

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。¹ 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。² 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。³ 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；⁴ 再者，三個倡議的經費規劃只有一百多億美元，與「一

¹ 「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。

² 「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。

³ 「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>。

⁴ 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；⁵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。⁶

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

⁵ 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>。

⁶ 「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，⁷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，⁸以「全球南方」為基礎來促進並擴大中國推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，⁹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。

⁷ 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)

⁸ 〈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>。

⁹ 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。¹⁰

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，¹¹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。¹²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

¹⁰ 〈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>。

¹¹ 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>。

¹² 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。

，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。¹³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。¹⁴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

¹³ 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。

¹⁴ 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。¹⁵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。¹⁶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」。

¹⁵ 〈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。

¹⁶ 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；¹⁷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」。¹⁸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

¹⁷ 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)。

¹⁸ 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。¹⁹

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

¹⁹ 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。²⁰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。

²⁰ 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