

# 中巴经济走廊十年建设成效： 分化评价与问题剖析\*

刘 乐\*\*

**【内容提要】** 十年来，中巴经济走廊建设在微观、中观和宏观层面取得了一系列的突出进展和重要成就，同时也遭到各种批评。具体而言，对于中巴经济走廊建设的批评及其原因主要集中在四个方面：基于狭隘政治利益强加的“批评”；源于错误认知定位产生的批评；由于国内政治因素影响惹来的批评；对于项目建设运营过程做出的批评。以此为镜鉴，为了推动共建“一带一路”高质量发展，有关各方需进一步明确“一带一路”的外延，注重做好“一带一路”建设过程中的利益相关者管理，以及共同构建“一带一路”的建设成效评价体系。

**【关键词】** 中巴经济走廊 “一带一路” 中巴关系 巴基斯坦

**DOI:** 10.16608/j.cnki.nyyj.2023.04.01

作为“一带一路”的旗舰项目，中巴经济走廊（China-Pakistan Economic Corridor, CPEC）在“一带一路”的建设过程中被寄望能够发挥先行先试、标杆示范的重要作用，并受到中巴双方、“一带一路”共建各方以及国际社会的高度重视和广泛关注。那么，十年来中巴经济走廊的建设成效究竟如何，又为何会出现差异化甚至两极化的不同评价？本文旨在剖析和回答这些问题，并在此基础上进一步讨论其可为“一带一路”的高质量发展提供哪些镜鉴和启示。

\* 本文是2023年度中国社会科学院智库基础研究项目“‘一带一路’高质量发展面临的负面舆论挑战及应对研究”（项目编号：23ZKJC116）的阶段性成果。

\*\* 中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员

## 一、十年来的中巴经济走廊建设

2023年是中巴经济走廊启动十周年。十年来，中巴经济走廊建设取得了一系列的重要进展。在微观层面，走廊建设围绕重点领域建成了一大批重要项目；在中观层面，走廊规划的相继落实有力地促进了巴基斯坦国内经济和社会发展；在宏观层面，中巴经济走廊已经成为中巴全天候战略合作伙伴关系和中巴命运共同体的重要纽带。

### （一）中巴经济走廊的三个层面

谈到中巴经济走廊，人们通常会直观地将之理解为一條北起中国喀什、南至巴基斯坦瓜德尔港的经贸廊道。但是，这一朴素认识显然不能作为对于中巴经济走廊的严谨定义，也不足以展现中巴经济走廊的立体全景。<sup>①</sup> 鉴于此，明确界定中巴经济走廊的内涵外延就成为完整回顾和准确评价中巴经济走廊建设进展的首要前提。具体来说，立足中巴双方对于中巴经济走廊的定位以及中巴经济走廊的发展历程，可以从微观、中观和宏观三个层面来理解中巴经济走廊的概念范畴。

第一，微观层面的中巴经济走廊。中巴经济走廊项目是中巴经济走廊建设的微观基础。具体来说，中巴经济走廊的建设项目主要有两类：一是中巴双方以及第三方为走廊建设专门设立的合作项目（如卡洛特水电站项目），二是后被纳入走廊建设框架的中巴以及“中巴+”等双多边项目（如阿扎德·帕坦水电站项目）。据巴基斯坦计划和发展部的统计数据，截至2023年5月24日，中巴经济走廊框架下共有95个合作项目（见表1）。当然，也有一些关于走廊建设的合作项目并未纳入中巴两国官方确立的中巴

<sup>①</sup> 根据中巴两国政府联合编制的《中巴经济走廊远景规划》，中巴经济走廊的覆盖范围分为核心区和辐射区，并呈现“一带三轴多通道”的空间布局。其中，“一带”是指由走廊核心区构成的带状区域，包括中国新疆喀什地区、图木舒克市、克孜勒苏柯尔克孜自治州阿图什市和阿克陶县，巴基斯坦伊斯兰堡首都区、旁遮普省、信德省、开伯尔—普什图省、俾路支省、巴控克什米尔地区、吉尔吉特—巴蒂斯坦的部分地区；“三轴”是指走廊中的三条东西向发展轴，分别代表了从拉合尔通往白沙瓦、从苏库尔通往奎达和从卡拉奇通往瓜德尔的带状区域；“多通道”是指走廊从伊斯兰堡到卡拉奇和瓜德尔的多条铁路和公路交通干线。See Ministry of Planning, Development and Reform of Pakistan and National Development and Reform Commission of China, “Long Term Plan for China-Pakistan Economic Corridor (2017-2030),” December 18, 2017, p. 4. <https://www.pc.gov.pk/uploads/cpec/LTP.pdf>

经济走廊框架。对此，它们可被视为中巴经济走廊建设的自然延伸而非主体构成。这同时也意味着，并非所有的中巴合作项目都属于中巴经济走廊项目。就此而言，微观视角下中巴经济走廊建设成效的评价路径主要在于考察走廊具体项目的建设和运营情况。

表 1 中巴经济走廊项目的建设情况

		进度			合计
		完成	在建	在研	
合作领域	交通基础设施	6	5	13	24
	能源	14	2	5	21
	瓜德尔港	4	6	4	14
	产业合作/经济特区	0	4	5	9
	社会民生	5	12	10	27
合计		29	29	37	95

资料来源：Ministry of Planning, Development and Special Initiatives of Pakistan, “CPEC Projects Progress Update,” May 24, 2023. <http://cpec.gov.pk/progress-update>

第二，中观层面的中巴经济走廊。中巴经济走廊建设正式启动之后，中巴双方为稳步推进走廊建设，制定了中巴经济走廊远景规划和短期行动计划，<sup>①</sup> 确立了“1+4”经济合作布局（即以中巴经济走廊建设为引领，以瓜德尔港、交通基础设施、能源、产业合作为重点）。<sup>②</sup> 其中，根据巴基斯坦方面披露的《中巴经济走廊远景规划（2017~2030年）》，走廊建设分为塑造雏形（2020年前）、基本成形（2025年前）和全面建成（2030年前）三个阶段（见表2）。此外，中巴双方为推进走廊建设还成立了中巴经济走廊联合合作委员会，并在此框架下陆续设立了11个联合工作组，合作领域除瓜德尔港、交通基础设施、能源、产业合作之外，还涉及安保、社会民

<sup>①</sup> 《李克强同巴基斯坦总理谢里夫会谈时强调：加快区域经济一体化进程，构建亚洲合作新纽带》，载《人民日报》，2013年7月6日，第1版。

<sup>②</sup> 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于建立全天候战略合作伙伴关系的联合声明》，载《人民日报》，2015年4月21日，第2版。之后，中巴经济走廊建设的四大重点领域的排序被调整为交通基础设施、能源、瓜德尔港、产业园区，而后又在伊姆兰·汗执政期间增加了社会民生领域。参见陈晓晨、李琛：《从连通到发展：中巴经济走廊的内涵演进》，载王缉思主编：《中国国际战略评论2017》，北京，世界知识出版社，2017年版，第129页；《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于加强中巴全天候战略合作伙伴关系、打造新时代更紧密中巴命运共同体的联合声明》，载《人民日报》，2018年11月5日，第3版。

生、国际合作协调、农业、科技和信息技术产业等方面。<sup>①</sup> 就此而言，中观视角下中巴经济走廊建设成效的评价路径主要在于考察走廊发展规划及其增补内容的落实和执行情况。

表 2 中巴经济走廊的发展愿景与建设目标

		具体内容
发展愿景	中国	进一步推进西部大开发战略，促进西部地区的经济和社会发展，加快“一带一路”建设，发挥中国在资金、技术、产能等方面的优势，推动形成新的开放型经济体制。
	巴基斯坦	充分利用自然和人力资源禀赋，并通过创造新的产业集群来提高国家产业能力，同时推动区域社会经济均衡发展，增进民生福祉，促进国内和平稳定。
	国际和地区	形成以重大交通基础设施为依托的新兴国际物流网络和产业布局，提升南亚和中亚国家在全球经济中的分工地位，通过贸易稳定增长、国际经济技术合作和人员交流往来促进区域经济一体化。
建设目标	2020年前	力争使中巴经济走廊初具规模，巴基斯坦国内经济和社会发展面临的重大瓶颈基本得以解决，同时走廊开始为中巴两国经济增长发挥促进作用。
	2025年前	力争基本完成走廊建设，大致建立巴基斯坦的产业体系，并全面发挥其经济功能，走廊沿线民生福祉显著提高，区域经济发展更加平衡，全面实现巴基斯坦“2025发展愿景”各项目标。
	2030年前	力争全面建成中巴经济走廊，确立经济可持续发展的内生机制，走廊全面促进中亚和南亚地区的经济增长，南亚地区发展成为具有全球影响力的国际经济区。

资料来源：Ministry of Planning, Development and Reform of Pakistan and National Development and Reform Commission of China, “Long Term Plan for China-Pakistan Economic Corridor (2017-2030),” p. 9.

第三，宏观层面的中巴经济走廊。在中巴经济走廊合作倡议发起之初，走廊建设被置于促进中巴以及南亚东亚互联互通的愿景之下。<sup>②</sup> 之后，随着中巴两国领导人将走廊建设提高到两国发展战略和重要战略决策的政治高

<sup>①</sup> 《中巴经济走廊联合合作委员会第十一次会议（视频会议）成功召开》，中国国家发展和改革委员会网站，2022年10月31日。[https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/lxh/lddt/202210/t0221031\\_1340325.html](https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/lxh/lddt/202210/t0221031_1340325.html)

<sup>②</sup> 《李克强与巴基斯坦总统扎尔达里、总理霍索会谈》，载《人民日报》，2013年5月23日，第1版；李克强：《让全天候友谊结出新硕果——在巴基斯坦参议院的演讲》，载《人民日报》，2013年5月24日，第3版；《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于深化两国全面战略合作的联合声明》，载《人民日报》，2013年5月24日，第2版。

度,<sup>①</sup> 中巴经济走廊已然具有为推动中巴全天候战略合作伙伴关系发展以及新时代更加紧密的中巴命运共同体构建发挥引领带动作用的重要使命。同时, 鉴于中巴双方视中巴经济走廊为“一带一路”的重要先行先试项目和标志性项目以及“一带一路”高质量发展的示范工程,<sup>②</sup> 走廊建设之于共建“一带一路”还承担着先行先试和标杆示范的重要使命。就此而言, 宏观视角下中巴经济走廊建设成效的评价路径主要在于考察走廊建设对于中国和巴基斯坦两国关系以及“一带一路”国际合作的作用贡献。

综上所述, 中巴经济走廊可以分为三个层面: 微观层面由走廊项目构成的中巴经济走廊, 中观层面由走廊规划描绘的中巴经济走廊, 宏观层面作为一项旨在促进中巴关系发展和“一带一路”建设的合作倡议的中巴经济走廊。在此, 中巴经济走廊的不同层面也决定了走廊建设成效评价的层次性。首先, 我们越是更加微观的层面来理解中巴经济走廊, 对于走廊建设成效的评价就越是具有针对性和可操作性; 相应地, 我们越是更加宏观的层面来理解中巴经济走廊, 对于走廊建设成效的评价就越是复杂化和抽象化。其次, 虽然中巴经济走廊的三个层面相互关联而不能割裂开来, 但在评价走廊的建设成效时, 还是不能将中巴经济走廊的三个层面混同起来。也就是说, 要在具体某一层面讨论该层面意义下的走廊建设成效, 而非单纯以“此层面”的走廊建设成效来评判“彼层面”的走廊建设成效。再次, 鉴于微观、中观和宏观意义上的走廊项目、走廊规划和走廊倡议也在随着走廊建设不断发生变化, 因而对于走廊建设成效的评价及其标准也应随之进行动态调整。

## (二) 中巴经济走廊的十年建设成就

自 2013 年 5 月正式提出以来, 中巴经济走廊建设经历了启动期 (2013 年 5 月~2015 年 4 月)、推进期 (2015 年 4 月~2019 年 10 月) 和提质期

---

<sup>①</sup> 《习近平同巴基斯坦总统侯赛因举行会谈》, 载《人民日报》, 2014 年 2 月 20 日, 第 1 版; 《李克强会见巴基斯坦总统侯赛因》, 载《人民日报》, 2014 年 2 月 21 日, 第 1 版。

<sup>②</sup> 《王毅: 中巴经济走廊将成为中巴合作更加亮丽的名片》, 中国外交部网站, 2019 年 3 月 19 日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz\\_673089/zyhd\\_673091/201903/t20190319\\_7579508.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbz_673089/zyhd_673091/201903/t20190319_7579508.shtml); 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于加强中巴全天候战略合作伙伴关系、打造新时代更紧密中巴命运共同体的联合声明》, 载《人民日报》, 2018 年 11 月 5 日, 第 3 版; 《中华人民共和国和巴基斯坦伊斯兰共和国关于深化中巴全天候战略合作伙伴关系的联合声明》, 载《人民日报》, 2020 年 3 月 18 日, 第 3 版。

(2019年10月至今)三个发展时期,并已步入提质升级的高质量发展新阶段。<sup>①</sup> 回顾走廊建设所走过的十年,并结合上文所界定的中巴经济走廊的三个层面,可以将走廊建设所取得的成就概括为以下三个方面。

第一,围绕重点领域,建成了一大批重要项目。据巴基斯坦计划和发展部的统计数据,截至2023年5月24日,中巴经济走廊项目已有29项完成,另有29项在建,还有37项在研。其中,建设完成的走廊项目主要集中在能源(12项)、交通基础设施(6项)、瓜德尔港(4项)和社会民生(5项)等重点领域(见表1)。值得一提的是,面对新冠肺炎疫情造成的冲击挑战,中方承诺“不撤中方人员、不裁巴方员工、不停项目建设”,并同巴方共同确保项目建设运营的基本正常。<sup>②</sup> 由此观之,中巴经济走廊建设已在微观层面取得了实打实、沉甸甸的成就,而这也与那些不断跳票缩水、一再延宕迟误的标榜制衡对冲“一带一路”的计划方案在落实程度和建设效率方面形成了鲜明对比。<sup>③</sup> 同时不可否认的是,走廊建设在产业合作方面的总体进展目前仍相对滞后于其他重点领域,而这也反映出走廊建设已经从单体项目的分别布建,进入实现走廊项目的系统集成并综合提升走廊产业链水平和价值链地位的新阶段。

第二,为推动巴基斯坦国内经济和社会发展发挥了重要作用。总体来看,作为引领中巴全方位务实合作的总体框架和重要平台,中巴经济走廊为巴基斯坦的国家发展事业注入了强大动能,并为其经济和社会的可持续发展奠定了坚实基础。据中国驻巴基斯坦大使馆的统计数据,截至2023年1月,中巴经济走廊已累计为巴基斯坦带来254亿美元的直接投资,累计实现营业收入175.5亿美元,累计缴纳税收21.2亿美元,累计为巴基斯坦创造19.2万个就业岗位(并在当地培养了大量的技术工人等专业人才),<sup>④</sup> 帮助

<sup>①</sup> 《中国和巴基斯坦联合新闻稿》,中国外交部网站,2019年10月9日。[https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676308/1207\\_676320/201910/t20191009\\_9288493.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676308/1207_676320/201910/t20191009_9288493.shtml)

<sup>②</sup> 《中巴经济走廊成为“一带一路”重大项目统筹防疫与生产标杆》,载《人民日报》,2022年12月30日,第3版。

<sup>③</sup> 例如,包括美欧官员在内的一些相关人士已经开始担忧和质疑美欧全球基建投资计划的资金兑现度和项目有效性。邹磊:《美欧全球基建计划协调对“一带一路”倡议的影响与中国应对》,《国际经济评论》,2023年第3期,第98~99页。

<sup>④</sup> 中经网传媒有限公司:《中巴经济走廊亲历者叙说走廊故事》,北京,经济日报出版社,2023年版,第2章。

巴基斯坦新增 6000 兆瓦电力、510 公里高速公路和 886 千米国家核心输电网。<sup>①</sup> 得益于走廊项目所发挥的良好效益，巴基斯坦的宏观经济状况、基础设施条件、民生福祉水平等均得到显著改善，<sup>②</sup> 特别是一些长期制约其国内经济和社会发展的障碍因素也相继得以有效处理乃至彻底解决。例如，2022 年 1 月，巴基斯坦总理中巴经济走廊事务特别助理哈立德·曼苏尔（Khalid Mansoor）在接受新华社专访时表示，中巴经济走廊建设使巴基斯坦从电力短缺国变成电力富余国，满足了巴基斯坦的能源需求，降低了巴基斯坦电力生产的成本和整体电价，使巴基斯坦摆脱长时间停电的困境。<sup>③</sup> 在新冠肺炎疫情期间，走廊在相关领域的建设成果更是为当地抗疫情、稳经济、保民生发挥了重要的支撑作用，成为推动巴基斯坦经济和社会发展的重要保障。<sup>④</sup> 当然，走廊目前的建设成就距离巴基斯坦方面所期待的建成现代产业体系和实现区域平衡发展的目标仍有较大的努力空间。

第三，中巴经济走廊已成为中国和巴基斯坦全天候战略合作伙伴关系和中巴命运共同体的重要纽带，堪称共建“一带一路”的典范。自发起以来，中巴经济走廊倡议始终致力于丰富和充实中巴全天候战略合作伙伴关系和中巴命运共同体的时代内涵。经过十年来的通力建设，中巴经济走廊已成为象征中巴两国人民世代牢固友谊的标志性符号，并持续为两国发展更高水平的伙伴关系与构建更加紧密的命运共同体提供前进动力和坚实保障。与此同时，中国和巴基斯坦两国共同认为，中巴经济走廊是“一带一

---

<sup>①</sup> Nong Rong, “Unswerving Contribution to China-Pakistan Friendship for a Shared Future,” *Daily Times*, January 18, 2023. <https://dailytimes.com.pk/1052535/unswerving-contribution-to-china-pakistan-friendship-for-a-shared-future/>

<sup>②</sup> China Three Gorges Corporation, Sustainable Development Policy Institute, Pakistan-China Institute, National University of Sciences & Technology, and All-Pakistan Chinese Enterprises’ Association, “Overview of Pakistan’s Power Sector and Its Future Outlook,” September 8, 2022, pp. 69-72. <https://www.energyupdate.com.pk/wp-content/uploads/2022/09/pakistan-power-sector-report-4.pdf>

<sup>③</sup> 《中巴经济走廊使巴基斯坦成为电力富余国——访巴基斯坦总理中巴经济走廊事务特别助理曼苏尔》，新华网，2022 年 1 月 15 日。 [http://www.xinhuanet.com/world/2022-01/15/c\\_1128265412.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2022-01/15/c_1128265412.htm)

<sup>④</sup> 《让每天停电的日子成为历史——记中巴经济走廊电站项目建设者的坚守》，新华网，2021 年 2 月 15 日。 [http://www.xinhuanet.com/2021-02/15/c\\_1127103223.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-02/15/c_1127103223.htm)

路”倡议启动最早、进展最快、效果最为显著的项目之一,<sup>①</sup> 堪称“一带一路”先行先试的典范。在走廊建设过程中,中巴两国政府、政党、议会、企业和社会组织等有关各方还共同构建起中巴经济走廊的多元合作体系,堪称“一带一路”多元共建的典范。

如上所述,经过十年的建设发展,中巴经济走廊建设取得了一系列的突出进展和重要成就。与此同时,走廊建设也遭到来自不同方面各式各样的批评。对此,我们有必要还原一个更加真实的走廊建设情景并公正评判十年来的走廊建设成效。一方面,要仔细甄别这些批评背后的政治动机(是为了走廊建设的稳妥推进,还是为了阻挠破坏走廊建设);另一方面,更要基于循名责实和考事正名的精神,分析这些批评背后反映出走廊建设存在和面临的深层次问题,以求更好地促进走廊建设提质增效,并以此为镜鉴,助益“一带一路”的高质量发展。

## 二、中巴经济走廊建设“挨批”的原因归类与问题反映

在各方关于中巴经济走廊的建设成效评价中,既有对走廊建设的褒赞,也不乏对走廊建设的批评。<sup>②</sup> 就后者而言,这些批评中又因掺混着否定、抨击、质疑、建设性意见等多种声音而显得嘈杂纷乱。鉴于此,有必要对中巴经济走廊建设“挨批”的原因进行分类讨论,并进一步剖析其反映出的走廊建设客观存在和实际面临的问题。

### (一) 基于狭隘政治利益强加的“批评”

中巴经济走廊之于中巴关系发展和共建“一带一路”具有重要的象征性作用和标志性意义。一些政治势力正是找准这一点而拿走廊建设“大做

---

<sup>①</sup> 《驻巴基斯坦使馆举办“一带一路”演讲会》,中国外交部网站,2017年5月5日, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676308/1206x2\\_676328/201705/t20170505\\_9288656.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676308/1206x2_676328/201705/t20170505_9288656.shtml);《巴基斯坦驻华大使介绍“一带一路”旗舰项目最新进展》,中国新闻网,2017年5月10日。<https://www.chinanews.com.cn/m/gj/2017/05-10/8220393.shtml>

<sup>②</sup> 据布鲁盖尔研究所对“一带一路”的国际形象及其演变的文本情感分析(原始素材来自148个国家的媒体的相关报道),巴基斯坦对于中巴经济走廊以及“一带一路”倡议的情感态度在南亚国家中最为积极正面,在148个国家中居于中游水平。Alicia García-Herrero and Robin Schindowski, “Global Trends in Countries’ Perceptions of the Belt and Road Initiative,” Bruegel, April 25, 2023, pp. 7-8. [https://www.bruegel.org/sites/default/files/2023-04/WP%2004\\_0.pdf](https://www.bruegel.org/sites/default/files/2023-04/WP%2004_0.pdf)

文章”，意图以此宣传攻势制造不利于中巴合作以及“一带一路”国际合作的舆论环境。具体来说，基于狭隘政治利益而强加给中巴经济走廊建设的“批评”主要是通过捏造谎言、颠倒黑白等手法和手段混淆视听，进而给走廊建设扣上各种罪名并贴上负面标签。

以所谓的“债务陷阱论”为例。2017年1月23日，布拉玛·切拉尼（Brahma Chellaney）在一篇题为《中国的“债务陷阱”外交》的专栏文章中，抛出所谓的“债务陷阱论”，指责中国在“一带一路”的建设过程中，通过向有关国家提供巨额的基础设施建设贷款，以支持那些有利于中国进行经济渗透和实现自身战略利益、对东道国却收效甚微的项目，最终导致这些国家背负沉重的债务负担并进一步受制于中国。<sup>①</sup>之后，“债务陷阱论”开始成为国际反华势力攻击中国对外经济合作的重要话语工具。

其中，美国政府的一些人士就热衷于炮制鼓吹所谓中巴经济走廊建设存在以及使巴基斯坦陷入“债务陷阱”，并借此大肆抹黑攻击走廊建设与中巴合作。2019年11月21日，美国国务院负责南亚和中亚事务的代理助理国务卿爱丽丝·威尔斯（Alice Wells）在威尔逊中心发表的演讲中，“批评”中国在中巴经济走廊的建设过程中提供给巴基斯坦的贷款成本高昂、收益率低且缺乏透明度。<sup>②</sup>2020年1月21日，她在巴基斯坦伊斯兰堡战略研究所的演讲中，再次“批评”走廊建设加重了巴基斯坦的债务负担，并“提醒”巴基斯坦作为“买家”要对走廊项目及贷款多当心（buyer beware）。<sup>③</sup>2020年5月20日，她再次将中国为中巴经济走廊以及“一带一

---

<sup>①</sup> Brahma Chellaney, “China’s Debt-Trap Diplomacy,” Project Syndicate, January 23, 2017. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01>

<sup>②</sup> U. S. Department of State, “A Conversation with Ambassador Alice Wells on the China-Pakistan Economic Corridor,” November 21, 2019. <https://2017-2021.state.gov/a-conversation-with-ambassador-alice-wells-on-the-china-pakistan-economic-corridor/index.html>

<sup>③</sup> “Blacklisted Firms Got CPEC Project Contracts, Says Wells,” *The Dawn*, January 2020, <https://www.dawn.com/news/1529774>; U. S. Department of State, “Principal Deputy Assistant Secretary of State for South and Central Asian Affairs Alice Wells,” Special Briefing, January 24, 2020. <https://2017-2021.state.gov/principal-deputy-assistant-secretary-of-state-for-south-and-central-asian-affairs-alice-wells/index.html>

路”建设提供的融资支持污蔑为所谓的“掠夺性贷款”(predatory loans)。<sup>①</sup>

事实上, 中巴经济走廊并不存在什么“债务陷阱”。无论是在对于走廊建设的定位和评价, 还是在走廊项目贷款的规模和效益, 所谓中巴经济走廊“债务陷阱论”的种种论点都经不起推敲。

其一, 中巴经济走廊建设既涵盖国际发展合作也包括跨国商业合作, 在本质上属于综合性的经济合作安排。其中, 大部分的走廊项目采取的是商业运作模式。<sup>②</sup> 因此, 批评者将中巴经济走廊的直接投资项目、优惠贷款项目和发展援助项目混淆起来, 并以无偿援助的标准来要求其他构成走廊项目主体部分的非援助类项目本身就不合理。更讽刺的是, 一些批评者一边抨击走廊项目没有遵从商业原则而缺乏经济可持续性(甚至臆测其背后必然有不可告人的政治阴谋), 另一边又指责商业化运营的走廊项目没有充分让利给当地社会, 如所谓的“走廊电力项目电费定价过高推升巴基斯坦政府代偿债务”。<sup>③</sup>

其二, 在巴基斯坦的债务结构中, 以巴黎俱乐部、国际货币基金组织为代表的国际金融机构才是巴基斯坦最大的债权方。据中国驻巴基斯坦大使馆在2020年1月披露的信息, 彼时中巴经济走廊的项目贷款共58亿美元, 占巴基斯坦外债总额的5.3%, 还款期限为20~25年, 利率约为2%。<sup>④</sup> 因此, 批评者指责中巴经济走廊导致巴基斯坦的债务状况上升到危险水平站不住脚。

其三, 走廊项目的早期收获已经产生了实实在在的经济和社会收益, 有利于巴基斯坦形成“投资—增长—偿债”的良性循环。反观有的国家,

---

<sup>①</sup> U. S. Department of State, “Online Press Briefing with Ambassador Alice G. Wells, Acting Assistant Secretary, Bureau of South and Central Asian Affairs,” May 20, 2020. <https://2017-2021.state.gov/online-press-briefing-with-ambassador-alice-g-wells-acting-assistant-secretary-bureau-of-south-and-central-asian-affairs/index.html>

<sup>②</sup> 李青燕:《南亚局势新动向对“一带一路”在南亚推进的影响》,《国际论坛》,2018年第3期,第14页。

<sup>③</sup> Arif Rafiq, “The China-Pakistan Economic Corridor: Three Years Later,” Center for Strategic and International Studies, February 12, 2018. <https://reconasia.csis.org/cpec-at-three/>

<sup>④</sup> 《中国驻巴基斯坦使馆发言人就美方涉中巴经济走廊言论答记者问》,中华人民共和国驻巴基斯坦伊斯兰共和国大使馆网站,2020年1月22日。[http://pk.china-embassy.gov.cn/chn/zbgx/202001/t20200122\\_1232581.htm](http://pk.china-embassy.gov.cn/chn/zbgx/202001/t20200122_1232581.htm)

不仅避而不谈发展的可持续性之于债务可持续性的重要作用，<sup>①</sup> 甚至还在给中巴经济走廊的债务偿还制造困难。例如，2018年7月，美国国务卿麦克·蓬佩奥（Mike Pompeo）就警告国际货币基金组织，其向巴基斯坦新一届政府提供的纾困借款不得被用来偿还巴基斯坦的中国债务。<sup>②</sup> 因此，批评者鼓噪的所谓“中巴经济走廊加重巴基斯坦债务负担”听着似乎振振有词，实则是在颠倒黑白。

其四，巴基斯坦的债务问题有其历史和现实、国内和国际的多重原因与复杂成因。中巴经济走廊作为一个引领性的合作框架，本身并不能承担也无法承担从根本上解决巴基斯坦债务问题以及在更深层次上推动巴基斯坦的国内改革的政治经济责任。因此，批评者将巴基斯坦面临的债务困难以及可能由此引发的债务危机归咎于所谓中巴经济走廊收效甚微委实不公。

综合来看，鼓吹中巴经济走廊“债务陷阱论”者并非真的关心中巴经济走廊的透明度和债务可持续性问题，而是借此政治炒作向中巴两国政府发难，并意在破坏中巴经济走廊以及共建“一带一路”的国际形象和舆论环境。事实上，所谓的中巴经济走廊“债务陷阱论”并非孤例，与之类似的不实论调还在给中巴经济走廊强行扣上经济渗透、市场扭曲、资源掠夺、污染输出等帽子和罪名。就此而言，这些基于狭隘政治利益而环绕在中巴经济走廊的“噪声”和“杂音”，与其说是在对中巴经济走廊建设提出批评，毋宁说是对中巴经济走廊本身进行政治攻击。

## （二）源于错误认知定位产生的批评

不必讳言，无论是“一带一路”，还是作为“一带一路”重要组成部分的中巴经济走廊，对于国际社会而言至今都仍是一个新生事物。正因如此，有关各方一边在逐渐认识和理解中巴经济走廊以及“一带一路”的内涵、外延、逻辑、宗旨等构成要素，一边也在实践探索中对之进行再塑造。在

<sup>①</sup> 例如，《“一带一路”债务可持续性分析框架》就强调，如果一国增加的债务主要流向生产领域，那么生产性投资在短期提高债务负担水平的同时，可以带来更高的经济增长率，并随着时间的推移逐步降低债务负担水平。参见袁然、熊婉婷、肖立晟：《中国对“一带一路”国家主权债务影响研究新进展》，《银行家》，2022年第1期，第120页。实证分析也表明，中国海外主权贷款具有生产性债务的特征，能够缓解债务国面临的融资约束，有效形成生产性投资，相关还款压力对债务国而言也是可负担的。参见熊婉婷、张家诚、孙靓莹：《生产性债务：中国海外主权贷款与发展中国家经济增长》，《世界经济》，2023年第9期，第24页。

<sup>②</sup> “Pompeo Warns against IMF Bailout that Pays off Chinese Lenders,” *The Tribune Express*, July 31, 2018. <https://tribune.com.pk/story/1770089/pompeo-warns-imf-bailout-pakistan-aids-china>

此过程中，难免出现因为错误认知定位中巴经济走廊以及“一带一路”而对其进行质疑乃至否定。具体来说，源于对中巴经济走廊的错误认知定位而产生的对走廊建设的批评可以分为国际和国内两个层面。

第一，国际层面。中巴经济走廊建设旨在促进中巴两国以及南亚、中亚、西亚地区的互联互通和共同发展。就此而言，中巴经济走廊以及“一带一路”在本质上都属于发展导向的合作倡议。但是，以印度、美国为代表的个别域内外国家对此却满怀猜忌。经过一段时间的观望试探，印美等国仍执意于从地缘政治和战略竞争的角度来审视中巴经济走廊。具体来说，基于这种政治思维而对中巴经济走廊的批评主要包括两个方面。其一，穿越争议领土。印度方面认为，中巴经济走廊线路穿越印巴两国有领土争议的克什米尔地区，而指责走廊建设干涉印巴克什米尔争端并损害了印度的领土主权。<sup>①</sup> 美国方面也表示，“一带一路”穿越争议领土而显示出其在操作面的脆弱性。<sup>②</sup> 其二，扩张势力范围。印度方面认为，“21世纪海上丝绸之路”倡议暴露了中国对于印度洋地区的战略野心，并对印度既有的战略存在构成挑战。<sup>③</sup> 与之呼应，中巴经济走廊也不单纯是经济合作，而是中国实施包围印度的“珍珠链战略”（String of Pearls Strategy）的关键一环，

---

① “China-Pakistan Economic Corridor ‘Unacceptable’, Modi Tells China,” *The Tribune Express*, June 1, 2015, <https://tribune.com.pk/story/895611/china-pakistaneconomic-corridor-unacceptable-modi-tells-china/>; “Respect Our Territorial Sovereignty, India Tells China,” *The Times of India*, January 18, 2017, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/respect-our-territorial-sovereignty-india-tells-china/articleshow/56646056.cms>; “China-Pakistan Economic Corridor Violates Our Sovereignty, India Tells Beijing,” *The Times of India*, February 22, 2017, <https://timesofindia.indiatimes.com/india/china-pakistan-economic-corridor-violates-our-sovereignty-india-tells-beijing/articleshow/57295768.cms>. 对此，中国政府多次重申，中巴在有关地区开展合作，纯粹是出于促进当地的经济社会发展的目的，不针对任何第三方，也不会影响各方对有关问题的立场。参见《2015年6月1日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，中国外交部网站，2015年6月1日，[https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhsl\\_673025/201506/t20150601\\_5412438.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/201506/t20150601_5412438.shtml)；《2017年1月18日外交部发言人华春莹主持例行记者会》，中国外交部网站，2017年1月18日。[https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/jzhsl\\_673025/201701/t20170118\\_5414411.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/201701/t20170118_5414411.shtml)

② United States Senate, “Political and Security Situation in Afghanistan,” October 3, 2017, p. 62. [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-82\\_10-03-17.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/17-82_10-03-17.pdf)

③ Chilamkuri Raja Mohan, “Silk Route to Beijing,” *The Indian Express*, September 15, 2014. <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/silk-route-to-beijing/>

以及中国全面进军印度洋地区的重要一步（如所谓的瓜德尔港军事基地化）。<sup>①</sup> 无独有偶，美国方面也将“一带一路”建设与所谓的中国陆权、海权的双重扩张进行联想，并指称中巴经济走廊建设以及“一带一路”倡议背后暗含军事意图和地缘战略考量。<sup>②</sup> 在其看来，中巴经济走廊可谓中国在欧亚地区进行权势扩张的前沿阵地（leading edge）。<sup>③</sup> 进而，中国旨在通过包括中巴经济走廊在内的“一带一路”建设，提升自身在沿线地区的软硬力量投射（外交的、经济的、军事的和意识形态的）以及增强自身对这些地区的影响力，<sup>④</sup> 并构建以中国为中心的区域和世界秩序（Sinocentric regional and world order）。<sup>⑤</sup> 总而言之，这些对于中巴经济走廊建设的批评源自于其对中巴经济走廊的错误定位。进而言之，如果有关方面依然基于这种错误认知，那么走廊建设得越成功，其对走廊建设的“批评”只会越激烈。

第二，国内层面。根据中巴两国政府关于中巴经济走廊的共同规划，双方将通过“一带一路”倡议与巴基斯坦“2025 发展愿景”（Pakistan

---

① Abhijit Singh, “Gwadar: A New ‘Pearl’ or a Step in China’s ‘March West’?” *World Politics Review*, February 11, 2013, <https://www.worldpoliticsreview.com/gwadar-a-new-pearl-or-a-step-in-chinas-march-west/>; Chilamkuri Raja Mohan, “Chinese Takeaway: One Belt, One Road,” *The Indian Express*, August 13, 2014. <https://indianexpress.com/article/opinion/columns/chinese-takeaway-one-belt-one-road/>

② Maria Abi-Habib, “China’s ‘Belt and Road’ Plan in Pakistan Takes a Military Turn,” *The New York Times*, December 19, 2018. <https://www.nytimes.com/2018/12/19/world/asia/pakistan-china-belt-road-military.html>

③ Daniel S. Markey and James West, “Behind China’s Gambit in Pakistan,” Council on Foreign Relations, May 12, 2016. <https://www.cfr.org/expert-brief/behind-chinas-gambit-pakistan>

④ James Schwemlein, “Strategic Implications of the China-Pakistan Economic Corridor,” United States Institute of Peace Special Report, No. 459, December 16, 2019, pp. 7-8, [https://www.usip.org/sites/default/files/2019-12/sr\\_459-strategic\\_implications\\_of\\_the\\_china\\_pakistan\\_economic\\_corridor.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/2019-12/sr_459-strategic_implications_of_the_china_pakistan_economic_corridor.pdf); USIP China-South Asia Senior Study Group, “China’s Influence on Conflict Dynamics in South Asia,” USIP Senior Study Group Report, No. 4, December 16, 2020, p. 25. [https://www.usip.org/sites/default/files/2020-12/20201216-chinas\\_influence\\_on\\_conflict\\_dynamics\\_in\\_south\\_asia-report.pdf](https://www.usip.org/sites/default/files/2020-12/20201216-chinas_influence_on_conflict_dynamics_in_south_asia-report.pdf)

⑤ Nadège Rolland, *China’s Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative* (Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2017), Chapter 4; H. R. 2978-BRIDGE Act, 117th Congress (2021-2022), May 4, 2021, p. 2. <https://www.congress.gov/117/bills/hr2978/BILLS-117hr2978ih.pdf>

Vision 2025) 的战略对接,以发挥二者之间的协同增效作用。<sup>①</sup>在此,对接意味着走廊建设绝非对巴基斯坦国内建设的大包大揽。但在实际过程中,巴基斯坦国内还是在一定程度上出现了对走廊建设过度依赖的心理倾向,甚至认为只要有中巴经济走廊,其面临的一切问题都将迎刃而解(即“中巴经济走廊万能论”)。与此同时,一些对于中巴经济走廊过高调门的宣传(如称中巴经济走廊将为巴基斯坦带来翻天覆地的变化,a game-changer for Pakistan)又进一步拉升了巴基斯坦国内对于中巴经济走廊的期待,致使其产生对于中巴经济走廊更高甚至不切实际的预期。特别是,巴基斯坦联邦政府在走廊布局中的“平均主义”,以及地方政府对于在走廊建设中获益不公的怨言,无不反映出巴基斯坦国内多少存在将走廊当作重公平轻效率、重社会福利轻经济效益的“大锅饭”的错误定位。由此,巴基斯坦国内对于中巴经济走廊的失准定位使得中巴经济走廊“被承担”本不属于走廊建设目标同时也超出走廊承载能力的建设内容,并导致巴方一些人士将其国内问题绵延归咎于走廊建设效果不佳,甚至将走廊产业园区建设进展相对缓慢简单归因于中方投入不够;<sup>②</sup>与此同时,巴方民众也容易因为走廊建设的实际成效与其过高预期之间的“落差”而对之产生失望和不满情绪。总而言之,这些对于走廊建设的批评源自于其对中巴经济走廊的定位认知偏差。

综合来看,无论是对中巴经济走廊的无端猜忌,还是对中巴经济走廊的过高期望,本质上都属于对中巴经济走廊的过度解读,即将走廊建设本没有的议程纳入其所理解的走廊建设内容,进而引发其对走廊建设“越位”(实际做的比宣称要做的还多,即“做得太多”)或“缺位”(实际做的比应该要做的还少,即“做得太少”)的批评。对此,走廊建设应通过妥当全面的信息传播,促进有关各方真实准确、客观理性地认识中巴经济走廊,特别是走廊建设要做什么以及不做什么。

### (三) 由于国内政治因素影响惹来的批评

中巴经济走廊的主体部分位于巴基斯坦境内,并横跨巴基斯坦的所有省份,这也使得走廊建设不可避免地受到巴基斯坦国内政治因素的影响。具体来说,由于巴基斯坦国内政治因素影响而惹来的对于中巴经济走廊建

<sup>①</sup> 《〈中巴经济走廊远景规划〉在巴基斯坦发布》,新华网,2017年12月19日。[http://www.xinhuanet.com/world/2017-12/19/c\\_1122133903.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-12/19/c_1122133903.htm)

<sup>②</sup> 颜少君:《中巴经济走廊高质量发展研究》,《全球化》,2021年第3期,第116页。

设的批评可以分为世家政治和俾路支分离主义两类动因。

第一，世家政治。世家政治深刻地影响着巴基斯坦的政治结构和政治文化。一方面，巴基斯坦的世族豪门通过政党的制度形式牢牢地把控着国家权力；另一方面，巴基斯坦的政党总体上又是地域性的，其主要依托本地区本民族的选票在中央争权夺利、在地方荫蔽豪强。<sup>①</sup> 面对中巴经济走廊建设的发展机遇，巴基斯坦各省均视走廊项目为本省发展的重大资源，因而竭力争取走廊建设更多地向本省倾斜，并指责联邦政府的走廊线路规划、项目分配和优先性排序偏向外省，还一度出现各省对于中巴经济走廊的路线之争，<sup>②</sup> 以及诟病中巴经济走廊沦为“中国一旁遮普经济走廊”（China-Punjab Economic Corridor）。<sup>③</sup> 在这其中，更是不乏夹杂党派利益、部门利益和地方利益而围绕走廊的具体内容而展开的政治攻防以及针对走廊的具体实施所进行的政治放话，<sup>④</sup> 这一方面导致走廊项目的落地和推进面临更高的额外成本和政策不确定性，<sup>⑤</sup> 另一方面也在一定程度上致使走廊的整体形象和国际声誉沦为各方政治角力的牺牲品。<sup>⑥</sup> 概而言之，巴基斯坦地方对走

① 叶海林：《巴基斯坦政党背后的世家政治》，《文化纵横》，2013年第1期，第54~56页。

② Chief Minister's Policy Reform Unit, Government of Balochistan, "China-Pakistan Economic Corridor: The Route Controversy," May 2015, pp. 3-4. [https://www.academia.edu/35153865/CPEC\\_The\\_Route\\_Controversy.pdf](https://www.academia.edu/35153865/CPEC_The_Route_Controversy.pdf)

③ 即批评中巴经济走廊无论在项目规模还是在优先顺序上，都只独厚位于走廊东线的旁遮普省。See "Development Priorities: Heated Debate in Senate over Economic Corridor," *The Express Tribune*, February 13, 2015, <https://tribune.com.pk/story/838108/development-priorities-heated-debate-in-senate-over-economic-corridor>; "Senators Say CPEC Turned into 'China-Punjab' Corridor," *The Dawn*, November 24, 2015. <https://www.dawn.com/news/1221849>

④ Jamil Anderlini, Henny Sender and Farhan Bokhari, "Pakistan Rethinks Its Role in Xi's Belt and Road Plan," *Financial Times*, September 9, 2018, <https://www.ft.com/content/d4a3e7f8-b282-11e8-99ca-68cf89602132>; Muneer Ahmad, "Corridor Plan Is a Priority for Pakistan and China," *Financial Times*, September 14, 2018. <https://www.ft.com/content/7a4b503e-b75f-11e8-bbc3-ccd7de085ffe>

⑤ Arif Rafiq, "China's \$62 Billion Bet on Pakistan: Letter from Gwadar," *Foreign Affairs*, October 24, 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-10-24/chinas-62-billion-bet-pakistan>

⑥ 令人遗憾的是，在此政治斗争过程中所制造的负面话语（如新东印度公司）尤其容易被外界拿来“做文章”。“CPEC Could Become Another East India Company,” *The Dawn*, October 18, 2016, <https://www.dawn.com/news/1290677>; Daniel Markey, "How the United States Should Deal with China in Pakistan," Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, April 8, 2020, p. 4. [https://carnegieendowment.org/files/Markey\\_China\\_Pakistan.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Markey_China_Pakistan.pdf)

廊建设的批评不是针对中巴经济走廊建设本身，而是借此进行政治博弈和利益争夺。当然，这些批评背后所反映出的政治矛盾虽然并非因走廊建设而起，但却因走廊建设而台面化、显性化和白热化。

第二，俾路支分离主义。自卡拉特土邦并入巴基斯坦联邦以来，巴基斯坦的国家安全和社会稳定就一直受到俾路支分离主义运动的困扰。这也使得在巴基斯坦境内特别是俾路支地区的外来建设项目一方面处于令人担忧的安全环境，另一方面则面临不甚健康的舆论环境。对于俾路支分离主义势力来说，他们本能地警惕防备甚或反感排斥包括中巴经济走廊在内的所有外来建设项目。无论是强硬派认为走廊建设将会巩固联邦政府在该地区的统治，还是温和派不愿“外人”（外省人、外国人）主导俾路支地区的发展方向，<sup>①</sup> 都使得俾路支分离主义势力难以对走廊建设持正面态度和积极评价，甚至诉诸各种手段干扰破坏走廊建设。其一，一些俾路支分离主义分子公然在国内国际场合发表污蔑诋毁中巴经济走廊的负面言论，<sup>②</sup> 并以此负面化巴基斯坦国内民众以及国际社会对于走廊建设的认知和评价。其二，一些俾路支分离主义组织还暗中运作激起当地民众抵制中巴经济走廊以及中巴合作的线上、线下群体性事件。其三，一些俾路支分离主义武装（如“俾路支解放军”，Balochistan Liberation Army）还以所谓“中国伙同巴基斯坦联邦政府掠夺俾路支省的矿产资源”等不实指责为借口，对走廊项目和中方机构人员发动暴力袭击。<sup>③</sup> 虽然这些行为在本质上属于俾路支分离主义势力针对巴基斯坦联邦政府的施压和报复，但还是在无形之中滋长了外界对于走廊建设的疑虑和批评，尤其是在一些反华势力对此进行政治炒作之后。<sup>④</sup>

综合来看，中巴经济走廊建设不可避免地受到巴基斯坦国内政治因素的波及影响。一直以来，中国外交始终坚持主权平等和不干涉内政的原

① 张元：《俾路支分离主义势力对中巴经济走廊的看法及其成因》，《南亚研究》，2016年第2期，第34页。

② 张元：《巴基斯坦俾路支分离主义研究》，北京，中国社会科学出版社，2019年版，第128页。

③ Syed Fazl-E-Haider, "Pakistani Separatists Turn Their Sights on China," The Lowy Institute, May 16, 2022. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/pakistani-separatists-turn-their-sights-china>

④ 程是颀、赵觉理、万琳：《外媒炒作“瓜达尔抗议”的真相》，载《环球时报》，2021年8月27日，第3版。

则，<sup>①</sup> 在对外合作中不附带任何政治条件。<sup>②</sup> 同时，中国政府还要求中资企业应避免卷入别国内政。<sup>③</sup> 鉴于此，如何在不干涉、不卷入别国内政的前提下，妥善规避和有效管控东道国国内政治因素对于中巴经济走廊建设以及共建“一带一路”可能以及实际造成的不利影响是中国政府和中资企业亟须破解的重要课题。

#### （四）对于项目建设运营过程做出的批评

在中巴经济走廊项目的建设和运营过程中，有关各方遇到或发现了一系列的实际问题，而他们面临或反映的这些情况也成为我们分析走廊发展存在哪些不足的重要线索。具体来说，有关各方从不同角度对走廊项目建设运营过程中存在问题的批评主要包括心态浮躁、行政管理僵化与治理能力有限、伴生既有权益的“被剥夺感”。

第一，心态浮躁。坦率地说，巴基斯坦方面在走廊项目的规划和实施过程中多少存在急功近利、急于求成的浮躁心态。其一，一步到位。在一些走廊项目的规划过程中，巴基斯坦方面表现出忽略客观实际、不考虑循序渐进而期望“一天建成罗马”的盲动躁进。例如，巴基斯坦方面在其他条件尚不具备的情况下，急于引进中国最先进的技术，还曾提出希望中国在巴基斯坦建设最高标准的高铁、高速沿线全部覆盖 4G 网络等超出其现阶段能力和需求的计划项目。<sup>④</sup> 其二，一拥而上。诚然，巴基斯坦全国上下对于中巴经济走廊抱有极大的热情，但这种建设热情叠加求好心切却导致巴基斯坦方面相对盲目地将走廊建设的摊子铺得过大、过多。例如，2016 年 1 月，巴基斯坦方面提议，沿中巴经济走廊设立多达 46 个经济特区

<sup>①</sup> 《全球安全倡议概念文件》，载《人民日报》，2023 年 2 月 22 日，第 15 版。

<sup>②</sup> 《坚定信心，加强团结，携手建设更加紧密的“一带一路”伙伴关系——王毅国务委员兼外长在“一带一路”亚太区域国际合作高级别会议上的主旨发言》，中国外交部网站，2021 年 6 月 24 日。[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zyjh\\_674906/202106/t20210624\\_9180807.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/202106/t20210624_9180807.shtml)

<sup>③</sup> 《关于发布〈民营企业境外投资经营行为规范〉的通知》，发改外资〔2017〕2050 号，附件，第 3～4 页。<https://www.ndrc.gov.cn/fggz/lywzjw/zcfg/201712/W020190909440821812575.pdf>

<sup>④</sup> 陈文玲、梅冠群、张瑾：《作为旗舰项目的中巴经济走廊建设仍存在值得重视的深层次矛盾和问题——国经中心“一带一路”课题组赴巴基斯坦调研报告》，载中国国际经济交流中心编：《中国智库经济观察（2018）》，北京，社会科学文献出版社，2019 年版，第 149 页。

(Special Economic Zone, SEZ), 以培育走廊产业集群。<sup>①</sup> 一方面, 该提议方案几乎不加修改地直接复制了巴基斯坦联邦政府的国内经济特区建设名单; 另一方面, 这些经济特区的选址规划是由巴基斯坦各地方政府基于自身利益诉求自行评估、确定和提交的, 其中一些地区实际尚不具备发展经济特区的必要条件。<sup>②</sup> 总体来说, 巴基斯坦方面存在的这种浮躁心态一方面导致其制定的一些走廊项目计划缺乏完备性和可行性 (如加达尼电力园区, Gadani Power Park),<sup>③</sup> 另一方面也导致走廊建设资源以及双方行政精力的虚耗透支。在此影响下, 仓促上马的走廊项目的建设进度势必将严重拖后甚至可能烂尾, 而这又将进一步引发外界对于走廊建设的批评。

第二, 行政管理僵化与治理能力有限。客观来说, 巴基斯坦国内存在行政管理僵化与治理能力有限的现实问题。例如, 由于巴基斯坦国家输配电公司 (National Transmission and Despatch Company)、中央电力采购局 (Central Power Purchasing Agency) 等部门的管理能力不足、工作效率低下, 导致走廊电力投资项目在运营过程中面临电费回收困难、电力消纳受阻、电力送出受限等一系列问题。<sup>④</sup> 又如, 巴基斯坦方面为走廊建设提供的东道国安全保障存在地方警察、武装民兵、军方武装力量“各行其是”、缺乏协调的低效问题,<sup>⑤</sup> 而这既造成安保资源的浪费, 也容易出现安保工作的漏洞。总体来说, 巴基斯坦方面存在的行政管理僵化与治理能力有限的问题, 客观上影响了走廊项目的建设效率和运营效果, 而这反过来又被外界拿来“诟病”走廊建设成效不佳。

① 复旦大学“一带一路”及全球治理研究院:《中巴经济走廊的中资园区建设》, 2018年10月, 第32页。https://brgg.fudan.edu.cn/webeditor/uploadfile/file/20181107025355\_48976.pdf

② 恽文捷、邓佐寿、丁昉:《后疫情时代中巴经济走廊经济特区建设的意义与挑战》,《中国经济特区研究》, 2021年第1辑, 第139页。

③ Arif Rafiq, “The China-Pakistan Economic Corridor: Barriers and Impact,” United States Institute of Peace, Peaceworks No. 135, October 25, 2017, pp. 18-19. https://www.usip.org/sites/default/files/2017-10/pw135-the-china-pakistan-economic-corridor.pdf

④ Salman Siddiqui, “CPEC’s First Power Project Mired in Financial Difficulties,” *The Tribune Express*, May 10, 2019, https://tribune.com.pk/story/1969593/2-cpecs-first-power-project-mired-financial-difficulties/; 肖欣、王哲、张慧帅:《中巴经济走廊电力投资项目运营风险评估》,《国际经济合作》, 2020年第6期, 第141~145页。

⑤ 中国人民大学重阳金融研究院与《财经》合作研究课题组:《中巴经济走廊实地调研报告》, 2016年12月20日, 第22页。http://rdcy.ruc.edu.cn/zw/yjcg/yjcgylbg/yjbgylbg/4d9d054c5802403bbb7f58b729e96cf.htm

第三，伴生既有权益的“被剥夺感”。在走廊项目的建设过程中，利益相关方的获得感不相同。其中，一些利益相关方比起走廊建设所带来的福利改善，更关注和介怀自身既有权益的“被剥夺”。例如，为了做好走廊建设的安保工作，巴基斯坦方面推出了物理隔离、安检哨点等安保措施，而这也客观上给当地民众的日常生活带来不便，并遭到他们的抱怨和反对。同时，一些过于严格的安全措施还影响了当地民众的传统生计，而走廊建设则无可避免地成为其迁怒对象。<sup>①</sup>又如，当走廊建设中的农业、矿业等合作项目涉及土地征收（购）时，往往会触发移民安置与再就业等社会问题，<sup>②</sup>一旦处理不善则将激化当地民众对于走廊建设的抵触情绪，甚至进一步引发其对于走廊项目的抗议抵制。此外，一些媒体工作者基于自身利益和政治偏见，往往会倾向性地选择受访对象，并夸大特定利益相关方对于走廊项目的态度和评价，从而以此进行针对走廊建设的负面报道。<sup>③</sup>总体来说，在走廊项目的建设和运营过程中伴生的这种一些利益相关方的“被剥夺感”无疑将引发其对走廊建设的抨击指责，而这也为外界炒作走廊建设存在问题和借题发挥诋毁中巴关系提供了“素材”。

综合来看，在中巴经济走廊项目的建设和运营过程中存在一些看似是微观层面的细节问题，实则反映出走廊共建和运行机制不健全与低效能的现实问题。一方面，这些问题容易导致有关方面对于走廊建设的抱怨和批评，从而危害走廊建设的舆论环境和社会支持；另一方面，这些问题经过发酵，还会酿成迟滞走廊建设进度、损害走廊建设成果、破坏走廊整体形象等一系列接踵而至的损失。

### 三、中巴经济走廊建设对“一带一路” 高质量发展的镜鉴与启示

评价者在对被评价者进行评价时，既要听其言，也要观其行，正所谓

<sup>①</sup> Shah Meer Baloch, “The Plight of the Gwadar Fisherman,” *The Diplomat*, August 8, 2016. <https://thediplomat.com/2016/08/the-plight-of-the-gwadar-fisherman/>

<sup>②</sup> International Crisis Group, “China-Pakistan Economic Corridor: Opportunities and Risks,” Asia Report No. 297, June 29, 2018, pp. 23-26. [https://icg-prod.s3.amazonaws.com/297-china-pakistan-economic-corridor-opportunities-and-risks\\_0.pdf](https://icg-prod.s3.amazonaws.com/297-china-pakistan-economic-corridor-opportunities-and-risks_0.pdf)

<sup>③</sup> Syed Muhammad Abubakar, “Life under the Shadow of a Coal-Fired Power Plant,” *The Dawn*, December 15, 2019. <https://www.dawn.com/news/1522388>

循名以责其实，考事以正其名。本着这一精神，本文对中巴经济走廊的十年建设成效进行了正反两个方面的梳理分析，从中得以管窥共建“一带一路”存在和面临的问题，并从中汲取其可为“一带一路”高质量发展提供的镜鉴和启示。

### （一）明确“一带一路”的外延

作为一项具有鲜明发展导向的国际合作倡议，“一带一路”在地缘、准入和政治上并没有严格的限制，而是积极欢迎国际社会的广泛参与和共同建设。诚然，“一带一路”具有十足的包容性，但这并不意味着“一带一路”是无所不包而无边无际的。可以说，如果不能明确“一带一路”的外延，那么无论是“一带一路”的建设实践，还是“一带一路”的成效评价都将无的放矢。就此而言，“一带一路”的高质量发展以及对应的跟踪评估都需要首先明确“一带一路”的外延。具体来说，鉴于“一带一路”构成内涵的丰富性和立体性，可以通过分层的方式来厘清“一带一路”在微观、中观和宏观层面的功能边界。当然，具体到每个层面的“一带一路”建设成效的评价标准也是各自适用而不尽相同的。

在微观层面，“一带一路”由“一带一路”项目所支撑。需要明确的是，并非只要是“一带一路”合作伙伴间的建设项目，就可以自然而然地被归为“一带一路”项目。这也意味着，“一带一路”框架下的合作项目应具有相应的确立或纳入方式和机制（如项目清单、项目库）。就此而言，微观层面的“一带一路”的建设成效评价应聚焦于“一带一路”项目的建设进度、综合效能和外溢影响等具体方面。反过来说，在微观层面，“一带一路”的高质量发展依托于具体项目的最佳实践和示范作用。

在中观层面，“一带一路”倡议同有关国家和国际组织的战略、规划、议程等进行对接。需要明确的是，这种对接合作旨在发挥二者之间的协同增效作用，而非一方对另一方的政治承诺或任务承包。换言之，共建“一带一路”的实践本质是对双方通过对接所确立的计划方案的共同落实，而非名实分离的“各取所需”。就此而言，中观层面的“一带一路”的建设成效评价应聚焦于共建“一带一路”与其对接对象之间在实践过程中的互补互促，及其对相应发展目标的实现所发挥的带动引领作用。反过来说，在中观层面，“一带一路”的高质量发展离不开共建各方的精准对接和联动协作。

在宏观层面，“一带一路”国际合作旨在促进共建各方的互联互通，并

以构建人类命运共同体为最终目标。需要明确的是，“一带一路”国际合作业已强调要推进以共建各方基础设施“硬联通”、规则标准“软联通”、人民群众“心联通”为主要内容的三位一体的互联互通。<sup>①</sup>与此同时，“一带一路”还被定位为推动构建人类命运共同体的重要实践平台。<sup>②</sup>就此而言，宏观层面的“一带一路”的建设成效评价应聚焦于“一带一路”的建设过程是否以及在多大程度上促进了共建各方的互联互通，并如何有利于推动构建人类命运共同体。反过来说，在宏观层面，“一带一路”的高质量发展体现于共建各方互联互通以及“五个世界”<sup>③</sup>的实践实现过程。

如上所述，“一带一路”丰富立体的构成内涵体现为微观层面的建设项目、中观层面的对接合作和宏观层面的发展愿景。在此，“一带一路”在这三个层面的功能边界共同厘清了“一带一路”的分层外延，并回答了“一带一路”在每个层面要做什么（以及不做什么）。相应地，“一带一路”的建设成效评价可以循此展开。也就是说，要分层并基于共建“一带一路”在该层次的建设目标而对之进行建设成效评价，而非混层以及以不在或未被纳入“一带一路”框架的发展目标为标准来对之进行建设成效评价。这也意味着，一方面，共建“一带一路”在中微观层面存在的问题，不能拿来否定其在中宏观层面所取得的成就；反过来，共建“一带一路”在中宏观层面所取得的成就，也不能拿来粉饰其在中微观层面存在的问题。另一方面，不能强行赋予共建“一带一路”其所未曾计划的目标，并以此来批评共建“一带一路”未能达成这些目标或是图谋实现这些目标。

## （二）做好“一带一路”建设过程中的利益相关者管理

作为一项构成内容丰富并广纳八方参与的合作倡议，“一带一路”的涉及面无疑十分广泛，而具有众多不同类型的利益相关者（stakeholder）。其中，不同利益相关者虽然共同聚焦于“一带一路”，但其利益诉求和价值关切却往往并不相同，甚至可能存在矛盾冲突。对此，如果未能很好地做到对于这些利益相关者的有效管理，那么无论是“一带一路”的建设进程，还是“一带一路”的建设成效，抑或是“一带一路”的风评口碑都将因此受到不同程度的不利影响。具体来说，做好“一带一路”建设过程中的利

<sup>①</sup> 习近平：《习近平谈治国理政》（第四卷），北京，外文出版社，2022年版，第495页。

<sup>②</sup> 习近平：《习近平谈“一带一路”》，北京，中央文献出版社，2018年版，第218页。

<sup>③</sup> 即持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。参见习近平：《共同构建人类命运共同体》，《求是》，2021年第1期，第8~10页。

益相关者管理至少包括评估与识别、分类与排序、谋划与施策、反馈与调整等四个方面的内容。

首先是评估与识别。利益相关者管理的基本前提是科学评估自身行为所带来的影响，并以此为基础精准识别实际和潜在的利益相关者。对于“一带一路”建设来说，其可能关联的利益相关者既包括政府、企业、国际组织、社会组织等共建各方，也包括当地民众、在地企业、工会、东道国生态环境等利益关切方，还包括非政府组织、媒体、研究机构等外围关注方。在此，这也要求我们在评估识别的过程中，既不能遗漏实际或潜在的利益相关者，也不能过度延展而纳入非利益相关者。<sup>①</sup>

其次是分类与排序。利益相关者管理的主要基础是合理妥当地对不同利益相关者进行归类和价值排序。例如，根据利益相关者的态度倾向，可以将其分为支持者、反对者、可以争取其支持的反对者；根据对利益相关者的重要性，可以将其分为首要利益相关者、一般利益相关者、其他利益相关者。对于“一带一路”建设来说，不同类型利益相关者的价值排序及其矩阵组合将直接影响对其进行利益相关者管理中的优先次序和资源投入力度。

再次是谋划与施策。利益相关者管理的关键步骤是对不同利益相关者进行有针对性的谋划施策。对于“一带一路”建设来说，这也意味着一则要准确评估识别不同利益相关者的具体利益诉求，二则要结合其主体特点和诉求内容开展个性化的应对策略，三则要根据不同利益相关者的分类排序而分轻重缓急地进行诉求回应和风险管理。

最后是反馈与调整。利益相关者管理的重要环节是根据对象反馈和实际情况变化而进行动态调整。对于“一带一路”建设来说，这也意味着利益相关者管理要因地制宜、因时制宜，并在与利益相关者的互动过程中对评估识别、分类排序和谋划施策等不同环节的具体内容及时进行调整完善。

如上所述，全过程的“一带一路”利益相关者管理包括评估、识别、分类、排序、谋划、施策、反馈、调整等序贯环节。概而言之，共建“一带一路”不仅要聚焦于项目本身建设，也要同期开展项目配套建设（特别

---

<sup>①</sup> 对于企业主体而言，其利益相关者的范围可以分为三个圈层：在狭义上，利益相关者指向对企业有专用性资产投入的个人或团体；在广义上，利益相关者指向能够影响企业的生产经营活动或被企业的生产经营活动所影响的个人或团体；介于二者之间，利益相关者指向与企业有直接关系的个人或团体。参见杨瑞龙、周业安：《企业的利益相关者理论及其应用》，北京，经济科学出版社，2000年版，第131页。

是公共关系等软性配套），从而将推进项目的高水平建设与树立项目的好名声、好口碑有机结合起来。换句话说，“一带一路”的建设成效不仅要反映在实打实的物理成果上，也要体现在心连心的舆论认可中。

### （三）构建“一带一路”的建设成效评价体系

评价权既是判断权也是引导权。换言之，评价的过程一方面是对评价对象的过往进展做出判断，另一方面也在对评价对象的未来发展进行引导。鉴于此，“一带一路”共建各方应主动把握对于“一带一路”建设成效的评价权。为此，有必要构建一套能够遵循“一带一路”宗旨并有利于实现“一带一路”高质量发展的“一带一路”建设成效评价体系。具体来说，构建“一带一路”的建设成效评价体系须关注以下几个方面的构成要件。

第一，评价原则。评价标准决定评价结果，而评价原则是评价标准的标准。共建“一带一路”有其内在的价值旨向。例如，“一带一路”共建各方业已强调要秉持共商、共建、共享的原则，坚持开放、绿色、廉洁的理念，实现高标准、惠民生、可持续的目标。<sup>①</sup>对此，“一带一路”建设成效的评价体系在评价原则方面必须能够体现这些精神和价值，而这也是其有别于其他类似评价体系的根本之所在。

第二，评价取向。评价的客观性决定了评价的可信度，也决定了评价的有效性。对于“一带一路”建设而言，无论是还原共建“一带一路”的真实形象，还是筹划共建“一带一路”的未来发展，都需要建立在对“一带一路”建设成效的客观评价之上。这也意味着，“一带一路”建设成效的评价体系在评价取向方面必须是实事求是的：既不避言亦不唯言“一带一路”建设实践所取得的成绩，也不讳言抑或只言“一带一路”建设过程中存在的问题，进而避免因为脱离实际的成效评价而催化共建“一带一路”陷入胜利主义（triumphalism）或是失败主义（defeatism）。

第三，评价应用。评价的意义不仅在于得到评价结果，更在于以评促改、以评促建。具体来说，“一带一路”建设成效的评价体系在评价应用方面至少包括三个方面的内容。其一，对于评价过程中所发现的问题（特别是通病），提出有针对性的解决方案；其二，将评价结果作为动态调整“一带一路”合作格局和建设重点的依据；其三，根据“一带一路”高质量发

<sup>①</sup> 《第二届“一带一路”国际合作高峰论坛圆桌峰会联合公报》，载《人民日报》，2019年4月28日，第2版；《第三届“一带一路”国际合作高峰论坛主席声明》，载《人民日报》，2023年10月19日，第3版。

展的新理念和新需求，通过增减评价指标及其权重等方式，引导“一带一路”的建设方向和资源流向。

如上所述，对于“一带一路”建设成效的动态跟踪评价是“一带一路”高质量发展的必要条件。一方面，它可以直观呈现共建“一带一路”的总体态势和阶段性进展，并为共建“一带一路”的真实情况正名；另一方面，它可以通过查摆问题、发挥“指挥棒”效应等方式督促引导共建“一带一路”沿着高质量发展方向继续前进。就此而言，构建一套科学且权威的“一带一路”建设成效评价体系有其不言而喻的重要性和必要性。

## 结 语

自2013年5月正式启动以来，中巴经济走廊以及“一带一路”建设已走过第一个十年。立足这一时间节点，有必要总结分析中巴经济走廊十年来的建设成效，并借此管窥共建“一带一路”十年来所取得的成就，以及在此过程中所存在和面临的问题。

总的来看，中巴经济走廊以及“一带一路”共建各方在过去十年布局并建成了一批标志性项目，对接并带动了相关战略、规划和议程的有效实施，推动和引领了“一带一路”合作伙伴的互联互通以及人类命运共同体的共同构建。与此同时，中巴经济走廊以及“一带一路”的建设过程也伴随着来自不同方面、基于不同原因的批评声音。对此，共建各方要辩证看待和对待这种“挨批”遭遇。一方面，要树立积极健康的受评心态和被评价观，容得下不同评价者对于“一带一路”建设成效的不同声音，而非掩耳盗铃或是文过饰非；另一方面，需仔细甄别所挨批评之中哪些是欲加之罪、哪些是非战之罪、哪些是疏漏过失，并有的放矢地加以因应，该回击的回击、该澄清的澄清、该调整的调整，从而变“挨批”的战术被动为有则从善如流、无则分清道明的战略主动。

当前，共建“一带一路”已经步入高质量发展的新阶段。其中，自身良好的建设成效以及各方良好的形象评价无疑是“一带一路”高质量发展的应有之义。对此，作为共建“一带一路”的重要先行先试项目和高质量发展示范工程，中巴经济走廊建设能够也理应为实现这一目标发挥更好的先行示范作用。

(编辑 边巴拉姆)

## Abstracts

### **Appraising the First Decade of Progress towards Constructing the China-Pakistan Economic Corridor: Different Perspectives and an Assessment of Challenges**

By Liu Le

**ABSTRACT:** Over the past decade, remarkable progress has been made towards the development of the China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) at both the micro, meso and macro levels, with several milestones having been achieved. At the same time, CPEC has also been subject to significant criticism. Specifically, four general types of criticism have been targeted at CPEC: criticism based on narrow political interests; criticism based on misconceptions or a failure to properly understand the positioning of the platform; criticism prompted by domestic political factors; and criticism directed towards the construction or operation of CPEC projects. Key lessons learned from reviewing CPEC include: (1) in order to promote high-quality Belt and Road cooperation, relevant parties need to clarify the scope of the BRI; (2) parties also need to pay careful attention to effective stakeholder management throughout the progress of constructing BRI projects; (3) they should jointly establish an evaluation framework for appraising the achievements of the BRI.

**KEY WORDS:** China-Pakistan Economic Corridor; Belt and Road Initiative; China-Pakistan Relations; Pakistan

### **India's Indo-Pacific Vision: Development, Implementation and Constraints**

By Xie Chao

**ABSTRACT:** Discussions and implementation of the concept of the Indo-