

第 十二 章 中東歐國家大選年對外交政策走向之 影響：斯洛伐克、克羅埃西亞與立陶 宛三國觀察

楊三億 *

壹、前言

對區域安全與國別的外交政策研究領域中，中東歐國家的研究一直是一個很特別的存在：首先是研究範疇的轉換，中東歐原屬於冷戰時期蘇聯研究範疇、冷戰結束後這些國家紛紛向歐洲靠攏、以加入歐盟和北約為國家發展目標，因此當前多數國際關係相關研究已把這個區域視為歐洲研究的一部分。另一個特殊性是這個區域內國家數目眾多，自北部的愛沙尼亞（Estonia）、拉脫維亞（Latvia）、立陶宛（Lithuania）等波羅的海三國；由波蘭（Poland）、捷克（Czech Republic）、斯洛伐克（Slovakia）、匈牙利（Hungary）組成的維斯格拉瓦集團（Visegrad Group）四國；巴爾幹半島區域的羅馬尼亞（Romania）、保加利亞（Bulgaria）、阿爾巴尼亞（Albania）與由前南斯拉夫共和國分裂成的斯洛維尼亞（Slovenia）、克羅埃西亞（Croatia）、波士尼亞—赫塞哥維納（Bosnia and Herzegovina）、塞爾維亞（Serbia）、蒙特內哥羅（Montenegro）、科索沃（Kosovo）、北馬其頓（North Macedonia）等幾個國家。¹ 冷戰結束帶來的國家數目爆增，一方面顯示這些國家重新找回自主性，另一方面則預示了國家間衝突與合作的多樣性面貌並存。第三個特殊性則與臺灣高度相關，由於中東歐國家位處東方俄國與西方歐美強權的中間地帶，因此經

* 楊三億為國立中興大學國際政治研究所教授。

¹ Adam Fagan and Petr Kopecký, *The Routledge Handbook of East European Politics* (London: Routledge, 2017).

常受到強權政策擠壓。² 此種位處在強權競爭下的中小型國家外交政策研究恰巧能提供給臺灣許多參照，可為臺灣擘劃未來外交政策發展方向提供諸多參考。

有鑑於這個區域存有這麼多的特殊性，本文將從近期中東歐若干國家的國內大選過程出發，瞭解這些國家近期國內政治發展變化及其對該國外交政策發展影響。本文將揀選 2024 年斯洛伐克、克羅埃西亞與立陶宛三國大選經驗，以瞭解該國國內政治力量變遷，以及對選後政府上台後外交政策變化進行討論，並將焦點特別集中於這些國家的外交政策與對中政策發展。

貳、中東歐國家大選

今（2024）年是許多國家的大選年，除了臺灣與美國外，歐洲有許多國家也舉行中央層級的選舉，例如俄國總統大選（3 月 17 日）、斯洛伐克總統大選（3 月 23 日）、克羅埃西亞國會大選（4 月 17 日）、立陶宛總統大選（5 月 12 日）、立陶宛國會大選（10 月 6 日）、歐洲議會大選（6 月 6 日至 9 日）、羅馬尼亞總統／國會大選（11 月至 12 月），以及克羅埃西亞總統大選（12 月），由於年報另有專文討論俄國總統大選與歐洲議會大選與寫作時限之故，本文將就中東歐地區的斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛這三國進行觀察與分析。

一、斯洛伐克

斯洛伐克位處歐洲中心地帶，北鄰波蘭、西鄰捷克與奧地利、南鄰匈牙利、東鄰烏克蘭，是一個人口約 550 萬，但土地面積卻有約 5 萬平方公里的歐洲內陸國。1993 年斯洛伐克與捷克和平分離，自此走上獨立之路，

² Kimberly Marten, “Reconsidering NATO Expansion: A Counterfactual Analysis of Russia and the West in the 1990s,” *European Journal of International Security*, No. 3 (2017), pp. 135-161.

其和平分離模式更為其他地區的獨立運動提供重要參考。

（一）總統大選

1993 年斯洛伐克與捷克和平分離而獨立，獨立後的斯洛伐克於 2004 年加入歐盟與北約，成為歐洲最重要政經與軍事組織的會員國，從此走向與歐洲整合的外交政策。斯洛伐克總統由人民直接選出、任期 5 年連選得連任一次，其權力大多屬於象徵性或儀式性權力為主，總統雖有提名內閣總理的權力，不過基本上須由國會通過信任投票為之；另外，總統象徵性權力還包含簽署法案以及根據總理推薦任命部長與各種官員，這些都是根據斯洛伐克國內法律為之；總統對國會法案也保有否決權，但國會仍可以多數再行否決總統。

總統在國會多數黨組成不明顯或政治力量不穩定時其權力相對擴張，例如國會如果對內閣提出不信任案並通過時，總統權力便會增加，看守內閣的許多行政權力便依賴總統作出決定。³ 總統權力還出現在內閣組成出現挑戰時，總統權力便獲得提升，例如 2023 年 9 月斯洛伐克 SMER-SSD（Direction）政黨於國會大選後與中左翼的 HLAS（Voice）黨和民族主義、親俄羅斯的斯洛伐克民族黨（Slovak National Party）組成執政聯盟，SMER-SSD 政策受自由派總統卡普托瓦（Zuzana Caputova）挑戰，卡普托亞拒絕提名胡利雅克（Rudolf Huliak）為環境部長，要求收到新候選人後才會確定任命日期。⁴

2024 年 3 月 23 日舉行斯洛伐克總統選舉，第一輪選舉中，主要由親西方的候選人科爾喬克（Ivan Korčok）以 42.5% 的得票率領先前總理佩列格里尼（Peter Pellegrini）的 37%，因為兩位主要候選人都未獲得過半票數，因此第二輪於 2024 年 4 月 6 日舉行。由於第二輪右派力量整合成

³ “Slovakia President Sets Condition to Appoint ex-PM Fico’s Cabinet,” *Reuters*, October 20, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/slovakia-president-sets-condition-appoint-ex-pm-ficos-cabinet-2023-10-20/>.

⁴ 該職位最後由內閣副總理 Tomáš Taraba 兼任。

功，因此佩列格里尼反倒以 53.12% 的得票率超越科爾喬克，順利當選斯洛伐克總統。

（二）大選後的外交政策走向初探

總統競選期間，兩大陣營外交政策主要辯論焦點集中在該國於俄烏戰爭政策立場，親西方的科爾喬克認為應該支持烏克蘭抵抗俄羅斯，而佩列格里尼則與現任總理費柯（Robert Fico）一致，認為斯洛伐克應該要促進烏克蘭與俄國和談，從當前斯洛伐克的政治發展歷程來看，總理與總統的主流政策都是降低對烏克蘭支持與減緩對俄的制裁框架。

二、克羅埃西亞

克羅埃西亞地處巴爾幹半島，自前南斯拉夫聯邦分裂出來的新興民主國家，其鄰近亞得里亞海的領土呈現多島嶼的國土地形，北與斯洛維尼亞、東與匈牙利、塞爾維亞、波士尼亞－赫塞哥維納、蒙特內哥羅等國為界，僅匈牙利為非前南斯拉夫聯邦分裂之新興國家，土地面積約 5.6 萬平方公里，人口約 400 萬。

（一）國會大選

克羅埃西亞國會大選於 2024 年 4 月 17 日舉行，選前由執政的克羅埃西亞民主聯盟（Hrvatska demokratska zajednica, HDZ），也是現任總理的普蘭科維奇（Andrej Plenkovic）對決激進左派的克羅埃西亞社會民主黨（Socijaldemokratska partija Hrvatske, SDP），也是該國總統的米蘭諾維奇（Zoran Milanovic）。自 1990 年獨立以來，HDZ 與 SDP 為該國兩大主流政黨，HDZ 執政時間又較 SDP 為久，選前普蘭科維奇連任兩次，已是該國任期最長之總理。選舉結果顯示 HDZ 贏得總共 151 席當中的 60 席（與 2020 年大選所獲席次相同）成為國會第一大黨，較第二大黨多出 19 席，因此最終由 HDZ 進行組閣。從本次選舉經驗來看，2024 年克羅埃西亞的

國會大選顯示選民仍繼續支持右派的 HDZ 政府，但左派的我們可以（We Can）政黨席次也從 5 席成長至 10 席，可以說該國國會大選呈現出向左右兩端發展的政治現象。

（二）大選後外交政策走向初探

克羅埃西亞自 1991 年獨立以來外交政策以回歸歐洲為主流方向，加入北約與歐盟為後冷戰時期最主要的政策標記，政治穩定與經濟發展是過去 30 年來該國取得之主要政經成就，不過面對俄烏戰爭爆發之際，克國總統米蘭諾維奇於 2023 年 1 月聲稱「克里米亞（Crimea）永遠不會回到烏克蘭控制之下」，又指出西方國家不應該提供軍事武器給烏克蘭，因為要打贏俄國是一種瘋狂想法。⁵ 米蘭諾維奇長期主張反歐盟立場，並經常與匈牙利總理奧班政策保持協調狀態，因此可謂是巴爾幹半島上重要的反歐國家。

克羅埃西亞大選後普蘭科維奇雖連任總理，不過其未過半數的議會席次使其執政力量受到減損，米蘭諾維奇被稱為巴爾幹半島的川普，意味著他將來還能繼續維繫其高人氣的支持，反映在外交政策上的則是以普蘭科維奇的親歐反俄與米蘭諾維奇的反歐與親俄政策競爭關係，對克國政情發展來說，如果該國未來未能有效地持續打擊貪腐與維持旺盛的經濟發展，那麼反歐親俄仍有其市場魅力。⁶

三、立陶宛

立陶宛位處波羅的海沿岸，北鄰拉脫維亞、東鄰白俄羅斯、南與俄國飛地卡列寧格勒、波蘭接壤，國際間多以波海三國（愛沙尼亞、拉脫

⁵ “Crimea Will Never Again be Part of Ukraine – Croatian President,” *Reuters*, January 30, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/crimea-will-never-again-be-part-ukraine-croatian-president-2023-01-30/>.

⁶ Una Hajdari, “Croatian Election Results: Populist Wins Chance to Steer Zagreb away from pro-EU, pro-Ukraine Path,” *Politico*, April 17, 2024, <https://www.politico.eu/article/firebrand-populist-wins-chance-to-steer-croatia-away-from-pro-eu-and-pro-ukraine-path/>.

維亞、立陶宛）稱呼該區域。立陶宛人口約 280 萬人、面積約 6.5 萬平方公里，首都維爾紐斯（Vilnius）為最大城，由於過往歷史上曾與波蘭組成波—立聯邦（Polish-Lithuanian Commonwealth），並在冷戰時期為蘇聯加盟共和國，因此境內有相當比例的波蘭裔與俄羅斯裔民族。

（一）總統大選

立陶宛實施雙首長制的憲政制度，總統由人民直接選舉並具有國防外交政策決策權，總統選舉方式採兩輪投票制，如果沒有候選人在第一輪投票中超過半數，則需要兩名的候選人進行第二輪選舉。立陶宛於 2024 年 5 月 12 日舉行總統大選，第一輪選舉現任總統瑙塞達（Gitanas Nausėda）雖以 44% 得票率領先所有其他候選人，主要競選對手為總理希莫尼特（Ingrida Šimonytė）僅獲得 20% 選票，但由於未能超越 50% 門檻，因此兩人進行第二輪選舉。在 5 月 26 日第二輪決選中瑙塞達以得票率 75% 擊敗希莫尼特順利連任總統。從選舉過程與得票率來看，瑙塞達的民意支持度非常高，這將對立陶宛國內政治發展投下另一個變數。

（二）大選後外交政策走向初探

瑙塞達投入政壇的時間相對較晚，從政之前多數時間都在金融相關領域工作，2019 年即首次以獨立候選人身分與希莫尼特競選總統並獲勝，由此可以看出瑙塞達雖較缺乏厚實的政治歷練，但卻享有高人氣的政治性格。瑙塞達競選期間的主要訴求為反對俄國侵略烏克蘭、立陶宛應強化對烏克蘭的支持立場，也同意立陶宛應該增加國防開支、加強與北約合作關係並積極參與歐盟和北約事務，並認為立陶宛應該將國防支出提高至國內生產總值的 3%。不過瑙塞達在社會議題上與祖國聯盟（The Homeland Union-Lithuanian Christian Democrats）的希莫尼特較不一致，瑙塞達反對同性婚姻，對社會改革議題較為保守，因此預計兩人未來在若干議題上將有更多的對立態度。

由於立陶宛位處俄烏戰爭最前線，與俄國的卡列寧格勒和強力支持俄國的白俄羅斯邊界緊緊相連，對戰爭感受尤其深刻，因此對烏克蘭展現強力支援。據統計，如以國別的軍事援助計算，援助烏克蘭的國家以美國最多，約 450 億美元；其次為德國、英國等國。⁷但如果考量到人均與該國經濟國力表現，立陶宛自俄烏戰爭爆發日起已提供 6.4 億美元的軍事援助，這比例在所有援助國中名列前茅。因此從立陶宛大選後的外交政策走向來看，未來立陶宛總統與總理將持續在歐盟內部扮演積極援助烏克蘭的倡議角色，並在此基礎上繼續採取抗俄政策，這一點與斯洛伐克和克羅埃西亞的外交政策取向將有很大不同。⁸

參、斯洛伐克、立陶宛與克羅埃西亞對中政策走向觀察

一、斯洛伐克對中政策觀察

中國對斯洛伐克外交政策植基於帶路倡議，在此框架下推動與斯洛伐克合作，中國在斯洛伐克的投資主要集中在基礎設施和鐵路運輸方面。⁹斯洛伐克在謝格拉瓦集團（Visegrad Group，也就是波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利等四國）中的地位相當特殊，斯洛伐克主要貿易對象為德國與捷克等歐洲國家，中國為歐洲國家外斯洛伐克最大貿易夥伴，占斯洛伐克整體貿易比重為 2.7%。¹⁰在斯一中雙邊貿易關係中，中國是斯洛伐克歐洲以外的主要貿易國家、主要商品貿易項目為汽車出口，這是由於德國等歐陸國家以斯洛伐克為汽車製造業主要產地，並以中國為主要出口市場。

⁷ 關於援助烏克蘭的統計方式有許多面向，例如雙邊、多邊、軍事、經濟、人道等各種援助，本處資料來源引用德國之聲，請參閱 Ines Eisele，〈烏克蘭十大軍事援助國〉，《DW》，2024 年 4 月 22 日，更詳細資料可參閱“Total Aid to Ukraine by Country 2024,” *World Population Review*, <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/total-aid-to-ukraine-by-country>。

⁸ “Lithuania Ceasing All Russian Gas Imports for Domestic Needs,” *Reuters*, April 3, 2023, <https://www.reuters.com/business/energy/lithuania-ceasing-all-russian-gas-imports-domestic-needs-2022-04-02/>.

⁹ Julia Gruebler, “China Connecting Europe?” *Asia Europe Journal*, No. 19 (2021), pp. 77-101.

¹⁰ “Slovakia Exports By Country,” *Trading Economics*, accessed August 12, 2024.

根據統計，斯洛伐克福斯汽車公司（Volkswagen Slovakia）每年四分之一的營收來自於中國市場，這就決定了斯洛伐克依賴中國市場的決定性結構因素。¹¹

由於斯洛伐克對中國市場的依賴程度，因此近年來斯洛伐克內部對於應該如何調整其對中政策迭有討論，其中一項爭辯圍繞在斯洛伐克是否應繼續參與 16 + 1 機制（中國與中東歐國家合作倡議），支持者認為斯洛伐克應繼續保持當前對中政策框架，避免激怒中國；相對地，另一方面的聲音則認為斯洛伐克應該逐步降低對 16 + 1 機制的參與程度，並以強化對臺關係經貿交流作為取代對中經貿關係的另一方向，2020 年 4 月在 COVID-19 疫情期間臺灣向斯洛伐克捐贈包括 70 萬個口罩與其他醫療裝備，斯洛伐克則於 2021 年 9 月回贈 15 萬劑阿斯特捷利康（AstraZeneca）疫苗，並於 12 月組成 43 名的產官學代表團訪問臺灣，顯示雙邊關係有逐步升溫態勢。

二、克羅埃西亞對中政策觀察

近年來克羅埃西亞與中國的交往關係呈現經濟升溫的發展路徑，一個重要的里程碑是該國於 2017 年推動南部大橋（Pelješac Bridge）興建，該項大橋建設總資金高達 4.6 億美元，但其中 85% 經費來自於歐盟補助，值得注意的地方是該項大橋建設最終由中國的國營企業路橋公司（China Road and Bridge Corporation, CRBC）得標，對克羅埃西亞來說，這證明克羅埃西亞可以在歐盟與中國間取得平衡、採取兩邊討好的政策作為；對中國來說，2017 年的得標也可以視為中國企業前進歐洲基礎建設重要的里程碑之一。¹² 除基礎建設外，克羅埃西亞與中國的其他層次交流也相當顯

¹¹ Martin Sebens, “Collateral Damage: Slovakia Caught in the China-EU Crossfire,” *The Diplomat*, May 31, 2024, <https://thediplomat.com/2024/05/collateral-damage-slovakia-caught-in-the-china-eu-crossfire/>.

¹² Jelena Prtoric, “In Croatia, China’s Building Its Bridge to Europe,” *Dialogue Earth*, May 11, 2020, <https://dialogue.earth/en/business/12005-in-croatia-china-s-building-its-bridge-to-europe/>.

著，例如早於 2012 年 University of Zagreb 大學便設立孔子學院，克一中雙方在該架構下推動教育、獎學金、觀光旅遊等各項交流，從這些面向來看，克羅埃西亞近期對中政策似無調整跡象。¹³

相較於克一中相對活絡的政經關係，臺灣與克羅埃西亞近期發展則顯得較為乏善可陳，臺灣與克羅埃西亞不僅沒有邦交、雙方也未在對方設立代表機構，克羅埃西亞在臺灣對外貿易排行為 103 名，2023 年雙邊貿易總額僅約 6,800 萬美元，其中臺灣對克國出口約為進口的 3.13 倍，主要貿易項目為通訊、塑膠、機器零附件等商品項目。除商品貿易外，雙邊投資項目也甚為稀少，教育交流等亦屬少見，雙邊關係可見一斑。

三、立陶宛對中政策觀察

在所有中東歐國家中，近期立陶宛對中與對臺政策發展變動最大。立陶宛的地緣政治位置與斯洛伐克和克羅埃西亞有著極大差異不同，立陶宛為波羅的海國家，過往與俄國互動的歷史留下諸多衝突與殖民經驗，冷戰時期立國消失在政治地圖之上成為蘇聯加盟共和國之一，這就讓立陶宛當前各種重要政策決定過程無一不以維護國家安全為首要目標，自然對中政策也被涵蓋在這一目標上。

立陶宛自 2012 年起加入 16 + 1，當時的立陶宛決定與中國深化雙邊關係，緩解因歐債危機後歐洲國家的經濟衰退與金融動盪，經濟因素是當時主要考量。從加入該機制後的發展來看，立一中兩國經貿關係的確有所增長，不過此種增長卻愈來愈往立陶宛所不樂見的方向前進，一是立陶宛對中貿易赤字逐步增大，二是中國對立陶宛投資付之闕如，投資金額稀少。¹⁴ 2020 年 10 月立陶宛國會大選朝野政黨激辯對中政策，大選結果

¹³ Senada Šelo Šabić, “Chinese Influence in Croatia,” *CEPA*, August 12, 2022, <https://cepa.org/comprehensive-reports/chinese-influence-in-croatia/>.

¹⁴ Dragan Pavličević, “‘China Threat’ and ‘China Opportunity’: Politics of Dreams and Fears in China-Central and Eastern European Relations,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 113 (2018), pp. 688-702.

由祖國聯盟、自由黨與自由運動勝出並組成聯合內閣，並悍然決定退出 16+1 機制、同時提升與臺灣雙邊關係，臺灣「駐立陶宛臺灣代表處」（The Taiwanese Representative Office in Lithuania）隨即成立。自此雙邊關係進入新階段，臺雙方在半導體、雷射、金融科技等各領域進行合作，新冠疫情期間立陶宛捐贈臺灣 2 萬劑阿斯特捷利康疫苗以回饋臺灣援助立陶宛的 10 萬片醫療級口罩。整體來說，立陶宛是本文三國個案研究中對中政策調整最大、對臺也最友善的國家。

肆、小結

透過本文上述討論，以下幾點是本文初步總結：首先，斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛三國均位於中東歐，不過三國雖同屬於冷戰時期蘇聯加盟共和國或衛星國，但這三國又恰好分屬三種國族身分：立陶宛冷戰時期是蘇聯加盟共和國一員、為歷史上獨立國家但遭併吞的國族經驗，因此反俄力道最強；斯洛伐克與捷克冷戰時期組成捷克斯洛伐克社會主義共和國、為蘇聯當時衛星國，雖具有國家身分但受蘇共指揮，不過獨立後的斯洛伐克卻有著實用主義的國內氛圍，雖然反對俄國的侵略行為，但對於境內湧入烏克蘭難民與戰爭期間湧入的烏克蘭農產品、導致斯洛伐克相關產品崩跌的損失感到憂心忡忡；¹⁵ 克羅埃西亞原為前南斯拉夫聯邦成員之一，南斯拉夫冷戰期間與蘇聯外交政策立場有所不同，2022 年俄烏戰爭爆發後克羅埃西亞對烏克蘭的援助也相對有限。¹⁶

理解這一群國家外交政策核心所在，俄烏戰爭爆發後對烏援助立場與是否同情俄國的政策表現固然極為重要，但這些國家參與歐盟整合的積極程度、或曰國內疑歐主義力量興衰更是關鍵。我們可以發現那些政策立場

¹⁵ Roger Cohen, "Unease in the West as Slovakia Appears Set to Join the Putin Sympathizers," *The New York Times*, October 1, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/10/01/world/europe/slovakia-election-fico-ukraine.html>.

¹⁶ "Croatia Rejects Joining EU Mission of Ukrainian Military Support," *Reuters*, December 16, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/croatia-rejects-joining-eu-mission-ukrainian-military-support-2022-12-16/>.

較為親俄的國家通常是該國國內具有較高疑歐主義情懷，過往即保持有限的歐盟整合立場；相對地，反俄立場濃厚的國家多半選擇擁抱歐盟作為依歸，可以說俄烏戰爭後這些國家的親歐疑歐政策辯論成為該國政治核心。¹⁷

本文另外一個觀察則聚焦在這三國外交政策中的對中政策，由於近期有愈來愈多中東歐國家對 16 + 1 感到疑惑，這些疑惑包含了中國對中東歐國家的資金投注承諾不到位以及日益惡化的中國國內人權狀況，使得 16 + 1 機制下的若干國家選擇退出，波海三國已正式退出該機制，捷克與其他國家內部也有相當討論，這些都顯示親中 / 遠中的政策辯論也隱然成為中東歐國家重要的政治議程。不過我們也需要指出中國於中東歐國家影響力並非處於全面撤退狀態，若干疑歐立場較濃的國家將中國視為重要合作夥伴，並在此基礎上開展與中國各式交往關係，從這一點看，未來中東歐國家的對中政策發展仍值得高度關注。¹⁸

與中東歐國家親中 / 遠中政策立場的討論則與地緣政治競爭外溢與蔓延相關，有鑑於美中貿易競爭與俄烏戰爭帶來的地緣政治衝擊，歐洲與亞洲國家的地緣政治關懷似有逐漸合流之貌，作為跨洲的行為者，中國對歐洲地區影響力到逐年上升，這將使得中國從單純的經貿合作對象轉變成影響國家安全的重要攸關對象，此舉將不免引起相關國家的重視與回應。臺灣近期重要性上升與地緣政治發展有高度關聯，立陶宛與其他相近國家的親臺 / 遠中政策發展也與此密切相關，臺灣各界應對此保持高度關注、掌握這一群同為處於強權競爭下的中小型國家外交政策選擇，由此將可更能掌握國際局勢變遷，以此為臺灣求取最大的生存空間。

¹⁷ Wenlong Song, "Between Europe and Asia: Narrow Spaces for Strategic Hedging in New Europe," *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 25, No.1 (2022), pp. 22-39.

¹⁸ Ahmet Üncel and Oğuz Guner, "17+1 Cooperation: An Overall Assessment on China-Central and Eastern European Countries Relations," *Journal of International Relations and Diplomacy*, Vol. 4, No. 2 (2021), pp. 46-67.

