

# 中國大陸「一帶一路」 倡議風險分析

An Analysis of the Risks of China's "The Belt and Road" Initiative

黃奕維 (Huang, I-Wei)

本刊研究員

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊研究員

## 壹、前言

中國大陸國家主席習近平在 2013 年提出共建「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」的倡議（簡稱：「一帶一路」）。今（2017）年 5 月 14 日至 15 日，大陸在北京主辦「一帶一路國際合作高峰論壇」。論壇共有 29 國領袖、七十多個國際組織、來自 130 國超過一千五百名代表與會。成果清單主要涵蓋政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通 5 大類，共 76 大項、270 多項具體成果。<sup>1</sup> 然而「一帶一路」倡議提出至今三年多以來，雖然吸引全球大量的關注讚許，但相關的批評也始終存在，大陸官方所公布的倡議成果，也不斷受到質疑與挑戰。包括中國歐盟商會（European Union Chamber of Commerce in China）主席 Joerg Wuttke、全球風險諮詢機構 Control Risks 的 Andrew Gilholm 都表達對

<sup>1</sup> 「『一帶一路』國際合作高峰論壇成果清單」（2017 年 5 月 16 日），2017 年 5 月 17 日下載，  
《香港貿發局》，<http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E8%B2%BF%E6%98%93-%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF/%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF-%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%90%88%E4%BD%9C%E9%AB%98%E5%B3%B0%E8%AB%96%E5%A3%87%E6%88%90%E6%9E%9C%E6%B8%85%E5%96%AE/obor/tc/1/1X000000/1X0AA3ED.htm>。

於「一帶一路」戰略意圖的疑問。<sup>2</sup>

「一帶一路」戰略的提出，背後有著深刻的大陸境內與國際政治經濟背景因素的影響，包括大陸欲藉此突破國際貿易及美國戰略壓迫、內部發展困境，亟需「用開放倒逼改革」、內部區域發展失衡，寄望透過倡議帶動平衡等。然而該戰略是否能達到大陸官方宣稱的成果，需持續觀察，深入探討。

## 貳、「一帶一路」倡議風險分析

### 一、多國對「一帶一路」表達疑慮

「一帶一路國際合作高峰論壇」5月15日閉幕，大陸國家主席習近平稱論壇與有關各方簽署合作協議達到68個，並通過聯合公報。然而卻傳出包括法國、德國、英國、葡萄牙，以及愛沙尼亞，甚至是早前與大陸表達友好的希臘，都表明不願意簽署會議中與貿易相關的文件，西方G7國家中，除了義大利之外，均無領導人出席論壇。<sup>3</sup> 歐盟國家認為相關文件無法充分化解歐盟國家對於公開採購透明度，以及對社會與環境標準的擔憂。出席北京高峰會的德國經濟部長Brigitte Zypries表示，除非「一帶一路」建設立足於自由貿易、環境保護，以及公平的勞動條件立場，否則德國或其他歐盟國家，不會簽署「一帶一路」基建公報。<sup>4</sup>

而美國代表不僅層級低，<sup>5</sup>且格外低調。大陸稱「一帶一路」的宗旨是共建共用，但現實卻呈現：抗議、風險和拒絕。

斯里蘭卡曾經爆發過抗議的遊行；在巴基斯坦，由於「伊斯蘭國」

<sup>2</sup> 「習近平一帶一路捍衛全球化？質疑浮現」（2017年5月16日），2017年5月17日下載，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/afe/201705160238-1.aspx>。

<sup>3</sup> 「直擊一帶一路論壇2：一場失敗的政治宣傳秀」（2017年5月17日），2017年5月18日下載，《天下雜誌》，[www.cw.con.tw/article/article.action?id=5082574](http://www.cw.con.tw/article/article.action?id=5082574)。

<sup>4</sup> 「外媒：『一帶一路』是習近平版的中國新殖民」（2017年5月16日），2017年5月18日下載，《民報》，<http://www.peoplenews.tw/news/7c5d754f-8d42-4549-a18a-d629ac63ce78>。

<sup>5</sup> 美國代表團團長為白宮國安會亞洲事務資深主任 Matt Pottinger。

武裝的威脅，政府在「中」巴經濟走廊地帶增加一個師的兵力。<sup>6</sup> 印度則是拒絕加入「一帶一路」倡議，並計劃與日本聯手推出「自由走廊（Freedom Corridor）」作為抵制。<sup>7</sup> 智庫 Gavekal Research 的資深研究員 Tom Miller 表示，即使大陸推動「一帶一路」的意圖是經貿，但經濟槓桿最終也會產生地緣政治的後果。對於急於尋求經貿發展的小國而言，也許願意承擔此風險，但是包括印度及其他大國而言，更擔心的是「一帶一路」只是大陸戰略控制的煙幕。而印尼雖然渴望大陸協助改善該國的基礎建設，但仍然認為大陸需要更好的解釋「一帶一路」的目的與企圖，以化解地緣戰略野心的疑慮。<sup>8</sup> 瑞士《新蘇黎世報》也對大陸「一帶一路」背後目的表達質疑。《印度時報》更稱「一帶一路」是大陸推出的「殖民主義事業」（a colonial enterprise）。<sup>9</sup> 顯示消除對地緣政治意圖的擔憂，可能是大陸讓其他國家參與這一舉措的重要難點。

## 二、資訊透明度不足，引起歐洲各國擔憂

大陸期望透過「一帶一路」核心基礎設施專案項目，參與歐洲港口項目與相關鐵陸配套建設。然而，卻因政策資訊透明度不足，引起當地民粹勢力反對，並影響大陸與國際社會之互信關係。包括希臘政府阻撓大陸中國遠洋集團，收購希臘最大港口比雷埃夫斯港（Piraeus）；甚至，周邊國家也對該收購行動，可能影響自身港口營運而感到不安。再者，大陸還意圖從比雷埃夫斯港到匈牙利布達佩斯之間，興建「中」歐陸海快線。然而，歐盟委員會質疑其財務可行性，既展開調查，甚至認為違反歐盟關於大型交通項目，需公開招標的法律規範。尤其，歐盟國家接連舉辦大選，

<sup>6</sup> 「外媒報導一帶一路 心存矛盾」（2017 年 5 月 15 日），2017 年 5 月 17 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170515000624-260301>。

<sup>7</sup> 「印度日本和推『自由走廊』抵制一帶一路」（2017 年 5 月 16 日），2017 年 5 月 18 日下載，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2069424>。

<sup>8</sup> Goh Sui Noi, "China's Belt and Road plan wins praise, but some concerns remain," (May 16, 2017), visited date: May 17, 2017, 《THE STRAITS TIMES》, <http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/chinas-plan-wins-praise-but-some-concerns-remain>.

<sup>9</sup> 「外媒：『一帶一路』是習近平版的中國新殖民」。

民粹勢力之起伏消長，都會對「一帶一路」具有針對與戰略性之投資項目，造成負面影響，侷限「一帶一路」政策的效能。歐洲對外貿易協會（Foreign Trade Association, FTA）總幹事 Christian Ewert，也曾呼籲大陸應提高「一帶一路」的資訊透明度，才能讓雙方受惠。<sup>10</sup>

### 三、沿線國家風險大，大陸企業投資挑戰多

近年來大陸企業積極走出去，「一帶一路」也成為陸企征服海外市場的重要指標，目前多數陸企對「一帶一路」沿線國家的瞭解不多，這些國家多數不是大國，也不是先進國家，貿然投資，將承擔很大的風險。而民營企業在「一帶一路」沿線發展同時要面臨三大挑戰：第一，在整個投融資體系和保險體系中，政府對國有企業和民營企業在政策上還存有偏頗；第二，民營企業的抗風險能力較差；第三，民營企業沒有發言權，這也是當下所有民營企業都會碰到的問題。<sup>11</sup>

### 四、偏好戰略性投資項目，導致政治風險上升

據國際四大會計事業機構（資誠 / 香港用語：羅兵咸永道 [Price Waterhouse Coopers PLL]、畢馬威 / 安侯建業 [KPMG]、安永 [Ernst&Young]、德勤 / 勤業眾信 [Deloitte Touche Tohmatsu] 會計師事務所）營收排名第一之香港羅兵咸永道會計師事務所「一帶一路」研究報告顯示，2016年「一帶一路」核心基礎設施專案項目，包括公用事業、交通、電訊、社會、建設、能源、環境，投資總額 4,013 億美金（下同），較 2015 年增長 2.1%。然而，併購總額按年同比，卻大幅度下滑 48.7%，至 925 億元。總體 2016 年核心基礎設施專案項目與併購總額，雖超過 4,930 億元，然卻較 2015 年倒退 14%。羅兵咸永道會計師事務所認為，總體交易金額減少，是由於平均交易金額雖增加，交易數量卻下降；原因是投資者發現「一帶一路」項目的風險大，所以寧願選擇大型項目，在較

<sup>10</sup> 「歐貿協籲一帶一路保透明」，信報（香港），2017 年 3 月 20 日，第 A6 版。

<sup>11</sup> 「陸企參與帶路 最大風險是不瞭解」（2017 年 5 月 15 日），2017 年 5 月 17 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170515000620-260301>。

能得到當地政府的保障與補貼者，風險才會下降。主要風險仍係政治風險，尤其在遇到政府改組時，經常會導致引資速度放緩，融資成本也經常攀升，當然使得政治風險上升。<sup>12</sup> 再者，檢視「一帶一路」戰略性投資項目，幾乎都具有針對性，對應著擴張大陸政治影響力的戰略想定。故而，易於引起沿線國家內部爭議與強權國家之戒慎疑慮。

## 五、發展成果進展有限，實質收益恐打折扣

據英國《金融時報》引用大陸官方媒體的數據指出，2016 年大陸對外投資增長了 40%，創下新高，但是對「一帶一路」國家的投資下滑了 2%，今年前三個月投資同比下降 18%。《紐約時報》亦報導近年大陸為非洲基建提供極優惠的低息貸款，但條件是工程必須由大陸國企主導，技術、利潤均要由大陸公司控制，但接受資助的非洲國家卻要為此負上債務。<sup>13</sup> 大陸國家開發銀行和中國進出口銀行在 2013 年至 2015 年進行的一項貸款實際利用情況研究顯示，70% 的海外貸款都附加了以下前提條件：至少一部分資金將用於採購大陸的設備和雇傭大陸勞動力。<sup>14</sup> 更加印證，這並非真正的投資，而是為陸資企業製造機會。

近年來，大陸資金外逃，大型國企效益不佳，外匯儲備下降。大陸大舉投資「一帶一路」究竟能否獲得實質的收益，持續支撐此戰略，或是當資金出現問題時，各國「一哄而散、人去樓空」，值得關注。

## 六、「一帶一路」項目仍存在費而不惠問題

位處非洲之角戰略要衝之衣索比亞，近年積極參與「一帶一路」倡議。大陸曾於 2015 年 9 月，在該國首都阿的斯阿貝巴 (Addis Ababa)，耗資 4.75 億興建完成 34 公里輕軌運輸系統。然而，該系統卻不切實用，不僅幾乎有三分之一設施處於維修狀態，而且系統覆蓋面不足、搭乘動線不

<sup>12</sup> 「一帶一路項目規模去年減 14%」，信報（香港），2017 年 2 月 16 日，第 A6 版。

<sup>13</sup> 「習近平打腫臉充胖子」（2017 年 5 月 17 日），2017 年 5 月 17 日下載，《蘋果日報》，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20170517/1120105/>。

<sup>14</sup> 「『一帶一路』倡議：動機、範圍與挑戰」，2017 年 5 月 31 日下載，《PIIE》，[http://piie.com/system/files/documents/belt\\_and\\_road\\_report\\_-\\_final\\_chinese.pdf](http://piie.com/system/files/documents/belt_and_road_report_-_final_chinese.pdf)。

便又非常擁塞；甚至，因未能與公共巴士動線相互融合，導致交通更加堵塞，讓輕軌系統管理乏善可陳。當地人士以為，大陸興建輕軌運輸系統，或出於增加政治影響力之考量；然而，居民對該系統之不滿與抱怨，已直接對大陸國際形象造成負面影響。<sup>15</sup>

「一帶一路」項目仍存在費而不惠或半途而廢之問題，相關問題屢見不鮮：包括緬甸水電站、西伯利亞天然氣管線等案已停擺，更值得注意的是，具有針對與戰略性之投資項目，例如大陸最引以為自豪的高速鐵路建設外交，其失敗率也最高。除原與墨西哥、泰國、委瑞內拉、美國、蒙古發展之高鐵項目陸續流產，即使幾經波折所承接之印尼「雅萬（雅加達到萬隆）高鐵」，也因與日本競標被迫降價到幾乎無利可圖。<sup>16</sup> 由於，該等項目幾乎都由大陸中國鐵路總公司承運，以該公司負債高達近五兆人民幣、註冊資本過高、盈利低下等情況看來，「一帶一路」高鐵外交效能顯難保樂觀。<sup>17</sup>

## 七、大量投資不穩定國家，恐使大陸深陷危機

「一帶一路」倡議要能成功，需要謹慎和強大的政治監督。大陸雖然清楚表明尊重支持「一帶一路」沿線國家的主權。然而在實際情況中，一旦投入大量資金，當面對投資所在國可能威脅專案存亡和償付能力的國內政治衝突時，投資國很難繼續保持中立超然的態度。大陸政府和大陸企業的投資，使大陸成為全球大多數不穩定國家的最大海外投資者。「一帶一路」倡議可能加劇這種風險。<sup>18</sup> 大陸能否採取大量政治和外交技巧來應對這些投資可能面臨的挑戰，值得關注。

<sup>15</sup> 鍾聞，「一帶一路 陷阱處處」，信報（香港），2017年3月18-19日，第A17版。

<sup>16</sup> 「陸高鐵外交受挫 恐打亂『一帶一路』」（2016年6月12日），2017年5月11日下載，《世界日報》，<https://udn.com/news/story/7331/1755316>。

<sup>17</sup> 葉文義，「泡沫帝國 中鐵總負債逾 20 兆」，旺報，2017年5月5日，第A4版。

<sup>18</sup> 「『一帶一路』倡議：動機、範圍與挑戰」。

## 參、結語

美國智庫 Peterson Institute for International Economics 曾指出，「一帶一路」倡議如果取得成功，則將把歐亞地區重新確立為全球最大的經濟市場，甚至可能改變以美元主導的世界金融體系。<sup>19</sup> 然而，大陸中國社科院亞太與全球戰略研究院首席研究員許利平，早在 2015 年就曾經表示「一帶一路」存在三大困境與四大風險，其中三大困境分別是：心理困境（鄰國對大陸崛起的心理恐懼）、領土爭端（與周邊國家的領土爭議逐漸浮上臺面）、發展困境（大陸與周邊國家在經貿發展與產業結構上存在競爭的關係）。而四大風險則是戰略風險（大國的阻撓）、安全風險（「一帶一路」沿線國家政治社會多不穩定）、經濟風險（許多計畫可能因資金短缺或全球景氣而停滯）和人文風險（沿線國家風土文化差異大，容易引起爭端）。<sup>20</sup> 目前看來，相關的風險與困境依然存在，大陸能否藉由此倡議成為全球經貿及秩序的領導者，亦或是成為發展的掣肘，仍須時間證明。

<sup>19</sup> 「『一帶一路』倡議：動機、範圍與挑戰」。

<sup>20</sup> 「一帶一路的三大困境和四大風險」（2015 年 4 月 26 日），2017 年 5 月 17 日下載，《多維新聞》，<http://global.dwnews.com/big5/news/2015-04-26/59649783.html>。