

欧亚经济联盟：目标、成效与发展态势

蒋 菁

【内容提要】 欧亚经济联盟是苏联解体后在欧亚地区出现的联系最为紧密、运行最为平稳且具有非西方特质的新型区域经济一体化组织。它借鉴了国际上其他区域一体化组织发展的经验，在发展过程中结合自身特点汲取了本地区构建区域一体化组织不成功的经验与教训。成立六年来，联盟整体运行状态平稳有序，法制建设不断完善，政策协调机制逐步推进，对外合作蓬勃开展，区域经济一体化效应日益显现。目前，由于受新冠肺炎疫情的冲击，欧亚地区传统地缘政治安全问题和周边局势复杂多变，联盟内成员国的经济体量和发展水平差异较大，在一些敏感问题的协商中各方利益诉求不同，加之各成员国对联盟让渡的权限不足、人事任命变动频繁等问题持续存在，这使得欧亚经济联盟难以保持高效运转，其一体化进程推进将进一步放缓，且将面临多重叠加的阻力。未来，参照欧盟模式建立高水平的地区一体化机制是欧亚经济联盟的远期目标，其发展态势总体将保持低速前行、稳中有进，但受一些内在和外在因素的掣肘，其影响力将仅局限于欧亚地区及周边国家。

【关键词】 欧亚经济联盟 政策协调 一体化

【基金项目】 中国社会科学院 2019 ~ 2021 年创新工程项目“国际比较视角下的欧亚经济联盟”。

【作者简介】 蒋菁，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员、经济学博士、政治学博士后。

基于俄白哈关税同盟和欧亚经济共同体成立的欧亚经济联盟是苏联解体后在欧亚地区出现的联系最为紧密、运行最为平稳且具有非西方特质的新型区域经济一体化组织。它的成立不仅是俄罗斯主导的欧亚地区经济一体化的重要举措，也是俄罗斯在后苏联空间保持地缘政治影响力并逐步实现欧亚强国梦想的切实途径。

欧亚经济联盟成立六年以来,其总体发展目标和实施路径清晰,整体运行状态平稳有序,法制建设体系不断完善,政策协调机制逐步推进,对外合作蓬勃开展,区域经济一体化效应日益显现。与此同时,欧亚地区传统地缘政治安全问题和周边局势依旧复杂多变,特别是受新冠肺炎疫情持续冲击,各成员国经济复苏乏力,相互依存度有所增加,但受经济体量和发展水平差异影响,各方在一些敏感问题的协商中有着自身不同的利益诉求,加之各成员国对联盟让渡的权限不足、人事任命变动频繁等问题持续存在,使得欧亚经济联盟难以保持高效运转,其一体化进程推进将进一步放缓,且将面临多重叠加的阻力。未来,其发展态势将保持低速前行、稳中有进,受一些内在和外在因素的掣肘,其国际影响力有限。

一 欧亚经济联盟的成因与目标

苏联解体 30 年以来,俄罗斯一直在试图寻找整合和打造后苏联空间的有效控制工具。从起初的独联体经济联盟到之后的欧亚经济共同体以及俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦和乌克兰的统一经济空间,再到如今的欧亚经济联盟,这一地区在俄罗斯主导下以推动地区经济一体化为目标进行了多次尝试,力图在欧亚地区的核心地带形成一个非西方化的新型区域经济一体化机制,继而在后苏联空间保持传统的地缘政治影响力和地区主导力。

从经济合作层面来看,由于苏联时期的经济发展形成了一个完全与世界经济互不相融的独立体系,苏联解体后,受经济发展、资源禀赋和产业配套的局限以及受产品技术标准异同等诸多因素的影响,这些国家与世界经济的全球化发展仍未建立起有机的联系。因此,各成员国亟待借助地区经济一体化获得红利,期望依托整合竞争优势使联盟成员国的经济实现整体稳定高效的生长,从而逐步提高本国国民经济的竞争力,创造稳定增长的条件,不断提高成员国居民的生活水平。为此,联盟提出的战略目标是实现欧亚地区经济一体化,提高该组织的全球竞争力,在 2025 年前实现联盟内部商品、服务、资本和劳动力自由流动,并在能源、工业、农业和交通运输等主要经济领域推行协调一致的经济政策,最终目标是建成一个类似于欧盟的经济联盟,成为连接欧洲与亚太的桥梁。未来,按照普京总统对欧亚经济联盟发展战略的主导思想,它将与欧盟、亚太经济合作组织等区域合作组织一样,最终在经济模式、技术标准、规章制度等方面实现深度的一体化,从而带动欧亚经济联盟国家间相互贸易和产业合作不断发展,进而提

高欧亚地区整体的全球竞争力。

从地区安全层面来看,基于国际局势和地区安全形势的不断变化,欧亚地区成员国对传统和非传统安全需求较高,构建以俄罗斯为依托的综合地区安全体系是成员国共同的利益诉求,这为加快欧亚经济联盟推动经济一体化进程提供了原生的发展动力。特别是一年多以来在后苏联空间出现的一系列危机和乱局,包括白俄罗斯的政治危机、吉尔吉斯斯坦议会选举再次导致的“革命”、摩尔多瓦亲西方的总统当选、阿塞拜疆和亚美尼亚围绕纳卡问题的武装冲突急剧升级等,进一步加剧了欧亚地区地缘政治、战略环境和安全形势的复杂性和可变性,加之瞬息万变的国际局势和延绵不断的新冠肺炎疫情所带来的负面影响,联盟各国对加强地区稳定和安全、强化内部经济合作、增强应对内外部局势的能力等共同需求不断提升。在此情况下,俄罗斯进一步加强了推动地区一体化进程的主导优势,以欧亚经济联盟和集安组织为重要依托,围绕各方关注的经济和安全等方面,力争更大程度的一体化,以不断增强联盟的稳定性。

从俄罗斯的立场来看,一方面,后苏联空间既是俄罗斯的安身立命之本,也是其恢复大国地位的必然路径。联盟成立之初,俄方的主导思想是先以经济一体化为基础,进而推动政治一体化,并逐步建立欧亚联盟。为此,时任俄杜马主席还提出建立“欧亚议会”的构想^①,但遭到白哈两国的坚决反对。因此,现阶段的欧亚一体化进程仅被限定在经济领域。另一方面,俄罗斯基于自身国家安全,必须主导欧亚地区的一体化^②。近年来,在国际格局发生重大变革的背景下,俄罗斯作为这一地区最重要的安全提供者和一体化进程的主导者,进一步明确了自身在欧亚地区的地缘政治利益,力图与集体安全条约组织相辅相成,构建欧亚地区全方位的综合安全体系。

从其他成员国的立场来看,始终存有在与俄推进地区一体化进程中丧失主权的担心,在地区一体化机制构建中,势必时刻谨慎地将其限定在经济合作领域,不能涉及政治主权让渡,避免在联盟框架内的一体化进程中出现政治化倾向,只有这样才能提高其他成员国对欧亚地区一体化进程的参与度。因此,“集中优势资源、实现共同发展”成为欧亚经济联盟各成员国共同的总

^① Сергей Нарышкин. Евразийская интеграция: парламентский вектор // Известия. 4 октября 2012 года.

^② Алексей Подберёзкин, Ксения Боришполец, Ольга Подберёзкина. Евразия и Россия. Москва: МГИМО. 2013. С. 39, С. 54.

体目标。此外,欧亚经济联盟的基本宗旨也强调,联盟首先是为创造有利于成员国提高人民生活水平的经济稳定发展提供条件;其次是致力于在联盟框架内建立共同的商品、服务、资本和劳动力市场;最后是促使成员国实现经济可持续发展、国民经济全面现代化和在全球经济框架内提高竞争力的共同任务。

欧亚经济联盟运行六年多以来,在遵循联盟条约基本宗旨的前提下,着重以下列目标为导向,稳步推进该地区的一体化进程。

第一,在机制化建设目标方面,重视顶层设计和制度建设,积极融合各国的利益契合,其目标是通过完善的机构设置、平等的决策程序和合理的法律磋商机制构建来规范各成员国之间的权力分配,同时平衡相互之间的战略利益,确保各项政策的安排、制定、协商和执行。联盟机制建设的主要特点是灵活性、开放性和均衡性,不仅汲取了前期欧亚一体化运行的经验和教训,也充分利用了前期一体化运行的成果,总体以欧盟为参照样本,试图建立一整套适合欧亚地区自身运行特点且行之有效的机制^①。建立了由各国元首组成的欧亚经济联盟最高理事会、由各国政府首脑组成的欧亚政府间理事会、常设机构欧亚经济委员会、欧亚经济联盟法院以及欧亚开发银行和欧亚稳定与发展基金。各个机构在《欧亚经济联盟条约》框架内分工协作、各司其职,确保联盟的正常运转和地区一体化进程的逐步推进。在法律制度建设上,为确保货物流通以及服务、资金和劳动力的自由流动,欧亚经济联盟计划在几年内逐步完善各成员国在货物运输、服务和资金方面的标准条例框架,统一相关法律法规。2018年正式生效的《欧亚经济联盟海关法典》是联盟框架内又一卓有成效的基础性法律。

第二,在一体化政策目标方面,联盟旨在加强宏观经济政策全面协调,重点强化货币政策的协调,推行一致的宏观经济政策,关注成员国宏观经济稳定性指标,包括财政预算赤字、国债和年通货膨胀水平等,试图通过量化指标对宏观经济政策一体化进行短、中、长期的经济形势预测与判断,力求为保持各成员国经济的平稳增长创造条件。为此,《欧亚经济联盟条约》对相关指标规定了相应的基准,即:中央年度预算赤字不能超过国内生产总值的3%;国有部门的债务不能超过国内生产总值的50%;各国年通货膨胀率(居民消费

^① 王晨星、姜磊:《欧亚经济联盟的理论与实践——兼议中国的战略选择》,《当代亚太》2019年第6期;王晨星、李兴:《欧亚经济共同体与欧亚经济联盟比较分析》,《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第4期。

价格指数)不能超过5%。条约要求各国都要在符合这一基准的范围内制定宏观经济政策。目标是充分利用欧亚经济联盟与本国竞争优势相结合的方式达到一体化成效和经济增长预期。

第三,在一体化领域的目标规划协作方面,不仅细化了欧亚经济联盟框架内经济合作机制的职能,还确定了联盟一体化方向各个领域的发展规划与协作目标,主要包括:(1)确定宏观经济政策主要方向,目标是明确联盟中长期具有潜在效果的合作方向和条件。(2)贸易政策和关税调节,目标是推行统一的关税并扩大商品出口的非关税调节,协助推进进口替代方案,保护联盟内部市场,扩大贸易机会,降低商品和服务的交易成本,制定并采取促进商业发展措施,优化联盟商品共同市场的制度环境。(3)货币政策,目标是在联盟内增加本币在相互结算中的使用,完善支付机制,保证本币根据现行和基本收支项目进行自由兑换,最终形成联盟一体化货币市场。(4)金融政策,目标是深化成员国的经济一体化,建立共同经济市场,保证成员国平等获得金融市场准入和协调一致的金融立法,有效保障金融服务消费者的权利和合法利益,按国际标准研究金融市场风险调节方法,确立金融市场主体业务的监管秩序以及对银行、保险和有价证券市场的业务要求,为成员国互认金融市场服务许可创造有利条件,保证金融市场主体业务公开透明。(5)工业政策,目标是加快和提高成员国工业发展稳定性,加强联盟工业综合体的竞争力,实施有效的工业项目合作,提升联盟最具合作前景的科技创新合作效率,消除工业领域的壁垒。(6)农工政策,目标是有效发挥联盟成员国的资源潜力,提高有竞争力的农产品和食品的产量,以满足共同农产品市场需求,增加优势农产品的出口总量。而实现联盟一致农工政策的基本原则,首先要保证农产品市场的公平竞争和均衡发展,其次要规范农产品流通相关要求,消除种子和育种材料流通障碍,最后要平衡发展成员国农工综合体。(7)技术规范,目标是消除非关税壁垒,包括行政壁垒和技术贸易壁垒,保证技术标准和规范保持一致,从而形成产品质量的保障基础,确保商品在联盟内的自由流通。(8)能源政策,目标是保障能源安全,确保能源独立性,提高能源资源利用效率,保障能源利益最大化,通过实施协调的能源政策逐步形成能源资源共同市场。(9)交通运输政策,目标是推动公路、水路和铁路交通运输服务贸易自由化,实施协调一致的交通运输政策,逐步构建统一的交通运输空间和服务市场,力图保持共同优势,使欧亚经济联盟成员国交通运输体系融入国家交通运输体系。为此,必须充分挖掘成员国过境运输潜力,提高服务质量,保障交通运输安全,营造良好的投资环境,不断改善交通基础设施,降低交通成

本,使欧亚交通运输空间在过境运输中更具吸引力。(10)保护竞争与反垄断,目标是为联盟内商品、服务和资本流通制定统一的竞争规则,并在跨境市场落实该规则,在超国家层面执行监督职权,遵守公平竞争规则,保障联盟市场主体利益不受侵害,营造良好竞争环境,避免特殊保护、反倾销和补偿措施对竞争产生影响。(11)国际合作,目标是促进联盟与第三国的经贸合作,推动经济创新与多元化发展,增加贸易额,优化贸易投资结构,积极开展与第三方国家、地区一体化组织和国际组织的合作。实现从签署谅解备忘录到缔结自由贸易区协定等不同形式的国际协作^①。

第四,在一体化发展战略方面,进一步明确联盟发展战略规划,深挖联盟一体化潜力。在此前宣布《欧亚经济联盟关于进一步发展一体化进程的声明》后,于2020年12月通过《2025年前欧亚经济联盟一体化发展战略方向》,旨在提高成员国投资和创业积极性,建立经济增长和就业保障的灵活机制。其中提出近300项落实发展战略的举措,确定了联盟下一阶段一体化发展的具体路线图,涉及对联盟条约和各国法律的修改,加入了《欧亚经济联盟条约》未覆盖的教育、旅游、卫生、体育等领域合作机制建设以及与第三国和地区一体化组织开展经济合作的内容。

今后,欧亚经济联盟的一体化进程将在“大欧亚伙伴关系”倡议的框架内推进,仍将主要围绕完善机制建设、建立共同市场、消除成员国间贸易壁垒、提升运行效率、打造科技创新中心、提高就业机会以及构建新型对内、对外互动合作模式等方面展开。

二 欧亚经济联盟目标导向视角下的实施成效

欧亚经济联盟自成立以来,基于其发展的基本宗旨和目标导向,明确了中长期发展任务和清晰的实施路径,这对联盟一体化合作方向和组织的运行与发展产生了积极的影响,取得了一定的成效。目前,联盟内部整体运行稳中有进,法制建设逐步取得新进展,一体化政策协调力度不断加强,对内经济合作日益紧密,对外经济合作稳步拓展,联盟地区影响力和国际知名度随之不断扩大。具体体现在以下几个方面。

第一,促进联盟法制建设不断取得新进展,这是确保联盟各方开展有效

^① 张秀华主编:《欧亚经济联盟一体化政策》,经济科学出版社2018年版,第24~34页。

合作的基础。新版《欧亚经济联盟海关法典》于2018年1月1日正式生效，它均衡考虑了联盟各方的利益，旨在通过应用现代信息化手段进一步简化联盟内的商品通关程序，优化工作流程，提高通关效率，有利于大幅改善欧亚经济联盟的商品贸易环境，在强化联盟内贸易关系、确保商品得以自由流通的同时，可加大联盟对外部投资的吸引力并夯实内部商品共同市场的法律基础。欧亚经济委员会一体化发展部部长戈阿尔·巴尔谢吉扬表示，自整合海关流程工作启动以来，联盟统一关税的加权平均税率大幅下降，从此前的9.3%降至目前的4.79%。此外，联盟实施统一的技术法规体系后，已通过48项技术法规，其中43项已生效，技术监管范围覆盖了联盟市场内部85%的产品^①。

第二，推进联盟一体化政策协调机制不断完善，关键领域一体化建设成效初显，这是实现联盟既定经济发展战略目标的根本。一直以来，确保宏观经济政策的全面协调是欧亚经济联盟一项重要的发展任务。近年来，为应对复杂的外部经济环境变化以及内部原生性经济增长动力不足等问题，欧亚经济联盟加大了一体化政策协调的力度，相继签署并通过了《2017~2018年欧亚经济联盟成员国宏观经济政策重点方向》《2018~2020年欧亚经济联盟成员国交通政策协调主要方向与实施阶段规划》《欧亚经济联盟商品标识协议》《欧亚经济联盟建立石油与石油产品共同市场规划》和《欧亚经济联盟成员国劳动者养老金保障协议》等重要文件。而联盟各成员国元首2020年12月1日通过的《2025年前欧亚经济一体化发展战略方向》，旨在进一步提高联盟各成员国的投资与创业积极性，建立经济增长与就业保障的灵活机制，其中明确了联盟下一阶段一体化发展的路线图，涵盖近330项举措，包括制定并签署13项国际条约和60余项联盟法律，对《欧亚经济联盟条约》进行25项修订和增补，对联盟各个成员国法律作出相应修改。同时，加入了《欧亚经济联盟条约》未覆盖的诸如教育、旅游、体育和卫生等领域在内的合作机制以及与第三国和其他一体化组织展开经济合作的内容^②。此外，联盟还实现了教育文件互认，计划在联盟内建立统一的求职系统，并考虑建立欧亚劳务需求电子交易平台，力求为各成员国公民的生活、工作和联盟内部自由流动创

^① ЕАЭС - 2020: достижения, вызовы и перспективы. <https://ia-centr.ru/experts/iats-mgu/eaes-2020-dostizheniya-vyzovy-i-perspektivy/>

^② 《欧亚经济联盟通过〈2025年前欧亚经济一体化发展战略方向〉》，<http://ru.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202012/20201203024120.shtml>

造良好的条件。与此同时,联盟关键领域一体化建设成效初显。例如,在实现服务和资本自由流动政策协调方面取得积极进展。目前,联盟内已有53个服务行业形成了共同市场,计划到2025年增至63个,并协商对联盟内主要服务业领域实行统一监管。在金融政策领域,各方在欧亚经济委员会协调下积极开展金融领域的法律协调工作,并就构建统一的交易空间和国家支付系统一体化进行积极磋商,且考虑建立自己的金融评级机构,计划至2025年建成共同的金融市场。在产业政策领域,则通过建立欧亚工业技术平台和完善创新基础设施建设等方式来实现。目前,联盟已批准建立了16个此类的平台,涵盖航天、医学、自然资源开采和生态环保等科技创新研究领域。在发展农产品共同市场方面,则联合所有成员国对联盟内部农工综合体和主要农产品供求状况进行中期预测,为联盟制定统一的农业政策提供可靠依据。

第三,联盟内部经济合作日益密切,相互贸易额总体呈缓慢增长态势,投资合作不断加强。尽管受全球新冠肺炎疫情影响,联盟内部贸易和对外贸易规模都出现萎缩,投资力度也有所下降,但随着联盟内共同市场的基础不断夯实,相关法律法规不断完善,联盟内部经济合作的制度环境不断优化,相互贸易额和对外贸易额将呈恢复性增长,而区域内的投资合作将在欧亚开发银行的持续推动下不断深化,投资重点集中在交通运输、能源、金融和化工等领域。

第四,强化联盟内部合作,联合抗疫,不断增强联盟自身凝聚力,这是联盟一体化取得成效的一个重要体现。新冠肺炎疫情期间,联盟内部高层互动频繁,各成员国在联盟框架内积极磋商,专门成立疫情监控和及时应对临时协调委员会,适时出台一系列联合抗疫的举措,包括:(1)开通绿色通道,简化包括个人防护用品、消毒液、诊断试剂、医疗设备和材料等重点防疫物资的进口手续,并在规定期限内对欧亚经济委员会确定的重要进口商品清单中的商品免征进口关税,清单中的商品包括家居产品、食品和某些制成品等重要生活物资;(2)联合采取措施,在一定时期内限制重点防疫物资对第三国的出口;(3)对联盟外的国家实施临时粮食出口配额制度等措施。在疫情对联盟各国经济造成巨大冲击的背景下,加强联盟内部合作、尽力为经济恢复和未来发展创造条件是各成员国的共识。为此,联盟提出要加快各成员国在物流、海关和税收方面的数字化进程,努力打造联盟国家统一的数字空间,并确保金融市场和支付体系平稳运行,充分利用欧亚稳定发展基金和欧亚开发银行的金融机制,对联盟内受疫情影响较大的行业和企业提供支持,竭尽全力共同应对疫情带来的巨大挑战。

第五,积极拓展对外经济合作,不断提升联盟在地区层面和国际层面的影响力。在地区合作层面,继续发挥联盟在欧亚地区的引领作用,先后吸收摩尔多瓦、乌兹别克斯坦为观察员国,并与独联体执委会签署了深化合作备忘录,进一步拓展机制化合作内容。其中,2020年吸收乌兹别克斯坦为观察员国对联盟自身发展具有重要意义,同时还将改变中亚地区的合作方式,给这一区域的合作带来深远影响。乌兹别克斯坦成为联盟观察员国后,不仅可大大促进联盟内中亚国家一体化的进程,提高联盟在中亚地区的影响力,还有利于实现联盟的一体化总体战略目标。此外,阿塞拜疆也表达了与欧亚经济联盟进一步加强合作的意愿,并有望成为下一个获得欧亚经济联盟观察员国地位的独联体国家^①。在国际合作层面,吸收古巴为联盟观察员国,并与越南、伊朗、中国、新加坡和塞尔维亚签署贸易协议,与8个区域一体化组织、14个国家的政府及11个部委、39个国际组织及其分支机构签署合作备忘录^②。与此同时,为摆脱自身经济发展困境,提高地区和国际影响力,联盟还积极加强对外自贸区建设。目前,欧亚经济联盟与越南、新加坡和塞尔维亚正式签署了自贸区协定,与伊朗签署了为期三年的临时自贸区协定,与印度、以色列和埃及正在进行自贸区建设的谈判。预计不久后还有望与印度尼西亚、蒙古国展开关于贸易制度自由化对话。此外,积极开展与独联体、上合组织、欧盟和东盟等区域组织的系统性对话,并努力落实“一带一盟”对接项目,构建“大欧亚伙伴关系”的基础,将其作为联盟下一阶段拓展对外经济工作的首要任务。这不仅扩大了欧亚经济联盟在世界范围内的影响,还大大促进了欧亚经济联盟国家与这些国家和地区的经贸往来,相互贸易额的增长幅度从几倍到几十倍不等。

三 欧亚经济联盟未来发展的制约因素

尽管欧亚经济联盟成立六年以来总体运行平稳,一体化进程稳步推进,但其现状与此前设定的目标还存在着明显的差距,主要受以下几个方面的制约因素影响。

^① Растем Фаяхов. Расширение "мини - СССР" : Азербайджан может стать наблюдателем в ЕАЭС. <https://www.gazeta.ru/business/2021/04/14/13558160.shtml>

^② 《欧亚经济委员会执委会主席就〈欧亚经济联盟条约〉签署六周年发表宣言》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/202006/20200602971580.shtml>

第一,在超国家机制层面上,受人事制度与决策机制羁绊,影响联盟相关政策的延续性和高效执行的效率。人事制度方面的羁绊主要表现在联盟执委会各组成部门的部级主管官员人事变动频繁以及欧亚经济委员会自身的工作人员数量严重不足^①。面对繁重的联盟一体化建设和日常运行的庞大工作量,目前欧亚经济委员会1000人左右的工作人员数量远远不够,这直接影响日常工作的效率,也拉长了很多决策的协调周期。决策机制方面的羁绊则主要表现在各成员国过度注重维护国家主权独立,由此造成向欧亚经济委员会权力让渡不足,影响了行政决策的效率。原欧亚经济委员会执委会主席季格兰·萨尔基相认为,对各成员国来说,至少还有30项权限可以让渡到超国家机构。此外,欧亚经济委员会运行方式具有高度官僚化的特征,这使得联盟的决策流程时间过长。目前,每项决策流程为一年,若在此期间专家委员会提出意见,则还需大约两个月时间重新审定,这大大影响了联盟推进一体化的速度^②。

第二,在产品国际竞争力层面,受联盟各成员国产业能力和贸易结构限制,短期内难以跨越在全球产品价值链中的低端位置。从联盟当前对内和对外贸易的结构来看,总体特点是贸易量小,贸易结构品类单一,主要出口以原材料为主的中间型产品,其出口产品总体核心竞争力不强,受国际市场行情波动的影响较大。尽管联盟制定了相关的产业政策,并采取了刺激性的举措,但受内外部环境和自身产业特点的影响,联盟内高附加值产品的生产和出口能力较弱,短期内很难完成预定的目标。从联盟内的相互贸易来看,新冠肺炎疫情前的2019年,按产品结构来分,矿物燃料产品比重最大,占25.6%,其次是机械设备及交通工具产品,占19.9%^③。从对外贸易来看,2019年在联盟出口结构中以出口中间型产品为主,占比高达87.5%,这其中又以出口能源类产品为主,占比为62.9%;而投资类产品和消费类产品的出口仅占2.1%和3.3%。按对外贸易的产品结构来分,以出口燃料矿物质产品为主,占比高达65.7%。在联盟进口结构中,投资类产品占比20.8%;消

① 王晨星、姜磊:《欧亚经济联盟的理论与实践——兼议中国的战略选择》,《当代亚太》2019年第6期。

② Ликвидация барьеров, ограничений и изъятий во взаимной торговле в ЕАЭС. http://www.economy.gov.by/ru/likv_izjatij-ru/

③ Статистика Евразийского экономического союза 2019 год (Статистический сборник). Евразийская экономическая комиссия. Москва: Издательство ООО "Сам Полиграфист". 2020 г. С. 18.

费类产品占比 32.4%；中间型产品占比 42.8%，其中非能源类产品占比为 42.3%。按对外贸易的产品结构来分，以进口机械设备及交通工具产品为主，占进口总额的 44.3%；其次是化工产品，占 19.1%^①。

第三，在联盟主导国层面，俄罗斯自身经济下行的压力很大，投资和创新能力较弱，因此难以满足联盟其他成员国发展本国经济的利益诉求，其对联盟框架内的区域一体化进程的驱动作用也十分有限。并且，联盟在俄罗斯奉行的贸易保护理念下更多强调的是对内高度开放，而对外实则排他性非常强。从俄罗斯对联盟经济的贡献来看，2015～2019 年，俄罗斯占联盟相互贸易总额的比重基本保持在 62%～65% 之间，占联盟对外贸易总额的比重始终保持在 83%～85% 之间的高位。尽管从数据上看，联盟内部贸易出现恢复性增长，成员国间工业产业合作也在逐步加强，但这仅是对低市场竞争力产业保护的结果，加上受联盟各成员国产业互补性差、高科技创新成果转化能力较弱、居民消费需求低迷和市场投资活力不足等因素的叠加影响，中短期内以俄罗斯为主导的联盟难以实现推动产业升级的目标。

第四，从联盟内部环境来看，成员国之间的政治互信不足，外部合作吸引力不减。各成员国对俄罗斯在欧亚地区的大国雄心仍心有余悸，一直担心国家主权和利益受损，因此在不同场合反复强调联盟合作的经济属性，而非政治属性。加之欧亚地区周边区域一体化及跨区域合作倡议层出不穷且相互竞争，联盟成员国在参与欧亚经济联盟一体化的同时也与周边经济体开展紧密的双边和多边合作。

第五，从联盟外部环境来看，以美国为首的西方在欧亚地区的角逐不断加强，特别是对俄罗斯的压制与日俱增。乌克兰危机后，西方对俄经济实施多轮制裁，主要涉及金融、能源和贸易等多个领域，尤其是金融制裁大大阻碍了俄罗斯的海外融资渠道，对经济发展造成负面影响。此外，欧盟作为联盟最为紧密的对外经济合作伙伴，尽管联盟单方面频频向欧盟释放积极信号，希望能与其建立机制化合作关系，就开展更高水平的贸易合作展开对话，但欧盟官方鲜有回应，大多情况下保持缄默。迄今为止，欧亚经济联盟对欧盟的合作关系未能实现本质上的突破。

^① Статистика Евразийского экономического союза 2019 год (Статистический сборник). Евразийская экономическая комиссия. Москва: Издательство ООО "Сам Полиграфист". 2020 г. С. 18.

四 后疫情时期欧亚经济联盟的发展态势

尽管联盟未来发展仍旧受到各种内外因素的影响而面临诸多挑战,包括:全球经济复苏的稳定性,大国博弈潜在的风险性,地区经济多元化发展的差异性,宗教传统文化的多样性,地区安全形势的复杂性,联盟内政治领导人更迭的不确定性等,但欧亚经济联盟成员国坚持外向型的发展战略不会改变,联盟一体化的进程不会停滞,它将会沿着既定的方向和运行的轨道不断前行。从中短期来看,欧亚经济联盟仍将围绕既定的优先战略方向持续发展,总体呈稳中向好的发展趋势,但发展速度受到内外部掣肘因素影响将较为迟缓。

长期以来,欧亚地区饱受恐怖主义、民族分裂主义、宗教极端主义的困扰,加之亟待解决的政治和社会经济问题为欧亚经济联盟的活动创造了客观的基础,使其通过经济一体化的方式确保这一地区的军事政治稳定和安全。就目前运行的状态来看,虽通过自身的机制建设在既定的一体化发展目标方面取得了一些进展,但受外部不确定影响因素增加、内部发展驱动力不足、持续的新冠肺炎疫情以及成员国伙伴关系信任度和民众支持率下降等问题相互交错的影响,联盟今后的一体化进程面临诸多挑战。

从联盟的经济发展形势来看,联盟整体经济结构和出口产品结构多元化调整还有很长的路要走。受此次新冠肺炎疫情影响,全球贸易量急剧下滑,石油等大宗产品价格暴跌,这给欧亚地区国家的经济发展带来了诸多消极的影响。加上各国采取了严格的疫情管控措施,导致一些经济部门的活力大幅下降,特别是疫情造成居民收入减少和消费需求下降,加之汇率不稳、国际收支不平衡以及全球供应链被打破等因素,对这一地区的经济发展带来了严峻的挑战。具体体现在:在法律和制度层面,联盟缺乏成熟的经济和产业合作机制;联盟内产业链、供应链不完整,跨境物流体系缺乏效率,内部无法完成配套;联盟内缺乏自救的必要物资和资金,经济下行重压之下联盟的产业合作难以推动,无法形成新的经济增长点;疫情下高失业率和劳务移民问题交错,蕴含极高的社会危机风险。此次新冠肺炎疫情、油价下跌和全球经济危机给欧亚经济联盟的经济重启和发展带来巨大冲击。

欧亚经济联盟委员会与欧亚开发银行2021年第一季度联合预测的数据显示,2020年欧亚经济联盟国家实际GDP增速为-2.9%,2021年GDP预计可实现3.3%的正增长,2022年和2023年保持2.7%~2.8%的低速增长。

而年度通货膨胀水平整体基本可控,2020 年欧亚经济联盟国家的年均通货膨胀率为 3.9%,2021 年预计为 5.4%,2022 年预计为 4.1%,2023 年预计为 4%。欧亚经济联盟国家中,吉尔吉斯斯坦 2021 年面临近 10% 的高通胀风险(见表 1)。

表 1 2020 ~ 2023 年欧亚经济联盟国家 GDP 增速和通货膨胀率(%)

国别	GDP 增速				年均通货膨胀率			
	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
俄罗斯	-3.0	3.3	2.5	2.5	3.4	4.9	3.8	3.8
白俄罗斯	-0.9	0.1	0.8	1.5	5.5	7.8	5.2	4.9
哈萨克斯坦	-2.6	4.3	5.4	4.6	6.8	7.0	5.8	5.1
亚美尼亚	-7.6	3.3	4.2	5.2	1.2	4.8	3.2	3.0
吉尔吉斯斯坦	-8.6	4.0	5.6	3.6	6.3	9.9	3.6	4.8
欧亚经济联盟	-2.9	3.3	2.8	2.7	3.9	5.4	4.1	4.0

资料来源：欧亚经济联盟委员会与欧亚开发银行联合预测的数据，<https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/f36/Forecast-report-2021Q1.pdf>

后疫情时期,所有成员国都面临投资乏力、消费低迷和出口下降的经济发展困境。在此情况下,联盟内部扩大相互投资、深化产业合作的计划短期内难以落实。今后一段时期,从联盟未来建设与发展态势来看,将主要围绕以下几个方面展开。

第一,持续深化地区一体化进程,力图使欧亚经济联盟成为世界范围内构建更广阔一体化格局的中心之一。今后,欧亚经济联盟对外政策的重点是构建以俄罗斯为主导的“大欧亚伙伴关系”,并以此为抓手推动联盟与“丝绸之路经济带”倡议对接,同时进一步加强与重要合作伙伴以及上合组织、东盟和欧盟等多边国际组织在经贸投资领域的深度合作,特别是加强在基础设施、工业创新和交通运输等方面的合作力度。同时,要继续挖掘联盟一体化潜力,为实现地区经济的快速发展创造条件,提升联盟在世界经济体系中的整体竞争力。

第二,以提升整体科研创新能力为突破口,寻找新的经济增长点,提升联盟的全球竞争力。今后,仍将主要通过建立欧亚工业技术平台来整合联盟各成员国在高新技术领域的发展优势,展开联合科学研究与生产,努力提高欧亚经济联盟工业产品在世界市场的竞争力,同时扩大欧亚经济联盟在全球的影响力。目前,欧亚工业技术平台整合了联盟内 417 家主要的工业科研机

构,通过展开联合研究项目的方式重点打造各类高新技术合作平台,涉及航天和地理信息、LED技术、超级计算机技术、光子技术、生物技术、生物医学技术、光照技术、固体矿物质开采和加工技术、生态发展技术、农工综合体绿色食品加工技术、农业技术以及冶金与新材料技术。未来,欧亚经济联盟将对这些领域的新技术实现统一登记管理,并对联盟内高新技术的联合研发生产提供技术和资金支持。

第三,继续积极消除联盟成员国之间的贸易壁垒,进一步提高成员国经济的相互开放度,这是深化一体化进程中必要的举措。为此,各方于2019年12月签署了《欧亚经济联盟成员国消除联盟内部市场贸易壁垒工作进程》,明确了下一阶段消除联盟内部市场壁垒的具体进度和要求。同时,消除联盟成员国之间所有的壁垒与限制成为《2025年前欧亚经济联盟发展战略》中一项主要的条款。尽管联盟在消除内部壁垒与限制方面取得了一定的成绩,但随着一体化进程的不断深化,一些新的壁垒还会不断出现。因此,这是联盟一体化进程中一项长期、复杂而艰巨的工作。今后,消除内部市场非关税壁垒仍将是欧亚经济联盟框架内商品共同市场建设领域的工作重点。在现有的体制框架内,欧亚经济委员会作为一个超国家机构,将继续协同联盟各成员国进一步开展这方面的工作,同时加强监管力度,提升联盟内部的工作效率。

第四,积极构建欧亚经济能源共同市场的基础,同时加大联盟信息化和数字化的建设投入。欧亚经济联盟的能源部门长期处于垄断地位,推动联盟能源共同市场的建设意味着必须打破垄断。为此,欧亚经济联盟必须克服重重困难,制定新的市场规则,确保2025年前建成包括石油、天然气和电力在内的联盟能源共同市场。此外,为保证联盟各项工作公开、透明、安全和高效,欧亚经济委员会已启动在欧亚经济联盟范围内使用电子随附文件并相互承认有效性的研究,关于欧亚经济联盟数字化通道体系建设等也在讨论酝酿中。

第五,加大财政货币政策协调,确保宏观经济政策稳定,深化金融投资合作。在全球经济增长乏力和能源价格不断波动的大背景下,欧亚经济联盟国家将继续采取稳健的财政政策和平衡的信贷政策,以确保宏观经济可持续发展 and 外汇市场稳定。同时,欧亚经济联盟还将进一步做好金融共同市场调控规范的体系建设,防范系统性风险。金融投资方面,2019~2022年欧亚开发银行重点支持的投资项目将涵盖交通和通信基础设施、电力、化工、机械制造、冶金、采矿、石油、天然气、农工综合体、金融和信息技术领

域。这也是欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”实现以项目对接为重点的合作领域。

未来,欧亚经济联盟在一体化建设进程中,不仅以欧盟作为参照对象,同时还会汲取包括东盟和南方共同市场在内的其他区域性组织的经验。尽管联盟自创建之初就与欧盟经济一体化一样跨越了自由贸易区阶段,直接采取关税同盟这一较高度的一体化形式,也建立了超国家的运行机制,而欧亚经济委员会的职能在一定程度上也类似于欧盟委员会,但相比欧盟,由于特殊的历史背景和外部环境影响,其经济基础和地区主导力构成以及运行机制和目标导向不尽相同,二者处在不同的发展阶段。欧亚经济联盟的超国家属性局限于政府间合作范畴,各成员国让渡的主权十分有限,机制建设还有一定欠缺,属于一体化发展的初始阶段。而成员国对俄罗斯一国主导的地区一体化有诸多顾虑,合作范围受限,加之成员国经济结构趋同,互补性优势不足,利益诉求不同,造成持续推动和深化一体化的进程趋缓,其国际影响力难以拓展到地区之外。

在经济一体化的目标方面,欧亚经济联盟与东盟类似,都试图通过加强区域内的相互合作,努力改善生产和贸易结构,促进工业化发展,分享规模经济效应,谋求共同发展。因此,在联盟一体化建设的现阶段,最为重要的是尽快形成共同市场,完善相关制度建设,增强组织凝聚力,实现地区各成员国经济复苏和增长。特别是在后疫情时期,联盟除了加强医疗卫生和生物工程领域的合作之外,还将加强联盟内部合作合力为经济恢复和未来发展创造条件。

当前,联盟确定的经济发展主要任务是控制综合预算年度赤字、政府债务和通货膨胀率,增加投资和稳定需求,不断提高科技生产潜力,为扩大出口和增进相互贸易创造条件。同时,必须改变成员国以能源经济为主的经济结构和能源产品出口为主导地位的对外经济格局,实现经济关系的多元化,以确保联盟未来经济发展的韧性和稳定性。

最后,从联盟的长期影响力来看,其全球影响力仍十分有限,但对欧亚地区,特别是中心地带将产生深刻的影响。联盟所覆盖范围虽为独联体的一部分,但其国际影响力必将会超过独联体,特别是联盟再次扩员后对欧亚地区所产生的地缘政治经济影响值得持续关注。

(责任编辑:徐向梅)