



中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Working Paper No. 201811

October 22, 2018

本文已发表于 FT 中文网 2018 年 10 月 15 日

薛力: [xueli@cass.org.cn](mailto:xueli@cass.org.cn)

## “一带一路”与马来西亚——邓秀珉访谈

访谈对象：邓秀珉，新加坡东南亚研究所资深研究员，《东盟聚焦》（ASEAN FOCUS）编辑

访谈时间：2018 年 7 月 11 日

访谈地点：新加坡东南亚研究所

中方访谈人员：薛力，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员

录音稿整理：李永珂，外交学院硕士研究生

录音稿校对：薛力

未经受访者审校

1、在您看来，中国提出“一带一路”的原因是什么？

---

<sup>1</sup> 作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略室主任、研究员

这是中国的一项倡议，原因也许只有中国知道吧。从外部的角度观察，我认为这是中国地区乃至全球外交的一个合理步骤。因为中国的国际贸易在不断增加，中国希望通过这样一个倡议实现一些想法。例如，商品从 A 地流通到 B 地，需要修建道路，需要建设基础设施等等。这是中国外交的一种拓展，其他国家也可以做同样的事情，唯一的不同点在于，中国倡议的规模很大。所以看到，“一带一路”涉及到东南亚、中亚甚至远至英国。通过各种通道进行的贸易往来也连接了南太平洋地区、非洲、欧洲等地，可能没有到达的地区就是美国了。所以我认为这是中国影响力拓展的一个合理结果。

*（薛：只是经济上的影响力吗？）*

有经济影响力，也有政治影响力，这两者都会发挥作用。如果我在北京的话，也会考虑，中国现在可以提供原材料、资金，其他还有什么可以做呢？我们需要搞清楚的一点是，在这样一个大时代，中国正在走向世界。国际贸易很正常，而贸易之外还有什么呢？

*（薛：中国的“一带一路”和新加坡的国际行为相比有什么不同吗，除了规模之外？）*

我不认为新加坡和中国具有可比性。

*（薛：那和日本、美国等国的国际行为相比呢？）*

确实有很大的不同，中国走向世界还是比较独特的。中国努力在其他国家建造桥梁、道路、港口，中国有一个路线图，连接 A 地到 B 地、C 地、D 地。中国关注的是国家间的联通尤其是每一个地方都与中国相连。如果看地图的话，您会发现，中国在连接印度尼西亚、马来西亚，连接斯里兰卡、巴基斯坦、非洲、欧洲、中亚等等地区。还没有哪个国家有这样的雄心和愿景。即使和美国二战后援助欧洲的马歇尔计划比较，美国也只是把欧洲连接起来，在德国、法国等地进行

道路等基础设施的重建。这显然与“一带一路”有很大不同。

*（薛：中国的那些道路建设最终都是要联通到北京吗？）*

北京，或许是上海，总之一定是中国地区。从这个意义上讲，这项地区大战略是考虑以北京为起点，连接中国与整个世界。如果看一下地图的话，一切都很清楚。所以我认为“一带一路”非常独特，也雄心勃勃。当然也可能是成本高昂的，这就必须考虑到政治意义了。这很正常。

## 2、“一带一路”的优点和缺点是什么？

我认为“一带一路”好的一点在于，它提供了亚洲国家进行基础设施建设的融资方式。我们需要很多建设，但是缺乏融资。世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行等机构提供的资金有限，或者是资金审核非常严格。很多“一带一路”项目的融资都可以通过亚投行进行。亚投行不同于其他的中国商业银行或者国有银行。所以我认为“一带一路”的一大价值在于为亚洲、非洲等地区提供更多的基础设施建设资金，这很必要也具有很大的积极意义。

缺点有两条。

第一，对“一带一路”的描述方式不准确。很多中国媒体甚至官方说“一带一路”是中国投资。投资意味着投入你的资金，到我们国家来修建道路，风险由你承担，收益也归你所有。但是许多“一带一路”的项目其实不是投资，而是提供贷款。这意味着风险要由马来西亚、印度尼西亚、斯里兰卡、泰国、老挝等等国家来承担。投资和提供贷款是两码事，例如马来西亚接受中国的贷款，就必须如期偿还。很多地方政府包括中国将“一带一路”形容为投资，中国显得十分慷慨，好像这是用中国的资金帮助亚洲地区发展。项目建设之前这一点被广泛接受，但是当项目发展不好时，必须要把钱还回中国。这样，（如果依据中国的说法算是投资的话）其他国家（的民众）就会感觉被骗了。因此，表述要准确。

*（薛：中国在一开始就说过项目是免费的吗？）*

中国说这是投资。投资意味着中国资本进入 A 国，中国需要寻找当地的合作伙伴，也需要承担风险。投资意味资金流入，贷款当然也会有资金的流入，但是当地人民最终需要偿还，投资就不需要偿还。例如，中国对马来西亚进行投资，中国可以获得收益，这是商业形式。中国投资，然后获得收益，回收成本，不会对马来西亚、泰国、印度尼西亚等国带来风险。

*（薛：问题在于，一些项目是投资，一些项目就是贷款。）*

大多数大型基础设施建设项目都是贷款。这是一条缺点，对“一带一路”的描述方式是错误的。我们不能说中国帮助我们发展，拯救我们等等。对非洲、东南亚国家来说，吸引投资是好的。作为领导人，获得中国的投资是履行了工作职责。

*（薛：如果是获得了中国的贷款，就不一样了。）*

是的，贷款需要偿还，怎样的方式偿还，这还要经过议会。吸引投资是地方政府的职责。如果进行贷款，项目进展顺利的话没有问题，可是一旦出现问题的话，谁来负责呢？投资意味着帮助，贷款不是，这样下去中国的形象会受损。所以，我认为有些项目不应该使用投资一词。

*（薛：这是缺点之一，第二点呢？）*

第二点是这些贷款的利息非常高，利率高达 6%--8%。大型基础设施建设的贷款利率一般是 1%、1.5%、2%，最高到 5%。如果从正常的借贷渠道融资，利息非常低，所以贷款国的民众会抱怨利息为什么这么高，6%已经相当高了。中国从这些基础设施建设项目贷款中获得收益，尤其这些贷款还是在中国与伙伴国之间进行的。我很好奇，伙伴之间的借贷利息为什么高达 6%以上，远高于正常水平？

*（薛：这样的利率是平均水平吗？）*

我们看到日本提供贷款的利率通常是 1.0%、1.5%。

*（薛：在提供低息贷款上，没有国家能和日本相比。）*

是的。主要问题是，基础设施建设的贷款很难获得。日本、世界银行、国际货币基金组织很少参与中国的这些高风险贷款项目。高风险的项目或许要求较高的利息。这就是第二条缺点。中国愿意提供贷款，但是贷款利息较高，可通过其他渠道又得不到贷款。

中国出资的“一带一路”项目并不能给当地带来那么多的收益。一些项目风险很高、融资难以进行、利息高，这些不利条件加起来可能会导致项目的失败。

**3、“一带一路”目前在一些东道国实施情况您能举例说明么？这些国家是被迫必须接受中国的贷款吗？**

好问题。斯里兰卡可以作为一个例子，斯里兰卡政府要求中国提供贷款，中国并没有强迫斯里兰卡接受贷款。但消极的结果是，项目进展到后来，变成中国获得了港口 99 年的经营权。这看起来像是中国抢走了斯里兰卡的港口，抹黑了中国的形象。

就像在马来西亚，人们也会问纳吉布政府做了什么？人们不在意事实的真相，他们只关注项目的另一方是中国。所以我的观点是，如果中国不小心谨慎，轻易向这些项目提供贷款的话，会带来不好的国家形象。人们会断定中国故意贷款给这些会失败的项目，中国能从失败的项目中获得更大的收益，比如获得位于印度洋上的斯里兰卡港口，它具有重要战略地位。

人们会质疑中国推行“一带一路”的动机，这样的例子在缅甸、斯里兰卡、巴基斯坦等地都能看到。所有这些问题加在一起，中国的计划到底是什么呢？或许这些消极的例子是例外，但是这些容易被认作是陷阱。所以“一带一路”倡议会产生消极印象。我承认，责任不只是在中国一方，马来西亚也有责任。所以，

当马来西亚领导人签订合同时，应该多思考一下，这些项目真的对我们马来西亚有益吗？

另一个批评是，中国太雄心勃勃。他们希望通过许多“一带一路”的项目来展示成功。“一带一路”有成百上千的项目，但其实数量并不是关键。对一些企业的负责人而言，他们的任务就是签订一个又一个的合同。五年之后，不管这些项目成不成功，他们也早已升任其他的工作岗位。但是，马来西亚、印度尼西亚、泰国、老挝等国人民要继续承受这些项目，中国与各国的双边关系也会受损。这是在项目实施层面的问题。

在马来西亚的许多项目，中国提供贷款、中国公司施工、雇佣中国工人。

*（薛：这样的现象现在在马来西亚很常见吗？）*

据我了解，这种现象正在改变，但是在马来西亚东海岸铁路建设工地，一切还是照旧。我想将一些极端的情况介绍给你知道。你可以看到 2000-3000 的中国工人，甚至是施工的设施、原料都是从中国进口。当地人不能学到任何技能，对当地的带动效果非常微弱。中国的银行根据自身的商业条款提供贷款，所有的事项都由中国的银行负责，当贷款需要偿还的时候，马来西亚人民交出马来西亚的资金。双赢的项目恐怕不是这个样子。当马来西亚政府面对选举的时候，人民会批评政府签订这些项目只雇佣中国工人。一个项目雇了多少中国工人，马来西亚人能占多少比例，这在马来西亚是一个很敏感的问题。所以中国建设项目必须十分小心，避免让当地人觉得，这些项目只会让中国收益。

以三个大项目为例，马来西亚以比较高的利率向中国借钱进行基础设施建设，然后买中国产品，雇佣中国工人。这些项目帮助中国解决就业问题、消化中国过剩的产能，一切都有利于中国。而贷款需要我们还 20 年、30 年、40 年。这合理吗？这是个大问题。

还有，一些支付条款也有问题。这些条款要求，每过六个月，必须为工程付款。甚至不需要开展任何工作，就获得了款项。一个例子是，付了 80% 的款项，只完成 20% 的工程，那么由谁来建设另外的 60% 呢？施工公司没有错，合同就是那样规定的。错误出在签订合同的政府身上。或许马来西亚（上届）政府这一点

做得不好，但是中国方面又该承担什么责任呢？中国说的是双赢，但是马哈蒂尔总理会认为，这些项目不利于马来西亚，有些项目可能会演变为政治项目。

*（薛：在基础设施建设的融资上，这些国家如果不与中国合作，还有其他的替代选择吗？）*

简单的回答是，没有。世界银行、国际货币基金组织、亚洲开发银行都不怎么提供这类贷款。它们为什么不提供贷款呢？因为一些项目是不必要的，当地人民并不需要。如果是好项目，很多机构都会出资。比如，中国出资斯里兰卡的一个机场建设项目，使用价值就不高，因此除了中国没有其他国家愿意出资。修机场的贷款需要偿还，还要维护机场，因为不能将新建好的机场关停。这样的项目最终可能会失败。基础设施建设的初衷是好的，但必须考虑这些项目真的有必要修建吗？亚洲开发银行的报告提出亚洲需要多少基础设施建设，其中有一些需求是错误的。每个人都需要道路、铁路等设施，但能负担的起吗？只有可负担的才能修建。这需要选择一些商业上可行的项目来做。

*（薛：一种说法是，斯里兰卡汉班托塔港与机场，都是因为上一任总统要求在家乡开展建设，想把自己的家乡从一个村庄变成一个城市。中国该怎样面对这样的项目呢？）*

中国进行这样的项目建设时，必须考虑到风险。斯里兰卡普通民众并不关心这些问题，他们知道的是：前总统下台了，工程没有什么使用价值，但相关贷款需要他们来偿还，这可能激怒当地民众。

*（薛：我想知道，在面对这样的项目时，中国该怎么做？）*

中国应该说不。因为没有效益，中国很长时间里将无法收回贷款，而当地人又认为这是中国的贷款项目，中国的声誉将因此受到巨大影响。所以，对于这种代价巨大的项目，中国应该说不。



4、您来自马来西亚，对马来西亚的情况很熟悉，您认为马来西亚在东南亚建设“一带一路”的过程中，将发挥什么作用？是很重要国家么？

我不是很了解柬埔寨和老挝的情况，但知道这两个国家有许多不大的项目，而马来西亚有不少大项目。在马来西亚至少有两项重大的项目，最大的项目无疑是东海岸铁路建设项目。

*（薛：您本人支持东海岸铁路建设项目吗？）*

不，我持反对意见，因为项目缺乏商业可行性。

*（薛：那升级现有的铁路项目可以吗？）*

升级现有的铁路或许可行。不过，关键在于，大部分东海岸居民都是大家庭，人们到吉隆坡购物、游览，都习惯于开车，火车是第二选择。毕竟，他们乘火车到了吉隆坡之后，也需要汽车。一些人（在吉隆坡）销售他们的产品如榴莲，然后去购物。还有，即使修建道路连接吉隆坡和关丹，关丹的居民出行也需要汽车。这和新加坡城市内有便捷的交通不同，也不同于中国。在中国从一个城市到另一个城市有铁路、高速公路等多种选择方式，人们并不需要一辆汽车。总之，马来西亚东海岸铁路需求并不大，项目合理性不足。

*（薛：那连接新加坡与吉隆坡的高铁项目呢？）*

高铁的建设应该更具可行性，路线所在的地区要有更高的发展水平。连接新加坡和吉隆坡的马新高铁可以便利很多新加坡人到吉隆坡做生意，这也是两地人民出行的一大选项，人们可以选择到另一城市度周末，他们也喜欢到马来西亚进行购物。所以说高铁项目更具发展机会。东海岸的铁路建设项目则不同。除了上面所说的原因外，还有一点，东海岸的人口在减少，因为越来越多的人离开东海岸到西海岸工作。

*（薛：因此，马来西亚普通民众在此次大选前就对“一带一路”持负面看法了？）*

那倒不是。马来西亚没有对“一带一路”进行公开的讨论，即使在政府部门，也只有极少一部分人了解。东海岸铁路项目等，民众事前并不清楚细节，在选举的过程中，细节才慢慢披露出来。

#### **5、您认为，马哈蒂尔为何赢得五月份的大选，因为前政府的腐败？**

因为一个马来西亚发展有限公司（简称一马公司，英文为 One Malaysia Development Berhad，简称 1MDB）。这是马来西亚的大独特之处。纳吉布（之所以）与中国签订许多项目，一个重要原因是弥补一马公司的亏空。因此，一些中国公司的资金被一马公司用于还债。现在越来越多的细节被披露出来。

*（薛：按照您这种说法，一马公司似乎成了纳吉布的钱包了？）*

当然了。随着越来越多信息被公开，纳吉布现在很难堪（embarrassing）。我不知道具体的金额，但大概情况知道。打一个比方，纳吉布宣称项目用了 5500 万，而承建项目的中国公司说这个项目的合同金额为 4500 万，那（其中的差额）1000 万去哪了？不止一个项目出现这种情况。

这和“一带一路”本身并没有直接的关系，是马来西亚政府的问题。所以中

国在和马来西亚政府打交道的时候一定要谨慎。如果当地政府治理能力弱或者贪污腐败的话，不仅是当地的问题，也会牵连到中国。

*（薛：纳吉布建立一马公司的动因是什么？）*

只有他自己知道。我们知道的是，原先中国在马来西亚的投资不大。在一马公司成立后快速增加，先是一个电厂（power plant），然后是东海岸铁路项目，等等。我们推测（投资项目快速增加的）原因在于，马来西亚政府在签署协议时规定，（部分）投资资金必须进入一马公司的账户。

## 6、“一带一路”推出后，中国在外交政策方面发生了哪些变化？

这个不太容易看出来，中国的对外政策是比较连贯的。同时，南中国海的形势比前两年有所缓和。我还没有看到中国外交政策上有大的变化。

## 7、您觉得“一带一路”推出后，中国的国家形象是：变好、变坏、没变？

说这个现在还太早。我们做过一项调查，结果显示在亚太地区内，中国是第一，而不是美国。

*（薛：经济上吗？）*

不，所有方面。在下一个十年，中国仍将是第一。我们可能通常认为美国是第一，但是结合现实，许多活动、许多生活和发展的便利来自中国，所以综合来看中国的排名还是高于美国。“一带一路”项目就有所体现，中国推出了雄心勃勃的基础设施建设计划。回到你的问题，我认为，中国的形象总体还是正面的（positive）。

马来西亚是独特的，因为现在马来西亚发生的一些事情可能本来与中国无关，但因为“一带一路”项目，人们会认为，这和中国就是有关的。因此，中国

更应该小心谨慎。

**8、您如何评价中国的南海政策？有利于还是不利于“一带一路”建设？您的建议是？**

这个很难说，问题在于，所有的东西都被看作与“一带一路”有关。我们甚至听说，连中国向缅甸出口农产品都属于“一带一路”。即使习近平主席做了一个又一个关于“一带一路”的主题演讲，“一带一路”和中国南海政策的关系还是很难界定。可以肯定的是，中国应对南海问题的态度会影响我们对中国的看法。中国到底是变得盛气凌人还是考虑双边的利益，中国将变成怎样的地区领袖，我们还需要继续观察。我认为中国过去两年在处理一些南海争端时比较具有进攻性，特别是在南海仲裁案之后。

我们最初将中国视为商业伙伴，好邻居，中国不对我们产生威胁。但好像中国的政策有所改变，这关系到我们这些区域内的国家。习近平主席告诉美国总统奥巴马中国不会将岛屿军事化，但中国好像推翻了这一点。中国宣示自己的主权主张，扩建岛礁并将其军事化。释放出来的信号让人感觉，中国会做任何它想做的事情。我们只能这样假设。这令我们感到忧虑。中国在处理朝鲜半岛问题上的一些做法也使我们担忧，如中国限制从韩国进口产品。中国把贸易当作武器使用，这种做法也可能发生在我们身上。

*（薛：中国的经济制裁措施，不是专门针对韩国，也对菲律宾进行过。）*

是的，中国曾经限制从菲律宾进口香蕉。对菲律宾制裁的规模小，但制裁对韩国的影响很大。我们感觉，中国现在将贸易政治化，现在是韩国、菲律宾，那下一个可能是马来西亚、新加坡、泰国等等国家。中国是我们最大的贸易伙伴，我们依赖于中国，中国的行为将促使我们思考：这是好事还是坏事？我们是否需要把贸易多元化？我们的政治立场可能不同，但是贸易就是贸易。如果中国觉得一些国家不听自己的，就在贸易上进行制裁，我们就会陷入麻烦，因为我们处于不利地位。这将影响我们对中国的信任。

**9、您认为“一带一路”是否具有可持续性？中国现有的做法有什么不足？如何改进？**

我个人认为，“一带一路”缺乏持续性。我的一些中国朋友告诉我，他们也不看好“一带一路”项目。因为他们认为让中国的资金流入外国，帮助别国修路等基础设施建设，为什么不用来建设中国的其他地区呢？中国并不是所有的地区都像上海、北京一样发达，中国的西部地区也需要建设资金，为什么不将资金留在中国呢？

是的，“一带一路”坚持一两年没问题，但是如果是十年、十五年呢？各种各样的基础设施建设永远不会结束，中国投入的越多，规模越大，就越难将资本回收。我的中国朋友告诉我中国现在的资金盈余都是过去二十几年辛苦奋斗得来的，现在这些钱投入到巴基斯坦、斯里兰卡，难以回收，好像中国过去的时间都白奋斗了，这对中国人民不公平。所以，最终中国国内对“一带一路”项目展开一些讨论。

对我们而言，中国更应该投资一些好的项目，只是不断扩大项目规模并不合理。我担忧的是，“一带一路”在马来西亚、斯里兰卡的一些困境会一再上演，导致中国形象的恶化。东南亚地区（市场容量）有限，没必要追求每年都上新项目，有些年份有，有些年份没有，这很正常。毕竟，（有些）项目需要六到七年时间的执行期。

**10、马哈蒂尔上台之后，或许会对“一带一路”项目做出新的最终决定，从长远看，这对中马关系是好事还是坏事？**

这要看情况，正像你之前提到的，中国和马来西亚之间的友好要大于分歧，马来西亚也不会和中国成为敌人。但是中国可能牵涉到纳吉布政府的贪污腐败问题，这可能会损害中国在世界的信誉。在这件事情上，中国方面或许做不了什么。有些时候问题出在马来西亚一方，不在中国。就像在斯里兰卡，斯里兰卡（前）总统要求中国建设这个、建设那个，（中国可能难以拒绝）。所以还是需要一种谨慎的行为方式，防止损害中国的国家形象。

如果中国不调整项目，马来西亚政府又没有足够的资金来负担，项目就会推迟。那样，双方都会陷入麻烦，双方应该避免出现这种情况。

*（薛：您认为马哈蒂尔会遵守承诺，把总理权力移交安瓦尔吗？）*

他最终会这么做，但是到底需要多久没人知道，他不能永久当总理。当然这不仅仅是他个人的问题，党派联盟中的其他成员也可能会不高兴。所以不能对此施加太大的压力，不光是马哈蒂尔，还需要内阁的决定。

## 11、您认为中国的马来西亚政策存在什么问题么？如果有，该如何改进？

纳吉布时期，中国的对马政策非常成功。马来西亚在南海问题中也没有与中国对抗。如果政府没有变更，没有问题。政府变更了，事情会有变化。

中国应该调整中马关系，因为新政府来自反对党，他们中的一些人认为，北京曾经对前内阁与总理施加了经济和政治上的影响。新一届政府都会把马来西亚的利益放在首位，不管是南海问题还是贸易问题。或许马来西亚与中国等国家的关系很重要，但必须保持开放和对话。本届政府将在 3-4 年内面临选举，民众对新政府的期待也比较高。所以，其做法会与纳吉布政府不同，以便获得合法性。外交政策上因此也会有所不同。

*（薛：政府的一届任期是多长时间，5 年吗？）*

最多 5 年，通常的内阁任职时间是 3 年到 3 年半，一般不会任满 5 年。

*（薛：之前的各界政府都任满了 5 年吗？）*

大部分政府都做了五年。纳吉布政府也坚持到了最后一刻。做多长时间取决于总理什么时候解散议会。总理通常依据自己的判断决定解散议会的时间。

12、您认为纳吉布的问题出在他自己，还是他的妻子？

或许两者都有。

（薛：他算是一个聪明人么？）

问题是，每个男人的身后通常都有一个强势的女人，对么？哈哈哈。

（薛：这么看来，很难说男人是否足够聪明。）

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。