

「一帶一路」進展現況與阻礙

摘要

「一帶一路」是中國近年來對外發展一大重要戰略，然從今年 1-7 月中國企業在「一帶一路」沿線國家的直接投資與新簽對外承包工程項目合約來看，金額皆較去年同期明顯下滑許多。由於「一帶一路」沿線只有少數國家經濟相對富裕，其他國家多半債務高築，無法支付這些大型建設資金，進而陷入債務危機，因此有些國家開始暫緩與中國企業的合作計畫、縮減計畫規模或重新審視計畫內容等，讓「一帶一路」進展受到阻礙。未來減輕阻礙的作為(1)透過國際監督機制，解決透明度不足問題，並由參與國制定共同目標以維護共同利益，避免未來出現爭議；(2)資金面，未來中國銀行應會嚴格地授予「一帶一路」計畫貸款，確保投資與融資的可持續性；(3)企業面，中國企業宜提升專業服務與水準，強化社會責任，制定與當地文化相符合的企業社會責任，尋求當地民眾認同。

一、前言

「一帶一路」，即「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」，是中國對外發展的重要戰略。旨在推動沿線各國實現經濟政策協調，促進經濟要素有序自由流動、資源高效配置和市場深度融合，共同打造開放、包容、均衡、普惠的區域經濟合作架構。據報導指出，中國已經在「一帶一路」投資了至少 9,000 億美元，主要用於基礎設施，交通和能源，包括巴基斯坦的天然氣管道，匈牙利的高速公路以及泰國的高速鐵路等。

國際貨幣基金(IMF)主席拉加德警告中國，不要做不必要的「一帶一路」基建，這會讓很多國家負債累累。歐洲復興開發銀行(EBRD)也示警東南歐國家切勿依賴中國資助「一帶一路」投資，並建議歐盟等機構應採取行動因應。另包括馬來西亞近期也已停止中國的東海岸鐵路專案等價值 220 億美元的計畫等。顯而易見「一帶一路」進展已漸受阻礙。此外，根據 RWR Advisory Group 的研究

顯示，中國在「一帶一路」沿線國家，宣布投資的 1,674 個基礎設施項目中，迄今約 14% 的項目遭遇了麻煩。遇到的問題包括民眾對這些建設案的反對、針對勞工政策的抗議、施工延期以及國家安全顧慮，其中大部分問題來自管理不善。

中國自 2013 年起推行「一帶一路」，截至今年 1 月，共有 71 個國家（包括中國）正參與該項目，而這 71 個國家占全球 GDP 的三分之一，涵蓋亞洲、非洲和歐洲等國，但大規模基礎建設的投入也導致部分體質較差的國家陷入財務困境。因此，本文將從「一帶一路」近期發展進度與阻礙，分析其能夠調整方向與機會。

二、「一帶一路」推動現況

■ 進出口貿易表現

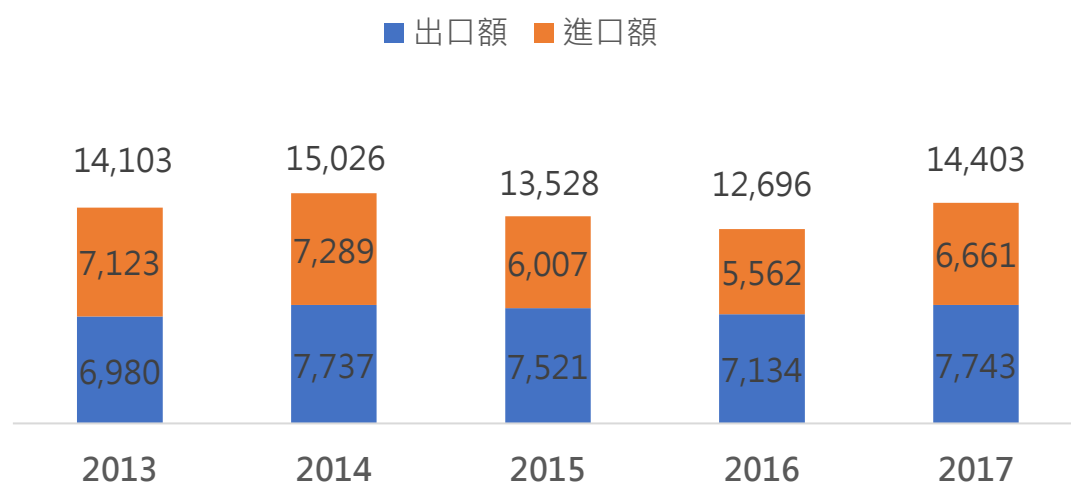
根據中國國家信息中心《「一帶一路」貿易合作大數據報告 2018》，如圖一所示，中國與「一帶一路」國家的進出口總額達到 14,403 億美元，較 2016 年同期成長 13.4%，高於中國整體外貿成長速度 5.9 個百分點，占中國進出口貿易總額的 36.2%，顯示「一帶一路」國家的重要性越來越高。其中中國對「一帶一路」國家出口 7,742 億美元，較 2016 年成長 8.5%，占中國總出口額的 34.1%；自「一帶一路」國家進口 6,660 億美元，較 2016 年成長 19.8%，占中國總進口額的 39.0%，近五年來進口額成長速度首次超過出口。

從國別區域看，亞洲、大洋洲地區與中國貿易額比重占五成以上，中國與中亞地區貿易額成長速度最快，2017 年中國與「一帶一路」國家貿易額前 10 位的國家分別是：越南、馬來西亞、印度、俄羅斯、泰國、新加坡、印尼、菲律賓和沙烏地阿拉伯等，中國與這 10 個國家的貿易總額占中國與「一帶一路」國家貿易總額的 68.9%。

從商品結構來看，如表一所示，2017 年中國對「一帶一路」沿線國家出口商品出口額最高的是「核反應爐、鍋爐、機器、機械器具及零件(HS Code 2 位

碼 84)” ，其次是 “電機、電氣設備及其零件；答錄機及放聲機、電視圖像、聲音的錄製和重放設備及其零件、附件(HS Code 2 位碼 85)” ，二者合計占中國對「一帶一路」沿線國家出口額的 38.2%；在進口方面，2017 年中國自「一帶一路」沿線國家進口商品進口額最高的是 “礦物燃料、礦物油及其蒸餾產品；瀝青物質；礦物蠟” ，其次是 “電機、電氣設備及其零件；答錄機及放聲機、電視圖像、聲音的錄製和重放設備及其零件、附件” ，二者合計占中國自「一帶一路」沿線國家進口額的 50.3%。

從運輸方式來看，如圖二所示，進出口均以水路運輸方式為主，航空運輸與公路運輸為輔，2017 年中國對「一帶一路」國家的出口中，以水路運輸的出口額達 5,679 億美元，占中國對「一帶一路」國家出口額的 73.4%，其次為航空運輸(12.3%)、公路運輸(11.9%)，近年來鐵路運輸出口及航空運輸進口成長幅度較為明顯。



單位:億美元

資料來源: 中國國家信息中心《“一帶一路”貿易合作大數據報告 2018》

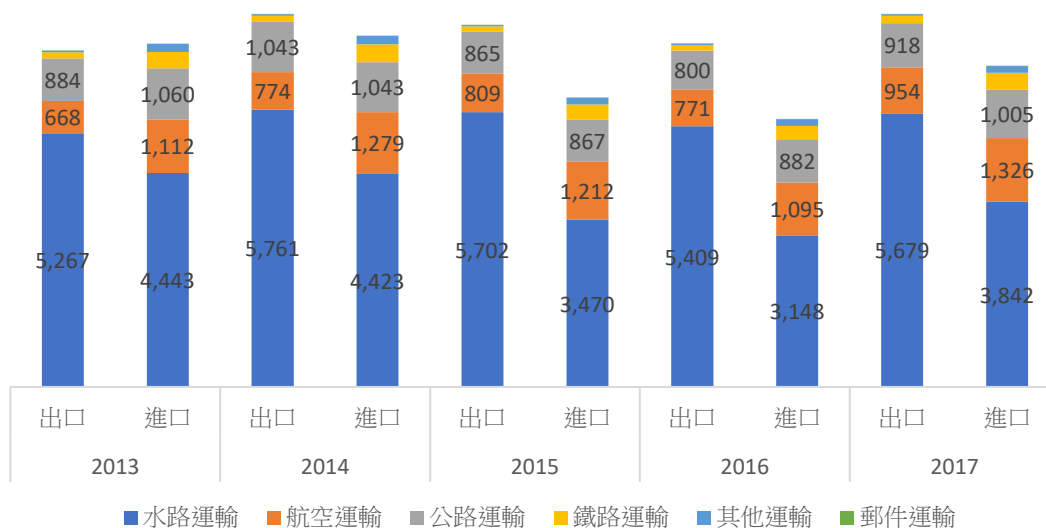
圖一 2013 年-2017 年間「一帶一路」國家與中國貿易額

表一 2017 年中國與「一帶一路」國家進出口前 5 位商品

單位:億美元

HS2 編碼	出口額	HS2 編碼	進口額
85 章(電機與設備及其零件；錄音機及聲音重放機；電視影像、聲音記錄機及重放機；以及上述各物之零附件)	1,798.8	85 章((電機與設備及其零件；錄音機及聲音重放機；電視影像、聲音記錄機及重放機；以及上述各物之零附件))	1,781.6
84 章(核子反應器、鍋爐、機器及機械用具；及其零件)	1,158.6	27 章(礦物燃料、礦油及其蒸餾產品；含瀝青物質；礦蠟)	1,573.3
72 章(鋼鐵)	292.2	84 章(核子反應器、鍋爐、機器及機械用具；及其零件)	418.3
39 章(塑膠及其製品)	257.3	29 章(有機化學產品)	314.1
87 章(鐵道及電車道車輛以外之車輛及其零附件)	234.7	39 章(塑膠及其製品)	311.7
HS4 編碼	出口額	HS4 編碼	進口額
8517(電話機，發送或接收聲音、圖像等數據用的設備)	649.9	8542(積體電路)	1,139.8
8471(自動數據處理設備及其零件等)	248.5	2709(石油原油及自瀝青質礦物提出之原油)	1,019.4
8542(積體電路)	226.3	2711(石油氣及其他氣態碳氫化合物)	214.9
2710(石油及提自瀝青礦物之油類,但原油除外)	158	8517(電話機，發送或接收聲音、圖像等數據用的設備)	193.1
9013(液晶裝置,未構成其他號列所更明確說明之物品者)	115.8	2902(環烴)	139.9

資料來源：同圖一



單位:億美元

資料來源: 同圖一

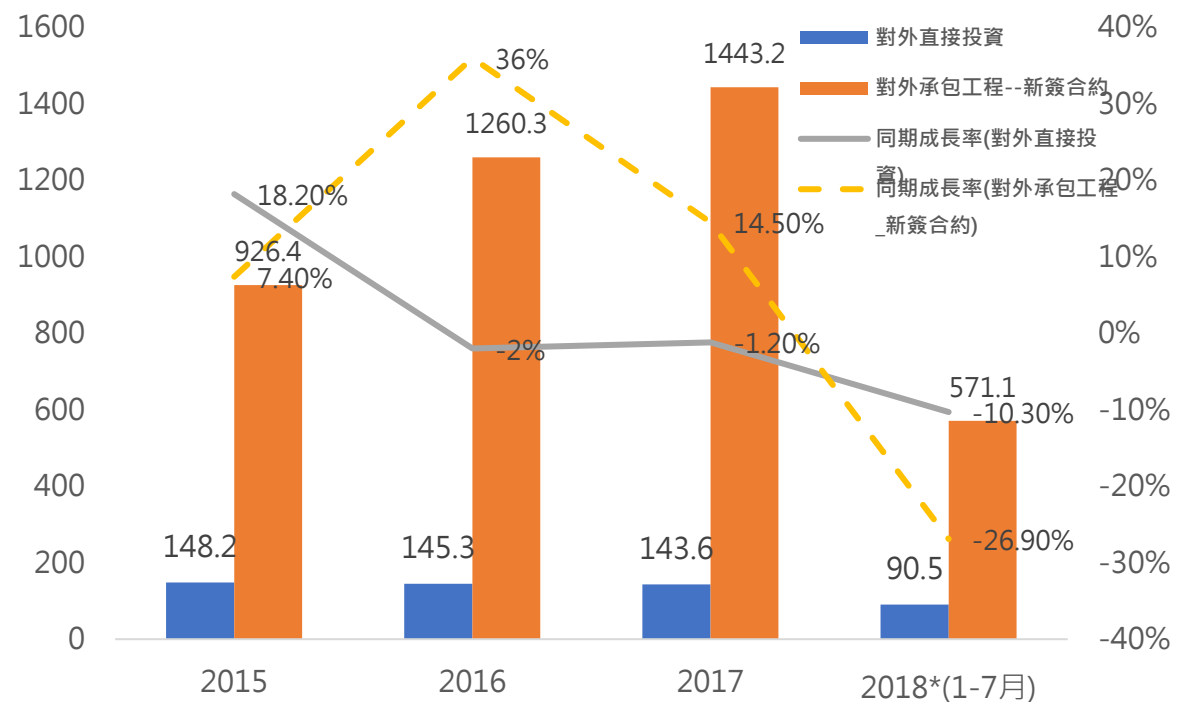
圖二 2013-2017 年中國對「一帶一路」國家貿易額_按運輸方式分類

■ 對外投資

根據中國商務部統計，如圖三所示，2018 年 1-7 月，中國企業在「一帶一路」沿線對 55 個國家直接投資 90.5 億美元，較 2017 年同期相比下滑 10.3%，占同期中國對外直接投資總額的 12.7%，主要投資地區為新加坡、寮國、馬來西亞、印尼、巴基斯坦、越南、泰國和柬埔寨等國家；在對外承包工程方面，中國企業在「一帶一路」沿線的 61 個國家新簽對外承包工程項目合約 2,240 份，新簽合約額 571.1 億美元，占同期中國對外承包工程新簽合約額的 45.6%，較 2017 年同期相比下滑 26.9%。

隨著亞洲各國經濟的發展，多數亞洲國家在道路、鐵路、港口、電站、潔淨水、能源與可再生能源、健康與教育等方面有著較大的基礎設施投資需求，但缺乏必要的資金和技術支持，因此有較強的吸引投資的意願。與此同時，中國積極實施“走出去”戰略，以“一帶一路”建設為引領，聚焦國際產能合作。因此，

就對外投資產業別而言，中國對“一帶一路”沿線國家和地區的投資行業日趨多元化，對外投資分布在多個行業領域，包括採礦業、製造業、租賃和商務服務業、建築業、批發零售業、電力熱力供應、農林漁牧業等。



單位:億美元、%

資料來源:中國商務部

圖三 中國對「一帶一路」沿線國家投資合作情況

三、「一帶一路」進展受阻情況

儘管，中國的資金支持了非洲和亞洲的成長。同樣毫無疑問的是，龐大的資金也加深了體質較差國家遭遇危機的風險。根據全球發展中心(Center for Global Development)最近的一項研究發現[註¹]，該研究評估了主辦「一帶一路倡議」(Belt and Road Initiative, BRI)資助項目的 68 個國家目前和未來的債務水平。研究發現，在目前面臨債務困擾風險的 23 個國家中，其中有 8 個國家，未來因與 BRI 相關的融資而顯著增加了債務危機的風險，包含巴基斯坦、吉布地(Djibouti)、馬爾地夫、寮國、蒙古、蒙特內哥羅(Montenegro)、塔吉克斯坦

(Tajikistan)與吉爾吉斯(Kyrgyzstan)。

該報告表示巴基斯坦是目前為止最大的高風險國家，預計將增加 620 億美元的額外債務，據報導指稱中國的融資額約占 80%，而大型 BRI 項目以及中國所收取的相對較高利率，增加了巴基斯坦債務危機的風險；再就吉布地而言，最近的國際貨幣基金組織(IMF)評估強調了該國借款計劃極具危險性質，並指出，在短短兩年內，公共外債從 GDP 的 50%增加到 85%，是所有低收入國家中增加最高的。大部分債務由政府擔保的公共企業債務組成，也積欠中國進出口銀行債務；就寮國來看，有幾個與 BRI 有關的基建項目規模大，像價值 67 億美元的中寮鐵路，幾乎占該國國內生產總值的一半，這也導致 IMF 警告東南亞最貧窮的國家之一的寮國，該項目可能會威脅到國家償還債務的能力。

雖然中國的「一帶一路」建設希望以點帶面，不僅能夠走出去，更希望走進去，即幫助相關沿線國家提升其產業基礎以及可持續發展能力。然而，越來越多的證據表明，這些基礎設施項目並沒有達到中國所設定的理想狀態，也與受援助國家引起了爭議。根據華盛頓諮詢公司 RWR Advisory Group 的一項研究，自 2013 年中國政府宣布一帶一路倡議以來，中國已在 66 個國家規畫 1,674 項基礎設施投資。但是，這些投資中有 234 項，占整體投資項目的 14%，已被取消或面臨風險，就金額來看，價值 4,190 億美元(占總額的 32%)的項目遭遇到施工延期、項目引起民眾反對或國家安全方面的爭議。

1. 馬來西亞

根據英國金融時報報導，馬來西亞已經 7 月份起陸續取消或暫停多項由中國支持的項目，總價值約 230 億美元，包括馬來西亞本土和婆羅洲島的兩個油氣管道專案 (每個專案的造價都超過 10 億美元)、以及連接麻六甲(Malacca)市與馬來西亞國家石油公司(Petronas)位於柔佛州(Johor)的煉油與石化廠的造價為 7.95 億美元的管道項目。

中國與馬來西亞兩國之間合作項目暫停的原因，在於馬國新任總理馬哈蒂 (Mahathir Mohamad) 發現前任總理納吉布已讓馬來西亞債務增加至 1 兆令吉，占國內生產總值的 65%，遠高於 2017 年底的 6,868 億令吉，占國內生產總值的 54%。馬哈蒂表示新政府首要任務是解決債務負擔問題，決定要減少支出，並重新審視與北京方面有關的所有條約。

此外，作為「一帶一路」倡議在馬來西亞的旗艦計畫—東海岸鐵路(East Coast Rail Link)雖然並未被取消，但因實際動工後，建造成本原預估 140 億美元攀升到 200 億美元，幾乎超支原本預算的一半，在成本太高之下，馬國政府決定暫停興建，預備與中國重新談判建造費。

2. 巴基斯坦

根據華爾街日報報導指出，中國目前在巴基斯坦投資基建總金額高達 620 億美元，而拉合爾捷運線將是中國向世界炫耀的「一帶一路」指標性投資興建基礎建設項目，這個位在巴基斯坦東部、與印度接壤的旁遮普省首府拉合爾，是巴國第 2 大城，捷運總建造經費 20 億美元，但該捷運工程已經進行 3 年之久，也使得巴基斯坦債台高築。

由於巴基斯坦正深陷一場金融危機，有可能要向 IMF 尋求紓困，且匯率貶值問題使得償還外幣債務更加艱難，加上今年 7 月選舉產生，由總理伊姆蘭(Imran Khan)領導的新政府，表示將會重新審視「一帶一路」投資項目，所涉專案是 620 億美元中巴經濟走廊(CPEC)計畫的一部分。中巴經濟走廊計劃是中國「一帶一路」倡議中最重要的部分之一，主要內容包括巴國南部瓜達爾港的大規模擴建工程，以及公路、鐵路與價值 300 億美元的發電廠[註²]。

3. 斯里蘭卡

中國過去 10 年透過所謂基礎建設等援助貸款，讓斯里蘭卡欠下 80 億美元，取代了日本成為斯里蘭卡最大債權國。目前斯里蘭卡的基礎建設有 7 成仰

賴中國的貸款和援助，因無法償還貸款，被迫以 11 億美元把赫班托達港 (Hambantota port) 與附近 1,500 公頃土地租給中國企業，為期 99 年，讓斯里蘭卡某種程度受到中國的控制。

不過根據彭博報導，該港口因經營不善，自 2011 年以來已經累計虧損約 3 億美元，因此認為港口租給中國來減輕債務，反而是件好事。不過這件事在斯國仍掀起爭議並持續發酵，一些斯里蘭卡民眾不解政府將港口以及周邊大量土地作為工業園區租借給中國的方式，他們擔心這樣的做法會令斯里蘭卡的土地變成「殖民地」，而且被迫遷移的當地居民，主要以務農和捕魚為生，他們擔憂會因此失去土地。

斯里蘭卡現任總統西里塞納 (Maithripala Sirisena)當初雖然因為反對國家過度依賴中國而獲得勝選，2015 年上任時曾暫停一系列前政府批准的中國投資的項目，但因政府負債過重且經濟發展乏力，不得不調整策略，重新尋求中國的幫助。與此同時，他也採取更為平衡的外交政策，歡迎來自所有國家的投資與合作[註³]。

4. 泰國

中國推動「一帶一路」，將在中南半島鋪設直通鐵路，計畫將經過寮國、泰國和馬來西亞，未來昆明可直通新加坡。就目前進度來看，寮國段大致順利，但泰國段遭遇不小阻礙。「一帶一路」希望連結東南亞中南半島的陸路運輸，不過牽涉廣泛，徵地、貸款與技術都是關鍵。

以 2017 年底動工興建的 3.5 公里鐵路試驗路段，雖不需環境影響評估和拆遷即可徵收，泰國國家鐵路局現地即可施工，原規畫半年完工，但據泰國媒體報導，試驗路段的路基工程在今年 3 月底僅完成 7%，若資金到位，有信心在 4 月竣工，但至今仍未完成。

泰中鐵路計畫推動不順之因，在於泰國充滿保護主義的法令，在保護主義下，

泰國法令對外國人有諸多限制，例如有 39 種事業不准外國人從事，還對專業人士在泰國執業設下高門檻，進入市場難如登天。此外，泰國人天性使然，加上各司其政的政府機關，當徵收土地面臨抗爭時，公共部門協調耗時費日，總會遇到難以想像的阻力[註⁴]。

5. 緬甸

緬甸 2017 年底的外債為 96 億美元，其中 40% 的債務是來自於中國。2015 年中國國企中信集團投資緬甸皎漂港案(kyaukpyu)，原定今(2018)年動工，主要發展港口以及毗連經濟區，其中含 4,200 英畝的工業園及建造 10 個大型油輪泊位，但緬甸政府有鑑於斯里蘭卡為償還中資貸款，將戰略港口租借給中國，故大幅削減中資參與的皎漂港案成本，原 73 億美元，修訂後剩 13 億美元，大型油輪泊位也只剩 2 個[註⁵]。

皎漂港是中國「一帶一路」建設關鍵之一，由於皎漂港位於中緬原油管道入口處，從中東運輸的石油可直接透過皎漂港油管輸送，不需經過中國現今運油必經的麻六甲海峽，發展皎漂港可降低潛在戰略風險。然而，皎漂距離緬甸最大城市仰光約 400 公里，物流倍增的可能性並不大。緬甸財長索溫 (Soe Win) 曾向媒體表示緬甸政府有必要確認皎漂開發案的收益是否可以償還貸款，希望削減不必要開支，減少無效投資。

四、 結語

整體而言，由於「一帶一路」沿線的許多開發中國家在政治上處於不穩定狀態，連帶地在經濟上也很脆弱。雖然中國透過亞投行或其他機制向「一帶一路」國家提供財政上的援助，但資金沒有辦法提供這些建設項目必要的穩定性或安全性，也不能保證受援助國家能夠堅持完成合約。此外，中國投資興建的項目可能更激化了當地民眾言論與社會的輿論與之對立，導致對使用中國勞工的中國公司的不友善，中國商品和出口的氾濫同樣可能成為當地不滿和怨恨的根源。

再者，由於「一帶一路」沿線只有少數國家經濟相對富裕，可以支付大型建設資金，其他國家多半債務高築，管理能力較差，再加上中國提供巨額優惠融資，使得各國當政者為了鞏固自身權力，而與中國一起共同參與建設投資，但隨後又因事前缺乏完整經濟效益分析，導致陷入債務困境，成為國內反對派大力抨擊的標的，如馬來西亞的新馬高鐵和東海岸鐵路，或像斯里蘭卡，因無法支付中國所提供的融資，只好出售港口租用權來抵債，可見「一帶一路」倡議並非單純的「雙贏」方案。

其次，到目前為止，中國 90% 以上的外國投資都是透過國有渠道和國有企業 (SOEs) 完成的。由於國有企業回應政府股東並享受國家財政支持，因此這些中國公司很少有動力仔細評估成本、收益和風險，導致投資回報率很低。由於「一帶一路」是一項重大工程和計畫，債務水準只是眾多問題中的一個，缺少整體性的長期規劃才是主要問題，其他問題如勞動和環保標準的不透明以及缺乏明確時間表和工程進度報告也需要受到關注。若相關問題未獲適當的解決，「一帶一路」的進展將會受到阻礙[註⁶]，因此相關計畫未來可能改革的方向，包括：

- 一、為了解決透明度不足的問題，未來可能朝建構一個國際性監督機制，由參與國制定共同目標，在共識基礎上來執行「一帶一路」計畫的決策，一來避免未來出現爭議，也可維護共同利益。
- 二、就資金面，目前許多「一帶一路」投資與中國官方項目並列，雖讓中國的銀行業放寬了信貸，但因為容易獲得貸款而導致銀行不良貸款風險增加，加上毫無節制的貸款給受援的「一帶一路」國家，可能讓中國跟其它國家的關係交惡，反而阻礙「一帶一路」推展。因此，未來為了讓具促進貿易及經濟價值計畫優先進行及保證投資與融資的可持續性，中國銀行可能朝向嚴格地授予「一帶一路」計畫貸款，銀行業對放款應有更嚴格的審查機制。
- 三、在企業方面，中國企業未來會朝提升專業服務與水準，強化企業社會責任，制定與當地文化相符合的企業社會責任作為[註⁷]。與西方已開發國家不同，

在西方的跨國公司進入非洲或者是東南亞國家的時候，很多西方國家的協力廠商組織諸如 NGO，以及專業的服務公司早已經進入當地市場，可以為企業提供較為完備的支援與服務。而中國企業往往是孤軍深入，只在遇到問題才求助官方，缺乏專業服務機構和合作機構，讓企業在進入市場時對於當地文化，利益群體以及社區訴求缺乏瞭解，無法制定出更為符合當地實際的發展計畫，並沒有意識到在很多東南亞國家，並不是政府獨大，諸如消費者、社區、NGO 等輿論或聲音，都可能影響到整個相關建設的進度。

-
- ¹ 資料來源: John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance · Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective · CGD Policy Paper 121, 2018.03.
 - ² 何黎(2018.9.10) · 《巴基斯坦新政府對中巴經濟走廊產生疑慮》, FT 中文網
 - ³ 崔瑩(2017.5.9) · 《一帶一路給斯里蘭卡帶來了什麼?》, FT 中文網
 - ⁴ 中央通訊社(2018.7.15) · 《一帶一路泰國卡關，泰中鐵路進度緩》.
 - ⁵ 新頭殼 newtalk(2018.8.3) · 《一帶一路又踢鐵板！緬甸皎漂港大幅削減 60 億美元》
 - ⁶ 星展銀行(2018.7.4) · 《中國可能需要重新規劃一帶一路計畫》
 - ⁷ 蘇婭(2018.8.23) · 《從企業社會責任看「一帶一路」海外受阻》, FT 中文網