

# 欧盟对中国-中东欧合作的态度、原因分析及我国的应对措施

● 王灏晨

[内容提要] 近期,欧盟对我国与中东欧国家开展“一带一路”合作发出担忧乃至质疑的声音,并发布了旨在加强欧盟同西巴尔干地区加强合作的政策性报告。欧盟对中国-中东欧“一带一路”的合作经历了从欢迎到谨慎,再到质疑的过程。主要原因:一是我方与欧盟投资“规则”存在差异,触动欧方利益;二是欧盟需维护内部团结,降低不稳定风险;三是欧盟或借此就打开中国市场不顺利的情况向我方施加压力;四是中国经济快速发展引起欧盟心态在一定程度上失衡。对此,我方需积极应对。

[关键词] 一带一路 中国-中东欧合作 互利共赢

中图分类号:F114.4

文献标识码:A

文章编号:1003-0670(2018)7-0058-04

## 一、欧盟对中国-中东欧合作的态度、措施及演变过程

### (一)欧盟主要国家的态度

最近一段时间,欧盟委员会及一些发达成员国对我国开展“一带一路”建设,特别是同中东欧国家的合作,表现出担忧乃至质疑的态度。其中,欧盟“双核心”——德国和法国的态度比较接近,也比较有代表性。一是对“一带一路”可能带来的地缘政治和地缘经济影响有所顾虑,尤其是对于中国与中东欧国家的“16+1”合作、与希腊等南欧国家的合作等持疑虑态度。二是担心中国利用这些投资项目,逐步控制欧洲的主要基础设施,从而不仅拉拢中东欧及南欧国家,更会进一步对欧盟国家施压。三是对中国通过“一带一路”合作框架增加对欧洲的投资表达了不满,一直强调“一带一路”建设要遵守所谓“规则和标准”。法德两国的差异在于,法国希望在全球治理中发挥关键作用,需要得到中国的支持,因此对“一带一路”合作的态度更为积极。而德国总理默克尔表示,

参与中国基础设施项目的欧盟成员国应该维持欧盟对中国的外交政策立场,否则欧盟就会从内部分裂。正因如此,对于中国与中东欧国家开展经贸合作,欧盟也逐渐戴上了“质疑”的有色眼镜。在2017年发布的《中国,16+1合作形式与欧盟》的报告中,欧盟认为,中国与中东欧的合作可能与欧盟的法律及规范有不同之处,会进一步侵蚀欧盟的价值观和一致性,引起欧盟的分裂。

### (二)欧盟采取的相应措施

正是基于欧盟对欧中关系及中国-中东欧合作的看法与态度,一系列战略措施也相继出台。其中之一是2016年出台了为欧盟未来5年对华关系提供指导的《欧盟对华新战略要素》。尽管该报告阐述了中欧合作在经贸、全球治理等方面的重要作用,但是也明确强调了一些原则,体现出欧盟在对华关系中展现的强硬姿态。其中明确强调对华接触的整体性原则,必须以更加有力、清晰和统一的声音对华接触。无论是成员国同中国一对

一的交往,还是在如“16+1”机制下的团体交往,都要与欧盟的法律、规则和政策保持一致。

最近,欧盟频频发表言论表示对中国—中东欧合作的不满,并且为了对冲我国在中东欧形成的影响力,2018年2月6日发布了《可靠的放大视角,加强欧盟与西巴尔干地区的接触》(“A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western-Balkans”),以此来重申西巴尔干地区六国的稳定对欧洲未来地缘战略的重要性;同时计划通过投资来解决该地区面临的挑战,推动该地区国家的改革及与邻国关系的改善,并提出在六国达到欧盟的标准后,可能于2025年吸纳它们加入欧盟。该报告提出六项旗舰倡议(Flagship Initiatives),包括强化该地区对欧盟法律的遵守、加强移民和安全方面的投入、提高对经济社会发展的支持、增加运输和能源联系、加快该地区数字生活建设、支持该地区国家的和解和友好关系等。该项目计划于2018年为巴尔干国家在入盟前提供10.7亿欧元,并考察这六国中的入盟候选国,使这些国家有可能于2025年加入欧盟。

### (三) 欧盟态度的演变过程

欧盟主要国家对“一带一路”倡议的态度可分为两个阶段。2013年我国宣布“一带一路”倡议后,欧盟委员会及德国精英和新闻界都持热烈欢迎的观点。由于外贸是欧盟和德国经济增长“三驾马车”中的重要一项,“一带一路”倡议中的“设施联通”使它们更容易连接出口市场,同时可以和中国企业建立良好关系。习近平主席于2014年3月访欧并与欧方领导人围绕丝绸之路经济带联通欧亚两大市场进行了深入沟通。重庆至杜伊斯堡铁路连接正式启动,中欧班列的开通让欧盟看到了进一步进入中国市场的机会。

但随着“一带一路”倡议的推进,特别是中国加大对中东欧国家的投入,同中东欧国家的合作进入实质阶段,欧盟认为中国的投资规则与自身规则有差异,降低了自己对中东欧国家的影响力。而且他们认为中国利用

投资会对中东欧国家产生潜在的政治压力,能够更多干预欧盟内部事务,影响了欧盟的政治统一。这引起了欧盟委员会及德国、法国对我国与中东欧合作开展“一带一路”建设态度的转变,并形成了相应的对华策略及加强投资中东欧的文件。

### 二、欧盟对中国—中东欧合作产生忧虑的原因分析

欧盟对我国的中国—中东欧合作产生忧虑乃至不满的原因,主要包括以下几方面。

#### (一) 我方与欧盟投资“规则”存在差异,触动欧方利益

对于我国与中东欧国家的合作,欧盟委员会及德国不满的直接因素是我国在当地的投资方式与它们不同,“一带一路”倡议推进的机制和方式也与它们的“规则”有差异。例如,德国企业是中东欧的主要投资者,一直视中东欧国家为自己的劳动力来源地及产品出口地。德国在当地的投资及并购较少有竞争者,但仍采用投标竞标等形式体现其合规性。而我国投资中东欧国家,由于现阶段以基础设施为主,因此一些项目直接对接对象国政府的发展规划,如匈塞铁路、波黑水电站以及将在匈牙利建立物流中心等,都是政府搭台企业“唱戏”,而且由国开行或其他银行为项目提供多种融资优惠。同时,我国在中东欧地区投资额度较大,2012—2017年我国对16国的投资从30亿美元增长到90亿美元,而欧盟2007—2017年十年间对巴尔干国家的总投资为90亿美元。欧盟委员会及德国企业原本在基础设施建设领域已不占优势,中国投资让他们的竞争力进一步受到削弱,原有的市场份额受到挤占。经济利益受损,欧盟委员会及德国自然心生不满。

#### (二) 欧盟需维护内部团结,降低不稳定风险

欧盟对我国与中东欧合作忧虑的另一个原因是政治因素。近一段时期,一系列影响欧洲一体化和欧盟稳定的事件接连发生,2016年英国以公投形式“脱欧”、2017年底奥地利中右翼人民党胜选、2018年初意大利民粹主义政党上台等,令欧盟将维护内部团结放在重要的位置。在我国与中东欧国家合作的过程中,尽管我方曾

向欧方保证,中国与中东欧国家间的合作有利于中欧关系全面、平衡发展,也有利于欧洲一体化,但是欧盟认为我国扩大了在中东欧的外交活动,而马其顿总统伊万诺夫提出的,因欧盟长期忽视巴尔干地区才迫使这些准备加入欧盟的候选国转向中国寻求帮助的观点,也令欧盟认为中东欧国家在借助中国的帮助影响欧盟决策,对欧洲一体化形成负面影响。因此,欧盟加大对中国-中东欧合作项目的审查力度,提出欧盟在对华关系中要采取统一声音等,都是其试图削弱中国影响力、保持欧盟国家及候选国政策方向统一的措施。

(三) 欧盟打开中国市场不顺利,或借此施加压力

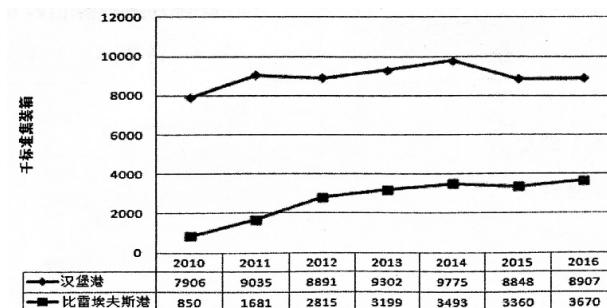
除以上经济、政治方面的显性原因外,欧盟与中国合作的不顺利,特别是打开中国市场的不顺利,也可认为是其当前对中国-中东欧合作心存芥蒂的隐性原因。欧盟委员会及德国对“一带一路”倡议持热烈欢迎态度的时段,也是其对联通中国这个巨大市场抱有希望的时段。然而,当发现并不能像想象中那样在中国畅行无阻时,其心态发生了变化。例如,德国工商总会驻华机构曾表达希望获得更开放市场环境的意愿。德国驻华大使在“一带一路”高峰论坛的采访中也提到期望中国加大市场开放力度,他认为德国对华完全开放,但中国仍存在保护主义,没有遵守市场改革的承诺。其他欧盟一些发达成员国也有类似的看法。在这种情况下,不排除欧盟委员会及相关国家借警告中国-中东欧合作等为筹码,向我国在市场开放方面施加压力,以达到其经济目的。

(四) 中国经济快速发展引起欧盟心态失衡

除客观原因外,欧盟在面对中国经济快速发展时,心态出现失衡也可能是一个主观原因。例如,在基础设施投资方面,欧盟认为我国在中东欧投资建设的基础设施影响了欧盟发达国家相应基础设施的效益,如我国投资改扩建了希腊比雷埃夫斯港,从我国通往比港的航运周期比通往德国汉堡港少9天,欧盟即认为我国的投资影响了汉堡港的发展(图1)。

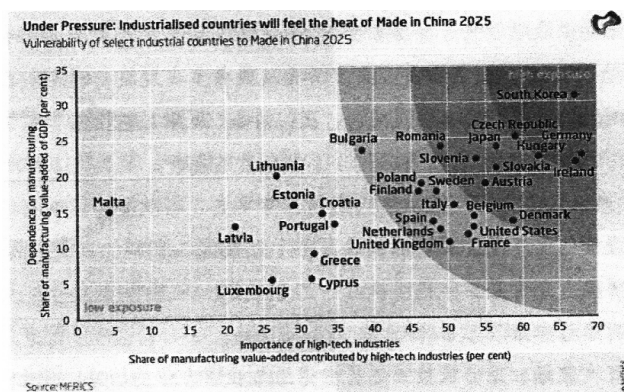
图1 汉堡和比雷埃夫斯在2010-2016年集装箱吞吐量

(单位:千标准箱)



同时,我国工业化的持续发展,特别是近年来“中国制造2025”计划在政府支持下,将数字技术融入制造业,在经济中加入第四次工业革命元素等举措,令欧盟发达国家产生本国优势产业将被中国赶超的紧迫感。据德国智库墨卡托中国研究中心(MERICs)的报告,“中国制造2025”可能影响的国家中,从长期看就包括德国(图2)。而且近一段时间,我国企业在欧洲并购企业的数量剧增,特别是对高科技公司的并购尤为明显,如美的集团以45亿欧元收购库卡公司,成为欧盟委员会主席容克提出避免未来在敏感领域被外国收购企业建议的佐证。这些都有可能使我国在未来成为欧盟发达成员国的企业在中东欧地区乃至世界上的主要竞争对手。

图2 “中国制造2025”可能影响的工业化国家及程度



可以看出,尽管我方一再强调“一带一路”倡议在中东欧地区开展合作的意愿,但在欧盟发达成员国看来,我国作为一个高效率的投资者,依靠庞大的经济实力、强大的基础设施建设能力以及快速发展的工业化水平,

肯定会吸引中东欧国家,至少让他们在欧盟内部讨论中拥有更多的筹码,增加与西欧国家讨价还价的资本。这可能是引发欧盟委员会及发达成员国焦虑的主观心理因素。

### 三、我国的应对策略

#### (一)保持定力 增信释疑

自2012年在华沙建立“16+1”机制以来,中国—中东欧合作已经开展5年有余,取得了一系列成果,当然也难免受到非议和质疑,特别是欧盟和发达成员国在多个方面提出意见乃至警告。针对这些反应,我方需要保持定力,坚持我方观点,同时加强同欧盟的沟通,切实传递“一带一路”倡议的价值和意义,重申支持“欧洲一体化”的立场,说明我方将中国—中东欧国家的合作,视为中欧合作的重要组成部分,并无借与中东欧国家合作之机削弱、分裂欧盟的意图,表明“一带一路”倡议在中东欧国家的落地,是希望通过这一通道加强与欧洲的深入交流,促进共同发展,互利共赢。同时,对于指责我方项目投资过程不符合欧盟“规则”、不够公开的批评,我方可具体问题具体分析,认真准备、主动参与投资对象国的项目竞标,以事实证明我国投资的优越性,反映出与我国合作的有利之处。

#### (二)分清类型,稳步推进

对于与中东欧国家的合作,我方首先有必要分清类型,重点关注营商环境较好、投资风险较低且有意愿与我国合作的国家。例如,波罗的海国家营商环境较好,但合作意愿相对较低。而匈牙利、罗马尼亚、塞尔维亚、克罗地亚等国,具有较好的区位优势或传统的工业、人才优势,又有较强烈的与我国合作的意愿,可以在已开展的合作项目的基础上,持续推进,做出成绩,发挥示范效应,以点带面,逐渐带动、提高中东欧各国与我国的合作意愿。

在投资方面,也要注意类型。一是进一步加强在中

东欧国家的绿地投资,建设工业园区、雇佣当地劳动力,切实给对象国带来就业、基础设施建设等方面的好处,让对象国人民感受到与中国合作能够获得利益,促进民心相通、民间支持。避免形成“中国是‘大财主’,只与本国政府结交,不给民众带来利益”的印象。二是选择对合作方效用较大、可实现双赢的项目开展投资。如2014年塞尔维亚宣布出售502家国企,并欢迎中国企业参与私有化之后,河北钢铁集团收购了塞尔维亚唯一钢厂,既为当地保住数千就业岗位,也能避开欧洲对中国钢铁业“反倾销、反补贴”等贸易保护措施的影响。

#### (三)增进合作,共同开发

中国和中东欧国家的合作,不可避免地触动了欧盟特别是德国的利益。因此,有必要从多个方面同欧盟委员会及发达成员国开展合作,以经济利益让他们认识到“一带一路”倡议是帮助把蛋糕做大的重要举措。

一方面是注意“一带一路”倡议与欧盟投资计划,即“容克计划”的对接。基础设施建设是中东欧国家急需加强的方面,也是欧盟国家希望联通中东欧国家、整合欧洲的方式之一。加强中欧双方在基础设施投资项目上的合作,加强双方标准的沟通、互认,通过实际项目的运作显示我方开放、积极的态度,使欧盟逐渐接受、认可我在中东欧国家推广“一带一路”倡议。

另一方面是联手欧盟共同增加对第三方市场的开发。例如,在中东欧地区,可寻求在重点领域同德国、法国共同投资的可能性。例如,在德国具有优势的制造业方面,我方可联合在同一产业链不同位置的德国企业在中东欧投资,既可以减少同德国在产业链方面产生冲突,又可以改变我国在当地民众心中只会建设基础设施的印象。同时,中方企业还可以借鉴德国企业在当地发展的经验,降低风险。

[作者单位:国家信息中心]

(责任编辑:郭文琳)