

## 編輯報告

隨著美中競爭激化，國際上正形成以美、歐為主體的民主國家，集體抗衡以中、俄為代表的威權主義威脅，美、中也不斷透過各項協議或機制各自與其盟友合作。在此競爭情勢下，2021年9月習近平在第76屆聯合國大會首次提出全球發展倡議（Global Development Initiative, GDI）；2022年4月出席博鰲亞洲論壇開幕式演講時，習近平提出全球安全倡議（Global Security Initiative, GSI）；2023年3月習近平在中國共產黨與世界政黨高層對話會上，首次提出全球文明倡議（Global Civilization Initiative, GCI）。至此，這三大倡議被認為將是形塑中國外交政策的重要內容，構成中國對國際秩序的三大主張構想，而這是否意味著中國決意要對既有的國際秩序提出挑戰與修正？有鑑於此，本期特刊分別討論三大倡議的內容，以及其在不同領域的實踐情形，期能對於三大倡議有更進一步的認識。

第一篇與第二篇文章聚焦在全球發展倡議。作者認為，中國在「一帶一路」倡議受到外界質疑之際提出全球發展倡議，希望透過多邊合作機制與小型計畫，彌補「一帶一路」倡議的不足。全球發展倡議通過聯合國作為平台，以可持續發展此一更宏大的目標，深化跟「全球南方」國家的關係，把聯合國作為中國實踐多邊外交的保護傘，據此顯示中國的對外政策仍是強調多邊主義，並避免這些國家靠向美國及西方。但整體而言，「一帶一路」倡議與全球發展倡議這兩項外交戰略，都是中國政府對外擴張地緣政治與經濟影響力的工具，最終目的都是要提升中國的國際地位，以及中國在國際上的話語權與影響力。

第三篇與第四篇文章聚焦在全球安全倡議，分別從中國推動數位絲路發展策略，以及在大湄公河流域的治理，分析全球安全倡議

的實踐。全球安全倡議提出之目的，是著眼於回應美中戰略競爭與俄烏戰爭，同時中國也利用全球安全倡議中對「安全」與「發展」的概念，論述支持其數位絲路計畫，以及明確指出要以「瀾滄江—湄公河合作機制」為基礎，在位於中南半島的湄公河國家打造「全球安全倡議實驗區」，透過瀾湄合作提高在中南半島的影響力，也藉此提升與東協的合作關係，以及在東南亞國家推進「一帶一路」建設的進程。就此觀之，次區域層次的跨國合作機制將是中國促進全球安全倡議的重要實踐模式之一，且中國有可能將此一模式推廣至中亞、非洲、大洋洲等南方國家。

第五篇與第六篇文章聚焦在全球文明倡議。全球文明倡議包含提倡尊重文明多樣性、弘揚全人類共同價值、重視文明傳承和創新、加強國際人文交流合作等四大倡導，透過將「中華文明」的特徵與全球文明倡議的核心概念相扣合，體現全球文明倡議尊重文明多樣性的理念。中國據此為「中國式現代化」鋪路，再次強調中國現代化的發展路徑並非強調文明的優越性，亦不尋求文明間的相互衝突，而是立足於包容不同文明的立場。但由於全球文明倡議的「文明」定義不清。於是「文明」似乎與「國家」可以錯置互用，這樣的表達方式反而將習近平治下的現代中國定位成一種帝國型國家或國家聯盟。

# 殊途同歸的中國外交戰略： 從「一帶一路」倡議到全球發展倡議

林雅鈴

國家安全研究所

## 壹、前言

隨著中國經濟快速成長，其在全球經濟與全球生產製造的重要性也不斷提升，自 2008 年開始中國的製造業產值占全球總產出的比重為世界第一，至 2020 年此一比重高達 35%，排名第二的美國僅占 12%；2020 年中國的製造業增加值占全球比重為 29%，美國為 16%。<sup>1</sup>當中國經濟與全球經濟連結更加緊密之際，中國國家主席習近平也開始逐步想要擴大中國的國際影響力。在國際上，習近平一改過去鄧小平提出的「韜光養晦、決不當頭」外交方針，更主動、積極地參與國際事務與國際制度建設，例如透過推動區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），打造區域及全球夥伴關係，希望提升中國在國際的話語權。2013 年提出的「一帶一路」倡議，更被外界認為是透過經貿合作提高中國國際影響力的重要戰略。2021 年 9 月，習近平在第 76 屆聯合國大會首次提出全球發展倡議（Global Development Initiative, GDI），並把全球發展倡議寫入中共「二十大」政治報告，此意味著「一帶一路」倡議與全球發展倡議將會是未來五年中國對外政策的雙戰略。

## 貳、「一帶一路」倡議的發展與挑戰

「一帶一路」倡議源自於 2013 年 9 月和 10 月，習近平分別在出訪哈薩克和印尼時提出了「一帶」和「一路」計畫，為這全球矚

---

<sup>1</sup> Richard Baldwin, "China Is the World's Sole Manufacturing Superpower: A Line Sketch of the Rise," *Centre for Economic Policy Research*, January 17, 2024, <https://cepr.org/voxeu/columns/china-worlds-sole-manufacturing-superpower-line-sketch-rise>.

目的發展計畫拉開序幕；2013年11月，中共在十八屆三中全會上將「一帶一路」確立為國家戰略。2015年3月，中國國家發改委、外交部、商務部聯合發表《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》白皮書，為「一帶一路」的綱領性文件；2017年10月，「一帶一路」在中共「十九大」會後被寫入黨章，顯示中共對「一帶一路」的重視以及推進「一帶一路」的決心。

截至2023年8月，全世界已經有152個國家和32個國際組織跟中國簽署200多份共建「一帶一路」的「合作意向備忘錄」（MOU），<sup>2</sup>中國政府每年在「一帶一路」計畫的投資總額均占其整體對外投資總額的40%以上。至2023年底，至少已經有126個國家收到「一帶一路」的投資經費，計畫相關投資建設總額為9,707.7億美元，其中能源是「一帶一路」最主要的投資項目，其次為交通運輸；而東亞地區是「一帶一路」投資建設的主要對象。<sup>3</sup>

然而，近年來「一帶一路」倡議也備受批評，一方面是因為部分參與「一帶一路」倡議的國家，因此面臨了高額的債務問題；另一方面是因為「一帶一路」倡議並未帶來預期的經濟利益，並且出現許多爭議性投資。自2013年至2023年，至少有940.1億美元的項目被認為是陷入困境的爭議性投資，約占「一帶一路」計畫投資總額10%。以巴基斯坦為例，雖然巴基斯坦是「一帶一路」倡議的第二大投資國，中國與巴基斯坦合作的大型工程計畫「中巴經濟走廊」（China-Pakistan Economic Corridor, CPEC）是「一帶一路」倡議的指標性計畫，瓜達爾港（Gwadar Port）經濟特區更是其中的重要部分。但由於資金短缺、成本超支等各種問題，使得「中巴經濟走廊」的多個項目延期或取消，並未創造出預期的經濟效益，反而導致巴基斯坦因此背負高額債務。根據國際貨幣基金（International

---

<sup>2</sup> 〈我國已與152個國家、32個國際組織簽署共建「一帶一路」合作文件〉，《中國共產黨新聞網》，2023年8月26日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0826/c64387-40064327.html>。

<sup>3</sup> The American Enterprise Institute, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>。

Monetary Fund, IMF) 數據顯示，2022 年巴基斯坦的外債達到 1,000 億美元，其中對中國的債務規模約為 300 億美元，是巴基斯坦最大的債權人。

2023 年 10 月 17 日至 18 日，中國在北京舉行第三屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，這是 2022 年底中國政府放開疫情防控後在北京舉辦的最大規模外事峰會，也是習近平提出「一帶一路」概念的第十年。面對國際對於「一帶一路」的批評聲浪，習近平指出未來將轉向推動「一帶一路 2.0」，推動小而美的民生項目，中國國家開發銀行、中國進出口銀行將各設立 3,500 億元人民幣融資窗口，絲路基金將新增 800 億元人民幣的資金，並以市場化、商業化方式支持共建「一帶一路」項目，也會更加嚴格評估貸款計畫。

## 參、全球發展倡議的提出

2021 年 9 月，習近平提出全球發展倡議：加快落實 2030 年可持續發展議程，推動實現更加強勁、綠色、健康的全球發展。當時在國際上，中國正面臨美中激烈競爭的國際格局，尤其是在新冠肺炎疫情發生後，西方國家持續推動生產基地多元化 (diversifying)，希望透過供應鏈重組，建立具備韌性的供應鏈及關鍵基礎設施，減少對於中國製造的依賴度。此外，中國國內經濟也更加強調可持續生產與循環經濟，中國國家發改委並於 2021 年 7 月發布《「十四五」循環經濟發展規劃》，要求以全面提高資源利用效率為主軸，到 2025 年資源循環型產業體系基本建立，並達到資源產出率比 2020 年提高約 20%。<sup>4</sup>換言之，全球發展倡議的提出，一方面要應對大國之間的競爭，另一方面與聯合國《2030 年可持續發展議程》(The 2030 Agenda for Sustainable Development) 相呼應，以更高的目標呼籲全球團結合作。

---

<sup>4</sup> 〈我國已與 152 個國家、32 個國際組織簽署共建「一帶一路」合作文件〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 8 月 26 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0826/c64387-40064327.html>。

2022 年 1 月，中國常駐聯合國代表團舉行「全球發展倡議之友小組」啟動會議，標示小組正式成立。到目前為主，已經有六十多國加入「全球發展倡議之友小組」，包括東協 10 個成員國。2022 年 6 月，習近平主持全球發展高層對話會，根據會議發布的《主席聲明》，全球發展倡議涵蓋減貧、糧食安全、抗疫和疫苗、可持續發展籌資、氣候變遷與綠色發展、工業化產業化合作、數位經濟、數位時代互聯互通等 8 項領域，以更公平、和平、永續發展的世界為願景，強調南方國家之間的發展合作。

在全球發展倡議框架下，中國將原本的南南合作援助基金整合為全球發展和南南合作基金（Global Development and South-South Cooperation Fund, GDSSCF），基金總額為 40 億美元，主要用於拓展全球發展領域的周邊合作，支持開發中國家落實全球發展倡議和可持續發展議程，重點投向全球發展倡議重點合作領域的專案。全球發展和南南合作基金作為推動全球發展倡議項目的主要資金來源，主要是透過中國國家國際發展合作署（China International Development Cooperation Agency）提供資金，多採取對外援助或贈款的方式。2022 年 9 月，中國設立全球發展倡議項目庫並公布首批 50 個項目清單，獲得資金援助的國家包括柬埔寨、尼泊爾、寮國、巴基斯坦、緬甸、蒙古、伊朗、古巴、秘魯、玻利維亞等等，投入項目主要以減貧、糧食安全、抗疫和疫苗、氣候變遷與綠色發展等領域為主。<sup>5</sup>

從全球發展倡議的內容來看，可以發現雖然其強調以人為中心的發展，但主要是以經濟發展作為主要目標，強調「發展權優先」的人民幸福生活是最大的人權，這與西方國家強調的民主、自由、人權並不相同。而在全球發展倡議中，中國也更強調其作為全球發展參與者和「負責任的發展中大國」的角色，同時藉由聯合國作為

---

<sup>5</sup> 〈全球發展倡議項目庫首批項目清單〉，《中國外交部》，<https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202209/P020220921621412477869.pdf>。

平台，更加強調多邊主義、更加重視「全球南方」（Global South）的利益。此外，從目前全球發展倡議援助的項目來看，東南亞國家在第一輪的 50 個項目中佔據 14 個，顯見東南亞國家仍然是中國的主要拉攏對象。

## 肆、結論

2013 年「一帶一路」倡議提出之際，中國內部正面臨經濟成長下滑及貪腐等問題，外部環境則主要面對美國「重返亞洲」、「亞太再平衡」（rebalance to Asia）等戰略的調整。因此，習近平欲透過投資、建設推動周邊外交，加深與東亞、西亞、南亞等地區國家的往來聯繫，積極參與區域經濟合作，以此回應美國在東亞地區的戰略調整，同時也透過「一帶一路」出口國內過剩產能，尋找新的經濟增長點。換言之，「一帶一路」倡議是以經貿為手段，將亞太地區和歐洲相聯繫，形成東亞、西亞、南亞經濟輻射區，並透過投資建設拉攏東南亞、非洲等國家。

2021 年全球發展倡議則是在美中激烈競爭、「一帶一路」倡議飽受國際批評的背景所提出。中國政府透過將全球發展倡議與聯合國《2030 年可持續發展議程》相結合，堅持發展優先，在減貧、糧食安全、氣候變遷等領域，加強對發展中國家的支持，並以聯合國作為平台，更加重視「全球南方」的發展訴求，深化與「全球南方」國家的合作，致力於提升發展中國家在國際事務的代表性與話語權。

中國在把全球發展倡議寫入「二十大」政治報告後，此意味著「一帶一路」倡議與全球發展倡議將會是中國對外政策的雙戰略。從提出的時空背景來看，這兩項倡議的提出都是為了應對大國競爭格局，以及拓展中國在國際經濟和政治上的影響力；而儘管實施手段有所差異，這兩項倡議也同樣都把東南亞國家及南南國家視為重

點拉攏對象。不同之處在於，「一帶一路」倡議作為習近平實現中國夢與推行新型外交的雙重戰略，主要是以投資建設強化中國對於「一帶一路」國家的影響力，創造更多合作與共同利益以穩定周邊安全，並提升中國政府在國際經濟與貿易規則制定的話語權。而全球發展倡議則是以聯合國作為平台，試圖以可持續發展此一更宏大的目標，深化跟「全球南方」國家的關係，據此顯示中國的對外政策仍是強調多邊主義，並仍希望透過國際組織參與以及引領全球治理對話，提升在國際的話語權與影響力。整體而言，「一帶一路」倡議與全球發展倡議雖然在推行方式上有所差異，但這兩個外交戰略的提出都是為了應對大國競爭格局，只是為了避免再次遭受國際抨擊，全球發展倡議通過聯合國作為平台，亦即把聯合國作為中國實踐多邊外交的保護傘，但這兩項外交戰略都是中國政府對外擴張地緣政治與經濟影響力的工具，最終目的都是要提升中國的國際地位，以及中國在國際上的話語權與影響力。

本文作者林雅鈴為國立政治大學東亞研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所副研究員。主要研究領域為：國際政治經濟、中國經濟、經濟安全。



# **The Converging Paths of Chinese Diplomatic Strategy: From the Belt and Road Initiative to the Global Development Initiative**

*Ya-Ling Lin*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

As China's economy becomes increasingly intertwined with the global economy, since coming to power, President Xi Jinping has been proactive in diplomacy and actively engaged in the construction of international institutions. Through initiatives like the Belt and Road Initiative (BRI) and the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), Xi has sought to build regional and global partnerships, emphasizing multilateralism and aiming to enhance China's international discourse and reshape the international landscape. This article argues that China's introduction of the Global Development Initiative (GDI) at a time when the BRI is being questioned by outsiders, and its inclusion in the political report of the 20th National People's Congress (NPC), implies that the BRI and the GDI will be dual policy strategies of China over the next five years. Both initiatives arose in response to the major power competitive landscape, and the fact that the GDI uses the United Nations as a platform shows China's desire to enhance its voice and influence in the international arena by participating in international organizations and leading the dialogue on global governance.

**Keywords:** China's Foreign Policy, International Discourse, The Belt and Road Initiative, The Global Development Initiative

# 帶路倡議轉型與中國全球發展倡議的侷限

沈明室

國家安全研究所

## 壹、前言

2013 年，習近平在哈薩克提出「一帶一路」的概念（「絲綢之路經濟帶」及「21 世紀的海上絲綢之路」），改變過去偏重從東部沿海各省出口的模式，從陸路及海路向西發展，延伸到歐洲，被視為是中國地緣戰略的重大改變，亦有學者將「一帶一路」稱為中國的大戰略。而且因為財源充分，極力拉攏沿線國家，也使美國、日本及西歐許多國家的關切。非常清楚的，表面上，中國「一帶一路」是為了消化過剩產能，讓中國基建相關企業可以得到國外更多機會，實際上卻是中國為了抗衡美國「亞太再平衡」政策的布局。

2015 年中國國務院將「一帶一路」納入願景，並且進行實質規劃，並且在 2016 年成立亞洲基礎設施投資銀行（以下簡稱亞投行），以此為財政資源開始跟沿線國家洽談合作及投資項目，而且吸引許多國家的參與。根據國際發展研究室 AidData 數據，從 2013 年「一帶一路」倡議提出後 5 年內，中國海外發展支出是美國同期的 2 倍以上，2016 年更達到 1,200 億美元峰值，<sup>1</sup>受到各界注目。

在 2018 年美中貿易戰爆發，美國開始透過各種方式想要降低中國對「一帶一路」沿線國家的影響，並與區域國家合作，提出一些替代性的開發方案，但因為財政基礎不夠雄厚，初期成效不彰。但從貿易戰之後，中國經濟受到影響，開始形成債務陷阱。加上習近平與李克強在經濟發展政策的分歧，又遭逢三年新冠疫情的衝擊，內部經濟發展大幅滑落，連帶影響帶路倡議計畫的後續執行，迫使中國必須調整帶路倡議的實踐路線。中國將與各國合作興建基礎建

---

<sup>1</sup> 〈中國拚一帶一路轉型 美期刊曝西方國家 2 大挑戰〉，《中央社》，2023 年 2 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202302080155.aspx>。

設等大型計畫，改變為與開發中國家採取資本密集度較低且更有利益的經濟合作模式，如跨足學術、電信、綠色能源甚至是鮪魚捕撈等比較務實及低成本的路線。

2021年9月，中國國家主席習近平主席在第76屆聯合國大會提出全球發展倡議，呼籲國際社會堅持發展為首、以人民為中心、普惠包容、創新驅動、人與自然和諧共生、行動導向等理念與原則，重點推進減貧、糧食安全、抗疫和疫苗、發展籌資、氣候變化和綠色發展、工業化、數位經濟、數位時代互聯互通等八大領域合作。<sup>2</sup> 希望針對發展不平衡不充分問題，致力於推動構建全球發展共同體。這項呼籲不僅與聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDG）結合，也和帶路倡議轉型的方向若合符節。值得深思的是，轉型後的帶路倡議是否能夠避免受支援國家陷入債務陷阱，全球發展倡議提出的各種方向能否具體落實，有助全球南方國家的發展？本文透過對帶路倡議的轉型，分析與全球發展倡議的關聯性，歸納出其後續發展的侷限。

## 貳、帶路倡議的轉型

「一帶一路」實施初期，因為著重在基礎建設，部分開發中國家無力改善基礎建設下，對中國願意帶著自己的勞工和原物料到很多地方去支援基礎建設，當然抱持著樂觀其成的看法。中國在世界各國「大撒幣」的作法，滿足了支援其他弱國的世界強國虛榮感，受支援國家也希望基礎建設能夠帶來更多投資，促進經濟的發展。因為這些國家窮到連國際貨幣基金會或世界銀行都不願意貸款，能夠得到中國的援助開發，當然會積極的參與。但是中國看上這些國家的基礎建設，主要是基於地緣戰略價值的考量，並且在「一條龍」的策略下，從施工廠商到原料全部由中國進口，受支援國家只能

---

<sup>2</sup> 〈外交部就習近平主席出席第76屆聯大一般性辯論提出「全球發展倡議」等答問〉，《中國外交部》，2021年9月22日，[https://www.gov.cn.translate.goog/xinwen/2021-09/22/content\\_5638762.htm?\\_x\\_tr\\_sl=zh-CN&\\_x\\_tr\\_tl=zh-TW&\\_x\\_tr\\_hl=zh-TW&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www.gov.cn.translate.goog/xinwen/2021-09/22/content_5638762.htm?_x_tr_sl=zh-CN&_x_tr_tl=zh-TW&_x_tr_hl=zh-TW&_x_tr_pto=sc)。

提供一些簡單的服務，無法藉由這些援助項目，帶動本國產業的發展。由於這些基礎建設項目貸款金額利息讓受支援國家喘不過氣來，最終將港口及礦產經營權讓出，致使中國實質掌控這些鐵公路及港口的經營。

「一帶一路」所造成的債務陷阱也使中國受到西方國家批評，部分原先參與的國家，如歐洲的立陶宛、義大利；東南亞的馬來西亞等國，紛紛退出帶路倡議計畫，影響中國在世界的形象。另外，由於中國經濟的嚴重下滑，中央及地方負擔高額債務，投入窮國的資金有去無回，也引發中國國內批評的聲浪，促成帶路倡議的轉型。經過十年運作之後，中國了解「大撒幣」型的帶路倡議，面臨到通貨膨脹造成的中國國內經濟問題；加上受支援國家無力償還利息及債務，因此必須管控對外援助。受支援國家也在思考如何跟中國合作及融資，以避免債務陷阱的擴大。

中國在帶路倡議的轉型，除了產業選擇的調整之外，合作對象國家也有優先次序的考量。中國轉型之後的帶路倡議將會挑選繼續援助的國家，那些地緣戰略價值較高，擁有稀有礦場的國家優先，如蒙古及緬甸擁有稀有資源及礦場；位居海上絲綢之路沿線，有助中國海軍遠程兵力投射及部署的國家，如柬埔寨、孟加拉、斯里蘭卡、馬爾地夫等，也會繼續投資關鍵基礎設施。基於資金的缺乏，投資之前，將由絲綢之路基金及亞投行進行投資評估，而不是由中國政府評估，自然會將償債能力列入重要評估項目。

由於非洲國家償債能力較弱，每隔數年就會要求中國免除債務，而且因為非洲國家地緣戰略價值不如東南亞及南太平洋島國，在投資對象也會優先這些國家。更何況這些優先國家即使還不出債務，中國也可以進行交換，掌控這些國家的關鍵基礎設施及輔助設施，如通訊系統及高速公路的辨識系統，取得實質掌控這些國家基礎設施的機會。

2023年11月，中國國家主席習近平在參加亞太經合會時指出，中國推動綠色「一帶一路」建設，將持續深化綠色基建、綠色能源、綠色交通等領域合作，透過因應氣候變遷南南合作專款，支援廣大發展中國家提昇能力建設。這顯示帶路倡議政策因應國際情勢而調整，既符合聯合國永續發展目標，也成為全球發展倡議的基本路線。<sup>3</sup>

## 參、全球發展倡議的內涵

2021年9月26日，中國國務委員兼外長王毅以視訊方式出席2021年可持續發展論壇開幕式，並發表主題演講，重點闡述習近平提出全球發展倡議的重大意義，並且呼籲國際社會加快落實聯合國2030年可持續發展議程，推動實現更加強勁、綠色、健康的全球發展，構建全球發展共同體。<sup>4</sup> 2022年6月，中國舉辦全球發展高層對話，有18個新興市場和發展中國家領導人參加。習近平在會進一步提出共創普惠平衡、協調包容、合作共贏、共同繁榮的發展格局，並宣布了一系列政策，為全球發展倡議提出具體實踐方向。<sup>5</sup>

全球發展倡議主要內容包括：<sup>6</sup>

- 堅持發展優先。將發展置於全球宏觀政策框架，加強主要經濟體政策協調，保持連續性、穩定性、可持續性，構建更加平等均衡的全球發展夥伴關係，推動多邊發展合作進程協同增效，加快落實聯合國的2030年可持續發展議程。
- 堅持以人民為中心。在發展中保障和改善民生，保護和促進人

<sup>3</sup> 黃國樑，〈習近平：中國推動綠色「一帶一路」將持續深化綠色基建〉，《聯合新聞網》，2023年11月17日，<https://udn.com/news/story/7331/7580229>。

<sup>4</sup> 〈王毅談全球發展倡議的重大意義〉，《香港新聞網》，2021年9月26日，<http://www.hkcn.com/docDetail.jsp?id=918881&channel=2809>。

<sup>5</sup> 〈構建高品質夥伴關係 共創全球發展新時代——在全球發展高層對話會上的講話〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2022年6月24日，[https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content\\_5699922.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5699922.htm)。

<sup>6</sup> 〈全球發展倡議〉，《習近平外交思想和新時代中國外交》，[http://cn.chinadiplomacy.org.cn/2022-09/28/content\\_78438507.shtml](http://cn.chinadiplomacy.org.cn/2022-09/28/content_78438507.shtml)。

權，做到發展為了人民、發展依靠人民、發展成果由人民共用，不斷增強民眾的幸福感、獲得感、安全感，實現人的全面發展。

- 堅持普惠包容。關注發展中國家特殊需求，通過緩債、發展援助等方式支援發展中國家尤其是困難特別大的脆弱國家，著力解決國家間和各國內部發展不平衡、不充分問題。
- 堅持創新驅動。抓住新科技革命和產業變革的歷史性機會，加速科技成果向現實生產力轉化，打造開放、公平、公正、非歧視的科技發展環境，挖掘疫後經濟增長新動能，攜手實現跨越發展。
- 堅持人與自然和諧共生。完善全球環境治理，積極應對氣候變化，構建人與自然生命共同體。加快綠色低碳轉型，實現綠色復蘇發展。中國將力爭 2030 年前實現碳達峰、2060 年前實現碳中和，這需要付出艱苦努力，但我們會全力以赴。中國將大力支持發展中國家能源綠色低碳發展，不再新建境外煤電項目。
- 堅持行動導向。加大發展資源投入，重點推進減貧、糧食安全、抗疫和疫苗、發展籌資、氣候變化和綠色發展、工業化、數字經濟、互聯互通等領域合作，加快落實聯合國《2030 年可持續發展議程》，構建全球發展命運共同體。中國已宣布未來 3 年內再提供 30 億美元國際援助，用於支援發展中國家抗疫和恢復經濟社會發展。

從全球發展倡議內容可以看出，中國為了降低「一帶一路」及新冠肺炎的負面影響，選擇與聯合國永續發展目標結合，一方面爭取全球南方國家合作，另一方面也可塑造中國並非霸權的印象。因此，依循聯合國方向，協助合作與發展的友善大國（全球發展倡議與聯合國永續發展目標對接參見圖 1）。其提出八項工作如減貧、糧食安全、抗疫和疫苗、發展籌資、氣候變化和綠色發展、工業化、

數字經濟、互聯互通等，部分內容與帶路倡議重疊，符合美國正在推動的計畫，增加互動合作的空間。

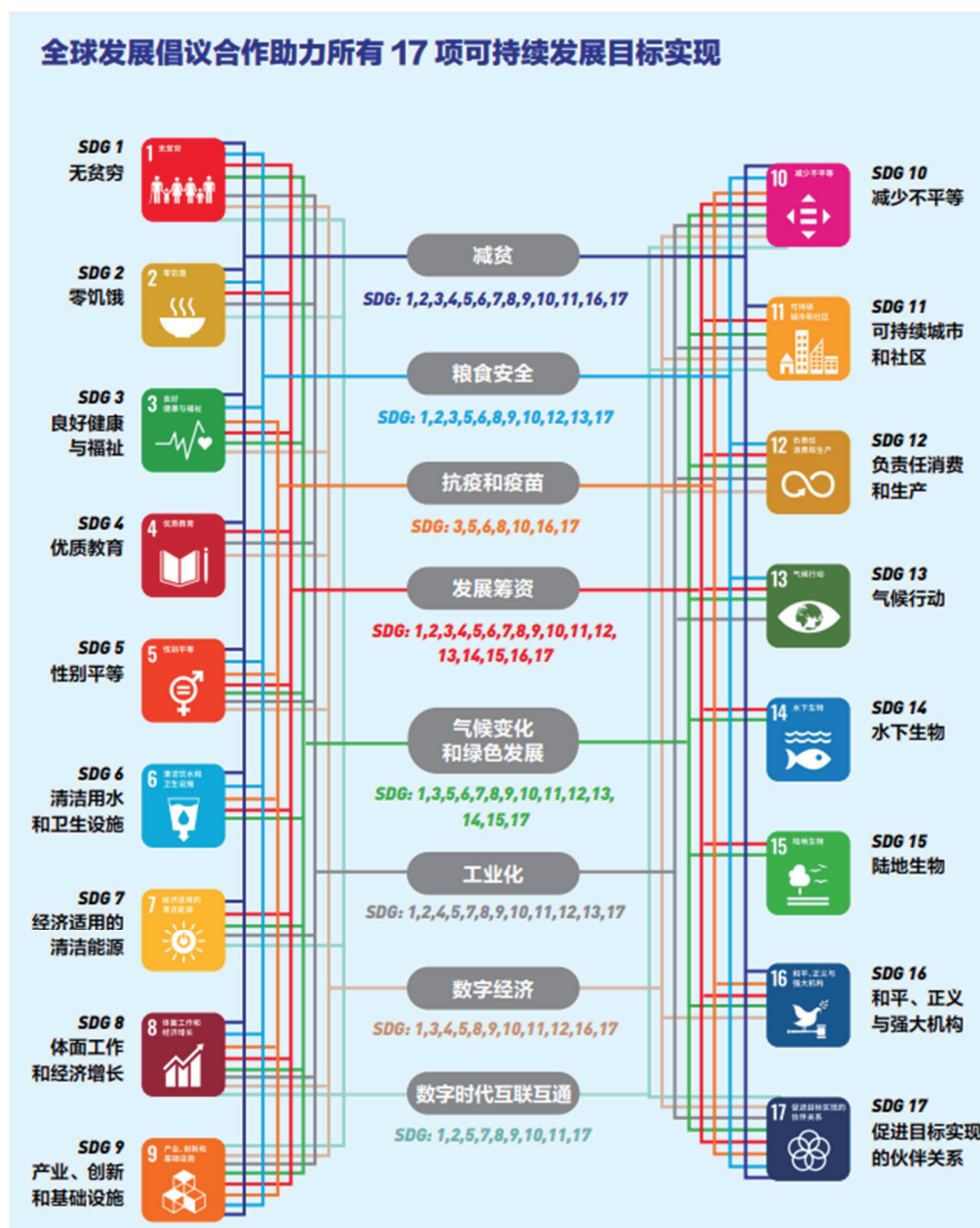


圖 1、中國全球發展倡議與聯合國永續發展目標的對接

資料來源：中國國際知識發展中心，《2023 全球發展倡議落實進度報告》（北京：中國國際知識發展中心，2023 年），頁 13。

中國的帶路倡議涉及基礎設施建設，全球發展倡議在此基礎上，進一步提供未開發國家最需要的各種計畫，如醫療保健、教育設施、工業化等領域，希望解決全球發展不平衡的問題。表面上看，中國的發展經驗對於那些未開發國家而言非常有吸引力，因為在減貧、糧食安全、發展融資、氣候變化和綠色發展、工業化、互聯互通和數位經濟等，解決全球不平等問題，中國都有豐富的經驗。中國透過這些經驗市場化的方式，也可以得到利益。例如新能源汽車方面，中國市場規模龐大，讓中國綠色科技得以發展迅速，帶動相關產業的發展。

## 肆、全球發展倡議的侷限

因為帶路倡議引發的負面效應，雖然轉型成為小而美的計畫，但是對於地緣戰略價值高的國家的基礎建設並未放棄。中國提出全球發展倡議，希望能與全球南方國家共同發展，基本上涵蓋原有帶路倡議合作的國家，但範圍更加廣泛。但問題在於帶路倡議的債務陷阱是否因為轉型及全球發展倡議的提出而減少或消失，恐怕並不盡然。

這些受支援國家本身問題就在於經濟凋敝，如果只偏重全球發展八大倡議工作的內涵，是否能夠改變這些國家的發展狀況，也會因國家本身條件及政策而異。例如，斯里蘭卡因為債務陷阱所造成的經濟困境，不會因為中國全球發展倡議而改變。如何吸引外資擴大投入，帶動國內產業發展，才是重要關鍵。因為中國本身在減貧、糧食安全、抗疫及疫苗、工業化等，雖然優於這些未開發國家，但本身也有很大的問題。即使因為中國的國力使全球發展倡議稍具說服力，但重點在於後續的投入。如果因為中國經濟持續不振，在支援國家選擇方面，仍會偏重稀有資源及地緣戰略價值高的國家，未必讓所有全球南方國家受惠。

其次，中國在全球發展倡議倡導開放包容的夥伴精神，希望面



向全球開放，歡迎各國共同參與。並強調透過「一帶一路」、非盟《2063 議程》、非洲發展新夥伴計劃等協同增效，通過聯合國、二十工業國、金磚國家等多邊合作機制、各種區域和次區域平臺凝聚共識，形成強大合力。但是主要工業國本身在全球相關區域本來就有合作發展計畫，雖然參與聯合國、二十工業國及金磚國家等，但未必會遵從中國的政策，仍需在會議機制中形成共識，而且要慎重的分配資源，中國未必能主導及受益。而且也可能與部分國家原有的區域經濟計畫重疊，形成競爭關係。如七大工業國推出「全球基建和投資夥伴關係」（Partnership for Global Infrastructure and Investment, PGII），<sup>7</sup>與中國帶路倡議及全球發展倡議重疊及競爭。

## 伍、結語

帶路倡議因為面臨合作國債務陷阱及中國經濟一種下滑而轉型，為了主導全球南方國家發展，中國更推動三大倡議。連同帶路倡議，成為習近平試圖影響世界發展的四大倡議工程。問題是，中國推動全球發展倡議的困難，並沒有因為帶路倡議的轉型而緩解，制度性的局限仍然存在。例如，在《2023 全球發展倡議落實進度報告》中明列全球發展高層對話會成果清單 32 項務實舉措落實情況，區分平台建設、夥伴關係、資金支持、能力建設、項目合作、知識分享等，並強調有一半實施完成或取得早期成果。<sup>8</sup>

如果將林林總總的成果清單仔細分析，多數成果具體而微，而且不用花費太多預算。如在非洲國家義診、與國際竹籐組織發起「以竹代塑」活動等，其實質效益及影響有待評估。中國慣有的政治成果導向與浮誇風仍然存在。

而且聯合國永續發展目標理想性的成分較高，對中國這個務實

---

<sup>7</sup> 傑西，〈分析：G7 全球基建計劃如何挑戰中國一帶一路〉，《美國之音》，2022 年 7 月 2 日，<https://www.voacantonese.com/a/china-bri-investment-g7-pgii-20220630/6642407.html>。

<sup>8</sup> 中國國際知識發展中心，《2023 全球發展倡議落實進度報告》（北京：中國國際知識發展中心，2023 年），頁 4-6。

主義政權而言，可能會將全球發展倡議合作項目當作形象工程，塑造自己大國形象，拉攏全球南方國家，避免這些國家靠向美國及西方。中國雖然因為戰狼外交與擴張政策，陷於國際孤立狀態，但是對於那些不願在美中任一方選邊站的國家而言，如果有發展的機會與資源，當然會願意參與中國的全球發展計畫，即使存在風險。

本文作者沈明室為國防大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所研究員兼所長，並兼任代副執行長，主要研究領域為戰略理論、中共軍事、國家安全研究、印度安全、國防組織、武裝衝突法。

# The Transformation of the Belt and Road Initiative and the Limitations of China's Global Development Initiative

*Ming-Shih Shen*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

China has implemented the Belt and Road Initiative (BRI) since 2013; it was initially welcomed by countries along the route and regarded as an important opportunity for their national economic development. However, China's major projects of the BRI have not met expectations in terms of job opportunities and stimulation of economic development of the countries involved; however, the huge loans granted by China have resulted in high interest burdens and heavy debt burden for the countries along the Belt and Road. Some countries, such as Italy and Lithuania, have even withdrawn from the BRI. This situation has led China to propose the Global Development Initiative (GDI), hoping to make up for the shortcomings of the BRI through multilateral cooperation mechanisms and small projects. China's GDI seems have a macroeconomic orientation and hopes to achieve mutual benefit with its partner countries. However, due to China's economic slowdown and external isolation, it may be difficult to effectively solve the dilemma through GDI in the short term.

**Keywords:** Belt and Road Initiative, Global Development Initiative, debt trap, multilateral cooperation, diplomatic united front

# 全球安全倡議與中國 推動「數位絲路」發展的策略

吳宗翰

網路安全與決策推演研究所

## 壹、前言

從 2021 到 2023 年，中國先後提出全球發展倡議、全球安全倡議與全球文明倡議，逐步理論化習近平「建構人類命運共同體」的思想體系，也為「一帶一路」倡議提供更多內容。<sup>1</sup>本文聚焦全球安全倡議與「數位絲綢之路」（以下簡稱「數位絲路」），分析兩者關係。

習近平在 2022 年提出全球安全倡議的目的是著眼於回應美中戰略競爭與俄烏戰爭，後於 2023 年賦予它更多內涵，藉此綜合性地表達中國對多項議題的立場。中國同時也利用全球安全倡議對「安全」概念的論述支持其數位絲路計畫。透過將「安全」與「發展」概念掛勾，北京主張深化經濟合作（發展）促進安全；但它的說法與落實包裝了北京企圖擴大影響力，建立以中國為中心的國際秩序的目的。

近年來，許多民主國家出於對中國資通訊技術安全與隱私的憂心，以及意識到中國拓展相關技術增大自身影響力帶來的潛在威脅，紛紛參與排除華為、中興等公司參與本國關鍵資訊基礎設施建設的行動。即使北京意圖援引全球安全倡議緩解外界疑慮，許多國家仍未被說服，改弦易轍大幅接納中製產品。在此情況下，北京已選擇加強與全球南方（Global South）國家的合作；這亦與中國推動「

---

<sup>1</sup> 劉志剛，〈「三大倡議」：人類命運共同體理念的立體化呈現〉，《新疆社會科學》（2023 年第 6 期），頁 82-89；王夢，〈「三大倡議」推進高質量共建「一帶一路」走深走實〉，《光明網》，2023 年 11 月 7 日，[https://theory.gmw.cn/2023-11/07/content\\_36948268.htm](https://theory.gmw.cn/2023-11/07/content_36948268.htm)。

一帶一路」的轉型趨勢一致。

## 貳、全球安全倡議中有關加強數位合作的內容

2022年4月21日，中國國家主席習近平於該年度的博鰲亞洲論壇年會開幕式會場上發表《攜手迎接挑戰，合作開創未來》演講，以「六個堅持」為基礎，首度提出全球安全倡議。時隔一年，中國外交部於2023年2月21日再發表了《全球安全倡議概念文件》，進一步將原來全球安全倡議中的「六個堅持」重新定位為中國推行全球安全的核心理念與原則方針，同時也提出了20項以多邊或雙邊安全的重點合作方向，以及可利用聯合國體系下的國際組織與各式中國參與在內的多邊組織等作為推動安全的合作平台與機制。<sup>2</sup>

綜視其用字與提出全球安全倡議的時空背景，除了延續習近平2014年在國家安全委員會第一次會議提出的「總體國家安全觀」、同年亞信峰會上提出之「亞洲安全觀」與長期以來主張之「人類安全共同體」概念，內容明顯是針對美中貿易戰、科技戰以及當時剛爆發兩個月的俄烏戰爭的回應。對前者的立場是批評，對後者的態度則是偏俄羅斯說法的「中立」。而全球安全倡議文件的發布，與中共頻頻在國際社會意圖塑造自身為和平調停者相關。有論者指出中共可能藉機重新定義集體安全的概念，強調自身可為全球和平提供新典範。<sup>3</sup>

兩份文件內容與習近平提出的其他倡議相互支持。重點之一，即為「一帶一路」倡議與其子項目「數位絲路」。這不僅可從「六個堅持」抨擊「小院高牆」、「冷戰思維」、「陣營對抗」找到相關論點，也與呼籲共建網路安全、加強資訊安全、推動人工智慧的

<sup>2</sup> 〈六個堅持！習近平提出全球安全倡議〉，《人民網》，2022年4月22日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0422/c1001-32405832.html>；〈全球安全倡議概念文件（全文）〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2023年2月21日，[https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content\\_5742481.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content_5742481.htm)。

<sup>3</sup> 簡恒宇，〈《全球安全倡議》中國主張「集體安全」將培訓開發中國家安全人員〉，《風傳媒》，2023年2月25日，<https://www.storm.mg/article/4743847?mode=whole>。

國際合作的方向一致。倡議文件也列舉《全球數據安全倡議》、《中國—阿拉伯聯盟數據安全合作倡議》、《「中國+中亞五國」數據安全合作倡議》等已經提出的概念性或區域合作的例證。由於習近平已經揭示「一帶一路」未來將朝向小而美、高品質發展的路線，中國必將更加重視利用數位領域合作加深與他國的紐帶。<sup>4</sup>這也與中國在全球範圍推動中國式網路主權的治理體系及人工智慧治理規範合作的方向一致。

## 參、全球安全倡議與數位絲路相互支持

「數位絲路」源起於 2015 年中英互聯網圓桌會議，隔年出現在 2016 年的《『十三五』國家信息化規劃的通知》「網上絲綢之路建設行動」內容中，於 2017 年的「一帶一路」國際合作高峰會場上作為「一帶一路」的一部分而被正式推出。<sup>5</sup>

「數位絲路」的主旨為促進中國與帶路國家間的數位連結，透過包括 5G 網路服務基礎建設、衛星、海陸纜、資料中心、智慧城市，物聯網，量子科技以及網路產業、電子商務、數位經濟、數位人民幣部署等合作形式，帶動資訊流、交通物流與人流，亦負有建構中國「軟實力」的目標。這些參與建設的公司包括中國移動、中國聯通、中國電信等國營電信企業，以及華為、中興在內的設備製造商，也包括阿里巴巴、百度、騰訊等服務商。中國也在各西部省分以及新疆成立跨境與自貿試驗區，深化「東算西數」工程的效果。根據官方統計，至 2022 年，已經有 17 個國家與中國簽署「數位絲

---

<sup>4</sup> 〈推進「絲路電商」合作 發展「一帶一路」數字經濟〉，《中國評論新聞網》，2023 年 1 月 1 日，[http://hk.crntt.com/doc/1068/0/1/8/106801845\\_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=106801845&mdate=1101082540](http://hk.crntt.com/doc/1068/0/1/8/106801845_2.html?coluid=7&kindid=0&docid=106801845&mdate=1101082540)。

<sup>5</sup> 〈中英共建數字絲綢之路〉，《人民網》，2015 年 10 月 24 日，<https://archive.ph/dWqFm>；〈國務院印發關於「十三五」國家信息化規劃的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2016 年 12 月 15 日，<https://archive.ph/42hIV>；〈習近平在「一帶一路」國際合作高峰論壇開幕式上的演講〉，《「一帶一路」國際合作高峰論壇》，2017 年 5 月 14 日，<http://2017.beltandroadforum.org/n100/2017/0514/c24-407.html>。

路」合作備忘錄。<sup>6</sup>（見下表）

表、參與「數位絲路」之國家

區域	與中國簽署「數位絲路」合作備忘錄之國家	參與「數位絲路」但未簽署合作備忘錄之其他國家
亞洲	孟加拉、寮國、泰國、南韓、土耳其、哈薩克、沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國	緬甸、巴基斯坦、新加坡、吉爾吉斯、土庫曼、烏茲別克
歐洲	捷克、塞爾維亞、波蘭、匈牙利、愛沙尼亞、英國	
非洲	埃及	安哥拉、吉布第、衣索匹亞、肯亞、奈及利亞、尚比亞、辛巴威
美洲	古巴、秘魯	墨西哥、委內瑞拉

資料來源：整理自 Maria Waleed, “China’s Digital Silk Road: Outlines and Implications for Europe,” RKKICDS, February, 2024, [https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2024/02/ICDS\\_Brief\\_China%C2%4s\\_Digital\\_Silk\\_Road\\_Maria\\_Waleed\\_February\\_2024.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2024/02/ICDS_Brief_China%C2%4s_Digital_Silk_Road_Maria_Waleed_February_2024.pdf); Dalia Parete, “Digital Silk Road,” China Media Project, November 24, 2023, [https://chinamediaproject.org/the\\_ccp\\_dictionary/digital-silk-road/](https://chinamediaproject.org/the_ccp_dictionary/digital-silk-road/); Joshua Kurlantzick, “Assessing China’s Digital Silk Road: A Transformative Approach to Technology Financing or a Danger to Freedoms?,” Council on Foreign Relations, December 18, 2020, <https://www.cfr.org/blog/assessing-chinas-digital-silk-road-transformative-approach-technology-financing-or-danger>。

單純以這個數字來看，難以全面評估「數位絲路」的成效。事實上，考量到中國的數位基礎設施與服務的涵蓋範圍，以及參與的國際標準與制度建設，與中國在數位領域有合作的國家數目遠超過此，甚至超過帶路參與國。在東南亞、非洲與南美洲，中國與當地政府有多項政府技術轉移機制，中國企業也有參與當地公、私部門

<sup>6</sup> 《《亞洲數字經濟報告》：中國數字經濟規模遙遙領先》，《新華網》，2023年12月22日，<http://www.news.cn/tech/20231222/5b428f9fcf7a41e7ae489bcf7aed2629/c.html>。

的資訊與金融服務的計畫。<sup>7</sup>

立基於全球化的前提、不干涉內政、聯合國多邊主義體系以及安全不可分割原則等基礎上，全球安全倡議自詡為區域性與全球性的衝突議題提供解決的「中國方案」。其強調，安全是發展的前提；發展會促進安全與和平。全球安全倡議主張合作雙贏效應、促進經濟發展、加強監管與審查、互聯互通與推動國際規範與標準，與「數位絲路」的推動目標多有相同之處。從另一種角度看，「數位絲路」項目涉及的議題，例如網路安全、人工智慧，亦皆是全球安全倡議關注之安全焦點。

從字面上，許多國家可能頗被「中國方案」吸引。當接受中國主導參與的數位建設發展愈發蓬勃，全球安全倡議概念也同時愈被落實。這不僅進而促使「中國標準」被確立，與此同時也增強中國的影響力。

## 肆、全球安全倡議無助解消西方對數位威權主義疑慮

雖然全球安全倡議的論述可被用以協助中國向外界傳達「數位絲路」的效益，有許多國家——特別是民主陣營國家——對北京可能藉由掌握本國關鍵資訊基礎設施機會造成的安全風險依然懷有戒心。從結果來看，全球安全倡議並無助緩解外界既存的疑慮。

這些疑慮首先與安全技術以及美中戰略競爭脈絡下的地緣政治影響力考量有關。一方面，美國自川普（Donald Trump）政府以來即主張「乾淨網路」（clean network），以資訊安全層級與資料、隱私權保護為理由排除華為、中興等企業參與本國的網路基礎建設，不使用其產品進行傳輸、控制、計算或存儲資料；川普政府指稱北

---

<sup>7</sup> 徐楓、郭朝先，〈數字絲綢之路建設實年成就與未來展望〉，《中國社會科學院工業經濟研究所》，2023年1月29日，[http://gjs.cssn.cn/kydt/kydt\\_kycg/202401/t20240129\\_5731105.shtml](http://gjs.cssn.cn/kydt/kydt_kycg/202401/t20240129_5731105.shtml)。



京有能力透過設施缺陷進行間諜活動與網路攻擊，並要求盟友共同抵制。此一政策至今持續獲得拜登（Joe Biden）政府的認可與跟進執行。另一方面，雖然並非所有歐盟會員國家短期間內全盤跟進美國，將已建造或待建造的華為設備汰換排除，但從長期趨勢來看，尋找中國供應商以外的選擇儼然已成為共識。歐盟自 2019 年以來已經將中國視為「系統性的對手」（systemic rival）。2023 年歐盟執委會主席馮德萊恩提出相較於「脫鉤」（decoupling）的「去風險」（derisking）概念，表達歐盟無意尋求與中國在經濟面向上的全面斷裂，而是尋求降低過度依賴情況發生。此一「安全」概念迅速被美歐政府領導人採納，定調成為西方國家對中國政策的基調。<sup>8</sup>

再者，中國政府廣泛利用數位科技監視其國內社會，打壓西藏、新疆、香港等地，與西方國家的人權價值觀念扞格，也使外界憂慮中國科技出口會引發數位威權主義的擴散，助長威權政體對其國內社會的監控程度。

面對質疑，北京斥為西方對崛起進行式的中國的無理打壓。除了伺機找尋突破口，也追求新夥伴對象。

## 伍、中國加大與「全球南方」國家的合作

雖然「數位絲路」始終難以在西方國家取得突破，另一方面中國近年來已將重點擺在加大與「全球南方」國家的互動合作。這些國家並非指稱地理上的南半球國家，而是在「地緣政治」上的非西方國家。其範圍與發展中國家多有重疊。近年來隨著其中部分國家政經實力快速增長，整體而言他們在國際事務的影響力也愈發壯大。<sup>9</sup>俄烏戰爭爆發後，南方國家因顧及與中俄的關係而往往不願意表

<sup>8</sup> 〈美歐對華政策：從「脫鉤」到「去風險」 戰略轉向還是凝聚共識？〉，《BBC 中文網》2023 年 7 月 6 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-66117744>。

<sup>9</sup> Jorge Heine, “The Global South is on the Rise – but What Exactly is the Global South?” *The Conversation*, July 3, 2023, <https://theconversation.com/the-global-south-is-on-the-rise-but-what->

態立場。

習近平執政以來，中國時常提及「世界正面臨百年未有之大變局」的論述，認定國際局勢正處於「東升西降」狀態。此一視角影響北京加大關注新興國家及發展中國家的角色。是故，中國在共同推動三大倡議（全球發展倡議、全球安全倡議與全球文明倡議）與整體帶路倡議時，所持立場與戰略目標均是積極爭取「全球南方」的支持。如同前揭對數位絲路內容所述，中國企業已大量投資參與在拉美、非洲、中東等地的數位基礎建設與數位服務，範圍涵蓋公、私部門領域。對於耕耘的成效，中方學術社群評價頗為正面。<sup>10</sup>

出於成本考量，南方國家有更大的誘因選擇中國企業提供的價格低廉產品；政治上，許多南方國家政府因為與中國同為威權政體，雙方在意識形態上的接近也促使領導人彼此之間更容易親近，達成合作；同時，在權力關係上，不少南方國家也願意藉由引進中國力量而平衡西方或是其他國家對其原來的影響力。

實踐上，由於許多參與與中國合作的南方國家已長期鑲嵌在數位絲路框構形成的數位生態圈（ecosystem）之中，這也使得擺脫中國掌控有其難為之處。<sup>11</sup>在這個利益共生體的結構下，當共同表現有利，結果也會持續助力這個過程鞏固與再循環。

## 陸、結語

---

exactly-is-the-global-south-207959; "How to Locate the Global South," *The Economist*, April 12, 2024, <https://www.economist.com/leaders/2024/04/12/how-to-locate-the-global-south>.

<sup>10</sup> 張夢穎，〈非洲安全與中高質量共建「一帶一路」〉，《陝西師範大學學報（哲學社會科學版）》，第 52 卷第 2 期（2023 年 3 月），頁 149-160；冷雪昊、馮維江，〈全球安全倡議的性質及其在拉美的實踐前景〉，《拉丁美洲研究》，第 45 卷第 5 期（2023 年 10 月），頁 27-45；王林聰、李紹先、孫德剛、唐志超，〈推動人類命運共同體建設 促進中東繁榮發展與持久和平〉，《西亞非洲》，第 2 期（2023 年 10 月），頁 3-24。

<sup>11</sup> Maria Walfeed, "China's Digital Silk Road: Outlines and Implications for Europe," *RKKICDS*, February 6, 2024, [https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2024/03/ICDS\\_Brief\\_China%20B4s\\_Digital\\_Silk\\_Road\\_Maria\\_February\\_2024-1.pdf](https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2024/03/ICDS_Brief_China%20B4s_Digital_Silk_Road_Maria_February_2024-1.pdf).

全球安全倡議在 2022 年被提出後，構成了習近平「建構人類命運共同體」的重要思想支柱。其內容雖然未有跳脫他過去針對安全主題的相關演講，仍然需要關注其具體落實狀況與其如何反映在中國官方對特定國際議題的立場態度。

在北京的論述中，「安全」與「發展」關係密切，不可分割。中國的主張被塑造為促進和平相關方案的首選提供者。「數位絲路」與「一帶一路」均被描繪為有助於建構安全與鞏固安全的途徑。

從戰略競爭的角度來說，全球安全倡議與「數位絲路」都服膺於將美國視為對手的大戰略中。其概念的提出與實施雖然看似「你打你的，我打我的」邏輯，<sup>12</sup>但實際上兩者在國際上獲得的回響與支持越大，北京將解讀為「中國方案」的勝利，也更有利於打破美國與西方主導的世界秩序。儘管「數位絲路」的推動短期間內未能在西方贏得支持，但中國不必然會認為是嚴重挫敗；反之，國家數目更多且在國際地位日益吃重的「全球南方」國家才是中方重視的對象。

本文作者吳宗翰為英國倫敦大學國王學院博士，現為財團法人國防安全研究院網路安全與決策推演所助理研究員。研究領域為中國政治、網路安全、認知作戰。

---

<sup>12</sup> 單勁鬆，〈毛澤東打仗的辦法：「你打你的，我打我的」〉，《中國共產黨新聞網》，2017 年 12 月 8 日，<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1208/c85037-29693802.html>。

# **“Global Security Initiative” and China’s Strategy for Advancing the Development of the “Digital Silk Road”**

*Tsung-Han Wu*

*Division of Cyber Security and Decision-Making Simulation*

## **Abstract**

In 2022, China’s President Xi Jinping unveiled the “Global Security Initiative” (GSI), initially as a response to the United States and China’s strategic competition and the Russia-Ukraine war. Subsequently, in 2023, the government of China further elaborated on the GSI through the “Concept Document on the Global Security Initiative” and expressed its stance on various issues. China has also leveraged the GSI’s discourse on the concepts of “security” and “development” to support its “Digital Silk Road” (DSR) initiative. In essence, Beijing argues that security can be achieved through deepening economic cooperation (development). However, its rhetoric and implementation are actually a thinly veiled attempt to expand China’s influence and establish a China-centric international order.

In recent years, due to concerns about the security of Chinese information and communications technology (ICT) and personal privacy, as well as recognizing the potential threat posed by China's expanding technological influence, various democratic countries have taken steps to exclude companies like Huawei and ZTE from participating in the construction of their critical information infrastructure. Though Beijing has sought to invoke the GSI to alleviate external concerns, these countries remain unconvinced and unwilling to fully embrace Chinese-made products. In this context, Beijing has opted to strengthen cooperation with

“Global South” countries, a move that aligns with the transition of China’s Belt and Road Initiative.

The DSR has indeed faced setbacks in Western societies, but Beijing is unlikely to perceive this as a significant setback. Instead, China is shifting its focus towards the “Global South” countries, targeting a larger membership and the growing role they will play on the international stage.

**Keywords:** Global Security Initiative, Digital Silk Road, Global South

# 中國全球安全倡議的實踐模版： 「瀾滄江—湄公河合作機制」

王占璽

國家安全研究所

## 壹、前言

2021 至 2023 年間，習近平先後提出全球發展倡議、全球安全倡議及全球文明倡議，一般認為此三大全球倡議是中國挑戰由美國主導的國際秩序的重要論述，卻也認為三大倡議缺乏具體的實踐方案。然而，中國政府在 2023 年公布的《全球安全倡議概念文件》中，明確指出要以「瀾滄江—湄公河合作機制」（The Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, LMC，簡稱「瀾湄合作」）為基礎，在位於中南半島的湄公河國家打造「全球安全倡議實驗區」，隨後更將瀾湄合作定位為「『一帶一路』示範區、全球發展倡議先行區、全球安全倡議實驗區和全球文明倡議首善區」，反映出此一次區域合作框架可能被中國視為實踐三大全球倡議的重要經驗，或能為吾人探索此一議題提供重要線索。執此，本文聚焦中國如何開展在湄公河國家的經略，包括瀾湄合作以及其他安全議題的相關合作，以及中國如何看待此一次區域合作框架在其全球戰略中的角色。

## 貳、中國將「瀾湄合作」視為全球安全倡議重要模版

2023 年 2 月中國發佈《全球安全倡議概念文件》，文件中明確界定「瀾湄合作」作為「全球安全倡議實驗區」的角色，以及相對具體的工作項目，其稱：「（中國）支持在瀾滄江—湄公河合作框架下推進非傳統安全領域合作，通過瀾湄合作專項基金實施相關合作項目，努力打造全球安全倡議實驗區，共同維護地區和平穩定。」、「倡導跨境河流上下游國家積極開展國際合作，通過對話協商解決相關爭議，保障跨境河流航運安全，合理利用和保護水資源，

保護跨境河流生態環境。」由此觀之，中國對於瀾湄合作的推動寄予厚望，希望藉由此一「次區域」治理機制為全球安全倡議的實踐提供經驗與方向。此後，中國各級官員也多次在瀾湄合作的相關場合中，使用「實驗區」的表述方式。

2023年10月中國外長王毅針對中國對周邊國家的外交政策提出「攜手打造『一帶一路』示範區、全球發展倡議先行區、全球安全倡議實驗區和全球文明倡議首善區」的四點建議；<sup>1</sup>這是中國首次將「一帶一路」與「三大倡議」連結為四位一體的表述方式，也在2023年12月先後舉辦的瀾湄合作第八次外長會議及第四次領導人會議中，被王毅及李強分別用以說明中國對瀾湄合作前景的期待。<sup>2</sup>此外，這個四位一體論述也出現在瀾湄合作的第二個五年行動計畫（2023～2027）中。由此亦反映中國對瀾湄合作的重視不僅在安全領域，而是廣泛涉及「一帶一路」及三大倡議的實踐。

值得注意的是，王毅在前述講話中對「全球安全倡議實驗區」的說明內容，強調中國願與東盟國家全面合作落實《南海各方行為宣言》（DOC）及「南海行為準則」（COC）等內容。考量瀾湄合作是中國開展與東協關係的重要接口，前述論述內容似乎反映中國將瀾湄合作累積的經驗與能量，進一步向其他東協國家擴散，在更大範圍推展全球安全倡議的實踐模式。

瀾湄國家同時也是中國推動「建構人類命運共同體」與「一帶一路」建設的重要場域。在雙邊層次上，中國政府宣稱湄公河流域的5國均已宣布與中國構建雙邊命運共同體；<sup>3</sup>與中亞國家命運共同

<sup>1</sup> 溫馨、馮歆然，〈王毅就共建亞洲家園提出四點建議〉，《新華網》，2023年10月25日，[http://www.news.cn/politics/leaders/2023-10/25/c\\_1129936286.htm](http://www.news.cn/politics/leaders/2023-10/25/c_1129936286.htm)。

<sup>2</sup> 〈王毅談瀾湄合作六大重點方向〉，《中華人民共和國外交部》，2023年12月7日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz\\_673089/xghd\\_673097/202312/t20231207\\_11196754.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbz_673089/xghd_673097/202312/t20231207_11196754.shtml)；〈李強出席瀾滄江—湄公河合作第四次領導人會議〉，《中國共產黨新聞網》，2023年12月26日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1226/c64094-40146810.html>。

<sup>3</sup> 〈毛寧：瀾湄國家命運共同體建設取得積極進展〉，《中華人民共和國外交部》，2023年12月27日，[http://www.lmcchina.org/2023-12/27/content\\_42658580.htm](http://www.lmcchina.org/2023-12/27/content_42658580.htm)。值得注意的是，越南對於是否使用「命運共同體」一詞仍持猶疑態度。2023年12月習近平訪問越南時，宣布中越兩國將

體同樣達成區域內所有國家均簽署雙邊命運共同體協議的「全覆蓋」，總理李強稱其為「樹立了構建人類命運共同體的典範」。<sup>4</sup>另一方面，中國官媒人民日報也曾在社論中稱瀾湄國家為「南南合作和高質量共建『一帶一路』的典範。打造了區域合作的『金色樣板』」。<sup>5</sup>

整體而言，爬梳中國近年關於三大全球倡議及人類命運共同體的相關論述，可看出中國相當重視瀾湄合作的模式與經驗，並有意將其作為推動三大倡議全面實踐的基礎。

## 參、中國藉「瀾湄合作」涉入東南亞區域治理

### 一、瀾湄合作：迷你版的「一帶一路」

在 2016 年瀾湄合作成立之前，泰國曾於 2012 年提出「瀾滄江—湄公河次區域永續發展倡議」（ISDL），但因不被中國接受而難產。<sup>6</sup>直到 2014 年 11 月第 17 次中國—東協領導人會議上，中國國務院總理李克強提出模仿 ISLD 模式建立瀾湄合作框架，作為湄公河國家共同開發與治理的新機制。2015 年 11 月，瀾湄合作第一次外長會議確立了「3+5」合作模式，亦即此一框架涵蓋政治安全、經濟和可持續發展、社會人文等三大支柱，以及互聯互通、產能、跨境經濟、水資源、農業和減貧等五個優先領域。前述三大支柱，其實正對應了近年中國提出的三大全球倡議，反映出瀾湄合作框架與當前中國全球戰略想像之間的微妙關係。而在 2016 年中國與湄公河國家共

---

攜手共建「中越命運共同體」，越南則在聲明中使用「越中未來共享共同體」概念，避免被中國定位為兩國關係的升級。陳家倫，〈越南迴避越中命運共同體 強調是未來共享共同體〉，《中央社》，2023 年 12 月 14 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202312140348.aspx>。

<sup>4</sup> 〈李強出席瀾滄江—湄公河合作第四次領導人會議〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 12 月 26 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1226/c64094-40146810.html>。

<sup>5</sup> 望海樓，〈瀾湄合作：區域發展「金色樣板」〉，《人民日報》，2022 年 7 月 7 日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2022/0707/c1003-32468204.html>。

<sup>6</sup> Busbarat, Pongphisoot, Bunyavejchewin, Poowin and Supon, Thapipon, “China and Mekong regionalism: A reappraisal of the formation of Lancang-Mekong Cooperation,” *Asian Politics & Policy*, Vol. 13, No. 2, 2021, pp.193-211.



同舉辦領導人峰會並簽署《三亞宣言》，同意瀾湄合作正式成立。

瀾湄合作與中國在東協國家推動的「一帶一路」建設，可謂一體兩面。瀾湄合作成立之初，便提出「領導人引領、全方位覆蓋、各部門參與」的合作框架，使中國得以透過不同性質與層級的援助項目，滲透進湄公河國家的基層社會運作。中國先後在湄公河國家開展了多項關於城市水管理、健康安全和食品安全標準的各種項目，也在此區域推動中寮高速公路、磨丁萬象鐵路、緬甸皎漂深水港和航道改善項目等更受矚目的基礎建設項目。瀾湄合作開展的各種項目，都仰賴中國透過「一帶一路」（BRI）向此區域國家挹注的發展資金。另一方面，中國在此區域乃至其他東協國家推動的「一帶一路」建設，也在很大程度上以瀾湄合作框架作為軸心，因此瀾湄合作也被稱為迷你版的「一帶一路」架構。<sup>7</sup>

2018年王毅曾清楚陳述瀾湄合作對中國經略東南亞與推動「一帶一路」建設的重要性。王毅稱，「瀾湄合作誕生於中國—東盟框架下，是中國—東盟合作的重要組成部分，有利於充實中國—東盟合作的內涵，打造更高水平的戰略夥伴關係。」並表示由於「湄公河流域地處『一帶』和『一路』交叉地帶，具備獨特的地理優勢」，因此推動瀾湄合作將成為「共建『一帶一路』進程中次區域合作的典範」、「推動建設新型國際關係的生動實踐」與「構建人類命運共同體的先行版」。<sup>8</sup>

另一方面，中國利用瀾湄合作減少美國、日本等外部勢力的影響，試圖將湄公河國家統一為以中國為中心的地區。學者Sovinda Po及Christopher B. Primiano指出，外部國家的積極介入提高了中國藉由瀾湄合作與外部國家進行對抗的動力，試圖以此作為對抗美國、

<sup>7</sup> Kornphanat Tungkeunkunt and Poowin Bunyavejchewin, "(Re-)Narrating the Evolution of the Lancang-Mekong Cooperation: China's Diplomacy Behind the Scenes," *Strategic Analysis*, Vol. 46, No.5, 2022, pp. 494-509.

<sup>8</sup> 王毅，〈建設瀾湄國家命運共同體，開創區域合作美好未來〉，《人民網》，2018年03月23日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0323/c1001-29883859.html>。

日本壓力的制度制衡戰略，鞏固中國在此區域的影響力與戰略利益。<sup>9</sup>相較於此一次區域內存在的其他多邊合作機制，學者 Hoang Thi Ha 認為瀾湄合作展現出以中國為中心的多邊主義典範，亦即合作的規則和框架是由中國主導制訂，而不是中國加入既存的規範和機構中。中國對瀾湄合作的制度設計和合作活動，旨在透過政治對話、經濟合作與發展援助，強化對區域內政府的影響力，進而將東南亞國家在經濟和戰略上納入中國的軸輻體系。<sup>10</sup>

為此，中國採取了兩種策略。首先，中國向瀾湄合作投入大量資金。瀾湄合作的所有成員都獲得了大量不附加任何條件的開發資金。截至目前，中國透過「瀾湄合作專案基金」支援實施 779 個援助項目，提供總計約 3 億美元資金，是中國「南南合作基金」（South-South Cooperation Fund）總額的 10%。以柬埔寨為例，該國 8 年來共獲得 89 個項目支持，總金額超過 3300 萬美元。<sup>11</sup>其次，在「構建命運共同體」的理念下，瀾湄合作有助於將以中國為中心的湄公河國家聯繫在一起。「瀾湄國家命運共同體」已被納入瀾湄合作發布的所有政策文件中，並聲稱湄公河國家能夠透過此一框架，從中國的經濟發展中獲利。

## 二、近年瀾湄合作的發展重點：衛生、跨境犯罪治理與軍事安全

### （一）防疫與衛生合作

在 2020 年新冠疫情爆發前，中國已與湄公河國家針對瘧疾、鼠疫、愛滋病及登革熱等多種傳染病防治工作建立瀾湄流域聯防聯控機制。疫情期間，中國時任總理李克強曾強調，中國研發疫苗將優

<sup>9</sup> Sovinda Po and Christopher B. Primiano, “Explaining China’s Lancang-Mekong cooperation as an Institutional Balancing Strategy: Dragon Guarding the Water,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 75, No. 3, 2021, pp.323-340.

<sup>10</sup> Hoang Thi Ha, “China’s Hydro-Politics Through the Lancang-Mekong Cooperation,” *ISEAS Perspective*, November 22, 2022, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2022-116-chinas-hydro-politics-through-the-lancang-mekong-cooperation-by-hoang-thi-ha/>.

<sup>11</sup> 嘉豪，〈8 年來柬埔寨實施瀾湄合作項目 89 個 資金總額超 3300 萬美元〉，《東中時報》，2024 年 3 月 19 日，<https://cc-times.com/posts/24353>。

先提供湄公河國家使用，稍後也在「共建免疫護盾」名義下，向湄公河國家提供超過 2 億劑疫苗並援建實驗室與方艙醫院。<sup>12</sup>目前也將傳統醫藥和藥品供應鏈合作、促進醫療技術交流及人才培養，納入新的合作計畫中。

## （二）跨境犯罪的治理

中國在湄公河國家面對的另一個投入重點是跨境犯罪問題。2016 年底瀾湄合作啟動時，便將成立「瀾湄綜合執法安全合作中心」納入早收項目，並在 2017 年正式成立。此機構的宗旨在於共同應對地區安全形勢的變化及風險挑戰，為瀾湄國家提供安全保障。而近年來，隨著此一區域網路賭博、電信詐騙的盛行，中國與此區域國家在聯合執法上的合作也持續深化，並從國家間合作轉化為地方政府合作。如在 2023 年，緬北相關地方執法部門共向中國移交電信詐騙犯罪嫌疑人 4.1 萬名。

隨全球安全倡議的提出，促進安全領域的合作也成為瀾湄合作的發展重點。2023 年 12 月，中國外長王毅在瀾湄合作第八次外長會上指出六國將把安全合作作為下階段合作重點，呼籲各國盡快通過「平安瀾湄行動方案」，以打擊以電詐網賭為主的次區域跨境犯罪。<sup>13</sup>中國總理李強在稍後舉辦的第四次領導人會議上，也再次呼籲各國深入推進「平安瀾湄行動」，強力打擊網賭電詐等犯罪行為。<sup>14</sup>在更廣泛的面向上，中國也將瀾湄國家針對跨境犯罪的共同執法治理，界定為非傳統安全領域的重要進展，並且以此強化與東協國家的合作關係。就此，印尼學者 Ali 指出，東協與中國都重視在非傳統安全理念下的安全外交事務，東協透過非傳統安全議題與區域外大

<sup>12</sup> 〈王毅談去年瀾湄合作成果〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 7 月 4 日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202207/t20220704\\_10715147.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202207/t20220704_10715147.shtml)。

<sup>13</sup> 〈王毅談瀾湄合作六大重點方向〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 12 月 7 日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjbz\\_673089/xghd\\_673097/202312/t20231207\\_11196754.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjbz_673089/xghd_673097/202312/t20231207_11196754.shtml)。

<sup>14</sup> 〈李強出席瀾滄江—湄公河合作第四次領導人會議〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 12 月 26 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1226/c64094-40146810.html>。

國共同推動安全議程，而中國則藉此提高東協國家的認可。<sup>15</sup>

### （三）軍事領域及新興科技發展的合作

除了基於跨境犯罪治理的需求外，中國也在多個領域強化與湄公河國家的安全合作。近年來，中國持續以強化非傳統安全的名義，與區域國家辦理雙邊或多邊聯合軍事演習，例如自 2018 年起持續擴大的「和平友誼」聯合軍演。在 2023 年 11 月中中國與柬埔寨、寮國、馬來西亞、泰國、越南，在廣東湛江舉行「和平友誼-2023」多國聯合演習中，將目標設定為以反恐、反海盜、人道主義救援等為主的非傳統安全領域演習。同時，2023 年中國分別與越南、緬甸、泰國、寮國及柬埔寨都舉行了海上、陸上或海陸空雙邊軍演。中國與湄公河國家在軍事合作上的強化，一方面是因應以緬甸為主、持續升高的區域內部衝突形勢，另一方面也是為了回應美國在此區域增加軍事演習的動態。

另一方面，中國也積極協助湄公河國家在新興科技領域的發展。例如在甫於 2023 年底公布的《瀾湄合作五年行動計劃（2023—2027）》中，提出包括加速實施「瀾湄太空合作計畫」並聯合研發衛星及建設衛星地面站、加強各國在智能製造與大數據合作、加強數字經濟的政策對話與基礎設施等面向。此外，2023 年底中國也與湄公河國家共同簽署《瀾湄地區創新走廊建設共同倡議》，強調加快推動科技創新在瀾湄合作各項議題中的作用。<sup>16</sup>值得注意的是這些著重高新科技發展的合作項目，其實並不符合湄公河國家的發展程度，有可能反映中國藉此在周邊國家擴張其「新興領域戰略能力」的意圖。

## 肆、中國仍面臨美、日各國挑戰

<sup>15</sup> Ali Abdullah Wibisono, "ASEAN-China Security Relations: Traditional and Non-Traditional Aspects," *Journal Global & Strategis*, Vol. 11, No. 1, 2017, pp. 39-54.

<sup>16</sup> 〈瀾滄江—湄公河地區創新走廊建設共同倡議〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 12 月 26 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1226/c64387-40146762.html>。

中國透過瀾湄合作機制加強對湄公河國家的全面影響，由此也引發美國的警覺與積極回應，並公開批評中國在該區域的野心。2019 年湄公河流域發生旱災，美國公布對瀾滄江上游的衛星照片，指責中國刻意攔截水流導致湄公河流域缺水。<sup>17</sup>中國則透過瀾湄合作支持的科學研究項目，主張科學證據不支持美國的論點、加強瀾滄江水文資訊的透明程度，並指責美國刻意將水資源議題政治化，藉此挑撥中國與湄公河國家的合作關係。<sup>18</sup>

2020 年後，美國提出升級版的「美國-湄公河夥伴關係」（Mekong-US Partnership），將其定位為「印太願景和東盟戰略夥伴的不可或缺的一部分」，並宣示將投資 1.5 億美元支持區域內各國發展。當時美國國務院主管東南亞事務的代理副助卿克拉克（Mark Clark）表示，美國加強與湄公河國家的合作，是擔心中國迫使區域內國家參與「一帶一路」建設，藉此取得對此一區域的控制。<sup>19</sup>時任美國國務卿龐佩奧更曾直言「中國共產黨日益對湄公河的自然環境和經濟自治造成威脅」，並稱將結合日、澳、韓、印等周邊國家一同投入此區域，共同面對中國的挑戰。<sup>20</sup>

湄公河各國對中國的立場本就不一致。如越南及泰國對中國深入涉入區域事務保持警覺，對中國在瀾滄江及柬埔寨興建水力發電大壩抱持不滿。同時，外部國家持續的投入使湄公河國家獲得大量、多樣性的發展援助資金，也不必在區域事務上仰賴中國鼻息。就此，即便是與中國更為親近的寮國及柬埔寨，近年來也持續加強與

---

<sup>17</sup> Mark Lin,〈上游擋水衛星照「意外曝光」？繼南海、台海之後，湄公河流域也成「美中兵家必爭之地」〉，《換日線》，2021 年 11 月 3 日，<https://crossing.cw.com.tw/article/15479>。

<sup>18</sup> 〈大打「輿論戰」！美國務院資助湄公河大壩監測項目抹黑中國〉，《新浪財經》，2022 年 3 月 3 日，<https://finance.sina.cn/2022-03-03/detail-imcwiwss3874967.d.html>。

<sup>19</sup> 古莉，〈華盛頓湄公河計畫抗衡一帶一路蠶食〉，《法廣》，2019 年 7 月 6 日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20190607-%E8%8F%AF%E7%9B%9B%E9%A0%93%E6%AC%B2%E7%94%A8%E6%B9%84%E5%85%AC%E6%B2%B3%E4%B8%8B%E6%B8%B8%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%8A%97%E8%A1%A1%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E8%A0%B6%E9%A3%9F>。

<sup>20</sup> 斯影，〈湄公河：美國啟動夥伴計劃會給流域資源之爭帶來什麼〉，《BBC 中文網》，2020 年 9 月 24 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-54264192>。

美、日的關係，並且積極投入美國的援助項目。由此也促使中國對瀾湄合作投入更多政策資源，來鞏固其在此一區域的利益及影響力。

## 伍、結論

2016 年以來，中國透過瀾湄合作作為經略湄公河國家的制度工具，已經獲得相當廣泛的成果，中國除藉此提高在中南半島的影響力之外，亦提升與東協的合作關係，以及在東南亞國家推進「一帶一路」建設的進程。近年來，此些成果為中國提出的「三大全球倡議」提供重要的經驗基礎，被中國稱為「一帶一路」示範區與三大全球倡議的先行區、實驗區、首善區。另一方面，中國也在其與湄公河國家的合作內容中加入更多安全領域的合作，反映出中國在更廣泛面向上在此一次區域爭取大國地位的意圖。然而，為遏制中國影響力的擴張，美國也在近年加大在湄公河國家的投入力度，與中國展開制度競爭。

從中國推動瀾湄合作的經驗及其近期相關政策論述來看，次區域層次的跨國合作機制將是中國促進全球安全倡議的重要實踐模式之一，且有可能將此一模式推廣至中亞、非洲、大洋洲等南方國家。然而，在美國強力圍堵下，中國透過此種模式強化區域大國的意圖仍受到壓抑。在 2024 年底美國總統大選後，美國是否能持續維持在不同次區域中與中國的制度競爭，將是影響瀾湄合作模式能否進一步發展的關鍵因素。

本文作者王占璽為國立政治大學東亞研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所副研究員。主要研究領域為：中國研究、兩岸關係、非傳統安全。

# A Practical Template for China's Global Security Initiative: the Mekong-Lancang Cooperation

*Chan-Hsi Wang*

*Division of National Security Research*

## **Abstract**

The “Global Security Initiative” proposed by China, is generally believed to lack substantial content and be merely propaganda. The notable exception is the Mekong-Lancang Cooperation, which China calls the “Global Security Initiative Experimental Zone.” This article points out that in recent years, China has increased its influence in Indochina through the Mekong-Lancang Cooperation, and has also used it to enhance its cooperative relationship with ASEAN and promote the Belt and Road construction process in Southeast Asia. These results provide an important empirical basis for the Global Security Initiative. Transnational cooperation mechanisms at the sub-regional level will be one of China's important practical means for promoting the Global Security Initiative; and China may extend this model to Global South regions such as Central Asia, Africa, and Oceania.

**Keywords:** Global Security Initiative, regional cooperation organizations, the Mekong-Lancang Cooperation

# 「中國式現代化」的戰略敘事： 全球文明倡議

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

## 壹、前言

2023年3月，習近平於「中國共產黨與世界政黨高層對話會」發表主旨演講，並在會上提出全球文明倡議，包含提倡尊重文明多樣性、弘揚全人類共同價值、重視文明傳承和創新、加強國際人文交流合作等四大倡導。<sup>1</sup>全球文明倡議作為自2021年全球發展倡議、2022年全球安全倡議以來第三項由中國提出的全球倡議，更被新華網譽為「新時代中國為國際社會提供的又一重要公共產品」。然而，本文認為全球文明倡議實為形塑「中國式現代化」的論述包裝。下文將從全球文明倡議的內文切入分析，並梳理出「中華文明」與全球文明倡議的關聯性；接著從後續相關的新聞文本、官方論述等分析全球文明倡議的實質內涵，亦即，中共黨國如何透過全球文明倡議包裝「中國式現代化」，形塑為一種戰略敘事，以回應外界對於諸如「文明衝突論」與「中國欲同美國爭霸」等對於中國現代化發展道路的負面論述。

## 貳、全球文明倡議的內容與對內意涵

### 一、全球文明倡議雛形

中共領導人習近平於2023年3月15日於「中國共產黨與世界政黨高層對話會」首次提出全球文明倡議。在此場主題演講中，習近平提出四大倡導，本文摘整為：

---

<sup>1</sup> 〈習近平在中國共產黨與世界政黨高層對話會上的主旨講話（全文）〉，《新華網》，2023年3月15日，[http://www.news.cn/world/2023-03/15/c\\_1129434162.htm](http://www.news.cn/world/2023-03/15/c_1129434162.htm)。



- (一) 倡導尊重世界文明多樣性，堅持文明平等、互鑒、對話、包容，並呼籲以文明交流超越文明隔閡、文明互鑒超越文明衝突、文明包容超越文明優越；
- (二) 倡導弘揚全人類共同價值，即和平、發展、公平、正義、民主與自由等價值，呼籲對於不同文明價值內涵的認識與理解；
- (三) 倡導重視文明傳承和創新，並著重強調各國傳統文化在現代化進程的創新發展；
- (四) 倡導加強國際人文交流合作、探討構建全球文明對話合作網絡，共同推動人類文明發展進步。<sup>2</sup>

在該場演講中，習近平更以「一花獨放不是春，百花齊放春滿園」強調在全球化、各國密切往來且福禍與共的時代，推動「世界文明百花園」有其不可替代的重要性。

## 二、全球文明倡議與黨國文化建設

而在習近平所謂的「世界文明百花園」中，「中華文明」為其所認定是中國文化根源所在，並將「中華文明」的特徵與全球文明倡議的核心概念相扣合。在 2023 年 6 月 2 日「文化傳承發展座談會」上，習近平強調「中華文明」具備連續性、創新性、統一性、包容性與和平性等五大特徵。<sup>3</sup>其中，「中華文明」的歷史連續性使外界須先理解古代中國方能理解現代與未來的中國，體現全球文明倡議尊重文明多樣性的理念；而「中華文明」兼容並蓄的包容性也與全球文明倡議所強調的文明包容超越文明優越的特點相重合；「中華文明」的另一特徵和平性，亦是全球文明倡議所倡導的全人類共同價

---

<sup>2</sup> 〈習近平在中國共產黨與世界政黨高層對話會上的主旨講話（全文）〉，《新華網》，2023 年 3 月 15 日，[http://www.news.cn/world/2023-03/15/c\\_1129434162.htm](http://www.news.cn/world/2023-03/15/c_1129434162.htm)。

<sup>3</sup> 〈習近平：在文化傳承發展座談會上的講話〉，《新華網》，2023 年 8 月 31 日，[http://www.news.cn/politics/2023-08/31/c\\_1129837816.htm](http://www.news.cn/politics/2023-08/31/c_1129837816.htm)。

值之一。<sup>4</sup>

本文認為，習近平將「中華文明」與全球文明倡議相扣合的目的在於，從中建立「中華民族現代文明」立足於世界文明的正當性，也就是說，根源於「中華文明」的「中華民族現代文明」，同樣也會是在全球文明倡議與「世界文明百花園」其中需要被尊重、平等對待的文明之一。更甚者，在習近平塑造的黨國的思想體系中，建設「中華民族現代文明」實為中國特色社會主義文化建設的重要工作，為「兩個結合」（即結合馬克思主義中國化與中華優秀傳統文化）所形塑的新文明型態，最終目的是完成建設社會主義文化強國的重要文化使命。簡言之，塑造「中國民族現代文明」於世界文明中的一席之地，即是全球文明倡議之於黨國文化建設的重要功能。

當然，不可忽視的是，黨國文化建設的主導權仍是把握在中國共產黨之中，也就是說，習近平所強調的要「堅持黨的文化領導權」、加大對黨的意識形態工作。<sup>5</sup>

## 參、全球文明倡議近期發展動態與對外意涵

接續前文，在梳理完全球文明倡議的內容及其與黨國內部文化建設的關聯後，本節將透過回顧近期官媒發布的相關新聞文本，以及全球文明倡議推出以來的實際作為，試圖分析全球文明倡議對外所欲傳達的真實意涵，以下分述之。

### 一、全球文明倡議近期相關文本

在全球文明倡議提出滿一周年的當日，《新華網》發布全球文明倡議中英雙語主題短片，以歷史悠久且橫跨東、西方地理隔閡的陶

<sup>4</sup> 〈這段時間，習近平一直在思考一個重大命題〉，《新華網》，2023年6月6日，[http://www.news.cn/politics/2023-06/06/c\\_1129674085.htm](http://www.news.cn/politics/2023-06/06/c_1129674085.htm)。

<sup>5</sup> 〈新華述評 | 堅持黨的文化領導權事關黨和國家前途命運—深入學習貫徹習近平文化思想系列述評之一〉，《新華網》，2024年1月22日，<http://www.news.cn/politics/20240122/bba32d09af5e445aa1770903041970f9/c.html>。

瓷產業發展作為論據，闡釋「文明因多樣而交流，因交流而互鑒，因互鑒而發展」的論點，並強調全球發展倡議、全球安全倡議與全球文明倡議為「人類命運共同體」的三大支柱。<sup>6</sup>

《人民日報》頭版亦於同日以〈讓世界文明百花園姹紫嫣紅、生機盎然——寫在全球文明倡議提出一周年之際〉為題重磅刊文，強調中國展現「願同國際社會一道，努力開創世界各國人文交流、文化交融、民心相通新局面，讓世界文明百花園姹紫嫣紅、生機盎然」的誠意與擔當。<sup>7</sup>該篇特稿並細數這一年來中國與其他國家文明交流互鑒的成果，將此些成果歸功於全球文明倡議的提出。該文亦摘述來自中東、西亞、歐洲、美洲、東南亞等不同地區國家的學者專家或權威人士之意見，展現全球文明倡議獲得眾多外界的正面評價。

前述二篇新聞文本實與國務院新聞辦公室去（2023）年 9 月發布的《攜手構建人類命運共同體：中國的倡議與行動》白皮書相呼應，闡釋中國欲透過三大倡議，即從發展、安全與文明三個層面構建「人類命運共同體」。而在其中，《白皮書》內文亦闡明三大倡議之間的相互配合、三者共構的關係，即「發展是安全和文明的物質基礎，安全是發展和文明的根本前提，文明是發展和安全的精神支撐」。而《白皮書》也同樣大量摘整出國際社會對於此些中國倡議的積極評價，體現中國逐年增長、不容忽視的國際影響力。<sup>8</sup>

## 二、全球文明倡議具體實踐作為

全球文明倡議具體實踐作為主要體現在中國與他國往來的外交

---

<sup>6</sup> 〈全球文明倡議主題短片《點亮》上線〉，《新華網》，2024 年 3 月 15 日，<http://www.news.cn/20240315/51c71f53b5ea409ca565c97b6be6b71e/c.html>。

<sup>7</sup> 〈讓世界文明百花園姹紫嫣紅、生機盎然——寫在全球文明倡議提出一周年之際〉，《人民日報》第 01 版，2024 年 3 月 15 日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2024-03/15/nw.D110000renmrb\\_20240315\\_1-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2024-03/15/nw.D110000renmrb_20240315_1-01.htm)。

<sup>8</sup> 〈攜手構建人類命運共同體：中國的倡議與行動〉，《新華網》，2023 年 9 月 26 日，[http://www.news.cn/world/2023-09/26/c\\_1129885548.htm](http://www.news.cn/world/2023-09/26/c_1129885548.htm)。

領域。第一為正式的公開聲明，全球文明倡議提出後，中國與其他國家所發布的聯合聲明中，多會加入兩國將積極合作落實、共同推動全球文明倡議等字句，<sup>9</sup>阿拉伯國家聯盟亦與中國文旅部共同簽署關於踐行全球文明倡議的聯合聲明。<sup>10</sup>第二，針對周邊國家，中國欲打造所謂「全球文明倡議首善區」，如 2024 年為「中國—東協人文交流年」，<sup>11</sup>而在「瀾滄江—湄公河」合作中，中國亦多次強調欲與其他五國共同將此區域打造為「全球文明倡議首善區」。<sup>12</sup>而在與中國並非相當密切往來的國家，中國亦透過全球文明倡議深化外交關係，如中國文旅部即在 2023 年 7 月與英國文化、文物主管部門等強化文化交流與文化遺產合作。<sup>13</sup>

### 三、以全球文明倡議回應中國現代化發展道路的質疑

而聚焦於全球文明倡議對外的實質意涵。本文認為，全球文明倡議之於中國黨國來說，最重要的目的在於消除《文明衝突論》、「修昔底德陷阱」等對「中國崛起」、中國欲同美國「爭霸」等的負面質疑。<sup>14</sup>因此，全球文明倡議的提出，即是要據此倡導尊重文明多樣

---

<sup>9</sup> 如 2023 年 4 月中國與巴西共同發布的《聯合聲明》中，第十五點即指出「雙方一致認為各國前途命運緊密相連，不同文明應包容互存、交流共鑒。巴方關注中方提出的全球文明倡議。雙方憶及聯合國文明聯盟全球論壇的重要性，2010 年第三屆論壇在巴西舉辦。」請參見：〈中華人民共和國和巴西聯邦共和國關於深化全面戰略夥伴關係的聯合聲明（全文）〉，《中國外交部》，2023 年 4 月 14 日，[https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202304/t20230414\\_11059627.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202304/t20230414_11059627.shtml)。

<sup>10</sup> 〈【神州快訊】首屆「良渚論壇」杭州舉行 推動文明交流互鑒〉，《香港經濟日報》，2023 年 12 月 4 日，<https://dynamic.hket.com/article/puS9NYFgyhvzfZJ8A?r=cpsdlc>。

<sup>11</sup> 〈王毅就共建亞洲家園提出四點建議〉，《中國外交部》，2023 年 10 月 24 日，[https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202310/t20231024\\_11167369.shtml](https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202310/t20231024_11167369.shtml)。

<sup>12</sup> 〈瀾湄合作 2023 年度十大新聞〉，《瀾滄江—湄公河合作中國秘書處》，2024 年 2 月 4 日，[http://www.lmcchina.org/2024-02/04/content\\_42697066.htm](http://www.lmcchina.org/2024-02/04/content_42697066.htm)。

<sup>13</sup> 〈文化和旅遊部率團訪問英國〉，《中國文旅部》，2023 年 7 月 27 日，[https://www.mct.gov.cn/whzx/whyw/202307/t20230727\\_946230.htm](https://www.mct.gov.cn/whzx/whyw/202307/t20230727_946230.htm)。

<sup>14</sup> 在 Graham T. Allison《注定一戰？中美能否避免修昔底德陷阱》一書中，以伯羅奔尼撒戰爭中雅典與斯巴達之間的戰事，闡述：由於國際體系權力平衡的變化，使得崛起國與現存霸權之間可能產生衝突。中國在近年快速崛起，造成國際體系權力結構發生巨變，加劇中美兩國之間爆發衝突的可能性。而在該書中，Allison 也指出，中美兩國在文化價值觀、發展道路、政治體制等方面的根本分歧，也是使兩國可能陷入「修昔底德陷阱」的重要因素。請參見：Graham T. Allison 著，包淳亮譯，《注定一戰？中美能否避免修昔底德陷阱》（*Destined For War: Can America and China Escape Thucydides' Trap?*）（台北：八旗文化，2018 年）。

性、弘揚人類共同價值、重視文明傳承與創新、加強國際人文交流合作等核心理念，為「中國式現代化」鋪路，再次強調中國現代化的發展路徑並非強調文明的優越性，亦不尋求文明間的相互衝突，而是立足於包容不同文明的立場，欲繁榮「世界文明百花園」。而這也可從中國著名國關學者王義桅的文章中得到應證，其指出全球文明倡議的提出是為了要「為文明正名」、「為現代化溯源」。<sup>15</sup>就此觀之，全球文明倡議可說是「中國式現代化」的文明論述包裝。

## 肆、結論

適逢全球文明倡議提出一周年，本文梳理全球文明倡議相關的重要文本，分別闡明全球文明倡議之於中共黨國內部文化建設的重要性，並指出黨國欲透過全球文明倡議塑造外部影響力。而更重要地是，本文點出中共黨國提出全球文明倡議的主要目的，即為「中國式現代化」鋪路，也就是習近平在提出全球文明倡議時所強調的「中國式現代化作為人類文明新形態，與全球其他文明相互借鑒，必將極大豐富世界文明百花園。」其欲將「中國式現代化」形塑為「人類文明的新型態」，以全球文明倡議作為包裝「中國式現代化」之戰略敘事，藉以回應外界對於中國現代化進程的質疑。

本文作者鄧巧琳為政治大學東亞研究所博士生，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員，主要研究領域為中國國家社會關係、社會科學統計方法、比較政治。

---

<sup>15</sup> 〈東西問 | 王義桅：全球文明倡議，旨在解決三大問題〉，《中國新聞網》，2024年3月15日，<https://www.chinanews.com.cn/gn/2024/03-15/10181018.shtml>。

# The Global Civilization Initiative: Paving the Way for “Chinese Modernization”

*Ciao-Lin Deng*

*Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concept*

## **Abstract**

On the first anniversary of the “Global Civilization Initiative”, this article attempts to analyze this Initiative and explore what China’s purpose is in putting it forward. According to its content, leaders’ speeches, and subsequent news articles, this article argues that the “Global Civilization Initiative” was proposed mainly because the Communist Party of China tries to pave the way for “Chinese Modernization” and to shape “Chinese Modernization” into a new form of civilization. By advocating diversity of civilizations and reciprocity of civilization exchanges, the CCP tries respond to critics like proponents of the “clash of civilizations” theory and to emphasize once again the peaceful nature of China’s development path.

**Keywords:** The Global Civilization Initiative, Chinese Modernization, a Community with a Shared Future for Mankind

# 三個全球倡議 作為一種沒有言明的帝國企圖

侍建宇

國家安全研究所

## 壹、前言

中國國家主席習近平分別在 2021 年 9 月出席聯合國大會提出全球發展倡議。<sup>1</sup> 2022 年 4 月出席博鰲亞洲論壇開幕式發表主旨演講時提出全球安全倡議。<sup>2</sup> 2023 年 3 月他又在「中國共產黨與世界政黨高層對話會」上提出全球文明倡議。<sup>3</sup> 這三個倡議當然對國際秩序也會有一定程度的影響，並且展現中國嘗試改寫當全球代普世價值的企圖，甚至佈下的一些陷阱。這篇文章回溯中國官方如何論述三個全球倡議並定位中國在世界中的位置，也嘗試描述這三個倡議整體的意圖，分析它們的組成概念與策略架構，以及某些盲點。

## 貳、三個全球倡議出現的背景

習近平很明顯地意圖展現自己治下時期將成為中共執政的另一個「斷代」。中國提出三個全球倡議的目的或企圖不是用來「取代」過去十年推動的「一帶一路」倡議，這樣的說法其實不精確。從執行技術角度來論，這三個全球倡議的相關主管機關是外交部，而非發改委；<sup>4</sup> 再者，三個倡議的經費規劃只有一百多億美元，與「一

---

<sup>1</sup> 「全球發展倡議」全文請見：〈全球發展倡議：加快落實 2030 年可持續發展議程，推動實現更加強勁、綠色、健康的全球發展〉，第 76 屆聯合國大會散發文件，2021 年 9 月 21 日，[http://vancouver.china-consulate.gov.cn/zt\\_0/ddzggcdwgrdsj/202311/P020231109068416908145.pdf](http://vancouver.china-consulate.gov.cn/zt_0/ddzggcdwgrdsj/202311/P020231109068416908145.pdf)。

<sup>2</sup> 「全球安全倡議」全文請見：〈全球安全倡議概念檔〉，《中國中央人民政府網》，2023 年 2 月 21 日，[https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content\\_5742481.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content_5742481.htm)。

<sup>3</sup> 「全球文明倡議」全文請見：〈攜手同行現代化之路——在中國共產黨與世界政黨高層對話會上的主旨講話〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 3 月 15 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2023/0316/c64094-32645371.html>。

<sup>4</sup> Lunting Wu, “China’s Transition From the Belt and Road to the Global Development Initiative,” *Diplomat*, July 11, 2023, <https://thediplomat.com/2023/07/chinas-switch-from-the-belt-and-road-to-the-global-development-initiative/>.

帶一路」倡議動則上兆美元的規模大相逕庭；<sup>5</sup>還有，三個倡議透過聯合國或其他國際組織框架來運作，不似「一帶一路」倡議多賴雙邊主義。換句話說，最多只能說，這三個倡議透過外交途徑作為一個輔助的角色，是補充、潤滑或強化「一帶一路」倡議的推動。

但是如果從習近平對全球擴張的企圖來講，這三個全球倡議當然也有支撐或「完善」論述「構建人類命運共同體」的意義。尤其是全球文明倡議，內容意圖廣傳特定意識形態，提出四個「共同倡導」：包括尊重世界文明多樣性、弘揚全人類共同價值、重視文明傳承和創新、加強國際人文交流合作。全球文明倡議推到極致一方面是對「全球西方」文明下的「戰書」，另一方面也可以被視作為一份「說帖」，召告過去數十年中國自認為達到的成就，對全球南方進行宣傳或招募加盟。

「全球西方」一般籠統地咸認是圍繞美國的一個國際盟友網絡，這裡的「西方」並非是一個地緣政治的概念，而強調成員都是自由民主國家。除美歐傳統的西方盟友之外，還有日本和澳洲等印太國家。這些「全球西方」國家面對烏克蘭戰爭共同制裁俄羅斯，同時以美國為首的這個將網絡，也可能在未來全球治理的各個面相與中國競爭或針鋒相對。<sup>6</sup>

## 參、全球倡議作為一種行動綱領：辯解、尋求國際正當性、以致拉幫結派

---

<sup>5</sup> 根據 Bradley C Parks et al, *Belt and Road Reboot: Beijing's Bid to De-Risk Its Global Infrastructure Initiative* (Williamsburg, VA: AidData at William & Mary, 2023) 的統計資料，中國「一帶一路」倡議全球投資額約為 1.34 兆美元。<https://www.aiddata.org/publications/belt-and-road-reboot>。

<sup>6</sup> 「全球西方」作為目前一種意識形態上，國家間的彈性與鬆散結盟關係，以順遂全球秩序維護與治理，有時也與「西方」這個概念互換使用。但針對「全球南方」發展中區域，「全球西方」與強調已發展或富裕「全球北方」概念並不相同。「全球西方」一詞多見於新聞媒體，在社會科學上還沒有深入被開發。參見 Gideon Rachman, "Xi Jinping's China and the Rise of the 'Global West'," *Financial Times*, October 24, 2022, <https://www.ft.com/content/d885aecf-4202-41cd-ad3f-476ffb19631e>，或 Julian Lindley-French and Franco Algeri, "China, the West, and the Future Global Order," *Prism*, Vol. 10, No. 1, 2022, pp. 72-87, <https://www.jstor.org/stable/48697208>。



透過習近平的宣示，公布了這三個全球倡議，作為遭到外部「誤解」的回應，做出的一個公開的辯解，一個中國當前對外關係態度的表達；希望能最大化「一帶一路」倡議實施的國際聲譽，並極小化所帶來的困境劣勢。當然這些文件不僅僅是解說中國的立場，同時也在補充並呈現中國對於未來的規劃藍圖。當然這些規劃藍圖裡面並不包括所謂以美歐為首的「全球西方」，也就是不包括中國過去數年「戰狼外交」的對象；面對「全球西方」，中國這些全球倡議是在反駁對方的「錯誤」，尤其是強加干涉中國內政的部分。這三個倡議主要想要拉攏對象反而是盤踞亞非大陸的「全球南方」國家，<sup>7</sup>宣示必須貼緊國際間互不干涉原則，並積極進行平等對話；也就是說，如果「全球南方」的國家願意站在中國這一邊，中國不僅僅在經濟發展與安全維護上會提供協助，而且會尊重對方的需要，不強加改變。中國將「全球南方」作為一個抗衡美國及其盟友的工具或武器，<sup>8</sup>以「全球南方」為基礎來促進並擴大中國提倡的外交策略目標和全球願景。

這三個倡議的另一個目的就是取得中國在全球政治中的「正當性」。「一帶一路」倡議絕大部分的合作都是雙邊主義的，過去十年，也因為推動過程涉嫌進行債務外交與貪腐賄絡各國官商不斷引起側目。但是這三個倡議卻是強調透過聯合國與其他國際組織來推動，<sup>9</sup>這是中國對多邊主義的另外一種嘗試。提供有限的資源，也就是所謂的國際公共財，來換取某種名聲和扈從關係，以及宣示自己的國際政治立場，甚至改寫國際行為規範。

---

<sup>7</sup> 這樣的分析路徑在「一帶一路」倡議提出後，就已然浮現，例如 Dawn C Murphy, *China's Rise in the Global South: The Middle East, Africa, and Beijing's Alternative World Order* (Redwood CA: Stanford University Press, 2022)

<sup>8</sup> 〈中國將「全球南方」武器化，對抗美國和西方？〉，《美國之音中文網》，2024年2月28日，<https://www.voachinese.com/a/china-weaponizes-the-global-south-20240227/7504932.html>。

<sup>9</sup> 毛瑞鵬，〈全球發展倡議及其對全球治理體系變革的意義〉，《國際展望》，2022年第6期，<https://www.siis.org.cn/dbfile.svl?n=/updates/cms/cms/202211/13190445f3qf.pdf>。

例如全球發展倡議的推動，就在聯合國架構下成立了一個「全球發展倡議之友小組」。聯合國總共有 193 個會員，這個小組吸引了約 70 個左右的會員國參加。宣布策略與公開活動多由中共外事辦主任、中國國務委員兼外長王毅出面。事實上，全球發展倡議是由中國國務院下屬的一個副部級機構：國家國際發展合作署來執行，而這個機構的署長基本上都是由中國外交部副部級官員轉任。無論是簽署相關協議或發表援助項目，都是由國家國際發展合作署來負責推動。<sup>10</sup>

至於全球安全倡議一方面開宗明義強調聯合國全球安全框架的重要性，然後洋洋灑灑針對全球各個區域與議題領域提出一些宏大框架做為「表態」，然而中國其實力有未殆，並無力主導協調建構機制。另一方面則由多個安全論壇與培訓機制來組成，其中最引人側目，由中國主導的有二：那就是就是討論國防的「香山論壇」，中國與盟友提出軍事安全論述的場合，<sup>11</sup>以及促進警政合作的「連雲港全球公共安全合作論壇」，意在提供高等軍事院校與警察院校之間的交流合作。並在未來 5 年由中國提供 5,000 個培訓機會，建構中國在全球南方的軍警聯繫網絡。表面上，全球安全倡議所展示的中國安全觀似乎沒有什麼奇特之處，但是深究下去其實非常不同於「全球西方」。中國的安全最高價值在於守護政權，也就是鞏固中共政權不墜。隨著「一帶一路」倡議向外擴張，中共的安全威脅也很可能會源自外部世界；換句話說，國家安全工作需要有全球視野。<sup>12</sup>如果內部安全源自外部問題，那麼向外滲透與長臂管轄就變得必然

<sup>10</sup> 〈推動新時代中國國際發展合作開創新局面（權威部門話開局）〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 11 月 1 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1101/c450216-40107476.html>。

<sup>11</sup> 在可預見的未來，中國會將「香山論壇」規模擴大，作為自己串連全球軍事安全網絡的機制，參見〈規模空前的香山論壇，中國全面轉向攫取全球安全話語權〉，《香港 01》，2023 年 10 月 31 日，<https://reurl.cc/nrQ5Ve>。

<sup>12</sup> 國家安全工作座談會發表講話的主旨。〈習近平主持召開國家安全工作座談會〉，《新華社》，2017 年 2 月 17 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c\\_1120486809.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c_1120486809.htm)。

，當前中國的國家安全取決於中國警政體系能否與亞非盟友親密連結。

相對於發展與安全倡議，全球文明倡議較為粗糙，比較像是中國對外關係的話語論述整合。全球文明倡議似乎並沒有主要負責的執行單位，推測相關的工作是由中國黨政的宣傳系統共同協作；像是中共中央對外聯絡部、宣傳部、國務院新聞辦等等。<sup>13</sup>全球文明倡議也不如其他兩個倡議具體，目前能夠落實的儘管都是一些看似無關緊要的文化交流活動，但是倡議文本作為基礎，還是提出很多協助全球發展與安全倡議設想落實的機鋒；大致上強調兩點：一是現階段中國對於多極國際體系的認知，只不過倡議中以「文明」一詞置換「極/強權」的概念，主要針對的對象當然是美國。二是推演中國偏好的「普世價值」，嘗試動態修正原有過去百年「全球西方」的價值觀。總體來說，可以看得出來，這些倡議目前的負責推動或主管機構位階都不高，應該都是由外交系統來統籌。

透過聯合國與其他國際組織的架構，中國的這三個全球倡議可以「拉幫結派」，一方面透過小型資助往下扎根，希望能夠進入這些較為貧困「全球南方」國家的草根基層，另一方面也可以透過國際組織的體系讓這些「全球南方」的國家站邊，對美國為首的西方國家展現肌肉，進行對抗。事實上中國與中亞、南亞比鄰的周邊國家，還有非洲國家，都因為「一帶一路」倡議造成債務外交，因為無法還出貸款，最嚴重就是將戰略重要地點「租借」給中國，或者把礦產資源開發權讓給中國。其中最廣為流傳的就是斯里蘭卡的漢班托塔港，從2017年租借給中國99年。<sup>14</sup>塔吉克、吉爾吉斯、蒙古、寮國、馬爾地夫、吉布提、蒙特內哥羅、巴基斯坦都欠有中國巨

<sup>13</sup> 承接「全球文明倡議」相關活動與資料庫，以及在世界政黨大會場合發表這個倡議的背景，推估中共中央對外聯絡部（簡稱「中聯部」）是主要負責的業務單位。

<sup>14</sup> Meg Rithmire and Yihao Li, "Chinese Infrastructure Investments in Sri Lanka: A Pearl or a Teardrop on the Belt and Road," *Harvard Business School Case Study*, January 2019. <https://hbsp.harvard.edu/product/719046-PDF-ENG>.

額外債的情形。習近平在約翰尼斯堡出席金磚國家同非洲國家及其他新興市場和發展中國家領導人對話會；他指出，堅持發展優先，加大資源投入。中方已經成立總額 40 億美元的全球發展和南南合作基金，中國金融機構即將推出 100 億美元專項資金，專門用於落實全球發展倡議。<sup>15</sup>目的昭然若揭，在中國主導的多邊主義場合，試圖淡化「一帶一路」倡議牽連債務所帶來的批評。

## 肆、帝國或現代國家？文明做為政治體單位的

### 概念混淆

全球文明倡議所指的「文明」在定義上其實並不清楚，跟一般人所了解的社會文化體系不同。文明擁有特定的語言文字、文學藝術、宗教信仰、社會再製能力與衍生出的行為規範，甚或以貿易、安全、社會倫常來進一步呈現。此處並不準備對文明作為一個概念進行深究，但是在這個倡議的文本中，提到「以文明交流超越文明隔閡、文明互鑒超越文明衝突、文明包容超越文明優越」，似乎「文明衝突」有可能生成，中國想要避免。文明衝突論是 1990 年代蘇聯瓦解後的想法，當時認為未來衝突不再是沿著國家政治的疆界，主軸將轉向文化，不同文明將作為文化與政治認同的最終底蘊，互相排斥。<sup>16</sup>習近平全球文明倡議講話稿中似乎意指美國為首的「全球西方」文明正嘗試壓制崛起的「中華文明」。

儘管全球文明倡議對文明沒有清楚的定義，但是從文意上卻把「文明」與「國家」概念換用。國家應該是一個現代政治單位，從二十世紀以來，國家在概念理想上等同於民族，也就是民族自決權的實踐。過去歷史上當然出現過各種政治單位，但是政治單位內又兼含不同文化/政治群體互相運作的集合體，或可統稱為「帝國」。

<sup>15</sup> 〈習近平在「金磚+」領導人對話會上的講話（全文）〉，《中國中央人民政府網》，2023 年 8 月 24 日，[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content\\_6899939.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content_6899939.htm)。

<sup>16</sup> Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996).

帝國核心嘗試制訂內部次級體的典章制度，以遂行定義出核心與邊陲政治社會體的依附關係；<sup>17</sup>換句話說，帝國在過去可以是呈現某種文明的政治單位，或可用作與文明概念互換。

文明與帝國在概念上互換其實在過去百年一直變異。例如「漢字文化圈」應該至少就包括現在的中國、日本、韓國、越南、甚至蒙古的一部份，而因為其他的考量也出現過「中華文化圈」或「東亞文化圈」的講法。不過在二十世紀上半葉，這種「文化領域」或「文化圈」不僅歷史學界用來作為文明研究的分類，在政治與國際關係上則有著帝國主義的陰影，例如日本軍國主義高舉的「大東亞共榮圈」概念，當時也高調傳述在日本的帶領下，亞洲各國要從歐美列強的統治中解放，拒絕蘇聯共產主義，建立一個泛亞洲聯盟。聯盟成員國「相互尊重、彼此獨立」，經濟上互相合作並自給自足，打造「共存共榮的新秩序」。<sup>18</sup>不過到目前為止，並沒有研究將全球文明倡議與「大東亞共榮圈」相提並論。

全球文明倡議中所提出的文明之間的平等對話就是帝國之間的對話。「共同倡導尊重世界文明多樣性」意指的是帝國間的差異。換句話說，國際關係傳統「強權大國」間的關係不同於帝國間關係。「國家」作為國際關係的基本組成單位，都在追求權力平衡，頂多在於「強權大國」處置小國的方式不同，國際社會趨吉避凶所遵循的價值沒有根本上的差異；可是，帝國則偏好強調異質。儘管中

---

<sup>17</sup> 歷史學家在過去十數年關注帝國研究，尤其集中反省美國當前與世界的關係，也就是美國是否適合被定義為帝國，又與過去傳統帝國有何不同？衍伸出來就是一個當代帝國又應該扮演什麼角色？相關著作汗牛充棟，例如 Jane Burbank and Frederick Cooper 及 Niall Ferguson 的著作。這裡的帝國概念採用的是政治學與國際關係學的討論，例如參見 Michael Doyle, *Empires* (Ithaca: Cornell University Press, 1986)，或 Martin J. Bayly, *Taming the Imperial Imagination: Colonial Knowledge, International Relations, and the Anglo-Afghan Encounter* (Cambridge: Cambridge University Press, 2016)。

<sup>18</sup> Jeremy A Yellen, *The Greater East Asia Co-Prosperity Sphere: When Total Empire Met Total War* (Ithaca: Cornell University Press, 2019)。尤其這本書的前三章，關注「大東亞共榮圈」來龍去脈的生成過程與內涵；從日本帝國統領者的視角，去描述一方面試圖解放世界，但同時又再建立一個新版的帝國/殖民秩序。「大東亞共榮圈」在某種異想的理想主義與日本帝國現實自身利益之間搖擺，充滿矛盾。

國沒有言明自己是一個帝國，但是全球文明倡議不斷重複文明的多樣性，堅持主權神聖與不干涉原則，認為美國才是以所謂「普世價值」進行單邊擴張的霸權。也因此，中國境內的多元民族文化需要如何治理不受他國干涉，也標榜中國外交強調不干涉他國內政。

全球文明倡議裡面的「文明」應該意涵的是中國面對西方文明的挑戰（或說當代崛起的中華帝國對美利堅帝國的抗議）。於是在中國的語境下，中國是「現代國家」，也是「文明」，而且美國主導的「全球西方」應該本於「不干預原則」，不要對中國內政，尤其是「現代化」的路徑指指點點。問題是「文明」如果不是政治單位，文明之間的平等對話進行應該是交流的，文明直接互相借用適合的內涵，然後進行轉化。只有國家間的關係才會高舉主權領土神聖，議論權力平衡與競爭，也只有帝國才會把自己強勢的價值透過政治力量加諸在其他的文化體之上。但是，不可否認地，由於「文明」沒有被清楚定義，也因此給予某些歷史上曾經昌盛，現在卻已經衰落的「帝國」或「文明」出現遐想，以為中國願意以平等姿態與他們進行商討對話。<sup>19</sup>

全球文明倡議提及「中國式現代化不走殖民掠奪的老路，不走國強必霸的歪路」。換句話說，文明之間如果會有干預，這個就變成是一個政治力量角逐改寫價值規範的問題。全球文明倡議中提到要「共同倡導弘揚全人類共同價值」，但是這個價值應該不是全球西方所提倡的人權與自由民主。除去生命權（或說三個全球倡議中所講的「和平」概念），西方人權觀所強調的公民權利，把財產權和言論自由擺在最前端。可是依照全球文明倡議的說法，人權價值的序列卻是「和平、發展、公平、正義、民主、自由」；中國所提倡的版本是把「發展」或工作權放在最重要的位置（或者根本不用「權利」這個字眼，只說是「共同願望」）。官方文件的價值排序

---

<sup>19</sup> 這種情況在 2023 年 12 月在印度參加中國研究年會時，曾多次聽聞某些印度學者發出這樣的理解。

方式，「民主自由」反而放在最後的位階。<sup>20</sup>換句話說，中國追求的價值是「和平」或不衝突下的經濟發展，至於民主自由只是理想，可做也可不做。並用這樣的主張爭取「全球南方」國家執政者的支持；以全球文明倡議作為意識形態主軸，並以全球發展倡議與全球安全倡議作為實踐策略。這樣編排人權的順序內涵，其實也是幫中國在邊疆少數民族地區進行社會改造提出辯解，認為這才是當前中國的「現代化」路線。

## 伍、結論

全球文明倡議想要表達：中國沒有想和「全球西方」妥協，「全球南方」應該跟隨中國，並以經濟發展作為最優先的價值，同時確保自己的「現代化」路線不被全球西方干涉的安全。全球文明倡議作為一個綱領或意識型態，並以其他兩個全球發展與安全倡議作為實踐的工具。三個全球倡議論述的目標就是：

一、與「全球西方」辯論，並攏絡「全球南方」。

二、改寫人權的內涵，經濟發展應該列為實踐人權的首要目標。

無可諱言的，這些倡議對「全球南方」的一些國家是有一定程度吸引力的。中國在習近平統治下，國家政治疆界內的文化差異不被視作文明差異，而且為求配合官式「現代化」路徑，中共國家建構的節奏，這些國內的文化差異還被直接消除抹去。全球文明倡議所表述的文明其實是一個帝國觀或國家聯盟，而這個新型中華帝國依靠經濟發展與軍事安全力量擴張來支撐；中國實際上正在建立一個現代帝國型國家，對內必須更換境內少數民族認同，對外針對「全球南方」拉幫結派，意圖對抗「全球西方」，持續全球擴張。

---

<sup>20</sup> 這種理解與官方論述早在中共十九大之後就逐漸浮出，也被稱作「習式外交」。二手宣傳文獻也在所多見，例如周文章，〈全球發展倡議：中國提供全球人權治理新理念〉，《中國共產黨新聞網》，2023年5月8日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0508/c40531-32680695.html>。

本文作者侍建宇為國立陽明交通大學文化與社會研究博士候選人，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。主要研究領域為：恐怖主義與反恐、中國民族政治與維吾爾民族主義、中國與周邊鄰國的關係。



# The Three Global Initiatives as an Implicit Imperialism

*Chien-Yu Shih*

*Division of National Security Research*

## Abstract

Since 2021, China has proposed three global initiatives. China claims to be dissimilar to and even dissatisfied with the current international order constructed and led by the United States, Europe or the so-called “global West”. At the same time, China has once again moved closer to the “global South” and put forward the vision that China will not interfere with or try to eliminate the national culture of developing countries with an attempt to establish another set of norms and rules for international relations.

These three global initiatives have changed China's preference for bilateral diplomacy and gradually shifted towards multilateralism, with special emphasis on the importance of the United Nations, aiming to enhance China's legitimacy in global governance. The Global Development Initiative and the Global Security Initiative can be said to be strategically useful in supporting the goals of the Global Civilization Initiative. However, the definition of “civilization” in the Global Civilization Initiative is unclear. President Xi Jinping’s speech seemed to use “civilization” and “country” interchangeably. Modern China under Xi is actually developing into an imperial state, or a China-centered alliance of countries. This article believes that the three global initiatives complement and express China’s current values and worldview, aiming to win the support of the countries of the “global South” and compete with the countries of the “global West”.

**Keywords:** Global Initiatives, China, Global South, Multilateralism, Civilization and Imperialism