

## 學術論文

# 區域整合脈絡下的「一帶一路」： 地緣政治經濟觀點

---

## “One Belt, One Road” in the Context of Regional Integration: Geopolitical Economic Perspectives

周子欽 *Charles Chou*  
台灣經濟研究院國際處副處長  
*Deputy Director of International Affairs Department*  
*Taiwan Institute of Economic Research*

### 摘要 / Abstract

習近平於 2011 年底提出的「一帶一路」倡議，已經演變為中國大陸當前最重要的國際戰略方案之一。本文試圖以歷史-結構主義的取徑（historical-structural approach）為基礎，從地緣政治經濟學的角度審視以下兩子題：1. 此一倡議特徵、國內與國際地緣戰略意涵，以及其中隱含的風險與挑戰。2. 此一倡議所牽動的亞太區域整合趨勢，初步評估其地緣戰略上的影響。

本文作者認為，「一帶一路」倡議由於初期投入的資源充足，以及宣傳上的成功，必然引發美、日、印度等大國相應的區域整合佈局，以平衡此一倡議可能帶來的地緣戰略效應。此外，該倡議的中長期影響，繫於北

京在相對短期間如何處理該倡議所面對的風險因子，前景仍具高度不確定性。

The “One Belt, One Road” (OBOR) Initiative issued by Xi Jinping at the year end of 2013 has emerged as one of the most significant international strategies of China. This article, based on the historical-structural approach, is examining two subjects regarding this Initiative with perspectives of geopolitical economy: first, the characteristics, domestic and international geo-strategic implications of this Initiative, as well as the challenges it is facing; second, The changing landscape of Asia-Pacific regional integration impacted by this Initiative, and its influence on regional geo-strategic environment.

It is argued that, due to the magnificent resources invested and the successful outreaching efforts, this initiative is doomed to incur strategic responses from major global/regional powers like the U.S., Japan, Russia and India. The long term effects of this Initiative will be determined by how China will manage the risks this Initiative is facing in the relatively short term. The future of this Initiative is in uncertainty.

---

**關鍵字：**中國大陸、區域整合、地緣政治經濟、一帶一路、軸輻式雙邊協定網絡

**Keywords:** China, regional integration, geopolitical economy, “One Belt, One Road” (OBOR), the Network of hub-and-spoke bilateral trade agreements

## 壹、前言

習近平於 2013 年底提出的「一帶一路」倡議，已經演變為中國大陸當前最重要的國際戰略方案之一，尤其是在美國總統川普宣布退出 TPP 之後，其在亞太地區乃至全球所受到的關注，達於高峰。繼 2015 年三月成功吸引到美國在歐洲的各主要盟邦加入「亞洲基建投資銀行」(Asia Infrastructure Investment Bank, AIIB)<sup>1</sup> 之後，2017 年五月中，習近平在北京盛大舉辦「一帶一路國際合作高峰論壇」，邀集全球 29 國元首暨 130 個國家的代表團與會，將「一帶一路」與習近平個人在國際政治舞台上的地位，推上全新的層次。<sup>2</sup> 國際社會的觀察焦點在於：美國對亞太地區經貿秩序的介入，是否因此向後退卻；而留下來的戰略操作空間，是否被中國大陸憑藉其「一帶一路」倡議所填補。「一帶一路」倡議挾其恢弘的格局，連貫中國大陸內部轉型與對外經略的主要目標，是否真能以「基建先行、經貿開放後隨」的區域整合新典範，<sup>3</sup> 來改寫亞太區域整合的戰略地景 (strategic landscape) ？

---

<sup>1</sup> Ying Ma, "An Influential Voice Slams U.S. Handling of New China-Led Infrastructure Bank," *Wall Street Journal*, 19 March 2015, <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2015/03/19/an-influential-voice-slams-u-s-handling-of-new-china-led-infrastructure-bank/?KEYWORDS=AIIB>.

<sup>2</sup> 〈習近平宣布 增資絲路基金 4500 億元〉，《聯合新聞網》，2017 年 5 月 14 日，[https://udn.com/news/story/11125/2461698?from=udn-catelistnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/11125/2461698?from=udn-catelistnews_ch2)；Ting Shi, Peter Martin, and Miao Han, "One Belt, One Road, One Man," *Bloomberg News*, 16 May 2017, <https://www.bloomberg.com/politics/articles/2017-05-15/one-belt-one-road-one-man-xi-lords-over-all-at-china-summit>。然而，在「一帶一路國際合作高峰論壇」上，西方國家對於北京方面的若干安排還是有雜音，特別是針對中國大陸期望各方簽署的一項關於貿易的聲明。參見 Mark Magnier and Chun Han Wong, "China's Silk Road Initiative Sows European Discomfort," *Wall Street Journal*, 15 May 2017, <https://www.wsj.com/articles/chinas-silk-road-initiative-sows-european-discomfort-1494861557>。

<sup>3</sup> 林建甫，〈跨大西洋貿易及投資夥伴協議 (TTIP) 對亞洲及臺灣的影響〉，《全球政治評論》，特刊 004 (2016 年 6 月)，頁 20-21；周子欽，〈泰國當前區域整合策略之分析—結構主義的解讀〉，《全球政治評論》，特刊 004 (2016 年 6 月)，頁 100。

針對「一帶一路」的提出及其對區域戰略地景的潛在影響，當前既有的研究主要涉及「一帶一路」的戰略意涵、<sup>4</sup> 其對地緣政治理論的意義，<sup>5</sup> 或論及它所面臨的機會與挑戰，<sup>6</sup> 但多淪於片段；尤其在中文世界當中，充斥著對「一帶一路」前景過度樂觀的看法，並折射為對台灣處境的過度悲觀。<sup>7</sup> 本文試圖以歷史—結構主義的取徑（historical-structural approach）為基礎，提供一個較為全面的關照。特定歷史時空下的行動者（agents）恆常以自身資源稟賦（endowments）為憑藉，對其周遭環境中存在的制度、權力偏差（bias）進行理解並形成自我定位（self-identity），同時倚之進行「偏

<sup>4</sup> 蔡志銓、樊兆善，〈中共推動「一帶一路」的戰略意涵〉，《國防雜誌》，第30卷第6期（2015年11月），頁29-58；王崑義，〈中國的國際戰略與一帶一路的形成〉，《台灣國際研究季刊》，第12卷第3期（2016年7月），頁23-50。

<sup>5</sup> 莫大華，〈新古典地緣政治理論的再起：以中共「一帶一路」地緣政治經濟戰略佈局為例〉，《國防雜誌》，第31卷第1期（2016年3月），頁1-20；王文誠，〈「一帶一路」大戰略：政治經濟地理學的分析〉，《公共事務評論》，第16卷第1期（2016年12月），頁27-50。

<sup>6</sup> Xiaoyu, Pu, “One Belt, One Road: Visions and Challenges of China’s Geoeconomic Strategy,” 《中國大陸研究》，第59卷第3期（2016年9月），頁114；邱素津、趙永祥，〈從「一帶一路」與「亞洲基礎建設投資銀行」分析中國經濟版圖擴張之挑戰與效益〉，《華人經濟研究》，第14卷第1期（2016年3月）。

<sup>7</sup> 中國大陸作品對「一帶一路」一般性的樂觀傾向，參見 Nadege Rolland, *China’s Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative* (Washington D.C.: The National Bureau of Asian Research, 2017), p. 152。至於對台灣處境的悲觀，參見：呂承哲，〈世界正聚焦一帶一路 台灣在哪裡？〉，《中國時報》，2017年5月14日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170514002617-260409>；客家電視，〈學者：一帶一路恐影響新南向 台灣邊緣化〉，《客家電視》，2017年6月2日，<http://www.hakkatv.org.tw/news/164052>；主筆室，〈一帶一路大爆發 新南向何去何從？〉，《工商時報》，2017年12月17日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171217000206-260202>；戴祺修，〈新南向競合一帶一路 藍智庫提兩大盲點〉，《今日新聞》，2017年6月3日，<https://www.nownews.com/news/20170603/2546725>；林紅，〈「新南向」終消解在一帶一路進程中〉，《台灣中評網》，2017年8月23日，<http://www.crntt.tw/doc/1047/8/6/9/104786966.html?coluid=93&kindid=8110&docid=104786966>；中華日報，〈新南向政策對上一帶一路—無力抗衡〉，《中華日報》，2017年7月10日，[http://www.cdns.com.tw/news.php?n\\_id=16&nc\\_id=172940](http://www.cdns.com.tw/news.php?n_id=16&nc_id=172940)；蘇起，〈孤立與自我孤立〉，《ETtoday 新聞雲》，2017年9月19日，<https://www.ettoday.net/news/20170919/1014206.htm>。

差的動員」(mobilization of bias)，以形塑對行動者相對有利的權力、利益分配模式或結構。<sup>8</sup> 北京提出「一帶一路」倡議並試圖對亞太區域的戰略地景進行改造，也可以依循同樣的取徑予以理解。本文擬回答以下三個問題，俾有利於各界理解「一帶一路」：

1. 「一帶一路」作為中國大陸一全球性的地緣戰略佈局，其各方面的戰略意涵為何？
2. 在亞太區域整合的脈絡中，「一帶一路」具備什麼樣的地位？又將如何影響亞太區域整合的總體戰略面貌？
3. 「一帶一路」即將面對或正在浮現的挑戰為何？

以下本文的結構，便沿著這三個問題意識次第展開，並以研究的主要發現做結。

## 貳、「一帶一路」的戰略意涵：中國視角

「一帶一路」戰略構想的提出，對中國大陸而言，具有極豐富的戰略意涵。這些戰略意涵可以從國際地緣政治與國內政經影響兩個面向，分別予以理解。而這兩個面向又相互連貫，使得「一帶一路」得以統攝中國大陸對外強化國家戰略地位，以及對內進行國民經濟結構轉型的努力，真正成為內、外相連的國家戰略。

### 一、國際地緣政經意涵

「一帶一路」對中國大陸在國際地緣政經脈絡下所展現的戰略意涵，可從以下幾個面向予以分析：

---

<sup>8</sup> Elmer Eric Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (Hinsdale, Illinois: The Dryden Press, 1960), p. 71; Steven Lukes, *Power: A Radical View* (London: The Macmillan Press, 1974), pp. 21-24, 46-52; 蕭全政,《政治與經濟的整合》(台北: 桂冠圖書股份有限公司, 1988), 頁 53 - 67。

(一) 從邊緣到心臟地帶，掌握歐亞非「世界島」

中國大陸做為亞太地區主要的陸權國家之一，其國家發展在地緣上，一方面東臨美國為首的海權國家之競爭壓力，另一方面在北方則與傳統上掌握「心臟地帶」(heartland)的俄羅斯<sup>9</sup>為鄰，雙方處於微妙的競合關係當中。根據古典地緣政治理論，陸權論者如麥金德(Halford J. Mackinder)固然強調控制心臟地帶對於制霸全球的重要性，但他與史匹克曼(Nicholas J. Spykman)、海權論者馬漢(Alfred T. Mahan)都重視如中國大陸這般位處「邊緣地帶」、兼具海陸優越條件的國家，所擁有的巨大潛力。<sup>10</sup> 據此，中國大陸企圖自邊緣地帶出發，透過「一帶一路」建構一個貫穿亞洲與歐洲、連結非洲的基礎建設與經貿網絡。這將使中國大陸甩脫目前對俄羅斯西伯利亞鐵路的依賴，直接將其政、經影響力伸入「心臟地帶」，進而全面掌握歐亞非世界島(world island)的政、經發展趨勢。「一帶」係貫穿歐亞大陸的主體，南方則以「一路」藉海上力量形成側翼，一方面企圖吸納東南亞、南亞上升中的經濟實力，另一方面也藉以擴大對印度洋至南海這條戰略性海洋運輸線之影響力。這樣建構起來的戰略縱深，<sup>11</sup> 使中國大陸得以在全球與區域層次上，更從容地面對以美國為首的海權國家之挑戰。<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> 尚未瓦解前的蘇聯，直接掌控東歐到中亞的心臟地帶，遂與美國為首的海權國家形成兩極對峙。蘇聯解體後，俄羅斯依然視掌控中亞與東歐為其潛在的戰略目標，故而建構歐亞經濟聯盟(Eurasian Economic Union, EEU)、兼併克里米亞、介入烏克蘭東部的衝突，並強烈反對歐盟東擴。

<sup>10</sup> 王俊評、張登及，〈「一帶一路」之內涵及其對美中關係之影響〉，《戰略安全研析》，第118期(2015年2月)，頁28。

<sup>11</sup> 王信賢、邱韋智，〈「一帶一路」：戰略意涵與內部資源爭奪〉，《戰略安全研析》，第118期(2015年2月)，頁14-15。

<sup>12</sup> Green, Michael J., Kathleen H. Hicks, and Mark F. Cancian, *Asia-Pacific Rebalance 2025: Capabilities, Presence, and Partnerships* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2016), pp. 13-14. 轉引自：張凱銘，〈中國「21世紀海上絲綢之路」戰略之研究〉，《台灣國際研究季刊》，第13卷第1期(2017年春季號)，頁143；Kadira Pethiyagoda, "What's driving China's New Silk Road, and how should the West respond?," *Brookings Institute*, 17 May 2017, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/05/17/whats-driving-chinas-new-silk->

此一佈局將大幅改寫全球地緣戰略地景，形成自蘇聯瓦解以後又一嶄新的海陸對峙局面。中國大陸將總攝全球陸權的代表，政、經實力可能更甚於前蘇聯。長期而言將使中國大陸真正具備與美國競爭全球領導地位的權力基礎。在亞太地區，中國大陸憑藉這樣的政經稟賦，「進」可以削弱美國及其西太平洋盟友間的合作關係，改變區域合作的內容與走向，甚至對美國於西太平洋投射權力進行阻滯；「退」足以鞏固東亞陸權力量的完整，免受海權國家的侵蝕或分化。

## (二) 基礎建設外交：深耕沿線各國政經結構

「一帶一路」計畫以基礎建設投資先行，貿易、投資與人員移動便捷化後隨，以此促進歐亞非之間的經貿、文化交流網絡之發展。基礎建設的特性在於投資、營運、回收的時間較長，並且對周邊地區的經濟活動具有廣泛的影響，這種影響甚至可以輻射到當地的政治活動當中。故而當中國大陸主導「一帶一路」沿線的基礎建設發展，也就意味著將在地的政經結構長期、深刻地與中國大陸的投、融資連結在一起。這會有利於增加中國大陸對當地國的影響力，並排擠其他強權。這種「基礎建設外交」若成功發揮效果，其影響將會廣泛而長遠，迥異於其他相對短期的外交投入。<sup>13</sup>同時，中國大陸得以藉此加強掌握沿線國家的能源、其他戰略性資源的輸送與進出口，甚至交通節點設施的經營權等。其他強權將會在相當長一段時間內，在當地被中國大陸所壓抑。<sup>14</sup>

---

*road-and-how-should-the-west-respond/.*

<sup>13</sup> 以中國大陸積極建構的泛亞高鐵為例，張東勝認為這是中國大陸藉以自立為「新陸權」的重要措施之一，可用以制衡海權國家的力量。參見 張東勝，〈中共「走出去」戰略中的「高鐵外交」：以泛亞高鐵為例〉，《國防雜誌》，第31卷第4期（2016年12月），頁104；另參見 Kadira Pethiyagoda, *Ibid.*

<sup>14</sup> 關於基礎建設，特別是鐵路建設的國際政經意涵，參見：王俊評，《和諧世界與亞太權力平衡－中國崛起的世界觀、戰略文化與地緣戰略》（台北：致知學術出版社，2014年），頁156-157；王俊評、張登及，前引文，頁23。

### (三) 展現全球治理能力<sup>15</sup>

為使「一帶一路」成功，處理融資議題是一項關鍵因素。中國大陸為此於 2015 年底成立了原始資本額 1000 億美元的「亞洲基建投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)，並在當時美國歐巴馬政府的全力攔阻之下，成功吸引英、法、德、意、澳等西方大國加入。中國大陸以最大出資國的身份，協調 AIIB 的制度建立，包括其股本結構、管理結構、商業模式、監督機制、融資原則等。這其中藉由保障所謂「區域內」(亞洲) 成員的出資與投票權比例，以及不同於 IMF、世銀的融資條件，凸顯中國大陸有能力透過成立新且具特色的多邊建制，介入全球治理議題。此一新建制不僅廣納各方參與，並樂於與既有的國際金融建制相互合作，以示中國大陸當前無意挑戰西方主導的國際金融體制。中國大陸以「負責任的大國」形象參與全球治理，在展現其國家能力之餘，也有利於暫時化解西方關於「中國崛起將挑戰既存自由主義國際秩序 (liberal international order)」的疑慮。

未來 AIIB 逐漸擴大營運規模之後，是否與既有的多邊建制產生更多競爭關係，或許尚難預料。但目前其為中國大陸參與全球治理所建立的正面形象，已構成「一帶一路」的另一項戰略意涵。

### (四) 推動貿易、投資自由化，反制川普 (Donald J. Trump) 政府的保護主義政策

今年一月美國川普新政府上任之後，為全球自由貿易秩序的持續投下重大變數。川普以「公平貿易」為「維護自由貿易」設下但書，退出跨太平洋夥伴協定 (TPP)，重新談判 NAFTA，揚言廢止「美韓自貿協定」，乃至發動單邊貿易調查等言行，使全球籠罩在美國可能掀起新的「保護主義」風潮，甚至引發貿易戰的陰影當中。<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> 邱昭憲，〈中國參與全球多邊治理的競合戰略：「亞洲基礎設施投資銀行」規則與制度化的運作〉，《遠景基金會季刊》，第十八卷第二期 (2017 年 4 月)，頁 20-26。

<sup>16</sup> Douglas A. Irwin, 'Mr. Trump's Trade War', *Wall Street Journal*, 15 December 2017,



「一帶一路」戰略在此一情境下上路，使中國大陸藉以將自己標榜為「自由貿易」的推動與維護者，在美國彷彿即將從維護全球自由貿易原則與體制的角色上退卻之際，透過與歐盟聯手，創造「取美國而代之」的形象。<sup>17</sup> 不論歐盟與中國大陸之間存在多少貿易摩擦，中國大陸的這個新形象，有利於它藉著「與保護主義者對壘」的立場，抵擋美國在貿易投資自由化方面對中國大陸所施加的壓力。中國大陸因此在全球貿易自由化的戰場上，佔取較先前有利的位置。

#### （五） 推進人民幣國際化

人民幣國際化是中國大陸尋求增強其國際金融權力的最重要手段。<sup>18</sup> 「一帶一路」的融資安排，除了透過前述的 AIIB 之外，另外包括中國大陸成立的「絲路基金」，<sup>19</sup> 以及透過中國大陸的銀行體系所提供的各項貸款。<sup>20</sup>

就「一帶一路」的資金需求面來說，由於中國大陸廠商在基礎建設市場上擁有工期短、價格低廉的優勢，加上中國大陸主導 AIIB 與「絲路基金」，故中國大陸廠商取得「一帶一路」沿線基建標案的機會很大。這意味著這些基建項目的資金需求有相當一部分是人民幣；另外，基礎建設的配套資金需求很可能以投資的在地國貨幣為主。故不論「一帶一路」沿線基建是位於中國大陸境內或境外，都有相當的人民幣需求。

目前 AIIB 與「絲路基金」以美金結算，一般估計未來會適應需求面的情況，逐漸轉為以人民幣結算。至於中國大陸的銀行體系所提供的貸款，以人民幣計價結算更不成問題。透過這些借貸或投資活動，人民幣可

---

<https://www.wsj.com/articles/donald-trumps-trade-war-1513356667>.

<sup>17</sup> 經濟日報，〈G20 峰會 中美德大角力〉，《聯合新聞網》，2017年7月12日，<https://udn.com/news/story/7338/2577949>。

<sup>18</sup> 蔡志銓、樊兆善，前引文，頁42-45。

<sup>19</sup> 中央社，〈習近平宣布 增資絲路基金4500億元〉，《聯合新聞網》，2017年5月14日，[https://udn.com/news/story/11125/2461698?from=udn-catelistnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/11125/2461698?from=udn-catelistnews_ch2)。

<sup>20</sup> 林庭瑤，〈因應中美貿易戰 陸四大銀行籌「一帶一路」數百億美元〉，《聯合新聞網》，2017年8月23日，[https://udn.com/news/story/7333/2658692?from=udn-catebreaknews\\_ch2](https://udn.com/news/story/7333/2658692?from=udn-catebreaknews_ch2)。

望在「一帶一路」沿線各國擴大其被使用的範圍與程度。<sup>21</sup> 若加上為因應以在地國本幣融通的需求，而推展當地資本市場的前景，<sup>22</sup> 人民幣介入沿線各國金融市場的空間也是不容忽略的趨勢。前述各項都有利於人民幣國際化進程，為擴大人民幣在國際金融活動中的角色鋪路。此外，即便是在不以人民幣計價、結算的投資活動，「一帶一路」依然有助於在中、短期實現中國大陸外匯儲備多元化，無須完全投資於美國國債，實際上是在減少中國大陸對美元的支持。是故，實現外幣儲備多元化，以及在長期使人民幣藉以加速成為國際硬通貨，是為「一帶一路」在國際地緣政經脈絡下的主要戰略意涵之一。

## 二、國內政經意涵

「一帶一路」不僅在國際地緣政經脈絡下具備豐富的戰略意涵，其對於中國大陸國民經濟的持續發展，也有重大意義。這使得「一帶一路」在拓展中國大陸的國際角色與利益之外，同時連結其國內政經發展，為中國大陸帶來國內經濟「脫胎換骨」的機會。

首先，「一帶一路」有助於主動創造需求，消化過剩產能。當前全球經濟前景晦暗不明，導因於多項因素，其中之一就在於原物料與多項基礎產業的產能過剩。以鋼鐵的產能過剩為例，從 2000 年到 2016 年，全球鋼產量從約 8 億兩千萬噸倍增至 16 億 3 千萬噸，其中中國大陸的產量逼近 50%，遠遠超出其他排名前列的生產國，<sup>23</sup> 並釀成 G20 中的主要爭議，甚

---

<sup>21</sup> 為擴大「一帶一路」沿線國家使用人民幣，北京也在簽署雙邊互換協議（bilateral swap agreements），以及建立「人民幣跨境支付系統」（Cross-border Interbank Payment System）等金融基礎建設方面著力。參閱 Nadege Rolland, *Ibdb.*, pp. 106-108; Xiaoyu, Pu, *Ibdb.*, p. 114。

<sup>22</sup> Brenda Goh and Yawen Chen, “China pledges \$124 billion for new Silk Road as champion of globalization,” *Reuters*, 14 May 2017.  
<http://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-africa-idUSKBN18A02I>；邱素津、趙永祥，前引文，頁 86。

<sup>23</sup> World Steel Association, *World Steel in Figures 2017* (Brussels: World Steel Association,

至引發美國以「國家安全」為名發起單邊的貿易調查，導致各主要生產國恐慌。IMF 估計 2011 年中國大陸國內全部產業的產能利用率不超過 65%；2014 年中國人民銀行公布的 5000 戶企業調查數據，產能利用率僅略高於 40%。2012 年十八大以來的「去產能」政策，似乎效果有限。<sup>24</sup>

這種產能過剩的現象主要反映出中國經濟按照非市場原則進行盲目投資擴張，<sup>25</sup> 是市場化改革停滯不前的後果之一。在市場化無法急速前進的前提下，將產能輸出於境外可成為解方之一。「一帶一路」以基礎建設發展先行，而基建項目所需要的鋼材、水泥、煤數量且持續時間長，有助於消化相關產業及其上游的過剩產能。<sup>26</sup> 部分研究者以投入產出模型估算，每一單位的基建投資可以消化上游 1.89 單位的產能。<sup>27</sup> 雖然從目前已知的「一帶一路」投資數額來看，遠不足以消化全部的過剩產能，<sup>28</sup> 但做為局部性的措施仍有其效用，同時也為中國大陸對其國民經濟進行結構性的改革，爭取到更多時間。<sup>29</sup> 對其進行高調的宣傳：「以創造需求平衡產能過剩」，也有助於減輕相關的國際壓力。

其次，「一帶一路」形同從「全國一盤棋」的視角，帶動中國大陸各區域的平衡發展。以「一帶一路」為名，北京得以將「西部大開發」，「東北工業區活化」，「四大自貿區」推動對外貿易投資體制改革，<sup>30</sup> 廣西的「東

2017), pp. 7, 15. 轉引自 Dan Steinbock, "G20: Surpassing the 2nd Global Steel Crisis," *Value Walk*, 26 April 2017, <https://www.valuwalk.com/2017/04/steel-overcapacity/?all=1>.

<sup>24</sup> 管清友，〈為什麼說「一帶一路」是「一號工程」？〉，收錄於厲以寧、林毅夫、鄭永年等，《讀懂一帶一路》（香港：中華書局，2017），頁 190-192。

<sup>25</sup> 王文誠，前引文，頁 36-37。

<sup>26</sup> 蔡志銓、樊兆善，前引文，頁 41-42。

<sup>27</sup> 俞平康，〈「一帶一路」對中國經濟影響有多大〉，收錄於厲以寧、林毅夫、鄭永年等，《讀懂一帶一路》（香港：中華書局，2017），頁 238、240。

<sup>28</sup> Tom Holland, "Why China's 'One Belt, One Road' plan is doomed to fail," *South China Morning Post*, 1 May 2017, <http://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/1999544/why-chinas-one-belt-one-road-plan-doomed-fail>.

<sup>29</sup> Nadege Rolland, op.cit, p. 100.

<sup>30</sup> 鮑志成，〈「一帶一路」是國內國際政經大手筆〉，收錄於厲以寧、林毅夫、鄭永年等，《讀

盟博覽會」，以雲南為起點的「大湄公河次區域經濟合作」、甚至四川、陝西、河南、江蘇等沿線省市的區域發展規劃，重新在一個整體性、內外相連的發展戰略平台上予以審視並規劃。<sup>31</sup> 各地方政府也樂得配合，以爭取中央核批更多的大型、跨省市投資計畫。如果籌劃得當，這將有利於拉近改革開放以來沿海非沿海省分間的發展落差，<sup>32</sup> 以及透過分潤經濟發展果實來緩解邊境地區（如：新疆）的國族認同矛盾，促進國家統合並緩解國內各區域間財富分配不均的問題。一項國家戰略同時體現對外經略與處理內部重大矛盾這兩個面向，從「一帶一路」促進國內各區域平衡發展的潛在效果中，得以清楚地凸顯出來。

最後，「一帶一路」可望協助中國大陸形塑自己的全球價值鏈（global value chains, GVCs），尋找經濟成長轉型的新動能。改革開放以來，中國大陸以相對低廉的生產要素成本成為全球加工出口基地的成長模式，已發展到頂點。未來必須以內需的擴張，吸收高附加價值的生產要素與技術，同時加強自主研發與進口替代的策略，來維持成長動力。「一帶一路」戰略的實施將在以下幾個面向上，有助於中國大陸的這項經濟轉型： 1. 「一帶一路」強化中國大陸資本「走出去」的戰略，在國際上形成真正的跨國企業網絡，是為構成新的 GVCs 的主體。<sup>33</sup> 2. 「一帶一路」促進中國大陸沿海、非沿海省分、「一帶一路」沿線國家三者之間的產業結構階梯式移轉，使依賴低廉生產要素成本的產業從沿海省分往後兩者移動，<sup>34</sup> 最終將「一帶一路」沿線國家的相關產業納入新創生的、以中國大陸為中心的 GVCs。 3. 「一帶一路」沿線國家的基建發展，引發相關上下游產業的需

---

懂一帶一路》（香港：中華書局，2017），頁 30。

<sup>31</sup> 邱素津、趙永祥，前引文，頁 87、92-93。

<sup>32</sup> 黃美鳳，〈中國大陸推動「一帶一路」與亞洲基礎建設投資銀行之戰略意涵〉，《戰略安全研析》，第 118 期（2015 年 2 月），頁 7。

<sup>33</sup> 張茱楠，〈實施重構中國全球價值鏈戰略〉，收錄於厲以寧、林毅夫、鄭永年等，《讀懂一帶一路》（香港：中華書局，2017），頁 19-20。

<sup>34</sup> 厲以寧，〈一帶一路與自貿區：中國新的對外開放戰略〉，《海峽評論》，第 303 期三月號（台北：海峽評論雜誌社，2016）。

求，刺激中國大陸的產業界提升自身的技術水準與資本密集度，<sup>35</sup> 以維持中國大陸相關產業在新創生的 GVCs 當中的競爭力。

### 參、從區域整合看「一帶一路」

「一帶一路」從中國大陸自身的設定出發，其於國際、國內脈絡下所具備的主要戰略意涵，已如前節所述。本節從亞太區域整合的角度，審視「一帶一路」戰略的獨特角色，以及它將為亞太區域整合帶來的新戰略地景。這個分析可以從中國大陸自身的主觀立場與區域整合的客觀環境兩個面向切入，得到主要的觀察結果。

首先，中國大陸自身的主觀立場出發，從如同前一節就國際地緣戰略脈絡的分析中所顯示，「一帶一路」戰略在北京的設想當中，其實是中國大陸在全球層次上的地緣戰略。透過建立一個以中國大陸為中心的歐亞（Eurasian）基礎建設、貿易、投資、金融與人員流動網絡，中國大陸將實質掌握「世界島」的政、經發展方向，對其戰略資源握有前所未有的分配權力，以及形成廣闊的戰略縱深，來面對美國為首的海權競爭壓力。中國大陸將首度真正擁有機會，成為後冷戰國際體系中與美國比肩的強權。中國大陸的亞太區域戰略必須在這個全球戰略的佈局下開展，而非獨立於「一帶一路」自成體系。

另一個使「一帶一路」成為中國大陸國家戰略體系中總攝其餘者的因素，在於北京將「一帶一路」與「絲路精神」相聯繫，使得「一帶一路」超越基礎建設、貿易投資、金融合作的地緣戰略意義，意蘊著有別於西方主流的貿易自由化與國際關係新典範（paradigm）。根據中國大陸官方與半官方的論述，「絲路精神」上承習近平「實現中華民族偉大復興」的「中國夢」，包含幾項重要特質：1. 以新的安全觀推動形成「命運共同體」。在這

---

<sup>35</sup> 張凱銘，前引文，頁 147。

個觀點之下，「一帶一路」沿線國家透過與中國大陸間的和平對話與協商，而非一定透過以規則為基礎（rule-based）的國際建制，來處理彼此間的矛盾。各方秉持「不稱霸、不對抗」的原則來維繫這個「命運共同體」。

2. 回歸對各國主權的重視，實行「開放包容」，尊重各國的發展模式、價值觀與文化，不將中國大陸的模式強推給「一帶一路」沿線國家。

3. 仿中國造紙術西傳與阿拉伯天文曆法東來的古例，以「一帶一路」沿線國家多樣的文明與發展程度為基礎，推動「互學互鑒」，分享彼此的經驗與文明成果。

4. 以「互利共贏」為鵠的，藉助能源、基建、貿易投資便捷化等方面的合作，促進「一帶一路」沿線國家之間形成「利益共同體」，擴大彼此間的經貿連結。<sup>36</sup>

「絲路精神」的這些元素，與當前西方主導的自由主義國際秩序（liberal international order）之間，形成鮮明的對照關係（參見下表一），顯示中國大陸透過「一帶一路」欲建立與當前國際關係體系分庭抗禮的新典範。中國大陸任何其他的戰略規劃或構想，都無法達到這種戰略高度，因而皆須服膺「一帶一路」的佈局，並最終以之為依歸。

---

<sup>36</sup> 中國一帶一路網，〈絲路精神〉，《中國一帶一路網》，2016年10月26日，  
[https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat\\_id=10030&tm\\_id=126&info\\_id=2183](https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10030&tm_id=126&info_id=2183)。

表一 「絲路精神」與當前國際秩序間的對照

「絲路精神」之內涵	當前國際關係體系之特徵
「命運共同體」：面向中國大陸的和平對話與協商；不稱霸、不對抗。*	以國際建制為基礎的全球或區域治理結構；以霸權為中心的軍事聯盟、有力駐軍。
尊重各國發展模式與主權；不強推中國大陸的模式給沿線國家。	推廣民主體制與自由市場。必要時對特定國家的內部事務進行干預，或推行部分主權的讓渡。
仿古例推動「互學互鑒」，分享彼此經驗與文明成果。	以智慧財產權保護為基礎的技術分工與交易。
透過能源、基建、貿易投資便捷化（facilitation）等合作，形塑「利益共同體」。	以貿易、投資自由化（liberalization）為核心的區域和多邊經貿整合。

資料來源：作者整理自「中國一帶一路網」，  
[https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat\\_id=10030&tm\\_id=126&info\\_id=2183](https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10030&tm_id=126&info_id=2183) 與 Nadege Rolland, op. cit., pp. 138-142.

\*：部分研究者認為此有類中國古代「天下觀」與「朝貢體系」的概念。參見 Nadege Rolland, op. cit., pp. 135-136。

其次，自區域整合的客觀環境以觀，亞太地區除了「一帶一路」之外，尚有跨太平洋夥伴協定（TPP）、區域全面經濟夥伴協定（RCEP）、亞太自由貿易區（FTAAP），以及美國川普政府正在建構的「軸輻式（hub-and-spoke）雙邊協定網絡」。

TPP 以「21 世紀高品質 FTA」自我標榜，原係亞太地區進度最快、整合程度最高的倡議，然而在 2017 年一月川普當選並宣布退出 TPP 後，前路陷入混沌。美國的退出，一方面使得 TPP 按原協議生效變得遙遙無期，另一方面也在失去一個主要進口者之後，使 TPP 所帶來的預期效益大

減。日、紐、澳等國在美國退出之後，不願放棄此倡議，<sup>37</sup> 依然積極糾合餘下的 11 個成員，期望 TPP 依然可以通過各國國內程序後生效。在 2017 年 APEC 領袖會議之前，欲使 TPP 生效所面臨的障礙，除了在於美國退出導致必須修改「成員中佔締約方總 GDP 的 85% 以上通過國內程序，始能生效」的高門檻之外，各方由於失去藉此改善美國市場准入 (market access) 的機會，因而對包括智財權保護、勞工保護、紡織品原產地規則、投資規則、國有企業等方面，出現調降保護程度或門檻的訴求。<sup>38</sup>

TPP 11 的困局，基本上是在「維持高品質協議」與「盡快生效」之間的拉鋸。為弭平美國退出所造成的損失，可能必須降低 TPP 的整合程度以維持所有 11 個成員繼續完成國內程序的動力。然而，降低整合程度可能危及 TPP 的「高品質」原則，從而根本地削弱了 TPP 的象徵與實質意義。2017 年藉著 APEC 年會場邊協商的聚會，TPP 11 在日、澳等國的努力折衝下，達成凍結部分條款、將 TPP 更名為「跨太平洋夥伴全面進展協定」(the Comprehensive and Progressive Agreement for TPP, CPTPP) 重新出發，是為 TPP 11 的一項重大發展。<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> 日本做為 TPP 當中僅次於美國的第二大經濟體，即便在美國退出的情況下，依然可望從 TPP 當中得到相當的經濟利益。何況，日本與中國在東亞主義下的「漢和之爭」，也使它難以放棄排除中國大陸的 TPP 11。最後，TPP 11 可以用來平衡川普政府可能對日本施加的保護主義壓力。參見：藤井彰夫、八十島綾平、重田俊介，〈日本為何要推進排除美國的「TPP11」？〉，《日經中文網》，2017 年 4 月 17 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/investtrade/24713-2017-04-17-10-42-06.html>；黃國治，〈日本主導下的 TPP 11〉，《APEC 通訊》，八月號（台北：台經院中華台北 APEC 研究中心，2017），頁 9-11。

<sup>38</sup> Kaori Kaneko and Stanley White, “Without U.S., 11 nations in TPP inch closer to a deal,” *Reuters*, 22 September 2017, <http://www.reuters.com/article/us-trade-tpp-japan/without-u-s-11-nations-in-tpp-inch-closer-to-a-deal-idUSKCN1BX1DY>；李宜靜，〈TPP 11 決定凍結部分有關藥品之智慧財產權條款〉，《中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心》，2017 年 9 月 7 日，<http://web.wtocomer.org.tw/Page.aspx?pid=297502&nid=120>。

<sup>39</sup> 徐華廷，〈少了美國 TPP 改名 CPTPP 繼續走下去〉，《上報》，2017 年 11 月 11 日，[http://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=28751](http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=28751)。



日本與歐盟在 2017 年七月間就「日歐經濟夥伴關係協定」(EU-Japan Economic Partnership Agreement) 所合意的基本框架，<sup>40</sup> 或許可為 CPTPP 帶來新的推動力。以日本為中介，該協定可望連結歐盟與 CPTPP 之間的經貿關係，透過全球價值鏈與對日投資，為 CPTPP 各國帶來增加對歐出口的希望。然而日、歐雙方對於該協定的許多細節，包括投資者保護、法規謀合等仍有歧見，可能阻礙雙方達成最終協議。<sup>41</sup> 而英國脫歐進程也可能拖延雙方達成共識的時間。<sup>42</sup> 總之，CPTPP 的前景仍有許多不確定性，使其對亞太區域整合的影響力大減。

RCEP 自 2013 年啟動談判以來，進度緩慢。雖然以既存的五個「東協加一」為基礎尋求整合，而非從零開始，RCEP 談判一直受到兩項因素的阻礙：1. 印度對於貿易、投資自由化的疑慮仍深，因此與 RCEP 當中的已開發國家意見差距過大。印度的製造業在中國大陸的廉價貨品面前，依然缺乏競爭力。而其對 IT 產業勞務輸出的期望，又無法獲得其他成員的支持。對 RCEP 來說，印度成為達成實質協議的絆腳石；但若無印度，則 RCEP 的規模與區域影響力亦將大減。<sup>43</sup> 2. 中、日之間在東亞主義下的「漢和之爭」，具體而微地呈顯在 RCEP 的談判過程中。日本以 TPP 的內涵為藍本，欲將 RCEP 帶向類似的高品質協議，藉日本產業在行銷、品質與智財權方面

---

<sup>40</sup> 該基本框架的內容，詳見 European Commission, “EU-Japan trade agreement: texts of the agreement in principle,” Brussels, 6 July 2017, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1684>.

<sup>41</sup> Ben Otto and Paul Vieira, “Pacific Rim Countries Move Closer to TPP Deal without U.S.,” *Wall Street Journal*, 11 November 2017, <https://www.wsj.com/articles/pacific-rim-countries-move-closer-to-tpp-deal-without-u-s-1510391141>.

<sup>42</sup> Laurence Norman, Emre Peker and Alastair Gale, “Japan, European Union Strike New Trade Deal,” *Wall Street Journal*, 6 July 2017, [https://www.wsj.com/articles/eu-japan-strike-new-trade-deal-1499338631?reflink=djem\\_BrexitBeyond](https://www.wsj.com/articles/eu-japan-strike-new-trade-deal-1499338631?reflink=djem_BrexitBeyond).

<sup>43</sup> 林燕，〈印度或退出中共主導的 RCEP 協議 有何考量？〉，《大紀元》，2017 年 4 月 18 日，<https://reurl.cc/qDeWqn>.

的優勢，一舉改造太平洋兩岸的價值鏈與經濟結構；中國大陸則一方面意在拉攏 RCEP 成員中的開發中經濟體，另一方面趁 TPP 陷入混沌之際，圖儘速通過協議以爭奪區域整合上的發言權，故不在意協議內容是否為「高品質」。<sup>44</sup> 雙方立場南轅北轍，拖慢談判進度。

2017 年年底前，談判各方已經不可能達成協議。其一再拖延的談判進程，象徵著 RCEP 對亞太區域整合恐乏實質效應。

在「亞太經濟合作」(APEC) 會議架構下受到熱烈討論的 FTAAP，深陷於中、美兩強對亞太區域整合針鋒相對的算計當中。這個預計包含 APEC 所有 21 個經濟體（含中、美、日）的自貿區，在數年沉寂後，於 2014 年重新被當年的 APEC 主辦經濟體中國大陸擺上議程的中心位置。時值 TPP 談判的關鍵時刻，中國大陸提議對 FTAAP 進行可行性研究，並應於 2025 年前完成談判，被美國視為企圖分散本區域對 TPP 的關注並干擾 TPP 的進程，因而引發美國強烈反對。2017 年初川普就任美國總統後，雙方對峙依舊，但結構性的動因已經轉變：中國大陸依然希望藉由 FTAAP 這個跨太平洋巨型 FTA 的置高點，取得發言權並影響區域議程，牽制仍在發展中的 TPP 11 以及川普政府「以雙邊 FTAs 取代區域或多邊協定」的意圖。美國新政府對 FTAAP 這種區域協定固然已無意願推動，卻也不願將舞台拱手相讓。以致 APEC 領袖會議雖於 2016 年底通過推動 FTAAP 的「利馬宣言」，列示接下來的行動方向，<sup>45</sup> 但迄今關於實現「利馬宣言」的多年期行動計畫，依然被美國阻於 APEC 的委員會層級，無能寸進。

展望未來，FTAAP 雖然是除了 CPTPP 之外，唯一跨太平洋兩岸的區域整合倡議，然而受制於中、美間的戰略對峙，加上 APEC 採取共識決的決策方式，FTAAP 在可見的未來都難以從 APEC 當中孕育生成。對於本區

---

<sup>44</sup> 八十島綾平、古賀雄大，〈貿易 Battle (上) RCEP 規則誰來定？〉，《日經中文網》，2017 年 9 月 19 日，

<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/investtrade/27015-2017-09-19-04-51-10.html>。

<sup>45</sup> APEC, "Lima Declaration on FTAAP," Annex A of 2016 Leaders' Declaration, 20 November 2016, Lima, [https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2016/2016\\_aelm](https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2016/2016_aelm).

域經貿形勢的發展而言，FTAAP 只能是佔取發言權的工具，難有實質影響。

美國川普政府為了「以雙邊 FTAs 取代區域或多邊協定」所展開的佈局，才將是形塑區域整合形勢的主導力量之一。川普從競選過程開始，便反覆強調：如 TPP 般的區域機制，以及多邊貿易體制（以 WTO 為代表）所隱含的偏差或體制上的無能，是導致美國貿易赤字與失業問題形成且無法扭轉的原因。對此，美國必須以追求「公平貿易」（fair trade）為基本原則，透過雙邊談判建構對美國真正有利的貿易協定為其解方。必要時則輔以單邊的貿易制裁來加強政策效果。據此，川普退出 TPP、暫停對歐盟的 TTIP 談判，並以重談北美自由貿易協定（NAFTA）為契機，落實這項主張。

就其亞太區域整合的戰略而言，這項主張亦即透過雙邊 FTAs 的建構或重新改造，構成以美國為中心的「軸輻式雙邊協定網絡」。美國在談判過程中將以其相對於談判對手的絕對優勢地位，將有利於美國出口、吸引投資並終究能創造就業的制度設計，納入這些雙邊協定當中，迫使所有亞太國家依照美國所偏好的貿易、投資規則來開展與美國之間的經貿關係，並重塑區域與全球供應鏈。東亞陸權國家的內、外經貿活動終將被納入同一個體系，受美國為首的海權國家所制約。實際上，這樣的想法並非川普政府首創，美國在 1990 年代冷戰結束後的布希與柯林頓政府期間，都以類似的地緣框架來思考其亞太區域戰略，藉此結合東亞的海洋國家共同促成陸權國家政經體制的質變。<sup>46</sup>

論者或以川普決定退出 TPP，等同捐棄其中許多對美國有利的元素或條款，未必得大於失；且雙邊協定網絡的建構曠日廢時，不若 TPP 可畢其

---

<sup>46</sup> 在布希政府時期，國務卿貝克（James Baker）以「扇形理論」喻之；柯林頓政府則稱其為「輪形」結構。只是當時美國政府認為：多邊、區域與雙邊三層次的機制與籌碼應相互為用，共同構成滲透、分化陸權國家的多層次戰線。無論如何，美國都是「扇」或「輪」的中心。參見：李文志，〈美國的亞太戰略—地緣政治經濟學的觀點〉，收錄於許介麟、蕭全政、李文志，《亞太經濟合作與美國的亞太戰略》（台北：業強出版社，1994），頁 100 - 106。

功於一役。但若從美國重談 NAFTA 的規劃<sup>47</sup> 來看，美方談判團隊實際上將 TPP 當中重要的元素，包括勞工、環境、競爭政策、智財權保護等皆納入談判規劃，甚至擬將帶有濃厚保護主義色彩的「在地化要求」(localization requirements)做為訴求之一，<sup>48</sup> 可見川普政府並不完全排斥 TPP 的內涵。其正進行中的談判，更加入了 TPP 當中所無，對美國更加有利的條款。

此外，雖然美國退出 TPP，但檢視 TPP 諸成員與美國簽訂 FTA 的情況，可以發現：目前與美國未簽有雙邊協定者，僅日、紐、越、馬、汶五國。其中汶萊規模較小可暫略過，而前三國皆已表達願意與美國開展雙邊 FTA 的談判。若美國以重談 NAFTA 的成果為藍本，與 TPP 諸國簽訂或重修協議，再加上已實施的「美－韓 FTA」，則一個規模不遜於 TPP 的「軸輻式雙邊協定網絡」之建構，將如倒吃甘蔗般，比預期中的更快完成。

總結本節的論證，亞太區域整合的戰場上，沿著海、陸強權的地緣形勢展開，將被中國大陸與美國的佈局所籠罩。中國大陸的佈局將以「一帶一路」為軸心，最終追求在全球層次上建構國際關係新典範，與當前由西方海權所建構的主流秩序分庭抗禮。美國新政府則致力於構成以美國為中心的「軸輻式雙邊協定網絡」，在弭平貿易失衡問題之外，亦尋求塑造區域貿易、投資規則，馴化陸權國家的經濟體制。日本夾在兩者的佈局之間，暫以連結 CPTPP 和歐盟為手段，一方面尋求在東亞面對中國大陸戰略競爭時的優勢，另一方面則以之牽制可能來自川普政府的保護主義政策壓

---

<sup>47</sup> USTR, "Texts of the Agreements: North American Free Trade Agreement," *Office of the United States Trade Representative*. Retrieved on 30 December 2017 at <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Texts-of-the-Agreement/North-American-Free-Trade-Agreement>.

<sup>48</sup> 於此，「在地化」係指進口品的中間投入當中，必須有一定比例為進口國所提供者，方能享有雙邊協定所授與的優惠稅率。參見：Jacob M. Schlesinger and William Mauldin, "Trump Administration Seeks to Jolt Nafta Talks With Content Demands," *Wall Street Journal*, 5 October 2017, <https://www.wsj.com/articles/trump-administration-seeks-to-jolt-nafta-talks-with-content-demands-1507255310>.

力。<sup>49</sup> 長期目標則期望吸引美國重返 CPTPP，結合美國的經濟實力來平衡中國大陸的政經影響。

前述區域整合的戰略圖景，其未來發展繫於「一帶一路」的宏偉構圖是否真能順利實踐。本文下一節即討論「一帶一路」戰略所將面臨的挑戰，以有助於思考這個前景。

## 肆、「一帶一路」所面對的挑戰

### 一、北京持續融通「一帶一路」的能力

根據亞銀在 2009 年的研究，亞洲地區僅 2010 至 2020 年之間，基建資金需求便達八兆美元。<sup>50</sup> 「一帶一路」粗估跨越亞、歐 64 個國家，資金需求龐大。目前除 AIIB（資本金 1000 億美元）<sup>51</sup> 與絲路基金（資本金 400 億美元），以及這兩個新機構與亞銀、世銀等既存機構間的聯貸合作之外，能夠動員的官方資金來源還包括中國大陸各主要國有銀行的貸款額度，以及中國大陸政府的對外援助。以這些官方資源挹注「一帶一路」，一方面資金總額與基建需求之間落差仍大，另一方面，中國大陸持續提供這些資金的能力，立基於兩個條件：1. 中國大陸持續的經濟成長，為中國財政與金融體系提供源源不絕的剩餘資金；2. 各項計畫接受資金的一方，必須即時歸還貸款，或者投資計畫本身能如期產生預期的效益，使出資方回收

---

<sup>49</sup> 〈日本 TPP 戰略 反制美中奇招〉，《聯合新聞網》，2017 年 11 月 16 日，  
[https://udn.com/news/story/7338/2821405?from=udn-catelistnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/7338/2821405?from=udn-catelistnews_ch2)。

<sup>50</sup> Asian Development Bank (ADB) and Asian Development Bank Institute (ADBI), *Infrastructure for a Seamless Asia* (Tokyo: ADB and ADBI, 2009), p. 167, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159348/adbi-infrastructure-seamless-asia.pdf>.

<sup>51</sup> 邱素津、趙永祥，前引文，頁 91。另外，中國大陸籍的 AIIB 行長金立群的發言則企圖拉開 AIIB 與「一帶一路」之間的關係，參見 Elias Glenn, “China-backed AIIB touts growth, sustainability,” *Reuters*, 18 June 2017, <http://www.reuters.com/article/us-aiib-asia-china-idUSKBN199061>。

投資利得。這兩個條件是否能夠維持也存在者不確定性。

公部門資金不足問題，勢需引入私部門資金。目前國際上積極發展各種模式的基建投資公私部門合（**public-private partnership, PPP**），<sup>52</sup> 即是就特定基建投資機會，從制度設計上使公、私部門之間就投資的風險與效益，進行合理的分配，使私部門願意將資金投入時間長、風險高但長期收益穩定的基礎建設發展。但中國大陸的基建 PPP 仍在發展的初期，距離操作成熟以引入大量私部門資金投入的階段尚遠。另外，基建 PPP 的發展若與 AIIB 等新金融機構搭配，可能還會涉及 AIIB 等新金融機構的定位與商業模式問題：基建 PPP 的成功建立在私部門的投資得以獲利的前景之上；但 AIIB 之類的新金融機構，究竟主要是依商業邏輯運作，以創造合理利潤為考量，或者係類似亞銀等國際開發融資機構，以所投入項目的公益或戰略意義為先？當前 AIIB 執行率不高的情況，部分原因可能就與這個定位問題有關。

至於中國大陸持續提供這些資金的能力，也不容樂觀。中國大陸實體經濟的成長率正在下滑當中。中國大陸官方明白表示：中國大陸的經濟不可能永遠以高速增長。未來中國大陸經濟成長的風險，也將意味著「一帶一路」獲得資金挹注的不確定性。<sup>53</sup> 另外，「一帶一路」之下接受貸款方可能無力還款的情況，已經在肯亞、斯里蘭卡與緬甸等國家浮現。<sup>54</sup> 這種

---

<sup>52</sup> “What Is a PPP?,” *The Treasury of New Zealand*. Retrieved on 30 December 2017 at <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/ppp/2006/06-02/03.htm>.

<sup>53</sup> Xiaoyu, Pu, *Ibid.*, p. 125.

<sup>54</sup> 劉政暉，〈又一條「瘋狂鐵路」，還是「肯亞的希望」？——當中國鐵路開進東非，我的現場觀察〉，《換日線》，2017年10月3日，<https://crossing.cw.com.tw/blogTopic.action?id=700&nid=8723>；徐子軒，〈港口換大壩？緬甸落入經濟與政治困境〉，《聯合新聞網》，2017年10月2日，<https://udn.com/news/story/6853/2734565>；〈陸一帶一路海外基建 遭批讓小國陷債務〉，《聯合新聞網》，2017年9月15日，<https://udn.com/news/story/6811/2702915>；Shu Zhang and Matthew Miller, “Behind China’s Silk Road vision: cheap funds, heavy debt, growing risk,” *Reuters*, 14 May 2017, <http://www.reuters.com/article/us-china-silkroad-finance-idUSKCN18B0YS>.

情況若持續增加，將危及中國金融與財政的穩定。當前中國大陸金融體系是否過度負債以致增加國民經濟成長的風險，已成為國際上的熱門議題。未來「一帶一路」能否避免中國大陸金融體系進一步曝險，<sup>55</sup> 是北京不得不思考的問題。當然，中國大陸可以藉受貸款方無力還款的機會，迫對方以其他具戰略性的資產抵償，<sup>56</sup> 但這難以形成通例，且容易增加在地國與國際上對於中國大陸藉「一帶一路」掌控在地國戰略資產的疑慮，<sup>57</sup> 傷害「一帶一路」友好互利的「絲路精神」。

## 二、「不干涉主義」可能面臨壓力

中國大陸所標榜的「絲路精神」，倚國家主義強調尊重各國主權，不干涉沿線各國內部事務，藉以區別「一帶一路」與西方援助機構「為援助附加透明化、環境、人權條件」的作法。這種「不干涉主義」未來可能面臨壓力，壓力來源至少包括：

(一) 可能的貪腐問題對「一帶一路」計畫帶來影響。<sup>58</sup> 接受貸款或援助的國家當地的政治生態與國際援助執行方式的缺陷，都可能成為貪腐問題的來源。這也是西方援助機構經常強調「透明化」原則的原因，藉以減少貪腐的發生並增加計畫的效率與效度。「一帶一路」沿線國家多有法治 (rule of law) 不健全的地區，政治生態複雜且人治色彩濃厚，加上中國大陸為實現其經濟、戰略目標，經常由國有企業 (含金融機構) 涉入計畫

<sup>55</sup> Karen Gilchrist, "China's "Belt and Road" initiative could be the next risk to the global financial system," *CNBC*, 24 August 2017, <https://www.cnb.com/2017/08/24/chinas-belt-and-road-initiative-could-be-the-next-risk-to-the-global-financial-system.html>；劉孟俊，〈中國大陸「一帶一路」高峰論壇觀察分析〉，《經濟前瞻》，第171期（2017年5月12日），頁60。

<sup>56</sup> 徐子軒，前引文。蔡志銓、樊兆善，前引文，頁48-50；Kadira Pethiyagoda, *Ibid.*.

<sup>57</sup> 康世人，〈莫迪：印度不利用對外援助攫取資源〉，《中央社》，2018年1月10日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201801100174-1.aspx>。

<sup>58</sup> Tom Holland, *Ibid.*；Kadira Pethiyagoda, *Ibid.*.

的執行，<sup>59</sup> 都為貪腐的發生製造條件。貪腐可能導致計畫延宕或成本升高，甚至使計畫失敗。中國大陸為貫徹「一帶一路」，就必須思考是否干預計畫當地的執行狀況。<sup>60</sup> 這種干預很難避免類似「干涉主義」所受到的批評。

(二) 隨著「一帶一路」計畫的增加，中國大陸在沿線國家保護其人員、資產安全的需要，便同時上升。中國大陸在「一帶一路」沿線很可能面臨恐怖主義、宗教極端主義或當地滋擾事件的威脅。<sup>61</sup> 在 2013 年，四百三十萬名中國大陸的安全人員（其中多為前解放軍人員）在海外保護中國大陸相關計畫或企業的人身與資產安全。<sup>62</sup> 步日、美、法後塵，中國大陸自上世紀五零年代撤離北韓之後的首支海外駐軍於 2017 年七月進駐吉布地，<sup>63</sup> 預示解放軍在「一帶一路」沿線扮演愈來愈重要的角色。與日俱增的安全人員與解放軍，圍繞著「一帶一路」計畫的實施在基建計畫當地展開活動，是否將改變「絲路精神」所強調的「不干涉主義」原則，是世人關注的重點。

### 三、人民幣國際化的兩難困境

前已述及，「一帶一路」戰略下特別是 AIIB 等新金融機構的成立，負

---

<sup>59</sup> Eva Dou, "The Big Winner From China's Foreign-Aid Frenzy: China," *Wall Street Journal*, 11 October 2017,

<https://www.wsj.com/articles/when-it-comes-to-foreign-aid-chinas-taking-care-of-business-1507694463>.

<sup>60</sup> Mihir Sharma, "China Should Beware What It Wishes For," *Bloomberg*, 19 May 2017.

<https://www.bloomberg.com/view/articles/2017-05-18/china-s-belt-and-road-may-be-too-hard-to-handle>.

<sup>61</sup> 王義桅，《「一帶一路」機遇與挑戰》（香港：中華書局，2016），頁 93；Xiaoyu, Pu, *Ibid.*, pp. 122-123；張凱銘，前引文，頁 161。

<sup>62</sup> Nadege Rolland, *op.cit.*, pp. 168-169.

<sup>63</sup> Charlotte Gao, "China Officially Sets Up Its First Overseas Base in Djibouti," *Diplomat*, 12 July 2017,

<https://thediplomat.com/2017/07/china-officially-sets-up-its-first-overseas-base-in-djibouti/>.



有推進人民幣國際化的任務。隨著「一帶一路」戰略推進而日益擴大人民幣在貸款、投資、援助與相關貿易活動中的使用，是達成這個任務的主要方式。不論是眼前暫時使用美元交易、結算，或者未來擴大人民幣的使用，北京都將面對兩難困境。

以美元進行融資交易的媒介，中國大陸固然可以達成外匯儲備多元化的目的，但同時也意味著部分外匯儲備須長期被「一帶一路」計畫所佔用。由於國民經濟成長趨勢走緩以及金融系統風險上升等因素，中國大陸一度面臨資本外流的問題。為避免人民幣匯率持續下跌引發更多的資本外流，北京當局積極干預匯市並導致外匯儲備下降。2016年四月至2017年初，中國大陸的外匯儲備額從超過三兆兩千億美元下降到不足三兆美元，之後才陸續回升。<sup>64</sup>除了捍衛人民幣匯率，中國大陸還必須保有因應正常貿易進口所需要的準備。「一帶一路」計畫所佔用的數額愈多，北京得以自由運用的外匯籌碼就愈少。

至於未來若逐漸以人民幣取代美元在「一帶一路」當中的角色，則人民幣在國際交易上的使用量上升，此符合推進人民幣國際化並削弱美元地位的大方向。但人民幣在境外流動的數量愈多，就愈可能透過人民幣離岸市場削弱北京對人民幣匯價的操控權。在北京尚未準備好真正實踐匯率自由化，而中國大陸的金融體系也無能承受資本帳自由兌換的情況下，「一帶一路」所帶來的人民幣國際化趨勢將如同雙面刃，考驗北京當局的宏觀金融政策自主性。<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Liyan Qi and Grace Zhu, "China Foreign-Exchange Reserves Vault Back Above \$3 Trillion," *Wall Street Journal*, 7 March 2017, <https://www.wsj.com/articles/in-surprise-china-foreign-exchange-reserves-vault-back-above-3-trillion-1488875417>.

<sup>65</sup> 吳明澤，〈一帶一路、亞投行與人民幣國際化〉，《經濟前瞻》，第163期（2016年1月12日），頁81。

#### 四、與各強權間的戰略競爭

「一帶一路」豐富的地緣戰略意涵，必然引發相關強權的戰略反制。這些反制措施將會影響「一帶一路」的執行度與實際成效。其中，美國、日本、俄羅斯與印度對「一帶一路」的反應，最具關鍵意義。

川普雖然在 2017 年六月與習近平的峰會上，口頭表達願與中國大陸在「一帶一路」項目上合作，<sup>66</sup> 但實際上未有任何作為。美國的相應佈局，除了前已提及的「軸輻式雙邊協定網絡」的拓展，將對東亞部分陸權國家（包括中國大陸本身）產生影響，並與「海上絲綢之路」正面交鋒<sup>67</sup> 之外，美國在中東、中亞和東歐的政治、經濟投資<sup>68</sup> 也會與「絲綢之路經濟帶」爭奪對沿線國家的影響力。中國大陸始終認為「顏色革命」背後有美國的介入，同樣的操作有可能動搖「一帶一路」沿線各國對中國大陸此一歐亞大戰略的支持。<sup>69</sup> 與其他強權相較，中、美之間的競爭關係是最全面的，累積起來的張力也最為可觀。<sup>70</sup>

日本對「一帶一路」的疑忌，除了東亞主義下「漢和之爭」的結構性因素之外，具體而言來自兩方面：首先，日本致力於透過本國的雙邊援外機制(ODA)與亞銀(ADB)，輸出基建能量以深耕對亞洲各國的影響力，尤其是東協各國與印度。「一帶一路」主張以基建為先，改善區域連結性並發展經貿網絡，與日本的「基建外交」係正面對決。雙方已經在東南亞、印度的鐵路項目數度交手，日本勝少敗多。因此日本積極透過 APEC 等平台推廣「優質基建」(quality infrastructure) 的概念，<sup>71</sup> 以求抵銷中國大陸基

---

<sup>66</sup> 尹俊傑，〈川普首度明確表態 願與陸合作一帶一路〉，《中央社》，2017 年 6 月 23 日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201706230060-1.aspx>。

<sup>67</sup> 這方面美國可以操作的槓桿，包括利用南海問題分化東協國家對「海上絲綢之路」的立場，以及拉攏對「一帶一路」充滿戒心的印度莫迪政府等。

<sup>68</sup> 關於美國在中亞的角色，參見 Davis Florick, "China's Role in Central Asia," *Issues and Insights*, Vol. 17, No. 5 (May 2017), pp. 10-13.

<sup>69</sup> 王義桅，前引書，頁 92-93。

<sup>70</sup> Xiaoyu, Pu, *Ibid.*, p. 123.

<sup>71</sup> APEC, "APEC Connectivity Blueprint for 2015-2025," Annex D of *2014 Leaders'*

建團隊工期短、價格低廉的優勢。未來亞洲仍有許多基建項目展開，<sup>72</sup> 確保雙方的競爭持續。

其次，日本與中國大陸同樣關切自中東、印度洋，途經麻六甲海峽以至南海、東海的海上運輸線之使用權。日本這項戰略利益與「海上絲綢之路」的佈局又形成正面交鋒。<sup>73</sup> 就此，日本的舉措包括派遣自衛隊艦隻在南海進行訓練任務<sup>74</sup> 以維持南海問題的張力，迎合印度的「東向政策」(Act East) 提出建設從東非、伊朗至東南亞的「自由走廊」(Freedom Corridor) 計畫，<sup>75</sup> 以及以「沒有中東的和平與繁榮，也就沒有印度洋與太平洋的和平與繁榮」為訴求，加強插足中東。<sup>76</sup> 日本這一系列的政策，大大提升了「印度洋—太平洋區域」(Indo-Pacific region) 這個概念在本世紀地緣政治

*Declaration*, 11 November 2014, Beijing,

[https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014\\_aelm/2014\\_aelm\\_an nexd](https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm/2014_aelm_an nexd); APEC Secretariat, “Capacity Building for Quality Infrastructure Investment in Rapidly Urbanizing APEC Region,” *APEC Project Database*, 27 December 2016,

<https://aimp2.apec.org/sites/PDB/Lists/Proposals/DispForm.aspx?ID=1919>.

<sup>72</sup> 駐新加坡代表處經濟組，〈日本決定競標「新加坡-吉隆坡高鐵」〉，《經濟部投資業務處網頁》，2017年8月30日，

[https://www.dois.moea.gov.tw/doesbin/qd\\_fdr.exe?STARTPRO=../bin/news.pro&template=display&flag=main&num\\_DATA\\_SINGLE=1060830164249](https://www.dois.moea.gov.tw/doesbin/qd_fdr.exe?STARTPRO=../bin/news.pro&template=display&flag=main&num_DATA_SINGLE=1060830164249)。

<sup>73</sup> 〈日本 ODA 與中國「一路」重合的苦惱〉，《日經中文網》，2017年9月1日，

<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/26793-2017-09-01-04-51-10.html>

；〈中日在亞洲展開港灣權益競爭〉，《日經中文網》，2017年6月9日，

<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/investtrade/25495-2017-06-09-04-51-00.html>。

<sup>74</sup> 美國之音，〈日本準航母「出雲號」在南海練兵 邀東協官員觀摩〉，《風傳媒》，2017年6月27日，<http://www.storm.mg/article/289402>。至於日本為何不直接加入美國在南海的

「自由航行」(freedom of navigation operations, FONOPS) 任務，參見：Benoit Hardy-Chartrand and Berkshire Miller, “Japan's Delicate Balancing Act in the South China Sea,” *The National Interest*, 27 June 2017,

<http://nationalinterest.org/feature/japans-delicate-balancing-act-the-south-china-sea-21343>。

<sup>75</sup> 〈印度日本合推「自由走廊」 抵制一帶一路〉，《自由時報》，2017年5月16日，

<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2069424>。

<sup>76</sup> 蔡佩芳，〈中日較勁 伸入中東〉，《聯合報》，2017年9月23日，

[https://udn.com/news/story/7339/2717677?from=udn-catelistsnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/7339/2717677?from=udn-catelistsnews_ch2)。

經濟地景中的重要性。<sup>77</sup> 日本與中國大陸間的競爭關係，無疑地將是這個概念底下主要的分析對象之一。

「一帶一路」同樣使俄羅斯不安，其主要原因在於：1. 前已提及，「絲綢之路經濟帶」的交通建設有助於中國大陸擺脫對西伯利亞鐵路的依賴，<sup>78</sup> 同時將使俄國在壓力下思考中國大陸主張的「中—俄—歐」鐵路計畫；2. 「絲綢之路經濟帶」有助於中國大陸將其影響力深入中亞，形成中亞各國對於能源出口與對中經貿的依賴，稀釋俄國主導的「歐亞經濟聯盟」(EEU) 的力量。<sup>79</sup>

因此，俄國反對「北京—莫斯科高鐵計畫」，以防西伯利亞鐵路提前出局。<sup>80</sup> 同時，鑑於印度莫迪政府對「一帶一路」的疑忌，俄國主張兩國聯手發展有別於「一帶一路」的中亞連結性計畫，並邀請印度加入「上海合作組織」，以平衡中國大陸在本區域的影響力。<sup>81</sup> 俄國的總體政經籌碼確實遜於中國大陸，但其軍事實力以及在中亞與前蘇聯共和國的局部優勢，將足以對「一帶一路」形成干擾。

---

<sup>77</sup> Harsh V. Pant, "Pivot to the Indo-Pacific," *the Hindu*, 12 April 2017, <http://www.thehindu.com/opinion/lead/pivot-to-the-indo-pacific/article17932099.ece>; also Madhuchanda Ghosh, "India's Strategic Convergence with Japan in the Changing Indo-Pacific Geopolitical Landscape," *Asia Pacific Bulletin*, No. 392, 16 August 2017, <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/apb392.pdf?file=1&type=node&id=36227>; 王俊評、張登及，前引文，頁 28。在 2017 年 11 月美國總統川普出訪東亞並出席包括 APEC 領袖會議等系列峰會之前，日本已經成功說服美國以「印度洋—太平洋區域」作為其區域政策的關鍵字，參見：中央社，〈美日印太戰略 陸：應避免政治化排他性安排〉，《聯合新聞網》，2017 年 11 月 13 日，<https://udn.com/news/story/7331/2816119>。

<sup>78</sup> 王俊評、張登及，前引文，頁 24。

<sup>79</sup> 蘇武，〈談「一帶一路」與俄中的合作問題〉，《台俄經貿》，第二十期，2016 年 10 月（台北：台俄協會，2016），頁 46-51。

<sup>80</sup> 劉作奎，〈中東歐在絲綢之路經濟帶建設中的作用〉，收錄於厲以寧、林毅夫、鄭永年等，《讀懂一帶一路》（香港：中華書局，2017），頁 298。

<sup>81</sup> 康世人，〈俄印可能合作提計畫 抵銷一帶一路〉，《中央社》，2017 年 6 月 9 日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201706090213-1.aspx>。相對地，多數中國大陸學者傾向於認為俄國缺乏經濟、金融資源來與中國大陸競爭，故除了與中國大陸合作之外，別無他途。參見：Nadege Rolland, op.cit, pp.161-162.

最後，對印度來說，「一帶一路」形如一南一北對印度的大包圍圈，幾乎將印度所有的鄰國囊括殆盡，使其「東向政策」無所施展，同時也直接威脅印度對印度洋的戰略支配。<sup>82</sup> 「一帶一路」的先鋒計畫之一——「中國—巴基斯坦經濟走廊」直接通過印、巴之間有領土爭議的喀什米爾地區，形同承認該區域為巴國領土，則是中、印之間就「一帶一路」正面衝突的導火線。<sup>83</sup> 印度拒絕派代表團出席習近平於 2017 年五月召開的「一帶一路國際合作高峰論壇」，同時隔空發表質疑「一帶一路」可行性的言論，抨擊「一帶一路」侵犯他國領土主權。<sup>84</sup> 前已述及，印度隨後積極與日本、俄國發展意在抵銷「一帶一路」效果的政策合作，使得印、中之間的相關爭議正式發展為區域大國之間的戰略競合。兩大核武強國之間的洞朗邊境「徒手」對峙，與其說是正面對決的領土爭奪，更像是在印、美高峰會發表質疑「一帶一路」的聲明之後，<sup>85</sup> 印度向美國等大國的表態，以爭取形成「反中」的聯合陣線。

美、日、俄、印等四鄰對「一帶一路」的質疑並發起戰略競爭，必然會負面衝擊「一帶一路」的執行。北京如何面對這樣的態勢，考驗其是否真正具備扮演全球性強權的戰略能力。

---

<sup>82</sup> 方天賜，〈一帶一路 印度欲迎還拒〉，《聯合報》，2017年5月17日，<https://udn.com/news/story/7339/2467259>；Sadanand Dhume, "One Belt, One Road, One Boycott," *Wall Street Journal*, 18 May 2017, <https://www.wsj.com/articles/one-belt-one-road-one-boycott-1495126360>.

<sup>83</sup> Peter Cai, "Why India Distrusts China's One Belt One Road Initiative," *Lowy Institute*, 2 September 2016, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/why-india-distrusts-chinas-one-belt-one-road-initiative>; Dhruva Jaishankar, "India feeling the heat on Belt and Road," *Lowy Institute*, 21 August 2017, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/india-feeling-heat-belt-road>.

<sup>84</sup> Sadanand Dhume, *libid.*

<sup>85</sup> Mark Landler and Gardiner Harris, "Trump Meets India's Leader, a Fellow Nationalist Battling China for His Favor," *The New York Times*, June 26 2017, <https://www.nytimes.com/2017/06/26/us/politics/donald-trump-narendra-modi-india.html>; 〈中印緊張 中共官媒點名美印互動頻繁〉，《聯合新聞網》，2017年8月12日，<https://udn.com/news/story/7331/2638898>。

## 伍、結論

根據以上的分析，本文的主要發現可概括為以下三點：

一、憑藉著龐大的架構與豐富的國、內外戰略意涵，「一帶一路」確實是中國大陸最高層次的全球性戰略，其意在最終建立國際關係新典範，俾與當代由西方所主導的國際關係體系並駕齊驅。北京在亞太區域整合上的作為必須以其為依歸。

二、亞太區域整合的整體戰略面貌，將呈現中、美之間各倚「一帶一路」和「軸輻式雙邊協定網絡」，形成新的海、陸對峙之局。其間，日本暫以連結 CPTPP 和歐盟為其佈局，在中、美兩造間爭取戰略機會。

三、「一帶一路」至少在融資能力、「不干涉主義」的維持、人民幣國際化，以及強權間的戰略競爭等四個方面，面臨重大的挑戰。「一帶一路」的戰略目標是否終能達成，繫於北京在短、中期如何適當地處理這些挑戰。故而新一輪海陸爭霸的終局，目前尚無定論。

面對「一帶一路」宏偉的構圖與強大的戰略潛力，特別是中文世界的讀者，對其前景無須過度樂觀，亦不必對台灣的處境過度悲觀。「大國有征伐之兵，小國有備禦之策」，<sup>86</sup> 選擇適當的自我定位與策略，以理性因應宏觀地緣戰略形勢的變化，是地緣政治經濟學為本區域所有國家提供的思維與態度。

責任編輯：劉冠彤

---

<sup>86</sup> 語出明朝羅貫中，《三國演義》第八十二回：「孫權降魏受九錫，先主征吳賞六軍」。