CIIS研究报告

“一带一路”倡议在南亚的机遇与风险

第 17 期
2017年4月

中国国际问题研究院
CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES

中国国际问题研究院简介

中国国际问题研究院（简称国研院）是新中国第一家外交智库，直属中华人民共和国外交部，主要对当前国际政治、经济、安全等领域的重大问题进行中长期战略研究，对热点问题做出及时分析，提出看法和建议，以供决策参考。

国研院前身为创设于 1956 年的中国科学院国际关系研究所。1958 年更名为国际关系研究所，1986 年更名为中国国际问题研究所。2014 年更名为中国国际问题研究院。

国研院现设 7 个研究所与 8 个研究中心。研究所分别为美国、亚太安全与合作、欧洲、发展中国家、欧亚、国际战略、世界经济与发展研究所；上海合作组织研究中心与中国－亚非合作中心为国家级研究中心，另设中美关系、军控与国际安全、能源战略、全球治理、海洋安全与合作、“一带一路”研究中心。科研处、对外联络处等部门负责科研管理和对外交流。

国研院现有研究人员逾百人，其中高级职称者约占 44%。从 1992 年起，每年都有研究人员因贡献突出而享受国务院颁发的政府特殊津贴。迄今为止，共有 52 人享受过这一殊荣。

国研院图书馆是目前国内一流的国际问题研究专业图书馆，现有中、英、法、俄、德、日、西共 7 个语种约 30 万册图书。馆藏范围涵盖政治、经济、军事、外交、国际法等学科。

国研院对国内外出版发行双月刊《国际问题研究》（中文版）和其英文版 China International Studies。其中，《国际问题研究》杂志创刊于 1959 年，是国内创办时间最早的国际政治类学术期刊之一。China International Studies 创刊于 2005 年，是中国首个公开出版的外交与国际政治类英文学术期刊，也是国家首批 A 类英文学术期刊和国家社科基金中华学术外译项目资助期刊。

国研院与世界各国研究机构建立起了 30 多个交流平台，还创设了网站和公众微信号，及时发布研究成果，参与公共政策的讨论，介绍中国外交政策。

CIIS研究报告

“一带一路”倡议在南亚的机遇与风险

蓝建学 宁胜男

第 17 期

2017年4月

中国国际问题研究院
CHINA INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES

作者简介

蓝建学　1997 – 2001 年在北大国际关系学院国际政治系获法学学士学位。2001 – 2004 年在北大国际关系学院外交学系获法学硕士学位。2004 – 2009 年在中国社科院亚太研究所从事南亚及中国周边形势调研工作。期间，2006 – 2009 年在中国社科院研究生院国际关系专业（南亚国际关系）获法学博士学位。2009 年 5 月，进入中国国际问题研究院发展中国家研究所工作，从事中印关系及南亚地区形势调研工作。2010 – 2013 年在中国驻印度使馆政治处工作，任使馆政治处副主任，主要从事外交调研工作。2013 年 10 月起，任中国国际问题研究院发展中国家研究所副研究员。

主要研究领域：中印关系、南亚地区形势、非传统安全等。

宁胜男　2011 年毕业于武汉大学经济与管理学院，获经济学学士学位。2013 年毕业于中国人民大学经济学院，获得经济学硕士学位。2013 年 7 月进入中国国际问题研究院发展中国家研究所工作，2015 – 2016 年赴马耳他大学地中海外交学院交流学习，获外交学硕士学位。现任发展中国家研究所助理研究员。

主要研究领域：印度经济、南亚地区形势、新兴经济体研究。

目　　录

摘　要 —— vi

导　言 —— 1

第一章　中巴经济走廊的重要进展及主要挑战 —— 3

一、中巴经济走廊建设的最新进展 —— 3

（一）瓜达尔港 —— 4

（二）交通基础设施建设 —— 4

（三）能源项目 —— 5

（四）产业合作 —— 5

二、中巴经济走廊对本地区的辐射效应迅速凸显 —— 6

（一）促进巴自身发展及稳定，带动整个南亚安全稳定 —— 7

（二）促进南亚地区力量的战略稳定与平衡 —— 7

（三）将“发展和建设”主题嵌入本地区事务，塑造地区国家政治社会议程 —— 8

（四）促进地区互联互通和一体化，打造“中巴两国搭台、地区各国唱戏”的公共产品 —— 8

三、当前及今后推进中巴经济走廊的有利条件 —— 9

（一）中巴两国国家利益高度契合 —— 9

（二）两国高层强大的政治意愿 —— 9

（三）中巴发展战略的无缝对接 —— 10

（四）中巴经济合作潜力持续释放 —— 10

四、中巴经济走廊面临的主要挑战 —— 11

（一）巴内部政治纷争激烈 —— 11

（二）巴境内暴恐、分裂势力活动猖獗 —— 12

（三）走廊建设面临多重外部因素干扰 —— 14

第二章 孟中印缅经济走廊建设进展、有利条件和主要障碍 —— 17
一、孟中印缅经济走廊建设进展：升级至“一轨”，联通项目有所进展 —— 17
（一）走廊由“二轨”讨论升到“一轨”实践 —— 17
（二）走廊框架下联通项目取得一定的进展 —— 18
二、尽管障碍重重，推进孟中印缅经济走廊的有利条件仍然存在 —— 19
（一）四国均对走廊潜力和前景表示认可 —— 19
（二）四国禀赋各异，经济互补性强 —— 20
三、孟中印缅经济走廊面临的主要挑战 —— 20
（一）印对走廊态度趋于消极，转推以己为核心的地区联通体系 —— 21
（二）孟中印缅地区联通水平低下，需大量的长周期投入 —— 22
（三）四国交界地区面临多重非传统安全叠加挑战 —— 23
（四）缅甸内政外交处于关键转型期，充满不确定性 —— 24
（五）孟缅关系长期不睦，难以形成推动走廊的合力 —— 24
（六）印、缅、孟担心走廊带来“中国贸易冲击” —— 25
（七）域外大国干扰走廊的推进 —— 25

第三章 跨喜马拉雅通道建设与“21世纪海上丝绸之路”：扎根南亚及印度洋地区 —— 27
一、跨喜马拉雅通道建设进展与中国－尼泊尔－印度三边互动 —— 27
二、中国与孟加拉国在“一带一路”框架下合作的进展及挑战 —— 30
三、中国与斯里兰卡在“21世纪海上丝绸之路”框架下合作的进展及挑战 —— 32
四、中国与马尔代夫在“21世纪海上丝绸之路”框架下务实合作 —— 34

第四章 “一带一路”在南亚：共有的挑战及出路 37
一、中国“一带一路”倡议在南亚面临的共有挑战 37
（一）南亚合作伙伴的内政不稳 37
（二）暴恐极端势力的威胁与袭击 37
（三）南亚域内大国的干扰与掣肘 38
（四）“一带一路”项目在南亚的经营风险 38
（五）软性议题逐渐成抹黑“一带一路”项目的火力点 39
二、未来“一带一路”倡议在南亚推进的重要着力点 39
（一）高度重视项目所在国政局变动 39
（二）践行共商、共建、共享原则 40
（三）重视与印度沟通 40
（四）从战略高度在当地做好民心工作 40
（五）循序渐进，把控项目推进时机和节奏 40

摘　　要

南亚地区是中国“一带一路”倡议的交汇区和先行区，也是该倡议早期收获分布较为密集的地区。近年来，“一带一路”倡议逐步在南亚生根发芽，逐步形成了以中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊、中尼跨喜马拉雅通道、中国与孟加拉国、斯里兰卡和马尔代夫的海上互联互通为四大载体，以港口、路桥、产业园区、政策沟通、民心相通为支撑的合作共建格局，成为新时期中国加深与南亚务实合作、打造两地利益共同体的主要抓手和重点方向。

中巴经济走廊建设进展顺利，进入全面实施阶段。双方明确了各领域优先推进项目清单，以走廊建设为中心，以瓜达尔港、交通基础设施、能源、产业投资合作等四大领域为重点，遵循“政府支持，市场运作”原则，打造“1+4”经济合作布局，并逐步向周边地区辐射。双方国家利益高度契合、高层政治意愿强烈、发展战略无缝对接等，也为走廊推进提供有利条件。同时，巴国内政治“极化”、境内暴恐势力活跃、外部力量干扰等，对走廊建设及运营的威胁不容忽视。

孟中印缅经济走廊框架下的联通项目有所进展，四国仍认可走廊的潜力和前景，但走廊整体建设远远落后于预期，并有无疾而终之风险。由于印度对中国“一带一路”总体倡议保持警惕和防范，并着手打造以印为核心、避开中国的地区联通体系，所以印对孟中印缅经济走廊的态度趋向消极。此外，孟中印缅四国交界地区联通水平低下、多重非传统安全问题叠加、缅甸处于内外政策关键转型期、孟缅关系长期不睦、美日等域外大国干扰等因素，均增加推进走廊的难度与风险。

中国与尼泊尔在“一带一路”倡议框架内，加速贸易、交通、能源、电信合作等领域务实合作，强化两国之间物理连通，扩大尼对外交往的渠道与选择。尼方提出中印尼三国合作方案，希在中印之间扮演中转和桥梁角色，但印度对中尼关系发展保持警惕，掣肘中尼两国跨喜马拉雅通道建设。

“一带一路”倡议提出以来，孟加拉国方面积极回应并主动进行战略对接，中孟在贸易投资、工业园建设、产能转移、港口桥梁建设等方面达成诸多合作协议。中孟签署关于开展“一带一路”倡议下合作的谅解备忘录，成为中国与南亚地区签署的首个政府间共建“一带一路”合作文件，对中国与南亚区域合作具有标志性意义。中孟“一带一路”合作不时受到域内外大国干扰，未来或受孟社会激进化冲击。

中国与斯里兰卡在“21 世纪海上丝绸之路”框架内合作，高度契合两国共同利益。双方在基础设施建设、产业合作、自贸区建设、旅游、人文交流等方面的合作迅速发展。两国在港口等大型基建方面的合作经短暂风波后重回正轨。中斯关系经历“肯定—否定—再肯定”螺旋升级。中斯“一带一路”框架下的合作遇到的挑战与地区大国的介入不无关系。

马尔代夫是古代海上丝绸之路的重要驿站，也是中国“21 世纪海上丝绸之路”的关键节点。中马签署了关于共同推进“21 世纪海上丝绸之路”建设的谅解备忘录，在港口机场建设、改善马代岛屿间交通等方面达成重要合作项目，并就推动建设中马自贸区达成一致。与中国同其他南亚中小国家合作遇到的外部压力一样，中国与马代在“一带一路”框架下的互利合作也不时遭到域内大国的干扰。

总体而言，“一带一路”在南亚主要挑战包括：一是南亚地区有关国家政局不够稳定，政策可持续性不够；二是“三股势力”对有关项目构成一定的安全风险；三是南亚地区地缘政治博弈激烈，对“一带一路”倡议实施带来一定的不确定性；四是南亚项目实施面临一定的经营风险；五是反华势力的抹黑和干扰。

未来，中国在南亚推进“一带一路”倡议时，应充分预估风险，未雨绸缪，找准着力点。一是加强两地政治沟通，防范政治风险；二是践行共商、共建、共享原则，强化互利共赢；三是注重沟通域内大国，主动战略对接；四是加强沟通当地社区，重视风险评估，稳步推进项目。

导　言

2013年，中国国家主席习近平先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”倡议，是新历史条件下中国政府统筹国内与国际两个大局，顺应地区和全球合作潮流，对全球发展和治理新模式做出的积极有益探索。“一带一路”倡议推进之时，正值国际格局不断发生复杂深刻变化，多极化、全球化深入发展，全球治理体系亟需改进。作为中国向世界提供的公共产品，“一带一路”倡议既顺应中国全面深化改革和全方位开放的需要，亦深度契合参与各方的根本利益。[1]

南亚地区是“一带一路”倡议的交汇区和先行区，也是该倡议的实质性早期收获分布较为密集的地区。2014年，中国国务院总理李克强在十二届全国人大三次会议上做政府工作报告时指出：“推进丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路合作建设。加快互联互通、大通关和国际物流大通道建设。构造中巴、孟中印缅等经济走廊。”2015年3月，中国国家发展改革委、外交部、商务部三部委联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，提出“中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊与推进‘一带一路’建设关联紧密，要进一步推动合作，取得更大进展”。

近年来，“一带一路”倡议在南亚生根发芽，逐步形成了以中巴经济走廊（CPEC）、孟中印缅经济走廊（BCIM-EC）、中尼跨喜马拉雅通道、中国与孟加拉国、斯里兰卡和马尔代夫的海上互联互通为四大载体，以港口、路桥、产业园区、政策沟通、民心相通为支撑的合作共建格局，成为新时期我国深化与南亚务实合作的主要抓手和重点方向。

1　苏格：“全球视野之‘一带一路’”，《国际问题研究》，2016年第2期。

随着该倡议在南亚的示范效应增大，印度、巴基斯坦、阿富汗、孟加拉国、斯里兰卡、阿富汗、马尔代夫、不丹等南亚八国及中亚、伊朗、缅甸等南亚周边国家均或多或少、或深或浅与该倡议发生关联，有望形成“一带一路”框架下的地区利益共同体。同时，我国在南亚推进“一带一路”时，已经并将继续遇到各种各样的风险和挑战，需用发展、动态的思路加以应对和解决。

本报告将以中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊为主要切入点，结合跨喜马拉雅通道建设和“21世纪海上丝绸之路”倡议在南亚取得的最新动态，系统梳理和分析“一带一路”倡议在南亚推进所取得的最新进展；该倡议面临的主要风险和挑战；并尝试就如何在南亚更好、更贴近实际地推进该倡议进行政策性思考。

第一章 中巴经济走廊的重要进展及主要挑战

中巴经济走廊的前身系穆沙拉夫政府时期巴方提出的“中巴能源及贸易走廊”，位于“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”交汇处，是我国“一带一路”倡议的重大先行示范项目。自2013年李克强总理访问巴基斯坦，中巴签署《关于开展中巴经济走廊远景规划合作的谅解备忘录》以来，中巴经济走廊的建设进展迅速。2015年4月，习近平主席对巴基斯坦进行历史性的国事访问，两国领导人同意将中巴关系提升为“全天候战略合作伙伴关系”，在能源、交通基础设施、经贸、金融、科技等领域签署了一系列合作协议，为推进走廊建设奠定坚实基础。从备忘录到框架协议和远景规划，到中巴经济走廊联合合作委员会（下称联委会）的成立与运转，再到“1+4经济合作布局”的重要提议，中巴经济走廊的推进速度领“一带一路”框架下诸走廊之先，被冠为“一带一路”倡议的旗舰项目。当然，“中巴经济走廊是座金矿，双方只有在机制、团队和文化习俗上适应彼此，才能获得最大程度的成功”。[2]

一、中巴经济走廊建设的最新进展

当前，中巴经济走廊建设进展顺利，进入全面实施阶段。双方明确

2 陈杉、曹槟、刘阳：“中巴经济走廊建设全面提速”，中国国务院新闻办公室网站（www.scio.gov.cn），2016年07月26日。

了各领域优先推进项目清单，其中部分项目已经奠基和开工。两国以走廊建设为中心，以瓜达尔港、交通基础设施、能源、产业投资合作等四大领域为重点，本着“政府支持，市场运作”的原则，打造“1+4”经济合作布局，实现合作共赢和共同发展。

（一）瓜达尔港

瓜达尔港是中巴经济走廊项目的关键节点。2016年11月13日，瓜港正式启用，首批中国商船从这里出海，将货物运往中东和非洲，成为中巴经济走廊项目的重大突破。港口归巴国有公司所有，由中国海外港口控股有限公司管理。中国海外集团有限公司实施的瓜达尔港港口生产能力修复工程已收尾。由中方同意提供无息贷款和无偿援助建设的“瓜港东湾快速路”和“新国际机场”也已进入细节商讨阶段。此外，中方还援建了瓜港法曲尔小学、医院、职业技术学院、职业培训中心等项目，并建设太阳能发电工程，真正展现了中方对瓜港全面发展与立足改善民生的负责态度。[3] 与此同时，中巴在瓜港港口及瓜港自贸区安保措施、港区社会经济民生改善等方面的合作也同步强化。

（二）交通基础设施建设

伴随中巴经济走廊建设的推进，贯穿巴基斯坦的高速公路网络初见雏形：除已经运行的M1线（伊斯兰堡—白沙瓦）和M2线（伊斯兰堡—拉合尔）以外，连接旁遮普省的费萨拉巴德（距拉合尔较近）和木尔坦的M4线，以及连接白沙瓦和卡拉奇的M5线（木尔坦至苏库尔段）都已开工，目前正在加紧建设中。至此，从中国喀什经喀喇昆仑公路（一期、二期）到伊斯兰堡和拉合尔，后经M4线至木尔坦，再经M5线最终到达卡拉奇——贯穿巴全境的纵向主干道初具规模，以此为主干的中巴经济走廊交通网络正在加紧形成。[4] 此外，中巴跨境光缆项目已于2016

3 刘宗义：“中巴经济走廊建设：进展与挑战”，《国际问题研究》，2016年第3期。
4 贺斌：“中巴经济走廊交通网加速形成”，《光明日报》，2016年10月07日。

年5月开工，工期27个月，运行后将有力地促进中巴之间的互联互通。

（三）能源项目

中巴经济走廊框架下目前有16个优先实施的能源项目，涉及资金约占走廊总投资的76%，所产生电量将达1040万千瓦，与巴年均电力缺口总量相当。[5] 目前，这些能源项目已有半数开工在建，大部分项目将于2018年建成，水电项目估计要到2020年前才能完工，届时将帮助巴缓解电力短缺问题。目前，中兴能源巴哈瓦尔普尔光伏电站300兆瓦机组已竣工，年发电量可达4.8亿度，至少可满足20万个巴基斯坦家庭的日常用电需求。

（四）产业合作

巴政府已确定在走廊沿线建设总计29个产业园区。在2016年中巴走廊建设第五次联委会期间，中方同意尽早在CPEC框架下成立中方产业合作工作组。目前，瓜达尔港自贸区起步区已开工建设，巴已将该自贸区总规划面积三成土地使用权（约280公顷）移交给中国海外港口控股有限公司（中海港控），租期为43年。[6] 瓜港自贸区紧邻瓜达尔港市，以港口为依托，重点发展商贸物流、加工贸易、仓储和金融等产业。瓜港还要搞智能城市建设，中方同意为此提供援助。此外，“海尔－鲁巴工业园区II期项目”原则上达成了共识，在现有的海尔工业园基础上改扩建，迄今已有近10家企业进驻，年营业额约4亿美元，带动直接就业岗位约5000个，年利税约9000万美元。据巴估计，中巴经济走廊未来10年内创造约70万个就业机会。[7] 我国新疆、四川和广西等地方政府积极与巴方开展产业对接。

5 梁桐：“项目取得积极进展，中巴经济走廊越走越宽”，《经济日报》，2016年8月8日。
6 赵萌：“瓜达尔港部分土地使用权移交中方”，《中国青年报》，2015年11月13日。
7 “中巴经济走廊项目助力巴基斯坦经济发展”，环球网，2016年4月13日。

二、中巴经济走廊对本地区的辐射效应迅速凸显

随着不断落实和投入，中巴经济走廊的地区和国际影响逐渐扩大，成为地区发展和稳定的“游戏规则改变者”（Game Changer）。此前一些不看好的相关国家纷纷表达希望加入走廊建设，希利用瓜港独特优势，发展本国经济和对外开放。

哈萨克斯坦有意参与中巴经济走廊建设。2016年8月，哈时任总理（现任哈国家安全委员会主席）马西莫夫表示，哈支持并有意参与中巴走廊建设，认为该走廊将为中亚国家提供通往世界的海上通道，同时也有利于促进巴基斯坦与中亚之间的贸易。通过中巴经济走廊框架下的完善交通和基础设施，巴可以为哈提供通往印度洋的出海口。[8]

伊朗希望加入中巴经济走廊。据巴媒体《今日巴基斯坦》报道，2016年9月联合国大会期间，伊朗总统鲁哈尼向巴总理谢里夫表达伊朗加入中巴经济走廊的愿望，称赞谢里夫推动中巴经济走廊项目成为现实，并强调“巴基斯坦的瓜达尔港与伊朗的恰巴哈尔港可以优势互补，共同助推地区贸易”。

阿富汗希望以中巴经济走廊为基础打造更大范围的经济走廊。阿中两国签署了共建“一带一路”谅解备忘录。2016年底，第71届联合国大会协商一致通过关于阿富汗问题第A/71/9号决议，明确欢迎“一带一路”重要倡议，敦促各国通过参与“一带一路”，促进阿富汗及地区经济发展。阿媒体密切关注伊朗有意加入中巴经济走廊建设的动向，认为中巴走廊应进一步向地区国家开放，以降低风险，主张阿富汗、印度亦应参与中巴经济走廊建设，最终打造范围更大的“中国－巴基斯坦－印度－伊朗－阿富汗走廊”。

8　巴基斯坦《新闻报》，2015年8月27日。

从长远看，中巴经济走廊建设作为大型的联通项目，其对中南亚地区乃至欧亚大陆心腹地带的影响将逐渐释放。具体看，中巴经济走廊建设的潜在地区影响为以下几方面：

（一）促进巴自身发展及稳定，带动整个南亚安全稳定

中巴经济走廊进行“四位一体”的建设，由公路、铁路、油气和光缆互联互通把两个国家连起来，有利于巴经济和物流顺畅运转。巴基斯坦60%人口都在26岁以下，如果年轻人不能就业，无稳定收入，对巴而言将是重大安全隐患。一旦走廊建设带动就业发展，年轻人被吸引到创业大潮中，他们被极端势力招募的可能性至少就会大为降低。[9] 诚如巴总理谢里夫所言，中国“一带一路”倡议与巴“2025愿景规划”（Vision 2025）有机结合，通过连接南亚、中国和中亚，将使巴地缘政治位置转变为地缘经济优势，使巴重回国际及地区贸易舞台。

（二）促进南亚地区力量的战略稳定与平衡

前美国总统国家安全顾问布热津斯基曾在《大棋局》称，欧亚大陆（“世界岛”）有五个关键的地缘战略棋手（法、德、俄、中、印度）和五个十分重要的地缘政治支轴国家（乌克兰、阿塞拜疆、韩国、土耳其、伊朗）。[10] 按照布氏定义，巴基斯坦也是一个十分重要的地缘政治支轴国家，如果巴陷入动荡失败，将给中亚、南亚地区带来难以估量的地缘政治灾难。此外，作为本地区最大的两个国家，印度和巴基斯坦的战略平衡，有利于实现地区和平。如果印巴综合国力差距过大，过于失

9 “从喀什到瓜达尔——专家解读中巴经济走廊建设”，国际在线专稿，2015年03月10日。

10 按布热津斯基说法，地缘政治支轴国家的重要性不是来自它们的力量和动机，而是来自它们所处的敏感地理位置以及它们潜在的脆弱状态对地缘战略棋手行为造成的影响。最常用来界定地缘政治支轴国家的是它们的地理位置。由于这种位置，它们有时在决定某个重要棋手是否能进入重要地区，或在阻止它得到某种资源方面能起特殊的作用。一个地缘政治支轴国家有时能成为一个重要国家甚至一个地区的防卫屏障。有时其存在本身就可能对一个更活跃和相邻的地缘战略棋手产生十分重要的政治和文化影响。【美】兹比格纽·布热津斯基著/中国国际问题研究所译：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，上海人民出版社1998年版，第55页。

衡，势必导致巴对印恐惧和焦虑感不断上升，并寻求对印的“不对称能力”；也必然导致印对巴国家安全关切的蔑视和践踏，更不愿重启印巴对话、恢复两国关系正常化。总之，尽管中巴经济走廊不应承担过多的压力，但无疑能为巴注入一剂强心针。

（三）将“发展和建设”主题嵌入本地区事务，塑造地区国家政治社会议程

长期以来，中亚、南亚地区被贴上“战争、动荡、恐怖袭击、安全不靖、大国博弈”等标签。推进中巴经济走廊，有利于在中南亚地区打造“发展至上”、“发展优先”的地区合作文化，通过经济社会发展消除高失业、极端贫困等“三股势力”滋生的土壤，从而从根本上改善地区安全环境。

（四）促进地区互联互通和一体化，打造“中巴两国搭台、地区各国唱戏”的公共产品

中巴经济走廊不仅对促进中巴共同发展具有重要意义，也有助于加强地区互联互通建设，对地区和平、稳定与发展具有积极促进作用。由于走廊进行“四位一体”建设，公路、铁路、油气和光缆互联互通，将有利于打破中国与南亚及印度洋的地理藩篱，促进本地区经济及物流运转。

总体看，自2013年启动以来，中巴经济走廊建设扎实稳步推进，众多早期收获项目逐渐取得实质进展。走廊建设也有力带动巴沿线各省及主要地区的平衡发展，促进巴投资环境改善和外资来巴信心。从长远看，走廊建设将有利于进一步打造中巴命运共同体，成为促进亚太地区互联互通、欧亚大陆繁荣稳定的重要动力。

三、当前及今后推进中巴经济走廊的有利条件

（一）中巴两国国家利益高度契合

中巴国家利益高度契合，双方之间高水平的政治互信在中国对外关系中十分突出。两国政府、政党、军队和民众等多层面友好互助，不因国际风云变幻而有所改变，亦不因双方政府、政党和领导人的更迭而变更。在各自核心利益及地区与国际事务上，中巴往往相互支持，危难时刻鼎力相助。政治上的高度互信为中巴经济走廊的推进提供了稳定可靠的宏观环境，大大降低相互猜忌和扯皮的机率，是支撑中巴经济走廊的宝贵资产。中巴关系提升为全天候战略合作伙伴关系后，成为中国迄今达成的54个双边伙伴关系中的最高等级，巴也是中方唯一的“全天候战略合作伙伴”。所谓“全天候”意味着两国“风雨无阻、永远同行”。[11]

（二）两国高层强大的政治意愿

从中方看，“一带一路”重大倡议源自中国的顶层设计，已成为新时期中国的对外开放国家战略，并以中巴经济走廊建设作为该倡议的样板与示范。从巴方看，2005年起，穆沙拉夫政府就开始提出建立“中巴能源和贸易走廊”倡议，希望使巴成为中国与中亚、中东及非洲等能源产地间的贸易与运输通道。谢里夫总理上台后，将中巴经济走廊看作是巴国内基础设施、能源、产业园区建设的重要引擎，认为中巴经济走廊对巴基斯坦乃至整个南亚地区而言，都将是“改写游戏规则”的项目。[12]

---

11 “习近平在巴议会的演讲：构建中巴命运共同体，开辟合作共赢新征程”，新华网，2015年4月11日电。

12 PTI, “CPEC a Game-changer for South Asia Region: Sharif”, *The Hindu*, August 29, 2016.

（三）中巴发展战略的无缝对接

世贸组织首席经济学家罗伯特·库普曼（Robert Koopman）认为，随着对外开放广度和深度不断扩大，中国企业参与全球价值链广度和深度将不断提高，中国正从以投资和出口为主导的模式向由内需推动的经济转型；未来中国将把产业对外转移与“一带一路”构想结合，通过加大对外投资，逐渐形成以中国为主导的区域性乃至全球性的生产网络和全球价值链体系。[13]

中巴经济走廊适逢其时，是中巴两国发展规划相互“对表”的结果。中国相对落后的西部地区需要出海通道以推动其经济贸易增长，更为重要的是，中国需要推动资本“走出去”，优化国内产能结构，提升中国主要产业在全球价值链中的地位，并保障自身能源安全。从巴方看，2014年巴出台中期发展目标规划即“2015年远景规划”，提出“国家发展的七大核心支柱”：一是以人为本，发展人力资源和社会资本；二是实现可持续、内生性和包容性增长；三是治理和政府改革，包括铲除恐怖主义，减轻腐败现象；四是能源、食品和水安全；五是私营部门引领经济增长；六是发展具有竞争力的知识经济；七是交通设施现代化，推动地区互联互通。[14] 总的看，中巴两国发展规划衔接紧密，优势互补，成为推进中巴经济走廊的强大内生动力。

（四）中巴经济合作潜力持续释放

随着中巴关系内涵和外延扩大，经贸投资合作逐渐成为支撑两国战略伙伴关系的又一支柱。巴基斯坦农业、棉纺织业发达，中国则长于制造业，两国贸易互补性较强。但长期以来，中巴贸易虽稳定增长，但巴对华贸易赤字逐年上升，双方贸易结构并不均衡。中巴经济走廊将打

13 “WTO首席经济学家：中国将通过“一带一路”构建自身的全球价值链”，新华网，2015年11月03日。

14 王世达：“中巴经济走廊之机遇与挑战”，《中国周边安全形势评估（2016）》，社科文献出版社，第228页。

通、拓展巴至中国的运输线路，为其产品输华提供更便捷通道，便利巴对华商品出口，改善其对华贸易现状。此外，根据巴统计局数据，巴劳动力资源丰富，14－65岁适龄劳动力占总人口的53.09%，铁矿、煤矿等资源丰富，适合发展劳动和资源密集型产业。在中巴走廊建设带动下，中巴贸易2015年增长18%，达189亿美元；自2015年4月以来的一年里，中企在巴新签合同122亿美元，增加378%；截至2015年年底，中方对巴非金融类直接投资存量39.5亿美元，中国已从2013年走廊建设前巴第16大直接投资来源国跃升为第一大投资来源国。最重要的是，走廊建设给巴经济发展增添了光亮，尤其是增强了巴民众对自身经济发展的信心，长期困扰巴的“经济自主性弱”、“无支柱型产业”等问题有望得到缓解。[15]

四、中巴经济走廊面临的主要挑战

作为“一带一路”倡议旗舰项目，中巴经济走廊进展迅速，但面临的风险和挑战也是巨大的，需以高超的政治智慧和坚定的战略耐心合力应对。

（一）巴内部政治纷争激烈

相较于暴恐极端势力的潜在破坏，巴国内政治分裂对走廊建设的冲击可能更加致命。巴中央政府与地方政府、执政党与反对党、军方与文官政府、旁遮普省与其他省区、主体民族与少数族群等相互间本就长期存在激烈矛盾，中巴经济走廊极易成为各政治利益攸关方争权夺利的“唐僧肉”和打击异己的工具。

据巴媒体报道，在走廊30余个早期收获项目中，落在旁遮普省的项目涉及总投资130亿美元，信德省46亿美元，开普省18亿美元，伊斯兰堡15亿美元，俾路支省和吉尔吉特－巴尔蒂斯坦北部地区各9.2亿美元。

15　胡仕胜：“中巴经济走廊建设面临的挑战与机遇”，2016年中巴智库论坛发言，2016年10月14日。

中国南亚问题学者胡仕胜认为，俾路支省和开普省地域占巴全国半壁江山，资源极其丰富，但经济与社会发展严重滞后，这二省激烈指责走廊建设资源分配严重不均；除旁遮普省外，其他省份不支持建立按各省人口进行分配的走廊收入统一基金，因为这种分配方案将使人口占优的旁遮普省大获其益。有鉴于此，中巴走廊的路线走向之争依旧未完全平息，部分利益分肥较少的省份誓言对走廊采取反制措施，以报复“联邦政府违反承诺”。

此外，巴朝野、军政缠斗有时也导致国家政治生活瘫痪，国家经济社会发展项目被中断，大项目执行效率低下。巴党派、家族、地方的利益相互交织，各党派和政治势力都希望将中巴经济走廊纳入自己所控制“地盘”，期望推动本地区经济发展，笼络民心，稳固票仓，谋取私利。从长远看，由于走廊涉及土地、劳工、民生等方面，每个项目在规划、执行的过程中需要与巴多个政府机构打交道，同时要照顾到从中央到地方、从当地民众到国际组织的各方呼声与利益，协调成本较高。[16]

（二）巴境内暴恐、分裂势力活动猖獗

这是对中巴经济走廊最为现实的威胁。走廊在建设过程中已遭遇此类挑战，走廊运营过程中将继续面临此类威胁。大致看，走廊在巴境内面临四大暴恐威胁：[17]

一是巴塔等反对巴军政制度的暴恐组织。它们尽管受巴反恐军事行动强力打压，但有生力量犹在。由于巴各级政府社会管控能力有限，随着走廊数十个项目依次展开，巴塔更易寻找恐袭目标。

二是藏身巴境的“东伊运”。在2014年夏开始的巴军方“利剑行动”打击下，“东伊运”已被打散，且能量有限。但2002－2005年间该恐怖组织曾参与袭击中国工程师的活动。

16 刘宗义：“中巴经济走廊建设：进展与挑战”，《国际问题研究》，2016年第3期。
17 胡仕胜：“中巴经济走廊建设面临的挑战与机遇”，2016年中巴智库论坛，2016年10月14日。

三是俾路支省分裂、暴恐势力。俾省资源丰富，且为瓜达尔港所在地。当前及今后，俾路支分裂运动应是走廊建设面临的最大威胁源。一些俾路支民族主义者也反对走廊项目，担心走廊建设将导致信德和旁遮普人大量涌入本省，导致外地人比例增加，稀释俾路支人在该地的主导地位，改变俾路支省的人口结构和民族文化，最终使俾路支人在自己的土地上变成少数族群，被边缘化。[18] “俾路支民族党”（BNP）领导人萨尔达尔·阿赫塔尔·门格尔抹黑走廊，制造民意反对，声称“不接受未经当地人同意的走廊项目，反对巴政府在俾省修建大型项目，认为俾省无益可获，就业也遭挤占，视走廊为“中巴联手掠夺俾省”。“俾路支共和党”（BRP）头目巴拉哈姆达格·布格迪则公开反对走廊及瓜港，称“俾人在走廊中没有发言权”，要求联合国主持俾人公投“决定俾路支斯坦的未来”。“俾路支解放军”（BLA）、“俾路支共和军”、“俾路支解放阵线（BLF）”等暴力武装则主张建立“大俾路支斯坦国”，不时袭击巴政府位于俾省的军政部门及油气管线、铁路、电线、桥梁和通信设施等，还曾袭击中国项目和工程人员，对走廊在俾省的项目及人员构成现实威胁。

四是信德省分裂极端势力。巴信德省地位仅次于旁遮普省，亦是巴经济、金融中心卡拉奇所在地。2016年4月，信德省分离主义组织“万岁信德统一阵线”示威游行，公然打出“No China, Go China”的反华标语，称“走廊是中国对当地经济、政治和军事侵略，借旁遮普人奴役信德与俾省”，在中巴双方引起巨大震动；2016年5月，分裂组织“信德阵线JSM”游行反对非法移民和中巴走廊，卡拉奇发生一起针对承建卡西姆燃煤电站中企员工的路边炸弹爆炸事件，中方一名人员受轻伤。

18 刘向阳：“巴基斯坦俾路支危机：原因与应对”，《理论月刊》，2015年第11期。

（三）走廊建设面临多重外部因素干扰

第一，印度反对中巴经济走廊建设

印反对理由主要有二：一是声称走廊系中国扶巴抑印、对印实行战略遏制和包围的工具；二是声称中巴经济走廊经过印巴克什米尔争议地区，印外交官甚至威胁称，“克什米尔对印度相当于台湾对中国的地位”。2016年7月以来，克区局势持续紧张，印巴对峙加剧。莫迪在2016年印独立日演讲中直接提到俾路支省、吉尔吉特及巴控克区，被解读为以这些地区的分裂势力为反制工具，意在警告“中巴经济走廊”。[19] 据巴基斯坦媒体报道，印度鼓动海外俾路支人在纽约、伦敦、新德里等地的巴大使馆前示威抗议，要求“基本人权”、要求“民族自决”。印度还向俾路支分离组织领导人签发赴印旅行文件。此外，印情报部门被巴方指责在巴境内策划破坏行动，图谋颠覆中巴经济走廊。

第二，西方国家和非政府组织向走廊泼冷水

美国等西方国家不愿见到中巴经济走廊成功，在国际上和巴国内散布“走廊在资金、技术上不可行”、“投资暗箱操作、滋生腐败”等言论，试图削弱巴民众和国际社会对走廊的信心。一些西方背景的非政府组织恶炒环境、劳工、人权等话题，声称走廊建设将破坏巴当地环境、传统文化及名胜古迹。近期，旁遮普省拉合尔轨道交通橙线项目被该省地方高等法院暂停，理由是该项目“过于接近名胜古迹”。[20]

第三，部分周边国家对中巴走廊心态复杂

瓜达尔港建成后将对同处海湾地区的迪拜港、阿巴斯港和恰巴哈尔港形成一定的竞争和冲击，周边部分国家对瓜港建设心态复杂。部分中东国家长期在巴培植代理人，形成盘根错节的利益集团，在巴拥有一定政治和宗教影响力，对巴政治团结与决策共识形成负面影响，继而干扰

19 “莫迪对中巴经济走廊发出警告”，《联合早报》，2016年8月18日。

20 “Construction on Lahore's Orange Line Metro Train to be Suspended: LHC,” *Dawn*, August 19, 2016.

中巴经济走廊建设。

总的看，中巴对走廊建设面临的风险与挑战已作充分评估。各种内外破坏势力蠢蠢欲动，未来走廊进入使用和营运阶段后还将面临形形色色、层出不穷的困难，中巴均应对此做足思想准备。2016年4月，中国外交部和巴内政部联合成立的“走廊安全保障联合工作组机制”首次会议举行。同年7月，巴方宣布1.5万人保护走廊特种部队已布置到位。随着走廊深入推进，中巴应加强无缝衔接与沟通，全方位加强磨合，共同化解走廊面临的各类挑战。

第二章 孟中印缅经济走廊建设进展、有利条件和主要障碍

孟中印缅经济走廊前身系20世纪末我国云南省学界提出的“中印缅孟区域经济合作构想”。2013年李克强总理与印度时任总理曼莫汉·辛格共同正式向外提出建设孟中印缅经济走廊倡议，并获得孟加拉国和缅甸两国政府积极响应。该合作倡议从智库层面上升到政府层面。本质上，孟中印缅经济走廊是与中巴经济走廊同期推出的中国与南亚的互联互通项目，也是“一带一路”框架下的合作倡议。但2014年莫迪政府上台后，印度冷对中方“一带一路”倡议，变相阻滞孟中印缅经济走廊向前推进，走廊前进的动力大为减弱，面临无疾而终的风险。

一、孟中印缅经济走廊建设进展：升级至“一轨”，联通项目有所进展

（一）走廊由“二轨”讨论升到“一轨”实践

2013年5月中印联合声明首次共同倡议建设孟中印缅经济走廊后，中印曾同意成立联合工作组，加强该地区互联互通，孟缅两国政府亦参与其中。2015年，我国对外正式将孟中印缅经济走廊列为“一带一路”倡议下的六大待建经济走廊之一。迄今为止，四国已召开两次联合工作组会议，就合作目标、机制和领域以及工作路线图达成初步共识。2013

年12月，孟中印缅经济走廊四方联合工作组首次会议在昆明举行，强调建设该走廊将有助“提升复合式联通性，利用经济上的互补性，促进投资和贸易以及协调人员间的接触”。2014年12月，联合工作组第二次会议在孟加拉国东南部沿海城市考克斯巴扎（Coxs Bazaar）召开，四方承诺加快推进走廊建设，为维护地区和平稳定、促进经济发展做出贡献。同时，围绕孟中印缅经济走廊，地方政府合作论坛、卫生疾控合作论坛等一系列活动成功举行。此外，双边渠道下的产业合作有所推进，以特变电工、北汽福田、三一重工为代表的中国企业纷纷在印度本土投资设厂，华为、小米等纷纷在印设立研发中心和制造基地。

（二）走廊框架下联通项目取得一定进展

一方面，在我国云南省境内，三条铁路和三条公路正在建设或已建成。中缅铁路（泛亚铁路西线）境内段力争2020年建成通车。云南保山－腾冲－猴桥铁路已启动前期工作。大理－清水河铁路正在开展前期工作。中缅公路境内段（昆明－瑞丽、昆明－腾冲）已实现高速化。昆明－墨江高速公路已建成通车，墨江－临沧段正在改造建设过程中，预计2018年通车。临沧－清水河高速公路也在推进中。

另一方面，帕德玛大桥项目、昆明－达卡货运航班、孟缅铁路等走廊框架下的联通项目已启动。我在孟最大的工程承包、帕德玛大桥项目已投入施工。该项目是连接我及南亚的“泛亚铁路”的重要渠道之一，也是“一带一路”倡议的重要交通支点工程。2015年5月，昆明－达卡货运航班首飞，标志着云南面向孟中印缅经济走廊的货运大通道已打通。此外，2016年2月，孟与亚洲开发银行达成协议，亚行拟向孟提供15亿美元贷款，修建孟缅铁路（从孟东南部的考克斯巴扎直达孟缅边境，全长约100公里），形成一个更大的泛亚铁路网。大致来看，长达2800 公里的孟中印缅经济走廊除个别路段外，大体均可通行汽车，2011 年和2013 年

自印度加尔各答直抵云南昆明的两次汽车拉力赛表明，2800公里的四国走廊除个别路段外大体均可通车。

二、尽管障碍重重，推进孟中印缅经济走廊的有利条件仍然存在

从目前四国达成的初步共识来看，孟中印缅经济走廊主要以昆明、曼德勒、达卡、加尔各答等四国主要城市为节点，从中国云南、途经缅甸、印东北部地区和孟加拉国，直抵印国土主体部分。其以交通、能源、通信的互联互通为纽带，以人、财、物、信息交流为基础，通过各类经济合作区建设，最终建成四国分工合作、优势互补、共同发展的经济带。[21] 未来，推进该走廊的建设仍然面临以下两方面有利条件。

（一）四国均对走廊潜力和前景表示认可

在经济全球化的大背景下，世界各国纷纷将经济增长置于首要位置，孟中印缅四国作为新兴经济体，近年来更是出台经济增长的国家计划，着力推动本国经济发展。四国均认为，孟中印缅经济走廊建设能够有效推进四国交界地区的交通基础设施联通，促进四国间、尤其是四国交界落后地区（如中国西南部、印度东北部等）的贸易与投资，推进经济务实合作，最终串联和整合南亚、东南亚和东亚三大地缘经济板块，有效联通中国、南亚和东南亚的经济体。印度莫迪政府迄未对外宣布正式放弃该走廊构想。从长远看，孟中印缅四国人口总数接近30亿，四国交界地区拥有丰富的能源、矿产、人力和生物资源，市场潜力有待开发。孟、缅经济较为落后，与中印两大经济体相连接，对其经济增长将产生不可估量的带动力。

21 李艳芳：《孟中印缅经济走廊建设的进展与新动向》，印度洋地区研究中心2014年工作报告，http://www.cnriio.com/html/2014/working%20paperxilie_0829/55.html。

自1999年第一届合作论坛召开以来，孟中印缅四国的经贸关系不断加强。2000～2012年，孟中印缅四国的区域内进口额从62亿美元增长为909亿美元，出口额从48亿美元提高到了846亿美元，分别增长14倍和17倍。[22] 截至2015年，中国已成为印、孟、缅的第一大进口来源国，分别占三国进口总额的15.5%、22.4%和42.2%；印是孟第二大进口来源地，占孟当年进口总额的14.1%。同时，中国和印度为缅甸的第一、第三大出口目的国，缅甸向中印的出口额分别占其出口总额的37.7%和7.7%。[23] 2000年至2015年，孟、印对中国直接投资额从1300万美元提高到了9000万美元，中国对孟、印、缅直接投资则从2200万美元达到了创纪录的10.68亿美元。[24]

（二）四国禀赋各异，经济互补性强

在四个成员国中，中国制造业发达，对外开放早，发展水平高，资本储备充足，在四国中具有相对的“先发优势”。印经济中服务业发达，医药、汽车、计算机软件及商业服务业较为成熟，贸易占国民经济的比例渐增。孟加拉国20世纪90年代开启经济改革，服装出口业增长迅速。缅甸经济为农业驱动型，主要出口原材料和自然资源，天然气出口占总出口额的一半以上，与中印两国恰好形成优势互补。以中印这两个大型经济体的贸易为引擎，四国区内贸易可获长足发展。此外，中国经济已发展到转型升级阶段，纺织、机械制造等产能将适当向外转移，同时中国具备雄厚的资金、技术和基建经验，而孟、印、缅三国制造业犹待发展，急需外部资金、技术、设备来补足本国经济发展短板，未来孟中印缅四国产业合作前景看好。

22 李艳芳：《孟中印缅经济走廊建设的进展与新动向》，印度洋地区研究中心2014年工作报告。

23 “The World Factbook: Export/Import Partners ”, www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2050.html#in.

24 参见中国商务部2015年度对外直接投资统计公报，http://hzs.mofcom.gov.cn/article/date/201612/20161202103624.shtml。

三、孟中印缅经济走廊面临的主要挑战

与我国基本同期推出的其他经济走廊建设相比，孟中印缅经济走廊的进度远远低于预期，走廊建设迄未步入实质性阶段。原定2015年在印度加尔各答召开的走廊联合工作组第三次会议迟迟未召开，四方尚未就四方联合研究总报告达成一致，四国政府间合作框架也尚未建立，走廊沿线四国还未能统一步调。走廊建设面临政治、经济、安全、域外大国干扰、地缘政治博弈等多重干扰因素。

（一）印对走廊态度趋于消极，转推以己为核心的地区联通体系

虽然印度是孟中印缅经济走廊的首倡国之一，但自莫迪总理上台后，印度对走廊的态度转向消极，其背后主要考量可能有：

第一，印度历来视自身为南亚的绝对大国，将南亚和印度洋地区视为“自家后院”，不能容忍域外大国尤其中国“染指”。

第二，中印关系存在历史恩怨和地缘政治博弈。印度对我国整个“一带一路”倡议反应冷淡，认为“一带一路”由我单方面规划、出台，未与印度商议，系我国地缘政治工具。印坚持孟中印缅经济走廊不能作为中国“一带一路”组成部分，否则就有“印度为中国倡议背书”之嫌。印度战略界主流认为，中国是印在谋求更重要国际地位征程上的“拦路虎”，中方在印度入常、加入核供应国集团等方面设障，阻挡印度在国际舞台上发挥更大影响力，因而对我倡议抱持本能的消极、排斥态度。

第三，印度对其东北部地区安全形势异常敏感。由于历史纠葛、民族、社会结构的差异以及长期的贫困，阿萨姆、曼尼普尔、梅加拉

亚、米佐拉姆、那加兰和特里普拉等印东北部诸邦长期与印度腹地广大地区相隔离，分离主义泛滥。印方担心，“一旦实现与中国的联通，中方会通过自身强大的经济实力来渗透、影响东北诸邦，进一步削弱东北部与印度本土的物理、经济、社会和感情纽带”。印还担心走廊建设将使中国逼近中印存在领土主权争议的藏南地区，在中印边界问题得以解决之前，“允许中国获得直达该地的任何通道都将给印度带来战略风险”。[25]

第四，印度将主要精力放在推行由自己主导的区域和次区域倡议。印积极推动孟不印尼四国运输走廊（BBIN）、印缅泰三国战略公路、“环孟加拉湾多部门技术经济合作计划”（BIMSTEC）等联通计划，打造东西走向的、印度与南亚及东南亚的基础设施项目。2016年6月，印度、不丹、尼泊尔、孟加拉国签署了具有里程碑意义的四国机动车运输协议，以实现客货运跨境无障碍流动，促进区域经济一体化发展。[26] 印政府已决定投入10.4亿美元来实施BBIN联通项目，升级改造四国间公路连接，促进相互间货物及人员往来。莫迪上台以来，印度激活BIMSTEC计划，将印与孟缅的联通合作纳入BIMSTEC框架下。印决定在缅甸修建实兑港，建设实兑经济特区，同时力主将印缅泰战略公路延伸至老挝、柬埔寨和越南，欢迎东盟国家参与实兑经济区。此外，印与伊朗商签协议，投资承建伊南部恰巴哈尔港，印、阿、伊以恰港为枢纽打造新的贸易运输走廊。总体看，印正以喜马拉雅地区、孟加拉湾、湄公河次区域为三个地理支点，打造以自己为核心的区域联通体系。[27]

（二）孟中印缅地区联通水平低下，需大量的长周期投入

首先，孟中印缅交界地区自然条件恶劣。四国交界地区地势复杂，

25 Ashok Sajjanhar, “Understanding the BCIM Economic Corridor and India’s Response”. *ORF Issue Brief*, June 2016.

26 “印度拟投入10.4亿美元实施南亚四国公路联通项目”，中国商务部网站，2016年9月26日。

27 范思聪：“从金砖国家果阿峰会看印度南亚战略”，《金融时报》中文网，2016年10月25日。

气候多变，沿途有大量国家公园、物种/生物环境保护区和资源可持续利用保护区，建设难度较大。[28] 第二，区内基础设施状况落后，通往大城市圈的交通条件差，走廊沿线地区与中心城市产业发展的差距较大。[29] 尽管近年来该区域民航、公路、铁路和水运互联互通取得一些进展，但离高效便捷的现代综合交通运输体系仍有很大差距，不具备大规模集装箱运输的条件，交通领域的互联互通仍任重道远。第三，走廊建设资金来源有限。孟、缅两国经济贫弱，而基础设施建设任务繁重，资金需求巨大，此两国恐无法承担本国内走廊项目建设费用。印度对孟中印缅经济走廊态度冷淡，且将大额资金投入至本国东北部地区建设和与南亚、东盟联通方面，短期内也不会向走廊建设提供足够的资金支持。

（三）四国交界地区面临多重非传统安全叠加挑战

孟中印缅四国交界地带一直面临边界控制薄弱、毒品走私、黑市贸易、军火贩售、民族地方武装冲突、教派纷争、种族骚乱、人口贩卖、生态环境脆弱等非传统安全领域挑战。以印度东北部为例，2011 年至2014年，印度东北地区发生的暴力事件共计3981起，平均每年发生此类事件796.2起， 每天发生2.2起，共造成1586人死亡，平均每年死亡317.2人、每天死亡将近1人。[30] 此外，印孟边界地区非法移民问题严重，印缅边界带内，印东北地区分裂组织及反政府武装与缅甸叛乱组织相互勾连，从事武器贩卖、毒品走私等跨境犯罪活动，甚至在叛乱活动中相互支援，利用复杂地形与两国政府打“游击战”，导致局势长期不稳，[31] 难以为走廊的建设提供和平、安全的地区环境。此外，近年来恐怖主义、分裂主义和极端主义三股势力在此区域也有抬头趋势。

28 “‘一带一路’生态环境状况：孟中印缅经济走廊”，中国科学院遥感与数字地球研究所网站，2015年，http://www.chinageoss.org/geoarc/2015/B/B5/B5_7/。

29 陈利君：“孟中印缅经济走廊与‘一带一路’建设”，《东南亚南亚研究》，2015年第4期。

30 林延明：“印度东北部地区与孟中印缅经济走廊”，《东南亚南亚研究》，2015年第3期。

31 林延明：“印度东北部地区与孟中印缅经济走廊”，《东南亚南亚研究》，2015年第3期。

（四）缅甸内政外交处于关键转型期，充满不确定性

缅甸自开启国内政治改革之后，采取“不结盟”和全方位大国外交政策，避免在大国之间选边站。实现国内和平与民族团结、维持政局稳定与谋发展成为缅新政府的工作重点。以美欧为代表的西方国家加快拉近与缅关系，拓展在缅影响力。美国已解除对缅经济制裁，欧盟也与缅甸开启欧盟－缅甸贸易发展计划（EU-Myanmar Trade Development Programme，TDP），美欧方面给予缅出口商品特别关税待遇，鼓励对缅制造业投资。日本也将缅列为未来三年最佳投资前景国之一。[32] 区域合作方面，缅新政府更加重视参与东盟建设，同时还是大湄公河次区域经济合作（GMS）、湄公河下游倡议（由美国主导）、“环孟加拉湾多部门技术经济合作计划”（由印度主导）等区域合作框架的成员国。在这种大背景下，缅甸对外选择和外部“求爱”骤然增多，可更便利地利用大国博弈捞取更大好处，因此，虽然推动与中国的互联互通仍旧符合缅国家利益，但孟中印缅经济走廊在缅新政府议事日程中的重要性已下调。

（五）孟缅关系长期不睦，难以形成推动走廊的合力

孟、缅两国国小力弱，推进走廊方面的着力点本就不多。两国之间关系也龃龉不断，双方在孟加拉湾海域划界及能源开发、罗兴亚人等问题上矛盾尖锐。[33] 两国对孟中印缅经济走廊诉求迥异，难以形成合力。此外，孟、缅两国仍看印度脸色行事，不敢在推进孟中印缅经济走廊方面过于冒头。

32　胡维佳：“外资抢滩缅甸”，《财经》，2013年07月29日。

33　缅甸总人口接近5400万，85%以上信仰佛教。罗兴亚人（Rohingya People）是缅境内一个信奉伊斯兰教的少数族群，人口约为110－130万。不过，缅甸官方认为这些人是来自孟加拉国的非法移民，但后者自认为是土生的缅甸居民，数代定居在缅孟接壤的若开邦。缅政府限制他们的婚姻、实行计划生育、限制就业、教育和自由流动，更没有选举权，罗兴亚人屡屡成为宗教暴力活动针对的目标。

（六）印、缅、孟担心走廊带来“中国贸易冲击”

三国担心中国商品通过孟中印缅经济走廊对本国造成“贸易冲击”。近年来，印、孟在与中国双边贸易中处于连年逆差地位，逆差额有扩大趋势。2016财年印度对中国贸易逆差从2015财年的484亿美元增长至526亿美元，[34] 2016财年前9个月，孟加拉与中国双边贸易逆差达到66.3亿美元，而2015财年孟加拉与中国双边贸易逆差达74.4亿美元，[35] 2015－2016财年，缅甸与中国的贸易逆差达17.9亿美元，占缅对外贸易总逆差（54亿美元）的33.15%。[36] 三国均担心，孟中印缅经济走廊建成后，大量“质优价廉”的中国商品将更易涌入本国市场，不仅拉大对华贸易逆差，更对本国工业和就业造成冲击。鉴此，四国在贸易、交通运输方面的协调迟迟未获进展，走廊建设的制度安排也没跟上。

（七）域外大国干扰走廊的推进

近年来，美战略重心向亚太转移，东南亚、南亚成为其着力经营的重点之一。2010年，时任美国国务卿的希拉里首次在演讲中提出“印太”概念，认为“鉴于印太盆地对于全球贸易和商业的重要性”，美国将按照“政治可持续、操作灵活以及地域分散”三项原则重新调整在印太地区的军事部署，加强与澳大利亚、新加坡、菲律宾、泰国及印度的海上军事合作。[37] 除围绕“印太”进行一系列军事部署之外，美还联合日本提出“印太经济走廊”（Indo-Pacific Economic Corridor）构想，旨在通过建立以印度为核心、联通印、孟、缅、泰、柬、越等南亚至东南亚国家的互联互通网络（将中国排除在外），推进贸易自由化和地区经济融合。印方对此构想十分积极，认为其符合“印度在地区和全球地位的提高，它不可避免地向这一扩大的地缘政治和地缘经济空间的中心移

34 “2016财年印度对中国贸易逆差增至526亿美元”，中国商务部网站，2016年8月2日。

35 “孟加拉与中国贸易逆差达到66.3亿美元”，中国商务部网站，2016年5月29日。

36 “2015－2016财年缅中贸易逆差达17.9亿美元”，中国商务部网站，2016年6月8日。

37 Hillary R. Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, October 11, 2011. 转引自刘宗义：“冲突还是合作？亚太地区的地缘政治和地缘经济选择”，《印度洋经济体研究》，2014年第4期。

动”[38]的趋势。为争夺孟加拉湾经济开发主导权，淡化中国在此地区的影响力，日政府加大对东南亚、南亚国家的经济投入，提出沿着达卡－吉大港－考克斯巴扎建立连接南亚和东南亚的“环孟加拉湾工业增长带（The Bay of Bengal Industrial Growth Belt，BIG-B）构想”，对孟、缅等国形成较强的吸引力。日方还承诺，在4－5年内向孟提供约6000亿日元（约57.1亿美元）的经济援助，日企优先进驻孟5处出口加工区，并给予孟8884种商品进口“零关税”待遇，放宽对孟普惠制待遇原产地标准。[39]缅甸民盟政府上台之后，日政府增加对缅发展援助，扩大企业投资，建设经济特区，助缅制定产业发展规划。此外，由日本主导的亚洲开发银行支持“孟不印尼四国运输走廊”，希降低南亚国家与其他亚洲国家之间的非关税壁垒和贸易成本，并为电力、能源合作项目提供资金、技术，最终在孟加拉湾沿岸建立起由日主导的区域合作项目。

38 Shyam Saran, “Mapping the Indo-Pacific”, http://cprindia.org/print/blog/borders/3574-mapping-indo-pacific，转引自赵青海：“‘印太’概念及其对中国的含义”，《现代国际关系》，2013年第7期。

39 “日本首相访孟情况综述”，中国驻孟加拉国经济商务参赞处网站，2014年9月9日。

第三章 跨喜马拉雅通道建设与“21世纪海上丝绸之路”：扎根南亚及印度洋地区

除了中巴经济走廊和孟中印缅经济走廊外，中国“一带一路”倡议覆盖南亚地区的项目还包括：中国与尼泊尔联手打造的跨喜马拉雅通道建设；在“一带一路”框架下中国与孟加拉国、斯里兰卡和马尔代夫等国互联互通建设。这些合作项目共同丰富中国“一带一路”倡议的内涵与外延，夯实中国－南亚全方位、多领域的合作网络。

一、跨喜马拉雅通道建设进展与中国－尼泊尔－印度三边互动

作为山水相连的友好邻邦，中国与尼泊尔在“一带一路”倡议框架内加速推进多领域务实合作，加强互联互通，进一步改善和强化两国陆路和航空联系。中尼联系正通过贸易、交通、电信合作等方式逐渐加强。2016年3月，尼泊尔前总理奥利访华，表示尼泊尔充分相信“一带一路”的潜力，希与中国携手推进“一带一路”建设，从中获得共同增长。奥利访华期间，中尼签署了10项协议，包括在两国间建设铁路、在旅游城市博卡拉建设国际机场等计划，双方还同意就建立中尼自贸区开

展可行性研究，并就在尼泊尔开采油气资源签署了谅解备忘录。[40]

由于自身为内陆山国，尼泊尔长期以来的进出口业务多数通过印度港口进行。这种对外交往模式不仅成本高，而且面临随时被中断的风险。例如，2015年10月尼通过国家新宪法，由于印度不满该宪法涉及印裔移民的行政区划方案，随即对尼展开封锁和禁运，停止向尼运送燃油等必需物资，最终导致尼泊尔爆发燃油危机和人道主义灾难。痛定思痛后，尼决定加强对外交往的多元化，进一步疏通中尼陆路联通。

目前，中方为尼方援建普兰口岸的斜尔瓦界河公路桥项目前期测量工作已展开，中国援建的加德满都环路改造一期项目也已正式恢复施工。[41]此外，中尼双方有意探讨依托现有口岸建设跨境经济合作区可能性，并加快推进开放双方商定的其他边境口岸和互市点。中尼双方还签署《中尼政府间过境运输协定》，一致同意将双边国际道路货物运输线路由目前的3条增加至12条。[42] 2016年12月8日，中国交通运输部与尼泊尔驻华大使馆就落实两国交通运输领域合作协定、推动“一带一路”倡议下交通基础设施互联互通等话题达成新共识，目前，连接广东、西藏和尼泊尔的新的公路和铁路运输服务已正式开通。[43] 2016年12月，首批价值1900万元人民币的日用品、电子产品等中国商品通过首列粤藏中南亚班列和公路运输，历经6000多公里，穿过海拔4000多米的喜马拉雅山脉，从中国广州运抵尼泊尔首都加德满都，这也是自2005年中尼友好高速公路建成以来最大的货物运输。总体而言，尼当前正着力进行交通基础设施升级改造，并与中国签署了过境运输协定等合作文件，希望尽早形成综合过境运输系统，在“一带一路”倡议下谋求尼自身发展机遇，助推尼经济发展和人民生活水平提高。

2015年10月，中国学者提出在中尼双边合作的基础上，建议建设跨

40 “尼泊尔总理访华签十协议，获中国帮助摆脱对印港口依赖”，大公网，2016年3月27日。
41 “中国援建加德满都内环路改造项目恢复施工”，《亚太日报》，2016年1月15日。
42 “中尼国际道路货运线路将增至12条”，中国交通运输部要闻，2016年11月23日。
43 “交通运输部副部长戴东昌会见尼泊尔驻华大使”，中国交通新闻网，2016年12月09日。

喜马拉雅大通道，打造中印尼三边深层次合作，通过尼泊尔在中印两大经济体之间建立直接的物理联系。这条设想中的“跨喜马拉雅大通道”，起点位于四川成都，在川藏公路或川藏铁路的基础上，经过雅安、昌都、拉萨、日喀则，将道路建设从西藏进一步延伸到尼泊尔加德满都，最后延伸至印度境内与印铁路网相连，从而在中印之间形成一条跨越喜马拉雅山的陆上大通道。这一倡议得到了尼方认可。2016年11月10日，尼新总理普拉昌达表示，作为现有机制如南盟（SAARC）和“环孟加拉湾多部门技术经济合作计划”（BIMSTEC）的补充，需扩大跨喜马拉雅合作；“喜马拉雅山不能再被视为障碍和绊脚石，相反它可以作为连接中印这两个亚洲新兴地区的重要桥梁”；“在更广泛的跨喜马拉雅合作框架下，尼泊尔可以作为一个重要的过境走廊，修建多条公路和铁路以连接北部和南部的两大经济巨头”。[44] 一旦建成，跨喜马拉雅通道可与中巴经济走廊、孟中印缅经济走廊一起，打通中国与南亚国家的陆路通道，串联起喜马拉雅山脉两侧十国（中国、南亚八国和缅甸），借基础设施领域内的互联互通，释放喜马拉雅山脉两侧的经贸合作潜力，形成真正意义上的“跨喜马拉雅经济增长区”。

当然，跨喜马拉雅通道建设面临一些挑战。一方面，尼泊尔是个多山的内陆国家，地形、地质构造复杂，地理环境较为恶劣，是世界上地质活动最活跃的地区之一。另一方面，作为尼仅有的两个邻国之一，印度向来视尼泊尔、不丹等南亚小国为自家地盘，“排他性”心态明显。[45] 近代以来，印度继承了英国殖民者在尼泊尔的特殊利益，尼印之间形成亲密的“特殊关系”，印在尼政治、经济、安全、社会宗教文化等方面形成强大影响力，经常对尼内政指手画脚。[46] 在此背景下，中尼之间加强互联互通，已经并将继续面临来自印方的压力和干扰。

44 “尼泊尔总理普拉昌达谈跨喜马拉雅合作”，中国商务部驻尼泊尔经商参赞处网站，2016年11月14日。
45 叶海林：“印度南亚政策对中国推进‘一带一路’的影响”，《印度洋经济体研究》，2016年第2期。
46 金晓：“印度—尼泊尔关系：历史与现实”，上海国际问题研究院硕士论文，2015年1月。

二、中国与孟加拉国在“一带一路”框架下合作的进展及挑战

近年来，中国与孟加拉国经贸合作蓬勃开展。自“一带一路”倡议提出以来，孟加拉国方面积极回应并主动进行战略对接。2016年10月，习近平主席访孟，中孟双方发表联合声明，决定将双边关系提升至战略合作伙伴关系。孟方在声明中明确表示“赞赏‘丝绸之路经济带’和‘21世纪海上丝绸之路’（‘一带一路’）倡议，认为这一倡议将为孟方实现2021年建成中等收入国家和2041年成为发达国家的目标带来重要机遇”。[47] 经贸方面，中孟双方同意扩大和深化贸易和投资合作，继续发挥经贸联委会会议等机制的作用，就建立中孟自由贸易区开展联合可行性研究。同时，中孟在基础设施、产能合作、能源电力、交通运输、信息通信、农业等重点领域的合作进展迅速。中孟还签署《中华人民共和国政府与孟加拉人民共和国政府关于开展“一带一路”倡议下合作的谅解备忘录》，这是中国与南亚地区国家签署的首个政府间共建“一带一路”合作文件，对中孟两国、以及中国与南亚区域的合作都具有标志性意义。[48] 此外，中国还与孟加拉国签署产能合作框架协议，并就合作项目的融资支持进行安排。

目前，中孟合作已在多领域广泛展开。中国是孟最大的贸易伙伴，孟加拉国是中国在南亚第三大贸易伙伴和第三大工程承包市场。中孟双边贸易额从2000年的9亿美元迅速增长到2015年的147亿美元，年均增幅20%左右。[49] 中孟经济结构互补性强，产业合作前景广阔。产业对接方面，孟重工业基础比较薄弱，能源供应短缺，基础设施陈旧老化。而中国在基建建材、电力、轨道交通、汽车、通信、工程机械、船舶和海洋

47 《中华人民共和国和孟加拉人民共和国关于建立战略合作伙伴关系的联合声明》，新华网，2016年10月15日。

48 “‘一带一路’与国际产能合作取得新进展”，《中国改革报》，2016年10月19日。

49 “习近平：让中孟合作收获金色果实”，新华网，2016年10月14日。

工程装备等孟急需发展的行业上具备较强的比较优势，资金、技术、人员等较为充足，中孟产业对接与合作大有可为。[50]

双方已在“一带一路”框架下达成一系列合作协议。2016年，中孟双方签署备忘录，将共同开发孟加拉国第一个特别经济园区——“中国经济工业园”项目。该项目位于吉大港，计划于2018年建成，拟吸纳化工、制药、成衣、电信、农业机械、电子电气及信息技术等多个行业入园，为孟加拉提供10万个就业岗位。[51] 此外，双方正努力推动铁路、公路网络建设合作。2016年8月，中国中铁股份有限公司与孟铁路局正式签署帕德玛大桥铁路连接线项目建设合同，该项目起于达卡站，经帕德玛大桥最终至杰索尔，新建铁路正线里程168.6公里，是迄今为止中国企业承建的最大海外桥梁工程，建成后将彻底结束孟南部21个区与首都达卡之间居民摆渡往来的历史，成为孟西南部铁路网骨架，并构成泛亚铁路的重要通道。[52] 孟加拉国第一座隧道项目——卡纳普里河底隧道项目位于孟加拉南部吉大港市，连接卡纳普里河东西两岸，由中国交通建设集团承建，总投资为7.05亿美元，总长3.5公里，将于2019年竣工，有效缩短从吉大港机场到中国工业园的时间，极大缓解吉大港东面的交通压力，也便利孟、缅、印三国间货物与人员流通。习近平主席访孟期间，中孟签署超240亿美元的贷款协议，用于为中孟合作项目提供资金。此外，中孟企业还签署了价值约为136亿美元的贸易投资协议。中孟的合作项目还得到亚投行支持，2016年6月亚投行宣布其支持的首批4个贷款项目中就包括为孟加拉国配电系统升级改造项目提供1.65亿美元贷款支持。[53]

但是，中孟“一带一路”框架下的合作绝非坦途。2016年7月，日

50 “中孟产能和装备制造合作重点领域”，中国驻孟加拉国大使馆经济商务参赞处网站，2016年5月11日。

51 “中国与孟加拉签署工业园开发协议”，中国商务部网站，2016年6月24日。

52 “中铁拿下孟加拉31亿美元大单”，大公网，2016年8月9日。

53 “亚投行贷款项目将使孟加拉国逾千万人口受益”，新华丝路网，2016年6月27日。

本宣布将于2017年初开工建设孟首个深水港——玛塔巴瑞港，同时印度也表示有意修建孟最新深水港——帕亚拉港，这意味着与之相邻仅25公里、原本拟由中国开发的索纳迪亚港项目恐成牺牲品。中国在索港项目受挫，表明美、日等国对中国在印度洋地区投资建设的提防和干扰。此外，近年来孟国内宗教激进化趋势也令人担忧。据孟政府和警方透露，2013－2016年间孟共有80名非宗教活动家、外国人和宗教少数派人士遭孟“本土极端分子”杀害。2016年7月，孟先后发生外国餐厅劫持与穆斯林聚会爆炸案，造成众多人员伤亡，成为孟社会激进化的指标性事件。尤为令人忧虑的是，面对国内宗教激进化加剧的趋势，孟有关部门一直采取“鸵鸟”政策，态度消极，拒绝承认本国存在与“基地”组织、“伊斯兰国”等国际恐怖主义组织相勾连的极端势力，习惯将本国的恐怖事件归咎于反对派活动所致。[54]

三、中国与斯里兰卡在“21世纪海上丝绸之路”框架下合作的进展及挑战

中国与斯里兰卡友谊源远流长，两国在共建“21世纪海上丝绸之路”上的合作迅猛发展。“亚洲付货人委员会”前秘书长、海事专家马萨科腊拉认为，中国“一带一路”倡议能使斯里兰卡受益，斯里兰卡位于迪拜和新加坡之间，是海上供应链安全的战略性环节，未来它将成为航运和物流方面优良的“低成本发送和转运地”。

然而，以2015年斯里兰卡大选为分界点，中斯合作经历了由高潮至低谷的迅速“变脸”，速度之快令中方猝不及防。斯新政府上台以来，数个中国投资的项目被叫停，被外界认为“有意改变其前任拉贾帕克萨

54 肖建明：“孟加拉国反恐的‘鸵鸟’政策”，《南风窗》，2016年第17期。

政府‘过度依赖中国’的外交政策与发展模式”。[55] 2015年3月初，斯新政府以“缺乏相关审批手续”、“重审环境评估”等原因暂停了由中方投资建设的科伦坡港口城项目，给中方造成较大损失。

由于“21世纪海上丝绸之路”框架下的中斯合作高度契合中斯共同利益与现实需求，双方在基础设施建设、产业合作和旅游等方面的合作趋势不会改变，两国关系经短暂风波后很快步入新的发展阶段。经历30年内战之后，国内经济建设成为斯首要任务。2015年9月，新当选的西里塞纳总统在对议会发表的执政宣言中称，“在斯里兰卡困于30年的内战之际，亚洲其他国家却在抓住机遇加速经济发展，斯正面临与这些国家的巨大发展鸿沟，斯里兰卡立志迎头赶上”[56]。在斯重建阶段，中国投资将对斯经济发展起到关键的推动作用，而同期欧美、日、印等对斯发展援助承诺口惠而实不至。2015年3月，西里塞纳总统率内阁团访华，表示“斯里兰卡新政府将采取比过去更有力的措施，继续发展同中国的友好合作和斯中人民友谊，希望同中方加强经贸、教育、科研、防务领域合作”；“丝绸之路是斯中两国共同的历史遗产，斯方希望在21世纪海上丝绸之路框架内加强同中方合作”。[57] 2016年4月，斯总理维克勒马辛哈访华，表示“斯方正面临新的经济社会发展任务，愿学习借鉴中国发展经验，将自身发展战略与中方‘一带一路’倡议相对接，共建‘21世纪海上丝绸之路’”，决定将“在港口、机场、工业园区等领域同中方加强合作，力争年内同中方商签双边自贸协定”。[58] 2016年8月，中斯签署科伦坡港口城项目新协议，港口城更名为“科伦坡国际金融城”，[59] 标志中斯合作全面复苏。

目前，在基建领域，科伦坡港口城项目已顺利复工，双方将共同

55 “斯里兰卡或延续‘去中国依赖’政策”，日经中文网，2015年8月19日。

56 Policy Statement delivered by President Maithripala Sirisena Addressing the 8th Parliament of Sri Lanka on September 1, 2015, The Official Website of The President of The Democratic Socialist Republic of Sri Lanka, 2015.9.1.

57 “习近平同斯里兰卡总统西里塞纳举行会谈”，新华网，2015年3月26日。

58 “李克强同斯里兰卡总理维克勒马辛哈会谈”，中华人民共和国外交部网站，2016年4月7日。

59 “中斯签署科伦坡港口城项目新协议”，新华网，2016年8月13日。

推进《中斯关于全面推进投资与经济技术合作谅解备忘录》中提及的大项目合作；双方加快启动第三轮自贸谈判，争取尽早结束谈判以加强双边贸易和经济合作；中斯还计划在海洋合作与人文交流等领域加深往来，决定尽早召开中斯海洋与海岸带合作联委会第二次会议，推动海上搜救、打击海盗、航行安全、海洋人才培养等多领域合作，两国有关文化部门还决定将在科伦坡共同主办“中斯海上丝绸之路”主题文物展览。[60]

与此同时，目前中斯在“一带一路”框架下的合作也面临一些挑战。第一，斯国内经济不稳，债务融资型增长模式难以为继，国民经济需要进行结构性调整。一些斯里兰卡人士声称，正是斯政府过度贷款造成斯金融危机。第二，印度是中斯合作面临的重大外部干扰因素。印自视为印度洋地区的超级大国，自封为印度洋地区的“净安全提供者”和印度洋“安全监护者”，强烈反对中国参与斯里兰卡的国家重建。斯政府发言人曾公开表示，“由于来自印度方面的压力，斯里兰卡政府不得不就中国投资的科伦坡港口城项目与中国投资方重新修订了建设协议”。[61] 第三，斯政府治理存在失当问题，经济虽迅猛发展但民众所获不多，专权、贪腐丑闻不时爆出，包括中企在内的外资企业往往受到斯受损民众的迁怒。

四、中国与马尔代夫在“21世纪海上丝绸之路”框架下务实合作

马尔代夫地处印度洋要道，是古代海上丝绸之路的重要驿站，是我国“21世纪海上丝绸之路”的重要天然节点。中马政治关系长期亲密友

60 “王毅出访斯里兰卡为不断升温的中斯关系添把柴”，新华网，2016年7月8日。
61 “斯里兰卡一度叫停中斯港口城内幕曝光”，参考消息网，2016年8月6日。

好，近年来更是取得长足进展。2014年9月，习近平主席访问马代，此访是中马建交42年以来中国国家元首首次访马，双方决定建立“面向未来的全面友好合作伙伴关系”，标志着中马关系有望进入快速发展的新阶段[62]。2014年12月，中马签署了《中马关于在中马经贸联委会框架下共同推进“21世纪海上丝绸之路”建设的谅解备忘录》，两国在共同建设“21世纪海上丝绸之路”上达成高度共识，并就推动建设中马自贸区达成一致。2015年12月，中马最大的基础设施建设合作项目中马友谊大桥项目正式开工，建成后将连接马累岛和机场岛，随后贯通机场岛北侧的胡鲁马累岛，助力马代打造大马累首都区。马代全国最长的高等级公路、拉穆环礁的岛屿间连接公路完全由中方资助。由中方承建的马累国际机场改扩建工程顺利开工，易卜拉欣·纳西尔国际机场扩建项目也于2016年4月顺利动工。中方已完成马代公益住房项目一期（1000套），正在建设住房二期项目（1500套），三期胡鲁马累岛1500套住宅建设工程也已于2015年11月签约。此外，马政府有意设立经济特区，对已有的马累国际港进行扩建，并推出一系列基础设施建设、升级计划，未来中马合作空间十分广阔。

中国与马代合作符合双方的共同利益，但两国合作时常引起印度猜疑。印安全部门就曾就“中国租借马尔代夫马饶岛用于海上交通管理”表示严重关切，认为“中国也在利用该岛监视印度和美国军舰在印度洋的活动，并有可能将其建成潜艇基地”。[63] 为牵制中国与马代等印度洋国家在“21世纪海上丝绸之路”框架下的合作，印度开始实施自己的“季风：跨印度洋海上航路和文化景观”计划（Mausam Project），该计划挖掘古代印度洋海上贸易中印度水手利用季风自然现象、影响印度洋周边国家和群体之间交往的历史，借机振兴古航道并恢复印与该地区国

62 “习近平访问马尔代夫，中马关系进入历史新阶段”，中国网，2014年9月16日。

63 “印安全机构：马代租岛给中国便利中国监视印美军舰在印度洋活动”，印度中文网，2014年1月7日。

家的文化联系。[64] 除了印度干扰外，由于马代资源短缺，建筑材料基本完全依靠进口，地理和气候条件复杂，对中企投资的技术及资金要求都较高，测算预估不当的话，易带来风险。

64 Sachin Parashar, "Narendra Modi's 'Mausam' Maneuver to Check China's Maritime Might," *Times of India*, Sept. 16, 2014.

第四章 “一带一路”在南亚：共有的挑战及出路

南亚作为“丝绸之路经济带”与“21世纪海上丝绸之路”的交汇区，是推进“一带一路”倡议的优先地带与重点区域。“一带一路”倡议在南亚的进展具有较强的示范和思考意义，遇到的困难和挑战也较为典型。当前，“一带一路”在南亚呈稳步推进趋势，以中巴经济走廊为旗帜，以港口、路桥、产业园区为支撑，成为新时期中国深化与南亚务实合作的重点抓手和重要方向。

一、中国“一带一路”倡议在南亚面临的共有挑战

（一）南亚合作伙伴的内政不稳

南亚地区各国国情各异，多国党争严重，军政缠斗，政局不稳，对外政策连续性不够，政权更迭往往波及外资在当地的投资。此外，南亚家族政治严重，贪腐猖獗，政客频繁煽动民众暴力抗议。该地区的大型投资项目面对这类风险时，应对能力相当脆弱。

（二）暴恐极端势力的威胁与袭击

南亚是全球恐怖主义和极端势力威胁最为严重的地区之一。本土

恐怖网络与“基地”、“伊斯兰国”等国际恐怖势力相互利用、相互渗透，共同威胁该地区的和平与安全，恶化该地区的社会发展及外来投资环境。

（三）南亚域内大国的干扰与掣肘

作为南亚首屈一指的大国，印度对中国在南亚开展互联互通项目保持强烈的警惕。2015 年6 月，印外交部高官将“21世纪海上丝绸之路”称为“中国出于国家利益考虑的国家计划”。印前外秘希巴尔声称，“中国为了发展在印度洋地区的贸易，在缅甸、孟加拉国、斯里兰卡、马尔代夫及巴基斯坦获得或建立港口设施。中国对印度形成了包围，改变了印度与这些南亚国家的双边关系，使得印度难以公正地处理与这些国家之间的问题”。印度知名智库观察家基金会（ORF）2016年6月的一份研究报告透露，印度对中国“一带一路”倡议基本上持否定态度，因为“印度既不了解‘一带一路’的具体内容，更担心由此带来的安全威胁”；印度对于“21世纪海上丝绸之路”计划尤为敏感，因为其担心中国在印度洋的任何存在都会对其安全构成威胁。[65] 以中国与斯里兰卡港口合作遭到强力干扰为例，印对域外国家，尤其是中国与南亚国家关系十分敏感，一旦印度认定南亚邻国与中国合作危害印“核心利益和关切”，印往往会以各种渠道向其南亚邻国施加强大压力，往往导致中国－南亚合作项目出现变数。

（四）“一带一路”项目在南亚的经营风险

南亚国家底子薄，资本有限，偿债率时常徘徊在警戒水平，在该地区投资大型基础设施项目须充分考虑商业上的可行性和风险。有些国家甚至直白声称，“一带一路”是对中国有利的战略工程，中国理应出更多的钱。有些南亚政治势力将中国大额投资视为“唐僧肉”，谁都想咬

65 Ashok Sajjanhar, “Understanding the BCIM Economic Corridor and India’s Response”, *ORF Issue Brief*, June, 2016.

掉一口。

（五）软性议题逐渐成抹黑“一带一路”项目的火力点

南亚“地头蛇”、域外大国、商业竞标对手、西方非政府组织及少数南亚政客出于各种私利，处心积虑抹黑中国“一带一路”倡议。近年来，环境保护、投标程序、文物保护、南亚国家良治水平、宗教及社区完整性等“软性”议题，频频成为有关方面攻击中国南亚政策的暗箭。

二、未来“一带一路”倡议在南亚推进的重要着力点

“一带一路”倡议在南亚稳步推进的同时，也遭遇一系列挑战，这是正常现象，也是中国成长过程中必须交付的一些“学费”。未来，中国应充分预估“一带一路”在南亚建设可能遇到的各种困难和挑战，未雨绸缪，趋利避害，找准着力点，以共同利益的实现带动“一带一路”的深度推进。

(一)高度重视项目所在国政局变动

在周期性选举社会中，政权更迭、政党轮替是常态。中国需要充分认识到这一现实，不仅要与合作国政府、执政党发展友好关系，还需同时与反对党、商业及民间团体广泛交流，广积人脉，与当地社会各利益攸关方确立有效联系管道，一旦出现问题，保证能够及时、有效地获知信息、开展沟通，确保大型合作项目的可持续性，增强其抗政治风险能力。

(二)践行共商、共建、共享原则

面对印度、尼泊尔、巴基斯坦、孟加拉、缅甸等在宗教、文化、政治形态相对传统保守的区域，中国对外投资除了通过传统套路的基础设施、能源、矿业、旅游地产、物品贸易等方式进行外，还应该拿出适合这些国家特殊文化、政治、经济议程的投资方案和文化互动方案。[66] 在南亚推进“一带一路”时，与目的国分享中国发展红利、促进当地福利、加强人文交流应先行。在当前历史阶段，中国企业和资金要“走出去”，时机拿捏须更加精准，风险评估做得更足。

(三)重视与印度沟通

由于目前印度对中国在南亚推进“一带一路”建设的戒备心理仍根深蒂固，中国“一带一路”具体合作项目应主动与印自身地区战略和南亚地区既有合作机制相衔接，尽量“沾亲带故”，打造利益共享的地区合作公共产品。即便中印两国的联通倡议短期内无法有效对接，也确保两者能大抵和平共处，良性竞争。

(四)从战略高度在当地做好民心工作

中国在南亚推“一带一路”时，应与项目所在国的省、州、邦、社区的政府、工会、行会、宗教团体、环保组织等发展友好关系，注重倾听民间诉求，搞好公关工作，编织共同利益网络。相较走上层路线、以中央压地方的传统做法，“一带一路”项目自下而上、以民意推官方、以地方促中央时面临的风险可能更小，合作动力更强大，项目政治风险、经营风险更低。

(五)循序渐进，把控项目推进时机和节奏

中国人办事往往风风火火，短期内留下的“足迹”过于密集。在南亚推进“一带一路”倡议过程中，应突出涉外部门及法人实体的协调配

66 周雷：“从亚细安峰会看中国亚洲战略”，《联合早报》，2014年11月18日。

合，掌控节奏和密度，项目规划应契合当地议程的优先次序，统筹眼前利益及长远目标。条件不完全成熟时，相关合作项目可暂缓进入。

已发布《CIIS研究报告》目录

第一期 2013年9月

中美新型大国关系：挑战与契机

作者：阮宗泽、刘飞涛、沈雅梅、崔 磊、杜 兰

第二期 2013年9月

追寻“世界梦”

——中国推动建设和谐世界的进展评估与未来展望

作者：陈须隆

第三期 2014年6月

网络战备、军控与美国

作者：滕建群、徐龙第

第四期 2014年6月

欧盟国际地位及其影响力变化

作者：崔洪建、金 玲、王 毅

第五期 2014年7月

全球治理：新兴国家与传统国家的合作与竞争

作者：王 毅、金 玲、韩 璐、杜 兰、李晓玉

第六期 2014年7月

中美合作共赢潜力探讨

——两国在东南亚、南亚、中东、非洲和拉美地区的合作

作者：贾秀东、王友明、王洪一、苏晓晖

第七期 2014年9月

推进“一带一路”能源资源合作的外交运筹

作者：石 泽、杨晨曦

第八期 2015年3月

新时期的中印关系：现状、趋势及对策

作者：蓝建学

第九期 2015年4月

中国周边新外交：从经略中求稳定

作者：阮宗泽、陈玉荣、蓝建学、宋均营、郭金月

第十期 2015年4月

“跨太平洋伙伴关系协议”的新进展与有关各方的战略考量

作者：姜跃春、张 梅、李晓玉

第十一期 2015年4月

中美分歧管控的理论与实践——以政治、经济、安全为视角

作者：刘飞涛、滕建群、沈雅梅、崔 磊、杜 兰

第十二期 2015年4月

中国的自由贸易区战略

作者：姜跃春、王震宇、唐奇芳、李晓玉

第十三期 2015年8月

欧亚经济联盟与中俄经贸合作研究

作者：陈玉荣、李 新、刘华芹、韩 璐

第十四期 2016年3月

丝绸之路经济带框架下中国与中亚地区的利益融合

作者：李自国

第十五期 2016年7月

中美在中南半岛的竞争与合作

——以政治、经济和安全为视角

作者：滕建群、崔 磊、杜 兰、龚 婷

第十六期 2017年3月

中国对外产能合作的主要挑战及前景展望

作者：姜跃春、张 梅、李晓玉

第十七期 2017年4月

“一带一路”倡议在南亚的机遇与风险

作者：蓝建学、宁胜男

《CIIS研究报告》简介

《CIIS研究报告》是中国国际问题研究院研究人员撰写的、不定期发布的专题研究报告。报告选题瞄准当前国际形势的热点和中国外交的重点，将形势研判、学理探讨和政策分析融为一炉，力求做到观点鲜明、语言精练、资料详实、立论有据、分析透彻。

《CIIS研究报告》同时发布中英文版，并在国研院网站提供全文下载。报告反映的是作者本人或相关课题组的观点，并不等同于国研院的立场。

内容提要

南亚地区是“一带一路”倡议的交汇区和先行区，也是该倡议早期收获分布较为密集的地区。中巴经济走廊建设总体进展顺利，已进入全面实施阶段。孟中印缅经济走廊框架下的联通项目有所进展，但因个别国家消极抵制，走廊整体建设远落后于预期，有无疾而终之虞。中国与尼泊尔打造跨喜马拉雅通道建设，加强两国物理联通与民心相通。尽管面临域内大国干扰等多重障碍，中国与孟加拉国、斯里兰卡和马尔代夫在“一带一路”框架下加强战略对接，积极推进互联互通、产业及产能、民间交流等领域合作。

“一带一路”倡议在南亚面临的主要挑战包括：一是南亚地区有关国家政局不够稳定，政策可持续性不够；二是“三股势力”对有关项目构成一定的安全风险；三是南亚地区地缘政治博弈激烈，对“一带一路”倡议实施带来一定的不确定性；四是南亚项目实施面临一定的经营风险；五是反华势力的抹黑和干扰。

未来，中国在南亚推进“一带一路”倡议时，应充分预估风险，未雨绸缪，找准着力点。一是加强两地政治沟通，防范政治风险；二是践行共商、共建、共享原则，强化互利共赢；三是注重沟通域内大国，主动战略对接；四是加强沟通社区，重视风险评估，稳步推进项目。

本研究受中国与东印度洋地区合作发展协同创新中心资助。

编辑：科研处
地址：北京市台基厂头条三号中国国际问题研究院　邮编：100005
电话：010-85119556　电子邮箱：keyan@ciis.org.cn　网址：www.ciis.org.cn