



苏州峰会后“16+1合作”发展走向 ——来自中东欧国家智库的回应

《中国—中东欧国家合作苏州纲要》和《中国—中东欧国家合作中期规划》的颁布在中国与中东欧国家合作发展进程中具有里程碑意义。双方将在今后开展全方位深层次的交流与合作，其对中国“一带一路”建设和中东欧国家各自发展具有重要推动作用。中东欧重要国家智库对该合作怎么看？又以此提出哪些相关建议？

■ 刘作奎 / 文

2015年11月24—25日，第四次中国—中东欧国家领导人峰会在江苏省苏州市举行，峰会上发布的《中国—中东欧国家合作苏州纲要》、《中国—中东欧国家合作中期规划》框定了双方未来发展目标和重点合作领域。针对苏州峰会，中东欧国家的反馈如何呢？2015年12月16日在钓鱼台国宾馆举办的第三届中国—中东欧国家高级别智库研讨会为考察此问题提供了难得的契机。此次研讨会是苏州峰会后一次为“16+1合作”建言献策的重要活动，来自中方和中东欧16国的官员、智库和专家学者200多人聚在一起，为“16+1合作”把脉。结合笔者对中东欧国家的调研，本文旨在探讨苏州峰会后中东欧国家对“16+1合作”的反馈并提供相关的政

策建议。

苏州峰会后中东欧智库 对“16+1合作”的反馈

一、“16+1合作”极大增进了中国和中东欧国家的相互认知和了解

尽管在峰会前后部分中东欧国家官员和智库对“16+1合作”提出了一些问题，但整个中东欧国家对“16+1合作”增进中国和中东欧国家相互认知和了解上都表达了积极的肯定态度。马其顿首任驻华大使弗拉迪米尔·佩特科夫斯基（Vladimir Petkovski）表示，在过去四年中，16个中东欧国家因为中国的“16+1合作”框架成了一个非常引人瞩目的群体。在“16+1合作”框架下，我们相信未来的合作一定会是可持续的，而

且会得到16国强有力的支持。这种务实合作的新典范，已经成为全球和地区合作的一个非常抢眼的机制。波兰国际事务研究所高级研究员、亚洲事务研究专家帕特里克·库格尔（Patrik Kugiel）也认为，中东欧国家正在改变对中国的看法，20世纪90年代和2000年左右，因为人权和西藏问题，它们都以“有色眼镜”看待中国，但是现在得益于“16+1合作”这一框架，它们对中国的看法更加实际了。这里当然有一些经济因素的考虑，它们欢迎中国参与到中东欧事务当中。波兰和捷克等国对中国的看法出现了很大的转变。来自波兰的前驻华大使、汉学家科萨维利·布尔斯基（Ksawery Burski）也表示，由于“16+1合作”的推动，我们的政治关系处在转型以

来的最好时期。捷克前外长扬·科胡特 (Jan Kohout) 则强调,“16+1”是我们合作的一个独特的平台,能够让彼此之间互补,而且能够互惠合作,所有的参与国都会有机会进一步推动本国经济、社会、政治和文化的发展。^[1]

二、“16+1 合作”和 16 对双边关系之间是相辅相成的,需要互相借重

16 对双边关系在“16+1 合作”框架下究竟会发挥什么样的作用呢?中国外交部部长助理刘海星表示,“愿意实现‘16+1 合作’协调发展,进一步将‘16+1 合作’同中国与 16 国的 16 组双边关系有机结合,形成 16+1 大于 17 的效果。”可以说,中国注意到同 16 个国家政策关系的差异性,也非常关注同 16 国关系发展的整体性,希望两者能有机地结合起来。但从中国政府的观点看,并不希望“16+1 合作”只是 16 对双边关系的简单相加。从中国—中东欧国家合作秘书处建立,到一年一度的领导人峰会、经贸合作论坛无不是如此。而各种行业协调机制(如基建、农业、投资、旅游等)的建立也有统合中东欧国家各行业领域资源来加强“16+1 合作”的考虑。

从实际情况看,“16+1 合作”在 16 对双边关系基础上的深度合作仍有较大空间。该地区一直是欧俄角逐的领地,欧盟和北约东扩已经引发欧俄之间的争斗。与欧盟和俄罗斯相比,中国的立场相对超脱,发展同 16 国以经贸和投资为主要导向的合作不会遭到欧盟在战略上实质性的阻碍。波黑历史学家斯洛博丹·绍亚 (Slobodan Soja) 表示,中东欧地区 16 个国家是一个非常多样化的群体,有不同的传统和历史,甚至在它们内部的一些双边关系也存在问题。得益于中国的项目安排,这 16 个国家联系越来越紧

密了。同时,在“16+1 合作”框架下的多边场合合作比双边合作更容易上规模、提水平,而且容易形成“比照”和“追赶”效应,有利于推动中国和 16 国整体关系的发展。

三、中东欧地理位置重要,但不是进入欧洲的唯一门户,在发展对华关系上,中东欧国家要有“追赶”欧盟大国的意识

16 个中东欧国家全部被列入“一带一路”合作框架下,其地理位置非常重要,长期以来一直是欧亚大陆的枢纽地带,在“一带一路”布局欧洲中扮演着非常重要的角色。但在部分中东欧国家看来,中东欧仅依靠这种区位优势来发展对华关系还远远不够。

波兰前驻华大使布尔斯基表示,在波兰,有一些人认为波兰可以成为中国进入欧洲的主要门户,其实这个判断并不准确。虽然波兰可以依靠地理优势来发挥作用,但我们只是中国进入欧洲的门户之一。从中英、中法和中德关系的快速发展看,中国的影响力已经遍布欧洲了。因此我们在谈论“16+1 合作”框架以及这个框架下所有合作项目的时候,需要认清这一事实。有媒体提到德国一直在担忧“16+1 合作”,中国想通过中东欧国家这个侧门进入欧洲大市场,其实我想说中国现在已经在欧洲了,它不需要通过什么侧门或正门进入中国,再讨论这些已经无意义。中国和中东欧国家要实现更深层次的合作还任重道远,我们现在还落后于欧盟大国与中国合作关系之后,因为中国和欧盟主要成员国如英法德等的合作关系是非常深层次的,合作的途径和手段远比我们丰富,我们要追赶它们还需要十分的努力。

四、积极支持欧盟、本国战略同

“一带一路”倡议对接

从目前四个维度的欧洲(东欧、西欧、南欧、北欧)对“一带一路”倡议了解情况看,中东欧国家相对走在了前面,而且某种程度上更能理解“一带一路”倡议的布局方式,并力推欧盟和本国的战略同“一带一路”倡议相衔接。

欧盟的多瑙河战略在罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛伐克等国家关注度较高,也是欧盟花费巨资投入的一项互联互通战略。多瑙河沿岸国家积极支持并推动多瑙河战略同中国的“一带一路”倡议相对接。中东欧国家的知名智库机构,包括罗马尼亚、塞尔维亚等通过各种渠道向中方表示,可以与中国智库开展可行性研究,积极促进中欧两大互联互通战略的有效对接,推进民心相通。

正如罗马尼亚黑海地区项目协会执行主席贾妮娜·普什卡舒 (Geanina Puscasu) 所说,我深信多瑙河和“一带一路”倡议之间存在着更好的合作机会,未来能给我们 17 个国家带来很多的机会。罗马尼亚拥有从德国到黑海的多瑙河战略通道,16 国当中 11 个是欧盟成员国,5 个是非欧盟成员国,它们都是多瑙河战略的成员。可以看到,在多瑙河战略推行过程中,其战略目标,包括商品和道路的互联互通等很多方面跟“一带一路”相契合。欧盟约有 1000 亿投资用于未来 10 年多瑙河的开发,在这一项目中,中国和中东欧国家可以展开多模式合作,潜力非常巨大。

五、提升“16+1 合作”开放度,积极鼓励中东欧地区利益攸关者的参与

在中东欧地区活跃着很多利益相关者,如欧盟、俄罗斯、美国和德国等。在某种程度上,欧盟在制度和规则上

影响着“16+1合作”的发展空间；而美国则在政治和安全事务上影响着多数中东欧国家的发展方向；从“一带一路”在中东欧布局看，俄罗斯也无法忽视，其主导的欧亚联盟将部分影响到“一带一路”在欧亚大陆建设的进程、模式和发展前景；德国在中东欧地区具有广泛的利益存在，该区域是其传统“势力范围”，有着较大的发言权并在一定程度上影响了欧盟对中东欧的态度。^[2]此外，奥地利、希腊、意大利、北欧国家等虽然影响力不如前者，但也不容忽视。正因为中东欧地区活跃着众多的利益相关者，一些智库提议，“16+1合作”应保持开放度，吸引更多的利益相关者参与进来。

波兰前驻华大使布尔斯基表示，我们需要中国站出来解释为什么“16+1合作”框架不会成为欧盟和中国关系之间需要担心的问题，当然我们也会帮助解释。我们应该邀请像奥地利等非16国之外的国家积极参与，来了解我们和中东欧国家之间发展的关系，并寻找合作机会。

对“16+1合作”的几点建议

一、“16+1平台”立足于引领16对双边关系发展，形成两个“追赶效应”

一是16国形成对华关系的追赶效应，二是中东欧国家在中欧关系框架下对英、法、德等大国对华关系的追赶效应。有中东欧智库强调16国的差异性构成了“16+1合作”进一步发展的障碍。但从既往和现实经验看，差异性不能被过分夸大进而形成决策阻力，因为国家利益首先是第一位的。中国和金砖国家的合作就是例证，金砖五国的差异性显然要比16国大得多，但它们正努力克服差异性所造成的障碍，并形成了很多务实合作成果。

16国之间的异质性在某种程度上为“16+1合作”框架的发展创造了空间和机遇，因为该区域的一体化和聚合效应是空前强大的，这一点无论欧盟和中国都无法忽视的。16国多是小国，大多数国家缺乏提供公共产品的能力，中国通过提供平台或公共产品为16国发展创造了机遇。“16+1合作”之所以对16国有吸引力，在于为它们创造了更加广阔的交流空间。大家依靠这一平台，为获取更大的利益而走到一起。而且，在发掘中国这一巨大的潜力市场方面，它们可以互相学习、互相合作、互相比照，最终形成多方共赢的结果。

在中欧合作框架下，比之16国，中英、中法和中德关系的发展明显更深入和全面一些，它们的发展模式和发展路径也为“16+1合作”提供了动力和借鉴。今后，英、法、德等欧盟大国可以作为重要的参与者推进“16+1合作”，化解欧盟疑虑，形成欧盟内部成员国的整体追赶效应，尤其是16国对英、法、德对华关系的追赶效应。

二、加强对双方重要战略衔接的推广力度，做大合作蛋糕

根据《中国—中东欧国家合作中期规划》，双方正积极创造条件力推匈塞铁路项目和中欧陆海快线，积极推进亚得里亚海、波罗的海和黑海“三海港区合作”。匈塞铁路、中欧陆海快线、三海港区合作环环相扣，建设匈塞铁路将为未来的中欧陆海快线建设开好头，建设好中欧陆海快线将会拉动三海港区合作。这些重大的旗舰工程的实施，有助于中东欧国家、包括欧盟对我“一带一路”倡议有更加深切和直观的认识。

我方还可以积极探索重大项目的

对接，尤其是与中东欧国家普遍关注的大项目的对接。欧盟的多瑙河战略事关绝大多数中东欧国家的利益，中东欧国家也希望借“一带一路”来推广多瑙河战略。目前，由中国社会科学院牵头的“16+1智库网络”已启动“一带一路”倡议与多瑙河战略具体对接的可行性研究。此项活动的启动容易提升中东欧乃至欧盟的关注度，宣传好“一带一路”倡议的真实理念。使其成为多方都重点关注的明星或旗舰工程。它还可能与欧盟项目互相借力，不啻为是深化中欧战略伙伴关系的重要渠道。

三、重视利益相关者并妥善处理好与其关系

由于中东欧国家大多采取开放型、外向型经济发展模式，这就意味着它必然与多个行为体发生联系，进而出现一系列重要的利益相关者。“16+1合作”应对这些利益相关者采取开放、包容的态度，积极增进与他们的合作。在苏州峰会上，奥地利、希腊和欧洲复兴和开发银行等被邀请参加会议，欧盟继续作为观察员列席会议，这种开放性做法得到广泛赞誉。

为推动与利益相关者的合作，应该开辟必要的合作渠道，既可避免冲淡“16+1合作”整体性，又创造了合作的空间和渠道。比如推进“16+1合作”框架下的第三方合作，这样很多利益相关者均可被纳入进来，开展多方合作。■

（作者系中国社会科学院欧洲研究所
研究员，中东欧研究室主任）

（责任编辑：苏童）

[1] 扬·科胡特在中国—中东欧国家高级别智库研讨会开幕式上的讲话。

[2] 黄平主持：《中东欧地区的利益相关者及对中国—中东欧国家合作影响研究》，中国—中东欧国家关系研究基金课题，2015年立项。