

浅谈“16 + 1 合作”的影响因素

鞠 豪

【内容提要】 在度过了最初的磨合期后,“16 + 1 合作”迈入新的发展阶段。相比于合作机制建立时,目前“16 + 1 合作”的内外部环境发生了很大变化。许多推动“16 + 1 合作”建立发展的积极因素依然存在,但也有一些因素逐渐消失或者弱化。随着全球及中东欧地区形势的变化,新的政治经济挑战开始显现。未来,我们应在正确认识“16 + 1 合作”的基础上科学评估合作风险,精准对接中东欧国家诉求,真正推动“16 + 1 合作”的扩大和深化。

【关键词】 中东欧 “16 + 1 合作” 差异化 政治碎片化

【基金项目】 国家社会科学基金青年项目《“多速欧洲”与中东欧国家的欧洲化进程研究》(项目编号:18CGJ01)。

【作者简介】 鞠豪,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员。

从2012年第一届中国—中东欧国家领导人会晤开始,“16 + 1 合作”已经走过7个年头。在7年的发展历程中,“16 + 1 合作”取得了一系列令人瞩目的成就。随着合作机制的日趋成熟,“16 + 1 合作”已然迈入新的发展阶段,并朝着务实进取、互利共赢和开放包容的方向继续前进。但对比2012年合作机制建立之时,“16 + 1 合作”的内外部环境出现了很大的不同。许多推动“16 + 1 合作”建立发展的积极因素依然存在,但另一些因素则逐渐消失或者弱化。随着全球及中东欧地区形势的变化,新的政治经济挑战开始显现,并成为深化和扩大“16 + 1 合作”必须克服的难题。有鉴于此,本文将对“16 + 1 合作”的影响因素进行全面的分析。首先,我们将梳理“冷战”后中国与中东欧国家关系和“16 + 1 合作”的发展历程,并简要总结“16 + 1 合作”取得的成绩。以此为基础,系统阐述“16 + 1 合作”在成立初期以及在新的发展

阶段面临的不同环境,并着重分析当前“16+1合作”中的问题和未来可能出现的挑战。针对这些问题和挑战,我们将为“16+1合作”的未来发展提供若干可行的建议,包括增强中东欧国家合作能力与合作意愿的相关对策。

一 “16+1合作”的发展历程与成就

在苏东剧变之后,中东欧国家开启了大规模的国家转型,并仿照西欧国家建立了全新的政治经济体制。与此同时,中国也正处于改革开放和快速发展的过程中。在经历巨大的变化后,中国和中东欧国家都需要重新认识和熟悉对方。而因为政治体制和意识形态共识的消失,中国和中东欧国家更需要探索双方关系发展的新路径。因此,在中东欧国家转型初期,双方的关系处于相对疏离的状态。随着时间的推移,中东欧国家的政治经济发展逐渐进入正轨,中国与中东欧国家的经贸往来也不断增多,双方关系由此迅速升温。回避政治差异,建立以经贸合作为纽带的全面关系成为中国与中东欧国家关系发展的新方向。1991~2006年,中国先后与爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、斯洛文尼亚、克罗地亚、马其顿、波黑和黑山等8个中东欧国家建立了外交关系,并完成了与斯洛伐克、罗马尼亚、克罗地亚和波兰等已建交国家的外交关系升级^①。中方提出的“布达佩斯原则”和“布加勒斯特原则”成为指导双方关系发展的重要原则。但因为发展道路和外交战略的不同,中国与中东欧国家并不是彼此的外交重心。受西方民主理念的影响,中东欧国家也常常大谈“人权问题”,并对中国的内政进行批评和干涉,从而造成双方关系的不稳定。

2012年的首届中国—中东欧国家领导人会晤是双方关系发展的重要转折点。在这次会晤中,温家宝总理提出关于促进中国与中东欧国家友好合作的12项举措和推进合作的4项原则建议,并宣布为中东欧国家提供100亿美元的专项贷款。中方的一系列动议得到中东欧国家的大力支持,各国均表示将继续开展此类形式的合作。由此,“16+1合作”机制正式开启。在此后历年的中国—中东欧国家领导人会晤中,各国领导人都以发布合作纲要的形式总结对“16+1合作”的进展,制定未来合作的主要内容、项目和目标。

在2017年的第六次中国—中东欧国家领导人会晤中,各国领导人共同发表了《中国—中东欧国家合作布达佩斯纲要》及中国—中东欧国家合作5

^① 张晓通、解楠楠:《中国在中东欧的经济外交》,《复旦国际关系评论》2017年第1期。

年成果清单。在系统总结“16+1合作”5年发展成就的基础上,会晤提出了下一阶段合作的指导原则及发展方向。这标志着“16+1合作”已度过最初的磨合期,进入全新的发展阶段。

在2018年的索非亚会晤中,与会各方以《中国—中东欧国家合作中期规划》为指引,围绕“深化开放务实合作与共促共享繁荣发展”的主题制定并发表了《中国—中东欧国家合作索非亚纲要》。针对“16+1合作”,各国领导人均表示“16+1合作”已经站在新的历史起点之上,中国与中东欧国家应当加强统筹协调,落实前期成果,培育合作新动能,共同推动地方层面、国家层面、区域层面乃至全球层面的合作。从这一角度出发,深化扩大合作成为未来“16+1合作”的主题。中国与中东欧国家关系由此开启了新的征程。

经过7年的发展,“16+1合作”已经发展成为一个更紧密、更具体、更机制化的合作平台^①,其组织架构和合作框架基本确立,各国可以定期通过有效的沟通机制进行协商和探讨。在充分的制度保障下,中国与中东欧国家的政治互信不断增强,高层互访不断增多。

在首脑外交的大力推动下,“16+1合作”与“一带一路”建设的对接工作也顺利展开。目前,所有中东欧国家都已签署“一带一路”合作文件,实现了“一带一路”对这一地区的全覆盖。在经济领域,中国与中东欧国家的贸易额持续增长。2012~2017年,中国与中东欧16国的贸易额年均增长6.5%,从400亿美元增至近700亿美元,占中欧贸易的比重从9.3%增至11%^②。双方的投资与经贸合作也在交通、旅游、农业、科技等多个方面顺利开展。部分基础设施建设和互联互通合作已经开花结果,取得了良好的成效。在其他领域,中国与中东欧国家的合作也在全面展开。双方不仅签署了多个高等教育合作协议,也开启了互认学位学历的实践探索。以现有的文化交流机制为基础,中国与中东欧国家开展了各种类型的文化节、创意论坛及民间交往活动。以打造“空中丝绸之路”为背景,双方开辟了多条直航航线。受益于交通和签证制度的便利化,更多的中国游客到访中东欧国家,增进了双方的友谊和对彼此的了解。在某种程度上,人文交流和民间交往正成为“16+1合作”的新支柱。

^① [斯洛伐克]理查德·图尔克萨尼:《“16+1合作”平台下的中国与中东欧合作及其在“一带一路”倡议中的作用》,《欧洲研究》2015年第6期。

^② 冯仲平、陈新、徐刚:《当美国大象闯入“16+1合作”的瓷器店》,《世界知识》2019年第6期。

二 “16 + 1 合作”的影响因素分析

在过去的发展历程中,“16 + 1 合作”取得了辉煌的成果,但其内外部环境也出现了明显的不同。因为全球局势及中东欧地区形势的深刻变化,当前的“16 + 1 合作”面临比以往更多的风险和挑战。针对这一问题,我们将首先阐述“16 + 1 合作”成立的动因,或者说“16 + 1 合作”初期的影响因素。以此为基础,对当前“16 + 1 合作”的影响因素进行分析,并对前后两个阶段的影响因素进行简要的比对。

(一) 建立“16 + 1 合作”的动因

“16 + 1 合作”机制的建立是中国与中东欧国家共同推动的结果。对于双方而言,深化发展双边关系并开展“16 + 1 合作”是建立在政治、经济、外交等多种考量基础上的战略选择。但在一众影响因素中,经济因素是“16 + 1 合作”机制得以建立的主要原因。一方面,经贸合作是过去中国与中东欧国家关系中较为薄弱的环节,另一方面,经济因素也是双方改变旧有发展模式 and 在新形势下寻求突破的关键因素。

随着东欧剧变的发生和“冷战”的结束,中东欧国家开启了大规模国家转型的新时代。得益于私有化和市场化改革的经济成果以及欧盟的大量援助,中东欧国家在短暂的改革阵痛之后迅速实现了经济的复苏与继续发展。在随后的十多年中,多数中东欧国家的经济增长速度都高于欧洲国家的平均水平。但是受制于国家体量和经济发展水平,中东欧国家普遍存在市场规模较小和有效投资不足的问题,其经济增长严重依赖进出口贸易和国外投资,特别是欧盟内部的投资与贸易往来。以斯洛伐克为例,在国际金融危机爆发前的2007年,斯洛伐克出口总额为471.6亿欧元,其中对欧盟的出口额为408.74亿欧元,占比86.7%。仅对德国、奥地利、捷克、英国和意大利五国的出口额就占其出口总额的半数以上。同年,斯洛伐克吸引的外国直接投资为26.18亿欧元,其中超过10亿欧元来自法国、德国、捷克和奥地利四国^①。在2008年国际金融危机后,中东欧国家和西欧国家都出现了明显的经济衰退,欧盟和西欧国家对中东欧国家的投资援助力度也因此大为下降。各国的经济低迷波及中东欧国家的进出口贸易,从而加剧了中东欧国家的经济困难。

^① 高歌主编:《中国社会科学论坛——第三届中国中东欧论坛论文集》,中国社会科学出版社2017年版,第32~33页。

在国际金融危机后的数年里,除波兰以外的所有中东欧国家都出现了经济负增长。为了重振经济,中东欧国家开始寻求新的资本和贸易伙伴,并将更多的注意力投到以中国为代表的新兴经济体上。

无独有偶,在21世纪的第二个十年,中国经济逐渐进入新常态,经济增速由高速变为中高速,以劳动力优势和资源要素为基础的传统产业模式受到挑战,产能过剩问题突出。在产业结构转型升级之外,寻找新的贸易伙伴、开辟新的潜在市场成为助推经济增长的新动力。深化扩大对外经贸合作不仅可以转移过剩的产能和闲置的储蓄资金,为中国的经济结构调整创造更大的空间,也能够实现经济资源在全球范围内的有效整合,提升中国的经济竞争力。而随着经济的不断发展,中国正日益成为具有国际影响力的大国。因此,中国也需要积极参与全球价值链的重塑,保障自身在全球价值链中的利益。在过去的中欧关系中,发展与西欧大国的外交关系是中方的外交重点,中国与中东欧国家的经贸合作常常受到忽视。实际上,中东欧国家的经济发展水平虽然落后于西欧,但却高于许多其他地区的国家。多数中东欧国家处于从新兴市场国家到发达国家的过渡阶段,其市场开放程度较高,也具备良好的营商环境、健全的法律法规和高素质的劳动力。而因为部分中东欧国家已经是欧盟及欧元区的成员国,拓展与中东欧国家的经贸合作可以使中方企业熟悉欧盟的法律法规和竞争机制,并获取进入更大市场的机会。有鉴于此,中国尝试将与中国紧密程度明显滞后于世界其他地区的中东欧作为发展的重点区域^①,并以双边外交、多边外交与地区外交相结合的方式建立“16+1合作”机制,推动中国与中东欧国家关系的发展。

在经济动因之外,“16+1合作”机制的建立也得益于政治因素的推动。“冷战”结束后,回归欧洲、融入欧洲一体化进程一直是中东欧国家最为重要的发展议题之一。为满足欧盟设立的“入盟”条件,中东欧国家进行了大规模的政治经济改革,也在价值理念和治理模式上向欧盟和西欧国家靠拢。中东欧国家的努力获得了欧盟的积极回应。截至2013年,有11个中东欧国家成为欧盟正式成员国,其他5国则被纳入欧盟下一轮的扩大进程中。虽然中东欧国家的“入盟”进程相对顺利,但回归欧洲、加入欧盟并未产生它们预期的效果。在度过短暂的蜜月期后,中东欧国家与西欧国家之间的分歧开始增多。因为利益诉求和价值观念的巨大差异,双方对欧盟的权力结构、资源分配模式持有不同的看法,也在欧盟的未来发展方向上立场各异。持续的分歧阻碍了欧盟的发展,

^① 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。

更导致中东欧国家对自身在欧盟的地位与前景产生了疑虑。它们一方面担忧本国的利益诉求会因欧盟统一的制度性安排受到损害,另一方面畏惧民族国家的主权会被深层次的欧洲一体化进程侵蚀。因此,在欧盟的治理危机初现之时,中东欧国家开始以一种开放、多元的态度看待欧盟之外的世界。它们希望通过外交多元化的努力拓宽本国的生存空间,在赢得更多发展机遇的同时,增加自身与欧盟和西欧国家博弈的资本。由此,中东欧国家在外交领域呈现集体“向东看”的趋势。2009年,匈牙利正式提出“向东开放”的政策,2012年波兰和塞尔维亚先后启动“走向中国”战略与兼顾东西方“两扇门”的外交政策。对于建立发展“16+1合作”,中东欧国家也都保持积极的态度。

以中方的视角看,“16+1合作”能够成为中欧关系的有益补充。中国与中东欧国家关系是中欧关系的重要组成部分,双方的关系发展有利于中欧关系的丰富和深化,也有助于中方外交倡议与欧盟发展战略的有效对接。在中欧全面战略伙伴关系和《中欧合作2020战略规划》的基础上,打造“16+1合作”能够带动中东欧国家的政治经济发展,使其缩小与西欧国家的差距,进而实现欧盟内部的均质化,推动欧洲一体化进程及中欧关系朝着更均衡、合理、健康的方向发展。在2013年“一带一路”倡议正式提出后,中东欧国家在中方外交战略中的地位进一步提升。从地理位置上看,中东欧地区扼守多条洲际通道的要冲,是连接亚洲与欧洲的重要枢纽。无论是中欧互联互通平台的建设,抑或是“空中丝绸之路”和北极航道的开发都与这一地区有着密不可分的联系。与此同时,中东欧国家既是欧盟的成员国与候选国,也是“一带一路”建设和“16+1合作”的重要参与者。独特的区位优势和外交属性使它们的战略选择带有“风向标”的功能,维持与这些国家的良好关系能够在周边地区产生强大的示范及带动效应,有力推动“一带一路”进入并落地欧洲。因此,在“一带一路”的大背景下,“16+1合作”被赋予了更为重要的政治意义。高水平的“16+1合作”既是展示“一带一路”发展成就与合作共赢理念的最好名片,也是“一带一路”西进欧洲的坚实基础。

宽松的外部环境也是双方深化和扩大合作的有利因素。在“16+1合作”机制成立的2012年,欧洲尚处于和平稳定发展的态势之中。国际金融危机和欧债危机的发酵虽然对欧洲一体化进程造成了冲击,但其破坏力远未达到后续一系列危机,如难民问题和英国“脱欧”的程度。放眼全球,民粹主义和保护主义正在局部地区兴起,却尚未对世界政治秩序和自由贸易体系构成真正的挑战,大国之间的关系也处于微妙的平衡之中。在这种局面下,“16+1合作”机制面临的外部压力和阻挠相对较少。中东欧国家也能按照本国的

利益诉求自主探索新的外交之路。

(二) 当前“16+1合作”的影响因素

在2017年的第六次中国—中东欧国家领导人会晤上,李克强总理系统总结了“16+1合作”5年来的发展成就,并提出了未来开展合作的指导原则和主要方向,这标志着“16+1合作”已经度过最初的磨合期并正式进入新的发展阶段。在平台架构与合作框架基本确立的前提下,中国和中东欧国家都希望在落实前期项目和目标的基础上全面深化双方的政治合作、经贸合作和国际合作,使“16+1合作”由经贸上的互惠互利转变为真正的政治互信和文化相容。与此同时,“16+1合作”的形势发生了复杂而深刻的变化。经济因素仍然是推动“16+1合作”向前发展的重要动因,但合作规模和经济诉求的多样性问题限制了合作的扩大与深化。政治因素和外部因素对“16+1合作”的影响,特别是负面影响大为上升,也由此成为“16+1合作”的全新挑战。

在2008年国际金融危机之后,多数中东欧国家进行了积极的经济改革,以改变过度依赖外国资本与市场的状况,增强内需和经济发展的内在动力。但受限于国家体量和市场规模,国内消费需求难以成为经济发展的真正动力。同时,世界经济仅仅维持一种“温和”复苏的态势,发展缓慢与经济活力不足成为世界经济的常态化现象。这不仅导致国际贸易的持续低迷,也迫使全球价值链调整和重构的步伐大为加快。在国际金融危机的阴霾远未散尽的背景下,中东欧国家很难回到过去依赖发达国家,特别是欧盟大国的资本与市场的经济模式。从这一角度出发,寻求资本与市场多元化的努力不再是金融危机之后的暂时性调整,而是需要长期坚持的外交方向。从中方的视角出发,“一带一路”建设与“16+1合作”不断开花结果,中国与相关国家之间、相关国家和地区之间的贸易合作不断深化。这不仅为中国经济注入了新的动力,也成为全球经济中的一大亮点。作为经济全球化和自由贸易体系的坚定捍卫者,中国必将积极推动“一带一路”建设和“16+1合作”,也将继续深化和扩大与中东欧国家的经贸合作。

在强大的经济推动力外,负面的经济因素也同样存在。第一个是合作规模。2017年,中国对外贸易总额达4.11万亿美元,而中国与中东欧16国的贸易额仅为679.1亿美元,占中国对外贸易总额的1.65%,相当于中国与德国一国贸易额的40%。在中东欧16国中,黑山是中方最小的贸易伙伴,双边贸易额仅为1.32亿美元^①。这些数据表明,中国与中东欧国家经贸合作的规模仍然较小。更为重要的是,中国与中东欧国家对彼此的需求并不是刚需。

^① 《中国统计年鉴(2018)》, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/>

双方的相互贸易依存度远远低于世界平均水平。对于许多中东欧国家来说,中国既不是主要的进口来源地也不是重要的出口市场。以拉脱维亚为例,中国仅是该国第8大进口来源国和第15大出口市场。2017年,拉脱维亚从中方的商品进口额占其进口总额的3.5%,对中方出口额只占其出口总额的1.4%^①。在经贸合作规模相对较小的局面下,中国与中东欧国家对“16+1合作”的期望并不一致。中国的主要愿景是求发展,即通过“16+1合作”与“一带一路”的对接实现经济资源在全球范围内的有效整合,从而扩大开放领域,优化产业结构,提升中国的经济竞争力。中东欧国家的主要诉求是求稳定,希望借助“16+1合作”引入更多的资本,增加就业机会,提升人民的生活水平和福利水平,为后续的经济改革和民主转型提供有力的经济保障和外部支持。因此,在具体的经贸合作中,双方的愿景和现实关注可能并不一致。考虑到中东欧国家在双边贸易中存在明显的逆差,一旦缺乏有效的沟通和交流,它们就会对合作产生抵触情绪,从而影响未来的经贸合作进程。

第二个负面的经济因素是中东欧国家多样的经济诉求。中东欧地区是一个内部差异性极大的区域。因为地理位置、人文资源和历史发展进程的不同,中东欧各国的经济发展水平参差不齐,经济发展方向也有很大出入。北部的波罗的海三国和维谢格拉德集团四国经济水平相对较高,第二产业和第三产业都十分发达。例如,捷克过去曾经是欧洲的工业大国,在未来的经济发展中,捷克仍将把装备制造业作为重点发展领域。与此同时,捷克也致力于发展服务业和金融业,意欲借助中国资本进入欧洲的机遇成为中东欧地区,特别是非欧元区国家的金融中心^②。而南部的巴尔干国家发展相对落后,第一产业在国民经济中比重较大,基础设施薄弱。在“16+1合作”中,它们更希望借助中国的资本改善基础设施和推动产业升级,也对中方提出的铁路和陆海快线项目以及海港建设抱有浓厚的兴趣。显然,经济诉求的多样性提升了中国与中东欧国家深化经贸合作的难度。如何细化宏大、统一的合作规划,精准对接不同国家的经济特点和诉求成为“16+1合作”下一阶段的重要难题。

而在“16+1合作”开启后的数年间,国际格局、欧洲局势及中东欧国家自身的政治形势也出现了明显的变化。因此,在经济因素之外,政治、外交等

^① OEC - Latvia (LVA) Exports, Imports, and Trade Partners, <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/lva/>, last access on March 11th, 2019.

^② 张永军、徐占忱、梅冠群:《捷克:中东欧“16+1合作”重要示范国》,《中国投资》2016年第11期。

因素对“16+1合作”的影响,特别是消极影响大为增加。第一个影响“16+1合作”的政治因素是中东欧国家的安全形势。2013年的乌克兰危机改变了中东欧及其周边地区的战略格局。在俄罗斯出兵收回克里米亚后,俄罗斯与乌克兰一直处于“准战争”状态。俄罗斯不仅陈兵两国边境,频繁进行军事演习,更对顿巴斯地区的分裂势力给予政治支持和物资援助,导致这一地区冲突不断,乌克兰整体局势持续动荡。虽然美欧等西方国家发起了对俄罗斯的经济制裁和军事威慑,但俄方并没有让步,反而采取了相应的反制措施。近年来,俄罗斯一直对其军事力量进行广泛的现代化改造,并不断增强在欧洲边境和飞地加里宁格勒的军事部署。在从波罗的海到黑海的广大区域内,俄罗斯进行了多场军事演习。针对俄方的强硬姿态,北约与美国也不断加强在中东欧地区的军事存在。在双方对峙的背景下,中东欧地区的安全形势变得更加紧张和复杂。对“16+1合作”而言,中东欧安全形势的变化不仅给项目建设运营带来了直接的风险,也在一定程度上影响了中东欧国家的合作态度和意愿。面对俄罗斯的军事威胁,中东欧国家开始重新重视过去忽视的军事及安全建设问题。它们不仅增加了国防领域投入,也在积极寻求外部的军事保障。为换取可靠的军事保障,它们常常要在外交领域对美欧等大国妥协让步。而俄罗斯与美欧之间的复杂博弈也迫使它们更加明确、更加坚决的选边站位。在外交自主性遭到削弱的背景下,中东欧国家的战略选择愈发受到外部势力的影响。美欧等大国对“16+1合作”的立场与观感会在一定程度上传染给这些国家,进而影响它们参与“16+1合作”的态度和意愿。

第二个因素是中东欧国家的政治形势。在国家转型的30年间,政治稳定性较低一直是中东欧国家的普遍问题。而在最近的数年里,政党政治的碎片化和政府更迭频繁的现象变得更为突出。因为无力解决欧盟与中东欧国家的发展问题,过去的主流政党逐渐被民众所抛弃,许多边缘小党由此获得了更多民众的支持,并进入议会甚至政府之中。虽然这些政党实现了从边缘政党到主流政党的身份转换,但其核心理念和思维模式依然是反建制的。随着它们的加入,各国的政党政治都朝着斗争而非合作的方向发展。在各政党因立场极化互不合作、互相拆台的局面下,联合执政变得愈发艰难,政府更替和总理下台的现象也变得更加频繁。在过去的一年多时间里,捷克、斯洛伐克和罗马尼亚等多个国家的总理先后辞职或被罢免。因为政党体系的碎片化和政府的不断更迭,整合普通民众的利益诉求变得愈发困难,也导致民众更多地使用非理性和反体制的方式参与政治。2018年,罗马尼亚、斯洛伐克等国都爆发了大规模的示威游行和社会运动,进一步加剧了各国政治形势的混乱。在动荡的局势之中,民

粹主义政党迅速崛起,甚至成为多个中东欧国家的执政党。这些政党大多奉行实用主义和保护主义,强调本国利益和本土文化在全球化中的地位,也惯于煽动民族情绪,炒作国际合作问题。从这一角度出发,中东欧政治中的民粹主义倾向将对“16 + 1 合作”构成重要的挑战。而因为政府更替的频繁,中东欧各国对“16 + 1 合作”的态度也会呈现一定的波动。在上台之后,新的政府常常会对原政府的国内外政策进行改革或调整。特别是当前任政府极力促成合作的情况下,现任政府可能会对合作采取一系列“降温”措施,或者在合作过程中制造一些小障碍。尽管这样的小动作不会影响“16 + 1 合作”的大局,但也会给各类短期计划和具体项目的落实带来不必要的困扰。

最后一个因素是外部势力,特别是欧美对中东欧国家的控制。在 21 世纪的第二个十年,欧盟正遭遇新的发展困境。欧债危机、乌克兰危机、难民问题和英国“脱欧”等各种危机的出现迫使欧盟重新审视过去的一体化进程和未来的发展方向。面对一系列危机,中东欧国家与欧盟和西欧国家产生了明显的分歧。在 2017 年 3 月向欧洲议会提交的欧盟发展白皮书中,欧盟委员会主席容克提出了欧盟未来五种可能的发展前景。其中第三种选项“多速欧洲”因与欧盟的现状相符而受到更多的关注。但在这一问题上,中东欧国家与西欧国家表达了截然不同的看法。以德法为代表的西欧国家对“多速欧洲”设想表示支持,它们认定“欧盟各国需要接受欧洲合作进展速度不一的现实,也要有勇气承认部分国家可以走得更快”^①,以此为基础,各国应以不同的步调和速率推进欧洲一体化进程。中东欧国家则对这一设想表示强烈的反对。它们担忧在“多速欧洲”的发展模式下,欧盟内部会出现明显的核心与边缘分野,也会衍生出更多的小团体,而中东欧国家则会逐步边缘化,沦为二等成员国。难民问题是东西欧国家之间的另一项重大分歧,西欧国家对接受难民持开放态度,同意按照配额分摊难民。中东欧国家则坚决反对强制分配的难民政策,并对难民进入持“零容忍”立场。立场最为坚定的匈牙利不仅在边境修筑隔离墙,更通过了该国历史上最为严格的移民法案,以阻止难民进入。为了克服当前的难关并继续推进欧洲一体化进程,欧盟决心加强对中东欧国家的控制。对于已经“入盟”的中东欧国家,欧盟在坚持“多速欧洲”方案的同时,加强对波兰、匈牙利等出现民主转向的国家的惩罚力度,倒逼这些国家与欧盟统一立场。针对尚未“入盟”的西巴尔干国家,欧盟继续以加入欧盟为诱饵,敦促这些国家

^① BBC News, <http://www.bbc.com/news/world-europe-39192045>, last access on November 11th, 2018.

进行政治经济改革,扩大自身在这一地区的影响力。对于中东欧国家参与国际合作,包括“一带一路”建设和“16+1合作”,欧盟的态度也由坐视转向疑虑。欧盟不仅拒不承认中国完全市场经济地位,以此夯实贸易防御工具,更加强了在投资金融领域对中国在中东欧国家投资的安全评估和规则审查。在基础设施建设领域,欧盟强调自身的泛欧交通网络规划在中东欧国家基础设施建设中的主导作用,并加大了对中方在中东欧地区的基建项目,如匈塞铁路的防范力度^①。虽然欧盟加强对中东欧国家的控制并非完全针对中国,但其采取的一系列措施却在事实上阻碍了“16+1合作”在中东欧地区的深化和扩大。

在欧盟加强对中东欧地区控制的同时,美国也在试图重返中东欧。自2002年12月《欧盟—北约关于欧洲安全与防务政策的宣言》签署之后,美国逐渐将中东欧地区的主要事务交由欧盟管控,自身则退居幕后并只对地区的关键问题发声。然而随着近年来全球局势及大国关系的变化,美国开始重新介入中东欧地区,以维护自身的战略利益与全球布局。增加军事存在是美国在这一地区布局的主要手段^②。2017年,美国对欧洲威慑计划的投入达34.9亿美元,是2016年的4倍,而2018年这一数字达47.8亿美元。这项军事建设资金将主要投向波罗的海、北欧和其他中东欧地区,用于机场、作战基地和军事装备的改造升级。在2017年特朗普访问波兰期间,两国政府达成多项协议,其中最为重要的一项即波兰将从美国购买“爱国者”导弹防御系统。2018年3月,这项采购协议正式达成。为了推动与波兰的关系发展并尽快达成协议,美国将最初105亿美元的报价削减为47.5亿美元。除军事举措外,美国还通过政治手段增强自身在中东欧地区的影响力。在马其顿加入欧盟和北约、塞尔维亚与科索沃关系正常化等一系列问题上,美方都是积极的参与者和推动者。对中东欧国家而言,欧洲防务一体化尚有漫长的道路要走,打造一支真正的欧洲军队更是遥不可及。面对俄罗斯的军事压力,美国和北约是唯一可以倚仗的保障。特别是波兰、爱沙尼亚和罗马尼亚等国,它们与俄罗斯的距离较近,在历史上与俄罗斯多有不睦。因此,它们迫切希望强化与美国的军事合作和盟友关系,进而把本国的安全与整个北约体系的安全绑定在一起,减少遭受俄方军事打击的可能性。利用中东欧国家的这一诉求,美国也在军事问题上大做文章。美国一方面通过

^① 刘作奎:《欧洲保护主义的兴起及对“一带一路”建设的影响》,《国际问题研究》2018年第6期。

^② 冯仲平、陈新、徐刚:《当美国大象闯入“16+1合作”的瓷器店》,《世界知识》2019年第6期。

军事合作推动与中东欧国家的关系发展,增强自身在这一地区的影响力和军事存在,另一方面不断要求增加北约军费,并启动退出《中导条约》的程序,迫使欧洲国家,特别是中东欧国家与美国站队,并换取这些国家在政治经济领域的让步。考虑到中美之间复杂博弈的状态,奉行“美国优先”的特朗普政府极有可能向中东欧国家施加更多的压力,阻挠破坏中国与中东欧国家的合作。虑及俄罗斯军事威胁的持续存在,部分中东欧国家可能会屈从于美国,从而对“一带一路”和“16+1合作”产生消极的影响。事实上,波兰、捷克等国针对华为公司的种种举措已经为我们亮起了警灯。

三 深化“16+1合作”的对策建议

在进入新的发展阶段后,“16+1合作”正遭遇一系列新的挑战,合作的问题和风险逐渐增多。一方面,这是“16+1合作”的内外部环境变化所致,另一方面,也是任何一个多边合作机制必经的发展阶段。在确立基本的制度框架并取得一定成果后,如何巩固落实前期成果,继续深化和扩大合作是“16+1合作”必须面对的课题。因此,在新的发展阶段,“16+1合作”的目标不应只是做大做强,更要做精做细。在未来的合作进程中,应着重注意以下几个问题。

第一,正确认识“16+1合作”的性质。关于“16+1合作”的性质,学界一直存有兩種截然不同的看法。一种观点认为“16+1合作”带有“窗口期”的特性。国际金融危机的爆发带有一定的偶然性,后续中东欧国家的外交战略调整也是基于短期的经济形势而作出的应时性调整,一旦形势发生变化,中国与中东欧国家的战略都会随之调整,所谓的“窗口”就会逐渐关闭。另一种观点则认为“16+1合作”是中国与中东欧国家的战略机遇。即便全球和地区局势出现变化,双方所选择的道路也不会发生根本改变,仍会沿着积极交流、深化合作的大方向行进。因此,“16+1合作”代表了一种长期而稳定的合作机制。事实上,将“16+1合作”视为一种“窗口”或是战略机遇的观点都过于偏颇。而对于“16+1合作”的错误认识会增加未来的合作风险和阻碍。关于“16+1合作”,一个全面正确的认识应包含以下三个方面:首先,“16+1合作”机遇的出现的确实具有偶然性。特别是中东欧国家,它们最初的“向东开放”政策是应对突发经济危机而进行的暂时性调整。其次,“16+1合作”有从“窗口期”向战略机遇期转化的趋势。在欧盟的政治经济发展面临困境的背景下,中东欧国家很难回到过去的外交方向和发展模式。因此,只要中国能够坚持自由贸易原则和经济全球化理念,继续推进与中东

欧国家的关系发展,“16+1合作”就会拥有更长远的前景,也会逐渐向战略机遇期转化。最后,这种转化不会自然而然的发生,也不可能一蹴而就。在“16+1合作”中,中国与中东欧国家不仅要展示诚意,更要拿出实际的行动和成果,通过解决问题、克服挑战的方式深化合作,稳中求进。这样才能实现双方的互利共赢,使得“16+1合作”真正向战略机遇期转化。

第二,精准对接中东欧国家的差异化诉求。虽然保持了大体相同的转型路线,但中东欧国家有着多样的政治经济诉求。它们对“16+1合作”的关注点也各不相同。因此,只有充分把握中东欧国家的利益诉求,才能将“16+1合作”的内容与中东欧国家的发展方向精准对接,真正推动“16+1合作”的扩大和深化。具体来说,波罗的海三国不仅对“16+1合作”态度积极,更对北冰洋蓝色经济通道建设充满期待,它们希望利用中方的资金和建设能力改善薄弱的基础设施状况,发挥物流和中转运输的区位优势。有鉴于此,中方应发挥在基础设施建设上的优势,深化双方在交通建设领域的合作,投资规划海上港口,特别是大型集装箱港口建设,将波罗的海三国的部分港口作为北极航道的喂给港。匈牙利等国希望发挥自身区位优势,打造新型物流产业,成为区域内,乃至整个欧洲的物流中心。针对这一诉求,中方应将简单的交通线路建设升级为互联互通平台建设和物流运输合作。在主推铁路和公路建设的同时,加强配套设施与服务(包括多式联运、通关便利化、物流园区和仓储设施)等方面的合作,以提升运营效率、缩短跨境等候时间并降低物流成本。在物流产业方面,中方应积极引导国内企业在中东欧国家投资建设物流枢纽,并借助互联网+思维发展跨境电商贸易,助推中东欧国家物流产业的升级。而考虑到多数中东欧国家存在经济体量较小、与中方市场规模不对称的问题,中方应丰富“16+1合作”的形式,探索三方,甚至多方合作的新路径,允许这些国家以集团的方式与中方发展经贸合作,共同商讨市场准入、公共采购和技术合作等问题,增强它们参与“16+1合作”的能力和意愿。

第三,做好风险评估和应对工作。当前,全球体系正发生复杂而深刻的变化。大国之间的竞争也日趋激烈。因其特殊的战略位置,中东欧地区重新成为大国博弈的焦点,在这一地区开展合作的安全风险和地缘政治风险都大为上升。在“16+1合作”过程中,中方应充分研究俄罗斯与西方国家在中东欧地区的对峙,及时跟踪中东欧地区的政治安全动态和各种突发事件,规避俄罗斯与美欧博弈的焦点领域及中东欧国家自身的敏感问题,尽量减少不利于“16+1合作”的消极动向。基础设施建设是“16+1合作”的重要内容,也符合中国和中东欧国家的利益诉求,但这类项目投资规模大且回报周期长,

应为之建立长远的经济规划和科学的风险评估机制。在投资竞标或动工建设之前,中方应有长远的经济规划,并对周边经济腹地和相关基础设施的配套情况进行有效的考察,做到“投资前想到风险,运营前想到收益”。同时要正确评估中方的运营能力,充分了解合作对象国的货物、服务、资本和人员流动政策,将中方运营能力与当地的运营模式相结合,以更合理、更有针对性的方式投入资本,分步骤、分阶段地推进匈塞铁路和三海港区合作等大型合作项目,规避工程大、耗时长、地缘因素复杂的风险工程。

第四,加强人文交流与合作。国之交在于民相亲,民相亲在于心相通。“民心相通”是“16+1合作”未来发展的重要目标,也是推动中国与中东欧国家政治互信和经济共赢的有效手段。对于中东欧国家而言,它们的社会力量在国家转型过程中得到了充分发展,非政府组织和公民团体十分发达。因此,中东欧国家希望增加地方和民间层面的自发自主交流,并通过这些层面的突破反哺政治和经贸合作。但在过去的合作过程中,人文交流与合作是“16+1合作”中相对薄弱的环节,导致中国与中东欧国家之间缺乏必要的了解。许多国内企业和团体对中东欧国家发展状况的认识还停留在转型之前,也惯于用过去的中国—中东欧关系评判双方现在的关系。而中东欧国家的社会大众虽然知道中国经济的快速发展,却对中国的外交战略,特别是“一带一路”倡议和“16+1合作”机制感到陌生。以匈牙利为例,40%的匈牙利人完全没有听过“16+1合作”机制,另外30%的人不知道“一带一路”和“16+1合作”的具体内容^①。有鉴于此,中方应继续加强与中东欧国家的人文交流与合作。在官方外交之外,增加以智库交流为主的二轨外交,为科研机构、社会团体、企业,甚至个人搭建更好的合作交流平台。鼓励国内智库走向国门,允许有条件的智库在中东欧国家设立分部并发表外文成果,以更好地宣传和阐释“一带一路”倡议和“16+1合作”的原则理念。在人员交流方面,积极搭建旅游促进机制,推动签证通关程序的便利化,增加中国到中东欧国家的直航航班和新航线,从整体上推动双方的人员往来。在文化传播方面,开展多种层次的高等教育合作,推动孔子学院和双语大学的建设。在增加合作院校数量的同时采取多种措施提升办学质量,包括规范孔子学院的管理制度,引入外派人才的竞争机制和建立科学的评估与奖惩体系,以此更好地实现中国故事和中国声音的“本土化”。

(责任编辑:农雪梅)

^① China - CEE Institute: How the CEE Citizens View China's Development, <http://www.china-cee.eu/>, last access on March 21th, 2019.