

三海倡議：波蘭外交的一項新提案

Three Seas Initiative: a New Proposal in Polish Foreign Policy

Bogdan Góralczyk

壹、地緣政治與波蘭外交思想

在 1944-89 年的共黨統治年代裡，波蘭社群中唯一獨立的戰略思考中心並非在國內，而是在廣泛僑民之間，且集中在位於巴黎之所謂《文化中心》（一份月刊，也是重要的出版社），其負責人 Jerzy Giedroyc 乃一名無可置疑的煽動者。在外交政策和戰略思想上，他與倫敦的 Juliusz Mieroszewski 長期相互唱和。這兩個人提出了許多獨創性的想法，其中一些在前蘇聯集團垮台後，陸續在波蘭外交上付諸執行。

根據這群獨立思想家的說法，波蘭的外交政策「在一定程度上是精神分裂的」，因為其發展受到許多許多複雜因素所主導：它對其中歐夥伴而言太大，但相對於西方大國來說卻又過小。依照他們看來，這個問題還有著另一個面向，即波蘭被置於「俄羅斯和德國之間的這項歷史詛咒」，這些鄰國不斷地威脅著波蘭的整體性，有時個別，有時甚至集體進行。

Giedroyc 和 Mieroszewski 都同意一個與東方維持雙軌關係的想法，亦即不僅是與莫斯科和克里姆林宮的關係，同時也與基輔、明斯克和維爾紐斯（分別為烏克蘭、白俄羅斯、立陶宛的首都）維持

關係。事實上，他們主張的乃是波蘭在「雅蓋隆」(Jagiellonian)時期的外交傳統之一，在這個十五至十六世紀之間王朝統治下，波蘭曾是歐洲超級強權之一，其領土涵蓋了前蘇聯和現代白俄羅斯和烏克蘭一部分。

波蘭東部與立陶宛之關係特別複雜，後者是在第一次世界大戰後才獨立的國家，但波蘭隨即入侵其領土並控制了維爾紐斯；當時波蘭在 1926 年政變後，正處於 Józef Piłsudski 元帥的獨裁統治下，而他不僅出生於立陶宛，也是雅蓋隆主義的堅強信徒。正是他提出了在俄羅斯(蘇聯)和德國之間建立一個特殊緩衝區的想法；直到第二次世界大戰爆發以前，這個想法一直存在於波蘭的外交政策當中，後來更被波蘭戰前最後一任外交部長 Józef Beck 暱稱為「海間聯邦」(Intermarium)，意指一個從芬蘭到巴爾幹半島(甚至包括希臘和土耳其)，涵括整個中歐領土的地區。其背後的主要觀點是「透過蘇聯和其他國家的接壤點來分裂蘇聯」。因此，特別在莫斯科以及當時的柏林，此種倡議被視為具強烈的反俄羅斯以及「修正主義」傾向，甚或是「波蘭帝國主義的另一版本」。

貳、TSI 之源起與發展

出於顯而易見的原因，前述概念在戰後消失無蹤；可能因為它已然過時，或在新形勢中已無關緊，總而言之，無論在巴黎文化圈或冷戰秩序崩潰之後的波蘭外交圈中，它都不再被提及。然而，令人驚訝的是，2016 年 8 月，就任剛滿一年的波蘭總統 Andrzej Duda 和克羅埃西亞總統 Kolinda Grabar-Kitarović 女士，共同在杜布羅夫尼克(Dubrovnik, 一個古代港口城市)舉行峰會期間，發起了所謂「三海倡議」(Three Seas Initiative, TSI)。除了自 1991 年以來由波蘭、捷

克、匈牙利和斯洛伐克組成的「維謝格拉德集團」(Visegrad Group, V4)，或一度在 1990 年代甚囂塵上，如今已然沒落且幾不存在的「中歐倡議」(Central European Initiative, CEI) 之外，這不啻是推動該地區合作的一個全新概念。如同先前的「海間聯邦」倡議一般，TSI 乃是再度試圖協調波羅的海、亞得里亞海和黑海之間國家的一個合作嘗試。

雖然一開始，只有 6 位國家元首參加了第一次會議，但特別是波蘭依舊努力擴大計劃和參與範圍。因此，這個新倡議在 2017 年 7 月華沙的第二次峰會期間迎來一陣高潮，其中一名與會者不是別人，正是來華沙進行短暫雙邊訪問的美國總統 Donald Trump (根據其議程重點，主要聚焦於推動軍事合作和販售頁岩氣)，他還對同時出席的 12 名 TSI 成員國代表 (只有奧地利和捷克共和國不是由總統出席) 發表了演講。對於那些直到此刻仍猶豫是否該接受邀請的人而言 (例如在 TSI 中僅次於波蘭的第二大國羅馬尼亞)，美國官方對 TSI 表達出正面態度，無疑是一個決定性和令人信服的時刻。另一方面，身為此一新合作之發起者，樂於作東的波蘭也保證羅馬尼亞成為 2018 年夏末第三次峰會的主辦國。

如上所述，TSI 包括 12 名成員：V4、羅馬尼亞、奧地利、3 個波羅的海國家 (立陶宛、拉脫維亞和愛沙尼亞)，以及保加利亞、克羅埃西亞和斯洛文尼亞。值得注意的是，前述全部國家都是歐盟成員國，且這個結構直到現在還沒有改變 (即使烏克蘭正試圖參與華沙峰會，而根據波蘭方面猜測，這將是推動其總統與 Trump 對話的機會)。正如波蘭總統府外交事務部長 Krzysztof Szczerski 與該國外交部持續表明的，這意味著 TSI 將協助且不違背歐洲一體化的更廣泛進程，特別是回應德國某些媒體的批判性報導，他重申 TSI 「並非複製

或重啟」過去的海間聯盟概念。

然而，其他參與者則有不同的想法。特別是強烈依賴與德國的關係的捷克，以及總是在其戰略上推崇北約、歐盟和美國重要性的羅馬尼亞，兩者都公開對 TSI 的目標和內容表示質疑。即便正式強烈支持 V4，支持布達佩斯與華沙的「軸心」關係，同時都公開宣稱正在國內上建立某種「不自由秩序」的匈牙利，也不無猶豫。如同眾所週知，匈牙利總理 Viktor Orbán 如同對波蘭一般，亦渴望與俄羅斯合作，例如其外交部長便在 TSI 華沙峰會期間，前往莫斯科簽署了新的天然氣合作協議。

正確地說，如同波蘭所聲明，TSI 並非一個嚴格的政治機制或計畫，也不是一個存在於「歐盟框架外的」經濟和基礎設施提案。自第一次杜布羅夫尼克會議以來，其主要目標便明確揭示如下：它聚焦於能源領域合作（波蘭剛剛在靠近波羅的海處完成大型液化天然氣集裝箱建造，克羅埃西亞則打算在亞得里亞海的克爾克島上建造另一個），希望在合作夥伴之間建設更強大的交通連接，結合新的電信基礎設施，以及對該地區內的能源基礎設施、環境保護，研發和數字通信領域進行輔助性投資。

這也意味著經濟與現代化乃焦點所在，目的在參與者之間建立更緊密的聯繫，特別是交通層面式（例如鐵路、高速公路等），因為歐洲大陸傳統上東西軸線比起南北方向有著更好的連結。因此在 TSI 下的主要概念，包括南北走廊（North-South Corridor）、波羅的海鐵路（Rail Baltica），或 Via Carpatia 國際高速公路計畫等，都對所有相關合作夥伴帶來潛在正面助益。

無論如何，如同羅馬尼亞在籌備 TSI 第三屆峰會時所顯示的，或許只有波蘭和克羅埃西亞真正渴望在這個框架內推動合作，其他成

員則對此倡議多少抱持懷疑，或有著不同的理解。例如匈牙利，斯洛伐克，保加利亞，羅馬尼亞和 3 個波羅的海國家，幾乎完全依賴俄羅斯的能源（100%的天然氣供應），因此對於波蘭以及「TSI 之父」Duda 總統公開揭櫫之反俄路線感到懷疑。與波羅的海國家一樣，比起在基礎設施或工業項目上，羅馬尼亞希望看到更多的安全領域合作，至於奧地利和捷克則寧願擔任觀察員，而非真正參與者或活躍成員。

參、TSI 之問題與挑戰

作為在國際舞台上一個全新且相對鮮為人知的概念，TSI 存在若干結構性弱點或問題，並面對著不少挑戰，茲列舉如下：

（1）該倡議主要由波蘭提出，況且，波蘭即便是區域中最大的國家（其次是羅馬尼亞），在其合作夥伴眼中，依然太弱而不能成為一個真正領導者（可參考匈牙利和俄羅斯，或捷克與德國的外交遊戲）。

（2）無論如何，有些參與者害怕 TSI 只不過是過去「海間聯邦」概念的另一個翻版，亦即目的是為了在俄羅斯與德國之間建立一個獨立（或緩衝）區域，因此並不想參與。長期以來，由於充滿苦澀的記憶，歷史在東歐與中歐一直發揮著某種作用，懷舊之情不一定是解決當前問題和挑戰的適當解藥。

（3）TSI 由總統們建立並進行領導，並被視為「彈性的總統論壇」但與此同時，其成員國的政治體制並非全是總統制。那些由總理們領導的國家，有時非常強大（例如匈牙利）。波蘭身為這個集團的潛在領導者，則既由總統也由總理所領導。事實上，這個國家真正的領導人是「Piłsudski 元帥轉世」的 Jarosław Kaczyński，儘管他表

面上只是該國第一大黨法律與公正黨（PiS）主席。他的領導風格相當專制，與匈牙利的 Orbán 不相上下，只不過 Kaczyński 慣於「透過後門」來影響施政。總而言之，尚未解決和爭議中的領導問題，無論眼前或不遠的將來，都是 TSI 議程上的首要問題。

（4）正確來說，TSI 只涵蓋歐盟成員國，且聲明中也強調「與歐盟政策完全協同」，但事實上它也被部分菁英和媒體視為推動歐洲整合的「另一個方案」。無論在布魯塞爾或一些 TSI 成員國首都，都可以聽到這些聲音，正如一些觀察家指出，歐盟機構甚至為此感到相當「痛苦」。

（5）TSI 不是一個聯盟，也不太制度化，沒有秘書處或特殊官僚機構。如同有時總統秘書通常比位於外交部大樓內的國家官僚機構更弱一些，這也是為何有些觀察家主張，TSI 不過「建立了另一個辯論俱樂部」，其他什麼都不是。

（6）即便是在華沙關於 TSI 的聲明，簽署方也已認知到，「若想在倡議中取得具體成果，必須有各自政府的積極參與和各自總統代表之間的持續聯繫」。

（7）對於華沙和準備與之合作的首都來說，如何落實其本身意圖和想法是至關重要的。

肆、結論與展望

總結以上，TSI 這個想法出現於歐洲和歐盟面臨經濟、社會、移民和安全等眾多危機帶來沉重壓力之際。這對理想家來說或是個好時機，但對於往往由歐陸上新民族主義運動所推動之修正主義式想法而言，則或許不是。

由於 TSI 實際上是波蘭的主意，因此從布魯塞爾到柏林（以及另

一方面的莫斯科)，許多圈子皆對其抱持懷疑態度，何況波蘭正被視為是一個「不自由且具有強烈民族主義色彩」的國家。根據《經濟學人》的看法，以 Duda（指其起源和信念，而非地位）為主要代表的 PiS 的新領導者們，已將波蘭從「後共產主義轉型下的一個海報男孩，變成歐盟的問題兒童」。

在此情況下，波蘭總統及其政府仍然肩負一項重大的外交任務，亦即說服其夥伴國家和歐盟，TSI 的想法不僅僅只是波蘭展現於國際舞台上之另一個「雅蓋隆式」夢想和願景；即便美國公開表達支持，仍不足提供足夠說服力。由於波蘭是位於歐洲大陸中心的國家，因此首先必須與其周圍鄰國合作，而且從其中最大者開始，例如德國和俄羅斯。然而，正如同我們所見，這兩者目前不僅都位於 TSI 之外，也引導大家重回過去的記憶噩夢。若能夠說服所有合作夥伴，TSI 最終將是歐盟一體化的輔助計劃，而非其可能之任何替代方案，如此它將不再只是個夢想，而是一個新的現實。

