

中國大陸「一帶一路」的實踐與挑戰 ——以新自由制度主義的觀點分析

教授 林麗香

提 要

2013年習近平提出「一帶一路」倡議，成為國家戰略的一環，並成為最重要的一項外交核心政策。藉由國際合作的機制或平台，中國大陸與歐亞非各國共同進行「一帶一路」政策，而此項政策已逾5年，並獲得相當成果。然而在執行過程中，因參與國債務負擔、合約透明度與大國間政治戰略考量之影響，導致「一帶一路」的推行受到許多阻礙和困難。本文將以新自由制度主義的觀點分析「一帶一路」的內容與運作機制，並進一步探討其困境與挑戰。

關鍵字：「一帶一路」、新自由制度主義、亞投行、「一帶一路」國際合作論壇

前 言

中國大陸領導人習近平於2013年9月和10月出訪中亞和東南亞時，提出建設「絲綢之路經濟帶」和「21世紀海上絲綢之路」的倡議，合稱為「一帶一路」戰略。2015年3月中國大陸國務院發布《推動共建絲綢之路經濟帶與21世紀海上絲綢之路的願景與行動》，將「一帶一路」列入第十三五規劃綱要內文，成為國家戰略的一環。而自2017年起，中國大陸開始將「一帶一路」擴大推展，「一帶一路」涵蓋的範圍已延伸至拉丁美洲和北極。2017年6月發布《「一帶一路」建設

海上合作設想》，提出與沿線國家共建「中國—印度洋—非洲—地中海」、「中國—大洋洲—南太平洋」和「中國—北冰洋—歐洲」三條藍色經濟通道。接續於2018年1月，中國大陸和拉美國家同意建設「中拉太平洋海上絲綢之路」，而外交部也公布《中國的北極政策》白皮書，表明要與各國合作，借北極航道共建「冰上絲綢之路」。¹

「一帶一路」可謂為國際合作的計劃，截至2019年3月底，中國大陸已與125個國家簽署不同的合作協議，這些國家GDP佔全球36%，是世界總人口的60%。²「一帶一路」的發展提供中國大陸建構世界經濟地位的

1 「一帶一路北擴！陸將和北極各國借航道建『冰上絲綢之路』」，ETtoday新聞，2018年1月27日，<https://www.ettoday.net/news/20180127/1101662>。

2 李宗憲，「中國『一帶一路』高峰論壇在質疑聲浪中開幕」，BBC中文，2019年4月24日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-48044005>。

重要平台，建立一個國際制度(International Institution)和「國際建制」(International Regime)的制高點，並以亞投行(Asian Infrastructure Invest Bank, AIIB)、「一帶一路」國際合作論壇(the Belt and Road Forum for International Cooperation, BRF)當作國際制度的平台，藉由亞投行、絲路基金、金磚國家開發銀行和「一帶一路」建設結合，與亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)、國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)、世界銀行(World Bank, WB)相抗衡，提高中國大陸的國際政經地位，由國際規則的接受者轉而成為國際規則的制訂者；另由「一帶一路」國際合作論壇的運作，主導國際經濟秩序之國際會議，並抗衡於20國集團峰會(G20)、世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)、世貿組織(World Trade Organization, WTO)。

當前「一帶一路」不僅是基礎建設的發展戰略，「一帶一路」建設或建構儼然已成為一種國際合作的機制，從區域轉變為全球組織的運作，強調以自由制度主義的合作觀念，替代現實主義的安全觀念，並試圖以機制或會議方式輔助，以建立合作互補或提供更好的資源共用和利益分享，而此種重視國際合作及機制的概念即為新自由制度主義(Neo-Liberal Institutionalism)的論點。新自由

制度主義重視國際或區域合作和建立規範、制度的概念，強調彼此資訊來往、降低彼此間之互動成本、增加彼此承諾的信賴度、提升決策的透明度、創造協調焦點及提供解決爭端場所等觀念，如今這些觀點已成為中國大陸推動「一帶一路」建設的途徑，亞投行、絲路基金、金磚國家開發銀行和「一帶一路」國際合作論壇等正是中國大陸向歐亞非各國進行資本和技術輸出的戰略性平台。

中國大陸「一帶一路」倡議的推展至今已逾5年，此計畫雖為中國大陸打開走向區域性經濟強權的大門，並為其他參與計畫的國家帶來經濟發展的機會，但仍有許多的不確定性與風險潛藏其中，不僅暫停許多境外的專案計畫，也挑動著主要強權國家對於地緣政治的敏感神經，這些情勢致使「一帶一路」的推動備感艱辛。本文將從新自由制度主義的角度進行探討，析論「一帶一路」的內容與運作機制，並探討其困境與挑戰。

新自由制度主義

新自由制度主義是1950年代的功能主義(Functionalism)、1960年代的區域整合(Regional Integration)及1970年代的相互依賴(Interdependence)理論的一脈相承，強調國際社會自由進步的發展面，並受到1980年代國際建制(International Regime)的影響。³新自由

3 國際建制為政府透過制定或接受某些規則、原則或制度(Institutions)來維持國家間關係之控制性安排。Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*(New Jersey: Princeton University, 1984), p.22; 鄭端耀，「國際關係『新自由制度主義理論』之評析」，問題與研究，第36卷，第12期(1997年12月)，頁6-7。



制度主義於1980年開始成形，起源於批評與修正現實主義(Realism)的論點，尤其質疑新現實主義(Neorealism)的理論過於簡化國際關係現實，以及過於強調國際政治的衝突，忽略國際合作與國際制度化的事實，致使無法解釋國際關係多元發展的互相依賴現象。

新自由制度主義提出制度化的理論，以修正與補充現實主義的觀點，並融合新現實主義與制度主義(Institutionalism)的觀點，認同權力、利益等概念，但不否認國際社會衝突現象，主張互賴的深化使得國際合作成為可能，良好的國際制度可以促進合作與和平。以歐基漢(Robert O. Keohane)為首的新自由制度主義學者認為新現實主義對於國際關係論述過於簡約化、片面化及靜態化，主張國際關係有幾項特色：(一)國際關係並非單一的權力結構，軍事強權並非等於政治強權、軍事強權、科技強權，也不見得在安全問題上獲得勝負，美國發動越戰與伊拉克戰爭即是明顯的案例；(二)國家對外行為不全然受制於國際體系結構，國家行為不僅是依賴變數，亦是獨立變數，面對競爭的國際環境與敵手的壓力，國家可選擇對抗、共存或合作，況且國家內部存在許多次級團體，國家對外行動也深受內部政治變化的影響；(三)國際權力結構並非經常發生變化，國際關係動態變化的解釋，除採取軍事爭霸手段外，新現實主義無法對國際和平改變提出解

釋與適當的解決方法。⁴

新自由制度主義強調國際合作的可能性，並重視制度的存在性。歐基漢將制度定義為：「規定行為角色、限制行為範圍與形塑期望的一套持久且內在關聯的正式或非正式規則」。⁵無論是區域性或是全球性的國際制度，都必須包括五個功能：第一，限制大規模武力的使用。第二，將限制武力通則化，特別是因為相互依賴所延伸出來的紛爭，制度必須遏止這些紛爭的發生。第三，制度需能在合作賽局中提供焦點，也就是必須沒有退出賽局的誘因。第四，制度必須能夠處理系統崩解的問題，因為隨著全球網絡的緊密與複雜，通常都會出現意料之外的問題，並可能導致制度的瓦解。第五，提供不濫用惡劣手段的保證，特別是暴力與剝削行為。⁶從這些的觀點中可發現，制度必須能提供利益，並避免武力與脅迫行為。

此外，國際制度有三項特徵：(一)權威性，國際制度雖是國際無政府的權力分散狀態下產物，但卻是成員認可的規則，代表某個領域的行為規則，因而具有權威性；(二)制約性，指對國家行為的約束作用，雖然國際上沒有法律執行機構，惟依賴的是國家理性及實現利益的追求。國際制度的建立取決於自願行為，一旦建立，對所有參與制度的國家具有約束性；(三)關聯性，隨著國際依存度越來越高，國際行為體交往活動越來越

4 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, pp.10-14.

5 Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*(Boulder, Colo.: Westview, 1989), p.3.

6 Robert O. Keohane, "Governance in a Partially Globalized World", *The American Political Science Review*, Vol.95, No.1(2001), pp.2-3.

頻繁，對國際制度的需求性增加，國際制度不斷地擴展，逐步建立網絡體系，使相關領域的制度聯繫在一起。⁷由此可見，國際制度可以為國際合作的實現提供有效機制與制度保障，從而使國際制度成為締造和平與安全，推動國家間良性互動、積極合作的重要動能，而國家為尋求最有利的發展途徑，需要國際制度發揮協商機制，協助達成協議，促進共同利益。

新自由制度主義理論認為國際社會缺乏共同的規範與規則，無法處理各國間之利益衝突，致使國際合作不易產生⁸，因此國家間的共同利益是國際合作的基礎，雖並非可自然延伸為合作關係，然仰賴國際制度，以降低交易成本、解決權力爭奪，以及獲得相對利益的情況下，⁹國際合作成為可能。當共同利益足夠重要時，合作將可能出現，特別是在霸權失去力量之後，利己的政府仍能在利益共用的基礎上，理性地建立國際建制，而各參與機制的政府，都會遵守機制中的規

範，即使這不符合自利行為，但基於多變的世界局勢，各國政府仍選擇遵守。¹⁰然而，維持國際制度仍然是權力，國家之間合作的出現及國際制度的存在、運作，都需要有聲望、願意促進合作的強權支撐。¹¹此外，制度不單反映權力的關係，隨著時間的發展，制度仍可獲得屬於自己的動力，為國家政府在考量利益時，帶來政治限制與機會。¹²亦即之，新自由制度主義主張透過對於制度的維繫，以及藉由制度提供更大的利益，使得參與者願意參加並維持制度的發展，促使國際政治中合作的發展可以具有規模與持續性。

國際制度包括三種形式：(一)明確規定章程與規則的國際組織與非政府組織，如聯合國與紅十字會；(二)政府間針對某領域協商達成的公約與規則，如海洋法、國際貨幣基金等；(三)非明文規定的國際慣例，有利國際交往協商與達到期望值的非正式制度，如外交豁免權等。¹³一旦制度建立之後，將會從「資訊提供」(Information Provision)¹⁴

7 吳鵬翼、薛榮祥，「ECFA與兩岸關係的制度化建構：新自由制度主義的觀點」，龍華科技大學學報，第32期(2012年6月)，頁147。

8 Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essay in International Relations Theory*(Boulder: Westview, 1993), pp.1-2.

9 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p.240.

10 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p.104.

11 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, p.258; Peter Cai, *Understanding China's Belt and Road Initiative*(Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2017), p.15.

12 Peter J. Katzenstein, "Introduction: Alternative Perspectives on National Security", pp. 1-32 in Peter J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*(New York: Columbia University Press, 1996), p.19.

13 David Lake, "Beyond Anarchy: The Importance of Security Institution," *International Security*, Vol.26, No.1(2001), p.39.

14 Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies," *World Politics*, Vol.38, No.1(October 1985), pp.1-24.



與「社會化」(Socialization)¹⁵的兩個層面改變國家的行為。另外，輔助國際合作的制度建立也將有助於克服阻礙國際合作進程的集體行動困境(Collective Action Problem)。¹⁶綜論之，在自由制度主義的邏輯之下，輔助國際合作的制度一旦被建立起來，理論上不論是在區域認同或是在制度化方面都將會持續深化發展。據此，若以新自由制度主義分析「一帶一路」政策可以發現，「一帶一路」是由中國大陸強權支撐，藉由各種正式國際機制的建立，亞投行、絲路基金、金磚國家開發銀行和「一帶一路國際高峰會議」提供資金、資訊與協調監督等功能的協助，促使「一帶一路」倡議能落實與發展。

「一帶一路」的內容與實踐

中國大陸於2013年提出「絲綢之路經濟帶」和「21世紀海上絲綢之路」的倡議，並於2014年11月正式以「一帶一路」為名，倡議歐亞經濟合作。「一帶一路」經濟地緣的戰略北方是向西、西北到達俄羅斯與歐洲荷

蘭阿姆斯特丹；其戰略南方是向南轉西至希臘比雷埃夫斯港(Piraeus Port)、巴黎、連接荷蘭；另一條則到瓜達港(Gwadar Port)後西進吉布地港(Djibouti P)或巴加莫爾港(Bagamoyo Port)進入非洲。如此的設計北方段是屬於地緣性，南方段是屬於延邊性，避開冷戰時期，美國圍堵戰略的東線第一島鏈，與西線的歐洲西部海岸，基本上也避開美國傳統的海權地理。¹⁷絲綢經濟帶貫穿東西、連通南北，通過連接歐亞非的海陸路大通道，形成全方位的開放經濟體系。

「一帶一路」沿線經過亞、非、歐26國，合計44億人口、21兆美元的經濟規模，最初目標為區域基礎建設項目，其後計畫範圍不斷擴大，重點置於加強政策協調、金融一體化、貿易自由化及人民與人民間的感情連通。¹⁸根據中國大陸政府發布《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》的內容，「一帶一路」合作重點包含以下五項：¹⁹

1. 政策溝通：沿線各國可以就經濟發展

15 Jeffrey T. Checkel, "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe," *International Studies*, Vol.43, No.1(March 1999), pp.83-114; Jeffrey T. Checkel, "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework," *International Organization*, Vol. 59, No.4(2005), pp.801-26; David H. Bearce and Stacy Bondanella, "Intergovernmental Organizations, Socialization, and Member-State Interest Convergence," *International Organization*, Vol.61, No.4(October 2007), pp.703-733.

16 集體行動困境是指被其他國家背叛的問題(影響到絕對利得)及利益分配不均的問題(影響到相對利得)。Finn Laursen, "Regional Integration: Some Introductory Reflections," In Finn Laursen ed., *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond*(Farnham: Ashgate, 2010), pp.4-13.

17 王崑義，「中國的國際戰略與一帶一路的形成」，台灣國際研究季刊，第12卷，第3期(2016年秋季號)，頁45。

18 Kennedy, Scott and David A. Parker. "Building China's One Belt, One Road," *Center for Strategic and International Studies*, 2015, <http://csis.org/publication/building-chinas-one-belt-one-road>.

19 綜整自中國國家發展和改革委員會，「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」，2015年3月28日，<http://www.beltandroadforum.org/BIG5/n100/2017/0407/c27-22.html>

戰略和對策進行充分交流對接，共同制定推進區域合作的規劃和措施，協商解決合作中的問題，共同為務實合作及大型項目實施提供政策支援。

2.互聯互通：運輸系統建設是「一帶一路」戰略的核心，透過提供資金、技術與勞力等方式，協助沿途國家建設港口、鐵路、公路、光纜、衛星及油氣管線等設施，構建銜接東亞、西亞及南亞地區的區域運輸網路，並擴大連接中東與歐洲地區，使各國商品、資源與人力自由快速流通。

3.貿易暢通：整合各自商品標準、投資管制與通關程式等項目，提高自由貿易水準，建設高標準自由貿易區。亦即透過經貿協商清除貿易壁壘，減少貿易與跨國投資成本，擴大貿易規模與投資便利性。

4.貨幣流通：提升與相關國家間的本幣互換及結算規模、鼓勵各國政府和金融機構發行人民幣債券、建立跨國金融監管制度，提高人民幣國際化程度。

5.民心相通：與各地民眾保持溝通，闡明「一帶一路」的內涵及將為各國帶來的實益，為戰略推行增加助力，並預先消弭可能的阻礙。

「一帶一路」是在中國大陸崛起的背

景、國力增長的現實、國家發展需要下，具有主動性質的國際戰略佈局，其目的是為對外輸出中國大陸國內過剩產能，與歐亞非國家進行合作，增強加自身的能力，並向亞洲西部大陸發展，抗衡美國在亞洲東部太平洋地區的影響力。²⁰對於中國大陸而言，「一帶一路」的意義在於促進國內的經濟增長、應對貿易保護主義、加速地區貿易自由化、增強國際話語與國家形象、引領國際經濟的新趨勢、提升地緣戰略的地位。²¹綜論之，對內而言，其目標是為輸出中國大陸國內過多產能，尋求中國大陸經濟發展的新動力；對外而言，其目的則向歐亞非大陸發展，緩解美國在東太平洋地區對中國大陸的戰略壓力。現今「一帶一路」倡議已成為習近平主政下統籌外交政策與國內經濟發展政策的大戰略，很明顯地，「一帶一路」的戰略目的是企圖主導及建立一套以中國大陸為核心的制度，促使歐亞非各國與中國大陸進行合作後，形成一種互賴關係，且此互賴結構呈現出參與國對中國大陸的高度依賴現象。

就計畫成效而言，2014-2016年中國大陸企業對沿線國家對外直接投資超過 500億美元；在沿線國家新簽對外承包工程契約金額 3,049億美元。²²中國大陸國家資訊中心並於

20 這些觀點綜整自Peter Cai, Understanding China's Belt and Road Initiative(Sydney: Lowy Institute for International Policy), 2017, pp4-14; Yiping Huang, Understanding China's Belt & Road Initiative Motivation, Framework and Assessment, China Economic Review, Vol.40(2016), pp.314-321; Daniel Kliman and Abigail Grace, Power Play: Addressing China's Belt and Road Strategy(Washington, DC: Center for a New American Security),pp.2-3; 高長，「大陸倡議『一帶一路』的政治經濟分析」，展望與探索，第15卷，第16期(2017年6)，頁55-58；鄒磊，中國「一帶一路」戰略的政治經濟學(上海：人民出版社，2015年)，頁109-121。

21 王崑義，「中國的國際戰略與一帶一路的形成」，台灣國際研究季刊，第12卷，第3期(2016年／秋季號)，頁40-43。



2018年9月發布「一帶一路」大數據報告，指出過去5年的成果分為五大類：頂層設計、重大專案、規劃對接、互聯互通、企業行動：²³

第一，設計初步完成，「一帶一路」進入國際話語體系，成為國際性關鍵字。2016年3月，聯合國安理會通過包括推進「一帶一路」倡議內容的第S/2274號決議。當年11月，聯合國大會第A/71/9號決議首次寫入「一帶一路」倡議。該決議得到193個會員國的一致贊同，體現國際社會對推進「一帶一路」倡議的普遍支持。

第二，包括蒙內鐵路、雅萬鐵路等一大批重大專案落地。比如，鐵路方面，建成蒙內鐵路、亞吉鐵路等境外鐵路，推動實現中老、中泰等跨境鐵路開工建設。啟動中尼鐵路前期工作，並建立雙方政府部門間溝通協作機制。公路方面，推動中巴經濟走廊兩大公路、中俄黑河公路橋等重大基礎設施項目開工建設。海運方面，參與希臘比雷埃夫斯港、斯里蘭卡漢班托塔港(Hambantota Port)、巴基斯坦瓜達爾港等34個國家42個港口的建設經營。

第三，與100餘個國家和國際組織實現對接。中國大陸聯合相關國家制定《大湄公河次區域交通戰略(2030)》、《中亞區域經濟合作鐵路發展戰略(2030)》、《中國-東盟交

通合作戰略規劃》和《中巴經濟走廊交通基礎設施專項規劃》等戰略規劃。

第四，互聯互通取得多項成果。5年來，政策溝通不斷深化、設施聯通不斷加強、貿易暢通不斷提升、資金融通不斷擴大、民心相通不斷促進。

第五，大量企業行動起來，電子商務、人文交流等多個方面開始開花結果。「一帶一路」成為企業發展的競逐方向。

事實上，中國大陸推動「一帶一路」倡議5年多以來，在東南亞、南亞、中亞、東歐及非洲均有進展，重點項目包括交通建設(鐵路、公路)、港口取得及興建、能源建設(如核電廠)及移動通訊之輸出。然而由於中國大陸推動採取「融資」而非「援助」之高利率貸款方式，並要求貸款國提供有價值之擔保品(如港口、礦藏)等，已使部分國家陷入「債務外交陷阱(Debt-trap Diplomacy)」，²⁴致使這些國家暫緩甚至停止與中國大陸之相關建設合作計畫，同時中國大陸在推動「一帶一路」時，相關做法、法規並不透明，且時常違反國際採購的規則，亦引發歐盟及美日印等大國之反對，而相關「一帶一路」的困境與挑戰將於後續章節中詳細說明。

「一帶一路」的機制

22 中華人民共和國國務院新聞辦公室，「國新辦舉行深化『一帶一路』經貿合作情況發布會」，2017年5月10日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/35861/36637/index.htm>。

23 綜整自國家資訊中心，「『一帶一路』大數據報告(2018)」，2018年9月19日，<http://www.100ec.cn/detail--6482935.html>

24 "Will China's New Trade/Debt Diplomacy Strategy Reshape The World?," The International Economy, Winter 2018, p.8, http://www.international-economy.com/TIE_W18_ChinaBeltRoadSymp.pdf

「一帶一路」發展至今，已不再是中國大陸單方的主張，聯合國大會已替「一帶一路」背書，認為它有許多項目都是與基礎設施建設有關，可藉此提高沿線開發中國家的發展能力，這對落實聯合國的「2030年永續發展議程」目標有很大幫助，更可為推進公平有效的全球化作出非常重要的貢獻；國際貨幣基金並與中國大陸人民銀行合作，啟動「中國-IMF聯合能力建設中心」，為「一帶一路」沿線國家提供各類培訓課程，並支援其能力建設。²⁵雖然如此，「一帶一路」主要仍以中國大陸為核心，海陸雙軌由亞洲包夾到西歐的經濟大工程，亞投行、絲路基金和金磚國家開發銀行扮演活化推進「一帶一路」的作用，為「一帶一路」提供投資資金，做好資金後盾；「一帶一路」國際合作領袖論壇則提供國際經濟會議的平台，以利推動世界經濟發展、基礎建設合作、區域經濟整合、解決區域發展困境等等。

(一)資金機制

「一帶一路」規劃10年內將陸續投資1.6兆美元經費在公路、鐵路、港口、油管、橋樑、輸電網路、光纜傳輸等大型基礎設施，將衍生龐大商機，因而受到周邊國家高度重視。為資助這些投資，中國大陸籌設三項基金平台機制，包含1,000億美元的亞洲基礎建設投資銀行、400億美元的絲路基金、1,000億美元的金磚國家開發銀行(如表一)，其中亞投行和金磚國家開發銀行，都將由中國大

陸出資半數500億美元主導。

亞投行為「一帶一路」建設最重要的集資管道。2013年10月由中國大陸國家主席習近平首次倡議，2014年10月包括中國大陸、印度、新加坡等國家在內的21個意向創始成員國在北京簽署《籌建亞洲基礎設施投資銀行備忘錄》。2015年6月，隨著「亞投行」基本法《亞洲基礎設施投資銀行協定》在北京正式簽署，正式公布出資比例、投票權安排、治理結構、決策機制、高管設置等方案細則。2016年1月正式運轉，總部設於北京，2017年共批准27個意向成員加入，2018年5月又批准2個國家，使成員國總數來到86個，成為僅次於世界銀行的全球第二大多邊開發機構。

根據《籌建亞洲基礎設施投資銀行備忘錄》，「亞投行」法定資本為1,000億美元，初始認繳資本目標為500億美元左右，亞洲國

表一 一帶一路的資金平台

機 制	涵 蓋 國 家	投 入 資 金	定 位
亞投行	簽署《籌建亞投行備忘錄》的成員國	法定資本為1,000億美元，中國大陸始認繳資本為500億美元	區域多邊開發機構，重點支持亞洲區內基礎設施建設
絲路基金	「一帶一路」沿線國家和地區	總規模400億美元，首期資本100億美元	優先為一帶一路沿線國家的基礎設施、資源開發、產業合作和金融合作提供融資服務
金磚國家開發銀行	金磚五國，包括巴西、俄羅斯、印度、中國、南非	初始資本為1,000億美元，中國大陸出資500億美元	資助金磚國家以及其他發展中國家的基礎設施建設

資料來源：作者自製

25 「台日合作參與『一帶一路』倡議」，工商時報，2018年04月22日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180422000183-260202>



家整體出資約占總股本約75%，其他域外國
家占比約為25%。各意向創始成員將以GDP
衡量的經濟權重作為各國股份分配的基礎，
在57個創始成員國中，中國大陸、印度、俄
羅斯、德國、韓國為前五大股東，中國大
陸為第一大股東，認繳297.804億美元(占
比30.34%)。「亞投行」正式營運1年後，已批
准7國(孟加拉、塔吉克、印尼、巴基斯坦、
緬甸、阿曼、亞塞拜然)9項投融資項目，
共計核准17.3億美元的貸款。在「亞投行」
2017年6月第2屆理事會年會中，批准16個投
融資項目，貸款總額達 25.7 億美元，其中有
8個項目是與世界銀行和亞開行合作項目。
「亞投行」目前的投融資項目主要分佈於能
源與交通兩大領域，其中46%用於能源電廠
投融資項目，31%用於發展道路、港口和鐵
路投融資專案，其餘的23%則用於城市發展
有關之投融資項目。²⁶

中國大陸主導設立的亞投行，有意作為
向亞洲各國家提供資金以支援基礎設施建設
的多邊發展銀行，以促進亞洲區域內的互聯
互通(Interconnectivity)建設和經濟整合為宗
旨，並尋求與現存的多邊開發銀行如亞洲開
發銀行、歐洲復興開發銀行(European Bank
for Reconstruction and Development, EBRD)及

歐洲投資銀行(European Investment Bank, EIB)
進行區域合作。²⁷亞投行是第一個由中國大陸
主導的國際經貿組織，亞投行的宗旨在於以
發揮開發性金融機構的優勢，透過政策性金
融引入市場運作機制，彌補市場失靈、穩定
金融並提供公共財，亦能服務國家戰略性的
投融資行為，有助於在國家的工業化與國際
化過程中發揮作用。²⁸其服務主區域為亞洲
國家及地區，服務主領域為基礎設施 建設融
資，基礎設施項目包含交通設施、能源、電
力、電信通訊、鄉村基 礎設施、城市發展、
物流、農業發展等。²⁹

綜論之，亞投行為亞太地區開發基礎
建設提供資金支援，並為中國大陸「一帶一
路」倡議做好金融支援，其背後反映出中國
大陸不滿西方國家主導的國際經貿結構，而
更深層的意義即是中國大陸藉由建立並鞏固
其制度地位，以獲得制度性利益與影響力。

(二)國際會議機制

第一屆「一帶一路」國際合作高峰論壇
於2017年5月14日至15日在北京舉行，此峰會
論壇是「一帶一路」倡議提出3年多來，舉辦
最高規格的國際會議，並為2017年中國大陸
最重要的主場外交活動，具有推動國際和地
區合作的重要意義。第一屆「一帶一路」國

26 「中國大陸倡設『亞投行』的策略、發展與影響」，2018年3月31日，<http://vietnammotherland.blogspot.com/2018/03/67-189-189-3-80-3-19-adb-20-21-1-wb-adb.html>

27 AIIB, "Our Work: Partnerships," March 10, 2017, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/our-work/index.html>

28 龐中英主編，亞投行：全球治理的中國智慧(北京：人民出版社，2016年)，頁20-21。

29 吳若瑋，「中國大陸倡設『亞投行』的策略、發展與影響」，展望與探索，第16卷，第13期(2018年3月)，頁52。

際合作論壇有130個國家1,500名代表與會，包含29個國家的元首、政府首腦及70多個組織代表，聯合國秘書長古特雷斯(Antonio Guterres)、世界銀行行長金墾(Kim Yong)、國際貨幣基金組織總裁拉加德(Christine Lagarde)等國際組織領導人也都參與盛會。在此會議中，14國與中國大陸簽署「一帶一路」合作協定，包括有蒙古、俄羅斯、烏茲別克斯坦、白俄羅斯、柬埔寨、斯里蘭卡、馬來西亞、土耳其、波蘭、塞爾維亞、捷克、哈薩克斯坦、老撾、匈牙利。中國大陸在此次「一帶一路」國際合作高峰論壇中，特別重視國際經濟合作發展，提到三個重點：首先，希望世界各國能夠團結起來，拒絕保護主義，擁抱全球化；其次，中國的一帶一路強調全球經濟成長，需要拒絕貿易保護主義；再者，一帶一路倡議是開放的、歡迎所有國家參與的。³⁰

高峰論壇的眾多成果中，最受人矚目的是習近平宣布向絲路基金增資1,000億元人民幣；開展人民幣海外基金業務，規模初步預計約3,000億元人民幣，為「一帶一路」提供資金支援；設立「中」俄地區合作發展投資基金，總規模1,000億元人民幣，首期100億元人民幣，推動中國大陸東北地區與俄羅斯遠東開發合作；中國國家開發銀行設立「一帶一路」基礎設施專項貸款1,000億元人民幣、「一帶一路」產能合作專項貸款1,000億

元人民幣、「一帶一路」金融合作專項貸款500億元人民幣；並在未來3年向參與「一帶一路」的發展中國家和國際組織提供600億元人民幣的援助。³¹這些追加預算主要是為了消除區域中國家的不滿意見而設立。

第一屆高峰論壇決定日後每2年召開一次，定期檢討「一帶一路」發展方向與進度，並成立論壇諮詢委員會、論壇聯絡辦公室等。在國家發改委成立「一帶一路」建設促進中心，正式開通「一帶一路」官方網站，發布海上絲路貿易指數。中國大陸財政部並設立「一帶一路」財經發展研究中心，聯合多邊開發銀行將設立多邊開發融資合作中心，這些舉措顯示中國大陸推動「一帶一路」計畫的決心。

2019年4月25日舉行第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，來自37個國家的元首、政府首腦等領導人及聯合國秘書長、國際貨幣基金組織總裁共40位領導人出席圓桌峰會，來自150個國家92個國際組織的6,000餘名外賓參加論壇。此次論壇主題是「共建一帶一路、開創美好未來」，論壇有3個鮮明特點：一是規格更高，出席的外國國家元首和政府領袖人數將明顯超過首屆論壇；二是規模更大，來自100多個國家的數千名各界代表與會；三是活動更豐富，舉辦12場推動務實合作的分論壇，並首次舉辦企業家大會，為工商界對接合作搭建平台。³²

30 「『一帶一路』國際合作高峰論壇圓桌峰會聯合公報」，風傳媒，2017年5月16日，<https://www.storm.mg/article/267203>

31 「習近平：中國將向絲路基金新增資金1000億元人民幣」，新華社，2017年5月14日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c_129604265.htm



然而有些國家對於與中國大陸合作持保留態度，美國、印度、日本等大國都沒有派代表出席、也沒有民間團體參加，由於近來參與一帶一路國家中，已有多國爆發嚴重債務問題及經建合作主導權被控在中國大陸手中，形成殖民地的主權爭議，導致這場峰會是在「質疑中開幕」。³³雖然如此，在此次論壇中仍造就許多成果與成效。瑞士總統毛瑞爾(Ueli Maurer)率領代表團出席，並簽署合作備忘錄；馬來西亞投資發展局(MIDA)與中國大陸交通建設公司簽署，加強與東鐵相關合作及發展工業園、物流中心、基礎設施和公共交通樞紐等計畫；泰國和寮國及中國大陸簽署合作備忘錄，建立連結三個國家的鐵路網，計畫還包括一座橫跨湄公河、連結泰國廊開府和寮國首都永珍(Vientiane)的橋梁。³⁴論壇期間，各方繼續開展雙邊合作、三方合作的同時，還在中歐班列、港口、金融、海關、會計、稅收、能源、環保、文化、智庫、媒體等領域發起成立20多個「一帶一路」多邊對話合作平台，包括成立「海上絲綢之路」港口合作機制，設立「一帶一路」

綠色發展國際聯盟、國際科學組織聯盟、「一帶一路」國際智庫合作委員會等等。³⁵由此可見，一個以高峰論壇為引領、各領域多雙邊合作為支撐的「一帶一路」國際合作架構已然成型。

「一帶一路」倡議之困難

截止目前為止，「一帶一路」倡議在許多國家的建設陸續傳出負面消息(如表二)，中國大陸境外的專案計畫也很難達標，³⁶中國大陸出資部分常被當地資金未能到位和文化、政治、法律、經濟考量不同所拖累，而最終成為規劃不週的劣質投資。

對於中亞、非洲、東南亞等處於經濟發展階段的國家而言，當建設流程的大部分參與者都被限制於中國大陸企業時，項目所在國於建設過程中能得到的經濟刺激就大幅減少，而當基礎設施項目建設完畢後，所在國雖然能夠獲得基礎建設帶來的收益，但同時卻負擔相應的債務。另在歐美等投資標準嚴格的國家，除上述質疑外，還會引發項目內部流程透明度過低，不符合招投標規範等問

32 常雪梅、程宏毅，「第二屆『一帶一路』國際合作高峰論壇達成廣泛共識取得豐碩成果」，人民日報，2019年4月29日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0429/c419242-31055869.html>

33 「一帶一路論壇今登場 美印日等大國都缺席」，自由時報，2019年4月25日，<https://m.ltn.com.tw/amp/news/world/breakingnews/2769803>

34 「『一帶一路』論壇在質疑中開幕：美印日都未出席，瑞士簽了備忘錄」，The News Lens關鍵評論，2019年4月25日，<https://www.thenewslens.com/article/117849>

35 常雪梅、程宏毅，「第二屆『一帶一路』國際合作高峰論壇達成廣泛共識取得豐碩成果」。

36 例如位於大陸與哈薩克邊境的Khorgos「無水港」計畫，將其打造貨物從中國大陸進入中亞和歐洲的樞紐。中國大陸投資6億美元，建設包含批發市場、鐵路線和貨運起重機的大型綜合設施，目前，中國大陸邊境環繞著新建的高樓，但哈薩克那邊只有幾座半廢棄的建築；而與泰國的高鐵建設在設計與出資方面的談判也陷入膠著。傅豐誠，「大陸舉辦「一帶一路高峰合作論壇」之意義與影響」，展望與探索，第15卷，第6期(2017年6月)，頁10-11。

表二 中國大陸推動「一帶一路」的負面消息

合作國家	合 作 內 容	失 敗 原 因
柬埔寨	2015年2月停止興建柴阿潤電力水壩建設案	當地居民抗議，將失去少數民族人民的文化
印尼	自2015年10月迄今沒有任何進展	徵地問題
泰國	2016年9月喊停1項預算達150億美元的高鐵興建案	泰國企業分配的利益太少
匈牙利	2017年2月喊停通往塞爾維亞的高速鐵路項目	該建設沒有符合歐盟規定經過競標的程式
尼泊爾	2017年11月取消價值25億美元的布達甘達基(Budhi Gandaki)水電工程	違反該國要求公共採購需要多重招標的法規
緬甸	2017年11月取消價值30億美元的石油加工廠計畫	財務問題
巴基斯坦	2017年11月拒絕中國大陸以140億美元興建迪阿默－巴沙大壩(Diamer-Bhasha Dam)	不符合巴基斯坦的國家利益
斯里蘭卡	2017年12月取消向中國大陸國有企業出售漢班托塔港80%股份，此前該公司未能償還從北京借來的15億美元資金	人民抱怨這筆交易對北京來說太過有利
坦尚尼亞	2018年5月要求與中國大陸和另一個投資國阿曼針對巴加莫爾港造價110億美元的港口工程進行重新談判	該國政府無法籌到應負責分擔的2,800萬美元
馬來西亞	2018年7月，馬哈地宣布暫停價值230億美元與中資合作的開發案，包括東海岸鐵路和3項油氣管線計畫	質疑工程項目資金遭馬來西亞國營的「一個馬來西亞發展有限公司」(1 Malaysia Development Berhad, 1MDB)挪用

資料來源：綜整自薛健吾，「『一帶一路』的挑戰：國際合作理論與『一帶一路』在東南亞和南亞國家的實際運作經驗」，展望與探索，第17卷，第3期(2019年3月)，頁66-67；黃奕維，「中國大陸『一帶

一路』倡議阻力與發展」，展望與探索，第16卷，第12期(2018年12月)，頁93；蔡致仁，「馬國不肯巨債取消陸資2計畫」，中國時報，2018年8月22日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180822000815-260115>

題。³⁷綜整而論，「一帶一路」合作計畫的失敗可歸結二個因素：參與國的債台高築和不透明的合約內容。

一、參與國債台高築

在現行「一帶一路」計畫的項目中，中國大陸扮演的主要角色是「放款者」，而非「援助者」。尤其是在預定的三大資金—絲路基金、亞洲基礎設施投資銀行和金磚國家開發銀行，可提供資金遠不足計畫所需的情況下，目前多依靠中國大陸「融資」給參與計畫的開發中國家發展基礎建設。³⁸基礎建設計畫帶來的高額債務，對沿線國家和中國大陸自身都造成挑戰。

「一帶一路」部分沿線國家一直面臨嚴重的債務問題，根據獨立研究機構(FT Confidential Research)2018年發布的研究顯示，在東南亞國家中，寮國所負擔的外債比率，高達國民所得毛額(GNI)的93.1%，遠超過開發中國家平均的26%；其次是馬來西亞的69.6%，以及柬埔寨的54.4%，越南、印尼和泰國的外債占比也超過平均值。³⁹中國大

37 John Hurley, Scott Morris and Gailyn Portelance, Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective(Washington, DC: Center for Global Development, 2018), pp.1-2; Daniel Kliman and Abigail Grace, Power Play: Addressing China's Belt and Road Strategy(Washington, DC: Center for a New American Security, 2018), p.2.

38 「解析現階段『一帶一路』的發展風險」，工商時報，2018年5月4日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180504001838-260202>。

39 Hans Lukeij, "How do you think about the policy of "one belt one road" in China?," Quora, July 18, 2018, <https://www.quora.com/How-do-you-think-about-the-policy-of-one-belt-one-road-in-China>.



陸在這些國家投資建設包括港口與鐵路在內的基礎設施，「一帶一路」主要以商業投資的方式進行，資金大部分來源於中國大陸以貸款的方式提供，基礎建設計畫在啟動過程中需要集中投入大量資金，沿線國家自身資金實力弱，需要高度依賴中國大陸提供的貸款，此對沿線國的債務狀況產生較大壓力。國際貨幣基金(IMF)的資料也顯示，自2013年以來，債務嚴重的東南亞國家外債持續增加，尤其是柬埔寨、寮國和越南。柬埔寨外債飆升142%，成為該地區外債上升最快的國家，而中國大陸是柬埔寨最大的債權人，2016年東國70%的外債債權方為中國大陸。⁴⁰

根據國際貨幣基金統計，許多弱勢國家的債主都是中國大陸，且自2013年至2016年，中國大陸佔據貧窮國家債務的比例由6.2%翻倍成長至11.6%，透過「一帶一路」，中國大陸更能擴大「放貸」規模。⁴¹對沿線國而言，基礎設施項目所造成的高額負債，帶來兩種風險，一為向中國大陸高額的負債會制約本國財政政策的靈活性，造成過高的還款壓力；二為增加的償債成本會限制政府其他面向的支出，甚至威脅沿線國政府的獨

立性。例如，在2017年，由於沒有能力償還建設的相關債務，斯里蘭卡以「債轉股」的方式將中國大陸出資建設的漢班托特港99年所有權和經營權轉讓中國大陸；⁴²中亞土庫曼把天然氣田控制權交給大陸，以償還約880億美元其中的一部分債務；塔吉克早在2018年4月已將一座金礦權利交給中國大陸，以償還因興建發電廠所欠下的3億美元債務；吉爾吉斯首都的發電廠在與中國大陸簽署的契約當中，明定如果吉爾吉斯陷入債務不履行情況，中方可以拿走任何資產，該國也透過談判被要求讓出鐵路經營權，以交換興建鐵路的資金。⁴³

另一方面，中國大陸在許多沿線國家所推動的大型基礎建設在經濟上盈利能力都較差。例如，中國大陸在緬甸投資建設的皎漂港(Kyaukpyu)、在斯里蘭卡投資建設的漢班托特港、馬特拉拉賈派克薩(Mattala Rajapaksa)國際機場及在巴基斯坦投資建設的瓜達爾港，在經濟上的預期收益都和其巨大的投資不符合，尤其是這些設施的選址，以及所連接地區之經濟發展狀況和潛力均不足，⁴⁴更使投資效益受到質疑。此外，沿線國

40 Hans Lukeij, "How do you think about the policy of "one belt one road" in China?".

41 施養正，「一帶一路大造勢 欠債國家恐入彀」，台灣醒報，2019年4月28日，<https://udn.com/news/story/12993/3782179>

42 Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port," New York Times, June 25, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/chinasri-lanka-port.html>.

43 「掉入『一帶一路』陷阱 中亞這幾國痛失天然氣和金礦權」，信傳媒，2018年8月31日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/11569>。

44 Nicholas Szechenyi, "China's Maritime Silk Road: Strategic and Economic Implications for the Indo-Pacific Region," CSIS, April 2, 2018, <https://www.csis.org/analysis/chinas-maritime-silk-road>; Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port," New York Times, July 2, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>

家沈重的債務負擔加大投資的風險，降低預期的回報和財務永續性，尤其在基礎設施項目貸款的還款能力與該國政府財政能力高度相關的情況下，向高負債國家提供貸款，使得未來的潛在風險難以預知。⁴⁵這些債務風險，加上沿線國的安全問題，都致使中國大陸面對更為複雜的挑戰。

二、不透明的合約內容

「一帶一路」項目的參與主體多為中國大陸大型國有企業，其受政治體制影響較深，而且缺乏對於合約透明度的重視。在制度完善的國家，基礎建設通常需要遵循嚴格的招投標與資訊公開流程，中國大陸式的海外投資模式在這些國家極易引起合約透明性的爭議。例如，中國大陸在中歐、東歐地區的基礎設施建設計畫，不符合歐盟對這一類項目的公開招標標準，常引起歐盟方面的質疑。匈牙利於2017年2月喊停通往塞爾維亞的高速鐵路項目的原因即是該建設沒有符合歐盟規定經過競標的程序。

此外，「一帶一路」沿線國家政治和市場機制一般都較為落後，資訊公開程度低，對透明度要求也較低，使得投資合法性問題受到質疑，並提高貪汙腐敗的風險。⁴⁶一方面威權領導人容易在此類項目中為個人或親信

牟利；另一方面中國大陸和該國企業都可能藉由資訊不透明的機會從中牟利；三是合法性和腐敗的潛在風險易引發當地民眾和輿論的反對，尤其是在清廉度較差或統治機構長期從國家財產中賺取私利的國家，「一帶一路」全球投資和借貸項目實際上是為全世界的弱小國家設下的債務陷阱，助長各個陷入困境的民主國家腐敗和專制行為。⁴⁷

對於歐美等經濟較為發達的國家而言，中國大陸封閉的建設模式引發對投資合法性的擔憂。中國大陸海外基礎建設模式全程都在中國大陸企業內部解決，不經歐美標準的招投標過程，公開性較低，在歐盟等投資標準嚴格的國家和地區，自然引起批評。⁴⁸歐盟27國駐中國大陸大使(匈牙利除外)於2018年4月曾聯合簽署一份報告，嚴厲批評中國大陸的「一帶一路」倡議不透明又不公平，危害自由貿易理念且偏袒中國大陸企業。⁴⁹

美國智庫「全球發展中心」(Center For Global Development, CGD)於2018年3月發布報告指出，由於「一帶一路」計畫大多採用不透明的貸款合約，並規定須由中國大陸企業負責建造，導致合約對象欠下大筆債務，至少已有23國陷入相當高等級的債務風險，涉及國家橫跨亞、非、歐三洲，其中更包括

45 "Belt and Road Initiative: Strategies to Deliver in the Next Phase," IMF, April 12, 2018, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/04/11/sp041218-belt-and-roadinitiative-strategies-to-deliver-in-the-next-phase>

46 蔡致仁，「馬國不肯巨債 取消陸資2計畫」，中國時報，2018年8月22日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20180822000815-260115>。

47 Maria Abi-Habib, "How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port".

48 劉銘揚，中國在中亞的能源投資模式(政治大學國家發展研究所碩士論文，2018年7月)，頁51。

49 「歐盟27國駐中國大使 聯署批一帶一路」，蘋果日報，2018年4月19日，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180419/1337239/>。



巴基斯坦、吉布地、馬爾地夫、寮國、蒙古、塔吉克、吉爾吉斯，以及蒙特內哥羅等至少8個國家，未來這些國家可能在償還中國大陸債務方面面臨重大的困難。⁵⁰2018年7月，英國《金融時報(Financial Times)》副主編金奇(James Kynge)亦指出，中國大陸中心主義及不透明的發展融資已引發強烈非議和反對，自從2013年開始推動一帶一路計畫以來，沿線66個國家已有234項中國大陸投資的基礎建設計畫遭遇困境，占總計畫1,674項的14%，除了反映各種管理上的問題之外，還有各國對於本身國家安全的擔憂。⁵¹

況且，中國大陸投資的「一帶一路」項目在背後亦隱藏著戰略意圖，例如前述的瓜達爾港，除了可以避免過度依賴麻六甲海峽，打通中國大陸直接連通西南地區與印度洋之外，還可以作為潛在的軍事港口以供解放軍艦艇的停靠。⁵²另外，除了目前已落實的亞投行和絲路基金等國際融資平台外，在「一帶一路」推行過程中，還可能衍生人民幣國際化，形成由中國大陸主導的多邊經貿組織，甚至形塑新的區域安全合作建制等效應。

美國的質疑與阻撓

雖然美國不位於「一帶一路」沿線，

但卻是不能忽視此計畫對其在政治與安全上的影響力。尤其在一帶一路沿線國家中，有20多個國家仍有美國駐軍或與美國保持軍事同盟關係，美國16個「非北約盟國」中有10個以上處於該區域，如巴基斯坦、阿富汗、澳大利亞、埃及等等，但隨著一帶一路建設不斷向西擴展，勢必牽涉與北約成員國的利益關係。況且透過「一帶一路」整合歐亞非大陸，尤其是高鐵系統所形成的聯通與區域化，反而可能邊緣化美國在全球的影響力。

自第二次大戰結束之後，美國在亞太地區的政策即是拉近並聚集其盟國的力量，美國從未在亞太地區的權力爭霸中缺席。小布希(George W. Bush)政府任內，因全力投入反恐戰爭而疏於對亞洲的經營，使得中國大陸在亞太地區的影響力不斷擴大。然而美國的勢力從未離開亞洲，歐巴馬(Barack H. Obama)上任後，美國前國務卿希拉蕊(Hillary R. Clinton)在2009年7月出席東協論壇，宣布美國「重返亞洲(Pivot to Asia)」，並於2011年宣示美國重返亞太地區的政策與決心，⁵³之後美國在東亞及太平洋地區的軍事與外交活動顯著積極提升，致使中國大陸周邊的政治、經濟及軍事安全環境日趨緊張。

2010年5月美國歐巴馬政府公布其第一份《國家安全戰略》(National Security Strategy)

50 John Hurley, Scott Morris and Gailyn Portelance, Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective(Washington, DC: Center for Global Development, 2018), pp.15-17.

51 James Kynge, "China's Belt and Road difficulties are proliferating across the world," Financial Times, July 9, 2018, <https://www.ft.com/content/fa3ca8ce-835c-11e8-a29d-73e3d454535d>.

52 劉銘揚，「中國在中亞的能源投資模式」，頁53。

53 Hillary Clinton, "America's Pacific Century," Foreign Policy, November 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century.

報告，主張國際合作，並強調國防與外交並重，正式拋棄小布希總統的單邊主義與先發制人策略；同時，報告中指出，美國的合作對象將從傳統盟友擴展到中國大陸、印度等正在崛起的新興大國，也強調與中國大陸交往，美中應維持「務實而有效的關係」，並鼓勵中國大陸對和平、安全做出貢獻。⁵⁴美國並在2013年加速推動歐洲的「跨大西洋貿易與投資夥伴協定(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)」以及亞洲「跨太平洋戰略經濟夥伴協定(Trans-Pacific Partnership, TPP)」，呈現出有意排擠中國大陸的態勢。

面對中國大陸提出的「21世紀海上絲綢之路」戰略構想，起初美國政府在公開正式場合展露肯定之意，強調此與美國促進亞太區域繁榮的理念一致，⁵⁵並表示無意和中國大陸開展冷戰式的大國對抗。⁵⁶然而到了2016年，美國政府在《亞太海上安全戰略報告》(Asia-Pacific Maritime Security Strategy)和《2016年中國軍事與安全發展態勢報告》

(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016)等政策中，開始對中國大陸積極推動海軍建設、在周邊海洋紛爭中屢次動用強制力量、在印度洋地區持續擴大影響力等動向深表關注，並質疑中國大陸的海洋戰略具有排除美國參與亞太海洋事務的傾向。因此，為確保區域安全與美國國家戰略利益，美國國防部強調將持續提升亞太前沿駐軍戰力，並透過多重途徑強化盟邦和夥伴國家的國防實力。⁵⁷川普(Donald John Trump)政府更於2017年12月發表上任的第一份《國家安全戰略》(National Security Strategy)，除了強調以維持自由而開放的印太地區為重點之外，更將中國大陸及俄羅斯定義為現狀挑戰者，正式將美中關係定位為競爭對手。⁵⁸2018年1月由美國國防部所發布《國防戰略綱要》(Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America)亦指出，中國大陸為戰略競爭者，並認定中國大陸的經濟擴張與軍備擴張，對美國而言比恐怖主義的威脅更大。⁵⁹

54 Barack H. Obama, "National Security Strategy," May 27, 2010, p.43, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf

55 Simon Denyer, "China Bypasses American 'New Silk Road' with Two of Its Own," Washing Post, October 14, 2013, <https://www.cnas.org/press/in-the-news/china-bypasses-american-new-silk-road-with-two-of-its-own>.

56 Daniel R. Russel, "America's Pacific Future Is Happening Now," U.S. Department of State, April 21, 2016, <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2016/04/256819.htm>.

57 U.S. Department of Defense, Asia-Pacific Maritime Security Strategy(Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2015), pp10-19.; U.S. Department of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China(Washington, D.C.: U.S. Department of Defense, 2016), pp.44-45.

58 Donald J. Trump, "National Security Strategy of the United States of America," December 18, 2017, p.27, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

59 U.S. Department of Defense, Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America (Washington D.C.: Department of Defense, January 2018), <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>



更甚之，2018年11月美國副總統彭斯(Mike Pence)指責中國大陸是威權主義者和侵略行為(Authoritarianism and Aggression)，並指出「一帶一路」計劃使得參與的發展中國家負上龐大債務。⁶⁰2019年4月在北京舉行的第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，美方並未派遣高級官員出席，且對該倡議的融資動作表示關切，擔憂不透明的融資操作、治理不善、無視國際公認準則和標準，破壞許多賴以促進可持續和包容發展，以及維持穩定和以規則為基礎的秩序的標準和原則。⁶¹由美方這些舉動可以發現，現今美國川普政府對於中國大陸「一帶一路」倡議感到質疑與不信任，認為這是中國大陸擴大海外影響力的一種手段，試圖通過不透明的合約項目讓開發中國家背負持續性的債務，並影響美國在歐亞非地區的影響力地位。

結 論

從制度觀點來看，「一帶一路」倡議的提出意味著中國大陸從過去美國所制訂的國際經貿規則及所提供公共財的接受者，轉而爭取成為規則制訂者及公共財的提供者，其目的即在建立其制度地位，爭取制度利益，而中國大陸巨大的經貿實力，成為中國大陸鞏固其制度地位與利益的支柱。根據新自由制度主義的觀點，中國大陸透過國際機制和

會議，例如亞投行、絲路基金、金磚國家開發銀行、「一帶一路」國際合作領袖論壇等，提供國際經濟合作的平台，推動世界經濟發展和基礎建設合作，而中國大陸「一帶一路」倡議應在2016年的亞投行創立之後，或是在2017年的「一帶一路」國際高峰會議之後，更能順利推展與進行。

然而事實並非如此，一帶一路的成員國常也是潛在貸款國，高額債務對沿線國家及中國大陸自身都帶來風險，加上合約的不透明化亦加深成員國的不信賴與計畫的推遲，況且一帶一路的實行亦弱化美國在歐亞非地區的影響力，促使美國對於「一帶一路」倡議抱持質疑與阻擾的立場。習近平主政後，中國大陸已毫不掩飾其爭取區域霸權的野心，由於美中實力進一步拉近，雙方實力關係緊張，中國大陸以「一帶一路」戰略突破美國對中國大陸的地緣圍堵，中國大陸挑戰美國主導的國際制度，創建自身主導的國際制度，已造成中美雙方關係的緊張。

「一帶一路」循著歐亞大陸南北兩線西望，在協助當地各國改善基礎運輸設施的同時，也確實促進彼此間的政策協調與經貿合作。然而，從許多國際建制的權力與權利、責任與義務的分配中，卻可發現國際建制在運作上的困境。因為過於強調國際建制有助於合作達成的論點，忽視國家實力與行為的

60 Jamie Tarabay and Choe Sang-Hun, "Xi and Pence Stake Out Trade Positions in Dueling Speeches at Pacific Rim Forum," The New York Times, November 17, 2018, https://www.nytimes.com/2018/11/17/world/australia/apec-china-trade-xi-jinping-mike-pence.html?_ga=2.4813680.299700746.1556538429-2007811666.1537254412

61 「陸本月一帶一路峰會 美不派高級官員出席」，工商時報，2019年4月3日，<https://ctee.com.tw/news/china/65996.html>

重要性，而任何國際建制，實際上仍是由強權國決定遊戲規則，在欠缺制約國家行為的能力之下，國家之間仍在國際建制之內進行競爭，就算有合作的出現，也只是曇花一現，難以持久。⁶²因此，強權主導的國際建制，反而限縮建制進一步發展的可能，並且排擠到其他國家在建制當中的發展機會。

除此之外，國家加入國際建制，其原因並非為了合作，而是為了避免因此喪失的國家利益。亦即之，國家為了避免在相對地位惡化的情況下，可能是被迫加入國際建制，進而必須負擔無謂的責任配額與維持建制運作的成本。⁶³是故，由強權主導的國際建制，不單影響建制的發展，也影響到其他國家的行為選擇，而讓整個建制有如結構現實主義所言的實力排序與分配，使建制失去原本概念所描述的共同利益功能。

事實上，「一帶一路」推出5年多以來已有相當進展，許多項目已從規劃期進入落實期，然而中國大陸要推動如此龐大的國家戰略，希望與沿線各國進行基礎建設之合作，勢必須面臨許多棘手問題，尤其中國大陸「一帶一路」戰略思維充滿著政治、經濟與安全的考量；況且面對世界霸權美國的政治戰略構想，以及沿線國家和地區的政治制度、法律制度及社會風俗各不相同，這些瞬息萬變的國際局勢，增添「一帶一路」的考驗與困境。

新自由制度主義認為在國際互賴趨強的環境下，合作能使國家獲得更多的利益，但國際處於無政府狀態，合作並非輕易達成，只有雙方認知到共同利益，互相信賴，願意協商促成實現，則可產生合作，另國際合作更需要國際制度的協助，並促進國家間相互的協商與調整，增加合作的機會。亦即之，如果國家間存在共同利益且有堅固的信賴感、強烈的合作意願，則建立制度才能成為可行的途徑。若以新自由制度主義的觀點分析，面對上述各類「一帶一路」的困難和挑戰，未來中國大陸在執行「21世紀海上絲綢之路」的過程中，應著重信賴關係的建立和共同利益機制的建構，採取雙方或多方皆可接受的互利合作項目，並謀求與美日印等大國的認同與合作，以消除可能的阻力與困難。因此，中國大陸如何化解沿線發展中國家對於過度依賴中國大陸融資，以及其在中國大陸融資下可能喪失自主性之疑慮，加上中國大陸如何因應歐盟及美日印等大國的質疑和阻擾，將是中國大陸「一帶一路」倡議未來能否順利推動，並取得成果之重要關鍵。

作者簡介

林麗香女士，中山大學大陸研究所博士。研究領域於中國大陸研究、軍事事務、區域研究、中美台關係。現任職空軍軍官學校通識教育中心教授。

62 鄭端耀，「國際關係『新自由制度主義』理論之評析」，問題與研究，第36期，第12卷(1997年12月)，頁15。

63 Eric Brahm, "International Regimes," Beyond Intractability, September 2005, http://www.beyondintractability.org/essay/international_regimes/.