

● 作者/Gal Luft ● 譯者/李育慈 ● 審者/陳家俊

中共一帶一路分析

China's Infrastructure Play: Why Washington Should Accept the New Silk Road

取材/2016年9-10月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, September-October/2016)



中共的「一帶一路」倡議是一項浩大工程，將重塑歐亞的未來。它將從太平洋延伸至歐洲的心臟，未來卅年內可望刺激大約4兆美元的投資，涵蓋全球70%能源儲備量的國家。

2016年1月，在香港召開的亞洲金融論壇上所展示的一帶一路倡議圖。

(Source: REUTERS/達志)

上貿易興起，此一貿易路線轉而式微。西元十五世紀，鄭和海上探險，建立明朝與印度洋沿岸國家的貿易往來。然而，中國統治者在海上貿易線建立不到卅年之際，便召回鄭和艦隊，此後的中國帝制時期大多僅關注其東部與南部鄰國。

如今中共正進行迄今最具野心的中國第三次西向。2013年，北京當局提出「一帶一路」倡議，計劃透過一系列基礎設施投資，連結歐亞與東非數十個經濟體。中共官員指出，「一帶一路」旨在藉由機場、深水港、光纖網路、公路、鐵路、原油及天然氣管線等所形成的網狀連結，將繁榮帶給許多沒有能力自行推動重大基礎設施計畫的亞洲開發中國家。「一帶一路」倡議未言明的目標同樣深具野心：將中國大陸從經濟成長率趨緩及

過去三千年來，中國三度試圖將經濟力投射至西方。第一次始於西元前二世紀的漢朝，中國統治者開闢古絲路，與遠方的中亞及地中海盆地居民貿易；後因蒙古帝國衰亡及歐洲海

油及天然氣管線等所形成的網狀連結，將繁榮帶給許多沒有能力自行推動重大基礎設施計畫的亞洲開發中國家。「一帶一路」倡議未言明的目標同樣深具野心：將中國大陸從經濟成長率趨緩及

高負債水平所預示的經濟衰退中拯救出來。中共領導人相信，這項基礎設施計畫可為中國大陸企業創造新市場，同時給這些苦苦經營的銀行與企業打一劑強心針，否則這些心懷不滿的老闆們可能給中共當前領導班子帶來困擾。

「一帶一路」是一項浩大工程，將重塑歐亞的未來。它將從太平洋延伸至歐洲的心臟，未來卅年內可望刺激大約4兆美元的投資，涵蓋全球70%能源儲備量的國家。然而，美國截至目前不是無法削弱此倡議，便是無法避免涉入其中。此乃錯誤路線。反之，華府應謹慎支持「一帶一路」倡議中有助促進美國利益的許多面向，並且力抗不利的因素。美國毋須在鞏固全球地位與支持亞洲經濟成長中作出選擇：選擇性支持「一帶一路」，將有助兼顧這兩項目標。

「絲路之旅」

「一帶一路」涵蓋二大部分：一系列的陸上經濟走廊，中共統稱為「絲綢之路經濟帶」，以及橫貫南海、印度洋、地中海的



圖為中國大陸南京的仿古「鄭和寶船」。西元十五世紀時，鄭和海上探險，建立了明朝與印度洋沿岸國家的貿易往來。(Source: REUTERS/達志)

「21世紀海上絲綢之路」。絲綢之路經濟帶第一條經濟走廊將透過現代化鐵路網，連結中國大陸東北與能源豐富的蒙古和西伯利亞。第二條經濟走廊——「中巴經濟走廊」——將連結中國大陸西部的新疆地區與巴基斯坦位於阿拉伯海的深水港——瓜達爾(Gwadar)。北京當局將藉由投資印度、孟加拉、緬甸的鐵公路、港口、輸油管及運河，使中國大陸西南各省份向印度洋開放。往南，中共正發展所謂的「中國大陸——中南半島經濟走廊」，透過投資港口與高鐵，將東南亞6億人口與中國大陸的經濟連結。北京當局亦意欲完成兩大鐵路計畫：一條可能取道中亞、伊朗、土耳其，連結河南省、四川省、新疆地區與位於波蘭、德國、荷蘭的樞紐；另一條所謂的「新亞歐陸橋」將取

道俄羅斯，連結中國大陸與歐洲。最後，北京當局刻正發展一條走廊，連結吉布地(Djibouti，中共正於當地興建海軍基地)、肯亞、坦尚尼亞及莫三比克的港口至紅海、東地中海及中歐和東南歐。(儘管北京當局尚未公開證實此走廊是「一帶一路」的一部分，其所採取的行動已使此意圖昭然若揭，例如收購希臘皮雷埃夫斯[Piraeus]港多數股權，並且宣布一項計畫，用以支持連結該港與塞爾維亞、匈牙利、德國的高速鐵路。)

截至目前，中共所有之建設與工程公司已承接「一帶一路」倡議所發起的大部分計畫。有了中共財力與政治影響力的支持，這些企業巨擘的出價難以超越；在可預見未來仍將如此。就融資而言，中共已經設立專門機構支援這些計畫。最

廣為人知者，首推甫於2016年1月開業的亞洲基礎設施投資銀行(AIIB，下稱亞投行)。未來十年內，連同中共針對「一帶一路」出資設立的「絲路基金」，以及「新開發銀行」(New Development Bank，前身為「金磚國家開發銀行」[BRICS Development Bank]，係一多邊發展組織)，亞投行將融貸近2千億美元挹注在基礎設施計畫上。

最重要的，是中共已為了「一帶一路」倡議而修正了外交政策。為獲得印度與巴基斯坦對「一帶一路」的支持，北京當局力邀兩國加入上海合作組織(一種區域聯盟)；伊朗亦可能獲邀加入。在歐洲，中共已提升與捷克的實質關係，使布拉格成為中國大陸企業在歐陸的樞紐。中共總書記習近平於2016年3月訪問捷克時，拍板定案一紙價值約40億美元的商業與投資合約。與此同時，中共相信「一帶一路」的成功取決於中東地區的穩定，近期，一反其過去不願涉入此區域事務的立場，轉而採取積極行動。2016年1月，習近平成為伊朗在解除國際制裁後首位到訪的貴賓；該次出訪行程中，他亦與埃及和沙烏地阿拉伯領導人會晤。中共亦試圖調解敘利亞內戰的敵對陣營，並且支援沙烏地阿拉伯打擊在葉門的胡賽組織(Houthi)；此外，2015年12月，中共通過一項法律，允許共軍參與海外反恐任務。

華府的怠慢

未來可預見「一帶一路」將主導中共經濟與外交政策。然而，美國的許多中共觀察家低估此一倡議的重要性，認為這只是意在粉飾中共為仁厚強權的宣傳噱頭，不過只是個意圖鞏固習近平



為了支援一帶一路的融資，中共主導成立了亞洲基礎設施投資銀行。(Source: REUTERS/達志)

傳給後世資產的一項虛榮計畫，或者如同中共過去勉力推動的若干發展倡議般，只是一項大而無當、且難以實踐的計畫。

此種態度傾向在華府最為明顯。美國國會尚未針對「一帶一路」舉辦聽證；國會為監督美「中」雙邊貿易與安全事務，於2000年成立的美「中」經濟安全審查委員會(U.S.-China Economic and Security Review Commission)亦未針對此一議題舉辦聽證。2015和2016年，在美、「中」最高層級的年度高峰會——美「中」戰略與經濟對話(U.S.-China Strategic and Economic Dialogue)上，美國與中共官員詳述逾100個潛在合作領域，卻對「一帶一路」隻字未提；在公開聲明中，美國官員傾向以含糊不清的詞彙略過此一議題。華府不僅拒絕承認「一帶一路」的重要性，在某些情況下，美國甚至試圖削弱之，例如徒勞反對成立亞投行等。

此一消極抵制作法弄巧成拙：在美國沒有參與情況下，使中共得以重塑歐亞經濟與政治的未來；這使得美國投資者喪失從重大基礎設施計畫

中獲利的機會，並且隨著美國試圖削弱此倡議，將扼殺亞洲開發中經濟體和歐洲停滯經濟體亟需的經濟成長來源。美國無法阻止盟友加入亞投行意味著，抵制中共的區域經濟倡議，使華府與若干最密切的盟友關係尷尬，因為許多盟友將「一帶一路」視為將全球經濟從蕭條中振興除弊的有效工具。美國官員亦需留心歷史教訓：若協同處理不當，跨國基礎設施計畫往往會引發強權間的敵對狀態，例如當時法、德、英三國宏偉的鐵路計畫導致了第一次世界大戰。

鑒於華府不慎助長了北京當局在此計畫中的利益，美國未能適切回應「一帶一路」倡議的情況，就格外引人注目。歐巴馬總統於2011年提出的亞太「再平衡」或「側重亞洲」政策，已獲證實是一場空談，然而這卻強化了中共認為美國及其盟國對其展開圍堵的意識，事實上，歐巴馬政府確實也將中共拒於「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)門外。這些舉措扼殺了中共在太平洋地區的諸多野心，迫使北京當

局向西尋求戰略機會。此外，本世紀的頭十年間，美國反對中共欲提高國際貨幣基金表決權比例的訴求，迫使北京當局自行建立多邊融貸組織。2013年，美國支持世界銀行對於違反美國環境標準計畫加以限制之舉措（即終止資助多數新設之燃煤發電廠），反使北京當局得以發展替代機構，因其深知能在較無顧忌的鄰國中找到買主。美國搖搖欲墜的聯邦債務甚至在中共的「一帶一路」倡議中扮演了要角：隨著美國國債在2008年的金融危機後激增，庫存債券收益暴跌，促使中共（美國國債最大持有者）將龐大儲蓄金轉而挹注於基礎設施。

「一帶一路」可能成為強權競逐的誘因，或是成為一股穩定的驅力。

支持「大開發」

未來四年，亞洲國家每年約需8千億美元，俾達成發展目標所需的運輸、能源及通信網路建設。當今亞洲開發銀行所挹注的資金卻還不到這個數字的一成，即使亞投行和中國其他

資助機構履行承諾，資金缺口仍難以補足。

美國不應只顧著強權競逐，而罔顧此赤字對全球繁榮所構成的挑戰。最重要的，是對於支持中共基礎設施計畫的亞洲國家，華府不應利用自身與這些國家的關係，阻礙「一帶一路」倡議的進展。否則，這樣的路線可能賦予哈薩克、緬甸、斯里蘭卡等國過度的權力，進而製造北京當局與華府間的新衝突點。

反之，華府應以開放的態度因應「一帶一路」倡議。美國官員應公開承認此倡議及其帶來的潛在益處，前提是北京當局要以透明化的方式引領相關作為，並且確保係以國際發展而非自身壯大為要務。雙方應繼而尋求雙邊論壇——美「中」戰略與經濟對話只是其中一個選項——以討論共同經濟發展議程，並且找出美國得以發揮長處的角色。例如，美國國防承包商可針對「一帶一路」計畫，提供實體安全與網路安全服務；美軍則可在若干不穩定地區，協助防衛華府已建立之軍事資產——諸如非洲之角(Horn of Africa)。這可減少中共增加海

外軍事活動的必要性，並且強化美軍在這些地區的合法性。美國應向部分盟國——尤其是對中共影響力日升而有所焦慮的東南亞盟友——重申「一帶一路」倡議主要是推動經濟發展而非中共擴張自身力量。美國官員應為華府在亞投行中尋求一個可以扮演的角色，無論是成為其中一員或擔任觀察員。

這樣的路線有不少益處。美國可藉由謹慎擁抱「一帶一路」倡議，確保美國企業和投資者，不會在這可能是史上最大經濟發展計畫所帶來的機會裡遭到排除。對於歐洲、日本、南韓若干不願資助中共主導的基礎設施計畫之投資者而言，華府的參與可鼓勵渠等改變立場，進而對全球成長、乃至美國經濟產生廣泛的正面影響。再者，藉由成為「一帶一路」相關機構裡的積極成員，美國更有立場能確保中共的計畫符合國際勞工與環境標準。

綜上所述，中共和美國肩負世界經濟成長的一半責任。值此世界經濟停滯困局可能延長的情況下，北京當局和華府最好能協調發展議程，而非相互制肘。

勿自毀長城

然而，美國不應全盤支持「一帶一路」倡議，以免招致嚴重風險。首先，這可能加深俄羅斯對美「中」共謀的不安；由於克里姆林宮原本就很在意中共插旗前蘇聯國家，美國此舉可能引發莫斯科的疑懼，使其猛烈抨擊回應。印度亦有類似挑戰。其雖認同「一帶一路」的經濟承諾，卻如同俄羅斯般疑懼中共的動機，尤其是北京當局對巴基斯坦的承諾，以及中共在印度洋及孟加拉、馬爾地夫、斯里蘭卡等鄰國的影響力高漲，皆使新德里倍感困擾。新德里一旦認知中共和美國試圖改變此區現狀，可能更加不安，進而加速「中」印之

中共除了駁斥南海仲裁案的結果外，還繼續在南海的各島嶼上增建軍民兩用的基礎設施。(Source: AP/達志)



間的軍備競賽。在這兩種情況下，華府應謹慎行事，竭力避免因中共與美國合作而衍生出得罪各方的情況。就中東地區而言，波灣國家將怒於見到「一帶一路」賦予伊朗擔任中亞與歐洲陸橋的優越角色。因此華府應清楚表示，其對中共基礎設施進程的支持，將取決於北京當局維持波灣地區微妙權力平衡的承諾，並且試著保證，提供給伊朗的經濟利益與提供給其他波灣國家之類似利益將不分軒輊。此外，為確保美國扮演全球基礎設施計畫領導者的地位，華府應發起並促進自身的基礎設施計畫，例如2011年時任國務卿的希拉蕊所提出「新絲綢之路」(New Silk Road)倡議，以公路和輸油管連結土庫曼、阿富汗、巴基斯坦及印度。

美國支持「一帶一路」大規模計畫可能面臨的最大風險，是中共可能利用美國的善意，提升自身優勢而對美國不利，例如試圖改變東南亞和南海的微妙現狀。如部份中共觀察家所言，若中共確實追求取代美國的長期戰略，欲成為主導世界之強權，那麼使其有機會採取此一

路線將是美國的重大失策。北京當局為回應國際法庭近期否決中共對大部分南海的歷史主權訴求，舉例來說，其可能試圖建立軍民兩用的基礎設施，進而將此區域軍事化並恫嚇對手。美國不應姑息，任何等級的經濟整合，都不可以視美國太平洋盟友的妥協為理所當然。

中共官員可能認為，美國參與「一帶一路」倡議，將對北京當局重塑歐亞經濟的能力施加若干限制。但是基於自身利益的理由，仍應歡迎美國加入合作。基礎設施計畫往往具高風險且投報率不高的問題，「一帶一路」計畫過於龐大且所費不貲，難以由單一國家承擔。美國的參與可為世界銀行、亞洲開發銀行、歐洲復興開發銀行(European Bank for Reconstruction and Development)等美國、歐洲、日本所主導的金融機構鋪路，俾利共同投資，並且吸引民間資本投資中國計畫。

「一帶一路」倡議可能成為強權競逐的誘因，或是成為一股穩定與合作的驅力；北京當局與華府應確保後者勝出。一般而言，美國的最佳路線應是

選擇性買進：參與有助增進自身利益的計畫，如旨在改善東南亞區域內部貿易的基礎設施投資，同時避免或抵制破壞利益的計畫。對北京當局來說，其應優先推動美「中」雙方互蒙其利的計畫，將虛華不實的計畫擱置一旁。

美國得極具肚量才能抗拒這些反對「一帶一路」大戰略倡議的聲浪，尤其是在中共西進之舉，正值華府對於自身在全球扮演的角色日益困惑之際。惟美國必須銘記，對於該計畫之回應，將決定美「中」關係及國際秩序的未來。況且鑒於全球經濟趨緩，數億亞洲人民苦於難以擺脫貧窮，美國必須體認「一帶一路」的命運與開發中國家休戚與共，並且對這些普渡眾生的倡議寄予祝福。

作者簡介

Gal Luft現為美國全球安全分析研究所(Institute for the Analysis of Global Security)主任，以及美國能源安全委員會(United States Energy Security Council)資深顧問。

Copyright © 2016, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.