

# 聚焦西巴尔干：“一带一路”倡议如何对接欧盟扩大战略<sup>\*</sup>

田旭

在全球贸易保护主义愈演愈烈的大背景下，稳定的中欧关系是“一带一路”倡议在欧洲顺利推进的前提条件。中欧在西巴尔干的相遇将导致双方在这一区域展开竞争还是深入合作成为了影响中欧关系走向的重要问题。通过对欧盟的西巴尔干战略和中国在西巴尔干建设“一带一路”的具体项目分析可以看出，中国现阶段在西巴尔干的投资对于泛欧网络的建设以及西巴尔干入盟而言都具有积极的助推作用。中国的资金和技术不仅改善了当地民生，还协助西巴尔干交通和能源网络更快更好地融入泛欧网络。中欧之间在规范、标准、资金和规划对接等方面还存在很大的合作空间。

关键词：西巴尔干 一带一路 欧盟

作为连接欧亚大陆的陆桥和欧盟的屏障，西巴尔干地区长期以来一直是国际势力博弈的焦点，其战略重要性不言而喻。随着中国—中东欧国家（16+1）合作框架以及“一带一路”倡议在该地区相继落地，中国如何妥善处理与该地区主要利益相关者，尤其是与欧盟的关系就成为无法回避的议题。那么，中国在西巴尔干地区进行“一带一路”建设将促进还是损害欧盟的区域利益，进而是否会影响中欧双边关系的发展？本文通过比较分析欧盟的西巴尔干战略以及“一带一路”倡议在该地区的建设情况，为“一带一路”与欧盟规划进行战略对接提出建议。

## 从南斯拉夫到西巴尔干：一场未尽的经济回归

自1980年代开始，南斯拉夫由于成员国自治倾向加深、经济放缓、通胀加剧以及民族矛盾不断激化等原因最终导致解体。在经历了1990年代的区域动荡后，斯洛文尼亚和克罗地亚先后通过入盟谈判加入欧盟而实现了较快的经济复苏和社会发展。而剩下的南斯拉夫成员国加上阿尔巴尼亚，以及2008年单方面宣布独立的科索沃地区组成了当前的西巴尔干

---

田旭系中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员。

<sup>\*</sup> 作者感谢匿名审稿人、邵滨鸿、陈国平以及刘作奎等提出的建设性意见，当然文责自负。

(West Balkans, WB6)。<sup>1</sup>作为一个由欧盟新造的名词,“西巴尔干”不仅承载着该区域的地缘内涵,而且还隐含着它们与欧盟国家之间在政治、经济、法律乃至社会层面上的诸多差异。<sup>2</sup>

当前西巴尔干地区的经济和社会发展较之南斯拉夫时代仍存差距,该区域的共同诉求之一就是成为被广泛接受的欧洲国家。然而,受到1990年代的区域动荡及2008年全球金融危机的接连重创,该地区的经济复苏举步维艰,市场结构单一、资金缺乏和技术落后都成为该区域经济增长的掣肘。因此,寻求外部市场的资金和技术支持就成为西巴尔干谋求经济发展的首要任务。这不仅仅为欧盟东扩,同时也为包括中国在内的其他外部力量进入该地区提供了机遇。在此情况下,各利益相关者如何对自身的西巴尔干战略作出调整并妥善处理与其他利益相关者的关系,就成了一个问题的两面,并直接关系到西巴尔干的未来发展。

### 欧盟的西巴尔干战略:规范升级驱动互联互通

随着美国逐渐淡出西巴尔干,欧盟成为了该地区最具影响力的行为体和最大的利益相关者。从经贸关系看,尽管欧盟与西巴尔干贸易总量仅占欧盟贸易总量1.3%<sup>3</sup>,但西巴尔干是一个非常重要的潜在市场。从安全角度上看,西巴尔干裹挟于欧盟国家内,是欧盟的东南屏障,该地区的稳定攸关欧盟国家的安全。欧盟的西巴尔干战略始终都是以欧盟东扩为依托,以向西巴尔干许诺入盟前景来推进该地区在政治、经济和法治等方面的改革,最终帮助西巴尔干完成制度转型,达成欧洲一体化的目标。然而,欧盟东扩势头在克罗地亚入盟后渐

---

<sup>1</sup> 在20世纪末的欧盟文件中,西巴尔干包括塞尔维亚、克罗地亚、波黑、马其顿、黑山和阿尔巴尼亚等国以及科索沃地区。由于克罗地亚于2013年加入欧盟,当前欧盟文件中的西巴尔干主要指代塞尔维亚、波黑、马其顿、黑山、阿尔巴尼亚和科索沃等6个行为体。由此可见,欧盟身份和西巴尔干身份在欧盟的话语中是互斥的,加入欧盟就自动脱离了西巴尔干身份。但由于本文在对西巴尔干与欧盟关系进行分析时会涉及到2013年之前的政策,故而仍将克罗地亚视作西巴尔干一员。

<sup>2</sup> 对于“西巴尔干”这一名词的用法,目前仍然存在争议。在一些学者看来,欧盟运用其在欧洲大陆的话语权,将这一区域塑造成一个不同于欧盟的它者。如都铎洛娃认为,尽管从字面上看,西巴尔干是一个中立的地理概念,但在政治和文化语境中,这一名词承载了太多的历史负担。受欧盟影响,中国学者在近期开始用“西巴尔干”来替代之前所使用的中欧和东南欧等概念。由于本文使用大量来自欧盟的官方或学术文献,因此沿用“西巴尔干”这一概念。参见 Maria Todorova, *Imaging the Balkans*, Oxford: Oxford University Press, 1996; Pål Kolstø, “‘Western Balkans’ as the New Balkans: Regional Names as Tools for Stigmatisation and Exclusion”, *Europe-Asia Studies*, 68:7, 1245-1263, 2016.

<sup>3</sup> European Commission, “European Union, Trade in Goods with Western Balkans 6”, April 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_111477.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_111477.pdf) [2018-08-25].

显乏力。原因一方面在于欧盟被欧债危机、难民危机、英国脱欧以及右翼民粹势力崛起等区域重大问题牵扯了太多精力；另一方面在于西巴尔干的改革进程和族群关系并不令欧盟满意，这使得以规则为导向的欧盟无法在此区域投入大量财力。<sup>4</sup>缺乏双向促进造成了西巴尔干入盟进程举步维艰，部分区域如波黑和马其顿甚至还出现了入盟进程停滞。随着其他国际力量在此区域日渐活跃，欧盟在近期将其目光重新投回西巴尔干，旨在通过释放一系列的信号来重申欧盟对该区域入盟前景的支持，以巩固其对该地区的影响力。如 2018 年 2 月欧盟委员会通过了新西巴尔干战略文件<sup>5</sup>，5 月欧盟—西巴尔干索非亚峰会，以及 7 月的柏林进程伦敦峰会等均再次重申了欧盟欢迎西巴尔干入盟的积极态度。整体而言，欧盟的西巴尔干政策的主要内容包括以下四个方面。

### （一）以欧盟制度、价值和规范为核心

曼纳斯指出，欧盟对周边国家的影响力并不完全来自军事硬实力，也非来源于文化软实力，而是一种基于规范的权利。<sup>6</sup>此观点解释了欧盟在东扩的过程中是如何通过制度和价值来推动潜在成员国进行改革的。自 1999 年起，欧盟出台了以《稳定与联系进程》

（Stabilization and Association Process）为代表的政策对西巴尔干的入盟进程进行了明确规划。通过对自由、民主、人权和法治的强调督促西巴尔干加快其民主转型与巩固过程<sup>7</sup>，以及对言论自由等基本人权的保障。欧盟还设有专业的技术援助信息交流办公室，帮助各国按照欧盟标准改革其法律体系。<sup>8</sup>此外，欧盟十分强调该区域的民族和解与睦邻友好。西巴尔

---

<sup>4</sup> 容克在 2014 年就任欧委会主席时即宣布在其五年任期内将不会有新国家加入欧盟。容克暂时对西巴尔干关上大门的原因既在于他清楚欧盟内部还有其他更重要的问题需要解决，更在于他清楚地认识到西巴尔干无法在五年之内完成入盟谈判。如今，事实证明了容克的判断，但却也再次暴露出欧盟对其边缘区域所施加的安抚政策。

<sup>5</sup> European Commission, “A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans 《关于西巴尔干有望入盟以及巩固欧盟承诺的前景》”, February 2018, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf) [2018-08-18].

<sup>6</sup> Ian Manners, “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2):235–58, 2002.

<sup>7</sup> 例如，欧盟近年一直批评黑山的民主转型不够彻底，限制媒体自由与干预司法。有“黑山独立之父”之称的久卡诺维奇执政根基太深，社会主义者民主党长期占据优势地位。虽然黑山政坛权力结构在本届大选中有所松动的迹象，仍未实现不同政党的轮流执政。

<sup>8</sup> 左娅：“克罗地亚入盟及其对西巴尔干国家的启示”，《俄罗斯东欧中亚研究》，2013 年第 6 期，第 58 页。

干内战的惨痛历史和族群冲突的持续使得欧盟十分重视该地区的民族问题和区域内国家关系，妥善解决历史遗留问题成为了加入欧盟的必要条件。

## （二）以专项资金对该区域进行发展援助

欧盟通过投放“复兴、开发与稳定援助计划”和“入盟前援助手段”（Instrument for Pre-Accession Assistance）<sup>9</sup>等援助资金以推动西巴尔干的社会发展，同时通过设立西巴尔干投资框架，以撬动更多私人投资进入该区域。其中，复兴、开发与稳定援助计划于 2000—2006 年期间共援助 46 亿欧元，用于西巴尔干民主稳定，经济和社会发展等方面。该计划之后被入盟前援助手段所取代。入盟前援助手段第一期（2007—2013 年）的预算总额为 115 亿欧元，目前已进行到第二期（2014—2020 年）117 亿欧元的预算周期。然而，西巴尔干受到资助的力度要远小于欧盟成员国。如入盟前援助手段第二期预算在 7 年内援助西巴尔干 6 个成员共计近 40 亿欧元（仅计算专属于西巴尔干的部分）。而入盟后的克罗地亚在此 7 年内可享受 126.7 亿欧元的欧洲结构和投资基金。<sup>10</sup>换句话说，克罗地亚作为欧盟国家所享受到来自欧盟的年均资助为整个西巴尔干的三倍。尽管如此，欧盟对于西巴尔干地区的发展仍然起到了很大的助推作用。

## （三）加强区域内部及与欧盟的互联互通

在德国的推动下，欧盟于 2014 年启动“柏林进程”，加速了西巴尔干地区与欧盟的互联互通进程，带动了西巴尔干地区的一批基础设施项目建设。欧盟于 2015 年开启了为期 5 年、总额为 10 亿欧元的西巴尔干“互联互通议程”，通过运输和能源的联通来进一步促进地区经济发展。2017 年柏林进程里雅斯特峰会签署了“交通运输共同体条约”。该条约对接西巴尔干和泛欧交通运输网络（Trans-European Transport Network），支持泛欧走廊（Pan-European Corridors）的建设，支持区域铁路市场。这将有助于推进西巴尔干与欧盟法律在运输领域保持一致，促进跨境合作，加强睦邻关系。此外，欧盟目前正在推进西巴尔干区域电力市场建设。

## （四）以区域经济一体化和自贸协定带动区域经济发展

在双边层面上，欧盟自 2000 年 11 月起免除了参与《稳定与联系进程》国家的农产品

---

<sup>9</sup> 值得注意的是，参与分享这一部分资金的国家除西巴尔干六成员外，还包括土耳其。且土耳其占据了超过 1/3 的援助资金。具体国别年度预算参见：

[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country_en) [2018-08-30]。

<sup>10</sup> European Structural & Investment Funds, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/Total-allocations-of-Cohesion-Policy-2014-2020-Bre/nvqb-bd9b> [2018-08-30]。

和工业产品关税，带动了西巴尔干的出口贸易和经济增长。在区域层面上，欧盟在巴尔干地区努力推动建立东南欧自由贸易区，以推进西巴尔干区域经济一体化进程。<sup>11</sup>2017年柏林议程的里雅斯特峰会商定了在西巴尔干地区成立共同经济区，为西巴尔干在整体上与欧盟市场联通做铺垫。在全球层面上，欧盟支持波黑和塞尔维亚加入世界贸易组织（WTO）。整体而言，欧盟对推动西巴尔干经济发展已形成较为完善的体系，即便西巴尔干入盟路仍旧漫长，区域内的贸易畅通仍将有利于各国经济发展。

现实中，由于欧盟与西巴尔干地区之间的关系并不对等，西巴尔干入盟道阻且长。对于西巴尔干而言，资金和市场是欧盟的最大筹码，加入欧盟是西巴尔干实现经济发展和社会进步的捷径。然而对于欧盟而言，西巴尔干的吸引力在于其市场潜力和地缘屏障。在政治与经济关系都与欧盟最为紧密的克罗地亚入盟之后，欧盟虽不断在言语上重申对西巴尔干入盟的支持，但在行动上却缺乏积极作为。其中原因既包括西巴尔干缓慢的改革进程，还在于欧盟受制于自身规则的有心无力。欧盟“虚实结合”的西巴尔干战略可能让迫切期望入盟的西巴尔干失去耐心，进而将战略重心转向其他区域大国。从这点看，欧洲在2018年频繁释放西巴尔干入盟信号，也许暗示着欧盟已有心将新一轮的东扩计划落到实处。

### **“一带一路”在西巴尔干：设施联通驱动标准对接**

对于“一带一路”倡议而言，西巴尔干的区位优势、经济潜力、市场条件以及对欧关系等均是中国企业进行建设的重要考量。第一，西巴尔干临近欧盟和土耳其等重要市场，区位优势明显；第二，西巴尔干历经战乱，经济基础较为脆弱，迫切需要借助外资实现发展；第三，西巴尔干劳动力素质较高但价格相对较低；第四，西巴尔干的政府治理和法制法规都在向欧盟标准靠拢，中国企业在西巴尔干的经营可以熟悉欧盟市场规则并获得市场渠道，为进入欧盟市场积累经验。这些都为中企进入该地区进行“一带一路”建设提供了有利条件。然而相较于欧盟企业在该地区的长期存在，中国企业直到2010年左右才开始逐渐进入西巴尔干市场。历经多年深耕细作，中企在西巴尔干地区参与建设的“一带一路”项目从融资渠道到项目类别均逐渐实现了多元化。整体而言，当前西巴尔干地区“一带一路”建设项目具备以下特征。<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> 孔寒冰：“欧盟与西巴尔干国家的互利与互动及其前景”，《欧洲研究》，2014年第4期，第7~8页。

<sup>12</sup> 本文中关于中国企业在西巴尔干地区的项目信息和具体数据均来自于作者在西巴尔干地区与当地中资企业的访谈，若未进行特殊标注的数据均为通过访谈所获得。

## （一）实现制度和规范对接

由于交通基础设施建设项目通常涉及区域广、能源消耗大且对环境有直接影响，各国均设立相应政策法规对项目设计、采购和施工等环节进行严格管理。在西巴尔干地区，除了已于 2013 年加入欧盟的克罗地亚外，其他国家目前都在积极寻求入盟，并努力将自身制度与欧盟标准对接。中国企业在目前多以属地化管理为原则，尊重当地建造法、规划法、劳工法、环保法和税法等系列标准，主动对接所在国家和欧盟的相关制度与规范。<sup>13</sup>

以中国路桥通过公开竞标所获得的“佩列沙茨跨海大桥”项目为例，该项目为中国基建企业在欧盟市场第一个使用欧盟资金实施的大型基础设施项目。中国路桥在投标的全程严格遵守欧盟相关法律法规，最终依靠过硬的专业技能、较低的施工成本、先进的管理经验以及丰富的国际化经验击败了奥地利知名建造商斯特拉巴格（Strabag）等其他竞争对手。而其他部分项目，如塞尔维亚的泽蒙大桥和黑山南北高速是东道国政府提供主权担保获取来自中国进出口银行的优惠出口买方信贷，项目承包主要以议标形式展开。然而，此类工程在设计、预算、施工、采购、分包以及验收等环节同样需要严格按照当地相关法律法规接受本地工程监理团队和业主方的监督和评估。此外，中企不仅做到遵守属地法律和相关制度，还能够运用这些制度维护自身的合法权益。如面临施工过程中遇到的政府征地延期及极端气候等意外因素，中国路桥与当地政府积极沟通，且够熟练运用土木工程施工合同条件（FIDIC）合同条款，以法律武器合理地维护企业权益，保证了企业的盈利目标。

## （二）融资动能转化：从优惠贷款到直接投资

在中国企业进入西巴尔干地区进行“一带一路”建设的前期，多数项目使用的是由中方国有银行提供的优惠贷款。这些资金的体量较大、利息较优惠且还款周期长，对于缺乏资金的西巴尔干地区很有吸引力。然而，由于西巴尔干成员经济体量普遍偏小，接受大量的中方贷款给它们造成了公共债务方面的困扰，引发了欧盟和国际货币基金组织的顾虑。其中塞尔维亚 2018 年 6 月最新公共债务占 GDP 比为 59.7%<sup>14</sup>，而黑山 2017 年公共债务占 GDP 比为近 80%，均接近或超过了欧盟对候选国的债务控制要求（60%）。尽管希腊和葡萄牙等欧盟国家公共债务水平超过 100%，且欧盟国家公共债务平均水平超过 80%，但由于西巴尔干以入盟为主要发展目标，因此需要在入盟前妥善处理这一问题。

基于东道国对“共同投资，特许经营”的倡导，当前中企在西巴尔干建设的一些项目

---

<sup>13</sup> 据中国路桥公司塞尔维亚办事处介绍，自 2010 年起至今，塞尔维亚对本国法律体系进行了多次修改，到目前已基本全面实现与欧盟法律接轨。其中，建造法变更七次、规划法变更十二次，而劳工法则每年都有新变化。这为企业适应当地频繁变化的标准体系提出了挑战。

<sup>14</sup> 中华人民共和国驻塞尔维亚经商参处：“2018 年 6 月塞尔维亚公共债务”，<http://yu.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201808/20180802777768.shtml> [2018-08-29]。

已在融资动能上逐渐从优惠贷款转变为直接投资。如2018年8月山东玲珑轮胎计划投资9.94亿美元在塞尔维亚自贸区内建设1362万套高性能子午线轮胎项目就是直接投资的典型代表。而中国路桥已分别同塞尔维亚与黑山政府签订了以公私合营方式（PPP）承建E763高速部分标段以及南北高速剩余第二和第三标段的谅解备忘录，同样也代表了中企在海外运营融资模式的转型。随着塞尔维亚中国工业园的落地，会有越来越多的中欧中小企业到西巴尔干投资建厂，撬动更大规模的资本流入。

### （三）推进西巴尔干内部和周边国家的互联互通

当前中国在西巴尔干承建的公路、桥梁和铁路项目中，既包括西巴尔干和地区内部的交通基础设施项目，又包括跨国跨区域合作项目。这些项目或是翻新现有设施，或是规划重建，对完善西巴尔干地区交通网络以及助力其融入泛欧运输网络都存在积极的助推作用。

对于交通基础设施而言，匈塞高铁连接布达佩斯和贝尔格莱德，是“一带一路”倡议的重点工程，也是泛欧十号走廊B段支线。其延长线“中欧陆海快线”穿越马其顿和塞尔维亚两个西巴尔干国家连接希腊比雷埃夫斯港，是一个代表性的跨境跨区域交通基础设施。泽蒙大桥作为中国建筑企业在欧洲承建的第一座大桥，改善了贝尔格莱德此前只有一座桥所造成的道路拥堵，极大地方便了民众出行。佩列沙茨大桥连接克罗地亚被波黑隔断的两部分国土，助力克罗地亚加速进入申根协定。而黑山南北高速是黑山的第一条高速公路，是黑山经济发展的命脉。其北方延长线E763公路是泛欧十一号走廊的一部分，多个标段目前正由中国企业承建。道路建成后将联通黑山深水港巴尔港（Bar）与塞尔维亚贝尔格莱德，为两国创造新的商机。中国土木中标欧洲复兴开发银行资金项目黑山“科拉—欣科斯”段铁路修复工作，同样是中国企业助力泛欧运输网络进一步完善的成就。

而在能源基础设施领域，中国和西巴尔干同样展开合作。中国机械承建的塞尔维亚科斯托拉茨电站B厂项目不仅带来了新技术，改善了企业原先落后的产能，保障了当地民众的工作生计，带动了该国电力行业的发展，更确保了塞尔维亚的电力供给。东方电气在波黑建设的斯坦纳瑞火电站同样为当地提供了符合欧盟环保标准的清洁能源。而上海电力联合马耳他能源公司和远景能源开发黑山莫祖拉风电项目已完成施工，年内投产后可为风场周边区域提供稳定且绿色的电力供应，并将接入意大利电网，直接进入全欧能源网络。这对黑山清洁能源进入欧盟有重要现实意义，也是中资、欧资和当地经济三方合作共赢的标杆。

### （四）助力西巴尔干发展

在西巴尔干地区加快基础设施建设和增加投资有利于巴尔干地区实现稳定的经济增长。受到战后区域经济环境恶化的影响，西巴尔干地区经济发展进程缓慢。然而随着地区政治局势恢复稳定及外部经济环境好转，西巴尔干的经济状况将逐渐步入上升轨道。此时加速该地区交通与能源的互联互通旨在帮助西巴尔干从经济发展水平上向欧盟国家靠拢，在发达程度上早日实现入盟标准。中企在西巴尔干地区的基础设施建设均与这一目标并不冲突，甚

至还是重要动力。同时，基础设施项目不仅对当地交通、就业和社会发展做出了贡献，还吸引和培养了一批忠诚度高、业务能力强的当地人力资源。通过对当地员工进行理论与技术培训，为东道国培养了一批优秀的本土工程管理和技术人才，填补了当地基础设施行业的人员断层，为行业实现可持续发展提供了人力资源基础。此外，资助本土员工到当地孔子学院学习汉语或到中国培训，出资修建环城自行车道，以及路桥捐款完成黑山境内的塔拉河谷大桥修缮工作等活动。部分企业在西巴尔干积极履行社会责任，增强了企业与当地社会的联系。

整体而言，中国在西巴尔干地区进行“一带一路”建设对当地的经济、基础设施水平的提高以及产业发展都起到了积极作用，同时也推动了西巴尔干的入盟进程。

## 合作还是竞争：“一带一路”与欧盟战略之间的张力

欧盟是中国最大的贸易伙伴，中国是欧盟的第二大贸易伙伴，2017年中欧贸易额达到5730亿欧元。<sup>15</sup>在全球贸易保护主义愈演愈烈的大背景下，稳定的中欧关系是“一带一路”在欧洲顺利推进的前提条件。然而，中国在西巴尔干地区影响力的上升不可避免地引起了欧盟的关注。以德国为代表的部分欧盟国家质疑中国在西巴尔干进行“一带一路”建设的动机，对中国介入该地区抱有较强的戒备心理。如德国总理默克尔公开指出中国不应该将在西巴尔干地区的投资与政治诉求挂钩。<sup>16</sup>因此，中国如何回应这些质疑就显得尤为关键。

### （一）规范方面

欧盟对于中国进入西巴尔干的第一个质疑来自规范和制度层面。莫卡托研究中心研究报告《威权的进击》认为中国“挑战欧盟规范，宣扬中国模式”<sup>17</sup>，德国时任外长加布里埃尔批评北京借“一带一路”打造有别于自由、民主与人权等西方价值的制度。<sup>18</sup>此外，欧盟对西巴尔干部分基础设施工程的招标方式以及其中可能造成的腐败存在疑虑。

对于加入欧盟的期盼驱使着区域成员不断对自身制度进行改革以适应欧盟标准。经过一段时间的“欧盟化”后，西巴尔干的基础设施项目的相关标准均已在很大程度上与欧盟保

---

<sup>15</sup> European Commission, “European Union, Trade in Goods with China”, April 2018, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113366.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf) [2018-08-25].

<sup>16</sup> “Merkel Warns Against China’s Influence in Balkans”, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2134196/merkel-warns-against-chinas-influence-balkans> [2018-08-08].

<sup>17</sup> Thorsten Benner et al., “Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe”, Global Public Policy Institute & Mercator Institute for China Studies, Berlin, February 2018.

<sup>18</sup> “Berlin Calls for a ‘One-Europe Policy’”, <https://www.german-foreign-policy.com/en/news/detail/7382/> [2018-08-30].



持一致。大部分中国企业通过与当地法务公司合作，对不断变动的法律体系进行跟踪，依法对项目进行严格管理。与此同时，西巴尔干地区的监理团队往往大部分由西欧国家专家组成，能熟练运用当地和欧洲标准。在此情况下，即便中国承包商对东道国标准有所质疑，多是基于科学依据而与业主展开沟通与讨论，而非意在用中国标准取而代之。尽管部分中资项目在西巴尔干地区受阻，但主要因素并非腐败。<sup>19</sup>

## （二）资金方面

欧盟对于中国介入西巴尔干地区的第二个顾虑在于中国资金进入西巴尔干会破坏该地区融入欧盟的向心力。由于西巴尔干存在对于资金的迫切需求，而欧盟恰恰有能力提供这方面的帮助，西巴尔干的入盟意愿一直较为迫切，但是受制于西巴尔干改革进程无法满足欧盟标准，欧盟无法将大笔资金投入该地区。中资的进入打破了西巴尔干漫长的等待过程，也间接地减弱了西巴尔干对于欧盟资金的需求，进而削弱了欧盟对该地区的影响力。此外，莫卡托报告称中国的投资带有政治条件，目的是增加中国在欧盟成员国和区域其他国家的影响力，以便分化欧盟对于南海等问题的态度。<sup>20</sup>以德国为代表的部分欧盟国家也持类似态度。

这些说法从表面上看能够得到一些事实证据，如近年欧盟加强了中资并购审查，反映出欧盟内部对于“一带一路”的顾虑。目前，由于受制于公共债务问题，西巴尔干在接受中方贷款时已有所顾虑。这一顾虑的来源恰恰是对加入欧盟的深切渴望。这说明欧盟在该地区的影响力并未因为中资的介入而被明显地削弱。与此同时，中国优惠贷款在西巴尔干受欢迎的原因还在于其相较于一些欧盟资金（如欧洲复兴开发银行项目）而言，贷款利率相对较低、还款周期较长且单笔贷款额度高。从这点看，中方资金是对欧盟资金的补充而非替代。且中方在目前已开始转换投资方式，意味着以优惠贷款为主的建设方式已告一段落。中方资金将会通过与欧洲乃至全球伙伴进行合作，以直接投资的形式进入当地。<sup>21</sup>

## （三）项目方面

对于中国在西巴尔干兴建基础设施项目的第三个质疑，是中国对于一些西巴尔干国家的贷款超过了其偿债能力，并透支了这些国家未来的发展潜力，有设置“债务陷阱”之嫌。

---

<sup>19</sup> 马其顿于 2017 年暂停中方承建的“基切沃—奥赫里德”及“斯科普里—斯提普”段高速公路，引发国际舆论关于项目存在当地分包商腐败问题的猜想。参见 Michal Makocki and Zoran Nechev, “Balkan Corruption: the China Connection”, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Paris, July, 2017.

<sup>20</sup> Thorsten Benner et al., “Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe”, Global Public Policy Institute & Mercator Institute for China Studies, Berlin, February 2018.

<sup>21</sup> Jens Bastian, The Potential for Growth Through Chinese Infrastructure Investments in Central and South-Eastern Europe Along the “Balkan Silk Road”, Report prepared for the European Bank for Reconstruction and Development, Athens/London, July 2017.

如黑山南北高速项目仅在一期就需投资 8 亿欧元，85% 的中国优惠贷款使得黑山的公共债务占 GDP 超过 80%。即便后续标段计划以 PPP 方式进行，但是黑山的经济体量以及南北高速车流量均无法支撑其盈利。<sup>22</sup> 尽管这一质疑有合理之处，但其忽略了南北高速建成之后，Bar 深水港被激活所带来的运力需求和经济效应。

整体而言，中国目前在西巴尔干所承建的道路基础设施既有翻修或新建区域内各国所急需的工程，同样有助于巴尔干交通网络与泛欧运输网络的对接。如塞尔维亚苏尔钦至奥布莱诺瓦茨地区的高速公路项目是塞尔维亚 E763 高速公路项目的一段，是贯通 E763 高速公路及泛欧十一号走廊的节点。该项目的完工有助于塞尔维亚融入欧洲公路一体化的进程。而上海电力的风电项目更是造福当地民生与环境的绿色环保工程，展现了“一带一路”追求高质量发展的目标。可以说，目前中国在西巴尔干地区的基础设施项目不仅与泛欧交通运输网络以及泛欧走廊等官方规划相符，并且与柏林进程中的互联互通议程相互补充，更体现了欧盟互联互通议程中所鼓励的跨境合作精神。

#### （四）成效方面

第四个质疑在于中资基建项目可能对社会和环境造成的不良影响。福山等指出，中国往往高估基础设施项目的正面溢出效应，而低估了其无论是在经济、社会还是环境方面的潜在危害。相比之下，西方的措施则更具事务性，并且对特定项目的经济、社会与环境方面的后果都进行了充足的考量。这些保障措施符合发展中国家普通民众的利益。<sup>23</sup> 中国企业用周密的前期项目策划、现代化的产能合作方式与对环保要求的严格遵守打消了对于中国输出落后产能的质疑。

中国企业在当地运营的过程中，能做到充分预估项目对社会、经济以及环境方面可能带来的危害，并采取措施尽量避免这些问题的出现。如中国路桥在建设泽蒙大桥时不仅满足了业主方对本土元素的要求，更为塞尔维亚本已凋敝的造桥行业重新培养了一批优秀的本地人才。此外，河钢集团收购塞尔维亚斯梅代雷沃钢铁厂的案例更能充分说明中国企业的社会责任。斯梅代雷沃钢铁厂由于国际市场竞争激烈以及管理不善等因素曾一度陷入困境，濒临倒闭。2016 年 4 月，河钢集团收购斯梅代雷沃钢铁厂成立塞钢，并保留 5000 多位当地员工。在仅派驻 9 名中方员工的情况下，通过输入先进管理和技术，配置全球优势资源，当年

---

<sup>22</sup> Noah Barkin, “Chinese ‘Highway to Nowhere’ Haunts Montenegro”, 16 July 2018,

<https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-europe-montenegro-insi/chinese-highway-to-nowhere-haunts-montenegro-idUSKBN1K60QX> [2018-08-29].

<sup>23</sup> Bushra Bataineh, Michael Bennon, and Francis Fukuyama, “How the West Surrendered Global Infrastructure Development to China”, Foreign Affairs, 22-05-2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-05-21/beijings-building-boom> [2018-08-15].

就实现盈利，并在第二年上缴了约 4000 万美元的税款。塞尔维亚的总统、政府及人民给予塞钢很高的关注和评价。

可以看出，中国与欧盟在西巴尔干的相遇已经引发了各界对于中欧之间在西巴尔干存在利益竞争还是合作的各类猜想。通过分析中国企业在“一带一路”建设过程中的具体做法与成就，中国在西巴尔干地区“一带一路”建设在整体上有助于欧盟的西巴尔干战略的落实，特别是对西巴尔干和欧盟交通和能源网络的对接起到了促进作用。中方基于自身在资金和施工方面的优势，对欧盟的西巴尔干战略进行了补充。尽管中国企业在公开竞标大型基础设施项目的时候和欧洲本土企业存在竞争，但是这并不妨碍中欧突破互相间的刻板印象，谋求更好的合作。

## 结 语

展望未来，中欧之间在西巴尔干的合作应以“中欧互联互通平台”为依托，通过推进中国与欧盟之间在规范、标准、资金和规划方面的进一步对接，来有效推动中欧乃至亚欧互联互通的大格局。

首先，在规范对接方面，甄别西巴尔干东道国制度与欧盟规范之间的区别，推进中欧在合作理念和技术标准方面的协调。在合作理念上，中欧双方已就“一带一路”倡议与欧洲投资计划的对接展开磋商。中欧双方应在“以具体项目合作为导向的欧盟方案”和“以宏观战略对接为基础的中国方案”之间找到平衡。在技术标准上，应建设和利用好现有的“中欧双边标准信息平台”，为企业进入欧盟市场提供更全面的资讯。此外，中国应妥善应对欧盟关于基础设施建设项目公开招标的相关法律。当前，匈塞铁路匈牙利段正在进行的公开招标进程可能成为中国企业展示自身规范、回应欧盟质疑的机遇。<sup>24</sup>

其次，在融资合作方面，应积极推进与西巴尔干投资框架（WBIF）在该地区具体事务的合作。同时还可进一步落实现有的合作框架，如财政部与欧洲投资银行签署的合作谅解备忘录等，深化中国金融机构和欧洲主要开发性金融机构的合作。同时，还可考虑加强与欧洲复兴开发银行的合作，如通过丝路基金对其增资。<sup>25</sup>尽管欧洲复兴开发银行并非一个严格意义上的欧盟机构，但是其代理执行欧委会的行动计划。中国与这些欧洲机构的良好合作不仅能够进一步扩展中欧双方在资金方面的对接，更能够通过具体的合作来增进中欧双方之间的

---

<sup>24</sup> 由于匈塞铁路匈牙利段工程在欧盟境内，工程的公开招标过程需要接受欧盟机构的监督。欧委会曾介入调查该项目的财务可行性，导致此段工程的招标工作直到 2017 年 11 月底才正式开始。

<sup>25</sup> Garc í a-Herrero, A., “Other than Climate Change, Can Anything Else Unite Europe and China Against Trump”, Bruegel blog post, 2 June 2017, <http://bruegel.org/2017/06/other-than-climate-change-can-anything-else-unite-europe-and-china-against-trump/> [2018-08-24].

共同认知，实现增信释疑。此外还应鼓励有能力的民企走出去，私人资本的非官方属性能够部分地打消欧盟顾虑。

再次，为更好地促进“一带一路”倡议和泛欧交通运输网络在设施、政策和资金等方面的无缝对接，2015年中欧峰会首次正式提出了建设“中欧互联互通平台”这一倡议。该平台现已成为中国和欧盟围绕基础设施议题进行沟通与协调的主要对话机制。至今，中欧双方已确定了包括中欧互联互通平台工作组会议、投融资合作专家组会议和主席会议在内的年度对话机制，并就协调技术标准和工作机制等内容制定了短期行动计划。2018年双方经商定推出了18个欧洲项目以及16个中国项目作为双方合作的试点，其中不乏匈塞铁路等重点建设项目。<sup>26</sup>通过选择其中合适的项目，中企在未来有望获得更直接地参与泛欧运输网络建设的机会，为“一带一路”创造新的机遇。

最后，积极在理念和实践上助推西巴尔干入盟。在理念和舆论上坚定支持欧洲一体化，在国际平台，如16+1合作纲要等文本中强调和申明支持西巴尔干加入欧盟是中国的一贯立场。在行动上，扶持当地产业，发展西巴尔干地区产业的国际竞争力。同时，一些中国优势企业还应肩负起培育本土人才的责任。民族冲突和经济萧条造成了西巴尔干地区人才的大量流失，导致一些产业出现了断层。中国在力所能及的情况下应该通过企业属地化经营过程，积极弥补这一断层，促进当地产业的可持续发展，培育其未来在欧盟内部的竞争力。同时，中国与欧盟还可考虑在官方层面合作，共同出资建设西巴尔干人才计划，将原先由中国企业所资助的留学项目与欧盟伊拉斯莫项目结合起来。

总之，从目前中欧在西巴尔干的交汇来看，中方“一带一路”建设中的大量基础设施工程将泛欧交通运输网络在西巴尔干的规划部分变成了现实。既是“一带一路”与欧盟周边区域战略的对接，更可被视作中欧互联互通平台建设的初步实践。通过互补互应来实现互联互通有助于中欧跳出零和博弈思维，推动“一带一路”在欧洲行稳致远。

---

<sup>26</sup> <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2018-07-13-european-transport-infrastructure-projects.pdf> [2018-09-03].