

中国与中东欧国家地方合作： 历程、现状与政策建议

徐 刚

【内容提要】 改革开放40年来,中国与(中)东欧国家的地方交往与合作历经了“开创局面的80年代”、“平稳发展的两个年代”以及“全面突破的新时代”。2012年“16+1合作”倡议启动以来,“地方合作行业(领域)化”、“行业(领域)合作地方化”并行的特点显著,并形成地方领导人会议、“首都市长论坛”、友好城市合作、中欧班列等多个平台。中国浙江、河北等省市与中东欧16国的捷克(布拉格)、波兰(华沙)在参与和推进“16+1”地方合作上表现较为活跃。然而,“16+1”地方合作仍然存在进一步提升的空间,如点面结合的示范效应和规模效应亟须凸显,国别差异应高度重视,以及双多边合作平台需要进一步拓展。从中方来说,为助力“16+1合作”和“一带一路”建设,应做好统筹谋划和顶层设计,实现“16+1”地方合作的全面升级。

【关键词】 中东欧 地方合作 “16+1合作” 地方领导人会议 友好城市

【作者简介】 徐刚,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员,中国社会科学院“一带一路”研究中心副秘书长。

在新中国对外关系史上,(中)东欧^①国家是一个较为特殊的群体。一方面,在1949年与新中国建交的10个国家中,除苏联、朝鲜和蒙古国外均为东

^① 界定(中)东欧概念已经成为从事该地区研究的首要任务。东欧的概念莫衷一是,既有文化意义上的东欧,即指中世纪和近代前期受拜占庭、东正教和奥斯曼帝国影响的区域,也有地缘政治意义上的东欧,即社会主义时期的东欧八国,此系“冷战”时期的一个特定概念。还有地理意义上的东欧,这个指称又有几个小分类:一是大体与剧变前东欧

欧国家。更为重要的是,作为第一批建交国,东欧国家在新中国对外交往以及国内建设上都扮演着极为重要的角色。另一方面,双方关系的发展既延续传统友谊,又成为塑造新型国家间关系的尝试和典范。虽然中东欧 16 国经济社会发展程度不同,且以是否加入欧盟或欧元区被分门别类出多个群组^①,但均致力于参与“16+1 合作”和“一带一路”建设^②,助力中欧关系发展。

新中国成立后较长一段时期,外交事务基本由中央政府独自处理。改革开放后,地方政府在开展对外交往上获得更大的自主权,并成为国家外交的有益补充,甚至是突破口。与国家间较早建立外交关系一样,东欧国家与中国的地方交往同样走在前列。“冷战”结束后,双方在重建和摸索国家关系的同时也在不断发展地方交往与合作。特别是 2012 年“16+1 合作”框架建立后,地方合作多点开花,成为中国与中东欧国家关系的一个重要平台和品牌。

本文首先概述中国与(中)东欧国家地方交往与合作的历史进程,其次通过双方合作的案例重点阐述 2012 年以来的发展现状,最后分析中国与中东欧国家地方合作有待提升的空间,从服务“16+1 合作”和“一带一路”建设的大局出发,提出进一步全面推进地方合作的具体政策建议。

一 中国与(中)东欧国家的地方交往与合作历程

改革开放前,中国地方政府的外交实践甚少,与东欧国家的交往亦不例

转接 71 页注释^①

(民主德国的区域除外)相重合的区域,并将波罗的海三国纳入,涵盖 16 个国家;二是纳入乌克兰、白俄罗斯以及摩尔多瓦,称谓新东欧;三是与西欧相对,整个欧洲东部包括俄罗斯以及独联体欧洲国家在内的区域。关于中东欧的使用则较为一致,即“冷战”结束后原东欧社会主义集团除民主德国外的区域。随着 2012 年中国与中东欧国家合作倡议提出,中国决策界关注的中东欧即原社会主义集团的中欧维谢格拉德集团四国、巴尔干或东南欧九国以及波罗的海三国。特定政策语境的概念对学术界的研究有规范性影响。本文所指东欧即社会主义八国,中东欧即 16 国。

^① 目前,中东欧国家中属于欧盟成员国的有波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、罗马尼亚、保加利亚和克罗地亚等 11 国,未加入欧盟的有塞尔维亚、黑山、波黑、阿尔巴尼亚和北马其顿等 5 国。加入欧元区的国家有斯洛文尼亚、斯洛伐克、爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛,加入经合组织的国家有捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克、爱沙尼亚、斯洛文尼亚、拉脱维亚和立陶宛。需要提及的是,科索沃在 2008 年 2 月单方面宣布独立,但中国尚未承认其独立地位,故本文未将其作为一个国家来对待。

^② 《李克强在第七次中国—中东欧国家领导人会晤上的讲话》,http://www.xinhua.net.com/2018-07/08/c_1123093351.htm

外。改革开放 40 年来,中国与(中)东欧国家的地方交往与合作历经了“开创局面的 80 年代”、“平稳发展的两个年代”以及“全面突破的新时代”。

(一) 20 世纪 80 年代:地方交往开创国家关系发展的新局面

20 世纪 70 年代,特别是 1971 年中国重返联合国和 1972 年中日邦交正常化以后,中国地方政府的对外交往开始出现,重点内容是建立友好城市关系^①。在 20 世纪 80 年代前几年的友好城市结对中,东欧国家远远走在西欧国家,甚至是除日本以外的西方国家前面。在 1980 年中国与欧洲国家 4 个结对城市中,南斯拉夫占一半,分别是萨格勒布(同上海结对)和贝尔格莱德(同北京结对)。1981 年中国与欧洲国家结对的 4 个城市中南斯拉夫包揽 3 个,分别是萨拉热窝(同天津结对)、卢布尔雅那(同成都结对)和诺维萨德(同长春结对)。1984 年,南斯拉夫斯科普里市与南昌市结成友好城市。1985 年,波兰滨海省同上海市结为友好城市。1986 年,南斯拉夫伏伊伏丁那省与吉林省结对。1987 年,罗马尼亚加拉茨县与湖北省、加拉茨市与武汉市结对。1989 年,保加利亚普洛夫迪夫大区与天津市结对。综上,南斯拉夫以 7 对友好城市结对排在东欧国家首位,罗马尼亚以两对次之,波兰和保加利亚则分别有 1 对。这一现象同当时中国与东欧国家关系的发展状况相吻合。与波兰、匈牙利、捷克斯洛伐克、民主德国和保加利亚等“东欧五国”以及阿尔巴尼亚不同^②,中国与罗马尼亚和南斯拉夫的关系经历 20 世纪 60~70 年代的努力逐渐企稳向好,到 80 年代日益密切。

与此同时,在改革开放初期,中国政界和学界对东欧国家的改革抱有浓厚的兴趣,在邀请诸多东欧经济学家来华交流的同时也派出大量考察团出访东欧国家。其中,尤以出访南斯拉夫的考察团为多。例如,1980 年 12 月,根据中南两国农业与食品工业合作委员会第二次会议协定,中国农业科研管理考察组赴南斯拉夫进行了为期两周的考察^③;1982 年 12 月,根据两国签订的《1981~1982 年科学技术合作议定书》,由中国轻工业部和黑龙江省组成的

^① 1973 年,天津和上海相继与日本的神户和横滨结成友好城市。1974 年,西安与日本奈良、京都以及上海与大阪建立友好城市关系。遗憾的是,1975~1977 年这种交往又中断了。

^② 中国与“东欧五国”的关系在 20 世纪 60~70 年代逐渐恶化,到 80 年代中期才逐渐恢复正常化。中国与阿尔巴尼亚的关系则经历了 20 世纪 60 年代的亲密伙伴、70 年代的急转直下和 80 年代的缓慢正常化。

^③ 李镇卿等:《赴南斯拉夫考察农业科研管理的报告》,《黑龙江农业科学》1981 年第 3 期。

代表团考察了南斯拉夫的甜菜制糖工业^①;1984年8月,上海市造纸工业公司赴南斯拉夫考察访问,学习相关经验,并引进无碳复写纸技术及设备^②;1988年3月,上海市档案馆代表团出访南斯拉夫学习档案管理经验^③;1988年9月,辽宁省农牧业综合团赴南斯拉夫进行农牧业综合考察^④;1989年10月,天津市工业微生物研究所代表团赴南斯拉夫斯洛文尼亚共和国进行食品技术考察^⑤。在一定程度上说,这些地方交往既为中国进一步扩大对外开放和积累改革经验提供了有益帮助,也为双方关系的全面正常化开创了局面。

(二) 进入21世纪的前后各十年:地方合作平稳发展

“冷战”结束后前十年是中国与中东欧国家“重新认识和再接触的十年”,双方以相互尊重为基础,逐渐理顺国家间关系。这种关系特征从1994年李鹏总理访问罗马尼亚时提出中国对中东欧国家的四项基本政策以及1995年江泽民主席访问匈牙利时对这些基本政策(“布达佩斯原则”)^⑥的重申可见一斑。当时,双方的地方交往仍以建立友好城市关系为主要内容,1992~2000年平均每年至少有两对友好城市结对,1995年有8对友好城市结对。其中,斯洛伐克(日利纳市与长春市,1992年)、匈牙利(托尔瑙州与四川省,1993年)、斯洛文尼亚(科佩尔市与九江市,1995年)和拉脱维亚(里加市与苏州市,1997年)系首次与中国结对友好城市。

进入21世纪,中国与中东欧国家关系稳步发展。随着数个中东欧国家

① 轻工业部和黑龙江省考察组:《南斯拉夫制糖工业考察报告》,《甜菜糖业》1982年第7期。

② 上海市造纸工业公司赴南考察组:《赴南斯拉夫考察的报告》,《上海造纸》1985年第2期。

③ 吴体乾:《借鉴与思考——考察南斯拉夫档案工作札记》,《档案与建设》1989年第3期。

④ 孙宝善:《赴南斯拉夫联邦共和国考察所见》,《北方果树》1990年第2期。

⑤ 王炳权:《赴南斯拉夫考察报告》,《食品研究与开发》1990年第1期。

⑥ 四项基本政策指:尊重各国人民的选择,不干涉他国内部事务;发展传统友谊,和平友好相处;加强互利合作,共同发展繁荣;支持和平解决争端,促进地区稳定。“布达佩斯原则”指:尊重各国人民的选择,不干涉别国内政;在和平共处五项原则基础上一视同仁地同各国发展友好合作关系;中国同中东欧国家没有根本的利害冲突;根据平等互利原则扩大中国同它们的经贸合作,促进彼此经济的发展,以造福于各自国家的人民;真诚希望中东欧地区稳定,各国人民友好和睦相处,支持和平解决相互之间的争端,尊重和支持本地区国家加强区域性合作的愿望。

陆续加入欧盟,双方关系发展有了国家和欧盟的双重框架。2004年胡锦涛主席访问罗马尼亚时提出的“布加勒斯特原则”^①强调了中国同中东欧国家合作与互信的重要性,拓宽了合作交流的领域、层次。特别要强调的是,“布加勒斯特原则”第四点提到的“加强国际合作,共同应对挑战。……加强战略对话和合作”体现了双方提升关系水平的愿望和诉求。

在这种背景下,地方合作也有了明显的突破。例如,友好城市结对维持在每年5对左右。其中,阿尔巴尼亚(地拉那市与北京市,2008年)、克罗地亚(科尔丘拉市与扬州市,2010年)^②和捷克共和国(乌斯季州与安徽省,2010年)均系首次同中国结对友好城市。又如,从2006年起由中国农业部主办的“中国与中东欧国家农业经贸合作论坛”发展成为中国与中东欧国家农业领域年度多边合作机制,加强了中国与中东欧国家涉农部级高层对话,提供了企业与政府对话的平台,增进了企业之间以及企业与政府之间的信息交流,也提升了中国农业产业化的国际水平^③。更为重要的是,论坛先后在北京、江苏和安徽等地成功举行,为这些省市加强与中东欧国家地方之间的合作积累了经验。在各方共同努力下,论坛机制逐步完善、内容日益丰富、层次不断提高,已被纳入“16+1合作”框架,并于2014年首次在中东欧国家举行^④。

(三)2012年以来:地方合作进入新时代

2012年,“16+1合作”倡议正式启动。用时任中国总理温家宝的话说,中国与中东欧国家关系步入了全新的发展阶段,迎来了充满希望的春天^⑤。作为双方关系的一个组成部分,随着“16+1合作”和“一带一路”倡议的推进,地方

① 第一,加强友好交往,增进政治互信。在相互尊重、平等互利、互不干涉内政等原则基础上增进理解,扩大共识,相互照顾和支持对方的重大政治关切,进一步发展双边关系。第二,拓展经贸合作,促进共同发展。坚持互利互惠原则,努力提高经济合作中的投资和技术含量,通过优势互补,使中东欧与中国成为稳定的经贸合作伙伴。第三,扩大文化交流,巩固传统友谊。在文化、教育、科技、旅游、卫生、新闻等领域加强交流,不断丰富合作内涵。第四,加强国际合作,共同应对挑战。在反对恐怖主义、防扩散、打击跨国犯罪和发挥联合国作用等问题上加强战略对话和合作,共同致力于维护世界和平与稳定。

② 萨格勒布市与上海市早在1980年结成友好城市,但当时的克罗地亚共和国系南斯拉夫的联邦成员。2010年的结对是克罗地亚独立后首次与中国城市结对。

③ 范丽萍:《中国与中东欧国家农业经贸合作探析》,《世界农业》2013年第2期。

④ 2014年10月29日,“第九届中国—中东欧国家农业经贸合作论坛”在罗马尼亚首都布加勒斯特召开。

⑤ 《温家宝称中国与中东欧国家关系迎来春天》,http://gb.cri.cn/27824/2012/04/26/3245s3660073.htm

合作与交往也走进了新时代。经过7年的发展,中国与中东欧国家地方合作不断深入,呈现“地方合作行业(领域)化”与“行业(领域)合作地方化”并行的特点,形成地方领导人会议、“首都市长论坛”、友好城市合作、中欧班列等多个平台。

第一,“16+1”地方领导人会议日益机制化,成为“16+1合作”的重要引擎。目前,地方领导人会议已相继在中国重庆(2013年)、唐山(2016年)、捷克布拉格(2014年)和保加利亚索非亚(2018年)举行。“重庆会议”在两次“16+1”领导人会晤期间、中国新一代领导集体上台之后举行,向中东欧国家释放出中国将坚定不移推进“16+1合作”的信号。“布拉格会议”期间成立的中国—中东欧地方省州长联合会成为中东欧国家省州与中国各省市之间增进友谊、务实合作、发展友好关系的重要平台。“唐山会议”首次通过共识文件——《唐山共识》,进一步将地方合作具体化、实务化和可操作化。“索非亚会议”发表《索非亚共识》,呼吁深化各领域地方合作,将17国地方合作推向新高度。此外,中国—中东欧国家地方省州长联合会自成立以来,先后在中国河北廊坊、唐山以及保加利亚普罗夫迪夫、索非亚召开四次工作会议,并不断扩充城市会员,为推动中国与中东欧国家地方合作、促进城市交流发挥了重要作用。

第二,省州(城市)关系不断发展,“中国—中东欧国家‘16+1合作’首都市长论坛”成为重要平台。1980~2018年,中国与中东欧国家共结对169对友好省州(城市),其中2012~2018年新结76对。省(州)、市(区)是地方合作的主体,利用友好省州(城市)关系不仅有互信保障,而且便于项目开展。重庆利用地方领导人会议的契机,推动重庆—中东欧研究中心、中国—匈牙利—两江创新创业中心成立,为重庆与中东欧国家的地方合作建立起对接平台。“布拉格会议”期间,河北省提出要将沧州中捷友谊农场和中捷产业园打造成以通用航空和高端制造为核心、以电子信息为重点、以新能源新材料为特色的技术承接转移中心。同时,“中国—中东欧国家‘16+1合作’首都市长论坛”分别于2016年10月、2017年9月和2018年10月在保加利亚索非亚、黑山波德戈里察和塞尔维亚贝尔格莱德举行,为深化中国—中东欧国家首都城市合作、促进共同发展提供了又一平台。此外,2017年6月和2018年6月“中国—中东欧市长论坛”在宁波举行,2013年设立的中国和波兰地方合作论坛已分别在波兰格但斯克、罗兹、华沙和中国广州、武汉举办过五届。

第三,各行业(领域)协调机制、联合会或中心相继建立。目前,几乎每个中东欧国家的首都或重要城市均申请并成为“16+1合作”某个行业协调机制、联合会或中心所在地(见表1)。这些已经成立的联合会或中心覆盖旅

游、教育、经济、能源、卫生、医药、智库、金融、文化和物流等领域,为推进“16+1”地方合作发挥了重要作用。值得一提的是,一些联合会或中心系中国与欧洲国家的首次合作,如中国—中东欧研究院是中国首家在欧洲独立注册的智库。在2019年4月发布的《杜布罗夫尼克纲要》中,各方将探讨在匈牙利设立“16+1”海关信息中心、在克罗地亚设立“16+1”信息通信技术协调机制、在罗马尼亚建立“16+1”智慧城市中心和“16+1”女性创业网络、在黑山设立“16+1”创意中心的可能性,探讨由斯洛伐克牵头并与感兴趣的相关方设立“16+1”区块链中心的可能性,支持阿尔巴尼亚牵头设立中国—中东欧国家青年发展中心,支持在中东欧国家设立中国—中东欧国家体育协调机制,欢迎17国能源主管部门间设立“16+1”能源合作对话^①。

表1 中国—中东欧国家合作各协调机制、联合会或中心一览表

	城市	名称	时间
中东欧	布达佩斯	中国—中东欧国家旅游促进机构和旅游企业联合会	2014年5月
		中东欧中医药学会联合会	2017年3月
		中国—中东欧研究院	2017年4月
		中国—中东欧中医药中心	2017年6月
		中国—中东欧银联体	2017年11月
	华沙	中国—中东欧国家联合商会	2015年12月
		中国—中东欧国家海事秘书处	2017年2月
	布拉格	中国—中东欧国家地方省州长联合会	2014年8月
	索非亚	中国—中东欧国家农业合作促进联合会	2015年6月
		“16+1”全球伙伴中心	2019年4月
	卢布尔雅那	中国—中东欧国家林业合作协调机制	2015年11月
	里加	中国—中东欧物流合作联合会	2016年5月
	布加勒斯特	中国—中东欧国家能源项目对话与合作中心	2016年10月
	布拉迪斯拉发	中国—中东欧国家虚拟技术转移中心	2016年11月

^① 《中国—中东欧国家合作杜布罗夫尼克纲要》,2019年4月14日,https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lkqfoqxd21j_696545/zxxxylmngfg_696547/t1654172.shtml

中东欧	斯科普里	中国—中东欧国家文化合作协调中心	2018年3月
	萨格勒布	“16+1”中小企业协调机制	2018年7月
	波德戈里察	“16+1”环保合作机制	2018年9月
	萨拉热窝	“16+1”兽医研究中心	2018年12月
中国	天津	中国—中东欧国家高校联合会	2014年9月
	北京	中国—中东欧国家智库交流与合作网络	2015年12月
	苏州	中国—中东欧国家卫生合作促进联合会	2016年6月
	北京	中国—中东欧国家联合商会中方理事会	2016年7月
	杭州	中国—中东欧国家音乐院校联盟	2017年9月
	深圳	中国—中东欧国家农产品(电商)物流中心	2018年5月
	北京	中国—中东欧国家出版联盟秘书处	2018年8月
	杭州	中国—中东欧国家图书馆联盟秘书处	2018年10月

资料来源:作者根据相关资料整理。

第四,中欧班列发展迅速,为地方合作带来新机遇。自2011年3月首列中欧班列——“渝新欧”国际铁路(重庆—杜伊斯堡)成功开行以来,截至2018年年底已经累计开行超过万余列,其中大多数经过中东欧国家,并有一部分目的地是中东欧国家。例如,“渝新欧”、“郑欧”(郑州—汉堡)、“湘欧”(长沙—杜伊斯堡)、“哈欧”(哈尔滨—汉堡)、“合新欧”(合肥—汉堡)、“义新欧”(义乌—马德里)以及“长满欧”(长春—满洲里—德国)均途径波兰,而“蓉欧”(成都—罗兹)、“苏满欧”(苏州—华沙)的目的地是波兰,“汉新欧”(武汉—帕尔杜比采)的目的地是捷克。中欧班列的开通及不断增多,不仅对促进双边贸易有直接作用,而且有利于地方经济结构的转型升级。

第五,利用和参与中欧合作框架机制,不断拓宽地方合作渠道。为落实2012年5月签署的《中欧城镇化伙伴关系共同宣言》,“中欧城镇化伙伴关系论坛”、“中欧城市博览会”和“中欧市长论坛”分别举行。2012年9月,首届“中国—欧盟市长论坛”在布鲁塞尔举行。2013年11月,“第二届中国—欧盟市长论坛”在北京举行,论坛定名为“中欧城市博览会”。“中欧城镇化伙伴关系论坛”则于2012年、2013年、2015年和2017年举行四届。此外,“中欧城市可持续发展论坛”也于2013年、2015年和2017年举行三届。这些机制为中东欧欧盟成员国与中国开展地方合作提供了平台和渠道。

二 中国—中东欧国家地方合作现状：双方案例

2018年是“16+1”地方合作年,是从2014年起相继设立合作投资促进年、旅游合作年、人文交流年、媒体年之后的又一主题年。无论从顶层设计还是从具体的合作进展来看,地方合作既是“16+1合作”的一大特色和亮点,又是其重要的品牌。在过去7年中,地方合作蓬勃发展,各国均涌现许多鲜活案例,其中中国浙江省、河北省以及中东欧的捷克和波兰表现较为活跃和突出。

(一) 中国的案例：浙江省与河北省

在中国,浙江省及宁波市是推进“16+1合作”的排头兵。

第一,浙江省委省政府及宁波市委市政府高度重视“16+1合作”,宁波市相继出台《关于加强同中东欧国家全面合作的若干意见》(2015年5月)、《宁波市中东欧经贸合作补助资金管理办法》(2016年2月)和《“16+1”经贸合作示范区建设实施方案》(2018年4月),努力将宁波发展成为中东欧商品进入中国市场、中国与中东欧国家双向投资合作、中国与中东欧国家人文交流的三个首选之地;重点推进中国—中东欧国家投资贸易博览会、中国—中东欧国家贸易便利化国检试验区以及索非亚中国文化中心三个平台的建设。

第二,建立系列常态化合作机制,将宁波打造成各领域合作交流的首选平台。目前,宁波市举办过中东欧国家特色产品展、“中国—中东欧国家合作发展论坛”、“中国—中东欧国家海关论坛”、“中国—中东欧国家质检合作论坛”、中国—中东欧国家商协会商务合作大会和“中国—中东欧国家市长论坛”,并三次承办中国—中东欧国家经贸促进部长级会议。此外,首个以投资贸易为主题的“中国—中东欧国家投资贸易博览会”永久落户宁波,并在2019年升格为国家级展会,与“中国国际日用消费品博览会”合并更名为“中国—中东欧国家博览会暨国际消费品博览会”。2017年6月,全国首个以贸易便利化为主题的中国—中东欧国家贸易便利化国检试验区在宁波正式授牌。同年11月,全国首个地方政府部门专门成立的宁波中东欧博览与合作事务局正式挂牌成立。2018年6月,首个“16+1”经贸合作示范区在宁波启动建设。此外,宁波市还搭建了中东欧商品常年展销中心、中东欧贸易物流园、中东欧工业园、中东欧博览会会务馆及中东欧国家合作研究院五大平台。

第三,“走出去”和“引进来”相结合,推动贸易和投资再上新台阶。据宁

波海关统计,宁波与中东欧国家贸易额由2014年的24.43亿美元增至2018年的36.96亿美元,占全国比重由4%提至4.5%。目前,宁波与中东欧国家落地的双向投资项目有135个^①。浙江省在中东欧国家建设了包括塞尔维亚贝尔麦克贸易中心在内的数个境外经贸合作区,在省内设立“16+1”经贸合作示范区、中捷(宁波)产业合作园、中捷(浦江)水晶产业合作园等园区。2018年11月,作为宁波“16+1”经贸合作示范区重要内容的数字“16+1”经贸促进中心在浙江万里学院(宁波)举行试上线仪式。

此外,宁波成为全国最大的中东欧商品集散中心,宁波跨境电商平台“跨境购”、“淘宝”、“天猫”等第三方电商平台也搭建起中东欧网上商城,多方帮助中东欧商品拓展中国市场。

第四,促进人文交流,推动民间往来。据统计,浙江省与中东欧16国的21个省(州)或城市建立了友好关系,在友好城市结对中排在中国城市前列。宁波市利用“中国—中东欧投资博览会”同步召开中国(宁波)—中东欧国家教育合作交流会和中国(宁波)—中东欧国家旅游合作交流会。在教育领域,宁波外事学校罗马尼亚分校——中罗(德瓦)国际艺术学校、宁波中东欧国家合作研究院、波兰语言文化中心等一批合作项目和平台正式启动;宁波工程学院、斯洛伐克日利纳大学、保加利亚国立交通大学、塞尔维亚贝尔格莱德经济与管理学院等四国高校签署中国—中东欧国际科技创新成果转移中心筹建合作备忘录^②。在旅游合作上,宁波市与斯洛伐克日利纳州旅游局签订旅游交流合作框架协议(2016年),与匈牙利国家旅游局签署旅游合作备忘录(2017年),与塞尔维亚旅游局、捷克旅游业联盟总会签署战略合作协议(2018年),并推动中国国旅(宁波)国际旅行社与捷克“Wings Travel”公司互送客源协议书(2017年)、上海众信国际旅行社与波兰“Telefun”巴士公司战略合作协议(2018年)以及浙江寰宇国际旅行社有限公司与塞尔维亚“Volimprirdud”旅行社游学合作协议(2018年)的签署^③。此外,宁波市成功举办“美丽宁波”—中东欧国家推介交流会、中国—中东欧旅游市场合作专题对洽会、中东欧国家旅游风光图片展以及“美丽中国、诗画浙江”旅游考察活动,并推出“百团千人游中东欧”活动,累计组团超过200个,组织5000余人次走

① 《中东欧博览会升格为“国字号”》, <https://zj.zjol.com.cn/news/1162287.html>

② 俞永均:《“掘金”港城求共赢——2016中东欧博览会浙洽会消博会综述》,《宁波日报》2016年6月13日。

③ 崔源等:《“16+1合作”背景下宁波—中东欧城市旅游合作的对策建议》,《中国市场》2019年第1期。

出国门领略中东欧风情。需要提及的是,宁波市重视发掘文学交流的价值,于2018年9月举办“第二届中国—中东欧国家文学论坛”。

河北省在推进“16+1合作”上也表现突出,特别是在产业合作领域。

第一,做好顶层设计,全面规划部署。2014年9月,河北省人民政府出台《关于加强同中东欧国家全面合作的实施意见》(以下简称《意见》),旨在贯彻落实国家深化与中东欧国家合作的战略部署,把中东欧国家作为河北省对外开放的重要战略区域之一。按《意见》要求,设立河北—中东欧项目合作办公室,其功能是深入研究中东欧各国产业政策、投资重点、法律法规、市场需求和消费习惯,加强“走出去”人才培养。此外,河北省积极争取并于2016年6月在唐山成功举行第三次中国—中东欧国家地方领导人会议。

第二,稳步推进产能合作,多个项目成为示范。首先,传统合作再次升级。经过60多年的建设,1956年成立的中捷友谊农场^①现已发展成为高新技术引领区、现代农业示范区、扩大开放国别区和生态创智宜居区,并致力于打造京津冀一体化过程中河北省新兴经济增长极的科技创新发动机、中东欧16国国际技术产业转移和创新合作的“桥头堡”^②。2018年3月,中国中东欧(沧州)中小企业合作区获批在沧州渤海新区中捷产业园设立。根据建设方案,该合作区将建成两个平台、一个示范区,即中东欧先进技术转移孵化的优质平台、中东欧企业进入中国市场的良好承接平台及中东欧国家商品贸易合作国家级示范区。其次,新的合作开创新局面。2016年4月,河北河钢集团收购塞尔维亚斯梅代雷沃钢厂,成立河钢塞尔维亚公司。在随后不到一年的时间里,钢厂7年亏损局面发生改变,并实现全面赢利。这一成功合作案例为中塞合作、“16+1合作”以及中欧合作树立了典范,为推进中欧产能合作注入了强大动力。此外,2018年11月,“首届‘16+1’中小企业合作论坛”在沧州渤海新区中捷产业园举行。

第三,教育、人文、旅游、经贸、科技等多领域的交流合作也取得明显成效。按照2016年7月启动的河北省国际语言人才振兴计划,河北外国语学院将在五年内开齐“一带一路”沿线60多个国家中的大多数语言教学。近年来,学院已与14个中东欧国家的17所大学签订合作协议,开设了13个中东

^① 1956年1月,中华人民共和国副主席朱德访问捷克斯洛伐克共和国,捷方赠送670台(套)可耕种7000公顷土地的农机设备。同年,周恩来总理致电威·西罗基总理表示谢忱,并亲自命名接收这批设备的区域为中捷友谊农场。

^② 《中捷经济社会发展情况》, <http://www.zhongjie.gov.cn/Detail.asp?cid=183>

欧小语种专业,涵盖中东欧16国的所有官方语言。同时,友好城市结对发展迅速。2016年唐山地方领导人会议期间,河北省与捷克摩拉维亚—西里西亚州和南摩拉维亚州、波兰马佐夫舍省、匈牙利佩斯州建立友好省州关系,与斯洛伐克普雷绍夫州签署开展友好交流与合作备忘录;石家庄市与匈牙利瑙吉考尼饶市建立友好城市关系;沧州市与捷克南摩拉维亚州签署战略合作备忘录。此外,在2015年11月举行的河北—捷克企业对接会上,河北地质大学捷克研究中心揭牌成立。同年,河北斌阳集团(秦皇岛)与捷克老博客啤酒集团签署战略合作谅解备忘录。

(二) 中东欧的案例:捷克与波兰

捷克与中国的关系颇为微妙。作为首批承认新中国成立的国家,捷克(斯洛伐克)与中国的关系在相当长时期内反反复复,这种状况直到“16+1合作”启动前后才有所变化,两国关系及各领域合作进入快速发展阶段^①。两国开展地方合作可以追溯到1956年的中捷友谊农场。该农场不仅发展成为河北重要的产业园区,而且对推动中捷、中斯合作也发挥了重要作用。在“一带一路”倡议、“16+1合作”以及京津冀协同发展等背景下,中捷产业园正迎来重要的战略发展机遇期。2016年第三次唐山地方领导人会议期间,中捷产业园同捷克、斯洛伐克等国签署总投资超30亿元人民币的合作协议,位于园区的海捷公司全资收购捷克因多塔教育公司。近些年,特别是2014年中国—中东欧国家地方省州长联合会正式落户捷克后,捷克同中国结对友好城市显著增多,截至2018年年底共有11对^②,而此前的几十年只有3对。

具体到地方,布拉格比较活跃。其一,“16+1合作”系列会议在布拉格举行。2014年8月,第二次中国—中东欧国家地方领导人会议在布拉格举行,中

^① 2014年4月,捷克外长扎奥拉莱克访华。这是捷克外长时隔15年再次访华,标志着中捷关系实现转圜。同年10月,泽曼总统访华,成为10年来首位访问中国的捷克国家元首。2015年9月,泽曼总统第二次访华,并是唯一一位出席纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年阅兵活动的欧盟国家元首。2016年3月,习近平主席开启两国建交67年来中国国家主席首次对捷克进行的国事访问。期间,两国元首签署联合声明,两国正式建立战略伙伴关系。

^② 分别是奥洛莫茨州与云南省(2015年6月)、中捷克州与四川省(2015年9月)、布拉格市与北京市(2016年3月)、南摩拉维亚州与广东省(2016年4月)、南摩拉维亚州与海南省(2016年4月)、南摩拉维亚州与河北省(2016年6月)、布拉格市与上海市(2017年5月)、摩拉维亚—西里西亚州与江苏省(2017年7月)、奥洛莫茨市与昆明市(2017年9月)、奥洛莫茨州与福建省(2017年12月)以及摩拉维亚—西里西亚州与山西省(2018年4月)。

国同捷克签署关于推动建立中国—中东欧地方省州长联合会的谅解备忘录,该联合会正式落户捷克。2015年6月,“首届中国—中东欧国家卫生部长论坛”在布拉格举行,《中国—中东欧国家卫生合作与发展布拉格宣言》发表。其二,布拉格成为与中国开通航线最多的中东欧城市。2015年9月,中国海南航空公司开通北京—布拉格直达航线。2016年6月,中国东方航空公司开通上海—布拉格直达航线。2016年8月,中国四川航空公司开通成都—布拉格直达航线。2017年9月,中国海南航空公司开通北京—布拉格—贝尔格莱德航线。2018年中国成为捷克入境游第四大客源国,仅次于德国、斯洛伐克和波兰^①。其三,布拉格将举办“中国投资论坛”打造成一张名片。2013年,“中国投资论坛”被列入《中国—中东欧国家合作布加勒斯特纲要》,并先后于2014年8月、2015年11月、2016年11月、2017年7月和2018年10月在布拉格举行。其四,布拉格与中国的金融、贸易关系增强。2015年8月,中国银行在布拉格设立分行。2017年6月,浙江义乌—布拉格的中欧班列正式开通;同年9月,中国工商银行在布拉格设立分行,系目前捷克唯一由非欧盟银行设立的分行。其五,布拉格同中国的人文交流不断推进。2007年12月,布拉格中华国际学校孔子课堂成立。2014年11月,帕拉茨基大学孔子学院(2007年9月成立)在布拉格设立分院。2016年和2017年,布拉格相继同北京、上海结为友好城市。

再来看波兰。中波关系发展一直走在前列。1951年6月15日,中波轮船股份公司成立,是新中国第一家中外合资企业。2011年12月,波兰继塞尔维亚(2009年8月)之后成为第二个同中国建立战略伙伴关系的中东欧国家。2012年4月,“第二届中国—中东欧国家经贸论坛”暨首届中国与中东欧国家领导人会晤在华沙举行,波兰成为“16+1合作”的发源地。2016年6月,波兰紧随塞尔维亚将与中国的关系提升为全面战略伙伴关系。在地方交往与合作层面,早在20世纪80年代波兰滨海省就与中国上海市结成友好城市,使其成为当时中东欧国家中继南斯拉夫之后第二个与中国结为友好城市的国家。目前,波兰16个省几乎都跟中国地方政府建立起良好的合作关系。

在中波地方合作以及“16+1合作”中,华沙的重要性不言而喻。其一,积极举办“16+1合作”系列会议。2014年11月,中国—中东欧国家投资促进机构联系机制第二次会议在华沙举行;2015年9月,第三届中国—中东欧国家教育政策对话和中国—中东欧国家高校联合会第二次会议在华沙举行;

^① 中国驻捷克大使馆经商参处:《2018年赴捷克旅游人数再创纪录》, <http://cz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201902/20190202834771.shtml>

同年10月,中国—中东欧国家合作第六次国家协调员会议在华沙举行;2017年9月,“首届中国—中东欧发展论坛”在华沙举行;同年10月,第二届中国—中东欧国家交通部长会议在华沙举行。其二,数家机构落户华沙。2014年11月,中国—中东欧16国投资常设秘书处在华沙正式成立,这是继北京之后中国—中东欧对话机制首个在中东欧的常设机构^①;2015年12月,中国—中东欧联合商会在华沙成立;2017年2月,中国—中东欧国家海事秘书处在华沙设立。其三,金融、贸易和人文交流等合作良好,中国多家银行在华沙开办业务。中国银行、中国工商银行和中国建设银行分别于2012年6月、2012年11月和2016年12月在波兰设立华沙分行;2016年9月,中国国际航空公司开通北京—华沙直达航线;同时,华沙既是中欧班列的中运站(如“渝新欧”、“郑欧”、“湘欧”、“哈欧”、“合新欧”、“义新欧”、“长满欧”、“西新欧”及“蓉欧”),也是终点站(如“苏满欧”、“苏新欧”);2015年和2016年,华沙所在的马佐夫舍省同中国山东省、河北省结为友好城市。

值得一提的是,中国湖南省与波兰马佐夫舍省正在商讨筹备建设中波工业合作园有关事宜。建成的中波工业合作园将是中国在欧洲独立承办的首家国家级境外产能合作园区,湖南及其他省市的产业和产品将通过这个平台进入欧盟市场,对推进中波地方合作、中国—中东欧国家地方合作以及中国与西欧大国开展第三方或多方市场合作具有重要意义。

三 “16+1”地方合作有待提升的空间与政策建议

目前,“16+1”地方合作已经全方位展开,并在一些领域和地区呈现良好的发展态势。尽管如此,由于全面合作起步较晚,亦无先例可循,其中仍然存在不少可以进一步提升的空间和有待解决的问题。为助力“16+1合作”和“一带一路”建设,应做好统筹谋划和顶层设计,实现“16+1”地方合作的全面升级。

(一) “16+1”地方合作有待进一步提升的空间

首先,点面结合的示范效应和规模效应亟须凸显。在多边框架内,合作既要反映各方的规模效应,也要体现重点的示范效应,做到点面结合。中东欧各国存在较大的差异性,多国内部各区域发展程度亦不尽相同,因而参与“16+1合作”以及获益情况也有差别。大体来看,华沙、布达佩斯和布拉格等城市的发

^① 徐刚:《中国与中东欧国家关系新阶段、新挑战与新思维》,《现代国际关系》2015年第2期。

展空间、潜力和需求均较大,同中国中等以上城市开展合作具有可行性^①。相比之下,其他城市对中国的市场需求较少。这在一定程度上解释了前述案例的实际情况。从中国方面来说,地区差异也比较明显,各区域间、各行业领域的无序竞争依然存在。浙江、河北、山东、重庆、辽宁等多个省市均积极推进“16+1合作”及其框架内的地方合作,但似乎很难看出明确的分工和定位。在中欧班列国内运输协调委员会、中欧班列运输协调委员会、中欧班列专题协调机制等相关机制建立后,此前存在的缺乏协调问题得到一定缓解,但仍未彻底解决^②。此外,中国企业扎堆一国或几国甚至恶性竞争现象也并非没有。

其次,国别差异应高度重视。地方合作虽然是地方性行为,且与历史交往传统有关,但同样深受当前国家间关系水平的影响。从当前双边关系定位来看,16国与中国的关系大体分成全面战略伙伴、战略伙伴、全面友好合作伙伴、全面合作伙伴、传统友好以及一般建交等六类^③。经贸上,波兰、匈牙利、捷克、罗马尼亚等国对华贸易额多,北马其顿^④、波黑和黑山等国的对华贸易额非常少^⑤。这些不可避免地对“16+1”地方合作产生影响。对于双边贸易赤字、中国投资流向差异等问题需要实事求是地进行分析并提出针对性

① 从人口规模看,只有布加勒斯特(186.8万)、华沙(172.2万)、布达佩斯(171.4万)、布拉格(131.4万)、索非亚(122.6万)及贝尔格莱德(118.2万)的人口在100万以上。据普华永道的GDP数据看,在其统计的全球前151个城市中,2008年华沙、布达佩斯和布拉格分别以680亿美元、530亿美元和490亿美元列第85位、第100位和第106位,2025年预计以1070亿美元、800亿美元和760亿美元列第94位、第116位和第122位。而中东欧其他13国的首都或城市均未进入前151位的统计。Which Are The largest City Economies In The World And How Might This Change By 2025? <http://pwc.blogs.com/files/global-city-gdp-rankings-2008-2025.pdf>

② 马斌:《中欧班列的发展现状、问题与应对》,《国际问题研究》2018年第6期。

③ 塞尔维亚(2016年6月)、波兰(2016年6月)和匈牙利(2017年5月)是全面战略伙伴关系;捷克(2016年3月)是战略伙伴关系;罗马尼亚(2004年6月)和保加利亚(2014年1月)是全面友好合作伙伴关系;克罗地亚(2005年5月)是全面合作伙伴关系;北马其顿(2007年12月)是互利合作关系;阿尔巴尼亚(2009年4月)是传统友好关系;爱沙尼亚、波黑、黑山、拉脱维亚、立陶宛、斯洛伐克和斯洛文尼亚是一般建交关系。

④ 2019年2月马其顿共和国正式更名为北马其顿共和国。

⑤ 2017年,中国与波兰的贸易额为212.2945亿美元,与捷克的贸易额为124.8866亿美元,与匈牙利的贸易额为101.2671亿美元,与罗马尼亚的贸易额为56.0221亿美元,而与北马其顿、波黑和黑山的贸易额分别只有1.6448亿美元、1.3606亿美元和1.9912亿美元。参见《2017年1~12月中国与欧洲国家贸易统计表》, <http://ozs.mof.com.gov.cn/article/zojmgx/date/201802/20180202714530.shtml>

建议。而在国家间关系定位上,我们必须思考:对其他所谓一般性国家应如何与之交往?在“16+1合作”框架内要不要区分所谓的支点性国家?区分支点性国家对发展“16+1合作”整体框架有什么影响?这是未来同中东欧国家发展全面合作伙伴关系时不能回避的问题^①。

最后,双多边合作平台需要进一步拓展。“16+1”地方合作既有两国间的双边平台,如工业园、产业园、中欧班列,也有多边的框架,如地方领导人会议、“首都市长论坛”。但是,在次区域层面尚无合作框架,一些多边合作也是有名无实。例如,前述“16+1合作”行业机制、联合会或中心设立并不均衡,大多集中在匈牙利、波兰、捷克等国首都,而较少设立在其他国家,有些国家,如立陶宛和爱沙尼亚则没有。此外,中国与中东欧国家目前已有169对友好城市。然而,有学者考察指出,这些友好城市虽然基本包含了交流合作的所有方式,但也有明显不足,如人员文化性交流活动少、友好城市协同合作少、实质性合作少、交流模式单一以及结对集中在省会城市或州所在地等。同时,交流更多地处于较程序化、常规化的阶段,对于“16+1合作”参与度不够,在中东欧的整体影响力较弱,在中国—中东欧合作中的作用也微乎其微,同很好地参与和服务“16+1合作”和“一带一路”建设的使命尚有很大距离^②。

(二) 推进中国与中东欧国家地方合作的政策建议

“16+1合作”坚持共商、共建、共享原则,不是中国一家的独奏,而是17国,包括其他感兴趣国家和国际组织的合唱。从中方来讲,为进一步推进“16+1合作”扎根地方,实现地方合作全面升级,应重视以下几方面的工作。

第一,充分发挥“16+1”地方领导人会议机制,做好顶层设计。研究是否需要经过2~3年的过渡实现“16+1”地方领导人会议年度化。鼓励和引领中东欧国家的城市轮流承办会议,利用中国—中东欧国家合作秘书处的功能设置议题,引导16国共商、共建、共享。

第二,重点引导“16+1”地方合作同中东欧国家区域发展战略及“一带一路”建设对接。将各自合作需求转化为看得见、摸得着的合作项目,把各自国家层面的发展战略转化为务实合作的具体成果,实现优势互补、共同发展。同时精耕细作,打造数个示范项目和标杆工程,并做好宣传工作。建设好2019年4月揭牌的“16+1”全球伙伴中心,充分发挥其为“16+1合作”同其

^① 朱晓中:《中国和中东欧国家关系的发展》,《领导科学论坛》2016年第4期。

^② 吴素梅、李明超:《国际友好城市参与中国—中东欧合作研究》,《上海对外经贸大学学报》2018年第2期。

他战略规划对接提供政策、法律等咨询和智力支持的作用。

第三,继续健全和完善行业机制、联合会或中心建设,尽快实现 16 国全覆盖。《杜布罗夫尼克纲要》支持阿尔巴尼亚设立中国—中东欧国家青年发展中心后,16 国只剩下塞尔维亚、爱沙尼亚和立陶宛没有设立任一行业机制、联合会或中心。下一步,可探讨在贝尔格莱德建立“16 + 1”电影电视交流中心,在塔林建立“16 + 1”电子商务中心,在维尔纽斯建立“16 + 1”港口联合会或港口城市联盟。

第四,积极发挥中国—中东欧国家地方省州长联合会机制作用,积极推动地方友好交往,加强地方治理经验交流,努力打造中国—中东欧国家地方合作的新亮点。鼓励推动中东欧国家地方省州在该机制下强化合作,建立友好城市关系。具体来说,推动立陶宛、黑山和波黑等国的城市申请成为省州长联合会会员。

第五,搭建中国—中东欧友好城市协作网络,把友好城市文化和人员交流向纵深推进,形成友好城市常态化交流机制。支持中东欧国家的友好城市承办“16 + 1”地方领导人会议及相关会议并提供帮助。积极邀请更多友好城市出席 2020 年在昆明举办的第七届中国国际友好城市大会。推动更多城市成为 2012 年 9 月在成都成立的国际友好城市旅游联盟成员。适时举办“中国—中东欧国家友好城市暨地方政府合作论坛”。

第六,积极参与中国同欧盟合作框架内的地方合作机制,拓宽地方合作渠道。例如,继续推进“中欧市长论坛”、“中欧城镇化论坛”等机制,使这种成功的经验扩散和外溢至其他功能性领域,进而促进中欧关系的整体发展和战略对接。

第七,重视“16 + 1 合作”框架内的跨国合作平台建设,借鉴广州与奥克兰、洛杉矶组成三城经济联盟、广州—里昂—法兰克福—伯明翰四城经济联盟的成功经验^①,选择合作成熟的友好城市引入“16 + 1 合作”,形成如成都—罗兹—布达佩斯—贝尔格莱德的经済联盟,挖掘多边合作潜力。

第八,在中央外事工作委员会集中统一领导下统筹做好地方外事工作,从全局高度集中调度、合理配置各地资源,强调外事、外宣、外经、外资、外贸“五外”联动。继续推进领事磋商,推动更多中东欧国家对中国实施签证便利化,同时促进中东欧国家提高领事服务水平,为开展全方位的地方合作创造条件,服务于“16 + 1 合作”和“一带一路”建设。

(责任编辑:农雪梅)

^① 龚春辉、朱晓枫、邵一弘:《广东已缔结国际友城关系 192 对》, http://epaper.southcn.com/oversea/jrgdqh/html/2018-11/21/content_7765111.htm