

## 中國「帶路倡議」形成的債務霸權之路

林廷輝

中央警察大學水上警察學系兼任助理教授

### 摘要

在國際政治經濟學中，特別是研究霸權轉移理論中對於國家債務與國際政治權力之間的關係，成為國際政治經濟學中重要的研究議題。而國家債務問題，既是經濟問題，也是政治問題，所引發的政治問題在於兩國債務與債權地位所形成的互賴關係，另一種政治問題則是屬於債務國內部政治動盪的問題。本文提出一個假設，中國作為債權國的確可以藉由削弱他國的經濟主權，而提出諸多條件迫使債務國接受，或者透過享有債權的能力在談判中位居優勢，但是否在未來將因此而擁有債權而成為霸權？本文結論為否定，國際債權只是成為霸權的其中一個條件，但仍需有設定「國際規範」之能力。

**關鍵詞：**權力轉移理論、帶路倡議、債權政治、霸權、政府開發援助

## 壹、前言

英國曾經為「日不落國」，但在第二次世界大戰結束後，終將霸權拱手讓給美國，而美國與英國之間的關係，從第一次世界大戰結束後，美國便利用對英國的債權，成功地將國家債務轉移為外交工具，最後英國也不得不交出霸權的地位。

在國際政治經濟學中，特別是研究霸權轉移理論中對於國家債務與國際政治權力之間的關係，成為國際政治經濟學中重要的研究議題，而國家債務問題，既是經濟問題，也是政治問題，所引發的政治問題在於兩國債務與債權地位所形成的互賴關係，另一種政治問題則是屬於債務國內部政治動盪的問題，例如導致某一國政黨或政治人物的下野，本文旨在探討前者的關係，檢視中國目前推動的「帶路倡議」(Belt and Road Initiative, BRI) 是否因此成就了中國作為沿線國的債權國，又中國自 2008 年國際金融危機以來，逐步收購美國債券，到 2017 年已有 11,808 億美元，超越日本 10,960 億美元成為擁有美國國債最大的國家，但即使如此，中國仍未成為超越美國的霸權國家。

本文因此提出一個假設，中國作為債權國的確可以藉由削弱他國的經濟主權，而提出諸多條件迫使債務國接受，或者透過享有債權的能力在談判中位居優勢，但是否在未來將因此而擁有債權而成為霸權？本文結論為否定，國際債權只是成為霸權的其中一個條件，但仍需有設定「國際規範」之能力，因此，中國雖透過「帶路倡議」取得債權地位，削弱相關國家經濟主權之際，仍然無法藉此成為世界霸權。

## 貳、權力轉移理論

### 一、理論概要

國際關係學者奧根斯基 (Organsky, 1980) 認為，國家的實力或者挑戰現存體系的能力，與國家的大小、人口、經濟以及政治發展的速度和時機

有關。在現有的國際秩序完全確立，完成了利益分配之後積累了足夠的實力的那些強大而不滿的國家較有可能成為國際體系的挑戰者。由於主導國家不肯讓給這些國家更多的利益，它們便試圖通過自身快速增長的、與主導國匹敵甚至趕超主導國家的實力，改變原有體系的秩序原則，謀求在體系中更符合自身實力的地位，以便享有那些在它們看來自己應得的特權。它們挑戰原有體系的成功，意味著權力由一國向另一國的過渡，標誌著一個新的秩序的開啓。奧根斯基的這一理論，便被稱為權力轉移理論。

奧根斯基認為，國際體系並非是靜態的，而是隨著國家權力與增長率的此消彼長而發生變化。增長率的不平衡主要由人口數量（population）、經濟生產力（economic productivity）和國家從社會中汲取資源的政治能力（political capacity）及運用這些資源，促進國家整體利益過程中發生的變化所驅使（Tammen, 2000: 8-9）。從實證的角度來觀察，崛起中的大國與既有霸權國的關係，則是大國關係的核心。國際體系變遷的本質就是霸權的轉移和大國在國際體系權力結構中的重新排列與組合。

由於霸權不可能永久存在，霸權國的地位可能會被新興的崛起大國所取代。崛起國堅持以霸權為目標，霸權國則始終緊盯著任何一個可能的挑戰者，其中，最強大的挑戰國無疑是霸權國極度重視的國家。崛起國為獲得霸權而不斷積聚能量，霸權國則小心翼翼地保護著自己霸權地位，力圖最大限度地延續這種霸權地位。至於崛起國與霸權國彼此間的競爭與對抗，則是國際政治鬥爭的核心，絕大部分國際政治活動都圍繞著崛起國與霸權國的競爭而展開，國際社會的絕大部分國家，都會受到崛起國與霸權國關係的影響。兩者之間的和平與戰爭則是國際體系穩定與變遷的保障，而崛起國與霸權國之間的權力轉移是國際體系變遷的基本標誌。

不過，奧根斯基也說明了，崛起國常常對現有的國際秩序不滿，而霸權國又由於是現有國際秩序的既得利益者，因此想要維持現有秩序，當不滿意現狀的國家認為「有機會」透過戰爭贏得秩序主導權的時候，他們就會毫不猶豫地透過戰爭來爭取改變現狀。由此可見，權力轉移理論將國際關係中一般意義上權力的變更，常常導致衝突的歷史經驗和理論總結，從一個側面演變成了可以具有因果聯繫的解釋系統，旨在區分權力的一般性

變更和國際系統中主導者與挑戰者之間權力易位可能產生的特殊權力變更的國際後果，將國際關係中經常發生的權力再分配的重心，定位在主導國家與崛起國家之間的權力關係變化。

權力轉移理論雖然在國家層次上建立了較好分析其衝突與戰爭行為的國家間關係模式，但是權力轉移理論只側重於主導國與潛在挑戰國之間的互動，而拋棄了新現實主義所主張的系統分析模式，也沒有重視對權力分配以及再分配。這會造成理論的缺陷，在分析框架中，其他大國好像都成了旁觀者，它們對主導者與競爭者間的權力轉移關係似乎毫無意義。但事實上，在國際系統層次，大國間的權力變更涉及眾多的、不同角色的國家。

## 二、經濟權力：貨幣力量與債權政治

權力轉移理論提供超越競爭或者是合作的視野，霸權常透過主宰並控制國際貨幣影響國際間的互動，英國過去作為一個霸權，不僅是將其海軍實力拓展到海上航道，更是將英鎊推廣到世界各地，直到第二次世界大戰後才結束這種現象，1944年布列敦森林體制，國際金融體系開啓了新的規則與制度，美元也逐漸成為國際社會非共產主義國家使用的貨幣，美元也取代英鎊成為霸權的必要象徵。

隨著歐盟的興起，歐元也成為重要的流通貨幣，但英鎊在大英國協當中仍扮演重要的地位，歐元進不了大英國協的這些國家，權力轉移更重要的是霸權國尋求並控制國際規範，確保其貨幣在國際貿易中的交易地位。在債權政治方面，由於在經濟債權向政治權力轉移的靜態結構中，有關的各個行為體面臨的體系壓力和各行為體在權力切換式網路中的位置，決定了債權政治運作的可行性。債權轉移的動態變化中，債權政治化的成本以及債務國的需求，決定了債權向政治權力轉移的現實性。國家間的經濟債權向政治權力轉移的實現，是靜態結構和動態變化互動的結果。

在美國尋求政治霸權的過程中，債權政治扮演了重要的角色，美國主要的做法包括：

1. 在二戰結束後歐洲國家普遍要求取消債務的情況下，和歐洲國家達成了償債協議，維護了既有的經濟債權，又位居國際政治的道德高

- 地，從而使得英國和其他歐洲國家對美國的霸權產生認同感；
2. 利用債務償付機制操控黃金的流入和國際物價水準，實現了從債權主導轉向貨幣主導的目標；
  3. 美國透過向戰敗者德國提供資金，在美國債權－歐洲債務－德國賠償等三個問題上建立起關聯性，為美國在今後的歐洲大陸政治競爭中爭取優勢埋下伏筆；
  4. 在軍備上通過「要麼還錢，要麼削減軍備」的原則，用債務壓力和軍備競賽全面壓垮英國經濟，迫使英國的國民在心理和實力上對美臣服；
  5. 美國最後實際放棄了對英債權，以經濟讓步成功地實現了經濟債權向國際政治權力的轉移。

美國承擔的債權政治成本是巨大的，但是收益更大，實現了總體權力優勢向美國的轉移。與以往從國際政治角度研究英美霸權交替所不同的是：對美國債權政治的研究凸顯了美國與英國爭奪霸權過程中政治與經濟之間的互動關係，美國在經濟債權問題上的進取性和戰略性，反映了新興國家如何利用自己為數不多的政策工具，獲得和擴大權力的過程。美國對英國的債權始於英國霸權體系之下，但是把經濟債權轉化為政治權力的機會卻是德國挑戰國際體系，導致第一次世界大戰，此時的英國一方面為了進行戰爭融資對美國大幅舉債，另一方面又基於對內舉債的歷史傳統，維持了高水準的內債，致使英國在第一次世界大戰後面臨內外債臺高築的局面。第二次世界大戰的爆發，更加激發了美國對債權政治的運用，成功地從英國手中奪得全球霸主的政治權力。

不過，現今美國國債約有 25% 由外國政府持有，差不多兩倍於 1988 年的比例（13%）。美國財政部的統計顯示，2006 年末，在「公眾持有」的國債中，44% 由外國投資者持有，而當中的 66% 是其他國家的中央銀行，主要是日本銀行和中國人民銀行。外國持有美國國債中，40% 來自日本和中國，而中國是美國國債最大持有國。

## 參、中國「帶路倡議」與國家債務關係

中國的「帶路倡議」，原本稱為「一帶一路」，是 2013 年 9 月和 10 月由中國國家主席習近平提出的「新絲綢之路經濟帶」及「21 世紀海上絲綢之路」合作倡議，2015 年 3 月 28 日，中國國家發展改革委、外交部、商務部聯合發佈了『推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動』，2017 年 5 月中國在北京召開「一帶一路國際合作高峰論壇」，爲了具體落實「一帶一路」，中國也推出『標準聯通一帶一路行動計畫（2015-2017）』、及『標準聯通共建一帶一路行動計畫（2018-2020 年）』的合作項目內容。

在資金提供方面，2018 年 11 月 2 日，中國銀保監會副主席黃洪在重慶表示，一帶一路倡議提出 5 年以來，目前有 11 家中資銀行在 27 個一帶一路沿線國家設立了 71 家一級分支機構，中資保險機構也已在香港、澳門、新加坡、印尼等國家和地區設立營業性機構。同時，有 21 個沿線國家的 55 家銀行在中國設立機構。中資銀行參與一帶一路建設項目 2,600 多個，累計發放貸款 2,000 多億美元，涉及交通、基礎設施、裝備出口等多個領域；同時大力發展外在勞務人員人身保險、企業財產保險以及各類工傷保險等險種（張末冬，2018）。

### 一、六個經濟走廊（帶）

除了原本「一帶一路」沿線國家外，中國與這些沿線國家也建構了七條經濟走廊，其中包括：

#### （一）新亞歐大陸橋經濟走廊

新亞歐大陸橋，從中國江蘇連雲港經新疆阿拉山口至荷蘭鹿特丹的國際鐵路交通幹線。中國內部由隴海鐵路和蘭新鐵路組成，貫穿中國東、中、西部各省市。出境後經哈薩克、俄羅斯、白俄羅斯、波蘭到歐洲多國沿海港口。目前中國已開通由重慶至德國杜伊斯堡的「渝新歐」國際貨運班列、由武漢至捷克梅林克帕爾杜比采的「漢新歐」貨運專列、由成都至波蘭羅

茲的「蓉歐快鐵」貨運班列和由鄭州至德國漢堡的「鄭新歐」貨運班列，承諾沿途運輸採取「一次申報、一次查驗、一次放行」。

## (二) 中蒙俄經濟走廊

2014年9月，中俄蒙三國元首在上海合作組織峰會期間，商定在中俄、中蒙、俄蒙雙邊合作基礎上開展三方合作，明確了三方合作的原則、方向和重點領域。三國元首還商定將中方「絲綢之路經濟帶」建設同俄羅斯跨歐亞大鐵路改造、蒙古國「草原之路」倡議對接合作，加強鐵路、公路等互聯互通建設，推進通關和運輸便利化，促進過境運輸合作，打造中俄蒙經濟走廊。2015年7月，中俄蒙元首在俄羅斯烏法進行第二次會晤，批准了『中華人民共和國、俄羅斯聯邦、蒙古國發展三方合作中期路線圖』。

## (三) 中國—中亞—西亞經濟走廊

中國—中亞—西亞經濟走廊從新疆出發，經阿拉山口出境連接中亞及西亞鐵路網抵達地中海沿岸和阿拉伯半島，除了中亞五國（哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克、土庫曼），也包括伊朗、土耳其等國。2015年6月，在山東舉行的第三屆中國—中亞合作論壇將「共建絲綢之路經濟帶」納入中國與中亞五國簽署的聯合宣言政治文件。中國目前也與塔吉克、哈薩克、吉爾吉斯先後簽署共建絲綢之路經濟帶雙邊合作協定，與烏茲別克簽署共建「絲綢之路經濟帶」合作文件，中國也配合中亞五國的國家發展戰略，包括哈薩克的「光明之路」、塔吉克的「能源交通糧食」三大興國戰略、土庫曼的「強盛幸福時代」等。

## (四) 中國—中南半島經濟走廊

中國國務院總理李克強於2014年12月在曼谷出席大湄公河次區域經濟合作第五次領導人會議時，就深化中國同中南半島五國關係提出三點建議，包括：（1）共同規劃建設全方位交通運輸網路和產業合作項目；（2）打造融資合作的新模式；（3）促進經濟社會可持續和協調發展。

目前，大湄公河流域國家正在建設貫通東西、連接南北的9條跨境公

路，其中部分已經完工，例如廣西已經建成了通往友誼關及東興口岸的高速公路。此外，廣西亦已開通南寧至河內的國際列車和連接其他主要東南亞城市的航班。

#### (五) 中巴經濟走廊

中巴經濟走廊於 2013 年 5 月李克強總理訪問巴基斯坦時提出，目標是打造一條北起新疆喀什、南至瓜達爾港的經濟大動脈。目前兩國政府初步制定了修建新疆喀什市到巴方西南港口瓜達爾港的公路、鐵路、油氣管道及光纜覆蓋通道的遠景規劃。

按照 2015 年 4 月中國和巴基斯坦在伊斯蘭馬巴德發表的聯合聲明，中巴雙方將積極推進喀喇崑崙公路升級改造二期、瓜達爾港東灣快速路、新國際機場、卡拉奇至拉合爾高速公路、拉合爾軌道交通橙線、海爾－魯巴經濟區、中巴跨境光纜等重點合作項目。

#### (六) 孟中印緬經濟走廊

2013 年 5 月，李克強訪問印度期間，中印共同倡議建設孟中印緬經濟走廊。12 月，孟中印緬經濟走廊聯合工作組第一次會議在昆明召開，四國政府代表就經濟走廊發展前景、優先合作領域和機制建設等進行了深入討論，並就交通基礎設施、投資和商貿流通、人文交流等具體領域合作達成廣泛共識。各方簽署了會議紀要和孟中印緬經濟走廊聯合研究計劃，正式建立了四國政府推進孟中印緬合作的機制。

## 二、融資的提供：絲路基金與亞洲基礎設施投資銀行

### (一) 絲路基金

絲路基金的資金規模為 400 億美元，將為「一帶一路」沿線基礎設施建設、資源開發、產業及金融合作等有關項目提供投融資支持。2014 年 12 月，絲路基金有限責任公司成立，創始股東包括中國國家外匯管理局、中國投資有限責任公司、中國進出口銀行及中國國家開發銀行。絲路基金的



首期資本金達 100 億美元。2017 年 5 月 14 日，中國國家主席習近平出席「一帶一路」國際合作高峰論壇開幕式發表演講時，宣布將向「絲路基金」新增資金 1,000 億元人民幣。



資料來源：香港貿易發展局（2018）。

圖 1：「帶路倡議」下的六個經濟走廊

## (二) 亞洲基礎設施投資銀行

亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）成立的目的爲了滿足亞洲及其他地區基礎設施建設，由於資金來源不足而提供相應的貸款而成立，提供主權及非主權融資，範疇涵蓋能源和電力、運輸和電訊、農村基礎設施和農業發展、供水和衛生設施、環境保護、城市發展和物流。2015 年 12 月，亞投行全部 57 個意向創始成員國均已簽署『亞洲基礎設施投資銀行協定』，其中包括澳洲、奧地利、阿塞拜然、孟加拉、巴西、汶萊、柬埔寨、中國、丹麥、埃及、芬蘭、法國、喬治亞、德國、冰島、印度、印尼、伊朗、以色列、義大利、約旦、哈薩克、韓國、吉爾吉斯、科威特、寮國、盧森堡、馬來西亞、馬爾地夫、馬爾他、蒙古、緬甸、尼泊爾、荷蘭、新西蘭、挪威、阿曼、巴基斯坦、菲律賓、波蘭、葡

葡萄牙、卡達、俄羅斯、沙特阿拉伯、新加坡、南非、西班牙、斯里蘭卡、瑞典、瑞士、塔吉克、泰國、土耳其、阿聯酋、英國、烏茲別克及越南。

『亞洲基礎設施投資銀行協定』於 2015 年 12 月 25 日生效。亞投行理事會成立大會於 2016 年 1 月 16 日舉行，宣布亞投行正式開業，並選出金立群為首任行長。

### 三、債務問題浮現

不過，在與中國就「帶路倡議」簽署協議的 68 個國家中，已有 23 個國家存在「相當高」的債務困擾 (debt distress) 風險。斯里蘭卡因該國無力償還債務，而將其具有戰略意義的漢班托塔港 (Hambantota Port) 的控制權移交給中共。在這 23 個國家中，有 8 個會因為「帶路倡議」相關的「未來融資」 (future financing)，顯著增加其陷入「主權債務」的風險。所謂「主權債務」，便是指一個國家以自己的主權為擔保向國際貨幣基金、世界銀行或其他國家借來的債務。由於中國「帶路倡議」融資條件要比國際貨幣基金、世界銀行等較為寬鬆，成為這些陷入「主權債務」國家熱愛。

這 8 個國家分別是巴基斯坦、吉布地、馬爾地夫、寮國、蒙古國、蒙地內哥羅、塔吉克和吉爾吉斯等。根據美國智庫「全球發展中心」 (Center for Global Development) 在 2018 年 3 月發布的報告指出，這 8 個國家由於一帶一路計劃投資多達 8 兆美元的基礎設施項目，他們對中國及其銀行的外債會大幅上升。而巴基斯坦是迄今為止最大的高風險國家，在其積欠的 620 億美元外債之中，中資就占了 80% (Hurley, 2018: 12-19)。報告的作者之一約翰赫爾利 (John Hurley) 在一份聲明中指出「一帶一路提供了一些國家迫切想要的東西——像是為基礎設施融資。但是當涉及到這種類型的貸款時，未必是好事。」對於 8 個陷入債務危機的國家，未來將依附在中國之下，也將影響其在國際組織的投票行為，翻身機會微小。

不過，雖然西方國家與國際組織對上述這些國家感到憂心，但對這些國家而言，中國提供的資金與協助，是現階段國家發展重要的來源，例如 2019 年 3 月 12 日抵達吉布地訪問的法國總統馬克龍 (Emmanuel Macron) 便警告吉布地，中國貸款附帶的條件長遠來看有危險。中國是一個世界大

國，近年來在許多國家擴大了自己的影響力」。但吉布地官員卻反駁稱：「商貿歸商貿，中國在這邊的投資，法國無法競爭，因為法國太晚來了，非常晚，而且他們還沒錢。」（簡恒予，2019）

#### （一）巴基斯坦

「中巴經濟走廊」是「帶路倡議」的重要典範，經濟帶的總價值約為 620 億美元，其中有 330 億美元是投資在能源產業，2017 年年底主要三個道路建設，不像其他減讓利率維持在 2-2.5%，巴基斯坦償還中國進出口銀行的利率為 5%，國際貨幣基金會提出警告，巴國的公債率將超過 70%。

#### （二）吉布地

吉布地是中國在海外唯一的軍事基地所在地，近期國際貨幣基金會評估該國的借貸計畫陷入危機，兩年內，公共外債從占 GDP 的 50% 提升到 85%，是所有低收入國家中最高的，大多數的債務均是向中國進出口銀行（China Exim Bank）借款，中國目前已提供將近 14 億美元對吉布地進行投資，幾乎占了吉布地整體 GDP 的 75%（Downs & Becker, 2017）。中國將在吉布地建造兩座新機場、一個新的港口，一座煉油廠以及諸多公路，中國貸款利率遠低於市場利率，不過在某些建設卻是趨近於商業利率，例如從阿迪斯巴貝巴到吉布地的鐵路建設融資，不過，雖有國際貨幣基金會的警告，新的舉債仍然沒有限制。

#### （三）馬爾地夫

馬爾地夫主要的公共投資建設是要促進旅遊，提升基礎建設並根據國家永續發展戰略因應氣候變遷，馬爾地夫共花費 8 億 3,000 萬美元提升國際機場設施，4 億美元包括造橋、整修海港等，這些計畫也是透過中國進出口銀行，機場貸款 20 年，5 年寬限期。

#### （四）寮國

寮國是東南亞最窮的國家，雖然在過去十多年來的 GDP 成長維持在 8%

左右，但從 2013 年開始，國際貨幣基金會懷疑寮國是否有能力償還債務，特別是中國－寮國鐵路計畫，60 億美元的貸款佔據寮國一半的 GDP，寮國財政部雖然對外表示政府並未擔保這些債務，但根據日本媒體報導，有 4 億 6,500 萬美元貸款是來自中國進出口銀行，利率 2.3%，25 年借貸時間有 5 年的寬限期，另外，爲了建造水力發電廠，中國進出口銀行也貸款 6 億美元給予寮國。

#### (五) 蒙古國

蒙古國的經濟繁榮取決於完善的基礎設施建設，才能有效的增加產品的出口，中國進出口銀行在 2017 年年初提供約 10 億美元的貸款協助興建水力發電廠及機場到首都的高速公路，不過，水力發電廠的工程目前停滯，款項被挪用到其他建設計畫，未來蒙古國也將透過「帶路倡議」向中國融資 300 億美元。

#### (六) 蒙地內哥羅

蒙地內哥羅的債務，根據世界銀行的評估，在 2018 年已經來到占總體 GDP 的 83%，爲了連接巴爾幹半島的其他都市，蒙地內哥羅向中國進出口銀行貸款約 10 億美元興建高速公路第一階段，利息約 2%，貸款 20 年，寬限期爲 5 年，但興建公路共有三個階段，後兩階段也只能透過舉債才能完成。

#### (七) 塔吉克

塔吉克領土上有中亞連接中國的天然氣油管，透過中國的外國直接投資 (FDI) 興建油管，塔吉克政府也發行 5 億美元的歐元債券，準備興建水力發電廠，中國也成爲塔吉克信用貸款最大來源國，2007 年至 2016 年，塔吉克的公共外債增加了 80%。

#### (八) 吉爾吉斯

2017 年 3 月底，吉爾吉斯的政府公債占了 GDP 的 65%，而公共外債則占了 90%，中國進出口銀行是唯一的信用借貸者，2016 年貸款總數約爲

15 億美元，占了該國 40% 的公共外債，吉爾吉斯與中國討論興建水力發電廠、中國、吉爾吉斯到烏茲別克鐵路，公路以及中亞到中國的天然氣管線。

表 1：政府債務占總 GDP 百分比

	2015	2016	2017	2018
中度收入國家平均	44.5	47.4	48.6	49.8
蒙古國	62.1	87.6	85.3	89.0
蒙地內哥羅	76.8	78.0	79.7	80.9
巴基斯坦	65.7	70.0	69.1	67.6
低度收入國家平均	36.1	40.4	41.9	41.6
馬爾地夫	73.1	83.1	96.5	109.0
吉布地	72.1	86.6	88.1	87.5
寮國	65.8	67.8	69.0	70.3
吉爾吉斯	65.0	62.1	64.2	65.5
塔吉克	33.4	44.8	51.8	56.8

資料來源：Hurley (2018: 14)。

除上述 8 個國家有債務危機外，斯里蘭卡也因為漢班托塔海港租借中國 99 年問題，使得國內政治紛爭不斷，由於這個港口的興建欠債 14 億美元，租借 99 年也只能抵扣 10 億美元，此外，中國也借錢給斯里蘭卡建設道路、機場和會議中心。為了建設無人的高速公路或是一天只有一班飛機起降的國際機場，斯里蘭卡跟中國借了高達 80 億美元巨債，而且年息高達 6.3%。

#### 肆、債權國就是霸權？

從過去美國取代英國成為世界霸權的做法來看，美國成為英國以及歐洲國家的債權國，然後進一步取得在經濟主權上的主宰地位，由於美國體制受到英國與歐洲國家的認可，再加上兩次大戰結束後的資本累積局面，使得英國不得不將國際政治主宰的權力轉移到美國身上。

不過，美國目前的國債 25% 為外國持有者所有，當中中國與日本佔了這 25% 中的 40%，也就是說，中國取得債權國的地位，其比例遠低當初美國在取得英國霸權地位，透過這樣的債權關係去影響美國的外交政策更是微乎其微，當中國拋售美國債券時，也無需擔憂他國不願承接；相反地，中國在「一帶一路」所創造的債權地位，卻只能以第三世界老大哥自居，這並不符合霸權轉移理論，如果中國重視的一帶一路沿線國家能為中國創造財富、增加國力、取代霸權，那美國在取代英國成為世界霸權之際，並沒有照單全收，也沒有在亞非拉國家進行大規模的殖民主義，或者建立與這些國家的債權關係，反而因為這些國家的貧窮，讓前蘇聯的共產國際有機可趁，雖然美蘇在第三世界國家存在代理人戰爭，但從來沒有因為第三世界被美蘇任何一個強權所掌控而使得美蘇成為世界霸權，反而因為前蘇聯自身的崩潰，造就美國世界超強地位。

不可否認的是，國際社會是個相互依賴的世界，這也使得美國或者霸權國家利益也存在著全球化的問題，人民幣的全球化也一直是中國要走向霸權之路所要面對的問題，霸權要提供的公共財，美國經濟學家金德爾柏格便認為國際關係領域主要有三類公共財：自由開放的貿易制度、穩定的國際貨幣和國際安全。一國要成為經濟領袖大國，必須正確履行為世界提供公共財的職能（Kindleberger, 1986）。美國國際政治經濟學家吉爾平（Gilpin, 1987: 18）認為，霸權國有責任保證提供穩定的貨幣和開放貿易制度下的種種公共財，並承擔其全部成本。既然是公共財，必然會存在搭便車現象，霸權國必須在意識到這一現象的前提下，毫不猶豫地支付因提供公共財所需要的一切成本。

美國學者 David T. Llewellyn 和 John R. Presley（1995）提出，一國如果想成為國際貨幣霸權體系中的霸主，除具有足夠的經濟規模和在體系中占主導地位之外，他國對其在體系內的霸主地位普遍認同、夥伴國對其貨幣政策認同並接受、系統內各國存在一定程度的經濟趨同，也就是通貨膨脹率也要趨同，這些都是不可缺少的條件。換言之，霸權國為使自己建立的國際體系擴展到全球，就不能不以承擔成本費用的形式來作出自我犧牲。

也就是說，中國擁有美國國家債權，這等同於當年日本作為一般，但

卻無法將其轉換成爲政治霸權，無論是日本憲法侷限了在國際安全議題上的發展，或是在國際政治格局上的限制，但顯然美國並未因被中日收購債權，而降低或減少其在國際事務上的霸權地位。

2018年10月25日，日本首相安倍晉三訪問中國時表示：如今，中國已經發展成爲世界第二經濟大國，日本的對華「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA）也完成了歷史使命。證實日本將正式結束對中國將近40年的ODA。日本在1979年開始對中國提供ODA，不過早在2007年，日本已逐漸減少對中國的ODA，近十年內的援助計畫，多以協助處理跨境污染（主要爲霧霾問題）、防治傳染病以及食品安全等議題爲主，根據日本在2017年發布的『開發合作白皮書』（*White Paper on Development Cooperation 2017*）中統計，2016年年度，日本提供中國援助款僅剩約700萬美元（當中包括約600萬美元的技術合作），貸款援助部分，中國甚至已經大額還款，在該年的帳目上呈現約9億多美元的還款金額（如表2統計）；同年，日本提供越南約1億美元的援助款，低利貸款約爲10億6,100萬美元，越南躍居東亞受日本ODA的第一名。

霸權不僅表現在對外的國際政治、國際經濟、軍事力量，也表現在社會文化、教育、科學技術及國內政治體制上，中國無論從美國、或從一帶一路取得債權地位，並不能因此而取得霸權地位。美國外交學者米德（Mead, 2002: 84-85）指出：「美國的外交政策和國內政策出自同一個國內民主過程。傳統觀點認爲，民主社會不適合於在外交政策上取得成功。恰恰相反，美國外交過程的混亂，尤其是由於它植根於民主社會，長期以來總體上是有益的。美國的對內民主使其在世界上的霸權行爲提供了有力支持，而它的某些霸權行爲又給它的國內民主增添了越來越多的新內容。相反地，中國的一帶一路，增添了沿線國家政治領導人貪污的可能性，債務留給國家的後果，使得該國的政治動盪不安，或者，因爲金錢的取得，更增添獨裁政權控制內部政治的能力，不透明的款項，便成爲罪惡的淵藪。反觀美國，無論是建構布列敦森林體制，都須經由國會的同意，而在同時間要建構國際貿易組織（ITO）時，也是因爲國內民主機制而使得該組織延宕到1995年才有世界貿易組織的成立。

表 2：2005-2016 年日本提供中國 ODA 統計表

單位：百萬美元

年度	無償援助款	技術援助款	小計	貸款	還款	小計	總計
2005	34.03	235.73	269.77	1,474.66	680.16	794.50	1,064.27
2006	19.05	318.84	337.89	975.32	743.81	231.51	569.40
2007	15.48	263.62	279.10	912.09	755.53	156.56	435.66
2008	18.21+2.03	265.22	283.43	917.05	922.23	-5.18	278.25
2009	14.02+0.35	283.03	297.05	902.91	1,058.00	-155.09	141.96
2010	13.00+1.41	347.21	360.21	632.48	1,185.35	-552.87	-192.66
2011	13.42	286.97	300.38	560.44	1,342.14	-781.70	-481.32
2012	9.99	131.68	141.67	390.76	1,370.79	-980.04	-838.37
2013	5.15	24.40	29.55	295.57	1,117.77	-822.20	-792.64
2014	3.32	15.69	19.01	123.12	1,027.80	-904.68	-885.67
2015	0.79	9.29	10.08	141.36	894.23	-752.86	-742.78
2016	0.98	6.03	7.01	20.97	977.12	-956.15	-949.15

備註：無償援助“+”代表日本透過多邊組織提供。

資料來源：Ministry of Foreign Affairs of Japan (n.d.)。

## 伍、結論

根據中國國際關係學者王緝思的研究指出，以個人自由權利為核心的意識形態，構成美國霸權主義的主要思想基礎，國內民主是這套簡單劃一的價值觀的制度基礎，社會多元化的民主外延的擴大。他也提到，美國霸權主義的經濟動機、戰略利益動機和國內政治動機並不矛盾，而是相互補充（王緝思，2003：27-28）。因此，任何成就霸權地位的強國，並不能僅僅取得他國的債權，透過滲透其經濟主權便可因此而取得霸權地位，特別是對弱小國家，也僅能表現出殖民主義的掠奪行為，雖然能累積一定的財富，但成為霸權的條件並未能滿足。



霸權的轉移需要綜合條件配合，在全球化以及民主制度較為人類所青睞的時代，各國之間相互依賴，無論是中國有計畫或無計畫地運用「帶路倡議」取得債權，而這些國家在經濟主權上受到中國的箝制，但只要這些國家有其他選擇，則未必會對中國言聽計從，再加上目前中國仍在償還日本過去提供的低利貸款，而中國也尚未掌握到國際社會高科技技術精隨、以及以社會文化領導、吸引全球文化，在這種條件下，「帶路倡議」所創造的債權，僅止於中國國營企業以殖民、開發的地位主宰當地經濟秩序，但其所經營的對象國，在國際政治上的影響力薄弱，此舉也不會造成中國順利達成到全球霸權地位。

## 參考文獻

- 王緝思，2003。〈美國霸權的邏輯〉《美國研究》3 期，頁 7-29。
- 張末冬，2018。〈中資銀行累計為“一帶一路”項目發放貸款 2000 多億美元〉《金融時報》11 月 4 日 (<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/70590.htm>) (2018/12/7)。
- 簡恒予，2019。〈中國帶來短期利益，長期來看卻會糟糕收場！法國總統馬克宏訪問東非 3 國，暗批北京「債務陷阱外交」〉《風傳媒》3 月 18 日 (<https://www.storm.mg/article/1069314?srcid=gAAAAABct9z2kZreNljcnqpKsJ4v30f6oWUBhGP0diozHvRkFXCGI0ESL42G3mLUQVjQI0V-LqTK4xt18oBCNiP-d160qaZ7E7LkpfwtMGL3nC1eLVrSec%253D>) (2019/4/18)。
- 香港貿易發展局。2018。〈「一帶一路」建設〉 (<http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/一帶一路/一帶一路-建設/obor/tc/1/1X000000/1X0A36B7.htm>) (2018/12/7)。
- Downs, Erica, and Jeffrey Becker. 2017. “China’s Presence in Djibouti is Not a National Security Threat.” *National Interest*, September 27 (<https://nationalinterest.org/feature/chinas-presence-djibouti-not-national-security-threat%E2%80%9422498>) (2018/12/7)
- Gilpin, Robert. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hurley, John, Scott Morris, and Gailyn Portelance. 2018. “Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective.” (<https://www.cgdev.org/sites/default/files/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-policy-perspective.pdf>) (2018/12/7)
- Kindleberger, Charles P. 1986. “International Public Goods without International Government.” *American Economic Review*, Vol. 76, No., pp. 1-13.
- Llewellyn, David T., and John R. Presley. 1995. “The Role of Hegemonic Arrangements in the Evolution of the International Monetary System,” in Jaime Reis, eds. *International Monetary Systems in Historical Perspective*, pp. 259-81. London: Palgrave Macmillan.
- Mead, Walter Russell. 2002. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Alfred A. Knopf.

- Ministry of Foreign Affairs of Japan. n.d. *White Paper on Development Cooperation* ([https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page\\_000017.html](https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page_000017.html)) (2018/12/7)
- Organski, Kenneth A. F. 1958. *World Politic*. New York: Knopf.
- Organski, Kenneth A. F., and Jack Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tammen, Ronald L., Jacek Kugler, Douglas Lemke, Allan C. Stam III, Mark Abdollahian, Carole Alsharabti, Brian Efirid, and A. F. K. Organski. 2000. *Power Transitions: Strategies for the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press.

# China's "Belt and Road Initiative" and Its Debt Hegemony

Ting-Hui Lin

*Adjunct Assistant Professor, Department of Maritime Police  
Central Police University, Kueishan, Taoyuan, TAIWAN*

## Abstract

Studying on power transition theory in international political economics is the most important research field, especially clarifying the relations between national debts and international political powers. The national debts are both political and economic issues. In international level, it will create the deep interdependence between creditor and debtor nations, and it will also produce domestic political problems in the debtor nation. This article figures out one assumption: Will China be the hegemonic super power when it becomes the largest creditor nation? The answer is no, because debt hegemony is only one part of the conditions to become the super power. If China wants to get the statue, it should have the capacity to setting international rules.

**Keywords:** power transition theory, belt and road initiative (BRI), debt politics, hegemony, official development assistance (ODA)