

# 經濟國策與企業行為： 「一帶一路」倡議與中國大陸石油與 鐵路產業的發展

劉致賢

(國立政治大學東亞研究所副教授)

## 摘要

近幾年來中國大陸隨著自身經濟實力的增長，經濟國策在其大戰略的規劃中扮演著越來越重要的角色。從國際權力結構的分布我們可以合理期待身為強權的中國大陸採取擴張型的經濟國策，例如本文所探討的「一帶一路」倡議。然而經濟國策需要靠企業的經營行為予以落實，實際執行狀況不可避免地受到國內政商結構的影響。因此本文將企業視作經濟國策中最關鍵的執行者，並採取新古典現實主義的理論架構，探討企業與全球市場聯結度如何造成經濟國策政策預期以及具體實踐之間的落差。透過比較中國大陸石油與鐵路兩個產業，本文發現同樣受到中國大陸在國際政治權力格局中崛起的有利影響，兩個產業因市場化程度不同而受到全球市場波動的衝擊也不同，導致在執行「一帶一路」倡議時多元化的企業行為。

關鍵詞：一帶一路、國有企業、新古典現實主義、經濟國策

\* \* \*

## 壹、導論

自 2012 年擔任中國大陸國家領導人以來，習近平首先提出了「中國夢」作為其執政宏圖。接著在 2013 年下半年度分別於哈薩克與印尼的兩場公開談話中提出了「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」作為實踐中國夢的對外發展戰略。這簡稱分別為「一帶」與「一路」海陸藍圖，主要是透過與亞洲、歐洲、非洲等數十個國家的經濟合作帶動整體經濟振興，可謂習近平主政時期經濟國策 (economic statecraft)

---

註 1 參考中國共產黨新聞網 (2016)。

的重心。同時為了支援「一帶一路」倡議所推動的基礎建設，中國政府亦於 2015 年倡議成立了亞洲基礎設施投資銀行（以下簡稱：亞投行）。中國大陸在國際體系中積極主動的經濟外交姿態一時之間成為了學術界與實務界的討論焦點之一。

經濟外交在全球體系的國際互動中扮演著與日俱增的角色。相較於與他國進行軍事武力衝突以追求本國利益的高昂代價，經濟外交提供了一個成本相對較低的選擇。同時，因不涉及武力攻擊以及人身安全，經濟外交的爭議性也相對較少。中國大陸作為崛起中的強權，其對外的行為極易引起國際間的猜測與不信任。<sup>註</sup>因此本世紀初，隨著自身經濟實力的大幅進展，中國大陸更頻繁地選擇使用經濟手段影響他國的行為與政策產出以增進其國家利益。特別是 2008 年全球金融風暴重創西方國家經濟實力後，中國大陸由於應對得宜而成功安穩地渡過該一全球性的危機，其對全球經濟的影響越發舉足輕重，在經濟外交政策施展上也越來越多元。「一帶一路」倡議及與其配套的亞投行即為最好的例證。

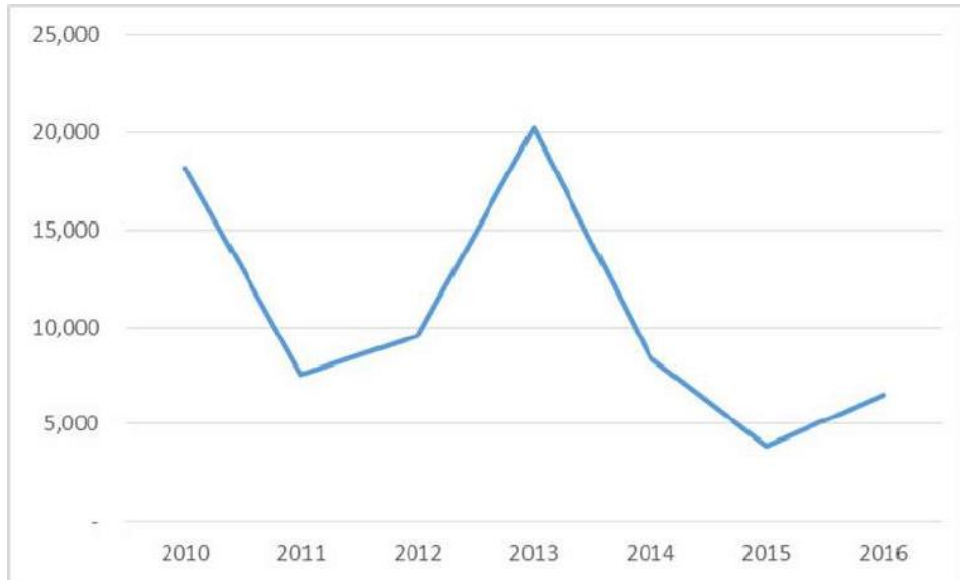
「一帶一路」倡議以中國大陸強大的經濟實力作為後盾，透過與沿線國家的經濟互動提升其全球影響力。由於該倡議主要是強調以經濟活動達成共同發展的目標，該國企業在沿線國家的經濟活動就格外引人注目。尤其是在該倡議所強調的能源與基建領域中，中國大陸大型國有企業（以下簡稱：國企）更是被賦予了極高的期待。然而，目前相關研究對於「一帶一路」倡議下企業角色的討論仍處於起步階段。更多的是在討論中國經濟外交日益活絡的原因，例如諸多論述將之歸因於中國大陸國際地位的提升，特別是在全球經濟方面，此一觀點在政策實務界尤其受到歡迎。<sup>註</sup>另一種論述則認為中國大陸當前對外經濟政策的改變不僅反映著其國際地位的變化，更大程度是為因應其國內經濟結構的調整。<sup>林</sup>

這些既有文獻提供了我們對於中國大陸對外經濟行為的初步認識。不過，誠如前述，在當今中國大陸對外經濟行為的領域裡，將宏觀政策轉化為實際行動與影響的主要是透過企業的運作，忽略了企業行動者的分析將難以瞭解「一帶一路」倡議的全貌。更有甚者，倘若我們仔細觀察「一帶一路」倡議下國企的海外經營行為將會發現其中的多樣狀態。以同樣在國內市場屬於高度壟斷的石油產業與鐵路產業為例，前者在「一帶一路」倡議提出後其海外業務反而大幅萎縮，而後者則如預期般大幅增長。兩個同屬國企高度壟斷產業，同樣接受政府政策支持，究竟是什麼因素可以解釋這樣的差異？以石油與鐵路產業為案例，本文試圖提供一個分析經濟國策下企業行為多樣化的理論架構，以期在中國大陸經濟國策的既有研究上進行補充，並提供理解「一帶一路」倡議的動態分析架構。

註<sup>林</sup> 例如 Glaser (2015)、Brooks 和 Wohlforth (2015)、Silove (2016)。

註<sup>林</sup> 例如財新傳媒編輯部編 (2015)、Reilly (2013)、Swaine (2015)、Goldstein (2016)。註<sup>林</sup> 例如 Summers (2016) 與 Leverett 和 Wu (2016)。

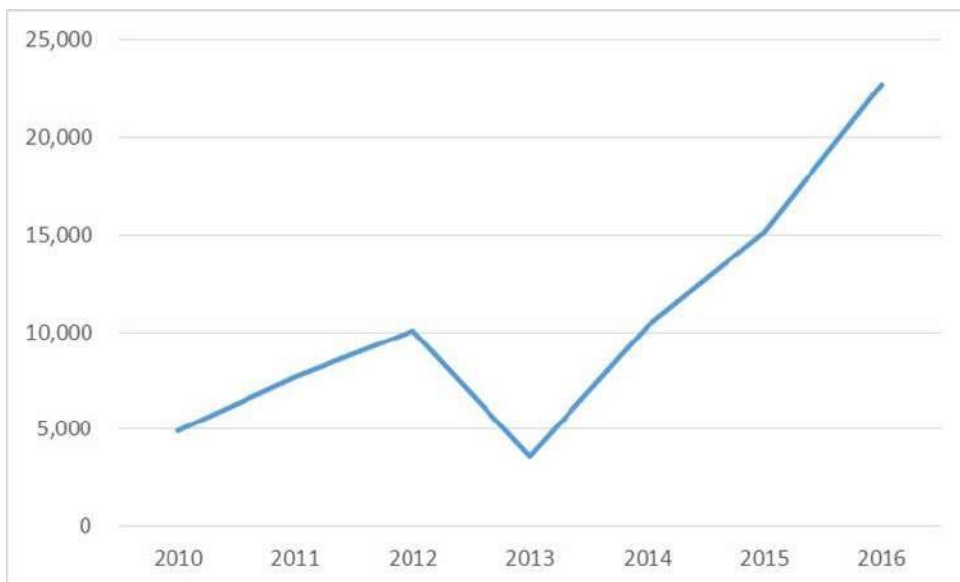
圖 1 中國石油產業對外投資金額



說明：單位百萬美元。

資料來源：American Enterprise Institute (AEI), China Global Investment Tracker Data。

圖 2 中國鐵道產業對外投資與承建金額



說明：單位百萬美元。

資料來源：American Enterprise Institute (AEI), China Global Investment Tracker Data。

在進入論述之前須先釐清兩個相關的概念。首先是經濟國策（*economic statecraft*）。經濟國策與經濟外交在既有文獻中往往被視為同義詞交替使用。雖然經濟國策與經濟外交就國家對外行為的意圖上是一致的，都被定義為：企圖透過一國的經濟手段影響他國的行為。不過，本文偏好使用經濟國策一詞，以此彰顯一國的對外經濟政策倡議是該國大戰略（*grand strategy*）的一個部分，以大戰略的總體目標作為其規劃與施行的綱領。實際上，關於經濟國策的施行與研究在古代即開始，從古希臘時期強調一國經濟自給自足對於國家安全的重要性、十五世紀至十八世紀的重商主義與經濟自由主義、當代 Albert O. Hirschman 等學者關於對外貿易的國家安全效應之研究，一直到 David A. Baldwin（1985）集大成地把所有關於經濟國策的相關研究完整地蒐集在該著作中並提出符合社會科學研究方法的分析。Baldwin（1985）將經濟國策分為正面的經濟勸誘（*inducement*）與負面的經濟制裁（*sanction*），此一畫分在經濟國策的研究領域中至今仍被採用。本文將經濟勸誘定義為：提供經濟利益以誘導標的國（*target state*）改變行為；將經濟制裁定義為：引起標的國的經濟痛苦以期改變標的國的行為（Mastanduno 2008）。

其次要釐清的概念是大戰略。大戰略是一個國家依據自身軍事武力、經濟實力、社會資源等所擘畫以增進該國長遠利益的整合性對外戰略（Kennedy 1991；Rosecrance and Stein 1993；Goldstein 2005）。大戰略並非總是以正式文件的形式展現，更多時候它是該國決策精英界中非形諸文字的共識。經濟國策雖僅是大戰略中的其中一個部分，但隨著國際社會逐漸揚棄使用武力或發動戰爭作為解決爭端的主要手段，經濟國策在形塑一國大戰略過程中的重要性遂而提高。該一現象在崛起中的強權國家更為明顯。例如近年來中國大陸為避免國際社會將其視為亞洲區域秩序的威脅，如遇本國利益與他國利益分歧時，經濟手段的使用總是優先於軍事手段的發動。杼同時，一國大戰略的選擇並非如同結構現實主義（*Structural Realism*）所宣稱地僅僅是反應該國在國際權力結構中的排序。汙既有研究發現一國大戰略的內涵往往反應著該國特定文化傾向以及內部行動者的聯盟狀態（Johnston 1995；Trubowitz 1998），因此國內的政經情勢是分析大戰略不可忽視的變數（Rosecrance and Stein 1993）。

前述兩個概念內涵皆傳達了經濟國策的研究涉及一國內部決策精英的戰略選擇，而決策精英的戰略偏好形成與其所身處的國內制度環境息息相關。此外，經濟國策推行之目的在於以非武力的方式增進一國在國際體系中的利益，因此國際體系的結構自

註杼 例如 2016 年中國大陸政府限制韓國公司在華經營活動以及其國民赴韓的平價旅遊方案，藉以報復南韓政府同意美國在其國內布署終端高空防禦飛彈系統（*Terminal High Altitude Area Defense, THAAD*；簡稱薩德反導系統）。門洪華（2005， 292）研究中國大戰略的內涵時提及：「以經濟為主要對外手段拓展國家戰略利益的國際戰略設計」。

註汙 結構現實主義在國際關係領域中又稱為新現實主義（*neorealism*），指涉的是由 Kenneth N. Waltz 為代表的國際關係理論觀點。此一觀點認為國家生存在自助（*self-help*）的無政府（*anarchic*）國際體系中，該體系的結構以及一國在其中所處的位置限制了該國的行為選擇。關於結構現實主義在大戰略研究上的運用，參見 Rosecrance 和 Stein（1993, 6-11）。

然也是決策精英擘畫經濟國策時不得不考慮的因素。由此觀之，目前為外交決策領域界普遍採用的新古典現實主義（neoclassical realism）提供本文探討中國大陸經濟國策演變的一個理想的分析工具。在國際關係領域的研究裡早在 Putnam（1988）的研究發現中驗證了：一國領導者的決策往往反映著對國外與國內兩種因素的考量。不過直到十年後 Rose（1998）才在回顧了數本專書論著後提出了新古典現實主義一詞，詞試圖將國內因素作為干擾變項（intervening variable），以此填補結構現實主義無法合理解釋諸多國家行為的理論鴻溝。Lobell, Ripsman 以及 Taliaferro（2009）歸結其所包含的十篇專書篇章後指出，國家結構（state structure）在國際結構對國家外交決策過程產生影響時發揮了過濾的作用。換言之，該一途徑在解釋外交政策時既不如國內政治途徑（Innenpolitik approach）單純地認為外交策略的內容取決於國內政治的互動，也不如結構現實主義主張國際權力結構即決定了一國的對外行為。新古典現實主義在承認國際結構的限制時仍替相關行動者保有能動性（agency）的空間，而該一能動性也絕非毫無限制，國際權力結構界定出了行動者能動性的可能範圍。

根據新古典現實主義的研究架構，本文主張企業與全球市場聯結程度決定了其執行經濟國策相關項目時的經營行為。企業與全球市場聯結程度越高，企業對於是否執行以及如何執行經濟國策相關項目的能動性也就越高。以本文研究的中國大陸石油產業與鐵路產業來說，前者在 1990 年代末期即經歷公司化改制並從事跨國經營，在執行「一帶一路」項目時，企業決策者更多地受制於全球市場的影響而非政府的政策引導。「一帶一路」倡議於 2014 年正式提出的同時，國際油價正經歷暴跌的波動且持續低迷，因此中國大陸石油中央國有企業（以下簡稱：央企）在從事海外經營時更為謹慎。反之，後者直至今日都未脫離行政總公司的體制，其投資行為仍屬政策驅動而非利潤驅動，因此在執行「一帶一路」項目時更能配合國家政策需要。

誠如前述，新古典現實主義將國際權力結構作為解釋一國特定外交政策演變的自變項，不過其認為前者對後者的影響並非直接的。該影響仍需透過決策者的認知（perception）以及根據該一認知作出的決定，最終才會形成對外的政策反應。因此，在新古典現實主義的研究設計上，決策者的認知與其所處的特定國家政治結構是干擾變項（Ripsman, Taliaferro, and Lobell 2016, 58-79）。換言之，身處同樣國際權力結構位置卻擁有不同內部政治體制的國家，在面對同樣的國際壓力時並不會如結構現實主義的預測出現同樣的反應，有時可能會因著國內政治結構的不同而產生相異的回應策略。從這一點來看，以新古典現實主義解釋中國大陸的經濟國策，特別是當政策實施者為國企時格外具有解釋力。中國大陸國企至今仍被視為國家的一部分，其主管階層的人事安排被納入黨國的幹部管理體制。相較於地方國企，在中央政府轄下的央企更常被賦予戰略性的政策任務，例如本文所討論的「一帶一路」倡議、精準扶貧、減產

---

註詞 分別是 Brown, Lynn-Jones, 和 Miller（1995）、Christensen（1996）、Schweller（1998）、Wohlforth（1993）以及 Zakaria（1998）。關於新古典現實主義、古典現實主義以及新現實主義的關係，參見 Bessner 和 Guilhot（2015）。

能等，也配有較高的行政級別，例如有約五十家左右的央企名列副部級。<sup>注</sup>隨著中國大陸涉入全球經濟事務的程度提高，這些央企在與經濟相關的外交決策過程中也扮演著日漸重要的角色（Jakobson and Knox 2010）。

本文所選取的石油與鐵路產業皆以央企為其主要的組成行動者，該一個案選擇有其政策實務上的考量。根據「一帶一路」倡議規劃，兩者皆是「一帶一路」倡議中領航的產業。能源合作是「一帶一路」倡議的重點，而其中又以最具戰略意涵的石油產業為主，中國大陸政府期待透過油氣管道建設保障其能源運送的安全。<sup>注</sup>鐵路產業屬於「一帶一路」倡議中設施聯通的部分，中國大陸政府期待透過鐵路建設強化與周邊國家的聯繫。<sup>注</sup>同時，這一組個案比較的選擇亦有研究設計上的考量。在「一帶一路」倡議的所有領航產業之中，這兩個產業在國際市場聯結程度方面有著最鮮明的對比。透過比較產業內所有企業都已在海外上市的石油產業與尚未完成政企分離的鐵路產業，本文檢驗國家結構中的政經體制安排如何干擾了國際權力結構對於中國大陸經濟國策施行的影響。<sup>注</sup>

為了闡明論點，本文的後續安排如下。下一節將首先評析經濟國策的相關研究，並且著重既有文獻如何理解經濟國策中的企業角色。基於該一文獻回顧，本文將說明如何透過新古典現實主義的研究架構觀察「一帶一路」倡議下企業的行為。接著，本文將以中國大陸石油與鐵路產業為案例驗證前述觀察。結論部分則將說明本文研究發現在學術上的意義。

## 貳、經濟國策研究中的企業行為

當代經濟國策的研究雖如前所述，早在第二次世界大戰期間即成為學術界關注的焦點之一，然而由於二戰後冷戰的爆發使得國際關係學者將研究精力轉向狹義的、以軍事武力為核心的安全研究（security study），中斷了經濟與安全作為一個國家安全整體策略的研究議程。此一趨勢即便在 1970 年代初期國際政治經濟學（international political economy; IPE）成為國際關係領域中的新興次領域時仍未改變，僅有零星的學術作品如 Baldwin（1985）仍堅守著經濟國策的研究。<sup>注</sup>國家安全與對外經濟策略各自

注 該一數字隨著央企整併重組的改革進程而有所不同。

注 關於中國大陸官方於 2015 年 3 月公布的「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景」，參見中華人民共和國國家發展和改革委員會（2015）。

注 關於中國大陸官方於 2016 年 1 月公布的「國務院關於支持沿邊重點地區開發開放若干政策措施的意見」，參見中華人民共和國中央人民政府（2016）。

注 Ripsman, Taliaferro 和 Lobell（2016, 59）將國家結構作為新古典現實主義中的干擾變項細分為四組變項：國家領導人的認知；戰略文化；國家與社會的關係；國內制度安排。此處所檢驗的產業海外市場聯結度為中國大陸政府推行的公司化改制的一部分，屬於前列四組變項中的「國內制度安排」。

注 關於冷戰後經濟國策學術研究議程的復甦歷程，請參考“Economics and Security in Statecraft and Scholarship.”（Mastanduno 1998）。

發展在越戰後、冷戰結束前的美國外交實務圈中也並非罕見現象 (Blackwill and Harris 2016)。直到冷戰結束後 1990 年代，國際關係學術領域以及美國外交實務界才迎來經濟國策議題的大規模復甦。經濟國策研究的復甦初始較偏重負面的形式即「經濟制裁」。其後，隨著全球化的趨勢使得各國經濟相互依賴程度不斷升高，越來越多的學術研究將重心放在以經濟合作為主的正面經濟國策即「經濟勸誘」。不過，從數量上看，經濟制裁的研究仍是遠多於經濟勸誘的研究。

就經濟制裁來說，相關學術研究主要集中在以下的辯論主軸：「經濟制裁是否有效及其原因」。關於這個辯論，首先必須確認「什麼樣的狀況」可以被稱為「有效」。許多研究宣稱某特定經濟制裁無效其實是忽略了外溢效應。換言之，經濟制裁是否有效必須依據的不只是施行經濟制裁國家所公開宣稱的目標，國家外交的整體目標也需被考慮進去，由此看來許多本來被認為無效的經濟制裁其實並不如當初宣稱地失敗

(Blanchard, Mansfield, and Ripsman 1999)。不過，就比例上來說，經濟制裁的確經常失敗 (Mastanduno 2008, 176-178)。

相較於經濟制裁豐富的文獻，經濟勸誘的研究相對較少，這主要還是歸因於經濟勸誘的實例相對較少。一來，由於經濟勸誘的效果不如經濟制裁那麼立竿見影；再來，前者的施行成本高於後者的施行成本 (Drezner 1999)，導致經濟勸誘的實例在冷戰期間雖不曾間斷，但是相關研究卻較為冷門。值得注意的是，當今經濟勸誘的討論因中國大陸近幾年來大規模使用該一經濟外交手段而在學界討論中逐漸變得熱門。<sup>注</sup>

隨著中國大陸將其經濟表現的自信逐漸展現在多元的經濟國策中時，經濟國策研究重點之一則轉而探討中國大陸強大的經濟實力是否可以轉換為對他國政策行為的影響。Drezner (2009) 研究中國大陸作為美國最大的債權國是否有能力透過債權的持有進而影響美國的政策產出。簡言之，即經濟實力是否可以轉換為政治權力。該文列舉以金融能力進行有效經濟制裁的先決要件，例如債務國缺乏其他借貸的對象；債權國能從他國獲得制度性的多邊合作以貫徹其對債務國的施壓；債務國不具有報復債權國的能力；債權國與債務國預期的爭端頻率提升導致債務國缺乏意願作出短期的退讓等。Drezner (2009) 從這幾個條件推論下來，在一般的狀況下，如果債務國為小國，則債權國的經濟實力確實可以轉變為對債務國在政治方面的壓力，從而獲得債務國政治上的退讓。但是如果債務國為強權 (great powers)，則債權國的經濟實力難以轉換成對債務國的政治壓力，也因而無法獲得債務國的政治退讓。因此在中美關係上，Drezner (2009) 認為美國政策界對於中國身為美國最大債權國的擔憂是不必要的。

Drezner (2009) 的研究發現在 Kastner (2016) 透過跨國數據的分析獲得了證實。

注 但是在經濟國策研究剛復甦的 1990 年代時期，中國大陸反而是經濟勸誘文獻中的標的國。例如 Papayoanou 和 Kastner (1999) 探討 1990 年代美國在面對中國大陸時如何透過「交往政策」(engagement policy) 中的鼓勵對華投資與提供擴張對華貿易等策略逐漸改變中國大陸的行為，同時將屬於社會主義的中國大陸帶回國際社會。該文採取國際政治經濟學中的部門分析 (sectoral analysis)，主張經濟勸誘之所以能對非民主政體發揮作用在於該非民主政體的掌權派能從國際經濟連結中獲得利益，沙皇時期的俄羅斯、威瑪共和時期的德國甚至當今的中國大陸皆然。

Kastner (2016) 挑選兩個事件：中國大陸於 2005 年針對台灣問題制定反分裂法與 2008 年中國大陸鎮壓西藏暴動事件，檢驗各國的反應是否與其對華貿易依存度相關。Kastner (2016) 的統計分析顯示：一國對華貿易依存度不必然與中國大陸對該國的影響力呈現正相關。當議題屬於經濟性質時例如是否承認中國大陸為市場經濟體 (market economy)，一國對華貿易依存度與中國對該國的政治影響力呈現正相關，即中國大陸的經濟實力可以轉換成對他國的政治影響力。但是一旦議題屬性轉換成政治議題時例如台灣與西藏的問題，則前述的關聯性就變得非常不確定。

Drezner (2009) 與 Kastner (2016) 的研究說明了中國大陸所採取的經濟國策在某些狀況下不見得能夠產生政策倡議初始時的預期效果，然而該一非預期效果發生的原因在兩篇研究著作中都沒有獲得詳細的分析。同時，由於外交決策是一個持續性的過程，當政策預期效果未顯現時，決策者會透過學習不斷調整政策內涵以期達到政策預期效果。而這兩篇代表性的著作只能反應中國大陸經濟國策執行的一個片段 (snapshot)，缺乏對政策的過程提出一個邏輯分析。對此，Alves (2013) 的研究發現補足了此一理論鴻溝。該研究主張中國大陸經濟國策未產生預期效果與標的國內部政治制度有關。透過對安哥拉與巴西進行比較研究，Alves (2013) 強調兩國國內政治制度的不同使得兩國在面對中國大陸經濟國策時有不同的反應：前者的集權式石油產業管理使得「貸款換石油」的政策得以迅速有效地施行；後者的民主體制相對健全，其權力分散於各個部門，因此「貸款換石油」的政策必須通過冗長的協商過程卻又不見得能夠完全按照中國大陸政府的規劃推行。

不過，Alves (2013) 並未將中國大陸國有石油公司的行為動機納入「貸款換石油」政策的成敗分析當中，導致整體分析僅僅進行了一半，畢竟中國大陸石油產業的管制體制也並非鐵板一塊 (Liou 2009)。縱觀前述所有既有文獻將會發現，這些研究對於執行經濟國策的重要行動者缺乏全面性的關注。換言之，既有文獻的行動者分析僅限於國家層面，但經濟國策的執行無論是經濟制裁或是經濟勸誘往往少不了企業的配合，例如美國對中國大陸交往政策鼓勵美商對華投資，其中企業的動機與邏輯也是決定經濟國策成敗的關鍵之一。

同樣為了解答中國大陸經濟國策具體效果的差異，Norris (2016) 使用「委託—代理」理論將分析的焦點放在中國大陸國內制度的限制上，並且將企業納入分析。Norris (2016) 主張國家對於國企的控制力決定了中國大陸經濟國策的效果，當中國大陸政府能夠克服國家與國企間「委託—代理」關係下資訊不對稱 (information asymmetry) 與懈怠 (slack) 等代理困境時，則經濟國策即可達到預期的施行效果，反之則不然。然而，倘若我們進一步仔細檢查 Norris (2016) 對國家控制力的敘述將會發現其論點是自相矛盾的。一方面 Norris (2016) 承認國家是由許多政府部門所組成，而其利益與動機並非總是一致，也就是碎裂式威權主義 (fragmented authoritarianism) 中提到的部門主義在面對國企相關管制時往往會有不一致的作法。但同時該著作又試圖將「國家控制力」當作自變項進行測量，卻缺乏對「各部門利益不一致的情況下如何匯集成國家控制力」作一個詳細的說明。



Norris (2016) 試圖證明中國大陸政府的作為是其經濟國策施行成果的決定因素，也就是研究設計中的解釋變項。然而不可忽視的是一國經濟國策是為了回應其所處的特定國際權力結構，同時其效果也將無可避免地受制於國際環境。一國政府在經濟國策上的選項不是無限的，其所處國際權力結構的位置決定了政策選項的範圍。正如同本文研究的「一帶一路」倡議是在中國大陸成為世界體系中的強權國家後提供的國際公共財，其目的在於改善目前中國大陸周邊國家採取「經濟靠中國、安全靠美國」的雙重策略。<sup>註依</sup> Ikenberry (2015) 的觀察，目前亞洲已形成了雙階層體系 (dual hierarchy)：以美國為首的安全階層體系與以中國大陸為首的經濟階層體系。面對周邊鄰近國家在安全上的不信任時，中國大陸政府企圖透過「一帶一路」所帶動的發展與共榮緩和疑慮，彰顯「周邊是首要」的全方位外交布局。換言之，國際體系的權力結構才是一國經濟國策的解釋變項。只不過該一權力結構對於一國外交政策制訂與執行的影響需透過國家機關及相關行動者作為政策執行者來作用。

基於前述認識，本文採取新古典現實主義研究途徑以國際體系的權力分布 (the international distribution of power) 作為自變項，並以國家結構作為干擾變項，以解釋「一帶一路」倡議作為中國大陸經濟國策的實際施行樣態。詳言之，本文將「國家結構」作為干擾變項進一步聚焦在國家內部的政經結構，同時提出在一個轉型經濟的國家中，「政府—企業」互動隨著轉型的進展而有所變化，該一變化將會影響企業在執行經濟國策任務時的決定權。亦即當企業市場化程度越高，其施行經濟國策的能動性就越高，越能針對企業個別經營情況進行調整；反之則能動性越低，越無法針對企業個別經營情況進行調整。由於本文以強調帶動全球化的「一帶一路」倡議作為經濟國策的研究個案，因此將市場化的指標定為與國際市場的聯結程度。以下將以中國大陸石油產業與鐵路產業作為個案，檢視該產業內的企業與全球市場聯結程度如何影響該產業在「一帶一路」倡議提出後的表現。

### 參、「一帶一路」倡議中的石油產業

「一帶一路」戰略並非中國大陸成為世界強權後的第一個經濟國策。從嚴格意義上來說，「一帶一路」戰略其實是本世紀初期「走出去」戰略在政策內涵上的延續與擴充。溯兩者均企圖透過中國大陸政府及其企業的經濟活動影響他國的政策產出。隨著中

註 1 多位曾參與相關政策制定的學者針對「一帶一路」的分析與該文件的解讀，均提到「一帶一路」的定位為因應美國「重返亞洲」(pivot to Asia) 與「亞太再平衡」(rebalance to Asia) 戰略的經濟國策，具有極高的政治戰略意涵 (林毅夫 2015；盧鋒 2015)。由此觀之，「一帶一路」的驅動力來自政治的考量甚於來自經濟的考量。

註 2 「走出去」戰略於 2001 年被納入第十個五年計畫綱要，隔年十六大報告《全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面》中寫道：「『走出去』戰略是建成完善的社會主義市場經濟體制和更具活力、更加開放的經濟體系的戰略部署」。「走出去」戰略主要包含三種經濟行為：對外直接投資、對外承包工程與對外勞務合作。

國大陸在全球經濟體系的實力日益提升，該國政府更頻繁地使用經濟外交而非武力來改變他國的行為。在取消和下放行政審批項目、加大出口退稅支持度、擴大信用保險支持、簡化跨境人民幣業務與外匯管理制度等國家政策的配合下，中國大陸企業「走出去」的規模與速度相當可觀。從 2003 年中國大陸政府開始對於企業「走出去」發布詳細的統計數據以來，2002 年至 2015 年平均年增速是 35.9%，2015 年的對外直接投資流量是 2002 年的 54 倍，2015 年的對外直接投資存量是 2002 年的 36.7 倍（中華人民共和國商務部、中華人民共和國國家統計局、國家外匯管理局 2016）。中國大陸石油產業正是在這一個時期走向全球市場的。

無論在任何國家，石油公司的對外投資向來都被視為屬於國際安全與戰略的範疇（Yergin 2011），因此其一舉一動往往都是國際政治的重要事件。中國大陸的石油公司也不例外。中國大陸經濟高速增長促成該國在國際政治權力結構中快速地攀升，由於受限於其國內「貧油、少氣、富煤」的不均衡結構，其能源短缺危機時常造成中國大陸在經濟與戰略上的隱患。因此，在「走出去」戰略倡議時期，中國大陸政府即制訂各項政策扶持國內能源產業從事海外擴張，以期能夠在滿足能源需求的同時，降低對煤炭的依賴並轉向永續發展的增長模式。不過，中國大陸在全球能源戰略的爭奪中有其劣勢。以石油產業為例，一者，回報率較好的油田已被國際石油巨頭例如雪佛龍（Chevron）、殼牌（Shell）、道達爾（Total）佔據；再者，以國家石油公司（national oil company）的方式進行產業發展的追趕往往使得交易蒙上政治色彩，引起他國在安全上的疑慮而阻礙了交易的進行。中國海洋石油總公司（以下簡稱：中海油）2005 年海外收購的挫敗是個很好的例子。

2005 年中海油擬以 185 億美元收購位於美國加州的優尼科公司（Unocal Corporation），該收購交易旋即引起了美國國會的注意，美國外國投資委員會（Committee on Foreign Investment in U.S.）以國家安全考量為由建議時任總統小布希（George W. Bush）依據《艾克森－芙羅瑞》修正法（Exon-Florio Amendment）阻擋該交易。在此事件後不久，美國國會又進行了一次針對外資管制的法案修訂並通過了《2007 年外國投資與國家安全法》（United States Congress 2007）。該法案要求由外國政府或由外國政府擁有或是控制的實體作為投資方時，其交易項目須先經由美國外國投資委員會詳細調查。<sup>註</sup>

為了繞開國際石油公司的掣肘以及西方先進工業國家的政治考量，中國大陸國家石油公司往往會選擇進入油氣能源豐富但是政局不穩定的國家如蘇丹、查德、加彭、尼日、伊拉克等國家進行投資。這些國家往往是已具有成熟開發經驗的西方石油公司選擇撤離的地方，中國大陸國家石油公司選擇進入該地油氣市場承擔政局不穩定的風險換取能源供應。再者，即便進入已開發國家的油氣市場經營，這些石油公司也因不

註 關於中國大陸能源結構及該部門發展的困境，請參考林伯強（2014）。

註 該法案通過後，2012 年時任總統歐巴馬（Barack Obama）曾接受美國外國投資委員會的建議阻擋中國大陸三一重工集團收購奧勒岡州海軍基地附近的四個風電廠。

諳當地環境保護相關法規以及勞工權益規範而令其營運遭到不同程度的阻力。時至今日，即便中國大陸國家石油公司經過十數年自「走出去」戰略以來所累積的實戰經驗，對於全球油氣市場交易規範、法律風險管理等越來越熟稔，但在宏觀結構的限制下，加上自身仍是全球併購的後進者，前述劣勢即便到了中國大陸政府推出「一帶一路」倡議仍沒有根本性的改變。

從「一帶一路」倡議中關於中國大陸石油企業運作的兩方面規劃可以清楚地看到該國政府基於國際現實環境在戰略上的考量。一是強化海外油氣供應能力，包括了管道建設與運輸路線的布局。透過中國石油天然氣集團公司（以下簡稱：中石油）、中國港灣建設集團總公司、中國海外港口控股有限公司等大型國企在巴基斯坦當地的營運，中國大陸政府期望中巴之間液化天然氣管道的建成，能幫助中國大陸在海灣油源進口上避開地緣政治複雜的麻六甲海峽，改走瓜達爾港接陸路交通運往中國大陸西部地區的新疆喀什。<sup>註</sup>同時，除了原有中俄油氣管合作、中亞及中東在建項目外，東盟國家的油氣合作如中緬天然氣管道，也使得雲南與廣西在「一帶一路」政策推展時成為東盟能源通道的節點。<sup>註</sup>

另一是在輸出產能過剩的裝備製造業之餘同時推廣「中國標準」。目前中國大陸石油產業上游工程技術與裝備製造業過剩，除了三大國有石油公司外，尚有為數眾多的民營石化裝備製造商。透過「一帶一路」政策平台輸出過剩產能，在沿線國家開拓儲運、港口、電力、陸橋等工程總承包的能力，同時建立世界認可的「中國標準」。以中海油為例，早在 2002 年，中海油的國產鑽井平台「渤海九號」首次以獨立承包商身分前往非洲打井。2008 年中海油底下的子公司中海油田服務股份有限公司首套具有專利權的海上數控成像測井系統開始量產，並輸出至中東、印尼等地。<sup>註</sup>相關的深水重大技術裝備「海洋石油 981」於 2010 年成功輸出海外市場，並藉由「一帶一路」的政策繼續擴大輸出地。

前面提及，中國大陸在國際權力格局中的崛起肇因於其高速的經濟增長，而充足的能源供應是持續經濟增長的保證。同時，作為崛起中的強權國家，中國大陸透過「一帶一路」倡議的安排確保其能源安全不受他國掣肘。這些基於國際權力互動產生的戰略目標清楚地反映在中國大陸「一帶一路」倡議中關於石油產業的發展布局。不過，相較於「走出去」戰略時期，「一帶一路」政策下石油產業海外業務的發展卻相對緩和、甚至衰退。除了圖 1 顯示的中國大陸石油產業海外投資數據外，從圖 3 更可以看出石油央企在習近平 2013 年提出「一帶一路」倡議後反而大幅減少海外併購數量。換言之，經濟國策的政治任務驅動了石油央企前往海外市場尋油，然而該企業行為同時還受制於市場化的經濟邏輯。

註

參見 參考 BHI 華信捷中國擬在建項目網（2015）。註

參見 參考中國金融智庫（2016）。

註

圖 3 中國大陸石油產業海外併購與權益油產量，2009～2016



資料來源：國際能源署（2017, 14）。

石油產業市場化的改革開始於 1990 年代末期，在消除了業務計畫分工後，中石油與中石化兩大石油公司就已成為上、下游整合的市場行動者。此外中國大陸政府透過公司化改制將中石油、中石化與中海油三大國有石油公司在國內、外資本市場上市，強化其公司治理結構並增強其尋利動機。經過二十多年的發展，這些石油央企已成為跨國企業，生產要素已開始進行初步的全球化配置。同時企業投資時往往需要考慮國際資本市場的反應，而不單單是國家指派的政治任務，有時前者甚至比後者在公司決策時更為重要（Steinfeld 2010）。復以官方政策保留了三大石油公司副部級行政級別並享有各項優惠待遇，這些企業形同特殊利益集團，利用政治資源獲取商業利益，形成嚴重的管制俘虜（regulatory capture）困境。

中國大陸政府多次試圖透過打破國有石油公司在諸多領域的壟斷權利將石油產業朝更為市場化的方向前進，亦即藉由降低市場准入門檻並策略性引入不同產權的公司主體進入該產業以促進競爭，減少石油央企寡頭獨占的程度。在習近平第一任期內中共中央、國務院於 2017 年五月印發了〈關於深化石油天然氣體制改革的若干意見〉，<sup>註</sup>該文件中多處強調要釋放市場中的競爭力量，形成以國有石油公司為主導、多樣產權主體共同參與的格局。然而值得注意的是，這不是第一次中國大陸中央政府嘗試在石油產業中引入市場化競爭，在客觀情勢未改變的情況下，甚至是在經濟成長減速以及國際市場油價低落的情況下，該文件的改革實效值得未來持續關注。例如上游探勘業務，目前國家石油公司的鑽探、油建與裝備等子公司冗員繁多，這些既得利益者是否願意讓出市場給非國有的競爭者參與不無疑問。又例如中游的油管、油庫、接收站等

註 參見人民網（2017）。

業務，幾乎都在三家主要的國有石油公司手裡，源自計劃經濟時期的優勢，如何藉由一紙文件破除也不無疑義。

簡言之，基於全球市場的聯結程度以及國內市場的管制困境，中國大陸石油央企在面對政府賦予「一帶一路」倡議的政治目標時仍保有相當程度的能動性。因此，當國際油價自 2014 年以來呈現持續低迷的狀態時，國家石油公司帳面上的海外資產大幅縮水，業績考核的壓力讓高層管理人員（以下簡稱：高管）對於海外的投資與擴張採取比以往更為謹慎的態度。此外，高管的謹慎行為、甚至不作為的態度還來自於國內政經環境的變化。由於寡占壟斷油氣資源，石油央企缺乏面對競爭風險的憂患意識，貪污腐敗的從業環境獲得滋養。自 2015 年中央領導巡視工作小組進駐央企之後，三大石油央企即成為重災區，其中尤以中石油為最。僅當年度即有近十名集團公司與股份公司的高管被查，公司內部運作受到實質的影響。總綜上所述，由於在「一帶一路」戰略提出時石油央企正在進行業務板塊專業化重組與裁員、混合制改革、內部市場化營運等多項改革，同時全球油氣市場呈現低迷狀態，因此海外業務的拓展在多方考量下也就減緩了許多。

## 肆、鐵路產業

「鐵路外交」在中國大陸對外經濟關係中並非一個新的現象，早在 1970 年代該國政府即開始援助非洲國家建設坦贊鐵路，接著有本世紀初援建的本格拉鐵路與阿卡鐵路等，並在「一帶一路」倡議的帶動下將高速鐵路（以下簡稱：高鐵）打造成中國大陸外交的黃金名片。<sup>註林</sup>鐵路援建有其地緣戰略的意義，它能夠將中國大陸日益崛起的國際實力有效地輻射出去。這不僅僅包括了政治上跨國動員的能力，同時也包括了經濟上輸出中國標準的影響力，且兩者之間有著互相加成的效果。因此，對具有人力與原材料等成本優勢的中國大陸來說，發展鐵路外交讓中國大陸有機會突破美國海上的圍堵防線。例如中巴鐵路的規劃聯結了巴基斯坦瓜達爾港，一旦竣工開通將提供中國大陸更為穩定的中東原油通道，而繞開易受美國與印度掣肘的麻六甲海峽。簡言之，地緣戰略的考量促使中國大陸政府採取積極的鐵路外交政策，其內涵從援建鐵路、高鐵到中歐班列的發展規劃，<sup>註耿</sup>政策姿態可謂相當積極。

註林 參見中國石化上海石油化工股份有限公司（2015）；中國石油天然氣股份有限公司（2016）。另關於國家石油公司高管對於國際原油市場價格波動如何影響國內業務運作，請參見人民網（2016）。

註地 作者訪談，中石油職員，北京，2017 年 07 月 09 日。註地

關於中國大陸高鐵戰略，參見高柏（2012）。

註耿 關於中國大陸官方對中歐班列的規劃，參見中華人民共和國國家發展和改革委員會（2016）。

同時，由於中國大陸鐵路產業仍不受市場紀律的約束，相關企業仍是該國政府的政策工具，在「一帶一路」倡議的配合度自然就會比前面分析的石油產業來得更高。鐵路產業算是中國大陸產業中最晚進行市場化改革的行業，2013 年才將運輸與鐵路建設業務從鐵道部劃分出來成立中國鐵路總公司（以下簡稱：中鐵總），原鐵道部的行政職能則歸新成立的國家鐵路局承擔，劃入交通運輸部轄下。前述同樣由國家高度壟斷的石油產業是在 1998 年進行重組改制的市場化改革，相較之下，鐵路產業的市場化改革整整晚了 15 年。目前由於中鐵總仍屬行政總公司，因此並非如其他央企放在國資委轄下，而是由財政部代表國務院履行出資人職責，並由交通運輸部及其轄下的國家鐵路局對其行使業務監管。換言之，當各央企在上個世紀分別經歷不同程度的政企分離時，2013 年中鐵總的成立象徵著中國鐵路產業才開始邁向政企分離的第一步。

根據國務院的安排，中鐵總從成立伊始即承擔原鐵道部時期 2.6 兆人民幣的負債。這筆鉅額債務是由貸款、發債以及透過各式融資管道從事鐵路建設累積而成。該一債務規模隨著高鐵網絡的擴張，至 2016 年底已達到 4.7 兆人民幣的規模，<sup>註 9</sup>即便在政府稅務減免以及公益性的國家運輸補貼下，目前公司的虧損還在持續。同時基於以下兩個相互關聯的因素讓負債狀況難以在短期內逆轉。

一來由於目前中鐵總仍未脫離政企合一的體制，政治任務明確但是商業尋利的動機薄弱，因此在建設規劃上往往偏離了市場需求導致成本難以回收。以 2016 年國務院發布的《中長期鐵路網規劃》來說，高鐵網規劃由原來提出的「四縱四橫」擴張成「八縱八橫」，其中包括了人口密度較低、經濟並不活絡的西部地區也規劃在高鐵網絡中。再來，與前述相關的是高鐵已成為名符其實的政績工程，無論是對外「一帶一路」戰略推出前已展開的高鐵外交，或是對內各地方官員競相爭取高鐵落戶本地，皆使得高鐵項目的規劃成為政治導向的投資。

值得重申一次的是鐵路產業幾乎可以算是中國大陸最晚從事市場化改革的產業，不但政企分離的改革在 2013 年廢除鐵道部後才開始，類似石油產業在 1990 年代末期進行的全產業鏈重組，也在 2014 年後才開始籌劃，因此行業內的各個企業彼此之間也正處於磨合期。除了中鐵總負責鐵路網絡的規劃外，中國大陸鐵路產業中還有其他同樣是從原鐵道部分離出來的企業行動者，如從事鐵路製造業的中國鐵路建築總公司（以下簡稱：中鐵建）、中國鐵路工程總公司、中國鐵路物資總公司、中國中車股份有限公司（以下簡稱：中車）等。這些企業分別在不同時期從鐵道部剝離成立，又各自經歷了不同程度的重整與合併，企業之間的互動更像是行政體系之間的議價行為，而非市場行動者間的交換行為。<sup>註 10</sup>

註 9 根據中國大陸官方統計公報，其境內的鐵路建設自習近平掌權後的五年間是中華人民共和國建政以來成長最快的五年。至 2016 年底，境內高鐵里程達 2.3 萬公里，躍居世界第一，佔全球高鐵總量 60% 以上。

註 10 例如中鐵總與中國中車的互動，參見財新周刊（2017）。

除了企業之間的互動外，政府與鐵路相關企業的互動也常見以行政命令取代市場機制影響企業的行為。2014年國務院規劃將中鐵建底下的中國土木工程集團有限公司

（以下簡稱：中土集團）併入中鐵總，希冀打破原有與鐵路相關國企之間按照領域的分工，使得中鐵總能夠作為一個上、下游整合的龍頭企業引領海外高鐵項目的運作。然而中土集團作為1979年由鐵道部援外辦公室轉型而成立首批中國大陸對外經貿公司之一，具有豐富的海外經驗以及業績，向來是中鐵建的海外龍頭企業。因此，為避免優質資產被劃撥到中鐵總，中鐵建隨即針對中土集團名下的資產與人員進行撥離，將其移轉到另一個子公司（即中非建設公司）以反制中央政府的決策。

在從事鐵路機車車輛及部件的領域也可以看到類似的行政介入，中國北方機車車輛工業集團公司（以下簡稱：北車）以及中國南車集團公司（以下簡稱：南車）基於下述兩個原因於2015年九月合併為中國中車集團公司（以下簡稱：中車）。一來兩家公司在1986年至2000年時本來就同屬一家公司即中國鐵路機車車輛工業總公司，中國大陸政府為了避免壟斷並提高產業競爭力才在2000年時以長江為大致界線分拆成南車與北車。再來兩家公司在海外的惡性競爭已嚴重損害中國大陸的國家形象及高鐵外交。狹

正因為國家對於鐵路企業掌握程度較高，在中國大陸官方的宣傳中鐵路建設一直都是「一帶一路」倡議的國家名片。目前有兩項比較著名的全產業鏈海外鐵路規劃，一條是位於東非的亞吉鐵路，另一條是位於印尼的雅萬高鐵。亞吉鐵路是連貫衣索比亞首都阿迪斯阿貝巴與吉布地首都吉布提，長約750公里的跨國鐵路，全線採用中國大陸鐵路技術標準與裝備，是中國大陸全產業鏈模式下第一個通車的鐵路規劃。由中國中鐵與中國鐵建中土集團主導的亞吉鐵路號稱是新時期的坦贊鐵路，原有坦贊鐵路是1970年代透過中國大陸援建而成，當時的鐵道部援外辦公室即是今天主要施作企業之一的中土集團。鐵路建成後，中國大陸協助衣索比亞引進中國大陸企業建設、規劃

14座工業園區，同時透過該鐵路帶來的交通便利性將吉布地建設為地區的物流中心。透過全產業鏈的鐵路建設以及沿線工業園區的設立促進當地國經濟發展，目前被中國大陸官方稱做「亞吉模式」。另一條則是2017年開始施工連接印尼首都雅加達到萬隆的雅萬高速鐵路，是第一條採取中國大陸全產業鏈方式的高鐵規劃方案，由中鐵總與印尼維賈亞卡亞公司聯合體共同主導。在印尼政府的原先規劃當中，本屬意與日本共建該條鐵路，然而在中國大陸給出了超常規的優惠貸款後轉而與中國大陸合作。印尼目前正在規劃雅加達到泗水的爪哇島高速鐵路，據日媒分析，中國大陸或許將沿用雅萬鐵路的經驗促使印尼政府重新考慮原先與日本共同建設的計畫，轉向與中國大陸鐵路企業合作。狹

---

註狹 參見鳳凰周刊（2015）。註狹  
參考日經中文網（2017）。

從前面的描述中可以清楚地看到中國大陸鐵路產業及其相關企業的運作受到市場機制約束的程度較低，該國政府易於介入使其成為替「一帶一路」倡議服務的政策工具。同時，由於中國大陸鐵路外交的建設方案大部分都採取全產業鏈的輸出，從設計到原材料的採購都由中國大陸內部市場提供，基本上不受到全球市場波動的影響。因此相關企業經理人在判斷是否以及如何執行政府交辦「一帶一路」倡議任務時，能動性相對較低，而更能配合政府政策達到政策預期目標。

執行鐵路外交的相關企業由於其政策工具的屬性，以及其政府經費挹注過程與細節的不透明，一些高鐵方案受到當地國家政治人物以及民眾的質疑。根據英國金融時報以及美國智庫戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies）的共同研究報告顯示，多個國家取消了已簽訂單，「被取消項目的總價值接近在建項目的兩倍」。<sup>註狹</sup>除了被取消的已簽海外高鐵建設方案，歐盟於 2017 年初也針對中國大陸中鐵與匈牙利國家鐵路公司合作建設的高鐵規劃進行違規調查。過往對於中國大陸鐵路外交的認識總是停留在高鐵身為國家名片的美好印象，然而國家的力量其實是一個雙面刃，尤其是當該一國家是由一個威權體政府所主導，一方面國家統整了本來低效的鐵路產業，但是另一方面國家實質的政治影響力卻讓地主國及其民眾產生安全上的顧慮。

## 伍、結 論

近幾年來中國大陸隨著自身經濟實力的增長，經濟國策在其大戰略的規劃中扮演著越來越重要的角色。在其所倡議的經濟國策中，又以正面的經濟勸誘為普遍的政策工具。除了近兩年提出規模較大的「一帶一路」外，也有許多針對特定地區的長期勸誘政策。例如惠台政策（耿曙 2008），以及在開發中國家協助建立特別經濟區（Bräutigam and Tang 2012）。該發展趨勢使得中國大陸經濟國策的分析在國際關係領域中成為熱門的主題之一，同時也有越來越多的相關研究不滿足於僅聚焦於國際因素的探討，紛紛將國內制度對該國經濟國策形成與執行的影響也納入了解釋架構中。雖然既有文獻試圖引進國內因素分析中國大陸經濟國策，不過仍在起步階段，特別是涉及政商關係與經濟國策執行的部分。中國大陸至今仍在深化市場化改革，政府與企業的互動模式並非恆定，該關係會隨著市場化改革的進程而有所變化，如同本文論證此一差異（variations）正是影響中國大陸經濟國策具體實踐的干擾因素。<sup>註狹</sup>

註狹 參見 FT 中文網（2017）。

註狹 在比較政治經濟的領域裡，究竟中國大陸的經濟體系是否仍處在轉型的過程目前仍有爭議，Steinfeld（2008，89-91）主張中國大陸經濟體系中已以市場作為資源分配的主要機制，並且保護私有產權，因此可被視為資本主義而脫離了轉型的階段。Tsai 與 Naughton（2015，20）更進一步認為中國大陸經濟體制的轉型已進入了穩定的階段，並將長時期地維持國家資本主義型態。本文不涉及中國大陸是否仍為轉型經濟體的辯論，僅關注隨著市場化改革而產生的政商關係變化。



作為崛起中的強權，從國際權力結構的分布我們可以合理期待中國大陸採取擴張型經濟國策，例如本文所探討的「一帶一路」倡議。然而經濟國策需要靠企業的經營行為予以落實，實際執行狀況不可避免地受到國內政商結構的影響。因此本文將企業視作經濟國策中最關鍵的執行者，觀察企業與全球市場聯結度如何造成經濟國策政策預期以及具體實踐之間的落差。透過比較中國大陸石油與鐵路兩個產業，本文發現同樣受到中國大陸在國際政治權力格局中崛起的有利影響，然而兩個產業因市場化程度不同而受到全球市場波動的衝擊也不同，導致其中企業行為完全不一樣。

「一帶一路」倡議是中國大陸戰略性使用其強大經濟實力的又一例證，本文所回顧的既有文獻皆主張長期以來中國大陸經濟勸誘政策的成效並不一致，該一成效取決於兩個因素：一是政府對政策執行者的控制；另一是標的國的國內結構。本文針對

「一帶一路」倡議初期成效的研究發現呼應了前者，並進一步觀察到政府對經濟國策執行者控制力的下降因素不只來自於政府與企業間的「委托—代理」問題。當經濟國策的執行者是海外上市國企時，該一控制力的下降還來自於國際市場的壓力。易言之，當上市國企對於執行經濟國策任務有蒙受經濟損失的疑慮時，基於國有資產的保值與增值也是其政策任務之一，該國企將會在考量經濟收益的前提下，選擇性地執行經濟國策以穩定其投資者對其商業營運的信心。不過前述來自國際市場的壓力對非海外上市國企則不適用。這也解釋了為什麼本文研究個案之一的鐵路產業在經濟上難以回本的狀態下仍按照著國家政策的規劃持續其海外擴張業務。<sup>註 狢</sup>

鑒於中國大陸「一帶一路」倡議在接下來的幾年裡仍將會是中國大陸主要的經濟國策，未來相關的研究議程可以由兩個方面著手。就中國大陸經濟國策相關研究來說，習近平上台後國企改革就朝著「混合制改革」（以下簡稱：混改）的方向前進，<sup>註 狢</sup>強調透過混改強化國企的市場紀律與表現，另一方面又推出「一帶一路」倡議作為國家最高戰略，並賦予央企政治任務。這兩者再次將國企放在一個相互衝突的動機結構當中。不同產業因市場化起點不同，必將會展現出不同的混改路徑，進而影響其對官方「一帶一路」倡議的配合程度。研究者可以依市場化程度挑選更多不同產業作為個案，並檢驗國內政經結構作為干擾變項對於中國大陸經濟國策具體落實情況的影響。就整體經濟國策研究領域來說，中國大陸「一帶一路」倡議宣稱將帶動新型全球

註 狢 中國大陸鐵路產業的財務數據缺乏透明度，相關數據與立項資訊的宣傳意味濃厚，無法進行準確的政策成效評估。因此此處論述的依據主要來自西方媒體與智庫的相關報導與研究。例如根據英國金融時報以及美國智庫戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies）的共同研究報告顯示，多個國家取消了已簽訂單，「被取消項目的總價值接近在建項目的兩倍」，詳見〈中國「高鐵外交」受阻〉（FT 中文網 2017）。

註 狢 混改並非一個全新的改革提案，該政策早在 2003 年中共的第十六屆三中全會中提出過，當時著眼於距離 1993 年提出的「建立現代化企業制度」已經過去了十年，然而在公司治理方面仍有諸多有待完善的地方。因此執政當局根據 2002 年的十六大報告中「除極少數必須由國家獨資經營的企業外，積極推行股份制，發展混合所有制」的原則，如今又一個十年過去，國企部門仍未完全與市場經濟結合，依靠在市場中的特殊地位與其他產權制的企業進行不公平的競爭，進一步挑戰市場管制者的權威，導致管制失靈。這也是第十八屆三中全會重提混改的原因所在。

化的浪潮，相較於以往以美國為首的全球化是私有資本跨國流通的產物，新型全球化將以國企作為主要行動者。研究者可以依循既有文獻關於經濟國策有效性的討論，並檢驗全球化主體在產權型態方面的不同是否會影響政策的有效性，亦即產權型態是否是解釋他國行為改變的因素。

\* \* \*

(收件：106 年 11 月 25 日，接受：107 年 10 月 5 日)

# Economic Statecraft and the Behavior of Firms: “One Belt One Road” Initiatives and the Development of China’s Petroleum and Railway Industries

*Chih-shian Liou*

Associate Professor  
Graduate Institute of East Asian Studies  
National Chengchi University

## Abstract

With the strengthening of its economic muscle, China has often adopted economic statecraft, rather than military forces, to alter other countries’ behavior. The “One Belt, One Road” (OBOR) strategy that was initiated in 2013 is a good example. This article, building upon a neoclassical realist framework and using the cases of petroleum and railway firms, explores the variations in firms’ behavior when they carry out the agendas of OBOR. The article also argues that while China’s expanding economic statecraft is a function of its rise to great power status in international politics, the firms involved also impact how the agendas are performed, despite them not being the primary player of the OBOR agendas. For example, when a firm links to the global market at a higher degree, it behaves more like a commercial actor rather than as policy agent.

**Keywords:** One Belt One Road, State-owned Enterprises, Neoclassical Realism, Economic Statecraft

### 參考文獻

- BHI 華信捷中國擬在建項目網， 2015，〈中巴一帶一路能源合作項目一覽〉，  
<http://www.bhi.com.cn/ydyl/gwdt/13087.html>，查閱時間：2017/11/14。BHI. 2015.  
“Zhongba yidai yilu nengyuan hezuo xiangmu yilan” [A List of Energy Cooperation  
Projects Along the Belt and Road]. (Accessed on November 14, 2017).
- FT 中文網， 2017，〈中國「高鐵外交」受阻〉，<http://big5.ftchinese.com/story/001073452>，查閱時間：2017/11/23。Financial Times. 2017. “Zhongguo ‘gaotie waijiao’ shouzu” [China’s Railway Diplomacy Hits the Buffers]. (Accessed on November 23, 2017).
- 人民網， 2016，〈王玉普履職中石化董事長一年，正部級掌門人的減虧大戰〉，  
<http://energy.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0412/c71661-28269149.html>，查閱時間：  
2018/08/17。People.cn. 2016. “Wang yu pu lu zhi zhong shi hua dong shi zhang yi nian, zheng bu ji zhang men ren de jian kui da zhan” [Wang Yupu has Served as the Chairman of Sinopec for One Year, and He is the Chief of the Department]. (Accessed on August 17, 2018).
- 人民網， 2017，〈中共中央國務院印發《關於深化石油天然氣體制改革的若干意見》〉，  
<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0521/c1001-29289522.html>，查閱時間：2017/9/2。  
People.cn. 2017. “Zhonggong zhongyang guowuyuan yinfa ‘guanyu shenhua shiyou tianranqi tizhi gaige de ruogan yijian’” [The State Council of the CPC Central Committee issued the “Opinions on Deepening the Reform of the Petroleum and Natural Gas System”]. (Accessed on September 2, 2017).
- 中國石化上海石油化工股份有限公司， 2016，〈中國石化上海石油化工股份有限公司 2015 年年度報告摘要〉，  
[http://www3.hkexnews.hk/listedco/listconews/sehk/2016/0316/ltn20160316726\\_c.pdf](http://www3.hkexnews.hk/listedco/listconews/sehk/2016/0316/ltn20160316726_c.pdf)，查閱時間：2018/08/17。Sinopec Shanghai Petrochemical Company Limited. 2016. “Zhong guo shi hua shang hai shi you hua gong gu fen you xian gong si 2015nian nian du bao gao zhai yao” [2015 Annual Report Summary of Sinopec Shanghai Petrochemical Co., Ltd.]. (Accessed on August 17, 2018).
- 中國石油天然氣股份有限公司， 2016，〈中國石油天然氣股份有限公司 2016 年中期業績報告〉，  
[http://www3.hkexnews.hk/listedco/listconews/sehk/2016/0824/ltn20160824236\\_c.pdf](http://www3.hkexnews.hk/listedco/listconews/sehk/2016/0824/ltn20160824236_c.pdf)，查閱時間：2018/08/17。PetroChina Company Limited. 2016. “Zhong guo shi you tian ran qi gu fen you xian gong si 2016nian zhong qi ye ji bao gao” [2016 Interim Results Report of PetroChina Company Limited]. (Accessed on August 17, 2018).
- 中國共產黨新聞網， 2016，〈習近平的「一帶一路」足跡〉，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/BIG5/n1/2016/0906/c385474-28694919.html>，查閱時間：2017/11/7。CPCNews. 2016. “Xi jin ping de ‘yidai yilu’ zuji” [Xi Jinping’s “Belt and Road” Footprint]. (Accessed on November 7, 2017).

- 中國金融智庫， 2016，〈支持「一帶一路」建設中石油護航東盟能源大通道〉，  
<http://www.zgirzk.com/news/201605/371999.html>，查閱時間：2017/11/14。Zgirzk.com.2016. “Zhichi ‘yidai yilu’ jianshezhong shiyou huhang dongmeng nengyuan datongdao” [Support “Belt and Road” in Building CNPC’s Escort of ASEAN Energy Corridor]. (Accessed on November 14, 2017) .
- 中華人民共和國中央人民政府，2016，〈國務院關於支持沿邊重點地區開發開放若干政策措施的意見〉，[http://www.gov.cn/zhengce/content/201601/07/content\\_10561.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/201601/07/content_10561.htm)，查閱時間：2018/04/21。The State Council the People’s Republic of China. 2016. “Guowuyuan guanyu zhichi yanbian zhongdian diqu kaifa kaifang ruogan zhengce cuoshi de yijian” [State Council’s Opinions on Supporting the Development and Opening of Certain Key Policies in Border Areas]. (Accessed on April 21, 2018) .
- 中華人民共和國商務部、中華人民共和國國家統計局、國家外匯管理局，2016，《2015年度中國對外直接投資統計公報》，北京：中國統計出版社。Zhonghua renmin gongheguo shangwubu, Zhonghua renmin gongheguo guojia tongjiju, and Guojia waihui guanliju. 2016. *2015 Niandu zhongguo duiwai zhijie touzi tongji gongbao*. [Statistical Bulletin of China’s Outward Foreign Direct Investment in 2015]. Beijing: China Statistics Press.
- 中華人民共和國國家發展和改革委員會，2015，〈推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景〉，[http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328\\_669091.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html)，查閱時間：2018/04/21。National Development and Reform Commission. 2015. “Tuidong gongjian sichou zhilu jingjidai he 21shiji haishang sichou zhilu de yuanjing” [Promote the Vision of Jointly Building the Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road]. (Accessed on April 21, 2018) .
- 中華人民共和國國家發展和改革委員會，2016，〈中歐班列建設發展規劃（2016~2020年）〉<http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201610/P020161017547345656182.pdf>，查閱時間：2017/11/18。National Development and Reform Commission. 2016. “Zhongou banlie jianshe fazhan guihua (2016~2020 nian)” [China-EU Trains Construction and Development Plan (2016~2020)]. (Accessed on November 18, 2017) .
- 日經中文網，2017，〈印尼爪哇鐵路項目也要「棄日投中」？〉，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/26035-2017-07-14-04-55-00.html>，查閱時間：2017/11/23。NIKKEI. 2017. “Yinni zhuawa tielu xiangmu yeyao ‘qiri touzhong’?” [Indonesia’s Java Railway Project also “Cast Aside Japan”?]. (Accessed on November 23, 2017) .
- 林伯強，2014，《中國能源發展報告 2014》，北京：北京大學出版社。Lin, Bo-qiang. 2014. *Zhongguo nengyuan fazhan baogao 2014*. [China Energy Development Report 2014]. Beijing: Peking University Press.

- 林毅夫，2015，〈「一帶一路」與自貿區：中國新的對外開放戰略〉，財新傳媒編輯部編，  
《「一帶一路」引領中國：國家頂層戰略設計與行動布局》，北京：中國文史出版社。
- Lin, Yi-fu. 2015. “‘Yidai yilu’ yu zimaoku: zhongguo xinde duiwai kaifang zhanlue” [“One Belt and One Road” and Free Trade Zone: China’s New Open Strategy]. In “‘Yidai yilu’ yinling zhongguo: guojia dingceng zhanlue sheji yu hangdong buju” [“Belt and Road” Leads China: National Top Strategy Design and Action Layout]. Caixin chuanmei bianjibu. Beijing: Chinese Literature and History Press.
- 門洪華，2005，《構建中國大戰略的框架：國家實力、戰略觀念與國際制度》，北京：北京大學出版社。Men, Hong-hua. 2005. *Goujian zhongguo dazhanlue de kuangjia guojia shili zhanlue guannian yu guoji zhidu 2005*. [Constructing the Framework of China’s Grand Strategy: National Strength, Strategic Concept and International System]. Beijing: Peking University Press.
- 耿曙，2008，〈經濟扭轉政治？中共「惠台政策」的政治影響〉，《問題與研究》，48  
(3): 1-32. Keng, Shu. 2008. “Jingji niuzhuan zhengzhi? zhonggong ‘huitai zhengce’ de zhengzhi yingxiang” [Limitations on China’s Economic Statecraft: China’s Favor-Granting Policies and Their Political Implications]. *Journal of Issues & Studies* 48 (3): 1-32.
- 財新周刊，2017，〈復興號降價風波〉，07 月 24 日。Caixin, 2017, “Fuxinghao jiangjia fengbo” [The Revival Number Price Storm]. July 24.
- 財新傳媒編輯部編，2015，《「一帶一路」引領中國：國家頂層戰略設計與行動布局》，北京：中國文史出版社。Caixin chuanmei bianjibu bian. 2015. “‘Yidai yilu’ yinling zhongguo: guojia dingceng zhanlue sheji yu xingdong buju” [“Belt and Road” to Lead China: Top Strategic Design and Operational Layout of the Country]. Beijing: China Literature and History Press.
- 高柏，2012，《高鐵與中國 21 世紀大戰略》，上海：社會科學文獻出版社。Gao, bo. 2012. *Gaotie yu zhongguo 21shiji dazhanlue*. [The High Speed Rail and China’s Grand Strategy in the 21st Century]. Shanghai: Social Science Academic Press.
- 國務院國有資產監督管理委員會，2015，〈中國海油積極踐行「一帶一路」戰略〉，  
<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c3808118/content.html>，查閱時間：  
2017/11/14。State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council. 2015. “Zhongguo haiyou jiji jianxing ‘yidai yilu’ zhanlue” [CNOOC Actively Practices the “Belt and Road” Strategy]. (Accessed on November 14, 2017).
- 國際能源署，2017，〈2017 年石油市場報告〉，[https://www.iea.org/publications/free\\_publications/publication/MarketReportSeries\\_Oil2017\\_ChinaFocusChinese.pdf](https://www.iea.org/publications/free_publications/publication/MarketReportSeries_Oil2017_ChinaFocusChinese.pdf)，查閱時間：  
2017/11/14。International Energy Agency. 2017. “2017 Nian shiyou shichang baogao” [2017 Oil Market Report]. (Accessed on November 14, 2017).
- 鳳凰周刊，2015，〈南北車合併前景不明〉，<http://www.ifengweekly.com/detil.php?id=1655>

- 查閱時間：2017/11/18。Phoenix Weekly. 2015. “Nanbeiche hebing qianjing buming” [North and South Car Merger Prospects are Unknown]. ( Accessed on November 18, 2017) .
- 盧鋒， 2015，〈「一帶一路」戰略的核心內涵與推進思路〉，財新傳媒編輯部編，  
《「一帶一路」引領中國：國家頂層戰略設計與行動布局》，北京：中國文史出版社。Lu, Feng. 2015. “‘Yidai yilu’ zhanlue de hexin neihan yu tuijin silu” [The Core Connotation of the “One Belt and One Road” Strategy and Its Promotion]. nIn “‘Yidai yilu’ yinling zhongguo: guojia dingceng zhanlue sheji yu hangdong buju” [“Belt and Road” Leads China: National Top Strategy Design and Action Layout]. Caixin chuanmei bianjibu. Beijing: Chinese Literature and History Press.
- Alves, Ana Cristina. 2013. “Chinese Economic Statecraft: A Comparative Study of China’s Oil-Backed Loans in Angola and Brazil.” *Journal of Current Chinese Affairs* 42 (1): 99- 130.
- Baldwin, David Allen. 1985. *Economic Statecraft*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bessner, Daniel., and Nicolas Guilhot. 2015. “How Realism Waltzed Off: Liberalism and Decisionmaking in Kenneth Waltz’s Neorealism.” *International Security* 40 (2).
- Blackwill, Robert Dean., and Jennifer M. Harris. 2016. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Bräutigam, Deborah., and Tang Xiaoyang. 2012. “Economic Statecraft in China’s New Overseas Special Economic Zones: Soft Power, Business or Resource Security.” *Journal of International Affairs* 88 (4): 799-816.
- Brooks, Stephen Gallup, and William Curti Wohlforth. 2015. “The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century: China’s Rise and the Fate of America’s Global Position.” *Journal of International Security* 40 (3): 7-53.
- Brown, Michael Edward, Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller. eds. 1995. *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Christensen, Thomas J. 1996. *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*. Princeton: Princeton University Press.
- Drezner, Daniel W. 1999. “The Trouble with Carrots: Transaction Costs, Conflict Expectations, and Economic Inducements.” *Security Studies* 9 (1-2): 188-218.
- Drezner, Daniel W. 2009. “Bad Debts: Assessing China’s Financial Influence in Great Power Politics.” *International Security* 34 (2): 7-45.
- Glaser, Charles L. 2015. “A U.S.-China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation.” *Journal of International Security* 39 (4): 49-90.
- Goldstein, Avery. 2005. *Rising to the Challenge: China’s Grand Strategy and International Security*. Stanford: Stanford University Press.

- Goldstein, Lyle J. 2016. "China's 'One Belt One Road' is a Big Deal. So What is the Role for Beijing's Military? And How will Trump Respond." <http://nationalinterest.org/feature/chinas-one-belt-one-road-big-deal-so-what-the-role-beijings-18456> ( January 11, 2017 ) .
- Ikenberry, John G. 2015. "Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia." *Political Science Quarterly* 131 (1): 9-43.
- Jakobson, Linda, and Dean Knox. 2010. *New Foreign Policy Actors in China* ( SIPRI Policy Paper 26 ) . Sweden: SIPRI.
- Johnston, Alastair Iain. 1995. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press.
- Kastner, Scott L. 2016. "Buying Influence? Assessing the Political Effects of China's International Trade." *Journal of Conflict Resolution* 60 (6): 980-1007.
- Kennedy, Paul. 1991. "Grand Strategy in War and Peace: Toward a Broader Definition." In *Grand Strategies in War and Peace*, ed. Paul Kennedy. New Haven, CT: Yale University Press.
- Leverett, Flynt, and Bingbing Wu 2016. "The New Silk Road and China's Evolving Grand Strategy." *The China Journal* 77: 110-132.
- Liou, Chih-shian. 2009. "Bureaucratic Politics and Overseas Investment by Chinese State-owned Oil Companies: Illusory Champion." *Asian Survey* 49 (4): 670-690.
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro. eds. 2009. *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Mastanduno, Michael. 1998. "Economics and Security in Statecraft and Scholarship." *International Organization* 52 (4): 825-854.
- Mastanduno, Michael. 2008. "Economic Statecraft Revisited." In *Foreign Policy: Theories, Actors and Cases*, eds. Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, William J. 2016. *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Papayoanou, Paul A., and Scott L. Kastner. 1999. "Sleeping with the (Potential) Enemy: Assessing the U.S. policy of Engagement in China." *Security Studies* 9 (1/2): 157-187.
- Putnam, Robert David. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games." *International Organization* 42 (3): 427-460.
- Reilly, James. 2013. "China's Economic Statecraft: Turning Wealth into Power." <https://www.lowyinstitute.org/publications/chinas-economic-statecraft-turning-wealth-power> ( December 23, 2016 ) .
- Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro, and Steven. E. Lobell. 2016. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics*



- 51 (1): 144-172.
- Rosecrance, Richard, and Arthur Asher Stein. 1993. *The Domestic Bases of Grand Strategy*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Schweller, Randall L. 1998. *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press.
- Silove, Nina. 2016. "The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia." *International Security* 40 (4): 45-88.
- Steinfeld, Edward S. 2008. "The Capitalist Embrace: China Ten Year after the Asian Financial Crisis." In *Crisis as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*, eds. Andrew MacIntyre, T. J. Pempel, and John Ravenhill. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Steinfeld, Edward S. 2010. *Playing Our Game: Why China's Rise Doesn't Threaten the West*. Oxford: Oxford University Press.
- Summers, Tim. 2016. "China's 'New Silk Roads': Sub-National Regions and Networks of Global Political Economy." *Third World Quarterly* 37 (9): 1628-1643.
- Swaine, Michael Dalzell. 2015. "Chinese Views and Commentary on the 'One Belt, One Road' Initiative." <http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm47ms.pdf> (January 11, 2017) .
- Trubowitz, Peter. 1998. *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Tsai, Kellee S., and Barry Naughton. 2015. "Introduction: State Capitalism and the Chinese Economic Miracle." In *State Capitalism, Institutional Adaptation and the Chinese Miracle*, eds. Kellee S. Tsai and Barry Naughton. Cambridge: Cambridge University Press.
- United States Congress. 2007. "Foreign Investment and National Security Act of 2007 Public Law 110-49." <https://www.congress.gov/110/plaws/publ49/PLAW-110publ49.pdf> (June 10, 2017)
- Wohlforth, William Curti. 1993. *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Yergin, Daniel. 2011. *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World*. London: Penguin Books.
- Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.

