

# 试析当前欧亚经济联盟面临的难题

## ——兼论与“丝绸之路经济带”的对接

万青松

**【内容提要】** 在俄罗斯受到西方制裁、石油价格暴跌、卢布贬值、俄经济结构再次面临转型的背景下,欧亚经济联盟成员国在推动经济一体化进程中主要面临内外两方面的发展难题。为此,各国试图通过新举措推进本国经济发展、减轻外部市场的负面影响。当前,欧亚经济联盟的机制建设正在不断完善,中国应适时采取稳妥政策,循序渐进地推进欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”的对接。

**【关键词】** 欧亚经济联盟 “丝绸之路经济带” 对接

**【作者简介】** 万青松,华东师范大学教育部人文社科重点研究基地俄罗斯研究中心博士后。

### 一 欧亚经济联盟面临的难题

乌克兰危机爆发以来,在俄罗斯受到西方制裁、石油价格暴跌、卢布贬值、俄经济结构再次面临转型的背景下,欧亚经济联盟成员国在推动地区经济一体化进程中遇到了一系列难题,如成员国间相互贸易额和对外贸易额双双下降<sup>①</sup>,各国经济增长乏力,联盟制度建设推进缓慢等。为此,各国相继采

---

<sup>①</sup> 根据欧亚经济委员会的统计数据,2015年1~5月,欧亚经济联盟成员国相互贸易总额为174亿美元,同比下降25.6%;同期,欧亚经济联盟与第三国贸易总额为2461亿美元,同比下降33.6%,<http://www.eurasiancommission.org/ru/Pages/default.aspx>

取新的危机应对措施,加快融入国际经济机制、与域外国家建立自由贸易区、开展经贸合作,以推进本国经济发展并减轻外部市场的负面影响。

从整体来看,2014年5月29日签署的《欧亚经济联盟条约》政治宣示意义比较大,条约具体内容与之前各国间签署的经贸合作协议差别不大。条约共分为四部分:第一部分主要描述机制概况;第二和第三部分则与2009年的俄、白、哈《关税同盟海关法典协定》和2011年签署的建立统一经济空间的17项文件内容重合,这两部分在条约118项条款中占76项;第四部分则是相对较新的内容,即成员国制定了过渡到真正的商品、资本、劳动力、服务自由流动的具体时间表,包括:自2015年1月起,成员国着手建立统一的金融、运输、住房建设、通信服务市场;2016年1月1日前,成员国完成建立统一药品和医药产品市场的工作,并确保产品质量的一致性、有效性与安全性。此外,成员国还确定了建立统一能源市场的具体时间表:2016年7月1日前制定出统一能源市场规划,具体落实时间不晚于2019年7月1日;2016年1月1日前批准共同的石油、天然气市场最终构想,具体实施计划在2018年前制定完毕,2024年前付诸实施;成员国还打算签署有关统一油气运输体系规则的国际条约,并计划在2025年1月1日前正式生效<sup>①</sup>。

上述路线图在很大程度上指明了当前和今后很长一段时间内欧亚经济联盟发展的具体方向。经过一年的运行,欧亚经济联盟的发展并非一帆风顺。具体而言,主要包括内外两方面的问题。

### (一) 欧亚经济联盟的内部问题

#### 1. 构建统一市场过程中再分配机制的建立

由于目前欧亚经济联盟各成员国的出口税率主要由成员国自行决定,以俄、白、哈为主的成员国在天然气、石油和石油产品出口税率方面矛盾较多。当前,欧亚经济联盟主要任务是协调能源政策,逐步形成电力、天然气、石油和石油产品共同市场,在此框架内确保能源在联盟成员国境内自由流通,共同发展基础设施建设,并实行统一税率政策。欧亚经济联盟计划在2018年1月1日前形成天然气、石油和石油产品共同市场,2018~2024年制定出具体落实措施,在2025年1月1日前共同市场正式运行。由于这些产品与各国的财政收入息息相关,因此,各国在这方面讨价还价十分激烈,纷争不断,短时间还难以达成一致。

<sup>①</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе. <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depSNG/agreement-eurasian-economic-union>.

## 2. 非关税壁垒造成交易成本过高

欧亚经济联盟目前面临的非关税壁垒主要包括两大类:一是卫生与植物卫生措施、技术性贸易壁垒(包括技术标准、检验方式与程序、合格评定)、配额、进出口限制等;二是对价格、数量的控制(包括产品销售、政府采购与补贴等)。欧亚发展银行一体化研究中心专家的研究报告显示,当前正是这两类非关税壁垒制约着成员国间商品、服务自由流通,降低了统一市场的运行效率,阻碍了技术型产业的合作与发展,同时使联盟成员国出口国际市场的商品成本增加约 15% ~ 30%<sup>①</sup>。

## 3. 宏观经济政策协调不力

建立欧亚经济联盟的指导思想主要有两方面:一是对第三国实行协商一致的对外贸易政策;二是建立并运行统一的关税区。2014 年 8 月,俄罗斯单方面对西方国家实施反制裁措施,事实上已经破坏了联盟的第一原则。俄罗斯这一举动可能导致各国物价上涨,商品生产商与销售商遭受巨额损失。鉴于此,欧亚经济联盟其他成员国并未支持俄罗斯对西方农产品的反制裁,反而借机倾销欧盟产品。这在一定程度上说明,欧亚经济联盟框架内实施协调一致的对外经济政策,继而实现商品、服务、资本和劳动力自由流动的组织制度遭受严重考验。此外,卢布贬值也对其他成员国造成巨大影响,引发这些国家的货币相继大幅贬值,进一步暴露出联盟成员国之间宏观经济政策协调不力。

## 4. 联盟内部劳动力自由流动困难

从总体来看,欧亚经济联盟正式启动运行一年以来,并没有出现之前所预计的哈白高技术人才向俄罗斯大规模流动的状况。来自中亚国家的移民因俄罗斯经济增长乏力和卢布贬值收入显著下降,不得不另寻出路<sup>②</sup>。因此,有俄专家建议,可以适当引进中国、日本、韩国等亚洲国家的高技术人才<sup>③</sup>。

## 5. 哈“入世”将对欧亚经济联盟运行产生不利影响

2015 年 11 月 30 日,世界贸易组织宣布,哈萨克斯坦正式成为该组织第

---

① Оценка экономических эффектов отмены нетарифных барьеров в ЕАЭС. [http://eabr.org/general/upload/СП%20-%20izdania/2015/НТБ-29/doklad\\_29\\_preview.pdf](http://eabr.org/general/upload/СП%20-%20izdania/2015/НТБ-29/doklad_29_preview.pdf)

② Наплыва мигрантов из Кыргызстана в страны ТС не будет. <https://riss.ru/smi/19616/>

③ Евгений Винокуров, Тарас Цукарев. Экономика ЕАЭС: повестка дня. [http://valdaiclub.com/publications/valdai-papers/valdai\\_paper\\_25\\_agenda\\_for\\_the\\_eeu\\_economy/](http://valdaiclub.com/publications/valdai-papers/valdai_paper_25_agenda_for_the_eeu_economy/)

162 个成员国。由此,哈萨克斯坦历经 19 年的马拉松式的“入世”谈判正式宣告结束。哈萨克斯坦“入世”后,3 500 种商品关税税率将低于联盟统一进口关税税率。目前,哈平均进口关税税率仅为 6.5%,欧亚经济联盟其他成员国的平均进口关税税率则超过 10%。由于哈大部分商品可以在欧亚经济联盟自由流通,因此,哈萨克斯坦从其他国家进口的低税率商品不可避免地会流向其他成员国的市场,这在一定程度上对这些国家的市场造成冲击。当前,由于欧亚经济联盟内部运作的复杂性,联盟成员国很难在短期内制定并采取有效措施来堵住此“漏洞”。

## (二) 欧亚经济联盟的对外经贸关系问题

### 1. 与乌克兰的经贸关系

2016 年 1 月 1 日,乌克兰与欧盟签署的联系国协定正式生效,这意味着乌企业将获得欧盟大市场的优先权,欧盟企业也会更容易地进入乌国内市场。由于乌克兰已加入独联体自贸区协议,这意味着欧盟出口乌克兰的大量商品可以在独联体自贸区成员国大规模流通,这将在一定程度上冲击这些国家的民族产业,影响市场稳定。由于欧亚经济联盟成员国与乌克兰在贸易、生产、金融、科技等领域都保持着紧密的合作关系,联系国协定生效将会对其产生诸多不利影响,因此,这些国家必须处理好与乌克兰的经贸关系,以最大限度地弱化该不利影响。俄罗斯已率先采取应对措施,自 2016 年 1 月 1 日起中止执行独联体框架内同乌克兰的自贸区协议。联盟各成员国也需要进一步协商和探讨采取提高关税等措施应对可能出现的风险。目前,各成员国对此还存在分歧,短时间内很难达成一致。

### 2. 与中国达成经贸合作

虽然欧亚经济委员会已被授权与中国开展经贸合作协议的谈判,但联盟内部目前缺乏与中国开展对接合作的统一协调机制。俄罗斯学者指出,当前欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”对接的最大威胁在于联盟成员国更倾向于分散行动、缺少相互协调,导致其在中国谈判中处于不利地位,同时这也给欧亚经济委员会造成诸多障碍,弱化其谈判立场,暴露其局限性。尤其是当前欧亚经济委员会的权限仅限于技术性调控,并不涉及投资与运输等基础设施领域,中国的基础设施合作倡议不属于调控范围,因此,建议尽快修改欧亚经济联盟条约<sup>①</sup>。此举旨在开展与中国的多边合作,从而获得更多的收益。

<sup>①</sup> Тимофей Бордачев. Как сделать сопряжение работающим//Россия в глобальной политике. 2015. Том 13. № 5. С. 194 – 205.

虽然出现一系列问题,欧亚经济联盟发展也呈现两大积极趋势。在相互投资方面,联盟成员国之间的相互投资一直保持稳定增长态势,年均增长约 15%。2015 年前三季度,成员国相互投资总额为 251 亿美元<sup>①</sup>。在民众支持率方面,据欧亚发展银行一体化研究中心舆论监测数据,65% ~ 78% 的成员国居民对欧亚一体化表示大力支持,而塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等非欧亚经济联盟成员国也分别有 72%、68% 的居民支持与联盟发展更紧密的经贸关系<sup>②</sup>。

从总体来看,当前欧亚经济联盟的机制建设正处于不断完善阶段,面临不少迫切需要解决的难题。在此情况下,我们需要了解欧亚经济联盟当前面临的问题,以便更好地提出“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟对接的可行性政策建议。

## 二 欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”的对接

2015 年 5 月 8 日,习近平主席与普京总统在莫斯科签署了“丝绸之路经济带”建设与欧亚经济联盟对接合作的联合声明<sup>③</sup>,表明中俄就在欧亚地区开展务实合作达成重要战略共识,但两个方案如何对接,合作基础、具体路径、未来目标是什么,成为当前需要解决的现实问题。虽然双方政治层面关于对接的共识能够为中国与欧亚经济联盟各成员国开展深入合作提供前提条件,但要把政治共识进一步落实到具体合作领域,则需要双方求同存异,对问题有客观和富有远见的认识,有所预判,从而提出相关的政策建议。

### (一) 认清各方对接的真实考量,以防陷入大国间恶性地缘政治博弈

哈萨克斯坦总理卡里姆·马西莫夫在 2015 年 11 月 9 ~ 10 日举行的“阿斯塔纳俱乐部”会议上提出欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”对接的三种模式:双边对接,即每个成员国自主决定是否参与“丝绸之路经济带”倡议;欧亚经济联盟与中国之间的对接;上海合作组织框架内的对接(作为《跨太平洋伙伴关系协议》的替代选择)。他同时指出,对哈方来说三种对接模式没有一

<sup>①</sup> Мониторинг взаимных инвестиций в странах СНГ в 2014; Мониторинг взаимных инвестиций в странах СНГ в 2015. <http://eabr.org/>

<sup>②</sup> Интеграционный барометр ЕАБР 2012, 2013, 2014. <http://eabr.org/r/research/centre/projectsCII/>

<sup>③</sup> 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于“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》,《人民日报》2015 年 5 月 9 日。

种是最优选择<sup>①</sup>。

除俄罗斯之外,欧亚经济联盟其他四个成员国都没有出海口。正因为如此,这些国家才积极申请加入俄主导的一体化组织,希望借助俄罗斯港口和油气管道使其产品走向国际市场。如目前哈萨克斯坦 80% 的石油及其加工产品出口欧洲和国际市场需要过境俄罗斯,仅 16% 经中国修建的石油管道运输<sup>②</sup>。事实上,这解释了哈萨克斯坦积极支持中国“丝绸之路经济带”建设的原因。最近,哈、阿、格三国与中国签署组建联合运输集团协议,也有绕过俄罗斯的考量<sup>③</sup>。对这些国家来说,中国是张不错的牌,是它们的优先选项之一。在此情况下,中国需要进一步评估各方的真实考量,以防陷入大国地缘政治博弈。

## (二) 正确定位欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”,实现有效对接

通常,我们的惯性思维是:欧亚经济联盟是以出口原料为主的国家组成的松散、封闭、排他的国际组织,其发展前景黯淡(不少中国专家如此认为);“丝绸之路经济带”则仅是基础设施建设与物流运输方案(瓦尔代俱乐部报告和中国部分专家如此认为)<sup>④</sup>。

如果目前的认识仅停留在这个层次的话,两个方案根本没有对接的可能,因为它们之间缺少关联性。例如,俄罗斯不少学者指出,俄不能够,也不应该成为一个过境运输国,因此完全不需要修建莫斯科—喀山高速铁路,修建这条铁路除了给自身增加天文数字的债务之外,没有其他大的利益可图,也不符合本国长远发展利益;世界经济发展经验证明,即使西伯利亚铁路和贝阿铁路实现现代化升级,也未必能够竞争过海运<sup>⑤</sup>。

因此,目前关键的问题在于如何说服对方实现有效对接,而不是仅仅强调“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟之间平行共存的关系。对接不仅仅是

① Алексей Токарев. Между великими//Коммерсантъ – Власть. 2015. № 46. С. 28.

② Факты и цифры нефтегазовой отрасли Казахстана за 2013 год. <http://www.yvision.kz/post/405781>

③ Турция и Китай договорились доставлять грузы в Европу в обход России. <http://lenta.ru/news/2015/11/30/transkasp/>

④ Будущее Центральной Евразии. Новый вектор международной стратегии России//Россия в глобальной политике. 2015. Том 13. № 2. С. 70 – 80.

⑤ Экономист Александр Аузан о том, почему санкции не отменят и после ухода Путина. <http://lenta.ru/articles/2015/09/22/crisis/>; Тимофей Бордачев. Не упустить "момент Евразии", как сделать сопряжение работающим//Россия в глобальной политике. 2015. Том 13. № 5.

贸易层面(显然这对中国更有利,对俄罗斯和其他国家则不然)的合作,而是寻求更多领域(如投资、金融)的合作,特别是与其他成员国之间的互利合作,如增加中国对欧亚经济联盟各成员国非原料领域的投资(2014 年中国对哈投资主要集中在石油领域,其他领域鲜有涉及<sup>①</sup>)。

此外,中国还可以提出一些更容易被这些国家接受的发展理念,如把提升各国经济的有效性及其竞争力作为两个方案对接的长期目标,或强调双方协调各自比较优势以实现共同发展等。

### (三) 由于经济实力不同,中国须考虑各方的现实需要和可接受程度

中国的经济实力明显超过俄罗斯与其他欧亚经济联盟成员国。以联盟中经济实力最强大的俄罗斯为例,据俄罗斯科学院经济研究所副所长格林金娜估算,目前俄对中国的贸易依赖度比中国对俄的贸易依赖度高出 3.5 倍,巨大的贸易逆差显然会使俄方担忧<sup>②</sup>。

鉴于此,中国不宜急于采取积极的对俄经济政策,应尽可能顾及俄方的感受。在两国综合实力差距拉大的情况下,为防止对中国的过度依赖或者避免国内出现政治危机,俄罗斯倾向于实施平衡战略或者借助包括国际法、金融等工具来维护自身利益,其可能的选项包括:与美国、欧盟缓和紧张关系,发展与日本、韩国的经济合作等。从俄自身的角度来看,这对振兴本国西伯利亚和远东地区社会经济发展尤为重要。俄罗斯的这些做法成为其他欧亚经济联盟成员国效仿的对象。

考虑到中国与所有欧亚经济联盟成员国之间经济实力的非对称性,在适当的时候,中方可以提议邀请日本、韩国等亚洲国家参与中国“丝绸之路经济带”的部分项目。此举可在一定程度上减少这些国家对中国的担忧,减轻其抵触心理。

### (四) 构建以中小企业为主体的多元化对话交流平台

目前,欧亚经济联盟与“丝绸之路经济带”对接的具体机制还不明朗,更不用谈机制可利用的潜力。从目前来看,从俄罗斯的中小企业,特别是非原料产业部门对与中国发展经贸关系寄予厚望,加之卢布贬值在一定程度上增加了它们的竞争力,使其进军中国市场的意愿加强。中国可以尽快建立企业

---

<sup>①</sup> Мониторинг прямых инвестиций России, Беларуси, Казахстана и Украины в странах Евразии. [http://eabr.org/general/upload/СП% 20 - % 20izdania/2014/МПИ - 2014/doklad\\_28\\_preview. pdf](http://eabr.org/general/upload/СП%20-%20izdania/2014/МПИ-2014/doklad_28_preview.pdf)

<sup>②</sup> А. Михайленко. Потенциал российско-китайского экономического сотрудничества//Обозреватель. 2015. № 11. С. 77.

合作对接平台机制,如与欧亚经济联盟成员国及其他对“丝绸之路经济带”建设感兴趣的国家和地区共同组织中小企业家对话。还可以考虑以中俄对接协商小组为基础,与欧亚各相关国家组建统一的高级别协调小组,负责各国(包括中、俄、哈、蒙、韩等国)项目的同步化。

另外,可以在对接合作框架内建立解决投资争议的第三方权威仲裁机构,为各国间的投资合作提供制度保障。为此,中国可以与欧亚经济联盟就税率调控、投资保护协议等事项展开谈判。

### (五) 参考欧盟与加拿大之间的《全面经济贸易协定》

2013年10月18日,时任欧盟委员会主席巴罗佐和时任加拿大总理哈珀在布鲁塞尔签署了欧盟与加拿大经济与贸易协定谈判的相关文件,就欧盟与加拿大《全面经济贸易协定》(Comprehensive Economic and Trade Agreement,简称CETA)的关键条款达成原则性协议,之后双方还将就建立自贸区进行谈判<sup>①</sup>。经过一年的艰难谈判,欧盟与加拿大于2014年9月26日正式签署了自由贸易协定,并在2016年正式生效。欧盟与加拿大自由贸易协定被许多国家视为未来新型自由贸易协定的样板,这对中国推进“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟对接有一定的启示作用。

由于《全面经济贸易协定》谈判议题涵盖的范围比较广泛,涉及产品贸易、服务业准入、政府采购和知识产权保护等方面,在前期准备阶段,中国可以对与欧亚经济联盟开展经济合作的成本和效益进行评估,进而启动初始阶段的谈判进程,在共同空间和意愿基础之上进一步详细商讨具体问题的解决方案。这恐怕是一个艰难漫长的过程,对此,需要中国表现出更多的耐力与定力。

综上所述,一方面,中国可以选择当前欧亚经济联盟运行机制尚待进一步完善时机,尽快与其开展经贸合作协定谈判,以占据更加有利的谈判立场;另一方面,中国不宜操之过急,期望过高。对于一个正在成长的新型区域性国际组织,鉴于它自身的缺陷,显然与中国达成经贸合作协议不可能一蹴而就,中国需要做好心理准备。

(责任编辑:徐向梅)

<sup>①</sup> 肖光恩、袁盼盼:《欧盟加拿大经济贸易协定的影响与中国对策》,《亚太经济》2014年第2期。