

中国—CESEE 合作的不对称关系和深化合作关系面临的障碍：理解和解决方案

Anastas Vangeli Adela Gjorgjioska

摘要：自“一带一路”倡议提出以来，中国和中东欧国家合作使双方都取得了巨大的进展和成果。本文基于该背景分析了中国和中东欧国家进一步合作的主要障碍，并为双方政府克服这些困难提供了政策建议。首先，文章回顾了“一带一路”推动双方合作的背景，简要总结了该议题的政策艺术性。然后，基于高层官员及专家间的访谈内容和政治论坛上有关合作事项的与会观察，本文提供了对这些原始数据的分析。文章的分析模型结合了两种衡量推进合作障碍的评估标准。第一种基于对问题源头的探讨，即究竟是外生因素还是内生因素造成的；第二种基于代理—结构二分法。之后，文章为每一种障碍提供了各自的理论分析模型（源于结构的内生因素，源于代理的内生因素，源于结构的外生因素，源于代理的外生因素），并相应给出合作实践中的具体实例。本文的最后一部分对每种障碍存在的可能解决机制做出了分析，并提出了双方在未来如何提高适应力和推进合作的指导原则。

关键词：16+1；合作障碍；解决机制

中图分类号：F742

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2018) 04-0057-11

中国与中欧、东欧和南欧（CESEE）16个国家的特殊合作机制——“16+1”合作平台已经成立了5年。在此期间，通过政府首脑（华沙、布加勒斯特、贝尔格莱德、苏州、里加）的5次首脑会议、位于北京中国外交部的“16+1”秘书处与CESEE大使定期举行的会议、指定国家代表之间进行的定期协调、不同政府机构之间的交流以及在非政府领域之间的一些交流，尤其是智库与学术界的特殊作用，中国与中东欧国家之间的合作进一步加强。此外，为了促进合作，分散在17个国家的一些协调机构机制已经建成。自“一带一路”倡议（BRI）在CESEE宣布以来，“16+1”平台已经成为推动BRI的工具，并为BRI的实施提供了支撑和研究的作用。5年来，中国与CESEE国家的经济合作数量不断增加，范围不断扩大，尽管双边贸易的增长速度比危机前的速度还慢，但人与人之间的交流——中国游客来到这些地区的数量已有了显著的增加，而且在教育、文化和相关领域的合作也有助于中国民众与CESEE

作者简介：Anastas Vangeli，博士，华沙波兰科学院（Polish Academy of Science, Warsaw），汉堡ZEIT施蒂夫通机构（ZEIT Stiftung, Hamburg）；Adela Gjorgjioska，博士，罗马大学（Sapienza University）研究员。本文原为英文，由上海对外经贸大学2015级产业经济学硕士研究生郝晓琼和2015级国际贸易学硕士研究生杨晨成翻译。本刊刊发时有删减。

国家民众的相互了解。^①

因此，对“16+1”合作的总体评估，首先要对这些成就进行评估，并从宏观历史的角度将其情景化。在“16+1”平台推动下，当代中国与 CESEE 国家关系的强度和范围都是前所未有的。首先，从时间上比较，即使在 1949~1990 年间，当中国 and 所有 16 个国家都是世界社会主义共同体一部分的时候，它们也没有达到这种一致（至少在整個 CESEE 地区的水平上），也没有达到这样的高层互动频率。就在几年前，中国与 CESEE 国家互动还远没有系统化、精简化，没有共同的平台和共识，总的来说，中国并没有被 CESEE 认定为合作伙伴，反之亦然。其次，从区域比较来看，如果我们从比较的角度分析“16+1”，可以看到它是中国超越邻近地区建立的区域合作发展最快的平台。与每 3 年召开一次会议的中非合作论坛和中国与拉美加勒比共同体合作论坛相比，“16+1”每年举行一次政府领导人年会。因此，“16+1”平台的建立和发展本身就已经是一个重要的成就。

与此同时，经过这 5 年的时间，各国关于“16+1”合作的考虑已经变得成熟，这为各国如何最大化新关系的潜在效益提供了一个更关键且清晰的讨论空间。因此，在对话与交流奠定了坚实的基础上，在接下来的时期，中国和 CESEE 的主要挑战将是提供切实的成果，尤其是在经济领域的合作。然而，为了确保有这样的成果，中国与 CESEE 的合作要具备一定程度的恢复力和适应性，以达到抗脆弱性的目标。这是一种在震荡时双方合作仍能从混乱中恢复并变得更强的特性。^②为了实现这一质的迈进，双方（中国和 CESEE）决策者需要同时认识到目前合作模式的局限性，并考虑采取适当措施加以解决。目前，中国与 CESEE 国家为加强交流，需要对已经存在的、阻碍进一步合作的问题和障碍进行评估，分析并利用新的认知来解决背后的原因。

一、超越不对称

中国和 CESEE 之间的关系处于高度不对称的地位，这常常被认为是推进“16+1”合作的主要障碍。在分析波中关系的案例中（“16+1”的其他所有 CESEE 参与者都可以推广），Radoslaw Pyffel^③提供了 7 种重叠的不对称关系的概述，这些不对称

① 为了全面评估“16+1”合作（强调前后的经济状况）以及与 BRI 的联系，请参阅：Anastas Vangelis, China's Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and Southeast Europe under the Belt and Road Initiative[J]. China & World Economy, 2017, 25 (5)。

② 抗脆弱能力与回弹性和稳健性不同，在危机时期，有弹性的和/或稳健的战略或合作模式不受外部冲击的影响，会保持不变，抗脆弱的战略或合作模式在受到外部冲击时会变得更加强烈。例如，在面临金融/经济或其他类型的危机时，合作的抵制模式不会受到危机的影响，继续正常运作。然而，在危机时期，抗脆弱模式将变得更有效率，并从危机中获益。抗脆弱的概念由尼古拉斯·纳西姆·塔勒布（Nicholas Nassim Taleb）进行普及，请参阅：Nicholas Nassim Taleb, Antifragile: Things That Gain from Disorder, New York: Random House, 2014。

③ Seven Asymmetries in Polish-Chinese Relations—How to Deal with Them? Warsaw: Centrum Studiów Polska-Azja [2015-04-08]. <http://www.polska-azja.pl/r-pyffel-seven-asymmetries-in-polish-chinese-relations-how-to-deal-with-them/>.

关系的定义除了规模、人口和资源方面的明显差异外，还延伸到文化领域、政治制度 and 经济结构因素。^①

接着，这些不对称不是以被识别出的或者明显的方式，而是会通过（潜）意识形成相互的影响。在实践层面上，CESEE 参与者一直在调整主流话语，接受新形式的互动，并逐渐接受这一合作本质上是由中国设立和指导的合作形式。^②他们也一直奉行“双赢”的言论，至少在言语上有助于推动中国的国际合作范式（相互尊重，不附加条件及不干涉他国内政）。然而，在合作的同时，CESEE 参与者之间的共同点是要反复强调从而加强甚至放大双方的差别，随后在具体的政策和方法层面上将它们作为难以解决问题的来源。通常情况下，这似乎是 CESEE 参与者在的发展过程中缺乏代理意识形成的麻痹效应。

由于这两个相互矛盾的发展（包括言论，而不是将言论转化为政策），非对称思维限定了“16+1”的 CESEE 成员，简而言之有两个被强调的立场：（1）CESEE 小国参与者别无选择，只能跟随主要参与者（中国）的领导；（2）小国参与者没有能力对抗主要参与者，期望进行合作。从这个意义上说，政策假设大多数具体工作将由中国来完成，CESEE 在发展中无法有重大的投入。虽然这也是相矛盾的，但是随之而来的观点是中国不应该做得这么多，应该为 CESEE 国家留下更多的空间。

然而，一个更有价值的分析方法是，不要确定是否存在和在哪里存在不对称，而是确定什么时候不对称及其造成的后果对“16+1”之间的合作和对话会构成重大障碍，更重要的是什么时候可以缓解。不对称在这个意义上不一定要转化成障碍，反过来说，不是每一个障碍都必然是不对称的影响（换言之，大小国家之间成功合作的例子也不胜枚举，包括中国和 CESEE 国家之间的合作，也包括许多其他国家的合作；而且使“16+1”合作复杂化的一些障碍并不是由不对称造成的）。一些不对称必须被视为无可争辩的事实（规模、人口及资源），参与者需要进行控制。

同时，在不对称导致合作障碍的情况下，仅仅承认它们并公开提及它们是不够的，可行的解决办法和减轻其影响是必要的。寻求解决办法的一种方法是将其分解成不同的部分，并解决最容易改变的方面。下面我们提出一个如何处理这个问题的模型。第一步就是要辨别出哪些是“16+1”合作本身格局内部（或内在）的方面，即合作的设计和 implement 以及“16+1”参与者的行为导致的；哪些是“16+1”合作格局的外部方面，即植根于“16+1”以外的全球背景、普遍的环境、外部参与者的行为以及影响他们参与其他组织的因素导致的。然后可以用另一个标准进行交叉分析：在语境层面上障碍是什么，在代理层面上障碍是什么。下面我们提出一个 2×3 的矩阵，将这个想法应用到“16+1”格局中不同方面的实际情况和不同障碍中。

① 根据 Pyffel，这些是不平等的政府能力、时间观点、前景和优先事项、期望、政治文化、规模和贸易不对称。

② 这需要一个更复杂的布尔迪厄方法来处理象征性统治/权力。

表 1 解决中国与 CESEE 合作障碍的建议分析模式

	“16+1”内部因素 (植根于“16+1”格局的组织方式和实施)	“16+1”外部因素 (不是植根于“16+1”格局的组织方式)
背景	(1) 结构先决条件。例如, 中国和 CESEE 的发展水平、政治制度、文化 (2) 合作的设计。例如, 不同渠道的沟通、原始国际组织方式、新机构	(1) 全球和地区的政治 / 经济背景和趋势。例如, 全球金融危机 / 复苏、冲突、气候变化 (2) 并不直接影响到“16+1”, 但可能会对将来产生影响的国内发展。例如, 腐败、国内危机、政治和社会变化、一般舆论
机构	(1) 与中国和 CESEE 合作相关的“16+1”个体参与者的倾向。例如, 互信、(缺乏) 知识、能力建设 (2) “16+1”论坛内的特定行为。例如, (缺乏) 承诺、活动水平、效率	(1) 有关“16+1”参与者的一般倾向和行为, 特别是涉及“16+1”以外的问题。例如, 一般外交政策的态度和行为、中美关系、CESEE 与俄罗斯的关系 (2) 外部参与者和利益相关方对“16+1”的倾向和行为。例如, 欧盟和欧盟成员国对“16+1”的立场

下面, 我们将这个模型应用于来自以下不对称的 4 种障碍: (1) 感知模糊; (2) 参与者的多样性; (3) 贸易不平衡; (4) 债务陷阱。

(一) “16+1”合作的感知模糊

“16+1”名义上是中国和 CESEE 决策者共同设立的平台, 但实际上, 这个平台一直是由中国主导、概念化和推动的。在此过程中, CESEE 政府只是进行投入、听从安排和进行实施。这就是说, 尽管有平等的精神和言论, 实际上“16+1”就是一个由中国扮演发言人、召集人和指导者的角色, 享有一定程度的由其他参与者公认的领导地位(感召力)的一种互动。中国定下了基调、议程, 并最终为推进合作提供了绝大多数的资源。因此, 感知模糊主要是与“16+1”格局本身有关的问题, 并且处于机构和结构之间的交集(或者说相互作用)。实践中, 在观念层面和认知层面上, 中国提供了主要的思想和形成合作的背景, 而 CESEE 政府则扮演了参与者的角色, 他们首先必须倾听、理解, 然后才能采取行动。所有这些都造成了一种关系, 它可能引发一些与(缺乏)共同目的感、分工和劳动、就如何继续前进达成一致有关的集体行动问题, 这表现在缺乏激励、承诺和合作的形式。^①

集体行动问题的一个表现形式是参与者依靠不同的参照框架, 其中一些参与者对他们所参与的合作“缺乏明确性”, 这可以说是“16+1”存在的情况。在“16+1”平台建立的 5 年间, 有许多 CESEE 参与者经常对“16+1”概念不明确或模糊不清的问题发表意见。de Roo 和 Porter 定义的“模糊”一词, 指的是基本概念和理论缺乏清晰。^②在“16+1”的背景下, 这种模糊感与平台的目的、时机及所涉及的国家集合和运作方式有关。可以说, 这有一些相关的缘由。在如何根本性解决这个问题上, 一些人可能会认为这是由于缺乏理解, 认为它本身是中国和 CESEE 之间文化、结构

① 对于集体行动理论, 请参阅: Olson, Mancur. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Second Printing with New Preface and Appendix, Boston: Harvard University Press, 1965; Olson, Mancur. Increasing the Incentives for International Cooperation. International Organization, 1971, 25(4).

② Roo, Gert de and Porter, Geoff. Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment. Farnham: Ashgate Publishing, Ltd., 2007.

和其他差异的结果。其次，在时空维度上存在信息不对称的问题。在“16+1”网络中存在不同的参与者，这些参与者对过程的起源、展开和目标持有不同的并且往往是不同步的知识。这也与参与者的嵌入性、参与度和对网络发展的贡献水平不同有关。

在有关政策和治理的文献中，概念的“模糊性”和“缺乏明确性”是决策者和分析人员在国内案例中经历的最常见的问题之一，在跨国和跨文化背景中更加常见（Gert de Roo/Geoff Porter），特别是在事件和交流加速的时代。尽管如此，无论“16+1”是因为跨文化因素（被认为是）模糊，还是仅仅因为这是政策过程的必然特征，都会以多种方式使实现期望的目标变得复杂化，这需要解决。

一种表现出缺乏明确性的方式是，通过在参与国代表之间进行“16+1”合作时产生不确定性。这可能源于对“16+1”基础的担忧：它存在的原因是什么？中国有什么打算？什么目的？CESEE 各国在这个过程中的角色是什么？CESEE 的参与者在“16+1”论坛上反复提问。感知到的不确定性会导致抑制、保留和缺乏信任，所有这些都可能导致疲乏和对联合平台缺乏承诺。如果一个人不了解这个过程背景和他们的角色，那么可以理解，他们可能不会接受这个背景并最大化他们的参与度。而且，一个持续很长时间的不清晰状态可能会产生更多的破坏性影响，例如 CESEE 参与者行为的转变，即使不是对“16+1”的反对，他们也会变得愤世嫉俗。

不清晰的另一个表现可能是以“16+1”含义的形式出现的，这不符合中国提案的实际情况和中国与 CESEE 参与者的共同安排。这可能导致有限理性的提高，或基于不充分或不完整的信息、偏见和其他限制的决策，所有这些通常都会导致不完美的结果。例如，一般认为，一些 CESEE 参与者已经从中国和“16+1”平台发展出“不切实际的期望”，往往表现为期望大量的非优惠融资和各个领域的战略合作，总体来说，是一厢情愿地接近“16+1”。再次，这是这些参与者信息不足的结果，这可能部分归因于政治文化和知识的不对称，也可能是在“16+1”格局下的错误沟通。

（二）参与者的多样性

作为政府首脑之间的互动，“16+1”合作可能已经开始，在很短的时间内，它已经发展成为跨越不同政策领域的非常复杂的合作。随着机构节点的分散（在不同的参与国家设置不同的协调办公室），“16+1”也走向了实验型的区域多边组织。因此，对于 CESEE 国家来说，参加“16+1”意味着：首先，该合作将包括若干政府部门、政府机构和办事处以及非国家参与者。其次，这不仅涉及与中国的合作，而且涉及与另外 15 个近邻国家的合作，包括一些被认为遥远的国家（即巴尔干国家和波罗的海国家通常不会相互认为同属于一个地区）。^①最后，这也意味着要应对中国

^① 这表明作为 BRI 一部分的“16+1”平台有可能重新绘制地缘政治区域的概念、表征和意义。正如最近由欧洲复兴开发银行委托的一份报告所指出的那样：“这种从北京策划推动的地缘政治影响可能是巨大而长远的。他们可以转移整个大陆的商业和地缘政治轴心。” European Bank for Reform and Development. The Potential for Growth through Chinese Infrastructure Investments in Central and South-Eastern Europe along the “Balkan Silk Road”, 2017.

内部的地区，也即参与“16+1”合作的不仅有多个政府机构和非国家参与者，也有越来越多的来自不同省、市和自治区的地方机构。

所有这些都提出了“16+1”内部机构与结构之间相互作用的问题，特别是与代理问题相关：“16+1”在不同层次、不同合作领域的沟通与协调问题以及某些层面的潜在缺陷。

首先，当然也有在国内发生沟通不畅和缺乏协调的风险的可能，这会导致不利的政策选择。由于“16+1”具有政府间的逻辑性，成功合作的最低先决条件要求参与国首先就“16+1”达成国家、国内的共识和共同的国家合作战略。通过这种方式，他们可以加深和推进合作，而不是陷入冗余的环境中（在没有意识到已经完成工作的情况下从头开始在“16+1”中工作）；同时也可以避免关于谁在合作中发挥更大的作用，谁来管理什么样的项目，怎么应对别人的内部竞争和冲突。这些类型的障碍可能和官僚主义的具体性质有关，即不同的派别和派系或不同的机关有特定的关系，甚至与他人竞争；但也可能是由同一个政府的不同代表之间的政治分歧引起的，特别是如果一个联合政府按照在获胜者之间划分政治猎物的逻辑来分配办公室，而不是基于任人唯才。最后一个例子是沟通不畅和由于权力移交的复杂性导致缺少协调，即同一国家的历届政府可能会撤换处理中国和“16+1”事务的干部，取而代之的是缺乏知识和经验的新干部和处于这个事务政策网络之外的干部。

其次，“16+1”层面的协调存在挑战，尤其是16国集团内部的协调与沟通。虽然“16+1”是一个区域逻辑，并且“16+1”的论述是针对区域合作和协同的，但是平台内部的一个共同点就是16国之间缺乏统一。首先，这是缺乏共同知识的结果。在“16+1”中，CESEE国家主要是由在中国工作的人代表，而不是由在CESEE地区工作的人代表。而且，即使对16个国家中的一些国家有一定了解，任何一个国家的任何一个代表实际上都不可能对所有其他15个国家有充分的了解（即一个来自塞尔维亚的人可能对其他巴尔干国家，也许是一些维谢格拉德国家有些熟悉，但对波罗的海国家却一无所知）。除了知识问题外，还有政治关系的问题。有些国家的代表经常在中国召开的“16+1”会议上见面，而有些则经常以双边或其他形式见面（即维谢格拉德4国、波罗的海国家、巴尔干国家都有次区域合作），他与其他所有国家（例如波罗的海—巴尔干地区）会面的程度如何，“16+1”以外的会议与“16+1”合作（反之亦然）有何关系，这是一个问题。这里平行议程和不同议程的风险很大。而且，再加上以前的担忧和国家层面参与者的多样化，情况就更加具有挑战性。

再次，CESEE国家和中国之间存在着沟通和协调的问题。中国政策制定者认为，“16+1”只是CESEE国家和中国之间可用于沟通的几个渠道之一。其他可用的渠道当然是双边层面以及BRI论坛。对于欧盟成员国来说，也有欧盟和中国的论坛。问题是，如何简化所有不同外交渠道的讨论，以避免并行（同时在两个渠道讨论相同的事情，却没有关于它的想法）、冗余（在一个渠道上讨论之前渠道上讨论的内容）、

差异（通过不同渠道讨论不兼容的政策）甚至是矛盾的发展（在一个渠道上讨论与另一个渠道相矛盾的政策）。最后一点是 16 个 CESEE 国家国内政治环境所带来的“16+1”合作面临的特殊挑战。

最后，是与外部参与者 / 利益相关者沟通的问题。CESEE 被视为欧洲的外围。它一直受到密切监视，并有一个外部强加的改革议程。有一些被称为“民主倒退”的民族极端派别，包括民族主义的兴起、专制倾向、民粹主义、自由主义制度的弱化以及新的、狭义的共识，这与西方的期望背道而驰。越来越多的冲突——例如捷克、匈牙利和波兰在难民配额方面面临着巨大的压力。波兰和匈牙利在许多其他情况下受到了压力。在巴尔干地区，挑战具有可比性，虽然性质大不相同。

（三）贸易不平衡

CESEE 呼声中一个特别的关注点是贸易的（不）平衡和（缺乏）互惠问题。就该地区大多数国家而言，对华贸易偏重于后者，中国对 CESEE 出口超过 CESEE 对华出口数倍。这当然可以归结为几个因素：首先，就经济结构而言，这是双方经济实力和能力水平的反映，中国是一个生产和出口大国；第二，这反映了（缺乏）贸易监管。矛盾的是，中国的不平衡是遵循市场规律、相对自由化贸易的结果，一个解决方案可能需要政府更大胆的干预；第三，与 CESEE 内部以及 CESEE 和中国之间的与沟通相关的因素不仅存在于官方层面上，社会层面（例如与合作伙伴和消费者接触）也是如此。如果浅尝辄止，也存在贸易结构问题。中国主要出口先进商品（技术和机器），一些 CESEE 国家不出口产品，而是出口原材料。^①

例如，减少贸易不平衡只能通过改变 CESEE 方面的做法来实现。在中国市场上可能有长期机会的产品和经济部门的评估，以及为实现这一目标需要做的一切——从物流到市场营销以及与中国公司的合作——都需要在政府和企业代表之间进行谨慎的协调和规划。但是，这在 CESEE 国家目前并非如此。直接的后果是缺乏一个有关与中国合作的长期、中期和短期计划和重点的总体战略，包括可出口的产品。游说和特殊利益可能使这个问题复杂化，因为他们会优先考虑个别公司的短期业绩，而不是整个行业或至少是产品集群的长期利益。缺乏知识、跨文化技能及缺乏学习和适应中国市场条件的能力，给 CESEE 国家增加了困扰。^②

谈到物流和集群问题，一个国家或地区的联盟当然可以成为解决方案之一。就消费品而言，与同一产品在中国的需求相比，单一公司的产量甚至是单个 CESEE 国家的产量都是微乎其微的。这使得 CESEE 生产商在中国进口公司的眼中即使拥有高

① Vangeli, Anastas. China's Engagement with the Sixteen Countries of Central, East and Southeast Europe under the Belt and Road Initiative, *China & World Economy*, 2017, 25(5).

② What Is the Real Cooperation Between China and the Countries of Southeastern Europe How May Export to the Chinese Market Be Increased? *The Market for Ideas* [2017-04-06]. <http://www.themarketforideas.com/what-is-the-real-cooperation-between-china-and-the-countries-of-southeastern-europe-how-may-export-to-the-chinese-market-be-increased-a227/>.

质量的产品，往往也会被忽视。而且，考虑到从 CESEE 到中国市场的产品相关的所有障碍和挑战，对于个别 CESEE 生产商来说，这种操作的成本通常太高。然而，经过周密的规划和协调，在 CESEE 国家内部和国家之间联合起来，生产者可以共同提出更大的要约，分担运输成本，中国也创造了区域格局，实现了规模经济，而且还发挥了协同作用，汇集了资源。所有这些都要求中国和 CESEE 同时拥有更多的国家参与和更多的市场导向思维。虽然这对中国来说不是一个挑战，但对 CESEE 来说，这当然是一个挑战。他们必须超越零和思维，不为中国市场相互竞争，而是合力打造区域品牌。

（四）债务陷阱

中国与 CESEE 经济合作关系的另一个核心支柱是投资和资本流动领域。这里又有一种内在的不对称感：理论上，“16+1”用来促进双向资本流动，实际上它被认为是一个主要促进中国资本流向 CESEE 的机制。这是结构性的结果。中国是全球第二大经济体，并且仍以高速度增长，对外直接投资和其他资本流出是其经济战略的一个重要组成部分，而长期渴望投资的 CESEE 国家，其发展战略在结构上依赖于（目前大部分来自欧盟）外部资本的流入。因此，“16+1”的共识和期待是这个平台将有助于 CESEE 国家吸引中国资金，这被普遍视为投资。

但实际上“16+1”是一个与中国主导的其他平台类似的平台，不仅有利于投资的实现，而且有助于实现多种金融机制，所有这些机制都有着独特的逻辑，并且可以有不同的结果。Mthembu 将中国经济合作工具和金融机制分为优惠和非优惠两个子集。^①优惠手段是捐赠、人道主义援助以及志愿工作、无息或低息贷款，它们植根于意识形态和团结精神。非优惠手段是商业信用额度、商业出口信贷和商业买方信贷，它们遵循“双赢”解决方案的商业逻辑，这意味着双方应该从交易中获得一些利益。值得一提的是，除了这些直接的政府工具，“16+1”平台的一个副产品是国有企业（SOEs）和非国有经济参与者不仅有机会从事可能包括或可能不包括中国的银行或其他资金来源的经济项目，也从事以购买股票、绿地投资或并购形式的直接投资。

可以说，对于 CESEE 国家而言，非优惠金融工具和外国直接投资（特别是绿地投资）是最受欢迎的措施。但是，中国决策者强调需要“双赢”的解决方案（根据可能涉及第三方参与发展项目的产能合作的概念，设计一个新的三赢方案）。^②因此，尽管采取了一些优惠措施鼓励直接投资并在政治对话中引起了特别关注，在“16+1”平台内推动的主要工具是中国国有银行提供的特殊信贷额度，通过贷款为大型基础

^① Mthembu Philani, *Self-Reliance or Dependency? The Role of China's Development Finance in Enhancing African Agency*, Pretoria: Institute for Global Dialogue, 2017.

^② 邱志博：“三赢”：北京的国际产能合作蓝图[J]. 中国简报, 2015, (18).

设施发展项目提供融资和共同融资。到目前为止，这些机制已经被用来资助几个项目，主要是在非欧盟成员国的 CESEE 国家。项目分配偏向于非欧盟国家的原因是这种做法与欧盟监管框架不兼容，使欧盟成员国无法使用特殊信用。而且，欧盟国家有更好的进入金融市场的机会，对它们来说，中国的资金只是众多选择中的一个。

然而，迄今为止使用这些贷款的国家几乎没有什么弱点。首先，由于是通过特别立法来实施的，所以要经过政治审查。在有腐败的情况下，直接处理这个问题可能不是最聪明的想法（下一节有更多讨论）。其次，这毕竟是一个以债务为基础的发展模式。虽然中国的贷款有一些比较优势（低利率、宽限期和几十年的还款期），但 Jakobowski 和 Kaczmariski 认为它们也有一些重大的缺陷：

“但是，对于小型经济体来说，中国的融资模式会带来债务突然增加的风险。……这些贷款条件不透明，难以评估项目的长期可行性。值得注意的是，中国承包绝大部分的零件和材料（有时甚至是劳动力）意味着，分配给该项目的资本立即流向国外，并不会刺激当地经济。这可能会严重阻碍未来债务偿还能力，也可能导致国际收支出现问题（难以获得外币偿还贷款）。”^①

债务型基础设施发展模式的可行性很难做出明确的判断。在“16+1”的情况下，它可能是反映不同规范框架的一个单一问题，并暴露出意识形态的不对称。在中国的思想和实践中，建设基础设施是实现经济发展最重要的一步（“要想富，先修路”）。^②因此，倾注资金，有时甚至做出更大胆的举动，以确保国家有一个发达的基础设施是政府自然应该做的事情。基础设施被认为是一种宝贵的资产和一种公共物品，其价值无法轻易衡量，因为它有助于人们和观念在以前不连贯的地方之间流动，沿着新的路线和走廊开展创业活动以及其他意想不到的“蝴蝶效应”。同时，这些方面是不能总是预先计划或预先考虑的因素，使得基础设施建设本身就是一种试点活动，具有冒险性的组成部分，只有时间才能说明建设一个特定的基础设施项目是否值得投资。

这正是中国逻辑和 CESEE 逻辑不同的地方。对于 CESEE 政府（甚至是非欧盟国家）来说，对基础设施项目的无形增值（即一个刺激发展导致不可预见的经济活动形式的新高速公路）进行试验和博弈是一个牵强的机会，不仅在选民面前会有困难，而且在该地区密切监督 CESEE 政府的财政决策的其他利益相关者面前也会有困难。这部分根植于治理文化，它非常重视技术专家的解决方案、最终的财务透明度和问责制，同时也是由于时间限制——基础设施项目的建设可以持续很长时间，并且产生全部效应的时间更长——CESEE 政治家在选举的逻辑下运作，不能太过于面向未来。

① Jakobowski, Jakub and Kaczmariski, Marcin. Beijing's Mistaken Offer: The "16+1" and China's Policy towards the European Union, Warsaw: Osrodek Studiow Wschodnich, 2017.

② 中国与欧洲的互联互通：可以学到的经验教训 [R]. 里加：拉脱维亚国际事务研究所，2016.

二、结论

本文讨论了中国与 CESEE 之间的某些不对称是如何导致障碍产生的，这些障碍来源于“16+1”合作的内外因素，并且关注其结构和个体参与者的代理。虽然这些障碍跨越不同领域，并且表现方式不同，但本文对这些障碍进行了分析，更加系统地了解了中国与 CESEE 的合作发展。

为了解决障碍，有必要将“16+1”作为一个治理平台，还有必要考虑跟踪合作各方面进展的形式。这就需要采取创新的方式来加强所有“16+1”国家之间以及在问题领域之间的机构沟通，而且还需要在个别国家内部，特别是 16 个 CESEE 国家之间加强沟通。除了政府层面进一步的合作与对话之外，还需要尝试新的跨国企业和文化教育机构，并建立适当的保护机构来协调和报告其行动，这将使国有、私有和学术界的优势和劣势三角化，成为一个更有效的参与者网络环境。媒体需要扮演重要的角色（根据地理和文化背景，在 BRI 和“16+1”上传播知识）。

在本文中，我们列出了“16+1”的几个障碍来源。虽然它们都是不同的性质和不同的表现形式，但某些因素也是重叠的，可以追溯到共同的起源，需要考虑到这些共性。就其性质而言，这些障碍不能一一解决，但需要有一个全面的方法来提供可行的解决办法。对关键概念更清晰的认识有助于明确多元参与者的角色，更多的合作态度有助于促进贸易和投资，同时减轻相互猜疑和恐惧。

与此同时，有一些来源更容易解决。解决根植于代理和参与者的问题比根植于结构的问题容易。例如，提高“16+1”的工作人员能力比解决结构性经济缺陷要容易（在逻辑上是第一步）。在某个特定问题的背景下，当我们谈论“16+1”缺乏明确性时，投入研讨会、书籍文献和指定特定的个人/机构会更容易，更有意义，而不是改变像有些人说的平台设计（即有些作者主张建立一个新的总部，另外一些则要求把它分解成更小的形式）。通常，最有效的解决方案是相当简单的，例如，可以通过建立一个改进的“16+1”合作官方网站来迈出巨大的一步，这也将涉及和帮助网络舆论领袖跟踪进展，并帮助创造建设性的社会代表，也为企业家、商人和潜在投资者提供了一个平台。当人们谈论“16+1”合作的成功故事时，往往会想到一个特定的基础设施项目、一个特定的国家或一个地区，然而，一个成功的故事也可能是以创新的方式汇集资源和创造公共产品。

其他解决方案涉及不同的参与者和方法。国家政府任命的国家协调员或许应该考虑建立国家机构，汇集各方参与者，保证与中国打交道时保持沟通、连贯性和一致性。这种协调为解决贸易不平衡的困境制定有效的解决办法是有必要的。大胆的举措比如成立国家或地区的物流财团是一条路。最后，当谈到中国投资的愿望时，以前所有的步骤都可以很好地促进这一进程。在这里，中国机构也很重要。由于规模和对不满与期望的叙述，CESEE 以相对较低的成本提供了有意义的、成功故事的

（下转第 87 页）

确仲裁庭在认定有无实质性经济联系时主要考察的几个方面，并提前准备好前文所述的详细具体的证明文件。

Denial-of-benefits Clause Invoked by Central Asian Countries in Arbitration

Adila Abulikemu WANG Xiao-feng

Abstract: Denial-of-benefits clauses in investment treaties are generally designed to exclude treaty protection of nationals of third States which, through mailbox or shell companies, seek to benefit from the provisions that the State parties to the treaty did not intend to grant them. The specific meaning and application of relevant provisions of the international investment treaties is refined in the practice of international investment arbitration tribunals, thus the research on specific provisions must rely on international investment arbitration cases. This article examines denial-of-benefit clause invoked by Central Asian Countries and analyzes the content, application and procedural requirements of the clause. This article can provide reference for setting up the denial-of-benefits clause in the relevant international investment treaties of China and provide reference for the overseas investors with the use of this clause to deal with the host country in the court of arbitration for international investment.

Key words: Central Asian countries; international investment arbitration; Energy Charter Treaty; denial-of-benefits clause

(责任编辑: 金孝柏)

(上接第 66 页)

机会, 很少有大规模的绿地投资可能改变该地区的经济轨迹。这可以加强许多国内外参与者的心理变化, 并为今后更多的承诺和积极的行动提供动力。

Asymmetrical Relations and Obstacles to Greater Cooperation in China-CESEE Relations: Towards Understanding and Solutions

Anastas Vangeli Adela Gjorgjioska

Abstract: Taking in account the progress and successes that the two sides have achieved since the announcement of the Belt and Road Initiative (BRI), the paper analyzes the main obstacles for the advancement of the cooperation between China and the CESEE and offers policy suggestions to both the Chinese and the CESEE governments on how to overcome them. It does so by first, reviewing the context in which the cooperation under the BRI has developed, and secondly, by briefly summarizing the state of the art in terms of policy literature available on the topic, and then providing original analysis based on data collected through interviews with high ranking officials and experts, and participant observation in policy forums related to the cooperation. The analytical model developed in the paper combines two sets of criteria of assessing the obstacles to advancing the cooperation. The first set is based on the origin of the problems, meaning whether they are driven by exogenous factors or endogenous factors. The second set of criteria is based on the agency – structure dichotomy. It then provides a theoretical model for the each of types of obstacles (endogenous rooted in structure, endogenous rooted in agents, exogenous rooted in structure, exogenous rooted in agents), followed by concrete examples from the practice of the cooperation. In the final section, the paper provides an analysis of the possible solutions to individual cases of obstacles, but also general guidelines how to develop resilience and advance the cooperation in future.

Key words: 16+1; obstacles of cooperation; mechanism

(责任编辑: 尚宇红)