

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。¹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「

¹ 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。

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。²

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。³

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

² 〈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。

³ 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。⁴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。⁵

「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

⁴ 〈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。

⁵ 〈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。⁶（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; Dalia Parete, “Digital Silk Road,” China Media Project, November 24, 2023, 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

⁶ 《〈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。⁷

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

⁷ 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。

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。⁸

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。⁹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

⁸ 〈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>。

⁹ 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。¹⁰

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。¹¹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>.

¹⁰ 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。

¹¹ 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.

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，¹²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。

¹² 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