

中东欧地区大国博弈新态势

——兼论中国—中东欧国家合作面临的挑战与机遇

王弘毅

【内容摘要】

在地缘安全、能源、价值观等方面，美国、以德国为主要代表的欧盟国家以及俄罗斯在中东欧地区有着广泛而重要的利益。三者的互动关系呈现美俄博弈主导中东欧安全形势，美德（欧）联合制俄但共识有限，美德（欧）对中国在中东欧的经济介入保持警惕但难以形成合力三个特征。随着中美竞争的持续，美德（欧）与以波兰、匈牙利为代表的中东欧国家在价值观上的分歧扩大，美德（欧）对俄罗斯的地缘政治攻势升级，中东欧地区的大国力量格局发生了新的变化。美国对中国的战略围堵压力持续加大，以德国为代表的欧盟国家对中东欧国家的控制力不断降低，俄罗斯反“守”为“攻”回应西方威胁，而德国新政府和新一届欧盟委员会对华政策更加突出价值观因素，导致中国—中东欧国家合作面临的地缘政治压力总体上有增无减。但是，美欧内部也并非铁板一块，以德国为代表的欧盟国家在中东欧控制力的弱化以及美欧与波兰、匈牙利等国关系的恶化，也为持续推进中国—中东欧国家合作带来了潜在机遇。以上因素作为影响中东欧国家对华政策的重要变量，需要密切关注。

【作者简介】

王弘毅，北京外国语大学欧洲语言文化学院、教育部国别和区域研究培育基地北京外国语大学中东欧研究中心讲师，华东师范大学中东欧研究中心兼职青年研究员

【前言】

2021年2月以来，个别中东欧国家出现对华不友好的声音，损害了中国—中东欧国家合作的政治基础，更对未

来的合作带来了不确定性。这种情况的出现既与域外行为体的地缘政治压力有关，也与中东欧国家国内政党格局变化有关。从本质上看，中东欧国家长期处于大国博弈的夹缝之中，这一地区的大国博弈态势决定了多数中东欧国家的战略趋向。国内既有研究主要集中在单个大国的中东欧政策上，如美国的中东欧政策、俄罗斯与中东欧国家关系等；也有学者从整体出发，探讨了美国、俄罗斯、欧盟和德国在中东欧地区的利益格局，但并未讨论这些行为体之间的互动关系以及这种互动关系对中国—中东欧国家合作的影响。与本文探讨的问题较为接近的一项研究是“大变局下的中国—中东欧国家合作”，该研究分析了中美和中欧互动关系等因素对中国—中东欧国家合作的影响，但未系统梳理几个主要域外行为体在中东欧地区的利益关切、互动关系特征、博弈态势等。因此，进一步深入分析有关问题是本文的重要研究目的。

一、中东欧地区的大国利益格局

美国、以德国为代表的欧盟国家、俄罗斯在地缘安全、能源、价值观等方面，在中东欧地区有着广泛而重要的利益。美国在该地区的首要关切一直是地缘政治主导权和安全利益；在页岩气革命之后，美国又突出了以能源外交为手段的地缘经济目标。德国与欧盟在中东欧地区的利益具有高度一致性，其主要关切从东欧剧变初期的安全和稳定转为广泛的地缘经济利益。俄罗斯在中东欧地区的利益主要体现在领土安全和能源利益上。

（一）美国

作为北约威慑和防御的东部前线，中东欧地区局势的稳定直接关乎美国在该地区乃至欧洲的主导权。从地缘经济角度来看，中东欧地区既可以作为美国打开欧洲天然气市场的突破口，也可以有效削弱俄罗斯的经济影响力。在历届美国政府中，奥巴马政府是第一个将能源这一经济资源作为外交工具，而且其重申了美国将利用能源和资源帮助欧洲盟友的主张。特朗普政府则进一步强化了能源外交这一权力资源，并以此作为平衡美欧俄关系的外交杠杆。正如资深能源分析师丹尼尔·耶金（Daniel Yergin）所言

，“奥巴马政府支持液化天然气的开发和出口，但并未将其视为贸易战略的关键因素；特朗普政府则专注于双边贸易逆差，将液化天然气视为解决这些问题的一种方式”。在地缘政治维度上，美国通过介入中东欧，向东可以遏制俄罗斯势力范围的扩张，向西可以平衡欧盟的影响力，以维持其在欧洲的主导地位。冷战结束后，美国历届总统都曾到访过华沙，不同程度地介入中东欧事务。这足以表明冷战虽已结束，但美国仍然试图在中东欧发挥关键影响。

（二）德国

德国是欧盟背后的主要推动力量，不论是在地缘经济还是在地缘政治上，德国都是欧盟成员国中与中东欧国家联系最紧密且在该地区利益存在最广泛、最深远的国家。有学者认为，今天的欧盟在很多方面仍然是德国维护其自13世纪以来在东欧的广泛利益的工具。因此，德国与欧盟在中东欧地区的利益具有高度一致性，其主要关切从东欧剧变初期的安全、稳定转为广泛的地缘经济利益，介入方式也从政治手段转为以经济手段为主的制度性力量。这种制度性力量主要体现在两方面，一是欧盟相关制度和立法规定的硬约束，二是在没有硬约束的情况下成员国有软性的趋同压力。

在地缘政治方面，中东欧地区作为遏制与防范俄罗斯向西扩张的缓冲地带，直接关系到德国东部的安全与稳定。回顾历史，德意志帝国时期的伯恩哈德·冯·比洛（Bernhard von Bülow）曾在1887年的一份回忆录中阐述了德国在东欧的利益格局，即在德国和俄罗斯之间建立一个由波兰人和乌克兰人组成的新东部缓冲国。冷战结束后，填补苏联解体形成的中东欧地区“安全真空”，推动中东欧国家政治转型，拉拢中东欧国家投入欧盟和北约怀抱，成为德国的主要政策目标。1991年以来德国积极推动的“魏玛三角”（Weimar Triangle）对话机制，有力推动了这一目标的实现。

在地缘政治目标之外，德国在中东欧地区还有广泛的经济利益。经济欠发达的中东欧国家加入欧盟之后，成了德国产业转移、劳动力供给以及投资与出口的新场所。例如，以波兰、捷克、匈牙利和斯洛伐克为代表的中东欧国

家成为德国最重要的制造和组装基地。其中，波兰和斯洛伐克还作为俄罗斯与德国天然气管道的陆上过境国，对德国天然气供应的安全与稳定具有直接影响。有关研究显示，德国与维谢格拉德四国（V4）存在着紧密的经济关系，德国经济的波动对四国经济也会带来不确定性影响。当前，德国与它们的进出口额超过四国进出口总额的 20%，是这四国最大的贸易伙伴。

（三）俄罗斯

俄罗斯在中东欧地区的利益主要体现在领土安全和能源利益上。自克里米亚危机以来，西方与俄罗斯的关系急转直下，中东欧国家在俄罗斯地缘安全中的地位愈发重要。俄罗斯发现自己在中东欧地区的战略空间被不断挤压，因而试图通过调动一切经济、政治和军事资源来减缓或阻止这一进程的推进。早在 1993 年的一份外交政策文件中，俄罗斯就已经明确阐述了其中东欧政策的底线，即“防止东欧转变为俄罗斯与西方隔离的‘缓冲带’，西方国家将俄罗斯赶出特定国家是不可接受的”。2008 年俄格冲突和 2014 年克里米亚危机发生使俄罗斯彻底放弃了融入西方的幻想，转而对中东欧国家采取拉拢与分化并举的政策，旨在重新强化其在中东欧地区的地缘政治影响，避免俄罗斯西部的缓冲国家彻底倒向西方。

天然气与核能是俄罗斯在中东欧地区的主要经济利益。从苏联时期至今，绝大多数中东欧国家的天然气进口高度依赖俄罗斯，中东欧也是俄罗斯天然气对外出口的重要市场。同时，波兰、匈牙利、斯洛伐克等也是俄罗斯天然气输往西欧最重要的陆上过境国，这使得它们彼此形成了一种非对称相互依赖关系。俄罗斯天然气工业公司的数据显示，2020 年俄罗斯向欧洲国家及土耳其共出口 1749 亿立方米天然气，其中西欧国家和土耳其约占 78%，中东欧国家占 22%。中东欧地区最重要的进口国是波兰、匈牙利、斯洛伐克和捷克，这四国从俄罗斯进口的天然气总量分别是 96.7 亿立方米、86.4 亿立方米、86.2 亿立方米和 50.1 亿立方米。在核能方面，苏联曾在保加利亚、匈牙利、当时的捷克斯洛伐克与德意志民主共和国，以及苏联的加盟共和国立陶宛建造了 24 座反应堆，中东欧多国目前正在运行的核电站都具有苏联背景。苏联解体后，俄罗斯以其领先

的核电技术延续了这一利益存在，并将中东欧地区纳入其海外核反应堆建造扩张计划的范围内。2015年，俄罗斯国家原子能公司（Rosatom）提出了一项海外核反应堆建造计划，希望在数年内将海外核反应堆的建造合同数量从29个增加到80个。其中，最具代表性的是匈牙利帕克斯核电站二期（Paks II）项目，该项目根据匈牙利和俄罗斯政府间协议于2014年启动，由俄罗斯国家原子能公司提供两座 VVER-1200反应堆，并得到了俄罗斯政府的贷款。

二、二、中东欧地区大国利益的竞合特征

2014年克里米亚危机以来，中东欧地区的地缘政治局势日趋复杂，美国、以德国为代表的欧盟国家和俄罗斯在这里的互动关系大致呈现美俄博弈主导中东欧的安全局势、美德联合制俄但共识有限两个特征。值得警惕的是，随着美方原因导致的中美竞争的不断加剧，美国对华围堵政策延伸到了中东欧地区，其目的是要将中国排挤出该地区。由于美、德（欧）内部并非铁板一块，这使得它们对中国在中东欧的经济存在保持警惕但又难以形成合力。

（一）美俄博弈主导地区安全局势

中东欧地区的安全局势主要受制于三组关系，即中东欧国家与夹在欧盟和俄罗斯之间的乌克兰、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦、亚美尼亚、阿塞拜疆六国的互动关系，欧盟与俄罗斯的互动关系，以及美俄博弈态势。其中，美俄关系演化对中东欧地缘安全局势变化起着决定性作用，其他两组关系通常扮演导火索或推波助澜的作用。究其原因，是冷战结束后在美国主导下推动的北约五轮东扩使俄罗斯的战略空间不断遭到挤压，极大削弱和抑制了其在后苏联空间范围内的政治和经济影响，对俄罗斯的领土安全造成了威胁。

进入21世纪以来，中东欧地区发生了三次重大地缘政治危机，一次是俄格冲突，另外两次分别是2014年的克里米亚危机和2022年2月发生的俄乌冲突。三次危机表面上是俄罗斯与当事国之间的冲突，实质上则是美国领导下的跨大西洋联盟与俄罗斯之间的地缘政治博弈。冷战结束后，

华沙条约组织作为冷战时期美苏两大军事阵营对峙下的产物随之瓦解，然而北约却并未就此解散，且完成了五轮东扩，覆盖14个中东欧国家。为了不断削弱俄罗斯在中东欧地区以及欧盟东部六国的政治和经济影响力，自奥巴马政府执政后期开始，美国全方位重返中东欧，一方面不断增加在该地区的军事部署并强化与地区国家的高层互动关系，另一方面试图通过液化天然气供应诱使中东欧国家在能源上“脱俄入美”。

（二）美德联手制俄但共识有限

尽管以德国为代表的欧盟国家与美国在对俄罗斯的安全政策上具有一定共识，但在安全政策定位、目标以及经济政策上仍然存在分歧。与美国将俄罗斯视为一个系统性的遏制对手不同，德国对俄罗斯的政策更加务实。两者对俄罗斯的安全目标亦有所不同：为保证自身发展的安全与稳定，德国需要的安全更多是防御性质；而美国追求的是绝对安全，是一种零和博弈，旨在维持其在中东欧地区的主导权。从国际力量格局来看，美俄的竞争与博弈属于不可调和的结构性矛盾，而德国与俄罗斯之间的矛盾更多是安全和经济利益的分歧。俄罗斯是德国最大也是最重要的能源供应国，德俄存在高度相互依存的关系。从权力与相互依赖逻辑来看，两国爆发冲突的可能性较低。这从美国与德国对俄罗斯的战略定位便可看出。特朗普政府在2017年的《国家安全报告》中明确将俄罗斯视为一个“修正主义国家”，认为俄罗斯是中东欧地区秩序的挑战者。在对俄罗斯的威胁评估方面，美国认为虽然苏联的威胁已经消失，但俄罗斯作为新的威胁仍然考验着美国的意志。反观德俄关系，在冷战后的大部分时间里，德国一直是“俄罗斯在欧盟利益的主要倡导者，也是俄罗斯能源和经济合作方面的战略伙伴”。在2008年10月举行的“彼得堡对话”论坛上，时任俄罗斯总统梅德韦杰夫和时任德国总理默克尔一同出席并签署了《关于塑造现代化伙伴关系的彼得堡对话联合宣言》（*Gemeinsame Erklärung des Petersburger Dialogs zur Gestaltung der Modernisierungspartnerschaft*），其中使用“现代化伙伴关系”（*Modernisierungspartnerschaft*）一词对德俄关系进行了界定。

2014年，由于克里米亚危机的发生，德俄双方的战略互信关系遭到冲击，德国与俄罗斯的“彼得堡对话”机制一度停滞，经贸合作在危机爆发初期也受到较大影响，但依然没有改变默克尔政府对俄罗斯的整体战略定位，两国在经贸领域（尤其是能源方面）仍然保持着有限合作。而且俄罗斯作为一个广阔的东部市场，也是不少德国企业投资和出口的主要目的地之一。此外，来自俄罗斯和哈萨克斯坦等原苏联加盟共和国的250万到300万德裔移居德国，使德国成为欧洲最大的俄侨中心。这一文化联结也为德俄关系改善与发展创造了一定的民意基础。2019年德俄对话的重新启动，则标志着双边关系趋于缓和。

然而，随着2022年2月底俄乌冲突的爆发，德国对俄政策发生了历史性变化。在俄乌冲突进程中，德国起初扮演的主要是调停人角色，呼吁使用外交途径化解矛盾。在俄乌冲突扩大化和西方盟友的压力下，德国总理朔尔茨于2月27日在联邦议院就乌克兰局势发表讲话，将俄罗斯在乌克兰军事行动视为对现存的欧洲安全秩序的挑战。紧随其后，德国改变了不向冲突地区输出武器的长期政策，向乌克兰提供1000枚便携式反坦克导弹和500枚美制“毒刺”式便携式防空导弹，并支持把俄罗斯的主要银行排除出SWIFT系统。朔尔茨还宣布，德国将设立一个1000亿欧元规模的特别国防基金，以提高该国军队的作战能力，这被视为德国政策的重大转变。

但如果从德俄关系长远角度来看，一个不得不面对的地缘现实是德国在陆地上比美国离俄罗斯更近，德国要想维持欧洲东部稳定及整个欧洲的安全，始终离不开俄罗斯的参与，因此在兼顾彼此利益的前提下发展对俄关系符合德国的地缘与现实利益。俄乌冲突给德国带来的启示更多是需要国家安全方面投入更多资金，以提高自身抵抗外部威胁的防御能力。这与美国对俄罗斯咄咄逼人的进攻性策略依然存在本质差异。

（三）美德（欧）对中国在中东欧的介入保持警惕但难以形成合力

2017年特朗普执政后美国和德国对中国在中东欧地区的经济活动的戒备心理上升，前者主要是基于遏制中国崛

起的战略考量，后者则将中国—中东欧国家合作视为分化欧盟的政治工具。例如，时任德国外长西格马·加布里埃尔（Sigmar Gabriel）于2017年8月在法国巴黎“大使周”活动上的讲话中，将中国—中东欧国家合作视为对“一个欧洲”政策的破坏，并呼吁欧洲国家对此保持警惕。这些构成了美德（欧）共同排挤中国的利益基础。但是，美德（欧）在对华政策的战略定位和政策目标上也存在较大差异。

从德国的对华政策来看，平衡价值观与利益是曾经的默克尔政府自2005年之后对华政策最重要的指导方针。该政策的目标既包括在经济和战略利益间取得平衡，也包括在“民主、法治和人权”等政治价值观上的平衡。德国工业联合会（BDI）2019年的一份政策文件总结了这种态度，即中国仍被视为德国的经济伙伴，但现在也是所谓“系统性对手”。欧盟层面对中国的战略定位基本上与德国保持一致，这也是欧、美在对华政策上最大的不同之处。美国将中国视为一个“秩序修正者”和“地位挑战者”，力求从经贸、军事、外交、意识形态等各个领域围堵中国。事实上，中美战略竞争的加剧也为德国以及欧盟在国际政治舞台上发挥更大、更独立的作用创造了机遇，正如德国科尔伯基金会（Körber-Stiftung）的民意调查所显示，“82%的德国人更愿意在中美冲突中保持中立”。此外，欧盟内部对中国中东欧政策的态度也不同，这是制约美、德（欧）联手遏制中国的又一因素。随着中、美实力的此长彼消，欧洲已经意识到不论是在经贸领域，还是在全球治理领域，都无法真正与中国脱钩。德国以及欧盟更多希望在中、美之间保持平衡。而且，欧盟内部也存在着不同的声音，如以德国、法国等为代表的战略自主派，以匈牙利、意大利为代表的对华务实合作派，以捷克、斯洛伐克、罗马尼亚为代表的观望派。随着波兰、匈牙利与欧盟在法治问题上的矛盾不断激化，欧盟可能会以暂缓拨付新冠疫情经济复苏基金作为胁迫工具，这将使波兰、匈牙利两国将来自中国的第三方力量作为平衡欧盟压力的一种选择。

三、大国在中东欧地区的力量对比新变化

随着美方原因导致的中美竞争的持续，美德（欧）与以波兰、匈牙利为代表的中东欧国家在价值观上的分歧扩大；美德（欧）对俄罗斯的地缘政治攻势升级，中东欧地区的大国力量对比发生了新变化，即拜登政府对中国的战略围堵压力持续加大，德国以及欧盟对中东欧国家的控制力不断降低，俄罗斯则以反“守”为“攻”的方式回应西方威胁。

（一）德（欧）对中东欧国家的控制力不断降低

加入欧盟之后，中东欧国家的身份、角色及其内政外交都在不同程度上受到欧盟规范性力量的塑造和制约。以维谢格拉德国家为代表的中东欧多国在经济上深度嵌入德国以及欧盟的产业链和价值链之中，这使得它们的国内经济发展也受制于德国和欧盟。然而，随着它们之间在价值观、移民、内政以及安全议题上的分歧扩大，德国以及欧盟对中东欧地区的影响力下降，进而对该地区的控制力也遭到削弱。在价值观层面，欧盟的规范性力量正在遭受中东欧国家民族主义的挑战。有学者直言，“匈牙利和波兰正在偏离‘欧洲化’道路”。这一论断从中东欧学者的相关研究成果中也可以得到佐证，如波兰雅盖隆大学(Jagiellonian University)欧洲研究所教授兹齐斯瓦夫·马赫(Zdzisław Mach)指出，中东欧国家有一个显著的共性，就是身份焦虑，这种身份焦虑的背后是一种恐惧，一方面体现在现代化过程中对于中东欧国家身份特征和民族传统文化遭受侵蚀的担忧，另一方面体现在它们对主权的敏感性上。匈牙利则宣称要建立“非自由民主”国家，在这一理念下青民盟通过修改匈牙利宪法和颁布媒体相关法律等方式，削弱宪法法院权力和司法独立权，并收紧对媒体的控制。波兰的路径与此类似，2015年，法律与公正党执政之后即在议会通过了《宪法法院法》修正案，旨在为提名效忠于法律与公正党的新法官扫清障碍。此后不久，波兰议会又通过了《媒体法》，赋予了政府任命公共媒体负责人的权力。这些都是匈牙利和波兰正在偏离“欧洲化”道路的鲜活例证。

（二）俄罗斯反“守”为“攻”回应西方威胁

克里米亚危机之后，西方在各个层面发起了对俄罗斯的宣传战，旨在从道德上解除俄罗斯的武装，破坏俄罗斯与周边国家稳定的政治和经济联系。西方的主要打击对象是构成俄罗斯国家安全道德基础的文化和历史记忆。通过宣传战，美国和德国及欧盟力图妖魔化俄罗斯，进而破坏其社会稳定，煽动民族和宗教冲突，并伺机制造“颜色革命”。2021年7月修订的《俄罗斯国家安全报告》称，西方不断对俄罗斯施加压力，已经对俄罗斯社会构成了威胁，“西方化已经使俄罗斯联邦面临丧失文化特征的危险”。基于此，俄罗斯正在利用其经济和文化资源重返中东欧，综合利用多重手段分化西方反俄统一阵营，回击西方的战略攻势。

第一，分化和团结欧盟的中东欧成员国。与俄罗斯有着语言、文化和历史认同的潜在盟友是重点对象，这些国家包括保加利亚、黑山、塞尔维亚、斯洛伐克以及提出“东向战略”的匈牙利。俄罗斯还利用中东欧国家内部与欧盟的分歧，分化敌对集团。其中，V4成员作为中东欧地区实力最强大的次区域政治集团，且对欧盟决策具有重要影响力。由于V4成员在对俄政策上存在明显分歧，因此成为俄罗斯重点分化的对象。从外交、经贸到能源政策，V4内部分裂成了以波兰为代表的反俄派，以匈牙利为代表的亲俄派和以捷克、斯洛伐克为代表的利己主义中立派。这些分歧既与四国和俄罗斯之间的历史问题和现实利益的差异性有关，也与地缘因素和大国博弈有关。

第二，文化资源是俄罗斯深度介入中东欧的另一个重要抓手。俄罗斯的软实力与“同胞”理念密切相关。对俄罗斯而言，运用软实力就是努力加强与邻国在语言、文化、经济和宗教方面的亲和力，并通过以下主要手段及渠道吸引广泛的利益集团。这些手段及渠道包括：公共关系和公共外交、媒体、俄罗斯东正教会、反击“篡改历史损害俄罗斯利益”委员会以及俄罗斯世界基金会（Russian World Foundation）和世界同胞大会（World Congress of Compatriots）等非政府组织。俄罗斯借此协调与“同胞”的共同政策，促进俄罗斯境外的文化和科学合作，扩大俄罗斯语言和文化的影响力。一个具有代表性的实践是，在保加利亚、黑山、塞尔维亚、斯洛伐克等对俄较为友好的

斯拉夫国家，俄罗斯试图通过以俄语录制的特别节目激发这些国家的反美、疑欧情绪。

第三，加快俄白一体化进程，并在乌克兰采取“特别军事行动”，全力阻止乌克兰加入欧盟和北约。2021年11月，俄罗斯和白俄罗斯签署了旨在落实联盟国家一体化的法令，这项法令涵盖28个行业，明确了2021—2023年落实建立俄白联盟国家的基本方向。这基本宣告了西方对白俄罗斯价值观外交的破产。此外，2022年2月底，俄罗斯对乌克兰采取的军事行动，目的在于实现乌克兰的“非军事化”，解除俄罗斯面临的自冷战后以来北约持续东扩的咄咄逼人的威胁。

（三）美国在中东欧地区对中国的战略围堵和排挤力度有增无减

在由于美方原因导致的中美战略竞争愈演愈烈的国际背景下，两国的竞争影响到了中东欧地区。美国对中国在中东欧地区的战略围堵和排挤主要以污名化和技术封锁等手段为主，旨在将中国排挤出中东欧，巩固其在欧洲的主导地位。

第一，对华进行政治污名化，在中东欧国家鼓吹并散布“中国威胁论”。2019年，美国时任商务部长威尔伯·罗斯（Wilbur Ross）屡屡以所谓的“债务陷阱论”“安全威胁论”等抹黑中国。其中，匈塞铁路、克罗地亚佩列沙茨大桥、北马其顿高速公路、黑山南北高速公路等中资项目成为西方的主要抨击对象。另外，2020年10月，美国时任国务卿蓬佩奥在第五届线上“三海倡议”（Three Seas Initiative）峰会上再次妖魔化中国，声称“中国以基础设施项目为诱饵，对中东欧国家造成了‘颠覆性’影响”。与特朗普政府有所不同的是，拜登政府企图修复跨大西洋关系，重建一个更加广泛的反华联盟。譬如，2021年12月，美国主导举行了所谓的“民主峰会”，其用意不言自明。

第二，对华技术封锁，包括胁迫中东欧国家将华为公司排除在5G设备供应商之外。2019年以来，美国高层频频访问中东欧多国，以信息安全为由多次向波兰、捷克等国发出“警告”，胁迫这些国家在5G问题上倒向美国，其

根本目的旨在将中国排挤出中东欧。譬如，美国时任国务卿蓬佩奥于2019年2月访问匈牙利、斯洛伐克和波兰三国，在会见匈牙利总理欧尔班之后，蓬佩奥公开声称“俄罗斯不是唯一想要侵蚀该地区自由的大国，中国在匈牙利获得进入中东欧的经济桥头堡具有危险性，这种危险性体现在中国在该地区的投资将使匈牙利陷入经济和政治债务陷阱”。在美国的挑唆下，2020年1月，欧盟发布政策措施，以使其成员国在构建5G网络时识别所谓“高风险供应商”。这些措施虽然未明确提及华为等公司，但足以表明欧盟内部对中国供应商对欧洲网络安全构成的所谓“潜在风险”的警惕性日趋提高。以上因素导致中东欧多国在5G安全议题上的对华态度逐步恶化。

第三，推出“蓝点网络”（Blue Dot Network）计划并注资“三海倡议”，旨在排挤中国—中东欧国家合作平台。“蓝点网络”计划是美国、日本和澳大利亚联合发起的一项新的基础设施质量认证倡议，其本质是企图通过打造全球基础设施建设领域的美式标准，以对抗中国提出的“一带一路”倡议。这是特朗普政府时期为数不多的得到美国学界和政策界肯定的战略行动。2020年12月，美国国会批准了为“三海倡议”下的“三海投资基金”投入3亿美元的投资计划，旨在“帮助中东欧国家加强能源安全”。值得注意的是，2021年6月，在美、日、澳三国支持下的“蓝点网络”认证咨询会议在巴黎召开，标志着“蓝点网络”计划在拜登政府执政期间继续推进。2021年6月，美国总统拜登与七国集团领导人共同提出了一项名为“建设更美好的世界”（Build Back Better World, B3W）的新的基础设施建设计划，而实施这一宏大计划的关键之一就是“蓝点网络”计划。

四、中国—中东欧国家合作面临的挑战

中东欧地区的利益格局更趋复杂，拜登政府更加注重通过拉拢盟友制约中国，增大中国—中东欧国家合作的外部压力。德国新政府和新一届欧盟委员会的对华政策更加突出价值观因素，可以预见，两者对中国在中东欧地区的

经济活动将更加警惕。与此同时，中东欧地区某些国家的对华不友好声音有增强之势，对中国—中东欧国家合作的推进也造成了一定干扰。

（一）拜登政府通过重新拉拢欧洲盟友排挤中国

从特朗普政府到拜登政府，美国中东欧政策的安全和经济目标并未发生实质性变化。有所变化的是，美国在中东欧地区对抗中国的手段由直接胁迫转向了幕后指导，并以价值观联盟为旗号重新拉拢盟友，“以多对一”对华展开新一轮的遏制与排挤。拜登曾于2020年3月在《外交事务》杂志上发表政策文章，声称“美国需要对中国采取强硬态度。中国作为一个特殊的对手，试图通过长期的竞争不断扩大自己的影响力，推广自己的政治模式。应对这一挑战的最有效方式就是建立美国盟友和合作伙伴的统一战线以对抗中国。”目前，拜登政府正在通过修复跨大西洋联盟关系，联手对抗中国在中东欧地区乃至欧洲地区不断增长的经济和政治影响力。这将加大中东欧国家在中美战略竞争背景下的“选边站队”压力，尤其是在涉及国家安全利益的5G基站和核能合作领域更是如此。以波兰和波罗的海国家为例，这些国家由于“恐俄”而将发展与美国的同盟关系置于外交优先事项。由于双方在实力和战略上存在着巨大的非对称性相互依赖，使得这些国家不得不在经济利益上做出一定让步，投美国所好以换取美国为其提供的安全保证。例如，波兰在能源问题上坚持“脱俄追美”，并不惜付出更高的经济代价。2021年以来，中东欧多个国家出现的不同程度的反华倾向都离不开美国的支持。

（二）德国新政府及欧盟对华政策趋于强硬

价值观外交在德国新政府对华政策中的作用有所上升，与默克尔时期相比，德国对华政策在利益外交和价值观外交之间所维持的平衡将更多倒向后者。德国国际和安全事务研究所的分析称，德国新政府对华政策应立足于追求“维护规则化的自由主义秩序原则、保证人权”等更高的价值。原因是新政府经济部和外交部的核心职位主要由“坚持有原则的对华政策”的绿党政客担任。德国新政府强调的价值观外交与2020年以来中东欧地区的立陶宛、捷克

、斯洛文尼亚等国政府对华政策趋向具有一致性。例如，在立陶宛事件上，来自绿党的德国外交部长安娜莱娜·贝尔伯克（Annalena Baerbock）声称，“作为欧洲人，我们团结在立陶宛这一边”。

与此类似的是，欧盟更加突出了对中国战略定位中的“竞争性”身份和“制度性对手”身份，而且人权和价值观因素在欧盟的对华政策中的重要性也愈加突出。2016年以来，欧盟对华战略定位及其在中美战略竞争中的身份定位演化清晰地体现了这一点。2016年欧盟对华政策基调是“有原则的、实际的和务实的”（principled, practical and pragmatic）。2019年3月，欧洲对外行动署（EEAS）制定了新的“战略展望”，将中国定性为“伙伴”“竞争者”和“系统性对手”，但并未过多强调政治价值观。^② 转折点出现在2019年12月，冯德莱恩（Ursula von der Leyen）领导的新一届欧盟委员会将自身描述为“地缘政治委员会”；2020年以来，欧盟突出了对华政策中的政治价值观念，以人权和法治为由频频对中国的内政指手画脚，对中欧关系造成了负面影响。

五、中国—中东欧国家合作的潜在机遇

不论是从美欧整体关系，还是从美国及欧盟与中东欧国家关系的角度来看，它们之间都在不同程度上出现了裂痕。美欧关系的裂痕制约了双方在联手制华政策上的共识程度，德国与中东欧国家关系的裂痕不仅使欧盟政策的合法性面临挑战，而且削弱了欧盟内部的凝聚力。值得关注的是，美国与波兰和匈牙利在价值观上的分歧扩大也降低了双方关系的紧密程度，进而为中国发展与相关国家的关系创造了机会。

（一）欧盟战略自主意识增强且美欧对华战略定位不一，减弱了美、欧联手排挤中国的力度

第一，从美欧关系的宏观层面看，特朗普政府破坏了美国在跨大西洋联盟中的信誉，导致其在中东欧乃至欧洲地区的领导力呈下降趋势。经历了特朗普四年任期之后，跨大西洋联盟的团结遭到了严重破坏，这使得拜登政府虽

有心修复美欧关系，但已是覆水难收。同时，欧盟内部对美国试图重新领导跨大西洋联盟的看法不一，欧盟更加强调对美关系的战略自主性，尤其是马克龙领导下的法国反对在欧洲防务上继续依附于美国。

第二，从欧盟的对华战略定位来看，中国被视作经济上的合作伙伴，制度上的竞争对手。相比于美国，欧盟的对华态度更加务实。从欧盟的主要领导者之一德国来看，虽然德国新政府在不同场合释放了对华采取强硬政策的信号，但朔尔茨曾作为默克尔政府的财政部长和副总理，其竞选形象主要是以默克尔的自然继承人身份出现。而且默克尔政府长达16年的执政对德国经济的持续繁荣作出了不可磨灭的贡献，也奠定了德国近10年来对华政策的主基调。毫无疑问，德国经济的持续繁荣与默克尔政府的对华务实合作政策密切相关。新一届德国政府如果要施展更大抱负，只有同时发展对中国和俄罗斯的关系，才能扩大其在世界舞台上的外交影响，而不是紧密追随美国恶化与中国和俄罗斯的关系。当然，中欧关系的前景也与当前国际社会力量格局中愈发明显的“东升西降”趋势有关。随着中、美实力此长彼消，把中国排除在全球贸易体系之外对任何一方均无益，即使某些西方国家的政客有意为之，但在西方的竞争性政党体系下也很难做到。这些国家的政治势力为了赢得选举不得不考虑国内利益集团尤其是财团、商会、大型跨国企业等的利益诉求，而它们与中国之间有着广泛而深入的经济联结，这就决定了其国内政治势力的特定行为是有限度的。

（二）美国与中东欧盟友的紧密度下降，为中国发展与中东欧国家关系提供了一定契机

从美国与中东欧国家关系看，以波兰、匈牙利为代表的中东欧国家与美国之间的价值观冲突趋于激烈，影响了美国与中东欧盟友关系的紧密度。例如，美国现任政府指责波兰政府限制其司法机构的独立性、媒体自由以及美国资本在波兰的投资。美国声称，波兰出台了《波兰电视广播法》（Lex TVN），该法案限制了外国资本在波兰媒体领域的投资比例。波兰最大的电视台公共电视广播公司（TVN）就受到限制，原因是该电视台经常发表对波兰现政府的批评言论，而该机构的幕后投资者是美国探索传播公

司 (Discovery)。此外，2022年2月波兰总统杜达受邀出席了北京冬奥会开幕式，这无疑具有重要的政治意义。正如波兰总统顾问帕维尔·穆查 (Pawel Mucha) 所表示的，“中国作为世界上最强大的国家之一，是波兰的战略伙伴。受邀参加北京冬奥会对波兰而言是一笔宝贵的资产。”波兰顶住外部压力在战略上积极靠近中国，从一个侧面反映了波美关系裂痕扩大的现实，同时也为中国深化与中东欧国家关系创造了可以有所作为的空间。

(三) 中东欧部分国家与德 (欧) 分歧扩大，与中国加强经济关系的需求上升

以波兰和匈牙利为代表的中东欧国家与德 (欧) 在价值观、主权、难民问题以及法治问题上的分歧不断扩大，削弱了欧盟对中东欧国家外交的塑造能力，进而增强了这些国家外交的独立性，中东欧国家客观上需要引入第三方力量来平衡与欧盟的关系。波兰和匈牙利起初加入中国—中东欧国家合作平台均有此考量。当前波兰国内基础设施建设项目资金缺口达到数百亿欧元，而“三海投资基金”的计划融资规模仅为40亿欧元，因此对于波兰而言，不论是来自美国的投资还是“三海投资基金”的资金，都无法满足其国内巨大的资金缺口。另外，当前大多数“三海倡议”成员国能源消费不断增长，且能源结构亟待优化，以核能和天然气为代表的清洁能源占比逐年提高，但该地区能源基础设施落后。这恰恰也为中国核电技术和其他新能源技术出口创造了机遇，双方在清洁能源领域的合作前景广阔。而且“三海倡议”内部的多数国家也将该倡议视作推动能源、数字化和交通领域互联互通的经济发展倡议，并不愿将其变成一个针对俄罗斯或中国的地缘政治倡议。

结 束 语

中东欧作为美国、以德国为代表的欧盟国家、俄罗斯等行为体的重点博弈地区，对欧洲乃至世界安全具有系统性影响。上述三方在中东欧地区的利益格局及其互动关系是影响中东欧国家对华政策走向的重要外部变量。中东欧

地区地缘政治局势是一个动态变化的过程，危与机并存。该地区的大国互动关系直接或间接塑造了中东欧国家的对华政策趋向，进而影响双方合作的可持续性。要准确把握中国—中东欧国家合作面临的地缘政治形势，必须审慎观察美、德（欧）、俄在中东欧地区的利益存在以及三者互动关系的演化态势，这有助于推动中国—中东欧合作的进一步发展。

2022年2月底开始的俄乌冲突从系统上改变了中东欧地区的安全结构，不论以何种形式结束，这场冲突都将推高绝大多数中东欧国家的不安全感，强化他们的恐俄心理。一个最直接的变化，将是那些处在北约前沿的中东欧国家较长时期将安全利益置于外交事项的优先关切地位。因此，绝大多数中东欧国家将优先扩大与美国及北约盟友的安全合作，这将导致它们对美国的安全依赖进一步加深。而在中美战略竞争持续扩大的背景下，美国很可能会利用中东欧国家对安全的迫切需求以及双边的不对称依赖关系来胁迫有关国家在对华政策上与美国步调一致。当然，也需要注意的是，此次俄乌冲突爆发，美国及北约负有无可推卸的责任。例如，在战争前夕怂恿有关国家，并口头承诺保证乌克兰的领土和主权完整，但事实却证明了这种口头保证的空洞和欺骗性。这也为中东欧国家提供了前车之鉴，美国安全保证的信誉在这些国家大打折扣。在寻求扩大自身的安全防御能力的同时，与俄罗斯保持谨慎的关系和距离可能会是中东欧国家外交的明智之选。俄乌冲突之后的中国—中东欧国家合作尚存在不确定性因素，密切关注美欧俄三角关系变化以及中东欧国家的威胁感知变化应是重中之重。

