

“16+1 合作”平台下的中国和中东欧国家合作及其在 “一带一路”倡议中的作用

【斯洛伐克】理查德·图尔克萨尼

(斯洛伐克亚洲研究所副所长)

中国在 2011/2012 年度提出的与中东欧 16 国开展对话的倡议引发了一系列反响。布鲁塞尔和西欧国家的最初看法是,中国此举可能会引起欧盟成员国的分裂。但在 2008 年金融危机及随后爆发的金融风暴的背景下,中东欧国家急切地想获得来自中国的投资,争相成为中国进入欧洲的“经济门户”。中国强调“16+1 合作”将是双赢的,于所有参与方都是有利的。随着时间的推移,“16+1 合作”平台已经成为中国和中东欧国家间建设相对成熟的合作平台。

2013 年习近平主席首次提出了“新丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”(合称“一带一路”)的倡议。与古丝绸之路相似,“一带一路”倡议主要致力于实现亚欧之间在基础设施、贸易、金融和文化等领域的互联互通。

本文的重点是分析“16+1 合作”和“一带一路”倡议之间的关系。

一 中国和中东欧国家“16+1 合作”平台

2011 年,时任国务院总理温家宝在访问布达佩斯并参加首届中国和中东欧国家经贸论坛期间提出,中国和中东欧国家应加强在贸易、投资、基础设施建设、金融合作及人文交流等领域的合作。这一倡议为“16+1 合作”框架奠定了基础。在 2012 年于华沙举行的首届中国和中东欧国家领导人峰会上,温家宝总理正式提出了“16+1 合作”框架,宣布了促进中国和中东欧国家友好合作的“十二项举措”,并向中东欧国家提供价值 100 亿美元的专项贷款,用于支持基础设施、高科技产业和绿色经济等领域的项目。促进双方合作的其他措施还包括设立中国和中东欧国家合作秘书处,支持科学研究和文化交流,推动旅游业与私人投资等领域的合作等。布达佩斯和华沙会议的最后文件体现了中国邀请中东欧国家参与相关合作的倡议,而中国和中东欧国家于 2013 年达成的《布加勒斯特纲要》和于 2014 年达成的《贝尔格莱德纲要》则体现了中

国和中东欧国家达成的共识,进一步确定了中国和中东欧国家的具体合作方向和措施。

值得注意的是,上述两个纲要都明确指出,“16+1 合作”与中国—欧盟全面战略伙伴关系相一致,中国与中东欧国家的合作有利于促进中欧关系的全面、均衡和可持续发展。双方强调,在平等、相互尊重和信任的基础上推动中欧之间四大伙伴关系——和平、增长、改革、文明——的发展,落实《中欧合作 2020 战略规划》。

由此可见,“16+1 合作”正不断发展成为一个更紧密、更深化、更具体、更机制化的合作平台。这个合作平台的建设和合作框架的发展在短短的三、四年间取得了令人印象深刻的成就。^①

然而,“16+1 合作”项目迄今取得的经济成果却相对有限。“16+1 合作”平台主要致力于推动贸易投资方面的务实合作,^②中东欧国家也希望通过这一平台吸引中国方面的投资、增加对中国的出口。但自平台建立以来,双边的贸易投资总额并未像预期那样显著增长。导致这一现象的原因,可能是由于中国在提供 100 亿美元专项贷款时没有充分考虑到中东欧地区欧盟成员国国内的情况,且一些投资计划发展周期较长。以上两个因素使得来自中国方面的投资增长缓慢。目前,欧盟内部出现了一些不同的声音,认为预期的中国大规模投资并没有实现,所以应该更加谨慎对待与中国的合作。^③ 不过,大多数中东欧国家仍然认为加强与中国的合作有助于填补金融危机引发的资金空缺,缓解西欧对本地区投资减少的不利影响。同时,中方邀请欧盟有关代表参与系列峰会也有助于缓解欧盟机构对中国将欧盟“分而治之”的担忧。

二 “一带一路”倡议

2013 年习近平主席首次提出“新丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的倡议。该倡议主要致力于实现亚欧之间的互联互通。“新丝绸之路经济带”穿越中国、中亚、俄罗斯和中东欧国家,最终到达西欧地区。“21 世纪海上丝绸之路”则从南中国海、印度洋延伸至非洲海岸和欧洲。

^① 此观点主要基于作者与中国及中东欧官员和学者的访谈。

^② 自从“16+1 合作”平台启动以来,有关中国对此平台的意图和目标的讨论从未停止。尽管主流观点认为中国主要通过此平台实现其经济目标,然而其政治上的考虑也多次成为讨论的议题。

^③ 以捷克为例,捷克对华政策是很复杂的,很难一概而论。它曾是欧盟内部强有力的对华批判者,然而自 2012 年以来,捷克新一届政府出于良好的政治关系有助于经济合作的考虑,扭转了对华外交的方向。但同时,捷克媒体对华的总体印象仍较为负面,很多学术机构认为经济合作并没有如大家期望的那样转化为实实在在的利益。

这一倡议提出后,尽管中国学者首先关注的似乎是中亚地区与中国西部地区的合作,^①但中东欧国家的学者依然表现出了极大的兴趣。由于最初对“一带一路”究竟能走多远以及会带来何种影响不甚了解,欧盟等待了一段时间后才做出反应。目前,欧盟表示欢迎中国对欧盟及欧洲其他地区的基础设施建设作出贡献,欢迎中国企业参与欧盟的基础设施建设工程,但前提是中国要遵守欧盟的相关法规。

三 “一带一路”倡议和“16+1 合作”平台:最大限度地发挥协同效应

“一带一路”倡议和“16+1 合作”平台的发展和落实需要最大限度的发挥协同效应。

首先,两者都是中国发起的有巨大影响力的外交倡议。“一带一路”的发展可以从“16+1 合作”平台建设中吸取经验,比如欧盟和西欧国家最初对这一机制表示出的关切,以及中东欧国家(特别是欧盟成员国)由于没有取得预期的经济效果而对其感到的遗憾。

其次,尽管这两者都是影响力巨大的外交倡议,但其内涵不尽相同。“一带一路”倡议主要致力于亚欧非的互联互通,而“16+1 合作”平台则主要是为中国和中东欧国家提供一个更加稳定的合作框架,使中东欧国家成为中国通向欧洲的桥梁。

再次,两者的对接固然为“16+1 合作”注入了新的活力,但是,对于“一带一路”倡议的期望,可能会对“16+1 合作”造成消极影响。比如,这一倡议提出后,中东欧国家积极响应,并对这一倡议与本地区的对接进行了研究,然而中方更为关注的可能是中亚、东南亚及中国西部地区。另外,中东欧 16 国在发挥中国通向欧洲的桥梁的作用上也扮演着不同的角色,其中比较重要的包括连接贝尔格莱德和布达佩斯,以及延伸到希腊比雷埃夫斯港口的铁路建设等。

最后,需要强调的是,中国对中东欧国家可能存在一个误解,即这些国家基本都是发展中国家,那些适用于非洲、拉美、中亚等地区的合作方式也同样适用于这些国家。事实上,中东欧国家的发展阶段、发展模式、发展水平完全不同于非洲、拉美和中亚国家。无论是在“一带一路”倡议的落实问题上,还是在“16+1 合作”平台的建设问题上,中国都应消除这种误解,并重视对中东欧国家不同的具体国情的研究。

^① 此论点主要基于笔者 2014 年在中国乌鲁木齐参加的经济带战略研讨会上的讨论,当时大部分的议题都集中于中亚地区。

四 中国和欧洲外交倡议的对接

“一带一路”倡议和“16+1 合作”平台在促进亚欧互联互通,以及贸易、金融和文化合作等领域有着很多的契合点。从地理角度来看,“一带一路”建设无论在陆上还是海上,都将穿越中东欧国家,这凸显了传统基础设施建设的重要性,连接贝尔格莱德和布达佩斯、延伸到希腊比雷埃夫斯港的铁路建设将发挥重要作用。

可以从中欧文化和外交实践的角度来对两者进行比较分析。中欧对于两大倡议的理解主要受到不同文化及外交理念的影响。中国习惯于首先从最高领导层面提出观念或倡议,例如“一带一路”倡议是由习近平主席提出的,而“16+1 合作”平台是由温家宝总理倡议的。其后,由各级政府机构、媒体、大学和智库等来逐渐丰富其内涵。在国际层面也同样如此,这些概念的内涵通过不断讨论得以丰富。相对而言,欧洲方面倾向在一开始就提出清晰规范的概念,其后在实践中再不断加以落实。双方对于彼此理念的互相理解及更好的沟通将有助于增强在相关倡议框架下的合作。

总的来说,中国近期提出的“一带一路”倡议和“16+1 合作”平台都是欧洲可以积极参与的外交倡议,是中国在外交领域不断创新实践的成果。尽管存在误解及文化背景差异等因素,但两者均符合欧洲的利益,因此欧洲国家应以积极开放的态度参与其中。

(编译:邢雪;责任编辑:张海洋)

通往欧洲的新丝绸之路

【法】戴维·富凯

(欧洲亚洲研究所高级研究员)

千年之前,一条条贯穿亚欧大陆、如丝带般飘逸的文明、商贸之路,将中国同世界的另一端紧紧地联结在一起。而今天,这条丝绸之路再一次焕发了生机。它始于东方,联结着沿线的各个经济体,通向遥远的欧洲。在陆地,横跨亚欧大陆的货车满载货物,从重庆开往杜伊斯堡和马德里;在海上,航行着自长江三角洲、珠江三角洲出发,经