

中东欧国家周报

【斯洛伐克外交周报】

2019年斯洛伐克外交回顾

Juraj Ondriaš

(2019年12月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Wu Baiyi



【斯洛伐克】2019 年斯洛伐克外交回顾

2019 年，斯洛伐克外交一直笼罩在国内政局日益两极化的阴影之下。国内的政治分歧影响了外交政策，两大政治阵营在外交政策上各持己见。一方是坚定的亲西方阵营，由中间派和中右党派组成，包括进步主义者、自由主义者、基督教民主主义者。这个阵营在意识形态上比另一阵营更亲欧盟和北约，对俄罗斯和中国等其他大国持敌对态度。另一方由保守主义者、民粹主义者和民族主义者组成，通常属于右翼党派。这一阵营成员的立场更务实或者更民粹，对欧盟和北约的态度从冷淡到敌对有所不同，但都把自己描述为斯洛伐克主权和传统价值观的守护者，反对西方自由主义精英的干涉。他们认为西方自由主义精英试图通过渐进式和同质化的议程改变欧洲大陆并削弱民族特性和价值观。出于对务实经济合作的期待，他们更愿意与同其他大国发展良好关系。令人惊讶的是，这个阵营甚至得到了激进左翼分子的支持，因为他们共同的敌人是西方自由主义者。右翼更关注自由主义对传统社会价值观的威胁，激进左翼分子则更反对经济自由主义。政治光谱这两端的互相靠近，也体现在右翼支持左翼式的福利政策。

但更准确地说，斯洛伐克政治光谱应被视为一个连续的统一体，因为一些亲西方的政党在某些问题上也开始批评欧盟，如对难民配额、欧盟企图在欧洲安全事务中发挥更大作用进而损害北约利益问题。这种政治发展趋势与政治理论是相符的。未来发达国家的主要政治分歧不是传统的左右之分，而是基于全球化、难民和区域一体化等议题的国际主义和民族主义之分。无论这种演变是否真的会发生，斯洛伐克的政治似乎正朝着这个方向发展。这种分裂实际上可以追溯到 20 世纪 90 年代。当时的总理弗拉基米尔·梅恰尔（Vladimír Mečiar）领导着由左右两翼的民族主义者和民粹主义者组成的联合政府。反对党则是一个由中右和中左派内亲西方的自由主义政党组成的联盟。这种政治分歧已超出了西方世界传统的左右之分，并对斯洛伐克人的政治意识产生了重大影响。总之，近年来这种民族主义与国际主义的两极分化在斯洛伐克日益严重，2019 年的趋势也是如此。2019 年 3 月的斯洛伐克总统选举和 5 月的欧洲议会选举都体现了这一趋势。

处于这两个阵营之间的政党是斯洛伐克最大的政党，即中左的“社会民主—方向党”（Strana SMER – sociálna demokracia，以下简称方向党）。作为斯洛伐克最主要的政党，社方向党在过去 14 年中执政了 12 年（除 2010—

2012年），并一直在议会中占据多数席位。尽管该党自认为是欧洲标准的社会民主党，但在许多社会问题上相当保守，可以称为一个左翼民族主义政党。虽然方向党坚称自己属于坚定的亲西方阵营，但在实践中，它经常发表保护国家主权和传统价值观的民粹主义言论，并且务实地发展与非西方国家的关系。一个表面上是“社会民主党”的中间偏左政党持此态度似乎很奇怪，因为其他欧洲国家的此类政党往往持进步主义且高度亲欧的立场。之所以情况不同，是因为西方进步主义或左翼自由主义在斯洛伐克从未形成具有强大吸引的政治思潮。所以方向党在文化政策上要采取更加保守主义或民粹主义的立场，以获得更为保守的农村工人阶级的支持。涉及到实际决策而不是政治理论时，方向党则往往会按照欧盟和北约的共识行事，这也是其实用主义的体现。因此，尽管方向党在国内政治问题上通常更倾向于民族主义阵营，但在执行外交政策时，更倾向于亲西方阵营。该党温和、务实的形象使其能够获选民的广泛支持。总的来说，斯洛伐克外交界显然是亲西方的，而方向党对外交的控制表明，它与外交界人士合作顺利。

外交政策两极化和政治化，在2019年3月的总统选举中得到了一定程度的体现。在早期的几位候选人中，有亲西方阵营推举的来自进步的斯洛伐克党和在一起党联盟

(Progres í vne Slovensko & SPOLU) 的进步主义政客苏珊娜·恰普托娃 (Zuzana Čaputova)，以及由方向党推举的斯洛伐克的欧盟委员会委员马洛什·谢夫卓维奇 (Maroš Šefčovič)。两人最终在第二轮选举中成为主要竞争者。

谢夫卓维奇是一名职业外交官和亲西方的坚定支持者。两人的竞争几乎完全围绕国内问题展开。恰普托娃坚持亲西方的思想路线，谢夫卓维奇和他所在的方向党则批评欧盟的难民配额和非异性恋 (LGBT，即同性恋、双性恋和跨性别恋) 问题，并谴责恰普托娃对这些政策的支持，以此争取民族主义阵营的选票。这体现了方向党希望赢得两大阵营支持的民粹主义策略，但引起了人们对于谢夫卓维奇和方向党的质疑，因为作为欧盟委员的谢夫卓维奇一直倡导自由主义的欧盟共识。谢夫卓维奇因此受到了机会主义者的指责，最终未能从右翼阵营赢得足够的选票。由于这两位候选人在不同程度上都均属于亲西方阵营，就使另一阵营的候选人获得了空间。最终排在第三和第四位的竞选者，是来自家乡党 (Vlast') 的民粹主义者史特凡·哈拉宾

(Štefan Harabin) 和来自我们的斯洛伐克—民族党 (Ľudová strana Naše Slovensko，以下简称我们的斯洛

伐克党)的极端民族主义者马里安·科特莱巴(Marian Kotleba)。如果将他们的选票加在一起,该阵营的右翼候选人足以取代谢夫卓维奇进入第二轮与恰普托娃竞争。这是斯洛伐克民族主义者和国际主义者在外交政策上分歧不断扩大的又一例证。

恰普托娃就任总统后开展的一系列外交活动与其亲西方的政治信仰相符。例如,在对捷克进行礼节性访问之后,她在布鲁塞尔与北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格(Jens Stoltenberg)和欧盟委员会主席容克会晤。恰普托娃总统肯定了斯洛伐克对北约和欧盟目标的承诺,并批评俄罗斯在乌克兰的行动以及传播虚假新闻等行径。紧接着,她访问了匈牙利和波兰,以表明对维谢格拉德集团的承诺。然而,恰普托娃总统婉转地批评匈牙利和波兰政府将维谢格拉德集团作为在人权、难民和法治等问题上与占主导地位的欧盟共识相抗衡的平台。她维谢格拉德集团作为欧盟共识的一部分,是一个联合起来保护民主、人权和法治的平台,因而坚决反对这两个邻国和欧洲其他国家正在掀起的“非自由民主”浪潮。预计她会继续开展类似的总统外交。当然,由于斯洛伐克是议会制共和国,总统的外交活动纯粹是礼节性的,因此对外交的真正影响有限。

2019 年对斯洛伐克外交来说是不平凡的一年。2019 年 1 月 1 日，斯洛伐克成为欧洲安全与合作组织（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE，以下简称欧安组织）的年度轮值主席国。斯洛伐克外交和欧洲事务部长米罗斯拉夫·莱恰克

（Miroslav Lajčák）担任欧安组织代理主席。担任欧安组织主席对斯洛伐克外交来说是一项挑战，因为它不习惯在国际舞台上发挥如此重要的作用，而且必须设法解决诸如人员配备不足等问题。斯洛伐克任期内的三大优先事项是预防冲突、确保安全的未来和有效的多边主义，重点关注普通民众的困难。实际上，斯洛伐克的工作重点还包括缓解乌克兰东部冲突和管控冲突双方的和平进程。由于在解决乌克兰问题一直没有取得重大突破，没有人对斯洛伐克抱有过高期望。斯洛伐克外交和欧洲事务部表示，任职期间斯洛伐克取得的最重要成是在行政方面，例如，就未来的融资模式和欧安组织高级官员任命提出了建议。无论如何，担任欧安组织轮值主席国一事在斯洛伐克没有引起太多关注，因为该组织权力较小，且相比于欧盟和北约知名度较低。

与担任欧安组织轮值主席国相比，斯洛伐克更为习惯担任维谢格拉德集团轮值主席国。这是斯洛伐克自 1991 年维

谢格拉德集团成立以来第五次担任这一职务。斯洛伐克在任职期间的3个首要任务是：“强大的欧洲、安全的环境和明智的解决方案”。对于第一要务，斯洛伐克必须应对近年来维谢格拉德集团在欧盟声誉下降的问题。这是因为，西欧国家和欧盟精英认为该集团偏离了西方就高度民主和法治达成的共识（主要指匈牙利和波兰）。另一个原因是，维谢格拉德集团的不合作态度和缺乏团结精神，这体现在难民问题以及在其他欧盟希望采取超国家行动的问题上。的确，在斯洛伐克任职期间，维谢格拉德集团的目标之一就是强调政府间合作的重要性，即支持欧盟理事会发挥更大的作用（国家元首或政府首脑达成一致的模式），而不是支持欧盟委员会发挥更大的作用（超国家的一体化）。维谢格拉德集团确实实现了部分目标，例如：加强欧盟对陆地和海洋边境的控制，以采取由难民来源国解决难民问题的方式替代强制性难民配额政策。然而，欧盟的这些政策变化在多大程度上是由维谢格拉德集团引起的值得怀疑。它可能仅仅是从欧盟决策中获利而已。该集团的不良声誉被认为是斯洛伐克未能完成其他重点工作的部分原因，例如原计划在欧洲议会选举之后，四方共同推选一位候选人竞选欧盟的最高职位（下文将详述）。总之，虽然维谢格拉德集团依旧被其成员视为一个有效工具，即不仅能够协调重大地区事务，也能在欧盟决策层面扩大影响并发挥协

同效应。然而，欧盟的精英们和一些有影响力的西欧领导人并不看好维谢格拉德集团。

担任维谢格拉德集团轮值主席期间，斯洛伐克在第二要务“安全的环境”上取得了较大成功，重点关注了地区安全。最显著的成果是，克罗地亚加入了维谢格拉德战斗群，成为欧盟快速反应部队的一部分。这是在2019年11月维谢格拉德集团成员国和克罗地亚国防部长会议上确定的。在安全领域，维谢格拉德集团的政策比较容易协调，更多地肯定了欧盟框架下就地区外交与安全政策达成的共识，例如：支持欧盟“东部伙伴关系”计划，加快西巴尔干地区国家入盟进程，建立防务领域的永久结构性合作，反对削弱北约的作用并支持欧盟共同安全计划。斯洛伐克精英仍然视北约为本国安全最重要、最可靠的保障。另外，由于法国总统马克龙否决了与阿尔巴尼亚和北马其顿开启入盟谈判，维谢格拉德集团遭遇了一定挫败。

除了担任这两个组织的轮值主席之外，斯洛伐克外交面临的最重要挑战来自2019年5月的欧洲议会选举。此次选举引发了持续数月的关于欧盟机构主要和次要职务任命的紧张谈判，也扰乱了斯洛伐克的政局。原本最有可能获胜的方向党排名第二（获得3个欧洲议会席位），落后于进步的斯洛伐克党和在一起党联盟（获得4个席位）。后者

的获胜归功于总统苏珊娜·恰普托娃。更重要的是，我们的斯洛伐克党位居第三，获得 2 个席位。该党成功利用了人们对精英的不满以及对难民配额的愤慨。另外 3 个属于亲欧阵营的政党也获得了席位。这 3 个政党中有 1 个要等到英国脱欧之后才能获得席位。与此同时，代表匈牙利少数民族的两个政党失去了欧洲议会的席位。除了斯洛伐克的极右势力获得席位这一事实之外，另一个令政府感到尴尬的是，斯洛伐克仍然是欧盟成员国中投票率最低的国家。斯洛伐克的投票率为 22.74%，而整个欧盟的投票率为 50.62%。斯洛伐克的投票率实际上相比于 2014 年欧洲议会选举时有所提高，并且媒体进行了大量宣传来鼓励投票，但仍然不足以摆脱最后一名的命运。因为斯洛伐克选民认为，欧洲议会选举或欧洲议会本身与他们的生活和面临的问题没有关系。欧盟通常被视为是一个遥远的官僚机构，而不是一个真正民主的机构，而且对他们的日常生活来说通常无关紧要，除非欧盟范围内的争议影响到国内政治，如难民危机或欧元区债务危机。然而，与前几年相比，这两大危机已经在很大程度上得到平息。当欧盟层面的问题不再重要时，选举往往成为国内政治和内部问题的延伸。今年的情况也是如此。总之，斯洛伐克在欧洲议会的影响力可能会减弱，因为除了两名议员外，其他议员都是新加入的，那些最有影响力和长期任职的议员都未能连任。

欧洲议会选举会影响欧盟最高职位的分配，包括欧盟理事会主席、欧盟委员会主席、欧洲议会主席和欧盟外交与安全事务高级代表，有时也包括欧洲中央银行行长。欧洲议会选举刚刚结束，5月28日在罗马尼亚西比乌举行的峰会上，维谢格拉德集团四国一致同意不让本国的候选人与其他三国的候选人竞争，甚至协商共同推出一位候选人来增加获得最高职位的机会。四国一致认为，前任欧盟高级官员并未充分考虑四国的利益。最初斯洛伐克希望在欧盟机构内获得一个高级职位，尤其是希望欧盟委员马洛什·谢夫卓维奇能担任欧盟委员会主席。斯洛伐克作为维谢格拉德集团轮值主席，希望在外交上获得另三个成员国的支持。但是其他三国反应冷淡，不愿做出承诺。于是斯洛伐克建议让谢夫卓维奇担任欧盟外交与安全政策高级代表，但同样未得到足够支持。最终，没有一位来自维谢格拉德集团的候选人获得最高职位。然而，即使维谢格拉德集团能共同推举出一位候选人，该人也不太可能获得足够的支持并成功当选。因为如上所述，维谢格拉德集团在欧盟的声誉很差。虽然这可被视为外交失败，但斯洛伐克的竞选意愿从一开始就太过雄心勃勃。但最终结果于斯洛伐克而言也许是成功的，因为谢夫卓维奇继续担任欧盟委员会副主席的职务，负责协调各机构之间的关系。他的新职责具有潜在的影响力。2019年9月30日，谢夫卓维奇在欧

洲议会前通过了“拷问”般的听证会，最终赢得了这一个职位。但他的胜利并没有在斯洛伐克引起反应，这也说明了斯洛伐克人对欧盟漠不关心。

在欧盟和英国脱欧问题上，斯洛伐克最关注的是欧盟聚合政策的未来。英国脱欧意味着欧盟在失去一个富裕的净出资国后，未来预算会出现资金缺口。一些富裕成员国的领导人呼吁相应减少聚合基金。该基金主要用于帮助欧盟较贫穷国家和地区或弱势群体的趋同进程。斯洛伐克作为一个在基础设施和其他项目投资方面严重依赖欧盟基金的成员国，一直强烈反对这些建议。斯洛伐克尤其反对将基金与其他政策挂钩，例如接受强制的难民配额。从斯洛伐克担任维谢格拉德集团轮值主席和“凝聚力之友”

(Friends of Cohesion) 成员时期的活动也可以看出这一立场。“凝聚力之友”由相对贫穷的欧盟成员国组成。这些国家希望维持一个强大且资金充足的欧盟聚合政策。斯洛伐克于2019年11月29日主办了“凝聚力之友”峰会。会议通过了一项关于欧盟多年度财政框架的宣言，以实现这一组织的目标。

由于斯洛伐克是一个小国，外交利益和能力局限于区域和欧洲层面，较少涉及与遥远国家的关系。但2019年初斯洛伐克出现了一个少见的情况，即与美国签署了防务合作

协议。美国对这一合作深感兴趣，即在斯洛伐克西部的古其那（Kuchyňa）和中部的斯拉赤（Sliač）地区修建空军基地。该防卫合作协议将成为北约框架内落实欧洲威慑倡议（European Deterrence Initiative）的基础，尤其是加强北约东翼的力量，以抵御来自俄罗斯的威胁。

防务合作协议清楚地体现了斯国内亲西方阵营和民族主义阵营之间的分歧。执政联盟中较小的政党斯洛伐克民族党（Slovenská národná strana，以下简称民族党）对此表示抗议。民族党被认为是民族主义阵营中最重要、最有影响力、但也是最温和的政党。与方向党非常相像，民族党声称支持斯洛伐克作为欧盟和北约成员国承担义务，但却通过批评这些组织获取政治支持。此外，在斯洛伐克所有政党中，民族党对俄罗斯的态度最为积极。该党领导人兼斯洛伐克议长安德雷·丹科（Andrej Danko）曾多次访问俄罗斯杜马并会见俄高级官员。由于这些访问和会晤并不是在政府支持下进行的，斯洛伐克外交和欧洲事务部对丹科十分不满，并一再表示这些活动不代表官方外交立场。不过，民族党的支持率下降，民调显示该党将无法保留其执政党的地位。该党支持率下降在很大程度上是由其成员的个人丑闻导致的。在民族党衰落的同时，强烈反对亲西方阵营的极端右翼政党，即我们的斯洛伐克党取得了发展。

这一趋势使得斯洛伐克民族党更努力地争取右翼选民的投票，再加上我们的斯洛伐克党的崛起，斯洛伐克政治的两极化进一步加剧。

斯洛伐克与中国的关系在斯洛伐克媒体和社会中并未得到太多关注，因为中国太过遥远，不会对斯构成一个政治问题。双边贸易和投资规模也不足以吸引人们密切关注中国的发展以及中斯关系。2019年10月斯洛伐克与中国建交70周年也没有引起媒体的关注。只有斯洛伐克外交部网站上的一份简短声明表明了这一事实的存在。2019年11月，仅有两家斯洛伐克企业参加了在上海举办的第二届中国国际进口博览会。斯洛伐克与中国的经济合作取得了一项成果。2019年4月12日，在克罗地亚杜布罗夫尼克举行的“17+1”峰会上，斯洛伐克和中国签署了一项认证协议，使斯洛伐克能够向中国出口乳制品。这一成就在斯洛伐克媒体上得到了相对广泛的宣传。鉴于斯洛伐克生产商不具备满足中国市场需求的规模，实际结果是否会像宣传的那样令人怀疑。斯洛伐克还参加了在北京举办的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛，不过仅有外交部长莱恰克出席而非总统或总理。莱恰克大力推广了多个项目，希望斯洛伐克能成为中国在欧洲的铁路枢纽。然而，虽然这些项目在过去几年就已提出过，却一直没有落地，因而导致斯

斯洛伐克对“一带一路”倡议和“17+1”合作的热情逐渐减弱。除此之外，斯洛伐克媒体关注了中国的所谓不公平贸易行为和债务陷阱等负面话题。总统苏珊娜·恰普托娃对中国也持怀疑态度。她在会见中国外交部长王毅时提及了有关中国人权的话题。对此，来自民族党的农村发展部长加布丽埃拉·玛特奇娜（Gabriela Matečná）立即批评总统的行为可能会对乳制品认证协议不利。

综上所述，由于斯洛伐克的体量和由此带来的利益有限，2019年斯洛伐克的外交重点是区域和欧洲事务。斯洛伐克希望在欧盟获得更大影响力并保持当前聚合基金的规模。这是斯洛伐克的首要任务。斯洛伐克还因为担任欧洲安全与合作组织主席和维谢格拉德集团主席而外交任务繁重。2019年是斯洛伐克多边外交的重要一年。此外，斯洛伐克外交政策还受到国内日益严重的政治两极化影响。这些趋势预计在2020年会持续。

（作者：Juraj Ondriaš，翻译：张瑞琪，校对：马骏驰，审核：刘绯）