

學術論文

一帶一路與全球治理

Belt and Road Initiative and Global Governance

李明 *Ming Lee*
國立政治大學外交學系教授
Professor of Department of Diplomacy
National Chengchi University

摘要 / Abstract

國際關係理論流派之一的「制度主義」提倡國際制度的改良，新制度主義繼之主張國際成員並非僅限主權國家，其他新興的國際組織（政府間的和非政府間的）、跨國公司、其他非國家成員、及個人，都是組成國際社會不可分割的成員，一應受到重視和關注。特別是透過國際組織的改良或重建，解決主權國家共同關切卻力有未逮的議題。這種趨勢有助於世界共議「全球治理」。全球治理乃為解決國際爭端、促進國際合作、解決共同挑戰的新途徑。習近平主政後，在 2013 年推動一帶一路倡議，以因應中國大陸發展需要，特別是運用中國的過剩產能、豐沛資金，為國家發展和國家安全找尋新的出路，而以多數中東、東歐、中亞、東盟、甚至部分非洲與拉美地區國家為合作夥伴。這是新類型經濟合作模式，外溢效果宏大，距全球治理的概念和規模不遠。西方國家學者的全球治理端賴非政府國際組織，但無論主導或扈從一帶一路倡議行為者，大都是主權國家。北

京多方闡釋中國大陸對一帶一路倡議的努力，並稱將致力防範其負面影響，甚至保證該倡議是各方合作平台，「並非中國的地緣政治工具」。隨著一帶一路倡議的擴大與深化，正要驗證中國大陸透過一帶一路倡議將形成何種面貌的全球治理，以及根據這個趨勢，將出現何種新型的國際關係。

Institutionalism, as one of the major branches of international relations theories, calls for the renovation of the international institutions. Following this idea, the Neoinstitutionalism argues that the indivisible actors like nation states, newly developed international organizations (both governmental and nongovernmental), multinational corporations, and individuals should be counted and concerned. It is especially crucial to solve those thorny issues that may not be dealt with by sovereign states via the renovation or establishment of international organizations. This trend attributes to the consensus resulting in the operation of “global governance” as the new channels of solving the international disputes, accelerating cooperation, and encountering challenges. Xi Jinping, the PRC’s president since 2013, proclaimed his “Belt and Road” initiative that year for the purpose of adapting China’s national development, particularly based on China’s excessive productivity and abundant currency reserves, and invites the partnership of major Middle East, East European, Central Asian, ASEAN, African and Latin American countries for better chances of cooperation and development. This kind of economic cooperation originated from economic need, but infers massive spillover effect, and brings about new elements of global governance. Instead of inviting international nongovernmental organizations as the backbones of global governance, the Belt and Road initiative has been primarily nation-state operated. Beijing tries to sell its Belt and Road initiative while emphasizing its efforts in detracting the side effects caused, arguing that the Belt and Road initiative will “never be China’s tool for geopolitics.” Nonetheless, China’s Belt and Road initiative, after its being introduced and enhanced, will be carefully

scrutinized globally whether it is conducive to global governance and whether new-style of international relations be established.

關鍵字：中國大陸、習近平、一帶一路、國際關係、全球治理、新制度主義

Keywords: China, Xi Jinping, Belt and Road initiative, international relations, global governance, neoinstitutionalism

壹、前言

自有國際關係理論以來，許多門派相繼出現，各家說法迥異，且爭論不斷。即使如此，國際關係理論大體上仍可分為兩大主流，其一為現實主義（Realism）和之後衍生的新現實主義（Neorealism），另一則是理想主義（Idealism）和修正的自由主義（Liberalism）、乃至自由制度主義（Liberal Institutionalism）。

現實主義的立論基礎在於國際政治的無政府狀態。在這狀態當中，由於缺乏世界政府的機制，主權國家作為唯一的參與成員各盡所能增進自身的國家利益，且通常是以鄰為壑，各國常以權力平衡（balance of power）維護自身的安全，而較少信任盟邦、盟約、甚或國際組織。國家沒有永久的敵人、亦無永久的盟邦，即使維有盟邦或盟約，也常因自身利益隨時撕毀。古典現實主義側重在人性永久存在的不安全感、及國家通常有的擴張慾望，國家安全只能靠自己。而新現實主義，則注重國際關係的結構，認為什麼樣的結構通常構成什麼樣的國家行為，比如兩極體系（bipolar system）結構的國家行為，就與單極體系（unipolar system）或多極體系（multipolar system）的國家行為有相當區別。

理想主義的思想基礎在於，國家行為端賴於領導人，領導人的見識、思維方式、對世界的認知和態度，相當程度決定了該國的外交行為。國際間充斥衝突和戰爭主要由於「不好的」領導人，且領導人對世界的錯誤理解、錯誤認知和錯誤估計、都造成國際動盪和衝突。根據他們的說法，這樣的情勢並非不能改善。改善之道，在於大國的自制、小國的合作、以及較佳的國際制度。在這制度之中，大國的領導和協商通常至為關鍵。理想主義的主張，涵蓋和平主義（pacifism）、普遍主義（universalism）、和制度主義（institutionalism），前者主張不以戰爭作為解決國際紛爭的方法、其次認為各國主權平等不分軒輊、後者主張改良國際組織和國際法，並尊重國際法及各項規範據以施行，增進和平國際環境，使各主權體相讓相安，而

保障國際安全的方式不在於權力平衡，更在於集體安全(collective security) 以優良機制嚇阻可能的國際威脅，亦使國家不必侵略他國。

制度主義主張國際制度的改良，促成新制度主義主張的勃興，新制度主義進而主張國際社會的成員並非僅有主權體，其他新興的國際組織（政府間的和非政府間的）、跨國公司、其他非國家成員、及個人，都是組成國際社會不可分割的成員，也一應受到重視和關注。特別是透過國際組織的改良或重建，解決主權國家共同關切卻力有未逮的議題。這樣的概念幾近於後來興起的「全球治理」(global governance)，因此全球治理成為國際關係學者為解決國際爭端、促進國際合作、解決共同挑戰的新途徑。質言之，全球治理濫觴於理想主義、特別是新自由制度主義、是兼及利己利他的國際合作。

中國大陸在結束文革動亂、鄧小平主政不但使數億人脫離貧窮、改革開放至今已逾 40 年，無論在經濟社會或參與國際社會都有顯著進展。四十年間不但國民經濟顯著提升，物質建設也突飛猛進，雖然中國大陸一直自稱為發展中國家，但整個中國的面貌早已脫胎換骨。中國的國內生產毛額現已是世界第二，她又同時是包括聯合國在內的許多國際組織重要的成員國，不但為第三世界發聲，同時也正代表中國求取改革世界秩序 (international order)。改革世界秩序並不全然是為了自己，更是為了向世界證明崛起的中國，對世界不是威脅，反而是機會，和更寬廣的國際合作與發展。從深層的角度來說，中國也正在參加全球治理，而且頻率正在增多，影響也正在加強，這是中國走向一個負責任大國的開始，也通過全球治理，讓世界知道中國崛起 (China Rise) 的性質，以及蒙受中國參與的好處。

習近平在 2013 年主政之後，標誌著中國大陸第五代領導人的發軔，這在習近平個人來說，是他執政能力受到普遍肯定，從整個中國大陸而言，也因為習近平的領導而走向國家治理的新階段。在鄧小平之後，經過幾任領

導人和全國民族的努力，中國國家治理已經了相當的基礎，取得了較大的成就。國際社會正在此時也出現了重大的變化，中國政治經濟能量在世界比重增加，對世界的影響逐步加大，對世界所負的責任也越發吃重，國際社會對於中國的需要也日益顯現。習近平執政之後，就在當年 9 月訪問哈薩克共和國，並提出「一帶一路」倡議，展現了中國將自身的經濟發展和世界需求連結，帶動世界走向合作共贏的願景，也正在改變國際關係的形貌。

歸根究底，習近平提倡的一帶一路，形同新自由制度主義的發揚，也正在實踐全球或區域治理。一帶一路並非橫空出世，而是習近平多年在實務經驗中總結教訓深思粹煉而來。習近平以其個人經驗教訓作為發想，以中國的經濟社會發展需求作為考量，結合國際社會發展的需要，而達成此一國際合作共贏的新戰略。本文正是在這樣的理念和架構上，思考一帶一路和全球治理的連結，以及一帶一路倡議能否豐富全球治理的實踐。

貳、全球治理的涵義

第一次世界大戰在 1918 年結束之後，有感於戰爭的毀滅性傷害，美國總統威爾遜（Woodrow Wilson）提出十四點和平計畫（The Fourteen Points），建議以集體安全保障世界安全，並倡議建立國際聯盟（League of Nations）以具體實踐。不過當時美國陷入孤立主義（isolationism）氣氛當中，不僅威爾遜美意乏人問津，美國國會甚至否決美國加入國際聯盟作為成員國。在沒有美國加入，制度出現重大瑕疵，更有甚者，是諸多列強爭做侵略者，集體安全制度因而蕩然無存，終因 1939 年 9 月納粹軍隊入侵波蘭，國際聯盟宣告土崩瓦解。威爾遜的無私理想令人尊敬，國際聯盟即使失敗，它也是世界治理的一種嘗試。

及至二次大戰結束，美國總統羅斯福（Franklin D. Roosevelt）認為戰後的世界，應該由對抗法西斯侵略最力的中美英蘇四國合力維護世界安全

穩定，為此他提議建立聯合國（United Nations）作為戰後國際治理的框架，集體安全制度也相當程度比照當初的國際聯盟，不過戰勝國四強外加法國做為常任理事國，成為安理會的骨幹，另以其他十國合計十五國組成，常任理事國擁有否決權。這樣的安排形成了大國協商制度，雖然日後不同國家質疑其公平性或適時性，但安理會和聯合國仍是維持國際和平穩定的力量。聯合國所屬各式各樣附屬機構，則更是全球治理的施行者，諸如世界銀行、國際貨幣基金會、國際糧農組織、國際衛生組織、國際勞工組織、國際郵政聯盟等等，對增進世界發展均極有貢獻。

正由於聯合國的引導和國際社會的建構，以及各主權國家的普遍尊重國際規約，以及上述各種國際組織的積極推動，國際合作共贏局面並不少見。正由國際議題增多，國際組織更不斷分化，國際組織數目成倍數增加，國際組織越發重要，他們雖然無法取代國家的角色，但他們的角色常常彌補主權國家角色之不足，甚至與主權國家的效能分庭抗禮。國際組織涵蓋各種議題，不但是政府間的國際組織快速增加，出人意外的是多種非政府間的國際組織也加入運作，增進了國際社會的能動力，以及作為一個相互依存（interdependence）越來越深刻的國際社會不可或缺的平台。

國際社會長期的穩定，加速各國與各區域的經濟發展，自從 1960 至 1970 年代開始，許多國家脫離貧窮，包括原先飽受戰亂的亞洲，日本是其中佼佼者，日本甚至極有自信地自認是雁行發展的領頭羊，緊接著便是台灣、南韓、香港新加坡，這些國家和地區也在自身快速發展之後，提供自身的經驗或資金，協助其他的國家或地區，以達成合作共贏的局面。他們加入國際經濟運作，使他們成為日後國際社會朝向全球化（globalization）重要的成員。

全球治理並不是嶄新的觀念，全球治理也並不同於全球化，全球治理原先在於糾正或補足過去全球變遷途中主權國家某些不適切或不完全的反應，但也不是大幅更替原有緊密依存的國際政治經濟，而是提出因應

的觀念、組織、程序、和連結。¹ 正因其延續性大於創新性，由此顯示國際現有許多議題（agenda）不再全靠主權國家解決，國際社會需要更多的專家和科學家，而非政治人物，國際組織和新興的非國家成員致力的空間正在加大，而且也應給他們機會，鼓勵他們的貢獻。二次大戰後，隨著快速經濟發展而出現的全球議題，諸如環境、金融、債務等危機，均非單一國家所能因應，必須仰賴整體力量及有力的國際組織合力解決。

1995 年全球治理委員會（Commission on Global Governance）提出一份報告《我們全球的鄰居》（*Our Global Neighborhood*），其中說明了冷戰結束之後，各國對未來國際社會有更大的危機感。² 報告指出「治理的觀念應該是個人、機構、無論是公共的或者是私營的，合力管理他們共同的事務。」³ 這份報告也對於全球治理從管理的視角出發，解決一些可觸及的、可解決困難，而不是責難某些國家的貧窮是來自他國的剝削，或者是大幅更動現有的國際秩序。即使是富有國家和貧窮國家的政治關係，也可以藉由此種管理的概念（managerial concept）應對。這份關於全球治理的報告在於強調私營企業和非國家機構在強化治理（governance）有創造力。國際經濟統合，尤其在全球資本市場大幅成長下，已創造出多種多樣形式的新成員。《報告》建議：有些情形下，治理的功夫，亟需仰賴市場與市場內的機構營運，或許由那些市場內的機構監督。有些非政府國際組織（Nongovernmental Organizations, NGOs）、市民運動或跨國公司的連結，在冷戰結束後更廣泛的國際治理尤其需要。在過去的國際層次，治理的概念，通常被認為僅限於國際社會政府間互動的結果，《報告》說，如果加進了私營機構，治理即顯現了它的效率。私營機構的長處在技術，他們的重點在使計畫施行，而非促成政治變動。⁴

¹ Timothy J. Sinclair, *Global Governance* (Cambridge, UK: Polity Press, 2012), pp. 9-15.

² Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford, UK: Oxford University Press, 1995).

³ Commission on Global Governance, *op. cit.*, p. 2.

⁴ Timothy J. Sinclair, *op. cit.*, pp. 19-21.

自從 1990 年代起始，「全球治理」已成為發展理論社群的詞彙，包括國際金融機構、非政府國際組織、智庫、政府單位、和學界都在引用它。而 Hewson 則說「全球治理的主要資產，至少是必須在全球政治分歧當中，建構出某種程度的政治聯盟（political union）。」⁵ 在此同時，該機構亦須避免主權國家的過分介入。如此一來，全球治理便有些像是避免情緒化，由專家和官員針對大家關注的議題努力以赴尋求解決良方，不受政治衝突紛擾所左右。由此以觀，全球治理厥為「安全、平衡、中性」(safe, balanced, and neutral)。

在此概念基礎上，談到全球治理，就須提及誰是「全球治理者」(global governors)。Scholte 指出，除了傳統政府間國際組織之外，還需藉助於下列 5 種其他機制，包括超政府的 (trans-governmental)、區域間的 (inter-regional)、超地方的 (trans-local)、私營的 (private)、和公私合營的 (public-private hybrids) 的機構努力。主要的政府間組織包括美洲國家組織 (Organization of American States)、國際郵政聯盟 (Universal Postal Union)、聯合國及其附屬組織。⁶ 具體而言，全球治理強調「有效治理」(effective rule)，而所謂有效治理，並非全然仰賴政府的正式機構，而以非正式的、次級政府的、和超越政府的諸種體制合作，更好地因應全球新挑戰，這是全球權力政治正以新的形式呈現和發揚。⁷

現行國際社會有相當多的議題必需仰賴全球治理關注和解決。首先，發生在 2007 至 2008 年的美國，演變成全球蒙受其害的金融危機，那次危機讓世人深知金融穩定怎樣與永續發展財富關係深刻，那次危機也讓世人對於債券市場的安全失去信心，承受的空前的損失。為了解決危機，立

⁵ M. Hewson, "Modes of Global Governance: A Long-Term Perspective," *The Global Studies Journal*, vol. 1, no. 1, pp. 1-8.

⁶ J. A. Scholte, "Global Governance, Accountability and Civil Society," in J. A. Scholte, *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2011), p. 11.

⁷ Timothy J. Sinclair, *op. cit.*, pp. 27-28.

即的回應和國際的協調顯得極為重要，國際也為此設立長期的金融管控制度。第二、南北半球國家在財富和發展進程的重大差異和極端不平等，而這樣的地域差別只有隨著時間快速擴大。第三、國際安全仍然是全球治理的核心，亦為全球成員的最懸念議題。日裔美籍學者福山(Francis Fukuyama)在他的著作《歷史的終結》，形容資本主義陣營與蘇聯陣營的長期鬥爭，以蘇聯瓦解作為結束，便樂觀斷言世界將停留在西方民主制度、資本主義昂揚的階段不再前進。不旋踵美國的安全在 2001 年的 911 事件被徹底擊毀。美國 2001 年的入侵阿富汗，特別是 2003 年的入侵伊拉克，都使世人強烈質疑美國的單邊主義(Unilateralism)的適法性和有效性。美國已經無法以單獨的力量解決國際安全問題，華府也明白她必需與他國合作。第四、全球暖化(global warming)也是世界矚目的議題，因為地球並無自然疆界，任何污染都全球受害，在這部分國際合作更顯急需。反制全球暖化的國際規章接連出台，許多國家已經遵守國際規範，內化成為國內政策，並著手節能減碳，國際組織也大聲疾呼，全球暖化現在不重視，將來人類將難逃浩劫。第五、環境清潔的議題關係著人類健康，這項工作的進展與否直接考驗當地國的施政品質，但也使各國相互影響。這與大規模傳染病的防制，也有直接間接的聯繫。國際社會在防治大規模傳染病的散播，已有相當警覺與合作。不過，對於環境衛生的維護，卻依然較少一體與共的觀念。如同基歐漢(Robert Keohane)所說，「逐漸增強的國際相互依存同時製造了更多的不和，因為自利行為經常危害其他成員的福祉」，⁸ 全球治理能否實踐，還必須各成員對於要做什麼有共識，但這比思索去何處尋求必要的資源，更不見得容易。⁹

二次大戰之後美國的權力達到頂峰，在數十年的冷戰結構作為支配的

⁸ Robert O. Keohane, *Power and Governance in A Partially Globalized World* (New York: Routledge, 2002), p. 258.

⁹ Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi, *International Relations Theory* (New York: Pearson Education, Inc., 2010), p. 136.

國際力量長期獲益，過去許多國際組織的運作，也仰賴美國霸權。美國的國際參與，隨著美國霸權的衰弱和其他勢力（諸如中國）的興起，美國在全球治理上的力道勢必減弱，貢獻也相對較冷戰時代減少。美國力量的減少減弱，若成定局，包括中國大陸、歐洲、日本、俄國、甚至印度等新興國家的參與和貢獻能力，將可望增強。進入 21 世紀之前，20 國集團（G-20）、金磚國家從四國（BRIC）轉而成為五國（BRICS），正是國際權力轉向分散（diffusion）的寫照。而這樣的趨勢，國際合作將走向避免仰賴美國，待之以多國合作，且更趨向以全球治理的概念，處理國際社會的新挑戰。在中國政經力量增強，對國際社會的責任感提升的今日，無疑地中國對全球治理大業，將順勢扮演更關鍵的角色。

參、一帶一路倡議與全球治理的連結

習近平正式提及「一帶一路」，是在 2013 年 9 月 7 日出訪哈薩克共和國時，納扎爾巴耶夫大學（Nazarbayev University）發表演講，提出了共同建設「絲綢之路經濟帶」的倡議。同年 10 月，習近平出訪東盟，提出共同建設「21 世紀海上絲綢之路」。因之，「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」共同構成了「一帶一路」的倡議。習近平極重視「一帶一路」，在各種重大場合反復談及。「一帶一路」的內涵，即是「絲綢之路經濟帶」（The Silk Road Economic Belt）和「21 世紀海上絲綢之路」（The 21st-century Maritime Silk Road），簡稱「一帶一路」（The Belt and Road Initiative, One Belt and One Road, 或 OBOR）這是習近平主政期努力弘揚於世的跨國經濟帶，也是一個廣大的國際合作區。該經濟帶範圍涵蓋歷上絲綢之路和海上絲綢之路行經的中國、中亞、北亞和西亞、印度洋沿岸、地中海沿岸的國家和地區。這項一帶一路倡議，堅持共商、共建、共享的原則，實現沿線區域基礎設施更加完善，更加安全高效，便於形成更高水準

的陸海空交流網絡。同時使投資貿易的便利化更有效提升，建立高品質、高標準的自由貿易區域網，透過這樣的國際網絡，使沿線各國經濟聯繫趨於緊密，增強各國政治互信，夯實人文交流。

相關文件當中，最能提供「一帶一路」翔實輪廓的，莫過於 2015 年 3 月 28 日、由中共國務院授權國家發改委、外交部、商務部等聯合發佈的《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。這份《白皮書》首先認知當今世界正發生複雜深刻的變化，國際金融危機深層次影響繼續顯現，世界經濟緩慢復甦、發展分化，國際投資貿易格局和多邊投資貿易規則醞釀深刻調整，各國面臨的發展問題依然嚴峻。共建「一帶一路」順應世界多極化、經濟全球化、文化多樣化、社會信息化的潮流，秉持開放的區域合作精神，致力於維護全球自由貿易體系和開放型世界經濟。共建「一帶一路」旨在促進經濟要素有序自由流動、資源高效配置和市場深度融合，推動沿線各國實現經濟政策協調，開展更大範圍、更高水平、更深層次的區域合作，共同打造開放、包容、均衡、普惠的區域經濟合作架構。此外，《白皮書》強調，共建「一帶一路」符合國際社會的根本利益，彰顯人類社會共同理想和美好追求，是國際合作以及全球治理新模式的積極探索，將為世界和平發展增添新的正能量。換言之，《白皮書》相信一帶一路的構想和實踐，將有助於「建立國際合作和全球治理的新模式」。其次，共建「一帶一路」致力於亞歐非大陸及附近海洋的互聯互通，建立和加強沿線各國互聯互通夥伴關係，構建全方位、多層次、複合型的互聯互通網絡，實現沿線各國多元、自主、平衡、可持續的發展。再者，「一帶一路」的互聯互通項目將推動沿線各國發展戰略的對接與耦合，發掘區域內市場的潛力，促進投資和消費，創造需求和就業，增進沿線各國人民的人文交流與文明互鑒，讓各國人民相逢相知、互信互敬，共享和諧、安寧、富裕的生活。《白皮書》認為中國對於世界的經濟發展與經濟安全負有責任。中國經濟和世界經濟高度關聯。中國將堅持對外開放的基本國策，構建全方位開放新格局，深度融入世界經濟體

系。推進「一帶一路」建設既是中國擴大和深化對外開放的需要，也是加強和亞歐非及世界各國互利合作的需要，中國願意在力所能及的範圍內承擔更多責任義務，為人類和平發展作出更大的貢獻。

關於施行「一帶一路」的原則，《白皮書》進而指出幾項基本堅持，即堅持恪守聯合國憲章的宗旨和原則；堅持開放合作，「一帶一路」相關的國家基於但不限於古代絲綢之路的範圍，各國和國際、地區組織均可參與，讓共建成果惠及更廣泛的區域。堅持和諧包容，倡導文明寬容，尊重各國發展道路和模式的選擇，加強不同文明之間的對話，求同存異、兼容並蓄、和平共處、共生共榮。堅持市場運作，遵循市場規律和國際通行規則，充分發揮市場在資源配置中的決定性作用和各類企業的主體作用，同時發揮好政府的作用，堅持互利共贏。兼顧各方利益和關切，尋求利益契合點和合作最大公約數，體現各方智慧和創意，各施所長，各盡所能，把各方優勢和潛力充分發揮出來。

在框架思路方面，《白皮書》有詳盡的說明。「一帶一路」是促進共同發展、實現共同繁榮的合作共贏之路，是增進理解信任、加強全方位交流的和平友誼之路。「一帶一路」貫穿亞歐非大陸，一頭是活躍的東亞經濟圈，一頭是發達的歐洲經濟圈，中間廣大腹地國家經濟發展潛力巨大。絲綢之路經濟帶重點暢通中國經中亞、俄羅斯至歐洲（波羅的海）；中國經中亞、西亞至波斯灣、地中海；中國至東南亞、南亞、印度洋。21世紀海上絲綢之路重點方向是從中國沿海港口過南海到印度洋，延伸至歐洲；從中國沿海港口過南海到南太平洋。而根據「一帶一路」走向，陸上依託國際大通道，以沿線中心城市為支撐，以重點經貿產業園區為合作平台，共同打造新亞歐大陸橋、中蒙俄、中國—中亞—西亞、中國—中南半島等國際經濟合作走廊；海上以重點港口為節點，共同建設通暢安全高效的運輸大通道。中巴、孟中印緬兩個經濟走廊與推進「一帶一路」建設關聯緊密，要進一步推動合作，取得更大進展。

《白皮書》最後提及中國大陸所做的努力，在於積極推動「一帶一路」建設，加強與沿線國家的溝通磋商，推動與沿線國家的務實合作，實施了一系列政策措施，努力收穫早期成果。高層引領推動。習近平、李克強等國家領導人當時已先後出訪 20 多個國家，出席加強互聯互通夥伴關係對話會、中阿合作論壇第六屆部長級會議，就雙邊關係和地區發展問題，多次與有關國家元首和政府首腦進行會晤，深入闡釋「一帶一路」的深刻內涵和積極意義，就共建「一帶一路」達成廣泛共識。簽署合作框架。與部分國家簽署了共建「一帶一路」合作備忘錄，與一些毗鄰國家簽署了地區合作和邊境合作的備忘錄以及經貿合作中長期發展規劃。研究編制與一些毗鄰國家的地區合作規劃綱要，推動項目建設。加強與沿線有關國家的溝通磋商，在基礎設施互聯互通、產業投資、資源開發、經貿合作、金融合作、人文交流、生態保護、海上合作等領域，推進了一批條件成熟的重點合作項目。完善政策措施。中國政府統籌國內各種資源，強化政策支持。推動亞洲基礎設施投資銀行籌建，發起設立絲路基金，強化中國—歐亞經濟合作基金投資功能。推動銀行卡清算機構開展跨境清算業務和支付機構開展跨境支付業務。積極推進投資貿易便利化，推進區域通關一體化改革，發揮平台作用。各地成功舉辦了一系列以「一帶一路」為主題的國際峰會、論壇、研討會、博覽會，對增進理解、凝聚共識、深化合作發揮了重要作用。透過這些積極努力，中國政府希望與一帶一路沿線各國共創美好未來。¹⁰

為籌集一帶一路所需的龐大資金，中國大陸出資 400 億美元，於 2014 年成立「絲路基金」以推動亞洲地區經濟發展。基金將向「一帶一路」沿線國家的基建、開發、產業合作等項目提供融資。2017 年，習近平又宣布向該基金增資 1,000 億人民幣。此外，北京再提出亞洲基礎設施投資銀行（簡稱亞投行）（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB），以便於向包

¹⁰ 《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，見維基文庫，<https://reurl.cc/oDemRD>。

括東南亞國家在內的發展中國家提供資金，2014年10月24日，中國、印度和新加坡等21國在北京正式簽署《籌建亞投行備忘錄》。此後各國相繼表明意見願意參與，2015年3月英、法、義、德等國加入，俄羅斯與韓國也在3月31日前相繼申請加入意向創始成員國。2016年1月16日至18日，亞洲基礎設施投資銀行的開業儀式在北京舉行，正式成為支持一帶一路的國際金融生力軍。其定位是區域性的政府間國際金融機構。

另有「一帶一路」國際合作高峰論壇，2017年5月14至15日第一屆「一帶一路」高峰論壇召開，參加的各國元首政要甚多。習近平在當天會議做了主題演講，針對美日等國為首的西方國家對於「一帶一路」的敵意可能的誤判，他連續以六個「不」向世界釋出信號說明北京的立場。習近平說：「一帶一路」建設不是另起爐灶、推倒重來，而是實現戰略對接、優勢互補。中國願同世界各國分享發展經驗，但不會干涉他國內政，不會輸出社會制度和發展模式，更不會強加於人。習近平強調，推進「一帶一路」建設不會重複地緣博弈的老套路，而將開創合作共贏的新模式；不會形成破壞穩定的小集團，而將建設和諧共存的大家庭。¹¹

肆、一帶一路倡議的前景與挑戰

一帶一路倡議自從推出以來，已成為中國的中、長期國家發展戰略，中國大陸一再說明，且正在施行，期能使一帶一路廣受世界接受和參與。要受到共同的支持，一帶一路便是合作共贏的架構，使參與的國家參加中國大陸所極力推動的新形式國際治理，並且加入自身的力量和資源，推動一帶一路確立和壯大。當然中共也希望透過一帶一路達成自己的戰略需求，北京的想法，主要是解決中國過剩產能，保障中國發展所需的市場、資源安全獲取、開拓戰略縱深、強化國家安全、及主導貿易等面向。

¹¹ 「習近平在『一帶一路』峰會演講釋多重信號」，中國觀察網，<https://reurl.cc/RdjRee>。

基於過去中國的外患持來自於海洋，最近一個世紀以來尤其如此，中國至今仍飽受海洋勢力的可能威脅。美國前總統歐巴馬（Barrack Obama）提出「重返亞洲」（Pivot to Asia）和「再平衡」（Rebalancing）戰略，主要仍是在遏制中國。美國的亞洲盟友，如澳洲、日本、韓國、東盟直至印度，在川普帶領下組建印太聯盟（India-Pacific Alliance）的說法甚囂塵上。中國的沿海地區各省市，直接暴露在美國的壓力之下，同時現有資源通常從海上進口，在戰時極為脆弱。西部地廣人稀，有很大的發展潛力，在戰時所受的威脅也較少。再者，過去胡錦濤主政時所推出的「西部大開發」已有一定成效，一帶一路可進一步亟待開發的大西部，從缺少資源支持的後方，直接調轉成為前沿基地，帶動當地快速發展，並銜接中亞和南亞次大陸國家。

一帶一路也可協助中國大陸與美國分庭抗禮，取得未來國際貿易主導權。一帶一路戰略對中國而言，不僅能平衡原先美國主導，但川普已退出，試圖孤立中國的 TPP（跨太平洋伙伴關係協議）、TTIP（跨大西洋貿易伙伴談判），還可在一帶一路經貿努力搶占全球貿易新規則制定權。以 21 世紀海上絲綢之路為例，中國將積極在各友好國家設立港口做為據點，推動更緊密的貿易連結。這些連結所構成的點線面，也是極有價值的戰略連結。將來上海自貿區試驗成功後，就可與泉州湄洲灣港的超級深水港為依托建設國際中轉港，帶動建設國際經濟、金融、貿易、航運中心，掌控國際貿易主導權，定價權和資源配置權。¹²

一帶一路的努力，已經理出六條「走廊」，從這裡連結東亞和西歐這兩個發展程度較高的區域，協助相對較為落後的東歐、中東、中亞，展現中國與人為善、求取合作共贏的信念，也贏得各國的認同和支持。這六條走廊，涵蓋「新亞歐大陸橋經濟走廊」：連結阿爾巴尼亞、亞塞拜然、愛

¹² 「一帶一路倡議」，智庫百科，

<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E4%B8%80%E5%B8%A6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E5%80%A1%E8%AE%AE>。

沙尼亞、白俄羅斯、保加利亞、波士尼亞—黑塞哥維納、波蘭、格魯吉亞、哈薩克、黑山、捷克、克羅埃西亞、拉脫維亞、立陶宛、羅馬尼亞、馬其頓、摩爾多瓦、塞爾維亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、烏克蘭、匈牙利、亞美尼亞、最終至中國；「中伊土經濟走廊」：阿富汗、阿聯酋、阿曼、埃及、巴勒斯坦、巴林、吉爾吉斯斯坦、卡達、科威特、黎巴嫩、沙烏地阿拉伯、塔吉克、土耳其、土庫曼、烏茲別克、敘利亞、葉門、伊拉克、伊朗、以色列、約旦等；「中新經濟走廊」：東帝汶、菲律賓、柬埔寨、寮國、馬來西亞、泰國、汶萊、新加坡、印尼、和越南；「孟中印緬經濟走廊」：不丹、馬爾地夫、孟加拉、緬甸、尼泊爾、斯里蘭卡、印度；「中巴經濟走廊」：巴基斯坦；「中蒙俄經濟走廊」：俄羅斯、蒙古等多個國家均涵蓋其中。

一帶一路倡議並非沒有難處和挑戰，其中之一即是世界各國如何看待這項倡議。美國與日本固然由於戰略競爭的關係不願熱誠合作，另外也是出自地緣位置的考量，美國距離過遠，且係孤芳自賞，自陷於和中國的對抗；日本雖一向享有對中國的貿易順差，惟外交戰略安全目標仍是依附美國。至於歐洲，與中國同屬「歐亞大陸」，他們對一帶一路仍有心理距離。旅法學者、復旦大學中國研究院研究員宋魯鄭即指出，法國和歐洲相當的國家正在觀望，這其中的原因，除了雙方制度差異、價值觀不同導致政治互信不足外，更重要的是「歐洲還沒有真正理解一帶一路對自己的重要性。」¹³ 宋魯鄭強調，一帶一路沿線國家和地區基礎設施落後於中國的有 51 個，城市化率低於中國的有 27 個國家。估計大型的基礎設施有 900 多個項目，投資規模超過 9,000 億美元。僅中國將在一帶一路國家投資累計 4 萬億美元。他認為一帶一路龐大的基礎設施建設可為歐洲的技術和產品提供市場；二是龐大的貿易量，將極大的促進各國乃至歐洲的經濟發展；三是一帶一路的推行和成功，將改變世界文明格局；四是一帶一路將推動沿線貧困國

¹³ 宋魯鄭，「觀點：歐洲應該支持一帶一路的六大理由」，2017年5月6日，BBC 中文網，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-39847203>。

家的經濟發展，改善他們的生活水平，帶來當地的穩定與和平，減少全球特別是西方的難民壓力；另一方面為其他伊斯蘭國家提供一個可行的發展模式，以消解極端伊斯蘭主義在全球的擴張；五是中歐聯手推動一帶一路，將有助於抵制來自歐洲內部和美國的民粹主義；六是一帶一路的成功，將給現有的多邊機制產生刺激和競爭壓力，改善其運作，將給世界帶來新的發展動力。¹⁴

根據世界銀行報導，一帶一路倡議有助於加速世界的經濟發展。倡議所建構的許多港埠、鐵路、公路、橋樑、和經過中亞南亞連接中國與歐洲的其他投資，如能有效推動，將可使 3,200 萬沿線各國民眾脫貧。但問題是一帶一路倡議需要各參與國做出同樣的改革和投資，以及政策的透明化，特別是大規模舉債的國家必須做到透明化，否則該國基礎建設的耗資將多過於經濟收益。當地參與國私有企業雖可與國營企業為主的中國大公司一道參加建設，但當地國也必須進行特別是投資環境的改革。中國也必須將一帶一路相關事業的舉債形式和數額透明化，使當地國得以評估他們承繼債務的能力。¹⁵

歐盟國家已出現許多質疑一帶一路的聲音，他們指出「一帶一路倡議的根本目的「是為中共統治創造合法性」，歐洲國家也指責中國大陸的一帶一路常以中國公司、中國工人進行大型建設，卻耗費了許多歐盟的資金，歐盟官員甚至認為一帶一路造成「歐洲的分裂」。甚至指出中國大陸所說「一帶一路促成國際多贏合作」出現宣傳與行為的落差。指出北京應理解一帶一路倡議執行至今，向來缺乏包容性、也無法廣邀外籍參與者、也欠缺互利的精神。¹⁶ 縱然如此，歐洲國家當中，義大利在 2019 年 3 月與

¹⁴ 同前註。

¹⁵ Reuters, "World Bank: China's Belt and Road Can Speed Development, Needs Transparency," *New York Times*, June 18, 2019.

¹⁶ Ravi Prasad, "EU Ambassadors Condemns China's Belt and Road Initiative," *The Diplomat*, April 21, 2018.

中國簽署諒解備忘錄(MOU),成為第一個加入一帶一路倡議的G7國家。¹⁷在亞洲,先前喊停多項一帶一路項目的馬來西亞政府,也在2019年峰會前與北京達成協議,宣布重啟東海岸鐵路計畫。一帶一路沿線諸國的基礎設施亟待提升、加強與翻新,否則無法因應快速提昇效率的需要,不過這也可以考驗中國大陸在因應這個難題上的智慧;再者,沿線國家的內政治理並非公平完善,恐怖主義份子在當地有破壞抵制的空間,增加一定強度的困難,這些議題還需要各國及國際組織更大的合作方可解決。

伍、結論

中國大陸的一帶一路倡議無疑地是一個積極的、空前的發展戰略,這樣的戰略並不完全僅出自北京的自利動機,事實上這項倡議,正是銜接東亞與西歐兩個較發達地區,旨在帶動中間地帶各國經濟展的鉅型工程。一帶一路類似一個帶動發展的火車頭,這個火車頭在中國大陸已經動起來了,各相關國家的回應自是不同,顯然中共除了投資巨額資金、人力、物力之外,仍須夯實一帶一路的成果,拿出「早收清單」,以證實自己的努力具有實效,已獲取更大的支持。

推動一帶一路計畫的,起先是習近平的構想,這也是中國大陸的綜合國力走上了新的台階,為了因應中國大陸發展的需要,特別是運用中國的過剩產能、豐沛資金,以及全球第二大經濟體的厚實國力和持續力,為國家發展和國家安全找尋新的出路,而以多數中東、東歐、中亞、東盟、甚至部分非洲與拉美地區國家為合作夥伴。這是新類型經濟合作模式,外溢效果相當深遠宏大,遠遠超過僅僅是經濟,在政治、文化、社會、教育等各方面的交流尤其深遠。雖然一帶一路屬於地區性的經濟治理,但其規模更大於歐盟,其範圍則涵蓋歐亞大陸至其他更遠之處,距全球治理已不

¹⁷ Marc Santora, "China Enlarges Its Circles in Europe, and Tries to Convince European It Comes in Peace," *New York Times*, April 12, 2019.

遠。不同於西方國家學者所提全球治理的是，參與一帶一路的主要仍是主權國家。主權國家以北京政府為例，政府是最大的設計者、支持者、推動者，其他參與者主要也是政府間國際組織，即使跨國公司偶爾參與，但也並非主要力量。習近平為首的中共高層，想必全力以赴，因他們要負成敗的實際責任，且在全球治理道路上動見觀瞻，故而只許成功，不能失敗。

2017 年 10 月中共舉行十九大，習近平在會議提出的政治報告特別提出了中國的全方位外交，實施共建「一帶一路」倡議，發起創辦亞洲基礎設施投資銀行，設立絲路基金，舉辦首屆「一帶一路」國際合作高峰論壇等等努力，第二屆一帶一路國際合作論壇已在今（2019）年 4 月召開。截至 2019 年 3 月底，已有 125 個國家與中國大陸簽署合作協議，這些國家的 GDP 佔全球 36%，人口佔世界 60%，中國大陸的企業在一帶一路沿線國家的直接投資超過 900 億美元（新台幣 2.7 兆元）。

光耀的一面之外，也有晦暗的一面，至今有些一帶一路合作項目導致參與國爆發債務危機，建設尚未完工就欠中國龐大債務，最後將計畫全拱手讓給中國，這樣的「債務外交」最典型的案例發生在斯里蘭卡，由於無力償還超過 80 億美元的債務，斯國在 2017 年底與中國簽訂效期長達 99 年的租約，將漢班托塔（Hambantota）港移交給中國接管，而引發巨大爭議。中國大陸官員忙著解說北京對一帶一路倡議的努力，並稱將致力防範一帶一路倡議的債務風險。中共外長王毅甚至保證一帶一路是各方的合作平台，「並非中國的地緣政治工具」。不過隨著一帶一路倡議的擴大與深化，才正要驗證中國大陸透過一帶一路倡議將形成什麼面貌的全球治理，以及根據這個面貌，將會出現何種新型的國際關係。