

四、中國大陸高鐵外交之觀察

企劃處主稿

- 中國大陸自 2005 年起爭取多國高鐵工程，由中國大陸鐵建公司、中國大陸鐵路總公司等單位承攬，提供專業人力、相關技術輸出；另高鐵工程貸款以高金額、低利率之優惠貸款為主，多由中國大陸國家開發銀行提供。
- 目前除中國大陸承攬之「土耳其伊安高鐵」已完工通車外，委內瑞拉、利比亞、墨西哥、泰國、美國等國之承攬高鐵建設，皆因故生變。美方輿論則認為陸方推動「高鐵外交」係消化產能手段，其他國家未必接受陸方藉此擴張影響力。

中國大陸自 2005 年起迄今，陸續承攬多國高鐵建設，目前土耳其高鐵已完工，沙烏地阿拉伯、伊朗、印尼等國高鐵刻正施工中，俄羅斯高鐵進行開工前置作業中，委內瑞拉、利比亞、墨西哥、泰國、美國等國皆因故致合作生變，而馬新高鐵則刻正與日本競標中。謹就高鐵外交背景、中國大陸承攬各國高鐵情況及各方輿論等，簡析如次。

（一）背景說明

1. 高鐵外交：近年中國大陸快速發展鐵路建設，建構「四縱四橫」鐵路網（四縱包括京滬高鐵、京廣高鐵、京哈高鐵、上海至深圳快速鐵路等；四橫包括鄭州至寶雞、杭州至貴陽、南京至重慶、石家莊至太原等路線），2004 至 2015 年底止，中國大陸高鐵營運里程超過 1.9 萬公里，居世界第一，且佔世界高鐵營運里程比例約達 6 成(中新網，2016.1.17；新華社，2016.3.5)。另自 2005 年起，中國大陸開始爭取多國高鐵工程（土耳其、沙烏地阿拉伯、伊朗、印尼、俄羅斯、委內瑞拉、利比亞、墨西哥、泰國、美國、馬新等），其承攬模式多為：中國大陸鐵建公司（下稱鐵建）、中國大陸鐵路總公司（下稱鐵總）及該二公司轄下分公司承攬（少數由其他公司承攬，如中國大陸中機公司）、提供專業人力（如工程師、管理人員等）、相關技術（如列車、

訊號系統等)輸出(中國網,2016.5.16;中新網,2016.6.8);高鐵工程貸款以高金額、低利率之優惠貸款為主,多由中國大陸國家開發銀行提供(如俄羅斯、印尼、委內瑞拉等,惟其他由陸方承攬高鐵國家之貸款,並無公開資料揭露由陸方何間銀行承貸)。外媒以「高鐵外交」形容中國大陸積極承攬各國高鐵情況(美國之音,2010.12.2)。

2. 「一帶一路」與高鐵外交:在2013年習近平提出「一帶一路」前,中國大陸即有輸出其高鐵技術,以滿足貿易及戰略需求之構想,如2009年12月發布之「國務院關於進一步促進廣西經濟社會發展的若干意見」,明確提出推進廣西南寧至新加坡鐵路(新華社,2010.8.12)。「一帶一路」提出後,明確形成與亞洲、歐洲、非洲之陸路及海路合作。陸路部分,中國大陸重視鐵路建設,尤重視「泛亞鐵路」南段(陸方冀以雲南昆明為起點,新加坡為終點之高鐵或鐵路路線,途中經越南、柬埔寨、泰國、緬甸、寮國等,成都日報,2010.12.2),期藉以強化「一帶一路」效益。隨著中國大陸陸續承攬多國高鐵工程,2015年底中國大陸外交部長王毅稱「一帶一路」於高鐵部分初見成效(中國大陸外交部,2015.12.12),今年初李克強則稱「一帶一路」促進高鐵、核電等產業輸出外國,實現中國大陸企業「走出去」戰略(新華社,2016.3.5)。

(二) 中國大陸承攬各國高鐵情況 (詳見附表)

1. 土耳其伊安高鐵為中國大陸首次承攬外國高鐵工程,亦為目前唯一完工通車路線:土耳其伊安高鐵二期工程(起迄站為伊斯坦堡至安卡拉,全長約533公里,二期工程長約158公里,最高時速250公里),2005年由鐵建組成之統包團隊承攬,合約金額12.7億美元,由陸方提供7.5億美元的混合貸款,其中包括5億美元優惠貸款,2014年7月25日伊安高鐵完工通車(人民網,2014.7.26)。
2. 沙烏地阿拉伯、伊朗、印尼高鐵刻正施工中,俄羅斯高鐵進行開工前置作業:
 - (1) 沙烏地阿拉伯麥麥高鐵(起迄站為麥加至麥迪那,全長約450公里,最高時速360公里):由鐵建下屬中國大陸土木工程集團(下稱中土集團)承攬,雙方2013年2月簽約,同年3月開工,合約金額3.8億

美元（中新網，2015.6.20）。

(2) 伊朗德庫高鐵（起迄站為德黑蘭至庫姆，全長約 926 公里，最高時速 250 公里）：由中國大陸中機公司、蘇電集團及伊國企業聯合承攬，2016 年 1 月 23 日習近平訪伊期間簽約，2 月 7 日開工，合約金額 21 億美元，由陸方提供 85% 貸款，約 18 億美元（中評社，2016.2.14；人民網，2016.2.15）。

(3) 印尼雅萬高鐵由日、陸競標，後由中國大陸承攬：印尼雅萬高鐵（起迄站為雅加達至萬隆，全長約 140 公里，最高時速 250-300 公里間）由日、陸競標（2015 年 3 至 8 月間，日、陸皆多次修正優惠貸款金額、利率及提前完工等條件），2015 年 9 月初，印尼一度退回日陸方案，決定改建中速鐵路，旋於 9 月底改稱續推高鐵，惟承攬國需符合三條件（印尼政府財政零負擔、貸款無需主權擔保、建設費用由印尼國有企業籌措，工商時報，2015.9.25），中國大陸願接受印尼條件，遂由鐵總與印尼企業合資承攬，雙方於 2015 年 10 月 16 日簽約，合約金額 55 億美元，由陸方提供 75% 融資，約 41 億美元（文匯報，2016.1.29）。後因印尼要求陸方強化高鐵地震應變措施、延長鐵路使用期限為 100 年；另陸方未通過高鐵環評及收購高鐵所需土地，且僅提供 5 公里路線計畫予印尼，引發印尼不滿，經雙方協調後，於今年 1 月 21 日開工（蘋果日報，2016.2.5；新華社，2016.3.17；中新網，2016.3.25）。

(4) 俄羅斯莫喀高鐵進行開工前置作業：俄羅斯莫喀高鐵（起迄站為莫斯科至喀山，全長約 770 公里，將首次使用陸方最新研發高鐵列車，最高時速 400 公里，中新網，2016.6.8），由鐵建下屬中鐵二院工程集團與俄企聯合承攬，雙方 2015 年 6 月 18 日簽約，合約金額約 62 億美元（文匯網，2015.6.19）。今年 5 月俄、陸達成莫喀高鐵融資協議，由陸方提供全額貸款，且無需俄國主權擔保，惟若莫喀高鐵客流量每年少於 1 千萬人次，俄國將償還債務，以確保中國大陸收益（鳳凰網，2016.5.26），目前莫喀高鐵仍處勘查設計階段（中評社，2016.6.15）。

3. 中國大陸承攬委內瑞拉、利比亞、墨西哥、泰國、美國等國高鐵建設，皆因故生變：

(1) 委內瑞拉高鐵因石油價格崩盤，無力負擔工人薪資，致工程停

擺：2007 年委國前總統查維茲與中國大陸達成「石油換貸款」協議（2007 年迄今，中國大陸至少提供委國貸款 500 多億美元，路透社中文網，2016.6.15），查維茲尋求中國大陸承建委內瑞拉高鐵（起迄站為蒂納科至阿納科，全長 468 公里，最高時速 220 公里），由鐵總下屬中國大陸中鐵公司承攬，2009 年開工，合約金額 75 億美元（由陸方提供委國貸款，惟並無公開資料揭露實際貸款金額），惟因石油價格暴跌，致委國無力負擔工人薪資費用（新浪網，2016.5.19），目前委國高鐵工地已成廢墟（美聯社，2016.5.14，博聞社，2016.5.15）。

(2) 利比亞高鐵因內戰導致停工：利比亞高鐵（起迄站為黎波里至加迪爾角，全長 172 公里，最高時速 250 公里），由中土集團承攬，2010 年 4 月 17 日開工，合約金額約 8 億美元，2011 年因利國內戰停工（博聞社，2016.5.15）。

(3) 墨西哥高鐵因招標疑涉利益輸送及國家預算不足，致擱置高鐵建設：2014 年 11 月墨西哥政府招標高鐵（起迄站為墨西哥城至克雷塔羅，全長 210 公里，最高時速為 300 公里），由鐵建與墨西哥企業合資得標，報價金額 43 億美元，後經媒體揭露墨西哥總統耶多之妻，曾向承包高鐵之財團分公司購入豪宅，遭指涉利益輸送，2015 年 1 月底墨國稱因國際原油價格下跌，導致國家預算不足，決定無限期擱置高鐵建設計劃（BBC 中文網，2015.5.22；蘋果日報，2015.5.22），墨西哥政府取消興建高鐵計畫後，須賠償鐵建約 123 萬美元之違約金（財新網，2016.5.24）。

(4) 泰國與中國大陸無法就高鐵建設費用及融資條件達成協議，導致合作生變：2013 年 10 月，李克強訪泰期間與時任泰國總理盈拉簽署「高鐵換大米」協議（當時泰方稻米生產過剩，陸方卻有缺糧情形，遂雙方決定以「高鐵換大米」），後因泰國政變擱置高鐵計畫，至 2015 年初恢復洽談，惟泰陸雙方針對高鐵造價評估（泰國對曼谷至呵叻段鐵路估計造價為 1700 億泰銖，陸方估計為 1900 億泰銖，文匯網，2016.4.2）、貸款利率（陸方認為貸款利率 2.5% 已顯誠意，2015 年 11 月間，泰國交通部副部長 Ormsin Chivapruck 稱希望將貸款利率降為 2%，新浪網，2015.11.28）等意見分歧，爰今年 3 月 25 日泰國交通部長阿空宣布不使用陸方貸款，將自籌資金建設高鐵，且原訂興建 900 公里減為 250 公里（原訂路

線為曼谷至呵叻、瑪塔卜至羅勇和呵叻至廊開等 3 段近 900 公里，改為僅建設曼谷至呵叻，全長 250 公里，最高時速 250 公里），惟仍將使用中國大陸信號系統技術及列車，但分包商為泰國企業（文匯網，2016.4.2）。

(5) 美國西部快線高鐵因融資及行車安全等問題，宣布與中國大陸終止合約：美國西部快線高鐵（起迄站為內華達州拉斯維加斯至加州洛杉磯，全長約 370 公里，最快時速 300 公里），由鐵總與美國西部快線鐵路公司合資承攬，雙方於 2015 年 9 月 13 日簽約（預計合約金額為 127 億美元，財新網，2015.9.18），惟今年 6 月 9 日美方宣布與陸方終止合約，原因包括該工程進展緩慢、美國政府要求列車由美國製造、融資問題、中國大陸高鐵行車安全遭質疑等（2011 年 7 月 23 日，浙江溫州高鐵追撞事故造成 40 死 172 傷，華爾街日報，2016.6.10；蘋果日報，2016.6.12）。

4. 多國表示欲承攬馬新高鐵：馬新高鐵吸引日、陸、法、德、韓等國爭取承攬，今年 5 月 23 至 26 日，中國大陸派遣鐵建總經理盛光祖訪問馬、新兩國，爭取支持陸方承攬馬新高鐵。日本則藉 6 月 1 日馬國副總理札希德至東京會談時，日外相岸田文雄稱希望馬新高鐵採用日本新幹線技術（共同社，2016.6.1）。6 月 15 日韓國交通部長姜鎬人訪馬時，亦表達承攬馬新高鐵之高度意願（中新網，2016.6.15）。馬、新兩國或於今年 7 月簽署「馬新高鐵合作備忘錄」，目前星國較傾向採日方，馬國較傾向陸方（海峽時報，2016.4.12）。

(三) 各方輿論

1. 中國大陸輿論

(1) 中國大陸「高鐵外交」尚未贏得各國公平看待：中國大陸社科院美國研究所研究員陶文釗稱各國對「高鐵外交」樂觀其成（渠稱近年各國企業代表常偕領導人一同出訪，顯示每個國家進行外交工作時，希望同時促進該國經濟，成都日報，2010.12.2），惟亦有輿論認為「高鐵外交」一詞顯示西方國家對中國大陸國有企業之海外投資、併購，皆視為外交行為，卻不願正視中國大陸因技術、資金、成本、勞動力具優勢，吸引他國合作建設高鐵（人民網，2010.12.6）。

(2) 中國大陸高鐵輸出過於戰略化，易增加外國施壓籌碼，應回歸

商業本質：陸方輿論稱，高鐵輸出於部分國家失利，係因中國大陸過於戰略化，亞洲許多國家經濟基礎較薄弱，雖中國大陸願提供優惠貸款，但需注意底線，避免其他國家藉以施壓，高鐵合作仍應回歸「商業合作」本質（中國大陸社會科學院東南亞問題專家許利平；中國大陸商務部國際經濟貿易合作研究院國際市場研究部副主任白明，文匯網，2016.4.2）；另有輿論認為高鐵輸出戰略正確，惟目前陸方高鐵輸出國家，市場多不成熟，仍宜「戒急用緩」（清華大學工程管理碩士教育中心執行主任劉大成，中評社，2016.6.15）。

- (3) 陸方批評美方終止「西部快線高鐵」合約係因美陸關係緊張：**有媒體批評美方單方終止合約係「不負責任的行為」（新華社，2016.6.10），輿論稱美方終止合約，係因聯邦政府反對其他國家參與美國鐵路建設，批評美方抱持保護主義及政治影響商業，且違反契約規定（中國大陸國際問題研究院美國所所長滕建群、美國科羅拉多大學丹佛校區金融系終身教授兼系主任楊堅，人民網，2016.6.13）；另有輿論稱，美陸關係因南海、北韓核問題存有歧見，致雙方頻生齟齬、互信低落，美方選在「美『中』戰略暨經濟對話」後宣布終止「西部快線高鐵」合作，足顯雙方關係持續緊張（明鏡新聞，2016.6.15）。

2. 國際輿論

- (1) 泰國無力負擔高額高鐵工程費用，使泰國高鐵談判破局：**有媒體稱泰陸無法就貸款利率達成共識，係因陸方提供印尼高鐵2%優惠利率且免主權擔保，因近年泰國政治動盪，使經濟發展低迷，爰欲爭取與印尼相同條件（博聞社，2015.12.14）；泰國法政大學教授巴農永表示，東南亞國家大多無力負擔高鐵工程費用（如寮國、緬甸、越南、柬埔寨），而泰國高鐵建設費用亦造成泰國財政重大負擔（經濟日報，2016.5.24）。
- (2) 部分外國輿論認為中國大陸「高鐵外交」因提供高額優惠利率融資致難以獲利：**歐洲外交關係委員會亞洲事務研究員斯坦澤爾（Angela Stanzel）稱中國大陸在高鐵建設提供部分國家高額融資，或使成本大於獲利，而亞洲小國既欲與中國大陸建立經濟關係，亦擔心中國大陸在該國獲得更多政治影響力（德國之聲，2016.5.1）。

- (3) 美方輿論認為陸方推動「高鐵外交」係消化產能手段，其他國家未必接受陸方藉此擴張影響力：美方輿論認為中國大陸獲得高鐵技術，並將其本土化所消耗成本非常高，使中國大陸境內高鐵路線大致完成後，亟需推動「高鐵外交」，欲回收投資成本，且消化多餘產能（波士頓大學東亞研究項目主任葉敏、紐約城市大學政治學教授夏明，美國之音，2014.9.4）；惟中國大陸「高鐵外交」受地緣政治、高鐵所在國政治因素影響甚鉅，另中國大陸境內建設高鐵不需考慮環境評估、土地徵用、議會審議等問題，或將考驗陸方高鐵輸出前置作業之應變能力（紐約城市大學政治學教授夏明、Frost & Sullivan 汽車與運輸研究分析師希亞姆·拉曼，美國之音，2014.9.4）。

(四) 結語

中國大陸近年為強化「一帶一路」、企業「走出去」戰略，其國營鐵路公司及銀行，以成本低、工期短、高金額低利率貸款等特點，成功承攬多國高鐵工程，建設高鐵在經濟面，有助鞏固與各國之經濟聯結；在政治面可制衡美、日、歐盟等於歐亞地區之影響力。另一方面，中國大陸急於輸出高鐵，暴露多項不曾發生於其境內之問題，皆可能影響高鐵建設成敗；而日本為牽制陸方，近年與陸方在亞洲地區競標高鐵工程，中國大陸之因應作為暨可能戰略布局，值予持續密注。

附表、中國大陸承攬各國高鐵一覽表

國家	簽約時間	合約金額 (美元)	陸方貸款 金額	起迄站及路線總長	最高時速	目前進度
土耳其	2005 年	12.7 億	7.5 億	伊斯坦堡至安卡拉 全長 533 公里，陸方承攬之二期工程長 158 公里	250 公里	已完工通車 (2014年7月25日)
委內瑞拉	約為 2009 年間	75 億	未揭露	蒂納科至阿納科， 全長 468 公里	220 公里	委國因石油價格崩盤， 無力負擔工人薪資導致 停工
利比亞	2010 年 4 月 17 日	8 億	未揭露	波里至加迪爾角， 全長 172 公里	250 公里	因內戰停工
沙烏地 阿拉伯	2013 年 2 月	3.8 億	無	麥加至麥迪那， 全長 450 公里	360 公里	施工中
墨西哥	2014 年 11 月 4 日 (中國大陸得標)	報價 43 億，未簽約	無	墨西哥城至克雷塔 羅，全長 210 公里	300 公里	墨國於 2015 年 1 月 30 日決定擱置計畫
俄羅斯	2015 年 6 月 18 日	62 億	62 億	莫斯科至喀山， 全長 770 公里	400 公里	勘查設計中
美國	2015 年 9 月 13 日	預計 127 億	未揭露	內華達州拉斯維加斯 至加州洛杉磯，全長 370 公里	300 公里	終止契約 (2016 年 6 月 9 日美國 宣布)
印尼	2015年10月16日	55 億	41 億	雅加達至萬隆， 全長 140 公里	250-300公里	施工中
伊朗	2016 年 1 月 23 日	21 億	18 億	德黑蘭至庫姆， 全長 926 公里	250 公里	施工中
泰國	泰陸對高鐵造價、融資利率意見分歧爰 2016 年 3 月 25 日泰國宣布自建，不使用陸 方貸款。			原訂路線為曼谷至呵 叻、瑪塔卜至羅勇和呵 叻至廊開等 3 段共 900 公里，改為僅建設曼谷 至呵叻，全長 250 公里	250 公里	泰國自建 (仍使用陸方信號系統 及列車技術)
馬新高鐵	馬新或將於今年 7 月於吉隆坡簽署「馬新高鐵」諒解備忘錄					由日陸法德韓等爭取中

資料來源：綜整新聞網站資料

企劃處製表