

内容提要

专题内容选自外交政策研究所 (Foreign Policy Research Institute) 网站 2025 年 3 月 20 日的文章《Big Opportunity and Big Responsibility: The Polish Presidency of the Council of the EU》(重大机遇与重大责任: 波兰担任欧盟理事会主席国), 作者为外交政策研究所欧亚项目的非常驻研究员、东方研究基金会研究所的项目主任雅库布·罗曼纽克 (Jakub Romaniuk)。

重大机遇与重大责任: 波兰担任欧盟理事会主席国

2025 年初, 波兰历史上第二次担任欧盟理事会主席国。这一时刻具有强烈的象征意义, 因为今年正值波兰加入欧盟 20 周年。与此同时, 国际局势动荡不安, 欧洲大陆的未来充满不确定性, 这一点从今年的慕尼黑安全会议和特朗普总统冻结美国对乌克兰援助的决定中可见一斑。欧洲正持续承受着俄乌战争的后果, 而这场持续的战争——在波兰正在崛起成为领导者的东欧地区尤为剧烈——很可能彻底改变欧盟与俄罗斯当局的关系。俄罗斯的真实威胁与东部地区的毁灭性战争已使整个欧洲明确认识到, 在不久的将来, 安全与合作需成为其首要任务。这正是波兰此次六个月轮值主席国任期的核心议题, 其官方口号即为: “安全, 欧洲!”

首要任务——安全

安全是波兰在担任欧盟理事会轮值主席国期间设定各项优先议程的核心原则, 也是塑造欧洲未来议程与共识的基础, 而波兰将对此发挥引导作用。在主席国官方网站上, 我们可以看到: “对子孙后代的责任要求欧盟团结一致, 并愿意与拥有共同价值观的伙伴, 尤其是有志于加入欧盟的成员国合作。此外, 这也要求我们捍卫欧盟基于的价值观, 例如民主、自由和法治。因此, 主席国波兰将在欧洲安全的各个维度支持加强欧洲安全的活动: 外部安全、内部安全、信息安全、经济安全、能源安全、粮食安全以及卫生安全。”

这一方针体现在波兰近期希望强调的七个安全维度上。包括:

国防和安全——通过增加军费开支来提高国防准备程度, 为“东盾”(East Shield) 和波罗的海防线等关键基础设施提供支持, 并加强与北约和非欧盟国家 (美国、英国、韩国等) 的合作。

人员和边界保护——最大程度上确保申根区内部安全与正常运转, 寻求应对移民挑战的新方案, 并增强成员国的民防、抗灾和人道主义援助能力。

抵制外国干涉和虚假信息——提高识别和消除虚假信息 and 外国操纵的能力, 加强公民社会和协调性, 以增强欧盟预防和减轻网络空间敌对行动影响的能力, 并发展现代的、安全的数字服务。

确保商业安全和自由——解决快速技术变革、绿色转型和地缘政治紧张局势带来的挑战, 深化单一市场, 消除跨境活动障碍, 减少官僚主义负担, 恢复欧盟工业在全球舞台上的公平竞争。

能源转型——确保能源供应的可靠性和确定性, 推动全面取消俄罗斯能源进口的行动, 加强能源基础设施的安全性 (和网络安全), 减少欧洲对进口技术、零部件和关键原材料的依赖。

具有竞争力和韧性的农业——确保农民在价值链中的稳固地位及其稳定收入, 确保欧洲农业具有竞争力和韧性, 保障欧洲人民的粮食安全, 并制定强有力的共同农业政策 (Common Agricultural Policy)。

健康安全——引入医疗保健的数字化转型, 改善欧盟药品安全, 实现药品供应链多样化并支持在欧盟的药品生产, 改善数字时代的儿童和青少年的心理健康。

从冻结援助到散播虚假信息

波兰在担任欧盟理事会主席国期间将面临多重且类型复杂的挑战。未来几个月对于观察美国对乌政策走向与俄乌战争的未来走向至关重要。唐纳德·特朗普第二任期的最初几周异常活跃, 这尤其让欧洲观察家感到担忧, 而对乌克兰人来说, 这是与跨大西洋关系新现实的残酷冲突。特朗普决定冻结美国对外援助 90 天, 这不仅使乌克兰平民的安全难以得到保障, 也使众多目前依靠美国国际开发署 (USAID) 资助运作的乌克兰机构的未来运作受到影响 (更不必说对许多其他国家的援助了)。虽然最近联邦法院迫使特朗普政府暂时解除对外援助冻结的裁决带来了一些希望, 但随着特朗普稳步有效地重组政府, 其清理工作从裁员和关闭专门负责对外援助的机构开始, 但这种希望也可能迅速消退。美国对乌克兰的支持一直是乌克兰在整个战争期间增强国防能力的关键因素之一。目前, 在特朗普做出决定以及其政府代表在慕尼黑安全会议上造成的混乱之后, 乌克兰的未来似乎非常不确定。

俄乌战争伊始, 波兰就始终处于对乌克兰援助的最前线。波兰中央与地方政府, 连同广大社会公众, 展现了卓越的组织能力和合作精神。许多国际援助组织也积极协助波兰推进相关援助工作, 使其逐步发展成为欧洲区域性的人道主义援助中心。持续、坚定地乌克兰及其重建事业提供政治、军事和财政支持, 是波兰担任欧盟轮值主席国期间的优先事项之一。在此期间, 波兰还努力说服其他成员国增加援助力度, 并继续加强对俄罗斯的制裁。慕尼黑安全会议的近期事件发生后, 波兰已多次强调了这一点。

在讨论波兰对乌克兰的支持时, 不能忽视移民问题。共有 190 万乌克兰难民在波兰登记。仅在战争开始的头几个月, 这个数字就达到了 150 万。根据联合国难民署 2025 年 1 月 14 日的的数据, 目前在波兰的乌克兰难民人数为 998070 人 (欧洲难民总数为 630 万人)。(对

于许多国家来说) 颇具争议的《移民与庇护公约》(Pact on Migration and Asylum) 已经成为欧盟讨论的主要议题之一, 该公约为管理移民和建立欧洲共同庇护制度制定了新规则。有必要找到一个对所有面临潜在移民危机额外风险的成员国都公平的解决方案, 波兰将努力提出新的建议以打破僵局。唐纳德·图斯克政府近期提出的 2025-2030 年移民战略, 包括暂时中止领土内庇护权, 尚未引发欧盟的负面反应, 尽管各方都应尽快规范这些问题。波兰面临着—项艰巨的任务, 即提出一个能够满足不同成员国需求的全欧洲解决方案, 而这些成员国在移民问题和欧盟外部边界安全问题上往往持有截然不同的立场。波兰尤其受俄乌战争所导致的移民危机的直接影响, 尤其是在战争初期, 波兰不得不应对数百万人口从东部边境涌入带来的诸多问题。需要强调的是, 由此产生的诸多问题包括住房供应不足和租金上涨, 这使购房者面临的困难的市场环境进一步恶化; 乌克兰儿童与波兰同龄儿童的融合问题以及学校名额的分配问题; 以及学习波兰语是求职和提高工作匹配度的重要因素。幸运的是, 三年过去了, 我们并没有观察到社会紧张局势以及针对乌克兰难民的抱怨; 而且, 他们的存在迄今为止对波兰经济只产生了积极影响。我们可以争取使其更好地融入波兰社会, 但这一进程尚未结束。然而, 重要的是在欧盟内部建立相关机制, 以便在出现进一步的危机或事态发展时, 能够在欧盟框架内对成员国采取有效且有针对性的措施。

波兰在欧盟理事会主席国期间的另一项关键任务将是推动欧盟扩员。多年来, 波兰一直支持东欧国家的民主转型及其为入盟做出的努力。除了显而易见地推动乌克兰入盟外, 波兰还将力图加速摩尔多瓦和西巴尔干地区国家的入盟进程, 尤其是在黑山入盟问题上取得显著进展后, 这一前景更加乐观。波兰还将努力支持格鲁吉亚社会的亲欧愿望。与上述议题相关, 波兰的另一大目标是重振“东部伙伴关系”(EaP) 计划——2009 年, 波兰在瑞典支持下正式启动了该计划, 在欧洲睦邻政策基础上针对东部邻国进行了补充完善。俄乌战争和欧洲东部地区日益突出的重要性为上述决策创造了有利条件。正如外交部长拉多斯瓦夫·西科尔斯基(Radosław Sikorski) 所言, 波兰将努力更新和重振这一战略框架。凭借着成功的民主转型历程、亲欧政府以及 20 年积极的成员国经验, 波兰可以作为欧盟的有效推广者, 推动格鲁吉亚、摩尔多瓦和乌克兰等希望入盟的东部伙伴国加入欧盟。亚美尼亚此前曾选择放弃与欧盟的关系, 现在已重新回到亲欧道路上, 并在 2025 年 2 月议会投票中通过了一项旨在启动欧盟入盟进程的法案, 其政策转变也使“东部伙伴关系”倡议变得更加重要。

波兰还将绿色转型和能源多样化问题提上了日程。在《欧洲绿色协议》(European Green Deal) 彻底失败后(波兰肯定会尝试修改其指导方针, 并将重点放在更容易实现的短期目标上), 现在是时候提出并迅速实施有效可行的解决方案。在这方面, 波兰有一个好的机会展示其主动性, 并且未来几个月可能会取得突破。从波兰的角度看, 最具争议的问题是新的排放交易体系 ETS 2 覆盖建筑业和公路运输业。因此, 波兰在轮值主席国任期内的目标是推动其延期或制定至少能够软化新体系的条款。最近, 该体系延期的可能性增大, 这是由于欧盟委员会发布了《清洁工业协议》(Clean Industrial Deal), 该战略旨在支持欧盟的工业竞争力并加速脱碳化进程。对波兰至关重要, 该协议包含了 ETS 2 的修订计划, 为何

ETS 2 如此重要? 一些国家担心, 新的排放交易体系可能会导致燃料价格对公众而言上涨过快, 而且无法控制。因此, 中东欧国家, 尤其是波兰提议应该加强价格稳定机制, 作为潜在的安全保障措施。另一个波兰积极推动的领域无疑是摆脱对俄罗斯能源的依赖。在这方面, 我们已经见证着显著的成功, 也即波罗的海国家成功接入欧盟能源网络并逐步脱离俄罗斯能源体系。这是另一个关键性进步, 特别是在欧盟希望加速全面摆脱对俄罗斯天然气依赖的情况下。欧盟委员会能源专员卡德里·西姆森 (Kadri Simson) 认为, 欧盟可以在没有俄罗斯能源的情况下生存, 而波兰在担任主席国期间将更加坚定地强调这一观点。尽管如此, 欧洲对于俄罗斯天然气的需求依然存在。

另一个重要议题无疑是欧洲的数字化未来及其带来的机遇与风险。随着人工智能进一步发展, 相关法规也在出台, 如《人工智能法》(AI Act) 旨在确保平等获取新技术、合乎伦理地使用人工智能, 同时有效防止新技术被用来散播虚假信息、干扰欧洲的民主选举。作为在新兴技术领域发展迅速的国家, 波兰也希望证明其在该领域的地位。潜在的障碍包括人工智能领域的动态变化(如中美竞争的加剧), 或利用算法干预选举结果的风险, 以及埃隆·马斯克在美国政府中的不确定角色和他对欧洲日益增加的兴趣, 而欧盟有时则对以上问题的反应过于迟缓。然而, 打击网络威胁和无处不在的俄罗斯方面虚假信息刻不容缓, 欧洲需要尽快采取快速而有效的响应措施, 这一问题显得尤为紧迫, 正如近期罗马尼亚选举中所展现的那样。

慕尼黑——巴黎——华沙?

在美国副总统万斯 (J.D. Vance) 和美国俄乌事务总统特使基斯·凯洛格 (Keith Kellogg) 在慕尼黑安全会议上引发混乱之后, 法国总统埃马纽埃尔·马克龙 (Emmanuel Macron) 几乎是立即在巴黎召开了欧盟领导人特别会议, 旨在制定一项联合欧洲战略, 以支持乌克兰并增强欧洲的防务能力。这次特别峰会的参与者包括法国、德国、波兰、英国、意大利、西班牙、丹麦的领导人以及北约秘书长马克·吕特 (Mark Rutte)。会议的排他性招致了未能参与的其他欧盟成员国代表的批评。毕竟, 欧洲的迅速反应本应展示其团结性。正因如此, 波兰在接下来的几个月中可能会发挥极为重要的作用。作为如今东欧地区的领导国, 其总理在欧洲精英中备受尊重和欢迎, 因此波兰可以利用主席国的身份, 引导所有 27 个成员国及其伙伴进行欧洲安全对话。波兰能够跻身巴黎会议精英集团, 这表明它现已被视为欧洲大陆的领导者之一, 并且由于其地理位置临近战场, 它显然与波罗的海国家和斯堪的纳维亚国家一样, 最关注对乌克兰的进一步支持。因此, 可以预见, 慕尼黑引出的路径, 将经过巴黎, 并很可能最终引领欧洲领导人来到华沙。

在努力成为欧盟新领导者的过程中, 波兰已经在国防开支上取得了领先地位, 这在近期事件的背景下显得尤为重要。2024 年, 波兰的国防开支占 GDP 的 4.2%, 而在今年的预算中, 波兰政府决定将国防开支提高至 GDP 的 4.7%。波兰在这方面引领着一种趋势, 其他欧盟国家也试图跟随, 因为到 2024 年, 欧盟的国防开支已经增加至 3260 亿欧元, 占欧盟 GDP

的 2%。在 2021 年至 2024 年期间，欧洲的国防开支已增长了 30%。与此同时，在巴黎会议之后，唐纳德·图斯克宣布将把国防开支从欧盟的过度赤字中移除。下一步是宣布（并迅速通过）“重新武装欧洲”（ReArm Europe）计划，该计划要求为旧大陆的军备和安全投入高达 8000 亿欧元。这一前所未有的项目将成为欧盟对美国政策转向以及重新武装欧洲和帮助乌克兰的迫切需求的回应。该计划的五个要点包括：放宽欧盟成员国的开支规定（正如图斯克总理所宣布的）；为国防目的分配 1500 亿欧元的贷款；可能重新分配凝聚政策基金；动员私人资本；以及利用欧洲投资银行资源。我们可以看到，这是欧洲在安全方面应对重大挑战的真正突破。

通过亲欧政府实施的一系列措施，波兰将有机会证明其作为欧洲主要领导者之一的抱负。最近几年，尤其是自俄乌战争爆发以来，东欧地区及波兰在该领域的领导地位日益增强使这种抱负被合理化。无论是从北约内部局势，还是从防务重心向东翼系统性转移的趋势来看，欧盟有可能出现这种情况变化，波兰担任轮值主席国无疑能为这一进程提供帮助。

材料来源

本文编译自外交政策研究所（Foreign Policy Research Institute）网站 2025 年 3 月 20 日的评论文章《Big Opportunity and Big Responsibility: The Polish Presidency of the Council of the EU》（重大机遇与重大责任：波兰担任欧盟理事会主席国），作者为外交政策研究所欧亚项目的非常驻研究员、东方研究基金会研究所的项目主任雅库布·罗曼纽克（Jakub Romaniuk）。

原文见：

<https://www.fpri.org/article/2025/03/big-opportunity-and-big-responsibility-the-polish-presidency-of-the-council-of-the-eu/>

注：本文仅代表作者个人观点，不代表本公众号立场。

编译：王艺璇 徐睿迪

选题&审校：杨猛

订阅提示

自 2025 年 5 月起，《区域动态》（欧亚地区）完整版内容将通过电子邮件发送。订阅请联系：iias_eurasia@tsinghua.edu.cn。感谢您的关注与支持！