

● 作者/Tom Zoellner ● 譯者/黃淑芬 ● 審者/劉宗翰

中共的高鐵外交

China's High-Speed Rail Diplomacy: Beijing Sets its Sights on the U.S. Market

取材/2016年6月14日美國外交事務網站專文(*Foreign Affairs*, June 14/2016)

中國大陸的高速鐵路建造商是當前全球最有經驗的高速鐵路建造團隊。美國如果要防堵中共介入美國的基礎建設，進而危害到國家安全，就必須有完善的配套措施。

當前中共已逐漸主導高鐵市場，其正積極向中亞、歐洲及美國進行外銷。

(Source: AP/達志)



值此美國掙扎面對老舊核電廠、充滿安全疑慮的橋樑，以及坑坑洞洞高速公路之際，一股不確定感籠罩著美國的基礎設施。在過去，美國的建造主計畫能力高人一等，現在卻落後其他國家。在鐵路建造方面尤其顯著。即便是要找到維修的經費都是個問題。2015年5月12日，就在一輛載客火車於接近費城時脫軌的幾小時之後，美國國會投票刪減美鐵（Amtrak）2億5,200萬美元的經費，讓美國已經四面楚歌的運輸系統更是雪上加霜。

今日，中共主導了鐵路市場，尤其是高速鐵路系統，中共目前正積極地向中亞、歐洲，甚至美國進行外銷。中共在2007年開始大量投資高速鐵路，希望能因此創造就業機會，並且提升中國大陸人民和貨物在快速成長經濟中的機動性。在2008至2011年間，中共當局善用其著名的中央集權規劃能力、取得貸款便利，以及土地徵收權，建造了6,000哩的高速鐵路軌道，將中國大陸境內大部分的主要城市連結起來。

接下來，在2011年，北京發動



2015年5月間，美鐵的一輛載客火車在接近費城時發生脫軌意外，隨即國會便刪減了其經費。(Source: REUTERS/達志)

了一場觀察家稱為「高鐵外交」的行動(最後連中共自己也這樣命名);由中共掌握的公司將相關科技販售給匈牙利、羅馬尼亞、塞爾維亞、泰國，以及其他地區。北京希望這些火車所運載的不僅僅是乘客，還包括了中共的影響力。一家中共官方媒體是這樣說的，對北京而言，建造與外銷高速鐵路系統所代表的是「戰略，而不只是一個平常的計畫。」與蘊藏豐富天然資源鄰國，諸如哈薩克與其他中亞國家間的貿易，將會強化石油和銅等原料間的流動，這是中共經濟成長計畫所需。吾人可以想見，延伸至鄰近國家的高速鐵路網路也將有其軍事目

的。

北京當局很久以來就想把美國加入其高鐵清單的行列中，其希冀利用高速鐵路來產生利益，進而拓展在市場上的技術佔有率。畢竟，如果美國無法凝聚建造自己的子彈列車網路政治傾向，至少到目前為止並沒有這樣的跡象，中共為何不插個手幫一把呢？

國內的阻礙

2015年，美國在地公司西部快線(XpressWest)宣布，其已經與一家中國大陸財團簽訂合約，建造一條私人資金贊助的鐵路，其起點為拉斯維加斯，橫越莫哈維沙漠(Mojave Desert)，

最後來到加州的維多維(Victorville)，也就是洛杉磯都會區的東側。除了發出新聞稿說明交易內容之外，西部快線官員迴避回答有關細節的問題，該公司也多次拒絕針對新聞內容發表評論。

西部快線的願景，是要節省前往拉斯維加斯訪客開車橫越莫哈維沙漠所要耗費的四小時車程。該公司一開始為該計畫向美國私人資金或政府貸款的努力並未成功，主要疑慮在於該路線是否真的有市場需求存在，更何況聯邦政府強制規定，高速鐵路車廂套件必須在美國國內生產。這種要求所面對的一大問題，是這樣的公司目前並不存在。

該法規或許正是最終讓這筆交易石沉大海的癥結點所在。2016年6月9日，該公司發出另一份新聞稿，宣布與中鐵國際集團(China Railway International)的合約已經終止。該公司新聞稿寫到，做出這樣決策的原因「主要在於……中鐵國際集團在進行必要發展活動授權時遭遇到挑戰。」中共官方媒體中央電視臺(CCTV)批評這樣的決策，指出「嗅出保護主義的氣息」，以及建立了「不良的前例，將會阻礙在區域內的雙邊合作。」

西部快線並不是唯一一家尋求成為北京夥伴的高鐵公司。在2008年，加州選民同意設立加州高鐵局(California High-Speed Rail Authority)，建造一條連接洛杉磯與灣區間的鐵路。加州期望能在2025年完成該計畫的初步階段。不過顯然加州需要更多的投資來達成目標。兩家中國大陸的鐵路建造集團，針對加州當局所發出的2015年標案投標，有關渠等可能的參與程度仍在持續討論



2013年，加州州長布朗(左二)赴中國大陸參訪，並搭乘上海至北京的高速鐵路。(Source: AP/達志)

中。依據2016年3月所釋出的消息看來，加州目前計畫呼籲「持續與私人企業進行接觸，其中包括超過50家以上的世界級公司，徵詢渠等對計畫執行的忠告與專業意見。」

除了在36家投標集團清單中，列入兩家中國大陸的集團之外，該計畫並沒有特別提到「中」方。但對其擁有「世界級公司」的界定，應該是鮮少質疑的。2013年時，加州州長布朗(Jerry Brown)赴中國大陸參訪，並且搭乘由上海至北京的高速鐵路，還有一群記者及攝影師隨行。布朗說，「這裡的人們確實有在做事，他們不會坐在那裡顯得無精打采的，或只會紙上談兵。」

布朗對「中」方之道的景仰，顯然鼓舞了加州鐵路當局向北京尋求協助。加州高鐵局發言人艾利(Lisa Marie Alley)在一封答覆對中共參與計畫問題的電子郵件中寫道，「與中國大陸公司討論的重點，在於如何以最佳方式在加州建造高速鐵

路，同時看看我們能從中學習到什麼經驗，畢竟中共在過去十年來已經建造了數千哩的高速鐵路。我們仍持續與其他許多目前有高速鐵路系統的國家進行討論，希望能在加州設計並建造出最優質的高速鐵路系統，這也將是美國國內的第一條高速鐵路系統。」

至於與西方快線的交易突然遭到終止，官員告知新華社，將「不會衝擊」到加州決定是否在高速鐵路計畫中，使用到「中」方的投資，儘管這樣的承諾並沒有詳細指出，其將如何處理在美國國內生產的要求條件。

政治抵制

吸引足夠經費與處理美國聯邦政府的貿易抵制政策，並不是美國加州高鐵計畫所面對的唯一挑戰，該計畫還必須勉力維持大眾的支持度。史丹佛大學研究人員2015年在加州所進行的民意調查顯示，53%的民眾支持結束高速鐵路計畫，然後將經費轉向處理該州近年來日趨嚴峻的乾旱問題。

對於中共資金挹注的高速鐵路計畫，還有一個非常可能存在的政治抵制問題。2005年，充斥在美國政客及學界權威中，對中共日益茁壯影響力的恐懼，推波助瀾判定一家中國大陸公司，也就是中國海洋石油公司(CNOOC)購買美國石油企業優尼科公司(Unocal)的標案無效。今日，美國的反「中」情緒高漲更勝以往，這大半都要歸功於美國共和黨提名總統候選人川普(Donald Trump)，他定期嚴厲譴責華府菁英分子不對北京劃出更嚴格的界線。而中共介入美國鐵路的批評，毫無

疑問地也會引發大眾對安全的疑慮。2011年，一個信號盒故障導致兩輛中國大陸製高速鐵路在溫州近郊對撞，造成40人死亡及200多人受傷。中共當局採取鎮壓評論措施，然而調查指出，鐵路是在倉促間以不合規格的材料建造而成，瀰漫著一股官僚腐敗的氣息。

美國海外投資委員會(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)是美國財政部(Treasury Department)所屬單位，該單位旨在保護美國不會因為金融威脅而危及國家安全，該單位針對任何北京有可能大規模參與美國基礎建設的關鍵要素，進行推測性審查。不過美國海外投資委員會的核可程序並不透明，該委員會的決策顯然會被高價說客動搖。在被問及審查程序時，美國財政部一位發言人在電子郵件回函中寫道，該委員會「不對任何特定相關的美國海外投資委員會案例進行評論，不論是否有任何政黨發出通知進行審查皆然。」

該委員會其實也沒有最後的決定權：2012年9月，美國總統歐巴馬介入，否決了有中國大陸撐腰的俄勒岡(Oregon)海岸四個風電場購案。美國海外投資委員會已經批准了該協議，但歐巴馬認為，該計畫對國家安全構成威脅，因為這些電場非常靠近美海軍的一處無人飛行載具設施。這是一個非常罕見的案例：事實上，這是自1990年來，美國總統首次干預中國大陸企業在美國的投資案，1990年，美國總統老布希阻止中國大陸公司購買一家美國汽車商，引述的理由就是國家安全威脅。但當前在某種程度上因為川普修理中國大陸(China-bashing)所產生的政治環境下，中國大

陸公司可能很難取得在美國投資高速鐵路計畫的許可。

搖旗吶喊取得美國大眾對高速鐵路的支持，以及不斷提升的反「中」情緒，並非中國大陸在美國市場上所必須面對僅存的阻礙。布魯金斯研究所(Brookings Institute)的「中」美經濟關係專家杜大偉(David Dollar)指出，中國大陸能在境內高速鐵路系統上有如此讓人印象深刻進展的原因，在於其享有主場優勢，也就是廉價勞工與政府的強硬手腕。中國大陸公司在美國將會面對一個完全不同的情況，美國有更為嚴苛(且昂貴)法令來規範土地的取得與勞動標準。杜大衛表示，「還不確定中國大陸有那些建造優勢會在這裡受到限制。」

歐巴馬總統曾經針對美國高速鐵路網路提出一個大膽計畫，雖然規模不似中國大陸龐大，但仍然頗具野心，該計畫的焦點放在區域間的連接，例如邁阿密與坦帕(Miami-Tampa)、克利夫蘭與辛辛那提(Cleveland-Cincinnati)，以及芝加哥與明尼亞波利斯(Chicago-Minneapolis)。聯邦政府為該計畫挹注80億美元的種子基金，這筆錢甚至連建造鐵路網的一條支線都不夠，但好歹也是個開端。但接下來，佛羅里達州、俄亥俄州，以及威斯康辛州的州長都拒絕這樣的計畫，還把錢退了回來，只剩下加州獨自執行計畫，尋找海外金援。



中共的高速鐵路在其國內蓬勃發展，進而拓展海外市場，然美國也不斷抵制其勢力進入美國本土。(Source: REUTERS/達志)

只要美國燃起對子彈列車的喜愛，幾乎可以確定中國大陸公司將會是第一個排隊投標的團體。美國政治領導當局必須在害怕國外擁有關鍵運輸基礎建設，以及快速且便宜完成建設之間取得平衡。目前看來，沒有任何國家比中國大陸更內行且熟練了。西部快線總裁馬內(Tony Marnell)預判會產生這樣的矛盾，他在一場演說中宣布，中國大陸對美國高速鐵路的參與已經結束，至少現在是這樣。他對華府的政治菁英發出挑戰，詢問他們是否有「勇氣與願景」，將美國老舊的鐵路基礎建設列為優先事項，又或者美國領導者會繼續強迫像西部快線這樣的公司，轉向海外尋求金融援助。

版權聲明

Copyright © 2016, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.