

壹、美國地緣政治首要關切：防止歐亞大陸遭其他強權掌控

歐亞大陸，是全球地緣政治最重要的舞台，這裡有著世界上最豐富的人口和資源。人類歷史上所有重要的帝國，多數建立在這片歐亞大陸土地上，從希臘、羅馬、鄂圖曼、蒙古、德意志、甚至蘇聯，無一例外。

在人類歷史上，唯一不是立足歐亞大陸的超級強權，只有美國。美國這個崛起美洲新大陸的世界超強，在太平洋、大西洋兩大洋的保護隔離下，建國初期在外交上採取「孤立主義」，只想在新大陸開創人類理想中的進步國度和良善制度，不想捲入歐亞大陸特別是歐陸地區不斷上演的強權角力。但是德國在兩次世界大戰對外擴張，讓美國警覺到一旦歐亞大陸遭其他強權控制，還是會威脅美國外貿及安全，因此不能再置身歐亞大陸權力遊戲之外。

有鑑於此，美國外交政策路線在20世紀初期改採「國際主義」，積極介入全球事務，在地緣政治上最主要的關切之一，就是防止歐亞大陸政經資源遭其他強權壟斷，威脅美國世界領導地位及建立的國際秩序。這樣的關切反應在冷戰時期美國全力圍堵蘇聯在歐亞大陸的擴張，也說明為何當前美國對崛起歐亞大陸的亞洲新興強權-中國，投以高度關注。

近年來，各界對中國崛起後的戰略意圖，一直存在不同解讀。有人認為中國是個「修正主義」(revisionist)國家，國力崛起後勢必挑戰以美國為中心的世界秩序。但也有人認為，中國只是個「現狀國家」(status quo power)，因為中國一直受益於美國主導的國際秩序，讓中國國力得以穩定成長，因此不具備挑戰美國領導地位的動機。

就在外界對中國戰略意圖持續爭辯之際，中國第五代領導人習近平在2012年11月接班上台，提出具民族主義色彩的國家發展路線，對內追求「中國夢」與「民族復興」，對外推動「具有中國特色的大國外交」，而「一帶一路」計畫就在這樣的思維下誕生。

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」。「絲綢之路」概念起源西漢時期張騫出使西域，開闢長安(西安)為起點，途經河西走廊、塔里木盆地，連接波斯灣國家，最後到達歐洲及非洲的歷史通道。中國提出「一帶一路」計畫，顯示將以崛起的經濟實力為後盾，重新打造一條貫通歐亞大陸的海、陸經貿及運輸通道。中國身為亞洲陸塊的崛起大國，尋求將國力往外投射涵蓋整個歐亞大陸，背後隱含提升中國國際影響力的戰略意涵，這樣的舉動自然挑動美國在地緣政治上的敏感神經。

貳、中國歐亞戰略佈局的起手式：「一帶一路」與「亞投行」

習近平在2013年9月7日訪問哈薩克時，指出中國將和中亞國家發展新的合作模式，共同建設「絲綢之路經濟帶」。根據習近平的說法，這個構想能「加強道路聯通，打通從太平洋到波羅的海的運輸大通道，逐步形成連接東亞、西亞、南亞的交通運輸網絡」。他呼籲沿線國家應該加強貿易暢通，包括推動貿易和投資便利化、加強貨幣流通、建立本幣兌換和結算機制。¹

依照中方的規劃，「絲綢之路經濟帶」將起於中國的中心點-西安（Xian），向西延伸至甘肅省蘭州（Lanzhou）、新疆省烏魯木齊（Urumqi），再往西南經由中亞地區進入伊朗北部、伊拉克、敘利亞、土耳其，隨後從伊斯坦堡（Istanbul）穿越波斯普魯斯海峽，往西北經過歐洲國家包括保加利亞、羅馬尼亞、捷克與德國。在經過德國杜伊斯堡（Duisburg）後，向北進入荷蘭

²北京認為「絲綢之路經濟帶」將結合貿易、投資、金融合作等方式，連結亞太經濟圈與歐洲經濟圈，跨越東亞、南亞、中東、歐洲以及北非地區，其中涵蓋40多個國家、30多億人口，未來將成為歐亞大陸最具發展潛力的經濟走廊和戰略性經濟帶。

至於「21世紀海上絲綢之路」，則由習近平在2013年10月3日訪問印尼時提出，他強調中國將和東協加強海上合作，共同建設「21世紀海上絲綢之路」。³

路線的起點為福建省泉州，連接廣東省廣州（Guangzhou）、海南省海口（Haikou），往南進入麻六甲海峽，再從馬來西亞可倫坡（Kuala Lumpur）轉往印度加爾各達（Calcutta）（未來可能增加斯里蘭卡的港口），到達肯亞的奈洛比（Nairobi）後，往北經過非洲之角，途經紅海進入地中海，

並在銜接雅典

（Athens）後，轉而連接

「絲綢之路經濟帶」的終點-義大利威尼斯。⁴

中國認為透過「21世紀海上絲綢之路」，可和沿線國家共同修建海上運輸與港口基礎設施，提供中國海外投資管道，增加和沿線國家海洋商務往來及經貿機會。⁵



圖：「一帶一路」路線規劃

資料來源："The Long March of the Middle Kingdom," The Telegraph, November 11, 2014, via http://www.telegraphindia.com/1141111/jsp/opinion/story_1353.jsp#.VRTXIO-Jgdd

為了推動「一帶一路」計畫，北京還提議成立「亞洲基礎設施投資銀行」（簡稱「亞投行」），替亞洲國家基礎設施包括公路、鐵路、港口建設提供融資服務。2014年10月，北京在「亞太經合會」（APEC）財長會議期間，和相關國家簽署《籌建亞投行框架備忘錄》，預定半年內正式成立「亞投行」，並在2015年底前運作。「亞投行」總資本額預計為1000億美金，其中一半由中國承擔，總部將設於北京，目前已有30多個國家加入成為初始成員國。

參、大國浮現地緣政經角力

中國欲藉「一帶一路」計畫提升在歐亞大陸的洲際強權地位，自非美國所樂見。另外，美國也擔心「亞投行」的設置，可能讓美國主導的國際金融規範遭受挑戰。

基本上，「亞投行」和美國主導的「亞洲開發銀行」角色接近，都是對亞洲國家提供公私部門的融資放款。美國主導的「亞洲開發銀行」在對外提供放款計畫時，常要求受援國提高政策透明、打擊貪腐、保護環境及勞工權益等附帶條件。中國常批評美方刻意操作「非經濟因素」干擾開發中國家經濟發展，因此「亞投行」設立後，北京勢必會提出有別於「亞洲開發銀行」的運作標準，建立一套由北京主導的新規範。

美、日等國認為中國推動「一帶一路」與「亞投行」，是利用「區域互聯」的名義、透過基礎建設聯通，將周邊國家納入以中國為中心的經濟圈，提升中國的區域角色及國際影響力。所以「亞投行」還沒正式設立，就遭到美、日等國的質疑，美國甚至遊說區域盟友包括澳洲及南韓等國，不要加入「亞投行」的運作。⁶

另外，印度對「一帶一路」中的「21世紀海上絲綢之路」也有所疑慮，擔心中國一旦參與在斯里蘭卡、巴基斯坦的港口建設，可能取得南亞重要港口營運權及海軍設施使用權，屆時將威脅印度利益。因此，印度總理莫迪（Narendra Damodardas Modi）上台後提出「季風計畫：跨印度洋海上航路與文化景觀」計畫（Project Mausam: Maritime Routes and Cultural Landscapes Across the Indian Ocean），尋求恢復印度洋在古代的海上航路，提升東非、阿拉伯半島、南亞次大陸、東南亞國家的經貿與文化合作，頗有抗衡中國「21世紀海上絲綢之路」的用意。⁷

隨著2015年3月底加入「亞投行」成為初始會員國的日期逼近，包括英國、法國、德國、義大利等歐洲國家已選擇加入「亞投行」，南韓也表態跟進。在無法有效地阻止盟友加入「亞投行」的情況下，美國的下一步動作可能會希望參加「亞投行」的盟友，要求「亞投行」運作透明化，貸款標準也不應脫離「亞洲開發銀行」的規範太遠，以防美國建立的國際金融放款規範遭「亞投行」挑戰。

早在10年前，美國便利用前述操作模式，讓中國主導設立的「東亞高峰會」出現質變。當時北京推動「東亞高峰會」，原本希望建立由中國主導的區域整合平台，因此透過「東亞主義」的操作，刻意排除東亞以外的國家參加。但後來在澳洲、紐西蘭、印度等非東亞的親美國家加入後，中國已無法掌控「東亞高峰會」，遑論美國決定加入「東亞高峰會」後，甚至讓這個平台變成美國結合亞洲其他國家批評中國海洋擴張政策的外交舞台。

北京主張擁有「亞投行」一半以上的出資比例，還希望依照國內生產毛額規模分配各國投票權，應是為了主導「亞投行」決策權。的確，「亞投行」的設置反映美國在國際金融領域建立的秩序，正面臨中國挑戰。美國一方面必須應付中國結合其他開發中國家（尤其是金磚國家）提出改革「世界銀行」及「國際貨幣基金」的呼聲，增加開發中國家在這些國際金融機構的參與權及發言權；另一方面，美國還要擔心中國另起爐灶，設立「亞投行」和「金磚國家開發銀行」這類新機構，挑戰美國長期主導的國際金融規範。

短期內，美國在政治與安全等優勢領域建立起來的領導地位與秩序，應不至於立即被其他國家取代；但在美國力有未逮、中國漸有優勢的領域，例如國際金融貸款、跨國基礎設施聯通、人民幣國際化等部分，中國步步進逼的動作恐怕會越來越多。

肆、台灣如何自處？

台灣應不應該加入「一帶一路」跟「亞投行」，可能要思考幾方面的問題：

首先，從經貿及外交角度來看，我國財經官員已公開表示台灣若能加入相關計畫，有利於台灣的經濟及商機。⁸

但是站在國家的立場，參與這類協助開發中國家發展的國際金融機構，除了商業利益的回報外，還應該考量未來「亞投行」的運作及放款標準，是否符合透明化、良善治理、公平參與等原則？能否實現我國參與這類國際合作所要彰顯的外交價值？

另外，從政治面來看，參加這些計畫牽涉到台灣處理國際參與及兩岸關係時面臨的老問題，那就是潛在的政治成本。台灣加入北京主導的「一帶一路」與「亞投行」，是否讓我國的國際參與建立在北京的「讓利」之上？在北京「讓利」過程中，台灣是否需付出政治代價？當年台灣參加美國主導的「亞洲開發銀行」，在中國打壓下名稱被改成「中國台北」(Taipei, China)，未來台灣要用什麼樣的身分及名稱參加「亞投行」，也需要進一步評估。

最後，從國際戰略的角度看，「一帶一路」和「亞投行」牽動大國戰略角力，截至目前為止，美國仍對盟友加入相關計畫抱持反對態度。台灣表態參加這些由北京主導的計畫，是會增加我國在美中台三角互動中的籌碼？還是壓縮台灣的戰略空間，向中國更加傾斜？

根據媒體報導，目前我國政府已由財政部負責加入與否的評估工作，⁹

並傳出在今年亞洲「博鰲論壇」中，我方代表已向北京表達參加「亞投行」的意願。同時，馬政府也決定正式由行政院陸委會，透過中國國台辦向「亞投行」籌備秘書處提交參與意向書。¹⁰ 我國政府必須透過中國國台辦才能提交意向書，再度凸顯了台灣參加由北京主導的國際金融機構存在的政治風險，諸如兩岸對等問題、身分問題、名稱問題都會接踵而來，問題是在北京的主場優勢之下，台灣又能有多少議價的籌碼？中方的「善意」會讓台灣付出多大的政治代價？

總的來看，台灣參與相關計畫的決策，不只牽涉經貿，還涉及開發援助規範、外交價值、國際戰略、兩岸定位以及國內政治，需要進行全面的損、益評估，千萬別將戰略性和政治性問題，當成一般的投資問題來處理，以免陷入沒得到裡子、還賠上面子的國際處境。

作者蔡明彥為中興大學國際政治研究所教授

註解

1. 〈習近平哈薩克斯坦演講：弘揚人民友誼，共同建設「絲綢之路經濟帶」〉，中新社，2013年9月7日。

[2.Shannon Tiezzi](#), "China's 'New Silk Road' Vision Revealed," The Diplomat, May 9, 2014.

3. 〈習近平在印度尼西亞國會的演講（全文）〉，新華社，2013年10月3日。

[4.Shannon Tiezzi](#), "China's 'New Silk Road' Vision Revealed," The Diplomat, May 9, 2014.

5.Rajeev Ranjan, "New Maritime Silk Road: Converging Interests and Regional Responses," Eurasia Review, October 8, 2014.

6.John Kemp, "China's Silk Road Challenges U.S. Dominance in Asia," Reuters, November 10, 2014.

7. 〈印將提新計畫抗衡陸海上絲路〉，中央社，2014年9月16日。

8. 〈「龐大商機」財金三巨頭在同加入亞投行〉，聯合新聞網，2015年3月27日。

9. 〈張盛和若被邀請，台灣願加入亞投行〉，《聯合報》，2015年3月26日。

10. 〈一人決策加入亞投行，馬又搞黑箱〉，《自由時報》，2015年3月31日。