

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%。¹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

¹ 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），²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。³

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

² 〈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>。

³ 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%。⁴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。

⁴ 〈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。⁵

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

⁵ 〈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/wjzbzd/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