

# “一带一路”倡议下中国对巴尔干地区的投资现状及影响

——基于实地调研案例分析

刘作奎

**【内容提要】** 本文分析了在“一带一路”倡议和“16+1合作”推动下中国对巴尔干地区的投资情况。通过分析中国在巴尔干国家的9项投资案例,总结了中国企业在巴尔干投资的动机、特点、进展以及可能产生的影响和存在的问题。中国是巴尔干地区的务实合作伙伴,中国对巴尔干地区的投资体现中国的投资需求和关切,具体体现在推动企业“走出去”,在海外基建、能源市场上寻找机遇,响应国家对“一带一路”倡议,通过绿地投资、并购等方式,积极扩大企业国际市场的份额和占有率,做大做强企业的海外市场。中国在巴尔干地区的投资虽然显著增长,但并没有改变欧盟在巴尔干地区的主导地位。未来,中国在巴尔干地区的投资会受到欧盟因素、国内外营商环境、地缘风险、融资方式等影响。

**【关键词】** “一带一路”倡议 巴尔干地区 中国投资 影响力

**【基金项目】** 2019 外交部中欧指南针计划项目《从中国、波兰和欧盟视角看如何推进“一带一路”倡议与欧亚互联互通新战略对接与合作》(中外联合研究课题)。

**【作者简介】** 刘作奎,中国社会科学院欧洲研究所研究员、“16+1”智库交流与合作网络秘书长、中东欧研究室主任。

## 一 问题的提出

2013年9月和10月中国陆续发起了“一带”和“一路”倡议,后来逐渐形成“一带一路”倡议的理念,成为推动中国对外开放、推进全球治理和建设人

类命运共同体的重要平台。

“16+1合作”作为“一带一路”倡议在欧洲建设的重要平台,在推动中国企业“走出去”,推进中国与欧洲互联互通上发挥着重要作用。自2012年“16+1合作”框架启动以来,中国的基建、产能等项目纷纷落地巴尔干地区<sup>①</sup>,该地区成为中国投资的热点区域之一。比较具有典型性的是中国河钢集团收购塞尔维亚斯梅代雷沃钢厂、中国铁路总公司承建匈塞铁路、中远集团收购希腊比雷埃夫斯港、中国交通建设集团承建黑山南北高速公路、中国路桥公司成功中标欧盟融资支持的克罗地亚佩列沙茨大桥、上海东方电气集团有限公司承建的波黑斯坦纳里火电站、中国电子建设集团承建的马其顿高速公路等。

上述项目的启动或落地,为中国企业“走出去”积累了宝贵经验,扩大了中国企业在海外的影响力,也有助于中国技术、人力和资本等走向欧洲,在国际市场上提升竞争力,获取更大的市场收益。

然而,这些投资项目一开始也面临一系列质疑,对中国在巴尔干地区的投资形成了一定的挑战和压力。

第一,破坏欧盟规则论:中国企业日益增长的投资被部分欧美舆论炒作为会威胁到欧美企业在巴尔干地区的利益,担心中国企业会破坏欧盟规则,如公共采购、环保、劳工标准;

第二,债务陷阱论:中国融资支持的项目需要接受国提供主权担保,欧美部分决策精英和舆论认为有可能引发接受国的“债务陷阱”,增加了中国政治控制接受国的风险;

第三,模式输出论:中国日益增加的投资和软实力工具陆续投放,被欧美部分媒体认为是可能通过经济影响力的增加来提升政治影响力,认为中国在发挥“锐实力”,加强中国模式在巴尔干地区的渗透,对西方的发展道路和意识形态构成挑战;

第四,不当竞争论:欧洲部分精英持续批评中国国有企业“走出去”,政府干预和支持力度大,有时低价竞标,搞价格倾销,欧洲企业难以匹敌,造成市场扭曲和不正当竞争。

值得注意的是,无论是来自国外还是国内的学者均缺乏全面、深入和系统的调研,一些不正确的观点以讹传讹。笔者通过深入调研中国在巴尔干地

---

<sup>①</sup> 本文论述的巴尔干地区主要包括塞尔维亚、黑山、波黑、北马其顿、克罗地亚和阿尔巴尼亚,根据行文需要还包括希腊等国。

区9个具有代表性的投资案例,实事求是作出分析,探究中国对巴尔干地区政策的演变、动机、进展以及投资影响等一系列问题。

## 二 中国对巴尔干国家的基本政策

### (一) 从“一国一策”到搭建合作平台

中国对巴尔干地区的政策从历史到当下具有一定的延续性。从历史上看,中国同南斯拉夫在一段时间里保持互相学习、友好合作的关系。南斯拉夫解体后,中国同塞尔维亚、克罗地亚、斯洛文尼亚等国保持了友好关系,而同马其顿<sup>①</sup>因台湾问题外交关系一度中断,后来恢复正常关系。从本质上来说,巴尔干作为一个特殊区域,中国坚持“一国一策”的传统,对该区域并没有一个整体的政策。中国对该地区国家的政策核心是维持友好合作关系,积极推动经贸和投资合作。就经贸和投资合作来说,中国是一个新来者,真正有规模的投资活动直到近些年才出现。

2012年后,中国与巴尔干地区开始有了合作的平台,即在“16+1合作”和“一带一路”倡议下发展同巴尔干国家的关系。“16+1合作”旨在为中国和中东欧16国合作搭建一个框架,促进双向贸易、投资和人文交流,而“一带一路”倡议主要立足与欧洲的互联互通,地处欧洲重要位置的巴尔干国家则有潜力发挥更大作用。在上述两项政策工具推动下,中国在巴尔干地区的投资活动明显增加,人文交流日益活跃。

### (二) 中国投资巴尔干地区的具体情况

南斯拉夫解体期间及其后一段时间,由于巴尔干地区冲突不断,营商环境恶化,中国在此地区的投资相对较少。与此同时,中国企业对欧洲市场的关注也并不在东南欧地区,而是倾向于有着良好技术基础和发达产业链的西欧、北欧等国家。直至今日,中国企业在欧洲发达市场的投资仍占主体,在巴尔干地区的投资只是在基建、产能等项目上有明显增长。

#### 1. 积极推动基建企业“走出去”,促进巴尔干地区互联互通

中国基建企业在巴尔干地区投资出现明显增长,这一方面与国家政策导向有关,另一方面也与企业需求有关。中国的装备制造业经历改革开放40多年的发展,积累了较强的技术优势和先发优势,但企业的国际化程度需要进一步推进,基建企业想扩大“走出去”步伐,到新的海外市场试水,分享国际

<sup>①</sup> 2019年2月已更名为北马其顿共和国。

市场“蛋糕”,同时不断积累产业优势。“一带一路”倡议提出后,为沿线国家及地区的基础设施建设、商品流通和贸易往来提供了机遇,也为中国企业“走出去”搭建了新的合作平台,带来了新的市场空间。目前,中国基建企业在巴尔干地区的塞尔维亚、黑山、波黑、北马其顿和克罗地亚都有重要的基建投资项目。综合来看,中国基建企业投资巴尔干国家,主要是受到巴尔干地区下列实际因素的促动。

首先是基建市场需求较大。据《“一带一路”国家基础设施指数发展报告》2017年和2018年的评估表明,中东欧国家,尤其是巴尔干国家无论从实际需求、营商环境还是发展潜力看,都明显居于“一带一路”沿线国家前茅<sup>①</sup>。巴尔干国家受战争破坏、经济发展迟滞影响,大多基础设施条件落后,亟须加以改善来发展物流运输、旅游等产业。

其次是巴尔干地区具有重要的区位优势。巴尔干国家虽大多数没有加入欧盟,但背靠欧盟市场并在制度和规则上深度融入欧盟市场,贸易和投资往来便利化程度较高。巴尔干部分国家还是通往欧亚国家和中东乃至非洲的重要枢纽,地理位置十分重要,中国多个企业投资巴尔干地区的基础设施建设也是看重该地区互联互通的发展潜力。

再次是巴尔干国家投资要素成本较具竞争力。巴尔干国家虽经历战乱,但目前基本恢复平静,发生大规模战争的可能性大大降低,营商环境明显改善。大部分巴尔干国家都有高素质、受过良好教育的劳动力人口,用地成本也大多较低,部分国家招商引资政策力度较大,这些对中国企业来说具有一定的吸引力。

## 2. 推动中国优质和优势产能“走出去”,服务当地经济

以钢铁、煤电等企业为代表的中国产能“走出去”,是对国内和国际具体情况的反应。自2008年国际金融危机爆发以来,国内和国际两个市场需求紧缩,中国的产能过剩问题浮出水面。就钢铁行业来说,产能逐年攀升,但国内和国外市场的利用率在下降,与此同时,产能的扩大还逐渐受制于能耗和环保要求以及单位劳动力生产成本提升的压力。2012年,中央经济工作会议提出“四个一批”,即消化一批、整合一批、淘汰一批和转移一批。其中转移即是以“走出去”扩大国际合作为主要目标。仅就化解钢铁产能来说,2013年,中国国务院下发文件,明确指出钢铁行业调控的重点是化解产能过剩。2016

<sup>①</sup> 中国对外承包工程商会:《“一带一路”国家基础设施发展指数报告(2018)》, <https://max.book118.com/html/2018/0923/6142055210001220.shtm>

年国务院在钢铁工业发展“十三五”规划中就化解钢铁行业过剩产能提出明确要求,即用3~5年时间压减钢铁产能1亿~1.5亿吨。考虑到国外基建需求较大,尤其是新兴市场需求持续强劲,利用“一带一路”倡议和供给侧结构性改革的双重政策支持,钢铁企业积极“走出去”,开展国际产能合作<sup>①</sup>。煤电企业也是如此。新世纪以来经济高速增长时期,中国能源消费总量几乎增加两倍,石油占比反而从2000年的22%一度跌落至2009年16.4%的低谷,到2014年也只是回升至17.1%;煤炭占比则从2000年的68.5%升至2009年72.5%的高峰,2014年仍然高达66%。在这一进程中,中国发展起来世界一流的煤炭采掘、运输和燃煤发电技术,装备2×100万千瓦超临界燃煤发电机组的上海外高桥第三电厂已经连续4年刷新燃煤发电最低煤耗世界纪录。在“一带一路”框架内推动中国煤炭煤电产业“走出去”,不仅有助于缓解中国相关产业去产能对就业、销售等方面的冲击,而且有助于抑制国际市场石油价格,改善中国世界最大石油进口国的市场地位,还有利于中国先进电力设备等制造业提高国际市场地位<sup>②</sup>。

在“一带一路”倡议和“16+1合作”的推动下,中国优势和优质产能也纷纷落地巴尔干地区。需要强调的是,中国企业投资巴尔干地区,既解决了这些国家产能企业的生存问题,也促进了当地就业,推动了当地经济发展。比较具有代表性的是中国河钢集团收购了塞尔维亚斯梅代雷沃钢厂,该钢厂一直处于倒闭状态,中国企业进入后,不但激活了旧厂,而且解决了近5000人的就业,同时让企业经营扭亏为盈。上海东方电气集团有限公司在波黑建设的斯坦纳里水电站同样为当地提供了符合欧盟环保标准的清洁能源,解决了当地的电力需求和就业。

### 3. 融资方式不断优化,积极服务于中国企业走进巴尔干地区

中国企业“走出去”的融资经历了一定程度的变化与调整,从政府提供优惠贷款到企业直接投资再到承接欧盟项目,都显示中国企业的进步和竞争力的增强,在巴尔干地区的认可度在提升。

中国企业走进巴尔干地区初期,多数项目使用的是由中国国有银行提供的优惠贷款。这些资金的体量较大、利息较优惠且还款周期长,对于缺乏基

---

<sup>①</sup> 赵文报、李英:《“走出去”化解钢铁行业产能过剩问题》,《河北经贸大学学报》2018年第3期。需要指出的是,中国过剩的产能既不是劣质的产能,也不是污染性产能,而是具有较强国际竞争力的产能。

<sup>②</sup> 梅新育:《煤炭煤电脱困升级应当走出去》,《21世纪经济报道》2016年2月16~17日。

建资金的西巴尔干国家具有一定的吸引力。然而,由于巴尔干国家经济体量普遍偏小,接受中方贷款造成了部分国家公共债务提升,引发了欧盟和国际货币基金组织等的关注。

根据实际情况,中国企业对融资方式进行了部分调整,从优惠贷款转变为直接投资或者采取公私合营方式(PPP),进而寻求从欧盟获得融资。例如,2018年山东玲珑轮胎股份有限公司投资9.94亿美元在塞尔维亚自贸区内建设1362万套高性能子午线轮胎项目就是直接投资的典型代表;中国紫金矿业集团股份有限公司并购塞尔维亚矿业也是直接投资的典型案例;中国路桥公司已分别同塞尔维亚和黑山政府签订了以公私合营方式承建E763高速部分标段以及南北高速剩余第二和第三标段的谅解备忘录,同样代表了中国企业在海外运营融资模式的转型;而中国企业承建的克罗地亚佩列沙茨大桥项目,是中国通过公平竞标获得了欧盟的资助和支持,表明中国企业融资渠道越来越丰富。

### 三 投资案例总结与分析

为了深度了解和分析中国投资巴尔干地区的进展、特点,本文提供了中国投资巴尔干的典型案例,这些投资案例均为笔者所做过的调研。

表1 中国在巴尔干地区投资典型案例

具体项目	国别	融资方式	项目类别	投资方式	投资目的	本土化程度
匈塞铁路塞尔维亚段	塞尔维亚	中国金融机构融资 + 当事国配套	基建	中外合作 + 政府支持 (专项贷款)	推动互联互通、扩展市场、提升企业能力	中外合作、本土化为主
斯梅代雷沃钢厂	塞尔维亚	企业直接融资	能源	并购	产能走出去、扩展市场、提升企业能力	高度本土化,以塞尔维亚工人为主
山东玲珑轮胎股份有限公司投资塞尔维亚	塞尔维亚	企业直接投资	装备制造	绿地	企业加强国际化、获取国际市场份额	高度本土化,以塞尔维亚工人为主

中国紫金矿业集团股份有限公司投资塞尔维亚	塞尔维亚	企业直接投资	能源	并购	企业加强国际化、获取国际市场份额	高度本土化,以塞尔维亚工人为主
黑山南北高速公路	黑山	中国金融机构融资 + 当事国配套	基建	中外合作 + 政府支持 (专项贷款)	推动互联互通、扩展市场、提升企业能力	中外合作、国际化
斯坦纳里水电站	波黑	中国金融机构融资 + 企业担保	能源	专项贷款 绿地投资	企业加强国际化、获取国际市场份额	高度本土化,以当地工人为主
马其顿高速公路	北马其顿	中国金融机构融资 + 当事国配套	基建	中外合作 + 政府支持 (专项贷款)	企业加强国际化、获取国际市场份额	中外合作、国际化
佩列沙茨跨海大桥	克罗地亚	欧盟融资 + 中国承建	基建	中国企业竞标	企业加强国际化、获取国际市场份额	中外合作、国际化
修女国际机场	阿尔巴尼亚	企业直接投资	交通	并购	企业加强国际化、获取国际市场份额	中外和第三方合作、国际化

通过走访这些企业,考察这些案例可以看出中国企业投资巴尔干地区的真实情况和特点,总结如下:

### (一) 坚持利润第一

通过调研访谈,大部分中国企业首要目标是通过获得项目来提升企业竞争力,最终获得利润。对一些中国基建投资企业来说,巴尔干地区是一个陌生的市场,中国企业在该地区的知名度不高。因此,企业必须有先期投入,以便在这个市场打出知名度,获得必要的技术和经验以及资质认证,进而获取欧盟项目。从中国企业的投资逻辑可以看出,争取国家融资贷款的支持是他们的一个选择,其次是通过直接投资获得利润,但由于欧盟融资支持(尤其是结构基金支持)的项目力度较大,很有吸引力,因此,获得欧盟项目也是中国企业的主要融资目标。通过采访多个企业发现,它们非常渴望获得欧盟市场内的欧盟资助项目,这是大部分中国企业做出先期投入所追求的目标。这一点在中国的基建企业表现得比较明显,它们想积极参与欧盟泛欧交通网络框

架资助的项目,并获得欧盟资金支持,这不但可以提升企业的竞争力,而且还可以很好融入欧盟大市场,进而获得更多的利润。

## (二) 承担高融资风险

中国通过提供带有政府援助性质的专项资金来推动企业“走出去”。中国对外援助资金主要有三种类型:无偿援助、无息贷款和优惠贷款。其中,无偿援助和无息贷款资金在国家财政项下支出,优惠贷款由中国政府指定中国进出口银行对外提供。中国对西巴尔干国家投融资的主要方式是政府通过发放专项贷款(内含一定比例带有援助性质的优惠贷款)作为推动,吸引更多中国企业到欧洲投资。中国的优惠贷款主要用于帮助巴尔干国家建设有经济效益和社会效益的生产性项目和大中型基础设施,或提供成套设备、机电产品、技术服务以及其他物资等。优惠贷款本金由中国进出口银行通过市场筹措,贷款利率低于中国人民银行公布的基准利率,由此产生的利息差额由国家财政补贴。目前,中国提供的优惠贷款年利率一般为2%~3%,期限一般为15~20年(含5~7年宽限期)。值得关注的是,比起欧盟的融资方式,即使有国家财政的背后支持,中国企业的融资竞争力仍相对较弱,这不仅体现在欧盟提供的融资不需要偿还,还体现在中国的融资利率即使政府提供了补贴,在欧洲市场仍然偏高。在投资巴尔干地区上,欧盟的融资占据主导地位<sup>①</sup>。

由于中国的融资方式比起欧盟相对缺乏竞争力,中国企业在巴尔干地区的不少投资项目是在欧盟机构评估认证具有一定风险或者技术难度较大且盈利前景不明的项目,因而承受的风险也相对较高,如黑山南北高速公路项目,有欧洲评估机构认为该项目的执行难度大、投资回报率低,不愿意提供融资支持。中国企业为提升基建领域知名度,发展同黑山等巴尔干国家的友好关系,提供了融资并由中国企业具体承建。从目前看,虽然存在一定风险,但项目建设情况良好。

## (三) 与欧洲或当地企业寻求互补

中国在巴尔干地区的投资相对于欧洲企业的投资具有补充性质,也满足了当地发展需求,无论对欧盟、巴尔干地区还是中国,都是双赢的结果。这一点集中体现在火力发电领域。中国在火力发电上积累了丰富的技术、运营和开发经

---

<sup>①</sup> 欧盟对西巴尔干国家的融资基本采用赠款的方式,称为“Grant”,多数来自结构基金,接受国需要接受一些政治和技术条件,但不需要偿还贷款;而中国目前主要采取的还是贷款的方式,贷款的利息尽管相对较低,但需要偿还贷款。

验,但在欧洲,火力发电缺乏市场供给,欧盟也不资助针对火力发电行业和部门的投资,而巴尔干地区不少国家则有这种市场需求。中国企业找到了这种机会。目前,火力发电在巴尔干地区较有市场,如波黑斯坦纳里火电站就是典型。当地有煤矿,但因位置偏远、运输困难且煤质缺乏竞争力,中国企业就地建火力发电站,既使煤矿资源得到充分利用,又解决了当地的就业问题。同时,发电还解决了当地的电力困难。通过将电力卖到欧盟市场,也为当地业主赢得了利润。由于中国火力发电技术先进,在国际上处于领先水平,因此,很好地满足了欧盟的环保以及劳工等标准,为当地经济发展带来机遇。

#### **(四) 同业竞争压力较大**

中国企业在巴尔干地区的投资以价格和技术具有竞争力而闻名。国内同行或同业竞争是导致中国企业在巴尔干地区低价竞标的一个不容忽视的因素。因为中国企业在基建、能源领域的竞争力较强,产业能力同时也是过剩的。在竞标过程中,往往国内多家企业同时参与竞标,导致投标企业不得不压低价格来获取机会。低价竞标并不意味着中国企业技术能力不行,而是国内竞争在国外的具体表现,本质上还是一种市场行为。据笔者调研中国几家火电企业和基建企业在巴尔干地区的竞标情况,来自国际企业和国内企业的双重竞争压力导致中国企业报出的价格相对较低。

#### **(五) 善于利用投资周期效应**

企业周期性投资溢出效应也是导致中国企业能够以较低价格投资巴尔干地区项目的原因之一,这一点在基建企业身上表现得较为明显。中国很多基建项目投资在巴尔干地区,就是因为企业将设备投放到这些地区后,便利了旧有设备流转 to 附近区域,成本自然降低。针对一个基建项目购置大量设备将导致成本非常高昂,这是中国企业极力回避的,一旦企业将设备落地到一个区域,会积极在周边区域寻找新的项目,充分利用已购置的设备,实现设备有效利用从而降低成本。从这一点看,中国对巴尔干地区的基建投资,有时并不完全立足于从一个项目中获得较高利润,而是通过不断投入运营更多的项目来获取周期性收益。因此,到目前为止,国际媒体对中国低价竞标的批评,其实并不了解具体情况,批评中国蓄意压低价格,显然不符合实际情况。中国竞标价格低是将设备循环利用的结果。

#### **(六) 积极推进合规经营**

由于巴尔干地区是个陌生的市场,初来乍到的中国企业并不熟悉当地的政策环境,但随着投资的增多,也主动对接欧盟规则。由于交通基础设施建设项目通常涉及区域广、能源消耗大且对环境有直接影响,各国均制定相应

政策法规对项目设计、采购和施工等环节进行严格管理。在西巴尔干地区,除了已于2013年加入欧盟的克罗地亚外,其他国家目前都在积极寻求“入盟”并努力将自身制度与欧盟标准对接。目前,中国企业多以属地化管理为原则,尊重当地建造法、规划法、劳工法、环保法和税法等系列标准,主动对接所在国家和欧盟的相关制度与规范。尽管国际媒体对中国不遵守欧盟规则的批评不绝于耳,但实际上,中国企业合规经营的程度较高、力度较大。

以中国路桥公司所获得的佩列沙茨跨海大桥项目为例,该项目是中国基建企业在欧盟市场第一个使用欧盟资金实施的大型基础设施项目。中国路桥公司在投标的全程严格遵守欧盟相关法律法规,最终依靠过硬的专业技能、较低的施工成本、先进的管理经验以及丰富的国际化经验击败了奥地利知名建造商“Strabag”等其他竞争对手。

#### (七) 坚持本土化经营

该种方式成为中国企业投资的主要特点。中国企业在当地投资后,已经比较重视履行社会责任,积极提供就业机会给当地人,保留当地的工作团队。例如,中国河钢集团收购斯梅代雷沃钢厂、斯坦纳里火电站等多个项目,基本以雇佣当地人为主,为当地解决了多个就业岗位。中国并购阿尔巴尼亚修女国际机场,积极坚持开展本土化经营,不但保留了本土的管理团队,而且积极追求国际化。在笔者调研的9个投资案例中,本土化工作均做得不错,赢得当地人的欢迎。

#### (八) 推动第三方合作

中国公司还积极寻求第三方合作,追求互利共赢。与第三方合作是中国步入国际市场的一个重要举措。例如,阿尔巴尼亚修女国际机场项目,虽由中国公司并购,但聘用德国的管理团队,形成了良好的第三方合作,使阿尔巴尼亚机场运营良好。

巴尔干地区存在诸多利益相关者,它们的投资经验和积累要比中国企业更为丰富,面向未来,中国企业将会综合利用自身的技术优势与第三方展开合作,共同分享利益。

## 四 中国在巴尔干地区的投资影响力分析

关于中国在巴尔干地区投资的影响力,目前国际舆论有各种评论,正面的和负面的都存在。客观看待中国在巴尔干地区投资影响力问题,有助于中国同巴尔干国家以及巴尔干地区的利益相关者开展更好的合作。综合国内

外智库的观点和实际调研分析,笔者认为中国在巴尔干地区投资的影响主要体现在下列几点。

### (一) 中国在巴尔干地区的投资总体有利于欧盟

欧盟国家对在中国在西巴尔干地区的投资持有矛盾的看法。虽然与欧洲企业之间存在竞争,但中国在西巴尔干地区的投资以及基础设施项目的实施为这个区域的经济现代化、经济增长和地区互联互通提供了重要的动力。因此,正如欧洲智库所说,中国是一个“稳定器”,由于中国支持西巴尔干国家融入欧盟体系,因此成为欧盟的一个理所当然的朋友<sup>①</sup>。

在当下欧洲智库的讨论中,有一种较为流行的观点认为,中国的投资会破坏西巴尔干地区潜在的融入欧洲一体化的努力,成为西巴尔干国家“入盟”的破坏者。其实这种认识是不正确的,也未完全了解中国的投资动机问题。

首先是中国投资巴尔干地区的互联互通,主要是将目光瞄向了欧盟大市场,通过在欧盟大市场外围投资,最终为进入欧盟大市场获得更大的利益做准备。因此,从本质上说,中国期望巴尔干国家营商环境优化,尽早加入欧盟,确保曾经在巴尔干地区的投资成为“潜力股”。

其次,无论是同欧盟候选国做生意,还是同欧盟成员国做生意,中国均受益于欧盟统一大市场的稳定和繁荣,这个市场如果出现动荡,将会破坏中国的生意。在这一点上,欧洲智库做了分析。“当讨论中国在欧洲的投资影响力时,很多智库认为中国会发挥与俄罗斯相同的影响力。这是一个不正确的假设,中国不同于俄罗斯,它从欧洲持续的一体化和稳定中获得收益,因为欧盟是中国最大的贸易伙伴”<sup>②</sup>。只有欧盟团结、统一和稳定,营商环境才是最优,中国才可能受益。

### (二) 中国的投资影响具有单一性和纯粹性

中国投资巴尔干地区的方式、方法不同于其他主要利益相关者。中国不会像欧盟那样介入雄心勃勃的国家构建进程中,也不会像美国那样通过北约加强在巴尔干地区的军事存在,也不会像俄罗斯在巴尔干地区的能源、基建和文化领域发挥广泛的影响。中国只想通过双边务实合作以及修复巴尔干

---

<sup>①</sup> Konrad Adenauer Stiftung, *The Influence of External Actors in the Western Balkans: A Map of Geopolitical Players*, 2018.

<sup>②</sup> Matej Šimalik, *China in the Balkans: Motivations behind Growing Influence*, Institute of Asian Studies, 2018. 10. 19, <https://www.euractiv.com/section/china/opinion/china-in-the-balkans-motivations-behind-growing-influence/>

地区破碎的基础设施来巩固政治友谊,通过这种方式,中国在巴尔干国家发挥单纯的经济影响,同时推动“一带一路”与欧洲市场接轨<sup>①</sup>。虽然中国正在寻找商业合作机会,但不想卷入当地的争端。中国在所有的地区争端中都保持缄默并支持欧盟作出的决定。中国的投资者也认为对巴尔干地区的参与是一种促进与欧盟关系的方式,而且极力避免将中国视为欧盟替代方案的陷阱<sup>②</sup>。

### (三) 中国在巴尔干地区的投资影响力处于明显上升的通道上,但这种影响力不应被夸大

近年来,中国在巴尔干地区投资是有史以来最为活跃的时期,尤其是基建、能源领域的投资,增长较为快速,而且持续增长,这也引起欧盟和一些西方国家的关注。中国海外影响力的提升是伴随着自身逐渐强大的背景发生的,也是一种历史发展的必然。

尽管中国投资增长,但巴尔干国家在经济上更依赖于欧盟而不是中国。欧盟在该地区的投资远远超过了中国。正如欧洲复兴开发银行最近的报告所指出的那样,尽管中国投资有所增加,但巴尔干地区“依然牢牢地扎根于欧洲”,欧盟仍然在巴尔干地区拥有更大的影响力。它仍然是该地区最大的贸易伙伴,占有所有贸易的73%。巴尔干国家与欧盟国家的文化和社会联系比中国强大得多,地理位置接近也有利于欧盟施加更为广泛的影响<sup>③</sup>。

### (四) 中国不会借投资输出意识形态,但欧洲对中国的“怀疑论”盛行

如前分析,中国对巴尔干地区的投资是国内企业需求和产业发展的一种自然反映,不会借投资输出中国模式。中国在巴尔干地区的投资虽然出现一些问题,但这只是探索过程中出现的问题,只要充分吸取经验,会逐步妥善解决投资过程中出现的问题。

但欧美一些大国担心中国的投资可能不会像其显现的那样单纯,因为这种投资可能导致中国未来在该地区发挥更大的政治影响力。有欧洲智库分析认为,欧盟关切的重点除了稳定(经济发展)之外,还在于促进民主、市场经济和善治。中国的投资实践往往不关注这些问题,从而威胁到欧盟对巴尔干地区的政策,并强化该地区的腐败。包括黑山、北马其顿等国家接受中国进

<sup>①</sup> Warsaw Institute, Western Balkans in the Context of Competition between China, Russia, Turkey and EU, Special Report, 11/28/2018.

<sup>②</sup> The Unexpected Regional Player in the Balkans: China, <https://warontherocks.com/2017/11/unexpected-regional-player-balkans-china/>

<sup>③</sup> Konrad Adenauer Stiftung, The Influence of External Actors in the Western Balkans: A Map of Geopolitical Players, 2018.

出口银行提供的贷款来推进基础设施项目建设,导致债务水平升高,形成了“债务陷阱”,为中国政治操控这些国家创造了便利条件。长期来看,中国不断增长的经济实力也可能导致政治影响力的增强<sup>①</sup>。甚至有智库认为,每个大型项目的国家主导模式会溢出,而在巴尔干地区,它也增加了破坏欧盟改革议程的风险<sup>②</sup>。欧美相关人士这种态度是中欧双方缺乏互信的一个集中表现,仍需要时间和机会来加以沟通。

## 五 中国企业在巴尔干地区投资面临的问题

中国在巴尔干国家的投资虽然取得了长足的进步,但也面临不少困难和挑战,这些困难和挑战有些是结构性的,有些是技术性的。

### (一) 来自欧盟的质疑和阻力开始增大

体现之一是欧盟于2019年3月12日发布的《中欧关系——战略前景》<sup>③</sup>。此前,欧盟及其成员国也出台多个文件、政策或倡议,如西巴尔干柏林进程、欧盟外部投资安全审查机制、欧盟互联互通新战略等,或多或少都针对中国对欧投资进行干预,而《中欧关系——战略前景》更是将中国在西巴尔干地区投资的影响纳入中欧合作的背景下加以考察,并提出了诸多应对方案。具体体现在以下几个方面。

#### 1. 突出强调中国投资的负面影响

该文件认为,中国在第三国的商业和投资活动,包括西巴尔干地区,已经变得普遍。中国的投资促进了许多经济体的经济增长。与此同时,这些投资经常忽视社会经济问题和财务可持续性,并可能导致高水平债务和对战略资产和资源控制。这种做法损害了欧盟推进的社会和经济善治的努力,尤其是在改善法治和人权方面的努力<sup>④</sup>。

#### 2. 中国在巴尔干地区具有互补性的投资也受到质疑

即使中国在寻求互补性产业投资,也遭到欧盟越来越多的质疑。欧盟的

---

<sup>①</sup> The Unexpected Regional Player in the Balkans: China, <https://warontherocks.com/2017/11/unexpected-regional-player-balkans-china/>

<sup>②</sup> Michael Makocki, China in the Balkans: The Battle of Principles, <https://spectator.clingendael.org/pub/2017/4/china-in-the-balkans/>

<sup>③</sup> European Commission, EU - China - A Strategic Outlook, 12 March 2019, Strasbourg, 12. 3. 2019 JOIN(2019)5 final.

<sup>④</sup> 同<sup>③</sup>。

文件认为,中国是世界上最大的碳排放国和最大的可再生能源投资国。欧盟欢迎中国作为《巴黎协定》主要参与者的作用。与此同时,中国正在许多国家建设燃煤发电站,这破坏了《巴黎协定》设定的全球目标<sup>①</sup>,而巴尔干地区正是中国燃煤电站投资较多的区域。

### 3. 加紧出台应对措施,实行规则围堵

目前,欧盟提出的外部投资安全审查机制已经获得议会批准,将在2019年4月生效,2020年正式实施。该项审查机制也将重点瞄准基建、产能等大项目投资,包括来自中国企业的投资。除此之外,欧盟还加强了其他针对中国投资的立法约束。欧盟在文件中指出,欧盟委员会将公布欧洲以外投标者参与欧盟市场竞标的指导意见,同时也会考虑调整欧盟的国际采购规则,以应对异常低价竞标等问题。该文件还强调,欧盟将继续妥善处理外国国家所有权和外国公司在欧盟内部市场上国家融资的扭曲效应。为了充分解决外国国家所有权和国家融资对欧盟内部市场的扭曲影响,欧盟委员会将在2019年年底之前确定如何填补欧盟法律中的空白。

### (二) 国内和国外同行竞争压力大

如何协调来自国内同行的压力,也是中国投资巴尔干地区面临的问题。中国火力发电企业纷纷“走出去”开拓外部市场,由于产能过剩,加上海外项目有限,来自国内企业的竞争非常激烈。中国的机电商会协调力度有待加强,企业间利益不好协调,竞争导致企业在投标时竞相压低价格,或者无视项目面临的潜在风险,盲目入市。

如果说国内企业同行竞争压力大的话,来自国外企业的竞争也不容忽视。本地欧洲业主更倾向于选择政治上有影响的企业,更多倾向于选择欧洲企业,导致中国企业参与投标不得不受一些政治因素的干扰。当然,一些国家也会考虑经济因素,中国产品和技术只要有竞争力就会有市场。总体而言,中国企业在巴尔干地区乃至欧洲获得项目的主要竞争力是价格低加上一定的技术基础,这种模式在发达的欧洲市场不可持续,中国企业仍需要提升技术和服务的竞争力。

### (三) 融资方式面临压力

中国对巴尔干地区的项目融资既有优势,也存在问题。优势是速度快,要求的条件较少,支持火力发电(欧洲金融机构不支持火电项目);劣势是利率偏高,通常中国进出口银行等国家金融机构在欧洲市场的优惠贷款利率在2%~3%,而欧洲金融机构提供的融资都在1%以下,日本的融资贷款利率甚

<sup>①</sup> European Commission, EU – China – A Strategic Outlook, 12 March 2019, Strasbourg, 12. 3. 2019 JOIN(2019)5 final.

至接近于零。欧洲金融机构目前积极支持新能源项目,融资利率较具竞争力,中国在欧洲新能源市场的融资竞争力较弱。此外,国家支持的融资方式也被欧盟和部分国际机构指责是在制造“债务陷阱”,尽管债务是一个积累的过程,并非中国企业来了就产生了债务,但也使中国面临压力。

#### (四) 地缘政治因素带来的投资压力增加

中美贸易摩擦对中欧关系乃至中国对巴尔干地区的投资都具有广泛影响。中美矛盾的影响具有全局性,尤其是中美贸易摩擦以及美国强化投资安全审查等,都对欧洲具有直接的影响。欧洲对中国投资的防范,有美国背后支持的影子。在美国拉拢和压力下,欧洲的两面性尽显无疑:一方面,想在中美的贸易争端中秉承务实主义并从中获利;另一方面,依赖美国,在关键议题上受美国影响较大,如加强投资安全审查、批判中国搞市场扭曲以及不承认中国市场经济地位等。欧洲政治大环境不佳,对中国企业投资巴尔干地区的信心会有一定的影响。

## 六 SWOT 分析<sup>①</sup>与政策建议

基于上述分析,笔者对中国企业投资巴尔干地区优劣势、机会和挑战等进行 SWOT 分析,并据此对中国企业在巴尔干地区投资提出政策建议。

针对上述问题,笔者特提出如下几点建议:

#### (一) 细处着手,提升与欧盟对接力度

欧盟已经启动欧亚互联互通新战略,加强与中方在互联互通建设的对接合作。欧方即将启动欧盟与中国之间的铁路走廊研究,考察跨欧洲运输网络政策产生协同效应的可能性,中国可以积极参与。中欧也有互联互通平台建设,未来可以进一步细化和加强合作。

#### (二) 加强规则对接与合作

自 2013 年以来,中欧之间全面投资协议谈判一直在进行,这是平衡双边投资关系,确保在中国经营的欧洲公司和中国公司在欧洲单一市场上获得相应的法律保障。各方应推动双方在 2019 年的谈判中取得实质性进展,尽量在 2020 年达成协议。

---

<sup>①</sup> SWOT 分析,即基于内外部竞争环境和竞争条件下的态势分析,就是将与研究对象密切相关的各种主要内部优势、劣势和外部的机会和威胁等,通过调查列举出来,并依照矩阵形式排列,然后,用系统分析的思想,把各种因素相互匹配起来加以分析,从中得出的一系列相应的结论,而结论通常带有一定的决策性。S(strength)是优势,W(weakness)是劣势,O(opportunity)是机会,T(threaten)是挑战。

《中华人民共和国外商投资法》于 2019 年 3 月公布,可以作为推动中欧双方规则对接和利益互惠的一个有效工具。

### (三) 多开展第三方合作

中国在中东欧投资项目,应避免“吃独食”或“一家独大”,鼓励同西欧企业更多开展第三方合作,广泛寻找在技术、资金和经验上与中方有互补性的外国企业开展合作,实现互利共赢。

### (四) 改变融资方式

鼓励更多绿地投资,国家的“两优”贷款方式以后要少用和慎用,鼓励企业以直接投资为主,从市场融资,多鼓励企业竞标欧盟基金资助的项目。

表 2 中国在巴尔干地区投资的 SWOT 分析

内部分析  外部分析	<b>优势 (Strength)</b> 企业整体竞争力较强,技术积累和运作经验丰富; 在能源、基建领域相比国际企业具有一定优势; 企业应对国际风险能力增强; 强大的国力支持。	<b>劣势 (Weakness)</b> 融资方式不具优势; 企业的产能输出方式有待优化; 对欧投资经验尚需进一步积累; 国有企业属性的敏感性; 对欧盟规则适应能力需提升; 国际舆论环境不佳。
<b>机会 (Opportunity)</b> 全球经济复苏; 中国充足的外汇储备; 国家政策大力支持; 巴尔干地区投资需求依然旺盛; 企业竞争力稳步提升; 《中华人民共和国外商投资法》公布缓解外部压力。	<b>SO 战略:发挥优势,利用机会</b> 减少非理性投资; 保持耐心和定力,多积累成功案例; 多与欧盟企业或机构合作或开展第三方合作; 积极推动中欧投资协定谈判取得进展; 推动中美贸易争端妥善解决; 鼓励更多民营企业到巴尔干地区投资,投资主体和内容多元化。	<b>WO 战略:克服劣势,利用机会</b> 加强对跨国型企业人才培养; 尊重当地法律,培养法治意识; 切实提升企业竞争力和服务意识; 提升企业的本土化水平; 积极推行融资渠道多元化,多利用市场融资,并与国际金融机构开展有效合作。
<b>挑战 (Threaten)</b> 世界经济不确定性加剧; 国内经济结构调整带来风险; 欧洲保护主义情绪严重; 欧洲对中国的规则围堵加剧; 投资具有单一性、高风险。	<b>ST 战略:利用优势,回避威胁</b> 借助国际合作机制开展境外投资活动; 对敏感性、战略性行业谨慎投资; 企业“抱团出海”,提倡结成深度联盟。	<b>WT 战略:减少劣势,回避威胁</b> 巧用金融资本,降低财务风险; 避免文化冲突; 了解欧盟市场情况,参与欧盟项目竞标; 积极开展第三方合作,取长补短、优势互补。

(责任编辑:李丹琳)