

# 中东欧国家对外经济合作中的 欧盟因素分析

金 玲

**内容提要:** 中东欧国家深度依赖欧盟市场和资金并高度认同欧盟规范和规则,其对外政策选择已深刻嵌入欧洲一体化进程之中。欧盟通过其经济影响力、制度规范力和软性趋同压力对中东欧国家对外经济合作施加影响。此外,中东欧国家对欧盟的观念认同也是影响各国决策的现实因素。文章结合当前中国-中东欧合作的现状,指出了欧盟对中国-中东欧合作的主要关切并提出相应的应对之策。

**关键词:** 欧盟 中国-中东欧合作 经济影响 制度规范

中东欧国家入盟以来,其政策选择已深刻嵌入欧洲一体化进程之中,即在各领域的政策选择都受到欧盟作为经济力量、制度力量以及观念性力量的影响。欧盟经济力量主要体现在中东欧国家对欧盟大市场的高度依赖及其提供的结构基金的杠杆作用;制度性力量表现为欧盟层面的法律和规范以及相关软性协调措施;观念性力量则表现为中东欧国家对欧盟发展模式和价值观念的认同。基于中国-中东欧合作在欧盟框架下运行的现实,欧盟的上述影响力也将体现在彼此合作的诸多领域之中。

## 一 欧盟作为经济力量的影响

欧盟作为经济力量对中东欧国家的影响主要表现为三个方面:第一,中东欧国家经济具有高度外向性特点,对外部市场高度依赖,欧盟是中东欧国家的主要进出口市场;第二,欧盟是中东欧国家外部资金的主要来源地;第三,欧盟结构基金对中东欧国家的发展具有重要的杠杆作用。

(一) 欧盟是中东欧国家的主要贸易市场

中东欧国家,无论是欧盟成员国或当前的候选成员国,经济规模相对较小,是出口导向型和开放型经济体,欧盟和欧元区是其主要的出口市场。欧元区债务危机对该地区的深刻影响充分表明了中东欧国家经济的脆弱性及其对欧盟大市场的深度依赖。

表 1 中东欧国家对欧盟和中国的进出口情况比较

贸易伙伴 国别	出口欧盟	进口欧盟	出口中国	进口中国
波兰	80%	63%	0.75%	8.63%
捷克	85%	75%	0.51%	9.39%
匈牙利	82%	71%	1.13%	6.75%
斯洛伐克	87.5%	65%	0.90%	6.39%
保加利亚	64%	47.5%	0.83%	50.3%
罗马尼亚	72%	68.9%	0.47%	4.29%
克罗地亚	78.6%	66.46%	0.30%	6.49%
斯洛文尼亚	86%	86%	0.31%	—
拉脱维亚	74%	73.8%	0.25%	1.88%
立陶宛	60%	54%	—	2.15%
爱沙尼亚	62.1%	58.6%	0.55%	6.14%

数据来源: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFReporter.aspx?Language=E>, 数据截至 2013 年 6 月, 2014 年 10 月 12 日访问。表由作者自制。

如果按照出口占 GDP 的比重衡量中东欧国家对欧盟市场的依存度,匈牙利、斯洛伐克、爱沙尼亚、立陶宛、斯洛文尼亚和捷克对欧盟的依存度最高。2011 年统计的数据显示,上述国家的出口占 GDP 比重平均在 60%—80%之间。<sup>①</sup> 表 1 的统计数据进一步显示了中东欧地区对欧盟市场的依赖。维谢格拉德集团(包括波兰、捷克、匈牙利和斯洛伐克,以下简称 V4)出口的 80%均依赖欧盟大市场,其中捷克、斯洛伐克和斯洛文尼亚依存度最高,平均在 85%以上。波兰作为中东欧国家最大的经济体,欧盟市场在其出口份额中也高达 80%。

<sup>①</sup> “Approaching Storm: Report on Transformation, Central and Eastern Europe and Euro Crisis”, [http://www.pwc.pl/pl\\_PL/pl/publikacje/pwc\\_approaching\\_storm\\_report\\_on\\_transformation.pdf](http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/pwc_approaching_storm_report_on_transformation.pdf), p.10, last accessed on 5 December 2014.

除了出口,欧盟大市场也是中东欧国家的主要进口来源地。该地区绝大多数国家超过 60% 的进口来自欧盟市场,其中以斯洛文尼亚、捷克和拉脱维亚依赖度最高,斯洛文尼亚进口的 86% 来自欧盟。进出口的双向依赖表明了该地区与欧盟大市场的一体化程度之深,也表明了欧盟作为大市场对该地区的影响力。此外,由于中东欧各国在生产上更加紧密地融入了欧盟生产链并与西欧国家形成了新的垂直专业化劳动分工,这些国家的生产链和价值链上的主要产品,尤其是 V4,进出口都主要依赖于欧盟市场。以波兰为例,其出口欧盟的主要产品为机械设备、矿产、金属和金属制品,上述产品也是主要来自欧盟市场的进口产品。可以说,欧盟内部市场的出口表现基本上决定了中东欧国家总出口绩效。<sup>①</sup> 上述影响力通过债务危机期间该地区经济增长的受影响程度可见一斑。危机爆发之后,中东欧国家经济在 2009 年受到了最严重的影响,其中波罗的海三国 2009 年 GDP 年平均下降超过 15%,拉脱维亚甚至下降了 17.7%。<sup>②</sup> 中东欧国家 GDP 整体下降的平均水平也远超过欧盟其他国家。目前,出口市场主要为南欧国家的保加利亚和斯洛文尼亚面临的风险仍然很大。

## (二) 欧盟是中东欧国家主要的外资来源地

自中东欧国家入盟以来,由于地缘以及文化上的接近,加上劳动力成本差距,欧洲主要国家如德国、法国、荷兰和奥地利等纷纷将一些工业生产线转移至中东欧国家,成为该地区外资的主要来源地。资金流向中东欧国家的方式与其他南部欧洲国家明显不同。流向该地区的资金主要投向实体以扩大生产能力。例如,近年来,德国向 V4 国家的投资已经形成有效的生产链条,德国外资的流入与德国汽车外包业务的迅速发展高度一致。2012 年,V4 国家自德国的进口额占 GDP 的 16%,出口占 GDP 的 18%。<sup>③</sup> 这表明了双方经济中投资和贸易的高度契合,彼此一体化程度将随着上述国家陆续加入欧元区而不断加深。

欧盟是中东欧国家主要外资来源地,占该地区外资流入的 79%。波兰信息和外国投资局提供的数据表明,在波兰的投资存量中,来自欧盟的资金占据主导地位。至 2013 年底,在波兰投资存量中比例位于前三位的分别是德国(17.1%)、荷兰(16.1%)和法国(11.9%)。罗马尼亚外国投资的主要来源地同样是欧盟成员国。2009 年至 2011 年占罗马尼亚投资存量比重最高的国家分别是荷兰(21.7%)、奥地利(17.5%)、

<sup>①</sup> 尚宇红、高运盛:“维谢格拉德集团入盟 10 年对欧盟市场出口绩效分析”,《欧洲研究》2014 年第 4 期,第 16 页。

<sup>②</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&code=tec00115>, last accessed on 6 December 2014.

<sup>③</sup> “German - Central European Supply Chain-Cluster Report”, IMF Multi Country Report, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13263.pdf>, last accessed on 5 December 2014.

德国(11.4%)和法国(9.1%)。波罗的海国家虽然其外资并非主要来源于德国和法国,但也主要来自欧盟其他成员国。以爱沙尼亚为例,2012年来自欧盟的外资流入占总外资流入的83.3%,主要来自瑞典和芬兰,分别占27.6%和23.3%。<sup>①</sup>

而且,西欧国家银行控制了中东欧国家绝大部分银行资产。国际主要评级机构穆迪的统计显示,外资对中东欧各国银行业的控股比例已接近80%。捷克、斯洛伐克和爱沙尼亚银行业的外资比率甚至超过90%。<sup>②</sup>2009年流入新成员国的对外直接投资(FDI)下降了一半,主要原因恰是西欧银行资金的撤离。捷克、爱沙尼亚、匈牙利和斯洛文尼亚银行的资本大量撤离导致该部分资金流入呈现负增长。<sup>③</sup>由于保加利亚、塞尔维亚和罗马尼亚银行业暴露在希腊银行业的不良影响之中,这些国家的银行业均呈现较大风险。中东欧国家在危机初期表现出的脆弱性也从另一侧面反映了对来自欧盟成员国资本的依赖。

### (三) 欧盟结构基金对中东欧国家的影响

入盟后,欧盟对中东欧国家发挥影响的另一重要政策工具是欧盟结构基金。结构基金包括三种形式:欧洲地区发展基金、欧洲社会基金和聚合基金。欧盟通过结构基金一方面推动地区融合和社会团结,提升落后地区的竞争力和促进就业,另一方面通过附加条件影响成员国的改革进程。欧盟80%的结构基金拨付给最贫困的地区,即那些人均GDP在欧盟平均水平75%以下的地区以支持交通和其他基础设施项目。在2007-2013年财政框架下,地区政策每年预算为500亿欧元,占欧盟整体预算的35.7%,其中一半的基金投入到新成员国,有60%用于基础设施领域。波兰是接受结构基金份额最大的国家。<sup>④</sup>

“欧盟结构基金在中东欧国家的发展转型过程中发挥了不可或缺的作用。”<sup>⑤</sup>表2数据表明,欧盟结构基金占欧盟年均GDP的比例为11%至25%之间。“在波兰,结构基金显著改善了交通基础设施的覆盖范围。波兰的GDP因为结构基金而额外增长

<sup>①</sup> 以上数据来源于成员国国家银行和IMF投资统计数据, <http://data.imf.org/?sk=D732FC6E-D8C3-44D1-BFEB-F70BA9E13211>, [http://www.paiz.gov.pl/poland\\_in\\_figures/foreign\\_direct\\_investment](http://www.paiz.gov.pl/poland_in_figures/foreign_direct_investment), 2014年11月10日访问。

<sup>②</sup> 转引自“谁制造了东欧金融动荡”, <http://finance.sina.com.cn/money/forex/20090226/07055902987.shtml>, 2014年11月18日访问。

<sup>③</sup> <http://www.euractiv.com/financial-services/new-eu-members-hit-by-fdi-outflow-analysis-495038>, last accessed on 20 November 2014.

<sup>④</sup> <http://www.euractiv.com/regional-policy/eu-cohesion-policy-2014-2020-links-dossier-501>, last accessed on 20 November 2014.

<sup>⑤</sup> KPMG, “EU Funds in Central and Eastern Europe: Progress Report, 2007-2013”, <http://www.kpmg.com/CEE/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/EU%20Funds%20in%20Central%20and%20Eastern%20Europe%202013.pdf>, last accessed on 30 October 2014.

0.7%”；“团结基金使得捷克企业更具创新性并改善了技术产品的发展。”中东欧国家普遍非常看重结构基金在其发展过程中的积极作用,并将其与中国在“16+1”框架下提供的100亿美元信贷相比较,认为中国提供的贷款规模小、条件严格、“不好用”,欧盟结构基金不仅规模大而且使用条件更加优厚。<sup>①</sup>

表2 欧盟成员国不同预算年度接受的地区基金数额(单位:亿欧元)

年度 国别	2007-2013 年度		2014-2020 年度
	欧盟资金	占 GDP 比例(年度均值)	
波兰	670	17.2%	710
捷克	267	17.6%	220
斯洛伐克	117	16.2%	140
匈牙利	240	25.4%	219
斯洛文尼亚	42	11.6%	33
保加利亚	68.52	16.7%	100
罗马尼亚	190	13.4%	224
拉脱维亚	45.3	19.4%	45.1
立陶宛	67	19.6%	68.2
爱沙尼亚	34	18.5%	35.8
克罗地亚	10	2.3%	—

数据来源:欧盟地区政策网站, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>, 2014年11月15日访问。表由作者自制。

在未来7年预算框架中,欧盟委员会进行了制度创新,增加了基金杠杆的影响力。一是基金本身的经济杠杆效应。委员会决定利用基金本身作为杠杆,吸收更多的贷款,将结构基金的作用最大化;二是加强其政治杠杆效应。在新的预算框架下,欧盟委员会要求成员国签署伙伴关系契约,制定和实施“欧洲2020战略”框架下的行动重点,明确在每一领域内的预算和目标。委员会针对不同成员国提出了一系列具体条件,其中包括公共管理能力的改善以及成员国立法改革。最终是否给付取决于这些条件能否实现。此外,委员会还建议设立激励基金,占聚合基金的3%左右,用以激励那些实现上述条件或已超额实现改革目标的国家。委员会表示,监督和评估工作的加强

<sup>①</sup> “中国-中东欧合作可持续性研究”课题组(中国国际问题研究院)对波兰、捷克官员及学者的访谈。时间为2014年5月11日至20日。

是保障用好结构基金的必要手段。因此,委员会倾向给成员国设置那些清晰的、可测量的目标以评估不同成员国地区政策的实施效果。

## 二 欧盟作为制度性力量的影响

被纳入中国-中东欧合作框架的16国中有11个欧盟成员国、4个候选国和1个潜在候选国。在4个候选国中,黑山已于2014年3月启动入盟谈判。根据欧盟相关文件,西巴尔干国家最终的前景都是入盟。欧盟作为制度性力量的影响主要体现在两方面:一是欧盟相关制度机制和立法规定的硬约束;二是在没有硬约束的情况下成员国有软性的趋同压力。

### (一) 欧盟立法和决议的规制性约束

欧盟的权能分为三种:专属权能、分享权能和辅助权能。欧盟的专属权能指欧盟条约赋予联盟在某一特定领域内享有专属权能时,只有联盟可在此领域内进行立法和通过具有法律约束力的法令,成员国仅在获得联盟授权或在实施联盟法令的情况下才可采取此类行动。欧盟享有专属权能的领域有五个:关税同盟、确立内部市场运作所必需的竞争规则、欧元区成员国的货币政策、保护海洋生物资源的政策以及共同商业政策。<sup>①</sup>因此,欧盟专属权能会对中东欧国家与第三方之间的投资和贸易合作产生影响,其借助的政策工具是内部市场运作的竞争规则和共同商业政策。以中波合作中设立“经济特区”(Special Economic Zone)的问题为例,波兰方面正是考虑到欧盟委员会在竞争领域内的权能,担心设立新的“经济特区”违反欧盟竞争法,故反对此项提议。<sup>②</sup>

以中国-中东欧合作为例,欧盟在贸易和投资领域内的权能已成为约束双方合作的框架。欧盟机构多次以该合作违反了欧盟相关的权能规定为由,要求增加中国-中东欧合作的透明度,甚至直接表示反对。<sup>③</sup>中东欧国家也一再强调,成员国在贸易和投资领域内能做的是采取促进措施,而不是超越权能。中国针对中东欧国家出台的100亿美元专项贷款项目在欧盟成员国内使用情况不佳,主要原因是有关国家担保的

<sup>①</sup> 《欧洲联盟运行条约》第3条,参见《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖莹译,北京:社会科学文献出版社2010年版,第59页。

<sup>②</sup> “中国-中东欧合作可持续性研究”课题组(中国国际问题研究院)2014年5月11日至13日在波兰与波方对外经贸合作官员访谈。

<sup>③</sup> 2013年11月25日在布鲁塞尔举行了“中国论坛”,“欧洲对外行动署”官员在论坛上表示中国-中东欧合作超越了欧盟的权能红线。

要求与欧盟内部市场的竞争规则不一致。<sup>①</sup> 中国企业在波兰 A2 公路项目中失败的表面原因是建筑材料成本的上升,实际原因与欧洲的劳动力以及移民标准等一系列立法限制有关。此外,欧盟也可以利用其独享的权能干预成员国的对外合作。比较明显的案例是在欧俄关系紧张背景下,欧盟认为保加利亚与俄罗斯之间的合作给予了两国企业不平等的优惠待遇,于是便以违反欧盟竞争法为由,叫停了南溪管道项目。

共享权能是欧盟与成员国能够共同施加影响的权能。在共享权能领域,联盟与成员国可在该领域立法和通过具有法律约束力的法令。但是,在共享权能行使上,联盟具有优先权。除条约另有规定外,仅在两种情况下成员国可以行使共享权能:一是当欧盟未行使权能时;二是联盟决定停止行使其权能。共享权能的领域包括:内部市场、社会政策中由运行条约规定的经济、社会与地区融合、农业及除海洋生物资源保护以外的渔业、环境、消费者保护、运输、泛欧网络和能源等领域。<sup>②</sup> 上述规定意味着联盟在共享权能内,可以通过相关立法发挥约束性作用。例如,欧盟的环境影响评估指令要求所有公共或私人项目进行环境影响评估。中国-中东欧合作中涉及上述政策领域的内容,例如基础设施合作,不仅受到欧盟独享权能的约束,还受到欧盟环境和地区融合等领域内相关指令的约束。所以中国在项目的具体实施过程中需要遵循欧盟的环境和劳工标准。

## (二) 欧盟的软性趋同压力

欧盟的软性趋同压力主要在两种情况下发生:一是在不享有权能的领域,软性趋同压力具有政策协调的功能。除了在专属权能和共享权能领域,欧盟在某些政策领域内虽不具有立法权能,但具有实施政策协调的软性影响力;二是欧盟的这一趋同压力是一种欧盟对候选国以及希望加入欧盟的潜在候选国施加影响的方式。

欧盟在其具有协调权能的领域主要通过“开放式协调方法”(Open Method Coordination, OMC)实现治理目标。根据 2000 年里斯本欧洲理事会会议的规定,OMC 与其他治理模式的主要区别是它并不试图通过制定具有约束力的法规来实现治理。“开放式协调方法”有四个主要组成部分:确定实现政策目标的指导性原则、确定最佳的实践标准和相应的衡量指标、确定具体目标、将共同的指导性原则转化为成员国政策以及定期的监督、评价和同行评议。

上述协调方法的运用已经逐渐从宏观经济政策管理、就业以及结构性政策改革扩

<sup>①</sup> 在访谈期间,中东欧国家官员和学者均对笔者表示专项贷款要求国家提供担保,这不符合欧盟的相关规定。访谈时间为 2013 年 5 月 11 日至 21 日。

<sup>②</sup> 《欧洲联盟运行条约》第 4 条第 2 款,参见《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,第 59 页。

展至其他领域,如社会事务、研究和创新领域以及共同外交与安全政策等领域。开放式协调对成员国的压力主要来自同行的监督和评议。在中国-中东欧合作中,中东欧国家可能面临来自欧盟机构以及其他成员国的压力,要求其在发展与中国的关系中不影响该地区与其他国家在经济政策和对外政策上的趋同进程。

欧盟对候选国的影响方式虽不能以条约为依据实施制裁,但可以选择以成员国资格作为目标,使用软性的政策工具,例如附加条件的积极刺激、规范性压力和劝说等。目前监督是否遵守欧盟规则对于候选国比正式成员国更具有影响力。此外,因为候选国没有参与决策的渠道,所以在权力不对称的情况下,这些候选国只能接受自上而下的规则渗透。

### 三 欧盟作为观念性力量的影响

尽管债务危机削弱了欧盟的软实力,但无论是经济、政治和安全利益诉求,还是身份认同意识,都使得中东欧国家仍将欧盟作为其对外政策的核心优先,通过欧盟实现国家利益,提升在欧盟中的形象和发言权是中东欧多数国家的首要政策目标。中国-中东欧合作从属于中欧关系整体框架是中东欧国家的基本共识。

#### (一) 中东欧国家对欧盟高度认同

中东欧国家入盟 10 年以来,经历了经济、政治和社会的深刻转型,它们普遍对入盟以来取得的成就持乐观态度。V4 智库在其入盟 10 年的评估报告中表示:“中东欧历史上从未像现在一样自由、安全和繁荣。V4 国家从过去 25 年的转型过程中受益巨大。2004 年欧盟扩大无疑是一个成功的范例。该地区实行了民主、法治和市场经济。中东欧地区的繁荣归功于与欧盟其他成员国之间的贸易和投资。现在我们希望运用我们的活力和适应能力在欧洲的未来中发挥更加积极的作用。”<sup>①</sup>

表 3 的统计数据表明,入盟以来中东欧国家中除了斯洛文尼亚和匈牙利之外,其他国家与欧盟整体发展水平实现了较程度的趋同,其中尤以波兰和波罗的海三国的趋同程度为最高。入盟时,以购买力平价标准计算,波兰的人均 GDP 是欧盟平均水平的 51%,2013 年已接近欧盟平均水平的 68%。上述趋同水平与尚未入盟的西巴尔干地区国家形成了鲜明对比。表 4 的统计数据显示,未入盟的国家由于不能享受成员国

<sup>①</sup> Milan Nič and Paweł Świeboda: “Central Europe Fit for the Future: Visegrad Group 10 Years after EU Accession”, <http://www.cepolicy.org/publications/central-europe-fit-future-10-years-after-eu-accession>, last accessed on 21 January 2015.

资格的“福利”,同期人均 GDP 水平增长都十分有限。正是基于上述原因,中东欧成员国认为“复杂的转型进程如果没有入盟前景和成员国资格几乎是不可能的”。<sup>①</sup>

表 3 中东欧的欧盟成员国人均 GDP  
与欧盟平均水平的比较

年度 国别	2004 年	2013 年
保加利亚	40%*	47%
捷克	78%	80%
爱沙尼亚	57%	72%
拉脱维亚	47%	67%
立陶宛	52%	74%
匈牙利	63%	67%
波兰	51%	68%
罗马尼亚	43%*	54%
斯洛文尼亚	87%	83%
斯洛伐克	57%	76%

表 4 中东欧的非欧盟成员国  
人均 GDP 变化

年度 国别	2005 年	2013 年
阿尔巴尼亚	22%	30%
马其顿	27%	35%
黑山	31%	42%
波黑	25%	29%
塞尔维亚	32%	36%

注:\* 为 2007 年数据。表 3 和表 4 的数据均来自于欧盟统计局,表中人均 GDP 按购买力标准计算, [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do](http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1) © tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1, 2014 年 11 月 25 日访问。表由作者自制。

中东欧成员国对欧盟的认同度在很大程度上与其“福利”提高的程度正相关。例如捷克、匈牙利和斯洛文尼亚等国没有出现类似的趋同趋势,其国内民众和政府表现出了更多的疑欧情绪,但没有改变他们对欧盟的整体认同。2013 年民调显示,捷克整体上对欧盟的态度更倾向于中立,但对欧盟成员国资格持积极立场的比例仍高于持消极立场的比例。捷克总统泽曼表示:“我们加入欧盟不仅是加入大市场或享受补贴,事实上是加入了大家庭,共享规则、行为习惯以及文化。欧盟是一个文化共同体。捷克加入欧盟是现代历史上最重要的事件,为捷克在全球化世界中更好地维护自身利益提供了更好的机遇。”<sup>②</sup>

正是基于对入盟以来的成就和对欧盟身份的认同,在欧债危机时新成员国对欧盟的支持率以及对未来的乐观立场远高于欧盟平均水平。欧洲晴雨表最新民意调查显示,欧盟范围内罗马尼亚和立陶宛对欧盟未来表示乐观的比例最高,达 75%;斯洛伐

<sup>①</sup> “Ten Years in the EU: Snapshots from Central Europe”, <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/ten-years-eu-snapshots-central-europe-301835>, last accessed on 21 January 2015.

<sup>②</sup> Ibid..

克对欧盟的信心,尤其是对欧盟机构的信任,显著高于对本国政府机构的信任,<sup>①</sup>爱沙尼亚 76%的民众对欧盟成员国资格感到骄傲。<sup>②</sup> 总体来看,中东欧国家中对未来持乐观的比例高于老成员国,平均在 60%,波兰为 68%,匈牙利为 69%。<sup>③</sup>

## (二) 欧盟是中东欧国家对外政策的立足点

在欧盟经历危机的背景下,中东欧国家正在寻求多元化的对外政策。但是,由于中东欧国家在欧盟中享受的福利以及对欧盟的高度认同,它们对外政策的根本立足点仍是欧盟。尤其在乌克兰危机背景下,他们表示:“庆幸加入了欧盟大家庭,否则乌克兰的今天就是我们的命运。”<sup>④</sup>

中东欧国家认为,欧盟是实现国家利益的主要保障。目前,在中东欧国家中,只有匈牙利总理欧尔班公开表示:“中东欧国家面临变革,需要重新定义其对外政策。”<sup>⑤</sup> 欧尔班的“向东看”政策,尤其是与中国加强合作,更多的被认为是其“与布鲁塞尔博弈的杠杆”。<sup>⑥</sup> 尽管如此,匈牙利也希望维持与布鲁塞尔“斗而不破”的关系。

除此之外,中东欧国家几乎都在其未来政策规划中明确欧盟是其首要的外交优先目标。波兰政府于 2012 年出台的未来 5 年对外政策文件指出:“在确保其他成员国尊重波兰利益的同时,建设一个具有竞争力、开放、安全和团结的联盟,承担欧洲一体化未来的共同责任,建设性地参与欧盟决策是波兰对外政策的首要优先目标。”<sup>⑦</sup> 罗马尼亚政府在其未来对外政策计划中表示:“罗马尼亚外交政策必须复兴罗马尼亚对外行动,认识到罗马尼亚作为北约和欧盟的成员国的资格,有助于加快罗马尼亚社会现代化和提高国际地位。应更加有效地利用成员国资格的价值,对外政策行动应聚焦于继续实现完全的欧洲一体化。对外政策的重要目标是提高罗马尼亚在欧盟中的地位和作用。”<sup>⑧</sup>

入盟以来,捷克一直是欧盟中的“另类”。尽管捷克有较多的疑欧情绪,但欧盟在其对外政策中仍居于优先地位。2011 年,在捷克疑欧情绪高涨之时,政府出台的对外

① “Ten Years in the EU: Snapshots from Central Europe”.

② “Public Opinion and National Defense”, March 2014, [http://www.kaitseministerium.ee/files/kmin/nodes/14167\\_Public\\_Opinion\\_and\\_National\\_Defence\\_March2014.pdf](http://www.kaitseministerium.ee/files/kmin/nodes/14167_Public_Opinion_and_National_Defence_March2014.pdf), last accessed on 25 January 2015.

③ [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb81/eb81\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_en.htm), last accessed on 30 January 2015.

④ 笔者参加第 24 届克雷尼察经济论坛期间多次听到中东欧国家代表表达类似的观点。

⑤ “Hungary Seeks a Multidimensional Foreign Policy”, <http://www.euractiv.com/general/hungary-warns-danger-german-russ-analysis-529394>, last accessed on 5 December 2014.

⑥ Ibid. .

⑦ “Polish Foreign Policy Priorities 2012-2016”, <http://www.msz.gov.pl/resource/d31571cf-d24f-4479-af09-c9a46cc85cf6;JCR>, last accessed on 6 December 2014.

⑧ “Government Programme 2013-2016”, [http://www.mae.ro/en/node/2144?\\_page=6](http://www.mae.ro/en/node/2144?_page=6), last accessed on 6 December 2014.

政策概念性文件仍然表示：“对于一个开放的、以出口为导向的经济体，捷克的核心利益是统一的欧洲市场和能源安全。欧盟是捷克追求和实现利益的主要工具。”<sup>①</sup>相比之下，其对与中国关系的定位则主要是“价值观不同的经济伙伴”。

#### 四 欧盟对中国-中东欧合作的主要关切

中国-中东欧合作机制启动以来，针对欧盟的主要关切，中东欧国家和中方都与欧盟机构进行了大量沟通，这部分地消除了欧盟的担忧和顾虑。欧盟机构表示：“16+1 合作表明中方对该地区发展的支持，看到了中东欧国家和中国重视中欧合作和中欧 2020 战略的重要性。”<sup>②</sup>尽管如此，欧盟机构出于各种原因仍对中国-中东欧合作存有疑虑。它们的主要关切既源于对欧盟利益的担忧，又源于中欧关系中固有的“互信赤字”。

欧盟机构作为一种机制，虽然原则上与成员国利益一致，但实际上在内部治理和外部关系中彼此都存在一定的竞争。欧盟质疑中国与中东欧国家之间合作的首要原因是：“中国与中东欧国家之间双边的贸易和投资合作，缺乏在欧盟层面的协调，合作方式不透明，可能超越了欧盟权能的红线，违反欧盟基本法。”事实上，“欧盟成员国历次与中方的会晤和开展相关合作都提前与委员会沟通并承诺所有合作在欧盟基本法框架下进行”，<sup>③</sup>但这一点显然不足以打消欧盟的所有顾虑。因此，欧盟真正担心的是中国与次地区之间合作的加强，尤其是合作走向机制化，不仅影响其在中欧关系中的话语权，削弱其对成员国的影响，还影响中欧关系的合法性。

欧盟担心合作是中国“分裂”欧洲战略的组成部分，欧盟将更加难以形成共同的对华政策，这将加强中国在对欧谈判以及欧盟涉华决策中的影响力。也就是说，中国是在欧洲开始形成更加一致和强硬的对华战略的背景下开始扩大在欧盟的存在。但是经济危机的影响使得欧洲尚处在萌芽状态的统一面临破裂的危险，这将导致欧盟更加难以实施新的政策。中国加大对中东欧国家的投入是在开拓欧洲的“软腹部”，欧洲面临的风险是欧盟范围内会形成由小国组成的“中国游说集团”。<sup>④</sup>尤其是匈牙利

<sup>①</sup> “Conceptual Basis of the Foreign Policy of the Czech Republic, Ministry of the Foreign Affairs of the Czech Republic”, [http://www.mzv.cz/file/681350/koncepce\\_zahranicni\\_politiky\\_2011\\_en.pdf](http://www.mzv.cz/file/681350/koncepce_zahranicni_politiky_2011_en.pdf), last accessed on 5 December 2014.

<sup>②</sup> 2014 年 1 月 7 日，笔者与“欧洲对外行动署”官员的访谈。

<sup>③</sup> 中东欧国家学者和官员多次在不同会议和会谈中表达此观点。同样的观点也见于 2013 年欧盟智库 ECFR 研究报告“2013 年欧盟对外政策积分卡”中有关中欧关系的部分。

<sup>④</sup> Francois Godement and Jonas Parello-Plesner with Alice Richard, “The Scramble for Europe”, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37\\_Scramble\\_For\\_Europe\\_AW\\_v4.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR37_Scramble_For_Europe_AW_v4.pdf), last accessed on 25 November 2014.

总理欧尔班上台之后,终止了与欧盟以及国际货币基金组织(IMF)的谈判,选择“向东看”的政策,这些都引起了欧盟的警惕。

当然,欧盟还担心出现结构基金服务于中国企业的现象。中国在中东欧地区合作的重点之一是双方在基础设施领域的合作,与欧盟结构性基金的重点一致。近年来,欧盟一直认为中国的公共采购市场没有向欧盟对等开放。2012年3月,欧盟委员会提出公共采购动议,即如果企业所在国家没有对等开放其公共采购市场,那么欧盟有权建议阻止非欧盟国家在欧盟范围内获得政府合同。鉴于中国企业曾成功竞标欧盟结构基金项目下的波兰高速公路项目,欧盟担心中国与中东欧未来合作仍会出现类似情况,即不仅出现欧盟基金服务中国企业的现象,还会影响欧盟在政府采购问题上与中国的谈判。

## 五 小结

欧盟在中东欧政策选择中的作用总体可以归结为其作为经济力量、制度力量和观念力量的影响,它们终将会传导至中国-中东欧合作的具体领域。当前中国-中东欧合作的起步时间不长,欧盟因素的影响尚缺乏具体的案例,但是欧盟的高度关切本身已充分表明欧盟因素的客观存在。欧盟对中国发展次区域合作的担忧和关注部分源于对其自身机构利益的担心,根本上仍是源于双方之间的“信任赤字”,不了解中国政策或战略背后的动因,既担心影响其内部的团结,也担心中国作为“不同”的力量影响在扩大。尤其是目前中国对那些尚未入盟国家影响力的增加,削弱了欧盟扩大政策工具中附加条件所产生的改革效应。

基于本文分析的中东欧国家对欧盟市场的深度依赖、规则和观念的高度认同以及中东欧国家目前在欧盟中尚未形成的平等话语权的现实,中国-中东欧合作应充分考虑到欧盟的关切,以良好沟通为先导,以务实和互利合作为基础,突出经济合作,淡化政治合作,加强文化交流,切实将其作为中欧关系整体框架的有益组成和补充。

第一,应避免中国-中东欧合作的“政治化”现象,消除欧盟疑虑。从《中国-中东欧合作12项举措》到《贝尔格莱德合作纲要》,可以看出彼此合作的重点是经济合作与人文交流,但合作启动以来一直未能完全摆脱“政治化”的干扰。主要原因除了中欧双方的“互信赤字”以外,还有欧盟成员国之间的相互疑虑以及成员国与欧盟委员会之间的政治紧张等因素。为了避免“政治化”的干扰,中国-中东欧合作除了要加强与欧盟委员会以及成员国之间的沟通,重要的是应妥善应对与委员会出现紧张关系的

合作伙伴。此外,中国方面还应更加清晰地传播中国-中东欧合作的目标,突出其务实、共赢的特征,避免被误解为合作只是服务于中国对外政策目标。<sup>①</sup>

第二,注重合作的实效性和示范性。消除欧盟疑虑的最有效的方式是合作取得积极成果。中国-中东欧合作取得实效性的首要问题是制定具有针对性的合作方案。中东欧 16 国虽在一个合作框架下,但当前 16 国对此的最大共识是该合作框架是推动双边关系的重要平台。各国对 16 国作为一个“群体”还缺乏认同,各自具有不同的优先考虑。例如,V4 表示合作的重点是解决双方之间的贸易逆差、吸引更多的中国投资,而对中国的软贷款项目并不感兴趣;而塞尔维亚和其他巴尔干国家因为尚未入盟缺乏欧盟资金的援助,与此同时又面临基础设施的巨大缺口,因此非常欢迎中国不同形式的投资,无论是贷款还是私人资金。其次,加强与 16 国、欧盟其他成员国以及欧盟机构之间的协调,尤其是在跨境合作项目中。在加强协调方面,中国-中东欧合作已探索出一种非正式的“协调国”机制,即中东欧国家根据自身的优势和兴趣,承担在某一领域内的协调角色。在未来的合作中,还需要进一步发挥“协调国”的作用,增加合作的有效性和透明度。最后,注重项目的示范效应。中国-中东欧合作前期,既有成功的基建项目,例如塞尔维亚多瑙河大桥项目,也有失败的教训,如波兰的 A2 公路,无论是前者还是后者,都产生了辐射效应,因此在当前的合作中汲取成功经验、扩大成功项目示范效应的同时,更应吸取失败的教训,避免负面效应的外溢。<sup>②</sup>

第三,探索和创新合作形式。中国和中东欧合作不能忽视在该地区具有较深影响力的一些欧盟成员国,如德国、奥地利、法国以及荷兰等国,尤其是德国。上述国家自中东欧地区转型以来,已开始规划并与该地区之间形成了价值链上的深度依存,因此,对于中国在该地区加强存在的行为同样警惕。为了避免与中国冲突,它们通常也会选择通过欧盟机构向中国施压。为了更好地推进中国与该地区之间的合作,同样可以尝试寻求三边合作的方式,既可以学习它们在该地区发展的先进经验,也可以增加中国-中东欧合作的透明度,减少不必要的合作阻力。

(作者简介:金玲,中国国际问题研究院欧洲研究所副研究员;责任编辑:马骏驰)

<sup>①</sup> “中国-中东欧合作可持续研究课题组”在欧洲调研期间,多国学者向笔者表示,中国-中东欧合作的目标不清晰,甚至认为将 16 国作为一个群体,仅源于中国对外政策的需求。

<sup>②</sup> 笔者在波兰和塞尔维亚访谈期间,多名官员、学者提到波兰 A2 公路项目失败的不良影响。