

# 馬來西亞和巴基斯坦對 「一帶一路」倡議的再檢視

薛健吾\*

自從中共領導人習近平在 2013 年 9 月首次提出「一帶一路」的倡議之後，至今（2018 年 10 月）已進行了 5 個完整的年度。在這 5 年的期間，中國「一帶一路」的策略有其成功可觀之處，亦有其充滿爭議的地方。

在成績卓越的部分，2014 年 11 月，中國出資 400 億美元成立「絲路基金」，為「一帶一路」項目建設提供投融资支援；接著，目標同樣為替「一帶一路」的基礎建設提供資金的「亞洲基礎建設投資銀行」（簡稱「亞投行」）在 2015 年年初開始推動，隨即吸引了全球 57 個創始會員國，並在同年 12 月 25 日宣布成立，於 2016 年年初正式開始運作，其資本額達到 1,000 億美元之譜；2017 年 5 月，首屆「『一帶一路』國際合作高峰論壇」在北京舉行，吸引全球 130 多個國家和 70 多個國際組織代表出席；最後，在今年（2018）的 8 月 28 日，新華社大幅刊登標題為「大道致遠，海納百川——習近平主席提出『一帶一路』倡議五周年記」的一萬字長篇報導，強調數十項「一帶一路」在提出的 5 年以來所達成之豐碩成果。<sup>1</sup>總

\* 作者為國立政治大學東亞研究所助理教授。

<sup>1</sup> 該篇文章的全文可見：[http://www.xinhuanet.com/2018-08/26/c\\_1123330829.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-08/26/c_1123330829.htm)。

和來說，從絲路基金和亞投行的成功建立以及中共官方的各種政策宣傳來看，「一帶一路」的第一個5年繳出了漂亮的成績單。

然而，就在中共官方開始宣傳「一帶一路」倡議成績的同時，根據媒體的報導，「一帶一路」在許多國家的建設也陸續傳出了負面的消息。2016年9月，泰國喊停1項與中國合作、預算達150億美元的高鐵興建安，原因是泰國企業分配的利益太少；2017年2月，在匈牙利，通往塞爾維亞的高速鐵路項目也被歐盟喊停，理由是該建設沒有符合歐盟規定經過競標的程序；2017年11月，在尼泊爾，價值25億美元的布達甘達基(Budhi Gandaki)水電工程被取消，原因是違反該國要求公共採購需要多重招標的法規；2017年11月，在緬甸，由於財務問題，一個價值30億美元的石油加工廠計畫也被取消，緬甸也對繼續推進兩國在2009年於伊洛瓦底江上游建設密松水電站(Myitsone Dam)的項目不是很感興趣，決定將該項目永久擱置；2017年11月，巴基斯坦拒絕中國以140億美元興建迪阿默—巴沙大壩(Diamer-Bhasha Dam)，理由是認為此舉不符合巴基斯坦的國家利益；2016年12月，斯里蘭卡向中國招商局港口公司出售了漢班托塔港(Hambantota Port)80%的股份，並將港口以及港口周圍15,000英畝的土地租給中國，租期99年，被各界批評中國藉「一帶一路」之名併吞斯里蘭卡；2018年3月，美國智庫「全球發展中心」(Center For Global Development, 簡稱CGD)發布報告指出，由於「一帶一路」計劃大多採用不透明的貸款合約，並規定須由中國企業負責建造，導致合約對象為此欠下大筆債務，至少已有23國陷入「相當高」等級的債務風險，涉及國家橫跨亞、非、歐三洲，其中更有包括巴基斯坦、吉布地、馬爾

地夫、寮國、蒙古、塔吉克、吉爾吉斯，以及蒙特內哥羅等至少 8 個國家，未來可能在償還中國債務方面面臨重大的困難；<sup>2</sup> 2018 年 4 月，歐盟 27 國駐中國大使（匈牙利除外）聯合簽署一份報告，嚴厲批評中國的「一帶一路」倡議不透明又不公平，危害自由貿易理念且偏袒中國企業；<sup>3</sup> 2018 年 5 月，坦尚尼亞政府則要求中國和另一個投資國阿曼針對巴加莫約港（Bagamoyo Port）造價 110 億美元的港口工程進行重新談判，原因是該國政府無法籌到應負責分擔的 2 千 8 百萬美元；2018 年 5 月，馬來西亞新任總理馬哈地上任後，立刻宣布將取消 170 億美元的星馬高鐵、140 億美元的東海岸鐵路，以及 20 億美元的沙巴和馬六甲天然管線計畫；2018 年 7 月，英國《金融時報》副主編金奇（James Kynge）撰文指出，中國中心主義、北京不透明的發展融資都引發強烈非議和反對，金奇在文中也提到，據華府 RWR 顧問集團的研究指出，自從 2013 年開始推動以來，在「一帶一路」沿線的 66 個國家已經有 234 項中國投資的基礎建設計畫遭遇困境，佔總計畫 1,674 項的 14%，除了反映各種管理上的問題之外，還有各

<sup>2</sup> John Hurley, Scott Morris and Gailyn Portelance, “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective” (March 4, 2018), visited date: November, 20, 2018, 《Center for Global Development》, <https://www.cgdev.org/publication/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-a-policy-perspective>.

<sup>3</sup> 「歐盟 27 國駐中國大使 聯署批『一帶一路』」(2018 年 4 月 19 日), 2018 年 11 月 20 日瀏覽,《蘋果日報》, <https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180419/1337239/>。

國對於本身國家安全的擔憂。<sup>4</sup>

從以上的分析之中我們可以看出，在中國方面，大力宣傳「一帶一路」的豐碩成果自然是不遺餘力，但是在其他國家方面，前述許多與中國「一帶一路」計畫的共建事項也開始出現爭議。到底「一帶一路」的計畫到底有什麼樣的政治、經濟問題，使得中國即使傾全國之力大力推動、沿線各國迫切需要基礎建設，卻仍然還是出現爭議不斷的結果呢？本文重點分析「一帶一路」在馬來西亞和巴基斯坦的進展，透過對這兩個國家的案例分析來梳理出各國對於「一帶一路」態度變化的原因，以供未來在對更多國家的探討中提供一些可供驗證的論點。

## 馬來西亞和巴基斯坦的「一帶一路」

馬來西亞在 1981~2003 年的這段期間，由巫統（「馬來民族統一機構」政黨的簡稱）的領袖馬哈地（Mahathir Mohamad）擔任 22 年的首相。2003 年，馬哈地的接班人巫統的巴達威（Abdullah Ahmad Badawi）獲選為首相。2009 年，同為巫統的納吉（Najib Razak）獲選為首相。中國「一帶一路」在馬來西亞的各項建設，主要是在納吉的任內洽談完成，馬來西亞在納吉的任內也一直與中國保持良好的關係，這也有其歷史淵源，因為馬來西亞與中共的正式建交就是在他的父親、馬來西亞的第二任首相拉薩克（Abdul Razak Hussein）的任內

<sup>4</sup> James Kyngge, “China’s Belt and Road difficulties are proliferating across the world” (July 9, 2018), visited date: November, 20, 2018, 《Financial Times》, <https://www.ft.com/content/fa3ca8ce-835c-11e8-a29d-73-e3d454535d>.

所完成。

2016年9月，前任首相馬哈地與巫統黨內因為不滿納吉而退黨的前黨員們成立了「馬來西亞土著團結黨」（簡稱「土團」），馬哈地本人也參與角逐2018年的大選。馬哈地在大選期間，曾多次對納吉的親中政策嚴厲批評，認為納吉為了中飽私囊，甚至把馬來西亞出賣給中國也在所不惜。2017年2月，馬來西亞反對黨聯盟的「希望聯盟」展開宣傳攻擊，指總理納吉領導的「國陣」政府「出賣國家領土主權」給中國，並特別指出，中國地產開發商「碧桂園」與柔佛蘇丹合作的「森林城市」發展計劃將會從中國帶入70萬中國人來此定居，很可能在新加坡的旁邊建立另外一個「中國」。馬哈地更撰文指出，柔佛蘇丹參與這「森林城市」，是繼其祖先同意把新加坡讓給英國之後，第二次再讓出柔佛的土地給中國，有鑑於新加坡已經獨立建國，未來「森林城市」也很可能會跟新加坡一樣脫離馬來西亞獨立建國。2017年5月，中國高鐵企業戰勝最大競爭對手日本的企業，拿下價值745億人民幣、連接馬來西亞首都吉隆坡和新加坡全長約350公里的新馬高鐵項目，完工之後從吉隆坡到新加坡的時間預計將由現在的5個小時縮短到90分鐘，中馬並簽署與交換了9項涵蓋建設、農業、證券交易所、基礎設施和港口合作等領域、總值72.2億美元的諒解備忘錄。2017年8月，作為中馬兩國「一帶一路」合作的指標性項目，由中國交通建設集團承建，採用中國設計、技術和裝備合作建設、共長688公里的「馬來西亞東海岸鐵路」在馬來西亞的關丹(Kuantan)開工，預計銜接馬六甲海峽的巴生港(Pelabuhan Klang)和南海的關丹及哥打巴魯(Kota Bharu)兩個城市，馬國政府並公開宣稱馬來西亞可成為中國進入東協的入口。馬來西亞交通部長廖

中萊宣布，中國與馬來西亞合作的「港口聯盟」(China-Malaysia Port Alliance，簡稱CMPA)將增加甘馬挽港(Kemaman Port)、古晉港(Kuching Port)、沙巴港(Sabah Port)、天津港和青島港五個港口，使得兩國合作發展的港口總數增加到21個。2018年1月，馬來西亞展開東海岸鐵路及關丹深水港的大型改善工程兩個龐大的基建項目，皆獲得中國的資金支持。

2018年5月10日，馬哈地以92歲高齡在大選中獲勝，二度出任馬來西亞首相。馬哈地在競選期間就大打「反中牌」，宣稱要對中國投資「嚴加審查」，並且重新談判南海議題，他認為納吉根本是「把馬來西亞賣給中國」，強調「中國人搶走了馬來西亞人的飯碗」。在贏得大選後，馬哈地表示，將改變上屆政府的某些經濟政策，保留與北京對投資條款進行重新談判的權利。馬哈地也宣布，將放棄興建馬來西亞通往新加坡的高速鐵路，原因在於花費太多政府預算，卻很可能還賺不到錢。2018年6月，馬哈地一度改變其對中國的強硬態度，表示「一帶一路」計畫終究會蓋，應該要積極利用，希望馬來西亞能與中國保持友好關係。2018年7月，馬哈地宣布暫停價值230億美元與中資合作的開發案，包括東海岸鐵路和3項油氣管線計畫，暫停理由是質疑工程項目資金遭馬來西亞國營的「一個馬來西亞發展有限公司」(1 Malaysia Development Berhad，簡稱1MDB)挪用。2018年8月，馬哈地在訪問中國之前接受美聯社專訪指出，由於現階段馬來西亞的財務能力不佳，無法承擔龐大的債務，所以將在訪問中國的期間，尋求中方取消在馬來西亞的鐵路和能源管道建設，直言馬來西亞不需要這兩項「一帶一路」倡議下的基礎設施，他也提到，在一些由中資獲得的工程合約中，馬來西亞



向中國借了大筆款項，中國承包商卻偏愛聘用中國勞工，所有東西也都從中國進口，甚至連付款也是在中國境內完成，馬來西亞沒有得到任何好處。2018年8月，馬哈地在就任後的首次出訪就是訪問中國，先後與國務院總理李克強和國家主席習近平會面，並以「成本過高馬來西亞負擔不起」為理由，正式叫停了「東岸鐵路」和「能源管道」兩項總金額超過160億美元的項目，此舉也獲得中國政府的公開體諒，中國外交部發言人耿爽隨即在9月公開表示，中馬經貿合作中出現一些問題，「這很正常」，雙方一直都有就有關合作保持友好的協商。馬哈地對中資爭議的處理手法，一直都是將爭議歸咎於前任的納吉政府，而非歸咎於中國，他很小心地避免中馬關係惡化，同時亦持續對外宣稱歡迎中資等外資的投資。2018年9月，馬來西亞前總理納吉因為涉嫌濫用職權把國營的「一個馬來西亞發展有限公司」的6.28億美元轉入個人帳戶而被捕入獄。

巴基斯坦從1947年獨立建國以來，其政權在大多數的時間是由軍政府進行獨裁統治，甫於2008年才恢復為稍微民主的政治體制。在2008年的新體制下，首位民選文人政府也剛在2013年完成新體制成立後的第一個5年任期，並且和平地將權力移交給下一屆民選政府。2013年6月，穆斯林聯盟的謝里夫(Nawaz Sharif)當選總理。2014年11月29日，「一帶一路」計畫中的哈扎拉高速公路(E35 Expressway)舉行奠基儀式，總理謝里夫親自出席，這是總長約4,000公里的「喀什—瓜達爾港」(Kashi-Gwadar Port)交通大動脈項目規劃中的一段，標誌著「中巴經濟走廊」全面正式啟動建設。2015年4月，中巴雙方發布《中華人民共和國和巴基斯坦伊斯蘭共和國關於建立全天候戰略合作夥伴關係的聯合聲明》，並簽

署了 50 多項雙邊合作文件，涉及交通基礎設施、能源、農業、貿易、金融、衛生、地方、媒體、海洋科學、教育等領域，啟動了總計 460 億美元投資中的 280 億美元基礎設施建設項目，中國將幫助巴基斯坦升級「1 號鐵路幹線」，並將其向北延伸，經中巴邊境紅旗拉甫陸運公路口岸 (Khunjerab Pass) 連接到喀什。2016 年 5 月，中建股份有限公司與巴基斯坦國家公路局簽署了巴基斯坦最大城喀拉蚩 (Karachi) 至印度城市拉哈爾 (Lahar) 高速公路的商務合約，總金額約為 28.9 億美元，由中國進出口銀行提供融資，中巴經濟走廊計畫中的最大道路交通基礎設施項目正式定案。2016 年年底，巴基斯坦唯一的證券交易所「巴基斯坦證券交易所」進行私有化，由上海證券交易所、深圳證券交易所和中國金融期貨交易所組成的聯盟取得 40% 的股權，成為巴基斯坦證券交易所的最大股東，中國希望通過對巴基斯坦證券交易所的出資，購買獲得相關項目訂單的巴基斯坦上市企業股票，分享「一帶一路」帶給巴基斯坦經濟成長的果實。2017 年 5 月，中國與巴基斯坦在「一帶一路」國際高峰論壇上簽署「水利合作備忘錄」，要在印度河上游、巴基斯坦控制的喀什米爾 (Kashmir) 境內建立迪阿莫—巴沙大壩與邦基 (Bunji) 兩座發電站，分別能生產出 4,500 兆瓦與 7,100 兆瓦的產能，總共投資 270 億美元，是巴基斯坦首次接受海外投資的大型水利工程，被視為「中巴經濟走廊」的延伸計畫。印度對這個計畫表示擔憂主權受到侵犯的問題，並且向中國提出抗議。前述這些「一帶一路」的重大計畫，皆在總理謝里夫的任內定案。

2017 年 8 月，著名的「巴拿馬文件」曝光，接露謝里夫家族與 8 間境外公司的洗錢活動，謝里夫因此被議會罷免，由同為穆斯林聯盟的阿巴西 (Shahid Khaqan Abbasi) 就任總



理，完成謝里夫剩下一年的任期。在替換總理之後，2017年11月，巴基斯坦婉謝中國提供140億美元協助建造迪阿莫—巴沙大壩，將這個計畫從在「一帶一路」倡議中扮演重要角色的「中巴經濟走廊」中排除，巴基斯坦宣布將自行興建水壩工程。2018年3月，華盛頓智庫「全球發展中心」(CGD)發布研究報告，其中顯示，巴基斯坦是迄今為止，面臨債務高風險最大的國家。2018年6月到8月，巴基斯坦首席大法官穆爾克(Nasirul Mulk)就任為8月大選前的看守總理。2018年7月，媒體報導巴基斯坦要求中國繼續借款，來幫助巴基斯坦避掉因為飆漲的貿易赤字和不斷減少的外匯儲備所帶來的金融危機，並且警告中國，如果不願借款，則中國在巴基斯坦的600億美元投資將面臨風險。美國國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)也警告，國際貨幣基金對巴基斯坦新政府的任何潛在救助資金，都不應該用來償還來自中共的貸款。根據此時的媒體報導，中國推動「一帶一路」建設，使參與國債台高築，根據統計，中國至當時已經貸款給巴基斯坦約50億美元，「一帶一路」的中巴經濟走廊讓巴基斯坦財政赤字連連。2018年8月18日，巴基斯坦正義運動黨的領袖伊姆蘭(Imran Khan)在大選中勝出，出任為現任總理，伊姆蘭的競選主軸之一，就是大力批評前總理謝里夫在與中國的「一帶一路」的「中巴經濟走廊」建設合作中缺乏透明度和貪汙腐敗，然而，在伊姆蘭的就職演說中，他卻提到將會從中國的經驗學習，並積極恢復與中國的關係。2018年9月，伊姆蘭和中國外交部長王毅共同承諾將完成500億美元的中巴經濟走廊，表示希望進一步加強雙邊戰略夥伴關係，伊姆蘭汗重申，巴基斯坦與中國「全天候」(all-weather)的友誼是巴基斯坦外交政策的基石。2018年10月，巴基斯坦鐵道部長拉希德(Sheikh

Rasheed)表示，該國政府已將中國在巴基斯坦的「一帶一路」最大項目的貸款規模削減20億美元。目前最新的發展是，伊姆蘭已經在2018年11月時出訪中國，除了尋求北京的金援之外，也試圖進一步地鞏固中巴的雙邊關係。

## 「一帶一路」倡議的未來觀察重點與對臺灣的政策建議

總結來說，「一帶一路」在巴基斯坦的波折與在馬來西亞有幾個異曲同工之妙。第一，兩國都是在前任總理在位的期間積極與中國合作，然後在競選期間被後來的總理當選人抨擊為利用與中國的合作計畫來中飽私囊。第二，雖然新任總理當選人在競選期間都大力抨擊前任總理和中國的建設項目，但都把抨擊的基調定為是前任總理的問題，而並非中方的問題。第三，在新任的總理上任之後，隨即喊停「一帶一路」的重大公共工程，並且與中國再度進行談判，也都得到中國的諒解和更優渥的條件。第四，面對兩國對「一帶一路」重要建設的公然負面表態，甚至幾近於唱衰的程度，中國即使擁有不對等的國家實力與債權等等優勢，卻仍然選擇以相當友善的方式來回應，除了一再重申雙邊的夥伴關係之外，也同意給予兩國更優惠的條件。馬來西亞和巴基斯坦這兩年以來在「一帶一路」建設中與中國之間的波折，似乎有一些模式可循。

從馬來西亞和巴基斯坦對於「一帶一路」的態度之中，我們可以看出幾個重點。第一，各國國內政治的變動是影響到其對於中國「一帶一路」配合態度的主要關鍵，因為對於各國的政治領袖來說，關鍵並非在於「一帶一路」的建設能否

在自己的國內完成，而是在於「一帶一路」的相關爭議能否增加自身對抗政治對手的政治籌碼；第二，中國可能是受限於本身「和平發展」的戰略限制，而未能自由地對各國施加與其國力相符的影響力，使各國充分配合「一帶一路」的各種合作要求；第三，考慮到中國政權需要政策表現作為統治正當性的特殊性質，再加上習近平尋求打破任期限制勢必要拿出歷史里程碑表現的考量，我們應該也不難理解「一帶一路」必須要是一個「至少在表面上要是成功的」的政策。在這三個因素的交互影響之下，本文預期，各國的政治變動將會使各國與中國在「一帶一路」上的合作出現變化，而各國也應能從與中國的「再談判」中獲利，在這個邏輯之下，「一帶一路」的各項建設其進行過程也將充滿波折，順著這個邏輯推演下來，國際上對於中國的壓力愈高，中國在「一帶一路」項目中對於各國的讓利可能也將愈大。馬來西亞和巴基斯坦或是其他國家在這兩年來的例子可能只是個開頭，往後中國「一帶一路」的推動將會面臨更多的阻力與再談判，中國也會發現其自身將陷入「一帶一路」非成功不可的困境。

雖然「一帶一路」可能在推動過程中面臨上述諸多波折，然而，過程中的波折，並不代表中國就無法順利完成「一帶一路」的基礎建設。正如同新加坡國立大學李光耀公共政策學院資深研究員科納(Parag Khanna)在《聯結力：未來版圖》一書之中所說：「美國官員談論因應中國的崛起時，好像全球體系有一個偏好美國領導的根本邏輯。但全球體系只想要一樣東西：聯結。它不在乎哪一個強權取得最多的聯結，但

聯結優勢最強大的強權將握有最大的影響力。」<sup>5</sup>對於「一帶一路」沿線的開發中國家來說，即便「一帶一路」的建設及其爭議確實是在選舉時用來鬥爭競爭對手的好議題，但這並不表示這些國家不需要這些基礎建設，正如我們可以看到馬來西亞和巴基斯坦只是要與中國就合作條件「再談判」，而不是真的想要完全停止建設一樣，透過基礎建設來與國際市場取得更多的「連結」，長期而言仍然是這些國家不分黨派所追求的目標。除了中國的「一帶一路」之外，東協、歐盟、印度、伊朗、日本、俄國和土耳其等這些區域強權，也都先後公布了一連串與鄰國合作打造區域交通網路的宏觀計畫，積極增強與全球市場的連結。<sup>6</sup>中國的「一帶一路」計畫，與各個區域強國一連串增強基礎交通設施的計畫，所帶給臺灣的啟示是，「連結」本身就是影響力，這些在「一帶一路」沿線上與中國合作基礎建設的國家，未來勢必會與中國有更密切的聯繫，臺灣也應積極加強與「一帶一路」沿線國家之間的關係。

<sup>5</sup> Parag Khanna 著，吳國卿譯，2018年，《聯結力：未來版圖》，臺北：聯經，頁40-41。加強語氣的部分為本文作者所新增。

<sup>6</sup> 關於這些國家的基礎建設計畫，可參見：<https://reconnectingasia.csis.org/analysis/competing-visions/>。