

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，¹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

¹ 〈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。² 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

² 〈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。

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。³

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。⁴ 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。⁵

全球發展倡議主要內容包括：⁶

- 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

³ 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>。

⁴ 〈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>。

⁵ 〈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。

⁶ 〈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。

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。

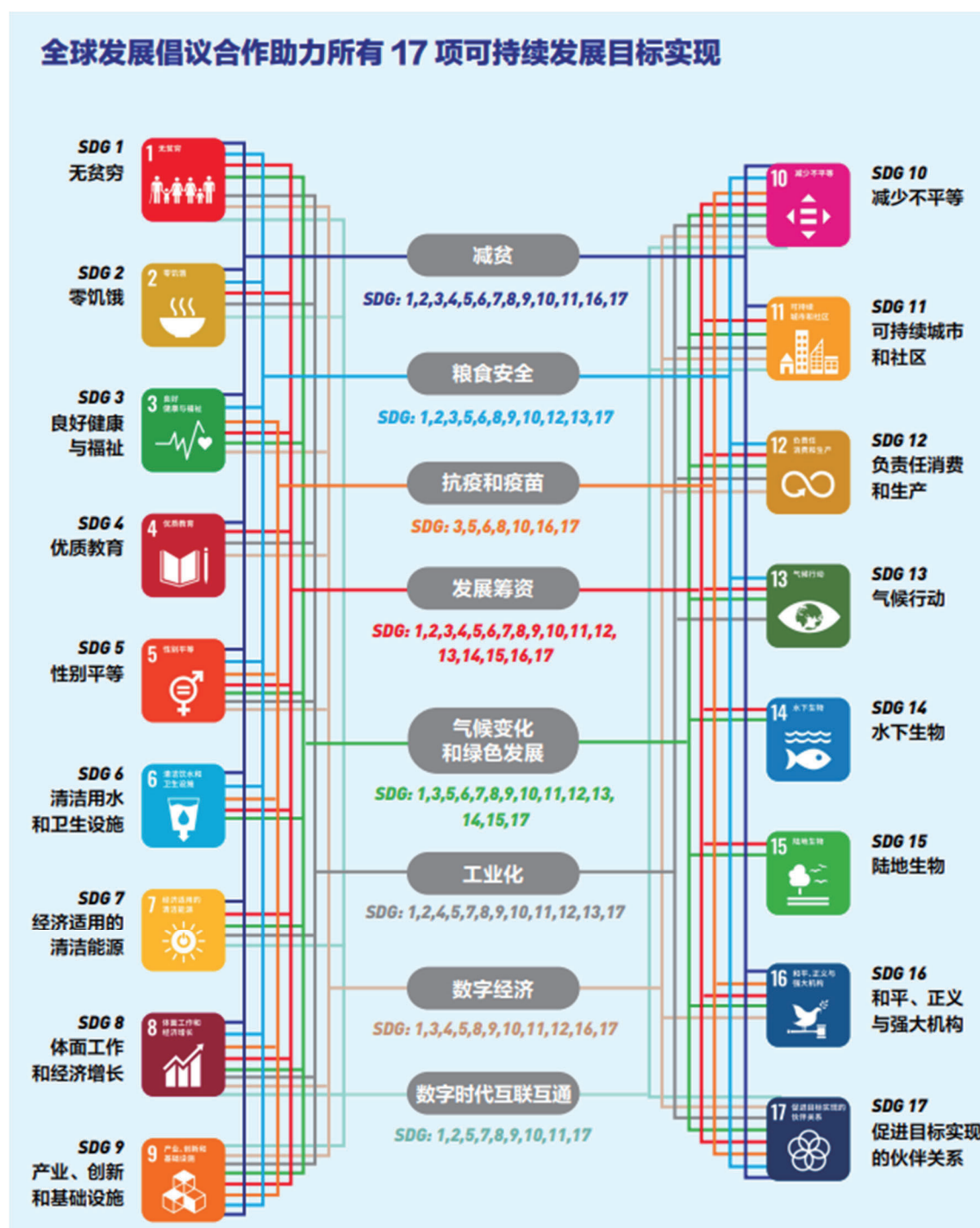


圖 1、中國全球發展倡議與聯合國永續發展目標的對接

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），⁷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。⁸

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

⁷ 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>。

⁸ 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俄任何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