

中國 vs. 吉爾吉斯

不對稱經貿關係下的帶路倡議

China vs. Kyrgyzstan: Belt and Road Initiative under the Asymmetry Economic Interaction

方天賜

清華大學通識教育中心

壹、前言

吉爾吉斯是最早支持中國「一帶一路」倡議的國家之一，也是亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank）的創始會員國。回顧吉爾吉斯與中國兩國關係發展，雙方自 1992 年 1 月 5 日建交後，逐漸解決邊界爭議問題。兩國於 2002 年 6 月簽署《睦鄰友好合作條約》，同意發展睦鄰友好與互利合作關係，不參加任何損害對方主權、安全和領土完整的聯盟或集團及採取任何此類行動。兩國也維持頻繁的高層互動及逐步拓展關係。2013 年 9 月，中國國家主席習近平訪問吉國，雙方首次建立戰略夥伴關係。

2014 年 5 月，吉爾吉斯總統阿坦巴耶夫（Almazbek Atambayev）訪問中國簽署《關於進一步深化戰略夥伴關係的聯合宣言》，認為實現共建「絲綢之路經濟帶」對雙邊合作具有重要意義，同意制定相關合作的路線圖及協作確定優先實施的大項目。這也是雙方在聯合

聲明中第一次提及「絲綢之路經濟帶」倡議。中國總理李克強於 2016 年 11 月至吉爾吉斯進行訪問，雙方簽署《聯合公報》同意將深入開展共建「一帶一路」合作，發展相關交通及基礎建設。換言之，吉國的支持不僅限於「絲綢一路經濟帶」，也擴大至「21 世紀海上絲綢之路」。吉爾吉斯總統阿坦巴耶夫也於 2017 年 5 月前往北京出席一帶一路國際合作高峰論壇（Belt and Road Forum for International Cooperation）。2018 年 6 月，新任吉爾吉斯總統熱恩別科夫（Sooronbay Jeenbekov）訪華期間，兩國進一步建立「全面戰略夥伴關係」。吉爾吉斯在雙邊聯合聲明中，再次支持中方提出的共建「一帶一路」倡議。雙方同意強化公路、鐵路、光纖網路、能源、採礦、資訊科技基礎設施、數位科技等領域的合作。

然而，中國與吉爾吉斯在「一帶一路」計畫上的發展並非全然順利。2019 年 1 月，吉爾吉斯再次爆發反中的示威抗議，要求政府限制中國貸款及勞工移民等問題。這類事件暴露出「一帶一路」在吉爾吉斯推動時面臨相當阻礙。為進一步瞭解此議題的背景與發展，本文將分析吉爾吉斯的地理條件，並討論中吉雙邊經濟交往特性及「恐中症」(Sinophobia)的發展等，藉以釐清「一帶一路」倡議在吉爾吉斯所具有的主要利基與挑戰。

貳、吉爾吉斯的地理重要性

吉爾吉斯並非國際強權，從國土與人口來看屬中小型國家。但對中國而言，吉爾吉斯與其新疆接壤，邊界長達一千多公里，具有一定程度的地理重要性。發展與吉爾吉斯的關係也有助中國進入中亞地區及獲取該國在相關國內外事務的外交支持。此外，吉爾吉斯位於中國規劃的絲綢之路經濟帶上，是中國往中亞的重要結點。換

言之，吉爾吉斯的重要性因中國拓展「一帶一路」計畫而獲得進一步提升。

事實上，若單看經濟規模，吉爾吉斯本身的市場並不大，但它是歐亞經濟聯盟（Eurasian Economic Union）成員，市場腹地得以延伸至鄰近地區。吉爾吉斯當地也具有有一些生產條件優勢，有助向俄羅斯和哈薩克出口。中吉兩國在 2016 年發布的《聯合公報》中，便希望發揮彼此的跨境運輸潛力，以發展國際交通走廊等方式，提高過境吉爾吉斯交通走廊的競爭力。

如同其它地區所見，中國對於中亞地區的經營其實遠早於「一帶一路」計畫。但是在「一帶一路」提出之後，不但吸收原有的雙邊計畫，也讓中國的中亞政策更具一體性。連接中國、吉爾吉斯、烏茲別克 3 國的國際道路貨運便已於 2018 年 2 月正式通車。中國也極力推動興建中吉烏（中國－吉爾吉斯－烏茲別克）鐵路。起自土庫曼，經烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯到達中國新疆的中國－中亞天然氣管道 D 線也在建設中。這些大型跨國通道也都進一步反映吉爾吉斯的轉運功能。

此外，中國需要吉爾吉斯的合作以遏制維吾爾異議份子的活動。吉爾吉斯與中國新疆相鄰，是原上海五國（the Shanghai Five）成員及上海合作組織的創始國。雙方早在 2002 年 10 月便曾舉行代號「演習 01」（Exercise-01）的反恐軍事演習，是中國軍隊首次和外國軍隊舉行的聯合反恐演習，也是中國軍隊首次出境演習。

吉爾吉斯境內約有 5-6 萬維吾爾族群，對新疆維吾爾人的境遇抱持同情態度。吉爾吉斯第二大城奧什（Osh）甚至被認為是 2009 年新疆烏魯木齊「七五」事件的海外策源地之一。¹中國駐吉爾吉斯大

¹ 戴思盟，〈中國使館遇襲前，我在吉爾吉斯遭遇尾隨〉，《端傳媒》，2016 年 8 月 31

使館曾在 2016 年 8 月遭到汽車炸彈恐怖攻擊，是中國駐外使館首次遭到恐攻。根據吉爾吉斯當局調查，該次事件便是由主張獨立建國的東突厥斯坦運動（East Turkestan Islamic Movement）成員所為。²

因此，吉國的態度及政策，攸關中國打擊所謂「三股勢力」（恐怖主義、分裂主義與極端主義）的成效。雙方於 2018 年 6 月的《聯合聲明》中，便重申強烈譴責和反對一切形式的恐怖主義、極端主義和分裂主義，也提到將建立相關安全保障聯合工作組機制，以便為「一帶一路」合作提供安全保障。近年來中國在新疆推行「再教育營」，引起國際輿論關注，維吾爾問題的敏感性再度升高，中國更需要吉爾吉斯等鄰近國家的合作。

參、不對稱經貿關係

吉爾吉斯經濟發展並不突出。根據國際貨幣基金的統計，其平均國民所得約 1114 美金，在全球屬於後半段位置。即便在中亞五國中，也落後在哈薩克、烏茲別克、土庫曼之後。根據世界銀行統計，吉國高達 27% 的 GDP 仰賴來自國民赴海外工作的外匯收入，10% 的 GDP 收入來自庫姆托爾（Kumtor）金礦。³由此可見吉國經濟的脆弱性。

吉爾吉斯本身沒有足夠收入進行所需投資，因而必須要仰賴外資的挹注。在此背景下，中國資金對該國經濟發展至關重要，逐漸成為吉爾吉斯的主要外資來源國。中國也是吉爾吉斯的第一大貿易

日：<https://theinitium.com/article/20160831-international-KyrgyzMarket/>

² “Kyrgyzstan says Uighur militant groups behind attack on China’s embassy,” *Reuters*, September 6, 2016; <https://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKCN11C1DK>

³ “The World Bank in the Kyrgyz Republic,” *The World Bank*, October 2018; <http://pubdocs.worldbank.org/en/780791539098338081/Kyrgyz-Republic-Snapshot-Fall-2018.pdf>

夥伴。為了發展經濟，吉國對「一帶一路」建設並不排斥，希望藉此發展基礎建設。該國經濟部副部長薩茲巴科夫（Almaz Sazbakov）便歡迎中國將過剩產能轉移到吉國，認為可以帶來就業機會、稅收收入、增加對歐亞經濟聯盟的出口與外匯、引進中國生產技術，協助吉國內市場升級，帶動中小企業發展等優點。⁴對一些中亞國家而言，「一帶一路」的基礎建設不僅是大型投資，也是中亞國家更融入全球貿易體系和西歐、南亞及東亞等地的經濟體交流的通道和門票。⁵同理，吉爾吉斯也可成為中國貨品再出口至其他中亞國家、俄羅斯，甚至中東地區的門戶。

另外值得一提的是，吉爾吉斯並非對中國的提議照單全收。以興建中吉烏鐵路為例，自 1997 年提出以來迄今已經逾二十年，但雙方對融資、線路走向和鐵路軌距等問題上有歧見。另一個基本差異則是對此鐵路的性質看法。對中國而言，其實想修建便捷的過境鐵路，而吉爾吉斯則想利用中國的資金技術發展其國內鐵路網。⁶

吉國經濟另一隱憂是債務問題。根據吉爾吉斯國家統計委員會的資訊，截至 2018 年 10 月時，該國的外債累計約 37.64 億美元。中國是最大債權國，高達 44.7%，其次是日本 6.3%及德國 2.2%。⁷若與類似平均國民所得水準的 12 個國家相比，吉爾吉斯的外債明顯過高。根據 2016 年統計，吉爾吉斯外債佔 GDP 比例高達 152.2%，遠

⁴ 〈吉爾吉斯經濟部副部長稱從中國轉移過剩產能將有益吉國經濟發展〉，《中華人民共和國駐吉爾吉斯共和國大使館經濟商務參贊處》，2016 年 5 月 24 日。

⁵ Umida Hashimova, "Why Central Asia Is Betting on China's Belt and Road," *The Diplomat*, August 13, 2018;

<https://thediplomat.com/2018/08/why-central-asia-is-betting-on-chinas-belt-and-road/>

⁶ 歐陽向英，〈構建新型國際關係研究—以中國與吉爾吉斯斯坦關係的地緣政治經濟學分析為視角〉，《俄羅斯學刊》，第 3 期（2018），頁 68。

⁷ "Kyrgyzstan's state debt makes \$4.3 bln," *AZERNEWS*, 16 November 2018; <https://www.azernews.az/region/141001.html>

高於其次的塔吉克（59.7%）及排名第三的辛巴威（57%）。⁸智庫「全球發展中心」（Center for Global Development）的報告便將吉爾吉斯列為可能會因為「一帶一路」融資而加深債務危機的國家。該報告指出，截至 2017 年 3 月時，該國的公共債務或公共擔保債務累計達該國 GDP 的 65%。其中，中國進出口銀行是最大的單一債權方，約貸給吉爾吉斯 15 億美元，約佔該國外債 40%。吉爾吉斯可能因為加大公共投資而引發匯率貶值等問題。⁹

如果吉爾吉斯向外借貸的投資無法在未來產生預期利益，則可能進一步拖垮其財政。部分吉國國會議員便要求政府不得再向中國進出口銀行借貸高利息的貸款。¹⁰該國交通部長貝謝諾夫（Zhanat Beisenov）也於 2019 年 2 月在國會中表示，希望能說服中國將中國進出口銀行所提供的部分公路貸款改為援贈。事實上，俄羅斯便曾在 2013 年及 2018 年先後減免吉爾吉斯 2.4 億美元及 1.889 億美元的債務。換言之，中國也可能面臨投資無法回收的問題。

肆、「恐中症」的發展脈絡

中亞五國獨立以來，北京逐漸成為其主要的合作夥伴之一。中亞國家對中國抱持著複雜的看法，隨著中國在中亞地區的能見度及影響增高，出現所謂的親中症（Sinophilia）和恐中症。中亞國家一

⁸ Samten Bhutia, "Unpacking debt in Kyrgyzstan and Tajikistan," *Eurasianet*, August 1, 2018; <https://eurasianet.org/unpacking-debt-in-kyrgyzstan-and-tajikistan>

⁹ 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, March 2018; <https://www.cgdev.org/publication/examining-debt-implications-belt-and-roadinitiative-policy-perspective>

¹⁰ "Kyrgyzstan asks China for grant instead of loan," *Eurasianet*, February 28, 2018; <https://eurasianet.org/kyrgyzstan-asks-china-for-grant-instead-of-loan>

方面希望搭上中國崛起便車，藉用其經濟力和地緣戰略影響力，然而也擔心中國龐大人口和文化影響力。¹¹所以，許多國家一方面歡迎中國帶來的經濟利益、資本與技術等，另一方面又擔心過多的中國移民及勞工。中國購買當地土地等問題也常引發當地民衆的疑懼。在中亞地區的菁英和民衆中，都可以察覺所謂的「恐中症」。¹²

吉爾吉斯與中國在 1996 年及 1999 年簽署爭議地區的劃界協定，讓中國取回吉方實際控制下約 12.5 萬公頃土地，不但引起吉爾吉斯國內很大反彈，也埋下對中國的不信任感。在吉爾吉斯的商業界中，有些人從與中國的雙邊貿易中獲利，但有些人則擔心來自中國的競爭。¹³另一方面，隨著商業活動與交流成長，中國人在當地與吉爾吉斯人發生衝突的事件也迭有所聞。¹⁴此外，也發生中國商家被搶劫、企業礦權遭到吊銷、卡車禁止進入吉爾吉斯、肉品出口至吉爾吉斯遭到限制等事例。¹⁵為了進一步避免此類紛爭，兩國便在 2018 年 6 月的《聯合聲明》中，罕見地提及「在對方國家領土上實施共同項目時，需嚴格遵守當地法律，考慮民衆意見。」。也有人擔憂吉爾吉斯對中國的負債太高，可能被迫以天然資源或土地抵債。這也是日前引發抗議中國的原因之一。

這些發展反映出中國高調推動「一帶一路」計畫時的隱憂：中吉兩國的交往具有高度的非對稱性。中國是吉爾吉斯最大的債權國

¹¹ Sébastien Peyrouse, "Discussing China: Sinophilia and sinophobia in Central Asia," *Journal of Eurasian Studies*, 7:1(2016), pp.14-23.

¹² Paul Goble, "China's 'Soft Power' in Central Asia Both More and Less than It Appears," *Eurasia Daily Monitor*, vol.15, issue 14, January 30, 2018; <https://jamestown.org/program/chinas-soft-power-central-asia-less-appears>

¹³ Peyrouse, "Discussing China: Sinophilia and sinophobia in Central Asia," p.22.

¹⁴ Catherine Owen, "The Sleeping Dragon Is Gathering Strength: Causes of Sinophobia in Central Asia," *China Quarterly of International Strategic Studies*, 3:1(2017), pp.112-3.

¹⁵ 歐陽向英，〈構建新型國際關係研究—以中國與吉爾吉斯斯坦關係的地緣政治經濟學分析為視角〉，頁 75。

和最大的投資來源國，但中方得到回報較少。中國學者便直言，中方的投資風險在「中國威脅論」的影響下有加大的傾向。¹⁶

另一方面，中國也缺乏軟實力配套手段來強化吉國社會對中國的好感。中國人與吉爾吉斯當地民衆仍有巨大文化及語言鴻溝。中國迄今在吉爾吉斯比什凱克人文大學（Bishkek Humanities University）、吉爾吉斯國立大學（Kyrgyz National University）、奧什國立大學（Osh State University）、賈拉拉巴德國立大學（Jalal-Abad State University）成立 4 所孔子學院，數量在中亞五國中僅次於哈薩克的 5 所。另外也在比什凱克第二中學等成立 21 所孔子學堂。但中國在中亞地區的軟實力並未達到外界所預期的成效。北京進入中亞地區時主要採取政府依賴路徑，並未如俄羅斯、歐盟國家、美國等積極鼓吹民間人員交流。中亞國家也歡迎中國推動的官方交流，因為他們傾向將民間交流視為別國企圖改變政體或推翻政權的策略。¹⁷但中國學者也發現把外交的重心放在中亞當政者身上出現的困境：即中國商人遇到利益受損的商業糾紛時，便缺少具經驗與技巧的商會類型的機構出面處理。¹⁸

事實上，過度仰賴領導人的對於「一帶一路」的支持也可能產生反效果。舉例而言，當親中人物出現貪污、治理不佳、黨派鬥爭時，中國便可能被捲入或成為代罪口實，強化反中的情緒。舉例而言，吉國曾在 2013 年向中國進出口銀行貸款 3.86 億美元，用以升級比什凱克的熱電廠。該計畫被視為中國和吉爾吉斯最大的能源合作

¹⁶ 同前註，頁 74-75。

¹⁷ Goble, "China's 'Soft Power' in Central Asia Both More and Less than It Appears," <https://jamestown.org/program/chinas-soft-power-central-asia-less-appears/>

¹⁸ 陸鋼，〈一帶一路背景下中國對中亞外交的反思〉，《探索與爭鳴》，第 1 期（2016），頁 89-90。

項目，並在 2017 年 8 月 30 日竣工。但升級後的電廠卻在 2018 年 1 月發生嚴重故障，引發強烈民怨。這起事件背後也涉及吉爾吉斯前後任政府間的政治角力。前總理伊沙可夫（Sapar Isakov）便被指控不當介入讓中國廠商取得營造合約。¹⁹學者也發現，吉國幾乎每次新政府上台後就會就重啟一次中吉烏鐵路建設的可行性調查研究，累計已達 18 次。²⁰這些發展都顯示出「一帶一路」與當地政治糾葛產生的困境。

伍、結語

從前述中吉關係的回顧與分析可以看出，兩國自建交以來的關係大致順遂，雙方互有所需。吉爾吉斯對中國而言，也具有一定的地緣重要性。但中國與吉爾吉斯的國力懸殊對比，特別是經濟力量上的差距及需求，造就中吉之間高度的經濟不對稱性。吉爾吉斯對於中國經貿的依賴度遠遠高於中國對吉國的需求。

對「一帶一路」計畫而言，此種不對稱性不啻同時帶來機會與挑戰。一方面，吉爾吉斯由於經貿發展的考量，相當樂意參與「一帶一路」建設。另一方面，此種高度不對稱性卻也是醞釀所謂「你好大，我好怕」恐中症的溫床。加上中國當局過度仰賴政府途徑來推動「一帶一路」計畫，更容易因此受到當地政治情勢的波動。

¹⁹ Catherine Putz, "The Bishkek Power Plant Saga: Former Kyrgyz Prime Minister Faces Corruption Charges," *The Diplomat*, May 31, 2018; <https://thediplomat.com/2018/05/the-bishkek-power-plant-saga-former-kyrgyz-prime-minister-faces-corruption-charges/>

²⁰ Alexander Wolters, "Hegemonic or Multilateral? Chinese Investments and the BRI Initiative in Tajikistan and Kyrgyzstan," in Marlene Laruelle ed., *China's Belt and Road Initiative and its Impact in Central Asia* (Washington, D.C.: The George Washington University, Central Asia Program, 2018), p.49.

「一帶一路」在吉爾吉斯的發展，相當程度上也反映出中國在其它類似規模國家的利基與隱憂。在不對稱經濟結構下，對於許多開發中國家而言，中國的資金和技術具有高度吸引力，因而願意接納「一帶一路」。然而，中國當局除了與執政當局交往之外，也需重視民間社會觀感及輿論的看法。就投資規模來看，「一帶一路」建設仍偏重硬體建設，不夠重視軟實力的輔助，因而缺乏適當的潤滑作用。這些面向持續衝擊「一帶一路」的落實，因而需要進一步省思與調整。