

2016.5.23. (CBNRI RN16-123)

作者： Daniel S. Markey/美国对外关系委员会兼职高级  
研究员

James West/美国对外关系委员会研究助理

(翻译) 黄慧红/第一财经研究院研究员

huanghuihong@yicai.com

## 中巴经济走廊的进展、挑战与启示

中巴经济走廊是中国一带一路倡议下的旗舰项目，它能否顺利推进很大程度上受到巴基斯坦国内安全问题的影响。中巴经济走廊无疑将为巴基斯坦的经济发展注入新的活力，同时它也为美国和中国、巴基斯坦的关系提供了新的机会。

中国-巴基斯坦经济走廊（CPEC，简称“中巴经济走廊”）一部分是发展计划，一部分则是战略策略。尽管双方是几十年来的亲密伙伴，在当前中国地缘政治野心膨胀、巴基斯坦的安全和发展引发持续担忧的背景下，中巴经济走廊是两国双边合作强化和扩大的象征。

中巴经济走廊的目的在于通过公路、铁路和管道网络提高巴基斯坦内部的连通性，并以能源、工业和其他基础设施项目为配套，来解决关键的能源短缺问题，从而提振巴基斯坦的经济增长。最终，中巴经济走廊将会促进中国和印度洋之间陆路（从中国喀什到巴基斯坦瓜达尔港）沿线的贸易。

2015年4月，中国和巴基斯坦正式确定了中巴经济走廊计划，双方签署了51项关于中国投资的协议和备忘录，未来10到15年的投资总额将达460亿美元。一些项目已经开始进行，包括有望在2016年底完工的公路和能源项目。

中巴经济走廊是中国区域经济互联互通的宏伟议程——一带一路（OBOR）倡议中的一部分，中国国家发改委（NDRC）在2015年3月对该倡议进行了阐述。这一雄心勃勃的计划呼吁新型的、由国家指导的公路、铁路、管道、港口及信息网络投资，从而深化亚洲内部及亚洲同非洲、欧洲的经济一体化和互联互通。

由于一带一路包括亚欧大陆的“丝绸之路经济带（Silk Road Economic Belt）”和东南亚的“海上丝绸之路（Maritime Silk Road）”，巴基斯坦有潜力成为服务两者的纽带，中国也将中巴经济走廊称为一个“旗舰项目”。尽管中国很快就弱化了中巴经济走

廊背后的地缘战略动机，但很多评论家指出，长期来看经巴基斯坦到阿拉伯海的陆路将有助缓解“马六甲困境(Malacca dilemma)”。这是中国的一个弱点，大约 85% 的石油进口要通过马六甲海峡这一“咽喉要道”。

图 1 中国倡议的新丝绸之路



## 发展促安全

要理解中巴经济走廊，就要理解中国的安全问题，尤其是那些源自新疆的安全问题。巴基斯坦也牵涉其中，维族武装集团如东突（ETIM）在巴基斯坦-阿富汗边境地区寻求避难，在那里他们同基地组织和塔利班建立了联系。中国视东突为持续的威胁——他们以中国为目标，并打击中国在巴基斯坦境内的利益。

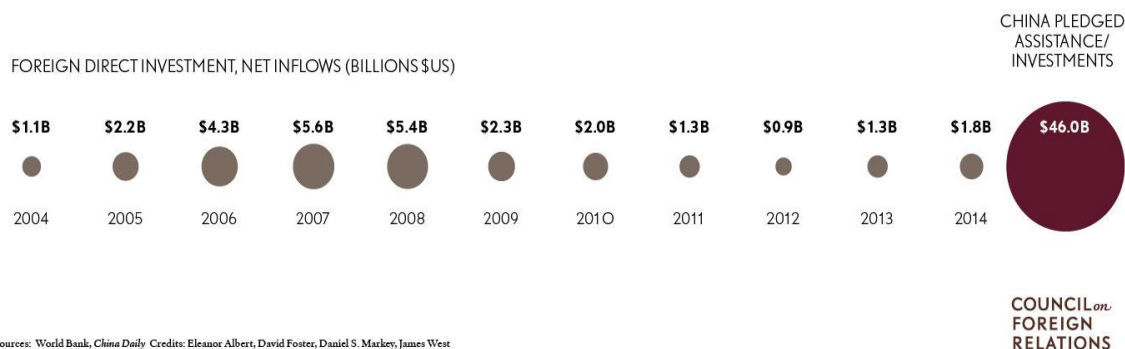
在这一背景之下，中巴经济走廊代表了 中国通过经济发展来提供安全的国际化延伸。在巴基斯坦的投资是为了创造就业，减少反国家的情绪，以及产生公共资源来帮助

法律和秩序方面的改善。通过解决邻国巴基斯坦国内圣战组织的威胁，中国希望更好地保护自己的领土。因此，中巴经济走廊虽然经常被描述成运输走廊，但至少在中短期内，安全问题仍有可能对人员和货物的跨境流动带来限制。

巴基斯坦执政党和军方领导人也十分珍惜中巴经济走廊带来的经济、政治及安全方面的机会。巴基斯坦需要直接投资来刺激经济增长，但在过去十年中投资者普遍谨慎，如果计划兑现，中国在巴基斯坦的投资将超过 2008 年以来所有外国直接投资总和的两倍。

图 2 巴基斯坦 FDI 净流入

## FDI Flow to Pakistan



中国对能源基础设施的投资尤其受欢迎。巴基斯坦全国电力供应缺口平均达 4500 兆瓦。供应短缺和输送问题导致频繁停电，每年的损失则高达 GDP 的 2%。由于巴基斯坦近 2 亿的人口以每年 2% 的速度扩张，这些问题将进一步恶化。如果没有新的就业，年轻人（巴基斯坦超过一半的人口不到 24 岁）的精力将找不到有益的出口。在这样一个被宗教、民族和政治割裂的国家，在这样一个滋生了极端主义和好战主义的国家，发展经济就具有了特殊的意义。

在政治方面，巴基斯坦的执政政府意识到通过提供一系列“早期收获(early harvest)”项目，它更有机会赢得 2018 年的选举。从安全的角度来看，巴基斯坦军方认为如果中国投资可以改变巴基斯坦疲软的经济命运，那同样也可以增强巴基斯坦应对国外（印度）及国内（反国家分子）挑战者们的实力。

### 计划和现实

在巴基斯坦，中巴经济走廊主要由规划、改革和发展部联合中国发改委一起管理。双方设立了一个联合合作委员会工作组，聚焦四个主要领域：瓜达尔港、交通基础设施、能源以及产业合作。

瓜达尔港是俾路支省的一个温水深海港，靠近霍尔木兹海峡。2015 年 11 月，该港口的管理被移交给了一家中国国有企业。

瓜达尔港仍然在建设之中，2016 年总吞吐量仅为 50 万吨，但有望在 2017 年翻番。规划人员预计，最终它可以每年处理 3 到 4 亿吨货物，周边城市的居民数也将从 8 万增加到 200 万。

物理上，中巴经济走廊包括了一个互相连通的公路、铁路和管道网。2015 年 5 月，巴基斯坦政府公布了该项目的三条公路线：通过俾路支省和开伯尔-普什图省的西线；主要经过信德省和旁遮普省的东线；以及在国内纵横交错的中线。北部的一条公路通过喀喇昆仑公路连接喀什，它是中巴合作的主要象征，也是唯一的地面连接。其它运输项目包括现有铁路的建设和改善，包括铺设超过 1200 公里的新轨道以及对 3100 公里的轨道进行升级。

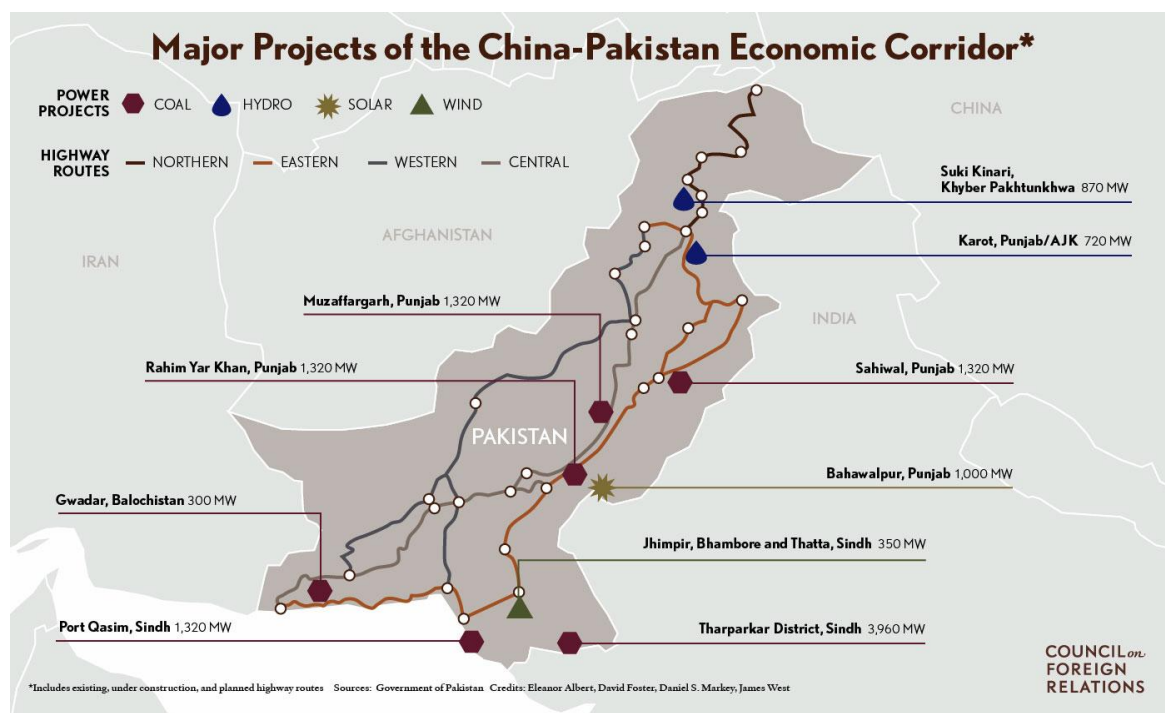
中国投资的绝大部分——约 350 亿美元有望投向能源项目，包括煤炭、太阳能、水电、液化天然气和电力输送。如果所有都按计划进行，21 个项目将产生近 17000 兆瓦的能源，这几乎是巴基斯坦已装机容量的两倍。在这 21 个项目中，巴基斯坦预计 14 个“早期收获”项目到 2018 年能为全国电网增加 10400 兆瓦电力。为了更好地利用新设施和发电容量，政府已经确定了四十多个新升级的工业园区和经济特区，旨在鼓励投资和增加当地就业。

中巴经济走廊项目是在政府层面进行谈判的，其中中国企业由政府选出。项目享受低息或零息优惠贷款，包括来自中国进出口银行和丝路基金的融资。到目前为止，考虑到巴基斯坦艰难的安全环境，巴基斯坦的民众几乎无法窥探这些具体安排，封闭的招标过程则使得人们很难评估合约是否反映了真实的市场成本。

和巴基斯坦企业不同，中国的发电企业免受“循环债务（circular debt）”而从中获益。而“循环债务”一直困扰着巴基斯坦。巴基斯坦的购电商被要求向一个循环账户支付每月待缴电费的 22%，巴基斯坦财政部用主权提供资金担保，从而确保不拖欠（向

中国投资方的）电费支付。2016 年初，这项措施从燃煤发电厂扩展到了中巴经济走廊所有的能源项目上。（第一财经研究院注：据我们了解，巴基斯坦政府承诺用循环账户中的资金担保中国投资的燃煤电厂和能源项目能够收到应收的电费，从而保障中国投资方的利益。但是鉴于巴国内电费拖欠严重，该账户是否有足够资金保障中国投资方收益，巴基斯坦财政部担保的资金来源如何，会否由于巴国内政治斗争成为有争议的条款而被抨击，目前都无法确定。第一财经研究院对这种特别安排能否收到预期效果持保留意见。）

图 3 中巴经济走廊主要项目



## 挑战

中巴经济走廊全面实施的主要障碍是安全。为了解决中国的担忧，确保这些项目的安全，巴基斯坦在 2016 年初宣布组建中巴经济走廊专用的万人安保部队，即便如此，处理眼前的任务安保人员依旧些紧张。

在巴基斯坦西北边境，公路网络规划中靠近或者经过巴基斯坦塔利班及其他反国家武装组织的区域，他们可能会袭击施工人员并破坏物资供给。在针对这些组织的军事行动中，迫于中方的压力，巴基斯坦军方尤其重视东突问题。他们担心，袭击事件会延

误或者阻碍中巴经济走廊。2015年10月，军方声称已经将东突从巴基斯坦境内清除，但其它组织的威胁仍在。伊斯兰激进组织已经袭击了中国目标，包括绑架施工人员，并暗示他们将会扩大范围打击更多的中国利益目标。

数十年来俾路支省叛乱不断，那里有重要的中巴经济走廊项目正在施工进行中。俾路支叛军袭击了中国的工程项目和工人。为了保护瓜达尔港镇，有建议认为可以在周围建立安全防护并设立检查站。这样的计划可能会产生进一步疏远当地社区的风险。

中巴经济走廊也面临巴基斯坦内部的政治反对，各省和中央政府对于投资的分配产生了内讧。反对党指责对于东线的优惠待遇，声称政府关于服务、工业园区和经济特区的分布计划剥夺了一些省获得投资机会，只对旁遮普有利。交易谈判缺乏透明性则加剧了人们的担忧和怀疑——如果有，那也只是一小部分能从投资中获益。

解决这些问题需要更多的军队来保护项目。除非巴基斯坦联邦政府和省政府及地方当局合作，来说服社区这些项目对他们来说是最佳利益选择，否则中巴经济走廊的存活能力令人怀疑。中国对于这类袭击的忍耐很难预测，但由于中巴经济走廊是一带一路倡议下的旗舰项目，中国很可能愿意平安渡过这些暴力事件。如果巴基斯坦无法提供足够的安全保护或者无法解决国内反对党的问题，项目落地则会有困难，也会影响后续投资和产生商业回报。

### 启示

如果成功，中巴经济走廊将为巴基斯坦经济带来巨大利益。经济增长对于政治稳定至关重要，因此这些项目应该也是美国乐见并鼓励的。

据说一带一路倡议也引起了一些担忧，

尤其是印度和其它邻国对中国不断增长的自信表示担忧。印度分析人士质疑中国投资的影响，并担忧中国对于南海的野心。印度认为瓜达尔港不太可能成为一个活跃的经济中心，但它更可能成为中国扩张的军事舰队以及成为在整个印度洋行动的一个海军基地。此外，印度总理纳伦德拉·莫迪和其它官员对中国也不满，他们抗议现有和计划中的项目通过了印度的领土。为了降低中国在巴基斯坦的活动加剧当地紧张局势的可能性，美国可以提议可进行印中双边对话，甚至可以充当东道国举行三方会谈。

美国对中巴经济走廊也有长远的顾虑，因为它代表的是中国进入欧亚以及扩大对欧亚影响力的前沿阵地。由于巴基斯坦和中国的关系越来越近，美国很可能会为了在伊斯兰堡的影响力而展开竞争。这样的竞争最好避免，因为它代价极大、不可能赢，也几乎会给美国在巴基斯坦和地区内的其他目标带来反作用。巴基斯坦会得出自己的结论，如何更好地争取和中美的关系——它可能会追求同中美有区别的联系。美国官员应抓住巴基斯坦对中巴经济走廊强烈关注所带来的机会，从而推动其在巴基斯坦政治上可持续的一系列目标，此外应特别关注恐怖主义、核扩散和阿富汗战争等问题。

最后，尽管中国和巴基斯坦官员对美国的示好有所警惕，中巴经济走廊仍应被视为促进双边合作的机会。美国可以将目前民用援助基金的一部分转移到和中巴经济走廊目标一致的项目上——例如国家电网的技术改进，来帮助提高就业，刺激经济增长，提供额外外部投资的激励。美国的援助也应该继续在巴基斯坦发挥建设性的作用，如果和中国保持统一将会提高双方的效率。这需要开启同巴基斯坦和中国官员以细节为导向的全新对话。此外，美国官员包括政

府部门和进出口银行应该利用他们和巴基斯坦的对话机制，来确保中巴经济走廊对中国企业和投资者的保护也同样适用于美国企业。如果中巴经济走廊能掀起一波来自美国等国的投资浪潮，那么它就为改变巴基斯

坦的经济前景提供了绝佳的机会。（本文原标题为：**Behind China's Gambit in Pakistan**）

