

# 「一帶一路」將是抱薪救火的 倡議

●顏建發／健行科技大學企業管理系教授

## 壹、「一帶一路」的倡議與規劃

「一帶一路」(One Belt and One Road)指涉「絲綢之路經濟帶」(The Silk Road Economic Belt)和「21世紀海上絲綢之路」(The 21st Century Maritime Silk Road)；「一帶」是沿著古代絲綢之路走，涵蓋中亞、西亞、波斯灣、俄羅斯、地中海以及中東歐地區；「一路」則囊括中國沿海港口，經南海到印度洋以及南太平洋兩個方向，這是中國國家主席習近平於2013年9、10月，出訪中亞和東南亞國家期間，所提出的區域發展理念與倡議，其用意兼具有發展經濟、改善民生、應對危機、調整結構的功用。他們強調依靠中國與有關國家既有的雙、多邊機制，充分利用既有的、行之有效的區域合作平台，給予注入新的內涵與活力。「絲綢之路經濟帶」朝向歐亞大陸經濟整合；「21世紀海上絲綢之路」則是從海上聯通歐亞非三個大陸，最終可以和絲綢之路經濟帶戰略形成一個海上、陸地的閉環。

作為中國的國家發展戰略的倡議，「一帶一路」最急迫要解決的問題有四：<sup>1</sup>（1）過剩的產能：中國不僅有過剩的產能還有過剩的外匯存底，而一帶一路沿線的新興市場和低度發展國家的基礎設施建設仍然欠缺，雙方正好形成互補的關係。「一帶一路」戰略還有個更大戰略目的，就是把中國龐大的外匯儲備與外貿順差循環使用。過往是集中於美國，購買美國債券股票，轉變成為美國控制的金資本，失去本國獨立發展方向。習近平上台後把循環轉變，中國的錢由美國轉往一帶一路的國家，變成中國本國的投資，既擴大中國實質經濟的活動空間，又作中長期投資，從受人控制的金融轉變為中國自主的實質經濟投資。（2）獲取資源：一帶一路沿線國資源豐富且多元化，中國對油氣資源與礦藏資源，依賴度高，雙方亦有截長補短的效果。（3）強化國家安全：中國的經濟重心集中於沿海，資源進入也主要透過沿海海路，因此，沿海極為脆弱，加強「一路」的投資，正有助於鞏固，而同時，西部地區，地廣人稀工業少，戰時受到的威脅也少，對此區的開發，將有利於中國戰略縱深的開拓和國家安全的強化。

## 貳、擴張中的「一帶一路」

不過，隨著中國外交與戰略環境的變遷與新需要的產生，「一帶一路」的定義與範圍，一直處於變動與發展之中，並逐漸在戰略主軸上形成挑戰或反制美國圍堵的發展樣態。五年來，這一倡議已經囊括了全球兩百餘個國家中，可以說遍布世界各大洲，如下：<sup>2</sup>

（一）歐洲：英、法、德並沒有在該框架下與中國方面簽署合作協議，但是卻與中國一同創建了「亞洲基礎設施投資銀行」（以下簡稱「亞投行」）。這些國家希望能夠通過一帶一路參與到援建發展中國家基礎設施中分一杯羹，只不過，他們也對中國在對外援助中的一些作法表示懷疑。他們強調，一帶一路應當真正有利於當地民眾，且必須在經濟、政治、人權、環境等多方面實現可持續發展，遵守開放、透明、公正的原則。澳大利亞以及加拿大也在沒有納入「一帶一路」框架的情況下加入了亞投行。至於原規劃在線上，包括歐盟國家在內的中東歐則有所謂的「16+1」的合作。

（二）非洲：非洲五十五國家中，有三十九個被納入了一帶一路倡議框架，其中大多數都在該框架下簽署了雙邊合作協議，甚至連利比亞等內戰仍未平息的國家也位列其中。

（三）拉丁美洲：拉美地區有一些國家表示了對一帶一路的濃厚興趣，並且在該框架下簽署了雙邊合作協議，如中國與巴拿馬在2017年簽署了一帶一路框架下的多個項目合作協議，視巴拿馬為連接太平洋與大西洋的交通樞紐。截至今（2018）年12月，拉美地區已經有十二個國家被中國納入了一帶一路，簽署了相關合作協議。而阿根廷、巴西、厄瓜多、秘魯雖然沒有在該框架下簽署合作協議，但是卻加入了中國主導的亞投行，並且有許多一帶一路之外的合作項目。

由上述分析可知，「一帶一路」已成為一個包山包海，幾乎覆蓋全球的計畫，大概只剩美國和日本不加入亞投行、也不被納入一帶一路倡議的國家，但是日本剛達成和中國在第三地合作一帶一路的協議，如泰國高鐵的興建便是。此外，北韓、台灣以及非洲一些貧窮的內陸國，也被排除在外。據了解，今（2018）年1月中國也將因氣候變遷而有航道價值的北極也納入《北極政策》白皮書，而被冠以「冰上絲綢之路」的稱號。惟，南極洲尚未在規劃範圍。<sup>3</sup>不過，去（2017）年法新社援引中文媒體發布的消息，報導了中國的「雪龍號」出征南極科考的新聞，稱中國科考人員將在南極洲建立一個面積為兩百零六平方米的臨時基地，並將其最終發展為中國在南極洲的第五個科考基地，相關工程有望於2022年完工；中國已經成為南極洲的主要力量。<sup>4</sup>

### 參、「一帶一路」的外交挫折逐一浮現

原先「一帶一路」的規劃經濟雖然是首要的關切，但在以黨領政的專制體制下，它不可免卻是有更多的戰略考量與涵義。這種賦予習近平個人與政黨意志的倡議，是無法全遵循市場規律。某種意義上來說，「一帶一路」固然是為了解決產生過剩與安全受困而發展出的倡議，但很弔詭的是，當中國的對外經貿能力與外部安全環境遭受威脅時，中國本能理應傾向內縮與自保，而非外擴，但是跡象卻顯示，習近平要繼續推動到底，只是較低調而少宣揚罷了。

這一年來，國際社會對於一帶一路的批評益加嚴厲。美國智庫「全球發展中心」（Center for Global Development）發布報告指出，一帶一路政策可能讓至少八個接受中國金援國家的主權債務感到「嚴重擔憂」。這八國分別是巴基斯坦、吉布地（Djibouti）、馬爾地夫、蒙古國、寮國、蒙特內哥羅（Montenegro）、塔吉克和吉爾吉斯。斥資數百億美元所建造的「中巴經濟走廊」（China-Pakistan Economic Corridor），巴國向中國借貸，未來可能無力償還；寮國一條連接中國鐵路的建設計畫，成本高達六十七億美元，占寮國GDP將近一半；流亡的馬爾地夫反對黨領袖納希德（Mohamed Nasheed）曾表示，中國在這個印度洋群島國採取的行動，已達到「掠奪土地」和「殖民」程度，馬國背負的債務，80%是積欠中國。

不僅於上述這八個國家，馬來西亞回鍋的新任首相馬哈地（Mahathir Mohamad）8月份訪問北京時表示，馬國將暫停三項受到中國支持的建設計畫，其中包括一條造價兩百億美元的鐵路。斯里蘭卡斥資十四億美元興建的戰略性港口，由於無力償還中國債務，去（2017）年已將港口出租給中方九十九年。

最近這一兩年來，「一帶一路」已遭到受援國有關「債務陷阱」、「掠奪」、「殖民」等的質疑與批判。美國奇金投資諮詢公司（J Capital Research）共同創辦人暨研究主管楊思安（Anne Stevenson-Yang）表示：「中國在援助國外和拓展軟實力方面，缺乏夠能力的國際化官僚體系，因此做得不太好並不令人意外。」<sup>5</sup>

今年11月5日中國首屆進口博覽會在上海開幕，這是中國今年四大主場外交活動的最後一場。據中方媒體報導，博覽會吸引了五十八個一帶一路沿線國家的超過一千多家企業參展，將成為共建一帶一路的又一個重要支撐。出席開幕的有俄羅斯總理梅德韋傑夫、巴基斯坦伊斯蘭共和國總理伊姆蘭、越南總理阮春福等十八國國家領導人，但七國集團（美、加、英、法、德、義、日）的元首均未出席這個博覽會；日本只由經濟產業省副大臣磯崎仁彥出席。顯然，在大國裡，中國已陷入孤立處境，一帶一路面臨以美國為首的同心（like-minded）國的合圍與杯葛。

## 肆、美中關係的惡化加重「一帶一路」的難度

自從今（2018）年7月6日美國啟動貿易戰以來，最近美中的敵對關係陷入難以逆轉的絕境。美國總統川普（Donald Trump）要求中國解決對高科技產業過度補貼等結構性問題，但中國顯然無意退讓，導致雙方關係無解，川普對中國出手的手段越來越重。9月26日川普在聯合國安全理事會上指責中國試圖干預美國11月6日舉行的期中選舉，打擊共和黨的選情，意圖使川普的政策遭受掣肘。9月底與加拿大和墨西哥達成美墨加協定（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA），並附加「毒丸條款」，規定如有一方與「非市場化」國家達成自由貿易協定，其他兩方就可以退出該協定。美國商務部長羅斯明言是針對中國的，意在破壞中國與加拿大、墨西哥貿易談判的努力。

此外，從9月30日起，美國盟友的日本與英國首次進行聯合軍演。9月30日當日，美國驅逐艦迪凱特號在南沙群島附近遂行自由航行時，遭受中國盧陽驅逐艦的挑釁，差點發生撞擊。10月2日，美國與菲律賓也展開聯合軍演。這些假想敵是誰，不言而喻。10月3日美國對中國停止石油出口。

10月5日，副總統彭斯（Mike Pence）在「哈德森研究所」（The Hudson Institute）的演講對中國進行全面性的批判，這是一場反擊中國、措詞強烈的演講，在目前中國內政與外交格外嚴峻的情況下，簡直有如宣戰前的最後通牒。彭斯先從清末談到改革開放，乃至於中國加入「世界貿易組織」，細數美國對中國的善意、友好、贊助與貢獻，然而在經貿上，美國對中國採自由開放政策，中國卻不擇手段地透過關稅、配額、貨幣操縱、強制技術轉移、知識財產權盜竊以及工業補貼，傷害美國的利益。在政治上，美國對中國走向民主自由有很深的熱望，但時至今日，中國卻走向更集權，令美國的希望落空。

此外，彭斯還批評中國利用所謂的「債務外交」來擴大其在世界各地的影響力。他指出中國藉由「一帶一路」向亞洲、非洲、歐洲甚至拉丁美洲的政府提供數千億美元的基礎設施貸款，而這些貸款的條款不僅不透明，而且這些作為所獲得的利益絕大多數流回中國，留給受援國一堆無力償還的債務，終而迫使欠債讓出具有戰略與軍事意義的港口或設施。國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）也公開呼籲「一帶一路」沿線的國家應向中國說「不」。

11月17日，彭斯在巴布亞紐幾內亞舉辦的亞太經濟合作會議（APEC）再度批評中國的一帶一路與南海作為。他說，中國的一帶一路倡議計劃正以數十億美元的基礎建設投資，以連結亞、非、歐的海陸。而事實上，自2015年起習近平違背承諾，不斷擴充軍費，將南海「軍事化」，中國在西沙群島部署展示地對空的導彈；在南沙群島剛完成包括戰機跑道等國防設施。而值得注意的是，南海的軍事化正足以提升其戰機深入南太平洋的能力。中國努力耕耘南海以及南太島國，形成長驅直入南太平洋的戰線與補給

線，凸顯出了其建構與日、美、澳、紐爭奪南太平洋的軍事野心。<sup>6</sup>

由此可以看出何以彭斯對台灣海峽如此關注而又宣布將與巴紐及澳洲合作，共同參與曼奴斯島（Manus Island）的隆布魯（Lombrum）海軍基地的聯合海事倡議的用心了。他說，美國將挹注大量資金於「印太透明倡議」（Indo-Pacific Transparency Initiative）；這是一個良善的政府計畫，展現美國對此區的承諾。<sup>7</sup>

此外，12月13日白宮國安顧問波頓（John Bolton）也痛批，中國透過「一帶一路」藉國家計畫、國家提供的財務支援非洲，利用了賄賂、不透明的協議，以及債務戰略，造成當地國腐敗、遭到夾持，使其受制於北京，現在已經看到中國帶來的負面效果，包括尚比亞欠中國六十億到一百億美元，而其最終目標是稱霸全球。<sup>8</sup>

觀看過去幾年習近平大國外交、科技與經濟發展作為如此風風火火，美國終於起了戒心。尤其在川普「美國第一」鮮明的旗幟下開了第一槍後，固合與民主黨的「反中」逐漸形成共識，接著，知識界也跟進了。美國決策智庫圈最近出了一份《一整代中國專家的誤判與覺醒》的報告，裡面揭露中國如何利用美國的開放民主加以滲透、操弄政府、大學、智庫、媒體、企業和僑界，培養親中勢力，阻斷美國對中國的批評。而這個「反中」的氛圍一旦成型，美中關係在各個生活領域，包括經濟、政治、社會、文化、外交與軍事，都會往惡化的方向走。

## 伍、匍匐前進的「一帶一路」

面對美國的打壓，中國將如何？我們從中國官方對外釋放的話語一始終秉持「不願打、但也不怕打」一中可透視出「求和」，卻不會改變既有大政方針的潛意識。9月26日習近平首度公開表態，單邊主義、貿易保護主義上升，逼著中國走自力更生道路，「這不是壞事，中國最終還是要靠自己」。王岐山也說過，「中國人可以吃草一年，不怕打貿易戰」。看來，北京已做好最壞打算，並開始構築「高築牆，廣積糧，緩稱王」的準備。

今（2018）年8月27日習近平在「一帶一路」建設工作五周年座談會，對於「一帶一路」重新檢討，並做了新佈局與再出發，其戰略目標自然是針對川普來勢洶洶的貿易制裁與「印太戰略」：

（一）國際宏觀層面：習近平說，「要和沿線國家謀求合作的最大公約數，推動各國加強政治互信、經濟互融、人文互通，推動構建人類命運共同體；且一帶一路的推動共建，要走深、走實。」；「是以基礎設施等重大項目建設和產能合作為重點。」；「是經濟合作倡議，不是搞地緣政治聯盟或軍事同盟；是開放包容進程，不是要關起門來搞小圈子或者『中國俱樂部』；是不以意識形態劃界，不搞「零和遊戲」，只要各國有意願，我們都歡迎。」；「符合中國人懷柔遠人、和諧萬邦的天下觀。」9月3日，習

近平在北京舉辦的中非合作論壇上提出「中非命運共同體」承諾高達六百億美元、沒有附加政治條件的援助與貸款。其中一百五十億美元用於無償援助、無息貸款和優惠貸款，同時還承諾要設立「中非和平安全論壇」，並提供「軍事援助」。

(二) 國內宏觀層面：習近平主張，「各地區要加強共建『一帶一路』和『京津冀協同發展』、『長江經濟帶發展』、『粵港澳大灣區建設』等國家戰略對接，促進西部地區、東北地區在更大範圍、更高層次上開放，助推內陸沿邊地區成為開放前沿，帶動形成陸海內外聯動、東西雙向互濟的開放格局。而其中，上海、浙江、四川與重慶在推進「一帶一路」上居樞紐的地位。此外，香港也是另一個樞紐。早前6月26日香港特首林鄭月娥到北京，與中共政治局常委韓正會面，聽取粵港澳大灣區的建設情況，期間韓正特別提到，大灣區是習近平「親自謀劃、親自部署、親自推動的國家戰略」。可見一帶一路這對外戰略構想是依託在其國內一盤棋的發展，而港澳也納進來了。

(三) 微觀企業層面：習近平表示，「引導有實力的企業到沿線國家開展投資合作，發展跨境電子商務等貿易新業態、新模式，注重貿易平衡的政策體系，有序推動人民幣國際化，引導社會資金共同投入沿線國家基礎設施、資源開發等項目，為走出去企業提供外匯資金支援。」；「開展卓有成效的民生援助。要規範企業投資經營行為，合法合規經營，注意保護環境，履行社會責任，成為共建『一帶一路』的形象大使。」根據習近平的說法，「五年來，共建『一帶一路』大幅提升了中國貿易投資自由化便利化水準，中國和『一帶一路』相關國家的貨物貿易額累計超過五兆美元，對外直接投資超過六百億美元，為當地創造二十多萬個就業崗位。」在會議上，習近平提到「過去幾年共建一帶一路完成了總體佈局，繪就了一幅『大寫意』，今後要聚焦重點、精雕細琢，共同繪製好精謹細膩的『工筆畫』。」這句話暗示，接下來「一帶一路」的工作重點是在內容的填補上落實「深」與「實」的要求。

在川普的貿易報復與口頭嚇唬下，中國的股匯市連連大跌，習近平應已感受到美國的威力。只是，他仍堅持「要加強黨對共建『一帶一路』工作的領導。推進『一帶一路』建設工作領導小組要根據黨中央統一部署，發揮牽頭抓總作用，協調各地區各部門」。面對去（2017）年11月10日川普提出的有圍堵中國涵義的「印太戰略」以及今年7月引爆的美中貿易戰，習近平的戰略固以避戰為主軸，但顯然也做好了長期對美抗戰而開拓另一扇窗面向其他國家的打算。

## 陸、結語

相對於胡錦濤走鄧的路線，習近平顯然崇尚毛風。鄧小平講摸石子過河，毛澤東則喜大躍進。習的風格的氣勢遠遠蓋過胡錦濤，一時之間，不僅中國人自己，海外華人世界也常見將習近平偶像化的言論，一時之間，作為「中國夢」的具體代表作的「一帶一路」，也以和中國的房地產的泡沫一般被吹脹了。不湊巧的是，自2017年開始，城府

深、剛毅木訥型的習近平所遇到的川普，卻是一個追求「美國第一夢」、愛刺對手泡沫而難纏的狂人。結果是，「一帶一路」的網子越做越大，所無不去，簡直可吞下半個地球，不只驚醒了霸主美國，連其他幾個次強與受惠國也跟著起戒心。「印太戰略」成為以美國為核心而夥同其同心國對付中國的聯合戰線。

當然，「一帶一路」能否應對「印太戰略」，目前研判仍為時過早。畢竟，川普的「印太戰略」剛在發展中。不過以當前美國及其合夥國對來自中國的挑戰極具戒心看來，「印太戰略」勢在必行。而為了制衡中國影響力，日前國會議員更發起一項法案，將美國數個政府機構合併為一個新機構，每年有權提供高達六百億美元的國際開發融資，這家新機構的旨在幫助美國企業在開發中市場和新興市場投資，進而推動美國的外交政策目標。

不過，美國之外的諸「次強」雖看起來向美傾斜，但中國畢竟有廣大而厚實的市場，同時圍堵與戰爭所可能導致的「多輸」格局，也非人之所願，因此，也不時出現連線鬆動的現象。準此，美國勢必也必須做好同盟（alliances）或夥伴關係（partnerships）的管理，否則長期而言，鹿死誰手，尚未可知。

只是不管如何，台灣必須選擇美國，既是主觀可欲，也是客觀必然。依眼前美中對峙的結構態勢日盛，而北京涉台系統鷹派當道的狀況下，北京對蔡英文的強硬對策不會輕易轉變。可以預見未來兩岸的政治僵局還會持續，台灣會被北京更進一步推向擔心中國突破第一島鏈的「美國聯隊」這邊，經貿結構也會更朝向中國以外的國際市場分散。據此，蔡政府所主打的「新南向政策」，自然是遠離「一帶一路」而向「印太戰略」靠攏。事實上，台灣的新南向政策已深獲美日歐官方的讚許與支持。今年7月16日，印度新德里智庫中國研究所在一場有關台灣新南向政策的研討會上，美、印、台學者及與會者多認為，新南向政策避免台灣被孤立，也符合區域各國和美國的共同利益。<sup>9</sup>未來台灣如何在東南亞與美日歐合作，成為一有意義的戰略性課題。

和「印太戰略」和「新南向政策」政府和市場各司其職的情況相較，「一帶一路」基本上是「市場」臣服於「政府」之下。不管運作的邏輯本質或戰略利益，「印太戰略」和「新南向政策」之間都有很強的親和性，並與「一帶一路」格格不入。理論上，「印太戰略」和「新南向政策」只是政府倡議，民間企業或其他非經濟的行為者與政府只是寬鬆與協作的關係，但「一帶一路」則是官本位、由上而下的成果，成與敗是高度相連的；而政府領導非政府、後方指揮前線，其結果通常是以敗陣收場的。更何況，中國身處內憂外患的大環境，又遭美國及其盟友的合圍，可以預判：「一帶一路」的未來將是命運多舛的。

【註釋】

1. 〈什麼是一帶一路〉，《MBA智庫百科》，<<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E4%B8%80%E5%B8%A6%E4%B8%80%E8%B7%AF>>。
2. 德國之聲，〈『一帶一路』進度怎麼樣了？現在到底哪裡通、哪裡不通？〉，《風傳媒》，2018年12月10日，<<https://www.storm.mg/article/694456>>。
3. 同前註。
4. 張保淑，〈中國在南極籌建第五個科考站 將邁向極地考察強國〉，《人民網-人民日報海外版》，2017年11月22日，<<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1122/c1001-29660514.html>>。
5. 吳寧康，〈美兩黨議員示警 別讓中國拿下吉布地港口〉，《蘋果日報》，2018年11月14日，<<http://old.rti.org.tw/m/news/detail/?recordId=430988&p=3>>；綜合外電報導，〈怕被債務壓垮 多國抗拒中國一帶一路〉，《中央社》，2018年9月2日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201809020157.aspx>>；吳東文，〈中國一帶一路不安好心 在貧窮小國埋下破產陷阱〉，《台灣英文新聞》，2018年3月6日，<<https://www.taiwannews.com.tw/ch/news/3377768>>。
6. Hannah Beech, "China's Sea Control Is a Done Deal, 'Short of War with the U.S.'" *The New York Times*, Sept. 20, 2018, <<https://www.nytimes.com/2018/09/20/world/asia/south-china-sea-navy.html>>.
7. 外電報導，〈彭斯批中一帶一路 美澳巴紐將合作建基地〉，《中央社》，2018年11月17日，<<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201811170088.aspx>>。
8. 國際中心／綜合外電報導，〈批『一帶一路』挾持非洲 白宮國安顧問：中國想稱霸〉，《蘋果日報》，2018年12月14日，<<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20181214/1483520/>>。
9. 〈美印學者：台灣『新南向政策』符合區域國家利益〉，《TheNewsLens 關鍵評論》，2018年7月17日，<<https://asean.thenewslens.com/article/99955>>。◆