

“一带一路”倡议背景下的 “16 + 1 合作”^{*}

刘作奎

[内容提要] “16 + 1 合作”是“一带一路”倡议下重要的区域合作框架。它因应了“一带一路”倡议的市场需求,是推进欧亚大陆互联互通的重要制度保障,有助于形成全面均衡发展的中欧合作关系,还有助于“一带一路”建设在中东欧区域形成良性互动效应。“16 + 1 合作”将“一带一路”倡议的重要内容纳入自身发展规划中,形成了一系列的成果。与此同时,“一带一路”倡议背景下的“16 + 1 合作”还需要处理好与其他利益相关国的关系,采取措施走出贸易与投资困境,应对好中东欧地区的动荡局势,确保金融支持工具有效投放至中东欧市场;不能忽视对于合作的负面舆论及不友好态度,以及协调好中国和中东欧国家的战略需求对接问题。因此,我们可以从注重不同框架和平台之间的合作、坚持开放办平台的政策、加强对欧盟相关法律和法规的认知、发挥好“走出去”企业的作用以及完善双方合作的金融支持工具等几个方面着手。

[关键词] “一带一路”倡议 “16 + 1 合作” 政策建议

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2016)03-0144-09

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2016.03.020

作为中国对中东欧国家的外交创新之一,“16 + 1 合作”框架自 2012 年启动以来,内容不断丰富,达成的各项会议成果正在有条不紊地推进落实,在推动“一带一路”倡议和发展中欧关系上发挥了重要作用。尽管“16 + 1 合作”具体发展轨迹有所变化,但主旨和基调基本具有稳定性,积极推进“一带一路”倡议在中东欧的布局是这一框架的鲜明特点。

一、相关研究成果

中国学者对“16 + 1 合作”的研究伴随该框架的出台和推进而逐渐丰富。早期的研究成果主要聚焦于对中东欧市场的了解以及对“16 + 1 合作”机制的基本认识。^①随着中国和中东欧国家合作进程的不断深入,对现有机制具有探索性意义的研究成果开始出现:有学者对“16 + 1 合作”这种

^{*} 本文系 2014 年度国家社会科学一般项目“中东欧国家在‘丝绸之路经济带’战略构想中的地位与风险评估”(项目编号:14BGJ013)的成果。

次区域合作模式在中国外交中的地位进行了分析;^②有学者对“16+1合作”的一些具体领域展开分析;^③也有学者就完善“16+1合作”机制提出了一系列建议。^④总体看来,“16+1合作”在国内相关学者中虽然拥有较高学术研究热度,但尚未形成较为浓厚的学术研究气候,也未形成系统的研究路径。相关研究成果也只是以分析性的、策论性的文章为主。而关于“一带一路”倡议与“16+1合作”关系的深入系统的分析更是鲜有。

国外学者对“16+1合作”的研究与国内几乎同时起步。最早的研究成果偏重于对“16+1合作”框架及中国与中东欧国家合作潜力的介绍,其中不乏持怀疑态度的观点。捷克布拉格国际关系研究所(Institute of International Relations in Prague)的鲁道夫·菲尔斯特(Rudolf Fürst)与菲利普·特萨日(Filip Tesaj)系统分析了主要的中东欧国家对“16+1合作”的态度。^⑤斯洛伐克学者里哈德·图尔恰尼(Richard Turcsányi)集中分析了“16+1合作”对中欧合作可能造成的负面影响。^⑥波兰智库东方研究中心(OSW)教授马尔钦·卡奇科夫斯基(Marcin Kaczmarski)则分析了中国对“16+1合作”的具体动机、面临的挑战及发展前景等一系列问题。^⑦

不可否认的是,国外学界关于“一带一路”影响下“16+1合作”的研究很大程度上得益于中国政府的推动。2015年,在外交部“指南针计划”项目和“中国—中东欧国家关系研究基金”项目的资助下,中国社会科学院欧洲研究所牵头组织了部分中东欧和西欧学者,集中进行了有关“一带一路”背景下的“16+1合作”的研究。^⑧这些文章从政治、经贸、人文等各个侧面分析了中东欧国家参与“一带一路”倡议的情况。不可否认的是,受制于有限的外文资料,加之大部分学者对中国实际情况缺乏系统了解,他们主要通过参加会议、查询媒体报道等间接途径获取研究资料,所提出的一些观点和政策建议在深度上有所欠缺。

二、“16+1合作”在“一带一路”倡议推进中的作用

“一带一路”倡议以共商、共建、共享为原则,致力于打造开放、包容、均衡、普惠的区域经济合

作架构,践行权责共担、义利并举的做法,并以“五通”(政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通)为关键目标。在“一带一路”倡议推进过程中,“16+1合作”在多个方面起到了积极的作用。

(一) 因应了“一带一路”倡议的市场需求

当前,中国国内产业结构面临转型和升级的难题,中国企业具有“走出去”的强大内生需求,因此需要不断开辟新的贸易“领地”。中东欧国家拥有高度开放的新兴市场,且是欧亚大陆地缘上的枢纽,是理想的合作对象。

在这一背景下,中国政府积极提出“16+1合作”等区域合作理念是寻找外部市场潜力、发掘合作机遇的一种有效尝试。而“一带一路”倡议的支撑点之一便是推动中国的优质过剩工业生产能力向“一带一路”沿线国家转移,以此来推动这些国家的经济发展,并带动国内经济结构的优化升级。

尽管“16+1合作”机制的启动早于“一带一路”倡议,但其服务于中国企业、产品及服务“走出去”和推动国内产业升级转型的宗旨与“一带一路”倡议的目标是相一致的,因应了“一带一路”倡议的市场需求。“16+1合作”积极推动中东欧16国发展对华关系,16国成员目前已全部纳入“一带一路”倡议框架下,成为“一带一路”倡议经营的重要区域之一。

(二) 推进欧亚大陆互联互通的重要制度保障

“一带一路”贯穿欧亚大陆,东边是活跃的东亚经济圈,西边是发达的欧洲经济圈。“一带一路”倡议的主要目标之一是推进中国和欧洲两大市场、两个文明、两种力量之间进一步的深度合作。

中东欧位于欧亚大陆的枢纽地带,是进入欧洲大市场的必经之路。“16+1合作”平台的建立,可以确保中国和中东欧国家在基础设施建设互联互通方面拥有有效的沟通协商机制,从而在顶层设计上为欧亚大陆中东欧段的互联互通提供保障。

在2014年召开的第十届塞尔维亚经济峰会上,与会各方经过协商,达成了共建“中欧陆海快线”的方案。快线南起希腊比雷埃夫斯港,北至

匈牙利布达佩斯,中途经过马其顿斯科普里和塞尔维亚贝尔格莱德,待这条快线建成后,将为中国对欧洲出口和欧洲商品输华开辟一条新的便捷航线。同时,在“16+1合作”框架直接或间接地推动下,多趟欧亚大陆国际货运班列陆续开通。

(三) 有助于形成全面均衡发展的中欧合作关系

中欧长期以来一直保持着重要的贸易伙伴关系。截至2015年,欧盟连续11年是中国第一大贸易伙伴,中国则连续11年是欧盟的第二大贸易伙伴。^⑨进入21世纪后,中欧之间传统货物贸易面临着持续的下行压力,欧债危机导致欧洲国家进口需求下降,并影响到欧盟对中国的进口。因此,必须提升中国出口产品在欧盟市场上的竞争力,努力实现中国出口向产品生产价值链上游转移。中东欧地区人力、资本、产业等投资基础较好,并且获取欧盟技术和市场也较为便利,会为中国投资中东欧带来良好机遇,因此,欧洲成为“一带一路”倡议定位的关键目标市场。而“16+1合作”是一项区域性的合作倡议,其目标明确定位为推进中欧关系全面均衡发展。

自欧债危机以来,中欧全方位合作势头虽然进一步增强,但无论从深度和广度上都存在一定的问题。尤其是作为新兴市场国家的中东欧国家,既无法形成同中国合作的规模,也无法将合作需求通过合适的途径进行有效释放,而这一点在欧盟机制下是无法解决的。“16+1合作”弥补了中欧合作中一些功能欠缺的领域,同样也成了中东欧16国在欧盟市场出现问题时转而向外寻找经济发展的机遇。“16+1合作”旨在推动中东欧次区域与中国经贸合作的功能整合,从而达到“16+1大于17”的合作效果。它在本质上是中欧合作的一种补充。

(四) 有助于“一带一路”建设在中东欧区域形成良性互动效应

“16+1合作”是一个开放、共享的平台,其功能是协调国内外各方力量,积极推进中国和中东欧国家的全方位合作,从而为中欧合作及“一带一路”倡议贡献力量。

在“16+1合作”平台协调推动下,中国和中东欧国家各官方机构或地方政府纷纷参与介入,形成了一系列总理级、部长级和司局业务级等各

个层面的政策沟通渠道,成为汇拢各方资源的政策工具,而这些要素力量反过来又有助于形成创新的决策成果和支持工具。

“16+1合作”还可以允许企业、金融机构、民间组织等的参与,有助于在各方力量之间形成多元的利益互动效应,从整体推动产业链、金融产品、集体或个体要素等向中东欧市场的转移或汇集,提振“一带一路”倡议在中东欧的市场信心。

正是由于“16+1合作”的积极推进,中东欧区域内外的第三方力量也被吸引进来,进一步放大了合作效应。目前,奥地利、希腊等国与欧洲复兴开发银行已开始积极介入“16+1合作”,分享“一带一路”建设的成果;中东欧地区的其他重要利益相关者如俄罗斯、土耳其、北欧国家等也表示了一定的参与兴趣。

三、“一带一路”倡议下“16+1合作”的成效

“16+1合作”在积极推动与中东欧区域合作的同时,也将“一带一路”倡议的重要内容融入自身战略的发展中,并取得了一系列成果。

(一) 实现了“一带一路”倡议在欧洲的基本布局

经过政策制定相关部门就中东欧国家参与丝绸之路经济带的地缘位置、经济潜力、国别风险、双边关系、现有合作框架和机制等多个方面的问题广泛征询了部委机构和专家学者的意见后,在2013年的布加勒斯特峰会上,“丝绸之路经济带”建设布局被纳入到“16+1合作”框架中。

在2014年的第十届塞尔维亚经济峰会上,“一带一路”建设开始布局欧洲的北线和南线工程。北线工程以欧亚大陆桥为主要通行线路,从中国内陆省份和西部出发,途经新疆、中亚、俄罗斯到欧洲,涵盖大部分中东欧国家。“一带一路”北线工程已开通了多趟国际货运班列(见表1)。

南线工程是由中国南部沿海城市出发,沿海向西到达地中海,至希腊的比雷埃夫斯港,再通过匈塞铁路直抵欧洲内陆,而匈塞铁路塞尔维亚段建设已于2015年12月启动。

2014年12月,在李克强总理访问塞尔维亚时,与希腊、塞尔维亚、匈牙利和马其顿四国商定,确定了以“希腊—马其顿—塞尔维亚—匈牙利铁

路”为基础建立中欧陆海快线的规划。此外,中国企业还出资收购了希腊比雷埃夫斯港港务局67%的股权,成为最大的股东。

表1 欧亚大陆开通的国际货运班列情况

班列名称	开通时间	运行路线
渝新欧	2011年3月	重庆至德国杜伊斯堡
汉新欧	2012年10月	武汉至捷克梅林克帕尔杜比采(2014年4月改到波兰罗兹)
蓉欧快铁	2013年4月	成都至波兰罗兹
郑欧国际货运班列	2013年7月	郑州至德国汉堡
苏满欧	2013年11月	苏州至波兰华沙
合新欧	2014年6月	合肥至哈萨克斯坦阿拉木图(2015年6月延至德国汉堡)
湘欧快线	2014年10月	长沙至德国杜伊斯堡
义新欧	2014年11月	义乌至西班牙马德里
哈欧国际货运班列	2015年6月	哈尔滨至德国汉堡
赣欧国际货运铁路	2015年11月	南昌至荷兰鹿特丹

资料来源:根据笔者搜集的官方资料整理。

在2015年11月的苏州峰会上,“一带一路”建设和国际产能合作进一步得到积极推进,并持续推进海上丝绸之路在中东欧地区建设的三部曲:中欧陆海快线建设——匈塞铁路建设——三海港区(亚得里亚海、黑海、波罗的海)合作。其中,三海港区合作是一个更加庞大的系统性工程,几乎涵盖了中东欧国家主要港口和码头,为推进中国和欧洲之间的互联互通提供了又一广阔平台。

(二)为“一带一路”建设提供了制度或平台保障

根据“16+1合作”基本框架,中东欧国家和中国共同制定了多种合作框架和机制,涉及多种行业、多个领域,丰富了双方的合作内涵,同时也积极助推“一带一路”倡议在中东欧走向深入,从而在双方之间实现了多层次、多领域、全方位的政策沟通。

目前,中国和中东欧国家之间已经建成或者正在筹建中的协调机制或平台至少15个(见表2),合作内容涉及经贸、投资、旅游、交通、物流、技术、智库、卫生等多个领域。这种协调机制或平台在政策沟通领域是一种创新,它务实灵活且具

有针对性。

表2 在“16+1合作”框架下已建或在建的合作机制或平台

协调机制或平台	秘书处所在地	主办单位	进展
16+1旅游促进机构及企业联合会	匈牙利	匈牙利旅游公司	已建
16+1高校联合会	轮值	各国教育部	已建
16+1投资促进机构联系机制	波兰	波兰信息与外国投资局	已建
16+1联合商会	波兰(执行机构)、中国(秘书处)	中国贸促会	已建
16+1省州长联合会	捷克	捷克内务部	已建
16+1农业促进联合会	保加利亚	农业与食品部	已建
16+1技术转移中心	斯洛伐克	斯科技信息中心	已建
16+1智库交流与合作网络	中国	中国社会科学院	已建
16+1交通基础设施合作联合会	塞尔维亚	塞交通部	筹建中
16+1物流合作联合会	拉脱维亚	待定	筹建中
16+1林业合作联合会	斯洛文尼亚	待定	筹建中
16+1卫生合作联合会	待定	待定	筹建中
16+1艺术合作联合会	待定	待定	筹建中
16+1海关合作联合会	待定	待定	筹建中
16+1能源合作联合会	罗马尼亚	待定	筹建中

资料来源:根据笔者搜集的官方资料整理。

(三)刺激了中国企业投资、并购等商业经营行为

从2012年开始,随着中东欧地区的投资气候的持续改善,中国的对欧投资也保持快速增长态势,成为对欧主要的资本输出国之一。自2009年至2014年,中国对中东欧16国的投资额尽管在某些国家有所差异,但总体上增长比较明显,由2009年的4亿美元左右提升到2014年的近17亿美元,短短五年提升了四倍多(见表3)。随着投

资的增长,中东欧国家在中欧关系中的战略权重也势必会提升。

表3 2009—2014年中国在中东欧国家投资存量统计
(单位:万美元)

年份 国别	2009	2010	2011	2012	2013	2014
波兰	12030	14031	20126	20811	25704	32935
捷克	4934	5233	6683	20245	20468	24269
匈牙利	9741	46570	47535	50741	53235	55635
斯洛伐克	936	982	2578	8601	8277	12779
爱沙尼亚	750	750	750	350	350	350
拉脱维亚	54	54	54	54	54	54
立陶宛	393	393	393	697	1248	1248
罗马尼亚	9334	12495	12583	16109	14513	19137
保加利亚	231	1860	7256	12674	14985	17027
斯洛文尼亚	500	500	500	500	500	500
克罗地亚	810	813	818	863	831	1187
波黑	592	598	601	607	613	613
黑山	32	32	32	32	32	32
马其顿	20	20	20	26	209	211
塞尔维亚	268	484	505	647	1854	2971
阿尔巴尼亚	435	443	443	443	703	703
总计	41060	85258	100877	133400	143576	169651

资料来源:中华人民共和国商务部、中华人民共和国国家统计局、国家外汇管理局联合发布的《2014年度中国对外直接投资统计公报》,中国统计出版社2015年版。

与此同时,在“16+1合作”和“一带一路”倡议的推动下,中国企业在中东欧的投资并购、上市、基建工程竞标等商业经营行为越来越频繁地出现,尤其是在高速公路、铁路、港口和码头等基础设施建设领域。另外,中国对中东欧地区的装备制造业、清洁能源(包括核能、太阳能、水力发电)、旅游公共产品等的投资和开发也处于积极发展阶段。这些投资活动为提升双方的经贸合作发挥了重要作用。例如,中国华信能源有限公司斥资45.33亿人民币并购多个公司,涉及捷克金融、地产、娱乐、媒体等多种产业;广西柳工集团有限公司出资3.35亿人民币收购波兰HSW机械工程公司;万华化学集团股份有限公司花费12.3亿欧元收购匈牙利宝思德化学等。

(四) 培育了一系列金融支持工具

“一带一路”等基础设施建设离不开金融支持,中方为此积极作出了各种金融安排,特别针对开发性金融服务行业进行了有效提升,以增强对重要战略投资的金融支持。比如,亚洲基础设施

投资银行、丝路基金以及一些双边或多边的合作基金,极大推进了中欧双方的基建合作。同时,在中国和中东欧国家合作框架下成立了100亿专项贷款、5亿投资基金(计划滚动第二期),并筹划设立中国—中东欧金融公司等。此外,中方还积极推进与亚洲基础设施投资银行、丝路基金、欧洲投资银行、欧洲复兴开发银行及其他国家、地区和国际金融机构开展合作,共同开发欧洲基建市场。

(五) 开展了地方合作与第三方合作

地方之间的合作对于推进欧亚大陆通道建设可以发挥非常重要的作用。最早的国际货运班列——渝新欧就是地方合作的产物。2013年,在罗马尼亚布加勒斯特召开的中国和中东欧国家领导人会议上,中方首次提出了开展地方合作的倡议,强调“为鼓励和支持地方合作,将地方合作作为中国—中东欧国家合作的重要支撑之一。支持建立中国—中东欧国家地方省州长联合会,中国和中东欧国家、省、州、市将根据自愿原则参与。每两年举行一次中国—中东欧国家地方领导人会议”^⑩。目前,地方合作具体成果纷纷落地,捷克的布拉格、波兰的罗兹、匈牙利的布达佩斯、克罗地亚的萨格勒布与中国的苏州、宁波、成都、唐山等地开展了地方合作项目。

作为沟通欧亚大陆的纽带,中东欧国家拥有开放成熟的市场,多个国际金融机构、非政府组织、跨国机构等遍布于此,为开展第三方合作创造了条件。2013年发布的《中国—中东欧国家合作布加勒斯特纲要》,首次提出“鼓励企业探讨利用中国和中东欧国家的区位优势和良好的投资环境共同开拓第三方市场”^⑪。在2014年发布的《中国—中东欧国家合作贝尔格莱德纲要》中,对开拓第三方市场也作了相同的表述。^⑫2015年,在苏州召开的第五届中国—中东欧国家经贸合作论坛开幕式上,李克强总理再度强调,把中国的优势产能同中东欧国家的发展需求、西欧发达国家的关键技术结合起来,开展三方合作,不仅可以支持中东欧国家以低成本加快发展、扩大就业,促进中国产业转型升级,也有利于欧洲东西部平衡发展、加快一体化进程。^⑬目前,希腊、白俄罗斯、土耳其等国已经成为“16+1合作”框架下的第三方合作伙伴。

四、“一带一路”倡议背景下的“16+1合作”需要处理的问题

(一) 要处理好与其他利益相关国的关系

中东欧地区一直是大国势力盘踞的地方: 欧盟具有较强的经济规则存在, 美国维持着军事存在, 德国视其为自己的传统势力领地, 俄罗斯在这里也有重要的利益关切。

欧盟对“16+1合作”这种次区域合作的动机表示怀疑, 认为这将使欧盟处于更加“分而治之”的状态。有学者称, 波兰曾缺席2014年的贝尔格莱德峰会, 很大原因是由于欧盟对波兰施加压力, 坚持要求波兰在欧盟框架下发展对华关系所致。^⑭

美国在中东欧地区一直维持着较强的军事存在, 利用北约军事安全框架, 牢牢把控着中东欧16国的政治和军事发展方向。尽管美国官方鲜有对“16+1合作”的正式表态, 但其一直对包括波兰和波罗的海、东巴尔干等区域的国家施加影响。随着乌克兰危机的爆发, 美国主导的北约持续加强对中东欧控制, 并决定在将于2016年7月召开的波兰华沙北约峰会上, 重点讨论在波兰等国保持永久军事存在的问题。^⑮

中东欧是德国的“后院”, 被德国视为传统势力领地。德国政府曾公开质疑中国发展同中东欧16国次区域合作的动机, 认为这将破坏欧盟的规则, 不利于欧盟的团结, 同时也会影响德国在中东欧的利益。当中国积极推进同西巴尔干国家的互联互通时, 德国则主导欧盟于2014年8月启动了推进西巴尔干地区加速融入欧盟的“柏林进程”, 积极布局西巴尔干的互联互通项目, 并利用欧盟规则约束和规范中国在西巴尔干的投资行为。^⑯

俄罗斯在该区域的影响力也不容忽视。“一带一路”倡议落脚点之一是欧盟, 发展路径是面向欧亚大陆, 中国针对欧亚大陆最初的发展路线图是“贸易和投资便利化——推进互联互通——建设自贸区”。中亚和东亚的经济空间对俄罗斯非常重要, 俄坚持由其主导整合欧亚空间的经济一体化, 中国计划推进的欧亚大陆自贸区目标实现较为困难, 不得不聚焦于贸易、投资的促进和基础设施的互联互通两大主题上, 以解决欧亚大陆贸易通而不畅的问题。

(二) 要采取措施走出贸易与投资困境

重点是解决双方贸易下滑、贸易逆差以及中东欧国家的绿地投资需求问题。在2012年中国和中东欧国家举行的华沙峰会上, 双方制定了雄心勃勃的贸易发展目标, 中方致力于积极推进双边的贸易, 力争实现在2015年贸易额达到1000亿美元的目标。^⑰但双方采取的一系列贸易促进措施效果并不理想, 近年来负增长趋势明显。

从2012年到2014年, 波兰、保加利亚、波黑、黑山等部分中东欧国家与中国的经贸合作有着明显的增长, 其他中东欧国家则有一定的起伏。但到2015年, 双方进出口贸易却普遍出现负增长的趋势(马其顿等少数国家例外), 且下滑的趋势较为明显(见表4)。这种下滑趋势既与中国国内稳增长、调结构的政策有关, 也受到了国内原材料、劳动力成本上涨的原因影响; 从中东欧国家方面来看, 由于受到经济和金融危机的影响, 出口和进口能力均受到一定程度的影响。

表4 中国和中东欧国家进出口贸易增长情况(2012—2015年)

年份 国别	2012	2013	2014	2015
波兰	10.8	3.0	16.1	-0.6
捷克	-12.6	8.3	16.2	0.3
匈牙利	-12.9	4.3	7.3	-10.6
斯洛伐克	1.8	7.6	-5.2	-18.9
爱沙尼亚	2.5	-4.4	4.7	-13.4
拉脱维亚	10.0	6.7	-0.7	-20.2
立陶宛	21.0	5.3	0.1	-25.8
罗马尼亚	-14.2	6.7	17.8	-6
保加利亚	29.4	9.8	4.4	-17.1
斯洛文尼亚	-2.9	17.2	8.8	2.5
克罗地亚	-15.2	8.8	-24.5	-2.7
波黑	-1.9	60.3	185.8	-64.1
黑山	63.6	-38.8	106.1	-24.7
马其顿	-7.5	-24.9	-2.1	31.3
塞尔维亚	8.5	19.1	-17.5	2.2
阿尔巴尼亚	11.6	15.8	1.7	-1.5

资料来源: 中华人民共和国商务部欧洲司2012—2015年中国与欧洲国家贸易统计数据, 网址: <http://ozs.mofcom.gov.cn/article/zojmgx/date/>。

中国在中东欧投资的过程中也出现了一些问题。中方企业一般倾向于采取企业并购的方式来获得欧洲市场、技术和管理经验等, 并借机进行产业升级, 向国际产业价值链上游爬升; 而中东欧国家往往倾向于绿地投资, 希望中国的投资能切实

解决本地就业问题。因此,中国企业在中东欧一系列并购交易引发了部分国家的安全焦虑。捷克知名杂志《尊重》(RESPEKT)近期重点报道了中国在捷克投资的问题,杂志封面是一幅《我们担心来自东方的微笑同志会买走捷克》的图片:一只大熊猫(代表中国)用筷子夹着一只小鼯鼠(代表捷克),准备要吃掉它。¹⁸2016年2月9日,在维谢格拉德基金官方网站上刊载了捷克查理大学教授、中国事务专家罗然(Olga Lomová)撰写的文章《中国和捷克的蜜月》(“Czech - Chinese Honeymoon”)强调中国在捷克的一系列并购交易正威胁到捷克乃至欧盟的安全。¹⁹

(三) 要应对好中东欧地区的动荡局势

欧亚大陆国情条件复杂多样。难民潮给欧洲地区的和平与稳定造成了巨大困扰;乌克兰危机仍然找不到好的释放途径;极端组织“伊斯兰国”混入希腊并进入欧洲,接连制造混乱;作为海上丝路建设的关键节点之一的巴尔干地区目前也受到上述一系列危机的冲击等,欧亚大陆无论是物理联通还是规则联通都遭遇了困境。正如波兰外长维托尔德·瓦什奇科夫斯基(Witold Waszczykowski)所指出的,“一带一路”倡议有效实施的一个不可或缺的条件就是安全。²⁰

(四) 要确保金融支持工具有效投放至中东欧市场

中国虽然投入较大精力推进双方在基础设施建设和金融领域的合作,但囿于欧盟规则限制,投资融资瓶颈不时出现。比如2012年华沙峰会上通过的100亿美元专项贷款由于欧盟规则限制,大多流入了未入盟的西巴尔干国家。中方的优惠贷款通常需要借贷国提供主权担保,但已入盟的中东欧国家如果提供主权担保,其债务水平将超出欧盟所规定的标准,这导致中东欧入盟国无法获得来自中方提供的优惠贷款。由于欧洲贷款利率较低,来自中国的商业性贷款利率偏高,因而对中东欧国家政府或企业缺乏吸引力。

(五) 不能忽视对于合作的负面舆论及不友好态度

部分国际舆论场对“16+1合作”和“一带一路”倡议的负面报道虽然大多有失公允,但仍不容忽视,且应该冷静客观面对,加强中国形象的宣传。比如欧洲中国问题智库网络(European

Think - Tank Network on China,简称ETNC)发布了《把脉中欧关系——一种自下而上的视角》就提出“16+1合作”可能“难以为继”²¹;斯坦福大学高级研究员弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)则提出了“模式输出”论,认为中国通过拉动大规模基础设施投资来促进经济增长的模式,正在输往欧亚大陆,但欧亚大陆的动荡局势和腐败问题可能会干扰中国这一计划²²;欧洲对外关系委员会(European Council on Foreign Relations)则提出了“战争冲突”论,认为中国推进的互联互通计划将在欧亚大陆引发一场“互联互通战争”²³。

同时,部分中东欧国家媒体或民众对华不友好的现象依然存在,意识形态偏见仍不时见诸报端。比如2015年11月波兰总统安杰伊·杜达访问中国时,穿着一件叫“红色即罪恶”(Red is bad)品牌的衣服登机,媒体立即热炒此事。²⁴从皮尤国际舆情调研项目开展的调查看,从2005年至今,波兰是对华好感度较低的欧洲国家之一。捷国内对社会主义国家一直存有敌视,政府至今仍然抵制孔子学院进驻捷克首都布拉格。

(六) 要处理好中国和中东欧国家的战略需求对接问题

“16+1合作”的功能结构略显单一,某种程度上“只谈生意不谈政治”。中国“求发展”的愿景与中东欧16国“求稳定”的现实关注有时并不匹配。16国追求的发展更多强调的是就业、社会保障以及民主治理模式的可持续性,而中国的发展更多强调的是经济竞争力和在全球范围内经济资源的整合。

由于受到欧债危机、乌克兰危机、难民危机等的影响,中东欧国家认为如何应对各种危机是须首要关注的,而“16+1合作”框架在解决这些危机上的作用是比较间接的,因而双方在安全事务等高政治领域的合作一再被中东欧方面提起。因此,在“16+1合作”和“一带一路”战略实施时要平衡好这个问题。

五、几点建议

(一) 注重不同框架和平台之间的合作,取长补短

“16+1合作”框架只是中欧合作的一个补

充,这就注定它的功能是相对有限的,尤其是在其发展的初期阶段,不可能将议题无限延伸到各个领域,当涉及安全的高政治领域时更应慎重。维持合作的生命力必须提升合作的战略高度,在这一点上,“16+1合作”和“一带一路”倡议并非无所作为。对于中东欧地区面临的安全问题,可以利用联合国框架积极推动解决,也可以支持在欧盟以及诸如欧洲安全和合作组织等相关次区域框架或地区安全框架下解决。中国可加强不同平台或机制之间的互通有无,互相借重。

(二) 坚持开放的原则办平台

“一带一路”倡议无疑给“16+1合作”提供了广泛的平台和发展空间,今后仍应深挖地方合作、第三方合作的潜力,吸引更多的利益攸关方加入进来。进一步开放观察员制度,吸引包括欧盟及其成员国、国际金融机构和国际组织加入进来,释放平台更大的能量。欧盟在“16+1合作”中仍是无法绕过去的影响因素,可探讨通过“16+1合作”推动中欧互联互通对接。同时,积极推动欧盟重要成员国如德国、法国等成为中国与中东欧合作的重要第三方。

(三) 加强对欧盟相关法律和法规的认识和了解

中东欧国家多个领域的法律都实现了与欧盟的全面接轨,了解欧盟相关法律是推进“16+1合作”的必要前提。同时,也要积极学习优秀中国企业在中东欧进行商业经营活动的成功经验,充分认识和了解在中东欧国家进行投资的隐形规则和贸易壁垒。

(四) 发挥好“走出去”企业的作用

在“走出去”的过程中,应树立企业是先锋和排头兵的意识。注重让企业与世界各国在文化、教育等领域进行沟通,依托企业的境外投资主体地位,根据国际规则和市场规律办事,注重树立中资企业的国际社会责任,让企业深入了解当地经济社会发展的要求,努力为当地增加就业,突出开放包容、互利共赢的合作精神,消除中东欧国家的顾虑。

同时,鼓励“走出去”企业积极宣传“一带一路”倡议和“16+1合作”的积极理念,增信释疑,广开合作渠道。在宣传过程中,可尝试选择以我企业和非政府组织为主,政府支持和跟进的原则。

企业做相关宣传往往会更“接地气”,更容易在社会和媒体层面产生影响,往往能够讲出并讲好“中国故事”。

(五) 完善双方合作的金融支持工具

要有效整合不同的金融工具,形成持续稳定的金融支撑。密切关注中东欧国家的融资关切,积极探讨建立“16+1”投资银行建设,支持建立区域性多边性国际金融公司如“16+1”金融公司,积极学习在中东欧地区国际金融机构的经营经验,坚持市场化导向,为双方合作提供金融保障。

注释:

①参见刘作奎《新形势下中国对中东欧国家投资问题分析》,载于《国际问题研究》2013年第1期;刘作奎《中国与中东欧合作:问题与对策》,载于《国际问题研究》2013年第5期。

②参见扈大威《中国整体合作外交评析——兼谈中国—中东欧国家合作》,载于《国际问题研究》2015年第6期。

③参见宋黎磊《新形势下中国对中东欧国家公共外交探析》,载于《现代国际关系》2013年第8期。

④参见于军《中国——中东欧国家合作机制现状与完善路径》,载于《国际问题研究》2015年第2期。

⑤See Rudolf Fürst and Filip Tesař (eds.), *China's Comeback in Former Eastern Europe: No Longer Comrades, Not Yet Strategic Partners*, Institute of International Relations in Prague, 2013.

⑥Richard Turcsányi, “Central and Eastern Europe's Courtship with China: Trojan Horse within the EU?” in *European Institute for Asian Studies*, January 2014.

⑦Marcin Kaczmarek and Jakub Jakóbcowski, “China on Central – Eastern Europe ‘16 + 1’ as seen from Beijing”, in *OSW Commentary*, No. 166, April 2015.

⑧Jasminka Simic, “The Economic Belt of the New Silk Road: Chinese Breakthrough in the West or a Response to Asian Challenges”, in *International Problem*, No. 2 – 3, 2015.

⑨参见商务部欧洲司网站统计数据, <http://ozs.mofcom.gov.cn/article/zojmgx/date/>。

⑩⑪《中国—中东欧国家合作布加勒斯特纲要(全文)》,参见新华网2013年11月26日, http://news.xinhuanet.com/world/2013-11/26/c_118305064_2.htm。

⑫《中国—中东欧国家合作贝尔格莱德纲要(全文)》,参见新华网2014年12月17日, http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/17/c_1113667695.htm。

国际政治经济与国际关系

⑬《李克强出席中国—中东欧国家第五届经贸论坛开幕式并致辞》,参见新华网 2015 年 11 月 25 日,http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/25/c-1117249373.htm。

⑭ Rafał Tuszyński, “Polish Perspectives on CEE – China 16 + 1 Cooperation: the Unexpected Ukraine Factor”, in *Europolity*, Vol. 9, No. 1, 2015.

⑮ Karl – Heinz Kamp, “The Agenda of the NATO Summit in Warsaw” in *Security Policy Working Paper*, No. 9, 2015.

⑯刘作奎《欧洲和“一带一路”倡议: 回应与风险》中国社会科学出版社 2015 年版第 111 页。

⑰温家宝《在第二届中国—中东欧国家经贸论坛上的致辞》,参见中国—中东欧国家合作秘书处官方网站 2013 年 11 月 1 日,http://www.china-ceec.org/1/2013/11/01/41s248.htm。

⑱ “V Praze Vznikne Centrum Pro Lidská Práva v Číně”, see from http://www.respekt.cz/politika/cesi – odmitli – do – cinske – smlouvy – zaradit – formulace – o – jednote – zeme – a – trzni – ekonomice.

⑲ Olga Lomová, “Czech – Chinese Honeymoon I: Will It Bring Economic Advantage or End in Security Risk?” See from https://visegradrevue.eu/czech – chinese – honeymoon – part – i – will – it – bring – economic – advantage – or – end – in – security – risk/.

⑳整理自波兰外长瓦什奇科夫斯基于 2016 年 4 月 25 日在中国社会科学院的演讲笔录。

㉑ Mikko Huotari, Miguel Otero – Iglesias, John Seaman and Alice Ekman (eds.) , *Mapping Europe – China Relations: A Bottom – Up Approach*, A Report by the European Think – tank Network on China (ETNC) , October 2015, p. 12.

㉒ Francis Fukuyama, “Exporting the Chinese Model of Development”, see from http://www.livemint.com/Opinion/hHAraWyf9hzzamou0T8WAO/Francis – Fukuyama – – Exporting – the – Chinese – model – of – developmen.html.

㉓ Mark Leonard, “Connectivity Wars”, *European Council on Foreign Relations* see from http://www.ecfr.eu/europeanpower/geoeconomics?utm_source=markcol&utm_medium=email&utm_campaign=connectivity.

㉔ Duda w “patriotycznej koszulce”. Wybrał markę popularną wśród narodowców i kibiców, see from http://www.tvp.info/22791107/duda – w – patriotycznej – koszulce – wybral – marke – popularna – wsrod – narodowcow – i – kibicow.

[作者单位]中国社会科学院欧洲研究所中东欧研究室。

[责任编辑: 文慈]