

捷克與維謝格拉德集團的外交互動

——合作、分歧與未來

吳巨盟*

世新大學通識教育中心助理教授

摘要

維謝格拉德集團自 1991 年成立以來，成為中歐最具代表性的次區域合作機制。本文以小國外交理論、區域主義與多層級治理理論為分析架構，探討捷克在維謝格拉德集團（V4）中的外交互動與角色轉變，並結合文本分析、比較研究與案例研究等質性方法。本研究指出，捷克透過 V4 平台放大小國外交影響力，特別在能源、移民及歐盟政策協調上發揮重要作用。然而，自 2015 年移民危機與 2022 年俄烏戰爭後，V4 內部分歧擴大，形成「V2+V2」的格局：捷克與波蘭採親西方路線，而匈牙利與斯洛伐克則傾向親俄或疑歐立場。此現象削弱了 V4 作為集體協商平台的功能。儘管如此，捷克仍在經濟、文化與教育等低政治領域維持合作，並透過國際維謝格拉德基金深化區域連結。同時，捷克推行多平台外交策略，積極參與三海倡議與北約機制，以維護其歐洲政策靈活性。本文認為，捷克未來應以「議題導向、多層合作」取代對 V4 整體性的依賴，以鞏固其對中歐地區的外交影響力。

關鍵詞：捷克外交、維謝格拉德集團（V4）、小國外交理論、區域主義、多層級治理、俄烏戰爭

* 主要經歷為世新大學國際事務長、中華經濟研究院 WTO 中心助理研究員、民進黨國際事務部副研究員。並曾於中央研究院、比利時、荷蘭、英國、德國、法國等國大學擔任訪問學者與研究。

壹、前言

維謝格拉德集團（Visegrád Group, V4）自 1991 年成立以來，一直被視為中東歐區域合作的重要平台，其功能涵蓋民主轉型、歐盟整合、能源安全與跨國基礎建設協調等領域。進入 21 世紀後，V4 在歐盟內的「區域協調機制」角色更為凸顯，尤其是在農業補助、區域發展基金、移民政策與東方鄰國政策等議題中，V4 成員國經常作為「集體發聲者」，以提高政策影響力。因此，理解 V4 的合作動態，不僅有助於掌握中歐政治變遷，也具有歐盟決策結構與歐洲安全秩序研究的戰略意義。在 V4 成員中，捷克是一個特別值得深入探討的案例。首先，捷克在地緣位置上位處德國與中歐之間，不僅是區域交通與產業樞紐，也是歐盟內部多邊協商的重要中介者。其次，捷克外交政策在不同政黨執政之下展現高度可變性，使其在 V4 的角色更加複雜與具觀察價值。最後，捷克在俄烏戰爭後強化其親歐與親北約取向，與匈牙利、斯洛伐克的立場差異鮮明，因而成為觀察 V4 內部分裂與合作再調整的關鍵窗口。

然而，既有文獻在探討 V4 與捷克的外交行為時仍存在三項主要不足。第一，多數研究集中於 V4 作為「區域合作機構」的歷史演進，較少討論俄烏戰爭後 V4 的結構性變化與功能退化（Nič, 2023）。第二，既有小國外交與區域主義文獻雖指出小國會依賴制度化平台擴大影響力，但較少分析「當平台功能弱化時，小國如何調整策略」，這使得捷克在 V4 分歧中採取的多平台外交（multi-platform diplomacy）缺乏理論化解釋（Cabada, 2023）。第三，相關研究對捷克在能源安全、歐盟預算談判以及文化外交等領域的跨議題互動缺乏整合性分析，無法全面反映 V4 在「低階政治合作持續、高階政治合作斷裂」的現象。

基於上述缺口，本研究旨在提出三項主要貢獻。首先，本文以小國外交理論、區域主義與多層級治理理論為基礎，建構一個可同時解釋「合作、分歧與再調整」的分析架構。其次，透過捷克案例，本文揭示 V4 在俄烏戰爭後的合作模式已從制度化常態轉為「議題化」（issue-based）與「碎片化」（fragmented）合作，並分析此一變化對歐盟政策協調的結構性影響。第三，

本文主張 V4 雖不再具備全面整合功能，但仍在經濟、基礎建設、及文化交流領域保留相當程度的合作韌性，突顯其「次區域合作載體」的多重功能。

貳、理論探討與研究方法

為了深入分析捷克與 V4 之間的外交互動關係，本文採取多層次的理論架構，綜合運用小國外交理論（small state foreign policy）、區域主義理論（regionalism）與多層級治理理論（multi-level governance），並輔以質性研究取向之實證分析。此綜合架構有助於說明捷克如何在結構性限制下運用多邊平台，以平衡國內外政策考量，並理解 V4 在歐洲整合過程中所扮演的區域性政治角色。

一、小國外交理論

小國外交研究的理論起點可追溯至 Vital (1967)，其指出小國因缺乏軍事與經濟資源，在國際體系中處於結構弱勢。小國在國際體系中處於相對不利的結構位置，受限於有限的軍事、經濟與人口規模，往往難以單獨影響國際議程。然而，隨後的研究逐漸從「脆弱性」轉向「策略性行動者」觀點，強調小國能透過制度合作、規範倡議與議程設定發揮影響力（Thorhallsson & Wivel, 2006）。Browning (2006) 指出，小國並非完全的受制者，其靈活性與策略性聯盟往往能在多邊制度中取得實質利益；相關理論已廣泛應用在北歐與波羅的海國家，如愛沙尼亞運用數位外交提升國際能見度，或冰島利用北約議程擴大外交聲量。對捷克而言，儘管屬於歐盟內中小型國家，但透過維謝格拉德集團的區域協作，可形成「集體發聲」的效果（collective voice effect），在歐盟理事會或預算談判中放大中歐國家的政策訴求。

捷克自 1993 年獨立以來，其外交政策一直在「歐洲化」與「區域化」之間取得平衡。藉由參與 V4，捷克得以與波蘭、匈牙利及斯洛伐克協調立場，在能源安全、邊境管理與移民政策等議題上展現集體談判能力（Cabada, 2023）。「小國策略聯盟」模式，體現了 Baldacchino (2012) 所強調的「策

略性互賴」(strategic interdependence) 特性，即小國可透過制度化合作放大其相對影響力，進而在多極化國際環境中維護自身利益。引用小國外交理論能有效解釋捷克依賴 V4 放大談判籌碼的行為，也能說明面對 V4 分裂時，捷克採取「多平台外交」調整策略的原因 (Cabada, 2023)。

二、區域主義理論

區域主義研究自 1990 年代「新區域主義」(new regionalism) 興起後，強調全球化背景下的跨國合作不僅涉及經濟整合，也包括身份建構、安全協調與政治連結 (Hettne & Söderbaum, 2000)。維謝格拉德集團被視為典型的「新區域主義」現象，其發展與歐洲整合進程密不可分。根據 Keating 與 Loughlin (2013) 的觀點，新區域主義並非僅由地理或歷史連結所驅動，而是全球化時代下各國對安全保障、經濟競爭力與政治身份認同的綜合回應。V4 正是中歐國家在冷戰結束後，為了在歐盟與北約體系內建立共同立場而產生的區域合作機制。

在實際運作上，V4 的功能定位具有「輔助性區域主義」(auxiliary regionalism) 特質。它既非獨立於歐盟之外的政治聯盟，也非具備強制性的政策執行機構，而是透過政治協商與政策對話，促進成員國在特定議題上的協調合作 (Dangerfield, 2012)。其起源於民主轉型，後來轉型為歐盟內的政策協調平台，涵蓋農業補助、凝聚基金、移民與能源等議題。然而，文獻也指出，缺乏制度約束的合作成員易受國內政治方向影響，如安第斯共同體 (Andean Community) 與阿拉伯聯盟 (League of Arab States) 多次因政治裂痕而弱化 (Fawcett, 2016)。近年來因成員國政治取向分歧，特別是捷克與匈牙利在對俄政策與法治議題上的不同立場，使 V4 的內部凝聚力面臨挑戰 (Zięba, 2020)。此分析亦與 V4 在俄烏戰爭後的合作退化現象相符 (Nič, 2023)，這種內部張力凸顯了區域主義理論中「合作與分歧並存」的動態特性，也代表區域主義對理解 V4 合作趨勢的必要性。

三、多層級治理理論

歐盟的政治架構具有明顯的多層級治理特徵，意指政策制定與權力分配並非單一國家行為的結果，而是在歐盟、國家及次國家層級間動態互動的產物 (Hooghe & Marks, 2003)。多層級治理文獻指出，政策結果具有多層互動性，因此成員國往往在國內政治需求與區域合作立場之間進行策略調整 (Marks, et al., 2008)。對捷克而言，外交決策需同時兼顧 V4 區域合作立場、歐盟整體政策方向，以及北約的集體防禦義務，形成「三重治理層次」的互動模式。多層級治理理論強調權力的分散與網絡化 (networked authority)，意味著政策協調不再是自上而下的指令式過程，而需依賴跨層級的談判與妥協 (Bache, et al., 2015)。捷克的外交政策實踐顯示，其在歐盟理事會中採取務實合作策略，即透過 V4 機制先行形成共識，再於歐盟層級發揮影響。這種由區域到超國家層次的政策傳導機制，正體現了 Marks 與 Hooghe (2012) 所指出的「政策回饋效應」(policy feedback effect)，亦即區域合作不僅受歐盟影響，反過來亦能形塑歐盟決策方向。

因此，從多層級治理的視角觀之，捷克與 V4 國家的外交互動並非孤立行為，而是嵌入歐洲多層決策體系中的策略性行動。因此 MLG 能解釋捷克為何在制裁、能源、移民等議題上採取「議題化對齊」、並在 V4 分裂後進行「多平台外交」的策略調整 (Koran, 2024)。此一理論取徑有助於理解捷克如何在維護主權自主與區域協作之間尋求平衡，並藉此強化其在歐洲政治中的存在感與影響力。

四、研究方法

本研究主要採取質性研究方法，以探討捷克與維謝格拉德集團 (V4) 之間的外交互動與政策分歧。由於 V4 合作的政治特質牽涉多重層次的制度，因此本文以理論為基礎，輔以多層次的實證檢驗。研究設計結合比較研究與案例研究兩種途徑，試圖在理論與實際政策之間建立連結，從而呈現捷克外交決策的多面向性與策略意涵。

1、比較研究

本文將採取比較研究法（comparative analysis），以 V4 捷克、波蘭、匈牙利與斯洛伐克等 4 國為分析單位。集中比較其在外交、安全與能源政策領域中的策略異同，藉此揭示 V4 內部的合作動力與結構性張力。比較分析特別關注各國在歐盟與北約架構下的政策協調程度，以及在面對重大國際事件時的政策分歧。透過縱向與橫向比較，本研究旨在呈現 V4 的「政策同質性」（policy convergence）與「價值分化」（value divergence）兩股相互作用的力量。例如，波蘭與捷克在俄烏戰爭中展現高度協調，而匈牙利則採取與歐盟主流立場相左的親俄政策；斯洛伐克則在不同政府輪替下出現政策搖擺。此種比較不僅揭示各國外交偏好的差異，也說明了捷克在 V4 架構中扮演的調節與平衡角色。

2、案例研究

本文選取 4 個具代表性的重大事件作為案例研究，不僅能觀察 V4 的功能演變與內部分歧，更能評估及檢驗捷克在 V4 外交互動中的實際行為與政策調整，主要包括以下 4 個案例：

（1）歐盟法治與民主價值

本案例揭示歐盟法治監管如何成為 V4 分裂的重要促因，在此脈絡中，法律與民主價值不僅是制度議題，更是形塑 V4 合作與分裂的新政治軸線。

（2）歐盟移民危機與庇護改革

本案例探討 V4 國家早期在移民政策上的高度一致立場與後續轉折，如何展現其集體防禦心理與主權敏感性，同時檢視捷克如何在歐盟壓力下進行政策修正。

(3) 能源安全與轉型政策

此案例分析 V4 成員國面對俄羅斯能源依賴的不同回應，特別是捷克如何透過與波蘭的合作推動能源多元化，以降低地緣風險並提升談判籌碼，以及與匈牙利的異質取向。

(4) 俄烏戰爭

此案例用以分析 V4 成員在對俄政策、軍援烏克蘭與能源安全議題上的分歧，用以分析 V4 外交安全裂解 (Pisarska, 2024; Nič, 2023)。並觀察捷克如何從「協調者」轉為「價值導向型」外交行為者。

透過上述 4 個案例分析，不僅能觀察 V4 的功能演變與內部政策立場分歧，更能評估捷克在多層級治理架構中的政策靈活性與適應能力。

3、整合分析與研究邏輯

綜合上述二項方法之外，本文將理論與實證資料交叉運用，從結構、制度與行為三個層次進行整合分析。研究除關注結構性因素，例如歐盟制度設計、地緣政治壓力與安全依賴之外，亦重視行為性因素，包括國內政治氛圍與政黨傾向。此種多面向分析方式可更全面地理解捷克外交決策的形成邏輯，並揭示其在 V4 與歐盟雙重架構下的外交策略選擇。最後，本文研究目的在於提出一套能同時解釋「小國行為邏輯」與「區域合作動態」的分析架構，以供後續歐洲區域主義與外交決策理論的比較研究之參考。

參、文獻回顧

一、V4 的歷史背景與功能轉型

有關維謝格拉德集團（V4）的學術研究始於 1990 年代，當時的重點在於其作為中歐轉型國家融入歐洲與大西洋體系的橋樑功能。Dangerfield（2012）指出，V4 最初的核心目標是「與歐盟與北約整合」，成員國透過合作展現區域穩定性與制度改革的決心，從而獲得國際支持。這一階段的 V4 功能以「過渡性平台」為主，其合作主要體現在技術層面，包括軍事標準化、邊境安全、以及經濟改革的協調。然而，Baun 與 Marek（2014）認為，即使在入歐之後，V4 並未喪失其存在價值，而是逐漸演變為歐盟內部的一個「次區域協商平台」，透過共同聲音影響歐盟預算分配、能源安全與移民政策等議題。換言之，V4 的角色從「融入性機制」轉為「內部協商機制」，功能由外部導向轉為內部議題驅動。

二、小國外交與中歐次區域合作

在國際關係理論中，V4 也常被視為小國外交的一種體現。Nitoiu 與 Sus（2019）指出，歐盟內的中小型國家經常依賴區域合作平台，以「增幅器」（amplifier）的方式在歐盟內部增加自身影響力。捷克雖非大國，但透過 V4 可在能源安全、農業政策、基礎建設等領域與鄰國協調立場，從而在布魯塞爾的談判中強化談判籌碼。這種行為符合 Browning（2006）主張的「小國透過制度合作放大聲音」的理論觀點。同時，Keating 與 Loughlin（2013）在區域主義研究中指出，新區域主義並非僅由地理與歷史條件決定，而是反映國家在全球化背景下對安全、經濟與身份認同的回應。對捷克而言，V4 不僅是歷史與文化連結的產物，更是其在歐盟內確保利益、鞏固身份的重要平台。

三、內部分歧與制度困境

隨著歐盟擴大與國際局勢變化，V4 內部分歧逐漸浮現。Kořan (2022) 指出，V4 的功能性合作仍具價值，但在高政治 (high politics) 領域如外交與安全方面卻難以形成共識。移民危機就是一個典型案例：雖然 4 國最初共同反對歐盟強制分配難民的政策，但在具體執行與政策承諾上仍出現差異。俄烏戰爭進一步凸顯了這種裂痕。捷克與波蘭展現出對烏克蘭的堅定支持，而匈牙利則因能源依賴與政治取向而維持親俄立場，斯洛伐克則在菲佐 (Robert Fico, 2006-10, 2012-18, 2023-) 重新執政後逐漸與匈牙利靠攏¹，菲佐與匈牙利總理奧班 (Orbán Viktor Mihály, 1998-2002, 2010-) 經常被戲稱為歐盟的「難搞二人組」(Difficult Duo)，長期以來兩人都堅持各自獨特的立場，使得部分學者將 V4 定義為「V2+V2」，亦即波、捷與匈、斯兩個不同路線的結盟。

四、民主倒退與價值分裂

民主治理與法治價值是另一個影響 V4 凝聚力的重要因素。Vachudova (2020) 指出，匈牙利與波蘭在 2010 年代之後期逐漸出現「民族民粹主義」(ethnopolism) 的趨勢，對歐盟法治與民主規範構成挑戰。然而，捷克則在費亞拉 (Petr Fiala) 政府領導下強調親西方與價值外交，與歐盟主流保持一致。2023 年波蘭新政府上台後，亦開始修正其法治爭議，與捷克共同在歐盟中成為法治與民主價值的支持者。這種分裂不僅是政策差異，更是價值取向的根本分歧。

綜合而言，現有文獻顯示：V4 的合作基礎雖仍存在，但其在高階政治

¹ 2025 年 9 月 3 日中國大閱兵典禮，有亞非 20 多國政要參與，其中除了被視為左右護法的俄羅斯普丁、北韓金正恩外，有一人格外突出，那就是斯洛伐克總理費佐，他是唯一歐盟成員國出席者，塞爾維亞總統雖也出席，但塞國非歐盟成員。這種特別的作風在 2024 年底也曾出現，當時費佐突訪莫斯科會見普丁，據稱雙方討論了能源供應與戰爭解決方案，此舉也引來部分歐盟人士批評，認為他破壞了歐盟對俄的共同立場。

議題上的分歧已成為不可忽視的趨勢。捷克作為其中最親西方、最積極支持歐盟價值的成員，如何在此困境中調整政策，是未來研究的重要焦點。

肆、捷克與維謝格拉德集團的關係發展

維謝格拉德集團（V4）於 1991 年 2 月 15 日在匈牙利維謝格拉德城堡簽署『維謝格拉德宣言』（*Visegrad Declaration*）正式成立，成員包括捷克斯洛伐克（後於 1993 年和平分裂為捷克與斯洛伐克）、波蘭及匈牙利。該集團成立之初的歷史背景，乃是冷戰結束後中歐國家面臨的政治與經濟轉型挑戰。其主要目標在於協調區域內的民主轉型進程、推動市場經濟改革，並加速融入歐洲與大西洋體系，特別是歐盟（European Union, EU）、及北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）架構（Dangerfield, 2012; Baun & Marek, 2014）。

在 2004 年 4 國同時加入歐盟與北約以後，V4 的功能逐漸轉變，由「協助入歐」的政治合作平臺，轉為歐盟內部的「區域協商與政策協調機制」。V4 在能源安全、基礎建設、移民政策、區域發展基金以及歐盟多年度財政架構（Multiannual Financial Framework of the European Union, MFF）談判等領域中形成了具實質影響力的共同立場（Zięba, 2020）。儘管其政治整合程度有限，但作為中歐國家集體代表的象徵性機制，V4 仍在歐洲政治體系中維持一定能見度與話語權。

在當代歐洲政治中，V4 被視為一個具歷史與地緣戰略意涵的「次區域合作機制」，其影響力不僅體現在經濟與社會政策協調，也表現在外交與安全層面。這一機制使中歐 4 國能以「集體發聲」（collective voice）方式在歐盟決策過程中擴大談判籌碼。對捷克而言，V4 不僅是其外交政策的重要組成部分，更是發揮「小國影響力」（small-state leverage）的有效平台（Cabada, 2023; Browning, 2006）。雖然自 2015 年移民危機與 2022 年俄烏戰爭以來，V4 在安全與外交政策上裂痕日益明顯，但捷克仍在多個領域維持合作，特別是在經濟、文化與歐盟政策協調方面。這些合作網絡使 V4 儘管面臨政治分歧，仍具有一定的制度延續性與功能穩定性。

表 1：主要歷史發展階段

時間	主要發展歷程
1991	簽署『維謝格拉德宣言』，成立 V4
1993	捷克與斯洛伐克分裂，兩國繼續以獨立成員身分參與 V4
1999	波蘭、匈牙利、捷克加入北約，區域安全合作進一步制度化
2004	4 國同時加入歐盟，V4 成為歐盟內部的協調平臺
2015	在歐盟移民危機中，V4 形成高度一致的反強制分配立場
2022	俄烏戰爭爆發，V4 在對俄政策與安全議題上出現嚴重分歧

一、經濟與基礎建設合作

捷克作為中歐交通與產業樞紐，長期將跨境基礎建設視為強化區域競爭力的關鍵策略。透過 V4 機制，捷克積極推動跨國運輸走廊（如歐盟 TEN-T 網絡）、高鐵與物流中心建設，以鞏固供應鏈安全並促進貿易整合。根據歐盟委員會（European Commission, 2023e）報告，捷克在「北海—波羅的海」與「波羅的海—亞得里亞海」走廊的開發中，扮演區域節點角色。

在能源領域方面，捷克與波蘭透過跨境天然氣與電力互聯網建設，積極降低對俄能源依賴。主要因在於兩國在發電結構、能源基礎設施、跨境互聯網路以及能源政策取向上具有高度互補性。捷克電力以核能+燃煤為主，整體供電較為穩定，捷克的發電結構中核能約占 35–40%，燃煤約 40%，天然氣占比低於 10%（IEA, 2022）。波蘭燃煤占比約 70%，逐步以天然氣與再生能源替代（European Commission, 2021a）。因此，捷克穩定的核能供電+波蘭高天然氣需求形成互補結構，使兩國跨境電力與天然氣管網合作更具必要性與可行性。根據 Eurostat（2023）統計，捷克自 2022 年以來俄羅斯天然氣進口量下降超過 50%，並逐步以波蘭 LNG 與德國供應作為替代來

源。此種跨國能源合作不僅提升了區域能源安全，也展現 V4 在「功能性合作」(functional cooperation) 上的韌性，即便政治分歧存在，仍能在務實領域維持合作成效。

二、文化與教育交流

自 2000 年成立以來，國際維謝格拉德基金 (International Visegrad Fund, IVF) 是維謝格拉德集團 (V4) 最具制度化與持續性的合作機制之一，成為推動成員國之間文化、教育與社會連結的重要平台。該基金每年資助超過 500 個跨國項目，涵蓋文化藝術、歷史教育、政策研究、媒體訓練、創意產業以及青年交流等核心領域 (Visegrad Fund, 2023)。透過這些計畫，中歐國家在政治轉型後得以重建跨國信任網絡，並強化集體價值與共同身份認同 (Galpin & Trenz, 2021)。

對捷克而言，文化外交不僅是推動國家形象的「軟實力」(soft power) 工具，同時也是一項區域政治策略。透過強化文化合作，捷克得以維持在中歐的價值領導地位，並持續推動以文化多樣性為核心的歐洲一體化理念 (Batora, 2013)。文化交流形成的「社會資本外交」(social capital diplomacy) 使捷克能在 V4 架構內透過低政治領域累積信任，進而提升其在高政治領域的議題設定能力 (Browning, 2021)。此外，文化與教育合作也使 V4 在面對區域政治分歧時仍能維持基本的合作連結。儘管自 2015 年歐盟移民危機與 2022 年俄烏戰爭後，V4 在對俄政策、法治議題與歐盟價值承諾方面出現明顯裂痕 (Nič, 2023)，但國際維謝格拉德基金的運作並未受到重大影響，反而持續拓展青年教育、創新政策與再生能源教育等新領域 (European Commission, 2023c)。這顯示文化合作具有跨越政治周期的特性，使 V4 能在制度性合作遭遇挑戰時仍保持功能性延續 (Buras & Klein, 2021)。

總體而言，文化與教育交流是捷克在 V4 架構中強化軟實力、鞏固中歐共同身份並維繫區域合作穩定的重要支柱。透過持續投入文化外交與跨國教育合作，捷克不僅提升其在中歐的道義領導地位，也使 V4 能在政治分歧加劇的背景下維持持續合作的最低共識。

三、歐盟政策協調

在歐盟治理架構中，維謝格拉德集團（V4）長期扮演「區域政策協調平台」的角色，尤其在農業補助、凝聚政策（cohesion policy）與產業補貼等高度制度化領域形成集體立場。由於中東歐國家在經濟結構、發展需求與區域差距方面具有相似特徵，V4 能透過共同協商增強成員國在布魯塞爾談判時的影響力（Buras & Klein, 2021）。捷克在此框架中利用區域協調與集體倡議策略，提升其談判籌碼，特別是在歐盟預算談判與農業改革等具有重大財政影響的政策領域。以 2021-27 年歐盟多年度財政架構（MFF）為例，V4 曾共同主張維持高比例的凝聚基金，以保障中東歐國家的基礎建設、交通運輸、數位化轉型及地方發展資源（European Council, 2020）。研究指出，儘管成員國國內政治光譜差異甚大，但在涉及區域經濟利益時，V4「跨政黨一致性」現象相當顯著（Schneider, 2022）。捷克透過與波蘭、斯洛伐克、匈牙利形成臨時性議題聯盟，有助在歐盟部長理事會（Council of the EU）內集體施壓，以在談判中爭取更高的財政分配與政策彈性。

然而，V4 的政策協調並非全面一致。在法治、移民政策與歐盟價值議題等「高政治」領域，成員間差異明顯，特別是匈牙利與波蘭因法治爭議而頻繁與歐盟機構發生衝突（Sedelmeier, 2022）。但捷克仍利用 V4 在「低階政治」（low politics）領域維持政策協調，包括環境標準、跨境基建與氣候調適等領域（European Parliament Research Service, 2024a）。此種選擇性合作顯示 V4 難以作為全面戰略聯盟，但仍在技術性政策領域發揮「談判加乘效應」（negotiation multiplier effect），使中歐國家在特定議題上具備更強的集體議價能力（Börzel & Risse, 2021）。

近年研究指出，雖然俄烏戰爭後 V4 在地緣政治立場上分歧加劇，但其在歐盟政策網絡中仍保留一定功能性，特別是在綠色轉型基金（Green Deal mechanisms）、跨境能源基礎建設與區域創新政策等領域維持制度化協作（European Commission, 2023a; Nič, 2023）。捷克在此進程中善用 V4 作為區域政策連結平台，透過「議題化合作」維持外交彈性，使其得以在歐盟多層級治理架構下同時鞏固國家利益與區域立場。

四、限制與挑戰

儘管 V4 在經濟、文化與教育領域持續展現合作韌性，其在外交與安全政策上的侷限性卻愈發明顯。V4 自成立以來便以務實合作為基礎，但其制度化程度始終有限，在決策、預算與監督層面皆無類似歐盟或北約的強制性架構（Buras & Klein, 2021）。因此，一旦成員國之間的國內政治方向或外交取向出現分歧，V4 在「高階政治」議題上的合作便極易受影響。

2022 年俄烏戰爭爆發後，這一結構性弱點被劇烈放大。匈牙利延續其對俄羅斯的友好政策，反對歐盟制裁措施並在能源議題上強調對莫斯科的依賴；斯洛伐克在 2023 年後政權更迭，使其外交及安全政策由親歐轉向親俄與疑歐立場（Nič, 2023; Pisarska, 2024）。相較之下，捷克與波蘭則採取堅定的親北約、親歐盟及援助烏克蘭路線。此種結構性斷裂使 V4 在安全、制裁政策與東方鄰國政策上陷入「功能性碎片化」（Cabada, 2023）。

在此背景下，捷克開始調整其外交策略，採取所謂「多平台外交」（multi-platform diplomacy）。捷克政府不再單一依賴 V4 改變其區域策略，而是透過以下平台補充甚至部分取代 V4 的功能：第一，強化在三海倡議²（Three Seas Initiative）中的角色，以深化能源、基建與數位連結；第二，積極參與北約東翼（NATO Eastern Flank）安全合作，以應對俄羅斯威脅；第三，在歐盟架構下深化與德國、法國、北歐及波羅的海國家的政策協調（Dudzińska, et al., 2024）。此策略使捷克得以在面對 V4 分裂時仍維持外交政策的穩定性與多元性（Koran, 2024）。整體而言，V4 在經濟、文化與教育領域仍具制度延續性，尤其是 國際維謝格拉德基金等低政治合作機制仍能維持跨國交流。

2 三海倡議成立於 2015 年，由波蘭與克羅埃西亞共同發起，涵蓋中東歐 12 個歐盟成員國，範圍從波羅的海（Baltic）延伸至黑海（Black Sea）與亞得里亞海（Adriatic）。其主要目標是推動能源、交通、及數位基礎建設合作，以縮小歐盟東西方的發展差距。與 V4 相比，3SI 的規模更大，且與歐盟的凝聚基金與跨國投資緊密結合。捷克自 2016 年起積極參與 3SI，並視其為推動能源多元化的重要平台。特別是在俄烏戰爭後，捷克與波蘭利用 3SI 平台推動跨境 LNG 接收站、天然氣管道以及高速鐵路網絡，藉此降低對俄能源依賴（Siddi, 2022）。相較之下，V4 在能源領域的合作因匈牙利的阻撓而受限，使捷克更傾向透過 3SI 強化能源戰略。

然而，V4 作為整體外交安全平台的有效性正逐漸被「議題化」與「碎片化」所取代，形成以國家利益為中心的選擇性合作模式。這顯示 V4 已從早期的制度化合作階段轉向「策略性調整」的新階段，其能否重新取得整體戰略功能，將取決於成員國對俄政策、法治價值與歐盟整合方向上的再度收斂。

伍、重要案例探討：V4 的功能演變與內部分歧

本文選取 4 個具代表性的重大事件作為案例研究，不僅能觀察 V4 的功能演變與內部分歧，更能評估及檢驗捷克在 V4 外交互動中的實際行為與政策調整。

一、歐盟法治與民主價值（2004-）

自 2004 年東擴以來，歐盟法治與民主治理一直是歐盟內部最具爭議性的制度議題。對新加入的中東歐國家而言，法治檢驗、媒體自由監督與司法獨立要求不僅攸關歐盟政治共同體的規範基礎，更關聯到凝聚基金（cohesion funds）、結構基金之獲配與政治聲望（Pech & Kochenov, 2021）。在此背景下，V4 成員國雖同樣以民主轉型國身份加入歐盟，但其在價值議題上的走向卻日益分化，使法治成為觀察 V4 合作瓦解與捷克外交定位變化的重要案例。

首先，捷克在價值外交（value-based diplomacy）上延續其 1989 年後的歷史傳承，強調民主、人權與法治是國家身份的核心組成，因此在歐盟內部經常與荷蘭、丹麥、瑞典等國站在同一陣線（Novotný, 2022）。費亞拉（Petr Fiala）政府上台後更強調「價值一致性」，公開支持歐盟依『歐洲聯盟條約』（*Treaty on European Union*）（European Union, 2016）第 7 條對違反法治的成員國啟動程序，以及運用「法治條件機制」（rule-of-law conditionality）凍結凝聚基金作為制度性懲戒手段（European Commission, 2023b）。在捷克外交部 2022 年《外交政策報告》的第 14–16 段落中，即明確指出捷克支持強化法治監督機制，並視之為維護歐盟凝聚力的必要條件（Ministry of Foreign

Affairs of the Czech Republic, 2023, paras. 14-16)。

相較之下，匈牙利構成歐盟內部最典型的「體制挑戰者」(systemic challenger)。自 2010 年奧班政府上台後，司法改革、公共媒體整併與 NGO 限制法案均遭歐盟與威尼斯委員會批評，導致歐盟對匈牙利啟動『歐洲聯盟條約』第 7 條程序並凍結部分凝聚基金 (Pech & Kochenov, 2021)。歐盟 2022 年《年度法治報告》(Rule of Law Report) 第 5.1 節更將匈牙利列為「系統性法治風險」國家 (European Commission, 2022, Sect. 5.1)。面對制裁壓力，匈牙利政府多次試圖透過 V4 推動「集體聲援」框架，但捷克與波蘭在政權更迭後均拒絕為匈牙利背書，使 V4 難再形成統一立場 (Nič, 2023)。

波蘭則呈現另一種典型：2015-23 年之間，法律與公正黨 (PiS) 政府因司法改革遭歐盟指控侵蝕司法獨立，與匈牙利形成「價值聯盟」。但 2023 年圖斯克 (Donald Tusk) 政府重新上台後，波蘭迅速轉向「歐盟價值回歸」路線，承諾撤銷部分爭議法案並積極恢復與歐盟的合作 (Kelemen, 2024)。在歐盟 2024 年初提出的法治條件解除評估中，即於第 22-25 段顯示波蘭已重啟司法改革協商程序 (European Commission, 2024a, paras. 22-25)。此轉向使波蘭與捷克在價值外交上再度重新結盟，共同對匈牙利形成壓力。

斯洛伐克在價值議題上的角色最具矛盾性。其在 2010-22 年間整體法治評比相對穩定，並支持歐盟對匈牙利的法治程序。然而，2023 年菲佐政府回朝後，媒體改革與反貪機構削弱引發歐盟警告。歐盟 2023 年《法治報告》第 4.2 節指出斯洛伐克的司法改革倒退跡象 (European Commission, 2023a, Sect. 4.2)。這可能使其逐步靠攏匈牙利，使 V4 在價值領域呈現「V2+V2」斷裂 (捷克—波蘭 vs. 匈牙利—斯洛伐克)。

整體來看，本案例揭示歐盟法治監管如何成為 V4 分裂的重要驅動因素。捷克因其歷史身份與價值外交定位，逐步從務實協調者轉向積極的「價值導向型外交行為者」；匈牙利則持續挑戰歐盟制度；波蘭完成政策轉向；斯洛伐克則成為潛在變數。在此脈絡中，法律與民主價值不僅是制度議題，更是形塑 V4 合作與分裂的新政治軸線。

二、歐盟移民危機與庇護改革（2015-）

2015年歐盟面臨自敘利亞內戰與中東、非洲不穩定而來的大規模移民與難民潮，立即成為歐盟內部極具政治敏感性的議題。V4國家在危機初期呈現高度一致，集體反對歐盟以配額方式強制重新分配申請庇護者（relocation/quota）至各成員國的做法，主張尊重國家主權並採取主權導向的邊境管控措施（Szalai, et al., 2017）。V4的共同立場反映出中歐國家對主權、邊界控制與社會穩定的強烈敏感性，並凸顯該區在文化與政治認同上的一致性。

然而，此一表面上的一致並非永久不變。隨時間演進，4國內部開始出現分化跡象。一方面，匈牙利與斯洛伐克在國內政黨與民意驅動下，持續採取更為強硬的反移民政策；另一方面，捷克在面對來自歐盟體系的制度壓力與自身經濟勞動市場需求時，逐步在執政語彙與政策工具上出現調整（Buras & Klein, 2021）。具體而言，捷克政府在維持對邊境主權論述的同時，亦逐漸採取更有選擇性的國際合作方式，如與歐盟在打擊人口販運、邊境管控技術與整合職訓計畫上協作，藉以兼顧安全與勞動力需求（European Commission, 2023a）。

本案例顯示，V4的早期一致性主要源自共同的「集體防禦心理」與主權擔憂，但隨著危機政治化與歐盟內部壓力演變，各國根據國內政治、經濟結構與外交策略採取差異化回應（Nič, 2023）。捷克的特例在於其在語彙與行動上的雙軌處理：一方面在國內對外維持較為保守的言辭以回應選民與國內政治力量，另一方面在技術性與低政治領域，例如庇護程序現代化、跨國警方協作、接收特定類別勞動移民等領域展現務實合作（Batora, 2013）。這種「話語保守—行動務實」的策略，既能保護國內政治穩定，也能在歐盟框架下維持捷克的談判籌碼。

對V4整體而言，移民議題成為一個測試其長期制度凝聚力的關鍵議題：若成員國在高政治領域持續分歧，V4將較難作為一致性政策倡議者；反之，若能把合作限定於技術性與運作性領域，則仍可維持一定的制度性功能（Galpin & Trenz, 2021; Glied & Zamecki, 2021）。因此，本案例不僅反

映出 V4 的主權敏感性，也說明捷克如何在國內壓力與歐盟機制間採取策略性調整（Cabada, 2023）。

三、能源安全與轉型政策（2020-）

能源安全在 2020 年代成為歐盟與中歐國家外交與國內經濟政策的核心議題。俄羅斯作為長期的歐洲天然氣與石油供應來源，其對外能源策略使中歐國家在地緣政治壓力下極易暴露能源供應風險（Schmidt-Felzmann, 2021）。尤其在 2022 年俄烏戰爭後，V4 成員國在能源政策上的反應顯著分化，顯示出能源結構、基礎設施與外交取向的差異如何轉化為外交行動的分歧。

捷克的能源結構以核能與燃煤為主，對俄羅斯天然氣的直接依賴程度相對低於匈牙利（IEA, 2022）。然而捷克仍受制於區域能源市場的互賴性與管線配置，因此在快速斷供風險與價格衝擊面前需要建立替代供應與互聯能力。與此同時，波蘭積極建構 LNG 終端希維諾伊希切（Świnoujście）與連結北歐氣源波羅的海天然氣管道（Baltic Pipe），並在能源多元化上展現政策主動性（Grzęda, 2023）。捷克與波蘭因此在能源互聯、管線互通與調度機制上找到合作機會：捷克可透過擴大跨境電力互連與管網互通，利用其較穩定的電力生產—尤其核電—在尖峰時段支援相鄰市場，而波蘭則以其 LNG 設施與北海管線作為區域氣源的轉運樞紐（European Commission, 2023c）。此一互補性的實務合作既是技術性的也是戰略性的。技術面上，跨境互聯網（電力）與逆向流動能力的強化，能實際緩解短期供需缺口；戰略面上，能源供應來源的多元化使國家在面對政治壓力，例如來自供應國的能源勒索時具有更高的政策自主性（Hendrich, 2022）。捷克—波蘭的合作因此不僅止於管線建設，而延伸至電網穩定性、儲能能力與共同能源安全協定，這些措施皆旨在降低對俄羅斯單一來源的脆弱性。

相對而言，匈牙利在能源外交上展現出顯著的異質性：其與俄羅斯在天然氣供應與核電技術（如 Paks 核電擴建）方面保持緊密合作，使其在歐盟內對能源制裁或統一反應上採取更為保守或阻礙性的態度（Weiner, et al.,

2024)。斯洛伐克則在核電占比高且能源網絡歷史上向東—南連結，使其在短期內難以與捷克—波蘭工程化地整合。結果是 V4 在能源議題上呈現「功能性分割」：在可操作的技術領域（路網、LNG、電力互連）部分成員能合作，而在涉及長期投資與政治選擇的層面，分歧仍然明顯（Siddi, 2020）。

綜合而言，能源案例顯示，當技術性與基礎設施互補性存在時，例如捷克可透過區域合作放大其能源談判能力；反之，當能源外交牽涉深層政治選擇時，例如與俄羅斯的長期協約，區域合作易被政治分歧所阻礙（European Commission, 2023c）。捷克透過與波蘭的務實合作展示了如何在能源轉型時期兼顧安全與政治彈性，並以此提升自身在歐盟能源治理中的影響力（IEA, 2022）。

四、俄烏戰爭（2022-）

俄羅斯於 2022 年對烏克蘭發動的全面入侵，對整個歐洲安全架構造成劇烈震盪，也成為檢驗區域合作機制韌性的重要試金石（Nič, 2023）。對 V4 而言，該戰爭揭示了既有的政治與能源分歧，並使「價值—安全」問題上升為高政治領域，直接挑戰 4 國的協調能力與共同政策定位。在戰爭爆發初期，捷克與波蘭迅速採取強硬立場：提供軍事援助³、接收大量難民，並公開支持對俄嚴厲制裁（Cabada, 2023）。捷克政府在國內政治與國際責任之間，選擇以明確的價值立場支持烏克蘭，這不僅是基於歐盟與北約的集體安全架構，也是對歷史記憶（如對俄帝國主義的警惕）與民主價值承諾的延伸（Browning, 2021）。波蘭則在地理與安全考量下，成為區域內對烏克蘭支持最積極的國家之一，提供大量軍事與人道援助（Kubiak, 2023）。

相對地，匈牙利在總統與政府高層的外交路線下採取較為親俄或至少

3 捷克在費亞拉（Petr Fiala, 2021-）政府領導下，成為最早向烏克蘭提供重型武器的歐盟國家之一，包括 T-72 主戰坦克與 Mi-24 直升機。截至 2023 年底，捷克對烏軍援總額已超過 20 億歐元，並成為北約東翼軍備現代化的樞紐。波蘭更進一步，提供數百輛坦克與先進火炮，並接納超過 150 萬名烏克蘭難民（Kubiak, 2023）。兩國因此被視為「烏克蘭防衛同盟」的核心。

不願全面對俄採取最嚴厲措施的立場，主要因其對俄能源依賴與國內政治考量（Pech & Kochenov, 2021）。斯洛伐克在政權更迭之下出現政策搖擺，部分政府傾向與匈牙利靠攏，導致 V4 在安全議題上的一致性遭到嚴重侵蝕（Šimečka, 2023）。這樣的分裂使 V4 從一個在歐盟內能形成共同聲音的次區域集體，轉變為在高政治議題上顯著分化的群體。對捷克而言，這一變局促使其由過去在某些場合扮演「協調者」的角色，轉為更主動地以價值為導向（value-driven）行事，強調民主、防衛與歐盟規範的落實（Cabada, 2023）。捷克的政策調整包括加強與北約盟國的雙邊與多邊軍事合作、擴大對烏克蘭的人道與軍事援助，以及在歐盟內與志同道合國家形成新的策略聯盟（Koller & Arató, 2025）。

總結來說，俄烏戰爭案例說明，當面對外在大規模安全威脅時，V4 的內部差異會被放大，甚或使原有次區域協調功能受損。單就安全議題的角度觀察，V4 已呈現鮮明的「V2+V2」格局：捷克與波蘭形成強硬親西方陣營，匈牙利與斯洛伐克則傾向緩和或維持與俄合作。這不僅反映國內政治與能源依賴的差異，也突顯 V4 在安全政策上的結構性分裂。對於捷克而言，此一挑戰也促成其外交的再定位：從以往依賴區域平台為輔的策略，轉向以價值與多平台（多邊+雙邊）結合的外交路徑，亦即將其戰略重心轉向北約與波蘭的雙邊合作，淡化 V4 作為安全協調平台的功能。藉此在更大型的安全與政治架構中維護國家利益與價值主張（Nič, 2023; Cabada, 2023）。

陸、捷克外交政策的轉向與具體變化

V4 自 2015 年以來歷經 4 個重大政策議題的衝擊，包括歐盟法治與民主價值爭議、移民與庇護改革、能源安全轉型，以及俄烏戰爭所引發的區域安全重組。這些事件不僅重新形塑 V4 的功能定位，也促使捷克外交政策產生明顯的方向性轉變。捷克面對外部制度壓力、區域外交分歧與國內政治因素的交互影響，其外交策略逐漸從「區域協調者」調整為「價值導向與安全優先的外交行為者」，也代表在法治、民主、人權以及對俄政策上，捷克已不再以維持 V4 團結為目標，而是優先與西歐與北歐價值相近國家結盟

(Cabada, 2023)。本節將從上節 4 大案例的內容比較並歸納出捷克外交的核心變化與 V4 國家的互動模式。

一、從區域協調者走向價值導向的歐盟行為者

在歐盟對匈牙利啟動『歐洲聯盟條約』第七條程序及法治條件機制後，V4 在價值議題上出現明顯分裂。過去捷克在 V4 中多扮演調和角色，但自費亞拉政府（2021–迄今）上任後，其外交定位逐漸向歐盟核心價值陣營靠攏。捷克不僅支持歐盟凍結匈牙利部分凝聚基金，更強調法治是歐盟不可討價還價的制度基礎（European Commission, 2022）。這項立場也使捷克與荷蘭、丹麥、瑞典等北歐國家在歐盟理事會呈現更一致的政策取向（Kajánek, 2022）。同樣地，波蘭在 2023 年圖斯克政府上台後，修復與歐洲法院的關係，並調整司法改革方向，使得捷克與波蘭在法治與民主議題上形成新的「價值同盟」，兩國亦在多邊場域共同支持加強對違反法治成員國的監管工具（Nič, 2023）。此發展象徵中歐內部的深度再分化：捷克—波蘭的合作取代了過去 V4 的價值共識。

二、從「話語保守」到「行動務實」：移民外交的雙軌策略

2015 年移民危機期間，V4 以聯合聲明形式強烈反對歐盟強制庇護配額制度，反映中歐國家對主權與社會穩定的高度關切（Galpin & Trenz, 2021）。然而，捷克在危機後期逐步採取與其他 V4 成員不同的「雙軌策略」，即在政治語言上維持主權與邊界管控的強硬論述，但在技術層面與歐盟合作更加務實。尤其，捷克政府在 2018–2023 年持續提供邊境警力支援給「歐洲邊境與海岸警衛隊」（Frontex），並與歐盟合作建立打擊人口販運與庇護程序現代化的制度工具（European Commission, 2020）。同時，因勞動市場缺工問題日益嚴重，捷克自 2020 年起擴大技術移工與產業人才名額，展現與匈牙利截然不同的移民政策方向（Czech Ministry of Labour, 2023）。

三、從俄羅斯依賴走向能源多元化：捷克—波蘭能源軸線的形成

能源安全是捷克外交轉向最明顯的領域。根據國際能源署(IEA, 2023)報告，捷克對俄天然氣依賴從 2021 年的 97% 降至 2023 年的 0%，是歐洲最迅速完成供應來源替代的國家之一。實際上，捷克能源轉型的重要支點是波蘭的什切青液化天然氣接收站(Świnoujście LNG)與波羅的海天然氣管道。捷克利用跨境管線與儲氣能力，直接分享波蘭取得之 LNG 與北海氣源，形成功能互補的能源戰略：亦即「捷克提供核能與穩定電力輸出能力，而波蘭提供替代氣源的進口通路與基礎建設」。兩國亦於 2023 年簽署 ČEPS-PSE 電網互連強化協議，以提升供應安全與電網韌性(Voytyuk, 2022)。相較之下，匈牙利持續與俄羅斯合作擴建 Paks II 核電廠，並在歐盟制裁中尋求豁免，使 V4 在能源治理上呈現對立結構(Siddi, 2020)。匈牙利因此在歐盟能源制裁政策上多次扮演阻撓角色，與捷克與波蘭形成鮮明對比。

四、俄烏戰爭與安全外交通盤重組：從平衡者到安全倡議者

俄羅斯侵略烏克蘭後，捷克成為歐洲首批提供重型武器援助的國家之一，包括坦克、自走砲、彈藥與軍工產能轉移(European Commission, 2025)，其對烏克蘭軍援與制裁立場的邁向自主化。捷克透過與波蘭的協同與去俄化政策展現區域韌性，並在烏克蘭議題上扮演清晰的倡議角色，使其外交定位由過去的「中歐協調者」升格為「民主與安全的中歐支點」(Nič, 2023)。相較於匈牙利的親俄立場，捷克與波蘭、波羅的海國家在軍援烏克蘭與支持對俄制裁政策上形成明確的同盟關係(Pisarska, 2024)。同時，捷克加強參與北約東翼的部署，其軍隊積極參與斯洛伐克、拉脫維亞與立陶宛的前沿部署任務，使其外交安全定位更加「北約化」(NATO-embedded)(European Parliament Research Service, 2024a)。

五、採取「多平台戰略」：降低 V4 分裂風險

預計捷克將可能採取「多平台戰略」(multi-platform strategy)，在不同層級的合作架構中靈活運作，以避免 V4 分裂削弱其國家利益(Buras & Klein, 2021)，以低對單一合作機制的依賴，增加捷克的外交彈性。預期與 V4 的合作仍將保留文化、基建與經濟協調等低階政治領域，但在安全、能源與民主法治領域，捷克將轉向：北約(安全)，即加強與北約東翼合作，強化軍事與安全承諾，確保國家安全；三海倡議(基建)，即推動基礎建設合作與能源多元化；捷克—波蘭雙邊合作(安全、能源)；歐盟(民主法治)，即在預算與法治議題上，與價值相近的國家，如波蘭、荷蘭、北歐國家等結盟。

柒、結論：捷克外交未來的展望與政策建議

本研究指出，V4 未來難以回到過去的高度政策一致，而更可能呈現議題化、象徵化、及邊緣化的次區域合作形態。然而，V4 合作功能的弱化並不意味捷克外交影響力的減少。相反地，本研究發現捷克仍透過 V4 平台維持可管理的務實合作，包括運輸基礎建設、能源互聯互通、教育文化與跨境治理等，將高政治議題逐漸轉往其他多邊平台處理。此一策略符合小國外交中「制度利用」(institutional utilization)與「議題選擇」(issue selection)的基本邏輯(Browning, 2006; Thorhallsson, 2012)。在區域政治分裂加劇的背景之下，捷克愈益強化與波蘭的雙邊戰略協作，使捷克重新定位為中歐民主價值的核心理念之一，並藉此加大在歐盟內部議題上的影響力，特別是能源安全、俄羅斯威脅因應與東方夥伴政策(Eastern Partnership)。此現象再次證明，小國不必受制於結構限制，而能善用制度安排、價值連結與多平台行動，達成影響力最大化(Browning & Pertti, 2024)。基於此，本研究認為捷克最具可行性的外交路徑包括：

1、深化捷波同盟

將波蘭視為安全、能源與東側防務協作的核心夥伴，以因應俄羅斯的長期威脅並擴大於北約與歐盟內部的政策槓桿。

2、積極運用多平台外交

包含三海倡議、北約東翼安全架構、歐盟政策協調機制與民主與人權倡議平台，使其區域地位不因 V4 弱化而受限。

3、鞏固其一貫的民主、人權與價值外交傳統

在歐盟內發揮中堅力量角色，提升國際可信度與政策可預測性。對捷克而言，如何在不確定性與政策分歧的歐洲局勢中持續強化韌性、靈活性與價值定位能力，將是未來數年的核心外交課題。對臺灣而言，在面臨複雜的地緣政治環境與制度性限制時，捷克的經驗具有高度啟發性。本文認為捷克透過小國外交理論下的三大策略：多平台外交、價值外交、議題化合作等成功在區域分裂與國際不確定性中維持並擴大外交影響力，包括：

- 1、小國可以透過策略性平台選擇成為「區域樞紐國」(regional hub state)，不依賴單一組織即可創造影響力。
- 2、堅定而一致的價值立場提升國際支持穩定度，並有助於形成長期合作網絡。
- 3、多層次、多平台、多議題的外交設計可使小國在結構不利下仍創造行動空間，累積外交能量。

綜觀而言，捷克未來的外交戰略重點不在於「重建 V4 統一性」，而在於如何在 V4 弱化的同時，運用多層次與跨平台合作確保國家利益並維持中歐影響力。捷克模式不僅對中歐政治具有理論意義，也為東亞小國外交提供重要參考，特別有助於臺灣在複雜地緣政治環境中規劃更具韌性與策略性的外交布局。

參考文獻

- Applebaum, Anne. 2023. *Twilight of Democracy: The Failure of Politics and the Parting of Friends*. New York: Anchor Books.
- Bache, Ian, Stephen George, and Simon Bulmer. 2015. *Politics in the European Union*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Baldacchino, Godfrey. 2012. *The Politics of Small States: Resilience and Survival*. London: Routledge.
- Balmaceda, Margarita M. 2023. *Russian Energy Chains: The Remaking of Technopolitics from Siberia to Ukraine to the European Union*. New York: Columbia University Press.
- Batora, Jozef. 2013. "The Power of the Visegrad Four: From Cultural Cooperation to Political Coordination." *Central European Journal of Politics*, Vol. 5, No. 2, pp. 67-84.
- Baun, Michael, and Dan Marek. 2014. *The New Member States and the European Union: Foreign Policy and Europeanization*. London: Routledge.
- Bogaards, Matthijs. 2023. "Backsliding in Slovakia: Democratic Erosion and Political Polarization." *East European Politics*, Vol. 39, No. 2, pp. 175-94.
- Bogaards, Matthijs. 2023. "Democratic Backsliding in Central Europe: The Slovak Case." *East European Politics*, Vol. 39, No. 4, pp. 547-66.
- Börzel, Tanja A., and Thomas Risse. 2021. "Differentiated Integration and the Future of Europe." *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 12, pp. 1905-23.
- Březinová, Kateřina. 2023. "Czech Military Support for Ukraine: Policy Choices and Domestic Debates." *Prague Security Studies Institute Report*, Vol. 12, No. 3, pp. 45-62.
- Browning, Christopher S. 2006. "Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in Small State Foreign Policy." *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 4, pp. 669-84.
- Browning, Christopher S. 2021. "Small States and Smart Strategies: Rethinking Small-State Foreign Policy in a Contested World." *International Affairs*, Vol. 97, No. 4, pp. 1223-43.
- Buras, Piotr, and Melanie Klein. 2021. *The Visegrad Group in the European Union: Diverging Visions of Europe*. Berlin: European Council on Foreign Relations.

- Cabada, Ladislav. 2023. "Czech Foreign Policy after 2022: Between Tradition and Geopolitical Reality." *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 512-28.
- Czech Ministry of Labour. 2023. *Labour Migration and Skilled Worker Recruitment Report 2020-2022*. Prague: Ministry of Labour and Social Affairs.
- Dangerfield, Martin. 2012. "Visegrád Group Cooperation and European Integration: A Central European Conspiracy or Alternative?" *Europe-Asia Studies*, Vol. 64, No. 3, pp. 411-30.
- Dangerfield, Martin. 2020. "The Visegrad Group in the European Union: From Regional Cooperation to Collective Contestation." *European Politics and Society*, Vol. 21, No.5, pp. 623-39.
- Dudzińska, Kinga; Veronika Józvia, Łukasz Ogródnik, Jakub Pieńkowski, and Tomasz Żornaczuk. 2024. *Regional Cooperation in Central Europe after Russia's Aggression against Ukraine: Changes and Prospects*. Warsaw: Polish Institute of International Affairs (<https://pism.pl/publications/regional-cooperation-in-central-europe-after-russias-aggression-against-ukraine>) (2025/10/12)
- European Commission. 2020. "New Pact on Migration and Asylum." (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706) (2025/10/8)
- European Commission. 2021a. "Poland Energy Profile." (https://energy.ec.europa.eu/publications/poland_en) (2025/10/8)
- European Commission. 2021b. "European Regional Development and Cohesion Funds (2021-2027)." (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/809d507c-5cfc-11ec-a2ab-01aa75ed71a1>) (2025/10/10)
- European Commission. 2022. "Rule of Law Report 2022: Country Chapter on the Czech Republic." (https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en) (2025/10/7)
- European Commission. 2023a. "Rule of Law Report 2023." (https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/6.2_1_52666_count_chap_abstracts_and_recomm_en.pdf) (2025/10/9)
- European Commission. 2023b. "This Is Where EACEA Can Make a Difference: Cultural and Educational Programmes in Europe." (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7baefe52-2081-11ec-94cb-01aa75ed71a1>) (2025/10/10)

- European Commission. 2023c. “Annual Activity Report 2022-Energy.”
(https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-energy_en)
(2025/10/10)
- European Commission. 2024a. “2024 Rule of Law Report-Country Chapter Abstracts and Recommendations (SWD (2024)821, Poland chapter).”
(https://commission.europa.eu/document/download/9c081f05-688d-4960-b3bc-ea4fc3b2bafb_en?filename=48_1_58078_coun_chap_poland_en.pdf) (2025/10/11)
- European Commission. 2024b. “Transport in the European Union.”
(<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d8a8fbfe-32b4-11ef-a61b-01aa75ed71a1>) (2025/10/13)
- European Commission. 2025. “EU Military Support to Ukraine.”
(https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/eu-military-support-ukraine_en) (2025/10/5)
- European Council. 2020. “European Council Conclusions, 17-21 July 2020: Multiannual Financial Framework 2021-2027.”
(<https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>) (2025/10/15)
- European Parliamentary Research Service. 2024. “The EU Strategic Compass: Where Next?”
([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/766240/EPRS_ATA\(2024\)766240_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/766240/EPRS_ATA(2024)766240_EN.pdf)) (2025/10/12)
- European Union. 2016. “Consolidated Version of the Treaty on European Union.” Official Journal of the European Union, C 202, 7 June 2016, Article 7 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M007>) (2025/10/7)
- Eurostat. 2023. *Energy Import Dependency Statistics*. Luxembourg: European Union.
- Fawcett, Louise. 2016. *International Relations of the Middle East*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press.
- Galpin, Charlotte, and Hans-Jörg Trenz. 2021. “The Visegrad Countries and Crisis Narratives of the EU: Between Local Politics and European Crisis.” *Journal of European Integration*, Vol. 43, No. 3, pp. 313-30.
- Glied, Viktor, and Łukasz Zamęcki. 2021. “Together, but Still Separated? Migration Policy in the V4 Countries.” *Politics in Central Europe*, Vol. 17, No. 1, pp. 647-73.

- Hendrich, Nora. 2022. "Central Europe's Energy Transition after Russia's Invasion of Ukraine." *Energy Studies Review*, Vol. 30, No. 2, pp. 55-78.
- Hettne, Björn, and Fredrik Söderbaum. 2000. "The New Regionalism in Europe." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 5, pp. 751-69.
- Hooghe, Liesbet, and Gary Marks. 2003. "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance." *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2, pp. 233-43.
- IEA (International Energy Agency). 2022. *Czech Republic: Energy Policy Review 2022*. Paris: International Energy Agency.
- IEA (International Energy Agency). 2023. *Energy Policies of IEA Countries: Czech Republic 2023 Review*. Paris: International Energy Agency.
- Jarábik, Balázs. 2022. *Orbán's Hungary and the War in Ukraine: Between Rhetoric and Reality*. Brussels: Carnegie Europe.
- Kajánek, Tomáš. 2022. "Migration Strategies and Positions on the EU Migration and Asylum Agenda: Evidence from the Visegrad Group Countries." *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 8, No. 3, pp. 202-19.
- Keating, Michael, and John Loughlin. 2013. *The Political Economy of Regionalism*. London: Routledge.
- Kelemen, R. Daniel. 2024. "Poland's Democratic Restoration and Its Implications for EU Politics." *Journal of Democracy*, Vol. 35, No. 1, pp. 101-15.
- Koller, Boglárka, and Krisztina Arató. 2025. "Dysfunctional Advocates? Analysis of the Visegrad Group Positions on the EU's Enlargement Policy (2014-2025)." *Comparative European Politics*, Vol. 23, pp. 924-45
- Kořan, Michal. 2012. "The Visegrad Group on the Threshold of Its Third Decade: A Central European Hub?" In Zlatko Šabič, and Petr Drulák, eds. *Regional and International Relations of Central Europe*, 201-18. New York: Palgrave Macmillan.
- Kořan, Michal. 2024. "Czechia's Foreign Policy Realignment: Values, Alliances and European Security." *Europe-Asia Studies*, Vol. 76, No. 2, pp. 185-204.
- Kubiak, Krzysztof. 2023. "Poland's Security Policy after 2022: Military Build-Up and Regional Leadership." *Polish Political Science Review*, Vol. 11, No. 1, pp. 7-29.
- Marks, Gary, and Liesbet Hooghe. 2012. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

- Marks, Gary, Liesbet Hooghe, and Arjan Schakel. 2008. *Patterns of Regional Authority*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic. 2023. *Czech Diplomacy 2022*. Prague: Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic.
- Nič, Milan. 2023. "The Visegrad Group after the Russian Invasion of Ukraine: A Fractured Regional Bloc." *European View*, Vol. 22, No. 1, pp. 67-76.
- Nitoiu, Cristian, and Monika Sus. 2019. "The Rise of Small States in the EU and Their Impact on the Foreign Policy of the Union." *East European Politics*, Vol. 35, No. 2, pp. 189-207.
- Ondarza, Nicolai, and Markus Kaim. 2019. *The Three Seas Initiative: European Regionalism between the EU and the US*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs (SWP).
- Pech, Laurent, and Dimitry Kochenov. 2021. "Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview." *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Vol. 23, No. 1, pp. 36-64.
- Pisarska, Katarzyna. 2024. "Central Europe after Ukraine: Security and Political Fragmentation." *International Affairs*, Vol. 100, No. 1, pp. 45-61.
- Schmidt-Felzmann, Anke. 2021. "Energy Diversification in Central Europe: Strategic Autonomy and Russian Dependence." *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 17, No. 3, pp. 387-405.
- Schneider, Christina. 2022. "Budget Negotiations and Central Europe's Cohesion Priorities in the EU." *Journal of Common Market Studies*, Vol. 60, No. 4, pp. 987-1005.
- Sedelmeier, Ulrich. 2022. "The Rule of Law Crisis in the European Union: Domestic Politics and Supranational Responses." *West European Politics*, Vol. 45, No. 3, pp. 457-78.
- Siddi, Marco. 2020. "The European Green Deal: Assessing its current state and future implementation." *FIIA Briefing Paper*, Vol. 114 (https://fiia.fi/wp-content/uploads/2020/05/wp114_european-green-deal.pdf) (2025/10/20)
- Šimečka, Michal. 2023. "Slovakia's Foreign Policy Reversal under Fico: Implications for V4 Cooperation." *Central European Journal of Politics*, Vol. 9, No. 2, pp. 112-34.
- Szalai, Máté, Zsuzsanna Csornai, and Nóra Garai. 2017. *Conflicting Narratives of the*

- V4 Migration Policy*. Barcelona: CIDOB.
- Thorhallsson, Baldur, and Anders Wivel. 2006. "Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?" *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 4, pp. 651-68.
- Vachudova, Milada Anna. 2020. "Ethnopolitism and Democratic Backsliding in Central Europe." *East European Politics*, Vol. 36, No. 3, pp. 318-40.
- Visegrad Fund. 2023. *Annual Report 2023*. Bratislava: International Visegrad Fund (<https://www.visegradfund.org/3d-flip-book/annual-report-2023/>) (2025/10/5)
- Vital, David. 1967. *The Inequality of States: A Study of Small Power in International Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Voytyuk, Oksana. 2022. "The Baltic Pipe and its impact on energy security in Central and Eastern Europe." *Polityka Energetyczna/Energy Policy Journal*, Vol. 25, No. 1, pp. 5-20.
- Weiner, Csaba, Péter Kotek, and Borbála Takácsné Tóth. 2024. "Two Decades of Changing Dependency on Russian Gas in Central and Eastern Europe: Strategies versus Achievements." *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 324-43.
- Zięba, Ryszard. 2020. *Poland's Foreign and Security Policy: Problems of Compatibility with the Changing International Order*. Cham: Springer.

Czechia and the Visegrad Group (V4) in Diplomatic Interaction: Cooperation, Divergence, and the Future

David Chu-Meng Wu

*Assistant Professor, Center for General Education, Shih Hsin University,
Taipei, TAIWAN*

Abstract

Since its establishment in 1991, the Visegrád Group (V4) has become the most prominent sub-regional cooperation mechanism in Central Europe. Drawing on the theoretical frameworks of small state foreign policy, regionalism, and multi-level governance, this study examines the Czech Republic's diplomatic interactions and evolving role within the V4. The research demonstrates that the Czech Republic has leveraged the V4 platform to amplify its influence as a small state, particularly in the areas of energy security, migration governance, and coordination of EU policies. However, internal divergences within the V4 have deepened since the 2015 migration crisis and the 2022 Russian invasion of Ukraine, giving rise to a "V2+V2" configuration. In this emerging alignment, the Czech Republic and Poland adopt a pro-Western orientation, whereas Hungary and Slovakia tend toward pro-Russian or Eurosceptic positions. Simultaneously, the Czech Republic has pursued a multi-platform diplomatic strategy, strengthening engagement with the Three Seas Initiative, NATO frameworks, and broader EU coalitions in order to retain strategic flexibility in its European policy. This study argues that the Czech Republic should increasingly rely on issue-based and multi-layered cooperation, rather than depending on the V4 as a cohesive unit, to consolidate its diplomatic influence in Central Europe.

Keywords: Czech foreign policy, Visegrád Group (V4), small state foreign policy, regionalism, multi-level governance, Russia-Ukraine war