

# 台灣參與亞投行的效益評估與 因應策略

陳宗巖\*

中國大陸由習近平主席在 2013 年 10 月 2 日，於訪問雅加達時，提出籌備亞洲基礎設施投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank，簡稱亞投行) 的想法，並於 2014 年 10 月 24 日與 21 個國家在北京正式簽署《籌建亞投行備忘錄》，於 2015 年 6 月 29 日由 57 個有參與意向的創始國簽署《亞洲基礎設施投資銀行協議》，在兩年不到的時間內完成亞投行的架構並即將開始運作。亞投行旋風受到世界各國關注，台灣也立即表達積極的參與意願，但是此項議題在國內社會中不免引起正反兩方的辯論，正方認為加入亞投行能夠提升台灣國際能見度、融入區域經濟整合、加強兩岸經濟交流、增加跨國商機等，反方認為政府處理亞投行的過程草率、不透明、未與社會各界充分溝通、未讓國會充分監督、未做詳盡評估、經濟效益不明等。本文旨在探討這些爭議與問題，並分析台灣參與亞投行在各種面向上的評估。

## 中國大陸成立亞投行的原因

亞投行被外界視為中國大陸推動「一帶一路」戰略下的重要政策工具，希望藉由跨國資金的投入，協助亞洲國家發展基礎建設，以利中國大陸與亞洲國家的連結，並進一步帶來

---

\* 作者為國立政治大學國際關係研究中心博士後研究。

各方面的合作。根據國際金融組織的估計，亞洲基礎建設所需要的資金高達 8 兆美元，許多亞洲國家為開發中國家，無法獨自負擔，且依靠既有的世界銀行（World Bank，簡稱世銀）與亞洲開發銀行（Asian Development Bank，簡稱 ADB 或亞銀）也不足以負擔這筆龐大的金額，因此亞投行在國際金融資源不足的環境下，取得利基點，並迅速獲得許多國家的支持。此外，亞投行帶動的海外基礎建設投資，也能夠幫助中國大陸出口過剩的、且可以移動的生產要素（例如勞工與資金）以及產品，抒解國內經濟調控的壓力、失業及原料滯銷的問題。

除了上述資源配置問題的角度來看，許多分析多從國際政治的角度觀看亞投行的成立，認為中國大陸對現有國際金融合作機制不滿，特別是在世界銀行與亞銀的投票權不足（在 2012 年，中國大陸在世銀與亞銀的投票權均為 5.5%），且股權改革計畫一直受到阻礙，因此希望透過對亞投行的主導，提升中國大陸在國際金融組織的地位，發揮其國際金融權力。根據 2015 年 6 月 29 日出爐的《亞洲基礎設施投資銀行協議》，中國大陸認繳的股本占總數的 30.34%，投票權則占 26.06%，大幅提升其國際金融地位。這種具有地緣戰略意涵的現實主義觀點，特別受到美國與日本的重視，擔心其在亞洲的金融地位受到挑戰，這也反映在兩國並未成為創始成員，且美國在安全上的重要盟邦菲律賓，雖然是 57 個創始會員之一，但並未正式參與 6 月 29 日的正式簽署日。此外，亞投行也被外界認為有推動人民幣國際化的任務，提高人民幣在國際金融市場的影響力。

最後一種普遍的觀點認為，亞投行能夠拉進中國大陸與亞洲各國的關係，透過比世銀或亞銀更為寬鬆的（或非條件

式的)、門檻低的融資方案，能夠吸引更多亞洲國家的注意，提升各國對中國大陸的印象與觀感，特別與歐美國家相比，中國大陸在亞洲似乎沒有堅固的盟友，原本關係堅實的北韓，據傳這次雖有提出加入亞投行的意願，但是遭到中國大陸拒絕，原因可能是北韓無法提供透明的國家經濟與金融市場資訊，北韓的作法違背了亞投行積極塑造的公開、透明經營模式，可能因此遭到中國大陸的拒絕，這說明了中國大陸亟欲透過亞投行，提升其在國際社會上的形象，這次大部分亞洲國家都加入了，更獲得 17 個歐洲國家的認同，成為創始會員國，可初步看出亞投行似乎成為中國大陸重要的外交工具，提升國際社會對中國崛起的正面觀感。

## 台灣參與亞投行的挑戰

台灣參與亞投行對台灣內部與兩岸關係來看，有幾點可以觀察。第一，台灣內部正面臨 2016 年總統大選，在目前執政團隊剩餘不多的時間內，能夠提出的積極政策有限，且代表執政黨參選的候選人，應不會將具有爭議的亞投行議題納入選戰主軸，因此亞投行恐難以獲得社會各界充分討論，此議題更不可能在國會受到有效的監督，因此台灣內部對亞投行的意見仍將分歧。然而，在參與的名稱上，台灣民眾有較為明顯的共識，在台灣指標民調於 2015 年 4 月 13 日的民調中，民眾被問到「中共政府主導的國際組織，台灣…」時，75.3% 的受訪者認為「若無被矮化應爭取加入」；但被問到「若中共不反對台灣加入國際組織，但是必須用『中國台灣』或『中國台北』名稱加入」時，59.5% 的受訪者表示「不能接受」。由此可看出爭議點不是在加入與否或經濟效益的高低，

而是政府推動加入亞投行的「政策過程」是否合適與完備，且是否能夠談到以「不被矮化」的方式加入。若政府無法有效處理這個部分，則台灣加入亞投行的問題，短期間內恐怕難有積極的結果。

第二，若台灣在未來真正加入了亞投行，可能擁有的實質經濟利益恐怕不是這麼明顯。中國大陸被外界視為有「景氣過熱」的問題，從房市、股市與原料市場等價格來看，中共中央經常需要調控，來穩定經濟的發展，透過亞投行的融資，將過熱的生產要素轉到亞洲發展中國家，是個不錯的方式。但是對於台灣來說，從2010年國發會發佈的經濟景氣對策信號，表現不錯之後，持續下探，到最近2015年4月，已到達景氣低迷的地步，台灣並沒有中國大陸在這方面的問題，反倒是國內投資不足，吸引外資能力不佳，若跟著亞投行到亞洲各地投資基礎建設，能否將這些經濟利益帶回台灣會是個問題。若無法為台灣開創經濟利益，到時恐怕會遭受到更多的批判。

台灣在國外投資的強項是製造業、批發及零售業、金融及保險業和不動產業，根據2014整年台灣的對外投資統計，這四種投資業別占了台灣對外總投資的92.3%，其中金融與保險業單項就占了49.7%，其他與基礎設施相關的業別，僅有礦業及土石採取業、營造業和資訊以及通訊傳播業，但加起來僅占了4.1%左右。相比之下，中國大陸在2011年的對外投資，採礦業就占了30.6%，建築、交通運輸、電力、煤氣、資訊傳輸等也占了12.9%，這些與基礎建設相關的投資，就占了43%左右。這可以看出，台灣在基礎設施的對外投資的競爭，在亞投行的成員中並不出色。因此若台灣加入亞投行，其產生的經濟效應或許有限。

第三，從兩岸關係與國際政治的角度來，若台灣最終以「中華台北」加入亞投行，則在台灣內部所受到的反彈與批評應該較小，不至於隨著未來大選的變動而受到衝擊，這或許是台灣加入後最好的結果。但是使用這個名義，中國大陸目前並未明確表態，僅持續以「歡迎台灣方面以適當名義參與亞投行」作為回應，部分原因可能是在觀望明年台灣大選的局勢，等選舉完後，再具體地與即將執政的團隊繼續磋商，畢竟目前對兩岸來說，台灣加入亞投行的議題，並非具有迫切性。

從國際政治的角度來看，台灣加入後是否能增加在國際上的權力？以最極端的例子來看，若台灣在近期成為第 58 個加入的成員，則依照財政部的評估，可能將投入 3.55 億美金，若以亞投行投票權重的計算方式，台灣擁有的投票權應有 3.28% 左右，比目前在亞銀的 1.17% 還高，對於台灣在亞洲金融體制的發聲，會有些微的幫助，但恐難以產生出明顯的效果，雖然以台灣的金融現況來看，認購這些股份不是問題，但是是否能夠藉由這些投資，提升台灣內部的經濟發展，恐怕是個問題。若無法提升國際實力，也無助於經濟發展，則台灣入不入亞投行，恐變成一個假議題。

另一個常用來鼓勵台灣加入亞投行的國際政治經濟論點，認為加入亞投行有助於擴大台灣的國際參與，例如加入東亞共同體 (East Asian Community) 和區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, 簡稱 RCEP) 等區域經濟整合機制。然而，目前最大的阻力來自於中國大陸，因此重點還是在兩岸彼此對於台灣參與國際社會的看法不同，並非與加不加入亞投行有關，關鍵還是在於兩岸協商的進展，若順利推行，則加入包括亞投行在內的各區域多邊

組織，都不是太大的問題。從這些角度來看，即便台灣最後爭取到以「中華台北」的身份加入亞投行，除了在名稱上具有外交意義之外，其他的效果恐怕有限。

## 台灣參與亞投行效益之評估

中國大陸倡議創建亞投行的動機，若使用本文一開始的三個誘因來分析（包括資源配置、國際政治、外交形象），則台灣一旦加入亞投行後，必須面對中國大陸在這三方面的佈局並因應。首先，在資源配置上，中國大陸認為既有的國際金融機制並未給予亞洲公平的對待，以至於基礎設施的融資嚴重不足。事實上，國家重大基礎建設的投資，若是財務計畫與後續回收機制規劃得宜，由民間出資應已足夠，但問題是亞洲有許多建設計畫內容並不公開透明，以至於無法吸引民間的投資，只能轉而依賴公營行庫或國際金融組織。由此看來，亞投行參與的融資，勢必會遇到投資效益不明、浪費甚至虧損的情況，其成功的關鍵之一，在於能否有效地分配資源，將基礎設施的投資轉化為區域發展的力量，而不能淪為國家腐敗的根源。台灣若加入亞投行，必須正視此問題，並扮演好融資的把關者，並提供台灣頂尖的金融管理經驗。

第二，在國際政治上，美國與日本對亞投行提出質疑，與歐洲國家不同，美日兩國在亞洲有重要的軍事戰略佈局，因此對亞投行是否企圖改變亞洲區域的運作機制，比歐洲敏感的多。台灣一方面想積極加入，但又必須顧及台美與台日關係，確保台灣的國家安全，因此，在台灣申請加入亞投行的隔天，台灣同意美國兩架 F/A-18 黃蜂式戰鬥攻擊機，因為機械故障降落台南空軍基地，這個事件引發多方揣測，也反

映台灣仍夾在中美兩國之間的現況。目前看來，最有可能贏得2016大選的蔡英文，相當重視台美關係，這也是台灣在面對中國大陸的生存威脅時，最理性的作為之一。因此可以預見的是，若蔡英文當選後，假定兩岸關係維持現狀的進展不變，則台灣面對亞投行與一帶一路，勢必將受到中美關係的影響。若中美關係好轉，則台灣在參與一帶一路的區域佈局較有著力點；反之，若中美關係不穩，則台灣勢必得回應美國的擔憂，並減緩參與北京主導的區域整合計畫。

第三，在國際形象上，由中國大陸對外投資案的內容常受到批評。雖然許多亞洲開發中國家希望爭取到中國大陸的投資，但這些投資時常造成當地社會的反感，例如在越南與緬甸的水電廠、礦場等投資，因為對生態環境的破壞、不平等的契約、對當地經濟貢獻度低、進口太多來自中國大陸的勞工與貨品，因此造成地方居民的不滿，引發多次流血衝突。此外，一帶一路的範圍內，也有許多因主權爭議引發衝突的地區，例如新疆、中亞、緬甸果敢等邊境、南海等地。若這些問題未獲得改善，除了增加投資的風險之外，也影響中國大陸區域內的形象，這可能是中國大陸在佈局一帶一路時最大的障礙之一，甚至影響到亞投行的聲望，以及來自西方國家的批評。因此若台灣加入亞投行，參與各國的基礎設施建設，必須考慮到這些建設對於當地社會的影響，避免投資所帶來的負面形象，以及台灣投資在區域內的聲望，降低參與區域整合的阻力。

## 後續觀察重點

從以上的觀察可提供三項後續觀察重點。第一，亞投行

不少人質疑是北京用來改變國際金融秩序現狀的工具，是中國大陸希望影響亞洲發展中國家的銀彈攻勢，因此我們需密切關注發展中國家對於亞投行的看法，以及對其他重要的國際金融組織的看法，例如世界銀行與亞洲開發銀行，這些開發銀行雖然從事具有道德高度的發展援助計畫，但在本質上具有競爭的性質。若亞投行實際運作後獲得發展中國家的青睞而提高影響力，除了在政治上的影響力之外，亦有助於中國大陸人民幣的國際化，並進一步提升其在世界上的金融地位，可能將造成國際金融大國之權力分布變遷。我國須密切注意此發展趨勢，才能夠適時因應隨之而來的改變。

第二，雖然美國目前對於亞投行採取保留的姿態，對中國大陸有一定的戒心，而這種敵意應該會持續到2016年底的美國總統大選，因此在美國民眾普遍對中國大陸的金融實力存有戒心時，我國應該利用此機會之窗，積極地拉攏美國與日本政府，或遊說總統候選人取得承諾，協助台灣加入由美日所主導的區域機制，藉以分散過度依賴中國大陸的風險。

第三，從國際政治的角度來看，這次最讓不少人驚訝的是歐洲的態度，從以往以美國為首的態度，轉變為自主地支持由中國大陸主導的國際機制，顯見歐洲各國對於中國大陸的態度與政策正在發生不小的質變，透過亞投行的設立，歐洲大國正積極地與中國大陸交好，因此我國需密切觀察此發展形式，並評估這樣的發展軌跡，是否會影響台灣與歐洲的外交關係。