

一、大陸地緣經濟戰略軸心—「一帶一路」

臺灣大學政治學系副教授張登及主稿

- 「一帶一路」係為因應大陸新一輪改革與經濟轉型需要，也有助於反制華府在中東與中亞推動的「新絲路」戰略，並回應美方從東線、海線對北京的制衡。
- 「一帶一路」與「上海合作組織」、「西部大開發」兩個大陸內外「安全—經濟」布局相連結，形成「連結內外、向西傾斜、劍指歐亞大陸」的新格局。
- 「一帶一路」將是習李執政時期國際戰略與外交政策的重點和軸心，具有「旗艦工程」的指標意義，惟其落實過程仍將面對美、日等競爭對手反制，以及當地國內部質疑等阻力。

(一)「一帶一路」戰略的提出

今(2014)年以來，大陸當局幾乎在所有對外交流與高層互訪的場合，都鼓吹所謂建設「一帶一路」(「絲綢之路經濟帶」與「海上絲綢之路」，有時也稱「一路一帶」)。由於大陸外交政策中的各種「原則」、「口號」繁多，有時也多少令人感到虛實難辨。「一帶一路」呼聲初起時，曾被人認為僅是包裝多於實質的「外交辭令」。然而，從今年習李等人多次出訪、在國外刊發署名文章，以及明確以「裝備外交」、「基礎建設外交」、「區域開發銀行倡議」作為配套，或可大膽斷言，「一帶一路」布署可望成為貫穿習李執政時期的戰略與外交重點，是習李當局從「韜光養晦」轉向「有所作為」的旗艦性工程。

中共總書記習近平在去(2013)年9月和10月訪問中亞四國和印尼時，分別提出建設「絲綢之路經濟帶」和「廿一世紀海上絲綢之路」構想。這個「一帶一路」的倡議後來在中共「十八屆三中全會」和2013年「中央經濟工作會議」中，正式被納入未來重點工作任務。特別是大陸國務院總理李克強在十二屆「全國人大」二次會議所提出之「政府工作報告」，特別將

「一帶一路」放在「2014年重點工作」的第二項，也就是「高水平對外開放」的項目（人民網，2014.3.5）。足見「一帶一路」不僅接連被大陸高級別文件所確認，也是對內、對外「兩個大局」兩手抓的重要項目。它既服務於對外睦鄰，也是實現中共「調結構、促增長」的重要工具。紐約時報與華盛頓郵報分析指出，「一帶一路」也是針對美軍漸次撤離中東，改推其「新絲路」（New Silk Road）戰略所提的反制措施（Washington Post, 2013.10.14；The New York Times, 2014.9.7），因此關鍵性更不言而喻，值得各界關注（新華網，2014.6.22）。

（二）「一帶一路」的戰略意義—連結內外、劍指歐亞大陸

自鄧小平實行「改革開放」以來，大陸的對外戰略長期向東傾斜，即向沿海、向美國傾斜，希望從港、澳、日、臺與美、歐汲取大陸發展最需要的資金和技術。1990年代中期以後，由於大陸不再是美國制衡蘇聯的憑藉，加上臺海飛彈危機的發生與美日安保的強化，大陸向東傾斜的戰略向「東南」做了微調，因此推動「東協加一」、「東協加三」的區域經濟整合工程。

但是2010年因「核心利益」之爭與南海劃界問題引發的東海、南海區域緊張，招致了美國「再平衡」戰略與東協部分國家「避險」（hedging）的回應，中國大陸的外交陷入了冷戰後前所未有的艱困局面。雖然習近平任國家副主席訪美時（2012年）提出雙方建設「新型大國關係」，但美、日等國在大陸海線積極布置安全與經濟防堵的作為卻仍是步步緊逼，並得到菲、越、澳等國的積極反響。

觀察上述冷戰後整體地緣戰略態勢的演進背景，「一帶一路」在此際提出，實具有「突圍」的重大意義。再與胡溫時期已經啟動的「西部大開發」、「中部崛起」等大陸內部區域經濟「再平衡」結合，「一帶一路」的「連結內外」、「向西傾斜」、劍指歐亞大陸的戰略意圖至為明顯（北京經濟日報，2014.9.3）。而且紐約時報也確認，今年初甫來臺講述大陸「東西南北、中國居中」戰略的北大戰略學院院長王緝思，早在數年前即已向胡溫習等大陸高層，提出「西軸戰略」反制美國「東線圍堵」的主張（The New York Times, 2014.9.7）。

(三)「一帶一路」將是大陸地緣戰略與對外工作核心

胡錦濤執政時，曾指出大陸對外戰略要有所謂的「四點布局」，即「大國是關鍵、周邊是首要、發展中國家是基礎、多邊是舞臺」；這「四點布局」在中共「十八大」時也獲得重申。但去年習近平主持「周邊外交工作座談會」的談話則進一步顯示，「周邊外交」才是「四點布局」中的關鍵（新華社，2013.10.25）。從去年到今年，習李等大陸高層頻頻施展首腦外交，訪問足跡、頻率與挾帶的資源挹注，可謂「四面八方、重拳出擊」。

但仔細觀之，從去年習近平出席歐巴馬缺席的印尼 APEC 峰會、今年 5 月大陸剛辦完的第四屆「亞信峰會」，與甫結束的習近平南亞四國之行，在在都可看出，「周邊是首要」是連結「大國關係」、「發展中國家關係」和施展「多邊外交」的中心；而其地緣舞臺則是「歐亞大陸」，東海與南海反而僅是這項戰略的海上外緣。

(四) 結語

北京的「一帶一路」戰略，其內部背景是為因應大陸新一輪改革與經濟轉型的需要，同時也是推進「周邊外交」的重大布局與中心思想。從目前「一帶一路」的具體作為來看，它包括傳統的自由貿易協定——如擬議中的「中韓自由貿易協定」，也包括各種次區域合作，如大湄公河次區域，還有經濟走廊、經濟開發區、和更大的 RCEP。其政策工具包括「裝備外交」、人文交流、高鐵運輸、資源交換、油管建設，乃至金融與衛生、安全、反恐等合作。

然而推動「一帶一路」也不然盡是一帆風順的過程。大陸希望強化與中亞的連結，但當地民族紛爭與伊斯蘭恐怖主義仍是各國推動合作常態化的根本障礙。北京也希望東協和南亞各國響應其挾帶龐大資源的各種管線、軌道和航路建設，但美、日等對手也在沿路加碼企圖抵銷大陸的影響力。尤有甚者，大陸過往作為過於著重與各國「領導層」的交往協議，卻忽略在地市民社會的多元聲音；緬甸當局受到內部抗爭壓力，而撤銷多項與大陸國企的水利等大型項目契約即是顯例。因此，「一帶一路」雖然雄心萬丈，但如何落實，恐怕仍有相當的不確定性。