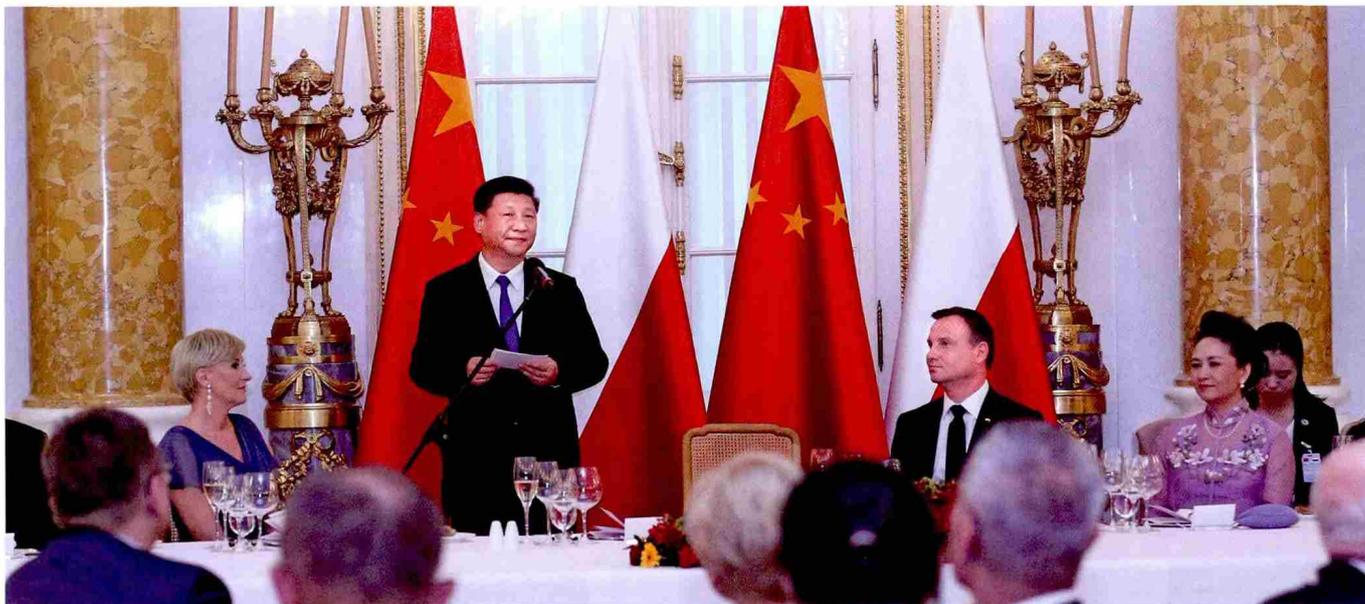


应波兰共和国总统杜达邀请,中国国家主席习近平于2016年6月19—20日对波兰进行国事访问。图为6月20日,习近平主席出席波兰总统杜达在华沙王宫举行的盛大欢迎晚宴并致辞。



## 波兰的外交政策走向与中波关系

习近平主席对波兰的国事访问推动了中波两国的战略合作,中波关系的走近既是中国与中东欧国家关系发展的大势所趋,也是波兰主动调整外交政策,积极“向东看”的结果。

■ 刘作奎/文

2016年6月19日,中国国家主席习近平访问波兰,进一步提升双方的战略合作水平,推动中波合作迈向新的台阶。中波战略合作的加深,既是“16+1合作”四年来积极经营所产生的具体成果,也是中国和波兰两个亚洲和欧洲大国互相吸引的结果,同时也是波兰政府根据实际情况进行外交政策调整的结果。

### 波兰——欧洲的新“明星”

20世纪90年代的波兰经历转型后,无论政治地位还是经济影响力,都发生了引人瞩目的变化。毫无疑问,借助欧盟的积极支持和本国正确而有延续性的内政外交政策,波兰逐渐成为整个欧洲的政治和经济“明星”。其中,最能说明情况的有四个事例:

一是当乌克兰危机发生后,欧洲政界和学界在总结乌克兰陷入困境的原因时,通常会拿乌克兰的经济社会发展程度与波兰相比较,两个体量相当的国家在转型20年后走上了完全不同的发展道路,它们的发展差距被彻底拉开并经历了不同的命运;二是波兰总理图斯克当选为欧洲理事会主席,这表明欧洲在某种程度上承认了波兰是中东欧国家的代表之一和整个欧洲政治版图中一支举足轻重的力量;三是随着经济的快速发展,波兰正在积极争取成为G20成员,体现了其实力增长后的发展雄心;四是随着欧债危机影响加深,欧盟成员国内部离心倾向加重,德国、法国、波兰“魏玛三角”的作用越来越走入人们的视野,推动着波兰正在向欧洲一流大国目标

靠近。在这过程中,波兰的外交政策经历了一定的调整,尤其是面向中国的转变值得关注,转变的原因也值得探究。

### 波兰外交政策的重点和优先方向

波兰的外交政策有着鲜明的特点,尽管转型后历届政府的外交政策有所调整,但外交政策的优先方向和次序大致没有变化。它以2012年3月波兰部长理事会通过的《波兰外交政策优先方向2012—2016》为标志。<sup>[1]</sup>如果概要总结波兰外交的话,有下列几个方面的重点和优先方向:

首先是追求强大的政治联盟(欧盟)中强大的波兰。波兰致力于参与建设一个有竞争力的、开放的、团结

和安全的欧洲联盟，为欧洲一体化的未来与各成员国共同承担责任，同时确保波兰的利益能够得到其他欧盟成员国的尊重。为了波兰和欧盟的利益，建设性地参与欧盟的决策过程。

其次是扮演稳定的跨大西洋秩序中的可靠盟友的角色。波兰要发展自身的威慑能力并积极依靠北约这一防卫联盟，发展同美国的紧密合作关系；推动欧盟发展自己的资源和安全构建能力，这种能力既要独立也要与北约互补；参与西方与俄罗斯的互信建设进程；与乌克兰等东欧和南高加索国家密切合作，打击恐怖主义和防止大规模杀伤性武器扩散。

第三是推动不同维度的区域合作。为了安全和经济强劲增长，波兰寻求与西方国家的合作；向东部伙伴国家保持开放度并与其团结一致；为提高波兰人民生活质量积极学习北欧国家模式；与南欧伙伴国家合作，追求共同的文明目标；加强同中欧四国匈牙利、波兰、捷克和斯洛伐克组成的维谢格拉德集团国家间的合作。

第四是推行“发展合作”战略，借此积极推进民主和人权。强化“发展合作”战略在波兰外交政策中的作用和角色，确保这种战略能够推进波兰周边安全和邻国的稳定。为了创造一个友好的国际环境和阻止冲突，波兰积极推广法治、人权和民主等西方普世价值观。

第五是布局全球，加强向海外推广波兰。开展宣传来提升波兰在欧洲和世界的地位，使得波兰对投资者和旅游者更有吸引力，发展波兰外向型经济尤其是向全球重要国家的出口促进工作。

需要注意的是，这些外交的优先重点没有明确提到亚洲和中国，但并

不意味着波兰忽视亚洲和中国。其实，从图斯克政府第二任期（2011年）开始，波兰已经开始重视亚洲市场，期待获得那里的市场机遇。

波兰外交有一个传统，自1919年开始，波兰外交部部长每年都在议会发表关于外交政策的施政报告，本国总统甚至总理以及议会议长等都将参加，聆听波兰外交大政方略。因此，外交部部长每年在议会发表的报告就成为观察波兰外交政策的风向标。

详细梳理自2002年以来波兰外交部部长在议会发表的外交施政纲要，可以看到波兰政府对华立场的明确变化：由单纯的关注中国发展、到积极发展对华经贸关系、再到积极发展同中国的战略合作伙伴关系和“16+1合作”框架下的务实合作，波兰对华政策经历了明显的转变过程。从2002—2012年的外长演讲中，一般只提到中国一两次，核心焦点是对中国的崛起表示关注，并开始推进同中国经贸合作，但并未纳入明确的波兰外交战略视野中。虽然2011年中波建立战略伙伴关系，但从历次外长在议会演讲的内容看，直到2013年中国在波兰外交战略的权重开始增大。

波兰外长西科尔斯基2013年3月20日在波兰议会的演讲中表示，波兰重视亚洲的国际影响力和发展潜力，波兰已经提升了在亚洲的存在。波兰与中国建立了战略伙伴关系，2012年又召开了中国和中东欧国家领导人峰会。我们视“中央帝国”（指中国）为跨区域强国，在未来解决全球问题上将扮演越来越积极的角色。2014年波兰外长在议会的发言中同样强调，波兰高度重视亚洲大陆所能提供的机遇。中国经济在过去三十多年经历了人类历史上史无前例的高速

增长。中国已经注意到波兰和中东欧国家是欧洲的增长区域。我们已经看到波中关系及中国和中东欧关系的复兴。波兰有理由主办第一次中国和中东欧国家总理会晤。我们已经看到中国投资波兰的增加和波兰出口中国产品的增长。

2015年4月波兰外长格拉兹哥—谢蒂纳在议会做出的演讲中则强调，必须增强非欧洲维度的波兰外交战略(The strategy of a non-European dimension of foreign policy)，一个多极化的、在意识形态上存在差异的世界正在形成，增长的动力已经转向亚洲，中国作为全球行为体的作用正在增长，这些变化带来新的机遇。波兰将持续发展同中国的对话和“16+1”框架下的合作，推动波中企业和地方政府的务实合作。

## 2015年大选后 波兰外交政策的新关注

2015年是波兰的大选年，先后进行了总统和议会选举。在5月和10月举行的两场选举中，法律与公正党战胜公民纲领党而获得大胜。两次选举结果从根本上改变了波兰政治的格局，波兰从此进入了法律与公正党一党执政时期。

法律与公正党认为宪法法院等重要机构一直被公民纲领党领导下的原政府所操控，为了加快国内改革进程，自2015年10月8日开始，新政府进行了一系列改革，先是修改宪法法院法，然后提名新法官，改革媒体法，任命新的国有公司、军方、金融机构和国家安全机构领导人，对第三方独立机构如央行货币委员会的人员任命进行干预等。新政府这一连串动作引发国内和国际社会广泛关注。反对派

公民纲领党强烈谴责现政府侵犯了宪法。

宪法危机引发了波兰和欧美关系出现问题,尽管造成的冲击并不是颠覆性的,但负面和消极影响将会长期存在,不可避免地造成波兰在欧盟中处于一种尴尬的地位。2016年1月,欧盟委员会宣布对波兰的违宪情况进行调查并视具体情况可能采取制裁措施。3月11日,欧洲委员会威尼斯委员会提出了一项非约束性建议:调查表明波兰政府破坏了法治、民主和人权原则。根据威尼斯委员会的建议,欧盟委员会也表示着手开展调查。2016年4月,欧洲议会通过决议,警告波兰的法治、民主和人权正面临危机。

美国对波兰宪法危机的表态谨慎。不过,在2016年4月初的美国核安全峰会上,波兰总统杜达应邀参加了会议,并期待与奥巴马会谈,就即将到来的北约华沙峰会进行安排,但美国政府并没有与杜达正式会谈,而只是在宴会期间简单交流,暗示美国对波兰沸沸扬扬的宪法危机的不满。一度甚至有传言,2016年7月在波兰举办的北约峰会要取消。

经历选举后的新政府外交政策目标不会出现大的改变,但增加了在外交场中的折冲樽俎空间——重视对亚洲国家的合作。2016年1月29日,波兰新外长维托尔德·瓦什奇科夫斯基在议会的公开演讲中表示,波兰应积极抓住“一带一路”这一区域和全球倡议以及加入亚洲基础设施投资银行的机会,利用欧洲和亚洲的贸易和投资关系为波兰寻求更多的实际利益。我们将继续借助高层访问亚洲(包括中国)以及中国国家主席访问华沙来探讨各种可能性的合作倡议。

## 波兰外交政策 “东向”倾斜的原因

从上述波兰政府外交政策的报告中可以看出,法律与公正党有承袭公民纲领党政策的内容,同时也有变化,尤其是加强对华关系。这种政策的部分调整,既有客观原因,也有主观原因。

客观原因之一是宪法危机所导致的波兰与欧盟和西方国家关系不睦,不可避免地导致在欧盟中地位受到影响。乌克兰危机的爆发加上同俄固有的不信任感加深,波俄关系出现较大问题,“魏玛三角”中波德关系因为难民危机和宪法危机而出现龃龉。而同维谢格拉德等国家的区域合作空间比较有限,因此波兰新政府有改变目前现状的诉求,发展同亚洲尤其是中国的关系有利于缓解外交上的压力。从近期情况看,波兰和欧盟的关系难以取得实质性的推进,双方在难民危机等一系列问题上龃龉不断,导致合作的空间相对收窄,为谋求更多外交空间,波兰把亚洲作为新的外交政策增长点。

其次是“16+1合作”的推动也不容忽视。2012年在中国的积极推动下,“16+1合作”框架正式启动,中国和中东欧国家合作迎来新的时期,波兰组织承办了第一届中国和中东欧国家领导人峰会,为“16+1合作”做出了积极的贡献。经过四年的经营,“16+1合作”开花结果,波兰不但扮演重要角色,而且是中国和中东欧国家投资促进和商会合作协调机制的所在国。正是“16+1合作”为中波合作提供了新的平台和新的引擎,提升了双方在新领域合作的愿望。

再次是中波两国经济虽仍维持增长态势,但经济下行压力均增大,抱

团取暖和发掘彼此市场机遇推动了双方彼此走进。当然,波兰外交变化的主观原因也不容忽视。发展同中国关系也是波兰政府主动设计、主动推动的结果。

首先,波兰民族在血液中流淌的欧洲大国雄心,随着波兰的崛起,欲在国际舞台上有所作为。波兰已不满足将发展重心仅仅局限在欧洲和大西洋彼岸,而是希望不断加强自身在全球的利益存在,将触角伸向中国市场是波兰加强存在的主要举措之一。

其次,无论公民纲领党还是法律与公正党,都认识到中欧战略伙伴关系中,成员国因素将会发挥越来越大的作用。入盟多年来,欧盟机构中国有的大国说话算数、决策不透明等因素,令包括波兰在内的中东欧国家颇感不满,因此,既然在中欧关系框架下无法获得充分的代表性,中东欧国家作为欧洲新兴力量,仍可创造属于自己的外交舞台,可以自主发挥自身的外交空间,扩展同中国的务实合作。

再次,“一带一路”倡议对波兰产生了吸引力,波兰对于此倡议的主观认识较为积极。基于地缘优势、经济潜力,波兰认为可以在欧亚大陆的互联互通中扮演关键性角色。瓦什奇科夫斯基外长在中国社会科学院的演讲中也不避讳这一点,他说:“关于中欧之间的经济联系,我认为‘一带一路’倡议是中华人民共和国和欧洲之间最具前景的合作平台。波兰对此项倡议给予高度评价。”考虑到自身的利益,波兰是中国“一带一路”倡议的积极支持者,与中国签署“一带一路”合作备忘录,是亚投行首批成员国。近年来,中波高层互动频繁。2015年11月,波兰总统杜达访华并出席第四次中国—中东欧国家领导人

会晤。他认为“一带一路”倡议是一项巨大的基础设施投资项目，服务于中欧互联互通，如果波兰能充分利用这些资金和项目，必将从中获益。

### 中波关系的前景与动力

波兰仍是欧洲正在崛起的、不可忽视的一个大国，中国需要重视并发展与其良好关系。

一、中波之间充分认识到对方潜力，相向而行，发展潜力和前景比较被看好

首先是高层有推动中波关系发展的愿望。2015年11月波兰总统杜达访华，推动了双边关系的发展。推进双边投资合作，加强地方合作，尤其是物流和运输领域的合作成为波兰新政府对华政策的主要目标。考虑到乌克兰危机后导致欧俄关系紧张，波兰对俄出口深受欧俄相互制裁的影响，波兰政府在加大同东方市场，尤其是中国的合作上有较强的诉求。2016年6月19日，国家主席习近平访问波兰，进一步提升双方战略合作关系的层次，规划了双方未来合作的路线图。

其次是中波贸易潜力较大，可开发合作领域较多。十多年来，波兰一直是中国在中东欧地区的第一大贸易伙伴。重要的是，双方仍存在多个富有潜力的合作领域。比如，波兰正在寻求新的突破口打入中国市场，包括食品和能源、科技产品等。双方在化工、制药、食品加工、矿业机械、基建、能源、环保、通信、金融等各大行业存在较好的合作基础。

再次是中波合作平台和机制不断完善，有助于合作潜力的进一步释放。中波双方已经缔结战略合作伙伴关系、“16+1合作”框架已经运行四年，双方在中欧合作框架下也展开多

种合作，这些体制和机制的完善为双边合作注入新的动力。完善的体制与机制也推动了其他领域如地方合作的开展。从四川成都到波兰罗兹的蓉欧快铁即得到波兰方面的积极支持和推动。目前，波兰方面已经把蓉欧快铁列为中波地方合作的最具标志性的成果之一，力推双方展开更多深入和务实的合作。

二、中波关系在相互合作中的负面因素也不容忽视

首先是波兰对华政策存在两面性。它的亚洲政策有时候会受到美国国内反对派的制约，又受到意识形态和价值观导向的影响。这一点无论哪个执政党上台都不会有大的改变。法律与公正党作为意识形态色彩较为浓厚的政党，其对华政策同样会沿袭前任的传统。2015年杜达访问中国时，穿着一件叫“红色即罪恶”(Red is bad)品牌的衣服登上飞机。“红”在波兰右派看来就是指共产党的意思，有媒体则质疑了杜达的两面性：一方面标榜他的“反共产主义”立场，另一方面却要马上去亚洲“讨好”中国。这在某种程度上反映出新政府外交的特点，在务实和价值观之间维持所谓的“平衡”。

其次是中波贸易逆差的持续存在。2015年波兰第一大逆差来源地是中国，波方逆差125.亿美元，增长6.4%，中国是波兰第21大出口市场和第二大进口来源地。中波贸易在2015年整体增长的情况下，中国对波兰贸易顺差进一步扩大。为此，波兰一直希望扩大对中国的出口。波方高度关注双方的贸易产品结构，其特色农产品在欧洲很有名，如苹果、猪肉等；波兰是世界第一苹果出口大国，因受俄罗斯农产品禁运影响，大量滞

销，希望能够打通出口到中国的通道。猪肉也是波兰主要的出口农产品之一（五大出口产品之一），但中国对波兰出口猪肉禁运（因非洲猪瘟），波方希望能够在合适时机解除禁运，扩大对中国的出口。总的来说，波方希望改变出口到中国的产品的结构，如中国目前需要的环保设备、污染处理设备，波兰在这些方面有一定的优势。除了现代化技术，一些传统商品如家具，波兰也具有一定的设计和生产能力。

再次，双方的战略对接存在一定的问题。客观地看，对华政策一直不是波兰外交的重点，难民危机、东部伙伴关系计划、维谢格拉德集团国家合作等则是波兰外交的核心议题，但在这些议题上，中波之间尚难有交集。对安全合作的诉求，尤其是地区安全（乌克兰危机）和全球性安全问题合作的诉求（难民危机等）双方还需要推进。波方认为，中方应与波方在安全事务上加强合作，乌克兰危机不仅对波兰而且对中国的“一带一路”倡议影响较大，双方应共同努力解决欧洲东部的不稳定问题。难民问题是全球性问题，尽管欧洲目前受难民危机影响较大，但从长远看，包括中国等大国在内，都难以独善其身。波方认为中国应在解决难民危机上加强与中东欧国家和欧盟的合作。

（作者系中国社会科学院欧洲研究所中东欧研究室主任、研究员，“16+1”智库交流与合作网络秘书处办公室主任）

（责任编辑：苏童）

[1] Polish Foreign Policy Priorities 2012-2016, Warsaw 2012. <http://www.msz.gov.pl/resource/d31571cf-d24f-4479-af09-c9a46cc85cf6:JCR>.