历史冰点，但保加利亚并未改变对中国的务实主义态度，保加利亚与中国的经贸合作依然稳步发展。2022年4月27日，中国驻保加利亚大使董晓军拜会保加利亚农业部长伊万诺夫，双方就进一步加强农业领域务实合作，推动中国与保加利亚、中国与中东欧国家农业贸易水平的提升等议题交换意见。伊万诺夫表示，农业是保加利亚与中国的传统合作领域，保加利亚农业部多年来积极支持和鼓励本国及中东欧其他国家加强对华农业和食品领域合作。

北马其顿共和国在乌克兰危机发生之后对华政策也保持了相对稳定，即使其在对俄态度上坚定地追随美西方，采取激烈的言语对俄进行谴责，实施经济制裁，但从未公开批评中国在乌克兰危机上的立场，更未将中国列入安全威胁者行列。在目前掌握的信息中，尚未看到北马其顿官方有指责中国以及计划退出“中国—中东欧国家合作机制”的迹象。北马其顿官方在交通基础设施建设和绿色能源合作方面对

中国仍然怀有高期待。

中国在北马其顿的民意基础呈向好态势。2022年3月7日公布的一项民意调查显示：在外交政策方面，64%的北马其顿公民同意与中国保持坚实关系，认为这符合他们的利益；与2021年民调结果相比较，对中国持积极态度者增加了11%。进入2023年之后，中国与北马其顿双边的政府层面互动依然活跃。2023年7月19日中国驻北马其顿大使张佐与北马总理科瓦切夫斯基共同出席了中电建公司承建的格拉德斯科—普里莱普快速路法里什—德雷诺沃段快速路项目隧洞贯通仪式。7月20日，大使张佐又会见了北马总统府办公厅主任博什尼亚科夫斯基，博什尼亚科夫斯基表示北马方愿与中方一道，携手建设一个更加和平、安全的世界。

（四）对华友好派

对华友好派代表国家包括塞尔维亚、匈牙利和希腊。自2012年塞尔维亚前进党执政以来，塞尔维亚政府就采取与东西方开放合作的态度。武契奇于2022年成功连任总统后多次公开表示，从塞尔维亚国家发展的根本方向看，加入欧盟仍是塞尔维亚外交政策的优先事项，同时维系与中国和俄罗斯的友好关系。总理布尔纳比奇在当选之后也公布了塞尔维亚新政府的外交“红线”，即在外交策略中采取自主政策。意为不会跟随美西方。

匈牙利外交与贸易部、财政部于今年6月共同出台的

《2023 年度中央预算法案》强调：2023 年匈牙利外交政策的优先事项和首要任务是保护国家安全，避免国家卷入任何形式的军事冲突，为尽快恢复和平环境做出贡献，继续把维护邻国匈牙利人的权益作为制定外交政策的基石。

与其他西方国家“以价值观为基础”的外交政策不同，近年来匈牙利始终奉行独立自主的“实用主义”外交政策，外交政策制定不受制于意识形态，而是以匈牙利本国的经济和政治利益为重。匈牙利在内外压力之下，仍始终秉持独立自主、对华友好政策，务实发展对华关系。2023 年 2 月 19 日，匈牙利总理欧尔班在布达佩斯会见了时任中共中央政治局委员、中央外事工作委员会办公室主任王毅，并请王毅转达对中国领导人的诚挚问候。欧尔班还表示，匈方将继续坚定不移奉行对华友好政策，高度重视同中国的各领域合作。

作为中国“一带一路”倡议的重要伙伴和美国在欧洲的盟友，希腊秉持利益均沾的外交导向，试图在中美之间保持动态平衡。多年来，中国和希腊的全面战略合作伙伴关系不断深化，在经贸、基础设施、能源、文化和旅游等领域取得诸多合作成果。

当然，美国也着力于加强在希腊的战略布局和影响力。中美博弈加剧不可避免地为中国和希腊关系带来一系列挑战。但在可预计的一段时期内，中国和希腊关系仍将保持积极友好的主基调，存在进一步深化的机遇。米佐塔基斯政府

积极支持同中国开展在大项目领域的务实合作，比雷埃弗斯港扩建一直有序推进，中欧陆海快线建设克服新冠疫情困难坚持常态化运营。

乌克兰危机发生之后，从地缘政治角度出发，希腊做出了“西方”定位选择，与美国的政治军事关系不断升级；但从经济和吸引投资者角度，希腊仍然对中国持积极开放态度。2022年恰逢中国和希腊建交50周年，双边人文合作异常活跃。希腊总理基里亚科斯·米佐塔基斯(Κυριάκος Μητσοτάκης)为此在《人民日报》发表了题为《回顾五十年交往历程展望希中合作未来》的署名文章。他不仅指出希腊和中国同样作为文明古国有着丰厚的文化遗产，为两国的文化交流与文明互鉴创造了坚实基础，也强调了两国近年来在政治和外交领域的友好互动，携手共同应对全球性挑战所积累起来的深厚友谊，以及在经贸合作领域取得的丰硕成果。

在人文领域，米佐塔基斯表示：“近年来，希中之间的旅游合作取得了惊人增长。希腊有效应对新冠肺炎疫情，为中国游客再次访问希腊创造了条件。为进一步促进旅游领域的双边合作，希腊计划近期在成都开设第四个驻华总领事馆。”米佐塔基斯还在落笔之处强调：“展望明天，希中两国已经开启加速推进政治和经济合作的进程，双方将以共同的信心和明确的态度来规划未来。”

四、中东欧国家对华政策趋向变化的原因

中东欧国家的对华政策变化主要反映在其对“中国—中东欧国家合作”的态度变化方面。这一态度变化既有共同的外部地缘政治安全环境的影响，也与中东欧国家经济利益、安全关切以及合作诉求存在的差异性有关，这就需要对不同国家进行差异化分析，梳理其对华政策、态度变化的深层次原因。波兰由于国家体量大、军事能力较强以及素来怀有大国抱负，且与美西方在价值观上存在矛盾，因此倾向于引入第三方政治力量作为平衡杠杆。

罗马尼亚、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚均为美西方的坚定盟友，其对华政策“双重定位”的主要考量在于经济动因。其他对华保持务实或亲近态度的国家主要与执政党的政治认知、经济考量以及与华传统友谊等因素有关。

（一）罗马尼亚、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚对华政策“双重定位”的原因

在上述中东欧国家对华政策中或多或少出现了“价值观外交”色彩，其对华政策具有双重性，即视中国为合作伙伴与竞争对手，主要原因如下。

首先是基于合作伙伴的定位，这一定位主要是这些国家经济发展需求的客观反映，虽然受制于政党更迭之后的对华政治态度影响，但对于任何一个执政党而言，经济发展尤其是乌克兰危机之后的经济发展仍然会成为除了安全需求之

外的对外政策的优先关切之一。

对于罗马尼亚、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚等国而言，中国正在崛起成为一个全球性大国，并且从 2012 年以来在中东欧地区发挥的经济影响力日渐提升。另外，这些国家对欧洲地缘政治危机中的中国角色仍然怀有期待，也认为中国对俄罗斯的外交决策具有特殊影响力。另外，中国作为人口大国，拥有广阔的消费市场，经济长期保持高速增长，对外投资需求强劲，这些客观经济利益对于以上四国而言依然具有强大吸引力。

其次是基于竞争对手的定位，以上四国将中国视为竞争对手的政策基调主要受外部安全环境和地缘政治压力的影响，政党更迭也是一个影响因素。

罗马尼亚对华政策基调转向的分水岭始于奥尔班政府。奥尔班执政期间（2019 年 1 月至 2020 年 12 月）的对华政策基调是，“在符合罗马尼亚经济和战略利益以及《2019 年欧盟委员会和外交与安全政策高级代表联合声明》的基础上，继续保持同中国的全面友好合作伙伴关系”。而之后两届政府的对华政策则是要保持与欧盟和北约的一致性。

在安全上，乌克兰危机爆发后，国防和安全问题成为罗马尼亚制定外交策略时考虑的重要因素，对军事保障的依赖使罗马尼亚不得不重视北约和欧盟的对华立场，并与之保持一致。在能源上，乌克兰危机爆发前，罗马尼亚约 20% 的石

油和 25% 的燃料直接来自俄罗斯，对俄罗斯的能源依赖明显。乌克兰危机爆发后，罗马尼亚跟随欧盟和北约的立场，严厉谴责俄罗斯，并大力支持对俄制裁。为了预防即将爆发的能源危机，欧盟向罗马尼亚提供了 142.2 亿欧元的资金支持，这进一步导致了罗马尼亚对华政策向欧盟立场靠拢。

对于捷克而言，价值观外交成为捷克新一届政府制定对华政策的主要理念。新政府总理菲亚拉及外交部长扬·利帕夫斯基（海盗党）具有强烈的“意识形态”“人权”“民主”等西方价值观导向。2020 年菲亚拉在支持捷克参议院院长窜访中国台湾时表示，泽曼总统对中国的疲软政策使捷克丧失了尊严，他将访台之行视为挽回捷克尊严、捍卫捷克民主价值观的行动。他还公开批评以泽曼总统为代表的为了现实经济利益而放弃捷克外交价值观的政治家，认为其行为只会使捷克成为附庸，招致蔑视。

中国对捷克只有短期经济利益，并不能为捷克带来真正的安全保障，对所谓的“民主国家”进行援助符合捷克的根本利益。利帕夫斯基近两年也曾发表过类似的反华言论，甚至鼓噪捷克政府要求中国赔偿新冠疫情造成的损失。就外部安全因素而言，捷克与罗马尼亚的政治考量基本一致。

对于斯洛伐克而言，其对华政策强硬的转折出现在 2020 年。2020 年议会选举后，“普通公民与独立个人组织”领导的执政联盟上台修订了《国防战略》和《安全战略》，系该

国时隔 16 年来首次对上述文件修订。值得注意的是，中国首次被视为斯洛伐克的安全挑战。在其看来，美中对抗以及欧盟将中国视为“系统性对手”已使其与中国的关系有了明确的分界线。2020 年 10 月，斯洛伐克加入美国主导的“清洁网络计划”，华为等企业被排斥在斯洛伐克 5G 发展合作之外。此趋向也反映了斯洛伐克外交转向所受到的外部地缘政治压力与美国息息相关。

乌克兰危机爆发，美西方在中东欧地区大力渲染俄罗斯威胁论，斯洛伐克在反俄的路上越走越远。在之前俄格冲突和 2014 年克里米亚危机问题上，斯洛伐克和捷克都只是在前期与西方一道对俄罗斯进行了言论谴责，随后不久就逐渐回到了务实合作轨道。

斯洛文尼亚前任政府由右翼民粹主义政党——斯洛文尼亚民主党领导，与同样具有民粹主义色彩的特朗普政府执政理念相近，在斯洛文尼亚扬沙政府和美国特朗普政府任期内，斯洛文尼亚对华政策日趋强硬，甚至主动出头力挺立陶宛的涉台反华行径。2022 年 4 月新一轮议会选举之后，由自由运动党组建了在价值观和安全上更加靠近美西方的新政府。乌克兰危机愈演愈烈，坚定了斯洛文尼亚新政府对外部安全环境的看法，更加靠近美西方阵营。

（二）波兰和阿尔巴尼亚对华采取战略模糊政策的主要因素

在所有中东欧国家中，波兰的对华政策最为耐人寻味，也特别值得关注。一方面波兰是中东欧地区体量最大、军事能力最强的国家，长期作为反俄排头兵；另一方面波兰对中国对待乌克兰危机政策虽有微词，但并未因此退出中国—中东欧国家合作机制。

从内部因素看，**第一**，波兰右翼民粹主义政府与美西方的价值观并不完全一致，甚至存在分歧。尤其是2015年以来，波兰与欧盟矛盾持续扩大化，与美国的关系亲密度亦有所下降，波兰一直在寻求一种平衡力量改善其不利的外处境境。**第二**，波兰右翼政府对俄罗斯不信任感居中东欧之首，作为站在挺乌反俄最前线的国家，其又无法凭借自身力量对冲来自俄罗斯的强大军事威胁，担心恶化与中国关系会引发中国与俄罗斯的联合反击。**第三**，一度有过欧洲大国荣光的波兰向来有着“小国的大国”心态，强调必须面对和理性看待中国在世界政治和经济格局中的作用以及在地区安全事务中的潜在影响力。**第四**，波兰作为一个农业大国，对中国市场有着较高依赖性，也希望能够吸引更多的中国投资。

从外部因素来看，受到乌克兰危机的影响，波兰的不安全感愈发升高，使其对美国和北约盟友的安全保证需求骤增，短期内肯定不会表现出对华关系积极态度，但受制于上述内

部因素，波兰亦不会断然走上强硬的反华道路，而更多的是采取战略模糊策略处理对华关系。

对阿尔巴尼亚而言，尽管中阿传统友谊和经贸合作成果在阿尔巴尼亚现任政府的对华政策中能够产生一定的积极作用，但阿尔巴尼亚未来的对华战略选择仍将面临欧盟和美国方面的地缘政治压力。这是阿尔巴尼亚采取对华模糊战略的主要原因。加入欧盟不仅代表了阿尔巴尼亚国家发展方向的归位，也是大多数阿尔巴尼亚人的期待与渴望。美国则为阿尔巴尼亚带来更多安全保证，两者都至关重要。因此，在全新的世界秩序中，如何在美国、欧盟和中国之间维持地缘政治平衡是阿尔巴尼亚面临的挑战之一。

欧盟的地缘政治压力首先体现于欧盟对阿尔巴尼亚国内政治生态的影响。加入欧盟是阿最重要的外交战略目标，欧盟通过对入盟谈判及相关入盟标准的把控，影响着阿尔巴尼亚国内政党政治的发展。阿尔巴尼亚政党需要紧跟欧盟的要求，完善政策与制度，以尽可能地遵守欧盟的规范和标准。因此，阿尔巴尼亚现任政府制定对华政策时都会跟随欧盟的风向标。

同时，西方舆论较之中国在西巴尔干地区占有更大主动权，阿尔巴尼亚政界人士和民间团体都容易受到西方智库和西方主导的网络媒体误导。诸如“中国的融资方式和施工程序及标准违反欧盟规则”“中国可能在‘分而治之’欧盟”“中

国在欧洲施行地缘政治战略以及投射政治影响力”，这些对于中国和西巴尔干合作的负面评价很可能影响阿尔巴尼亚政府对中国的判断。

美国始终是阿尔巴尼亚外交政策中的基石，美阿双边关系紧密，阿尔巴尼亚与中国合作空间受限。阿尔巴尼亚对美国的外交硬需求，尤其是安全防务需求，远超出阿尔巴尼亚与中国在“一带一路”倡议和“中国—中东欧国家合作”框架内推进经贸往来、实现民间文化互联互通的软需求。

由于西巴尔干地区的塞尔维亚和波黑两国在对俄制裁上没有同欧盟保持一致，阿尔巴尼亚认为地区安全正在面临危险，其对美国的安全防务需求大幅提升。2022年3月，美国在阿尔巴尼亚首都地拉那开设了美国欧洲特种作战司令部前沿总部，阿尔巴尼亚现任政府对此高度重视，总统和国防部长对美国的军事部署给予了高度评价。

（三）部分中东欧国家对华维持友好务实的原因

对华务实派（克罗地亚、黑山、波黑、保加利亚、北马其顿等）和对华友好派（匈牙利、塞尔维亚等）对华政策总体上没有受到国内政党更迭和外部地缘安全环境变化的过度塑造。

克罗地亚对华政策主要受三种身份定位的塑造，分别是“一个中欧国家”“一个东南欧国家”“欧盟成员国”。在中克建交30周年之际，克罗地亚驻华大使达里奥·米海林

于 2022 年 6 月在《中国投资》杂志发表了题为《克罗地亚和中国 30 年的外交关系开启了钻石时代》的署名文章，强调“克罗地亚与中国的合作实际上包括四大支柱：以双边和欧盟与中国的关系为基础，以克罗地亚参与“一带一路”倡议和中国—中东欧国家合作为补充。克罗地亚拥有良好的政治环境，其地理和经济优势在中国越来越得到认可，并被列为“一带一路”倡议和海上丝绸之路的潜在物流线路”。独特的地理位置使克罗地亚成为“一带一路”倡议和海上丝绸之路的重要组成部分。

相较于北部航线，克罗地亚海岸的港口可以使从远东到欧洲的航行时间缩短 7 天，从这个意义上说，克罗地亚是进入拥有 5 亿多人口市场的入口。大多数中国大公司都选择将克罗地亚的港口作为进入中欧和东欧的入口或枢纽中心。近年来，中国在克罗地亚的项目和投资数量不断增加，2018 年，中国路桥公司（CRBC）中标了克罗地亚最重要的基础设施项目佩列沙茨大桥。

波黑对外政策影响因素比较复杂，原因是自 1995 年《代顿协议》签署以来，波黑政治呈现出“一个国家，两个政府”的特征，加上波黑主席团由代表三个主体民族利益的成员组成，在一定程度上，波黑对华定位和态度会受到克罗地亚、塞尔维亚两国的影响。克罗地亚和塞尔维亚对华政策保持稳定，并未受到此次乌克兰危机的较大影响。

务实合作是黑山政府自冷战结束以来对华政策的主要基调。影响双边关系的几个重要因素分别是：

1.历史因素。黑山与中国传统友谊源远流长，可以追溯到铁托领导下的南斯拉夫时代。黑山 2006 年恢复独立后，继续与中国深入合作，加强双边友谊，进一步发展国家间关系。

2.经贸因素。黑山与中国双边合作水平在中国—中东欧国家合作机制下不断提高，在过去十几年里，双边投资贸易额显著提升，各领域合作不断深化，为两国人民带来了实实在在的利益。双方合作主要集中在基础设施、能源与环保领域，如南北高速公路优先段项目，莫茹拉风电站和正在设计阶段的普列夫里亚热电站生态改造项目等。值得关注的是，黑山在加入北约之后，其安全政策的制定也越来越受制于北约。

保加利亚政府更换频繁，选举不断，一段时间内都是由看守政府执政。在乌克兰危机背景下，保加利亚主要政党都采取支持乌克兰的立场，谴责俄罗斯的军事行动，对中国在乌克兰危机中的中立立场稍有微词。中国作为保加利亚的第二大贸易伙伴（2020 年）对保加利亚经济有着重要影响。保加利亚作为北约成员国和美国的战略盟友，其对华政策在很大程度上取决于美国、北约以及欧盟的对华立场和态度。在乌克兰危机背景下，因欧盟及美国对俄罗斯的制裁以及敌视

态度，保加利亚对华政策受到美国政治和意识形态因素影响，故而与中国保持着谨慎而被动的关系。

北马其顿奉行对华务实合作的外交政策，但作为一个人口仅 200 万的小国，于 2020 年获得北约成员国身份，更多时候的决策是情非得已。从内部因素来看，在佐兰·扎耶夫政府时期（2017 年 5 月至 2022 年 1 月），北马其顿对华经济合作愿望强烈，包括在 5G 网络建设方面。

2020 年 9 月，佐兰·扎耶夫在其第二任期仅开始 10 天后就会见了中国驻北马其顿大使张佐，表达了其政府的合作意愿。之后扎耶夫的第一副手阿坦格鲁比与张佐展开进一步合作对话。两位官员谈及战略电子通信，如 5G 网络建设问题。但在对话结束后，美国驻北马其顿大使馆立即以非典型的方式公开警告称，“华为和中兴等中国公司不可信任”，理由是这些公司将对北马其顿的国家安全、隐私、知识产权带来威胁。

北马其顿总统斯特沃·彭达罗夫斯基和总理佐兰·扎耶夫不得不在随后发表了类似的声明，称北马其顿将不得与北约通信安全协议保持一致。乌克兰危机升级后，出于与美国和北约的战略一致性考量，北马其顿现政府的对华政策将承受更大的地缘政治压力。

影响匈牙利和塞尔维亚对华政策的因素在内部维度上并未出现新的变量，两国对华友好政府已经连续执政多年，

且均在议会上具有压倒性优势。虽然对于两国而言外部地缘安全环境发生了重大变化，但是否将这一地缘政治看作安全威胁没有对国内政治精英的对华态度带来认知的改变。

截至 2023 年 9 月，两国基本上延续了长期以来在中美欧俄之间的多元平衡外交，维持了对华友好态度。与匈牙利和塞尔维亚相似的是，基里亚科斯·米佐塔基斯领导的希腊新民主党政府对华认知比较客观积极，将中国视为一个有利于本国经济发展的世界大国。

另外，与匈牙利和塞尔维亚有所区别的是，希腊地处南欧，与乌克兰相距较远，且与俄罗斯不论在文化还是经济上都长期保持密切务实的合作伙伴关系，因此乌克兰危机的爆发对希腊产生的安全冲击较小，美西方难以利用小国安全需求升高心理来改变其对华政策。

五、结语

在地缘政治加速变动的背景下，透过中东欧十四国对华政策趋向的综合分析与分类发现，中东欧地区安全局势对地区国家对华政策发挥着极其重要的作用，对部分国家甚至起到了决定性作用。不论是从“威胁平衡”“利益平衡”等理论视角，还是从当前的政策现实来看，国内政治精英对外部威胁和现实利益的看法在特定时期内发挥的作用常常要更大一些。换句话说，外部形势变化传导到国内政治之后，中东欧国家对华政策更多取决于国内政治精英的认知和利益

考量，三个显著的例证就是匈牙利、塞尔维亚和希腊。

绝大多数中东欧国家在 2017 年之前对“中国—中东欧国家合作”的立场是务实的，之后出现变化的直接原因在于其国内政党更迭。除此之外，影响中东欧国家对华政策的原因主要有历史因素、民意基础、经济互惠程度、领导人政治互信程度、对美西方的认知共识性等。例如，西巴尔干国家大多与中国在历史、人文、经济、领导人政治互信等维度上具有良好基础，与中国的双边关系受外部因素影响小。

从总体趋势来看，近年来上台的多数中东欧国家新政府对外政策愈发强调价值观和意识形态，加之外部地缘环境恶化，在美国和欧盟的双重压力下，对华政策趋向地缘政治化和意识形态化。

展望未来，中国—中东欧国家合作除了应充分研判大国博弈因素之外，还需遵循差异化和精准化的合作对策，根据当前中东欧国家对华政策定位的不同类型因国施策，统筹经贸、环保、人文等多个维度，协调中央和地方多层级合作。

对于罗马尼亚、斯洛文尼亚等对华持双重定位的国家，在政治层面可以通过“双边+多边”高级别互访和对话增强彼此的政治共识。在经贸、人文等其他领域，考虑到中国体量对中东欧单一国家体量的不对称性，可以持续倡导和调动省市地方政府在参与中国—中东欧国家合作中的积极性，进一步释放双方中小企业合作活力。

针对波兰和阿尔巴尼亚对华采取战略模糊政策的国家，应进一步夯实经贸合作，与此同时重视高级别政治对话和官员互访，如 2016 年国家主席习近平的华沙之访直接将中波关系提升到了全面战略伙伴关系层级，2021 年国务委员、外交部长王毅的地拉那之访受到了阿尔巴尼亚总统梅塔的热情接见，双方强调并确认了继续相互支持，扩大各领域务实合作，加强多边事务沟通协作的政治共识。