

# 领思

## 新兴市场研究简报

### 摘要:

- ▶ 一带一路倡议已经产生了制度上的反应，东南亚各沿线国家的政策能力得到了提升。
- ▶ 东南亚各国的绝大部分努力集中在建立指导和谈判项目的政策框架上，而对于加强项目的管理和监测能力、并向民间社会提供更大的发言权则关注较少。然而，后者对于确保项目的可持续性可能更为重要。
- ▶ 一带一路计划的可持续性对中国和沿线国家都有利。因此，中方也应该加强尽职调查，以确保这些项目不会对沿线国家造成不可持续发展的不良后果。

# 作为制度发展催化剂的 一带一路倡议：以印度尼 西亚、马来西亚和缅甸为例

安吉拉



相片来源：安吉拉·特里托

### 议题

关于中国一带一路倡议(BRI)的许多说法都是两极分化并缺乏经验基础的。最重要的是，这些分析往往忽视了沿线各国机构在一带一路项目中谈判、选择、管理和监测的作用。中国的一带一路倡议为沿线各国提供了一系列与中国接触、吸引中国资金和技术的选择方案。一方面，中国国有企业和银行提供资源；另一方面，沿线各国根据自己的需要和发展框架来使用这些资源。

人们普遍认为，制度的优劣是吸引外国直接投资(FDI)的极为重要的决定因素。对一带一路持批评态度的人士经常指出，如果把矛头对准制度和法治薄弱的发展中国家，一带一路可能会导致腐败加剧以及基础设施建设项目计划不周。实际上，如果没有来自国家和企业的适当治理和监督，一带一路还可能导致环境恶化、不良的健康和社会问题激增。例如，中国已成为全球最大的燃煤电厂融资来源。这不仅将会

使这些国家在未来大量依赖化石燃料，还将导致污染物和碳排放量不断增加，而这些排放将损害人口健康，并加剧气候变化。当然，这些投资只能应沿线国家政府的要求或征得沿线国家政府的同意，沿线国家政府的投资优先考虑短期增长目标，并可能受到采矿部门寻租机会的影响。

但是，一带一路倡议是否能成为制度发展的催化剂呢？是否有证据表明，一带一路沿线国家能够通过其机构，通过引入新的制度和政策框架，利用一带一路促进可持续发展和增长？如果积极推进，一带一路将成为一个改善国家商业环境、通过将基础设施和其他投资引导到欠发达地区以平衡发展、为国家引进新技术、以及创造新的就业和知识技能的工具。

最后，这一倡议的发展效益在很大程度上取决于双方主要实施者(政府和企业)的行为和机构。

### 评估

为调查一带一路建设实施情况，我们先后赴印度尼西亚、马来西亚、缅甸等国进行五次实地调研，采访政策制定者、企业高管和商会领导。采访显示，这三个国家都制定了新的政策框架，旨在利用中国的资本和技术支持各自的发展议程。印度尼西亚和马来西亚也在各自的投资促进或协调机构内设立了专门的中国办事处，缅甸也设立了由昂山素季(Daw Aung Sang Suu Kyi)本人领导的一带一路委员会。一些政府还制定了新的法规或者改进了现有机制，以吸引更多的外国直接投资(FDI)。在如此短的时间内，一带一路又调动了大量国有资本，推动各国提高投资效率，提高足够的制度和

政策能力以吸引、管理和监督大型项目。与此同时，在发展促进可持续发展成果并反映全体利益相关方关切的治理体系方面，每个国家仍面临制度性挑战。

### 印度尼西亚

印度尼西亚的例子展示了沿线各国对一带一路倡议的最积极主动的态度和方式。尽管存在强烈的反华情绪，但维多多(Widodo)总统沿用前任总统的政策并继续争取中长期的中国投资以实现国家发展目标。2014年，他推出了全球海上支点计划(GMF)，该计划在很多方面映照了中国的海上丝绸之路。2017年，他公布了一项计划，要将中国以及随后其他国家的投资引向到印度尼西亚的四个省份：北加里曼丹省(North Kalimantan)，北苏拉威西省(North Sulawesi)，北苏门答腊省(Sumatra)和巴厘岛(Bali)，其目的是增加这些相对欠发达地区的基础设施和外国直接投资，并将它们与印度尼西亚其他地区连接起来，改善陆地和海上连通性。

印度尼西亚政府也开始进行相当大的体制改革。海事协调部的成立是为了监督全球海上支点计划(GMF)的实施，并领导相关双边谈判和项目，与中国国家发展和改革委员会进行内部和外部协调。印尼投资协调委员会(BKPM)新成立的中国办事处，由一名在印尼生活了20多年的中国侨民负责，BKPM向潜在的中国投资者推介印尼，并向现有企业解释所有与投资相关的监管规定。为改善营商环境并加快投资实现的步伐，印尼政府机构实施了多项改革，例如通过咨询越来越多的中国企业升级在线单一提交营业执照申请。

图一：未来一带一路建设已确定4个省份的优先发展方向



虽然印度尼西亚的政策能力和体制改革最令人印象深刻，然而迄今为止一带一路促成的最大交易都是矿产资源的开采和开发。尽管这些投资提高了能源产能(尽管使用化石燃料)，增加了附加值出口，但最近的一份报告<sup>1</sup>显示，地方和高层政界人士对采矿业存在高度的寻租行为。因此，尽管维多多(Widodo)开展了反腐运动，但强大的利益集团和家族仍然主导着这个国家，贿赂现象仍远未根除。此外，政府对当地环保组织的态度越来越强硬，让它们无法参与磋商谈判。

## 马来西亚

马来西亚作为一个非常典型的例子说明如果管理不善，政府可以毫无成效地利用一带一路相关的资本。在总理纳吉布·拉扎克(Najib Razak, 2009-2018)的政府政策下，中国支持的项目经常在闭门会议上进行谈判，这些项目只需受到最低程度的审查。后来的调查曝光了其中的一些交易，比如连接婆罗洲(Borneo)与马来西亚半岛的TSGP油气管道，以及马来西亚石油天然气公司(MPP)的马六甲-柔佛(Malacca-Johor)管道，据说它们被用来支付马来西亚战略发展基金1MDB即将到期的债务。该基金挪用公款被揭露为现代史上最大的贪腐丑闻之一，引发了一场反对纳吉布(Najib)腐败政权的积极动员，最终导致了他的下台。他的对手马哈蒂尔·穆罕默德博士(Dr. Mahathir Mohamad)的回归，见证了马来西亚历史上反对派联盟第一次走向胜利。新一届政府仍然支持一带一路建设，但承诺将采取更加透明和谨慎的方式，取消并重新谈判成本过高的项目。

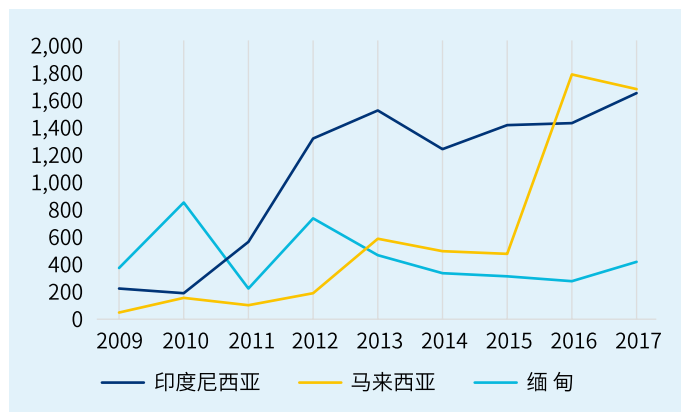
中国企业在马来西亚各州进行「激励性采购」的趋势，正推动马来西亚联邦政府实施更严格的透明度要求，加强对外国直接投资审批过程的监督，并重新起草投资激励措施。这一转变使马来西亚更加重视本地化，并将高科技投资放在优先位置，以促进马来西亚发展成为东南亚的数字和自动化中心之一。此外，马来西亚越来越多地拒绝与污染行业有关的投资，同时实施更严格的环境要求，并为绿色外国直接投资提供激励。马来西亚国际贸易投资部(MITI)在马中签署一带一路谅解备忘录后成立了一带一路国家秘书处(BRINS)。2019年，一带一路倡议国家秘书处更名为「中国部」，以更好地反映一带一路建设工作，该部门也处理其他非一带一路倡议的相关双边事务。

## 缅甸

缅甸是东南亚最不发达的国家之一，持续不断的人道主义危机不仅损害了该国的国际声誉，也损害了政府有效运作的的能力，使得缅甸一度处于不稳定状态。近年来，围绕密松大坝的激烈争论使中缅长期建立的外交关系降至冰点<sup>2</sup>。建设密松大坝动员了数千人，他们

反对中国电力公司将要建设的一个大型水电项目可能对环境造成的破坏。此案还为该地区其他民间社会主导的反对大型水电大坝的环保运动树立了先例。不过，中国在缅投资势必会继续增加。上一届一带一路国际合作高峰论坛结束后，中缅两国政府恢复合作，并签署了关于推进中缅经济走廊(CMEC)建设的谅解备忘录。缅甸政府要求中国同意三个符合该国的可持续发展计划的基本条件，即中国必须允许缅甸从国际机构寻求融资、邀请其他投资者、以及拥有拟议的项目可以继续进行的最终决定权<sup>3</sup>。中方提出「中缅经济走廊」建设38个项目，缅甸已批准其中9个项目，目前正在由相关部门进行审查。2018年11月，缅甸还签署了若开邦(Kyaukphyu)深港和经济特区(SEZ)发展框架协议，第一阶段将吸引中国投资13亿美元。

图二：中国对外直接投资(百万美元)



来源：中国外交部

缅甸成立一带一路建设指导委员会，由国务委员昂山素季(Daw Aung San Suu Kyi)担任主席，推动一带一路建设与国家规划、政策和内部程序对接。该委员会由18名联盟部长、5名首席部长、外交常务秘书长和内比都委员会主席组成<sup>4</sup>。与此同时，投资相关部门的机构重组正在进行中，目前正在设立PPP(公私伙伴关系)办公室，以处理即将出现的协调国家或地方政府参与的大型项目的任务。然而，缅甸军政府的强大权力，以及他们与争取更多独立或分裂国家的独立军队之间复杂的关系，正在削弱缅甸的治理能力。缅甸政府正陷于这种内部斗争之中，如果罗兴亚(Rohingya)危机得不到解决，缅甸可能会受到国际制裁。缅甸政府正试图缓慢推进中缅经济走廊(CMEC)的合作，通过亟需的互联互通促进经济增长。然而，缺乏透明度是缅甸活跃的民间社会团体的抱怨重点，因为政府向公众披露的即将实施的一带一路项目的细节极为有限。尽管众所周知，昂山素季这位国务委员善于利用国际舆论，但是她与习近平主席的一对一闭门会议引起了人们的怀疑，而权力集中和缺乏与地方民间社会的接触也可能使一带一路项目在未来充满挑战。

本研究简报原以英文撰写。  
请访问本研究所网站参阅原文。



<http://iems.ust.hk/tlb>

## 建议

本研究表明，各国正在建立本土的一带一路政策框架和制度，为一带一路倡议指导下的大型项目和外国直接投资的机遇做准备。投资的增加，以及中国企业游说地方政府以接受更优惠条件的趋势，正在促使政府改革投资过程、实现审批权力集中化。此外，各国政府也在通过与商业协会和大型外国投资者咨询磋商，通过提高许可证和审批程序的效率，努力改善商业环境。

在印度尼西亚和缅甸，政府主要建立体制结构和程序，对大型投资项目的选择和规划阶段进行优化设计。它们为谈判建立了框架，并将投资引向具体的工业或地理区域。然而，沿线国家也应优先加强其管理和监测机制，同时制定适当的规章制度，特别是在三个领域：透明度和腐败、环境可持续性以及社会可持续性（即，本土化和技能转移）。印度尼西亚在本土化和技能转让方面做得很好，而马来西亚则把环境可持续性和透明度机制列为优先事项。缅甸仍处于早期阶段，但已将环境和社会目标的优先次序制度化。

实现一带一路建设可持续效益最大化，需要沿线国家和中国共同努力。制度建设将带来更有力的制度和更好的政策，最终有利于中国实现

一带一路积极成果的最大化。然而，制度变革需要时间，在地方治理仍不完善的情况下，中国政府官员和投资者应加强自身的尽职调查，避免造成不可持续的后果。如果中国真的想实现可持续发展的一带一路倡议，就不应该采取「先污染后治理」的经济发展模式，也不应该将这种模式复制到其他国家。如果遏制腐败和推广绿色技术现在是中国的优先任务，那么中国企业应该在国外遵守同样的标准，并努力达到国际标准。同样，如果中国真的想成为一个国际公认的领导者，促进人与人之间的联系，那么采取更透明的方式，开启有意义的对话，尊重其他国家和民族，也应该是一个优先考虑的事项。

<sup>1</sup> 绿色和平组织, Jatam, ICW, Auriga. Coalruption. <https://auriga.or.id/wp-content/uploads/2018/11/COALRUPTION-EN-1.pdf>

<sup>2</sup> 2019年法新社报道。在昂山素季访问北京之前，数千人抗议中国支持的缅甸密松大坝。南华早报。  
<https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3007230/thousands-protest-china-backed-myitsone-mega-dam-myanmar>

<sup>3</sup> Lwin, N., 2019. 中国政府明确了与中国签署一带一路协议的条件。伊洛瓦底江。  
<https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3007230/thousands-protest-china-backed-myitsone-mega-dam-myanmar>

<sup>4</sup> 内比都委员会是缅甸总统的执行机构，管理内比都联盟的领土。

## 作者简介



安吉拉 (Angela Tritto) 是香港科技大学新兴市场研究所博士后研究员及香港城市大学东南亚研究中心研究员。目前正在从事三个一带一路在东南亚实施状况的研究项目。她的研究领域包括环境政策和技术、可持续发展和遗产管理。目前正在负责一个名为「绿色智能还是黑暗不当？检视中国投资者在东盟可持续发展中的作用」的项目。她过去和即将出版的著作包括：关于遗产管理、金融科技、智慧城市生态创新的研究文章，以及一系列关于印尼、马来西亚和缅甸的一带一路案例研究。