

中国与中东欧合作： 问题与对策

□ 刘作奎

〔关键词〕 中国、中东欧、合作

〔提 要〕 中国对中东欧政策追求“务实性”，双方在合作机制上具有不对称性，中国对中东欧政策采取“欧洲视角”与“中东欧地区方式”结合的办法，双方合作面临“窗口期”。中国推进与中东欧务实合作存在诸多问题和挑战，主要有中东欧是非同质化区域而难以形成战略整体；中东欧诸国对华诉求多元化；欧盟因中国和中东欧合作而不断对我施压等。在推进与中东欧务实合作时，中国应局部修正中国和中东欧合作机制的不对称性问题，细致挖掘同中东欧某些国家的合作潜力，注意欧盟的核心关切，并重视软实力的推广。

〔中图分类号〕 D822.351

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2013) 5 期 0073-10

〔完稿日期〕 2013 年 8 月 15 日

〔作者简介〕 刘作奎，中国社会科学院欧洲研究所中东欧研究室副主任、
副研究员

尽管中国与欧盟关系近几十年来发展较快，但中国与中东欧国家关系一直是中欧关系框架下相对被忽视、未得到充分开发的领域。全球性金融危机

和欧洲主权债务危机发生后,双方寻求合作的意愿上升。2011年,在匈牙利首都布达佩斯,中国首次与中东欧国家举行经贸论坛。2012年4月,温家宝访问中东欧地区,在中国—中东欧国家经贸论坛框架下,提出了推动中国和中东欧务实合作的12项举措,这些举措极大地推动了双边关系的发展。

一、中国与中东欧合作的特点

(一) 中国与中东欧国家合作追求“务实性”

中国的“务实性”政策具体体现为旨在加深与中东欧国家的经济合作,寻找经济上的合作伙伴,并坚持以市场为导向的双赢合作模式,政治和战略合作排在其次。匈牙利曾在正式场合提出要与中国结成“战略联盟”,但时任中国外长杨洁篪强调双方合作是一种务实性的,明确表示中国的本意不是与中东欧国家结盟。^[1]

在维谢格拉德四国^[2]中,匈牙利一直引领着中国和中东欧合作。2003—2009年,波兰和捷克时常在人权和西藏问题上攻击中国,而匈牙利和斯洛伐克则持不批评立场,与波兰、捷克保持距离,并借机提升双边经贸关系。从2003年至今,匈牙利政府对华友好政策一直持续。即使在2010年5月,中右翼、曾经亲西藏的反华政治家维克多·欧尔班当选总理,他的明确目标仍是把匈牙利建成“中国与中欧合作的中心”。尽管波兰等中东欧国家近些年也加快发展与中国的关系,但匈牙利的步伐走得更快一些。2010—2012年,欧尔班政府致力于发展同中国密切关系的政策产生了复杂的后果:一方面中国 and 匈牙利的合作确实得到了一定程度的提升,但另一方面,中国也逐渐与匈牙利政府保持距离以规避风险。^[3]而在2011—2012年,中国却与波兰频繁互动,与其缔结了战略伙伴关系。2012年,温家宝访问华沙并提出中国与中东欧务

[1] Juhász Ottó, “Principles and Frameworks for Cooperation between Central and Eastern Europe and China,” paper delivered to the meeting of China and Central and Eastern European Countries: Economic Cooperation and Outlook, Beijing, May 23, 2013.

[2] 维谢格拉德四国包括波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克。

[3] 主要是对匈中右翼政府潜在的不稳定有所担心,尤其是欧尔班政府对欧盟采取对抗政策、厌恶市场经济,产生了不好的影响。2012年,中国投资者不愿意挽救濒临破产的匈牙利国营航空公司 Malév 以及承接从布达佩斯机场到市中心的高速路,便为例证。

实合作 12 项举措，波兰政治、经济稳定和市场前景为中国所看好。^[1] 波兰国际事务研究所的达里乌兹·卡兰（Dariusz Kalan）指出了中国对中东欧政策的特点：“中国想在中东欧建立稳定的落脚点来作为中欧合作的窗口和跳板，而欧尔班内阁政基不稳，且与欧盟关系不佳，这在中国决策者看来是一种劣势。”^[2]

尽管中国的中东欧政策并非像中东欧智库描述的那样，刻意选择合作伙伴，但风险规避和尊重市场规律确实是重点考虑的问题。中国外交部副部长宋涛曾公开表示，“中国总是会选择那些可预期的并且稳定的合作伙伴”。^[3] 匈牙利前驻华大使叶桐先生更直言，中国投资者和其他国际投资者一样，在走出国门之前进行了认真的风险评估，合作伙伴需要满足严格的标准，尤其是要保持政治和经济的稳定。^[4]

（二）“欧洲视角”和“中东欧地区方式”的结合

冷战时期，中东欧国家属苏联势力范围，中国学界用“欧亚”或“苏东阵营”等词汇来定位中东欧国家的地缘政治特点。伴随着中东欧国家转型和欧洲化，它们的身份属性发生变化——由“欧亚属性”转向“欧洲属性”。但国内对中东欧国家的地位和身份属性的认识却并不明晰，具体表现在很多政府机构如文化部、中联部、商务部等以及一些科研院所仍全部或部分把中东欧放在欧亚机构中。中国政府集中发展同 16 个中东欧国家关系，并明确表示中国发展同这些国家关系是为了推动中国和欧盟更加全面、均衡的发展，明晰了中国外交战略布局中东欧国家的“欧洲导向”，而不是俄罗斯导向。当然，中国的中东欧政策不一定要与欧亚地区割裂，但显然有了明确取舍——坚持对中东欧战略的“欧洲视角”。

另一方面，中国外交也尝试用“地区方式”来发展同中东欧国家关系。“中

[1] Jeremy Garlick, “A Tangled Triangle: A Critical Analysis of Central and Eastern Europe’s Relations with China and the European Union,” unpublished paper, May, 2013.

[2] Dariusz Kalan, “Relationship of a Special Significance: A Chinese Direction in Hungary’s Foreign Policy under Viktor Orbán,” *Croatian International Relations Review*, Vol.18, No. 66, August, 2012.

[3] *Ibid.*

[4] 笔者 2013 年 5 月 23 日与大使交流笔录。

东欧地区视角”的内涵在中国推动与中东欧务实合作时明确体现出来。中欧关系发展近40年来,无论从大国的视角(如英、法、德)、欧盟机构的视角(欧盟各机构)还是区域的视角(西欧、北欧和南欧)来看,中东欧区域一直都是相对被忽视的。中国在其他维度上同欧盟的合作早已启动,且取得一定效果,只有中东欧区域尚未得到充分开发,发展同中东欧国家关系是中国外交的全新举措,明确将中东欧作为一个区域来加以开发,并定义了这一区域所包含的国家,即中欧五国(波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚)、波罗的海三国(爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛)和东南欧八国(保加利亚、罗马尼亚、塞尔维亚、黑山、克罗地亚、马其顿、波斯尼亚和黑塞哥维那、阿尔巴尼亚)。

中国与中东欧务实合作是“欧洲视角”和“中东欧地区视角”的结合,反映了中国对欧盟外交的新思考和新实践。

(三) “窗口期”而不是“战略机遇期”

关于中国和中东欧合作机遇的认知上,目前流行着两种不同的论调——“窗口期”和“战略机遇期”。尽管两者的含义有交叉的成分,但所隐含的意义是不一样的,“战略机遇期”在战略意义上明显重于“窗口期”。

因为欧元区债务危机,中东欧对核心欧洲的依赖有所减少,对外部资源依赖加深。为维持经济发展乃至继续其赶超战略,中东欧国家普遍采取了“向东开放”政策,积极吸引欧元区以外国家的投资。而中国具有丰盈的外汇储备,且“走出去”战略持续深入,使得双方加强合作变得可能。中东欧智库认为,中东欧国家向东方的投资者敞开了窗口,这种开放应视为是“窗口期”,即中东欧国家所选择的道路不会发生根本改变,仍会沿着欧洲化的大方向行进。因此,中东欧只是因为核心欧洲出现问题的情况下政策暂时调整而向中国提供了一个短暂的机遇,而不是中东欧国家进行重大战略调整而向中国呈现出的一种“战略机遇期”,中东欧对欧盟的结构性依赖没有改变,对中国的需求也是“应时性”的。^[1]

[1] Sarmiza Pencea, “Windows of Opportunity in China-CEE Economic Relations,” paper delivered to the meeting of China and Central and Eastern European Countries: Economic Cooperation and Outlook, Beijing, May 23, 2013.

中国决策者也看到中东欧国家展示出的这种“窗口期”的特性。如果欧元区动荡结束并企稳增长，中东欧对欧元区的依赖恢复，很难再发现合适的投资机遇。因为有“窗口期”这种判断，中国在中东欧投资有一定的紧迫感，预期这一“窗口期”可能不会很长。^[1]如果在“窗口期”内立稳脚跟，则可以更好地把握住双边合作的机遇。另外，“窗口期”和“战略机遇期”是可以相互转化的，如果“窗口期”利用得好，就会变成一种“战略机遇期”。

（四）中国和中东欧在合作机制上具有不对称性

目前，中国外交部已与中东欧 16 国都建立了协调员机制，并建立了由外交部牵头、18 家部委和相关机构同时参与的对中东欧合作机制。^[2]在中方层面，这种合作协调机制包括针对国内的既有机构、制度和工具的整合，中方希望中东欧 16 国也能形成一个统一的对华合作协调机制，以更好服务于双边合作。然而，从实际情况看，中国和中东欧合作机制的不对称性无法消除。

鉴于中东欧 16 国国情复杂多样，难以形成一个战略整体（具体内容见下文论述），期待 16 国形成一种对华协调机制难度很大。正如某中东欧国家决策者所说，中东欧国家在一个统一的政治框架下发展同中国关系是不可能的。^[3]中国对中东欧国家“一国对多边”的合作模式将是最基本的合作形式。这对于提升中国和中东欧合作规模和水平来说将是一个不利因素。

二、中国推进与中东欧合作存在的问题

（一）中东欧并非同质化区域而难以形成战略整体

中东欧国家部分领导人曾宣称中东欧国家存在一定的差异性，但也有明显的共同性。这种共同性与中国战略需求尚有一定的距离，其开发价值有待深入研究。中东欧国家最大共同性首先是内政外交上的欧盟优先战略；其

[1] 笔者采访外交部某官员。

[2] 18 家合作单位包括：商务部、中联部、发改委、教育部、文化部、科技部、农业部、交通运输部、铁道部、进出口银行、国家开发银行、旅游局、财政部、人民银行、广电总局、民航总局、团中央、贸促会。2013 年经过新一轮部委调整之后，具体合作单位（如铁道部已经划并交通运输部）有所微调，但大的框架没有变化。

[3] 2013 年 5 月，波兰驻华大使霍米茨基在使馆活动中的正式表态。

次是地缘政治上对大国具有明显依附性；再次是均为前社会主义转型国家，都正在经历一场政治上向民主体制、经济上向市场经济、法律上同欧盟标准接轨、社会上全面融入西方的转型；最后就是尝试组建各种类型的区域认同或者利益共同体，如“维谢格拉德集团”、“西巴尔干区域”、“中欧自由贸易区”等。

中东欧国家共同性背后隐藏着更多差异性。中欧、东欧、东南欧、西巴尔干、东巴尔干、欧元区与非欧元区国家、欧盟与非欧盟成员国、欧盟潜在候选国与非潜在候选国等不同的称呼显示出该区域国家的异质性。国际研究、调查与统计机构对这些国家的类别划分也差异较大，欧洲复兴开发银行、世界银行、国际货币基金组织等对中东欧国家划分花样繁多，并不统一。即使是欧盟，在发展同中东欧国家关系时，也通常采取不同的战略和政策工具。2004年的“大爆炸”式扩大后，欧盟已经深刻认识到中东欧不同国家的差异性对欧洲一体化造成的影响。从本质上讲，中东欧国家差异性表现在语言、文化、宗教、社会习俗与传统、经济规模、自我认同等方面，甚至部分国家对“中东欧”这个称呼还有所忌讳。因此，如此众多的中东欧国家，虽然在同一个区域，但至今仍未能形成一支完整的战略力量。

基于上述原因，中国以“地区方式”发展同中东欧国家关系会遇到相当大的阻力。2012年，当中国在华沙同中东欧国家召开经贸合作论坛时，部分中东欧国家认为波兰无法领导中东欧，也不能代表中东欧；而波兰则表示没有准备好担当这个“领头雁”，只想致力于发展自身同中国的关系。匈牙利也明确表示：中国在推进与中东欧地区合作的时候，不应人为制造一个所谓的“中心国家”，即中国不要把发展同中东欧地区某一个或几个大国的关系作为主要内容，要一视同仁。匈方还特别强调中东欧国家不允许它们中间出现某个国家控制其他国家的现象。^[1]捷克因存在一个“疑欧”的统治集团而无法变成中东欧国家的主流，很难会成为中国在中东欧的代表性合作伙伴，同时，捷克方面迄今为止对中方某些合作诉求未表现出明确的兴趣。^[2]除以上3国，其他大部分国家不是体量过小、影响力不足，就是国内问题缠身。

[1] 2013年5月29日，匈牙利驻华大使库绍伊·山多尔在社科院欧洲所“大使论坛”上发表主题演讲时特别强调。

[2] 笔者对捷克使馆某官员的采访。

在这样的背景下，与中东欧合作如何能引起 16 国的一致呼应是存在问题的，把中东欧作为一个整体来看待和开发或将遭遇意想不到的问题。

（二）中东欧国家对华诉求多元化

中东欧国家的对华合作诉求，基本上可以分为三个层次：

第一层次是以匈牙利和塞尔维亚等国为代表，它们想加深同中国的务实合作。匈牙利欲扮演中东欧和中国合作引领者的角色，并一直想发挥中国和中东欧合作“桥头堡”作用。同时，鉴于欧尔班政府同欧盟关系持续恶化，匈牙利也一直尝试将中国作为重点开发伙伴以减缓与欧盟交恶所带来的冲击。一些学者认为，匈牙利出于多重战略考虑而一直在发展“超前”的对华全方位战略。匈牙利政府为此设立了一个特别委员会，专门负责中国事务以表明其外交政策取向；塞尔维亚政府则一直与中国在地区和全球事务上保持密切合作关系。塞政府“两扇门”政策中具有深化同俄、中关系的诉求，其外交“四支柱”中（欧、俄、美、中），中国也占据较重分量，双方由政治上的密切合作开始转向包括经贸合作在内更广泛、更均衡的发展取向。^[1] 罗马尼亚也有发展对华关系的意愿。爱沙尼亚 2012 年度出台了亚洲政策，其焦点也明显开始转向中国。但是，在中东欧国家中，这种有加强同中国全方位合作强烈愿望的国家并不是很多，且明显不是主流。

第二层次是以波兰、捷克等大多数中东欧入盟国家为代表，它们更想做中国经济发展的“搭便车者”。这些国家借重欧盟的影响，加上它们本身具有一定的资源禀赋和市场规模，使其在地区层面有一定的能力和优势来发展同中国关系。近来，以波兰为代表的加入欧盟的中东欧国家明显加强了同中国的合作力度，但双边合作止于经贸，在政治、社会和外交合作上几无交叉点，制度不认同、战略上存在明显差异、社会间缺乏对话与了解使得这种合作表现出一定的单一性和脆弱性。

第三层次是以除塞尔维亚之外的西巴尔干国家为代表。这些对欧盟本身具有较大依附性的国家，自主发展能力不强、市场容量有限、资源相对匮乏、

[1] 匈牙利和塞尔维亚两国政府也表示，要扮演欧盟内部的“知华派”角色，积极推动中欧关系发展。但鉴于匈牙利与欧盟的关系不佳以及塞尔维亚入盟前景仍遥遥无期，其发挥的作用如何值得关注。

产业缺乏竞争力，多以小规模、传统或特色产业立国。受欧债危机影响，这些国家陷入发展困境，需要来自中国的投资支持。一旦欧债危机缓解，对欧盟的依附性又会增强，对中国投机心理马上会有所缓解，双边关系可能会进入平淡期。

（三）来自欧盟持续不断的压力

中国对中东欧地区的介入已经引起了欧盟机构以及核心成员国德国等国家的高度关注，猜测中国试图“分裂欧盟”，组成另一个“中东欧集团”。德国总理默克尔曾质问中国为何同中东欧单独搞双边会谈，并表示处在困境中的欧盟“不得不”接受中国的做法。2012年，中国同中东欧会晤将要发表的联合公报事先呈送欧盟机构审议时，欧盟官方坚决反对公报提出的中国和中东欧关系“长期化”和“机制化”的提法。随着双方合作的深入，欧盟机构、相关成员国也会设置障碍。因此，这种长期合作的机制最终走向何方，还需要认真思考和设计。如何消除欧盟对中国既有战略的猜疑将是长期存在的问题。

（四）中东欧国家市场存在一定风险

中东欧国家一些较具吸引力的和优质的资产已经在转型期间通过私有化而被大部分西方国家所消化，当中国投资者在21世纪进入这个领地的时候，只能寻找新的投资增长点来扩大合作。中东欧国家又都是以欧盟为主要目标市场，结构性依赖不会轻易改变，规则与欧盟接轨无形之中也增加了中资机构介入的难度。以中国比较擅长的基础设施建设领域为例，迄今为止远未达到在中东欧盈利的程度，甚至有中国公司投资波兰基础设施建设失利的惨痛教训。另外，不少中东欧国家，尤其是东南欧国家，灰色经济泛滥、腐败盛行，法律法规有时难以落实到位，这些因素都给中国投资带来风险。

三、进一步推进与中东欧务实合作的政策建议

总体来看，发展同中东欧国家的关系应被视为是中国对外政策的一项重要内容，尽管相关政策出台后面临不少困难，但可以通过积极有效的措施予以克服。

（一）局部修正中国和中东欧合作机制的不对称性问题。中东欧一些智库认为，在发展同中国关系上，中东欧国家之间搞好协调是很有必要的。如果这种协调在政治层面上很难实现，那么在经贸层面上则可以做一些尝试。因为中东欧国家大多数是小国，体量较小，与中国很难形成贸易上的对等合作。但如果中东欧国家在一些趋同或相似产业上做好协调，从区域层面整体上给中国提供投资便利，并做好指导性工作，双边的投资合作就很容易形成气候，比一个国家单独来同中国搞合作更容易成功。此外，如果没有协调，中东欧国家可能会在吸引中国投资上形成不良竞争。^[1]

中东欧方面提出的“在一定范围或领域”而非全面的内部协调机制具有一定的可行性，而且是有例可循的：维谢格拉德集团（V4）和日本的对话与合作机制^[2]就是很好体现。日本在发展同中东欧次区域合作关系时，还相对妥善处理了与欧盟关系，缓解了欧盟对日本作法的怀疑，其经验值得借鉴。中国同样可以立足于寻找类似的中东欧基础较好、相对成熟的次区域合作组织作为合作对象。

（二）在同中东欧合作上不搞“一刀切”，细致挖掘同中东欧某些国家的合作潜力。考虑到中东欧国家的共同性与差异性，中国的政策应做好国别与地区的平衡，既注重与重点合作伙伴发展关系，也不放弃与整个区域发展关系，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。总之，中国要多采取通过发展个别国家关系来推动整个区域“联动效应”的做法。

在重点合作伙伴的选择上，中国应优先考虑本区域各种综合指标较为突出的国家，如匈牙利、波兰、罗马尼亚和塞尔维亚。匈牙利一直奉行对华友好政策，其地理位置、配套环境优越，人口素质较高，华人较多，是中国优先选择合作的对象。波兰是中东欧乃至欧盟内部具有影响力的大国，其资源禀赋、人力素质、地缘位置和发展潜力在中东欧国家均比较突出，可列为中国发展的重要合作伙伴。罗马尼亚同样是中东欧地区的一个大国，与中国具

[1] 2013年5月23日，罗马尼亚科学院学者萨米扎·彭萨（Sarmiza Pencea）在中国社会科学院世界经济与政治研究所主办的“中国和中东欧国家关系”论坛做上述建议。

[2] “维谢格拉德集团（V4）+日本”机制形成于2004年，这是一个中东欧地区四国波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克形成的一种对日合作的协调机制，双边合作的范围涉及到政治、经济、军事、文化、社会、外交等各个方面。

有传统友好关系,地理位置优越,资源禀赋突出。塞尔维亚作为前南斯拉夫重要继承国,其地域影响力及对中国友好传统同样是一笔宝贵的财富,值得进一步开发。从区域整体性上,可侧重特色与重点领域的开发,例如农业领域;还可寻找中国有先发性优势的产业或中东欧比较有实际需求的产业,如基础设施建设、机械制造、清洁能源等,在整个中东欧区域重点铺开。

(三) 注意欧盟的核心关切,避免在发展中东欧关系问题上出台与欧盟具有对抗性的举措。把中东欧看成欧盟的一部分,根据形势需要积极协调中欧之间在中东欧问题上的合作。中国和中东欧双边合作要务实而低调,慎提“机制化”等有可能引发欧盟怀疑的表述。中方应向欧盟强调,由于过去对中东欧较为忽视,因此需要提升中东欧在中国外交政策的地位,使中国对欧盟内部不同区域的关系发展相对均衡。当然,中国发展同中东欧关系也不应被动地接受欧盟的限制,而应积极创造条件,推动欧盟增强体制内的制度弹性,积极发挥中东欧国家在推动中欧关系发展上的作用。

(四) 充分做好调研,了解具体情况,并重视软实力的推广。同中东欧国家务实合作,涉及各方面的工作,相关执行机构在妥善处理不同国家国情和诉求方面要做好准备。中国与中东欧扩大经贸合作,在当地投资,离不开当地政府、民间机构的支持。对此应做好配套性工作,不做简单化的调查与签约,而要借投资和扩大经贸合作之机,广泛联络当地机构,加深了解与合作,尊重市场规律和当地法律规定,因地制宜的选择合作路径,有效规避风险。

中国在世界上的地位和影响的扩大,使很多国家带着敬畏和惧怕等复杂心情考量中国的行为。如果上述情绪得不到合理引导,往往会产生负面效应。这一问题在中国加强同中东欧国家合作时也会出现。目前中国尚缺乏与战略布局相配套的软实力工具,软实力建设和推广是迫切之需。可考虑设立官方或民间的奖学金或基金、战略性援助等工具,^[1]切实提升中东欧国家精英和民众对中国的认同感。

责任编辑:曹群

[1] 务实合作12项举措中,设立奖学金200万人民币以及中国与中东欧国家关系研究基金等尝试,表明中国已意识到外交战略中软实力投放的重要性。