

首脑外交视域下的新时期 中国与中东欧国家关系

胡 勇

【内容提要】 2012年4月的“16+1”领导人华沙会晤既标志着中国与中东欧国家的关系进入了一个新时期，也开启了中国与中东欧国家首脑外交的新篇章。2012年以来，中国与中东欧国家的首脑外交取得了长足进展，实现了总理层面的“16+1”领导人会晤机制化和成果务实化，以及双边首脑外交的形式多样化和运行立体化。首脑外交不仅对“16+1”合作起到了政治引领作用，而且促进了中国与中东欧16国之间的政治互信，增进了中国与中东欧国家之间的相互了解与人民友谊。尽管首脑外交在发展中国与中东欧国家关系中具有不可替代的特殊作用，但也应当看到目前存在的不足与隐患，有必要及时总结经验，防范和化解风险。

【关键词】 首脑外交 “16+1”合作 中国—中东欧国家关系

【作者简介】 胡勇，上海对外经贸大学法学院国际关系学系副教授、国际战略与政策分析研究所中东欧研究中心研究员。

英国学者巴斯顿（R. P. Barston）在探讨20世纪60年代以来外交行为主体的变化时，开门见山地指出，“现代外交的一个显著特征是国家或政府首脑个人外交的作用得到强化”^①。的确，从历史上看，首脑外交尽管源远流长，但直到20世纪中叶，现代意义上的首脑外交形态才真正得以确立，“并日益成为当代外交实践中的一个具有强大生命力的外交样式”^②。最近几十年来，科技进步与传媒业的发达为首脑外交的繁荣进一步创造了有利条件。如今，首脑外交已成为各国外交实践的常态与主流，并吸引着国内外舆论的目光。“政治领导人发现，首脑外交不仅仅是国与国之间最高级对话的外交舞台，也是开展重要的国际和国内

^① R. P. Barston, *Modern Diplomacy* (2nd Edition), New York: Addison Wesley Longman Inc., 1997, pp. 4-5.

^② 赵可金：《非传统外交导论》，北京大学出版社2015年版，第32页。

宣传的绝佳机会”^①。

随着中国经济社会生活日益融入全球化进程，国际地位与影响力蒸蒸日上，以及在地区和全球事务中利害关系的增加，中国外交也在积极适应首脑外交的发展趋势^②。以现任中国国家主席习近平为例，第一个任期至少已经“完成 28 次出访，飞行里程约 57 万公里，累计时长 193 天，足迹遍及五大洲、56 个国家以及主要国际和区域组织”^③。不仅如此，“这些年，习主席成为国际舞台最受欢迎的领导人之一。争相与习主席发展‘私人情谊’已成为国际外交舞台的新时尚”^④。近年来，首脑外交对促进中国对外关系发展的作用日益显现，不仅媒体热衷报道，学界也在跟进研究^⑤。

2012 年 4 月，时任中国国务院总理温家宝出访中东欧地区，并在波兰华沙出席了史上首次中国—中东欧国家领导人会晤（以下简称“16+1”领导人会晤），标志着中国与中东欧国家关系步入了“开启机制化合作的新时期”^⑥。六年多来，中国与中东欧 16 国的合作（以下简称“16+1”合作）成果显著，特点鲜明，其中就包括定期举行总理层面的“16+1”领导人会晤、中国最高领导人积极推动中国与中东欧国家关系的巩固与提升等^⑦。不过，虽然近年来“16+1”合作渐成学术热点，但从首脑外交视角出发论述新时期中国与中东欧国家关系的专文似不多见^⑧。

① Jan Melissen, “Summit Diplomacy Coming of Age”, *Discussion Papers in Diplomacy*, No. 82, 2003, pp. 10–13.

② 胡勇：《中国元首外交的法理地位与实践空间》，载潘忠岐主编：《国际责任与大国战略》（《复旦国际关系评论》第八辑），上海人民出版社 2008 年版，第 228 页。

③ 中共中央宣传部、新华社、中央电视台联合制作：《〈大国外交〉第一集：大道之行》（解说词），<http://news.cctv.com/2017/08/28/ARTIION6heJ8YjGy9ZjSiFcY170828.shtml>

④ 国平：《“习式外交”开启中国外交新时代》，http://news.xinhua.net.com/politics/2015-12/08/c_128510997.htm

⑤ 参见张颖：《中国对非首脑外交及其启示》，载《现代国际关系》2016 年第 2 期；张颖、颜露：《首脑外交视域下的中拉全面合作伙伴关系》，载《国际论坛》2016 年第 2 期；张颖、徐阳华：《首脑外交视域下的中国东盟经贸关系》，载《国际经济合作》2016 年第 2 期；张颖、魏斌：《习近平元首外交与中斯战略合作伙伴关系：路径选择、影响因素与危机处理》，载《南亚研究》2017 年第 4 期；李兴：《首脑外交视域下习近平对俄外交战略思想析议》，载《国外理论动态》2017 年第 12 期；张颖：《首脑外交与中英关系的“黄金时代”》，载《现代国际关系》2018 年第 3 期等。

⑥ 龙静：《中国与中东欧国家关系：发展、挑战及对策》，载《国际问题研究》2014 年第 5 期。

⑦ 朱晓中：《中国—中东欧合作：特点与改进方向》，载《国际问题研究》2017 年第 3 期。

⑧ 徐刚在论文中整理了 2012 年至 2014 年中国与中东欧国家首脑外交一览表，但没有展开论述。参见徐刚：《中国与中东欧国家关系：新阶段、新挑战与新思路》，载《现代国际关系》2015 年第 2 期。陈新和杨成玉在构建中国—中东欧国家双边合作评价体系之政治合作模块时，尽管注意到了高层访问与外交访问的区别，但对高层访问的界定略显宽泛。参见陈新、杨成玉：《中国—中东欧经贸合作进展报告》（2016），中国社会科学出版社 2016 年版，第 6~7 页。

一 首脑与首脑外交

所谓“首脑外交”(summit diplomacy),有时又被译为“峰会外交”。根据2016年版《赛奇外交学手册》的定义,首脑外交指的是“最高层政治领导人的会晤”^①。然而,首脑外交的内涵与外延并没有顾名思义的那么简单。

先看首脑外交的主体。美国学者普利施科认为,“当外交超出部长级而达到最高一级时,就被认为是首脑外交(diplomacy at the summit)了”,“就高层级别而言,‘首脑’(summit)^②这个词一般指行政首长(chief executive),包括国家元首(chief of state)与政府首脑(head of government),但在某些特定情况下也可以包括某些级别高于部长的其他官员”^③。中国学者鲁毅、黄金祺等提出,“首脑外交是指国家元首或政府首脑或国家对外政策最高决策者直接参与的,主要是双边的(也包括一些多边的)会商与谈判”^④。荷兰学者扬·梅里森还在首脑行列中加入了国际组织的领导人,“从严格意义上讲,首脑外交只适用于现任国家元首、政府首脑或者政治领导人以及国际组织的最高代表之间的会议”^⑤。

由此可见,就主权国家之间的首脑外交而言,除了拥有法定职权的国家元首或政府首脑,实际掌握外交大权的政治领导人也是首脑外交的主体。对于中国和剧变前的东欧国家来说,执政党的核心领导人即使没有担任国家或政府的最高职务,也是当仁不让的“首脑”。比如,中共十一届三中全会后邓小平以副总理身份出访美国,“但美国政府和人民,以及国际上都非常清楚,邓小平是中国改革开放的总设计师,是中国‘拿大主意’的人。因此美国政府并没有把他当作一般的副总理,而是把他当作中国的最高决策者。”^⑥在礼宾上,时任美国总统卡特给予了邓副总理政府首脑的破格待遇^⑦。中美关系如此,中国与东欧国家关系亦复如是。1987年10月和1988年5月,匈牙利和捷克斯洛伐克执政党的总书记

^① David Hastings Dunn and Richard Lock - Pullan, "Diplomatic Summitry", in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The Sage Handbook of Diplomacy*, London: Sage Publications, 2016, p. 231.

^② Summit 的英文原意是顶点,尤指山顶。1950年丘吉尔首次用 summit 来指称东西方首脑会议。参见 Alan Dobson, "Churchill's Cold War: The Search for a Summit Meeting", *Diplomat History*, Vol. 29, No. 1, 2005, p. 203. 相比丘吉尔侧重首脑外交的形态,普利施科对 summit 的理解更强调的是首脑外交的主体。

^③ Elmer Plischke, *Diplomat in Chief: The President at the Summit*, New York: Praeger, 1986, pp. 11 - 14.

^④ 鲁毅、黄金祺等:《外交学概论》,世界知识出版社1997年版,第147页。

^⑤ Jan Melissen, "Summit Diplomacy Coming of Age", p. 4.

^⑥ 陶文钊:《中美关系史(1972~2000)》(下卷),上海人民出版社2004年版,第80页。

^⑦ 胡勇:《邓小平访美的礼宾问题》,载《国际政治研究》2010年第1期。

先后访华，标志着中国与这两个国家的党际关系乃至国家间关系完全恢复正常^①。

1989年东欧剧变后，中东欧国家开始在政治上向西式民主制度转轨^②。如果不是民主选举产生的国家元首或者政府首脑，即使是执政党的领导人一般也不再被视为首脑外交的主体。中国顶住了东欧剧变和苏联解体的冲击，但党和国家的领导体制和形式在冷战后也发生了变化，逐渐形成了执政党总书记、国家主席和军委主席的“三位一体”^③。这意味着中国国家主席不再只是名义上的最高领导人，而是重新成为名副其实的“国家元首”^④。中国学者赵可金认为，除了作为最高外交决策首脑的国家主席，20世纪90年代以来的中国首脑外交的主体还应当包括国务院总理。其他党和国家领导人“在外交事务上都服从和服务于两位首脑，发挥辅助性作用”^⑤。因此，本文所称的首脑外交的主体主要是中国与中东欧国家的国家元首或者政府首脑，特殊情况下也包括国家元首或者政府首脑的代表。

再看首脑外交的目的、形式与内容。英国学者大卫·邓恩将首脑外交（summitry，此处译为“峰会”似更适合）界定为“政治领导人出于官方目的举行的会议”，因此不包括领导人纯粹私人性质的活动^⑥。同样来自英国的杰夫·贝里奇和阿兰·詹姆斯对首脑外交的理解是“国家元首或政府首脑出于外交或宣传目的举行的会议”，他们还按照频率将这样的会议划分为特别首脑会议（ad hoc summits）和系列首脑会议（serial summits）^⑦。扬·梅里森更是主张首脑外交应该与政治领导人之间的其他形式的直接的个人外交，如通信、通电话或者视频对话等区分开来^⑧。

然而，在当代首脑外交的实践中，既有行礼如仪的官方活动，也有不拘一格的私人交流，既有直击要害的外交谈判，也有浓妆艳抹的政治表演，到底它们更多出于官方目的还是半官方意图，更多聚焦外交本身还是宣传动机，往往虚虚实

① 谢益显：《中国外交史：中华人民共和国时期（1979～1994）》，河南人民出版社1995年版，第206页。

② 马细谱、李少捷主编：《中东欧转轨25年：观察与思考》，中央编译出版社2014年版，第19页。

③ 《江泽民文选》（第三卷），人民出版社2006年版，第603页。

④ 胡勇：《中国元首外交的兴起——一种国内政治的考察》，载《外交评论》2009年第4期。

⑤ 赵可金：《当代中国外交制度的转型与定位》，时事出版社2012年版，第390页。

⑥ David H. Dunn, “What is Summitry”, in David H. Dunn ed., *Diplomacy at the Highest Level: the Evolution of International Summitry*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 1996, p. 20.

⑦ G. R. Berridge and Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, New York: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 255 - 256.

⑧ Jan Melissen, “Summit Diplomacy Coming of Age”, p. 5.

实，难解难分。此外，在一些国内学者看来，首脑访问与会晤固然是首脑外交最主要的渠道，但首脑通信与通话、特使外交、首脑宣言或声明等也是首脑外交的重要形式^①。因此，除了纯粹的礼节性寒暄与电函，本文论述的中国与中东欧国家的首脑外交在形式与内容上也不仅仅拘泥于首脑访问与会晤。

二 新时期中国与中东欧国家首脑外交的进展与特点

2012年4月的“16+1”领导人华沙会晤不仅标志着中国与中东欧国家的关系进入了一个新时期，也开启了中国与中东欧国家首脑外交的新篇章。2012年以来，中国与中东欧国家建立了“16+1”年度总理会晤机制，同时中国与中东欧16国的双边首脑外交也相当活跃。总体来看，六年多来中国与中东欧国家的首脑外交既推动了“16+1”合作，也促进了中国与中东欧16国的双边关系，可谓进展显著，特点鲜明。

（一）总理层面的“16+1”领导人会晤机制化

2012年4月，时任中国国务院总理温家宝在波兰华沙举行的第二届中国—中东欧国家经贸论坛上致辞时，明确提出“我们要健全合作机制。双方有必要继续举办经贸论坛，召开领导人会议”^②。第二年举行的“16+1”领导人会晤通过了《中国—中东欧国家合作布加勒斯特纲要》，正式决定“每年举行中国—中东欧国家领导人会晤，梳理合作成果，规划合作方向”^③。从2014年开始，每一次“16+1”领导人会晤通过的合作纲要，都以书面形式确认下一次“16+1”领导人会晤的承办方。2012年至今，已连续七年在中东欧国家和中国轮流举行“16+1”领导人会晤，2019年的会晤将由克罗地亚承办。目前，出席“16+1”领导人会晤的领导人基本上是各国的政府首脑（总理或部长会议主席），偶尔出现国家元首（2015年11月波兰总统杜达对华进行国事访问并出席“16+1”领导人会晤）或议长、副总理、外交部长等首脑代表。

^① 赵可金：《外交学原理》，上海教育出版社2011年版，第257~262页。

^② 《温家宝在第二届中国—中东欧国家经贸论坛上的致辞》，2012年4月26日，<http://www.china-ceec.org/chn/ldrhw/2012hs/hdxw/t1409869.htm>

^③ 《中国—中东欧国家合作布加勒斯特纲要》，2013年11月26日，<http://www.china-ceec.org/chn/ldrhw/2013bjlst/hdxw/t1409845.htm>

(二) “16+1”领导人会晤成果务实化

中国与中东欧国家政府体制各不相同，之所以将“16+1”领导人会晤定位于总理层面，很大程度上是因为“16+1”合作聚焦经贸等领域的务实合作，较少涉及政治安全领域的议题^①。这从中国—中东欧国家经贸论坛比“16+1”领导人会晤早一年启动，此后两者同期举办这一现象中可见一斑。2015年11月，中国首次承办“16+1”领导人会晤。李克强总理在苏州同期举办的经贸论坛上致辞时，开门见山地指出，“会晤前我们共同参加第五届中国—中东欧国家经贸论坛，这本身表明‘16+1’领导人会晤高度重视务实合作，各国都有强烈的政治意愿推动经贸合作取得更大发展，助力各国经济发展和民生改善”^②。2017年11月，李克强总理在布达佩斯出席第七届中国—中东欧国家经贸论坛开幕式并致辞时重申，“‘16+1’合作的主基调是务实合作……在领导人会晤期间坚持配套举办经贸论坛，也是‘16+1’合作务实性的体现”^③。

从2013年第二次“16+1”领导人会晤发布合作纲要开始，贸易投资、互联互通、金融、人文、地方等各领域务实合作占据了文件的主要篇幅。根据2015年11月在苏州通过的《中国—中东欧国家合作中期规划》，未来五年内“16+1”合作将覆盖以下九大领域：经济合作；互联互通合作；产能和装备制造合作；金融合作；农林与质检合作；科技、研究、创新与环保合作；文化、教育、青年与旅游合作；卫生合作；地方合作。其中，每个领域的合作又包括若干具体方面^④。不仅如此，为了便于监督合作的进程，评估合作的实际效果，从2014年“16+1”领导人会晤开始，合作纲要的最后都会附上上一年纲要相关措施执行情况的清单。2017年是“16+1”合作启动5周年，中方梳理和汇总了200多项成果清单，主要涵盖政策沟通、互联互通、经贸、金融、人文五大类，其中不少是

^① 有学者早就注意到，中国领导人在开展多边首脑外交方面是有一定分工的，事务性和专业性较强的多边首脑会议一般由国务院总理出席。参见雷兴长：《论90年代中国多边首脑外交》，载《甘肃社会科学》1999年第3期。此外，还有学者观察到中国领导人在参加多边首脑会议上的区域分工，中国—东盟峰会、亚欧峰会、中国—欧盟峰会等一般由国务院总理出席。参见胡勇：《中国元首外交的法理地位与实践空间》，第230页。

^② 《李克强在第五届中国—中东欧国家经贸论坛上的致辞》，2015年11月24日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/25/c_128464484.htm

^③ 《李克强在第七届中国—中东欧国家经贸论坛上的致辞》，2017年11月27日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lkqzlcf20171121_691267/zxxx_691269/t1514483.shtml

^④ 《中国—中东欧国家合作中期规划》，2015年11月24日，<http://www.china-ceec.org/chn/lldrhw/2015sz/hdxw/t1411474.htm>

“16 + 1”领导人会晤的产物。

（三）双边首脑外交形式多样化

除了机制化的“16 + 1”领导人多边会晤，2012 年以来中国与中东欧国家的双边首脑外交也相当活跃，形式更是丰富多样。第一，中国与中东欧国家领导人在“16 + 1”领导人会晤期间举行双边会见。除了极少数情况，每一次“16 + 1”领导人会晤期间中国国务院总理都会尽量安排跟与会的每一个中东欧国家的领导人（包括首脑代表）举行双边会面。事实上，这种多边首脑外交场合的双边首脑外交活动也趋近机制化。

第二，中国国家主席或国务院总理利用其他多边外交的场合与部分中东欧国家领导人开展双边首脑外交。比如，习近平主席在 2015 年和 2017 年先后在北京会见过来华出席中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 70 周年纪念活动以及“一带一路”国际合作高峰论坛的波黑、捷克、塞尔维亚、波兰、匈牙利等中东欧国家的首脑。2018 年 11 月，习主席在上海会见了出席首届中国国际进口博览会的匈牙利、捷克、立陶宛等中东欧国家的首脑。2012 年以来，中国国务院总理在出席三次亚欧会议期间先后会见过保加利亚、拉脱维亚、罗马尼亚等中东欧国家的首脑。

第三，中国与中东欧国家积极开展各种形式的首脑访问。2012 年以来，中国与捷克、塞尔维亚、波兰、罗马尼亚、匈牙利等中东欧国家实现了正式的首脑互访。除了上述在华举办的重大多边外交活动和来华出席第四次“16 + 1”领导人会晤，阿尔巴尼亚、保加利亚、拉脱维亚、立陶宛、马其顿、黑山等中东欧国家的首脑还曾经多次非正式访华，出席过夏季达沃斯论坛、中国 - 中东欧国家地方领导人会议、青奥会等各项活动。

第四，除了首脑访问和会晤，中国与中东欧国家首脑外交的渠道还包括首脑通话等。2014 年 3 月和 4 月，李克强总理曾先后与时任波兰总理图斯克和匈牙利总理欧尔班通电话。通话内容既有礼节性成分（如图斯克就马航客机失联向中方表示慰问，李克强祝贺欧尔班蝉联执政），也有乌克兰局势、中匈合作等实质性议题。

（四）中国与中东欧国家首脑外交运行立体化

所谓“立体化”，指的是在外交实践中，首脑外交往往与经济外交、公共外交、主场外交甚至第一夫人外交等不同维度的外交形态穿插进行，从而产生兼容

互补、相得益彰的效果。比如，2015年的“16+1”领导人会晤首次来到中国主场，李克强总理适时亮出高铁这一中国装备制造业的“黄金名片”——不仅以“高速列车”妙喻“16+1”合作，而且邀请中东欧16国领导人亲身体会中国高铁的舒适度与安全性。“从苏州北站到上海虹桥站，91公里的高铁线路，见证了总理这场别开生面的‘高铁外交’。”^①

三 首脑外交在发展新时期中国与中东欧国家关系中的作用

陈志敏等国内学者认为，首脑外交承担着培养首脑的外交素质、突破外交谈判僵局、塑造首脑形象和开展国际公关，以及沟通两国社会与民众之间的友好等功能^②。杰夫·贝里奇则指出，首脑外交可能有效地提升了双边外交的五大功能——促进友好关系、澄清意图、搜集情报、领事工作（主要是促进出口和代表遭到扣押的国民说情）以及谈判^③。总之，首脑外交因其主体级别高、政治传播力强、直接效果显著等特点而区别于其他外交形态，在国家间关系中具有重要和特殊的作用。就新时期中国与中东欧国家关系发展而言，首脑外交扮演了不可替代的角色。

（一）首脑外交对“16+1”合作发挥了高层政治引领的作用

在2012年第一次“16+1”领导人会晤后发布的新闻公报中，与会领导人强调“高层交往对国与国关系发展的引领和推动作用，愿今后继续开展此类形式的合作”^④。李克强总理在出席2013年“16+1”领导人会晤时不仅指出“中国—中东欧领导人会晤这一平台，为彼此合作创造了良好条件”，而且提出了包括三大原则和六大领域在内的中国—中东欧国家战略合作框架。与会的中东欧国家领导人“热烈欢迎李克强提出的双方合作战略框架，认为这进一步明确了双方合作发展的大方向”^⑤。也就是从2013年开始，“16+1”领导人会晤正式得以机制化，其功能被定位为“梳理合作成果，规划合作方向”。在2015年“16+1”领

① 《91公里线路见证总理“高铁外交”》，载《解放日报》2015年11月26日。

② 陈志敏、肖佳灵、赵可金：《当代外交学》，北京大学出版社2008年版，第199~201页。

③ [英]杰夫·贝里奇：《外交理论与实践》，庞中英译，北京大学出版社2005年版，第184页。

④ 《中国与中东欧国家领导人会晤新闻公报》，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cepl/chn/zhgx/t927052.htm>

⑤ 《李克强总理出席中国—中东欧国家领导人会晤》，2013年11月27日，http://www.gov.cn/ldhd/2013-11/27/content_2535672.htm

领导人会晤上，李克强总理提出了包含一个目标和六大重点的“1+6”合作框架。在这一年通过的《中国—中东欧国家合作中期规划》中，领导人们评价“年度领导人会晤对合作发挥引领和指导作用，将制订年度纲要，锁定重点成果，及时解决合作进程中遇到的突出问题”^①。从 2012 年中方推出关于促进与中东欧国家合作的十二项举措，到后来提出匈塞铁路、“中欧陆海快线”、“三海港区合作”等多个重大倡议，“16+1”合作迄今为止的重点成果几乎都是借助“16+1”领导人会晤机制正式宣布的。

除了“16+1”领导人年度会晤机制，中国与中东欧国家在其他多边场合的首脑外交有时也能起到引领和指导“16+1 合作”的作用。比如，2015 年 11 月习近平主席在北京集体会见来华出席“16+1”领导人会晤的中东欧 16 国领导人时，提出下一步“16+1”合作应实现三大对接——同“一带一路”建设充分对接、同中欧全面战略伙伴关系全面对接、同各自发展战略有效对接^②。2017 年 5 月，习主席在会见来华出席“一带一路”国际合作高峰论坛的波兰总理希德沃时，除了鼓励双方要深挖“一带一路”倡议同波兰国家发展战略的契合点，还进一步主张将“16+1”合作打造成“一带一路”倡议融入欧洲经济圈的重要“接口”、中欧四大伙伴关系落地的优先区域和中欧合作新增长极，希望波方继续推动“16+1”合作做大做强，促进“一带一路”建设、中欧合作在中东欧地区得到更大发展^③。

（二）首脑外交促进了中国与中东欧 16 国之间的政治互信

习近平主席 2016 年 6 月访问波兰前曾在波兰《共和国报》撰文，认为“‘16+1’合作和中欧关系发展离不开中国同地区国家双边关系发展”^④。2017 年 11 月，李克强总理在对匈牙利进行正式访问并出席第六次“16+1”领导人会晤前夕，在《匈牙利时报》发表署名文章，指出“我们之间的政治互信日益加深。中国同中东欧国家高层互访频繁，双方坚持相互尊重、平等相待，照顾彼此

^① 《中国—中东欧国家合作中期规划》，2015 年 11 月 24 日，<http://www.china-ceec.org/chn/ldrhw/2015sz/hdxw/t1411474.htm>

^② 《推动合作取得更多实质成果：习近平主席关于中国—中东欧国家关系的重要论述》，载《人民日报》2016 年 6 月 15 日。

^③ 《习近平会见波兰总理希德沃》，2017 年 5 月 12 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0512/c64094-29271761.html>

^④ 《习近平在波兰媒体发表署名文章》，2016 年 6 月 17 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2016nzt/xddefyslsh_686824/zxxx_686826/t1373209.shtml

核心利益和重大关切，整体关系水平不断提升。”^① 在中国与中东欧国家的双边首脑外交中，国家元首或政府首脑的访问最具有象征意义，堪称国家间关系的晴雨表。

2016年3月，习近平主席对捷克的国事访问是两国建交67年来中国国家元首首次访问捷克，也是习主席对中东欧国家的首访。6月，习主席对塞尔维亚和波兰进行国事访问，这是中国国家元首32年来首次访问塞尔维亚和时隔12年再次访问波兰。11月，国务院总理李克强对拉脱维亚进行正式访问并出席第五次“16+1”领导人会晤，这是中拉建交25年来中国国务院总理首次访问拉脱维亚^②。这些具有历史性意义的最高层访问夯实了中国与上述中东欧国家的传统友谊，开启了双边关系的新篇章。

来而不往非礼也。2012年以来，塞尔维亚总统、保加利亚总统、匈牙利总理、罗马尼亚总理、捷克总统、克罗地亚总统、波兰总统、捷克总理、塞尔维亚总理等中东欧国家首脑对中国进行过国事访问或正式访问。其中，塞尔维亚、捷克、波兰、匈牙利等国首脑曾多次正式或非正式访华，充分显示出中国与这些国家的双边关系在中国与中东欧16国的关系中处于领跑位置。尤其值得一提的是，2015年8月底9月初，捷克总统泽曼、塞尔维亚总统尼科利奇、波黑主席团轮值主席乔维奇等部分中东欧国家首脑应邀来华出席中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动。其中，“泽曼是唯一一位以国家元首身份出席纪念活动的欧盟成员国领导人，表明了捷克对中国抗战胜利纪念活动的巨大支持。”^③

除了以上政治或外交上的象征性意义，首脑外交对于提升中国与中东欧国家的双边关系也有实质性作用。2013年8月，塞尔维亚总统尼科利奇访华，两国元首签署《中塞关于深化战略伙伴关系的联合声明》。2014年1月，保加利亚总统普列夫内利埃夫访华，两国元首决定建立中保全面友好合作伙伴关系。2016年3月，习近平主席访问捷克，两国元首一致同意，将中捷关系提升为战略伙伴关系。2016年6月，习主席先后访问塞尔维亚和波兰，中塞和中波元首一致决定，将双边关系由战略伙伴关系提升为全面战略伙伴关系。2017年5月，匈牙利总理

^① 《李克强总理在匈牙利媒体发表署名文章》，2017年11月27日，<http://www.china-ccec.org/chn/zyxw/t1514070.htm>

^② 赵纪周：《中欧关系：扩大合作和共同发展》，载黄平、周弘、程卫东主编：《欧洲发展报告（2016~2017）》，社会科学文献出版社2017年版，第188页。

^③ 陈新：《习主席访捷开启中欧关系新十年》，2016年3月28日，<http://news.cctv.com/2016/03/28/ARTIrcSu65Opf8BlIsvgV36S160328.shtml>

欧尔班访华，在与习主席会见后两国宣布建立全面战略伙伴关系。在外交实践中，国家间关系的定位不能只是看作一种政治修辞或者官样文章，它“不仅体现了双边关系的总体性质，而且为这种关系塑造了一个框架，规定了它的主要内容和发展方向”^①。以2016年3月习主席首次出访中东欧为例，中国和捷克建立战略伙伴关系不仅推动中捷关系迈上新的台阶，而且推动了中捷战略新对接、拓展了经贸合作新领域、培育了人文交流新成果，“必将为两国关系未来发展奠定坚实基础、开辟广阔空间，进而对推进‘一带一路’建设，带动中国同中东欧及整个欧洲地区互利合作产生积极和深远影响”^②。

（三）首脑外交增进了中国与中东欧国家之间的相互了解

由于首脑外交是“最受关注的外交”^③，因此首脑外交的形象塑造、公关沟通等功能会被媒体成倍放大。客观来讲，尽管近年来“16+1”合作如火如荼，但“中国对于社会全面转型后的中东欧国家缺乏全面和深刻了解。同时，中东欧国家对中国的了解也大多流于表面”^④。在此背景下，精心设计的首脑外交可以成为沟通中国与中东欧国家社会和民众的桥梁。

以2016年习近平主席出访捷克、塞尔维亚和波兰为例。首先，访问前夕习主席在对象国主流媒体发表署名文章。除了提出有针对性的合作建议，习主席还以讲故事的方式深情回顾中国与这些国家在历史上的传统友谊，从而一下子拉近了两国人民的心理距离。比如，习主席在《奏响中捷关系的时代强音》一文中讲述了20世纪50年代捷克著名画家斯克莱纳尔访华的故事，成功引起了捷克舆论界的注意^⑤。

其次，除了与对象国高层举行会见或会谈，习主席还尽量安排时间接触对象国各界人士。比如，在布拉格，习主席和捷克总统一起会见了中捷足球和冰球少年运动员。在贝尔格莱德，习主席和塞尔维亚总统、总理一起参加了河北钢铁集团收购斯梅代雷沃钢厂项目揭牌仪式，并在塞方领导人陪同下来到员工食堂与工

① 胡勇：《冷战后中美关系定位演变与新型大国关系构建》，载《国际展望》2015年第2期。

② 《积极拓展互利共赢合作，坚定推进全球安全治理——外交部长王毅谈习近平主席访问捷克并出席第四届核安全峰会》，2016年4月3日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2016nzt/xjpcxhaq_686048/zxxx_686050/t1352825.shtml

③ 陈志敏、肖佳灵、赵可金：《当代外交学》，第210页。

④ 朱晓中：《中国—中东欧合作：特点与改进方向》，第47页。

⑤ 《奏响时代强音，开创美好明天——捷克民众热议习近平主席在捷媒发表署名文章》，2016年3月26日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/26/c_1118452359.htm

人交流互动。在华沙，习主席夫妇与波兰总统夫妇共同欣赏波兰马佐夫舍歌舞团的演出，并与曾经6次访华的该歌舞团成员亲切交流，感谢这朵波兰人民的“宝石之花”为促进中波人民友谊和文化交流作出的宝贵贡献。

再次，作为首脑外交的补充，中国也适时发挥了“第一夫人外交”的优势。访问塞尔维亚和波兰期间，习主席夫人彭丽媛走访了两国的有关特殊教育学校、参观肖邦博物馆、到访孔子学院，“推动了中国同两国之间的人文交流，巩固了人民之间的世代友好”^①。总之，首脑外交不仅增进了中国与中东欧国家高层的政治互信，也加深了双方人民之间的了解与友谊。用塞尔维亚记者协会主席、《政治报》总编辑莉莉亚娜·斯马伊洛维奇的话来说，“习近平主席此访让塞尔维亚人民重新发现了中国，为塞中两国人民心灵相通打开了新渠道”^②。

四 问题与思考

在充分肯定新时期中国与中东欧国家首脑外交取得长足进展，首脑外交在推动中国与中东欧国家关系中发挥特殊作用的同时，也应当看到当前中国与中东欧国家的首脑外交在量和质两个方面都存在一定的不足或不确定性。

就量而言，中国与中东欧国家双边首脑外交的发展很不平衡。与中国首脑外交最频繁的是塞尔维亚。2013年以来塞总统或总理几乎每年都访华或来华出席活动，中国国务院总理和国家主席也先后正式到访过塞尔维亚，两国关系更是率先升级为全面战略伙伴关系。相比之下，中国与爱沙尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚等国家的首脑外交大概只能算“点头之交”^③。这一落差既反映了中东欧国家多样化的对华合作诉求，也警醒中国应做好国别与区域的平衡，“不要因重点发展同某些国家关系而引起整个区域的不良反应，也不能过度关注区域整体性而失去政策特色与重点。”^④

^① 《外交部长王毅谈习近平主席访问塞尔维亚、波兰、乌兹别克斯坦并出席上海合作组织成员国元首理事会第十六次会议》，2016年6月25日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxt/xddcfyslsh_686824/zxxx_686826/t1375253.shtml

^② 《塞尔维亚各界积极评价习近平主席访问》，2016年6月23日，<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0623/c404978-28472602.html>

^③ 有学者对2016年中国与中东欧国家的政治合作作了量化分析（首脑外交是其中的一部分），结果也发现分数相差很悬殊。排名前三的波兰、匈牙利、塞尔维亚都在9分以上（最高10分），排名垫底的黑山、斯洛文尼亚和拉脱维亚得分都在1分以下。参见陈新、杨成玉：《中国—中东欧经贸合作进展报告》（2016），第97页。

^④ 刘作奎：《中国与中东欧合作：问题与对策》，载《国际问题研究》2013年第5期。

就质而言，首脑外交固然对国与国关系的发展起到了引领和推动作用，但如何评估首脑外交的成效也存在不确定性。以首脑访问和会谈确定的双边关系的升级为例，有学者就直言不讳地指出，“如果不能将‘战略伙伴关系’落到实处，没有清晰规划双边关系中的‘战略’领域，而只是中国领导人给欧洲一些国家的‘荣誉称号’，则只能反映出中国外交政策发展双边关系的‘务虚’成分，不利于切实推进中国同包括中东欧国家在内的欧洲国家关系的发展”^①。在实践中，中东欧国家更多也是从获取现实利益的角度理解“战略伙伴关系”，跟中国对这一概念的认知并不完全一致^②。

事实上，学术界早就注意到了个人化外交的局限性、首脑判断失误的严重性、首脑更迭后的政策反复性等首脑外交的风险或隐患^③。有些问题在中国与中东欧国家的首脑外交中已经露出端倪。曾有中国领导人在首脑外交场合评价“‘16+1’合作搭建了具有南北合作特点的南南合作新平台”。虽然这一评价可以在学术上得到一定的论证^④，但现实却是中东欧国家不希望自己被看作“发展中国家”^⑤。这说明首脑外交的准备工作可能还不够细致充分。再比如，这几年中国与捷克的首脑外交急剧升温，这在很大程度上得益于在捷克执政联盟内占主导地位的社会民主党，以及曾任该党主席的泽曼总统的大力支持。一旦捷克政局发生较大变动，两国战略伙伴关系的前景就可能出现变数，首脑交往也必然受到影响^⑥。总之，为了使中国与中东欧国家关系行稳致远，我们既要看到首脑外交的成绩，也要认识到目前首脑外交存在的不足和可能的隐患，及时总结经验，防范风险。

(责任编辑 张红侠)

① 朱晓中主编：《中东欧转型20年》，社会科学文献出版社2013年版，第259~260页。

② 鞠维伟、马骏驰：《中国—中东欧国家合作：进展与挑战》，载黄平、周弘、程卫东主编：《欧洲发展报告（2016~2017）》，社会科学文献出版社2017年版，第237~239页。

③ 胡勇：《西方首脑外交的发展及其对中国的启示》，载袁南生主编：《中国外交理论与实践（2015）》，世界知识出版社2016年版。

④ 胡勇：《南南合作视野下的中国—中东欧国家合作》，载《社会科学》2017年第10期。

⑤ 鞠维伟、马骏驰：《中国—中东欧国家合作：进展与挑战》，第244页。

⑥ 姜琍：《在“一带一路”助推下加速发展的中捷关系》，载李永全主编：《“一带一路”建设发展报告》（2017），社会科学文献出版社2017年版。