

“一带一路”倡议与欧盟“东部伙伴关系”计划的对接

丁 鹏 朱贵昌

摘 要：“一带一路”倡议与欧盟“东部伙伴关系”计划的对接合作已成为“一带一路”倡议和欧盟欧亚互联互通战略进一步深度对接的重要方面。欧盟东部伙伴国家对此高度关注并明确表达了共同参与和推进中国“一带一路”建设的合作愿望。在中欧关系出现结构性变化的背景下，推动双方的对接合作对推进“一带一路”建设和深化中欧全面战略伙伴关系具有重要意义。但是，鉴于复杂的国际形势和双方的差异性等原因，必须清楚地看待和分析对接合作出现的问题和矛盾，不断加强互容、互鉴、互通，才能促进共同发展与合作共赢。

关键词：“一带一路”倡议；“东部伙伴关系”计划；对接；挑战

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2019.03.017

欧盟“东部伙伴关系”计划^①所覆盖的地区为欧亚大陆交通要塞，地缘战略意义十分重要，是大国博弈的焦点。“一带一路”倡议强调沿线各国以“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”（简称“五通”）为核心内容，重视与包括欧盟东部伙伴关系在内的有关倡议和合作框架所带来的机遇^②。2015年欧盟东部伙伴关系里加峰会制定了“2020年20项计划”，提出到2020年要实现以“更强劲的经济、更完善的治理、更顺畅的连通、更强大的社会”为主的20项优先发展领域和项目^③。2018年，欧盟又提出要将泛欧交通运输网络（TEN-T）扩展到东部伙伴国家，同时确定为亚欧基础设施互联互通的重点和优先地区^④。上述情况表明，“一带一路”倡议与欧盟“东部伙伴关系”计划在重点发展领域有明显的利益交

作者简介：丁鹏，山东大学政治学与公共管理学院博士研究生；朱贵昌，山东大学当代社会主义研究所教授（济南250100）。

基金项目：2018年度国家社科基金项目“英国脱欧背景下欧盟战略反思与发展趋势研究”（18BGJ063）。

① 2009年5月7日，欧盟成员国与乌克兰、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦、亚美尼亚和阿塞拜疆6国在捷克首都布拉格召开峰会，正式启动欧盟“东部伙伴关系”计划（Eastern Partnership, EaP）。

② 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，载《人民日报》2019年4月28日；《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》，载《人民日报》2015年3月29日。

③ European Commission, 20 Deliverables for 2020: Bringing tangible results for citizens, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20_deliverables_for_2020_eap_generic_factsheet_eng_print.pdf.

④ European Commission, Connecting Europe and Asia-Building blocks for an EU Strategy, <http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50724/connecting-europe-and-asia-building-blocks-eu-strategy-cn>.

汇和理念契合点^①。

一、“一带一路”倡议与“东部伙伴关系”计划对接的机遇

2019年4月,第21次中欧领导人联合声明强调,双方要继续推动“一带一路”倡议和欧盟欧亚互联互通战略、泛欧交通运输网络对接,在中欧互联互通平台框架下加强交流^②。“一带一路”与欧盟“东部伙伴关系”计划对接符合中欧双方共同利益,将成为未来合作和发展中极富潜力的重要领域和新的增长点,为中国、欧盟和东部伙伴国家提供难得的历史发展机遇。

(一) 对接合作有助于欧盟“东部伙伴关系”计划的顺利推进

近年来,欧盟历经债务危机、难民危机、乌克兰危机以及英国脱欧等多重冲击,政治、经济和安全形势受到严重影响,无暇关注东部伙伴国家,在该地区的投入也远少于成员国和入盟候选国,导致欧盟“东部伙伴关系”计划进展效果并不理想。欧盟“东部伙伴关系”计划主要目的是支持东部伙伴国的政治和经济社会改革,提高双方相互间政治和经济一体化水平,维护欧盟周边稳定、安全和繁荣。“一带一路”倡议是中国“对外开放和对外经济合作的管总规划,提供了一个促进各国共同发展、共同繁荣的公共平台,同时是促进构建人类命运共同体的重要实践平台”^③。2015年12月,中欧互联互通平台正式运营,2018年7月,由丝路基金与欧洲投资基金共同组建的中欧共同投资基金成立并开始实质性运作,标志着中欧双方在信息交流、基础设施建设以及投融资等领域互联互通水平不断提档升级。在此背景下,以欧盟东部伙伴关系“2020年20项计划”为对接重点,中欧双方在基础设施投资、降低贸易关税壁垒、提升贸易自由化等领域开展互联互通,突破了传统经贸关系合作,符合双方的发展需求,同时,“一带一路”建设带来的贷款与投资基金符合欧盟的资金需求,有助于解决欧盟东西部之间投资资金不平衡,助力欧盟“东部伙伴关系”计划的开展。

(二) 对接合作有助于欧盟东部伙伴国家的发展繁荣

欧盟东部伙伴国家对于基础设施建设和产业发展需求强烈。虽然受益于欧盟的援助,但是由于自身基础薄弱,加上领土争端等历史遗留问题的影响,致使该地区国家经济和社会发展进程缓慢。“一带一路”框架下设立的亚洲基础设施投资银行和丝路基金为沿线国家的基础设施建设提供资金支持,带来了巨大的发展红利和机遇。因此,倡议得到了欧盟东部伙伴地区国家的积极响应和支持。中国与白俄罗斯在2014年签署《关于共建“丝绸之路经济带”合作议定书》,2016年推出共同推进“一带一路”建设的措施清单;与乌克兰在2014年签署参与“一带一路”建设的双边议定书,2017年签署落实“新丝绸之路经济带”和“海上丝绸之路”路线图;与摩尔多瓦在2017年签署《关于启动中国—摩尔多瓦自由贸易协定谈判的谅解

^① 蔡昉、[英]彼得·诺兰主编:《“一带一路”手册》,中国社会科学出版社2018年版,第161—166页。

^② 中国政府网:《第二十一次中国—欧盟领导人会晤联合声明》, http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/09/content_5381013.htm。

^③ 中国政府网:《国新办就〈共建“一带一路”倡议:进展、贡献和展望〉举行发布会》, http://www.gov.cn/xinwen/2019-04/22/content_5385136.htm#1。

备忘录》；与阿塞拜疆在 2015 年签署《共同推进“丝绸之路经济带”建设的谅解备忘录》^①；与格鲁吉亚在 2015 年签署《关于加强共建“丝绸之路经济带”合作备忘录》，2018 年 1 月 1 日，中格自贸协定正式生效，格鲁吉亚成为首个与中国建立自贸安排的欧亚地区国家，2019 年 2 月，格同香港特区自贸协定生效^②。在“一带一路”倡议和欧盟“东部伙伴关系”计划对接框架下，加快基础设施建设和增加投资促进了该地区交通设施改善和经济社会发展水平提升，而且项目建设施工需要大量雇佣当地人员，增加了当地就业岗位。同时，在建设过程中，对当地员工进行相关理论和技术培训，为项目所在国培养了大批急需的优秀工程管理和技术人才，长远来看，为保证当地相关行业实现可持续发展储备了丰富的人力资源。对接合作为该地区经济社会发展、基础设施水平的改善和产业结构升级起到了积极作用，进一步挖掘发展潜力，为社会发展和经济增长提供了新的动力，有利于实现地区繁荣稳定。

（三）对接合作有助于中国开展第三方市场合作

第三方市场合作“不仅是推进‘一带一路’建设、促进国际产能合作的重要方式，也是扩大各方利益交汇点的重要抓手”^③。“一带一路”倡议将基础设施互联互通和国际产能合作作为建设的重点和优先方向，欧盟东部伙伴国家工业发展仍处于初期阶段，缺乏资金和技术装备的支持，是中欧联合开展第三方合作（包括产能、基础设施、互联互通、发展援助等）的重要潜力地区。改革开放四十多年来，中国工业化进程已经从初期阶段快速地发展到工业化后期阶段，中国制造业具备齐全的产业门类和优质产能，但是与欧盟等西方发达国家相比，在产业链地位、核心技术水平等方面依然存在差距。“中欧目前在全球产业链中高度互补，欧洲拥有先进的技术和管理经验，中国则拥有发达的产业，完全可开展在第三方的合作。”^④在“一带一路”倡议和欧盟“东部伙伴关系”计划对接框架下开展第三方市场合作，一方面改善了该地区的投资和对外贸易环境，推动了当地的经济的发展，提供了大量的就业机会，也让民众得到了切实的好处；另一方面，完善的基础设施和投资环境也能让中欧双方投资者从中受益，最终实现优势互补、多方共赢。

二、“一带一路”和“东部伙伴关系”计划对接的重点和现状

“一带一路”倡议以“五通”为合作重点，优先推动基础设施领域互联互通，而欧盟“东部伙伴关系”计划将交通、数字、能源、人文等方面作为投资和发展的重点领域和优先事项^⑤。因此，双方未来应重点在基础设施建设、经贸往来以及人文交流等领域开展对接合作，推进互联互通。

① 中国一带一路网：《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。

② 外交部：《中国同格鲁吉亚的关系》，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676476/sbgx_676480/。

③ 王馨悦：《第三方市场合作：“一带一路”建设新动能》，载《中国石油报》2019 年 4 月 16 日。

④ 金玲：《“一带一路”与欧洲“容克计划”的战略对接研究》，载《国际展望》2015 年第 6 期。

⑤ European Commission, *Connecting Europe and Asia-Building blocks for an EU Strategy*, <http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50724/connecting-europe-and-asia-building-blocks-eu-strategy-cn>.

（一）交通运输领域

欧盟东部伙伴地区对发展交通基础设施的愿望强烈，港口改扩建、道路桥梁改造等建设资金缺口较大。欧盟已经明确将东部伙伴国家纳入泛欧交通网，并与国际金融机构和其他合作伙伴一起对这一网络进行投资，与欧盟相连的、安全和可持续的运输系统是促进东部伙伴国家和欧盟之间经济增长的关键^①。因此，“2020年20项计划”将构建泛欧亚交通网络、升级交通基础设施作为重要目标成果之一。2017年11月，中国和中东欧国家峰会上发表的《中国—中东欧国家合作布达佩斯纲要》提出要寻求“一带一路”建设同泛欧交通网络、欧盟东部伙伴关系等合作倡议的沟通协调^②。

欧盟投资的巴库—第比利斯—卡尔斯铁路将高加索地区和欧洲铁路网连为一体，是亚欧大陆之间最短的一条运输路线，将有利于“一带一路”沿线各国的经济发展，通过该线路，中国货物运输到欧洲的时间将缩短到六天左右。同时，欧盟将在东部伙伴国家利用超过10亿欧元的战略投资支持发展公路、铁路、港口和机场^③，为“一带一路”建设与欧盟“东部伙伴关系”计划开展对接合作奠定了基础。2014年以来，中国企业一直积极参与该地区交通基础设施的投资建设，目前已经涉及港口、机场、铁路等领域。2015年，中国水电建设集团与亚美尼亚签署建设“北南公路”兰吉科—久姆里段合作协议，实现了中国在亚美尼亚开展公路基础设施建设领域合作零的突破；2016年，又中标塔林—兰吉科段建设项目，前后两个项目总金额接近1.5亿美元^④。上海振华重工有限公司投资5000万美元，用于开发建设格鲁吉亚的阿纳克利亚深海港口，这是连接中国和欧洲最短海运航线的港口，建成后能解决巴拿马运河大型船只在此不能停靠的问题。长远来看，欧盟东部伙伴地区是亚欧大陆交通枢纽的重要节点，是中欧互联互通重要区域，交通基础设施的完善将为中欧开展战略合作提供基础和前提。

（二）能源领域

欧盟东部伙伴地区在欧盟能源战略中的地位非常重要，乌克兰和白俄罗斯是俄罗斯输往欧盟天然气的主要过境国，而阿塞拜疆本身就拥有丰富的天然气，每年有大量的天然气通过巴杰输油管道运往欧洲。欧盟希望通过更加一体化的能源市场来提高能源供应来源和运输路线的多样性，确保能源供应安全^⑤。因此，欧盟迫切需要在该地区进行能源领域基础设施建设投资，但是在欧洲经济衰退的情况下，受制于资金问题困扰，进展缓慢，加强与“一带一路”倡议的对接，寻求亚投行、丝路基金等机构的投融资支持，无疑将为这些问题的解决带来

^① European Commission, *Review of the European Neighbourhood Policy (ENP): Stronger partnerships for a stronger neighbourhood*, <http://europa.eu/rapid/press-release-IP-15-6121-en.htm>.

^② 新华网：《中国—中东欧国家合作布达佩斯纲要（全文）》，http://www.xinhuanet.com/world/2017-12/01/c_1122039253.htm。

^③ European Commission, *20 Deliverables for 2020: Bringing tangible results for citizens*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20_deliverables_for_2020_eap_generic_factsheet_eng_print.pdf.

^④ 郑青亭：《力推“南北交通走廊”项目，亚美尼亚欲做丝路补给走廊》，载《21世纪经济报道》2017年8月21日；外交部：《驻亚美尼亚大使田二龙出席中资公司承建亚“北南公路”项目签约仪式》，https://www.mfa.gov.cn/web/zwbd_673032/jghd_673046/t1367198.shtml。

^⑤ European Commission, *Eastern Partnership: Supporting Reforms, Promoting Change*, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/riga/20150924-eastern-partnership-multilateral-cooperation.pdf>.

曙光。

南方天然气走廊是欧盟能源联盟战略的重要项目,通过该走廊可以将里海和中东的天然气直接输送到欧盟,项目总投资约 480 亿美元,主要包括沙赫丹尼兹气田二期开发项目、南高加索天然气管道扩建项目、跨安纳托利亚天然气管道建设项目和跨亚得里亚海天然气管道建设项目^①。2018 年 6 月,全长 1850 公里的跨安纳托利亚天然气管道正式开通,将阿塞拜疆的天然气经格鲁吉亚运输到土耳其,然后再输往欧洲,为实现欧洲能源来源多样化迈出重要一步。值得一提的是,2016 年,亚投行批准向南方天然气走廊股份有限公司提供 6 亿美元贷款,用于跨安纳托利亚天然气管道项目建设,成为当年批准贷款金额最高的项目和能源基础设施领域对接的代表项目。2017 年,中国国家开发银行、中国石油天然气集团公司和阿塞拜疆国家石油公司共同签署阿塞拜疆天然气石化项目《投融资谅解合作备忘录》。该项目是有史以来中国和阿塞拜疆双方企业、金融机构协同合作,投贷支持最大的合作项目^②。2019 年 4 月 19 日,由中国机械设备工程股份有限公司承建的乌克兰尼科波尔大型太阳能光伏电站正式并网发电,每年发电量预计可满足 14 万家庭用电需求,预计可减少 30 万吨二氧化碳排放,电站建设使用的 75 万块太阳能电池板、80 部光伏换流器以及控制系统均为“中国制造”^③。

(三) 信息通讯领域

中欧在信息通信领域的合作开展较早,在 2015 年签署了关于 5G 战略合作的联合声明,加强在 5G 技术领域开展研究合作。欧盟将数字化视为经济发展的主要推动力,在 2010 年发布的“欧盟 2020 战略”中就提出将欧洲数字议程作为七大旗舰计划之一,其首要目标是重回在信息通信领域的领先地位。

对于欧盟而言,东部伙伴国家数字经济在社会、经济发展以及创造就业机会等方面开发潜力巨大,欧盟正与东部伙伴国家就建立独立的电子通信国家监管机构、协调区域内漫游资费、实施国家宽带互联网战略、完善电子商务交易系统、建立波罗的海和黑海之间的数字通讯走廊、实施国家数字技能战略等方面开展合作,帮助其在欧洲数字议程框架下制定数字经济发展战略,通过这些战略改善信息技术基础设施,创造更好的营商环境。与此同时,中国也广泛参与了该地区信息通讯领域的建设。在白俄罗斯,华为正参与建设“数字丝绸之路”;中兴通讯携手白第二大无线运营商 velcom 联手打造首家商用窄带物联网(NB-IoT)网络;中国电信在明斯克开设了“网络节点”^④。中国企业的积极参与将加快该地区数字化建设速度,在网速提升的同时,也为欧盟“东部伙伴关系”计划的目标实现和该地区未来数字时代的电子商务、智慧城市以及物联网等领域创新发展打下基础。

(四) 国际产能领域

在“一带一路”倡议与欧盟“东部伙伴关系”计划对接框架下,中国利用自身在高铁、

^① 一带一路能源合作网:《“丝绸之路”上的重要枢纽:“火之国”——阿塞拜疆》, <http://obor.nea.gov.cn/detail2/8481.html>。

^② 人民网:《国开行与中石油、阿塞拜疆国家石油公司签署〈投融资谅解合作备忘录〉》, <http://money.people.com.cn/bank/GB/n1/2017/0515/c202331-29275893.html>。

^③ 钟忠:《中企承建的乌克兰大型太阳能光伏电站投产》, http://www.xinhuanet.com/2019-04/20/c_1124392885.htm。

^④ Nadège Rolland, *China's Ambitions in Eastern Europe and the South Caucasus*, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/rolland_china_eastern_europe_south_caucasus.pdf。

核电、电信等装备制造领域的技术优势和雄厚的资金、优惠的产品价格,与东部伙伴国家巨大需求结合起来,加强国际产能合作,既促进输出国产业结构转型升级,减少过剩产能,又为输入国的工业化和城镇化发展作出贡献。

一方面,中国拥有开展国际产能合作的大量富余优质产能。中国工业产业体系完备,不管是传统产业还是新兴产业都能够支持中国对外开展铁路、公路、航空、电信、电网和能源管道等领域的互联互通,延长对外产能合作产业链和价值链,并且在基础设施建设等领域具备较强的现场问题解决能力,产品性价比和技术含量更符合发展中国家实际情况^①。另一方面,欧盟东部伙伴国家迫切需要升级基础设施和加速工业化进程,但是大都面临资金短缺问题,欧盟的投资不能满足现实需要,寻求其他的资金和技术成为当务之急,因此,国际产能合作得到了沿线国家越来越多的支持。中白工业园作为两国最大的投资合作项目,是目前中国在海外开发面积最大的经贸合作区,成为中国企业“走出去”和国际产能合作的亮丽名片。2016年,中国在乌克兰物流开发领域最大投资项目、由中粮集团承建的DSSC码头正式投产;2017年,中铁国际集团承担了乌克兰基辅4号地铁线建设项目^②;2018年,中国港湾中标乌克兰最大海港之一的黑海切尔诺莫斯克港口疏浚项目,这些都成为国际产能领域合作的重要成果。

(五) 人文交流领域

中欧领导人第十四次会晤时建立的中欧高级别人文交流对话机制,是双方为加强人文交流搭建的高层次平台。人文交流与政治互信、经贸合作相辅相成、相得益彰,已经成为中欧全面战略伙伴关系的“第三支柱”。2018年5月,习近平与默克尔会晤时强调,要探索中欧文明对话的新领域新模式,扩大人文领域交流合作^③。在“一带一路”与欧盟“东部伙伴关系”计划对接框架下,中欧双方共同打造“文明伙伴”关系,加大对人文交流领域资金、人才、信息等方面的支撑,不断拓展人文交流的宽度和深度,为双方其他领域合作提供动力。2018年,中欧人员往来总数约735.5万人次,其中,欧盟国家来华320.9万人次,中国赴欧盟414.6万人次。此外,中国赴欧盟国家的留学人员总数约为16.1万,欧盟国家共有约4.7万人来华留学^④。

欧盟“东部伙伴关系”计划将人文交流作为优先事项,通过建设东部伙伴关系欧洲学校、伊拉斯谟+ (Erasmus+) 等项目,加强青年学生交流。随着“一带一路”建设的推进,中国已在东部伙伴国家开办了15所孔子学院^⑤,通过签订文化合作协议、举办“丝绸之路国际艺术节”、互办文化年以及建立海外中国文化中心等形式深化双方文化沟通,夯实“一带一路”建设的民意基础和社会基础。从2015年开始,中国与格鲁吉亚共同举办第比利斯“一带一路”国际论坛,这是在中国境外首个国家以中央政府名义举办的以“一带一路”为主题的国

① 卓丽洪、贺俊、黄阳华:《“一带一路”战略下中外产能合作新格局研究》,载《东岳论丛》2015年第10期。

② 张弘:《中国与乌克兰“一带一路”合作的风险与应对》,载《和平与发展》2017年第4期。

③ 新华网:《习近平与德国总理默克尔举行会晤》, http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2018-05/24/c_1122883864.htm。

④ 外交部:《中国同欧盟的关系》, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/sbgx_679934/。

⑤ 数据来源:孔子学院总部/国家汉办官网,其中:白俄罗斯5所,乌克兰5所,摩尔多瓦1所,格鲁吉亚1所,亚美尼亚1所,阿塞拜疆2所, <http://www.hanban.org/index.html>。

际性论坛^①。2018年8月,中国与白俄罗斯互免持普通护照人员签证协定正式生效,2019年5月,中国与亚美尼亚签署互免持普通护照人员签证协定^②。

三、“一带一路”倡议与“东部伙伴关系”计划对接的挑战

目前,“一带一路”倡议与欧盟“东部伙伴关系”计划的对接在很多方面取得较好的成果,为东部伙伴国家带来大量的基础设施投资和难得的发展机会,但是由于中欧分歧、大国博弈以及东部伙伴地区的复杂形势等因素,对接合作面临一定的挑战。

(一) 中欧双方存在一定的矛盾分歧

由于对中国根深蒂固的偏见,欧盟更多的是将“一带一路”倡议视为一个地缘政治战略,惧怕中国借助“一带一路”建设提升影响力,破坏现有的国际秩序,加之近年来中国经济的快速增长,中欧发展差距逐渐拉大,双方之间竞争性不断加剧。

1. 中欧在政治制度、价值观念方面存在差异。由于中欧在政治制度、历史文化、价值观念等方面的差异,欧盟对中国外交一直带有很强的意识形态色彩,影响了双边关系的发展。欧盟将自由、民主、法治、人权等观念作为衡量是非的道德标准,将其视为自身的“软实力”。在对华政策中,把中国看作是“非民主国家”,企图用欧洲式民主和价值观对中国进行“和平演变”,在人权问题上对中国说三道四。中欧之间的这些差异导致欧盟很多人将“一带一路”看作是中国版的“马歇尔计划”^③。

一方面,欧盟担心“中国模式”取代“欧洲模式”。欧盟通过“东部伙伴关系”计划输出“欧盟标准”,对东部国家进行“欧洲化”改造。然而,中国的技术经验、管理模式等不断得到“一带一路”沿线国家的接受和认可,很多重大项目完全按照中国的标准开展,引起欧盟对中国是否在借“一带一路”推广“中国模式”的担忧。部分欧洲人错误地认为,中国将成为颠覆现有国际秩序的革命者,并将中国视为政治上的“全面对手”^④。这些在意识形态方面根深蒂固的差异,使欧盟认为一旦中国发展模式借助“一带一路”倡议得以扩展,则会对现有秩序中的自由主义规范形成冲击^⑤,必定会改写旧的国际秩序版图和规则^⑥。另一方面,中国利用“债务陷阱”牵制东部伙伴国家的言论甚嚣尘上。中欧发展理念不同,欧盟坚持“更多换更多”的原则,东部伙伴国得到欧盟援助之前需要进行政治、经济等方面的改革,而

① 一带一路网:《2017 第比利斯“一带一路”国际论坛举行,多国政要嘉宾为共建“一带一路”献策》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/38165.htm>。

② 外交部:《白俄罗斯国家概况》, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_678892/1206x0_678894/;《中国同亚美尼亚的关系》, https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_677028/sbgx_677032/。

③ Antonina Habova, “Silk Road economic belt: China’s Marshall plan, pivot to Eurasia or China’s way of foreign policy,” *KSI Transactions on KNOWLEDGE SOCIETY*, Vol 8, No 1, 2015, p. 64.

④ European Commission, *EU-China-A strategic outlook*, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.

⑤ 王振玲:《欧盟机构对“一带一路”倡议的认知以及中国的应对策略——认知与权限类别基础上的多重对接》,载《太平洋学报》2019年第4期。

⑥ Ploberger, Christian, “One Belt, One Road-China’s New Grand Strategy,” *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, Vol 15, No 3, 2017, pp. 289-305.

“一带一路”倡议采取“发展优先”的原则，不附加任何政治条件，更容易使沿线国家接受。因此，西方质疑中国大量的贷款投资是超出贷款国偿还能力的“债务陷阱”，要利用这一因素牵制贷款国家的内政外交。有欧洲学者认为，中国投资的目的是增加本国在沿线区域国家的影响力，从而在一些具体问题和政策议程上获得支持^①，最安全的选择则是允许中国国有企业参与投资基础设施互联互通的非战略性部分，而战略性部分则由欧盟或东部伙伴国来投资开发^②。尽管东部伙伴国家对“一带一路”倡议采取普遍欢迎和积极支持的态度，但是由于受欧盟以及美国等西方国家的影响，个别国家的内部人士仍存有偏见和疑虑。“中国威胁论”“资源掠夺论”等言论在“一带一路”沿线国家还有一定的市场。

2. 中欧之间经济竞争加剧。中欧“全面战略伙伴关系”建立以来，双方在政治、经贸、人文等领域交流合作不断加强。但是，2008年以来，在金融危机和欧债危机等多重压力冲击下，欧盟经济增长乏力，而以中国为代表的新兴经济体发展迅速，综合实力明显提升，中欧经济实力此消彼长的态势给双边关系带来更多的不确定性。欧盟日益把中国看作是经济竞争对手，欧盟贸易保护主义和中欧双边贸易失衡等因素致使双边贸易摩擦不断加剧。近年来，欧盟一直拒绝承认中国的市场经济地位；在化工产品、纺织品、光伏等产业对中国产品征收高额反倾销税；加大对中国企业特别是高科技领域企业的审查力度，提高中国资本进入门槛；指责中国强迫外资转让技术，不保护外资企业合法知识产权等。另外，质疑中国与中东欧国家合作是对欧盟的“分而治之”，担心“一带一路”倡议与“16+1合作”的对接会“分裂”欧盟，影响欧盟内部团结^③。2018年，德国总理默克尔在会见马其顿总理扎埃夫时曾“警告中国通过经济合作‘渗透巴尔干’”，强调“如果试图将经济关系与政治问题挂钩的话，这不是为自由贸易做贡献”^④。综合来看，随着中国综合国力的提升，欧盟对华贸易政策变得愈发强硬，经贸关系受到影响，有泛政治化的倾向。

东部伙伴地区作为欧盟东扩后的新边界，是与俄罗斯相隔的最后一道屏障，该地区的发展状况很大程度上影响欧盟的安全、稳定与繁荣。因此，欧盟希望在不提供入盟前景的情况下，通过加强与东部伙伴国家政治和经济联系，将其纳入欧洲一体化进程，避免出现新的分界线。近年来，由于欧盟经济实力下降，在东部伙伴地区的资金投入远少于巴尔干等入盟候选国地区，难以满足该地区迫切的发展需求。而“一带一路”倡议解决了欧盟援助资金短缺问题。欧盟担心中国在东部伙伴国的投资大幅增加之后，间接弱化了该地区对欧盟资金的需求，特别是对有分离主义倾向地区的投资可能会进一步加剧冲突，限制了其在东部伙伴国家发挥积极作用的潜力，进而削弱欧盟的吸引力。另外，欧盟担心中国对东部伙伴国家基础设施领域的大量投资和贷款，会对东部伙伴国家财政稳定产生负面影响，降低其从世界银行等国际金融机构获得更多资金的可能性，从而可能影响东部伙伴国家制定关键经济改革措施，

① Thorsten Benner and Jan Gaspers (eds.), *Authoritarian Advance: Responding to China's Growing Political Influence in Europe*, <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2018/02/apo-nid136131-1141886.pdf>.

② Michal Makocki, *China's Road: into Eastern Europe*, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EU-ISSFiles/Brief_4_China_Eastern_Europe_0.pdf.

③ 胡宗山：《欧盟的多元困境与中国的对欧战略》，载《人民论坛·学术前沿》2019年第6期。

④ 青木：《默克尔警惕中国“渗透巴尔干”》，载《环球时报》2018年2月23日。

破坏欧盟援助计划,影响欧盟“东部伙伴关系”计划的开展^①。

(二) 大国地缘战略博弈日益激烈

欧盟东部伙伴地区因为所处的特殊地理位置,一直是美俄等国利益博弈的重点,中欧双方在该地区开展对接合作必然引起美俄等国的警觉,因此会受到影响和制约。

1. 与俄罗斯存在利益冲突。俄罗斯担忧中欧合作挤压其地缘战略空间,抢夺其在该地区的主导地位。“一带一路”倡议提出初期,不少俄罗斯学者将其等同为中国“西进战略”,认为其实质与欧盟“东部伙伴关系”计划异曲同工^②。虽然中俄双方共同努力,不断增进相互了解,相继签署《关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》和《关于欧亚经济伙伴关系协定联合可行性研究的联合声明》,但中国在该地区与欧盟开展合作以及不断上升的影响力势必引起俄罗斯的担忧。东部伙伴国家与俄罗斯有着千丝万缕的联系,俄罗斯并不希望其他外来势力的介入。有俄罗斯学者认为,“一带一路”建设“显著提高了中国在该地区的经济和地缘政治影响力,造成俄罗斯影响力不可避免地相对下降”^③。欧盟安全研究所报告指出,考虑到俄罗斯在东部伙伴地区的传统势力以及该地区的敏感性,在创建“16+1合作”机制时,中国没有同意摩尔多瓦(可能还有其他东部伙伴国)加入,尽管也有新闻报道讨论了乌克兰加入“16+1合作”机制的可能性,但实际上并没有就加入问题进行正式谈判。同时,俄罗斯还希望中国承认其在该地区的影响力,并且在“一带一路”项目的制定和实施过程中考虑俄罗斯的利益^④。

“东部伙伴关系”计划作为欧盟在东部邻国的地缘政治政策,与俄罗斯主导的欧亚经济联盟存在很大的竞争性和不兼容性,双方在该地区的竞争关系将长期存在,致使东部伙伴国家不得不在欧盟与俄罗斯之间选边站。目前,摩尔多瓦、格鲁吉亚、乌克兰与欧盟签订了联系国协定,而白俄罗斯和亚美尼亚则加入了俄罗斯主导的欧亚经济联盟,这给伙伴国家之间开展合作设置了障碍。俄罗斯担忧欧盟利用与中国的对接合作,加速“东部伙伴关系”计划在该地区的开展,进一步削弱该地区国家对俄罗斯的依赖,促使东部伙伴国离心力上升,挤压其地缘战略空间,打乱由其主导的地区格局。

2. 美国利用自身优势进行防范遏制。随着世界经济和国际权力格局的演变,全球性问题不断增多且日益复杂。一方面,世界格局随着新兴国家力量崛起发生了深刻的转变,美国所主导的全球经济治理体系遭遇前所未有的生存危机,新兴国家坚持适合本国国情的独立自主的发展道路的做法,与美国的发展理念差异较大^⑤。美国将中国崛起视作美国安全利益和全球战略的严重威胁,采取遏制政策,将中国置于可控的范围内,迫使中国承认并分担更多的全

^① Michal Makocki, China's Road: into Eastern Europe, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EU-ISSFiles/Brief_4_China_Eastern_Europe_0.pdf.

^② 许元荣、徐博雅:《俄罗斯对“一带一路”态度的转折:拿捏之后,战略融入》,载《第一财经研究院研究简报》2015年7月28日。

^③ [俄] A. Г. 拉林、B. A. 马特维耶夫:《俄罗斯如何看待亚欧经济联盟与“丝绸之路经济带”对接》,高晓慧译,载《欧亚经济》2016年第2期。

^④ Michal Makocki, China's Road: into Eastern Europe, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EU-ISSFiles/Brief_4_China_Eastern_Europe_0.pdf.

^⑤ 李杨、苏晓:《G20:美国领导全球经济治理的新途径——兼论中国的应对策略》,载《当代亚太》2016年第2期。

球治理成本^①。因此,全球治理体系受到威胁,势必对“一带一路”建设的实施带来风险。

美国在欧盟东部伙伴地区有重要利益关切,将该地区视为对抗俄罗斯的前沿阵地,对中国“一带一路”倡议和欧盟发展战略的对接合作忧心忡忡。随着中国的政治、经济、军事等实力不断上升,美国已将中国视为头号假想敌和“战略竞争者”,在全球范围内联合部分盟友遏制中国发展。美国智库专家罗兰认为,如果“一带一路”倡议能够成功,将彻底改变欧亚地区的地缘政治版图,欧亚大陆将成为一个众多威权主义聚集的、互联互通的一体化大陆,中国在这一地区将处于主导地位^②。当前,尽管美欧对待“一带一路”倡议的方式有所不同,跨大西洋联盟内部利益分配的博弈也呈现新变化,美欧合作的基础受到一定的冲击,但双方仍存在深层次的共同利益,大西洋联盟现有基本结构短期内不会有实质性变化,“斗而不破”的特征还将长期延续。因此,美国会继续利用传统盟友地位对欧盟施加影响,阻挠中欧之间开展合作。同时,充分利用北约对东部伙伴国家进行威慑、拉拢,将这一地区纳入北约势力范围,联合开展军事演习,扩大合作范围,阻挠欧亚大陆深度合作,牵制“一带一路”战略。

(三) 东部伙伴地区局势复杂多变

东部伙伴国家的政治转型不彻底,政治体制不够健全,国家治理能力和治理水平比较低,部分国家党派林立、民族矛盾复杂,政治腐败严重、社会发展滞后,导致国内抗议冲突频发,国内政治局势动荡不安。在乌克兰危机外溢和极端势力的影响下,东部伙伴地区局势复杂多变,给对接合作带来严重挑战。

1. 东部伙伴国政局存在不稳定性。苏东剧变后,东部伙伴国家纷纷寻求国家独立和民族解放,推动政治自由化,但这一政治转型进行得并不彻底。目前,东部伙伴各国存在政治体制不健全、移植西方民主“水土不服”以及旧体制惯性强大等问题^③,个别国家政局动荡和政权更迭频繁化、常态化,反政府抗议活动在东部伙伴国家时有出现。这些国家爆发的抗议活动主要是针对行政缺乏透明度,民主和法治不健全,权力滥用、腐败、贫困等问题。^④2013年11月,乌克兰时任总统亚努科维奇暂停与欧盟签署联系国协定,成为乌克兰危机爆发的导火索,最终导致克里米亚公投加入俄罗斯。2015年6月,亚美尼亚首都埃里温的民众因不满电价上涨爆发自2008年以来最大规模的抗议示威活动,最终以政府妥协而平息。2018年5月,因对学生斗殴案的判决不满,格鲁吉亚首都第比利斯爆发声势浩大的示威游行,提出了包括政府总理辞职在内的一系列要求,最终导致格鲁吉亚总检察长辞职。

另外,东部伙伴国家还面临发生颜色革命的危机。历史上,东部伙伴地区特别是南高加索地区是颜色革命发源地。自格鲁吉亚在2003年爆发“玫瑰革命”后,颜色革命开始在独联体国家不断蔓延,导致多国发生了政权更迭。目前东部伙伴地区动荡的局势,极易演变为颜色革命。2018年4月,亚美尼亚发生由反对派领导人尼克尔·帕什尼扬领导的民众反对任命

^① G. John Ikenberry and Anne-Marie Slaughter, *Forging A World of Liberty Under Law: U. S. National Security in the 21st Century*, The Princeton Project Papers, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University, 2006, pp. 47-51.

^② Nadège Rolland, *China's 'Belt and Road Initiative': Underwhelming or Game-Changer?* <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/0163660X.2017.1302743>.

^③ 王卫星:《全球视野下的“一带一路”风险与挑战》,载《人民论坛·学术前沿》2015年第5期。

^④ Stanislav Secieru and Sinikukka Saari, *The Eastern Partnership A Decade On: Looking back, thinking ahead*, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp153_EaP.pdf.

前总统谢尔日·萨尔基相担任政府总理的“天鹅绒革命”抗议示威活动。表面上,参加抗议活动的民众支持反对派,抗议萨尔基相违背了2015年修改宪法时许下的诺言,卸任总统后又继续担任总理,但究其深层次原因,则是萨尔基相担任总统十年来,治国无方,对国内政治腐败等问题解决不力,致使长期累积的社会不满情绪在颜色革命影响下爆发^①。“天鹅绒革命”的直接后果是萨尔基相在担任总理一职仅7天后辞职,由反对派领袖帕什尼扬接任。从这一事件可以看出,民众的不满情绪极易受到颜色革命的宣传鼓动,引起街头暴乱甚至政权更迭,影响社会的稳定。

2. 乌克兰危机悬而未决导致地区安全风险增加。欧盟东部伙伴地区存在大量的“冻结冲突”,导致国家之间关系复杂。其中最为突出的是乌克兰危机,由于长期得不到有效解决,可能使周边国家出现连锁反应,进而导致国家间原有矛盾不断升级,地区内冲突恶化。乌克兰危机以来,摩尔多瓦积极推进与欧盟的关系,将融入欧洲作为当前对外政策的优先事项,希望借助欧盟和北约的力量解决德涅斯特河左岸地区(也称“德左”)问题。2014年3月,“德左”在俄罗斯与克里米亚签署入俄条约的当天向俄罗斯提交了入俄申请。2014年7月,俄罗斯与“德左”签署7个双边合作备忘录,加大了对其支持力度。同年7月25日,美国通过一项决议,支持摩尔多瓦领土完整,公开谴责俄罗斯对摩尔多瓦施压。有迹象表明,摩尔多瓦在处理“德左”问题上极有可能步乌克兰后尘^②。乌克兰危机同样影响到了南高加索地区。格鲁吉亚与阿布哈兹和南奥塞梯两个地区的冲突有愈演愈烈趋势,虽然俄罗斯和格鲁吉亚在很多问题上恢复了双边关系,但在阿布哈兹和南奥塞梯独立问题上,俄格两国分歧严重,而2014年和2015年,俄罗斯分别与阿布哈兹和南奥塞梯签署了《联盟和战略伙伴关系条约》《俄罗斯—南奥塞梯联盟一体化条约》,引起了格鲁吉亚的强烈反对。纳戈尔诺—卡拉巴赫(纳卡)的归属问题是阿塞拜疆和亚美尼亚两国关系的死结,在美俄等大国的调停下,经过数轮谈判,但终因两国间存在巨大分歧,“纳卡”问题没有得到解决,两国长期敌对,武装冲突时有发生。2016年4月,双方在“纳卡”地区爆发大规模武装冲突,造成大量人员伤亡,将近年来的对立推向高潮,引发不安和关注^③。

南高加索地区由于长期积累的历史恩怨和现实纠葛复杂,逐步演变成为各种矛盾的集合体,变成了恐怖主义、国际犯罪、贩毒走私等非传统安全威胁的多发地。^④乌克兰危机的爆发也给伊斯兰国极端势力(ISIS)带来可乘之机,藉地理上的便利,土耳其、伊朗等国中伊斯兰势力不断向南高加索地区渗透,影响力逐渐上升。从性质和作用来看,“一带一路”战略给沿线国家带来发展机会,加强基础设施建设,意在实现本地区富裕、财富共享,增强国家之间的交流与合作。但沿线国家经济社会发展、实力增长之后,必然挤压极端势力生存空间,因此,极端势力很可能通过各种手段破坏“一带一路”建设^⑤。总之,东部伙伴国家因国内局势动荡、领土争端频发、民族宗教矛盾突出等问题,转移了本国政府的注意力,牵制和影响

① 李秀蛟:《后苏联空间再现“颜色革命”?——对近期亚美尼亚政治危机的评析》, http://intl.cssn.cn/gj/gj_gjwtyj/gj_elsdozy/201805/t20180503_4222145.shtml。

② 高飞、张建:《乌克兰危机背景下的大国博弈及其对国际安全格局的影响》,载《和平与发展》2014年第6期。

③ 侯艾君:《中国在外高加索地区的安全风险及其规避》,载《国际安全研究》2019年第2期。

④ 邓浩:《外高加索地区形势演变及其走向》,载《国际问题研究》2016年第2期。

⑤ 王义桅:《“一带一路”:机遇与挑战》,人民出版社2015年版,第114页。

政府决策。一旦发生政权更迭、领导人更替,会导致国家对外政策调整,必将带来更多的不确定性,给“一带一路”倡议与欧盟“东部伙伴关系”计划对接合作蒙上阴影。

(四) 中国全方位推进“一带一路”战略还存在一定局限性

在“一带一路”战略下,中国全方位对外开放步伐不断加快,提高了统筹国内国际两个大局的能力,为人类提供全球治理的公共产品,为沿线国家经济发展注入新动能,推动了区域经济的发展。但是,由于“一带一路”建设是一项前无古人的长期、复杂和艰巨的系统工程,没有现成经验可以借鉴,而且沿线国家和地区因为“国情区情不同,利益诉求不同、规则机制不同、承载力不同”^①,在政治、经济、文化和法律制度等方面存在的巨大差异,加上我国对国别和区域研究还不够系统,在国别和区域政策研究的全面性、深入性、及时性和战略性等方面还有待完善,为政府部门和企业“走出去”提供服务和协助的能力有待加强。另外,“一带一路”战略侧重于经济、文化的交流与合作,与个别大国谋求军事霸权的全球战略有根本区别,而许多沿线国家安全环境极其复杂,随着“一带一路”建设的深入推进,安全保障上的局限性很有可能对中国企业“走出去”形成挑战。

在顶层设计层面,中国已发布《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》等文件,但作为“一带一路”倡议的主要建设者,推进过程中的制度设计和政策安排等战略规划还有待细化和完善,国家间实质性对接合作也有待全面展开。由于历史和现实局限,中国企业在大规模“走出去”过程中,在跨国经营和管理中还存在能力和经验的不足;在海外投资方面,中国企业与西方跨国公司相比也存在明显的“后发劣势”,大部分企业只能到投资环境差、风险高、前景不确定的地区和行业中寻找机会;在企业自身因素上,中国企业面临国外制度环境和技术标准的巨大差异,缺乏投资经验,应对准备不足;在国内协调机制上,“走出去”的企业尚未形成合力,相互之间存在着信息不对称、资源碎片化、恶性竞争等问题^②。以上种种,也会对“一带一路”倡议和欧盟“东部伙伴关系”计划对接合作产生不利影响。

四、结 语

欧盟在《连接欧洲和亚洲—对欧盟战略的设想》文件中明确提出将中国列为首要双边合作对象,强调了中欧互联互通平台合作、欧盟与亚投行的合作等问题^③。作为世界上两大经济体,中欧合作是维护全球国际秩序和自由贸易,反对单边主义、民粹主义和贸易保护主义的重要支柱。

首先,“一带一路”倡议与欧盟“东部伙伴关系”计划对接是中欧战略对接合作的一部分。中国、欧盟和东部伙伴国家三方应该克服认知差异,增进共识,同时,中方应加强对沿

^① 王丽娟:《“一带一路”区域合作前景广阔——访北京大学国际关系学院教授翟崑》,载《中国经济时报》2018年9月3日。

^② 王卫星:《全球视野下的“一带一路”风险与挑战》,载《人民论坛·学术前沿》2015年第5期。

^③ European Commission, *Connecting Europe and Asia-Building blocks for an EU Strategy*, <http://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50724/connecting-europe-and-asia-building-blocks-eu-strategy-cn>.

线地区和国别研究,科学研判对接的形势和条件,在中欧合作的整体大背景下,深入推进各领域各层次的对接合作。

其次,欧盟东部伙伴地区对基础设施建设和工业化水平提高有着强烈的需求,是对接合作的重要切入点和关键领域。在中欧互联互通平台下,加强在欧盟东部伙伴国家交通、能源和信息通讯等基础设施领域的对接,进一步改善基础设施和公共服务,改进投资环境,共同推进国际产能协作,共同开发第三方市场。

其三,准确把握当前国际形势,充分考虑各方利益关切。中欧双方在欧盟东部伙伴关系地区开展对接合作,实现亚欧大陆的互联互通,绕开俄罗斯和美国是不可能的。因此,需要加强各方沟通,本着互利共赢的原则,寻求推动中俄欧、中美欧三方合作的可能性,用中欧合作的实际成果吸引更多的俄罗斯和美国的企业参与“一带一路”建设,争取最大限度的释疑,化解、弥合矛盾,促进各方利益最大化。

总之,作为亚欧大陆重要的连通区域,“一带一路”倡议和欧盟“东部伙伴关系”计划在该地区对接合作前景广阔。在2019年欧盟委员会发布的《欧中战略前景》文件中,提出将利用现有的双边协议和金融工具,加强与中方合作,把落实欧盟欧亚互联互通战略作为“十项行动建议”之一^①,这与“一带一路”倡议中提出的“五通”目标有相通之处。中欧合作只有着眼于亚欧大陆的整体繁荣和共同进步,冷静客观地分析可能存在的问题和矛盾,加强互容、互鉴、互通,才能改善全球治理体系,促进共同发展与合作共赢,推动构建人类命运共同体。

(责任编辑:李 宏)

^① European Commission, *EU-China-A strategic outlook*, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>.