

第五章 中共「一帶一路」的戰略 與潛在風險

劉蕭翔、陳汝信¹

壹、前言

2013年9月與10月，中國國家主席習近平先後提出共建「絲綢之路經濟帶」與「21世紀海上絲綢之路」倡議（以下簡稱「一帶一路」），以古絲綢之路歷史符號，推動範圍幾近遍及全球的大戰略。2015年3月，中國又於《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》指出，「絲綢之路經濟帶」的重點為暢通中國經中亞、俄羅斯至歐洲（波羅的海）；中國經中亞、西亞至波斯灣、地中海；中國至東南亞、南亞、印度洋。「21世紀海上絲綢之路」的重點方向為自中國沿海經南海至印度洋，延伸至歐洲；從中國沿海經南海至南太平洋。²由此觀之，歐洲為海陸兩條絲綢之路的交會，中國則欲藉此串連東亞與歐洲經濟圈。兩條經濟帶的沿線國家，在要素稟賦上各有所長，作為倡議發動者的中國則有主導優勢，可居間整合所需資源，為己所用。

「一帶一路」戰略的提出有其時空背景。在國際面，彼時美國歐巴馬政府「亞太再平衡」（Rebalance to Asia）政策針對中國之意甚明；在國內面，除了產能、資金過剩問題亟需化解外，區域發展不均且過於集中東南沿海一帶，亦為中國內部沉痾。來自東邊的雙重壓力迫使中國另謀出路，因而提出「一帶一路」戰略。中國除欲藉此突破地緣政治困境，亦盼能藉機帶動其滯後西部的開發，將落後的後方轉為發展的前沿。

貳、「一帶一路」戰略

2017年5月公布的《共建「一帶一路」：理念、實踐與中國的貢獻》，承襲此前2015年說帖確定的五大方向，提出「六廊六路多國多港」作為國際共建「一帶一路」的合作框架。「六廊」係新亞歐大陸橋、中蒙俄、中國—中亞—西亞、中國—中南半島、孟中印緬與中巴等六大國際經濟合作走廊。「六路」為鐵路、

¹ 劉蕭翔，非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員，擔任主筆；陳汝信，本院兼任助理負責資料整理。

² 〈推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動〉，《中國一帶一路網》，2015年3月29日，
<https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydylgw/201702/201702070519013.pdf>。

公路、航運、航空、管道和空間綜合資訊網路，是基礎設施互聯互通的主要內容。「多國」乃帶路沿線與中國先期合作而具示範效應，可吸引更多參與共建者的國家。「多港」指若干保障海上運輸大通道安全暢通的合作港口。³雖說如此，「六廊」實為「一帶一路」戰略的主體骨幹，其餘部分則為依附其間而厚實其內涵者。此外，「一帶一路」戰略雖然號稱有五大合作重點：政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通與民心相通，但設施聯通迄今仍是優先推動重點。

「一帶一路」戰略過去令人詬病之處，在於中國中央缺乏統籌而政出多門。地方政府出於政治考量，而積極推出各種與「一帶一路」戰略掛鉤的計畫，更遑論國企或民企搭順風車的亂象。2018年4月18日，中國成立直屬於國務院的國家國際發展合作署，負責統籌「一帶一路」援外政策，一改過往對外援助由商務部執行，外交部協調的模式，但具體執行仍由有關部門依其項目所涉專業分工承擔。

前述六大經濟走廊雖為「一帶一路」戰略主軸，但隨著中國影響力的擴張，經濟走廊以外地區也逐漸被納入其內，如北極航線即被冠以「冰上絲綢之路」之名，成為「21世紀海上絲綢之路」第三條通道。中國近年在拉丁美洲亦多有斬獲，雖然已有拉美是「21世紀海上絲綢之路」自然延伸之說，後續發展則尚待觀察。

一、新亞歐大陸橋經濟走廊

「新亞歐大陸橋經濟走廊」又名「第二亞歐大陸橋」，係相對於「第一亞歐大陸橋」—西伯利亞大鐵路（Trans-Siberian Railway）而言。兩條亞歐大陸橋可謂「絲綢之路經濟帶」構想的理論基礎。

「新亞歐大陸橋經濟走廊」為「絲綢之路經濟帶」重要載體，係東起中國連雲港，西迄荷蘭鹿特丹（Rotterdam）之國際鐵路交通幹線，以中歐班列等現代化國際物流體系為依托，途經中國西北、中亞與俄羅斯等亞歐腹地，在中亞、歐洲地區更有多條分支線路，可達西亞、高加索與黑海沿岸國家，入歐後幾可涵蓋整個歐洲。沿線區域經濟互補優勢明顯，經濟走廊建設的推動將有利亞歐腹地經濟發展。

鑒於中國與獨立國家國協（Commonwealth of Independent States, CIS）國家鐵路軌距有別，為使「新亞歐大陸橋經濟走廊」運作更為順暢，中國國企中遠海運集團和連雲港港口控股集團於2017年5月中旬，收購哈薩克霍爾果斯東門內陸港⁴49%股權，兩國三方合資1.6億多美元聯手打造該貿易中轉樞紐。霍爾果斯內陸港連接中國27個城市與歐洲11個城市，中國東部和內陸貨物經中歐班列運送至此後，再轉運至亞歐大陸各地。由中國運至歐洲的貨櫃陸運成本約為海運的

³ 〈共建「一帶一路」：理念、實踐與中國的貢獻〉，《中國一帶一路網》，2015年5月11日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/qwfb/12658.htm>。

⁴ 亦稱無水港，因其不靠海，亦不靠近內河，而位於內陸無水地區。內陸港為具備報關、檢驗功能的內陸貨櫃中繼轉運站，貨物在此即能辦理進出關手續，有助於國際貿易物流暢通。

十倍，卻能省下一半以上的時間，也相對於空運便宜。此對電子設備等高價值又講求時效的產品尤具吸引力。

截至 2018 年 6 月底，中歐班列累計開行班次已突破 9,000 列，運送貨物近 80 萬個標準貨櫃，中國國內開行城市 48 個，抵達歐洲 14 個國家 42 個城市。迄 8 月底，累計開行班次更突破 10,000 列。⁵連雲港則為中亞內陸國哈薩克最便捷的東向出海口，此間中哈物流合作基地亦為「一帶一路」戰略提出後首個實體平台。目前由此發車的亞歐跨境貨物班列已覆蓋中亞五國兩百多個站點，並形成至土耳其伊斯坦堡（Istanbul）和德國杜伊斯堡（Duisburg）兩條新通道。2018 年 6 月 28 日，中歐班列更首次載運日商貨物駛向德國漢堡（Hamburg），標誌連雲港「日中歐」國際運輸海鐵聯運「新絲路」的開啟。

東南歐國家為「一帶一路」通往歐洲的大門，為中國進入西方市場的重要中轉通道，中國在此著力甚深。希臘比雷埃夫斯港（Port of Piraeus）即因中國投資而重獲新生，2018 年貨櫃輸送量為全球排名第 36 位。收購該港口的中遠海運集團，更力圖在一年半內使其成為地中海最大港。中希兩國又於 2018 年 8 月簽署共建「一帶一路」合作諒解備忘錄，希臘並表示「16+1 合作」⁶框架有助於東南歐國家發展。

對中國而言，「新亞歐大陸橋經濟走廊」為其西部大開發開啟西向通道，又可引進歐洲發達工業技術，然而在貨源一定的情況下，兩條亞歐大陸橋的競爭勢所難免。再者，經濟走廊的重要依托—中歐班列，內部各班列也因營運者各地方政府各自為政而相互競爭。地方政府為維持班列營運，目前泰半仍採取財政補貼政策。中歐班列開行班次近年急遽增長，顯示市場培育初步有成，但回程班列數不足使得盈虧迄今依舊難以平衡。

二、中蒙俄經濟走廊

中蒙俄三國毗鄰，資源稟賦各有優勢又互補，如俄羅斯擁有能源優勢，惟其遠東區基礎建設落後；中國具有資金、技術和基礎建設技術優勢；而基礎建設嚴重滯後的蒙古，則擁有聯結歐亞的紐帶優勢。故習近平於 2014 年 9 月上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO，以下簡稱上合組織）杜尚別（Dushanbe）高峰會議，建議整合中國「絲綢之路經濟帶」、俄羅斯「跨歐亞發展帶」(Trans-Eurasian Belt Development, TEPR)與蒙古「草原之路」(Steppe Road)經濟發展戰略，並宣布建設「中蒙俄經濟走廊」。三國後於 2015 年 7 月簽署關於走廊規劃綱要諒解備忘錄，並於 2016 年 6 月簽署《建設中蒙俄經濟走廊規劃綱要》，此乃「一帶一路」框架下首個多邊合作規劃綱要。2018 年 8 月，中蒙外長

⁵ 〈中歐班列〉，《中國一帶一路網》，2018 年 7 月 20 日，

<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/rcjd/60645.htm>；〈中歐班列累計開行數量突破 10000 列〉，《中國一帶一路網》，2018 年 8 月 27 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/pdjdt/63765.htm>。

⁶ 即「中國—中東歐國家合作」，係中國與阿爾巴尼亞、波士尼亞與赫塞哥維納、保加利亞、克羅埃西亞、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬其頓、蒙特內哥羅、波蘭、羅馬尼亞、塞爾維亞、斯洛伐克和斯洛維尼亞等 16 國於 2012 年共同建立的合作平台。

會談另達成七項共識，以加速「一帶一路」同「草原之路」的整合。2018年9月，習近平又於東方經濟論壇（Eastern Economic Forum）宣布成立首期100億人民幣，總規模為1,000億人民幣的中俄地區合作發展投資基金，作為推動「中蒙俄經濟走廊」的重要策略，亦為加速中國東北與俄屬遠東的整合。

「中蒙俄經濟走廊」係指從中國東北至俄羅斯的「東北通道」，以及從中國經蒙古至俄羅斯的「華北通道」，此兩大通道所形成的開放經濟帶。「中蒙俄經濟走廊」與三國各自國家發展戰略高度契合，三國在走廊範圍內的地區均有待開發，故希望藉此帶動各自內部滯後地區的發展。走廊同時涵蓋地區層面整合，如俄國符拉迪沃斯托克自由港（Free Port of Vladivostok）內的國際交通走廊—「濱海一號」及「濱海二號」，即與中國黑龍江省與吉林省地方發展規劃有異曲同工之妙，目的皆為聯結中國東北與俄國濱海港口。

對中國而言，「中蒙俄經濟走廊」的「東北通道」有助其振興東北老工業基地戰略。此外，內蒙古為中國向北開放與聯繫俄蒙兩國的重要門戶，中國亦有意藉「中蒙俄經濟走廊」的「華北通道」帶動內蒙古發展，以充分發揮其地緣優勢。

三、中國—中亞—西亞經濟走廊

「中國—中亞—西亞經濟走廊」由中國西北出境，向西經中亞至波斯灣、阿拉伯半島與地中海沿岸，沿途輻射中亞、西亞與北非。自習近平於2014年6月中國—阿拉伯國家合作論壇第六屆部長級會議提出合作倡議後，中國即陸續與中西亞國家簽署有關共建「一帶一路」的合作文件與備忘錄。⁷

中西亞國家曾是古絲綢之路的樞紐和重要區段，然而當代中西亞國家經濟發展水準普遍較低、產業結構單一又相似、貿易便利化水準不高、交通基礎設施亦不足，導致此間地緣經濟聯繫薄弱，中亞也無從作為聯繫中國與西亞的通道。目前走廊沿線國家多以復興古絲綢之路為戰略目標，如土庫曼、喬治亞與亞塞拜然即提出「復興古絲綢之路」計畫，而哈薩克「光明之路」、土耳其「中間走廊」、沙烏地阿拉伯「2030願景」、塔吉克「能源、交通、糧食三大發展戰略」與科威特「2035國家願景」等規劃亦屬之。中國「一帶一路」戰略在一定程度上與這些國家的發展戰略互補。再者，中西亞若干國家同時位於「絲綢之路經濟帶」與「21世紀海上絲綢之路」，故應更能憑藉雙重身分的優勢而有所發揮。

中西亞國家雖為中國重要的對外工程承包市場與勞務派遣國，然而當地豐沛的油氣蘊藏恐怕才是中國推動「中國—中亞—西亞經濟走廊」的誘因，蓋因走廊沿線國家多為中國重要能源貿易夥伴。如2014年9月的中國—中亞天然氣管道D線，即為習近平提出「絲綢之路經濟帶」構想後，中國在中亞地區實施的第一個重大戰略投資專案。

2017年10月30日，歷時近10年且幾經波折，連接亞塞拜然、喬治亞與土耳其的「巴庫（Baku）—第比利希（Tbilisi）—卡爾斯（Kars）鐵路」終於開通，

⁷ 〈六大經濟走廊〉，《中國一帶一路網》，2018年7月20日，
<https://www.yidaiyilu.gov.cn/zchj/rcjd/60644.htm>。

意味南高加索地區除油氣管道外，也有了交通運輸要道。目前中歐班列皆須取道哈薩克與俄羅斯再轉運，該鐵路的啟用無異提供從中國至歐洲的替代路線，也讓中國「絲綢之路經濟帶」的布局有更多的選擇。

《裏海法律地位公約》(Convention on the Legal Status of the Caspian Sea)於2018年8月12日的簽署，化解長達22年的爭議。公約除宣示排除域外勢力的干涉，在海底管道鋪設方面亦有重大突破，⁸料將促成跨裏海管道及新一波的能源大博弈。此除可能影響「中國—中亞—西亞經濟走廊」外，中國於中亞的能源布局亦可能隨之生變，如土庫曼即可能藉機擺脫對中國市場的高度單一依賴。

四、中國—中南半島經濟走廊

「中國—中南半島經濟走廊」起自中國雲南昆明，途經中南半島東南亞國家協會(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，以下簡稱東協)成員國而通往新加坡，並與六個主要城市：馬來西亞吉隆坡(Kuala Lumpur)、泰國曼谷(Bangkok)、柬埔寨金邊(Phnom Penh)、寮國永珍(Vientiane)、越南河內(Hanoi)，及胡志明市(Ho Chi Minh City)相連。2016年5月26日，第九屆泛北部灣經濟合作論壇暨「中國—中南半島經濟走廊」發展論壇發布《中國—中南半島經濟走廊倡議書》。中國與寮國、柬埔寨等國簽署共建「一帶一路」合作備忘錄，啟動雙邊合作。其間，中寮鐵路北與中國境內鐵路銜接，南與泰國曼谷鐵路相連，未來可望讓寮國突破內陸國困境。再者，該經濟走廊海岸線長，港口多，透過海運更可連接印尼，甚至於紐澳。

「中國—中南半島經濟走廊」旨在藉由基礎建設的投資與發展，強化中國與其亞太重要貿易夥伴—東協成員國的聯繫。該走廊將可補強既有的「中國—東協自由貿易區」(China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA)，以及預定簽署的「東協區域全面經濟夥伴關係架構」(ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)。東協大抵也能接受與中國的經濟合作，但仍不免受各國政局變化影響，如2018年5月馬來西亞政局變天後，新政府即對「一帶一路」項目重啟評估。相較於其他地區，東協國家由於發展快速，也有在東協經濟共同體框架下的發展計畫，因此較不易受中國「一帶一路」戰略影響。易言之，「中國—中南半島經濟走廊」在六大經濟走廊裡所面臨的挑戰也最多。

除經濟面外，「中國—中南半島經濟走廊」的推動實另有政治考量。中國可藉由東協成員對其投資的依賴，削弱東協的凝聚力，使其在南海主權爭議裡對中國不致過於強硬。此外，雙邊關係的改善亦有利於中國能源安全。中國的能源進口短期內泰半仍得取道麻六甲海峽，故維持中南半島區域安全即等同於確保中國能源安全。在一度程度上，「中國—中南半島經濟走廊」亦有助於中國規避「麻六甲困境」(Malacca Dilemma)。

⁸“Convention on the Legal Status of the Caspian Sea,” President of Russia, August 21, 2018. <http://en.kremlin.ru/supplement/5328>.

五、孟中印緬經濟走廊

「孟中印緬經濟走廊」為中國前往印度洋孟加拉灣的重要通道。其與「中國—中南半島經濟走廊」同樣起自雲南昆明，途經孟加拉達卡（Dhaka）和緬甸曼德勒（Mandalay），之後通往印度加爾各答（Kolkata）。透過與「中國—中南半島經濟走廊」的銜接，「孟中印緬經濟走廊」不僅能連接東亞、南亞與東南亞，還可聯結太平洋與印度洋兩大海域。

「孟中印緬經濟走廊」與「中巴經濟走廊」皆涵蓋印度，有別於後者為新德里（New Delhi）反對，「孟中印緬經濟走廊」的理念卻一度獲得印度支持。該經濟走廊前身，實為中國雲南於 1991 年成立的孟中印緬論壇（Bangladesh-China-India-Myanmar Forum）。易言之，該理念在被納入「一帶一路」戰略前，早以地方次區域計畫的形式—「昆明倡議」而存在多年。彼時印度則視之為其「東望政策」（Look East Policy）的一部分，認為此有助於連接印度與東南亞，在強化印度地位之餘，亦能削弱中國。再者，「孟中印緬經濟走廊」沿線經濟體可謂彼此互補：孟加拉的低端製造業、中國正逐漸高端化的製造業、印度的服務業，以及緬甸的初級產品與廉價勞動力。從緬甸皎漂（Kyaukpyu）至中國西南的油氣管道，亦可助中國避開「麻六甲困境」。

儘管如此，該走廊的進展卻因中印兩國分歧而滯後。如孟中印緬四國曾於 2013、2014 及 2017 年開過三次「孟中印緬經濟走廊」聯合研究工作會議。孰料 2017 年 6 月爆發中印洞朗對峙事件，使箭在弦上的「孟中印緬經濟走廊」陷入低潮。2018 年，習近平與印度總理莫迪（Narendra Modi）雖曾兩度表明要加強該經濟走廊的合作，但雙邊的彌合卻難以一蹴而就。原訂於 2018 年在緬甸召開的第四次會議後續如何尚不得而知。或許正因該走廊發展滯後，北京似有化整為零，另起爐灶之意。2018 年 9 月，中國與緬甸簽署關於共建中緬經濟走廊的諒解備忘錄。此乃中國繼「中巴經濟走廊」後，第二次與單一國家建立經濟走廊之舉，卻未獲如同「中巴經濟走廊」的熱烈關注，顯然外界對「孟中印緬經濟走廊」沿線發展並無太高期待。緬甸形同印度通往東南亞的陸橋，但中國已搶得先機，對印度而言恐為時已晚，而此對「孟中印緬經濟走廊」日後發展的影響則尚待觀察。

六、中巴經濟走廊

「中巴經濟走廊」北起中國新疆喀什，南迄巴基斯坦瓜達爾港（Gwadar Port），全長 3,000 公里，涵蓋公路、鐵路、油氣與光纖等通道，投資規模達 620 億美元，為六條經濟走廊裡目前進展最快者，亦為「一帶一路」的旗艦項目。就布局而言，「中巴經濟走廊」連接「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」，為中國通往印度洋，連結波斯灣的重要通道，亦可由巴基斯坦西部邊境進入伊朗，前往西亞，足見其地理位置的優越與戰略地位的重要。

「中巴經濟走廊」對中國極具戰略價值，從瓜達爾港到新疆喀什建設輸油管

道，非但可讓中國自中東進口的能源取道「中巴經濟走廊」而突破「麻六甲困境」，還可縮短運輸路程。中國亦希望藉由將喀什作為經濟走廊的核心，使動盪不安的新疆轉變為貿易中心。蓋因新疆處於新亞歐大陸橋、中國—中亞—西亞與中巴三大經濟走廊的交會處，其穩定與否將攸關「絲綢之路經濟帶」全盤布局。此外，中巴與孟中印緬兩大經濟走廊形同壓縮印度周邊的投資空間，此無異降低印度的區域影響力。⁹「中巴經濟走廊」沿線的海港與高速公路，此等軍民兩用基礎設施，亦可供中國運用以打擊其區域對手—印度。

中國長年與維吾爾分離主義分子—東突厥斯坦伊斯蘭運動（East Turkestan Islamic Movement）對抗，該組織不但於巴基斯坦與阿富汗等鄰近回教國家尋求庇護，又與塔利班（Taliban）恐怖組織合作。中國常運用經濟發展手段平息內部的不滿，「中巴經濟走廊」在某種程度上亦為該政策的延伸：希冀提升穆斯林主導而恐怖主義盛行地區的生活水準，從而改善區域安全。¹⁰

七、冰上絲綢之路

中俄共建的「冰上絲綢之路」始於俄羅斯的邀請，後於2017年6月發布的《「一帶一路」建設海上合作設想》¹¹納入「一帶一路」布局，並於同年11月確認共建。2018年6月26日，破冰型液化天然氣載運船「魯薩諾夫」號（Vladimir Rusanov）自俄羅斯亞馬爾（Yamal）啟程，取道北極航線東北航道首度向中國運送液化天然氣，並於7月19日抵達中國江蘇如東。「魯薩諾夫」號的遠東自主破冰首航，可視為「冰上絲綢之路」的正式啟用。

「冰上絲綢之路」被中國定位為取道北冰洋連接歐洲的藍色經濟通道，《「一帶一路」建設海上合作設想》更表達中國在北極生態、科研、環保與海上安全諸多面向的合作意願。北極航線雖能有效縮短洲際海運航程，但航行多數時候仍受季節限制，得依靠破冰船協助。受限於氣候變遷此等不確定因素，「冰上絲綢之路」要充分發揮連接亞歐通道的作用尚待時日。中國開闢「冰上絲綢之路」的真正用意，實著眼於北極蘊藏的能源，但在前述的合作設想，卻僅以「加強與北極國家的清潔能源合作」一語帶過。2018年1月發布的《「中國的北極政策」白皮書》，才明言北極的資源開發利用與航道，對中國能源戰略與經濟發展有巨大影響，並倡議「一帶一路」框架下的國際合作。¹²

中國在2013年5月已是北極理事會（Arctic Council）觀察員，2015年12月中國絲路基金又購得「亞馬爾液化天然氣計畫」（Yamal LNG Project）9.9%的股份，得以正式參與北極能源開發。中國此舉具有多重意涵，俄國經濟仍仰賴能源

⁹Hussain Nadim, "China's economic march into Pakistan," *The Interpreter*, April 23, 2015, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/chinas-economic-march-pakistan>.

¹⁰Daniel S. Markey and James West, "Behind China's Gambit in Pakistan," *Council on Foreign Relations*, May 12, 2016, <https://www.cfr.org/expert-brief/behind-chinas-gambit-pakistan>.

¹¹〈「一帶一路」建設海上合作設想〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，2017年6月19日，<http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201711/W020171116589228489435.pdf>。

¹²〈「中國的北極政策」白皮書〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2018年1月26日，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm>。

出口，但亞馬爾計畫卻因西方制裁而融資困難，幸賴中國絲路基金挹注而起死回生。其次，亞馬爾計畫為「一帶一路」資金融通首例，對「一帶一路」形象有正面助益。故中俄可謂各取所需，亦證明能源開發實為雙方共建「冰上絲綢之路」的動力。中國可藉此有效降低對蘇伊士運河與麻六甲海峽航線的依賴，更有助於確保其能源安全。此外，「冰上絲綢之路」未來可望帶動中國東北與北部沿海，以及俄屬遠東與西伯利亞的發展，並與「中蒙俄經濟走廊」、「新亞歐大陸橋經濟走廊」相輔相成。

八、海上絲綢之路鋪向西非

中國自 2009 年起成為非洲第一大貿易夥伴，2017 年更成為對非貸款第一大國。2017 年中國對非投資總額超過 1,000 億美元，分別是 2007 和 2010 年的 100 倍和 50 倍。中國憑其宣稱的不附帶政治條件鉅額援助及貸款，得以在非洲迅速擴張。至 2018 年，共有二十多個非洲國家參與中國的「一帶一路」。2018 年 7 月，習近平訪問非洲後又大有斬獲，分別與塞內加爾及盧安達簽署「一帶一路」諒解備忘錄。儘管中國的基礎建設計畫已在西非迅速展開，但西非門戶塞內加爾參與「一帶一路」卻尤具意義，象徵海上絲綢之路鋪向非洲西岸。

近年中國銳意經營非洲，除於 2017 年 8 月啟用東非吉布地 (Djibouti) — 中國首個駐非軍事基地後，又於 2018 年 6 月與 9 月於北京辦理中非防務安全論壇及中非合作論壇，軍事、經濟合作雙管齊下之意甚明。在 2018 年 9 月中非合作論壇北京高峰會議，習近平宣布將打造更加緊密的「中非命運共同體」，並對非洲推動涵蓋產業促進、基礎建設、貿易便利、生態援助、社會發展、衛生醫療、教育交流與和平安全等面向的「八大行動」。繼 2015 年上屆中非合作論壇承諾為非洲提供 600 億美元的援助投資後，中國此回又承諾未來三年將再出資 600 億美元協助非洲發展，而且不附帶任何政治條件。中國另宣布免除與其有邦交的非洲窮國於 2018 年底到期仍未償還的政府間無息貸款債務。會議期間，南非總統拉馬福薩 (Cyril Ramaphosa) 更駁斥中國於非洲推動新殖民主義之說，強調非洲國家歡迎「一帶一路」。中國背後操作跡象斑斑可考，但也反映非洲目前已是中國的勢力範圍。此次論壇除我國友邦史瓦帝尼外，全非洲幾已全員到齊。

參、潛在風險

「一帶一路」戰略自推出後，於世界各地屢有進展，但相關風險亦隨之而來，既有與外界互動而起，亦有其自身的問題。凡此種種所引發或明或暗的對抗及掣肘，皆不利於「一帶一路」戰略後續的發展。

一、利害衝突

中國「一帶一路」戰略規模宏大，但也極易與沿線國家產生利害衝突，縱使對方已加入倡議亦然。蓋因「一帶一路」沿途若非戰略要地，便是資源蘊藏豐富

之處。沿線國家亦疑慮可能因此淪為中國附庸，或因為該倡議透明度不足而蒙受損失。

如中亞既是中國「絲綢之路經濟帶」西出新疆的首站，又是「新亞歐大陸橋經濟走廊」與「中國—中亞—西亞經濟走廊」路線交會處。又如中亞至西亞一帶，因其戰略地位與能源蘊藏，歷來即為兵家必爭之地。蘇聯解體導致當地權力真空，更引發大國介入及能源博弈。在「一帶一路」沿線以俄羅斯的態度最為關鍵。蓋因六大經濟走廊即有其三（「新亞歐大陸橋經濟走廊」、「中蒙俄經濟走廊」與「中國—中亞—西亞經濟走廊」）涉及俄羅斯，新開闢的「冰上絲綢之路」也得借道其西伯利亞沿岸的東北航道。當前的中俄關係似是大國關係裡最穩固的組合，但兩國的戰略匯合實為情勢所迫而不得不然。

2015年5月習近平訪俄後，雖然獲得俄羅斯支持歐亞經濟聯盟（Eurasian Economic Union, EAEU）與「一帶一路」整合的承諾，但後續發展卻未如預期。例如，越南係與歐亞經濟聯盟簽署自由貿易協定的首個國家，協定亦於2016年10月5日生效。2018年5月，歐亞經濟聯盟又與伊朗簽署自貿區臨時協定，生效後雙方進口關稅將大幅降低；與此同時，歐亞經濟聯盟雖與中國簽署經貿合作協定，但協議卻不具優惠性質，並未取消關稅或自動降低非關稅壁壘，僅是簡化貿易手續。中俄雙邊的整合不僅明顯延宕，進度更遠落於他人。眾所周知，俄羅斯向來視中亞為其後院，不容他人置喙。因此，若非俄羅斯刻意拖延整合進度，實難有更合理的解釋。「冰上絲綢之路」亦緣起於俄羅斯需要中國投資航路沿線基礎設施，否則很難想像視該航線為內水的俄羅斯，竟會邀請中國參與開發。

「中巴經濟走廊」則涉及印度與巴基斯坦兩國的地緣政治衝突。印度不滿該經濟走廊延伸至喀什米爾（Kashmir）爭議領土，認為中國違反此前保持中立的承諾，形同間接承認喀什米爾屬於巴基斯坦。

其他國家也常不一而同表達對中國「一帶一路」的不滿或疑慮。如法國總統馬克洪（Emmanuel Macron）2018年1月8-10日訪問中國時，雖然表態支持「一帶一路」，卻也表明新絲路不應是單向，也不應是新的霸權之路，讓所經過的國家都變成附庸。2018年2月，英國首相梅伊（Theresa May）在英國脫歐背景下率領龐大商務代表團訪問中國，並簽署90億英鎊的貿易協議，卻拒絕簽署諒解備忘錄，不願以書面形式支持該倡議。其因即在於「一帶一路」招標程序透明度偏低又不符國際標準。

二、大國博弈

「一帶一路」本身也極易成為大國博弈的標的，最具代表性者莫過於2018年10月甫生效的美國《2018年善用投資促進發展法》（Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018, BUILD Act，以下簡稱《建設法》）。《建設法》挑明針對中國「一帶一路」戰略，並表示將提供「一帶一路」參與國不同的替代選擇方案，然而美國總統川普（Donald Trump）此前並無意增加海外投資或基礎建設，其態度的轉變無疑與中美貿易戰有關。中美貿易戰正酣之際，

川普即表明「一帶一路」有冒犯性，並可能干擾全球貿易。¹³故《建設法》顯然是中美貿易戰的一環，美國則欲藉此迫使中國讓步。在此之前，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）亦曾於2018年7月表示，美國將提供1.13億美元支持亞洲新興國家經濟、能源與基礎建設的發展，盼能鼓勵他國支持印太地區的自由開放發展。今昔對比，蓬佩奧彼時顯然欲藉此試探他國對印太戰略與「一帶一路」的意向。

無獨有偶，歐洲聯盟（Europe Union, EU，以下簡稱歐盟）亦於2018年9月發布有關在歐亞建設基礎設施，與中國「一帶一路」相似的提議。儘管歐盟外交事務最高官員莫蓋里尼（Federica Mogherini）堅稱，是項計畫並非針對「一帶一路」或任何其他國際倡議。¹⁴倡議能否落實仍待觀察，但此已反映歐盟對中國以「16+1 合作」框架分裂歐洲的憂慮。這樣的憂慮並非空穴來風，而是已發生於歐盟內部的事實。2017年6月，歐盟史無前例未能在聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council, UNHRC）譴責中國侵害人權，只因接受中國大量投資的希臘否決該聲明。多數中東歐國家在「16+1 合作」框架下，已在經貿上逐漸向中國靠攏並支持「一帶一路」。反觀北歐歐盟成員國雖樂見與中國的合作，卻總不願將合作置於「一帶一路」框架內。

此亦德國前外長加布里爾（Sigmar Gabriel）為何於2018年2月17日在第54屆慕尼黑安全會議（Munich Security Conference），抨擊中國不斷試探和破壞歐盟的團結。除指責中國利用「一帶一路」宣揚不同於西方的價值觀外，加布里爾還建議歐盟應發起新倡議，運用歐盟的資金與標準，在東歐、中亞和非洲發展基礎設施。加布里爾的建議當時亦獲得法國總理菲利普（Édouard Philippe）的支持，菲利普更表示歐洲不可將新絲綢之路的規則交由中國制定。

三、整合不易

「一帶一路」經濟走廊的規劃，易使彼此產生競爭，尚需進一步的整合。整合問題不僅存在於經濟走廊間，也同樣存在於個別走廊與沿線國家。「中巴經濟走廊」與「中蒙俄經濟走廊」已有較具體的規劃。相對而言，作為中國重要能源通道的「中國—中亞—西亞經濟走廊」，僅在走廊建設與相關國家達成共識，目前仍舊以個別項目合作為主，欠缺統籌與整體考量。此即與其間國家眾多兼情勢複雜而不易整合有關。

此外，中西亞一帶除為恐怖主義、分裂主義與極端主義三股勢力的不穩定地區外，各國間亦不乏因各種歷史遺緒所致的流血衝突，凡此不僅增添當地投資風險，亦令人望之卻步。此間地緣經濟聯繫又稍嫌薄弱，如何居間串聯對中國即是一大考驗。

¹³“Trump rails against China during dinner with executives,” *South China Morning Post*, August 9, 2018, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2158869/trump-rails-against-china-during-dinner-executives>.

¹⁴Michael Peel, “Europe unveils its answer to China’s Belt and Road plan,” *Financial Times*, September 20, 2018, <https://www.ft.com/content/bbcd96a-bc1b-11e8-8274-55b72926558f>.

雖然「一帶一路」參與國應自行負責其區域安全，但以中西亞一帶特殊的政經情勢而言，若有兼具軍事經濟雙重功能的區域機制從旁輔助，自然事半功倍。縱使上合組織的經濟功能不如預期，卻仍不啻為最佳抉擇。儘管各界就上合組織應否作為整合對話平台的看法莫衷一是，但就輔佐經濟走廊建設而言則應無庸置疑。然而主導上合組織發展的中俄兩國，雙方對組織發展的認知卻有所不同。中俄兩國有意依各自的優勢主導組織的發展，中國側重經濟，俄羅斯則側重軍事，雙方不時掣肘彼此，形成無謂內耗。追根究柢則是中俄兩國爭奪中亞地區的主導權。俄羅斯於此間固然有相當的影響力，但中國設計的「中國—中亞—西亞經濟走廊」自始即為繞道俄羅斯抵達歐洲的替代方案，實難想像俄羅斯會願意協助此一邊緣化自己的設計。

四、互信不足

中國官方對參與「一帶一路」的認定標準含糊不清，如一直與倡議保持距離的印度也被納入。此外，即便參與國簽署所謂的諒解備忘錄，也不代表其百分之百支持或信任中國。參與國因國內政局變遷，而取消或暫停合作項目便屬互信不足。然而，各國因歷史宿怨或內部民意反彈而起的無形抵制，對「一帶一路」卻更具破壞力。

「中蒙俄經濟走廊」內的中蒙俄三國，相當程度上仍受過往歷史遺緒影響。中國對俄羅斯帝國主義侵略的歷史記憶自不待言，但俄羅斯與蒙古卻疑懼中國威脅論及中國的人口擴張，並擔憂自己淪為中國的能源與資源附庸。這樣的陰影自冷戰後即揮之不去，對彼此合作自然大為不利。

就蒙古而言，由於九成的經貿與中國往來，七成五的能源則來自俄羅斯，為此蒙古只能在中俄間尋求平衡。蒙古還奉行第三鄰國政策，視美國、日本與西方勢力為第三鄰國，最終仍是為平衡中俄兩國。2017年7月，以反中競選口號當選蒙古總統的巴特圖勒嘎（Khaltmaagiin Battulga），更於就職演說強調要降低對中國的依賴。

互信不足的問題不只發生於亞洲，在歐洲亦然。重慶至杜伊斯堡鐵路雖是經「一帶一路」再包裝的舊項目，但杜伊斯堡現已是中國貨物抵達歐洲的首站，80%至此的列車來自中國。杜伊斯堡目前也是世界最大的內陸港，未來更可望成為「一帶一路」的歐洲物流中樞。

歐洲國家起初對「一帶一路」反應平平，之後才逐漸重視，但內部對該倡議的態度卻分歧不一。如希臘、葡萄牙等南歐歐盟成員國，對「一帶一路」的投資最為開放，但德國卻擔憂該倡議對歐洲的投資制度，甚至歐盟政治團結有負面影響。對杜伊斯堡目前的榮景，德國內部則擔憂該國西部有待恢復的工業若過於依賴中國，中國將對西歐有更大的影響力。對杜伊斯堡有利之事，對世界卻未必有利。¹⁵

¹⁵Philip Oltermann, "Germany's 'China City': how Duisburg became Xi Jinping's gateway to Europe," *The Guardian*, August 1, 2018, [https://www.theguardian.com/cities/2018/aug/01/germanys-china-](https://www.theguardian.com/cities/2018/aug/01/germanys-china-101)

民心相通係「一帶一路」明訂的五大合作重點之一，但倡議沿線國家與中國互信的不足，已反映民心相通工作並未到位。長此以往，亦不利於「一帶一路」後續的發展。

五、債務陷阱

債務陷阱一詞近來頻繁被用以描述「一帶一路」，西方國家更以債務陷阱外交 (debt-trap diplomacy) 指稱中國推動「一帶一路」戰略。意即中國提供貸款予倡議參與國，為其興建商業可行性不高，抑或不符其需求的基礎建設，致使當事國因為無力償還債務，而必須抵押其基礎建設設施，或被迫在政經上依附中國。如巴基斯坦自參與「中巴經濟走廊」後，其對中國的貿易逆差便急遽擴大，外匯儲備更因此迅速耗盡。在外來投資裹足不前的情況下，巴國對中國的經濟依賴只能越陷越深。2017年12月，斯里蘭卡則因無力償還中國債務，而被迫將極具戰略價值的漢班托塔港 (Hambantota Port) 租借給中國 99 年。馬哈迪 (Mahathir Mohamad) 於 2018 年 5 月當選馬來西亞首相後，便重新檢討前政府與中國的協議，又於 2018 年 8 月中訪問中國時，取消兩項「一帶一路」重大工程：東海岸銜接鐵路與沙巴天然氣管道，並警告中國「一帶一路」戰略是新殖民主義。馬哈迪取消工程的理由，自是馬來西亞已債務纏身而負擔不起，事實上工程的商業可行性亦是一大問題，因為馬國顯然無此需求。2018 年 8 月，緬甸為避免重蹈斯里蘭卡覆轍，而大幅削減中資參與的皎漂港開發案規模，削減幅度達 60 億美元。2018 年 9 月中非合作論壇高峰會議剛落幕，西非獅子山共和國便在次月以不划算為由，宣布取消一項約 4 億美元的機場項目。此乃非洲國家首度高調宣布取消中資計畫。

隨著「一帶一路」的推動，近年參與國陷入債務陷阱或認賠退出時有所聞，為避免負面連鎖效應，中國也正積極應對。如 2018 年 8 月 27 日，習近平便於「一帶一路」五週年座談會表示，今後對「一帶一路」要「聚焦重點、精雕細琢，共同繪製好精謹細膩的工筆畫」，要「注意實施雪中送炭、急對方之所急、能夠讓當地老百姓受益的民生工程」。¹⁶2018 年 9 月的中非合作論壇，中國更刻意免除部分非洲窮國的債務。會議期間，中國還悄然調整對非洲投資策略，非但不願對肯亞的工程融資，還反倒要求展開更詳細的研究，以證明其商業可行性。中國此回刻意免除非洲窮國若干債務，側重軟實力面向的援助，並讓非洲國家元首出面澄清絕無新殖民主義之舉，不外為消除世人對「一帶一路」等同債務陷阱的疑慮。但此卻正如美國國家民主基金會 (National Endowment for Democracy, NED) 沃克 (Christopher Walker) 與路德薇克 (Jessica Ludwig) 所言，中國大幅擴張其全球經貿利益，以有影響力的倡議掩護其政策，並盡可能壓制境外對其批評。這正是銳實力 (Sharp Power) 核心目標：分散注意力及操縱輿論。¹⁷易言之，「一帶

city-duisburg-became-xi-jinping-gateway-europe.

¹⁶〈習近平：推動共建「一帶一路」走深走實造福人民〉，《新華網》，2018 年 8 月 27 日，http://www.xinhuanet.com/2018-08/27/c_1123336562.htm。

¹⁷Christopher Walker and Jessica Ludwig, "The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States

一路」戰略在某種程度上已成中國遂行銳實力的工具，分散世人對其於非洲推動新殖民主義的關注。中國粉飾其「一帶一路」戰略，不外為避免「一帶一路」被貼上銳實力標籤，然而西方學界卻已注意到中國正以「一帶一路」輸出專制破壞民主的作為。¹⁸

「一帶一路」落得債務陷阱醜聞纏身，中國自己得負相當的責任。蓋因許多「一帶一路」項目並非投資，而是貸款。中國常誇大其「一帶一路」投資，但這些所謂的投資實為風險由當地國承擔的貸款。中國若真的投資，獲得收益，回收成本，自然不會對當地國帶來風險。再者，由於大型基礎建設貸款難以取得，世界銀行（World Bank）、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）與亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）鮮少參與此類高風險項目，中國貸款的利息方能遠高於正常行情。中國自豪提供西方無意放貸的高風險項目貸款，但項目一旦失敗，超高利率所致的鉅額債務，卻可能讓貸款國從此難以翻身。¹⁹

參與國因瀕臨債務陷阱而暫停或中止與中國的合作，其間商業自保的成份居多，目的在於為己爭取有利條件，針對的是「一帶一路」，倒未必是反對中國。儘管如此，債務陷阱引發的負面效應對中國「一帶一路」戰略極為不利，參與國也會更謹慎地考量其項目。在債務陷阱的陰影下，中國未來推動「一帶一路」應會更為謹慎，但短期間要擺脫負面形象恐怕並非易事。

六、內部風險

除了前述的外部風險，「一帶一路」戰略本身亦有隱憂。中國推動改革開放所創造的經濟奇蹟，於 2007—2008 年全球金融危機時顯然已無以為繼。除國內產業需要升級外，中國還有地方債務、殭屍國企、產能過剩與不良信貸等多重問題亟待改革。

就某種程度而言，「一帶一路」戰略可謂解決中國國企問題的方案。藉由「一帶一路」，中國可將過剩的產能轉移至國外，並創造新的經濟動能。此即「一帶一路」項目的基礎建設何以運用中國勞動力、原料與貸款之故。如此一來，中國國企既能避免硬著陸而和緩改革，中國經濟亦能避免過熱而通貨膨脹，而國內生產總值又能維持增長。此外，「一帶一路」還能為人民幣創造國際化的機會，以及緩解中國信貸問題壓力。

但這樣理想的策略卻非萬無一失，「一帶一路」所投資或放貸的對象，若非貪腐專制，不然即是令多數投資者認為回報率不高而卻步的國家。易言之，「一帶一路」的不良貸款並未解決此前中國國內的信貸問題，只是將場景從國內轉至國外，徒增呆帳、壞帳風險。貸款國無法順利還款，在某種程度上亦代表該基礎

Project Influence,” *Foreign Affairs*, November 16, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>.

¹⁸Richard Fontaine & Daniel Kliman, “On China’s New Silk Road, Democracy Pays A Toll,” *Foreign Policy*, May 16, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/05/16/on-chinas-new-silk-road-democracy-pays-a-toll/>.

¹⁹薛力，〈一帶一路與馬來西亞—鄧秀珉訪談〉，《FT 中文網》，2018 年 10 月 15 日，<http://big5.ftchinese.com/story/001079769?full=y&archive>。

設施的商業可行性不高，即令作為抵押還債，後續也不見得能有獲益。長此以往，再加上中美貿易戰正酣，中國國內經濟若無法維持高成長，自然無法繼續在海外支持「一帶一路」戰略。此外，「一帶一路」資金流向的不透明，除遭外國質疑外，中國內部亦有異音，不滿在國內發展仍舊不均的情況下，政府卻對外進行鉅額投資。

中國藉「一帶一路」戰略對外輸出過剩產能、推動基礎建設，對內則以之為經改手段，對中國和「一帶一路」參與國而言，表面上似是互蒙其利又兩全其美，但背後實有隱憂。例如，帶有政治任務而在海外參與「一帶一路」項目工程的國企，反而因為「一帶一路」資金的挹注而苟延殘喘，更能藉此抗拒改革。北京欲改革國企，卻又在海外依賴國企推動「一帶一路」建設，本身即是矛盾之舉。倘若國企尾大不掉，難以駕馭，最後恐將陷入惡性循環，「一帶一路」戰略也可能失去主體性。在「一帶一路」已令人非議且被貼上銳實力標籤之際，此又不啻為雪上加霜。

肆、小結

中國「一帶一路」戰略自推出後擴展迅速，2018年「冰上絲綢之路」的正式啟用及海上絲綢之路鋪向西非，堪稱「一帶一路」戰略近期重要突破。中國也創設國家國際發展合作署，以解決「一帶一路」缺乏統籌且政出多門的亂象。

儘管「一帶一路」戰略於世界各地屢有斬獲，但相關風險亦隨之而來，既有與外界互動而起，亦有其自身的問題。蓋因「一帶一路」戰略規模宏大，與沿線國家的利害衝突在所難免。「一帶一路」亦可能因中國與其他大國的博弈，而淪為被攻擊標的。整合亦是一大難題，不僅存在於倡議規劃的經濟走廊之間，也存在於個別走廊與沿線國家。因互信不足而起的無形抵制，對「一帶一路」尤具破壞力，此亦反映倡議的民心相通工作仍未落實。債務陷阱更是「一帶一路」近期面臨的風暴。不少參與國因無力償還中國債務，而被迫抵押或出借其戰略資產，乃至於必須在政經上依附中國，此已產生一定的負面連鎖效應。凡此種種所引發或明或暗的對抗及掣肘，皆不利於「一帶一路」戰略後續的發展。

「一帶一路」戰略某種程度上亦為解決中國內部國企問題而起，中國藉此可輸出過剩產能並創造新經濟動能，又可避免國企硬著陸。但改革國企卻又依賴國企之舉，不但可能陷入惡性循環，「一帶一路」戰略亦有失去主體性之虞。目前不良信貸問題似由國內轉移至國外，復以中美貿易戰正酣，中國經濟若未能維持高成長，未來亦恐難再支持「一帶一路」戰略。