

從積極對接到分道揚鑣—— 「一帶一路」連接歐洲的鬆落

曾怡碩

網路安全與決策推演研究所

壹、前言

「一帶一路」從 2013 年宣布展開，到十周年後在 2023 年 10 月落幕的第三屆「一帶一路國際合作高峰論壇」宣告「一帶一路 2.0」的接棒，現在各界對於「一帶一路」的負面評價，早期來自其在非洲延用一條龍經營模式，與當地產生文化與經濟衝突，後續則陸續因非洲與東南亞當地國無力償還基礎設施建設鉅款而將礦場、戰略性運輸節點經營權讓予中共以為補償，讓「一帶一路」蒙上「債務陷阱」，甚至是掩護擴張海外軍事部署的陰影。

「一帶一路」注重連結歐洲的建設，「絲綢之路經濟帶」原設計就是為暢通中國通往中亞、俄羅斯至歐洲波羅的海的經貿通道，而「21 世紀海上絲綢之路」中計有以歐洲為終點的「中國—印度洋—非洲—地中海藍色經濟通道」，以及從亞洲穿越北極圈，連接北美、東亞和西歐三大經濟中心的「冰上絲綢之路」。然而，外界原本預期「一帶一路」在 2018 年取得希臘比雷埃夫斯港後，將在全歐不斷擴張增長，但近年歐洲國家已從一開始滿心期待「一帶一路」能與歐洲「琥珀之路」能對接，¹演變到現今幾近全歐與「一帶一路」保持距離、甚至分道揚鑣，這期間的轉折演進是歐洲國家基於「一帶一路」風評而卻步？還是出現其他各具吸引力的競爭選項？或

¹ 波羅的海是琥珀的最大產地，自古以來運輸路線「琥珀之路」實際上就是一條溝通歐洲南北的貿易道路，是一條水路和陸路結合而成的商路，北起俄羅斯的聖彼得堡，從歐洲北部的波羅的海，經愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭，一路南下到達地中海之濱的義大利亞得利亞海。參閱：陳家驊，〈琥珀之路：見證德俄歷史分合，帶來巨大財富的「波羅的海黃金」〉，《關鍵評論》，2020 年 6 月 8 日，<https://www.thenewslens.com/article/135984>。

者是基於中方或歐洲國家自身國內因素考量？

本文藉由文獻分析，首先檢視中國自身承諾履行的狀況，剖析在對口承接的政策路線下，地方政府與國有企業在國內與當地面臨的挑戰。其次則面向外在挑戰，分別審視美國印太戰略推動對中戰略競爭的效應，歐盟推出相對透明的「全球門戶」連接戰略（connectivity strategy）是否形成與「一帶一路」競爭選項，以及歐洲國家如何重新檢視對接「一帶一路」能否符合自身效益與價值，以此總結「一帶一路」連結歐洲如何鬆落。

貳、帶路倡議在中國大陸內部的討論與爭議

（一）地方政府爭奪資源

回顧中共原先在 2015 年《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》所規劃，中國不少地方省市有各自被賦予之定位。在 21 世紀海上絲綢之路中，上海、福建、廣東、浙江及海南 5 個沿海省市被圈定重點發展港口、機場與推進經濟示範區；²在絲綢之路經濟帶中，除新疆、西安與重慶為連接中亞與歐洲的重要門戶及鐵道與能源運輸樞紐，沿海省市在趁機獲取資源大力建設的同時，也要對口支援內陸絲綢之路經濟帶沿線諸如內蒙古、廣西、雲南、寧夏、貴州、新疆、甘肅、青海、西藏等地之連接建設。地方政府自然趁機爭取資源，但對於內陸投資項目的成本效率以及運輸設施分配運用的協調，地方政府之間一直有不同意見。³

（二）國有企業占大部分融資

國有企業是中共對外投資「一帶一路」基礎設施的主力，被賦

² 〈「一路」機遇 甚麼是「21 世紀海上絲綢之路」？〉，《當代中國國情專題》，2023 年 6 月 2 日，<https://www.ourchinastory.com/zh/6211>。

³ 〈“一帶一路”面臨哪五大潛在障礙？〉，摘自何茂春，〈“一帶一路”戰略面臨的障礙與對策〉，《新疆師範大學學報（哲學社會科學版）》，2015 年第 3 期，<https://www.jccief.org.cn/v-1-5402.aspx>。任維德，〈“一帶一路”倡議下的對口支援政策創新〉，中共《教育部國家海洋發展中心》，2018 年 11 月 1 日，https://aoc.ouc.edu.cn/_t719/2018/1102/c9821a215839/page.psp。

予市場失靈下執行戰略的使命。回顧過去，截至 2019 年，中央國企在「一帶一路」沿線國家共承擔 3 120 個項目，所占比例超過 60%，合約金額所占比例接近 80%。2024 年 1 至 11 月，國企在「一帶一路」沿線國家非金融類直接投資 146.6 億元人民幣，比去年同期增長 6.2%。同期，新簽承包工程合約金額達 11949.6 億人民幣元，增長 12.9%；完成營業額 8,263.4 億元人民幣，增長 3.6%。⁴

在「一帶一路」倡議的架構下，中共運用「亞投行」、「絲路基金」、「中國—中東歐投資合作基金」及「中國—非洲發展基金」等政府主權基金向目標國提供海外貸款與投資，另透過「中國進出口銀行」與「國家開發銀行」及「中國投資有限責任公司」等政策性銀行融資給國企集團，由國有企業執行基礎建設與開發項目，確立由中共主導的投資經營模式。以國有企業作為執行「一帶一路」主力的考量，在於其可控性。中共透過對於國有企業集團人事任命與融資管控，也可以調動政府資源與補貼，藉由掌控其在中國大陸境內的政商利益，影響這些企業的海外決策，俾利有效運用國企充當中共在海外的代理人。⁵

（三）特定民間大企業獲巨額補貼

相對於國有企業，其他民間企業由於限於融資困難與競標資訊不對稱，加上對於當地國投資法令理解有限，不乏捲入行賄舞弊醜聞者，⁶從「一帶一路」一開始就陷入競爭弱勢。2023 年後中共「一帶一路 2.0」集中於能源與綠能及周邊基建等大型資本密集工程，⁷

⁴ 李鋼、遊正宇、熊昭，〈五類市場失靈與國有企業戰略使命〉，《瀋陽工業大學學報(社會科學版)》，2025 年 2 期，http://gjs.cssn.cn/kydt/kydt_kycg/202505/t20250516_5874246.shtml。

⁵ Isaac B. Kardon and Wendy Leutert, "Pier Competitor China's Power Position in Global Ports," *International Security*, 2022, Vol. 46, No. 4, pp. 32-33.

⁶ 〈“一帶一路”面臨哪五大潛在障礙?〉，摘自何茂春，〈“一帶一路”戰略面臨的障礙與對策〉，《新疆師範大學學報(哲學社會科學版)》，2015 年第 3 期，<https://www.jccief.org.cn/v-1-5402.aspx>。Lingfei Weng et al., "Challenges Faced by Chinese Firms Implementing the 'Belt and Road Initiative': Evidence from Three Railway Projects," *Research in Globalization*, Vol. 3, December 2021.

⁷ 弗林，〈2025 年上半年中國在一帶一路國家的建築合同和投資總額已超去年全年〉，《法廣》，

補貼與融資取得相對不易的民間中小企業依然處於競爭不利條件，而大型集團即使表現欠佳，還是可能因拓展帶路沿線國家市場而獲得政府鉅款補助。

以符合節能項目的比亞迪電動車為例，在匈牙利等國設廠生產以洗產地，且在中國大陸境內被踢爆疑似灌水虛報銷量，藉以賺取政府補貼。⁸據 2024 年財報顯示，比亞迪 2024 年經營活動現金流降逾 21%，但獲得的補助高達 141.86 億元，占淨利潤約 35%，與 2023 年獲得的補助相比增長約 108%，淨增 72.8 億元。⁹有鑒於此，加上察覺其零附件與鋰電池均為中國大陸「一條龍」系統，並未採用歐洲產品或技術，歐盟可能在 2025 年對其展開反補貼調查。¹⁰

（四）走巧門面對呆帳爭議與債務陷阱指控

「一帶一路」作為習近平上臺後首打戰略性倡議招牌，因此中央地方公私部門無不呼應而讓融資迅速擴張，而隨著習近平的長期執政，中共政府亦加強控制資金流動。¹¹中共逐漸認知到，對治理效能不彰的帶路沿線國家浮濫放貸模式，終將形成呆帳，呆帳危機又導致中共首次成為世界最大債主，伴隨而來的則是債務陷阱指控。隨著中國大陸的經濟成長放緩，中國政策性銀行已大幅削減海外貸款，海外貸款項目從 2016 年的高峰 750 億美元降至 2019 年的 40 億

2025 年 7 月 17 日，<https://www.rfi.fr/tw/中國/20250717-今年上半年，中國在一帶一路國家的建築合同和投資總額已超過去年全年>。

⁸ 蘇柔瑋，〈還沒落地就變二手車？中國爆電動車亂象，怎麼回事〉，《商周》，2025 年 6 月 4 日，<https://www.businessweekly.com.tw/international/blog/3018660>；陳玟穎，〈中國消費者投訴新車「未售先投保」灌業績 比亞迪、豐田、福斯被點名〉，《上報》，2025 年 7 月 28 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=236112。

⁹ 五星車評，〈比亞迪獲補助 104 億占淨利 35%，經營活動現金流降逾 21%〉，《騰訊網》，2025 年 3 月 31 日，<https://reurl.cc/OmGWrg>。

¹⁰ 弗林，〈歐盟正調查中國是否為比亞迪匈牙利工廠提供不公平補貼〉，《法廣》，2025 年 3 月 20 日，<https://www.rfi.fr/tw/經貿/20250320-歐盟正調查中國是否為比亞迪匈牙利工廠提供不公平補貼>。

¹¹ “China's Belt and Road Initiative: A Geo-Economic Assessment,” *IISS Strategic Dossier*, November 17, 2022, <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2022/11/bri-dossier-chapter-one/>.

美元，以此緩解國內批評。¹²

鑒於中國大陸自身經濟景氣不振及一些國家因債務問題陷入困境的抨擊，中共的帶路相關投資與合約開始走巧門採交叉避險，亦即當地國向中共取得貸款的同時，須支付建設費用給中共國有企業，一旦該國無法履行還款義務，中共便可指派另一國有企業接收抵押資產，而不但抵押資產可能並非借款企業之大宗物資，接收企業也可能並非最初參與交易的公司。中共在海外投資合約的設計上，該類交叉違約與交叉取消等合約條款廣泛存在於不同領域（金融、貿易、建設等），讓呆帳與債務都不會出現在中共國企與該當地國資產負債表帳面上。¹³

參、「一帶一路」連結歐洲所面臨的挑戰

「一帶一路」透過交通運輸設施建設、通訊基礎設施以及人員經貿文化連結歐洲，而中共與中東歐國家先於 2012 年建立的 16+1 平台推動基礎設施合作，在希臘於 2019 年加入後，該機制成為 17+1，「中國—中東歐金融控股公司」旗下的「中國—中東歐基金」為融資主權基金，¹⁴與古代「琥珀之路」有所呼應與想像。¹⁵對中共而言，「一帶一路」在歐洲的第一個里程碑就是 2016 年中國遠洋海運集團收購希臘比雷埃夫斯港，接續 2018 年希臘正式成為歐洲首先加入「一帶一路」的國家，迄今中共仍將比雷埃夫斯港的升級建設標榜為「一帶一路」的成功故事。¹⁶此外，截至 2024 年底已有

¹² 〈因應美中貿易戰 中國一帶一路海外放貸驟降〉，《中央社》，2020 年 12 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202012090005.aspx>。

¹³ Anna Gelpert, Omar Haddad, Sebastian Horn, Paulina Kintzinger, Bradley C. Parks, Christoph Trebesch, "How China Collateralizes," *AidData Working Paper #136*, June 25, 2025, <https://www.aiddata.org/publications/how-china-collateralizes>.

¹⁴ 莉雅，〈中國問題專家：中國與中東歐“16+1”合作機制奄奄一息〉，《美國之音中文網》，2023 年 7 月 20 日，<https://www.voacantonese.com/a/europe-china-cooperation-mechanism-xi-jinping-20230719/7188605.html>。

¹⁵ 16 國如下：阿爾巴尼亞、波斯尼亞與赫塞哥維納、保加利亞、克羅埃西亞、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬其頓、蒙特內哥羅、波蘭、羅馬尼亞、塞爾維亞、斯洛伐克及斯洛維尼亞。

¹⁶ Geoff de Freitas，〈「一帶一路」成功故事：比雷埃夫斯港設施升級前景亮麗〉，《HKTDC 市

128 個中國大陸城市開通了中歐班列，通達歐洲 26 個國家的 229 個城市。¹⁷然而，2021 年蒙地內哥羅因興建公路欠下中國大陸鉅額負債，轉向歐盟求援，美歐銀行出手重組債務，協助蒙國脫困。拉脫維亞、愛沙尼亞和立陶宛於 2022 年 8 月一起退出 16+1 機制，而義大利也在 2023 年 12 月退出「一帶一路」，讓十周年後展開的「一帶一路 2.0」甫上路就蒙上陰影。

即使面對各界所質疑與抨擊的債務陷阱、封閉供應鏈以及層出不窮的貪污舞弊，以及中國大陸在新冠疫情後經濟景氣不振並被質疑財務吃緊，「一帶一路」在 2025 年上半年的建築合約和投資總額達 1240 億美元，超過了 2024 年全年的水平。其中能源領域衝到帶路倡議最高紀錄，石油和天然氣建設合約和投資飆升至創紀錄的約 440 億美元；此外，風能、太陽能 and 垃圾焚燒發電項目合約和投資額創下近 100 億美元的紀錄，並在金屬和採礦業投入了創紀錄的近 250 億美元。能源領域投資和建築合同價值最高的地區是非洲達 390 億美元，其次是中亞達 250 億美元，緊接則是東南亞達到近 113 億美元，¹⁸但歐洲卻未被提列為投資重點。

（一）地緣政治與國安考量

「一帶一路」歐洲著重於新能源產業，重頭戲為中共電動車投資，但如同對中企投資港航運輸以及華為 5G 通訊基建一般，都基於資安與隱私保護疑慮而予以調查檢視。在歐洲，中企投資相當多的港口，例如德國漢堡、荷蘭鹿特丹、比利時安特衛普及法國馬賽等地，而其智慧航港管理系統連結中製港口吊車，近年引發資安疑慮

場簡訊》，2024 年 2 月 27 日，<https://research.hktdc.com/tc/article/MTU2MjM2ODQwNg>。

¹⁷ 項鬆林，〈“一帶一路”以務實合作促共同發展〉，《光明日報》，2025 年 6 月 26 日，引自《中國共產黨新聞網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2025/0626/c40531-40509110.html>。

¹⁸ 弗林，〈2025 年上半年中國在一帶一路國家的建築合同和投資總額已超去年全年〉，《法廣》，2025 年 7 月 17 日，<https://www.rfi.fr/tw/中國/20250717-今年上半年，中國在一帶一路國家的建築合同和投資總額已超過去年全年>。

¹⁹，更讓歐洲國家擔心未來台海有事而對台輸援緊要關頭，可能被駭侵打亂供應鏈與運輸時程。歐盟對於中企的電動車雖然也有資料回傳中國大陸資料中心的資安疑慮，目前先是以反補貼的理由開始進行調查。回顧整個「一帶一路」連結歐洲的歷程，全程均被歐盟以缺乏透明度而存有非常大的保留與疑慮，義大利就對中國大陸產品中轉義境洗產地的黑箱作業非常反感，更不用提中共承諾的投資從沒到位，而雙邊貿易又形成壓倒性順差，最後在美國地緣政治與國家安全考量的驅使下，讓義大利決定退出「一帶一路」。²⁰

（二）歐盟提供競爭選項

在面對「一帶一路」時，歐洲國家相對於其他區域國家所具備優勢是在於自身具備連結性基礎設施的融資來源與規範。2021 年 12 月，歐盟正式提出「全球門戶」（Global Gateway）計畫，籌資千億歐元針對交通運輸、電網及儲能設施、網路寬頻、再生能源等基礎建設興建或更新，其關注區域包括中東歐，是歐盟首次以全球範圍推動發展更具永續性與韌性的高品質基礎建設計畫。²¹相對於前述中企交叉融資避險投資的投機作為，歐盟「全球門戶」從融資到投資規劃均循歐盟透明化與環境保護的規範，讓當地國毋須煩惱私下集結打聽黑箱作業以及勾結脅迫情勢。有鑑於此，「全球門戶」擴充而非限縮夥伴國家的其他選項，並有效避免重蹈交叉投資與登錄的巧門。

肆、結語

本文發現由於中國內部資源競爭與代理人績效考量，導致投資

¹⁹ 〈供應鏈及 OT 資安威脅影響美國港口運輸基礎設施安全〉，《資安人》，2024 年 2 月 4 日，https://www.informationsecurity.com.tw/article/article_detail.aspx?aid=10953。

²⁰ 黃雅詩，〈一帶一路漩渦／中國洗產地騙全歐洲 義大利從餐桌迎戰紅色經濟風暴〉，《中央社》，2025 年 6 月 29 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202506290117.aspx>。

²¹ 李明勳，〈歐盟執委會斥資 3 千億歐元推動全球門戶計畫〉，《國際經貿規範動態分析》，2021 年 12 月 31 日，<https://web.wtocenter.org.tw/Page/121/366287>。

承諾未兌現，加上除考量連結基建之資安及隱私保護之外，歐盟推出財務與規劃相對透明的「全球門戶」連接（connectivity），形成與「一帶一路」競爭的選項，這兩大因素促使歐洲各國重新檢視是否仍須對接「一帶一路」以符合自身效益與價值，除造成歐洲「一帶一路」風潮的逐步消退，也讓「一帶一路」對歐洲的航運、通訊連結為之鬆落。

本文作者曾怡碩為美國喬治·華盛頓大學政治學系博士，現為財團法人國防安全研究院網路安全與決策推演研究所副研究員。主要研究領域為：軍隊與網路安全、兵推設計、認知作戰、中國數位監控。

From Meeting Halfway to Going Separate Paths: The Demise of Belt and Road Initiative in Europe

Yi-Suo Tzeng

Division of Cyber Security and Decision-Making Simulation

Abstract

How did Europe evolve from initially eagerly anticipating the Belt and Road Initiative (BRI) to connect with Europe's Amber Road, to now almost entirely keeping its distance from the BRI, or even going separate ways? Originally, the expectation was that the BRI would continuously expand and grow across Europe. However, due to internal resource constraints within China causing delays in fulfilling investment commitments, coupled with the impact of the U.S. Indo-Pacific strategy promoting strategic competition with China, the European Union was encouraged to launch the "Global Gateway" connectivity strategy, which is relatively transparent in terms of finance and planning. This created a competitive alternative to the BRI. These two major factors prompted European countries to reassess whether aligning with the BRI would serve their own interests and values, leading to the gradual decline of the BRI's momentum. Therefore, it is foreseeable that even in the face of rising tensions between the U.S. and Europe following Trump's return to office, China's 2023 promotion of the Belt and Road Initiative 2.0, focusing on digital and energy connectivity, may not meet Europe's standards for benefits and values.

Keywords: Belt and Road, Connectivity, Digital Silk Road, Global Gateway