

“一带一路”视域下跨区域多层级合作模式研究

——以中国与中东欧国家合作为例

徐菁忆

(天津大学, 天津 300350)

摘要: 中国与中东欧国家合作“率先探索跨区域合作同共建‘一带一路’倡议对接, 率先实现‘一带一路’合作协议在地区全覆盖”。我国学者现有对中国与中东欧国家合作的研究集中在合作的动力与路径、问题与对策, 以及合作的具体领域, 而关于中国与中东欧国家合作机制的探讨比较薄弱。中国与中东欧国家合作面临协调 18 国的多元主体, 以及处理与西欧、欧盟、俄罗斯等其他国家和地区关系的艰巨任务。本文依据新区域主义理论、跨境次区域合作理论以及多层级治理理论, 探索了一种新型的区域发展合作框架——跨区域多层级合作模式, 具体是从国家、次区域、区域、全球四个层级分析各层级行为主体的行动逻辑和持续互动过程, 既为进一步深化中国与中东欧国家“17+1 合作”提出方法建议, 也为中国与“一带一路”沿线国家和地区的协同合作提供理论参考。

关键词: “一带一路”倡议; 中国与中东欧国家合作; 次区域合作; 跨区域多层级合作

中图分类号: D82

文献标识码: A

文章编号: 1002-0519 (2022) 02-0042-11

一、引言

“一带一路”倡议是中国以实现全人类共同进步为目标, 向世界提供的重要国际公共产品, 对促进国际合作共赢、推动全球协商共治有重要理论和实践意义。2021 年 2 月, 中国国家主席习近平主持中国与中东欧国家领导人峰会并发表主旨演讲, 指出中国与中东欧国家合作^①已形成符合自己特点并为各方所接受的四点合作原则, 其中第四点指出中国与中东欧国家合作“率先探索

收稿日期: 2021-09-15

基金项目: 天津市哲学社会科学基金项目“多风险跨领域联动背景下全球治理的不确定性与中国的应对研究”(TJZZQN20-001); 国家社会科学基金一般项目“数字公司政治化的安全冲突及其对中国全球数字治理战略的影响”(21BGJ024)

作者简介: 徐菁忆, 天津大学马克思主义学院讲师。

① “中国与中东欧国家合作”简称“17+1 合作”。17 个中东欧国家包括波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、立陶宛、爱沙尼亚、拉脱维亚、克罗地亚、塞尔维亚、黑山、波黑、阿尔巴尼亚、马其顿、保加利亚、罗马尼亚和希腊, 1 指的是中国。2012 年 4 月 26 日, 首次中国—中东欧国家领导人会晤在波兰华沙举行, 中国—中东欧国家合作正式启动。迄今, 双方已举办过 9 届领导人峰会, 公开发布过《布加勒斯特纲要》《贝尔格莱德纲要》《中期规划》《苏州纲要》《里加纲要》《布达佩斯纲要》《索菲亚纲要》《杜布罗夫尼克纲要》等具有共识性文件。

跨区域合作同共建‘一带一路’倡议对接,率先实现‘一带一路’合作协议在地区全覆盖”^①。可见,中东欧 17 国作为连接欧亚大陆的桥梁已全部纳入“一带一路”合作框架,并在“一带一路”布局欧洲大陆中发挥关键作用。当然,“一带一路”倡议在推进过程中也面临着资金瓶颈、投资风险、地缘政治等一系列风险与挑战,特别是 2020 年以来新冠病毒肺炎疫情席卷全球并对国际经济秩序带来的严重冲击。由疫情导致的全球经济增长放缓甚至衰退、逆全球化、贸易保护主义肆虐等一系列问题,也给中国开展国际经济合作带来了巨大挑战。在新形势下中国如何加强与沿线国家的协同合作,成为推进“一带一路”倡议的关键环节。

“一带一路”倡议中的国际合作可划分为三种模式,即功能型合作模式、制度型合作模式和松散型合作模式。^②其中,“低政治”“高经济”的功能型合作是现阶段最理想、最具有可行性的模式。中国与中东欧国家合作机制作为跨境次区域合作的典型代表,成为“一带一路”倡议推进初期较为合适的区域合作方案,也是功能型合作模式的典型。中国与中东欧国家合作是以双边关系为基础,以次区域合作为平台,以中欧关系为框架,以“一带一路”为总揽,通过与 17 个国家共商共建共享展开务实性合作,推动形成中欧关系的新增长带和发展极。至今,中国与中东欧国家在各领域合作范围不断扩大,合作程度持续加强,逐步发展为一个全方位、宽领域、多层次的网络化次区域合作机制。

目前,我国学者对中国与中东欧国家合作的研究主要集中在合作的动力与路径^③、问题与对策^④,以及合作的具体领域(如贸易^⑤、教育^⑥、文化^⑦等),而关于中国与中东欧国家合作机制的探讨还比较薄弱。相较于中非、中拉等跨境次区域合作,中国与中东欧国家合作在机制上表现出特有的“双层性”和“非整体性”的特点,这也意味着中国与中东欧国家合作在推进中将面临协调 18 国的多元主体,以及妥善处理与西欧、欧盟、俄罗斯等其他区域和国家关系的艰巨任务。在此背景下,本文以“17+1 合作”为例,探索一种新型区域发展分析框架——跨区域多层次合作模式,为进一步深化中国与中东欧国家合作提出方法建议,也为中国与“一带一路”沿线国家和地区的协同合作提供理论参考。

二、跨区域多层次合作模式的理论基础

跨区域多层次合作模式的构成要素是“跨区域”和“多层次”,因此,“新区域主义理论”“跨境次区域合作理论”“多层次治理理论”是这一模式的核心理论基础。

① 《习近平主持中国—中东欧国家领导人峰会并发表主旨讲话》,2021 年 2 月 9 日, http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/09/content_5586387.htm。

② 马莉莉、任保平:《丝绸之路经济带发展报告 2014》,北京:中国经济出版社,2014 年,第 49 页。

③ 步少华:《中欧“次区域合作”:动力与未来方向》,《国际问题研究》2016 年第 2 期;高歌:《中东欧国家“欧洲化”道路的动力与风险》,《国外理论动态》2013 年第 10 期。

④ 刘作奎:《中国—中东欧国家合作的发展历程与前景》,《当代世界》2020 年第 4 期;龙静:《中国与中东欧国家关系:发展、挑战及对策》,《国际问题研究》2014 年第 5 期。

⑤ 孔寒冰:《“16+1 合作”国家的差异性与“精准”的经贸合作》,《世界知识》2017 年第 1 期;刘作奎:《新形势下中国对中东欧国家投资问题分析》,《国际问题研究》2013 年第 1 期。

⑥ 马佳妮、周作宇:《“一带一路”倡议下中国与中东欧教育合作:挑战与机遇》,《中国高教研究》2019 年第 12 期。

⑦ 王明国:《构建中国—中东欧国家人文交流与合作新格局》,《当代世界》2016 年第 7 期。

（一）新区域主义理论

区域化现象开始于20世纪初，1951年欧洲煤钢共同体的成立使区域化发展进入新阶段，“区域主义”理念随之产生，“区域主义”理论也得以发展。当时的“区域主义”是指以传统地理界限为基础，在经济、政治、安全上具有认同感的国家组成的一种国家体系。^①在实际研究中，学者们习惯于将区域主义与区域一体化等同起来，有关区域一体化的理论包括：联邦主义和邦联主义、功能主义和新功能主义、政府间主义和自由政府间主义、新自由制度主义及建构主义等，它们构成了区域主义理论的主要内容。20世纪70年代初，欧洲一体化发展陷入困境，“区域主义”理论也同样出现停滞，甚至退步。20世纪90年代后，随着冷战的结束和欧洲一体化的复兴，区域主义研究回归到国际关系理论研究前沿，“新区域主义”理论研究随之逐渐兴起。弗雷德里克·索德尔伯姆（Fredrik Söderbaum）指出：“‘新区域主义’的‘新’主要是经验上的和理论上的”，它“本质上是一种产生于新的框架并有新的内容的新现象”。^②随着“新区域主义”经验上的纵深发展，“新区域主义”的理论成果也屡见不鲜。

从理论上讲，“新区域主义”理论的特点可表现为以下四个方面：一是体系化。“区域主义”理论将民族国家作为理论分析焦点，即重点关注区域内民族国家的联合在区域主义发展中的核心作用。“新区域主义”理论则是将区域主义置于全球化变革的大背景下去研究，认为“必须在全球视野中去审视区域主义和区域主义者计划的复兴”。^③同时，学者们开始采用多层级的互动分析方法来分析区域体系的发展变化，例如戴维·莱克（David A. Lake）和帕特里克·摩根（Patrick M. Morgan）使用的全球—区域—国内“三层博弈”分析方法、比约恩·赫特纳（Björn Hettne）等人采用的全球—区域间—区域—国家—地方“五层互动”分析方法等。二是综合化。“新区域主义”理论研究主体和视角不再局限于国家这一单一行为体和单一层次，开始关注一些发展成熟的“区域行为体”在国际事务中发挥的主体作用。同时，“新区域主义”理论的研究内容也逐渐从经济、政治或安全的某个领域发展为政治、经济、社会、安全、环境、文化等多个维度的议题。三是社会化。“新区域主义”理论提出将“区域主义”视作一种社会建构的、动态的、历史的发展过程。^④例如，安德鲁·赫里尔（Andrew Hurrell）的“阶段论”把“区域主义”观念分为五种依次递进的类型，即区域化、区域意识与认同、区域国家间合作、国家推动的区域一体化和区域内聚体等。^⑤四是秩序化。“新区域主义”理论对国家主义、区域化和全球化之间的关系有新的界定，认为区域化是化解国家主义和全球化之间矛盾的桥梁，并且可以成为构建区域化世界新秩序的有潜力的途径。^⑥正如赫特纳所言，“新区域主义”就是要通过良性的区域主义消除非对称和极化的区域间

① 龚伟岸：《区域主义理论的发展——以新自由主义视角审视区域概念的变化》，《理论界》2007年第10期。

② Fredrik Söderbaum, “Rethinking the New Regionalism,” paper for the XIII Nordic Science Association Meeting, Aalborg, 15-17 August 2002, pp. 3-13.

③ Louise Fawcett and Andrew Hurrell, “Introduction,” in Louise Fawcett et al. eds., *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 3.

④ 郑先武：《“新区域主义”的核心特征》，《国际观察》2007年第5期。

⑤ Andrew Hurrell, “Regionalism in the Theoretical Perspective,” in Louise Fawcett et al. eds., *Regionalism in World Politics*, pp. 37-73.

⑥ Björn Hettne, “Globalization and the New Regionalism,” pp.20-23; Andrew Gamble, and Anthony Payne eds., *Regionalism and World Order*, Basingstoke: Macmillan, 1996.

的结构性鸿沟,创建一个平等的后霸权世界新秩序,这是“我们所能够预期的最好的世界秩序”。^①

(二) 跨境次区域合作理论

跨境次区域合作的研究始于20世纪八九十年代,其理论的直接来源是地缘区位理论,相关研究散见于克里斯塔勒(Walter Christaller)“中心地理学”和廖什(August Lösch)“市场区位论”的论述中。传统跨境次区域合作理论强调边境地区的重要性,认为次区域合作是通过政府主导、企业参与、信息互通和过境需求,将边境区对经济发展的屏蔽效应转变为中介效应,带动边界地区从综合实力较弱的“边缘地带”发展为有较大潜力的“核心地区”,从而实现双边或多边互利共赢的目标。但随着次区域合作的实践发展,现在中国参与的次区域合作已拓展至国内非边疆省区和非直接接壤的外部行为体之间。特别是“一带一路”倡议提出后,更多的非边疆地区主动参与跨境合作,过去强调“边缘相近”的地理位置因素不断被弱化,非相邻地带的次区域合作日益重要,成为中国与“一带一路”沿线国家和地区国际合作的重要方式。因此,本文中的跨境次区域合作理论的研究对象既包括边境接壤的国家或地区之间的传统跨境次区域合作,也包括非邻国间的跨境次区域合作,后者的合作领域一般聚焦于经贸合作或一体化建设,中国与中东欧国家的合作即为这一类型的典型代表。跨境次区域合作理论强调了次区域合作的独特优势,即针对不同国家发展程度和资源储备状况的差异性,实现资源要素互补和生产要素在次区域内的合理配置,从而激发区域内各行为体的发展活力,带动整个次区域均衡协调发展。可见,以跨境次区域合作理论为基础分析中国与中东欧国家的次区域合作机制,构建符合中国新时代特征的跨境次区域合作模式,对推进“一带一路”建设具有重要理论与现实意义。

(三) 多层级治理理论

20世纪90年代初,盖里·科斯(Gary Marks)首次提出“多层级治理”理论,认为多层级治理即“一种在多地区层级上相互嵌套的政府间进行持续谈判的系统”^②。科勒·科赫(Beate Kohler Koch)提出从两种角度来理解“层级”的概念,其中,从不同行为体理解“层级”时,可将多层级治理的背景置于国家、跨国家、超国家及国际环境情境下。^③多层级治理假设一个复杂的政府结构,政府主体之间可能(或可能不)具有等级关系,尽管它们之间的关系不一定受这种等级的约束。跨部门合作是多层级治理的一个基本组成部分,在促进或塑造多层级与多管辖区的政府之间的协作方面发挥着作用。^④多层级治理具有以下特点:一是决策模式的多样化,包括相互调整模式、政府间协调模式、超国家模式、共同决策模式以及公开协调模式。二是治理主体的集体行动。在多层级治理行动过程中,每个层级和成员作出的政策选择都是基于对其他层级和成员行为的理

^① Björn Hettne, “Regionalism, Interregionalism and World Order: European Challenge to Pax Americana,” Council on Comparative Studies Presents Working Papers Series no.3, March 17, 2003.

^② Gray Marks, Lesbet Hooghe and Kermit Blank, “European Integration from the 1980s: State — Centric v. Multi — level Governance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No.3, September 1996.

^③ [德] 贝娅特·科勒—科赫:《欧洲一体化与欧盟治理》,顾俊礼译,北京:中国社会科学出版社,2004年,第168页。

^④ 王伟进、陈勇:《跨区域发展与治理:欧盟经验及其启示》,《学习与实践》2020年第4期。

性判断,各层级和成员的政策也会因其他层级和成员政策的调整而调整,并最终形成使各方都能接受的政策。三是政策开放性。多层次治理模式旨在建立一种完善的制度保障机制,充分保障各成员根据自身的行为参与区域治理,尊重各国的主权和国际表达,从而实现区域协同合作的有效性。“多层次治理”理论为处于不同层级的行为主体间动态变化的相互作用关系分析提供了一种“分层”的视角,在构建跨区域多层次合作模式时可以借鉴该角度分析行为体在不同层级的身份属性和行为逻辑。但它对国家间的合作过程缺少论述。

因此,将跨境次区域合作理论与多层次治理理论相结合,构建多层次、多主体、多中心的跨区域多层次合作理论框架,可以创建更好的合作交流条件、优化区域合作环境、促进合作创新业务健康有序开展,从而提高资源的合理配置及多主体的协同发展,为“一带一路”建设与沿线国家和地区的发展提供理论支持。

三、基于中国与中东欧国家合作机制的多层级互动结构分析

“一带一路”倡议提出以来,一种兼具区域合作、次区域合作、多层次合作等若干属性的新型合作模式日益显现,在大调整、大变革、大发展的国际环境下发挥日益重要的作用,本文称之为“跨区域多层次合作模式”。跨区域多层次合作并不强调机制化或规范性的制度形式,而是以自愿性、非排他性、多元性为基本原则,以“强”经济、“弱”政治为基本特征,以他国、次区域、区域、全球为分析视角,跨地区的一个及以上国家与次区域或区域开展的双边及多边合作。

(一) 中国与中东欧国家合作的机制特性

“17+1 合作”机制具有区别于中非、中拉、中国—东盟等次区域合作模式的独特性。

特点之一是各成员国差异性较大。中东欧地区的差异性主要体现在以下几方面:一是政治身份差异。目前中东欧 17 国中已有 13 个国家加入欧盟和北约,6 个国家加入欧元区,9 个加入申根区,中东欧地区被赋予“双重性”。可见,中东欧 17 国分属于不同的利益集团,这种“政治身份”的差异制约着它们对外关系发展道路的选择,也影响各国参与“17+1 合作”机制的意愿。二是领土面积和人口总数差异大。中东欧地区的总面积为 134 万平方公里,波兰面积最大,为 31 万多平方公里;其次是罗马尼亚,近 24 万平方公里;黑山面积最小,仅有 1.38 万平方公里。三是经济发展水平不对称。2018 年,中东欧国家中波兰(5857.83 亿美元)、捷克(2441.05 亿美元)、罗马尼亚(2395.53 亿美元)和匈牙利(1557.03 亿美元)四国的 GDP 总量超过 1000 亿美元,而马其顿(126.71 亿美元)和黑山(54.52 亿美元)的经济总量徘徊甚至不足于 100 亿美元。^①四是宗教文化差异大。波兰、捷克、匈牙利、立陶宛、克罗地亚、斯洛文尼亚等国受到基督教文明影响较大,主要信仰天主教;希腊、罗马尼亚、保加利亚、塞尔维亚、马其顿、黑山等国信仰东正教;阿尔巴尼亚、波黑等国由于地理区位、历史发展的影响,伊斯兰教是主要宗教。伊斯兰教和基督教、

^① 数据来源于世界银行公布的 2018 年中东欧国家 GDP 统计, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>。

天主教和东正教经常处于对立或者隔离状态，因而中东欧地区也自然成为宗教门派斗争的场所。^①这种政治、地理、经济和宗教等方面的不对等性，使中东欧各国难以形成统一的整体对外发声，导致中国与中东欧国家的交流成本增加且在外交方面呈现不对称性。

特点之二是组织结构松散。虽然中东欧国家在“17+1 合作”框架中被视为一个整体，但各国之间并不存在区域性多边合作机制，它们只是欧盟层面下的次区域团体，而且该区域是欧洲一体化进程的组成部分。由此，中国与中东欧国家合作需要在中国与欧盟关系的框架下进行，必须妥善处理国别、次区域、区域三个不同层次的关系，成为介于中国—欧盟关系和中国—欧盟成员国关系之间的次区域大双边合作平台。^②目前，“17+1 合作”主要依靠的是领导人会晤、部长级会议、国家协调员会议、博览会、联合会、交流会、论坛等，组织结构松散，缺少制度性框架协议。而对比欧盟，我们会发现，其设置有固定的办公地点和常驻管理机构，而且为了避免因成员国之间的价值观念、决策机制、经济因素和安全因素等方面造成的分化，引入增强合作机制来推动一体化发展和规范成员国之间的关系。^③虽然“17+1 合作”机制逐渐形成双边带动多边、多边促进双边的“双层”互动合作模式，但由于中东欧 17 国的特殊性，即各国在宗教、文化、政治、经济等各方面的差异性和复杂性较大，使得“17+1 合作”整体推进难度较大，中国只能先从具体国别或“小多边”开始，尝试通过加强双边或“小多边”合作打造旗舰项目以带动多边和整体次区域合作。除此之外，目前能对成员国起到有效约束作用的法律性文件和条约缺乏，以致遇到纠纷时无可依据有效的文件或者遇到重大危机时各成员国难以形成强大的凝聚力共同应对。

特点之三是机制变动性较大。当前，中东欧国家的政治舞台主要奉行民族社会主义、西方式自由民主和民主社会主义，虽然已经建立了“三权分立”“议会民主”“多党执政”等制度，但其制度体系仍然不够成熟，政治生态存在巨大的变动性。这主要表现在：其一，总统与总理之间职责权限十分模糊，当双方代表不同党派时存在政策主张冲突，难以对外形成一致性意见。其二，各政党发展不够成熟，无论是老牌政党还是新生政党，其执政经验都明显不足，妥协的艺术性不够，每次大选都可能是一次彻底的翻盘。而且执政党出于短期政绩考虑，往往会更愿意达成一些短时间内见效快的项目，借此增加自身连任的机会，对一些长期规划则缺乏兴趣，这就使中国与中东欧国家很难达成长期性、战略性合作规划。其三，受历史因素影响，中东欧国家民族矛盾比较突出，除了波兰、匈牙利和阿尔巴尼亚以外，其他国家都存在不同程度的民族矛盾和冲突，^④从而导致中国与中东欧国家合作处于不稳定状态。除此之外，中东欧地区并不具有能够解决区域内公共事务的公共权力，且未形成维持区域内各国良好关系的次区域秩序，区域内公共产品的供给很大程度需要依赖区域外的大国，导致中国与中东欧国家合作在推进中受到诸多外力干扰，无法如期加快中东欧地区的经济发展速度。

（二）跨区域多层级合作模式的互动结构

① 孔寒冰：《“16+1”国家的差异性与“精准”的经贸合作》，《世界知识》2017年第1期。

② 龙静：《中国与发展中地区整体外交——现状评估与未来展望》，《国际展望》2017年第2期。

③ 陈洁：《欧盟增强合作机制的产生、运作与影响》，《德国研究》2013年第2期。

④ 高歌：《中东欧国家的民族冲突、民主转轨与政治稳定》，《世界民族》2011年第4期。

近年来,国际合作中的“N+1”^①合作模式在中国对外交往中日益常见。以“17+1合作”为例,其基本特征表现为几个方面。首先,“一国”对“多国”。该模式下,中国并不是与另一个单一主权国家进行合作,而是与由多个主权国家构成的次区域或区域组织开展合作,构成次区域或区域的各个主权国家间的关系是平等的。同时,每个主权国家与中国也是对等关系,从而形成一种介于双边与多边之间的混合式合作形式。其次,呈现准机制化特征,强调开放性与灵活性。虽然“17+1合作”在机制建设方面取得较大进展,但整体而言其机制化程度较低,各领域机制建设中没有强制性的制度安排,每个国家或其他行为体遵守自愿原则选择是否加入相关的合作机制。最后,以经济利益作为首要目标。跨境次区域合作被认为有助于为国家生产者和消费者创造更大的经济市场,可通过减少贸易壁垒、资本和劳动力流动的方式来鼓励规模经济,^②经济利益是“17+1合作”机制最核心的利益。

现有的中非合作论坛、中阿合作论坛、中国与拉美合作论坛等外交形态都基本符合“N+1”合作模式的特点,但“17+1合作”机制的“整体性”特征并不明显,17国的内聚性较弱,难以组成一个具有独立身份的区域性国际组织,而是欧盟势力范围下的次区域小团体。^③成员国身份的复杂性为机制建设带来巨大阻碍,也塑造出该机制的“多层次”“立体式”“共治”的运行特点。以“17+1合作”机制为例,从国家、次区域、区域、全球四个层级分析其运转机制,并研究参与主体在各个层级的动力机制及其所面临的机遇和挑战(见表1),可为深化中国与中东欧国家合作,促进沿线国家共建“一带一路”倡议提供可借鉴的合作方案。

表1 跨区域多层次合作模式分析框架

分析层级	动力机制	机遇	挑战
国家层级	国家发展需求	战略需求对接	国家行为体间差异性
次区域层级	中国市场吸引力	发挥优势互补	欧盟政策施压
区域层级	中欧关系全面均衡发展	构建中欧命运共同体	传统冷战思维制约
全球层级	全人类共同发展	构建人类命运共同体	逆全球化

第一,国家层面的中国与中东欧17国的“n+1”双边合作。各个国家行为体之间的双边关系是决定“N+1”合作模式发展程度的关键因素。2012年以前,中国只与塞尔维亚和波兰建立了战略伙伴关系,在“17+1合作”机制推动下,中国的战略伙伴关系网在中东欧乃至欧洲地区布局日益紧密。中国早在2006年就与希腊建立全面战略伙伴关系,与捷克(2016年)和匈牙利(2017年)的战略伙伴关系从无到有,与波兰和塞尔维亚提升了战略合作水平,从战略伙伴关系提升到全面战略伙伴关系(均为2016年),与匈牙利的友好合作伙伴关系提升为全面战略伙伴关系(2017年)。

① “N”代表由多个主权国家构成的次区域或区域,“n”代表该次区域或区域中的任何一个主权国家,“1”代表一个主权国家但不能在“N”涉及范围之内。

② 黄平、刘作奎:《中国—中东欧国家(16+1)合作五年成就报告:2012—2017年》,北京:社会科学文献出版社,2018年,第1—2页。

③ 扈大威、房乐宪:《中国与中东欧国家次区域整体合作:中欧关系的新亮点》,《教学与研究》2018年第3期。

目前,中国已与中东欧 17 国中的波兰、希腊、塞尔维亚、捷克、匈牙利建立了程度不同的战略伙伴关系。^①中国与中东欧双边关系的迅速提升为推进和完善“17+1 合作”机制奠定了基础。当前,新冠病毒肺炎疫情给中东欧各国造成了巨大冲击,它们迫切需要贸易、投资、基础设施等方面的支持。例如,中国与中东欧基金投资收购的波兰 51.5MWp 光伏电站项目,不仅每年可减少近 5 万吨二氧化碳的排放,满足波兰 9000 余户家庭的用电需求,还创造了 300 个就业岗位,深受当地欢迎和好评。^②“17+1 合作”机制可以满足各国的利益发展需求,有利于各国资源互补、协同发展,但中东欧 17 国在经济、政治、文化等方面的多元化与复杂性也成为加强双边合作的阻力因素。

第二,次区域层面的中国与中东欧次区域的“N+1”合作。在该层次结构下,“17+1 合作”机制将中国视为一方,中东欧 17 国作为次区域整体视为另一方。虽然在成立初期,该机制受到欧洲学者与民众的质疑和批评,但历经 10 年,中国用实践证明该机制是基于双方发展水平的相近性和互补性考虑,不带有任何政治条件的新型多边开放合作机制。双方定期召开部长级会议和领导人会晤,并通过合作秘书处协调落实各项规划,已颁布 200 多项具体举措、20 余个机制化交流平台。^③目前,中国与中东欧国家战略互信明显增强,得益于中国市场吸引力,机制化程度不断提高、合作领域不断拓宽、合作规模持续提升,合作模式逐渐呈现出多层次、全方位、宽领域的发展特点。例如,中国与中东欧国家的农业多边合作是推动“17+1 合作”的重要助力。2006 年中国与中东欧农业经贸论坛正式启动以来,参与国从 8 个逐渐覆盖至 17 个国家,该论坛成为中国与中东欧国家各领域合作中举办规模及辐射影响力最大的合作机制。当然,各领域合作都难以忽视美国、欧盟等利益集团制造的各种政策壁垒,中国与中东欧次区域合作关系严重不均衡。这不仅体现在中东欧次区域内部难以达成对中国统一的发展需求,而且中国与中东欧次区域的整体性战略诉求大相径庭。因此,从切实提升“17+1 合作”成效的角度来看,准确发挥互补优势、推动各领域平衡发展是未来合作的方向。

第三,区域层面的中国与欧盟的“1+1 合作”^④。“17+1 合作”提出的初衷是服务于中欧全面战略伙伴关系建设,旨在促进中欧关系的持续、健康、全面发展。在此层级中,“17+1 合作”机制是在中欧关系整体框架下运行,中东欧次区域是欧盟一体化机构中的一部分。中东欧 17 国与欧盟的关系可划分为不同类别:欧盟成员国与非欧盟成员国、欧元区成员国与非欧元区成员国、申根区成员国与非申根区成员国、欧盟潜在候选国与非潜在候选国等。其中,波兰、希腊、匈牙利、捷克等 13 个国家已加入欧盟,其市场准入原则与行业标准与欧盟制度全面接轨,这意味着这些国家拥有的独立对外关系也属于欧盟整体外交关系的一部分,一些重大项目政策的推进还需通过欧盟相关政策协议的允许。然而,欧盟机构和主要大国对华态度并不明朗,它们担心中东欧次区域身份将削弱欧盟政治经济政策的统一性和权威性。在“17+1 合作”机制成立初期,欧盟以严格

① 黄平、刘作奎:《中国—中东欧国家(16+1)合作五年成就报告:2012—2017年》,北京:社会科学文献出版社,2018年,第1—2页。

② 《中国—中东欧基金投资波兰光伏电站首批项目并网发电》,2021年2月11日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/202102/20210203038611.shtml>。

③ 《李克强在第七次中国—中东欧国家领导人会晤上的讲话》,2018年7月8日, http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-07/08/content_5304568.htm。

④ 此处的“1+1 合作”中的第一个“1”特指欧盟。

的“财政规范”对成员国进行财政监管，不断对机制建设制造阻力。2021年6月，以美国为首的“七国集团”推出“大基建计划”，随后欧盟也宣布将启动一项连接欧洲和全球基础设施的计划。^①虽然这项“重建更好世界”的计划难以落实，但对“17+1合作”基础设施领域合作仍有一定冲击。未来，中国可积极加大与欧盟国家的第三方市场合作，寻求共同投资项目，以减少欧盟的猜忌和阻力。

第四，全球层面的人类命运共同体机制。全球层面的机制建设需要不同层级的行为主体之间相互配合、相互协调，最大程度地发挥协同效应，形成一个扁平化的合作网络结构。“17+1合作”机制需要在协调中欧、中美、中俄等大国关系和周边国家关系的基础上，配合人类命运共同体构建、“一带一路”倡议等全球性外交发展规划，统筹兼顾、加强顶层设计。中东欧国家是“一带一路”倡议的重要沿线国家，“17+1合作”也是“一带一路”倡议的重要组成部分。“一带一路”倡议旨在加强欧亚非大陆的互联互通，相较于“17+1合作”更为宏大、涉及地区更为广泛，其长远目标是构建人类命运共同体、实现全世界的共同繁荣。因此，“一带一路”倡议能够有效提升“17+1合作”的层级和意义，并为其提供更宽广的发展合作空间。同时，人类命运共同体理念作为中国面对人类发展困境贡献的“中国方案”，是中国以实现全世界人民共同利益为己任，从维护世界和平与发展角度出发，以探索互利共赢的国际互动模式为目标的“中国主张”。它所塑造的超越零和博弈的新型国际秩序观，为“17+1合作”机制建设指明发展方向。例如，V4国家的主要政党、企业和民间都和中国建立了良好的关系，在政策、设施、贸易、资金等方面取得显著成果。V4国家领导人不仅将“17+1合作”框架视为其开辟新的市场、分享中国发展红利以维持经济增长的重要平台，也将其作为参与“一带一路”等重要外交倡议进而扩大区域和全球影响力的重要方式。

总之，在跨区域多层级合作模式中，一方面，上下层级间的灵活互动有助于形成横向与纵向交织的网状化、立体式合作框架；另一方面，多层级特性使得新型合作理念和模式能够在相对独立的范围内进行实践，从而有效降低行为活动失败对整个合作系统造成的消极影响。同时，各个层级中的成功案例能促进系统内部横向与纵向强化机制的形成，进而不断完善跨区域多层级合作框架。可见，跨区域多层级合作模式不仅对“17+1合作”机制具有解释力，还适用于大部分“N+1”区域或次区域合作模式。因此，总结归纳跨区域多层级合作模式的互动结构对于丰富和完善“一带一路”顶层设计理论、推动全球治理体系变革、助力人类命运共同体构建都具有重要推动作用。

四、完善中国与中东欧国家合作模式的对策建议

在跨区域多层级合作框架下，各个层级上行为主体的构成要素差异较大，因而影响各个层级合作效率的要素也各不相同。次区域、区域或全球较高层级的行为主体具有协调配置各类信息资源、生产要素的能力，而国家或地方较低层级具有合法制定和实施社会制度的权力，任何一个层级均没有独立垄断所有资源的能力。对此，合作机制在运行过程中，需根据各行为体成员所处层

^① 《七国集团基建计划替代不了“一带一路”》，《文摘报》2021年6月24日，第3版。

级的不同采用具有针对性的合作方案，从而灵活应对复杂多变的社会偏好与功能需求。具体推进过程中，应注意以下几项内容。

第一，构建“17+1合作”共同体机制。相较于区域合作机制，中国与中东欧次区域合作的非排他性和灵活性特征更为明显，但目前，“17+1合作”仍然侧重于政府间外交，地方、企业、非政府组织参与机制建设的自由度和积极性不足，重大合作项目在具体落实阶段经常出现阻力。因此，在机制建设中各参与主体应切实保障合作机制的开放性和参与主体的多元化，通过建立政府、地方、企业、智库、社团等政府和非政府行为体的“多轨合作”模式，将政府与市场、社会的力量相融合，为非政府组织参与机制建设提供更多的交流平台和合作渠道。总之，在强化领导人会晤机制的同时，逐步建立经贸、文化、旅游、农业等部门的部长级会议，充分调动地方合作的主动性，重视地方领导会议机制。除此之外，还要调动民间主体的参与积极性，搭建文化、教育、科技等民间平台，利用各领域资源优势互补实现区域合作。

第二，正确认识中东欧国家差异性，加强项目对接可行性研究。当前，中东欧17国并未形成一个具有内聚性和对外统一的整体性次区域国际组织，“碎片化”是该地区的整体特征。由于中国对中东欧各国的国情缺乏全面深刻的理解，且越来越多中东欧国家加入欧盟，其政策法规逐渐与欧盟趋同，中国不能简单将对非洲、拉丁美洲等地的投资和贸易模式“复制”在中东欧地区，而应重新调研该地区的政治、经济方面的政策法规和投资环境。一是开展前期市场调研工作，增强法律意识。二是避免恶性价格竞争，增强社会责任感。以中波A2高速公路建设失败为例，中海外联合体对亚洲、非洲和拉丁美洲投资模式盲目作出决策，忽视了竞标前的勘察设计、竞标文本的法律审查、关键条款谈判等重要细节，虽赢得竞标，但最终于2011年6月被迫停工。可见，对中东欧地区投资需要特别重视前期市场调研，对投资地的基础法律规范仔细研读，综合考虑市场特殊性和欧洲法律的严肃性，提升企业的社会责任感，尽可能规避各种风险和不确定因素。

第三，谨慎处理与利益相关国的关系。目前，中东欧国家主要采取外向型经济发展模式，必然同时与多个经济行为体进行经贸合作，因而“17+1合作”在欧洲和全球层面面临着诸多利益攸关方，如德国、欧盟、俄罗斯、美国等。作为西方大国的领导者，美国认为中国与中东欧国家关系改善将直接挫伤美国在中东欧的政治和军事存在；俄罗斯不愿意中国涉及西巴尔干地区的能源领域合作，以维护其在该地区的重大利益关切；德国加强对中东欧地区政治、经济、外交领域的全覆盖，中东欧国家已与德国形成单方面的相互依赖关系等。为此，中国应通过各种公开场合强调“17+1合作”的开放性和多元性，明确其与中东欧全面战略伙伴关系的一致性，及时平衡和协调中国、中东欧国家和其他利益相关国之间的利益关系；同时，尽量避免触及利益相关国的敏感领域，并考虑这些大国之间日趋复杂的博弈关系，建立以双边为基础的“第三方合作模式”。例如，通过在“17+1合作”各层级会议或论坛中邀请第三方国家进行观察或监督，积极听取它们的政策意见和建议并在政策制定时吸收借鉴；寻求中国与西欧国家的共同投资项目，实现三方共赢，从而减少利益相关国对中国与中东欧合作的疑虑。

第四，构建灵活性、立体式、多维式合作模式。在“17+1合作”体系中，各个层级中的行为体为实现共同利益都具有一定自主性，根据自身资源禀赋的差异发挥特有的协调功能。但各个层

级行为体并没有能够垄断资源或独立提供公共产品的能力，因而解决公共问题需要各层级行为体的共同参与并遵循多变的功能需求，保持灵活的、平等的持续互动。换言之，中国应根据每个国家的差异性和复杂性，合理地提出对接政策，有针对性地设计合作项目，加强项目的事前调研、过程中的监控和调整、项目后期的审核和评估，采取分类分层合作模式与中东欧各国开展精准合作。同时，“17+1 合作”机制建设应以当前国际形势为背景，在协调中欧关系、中美关系、中俄关系等中国与大国以及周边国家关系的基础上，配合人类命运共同体构建、“一带一路”倡议、新型国际关系建设等全球性发展倡议，统筹兼顾、加强顶层设计。习近平在出席第七十六届联合国大会一般性辩论中强调，“让我们坚定信心，携手应对全球性威胁和挑战，推动构建人类命运共同体”^①，以实现合作共赢为宗旨，逐渐打造一个具有灵活性、立体式、多维式的合作结构模式。

五、结语

随着“一带一路”倡议的深入推进，跨境次区域合作已逐渐成为中国与沿线国家和地区加强合作的重要方式，中国与中东欧国家次区域合作为中国创新发展次区域合作模式提供了新的思路。这一模式不仅有利于“一带一路”倡议与中东欧国家以及欧盟发展战略的对接，实现中东欧共同发展，也有助于循序渐进地加强“一带一路”倡议在其他区域和次区域的推进和布局能力。当前，“一带一路”框架内的大部分合作机制兼具区域间、区域和次区域的多重属性，但并未形成和建立整体性、系统化的理论框架。中国与中东欧国家次区域合作所表现出的跨区域多层级合作模式成为“一带一路”国际合作中的重要示范，但作为一种仍处在探索中的合作方式，还面临着诸多挑战。如何有效应对风险与挑战，继续深化拓展中国与中东欧国家次区域合作，以及促进中东欧国家持续性地共建“一带一路”倡议等，仍是需要进一步探索的重要课题。

责任编辑：朱虹

^① 《习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》，2021年9月22日，http://www.news.cn/politics/leaders/2021-09/22/c_1127886754.htm。