

中亚新跨国铁路的建设及其利益协调

杨 雷

【内容提要】 中亚国家在苏联解体后开始谋划建设新的通往世界市场的铁路网络,各国经过各种形式的协商,逐步形成了新跨国铁路的方案。这些项目除了已经建成并运营的第二亚欧大陆桥和中亚—伊朗铁路项目之外,还有“三横”、“两纵”的跨国铁路方案。各国均立足自身的利益支持不同铁路项目,因此,这些项目的协调就涉及相关国家之间的利益问题。

【关键词】 中亚 铁路 “丝绸之路经济带” 利益协调

【基金项目】 2014 年度教育部人文社会科学研究规划基金项目《“丝绸之路经济带”的建设与欧亚地区合作》(项目批准号 14YJAGJW005)。

【作者简介】 杨雷,南开大学周恩来政府管理学院副教授。

2013 年 9 月以来,中国提出的“丝绸之路经济带”构想成为沿线各国热议的焦点。“丝绸之路经济带”的规划具有长远的经济积聚作用,它能够推动沿线地区或城市在区域经济建设中发挥运输通道的作用,直至获得跨国交通枢纽的地位。因此,“丝绸之路经济带”的交通枢纽地位成为各国在地区竞争中的主要目标。在欧亚运输通道的规划和建设方面,中亚、西亚国家之间既有竞争又有合作,在不同方案难以实现对接的情况下,各国为吸引建设资金和技术展开了激烈的竞争。

目前来看,一些中亚国家立足本国的长远发展,提出了自己的跨国铁路建设方案。对于这些方案,我们需要精心研究,以寻找它们之间的契合点,化繁为简,找出能够合作共赢的方案。

苏联时期,中亚国家的铁路交通主要面向北方。中亚国家独立后,铁路建设出现多元化趋势,各国出于扩大对外经济联系的需要并结合本国财力,将铁路干线的末端延伸至境外邻国,以获得通往海洋的陆上通道。20 世纪 90 年代,中哈两国铁路联网和中亚—伊朗铁路网的接轨为中亚国家充当欧

亚大陆运输走廊的愿望奠定了良好的基础:一方面,中哈铁路的联网使第二亚欧大陆桥正式贯通;另一方面,将中亚铁路网与伊朗铁路网相连的捷詹—萨拉赫斯—马什哈德铁路干线于1992年5月开始修建,1996年5月土库曼斯坦与伊朗的铁路对接,1997年开始过货^①。第二亚欧大陆桥和中亚—伊朗铁路项目构建起了中亚地区跨国铁路网的基础骨架。在近20年间,它们运输通畅,在欧亚铁路联运中发挥了巨大的作用。

随着欧亚之间贸易运输量的不断扩大,中亚地区运输通道的瓶颈限制日益突出。在这种情况下,中亚国家开始规划和建设新的跨国铁路。从各国已经提出和正在修建的项目来看,依照走向,可以将它们概括为“三横”、“两纵”的基本框架:“三横”是“丝绸之风”项目,塔、阿、土铁路和中、吉、乌铁路;“两纵”是哈、土、伊铁路和俄、哈、吉、塔铁路。

本文主要分析这些铁路项目的情况,研究中国、俄罗斯与中亚各国在这些跨国铁路项目中的利益关系,并以合作共赢为目标,提出将它们协调在一起的办法。

一 “三横”:“丝绸之风”项目,塔、阿、土铁路和中、吉、乌铁路

三条横向的跨国铁路基本沿东西走向连接中国或者中国周边国家,向西通向伊朗、土耳其,并进一步向欧洲地区延伸。目前在这三个项目中,“丝绸之风”项目不断推进,其余两个项目不同程度地遇到了困难。

(一)“丝绸之风”封闭集装箱多式联运项目

“丝绸之风”项目的基础是哈萨克斯坦2004年提出的哈萨克斯坦东西铁路干线项目,这一造价25亿美元的项目要在哈萨克斯坦中部修建一条总长为3083公里的铁路,从中哈铁路接轨多斯特克站,经过阿克斗卡—热兹卡兹甘—别伊涅乌,到达里海岸边的阿克套港。

该项目的实施分为三个阶段。第一阶段建设两条支线:一是从多斯特克站到阿克斗卡站的铁路,长度为312公里,造价为2.6亿美元,该线路将有效

^① 秦放鸣:《中亚国家铁路运输的现状、问题与发展探析》,《开发研究》2007年第4期。该线全长295公里,其中在土境内延伸132公里,由乌、哈、吉政府投资修建。萨拉赫斯现已建成土伊边境的大型铁路枢纽,《萨拉赫斯协定》(1996年)以该铁路线为基础提供了由中国太平洋沿岸到伊斯坦布尔的货运渠道。

地缓解多斯特克国境站上等待换装车皮大量积压的现象,许多车皮可以通过准轨到达阿克斗卡站,在那里进行必要的换装作业;二是从咸海附近萨克绍利斯基站到别伊涅乌的铁路,造价 5.4 亿美元,长度 540 公里。第二阶段同时开工建设三条铁路支线:一是长 524 公里造价 4 亿美元的阿克斗卡—莫因特的线路;二是长 520 公里造价 5.2 亿美元的热兹卡兹甘—萨克绍利斯基铁路;三是长度 583 公里造价 4.39 亿美元的别伊涅乌—阿克套—乌津铁路。第三阶段建设热兹卡兹甘—莫因特铁路,长度为 464 公里,造价 3.1 亿美元^①。

哈萨克斯坦东西铁路干线通道建成后,从多斯特克到阿克套港的运输时间将从现在的 4~5 天(包括卸货时间)减至 1.5~2 天^②。该项目不仅缩减运输时间,还可以在乌津与里海东岸的南北铁路干线连接,经土库曼斯坦到达伊朗,使从中国到伊朗的铁路运输只需过境两个国家:哈萨克斯坦和土库曼斯坦^③。

以哈萨克斯坦东西铁路干线通道为基础的“丝绸之风”封闭集装箱多式联运项目得以实施后,来自中国的货物运送到里海港口阿克套港,可通过大型轮渡穿越里海到达阿塞拜疆的巴库,然后经过巴库—第比利斯—卡尔斯铁路到达土耳其,然后输往欧洲,最终实现跨欧亚大陆的中国—中亚—高加索—欧洲运输。据专家评估,“丝绸之风”项目能够缩短从中国至欧洲的运送货物时间,货物在途时间为 12 天,实际距离为 4 192 公里。“丝绸之风”项目还有助于简化沿途各国海关和边境运输的行政手续,促进项目过境国之间的经贸合作。

但“丝绸之风”项目存在三个明显的缺陷:第一,只有当巴库—第比利斯—卡尔斯铁路投入运营后,才可能实现从中国经阿克套港至巴库—第比利斯—卡尔斯—马尔马拉伊(土耳其)隧道—欧洲的集装箱货物运输。据报道,巴库—第比利斯—卡尔斯铁路原计划于 2014 年 12 月竣工,2015 年上半年投入运营,但由于土耳其境内段的工程暂停导致工期推迟^④。第二,在格鲁吉

① Казахстан презентует грандиозный проект трансказахстанской магистрали с узкой колеёй. <http://www.kazakh.ru/news/articles/?a=28>

② 同①。

③ 同①。

④ Сохбет Мамедов. Центральная Азия прокладывает колею к мировым рынкам. Афганистан намерен присоединиться к проекту Баку – Тбилиси – Карс. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1416376740>

亚与土耳其边境需要换轨,阿塞拜疆和格鲁吉亚境内铁路是宽轨,而土耳其境内则是欧洲准轨。第三,“丝绸之风”项目不属于“TRACECA”计划^①,欧盟委员会并不支持该项目。

哈萨克斯坦是“丝绸之风”项目的积极倡议者,其他国家不太积极,目前只有哈萨克斯坦、阿塞拜疆、格鲁吉亚和土耳其的交通部部长在 2012 年签署了一个备忘录。根据该备忘录,签字各方成立了一个联合工作组,以研究和处理与“丝绸之风”项目有关的问题,这些问题涉及运费、海关监管等技术性问题,可被视为签署政府间正式协议前的准备^②。

哈萨克斯坦东西干线铁路项目原计划以准轨吸引中国投资,但由于各种因素的制约,这一计划并未实现。哈萨克斯坦开始依靠本国的力量分期、分段地建设和连接这一干线,轨距也依旧使用宽轨。2014 年 8 月 22 日,纳扎尔巴耶夫在该项目下的两段线路竣工仪式上说:“在我国历史上,我们首次投入运营了两条铁路:热兹卡兹甘—别伊涅乌铁路和阿尔卡雷—舒巴尔考尔铁路,事实上,我们在本国境内建立了从中国到欧洲的走廊,缩短运输时间到原来的 1/3。这意味着全新的运输能力,我们要充分利用它。”热兹卡兹甘—别伊涅乌铁路长 988 公里,将多斯特克到阿克套港之间的路程缩短到 1 200 公里^③。阿尔卡雷—舒巴尔考尔铁路长 214 公里。两段铁路的总投资为 5 010 亿坚戈^④。这两条线路的建设周期为 2012 年 6 月~2014 年 8 月,新建和对接的铁路里程超过 1 200 公里,还包括必要的配套设施。

目前,哈萨克斯坦东西干线项目还未全线贯通,哈将继续推进这一项目的建设。

(二)塔、阿、土铁路

塔、阿、土铁路的形成经历了一个演变的过程。2012 年,土库曼斯坦和阿

① “TRACECA”是一个欧盟及其东欧伙伴国家通过黑海、外高加索、里海与中亚地区的路线来发展运输的国际合作项目,其框架内包括多斯特克(霍尔果斯)—阿拉木图—阿克套港铁路以及热兹卡兹甘—别伊涅乌铁路。

② Қазақстан утратил интерес к своему проекту мультимодального блок – поезд Silk Wind. <http://abc.az/rus/news/78568.html>

③ Государственная программа развития и интеграции инфраструктуры транспортной системы Республики Казахстан до 2020 года. http://mid.gov.kz/images/stories/contents/gp_150520141656.pdf

④ Назарбаев дал старт двум железнодорожным магистралям, объединяющим 3 области Казахстана. <http://www.kaztag.kz/news-of-the-day/detail.php?ID=295326>

富汗两国率先签署了一项连接两国铁路的建设协议,2012 年 10 月,该项目得到亚洲开发银行的批准和资助,估价为 4 亿美元,路基长度为 160 公里。塔吉克斯坦当时还在境内段的三个铁路方案之间进行选择,没有作出最后的决定。2013 年 3 月 19 日,土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫、塔吉克斯坦总统拉赫蒙和阿富汗总统卡尔扎伊在阿什哈巴德签署了塔、阿、土铁路建设备忘录。连接塔吉克斯坦边日、阿富汗阿克哈—安德浩段与土库曼斯坦阿塔穆拉特—恩麻木那扎尔段的铁路总长度达 400 公里。土库曼斯坦承诺自筹资金建设境内 90 公里的铁路以及从土阿边界到阿富汗安德浩的铁路。2013 年 6 月初,土库曼斯坦举行了本国境内段铁路的开工仪式,三国总统参加了庆典。塔吉克斯坦打算在选定总承包商之后于 2015 年开工建设境内段的铁路,全部工程在 2015 年内完成。据塔交通部的消息,亚洲开发银行向塔提供了技术援助,在 2014 年融资 100 万美元,对该项目进行了技术经济论证。正式的亚洲开发银行财政支持方案自 2015 年开始实施,当年用于塔境内段铁路建设的贷款为 1 亿美元^①。

然而土库曼斯坦铁路建设开工半年后,阿富汗安全形势恶化威胁到该项目的建设。另外,2014 年年初,塔吉克斯坦与阿富汗协商阿富汗境内段 200 公里线路的走向时,遭到了土库曼斯坦的反对。塔吉克斯坦希望新建的 400 公里铁路能够打开乌兹别克斯坦对其的交通封锁,而土库曼斯坦则另有想法。土库曼斯坦经常在中亚水资源问题上站在乌兹别克斯坦一边,这影响到了塔吉克斯坦与土库曼斯坦的关系。目前,由于对路线走向没有达成一致以及担忧阿富汗安全形势的威胁,塔、阿、土铁路面临阻力。塔、阿、土铁路出现的问题是中亚区域合作不可避免的,说明三国之间缺乏有关铁路走向的有效协调机制^②。

在塔吉克斯坦的长远规划中,塔、阿、土铁路还将转化为中、吉、塔、阿、伊铁路。塔吉克斯坦国家铁路公司副经理弗拉基米尔·萨勃卡洛夫认为,中、吉、塔、阿、伊铁路与中、吉、乌铁路的战略意义不同,他说:“中国经塔吉克斯坦通往伊朗的铁路项目非常有益。该路线将不需要换轨,轨距将实现统一。这将加快车辆的传输”,他还说:“目前还不知道该项目的投资金额。为此需

^① Таджикистан получит \$ 100 млн. для строительства участка регионального ж/д проекта. <http://www.avesta.tj/business/26006-tadzhikistan-poluchit-100-mln-dlya-stroitelstva-uchastka-regionalnogo-zh-d-proekta.html>

^② Мурат Садыков. Туркмено-таджикская железная дорога так и не будет построена? <http://russian.eurasianet.org/>

要技术论证。目前,伊朗地铁公司在伊朗当局的资助下正在进行该项目塔吉克斯坦境内段的技术论证”。塔吉克斯坦的态度非常明朗,它致力于与语言文化相近的主要贸易伙伴国伊朗发展可持续发展的交通运输。

尽管塔、阿、土铁路建设暂时遇到了阻力,但是塔吉克斯坦仍然有计划地推进其境内段的铁路工程。杜尚别—库尔干秋别铁路的建设于2009年开始,但实际上该铁路项目准备工作早在1967年就开始了。该铁路的第一段是杜尚别—瓦赫达特铁路,其总长度为46.3公里。塔交通部表示,该支线的建设是连接塔吉克斯坦国内铁路建设的第一步^①。2011年,塔吉克斯坦开始建设连接塔吉克斯坦中部与南部地区铁路的南段:瓦赫达特—库尔干秋别。其中,总长度为40.7公里的瓦赫达特—亚万铁路计划在2016年塔独立25周年时建成,而到达库尔干秋别则需要更长时间。2013年塔吉克斯坦与中国达成协议,中方提供约7200万美元贷款用于修建该铁路及配套设施,其余款项由塔政府投资。2014年9月,项目在中国公司的参与下启动。中方负责修建总长度为3755米的3个隧道和总长度为约700米的5座桥梁,整个工程的建造由8家公司完成,共投入500多名建设者和80多台设备,所有工作严格按既定时间表进行^②。

(三) 中、吉、乌铁路

对于1997年就提出的中、吉、乌铁路项目,中国方面一直积极推动,并完成很多实质性的前期工作;乌兹别克斯坦方面也很早就批准了中、吉、乌铁路方案,对该铁路持积极态度;但是吉尔吉斯斯坦对邻国关系、融资问题、地缘政治、国内局势和经济发展方面有诸多考虑,项目被长期拖延。2013年年初,中国路桥公司与吉尔吉斯斯坦铁路公司共同完成了该项目的可行性研究报告。2013年12月,吉尔吉斯斯坦总统否决了中、吉、乌跨国铁路,理由是吉需要优先建设符合本国利益的南北走向铁路。该项目被搁置的原因,表面上是吉方对融资等问题有反对意见,但实际上,地缘政治因素更为重要。中、吉、乌铁路的连通能够加强乌兹别克斯坦对吉南部地区的影响,吉乌两国关系较为紧张,吉不希望乌在吉南部地区扩大影响,加剧吉南北分裂的趋势。吉尔吉斯斯坦政府对中、吉、乌铁路项目的最新表态是:可以修建中吉铁路,使其

^① Железная дорога Душанбе – Вахдат – Яван заработает в 2016 . <http://news.tj/ru/news/zheleznaya-doroga-dushanbe-vakhdat-yavan-zarabotaet-v-2016-godu>

^② В Таджикистане в 2016 г. построят железную дорогу, которая соединит Душанбе с югом страны. <http://www.ca-news.org/news:1119789/>

在吉境内与俄、哈、吉、塔铁路相连接。吉交通和通信部部长卡雷克别克·苏尔坦诺夫向媒体表示,吉希望成立中吉合资公司建设中吉铁路,吉方划拨项目用地,中方提供全部资金。吉方建议的中吉路线全部位于吉境内^①。受中亚国家间复杂关系的影响,中、吉、乌铁路的前景不够明朗。

二 “两纵”:哈、土、伊铁路和俄、哈、吉、塔铁路

“两纵”指以南北为基本走向,连接哈萨克斯坦等中亚国家与阿富汗、伊朗的铁路项目。目前,位于里海东岸的哈、土、伊铁路已于 2014 年 12 月正式贯通运营,而位于中亚东部的俄、哈、吉、塔铁路项目刚刚被提出来,进展并不顺利。

(一) 哈、土、伊铁路

哈萨克斯坦、土库曼斯坦和伊朗推进建设并刚刚竣工的南北铁路为哈萨克斯坦、土库曼斯坦提供了连接波斯湾海上航线的铁路。2007 年,土库曼斯坦、哈萨克斯坦和伊朗签署了建设乌津(哈)—格济尔卡亚—别列克特(土)—艾特列克—戈尔甘(伊)铁路的政府间协议。2009 年哈、土、伊铁路开始建设,被称为“南北走廊”项目。线路总长度为 934.5 公里。哈萨克斯坦境内段长 130 公里,从曼格斯套地区的乌津到与土库曼斯坦交界的巴拉沙克,该线路最早于 2011 年 3 月交付使用;最长的线路位于土库曼斯坦境内,约 722.5 公里;在伊朗境内的长度为 82 公里。与 1996 年将中亚铁路网与伊朗铁路网相连的捷鲁—萨拉赫斯—马什哈德铁路线相比,“南北走廊”节约路程 600 公里,缩短运输时间 48 小时,能够节省大笔运费。

2013 年 5 月 12 日,在土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫正式访问哈萨克斯坦期间,两国总统出席项目启动仪式,为哈、土、伊铁路的哈萨克斯坦巴拉沙克—土库曼斯坦谢尔海加卡段铺下金色的铁轨。这是连接哈萨克斯坦、土库曼斯坦和伊朗跨国铁路的一部分。工程完工后,哈土铁路实现了对接,两国间的货运量明显提高,2014 年 1~7 月达到 140 万吨,与 2013 年同期相比增长了 42%,其中有一半的货运量通过乌津—别列克特铁路^②。受西方对

^① <http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201503/20150300913265.shtml>

^② Грузопоток по ж/д магистрали Казахстан – Туркменистан – Иран прогнозируется в объёме 15. млн тонн к 2020г. <http://newroads.kz/uncategorized/gruzopotok-po-zhd-magistrali-kazaxstan-turkmenistan-iran-prognoziruetsya-v-obeme-15-mln-tonn-k-2020g.html>

伊朗制裁的影响,哈、土、伊铁路的竣工日期从最初定的 2011 年年底一再被推迟,先是拖到 2012 年 12 月,最终在 2014 年 2 月交工,从调试到运营又花去 10 个月时间。2014 年 12 月,哈、土、伊铁路全线投入运营,三国总统于 12 月 3 日在德黑兰出席了铁路开通仪式。据土库曼斯坦驻哈萨克斯坦特命全权大使阿克梅拉多夫预测,到 2020 年,哈、土、伊铁路的货运量将达到 1 500 万吨,其中 300 万吨是过境货物^①。

哈、土、伊项目对中亚和周边国家的经济发展带来良性影响,成为促进区域经济合作的重要因素。这一项目的直接受益方是哈萨克斯坦、土库曼斯坦和伊朗;俄罗斯也能够利用这一线路开展与伊朗的商品贸易;中国也将受益,当哈萨克斯坦东西铁路干线竣工后,来自中国的货物就能通过“南北走廊”运往伊朗。

(二) 俄、哈、吉、塔铁路

2013 年 5 月 28 日,俄、哈、吉、塔四国元首在比什凯克参加独联体集体安全条约组织首脑会晤时举行了非正式会晤,在吉尔吉斯斯坦总统阿坦巴耶夫的提议下,四位总统讨论了建设俄、哈、吉、塔铁路的问题。当天,独联体集体安全条约组织秘书长博尔久扎表示:“这一问题不直接涉及集体安全条约组织的使命,但是各国元首对此表示关注。”^②通过这次会晤,四国总统决定授权本国的相应机构研究俄、哈、吉、塔铁路建设项目的可行性问题。

吉尔吉斯斯坦近 80% 的资源分布在塔拉斯州和南部贾拉拉巴德州、奥什州和巴特肯州。目前,吉尔吉斯斯坦用铁路将货物从首都比什凯克运抵南部地区仍然要像苏联时期那样过境三国领土(哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦),这大大增加了其运输成本^③。因此,吉尔吉斯斯坦希望建立能够加强联系本国南北地区的铁路网络,俄、哈、吉、塔项目被寄予厚望。这一铁路线从哈萨克斯坦城市塔拉兹出发,沿楚河河谷进入吉尔吉斯斯坦的塔拉斯州境内,然后经过托克托古尔向南,通过贾拉拉巴德州前往奥什州,再向西南方向经过克孜勒基亚到达巴特肯州。在巴特肯州,该铁路将与塔吉克斯坦的铁

^① Грузопоток по ж/д магистрали Казахстан – Туркменистан – Иран прогнозируется в объеме 15. млн тонн к 2020г. <http://newroads.kz/uncategorized/gruzopotok-po-zhd-magistrali-kazakhstan-turkmenistan-iran-prognoziyuetsya-v-obeme-15-mln-tonn-k-2020g.html>

^② Чолпон Сулайманова. Целесообразность реализации проекта строительства ж/д Россия – Казахстан – Кыргызстан – Таджикистан рассмотрят соответствующие ведомства этих стран – Н. Бордюжа. <http://kabar.kg/rus/politics/full/56052>.

^③ 秦放鸣:《中亚国家铁路运输的现状、问题与发展探析》,《开发研究》2007年第4期。

路连接,向这个南部邻国提供打破乌兹别克斯坦制造的交通封锁的机会。吉塔两国希望摆脱苏联解体所导致的铁路网络相互分割状态,俄、哈、吉、塔铁路项目使它们能够向南绕过乌兹别克斯坦通过土库曼斯坦向西出口货物。这一项目遭到乌兹别克斯坦的反对,认为这是“死胡同”,是“荒谬”的道路。乌兹别克斯坦经济研究中心协调员巴赫季耶尔认为,该项目只对吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦有利,他说:“我难以想象,俄罗斯商人会把自己的商品翻越天山和帕米尔高原出口到波斯湾港口,而不使用已经存在的过境乌兹别克斯坦和土库曼斯坦的交通走廊。”

独联体集体安全组织的其他国家对此反应不一。虽然俄罗斯、哈萨克斯坦表面上不反对俄、哈、吉、塔铁路,但是各有算盘。俄罗斯希望通过该项目和阿富汗巴达赫尚省的铁路将本国铁路与巴基斯坦连接,以建立通往瓜达尔港口的路线。俄罗斯缺乏资金,虽然该项目将巩固俄罗斯在该地区的影响,但铁路本身并不能为俄投资带来利润,促使其参与该项目^①。哈萨克斯坦之所以支持该项目,是希望吉尔吉斯斯坦用它来替代对哈构成货运竞争压力的中、吉、乌铁路^②,但是由于俄、哈、吉、塔铁路的经济效益不佳,哈萨克斯坦实际上并不愿意投资。俄、哈、吉、塔铁路之所以经济效益不佳,是因为它要跨越天山和帕米尔高原,地形极为复杂,是一个昂贵的和长期的投资项目。

在俄哈不真心支持这个项目的情况下,俄、哈、吉、塔铁路的前景渺茫。但是如果吉尔吉斯斯坦需要开发该项目沿线的能源、矿产资源,则这一方案将是其必然选择^③。2015年3月,哈萨克斯坦的“Transproekt - K”公司完成了俄、哈、吉、塔铁路项目的预可研报告。报告认为,该项目从技术层面是可行的,但所需资金数额太过巨大^④。该报告还研究了铁路的走向,认为从建设和运营的角度出发,吉境内段的最佳路线方案为:巴雷克奇—萨雷卡梅什—卡

^① Росбалт: Кто скрестил рельсы в Средней Азии. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1372820520>

^② 中亚基础设施项目的专家、《建设跨吉尔吉斯斯坦铁路丘伊—费尔干纳》一书的作者拉希莫夫在谈到中、吉、乌铁路的风险和好处时指出,哈萨克斯坦不会支持这一项目,因为这将对哈萨克斯坦的货运量构成竞争威胁。目前乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦的货运都通过哈萨克斯坦境内的铁路,由于中、吉、乌铁路缩短了运输距离,大量的货运量可能转移到新铁路上。哈萨克斯坦与中国有两个铁路货运口岸,为此投入的资金超过20亿美元,它必然不会向吉尔吉斯斯坦作出让步。

^③ Евгения Ким. Китай начал глобальное наступление. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1416433680>

^④ <http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201503/20150300921044.shtml>

拉库里—贾拉拉巴德—萨雷塔什—卡拉梅克,总长度为 885 公里。目前来看,由于巨额的投资资金难觅来源,俄、哈、吉、塔铁路建设项目很难启动。

三 中亚跨国铁路项目的利益协调与前景

“丝绸之路经济带”建设的目标是以沿线交通基础设施和相关产业的建设带动区域经济整体发展。“丝绸之路经济带”沿线国家在加强区域合作、构建互联互通交通网络方面达成了一致,但是在具体的项目走向上存在着不同方案。中亚跨国铁路网的规划和建设涉及相关国家的切身利益,必须协调它们之间的矛盾,实现合作共赢。下面分析中国、俄罗斯和中亚国家在跨国铁路的走向和布局方面所存在的不同利益。

从中国的角度出发,中国希望东西走向铁路项目的建设得到更快发展并力争使用准轨铁路标准。具体来说,就是:支持哈萨克斯坦东西干线铁路建设以及以此为基础的“丝绸之路”项目;推动中、吉、乌铁路项目重启;参与塔、阿、土铁路项目,并将其与中国境内的铁路连接起来;对于两条南北铁路项目,中国的需求不是很强。但是从长远来看,南北铁路项目也有利于“丝绸之路经济带”的建设和区域经济发展,因此,中国采取不反对的态度。

从俄罗斯的立场看,在铁路建设方面要维护宽轨铁路联盟的利益,保证 1 520 毫米轨距标准在独联体国家范围内不被改变,这是其维护势力范围的保障。俄罗斯还力争将宽轨标准推广到阿富汗境内,这样就能使欧亚之间的准轨铁路走廊被宽轨系统所隔断,第二亚欧大陆桥及其他新线路必须进行费时费力的换装作业,无法构成对俄罗斯西伯利亚大铁路无须换轨成本优势的挑战。据测算,目前一个标准集装箱的运费情况是:西伯利亚大陆桥 2 000 美元(运时 20 天),第二亚欧大陆桥 3 000 美元(运时 30 天),差距明显^①。因此,俄罗斯支持中亚地区南北铁路项目的建设,即使在资金紧缺的情况下,也要用政治影响来促进这些项目的发展;而对于中、吉、乌铁路等项目,俄罗斯则不惜采取间接手段加以阻挠。

从中亚国家的立场来看,一方面,它们希望发挥自身的地理优势和运输潜力,吸引外部投资和技术,将本国建设成为欧亚交通走廊上的中枢,联通东亚、南亚、西亚和欧洲,在“丝绸之路经济带”建设中占据更好的位置;另一方

^① 张艳玲、刘崇献:《新亚欧大陆桥运行不畅的原因及对策探讨》,《物流商论》2013 年 7 月。

面,中亚国家之间又矛盾重重,相互冲突和对立。一些国家在互联互通中的摩擦大于合作,这限制了它们之间的合作,使其难以担当起运输中枢的责任。与此相反,哈萨克斯坦则较好地处理了与周边国家的关系,在跨国铁路的建设方面成绩突出,从而在欧亚运输走廊中的地位更加重要。

中国、俄罗斯和中亚国家之间的利益摩擦是客观存在的。例如,吉尔吉斯斯坦在南北铁路和东西铁路方案之间面临抉择,它试图在大国之间寻求平衡以获取更大的利益,但这样很容易在大国之间制造矛盾。吉尔吉斯斯坦提议中国参与南北铁路建设被视为向俄罗斯发出的信号:如果俄罗斯不资助该铁路的建设,那么中国将取代俄罗斯在该地区的影响。为了向俄罗斯施加压力,吉尔吉斯斯坦多次在公开场合打中国牌向俄罗斯施压,借用中国促使俄罗斯作出选择。在吉国内对南北铁路项目还有很大争议的情况下,吉政府的莽撞举动可能挑拨中俄关系^①。由此可见,相关各国之间的利益必须协调,否则可能对国家间关系造成不良影响。如何协调各国在跨国铁路项目上的合作关系也将决定“丝绸之路经济带”建设的成效。

为了协调相关国家在“丝绸之路经济带”建设上的立场差异,推动符合共同利益的项目付诸实施,中国应当推动相关国家在如下几个方面进行协调。首先,“丝绸之路经济带”建设的所有项目应当真正从提高经济效益、共同获益的角度进行调整和协调,这是最为优先的原则,只有这样,才能使项目产生更大的自生动力,唤起市场的需要,以符合经济规律的方式快速发展;其次,以加强各国间政治关系为辅助展开协商和沟通,彻底改变零和思维模式,以追求绝对收益来替代各国对相对收益的斤斤计较,以经济合作取得的集体成效来促进各国间政治关系的发展;最后,加强各国之间不同层面的文化交流,以推动国家间全面互信为根本,用多种手段促进民心相通,奠定政策相通和基础设施联通的基础。

对于中亚新跨国铁路的规划与建设,应当综合所有相关国家的利益与共同需求,为求得各个铁路项目之间的最大公约数,不遗余力地加强协调。在这里,笔者提出一些不成熟的想法,以协调中亚国际大通道建设的不同方案:

第一,推动哈萨克斯坦东西干线铁路与哈、土、伊铁路项目对接,既要发挥其东西国际通道的作用,也要强化其前往波斯湾地区重要国际走廊的地

^① Железнодорожные проекты Бишкека: предложения МИД Киргизии нацелены на локальные столкновения интересов России и Китая. http://www.ng.ru/cis/2014-05-21/7_bishkek.html

位。这本来就是哈萨克斯坦的长远规划,各国只要给予其充分的支持即可。对于中国来说,哈萨克斯坦东西干线铁路为欧洲和亚洲之间的铁路运输提供了新的路径,它是中国通向里海的重要直达运输通道。来自中国的国际联运货物可以从阿克套港通过轮渡到达阿塞拜疆的巴库港,上岸后可以继续沿铁路经格鲁吉亚、土耳其到达欧洲。而哈、土、伊南北运输线路如果实现与哈萨克斯坦东西干线的对接,就将成为中国通往波斯湾国家的、所经国家最少的一条贸易通道。在途经乌兹别克斯坦、土库曼斯坦的国际铁路出现阻碍的情况下,这条线路将是一个重要的选择。因此,中国应当重视这两个项目在“丝绸之路经济带”建设中的地位和价值。

第二,在目前的情况下,中、吉、乌铁路与俄、哈、吉、塔铁路项目可以合二为一,在吉尔吉斯斯坦的贾拉拉巴德连接,形成中、吉、塔、阿、伊铁路项目。受各方面因素的制约,目前,中、吉、乌铁路的吉乌段,俄、哈、吉、塔铁路的俄、哈、吉段很难推进和实施。但是这两个铁路项目如果实现对接,就具有了实施的条件。吉尔吉斯斯坦交通和通信部部长苏尔坦诺夫表示,吉方2014年年底决定实施中吉铁路。该线路总长472公里,从中吉边境口岸吐尔尕特进入吉境内,然后经阿克塔拉、卡扎尔曼、苏扎克到达贾拉拉巴德,往西可延伸至乌兹别克斯坦(原计划的中、吉、乌铁路)、往南可延伸至塔吉克斯坦(中、吉、塔、阿、伊铁路)^①。可见,这两个项目存在对接的规划。在实践中,这两个项目的协调和对接活动已经启动。2014年12月,相关国家在杜尚别举行了会谈,初步明确了中、吉、塔、阿、伊铁路的走向,并商定于2016年4月1日前完成可行性研究报告。考虑到该铁路未来的运营前景,阿富汗、伊朗、中国和塔吉克斯坦都主张采用1435毫米的准轨,吉方虽表示希望采用1520毫米宽轨,但也表示将研究采用准轨的可能性。中、吉、塔、阿、伊铁路符合五国共同利益,如果没有外力的阻碍,在充分协商和让步之后必将具备实施的条件。

第三,塔、阿、土铁路可以并入中、吉、塔、阿、伊铁路项目,成为中、吉、塔、阿、伊铁路通向土库曼斯坦的一个分支。通往土库曼斯坦的分支在阿富汗局势出现恶化的情况下,还可以充当备用干线。

上述协调方案符合多数国家的利益,中国应当全力支持和推动各国协商,在中、吉、塔、阿、伊铁路的技术标准上,应当打消俄罗斯和中亚国家的顾虑,尽量使用准轨,并以亚洲基础设施投资银行或丝路基金对该项目提供资金支持,以推动这一项目尽快付诸实施。在项目协调的前景方面,尽管还存

^① <http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201503/20150300921044.shtml>

在着各种各样的困难,但是从总体上来看,中国、俄罗斯和中亚国家在跨国铁路上的利益分歧是可以协调的。

首先,中国与俄罗斯在欧亚跨国铁路轨距上的矛盾较为尖锐,两国的立场从表面上看难以调和。中国希望打通无须换轨的欧亚直达铁路,俄罗斯则希望维护独联体国家的宽轨联盟,以保障其安全空间。但是俄罗斯目前受到美欧等国的制裁,国内经济下滑,财力紧缩。一方面,俄罗斯在国际舞台上对中国的倚重有所加强,在一些问题上愿意采取合作态度;另一方面,俄罗斯对中亚国家的影响力,特别是经济影响力大幅下降,而中亚国家对俄的离心力不断增强,一些国家已经能够自主决定国家发展走向。在这种情况下,中国与中亚国家的双边合作有可能取得新的突破。中国应当积极争取,以实现在塔吉克斯坦或者吉尔吉斯斯坦开辟准轨铁路建设的先例。如果这一努力不能取得成功,则中国只有把中国—西亚—欧洲准轨铁路的线路进一步南移,在独联体国家之外寻找过境通道。

其次,中国与中亚国家的利益是完全可以协调的。无论是南北向,还是东西向的过境中亚的跨国铁路,总体上来说对于中亚区域发展都是有利的。同时,它们也都能构成“丝绸之路经济带”建设的促进因素,也是中国能够接受的。比起欧洲和东亚地区已经形成网络的发达交通体系来说,目前中亚地区的运输网络极为落后,铁路交通设施建设领域的空白很多,因此,从更为宽广和长远的角度来说,中亚国家规划的所有铁路项目都具有必要性。只是这些项目的建设存在先后的问题。在选择优先建设项目的过程中,中国需要协调各国的不同想法,进行全局整合与统筹,要利用中亚国家的积极性,发挥它们各自的优势和潜力,以全面推动“丝绸之路经济带”的建设。

最后,俄罗斯与中亚国家的利益在铁路建设方面基本一致,但是双方始终存在着控制与反控制的斗争。俄罗斯目前经济力量有限,只能偏重于使用军事、政治等手段来对中亚国家进行控制,而中亚国家则充分利用外交平衡术,在大国之间谋求利益最大化。中国既要照顾俄罗斯关切,又要坚定不移地与中亚国家合作,实现合作共赢。

展望未来,如果各国能够协调一致,则大家都能分得“丝绸之路经济带”建设的红利;如果彼此间不能妥协、求得一致,则合作就必须放缓,不能采取单边冒进的做法扩大矛盾。这一协调与合作的过程是以螺旋式上升、波动中前进的形态表现出来的。相关各国都应当对这一规律保持清醒的认识,在实践中以理智的态度来推进各方达成共识。

(责任编辑:徐向梅)