

中國在中東歐的制度足跡

16+1 之回應及趨勢

China's Institutional Footprint in Central and Eastern Europe: the 16+1, Responses and Trends

森亞博

Yavor A. Kostadinov

銘傳大學國際事務與外交學位學程

壹、中國的多邊外交

二十一世紀權力平衡的變化加劇導致單邊、雙邊、多邊和混合攻擊多邊主義，造成「削弱」或「競爭」的多邊主義。2008 年金融危機之後，中國在建立和領導一系列國際制度中所扮演的角色，為制度治國、競爭的多邊主義和其產生之影響提供了一個很好的經驗案例。幾十年來，對多邊機構財務貢獻的增加，讓中國躍居世界銀行（World Bank）和國際貨幣基金組織（IMF）的第三名，在聯合國發展機構的捐款方面位居世界第五。

然而，中國同期的自願捐款增長速度要慢得多，全球排名僅第 22 名。但中國面臨著許多挑戰，例如在投票權方面，這也是中國開始野心勃勃地創建替代制度的原因。2021 年，中國國家主席習近平大聲疾呼：「讓多邊主義照亮我們走向人類共同未來的社會」。中國

的多邊行動是否符合北京的目標，並且達到什麼程度？

2008 年後，中國啟動了一系列多邊戰略倡議，包括中東歐 16+1 合作框架、一帶一路倡議（BRI）、亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）以及亞太《區域全面經濟夥伴關係》（Regional Complementary Economic Partnership, RCEP）。當一個國家決定建立新的多邊制度時，制度在外交政策上的戰略效用可以是雙重的：無論是手段還是目的。作為手段，中國可以著眼於新建立之制度的事務性或轉型性結果，即強迫一個國家改變行為或影響其利益；作為目的，則可以支持或侵蝕現有的多邊現狀。

貳、中國推動 16+1 框架

在圍繞 16+1 計劃歷經十年的障礙和一些問題、以及 2021 年立陶宛退出後，評論家們甚至將 16+1 框架描述為「殭屍機制」。與此同時，中國共產黨持續將 16+1 框架視為是一種成功，並誓言「更高層次的雙贏合作」。但這兩種說法都被誇大了。

在制度發展方面，作為北京在 16+1 建立之初制定的 12 個目標之一，中國構建了一個非常全面性的配套網絡，基本上可被視作是成功的。中國不斷在 16+1 範圍內構建一個雄心勃勃的「3D 立體複雜制度網絡」，藉以橫向涉及多個問題領域，同時縱向涉及各層級的治理，並適時引導短期和長期的子論壇。

治理制度化始於中國與中東歐國家合作祕書處成立，負責協調中國各政府機構、各部會的落實活動；隨後，為支持制度成立，每年召開各層級治理會議，包括部長級、地區和地方會議。

水平上，除了年度經濟貿易論壇以及與相關諮詢機構的多邊融資機制外，北京還建立了金融制度，如控股公司（在拉脫維亞成立）

提供保險和證券，以及在中東歐地區設立中國銀行的分行，用於融資和直接通貨交換。在煤炭能源基礎設施投資的初期反彈中，中國與中東歐環保合作機制在黑山成立。

在文化教育層面，中國從「中國與中東歐文化合作論壇」和「中國與中東歐智庫論壇」著手。隨後，北京在馬其頓啟動了「文化合作協調中心」和「中國與中東歐國家智庫網絡」（歐洲第一個獨立註冊的中國智庫在匈牙利成立），並設立了一個相關研究基金和年度科學會議，輔以「中國與中東歐國家圖書館財團」。除此之外，「中國與中東歐國家全球夥伴中心」是一個非政府、非營利性的智庫，隨後被加入到這個網絡之中；此智庫由中國國際問題研究所和保加利亞行銷研究所主持。至於「中國與中東歐國家高校聯合會」則旨在深化教育交流。¹

於此同時，提供資訊的孔子學院和文化機構加深行為者知識並從而推動經濟合作，中東歐國家也從 2012 年的 16 個增加到 2021 年的 37 個。²在中國內部已經有 45 家教育機構開設中東歐國家研究課程。在 16+1 的框架內還存在更多有關體育、旅遊、林業、航空、藝術、教育等領域的合作機制，雖然知名度相對比較低，例如「中東歐國家—中國旅遊協調中心」、民航論壇、以及年度性虛擬藝術論壇等等。³

中國似乎有時會在農業領域使用短期示範區（貿易博覽會和品

¹ Li Keqiang during a 16+1 summit visit in Latvia cited in *Confucius Institutes*, GONGOS (2018), https://stratcomcoe.org/cuploads/pfiles/confucius_institutes.pdf

² Various university websites and "Confucius Institutes Around the World – 2021," DigMandarin, 2021, <https://www.digmandarin.com/confucius-institutes-around-the-world.html>.

³ Xu Gang, "Forty Years of Central and Eastern Europe Studies in China since Reform and Opening Up: A Few Initial Thoughts on the Discipline of Opportunity," *Russia, East European & Central Asian Studies*, no. 1 (2020)

牌展覽會已成為頻繁的活動)，同時也有一些長期的論壇，例如「中國與中東歐國家青年政治領袖論壇」。

參、中國推動 16+1 之評估

但就戰略事務和轉型成效而言，成功的程度仍有待商榷。例如中國透過 16+1 與中東歐國家加強互動後，成功地改變了匈牙利的行爲並調整了匈牙利的利益。布達佩斯向「中國與中東歐投資合作基金」提供了比額外的《三海倡議》(3SI) 多了 5 倍資本，拒絕了禁止華為和加入「乾淨網絡」的呼籲，並與希臘一起封鎖了一些不利於中國的歐盟聲明，像是香港議題，⁴或者人權問題等。⁵然而，這些都不是常規，而是某種例外。總體而言，希臘和匈牙利都符合絕大多數歐盟的立場，迄今仍沒有什麼證據能證明中國已經建立起巨大的槓桿，能夠影響中東歐國家的大部分行爲和態度。很難想像在不久的將來，16+1 能夠發揮轉型的影響力，從而塑造目標國家的價值觀和與歐盟相似的利益。

另一方面，隨着 16+1 的出現，對現有歐盟和全球框架產生的影響令人擔憂。匈牙利、塞爾維亞、波蘭和捷克積極參與 16+1 的積極程度與其日益疑歐的態度之間的關聯性，在歐盟敲響了警鐘。歐盟框架具有轉型性，旨在根據歐盟價值觀形塑歐盟的候選人，最重要的是，歐盟價值觀與美國主導的國際自由秩序一致。中國的加入可

⁴ John Chalmers and Robin Emmott, "Hungary blocks EU statement criticising China over Hong Kong, diplomats say," *Reuters*, April 16 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/hungary-blocks-eu-statement-criticising-china-over-hong-kong-diplomats-say-2021-04-16/>.

⁵ Simon Denyer, "Europe divided, China gratified as Greece blocks E.U. statement over human rights," *The Washington Post* 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/06/19/europe-divided-china-gratified-as-greece-blocks-e-u-statement-over-human-rights/>.

能透過提供一個競爭的發展框架（特別是在西巴爾幹地區）而破壞歐盟的改革進程。⁶儘管中國提供了一定保證、邀請觀察員並提出讓德國加進來，但該框架的存在卻賦予了成員國與歐盟或美國的談判前景。因此，不管是否有意，16+1 框架都增強了中東歐成員國和中國的機構實力，削弱了現有的歐盟和全球制度秩序。因此，這是一個分裂的因素，⁷而且可能還會繼續存在。

其次，中國的多邊冒險主義導致了制衡多邊制度的建立。中東歐機構的推動造成波蘭和克羅埃西亞組建3SI（得到美國的支持）。歐盟的「跨歐洲網絡」（TEN）框架於2013年更新，目的在應對中國日益增長的影響力。中國與中東歐觀察組織（CHOICE）和Chinfluence等研究智庫紛紛湧現，並密切關注中國的動向。

雖然現在確定制衡制度在遏制中國日益增長的影響力方面取得多大的成功還為時尚早，從中國中東歐制度化的範疇和參與程度來看，可以肯定的是，即使中國遇到一些挫折和延遲，但北京方面顯然無意放棄這一項目。隨着2022年歐盟經濟衰退迫在眉睫，中國保持穩定的經濟成長，論壇挑選者和中東歐中的較窮國家將有動力繼續留在16+1的行列，北京勢將毫不猶豫地利用這一框架，以取得更大的成果。

⁶ Keegan Elmer, "China reaches out to Germany to ease worries about eastern Europe foray," *South China Morning Post*, June 1 2018, https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2148893/china-reaches-out-germany-ease-worries-about-eastern?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article&campaign=2148893

⁷ Rafał Tuszyński, "Polish Perspectives on CEE-CHINA 16+1 Cooperation: The Unexpected Ukrainian Factor," *Europolity* 9, no. 1 (2015).

