

### 三、第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇觀察

臺灣大學政治學系副教授唐欣偉主稿

- 參與第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇的國家領導人較前屆略多，但美國的拒斥態度變得更明顯。
- 中共提出擴大外資准入等承諾，目的是穩定並強化「一帶一路」在東南亞的合作關係，並回應歐盟國家需求。
- 中共欲加強國際金融機構合作，增加投資透明度及挹注可能資金缺口，惟亞洲開發銀行、世界銀行等仍由美國掌握，中共所圖恐窒礙難行。

#### (一) 論壇概況

北京於 2019 年 4 月 25 至 27 日，舉辦第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇。此次由總統、總理等國家領導人代表出席之與會國由首屆的 30 國增加至 37 國，以歐亞大陸國家為主。曾在上一屆派員出席的美國，在本屆缺席，但七大工業國中的其他六國都和上一屆一樣：德國、法國、英國、與加拿大派部長級官員出席；義大利由總理出席；日本則派遣自民黨幹事長兼總理特使與會。此外，歐盟委員會副主席馬羅什·賽夫喬維奇 (Maroš Šefčovič) 也參與此次高峰論壇。多個歐盟國家的參與，被視為是 4 月初歐中峰會達成聯合聲明後，歐中競合關係相對趨緩的指標之一。另一方面，今年度參與高峰論壇的國際組織，則由去年的三個縮減至兩個。<sup>1</sup>世界銀行領導代表的缺席，被視為美中貿易戰持續僵持不下，美國主導勢力對中國大陸政經策略在國際舞台持續擴張的抵制警告。

習近平 4 月 26 日在高峰論壇開幕式中所發表之演說，為「一帶一路」合作項目劃定了更多的談判彈性。相對於最初「一帶一路」倡議提出時展示的強勢外交形象，以及在 2017 年第一屆高峰論壇中共針對「一帶一路」合作項目給定的強硬目標，目前的態度較為軟化。習近平強調，「一帶一路」的合作項目將秉持「共商、共建、共享」

---

<sup>1</sup> 2017 年第一屆一帶一路國際合作高峰論壇參與之國組織包括：世界銀行、國際貨幣基金會、聯合國；2019 年第二屆一帶一路國際合作高峰論壇世界銀行未派遣代表出席，國際貨幣基金會、聯合國則依然分別由總裁、秘書長代表出席。

原則，以「開放、綠色、廉潔」為理念，倡議透明化的合作模式，共同以零容忍的態度打擊腐敗。同時，中共承諾將在實踐「一帶一路」共榮策略的同時，尊重各國法律，以國際規則標準為框架進行合作，確保商業和財政上的「可持續性」。為回應美國智庫—新美國安全中心（Center for a New American Security）針對「一帶一路」合作項目可能產生的七大類風險陷阱：包括侵蝕國家主權、缺乏透明度、不可持續的財務負擔，脫離當地經濟需求、地緣政治風險、負面環境影響和腐敗等問題，中共也特別做出說明，強調將透過包括：擴大外資准入、保護知識產權、增加商品和服務進口、保持人民幣匯率在合理穩定等進步改革措施，更重視對外開放政策的管理與落實，並與合作夥伴共同協商放貸額度，避免造成借貸國無法清償的財務負擔。

前述一系列的官方承諾，以及聲明保證，其目的為二：第一，穩定並強化「一帶一路」在東南亞已有基礎的合作關係。沖淡因斯里蘭卡政府由於無力償還貸款，將漢班托塔港（Hambantota）以 99 年租約讓給中國招商局集團經營，而造成「一帶一路」合作項目當前的「債務陷阱」印象。第二，回應歐盟國家需求，延續歐中峰會共同簽署聯合聲明後，同意在國際架構下開放中國大陸市場准入、公平對待外企之讓利；藉以換取打通歐洲市場、交通運輸的基礎，以及未來合作談判之籌碼。當前的聲明屬於框架式的口頭承諾，未來中共是否在近期透過積極的實質行動，兌現其在峰會中提出的合作原則，仍有待觀察。

## （二）國際金融機構合作

另一方面，美國全球發展中心（Center for Global Development, CGD）美國發展政策倡議部主任斯考特·莫里斯（Scott Morris）指出，在美國以及「一帶一路」範圍內國家，懷疑中國大陸可能透過放貸侵蝕他國主權的同時，中國大陸亦在這樣的合作關係中面臨巨大的潛在風險。由於「中國大陸對投資風險包容性強，並作為對全球低收入、高風險國家的主要債權國。在向中國大陸借貸的國家陷入債務壓力陷阱的同時，中國亦同時面臨高額債務無法回收的違約風險，並進而可能將導致中國資金斷裂，無力繼續支撐「一帶一路」合作項目<sup>2</sup>」。因此，為了持續支

---

<sup>2</sup> 斯洋，〈一帶一路峰會結束 中國承諾能否兌現〉，《美國之音》，4月30日，

撐觸及範圍廣泛的「一帶一路」合作項目，並同時提升合作項目的透明度、可信度，穩定前述在資金挹注上可能造成的缺口，中共當前亟需積極尋求與亞洲開發銀行（ADB, Asian Development Bank），以及世界銀行（IBRD, World Bank）等國際金融機構的合作。

然而，前述兩國際金融機構背後的主要支撐勢力仍以美國為主，且兩組織與由北京主導支持「一帶一路」合作項目的亞洲基礎設施投資銀行（AIIB, Asian Infrastructure Investment Bank）在運作模式上存在顯著差異，是否能整併制度提升合作效率亦有待時日檢驗。故而，中共想透過兩機構快速累積合作項目可信度，並於短期補足資金缺口恐窒礙難行。2018 年下半年以來，中共國有企業與銀行在世界的投資額下降，且習近平在高峰論壇中不斷欲透過「管理」的改革解決合作對象對計畫項目的不安全感，卻未提及中共的具體投資額準備。這似乎顯示，中共目前在國際收支的帳目平衡上面臨挑戰，且尚未敲定解決途徑。

### （三）觀察要點

由各項指標可顯示，中共當前的內外環境已不如「一帶一路」倡議在 6 年前被提出時優渥，並導致相關合作項目遭到國際質疑，面臨相當大的考驗。然而，第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇除了顯示中共為爭取合作夥伴、舒緩融資緊張，開始透過承諾融入現有國際體系，對合作國家進行讓利的軟化姿態外，此次峰會亦同時顯示，「相當節制」的中國大陸，乃至於「一帶一路」倡議本身，仍對歐盟諸國以及東南亞國家具備某種程度的吸引力。歐中峰會發表共同聲明後，歐盟與歐洲部分重點國家首次派遣代表出席「一帶一路」高峰論壇；曾阻撓「一帶一路」的馬來西亞現任首相馬哈迪（Mahathir Mohamad），重啟了東海岸鐵路（ECRL）計畫，並公開表示不排除與中國華為共同開發 5G 市場。儘管「中國夢」的藍圖在實踐上遭遇阻礙，而中共當前要取得國際社會的信任亦仍需要時間，但是中共當前外交態度的調整，顯示出習近平已意識到問題的存在，並運用既有力量突破困境，未來的發展仍不容小覷；而華府與北京在國際經濟主導地位上的鬥爭，仍將是兩強以外的各經濟體所必須因應的課題。