

# 中国—中东欧国家合作 10 年： 评估与思考

徐 刚 杨博文

**【内容提要】** 中国—中东欧国家合作平台运行 10 年来,扎根务实合作、坚持创新驱动、共商共建共享,促进了中国同中东欧国家各领域合作,丰富了多边主义的实践,成为中欧关系发展的重要组成部分和跨区域合作的典范。与此同时,随着中美博弈、中欧竞争的加剧,特别是新冠肺炎疫情和乌克兰危机升级等引发世界变局加速演进,给中国—中东欧国家合作带来了前所未有的挑战与困难。为助力中国—中东欧国家合作行稳致远,在新的征程上,中国应坚定不移地推进务实合作和精准合作,使合作成果惠及不同国家、不同人群,构建中国—中东欧国家合作的利益共同体。

**【关键词】** 中国—中东欧国家合作 跨区域合作 百年变局 利益共同体

**【基金项目】** 中国社会科学院青年学者资助项目“欧洲主要民粹主义政党的难民政策及对中欧关系的影响”(项目编号:XQ2020006)。

**【作者简介】** 徐刚,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员;杨博文,中国国际问题研究院欧洲研究所助理研究员。

2022 年是中国—中东欧国家合作平台成立 10 周年。10 年来,该平台扎根务实合作、坚持创新驱动、共商共建共享,促进了中国同中东欧国家各领域合作,丰富了多边主义的实践,成为中欧关系发展的重要组成部分和跨区域合作的典范。与此同时,在世界百年未有之大变局加速演进,特别是新冠肺炎疫情持续蔓延和乌克兰危机升级等大事件叠加引发新的动荡变革的背景下,中国—中东欧国家合作的困难显著增多,挑战前所未有。在新的征程上,中国—中东欧国家合作应扬长避短,扎根务实合作和精准合作,通过创新实现新的成长,构建利益共同体。

## 一 中国—中东欧国家合作的10年发展

中国—中东欧国家合作平台运行10年来,中国同中东欧国家的高层互访交流显著增多,中国与数个中东欧国家的关系得以提升。中国—中东欧国家合作平台以领导人会晤机制为引领,建立了涵盖经贸、文化、教育、青年、农业、旅游、科技、卫生、智库和地方等多领域的合作架构,务实合作成果丰硕。而与此同时,中国同立陶宛、捷克等国关系不时遭遇冲击,一些务实合作项目夭折或遇挫。

### (一) 从国家间关系看,以进为重,初步形成全面多层次的伙伴关系框架

第一,伙伴关系提质升级。2012年以前,中国于2004年6月相继与匈牙利建立友好合作关系、与罗马尼亚建立全面友好合作关系,并先后于2009年8月同塞尔维亚、2011年12月同波兰建立战略伙伴关系。2012年以后,中国同多个中东欧国家关系得到提升。其中,2016年3月,在中国国家元首首次访问捷克期间,中捷双方宣布建立战略伙伴关系;同年6月,中国与塞尔维亚和波兰的关系提升为全面战略伙伴关系;2017年5月,中匈关系跃升为全面战略伙伴关系;2019年7月,中保关系升格为战略伙伴关系。2019年4月希腊加入使中国—中东欧国家合作首次实现扩员;同年11月习近平主席访问希腊,双方决定加强全面战略伙伴关系。此外,据中国—中东欧国家合作历次领导人会晤发布的成果清单统计,10年间中国同中东欧国家签署的政府间合作文件多达120个左右<sup>①</sup>。

第二,中国同个别中东欧国家的关系屡生事端。最严重的当属立陶宛于2021年5月、爱沙尼亚和拉脱维亚于2022年8月单方面退出中国—中东欧国家合作<sup>②</sup>。问题最为集中或相同的地方在于,个别中东欧国家和政要公然干涉中国内政。例如,部分中东欧国家不时炒作涉台问题,挑衅“一个中国”原则。来自捷克海盗党的赫日布2018年上任布拉格市市长后炒作友好城市关系协议中的“涉台条款”,导致北京和上海在2019年10月、2020年1月终止与布拉格的友好城市关系。2020年9月,捷克议会参议院主席维斯特奇尔“访台”;2021年10月,台湾“国发会主委”龚明鑫与外事部门负责人吴钊燮相继访问捷克、斯洛伐克和立陶宛。2021年11月底至12月初,波罗的海三国议员团“访台”;同年11月,立陶宛批准台湾当局设立所谓“驻立陶宛台湾

<sup>①</sup> 作者根据历次中国—中东欧国家领导人会晤成果清单计算。

<sup>②</sup> 该文涉及的是过去10年的合作情况,因此,波罗的海三国的情况仍在讨论之列。

代表处”,导致中立关系降为代办级。12月,斯洛伐克经济部政务次长佳雷克“访台”。进入2022年,部分中东欧国家同台湾的联系仍有加强的趋势,1月,台湾当局宣布设立2亿美元的“中东欧投资基金”,并在乌克兰危机升级后向维谢格拉德四国和波罗的海三国提供2000万美元捐款,用于帮助其援助乌克兰难民,通过经济手段和“价值观影响力”拉拢部分中东欧国家<sup>①</sup>;3月,台湾派出跨部门“考察团”访问捷克、斯洛伐克和立陶宛;6月,斯洛伐克国民议会副议长劳伦契克率团“访台”,同时,以捷克外长利帕夫斯基为代表的一些政客呼吁捷克退出中国—中东欧国家合作。此外,个别中东欧国家政要不时接触反华分裂势力。2013年9月,达赖窜访拉脱维亚等国。2016年10月,斯洛伐克总统、捷克文化部长等政要先后会见达赖。2022年4月,捷克外长会见“藏独”分子、“西藏流亡政府”“首席噶伦”边巴次仁。

## (二) 就务实合作看,以得为主,初步建成全方位、宽领域的合作架构

贸易额实现高速增长,贸易畅通迈上新台阶。其中,波兰、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、罗马尼亚、保加利亚、塞尔维亚、波黑和阿尔巴尼亚9国对华贸易增幅超过欧盟约30%的平均增长率;斯洛文尼亚、塞尔维亚、波黑、捷克和希腊的对华贸易增幅则超过100%。2012~2021年,中国与中东欧17国贸易年均增速8%,是中国与欧盟贸易增速的2倍以上。2020年,中国—中东欧双边贸易总额首次突破千亿美元,达1034.5亿美元,同比增长8.4%。2021年,中国—中东欧双边贸易总额达1240.2亿美元,同比增长29.7%。从贸易结构来看,中东欧国家自中国的进口额增幅明显,立陶宛、塞尔维亚和波黑3国更是超过200%。爱沙尼亚、拉脱维亚和黑山3国的贸易总额虽出现小幅负增长,但3国对华贸易出口显著增加,增幅均超过100%(见表1)。这就表明,中国—中东欧国家贸易在维持总体高速增长的同时,双边贸易结构不断优化,贸易渐趋平衡的态势增强。

表1 2012年和2019年中国与中东欧国家贸易统计 (单位:亿美元)

国家	贸易总额		进口额		出口额		2019年与2012年同比增长(%)		
	2012	2019	2012	2019	2012	2019	贸易额	进口	出口
波兰	143.8414	278.0950	19.9735	39.4136	123.8679	238.6814	93.33	97.33	92.69
匈牙利	80.6099	102.1301	23.2313	37.4511	57.3786	64.6790	26.70	61.21	12.72

<sup>①</sup> 《赈济乌克兰专案截止募得9.4亿“外交部”统筹运用》, <https://www.cna.com.tw/news/aip/202204020035.aspx>

(续表1)

国家	贸易总额		进口额		出口额		2019年与2012年同比增长(%)		
	2012	2019	2012	2019	2012	2019	贸易额	进口	出口
捷克	87.302 9	175.955 0	24.068 9	46.280 9	63.234 0	129.674 1	101.55	92.29	105.07
斯洛伐克	60.782 5	88.893 0	36.552 1	59.681 2	24.230 4	29.211 8	46.25	63.28	20.56
斯洛文尼亚	18.226 7	39.270 5	2.560 4	5.164 5	15.666 3	34.106 0	115.46	101.71	117.70
罗马尼亚	37.769 5	68.983 3	9.796 0	23.256 0	27.973 5	45.727 3	82.64	137.40	63.47
保加利亚	18.949 6	27.175 0	8.403 8	11.636 4	10.545 8	15.538 6	43.41	38.47	47.34
爱沙尼亚	13.694 3	12.199 9	1.356 4	2.987 5	12.337 9	9.212 4	-10.91	120.25	-25.33
拉脱维亚	13.815 4	12.874 6	0.688 3	1.956 8	13.127 1	10.917 8	-6.81	184.29	-16.83
立陶宛	17.209 1	21.330 8	0.893 5	4.367 6	16.315 6	16.963 2	23.95	388.82	3.97
塞尔维亚	5.145 0	13.921 6	1.016 2	3.601 8	4.128 8	10.319 8	170.59	254.43	149.95
黑山	1.669 4	1.571 1	0.211 8	0.433 1	1.457 6	1.138 0	-5.89	104.49	-21.93
波黑	0.700 1	1.919 1	0.233 0	0.770 4	0.467 1	1.148 6	174.12	230.61	145.90
克罗地亚	13.744 9	15.402 1	0.745 1	1.450 9	12.999 8	13.951 2	12.06	94.73	7.32
北马其顿	2.276 2	2.817 5	1.388 7	1.483 4	0.887 5	1.334 1	23.78	6.82	50.32
阿尔巴尼亚	4.868 1	7.037 6	1.429 0	1.029 2	3.439 1	6.008 4	44.57	-27.99	74.71
希腊	40.211 4	84.616 1	4.275 3	7.249 3	35.936 1	77.366 8	110.43	69.56	115.29
欧盟平均	5 460.433 0	7 051.097 8	2 120.548 5	2 765.955 1	3 339.884 5	4 285.142 7	29.13	30.44	28.30

资料来源:作者根据中国商务部2012年和2019年《中国与欧洲国家贸易统计表》汇总整理。需要说明的是,该统计表目前只更新至2019年。

直接投资稳步提升,投资领域不断拓展。据中方统计,截至2020年年底,中国对中东欧国家的投资存量为31.4亿美元,涉及能源、矿产、基础设施、物流、汽车零配件等领域;中东欧国家累计对华投资达17.2亿美元,主要

分布在医药、机械制造、化工等领域<sup>①</sup>。其中,中国的主要投资对象国为捷克、波兰、匈牙利、塞尔维亚、罗马尼亚和克罗地亚,截至2020年年底的投资存量分别为11.9843亿美元、6.8231亿美元、3.4187亿美元、3.1057亿美元、3.1316亿美元和2.5264亿美元(见表2)。此外,除基建、能源、矿产等传统产业的投资呈显著增长趋势,清洁能源、通信技术、航空、新兴服务业等领域在中国对中东欧国家投资项目中的占比也逐年提升。

表2 2012~2020年中国对中东欧国家的投资存量 (单位:亿美元)

年份	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
波兰	2.0811	2.5704	3.2935	3.5211	3.2132	4.0552	5.2373	5.5559	6.8231
匈牙利	5.0741	5.3235	5.5635	5.7111	3.1370	3.2786	3.2069	4.2736	3.4187
捷克	2.0245	2.0468	2.1269	2.2431	2.2777	1.6490	2.7923	2.8749	11.9843
斯洛伐克	0.8601	0.8277	1.2779	1.2779	0.8277	0.8345	0.9929	0.8274	0.8287
斯洛文尼亚	0.0500	0.0500	0.0500	0.0500	0.2686	0.2725	0.4009	1.8960	0.4680
罗马尼亚	1.6109	1.4513	1.9137	3.6480	3.9150	3.1007	3.0462	4.2827	3.1316
保加利亚	1.2674	1.4985	1.7027	2.3597	1.6607	2.5046	1.7109	1.5681	1.5584
爱沙尼亚	0.0350	0.0350	0.0350	0.0350	0.0350	0.0362	0.5684	0.6333	0.0532
拉脱维亚	0.0054	0.0054	0.0054	0.0094	0.0094	0.0102	0.1170	0.1163	0.1681
立陶宛	0.0697	0.1248	0.1248	0.1248	0.1529	0.1713	0.1289	0.0981	0.1223
塞尔维亚	0.0647	0.1854	0.2971	0.4979	0.8268	1.7002	2.7141	1.6473	3.1057
黑山	0.0032	0.0032	0.0032	0.0032	0.0443	0.3945	0.6286	0.8509	1.5308
波黑	0.0607	0.0613	0.0613	0.0775	0.0860	0.0434	0.0434	0.1670	0.2286
克罗地亚	0.0863	0.0831	0.1187	0.1182	0.1199	0.3908	0.6908	0.9840	2.5264
北马其顿	0.0023	0.0209	0.0211	0.0211	0.0210	0.0203	0.3630	0.2109	0.1710
阿尔巴尼亚	0.0443	0.0703	0.0703	0.0695	0.0727	0.0478	0.0642	0.0711	0.0600
希腊	0.0598	1.1979	1.2085	1.1948	0.4808	1.8222	2.4247	2.3102	1.2629

资料来源:中国商务部、国家统计局和国家外汇管理局:《2020年度中国对外直接投资统计公报》,中国商务出版社2021年版。

金融合作取得长足进步,机制渠道不断拓宽。一是中国金融机构在中东

<sup>①</sup> 《我国与中东欧17国贸易额首超千亿美元》, [http://www.xinhuanet.com/2021-02/04/c\\_1127065297.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-02/04/c_1127065297.htm)

欧国家的网点大大增多。中国银行已在波兰(2012年)、匈牙利(2014年)、捷克(2015年)、塞尔维亚(2017年)、罗马尼亚(2019年)和希腊(2019年)设立分支机构;中国工商银行在波兰(2012年)、捷克(2017年)设立分支机构,并筹备拓展希腊业务;中国建设银行在波兰(2017年)设立分行,并准备在匈牙利新设分支机构;交通银行在捷克(2019年)开设分行。此外,匈牙利国家银行、波兰国家银行和斯洛伐克央行先后进入中国银行的债券市场和外汇市场;波兰、匈牙利、克罗地亚、希腊、罗马尼亚、塞尔维亚先后成为亚洲基础设施投资开发银行的正式成员<sup>①</sup>。二是融资渠道更为广阔、合作机制更为健全。继2012年中国向中东欧国家提供100亿美元专项贷款后,中国在2013年和2017年分设两期中国—中东欧投资合作基金,其中一期封闭金额为4.35亿美元,二期计划规模达10亿美元<sup>②</sup>。2014年12月,中国决定建立中国—中东欧协同投融资合作框架,并设立30亿美元规模投资基金。此外,2017年11月,中国—中东欧银行联合体在布达佩斯正式成立;2019年11月,中国—中东欧国家数字金融科技协调中心在维尔纽斯建成。

大项目合作不断走深走实,由以传统基础设施建设和能源领域大项目合作为主逐步转向具有较高附加值的科技合作与绿色合作。目前,中国—中东欧国家合作已经涌现比雷埃夫斯港、匈塞铁路、佩列沙茨大桥、黑山南北高速公路、斯梅代雷沃钢厂、塞尔维亚紫金铜业以及波黑斯坦纳里火电站等示范项目。黑山莫祖拉风电站、波黑乌洛格水电站、塞尔维亚潘切沃联合循环电站以及匈牙利中国恩捷集团锂电池隔膜生产基地等相继启动建设或投入运营,成为绿色合作的旗舰项目<sup>③</sup>。2021年,由中国机械进出口有限公司投资兴建的匈牙利考波什堡光伏电站与中国—中东欧基金投资收购的波兰光伏电站项目相继竣工投运,每年将分别减少12万吨、5万吨二氧化碳排放<sup>④</sup>。

---

① 徐著忆:《中国—中东欧“17+1合作”机制研究》,中国社会科学出版社2021年版,第107页。

② 中国—中东欧投资合作基金网站,[http://china-ceefund.com/Template/Condition\\_31.html](http://china-ceefund.com/Template/Condition_31.html);中国进出口银行网站,<http://www.eximbank.gov.cn/aboutExim/organization/ckfjj/whkgjj/zgydotz/>

③ 《加强绿色合作 助力共同发展》,[http://ydyl.china.com.cn/2022-01/10/content\\_77979577.htm](http://ydyl.china.com.cn/2022-01/10/content_77979577.htm)

④ 《中国—中东欧国家加强清洁能源合作》,<https://www.imsi.lkroad.com/news/p/454952.html>;中华人民共和国商务部:《中国—中东欧基金投资波兰光伏电站首批项目并网发电》,<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/202102/20210203038611.shtml>



在此基础上,各方积极拓展科技创新领域合作,通过中国—中东欧国家创新合作大会等平台,促进各国创新资源对接和数字科技领域合作。多数中东欧国家工业基础较好、劳动力素质较高、成本较低、融入欧盟大市场、数字转型需求旺盛,具有与中国拓展科技领域合作的巨大空间<sup>①</sup>。

人文交流日趋紧密,内涵不断丰富。2013年,“首届中国—中东欧国家教育政策对话会”“中国—中东欧国家文化合作论坛”相继举行,并成立机制化的合作模式。2014年9月成立中国—中东欧国家高校联合会,并开展年度对话会。2015年、2017年、2019年,中国—中东欧国家智库交流与合作网络、中国—中东欧研究院、中国—中东欧国家全球伙伴中心相继成立,为整合中欧双方研究机构、人员与资源,推动智库交流搭建了新型平台。在2015年、2016年、2017年、2019年、2021年的“中国—中东欧国家旅游合作促进年”“中国—中东欧国家人文交流年”“中国—中东欧国家媒体年”“中国—中东欧国家教育、青年交流年”“中国—中东欧国家合作绿色发展和环境保护年”期间,大量主题活动和配套活动相继举行。塞尔维亚、波黑、阿尔巴尼亚、黑山等国相继对华实施免签或签证便利化措施,双边旅游人数大幅提升。此外,双方的文化中心建设不断增多,以对方为研究对象的研究机构和中心相继建立<sup>②</sup>。

地方合作蓬勃发展,涌现出许多鲜活范例。目前,中国与中东欧国家地方领导人会议已相继在中国重庆(2013年)、唐山(2016年)、沈阳(2021年)、捷克布拉格(2014年)和保加利亚索非亚(2018年)举行。2014年“布拉格会议”期间,中国—中东欧地方省州长联合会成立。同时,中国与中东欧国家结对的友好省州、城市已超过200对,其中在2012年之后新结对数超过100对。浙江宁波、河北沧州、四川成都、重庆等省市利用自身临港优势、制造业基础、人才创新机遇和历史传承拓展与中东欧国家在制造业、科技创新、中小企业方面进行合作。落户宁波的中国—中东欧国家博览会更是成为中东欧企业了解、进入中国市场的重要平台。捷克布拉格、波兰华沙以及匈牙利布达佩斯等在中东欧地方城市对华合作中的表现较为活跃<sup>③</sup>。此外,多条中欧班列新线在中东欧的开通也不断为中国—中东欧国家地方合作助力。

① 龙静:《中国与中东欧国家在“一带一路”上的创新合作》,《欧亚经济》2020年第4期。

② 徐刚:《改革开放40年来的中国(中)东欧研究:基于学科建设的初步思考》,《俄罗斯东欧中亚研究》2021年第1期。

③ 徐刚:《中国与中东欧国家地方合作:历程、现状与政策建议》,《欧亚经济》2019年第3期。

应当讲,穷尽中国—中东欧国家合作的成就并不现实,不但有农业、科技、卫生、中小企业、电子商务等领域未能囊括,就是前述总结也肯定会有遗漏。然而不容回避的是,在中国—中东欧国家10年合作期间,失败或者遇到挫折的合作案例亦有不少。例如,中国海航机场集团中标保加利亚普罗夫迪夫机场特许经营权“悄然告吹”;中国广核集团有限公司蛰伏十余载的罗马尼亚切尔纳沃德核电厂建设项目“无果而终”;中国能建葛洲坝集团中标和建设波黑图兹拉水电站7号机组项目历经数年“磕磕绊绊”;黑山南北高速公路一期项目成为该国政治斗争的“首选”,二期项目可能“作古”;立陶宛克莱佩达港项目以“可能恶化立陶宛与西方关系”的理由被叫停;中国光大控股在收购阿尔巴尼亚地拉那国际机场100%股权5年后退出<sup>①</sup>。此外,中国在塞尔维亚、波黑等国家的一些矿产、能源投资项目遭受西方和非政府组织的环保压力也不小<sup>②</sup>。

## 二 中国—中东欧国家合作运行的有益经验和不利因素

中国—中东欧国家合作平台之所以能够在10年间取得一系列显著成就,在于其坚持共商共建共享、务实均衡、开放包容、创新进取的精神,形成了符合自身特点并为各方所接受的合作原则。然而,随着国际环境急剧变化尤其是美欧挑动地缘博弈和战略竞争后,中国—中东欧国家合作遭遇的艰巨考验和不利因素逐渐显现。

**(一) 中国—中东欧国家合作既为中国发展同中东欧国家关系注入了强劲动力,也为新时代中国特色外交实践提供了有益经验**

第一,扎根务实合作,回应各国发展需求,坚持共商共建共享,不断实现各国人民的认同感、参与感、获得感。从发展历程看,中国—中东欧国家合作虽由最初以经贸合作为基础的“华沙12点倡议”拓展为涵盖经贸、互联互通、金融、人文等各领域交互合作的架构,但一直聚焦务实合作,推动合作均衡发展,坚持经济和人文结合、贸易和投资并重。早在中国—中东欧国家合作平台建立前,

---

<sup>①</sup> European Parliamentary Research Service (EPRS), China's Strategic Interests in the Western Balkans, 2022 - 06, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS\\_BRI\(2022\)733558\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733558/EPRS_BRI(2022)733558_EN.pdf)

<sup>②</sup> Balkan Green Energy News; 26 MEPs Warn of "Impending Environmental Damage" of Chinese Industrial Projects in Serbia, 2021 - 01 - 20, <https://balkangreenenergynews.com/26-meps-warn-of-impending-environmental-damage-of-chinese-industrial-projects-in-serbia/>



中方提出发展同中东欧国家关系的“布达佩斯原则”和“布加勒斯特原则”均强调搁置各国意识形态分歧,在相互尊重的基础上推动地区的和平、合作与发展<sup>①</sup>。中国—中东欧国家合作运行以来,中方一再强调合作不附带任何政治条件,中国在中东欧地区没有“战略意图”和地缘政治诉求,唯一的目的是通过务实合作促进双方共同发展。2015年的《中国—中东欧国家合作中期规划》明确将经济合作、互联互通、产业合作、金融合作作为重点,突出合作的务实导向<sup>②</sup>。随后历次领导人会晤中所通过的纲要或活动计划均延续这一思路,并将其他领域合作作为巩固务实合作基础、营造良好发展环境的手段。中国国家主席习近平在2021年中国—中东欧国家领导人峰会上的主旨讲话中明确指出,中国—中东欧国家合作聚焦务实合作,让成果惠及不同国家、不同人群。在此基础上,中方提出直面疫情挑战、聚焦互联互通、坚持务实导向、着眼绿色发展与科技创新等四项合作倡议,甚至提出未来5年从中东欧进口农产品翻番、农业贸易额增长50%及进口累计价值1700亿美元以上的商品等具体承诺<sup>③</sup>。

第二,创新驱动发展,开放包容,先试先行,不断开拓中国—中东欧国家合作的新领域、新阵地。诚如习近平主席所言:“中国和中东欧国家都坚信开放创造机遇、包容成就多元,这也是中国—中东欧国家合作保持旺盛生命力的根本所在。”<sup>④</sup>10年来,中国与中东欧国家各级政府、企业机构、民间团体以及公民个人之间坦诚相待、敞开怀抱,为中国与中东欧国家间关系的发展不断注入正能量和新活力。中国—中东欧国家合作欢迎其他国家和国际组织积极参与,实现共赢多赢。该平台吸收了奥地利、白俄罗斯、瑞士、欧盟、欧洲复兴开发银行等为观察员。同时,三方或多方合作项目也在不断增多<sup>⑤</sup>。更为重

① 王缉思:《中国国际战略评论2019(上)》,世界知识出版社2019年版,第11~14页。

② 中国—中东欧国家合作秘书处:《中国—中东欧国家合作中期规划》,http://www.china-ceec.org/zywj/ldrhcgwj/202203/t20220316\_10652263.htm

③ 《习近平在中国—中东欧国家领导人峰会上的主旨讲话(全文)》,http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-02/09/c\_1127086632.htm

④ 同③。

⑤ 中国与欧盟及欧洲大国之间的三方合作已经在中东欧国家展开。2019年11月,中国建筑股份有限公司和中国电力建设集团有限公司承建的波黑泛欧“5C走廊”高速公路查普利纳(Caplina)段项目正式开工,工程总造价约1亿欧元,由欧洲投资银行提供融资,这是中国企业首次在波黑同欧盟开展三方合作项目。中国在保加利亚从事的代夫尼亚水泥厂项目,由意大利水泥集团投资,“中材建设”总承包,为当地提供4000多个就业岗位。由中国路桥集团承包的佩列沙茨大桥工程是中克(克罗地亚)合作最大项目,总价估计为3.57亿欧元,该项目由欧盟“聚合政策基金”提供资金支持,也成为三方合作共赢的典范。参见刘作奎:《大变局下的“中国—中东欧国家合作”》,《国际问题研究》2021年第2期。此外,2021年1月,中国、法国和塞尔维亚三方公司共同签署修建贝尔格莱德地铁协议。

要的是,在许多领域和层面的合作无先例可循的情况下,中国与中东欧国家敢于创新,从无到有,从少到多,从小到大,构建了一幅全方位、宽领域和多层次的合作网络。据不完全统计,已经建成或计划成立的中国—中东欧国家合作协调机制、联合会或中心约32个,涉及旅游、高校、投资促进、农业、技术转移、智库、基础设施、物流、林业、卫生、能源、海事、中小企业、文化、银行、环保、电子商务和创新合作等领域(见表3)。

表3 中国—中东欧国家合作各协调机制、联合会或中心

	城市	名称	时间
中东欧	布达佩斯	中国—中东欧国家旅游促进机构和旅游企业联合会	2014年5月
		中东欧中医药学会联合会	2017年3月
		中国—中东欧研究院	2017年4月
		中国—中东欧中医药中心	2017年6月
		中国—中东欧银联体	2017年11月
	华沙	中国—中东欧国家联合商会	2015年12月
		中国—中东欧国家海事秘书处	2017年2月
	布拉格	中国—中东欧国家地方省州长联合会	2014年8月
	索菲亚	中国—中东欧国家农业合作促进联合会	2015年6月
		中国—中东欧国家全球伙伴中心	2019年4月
	卢布尔雅那	中国—中东欧国家林业合作协调机制	2015年11月
	里加	中国—中东欧物流合作联合会	2016年5月
	布加勒斯特	中国—中东欧国家能源项目对话与合作中心	2016年10月
	布拉迪斯拉发	中国—中东欧国家虚拟技术转移中心	2016年11月
	斯科普里	中国—中东欧国家文化合作协调中心	2018年3月
	萨格勒布	中国—中东欧国家中小企业协调机制	2018年7月
	波德戈里察	中国—中东欧国家环保合作机制	2018年9月
萨拉热窝	中国—中东欧国家兽医研究中心	2018年12月	
中国	天津	中国—中东欧国家高校联合会	2014年9月
	北京	中国—中东欧国家智库交流与合作网络	2015年12月
	苏州	中国—中东欧国家卫生合作促进联合会	2016年6月
	北京	中国—中东欧国家联合商会中方理事会	2016年7月

(续表3)

	城市	名称	时间	
中国	杭州	中国—中东欧国家音乐院校联盟	2017年9月	
	深圳	中国—中东欧国家农产品(电商)物流中心	2018年5月	
	北京	中国—中东欧国家出版联盟秘书处	2018年8月	
	杭州	中国—中东欧国家图书馆联盟秘书处	2018年10月	
	北京	中国—中东欧国家全球伙伴中心(中方秘书处)	2019年4月	
	宁波		中国—中东欧国家海关信息中心	2021年4月
			中国—中东欧国家公众健康产业联盟	2021年6月
			中国—中东欧国家电子商务合作对话机制	2021年6月
			中国—中东欧国家卫生和植物卫生工作组机制	2021年6月
			中国—中东欧国家创新合作研究中心	2022年6月

资料来源:作者根据中国政府、外交部、中国—中东欧国家合作等官网以及相关网站整理。

第三,坚持与中欧关系相向而行的原则,在拓展中欧关系实践的同时丰富中国新时代外交的内涵。自中国—中东欧合作平台建立开始,中国领导人一再强调中国—中东欧国家合作同中欧关系并行不悖,前者是后者的重要组成部分和有益补充。也就是说,这一平台对中国、中东欧、欧盟三方的积极影响都是显而易见的。中国—中东欧国家合作为中东欧国家的发展注入了新的动能,为中东欧地区和国际社会提供了更多的公共产品。有学者甚至强调,中东欧国家借助该平台获得了经济上的收益,在政治上获得欧洲乃至国际社会更多关注,开展对外关系行动的能力及其发挥影响力的机会也有所提升<sup>①</sup>。对于中国来讲,这一合作平台的意义也极为显著。中国与中东欧各国一道且试且行、共商共建,并依托该平台在全球治理和发展、贸易自由化和便利化、区域经济一体化等议题上阐明了中国立场,提出了中国主张和中国方案。中国—中东欧国家合作开创了全球化

<sup>①</sup> 简军波等:《中国与中东欧合作机制:成就、挑战与前景》,复旦大学中欧关系研究中心专题报告系列第3期,2022年7月,第7页。

时代不同社会制度、文化传统和发展阶段的国家相互尊重、和谐相处、合作共赢的新型国际关系<sup>①</sup>。中国—中东欧国家合作协调员机制和中方特别事务代表的设立<sup>②</sup>均为中国同中东欧国家乃至其他国家发展关系提供了有益经验。

## (二) 百年变局加速演进的国际环境为中国—中东欧国家合作带来诸多不利因素

第一,美国加速重返中东欧,将中东欧作为对华围堵的重要区域。中东欧尤其是“北约东翼”国家在安全上对美国高度依赖,被美国视为将安全与经济相捆绑、对华进行遏制与威慑的“样板地区”。特朗普执政以来,美国加大对中东欧地区的投入,试图以安全保证捆绑经济利益,要求中东欧国家与美国一道对华施压。在“威逼利诱”下,部分中东欧国家积极向美靠拢。美国在捷克相继举行两场“5G安全峰会”,推出所谓“布拉格倡议”,并在中东欧推行“清洁网络”计划,要求中东欧国家在限制华为问题上选边站队<sup>③</sup>。美国还积极支持波兰倡导的“三海倡议”,通过美国国际发展融资公司(DFC)向“三海倡议投资框架”注资,试图在“拉住”波兰的同时抗衡中国—中东欧国家合作<sup>④</sup>。拜登政府执政后,美国在中东欧的政策得以延续。此外,美国怂恿立陶宛、捷克等国政客挑动涉台问题,炒作“退出对华合作平台”等负面舆论。

第二,欧盟逐渐加大对中东欧特别是西巴尔干地区的投入。早在中国—中东欧国家合作开始初期,欧盟及主要成员国内部就弥漫着“中国分裂、挖墙脚”的言论。随着近年来接连遭受难民危机、英国“脱欧”、乌克兰危机的冲击,欧盟的焦虑症日益明显,疑惧域外势力挤占欧洲空间,“泛安全化”思维占

---

① 吴白乙、霍玉珍、刘作奎主编:《中国—中东欧国家合作进展与评估报告(2010—2020)》,中国社会科学出版社2020年版,第37页。

② 2015年4月,中国设立外交部中国—中东欧国家合作特别事务代表。

③ U. S. Department of State, The Clean Network, <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>

④ Three Seas Initiative, U. S. International Development Finance Corporation and the Three Seas Initiative Investment Fund Agree to Term Sheet for up to US \$300 Million in Financing, <https://3seas.eu/media/news/u-s-international-development-finance-corporation-and-the-three-seas-initiative-investment-fund-agree-to-term-sheet-for-up-to-us300-million-in-financing>

据上风<sup>①</sup>。在中东欧内部,匈牙利、波兰又因“法治”等争端与欧盟不睦,西巴尔干成员更因“入盟”进程迟滞对欧盟心生怨气、若即若离。2019年12月上任的冯德莱恩将新时期的欧盟委员会定义为“地缘政治委员会”,显示欧盟在西巴尔干地区抗衡域外势力“地缘影响”的目的<sup>②</sup>。概言之,欧盟对域外大国与其成员国、“入盟”进程成员建立合作关系的动向保持高度警惕,特别是对于无法掌控的合作项目,欧盟通过出台法律文件、对冲计划等举措加以应对<sup>③</sup>。近年来,欧盟加大了对中东欧成员国对华投资的审查与合规性调查,并相继提出“西巴尔干经济与投资计划”<sup>④</sup>和支持建立“共同区域市场”<sup>⑤</sup>,以规范、限制中国与中东欧国家开展合作。甚至可以说,欧盟已经将中国塑造成其在西巴尔干地区的“对手”<sup>⑥</sup>。

第三,新冠肺炎疫情暴发,特别是乌克兰危机升级使中国—中东欧国家合作的环境变得尤为复杂。新冠肺炎疫情对全球产业链的冲击使欧盟认识到经济全球化的脆弱性,从而开始增强自身产业韧性。中东欧国家距西欧主要市场较近、生产成本较低且劳动力素质较高,因此被欧盟视为构建产业链韧性的关键一环。疫情暴发后全球的“芯片荒”和乌克兰危机升级加剧了供应链危机,使欧盟认识到提升半导体上下游产业生产能力和供应韧性对欧盟长期竞争力的关键作用。在此背景下,欧盟希望发挥波罗的海三国、波兰、捷克等国技术和产业的相对优势,结合巴尔干国家相对低廉的生产成本和劳动力优势,构筑半导体上下游产业体系。而中东欧国家也希望借此提升自身在欧盟中的地位与核心竞争力。近年来,立陶宛、斯洛伐克和捷克一再挑动涉台问题,原因之一就是希望成为台湾半导体产业在中东欧投资设厂的“优先

---

① 刘作奎:《欧盟互联互通政策的“泛安全化”及中欧合作》,《理论学刊》2022年第1期。

② Politico EU, Meet von der Leyen's Geopolitical Commission, 2019-12-04, <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/>

③ 朱晓中:《中东欧地区的大国因素:利益格局及其影响》,《当代世界》2020年第4期;金玲:《中东欧国家对外经济合作中的欧盟因素分析》,《欧洲研究》2015年第2期。

④ European Commission, Western Balkans: An Economic and Investment Plan to Support the Economic Recovery and Convergence, 2020-10-06, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1811](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1811)

⑤ European Commission, Common Regional Market, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/policy-highlights/common-regional-market\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/policy-highlights/common-regional-market_en)

⑥ 刘作奎:《欧盟和中国关系中的西巴尔干问题——场域理论视角下“对手”语境的形成与启示》,《欧洲研究》2021年第2期。

地区”,争取本国的长久竞争力<sup>①</sup>,而立陶宛更是希望结合本国激光产业传统优势与德法等下游产业合作在本国设厂,致力于构筑半导体上下游产业集群<sup>②</sup>。欧盟“战略自主”与半导体韧性、部分中东欧国家争取竞争优势的意图以及美国企图以涉台问题对华施压三重因素交织叠加,使中国在中东欧开展合作面临更多困难。同时,中东欧国家对俄罗斯立场的差异也会在一定程度上“外溢”到中国—中东欧国家合作。“北约东翼”国家长期与俄不睦,尤其是波兰、罗马尼亚和波罗的海三国因同俄罗斯的历史纠葛及同乌克兰的关系,与俄罗斯的关系更为紧张。在“援乌抗俄”成为“政治正确”的背景下,“中俄联合论”“中俄共同威胁论”在部分国家仍有市场,为中国—中东欧国家合作增添一定的负面压力。

第四,中东欧各国国内政局多变,为中国—中东欧国家合作带来不稳定性。有学者研究指出,中东欧国家众多,政情复杂多变,对很多大项目合作造成干扰,导致项目落地不均;政局稳定并致力于推动对华合作的国家,项目落地就多一些,反之则项目落地少一些<sup>③</sup>。在中国—中东欧国家合作10年期间,匈牙利、塞尔维亚和波兰等国政局总体稳定,这些国家提升对华关系的意愿较强,开展对华合作的项目也较多。相反,在罗马尼亚、斯洛文尼亚等政府稳定性较差的国家,不仅对华合作屡受影响,对华合作还往往成为反对派借题发挥的“对象”。新冠肺炎疫情暴发后,中东欧国家政府稳定性弱的趋势明显。仅2021年,在中东欧地区只有阿尔巴尼亚、捷克和保加利亚3个国家举行大选的情况下,却有保加利亚、北马其顿、爱沙尼亚、拉脱维亚、捷克、罗马尼亚和斯洛伐克7个国家出现了8次政府更替<sup>④</sup>,保加利亚更是经过3次大

<sup>①</sup> Reuters, Taiwan Looking at Chip Cooperation with Eastern European Nations, 2021 - 11 - 25, <https://www.reuters.com/technology/taiwan-looking-chip-cooperation-with-eastern-european-nations-2021-11-25/>; The Diplomat, "Taiwan's Diplomatic Offensive in Eastern Europe", 2022 - 02 - 03, <https://thediplomat.com/2022/02/taiwans-diplomatic-offensive-in-eastern-europe/>

<sup>②</sup> Asia Times, Lithuania Gambles Big on Laser Tech With Taiwan, 2021 - 10 - 26, <https://asiatimes.com/2021/10/lithuania-gambles-big-on-laser-tech-with-taiwan/>; Lithuanian National Radio and Television, LRT, Taiwan Vows Strategic Proposals for Lithuania's Semiconductor Industry, 2022 - 03 - 22, <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1651305/taiwan-vows-strategic-proposals-for-lithuania-s-semiconductor-industry>

<sup>③</sup> 刘作奎:《大变局下的“中国—中东欧国家合作”》,《国际问题研究》2020年第2期;龙静:《中国与中东欧国家关系:发展、挑战及对策》,《国际问题研究》2014年第5期。

<sup>④</sup> 除了保加利亚和捷克是正常选举的政府更替外,北马其顿和爱沙尼亚是总理辞职,拉脱维亚和斯洛伐克是执政党退出政府,罗马尼亚则是一次执政党退出政府和一次不信任投票。



选才成立了政府。在后疫情时代和乌克兰危机升级交织的影响下,中东欧多国政局的不确定性和对华政策的不确定性均在显著增大,这些因素无疑给推进中国—中东欧国家合作乃至中国与中东欧国家的双边关系带来实际困难。

第五,中国与中东欧国家战略需求具有不对称性。中国与中东欧国家之间没有历史遗留问题是双方开展合作的一大优势,但几乎没有一个中东欧国家在内部重大问题上需要中国站台。相反,中国在涉台、涉藏、涉疆、涉港、南海主权和人权等问题上需要中东欧国家的支持,这种支持随着中美博弈和中欧竞争的加剧变得日益重要<sup>①</sup>。退一步说,在中国与中东欧国家的务实合作领域中,恐怕也只有中国的投资仍然受中东欧国家的青睐。我们不时看到中东欧多国政客对该国同中国贸易存在巨大逆差“说三道四”,而实际上贸易政策制定者、企业主体出于欧洲市场的饱和度以及欧洲内部贸易协定的要求对中国市场的兴趣度并不高。更为不利的是,“冷战”结束后的一段时期,尽管中东欧国家因涉台、涉藏等问题不时与中国发生摩擦甚至冲突,但双方并无根本利益分歧,友好合作是主基调。换句话说,中东欧国家传统上未对中国有扩展“战略空间”或“势力范围”的担忧。然而,乌克兰危机的升级从系统上改变了中东欧地区的安全结构。美国很可能会利用中东欧国家对安全的迫切需求以及双边的不对称依赖关系来胁迫有关国家在对华政策上与美国步调一致<sup>②</sup>。随着中国国际地位的提升,特别是美欧对华遏制加剧,中东欧国家被迫将自身绑上所谓的美欧“对华战略”的战车上。

### 三 对中国—中东欧国家合作新征程的思考

在百年未有之大变局加速演进的背景下,中国—中东欧国家合作将踏上新的征程,开启下一个新时代。为助力中国—中东欧国家合作行稳致远,中国应坚定不移地推进务实合作和精准合作,使合作成果惠及不同国家、不同人群,构建中国—中东欧国家合作的利益共同体。

---

<sup>①</sup> 徐刚:《中国与中东欧国家关系:新阶段、新挑战与新思路》,《现代国际关系》2015年第2期。

<sup>②</sup> 王弘毅:《中东欧地区大国博弈新态势——兼论中国—中东欧国家合作面临的挑战与机遇》,《国际展望》2022年第2期。

### (一) 坚持共商共建共享原则,做好新征程的顶层规划

10年的合作实践表明,中国—中东欧国家合作取得的成就喜人,获得的经验丰富。同时,国际环境的变化也给中国—中东欧国家合作带来了巨大挑战。在新的征程上,中国—中东欧国家合作应扬长避短,继续利用并推广好的经验,克服甚至消除不利的因素。对于中方来说,加强顶层设计和统筹规划尤为重要。未来我们要将中国—中东欧国家合作置于百年变局的复杂国际环境中、中欧关系的大框架内以及中美博弈的背景下进行规划,既不因小失大,也要以小博大。此外,中国—中东欧国家合作的意义已经不仅仅局限于国家层面双边关系的发展,而是要塑造成为中国与发展中国家、中国与中小型国家、中国与现有国际和地区机制内成员国合作的范例<sup>①</sup>。而最根本的问题是,中国—中东欧国家合作应与新时代中国特色大国外交的实践、构建人类命运共同体的理念相契合。在国际环境的变化日益侵蚀中国—中东欧国家合作的基础时,应慎重研究中国—中东欧国家合作平台以各方均可接受的方式“转型”。

### (二) 扎根务实合作和精准合作,最大程度增加参与各方的获得感

首先,实事求是做好总结,认认真真开展研究。中国与中东欧各国一道总结10年来各国政府、企业以及民众通过参与中国—中东欧国家合作获得的实在好处和存在的显著问题,科学分析后疫情时代各国经济社会发展背景下对华合作的重点需求和拓展领域。其次,注重各参与方的“供需关联”,提升各方的获得感和舒适感。注重提供人性化、民生类公共产品,兼顾互联互通的“硬软平衡”。突出卫生应急、传染病防治、医疗科技研发、重大自然灾害应对、人工智能、数字技术、半导体技术和电子商务等领域的交流与合作。有效回应中东欧国家关切的“多瑙河倡议”“黑海发展战略”等区域合作规划,照顾中东欧国家的差异化诉求<sup>②</sup>。大力推进地方合作和第三方市场合作。最后,要突出强调各类合作平台的精细化、集中化。平台机制应把握“活动务实、专家主导、慎重新设、逐步强大”的原则。吸纳更多专家参与各层次、各协调机制的对话,积极发挥“二轨外交”的作用。广开言路,充分发扬专家意见、专业精神,从“多而全”逐步转向“少而强”。

<sup>①</sup> 龙静:《中国与中东欧国家关系:发展、挑战及对策》,《国际问题研究》2014年第5期。

<sup>②</sup> 鞠豪:《浅谈“16+1合作”的影响因素》,《欧亚经济》2019年第3期。

### (三) 注重人文交流与民心相通,夯实合作的民意基础

国之交在于民相亲,民相亲在于心相通。换言之,国家之间的交往和友好虽不完全由普通百姓推动,但主要由百姓感知。众所周知,中东欧国家政局多变对中国—中东欧国家合作产生不利影响。这就要求推动中国—中东欧国家合作或者发展同任一中东欧国家的关系时重视民意基础、筑牢社会根基。中国应积极学习欧美国家的经验,构建“政府引导,社会(含企业)为主”的对欧人文交流新格局,加强民间友好往来,在厚植民意基础上多下功夫<sup>①</sup>。下一步,可以探索成立副总理级别的中国—中东欧国家合作人文交流机制,涵盖和统领已有的(并不再新建)文化、艺术、教育、出版、体育、媒体、智库等各中心或联合会,设置人文交流年度主题,推动政府、社会组织、民间力量、华侨华人等广泛参与,使其成为新时期中国—中东欧国家合作的重要抓手。

### (四) 坚持创新保持旺盛生命力,不断探索合作的新领域和新业态

创新是事物发展进步的动力和源泉。中国—中东欧国家合作的重要经验之一就是创新不断成长。然而,在新的征程上、在已经取得显著成绩的基础上,创新的难度的确有所增加。这就要求:第一,创新的方式需要调整。例如,如何切实解决因疫情影响面对面交往减少的缺憾,如何将政策文件、合作协议真正有效落地,等等。第二,创新不能回避问题。在过去10年间中国—中东欧国家合作遇到的困难和障碍需要通过创新方式来面对并解决。例如,贸易领域的逆差问题,投资领域的“债务陷阱论”的指责,基础设施建设中的环保压力,等等。第三,重点关注创新合作的方式、内容和主体。中国与中东欧国家既要利用现有机制、平台和政策加强并推动科技创新领域的合作<sup>②</sup>,又应抓住新发展理念下的新业态、新领域合作,还需要激发以城市为核心的地方层面的创新合作以及中小企业和民营企业在创新合作中的主体地位<sup>③</sup>。

(责任编辑:李丹琳)

<sup>①</sup> 刘作奎:《大变局下的“中国—中东欧国家合作”》,《国际问题研究》2020年第2期。

<sup>②</sup> 高扬、宋征玺、田威、李蕴:《我国与中东欧国家科研合作态势研究》,《世界科技研究与发展》2022年第3期。

<sup>③</sup> 龙静:《中国与中东欧国家在“一带一路”上的创新合作》,《欧亚经济》2020年第4期。