

# 一帶一路與兩岸經濟社會融合發展

龐建國（台灣）

台灣競爭力論壇學會理事長

台灣中國文化大學國家發展與中國大陸研究所教授兼所長

## 前 言

2017年5月14日至15日，29個國家的元首和政府首腦以及130個國家的代表團齊聚北京，舉行了《一帶一路國際合作高峰論壇》，為全世界共同參與「一帶一路」搭建了開放性的平台，形成了制度化的合作機制。

透過「一帶一路」的倡議，中國大陸在習近平主席的領導下，希望在橫跨亞歐非三大洲的大陸塊上推動「五通三同」的合作計畫，包括了計畫推動過程中，要做好政策溝通、設施聯通、貿易暢通、

資金融通和民心相通；以及方向和目標上要形成利益共同體、命運共同體和責任共同體。這是英國脫離歐盟和特朗普當選美國總統以來，世界政經秩序的一大轉折。當英國和美國這兩個先後領導過世界的國家，掀起貿易保護主義和反全球化風潮的時候，中國一馬當先地舉起自由貿易與開放合作的大旗，並贏得了世界上許多國家的熱情響應。可以預見的是，如果「一帶一路」能夠順利推動，未來20年，乃至於整個21世紀，中國將持續扮演世界經濟成長與國際互利共贏的火車頭。



台灣不應缺席大陸「一帶一路」戰略

台灣和大陸之間只隔著窄窄的一道海峽，地理位置居於「一帶一路」中「21世紀海上絲綢之路」的要衝，如果兩岸之間互動情形良好，經濟社會的交流能夠往來順暢，台灣加入「一帶一路」的行列，與大陸攜手並進，一起賺全世界的錢，本來不是什麼困難的事情。然而，自從2016年5月民進黨政權上台之後，由於蔡英文不肯接受「九二共識」，兩岸關係陷入冷對抗的局面，官方的聯繫協調機制中斷，台灣無法透過官方的溝通渠道，組織性、系統性地參與「一帶一路」的建設，結果，就是眼睜睜地看著台灣一步步走入邊緣化的困境。

筆者認為，「兩岸經濟社會融合發展」是習近平對台工作思想的重要論述之一，可以為台灣參與「一帶一路」提供許多思考空間，所以，本文擬扣緊「兩岸經濟社會融合發展」的思維，為台灣參與「一帶一路」的政策措施或具體做法，提供一些建言。

### 世界島視角下的一帶一路

「一帶一路」是一個地理覆蓋面相當大的規劃，橫跨歐亞非三大洲，理解這個地理範圍和其連帶意義很好的一個視角，是「世界島」的概念，以及與其相應的陸權論和海權論的思維，以下略做說明。

地球表面上海洋面積佔了百分之七十一，陸地面積百分之二十九。習慣上，我們將陸地分成七大洲，分別是亞洲、歐洲、非洲、北美洲、（中）南美洲、大洋洲和南極洲，各大洲之間夾著太平洋、大西洋和印度洋三大洋。所以，「七大洲」和「三大洋」，是我們常識上對於世界地理的認知。

不過，上個世紀初期，英國學者哈爾福德・麥金德（Halford Mackinder）提出了他對於世界地理的獨特看法和「陸權論」的主張。他認為，這個世界是由一個大海洋和幾個島嶼組成的，這些島嶼包括一個由歐洲、亞洲和非洲連結而成的「世界島」，以及美洲、澳洲、日本和英倫列島等等比較小的島嶼。其中，「世界島」可以再分為六個區域，分別是歐洲沿岸地帶（西歐與中歐）、亞洲季風或沿岸地帶（印度，中國，東南亞，韓國，東西伯利亞）、阿拉伯半島、北非、撒哈拉以南的非洲，

以及他認為最具戰略價值的心臟地帶（西起伏爾加河，東迄大興安嶺之西，北起北極海，南迄喜馬拉雅山）。麥金德相信，在前述的地理構成中，東歐是心臟地帶的樞紐，誰掌握了東歐，誰就可以掌握心臟地帶，並進而可以控制世界島，稱霸全世界。

麥金德的陸權論對於第二次世界大戰之時，納粹德國的戰爭行動佈局產生很大的影響。然而，第二次世界大戰之後，世界的領導中心移到了美國，掌握大部分心臟地帶的俄國，並沒有辦法進一步擴張影響力，反而在1990年代之後國勢一路下滑。這種局勢的演變，不僅讓「世界島」的概念被排除在一般人的認知之外，也讓「世界島」的說法在地緣政治和地緣經濟的討論中消沉。

「世界島」的概念再度受到重視，則是拜中國大陸之賜。2013年9月和10月，習近平在出訪中亞和東南亞國家期間，先後提出了共建「絲綢之路經濟帶」和「21世紀海上絲綢之路」的倡議，這個合稱為「一帶一路」的規劃，不僅有陸權論的含意，也有海權論的身影，它不僅讓「世界島」的圖像再度鮮活起來，也賦與「世界島」與時俱進的意義。

在「一帶一路」的規劃中，陸上的「一帶」將會打通中國經中亞、俄羅斯至歐洲（波羅的海）；中國經中亞、西亞至波斯灣、地中海；以及中國至東南亞、南亞、印度洋的路網。「一路」則是從中國沿海港口過南海到印度洋，延伸至歐洲，以及從中國沿海港口過南海到南太平洋地區，不僅串聯沿岸的重點港口，同時連結「一帶」所開闢的路網。

沿著「一帶一路」的中心城市，中國將和許多國家共同開發產業園區，共同推進城市建設，共同推動經貿、文化和科技的交流合作。這項規劃如果進展順利，一個由中國大陸牽頭、輻射整個「世界島」、高度互聯互通、可以共榮共享的大自由貿易區，將會逐步浮現。在這個以「世界島」為幅員的大自由貿易區中，台灣可以扮演什麼角色，發揮什麼作用？

### 推進兩岸經濟社會融合發展之道

有如前言所說，台灣和大陸之間只隔著一道窄窄的海峽，台灣的地理位置又居於「21世紀海上絲

綱之路」的要沖，台灣本來應該在「一帶一路」的大戰略規劃中扮演一定的角色，發揮一定的作用。可是，正在台灣執政的民進黨卻把崛起中的大陸當作威脅，而不是機會。不過，儘管蔡政府把大陸的崛起視為威脅，不願響應「一帶一路」的倡議，然而，站在拉攏台灣民心、有利兩岸統一的立場，大陸方面還是應該用正面積極的態度來思考，如何善用「一帶一路」龐大的發展機遇作為籌碼和誘因，導引兩岸關係的走向。就此而言，筆者認為，習近平「推進兩岸經濟社會融合發展」的指示，應該成為大陸方面處理兩岸關係的重要思路，而「一帶一路」的規劃可以在此中發揮重大的作用。

「推進兩岸經濟社會融合發展」的論述首次出現在去年（2016年）3月，習近平在參加十二屆人大四次會議上海代表團審議之時說：「我們將持續推進兩岸各領域交流合作，深化兩岸經濟社會融合發展，增進同胞親情和福祉，拉近同胞心靈距離，增強對命運共同體的認知。」在這個論述裡，習近平將深化兩岸經濟社會融合發展作為增進兩岸民眾情感和福祉的路徑，透過這條路徑，海峽兩岸的同胞得以拉近心靈的距離，增強兩岸乃是命運共同體的認知。

其後，去年11月1日，習近平在會見當時的國民黨主席洪秀柱時，對於兩岸關係的發展提出了六點意見，其中，對於第三點意見，他做了如下的進一步說明。習近平表示，兩岸開展經濟合作具有得天獨厚的優勢，秉持互利雙贏，促進兩岸經濟社會融合發展，符合兩岸同胞的共同利益。所以，國共兩黨要積極發揮交流管道的作用，順應經濟發展規律，創新方式，推動擴大兩岸經貿往來，加強兩岸產業合作，支持兩岸企業合作創新、共創品牌、共拓市場，擴大兩岸中小企業和農漁業合作，擴大基層民眾參與面和獲益面。同時，要為兩岸青少年教育、成長營造良好環境，鼓勵他們早接觸、多交往，增進親情。大陸方面將本著「兩岸一家親」的理念，同台灣同胞分享大陸發展機遇。有關部門將研究出台相關政策措施，為台灣同胞在大陸學習、就業、創業、生活提供更多便利。

今年3月5日，李克強總理在全國人大會議發

表政府工作報告時，呼應了習近平的說法。在工作報告中談及台灣問題時，李克強除了表達堅決反對台獨之外，他在去年提出的「推進兩岸經濟融合發展」的句子中，增加了「社會」兩個字，成為「推進兩岸經濟社會融合發展」。這個文字的增潤，讓過去以經濟為主的兩岸交流接觸擴大了視角，擴及經濟和社會的全方位往來，使兩岸的經濟發展和社會民生連結在一起，更加突顯了加強民間交流互動以構建兩岸命運共同體的概念。

那麼，如何用比較具體的做法來推動兩岸經濟社會融合發展，形塑兩岸命運共同體的大格局、大趨勢呢？今年6月18日，全國政協主席俞正聲在第九屆《海峽論壇》開幕式致詞時，環繞著「擴大民間交流，深化融合發展」的主題，闡述了以下五點意見：第一，深化融合發展，需要秉持「兩岸一家親」理念，共同維護中華民族整體利益。第二，深化融合發展，需要進一步提升兩岸經濟合作水準，厚植兩岸共同利益。第三，深化融合發展，需要共同弘揚中華文化，增強兩岸同胞的精神紐帶。第四，深化融合發展，需要充分發揮兩岸同胞的創造力，進一步增強融合發展動力。第五，深化融合發展，需要兩岸同胞攜手克服困難、排除干擾。其中，在第二點的部分，俞正聲進一步說明：「我們願意首先同廣大台灣同胞分享大陸發展機遇，努力擴大兩岸經濟合作的社會效益，增加兩岸同胞的受益面和獲得感。」

以當前和可見未來的大格局和大趨勢來說，台灣同胞能夠分享的大陸發展機遇，潛力最大的，當然就是「一帶一路」這個大戰略規劃。事實上，今年5月24日，俞正聲在出席大陸全國台資企業聯合會十週年慶的時候就表示：「歡迎台灣朋友在『一帶一路』建設中也找到自己的發展機遇」；同時，國台辦主任張志軍也強調：「幫助台企參與『一帶一路』建設」。可見，大陸官方也認為，「一帶一路」可以成為推進兩岸經濟社會融合發展的重要抓手。

## 用一帶一路導引兩岸經濟社會融合發展

2015年3月28日，大陸國務院授權國家發展和

改革委員會、外交部和商務部聯合發佈了《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》，這份綱要分成前言和八個節次來說明「一帶一路」的規劃藍圖。概括而言，我們可以將「一帶一路」的藍圖分為「強根本」和「走出去」兩大塊。其中，「強根本」的部分著重在大陸本身硬件和軟件的改進強化，「走出去」的部分則是指大陸藉由「一帶一路」的開拓，與沿線國家或城市共同推動開發建設。其中，依據「兩岸經濟社會融合發展」的理念，在「強根本」的部分，可以在大陸已經推動的兩岸交流交往基礎上，採取更為細緻周到的措施；至於「走出去」的部分，除了現有的交流交往機制之外，不妨設計新的制度安排，開闢新的交流交往窗口。以下，我們分別就「強根本」和「走出去」的解析脈絡，以及其和兩岸經濟社會融合發展的關係，再做一些說明。

綱要中，「強根本」這一塊主要呈現在「中國各地方開放態勢」這一節。該節精要地指出，推進「一帶一路」建設，大陸要充分發揮境內各地區的比較優勢，實行更加積極主動的開放戰略，加強東中西互動合作，全面提升開放型經濟水準。然後，如本文前一節中提到的，整體規劃上，「一帶一路」的藍圖將整個大陸包括台港澳分為四個區塊，分別論述其角色功能。

其中，台灣的部分被歸納在「沿海和港澳台地區」這個區塊。這個區塊的具體文字敘述如下：「利用長三角、珠三角、海峽西岸、環渤海等經濟區開放程度高、經濟實力強、輻射帶動作用大的優勢，加快推進中國（上海）自由貿易試驗區建設，支持福建建設 21 世紀海上絲綢之路核心區。充分發揮深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴、福建平潭等開放合作區作用，深化與港澳台合作，打造粵港澳大灣區。推進浙江海洋經濟發展示範區、福建海峽藍色經濟試驗區和舟山群島新區建設，加大海南國際旅遊島開發開放力度。加強上海、天津、寧波—舟山、廣州、深圳、湛江、汕頭、青島、煙台、大連、福州、廈門、泉州、海口、三亞等沿海城市港口建設，強化上海、廣州等國際樞紐機場功能。以

擴大開放倒逼深層次改革，創新開放型經濟體制機制，加大科技創新力度，形成參與和引領國際合作競爭新優勢，成為『一帶一路』特別是 21 世紀海上絲綢之路建設的排頭兵和主力軍。發揮海外僑胞以及香港、澳門特別行政區獨特優勢作用，積極參與和助力『一帶一路』建設。為台灣地區參與『一帶一路』建設作出妥善安排。」

坦白說，在這些文字裡，台灣所佔的份量不大。就具體規劃而言，台灣的角色功能被定位在配合福建建設 21 世紀海上絲綢之路核心區，發揮福建平潭開放合作區作用，以及推進福建海峽藍色經濟試驗區的規劃裡。就制度化的合作機制來說，只有「為台灣地區參與『一帶一路』建設作出妥善安排」這句有些含糊的說法。就此而言，台灣在「一帶一路」的參與空間似乎有限。不過，這些規劃如果放置在「一帶一路」所輻射出去的大平台和大網絡中來理解，其引申出來的意涵就很豐富了。

基於地緣和血緣關係，以及加強福建發展建設的政策意向，近年來大陸方面在規劃兩岸經貿往來和產業合作時，一直希望能強化台灣和福建之間的連結。先是 2009 年 5 月，大陸國務院常務會議通過了《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》；其後，在 2011 年 3 月，批准《海峽西岸經濟區發展規劃》，由發改委在 4 月公佈施行；並且從「十一五」規劃開始，就將海峽西岸經濟區有關的建設理念納入。就大陸的立場來說，這些規劃立意良善，用心良苦。

不過，台灣方面的反應一直不是很熱烈，主要是受到客觀經濟規律和主觀政治偏好的影響。在客觀經濟規律方面，受到時空環境影響，台商進入大陸的聚落先在珠江三角洲落腳，後來到長江三角洲發展，再延伸到環渤海和其他內陸地區，此一發展路徑已經對於台灣企業進入大陸產業集聚的形成和生產網絡的佈局，產生了一定程度的路徑依賴效應。如果大陸方面希望在既有路徑之外，開闢以福建為主要樞紐的兩岸連結新路徑，就需要在福建作為「一帶一路」重要節點的規劃上，釋放出更具吸引力的誘因。

同時，在主觀政治偏好上，台灣方面對於海峽西岸經濟區的規劃，特別是平潭島的開發方案，一直有著政治矮化的聯想，擔心大陸方面的用意是要將台灣鎖入一個省級或地方性的發展方案中。所以，要想擺脫政治矮化的聯想，讓海峽西岸經濟區更為蓬勃興盛，大陸方面需要對海峽西岸經濟區的構想做出更有力的政策支撐，讓這個構想依託在更寬廣的視野和更遠大的前景上。

就此而言，「一帶一路」的啟動會是很好的契機。若能搭載在「一帶一路」的大平台上，強化海峽西岸經濟區或福建在21世紀海上絲綢之路的樞紐地位，有關的規劃將不再只是一個省級或地方性的發展計畫，而有著連結海外市場的意義。這會使得福建自由貿易試驗區，平潭綜合實驗區和海峽藍色經濟試驗區等等方案，有著更開闊的視野，更遠大的前景，增加台商落腳的誘因，減少台灣政治上的疑慮，讓兩岸經濟社會融合能夠更加平順地推進。

至於「走出去」這一塊，主要呈現在綱要中的「合作重點」這一節。綱要中先肯定「一帶一路」沿線各國資源稟賦各異，經濟互補性較強，彼此合作的潛力和空間很大。然後，有如本文前一節所述，綱要分政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通和民心相通五個面向，來說明中國大陸將如何與「一帶一路」沿線國家共同推動各種硬件和軟件的開發與建設，包括交通設施、城市建設、產業園區、貿易措施、金融配套和協商機制等等，勾勒出一幅涵蓋面相當周延的規劃藍圖。

和「強根本」比較起來，「走出去」的部分牽涉到「一帶一路」沿線國家的客觀條件和配合意願，變數較多，情況較為複雜。同時，由於兩岸關係趨冷，官方溝通協商機制中斷，台灣又未能加入亞洲基礎設施投資銀行，所以，乍看之下，台灣可以著力的空間似乎不多。不過，透過適當的政策措施，導引台灣的企業和個人加入「走出去」的行列，我們仍然可以在「走出去」的鋪陳中，推進兩岸經濟社會的融合發展。

以上「強根本」和「走出去」兩條脈絡所勾勒出的藍圖，為台灣參與「一帶一路」提供了許多可

以著力的想像空間。不過，要讓這些想像落實，還需要務實地鑑別台灣在「一帶一路」建設中，到底有哪一些和大陸互補的優勢，可以為「一帶一路」的推進加分，並思考透過什麼樣的制度安排和人脈連結來串聯這些互補性的元素，建構出可以共榮共享的合作組合。

### 台灣的機遇與兩岸合作的機制

「一帶一路」主要是透過基礎設施的互聯互通作為實體的支撐，來帶動沿線國家各種生產要素的流通，形成要素組合更多的可能性，以創造互利共贏的機遇。所以，初期的建設是以交通運輸和管線通道為主，包括鐵路、公路、橋樑、港口、電力、電信、供水、油管和氣管等等。隨後，配合交通運輸和管線通道的互聯互通，會有經貿園區、產業園區和城市開發等等建設陸續登場。

在這些建設項目中，台灣企業想要成為基礎設施工程項目系統集成的領頭羊可能性不大，畢竟這些年來大陸企業在大型工程承包方面的技術能量和經驗積累，台灣企業已經無法比肩。不過，有些觀察指出，台灣業者在設計理念、工法運用和施作程序上，仍然可以提供許多對人和對環境比較友善的元素，讓「一帶一路」的推進更具有「與人和諧」及「與環境和諧」的特性。同時，在工程建設完工之後的運營和管理維護上，台灣業者的細膩是大陸方面可以納入合作考量的。另外，在電力和電信網絡的鋪設和運營維護上，台灣的廠商也有提供部分產品和服務的能力。

至於基礎設施完工之後的開發項目，無論是經貿園區、產業園區或者智慧城市建設，台灣業者可以提供的貢獻就比較多了。蔡政府上台之前，海峽兩岸透過產業合作「搭橋專案」，本來已經就19個產業項目，以「一產業，一平台」的方式，展開了共同打造產業供應鏈的合作嘗試，並且在部分項目做出了初步成果。我們相信，從共同打造完整產業鏈的願景著眼，隨著「一帶一路」的鋪陳推進，兩岸之間必定可以形成許多雙方優勢互補而具有國際競爭力的組合，為兩岸同胞創造互利雙贏的機遇。

不過，要讓這些機遇能夠落實，不流於空談，我們顯然需要系統性地開展一些工作，這些工作可以分為制度安排和人脈連結兩個面向來進行，以下分別論列。

在制度安排的面向上，目前兩岸官方溝通協調機制中斷，台灣無法透過官方乃至於半官方的渠道，系統性地參與「一帶一路」的建設。為了有效推進兩岸經濟社會融合發展，大陸方面可以多利用以下的替代窗口和渠道：一、大陸的台商組織，包括中央層級的全國台灣同胞投資企業聯誼會和各地方的台資企業協會。二、台灣的民間工商組織，除了既有的渠道之外，也可以考慮從原來「搭橋專案」所搭建的產業合作平台中，挑選合適的民間企業或行業協會，撇開官方和半官方機構，建立新的溝通渠道。三、台灣的民間社會團體，尤其是在台灣的青年群體和基層民眾中，比較有影響力的一些社團。四、台灣的民間智庫，特別是在政策評估的領域，大陸方面可以慎選合適的台灣民間智庫，共同進行「一帶一路」規劃中涉及兩岸關係之各項議題的研究和討論，讓「一帶一路」的推進能夠有利於深化兩岸經濟社會融合發展。

在人脈連結的面向上，主要的考量點在於區隔藍綠和獲得實效。大陸快速的經濟成長為許多台商提供了大量的商機，創造了大量的獲利。不過，其中卻不免夾雜著一些「藍皮綠骨」型的人士，在大陸賺了錢，回到台灣卻支持綠營政黨或獨派政治人物。為了有效地區隔藍綠，不讓綠色企業混水摸魚，賺大陸的錢，餵台獨奶，在制度性合作機制的搭建過程中，大陸方面宜審慎挑選台灣方面對接的組織和個人。

除了區隔藍綠之外，為了有效促進兩岸經濟社會融合發展，在人脈串連的工作上，應考慮這些合作機制或溝通渠道與「青年一代」和「基層一線」連結的程度。「一帶一路」除了為台灣的工商企業創造商機之外，還必須讓這些利益能夠分潤到「一代一線」的身上，尤其是「青年一代」的部分需要特別多用心力。就此而言，大陸方面可以善用互聯網作為連結台灣青年群體的工具，在Facebook、Line和微信等社群網站和通訊平台上，針對台灣的

年輕人，開闢與「一帶一路」有關的創業和就業機會欄目，讓台灣的年輕人瞭解「一帶一路」、嚮往「一帶一路」。

## 結語

「一帶一路」涵蓋了65個國家，覆蓋面積大約5539平方公里，約佔全球總面積的41.3%；這個區域內的人口數達到46.7億，約佔全球總人口的66.9%；區域經濟總量目前大約是27.4萬億美元，佔據全球經濟總量的38.2%。過去，受限於工程技術水準，想要打通「一帶」並串接「一路」，成本很高，風險頗大。但是，由於大陸在高速鐵路、高速公路、橋樑架設和隧道開鑿能量的進步，使得「一帶一路」整體互聯互通的成本得以降低，符合開發效益，因而獲得了積極的迴響，推動得紅紅火火。最少，亞洲基礎設施投資銀行的順利成立和「一帶一路國際合作高峰論壇」的盛大召開，已經為「一帶一路」秀出了漂亮的起手式，奠定了好的開始。

展望當前全球大勢，當英國脫歐和特朗普當選美國總統掀起貿易保護主義和反全球化的風潮之時，「一帶一路」正開啟征程邁向自由貿易和共榮共享的康莊大道。我們相信，任何有見識的人士，都會積極地想要加入這個行列，和中國大陸攜手同行。可歎的是，蔡英文政府偏要逆勢而行，製造政治上的冷對抗，搞文化上的柔性台獨和漸進台獨，疏遠兩岸的經濟社會關係，讓台灣陷入「悶經濟」的困境和邊緣化的走向。

在兩岸陷入僵持局面的情況下，習近平所提出的「兩岸經濟社會融合發展」的思維，是促進兩岸關係相向而行可大可久的路徑，而「一帶一路」的大戰略規劃則為兩岸經濟社會融合發展提供了無窮的機遇與強大的動能。對此，海峽兩岸的有志之士應該集思廣益，共同謀劃可行的政策措施，依託在「一帶一路」的大平台上，帶動兩岸經濟與社會多方面的往來，特別是連結上台灣的「一代一線」，讓兩岸經濟社會的融合發展不只是口號，更是能夠具體實踐的政策措施。●