

美國對中國一帶一路倡議之態度

US Response to China's Belt and Road Initiative

盧業中

壹、前言

中國大陸自 2013 年提出「一帶一路」的倡議，試圖建構「21 世紀海上絲綢之路」以及「陸上絲綢之路經濟帶」等跨國經濟合作架構，即引起國際之間的高度關注。中國認為，這將有助於其推動以「親、誠、惠、容」為核心的對周邊國家外交政策，同時有助緩解當前其內部產能過剩的困境，並為中國的產業開發潛在市場。然而，國際之間對此倡議關注的原因，即在於其投入金額及資源規模龐大，合作的目標國家多達 65 個，而這些國家合計占全球 GDP 的三分之一、全球總人口數的 60%。此外，這樣的倡議也挑動了主要強權國家之間對於地緣政治的敏感神經。

美國對於這項倡議以及為推動此倡議而成立的亞洲基礎設施投資銀行（AIIB，以下簡稱亞投行）的看法尤其值得關切。美國與中國之間的競爭態勢日益明顯，而「一帶一路」倡議的正式提出，約略遲於歐巴馬政府於 2012 年年底所提出的亞太再平衡政策。中國學者與分析人士多視亞太再平衡政策的本質是「戰略東移」，有防範和圍堵中國的意味，「一帶一路」正可以做為透過經濟合作的方式，以「戰略西向」來突破美國在亞太地區對於中國的圍堵策略。

貳、歐巴馬政府的回應：從質疑反對到部分接受

中國於 2013 年正式提出「一帶一路」倡議後，美國方面與國際之間即出現質疑的聲浪。這些質疑主要包括：這是一個封閉且排他式的經濟安排，是要將相關國家納入中國的經濟軌道之中。中國所預期參與的國家眾多，而彼此差異性甚大，使得「一帶一路」倡議有許多必須因地制宜、分階段實施的部分，協調有其難度。「一帶一路」倡議有其政治性目的，是中國為了緩解近年來在東海及南海等爭端中，因為中國強勢作為所導致的名聲損失。

同一時間，也有支持中國此項倡議的論點，包括這可能有助提升中國周邊國家的經濟表現，以及隨著中國後續提出更多關於此項倡議的願景與行動方案後，亦有聲音認為「一帶一路」將有具體的進展而非單純只是口號。

歐巴馬政府認為「一帶一路」倡議之規模恐將與第二次世界大戰結束後，美國在歐洲推動的馬歇爾計畫相當，而中國是否有能力主導並實踐此一計畫，實在令人懷疑。至於亞投行的部分，歐巴馬政府初期的反應是其欠缺透明度故表示反對，同時認為國際之間甘冒美國反對之大不諱而願意加入的國家有限，亞投行應成不了氣候。此外，「一帶一路」倡議試圖連結中國、亞洲、非洲、及歐洲等國家，對於美國而言頗有中國挾歐亞大陸與非洲來與美國抗衡的地緣政治意圖。最後，美國認為，中國將參與各國基礎建設當成外交工具，又以中國投資、當地國發標、但中國得標統包的方式推行相關建設，對當地國的技術提升與提供就業機會幫助有限，可說是另一種形式的帝國主義。因此，歐巴馬政府勸說美國的友邦不要貿然加入亞投行，也重申美國對於既有之性質相近的國際制度如亞洲開發銀行（ADB）等之支持。

然而，東南亞部分國家對這兩項提議都抱持正面態度，而美國在國際政治的主要盟友英國也表示願意成為亞投行意向創始會員國，使得歐巴馬政府開始重新評估本身態度。2015 年 12 月，亞投行協定生效，共有 57 個國家成為創始會員國，而亞投行本身也於 2016 年 1 月正式開業，總部設於北京，法定資本約 1,000 億美元。歐巴馬政府態度轉變的例子之一，即是 2016 年 10 月 11 日國務院亞太事務助卿拉瑟（Daniel Russel）提到亞投行在增進本身決策透明度方面有所增進，為美國所樂見。換言之，原本被美國視為中國為突破美國亞太再平衡戰略、尤其是其中的跨太平洋夥伴協定（TPP）封鎖而拋出的「一帶一路」與亞投行倡議，在歐巴馬卸任時，美國已漸漸減少了疑懼，並改採鼓勵這些機制進一步符合國際規範的作法。

參、川普政府的態度：從有條件支持到質疑

川普在競選期間，對於歐巴馬政府外交的政策多所抨擊，也強調美國歷來所達成的各項貿易協定，如跨太平洋夥伴協定、北美自由貿易協定（NAFTA）、美韓自由貿易協定（KORUS FTA）、乃至於美國的全球軍事同盟關係等，均傷害了美國的利益，也因此川普提出了「美國優先」的訴求。川普在就任美國總統之後，確實也宣布撤出跨太平洋夥伴協定以及歐巴馬視為政治遺產的應對氣候變遷之巴黎協定。川普的這些作法基本上都試圖推翻前朝政策，以為自己施政留下餘地。

川普在競選期間對於中國的態度也多所批判，認為中國固然一方面處理人民脫貧問題得宜，但在貿易方面卻透過傾銷及對人民幣匯率的操縱，大佔美國的便宜。也因此，在川普就任之即，各方對於川普執政下的美、中關係多不抱樂觀期待。對於「一帶一路」倡

議與亞投行的定位問題，各方也認為川普抱著「美國優先」的態度，應會反對中國的倡議。

然而，2017 年 4 月間，川普首次正式接待習近平，習近平表示歡迎美國參與「一帶一路」的相關計畫。5 月 12 日，「一帶一路」國際合作高峰論壇在北京召開，美國白宮國安會亞洲事務資深主任博明（Matthew Pottinger）率團出席，中國方面認為是「一帶一路」倡議提出以來，美國官方最為積極的一次回應。其後，博明宣布將成立「美國一帶一路」工作小組，並認為「一帶一路」倡議並須持續進行全面評估並強化透明性，同時積極延攬私部門參與。美國與中國在 6 月間進行貿易磋商，冀望後續以百日計畫來改善美國因與中國貿易引發之逆差，美方即在會談中表示承認「一帶一路」倡議的重要性。6 月 22 日，川普在會見中國國務委員楊潔篪時表示，美國願意在相關事項上進行合作。

川普政府該時期對於「一帶一路」之態度可說是再次與歐巴馬政府在該倡議初期不看好也不支持的態度有所轉變。若分析其中原因，一方面有其商業與經濟利益的考量，諸如美國商界人士即認為若美國願意支持，美商亦可參與相關的投資項目。此外，川普也希望藉此展現其務實的態度，同時與歐巴馬政府的政策做出區隔。另一方面，川普政府態度轉變的時機點，正與川普個人多次希望中國在北韓核武問題上扮演更積極角色的時間點相近，故不能忽視川普將傾向支持「一帶一路」倡議，作為促使中國加緊對北韓制裁的籌碼之可能性。英國、法國與德國，5 月間亦出席了「一帶一路」國際合作高峰論壇，但在會議中拒絕簽署中國方面所提出的書面備忘錄。與此同時，至 2017 年 12 月，亞投行共有 84 個成員國，而中國方面也不斷透過與周邊國家及「一帶一路」涉及國家本身的經濟計

劃對接等宣示，包括與俄羅斯、中亞地區、東南亞地區、乃至東歐地區等，強調「一帶一路」的經濟效益。日本也在 2017 年 12 月表示，願意考慮在例如節能環保、提升產業水準、以及物流等三大領域，與中國的「一帶一路」倡議進行合作。

然而，川普對此倡議的態度，也隨著美中關係的變化而有所跌宕。2017 年 10 月 18 日，美國國務卿提勒森（Rex Tillerson）在一場演講中表示，中國在周邊國家的外交行為，看來正是要顛覆既有國際秩序，破壞周邊國家的主權地位，同時在國際之間採取掠奪式的經濟政策。也因此，維持一個自由而開放的印度—太平洋地區（a free and open Indo-Pacific Region）對美國而言是當前要務。

其後，白宮於 12 月 18 日發表川普上任未滿一年的第一份「國家安全戰略」，期間除了再次以維持一個自由而開放的印太地區為重點之外，更將中國及俄羅斯定義為現狀挑戰者，正式將美中關係定位為競爭對手。而 2018 年 1 月 19 日由美國國防部所發布之「國防戰略綱要」，稱中國為戰略競爭者，並認定中國的經濟擴張與軍備擴張，對美國而言比恐怖主義的威脅更大。同一時間，原先對亞投行展現支持的英國，在首相訪問中國並簽署貿易協議之際，再次強調英國政府沒有簽署與「一帶一路」倡議相關之備忘錄等文件，而關鍵仍在於計劃本身的透明度以及是否符合國際標準。

肆、後續可能發展：制度建設是關鍵

川普政府對「一帶一路」倡議的態度，仍是以「美國優先」為最高原則，考量美國本身對於中國的需要，並用以做為調節美中關係的籌碼。換言之，「一帶一路」倡議的各項具體項目、亞投行的運作模式等，固然是美國關切的重點，但若川普政府認為美中關係競

爭衝突高於合作互利時，中方的這些倡議無論本身條件再完備，也難以獲得美國的全力支持。

然而，「一帶一路」倡議以及亞投行發展迄今，也並非沒有繼續改進的空間。2017 年開始，亞投行提出要以精簡、廉潔、與環保(lean, clean, and green) 作為發展目標，但目前進展有限。此外，亞投行原應以資助「一帶一路」倡議下的合作項目為主，但核定之多數計畫項目與「一帶一路」的關聯性有限。而目前參與「一帶一路」在各國項目者多為中國企業，也持續引起外界、尤其是美國的關注。若國際之間的這些關切未能得到適當之回應，從地緣政治的角度而言，美國確實可能與日本、澳洲、及印度合作，試圖提供有別於「一帶一路」的其他選項。