

「一帶一路」：戰略意涵與 內部資源爭奪

王信賢、邱韋智*

中國大陸國家主席習近平在去(2014)年的 APEC 會議上宣布將出資 400 億美元成立「絲路基金投資公司」，具體推動「一帶一路」的發展建設，並已在去年 12 月的「中央經濟工作會議」、「全國發展和改革工作會議」和今年的全國「兩會」中獲得確認，此一構想主要是向開發中國家提供更多基礎建設等財經投資。由於這種戰略類似美國在二次世界大戰後對西歐提供的物質及財政援助，故被國際媒體稱為「中國版的馬歇爾計畫」。此為實現中國結合「對內區域發展」與「對外經濟合作」的「內外連結」(inward and outward linkage)戰略，因此也被外界認為是習近平實現「中國夢」的重要拼圖。然而，一如過往中共的涉外政策，相對於對外戰略的推動，內部利益整合往往難度更高，我們從這次「一帶一路」的提出與迄今的發展也看到此一現象。

「一帶一路」的戰略意涵

所謂「一帶一路」，指的是「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」。前者由陸地出發，從西安沿河西走廊、穿過天山兩麓，途經中亞、西亞，自伊斯坦堡進入歐洲，再繞

* 王信賢為國立政治大學東亞研究所教授；邱韋智為國立政治大學東亞研究所博士生。

道莫斯科抵達大西洋岸的鹿特丹以及地中海畔的威尼斯。後者則從海上出發，自南方沿海都市啟程，取道麻六甲、西進孟加拉、印度、斯里蘭卡，行經東非再於蘇伊士運河進入地中海及歐洲。「一帶一路」沿線大多是新興經濟體和發展中國家，包括東南亞、中亞、南亞、西亞、和中東歐等國家和地區，所涵蓋區域總人口約44億人、經濟總量約21兆美元，分別約占全球的63%與29%。「絲路基金」以及北京所主導的「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank，簡稱AIIB)將提供「一帶一路」沿線國家的基礎設施、資源開發、產業和金融合作等有關項目的融資支持。

「一帶一路」戰略的本質就是要輸出內部過剩的產能與多餘的外匯，以向西輻射的方式打通陸路及海上的新興市場，奠定在區域經濟中的核心地位。為了達到這個目的，首要任務是使亞洲互聯互通，這有賴交通基礎設施的突破，因此中國大陸規劃幫助沿線國家展開建設交通、電力及通訊等基礎設施。而事實上，這個戰略也是在既有的或規劃中的區域經濟組織或協議為主要載體，陸上「一帶」的發展主要是由上海合作組織主導，而海上「一路」的發展則有賴亞太自由貿易區(FTAAP)的推動。

「一帶一路」存在雙重戰略，分別是經濟與安全的考量，一是經濟實力的展現與輸出，另一則是基於安全考量而拓展戰略縱深。這個「中國版的馬歇爾計畫」不只希望解決大陸產能過剩問題，更希望將中國大陸打造成區域經濟的核心，一旦「絲路基金」與「亞投行」使用人民幣，將進一步使人民幣成為區域的強勢貨幣，與美元和歐元分庭抗禮。在全球戰略層次方面，歐亞大陸的重新聯結，將形成全世界範圍最廣、縱深最長的經濟整合及戰略地帶，從而排除美國干涉或介入

airiti

的可能。中國大陸受限於地形，對外門戶幾乎多數都在東部沿海，然而美國重返亞洲的戰略在某種程度上增加了中國大陸向太平洋發展的難度，因此向西尋找安全孔道，連接東、西及歐、亞，可大幅拓展戰略縱深地帶，則確保能源進口的安全。中國大陸的「一帶一路」戰略是以區域經濟整合為表象，試圖觸動或挪移美國主導的區域及世界戰略格局，強大的經濟實力後盾及高度的經濟互賴，使得中國大陸以經濟整合換取戰略縱深成為可能。

「一帶一路」的提出迄今，除美國、日本與印度因戰略考量而採較消極的態度外，無論在「一帶」或「一路」上的國家均表示歡迎。甚至與「一帶一路」相配套的「亞投行」，都受到美國傳統「鐵桿」盟邦，如法國、德國、義大利、澳大利亞、瑞士、盧森堡、荷蘭與北歐各國等的支持，甚至美國的「兄弟」英國也在現實利益下，不願美國勸阻加入「亞投行」。就此而言，「一帶一路」的對外戰略是極為清晰，所提出的經濟利益也極具誘因，但我們仍可看出，其「軟肋」依然在內部的「條塊」競爭。

內部資源競爭

「一帶一路」可說是中國大陸國家主席習近平上台後最重要的國家發展戰略，而這不僅是經濟議題也是外交議題，不僅涉及對外戰略，也牽動內部資源配置的敏感神經。在日前部署 2015 年具體工作時，中國大陸財政部提出要加快推進基礎設施互聯互通，意味著今年「一帶一路」將擁有實際的財稅支持政策。而「一帶一路」這種高度依賴「投資」性質的戰略，某種程度上說明了自 2009 年以來的「擴大內需」與「進

行產業優化與升級」並未達到預期的效果，進而需要以產能輸出的方式刺激實體經濟，換言之，「一帶一路」又回歸「投資拉動增長」的老路子，唯一不同之處在於投資標的不再限於國內，而是「走出去」進行與周邊國家的連結。

在中國大陸研究領域中，關於 Kenneth Lieberthal 所提的「分裂威權主義」(fragmented authoritarianism) 雖是老生常談，但在觀察中國大陸政治與政策過程依然非常管用。此種觀點強調中國大陸政府不是一個完整的實體，而是由許多擁有不同程度自主權的機構所組成，其出現高度的府際與部際利益衝突。縱使在十八屆三中全會後成立「全面深化改革領導小組」與「國家安全委員會」，但我們仍可以清楚看到「一帶一路」從構想到實施計畫的提出，各利害相關部門，包括國家發改委、外交部、財政部、商務部和央行等各部委間的折衝與角力。

此外，由於「一帶一路」採地方「先行先試」的方式執行，而在「僧多粥少」的情況下，此種「先行先試」也預示著一場資源爭奪戰提前開打。在中國大陸經濟增長減速和地方財政緊張的背景下，各地方政府無不竭盡所能爭取更多的財政與政策支持，並實行對外開放政策和進行重大基礎建設工程的承建與接駁，以輸出內部過剩的產能。特別是遇到「一帶一路」此種可以與「鄧小平南巡」後的大幅開放或加入世界貿易組織(WTO)等量齊觀的重大關鍵時刻，此一順風車，搭上了就是機遇，搭不上就是挑戰。

從中國大陸國家發改委和外交部所公佈的相關資訊顯示，承接絲綢之路經濟帶建設的省份主要包括西北5省區(新疆、甘肅、寧夏、青海、陝西)、西南4省區市(廣西、雲南、重慶、四川)以及東部5省(江蘇、浙江、廣東、福建、海

南)等14個省區市。事實上,上述提及的省份中某些城市未被涵蓋在「一帶一路」初始規劃範圍中,而是經過不斷的爭取與博弈,方才形成現今「一帶一路」的格局。而原本未被考慮的青島、大連、天津等,也可能在「積極爭取」後入列,這也反映出「一帶一路」雖為對外戰略,但也演變成中國大陸內部的地方資源爭奪戰。

2014年下半年,就有許多省分及城市紛紛提交「一帶一路」的「請願書」或「計畫表」,甚至開始出現省分之間合縱連橫,以爭取更多資源的情況。我們從各地紛紛開始研究「解讀」中央政策並推銷自己的「優勢」項目可看出端倪,例如重慶以「國家超大城市」作為定位,規劃對接「一帶一路」和長江經濟帶;新疆也提出要把「推動絲綢之路經濟帶核心區建設邁出重要步伐」放在首位;貴州省經濟工作會議也把加強重點區域合作,積極參與「一帶一路」等建設,列為第一項任務;河南省已通過規劃提出提升鄭州、洛陽主要節點城市輻射帶動能力;寧夏亦已成立「一帶一路」戰略融資平台。不只是中西部省市,沿海省份也希望在此資源重分配的重要時刻「分一杯羹」,如江蘇規劃集中力量提升港口功能、沿海產業升級,以及臨海城鎮培育等措施;上海、天津、廣東、福建的討論重點則是規劃以「1+3」自由貿易區架構結合「一帶一路」之方案。

2015年伊始,中國大陸各地方密集召開的「兩會」恰好成為資源分配的對話及競爭場域。去年的「中央經濟工作會議」已定調「一帶一路」將成為2015年經濟發展的重頭戲,為此各地在地方「兩會」上,無不提出各自的規劃與意見。隨著「一帶一路」從思路到具體規劃,在各地「兩會」上的意見也顯得更為務實和完善。而在3月初登場的全國「兩會」也成

為各省市在「一帶一路」資源分配議題上的「主戰場」，各省市無不使出渾身解數試圖與中央重大專案「對接」，連香港也擔心在這波變動中被邊緣化，不斷強調其作為國際金融、貿易、航運、信息等中心，對推動「一帶一路」戰略所能產生的積極作用。

就此而言，「一帶一路」將帶動中國大陸另一輪的內部區域競爭，其好處是可以活化並增添區域發展動力，但向來以政策主導市場走向的中國大陸，這個巨大政策也將讓各區域、省市的優勢重新「洗牌」，一些過去開放政策中的「末梢」地區將變成「前沿」地區，而反之亦然，因此，一場大規模的競爭勢不可免。以目前各地都想成為「一帶一路」的「平台」、「節點」、「輻射中心」並成立「自貿區」的情況看來，若這場資源爭奪戰依然像過往一樣缺乏制度規範、無序競爭，亦或是中央在妥協下導致「人人有獎」，「一帶一路」政策效果恐將大打折扣。

未來觀察重點

一、頂層設計的作用待觀察

從中央地方關係的角度觀察，「一帶一路」戰略儼然成為中央端出政策牛肉、地方分食的景況，就現階段看來，「頂層設計」的統籌協調能力似乎尚未發揮作用，各地方提出各項建設規劃來爭取「一帶一路」所提供的財政支援與建設機會，但未見更高層次的全盤考量或系統性的統籌規劃。中共近期公布「一帶一路」領導小組「一正四副」，由國務院副總理張高麗擔任小組長，四名副組長分別為中共中央政策研究室主任王滬寧、國務院副總理汪洋、國務委員楊晶和國務委

員楊潔篪，其中具兩個重要意涵，首先，張高麗為「深改組」副組長，王滬寧為「深改組」辦公室主任，故「一帶一路」是在「深改組」的架構下由習近平統一領導，然此小組組長非由國務院總理李克強擔任則頗耐人尋味。其次，汪洋主管經貿、農業、扶貧、對外援助，楊潔篪負責外交事務，以及國內政策與外交政策的對接，顯見「一帶一路」具有「內外連結」的戰略意涵，而楊晶在國務院負責協調各部委及各地方的規範，則凸顯出本文所欲強調的「條條塊塊」利益爭奪，目前我們仍看不出「深改組」或「一帶一路」小組在其中所能發揮的統籌協調功能，但從近期官方相關負責人不斷強調關於「一帶一路」所涵括的省份，「不存在誰在路上、誰在帶上，誰不在路上、誰不在帶上的問題，這個問題是個偽問題」看來，似乎此問題才剛開始，因此可以預見過往各地到中央各部委「跑部錢進」的現象仍不會少，而目前正啟動規劃的「十三五」也是暗潮洶湧。

二、中國威脅論的復燃？

「一帶一路」戰略構想的提出，似乎有意勾起人們對於古代中國曾經輝煌的歷史記憶，包括陸地方面的 2000 年前張騫出使西域，以及海上方面的 600 年前鄭和下西洋等，這顯示「一帶一路」戰略並非單純的「區域經濟整合」構想，背後更有「中國夢」的理念支持，從目前的推動狀況也看得出習近平的意志。然而，此一戰略並非毫無阻力，特別是其涉及改變美國主導的區域及世界戰略格局的意涵。改革開放後中國大陸經濟急遽增長，伴隨蘇聯解體以及中國大陸軍事科技的躍升，也為「中國威脅論」添火加柴，中國大陸亦曾花費十幾年以「和平與發展」試圖打消國際社會對「中國威脅」的疑

慮。而今「一帶一路」無疑會挑戰美國的戰略利益，且鄰國如日本、俄羅斯及印度等，對於中國大陸也都存有疑慮，這將使「中國威脅論」更具操作空間。

三、台灣該何去何從

這個被外界喻為「中國劇烈轉身」的「一帶一路」，不僅是地理概念的從東轉向西尋找戰略出口，也是發展模式的轉變，將會改變中國大陸與亞洲區域發展的版圖。而當中國大陸這個巨人在轉身的同時，台灣該如何應對？過去我國的兩岸政策一直在「政治邏輯」與「經濟邏輯」中糾纏，雖然在不斷的紛擾中匍匐前進，但卻是在原地兜圈子。自從去年三月學運以來，兩岸關係的進展雖不若以往，但也不失為讓我們重新檢視國家未來發展戰略的契機，不過隨著時間流逝，朝野兩黨彷彿在平行時空缺少交集，值此期間，雖看到第三勢力儼然崛起，然能否承擔此一重大國家發展議題，也是我們擔憂的。一直以來，朝野在兩岸議題上存在兩個特色，一是多為「政治」考量，缺少「政策」分析，前者談是非，但往往淪為「人非我是」的結果，後者分析利弊，顯然有較多轉圜與討論的空間。另一則是北平東路與八德路、凱達格蘭大道的距離，往往遠於台北與華盛頓、北京的距離，朝野皆然，寧願與美國、中國大陸談，也不願在內部凝聚共識。關於「一帶一路」與「亞投行」的議題顯然不是兩岸政經格局可以統攝，必須放在全球與區域政經脈絡下分析與觀察。我們企盼此一議題能多回歸到政策面向、能多一些內部的對話，值此劇烈變動的同時，我們從思維到行動都必須都要有所準備，以因應下一輪的國際合作與對抗。