

中国社会科学院创新工程

拉美研究报告

2013年第13期（总第24期）

尼加拉瓜大运河：中国的参与及应关注的风险

贺双荣

中国社会科学院拉丁美洲研究所
INSTITUTE OF LATIN AMERICAN STUDIES(ILAS)
CHINESE ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES(CASS)



《拉美研究报告》

出刊说明

中国社会科学院按照“三个定位”（马克思主义的坚强阵地、党中央国务院的思想库和智囊团、哲学社会科学的最高殿堂）的要求，坚持“三大强院战略”（科研强院、人才强院、管理强院），加快建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学，实施哲学社会科学创新工程，着力改革体制机制制度，努力实现以马克思主义为指导的，以学术观点与理论创新、学科体系创新、科研组织与管理创新、科研手段创新、用人制度创新为主要内容的哲学社会科学体系创新。

在实施创新工程过程中，拉丁美洲研究所的科研人员从学术观念、选题、研究方法、组织形式、人员配置等多方面入手，全力推进对当代拉美经济社会及中拉关系重大理论和现实问题的综合性研究，已陆续产生了一批重要成果，实现了创新工程的良好开局。《拉美研究报告》就是在这一背景下应运而生的，旨在适时发布本所研究动态、传播相关研究成果、扩大学术影响力、为有关部门提供参考。

《拉美研究报告》是本所实施创新工程的主要内部信息载体，以力求时效、简明为基本目标。其所载内容、所体现的观点均为研究者本人及其团队的初步分析和意见，欢迎读者予以反馈和指正。

尼加拉瓜大运河：中国的参与及应关注的风险

贺双荣

内容提要

2013年6月13日，尼加拉瓜批准了奥尔特加总统提交的运河计划草案。中国香港的港尼集团获得尼加拉瓜大运河的“规划、设计、建设、运营并管理尼加拉瓜运河及其他潜在项目”（包括港口、自由贸易区、国际机场和其他基础设施开发项目）100年的排他权。此事引起世界关注，除了运河工程的可行性之外，中国政府可能参与该项目及其中国的地缘政治意图等也成为关注的焦点。尼加拉瓜大运河的建设和运营，将对国际贸易产生积极作用，中国作为世界贸易大国也将从中受益。但是，如果中国作为尼加拉瓜大运河的投资者和运营者，不仅将承担巨大的投资风险，同时还将面临来自尼加拉瓜国内的政治风险以及来自美国及周边国家的世界地缘政治风险，中国企业应关注这些风险，并采取一定的应对措施。中国政府则应避免参与，以规避美国因素及相关国家的关注所带来的地缘政治风险。

2013年6月13日，尼加拉瓜国会以61票赞成、25票反对，批准了奥尔特加总统提交的运河计划草案。6月14日，尼加拉瓜政府与中国香港的港尼集团（HK Nicaragua Canal Development Investment Co, HKND，以下简称“港尼集团”）签署“修建尼加拉瓜跨洋运河特许及实施的框架协议”。根据该协议，港尼集团拥有“规划、设计、建设、运营并管理尼加拉瓜运河及其他潜在项目（包括港口、自由贸易区、国际机场和其他基础设施开发项目）50年的排他权，并可续约50年”。项目总投资约400亿美元，预计2013年6月底前完成可行性

研究，2014年年底正式开工建设，6年内全线通航。此协议一出，引起世界关注。除了关注运河工程的可行性之外，还引发了对中国政府可能参与该项目及其中国的地缘政治意图等诸多猜想，断定港尼集团这家“名不见经传的小公司，居然承揽了可能是21世纪最具有战略重要性的国际物流项目，其背后真正的动作者是中国政府”。尼加拉瓜大运河的建设和运营，将对国际贸易产生积极作用，中国作为世界贸易大国也将从中受益。但是，如果中国作为尼加拉瓜大运河的投资者和运营者，不仅将承担巨大的投资风险，同时还将面临来自尼加拉瓜国

内的政治风险以及来自美国及周边国家的关注所引发的世界地缘政治风险，中国应谨慎参与。

一、投资风险

对于修建尼加拉瓜大运河的可行性，人们关注较多的是它的技术、地质、环境等因素。但中国作为尼加拉瓜大运河的主要投资方，还应该关注投资风险。

根据尼加拉瓜政府与港尼集团签署的协议，尼加拉瓜大运河预计投资400亿美元，其投资全部来自港尼集团及其融资。尼加拉瓜政府只为大运河项目提供税收、进出口和土地使用方面的便利与优惠，而没有任何资金投入。可以说，未来运河建设的所有投资风险几乎全部集中在港尼集团身上。对于尼加拉瓜大运河未来的盈利前景，港尼集团充满乐观情绪，认为该“项目拥有巨大的商业潜力”。这种乐观的预期主要基于两个前提：一是国际贸易未来的增长前景；二是可“满足对高效率、低成本的全球贸易航线（包括美国至亚洲的航线）的需求，弥补巴拿马运河扩建后依然存在的运能不足”。但这两个假设条件存在一定的不确定性。

从国际贸易来说，自20世纪90年代，随着全球化进程的加快，世界贸易呈现快速发展。但2008年国际贸易受国际金融危机影响出现大幅下降。此后，在中国、巴西等新兴经济体的经济刺激下，国际贸易出现恢复性增长，但增长远远低于预期，2012年仅增长2.4%。随着中国和其他主要新兴经济体的经济减速、欧债危机的加深以及美国经济表现不佳，世界经济可能陷入衰退。因此，国际贸易未来长期的增长趋势未必如港尼集团预期的那样，“将一直以每年9%的速度增长到2020年”。在全球经济低迷大背景下，航运业也将进入较为漫长的寒冬期。

在航线的竞争问题上，未来的尼加拉瓜大运河是否存在竞争力仍是一个问题。首先，尼加拉瓜大运河最有吸引力的是它能满足扩建

后的巴拿马运河不能通行的超大型干散货船和超级油轮。但“这些货物的运输通常对运输时间不敏感”，而尼加拉瓜大运河对这类船舶能否形成竞争优势还取决于国际燃油价格以及替代航线的竞争，其中包括未来因全球变暖而取道北冰洋的新大西洋航线等。此外，陆上运输，如美国的多式联运系统（U.S. Intermodal System）以及中南美洲国家正在推进的多条跨洋铁路建设也将对未来的尼加拉瓜大运河形成价格竞争，从而影响尼加拉瓜运河收费定价。目前，哥伦比亚与中国正在谈判建设连接太平洋Buenaventura港和大西洋卡塔赫纳港、长约250英里的铁路。7月17日，危地马拉总统佩雷斯（Otto Perez）宣布，将在2020年建成一条长372公里、连接两洋的双轨铁路。此外，洪都拉斯与中国港湾工程有限责任公司（China Harbour Engineering Company Ltd.）也在谈判修建连接加勒比海卡斯蒂利亚港和太平洋丰塞卡湾的一条长达280公里的铁路干运河。

2012年，巴拿马运河实现营业收入24亿美元，税前利润18亿美元。就算尼加拉瓜运河能取得同样的收益，投资回报率还是很低的。

二、政治风险

尼加拉瓜大运河是一个投资巨大、需长时间经营才能获得投资回报的世界性大工程。因此，尼加拉瓜政治、经济和社会的长期稳定及政策的连续性对中国参与尼加拉瓜大运河都构成了挑战。

尼加拉瓜是拉美地区除海地之外最贫穷的国家。20世纪90年代前，尼加拉瓜长期遭受政治动荡、内战和自然灾害。20世纪90年代，尼加拉瓜内战结束，实现全国政治和解，经济也保持了平稳增长。但该国政治分歧仍然很大，政党对立明显。以2013年6月13日国会通过的运河草案为例，国会虽以61：25的多数获得通过，但实际上执政党和反对党在这个问题上的对立是巨大的。在国会92个议席中拥有63

个议席的奥尔特加政府所属的桑地诺民族解放阵线（Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)几乎都投了赞成票，反对派独立自由党党团（Bancada del PLI）的24名议员都投了反对票。经济上，尼加拉瓜的经济基础薄弱，国家发展很大程度上依赖外部的发展援助和捐赠，就业长期不足，外债水平居高不下。修建大运河虽然将给它的政治经济和社会发展带来巨大收益，但尼加拉瓜劳动人口的技能水平、国家对宏观经济的管理能力、政府应对修建运河带来的诸如生态、印第安人动迁问题等都面临挑战。从目前看，尼加拉瓜政府为此并没有做好充分准备。尼加拉瓜国会在讨论运河草案时，只进行了不到48小时的公共辩论，尼加拉瓜Confidencial杂志的出版商查莫罗（Carlos Fernando Chamorro）说：“巴拿马为扩建巴拿马运河举行了公开竞标，并提交全民公投，在这里他们亲自指定胜利者，并在一天半内通过了法律，这是在最近的记忆中最大的丑闻。”7月16日，有20个非政府组织参加的尼加拉瓜国家风险管理会议（MNGR）表示“尼加拉瓜政府仍未准备好建造运河”。

尼加拉瓜国内围绕着港尼集团参与运河开发的问题存在两点争论：一是奥尔特加政府向中国公司出让的利益过大，指责奥尔特加是“卖国贼”（vendepatria），使港尼集团董事长兼总裁“王靖几乎将整个国家据为己有”。尼加拉瓜法学家索利斯（Azahálea Solís）认为，向中国公司出让的运河利益比美国与尼加拉瓜在1914年8月签署的《布莱恩—查莫罗条约》^①（Byran-chamorro Treaty）还坏。二是奥尔特加政府与港尼集团签署的协定是不合法的，根据尼加拉瓜第737号法律，所有政府合同在最终确立之间必须通过竞标。上述争论，有可能为日后各党派在运河问题上发生争执埋下伏笔，甚

至引发民族主义情绪，从而影响到中国公司的利益。

三、地缘政治风险

尼加拉瓜大运河的战略枢纽地位以及它对周边国家地理环境的影响，将触动相关国家的政治经济及安全利益，从而给中国参与大运河带来一定地缘政治风险。

（一）美国因素

美国把拉美看做自己的后院，加之尼加拉瓜大运河的战略枢纽作用，中国企业参与尼加拉瓜运河的修建和运营一事备受美国关注。美国一些媒体及学者认为中国投资尼加拉瓜大运河有地缘政治考量，“从尼加拉瓜境内穿过，到德克萨斯的哈林根（Harlingen）只需两天时间，这样一条运河象征着中国挑战美国又迈出一大步，”美国陆军战争学院战略研究所教授埃文·埃利斯认为，“目前虽没有证据显示中国政府是该运河项目的幕后推手，但中国将是主要的受益方之一，因为随着跨洋航运费用的降低和海运路线的更多选择，更多的中国商品可以到达这一地区，更多的原材料和粮食也可以得以采购。新的运河项目可以成为中国在中美洲的一个地缘战略抓手。”

其实，从现实情况讲，美国而不是中国，才是尼加拉瓜大运河的最大受益者。因为美国对于跨太平洋和大西洋的两洋运输线有更多的需求。美国从东海岸到西海岸、东海岸与亚洲、西海岸与欧洲、东海岸与中南美洲的西海岸等都可以使用尼加拉瓜大运河和巴拿马等两洋通道。以巴拿马运河为例，美国是使用巴拿马运河最多的国家。2012年通过巴拿马运河的货船，从美国出发以及以美国为目的地的货船占65%，相比之下中国只有24%。尼加拉瓜大运河将为美国的跨洋运输提供新的路

^① 1914年8月5日签署，美国获得在尼加拉瓜独家开凿运河的权力和在加勒比海的海马伊斯群岛以太平洋丰塞卡湾建立海军基地99年等特权，目的是防止别国修建运河，与巴拿马运河竞争。1970年7月14日该条约废除。

线选择，有助于降低运费和减少运输时间。在受国际经济危机困扰的美国无力承担运河建设或不愿承担修建尼加拉瓜大运河的风险时，中国参与修建这样一条运河，对美国来说应该是有益而无害的。此外，运河的修建也将使美国的公司受益。目前，美国公司已参与尼加拉瓜大运河的可研项目中。尼加拉瓜运河是全球最大的基础设施项目之一，单是可行性研究就将耗资9亿美元。美国许多著名的咨询公司麦肯锡（McKinsey）和麦克拉提（McLarty Associates）以及Kirkland律师事务所都参与到运河项目的可行性研究之中。在未来的运河建设中，美国公司也将参与其中。尼加拉瓜总统经济事务顾问阿尔塞（Bayardo Arce）表示，跨洋运河的建设工程是开放的，奥尔特加总统已邀请所有国家参与。5月3日，奥巴马在访问哥斯达黎加并与中美洲国家首脑会面时，奥尔特加向奥巴马总统表示，尼加拉瓜正在为修建运河而努力，并邀请美国企业参与。

然而，尼加拉瓜运河的地缘战略地位对美国来说，无论从经济上还是从军事上都很重要，加之美国对中国存在战略疑虑，并存在战略竞争，美国会不会将具有如此地缘战略重要性的两洋通道置于中国的控制之下是一个疑问。也许在运河修建过程中，美国不会反对。但运河建成运营后则是一个很大的疑问。

（二）哥斯达黎加的立场与中哥关系

尼加拉瓜是哥斯达黎加的邻国，两国在圣胡安河（San Juan River）的划界问题上存在争端。因此，尼加拉瓜大运河计划备受哥斯达黎

加的关注。2013年7月19日，哥斯达黎加外长卡斯蒂略（Enrique Castillo）在美国战略与国际研究中心（CSIS）的一个会议上表示，尼加拉瓜“不是一个好邻居”，并表示了哥斯达黎加政府对尼加拉瓜运河项目的担忧。

哥斯达黎加不希望修建尼加拉瓜大运河，它一直梦想修建一条“干运河铁路”，但自1998年以来进展一直非常缓慢。哥斯达黎加对尼加拉瓜大运河6条可选择的线路中可能利用两国存在划界争端的圣胡安河的计划，明确表示反对。为避免争端，港尼集团和尼加拉瓜政府已明确表示放弃这条线路，未来的运河线路将不取道圣胡安河。但是，尼加拉瓜运河无论选择哪条线路，都将使用尼加拉瓜湖，哥斯达黎加对此仍存疑虑。因为尼加拉瓜湖与流经哥斯达黎加的多条河流，如圣胡安河、科罗拉多河（Rio Colorado）及北部的圣卡洛斯河（San Carlos River）相互贯通或相接，修建运河可能影响尼加拉瓜的水位，由此影响这些河流的流量，从而影响这些河流的航行能力，并“对依赖河流供水的森林生态系统造成不可逆转的损害”。哥斯达黎加与中国在2007年建交，它是中国在中美洲唯一的建交国。中国参与尼加拉瓜大运河如果影响到中国与哥斯达黎加的关系将会得不偿失。

综上所述，中国参与尼加拉瓜大运河的建设和运营将面临较大的投资风险、尼加拉瓜国内的政治风险以及地缘政治风险。中国企业应关注这些风险，并采取一定的应对措施。中国政府则应避免参与，以规避美国因素及相关国家的关注所带来的地缘政治风险。

作者简介

贺双荣，女，毕业于中国社会科学院研究生院，获硕士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室研究员。主要研究方向为美拉关系、巴西外交与气候变化等问题。

拉丁美洲研究所简介

中国社会科学院拉丁美洲研究所成立于1961年7月4日，隶属于中国社会科学院哲学社会科学部。1964年归中共中央对外联络部领导。1981年1月起划归中国社会科学院建制。

拉丁美洲研究所是国内长期从事拉美和加勒比地区综合性研究的大型专业机构，研究领域包括拉美和加勒比地区的政治、经济、国际关系、社会、文化以及该地区重大理论与现实问题，并为此设有经济研究室、政治研究室、社会文化研究室、国际关系研究室、综合理论研究室（马克思主义与拉美问题研究室）。该所还设有《拉丁美洲研究》杂志编辑部、文献信息室及行政办公室。

电子刊下载说明

《拉美研究报告》此前各期均可从拉丁美洲研究所主页 (<http://ilas.cass.cn>) 的“拉丁美洲研究所创新工程专题报道”栏目下载。欢迎各界同仁将此链接转发给相关领域人士。如需引用，请注明文章出处。如需订阅或退订《拉美研究报告》，请发送电子邮件至：kyc_lms@cass.org.cn。

拉美研究报告2013年第13期（总第24期）

● 内容提要

2013年6月13日，尼加拉瓜批准了奥尔特加总统提交的运河计划草案。中国香港的港尼集团获得尼加拉瓜大运河的“规划、设计、建设、运营并管理尼加拉瓜运河及其他潜在项目”（包括港口、自由贸易区、国际机场和其他基础设施开发项目）100年的排他权。此事引起世界关注，除了运河工程的可行性之外，中国政府可能参与该项目及其中国的地缘政治意图等也成为关注的焦点。尼加拉瓜大运河的建设和运营，将对国际贸易产生积极作用，中国作为世界贸易大国也将从中受益。但是，如果中国作为尼加拉瓜大运河的投资者和运营者，不仅将承担巨大的投资风险，同时还将面临来自尼加拉瓜国内的政治风险以及来自美国及周边国家的世界地缘政治风险，中国企业应关注这些风险，并采取一定的应对措施。中国政府则应避免参与，以规避美国因素及相关国家的关注所带来的地缘政治风险。

拉美研究报告

主 编：郑秉文

学术秘书：刘东山

中国社会科学院拉丁美洲研究所

通讯地址：北京市东城区张自忠路3号东院

邮 编：100007

电 话：010-64039022

传 真：010-64014011

编 校：知识产权出版社文史编辑室

排 版：智兴设计室·张国仓

印制时间：2013年8月5日