

地区间主义视角下“16+1合作”的运行模式浅析*

张迎红

摘要:中国-中东欧国家合作(“16+1合作”)是中国倡导建立的最重要的地区间集体对话与合作机制之一。“16+1合作”在结构类型、运行方式等方面既具有地区间主义的一般特征,也包含了地区间主义的特殊性,其“主权国家化”的运行模式适应中国和16个中东欧国家以经济发展为合作目标、以尊重主权为合作基础、以战略对接为合作手段、以弱制度建设为合作约束的地区间合作要求。但是,由于“16+1合作”在结构特征上具有准地区间主义和复合双层结构,因此,在未来的合作过程中还需要更多地考虑欧盟因素、国别因素和次区域因素,更好地推动“16+1合作”的全面与均衡发展,为“16+1合作”增添新的、内在的、持久的发展动力。

关键词:中国-中东欧国家合作;“16+1合作”;地区间主义

中图分类号:D822.351 **文献标识码:**A **文章编号:**0257-5833(2017)10-0015-11

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2017.10.002

作者简介:张迎红,上海国际问题研究院欧洲研究中心主任、副研究员(上海200233)

进入21世纪,随着中国改革开放、对外交流的加强,中国开始积极推动与其他地区的一组国家建立正式的、制度性、整体性合作关系,并将地区间合作视为中国开展多边机制建设和多边外交的重点,先后推动了中非合作论坛(2000年)、中国-阿拉伯国家合作论坛(2004年)、中国-加勒比经贸合作论坛(2005年)、中国-太平洋岛国经济发展合作论坛(2006年)、中国-中东欧国家合作(2012年)、中国-拉共体论坛(2014年)等中国与其他地区国家之间的整体性和地区间合作机制,这些合作机制正在成为当前地区间对话与合作关系的重要组成部分,并取得了积极成效。其中,中国-中东欧国家合作(简称“16+1合作”),自2012年正式建立以来,得到快速推进。本文试图通过地区间主义的理论视角,对“16+1合作”的一些结构特征和运行模式进行梳理和总结,探讨“16+1合作”取得成效的主要原因、存在的主要问题和未来的解决思路。

一、地区间主义的类型与“16+1合作”的特征

(一)地区间主义的主要类型

收稿日期:2017-03-31

* 本文系国家社科基金项目“欧盟的东向战略与中国‘一带一路’倡议的结构性对比研究”(项目编号:16BGJ065)的阶段性成果。

关于“地区间主义”的基本概念,研究地区间主义的主要学者弗雷德里克·索德尔伯姆(Fredrik Söderbaum)认为,所谓“地区间主义”(Interregionalism)是指来自两个或两个以上地区的国家之间形成的机制性对话与合作关系,因此必须涉及两个基本因素:一是合作方来自两个及以上地区的国家;二是机制性,这意味着对话与合作关系必须具有一定形式的、固定化的框架,包括“硬机制”和“软机制”^①。“硬机制”是指地区间合作的实体化机构,如年度性或固定时间的地区间国家领导人会晤机制、地区间部长级会议、秘书处等固定化、常设性的机制和机构等;“软机制”是指在实体化框架下形成的规范、原则、价值认同等,如地区间合作所达成的各种宣言、声明、协议以及领导人讲话等^②,或者具有一定程度的常态化对话、交流与合作的活动。

国际社会经历了两代地区间主义。第一代是兴起于冷战时期,主要出现于二战结束后,并延续到20世纪80年代末,是以冷战为主要时代背景,以欧共体为主导。第一代地区间主义的主要表现形式是欧共体和东盟之间建立了两大地区集团之间的正式关系(1977年),以及欧共体与欧洲国家前殖民地之间建立的正式关系,如1975年欧共体与非洲、加勒比海和太平洋地区46个发展中国家(简称非加太地区国家)签订了贸易和经济协定,即“洛美协定”,是西欧国家为了在东西方冷战的大背景下,加强与第三世界国家发展经贸关系的一种方式。随着冷战结束,第二代地区间主义开始应运而生,主要产生于20世纪90年代初期,并延续至今,目前仍处于蓬勃发展的势头中。第二代地区间主义的背景是全球化。随着冷战结束和两极体系瓦解,国际社会进入全球化时代。为了应对全球化所导致的民族国家对国际、国内事务控制力的下降,开始出现了地区一体化的热潮,如欧共体进一步发展成欧盟,东盟进一步推进东南亚地区一体化的发展,非洲和拉美地区通过非盟和南锥体等组织也加快了地区一体化进程。在全球化和地区一体化的推动下,地区间合作也得到了快速发展,如形成了亚太经合组织(APEC)、亚欧会议等为代表的地区间对话与合作机制^③。

两代地区间主义的区别主要在于国际体系的背景不同、合作范围的差异。第一代地区间主义主要发生于冷战时期,是在两极冷战体系的夹缝中发展,地区间合作的主要内容集中于单纯的贸易关系,主要发生于欧共体与欧洲国家前殖民地之间,促进双方的互惠经贸关系。第二代地区间主义主要发生于冷战后的全球化时代,随着贸易、金融、技术和市场都呈现出快速全球化态势,民族国家对国际治理和国内治理都受到极大的挑战,需要在地区层面加强合作以应对全球化危机,由此推动了地区一体化,并以地区的集体身份进一步推动地区间合作。与第一代地区间主义侧重于单纯贸易问题不同,第二代地区间合作的范围具有全面性和多重性,涵盖了经济、政治、社会、安全、环境、文化等各个方面,并形成互为交叉的、更为紧密的不同领域之间的联系^④。

地区间主义类型主要根据参与行为体进行划分,根据海纳·汉吉(Heiner Hänggi)和容根·罗兰德(Jürgen Rüland)的划分,大致可以分为三种类型:第一,双地区间主义。这是两个地区中的国家集团或一组国家之间的对话与合作关系,其中还可以具体划分为三种小类型:国家集团与国家集团之间的关系、一组国家与一组国家之间的关系、国家集团与一组国家之间的关系。其中国家集团与国家集团之间的关系又被称之为“纯地区间主义”,这也是地区间主义的基本形式和典型形式,如欧盟与东盟的关系。第二,跨地区间主义,又被称之为“泛地区间主义”或“环地区间主义”,是指两个以上地区的国家组成的对话与合作关系,如亚太经合组织(APEC)和“环印度洋区域合作联盟”(IOR-ARC)。第三,准地区间主义(又称“半地区间主义”),这是一个地区中的大国与另一地

① Fredrick Söderbaum and Luk van Langenhove, ed., *The EU as a Global Player—The Politics of Interregionalism*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2006, pp. 9-10.

② 李昕蕾、任向荣:《欧盟-东盟地区间的气候合作》,《国际关系学院学报》2011年第3期。

③ Fredrick Söderbaum and Luk van Langenhove, ed., *The EU as a Global Player—The Politics of Interregionalism*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2006, p. 7.

④ Fredrick Söderbaum and Luk van Langenhove, ed., *The EU as a Global Player—The Politics of Interregionalism*, Routledge, Taylor & Francis Group, 2006, pp. 7-8.

区的国家集团或一组国家组成的对话与合作关系^①,如中非合作论坛、“16+1合作”等。

(二)“16+1合作”的主要特征

第一,“16+1合作”属于第二代地区间主义。中国所推动的地区间合作,包括中非、中阿、中拉和中国-中东欧合作都属于第二代地区间主义,是在经济全球化的大背景中进行的,旨在经济全球化浪潮中,中国与这些发展中国家或转型国家更好地加强经济合作与交流,经济开放和经贸合作成为当前中国推动地区间主义的一个重要目的和抓手。因此,中国-中东欧合作具有较为典型的第二代地区间主义的特征。

第二,“16+1合作”具有较为典型的准地区间主义特征。“16+1合作”在类型上属于准地区间主义,合作的一方为东亚的大国(中国),另一方为中东欧16个国家,这些国家虽然本身没有形成国家集团,但也可以算为一组国家,都是属于中东欧地区,在地理位置和政治、经济、文化等方面具有一定的共性和相似性,都是属于原苏东集团,现在又成为欧盟的成员国或候选国,这些国家在地理位置、政治体制、经济发展、文化背景等方面既有别于欧盟传统成员国,也有别于独联体国家,虽然它们内部仍有很大的差异,相互的认同也不完全一致,但是,在地理位置和发展阶段上仍可以视为一组国家,都是中东欧地区的转型国家和次发达国家。因此,“16+1合作”具有较为典型的准地区间主义的类型特征。

第三,“16+1合作”具有独特的复合双层结构特征。地区间主义除了以行为体为划分的类型外,由于各种行为体之间的相互关系,还形成不同的结构,其中包括单层结构和双层结构。绝大多数的地区间合作只是具有单层结构,如双地区间主义中就是以国家集团直接作为一层,跨地区间主义主要由不同地区国家组成,也构成单层,而中国-中东欧国家合作具有目前国际合作中较为少见的复合双层结构。由于中东欧16国中绝大多数是欧盟成员国,其余也都是欧盟候选国和潜在候选国^②,因此,16个国家实际隐含着两个层面:一层是国家层面,即这16个国家本身没有形成一个国家集团或地区组织,是分散的;另一层是欧盟层面,已入盟的中东欧国家必须遵循欧盟的基本法律和条约,未入盟的候选国也必须遵循欧盟所制定的人盟条件。因此,“16+1合作”不是简单的16个中东欧国家与中国合作,还隐含着欧盟与中国、欧盟与这16个国家之间的关系,是目前地区间合作中较为复杂的结构。

二、地区间主义的运行模式与“16+1合作”的运行机制

(一)地区间主义的基本运行模式

全球化成为冷战结束后地区间主义兴起的主要原因,各国纷纷使用地区间合作来应对全球化挑战,但是由于不同国家本身在国际体系中的地位不同,以及各国拥有不同的历史经验和外交模式,因此不同国家或国家集团在地区间合作中推行不同的运行方式,从地区间主义合作的实践来看,大致有以下三种运行模式:

1.“霸权优势化”模式。这是国际体系中的主导国家(霸权国家)倾向使用的方式,即通过地区间合作作为推进全球化的工具,特别是当全球性机制失效或受挫时,主导国家希望将地区间合作机制作为全球性机制的替代或补充,以维护霸权国家为主导的全球秩序和全球体系,这种方式主要以美国为主。如美国利用亚太经合组织(APEC)推动亚太地区的地区间合作,是对关贸总协定(GATT)乌拉圭回合谈判失败的回音。正如约翰·拉万希尔(John Ravenhill)所指出的,通过APEC,有助于继续推进美国所主导的世界贸易机制安排。随着霸权国的衰退,霸权国在全球性机制中不

^① Jürgen Rüländ, “Interregionalism: An Unfinished Agenda”, in Heiner Hänggi, Ralf Roloff and Jürgen Rüländ, ed., *Interregionalism and International Relations*, Routledge Advances in International Relations and Global Politics, 2006, pp. 295-296.

^② 目前16个中东欧国家中,11个国家已经成为欧盟正式成员国,包括波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、克罗地亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、罗马尼亚、保加利亚;另有4个国家已经被列为欧盟候选国,包括阿尔巴尼亚、马其顿、黑山、塞尔维亚;另有一个国家被欧盟列为潜在候选国,即波黑。为论述方便起见,本文对这5个国家笼统称为候选国。

能完全为所欲为,而在地区性合作中,由于成员国较少,大国与小国在实力、能力、公共商品提供、资源分配等方面的不对称性更为凸显,并能比全球性机制更容易建立紧密的机制和深化内部的“一体化”,并较易达成一致,由此使地区性合作机制中的小国对大国产生更深的依赖和追随,因此,地区间合作机制能有效地为霸权国提供控制和管理全球性事务的机会和平台^①。美国比较热衷推行跨地区间主义合作,在这种模式中,地区间合作是在2个以上地区进行,如APEC是在太平洋沿岸地区,连接了东亚、北美、南美、大洋洲,还包括俄罗斯,目前已经拥有21个正式成员国,呈现一种类似“小全球化”的结构模式。这种跨地区间合作,由于成员国来自不同的地区,没有一个地区集团可以在此占据主导地位,因此,反而有利于霸权国对该合作机制的影响和支配。在这种由多个地区所构成的地区间合作模式中,霸权国通过其在地区合作中的相对优势地位,并配合权力制衡的方式,形成有利于体现霸权国意志的决策机制,确保了霸权国对合作的控制。当然,随着中国、俄罗斯等更多国家的陆续加入,美国在亚太经合组织中的相对优势进一步受到削弱,美国运用这一方式的难度在上升,但是不管怎么样,仍然没有一个地区集团或地区大国可以获得相对优势,美国的相对优势仍然存在,因此“霸权优势化”方式仍然不失为美国主导或影响地区间合作的重要手段。

2.“地区制度化”模式。这种模式主要为地区一体化程度较高的欧盟所采用。比约恩·赫特纳(Björn Hettne)和弗雷德里克·索德尔伯姆(Fredrik Söderbaum)从建构主义角度指出,“地区”概念不是仅指单纯地理概念,而是被全球化创造出来的社会认知结构,是在全球化进程中因权力、利益与认同等互动和主体间理解的变化而建构、解构和重构,以解决民族国家与全球化的冲突问题^②。由此可见,地理属性的“地区”一旦被构建成社会属性的“地区”之后,该“地区”就具有了国际社会行为体的角色功能,并代表本地区行使对外行动功能,因此,“地区间主义”是“地区”作为行为体在地理属性(物质属性)上从“区域内”向“区域间”拓展,是“地区”作为行为体在功能属性(社会属性)上从旨在打造地区性力量向塑造全球性力量扩展。这种地区化方式主要被欧盟这一地区一体化程度较高的地区国家集团所使用。由于欧盟是一个高度一体化的地区国家集团,因此欧盟倾向于将其必须面对的全球性和地区性问题放在地区层面和地区间框架中解决。为了确保地区间合作的有效性,确保欧盟对整个地区间合作的支配和掌握,欧盟采取了“地区制度化”的方式。首先,欧盟推动自身的一体化、集中化和制度化建设。欧盟在合作过程中形成欧盟自己的共同立场和政策文件,尽可能将成员国与对方国家的双边合作集中到欧盟层面,变成欧盟与对方国家的集体合作;其次,为了减少沟通、交易和决策成本,欧盟还积极推动地区间合作的对方更快地推进一体化进程,使对方也逐渐形成一个较为紧密的集团,避免欧盟与对方地区中的国家一个一个谈判,确保双方交流的机制化和集中化,推进了合作的有效性;第三,欧盟在构建地区间合作机制过程中,采用制度和法律硬约束的方式,通过签订条件清晰、规则明确的条约和协议,并建立相应的惩戒和惩罚机制,确保合作按照欧盟的意愿有效推进。欧盟在与东盟、非盟、南锥体开展地区间合作过程中,都强调使用“地区制度化”方式,以一体化和制度硬约束的方式,推动欧盟与东盟、非盟和南锥体之间的地区间合作。

3.“主权国家化”模式。“主权国家化”模式是指民族国家将地区间主义作为构建和扩大国家间关系的一种工具,将地区间关系与该国的其他双边关系和多边关系一起,构建该国在全球范围的国家关系网,以拓展民族国家在全球化体系中的生存与发展空间。在“主权国家化”方式中,地区间对话与合作机制往往以尊重参与国的国家主权为基础,并不寻求主权上交或汇集的方式,也不寻求制度建设成本较高的紧密的同盟体系或条约组织,更不是寻求霸权式的影响和控制。而是寻

^① John Ravenhill, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge University Press, 2001, p.11.

^② Björn Hettne and Fredrik Söderbaum, “Theorising the Rise of Regionness”, pp. 37-45; 参见郑先武《区域间主义治理模式》, 社会科学文献出版社2014年版, 第38页。

求各种可以快速组合、低成本运行、功能目的明确、有利于早期收获的国家组合网络,这种方式比较适用于发展中大国与其他发展中国家或次发达国家之间构建的地区间关系,通过不同的国家组合,形成全球范围的国家关系网络和体系,使发展中国家和次发达国家在一个快速变化的、无法控制的全球化体系中,获得相对稳定、可以控制和有效管理的生存和发展空间。“主权国家化”方式目前主要被应用于中国所推动的地区间合作机制中,包括中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉合作论坛以及“16+1合作”等地区间合作机制。

(二)“16+1合作”中“主权国家化”运行模式的主要表现

自2012年“16+1合作”建立以来,其运行的主要模式具有较为明显的“主权国家化”特征,具体表现在以下方面:

1.“16+1合作”的基本原则明确了尊重各国主权。在“16+1合作”的纲领性文件中明确强调尊重各自主权独立和各自发展道路。如在2015年制定的《中国-中东欧国家合作中期规划》中强调,“17国将相互尊重各自主权独立和领土完整,加深对各自发展道路的理解”^①。同时,在“16+1合作”的运行实践中,中国和16个中东欧国家无意寻求推动17个国家形成一个紧密的集团,也无意在17国中推行主权汇集或上交,17个国家并没有形成一个新的决策层次,所有的决策仍然由17个国家按照尊重主权原则平等讨论。每个参与国在合作中保持了充分的国家主权,根据合作意愿与合作条件,一些国家可以先开展某些领域的合作,其他国家可以根据情况进行有选择地参与,所有的合作都是自愿的、开放的和灵活的,确保了17个国家的主权独立。

2.“16+1合作”的机制建设突出了各国的自主性和能动性。“16+1合作”在机制建设方面形成了四大机制:决策机制、规划机制、协调机制、执行机制。具体运行如下:

第一是决策机制,由年度领导人峰会构成。“16+1合作”从2012年成立开始,就确定了每年轮流在各国举行领导人高峰会议。自2012年成立到目前为止,已经举行了5届“16+1合作”领导人峰会,分别在波兰(2012年)、罗马尼亚(2013年)、塞尔维亚(2014年)、中国(2015年)和拉脱维亚(2016年)举行。领导人峰会以及同时举行的经贸论坛是在所有的17个国家中根据意愿轮流举行,这种制度安排具有尊重各国主权的象征意义,同时也充分发挥成员国在合作机制中的主导作用。在“16+1合作”的《中国-中东欧国家合作中期规划》中明确指出,“年度领导人会晤对合作发挥引领和指导作用,将制定年度纲要,锁定重点成果,及时解决合作进程中遇到的突出问题”^②。可见,领导人峰会具有重要的决策功能,在平等协商的基础上,共同讨论“16+1合作”的基本原则、具体举措、未来前景,并对过去成果进行评估等,并形成会议声明、合作纲要、合作文件等。

第二是规划机制,采取的是“战略对接”的方式。“16+1合作”中的诸多重大项目在规划和设计方面采取的是“战略对接”方式,将中国的发展规划与16个中东欧国家自身的战略发展规划进行有机对接,寻求共同点和切入点,使合作项目充分符合17个国家的实际需要和能力,避免脱离实际、劳而无功或者将中国的意愿强加于16个中东欧国家头上。《中国-中东欧国家合作中期规划》强调了战略对接的重要性,“规划”提出,“在《中欧合作2020战略规划》的指导下,‘16+1合作’将与欧盟重大倡议和规划对接,有效促进中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系。……‘16+1合作’将充分把握‘一带一路’建设带来的重要契机,不断拓展合作空间,同时为‘一带一路’建设作出更多贡献。……鼓励并支持16+1互联互通合作与欧盟现有核心交通网络规划及其向西巴尔干的延伸进行对接”^③。目前,“16+1合作”中,将中国“一带一路”建设与中东欧国家的互联互通和基础设施建设相对接,中国的《中国制造2025》与中东欧国家的产业发展相对接。2016年11月,里加会议列出的中国与中东欧合作的项目清单和合作规划,包括“匈塞铁路项目”;塞尔维亚E763高速公路二

①《中国-中东欧国家合作中期规划》,http://news.xinhuanet.com/2015-11/25/c_128464366.htm,2015-11-25。

②《中国-中东欧国家合作中期规划》,http://news.xinhuanet.com/2015-11/25/c_128464366.htm,2015-11-25。

③《中国-中东欧国家合作中期规划》,http://news.xinhuanet.com/2015-11/25/c_128464366.htm,2015-11-25。

期;贝尔格莱德环城路项目;中国与捷克在“一带一路”倡议下的双边合作规划;中国分别与拉脱维亚、立陶宛、克罗地亚、保加利亚签署的关于开展港口和临港产业园区合作的谅解备忘录;中国与爱沙尼亚北海岸物流园项目的合作备忘录等^①。《里加声明》还提出了三海港区合作,声明指出,“三海港区合作是推动‘一带一路’建设、中东欧国家发展战略、欧盟泛欧交通网络建设有效对接”^②。三海港区合作是指亚得里亚海、波罗的海、黑海及内河沿岸港区、园区进行交通运输枢纽、港口产业集聚区的建设,也是将中国与中东欧国家的基础设施和产业发展相对接。习近平主席于2015年在北京集体会见出席第四次中国-中东欧国家领导人会晤时也指出,“中方支持将‘16+1合作’同各自发展进程结合起来,对接发展规划和战略,将各自需求转化为看得见、摸得着的合作项目,实现优势互补、共同发展”^③。由此可见,“16+1合作”中,项目的规划秉持着将双方的战略发展规划相对接的原则,以互惠互利原则开展合作。

第三是协调机制,由中国-中东欧合作秘书处和中东欧国家协调员等机制构成。“16+1合作”的协调机制大致由四项组成:“中国-中东欧国家合作秘书处”、中东欧各国任命国家协调员负责与秘书处的协调、中东欧国家驻华使馆季度例会制度、中国外交部设立“中国-中东欧国家合作事务特别代表”。“中国-中东欧国家合作秘书处网站”对“秘书处”的简介如下,“中国-中东欧国家合作秘书处是中方机构,设在中国外交部,负责沟通协调‘16+1合作’事宜、筹备领导人会晤和经贸论坛并落实相关成果”。根据该网站的介绍,秘书处的秘书长、执行秘书长、副秘书长都是由中国外交部相关部局和司级领导担任。秘书处现有24家成员国单位,分别是中国主要各部委、各团体、银行等机构。在设立秘书处的同时,还设立了协调员机制,中东欧各国任命各自的国家协调员负责与秘书处的协调,共同推进中国-中东欧国家合作^④。需要特别注意的是,秘书处是中方机构,成员单位都是中方单位,协调的是中方内部涉及“16+1合作”的事务。16个中东欧国家委派的协调员是与秘书处进行协调,这些协调员不是秘书处下属成员,而是与秘书处平级的关系。无论是秘书处的构建还是协调员机制,以及中东欧国家驻华使馆季度例会制度和“中国-中东欧国家合作事务特别代表”的设立,从协调机制的组建和相互关系来看,“16+1合作”的所有协调机制都是以成员国为基础的,并没有设立超越17国的超国家性质的协调机制,协调机制仍具有主权国家性质。

第四是执行机制,由成员国牵头的领域委员会构成。为了更好地推动各成员国发挥各自优势和主观能动性,“16+1合作”建立了由各成员国牵头组建的领域联合会,如塞尔维亚牵头组建中国-中东欧国家交通基础设施合作联合会、在波兰华沙组建中国-中东欧国家联合商会执行机构、保加利亚牵头组建中国-中东欧国家农业合作促进联合会、罗马尼亚设立有关能源项目对话与合作中心的倡议、匈牙利成立中国-中东欧国家旅游促进机构和旅游企业联合会等^⑤。通过这些由单个成员国所牵头的领域联合会,可以充分发挥各国优势和积极性,牵头国可以按照其自身的优势、利用其国内机制和资源、按照其思路,推动某一领域的具体合作,避免了领域合作流于空谈、议而不决或无人负责的状况,强化了合作的有效性。

第五,“16+1合作”中的各项职能权力仍保留在各成员国手中。从上述关于“16+1合作”的决策、规划、协调和执行四大机制的构成和运作可以看出,“16+1合作”各项核心职能权限仍保留在成员国手中,具体表现在三个方面:第一,合作的决策权仍保留在成员国手中,而不是某个超国家机构或单个国家掌控。年度领导人峰会是对合作的总体规划和设计,是决策机构,而这一机构本身就是由17个成员国以平等原则组成的。第二,合作的规划权仍保留在各自成员国手中。在“16+1

①《第五次中国-中东欧国家领导人会晤期间签署的合作文件清单》,http://www.scio.gov.cn,2016-11-08。

②《里加声明》,http://news.xinhuanet.com/2016-11/06/c_1119859128.htm,2016-11-07。

③《习近平集体会见出席第四次中国-中东欧国家领导人会晤的中东欧国家领导人》,http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/26/content_5017412.htm,2015-11-26。

④《中国-中东欧国家合作秘书处简介》,http://www.china-ceec.org。

⑤《中国-中东欧国家合作贝尔格莱德纲要》,http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/17/c_1113667695.htm,2014-12-17。

合作”中,合作项目的规划和设计是按照战略对接原则进行的,并没有形成一个凌驾于17个成员国之上的规划,也没有将中国的战略强加于16个中东欧国家之上,合作仍然以各自成员国的发展战略为基础,在此基础上进行协商和规划。第三,合作的协调权也是由成员国掌握,秘书处是中方机构,是用于协调中方各部委的机构,同时16个中东欧国家各自委派协调员,与秘书处进行协调。秘书处不是“16+1合作”层面的超国家机构,协调也是由成员国自行操作。第四,合作的执行权也保留在成员国手中,并没有形成超国家的执行机构。从目前的机制设计来看,领域合作功能由各成员国根据其意愿牵头并具体负责,因此,各种规划和项目的具体执行权也在各成员国手中。

在“16+1合作”中,从基本的指导原则到具体的机制建设都是按照主权国家化的原则进行安排,中国从不谋求特定优势权,也没有有意推动超国家的制度化建设,在地区间主义的合作机制中,形成了具有一定特色的“主权国家化”模式,既遵循了中国与中东欧国家坚持国家主权的合作意愿,又发挥了各国的积极性,中国与中东欧国家双方的合作热情逐年高涨,合作领域不断拓宽,合作项目日见成效。

三、“16+1合作”成效评析

(一)“16+1合作”有效性的主要因素

“16+1合作”从2012年形成以来,经过5年多的努力和推动,促进了中国与中东欧国家的经贸合作与人文交流。李克强总理在2016年11月举行的里加会议上,对“16+1合作”取得的成绩做出了积极的评价。他指出,“16+1合作”年年都有新成果、新气象。李克强总理也具体提到了合作成效,“尽管近几年来全球贸易低迷,但中国与16国进出口贸易仍逆势上扬,2016年前三季度达430亿美元,同比增长4%。双方投资和产能合作势头迅猛,2016年前三季度中国企业对中东欧国家投资增长近90%,双向投资累计达70亿美元。一批标志性的合作项目已经完成,人文交流日益密切,双方直航线路增加到6条,双向旅游人数突破100万人次”^①。“16+1合作”取得成效的主要因素在于以下方面:

1. 时代性因素。“16+1合作”属于第二代地区间主义,是在经济全球化的大背景中进行的。自20世纪80年代和90年代以来,中国与中东欧国家经过改革和转型,开始逐渐融入经济全球化浪潮中,都将经济建设和发展问题视为本国的主要战略。进入新世纪以后,发展中国家之间的合作、新兴市场经济体之间的合作等形式的南南合作方兴未艾,成为经济全球化的新的一波潮流,是经济全球化的重要组成部分。为此,中国不仅开启了与非洲、拉美、东盟等传统发展中国家的地区间合作,也开始重新重视中东欧国家。同样,中东欧国家在经历了加入欧盟的过程之后,重新考虑加强与其他地区的合作,为此,中国和中东欧国家开始了“重新发现对方”的过程。鉴于双方的传统友谊、相似的发展阶段、相同的发展目标、互补性的经济结构等因素,双方重新认识对方的价值,并积极推动双方的地区间合作。因此,中国与中东欧国家合作不仅适应了经济全球化浪潮的时代要求,具有较为典型的第二代地区间主义的时代特征,同时也是发展中国家与次发达国家之间合作的典型,构成了这一轮全球化中南北合作、南南合作之外的第三类合作。因此,“16+1合作”适应了时代发展的潮流,这是“16+1合作”具有强劲生命力和持续动力的根本原因。

2. 主体性因素。前面已经提到,“16+1合作”在类型上属于准地区间主义,合作的一方为东亚的发展中大国,另一方为中东欧16个国家。在“16+1合作”的主体结构中,这16个国家既没有构成一个国家集团,也没有其中一个大国可以代表他们,而且从具体的组成来看,不仅包含已经加入欧盟的11个欧盟成员国,而且还包含5个候选国,在利益诉求与合作要求方面仍存在差异。同时,“16+1合作”中的合作主体都是发展中国家和次发达国家,它们对国家主权仍有较为强烈的认同和

^① 李克强:《做长期稳定合作共赢的好伙伴——在第六届中国-中东欧国家经贸论坛上的主旨演讲》,http://www.china-cccec.org/chn/ldrhw/2016lj/hdxw/t1413730.htm,2016-11-05。

偏好。中国作为发展中国家毋庸置疑一贯坚持主权独立,而16个中东欧国家虽然已经成为欧盟的成员国和候选国,但出于历史和现实原因,这些国家在与其他大国的合作中,对主权问题仍然十分敏感。鉴于“16+1合作”的主体都具有较为强烈的主权意识和平等意识,因此,在“16+1合作”中采取“主权国家化”的运行模式符合所有参与国的核心利益,照顾了参与国对主权等敏感问题的关切,真正能实现平等相待、合作共赢,这也是“16+1合作”能够不断推进的重要原因。

3. 利益性因素。“16+1合作”中“主权国家化”运行模式的一个特点就是充分考虑各国的发展目标和利益需求,并在此基础上形成了共同的合作目标和利益诉求。中国和中东欧国家都经历了经济体制的转型,并将发展经济作为各自的主要国家战略。寻求经济合作、实现利益共享成为全球时代地区间合作的一项重要功能和目标。中国与中东欧国家在经济上具有较强的互补性。我国目前主要处于全球产业链的中低端,而多数中东欧国家已经承接了来自西欧的中高端制造业,成为欧洲的中高端制造中心和产业基地。因此,中国-中东欧国家具有合作的互补性强、合作领域宽、合作产业链长的特点。同时,中国的“一带一路”建设与中东欧国家急于改进基础设施建设、促进互联互通的长期目标是一致的。“16+1合作”充分考虑了17个参与国各自的发展目标和战略规划,以战略对接的方式进行项目的规划和推进。既没有将某个或某几个国家的利益诉求强加于其他国家,也没有提出超出17个国家利益和能力的不切实际的发展目标。因此,“16+1合作”的目标是充分建立在17个参与国各自发展战略和利益诉求的基础上,这也是“16+1合作”能够不断前行的现实原因。

4. 制度性因素。“16+1合作”在机制建设中的一大特点就是“软制度建设”。前面已经提到了,地区间主义的合作机制可以分为硬机制和软机制,这只是从机制的固态化角度来分,任何的地区间合作都包括硬机制和软机制,前者包括年度领导人会晤机制、理事会、秘书处等固态化机构,后者包括宣言、协议、声明、对话与活动等非固态化机制。但是就地区间合作的约束力而言,还可分为“强制度建设”和“弱制度建设”,区分的关键在于是否存在“制度同构”。“强制度建设”是指机制建设存在“制度同构”,即将某国或某个国家集团自身的制度移植到地区间合作中,形成地区间双方共同制度。“弱制度建设”是指不存在类似的“制度同构”或“制度移植”。欧盟在推行地区间合作时往往倾向于采取“强制度安排”,通过条约化、法律化、规则化、标准化方式,尤其是通过“条件硬约束”、“规范性权力”等方式将欧盟制度嵌入地区间合作机制中。而“16+1合作”的机制安排采取的是“弱制度建设”,即不存在“制度同构”或“制度移植”,不存在将某国的国家制度强加于“16+1合作”,也不存在条件化、法律化、惩罚性等硬约束。由于中国和16个中东欧国家仍有不同的发展需求和具体国情,强制度、硬约束、一刀切的合作机制不适应这些国家的自身发展要求。“16+1合作”采取“软制度建设”适合17个国家的发展阶段和现实需要,这种灵活的弹性化机制有效地照顾各方利益,这是“16+1合作”能够不断发展并取得成效的重要制度保障。对于合作的制度约束性问题,塞尔维亚的学者感受颇深。由于“16+1合作”中具体承担了“一带一路”倡议在中东欧地区的建设项目,因此,许多中东欧学者经常将“16+1合作”与“一带一路”倡议相提并论。来自塞尔维亚的学者对于“16+1合作”和“一带一路”倡议所提供的不带条件硬约束的合作机制颇为赞赏。塞尔维亚世界经济与政治研究所所长德觉德捷维奇(Branislav Djordjevic)指出,“不难理解,为什么‘一带一路’战略在实施之初就得到了塞尔维亚的积极回应,因为对于塞尔维亚来说,这是一个成为中国平等伙伴的难得契机。‘一带一路’倡议带来了现代历史中难得的、能够无条件讨论发展项目及投资的机会。相比美国和欧盟,中国向愿意参加‘一带一路’倡议的国家提出的合作动议更具吸引力,也没有所谓的隐含条件”^①。

(二)“16+1合作”存在的主要问题及应重视的因素

^① Branislav Djordjevic:《中国和欧盟在“一带一路”战略框架下的政策协调:现状及前景——塞尔维亚的视角》,严嘉琦编译,载黄平主编《“一带一路”背景下的中国-中东欧国家合作论文集》,中国-中东欧国家智库交流与合作网络出版2015年版。

1. 国别合作的不均衡性及应重视国别因素。“16+1合作”虽然采取“主权国家化”的运行模式,重视反映各国的发展需求,但是,事实上,由于“16+1合作”具有“主权国家化”的运行模式特征,在实际运行上具有较强的自愿性,由此客观上造成一些国家合作热情、项目多、效果明显,而另一些国家由于一时找不到切实的合作项目和路径,处在合作逐渐边缘化的境地。长此下去,一些中东欧国家会觉得“16+1合作”的意义不大,就会产生离心倾向,这对“16+1合作”的长期和稳定发展不利。例如,拉脱维亚国际事务研究所的学者马里斯·安得赞斯(Maris Andzans)在2016年11月4日举行的“中国-中东欧国家里加国际智库论坛”上指出,“总的来说,‘16+1合作’自建立以来,中国与中东欧国家在贸易和投资领域不断增长,但是,各国之间的发展水平是不均衡的。一些中东欧国家获得了较多与中国的合作项目,而其他中东欧国家与中国的合作水平则低得多。由此导致了中东欧国家对‘16+1合作’的态度呈不同的立场,从热情到谨慎、甚至怀疑都有”^①。因此,在未来的规划和设计中,应重视各国因素,全面均衡地考虑各国的利益需求,主动挖掘各国合作潜力,合理规划 and 推进适合各国的合作重点和项目安排,不使出现较大的合作空白区,使每一个国家都能从合作中真正受益,推动“16+1合作”长期稳定地发展。

2. 地区发展的差异性 & 应重视次区域因素。中东欧国家由于历史、地理和经济文化的因素,存在着较大的差别,大致可以分为以下几个次区域:波罗的海三国(爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛)、中欧地区(波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利)、西巴尔干地区(前南联盟诸国和阿尔巴尼亚)、东巴尔干地区(罗马尼亚、保加利亚)等。这些国家无论在经济发展阶段、还是政治制度的成熟度和宗教文化的认同度等方面都存在着显著的差异,将16个国家视为一个整体、大而笼统地进行合作规划已经不适应进一步发展的需要,需要对这16个国家进行分类梳理,充分挖掘次区域地区国家在经济发展方面的共性,如波罗的海三国在海运和临港产业园区建设方面具有独特的优势;波兰、匈牙利、捷克、斯洛文尼亚等国在先进制造业领域具有优势;西巴尔干国家在基础设施建设方面具有独特的地理优势;罗马尼亚和保加利亚在农业方面具有优势。同时,充分利用现有的次区域组织和机制,如波、匈、捷、斯洛伐克组成的“维谢格拉德集团”(Visegrad Group);由爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛组成的“波罗的海合作”(Baltic Cooperation);由保加利亚、罗马尼亚和塞尔维亚组成的“Craiova集团”;萨拉热窝经贸论坛等巴尔干地区经贸合作机制。“16+1合作”应充分加强与这些次区域机制的合作,寻求与各个次区域地区合作的切入点和重点,探寻合作规划和项目的有效性和可行性,将次区域合作充实到“16+1合作”机制中,以区域板块的合作方式推进“16+1合作”的深化。

3. 欧盟对“16+1合作”的疑虑 & 应重视欧盟因素。“16+1合作”作为地区间主义的一种模式,在结构上具有其特殊性,即具有独特的复合双层结构特性,这是迄今为止地区间合作中最为复杂的结构。16个中东欧国家本身并没有形成一个集团,而在这16个国家的上面则有欧盟这样一个一体化程度较高的国家集团,因此,16个国家首先是作为欧盟成员国和候选国,需要听从欧盟的安排和指令,而欧盟及其主要成员国则将“16+1合作”视为中国对欧盟的所谓“分裂”,对“16+1合作”采取谨慎和防范的态度。例如,欧盟在2016年6月出台的最新对华政策文件——《欧盟对华战略新要素》中指出,“欧盟在与中国接触和交往中必须采取强有力的、清晰的和一致的声音。成员国与中国实行双边关系时,无论是以一对一的方式还是以类似‘16+1合作’这样的国家组合方式,都应该与委员会、对外行动署以及其他成员国进行合作,以确保遵守欧盟的法律、规则和政策,并使合作成果对欧盟总体有利”^②。欧盟的这一态度反映了其对“16+1合作”的疑虑和防范心理。2017年

^① Maris Andzans, “Riga 2016 International Forum of China and Central and Eastern European Countries: Conclusion, Considerations, Recommendation and Introduction to the Afterthought”; “Afterthoughts: Riga 2016 International Forum of China and Central and Eastern European Countries”, in Maris Andzans, ed., *Latvian Institute of International Affairs*, November, 2016, Latvia.

^② European Commission, “Element for a New EU Strategy on China”, Brussels, June 22, 2016, p. 4, https://ec.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15397/elements-new-eu-strategy-china_en.

年初,欧盟委员会调查中方出资的匈塞铁路,调查该项目的财务可行性和是否违反欧盟大型交通项目公开招标的法律^①。欧盟这一行为表面上打着遵守欧盟法律和标准的旗号,维护其法律法规的统一性,但实质是对中国与中东欧国家加强合作的深深忧虑,担心16个国家对欧盟离心离德,尤其在英国脱欧和民粹主义抬头的大背景下,更加担心“16+1合作”对欧洲一体化建设的负面影响。因此,如何协调与欧盟的关系,是未来“16+1合作”机制设计的重点和关键。具体可以考虑以下措施:

第一,在未来“16+1合作”中,应更加重视和强调欧盟因素。目前在“16+1合作”中,已经开始重视欧盟因素,但同时又出现泛欧的趋势,如在2015年苏州高峰会议时,邀请了欧盟代表、奥地利和希腊代表作为观察员,体现了重视欧盟的因素,这是一个积极的信号。但在2016年的里加峰会上,既邀请了欧盟代表及其附属机构(欧洲复兴开发银行),又邀请了瑞士和白俄罗斯作为观察员,使得“16+1合作”出现了欧盟化和泛欧化两种矛盾的趋势。因此,在未来的发展中,应更加强化欧盟因素,尤其是应将相关的欧盟机构和对中东欧国家有较强影响力的欧盟邻国(如芬兰、奥地利、德国等)邀请为观察员。未来“16+1合作”可以更多地是“16+1+X合作”,这个X应更多地体现欧盟因素,从而使“16+1合作”与中欧全面战略伙伴关系相衔接。

第二,在中欧高级别对话机制中,应增加中欧关于次区域合作的专题项目,并将“16+1合作”纳入中欧关于次区域合作专题项目中,使得“16+1合作”在机制上与中欧关系相对接,理顺“16+1合作”与中欧合作的关系。由于欧盟一贯重视欧盟自身的次区域合作,因此,我们应向欧方强调,“16+1合作”不仅促进中国与中东欧国家关系,也有助于促进中东欧次区域的合作与一体化,是对欧洲一体化的必要补充。目前中欧之间已经建立了中欧高峰会议和中欧三大高级别对话机制,包括中欧高级别战略对话、高级别经贸对话和高级别人文对话,如果能够再专门开辟中欧高级别次区域和地区对话与交流机制,将“16+1合作”作为重点项目考虑进去,则有助于欧盟对“16+1合作”的认可和支 持,有助于“16+1合作”的可持续性和有效性。

第三,通过中欧互联互通平台,在项目上加强“16+1合作”与中欧关系的对接。欧盟及其主要成员国法德等国对于“16+1合作”抱有怀疑态度,但是对“一带一路”建设则持欢迎态度。欧盟在其新公布的“对华战略文件”中强调,“中欧互联互通平台应该将欧盟政策和项目与中国‘一带一路’倡议相对接,尤其在融资、基础设施和交通运输领域加强合作”^②,同时,欧盟也强调,“欢迎中欧关于加强对第三方市场的投资与合作,欢迎中国介入欧盟的东部和南部邻国地区,促进地区治理和地区安全”^③。由此可见,欧盟对于中国“一带一路”倡议、互联互通、基础设施建设和第三方市场投资等领域持欢迎态度。因此,在未来的中欧关系中,应着力将中国、欧盟、中东欧三者因素结合起来,将“16+1合作”中关于基础建设项目从最初的规划阶段就应有计划地纳入中欧互联互通平台,尤其是与欧盟泛欧交通网络建设相对接,在项目的规划、设计、融资、建设、标准设定、评估等方面,包含中国、欧盟和中东欧国家三方,使得原本属于中国-中东欧国家的合作项目成为中国、欧盟、中东欧国家三方参与的联合项目,通过积极引入欧盟因素,将欧盟对“16+1合作”的消极因素转变为积极因素。

结 语

冷战结束后,地区间主义的发展呈现出蓬勃发展的态势,世界主要国家和国家集团,包括美国、欧盟、中国等都在构建遍布全球的地区间合作网络体系,开创了跨地区间合作、双地区间合作

① 赵思远:《欧盟调查中方出资的匈塞铁路》,http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-02/10169505.html,2017-02-21。

② European Commission, “Element for a New EU Strategy on China”, Brussels, June 22, 2016, pp. 9-10, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15397/elements-new-eu-strategy-china_en.

③ European Commission, “Element for a New EU Strategy on China”, Brussels, June 22, 2016, pp. 10-11, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15397/elements-new-eu-strategy-china_en.

和准地区间合作的不同类型的合作关系,并形成了美国、欧盟、中国之间不同的运行模式,实现不同的功能目标。中国在地区间主义的实践中,特别是中国-中东欧合作(“16+1合作”)中,不仅在类型和结构上构成了迄今为止最为复杂的地区间合作结构,形成了复合双层结构特征,而且在运行模式上也有别于美国和欧盟的实践,特别是“16+1合作”中所体现出来的“主权国家化”运行模式,不同于美国的“霸权优势化”模式和欧盟的“地区制度化”模式,比较适合发展中国家、转型国家之间的合作。发展中国家和转型国家对于以经济发展为导向、尊重国家主权、寻求平等合作、软制度约束的合作机制较为适应,这也是“16+1合作”运行5年多来得以迅速发展的主要原因。

在取得显著成绩的同时,也应该充分意识到,中国-中东欧国家合作与中非、中拉等地区间合作显著不同的方面是,“16+1合作”具有独特的复合双层结构,16个中东欧国家上面还有一个欧盟机构,无论是欧盟成员国还是候选国都必须遵循欧盟的机制框架。由于欧盟是一个地区一体化高度发达的国家集团,而且欧盟在推行地区间合作中擅长使用一体化和强制度约束,这些都跟“16+1合作”中所呈现的主权国家化和软制度约束完全不同,因此,如何协调“16+1合作”与欧盟的关系,是未来“16+1合作”所应特别重视的问题。如果中国未来在“16+1合作”中能妥善处理好中国与中东欧国家整体利益、次区域利益、国别利益以及欧盟利益之间的关系,那将是中国对地区间主义在理论和实践上的一大贡献。

通过地区间主义的理论视角考察“16+1合作”,有助于对中国所推动的地区间主义的合作模式进行审视和思考,也有助于对这一模式所蕴含的理论内涵、基本特征、内在逻辑、合理性、可持续性和未来发展前景进行进一步的思考和探讨。长期以来,地区间合作主要由美国、欧洲等发达国家或国家集团所主导和推动,当前由中国所推动的地区间主义体现了作为发展中国家、新兴市场经济国家和转型国家对地区间合作的基本理念、利益诉求和实施路径,不同于西方发达国家所推动的地区间主义的理念与实践,其为推动中国与广大发展中国家、新兴市场经济国家和转型国家所构建的利益共同体、责任共同体和命运共同体提供重要的国际机制。

(责任编辑:潇湘子)

The Analysis on the Function Model of "16+1 Cooperation" in Perspective of Inter-regionalism

Zhang Yinghong

Abstract: The Cooperation of China-Central and Eastern European Countries ("16+1 Cooperation") is one of the most important mechanisms of inter-regional dialogue and cooperation initiated by China. The practice of the "16+1 Cooperation" reflects both of the general feature and special characteristics of the inter-regionalism. The function model of "sovereignty state-centered" is specially based on the respect for the sovereignty, the linkage of the strategic plan, soft binding effect, and the aim at the common development between China and the 16 Central and Eastern European Countries. However, the "16+1 Cooperation" has the feature of quasi-interegionalism, double-level compound structure. It is necessary to consider the EU's, sub-regional and countries' elements, in order to facilitate the comprehensive, balanced and sustainable development of the "16+1 Cooperation" in future.

Keywords: The Cooperation between China and Central and Eastern European Countries; "16+1 Cooperation"; Inter-regionalism