

中东欧国家周报

【马其顿经济周报】

马其顿的运输基础设施短缺和面临的挑战

Anastas Vangeli

(2018年3月)

Kiadó: Kína-KKE Intézet Nonprofit Kft.

Szerkesztésért felelős személy: Chen Xin

Kiadásért felelős személy: Huang Ping



【马其顿】马其顿的运输基础设施短缺和面临的挑战

简介

自古以来巴尔干半岛地处十字路口，或者更准确地说，是连接历史上伟大文明的陆地桥梁。公元前 2 世纪，罗马人修建了环埃格纳提亚大道（the Via Egnatia），这条长 1120 公里的东西大道连接着亚得里亚海海岸（the Adriatic coast）的都拉斯（Durrës）、奥赫里德湖（Lake Ohrid）、塞萨洛尼基（Thessaloniki）和君士坦丁堡（Constantinople）（今天的伊斯坦布尔），是罗马帝国重要的交通要道之一。2 千年后，巴尔干半岛仍然是连接欧洲其他地区的纽带，东方快车（the Orient Express）横贯欧洲，连接着伦敦与雅典、伊斯坦布尔和开罗，这是世界上第一条最重要的长途铁路线路之一。这条铁路线的特别之处在于，东方快车有一些最豪华的商务旅行设施。在埃格纳蒂亚（Via Egnatia）的偏远路段，泥土和鹅卵石随处可见，而且由于需求不足以及基础设施质量较差，东方快车在几年前正式停运。如今这一路线已被遗

忘。

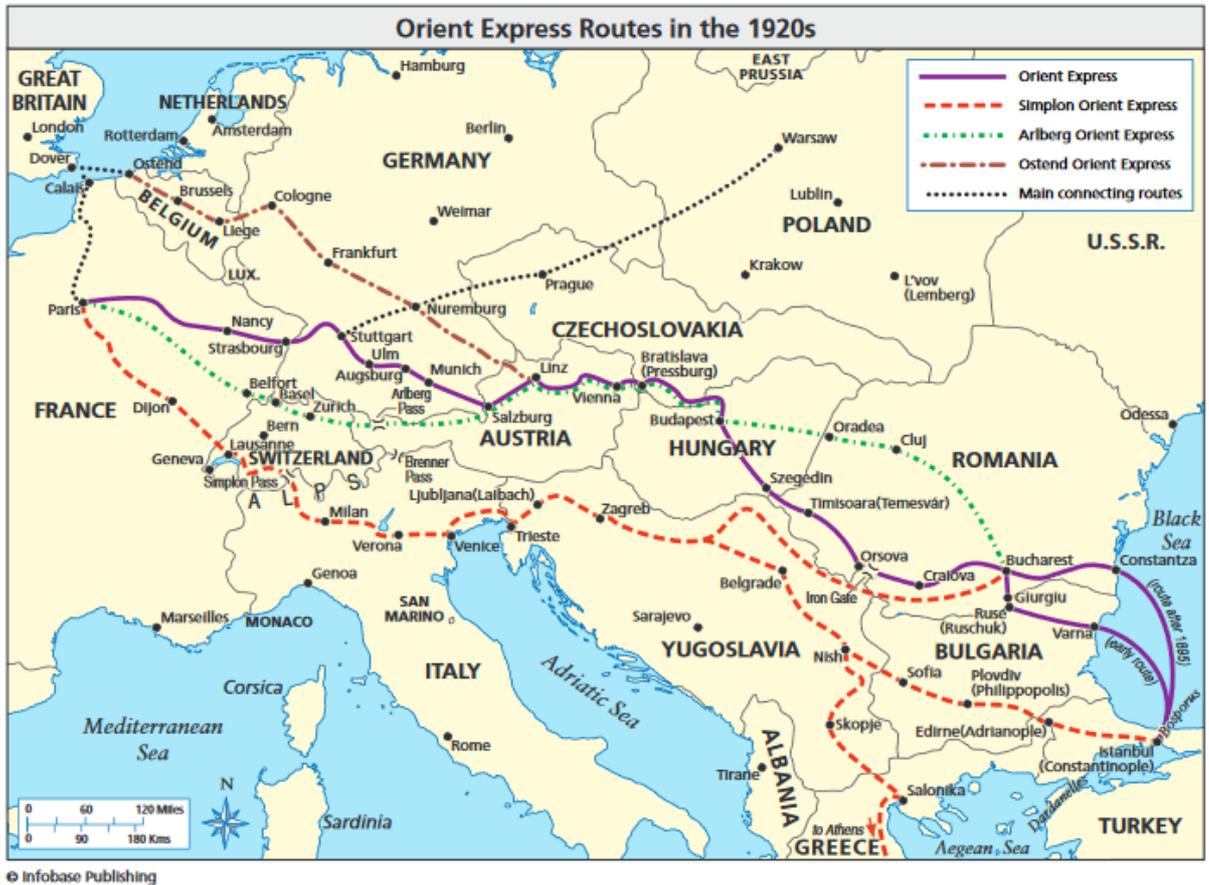


图 1： 20 世纪初的东方快车路线。前往雅典的辛普隆东方快车途经斯科普里（Skopje）。今天,斯科普里和塞萨洛尼基之间的客运列车不复存在。资料来源: 信息库。

在 21 世纪，马其顿共和国（历史上埃格纳蒂亚和东方快车的路线穿越其领土）像西巴尔干的其他国家一样，基础设施持续面临巨大缺口，或像国际货币基金组织 (IMF) 描述那样：“核心公共基础设施欠缺”，既包括现有交通网络的密度，也包括建设质量。马其顿基础设施方面的欠缺降低了其经济发展的总体实力及其实现与欧盟经济发展趋同的潜力。

自 1991 年马其顿独立以来，政府在改善基础设施方面几乎毫无作为。马其顿民众常常讽刺说，“我们的一切都在南斯拉夫”、“新政府甚至没有能力摧毁共产党人建造的设施”。格鲁埃夫斯基（Gruevski）政府投资建设的纪念碑和历史建筑，如 2014 年在斯科普里建设的项目，更加剧了民众对基础设施建设资金不足的不满。

然而，马其顿的情况正在逐渐改变。本简报首先介绍基础设施如何逐步得到政府和国际组织的重视并成为重要议题，其次将介绍伴随填补基础设施缺口出现的问题——目前三大基础设施项目面临着严峻挑战。

外部刺激

马其顿将基础设施建设提上政策议程并使之日益突出的主要推动力来自国外。基础设施正在逐渐成为外国议程中的一个核心主题，反过来又促使其成为马其顿外交政策中的一个突出问题。这是一个显著的变化，因为历史上马其顿的外交政策主要聚焦国内事务、改革和调整等问题，以推动其融入欧盟或北约国际政治结构，并解决其与邻国之间的历史文化问题。此外，经济外交的重点是吸引对绿色地带以及棕色地带工业生产的投资。

然而，这三个领域都发生了变化。首先，随着时间的推移，欧盟更加重视加强基础设施，同时也强调加强政府

改革和治理；第二，睦邻友好关系也围绕着基础设施的连通性展开，这不仅解决了历史和文化问题，也有助于吸引商业投资。而且，投资者和政府都意识到，如果国内外市场缺乏实际沟通，基础设施便无用武之地。

鉴于欧盟有意向西巴尔干地区东扩，国际舆论便指向了马其顿基础设施欠缺的问题。德国和欧盟其他成员国在2014年启动了所谓的“柏林进程”（Berlin Process），后来又升级为“柏林加”（Berlin Plus）——欧盟和西巴尔干领导人的年度聚会，旨在促进双方的合作，在基础设施建设投资方面起着重要的作用。例如，2017年里雅斯特峰会（the Trieste Summit）之后，在“柏林加”框架下，马其顿获得了7 000万欧元资金（整个地区总计达1.94亿欧元），可以用来支付修建到保加利亚铁路46%的费用。国际金融机构也日益认识到基础设施缺口的问题。欧洲复兴开发银行（The European Bank for Reconstruction and Development）长期以来一直试图将公共基础设施问题纳入主要的决策项目。国际货币基金组织也就这一问题发表了重要声明，而最近题为“西巴尔干的公共基础设施：机遇与挑战”的报告（2017年出版），反映了基础设施短缺的情况。最后，其他非西方行为体也对基础设施建设表现出高度关注。中国首先提出“16+1合作”和“一带一路”倡议（BRI），并根据其理念（“想致富，先修路”）为马其

顿基础设施发展指明了方向——而且已参与了两个大型项目。土耳其对基础设施项目也颇感兴趣，其标志性项目是斯科普里机场。最近，日本对马其顿的环境基础设施建设也表现出极高的热情，并且不久可能也会参与运输基础设施项目。

基础设施畅通也是发展新的巴尔干内部关系的核心。由保加利亚、塞尔维亚、希腊的政府首脑和国家元首发起的有关连通性的对话在该地区成为一个重大新闻。马其顿已开始与邻国逐步讨论畅通问题——例如，在与保加利亚的双边会谈和达成的协议中，提出重视基础设施的发展。

国内发展和挑战

在马其顿国内，基础设施发展和畅通已成为所有政党政治言论的重要组成部分。在 2016 年议会选举和 2017 年地方选举中，基础设施是两个主要政党——马其顿社会民主联盟（SDSM）和马其顿内部革命组织民族统一民主党

（VMRO-DPMNE）——竞选的中心主题之一。新政府在计划中承诺增加基础设施方面的公共支出。政府的规划可以概括为三点：建设“北马其顿特大城市”（Macedonia megalopolis），即：在所有重点城市之间建设基础设施联系，其中任何两个城市之间的路程都不超过 90 分钟；建立“马其顿零事故区域”（Macedonia free of accident

spots)，即：提高马其顿公路的安全系数（目前很低）；最后是“整洁的马其顿”（Macedonia without mud），即：改善农村交通网络的糟糕状况。政府还预见到需要采取一系列政策措施，以促进基础设施建设和现代化建设，并提供了一系列优先项目。然而，目前为止，我们仍在期望在建的重大基础设施项目——斯科普里—布雷斯（Skopje-Blace）项目——竣工，并希望大型建设项目开工。高速公路预计将于2018年开工建设（非官方消息）。与此同时，政府官员对基础设施项目促进整体经济增长的潜力充满热情。

马其顿社会民主联盟继续执行2013—2014年以基础设施为重点的工作方针。数据显示，马其顿政府已经开始加大的对基础设施建设的投资，2005—2013年，用于新建以及维护现有基础设施的平均投资额仅占国内生产总值的1%。这是一个历史趋势，实际上印证了负面的主张。然而在2014—2018年，基础设施投资大幅增加，达国内生产总值的2-3%。国际货币基金组织称，基础设施投资也促进了这一时期国内生产总值的增长。马其顿内部革命组织民族统一民主党政府启动了四个大型项目（如下表所示），希望通过这些项目将自己描绘成一个成功的政党。事实上，如果四大基础设施项目（均为高速公路）的前三个能够完

成，马其顿的高速公路和高速公路网络的长度将增加约50%。

项目	米拉迪诺维奇 - 什蒂普	基切沃-奥赫里德	斯莫克维察-德米尔	克里瓦·帕兰卡 - 贝利亚科夫采
种类	公路	公路	公路	铁路
长度（千米）	46	57	28	34
初期花费（第纳尔）	226.7	411.3	245.0	140.0
资助国	中国进出口银行	中国进出口银行	欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行	欧洲复兴开发银行
项目开始时间（年）	2014	2014	2012	2014
预期竣工时间（年）	2017	2018	2017	2018
问题	贪污及地产	贪污及地产、草图修正	贪污	资金延误
额外支出（第纳尔）	无	120	无	无
调整后预期竣工时间（年）	2018	2021	2019	2022

表 1：马其顿四大运输基础设施项目。资料来源：IMF 和本人研究。

然而，政治意愿虽然是基础设施发展不可或缺的一部分，但能力和勤奋同样重要。除了建设高速公路路段的积极愿景，三个项目都为腐败和其他问题所困扰，如拖延、费用超标。在这三个项目中，前马其顿内部革命组织民族

统一民主党的官员都面临各种腐败指控——从违反竞争法到行贿。特别检察署正在针对其腐败问题进行调查。此外，在基切沃—奥赫里德和米拉迪诺维奇—什蒂普高速公路建设中，土地所有权、对土地所有者进行土地征用和补偿存在法律问题。最后，基切沃—奥赫里德项目出现了规划和土地以及周边环境实际情况不匹配的问题，导致项目建设延期。此外，在承包商——中国水利水电建设集团

(Sinohydro)——与分包商之间也存在关系和付款问题。

虽然这些问题并不影响马其顿与保加利亚的铁路连接，但欧盟在里斯特首脑会议上承诺提供的资金的支付却严重拖延（正如德国总理在与扎埃夫（Zaev）总理会晤时指出的那样。但对于欧盟来说，在这种情况下资金不是问题，只是程序缓慢而已。

结论

马其顿独立后，巨大的基础设施缺口长期未得到妥善解决。但因外部动力刺激以及马其顿决策者思想的逐步改变，基础设施现已成为经济发展中的重中之重。然而，尽管马其顿政府对基础设施建设更加重视并启动了若干项目，但在执行这些项目时仍产生了很多问题。基础设施项目的问题现在被严重政治化，政府和反对派相互推诿、推卸责任。社会民主联盟政府把失败归咎于前任政府马其顿内部

革命组织民族统一民主党，并且出于政治原因，将针对他们的法律案件归咎于马其顿社会民主联盟。社会民主联盟政府自认执政顺利，不过是随着政府的变化，所有项目都突然遇到了困难。

无论哪派政府应对这些复杂情况负责，马其顿的情况都表明，如果没有资源、能力以及开展基础设施建设所需的努力（最为重要），就很难取得经济成就。马其顿基础设施部门在未来建设项目中应吸取教训，即：必须更加细致地做好充足准备。这些项目一旦成功，便能证明其有用性和附加值。在建设过程中，它们引起了太多的政治争议，如果有关资金管理不当的报告属实，那么基础设施监控确实使马其顿公民付出了太大代价。

（作者：Anastas Vangeli；翻译：裴梓原；校对：赵纪周；审核：刘绯）