

辽宁大学智库 简报

第 8 期

辽宁大学中国开放经济研究院

2023 年 7 月 20 日

推动“中国-中东欧”合作机制向好发展的思考

穆重怀

“中国-中东欧”合作机制成立十年来,有力地促进了中国与中东欧国家的合作,推动了中欧关系的进一步发展。但自 2021 年立陶宛退出“中国-中东欧”合作机制后,2022 年 8 月爱沙尼亚和拉脱维亚步其后尘,也退出了这一机制。与此同时,捷克外交部也作出了退出相关机制的表态。斯洛伐克对于合作机制也发出了不同的声音。在这种情况下,“中国-中东欧”合作机制的未来发展面临着重大挑战,为维护这一由中国主导的与欧洲国家合作的重要机制,有必要分析其面临的问题,作出相应对策。

一、“中国-中东欧”合作机制面临的挑战

由于国际格局的变化、疫情的影响、中东欧国家内部的演化和中欧关系的深刻调整,合作机制在协调性、稳定性和可持续发展等方面面临

着巨大挑战。

第一,中东欧国家的多元化发展使合作机制的协调性面临挑战。作为合作机制成员国的中东欧国家国情不同,发展方略各异。以外交为例,罗马尼亚、波兰、立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚大力发展与美国的关系,追随美国的全球政策;而保加利亚和克罗地亚在外交上采取了平衡策略;塞尔维亚和匈牙利采取了友华友俄政策;阿尔巴尼亚、北马其顿、黑山和塞尔维亚成为欧盟候选成员国……中东欧国家固有的差异性和多元化发展日渐凸显,对“中国-中东欧”合作机制提出的诉求也体现出多样性和独特性,在这种情况下,以经济合作为核心的合作机制无法满足所有中东欧成员国对中国提出的多维度诉求,合作机制的双边和多边协调性都面临着失调的困境。

第二,“中国-中东欧”合作机制的稳定性面临挑战。合作机制建立以来,中东欧国家成员国反应积极,并且实现了扩容(希腊成为成员国),达到了17个,涵盖了中欧、东欧、南欧、北欧等国家。但从2021年开始,波罗的海三国相继退出,捷克等国家也出现退出端倪,给合作机制的发展带来了消极的影响。而且从2021年以来,“中国-中东欧”合作机制的会议机制未能发挥以往的积极作用,某些中东欧成员国对此采取消极态度,降低参会人员级别,对中国的抗疫等主张采取回避,甚至是对抗态度。目前,中东欧某些成员国对合作机制的存续态度暧昧,持观望态度,对合作机制的稳定发展构成了挑战,需要全面防止部分国家退出带来的多米诺骨牌效应。

第三,“中国-中东欧”合作机制的可持续性面临挑战。“中国-中东欧”合作机制的可持续性表现在促进中欧合作的深化和推动“一带一路”倡议在欧洲的落地。“中国-中东欧”合作机制是中欧关系的重要补

充,它是中国发展中欧关系的重要动力,也是中国发展同欧盟合作的桥头堡。通过与合作机制中的欧盟成员国的合作可以增进对欧盟相关法规、标准等准入机制的了解,扩大中欧的全面交流,为中国与欧盟在人权、军售等事项上的交流提供渠道,增进中欧间的沟通与理解,进而推动中欧经贸合作的深化。此外,合作机制成员国均为“一带一路”倡议沿线国家,通过合作机制能够有效实现“一带一路”倡议在欧洲的全面落地,实现中欧关系融入“一带一路”。但目前合作机制的状况已经无法满足推动中欧关系良性发展的要求,在一定程度上减弱了它作为中欧关系发展推进器的作用。

综上所述,当前“中国-中东欧”合作机制面临着多维度的挑战,有可能对合作机制的存续和进一步发展,以及“一带一路”倡议在欧洲的落地产生消极影响。为此我们需要对当前状况进行分析,梳理其原因。

二、“中国-中东欧”合作机制出现挑战的原因

目前“中国-中东欧”合作机制面临着一系列新挑战和新要求,这是机制在发展过程中遇到的新挑战。这其中既有国际格局变化的外部因素影响,也有“中国-中东欧”合作机制内部因素的体现。在这里我们对其中原因进行分析。

第一,美国对“中国-中东欧”合作机制的破坏性影响。2018年后,中美关系严重恶化,美国开始进一步打压中国在全球的发展空间。中东欧地区是美国与中国竞争的重要地区。一方面,美国加大在中东欧地区的经济投入,扩大与中东欧国家的经贸合作。另一方面,美国鼓励某些中东欧国家推行“价值观外交”,加强与这些国家的政治合作,从而达到分化瓦解“中国-中东欧”合作机制的目的。例如爱沙尼亚与拉脱

维亚退出合作机制,就与美国议员卢比奥的干预有着直接的关系。美国对“中国-中东欧”合作机制的敌视与破坏是美国全球政策的有机组成部分,它的破坏力不容小觑。

第二,欧盟对“中国-中东欧”合作机制的质疑态度。“中国-中东欧”合作机制建立以来,欧盟始终对其持不信任的态度,认为“中国-中东欧”合作机制会破坏欧盟在对华政策上的团结,该机制是中国对欧洲的“分而治之”。2016年,欧盟委员会在有关对华新战略的联合通讯中表示,欧洲任何部分与中国的双边关系(包括“中国-中东欧”合作机制内的关系)都应 与欧盟协调,并“符合欧盟法律、规则和政策,总体结果对整个欧盟有利”。2023年,欧洲议会重申了上述立场。由此可见欧盟对合作机制的疑虑。特别是随着中欧关系的变化,中国已经从欧盟的战略伙伴变成了系统性竞争者,中欧关系的变化已经从实质上影响到了欧盟对合作机制的态度。尤其需要注意的是,当前欧盟已经从对合作机制的抱怨和不满转化为对合作机制的实际抵制行动,它不断地从制度和实践层面对华、对合作机制中的欧盟成员国施加压力,从而打压合作机制在欧洲发挥作用的空间。波罗的海三国退出合作机制的原因同样在于欧盟的支持。此外,欧盟吸收合作机制的中东欧成员国为入盟候选国也是在分化合作机制。

第三,“中国-中东欧”合作机制的制度化建设不足。“中国-中东欧”合作机制是中国与中东欧国家开展合作的主要工具,但它主要集中在经贸和人文领域。合作机制相对简便易行,富有效率,适用于处于转型期的中东欧国家。但是,随着中东欧国家地缘政治需求的变化,特别是中东欧成员国身份的变化及其具有的复杂性,使得“中国-中东欧”合作机制不能有效地应对这些国家对中国的诉求,而且在某些重要事项

上也不能体现出全体成员的集体意志(如没有完善的退出机制),这些显示出机制制度化建设的局限性,影响了机制的进一步发展。

第四,某些合作机制成员对机制的不满。中东欧国家参与合作机制的出发点是本国的利益。它们希望通过合作机制加强对华交往并获取经济利益,实现国家的多元化发展,并且在国际和地区事务中获得更多的话语权。中国作为欧盟第二大贸易伙伴和大多数中东欧国家在欧盟外的最大贸易伙伴,与中东欧国家的经贸合作取得了很大的增长,但这种增长后的经贸关系依然处于较低的水平。以中国对欧投资为例,在2000—2019年间,中国在欧盟(不包括英国)的投资约为1260亿美元,只有不到100亿美元流向了中东欧地区,其中55亿美元流向了波兰、匈牙利和捷克。同期,德国和英国分别获得中国约250亿美元和570亿美元的投资。从2012年到2020年,中国对欧投资前十位的国家没有一个是合作机制成员国,这就导致了某些对合作机制的预期没有得到满足的国家滋生出对机制的不信任感,甚至部分国家认为该机制阻碍了本国与欧盟核心国家的密切关系。立陶宛、爱沙尼亚、捷克就曾多次公开表达了上述态度。虽然这种诉求或是不尊重市场规律,或是情绪化表达,或是别有用心,但不信任和质疑的声音无疑会损害机制的效力和威望。

综上所述,合作机制面临的现实挑战是有其独特原因的。这些原因是合作机制在发展中必然会遇到的问题,因此它是可以克服并解决的。

三、发展“中国—中东欧”合作机制的应对策略

新形势下,合作机制面临的新问题是发展中的问题,它具有动态、

多元、复杂的特征,需要扩大视野,创新思维,有效地化解这些矛盾。

第一,推动“中国-中东欧”合作机制的制度化建设。高水平的规则是打造稳定合作机制的基础。“中国-中东欧”合作机制也要适应时代的发展与国际形势的要求,与时俱进,进行制度创新,在进入和退出机制、建立专委会、合作项目论证、对外合作等方面制定有约束力的规范,推动法定程序建设。同时要建立起切实有效的组织机构,负责合作机制运行的日常事务。在目前的情况下,可以由中国主导,采取双边的形式进行谈判,进一步推广到多边,确立起全体成员共同参与、共同负责的多层级的多边协调机制。

第二,推动“中国-中东欧”合作机制的务实合作。依托合作机制着力解决中东欧国家发展面临的实际障碍或难题,充分考虑中国与中东欧国家面临的现实问题,关注中东欧国家的核心利益和现实处境,秉持合作共赢的原则开展经贸交流。由双方或多方企业根据市场实际情况自主决策,合作机制发挥引导、服务和参谋作用,真正发挥机制的应有作用,在全面考虑中东欧国家合理诉求的基础上,扩大对中东欧投资并促进均衡化发展,强化从该地区进口,促进与该地区整体关系平稳发展,使成员国有获得感和话语权。

第三,推动多边主义的切实落地。在目前合作机制双边合作为主的基础上充分发展多边合作,满足多边对合作机制成果的预期。一方面,中国要更多地参与到由中东欧国家主导的区域或次区域合作组织,并成为建设性力量。另一方面,加强与中东欧国家的多边主义项目的合作,如农产品出口、中欧班列等,这样,可以调动成员国机制内协同的主动性,也有助于形成成员国间互相制衡、互利共赢的多边合作模式。

第四,消除欧盟疑虑。通过成员国中的欧盟成员国进一步了解欧

盟的法规与标准,推动在中东欧地区的中国企业和机构在遵守中国法律与标准的原则上尽量满足当地或欧盟的法律与规范,使合作成为符合国际标准、引领国际标准的典范机制。适当引入欧盟对机制项目实施的参与,实现多边共赢,如克罗地亚的佩里萨克大桥项目就具有很强的借鉴意义。通过打造合作机制的开放性、兼容性和融合性,消除欧盟国家的疑虑,把合作机制同中欧关系发展密切联系起来,使其成为中欧关系深入发展的抓手之一。

综上所述,需要采用多元化的工具促使合作机制的中东欧成员国意识到“中国-中东欧”合作机制是其稳定和繁荣的积极因素,中国是其可以在双边和多边机制内合作的对象,可以在安全、经贸、气候和人类可持续发展等方面实现有效合作的可靠伙伴。促使中东欧国家在对待“中国-中东欧”合作机制时全面正确分析国际形势,切实关注中国的核心利益,作出理性判断,从而推动合作机制向好发展。

作者简介:穆重怀,文学博士,副教授,硕士生导师,现任辽宁大学外国语学院副院长,教育部备案辽宁大学波罗的海国家研究中心专职研究员,高校国别和区域研究人才培养与学科建设联盟常务理事,东北三省一区外语学科建设联盟理事,辽宁省归国华侨联合会特聘专家,辽宁省翻译学会副会长,辽宁省美学学会会员,辽宁大学中俄文化比较研究中心负责人。

辽宁大学智库简报编委会

指导:潘一山

主编:余淼杰

编委:李淑云

史保东

霍春辉

姚树洁

王振宇

刘钧霆

李艳枝

陆 辉

崔 铮

编辑:尹如玉

联系方式:024-62602446

本刊声明:所刊文章属作者个人见解,不代表编辑部观点。

请把领导批示和转载情况反馈编辑部。