



BELT & ROAD
HONG KONG CENTRE
「一帶一路」國際合作
香港中心

追蹤「一帶一路是債務陷阱策略」 的個案 -- 漢班托塔港的發展



概要

斯里蘭卡漢班托塔港口項目一直被冠上「債務陷阱」惡名。因工作關係，王博士從 2018 年初就開始跟蹤漢港情況，並到當地調研。此專文乃綜合各實際情況，分析漢港項目當前的狀況和未來的前景，希望更多人瞭解事情的原本真相。

王緝憲 博士

「一帶一路」國際合作香港中心
研究總監

追蹤「一帶一路是債務陷阱策略」的個案 -- 漢班托塔港的發展

王緝憲 博士 | 「一帶一路」國際合作香港中心 研究總監

Page | 1

無論國內還是國外，關於「一帶一路」的研究和分析多集中在宏觀層面。微觀個案的分析非常有限。然而，有一個特別引起世界關注的微觀個案，就是斯里蘭卡的漢班托塔港口項目。從 2018 年開始，美國 *National Review* 的編輯們以及一些政客就將它稱之為「債務陷阱」的典範，並進一步引申，指「債務陷阱外交」（‘debt traps diplomacy’）是中國政府在一帶一路倡議的核心策略。這一年，漢班托塔港（以下簡稱漢港）項目更一時無兩地成為西方以及日本等傳媒熱衷的話題，並指今後一定會看到更多的國家陷入該陷阱。然而，2019 年四月，位於紐約專注中國發展的一家智庫 Rhodium Group 對中國在位於 26 個「一帶一路」國家的 40 個項目做了最新的資料分析發現，漢港是唯一同時發生扣押資產和呆帳的項目。著名的美國外交官 Chas W. Freeman Jr. 在最近的文章中也指出，從實際情況看，漢港充其量是一個失效資產問題（stranded asset）。

遺憾的是，無論 Rhodium Group 的報告還是 Freeman 的文章，都沒有機會展開討論到底漢班托塔港發生了什麼。我因工作原因，從 2018 年初就開始跟蹤漢港情況，並到當地調研。在這裡專文分析漢港情況，希望更多的人瞭解事情的原本真相、漢港項目當前的狀況和未來的前景。

一. 「前一帶一路」項目，斯里蘭卡優先邀請印度投資

漢班托塔是 2005 年 11 月上台的斯里蘭卡第六任總統馬欣達·拉賈派克薩的家鄉。據報導，該港口項目之前曾進行過兩次可行性評估。首次評估於 2003 年由加拿大 SNC -- 蘭萬靈集團公司完成。但是這份評估被斯里蘭卡部級特別小組否決了，理由是，這份評估忽視了新港口對可倫坡主要商業港可能造成的影響，認為港口盈利空間不大。三年後，丹麥工程諮詢公司 Ramboll 進行了第二次可行性評估，對漢班托塔港的前景表示樂觀。根據這份評估報告，2030 年，幹散貨將成為漢港的主營業務，到 2040 年，港口的貨物輸送量有望達到約 2,000 萬標準箱。

馬欣達·拉賈派克薩推動家鄉的基礎設施建設，漢港是其中之一。拉賈派克薩首先向印度提出了修建漢班托塔港的資金請求，但是，由於印度認為這個項目會虧本所以拒絕了他的請求。多邊開發銀行也不願意伸出援手。

最終，經過多番談判，中國進出口銀行最終同意向漢班托塔港第一階段建設提供 85% 的資金。這筆 3.06 億美元的商業貸款，期限 15 年，利率 6.3%，寬限期為四年。後來，中國進出口銀行又向漢港的第二階段建設工程提供了 9 億美元貸款，利率設在 2%。

漢港第一階段建設於 2008 年 1 月開工，由中國港灣工程有限責任公司和中國水利水電建設集團聯合承建。港口於 2010 年 11 月 18 日，比原計劃提前 5 個月，交由斯里蘭卡港務局正式運營。然而，由於管理不善，缺乏業務，無法吸引過往船隻停靠港口，漢班托塔港的盈利不足以還本付息。截止 2016 年年底，累計虧損約 3.04 億美元。斯里蘭卡國家對中國進出口銀行的債務，對 IMF 等國際機構的債務都陷入了無法按時償還的危機之中..... 雖然當年總統期望將該地區打成本國第二大經濟區，但由於該地區工業經濟基礎薄弱，建設規模超前，加上可能涉及腐敗行為，在建設後的五年裡嚴重虧損，最終成為導致該總統下臺的一個重要砝碼。

然而，「一帶一路」這個詞彙，是中國領導人習近平主席在 2013 年春天才第一次使用。當時漢港已經投入運營兩年多。因此，嚴格意義上，漢港可謂一個「前一帶一路」項目，而且斯里蘭卡首先邀請去建設它的，是其最重要經濟夥伴兼鄰居 -- 印度。

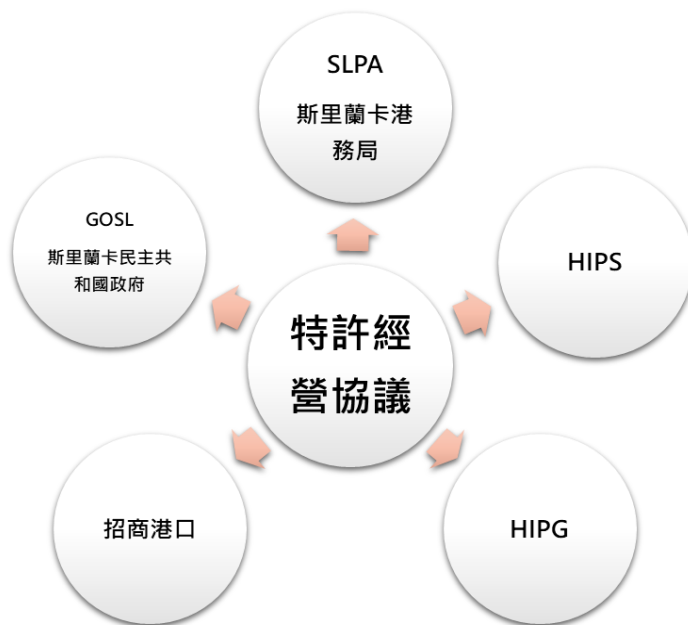
二. 是現金，不是陷阱

2015 年，當斯里蘭卡政府出現執政黨更替後，新政府要求中國政府一起清理該項目投資不當造成的失效資產問題。2017 年 7 月，中國招商局控股港口有限公司（「招商港口」）購得漢班托塔國際港口集團（HIPG）85% 的股權，斯里蘭卡港口管理局為第二股東（15%），並以特許經營權方式，由斯里蘭卡政府和斯里蘭卡港務局授予 HIPG 期限為 99 年獨家開發、建設、經營的權利。2017 年 12 月 9 日，漢港的資產和經營管理權正式移交。這一個合約，使得斯里蘭卡政府一次過從招商局集團獲得 11.2 億美元現金，相當於招商局接手前漢班托塔港總投資 14 億美元的八成，大大緩解了斯國新政府的財政負擔。不僅僅現金給了斯里蘭卡政府方，更關鍵的是招商局接手後，漢港的成敗或風險，全都到了中方一邊。在這全球化-逆全球化風雲切變的今天，未來 10 年如果漢港不能成功起步，後面 89 年，這個地方在世界經濟上很可能再也沒有什麼意義。因此，對招商局，倒是可能成為一個不大不小的陷阱。

招商局介入斯里蘭卡港口的發展，是於 2012 年投資建設科倫波港的國際集裝箱碼頭（CIPG）開始的。由於採用了效率比較高的碼頭經營和治理（port governance）方式，該碼頭對於國際班輪公司的吸引力較原有的由本地國營企業經營的老碼頭高很多，而且建成後三年不到就開始

盈利。從其功能看，很好的把握了印度和孟加拉缺少深水良港的區域情況，作為本地區的中轉樞紐港，該港正在成為南亞全球供應鏈必經之路。問題來了：既然科倫波港在為印度次大陸做集裝箱中轉服務如此成功，漢班托塔港如果也做同樣生意，不是自己與自己競爭嗎？確實如此，儘管這本是漢港最容易成功的路子。如果要避免直接與自己經營的科倫波港競爭，唯有選擇其他業務，比如遠洋輪加油等油氣業務、汽車滾裝業務、散貨業務，以及利用港口陸側巨大的發展空間，發展一些出口加工工業，帶動港口的發展。顯然，對於斯里蘭卡南部這個地區，在與北部陸路交通連接沒有強化、機場由發展不足的情況下，在這裡發展出口加工區或者其他類型的工業，都有諸多困難，比如人氣不足。港口與產業是雞蛋和雞的關係，是互為因果的。若想單獨靠招商局推動整個產業鏈在該地區發展，這個程度的風險和困難相當大。為了規避可能規避的各類風險並增加管理透明度，此次招商局漢港投資，採用了符合國際範例的 PPP 方式。

下圖：漢班托塔港五方參與的 PPP 投資管理模式



三. 地緣政治的戰略要地還是全球航運的區域節點？

一些美國官員、美國和印度的媒體和機構指，中國之所以要以「投資陷阱」的方式把斯里蘭卡的漢港拿下，目的是在這裡建設海軍基地，以控制印度洋¹。這種說法比較奇葩。在 99 年租約

¹ The New York Times: 'How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port', by Maria Abi-Habib, June 25, 2018
<https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>

有專門條款，直接闡明這個港口不可以作為軍事用途。更重要的是，斯里蘭卡與它的主要鄰居印度，在政治、經濟、軍事甚至文化方面都是最親近和有最深淵源的。斯國政府再蠢，也不會作出這種明目張膽地得罪印度、把自己推上區域政治和軍事對立的漩渦中心的傻事。這種荒唐的邏輯直接被斯里蘭卡總理駁斥²。相反，斯國在把漢港交付給中國來發展的幾乎同時，把漢班托塔機場的經營權交給了印度一家公司作為平衡。在首都科倫坡港，也作出了類似的事情：印度、日本和斯里蘭卡於 2019 年 5 月簽署了一項關於共同開發可倫坡港「東集裝箱碼頭」（ECT）的協定。斯里蘭卡港口局將保留對東碼頭的擁有權，並將擁有碼頭運營公司 51% 的擁有權，印度和日本將擁有其餘 49% 的擁有權。另外，日本將為該項目提供資金，預計費用約為 5 億美元。日本提供的長期軟貸款利率為 0.1%，寬限期 10 年。這種外資引進方式背後，也是做地緣政治的平衡。

再說，一個海運的區域節點，是可以為班輪公司帶來經濟效益的節點或區域樞紐，比如斯國的漢班托塔港和葉門的薩拉拉港，但並非必然會是一個軍事要地。從太平洋、印度洋到地中海再到印度洋的航線上，在軍事角度而言，真正可以做到封堵的，無非就是麻六甲海峽和紅海-蘇伊士運河這兩個關鍵通道。有意思的是，中國海軍在非洲的吉布地這個「地緣政治」更為關鍵和敏感的紅海口新建了軍事基地，為什麼前述的美國官員、機構和媒體反倒沒有任何評論與指摘？唯一的解釋，就是那裡同樣也是美國、法國、日本等國的軍事基地。

四. 漢班托塔 2019 年來的最新進展

我近期與漢班托塔國際港口集團首席執行官任銳先生溝通後，瞭解到那裡的最新情況：

1. 連接漢班托塔與可倫坡的高速公路基本完工，預計 2019 年年底前可以完全竣工，屆時可倫坡港與漢班托塔港之間的陸路運輸時間將減少 1/4，也將成為
2. 打通可倫坡與漢班托塔經濟走廊的交通樞紐。
3. 與漢班托塔臨近的 BOI 米瑞伽維拉出口加工區內的水泥碾磨廠已完成土地平整等基礎設施工作。
4. 在過去的一年多，漢班托塔地區土地價格受漢班托塔港項目發展的影響在不斷提高。

² 'Sri Lanka rejects US claims, says no Chinese military base at port'. Read more at: economictimes.indiatimes.com/articleshow/66163389.cms?from=mdr&utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst

同時漢港就業直接就業人數已增加至 800 人，帶動周邊的酒店住宿、餐飲業等間接從業人數的增加。

5. 據斯里蘭卡傳媒報導，目前漢班托塔港有兩家煉油廠項目正在洽談，分別由 Silver Park International 和 SUGIH oil 進行投資。Silver Park International 投資總額約 38.5 億美元，該公司由印度商業大家族擁有，目前完成項目奠基儀式，正在進行環評工作。據悉 SUGIH oil 的總投資額約 100 億美元，項目已獲得斯內閣批准，也正在進行環評工作。
6. 漢班托塔商務中心大樓租客幾乎入住滿了。目前進駐漢班托塔商務中心的大樓的租客中，超過 50% 的企業屬於物流企業，包括航運班輪公司、物流公司、保稅倉庫運營商、船舶燃料油服務商，以及其他相關聯企業包括銀行、斯里蘭卡投資管理局等政府機構。入駐商戶主要是來自斯里蘭卡的本地企業、以及中國國內的企業。其餘部分由來自印度、新加坡等國的企業。所有這些企業相互間均有一定的關聯性，在向產業鏈模式方向推進。部分生產性企業的入駐，帶動航運需求，同時其他物流配套設施需求也在進一步增加。銀行提供相關投融資的諮詢等服務。
7. 就港口本身而言，漢港在汽車輸送量方面增長不錯。2017 年在漢班托塔港全年汽車輸送量不到 10 萬輛，2018 年漢班托塔港汽車輸送量超過 23.5 萬輛，預計 2019 年全年滾裝汽車輸送量將突破 30 萬輛。碼頭操作效率也提高到平均 110unit/h。另外，預計 2019 年散雜貨總輸送量超過 50 萬噸。油氣業務也在逐步恢復中，預計 2020 年 2 月漢港將恢復船舶加油業務，抓住 2020 年低硫油契機，發展成為南亞重要的能源中心。

五. 主要問題與辦法

目前最大的問題，是漢班托塔的經濟景氣程度與其基礎設施的改善並不匹配。斯里蘭卡政府在過去的一年多內，不斷強調對漢班托塔地區的發展。漢班托塔地區本身已有較為完成的基礎設施，包括港口、機場、高速公路、國際會展中心等，其他配套設施包括水電公共設施也在不斷改善提高，但目前該區域工業基礎薄弱，產業入駐量較少，人口基數少，並未使基礎設施完全發揮其應有的作用。

這方面，站在港口管理位置上的中國經營者已經以公司的身份，就斯里蘭卡國家預算案提出了相關建議，包括自由港政策預案、產業入駐政策等。為了解決「人氣」不足的問題，HIPG 與斯里蘭卡 BOI 在漢班托塔成立了招商引資「一站式服務中心」，旨在更好地服務於全球投資

者，將為臨港園區及斯南部地區的投資者提供更便捷、更高效的投資諮詢、企業註冊登記、相關簽證辦理等全方位服務，加快企業入駐的速度，提升漢港在區域內的競爭力。

港口集團財務方面存在問題：企業承擔資金利息、財務負擔重。尋求更好條件的資金來源，進行置換，以減輕企業財務負擔。同時大力發展港口業務增加營收。港口發展方面，則亟需完善現有港口設施，特別是二期工程未完成部分。

六. 中長期展望：盤活現有資產，爭取五年後進入良性迴圈

如果說，漢港是「一帶一路」項目中有代表性的，並沒有錯。因為「一帶一路」最大的特點，就是因為是以基礎設施建設和經營為主，回報期長，風險大。漢港就是這樣一個項目。它的代表性還在於承擔這種長回報期，中等偏高風險的項目，不是國營企業，特別是不是大型央企，通常都做不來。民企不願意承擔這種項目，是淺而已見的經濟學基本原理。招商局這樣的企業承接，一方面它有回報極大化的上市公司商業本性，另一方面，它需要履行自己作為中國政府政策執行者這個基本職責。換言之，它既不是「撒外援」的「扶貧」組織，也不是純牟利的企業。只有這樣的企業，最符合到一帶一路那些被遺忘但有潛力的角落，那些不見利潤不撒鷹的歐美企業不去的地方，做開路先鋒。以他們自己的話，我們是有「情懷」的企業。外國甚至很多中國人自己對於一帶一路都持有與中國政府不同的看法。但中國中央政府的企業不可以有不同的看法。他們要做的，就是把中央政府的想法變成事實。

以本個案涉及的央企招商局集團（CMG）為例。該企業已經多年評為國資委下屬央企盈利能力第一和管理水準最佳的企業。旗下的子公司「招商局港口」，是香港證券市場註冊的上市公司，集團控股 64%，經營規模達到世界港口經濟集團的前五名之一。漢港只是其港口業務中比例相當小的一部分（見表一和表二）。在如此龐大的經營和盈利規模上，按照政府的要求實現一些其他企業無法企及的、需要更多耐心的長期項目，是完全可能的。

這個世界也的確存在這種機會，並不經意地把這種機會留給了這類並不完全按市場經濟規則出牌的企業。他們已經到了這裡四五年了。如果這裡確實屬於有潛力但長期缺乏資金和技術的地方，招商局這類的企業真正有機會，再用五年的時間，扭轉漢班托塔這種地方在世界經濟格局中的位置。招商局要把漢班托塔變成一個全球供應鏈的宿主（host）：供應鏈在這裡常駐，連結其他的地方。哪個地方能夠把自己掛在全球供應鏈的網路上，哪個地方就活了。如果它還能成為「宿主」，那它就至少能有幾十年好光景。我們還能說，這是陷阱嗎？

表一：招商局港口國內經營體一覽表

地點	碼頭名稱	控股/參股比例
天津	天津五洲國際集裝箱碼頭	14%
大連	大連港	21.05% (H)
青島	青島前灣聯合集裝箱碼頭	50%
上海	上海國際港務(集團)	25.27%
寧波	寧波港	3.5%
寧波	寧波大榭招商國際碼頭	45%
廈門	漳州招商局碼頭	60%
深圳	蛇口集裝箱碼頭	85.4%
深圳	赤灣集裝箱碼頭	39.27%
深圳	媽灣港集裝箱碼頭	83.7%
深圳	招商港務(深圳)	100%
深圳	深圳海星港口發展	67%
珠三角	珠江內河貨運碼頭	20%
佛山	順德新港	51%
湛江	湛江港(集團)	40.29%
汕頭	汕頭港	60%

來源：公司公告 國聯證券研究所

表二：招商局港口境外經營體及所在國家一覽表

地點	碼頭名稱	控股/參股比例
斯里蘭卡	科倫坡國際集裝箱碼頭	85%
斯里蘭卡	漢班托塔港	85%
吉布提	吉布提港有限公司	23.5%
土耳其	Kumport	26%
法國	TL 公司	49%
尼日利亞	庭堪島集裝箱碼頭	28.5%
多哥	洛美集裝箱碼頭	35%
巴西	巴拉那瓜港	90%

來源：公司公告 國聯證券研究所

致謝：

本文是根據本人對斯里蘭卡漢班托塔港相關人士多次實地、電話和通信採訪寫成，特向漢班托塔國際港口集團首席執行官任銳先生、招商局其他相關人士、斯里蘭卡港務局、斯里蘭卡外貿投資局，以及一直支援我參與此項工作的香港城市大學新絲路研究中心表示感謝。內容文責自負。