「一帶一路」在哈薩克的進展與挑戰

李政昆*

絲綢之路經濟帶是中國國家主席習近平在 2013 年選擇以哈薩克為首站，在納扎爾巴耶夫大學（Nazarbayev University）中所提出來的，並由中國國務院總理李克強向各國推廣的區域合作戰略，和後來的 21 世紀海上絲綢之路稱為「一帶一路」（以下簡稱「一帶一路」）政策。「一帶一路」是取自古代絲綢之路概念，將中國自 1979 年改革開放後經濟成長的動能化身為整體國家經濟安全的大戰略，將幫助沿線的各國發展基礎建設，同時將消化中國過多的產能與勞動力。中國在 2008 年北京奧運之後，各國意識到中國大國崛起，在 2010 年後更超越日本成為世界第二大經濟體，自此國際上中、美兩國成為兩大主要經濟強國，中國逐漸從鄧小平口中的「韜光養晦」偏重為「有所作為」。在哈薩克所提出的「一帶一路」政策類似二戰後「馬歇爾計劃」，其中穿越中亞的交通建設是「一帶一路」的核心項目，而哈薩克便是中亞的核心國家，沒有哈薩克，中國的「一帶一路」就不算完整。中國透過「一帶一路」的國家政策，擴大在中亞的影響力。

* 作者為國立政治大學外交學系博士候選人。

doi: 10.30382/SSA.201810_(152).0002

「一帶一路」在哈薩克之實踐

「一帶一路」政策在哈薩克的實施對中國而言扮演著非成功不可的角色。首先，1991 年蘇聯解體後，中亞出現了五個國家，其中哈薩克面積最為廣大，為世界面積第九大的國家，同時也是中亞第一大經濟體，近年來經濟成長表現相當卓越。其次，哈薩克在地理位置上更是古代絲綢之路的道路，與中國新疆有相當長的邊界相連，有地緣政治的關係，也與中國同為上海合作組織之成員國，雙方在反恐上有一致的目標，從這些客觀事實上可以觀察，中國將哈薩克作為「一帶一路」宣示政策的首站不是沒有原因的。正是哈薩克做為中國「一帶一路」所謂的「典範合作國家」，中國在哈薩克的各種投資承載了只許成功不能失敗的使命。

「一帶一路」更成為中哈關係提升重要的關鍵因素之一。中哈自建交後，除了初期兩國間有些許的國界問題需要解決之外，兩國間的發展因為沒有客觀上太多的衝突因素，中國和哈薩克兩國之間的關係從「中國與藩屬國關係」到「中蘇關係」轉變為今日「中哈關係」，期間中哈關係不斷推升，從 2005 年 7 月中哈建立戰略夥伴關係、2011 年雙方發展《中哈關於發展全面戰略夥伴關係的聯合聲明》。自此中哈兩國的經濟發展政策便有相當多吻合之處。中國提出「一帶一路」對應哈國「光明之路」政策；中國 2015 年提出「中國製造 2025」，而哈薩克提出「第三次工業現代化」，以上顯示了哈國的經濟政策緊跟隨著這個鄰近的強國。對於哈薩克而言，國家利益是唯一的考量，在過去蘇聯統治及獨立初期，或許俄羅斯是最重要的雙邊關係，然而在中國 2008 年大國崛起後，哈薩克把握了這個強大鄰國，中國推行「一帶一路」政策，對哈薩克

來說中國才是最重要的「貴人」，從國際關係理論來看，不論從新現實主義或新自由制度主義來看，兩國間的合作可以說是相當符合國家利益，也符合了重視「經濟」的面向。

從兩國實際合作來看，中哈之間的貿易額在雙方呈現不斷上升的趨勢，2017 年，中哈雙邊貿易額為 180 億美元，比 2016 年同期增長 37.49%。其中中方出口額為 116.4 億美元，比去年同期增長 40.4%，中方進口 63.6 億美元，比去年同期增長 32.3%。2018 年 1 至 8 月，中哈雙邊貿易額 125.8 億美元，比去年同期增長 18.3%，其中中方進口額 51.7 億美元，比 2017 年同期增長 44%，出口額 74.2 億美元，比去年同期增長 5.2%。[1] 從數據可以得知中哈兩國的貿易在「一帶一路」與「光明之路」的政策推升背景下，貿易也呈現增長。

「一帶一路」與「光明之路」之合作

2016 年 9 月 2 日在杭州高峰會期間，中哈所簽署的《「絲綢之路經濟帶」建設與「光明之路」新經濟政策對接合作規劃》是兩者對接的文件。所謂的絲綢之路經濟帶是要建立沿線國家更緊密的經濟結合，是中國透過「亞洲基礎設施投資銀行」（Asian Infrastructure Investment Bank，簡稱 AIIB）及「絲路基金」的資金貸款給其他國家促進其基礎建設的一項計畫，以實現所謂「五通」，包括政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通等內容，「一帶一路」形式靈活多樣，可能是金融、基礎設施、能源甚至是文化上的合作，並

[1] 「中國同哈薩克的關係」，中華人民共和國外交部，<https://www.fmprc.gov.cn/chn//pds/gjhdq/gj/yz/1206_11/sbgx/t6935.htm>，檢視日期：2018.12.14。

沒有硬性的統一規定，也可能是雙邊的自由貿易協定，並不會設立一個國際組織，性質上更接近「援助」。

「光明之路」（Bright Road Initiative）是哈薩克總統納扎爾巴耶夫（Nursultan Nazarbayev）2014 年 11 月發表國情咨文中宣佈國內大規模的投資計劃，以促進經濟發展，其內容是在三年內投資 90 億美元分配到運輸物流業建設工業和能源基礎設施建設。哈薩克所提出的「光明之路」，指實現國家的光明發展，是以首都阿斯塔納（Astana）為核心輻射全國的一個交通體系，改善與發展國內交通基礎設施，使其陸運措施在歐亞大陸能發揮積極的作用。

自古以來，絲綢之路就是古代商人運送貨物之地，而哈薩克的位置正好位於歐亞大陸的中心點，兩者皆是以陸運交通為核心概念，哈薩克可以說是把握中國推行「一帶一路」的契機。事實上，哈薩克的建設及投資相當仰賴外國直接投資（FDI），2005 至 2015 年哈薩克累積的 FDI 流入 2,076.35 億美元，哈薩克的「光明之路」存在著 2,600 億美元的資金缺口，因此中國的亞投行、絲路基金等為哈薩克的經濟建設帶來巨大的機遇。

一、兩國對口機構

中哈兩國在 2016 年簽署的《「絲綢之路經濟帶」建設與「光明之路」新經濟政策對接合作規劃》分別由推進「一帶一路」建設工作領導小組辦公室主任徐紹史與哈薩克經濟部長比希姆巴耶夫共同簽署，本規劃分為六個部份，包括合作背景、原則、願景，第六部份特別說明本《規劃》非國際條約，在六部份當中，最重要的是內文中提到的合作重點和實施保障機制。

事實上，中哈的合作重點就在資金上的合作，而中哈合作最重要資金來源的書面協定就是 2015 年 12 月，中國總理李克強與哈國總理馬西莫夫（Karim Qajymqanuly Massimov）的共同見證下，絲路基金與哈薩克斯坦出口投資署（KAZNEX INVEST JSC）在北京簽署了《關於設立中哈產能合作專項基金的框架協議》。根據這項協議，絲路基金出資 20 億美元，建立「中哈產能合作專項基金」，重點支持中哈產能合作及相關領域的項目投資，此為絲路基金成立以來第一個合作專項基金，第一個國家就在哈薩克。根據中國外交部歐亞司司長桂從友表示，中哈產能合作開展至 2015 年已達成 52 個產能合作項目，總金額超過 240 億美元。中哈實際上處理「一帶一路」合作戰略除了雙方國家領導人、外交部之外，「中哈合作委員會」也扮演重要角色，其於 2004 年 5 月哈薩克總統納札爾巴耶夫訪問中國期間正式成立，根據《中華人民共和國政府和哈薩克斯坦共和國政府關於成立中哈合作委員會的協定》設經貿、交通和科技等十個分委員會，負責協調兩國各領域的合作，另外在雙方「一帶一路」和「光明之路」對接的合作之下，雙方共同成立了「新經濟政策對接聯合工作組」負責實務及細節上的對接工作。

二、鐵公路部份

中哈合作重點中最重要的就是「交通基礎設施領域」，加強基礎設施「歐亞大陸橋」的鐵路建設包括了中國—哈薩克—西亞、中國—哈薩克—俄羅斯—西歐和中國—哈薩克—南高加索 / 土耳其—歐洲交通走廊建設，強化中國西北邊疆至東南沿海一線交通基礎設施。哈國的「光明之路」企圖將哈薩克打造成國際交通走廊，事實上哈國本國提出「百步計

劃」[2]（Kazakhstan's 100 Concrete Steps Initiative），該計劃其中也強調哈薩克做為歐亞的主要交通樞紐，將哈國建構成歐亞最重要的運輸大國，哈薩克主要希望以運輸大國的角色將哈薩克的經濟動能全面提升。因此在「光明之路」中提出三個方向與中國「一帶一路」對接，其中包括「北線」（西歐—中國西部國際公路）、「中線」（中國—哈薩克斯坦—亞塞拜然—喬治亞—土耳其鐵路）和「南線」（哈薩克—土庫曼—伊朗鐵路）與中國的「一帶一路」政策對接，中哈兩國計劃打造歐亞運輸強國。

另外在哈薩克首都阿斯塔納正在興建的輕軌電車（機場捷運）完全由中國製造。該輕軌由中國中鐵二局集團所興建，完全採用中國的軌距，為中亞國家首先採用中國標準之軌道，將連接阿斯塔納國際機場到阿斯塔納新火車站，全長 22 公里，2015 年 5 月，中國中鐵股份有限公司旗下中鐵國際集團合作的聯合體與哈薩克阿斯塔納輕軌公司為阿斯塔納輕軌一期專案簽署 EPC 框架協定。2017 年 3 月，北京城建設計發展集團編制的阿斯塔納新交通系統輕軌一期工程初步設計方案已經通過評審。現在阿斯塔納的輕軌在冬季必須在零下 50 度的低溫中施工，輕軌的建設可以顯示哈國發展交通的決心，背後由中國興建說明了中國在哈國的影響力日漸加深。

[2]「百步計畫」是哈薩克總統在 2015 年 5 月 20 在《主權哈薩克報》公佈的的國家「政治改革」，主要是哈國的五大改革，細項一百條措施，目標和推動哈薩克成為全球前 30 強國，並落實哈薩克「哈薩克 2050」發展戰略的落實。「光明之路」是 2014 年提出，重點是在基礎建設的願景。

三、已完成的合作項目

中哈目前在「雙西公路」（中國西部—歐洲西部）的合作上已經通車，雙西公路東起中國連雲港經過中國新疆，至霍爾果斯（Khorgos）口岸，經哈薩克至俄羅斯的聖彼得堡，全長 8445 公里，中國和哈薩克在 2015 年後大力發展，目前已經完工，哈薩克第一大城阿拉木圖（Almaty）到霍爾果斯只需要三小時，雖然這條路在 2008 年就開始興建，但在「一帶一路」政策的催化下，這個串連歐亞的國際高速公路已經完工。

另外一項目前中哈已經取得實質完工的成就為「霍爾果斯 - 東大門經濟特區」。霍爾果斯是中國新疆和哈薩克邊界上最重要的公路口岸，這個特區成為中哈之間非常重要的物流中心，哈薩克在哈方一側設立了「霍爾果斯 - 東大門」經濟特區，具備處理 20 萬集裝箱的能力，集加工製造、貨物中轉、金融服務和旅遊休閒等功能為一體的綜合性國際貿易中心。而此特區由中國遠洋海運集團有限公司和連雲港港口控股集團聯合收購霍爾果斯東大門無水港 49% 的股權，這顯示中哈之間的合作已經相當密切。

「一帶一路」在哈薩克的挑戰

一、國內部份

在人民看法方面，哈國人民對「一帶一路」存有疑慮。2015 年 11 月哈薩克為減少財政赤字，通過了《土地法》，許多哈國人民上街抗議該國延長外國的土地租界，因《土地法》修正案規定與哈薩克公民共同開辦的合資公司可購買哈薩克的農用土地，外國人可租賃農用土地，租期從目前的 10 年提高到最長 25 年，許多民眾擔心此法案通過會助長外國人

甚至中國人控制大量的土地資源，也擔心中國在經濟領域對當地會形成「更嚴重的擴張行動」。雖然目前中哈關係走到歷史的新高點，哈薩克首都阿斯塔納也可以看到許多中國工人在如火如荼的在趕製輕軌，哈薩克也有許多中國留學生。然而，哈國民眾在抗議土地的背後存在一種懼怕中國的心理，因中國為世界第二大經濟體，挾帶著資金，讓哈薩克民眾覺得對土地失去控制。土地在哈薩克是相當敏感的議題，特別是因為哈薩克在清朝曾經為中國的朝貢國之一，中哈兩國目前雖為平等外交關係，然而中國的國力及綜合實力都遠遠在哈薩克之上，因此從抗議行動來看，哈國人民仍有些疑慮。但對於哈薩克領導政府而言，「一帶一路」可以增加基礎建設，並對俄國平衡，因此對照兩者官方大力宣傳「一帶一路」和「光明之路」的對比下，顯得有些官熱民冷。

二、國外部份

俄國對中國「一帶一路」政策態度也相當值得探討。俄羅斯原本對中國「一帶一路」政策感到疑慮，然而在 2015 年 5 月，中國與俄羅斯簽署《關於絲綢之路經濟帶建設和歐亞經濟聯盟建設對接合作的聯合聲明》，等於官方正式同意兩者的對接。然而 2018 年 8 月，與俄國政府關係良好的俄媒《獨立報》罕見對中國「一帶一路」政策大肆批評，文中批評「一帶一路」政策使得中國與中亞當地權貴形成貪污跟腐敗，並對當地生態形成浩劫，文中提到中亞地區人民對中國不斷投資感到反感，也提及哈薩克民眾反《土地法》的示威抗議活動，文中更引述文章哈薩克社會學家的報告說，2007 年哈國人民反感中國移民的人佔 18%，2012 年時已經來到了 33%，而到 2017 年時多達 46% 的人不喜歡中國移民。事實上，這官

媒的批評顯見出中國和俄羅斯在中亞的競合關係。哈薩克原為蘇聯的加盟國，在 1991 年之前與蘇聯為一體，獨立之後雖為平等外交關係，但俄哈之間關係非常密切，對哈薩克的政治經濟也有強大影響力，然而在中國大國崛起加上「一帶一路」政策的施行之下，呈現了與中國此消彼長的關係。「一帶一路」和歐亞經濟聯盟本質上是不同的概念，「一帶一路」不是國際組織，主要是透過貸款給其他國家興建基礎建設，而歐亞經濟聯盟是透過關稅同盟達到經濟一體化的效果，然而實際的運行都必須借重主導國家的實力，從中哈兩國間的貿易不斷地增長及雙方的實際合作項目愈來愈多可以觀察到，俄羅斯對中國「一帶一路」已經產生戒心，若中國觸碰到俄國的核心利益，即中國對哈薩克的影響力超過俄國，俄方絕不可能坐視，俄羅斯媒體的批評可視為官方釋出的警告。

中美貿易戰可能對「一帶一路」造成挑戰。攻勢現實主義大師米爾茲海默（John Mearsheimer）認為兩個大國最終不免走向戰爭，其認為大國的目的在於生存，一定程度解釋了中美間的競爭。美國在總統共和黨總統川普上任之後，對中國大國崛起有很大的戒心，2018 年 3 月宣布依據 1974 年貿易法第 301 條指示美國貿易代表對從中國進口的商品徵收關稅，以「懲罰中國偷竊美國智慧財產和商業秘密」，其中關乎 600 億美金的商品，中美的貿易戰就此一觸及發，而美國更對中國的「中國製造 2025」覺得不安。2018 年 11 月美國跨黨派的「美中經濟暨安全檢討委員會」（United States-China Economic and Security Review Commission）提出報告，建議美國國會成立一個基金，抗衡中國利用提供開發中國家基礎建設融資並藉機形成影響力的政策，若未來成立，等於美國要對「一帶一路」直接挑戰。對於哈薩克來說，因為身居歐亞大陸

的中心，外交上一向主張「平衡外交」，在俄、中、美、歐、日之間求取平衡，哈薩克也必須顧及美國的國家利益。

未來觀察重點

「一帶一路」與「光明之路」計劃的對接為中國及中亞哈薩克帶來巨大的機遇，2015 年中哈簽定《中華人民共和國和哈薩克斯坦共和國關於全面戰略夥伴關係新階段的聯合宣言》標示著「光明之路」和「一帶一路」的項目合作正式展開，然而未來有四點需要觀察：

一、《「絲綢之路經濟帶」建設與「光明之路」新經濟政策對接合作規劃》之中的許多項目是否只是紙上宣言，資金是否到位、具體項目如何施行，及萬一雙方將來政權更替是否會造成後續施行成效的改變。

二、「光明之路」及「一帶一路」對接所欲建設的歐亞走廊所跨的幅員相當廣大，特別是歐亞高鐵的興建更是資金龐大，經過多個國家，且嚴寒的氣候造成施工困難，因此，預計 2018 至 2026 年興建的歐亞鐵路也相當值得關注其實際施行成效。

三、中哈間的合作需相當注意到俄羅斯的態度。「一帶一路」政策與歐亞經濟聯盟兩個政策存在著相當的競合關係，「一帶一路」的成功也意謂著中國對哈薩克的影響力將會超過俄羅斯，因此，中俄在哈薩克的競合關係也相當值得密切注意。

四、中國所推行的「一帶一路」引起大國的注意，而這些大國的動向特別是美國、歐盟及日本在未來是否會推行類似「一帶一路」的政策與中國抗衡，及是否有成立相抗衡的基金亦為值得關注之重點。