

“一带一路”框架下中国—中东欧合作的希望与挑战

张永安 尚宇红

摘要：2010年后，整个世界经济形势发生了极大变化。中国成为世界重要经济体，尽管经济不能保持原有的高速增长，仍具有很大活力，并且仍对世界经济发展有很大影响力。在这一背景下，中国提出的“一带一路”倡议对于中国经济发展顺利完成经济转型和促进整个国际经济复苏具有重要意义。“一带一路”倡议强调平等合作、互利共赢，不仅是中国承担大国责任的载体，也是沿线国家联合起来发展经济的有效载体，是中国经济魅力的体现。在“一带一路”框架下中国与中东欧国家的合作将使“16+1机制”落到实处，将有助于中东欧国家解决本国问题，并极大推进中国与这些国家之间的经济合作与贸易关系的发展，但也不能忽视存在不少障碍和风险，需要明确相关的目标和规则。

关键词：“一带一路”；经济发展环境；“16+1”模式

中图分类号：F742

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2016) 04-0023-08

中国与欧洲的关系源远流长，2010年以后，中国与欧洲的关系有了进一步的发展，体现在中国同欧盟密切保持战略合作伙伴关系的同时，2012年同中东欧地区16个国家构建了16+1合作发展模式。与此同时，2013年9月和10月中国国家主席习近平分别向周边国家以及世界发出了重要倡议，即建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（“一带一路”）。在2014年的全国人大会议上，李克强总理在政府工作报告中明确提出要求就此进行规划。“一带一路”倡议的提出给正处于增长乏力的世界经济和处于转型关键时期的中国经济带来极大的刺激，也为中国—中东欧合作提供了一个重要框架，不仅对中国是重要的，对中东欧国家的重要性也是不可低估的。本文讨论由此带来的希望和挑战。

一、中国经济发展的环境发生重大变化

经过三十余年的改革开放，特别是中国在2001年成为世界贸易组织（WTO）的正式成员之后，中国经济的发展令人瞩目，中国已经发展成为仅次于美国的世界第二大经济体，欧美发达国家纷纷要求中国承担更大的国际责任。2010年以来，世

作者简介：张永安，上海对外经贸大学国际经贸学院教授，研究方向：国际贸易、区域经济；尚宇红，上海对外经贸大学国际经贸学院教授，经济学博士，研究方向：中东欧经济。

基金项目：中国—中东欧国家关系研究基金会——《“一带一路”背景下中国—中东欧国家互联互通与产能合作研究》（项目编号：KT201606）。

界经济形势发生了很大变化，中国经济在迎来了十余年的高速增长之后也进入了调整期。

外部发展环境的变化主要体现在以下几个方面。

第一，WTO 主导的推进贸易自由化正遇到自 WTO 建立以来最大的发展障碍。WTO 为推动全球贸易自由化所做出的贡献是巨大的。随着经济全球化的发展，一方面各经济体之间的经济融合越发展，越需要更开放更自由的市场；另一方面，因各自所面临的内部问题存在很大不同，导致对内部市场的保护要求也在增强。由此形成的结果就是 WTO 在推动贸易自由化向纵深发展时所遇到的阻力也在急速加大，以至于陷入进退两难的地步。2001 年启动的多哈回合谈判围绕农业、非农产品市场准入、服务、知识产权、规则、争端解决、贸易与环境以及贸易和发展问题展开，原定 2004 年底全面结束谈判，但因各成员在农业等问题上难以达成一致，多哈议程多次陷入僵局。多哈回合的停滞从一个角度宣告了以 WTO 为代表的全球多边贸易体系的发展陷入了僵局，这种僵局需要借用其他力量来打破。

第二，区域经济一体化成为实现自由贸易的重要举措。二战后开始发展的区域经济一体化在进入 21 世纪之后有了长足发展。为了自身的经济发展，不少经济体参加了多个层次的区域经济一体化组织，使相当一部分区域经济一体化组织之间呈现出层层叠叠、纵横交错的局面。从某种意义上说，同 20 世纪 50~80 年代相比，区域经济一体化已经有了很大的不同，已经成为影响当代世界经济发展的基本因素之一。这使得一国在发展经济时必须考虑怎样利用区域经济一体化组织改善自身的发展环境。

第三，美欧正努力继续控制国际规则的主导权。冷战结束后，美国和欧盟成为当代世界最重要的政治和经济力量，同时这两个经济体也是中国最重要的贸易与经济合作伙伴。美国极力推进的《跨太平洋伙伴关系协定》（The Trans-Pacific Partnership, TPP）谈判已经在 2015 年 10 月 5 日达成协议。欧盟和美国之间的《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议》（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）也有望达成。这两项协议所涉及的议题均事关 21 世纪自由贸易的基本规则。因而可以说，欧美利用其对整个世界经济体系的掌控力，试图继续控制国际规则的制定主导权。

第四，政府干预受到约束。在 TPP 之前的政府干预也并非具有随意性，而是需要在得到法律授权的前提下秉持谨慎原则。在新的形势下，发达国家已经不再满足于贸易的自由化，更在意如何利用自身的竞争力在新一轮的世界经济发展中获得竞争优势。以准入前国民待遇和负面清单管理为标志的政府管理意味着一国政府在对国内市场的干预和保护方面遇到了新的问题和要求，也表明一国市场要比以往更为开放，这对于我们这样的发展中国家而言，其所带来的政府管理效率和企业竞争力考验都是非常大的。

中国经济发展在 2010 年后的内部环境也发生了很大变化。主要体现在以下几个方面。

首先,经济结构调整已到了关键期。在经过了十多年的高速增长之后,党中央和国务院提出要让每一个国民都能享受到改革开放所带来的成果,这表明,相当长时间里中国以成本领先为突出标志的发展战略必须改变了。在过去十多年经济高速发展的同时,老龄化正在以很快的速度成为影响经济发展的重要因素,中国的资源与环境保护也在遭遇前所未有的挑战。这一切都表明必须实施新的发展战略,其中经济结构调整是最重要的。

其次,以装备制造业为代表的新的比较优势正在逐步替代中国传统比较优势。很长时间以来,中国外贸出口的快速增长中劳动密集型产品作出的贡献不可忽视。然而随着周边国家劳动密集型产业的崛起以及中国人口红利的消退,劳动密集型产品优势不可避免地正在消失。与此同时,以装备制造业为代表的工业化水平得到了很大提高,正在成为中国在 21 世纪上半期的显著比较优势。

最后,部分主要贸易伙伴经济复苏乏力也极大影响了中国出口。2008 年全球金融危机和 2009 年欧债危机使中国对外贸易出现大幅度下滑,进出口增速显著下降,对国民经济的推动力在衰退。即便在欧债危机走出最困难时期的情况下,欧洲经济复苏乏力仍导致进口需求的下降。2015 年前 10 个月中国进出口总值同比下降 8.1%,^①出口同比下降 2%,进口同比下降 15.2%。前 10 位主要贸易伙伴中除了与美国和印度的双边贸易是正增长,其余均为负增长,其中对中国最大贸易伙伴欧盟的进出口贸易甚至出现了 7.9% 的负增长,其中对欧出口同比负增长 3.7%,自欧进口负增长 14.2%。^②这意味着,在不放弃传统市场的同时,中国必须加快对新市场的开拓。

二、“一带一路”倡议将为世界经济发展带来新机遇

中国在全球经济处于复苏乏力的背景下提出“一带一路”的倡议,不仅是本国经济发展的需要,也是顺应开放的区域合作发展大趋势的举措,为同沿线国家开展更广泛的经贸合作提供了新空间,为推进世界经济发展提供了新机遇。

2015 年 3 月,国务院授权国家发改委、外交部与商务部发布《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(以下简称“愿景与行动”)。可以将这份文件看作中国政府推进实施“一带一路”倡议的具体路线图。在这份文件中,中国政府强调在和平共处五项原则基础上坚持开放合作、坚持和谐包容、坚持市场运作、坚持互利共赢的合作理念,充分体现了共商、共建和共赢的合作精神,通过

^① 中国金融信息网. <http://news.xinhua08.com/a/20151108/1573263.shtml?f=dlist>. (2015-11-18).

^② 同①。

政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通这5个合作重点将当今世界上活跃的东亚经济圈和发达的欧洲经济圈串联起来,不仅使两头获得更大经济发展空间,也使沿线国家加入到合作发展的大空间中来,获得经济发展新机遇。

回顾世界经济发展史,15世纪到17世纪时的地理大发现曾经极大地促进了世界的形成和发展,而在第二次世界大战结束之后涵盖金融、贸易和发展的几大国际经济组织的建立则构建了战后世界经济发展的基本秩序,为战后各个国家、经济体的经济发展提供了必要的外部环境。在世界经济发展缺乏活力的今天,中国所提出的“一带一路”倡议所能带来的活力堪比当年的地理大发现,势必为世界经济提供新的发展活力。这种活力主要体现在以下几个方面。

第一,中国高度重视同其他国家的合作,将“一带一路”同有关国家发展战略进行对接。“一带一路”倡议不仅是中国在新的世界经济背景下的开放和发展的战略,更是希望同沿线国家一起形成一个共谋发展的“合唱”。

第二,通过设施联通提升沿线国家基础设施建设水平。中国有句俗话说“要想富先修路”,包括公路、铁路、港口和机场在内的基础设施是一国经济发展的基础,也是相关国家开展国际合作不可或缺的条件。通过设施联通可以将沿线国家重要经济区域,包括重点产业集聚区、重点能源生产区块和中心城市连接起来,从而构建宛如地理大发现时代的交通大通道,为有关国家实施紧密经济与贸易合作提供了基础条件。

第三,为发展中国家之间的合作以及发展中国家与发达国家之间开展国际合作提供了平台。进入21世纪以来,世界面临了诸多全球性问题,需要展开国际合作方能寻找到适当的解决方法,这种合作不仅应当在发展中国家之间展开,也应当在发展中国家和发达国家之间展开方可能找到解决的方法,在发展中国家和发达国家之间划出鸿沟对于整个世界都将是悲剧。“一带一路”通过沿线国家包括东南亚经济圈、东北亚经济圈、欧洲经济圈之间的经济合作以及产能合作,客观上促使沿线国家在经济融合方面出现大的发展,这就为未来沿线国家之间构建区域开放合作提供了基础条件。

第四,推进国际经济秩序演进。第二次世界大战结束以来由发达国家牵头建立的国际经济秩序为战后世界经济的重建和发展提供了基本保障。随着时间推移,国际经济结构已经发生了诸多变化,20世纪40年代所建立的国际经济秩序也在发生着变化。世界贸易组织取代了关贸总协定,浮动汇率体系取代了固定汇率体系,以美元为中心的货币体系被多种货币共担重任所取代;区域开放合作与全球多边贸易体系相并列,发展中国家与发达国家之间的合作从来没有像今天这样具有必要性和必然性。因此保障这一变化的国际经济秩序的规则也应随之而发生变化。中国倡导的“一带一路”倡议正是在推动沿线国家经济发展的同时,为国际经济秩序的演进和相应规则的变化提供了依据。

三、以“一带一路”为框架务实推进中国—中东欧合作

如前所述,在当今世界经济复杂态势下,各国经济间的依存度可能比以往任何时候都更为重要。中国推进实施“一带一路”倡议,为沿线国家经济发展加强彼此间合作并逐步形成命运共同体提供了一个契机。

“一带一路”倡议的实施需要通过双边或者多边的合作加以落实。在“愿景与行动”中提到的第一个合作重点就是“政策沟通”,即“一带一路”倡议同有关国家的发展战略进行对接,并且需要通过具体的合作框架在一个较长时期内逐步发生效应,使合作各方从中获益。

自2012年中国—中东欧合作模式(16+1)启动以来,中国与中东欧国家之间的合作已经渐入佳境。2015年11月24日在第四次中国—中东欧国家领导人会晤上公布了《中国—中东欧合作中期规划》。可以从中看到这样一个信息,即“16+1模式”将成为实现“一带一路”倡议的第一个重要载体,意味着可以通过“16+1模式”使“一带一路”倡议落到实处,让沿线国家都可以看得到相互依赖不是一句空谈。

从有关报道中可以了解到中东欧国家经济发展的关切大致集中在以下几个方面。

第一,同本国关切的发展项目对接。例如,爱沙尼亚的油页岩发电技术在上处于领先地位,早在2011年世界上最大的油页岩开采和加工企业爱沙尼亚能源公司(国有公司)就同油页岩资源丰富的约旦达成了建设油页岩发电站协议,为此建立了由爱沙尼亚能源公司控股的多国公司负责建设。这个项目的成功与否关系到爱沙尼亚的油页岩技术走出国门的成败大局。然而,由于国际市场油价暴跌,爱沙尼亚能源公司面临困难。得益于中国的“一带一路”倡议和中国—中东欧合作模式,在2016年新年伊始该项目获得中国工商银行16亿美元的贷款。^①这就意味着中国—中东欧合作的落实需要同有关国家的发展项目对接。这种对接同样需要体现中国的利益,该发电站项目就是由中国能源建设集团有限公司广东火电工程总公司负责承建。

第二,改善交通等基础设施。中东欧大部分国家包括交通设施在内的基础设施尚处于相对落后的水平。例如,2015年12月23日正式开工的“匈塞铁路”(布达佩斯至塞尔维亚贝尔格莱德)全长350公里,原来运行需要8小时,现在经由中国的高铁技术进行改造后,时速可达200公里,全程仅需3小时。这个项目由中国铁路总公司牵头组成的中国企业联合体承建,已经成为中国—中东欧合作的旗舰项目。如果中国公司能够更多更广泛地参加到中东欧地区的基础设施建设中去,无论对于提升中国公司的国际竞争力还是扩大中国公司在中东欧地区的战略存在都是重要的。

^① 中国驻爱沙尼亚大使馆经商参赞处. <http://ee.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201601/20160101235831.shtml>.

我们一直认为，中东欧地区应当成为中国企业大规模进入欧洲发达国家的重要桥头堡。目前，中国以高铁及其车辆、港口及港口装载机械、机场建设为代表的制造业新比较优势正在形成，但离真正形成竞争力尚需在世界市场获得更多的历练，中东欧市场可以为中国产业新比较优势的形成提供机遇。

第三，提高本国的工业化水平。大多数中东欧国家工业化水平尚处于较低程度，即便是工业基础雄厚的国家如捷克、波兰等，也存在生产能级提升等问题。例如，捷克希望在高技术制造业、商业支持服务和技术（设计）中心方面得到发展。中国已经在这些方面的不少领域拥有了较高技术水平和比较优势，例如高铁技术（包括动力、车辆以及相应设施）方面，如果能够同捷克等国进行产能合作，并在当地设立商业支持服务中心，应当可以成为中国高铁技术进入欧洲的桥头堡。

第四，提高本国的农产品加工水平和能力。许多中东欧国家的农业仍在国民经济中占有重要地位，怎样提高农产品的加工水平就成为这些国家所关心的问题。从位于中国宁波市的中东欧国家产品展示馆所陈列商品的情况观察，中东欧国家的农产品品种少、价格高，这也就为中国同中东欧国家开展农业合作提供了机会。

第五，提高本国的就业水平。经济发展和产业结构调整最终都需要带动就业的增长。2008年的全球金融危机和2009年的欧债危机使欧盟市场吸纳商品的能力大幅下降，对于以欧盟市场为主要目的地市场的中东欧国家所带来的不利影响是不言而喻的。尽管欧债危机最为艰难的时期已经过去了，但欧盟经济艰难复苏同样使中东欧国家的经济发展遭遇困难，亟需发展经济和提高本国的就业水平。中国企业进入中东欧国家市场客观上为提高这些国家的就业水平提供了动力。

通过“政策沟通”满足中东欧国家的需要、使中国的“一带一路”倡议在中东欧地区得以推进只是问题的一个侧面，还需要通过这种合作满足中国的利益。因此在具体项目的设计上就必须结合中国本身的需要，要能够发挥中国的新比较优势即装备制造业，并且能够带动中国经济转型，换言之应当是双赢的。因此，在“愿景与行动”文件中“设施联通”被放在重要位置，同样在《中国—中东欧合作中期规划》中也明确要求对接中东欧国家发展战略，开展基础设施建设合作，并且与中东欧国家开展产能合作。

四、困难与挑战

在“一带一路”框架下推进中国—中东欧合作中，并非都是机遇，也存在不少困难和挑战，主要体现在以下几个方面。

一是双边贸易的平衡问题。贸易顺畅和贸易平衡是中国—中东欧合作中一个绕不开的问题。在很长的时间里，中国同中东欧国家的贸易处于低水平和很大的不平衡状态。以2015年为例，中国同中东欧16国的双边贸易总额只有区区5,516.6万美元，

占当年中国同欧洲双边贸易额的 7.92%。^①更重要的是,在同中东欧 16 国的贸易中,只同马其顿存在 4.66 万美元的逆差。问题在于,中东欧 16 国中,只有 10 个国家同中国的双边贸易在百万美元以上,其中只有波兰和捷克同中国的双边贸易超过了千万美元。可以预计,在未来的“一带一路”推进中,这种不对称的贸易状况将会进一步加剧。如果不能增加从这些国家的进口,未来这种不对称的贸易所表现出来的将是中国大量的资金通过贸易的方式进入这些国家并且表现为这些国家对中国的债务。显然,这种状况不能持续过长时间,否则必定导致贸易条件恶化,引发贸易摩擦。比较合理的做法是,有目标地对来自于中东欧国家的某些产品给予特惠,以扩大其对中国出口。同时,中国在当地设立的企业或者同当地资本的合资企业,其产品更多地应当瞄准当地市场或者除中国以外的其他市场。

二是协调处理好同欧盟的关系问题。众所周知,在 20 世纪 90 年代初开始的欧盟东扩加深了欧盟同中东欧国家的关系,中东欧 16 个国家中已经有 11 个国家是欧盟正式成员,其余国家早晚要加入欧盟。如果仔细观察,不难发现,无论是政治的,还是经济贸易的,中东欧国家都是更倾向于欧盟的。这就意味着,中国通过“一带一路”发展同中东欧国家的关系时面临着如何消除欧盟的疑虑的问题。尽管中国频频释放善意,但并不能完全让其放心。因此,在依托“一带一路”推进发展同中东欧国家关系的时候,中国应当明确自己的利益诉求。就目前而言,可能的最大收益应当是中国的企业能立足于中东欧国家,适应欧盟的规则,从而为进军欧洲其他市场建立桥头堡。

三是即将形成的跨大西洋贸易与投资伙伴关系协议(TTIP)可能带来的冲击。TTIP 一旦形成将成为世界上最大的区域一体化组织,在市场准入、监管合作以及贸易规则方面给世界带来新的秩序标准。这对中国“一带一路”倡议的实施不能不带来影响,这种影响包括中国在推进“一带一路”时试图建立的规则以及对于中国企业通过对中东欧国家的投资贸易进而进入欧洲市场的可能性。

四是可能带来的资金空心化问题。通过“一带一路”大力发展同中东欧国家经济合作与贸易,需要大量的资金予以支持。这些资金的来源,除了来自于国际投资者以外,更多可能需要中方予以支持。在目前全球经济处于低迷状态以及中国进入经济转型时期必然伴随的“换挡”,都意味着对资金更多的需求。如果“一带一路”下项目铺开,不能排除由此带来国内资金的空心化问题。如果这一判断存在合理性,那么对于国内经济转型带来的负面影响不能不提前准备应对之策。

五是急切需要加强同中东欧地区普通民众的交流,从而加深当地民众对中国的了解。笔者在同来自中东欧国家的一些学者交流中感受到,中东欧不少国家的普通民众对中国的了解是非常有限的,这显然不利于中国与中东欧国家的合作。笔者建议,

① 根据中国海关数据计算。

中国在中东欧不少国家所办的孔子学院可以在这方面做更多的事情。

当今世界经济发展中所体现出来的不仅仅是经济方面的竞争，还应当包括对于现存的国际经济秩序进行必要改革而展开的竞争。无论是哪一方面的竞争，都是建立在包括经济实力竞争的基础上展开的。显然，要使竞争发挥正向推进作用，重要的是积极开展国际协调，包括多边的和在一体化组织之内的协调。两者相比，笔者认为一体化组织内部开展的协调更为重要，并且将来可以成为全球多边协调的基础。因此，推进“一带一路”发展的一个重要问题就是解决达成各种规模的一体化组织。

“一带一路”倡议的提出和被包括中东欧国家在内的沿线国家所接受，并且带动国内各个地区经济的发展，进而促进中国经济转型，还存在诸多问题，需要进一步明确目标和规则。

On the Prospect and Challenges of the Cooperation between China and Middle and East Europe under the One Belt and One Road Initiative

ZHANG Yong-an SHANG Yu-hong

Abstract: Global economy has changed a lot since the second decade of the 21st century. China has become one of the most important economies in the world. Though it can't sustain a rapid growth as before, it is still an energetic economy with a great influence on the world economic growth. Against this background, China proposed the one Belt and one Road Initiative. It is not only helpful for economic transition in China, but also has a great meaning to the recovery of world economy. The Belt and Road Initiative emphasizes equal cooperation, mutual benefit and win-win result. It not only shoulders the great responsibility but is also viewed as an effective carrier of countries along the Belt and Road. In the framework of the Belt and Road, cooperation between China and East European countries will make the 16+1 system workable which will help to address their concerns. It will also promote economic cooperation and trading relation between China and East European countries. Many obstacles and risks should not be ignored, and clear goal and rules are needed.

Key words: the One Belt and One Road; economic growth environment; 16+1 mode

(责任编辑：张建华)