

# 南南合作视野下的中国-中东欧国家合作

胡 勇

**摘 要:**习近平主席曾经评价,中国-中东欧国家合作(“16+1合作”)搭建了具有南北合作特点的南南合作新平台。然而,中方的这一评价没有得到中东欧国家的积极回应。无论就身份、原则还是实践而言,“16+1合作”总体上彰显了南南合作的属性。与此同时,由于“16+1合作”被定位为中欧全面战略伙伴关系的重要组成部分和有益补充,因此它也兼具南北合作的特点。随着中东欧国家成为“一带一路”的重要沿线国家,“16+1合作”的前景在很大程度上取决于能否利用好“一带一路”这一南南合作的新机遇。为了消除中东欧国家对南南合作的误解与疑虑,中国应加强与中东欧国家的沟通,在话语运用与合作实践中更多顾及对方的感受。

**关键词:**南南合作;南北合作;“16+1合作”;“一带一路”

**中图分类号:**D822.351 **文献标识码:**A **文章编号:**0257-5833(2017)10-0003-12

**DOI:**10.13644/j.cnki.cn31-1112.2017.10.001

**作者简介:**胡 勇,上海对外经贸大学中东欧研究中心讲师、博士 (上海 201901)

自2012年第一次中国-中东欧国家领导人会晤在波兰华沙举行以来,中国-中东欧国家合作(以下简称“16+1合作”)取得长足进展,得到各方积极评价。2015年11月26日,中国国家主席习近平在北京集体会见来华出席第四次中国-中东欧国家领导人会晤的中东欧16国领导人时发表如下重要论述,“‘16+1合作’诞生以来,形成了全方位、宽领域、多层次的合作格局,开辟了中国同传统友好国家关系发展的新途径,创新了中国同欧洲关系的实践,搭建了具有南北合作特点的南南合作新平台”<sup>①</sup>。然而,中方关于“16+1合作”“搭建了具有南北合作特点的南南合作新平台”的评价并没有得到中东欧国家的积极回应。笔者在与一些中东欧国家学者交流时也发现,他们在不同程度上对中方的上述定位持保留态度,主要理由是大多数中东欧国家乃发达国家,“16+1合作”不属于南南合作的范畴<sup>②</sup>。

本文研究表明,中国领导人对“16+1合作”的以上论断是准确的。无论就身份、原则还是实践而言,“16+1合作”总体上彰显了南南合作的属性。与此同时,由于“16+1合作”被定位为中欧全面战略伙伴关系的重要组成部分和有益补充,因此它也兼具南北合作的特点。随着中东欧国家成为“一带一路”的重要沿线国家,“16+1合作”的前景在很大程度上取决于能否利用好“一带一路”这一南南合作的新机遇。当然,理论研究不能脱离政策实践。围绕南南合作这一课题,中国与中东欧

收稿日期:2017-02-24

① 《推动合作取得更多实质成果——习近平主席关于中国-中东欧国家关系的重要论述》,《人民日报》2016年6月15日。

② 2016年11月至12月,笔者通过电子邮件访谈了波兰、捷克、匈牙利、斯洛伐克、塞尔维亚等中东欧国家的一些学者。

国家之间需要加深相互了解,特别是中方要顾及中东欧国家的感受,努力消除对方的误解和疑虑。

### 一、南南合作的历史演进与时代复兴

根据“联合国南南合作办公室”(United Nations Office for South-South Cooperation)的界定,“南南合作”指的是“南方国家之间在政治、经济、社会、文化、环境和科技领域开展协作的广泛框架。南南合作包含两个或两个以上的发展中国家,可以发生在双边、地区、次地区或地区间层次。发展中国家通过分享知识、技术、专业技能和资源以达到它们的发展目标。南南合作近期的发展表现为南南贸易量和南南直接投资额的上升、地区一体化运动的推进、技术转让和智力资源共享的增加,以及其他形式的南南交流等”<sup>①</sup>。

如果以1955年在印尼万隆举行的亚非会议作为起点,那么南南合作已经走过了60多年的历程。万隆会议被视为战后第三世界运动的摇篮,标志着亚非国家作为新的独立力量登上世界舞台,其议程包括谴责殖民主义、新殖民主义和种族主义;争取世界和平与终结冷战两极格局;呼吁加强南方国家之间的合作以及倡议建立更公平的世界经济秩序等<sup>②</sup>。更重要的是,尊重一切国家的主权和领土完整、承认一切种族和大小国家的平等、不干预或不干涉他国内政、促进相互的利益与合作等万隆会议的原则奠定了南南合作的理念基础。此后的几次有代表性的南方会议均重申和发展了这些原则和精神。

表1 万隆会议后历次重要南方会议的要点

布宜诺斯艾利斯(1978)	内罗毕(2009)	波哥大(2010)	德里(2013)
独立自主;交流与共享;能力建设;知识转移;尊重国家主权;经济独立;平等;不干涉。	多边主义;环境可持续性;互惠互利、双赢、水平性;能力建设;相互学习、知识交流、技术转让;透明度和相互问责;尊重国家主权;国家主权和独立性;平等;不附带条件;不干涉;包容性和参与;结果、影响和质量。	能力建设;人权与平等;环境可持续性;团结和协作;互惠互利、双赢;知识转移、交流、学习;南南合作的特异性及其与北南合作的互补性;包容性和参与;灵活性、适应性、环境特殊性;合作伙伴关系、平等、信任、信心、尊重;自主性与需求驱动;透明度和问责制。	需求驱动;不附加条件;国家自主权与独立性;尊重国家主权;自力更生与自助;互惠互利;共同但有区别的责任;自愿伙伴关系;团结;对北南合作的补充;多样性和异质;能力建设。

资料来源:根据历次会议文件自制。

万隆会议后,南南合作一时间风起云涌。政治上,奉行独立、自主和非集团原则的不结盟运动在1961年兴起。不结盟运动主张发展中国家加强团结,坚决反对帝国主义、新老殖民主义、种族主义和一切形式的外来统治和霸权主义。经济上,1964年在第一次联合国贸易和发展会议(UNCTAD)举行期间,广大发展中国家创建了77国集团。该集团的宗旨是在国际经济领域加强发展中国家的团结与合作。1974年召开的第六届特别联大通过了《建立国际经济新秩序(NIEO)宣言》和《建立国际经济新秩序行动纲领》,建立国际经济新秩序成为南方国家的共同呼声。科技上,1972年联合国大会成立了发展中国家科技合作(TCDC)工作组。1978年全球南方科技合作会议在布宜

① United Nations Office for South-South Cooperation, “What is SSC”, [http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what\\_is\\_ssc.html](http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html).

② Gerardo Bracho, “In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenges of the Emerging Economies to the Development Agenda”, *DIE Discussion Paper*, No. 1, 2015, p. 6.

诺斯艾利斯举行,会议通过了《布宜诺斯艾利斯行动计划》(BAPA)。尽管这一时期的南南合作声势浩大,无奈雷声大雨点小,未能从根本上打破北方国家主导国际政治经济秩序的格局。二十世纪八九十年代,伴随着南北差距的扩大,南南合作开始陷入低谷,不仅国际经济新秩序乏人问津,连联合国贸发会议也越来越被边缘化<sup>①</sup>。

进入21世纪以来,以金砖国家(BRICS)为代表的主要南方国家快速崛起,在推动建立多中心、多元化和民主的世界经济秩序的进程中开始具备引领全球的实力<sup>②</sup>。一度沉寂的南南合作也由此迎来复兴的契机。自2008年金融危机以来,发展中国家之间的相互出口额已经超过对发达国家的出口额<sup>③</sup>。相比传统的南南合作,新时期的南南合作在背景、内容、形式、影响等方面都发生了很大的变化。就背景而言,到本世纪初,绝大多数发展中国家走上了市场经济的道路,发展中国家经济总体上取得长足进步,在世界经济中的权重显著上升。在内容上,从传统的贸易加援助走向了以市场为基础的贸易、金融、投资、产业合作、区域一体化等多个领域的广泛合作。在形式上,既有政府主导的合作机制,也有以企业为主体的合作项目,呈现出“政府引导、企业唱戏、市场主导、官民共举”的复合形态。在影响或意义上,更是大大超越了过去的南南合作,特别是“以往只能在南北经济关系中才能获得的资金、技术、市场、管理经验、产业链整合等发展因素,如今在发展中国家内部就可以获得”。有国内的经济学者将这种有别于传统南南合作的新模式称为“新南南合作”<sup>④</sup>。

作为世界上最大的发展中国家,中国无论在过去还是现在都是南南合作的积极倡导者和重要参与者。通过梳理中国的南南合作史,我们可以发现一条明显的演变轨迹。在改革开放前,中国的南南合作主要基于政治考虑。改革开放后,随着国内工作重心的转移,南南合作转而成为经济建设服务,追求经济上的互利双赢。进入21世纪,随着“走出去”步伐的加快,南南合作成为中国推动企业走向全球以及中国参与全球发展治理的重要途径<sup>⑤</sup>。而在“走出去”的进程中,中国已经同有关国家或地区建立了多个双边或区域层次的南南合作机制性平台,例如中非合作论坛、中拉合作论坛、中阿合作论坛、中国-太平洋岛国经济发展合作论坛等<sup>⑥</sup>。“16+1合作”就是中国与中东欧国家之间搭建的一个南南合作的新平台。

## 二、“16+1合作”的南南合作属性与南北合作特点

无论就身份、原则还是实践而言,“16+1合作”总体上彰显了南南合作的属性。与此同时,由于“16+1合作”被定位为“中欧全面战略伙伴关系的重要组成部分和有益补充”<sup>⑦</sup>,因此它也兼具南北合作的特点。

### (一)“16+1合作”成员总体上拥有南方身份

所谓“南方”(South)或“全球南方”(Global South),字面上看指的是南半球的国家和地区,实质上是一种经济和政治维度的分类法,代表的是南北关系中那些相对贫穷和最不发达的部分。有国外学者认为南北分野(North-South divide)是对冷战时代“三个世界”划分的替代<sup>⑧</sup>。如前文所述,“南方国家”实际上就是“发展中国家”或“欠发达国家”。但是,对于何为发展中国家,发展中国家

① Kevin Gray and Barry K. Gills, “South-South Cooperation and the Rise of the Global South”, *Third World Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 2016, p. 558.

② Branislav Gosovic:《南方国家重整旗鼓与全球南北关系的重塑》,张泽忠译,《国际经济法》2015年第3期。

③ Oliver Stuenkel, *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA): The Rise of the Global South*, London and New York: Routledge, 2015, p. 118.

④ 王跃生、马相东:《全球经济“双循环”与“新南南合作”》,《国际经济评论》2014年第2期。

⑤ 崔文星:《2030年可持续发展议程与中国的南南合作》,《国际展望》2016年第1期。

⑥ 《中国不断为南南合作注入新内涵》, [http://news.xinhuanet.com/comments/2015-10/03/c\\_1116734571.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2015-10/03/c_1116734571.htm), 2015-10-03。

⑦ 《习近平集体会见中东欧16国领导人》,《新华每日电讯》2015年11月27日。

⑧ Deniz Altinbas, “South-South Cooperation: A Counter-Hegemonic Movement”, in Justin Dargin, ed., *The Rise of the Global South: Philosophical, Geopolitical and Economic Trends of the 21st Century*, Singapore: World Scientific, 2013, p. 29.

与发达国家的界限何在,长期以来国际社会并没有一个清晰而统一的界定。联合国在1957年曾经通过了一个关于“欠发达国家”的定义——“欠发达国家被界定为除了南非、加拿大、美国和日本以外的所有的非洲、南北美洲和亚洲国家”——以便向这些国家提供经济援助<sup>①</sup>。但这个定义过于简单,也缺乏度量标准。而且随着时代的发展,南北分野不再那么泾渭分明,发展中国家内部也出现了急剧的分化<sup>②</sup>。

目前,要识别发展中国家的身份,主要还是依赖一些权威国际组织的数据库。其中,OECD下属的发展援助委员会(DAC)每三年更新一次的“接受官方发展援助国家名单”(DAC List of ODA Recipients)具有一定的指标意义。这是因为在DAC的应用中,如果没有特殊说明,则其使用的“发展中国家”的概念通常指的就是有资格接受官方发展援助(ODA)的国家<sup>③</sup>。根据现行的名单(2014-2016年有效),发展中国家按照其2013年的人均国民收入(Per Capital GNI)被切分为四类:最不发达国家、其他低收入国家(低于1045美元)、中低收入国家(1046-4125美元)和中高收入国家(4126-12745美元)。其中,“16+1合作”成员中的中国、阿尔巴尼亚、波黑、马其顿、黑山和塞尔维亚被列入中高收入国家行列<sup>④</sup>。

DAC的上述分类法其实参考的是世界银行的标准,但名单中不包括欧盟国家以及被准许即将成为欧盟新成员国的国家<sup>⑤</sup>。不过,有发展学家还是将匈牙利、罗马尼亚、保加利亚等一些欧盟新成员国的合作政策归为南南合作的一种类型<sup>⑥</sup>。根据世界银行2016年7月公布的“世界银行经济体名单”(World Bank List of Economies),“16+1合作”成员中的中高收入国家有8个,除了DAC名单中的6个,还有欧盟成员国保加利亚和罗马尼亚。其他中东欧国家则属于高收入国家范畴。

表2 “16+1合作”成员在“世界银行经济体名单”中的归类

中高收入国家	高收入国家
中国、罗马尼亚、保加利亚、阿尔巴尼亚、波黑、马其顿、黑山、塞尔维亚	波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、克罗地亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛

资料来源:世界银行数据库。

同为主要的国际经济组织,国际货币基金组织(IMF)也有一套对国家进行分类的方法。根据以购买力平价(PPP)计算的国内生产总值(GDP)、商品与服务的出口额、人口总数等关键性指标,2016年《世界经济展望》(WEO)将IMF的成员分为两个大类:先进经济体(Advanced Economies)、新兴市场和发展中经济体(Emerging Market and Developing Economies)。其中,斯洛伐克等6个中东欧国家跻身先进经济体行列,中国和其他10个中东欧国家则属于新兴市场和发展中经济体的阵

① Gerardo Bracho, “In Search of a Narrative for Southern Providers: The Challenges of the Emerging Economies to the Development Agenda”, p. 13.

② 比如,由发达国家主导的经济合作与发展组织(OECD)曾在2010年提出“四速世界”(Four Speed World)的新分类法,以超越传统的南北划分。第一类是“富裕国家”,包括大部分OECD国家和未来的一些前发展中国家(经历了特别迅猛的发展);第二类是“活力国家”(Dynamic Countries),指的是快速发展的亚洲和拉美的中等收入国家;第三类是“前贫穷国家”(Formerly Poor Countries),这些国家取得了一些进步(如迈入了中等收入国家的行列),但社会挑战和不平等仍然长期存在;第四类是“穷国和最穷国”(Poor and Poorest Countries),大部分分布在撒哈拉以南非洲,这些国家的发展被暴力冲突或严重的治理失败所阻滞。参见Stephan Klingebiel, *Development Cooperation: Challenges of the New Aid Architecture*, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 38-39.

③ 李小云等:《国际发展援助概论》,社会科学文献出版社2009年版,第13页。

④ 参见 ODA List of Recipients, <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>.

⑤ 李小云等:《国际发展援助概论》,社会科学文献出版社2009年版,第14页。

⑥ José Antonio Alonso, “Beyond Aid: Reshaping the Development Cooperation System”, in José Antonio Ocampo, ed., *Global Governance and Development*, Oxford University Press, 2016, p. 126.

营。

表3 “16+1合作”成员在2016年《世界经济展望》中的归类

新兴市场与发展中经济体	先进经济体
中国、阿尔巴尼亚、黑山、保加利亚、克罗地亚、匈牙利、马其顿、波黑、波兰、罗马尼亚、塞尔维亚	斯洛伐克、捷克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛

资料来源:IMF数据库。

此外,联合国开发计划署(UNDP)等国际组织也有自己关于发达国家和发展中国家的概念理解以及具体的度量标准<sup>①</sup>。总体而言,如果对“南方”国家身份作宽泛理解,将传统发展中国家与新兴市场国家都囊括进来,那么把“16+1合作”归入南南合作的范畴也是说得通的。用中国国务院总理李克强的话来说,中国是世界上最大的发展中国家,中东欧是欧洲新兴市场国家集中的地区,中国与中东欧国家发展阶段相似,人均收入水平接近,经济互补性很强<sup>②</sup>。阎学通、龙静等中国学者也将“16+1合作”视为中国对发展中国家外交的组成部分,特别是龙静指出,“尽管大多数中东欧国家的国民收入水平已经明显高于亚非拉发展中国家,但是从这些国家和欧盟内发达国家之间的经济差距,以及国内产业及社会结构所面临的转型压力等来看,都依然具有比较典型的‘发展中属性’”<sup>③</sup>。但另一方面也必须看到,一些欧盟的中东欧成员国已经迈入“北方”国家的行列(虽然不是主要发达国家),这就使得“16+1合作”具有了南北合作的特点。

## (二)“16+1合作”原则总体上契合南南合作理念

自2012年第一次中国-中东欧国家领导人会晤举行以来,从《布加勒斯特纲要》、《贝尔格莱德纲要》到《中国-中东欧国家合作中期规划》,“16+1合作”成员在这些重要文件中共同确认了“16+1合作”的基本原则。虽然在具体表述上有所差异,但“16+1合作”的这些原则与2015年南南合作圆桌会、联合国南南合作办公室等宣示的南南合作的主要理念,以及中国自己的南南合作原则在总体上是高度契合的。

其中,李克强总理在2013年第二次中国-中东欧国家领导人会晤时比较详细地阐释了中国与中东欧国家合作要坚持的“三大原则”<sup>④</sup>。在谈到“平等相待、相互尊重”时,李克强承诺中国始终秉承大小国家一律平等的原则,愿与中东欧国家始终相互尊重、相互理解、相互支持,尊重彼此自主选择的发展道路,尊重各国的领土完整和主权独立,尊重彼此的核心利益和重大关切。

在谈到“互利共赢,共同发展”时,李克强指出中国和中东欧国家发展阶段相似、人均收入水平相近,都属于新兴市场国家,都面临发展经济和改善民生的现实任务,彼此互有需求,合作潜力巨大。具体来说,中国工业体系完备,基础设施建设实力雄厚,资金充裕。中东欧国家科技教育基础扎实,农产品品质优良,制造业、服务业水平较高,基础设施建设投资的市场容量大。“16+1合作”可以优势互补,实现共同发展和繁荣。

总之,作为世界上最大的发展中国家,同时也是最大的新兴经济体,中国在推进南南合作的过程中,本着“平等互利、注重实效、长期合作、共同发展”的原则,“在实现自身发展的同时,坚持把自

① 参见阎海琪《国际组织关于发达国家和发展中国家的界定》,《调研世界》2016年第7期。

② 《李克强在第三次中国-中东欧国家领导人会晤时的讲话》,http://www.china-ceec.org/1/2015/01/26/41s5607.htm,2014-12-16。

③ Yan Xuetong, “From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement”, *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 7, No. 2, 2014, p. 179; 龙静:《中国与发展中地区整体外交——现状评估与未来展望》,《国际展望》2017年第2期。

④ 《李克强在中国-中东欧国家领导人会晤时的讲话》,http://www.china-ceec.org/chn/ldrhw/2013bjlst/tpxw/t1411302.htm,2013-11-26。

身利益同广大发展中国家的共同利益结合起来,为全球范围的南南合作树立了良好典范”<sup>①</sup>。

表4 “16+1合作”基本原则与南南合作主要理念

“16+1合作”	南南合作
相互尊重、平等互利(《中国与中东欧国家领导人会晤新闻公报》,2012年)	相互尊重、平等互信、合作共赢、团结协作(《南南合作圆桌会共同主席新闻公报》,2015年)
相互尊重、平等互利、合作共赢(《布加勒斯特纲要》,2013年)	尊重国家主权和主事权(Ownership)、独立、平等、不附加条件、不干涉内政、互利(联合国南南合作办公室网站)
平等相待、相互尊重、相互信任(《贝尔格莱德纲要》,2014年)	平等互利、注重实效、长期合作、共同发展(新华网《中国与南南合作》)
平等协商、优势互补、合作共赢(《中国-中东欧国家合作中期规划》,2015年)	

资料来源:根据相关文件自制。

不过,值得注意的是,中国领导人阐释的“16+1合作”的第三大原则是“坚持中欧共进,相向而行”。李克强强调,“中东欧国家是欧洲的重要组成部分,中国和中东欧的关系也是中欧关系的重要组成部分……中国支持欧洲一体化进程,理解中东欧国家加入欧盟的愿望,希望看到一个团结、繁荣和发展的欧洲……我们的合作是透明、开放、包容的,符合中国和中东欧国家的利益,符合中欧关系发展的潮流,符合中国和欧盟合作的原则,将为深化中欧全面战略伙伴关系发挥积极的建设性作用……中欧相向而行,合作前景无限光明”<sup>②</sup>。在最近一次的中国-中东欧国家领导人会晤中,李克强再度重申“16+1合作”是中欧合作的组成部分和有益补充<sup>③</sup>。

此外,“16+1合作”的重要文件也都表达了中国与中东欧国家的关系是中欧关系的重要组成部分,“16+1合作”与中欧合作相辅相成、并行不悖,欢迎欧盟领导人及其代表参与“16+1合作”领导人会晤等态度。这就使得“16+1合作”在原则或理念上也具有了南北合作的特点。

### (三)“16+1合作”实践总体上反映了新时期南南合作的特征

近年来,经过双方共同努力,“16+1合作”正在“逐渐步入成熟期与早期收获期”<sup>④</sup>。据中方统计,中国与中东欧16国进出口贸易由2013年的551亿美元增至2015年的562亿美元,占同期中国与欧洲进出口贸易的比重由7.5%升至9.1%。即使在过去比较薄弱的投资领域,“16+1合作”也有可喜进展。据不完全统计,从2013年至2015年,中国对中东欧地区的累计投资额由35亿美元增长至50亿美元,增幅达43%<sup>⑤</sup>。截至2014年年底,中国对中东欧国家投资存量为17亿美元,较2009年年末增长3.1倍。其中,中国对匈牙利、波兰、捷克、罗马尼亚和保加利亚的投资存量总计达14.9亿美元,占同期中国在中东欧投资存量的87.8%<sup>⑥</sup>。

事实上,除了传统的贸易和投资关系,新时期南南合作的实践已经拓展到金融、产能、创新等多个领域。根据2015年11月在苏州通过的《中国-中东欧国家合作中期规划》,未来五年内“16+1

①《背景资料:中国与南南合作》,http://news.xinhuanet.com/2015-09/27/c\_1116690585.htm,2015-09-27。

②《李克强在中国-中东欧国家领导人会晤时的讲话》,http://www.china-ceec.org/chn/ldrhw/2013bjlst/tpxw/t1411302.htm,2013-11-26。

③《李克强在第五次中国-中东欧国家领导人会晤时的讲话》,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\_674904/zl\_674979/dnzt\_674981/lzlt/lkqfwjerjstgihy\_688155/zxxx\_688157/t1413174.shtml,2016-11-06。

④《推动合作取得更多实质成果——习近平主席关于中国-中东欧国家关系的重要论述》,《人民日报》2016年6月15日。

⑤《中国-中东欧国家经贸合作成果清单》,http://oas.mofcom.gov.cn/article/hzcg/201606/20160601337034.shtml,2016-06-13。

⑥姚铃:《中国与中东欧国家经贸合作现状及发展前景研究》,《国际贸易》2016年第3期。

合作”将覆盖以下九大领域:经济合作;互联互通合作;产能和装备制造合作;金融合作;农林与质检合作;科技、研究、创新与环保合作;文化、教育、青年与旅游合作;卫生合作;地方合作。其中,每个领域的合作又包括若干具体方面。比如,产能和装备制造合作就涉及石化、化工、钢铁、有色金属、建材、铁路、核能、水电、风电、产业园区、三方合作等诸多要素<sup>①</sup>。

表5 2011-2014年中国投资中东欧流量与存量统计(单位:万美元)

	2011	2012	2013	2014
波兰	4866/20126	750/20811	1834/25704	4417/32935
匈牙利	1161/47535	4140/50741	2567/53235	3402/55635
捷克	884/6683	1802/20245	1784/20468	246/24269
斯洛伐克	594/2578	219/8601	33/8277	4566/12779
斯洛文尼亚	-/500	-/500	-/500	-/500
爱沙尼亚	-/750	-/350	-/350	-/350
拉脱维亚	-/54	-/54	-54	-/54
立陶宛	-/393	100/697	551/1248	-/1248
罗马尼亚	30/12583	2541/16109	127/14513	4225/19137
保加利亚	5390/7256	5417/12674	2069/14985	2042/17027
塞尔维亚	21/505	210/647	1150/1854	1169/2971
黑山	-/32	-/32	-/32	-/32
克罗地亚	5/818	5/863	-/831	355/1187
波黑	4/601	6/607	-/613	-/613
马其顿	-/20	6/26	-/209	-/211
阿尔巴尼亚	-/443	-/443	56/703	-/703

资料来源:参见商务部、国家统计局、国家外汇管理局《2014年度中国对外直接投资统计公报》,中国统计出版社2015年版;转引自刘作奎《中国-中东欧国家合作的新进展与发展前景》,载江时学主编《欧洲发展报告(2015-2016)》,社会科学文献出版社2016年版,第197页。

其次,相比过去以政治合作带动经济合作的传统南南合作模式,新时期的南南合作从以政治为主走向以经济为主<sup>②</sup>。冷战结束以来,由于中东欧国家发生制度剧变,中国与中东欧国家以意识形态为基础的关系模式不复存在。双方关系由“意识形态主导型”转变为“利益主导型”。“无论是中东欧国家还是中国,现在都是把国家利益放在首位。”<sup>③</sup>比如,每一次中国-中东欧国家领导人会晤之前,领导人们都会出席“中国-中东欧国家经贸论坛”,这本身就表明“16+1合作”成员高度重视务实合作。与此同时,为了便于监督合作的进程,评估合作的实际效果,从2014年开始,“16+1合作”成员在通过当年的合作纲要时,都要在文件最后附上上一年合作纲要相关措施执行情况的清单。李克强总理在第四次中国-中东欧国家领导人会晤时就强调,中方愿与16国一道,把推进《“16+1合作”苏州纲要》的实施工作做深做细,并对领导人会晤成果落实情况进行评估和督促,让

①《中国-中东欧国家合作中期规划》,http://www.china-ceec.org/chn/ldrhw/2015sz/hdxw/t1411474.htm,2015-11-24。

②王跃生:《世界经济“双循环”、“新南南合作”与“一带一路”建设》,《新视野》2015年第6期。

③朱晓中:《中国和中东欧国家关系的发展》,《领导科学论坛·大讲堂》2016年第4期。朱晓中研究员还认为,考虑到中东欧国家的历史传统,特别是与俄罗斯之间的关系,中国与中东欧国家的合作更多地应该聚焦在经济领域,少谈或不谈政治和战略合作。参见朱晓中《中国-中东欧国家关系中需要注意的问题和几点建议》,载于今主编《大国前途》,中央编译出版社2015年版,第154页。

民众有更多“获得感”<sup>①</sup>。

再次,相较传统南南合作偏好的几乎完全由政府主导、大包大揽式的项目援助模式,新时期南南合作的形式更为多样<sup>②</sup>。早在2011年第一届中国-中东欧国家经贸论坛上,时任中国国务院总理温家宝就提出中国政府支持中国企业以公私合营(PPP)、建设-经营-转让(BOT)等欧洲通行方式,承接中东欧国家的基础设施项目,并愿意为此提供融资支持<sup>③</sup>。以中国在中东欧国家实施并落成的首个基础设施重大项目——贝尔格莱德跨多瑙河大桥为例,便是由中方提供优惠贷款,由中国路桥有限责任公司施工承建。该桥是“中国企业在欧洲修建的第一座大桥,也成为中国在欧洲基础设施建设市场上的一张亮丽名片”<sup>④</sup>。

表6 “16+1合作”领域合作或行业协调机制建设情况

协调机制或平台	秘书处所在地	主办单位	进展
16+1 旅游促进机构及企业联合会	匈牙利	匈牙利旅游公司	已建
16+1 高校联合会	轮值	各国教育部	已建
16+1 投资促进机构联系机制	波兰	波兰信息与外国投资局	已建
16+1 联合商会	波兰(执行机构)/中国(秘书处)	中国贸促会	已建
16+1 省州长联合会	捷克	捷克内务部	已建
16+1 农业促进联合会	保加利亚	保加利亚农业与食品部	已建
16+1 技术转移中心	斯洛伐克	斯洛伐克科技信息中心	已建
16+1 交通基础设施合作联合会	塞尔维亚	塞尔维亚交通部	筹建
16+1 智库交流与合作网络	中国	中国社科院	已建
16+1 物流合作联合会	拉脱维亚	待定	正考虑
16+1 林业合作联合会	斯洛文尼亚	待定	正考虑
16+1 卫生合作联合会	待定	待定	正考虑
16+1 艺术合作联合会	待定	待定	正考虑
16+1 海关合作联合会	待定	待定	正考虑
16+1 能源合作联合会	罗马尼亚	待定	正考虑

资料来源:参见刘作奎《中国-中东欧国家合作的新进展与发展前景》,载江时学主编《欧洲发展报告(2015-2016)》,社会科学文献出版社2016年版,第197页。

李克强总理在谈到产能合作时也强调,“双方企业是合作项目主角,将按照市场化方式运作,走互利共赢之路”。在双方领导人会晤通过的重要文件中,鼓励中小企业在经贸合作中发挥积极作用、鼓励企业探讨利用中国与中东欧国家的区位优势和良好的投资环境共同开拓第三方市场等

①《李克强在第四次中国-中东欧国家领导人会晤上的讲话》,http://www.china-ceedc.org/chn/ldrhw/2015sz/hdxw/t1411476.htm, 2015-11-24。

②《王晓军:南南合作为世界修建桥梁而不是围墙》,http://www.ecdc.net.cn/news/detail.aspx?ClassID=8&ContentID=3369, 2015-09-07。

③《温家宝在中国-中东欧国家经贸论坛上的致辞》,http://news.xinhuanet.com/world/2011-06/26/c\_121584504.htm, 2011-06-26。

④《多瑙河上架新桥,百年铁路换新貌》,《人民日报》2016年6月18日。



表述相当醒目。不仅如此,“16+1合作”在实践中还十分重视机制化建设。除了政府间的中国-中东欧国家合作秘书处<sup>①</sup>,“16+1合作”成员还分别牵头发起了由相关机构、企业和团体根据自愿原则参与的领域合作联合会,并鼓励条件成熟时组建新的领域合作平台。

最后,如果说传统的南南合作始终无法摆脱对发达国家经济的过度依赖,那么新时期的南南合作有望通过发展中国家之间广泛而深入的经济合作,从而形成一个与发达国家为中心的传统经济循环交叉并存的发展中国家之间的新的经济循环。“各国将能够从这种合作关系中获得以往不能获得的各种机会,减少对发达国家和传统循环的依赖,推动本国经济的发展。”<sup>②</sup>

对大多数中东欧国家而言,1989年以后开始全面投入西方怀抱,逐渐形成了高度依赖西方特别是欧盟资本与市场的经济发展模式,从而造成其与欧盟“一荣俱荣,一损俱损”的局面。2008年国际金融危机爆发后,欧盟经济增长乏力,许多中东欧国家面临资本、设备、技术等方面的缺口。与此同时,近年来中国经济也受到内外环境的巨大影响,特别是国内经济结构的调整以及对发达国家出口的下滑。“16+1合作”的实践有利于中东欧国家获得来自中国的资本、设备和技术,也有利于中国企业进一步开拓欧洲市场,促进投资和贸易多元化,从而降低合作双方对发达国家资本与市场的过度依赖。中国外交部副部长张明曾举例说,中国的装备制造业具有明显优势,中东欧国家在这方面又有巨大需求,因此“16+1合作”是一种互补,最终一定能够实现共同的利益<sup>③</sup>。

当然,“16+1合作”在实践中不可能一帆风顺。目前,融资问题是“16+1合作”的一块短板。2008年国际金融危机爆发以来,为了防范金融风险,欧盟加强了对成员国的财政监管,规定任何成员国不得为外来的优惠贷款提供国家担保。这就大大限制了中国提供的100亿美元专项贷款的实际使用。不仅专项贷款的整体利用率低,而且已动用的资金大部分投向了尚不受欧盟财政纪律约束的一些西巴尔干国家。但这些小国幅员狭小,市场空间有限,能够选择进行基础设施项目建设的可能性也相对较小。“那么我们这100亿美元的优惠贷款就无用武之地,至今为止,我们都没有看到欧盟放松财政纪律的可能性。”<sup>④</sup>对此,中国也只能表示“中方尊重欧盟关于成员国主权债务的相关规定”<sup>⑤</sup>。此外,《布加勒斯特纲要》、《贝尔格莱德纲要》、《中国-中东欧国家合作中期规划》等文件也都阐明各国根据各自法规,欧盟成员国根据欧盟相关法规及作为成员国应遵守的政策,开展具体合作。这就使得“16+1合作”的实践也具有了南北合作的特点。

### 三、南南合作新机遇与“16+1合作”的前景

2013年9月和10月,中国国家主席习近平在访问哈萨克斯坦和印度尼西亚时先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议,合称“一带一路”。由南南合作的视角观之,“一带一路”沿线新兴经济体众多,各自的发展战略实现对接将激发合作潜能,从而为南南合作搭建互利共赢的“新平台”<sup>⑥</sup>。

作为世界上最大的发展中国家和新兴经济体中的领头羊,“一带一路”倡议是中国推动新时期南南合作的一项重要创新和实践。该倡议涵盖经济贸易、金融投资、互联互通和人文交流等广泛议题,充分反映了“平等互利、注重实效、长期合作、共同发展”的南南合作原则,同时实践和体现了

① 这是中国外交部有史以来第一次为推动与地区之间的合作而建立的专门性合作组织。参见朱晓中《中国和中东欧国家关系的发展》,《领导科学论坛·大讲堂》2016年第4期。

② 王跃生:《世界经济“双循环”、“新南南合作”与“一带一路”建设》,《新视野》2015年第6期。

③ 《专访外交部副部长张明:与中东欧国家合作互利共赢》,http://news.cntv.cn/2013/12/19/ARTI1387432082898753.shtml, 2013-12-19。

④ 朱晓中:《中国和中东欧国家关系的发展》,《领导科学论坛·大讲堂》2016年第4期。

⑤ 《李克强在第四次中国-中东欧国家领导人会晤上的讲话》,http://www.china-ceec.org/chn/ldrhw/2015sz/hdxw/t1411476.htm, 2015-11-24。

⑥ 《“一带一路”搭建南南合作“新平台”》,http://world.people.com.cn/n/2015/0807/c157278-27426324.html, 2015-08-07。

南南合作模式的创新<sup>①</sup>。用联合国开发计划署南南合作首席专家王晓军的话来说,“中国的‘一带一路’倡议尝试带动60多个国家参与,是系统化推进南南合作的一个很好案例”<sup>②</sup>。

2014年12月,李克强总理在出席第三次中国-中东欧国家领导人会晤时正式宣布,中国欢迎中东欧国家积极参与“一带一路”建设。2015年11月,李克强总理在出席第五届中国-中东欧国家经贸论坛和第四次中国-中东欧国家领导人会晤时分别强调,“加强区域交通基础设施建设,同‘一带一路’倡议更好对接,这是‘16+1合作’的重点之一”,“对接‘一带一路’倡议与中东欧国家发展战略,开展基础设施建设合作”<sup>③</sup>。2017年5月,习近平主席在会见来华出席“一带一路”国际合作高峰论坛的波兰总理希德沃时指出,中方主张将“16+1合作”打造成“一带一路”倡议融入欧洲经济圈的重要“接口”、中欧四大伙伴关系落地的优先区域和中欧合作新增长极<sup>④</sup>。

中国的上述倡议总体上得到了中东欧国家的积极回应。在《中国-中东欧国家合作中期规划》中,“16+1合作”成员共同确认,“‘16+1合作’将充分把握‘一带一路’建设带来的重要契机,不断拓展合作空间,同时为‘一带一路’建设作出更大贡献”<sup>⑤</sup>。当下,中东欧16国已被悉数纳入“一带一路”建设的框架,其中匈牙利、波兰、塞尔维亚、捷克、保加利亚、斯洛伐克等国已经跟中国签署了政府间共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录。2017年5月,捷克总统泽曼、匈牙利总理欧尔班、塞尔维亚总理(现任总统)武契奇、波兰总理希德沃等中东欧国家的领导人还来华出席了“一带一路”国际合作高峰论坛。

“16+1合作”与“一带一路”建设虽然基本原则和合作重点略有差异,机制平台更是完全不同<sup>⑥</sup>,但都属于广义上的南南合作的范畴。两者不仅在形式上和内容上有很多契合点,而且通过彼此对接,已经取得了一些初步成效,比如“16+1合作”实现了“一带一路”倡议在欧洲的基本布局、刺激了中国企业“走出去”等<sup>⑦</sup>。可以这么说,“16+1合作”的前景在很大程度上取决于能否利用好“一带一路”这一南南合作的新机遇。

首先,“一带一路”建设为新时期的南南合作提供了基础设施建设与产能合作的新平台。2015年9月,习近平主席在联合国出席南南合作圆桌会时曾强调,发展中国家要以互联互通、产能合作为突破口,集中力量做成一批具有战略和示范意义的旗舰和精品项目,产生良好经济、社会、环境效应,为南南务实合作增添动力<sup>⑧</sup>。在会议通过的《南南合作圆桌会共同主席新闻公报》中,与会各方建议各国重点加强基础设施建设、推进互联互通,通过“一带一路”等倡议激发合作潜力,展示合作活力,实现联动发展<sup>⑨</sup>。在2017年5月的“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会上,习主席再次强调要继续把互联互通作为重点,以重大项目和重点工程为引领,推进公路、铁路、港口、航空、油气管道、电力、通信网络等领域合作,打造基础设施联通网络<sup>⑩</sup>。

在2011年首届中国-中东欧国家经贸论坛上,时任总理温家宝就将加强基础设施建设合作列为中方提出的五大合作建议之一。李克强总理在出席第三次中国-中东欧国家领导人会晤时正式

① 张贵洪、邱昌情:《“一带一路”建设与南南合作创新》,《复旦国际关系评论》2015年第1期。

② 《王晓军:南南合作为世界修建桥梁而不是围墙》,http://www.ecdc.net.cn/news/detail.aspx?ClassID=8&ContentID=3369,2015-09-07。

③ 《李克强在第四次中国-中东欧国家领导人会晤上的讲话》,http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/25/c\_128464398.htm,2015-11-24。

④ 《习近平会见波兰总理希德沃》,http://cpc.people.com.cn/n1/2017/05/12/c64094-29271761.html,2017-05-12。

⑤ 《中国-中东欧国家合作中期规划》,http://news.xinhuanet.com/2015-11/25/c\_128464366.htm,2015-11-24。

⑥ 高歌:《“16+1”与“一带一路”:相同和不同》,《世界知识》2017年第1期。

⑦ 刘作奎:《“一带一路”倡议背景下的“16+1合作”》,《当代世界与社会主义》2016年第3期。

⑧ 《习近平在南南合作圆桌会上发表讲话》,http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/27/c\_1116689451.htm,2015-09-27。

⑨ 《南南合作圆桌会共同主席新闻公报》,http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/27/c\_1116689627.htm,2015-09-27。

⑩ 《习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会上的闭幕辞》,https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/xgcdi/13654.htm,2017-05-15。

提出,“以基础设施建设为牵引,以产能合作为抓手,以金融合作为支撑,充分照顾各方关切,推进合作不断取得新进展”<sup>①</sup>。在第五次中国-中东欧国家领导人会晤中,李克强明确指出,“加强基础设施建设,是‘一带一路’倡议的重要组成部分,也是‘16+1合作’的优先领域”<sup>②</sup>。近年来,中方还提出了打造中欧陆海快线、“三海港区合作”等重大基础设施建设与产能合作倡议。“16+1合作”应当利用好“一带一路”建设激发的合作潜力,使双方的基础设施建设与产能合作项目早日落地,早日落成(投产),早日让民众有更多“获得感”。

其次,“一带一路”建设为新时期的南南合作提供了投融资机制的新渠道。过去传统的南南合作,正是由于发展中国家大都资金短缺,又缺乏投融资经验,因此不得不主要依赖发达国家主导的国际金融机制并受其约束。即使中国以援助方式同其他发展中国家建立起来的一些合作项目,也囿于中方自身的能力,合作规模有限,且不可持续<sup>③</sup>。乘着“一带一路”的东风,新时期的南南合作有了更丰富的、也更有保障的融资机制选择。无论是习近平主席在南南合作圆桌会上的讲话,还是会议发表的新闻公报,都明确要用好亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行等融资平台,发挥好这些新机制的作用。出席2017年“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会的领导人们也提出了融资合作的举措——合作构建长期、稳定、可持续的融资体系;加强金融设施互联互通,创新投融资模式和平台,提高金融服务水平;探寻更好服务本地金融市场的机会;鼓励开发性金融机构发挥积极作用,加强与多边开发机构的合作<sup>④</sup>。

面对融资问题这一“16+1合作”的短板,中方提出在用好既有的100亿美元专项贷款、投资合作基金等基础上,不断创新投融资合作方式,包括倡议成立“16+1”金融控股公司、鼓励中方金融机构同欧洲复兴开发银行等地区和国际多边金融机构加强交流与合作等。此外,中方也表示,支持丝路基金等主要服务“一带一路”建设的金融机构通过股权、债券等多种方式为“16+1合作”项目提供金融支持。这对于“16+1合作”的前景无疑是利好消息。

## 余 论

综上所述,中国领导人关于“16+1合作”“搭建了具有南北合作特点的南南合作新平台”的评价不仅可以得到论证,而且为“16+1合作”指明了发展前景。考虑到中国与中东欧国家相互缺乏了解<sup>⑤</sup>,中东欧国家又对“南方”、“南南合作”等话题比较敏感,中方应当主动加强与中东欧国家的沟通,努力消除对方的误解与疑虑。

首先,中方应当让中东欧国家充分了解,中国对“南方”和“南南合作”采取的是广义理解,既包括传统的发展中国家或欠发达国家,也涵盖新兴的市场经济国家。与此同时,中方也承认一部分中东欧国家是发达国家,故有“南北合作特点”一说。总之,“南南合作新平台”这一评价的本意绝对不是要“贬低”中东欧国家。

其次,一些中东欧国家之所以感到被“贬低”,主要是因为无论“南北合作”也好、“南南合作”也罢,长期以来都跟国际援助紧密联系在一起。根据OECD的传统定义,援助意味着“单方面的赐予”,受援者处于不平等和被动地位<sup>⑥</sup>。显然,本文语境中的“南南合作”与“南北合作”指的是相似发展阶段或不同发展阶段国家之间的平等的务实合作,并非不平等的援助-受援关系。对此,李克强总理在第六届中国-中东欧国家经贸论坛发表主旨演讲时已经作过澄清,“‘16+1合作’不是单方

①《李克强在第三次中国-中东欧国家领导人会晤时的讲话》,http://www.china-ceec.org/1/2015/01/26/41s5607.htm,2014-12-16。

②《李克强在第五次中国-中东欧国家领导人会晤时的讲话》,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\_674904/zl\_674979/dnzt\_674981/lzlt/lkqfwjerjstgghy\_688155/zxxx\_688157/t1413174.shtml,2016-11-06。

③王跃生:《世界经济“双循环”、“新南南合作”与“一带一路”建设》,《新视野》2015年第6期。

④《“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》,https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/sbjw/13687.htm,2017-05-16。

⑤Justyna Szczudlik,“Prospects for China-CEE Relations in the 16+1 Format”,*PISM Bulletin*, No. 76, Nov., 2016, p. 2.

⑥林毅夫、王燕:《超越发展援助:在一个多极世界中重构发展合作新理念》,宋琛译,北京大学出版社2016年版,第105页。

面让利,而是遵循市场规律,按照商业化原则,发挥各自在资金、技术、市场等方面的优势,取长补短、互通有无,做大共同利益蛋糕,实现双赢与多赢”<sup>①</sup>。鉴于国际学术界一般都是在发展援助(或发展合作)的框架下理解“南南合作”与“南北合作”<sup>②</sup>,因此为了避免不必要的误解,建议中方在政策话语中少用或者不用“南南合作”。

最后,除了在话语运用上要顾及中东欧国家的感受,在合作实践中更要注意区别对待中东欧国家和其他发展中国家。斯洛伐克学者理查德·图尔恰尼(Richard Turcsanyi)曾特别强调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、发展水平完全不用于非洲、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”<sup>③</sup>。而在中国同其他发展中国家(最典型的是非洲国家)的合作实践中,援助色彩随处可见,中国媒体甚至官方至今仍习惯使用“援助”一词,在国内外造成较大负面影响<sup>④</sup>。未来中国在“16+1合作”中一定要注意吸取教训,如此方能推动各方共同构建开放包容、互利共赢的新型伙伴关系。

(责任编辑:潇湘子)

## China-CEE Cooperation from the Perspective of South-South Cooperation

Hu Yong

**Abstract:** Chinese President Xi Jinping once regarded China-Central and Eastern European countries cooperation("16+1 Cooperation") as a new format of South-South cooperation with features of North-South cooperation. However, CEE countries do not embrace this conclusion. This study convinces that "16+1 Cooperation" could be understood as South-South cooperation generally in terms of identity, principles and practice. At the same time, "16+1 Cooperation" also has characteristics of North-South cooperation given its role of composition and supplement to China-EU relations. Because all CEE countries are involved in "the Belt and Road" initiative which is the new opportunity for South-South cooperation, the prospect of "16+1 Cooperation" will rely on B&R Initiative to some extent. In order to eliminate CEE countries' misunderstanding on South-South cooperation, China should enhance communication with CEE countries and focus more on their self-consciousness.

**Keywords:** South-South Cooperation; North-South Cooperation; "16+1 Cooperation"; "The Belt and Road"

①《李克强在第六届中国-中东欧国家经贸论坛上的主旨演讲》, <http://www.china-ceec.org/chn/ldrhw/2016lj/hdxw/t1413730.htm>, 2016-11-08。

② Sachin Chaturvedi and Kunal Singh, "Features of South-South Cooperation and Global Dynamics", *FIDC Policy Brief*, No. 1, Jan., 2014, p. 3.

③ [斯洛伐克] 理查德·图尔恰尼:《“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》, 郇雪编译,《欧洲研究》2015年第6期。

④ 胡勇:《国际发展援助转型与印度对非发展合作》,《外交评论》2016年第6期。