

“一带一路”背景下中国与 中东欧地方合作*

——一种多层次合作机制探析

臧术美

摘要：“一带一路”背景下，对地方合作的进一步推动，是中国与中东欧合作、中欧“多层次”合作开展的重要基础和方向。从长远来看，地方层面的合作会产生“外溢效应”，有助于推动高层国家双边和多边的政治互信、外交合作。中国与中东欧之间的合作将是“自上而下”与“自下而上”相结合的“多层次”合作模式。中国与中东欧地方合作呈现出多样性，体量较大和较发达的国家与城市目前呈现出较大的地方合作需求。目前，中国和中东欧国家地方合作形式有“（首都）市长论坛”、“中欧班列”、各行业协调机制、“‘一带一路’地方合作委员会”等多个平台，且取得一定成效，但也面临各种问题，需要进一步整合与提升。鉴于对象、层级、内容、形式、背景等各方面一定程度的一致性和重合性，中国与欧盟地区政策合作的现有机制和成果（比如“国际城镇项目”），可以同中国与中东欧地方合作机制整合起来。“一带一路”的开展，在顺应和推动全球化、借力“地区化”和“分权化”力量的同时，也要注意那些“逆全球化”和“反全球化”的“地方化”（“本土化”）力量，认真对待和尊重各国以及地方各主体的多样性、差异性和敏感性，因地制宜，从长计议，实现共赢。

关键词：“一带一路”；“16+1”（“17+1”）；中东欧；地方合作；多层次治理；欧盟地区政策

中图分类号：F125.4 文献标识码：A 文章编号：0257-5833(2020)01-0050-13
DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2020.01.006

作者简介：臧术美，华东师范大学国际关系与地区发展研究院中东欧中心研究员、讲师、博士（上海 200062）

随着“一带一路”的深入开展，“地方合作”已经成为越来越重要的议题。近年来，学界对“一带一路”和“16+1”（现为“17+1”）的研究主要着力于国家战略和政策层面，关于中国与中东欧的地方合作关注相对较少。本研究的一个基本问题是，“一带一路”背景下的中国与中东欧合作是否需要，以及如何加强和推动地方层级的合作。本研究认为，从一种多层次的视角来看，低层级的地方合作对于推动中国与中东欧高层级合作具有“外溢”（Spill-over）效应，地方层面的合作将逐渐推动高

收稿日期：2019-11-14

* 本文系教育部人文社会科学研究青年项目“欧洲多元文化主义研究：困境与未来”（项目编号：19YJCZH233）的阶段性成果。

层国家双边和多边的政治互信、外交合作,因此,地方合作将是推动“一带一路”背景下中国与中东欧“多层次”、全方位合作的重要基础和方向。本文将主要借用两个理论工具开展研究:一个是“欧盟多层次治理”理论;另一个是新功能主义的“外溢”效应原理。

一、“一带一路”背景下中国与中东欧地方合作： 多层次的视角及其理论基础

当前中国与中东欧的合作有两个重要平台:一个是2012年创建的“16+1”(现为“17+1”)平台;第二个就是2013年提出的“一带一路”倡议。目前一般认为“16+1”(“17+1”)是在“一带一路”大框架内更加具体的、更有针对性的地区合作平台。近些年来,“16+1”(“17+1”)和“一带一路”倡议,一方面,在促进中国和中东欧国家之间的双边(以及较低程度的多边)合作层面取得了一定的成效。另一方面,也受到了一些疑虑和失望情绪的困扰;疑虑情绪主要来自欧盟以及德国、法国等欧盟成员国中的大国对中国“分裂欧盟”的担心;失望情绪主要指部分中东欧国家初期对中国投资的高期望值逐渐有所回落^①。那么,如何才能缓解这些疑虑和失望情绪呢?笔者有一个思路,能否依照“外溢”效应逻辑,在现有双边为主的合作形式之外,积极推动地区和地方合作,探索一种更加综合的“多层次”、全方位、立体式的合作模式。

(一)“多层次治理”理论的启发

20世纪90年代开始,“多层次治理”(Multi-level Governance)逐渐成为欧盟治理的一个重要理论流派和实践模式。该理论方法最基本的一点就是把欧盟看成是地区(此处指国家内部地区)、国家和超国家层次间的相互联结和互动。欧盟“多层次治理”理论模式最初是由美国学者盖里·马克斯(Gary Marks)于1993年提出的:“最初是集中于处于中心位置的国家和欧盟层面的机制相互作用所产生的派生物,以及或多或少与之伴随发生的决策权力向次国家权威的分散,从而使它们有权力介入和影响欧盟的政策过程。”^②在过去的半个世纪中,多层次治理的形成受到两种力量的影响:一方面,欧洲一体化使得成员国把很多关键领域的权力移交给了欧盟;另一方面,许多欧洲国家,包括人口众多的国家,通过“地区化”进程把部分权力下放给次国家层面^③。“成员国在政治、制度、社会文化和经济上的不同使得欧盟的治理十分艰难和复杂。只有通过同时促进‘一体化’和‘分权化’才有可能取得成功。”^④

“多层次治理”理论的重要代表性学者胡奇·里斯贝特和盖里·马克斯(Hooghe Liesbet and Gary Marks)认为,欧洲一体化是一种创造政体(Polity-creating)的过程,在这一过程中,政治权威和决策影响力是由多层次政府分享的,形成了国家权力向上、向下和向侧的多维度转移,即政府权威同时向超国家层面(Supranational Level)、次国家层面(Subnational Level)以及公共私人网络(Networking)分散和转移。多层次治理强调不同层级之间的权力分配,反对将权力集中于某一个层级^⑤。“次国家层次参与欧盟政治的各种渠道,是欧盟多层次治理的重要因素。”^⑥“通过各层级

① 这一观点是笔者在2016年7月和2019年6月,两次访问维谢格拉德四国(波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利)期间与部分学者交流时所得。

② Gray Marks, Liesbet Hooghe and Kermit Blank, “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, September 1996.

③ Hooghe Liesbet and Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001, Preface.

④ Rui Azevedo, “nouvelles configurations des territoires après cinq ans de construction européenne”, *l’information géographique*, 2007, n4.

⑤ Benz Arthur and Burkard Eberlein, *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*, Badia Fiesolona, Italy, 1998, p. 1.

⑥ Hooghe Liesbet and Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001, p. 81.

‘合作’关系的强化,欧盟治理中的欧盟与国家之间的两层‘两极’模式逐渐转化为由三个层级(超国家、国家和次国家)组成的多层级治理模式。”^①这种新的模式中出现了三角关系,其中,任何两个行为者的关系都受到将他们与一个共同的第三方联系起来的第二网络的制约,即所谓的“二元网络”^②。“多层级治理”这种新的思考方式,改变了传统的现实主义和自由主义阵营在解释欧洲一体化上面的绝对对立,转而在一种新的“资源共享”的角度来解释三个层级的相互依存。

不过,“多层级治理”理论和实践价值也不能被过分高估。欧盟内部成员国的国家主权虽然有了不同程度的“让渡”,但这些让渡主要还是集中在经济领域,而政治和外交领域的让渡依然步履维艰。民族国家在多数情况下依然是最主要的决策体和行为体,在各层级关系中依然起着某种程度的“主导”作用。本文借用欧盟“多层级治理”理论,并非意在简单照搬该理论的所有内容,而主要意在借用“多层级”视角来探讨中国与欧盟(尤其是中东欧)及其内部各层级之间的合作关系。我们所使用的这种“多层级”,并不是各个层级之间简单的叠加,而是一种思想观念的革新,即一定程度上淡化不同层级之间的隶属关系^③,强调不同层级之间的相互依赖与合作(Partnership)的关系,通过不同层级之间的双向互动(“自上而下”与“自下而上”相结合),进而产生最大的整体效应。中国与中东欧国家和地区之间的合作,同样可以采用这种“多层级”的视角和方法,争取双方合作效应的最大化。

欧盟内部的“多层级”,包含了欧盟、次地区(Sub-region)、成员国、地区(Region)和地方(Local Level)五个层面。通常来说,“地区”有两个含义:一种含义是国际关系意义上的“地区”,包括超国家层面的两个或两个以上国家组成的“地区”(比如欧盟)和“次地区”^④(Sub-region,比如,V4——维谢格拉德四国,多瑙河流域国家,波罗的海国家等)层面;另一种含义是地理学与行政管理等意义上的“地区”,主要是指低于成员国层面、高于地方层面(多指市镇和村庄)的中间层级,一般是指省(比如法国的大区和省)和州(德国的联邦州)等。在中欧合作中,当我们讲“地区与地方合作”时,也有两重含义:一重是广义的,包含与欧盟、次地区、国家内部各地区和地方等多个层级的合作;另一重含义是狭义的,只包含与国家内部地区和地方层级的合作。本文中,为了避免读者将两种含义混淆,将国家内部的“地区与地方合作”统一简称为“地方合作”^⑤。而这个国家内部的“地方合作”,也就是本文的主要研究对象(对中国与中东欧地区的合作只是略微提及,不做展开^⑥)。

实际上,地方合作也分为两种形式:一种是地方政府完全自主的地方间合作;另一种就是受中央政府主导或者引导的地方间合作。就目前中国与中东欧合作的现实来看,完全由地方主导的、纯粹的地方合作还比较少,多数地方合作或多或少都会受到中央政府的指导。比如,“中国——中东欧国家(首都)市长论坛”,虽然是地方政府之间的论坛,但实际上也是在双边中央政府的引领下完成的。本研究暂时不对两种地方合作进行细致划分。

(二)新功能主义的“外溢”^⑦效应原理

在“多层级”合作的框架内,本研究重点关注对最低层级——地方层级——合作的推动。这一

① Hooghe Liesbet and Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001, p. 84.

② Christopher K. Ansell, Craig A. Parsons and Keith A. Darden, “Dual Net-works in European Regional Development Policy”, *Journal of Common Market Studies*, September 1997, p. 357, 转引自陈志敏《次国家政府与对外事务》,长征出版社2001年版,第310页。

③ 当然,笔者并不认同比较激进的“多层级治理”理论的某种主张,即应该彻底取消不同层级之间的隶属关系。笔者认为这是不现实的,也是不必要的。

④ “次地区”也经常被表达为“次区域”,本文统一使用“次地区”的表达方式。

⑤ 实际上,一般来说在欧洲,国家内部的地区(Regional Level)和地方(Local Level)是被作为两个不同的层级来对待的。

⑥ 欧洲原有的一些次区域,比如维谢格拉德四国集团(V4)、波罗的海国家、多瑙河流域国家等,都已经拥有了一定的次区域合作基础。中国可以考虑同这些次区域加强合作,节约次区域合作的成本。不过鉴于这些次区域联合本身的脆弱性,该层面的合作也不能高估。

⑦ “外溢”效应,也经常被表达为“溢出”效应,本文统一使用“外溢”效应。

观点和思路受到“外溢”(Spill-over)效应原理的启发。经济学上所谓“外溢”效应,是指一个组织在进行某项活动时,不仅会产生活动所预期的效果,而且会对组织之外的人或社会产生影响。研究欧洲一体化的一个重要理论——新功能主义的核心概念即为“外溢”(Spill-over)效应:外溢产生的压力使一体化从技术部门逐渐扩展到政治性部门,逐步发展和深化,并最终建立制度化的区域性超国家机构。新功能主义的逻辑内容主要体现在三个方面:即经济与政治的相对区分、多元主义的观念以及行为体与超国家制度的互动。新功能主义的“外溢”效应包括:功能(部门)外溢,政治外溢以及地理外溢^①。虽然这种理论随后也受到了各种批判,尤其是受到“政府间主义”的激烈批判^②(认为一体化的出现并不具有必然性,不可能自动地从经济统一转向政治统一),但它在解释欧洲一体化进程以及解释经济合作(“低阶政治”)对政治和文化合作(“高阶政治”)的推动方面,依然具有不可忽视的重要地位。

依照“外溢”效应原理,对地方层级的更多关注以及对地方合作的进一步推动,是中国与中东欧合作、中欧多层次合作开展的重要基础和方向。地方经济合作和文化交流的开展,将会逐步推动国家间经济合作、文化交流、政治互信和外交合作的开展。笔者认为,中国与中东欧地方层级开展切实有效的合作,会逐渐增加双方多层次合作的粘合力,从而有可能改变欧洲国家对“一带一路”的成见和偏见,逐渐化解其疑虑情绪(虽然这种疑虑仍将持续较长的时间,且会出现一定的反复)和失望情绪(只有为当地人带来切实的福利才会消除其失望情绪)。当然,我们需要认识到的是,短期来看,地方合作并不必然带来疑虑的减轻和消退。在地方合作的初期,如果对方将地方合作视为中国的某种“地缘政治工具”,那么,越是成功的地方合作,越会引起欧盟及其成员国中大国的警觉。这也可以解释为什么近几年欧盟加强对中国在中东欧投资项目合作的监管。不过,从长远来看,随着地方合作的有效开展,人们对“一带一路”只会更加客观和准确,这些疑虑也会随着认知观念的改变而有所缓解。

二、多层次视角下的中国与中东欧地方合作机制

中国与中东欧国家和地区的合作由来已久,而且一直都呈现出一定程度的“多层次”合作特点,既包含超国家层面的多边合作(中国与欧盟以及各种次地区组织之间的合作),也包含国家层面的双边合作,同时也有地方层面的合作。本研究将重点关注“多层次”框架内地方层面的合作。

(一)地方领导人会议、“市长论坛”以及“一带一路”地方合作委员会

近些年,“16+1”(“17+1”)各国地方政府积极参加各领域务实合作,在园区建设、经贸、科技、教育、人文等领域取得积极进展。2013年(重庆)、2014年(捷克布拉格)、2016年(唐山)和2018年(保加利亚索非亚),已经成功举办了四次中国—中东欧国家地方领导人会议。2016年6月16日,《中国—中东欧国家地方省州长联合会章程》在中国—中东欧国家地方省州长联合会第二次工作会议上审议并通过。章程旨在引导和支持中国和中东欧国家地方基于相互尊重、互利共赢、优势互补的原则,积极参与经济、产能、交通、物流、基础设施、环保、农业、科技、人文等各领域交流与合作,丰富中国—中东欧国家合作内涵,深化中国同中东欧国家间的友谊。此外,2018年还专门被定为“16+1地方合作年”。

“市长论坛”也是中国与中东欧地方合作的一个重要平台,具体包括“中国—中东欧国家首都市

^① 新功能主义代表人物厄恩斯特·哈斯,可参考其系列作品,比如 Ernst Haas, *Beyond the Nation—State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, 1964。参见肖欢容《地区主义:理论的历史演进》,北京广播学院出版社2003年版,第70—77页。

^② 政府间主义对功能主义的批判,可以参考斯坦利·霍夫曼的系列作品,比如,Stanly Hoffmann, “Obstinate and Obsolete? The Fate of the Nation—state and the Case of Western Europe”, *Daedalus*, 95(2), 1966。国内对新功能主义理论以及政府间主义的介绍,可以参考陈玉刚《国家与超国家——欧洲一体化理论比较研究》,上海人民出版社2001年版;肖欢容《地区主义:理论的历史演进》,北京广播学院出版社2003年版。

长论坛”与“中国—中东欧国家市长论坛”等形式。“中国—中东欧国家首都市长论坛”分别于2016年(保加利亚首都索菲亚)、2017年(黑山首都波德戈里察)、2018年(塞尔维亚首都贝尔格莱德)和2019年(阿尔巴尼亚首都地拉那)举办。而“中国—中东欧国家市长论坛”2017年、2018年和2019年分别在浙江宁波举办。此外,中国与波兰地方合作论坛创立于2013年,至今也已经连续举办过多届。

此外还有一种新的合作平台——“一带一路”地方合作委员会——值得关注。2017年5月,“一带一路”地方合作委员会由杭州市人民政府与中国人民对外友好协会在城地组织(UCLG)亚太区框架下联合发起成立,秘书处落户杭州。围绕“开放、合作、分享、共赢”的宗旨,“一带一路”地方合作委员会设定了一系列工作目标和任务,主要包括:聚焦问题,探讨政府解决途径;分享经验,提升城市治理能力;推动交流,建立合作伙伴关系。目前,全球已有近70个城市和机构加入该委员会。

(二)中欧班列

中欧班列也是中国与中东欧地方合作的重要形式,而且扮演着越来越重要的角色。2016年10月8日,国家发改委公布了《中欧班列建设发展规划(2016—2020)》,对中欧班列的发展提出了首个顶层设计。自2016年6月8日起,中国铁路正式启用“中欧班列”统一品牌以来,截至2019年7月,中欧班列累计开行数量达到1.7万列,通达欧洲15个国家51个城市。为解决回程货源不足的问题,我国建立了上海、天津、苏州、宁波四个进口贸易促进示范区,并开展了两届中国国际进口博览会。中欧班列逐渐实现常态化经营,为促进中国与沿线国家,包括中国与中东欧国家和地方之间的合作,发挥着越来越重要的作用。而且,目前来看,我国中西部地区已经成为中欧班列的主要始发地,这对促进国内地区平衡发展也会产生一定的积极效应。

但是,中欧班列也存在不少问题。目前,中欧班列的运输能力相对于海运和陆路口岸公路运输而言,还有非常大的差距。中欧班列长期以来都是亏本经营,主要原因在于单向运输,而各地政府争相补贴也成为一乱象。只有重庆和成都等部分地区中欧班列,已经具备离开运费补贴、可适应市场化运行的潜力。有学者分析,目前中欧班列的主要运作方式是政府主导下的国有或国有控股企业参与成立,如渝新欧和汉新欧。另一种是在政府扶植和补贴下成立的,大型物流民营企业作为实际载体。最后一种是民营企业自发根据市场规律开通的,如义新欧,只有这一种是民企自负盈亏^①。也有学者指出,中国与中东欧物流合作存在以下不足:物流基础设施建设相对滞后,合作方式单一,物流与产业联动滞后以及信息化程度有待提高^②。

(三)各行业协调机制、联合会和中心

各行业协调机制、联合会和中心,也成为中国与中东欧地方合作的一种形式。2014—2018年间,已经成立了数十家联合会与协调中心,包括“中国—中东欧国家地方省州长联合会”(2014年8月布拉格)、“中国—中东欧国家联合商会”(2015年12月华沙)、“中国—中东欧国家农业合作促进会”(2015年6月索菲亚)以及“中国—中东欧国家物流合作联合会”(2016年5月里加)等。2019年4月发布的《杜布罗夫尼克纲要》中,讨论建立以下多个行业协调机制:海关信息中心(匈牙利)、“信息通信技术协调机制”(克罗地亚)、“智慧城市中心”(罗马尼亚)、“创意中心”(黑山)、“区块链中心”(斯洛伐克)等。

(四)欧盟层面现有的中欧合作机制

此外,欧盟层面现有的中欧合作机制也为中国与中东欧地方合作提供了一定的支持,包括“中国—欧盟领导人会晤”(2019年4月召开了第21届)、“中国—欧盟市长论坛”(2012年布鲁塞尔举办首届,2013年定名为“中欧城市博览会”)、“中欧城镇化伙伴关系论坛”(2012年举办首届)、“中国

① 刘少斌:《中欧班列:“丝路”贸易兴起》,《宁波经济》2015年第3期。

② 王煜洲:《“一带一路”倡议下四川省与中东欧国家物流合作对策研究》,《现代化物流》2018年第8期。

可持续城市发展论坛”(2013年举办首届)等,同样可以被纳入中国与中东欧地方合作的框架内。

(五) 欧盟“国际城镇项目”

在“国际城镇项目”的支持下,中国与欧盟地区政策合作试点范围逐步扩大,支持试点地区在可持续城镇发展、工业及科技创新、贸易投资、智慧城市、金融、社会教育及人文交流等方面开展多领域务实合作,注重推进中小企业部门的合作,继续加强政府、研究机构及商业三方参与的合作模式。笔者将在本文第三部分“中国与欧盟地区政策合作”对“国际城镇项目”进行详细介绍。

此外,还有一个层面的平台就是次地区层面的合作机制,比如维谢格拉德四国集团、波罗的海沿岸国家和地区、多瑙河流域国家和地区、巴尔干地区(又分为西巴尔干地区和东巴尔干地区)等,具有天然的地缘亲近性以及长久的合作历史,也可以作为中国与中东欧开展合作的重要平台,值得各方面积极推动。但这些次地区组织本身仍然比较松散,中国与之开展合作的成效短期内不可被高估。

从国内来看,“一带一路”倡议提出以来,各地方政府纷纷积极布局,依托各自资源和地理位置优势,寻找与“一带一路”建设的契合点,拓展与沿线国家的经贸合作,推动当地开放水平迈上新台阶,这也加速了我国全方位开放格局的形成。2019年11月5日—10日在上海举办的第二届中国国际进口博览会,一个重要的目标就是深入促进“一带一路”沿线国家与我国地方政府及机构的双向对接合作。中国省市与中东欧的合作,表现出越来越高的积极性,但也存在很大的不平衡性,没有形成全国性的统一规划和分工。一方面,这种“各自为战”的地方合作模式,一定程度上保障了地方主体参与“一带一路”的灵活性,但另一方面也要注意避免(比如,中欧班列不同线路之间)同质化竞争、无序竞争和资源配置不合理问题。

综上所述,以上各种平台,实际上涉及到欧盟、次地区、国家、地方等多个层级,也涉及中国国内各个层级的参与,为中国与中东欧“多层次”合作提供了一定的机制性保障。但总体来说,这些平台的效应发挥尚不充分,彼此之间也缺乏充分的协调,并未形成一个统一的协调机制。在以后的中欧地方合作中,需要各方积极整合现有机制,使其发挥更大的效用。但由于中东欧国家内部的多样性和凝聚力的缺乏,由谁来承担最主要的协调任务仍然是一个问题。笔者在与中东欧学者的交流中经常听到的一个观点是,“16+1”(“17+1”)对他们而言并不是一个统一的实体,没有专门的领导人和办事部门,“不可能打一个电话就能找到负责人”。即使是那些历史相对悠久的次地区组织,也并不能找到一个明确而有执行力的“负责人”。而欧盟目前对“16+1”(“17+1”)仍然抱有较大的戒备心理,因此也不太可能为中东欧地区成立一个统一的协调机制。正如中国社科院刘作奎指出的,在推动双边务实合作中,中国仍面临许多问题和挑战,主要包括中东欧是非同质区域,难以形成战略实体;欧盟怀疑中国与中东欧合作的动机;中东欧国家市场存在一些风险,等等^①。中国社科院徐刚也特别指出了中国与中东欧地方合作存在的一些问题,包括“点面结合的示范效应和规模效应亟待加强,中东欧16国之间的差异性应该妥善处理,以及双多边合作平台需要进一步扩宽”等^②。

不过,实践证明,随着“一带一路”的深入开展,中国和中东欧地方合作机制还是在不断深化、拓展和逐渐系统化的进程中。上述各平台之间的协调问题,仍将是一个长时间内很难根本解决的问题,更多地需要靠中国与中东欧国家“自上而下”地双边推动,以及有些地方“自下而上”地积极推动。而且,这种地方层面的合作将是中国与中东欧合作最重要的基础和最有潜力的发展方向。“16+1”(“17+1”)和“一带一路”作为中国与中东欧合作的高层级平台,既要发挥其宏观指导作用,也要注意引导、推动和规范各种地方合作机制的构建、完善与协调,从而发挥出更好的整体效应。

① Liu Zuokui, “The Pragmatic Cooperation between China and CEE: Characteristics, Problems and Policy Suggestions”, Working Paper Series on European Studies, Institute of European Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Vol. 7, No. 6, 2013, p. 1.

② 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。

三、中国与欧盟地区政策合作：一种“多层次”合作的典范

当我们探讨欧盟“多层次治理”以及中国与中东欧国家之间的“多层次”合作时，一个重要的政策领域——地区政策^①——便显现出独特而重要的价值。欧洲学者们指出，在有关“多层次治理”的研究中，“最吸引我们注意力的是具有地区倾向的政策，也就是地区政策，该政策为我们研究欧盟多层次治理提供了一幅完整的图景”^②。“正是通过欧盟结构政策和凝聚政策才使得‘多层次治理’成为欧盟内部一个特别显著的现象。”^③在2007年关于欧盟地区政策未来的民意调查中，人们普遍认为，“多层次治理”是欧盟地区政策的独特性(l'originalité)^④。欧盟委员会在其1999年的报告中指出，“结构基金的分配有‘多层次治理’的特性。比如，欧盟委员会、国家政府、地区和地方政府等都拥有自主权力。它们之间的关系更多的是合作关系而非等级依附关系”^⑤。

笔者将“中国与欧盟地区政策合作”与“中国与中东欧地方合作”结合起来展开思考，主要有以下几个原因：首先，二者都是在“多层次”的视角下开展的，而且都重点关注同一个层级——地方层级。其次，二者在机制和形式上有一定的重叠。比如，前面所提到的“市长论坛”、“‘一带一路’地方合作委员会”^⑥、“中欧城镇化伙伴关系论坛”、“国际友好城市”等平台，与地区政策合作的“国际城镇项目”具有一定的重合性，都致力于推动城市间的友好合作。这些政策框架和工具可以有效整合起来。第三，地区政策的内涵本身包含城市发展、城乡一体化、环境保护、可持续发展、提升地方竞争力、发挥地方主体积极性等内容，这些与地方合作的内容也是一致的。最后，无论是地区政策合作，还是地方合作，都受到“一带一路”倡议的影响，并面临新的共同机遇和挑战。

笔者认为，中国与欧盟地区政策合作现有的框架与成果，为中国与中东欧地方合作提供了一个重要“基础”和“进路”。之所以说是“基础”，是因为中国与欧盟地区政策合作在2006年就已经正式开展，并在推动双方地区和地方合作方面取得了一定的成果，这些将是推动中国与中东欧地方合作的重要平台；之所以说是“进路”，是因为目前中国与中东欧地方合作的路径比较分散，这些路径与中欧地区政策合作框架、成果和政策工具（比如“国际城镇项目”等）可以有机整合起来，从而推动地方合作的深入开展。

（一）中国与欧盟地区政策合作历程回顾

2004年12月，第7次中欧领导人会晤首次就平衡发展、地区政策、农村发展等问题开展对话与交流。2006年5月15日，欧盟委员会同中国发改委签署了地区政策合作谅解备忘录，举行了“中国—欧盟区域经济发展研讨会”，正式开启中欧地区政策合作机制。《备忘录》明确了合作的组织形式：每年至少举办一次中欧地区政策对话会议，会议原则上在中国和欧盟轮流举办。截止到2016年，已经成功举办9次高层对话会与11次高层研讨会。此后，2018年4月24日，中欧区域政策合作案例地区研讨会在京召开。2018年7月16日，第11次中欧区域政策合作高层对话会在北京召开。2018年7月18日，由中国发改委地区经济司、欧盟委员会地区与城市政策总司联合主办的第13次中欧区域政策合作研讨会在郑州召开。同时，中欧双方还多次开展研究访问和培训项目。2008年10月，双方各自派出多位学者联合组成研究团队并发布合作研究成果——《中国与欧

① 地区政策(Regional Policy)，又称作区域政策，或者区域经济政策。对欧盟而言，20世纪90年代以后，也可以被称作欧盟凝聚(聚合)政策(Cohesion Policy)。本文统一使用“地区政策”。

② Benz Arthur and Burkard Eberlein, *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*, Badia Fiesolona, Italy, 1998, p. 7.

③ Hooghe Liesbet and Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001, Preface.

④ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_en.htm.

⑤ Commission, 1999a, 143.

⑥ 该委员会可以考虑与欧盟内部非常重要的“地区委员会”(Regional Council)机制进行对接，“地区委员会”是欧盟地区政策非常重要的地区执行机构。

盟地区政策合作报告》^①。

2013 年,中欧双方在原有合作形式基础上增加了案例地区合作,并于 2015 年纳入欧盟“国际城镇项目(亚洲——可持续及创新性城市与区域合作)”^②。中国的广州开发区、天津市、武汉市、成都市与法国里昂、意大利拉齐奥、西班牙巴塞罗那、英国伯明翰/西米德兰郡、爱尔兰都柏林等地区开展了务实合作,汕头市与西班牙安达卢西亚也就合作意向开展了交流。目前,中国的郑州市、重庆市、汕头市、长春市净月高新区和龙岩市已被选为新增案例地区,将与希腊阿娜卡梅特罗市、德国曼海姆市、保加利亚布尔加斯市、西班牙马拉加市和捷克布拉格市建立结对关系并开展合作。2015 年 6 月 29 日,第 17 次中欧领导人会晤期间,欧盟委员会同中华人民共和国国家发展与改革委员会共同签署《全面深化中欧区域合作联合声明》,开启了双方合作的新篇章。

(二)为什么要开展中国与欧盟地区政策合作

无论对中国而言,还是对欧盟而言,地区政策都是非常核心的政策领域。近几十年来,中国和欧盟两个重要的国际行为体,在地区均衡发展生态保护两个方面都做出了很大的努力,积累了丰富的经验,可以相互借鉴、取长补短。中国发展与改革委员会和欧盟委员会于 2008 年 10 月共同发布的《中国与欧盟地区政策合作报告》指出,中国与欧盟地区政策在以下几个方面存在很大的共性:第一,将促进区域协调发展作为地区政策的重要目标;第二,着力推进区域合作与一体化发展;第三,重视城乡统筹发展和城镇化建设;第四,重视生态环境保护;第五,注重发挥不同主体的积极性;第六,探索建立科学的区域发展评价体系。笔者认为,中国和欧盟地区政策可以在以下几个方面开展比较分析与深度合作(见表 1):

表 1 中国与欧盟地区政策比较

	中国	欧盟	比较思考
层级、效率	单一制国家内部区域发展政策。中央与地方之间是垂直的隶属关系,地方自主权相对较少,地方不同主体积极性有待提高,但近些年来分权化趋势有所加强。总体效率相对较高。	兼具国家间与超国家性质。地方分权化程度比较高,注重发挥不同主体的积极性,但近些年来“再国家化”趋势有所加强。“多层次治理”,总体效率相对较低。	不是同一个层级,为二者的比较形成一定障碍。
挑战	四大板块之间发展仍然不平衡。从人均 GDP 来看,东中西三大板块间差距和东部区域内差距有所减小,但地市级以及县级层面的差距形势严峻;从人均可支配收入方面看,地区间差距缩小并不十分明显。	总体来说,三十年来,成员各国之间差距和整个欧盟层面的地区间差距有所减小,但成员国内部差距有所扩大。欧盟官方报告与学者们对该政策效应的研究,因研究主体和理论模型不同而呈现较大差异性和多样性 ^③ 。	都面临严峻挑战。宏观层面差距都呈现一定程度的缩小趋势,微观层面的差距都呈现扩大趋势。

① 《中国与欧盟地区政策合作报告》(Report on EU—China Regional Policy Cooperation),http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/international/pdf/final_report_eu_china_2017.pdf。

② International Urban Cooperation, IUC—Asia, <https://www.iuc-asia.eu/zh-hans/>。

③ 参见臧术美《欧盟地区政策经济、社会与地域效应研究》,《德国研究》2011 年第 3 期。最新的欧盟官方评估报告,可参考第七次《经济、社会与地域聚合报告》(Economic, Social And Territorial Cohesion),http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion。

目标、工具	缩小地区间差距,区域协调发展。主要目标非常明确,即“减少贫困”。除了贫困地区扶持工具相对比较完善,其他地区政策工具体系仍需完善。	目标体系逐渐浓缩,由初期的六个目标逐渐压缩为三个目标:竞争力、趋同与区域合作。基金使用不断集中化,政策工具体系也不断整合。	中国的目标更加明确和集中。欧盟目标体系更完善。
区域划分	尚未形成统一的区域划分体系。	完善的区域划分系统:NUTS ^① 。	欧盟更加完善。
法律与政策体系	尚未形成统一的法律制度体系和单一的政策制定与执行部门。容易将“区域战略”与“地区政策”混淆。	欧盟层面统一负责地区政策的部门:DG REGIO ^② 。各地区都设有地区委员会(Regional Council)行使职权。	欧盟政策体系相对更加完善。
监督体系	上级监督下级;引入第三方监督,比如世界银行等国际团队;总体不够完善。	前期评估、中期评估与后期评估;每一个项目都设有管理机构、认证机构和审计机构,必要时还指派一个或几个中间机构辅助完成任务。	各有优劣。欧盟监督体系较为完善,但仍然存在腐败。
可持续发展与环境保护	越来越重视生态环境的保护。开展“主体功能区”体系建设,追求“公共福利均等化”。注重城乡一体化发展。注重智慧城市发展。	对可持续发展、环境保护和生态多样性一直比较重视,且越来越重视。注重智慧城市发展。	欧盟经验丰富;中国进步快。
发展进程与改革趋势	经历四个阶段:均衡——不均衡——再均衡——区域协调发展。	历次改革与历次扩大紧密关联。主要趋势:“凝聚力”与“竞争力”的双重强化、程序简化、职权明晰、基金增加等 ^③ 。	都经历不断改革与深化。但中国改革调整幅度更大。欧盟改革方向具有较大一致性和连贯性。

资料来源:笔者自制。

中国和欧盟地区政策在长期的发展进程中都积累了丰富的经验,可以为彼此提供一定的借鉴。

首先,中国地区政策的优势,主要体现在中央政府管理能力相对较强、政策效率相对较高、能够根据国际和国内形势的变化“与时俱进”及时调整政策等方面。总体来说,中国地区政策体系一直在不断完善。“十三五”规划提出将构建以城市群、经济带、重点经济区等为支撑的功能清晰、分工合理、各具特色、协调联动的多中心、网络化区域发展格局,全面促进国内区域合作和国际次地区合作。

其次,中国可以从多方面借鉴欧盟经验:第一,“竞争力”与“凝聚力”并重,更好地处理“公平”和“效率”之间的关系。第二,完善并简化程序。可借鉴欧盟地区政策相关经验,建立起明确的目标和工具体系,使得政策制定、执行、监督和评估各个环节更加完善。第三,促进各层级间紧密合作,适度分权、明晰职权。“伙伴关系原则”(Partnership Principle)是欧盟地区政策自成立之初就确立的基本原则,并在实践过程中得到了不断强化。中国可以尝试制定专门的中央和地方关系法,厘清中

① “NUTS: Nomenclature of Territorial Units for Statistics”(欧洲地域统计术语)。自1989年改革以来,NUTS分类系统和新克罗诺斯信息系统的REGIO区域就以不同欧盟成员国之间的比较为基础,通过提供能够反映区域差异性的动态图,为欧盟地区政策的实施提供了基础,使得政策可以对不同地区和地区群组间的经济差异进行细微的比较。负责NUTS分类管理的欧洲统计局,也开发了自己的城市审计系统,并在自己的区域数据中加入了城市和大城镇的详细社会经济状况图。但是,欧盟地区政策的执行环境正处于变化当中,新问题的出现使得使用者产生了对新型数据的需求,包括减缓全球变暖、减少二氧化碳排放、加强和开发更高效的研发能力,等等。

② Directorate General for Regional Policy.

③ 臧术美:《欧盟地区政策的改革及发展趋势——以历次扩大为背景》,《上海行政学院学报》2009年第3期。

央和地方各层级之间的职权关系,提高地区和地方层级的参与积极性和主动性。第四,完善相关法律和政策工具体系,包括建立和完善法律框架,建立科学规范的区域划分机制,建立专门的地区政策部门^①,完善政策工具体系。第五,进一步加强生态环境保护,完善主体功能区体系。第六,整合研究力量,加强理论与实证研究。例如,欧盟专门成立“欧洲地域发展与聚合研究网络”^②。中欧学者间应加强合作与交流,取长补短,相互促进。

(三)“一带一路”背景下如何加强中国与欧盟地区政策合作

十九大以来,区域发展战略从“内向主导”向“内外结合”转变。十九大后我国的对外开放将进入全面开放、深度开放、高水平开放的新阶段,形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局,各地区将更加积极主动地扩大对外开放,提升区域开放型经济水平,在开放中培育和打造区域发展新动能。“一带一路”不仅是陆上的对外开放与区域联动,也是海上的对外开放与区域联动。

“一带一路”倡议的提出与发展,为中欧地区和地方合作提供了更广阔的背景和更大的机遇,也提出了更高的要求。实际上,中欧地区政策有些合作内容已经开始直接与“一带一路”联系起来。比如,2018年第13次中欧地区政策高层对话会的一项内容就是:中国与欧洲铁路交通联盟、国际铁路联盟签署了三方合作意向书,一致同意发起“一带一路”主要交通枢纽国际联盟,促进“一带一路”主要货运枢纽的合作与交流,提高中欧班列的运行效率。

中国和欧盟地区政策领域的合作,将会有效加强中欧之间地区和地方层面的互动与合作。中欧双方通过加强“自下而上”与“自上而下”相结合的经济与文化交流与合作,产生“外溢效应”,有效推动“一带一路”背景下中欧多层次立体合作。具体而言,“一带一路”背景下中欧地区政策合作可以从三个层面进行深化:

第一,宏观层面。结合“一带一路”和“16+1”(“17+1”)等框架,继续推动中国和欧盟之间以及中国与中东欧国家之间的双边和多边合作。

第二,中观层面。推动中国和欧洲次地区之间的合作与交流(欧盟地区政策本身的一个重要内容就是处理跨边界的区域合作,比如 INTERREG 项目)。

第三,微观层面。把现有的“国际城镇合作项目”(欧盟地区政策框架内的重要项目)与“国际友好城市”、“市长论坛”等机制(不局限于此,也可以尝试不同领域、不同部门、不同企业之间多维度、多主体、开放性的合作模式)有机整合起来,推动城市、地方政府、企业之间的合作。笔者认为,后面两个层面,即次地区和地方层面的合作十分不足,潜力和空间比较大,需要进一步重视和推动。

四、“全球化”、“地区化”与“地方化”:地方合作的“多层次”宏观思考

关于中国与中东欧“多层次”合作,还有一个维度就是从“全球化”、“地区化”与“分权化”等相互关联的概念入手展开思考。这将有助于我们更好地理解“一带一路”与全球地方层面多样化发展之间的复杂关系,从而更好地推动“人类命运共同体”的建构。

(一)“全球化”、“地区化”与“分权化”:作为一种动因的理解和借重

“全球化”是20世纪后半叶以来的重要趋势和潮流。从某种意义上讲,“一带一路”正是顺应全球化浪潮的产物,是在新的全球化进程中推动实现全球互联互通、共建“人类命运共同体”的重要举措。“一带一路”需要沿着开放包容、互利共赢的方向,继续参与和推动全球化进程。“一带一路”倡议为中国与包括中东欧在内的沿线国家地方合作提供了前所未有的机遇。

与此同时,在某种程度上,“全球化”过程中会伴随着“地区化”和“分权化”过程,这为全球地区和地方合作提供了重要基础。“地区化”(Regionalisation)本身有两个层面的含义:一个是超越国

^① 比如,中国科学院中国现代化研究中心中国现代化战略研究课题组于《中国现代化报告2004:地区现代化之路》中,建议成立“国家地区开发署”。

^② ESPON, European Observation Network on Territorial Development and Cohesion.

家层面的地区(与次地区)一体化过程,比如欧盟一体化进程、欧洲次地区一体化进程等;另一种含义是国家内部的地区和地方层级权力逐渐上升的过程。这两种含义的“地区化”,都在一定程度上受到全球化力量的推动,与全球化的内在逻辑是一致的,可以视为一种全球化的地域表达和体现。

二战以后,尤其是20世纪80年代以来,欧洲国家积极参与全球化的进程,期间就伴随着较为复杂的“地区化”和“分权化”(Decentralisation)的过程(西欧和东欧的表现形式和动因有所不同^①)。这些欧洲国家不同程度的“分权化”过程,旨在推动地方主体的积极性以及地方竞争力的提升。这种地方竞争力的提升,也被认为是欧盟实现“2020年战略”、提升欧盟整体竞争力的重要支撑。在这一背景下,欧洲国家尤其是中东欧国家和地区,对外来投资有一种天然的强烈需求,这也为中国与中东欧的地方合作奠定了一定的基础。“一带一路”倡议正好可以顺应这种地区化和分权化的趋势与需求,实现与地方间的合作共赢。

“一带一路”倡议是一个比较宏大的框架,首先需要与沿线国家中央政府的双边推动,但与此同时,其具体项目的开展,还需要更多地着眼于、依托于与沿线国家地方政府合作与共同发展。这些地方合作的推动,一定程度上有助于加强地方政府的话语权、提升其国内地位。

(二)“全球化”与“地方化”:地方合作中对差异性与多样性的尊重

全球化过程中一直面临“普世性”与“特殊性”之间的内在张力。近些年来,全球化进程受到越来越多“地方化”(“本土化”)力量——包括民粹主义、民族主义、各种右翼极端主义——的冲击和挑战。这些力量,可以视为“反全球化”或者“逆全球化”的力量。如何处理“全球化”与“反全球化”、“地方化”(“本土化”)力量之间的张力,是当前国际局势面临的一个核心问题。“一带一路”倡议也需要认真对待这一问题,在与地方合作中,需要充分理解和尊重沿线国家与地区的多样性、差异性和敏感性,因地制宜,从长计议,实现共赢。目前,“一带一路”与沿线国家和地区的合作,时常会遇到一些诟病,比如,未能充分保障当地人的就业机会、不够尊重当地法律规制、没有充分考虑当地环境保护等,这些都会限制中国与当地合作的有效开展。中国应该注意到这些批评,更充分地尊重当地环境、法制与就业等多样化的需求。

关于中国与中东欧地方合作问题,笔者曾经多次与中东欧国家学者交流,得到的答复也呈现出某种多样性:有希腊学者认为,鉴于希腊的国家体量非常小,中国与希腊之间的合作目前只能停留在国家间层面,地方合作的条件还不充分;有保加利亚学者认为,中国与保加利亚之间的合作在多个层级都有开展,地方层级的合作已经有一定成效,值得大力推动;有罗马尼亚学者认为,中国与罗马尼亚之间的合作在国家层面比较有成效,地方层面还比较薄弱,仍需要很大的耐心来推动^②。无独有偶,笔者于2019年6月访问波兰、捷克、斯洛伐克时,从与相关学者的座谈中也得到了类似的多样性答复:像斯洛伐克这样体量非常小的国家,与中国开展地方合作的基础和需求都非常弱,而像波兰这样较大的中东欧国家,则具有一定的地方合作基础和需求。

的确,目前中国与中东欧的地方合作呈现出多样性。波兰与捷克在参与和推进“16+1”地方合作方面较为活跃。华沙、布拉格、布达佩斯等较大城市同中国的合作具有较大需求,其他城市则需求相对较少。波兰国际事务研究所(PISM)2014年发布了题为《地区合作是中波战略伙伴关系的关键》的战略文件。该文件指出,2011年波兰—中国关系升级为战略伙伴关系,标志着两国之间更紧密的合作。但两国高层关系不足以充分发挥伙伴关系的潜力,而地方行政当局最有可能促进实际合作的发展。因此,波兰地方政府应与中国西部地区建立更紧密的关系,更有效地利用现有工具

^① 参见臧术美《欧洲“地区化”动因考察——以波兰为例》,《世界地理研究》2009年第2期。与此同时,我们需要看到的是,欧洲的“地区化”进程也不是一帆风顺的,“分权化”进程也时常遇到一些阻力。尤其是当前欧盟正遭遇各种危机之时,一种“再国家化”(Renationalisation)的力量有所凸显。

^② 此处三位学者的观点源自笔者2019年10月28日—29日参加由中国社会科学院主办的第四届中国—中东欧论坛期间与学者们的交流。

(直接铁路连接、伙伴关系协议、地区办事处),并倡导基于互惠互利的合作^①。在中波地方合作以及“17+1”合作中,华沙扮演着重要的角色。此外,波兰罗兹大学亚洲事务中心主任梅德明(Dominik Mierzejewski)教授指出,罗兹已成为欧洲和中国之间的重要物流枢纽。罗兹地方政府在成都设立了代表处,四川省也在罗兹设立了代表处。随着双边合作的进一步发展,这些联系已通过中央政府进一步正规化,波兰现已在成都设立总领事馆,罗兹与中国西部之间就电子商务和出口签署了谅解备忘录^②。

总体来说,目前中国与中东欧地方合作仍然处于初步阶段,还存在不少问题。中东欧很多地方行为主体(中小企业、老百姓)对中国、对“一带一路”的了解都非常少,还可能存在一定的误解,甚至存在很大程度的漠视。很多老百姓并不知道“一带一路”的存在,或者仅限于将“一带一路”作为一个概念的简单认知。中东欧当地媒体的宣传,也经常起到比较负面的引导作用。中国与中东欧国家间的合作应该深入到地方层面,通过落实一些具体的合作项目,给当地的发展带来实际的益处,从而帮助当地人建立起对中国、对“一带一路”的正确认知。这也是中国构建国际话语权、提升软实力、推动“人类命运共同体”建设的重要途径。

结 语

从长远来看,根据“外溢”效应原理,地方层面的有效合作将逐渐推动高层国家与地区间双边和多边的政治互信、外交合作。中国与中东欧之间的合作将是“自上而下”与“自下而上”相结合的“多层次”合作模式。“一带一路”背景下,对地方层级的更多关注以及对地方合作的进一步推动,是中国与中东欧之间、中欧之间“多层次”合作开展的重要基础和方向。但同时笔者认为,中国与中东欧地方合作目前尚处于起步阶段,成效比较有限,且存在各种问题。中国与中东欧地方合作需要进一步推动,但需要注意以下几个方面的问题:

首先,中国与中东欧国家体量严重不对等、企业规模也严重不对等。中国走出去的企业多为大型国有企业,而欧洲国家比较鼓励中小企业的发展,中小企业数量庞大。这些不对等使得双方开展合作困难比较多,许多合作计划难以落实。比如,有斯洛伐克学者认为,中国目前与当地的地方合作并不活跃,成效不大,缺乏特殊的经贸项目,没有找到合适的路径。因此,今后可以适当鼓励中国地方政府以及中小企业走出去,加强与中东欧地区中小企业的对接,促进项目落地。此外,同样需要注意解决中欧班列往返货运量不对等、不平衡的问题。

其次,如何在合作过程中加强相互理解、打消欧洲国家(主要是西欧大国)的疑虑,有效淡化意识形态因素的消极影响(比如,2019年10月布拉格解除友好城市的案例^③),解决不同体制、机制在合作中遇到的各种现实问题(比如,对中国市场经济国家地位的承认问题),是中国与中东欧地方合作的一个核心问题。从长远来看(短期内可能会有反复),根据“外溢”效应原理,加强地方合作,有助于促进双方、尤其是中东欧地方行为主体对中国和“一带一路”的正确认知,减轻某些欧洲大国的疑虑情绪。地区和地方层面的合作,因为层级较低,一般采取比较务实的路径。地方层面的良性经济合作与文化交流将为更高层面的经济、文化甚至外交等领域的合作奠定基础、铺平道路。特别需要注意的是,要认真对待中东欧国家内部的多样性。“16+1”(“17+1”)是一个对我方来说比较便利和有效的提法,但不能忽视内部巨大的差异性和多样性。而且,“16+1”(“17+1”)的提法,对于

① Adriana Skorupska and Justyna Szczudlik-Tatar, “Regional Cooperation Key to Polish—Chinese Strategic Partnership”, 61 (25), November 2014, PISM, pp. 1—2.

② Dominik Mierzejewski, “Building a BRI Hub in Poland”, *Eurasian Studies*, January 15, 2019, <http://greater-europe.org/archives/6386>.

③ 据中国驻捷克大使馆官方网站,2019年10月9日,北京市人民政府外事办公室经授权发布声明,宣布解除与捷克首都布拉格市的友城关系并暂停一切官方往来,原因是捷克布拉格市新一届市政当局主要官员等人“屡屡在台湾、涉藏等涉及中方核心利益的重大问题上采取错误行动并发表不当言论”。

欧盟尤其是西欧大国而言,容易引起他们“分裂欧盟”的担忧,因此,在使用这一概念时,中国也要保留一定的审慎态度。此外,中国与中东欧合作的现有各平台之间如何协调,使之发挥更大的效用,值得认真研究和推动。

需要特别指出的是,要重点考虑如何处理好中国各项投资与欧盟各项基金和规制之间的关系,避免形成正面冲突。作为欧盟结构基金的主要受惠国,自入盟以来,中东欧国家接受了大量的欧盟援助,受益很大,成果较为明显。有中东欧学者认为,中国和欧盟在中东欧地区并不存在大的冲突,而是可以发挥各自的优势,在不同的领域与中东欧国家开展合作,共同推动中东欧地区的发展。比如,有波兰东方研究中心的学者认为,在欧盟渗透比较深的领域,中国与中东欧国家合作的空间还是很小的,中国可以考虑在欧盟尚未深入渗透的领域加强与当地的合作,比如跨边界的项目等。但也有中东欧学者的观点并不十分积极,比如,有斯洛伐克学者认为,中国在中东欧的投资量落后于日本和韩国,仍然处于较为边缘化的位置。他还提出,如果中国不来投资,其他国家也会来投资,而且当地人对中国的投资有一定的疑虑,认为中国企业在当地的口碑和形象有待提升,中国企业也并没有为当地人提供很多就业岗位。此外,当地高铁建设需求不足(人流量不够)、与高铁建设有关的征地和环保压力等,也是中东欧国家面临的现实问题。这些都需要我们认真思考和应对。

(责任编辑:彤 弓)

China – CEEC Regional and Local Cooperation in the Context of the “Belt and Road” Initiative: An Analysis of A Multi – level Cooperation Mechanism

Zang Shumei

Abstract: In the context of the “Belt and Road” Initiative(BRI), the regional and local cooperation plays a more and more important role in the Sino – Europe cooperation process. There is a kind of diversity in the regional and local cooperation between China and Central and Eastern Europe. The bigger cities have the bigger demands of the cooperation. By far, there is a preliminary mechanism for the regional and local cooperation between China and Central and Eastern European Countries(CEEC), which includes “China – CEEC Mayors Forum”, “China – Europe Freight Trains” and “International Friendship Cities”, etc. Since the year of 2006, the cooperation between the Chinese regional policy and EU’s regional policy has been promoted. The International Urban Cooperation (IUC – Asia) could be thus included in the framework of the China – CEEC regional and local cooperation. The BRI should respect the diversity of the local societies to pursue a Win – Win common development.

Keywords: the “Belt and Road”; “16+1”(“17+1”); Central and Eastern Europe(CEEC); Regional and Local Cooperation; Multi – level Governance; EU’s Regional Policy