中共運作「中國—東協博覽會」的戰略意涵

蘇宥寧*

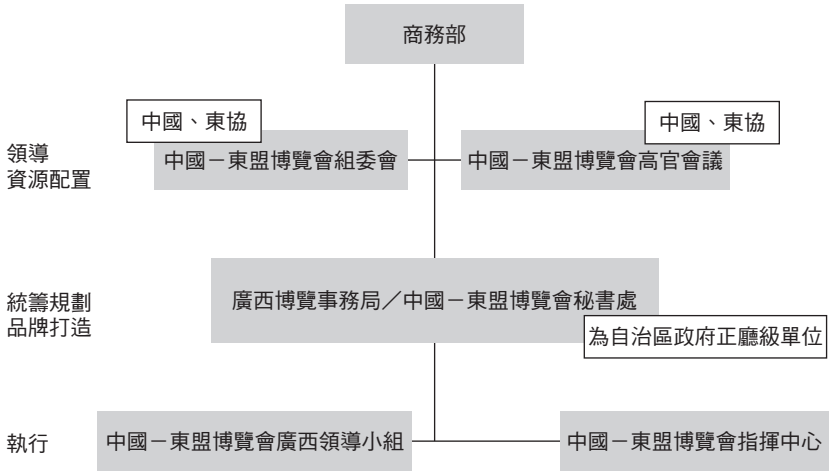
2004年起，中共開始積極於國內、外舉辦各種區域性強，且以加強經貿、投資合作為號召的國際型博覽會。第一個被提出的是以東南亞地區為標的的「中國—東協博覽會」(以下簡稱為東博會)。這個博覽會每年定期於廣西南寧舉辦，最初任務在服務「中國—東協自由貿易區」的建設，然其功能不僅沒有隨著自貿區的建成而弱化，反而日益突顯出東博會隱含在地方、區域以及全球的影響及意涵。

東博會的組織運作

東博會從籌辦到閉幕都是由廣西自治區人民政府主辦，並向國務院商務部回報與負責。東博會決策與領導機構為「中國—東協博覽會組委會」，成員由國務院相關部委派出代表組成。中國商務部部長以及東協諸國的經貿部門主管、東協祕書長共同擔任組委會主任，亦負責對東博會的資源配置。在東博會後期，則舉辦「中國—東協博覽會高官會議」，由中國與東協商務部門、東協秘書處以及中國貿促會派代表出席，形成「多國共辦」的國際型博覽會機制。

* 作者為政治大學國家發展研究所碩士生。

doi: 10.30382/SSA.201910_(158).0008



資料來源：作者整理製圖。

圖一　東博會組織運作

負責東博會的籌備與第一線執行的機構為東博會廣西領導小組與指揮中心，至於統籌、規劃以及品牌打造則由廣西博覽事務局（東博會秘書處），此為自治區政府直屬的正廳級單位，為一套人馬兩塊招牌，乃東博會的常設工作機構。（詳見圖一）

東博會的功能與成效

東博會至今已經連續舉辦 16 年，於籌備與舉辦期間的各種活動已從過去的短期改變為全年性活動，更廣泛地涵蓋了雙邊的政府、廠商與民眾等國家及社會組織。東博會透過特定機制將參與者納入框架下，強化維持東博會的參與熱度，這些機制分別為：領導人會面、高層論壇、魅力之城與主題

國、經貿與投資媒合活動、公眾開放日等。這些機制帶來的成效使得東博會於中國與東協諸國間逐漸形成一個強大的供需結構，這也是每年得以維持高規格，形成多方參與榮景的原因。

首先，東博會滿足了中國與東協的政治外交需求，像是成為中國處理周邊國家「雜音」的懲罰、制裁機制。[1] 例如 2013 年，當時菲律賓媒體在八月底時仍報導總統將率團訪中，但後來卻有消息指出中方僅邀請菲國政府高層（high-level delegation）代表，僅由貿易和工業部長而非國家元首率團參會。此即為中國的懲罰性措施。

對於東協來說，廣西作為中國的邊陲省分，政治敏感度較低，加上東博會每年皆有副國級以上的中國官員代表出席，東協國家也會由國家元首或是經貿相關部門主管率團參會。因此，當中國與東協諸國的政府高層於南寧見面時，「一些在北京不能談的事情，可以拿到南寧來談。」[2] 例如越南與中國自 2019 年 7 月以來因南海問題導致雙方持續對峙。在東博會上，越南副總理武德儋與政治局常委韓正會面時便要求中國應尊重越南的合法權益，勿將東海（南海）問題複雜化。[3]

其次，在經濟上，東博會每年皆設商品貿易專題，不僅民眾可以於公眾開放日現場購買商品，也提供企業一個進入雙邊市場更便捷的途徑，此外也帶動了中越邊境貿易以及雙

[1] 楊昊，「博覽會政治學：中國治理周邊關係的新模式？」，**民主與治理**（嘉義），第 1 卷第 1 期（2014 年 2 月），頁 143-167。

[2] 2019 年 09 月 22 日，筆者於廣西與匿名學者 A 之訪談紀錄。

[3] 越南民智報，2019 年 9 月 21 日，https://dantri.com.vn/xa-hoi/pho-thu-tuong-de-nghi-trung-quoc-khong-de-tiep-dien-tinh-hinh-phuc-tap-tren-bien-20190921194543401.htm.

邊的經貿合作。其中，中馬「兩國雙園」被視為是東博會展現其投資媒合功能的最佳案例，東博會更被認為是兩國雙園得以建成的關鍵。 2012 年東博會開始設立「東協產業園區招商大會」以加速跨境經濟合作園區的投資與招商媒合，自東博會舉辦後，目前已陸續與柬埔寨、馬來西亞、緬甸、印尼、寮國、越南簽約成立跨境經濟合作區。

最後，在人文領域上，東博會亦成為公共外交的新平台。東博會期間所舉辦的商品銷售活動、藝術文化表演，例如南寧國際民歌藝術節與公眾開放日，2019 年於魅力之城展區由菲律賓演出的歌曲與舞蹈，泰國提供免費的按摩體驗服務等。對近年來致力於公共外交的中國來說，由於民眾乃是公共外交的核心，這些活動不僅增加中國民眾對東協商品與文化的了解，明確向外傳達了東博會亦注重深化中國與東協間社會層面的認識，與東協的社會文化共同體相呼應之外，更在無形中讓民眾見證了中國與東協的友好現況與繁榮遠景，民眾透過參與東博會，亦成為中國與東協維持互利共榮友好關係的一環。

東博會的戰略意涵

當中國與東協雙方藉此在政治、經濟與人文領域滿足特定需求時，東博會更隱含著中國於地方、區域以及全球層次的戰略意涵。

一、地方層次：邊陲省分的發展與轉型

東博會的舉辦扭轉過去廣西因為位處邊界常因邊界紛擾，導致中央無法投入過多資源的劣勢。東博會舉辦後，在

加強與東協經貿與投資合作的推力之下，廣西開始受到重視，全區生產總值從 2003 年的 2,821 億人民幣，於 2004 年成長為 3,434 億人民幣，到了自貿區建成前一年已達 7,700 億人民幣;不僅如此，廣西於2014 年承辦第四輪的RCEP 談判，亦成為中國與東協間各種新、舊經濟合作概念的中心，像是:「泛北部灣經濟合作區」以及「兩廊一圈」、「一軸兩翼」等概念與規劃。

除此之外，廣西亦成為國家級經濟發展重點地區。2006 年，廣西的十一五規劃綱要中明文指出要「推進北部灣（廣西）經濟區全面開發」，同年在東博會前一天所舉辦的「中國—東協建立對話關係 15 周年紀念峰會」上，中國時任國務院總理溫家寶提出「積極探考開展泛北部灣經濟合作的可能性」。當時東協領導人認為泛北部灣經濟合作是發展一軸兩翼格局的關鍵，在中國與東協政府高層的支持以及來自中共中央資源的投入之下，2008 年國務院批准了《廣西北部灣經濟區發展規劃》，將此區建設成為中國第一個國際且主要面向東協的區域經濟合作區，於 2010 年進一步批准《廣西北部灣經濟區城鎮群規畫綱要》，使得城市建設得到一致規劃，2019 年 8 月，中國廣西自貿試驗區正式運行。[4]

二、區域層次：經貿合作帶動設施連通

隨著廣西與東協的貿易活動愈趨熱絡，為了方便雙邊物流、客商往來，廣西與越南早在 2005 年便開始進行一連串的公路、鐵路、航空以及物流等「互聯互通」建設，中國於區域

[4] 廣西自貿試驗區範圍涵蓋南寧、欽洲、崇左；泛北部灣經濟區範圍包含六個廣西城市，分別為：南寧、玉林、欽洲、北海、崇左、防城港。

層次上的戰略擴張意圖也日益浮現。

2005 年 9 月底，第一班來往廣西與越南間的直達車開通（南寧—友誼—河內）；同年 12 月，第一條中國向東協的高速公路—南友高速公路（南寧—友誼關）通車，並與越南 1 號公路銜接，這讓南寧至友誼關的路程從 5 小時縮減至一半，來自越南的商人若當天出發，可於當天抵達南寧。2009 年 1 月，南寧至河內的國際旅客列車正式運行，南寧成為北京以外另一個於中國具有國際列車起點的城市。2007 年，廣西與越南簽署了《跨境經濟合作區合作備忘錄》，於廣西憑祥市以及越南諒山省也就是中越邊界接壤處各自劃地建立綜合保稅區，該區於 2008 年批准成立。2011 年 9 月，憑祥綜合保稅區正式運行，成為中越間最大的陸路貿易口岸。2013 年 10 月，中國商務部與越南簽署了《關於建設跨境經濟合作區的備忘錄》，跨境合作正式提升到國家層次，雙方預計加速發展「互聯互通」建設以利人員、貨物往來。2015 年 11 月，廣西與越南簽訂了兩條跨境貨物專用通道協議（友誼關—友誼口岸、浦寨—新清），以加速貨物流通與通關便利化。

這一連串以促進經貿合作為目的而簽署的備忘錄與協議，促使中國開始於中越邊境廣西段進行除雷，亦帶動雙邊的「互聯互通」建設。2017 年，中越友誼關—友誼口岸國際貨運專用通道於 9 月 11 東博會開幕前一天開通，由越南常務副總理張和平等出席通車儀式；同時，中越雙方亦持續推動憑祥保稅區兩國一檢措施。

不僅地理隔閡在經貿合作下逐漸被消除，廣西與東協間民航網絡也因為貿易愈趨熱絡而日益擴大。2001 年南寧吳圩國際機場的旅客吞吐量僅有 92 萬，起降架次 1.6 萬，在東博會舉辦前一年，該機場的國際航線僅有 3 條，隨著

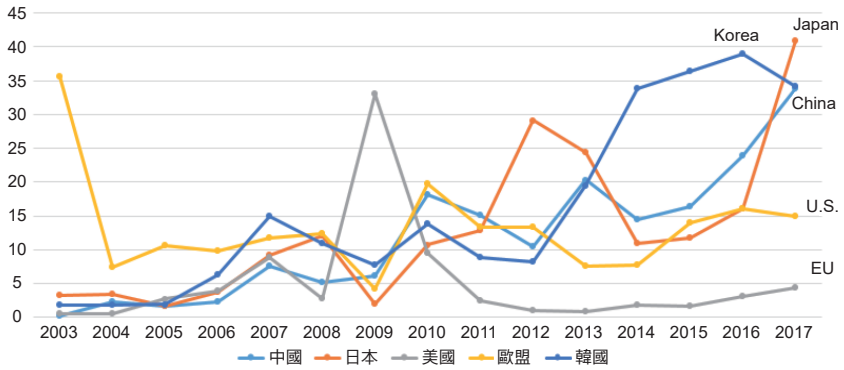
東博會舉辦以及自貿區建立，國際航線逐年增加。至 2018 年，廣西與東協的民航航線達到全覆蓋，亦即廣西與所有的東協國家皆建立航點，2018 年的旅客吞吐量突破 1,500 萬人次。

經由以上的檢視，可以發現過去紛擾不斷的中越邊境，在東博會舉辦之後，中越雙方的重點快速轉向經貿發展，不僅中國與越南得以進行公路、鐵路銜接，廣西更藉此成為中國面向越南與東協諸國陸、海、空樞紐，邊陲省分成功地轉型為國際經濟與物流中心。目前越南仍與中國存有領土主權爭議，加上中國於國際場合越來越活躍，當經貿依賴與政治威脅共存而地理上的障礙又被逐一清除時，未來越南面對中國必須更加小心翼翼。

三、全球層次：經濟與技術依賴趨勢

在全球層次上，東博會不僅為經貿合作與投資媒合的平台，更隱含中國展現國力、逐步擴大政經版圖、排擠歐美勢力的戰略意涵。在經濟上，東協自成立之初，內部貿易活動本就不頻繁，當初東博會的舉辦，就是為了協助建立東協自由貿易區、提高東協的外資吸引力而設立，中國則透過共建中國—東協自由貿易區的方式強化東協的參與意願。歷經十六年，部分東協國家在經濟發展上卻越來越仰賴來自中國的投資，而非原先的歐盟、日本、美國。

2003 年，來自東協內部的直接投資額（Foreign Direct Investment，以下簡稱 FDI）僅占全額的四分之一不到為 11.1%，根據最新統計，經過 14 年，2017 年投資額雖然有所成長，但依舊不到四分之一為 19.9%；然而，中國對東協的 FDI 從 2002 年的 0.2% 佔比到了 2004 年成長為 2.1%，到了



資料來源：東協秘書處官網，作者整理後製圖。

圖二　2003-2017 流入 CLMV 的 FDI 來源

2009 年也就是自貿區建成前為 3.8%，2017 年達 8.4%。[5] 過去東協的前三大 FDI 來源從為歐盟、日本、美國，但自 2010 年開始，中國正式取代美國的位置，成為東協第三大 FDI 來源國，不僅如此，東協新成員國柬埔寨、寮國、緬甸、越南四國（以下簡稱 CLMV）的 FDI 來源也出現改變。2003 年 CLMV 四國前三大 FDI 來源分別為：歐盟、日本與韓國，東博會建立之後，2004 年中國首次超越韓國成為第三大投資來源，2011 年成為其最大 FDI 來源國，並取代了歐盟成為 CLMV 四國在經濟發展上最重要的夥伴（如圖二），且中國在 2017 年之後有取代日、韓的趨勢。

根據以上數據，說明東協自 2000 年以來，雖然透過中國「崛起紅利」一步步縮減各國經濟發展不均的情況並且朝自貿區與經濟共同體的方向努力，卻也讓中國取代了歐盟、日本、韓國三國，成功地擴展了其於 CLMV 四國的經濟版圖。

[5] 數據來自東協秘書處官網。

除了經濟層面，中國在技術上的輸出也相當值得關注。目前全球定位系統仍由美國、俄羅斯、歐盟為主，全球定位系統對於國家在軍事上的用途不言自明。中國一直致力於打破歐美主導定位系統的地位，除了藉此塑造中國於技術上與歐美國家齊平，在軍事上更是為了強化國防的自主性。近年來，中國的全球定位系統—北斗系統的發展快速，引起美國的高度關注，並由美中經濟暨安全檢討委員會（United States-China Economic and Security Review Commission，簡稱USCC）撰寫了一份報告，提到北斗系統將隨著一帶一路倡議的擴大，服務將包括中東在內的地區，屆時沿線國家對美的依賴降低，將對美國帶來安全、經濟與外交上的影響。

2012 年 12 月中國與東協啟動「中國—東協技術轉移中心」，並且開始每年於東博會舉辦「中國—東協技術轉移與創新合作大會」，並自 2013 年起，開始藉由東博會舉辦論壇以及專題展等方式協助北斗系統進入東協。2014 年，泰國預計於三年內在國境內建立 220 個北斗系統基地台，至 2020 年，中國預計於東協十國建立 1,000 多個基地台以達到北斗系統的全面運作；不僅如此，中國更陸續與泰國、柬埔寨建立全球衛星導航基地站、與馬來西亞成立「北斗東協數據及服務中心」、與寮國建立北斗產業示範園，以及與泰國共建「中國—東協北斗科技城」，進一步加深其科技系統的影響力。[6]

東協一直以來亟欲處理成員國之間經濟發展程度不均的

[6] "China's Alternative to GPS and its Implication for the United States", United States-China Economic and Security Review Commission, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/Staff%20Report_China%27s%20Alternative%20to%20GPS%20and%20Implications%20for%20the%20United%20States.pdf

表一　東博會歷屆主題、主題國與特邀合作夥伴

年份	主題國	特邀合作夥伴	中國 — 東協博覽會主題
2004	x	x	友誼、合作、發展、繁榮
2005	x	x	中國 – 東協自由貿易區的建設進程
2006	x	x	魅力城市
2007	柬埔寨	x	港口合作
2008	柬埔寨	x	信息通信合作
2009	寮國	x	海關與商界合作
2010	印尼	x	自貿區與新機遇
2011	馬來西亞	x	環保合作
2012	緬甸	x	科技合作
2013	菲律賓	x	區域合作發展、新機遇、新動力、新階段
2014	新加坡	澳洲	共建 21 世紀海上絲綢之路
2015	泰國	南韓	共建 21 世紀海上絲綢之路 – 共創海洋合作美好藍圖
2016	越南	斯里蘭卡	共建 21 世紀海上絲綢之路，共築更緊密的中國 – 東協命運共同體
2017	汶萊	哈薩克斯坦	共建 21 世紀海上絲綢之路，旅遊助推區域經濟一體化
2018	柬埔寨	坦桑尼亞	共建 21 世紀海上絲綢之路，建構中國 – 東協創新共同體
2019	印尼	波蘭	共建一帶一路，共繪合作願景

資料來源：作者整理自東博會官網。

問題，然而，打著建立互利互惠的中國—東協自由貿易區東博會，反而透過經濟與技術不對稱，成為滿足東協部分國家發展需求供給者。不僅如此，2013 年中國提出一帶一路倡議之後，東博會的主題也隨之轉變，並於 2014 年設立了「特邀貴賓國」(後於 2017 更名為「特邀合作夥伴」)，正式將服務對象擴大至中亞、中東歐等國(詳見表一)，同年亦推出「一帶一路展區」並持續舉辦至今。

後續觀察

過去東協國家被認為無法團結一致，部分國家更傾向於與區域外國家合作，導致共同體的建構以及相關整合的推進較為困難。面對與中國經濟和技術高度不對稱的情況下，東協作為共同體，其中心性有逐漸受到破壞的趨勢，例如柬埔寨與寮國皆非南海聲索國，卻分別在擔任 2012 與 2016 年的東協輪值主席國時，因在南海議題上有所堅持，使得發表外長聯合聲明時並不順利；2016 年南海仲裁案前，柬埔寨甚至發表聲明表示不支持仲裁的結果。此外，2015 年的東博會中，越南副總理阮春福提到因為東博會作為中國與東協間的橋樑以及中國所提出之一帶一路戰略倡議，使越南得以參與區域合作、進而縮小與地區各國的發展差距，反映出越南在國家發展與提升國際能見度有逐漸依賴中國的情形。

當經貿合作與往來加速「互聯互通」建設，同時面對高科技技術有逐漸被壟斷的趨勢，貿易和技術與歐美日漸脫鉤的東協，在未來政策制定上將更易往中國傾斜。如今東博會的服務對象與合作夥伴不再侷限於亞洲，基於東博會打著多國共辦的口號，但仍然是由中國主導的事實，中國可能繼續運用東博會作為外交政策工具，進而將東協、[7] 甚至是其他國家引入其經濟秩序，甚至是政治秩序中。

以目前東南亞的局勢而言，美國恢復保護主義、退出 TPP、僅派代表出席 2019 東協峰會，中國積極推廣 RCEP，與此同時，東博會除了帶動中越邊境貿易與跨境經貿合作區建設，更是實踐一帶一路倡議相關建設的關鍵一環。由於一

[7] 2019 年 09 月 22 日，筆者於中國廣西與匿名學者 A 之訪談紀錄。

帶一路倡議銜接東協各國國家戰略定位，如寮國從陸鎖國成為陸聯國、印尼的全球海洋軸心等，因此必須關注未來人民幣的影響力是否在此區域加深。

此外，面對中國的積極作為，一直致力推動南海行為準則的東協，將不可避免地受到箝制，[8] 東博會每年於九月舉辦，時間剛好落在兩次東協峰會之間，本身具有一定程度的政治意涵，亦可說是中國突破過去以東協為主導對話框架，另起的政治橋梁。東博會的舉辦地偏離中共政治重鎮，加上其以經貿投資為主的形象，目前並不吸引西方媒體的關注，這意味著東博會除了是中國與東協雙方合作概念實質化的平台，更可避免他國利益過度涉入使協商複雜化，同時亦能在下屆東協峰會前「承先啟後」。

2019 年主題國的印尼僅派出總統特使出席，一改往年主題國皆由國家元首率團參會的「習慣」，對比中南半島國家領導人幾乎連年出席的情況，未來不僅可從東博會的主題設定、合作夥伴、舉辦的高層論壇，推測出中國對外政策走向與發展重心，亦可一窺東協海洋與陸上國家對中之態度，及其在東博會框架下形成有別於以往、以中國為主導的中國—東協對話機制之意願。

[8] Voice of America, 2019/10/30, https://www.voanews.com/east-asia-pacific/southeast-asian-leaders-seen-siding-chinas-despite-maritime-dispute