

# “一带一路”与欧洲“容克计划” 的战略对接研究\*

金 玲

**【内容提要】** 为推动欧洲克服欧债危机对增长和就业的影响，欧盟于 2014 年底出台了大规模的投资计划，即容克计划。容克计划包括三方面内容，即在不增加公共债务的情况下增加投资；支持关键领域内的项目和投资，包括基础设施、教育和研发创新；消除行业以及金融和非金融投资壁垒。容克计划的行动重点不仅与中国的“一带一路”倡议具有高度契合的特征，也与中国经济转型的方向一致。中欧在上述领域内具有各自的经验和优势，推动双方倡议的战略对接不仅有利于扩大和深化双方在多领域的互利合作，还可以增加中欧在第三方的合作机遇，实现多方共赢。当前，双方倡议的战略对接已具备现实的合作基础和先行的合作经验，并已制定了对接的短期路线图计划。但战略对接能否可持续地实现，很大程度上仍取决于中欧能否加强战略互信，克服域外因素的干扰，在务实原则下切实推进合作。

**【关键词】** 一带一路 容克计划 战略对接 中国 欧盟

**【作者简介】** 金玲，中国国际问题研究院欧洲研究所副研究员

**【中图分类号】** F752.75

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)06-0001-14

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201506001

---

\* 本文得到“中国与东印度洋地区合作发展协同创新项目”的资助。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

中国政府提出“一带一路”倡议之初，欧洲表态一直相对审慎。但随着中国实施“一带一路”倡议相应举措出台以后，欧洲变得相对务实，以实际行动加以支持。历史上，欧洲是丝绸之路的终点；今天，欧洲也是“一带一路”建设的重要伙伴和利益攸关方。在尚未完全走出全球金融危机和欧债危机的背景下，为了有效促进增长、拉动就业，欧洲于2014年底出台了高达3150亿欧元的欧洲投资计划（The Investment Plan for Europe），由于欧盟委员会新任主席容克（Jean-Claude Juncker）是该计划的主要推动者，因此又称“容克计划”（Juncker Plan）。由于“容克计划”的行动重点也包括基础设施的互联互通，因此与中国“一带一路”倡议高度契合，为双方的战略对接奠定了坚实的基础，有利于双方展开务实合作、扩大利益融合。当然，推动双方的战略对接也同样面临诸多挑战，既包括认知与理念差异，也包括实际利益分歧，这要求中欧双方共同应对挑战、化解分歧，通过富有成效的战略对接促进新型国际关系的构建。

## 一、“一带一路”与“容克计划”的战略契合

“容克计划”是欧盟在经济复苏乏力背景下，由欧盟委员会新任主席容克主导推动的欧洲投资计划。其行动重点与中国的“一带一路”倡议高度契合，为中欧探讨发展战略对接提供了新的切入点。

### （一）“容克计划”的出台及其主要内容

自2008年全球金融危机爆发以来，欧盟始终面临复苏乏力的局面，其中投资不足是主要原因。尽管各成员国和各行业的情况各不相同，但与危机前的峰值相比，2013年欧盟的投资活动下降了15%（约合4300亿欧元）。<sup>①</sup>这要求欧盟采取坚决行动，创造稳定的经济、金融和规则环境，增加欧盟对外资的吸引力。正是在这一背景下，容克在就任欧盟委员会主席后，迅速于2014年11月提出高达3150亿欧元的投资计划，即“容克计划”。“容克计划”的实施途径是，通过新设立总额210亿欧元的欧洲战略投资基金，在2015—

---

<sup>①</sup> *Special Task Force (Member States, Commission, EIB) on Investment in the EU*, Final Task Force Report, EU, 2015, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/pdf/2015/task\\_force\\_report\\_investment\\_eu\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2015/task_force_report_investment_eu_en.pdf).

2017年期间推出来自包括私营部门在内的约3150亿欧元的投资。具体而言，该计划包括三大方面：一是在不增加公共债务的情况下增加投资；二是支持关键领域的项目和投资，包括基础设施、教育和研发创新；三是消除行业以及金融和非金融投资壁垒。<sup>①</sup>该计划的具体实施步骤包括：设立战略投资基金；建立可行性项目和援助项目门户，引导资金进入需要的领域；设立路线图，使欧洲能够吸引投资并消除规制瓶颈。

“容克计划”最重要的内容是在欧盟层面为项目规划和实施提供支持，主要包括项目设计过程中的技术援助、创新性金融工具的使用、公私伙伴关系（PPPs）的应对方案。投资的重点行业与领域包括：战略基础设施、数字和能源、产业中心交通基础设施、教育和研发、促进就业尤其是资助中小企业以及促进青年人就业的项目、环境可持续性项目等。欧委会将从欧盟预算中拨出160亿欧元，主要用于长期投资项目；而欧洲投资银行则将出资50亿欧元，主要用于中小企业融资。根据欧委会预计，这些措施将在未来三年为欧盟国内生产总值（GDP）增长贡献3300亿—4100亿欧元，并创造约130万个就业机会。<sup>②</sup>

目前，“容克计划”正有序推进：欧洲战略投资基金已经正式成立，预计于2015年9月正式运行，各成员国也已向欧盟委员会提交相应的投资计划。与此同时，为了凸显行动能力，促进投资计划的实施，欧洲投资银行于2015年4月宣布提前投资在西班牙、爱尔兰、意大利和克罗地亚的项目，包含医疗卫生、工业和基础设施行业等。同年5月，又有四个项目获得批准，包括法国的能效项目投资、北欧和西欧新的可再生能源及相关的输送管道项目、芬兰的降低使用工业能源项目、西班牙的天然气输送改进项目等。<sup>③</sup>

## （二）“一带一路”与“容克计划”的战略契合

“容克计划”的出台为中欧推动发展战略对接提供了新的战略机遇。第一，“容克计划”的行动优先与中国的优势、经验以及需要相互契合。“容

<sup>①</sup> “Factsheet 3: Where will the Money Go To?” European Investment Bank, European Commission, 2015, [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet3-what-in\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/docs/factsheet3-what-in_en.pdf).

<sup>②</sup> “The European Fund for Strategic Investment (EFSI),” European Commission, 2015, [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/efsi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/efsi/index_en.htm).

<sup>③</sup> Ibid.

克计划”的行动重点主要包括投资有利于推动欧盟优先推进的基础设施，尤其是宽频和能源网络，产业中心的交通基础设施，教育、研究和创新，以及再生能源和能效项目。中国长期以来在基础设施建设领域内积累了丰富的经验，而能源和能效项目以及数字经济等领域的合作对于中国产业转型和升级至关重要，也是中国经济未来发展的重要领域。李克强总理在2015年6月布鲁塞尔中欧工商峰会上传递出清晰的合作意愿，他表示“为支持欧洲交通和能源网络等建设，欧盟近期推出了投资总额为3150亿欧元的欧洲投资计划。中国在基础设施建设方面的队伍、技术和管理等方面具有优势……中方有能力也有意愿积极参与这一投资计划。我们支持实力强、有信誉的中方企业参与泛欧交通网络、中欧陆海快线、新亚欧大陆桥等基础设施项目，也欢迎欧方企业积极参与‘一带一路’建设。中国与中东欧国家开展的互联互通合作项目，完全可以纳入中欧基础设施合作的大框架，不仅有利于中东欧加快发展，实现欧洲东中西部地区平衡发展，也必将有力促进欧洲一体化进程。”<sup>①</sup> 欧盟委员会主席容克也表示，“互联互通平台可以集聚企业的专业和实力，实现中欧力量的联合，建设高质量的基础设施”。<sup>②</sup>

第二，“容克计划”的成功实施需要中国的合作。“容克计划”意在应对欧洲当前面临的投资不足问题，因为“经济和金融危机导致欧盟范围内投资水平的下降。自2007年达到投资峰值以来，欧盟投资下降了15%。……在那些受到危机影响严重的国家，投资不足问题更加突出，延缓了复苏进程并导致失业的上升。出于长期增长预期和竞争力提升考虑，需要增加欧盟作为投资目的地的吸引力，加大现代知识经济基础设施建设的力度。”<sup>③</sup> 但该计划自提出以来一直备受质疑，其中最大的关切是210亿的种子资金是否能够

---

<sup>①</sup> 李克强：《携手开创中欧关系新局面——在中欧工商峰会上的主旨演讲》，外交部，2015年6月29日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlt/lzlcxblsfgom\\_674991/zxxx\\_674993/t1277064.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lzlcxblsfgom_674991/zxxx_674993/t1277064.shtml)。

<sup>②</sup> Quoted from Shannon Tiezzi, “Can China Save Greece - and the EU?” *The Diplomat*, June 30, 2015, <http://thediplomat.com/2015/06/can-china-save-greece-and-the-eu/>.

<sup>③</sup> Regulations 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015 on the European Fund for Strategic Investments, the European Investment Advisory Hub and the European Investment Project Portal and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013 — the European Fund for Strategic Investments, European Parliament Legislation, 2015/0009, No. 169, July 1, 2015, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2015.169.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.169.01.0001.01.ENG).

撬动如此大规模的私人资本投入。由于经济前景不明朗，投融资成本上升，一方面是有财政空间的国家如德国一直对扩大投资持谨慎态度，不愿意加大投资力度，另一方面则是南欧等国家受到赤字和预算规则约束无法实施大规模公共投资。尽管各成员国已提交相应的项目计划，但只有七个成员国承诺注资，包括德国、法国、英国、西班牙、意大利、波兰和卢森堡，共承诺注资 415 亿欧元。

因此，自“容克计划”提出起，欧洲就对第三方资金持开放和欢迎态度。2015 年 6 月，中欧双方领导人决定“支持‘一带一路’倡议与欧洲投资计划进行对接，指示今年 9 月举行的中欧经贸高层对话探讨互利合作的具体方式，包括建立中欧共同投资基金、在基础设施领域加强联系，决定推动建立‘互联互通合作平台’，并尽早启动首次会议，以加强信息交流、推动运输无缝联接和运输便利化，对接彼此相关倡议与项目。”<sup>①</sup> 中国投资对“容克计划”至关重要，“在欧洲经济复苏乏力的情况下，中国投资可以赋予欧洲战略投资基金活力。对此，有观点表示：“如果布鲁塞尔在中国参与和欧洲滞涨以及战略投资资金的失败之间进行选择，很明显中国参与是优先选项。”<sup>②</sup>

第三，中国参与“容克计划”有利于实现中欧贸易与投资关系的平衡，推动经贸关系朝着更加可持续的方向发展。欧盟是中国第一大贸易伙伴，中国是欧盟第二大贸易伙伴，但“中国吸引欧盟的投资仅占欧盟对外投资的 6%，欧盟在中国对外投资中的份额也处于类似状态。”<sup>③</sup> 造成中欧相互投资不足的原因既有制度性的，也有观念性的。自 2008 年全球金融危机以来，尽管欧洲投资严重不足，但欧洲舆论对于中国投资仍持谨慎态度，无论是中国—中东欧合作，还是中国在希腊比港的投资，都遭到部分欧盟成员国和机构的质疑，并提出一系列规则和标准的问题。“容克计划”赋予了中国加强对欧投资的制度性渠道，特别是通过该框架下的欧洲战略投资基金所赋予第三方参

---

<sup>①</sup> 《第十七次中国欧盟领导人会晤联合声明——中欧 40 年合作后的前进之路》，外交部，2015 年 7 月 1 日，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlt/lzlcxblsfgom\\_674991/zxxx\\_674993/t1277459.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lzlcxblsfgom_674991/zxxx_674993/t1277459.shtml)。

<sup>②</sup> Dan Steinbock, “Chinese Investment Could Energize Europe’s Juncker Fund,” *Euobserver*, June 29, 2015, <https://euobserver.com/eu-china/129318>。

<sup>③</sup> “China–EU Comprehensive Strategic Partnership,” *Factsheet/Memo*, European Union External Action, June 30, 2015, [http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/eu-china\\_factsheet\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/eu-china_factsheet_en.pdf)。

与计划的机制渠道。根据欧洲战略投资基金的章程，“第三方可以通过直接投资战略基金、共同投资项目和投资平台等方式参与。”<sup>①</sup> 2015年中欧峰会期间，双方领导人确立了通过上述三种渠道扩大中国对欧投资的意向。无论哪种形式的参与都会减少欧盟对华疑虑，也有利于中国企业更好地了解欧洲法律、法规，推动中国企业进一步投资欧洲，客观上有利于实现中欧经贸关系朝着更加平衡和可持续的方向发展，实现双方利益的进一步交融。

### （三）“一带一路”助力欧洲实现“容克计划”目标

自2008年国际金融危机爆发以来，欧盟各国及欧元区整体经济一直深受债务危机的困扰。过去六年多来，欧盟尽管采取了一系列举措加强经济治理，并出台各种推动经济增长和促进就业的措施，但效果一直不佳。2015年欧盟和欧元区经济虽继续呈复苏趋势，但势头缓慢，主要得益于短期因素，如能源价格下行和欧洲央行的量化宽松举措等，缺乏持久动力。就业情况的改善更不乐观。欧盟一项统计数据显示，2015年8月欧盟和欧元区的失业率分别为9.5%和11%，失业人数与危机前相比增加了700万。年轻人失业率依然严峻，2015年8月欧盟范围内年轻人失业率为20.4%，欧元区为22.3%。<sup>②</sup> 目前，许多成员国依旧面临公私债务高企、生产力水平低迷、投资短缺和失业率居高不下等问题。“容克计划”的主要目标是在不增加公共债务的情况下，推动欧盟经济和就业的增长。“一带一路”倡议是中国改革开放的升级版，既会推动中国进一步深化改革，也将加速中国与外部市场之间的互联互通，将促进中欧经贸合作的扩大和深化，助力“容克计划”实现上述政策目标。

首先，“一带一路”将为欧洲带来更多的投资和贸易机会。在“一带一路”构想中，中国和西欧可以通过陆上与海上丝绸之路大大缩短距离，交往更加便捷，成本大大降低，双方经济联系会更加密切。“海上丝绸之路”的建设将使中欧贸易更加便利化；而中欧贸易保持20%以上的年增长速度、中欧贸易中90%以上货物通过海运完成，也凸显了“海上丝绸之路”对中欧双方的重要性。当前进入实施阶段的中欧陆海快线将使得中欧交往更加便捷，成本

---

<sup>①</sup> Regulations 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015, pp. 39-40.

<sup>②</sup> European Commission, EU Employment and Social Situation: Quarterly Review (ESSQR), September 2015, September 10, 2015, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=737&langId=en&pubId=7831&furtherPubs=yes>.

显著降低，从而促进双方的经济往来，尤其有利于欧洲中小企业开拓中国市场。此外，中欧正在开展双边投资协定谈判，积极准备中欧自贸协定谈判，“一带一路”倡议下的贸易和资金联通将为双边贸易和金融合作提供助力，推动中欧经贸合作出现质的提升，成为未来中欧经贸合作新的增长点。

其次，“一带一路”倡议助推中国企业投资欧洲，缓解欧洲当前面临的投资不足问题。欧债危机以来，欧洲长期陷入紧缩和增长之争。由于公共预算削减和私人投资及消费信心不足，欧洲内部投资陷入严重不足的局面。尤其是南部欧洲以及中东欧国家，债务危机背景下出现了严重的资本撤离。以中东欧国家为例，2009年由于西欧国家银行资金的撤离，流入新成员国的直接投资下降了一半。其中，捷克、爱沙尼亚、匈牙利和斯洛文尼亚等国由于银行资本大量撤离，外国直接投资出现负增长。<sup>①</sup>自2013年“一带一路”倡议提出以来，基础设施互联互通成为中欧双方合作的重点。在成员国层面，中国与匈牙利已签署“一带一路”合作文件；在欧盟层面，双方已实质性探讨“一带一路”与“容克计划”的对接方式。无论是连接布达佩斯和贝尔格莱德的匈塞铁路还是中欧陆海快线项目，都会极大推动中国的投资。

最后，“一带一路”倡议还将为中欧在第三方经贸合作提供新的平台，为欧盟带来新的经济增长和就业机会。“一带一路”贯穿亚欧非大陆，一端是活跃的东亚经济圈，另一端是发达的欧洲经济圈，中间广大腹地国家经济发展潜力巨大。长期以来，中国与欧洲在“广大腹地国家”由于历史经验、政策起点以及政策方法等不同，缺乏实质性合作，极端情况下甚至由于上述分歧而陷入关系紧张。例如，欧盟及其成员国一度在非洲问题上对中国施压，质疑中国的非洲政策。事实上，尽管中欧在第三方的观念与政策有不同，但的确存在优势互补的空间；实现中欧良性竞争与合作，不仅有利于各自利益，也会惠及第三方。“一带一路”倡议的行动重点包括基础设施建设以及产能转移的国际合作，为中欧在第三方的合作提供契机。中欧目前在全球产业链中高度互补，欧洲拥有先进的技术和管理经验，中国则拥有发达的产业，完全可开展在第三方的合作，既直接惠及当地，又间接促进中欧双边关系。

---

<sup>①</sup> Vienna Institute for International Economic Studies, “New EU Members Hit by FDI Outflow,” EurActiv.com, June 9, 2010, <http://www.euractiv.com/financial-services/new-eu-members-hit-by-fdi-outflow-analysis-495038>.

## 二、“一带一路”与“容克计划”的战略对接基础

“一带一路”倡议与“容克计划”的战略契合是双方实现战略对接的根本前提，但能否实现战略对接还取决于中欧合作的基础、经验以及双方共同推动战略对接的政治意愿。经过40余年的发展，中欧已形成了多层次、宽领域、可持续的双边合作关系。双方经济相互依赖不断增强，政治互信显著加强，人文交流日益密切，为中欧发展战略对接提供了坚实的制度基础；中国—中东欧合作的不断深入为战略对接提供了先行经验；中欧双方在新一轮经贸高层对话中所确立的对接路线图则不仅展现了双方推动战略对接的政治意愿，还表现出了双方展开务实对接的行动力。

### （一）中欧战略对接具有坚实的合作基础

首先，日益完善的合作机制是中欧战略对接的机制保障。从1975年中国与欧洲经济共同体建立外交关系到1998年双方首次举行领导人会晤，从2003年中欧双方决定发展全面战略伙伴关系到2014年中欧领导人就共同打造和平、发展、改革和文明四大伙伴关系，中欧双边关系实现跨越式发展，战略定位更加明晰，合作领域和层级不断拓宽和丰富，真正建立起全方位、宽领域、多层次的立体合作格局。目前，在战略层面，中欧可以通过中欧领导人会晤机制及其引领的高级别战略对话、经贸高层对话、高级别人文交流对话机制三大支柱，增进相互理解与政治互信；在政策层面，双方则可通过已建立的70多个涵盖不同政策领域的对话，实现政策联通，推进务实合作。

其次，不断加深的经济依赖是中欧战略对接的利益纽带。自2003年以来，欧盟连续11年成为中国第一大贸易伙伴；而中国则自2002年以来连续12年是欧盟第二大贸易伙伴。2014年中欧贸易额首次突破6000亿美元，同比增长近10%，是建交时的250倍。欧盟是中国重要的外资来源地，截至2014年底，对华累计投资近1000亿美元。近年来，中国对欧投资出现了显著增长，2014年中国对欧非金融类直接投资达98.5亿欧元，首次超过了当年欧盟对华投资。2014年，中国在全球设立八个人民币清算中心，其中四家落户欧洲。中欧经贸合作中虽不免经历分歧和摩擦，但双方秉持理性、务实的合作立场，

通过谈判化解危机，有效避免了“双输”的贸易战。如果目前双方正在谈判的双边投资协定和正在探讨的双边自贸区协定最终达成，将进一步推动双边经贸合作迈向更加健康、平衡、可持续的方向。

第三，日益密切的人文交流是中欧战略对接的民意基础。2012年2月，第十四次中欧领导人会晤宣布建立中欧高级别人文交流对话机制，人文交流成为中欧关系的三大支柱之一。目前，中欧之间每天有直飞航班70架次，每年的人员来往达500多万人次。旅游业不仅成为促进双方经济繁荣的要素，更有力地推动了中欧民众之间的往来。2014年，中欧往来人员总数约594万人次，同比增加约7%，其中中国赴欧279万人次，同比增加17.2%。此外，中欧互派留学生超过32万人，其中，中国在欧盟国家的留学人员总数为28万人。欧盟国家共有超过4.5万人来华留学。<sup>①</sup>

（二）中国—中东欧国家合作为中欧共建“一带一路”提供了先行经验

欧洲主权债务危机导致流入中东欧国家的投资严重下降，这使中国和中东欧国家加强合作的意愿增强。在此背景下，2012年4月，首次中国—中东欧国家领导人会晤在华沙举行。会晤规划与拓展了中国与中东欧16国互利合作的前景与未来。时任国务院总理温家宝宣布了中国关于促进与中东欧国家友好合作的12项举措，主要包括促进贸易、加强投资、加强金融合作并促进双方人员的相互往来，与“一带一路”倡议的目标整体一致。其中有两项举措同时与“一带一路”倡议和“容克计划”的政策优先高度重合，即：第二项“设立总额100亿美元的专项贷款，其中配备一定比例的优惠性质贷款，重点用于双方在基础设施建设、高新技术、绿色经济等领域的合作项目”；第七项“成立‘中国—中东欧交通网络建设专家咨询委员会’，共同探讨通过合资合作、联合承包等多种形式开展区域高速公路或铁路示范网络建设”。<sup>②</sup>截至2015年10月，在中国—中东欧国家合作框架下，双方领导人已实现三次会晤，并相继制定了规划双方关系发展和行动优先的《中国—中东欧国家合作布加勒斯特纲要》和《中国—中东欧国家合作贝尔格莱德纲要》，更加

<sup>①</sup> 《中国同欧盟的关系》，外交部网站，2015年7月，[http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/oz\\_678770/1206\\_679930/sbgx\\_679934](http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679930/sbgx_679934)。

<sup>②</sup> 《中国关于促进与中东欧国家友好合作的十二项举措》，中国—中东欧国家合作网站，2012年4月26日，<http://www.china-ceec.org/1/2013/11/01/41s249.htm>。

明确了互联互通的合作重点。因此，中国—中东欧合作已在某种程度上成为中国与欧洲发展战略实现对接的先行实践。

中国与中东欧国家合作的先行实践已使得双方在装备、产业和基础设施等领域取得了一系列现实成果。继2010年2月中国机械设备进出口总公司同塞尔维亚电力公司签署有关科斯托拉茨核电站重建的初步合同后，中塞两国企业又于2013年11月签署了修建科斯托拉茨电站二期项目合同。2013年5月，波黑塞族共和国斯坦纳瑞30万千瓦燃煤电站项目举行开工典礼。该项目开创了中波、中欧基础设施建设领域合作的多个第一：第一个中波双边经贸投资领域合作的具体成果；第一个使用中国—中东欧国家合作机制100亿美元专项贷款额度的项目；第一个进入欧洲市场的中国同类项目。<sup>①</sup>2014年12月，塞尔维亚贝尔格莱德跨多瑙河泽蒙—博尔察大桥顺利通车，国务院总理李克强及塞尔维亚总理亚历山大·武契奇出席通车仪式。<sup>②</sup>该项目既是中国公司在欧洲承建的第一座大桥，也是中国与中东欧国家基础设施建设合作的重点工程，更是中国—中东欧合作机制下的成功探索与示范性项目。此外，2013年底塞尔维亚、2014年马其顿高速公路项目先后启动建设，其他合作项目正在积极探索中，基础设施建设正成为中东欧双方合作的新亮点。<sup>③</sup>

### （三）中欧发展战略对接已正式展开

2015年6月底的第十七次中国欧盟领导人会晤中，中欧代表对彼此倡议的浓厚兴趣再次强化，双方决定讨论“一带一路”倡议与“容克计划”的具体对接措施，具体体现为同年9月在北京举行的中欧经贸高层对话中。

首先，中欧双方决定成立联合工作组，探讨具体的对接方式。工作组成员包括中方丝路基金及欧盟委员会和欧洲投资银行的专家。根据双方达成的共识，工作组将在2015年底确定，在“容克计划”中，包括欧洲战略投资基金及欧洲投资银行的相关投资活动，中欧具体的联合工作和实际合作方式。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 《中方参与的波黑燃煤电站项目正式开工》，新华网，2013年5月19日，[http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/19/c\\_115820851.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-05/19/c_115820851.htm)。

<sup>②</sup> 《李克强出席塞尔维亚泽蒙—博尔察大桥通车仪式》，中国路桥，2014年12月19日，[http://en.ccccltd.cn/pub/ccccltd/xwzx/gsyw/201412/t20141219\\_34777.html](http://en.ccccltd.cn/pub/ccccltd/xwzx/gsyw/201412/t20141219_34777.html)。

<sup>③</sup> 《中国—中东欧国家合作一览》，国际在线，2014年12月12日，<http://gb.cri.cn/42071/2014/12/12/5187s4801174.htm>。

<sup>④</sup> “Factsheet on ‘EU-China Investment Cooperation’,” EU-China High Level Economic Dialogue, Beijing, September 28, 2015, <http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/>

其次，加强中欧互联互通平台合作。中欧峰会期间，双方已宣布共同建立“互联互通合作平台”。目前，欧盟委员会和中国政府正大力推动这一合作平台建设，探索互联互通计划、战略和政策的对接，确定可以加强合作的领域和具体项目。互联互通合作平台将为投资者提供“一带一路”沿线国家的投资机遇，为双方的投资者和相关企业提供公平的机遇。欧洲投资银行将为互联互通合作平台作出贡献，从而寻求中欧共同投资的项目机遇。

第三，欧盟委员会将设立透明的欧洲投资项目门户（European Investment Project Portal, EIIP），汇总欧盟当前和未来的投资项目；该门户将建立全面的项目数据平台，提供所有项目的相关信息。该门户不仅对欧洲公众开放，也对包括中国在内的第三方投资者开放。<sup>①</sup>

根据双方业已制定的战略对接路线图，中欧联合工作组将于 2015 年 12 月提出容克计划下的中欧合作建议，2016 年上半年开始实施；2015 年 12 月中欧互联互通合作平台投入运营，2016 年第一季度开放欧洲投资项目门户。<sup>②</sup>

最后，双方的战略对接与合作还包括欧盟与亚投行的合作。欧盟表示，一旦亚投行投入运营，欧盟委员会和欧洲投资银行便启动与亚投行的合作，具体合作方式包括在初始阶段的技术援助及共同投资合作项目等。<sup>③</sup>

### 三、“一带一路”与“容克计划”战略对接的挑战

尽管“一带一路”倡议与容克计划在战略取向上高度契合且具备了战略对接的合作基础和政治意愿，但中欧政治体制、决策过程及公众舆论等存在重大差异。因此，中欧战略对接仍不可避免地存在诸多潜在挑战，其中尤以认知差异、安全风险和美国因素为最。

#### （一）认知差异

认知差异是中欧推动战略对接面临的首要挑战。尽管随着合作不断深入，中欧认知差距正逐渐缩小，但由于制度和观念差异，欧盟很大程度上将中国

---

plan/docs/factsheet-eu-china-investment-cooperation\_en.pdf.

<sup>①</sup> Ibid.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Ibid.

视作“欧洲模式”的竞争者和挑战者，尚未完全消除对“一带一路”倡议的顾虑。例如，有欧洲学者指出，仅从经济的角度看待“一带一路”是错误的，因为该倡议“是地缘政治再定位，是中国式的马歇尔计划。”<sup>①</sup>

中欧认知差异将从三个方面影响“一带一路”倡议与“容克计划”的战略对接。第一，它将影响中欧的次区域合作。自“一带一路”倡议提出以来，欧盟在较长时间内持观望态度，且主要关注中东欧国家与中国的合作。尽管中东欧国家从务实的角度普遍欢迎中国—中东欧国家合作，但欧盟及其他成员国的关切仍担心这一合作违反欧盟基本法，突破欧盟和成员国的权能界限，更有人担心这是中国采取的“分而治之”战略。

第二，它可能对中欧战略对接的具体推进产生消极影响。在中欧探讨并启动战略对接的计划制定过程中，欧盟仍表现出相当的顾虑。例如，在中国投资欧洲战略投资基金的过程中，欧洲要求中国必须以美元或者欧元支付，不接受人民币投资。<sup>②</sup>这反映出欧盟对中国资金的顾虑，因为如果可用人民币投资这一基金，无疑更有利于中国产品和项目进入欧洲市场。同时，根据欧洲战略投资基金的授权原则：“任何第三方都不能拥有欧洲战略投资基金指导委员会的资格，也不拥有其治理结构的相应权利。”<sup>③</sup>表面上，这一规定也限制了成员国对欧洲战略投资基金投资方向和项目的影响，但由于成员国银行的注资主要用于本国项目，其在决策中的话语权并没有损失。因此，该规定根本上是为了限制欧盟外国家，也包括中国的参与。

第三，影响中欧在第三方的合作。中欧在第三方的合作特别是产能合作，也是中欧战略对接的主要内容。但双方能否有效实现在第三方的合作，很大程度上仍取决于中欧能否消除分歧，扩大共识。欧盟长期质疑中国与发展中国家的合作方式，如“新殖民主义论”、“攫取资源论”、“民主折冲论”等。由于发展理念不同，中国更多采取“发展优先”方法，希望以发展促进安全；而欧洲国家大多采取“安全优先”方法，试图通过附加各种政治条件、实现“善治”，然后再实现发展。因此，欧洲部分学者和官员认为，中欧在

---

<sup>①</sup> Michele Penna, “China’s Marshall Plan: All Silk Roads Lead to Beijing?” *World Politics Review*, December 9, 2014.

<sup>②</sup> 《“一带一路”：欧洲有自己的想法，中国仍有机会》，载《南方周末》2015年6月26日，<http://www.infzm.com/content/110332>。

<sup>③</sup> Regulations 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015.

第三方的交锋不只是经济利益竞争，更是“发展模式”竞争。

## （二）安全风险

“一带一路”沿线国家众多，各类领土争端、宗教和文化冲突、恐怖主义和极端势力等安全风险相当复杂。因此，尽管“一带一路”倡议和“容克计划”的对接意味着中欧和平安全合作的机遇大增，同时也可能遭遇更为复杂的利益与观念歧见。

从中国角度看，与周边国家的领土领海争端是“一带一路”倡议面临的最主要安全挑战之一。尽管欧盟拥有可通过促进中国与周边国家合作以外交手段解决争端从而发挥积极和建设性作用的空间，但欧盟对中国在争端中的角色认知明显存在偏差。例如，欧洲议会有关海洋安全问题的决议认为，“日益复杂和分散的海洋安全环境使得国际合作日益艰难，也降低了欧盟有效多边主义的吸引力。自信心上升的新兴力量更加不愿意遵守《联合国海洋法公约》原则，接受国际仲裁。他们通过传统的领土国家框架行事，要求更多的独立和主权。这一切使得进一步规范全球海洋事务和保护海洋环境的努力更加复杂，引发极高的环境成本和新的冲突和对立。”<sup>①</sup>这不啻是在某种程度上暗示，中国是地区和海洋秩序的挑战者。因此，欧盟能否在中国与周边国家的领土领海争端持客观公正立场，将对中欧发展战略对接产生直接影响。

从欧洲角度看，乌克兰危机和中东政治转型是其面临的两大安全威胁，对中国“一带一路”倡议而言也有重大的潜在安全风险。因此，中欧双方应携手合作，促进危机与冲突的解决。但是，中欧双方对危机和冲突根源及解决措施缺乏共识。欧方认为中国是乌克兰危机最大的受益方，事实上采取“纵容”俄罗斯的立场，无助冲突的解决。<sup>②</sup>中国也并不认同欧盟对俄罗斯采取的制裁。尽管中东政治转型特别是伊斯兰国的发展要求双方全力合作，但中方认为欧洲不仅需要反思其周边政策，同样需要反思其长期奉行的军事干预政策。<sup>③</sup>因此，中欧在“一带一路”倡议必经的俄罗斯中亚和中东地区的安全挑战与应对方法上的共识能否建立，也对双方战略对接有着重要影响。

<sup>①</sup> “Maritime Security in A Multipolar World: Towards an EU Strategy for the Maritime Commons,” *FIIA Briefing Paper*, No. 130, May 2013.

<sup>②</sup> 乌克兰危机发生后，笔者多次赴欧洲对欧盟国家智库、官员调研，以上观点是欧方人员的主要观点。

<sup>③</sup> 以上是2015年7月在中国国际问题研究院召开的欧洲安全会议上与会专家的主要观点。

如何携手应对恐怖主义、宗教与文化冲突也是对中欧战略对接进程严峻考验。恐怖主义是中欧面临的共同安全威胁，但一方面由于战略互信不充分、另一方面则由于双方认知分歧特别是部分欧盟国家对恐怖主义的双重标准，双方的合作一直非常有限。但宗教与文化冲突历来都与复杂的政治、地缘以及各种域外力量相互交织。中国主张文化多元主义，希望以“一带一路”为平台，在包容主义原则下，实现多元文化的共存；欧盟则一直拥有文化优越感，通过各种形式输出西方的民主、自由和法治文化。因此，在表面的安全风险背后，是更深层次的理念和认知差异。

### （三）美国因素

美国对“一带一路”倡议的解读并非只停留在经济层面，更多从地缘政治视角考虑，认为这是中国挑战其全球霸权地位的重要举措。尽管美欧双方的对华战略基于不同的利益考虑，但作为国际体系的“守成力量”，在应对新兴大国的群体性崛起时，美欧具有明确的共同利益。例如，在中国与周边国家的领土领海争端中，尽管欧盟并没有效仿美国采取明显的“选边”政策，但却始终与美国保持密切的协作关系，并在多种场合对中国施压。又如，美欧共同推动跨大西洋贸易与投资伙伴关系（TTIP）谈判，事实上是为了维持美欧的国际地位和影响力。因此，美国因素事实上仍是欧洲对外战略的重要背景因素，也是“一带一路”倡议与“容克计划”对接中最重要的域外因素。

因此，欧盟能否在对华战略与政策决策中坚持自身利益、保持重大独立性，对中欧战略对接至关重要。需要指出的是，这一积极态势正逐渐显现：英国、德国、法国等欧洲大国不顾美国反对加入亚洲基础设施投资银行（亚投行）都显示出欧洲国家对华战略的独立性提升。但在另一些领域，如中欧双边投资协定、中国周边安全等，欧洲对华战略的独立性仍有待发展，或许这正是“一带一路”倡议与“容克计划”对接的最重要的国际政治成果。

[收稿日期：2015-10-08]

[修回日期：2015-10-25]

[责任编辑：张 春]