

帶路倡議下的中國戰略布局

國企投資種類與地理分佈¹

China's Strategy of Belt and Road Initiative: the Oversea Investments and Geographic Distribution of Chinese State Owned Enterprises

游智偉

中央警察大學公共安全系

壹、前言

中國國家主席習近平於 2013 年 9 月訪問哈薩克時提議「共建絲綢之路經濟帶」，並於 2013 年 10 月訪問印尼時提議「共建 21 世紀海上絲綢之路」，其後這個計畫被稱為《帶路倡議》(the Belt and Road Initiative)，且無疑是中國在習近平主政下最重要的外交政策與戰略，也凸顯出習近平時代中國嘗試追求的全球佈局。倡議提出後迄今已超過 6 年，整個計畫有相當發展，據此，本文試圖透過下列幾個角度來加以檢視：(1)《帶路倡議》從一開始的 63 國，迄今已有超過 150 個國家加入，若以 150 個國家為標準檢視中國的全球佈局可能無法凸顯北京內在的戰略規劃，而若僅檢視 2013 年的 63 個

¹ 作者感謝中山大學中國與亞太區域研究所郭育仁教授、國防大學戰略研究所沈明室教授對本文的寶貴評論與建議。

國家則能迴避外在因素的影響，呈現北京內在的戰略規劃；(2) 本文將僅檢視中國國企在前述 63 個國家的投資種類及分佈，中國國企名單將以中共國務院與各省市國有資產監督管理委員會 (SASAC) 提供的名錄為主；(3) 本文將以 2013 年 10 月為分水嶺，檢視中國國企在前後各 63 個月的投資力道、種類偏好與區域偏好是否有任何變化。在前述 3 個條件之下，本文將以美國企業研究所 (American Enterprise Institute) 與傳統基金會 (the Heritage Foundation) 合作公布的中國全球投資 (China Global Investment Tracker) 資料庫為藍本，以分析相關資料。

本文希望回答一個問題：北京如何透過《帶路倡議》推動其全球佈局？而這又有賴 3 個小問題：(1)《帶路倡議》的出現是否導致中國國企更積極地「走出去」？(2) 國企走出去的目標是否以《帶路倡議》的國家為主？(3)《帶路倡議》是否導致中國國企偏好投資的產業產生變化？例如是否從能源產業轉向基礎建設？

綜言之，本文認為在《帶路倡議》的架構下，中國國企確實更積極地走出去，然而，即便從投資總額來看，中國國企仍較傾向投資帶路國家，但其對非帶路國家投資的比例卻快速增加，這與大陸經濟發展的計畫與需求有相當程度的關連性—特別是在高新科技與專利的追求上。其次，在投資國家的偏好上，中國相當偏好投資邊緣地帶的國家，特別是區域大國或扼守關鍵通道的國家，而其對基礎建設與房地產的投資也更為顯著。最後，這些現象顯示著《帶路倡議》往西走、向南沈的傾向，同時也反應著中國的全球戰略佈局仍以經濟為目標，但與過去不同的是因為海外投資的增加，北京尋求政治與安全利益的擴張，並以幾內亞灣、阿拉伯海、印度洋與南海南端為重點。

貳、北京的戰略目標：據點、運輸與科技

習近平於 2013 年 9 月與 10 月先後在哈薩克與印尼提出兩項政策方向後，隨後並根據這兩個政策提出 63 個沿線國家，²而在這前後，中國大陸國企海外投資的總金額、對帶路國家與非帶路國家的投資偏好、對特定產業的投資偏好是否有所變化？表一呈現帶路倡議前後中國國企的海外投資差異，而透過表 1 提供的資訊應可回答這 3 個問題，亦即：帶路倡議的提出確實驅動了中國國企更大規模的海外投資。然而，中國國企對帶路國家與非帶路國家的偏好似乎未受帶路倡議影響。最後，帶路倡議的提出確實也改變了中國國企在海外偏好的投資項目。

從總額來看，帶路倡議的提出確實驅動了中國國企更大規模的海外投資，從數據來看，中國對海外的投資總額從 6157.2 億美金增加到 1151.39 億美金，亦即帶路倡議的出現促使國企更積極地向外投資，這樣的傾向也許與中國大陸在 2008-13 年與 2014-18 年間的國內生產總值（GDP）產生劇烈變化有關，但仍反應帶路倡議的影響，亦即促使中國國企更大規模地「走出去」。

其次，總額的變化引發第二個問題，也就是中國對帶路國家與非帶路國家的投資偏好是否因帶路倡議而有所變化？從投資金額來說，帶路倡議確實影響國企海外投資的偏好，2013 年 10 月後，中國

² 其中包括：越南、新加坡、馬來西亞、泰國、印尼、菲律賓、緬甸、柬埔寨、寮國、東帝汶、汶萊、印度、孟加拉、不丹、馬爾地夫、尼泊爾、巴基斯坦、斯里蘭卡、阿富汗、亞美尼亞、亞賽拜然、喬治亞、伊朗、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、蒙古、土庫曼、烏茲別克在內的 29 個亞洲國家；埃及、伊拉克、巴林、以色列、約旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、巴勒斯坦、卡達、阿拉伯聯合大公國、沙烏地阿拉伯、敘利亞、葉門在內的 14 個中東國家（含西亞北非）；以及土耳其、俄羅斯、波蘭、捷克、匈牙利、烏克蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、立陶宛、保加利亞、拉脫維亞、愛沙尼亞、白俄羅斯、賽爾維亞、蒙地內哥羅、馬其頓、波士尼亞與赫塞哥維納、阿爾巴尼亞、克羅埃西亞、摩爾多瓦在內的 20 個歐洲國家。

更傾向投資帶路國家，特別是北京在 2013 年定義的帶路國家。然而從比例來看，中國似乎更傾向投資非帶路國家，因為帶路倡議提出後，中國對非帶路國家的投資佔同時期全部對外投資的比例從 38% 提升到 47%，而對帶路國家的投資則從 62% 下降至 47%。

第三，從投資種類來看，無論是否有帶路倡議，能源均為中國最重要的海外投資，但嚴格來說，帶路倡議的出現並未促使國企在能源議題的海外投資投注更多資源，相反地，中國對公共建設、運輸、科技與房地產等產業的海外投資金額快速增加，且在這 4 個產業中，對公共建設、運輸與房地產的投資又以帶路國家為重，不同的是科技產業的投資則以非帶路國家為重；前者雖呼應了中共《帶路倡議》的保證，亦即增加基礎建設與公共投資，但對房地產及後者（科技產業）的投資增加則不完全符合《帶路倡議》的內容。

實際上，對這個現象的解讀也許應回到《帶路倡議》的內在性質（中國大陸經濟發展的議程）與地緣經濟和地緣政治之間的連動性。正如新華社報導，《帶路倡議》嘗試透過增加連通性、基礎建設與能力建構以達成經濟發展議程，³《帶路倡議》的目的在於協助經濟發展。然而，即便《帶路倡議》為經濟性質，但其實踐也有助於中國強化鞏固政治與安全利益，特別是當中國企業在海外的投資規模越來越龐大之際，例如中國對帶路國家的投資可能導致這些國家越來越依賴中國，賦予北京影響這些國家的經濟籌碼、甚至給予中國改變這些國家或區域經濟規則與規範的權力。⁴

³ "China-proposed BRI designed with economic development, capacity building in mind, benefitting others, say experts," *the Xinhua*, August 14, 2019; http://www.xinhuanet.com/english/2019-08/14/c_138309066.htm.

⁴ China Power Team, "How will the Belt and Road Initiative advance China's interests?" *China Power*, May 8, 2017; <https://chinapower.csis.org/china-belt-and-road-initiative/>

表 1：帶路倡議前後中國國企的海外投資比較 單位：百萬美元

	未提出帶路倡議*		提出帶路倡議**		總計
	帶路國家	非帶路國家	帶路國家	非帶路國家	
公共建設	6,010 (1.58%)	1,550 (0.66%)	15,810 (2.57%)	3,770 (0.70%)	27,140 (1.54%)
化學	5,940 (1.57%)	3,280 (1.39%)	11,210 (1.82%)	4,050 (0.76%)	24,480 (1.39%)
房地產	35,590 (9.38%)	17,540 (7.42%)	63,080 (10.25%)	54,760 (10.22%)	170,970 (9.68%)
物流	2,190 (0.58%)	1,810 (0.77%)	13,320 (2.16%)	20,130 (3.76%)	37,450 (2.12%)
科技	8,340 (2.20%)	6,310 (2.67%)	11,660 (1.89%)	44,590 (8.32%)	70,900 (4.01%)
娛樂	1,000 (0.26%)	3,780 (1.60%)	8,490 (1.38%)	35,600 (6.65%)	48,870 (2.77%)
旅遊	2,150 (0.57%)	1,400 (0.59%)	8,860 (1.44%)	36,250 (6.77%)	48,660 (2.75%)
能源	185,530 (48.90%)	123,710 (52.34%)	233,330 (37.90%)	88,030 (16.43%)	630,600 (35.69%)
財務	2,250 (0.59%)	9,560 (4.04%)	8,550 (1.39%)	38,160 (7.12%)	58,520 (3.31%)
健康	1,630 (0.43%)	790 (0.33%)	3,010 (0.49%)	14,850 (2.77%)	20,280 (1.15%)
農業	13,300 (3.51%)	14,060 (5.95%)	13,500 (2.19%)	57,470 (10.73%)	98,330 (5.56%)
運輸	67,500 (17.79%)	17,830 (7.54%)	166,790 (27.09%)	89,440 (16.69%)	341,560 (19.33%)
礦產	41,950 (11.06%)	30,850 (13.05%)	38,320 (6.22%)	23,810 (4.44%)	134,930 (7.64%)
其他	5,990 (1.58%)	3,880 (1.64%)	19,720 (3.20%)	24,830 (4.63%)	54,420 (3.08%)
總計	379,370 (62%)	236,350 (38%)	615,650 (53%)	535,740 (47%)	1,767,110 (100%)

* 2008 年 7 月到 2013 年 9 月，共計 63 個月。

** 2013 年 10 月到 2018 年 12 月，共計 63 個月。

資料來源：American Enterprise Institute and the Heritage Foundation, "China Global Investment Tracker," available on:
<https://www.aei.org/wp-content/uploads/2020/01/China-Global-Investment-Tracker-2019-Fall-FINAL.xlsx>

其次，在中國對帶路國家的經濟影響力日增之外，更急迫的影響也許是北京在海外的勢力範圍擴張。隨著中國企業海外投資金額

的上昇、以及中國大陸經濟發展的腳步，中國海外利益的數量與質量劇烈增加的同時，保護海外利益也逐漸成為北京全球戰略與外交政策的重點之一，這也許是中國國企在投資公共建設與運輸設備的同時，也不斷投資房地產的原因之一。

最後，經濟發展導致北京必須挹注更多資源在科技發展，以支持經濟發展的速度與提升資源的使用效率。中共總理李克強於 2015 年全國人大報告中提出「中國製造 2025」，在將中國打造為製造強國之餘，也反應出中國經濟發展需要更多的科技與專利。然而，此政策也在歐美國家引發不少智慧財產權與專利的爭議。另一方面，中國的經濟發展模式向有使用資源效率不彰的問題，因而取得更多的智慧財產權與科技也是北京面臨的當務之急。中國國新控股有限責任公司與中國化工集團公司合作於 2017 年以 430 億美元收購全球第一大農藥公司瑞士先正達 (Syngenta) 是一個很好的例子，先正達企業的主力產品與研發重心分為農藥、尖端生物科技、植物種子、提升機改作物發芽率等，因為北京於 2008 年界定之 95% 的糧食自給率以為最基本的國家糧食安全指標之一，雖然北京成功地維持此一自給率，但糧食的可取得性隨著經濟成長而下降。⁵

參、北京的戰略佈局：區域大國與關鍵通道

在《帶路倡議》後，國企海外投資有兩個變化：「走出去」的力道更強、海外投資更偏向公共建設、運輸、科技與房地產等四個產業，而非如《帶路倡議》前僅止於能源產業。表 2 呈現在《帶路倡議》提出後，中國國企在這 5 個產業領域中前 5 大投資國與其投資

⁵ 林義鈞，〈聯合國糧食議題安全化內容與中國糧食安全治理機制〉，《問題與研究》，第 56 卷第 3 期 (2017)，頁 14。

金額、以及國企對帶路國家與非帶路國家的投資差異，表 2 呼應了這兩個變化的同時，更進一步凸顯北京嘗試透過《帶路倡議》推動的地緣政治佈局，特別是對關鍵通道或區域的鞏固。大抵來說，這 25 個國家具兩個共通性：(1) 多為區域重要國家，例如新加坡、印尼、奈及利亞與泰國；(2) 多半位居關鍵通道，例如阿拉伯聯合大公國之於荷姆茲海峽、奈及利亞與安哥拉之於幾內亞灣。

表 2：2014 年後國企海外投資：能源、公共建設、運輸與房地產

	能源	公共建設	運輸	房地產
第一名	巴基斯坦 (27,580)	卡達 (2,450)	奈及利亞 (19,460)	馬來西亞 (5,120)
第二名	俄國 (16,840)	安哥拉 (2,000)	馬來西亞 (12,350)	阿聯酋 (5,090)
第三名	阿聯酋 (13,310)	伊朗 (1,960)	巴基斯坦 (10,630)	埃及 (4,550)
第四名	印尼 (12,610)	新加坡 (1,080)	孟加拉 (9,490)	南韓 (4,330)
第五名	奈及利亞 (10,520)	埃及 (990)	印尼 (6,120)	新加坡 (4,030)
投資總額：	233,330	15,810	166,790	63,080
帶路國家	(72.61%)	(80.75%)	(65.09%)	(53.53%)
投資總額：	88,030	3,770	89,440	54,760
非帶路國家	(27.39%)	(19.25%)	(34.91%)	(46.47%)
投資總額	321,360	19,580	256,230	117,840

單位：百萬美元

資料來源：American Enterprise Institute and the Heritage Foundation, "China Global Investment Tracker," available on:
<https://www.aei.org/wp-content/uploads/2020/01/China-Global-Investment-Tracker-2019-Fall-FINAL.xlsx>

這個現象反應出，即便當《帶路倡議》提出之際，北京的考量僅止於經濟發展，但最終中國大陸的海外投資也迫使北京向外尋求更多的政治與安全利益。誠如 Henry Kissinger 試圖指出的，經濟實力與海外投資的增加，注定國家必須向外尋求勢力範圍的擴張，而北京偏好投資公共建設、運輸與房地產的國家則多集中在位居要津的國家，特別是具備地理優勢（例如：具備主導或監視航線能力）的國家。

若以地圖形式呈現中國在公共建設、房地產與運輸項目上的投資，可發現這樣的傾向更為明顯，同時也呈現北京嘗試透過《帶路倡議》而推動的全球戰略佈局。據此可發現北京偏好投資的區域分別為：幾內亞灣、阿拉伯海、印度洋以及南海南端，這三個區域同時也是北京與歐美貿易運輸的必經之地、以及中國從北海、非洲與中東運輸油氣返陸的戰略通道。

另一個重點在於北京全球戰略佈局的邏輯思維，也就是邊緣地帶理論與關鍵通道的追求。Nicholas Spykman 據以提出邊緣地帶論的觀察係根據科技的進步降低地理因素對國家行為的影響與限制能力，因而包括中東、印度、中國、東南亞及海洋歐洲在內的邊緣地帶將較 Halford Mackinder 指稱的心臟地帶重要。⁶而從北京在帶路倡議中對公共建設、房地產與運輸項目的投資分佈來看，無疑北京的全球戰略與 Spykman 的邊緣地帶理論之間具有相當程度的對話空間，同時也反應北京「向西走」、「往南沈」的偏好，嘗試迴避由俄國主導的中亞與由美國主導的美洲及西歐，並將資源投注在具備特定地緣政治價值的國家，例如奈及利亞、巴基斯坦、孟加拉、馬來

⁶ Saul Bernard Cohen, *Geopolitics: the Geography of International Relations* (New York: Rowman & Littlefield Publishers press, 2009), pp.22-23

西亞等國，進而增加對關鍵通道的掌握能力。

肆、結論

整體來說，《帶路倡議》自提出至今已超過 6 年以上時間，也有相當程度的累積，而從中國國企在《帶路倡議》推出後的海外投資來看，雖然能源進口仍是最重要的任務，但尋求高新技術與專利的公司併購、透過承建基礎建設與購買房地產擴張勢力範圍與影響力的投資重要性也不斷提升，這個傾向暗示著習近平時代的中國不僅止於追求海外的經濟利益與投資，更重要的是如何保障這些海外利益與投資。

其次，在整個《帶路倡議》中，北京對南亞、中東與非洲的投資具有相當程度的偏好，這也符合 Spykman 在二次大戰結束後提出的邊緣地帶論。北京這樣的戰略佈局與選擇雖可能與中國、俄國與美國三強之間的實力對比有相當程度的關係，因而北京選擇強化投資美俄影響力相對較弱的區域，但仍須更進一步的分析與案例研究，方能回答北京在《帶路倡議》的實踐究竟是源於實力對比的差距或中國內在的資源或市場考量。

最後，從人類歷史來說，西班牙、英國與美國等的全球霸權均源於海外投資與冒險的需求，因而經濟實力與海外投資的增加注定國家必須向外擴張勢力範圍，而在中國的案例中，這個趨勢正在發生，但美國的全球擴張與二次大戰後英國的衰退有相當程度的關連性，而英國與西班牙的擴張則取決於霸權戰爭。從這個角度來說，《帶路倡議》是北京對二次大戰後由美國規劃並主導之全球政經秩序所投下的疑問，嘗試藉此集合各國合作並創造屬於中國的金融、經貿與經濟秩序，但以目前實踐來看，北京距離有效質問現存秩序仍有

Eurasian Studies Quarterly No.13

相當程度的距離。