

戰略瞭望

一帶一路戰略之陸上絲路的若干問題

Some Issues on Land Silk Road in Mainland China's Belt-Road Initiative

熊倉潤

壹、前言

在一帶一路構想中，有關陸上絲路（新絲綢之路經濟帶）部份的報導以及分析，比海上絲路較少，且比較偏向表面上的論述。例如，2016 年春天在陸上絲路第一站的中亞國家哈薩克發生大規模的抗議行動，該國政府立刻發表凍結土地法改革之際，雖然此舉對中國企業在該國投資相當不利，但相關媒體報導及出版文獻皆未深入探討，甚至有些完全忽略在哈薩克發生的抗議行動問題，例如 2017 年 Tom Miller 所著《中國的亞洲夢：一帶一路全面解讀》一書，有關哈薩克部分基本上雖寫得正確，但完全沒有提到 2016 年的抗議行動問題。事實上，在前述抗議行動後，陸上絲路上的許多問題陸續爆發，例如 2016 年夏天新疆維吾爾自治區黨委書記陳全國就任後，新疆當局加強「反恐」政策，2017 年從事外貿的許多中國籍哈薩克族以及其他少數民族接連被逮捕，此舉無疑是給自己在陸上絲路外貿推動上增添不利。

簡言之，「一帶一路」倡議啟動後，雖有一些正面報導，但根據統計資料，陸上絲的貿易額發展並不如最初預期，另外，根據中亞

地區的俄文媒體報導，「中國威脅論」的看法在中亞當地社會還很普遍，也引發大大小小的抗議行動，從這些統計資料以及當地俄文消息來說，陸上絲路正在面臨不易解決的本質性問題。在本文中，個人擬深入探討 2016 年在哈薩克發生的抗議行動，以及該行動後的若干問題，例如，中亞當地社會普遍的「中國威脅論」的言論，以及新疆「反恐」政策的副作用等。

貳、2016 年哈薩克抗議行動與中國威脅論

哈薩克是中國大陸和俄羅斯的友邦，也是上海合作組織的成員國，更是陸上絲路第一站的國家，其戰略和地理上的地位，被中國大陸高度重視。2013 年習近平在該國納扎爾巴耶夫大學演講時，首次提出「絲綢之路經濟帶」倡議（過去也有別人提到類似概念，但這是習近平初次提出此一倡議）；既然哈薩克是陸上絲路上具有重要意義的國家，那麼，2016 年為何發生抗議行動？

根據中共官方說法，「一帶一路」不僅包括像是古代絲路的物流合作，還有沿線國家基礎建設、資源開發、產業合作等，這在陸上絲路第一站的中亞國家哈薩克也一樣，中哈經濟關係中的農業合作地位越來越高。現在雙方不僅「擴大農產品貿易」，「加強農業投資合作」和「深化農業技術合作」也同樣被重視。實際上，陸企計劃對哈薩克乳牛場、溫室和肉類工廠進行投資，例如報導稱中信集團計劃在哈薩克租賃土地種植中國蘋果。今日的哈薩克社會正面臨這些經濟關係上的變化以及中國帶來的經濟「衝擊」。

按照上述的中哈關係發展，哈薩克政府準備修改該國的土地法。修正案可以把土地借給外國人，將過去出租土地期限的 10 年改為 25 年，但本法案沒有涉及外國人購買土地問題。2015 年 11 月修

正案通過的時候沒有爭議，且預定 2016 年 7 月 1 日起生效。但 2016 年 4 月開始出現抗議，主要參加者是哈薩克西部、東部、南部的哈薩克人，也就是那些主要講哈薩克語的哈薩克民族，尤其在西部城市阿克托比（Aktobe）發生大規模的抗議集會。根據 BBC 報導，2016 年 4 月 27 日在阿克托比的一位抗議者公開說，「我們不能給中國人土地，如果他們來的話，他們以後不會離開！（We can't give land to the Chinese. If they come then they won't leave!）」。根據俄語媒體報導，2016 年 4 月 24 日在阿克托比抗議集會中出現「賣土地等於出賣國家（продажа земли - продать родину!）」的標語。

2016 年 5 月 5 日，哈薩克總統 Nursultan Nazarbayev 下令暫時凍結土地法修正案，同日宣布罷免國民經濟部長、副部長以及農業部長。根據當地媒體報導，總統指出罷免的理由是，相關部長們沒有對國民懇切細緻地說明。但在另一方面，政府對抗議運動採取高壓手段，根據半島電視臺 Al Jazeera 報導，後來抗議運動的主要領導人陸續被捕。

為什麼哈薩克民眾反對把土地借給中國人？一個看法是土地問題本來就是哈薩克社會最敏感的問題之一。哈薩克學者也提到「土地」（俄：земля，哈：zher）本來便是敏感的話題。雖然政府採高壓手段，後來也發生和中國大陸及「土地」問題有關的抗議行動。例如根據有些俄文以及中文媒體報導，2017 年 1 月，約 30 名居民在阿斯塔納一家婚姻介紹所辦公樓前進行抗議，集會參與者認為，該婚姻介紹所幫有錢的中國人來哈薩克尋找伴侶，但實際上這些中國人想要的是哈薩克的土地，集會者要求政府通過法律，規定嫁給中國人的哈薩克女性將被立即取消其國籍。

有些陸媒報導以及大陸期刊論文也認為，哈薩克國內對土地法

改革的看法分歧仍然很大，仍可以看到反對將土地出租給中國人的言論。筆者訪問哈薩克西部城市阿克托比以及南部的奇姆肯特的時候，可以見到沒有反對和陸企合作的人，但還是有堅決反對土地法改革的人，這些人很害怕自己的城市被中國人佔領，甚至他們說「中國人想要把奇姆肯特變成中國」。

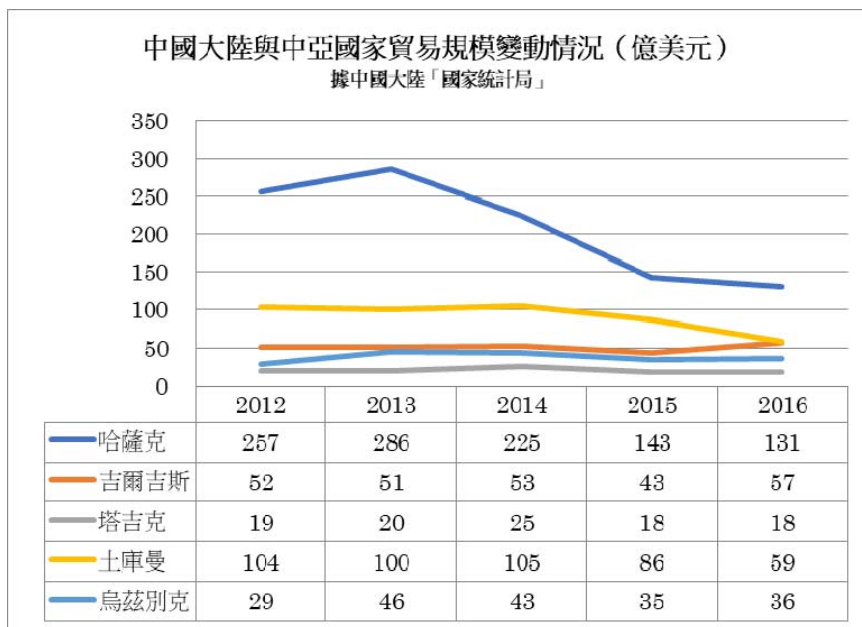
所以哈薩克社會的「中國威脅論」仍是一個風險，現在也會引發各種大小的抗議行動，而且這個「中國威脅論」的核心是哈薩克國家或是哈薩克人民的「土地」被出賣（實則出租）之後，很快被中國移民佔領的主觀概念。立刻下令凍結土地法改革的哈薩克總統 **Nazarbayev** 熟悉這個事情，且對土地法改革沒有了解的主要是廣大農民，亦即 **Nazarbayev** 的票倉，所以他雖然重視跟中國的關係，後來也繼續在「一帶一路」的議題上合作，但仍決定凍結對陸企有利的土地法改革。

當時中共中央政治局委員、新疆維吾爾自治區黨委書記張春賢也是凍結土地法改革的受害者，他在 2016 年 4 月抗議行動發生後的幾天，5 月 1-4 日率自治區黨政代表團到哈薩克進行訪問，5 月 3 日上午，張春賢在阿斯塔納會見哈薩克總理 **Karim Massimov** 舉行工作會談。根據中共官方報導，**Massimov** 表示「哈方將全力做好『光明之路』新經濟政策同絲綢之路經濟帶建設的對接，一如既往保持與中方各層級的密切往來，進一步深化合作基礎」，張春賢和 **Massimov** 會晤中似乎已針對哈國正在發生的抗議行動進行協調。但是張春賢離開哈薩克的隔天，**Nazarbayev** 下令凍結土地法修正案，致使中哈無法實現「進一步深化合作」。3 個月後，2016 年 8 月，張春賢調動北京，不再擔任新疆自治區黨委書記。筆者認為，如果此時哈薩克土地法改革成功，也就是哈薩克沒有凍結修正案的話，陸企在哈薩

克的直接投資肯定比現況更多，對陸上絲路總體發展也將有正面的作用，但實際上沒有成功，後來陳全國擔任新疆自治區書記，發生後述的情況（見下一段），引起全面低落，所以從現在回顧，2016年春夏之際是一個重要轉機。

參、中國與中亞貿易情況與新疆之反恐政策

根據各家媒體報導，有關陸上絲路的正面消息也有，例如 2017 年 1 月第一列從中國大陸義烏啟程的貨運列車抵達英國倫敦，中國大陸與英國開始鐵路貨運貿易，還有許多中國大陸與歐洲以及伊朗等國家用鐵路方式正進行（或準備）貿易合作，但是這些鐵路經過的中亞地區有上述的「中國威脅論」爆發的風險，雖然中共強調中國與對方國家的「雙贏」，但中國大陸與中亞國家的外貿果真是「雙贏」的狀況？



我們可以這麼推測，中國大陸因為與歐洲及中東地區擴大鐵路貿易，所以應該在鐵路往來繁忙的中亞地區也擴大貿易，但實際上根據中國國家統計局發表的統計資料，2013 年以來，也就是習近平提出「絲綢之路經濟帶」倡議的那一年以來，中國大陸與中亞國家貿易規模沒有進步，反而衰退。例如，中哈貿易一度將目標設定在 2015 年貿易額達到 400 億美元，但實際上當年減少很多，不到 400 億美元，只有達到 143 億美元（2015 年），¹2016 年更減少到 131 億美元。除了哈薩克以外，其他中亞國家與中國大陸的貿易額也沒有上升，甚至在 2016 年期，向中國出口天然氣的土庫曼的貿易總額也下降到 2014 年的一半規模。

中國大陸與中亞國家的貿易沒有如同習近平以及新疆領導人期待的那樣發達，反而下降，一個理由是以俄羅斯為中心的區域經濟合作（2015 年正式成立的歐亞經濟聯盟），還有俄羅斯經濟制裁、石油價格低下等的各種因素。雖然大陸官方媒體對此僅低調表示，但烏魯木齊海關網站則比較直接地點出「主要貿易夥伴國家深入推進區域經濟合作，新疆外貿的地緣優勢受到挑戰」。烏魯木齊海關網站指出，「新疆的主要貿易夥伴國是中、西亞國家，中亞各國的區域經貿合作關係日趨緊密，合作的領域日趨廣闊。尤其是在 2012 年歐亞共同體成立以後，中亞各國都注重區域整合，建立以關稅同盟為目標的區域經濟合作，新疆與中亞各國之間原有的經濟互補優勢和地緣優勢因此受到很大的挑戰。從 2016 年起，歐亞經濟共同體成員國將開始實施統一關稅制度，該制度將對其成員國之間最終形成統一商品市場起到極大的推動作用，也將降低這些國家之間的貿易與投

¹ 2016 年中國商務部稱，2015 年的中哈貿易總額為 105.7 億美元，但據中國國家統計局的網站指出，當年中國與哈薩克進出口總額為 143 億美元。

資的交易成本，不利於新疆傳統外貿優勢的發揮」。

包括俄羅斯經濟制裁、石油價格低下、以俄羅斯為中心的關稅同盟、2015 年正式成立的歐亞經濟聯盟等因素，都是超越中共自己可以解決範圍的國際性因素。

在陸上絲路遇到困境的 2016 年當時，陸上絲路「核心區」的新疆自治區當局應該需要更加刺激經濟，推動外貿合作，但是當年 8 月陳全國就任新疆自治區書記之後，當局卻加強「反恐」政策，打壓有些跨境的少數民族。根據外媒，新疆警方陸續逮捕從事外貿工作的少數民族以及從外地回新疆的中國籍哈薩克族等，尤其是 2017 年 11 月，新疆伊犁哈薩克自治州額敏縣警方拘押約 500 人，大部分是與哈薩克商貿關係的中國籍哈薩克族商人。中共加強「反恐」政策，反而打擊新疆外貿上的特殊優勢，也就是上述烏魯木齊海關網站提到的「新疆與中亞各國之間原有的地緣優勢」。

根據報導，陸企在新疆與哈薩克邊界的霍爾果斯「港口」投資很多，例如最近紐約時報有報導，大陸國有企業「中國遠洋運輸集團」，雖然是航運公司，但在霍爾果斯這個歐亞地理上距離海洋最遠的地方也有投資。看似當局企圖以大陸國有企業也就是漢人企業的投資振興貿易，突破現況，但卻沒有好好利用新疆原有的少數民族商人的力量。新疆少數民族之中，有哈薩克族等跨境民族，語言與文化上，他們和中亞國家民族比較接近，在過去有一段時間，中共也期待新疆少數民族能為漢人和中亞國家的民族之橋樑。近期中共因進行「反恐」政策，目前沒有讓新疆少數民族大量參加國際性經濟合作，結果讓作為古代絲路主角之新疆少數民族商人從陸上絲路舞台消失，對中亞地區根本不熟悉的漢人代替他們。

肆、結論

雖然中共宣傳「一帶一路」倡議具有「雙贏」特徵，但中亞國家的老百姓及新疆自治區的少數民族，無論對「中國人」或是漢人的看法還是有分歧，所謂「中國威脅論」問題仍是一大風險。

如果只有看表面宣傳的話，在陸上絲路有陸企擴大投資，中歐班列開通等的新聞，但如果進一步探討的話，便可察覺 2016 年春夏之際是一個重要轉機，哈薩克發生抗議運動，因此哈薩克政府凍結土地法改革，另外再加上，中國與中亞國家的貿易規模自 2013 年以來持續低落，2016 年夏天新疆當局領導人交接後，新疆當局卻加強「反恐」政策，新疆原有的外貿合作受到打擊。從這些統計資料以及當地的消息來看，中共在陸上絲路或許正面對若干不易解決的本質性問題。