

赫尔瓦伊妮·萨博·隼吉维尔
(*Hervainé Szabó Gyöngyvér*)

中东欧地区发展势能和投资潜力

跨国地区主义和全球地缘政治挑战



欧盟不是一个统一的区域,除北部、西部和南部沿海地区,中部核心地区(荷比卢三国、德国、法国、奥地利)外,中欧、东欧、南欧构成的内陆区域,被称为中-东-东南欧地区(中欧、东欧、南欧或17+1地区)。到21世纪的第二个十年,该地区已成为受全球关注的投资目的地(国际货币基金组织的中-东-东南欧地区策略、美国的三海倡议、欧盟的中欧基金、欧盟波罗的海区域战略、欧盟阿尔卑斯山区域战略、欧盟亚得里亚海-爱奥尼亚海区域战略)以及欧盟东部和南部邻国政策的核心地带。中国和美国分别通过海上丝绸之路巴尔干地区策略、一带一路倡议“17+1”合作和三海倡议的形式存在于该地区。中欧通过中-东-东南欧地区策略或一带一路倡议“17+1”合作已成为全球经济战略投资中最重要的地区之一。

《经济文献杂志》(JEL) 编码: F02、F15、F21、F42、F53

关键词: 区域政策; 国际合作; 匈牙利; 欧盟

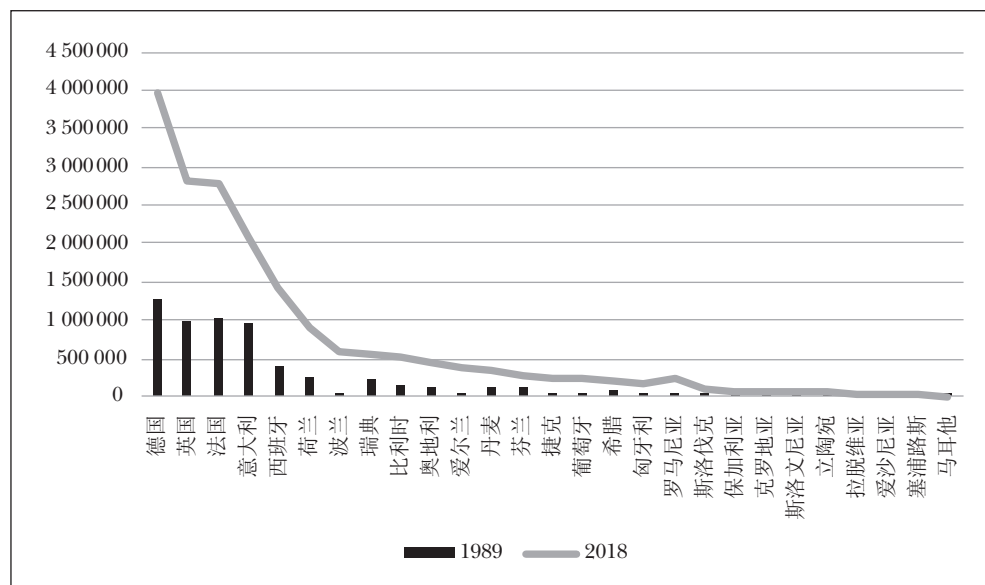
赫尔瓦伊妮·萨博·隼吉维尔博士(Hervainé dr. habil. Szabó Gyöngyvér)博士、大学教授,政治学家、国际关系和公共政策分析师,科多兰尼·亚诺什大学(Kodolányi János University)
(szgyongy@kodolanyi.hu)

前言

冷战结束后，中欧地区成为全球新自由主义世界秩序的一部分。在1990-2004年的前15年中，该地区发生了重大变化。华沙公约的中欧国家和南斯拉夫的一些继承国成为北约成员。欧盟与该地区北部、东部和南部的非欧盟国家紧密相连，次区域差异也导致了巨大的发展差距。

跨国主义使该地区发生了重大变化，47个国家成为欧洲理事会的成员，根据该地区各国一致采纳的标准，在统一的平台上启动了该地区新老国家的发展。冷战结束后的后半段时期，该地区的区域主义发生了变化，中欧地区成为了欧盟成员，东欧和东南欧的一些国家成为了欧盟候选国，另一些国家共同成立了欧亚经济联盟，并且新的跨区域主义模式也影响了该地区，例如一带一路倡议。

图1、欧盟成员国的国内生产总值（GDP）增长（百万美金，1989-2018）



来源: <https://countryeconomy.com/gdp>

欧洲地区融入全球经济的进程有所不同，过去30年的经济表现显然为核心地区，也就是西欧经济体，包括德国、联合王国、法国、西班牙和荷兰带来了惊人的增长，北欧国家以及1995年加入欧盟的北部国家也相对表现良好。中欧和南部加入国基本上是这一时期的损失者，除波兰外，我们找不到一个GDP增长显著的国家。

如果我们按人均国内生产总值来分析数据，卢森堡和爱尔兰的增长，芬兰和斯洛文尼亚的出色表现令人震惊。欧盟一体化的新成员国未能摆脱失败者的身

份。从图表中可以看出, 相比于30年前, 不仅在原地踏步, 更是被北欧国家远远落下。

根据国民生产总值和人均国民生产总值的增长, 1992年和1995年欧盟扩大时加入的15个国家是欧洲经济增长的赢家, 也是新自由主义政治秩序的受益者之一。1995年入盟的北部成员国的表现尤其显著。12个国家的人均国民生产总值增长超过40000福林/人, 而南部国家的表现几乎停滞在中欧水平。伊斯兰地区的人类发展远远落后于欧洲。

表1、波罗的海地区和地中海地区国家的发展 (2019)

北部国家	1989	2019	南部国家	1989	2019	地中海南部国家	1990	2019
挪威	0.85	0.954	斯洛文尼亚	0.829	0.902	阿尔及利亚	0.579	0.748
爱尔兰	0.764	0.942	西班牙	0.754	0.893	埃及	0.547	0.707
德国	0.801	0.939	法国	0.78	0.891	以色列	0.764	0.919
冰岛	0.804	0.938	马耳他	0.744	0.885	黎巴嫩	-	0.744
瑞典	0.816	0.937	意大利	0.769	0.883	利比亚	0.676	0.724
丹麦	0.779	0.93	塞浦路斯	0.731	0.873	摩洛哥	0.458	0.686
芬兰	0.784	0.925	希腊	0.753	0.872	叙利亚	0.557	0.567
联合王国	0.775	0.92	葡萄牙	0.711	0.859	突尼斯	0.569	0.740
爱沙尼亚	0.73	0.882	克罗地亚	0.67	0.837	土耳其	0.579	0.820
波兰	0.712	0.872	罗马尼亚	0.701	0.816			
立陶宛	0.732	0.869	保加利亚	0.694	0.816			
拉脱维亚	0.698	0.854	乌克兰	0.700	0.750			

来源: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_Human_Development_Index

发达、民主和高水平竞争力是波罗的海地区国家的发展特征。很多专家认为, 斯堪的纳维亚的发达、竞争力和民主的秘密源于其维京和汉萨传统。但极少人关注这些国家的发展中斯堪的纳维亚福利国家模式的作用。此外, 部分其他国家发展良好, 指数有所增长, 例如爱沙尼亚增长152个百分点, 阿尔巴尼亚增长147个百分点, 英国增长145个百分点, 匈牙利增长141个百分点和芬兰增长141个百分点。南部国家未能充分发掘沿海位置和地中海区域的潜力。

东欧和西欧的平均增长率位于100到130个百分点之间, 只有增长约50个百分点的乌克兰、摩尔多瓦和白俄罗斯才是例外: 落回88位的发展水平。发展势能很好的表现了欧洲地区的趋同效应: 德国-奥地利-波兰-捷克-斯洛伐克-匈牙利的趋同以及波罗的海地区和北欧国家的趋同。西欧大陆已达到人类发展的新高度, 而欧洲东部只有乌克兰和摩尔多瓦属于高度发达地区, 而匈牙利、波兰、罗马尼亚、白俄罗斯和俄罗斯都存在欠发达地区。2020年数据显示, 挪威、爱尔兰、瑞典、冰岛、荷兰、丹麦等北部国家与瑞士、德国、香港和澳大利亚一同构成球前十大发达国家和地区。除客观的发展环境, 国家居民的主观幸福感也是发达程度的重要指标。

表2、欧洲大陆国家的表现

西部大陆			东部大陆		
瑞士	0.832	0.946	斯洛文尼亚	0.829	0.902
德国	0.801	0.939	捷克	0.73	0.891
荷兰	0.83	0.933	波兰	0.712	0.872
比利时	0.806	0.919	斯洛伐克	0.739	0.857
奥地利	0.795	0.914	匈牙利	0.704	0.845
卢森堡	0.79	0.909	俄罗斯	0.734	0.826
			白俄罗斯	0.786	0.817
			罗马尼亚	0.701	0.816
			乌克兰	0.700	0.750
			摩尔多瓦	0.638	0.711

来源: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_Human_Development_Index

世界幸福指数排名主要由采用北欧模式和盎格鲁-撒克逊模式的国家引领。捷克成功获得欧盟新成员国中的最高分。匈牙利以6000分在全球排名第53位。

表3、以联合国世界幸福指数（2019年）为基础的主观发达程度指标

	7000		6000		5000
芬兰	7809	捷克	6911	拉脱维亚	5950
丹麦	7646	比利时	6864	葡萄牙	5911
瑞士	7560	马耳他	6773	塞尔维亚	5778
冰岛	7504	法国	6664	波黑	5674
挪威	7488	西班牙	6401	摩尔多瓦	5608
荷兰	7449	意大利	6387	黑山	5546
瑞典	7353	斯洛文尼亚	6363	俄罗斯	5546
卢森堡	7238	科索沃	6325	白俄罗斯	5540
联合王国	7165	斯洛伐克	6281	希腊	5515
爱尔兰	7094	乌兹别克斯坦	6258	中国香港	5510
德国	7076	立陶宛	6215	克罗地亚	5505
		波兰	6186	土耳其	5132
		罗马尼亚	6124	中国	5124
		哈萨克斯坦	6058	保加利亚	5102
		爱沙尼亚	6022	阿尔巴尼亚	4883
		匈牙利	6000	乌克兰	4561

来源: <https://worldhappiness.report/ed/2019/>

欧洲边境地区的跨国发展型区域主义传统

欧洲地区国家之间的合作在大多数情况下已扩展到政治、国防和经济等多个领域。跨国发展型区域主义的实体化, 欧盟区域发展计划在欧洲经济共同体/欧盟已有30年的历史。欧盟区域发展计划作为一种金融工具, 本质上是为了弥补在前12个成员国中因引入共同市场所造成的休克以及取消各国经济边境所产生的负面影响。

北海和波罗的海合作(欧盟波罗的海区域战略, EUSBSR)——波罗的海区域(BTR)(2009)

如今, 我们可以越来越多的看到将文明、历史、文化和宗教传统视为某个地区发展决定因素的分析报告。在北欧地区, 这种文明传统被定义为9-12世纪的北欧(Nordic)或维京(海上贸易)城市文化, 涵盖了从不列颠群岛到俄罗斯的领土(加达里基: 城市之地), 并通过两条路线与第二丝绸之路相连。另一个文明传统是汉萨同盟, 该文明定义了13世纪到17世纪的北方贸易。贸易国家的兴起(瑞典王国以及之后的荷兰殖民)以及宗教改革也属于传统的一部分。如今, 关于北欧资本主义和北欧竞争性福利国家模式的研究越来越多, 两者创造了21世纪历史上最繁荣的社会和经济。时至今日, 显而易见除国家资本主义外, 先进的跨国合作机制也是该模式的一个突出特点。

1949年成立大西洋联盟的计划属于欧洲最早的跨国合作计划之一。失败后丹麦、挪威和冰岛于1952年再次发起北欧理事会, 1955年芬兰也加入该组织。北欧理事会于1958年建立了共同的国籍制度、议会间和政府间组织, 合作也进一步扩大至劳动力市场和劳动保障领域。波罗的海国家理事会(CBSS)成立于1992年, 独立后的爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、俄罗斯和统一后的德国首先加入。2009年10月, 欧盟启动其第一个宏观区域战略, 并围绕3个主要目标和17个优先领域, 5个平行举措和175个旗舰项目来实现其环境保护、基础设施发展和经济增长目标。在该战略框架内芬兰于2006年提议推出所谓的北方维度联合政策, 冰岛、挪威和俄罗斯与欧盟四方作为平等伙伴搭建共同的经济、政治(自由、安全和司法)、外部安全、教育研究和文化区域政策。欧盟波罗的海地区战略(EUSBSR)仍在推进, 并在2019年至2024年之间增加了新的目标并扩大了资源投入。在北欧理事会和密集的制度体系以及约七十年的区域合作经验的支持下, 欧盟在波罗的海地区近十年的工作取得了成功。

— 波罗的海区域合作起源于地缘政治, 2014年乌克兰事件后该地区制定了针对对俄罗斯的宗旨。组织模式参照存在了半个千禧年的汉萨联盟以及后来的北欧理事会。其主要参与者是三个新兴的波罗的海国家, 而北欧国家在这些国家的转型中具有决定性影响。

— 波罗的海区域合作由政府间合作领导, 其发展是所有成员国的责任。

— 成立欧洲议会欧洲 - 波罗的海党团。

— 波罗的海区域合作已扩展到地方政府层面, 目前已成立波罗的海城市联盟和波罗的海国家次区域合作机制(SSSC)。

— 目前已有约600个组织加入到该区域合作中。

— 波罗的海商业论坛在该区域也有效运行。

成功的要素之一是波罗的海地区除圣彼得堡和加里宁格勒地区以外已全部成为欧洲内部区域。欧洲理事会也乐于通过北方维度政策参与该区域的直接管理。1999年提出的政策于2006年继续延续, 成功整合了冰岛、挪威、格陵兰和俄罗斯。成功的另一个要素是作为基本目标的海洋环境保护、区域繁荣、提高可及性和吸引力。1995年和2004年欧盟扩张后, 区域进一步整合了各欧盟成员的团结基金, 形成了一个宏观区域社会经济一体化计划, 而扩大至俄罗斯的外部区域合作则成为区域合作的第三支柱。在合作中, 欧盟理事会起到了协调、沟通、报告、监测、促进以及政府间协商的作用, 参与者包括8个欧盟成员国和4个伙伴国家(挪威、冰岛、俄罗斯、白俄罗斯)。

(一) 欧盟波罗的海区域战略的管理和资金供给在一种实验性治理模式下进行, 成员国建立协调机制(国家协调员), 政策由政府领导人组成的高级别小组制定, 而欧洲委员会则以政策协调人的方身份参与其中。

(二) 次区域层面也成立了多个国际组织(波罗的海国家理事会、赫尔辛基委员会、环波罗的海愿景和战略), 并有多个新组织在成立中。到2025年, 在各国的牵头下会举办各种年度论坛, 而各部部长会议则是一个新的元素。

(三) 资金来自各类欧盟和国家基金, 目的是在2021-2027年期间可以集中使用。

该地区的发展主要由波罗的海沿海大城市驱动, 斯德哥尔摩、哥本哈根、赫尔辛基、里加、塔林、圣彼得堡和马尔默。这七个城市共同构成一个大都市圈, 领头羊是斯德哥尔摩, 二线城市包括赫尔辛基、里加、哥本哈根, 三线城市包括圣彼得堡、塔林和马尔默。该地区的宏观区域合作在生物技术、港口服务、经济特区和科学园区发展方面位于领域前沿。该地区的发展应延续当前的主要和次要目标, 还是大幅缩减政策内容而仅保留环境和海事政策两个区域性问题上尚未明确。随着欧盟团结政策目标和基金的减少, 是否应将重点继续放在宏观区域发展上也存在争议。

欧盟多瑙河流域战略(EUSDR)(2011)

多瑙河流域国家包括欧盟成员国(德国、奥地利、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、匈牙利、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚), 欧盟候选国家波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山、塞尔维亚以及摩尔多瓦。与波罗的海地区不同, 该地区的区域合作不是由欧盟理事会而是欧盟委员会主导, 旨在加强欧洲团结。该区域合作同样由各国高级官员治理, 除各国部长以外欧洲委员会是主要管理机构。多瑙河流域尚无类似波罗的海区域的跨国合作机制。多瑙河流域的合作设计多个国家、跨国和民间组织, 但组织的分布极为不均。该区域的合作毫无疑问具有跨国性质。

欧盟亚得里亚海-爱奥尼亚海区域战略(EUSAIR)(2014)

亚得里亚海-爱奥尼亚海区域战略的构建主要是为了解决西巴尔干地区部分国家非欧盟成员国,未能建立合适的社会、经济、贸易关系,因此保加利亚、希腊和克罗地亚均遭受负面影响。区域成员包括克罗地亚、希腊、意大利、斯洛维尼亚、阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山、塞尔维亚(欧盟将科索沃视为塞尔维亚一部分)和北马其顿。2020年通过的区域战略有四个主要目标:加强蓝色合作(蓝色技术、渔业、水产养殖、海域管理与服务)、基础设施发展(海上运输、腹地关系发展、能源网络)、环境质量(海洋环境和生命、生物多样性)以及可持续旅游业(产品和服务、创新与质量)。该战略的资金主要来源于国际基金,欧盟在该战略上的投入相对较少。

欧盟阿尔卑斯山区域战略(EUSALP)(2015)

欧盟阿尔卑斯山区域战略由欧盟理事会发起,主要目的是将欧洲水资源宝、全球重点自然景观和文化遗产阿尔卑斯山打造为国际旅游目的地。阿尔卑斯山区域是一个经济全球化程度高、人口结构混杂(当地老龄化人口和新移民的混合)、气候变化和能源挑战严峻以及承受跨境运输压力的地区。该区域包括奥地利,法国、德国、意大利、斯洛文尼亚、列支敦士登和瑞士,覆盖48个地区。该战略由区域合作大会(由各国、地区、欧盟委员会代表组成)和执行委员会管理。战略绕四个主题领域展开:经济增长、互联互通、环境和能源合作以及制度建设。2020年该战略主要处于设计阶段。

迄今为止,欧盟区域战略主要由第六期欧洲区域发展计划推动,2014-2020年期间,项目总数为100,所有成员国均参与某个项目。各项目的规模决定了所在区域的参与者和组织形式。

欧洲邻国政策

2009年,欧盟发布面向东部和南部邻国的外交政策。此外,欧盟未形成统一有效的外交政策。东部邻国成为欧盟候补国家或东部伙伴关系成员,而南部邻国中部分西巴尔国家也加入欧盟东部伙伴之列。

东部伙伴关系计划(EaP)(2009)

2009年,欧盟为其成员国与所谓的东部伙伴国家(白俄罗斯、乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆)之间的合作制定了单独的外交政策。截至2020年,计划主要目标为强化经济合作、强化政治副总理、强化外交关系以及

强化社会发展目标。欧盟根据各自实际国情与该区域开展合作。但区域各国的政治进程显示计划的实施显而易见并不理想（多个失败国家）。

巴塞罗那进程:地中海联盟(UfM)(2008)

巴塞罗那进程首先于1995年在一个国际会议上被提出,初期主要针对马格里布国家。随着塞浦路斯和马耳他的加入,目前该项倡议成员国包括欧盟27国、北其顿、土耳其与伙伴国家(阿尔及利亚、埃及、以色列、黎巴嫩、摩洛哥、巴勒斯坦当局),叙利亚和突尼斯2004年成为观察员国。进程的目标是维护和平与稳定,实现政治与安全对话并逐步推动自由贸易区的建设。目标中最重要的领域是社会、文化和人类发展以及国际和解。地缘政治目标还包括在美国之外扩大欧盟在该区域的影响力。欧洲理事会和欧盟委员会也加入了该组织。2008年,尼古拉斯·萨科齐总统为了在阿以和谈中突出法国的角色,建议成立地中海联盟。欧盟委员会以在巴塞罗那进程的基础上成立组织为条件对该倡议进行了有限的支持。萨科齐原先全面复制欧盟制度体系的计划由于缺乏欧盟的全面支持而告败。

联盟中除了各国中央政府代表,还有地方政府(分散式合作)、国际与区域组织、国际金融组织、大学与智库、社会与商界的代表。该组织在欧盟的发展议程设定中发挥了重要作用,特别是在蓝色经济、能源、科学外交等方面。联盟在促进区域城市间合作方面极为成功。

经过了一系列努力,地中海联盟的组织发展依然停留在了国际关系层面。问题之一是部分欧盟成员国曾经是区域的主要殖民者,而在内政上并未正视其殖民历史与遗产。此外,联盟还提出一些具有压迫性,只对区域内政治精英有力的不公政策。

2001年9月11日之后,地中海地区政策的主要元素就是打击恐怖主义。由于安全政策至上,欧盟没有及时察觉到区域内的一些微妙变化。阿拉伯之春在区域内造成的政治变化对欧盟可以说是完全出乎意料。2011年开始,欧盟的一切外交政策都围绕“同南地中海合伙实现民主和共同繁荣”计划展开,开始了新一轮的社会发展计划。欧盟于2011年开始推动深刻和全面的自由贸易协定(DCFTA),但由于并未开放农产品的进口限制,因此未能取得阿拉伯国家的积极响应。另一个难题是难民问题,从2011年开始直到今日都不断在欧盟成员国之间引起尖锐的分歧。2020年9月,欧盟刚刚发起最新的移民政策法案提案。

周边海洋区域会议(CPMR)

成立于1973年,包含24个欧元成员国和其他国家150个地区共2亿人口。该组织由多个委员会组成,最主要的包括大西洋弧委员会、巴尔干和黑海委员会、波罗的海委员会、地中海委员会、离岛委员会和北海委员会。该组织在过去50年终在

该区域发展中扮演了重要角色,特别是在欧盟资源和资金的使用中发挥了重要作用。该区域地方政府在欧盟发展中做出了重要贡献,例如显著推动了南部区域、大西洋弧地区和波罗的海地区的科学园区体系建设。

欧洲根据上述可以明确划分为西北大西洋地区、西南大陆地区、中东欧地区和南欧地区。欧盟新成员国发展水平上的追赶在各个地区收到不同因素的阻碍,中东欧地区制度化程度较低,西巴尔干地区在欧洲一体化中缺位,东欧地区市场关系与机会有限。时至今日,大部分研究已经明确将欧洲资本主义发展划分为北欧社会民主模式、安格鲁撒克逊模式、欧陆发展型国家模式和南欧具有人文主义性质的福利国家模式。中东欧情况下有些学者将地区的发展列为独立的发展模式,其他观点则认为地区内的国家各自选择了不同的发展路线。斯洛文尼亚选择北欧模式,波罗的海国家偏向安格鲁撒克逊模式,而其他国家则不是欧陆模式就是混合模式。

中欧地区的早期区域合作

中欧地区作为一个贸易和经济区域无法剥离其政治历史而独立讨论,但很少有学者从世界经济和全球贸易角度去研究和分析这一地区的意义。

东欧地区在“伟大之路”中的角色(9至12世纪)

贸易历史学家在全球贸易研究中将东欧经济区域的形成定位于9至11世纪的维京时代。这一时期也被称为第二丝绸之路时期,盘踞于中亚和今日俄罗斯地区的可萨帝国作为一个商业国家成为了北欧维京地区和远东地区之间的贸易枢纽。而丝绸之路的分支小路包括伏尔加-波罗的海以及同样由可萨帝国统治的黑海-波斯海水路。

北欧由瓦良格人统治的聚居点逐渐形成了加达里基。加达里基古语的意思是有要塞保护的都市,意指位于可萨帝国以北,包含今俄罗斯、立陶宛、乌克兰和波兰地区的城市发展模式。加达里基是位于东欧地区的一系列瑞典-丹麦维京城市构成的城市网络,中心地区为霍姆加洛尔,也就是以今日的诺夫哥罗德为首的拉多加区域,包括波洛克、斯摩棱斯克、苏兹达尔、穆罗姆、罗斯托夫等城市。击败可萨人后,北欧瓦良格-罗斯国家与拜占庭帝国产生了密切联系,并于公元后900年皈依基督教。九世纪形成的基辅罗斯城市和城市公国的经济基础还是战利品、奴隶贸易、雇佣军以及远东贸易。第二丝绸之路的西方终点是维京国家,被称为“伟大之路”。蒙古帝国的扩张导致俄罗斯地区在全球贸易体系中被孤立起来,这一点直到全球新自由主义世界秩序建立起来之后都没有改变。中世纪的匈牙利王国和波兰王国虽然独立于神圣罗马帝国和拜占庭帝国,但作为曾经组成共主联邦的中等强国,并没能跻身于“伟大之路”体系之中。

波兰立陶宛联邦——立陶宛治世

十三世纪基辅罗斯分崩离析之后立陶宛大公国崛起，成为十三至十四世纪欧洲最大的强国。卢布林联合后出现了一个奇特的文明区域，天主教、新教、东正教共同构成了文明的基础。这个国家疆域从波罗的海直达黑海，包含了今乌克兰地区。立陶宛治世的主要贡献是确保了长途贸易，贯通了瓦良格人到希腊人，神圣罗马帝国到罗斯人之间的广大地区。但波兰化的立陶宛贵族未能将波兰、立陶宛、罗斯、乌克兰和白俄罗斯等民族统一到一个政治实体下。匈牙利，后来的特兰斯瓦尼亚公国偶尔参与了中欧的区域合作，曾经出现过国家“三面临海”。十八世纪末，曾几何时强大无比的波兰立陶宛联邦最终被后起的俄罗斯沙皇国，后来的俄罗斯帝国、哈布斯堡帝国和西面的普鲁士瓜分。波兰立陶宛联邦作为中欧强国的记忆直到今日都是历史政治学的重要课题。

帝国阴影下的中东欧

肢解中东欧大国是二十世纪初西方政治的重要元素。美国希望通过民族自决解放中东欧大国和奥斯曼帝国统治下的斯拉夫民族，重新建立了波罗的海国家、中东欧国家和巴尔干国家（威尔逊十四点和平原则中的民族自决只限于此地区）。1990年，苏联和南斯拉夫崩溃后这一区域出现了新的国家。波兰、乌克兰以及多个中等国家和小国陆续成立，出现了很多此前并不存在的行政国家。

三海倡议(3SI/TSI)与中欧地区加入全球经济的进程

两极世界格局消失，中欧独立后区域内只有一个区域合作组织，就是维谢格拉德集团（捷克、波兰、匈牙利、斯洛伐克）。欧盟扩张之际波兰再提海间联邦倡议。该倡议在莱赫·卡钦斯基总统执政期间从一个囊括中欧和东南欧地区的能源合作开始，贯穿波兰、波罗的海国家、乌克兰、阿塞拜疆、格鲁吉亚、摩尔多瓦、罗马尼亚的敖德萨-布罗迪-格但斯克的天然气管道将联通哈萨克斯坦的能源供给。2015年，安杰伊·杜达总统当政开始海间联邦倡议旧事重提。倡议同时作为安防和经济合作计划被积极讨论。2020年，波兰通过卢布林三角协议（波兰、立陶宛、乌克兰）希望进一步加强非欧盟成员国乌克兰在区域合作中的参与程度。

2010年后，随着维谢格拉德集团的合作深化，成员国之间关于政治立场的协商常态化，欧盟新成员之间的政治局势产生了变化。克罗地亚于2013年加入欧盟之后从继续向巴尔干地区东扩转向建议加强中欧区域合作。2016年初，克罗地亚时任总统科琳达·格拉巴尔-基塔罗维奇在联合国大会上提出旨在协调位于亚得里亚海、波罗的海和黑海之间的12个欧盟成员国外交政策的三海倡议（波兰支持）。倡议的历史基础是恢复曾几何时波兰-立陶宛-匈牙利（包含克罗地亚）

共同文明、文化和经济遗产(独特的小贵族、中贵族市民文化), 消除老欧洲和新欧洲之间的差距。

亚得里亚海、波罗的海和黑海倡议(ABB), 又称三海倡议的成员国包括奥地利、保加利亚、捷克共和国、爱沙尼亚、克罗地亚、拉脱维亚、立陶宛、匈牙利、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚。波兰作为倡议发起者之一看到了其一战后的海间联邦设想, 一个中欧地区联邦国家成形的希望(毕苏斯基-西科尔斯基设想)。部分中欧国家和欧盟领导层均对该设想保留意见。

2016年8月25-26日, 杜布罗夫尼克论坛发布“强化欧洲: 贯通南北”声明, 普遍接受三海倡议, 内容包括能源、交通、数字通讯方面的合作, 地缘政治独立性, 减少俄罗斯能源供给依赖性, 连通亚德里亚海克尔克岛和波兰希维诺乌伊希切市的液化气终端的管道建设, 通波罗的和通喀尔巴阡公路和铁路的建设, 以及科学和文化领域的合作。

三海倡议成为了欧洲政治的官方元素。虽然部分成员国希望吸引伙伴国家加入, 但未能通过。欧盟一开始将倡议纳入容克计划, 后作为中欧计划的一部分形成了相关指引(EUS-CEP)。中欧计划包括奥地利、克罗地亚、捷克共和国、德国、匈牙利、意大利、波兰和斯洛伐克, 但不包括保加利亚和罗马尼亚以及波罗的海国家。计划强调中欧有别于波罗的海地区和巴尔干地区。

为能源和商业争取到欧盟资金无疑是倡议的一大成果。欧盟领导人也出席了倡议的2018年峰会。但三海倡议和2021-2027中欧计划都不是跨国合作机制, 所有资金都来自于欧盟预算的划拨。总的来说倡议将保留为一种在峰会上重新划分欧盟资金的手段。与前期的欧盟怀疑论相比, 目前欧盟以280亿美金, 也就是战略资金的10%支持中欧地区的基础设施项目。

三海倡议在国际政治层面

南北走廊——美国大西洋理事会报告

大西洋理事会2014年研究报告(Atlantic Council-CEEP, 2014)指出, 欧洲的统一、自由和平由于离心式的政治和经济力量受到内外夹击, 保护欧洲抗压能力是跨大西洋群体的艰巨任务。离心力日益见长的主要原因是中欧地区在基础设施发展方面的落后, 因此需要优先考虑波罗的海、亚得里亚海和黑海之间连通南北的能源、交通和通讯网络的建设。南北能源走廊必须在欧盟和大西洋群体中受到优先对待。该地区不光是高度依赖于俄罗斯天然气, 其能源成本也远远高过西欧水平。南北能源走廊是完善欧洲一体化的重要工具:

— 深化经济一体化, 加强成员国与巴尔干地区、摩尔多瓦、乌克兰和土耳其的关系;

— 通过建造液化天然气终端实现能源安全, 保障美国进入欧洲能源市场, 创造统一的欧洲能源市场;

— 中东欧在新三类基础设施加持下成为全球经济的平等竞争者，有助于欧洲整体稳定；该地区可以进入工业化新阶段，实现智能化、可持续化和包容性的增长；

— 更容易实现欧洲气候目标。

该文件详细的分析了欧盟这方面的举措和计划，由奥巴马签名的文件确认了美国推动欧洲能源市场自由化的决心。2017年唐纳德·特朗普出席华沙峰会给予了三海倡议新的动力。唐纳德·特朗普代表的美国为了减少该地区对中国和俄罗斯的能源、投资与其他资金上的依赖为倡议强力站台。大西洋理事会认为倡议可以理想有效的加强中欧地区的经济发展。美国以110亿美金支持倡议，并表示不支持1300公里长的北溪2.0项目，并警告西欧国家相关的制裁措施。美国通过10亿美元的资金正式表示对三海倡议的支持。

国际货币基金组织：中-东-东南欧地区策略

国际货币基金组织2016年研究报告关于区域经济发展提出了一个新的概念。中-东-东南欧国家包括中欧的欧盟成员国以及非欧盟、非独联的国家。该地区包括土耳其和整个巴尔干地区（波罗的海地区：爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛；中东欧地区：捷克共和国、波兰、匈牙利、斯洛伐克；东南欧欧盟国家：罗马尼亚、保加利亚；东南欧非欧盟国家：阿尔巴尼亚、波斯尼亚黑塞哥维那、科索沃、马其顿、黑山、塞尔维亚、俄罗斯、土耳其）。研究报告指出该地区1990年至2008年之间高速发展，而当其他地区经济体在2022年至2008年之间以平均6.1%的增长速度发展，中-东-东南欧国家经济也在不断增长。劳动力市场、经济市场和生产力的发展是主要驱动力。研究报告的最重要结论是该地区的发展关键在于发展基础设置、加大投资和技术引进（IMF，2016）。

国际货币基金组织2020年研究报告指出中欧地区基础设施相比西欧水平的差距有所缩小，得益于国家投资整体水平有所提高，但与欧洲相比物理设施差距依然高达50%。这一差距到2030年前将造成平均每年3-8%的GDP增长损失。区域性基础设施发展可以带来显著的改善。中东欧从“下一代欧盟”经济刺激计划和复苏基金可以获得2120亿欧元的发展基金（2021年至2027年发展资金）（IMF，2020）。

三海倡议除了发展跨欧洲交通网络以外希望提高中欧地区的竞争力，加强地缘政治影响力，提高攻防具备的国防能力，以及体现其经济和政治战略意义。科技发展的重心是人工智能、量子技术、区块链、物联网、5G网络。法律环境也是发展的重中之重。目标是提高面对各种混合威胁的抵抗能力，布拉格建议特别强调5G安全的重要性（Kosciuszko Institute，2009）。

这一领域的研究普遍将三海倡议视为美国、波兰、德国的地缘政治政策，与法国引导欧盟向地中海方向的发展追求向左。作为制衡，法国、西班牙和其他南欧国家提出了不同的地缘政治建议，意大利和法国强调加强对俄关系的重要性。为了对冲美国政治的不可确定性和英国脱欧导致的问题，将对俄关系提上议程在马克龙总统的执政方针中占据了重要位置。

美国新政府10点外交优先事项之一就是与欧洲在俄罗斯和德国之间的北溪天然气管道问题上达成共识(实际上取消该项目),这将导致德国在天然气运输收入上损失惨重。作为回报,美国拜登政府将对欧洲区域安全继续负责。研究报告建议德国和其他欧盟成员国支持三海倡议,并与美国一起继续推进东部伙伴关系计划。目的是阻止欧盟邻国继续滑入不稳定,与俄罗斯形成新的力量平衡。合作领域覆盖情报工作、网络安全、软安全、硬安全、国防和军备控制。

2020年,中国成为欧盟最主要贸易伙伴,增长超过4.5%。同时,面向美国的进口下滑13%,出口下滑9.3%。中国-中东欧国家合作除了11个欧盟成员国以外海覆盖巴尔干国家(科索沃被视为塞尔维亚的一部分)。北欧国家不属于一带一路沿线国家,而北极合作协议也尚未成形。中国在该地区的战略投资非常强大。

中东欧国家与中国从2012年开始每年举行峰会。2015年开始,“17+1”合作成果包括中国-中东欧国家合作秘书处、100亿美元信贷额度、合作投资基金、1000亿美元贸易投资、中小企业发展、设立银行、投资交通网络、文化合作、设立5000个高等院校奖学金位置、旅游发展、科研发展、成立青年政治家论坛。多个国家从一带一路倡议中受益,包括匈牙利和克罗地亚。一带一路沿线国家中乌克兰和格鲁吉亚也受到高度重视。

所有欧盟成员国都已与中国签署了双边合作协议(除了爱尔兰),但欧盟于2020年在时任德国轮值主席国的领导下与中国签署的中欧全面投资协定(2013年发起后经过了35轮谈判)设计了市场、投资和投资保护的方方面面。协议覆盖了多个行业,包括汽车、医疗、私营医院、科研、生物工程、通讯、云服务、计算机、航运、空运、金融服务等。最重要的是,欧盟企业可以享受同国民待遇。12月30日宣布的协议可能在欧盟与美国外交关系上引起强烈的冲突。

总结

跨国合作机制主导了欧盟政治近三十年的主旋律。九十年代法国利益占据了主导地位,欧盟向地中海方向发展。当巴以问题和反恐怖主义占据了这一战略的中心,2004年之后东扩战略启动后跨国政治发展空间有限。

与此相反千禧年之际跨国合作的重心向北欧地区转移,建立起从区域合作,到政府间合作和地方政府间合作的多层全面跨国合作机制。欧盟在波罗的海地区之外主推三个区域展(多瑙河流域、阿尔卑斯山地区、亚得里亚海-爱奥尼亚海区域)。中欧地区的三海倡议背后有着将有力的地缘政治目的,主要由美国-波兰安全政策传统推动,通过大西洋理事会、波兰政府游说和国际货币基金组织将亚得里亚海、波罗的海和黑海之间的区域捏合成一个全球投资目的地。倡议存在基本问题,区域未包含非欧盟成员国,未形成独立的欧洲宏观区域战略,因此发展速度和效果均有限。欧洲区域发展计划充分引入了私营部门,但国家行为中缺乏地方和省级的跨国合作。

三国倡议不光从受美国影响角度来看具有特殊意义,而通过“17+1”合作也成为中国一带一路倡议的参与者。中国的跨区域合作与国际货币基金组织的

中-东-东南欧地区策略不谋而合。中国在乌克兰、格鲁吉亚和南高加索地区的基础设施发展中取得了显著成绩,在巴尔干地区的存在感也日益增强。中国与欧盟和美国通过建设机制支持跨国合作不同,更倾向于与成员国开展双边合作。

中欧(中-东-东南欧地区、三国倡议、“17+1”合作等)根据上述,踏上了一条全新的发展路线,将受到大国政治和国际组织地缘政治兴趣变化的影响。

参考文献

- Atlantic Council-CEEP (2014): *Completing Europe. From the North-South Corridor to Energy, Transportation and Telecommunications Union*. Atlantic Council. 大西洋理事会-中欧能源伙伴(2014年)《完成欧洲。从南北走廊到能源、运输和电信联盟。大西洋理事会》
- IMF (2016): *Central, Eastern, and Southeastern Europe. Regional Economic Outlook*. May. 国际货币基金组织(2016年)《中欧、东欧和东南欧,区域经济展望,五月》
- IMF (2020): *Infrastructure in Central, Eastern, and Southeastern Europe. Benchmarking, Macroeconomic Impact, and Policy Issues*. IMF, 28 September. 国际货币基金组织(2020年)《中欧,东欧和东南欧的基础设施。标杆管理,宏观经济影响和政策问题》
- Kosciuszko Institute (2019): *Securing the Digital DNA the Three Seas Region*. 28 October. 科修斯科研究所(2019年)《保护三海倡议地区的数字DNA》十月28日

资料来源

- 巴塞罗那进程,地中海联盟: <https://ufmsecretariat.org/>
- 周边海洋区域会议委员会: <https://cpmr.org/>
- 新兴欧洲商业智能论坛: <https://emerging-europe.com/>
- 中欧合作: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>
- 欧盟区域发展计划: www.interregeurope.eu/library/
- 欧盟亚得里亚海-爱奥尼亚海区域战略: www.adriatic-ionian.eu/
- 欧盟波罗的海区域战略: www.balticsea-region-strategy.eu/
- 欧盟阿尔卑斯山区区域战略: www.alpine-region.eu/
- 欧盟多瑙河流域战略: <https://danube-region.eu/>
- 三海倡议: <https://3seas.eu/>
- 国际货币基金组织中-东-东南欧地区策略: www.imf.org/en/Publications/REO/EU/Issues/2017/01/07/Central-Eastern-and-Southeastern-Europe
- 中国与中东欧国家合作十二项举措: www.china-ceec.org/eng/ldrhw_1/2012hs/hdxw/t1410546.htm
- 中国-中东欧国家合作: www.china-ceec.org/eng/
- 科多兰尼·亚诺什大学: www.kodolanyi.hu/cn
- 匈牙利工商会: <https://mkik.hu/en>
- 北欧商业论坛: www.nbforum.com/
- 北欧合作: www.norden.org/en
- 维谢格拉德合作: www.visegradgroup.eu/about