

# 中國大陸推動「一帶一路」與 亞洲基礎設施投資銀行之戰略意涵

黃美鳳\*

2013年中國大陸提出了「一帶一路」(One Belt, One Road)及倡議成立「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, 簡稱 AIIB)兩大政策,係習近平於2012年11月當上中共中央總書記、2013年4月就任中國大陸國家主席後,推出之重大對外政策,其戰略設想之宏大令人矚目,同時也相當程度反映習近平領導時期之對外政策於中國大陸國家發展過程所扮演之角色。「一帶一路」包括連接中國大陸新疆與中亞地區的「絲綢之路經濟帶」,以及自中國大陸西南省份經中南半島連接太平洋與印度洋的21世紀「海上絲綢之路」,由地緣政治經濟的角度來看,中國大陸推動「一帶一路」的建設與聯通具有三層戰略意涵:首先,藉由「一帶一路」向西與向南鞏固能源進口的通道;其次,參與投資建設及改善「一帶一路」沿線發展中國家之基礎設施,藉投資汲取發展中國家較高之經濟成長率以彌補中國大陸國內過度投資、生產過剩所面臨的成長動力衰退,同時滋長中國大陸邊區省份與沿線國家之經貿往來,以此改善長期區域發展不均衡的問題;第三,藉由強化與沿線發展中國家之經貿繁榮共享與文化交流,提升中國大陸對其政經影響力,並爭取中國大陸追求的國際地位與聲望,以及其他國家對中國大陸社會文化與價值觀之尊重,亦即實現習近平所提出之「中國夢」。

\* 作者為遠景基金會國際交流暨研究組副研究員。

有趣的是，中國大陸媒體稱「一帶一路」政策為中國大陸版的「馬歇爾計畫」(The Marshall Plan)，恰好貼切地反映習近平推出「一帶一路」政策的戰略深意；如同二次世界大戰後美國藉由「馬歇爾計畫」協助歐洲復興也支持了美國戰後的繁榮，同時遏制蘇聯勢力在歐洲擴散，維持美國支持的民主價值以及歐洲作為美國長期的民主同盟。然而，推動「一帶一路」仍面臨沿線國家對中國大陸可能對其施展影響力的猜疑，加以中國大陸遲未能提升其在「國際貨幣基金」及「亞洲開發銀行」(後稱「亞銀」)之投票權重，習近平緊接著在10月訪問印尼時提出創建「亞洲基礎設施投資銀行」(後稱「亞投行」)，盼藉由建立多邊投資平台提升自身於國際多邊開發銀行體系之影響力，也為稀釋「一帶一路」沿線國家對中國大陸於幕後操縱的猜疑與抗拒，不過，「亞投行」能否達成降低沿線國家猜疑、使「一帶一路」建設順利推展的目標，仍有待觀察。

## 「絲綢之路經濟帶」之內容及其意涵

一千多年前，先民在相連的歐亞大陸上即因自然的貿易需求而走出了連接中國大陸西安(長安)與義大利羅馬的「絲綢之路」，如今中國大陸則欲動員國家之力重新打造「絲綢之路經濟帶」，並賦予新的國家發展戰略意涵。2013年9月習近平藉著出席上海合作組織(下稱上合組織)領袖峰會的機會訪問中亞四國，於訪問中亞大國哈薩克時安排於那紮爾巴耶夫大學(Nazarbayev)演講，首次倡言與周邊國家共同建設「絲綢之路經濟帶」，其後訪問吉爾吉斯、烏茲別克與土庫曼亦均邀請相關國家共同發展「絲綢之路經濟帶」。根據2013

年習近平訪問中亞之演講內容以及中國大陸媒體對「絲綢之路經濟帶」內涵的闡述，雖然建設「絲綢之路經濟帶」一說係習近平 2013 年訪問中亞才初次登場，然而中國大陸藉成立上合組織強化與中亞國家之合作在此前即已展開，由習近平於中亞大國哈薩克發表「絲綢之路經濟帶」演講，即是以此出場安排標誌習近平時代之中亞政策，並以此統合中國大陸與中亞國家合作之政策。

如前所述，由習近平安排出場的「絲綢之路經濟帶」政策有三層意涵：鞏固能源安全、外借經濟成長動力以拉抬邊區省份經濟發展，以及實現提升中國大陸國際聲望與影響力之「中國夢」。在鞏固能源安全方面，早於 2001 年中國大陸邀集俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克及烏茲別克等中亞國家成立上合組織（現有觀察員國家印度、伊朗、蒙古、巴基斯坦與阿富汗，以及對話夥伴斯里蘭卡、白俄羅斯與土耳其），即著眼藉上合組織強化與中亞國家合作以鞏固能源安全，爰因中國大陸能源依賴進口程度高，且石油進口來源主要集中於中東地區，而上合組織成員國除有俄羅斯、哈薩克等中國大陸之主要石油進口國，其他國家則為建設油管須經之途以及共同打擊疆獨之夥伴；據統計，2012 年中國大陸整體石油消費之對外依存度達 58%，而其前十大石油進口國分別為沙烏地阿拉伯、非洲安哥拉、俄羅斯、伊朗、阿曼、伊拉克、委內瑞拉、哈薩克、科威特及阿拉伯聯合大公國<sup>1</sup>。如 2004 年中國大陸為強化進口中東石油之運輸安全，由中國石油天然氣公司（CNODC）與哈薩克國家石油運輸公司（KTO）

<sup>1</sup> 中國網財經首頁，「中國月淨進口石油首超美國，消費量不斷增長」，2015 年 1 月 29 日瀏覽。

各出資 50% 成立中哈管道有限股份公司 (KCP)，建設連接裡海到中國大陸新疆地區之石油管線，2009 年 7 月第二期管道工程完成後即已接通裡海到中國大陸；2007 年中國大陸與土庫曼簽署建設輸氣管道和天然氣供應協議，並陸續啟建由土庫曼境內阿姆河岸通往中國大陸之天然氣輸氣管道，至 2012 年底已完成 A、B、C 三條輸氣管，並有 D 線興建中。

另外，中國大陸亦與中亞國家合作建設中吉烏公路與塔烏公路等鐵路、公路、航空、電信、電網與能源聯通網絡，盼降低中國大陸邊區省份與中亞國家間交通運輸成本、促進雙邊經貿滋長，藉由中亞發展中國家基礎設施建設作為拉動中國大陸邊區省份經濟成長以維持中國大陸整體經濟持續成長之外來動力；此一加強中國大陸與中亞國家間合作與經貿聯繫的「絲綢之路經濟帶」若能漸次茁壯，將有助改善中國大陸長期區域發展不均衡以及近年所面臨國內過度投資、生產過剩等問題。再者，習近平亦盼藉由經貿與人員往來帶動繁榮共享與文化交流，以此消弭「中國崛起」、「中國威脅」等論述對中國大陸爭取國際地位與國際聲望之負面影響，並鋪陳通往「中國夢」的階梯。

## 「21 世紀海上絲綢之路」之內容與意涵

繼 2013 年 9 月習近平在中亞提出「絲綢之路經濟帶」，未久習近平於 10 月訪問印尼時於印尼國會發表演說提出共同建設 21 世紀「海上絲綢之路」，強調自古以來中國大陸與印尼雖有海洋相隔，先民仍然駕著船舶展開貿易往來，形成海上的「絲綢之路」，並倡議利用「亞投行」與「中國 - 東協海上合作基金」發展海洋合作夥伴關係、促成共同繁榮。然而，在

習近平提出共建「海上絲綢之路」之前，中國大陸也早已著手加強與東協、馬爾地夫、孟加拉、斯里蘭卡、印度及巴基斯坦等處於太平洋連接印度洋沿線上的國家進行合作，故可知，「海上絲綢之路」實際上也非全新的政策，而是習近平用以統整中國大陸向南拓展經貿網絡、鞏固能源運輸安全，甚至建立軍事運補線的政策標籤，並藉由給予「海上絲綢之路」的政策標籤，取代外界所稱「珍珠鍊戰略」，盼稀釋「珍珠鍊戰略」一說所隱含的「中國威脅」陰影。

具體而言，中國大陸在建設「海上絲綢之路」所展開的行動，包括：2007年中國大陸援助建成巴基斯坦瓜達爾港(Gwadar)，2013年中巴簽署協議建設連接新疆喀什(Kashgar)及瓜達爾港的中巴鐵路與並行的輸油管，建成後中東石油可以最短距離進口至中國大陸新疆；2008年中國大陸援建斯里蘭卡汗班托塔港(Hambantota)及儲油槽，2014年6月全部完工啟用，汗班托塔可成為中東石油輸往中國大陸的中轉站；2010年中國大陸援建孟加拉吉大港(Chittagong)，預定建成深水港與連接雲南的鐵路與公路；2012及2015年中緬天然氣管和石油管線分別開通，中國大陸自中東進口的油氣可由緬甸實兌港(Sittwe)輸往中國大陸雲南、廣西及重慶，免經麻六甲海峽；2013年中國大陸與泰國達成「鐵路換大米」協議，中泰將建設連接昆明與新加坡的中泰鐵路，預計2021年完成，未來昆明將成為中國大陸面對東協的主要門戶<sup>2</sup>。綜觀上述中國大陸與太平洋連接印度洋沿線國家之合作項目，主要係由中國大陸提供貸款以建設港口及連接港口之

<sup>2</sup> 澳洲國立大學亞太學院訪問學者 Geoff Wade 稱：通過方便的高鐵路線…，雲南省會最終會成為東南亞大陸實際上的首府。「藉助高鐵，中國影響力向東南亞延伸」，紐約時報中文網，2014年8月12日。

鐵、公路等，其政策意涵較之「絲綢之路經濟帶」更多了一項，除維護中國大陸能源安全、汲取投資沿線開發中國家基礎設施建設之經濟利益，以及藉促進共榮與文化交流提升中國大陸國際地位與聲望外，這些轉運中東石油前往中國大陸的深水港還可能成為中國大陸由太平洋通往印度洋線上的軍事運補港。

## 「亞洲基礎設施投資銀行」

2013年10月習近平訪問印尼時也提出了成立「亞投行」的倡議。亞洲基礎設施相對落後與缺乏，據「亞銀」研究指出，2010年至2020年約需8兆美元投入基礎設施建設，但「世界銀行」、「國際貨幣基金」與「亞銀」之資金不足以支應此一龐大投資需求，且中國大陸盼提升其於「世界銀行」、「國際貨幣基金」與「亞銀」決策影響力之努力持續受挫，故習近平倡議由亞洲國家共同成立專門投資於基礎設施的「亞投行」，並由中國大陸出資半數以取得主導權。中國大陸規劃「亞投行」之組成成員為主權國家，註冊基金規模為1,000億美元，出資比例依各成員國GDP規模進行分配，故中國大陸將扮演主要出資者角色（約出資500億美元），並將透過金融創新工具與「公私夥伴關係」機制投入亞洲地區的基礎設施建設投資，而這些投資當然包括建設「一帶一路」沿線國家的基礎設施，惟中國大陸迄未對外公開「亞投行」運作投資之商業模式，尚難確實評斷「亞投行」未來成敗，如投資資金之可持續性、投資風險之管理與分攤等；以及中國大陸於「亞投行」成立後之操作及其發揮影響力之路徑。此外，至3月31日申請成為「亞投行」創始成員之截

止日止，包含台灣共有 48 個國家以及香港特區成為「亞投行」創始成員或已申請成為創始成員<sup>3</sup>，預期「亞投行」創始成員將於今年中完成組織章程談判，並於年底正式成立「亞投行」。

中國大陸倡建「亞投行」也有兩層意涵：首先，2012 年中共十八大揭示其經濟發展目標為 2020 年 GDP 達到 2010 年的兩倍，欲達到此一目標需要平均 7.5% 的年經濟成長率，過去中國大陸在 1980 年代改革開放到 2010 年的 30 年間維持了平均 10.37% 的年經濟成長率，令人驚艷，但自 2012 年起中國大陸經濟成長率下滑至 7.7%，2014 年勉強維持在 7.4%，且世界銀行預測 2015 至 2017 年中國大陸的經濟成長率只有 6.9% 到 7.1%<sup>4</sup>，因此，中國大陸顯然需要借助投資亞洲開發中國家之基礎設施以補充自身國內經濟成長動能不足的問題。其次，中國大陸雖然想藉著投資周邊開發中國家之基礎設施來拉動自身經濟成長，但面臨著周邊國家可能抗拒中國大陸藉著投資基礎設施而對其投射影響力的問題，因此，中國大陸盼藉「亞投行」此一多邊投資平台，稀釋周邊國家對中國大陸主導其基礎設施建設的疑慮。

<sup>3</sup> 這 48 個國家為中國大陸、孟加拉、汶萊、柬埔寨、印度、印尼、哈薩克、科威特、寮國、緬甸、馬爾地夫、馬來西亞、蒙古、尼泊爾、紐西蘭、阿曼、巴基斯坦、菲律賓、卡達、新加坡、斯里蘭卡、泰國、烏茲別克、越南、塔吉克、沙烏地阿拉伯、約旦、英國、盧森堡、瑞士、法國、義大利、土耳其、韓國、奧地利、喬治亞、巴西、荷蘭、丹麥、澳洲、埃及、芬蘭、俄羅斯、吉爾吉斯、德國、瑞典、冰島、台灣。

<sup>4</sup> 世界銀行網站資料，<http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects/data?variable=NYGDPMKTPKDZ&region=EAP>，2015 年 2 月 14 日瀏覽。

## 後續觀察與政策建議

綜上所述，中國大陸以創建「亞投行」輔助推動共建「一帶一路」，以實現其維護能源安全、補充經濟成長動力，以及藉共享繁榮與文化交流鋪陳「中國夢」的三合一目標，不過，中國大陸的「一帶一路」與「亞投行」政策能否順利推展，有幾點需要持續觀察，如「一帶一路」沿線國家是否能消除對中國大陸的疑慮？即使「亞投行」為一多邊投資平台，然中國大陸試圖藉由出資權重主導「亞投行」，則「亞投行」的多邊性質能否稀釋沿線國家對中國大陸疑慮即有待商榷；再者，「亞投行」正式啟動後的商業模式能否維持資金可持續性？而「世界銀行」為抑制中國大陸藉「亞投行」發揮影響力所成立的「全球基礎設施基金」<sup>5</sup> (Global Infrastructure Facility, 簡稱 GIF) 以及「國際貨幣基金」、「亞銀」等既有多邊開發平台與「亞投行」間之競爭將如何發展？均待「亞投行」成立及公開其商業模式後進一步檢視。

對台灣而言，須注意者係我參與「亞投行」之利弊，以及如何參與。根據「亞洲開發銀行」之估計，亞洲開發中國家在 2010 至 2020 年間需要 8 兆美元投入基礎設施，且開發中國家之經濟成長幅度通常較已開發國家高，故若台灣能參與「亞投行」，將可有機會參與相關投資及增強我與其他投資夥

<sup>5</sup> 世界銀行於 2014 年 10 月 9 日年會上宣佈成立「全球基礎設施基金」，規劃由多邊發展機構、援助國政府、跨國資產管理公司、私人股本公司、養老金、保險基金以及商業銀行共同合作，投資於開發中國家之基礎設施建設，預期於 2015 至 2020 年間每年投資一兆美元於建設開發中國家基礎設施；外界解讀此基金係為與中國大陸主導之「亞投行」相抗衡所成立。

伴與受投資國間之經貿合作關係，一方面為我國內大型基金尋找投資標的，一方面亦有助我企業取得承攬基礎建設之資格；惟參與開發中國家基礎設施投資亦有風險，爰因開發中國家政府之執行力與貪污問題等風險因素均為其不易取得低成本長期資金之癥結，台灣勢須針對參與相關投資之曝險條件與規模預先評估並訂定規範。

此外，目前中國大陸將「亞投行」定位為政府間多邊合作機構，設定主權國家為組成成員，台灣須注意我參與「亞投行」之會籍身份與權利地位是否與其他成員國相同，有無遭到矮化。例如，中國大陸外交部於台灣遞交參與「亞投行」之意向書後公開表示盼我不在「亞投行」造成「兩個中國」和「一中一臺」，國臺辦則申明歡迎我以「適當名義」參與「亞投行」，均顯示中國大陸將持一貫立場營造我以「香港模式」參與國際組織之例；而香港亦已申請參加「亞投行」，且據中國大陸財政部網站資訊，香港於3月31日以中國大陸代表團成員身分參與「第三次籌建亞洲基礎設施投資銀行談判代表會議」，惟恐中國大陸以此「香港模式」矮化台灣國際地位，台灣須注意中國大陸是否創設非主權國家會籍之身份予台灣及香港適用？此一非主權國家會籍身份之創設係於「亞投行」多邊機制下進行討論，或於兩岸對話機制下討論？以及與非主權國家會籍身份相對應之會員權利有無減損？對於上述問題，台灣政府應預先擬定政策底線與因應方案。