



中国-巴基斯坦经济走廊：机遇与风险

亚洲报告 297 期 | 2018 年 6 月 29 日

译自英文原文

Headquarters

International Crisis Group

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

Tel: +32 2 502 90 38 • Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Preventing War. Shaping Peace.

目录

摘要	i
I. 引言	1
II. 与北京的关系	2
A. 平衡地缘政治和经济	2
B. 圣战者因素	4
C. 中国公民和项目面临的安全挑战	5
III. 揭开 CPEC 的神秘面纱	7
A. 一个概念性的飞跃?	7
B. 电力生产和债务	8
C. 经济特区与产业合作	9
IV. 中巴经济走廊：从此端到彼端	11
A. 对于联邦关系的压力	11
B. CPEC 的出口：吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省	11
C. CPEC 起点：瓜达尔	13
1. 开发瓜达尔	13
2. 被置之不顾的瓜达尔社区	15
3. 瓜达尔和俾路支省的武装组织	16
V. 旁遮普省和信德省：在腹地发生抢地行为?	18
A. 农业合作：旁遮普省的挑战	18
B. CPEC 和信德省塔帕卡地区	19
VI. 结论	21
附录	
A. CPEC 经济特区地图	22
B. 缩写	23
C. 关于国际预防危机组织	24
D. 国际预防危机组织自 2015 年以来亚洲报告和简报	25
E. 国际预防危机组织理事会	26

主要发现

最新动向：巴基斯坦领导人表示，2015 年启动的中巴经济走廊（CPEC）是该国经济不景气的“破局之变”。但走廊计划的不透明，走廊沿途剧变对当地人可能产生的影响，以及利润主要流向局外人都可能引发动荡。目前，政府对 CPEC 的批评声音采取了压制。

重要因素：CPEC 可帮助恢复巴基斯坦的经济。但如果该项目在议会和省立法机构没有进行更彻底的讨论、以及与当地人进行磋商的情况下继续推进；则将加深联邦中心与外围之间的摩擦，引起长期被忽视的省份的混乱，扩大社会分歧并可能产生新的冲突根源。

可采取的措施：2018 年 7 月选举之后执政的政府应鼓励关于 CPEC 的辩论；咨询商业领袖、民间团体和受影响的当地人；确保土地所有者获得公平的补偿；支持雇请当地劳动力；并允许异见的存在。北京当局和有关中国公司应该支持这些措施。

执行摘要

于 2013 年年中初被构想，并于 2015 年 4 月启动的中国巴基斯坦经济走廊（CPEC）是中国一带一路倡议下的一系列项目。该项目标志着历史上由安全合作定义的中巴双边中关系开启了经济联系的新时代。巴基斯坦经济显然需要通过改革才能更好地为本国人民服务，许多官员表示，中巴经济走廊将有助其改善。但就目前实施情况而言，该项目可能会加剧政治紧张局势，扩大社会分歧并在巴基斯坦造成新的冲突根源。在 7 月选举之后掌权的巴基斯坦政府应该采取一些举措来减轻这些风险，包括在中巴经济走廊计划方面表现出更加透明的姿态，咨询所有利益相关方，包括较小的省份、商业界和民间团体，对待该项目将巴基斯坦利益置于中国利益之下的担忧。就中国而言，在与巴基斯坦携手确定项目的过程中，中国应该与作为中巴经济走廊项目实施区域的利益相关方进行磋商。北京方面应该要求中国企业展示对这些项目实施地区居民的关注，包括雇请当地劳动力。

包括贷款、投资和捐赠在内，中巴经济走廊项目总规模可扩大至 600 亿美元。该走廊穿越 2,700 公里的路线，始于巴基斯坦阿拉伯海港城市俾路支省的瓜达尔，沿着喀喇昆仑山脉公路穿过吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦的昆吉拉布山口，之后进入中国新疆地区的地级市喀什市。在巴基斯坦境内，经济和发展项目将优先考虑交通基础设施、工业发展、能源和当地具有重要战略位置的俾路支省瓜达尔港口的发展；农业现代化和农业生产是项目另一个关键组成部分。

于 2013 年选举后上台、并于 2018 年 5 月 31 日下台的巴基斯坦穆斯林联盟（谢里夫派）（PML-N）政府将中巴经济走廊描绘为中巴关系和巴基斯坦经济发展的一大跨越。有意角逐中央政府的各派政界人士也普遍赞同这一观点。然而，巴基斯坦商界的一些高级官员和有声望的人士则担忧该项目无法保护巴基斯坦当地的经济利益，对中国投资者的回报过于高企，以及会筑下难以负担的国债。

虽然现在评估中巴经济走廊是否能够实现伊斯兰堡承诺的经济利益还为时尚早，但由于经济发展和资源分配不公平，中央和较小联邦单位以及省份内部长期存在紧张关系，项目可能会面临激发长期紧张关系的风险。俾路支省和信德省等欠发达省份认为，中巴经济走廊的路线、基础设施和工业项目将主要有利于旁遮普省，而该省已经是巴基斯坦经济上最富裕和政治势力强的省份。然而，即使在旁遮普省，当地居民也可能会对中央政府为中巴经济走廊的农业项目征地而强力抵抗。

在俾路支省，中巴经济走廊项目正在加剧当地人民现有的不满情绪。当地人民之前一直认为自身受到剥削并被中央忽视，加之当局对异见人士的压制，因此当地长期以来一直存在叛乱。该省不会从瓜达尔港口这一经济走廊计划中关键的项目中获得直接的经济利益，这意味着当地人对中央政府的愤怒可能会加剧。该项目并没有将一个沉睡的渔村发展成伊斯兰堡和北京所承诺的繁华商业中心，而是造就了一个高度军事化的管制区域，遣散当地居民并剥夺他们的经济命脉。在信德省的塔帕卡县地区，燃煤电厂项目不仅破坏环境，而且迫使当地居民离开家园、摧毁他们的生计。

诸多这类问题源于不透明的政策制定，以及当政者未能对区域和当地问题给予重视。中巴经济走廊的长期规划（2017-2030）由中央制定，地方领导、企业或民间社会参与却很少。该计划直到 2017 年 12 月都尚未明朗，之后也才公布出一些粗略枝干；而当时一些核心项目早已启动。从该项目的起点瓜达尔，到终点吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦，中央政府对当地持异议人士的反应是采取专横的军事安全手段，

典型特征包括设置军事检查站、对当地居民进行恫吓和骚扰、以及镇压对中巴经济走廊项目的有关抗议活动。

预见中的地缘政治方面的益处也可能优先于经济上回报。巴基斯坦军方认为，与中国建立更深层次的经济关系——哪怕这一关系更有利于北京，也可以帮助巴基斯坦制衡美国对巴不断施加的外交和经济压力，即要求巴方结束对那些针对阿富汗和印度的军事代理人的支持。但随着北京不断扩大其在巴基斯坦的经济布局，中国政府似乎也越来越担心这些代理人对中国国家和地区安全利益将构成威胁。此外，利益的不对等，再加上认为中巴经济走廊项目损害了关键利益方的经济、社会和政治利益的观点，可能会加剧巴基斯坦国内的反华情绪。在中巴经济走廊项目中，已经发生了几起针对受雇于中巴经济走廊项目的巴基斯坦人的袭击事件。

伊斯兰堡应确保中巴经济走廊的导向和目标强调巴基斯坦的经济和政治利益，采取下列措施：

- ❑ 就中巴经济走廊的项目方向建立政治共识，包括在国家和省级议会进行相关讨论，以确保各个省份能够均能受益；同时停止对批评人士的逮捕、骚扰和其它强力手段。
- ❑ 咨询经济学家、商会、巴基斯坦商业理事会、行业协会和其他商界利益相关方，并采取措施在中巴经济走廊经济特区和发展项目的新框架中解决他们关切的问题。
- ❑ 雇请当地劳动力，确保中巴经济走廊项目实行劳工保护和相关措施。
- ❑ 广泛与当地社区广泛协商重大发展项目的潜在成本和效益，并为所有需要安置的人员制定适当的补偿和安置计划；这些人员不仅包括正式的土地所有者，也包括巴基斯坦普遍的非正式土地所有者。如有必要，议会应考虑对1894土地征收法案进行相关改革。
- ❑ 中国政府和中国的企业应该：
 - ❑ 在中巴经济走廊项目的确定和/或实施过程中，与巴基斯坦从精英到基层的各利益相关方进行全面磋商和接触，并优先为当地人创造就业机会。
 - ❑ 对中巴经济走廊项目进行全面的风险和政治分析，确保相互竞争的各方之间公平共享所得。
 - ❑ 在地方、区域和国家层面上促进与巴基斯坦利益攸关方进行有效和广泛的沟通，以体现共同利益。

尽管面临着种种风险和挑 战，中巴经济走廊为改善巴基斯坦陈旧破败的基础设施，振兴低迷的经济提供了良机。不过，为了实现这些承诺，伊斯兰堡和北京需要较以往更加随机应变、进行更多的协商，并让受影响最大的省份和社区在中巴经济走廊建设中拥有更大的话语权。当地人需要看到该项目带来的红利；如果绝大多数的利益都流向了外人，这将加剧社会和政治分歧，造成紧张局势，并可能引发冲突。随着巴基斯坦的民主过渡迎来另一个里程碑——连续第二个民选政府即将完成其任期，其继任者应抓住施政新机会，引导针对中巴经济走廊的公共讨论，并采取将巴基斯坦人民的福祉作为核心的相关政策。

布鲁塞尔，2018 年 6 月 29 日

中国-巴基斯坦经济走廊：机遇与风险

I. 引言

安全合作长期以来主导着巴基斯坦与中国的关系，而双方的经济合作则远落后于军事交往。自 2015 年以来，两国以聚焦中巴经济走廊（CPEC）为主的经济合作关系担负起全新、深远的意义¹，而 CPEC 则是北京“一带一路”倡议的一部分。巴基斯坦政坛领导层将 CPEC 称为“破局之变”，通过振兴脆弱的经济为本国带来繁荣。其主导外交、国防和安全政策的军方将该国与中国更紧密的关系视为一种机遇，以制衡因巴支持那些阿富汗和印度有关的军事代理人而与美国日益紧张的关系²。对于中国而言，凭借其在该地区更为强大的联系和贸易基础设施，其地缘政治雄心正在不断推动巴中关系的演变³。

本报告调查了 CPEC 在巴基斯坦境内的经济和发展项目，讨论其是否会如巴基斯坦领导人声称将带来广泛的经济复苏，并评估其对巴基斯坦而言的政治和安全成本。报告分析了 CPEC 对巴基斯坦国内稳定和安全的影响，特别是联邦与联邦组成之间，以及伊斯兰堡和吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦之间紧张局势加剧的可能性；亦对各省内冲突态势进行了分析。报告未针对北京对巴基斯坦的政策或其对 CPEC 的选择进行详细分析。本报告基于 2017 年 11 月至 2018 年 1 月期间对联邦首都伊斯兰堡以及俾路支省、旁遮普省和信德省的官员、经济学家、政治家、证券分析师、记者、活动家和其他利益相关者的采访。

¹有关中国“一带一路”倡议的分析，请参阅国际预防危机组织亚洲评论《迂回曲折的中国一带一路》，2017 年 10 月 2 日出版；以及国际预防危机组织欧洲和中亚报告第 245 期，《中亚的丝绸之路对抗》，2017 年 7 月 27 日出版；“巴中双边关系经历了时间的考验：在中巴经济走廊之后，我们的关系企及了崭新的高度，这对本地区乃至更远的地区而言都是一场破局之变。”时任总理沙希德·哈坎·阿巴西（Shahid Khaqan Abbasi）表示。引自巴基斯坦规划发展和改革部和中国国家发展和改革委员会联合发布的《中国-巴基斯坦经济走廊远景规划（2017-2030 年）》，（2017 年），www.cpec.gov.pk。

²有关国际预防危机组织对巴基斯坦军方主导的安全政策和武装代理人的分析，请参见亚洲报告第 279 期：《巴基斯坦圣战中心地区：旁遮普省南部》，2016 年 5 月 30 日；第 271 期：《再探巴基斯坦反恐战略：机遇与陷阱》，2015 年 7 月 22 日；第 255 期：《巴基斯坦城市暴力治安调查》，2014 年 1 月 23 日；第 242 期：《巴基斯坦：打击 PATA 地区的武装分子》，2013 年 1 月 15 日；第 178 期，《巴基斯坦：打击 FATA 地区的武装分子》，2009 年 10 月 21 日；第 164 期，《巴基斯坦：来自激进圣战组织的挑战》，2009 年 3 月 13 日。

³国际预防危机组织讨论，中国与西方分析师，2018 年 3 月至 5 月，北京、香港、上海和华盛顿；安德鲁·斯莫尔：《中巴轴心：亚洲的新地缘政治》（伦敦，2015 年）；《中国为促进“一带一路”沿线能源与资源合作进行的外交努力》，中国国际问题研究院（CIIS），CIIS 报告第 5 期，2015 年 5 月；丹尼尔·马基（Daniel Markey）和詹姆斯·韦斯特（James West），《中国在巴基斯坦赌注的背后》，美国外交关系协会，2016 年 5 月 12 日；李青燕，《中巴经济走廊建设：地区国家经济合作的视角（英文）》，《中国国际问题研究》（英文版），第 62 卷，2017 年 1 月/2 月；《实施“一带一路”倡议的机遇与挑战》，中国国际问题研究院，CIIS 报告第 17 期，2017 年 4 月；黄莺，《一带一路，亚洲基础设施投资银行：促进南亚对外直接投资的机遇》，《现代国际关系》（英文版），总第 27 卷第 1 期，2017 年 1 月/2 月；迈克尔·库格曼（Michael Kugelman），《中巴经济走廊：内容实质及其对能源地缘政治的意义和影响》，全美亚洲研究所（NBR），NBR 特别报告第 68 期《亚洲的能源安全与中国“一带一路”倡议》；安德鲁·斯莫尔：《“一带一路”遇到的冲击》，《外交事务》杂志，2018 年 2 月 16 日。

II. 与北京的关系

A. 平衡地缘政治和经济

巴基斯坦对华政策的轮廓长期以来受地缘政治和安全态势所主导，双方对印度共同的敌意是主要因素之一。20 世纪 50 年代，巴基斯坦的外交政策与美国保持密切联动，而中国和印度在不结盟运动中建立了强有力的联系。当边界争端引发的 1962 年中印战争将中印关系撕开裂口之后，伊斯兰堡抓住机遇与北京建立起更牢固的关系，包括为结束自身与中国的边界争端而将吉尔吉特 - 伯尔蒂斯坦的克勒青河谷划归给中国⁴。在 1965 年巴基斯坦-印度战争期间，中国提供了军事援助虽然有限，但外交支持却极具重量。1971 年巴基斯坦在与印度的战争中的失利，导致东巴基斯坦的分裂和孟加拉国的形成。在此之后，伊斯兰堡与北京之间的军事联系加深，并很快就主导了两国的关系，包括中国最终为巴基斯坦的核武器计划提供支持⁵。

历史上，吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦和新疆边境地区的道路连通性等战略重点因素也为两国形成了一定的经济联系。建于上世纪 70 年代的喀喇昆仑山脉公路连接巴基斯坦的北部，经由吉尔吉特 - 伯尔蒂斯坦并通过红其拉甫进入新疆的喀什地区；道路通过的部分恶劣的山区海拔一度达到 4,700 米。⁶

然而，巴基斯坦与中国的盟友关系迄今为止没有产生多少经济收益。中巴贸易不仅远落后于中印贸易，而且也不及中国与菲律宾、越南等与巴基斯坦经济规模相似甚至较之更小的经济体之间的贸易。⁷

此外，巴基斯坦与中国的贸易逆差在过去五年中增长了三倍，2017 年达到约 120 亿美元。⁸巴基斯坦商界的主要经济学家和代表认为，该国与中国于 2006 年签署并于次年实施的自由贸易协定（FTA），使后者得到了不成比例的受益。⁹由于自由贸易协定的提供的优惠主要有利于中国，同时也因为巴基斯坦实行自由的进口政策——包括较低的关税和一般销售税，降低了中国机械和其他进口产品的价格，从而令中国商品充斥着巴基斯坦市场。¹⁰与此同时，中国的高关税使得巴基斯坦出

⁴ 在 2009 年之前，吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦一直被正式称为北部地区。

⁵ 一位知名的中国学者认为，对于北京而言，这种关系的目标“并不是为了加强两国的福利利益，而是为了加强双方关系以抵御共同威胁。这种关系应该被描述为保护双方传统安全利益的屏障，而不是通向共同繁荣和富裕的桥梁。”援引自斯莫尔著《中巴轴心：亚洲的新地缘政治》，同前，第 25 页。保罗·K·克尔，玛莉·贝丝·尼基京：《巴基斯坦的核武器》，美国国会研究服务部，2016 年 8 月 1 日，第 3 页。

⁶ 这条长达 1300 公里的公路正式名称为 35 号国道，但在巴基斯坦通常被称为喀喇昆仑山脉公路，建于 1959 年至 1986 年间。这条公路位于巴基斯坦境内长达 887 公里的部分始于旁遮普邦的哈桑阿卜达尔区，之后穿越开伯尔-普赫图赫瓦和吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦；该公路其余 413 公里位于中国境内，在中国被指定为 314 国道。

⁷ 斯莫尔著《中巴轴心：亚洲的新地缘政治》，同前。

⁸ 巴基斯坦对中国的出口从 2006 - 2007 年的 5 亿美元增加至 2016 - 2017 年的 14.7 亿美元。中国对巴基斯坦的出口从同期的 40 亿美元跃升至 145.6 亿美元。《贸易机构就中国自由贸易协定问题与商务官员会面》，巴基斯坦国际新闻报（下简称新闻报），2018 年 3 月 28 日；《与中国签订修订版自由贸易协定一切就绪》，巴基斯坦黎明报（下简称黎明报），2018 年 3 月 20 日；《中巴自由贸易协定》，黎明报，2018 年 2 月 10 日。

⁹ 国际预防危机组织采访；采访对象：经济学家、工商业和金融业代表；采访地点：拉合尔和卡拉奇；采访时间：2017 年 11 月至 12 月。

¹⁰ 在自由贸易协定中，巴基斯坦的让步清单涵盖了 59% 的中国进口，而中国的让步清单涵盖了 5% 的巴基斯坦进口。侯赛因 H. 扎伊迪，“修订自由贸易协定可能不会有很大的区别”，黎明报，2018 年 2 月 19-25 日。也见马利克，“不要让中国进口毁灭巴基斯坦的本地工业”，黎明报，2018 年 5 月 20 日。马利克是巴基斯坦商务委员会的首席执行官。

口商品难以渗透中国市场。一位前国家银行行长指出：“一部分问题是我们的政策造成的，但中国人也有失当之处。”¹¹

伊斯兰堡目前正在重新就自由贸易协定进行谈判，寻求对当地工业的保障和对出口的鼓励，同时寻求中国采取措施引进大约 70 种巴基斯坦物品的免税进口。据报道，中国已同意放宽 90% 种关税税率，同时还采取了其他措施以平抚巴基斯坦的国内产业。¹²一位颇有威望的经济学家将伊斯兰堡重新谈判自由贸易协定的努力描述为：“羊亡遍，方补牢。”¹³即便如此，状况得到改善后还是会有利于巴基斯坦的经济。

作为中国“一带一路”倡议一部分的 CPEC 自 2015 年启动以来，两国的经济联系看似越来越紧密。“一带一路”是一项颇具雄心的计划，将投资高达 1 万亿美元用于建设将中国与世界其他地区连接起来的全新交通和贸易基础设施。¹⁴伊斯兰堡与北京对 CPEC 方案的构思始于 2013 年年中，并于 2015 年 4 月正式启动该计划。作为一项包括贷款、投资和捐赠在内总价值 450 亿美元的经济和发展项目，其总规模可能会扩大至约 600 亿美元。一些中国分析家目前认为，CPEC 是“一带一路”倡议的“旗舰项目”。¹⁵

尽管两国经济关系重新得到重视，但巴基斯坦的决策依然受到与中国紧密关系会带来的表面上的战略红利的影响：一方面作为印度对峙的一种手段，另一方面也是转移美国对巴压力的一种手段。一位熟悉中巴对话的拉合尔商业领导人指出：“由于巴基斯坦在国际上越来越孤立，我们希望中国为我们在联合国安理会提供否决权（代表巴基斯坦行使否决权），在外交和道义上提供支持，并对印度施加压力。这是军方想要的”。一位长期报道安全事务的资深记者表示：“军方认为 CPEC 是对美国和印度敌对势力的反击力量。即使[CPEC 下的]交易对巴基斯坦不公平，它也会紧紧抓住中国不放。”¹⁶

巴基斯坦与中国的关系经历了政治动荡，包括以往的政权更迭和政变。然而，由于前总理纳瓦兹·谢里夫于 2017 年 7 月被罢免，CPEC 项目步伐放缓，损害了当地和中国投资者的信心。¹⁷虽然中国坚持巴基斯坦的政治变革对双边关系没有影

¹¹ 国际预防危机组织采访；采访对象：沙希德·卡达尔；采访地点：拉合尔；采访时间：2017 年 11 月。

¹² 《中国敦促鼓励从巴基斯坦进口》，黎明报，2018 年 1 月 17 日；《巴基斯坦、中国就 FTA 第二阶段条款达成一致》，巴基斯坦国家报（下简称国家报），2018 年 5 月 26 日。

¹³ 国际预防危机组织采访；采访对象：费萨尔·巴里；采访地点：拉合尔；采访时间：2017 年 11 月。

¹⁴ 国际预防危机组织报告：《中亚的丝绸之路对抗》，同前。

¹⁵ 4 月下旬，时任内政和计划发展部部长阿森·伊克巴尔披露，截至当月两国在 CPEC 项目的投入已达 290 亿美元。《总理赞扬 CPEC 是经济发展的跳板》，黎明报，2018 年 4 月 24 日；阮宗泽：《一带一路：开辟合作共赢新天地》，中国国际问题研究，2017 年 7 月/8 月。

¹⁶ 危机组织采访，拉合尔，2017 年 11 月。

¹⁷ 一位强烈支持 CPEC 的拉合尔商业代表表示：“JIT [联合调查小组]成立[调查谢里夫]的那一天，我告诉人们不要在瓜达尔进行投资”。国际预防危机组织采访，拉合尔，2017 年 11 月。最高法院使用了一项引起争议的宪法条款，第 62 (1) (f) 条 [要求议员以“诚实可信” (sadiq) 及“正直正义” (ameen) 为行事准则，取消谢里夫的公职资格。在涉及巴拿马文件外泄的海外资产记录的一项案件中，该判决是基于谢里夫未能在其 2013 年选举提名文件中披露其本人在其于迪拜设立的公司中担任职务一事，尽管谢里夫本人没有薪水。最高法院的裁决是基于联合调查小组的调查结果，该调查小组由两名军事代表组成，其中一名来自军事情报局 (MI)，另一名来自三军情报局 (ISI)。在判决时，正值谢里夫试图扩大对国家安全和外交政策的民事控制，尤其试图改善与印度的关系，但此时谢里夫与军方的关系急剧恶化。阿奎尔·沙阿 (Aqil Shah)：《巴基斯坦法庭开辟危险先例》，纽约时报，2017 年 7 月 28 日；《最高法院作出判决剥夺谢里夫公职任职资格，纳瓦兹·谢里夫卸任总理职务》，黎明报，2017 年 7 月 28 日；《巴基斯坦宪法》第 62 条：议会 (Majlis-e-Shura) 成员资格。

响，但一位定期与中国官员和投资者互动的信德高级官员表示，“当纳瓦兹·谢里夫被驱赶下台时，中国人感到失望；他们不喜欢这样的旋转木马政治”。¹⁸一位政治经济学家补充道：“自纳瓦兹·谢里夫下台以来，CPEC 一直处于停滞状态；中方正在等待选举后的进展。”¹⁹根据安排，选举将于 2018 年 7 月 25 日举行。

B. 圣战者因素

军方对伊斯兰激进分子及其政治阵线的支持，既可以保护其圣战代理人，也会破坏平民政府的稳定；这可能会使巴基斯坦寄予中国的帮助消除美国压力的希望受挫。近期，这些阵线增加了两个新的伊斯兰组织，即强硬派团体巴基斯坦拉巴伊克运动-拉苏尔-安拉派（拉巴伊克运动）和穆斯林联盟，后者为反印度组织“虔诚军”/“达瓦慈善会”的一个政治阵线；两者都在白沙瓦和拉合尔 2017 年的替补选举中进行过争夺。²⁰一位退休的高级情报官员表示，“我们被误解能够处理本国政治舞台产生的负面影响。我们向北京保证‘不用担心’，但看看我们的记录。我们眼前的目标可能是破坏纳瓦兹·谢里夫政府，但我们将无法管控这一后果。”²¹

中国尤其关注巴基斯坦部落边境地区的武装分子与在新疆维吾尔自治区由不满的维吾尔人组织的东突厥斯坦伊斯兰运动（ETIM）势力之间的联系。²²2001 年 9 月 11 日，美国遭遇恐怖袭击后，东突成员与其他圣战组织一起得到巴基斯坦联邦直辖部落地区（FATA）的庇护。在中国的施压下，巴基斯坦军方转而打击并声称已经消灭了这些维吾尔武装分子；但实际上，在巴基斯坦军方 2015 年对 FATA 北瓦济里斯坦的武装分子机构采取军事行动后，很多维吾尔武装分子似乎仍已越境进入阿富汗。²³

一名巴基斯坦前高级情报官员表示：“[巴基斯坦]军方和中国对圣战代理问题的看法将出现分歧，并会成为一个问题，但印度因素将继续占据上风，并将限制任何来自中国的高压。”²⁴实际上，北京方面一再阻挠受美国支持的印度在联合国将反印度圣战组织穆罕默德军领袖马苏德·阿兹哈尔列为“全球恐怖分子”的极力主张。²⁵

¹⁸ 国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月；一位中国外交部高级官员表示：“（对中国而言，）谁在台上或者谁下台没有区别，因为两国有关兄弟般的关系。”《中国：伊斯兰堡政权更迭不会影响 CPEC》，黎明报，2017 年 11 月 3 日。

¹⁹ 国际预防危机组织采访，卡拉奇，2018 年 1 月。

²⁰ 2017 年 11 月，拉巴伊克运动占领了连接伊斯兰堡和拉瓦尔品第的道路和桥梁，军方在这座城市的总部遭到围攻，严重破坏了谢里夫派政府的信誉，通往联邦首都的道路被拉巴伊克运动暴力抗议者封锁。巴伊克运动要求司法部长扎希德·哈米德辞职，因其对一项选举改革议案负责，抗议者认为该议案构成了对先知宣言的“亵渎”。在政府同意抗议者的要求后，其公众地位进一步受到侵蚀。在一次军事斡旋调停之后，此次围攻宣告结束，一名现役少将作为担保人签署了调停协议。《法扎巴德静坐示威结束，军方调停人与抗议者达成协议》，黎明报，2017 年 11 月 28 日。

²¹ 国际预防危机组织采访，拉合尔，2017 年 11 月。

²² 国际预防危机组织报告：《中亚的丝绸之路对抗》，同前。

²³ 没有一个政党，甚至没有一个伊斯兰教派，谴责中国侵犯维吾尔权利或对维吾尔族人采取军事行动的报道。国际预防危机组织采访；采访对象：艾哈迈德·拉希德，记者及作家；采访地点：拉合尔；采访时间：2017 年 11 月。《轰炸在阿富汗中国分离主义者表明特朗普对阿战争政策变化》，华盛顿邮报，2018 年 2 月 11 日；《巴基斯坦称‘绝大多数维吾尔武装分子已被剿灭’》，路透社，2015 年 9 月 2 日；《中国对巴基斯坦施压以打击武装分子》，时代周刊，2009 年 4 月 10 日；《巴基斯坦宣布已击溃东突武装分子，但又如何？》，《外交官》，2015 年 10 月 22 日。

²⁴ 国际预防危机组织采访，拉合尔，2017 年 11 月。

²⁵ 《中国阻止印度将马苏德·阿兹哈尔列为全球恐怖分子的极力主张》，新闻报，2017 年 11 月 2 日。另，国际预防危机组织报告，《巴基斯坦圣战中心地区》，同前。

尽管如此，对于巴基斯坦军方对圣战代理人的支持，中方的耐心可能正在减弱。在 2017 年 9 月于中国厦门市举行的金砖国家（巴西、俄罗斯、印度、中国、南非）峰会上，这些国家对“该地区的安全局势和暴力冲突”表示担忧，由于包括巴基斯坦的虔诚军和达瓦慈善会、及其亲密盟友阿富汗哈卡尼网络等跨国组织的存在。²⁶在今年 2 月的特别工作组全体会议期间，中国支持金融行动特别工作组（FATF）将巴基斯坦列入“灰名单”的决定——换言之，将巴基斯坦列入相对较弱的反洗钱（AML）和打击恐怖主义融资（CFT）政权之列——则可视为中国至少在某种程度上与美国和印度一样对以巴基斯坦为基地的圣战组织感到担忧的又一信号。²⁷

由于巴基斯坦未能在国家层面上对此类团体的支持，前总理纳瓦兹·谢里夫曾警告巴基斯坦会面临国际孤立，并表示像中国这样的盟友已感到担忧。²⁸在 FATF 对巴基斯坦采取的灰名单（甚至有可能转为黑名单）的前提下，甚至有迹象表明，美国和中国对这些圣战代理人的共同立场可能会激发军方统帅重新思考对这类支持的制度成本——这将成为政策变革的第一步。²⁹

C. 中国公民和项目面临的安全挑战

随着中国在巴基斯坦的经济足迹通过 CPEC 不断拓展，中国对在巴基斯坦的利益和人员所面临安全威胁也更加担忧。虽然确切的数字尚不清楚，但约有 3 万名中国公民常驻巴基斯坦。中国短期访问巴基斯坦的人数可能高达 7 万人，其中包括持旅游签证（常用于躲过因申请商业签证而招致的繁琐官僚程序）的中国访客。拉合尔一位高级警官表示：“随着大量中国公民进入巴基斯坦，安全挑战变得越来越严峻。”³⁰

2017 年 10 月，中国驻伊斯兰堡大使馆宣称其大使受到军事威胁，要求巴方加强安保。同年 12 月，大使馆表示已收到“有关中国在巴基斯坦的机构和人员安全可能受到威胁的信息”。³¹中国企业和分析家认为，需要培训和聘用更多的私人安保人员，并加强本地的安全协议。³²

²⁶ 《金砖四国将以巴基斯坦为基地的武装组织视为区域担忧》，路透社，2017 年 9 月 4 日。

²⁷ 巴基斯坦将于 2018 年 6 月列入观察名单。因未能遏制洗钱活动，该国于 2012-2015 年首次列入该名单。现受到包括为恐怖活动集资的一系列控诉。据报道，由美国发起，并获得英国、法国和德国支持的将巴基斯坦列入观察名单的动议起初受到中国的反对，之后在由美国发起的第二次投票中中方撤回了反对意见。国际预防危机组织讨论，分析师，华盛顿，2018 年 4 月；《巴基斯坦将于 6 月被列入 FATF 灰名单》，黎明报，2018 年 3 月 5 日至 11 日。

²⁸ 谢里夫警告称：“我们孤立了我们自己”，因为“武装组织很活跃”；并补充说：“习主席作出过这番表述。”西里尔·阿尔梅达，《对纳瓦兹来说，一切尚未结束》，黎明报，2018 年 5 月 12 日。

²⁹ 军方领导层在闭门会谈中承认，伊斯兰堡将不得不对北京方面的担忧。据报道，巴基斯坦陆军参谋长卡马尔·贾韦德·巴杰瓦在向一批精心挑选的记者和分析师举行吹风会时宣布了要消灭巴基斯坦境内所有的武装组织和圣战组织的意图，他说军方会听取中国的建议，以和平方式解决分歧，其中包括与印度在克什米尔问题上的分歧。苏海勒·瓦拉奇，《巴杰瓦主义》，黎明报，2018 年 3 月 25 日。

³⁰ 国际预防危机组织采访，拉合尔，2017 年 11 月。据一位中国分析家称，CPEC 项目约雇请了 1 万名中国人，另有 9,000 名参与其他建设项目。国际预防危机组织采访，北京，2018 年 4 月。《大量中国投资为巴基斯坦带来福音》，经济学家，2017 年 9 月 8 日；《无惧安全担忧，中国在巴基斯坦探寻‘丝绸之路’财富》，路透社，2017 年 8 月 28 日。

³¹ 《中国大使馆对特使受到威胁提出警告》，国家报，2017 年 10 月 22 日；《在巴基斯坦的中国公民被告诫可能面临恐怖袭击》，黎明报，2017 年 12 月 8 日。

³² 子阳（音译：Zi Yang），《中国私人担保公司：国内和国际角色》，中国简报，第 16 卷，第 15 期，2016 年 10 月 16 日；傅小强，《全面反恐工作，更好地保护海外利益》，《现代国际关系》（英文版），2018 年 3 月/4 月。

中国一家领先的智库撰文警告称，CPEC 有可能成为分歧巨大的巴基斯坦政党、政府、军队和平民以及巴基斯坦各族人民之间激烈竞争的新领域；其他中国分析家对此也表示赞同。³³

巴基斯坦军方将 CPEC 视为国家安全的优先事项，已寻求对项目的关键部分获得更多的控制权。除数千名警察和准军事人员外，由 15,580 名军人和海上安全部队组成的特别安保队负责保护中国工人和 CPEC 项目。³⁴在 CPEC 令联邦单位与联邦之间的关系紧张化之际，这种更大规模的军事行为会进一步孤立当地人。³⁵

³³ 《在南亚实施“一带一路”倡议的机遇与挑战》，中国国际问题研究院，CIIS 报告第 17 期，2017 年 4 月；国际预防危机组织讨论，中国分析师，北京和上海，2018 年 3 月至 5 月。

³⁴ 《自 CPEC 启动以来，来访巴基斯坦的外国人已超过 92,000 名》，新闻报，2018 年 3 月 5 日；《警方称，中国男子谋杀案为监守自盗》，黎明报，2018 年 3 月 8 日。

³⁵ 一些巴基斯坦观察家担心，由于缺乏保障措施，这项包括将与中国信息连通纳入其中（包括光纤电缆和网络的建设以及电子边界监测）的长期计划，可能会进一步缩小包括反 CPEC 在内的民间社会的空间。国际预防危机组织采访；采访对象：记者、退休高级官员、商界代表；采访地点：卡拉奇；采访时间：2017 年 12 月。另见《中国 - 巴基斯坦经济走廊远景规划》，同前。

III. 揭开 CPEC 的神秘面纱

A. 一个概念性的飞跃？

巴基斯坦商业委员会的一位代表认为：“CPEC 主要是一个地缘政治项目。经济上的考虑仅仅是附加物而已。”³⁶但并非所有商界领袖都持怀疑态度。鉴于巴基斯坦经济的脆弱性，一些人士认为 CPEC 可能具有效果卓著的“示范效应，能向其他投资者表明巴基斯坦是一个安全和有吸引力的外国直接投资目的地”。³⁷总部位于卡拉奇的一家大型企业集团首席执行官将 CPEC 描述为一项“共赢”项目，为巴基斯坦提供“急需的项目资金以弥补其基础设施的短缺”的同时也能吸引其他国家的供应商和金融机构到该国开展业务。一家业界领先的企业服务公司的高级合伙人表示，一旦中国的工业设施在巴基斯坦建成，该国就可以向中国出口高附加值的产品，而不是仅仅出口原材料了。³⁸

政治倾向不同的政治家们也大都支持 CPEC。参议院反对派领导人指出，CPEC 可以推动制造业的现代化；旁遮普省省长相信 CPEC 将有助于创造就业机会。³⁹穆迪穆迪投资者服务公司在其对巴基斯坦的年度信贷分析中得出结论称，如果项目成功实施，CPEC 可以通过刺激本地和外国投资来改变巴基斯坦的经济。⁴⁰

尽管如此，CPEC 的项目制定及推出缺乏透明度，阻碍了外界对其进行客观的分析，包括评估其对经济的承诺和影响以及 CPEC 为发展当地经济而对广泛的经济目标和伊斯兰堡所设计的综合战略给予的支持能力。据报道，巴基斯坦计划委员会向中国提供了完整的融资项目清单，但对于如何更好地排列这些项目的优先顺序则几乎没有考量。清单包括了从电力部门的投资到公路和铁路基础设施，以及工业合作和农业发展等各类项目。一位前计划委员会负责人将其描述为“厨房水槽法”。⁴¹

CPEC 主要的利益相关者，无论是议会、商会还是民间社会组织都对其鲜有提供任何输入。⁴² 巴基斯坦一份主要的日报指出：“雄心勃勃的 CPEC 的合作计划加重了外界对巴基斯坦政府愿意增加透明度，及其在每笔项目中谋取最佳经济条款谈判能力的质疑”。⁴³

2017 年 12 月发布的 CPEC 长期规划（2017-2030）将该项目概括为以“中巴两国的综合运输通道及产业合作为主轴”“以‘两国经贸务实合作’为‘引擎’的‘共同增长轴和发展带’”。该计划列出在巴建设的四大优先事项——瓜达尔港、能源、交通基础设施和工业合作，从而将加速巴基斯坦的工业化和城市化进程。根据 CPEC 的时间表，短期项目将在 2020 年之前完成；包括工业系统在内的中期项

³⁶ 国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

³⁷ 阿里夫·拉菲克（Arif Rafiq），《中巴经济走廊：障碍与影响》，美国和平研究所，2017 年 10 月 25 日。

³⁸ 阿里夫·哈比卜（Arif Habib），《CPEC，无需多思考》；沙巴·扎伊德（Shabbar Zaidi），《现实与神话》，在“CPEC 2018 峰会”上的发言稿，同前。

³⁹ 旁遮普省首席部长沙赫巴兹·谢里夫（Shahbaz Sharif）说：“巴基斯坦有一个巨大的正在膨胀的青年群体，他们可以从这样的机会中受益，这要归功于 CPEC。如果不给予机会，我们的青年将被推入血腥的革命之中。”雪莉·拉赫曼（Sherry Rehman），《CPEC：繁荣的动力》，“CPEC 2018 峰会”上的发言稿，同前。

⁴⁰ 《穆迪重申巴基斯坦评级，但脆弱性犹在》，黎明报，2018 年 5 月 22 日。

⁴¹ 国际预防危机组织采访，纳迪姆·乌尔·海格（Nadeem ul Haque），拉合尔，2017 年 11 月。

⁴² 国际预防危机组织采访；采访对象：商界领袖、商会代表、民间社会活动家；采访地点：拉合尔，卡拉奇和伊斯兰堡；采访时间：2017 年 11 月至 2018 年 1 月。

⁴³ 社论，《平衡关系》，黎明报，2018 年 3 月 7 日。

目将于 2025 年前完成；长期项目则将于 2030 年之前实现。⁴⁴然而，该计划几乎没有提供关于规划中及拟议中项目和协议的任何细节。

CPEC 联合合作委员会于 2017 年 11 月举行了第七次会议，对 CPEC 项目进行了重新审核和审批。据报道，委员会的讨论表明，CPEC 中可获得优惠贷款的能源和基础设施项目可能会转变为没有资格获得优惠贷款的商业可行投资项目。⁴⁵由于主权担保可能适用于此类商业贷款，这将进一步增加巴基斯坦的国债。然而，更详细的信息不得而知。一位调查 CPEC 项目的资深记者表示：“我们对 CPEC 知之甚少。能够让我们获悉更多情况的材料依然被雪藏”。⁴⁶另一位分析师评论称：“目前所公布的 CPEC 详细计划既没有为我们对理解该项目增添任何新的内容，也未能帮助消除批评者关于该项目整体影响的担忧。”⁴⁷

政府对这样的透明度缺失负有主要责任。然而，虽有个别议员对 CPEC 项目和资源的不公平分配表示担忧，所有主要反对党也都表示支持 CPEC，并且不愿意在会议上讨论该问题。委员会主席和资深委员也未能促进公开辩论，未能对巴基斯坦有史以来最为宏大的经济和地缘战略项目之一进行监督。

B. 电力生产和债务

伊斯兰堡鼓励 CPEC 投资电力生产，电力项目包括在其第一阶段（“早期收获”阶段）之中。⁴⁸为吸引中国投资，大部分在建工厂使用了中国设备，其中许多将由中资拥有。巴基斯坦国家电网更多的电力输出诚然将有助于扭转该国因长期断电造成的经济生产力下降。然而，实施的步伐充其量算是缓慢的。⁴⁹此外，国际货币基金组织（IMF）的评估显示，巴基斯坦的还款义务，包括偿付债务和保证投资者股权回报率（电力项目的 17%）“将可能抵消这些[外国直接投资和其他外部资金]流入，使经常账户赤字扩大。”IMF 警告称，“巴基斯坦的偿还能力可能会加速恶化，导致该国外汇储备加快耗尽以及对经济增长产生重大影响”。⁵⁰

⁴⁴ 由 CPEC “核心区”组成的“一带”将包括所有四个巴基斯坦省，伊斯兰堡联邦首都区，吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦和中国的新疆。《中国 - 巴基斯坦经济走廊远景规划》，同前。2017 年 11 月 21 日，两国签署了长期计划的谅解备忘录。《中国 - 巴基斯坦经济走廊远景规划》，同前。2017 年 5 月，巴勒斯坦一份主要日报发布了长期计划的泄露版本。《独家：CPEC 总体规划抢先揭晓》，黎明报，2017 年 5 月 15 日。

⁴⁵ 国际预防危机组织采访，纳希德·梅蒙（Naheed Memon），信德投资委员会主席，卡拉奇，2017 年 12 月。梅蒙曾是联合合作委员会会议信德省代表团成员之一。

⁴⁶ 国际预防危机组织采访，胡拉姆·侯赛因（Khurram Hussain），卡拉奇，2017 年 12 月。

⁴⁷ 穆什塔克·拉杰帕（Mushtaq Rajpar），《关于 CPEC 的顾虑》，新闻报，2017 年 12 月 21 日。

⁴⁸ 例如，2016 年，Karot 水电项目是作为中国丝绸之路基金的首笔投资而启动的。阮，同前。

⁴⁹ 规划委员会最初表示，到 2020 年，CPEC 的能源部分将产生 17,000 兆瓦的电力，但目前的速度表明，届时将仅有一半的产出到位。拉菲克，同前。

⁵⁰ 2018 年，巴基斯坦的经常账户赤字将达到 166 亿美元左右；根据 IMF 的估计，截至 2018 年 2 月中，其国际储备总额为 127 亿美元，而外汇负债为 134.96 亿美元。在 2018 年 4 月 CPEC 峰会上，时任计划、发展和改革部部长伊克巴尔（Ah-Iqbal）对批评 CPEC 是债务陷阱表示拒绝，称，“在总计中，约有 340 亿美元是以中国公司对巴基斯坦能源项目投资的方式进行的”。根据前巴基斯坦财政部长的说法，如果巴基斯坦在未来 20 年内必须返还 1000 亿美元的本金和利息，那么每年偿还的债务将达到 40 至 50 亿美元。阿卜杜勒·哈菲兹·谢赫（Abdul Hafiz Sheikh），《巴基斯坦是否已为做出正确选择做好准备？》，CPEC 2018 峰会文本，同前。据 IMF 估计，CPEC 相关投资和政府间贷款年度流出到 2024-2025 年将达到 35 亿美元。《IMF 警告 CPEC 巨额账单即将到来》，黎明报，2016 年 10 月 17 日。《IMF 预测，2018 财年对外融资需求总额将达 244.64 亿美元》，新闻报，2018 年 3 月 16 日；社论，《来自 IMF 的警告》，新闻报，2018 年 3 月 12 日；《政府将于 4 月获得 150 亿美元商业贷款以提振外汇储备》，新闻报，2018 年 3 月 28 日；《CPEC 项目组合的庞大规模震惊 IMF》，论坛快报，2017 年 12 月 13 日；伊什拉特·侯赛因

以上评估表明，为吸引投资，巴基斯坦对外国（包括中国）投资者过分慷慨。如果增加的发电量不能让经济增长达到预期，这些付出将是不可承受的。如果伊斯兰堡再次寻求 IMF 的救助，IMF 可能会要求提高 CPEC 能源和其他项目融资的透明度，以评估代价高昂的中国贷款对巴基斯坦国际收支危机的影响。⁵¹

由于老化和低效的电力基础设施迟迟得不到改造，新建多少电厂都永远不够。另外，国内产业和消费者还将继续支付更多费用，因为关税政策对外国投资者而言过于慷慨，这也反映了对 CPEC 项目和人员安全支出的增加（将在下文进一步讨论）。⁵²

C. 经济特区与产业合作

经济特区（SEZ）和工业化是合作的关键领域，也可能是经济增长和就业创造最关键的领域。巴基斯坦迄今已提出设立几个省级经济区，中国已同意首先在信德省、开伯尔-普赫图赫瓦省（Khyber Pakhtunkhwa）和旁遮普省各开发一个经济特区。旁遮普省的费萨尔巴德（Faisalabad）地区最大的 M3 工业城已开工建设。⁵³

经济特区是中国 20 世纪 80 年代经济改革不可或缺的组成部分，其受自由市场和出口导向的政策和措施影响，享有税收优惠和对外商投资等优惠。⁵⁴对于 CPEC，巴基斯坦享有欧盟的普惠制加惠（GSP+）待遇，以及退税和其他激励措施将会吸引中国的投资者和生产商。⁵⁵如果巴基斯坦的生产者和劳动者能受益，这些伴有促进出口和增长的改革的特区，确实可以为巴基斯坦创造机遇。

若否，以上举措可能会破坏现有的国内工业。有关这些特区将如何与该国内其他经济领域形成联动的信息非常之少，这可能会令其他投资放缓。例如，如果临近的 CPEC 特区生产类似的商品，并享有税收、关税和其他优惠；则生产商将不愿意在附近建立相关工厂或生产设施。一位实业家抱怨道：“这类信息流没有任何机制。如果中国方面计划建立与我形成竞争的业务，当我发现时肯定来不及了。”⁵⁶这些区域是否最终将生产能够与中国制造商竞争、在国际市场上形成竞争的产品，也是存有争议的。

（Ishrat Hussain），《CPEC 的融资负担》，黎明报，2017 年 2 月 11 日。侯赛因为巴基斯坦国家银行前任行长。

⁵¹ 见《穆尔克警告称，巴基斯坦需要 IMF 的支持》，论坛快报，2018 年 6 月 5 日；《巴基斯坦关注发行债券及中国资金，无视 IMF 警告》，2018 年 3 月 8 日，彭博社。

⁵² 2017 年 8 月，国家电力监管局允许电力生产商在 19 个 CPEC 电力项目中向消费者收取 1% 的资本成本，为期 20-30 年，用于向中国人员和项目提供安全保障。贾瓦德·赛义德（Jawad Syed），《“一带一路”上的恐怖主义 - 中国公民和企业在巴基斯坦安全威胁批判性分析》，拉合尔管理科学大学工作论文，中国-巴基斯坦管理项目，2017 年 11 月。“如果能源投入成本不降低，我们将无法受益”，一位巴基斯坦商务委员会高级代表指出。2017 年 11 月，危机组织采访，拉合尔。⁵³ 其他省级经济特区是信德省特达区（Thatta）的 Dhabeji 工业园和开伯尔-普赫图赫瓦的 Hattar 工业园二区。其他批准的经济特区包括阿扎德查谟（Azad Jammu）和克什米尔（Kashmir）（米尔普尔（Mirpur）），吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦（Gilgit-Baltistan）和 FATA 莫赫曼德机构（莫赫曼德大理石城（Mohmand Marble City））各一个。伊斯兰堡正在推动两个联邦经济特区，即卡拉奇卡西姆港特区和伊斯兰堡 ICT 示范工业区。《中国将在 CPEC 框架下继续提供优惠融资》，黎明报，2018 年 5 月 22 日；《政府将于今年在伊斯兰堡和卡拉奇推出经济特区》，黎明报，2018 年 2 月 2 日；《因项目拖延，中心计划将接管经济区的发展》，论坛快报，2018 年 1 月 14 日；《三大经济特区将在 CPEC 项目带动下崛起》，论坛快报，2017 年 11 月 13 日。

⁵⁴ 弗兰克·霍尔姆斯（Frank Holmes），《中国的新经济特区唤起深圳记忆》，福布斯，2017 年 4 月 21 日。

⁵⁵ 欧盟于 2013 年 12 月批准巴基斯坦享普惠制加惠（GSP+）待遇，包括对 20% 的巴基斯坦产品实施零关税和对 70% 的产品实施优惠税率。

⁵⁶ 国际预防危机组织采访，拉合尔，2017 年 12 月。根据 CPEC 长期计划，CPEC 将“鼓励各种形式的中国企业进入巴基斯坦市场”。《中国 - 巴基斯坦经济走廊远景规划》，同前。

这在很大程度上取决于巴基斯坦的监管框架，而该框架下推动平等的竞争环境的动作寥寥。巴基斯坦 60 多个工业区（与 CPEC 无关）在提高产业竞争力方面很少有什么作为，而纺织业和汽车制造业等该国最突出的产业则依靠补贴和其他形式的保护而生存，几乎没有动机去变得更有竞争力。巴基斯坦政策对进口产品而非出口倾斜，按价一次性征收 6% 的进口关税。而占该国经济总量 13% 的制造业则要承受近 60% 的税务负担。⁵⁷拉合尔商会的一名资深成员表示：“中国与巴基斯坦缔约并不会让巴方更具竞争力，我们必须自力更生。”⁵⁸

⁵⁷ 巴基斯坦商业理事会提供的统计数据，卡拉奇，2017 年 12 月。

⁵⁸ 国际预防危机组织采访，拉合尔，2017 年 11 月。

IV. 中巴经济走廊：从此端到彼端

A. 对于联邦关系的压力

联邦和联邦管辖地区之间的最早冲突与从新疆喀什到俾路支斯坦瓜达尔港的 CPEC 通道有关。根据最初规划，CPEC 将穿越俾路支斯坦，并帮助发展俾路支省的贫困地区以及位于南方的旁遮普省和开伯尔-普赫图赫瓦省，包括信奉普什图民族主义的人民民族党（ANP）和信奉伊斯兰主义的伊斯兰神学者协会 [Fazlur Rehman (JUI-F)]。谢里夫的巴基斯坦穆斯林联盟政府改变了路线让旁遮普省中部富裕地区支持者获益，这一地区是谢里夫派的政治根据地。⁵⁹

联邦政府和省政府达成妥协后，三条路线得以确定：西线、中线和东线。西线始自喀拉昆仑山脉公路位于吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦-新疆边界的昆吉拉布口岸，穿过伊斯兰堡、开伯尔-普赫图赫瓦省的德拉伊斯梅尔汗地区、俾路支省的兹霍布、基拉赛福拉、奎塔、本杰古尔和图尔伯德地区，最终到达瓜达尔。中线穿过信德省中部和旁遮普省南部抵达俾路支省的胡兹达尔地区和巴斯马镇。东线则覆盖了旁遮普地区南部和中部地区，包括拉合尔、费萨尔巴德、拉希姆亚尔汗、巴哈瓦尔布尔和木尔坦。⁶⁰

然而，争议仍未解决。在就西线走廊开展重新谈判，中国提出新的条件后；CPEC 的侧重点已经转移到利用并升级现有的东线，全新西线的建设则放到了未来。⁶¹一名来自俾路支省的国会议员称，中国官员出于安全顾虑不看好西线开发：“联邦政府已经建立了这种印象”。来自圣战主义分子主要据点开伯尔-普赫图赫瓦省的前参议员及 ANP 资深领导人阿夫拉西阿卜·卡塔也对东线开发表示不满。“我们感觉上了当。”他说，“旁遮普建立了工业区和贸易；开伯尔-普赫图赫瓦省只有武装分子训练场和伊斯兰主义者的学校。”⁶²有理由认为，消除 CPEC 对偏远和核心地区本地社区的不良影响，比解决有关路线的争议更加紧迫。

B. CPEC 的出口：吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省

所有三条拟议中的 CPEC 路线都以吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省为起点连接中巴两国。巴基斯坦将吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省看作是有争议的克什米尔地区的一部分。由于吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省经选举产生的立法会的权力有限，该省在巴基斯坦国内的宪法地位被削弱，政治自治也未落到实处。然而，由于喀拉昆仑山脉公路沿线的昆吉拉布山口位于 CPEC 上中巴两国国界线上，当地居民对于 CPEC 能够为吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省带来的重大发展红利有很高预期。事实上，北京驻巴基斯坦大使对该地区承诺，他们将会从 CPEC 获得利益。这些利益包括跨境贸易增长、基础设施改善以及水电站项目的上马。⁶³

⁵⁹ 据报道，一位高级官员称，当军方在 2015 年要求额外费用以保障 CPEC 项目的时候，各省拒通过增加联邦预算中的份额提供这些费用，并问道，CPEC 项目有多少“会经过其他所在的身份”。欧麦尔·法鲁克，《联邦问题》，巴基斯坦国际新闻报周日版，2018 年 4 月 1 日。另见《改变现实》，新闻报，2015 年 5 月 16 日；拉甫拉·卡卡，《理解 CPEC 争议》，论坛快报，2016 年 1 月 21 日。

⁶⁰ 有关路线争议的概述，请参阅拉菲克，同前。

⁶¹ 据俾路支省一位参议员介绍，代表团在访问中国时了解到，中国的记录甚至没有西部路线。《参议员震惊：CPEC 西部路线甚至不存于中国的记录中》，新闻报，2018 年 3 月 10 日。

⁶² 危机组织采访，伊斯兰堡，2018 年 2 月。开伯尔-普赫图赫瓦一名官员说，他的政府提议的项目都没有列入 CPEC。《开伯尔-普赫图赫瓦提议的项目皆未列入 CPEC》，论坛快报，2017 年 11 月 17 日。另见《俾路支的忧虑》，新闻报，2017 年 12 月 31 日。

⁶³ 《中国特使：CPEC 将令吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦受益最多》，黎明报，2018 年 4 月 1 日。

当地居民的期望似乎有点不切实际。吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省地形崎岖，当地的单车道公路只能进行维修养护，无法大大拓宽。“任何路上贸易”，一位 CPEC 问题专家称：“成本都很高，即便路线设施得到开发，成本也不会下降多少。”⁶⁴

吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦本省居民已经对该省在政治和经济上被孤立的现状心存愤恨。火上浇油的是，在设计和实施阶段都没有他们参与的 CPEC 项目基本不会给它们带来任何好处。⁶⁵在山区修建基础设施项目会造成巨大的生态破坏：山体滑坡、卡车数量增多引起的碳排放增加等这些问题也激怒了环保人士和当地积极分子。对于政府声称的 CPEC 将会降低高企的失业率，当地人也表示怀疑。他们怀疑大部分工作岗位将会落到来自旁遮普省和开伯尔-普赫图赫瓦省的外省人手里，同时也可能影响吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省敏感的逊尼-什叶派人口平衡。⁶⁶

政府非但没有安抚当地民众，反而时不时援引 1997 年反恐法案和 2016 年反网络犯罪法来压制政党和人权活动人士。情报官员警告吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省当地记者不要批评 CPEC。⁶⁷官员指控印度情报部门试图挑拨当地的反政府情绪，这实际上是暗指异议分子和抗议人士都是印度间谍。在政府的限制下，对 CPEC 进行批评属于禁止之列。2018 年 2 月，联邦政府又一次祭出了人们熟悉的印度蓄意破坏的阴谋论，内政部通告吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省内政部门说，印度计划鼓动在阿富汗受训的穆斯林分子袭击 CPEC 下属喀拉昆仑山脉公路和其它路线沿线设施。这一指控驱使政府升级安全措施，并加强了对外国人和来访的巴基斯坦人的监控措施，包括搜查宾馆和招待所，并在公路和出入点加强巡逻。⁶⁸

《2018 年吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦法令》于 2018 年 5 月施行后，吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦与伊斯兰堡的关系愈发紧张。该命令规定，巴基斯坦总理保留大部分权力，只有少部分权力授予一个由官方委派给吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省立法大会的总督领导下的理事会。整个地区的示威抗议仍在继续，数以千计的本地居民要求完全的民主权力和代表权。抗议者与警察发生冲突，后者使用催泪弹并朝天开枪以驱散人群。⁶⁹一名前参议员说：“当地人问道：‘为什么伊斯兰堡拒绝给予他们基本权利，但却让 CPEC 在他们的土地上穿行？’”⁷⁰

上届政府匆忙草率、漏洞百出的改革没有得到本地人的认可，反而激化了吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省长期存在的不满情绪；与此同时，反华情绪也开始高涨。

⁶⁴ 国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

⁶⁵ 《CPEC 项目在吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦》，新闻报，2017 年 8 月 22 日；《‘成千上万民众’抗议政府在 CPEC 项目下对吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦的忽视》，黎明报，2017 年 5 月 15 日。另见国际预防危机组织报告，《巴基斯坦北部地区的不和》，同前。

⁶⁶ 该地区拥有主要的什叶派人口，过去曾发生暴力宗派冲突。关于吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦的宗派动态，请参阅国际预防危机组织报告，《巴基斯坦北部地区的不和》，同前。另见《吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦对中亚经济走廊的怀疑论》，《德国之声》，2018 年 1 月 3 日。

⁶⁷ 国际预防危机组织采访，新闻记者们在吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦报道 CPEC，伊斯兰堡，2018 年 6 月。《吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦的抗议活动》，黎明报，2017 年 12 月 29 日；《普遍军事化破坏民主制度和人权》，巴基斯坦人权委员会（HRCP），2016 年 4 月 3 日；《5 名巴拉瓦里斯坦国民阵线（BNF）活动在吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦被捕》，国家报，2016 年 9 月 10 日；《两人因参加‘反国家’活动被吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦警方逮捕》，黎明报，2017 年 2 月 12 日；《HRCP 报告称吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦存在机构滥用权力》，国家报，2017 年 3 月 3 日；阿马尔·拉希德，《吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦政治犯》，每日新闻，2017 年 5 月 15 日。

⁶⁸ 《内政部向吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦透露，印度可能已瞄准 CPEC 设施》，黎明报，2018 年 2 月 5 日。

⁶⁹ 《多人在抗议吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦新法案时受伤》，黎明报，2018 年 5 月 27 日；《吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦举行抗议反对新命令》，黎明报，2018 年 5 月 26 日。

⁷⁰ 前参议员法尔哈图拉·巴巴指出：“吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦人民笼罩在虚假的希望、残破的承诺和绝对的谎言之中”。《法尔哈图拉警告吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦保护运动的出现》，新闻报，2018 年 5 月 17 日。

2016 年，中国怀疑 50 名嫁给了吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省居民的中国维吾尔族妇女与新疆的伊斯兰武装分子有关联，从而拘捕了她们；吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省立法大会要求联邦政府敦促中国释放她们，但毫无收效。当被问及这些妇女的情况时，中国大使姚敬表示：“她们作为中国公民接受审问。”⁷¹这些行动可能会使当地人与伊斯兰堡和北京的关系进一步疏远，从而对 CPEC 产生不可避免的影响。

CPEC 吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省路段也具备地缘政治意义。印度宣称该地区为其查谟和克什米尔领土的一部分，并且拒绝承认巴基斯坦根据 1963 年边界协议将该地区部分领土割让给中国的合法性。⁷²前印度外长苏杰生（S. Jaishankar）辩解称：“中国对其主权问题十分敏感。经济走廊穿过了一块非法领土。”印度总理纳德拉·莫迪也表示：“路上通道不能无视或损害其他国家的主权。”⁷³北京似乎对这些担忧很敏感，但却含糊其辞。一位中国外交部官员对一个来访的巴基斯坦媒体代表团致辞时说：“印度对中国占领克什米尔任何领土的指控都是毫无根据的。”在一场旨在缓和印巴紧张关系而召开的会议上，他也表示：“CPEC 既没有政治目的，也不会用于地区性冲突。”⁷⁴

C. CPEC 起点：瓜达尔

1. 开发瓜达尔

1958 年，巴基斯坦从阿曼购买了瓜达尔，一座距离伊朗边境不远的阿拉伯海海滨渔村。在中国和其他国家的援助下，穆沙拉夫将军领导下的军政府（1999-2008 年）将这座渔村开发成一座深水港口，除此之外还制定了建设炼油厂、发电厂和工业园区的规划。2007 年，新加坡港务局获得了瓜达尔港控制权，并于同年 3 月举行了港口的开幕典礼。然而，由于俾路支省的安全问题、全国性的政治动荡以及经济危机（基本是由于政府错误政策所引发），所有规划都没有投入实施。⁷⁵

2013 年 2 月，巴基斯坦将新加坡港务局的租约转让给了中国海外港口控股有限公司巴基斯坦分公司。⁷⁶由此，瓜达尔成为 CPEC 的一部分，计划中的能源管线、公路、铁路以及现有的喀拉昆仑山脉公路将经由吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦省把瓜达尔与中国新疆自治区连接起来，从而将瓜达尔港发展成一座繁忙的商业枢纽。⁷⁷

2017 年 11 月，联邦政府港口与渔业部长哈西尔·拜赞久在对参议院发布的简报中确认，中国将在 40 年时间里分得瓜达尔港所创造利润的 91%，而由联邦政府

⁷¹ 援引自《中国特使：CPEC 将令吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦受益最多》，黎明报，2018 年 4 月 1 日。另见《跨国婚姻的女性受害者》，新闻报，2018 年 3 月 25 日；《呼吁释放在新疆的吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦男子的中国妻子》，黎明报，2018 年 3 月 4 日。

⁷² 该条约第 6 条指出，在“解决巴基斯坦与印度间克什米尔争端”之后，巴基斯坦和中国需要就边界问题举行正式的重新谈判。由中华人民共和国政府全权代表陈毅元帅和巴基斯坦政府全权代表佐勒菲卡尔·阿里·布托签署的《1963 年中巴边界条约》。另见国际预防危机组织报告，《巴基斯坦北部地区的不和》，同前。新德里抗议 2018 年吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦法令。

⁷³ 哈什·V·潘特，《对中巴经济走廊的回应》，印度媒体 Live Mint，2017 年 12 月 1 日。中国忽视与印度就 CPEC 的启动和推广问题进行谈判，这意味着从德里的角度而言，CPEC 的启动显得仓促而考虑不周。国际预防危机组织讨论，中国学者，上海，2018 年 4 月。

⁷⁴ 《中国试图说服印度 CPEC 是为了繁荣》，论坛快报，2017 年 11 月 16 日。

⁷⁵ 关于国际预防危机组织对俾路支省安全态势的分析，见亚洲简报第 69 期，《巴基斯坦：俾路支省被遗忘的冲突》，2007 年 10 月 22 日；以及第 119 期报告，《巴基斯坦：俾路支省冲突恶化》，2016 年 9 月 14 日。

⁷⁶ 参见网站：<http://cophcgwadar.com>。瓜德尔港于 2016 年 11 月正式投入使用，现在可以停泊 5 万吨级油轮。傅梦孜，徐刚，《新丝绸之路：进展、挑战与应对》，中国国际问题研究（英文版），2017 年 7 月/8 月。

⁷⁷ 《中国 - 巴基斯坦项目试图克服圣战分子、干旱和疑虑等挑战》，华尔街日报，2016 年 4 月 16 日。

所控制的瓜达尔港务局则分得剩余的 9%；俾路支省政府获得的份额为零。⁷⁸瓜达尔港的前运营商新加坡港务局也曾执行同样的不平等条款，但是很多本地官员和商界代表认为，伊斯兰堡应当与中国就相应条款与中国重新谈判。“细节发布后，人们对于 CPEC 将会给俾路支省带来什么更加担忧”，一名对瓜达尔问题十分熟悉的专家表示。⁷⁹

2015 年 11 月，中国海外港口控股有限公司巴基斯坦分公司取得了瓜达尔自由贸易区的控制权。一位常驻卡拉奇的资深金融界人士表示，这一变化将会给巴基斯坦商业界带来麻烦：“如果我想在那里开设一家工厂，就必须先接触中国管理者”。⁸⁰ 2017 年 11 月，北京要求瓜达尔自由贸易区将人民币列为法定货币，巴基斯坦拒绝了这一提议。⁸¹

瓜达尔面临严重的缺水缺电问题是阻碍它成为商业枢纽的最大障碍。伊朗向瓜达尔输出电力，但每天的停电时间最长达 10 个小时。⁸²自来水管已经无水可供，转而由私人拥有的水罐车供水，水价很高。⁸³位于瓜达尔以北科奇/图尔巴特地区，2008 年建成的密拉尼大坝足够灌溉 3 万英亩的耕地，但却用来给瓜达尔供水，从而激起了图尔巴特地区居民的愤怒不满；而图尔巴特早已成为俾路支省的反政府中心，在那里，俾路支武装分子和军方之间经常爆发冲突。⁸⁴对从大坝到瓜达尔的水罐车的袭击引发了车主和司机的罢工以及极度缺水的瓜达尔市场和企业的罢工。⁸⁵在瓜达尔，中国支持建造了两座海水淡化厂，军方打算建造另一座海水淡化厂。然而，一些当地官员抱怨现有工厂对港口而不是城市居民有利。一位居民说：“他们说瓜达尔将成为工业的主要枢纽；对于居住在这里的人来说，卡尔巴拉才是”。⁸⁶

瓜达尔显然缺乏商业潜力，这不禁激起了人们对于中国真实动机的怀疑。某些巴基斯坦安全分析家认为，相比修建道路与物流网络将阿拉伯海/波斯湾和新疆

⁷⁸公开其国家党选举宣言之后，参议员拜赞久呼吁在俾路支省签署任何 CPEC 项目前与俾路支领导人进行磋商，并让省政府控制瓜达尔港。国家党是俾路支民族主义政党。《国家党宣誓为争取联邦成员的赋权而奋斗》，巴基斯坦黎明报，2018 年 6 月 25 日；《部长告诫参议院：中国将获得瓜达尔港 91% 的收入》，巴基斯坦黎明报，2017 年 11 月 25 日；《俾路支的忧虑》，新闻报，2017 年 12 月 31 日。

⁷⁹国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

⁸⁰国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

⁸¹巴基斯坦国家银行已批准人民币用于双边进口、出口和与中国的金融交易。中方与巴方进口商和出口商于 2011 年 12 月签署双边货币互换协议（中方 100 亿元人民币，巴方 1400 亿卢比（16 亿美元）），但该协议很少被贸易商所使用。由于私营部门在 CPEC 双边贸易和经济特区工业化中发挥着重要作用，因此有人士担心巴基斯坦企业可能仍然抵制以中国货币进行交易。巴基斯坦企业不愿使用中国货币进行交易。他们更愿意继续使用美元等货币。《巴基斯坦国家银行：以人民币为基础的对华贸易正式开启》，黎明报，2018 年 1 月 31 日。

⁸²国际预防危机组织采访；采访对象：官员、商业代表和居民；采访地点：瓜达尔；采访时间：2018 年 1 月。

⁸³一位俾路支分析家写道：“忙碌的港口与海浪有节奏的拍打与现实形成鲜明的对比，这就是瓜达尔。真相告诉我们，瓜达尔的水务紧急状况会使 CPEC 项目受到威胁——毕竟，在缺乏饮用水的情况下，一座工业城市将如何生存下去？一场陨落是否已岌岌可危？”穆罕穆德·阿克巴·诺特扎，《瓜达尔的饮水危机》，黎明报，2017 年 9 月 10 日。

⁸⁴国际预防危机组织采访，前俾路支省高级政府官员，2017 年 12 月。另见《米拉尼大坝被称为重大灾难》，黎明报，2011 年 6 月 13 日；危机组织简报，《俾路支省被遗忘的冲突》，同前。

⁸⁵《袭击水罐车事件引发瓜达尔和图尔巴德抗议活动》，黎明报，2017 年 11 月 12 日。

⁸⁶国际预防危机组织采访；采访对象：政府官员；采访地点：瓜达尔；采访时间：2018 年 1 月。在卡尔巴拉战役（公元 680 年）期间，指挥官倭马亚切断了进入幼发拉底河的通道，令伊玛目·侯赛因和他的追随者无水可饮。另见《渴望繁荣？：灼热的巴基斯坦港口城市渴望成为又一个迪拜》，汤森路透基金会，2018 年 4 月 25 日。

连接起来，中国可能对瓜达尔港的军事用途更感兴趣。⁸⁷有一位分析师写道，“瓜达尔将成为北京所谓‘珍珠项链’上的重要一环：环绕印度洋，分别位于斯里兰卡、吉布提和塞舌尔的一系列港口组成的链条，这个链条将从侧翼包围已经装备了核武，力图争夺亚洲霸权的中国对手：印度。”⁸⁸因此，在保卫 CPEC 资产的名义下，巴基斯坦陆军和海军正在加强俾路支省沿海地带的军事化，从而阻碍了该地区商业活动的发展。⁸⁹一位政治经济学家指出：“在瓜达尔维持 CPEC 项目安全的成本远超经济所得”。⁹⁰

2. 被置之不顾的瓜达尔社区

由于担心自己的住所会变成 CPEC 港口和自由贸易区项目的最早牺牲者，瓜达尔内城地区居民的被孤立感在迅速增长。尽管瓜达尔城规划还未制订完毕，但已经有几位瓜达尔官员透露说，联邦政府计划征用土地、推平老城区并拆迁安置当地居民。联邦政府已经禁止瓜达尔发展局为内城开发划拨任何资金。一位瓜达尔高级官员称：“目前，把居民赶出城外已经是很可能的事”。⁹¹

在瓜达尔发展局批准了 103 个住房建设计划（大约有 100 家私人企业购买了 14,500 英亩土地）后，联邦政府命令在总规划完成之前，暂停新建住宅和商业开发项目的审批。⁹²海军在能够俯瞰瓜达尔东西海湾的景色最佳地点建设自己的住房，投机商和开发商推高了地产价格，使得本地居民望尘莫及。

根据《1894 年征地法案》，瓜达尔附近正在进行一场政府主导的征地行动，CPEC 自由贸易区将征地 2,200 英亩，瓜达尔城征地大约 29 万英亩，居住地块将征地 16 万英亩。一位城市规划师兼俾路支问题专家称：“（政府）没有就土地用途召开过任何协商，甚至连当地官员都没通知，就连表面文章都懒得做”。⁹³土地所有者称，他们的土地在未根据《土地征用法案》事先通知的情况下就被强行征用。⁹⁴

随着当地人怨恨情绪开始抬头，政府加强了安全监控措施。有好几个情报部门在城内和郊区监控安全动向。检查站士兵不断对当地居民甚至官员进行侮辱性盘问，就连儿童也未能幸免。一位瓜达尔官员称，“开发计划让居民们苦不堪言，很多人都自行迁走了”。⁹⁵

CPEC 并没有提高当地人的生活水平，反而剥夺了他们的生计。一位俾路支省分析家表示，“大约有 70-80% 的当地人的生活依靠捕鱼，现在，他们都担心自己

⁸⁷ 国际预防危机组织采访，伊斯兰堡、拉合尔和卡拉奇，2017 年 11 月至 2018 年 1 月。当 2017 年 6 月五角大楼的报告暗示瓜达尔可能成为中国军事基地时，中国国防部发言人表示，此番言论“纯属猜测”。《中国大举援助巴基斯坦瓜达尔》，路透社，2017 年 12 月 17 日。

⁸⁸ 赛依姆·赛义德，“中国掌控海洋的计划在巴基斯坦搁浅”，*Politico*，2017 年 8 月 17 日。

⁸⁹ 国际预防危机组织观察、采访；采访对象：官员；采访地点：瓜达尔；采访时间：2018 年 1 月。

⁹⁰ 国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

⁹¹ 国际预防危机组织采访，瓜达尔，2018 年 1 月。《研究和编写瓜达尔旧城镇征用和重置安排 PC1 文件所需的短期咨询》，瓜达尔市政开发署，2016 年 9 月。

⁹² 《瓜达尔当地民众提供配套住房和商业社会的恳求遭拒绝》，黎明报，2018 年 1 月 29 日。据一份报告称，“在政府宣布将于瓜达尔建造深水海港后，巴基斯坦房地产巨头拉菲集团去年从其出售位于边缘渔港瓜达尔的数百英亩土地中获利十倍”。马克布勒·艾哈迈德，《虚幻的不动产：瓜达尔地产市场的繁荣》，巴基斯坦先驱报，2017 年 6 月。

⁹³ 国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

⁹⁴ 城市规划人员表示，政府和承包商可能会采取“不容讨价还价”的方式从当地人那里取得土地。他们会提出要约，但如果当地人拒绝出售，他们就会收走土地。危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。国际预防危机组织采访；采访对象：瓜达尔官员和企业瓜达尔，采访时间：2018 年 1 月。另见《违反土地征收法》，黎明报，2010 年 9 月 5 日。

⁹⁵ 国际预防危机组织采访，瓜达尔，2018 年 1 月。

会在 CPEC 的大旗下被压垮”。⁹⁶当地渔民和其他利益相关人称，项目实施后，瓜达尔码头将会关闭。当地渔民每日捕鱼所得仅够维持他们家庭的基本生活所需，他们已经由于安全理由不时被禁止出海。2018 年 1 月在自由贸易区举办的瓜达尔博览会期间，适逢天气平静的最佳捕鱼季，但所有船只都禁止出海三天之久。⁹⁷政府计划把渔业人口安置到海岸线上附近的渔业区域例如苏尔班达，但有些人对这一举措持对抗情绪。⁹⁸长期来看，这种对抗情绪不大可能阻止港口建设，但是忽视这一点的后果将是当地人更深的被孤立感。

当地人同样由于得不到在港口开发和建设项目的就业机会而感到愤恨。很多人都批评军方运营的边界工程组织（该组织垄断了俾路支省和其他地区的基建合同）使用来自旁遮普省中部和北部地区的劳动力。一位前资深俾路支省官员说：“所有人都认为俾路支人没文化，不会对他们投资。”⁹⁹尽管政府有计划培训聘用当地人，但是俾路支省对 CPEC 的强烈抵制已经很明显。¹⁰⁰如果俾路支省没有技能或技能有限的劳动力被排除在瓜达尔规模宏大的建设工程之外，俾路支武装组织可能会通过雇佣这些劳动力而扩大其影响力和吸引力。

3. 瓜达尔和俾路支省的武装组织

过去 20 年间，俾路支省的分离主义势力的规模在不断扩大。穆沙拉夫政府当权期间（1999-2008 年），军方和准军事力量“边境兵团”一直在镇压俾路支省的异议分子，绑架、酷刑虐待和处决了成百上千名俾路支省人及同情者。即便在巴基斯坦重建民主制度之后，酷刑虐待、秘密绑架和私刑处死也没有减少的迹象。¹⁰¹2017 年中，一家知名月刊评价称，在“安全部队焦土战术”的逼迫下，越来越多的年轻人开始“拿起武器反抗政府”，很多人加入了为俾路支人权益而战的武装组织。¹⁰²

政府对俾路支人要求获得更大政治和经济自治权的呼声置之不理，从而使武装组织得以不断壮大。政府同样未能阻止多个伊斯兰圣战组织在俾路支省势力的不断扩大，其中包括极端组织“羌城军”和“虔诚军”“达瓦慈善会”等组织。随着这些圣战组织的势力不断壮大，中国人将很快成为高价值目标。2017 年两位中国基督教传教士在奎塔被绑架并撕票就是一个例证。¹⁰³

⁹⁶ 沙哈·米尔，《瓜达尔渔民的困境》，外交官，2016 年 8 月 8 日。

⁹⁷ 国际预防危机组织采访瓜德尔官员，商业代表，民间社会活动者，瓜德尔，2018 年 1 月。

⁹⁸ 一名渔民代表说，“我们不会离开……这是我们一年四季都可以捕鱼的地方；在苏尔，有 3 个月的时间，6 月、7 月和 8 月，渔民因海浪过高而无法出海”。援引自佐芬·T·易卜拉欣，《“一带一路”令瓜达尔渔民心忧》，黎明报，2017 年 12 月 8 日。

⁹⁹ 国际预防危机组织采访，瓜达尔，卡拉奇，2017 年 12 月至 1 月。

¹⁰⁰ 据报道，瓜德尔的巴中技术和职业培训学院培训了 5,000 名当地人，他们将于 2018 年中期完成他们的课程。《CPEC 是否会对俾路支省带来改变？》，新闻报，2018 年 2 月 22 日；《繁荣盛放中的瓜达尔》，黎明报，2018 年 1 月 29 日。

¹⁰¹ 《巴基斯坦：立刻终止强制失踪》，国际特赦组织，2017 年 11 月 6 日；《不再有‘失踪人员’：南亚强制失踪的刑事定罪》，国际法学家委员会，2017 年 8 月；《俾路支地区的战争：巴基斯坦被控对 1000 多具被倾倒的尸体负责》，英国广播公司（BBC），2018 年 12 月 28 日。另见国际预防危机组织简报，《俾路支省被遗忘的冲突》；危机组织报告，《俾路支地区冲突恶化》，同前。

¹⁰² 《俾路支省即将爆发的冲突》，先驱报，2017 年 6 月。另见西拉杰·阿克巴，《从北京到俾路支》，新闻报，2018 年 3 月 4 日。

¹⁰³ 伊斯兰教国声称中国人改变了宗教信仰，并声称对这起杀人事件负责。《谋杀基督徒》，黎明报，2018 年 4 月 4 日；《危险的道路：中国传教士跟随北京一路向西》，BBC 在线，2017 年 9 月 4 日；《在两名传教士于俾路支省被杀身亡后，中国镇压基督徒》，黎明报，2017 年 9 月

一位知名政治经济学家表示：“军方对俾路支人反抗情绪的响应十分笨拙”。¹⁰⁴俾路支斯坦的军事化（政府军南方司令部是该省实质上的最高权力机构，已经无法正常运作的地方行政机构只能靠边站）对本地居民施加了强大的压力。这些居民同时也受到俾路支武装分子的威胁。“任何与军方合作，向军方提供情报的人都会受到武装分子的盘问和殴打，很多人已经逃往卡拉奇。”一位消息灵通的观察人士说。¹⁰⁵

随着当地对伊斯兰堡的仇恨和敌意不断加深，诸如俾路支自由军等俾路支武装组织称，政府推行 CPEC 项目的目的在于攫取俾路支省的资源，却并不给该省及其人民以足够回报。“中国人工作的所有地方都被认为是 CPEC 项目，并由此遭到袭击。”资深经济学家，前俾路支省政府高级顾问凯泽·本格阿利（Kaiser Bengali）说。¹⁰⁶

俾路支省武装分子已经杀害了在 CPEC 项目工作的数十名巴基斯坦工人，其中包括 2017 年 5 月在瓜达尔-奎塔公路工地杀害的三名来自图尔巴特区，为军方主导的“边界工程组织”工作的工人。“尽管俾路支省武装分子的实力不强，无法发动大规模军事打击。”一位分析师说，“但这些袭击事件却在警告中国人，政府没有能力时时处处保护他们。”¹⁰⁷

俾路支省武装分子和圣战组织不断杀害警察和准军事人员，包括省首府奎塔在内的较安全地区；这不禁让人们怀疑政府即便拥有强大军事和准军事力量，也无力维护治安。即便这些袭击事件并不针对中国企业，但也有可能被政府作为增强在该地军事部署的理由，从而进一步激起俾路支省的分离情绪和反政府武装活动。¹⁰⁸

5 日；《两名中国人在奎达遭绑架》，黎明报，2017 年 5 月 24 日；《被绑架中国人已死亡，伊斯兰教国声称对此负责》，黎明报，2017 年 6 月 9 日。

¹⁰⁴国际预防危机组织采访，卡拉奇，2018 年 1 月。2017 年 11 月至 2018 年 1 月初，卡拉奇大学至少有 9 名俾路支学生被安全官员非法绑架。包括批评俾路支省强迫失踪的批评者在内的五名在线活动分子，一年前在 2017 年 1 月被绑架，另据称由安全官员绑架。四人随后获释。“两名 KU 学生中有三名来自‘蒙面男’的房屋”，新闻“，2018 年 1 月 5 日；“第五名活动人士在巴基斯坦失踪，令人震惊的权利团体”，路透社，2017 年 1 月 11 日。

¹⁰⁵国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

¹⁰⁶国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

¹⁰⁷国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

¹⁰⁸一位在俾路支省工作的分析师警告说：“如果中国人认为军方在提供安全方面没有效果，他们会增加[对巴基斯坦]的施压，要么巴方提供更好的安全保障，要么中方提出另一套方案维护自身的安全。中国将从呼叫‘做的更多’开始，然后进行联合监视和巡逻。那将更具灾难性。”国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

V. 旁遮普省和信德省：在腹心地区发生抢地行为？

CPEC 的长期规划确定了农业现代化等发展目标，从而“增强农业建设”和“促进农业产业的系统化、大规模、标准化和集约型建设”。¹⁰⁹这些目标与伊斯兰堡希望北京扩大巴基斯坦食品进口，从而促进双边贸易平衡的愿望相一致。¹¹⁰一位常驻拉合尔，与谢里夫派政府关系紧密的农业专家及食品业务代表称，中国企业可以通过提供先进技术和营销渠道利用巴基斯坦的土地和劳动力。“我们目前只能满足世界 7% 的食品需求。”他说，“我们的目标是满足 20-25%。”¹¹¹

CPEC 的倡导者们希望通过与中国合作发挥巴基斯坦“未曾开发的农业发展潜力”，但是 CPEC 农业发展项目的细节仍未公布。“政府在这个领域对中国人做了哪些承诺？”一位政治经济学家问道。¹¹²此外，CPEC 对于农业发展的侧重同样会在其他地区（包括大部分土地为私有的旁遮普省中部和信德省）遭受如同在瓜达尔一样的反对。¹¹³由于当地人认为农业交易和改革措施对中国企业过于有利，中国在中亚地区的农业项目已经激起了抗议声浪；¹¹⁴相同的情况也可能发生在巴基斯坦。

A. 农业合作：旁遮普省的挑战

开展任何大规模的农业现代化项目都需要收购并整合大片耕地和可耕地资源，但是国有耕地的供应量不足。旁遮普省最肥沃的耕地很多都由小农户所有。旁遮普省南部和信德省有大量私人耕地，这些耕地实际上是政治资本。土地所有者如果卖掉这些耕地，就要面临丧失政治影响力的风险。一位分析师强调说：“很多土地所有者如果卖掉耕地，就不会当选为当地行政官员。”¹¹⁵

一名旁遮普省高级官员表示，如果采取即购买并反租小农户的耕地的合作模式，同时确保提供高质量种子、低成本花费和农机设备，确保以合理价格收购作物，就能降低农户失去土地、移民安置的风险。¹¹⁶在金钱的诱惑下，很多农户都会卖掉自己的耕地或接受移民安置；但是有了这些耕地、高质量种子化肥和作物价格担保，企业家就会追求短期利润，而不会顾及项目的长期活力。¹¹⁷

如果 CPEC 农业项目出现大规模移民安置和去财产化，将会加剧社会和政治矛盾。佃农和小农场主已经抵制了政府过往试图剥夺其耕地及其耕作权利的做法。一个突出的例子就是政府对旁遮普省奥卡拉军事农场佃农的动员令，该项命令已经引发了为期数年的争议。尽管受到逮捕及骚扰，但是旁遮普省佃农协会却一直带头领导着抵制行动。尽管军方声称拥有土地，但协会却坚持认为佃农对这些耕地拥有所

¹⁰⁹ 《中国 - 巴基斯坦经济走廊远景规划》，同前。

¹¹⁰ 《中国敦促鼓励从巴基斯坦进口》，黎明报，2018 年 1 月 17 日。

¹¹¹ 国际预防危机组织采访，拉合尔，2017 年 11 月。

¹¹² 国际预防危机组织采访，拉合尔，2017 年 11 月。《农业的黄金承诺》，CPEC 2018 峰会，同前。

¹¹³ 国际预防危机组织采访，拉合尔；卡拉奇，2018 年 1 月。

¹¹⁴ 在哈萨克斯坦，抗议活动“成为了缓解其他不满情绪的工具，包括担心中国移民的涌入和对中国企业的不信任，尤其是他们的环境和行为”。国际预防危机组织报告，中亚丝绸之路竞争对手，前注。

¹¹⁵ 旁遮普省中部的平均每户拥有的土地面积约为 5-6 英亩。在全国范围内，只有 10% 的业主拥有 12.5 英亩以上的土地。危机组织采访，拉合尔，2017 年 11 月。另见巴基斯坦统计局和巴基斯坦政府发布的《2010 年农业普查》。

¹¹⁶ 国际预防危机组织采访，拉合尔，2017 年 11 月。

¹¹⁷ 国际预防危机组织采访；采访对象：旁遮普省的农业学家；采访地点：拉合尔；采访时间：2017 年 11 月。

有权。¹¹⁸ “假如政府强迫小农场主卖掉耕地，”一位人权活动人士表示，“就会在当地引发反抗和冲突”。¹¹⁹

巴基斯坦的土地所有权有三种形式：个人所有，集体所有（10 名及以上所有人），以及转让或出售未正式结束、所有权及财产权益不清晰的形式。属于最后一种形式的土地佃农和农户最容易被驱逐。活动人士、记者、经济学家及其他密切关注这一问题的观察人士表示，这些人会反抗政府离开土地的要求。¹²⁰根据《1894 年土地征收法》，政府可以出于“公共目的或企业利益”收购土地，但只有土地正式所有者才能获得补偿金，佃农及其他没有所有权的人则被排斥在利益分配之外。¹²¹如果不能出台相应措施（例如进行法律改革或颁布行政令）承认佃农和缺乏正式所有权文件的人群获得补偿金的权利，那么 CPEC 项目根据《1894 年法案》所收购的土地将彻底摧毁农村社区；加之政府无法提供足够的就业机会和临时住所，这一去财产化过程将会对妇女主导的农村家庭产生严重的负面影响。

B. CPEC 和信德省塔帕卡地区

信德省的贫困区 - 塔帕卡县地区拥有巴基斯坦最大的煤矿和发电厂，目前已经成为 CPEC 上的重要一环。CPEC 计划开采 13 个采矿区块，总占地面积达 9,000 平方公里。一旦开始开采，很多当地人就将面临搬迁。投机者已经进入当地土地市场，很多当地人将会卖掉自己的土地，从而沦为失业人口。同时，依赖于煤炭的发电产业还将带来严重的环境风险。¹²²

塔帕卡县采矿发电项目的一个分项目由巴基斯坦一家跨国公司运营，这个分项目通过为当地人提供就业机会规避了分项目的不良后果。这家跨国公司拥有 13 个区块其中之一的开采合约，并聘用矿山当地人作为主要劳动力；中国工人仅作为技术人员。¹²³该跨国公司建起了一座包括住宅、庙宇和市场在内的示范村来容纳 450 个移民安置的家庭。同时，跨国公司还在技能开发、培训、就业、教育和卫生医疗等方面规划了长期投资，包括针对妇女和女童的投资。这个地区产妇和婴儿死

¹¹⁸ 在穆沙拉夫政权统治下，2000 年，军方试图迫使奥卡拉（Okara）军事农场的大约 20 万佃户支付租金，而非分享农作物，此举将使得军方拥有农场的所有权。自 1930 年起租给军方 20 年后，该租约没有续约。农民在产权不明的土地上耕作 25 年后将拥有取得产权的优先权。虽然奥卡拉佃农在 2018 年初被迫签署现金租赁合同，但 APM 继续支持他们为争取所有权而进行的斗争。

《收获希望：巴基斯坦奥卡拉军事农场佃农的斗争》，国际农民团体农民之路（La Via Campesina），2018 年 6 月 15 日；《孔瓦尔·库尔丹·沙希德：这片土地是我们的土地：奥卡拉农民争取自己的权利》，Newline，2016 年 6 月；《肮脏之手：巴基斯坦军方镇压旁遮普农民运动》，人权观察，2004 年 7 月 20 日；沙哈鲁·拉菲·卡恩、阿西姆·萨贾德·阿赫塔尔合著，《巴基斯坦旁遮普省的军事情况和发展停滞》（伦敦/纽约，2014 年）。另见巴西姆·奥斯马尼，《农民起义》，卫报，2007 年 11 月 4 日。

¹¹⁹ 国际预防危机组织采访，拉合尔，2017 年 12 月。2018 年 5 月，一位律师向最高法院递交请愿书，禁止中国公民在巴基斯坦购买土地。《巴基斯坦：一位律师向最高法院递交请愿书阻止中国公民购买土地》，巴基斯坦国家报，2018 年 5 月 8 日。

¹²⁰ 国际预防危机组织采访，拉合尔、卡拉奇，2017 年 11 月至 12 月。

¹²¹ 《1894 年土地征收法》文本：www.punjablaws.gov.pk。

¹²² 一位塔尔的煤炭工程师说：“（信德首席部长）穆拉德·阿里·沙知道煤炭是信德唯一的主要资源。他的政府知道必须现在让煤炭产业最大化，因为今后的世界将不会让我们依赖煤炭项目。”国际预防危机组织采访，塔帕卡县 2018 年 2 月。

¹²³ 信德省 Engro 煤矿公司是信德政府和 6 家私营公司：Engro 能源，哈比卜银行，Hubco 等和两家中国公司：中国机械设备工程股份有限公司（CMEC）和国家电力投资集团（SPIC）合资成立的企业。《塔尔煤矿首层煤炭提前 5 个月实现开采》，黎明报，2018 年 6 月 11 日。

亡率很高，而这家公司为妇女建设了一家由著名医院运营的免费诊所。当地妇女也参与矿山劳动大军，有的还当上了翻斗卡车司机和工程师。¹²⁴

下一个启动的矿山江由一家中国公司运营并配备员工。一位消息灵通的煤炭行业专家称，截至目前，这个项目尚未承诺为当地人提供就业岗位，与可能受影响的社区也没有开展充分的讨论。¹²⁵联邦和省政府应当制定一个社会经济责任监管框架，让所有在塔帕卡县被授予煤矿开采合约和发电合约的企业都和当地居民充分协商，并且邀请民间社会组织提出意见。该框架应当为当地人提供就业岗位、保护妇女权益、减轻环境损害并保护地方文化。聘用非本地居民将激起当地人的怨恨，并打破该地区微妙的宗教、人口结构和社会文化平衡。

塔帕卡县是巴基斯坦少数几个印度教人口占多数的地区，同时该地区位于敏感的印巴边界地带。因此，当地人称，巴基斯坦安全部门怀疑他们对政府的忠诚。¹²⁶如同在瓜达尔和吉尔吉特 - 巴尔蒂斯坦一样，驻塔帕卡县地区的安全部队十分强势，同时也对活动人士和其他质疑 CPEC 发展的人士保持着密切监视。2016 年末和 2017 年，该地区有很多活动人士和记者被失踪。有观察家怀疑，反对 CPEC 可能是他们失踪的原因。一位常驻乌默克特（Umerkot）镇的作家及研究者称，“安全部门把批评 CPEC 的人看作是自己的敌人”。¹²⁷一家在塔帕卡县作业的公司代表说：“政府在该地区部署了强大的军事力量。在恐吓和恐惧的氛围下，本地人不敢公开批评任何 CPEC 项目。”¹²⁸压制民主讨论可能会激起更强烈的反 CPEC 情绪，从而在未来引发更深的仇恨。

¹²⁴ 省政府提供土地，Engro 建造房屋。如果当地人同意，房屋将转移给女性家庭成员。国际预防危机组织采访；采访对象：公司代表；采访地点：塔帕卡县；采访时间：2018 年 2 月。通过一个著名的私立低成本正规学校网络提供素质教育。危机组织参观了这些项目和其他项目。国际预防危机组织采访；采访对象：Engro 员工，工作于 Engro 煤炭项目的工程师，采访地点：塔帕卡县；采访时间：2019 年 2 月。另见《在巴基斯坦的煤矿淘金潮中，一些女性司机打破文化阻隔》，路透社，2017 年 9 月 29 日。

¹²⁵ “这家公司（Engro）一直对社会负责。”一位分析师说，“但其他公司会怎么做？”国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月，塔帕卡县，2018 年 2 月。

¹²⁶ 国际预防危机组织采访，塔帕卡县（Tharparkar），2018 年 2 月。

¹²⁷ 援引自穆萨·卡里姆（Moosa Kaleem），《信德省失踪人数增加的原因》先驱报，2017 年 11 月 13 日。另见社论，《在信德失踪》，黎明报，2017 年 8 月 8 日；《信德绑架：又有三名活动分子在塔尔失踪》，黎明报，2017 年 8 月 8 日。

¹²⁸ 国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

VI. 结论

如果 CPEC 建设能落到实处，则有望促进巴基斯坦经济发展和增长，从而对国家及其公民产生深远影响。但是，正如一位高层商界代表明确警告的那样，“危机与风险并存”。¹²⁹除非政策制定圈进行严肃的反思，否则 CPEC 只会激起联邦政府和联邦分区之间的矛盾，并有可能引发或恶化各个省内的冲突。

为避免这种后果，巴基斯坦的 CPEC 项目及计划应当在审慎的规划与政策指导下推行。伊斯兰堡应当在巴基斯坦而非中国的经济政治利益的基础上确定 CPEC 政策的发展方向，应当把 CPEC 放在更为广阔的促进经济现代化、防止政体动荡的战略高度上进行分析。

巴基斯坦实现稳定（CPEC 的成功对巴基斯坦和中国都很重要）的最佳机遇在于让各省份和社区发出自己的声音，共同塑造 CPEC 项目，并促进本地居民的认可。联邦和省级政府、以及安全部门不应压制批评和异议声音，而应当意识到，CPEC 项目的未来取决于利益相关人的所有权。不公正的繁荣以及压内媚外只会加深社会和政治隔阂，激化矛盾，并造成潜在冲突。

对于 CPEC 项目，中国政府和企业仍有巨大的认知空间需要补足，为了解决问题，它们需要与包括精英和草根群体在内的巴基斯坦各利益相关方面充分沟通、进行全面的风险和政治分析，从而在相互冲突的优先要务间达成平衡；应当确保利益的公平分配，并进行有效广泛的沟通以展现共同利益。¹³⁰

巴基斯坦的民主化转型即将进入一个新的阶段，第二次连续选举产生的政府即将完成整个任期，而继任政府即将于 2018 年 8 月执政；新议会应当抓住机遇，对 CPEC 展开公开讨论，为政府政策的制定提供依据。新政策应当把促进巴基斯坦公民福祉作为核心，而不应出于大规模开发或战略利益的考虑，仅仅把本国公民的利益看作可以谈判的棋子。

布鲁塞尔，2018 年 6 月 29 日

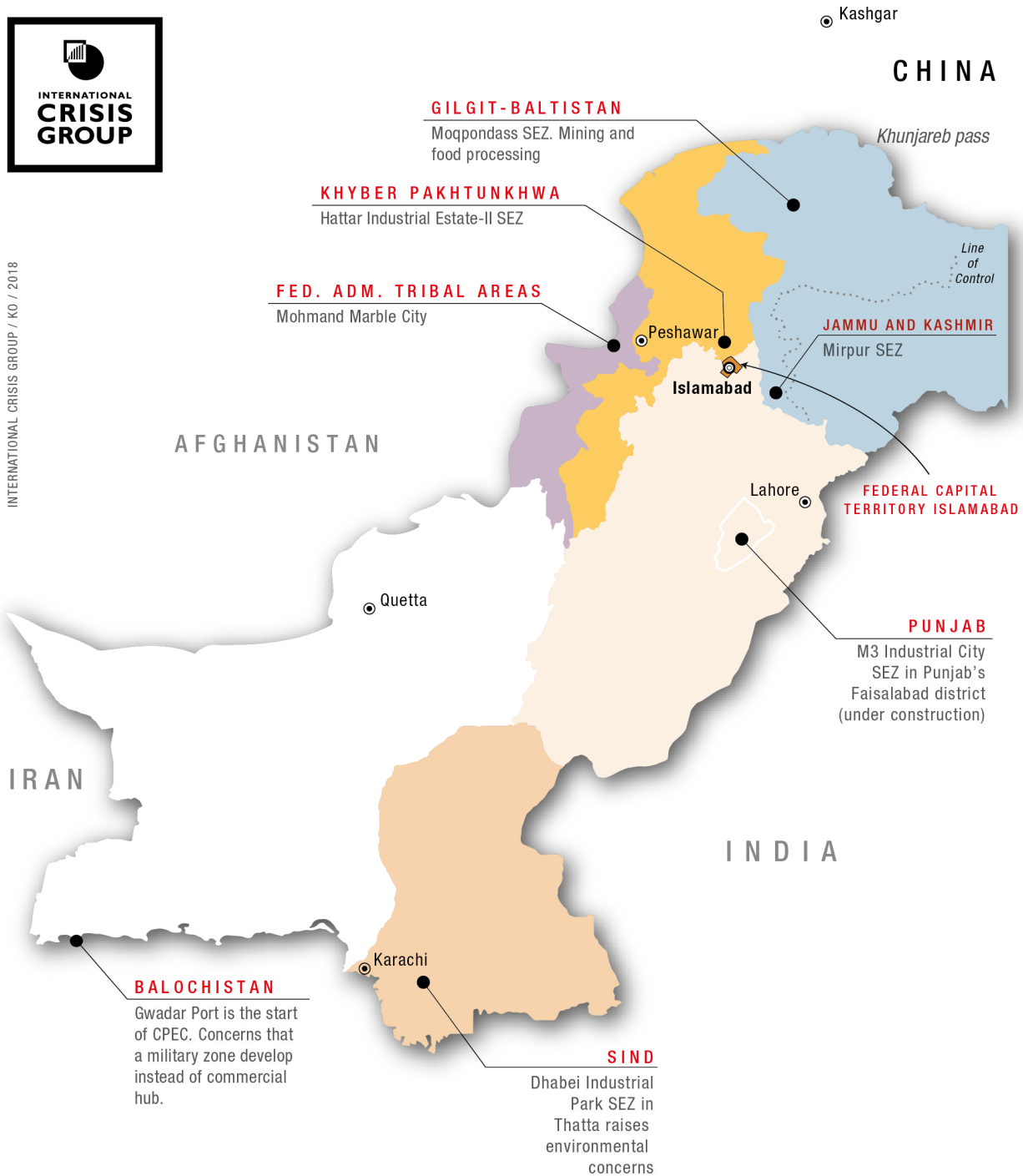
¹²⁹ 国际预防危机组织采访，卡拉奇，2017 年 12 月。

¹³⁰ 国际预防危机组织讨论，北京和上海，2018 年 4 月；《建设 CPEC 的机遇与挑战》；《实施“一带一路”倡议的机遇与挑战》；两者同前。

附录 A: CPEC 经济特区



INTERNATIONAL CRISIS GROUP / KO / 2018



附录 B: 缩写

ANP	Awami Nationalist Part	人民民族党
CPEC	China-Pakistan Economic Corridor	中国-巴基斯坦经济走廊
ETIM	East Turkestan Islamic Movement	东突厥斯坦伊斯兰运动
FATA	Federally Administered Tribal Areas	联邦直辖部落地区
FATF	Financial Action Task Force	金融行动特别工作组
FTA	Free Trade Agreement	自由贸易协定
GDA	Gwadar Development Authority	瓜达尔开发区政府
IMF	International Monetary Fund	国际货币基金
JUI-F	Jamiat Ulema-e-Islam (Fazlur-Rehman)	伊斯兰神学者协会
PML-N	Pakistan Muslim League-Nawaz	巴基斯坦穆斯林联盟（谢里夫派）
SEZ	Special Economic Zone	经济特区

附录 C: 关于国际预防危机组织

国际预防危机组织是致力于预防和解决国际冲突的非政府非盈利智库组织，由来自五大洲的 120 余名成员组成，旨在通过实地考察研究和高层宣传，从而实现预防国际冲突的目的。

国际预防危机组织的研究方法基于实地考察研究。该组织派遣政治分析人员到危机可能爆发、扩大或重现的国家及其邻近地区，通过信息搜集和分析 评估撰写分析报告，向国际政策、地区政策和国家政策的核心制定者提供含有实用建议的分析报告。国际预防危机组织每月也发布《危机观察》简报，针对覆盖全球超过 70% 的最新冲突中心和具有潜在冲突可能性的国家定期提供分析报告。

国际预防危机组织的报告及其它分析评论被广泛地以电子邮件以及印刷品的方式提交至各国外交机构和多家国际组织，同时也可以在网上 www.crisisgroup.org 免费查阅。国际预防危机组织与各国政府、机构以及媒体建立了紧密的合作关系。这不仅提高了报告的知名度，也有利于增强报告中政策建议的可信度。

国际预防危机组织董事会成员包括政治、外交、商业和传媒等领域中的翘楚人物，他们直接参与了撰写分析报告和政策建议，并亲自将它们提交给各国领袖和高级官员。国际预防危机组织现任主席是前联合国副秘书长兼联合国开发计划署（UNDP）署长马克·马洛奇-布朗勋爵（Lord Mark Malloch-Brown），其副主席是尼日利亚执业律师、专栏和电视节目主持人阿约·奥布（Ayo Obe）。

国际预防危机组织的总裁兼首席执行官罗伯特·马利（Robert Malley）于 2018 年 1 月就任。罗伯特·马利曾任国际预防危机组织的中东及北非项目主管。近期曾担任美国前总统巴拉克·奥巴马的特别助理，任打击伊斯兰国运动高级顾问及中东、北非与海湾地区事务特别协调员。在此之前，他曾担任美国前总统比尔·克林顿的以巴事务特别助理。

国际预防危机组织的国际总部设在布鲁塞尔，该组织在其他十个地点设有办事处：比什凯克（吉尔吉斯斯坦）、波哥大（哥伦比亚）、达喀尔（塞内加尔）、喀布尔（阿富汗）、伊斯兰堡（巴基斯坦）、伊斯坦布尔（土耳其）、内罗毕（肯尼亚）、伦敦（英国）、纽约和华盛顿特区（美国）。它的活动范围包括以下地点：阿布贾（尼日利亚）、阿尔及尔（阿尔及利亚）、曼谷（泰国）、贝鲁特（黎巴嫩）、加拉加斯（委内瑞拉）、加沙、危地马拉城（危地马拉）、香港、耶路撒冷（以色列）、约翰内斯堡（南非）、朱巴（南苏丹）、墨西哥城（墨西哥）、新德里（印度）、拉巴特（摩洛哥）、萨那（也门）、第比利斯（格鲁吉亚共和国）、多伦多（加拿大）、的黎波里（利比亚）、突尼斯（突尼斯）和仰光（缅甸）。

国际预防危机组织在政府、基金会和私人间得到了广泛的财政支持。目前，国际预防危机组织还与以下政府部门和机构保持联系：澳大利亚外交与贸易部、奥地利开发署、丹麦外交部、荷兰外交部、欧盟促进稳定与和平文书（IcSP）、芬兰外交部、法国开发署、法国国防部、法国外交部、德国联邦外交部、加拿大全球事务、爱尔兰援助、列支敦士登公国卢森堡外交部，新西兰外交部和贸易部，挪威外交部，瑞典外交部以及瑞士联邦外交部。

国际预防危机组织还与以下基金会保持着友好关系：纽约卡内基公司、海因里希·伯尔基金会、亨利·卢斯基金会、人文联合会、约翰·D.和凯瑟琳·麦克阿瑟基金会、橡树基金会、奥米迪亚网络基金会、开放社会基金会、犁头基金、罗伯特·博世基金会以及源泉博爱慈善基金。

2018 年 6 月

附录 D: 自 2015 年后亚洲报告和简报

特别报告

- 《探索混乱：基地组织与伊斯兰国》，特别报告 N°1，2016 年 3 月 14 日（另有阿拉伯文及法文译本）。
- 《抓住机遇：从早期警戒到早期行动》，特别报告 N°2，2016 年 6 月 22 日。
- 《反恐陷阱：美国在与伊斯兰国及基地组织斗争中应当避免的方面》，特别报告 N°3，2017 年 3 月 22 日。

东北亚地区

- 《南海翻波（三）：稍纵即逝的降温契机》，亚洲报告 N°267，2015 年 5 月 7 日（另有中文译本）。
- 《朝鲜问题：六方会谈之上还需再辟蹊径》，亚洲报告 N°269，2015 年 6 月 16 日。
- 《南海翻波（四）：多事海域的油气资源》，亚洲报告 N°275，2016 年 6 月 26 日（另有中文译本）。
- 《中国东海：需阻止冲突演化成危机》，亚洲报告 N°280，2016 年 6 月 30 日。
- 《中国在南苏丹的外交政策尝试》，亚洲报告 N°288，2017 年 7 月 10 日（另有中文译本）。
- 《朝鲜半岛危机（一）：处在火与怒之间》，亚洲报告 N°293，2018 年 1 月 23 日（另有中文译本）。
- 《朝鲜半岛危机（二）：从火与怒到双暂停》（另有中文译本）。

南亚地区

- 《解读孟加拉国的政治危机》，亚洲报告 N°264，2015 年 2 月 9 日。
- 《巴基斯坦的女性、暴力及冲突》，亚洲报告 N°265，2015 年 4 月 8 日。
- 《阿富汗当地警方的未来》，亚洲报告 N°268，2015 年 6 月 4 日。
- 《重新审视巴基斯坦的反恐战略：机遇与失误》，亚洲报告 N°271，2015 年 7 月 22 日。
- 《大选季中的斯里兰卡》，亚洲报告 N°272，2015 年 8 月 12 日。
- 《在巴基斯坦战胜小儿麻痹症》，亚洲报告 N°273，2015 年 10 月 23 日。
- 《尼泊尔分裂的新宪法：存在主义的危机》，亚洲报告 N°276，2016 年 4 月 4 日。
- 《孟加拉国的政治冲突、极端主义和刑事司法》，亚洲报告 N°277，2016 年 4 月 11 日。
- 《斯里兰卡：启动改革进程》，亚洲报告 N°278，2016 年 5 月 18 日。
- 《巴基斯坦圣战者的中心地带：旁遮普南部》，亚洲报告 N°279，2016 年 5 月 30 日。
- 《巴基斯坦：卡拉奇中的战火》，亚洲报告 N°284，2017 年 2 月 15 日。
- 《阿富汗：国家统一政府的未来》，亚洲报告 N°285，2017 年 4 月 10 日。
- 《斯里兰卡的转变何去何从》，亚洲报告 N°286，2017 年 5 月 16 日。
- 《受战争累及的斯里兰卡女性：面对战争的遗祸》，亚洲报告 N°289，2017 年 7 月 28 日。
- 《打击孟加拉国的圣战主义武装行动》，亚洲报告 N°295，2018 年 2 月 28 日。

东南亚地区

- 《缅甸的大选环境》，亚洲报告 N°266，2015 年 4 月 28 日。
- 《泰国南部：迟疑的对话》，亚洲报告 N°270，2015 年 7 月 8 日。
- 《缅甸的和平进程：仍然难以把握的举国停火》，亚洲报告 N°146，2015 年 9 月 16 日。
- 《缅甸大选：结果与启示》，亚洲简报 N°147，2015 年 12 月 9 日。
- 《泰国漫漫大选路》，亚洲报告 N°274，2015 年 12 月 10 日。
- 《菲律宾人：焕然一新的棉兰老岛和平展望》，亚洲报告 N°281，2016 年 7 月 6 日。
- 《缅甸新政府：是否服水土？》，亚洲报告 N°282，2016 年 7 月 29 日（另有缅甸文译本）。
- 《泰国南部和平对话：未有牵制》，亚洲简报 N°148，2016 年 9 月 21 日。
- 《缅甸的和平进程：开启政治对话》，亚洲简报 N°149，2016 年 10 月 19 日（另有缅甸文译本）。
- 《缅甸：若干境内的新穆斯林叛乱》亚洲报告 N°283，2016 年 12 月 15 日（另有缅甸文译本）。
- 《为缅甸和平构建群聚效应》，亚洲报告 N°287，2017 年 6 月 29 日（另有缅甸文译本）。
- 《缅甸的佛教与国家力量》，亚洲报告 N°290，2017 年 9 月 5 日（另有缅甸文译本）。
- 《泰国南部的圣战主义：幽灵的威胁》，亚洲报告 N°291，2017 年 11 月 8 日（另有泰文及马来文译本）。
- 《缅甸罗兴亚危机进入危险的新阶段》，亚洲报告 N°292，2017 年 12 月 7 日（另有缅甸文译本）。
- 《缅甸罗兴亚难民危机：道阻且长》，亚洲报告 N°296，2018 年 5 月 16 日（另有缅甸文译本）。

附录 E: 国际预防危机组织理事会

联合主席

Lord (Mark) Malloch-Brown
前联合国副秘书长兼联合国开发计划署署长

总裁兼首席执行官

Robert Malley

前白宫与中东、北非及海湾地区协调专家

副主席

Ayo Obe

戈内研究所（塞内加尔）理事会主席；

法律执业者（尼日利亚）

其他理事

Fola Adeola

FATE 基金会创始人兼董事长

Celso Amorim

巴西前外交部长；前国防部长

Hushang Ansary

Parman 资本集团有限责任公司董事长；前伊朗驻美国大使；经济事务部部长

Nahum Barnea

以色列政治专栏作家

Kim Beazley

澳大利亚前副总理及驻美大使；前国防部长

Carl Bildt

瑞典前总理及外交部长

Emma Bonino

意大利前外交部长；欧盟人道援助部长

Cheryl Carolus

前南非驻英国总领事；非洲人国民大会秘书长

Maria Livanos Cattau

前国际商会总秘书长

Wesley Clark

前北约联盟最高统帅

Sheila Coronel

Toni Stabile 调查新闻学实践教授；哥伦比亚大学 Toni Stabile 调查新闻中心主任

Frank Giustra

菲奥雷金融公司总裁兼首席执行官

Mo Ibrahim

莫易卜拉欣基金会创始人兼主席；Celtel 国际创始人

Wolfgang Ischinger

慕尼黑安全会议主席；前德国副外长及驻英国和美国大使

Asma Jahangir

巴基斯坦最高法院律师协会前主席；前联合国宗教信仰自由特别报告员

Yoriko Kawaguchi

日本前外相；前环境部长

Wadah Khanfar

Al Sharq 论坛联合创始人；半岛电视台前总干事

Wim Kok

前荷兰首相

Andrey Kortunov

俄罗斯国际事务委员会主任

Ivan Krastev

自由战略中心主任（索非亚）；欧洲对外关系委员会成立董事会成员

Ricardo Lagos

智利前总统

Joanne Leedom-Ackerman

PEN 国际前国际秘书；美国小说家和记者

Helge Lund

前首席执行官；BG 集团（英国）和挪威国家石油公司（挪威）

Shivshankar Menon

印度前外交大臣；前国家安全顾问

Naz Modirzadeh

哈佛法学院国际法与武装冲突主任

Saad Mohseni

MOBY 集团董事长兼首席执行官

Marty Natalegawa

印度尼西亚前外交部长；常驻联合国代表以及驻英大使

Roza Otunbayeva

吉尔吉斯共和国前总统；国际公共基金会“Roza Otunba-yeva Initiative”创始人

Thomas R. Pickering

前美国副国务卿和驻联合国、俄罗斯、印度、以色列、约旦、萨尔瓦多和尼日利亚大使

Olympia Snowe

前美国参议员和众议院议员

Javier Solana

ESADE 中心主席；全球经济与地缘政治；布鲁金斯学会杰出研究员

Alexander Soros

开放社会基金会全球董事会成员

George Soros

开放社会基金会创始人；索罗斯基金管理公司主席

Pär Stenbäck

前芬兰外交和教育部长；欧洲文化议会主席

Jonas Gahr Støre

挪威工党和国会工党党组领导；前外长

Lawrence H. Summers

美国国民经济委员会前司长；美国财政部长；哈佛大学荣誉主席

Helle Thorning-Schmidt

拯救儿童国际首席执行官；丹麦前总理

王辑思

中国外交部对外政策咨询委员会委员；北京大学国际与战略研究院院长

主席委员会

一个由重要个人和公司赞助者组成的杰出团队，为国际预防危机组织核心任务提供重要支持与专业经验。

企业	个人	
英国石油公司	(5) Anonymous	Stephen Robert
Shearman & Sterling 律师事务所	Scott Bessent	Ludék Sekyra
挪威国营石油有限公司	David Brown & Erika Franke	Alexander Soros
White & Case 律师事务所	Herman De Bode	Ian R. Taylor

国际顾问委员会

由重要个人和公司赞助者组成，在预防国际预防危机组织努力防止致命冲突中发挥关键作用。

公司	个人	
匿名	(3) 匿名	Faisal Khan
APCO 全球公司	Mark Bergman	Cleopatra Kitti
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward Bergman	Michael & Jackie Lambert
雪弗兰	David & Katherine Bradley	Samantha Lasry
Edelman 英国	Eric Christiansen	Leslie Lishon
Eni	Sam Englehardt	Malcolm Hewitt Wiener Foundation
汇丰控股有限公司	The Edelman Family Foundation	The New York Community Trust –
大都会人寿	Seth & Jane Ginns	Lise Strickler & Mark Gallogly Charitable Fund
来宝能源	Ronald Glickman	The Nommontu Foundation
加拿大皇家银行资本市场壳牌	David Harding	Brian Paes-Braga
	Geoffrey R. Hogue & Ana Luisa Ponti	Kerry Propper
	Geoffrey Hsu	Duco Sickinghe
	David Jannetti	Nina K. Solarz
		Clayton E. Swisher
		Enzo Viscusi

大使顾问委员会

由来自不同领域的优秀人士组成，他们为支持预防国际预防危机组织的使命贡献自己的才华和专长。

Amy Benziger	Lindsay Iversen	Nidhi Sinha
Tripp Callan	Azim Jamal	Chloe Squires
Kivanc Cubukcu	Arohi Jain	Leeanne Su
Matthew Devlin	Christopher Louney	Bobbi Thomason
Victoria Ergolavou	Matthew Magenheimer	AJ Twombly
Noa Gafni	Madison Malloch-Brown	Dillon Twombly
Christina Bache	Megan McGill	Annie Verderosa
Lynda Hammes	Hamesh Mehta	Zachary Watling
Jason Hesse	Tara Opalinski	Grant Webster
Dali ten Hove	Perfecto Sanchez	

高级顾问

前理事会成员（现不担任政府行政职务），他们与国际预防危机组织保持联系，并不时为国际预防危机组织提供建议与支持。

Martti Ahtisaari Chairman Emeritus	Lakhdar Brahimi Kim Campbell	Carla Hills Swanee Hunt
George Mitchell Chairman Emeritus	Jorge Castañeda Naresh Chandra	Aleksander Kwasniewski
Gareth Evans President Emeritus	Eugene Chien Joaquim Alberto Chissano	Todung Mulya Lubis Allan J. MacEachen
Kenneth Adelman Adnan Abu-Odeh HRH Prince Turki al-Faisal	Victor Chu Mong Joon Chung Pat Cox	Graça Machel Jessica T. Mathews Barbara McDougall
Óscar Arias Ersin Arioğlu Richard Armitage	Gianfranco Dell'Alba Jacques Delors Alain Destexhe	Matthew McHugh Miklós Németh Christine Ockrent
Diego Arria Zainab Bangura Shlomo Ben-Ami Christoph Bertram Alan Blinken	Mou-Shih Ding Uffe Ellemann-Jensen Gernot Erlor Marika Fahlén Stanley Fischer	Timothy Ong Olara Otunnu Lord (Christopher) Patten Victor Pinchuk Surin Pitsuwan Fidel V. Ramos