

合縱或連橫：三海倡議與中東歐國家 之安全策略選擇

Vertical or Horizontal Integration:
Three Seas Initiatives and Central and Eastern European
Countries Security Choices

楊三億

壹、前言

區域整合是歐洲地區當今最顯著的政治與經濟活動形式，目前包含法國、德國與截至本文寫作日止尚未正式脫離歐盟的英國，以及多數北、中、東、南歐國家皆已加入歐洲聯盟成為會員國，而歐洲更東部的俄羅斯、白俄羅斯、亞美尼亞與中亞的哈薩克與吉爾吉斯組成了歐亞經濟聯盟。

從政經角度來看，區域整合隱隱然是歐洲安全的主要路徑，兩極體系下地緣政治競爭的憂傷回憶似已不復存在。然而，有幾個因素需要我們特別留意，這幾個因素可能讓歐洲區域整合發展增添變數，第一是歐洲聯盟與俄國的競合關係，因為這牽涉兩大區域強權的權力消長以及雙方未來互動架構；第二則是那些尚未加入歐盟或歐亞經濟聯盟的中間地帶國家，這些國家是兩大強權當前主要競逐對象，這些國家親歐或親俄的政策走向，對兩大強權的權力結構將

有所影響。本文在上述基礎上，從地緣政治角度分析歐洲安全體系的競合關係，再從區域整合與三海倡議角度來釐清這一群中間地帶國家的安全策略選擇。

貳、地緣政治：歐洲安全主旋律

1991年蘇聯瓦解後，冷戰對立局勢隨之宣告結束，多數國際政治觀察家認為歐洲安全將不復存在激烈的權力對抗模式，此種想法以 Francis Fukuyama 所撰寫之的《歷史之終結與最後一人》（*The End of History and the Last Man*）為其代表，認為未來的國際社會秩序將不再有意識型態之爭。觀察 1990 年代歐洲安全發展局勢，若干現象相當程度的印證此種說法：蘇聯與華沙公約體系瓦解、俄羅斯與中東歐國家的政治民主化與經濟自由化、歐洲聯盟與北大西洋公約組織向東擴張等，這些現象說明歐洲大陸資本主義陣營的勝利與共產主義的退卻，造就自冷戰時期以來未曾見的歐洲和平局面。

上述觀察的確符合若干觀察，但就整體面向來說，歐洲安全的實際情況複雜許多，目前仍有諸多潛在變因影響歐洲安全環境的穩定與和平，這些變因對歐洲內外情勢產生衝擊，並進而影響到歐洲安全與穩定，一個最佳例證就是起源於歐陸的烏克蘭危機與歐陸境外的中東難民潮，這些內戰、衝突與騷亂的爆發都與歐洲安全體系高度相關。我們可以這麼說，這些事件都與地緣政治競爭的起因與結果關聯，烏克蘭危機與中東難民潮使得歐陸東西部多數國家捲入地緣政治的競爭過程，且中東歐國家在歐陸強權競爭過程中，因為多數時間扮演著「被決定者」的角色，所以這國家近期展開若干作為，嘗試化解這些權力競爭日趨激烈的現象。

參、中東歐區域性組織的合縱或連橫策略

自後冷戰時期以來，中東歐地區出現多層次、多樣化的區域聯盟形式，這些聯盟未必具有高度的軍事/政治意涵，不過這些區域整合/聯盟形式說明了中東歐國家活躍的合縱/連橫關係與多樣化的面貌。幾個當前中東歐地區較活躍的區域聯盟組織，如維斯格拉瓦集團（Visegrád Group, V4），V4 是目前最知名的區域組織，該集團成立於 1991 年，由捷克、匈牙利、波蘭、斯洛伐克四國所組成，這四國同屬中東歐地區民主化與自由化進展較快的國家，這些國家期望透過區域合作方式來促進會員國間合作與入盟準備。這四國入盟後仍保持組織運作，是目前運作最積極的區域組織。

其次，1992 年的中歐倡議（Central European Initiative），其前身為義大利、奧地利、匈牙利與前南斯拉夫組成的區域組織，目前除波海三國外，會員國擴張為 18 國，幾乎涵蓋前南斯拉夫各共和國與其它多數的中東歐國家，是範圍最廣的區域性組織。再其次，波羅的海國家委員會（The Council of the Baltic Sea States）成立於 1992 年，會員國為環繞波羅地海的北歐、波海三國、俄羅斯、波蘭、歐盟等 12 國，主要關心議題為區域安全與永續發展等。

接著，於 2010 年成立的中歐防務合作（Central European Defence Cooperation）是中歐國家強化國防事務合作的嘗試，包含奧地利與捷克在內的 6 個國家藉此高度關注難民議題，因此有了強化邊界管制、採取更強硬方式回應難民潮的共同訴求。最後，成立於 2016 年的三海倡議（Three Seas Initiatives）則是一個以波羅的海、亞得里亞海與黑海為邊界的區域組織，從北邊的波海三國往南延伸至羅馬尼亞、保加利亞等國，目前已有 12 個會員國，主要關心的區域議題為能源安全與經濟發展。

表 1：中東歐區域整合組織

成立時間	名稱	會員國	特色
1991	維斯格拉瓦集團	捷克、匈牙利、波蘭、斯洛伐克等 4 國	中東歐核心國 後冷戰時期最早的區域整合組織
1992	中歐倡議	除波羅的海三國外的中東歐與奧地利、義大利共 18 國	廣化程度最高 會員國數目最多、關注議題面向最廣
1992	波羅的海國家委員會	包含俄國在內的波羅地海沿岸 12 國	橫向聯繫 強化區域認同與推動永續發展
2010	中歐防務合作	奧地利、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛維尼亞、克羅埃西亞 6 國	中歐核心圈 強化邊境管理與防務合作
2016	三海倡議	西巴爾幹半島等國家外共 12 國	縱向聯繫 能源安全與經濟發展

資料來源：作者自行整理

我們觀察到中東歐國家推動上述區域性合作過程，呈現以下幾個特色：第一，除東歐的白俄羅斯、烏克蘭與摩爾多瓦等國外，幾乎所有中東歐國家均納入這多樣化的區域合作形式，多數國家均至少參與一項以上的區域合作組織，若干核心國的參與更為踴躍，各式區域組織可見這些核心國的蹤跡。第二，這些區域組織的合作議題相當廣泛，從較敏感的區域防務、能源安全到經濟與社會各層次的議題皆納入合作框架，這說明中東歐國家對高層政治與低層政治的廣泛包含與關注。第三，除上述區域性合作組織外，未納入本文分析框架的跨區域合作模式也是中東歐國家的策略選擇特色，這當

中以中國與中東歐國家的合作模式較受矚目，2012 年中國與中東歐國家成立合作秘書處，將中東歐 16 個國家納入合作架構（僅科索沃與東歐白俄羅斯、烏克蘭、摩爾多瓦未參與該計畫），主要的合作架構以經濟與投資事務為主，包含區域合作、旅遊、教育、基礎建設等項目。

第四，中東歐地區的另一個合作特色在於合縱/連橫的潛在意涵，如果我們以維斯格拉瓦集團為核心，中歐倡議是維斯格拉瓦的擴大版，具有廣納會員國的與共同參與的重要意義。波羅的海國家委員會著重在橫向聯繫，該委員會將俄國納入合作架構中，意欲透過俄國在波海區域的更廣泛參與而達成多方互信建立功效。相較於波羅的海委員會，三海倡議的針對性較強，該組織較著重於縱向連繫，透過波羅的海、亞得里亞海與黑海三個次區域的垂直聯繫，這一群組國家期望重新構建一個中東歐的區域合作新模式，下文我們就三海倡議進行討論。

肆、三海倡議：美國與中東歐區域安全的新聯繫

2017 年 7 月美國總統 Trump 前往德國參加 G-20 高峰會前，途中先於波蘭停留，並特地參加於華沙舉行的三海倡議峰會，這個舉措讓美國其他歐洲盟國感到疑惑，為什麼美國首站訪問對象不是傳統盟邦英國或德國？針對這個問題，最直接的觀察是 Trump 於訪問華沙期間，公開宣示美國將推動與中東歐國家的能源交流，美國將出口更多的液化天然氣給中東歐國家，協助這些國家建造更多天然氣接收站與天然氣輸送幹管，以為分散這些國家的能源進口。

Trump 的天然氣供應顯然有著協助中東歐國家分散油源、鞏固能源安全的意義，其設想的政策目標就是俄羅斯的能源出口；更具

體的說，美國向中東歐國家輸送能源的政策目標，即是俄國的北溪 2 號（Nord Stream 2）天然氣供應管線。如果把 Nord Stream 2 與 2011 年 6 月已經正式傳送的 Nord Stream 1 輸送量合併計算，Nord Stream 1+2 的年供應量可達 550 億立方公尺，大約是俄國每年供應歐洲天然氣總量的三分之一。能源供應的另一個重要戰略意涵是 Nord Stream 管線埋設於波羅的海海底，這些天然氣管線可取代途經烏克蘭的陸路管線，分散俄國能源出口的風險，並使烏克蘭的能源轉口戰略重要性降低。能源是歐洲各國經濟發展重要基礎，特別是在歐洲各國抵抗全球暖化與減少溫室氣體排放的當下，俄國相對低廉的天然氣供應無疑是能源市場的重要來源，正因如此，Trump 的歐洲行便以波蘭為首站，除透露美國將出售更多天然氣給中東歐國家外，Trump 回國後不久旋即簽署制裁俄國（因入侵烏克蘭）的金融法案，該法案將俄國能源業者納入制裁對象，這連帶使得 Nord Stream 2 的建造期程頓生變數。

除美俄能源供應的地緣競爭外，三海倡議同時也代表美國與中東歐區域安全的聯繫強化，這個安全聯繫表現在中東歐國家的國防軍費增長。

從國防經費占 GDP 比例來看，自 1991 年起多數的中西歐國家均大幅刪減經費，遠遠未及北大西洋公約組織建議的 GDP2% 下限，美國於歐洲地區最堅定的盟友英國 2015 年後也未能達成此一目標，德國的國防經費比重更僅有 1.2%。相較於中西歐國家，中東歐北約會員國的愛沙尼亞與波蘭均超過 2%，其他未達 2% 的國家也因為烏克蘭危機爆發而紛紛增加國防經費比例，一時間這些國家儼然成為北約模範生。Trump 的華沙行不僅標誌著美國與中東歐國家的安全聯繫，也代表了這些國家強化國防經費時與美國軍火工業的經貿聯

繫。由上述討論來看，三海倡議帶有親美拒俄的地緣政治安排意涵，或許可略見端倪。

伍、地緣政治之外：中東歐國家的內部政治因素

雖然我們從地緣政治角度能解釋當前中東歐國家的區域合作安排，不過這個區域未來發展仍有許多變數，其中一個是這些國家的內部因素。

近年來中東地區難民潮大量湧入歐洲各國、對歐洲政治發展產生極大影響，中東歐國家是難民潮向中西歐遷徙的必經路徑，沿線許多國家政府政策與民意對難民潮的態度也有所差異。中東歐國家與歐盟互動關係在難民潮爆發後逐漸惡化，波蘭總統 **Andrej Duda** 自 2015 年 8 月當選總統後，所屬的法律與正義黨於同年 10 月贏得國會大選，自此該政黨完全執政，上台後立即推出諸多新法案，如媒體法（賦予政府直接任命公共電視/廣播機構主管權力）、墮胎法（限制墮胎範疇）、司法改革（要求現任最高法院法官辭職，由行政部門與國會共同任命新法官），以及歐盟的難民政策，也就是難民的數量分配額度。

試圖抗拒歐盟政策的不僅波蘭一國，匈牙利執政黨青年民主聯盟（**Fiatalk Demokraták Szövetsége, the Alliance of Young Democrats**）與總理 **Viktor Orban** 就歐盟難民的分配額度提案舉行公民投票，用公民投票對抗歐盟難民政策，儘管最終因投票率未達五成而無法確定效力，但匈牙利政府挾民意對抗歐盟政策用心非常明顯。另外，捷克雖由社民黨執政，但總理 **Bohuslav Sobotka** 也提出可能要跟隨英國脫歐步伐，在未來幾年內舉辦類似公投以決定捷克未來和歐盟的基本架構。

上述波蘭、匈牙利、捷克等國對歐盟政策的反彈主要來自於國內政治變化，難民議題又是激化雙方關係惡劣的重要憑藉。難民潮對這些國家的右派力量崛起有著重要的觸媒作用：一方面這些國家將難民視為為害社會治安與經濟就業安定的來源，因此堅拒難民以期維護基督教文明與社會穩定；另一方面，反對歐盟難民政策也有助於捍衛國家主權，這恰巧是右派政黨所賴以維繫的重要政治訴求。綜合來看烏克蘭危機爆發與中東難民潮的湧現使得中東歐國家環境產生變化，前者代表歐洲地區外部安全環境惡化，後者則促成了這些國家右派政治力量興起，塑造出當前中東歐地區政治發展基本樣貌。

陸、結論：中東歐國家往何處去？

中東歐地區的國家安全策略選擇，對台灣而言有極高的參考價值，主要是因中東歐所處安全環境與台灣相似，雙方不僅都是強權競爭下的中間地帶國家，且雙方對於如何維護國家主權的辯論，經常是國內政治焦點，因此參考中東歐國家的安全策略選擇，應該可提供台灣若干參考經驗。總結來看，這些位處中東歐地區的國家安全策略選擇的特色，第一個就是與鄰近國家的合作關係。「團結力量大」是這些國家的傳統智慧，無論這些國家親歐或親俄的立場有所差異，這些國家彼此緊密聯繫進行各種功能性整合、藉以達成區域團結的目標。

第二，這些中小型國家安全策略選擇的特色在於策略靈活，也就是透過合縱與連橫作為，與歐洲東西強權進行各式議題的廣泛合作。中東歐國家一方面加入歐盟、在歐盟架構內與其它會員國保持密切互動，但另一方面也與俄國保持聯繫、透過更多互動建構增加

信任程度。更重要的，這群國家同時也與境外強權（美國）強化聯繫，作為穩固安全環境的重要保證。此種多方彈性的靈活策略，足供其它國家參考。

第三，中東歐國家的安全策略選擇雖然彈性、靈活，惟權力競爭日趨激烈時，中間地帶國家的活動空間也就隨之遭受擠壓，強權互動格局將制約這一群國家的活動空間。當競爭日趨激烈，活動空間也就相對縮小，屆時區域的合縱或連橫政策空間也將遭遇更大壓力。

