

第二屆
「台灣與東南亞國家的
中國研究視角」國際學術研討會

會議論文集

陳建甫 主編

主辦單位：淡江大學中國大陸研究所

協辦單位：淡江大學國際事務學院中國一帶一路研究中心、
台灣中國一帶一路研究學會

序言

第二屆「**台灣與東南亞國家的中國研究視角**」國際學術研討會(*2nd International Conference of Perspectives on China Studies in Taiwan and Southeast Asia Countries*) 邀請東南亞國家研究中國相關議題的研究機構，與台灣研究中國大陸的相關研究所互相交流，希望透過此領域與不同研究視野的專家解析中國，理解東南亞國家學者眼中怎麼看待中國一帶一路與台灣新南向政策。

2018 年中美貿易大戰，台商陸續從中國轉進到東南亞與南亞國家；2020 年爆發武漢肺炎減緩了中國政府對外推動基礎建設的力道，東南亞國家政府會感受到中國的經濟實力，並沒有如過去那麼樣的強盛，一帶一路基礎建設也會受到某些阻礙。

2020 年淡江大學中國大陸研究所與新南向與一帶一路研究中心曾舉辦第一屆「**台灣與東南亞國家的中國視角**」研討會，除了延續第一屆國際研討會的研究傳承，第二屆國際學術研討會更邀請馬來西亞、越南、泰國、印尼、香港等學者專家，以及台灣研究中國一帶一路與新南向相關議題的學者與會，共同探討中國因素對東南亞國家的外交、經濟、安全與發展的影響。除了增進對東南亞區域整體情勢發展的瞭解，並蒐集東南亞國家學者對兩岸關係的看法，並增進與東南亞地區主要國家的學術合作關係。

受到新冠狀疫情的影響，第二屆「**台灣與東南亞國家的中國研究視角**」國際學術研討會以線上視訊會議方式舉行，改變過去一天或兩天舉辦研討會的形式，將依照主題與舉辦國研究機構與對象，在 2021 年 12 月 10 日與 202 年 1 月 14 日舉辦五場視訊國際研討會與論壇（時間與會議內容詳見議程）。

除了邀請台灣學界與本校國際事務學院師生一起與會，包括：與越南社會科學院中國研究所舉辦「**台越中國研究視角論壇**」、與馬來西亞馬來亞大學中國大陸研究所合作舉辦「**台馬中國一帶一路論壇**」、與佛光大學與德明科大合作舉辦「**緬甸政變與其周邊國家的區域發展**」三場論文研討會，以及邀請台灣與印尼，以及台灣與泰國台資企業舉辦「**台灣與東南亞台資企業論壇**」兩場視訊會議論壇。

在 2021 年 12 月 10 日舉辦第一場『**台越中國一帶一路研究視角**』視訊論文研討會。主持人：洪耀南（淡江大學中國一帶一路研究中心執行長）。發表人：蕭督園（文化大學政治系助理教授，台灣中國一帶一路研究學會秘書長）「**中國一帶一路倡議的願景與挑戰**」。武貴山（越南社會科學院中國研究所研究員）「**中國一帶一路在越南的機會與挑戰**」。阮氏玉英（越南社會科學院中國研究所研究員）「**中越在文化教育上的合作與挑戰--以越南孔子學院的發展為例**」。陳建甫

(淡江大學中國大陸研究所所長兼中國一帶一路研究中心主任) 「**美國版的『一帶一路』「基礎建設計畫」**。與談人:蕭督園(文化大學政治學系兼任助理教授)、曾偉峯(淡江大學中國大陸研究所助理教授)、黃淑玲(淡江大學中國一帶一路研究中副執行長)

第二場『**台馬中國一帶一路研究視角**』視訊論文研討會。主持人:陳建甫(淡江大學中國一帶一路研究中心主任)。發表人:饒兆斌(馬來亞大學中國研究所所長) 「**疫情中，馬中關係下的一帶一路**」。郭艾薇(馬來西亞義騰研究中心研究總監) 「**大馬政治動盪下的馬中關係：變與不變**」。陳再藩(南方大學學院策略發展處處長、文化與藝術館館長) 「**從馬華文化視角探索中國“一帶一路”文化發展行動計劃下的契機**」。趙致洋(倫敦大學亞非學院博士候選人)、羅金義(香港教育大學大中華研究中心總監) 「**一帶一路」上的寮國：心無旁騖？**與談人:蕭督園(文化大學政治學系兼任助理教授)、曾偉峯(淡江大學中國大陸研究所助理教授)、黃淑玲(淡江大學中國一帶一路研究中心副執行長)

· 第三場『**台商視角下的中國一帶一路發展**』視訊論文論壇。主持人:洪耀南(淡江大學中國一帶一路研究中心執行長)。專家論壇:「**後疫情下的印尼與東南亞台商的挑戰與機會**」。賴維信(亞洲台商總會名譽總會長)、戴逸群(台耘工業公司總經理)。與談人:袁鵬(中國富士康武漢區前處長)、嚴瑞祥(康師父公司大中華區企業部經理)、陳建甫(淡江大學中國一帶一路研究中心主任)、蕭督園(台灣中國一帶一路研究學會秘書長)、曾偉峯(淡江大學中國大陸研究所助理教授)。

在 2022 年 1 月 14 日舉辦第四場『**緬甸政變與其周邊國家的區域發展**』視訊論文研討會。主持人:洪耀南(淡江大學中國一帶一路研究中心執行長)。發表人:陳尚懋(佛光大學公共事務學系教授) 「**2021 緬甸政變與民主化的逆襲**」。陳建甫(淡江大學中國一帶一路研究中心主任) 「**緬甸軍事政變與國際經濟制裁**」。與林 儀(德明財經科大副教授) 「**緬甸政變後台資企業的機會與風險**」。以及陳建甫(淡江大學中國一帶一路研究中心主任) 「**國防軍與緬甸的民主轉型**」。評論人:蕭督園(文化大學政治學系兼任助理教授)、曾偉峯(淡江大學中國大陸研究所助理教授)、黃淑玲(淡江大學中國一帶一路研究中心副執行長)。

第五場『**泰國與東南亞國際關係**』視訊論壇。主持人:陳建甫(淡江大學中國一帶一路研究中心主任)。專題演講:郭修敏(泰國台灣商會聯合總會總會長) 「**後疫情泰國投資與區域各國的關係與合作發展**」。與談人:袁鵬(中國富士康武漢區前處長)、嚴瑞祥(康師父公司大中華區企業部經理)、蕭督園(台灣中國一帶一路研究學會秘書長)、曾偉峯(淡江大學中國大陸研究所助理教授)。

感謝教育部《109 年新南向計畫 - 強化東協及南亞國家合作交流計畫》經費的支持，能夠透過舉辦國際學術研討會邀請馬來西亞、新加坡、越南、印度等國家學者，以及台灣研究中國相關議題的學者與會，由於 COVID-19 疫情嚴重，原本邀訪行程改為以線上視訊會議方式進行，共同探討中國因素對東南亞與南亞國家的外交、經濟、安全與發展的影響。

「臺灣與東南亞國家的中國研究視角」國際學術研討會的論文集，除紙本印刷外，從會議前論文的收集、修訂、編輯成電子書論文，相關訊息都放置「新南向與一帶一路研究中心」的網站 <https://nspbri.tku.edu.tw/>，提供給各界參考。除了增進對東協與南亞區域整體情勢發展的瞭解，並蒐集東協與南亞國家學者對兩岸關係的看法，以及與東南亞與南亞國家中國研究學界推廣台灣新南向政策的發展現況與相關計畫進而增進與東協與南亞國家的學術合作關係，最後提供因應東協與南亞國家情勢發展對策給政府相關部門參考。

本論文收集研討會所發表的六篇論文以及節錄多場論壇的對話紀錄。本次研討會與論文集能夠順利完成，要感謝淡江大學國際事務學院、淡江大學中國大陸研究所，淡江大學中國一帶一路研究中心、台灣中國一帶一路研究學會的協辦，以及所有工作同仁的協助。

淡江大學中國大陸研究所所長兼
中國一帶一路研究中心主任

陳建甫 謹識

2022 年 5 月 1 日

(責任編輯:林玟希、張開聞)

目錄

序言.....	2
台越中國一帶一路研究視角論壇.....	6
中國一帶一路倡議的願景與挑戰.....	6
越南在全球化背景下對中國“一帶一路”倡議的態度.....	17
中國一帶一路在越南的機會與挑戰-以越南孔子學院的發展為例.....	18
美國版的「一帶一路」基礎建設計畫.....	24
綜合評論.....	29
台馬中國一帶一路研究視角論.....	31
疫情中，馬中關係下的一帶一路.....	31
從馬華文化視角探索中國“一帶一路”文化發展行動計劃下的契機.....	32
大馬政治動盪下的馬中關係：變與不變.....	33
「一帶一路」上的寮國：心無旁騖？.....	34
綜合評論.....	38
台商視角下的中國一帶一路發展.....	40
專家論壇：後疫情下的印尼與東南亞台商的挑戰與機會.....	40
緬甸政變與其周邊國家的區域發展.....	43
緬甸軍事政變與國際經濟制裁.....	43
國防軍與緬甸的民主轉型.....	56
泰國與東南亞國際關係.....	69
專家論壇：後疫情泰國投資與區域各國的關係與合作發展.....	69
第二屆「台灣與東南亞國家的中國研究視角」國際學術研討會議程表.....	71

台越中國一帶一路研究視角論壇

中國一帶一路倡議的願景與挑戰

蕭督園

文化大學政治學系兼任助理教授

壹、前言

2013 年中國國家主席習近平提出了建設「絲綢之路經濟帶」和「廿一世紀海上絲綢之路」的構想，合起來簡稱「一帶一路」。一帶一路倡議，可以從三個層面來理解，首先是其規劃將大規模開展密集的鐵路、公路、港口、機場、通訊網路、能源管線等全方位基礎建設，一方面強調運輸上互聯互通的便利化，另一方面也填補歐亞大陸開發中國家在基礎建設上的缺口；其次是構建新型金融平臺，包括亞洲基礎設施投資銀行 (AIIB)、絲綢之路基金 (SRF) 和金磚國家新開發銀行 (NDB) 等，強化中國與其他國家在金融制度的合作和金融市場的參與；最後是建立一帶一路的自由貿易區網絡，尤其是以「中國—東協自貿區」升級而來的 RCEP(區域全面經濟夥伴協定)，更是突顯出中國以經濟作為外交的硬實力。整體看來，一帶一路倡議是北京新的戰略路線圖，透過一帶一路倡議將亞洲、歐洲及非洲緊密地連成一氣，足以看到中國是以「世界島」作為大戰略的核心理念。¹中國以一帶一路整合過去的睦鄰外交、大國外交，在亞洲建構具有「中國特色」秩序的區域新體系，²其背景著眼於中國欲推進新一輪的改革開放，是以著手啟動向外輸出資本的全球化戰略，從而在全球產業鏈及價值鏈的體系中獲得更多利益。本文擬從國際關係修正主義的觀點，來觀察中國一帶一路倡議的願景與挑戰。

貳、修正主義的觀點

(一) 傳統現狀國家與修正國家的分野

¹ Joel Wuthnow, Chinese Perspectives on the Belt and Road Initiative (Washington, D.C.: National Defense University Press, Oct.2017),pp.1-2.。

² 苗吉，〈「一帶一路」倡議：預期管理、風險規避及戰略應對〉，《世界經濟與政治論壇》，第三期，2017 年 5 月，頁 3、20-21。

在國際關係的研究中，自權力轉移理論 (Power transition theory) 被提出後，提供了吾人觀察強權互動的新視野。³由於其假設國際秩序與現況是由霸權建構而成的，而霸權也從制度中得利；當新興強國成為挑戰者，其對於秩序滿意就會維持現狀、對權力分配不滿就會尋求改變遊戲規則，因此出現「現狀維持」和「修正主義」兩種作為。如何判定一個國家是採取現狀維持的態度或是修正主義，長期來其觀點一直根據國際的形式而有所不同。從古典現實主義大師摩根索 (Hans Morgenthau) 的界定中，國家採行維持現狀的政策，目標是維持權力的分配；但若是發生 A 國將 B 國的權力等級降級，或是 A 國提升自己享有 B 國的地位，就是屬於修正主義國家的行為。對摩根索而言，只要國家有意圖改變權力的分配並強化自己的權力，就符合其定義。⁴而施偉勒 (Randall Schweller) 則從過去權力平衡的基礎上進一步分析修正主義與現狀維持國家的區別，他認為要理解國家是不是採取修正主義是一個理性計算的結果，當國家衡量修正後的未來與現狀維持的孰優孰劣後，就會決定它的作為；而修正主義國家往往想追逐更多利益，也不會因目前所擁有的就心滿意足，反而想要改變現狀以獲得更多，因此會以軍事力量來改變現狀並擴張其收穫。⁵

吉爾平 (Robert Gilpin) 對修正主義與現狀維持的國家互動進一步做了較為精確的探討，在他提出霸權穩定與週期理論時認為，當一個崛起的新興大國發現改變現行國際體系的收益超過所付出的成本時，這個崛起國就會轉變成修正主義國家，傾向於改變現狀而非遵從現狀。而後當成功建立自己的體系時，更會有強烈的動機以有利於該國經濟和政體的方式構建全球遊戲規則。他進一步把霸權維持的規則畫分為權力分配、威望的層級結構、以及影響國家間互動的權利與規則。簡言之，吉爾平借鑒經濟學的理性選擇理論，把國際體系視為一個體系內的大國根據收益與成本評估行為的動態平衡體系；大國對國際體系採取修正主義或是現狀維持，取決於預期收益和預期成本。⁶

從上述傳統判別國家是否採行修正主義的理據，還是來自於現實主義中假設國家是理性行為者，因此國家會評估國家利益及成本效益，來判斷該現狀維持或是對權力與秩序進行修正。

(二) 中國崛起後的理論解釋

³ A.F.K. Organski, *World Politics*, (New York : Alfred A. Knopf, 1968).

⁴ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, (New York : McGraw-Hill, 1993).

⁵ Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security* 19:1 (Summer, 1994), pp. 72-107.

⁶ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

而從江憶恩(Alastair Iain Johnston)開始，國際上對於現狀維持與修正主義的探討，轉而從中國是否會成為一個修正主義國家來觀察。江憶恩認為，雖然中國努力融入全球和區域的政治與經濟體系，並在各種制度凸顯其合作態度，但對美國多數的懷疑論者而言，中國作為一個崛起的大國，從權力轉移的現實政治來看，必然對美國主導的全球秩序不滿。更由於中國希望解決台灣問題，必然會努力將美國的軍事力量排除在亞太地區之外，進而挑戰美國在全球的霸權地位。而江憶恩也指出，雖然新興大國幾乎總是對挑戰現存的制度、規範和權力分配感興趣，但要斷定中國是修正主義國家，還需要觀察來自中國內部社會和政治的動盪，以及中美安全的螺旋困境。更重要的是，江憶恩強調現狀維持的國家當面臨安全挑戰時，總是喜歡以強硬的軍事力量來捍衛自己的領土與勢力圈，而中國的領導人未來願意在此付出多少代價，將是關鍵。⁷

樂寧(Sten Rynning)和林斯摩(Jens Ringsmose)則從現實主義理論的角度檢視修正主義與現狀維持的概念，並加入非西方國家文化觀點的體察，提出三種觀察修正主義與國際變化的方法，分別是：1.透過分析國際權力結構與國內政治發展，來理解國家外交政策的變化，及其在現狀維持與修正主義的關聯；2.除了假設國家有不同的目標與利益外，在理解國家採取修正主義的成因上還有什麼根源可以提供一般性的解釋；3.不從政策解析國家選擇修正主義的原因，而是從政策執行後所遭遇的結果，來檢視修正主義與權力分配的互動作用。但他們也認為，修正主義國家和現狀維持國家的區別，可能更多的是在對結果的偏好，而非實際的國家行為或外交政策選擇。有時，追求修正主義目標的國家往往僅是因為它們的相對實力不足而被迫充當現狀國家；因為缺乏挑戰現狀維持者所需的相對經濟、政治軍或事能力，可能暫時處於被動狀態，並不總是積極準備推翻現狀，但不代表他們就毫無準備。⁸

沃德(Steven Michael Ward)認為，新興國家通常較容易奉行溫和與和解的外交政策，但為什麼新興大國有時會採取挑戰現狀規範的戰略方向？他以中國崛起後對美國產生的影響為研究出發點，認為造成國家戰略系統往修正主義轉變的一個重要原因是地位難以轉變，由於高低地位群體之間的界限是不可穿透的，因此不可能發生成功的地位競爭。他的研究指出，國家對現狀維持的滿意度著重在兩個面向，其一是包含領土、財富或地位等系統的資源分配，其二是構成資源分配並使其合法化的原則。但由於難以撼動現狀維持大國的地位，新興挑戰國在受

⁷ Alastair Iain Johnston. "Is China a Status Quo Power?." *Quarterly Journal: International Security*, vol. 27, no. 4. (Spring 2003): 5-56.

⁸ Sten Rynning and Jens Ringsmose. "Why Are Revisionist States Revisionist? Reviving Classical Realism as an Approach to Understanding International Change", *International Politics*, 45 (2008), 19-39.

到社會心理與內部政治的影響下，會猛烈抨擊現狀規則、規範和制度，進而容易出現主張侵略性的外交政策，致使犧牲掉主張溫和路線時可能的利益。⁹

從上述的研究探討中不難發現，當中國在 2001 年底加入世界貿易組織後，中國的崛起似乎更成為一種事實之後，由中國威脅論轉而懷疑中國將邁向修正主義的觀點就不曾斷過，只是差別在中國什麼時候敢於挑戰美國。雖然有論者認為在 911 恐怖攻擊事件後，一方面因為美國需要維持與中國的建設性合作關係來建構國際反恐秩序，另一方面也因為中國當時仍以經濟的穩定與發展為先，是以美國仍持續有限的交往 (limited engagement)¹⁰和中國互動，中國也並未予以挑戰。¹¹同樣有論者認為當時的中共一方面實力上根本不足以挑戰國際秩序與美國霸權，另一方面中國也積極進行區域安全合作避免發生摩擦衝突，所以只要中國持續高舉和平與發展的大旗，就不會被視為修正主義國家。¹²

(三) 多元觀點下的修正主義論述

在 2012 年習近平就任後，不僅陸續提出「中國夢」與「一帶一路」倡議，也開始高度重視在國家安全、軍事戰略及組織等面向的調整與發展，對外策略也從鄧小平時代的「韜光養晦」邁向「有所作為」，也讓世界觀察中國是否成為修正主義國家的討論更加豐富多元，尋找更多解釋的類型與預測的路徑。

哥達德(Stacie E. Goddard) 試圖透過網絡與制度的視角來觀察修正主義行為的表現，她認為修正主義的行為取決於一個國家在這個現有網絡中的定位。由於一個國家在國際政治中的地位，將影響該國在實現其目標時可部署的物質和文化資源，從而影響修正主義的戰略安排。而她也提出四中不同類型的修正主義及其策略，包括：1.綜合的修正主義者，會尋求透過談判參與機制與體系；2.橋接的修正主義者，會尋求在規則下更多的連結，進而帶起體系的革命；3.孤立的修正主義者，會以退出體系來尋求建立替代的制度；4.流氓的修正主義者，由於缺乏資源所以容易採取極端的戰爭手段來破壞現有制度。哥達德的研究確實地揭示了不同的修正主義戰略，但最後她也承認，雖然制度很重要，但現狀維持者和修正主義者都會在制度結構中彰顯強權政治，使得全球治理變得無關緊要；而崛起的中國將如何影響美國建構的制度，其發展結果仍缺乏共識。¹³

⁹ Steven M. Ward. *Status Immobility and Systemic Revisionism in Rising Great Powers*. (PhD dissertation, Georgetown University, Washington, DC, 2012)

¹⁰ 蔡榮祥，「小布希政府時期之美中台三角關係的持續與變遷」，*台灣國際研究季刊*（台北），第 3 卷第 1 期（2007 年春季號），頁 75。

¹¹ 初國華，「美國的中國觀點及其對台政策：從柯林頓、小布希到歐巴馬」，*育達科學報*（台北），第 33 期（2012 年 12 月），頁 70-71。

¹² 宋興洲，「中國崛起：修正型強權或現狀型國家」，*全球政治評論*（台中），第 11 期（2005 年 7 月），頁 70-71。

¹³ Stacie E. Goddard. "Embedded revisionism: Networks, institutions, and challenges to world

庫利(Alexander Cooley)、尼克松(Daniel Nexon)和沃德認為，過去對修正主義的理解普遍把霸權和現狀維持者連結、而把崛起者和修正主義者連結。因此他們提出從國際秩序與軍事能力兩個層面的概念來探討國家的選擇，並據此發展出四種類型的修正主義：1.現狀維持者，對擁有更多權力與秩序滿到滿意；2.改革派強權，對權力滿意但仍想改革秩序；3.立場主義行為者，對當前國際秩序雖滿意卻想改變權力分配；4.革命行動者，想修改秩序與權力結構。他們要強調的是，在修正主義國家企圖改變權力與秩序的過程中，越想維持某個領域的現狀時，往往可能在不同維度與其他修正主義國家碰撞。最後，他們也表示鑑於國際政治的多變，如何區分不同類型的修正主義以及新興強權與其他二線國家之間的互動作用，將有助於對修正主義進行更細緻的解釋。¹⁴

劉麗娜(Lina Liu)認為，中國在實施一帶一路戰略時，在國際秩序上扮演著四種不同的角色：規則接受者、規則改革者、規則打破者和規則創新者，中國在不同角色間具有多重存在的身分。而由於中國認定美國霸權的穩固性正在削弱，中國不再採取低調戰略，而是採取更加積極、自信和創新的方式來提升經濟利益和擴大政治影響力。因此，中國在現狀維持的部分，在不挑戰當前全球秩序下使用軟性作為爭取認同，但是在權力分配上努力與西方國家競爭。對此，劉麗娜認為中國的多重角色，有利於建構一個規範和價值觀多元化且多層次的後霸權時代。¹⁵

何凱和胡偉星等人認為，修正主義不是新興大國的固有屬性，任何國家，包括現任霸權，如果不再滿足於現有的國際秩序，都可以轉向修正主義。但同時他們也認為，雖然過去修正主義多以軍事力量為基礎意圖改變國家間的權力分配，但由於在核子威攝時代下這樣的作為的回報效益減低，因此這樣的「硬」修正主義將逐步傾向制度調整的「軟」修正主義所取代，他們提出：制度改革、制度阻礙、制度退出和制度競爭等四種策略；前兩種策略是國家可以用來從內部影響機制的策略，而後兩種策略則是它們可以從外部挑戰現有機制的策略。而修正主義國家在考慮該使用何種策略時，將以比較優勢與制度效益做為策略考量。最後，他們雖不否認在核子國家與非核國家之間存在「硬」修正主義的可能，但在效益考量下各國更可能選擇「軟」修正主義，這也將使國際秩序的轉變更加和平。¹⁶

order”, *International Organization*, 72:4 (2018), pp. 763–97.

¹⁴ Alexander Cooley, Daniel Nexon and Steven Ward. “Revising order or challenging the balance of military power? An alternative typology of revisionist and status-quo states”. *Review of International Studies*, 45:4 (2019), 689–708.

¹⁵ Lina Liu. “Beyond the status quo and revisionism: an analysis of the role of China and the approaches of China’s Belt and Road Initiative (BRI) to the global order”, *Asian Journal of Political Science*, 29:1(2021), 88-109.

¹⁶ Kai He, Huiyun Feng, Steve Chan, and Weixing Hu. “Rethinking Revisionism in World

中國大陸學者近期對於修正主義亦有不少探討。王輝指出，美國川普政府採行的是「選擇性修正主義」，即有選擇性的破壞和修正現有的國際秩序，但並非要放棄美國的領導地位，僅僅是為了要阻止崛起大國從美國主導的國際秩序中繼續獲利。所以「選擇性修正主義」，既推動現行國際秩序某種程度變革，又保留「美國主導」的核心要素。其作為主要表現在三個方面：首先是通過保護主義的經貿政策挑起貿易衝突，破壞現有自由貿易規則；其次是無視傳統盟友關切，採取單邊主義行動對傳統盟友施壓；最後是拒絕承擔全球治理責任，退出多項多邊協定，破壞普遍接受的國際義務。綜合來看，美國的「選擇性修正主義」，並不意謂將固守孤立主義，而是在竭力壟斷國際秩序的塑造權之餘，減輕維持國際秩序的成本和負擔。¹⁷

陳永則提出美國是「精準修正主義國家」，他比較大國在全球海洋安全競爭上的作為，美國近年按照自身利益和偏好修改國際制度甚至破壞國際秩序，透過採取單邊主義的外交作為，推行強制性的經濟政策，甚至使用武力威脅，以達成其主張的海上安全秩序。而美國為能壓制及剝奪中國的競爭優勢，最終強迫中國接受美國主導的海上秩序，對中國採取包括：敘事戰爭、議題聯繫、民事介入、自由航行、前沿存在和軍事聯盟等六種「灰色地帶」策略。但尤值注意的是，美國在進行「精準修正主義」時所採用「灰色地帶」競爭，雖有較高的風險承受能力，但仍有引發中美軍事衝突的危險。¹⁸

宋偉的研究認為，一個修正主義國家會以最小的國家代價修正現有國際秩序，或是通過利益交換來改變那些對自己不利的國際規則；而行動策略還取決於本國的領導人和政治經濟體制如何應對現存的秩序規則。¹⁹若以此視角看待中共當前的對台政策，就可以理解習近平對台政策的基調雖仍強調和平統一，但其心態是積極進取的。但中共利用武力威嚇和灰色地帶戰術的硬性修正主義，搭配法律與經濟雙重手段的軟性修正主義，必然只會更為多元豐富，而政策軟硬兩手的變換仍將視其對國際情勢與美中實力差距的成本估算而改變。

從近年對修正主義的研究可以發現，許多研究者都是以中國崛起及戰略改變後對國際秩序與地位的變化給予更多關注。事實上在習近平上任後一方面支持國際建制，想扮演一個負責任大國的形象；另一方面卻積極使用軍事力量作為國家改

Politics”, *The Chinese Journal of International Politics*, 14:2(2021), pp. 159–186.

¹⁷ 王輝，「特朗普“選擇性修正主義”外交的特點及影響」，*現代國際關係*（北京），2019年第6期，頁28-34。

¹⁸ 陳永，「精準修正主義與美國對華海上“灰色地帶”策略」，*世界經濟與政治*（北京），2019年第9期，頁41-73。

¹⁹ 宋偉，「國際關係中的修正主義：行為與國家」，*教學與研究*（北京），2021年第3期，頁37-47。

變國際秩序與權力分佈的工具，東亞各國都感受到壓力，而台灣感受之深尤大。²⁰ 在此觀點下，要理解中國「一帶一路」的可能作為，在修正主義理論視角的協助下，有助於觀察未來的態樣。

參、一帶一路的源起與願景

中國自 1990 年代中期以來的外交活動，建構出南向與北向兩組外交戰略路徑，與習近平上任之後的全球外交推動，構成了以中國為中心的全球化外交作為。中國北向外交的地緣發展，便是經蒙古、朝鮮半島轉向西北俄羅斯，再經中亞、中東最後進入歐洲；而南向戰略，則分兩路，其一是經東南亞向西轉向印度洋，到達歐洲與非洲，另一條則東向南太平洋發展。可以看到中國的外交戰略深具地緣政治的思考，亦與後來「一帶一路」的藍圖吻合，表示了中國在利用外交開拓區域與全球關係後，隨著中國經濟的成長便轉而推進其經濟全球化的擴展，故而「一帶一路」可看作中國戰略「先政後經」的長程規劃；²¹但若進一步看，卻也是中國用以和美國「亞太再平衡」(Rebalancing Asia) 的亞太戰略相抗衡的武器。²²

由於 2001 年美國發生 911 恐怖攻擊事件後，小布希政府全力投入反恐戰爭而相對疏於對亞洲的經營，讓當年加入 WTO 後迅速發展的中國得到擴展其在亞太地區影響力的契機。而美國的亞太政策，雖然在歐巴馬政府後轉趨積極，由最初的重返「重返亞洲」(pivot-to-Asia) 升級到「亞太再平衡」，但當時的亞太國家一方面希望持續與中國發展經貿、社會的互動關係，但又憂慮美國的態度。因此季辛吉認為，即使中國在亞太地區有兩項長期戰略目的：一為中國要取代美國成為西太平洋地區的領導國家，一為將亞洲國家集團化而使亞洲國家順從於中國的經濟及外交政策利益之下；但他不認為美國應該採取直接干預的方式去改變中國，美國更應該避免讓亞洲國家認為在圍堵中國，只要美國與中國摸索出他們和平競爭的範圍，則兩國之間就可以避免衝突。²³這種避免衝突的思維在當時顯然有不少支持，曾任澳大利亞總理的陸克文也表示中美關係更應在一個穩定的方向及避免意外的情況下發展，建立一個彼此信任的基礎，如此一來，可大為避免

²⁰ 陳世民，「習近平的戰略轉向與臺海局勢的變遷：2012-2018」，*遠景基金會季刊*（台北），第 20 卷第 2 期（2019 年 4 月），頁 54-57。

²¹ 王崑義，〈中國的國際戰略與一帶一路的形成〉，《台灣國際研究季刊》，第 12 卷，第 3 期（2016 年），頁 23-50。

²² 張登及，〈「一帶一路」：大陸「新亞歐戰略」的地緣政治分析〉，《交流》，2020 年 8 月 17 日，<https://www.sef.org.tw/article-1-129-5209>。

²³ Henry A. Kissinger, "The Future of U.S.-Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity." *Foreign Affairs*, 2012, Vol. 91, No. 2, pp. 44-55.

美中互動的意外成分，而使美中關係朝穩定及戰略夥伴的方向邁進。²⁴是以，歐巴馬政府的作為回應了亞太國家的期許，僅持續在亞太區域經濟、安全及政治等領域扮演繼續參與及發揮領導力的要求。²⁵歐巴馬的戰略雖強調國防與外交並重，但 TPP 沒有實質進展，無法以經貿爭取亞太國家認同，而對中國又過度重視對話協商，結果只是提供中國以經濟發展為基礎在亞太區域加速擴張。

從一帶一路倡議一開始提出僅是沿線國家合作發展的概念，而後計畫範圍不斷擴大，政策重點轉移為加強政策協調、金融一體化、貿易自由化及人民與人民間的感情連通，最終希冀打造成為政治相互信賴、經濟相互融合、文化相互包容的共同體。尤其是「一帶一路」沿線經過了亞、非、歐 26 國，合計 44 億人口、21 兆美元的經濟規模，十年內將陸續投資 1.6 兆美元經費在公路、鐵路、港口、油管、橋樑、輸電網路、光纜傳輸等大型基礎設施，將衍生龐大商機，因而受到周邊國家高度重視。為資助這些投資，北京籌設了 1,000 億美元的亞洲基礎建設投資銀行、400 億美元的絲路基金、1,000 億美元的金磚國家開發銀行、人民幣 50 億元的海上絲綢之路銀行。因此，可以觀察到「一帶一路」包含了經濟的戰略，包括透過輸出過剩產能和勞工解決發展問題，也期待成立亞投行來打造新的經濟秩序圈，挑戰西方國家建構的世界銀行以及國際貨幣基金組織；也包含政治的戰略，包括以經貿發展攏絡中亞與南海的相關國家，但實際發展上，這些與中國合作的發展中國家，卻可能面臨合作收益不如預期，最終必須以天然資源開發或鐵道、港口經營權作為抵押，除陷入嚴重債務風險外，也讓中國得到更多政治操作的空間。²⁶

在中國持續強調中國模式的情境下，並以「一帶一路」整合參與國家的共同價值觀、利益和經驗，並以此作為基礎嘗試創設新的區域性秩序和制度安排，都讓外界關心是否將挑戰以美國為首的國際制度、規範和價值觀。

肆、一帶一路的挑戰

面對中國以「一帶一路」逐步打造起亞太地區的新體系，美國川普政府在 2017 年底公布的《美國國家安全戰略報告書》(National Security Strategy, NSS)，明白的宣示了美國將在三個方面加強努力，包括政治上深化既有的夥伴

²⁴ Kevin Rudd, "Beyond the Pivot: A New Road Map for U.S.-Chinese Relations." *Foreign Affairs*, 2013, Vol. 92, No. 2, pp. 9-15.

²⁵ Thomas Donilon, "The United States and the Asia-Pacific in 2013," Asia Society, March 11, 2013,

< <https://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york> >.

²⁶ 蔡政修，〈一帶一路上的美中角力：全球網絡文化的權力觀點〉，《遠景基金會季刊》，第二十卷，第一期，2019 年 1 月，頁 40-41。

關係，經濟上鼓勵區域多元合作，軍事安全上保持自由開放航道並強化軍事嚇阻能力。而後在 2019 年，美國政府發布兩份重要政策文件：國防部的《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region) 與國務院的《自由開放印太：促進共同願景》報告 (A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision)，清楚呈現了印太戰略的輪廓。可以說，印太戰略的提出實反應了過去「再平衡」戰略已無法有效抑制中國用一帶一路持續壯大與崛起的現實。²⁷固然川普政府嘗試以印太戰略結合日本、印度、澳洲形成菱形安全合作架構，但僅著重在牽制中國的外交與軍事發展，顯然並不足以壓制「一帶一路」的發展。

而接續川普印太戰略的拜登政府，在今年以來則是拋棄過去單邊主義的做法，重新拉攏盟邦打造對中國的包圍網，並且在政治與經濟兩方面著手，其作為包括：一、從敘利亞與阿富汗撤軍，並削減在中東的駐軍，將戰略重心轉移到西太平洋；進而攜手英國與澳洲成立三邊軍事安全合作夥伴關係 (AUKUS)，搭配既有的美、日、印、澳「四方安全對話」形成多層次的包圍網絡。二、拜登提出了「重建更好世界」(Build Back Better World，B3W) 計劃，宣稱將會在 2035 年前，協助發展中國家興建價值 40 兆美元的基礎建設工程，尤其強調 B3W 的價值驅動和高標準。三、在中國陸續向一帶一路國家捐贈新冠疫苗並展開疫苗聯合生產下，美國也急起直追向全球捐贈疫苗，並承諾將提供 11 億劑疫苗協助中低收入國家。四、重新拉攏東協國家，在十月拜登通過線上會議舉行了「東盟-美國峰會」，並宣布計劃撥款多達 1 億美元擴大美國與東盟的戰略夥伴關係，包括協助東盟在疫情後的恢復、幫助東盟應對氣候變化、促進東盟的經濟增長和人才發展等項目。五、拜登表示將推動「印太經濟架構」(Indo-Pacific economic framework)，作為印太戰略過去以來偏重政軍安排而輕經濟的補充，內容將圍繞貿易便捷化、數位經濟之標準化及科技、供應鏈韌性、減碳和潔淨能源、基礎設施、勞工標準和其他互利領域。除了美國諸多積極的手段外，「一帶一路」也將面臨來自歐盟的挑戰，歐盟提出規模三千億歐元的「全球門戶」(Global Gateway) 計畫，將協助開發中國家興建鐵路、道路、電網、光纖等基礎建設，以及交通、能源、數位化、教育等領域，作為抗衡「一帶一路」及提升歐盟政治影響力的策略。

而「一帶一路」除了將面對來自西方國家在國際上的挑戰之外，其實也將面臨來自內部的挑戰。其實從 2020 年爆發新冠疫情後，早已造成「一帶一路」合

²⁷ 楊輝，〈美國戰略東移與美、中、印新戰略三角關係〉，《戰略決策研究》，2015 年第三期，2015 年 3 月，頁 39-40。

作的萎縮，在維持內部經濟的穩定是優先任務，其次才是修補與鄰國的供應鏈合作下，「一帶一路」有關的對外直接投資，將不再是當前中國政府及主要國企的發展重點，縮減海外基礎建設與其他項目的投資，是中國難以避免的選擇。²⁸事實上，未來幾年可能會是中國經濟自改革開放後所面臨最困難時期，尤其面臨地方政府債務、產業鏈轉移及碳中和帶來的衰退，中國的經濟發展長遠來說仍是正向，但短期將難以樂觀，²⁹因此「一帶一路」做為將無可避免進行修正。

伍、結語

回顧習近平推出的一帶一路倡議，希冀以陸路和海路重新串起歐亞非大陸的連結，當初不僅被視為是為沿線的發展中國家創造了追求雙贏的舞台，也被視為是在國際政治經濟下的一種新發展路徑。但此戰略有其支撐的基礎與背景，從結構來看，中國自從超越日本成為全球第二大經濟體後，業已成為亞洲最大經濟體，具有主導區域內政經事務的實力，而經濟成長又帶動中國軍事能力的成長，也成為鞏固其在區域內結構利益的支持力量，讓中國引導制度發展更加得心應手。從制度變革來說，「一帶一路」戰略的提出，則意味中國從過去美國所制訂的國際經貿規則及公共財的接受者，轉而爭取成為規則制訂者及公共財的提供者，其目的即在建立其制度地位，而中國巨大的經貿實力，成為中國鞏固其制度地位與利益的支柱。而這也是仰賴中國改革開放多年蓄積的能量，也才讓中國能憑一國之力，逐步以杠桿形式撬動西方全球化進程主導下的市場，打造國際秩序與財富的新政經規範。

但最終，「一帶一路」戰略能否在與印太戰略對決下勝出，可能還需看在這區域納的其他中小型國家如何選擇，³⁰而其中的關鍵還是在誰能提供區域內的國家更好的發展援助及願景。顯然未來，能否透過提出更好的願景、更多的基礎建設投資、更完善的國際合作建制來爭取相關國家的支持，將成為中國「一帶一路」能否在中美兩大戰略爭鋒勝敗的關鍵。因此，雖然近期中國透過灰色地帶戰術增加了周遭國家的不安全感與壓力，但若從修正主義的觀點來看，中國仍將以理性思維推進，以最少的成本構建對中國最有利的環境。固然，在中美實力差距縮小的情境下確實會讓中國更積極於挑戰美國治下的秩序，但時至今日，一場疫情變

²⁸ 黃啟霖，〈疫情衝擊 一帶一路是否還走得下去〉，《中央廣播電台》，2020年4月14日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2059723>。

²⁹ 蘇崇愷，〈未來數年是大陸經濟開放後最困難時期〉，《工商時報》，2021年12月2日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20211202004344-260410?chdtv>。

³⁰ Rory Medcalf. *Contest for the Indo-Pacific: Why China Won't Map the Future*. (Australia: La Trobe University Press, 2020)

局讓美中所面對的戰略情勢又產生逆轉，印太戰略在吸納了一帶一路的成功經驗後，重新以利益與影響力為基礎，正結盟更多國家逐步打造新的規則與秩序，已然形成對中國新的包圍與反攻。未來彼此的對抗與爭奪，除維持在秩序與結構的競逐外，可能也將朝向在意識形態與價值領域的碰撞。

值得吾人思考的是，台灣固然因為結構性因素選擇向美國靠攏，但東協國家未來面對中美戰略的對決將做出何種選擇？在「避險」策略下有沒有不選邊站的空間？而中國「一帶一路」又會走向何方？殊值關注。

越南在全球化背景下對中國“一帶一路”倡議的態度

武貴山

越南社會科學院中國研究所研究員

越南與中國的關係並不對等，現在處於一個既鬥爭又合作的關係。儘管雙方的互信程度並不高，但越南從 1986 年以來，還是把中國當成經濟改革的學習對象。整體來說，雙方是個不對稱關係，也是個既合作又鬥爭的關係。對越南來說，加入一帶一路是希望學習中國怎麼發展成強大的國家；同時也希望加入一帶一路之後，能夠減少與解決中國在越南投資、建設的負面影響。

然而一帶一路使越南面臨到挑戰，其實越南會認為現在的一帶一路推動方式非常含糊，跟過去的型態沒有太大差別。這也集中在兩個面向上：第一個挑戰面向是，越中貿易不平衡，因為在越南的中資多為中國政府資助或國企，會使人懷疑這些中資的投資目的是否帶有政治目的或連帶有其他對越南社會不利的影響。第二個挑戰面向是，在南海上的爭議與解決方式，越南擔憂中國打破海洋法公約的規範，進而造成兩國緊張事態的升級。

綜上所述，越南對中國一帶一路的主要採取兩種手段。一是越南很歡迎一帶一路的合作倡議；二是在合作、推動的過程當中採取比較謹慎、緩慢且全程監管的態度。同時越南也不斷尋找可以替代中國資金的方式，就算必須向亞洲基礎設施投資銀行 (AIIB) 貸款，也是利用民間企業而非官方的名義。(責任編輯：黃予璦)

中國一帶一路在越南的機會與挑戰-以越南孔子學院的發展為例

阮氏玉英

越南峴港外國語大學國際系

摘 要

越南具有尊師重道的傳統和儒家道家思想，自古傳承至今。隨著中國在世界舞台上的快速發展和地位變化，漢語已經成為一種深受越南年輕人歡迎的語言。隨著中國 2013 年制定的“一帶一路”政策促進孔子學院的擴散，這種發展在越南是否受歡迎？事實上，由於人們不願面對政治制度障礙，孔子學院在越南並沒有受到強烈歡迎。中國政府需要進一步提升政治行為的誠意，緩和越南人民的敏感情緒。只有這樣，中國的軟實力才能真正有效地在越南規劃孔子學院。

關鍵字： 越南孔學，孔子學院，一帶一路，教育交流，文化交往

Opportunities and Challenges of China's "One Belt One Road" to Vietnam - Taking the development of Confucius Institutes in Vietnam as an example

Nguyen Thi Ngoc Anh

Abstract

Vietnam has respected teachers, Taoism, and Confucianism traditions since ancient times. Chinese mandarin has become a popular language among Vietnamese young people when China has the rapid development and status change on the world stage. The "One Belt, One Road" of China policy formulated in 2013 promotes the proliferation of the Confucius Institute in Vietnam. The Vietnamese people are unwilling to face the obstacles of the political issue that Confucius Institutes in Vietnam have not welcomed warmly there. The Chinese government needs to enhance the sincerity of political behavior to ease the sensitive emotions of the Vietnamese people because only in this way can soft power be effective in planning Confucius Institutes in neighboring countries such as Vietnam.

Keywords: Confucius in Vietnam, Confucius Institutes, the Belt and Road Initiative, educational exchanges, cultural exchanges

壹、世界孔子學院的發展與越南案例

2004 年 11 月 21 日，全球第一所孔子學院正式在韓國首都首爾掛牌成立。截至 2020 年 7 月 31 日，全球已有 162 國家（地區）設立了 541 所孔子學院和一千一百七十個孔子課³¹。2005 年，中國開始與湄公河地區國家就建立漢語傳播項目進行談判³²。海外孔子學院的設立是被認為兩國經濟合作快速發展的結果，滿足中國語言和文化的需要，增進兩國間的相互了解，特別是創造時代新的人力資源，經濟一體化³³。儘管是鄰國，但越南是湄公河地區最後一個擁有孔子學院的國家。2013 年 12 月，北京國家漢辦發布正式通知，獲准在越南開設孔子學院，2014 年 12 月，孔子學院辦公室落戶河內大學內部³⁴。通過在世界各地擴大孔子學院來展示文化實力和擴大中國在國外的“軟邊界”的努力已經取得了成效。世界各國對語言學習需求高的國家都認為這是通過學習漢語接觸中國文化的最佳方式。孔子學院為公務員、教師和有需要的人組織了短期漢語培訓班（3-6 個月）。孔子學院還舉辦研討會、展覽、介紹中國特色文化、武術、音樂、繪畫和全國性的漢語比賽等科學文化活動。學院每年都會組織比賽，評估中國語言能力，為當地公民頒發學位，並提供獎學金、教育、旅遊和中國文化等方面的信息。學院推廣中國語言文化，提供教材、志願教師，並與當地漢語機構合作編寫課程和學習材料³⁵。

越南人對孔子學院的思考矛盾

世界對學習漢語的需求是顯而易見的，以跟上世界的發展步伐。即使沒有孔子學院，漢語和中國文化仍將蓬勃發展。因此，孔子學院的存在將為各國帶來很大的優勢，因為中國政府提供免費的教科書、教師、獎學金和許多有用的文化交流項目。儘管該地區其他國家孔子學院的組織模式和運作內容大同小異，但越南民眾對孔子學院的反應卻大相逕庭。越南孔子學院留存，存在一些問題：越南人是否真的需要孔子學院？或者這所教育機構是否只是起到向越南社會宣傳中國價值觀和思想的工具的作用？大量在越南學習漢語和中國文化的人強烈支持建

³¹孔子學院列表，維基百科，2021 年 10 月 4 日，引自
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%AD%A6%E9%99%A2%E5%88%97%E8%A1%A8>

³²廣西日報，[孔子學院花開東南亞 已有 30 多所孔子學院學堂]，2010 年 05 月 19 日

³³周瑋生，[文化多樣性與“孔子學院”現象]，中國改革論壇，2021 年 09 月 05 日

³⁴河內大學孔子學院，百科百度，引自
<https://baike.baidu.com/item/%E6%B2%B3%E5%85%A7%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E5%AD%94%E5%AD%90%E5%AD%B8%E9%99%A2/24204576>

³⁵徐蕙萍，[自文化間傳播視角探論中共推展「孔子學院」的問題與因應作法]，復興崗學報，104 年 6 月，106 期，135-156

立孔子學院，作為他們獲得有組織、有條理的知識來源的官方途徑³⁶。目前，漢語中心的大規模發展並沒有真正的機構來保證這些中心的教學質量，因此漢語學習者對孔子學院的信任是肯定的。與上述思維方式相反，越南人普遍認為，問題不僅在於漢語的學習和教學，因為語言將有助於意識形態、政治和歷史的傳播到越南。因此，促進語言學習實際上還包含著其他深刻敏感的政治含義，因為兩國幾千年來的關係總是包含著這樣的存在。此外，越南一直認為教育是民族主義精神的一部分。將外國教育機構安置在學校，同時使用外國教科書、教師和培訓項目，與外部干預教育系統沒有區別。越南不需要孔子學院，因為越南已經是一個受儒家影響幾千年的社會。問題不在於國家對華政策，而在於人民根深蒂固的思維方式。中國政府只關心兩黨兩國官員的高層接觸，不顧人民的關切。所以在他們眼裡，孔子學院其實只是一個國家政治宣傳機構的幌子。

貳、越南政府對中國“一帶一路”計劃的看法

中國“一帶一路”倡議的實施給越南帶來了機遇和挑戰。

第一，越南從中國的“一帶一路”政策中受益的機會。部分發展中的國家大力支持和歡迎中國“一帶一路”倡議的背景下，越南是山水相連的鄰國，越南將有機會在亞太區域和國際上深度連接和融合，這將更加全面與國際接軌。此外，越南將在基礎設施領域受益，因越南的資本資源有限。這具有重要意義，越南的天然資源缺乏和財政不充裕，因此越南難以自行承擔現代重大基礎設施。越南將有機會利用中國在運輸條件和港口服務升級和現代化方面的合作，利用海上航線作為中國到中國周邊國家海上航線的中轉站。在金融合作領域上，越南可以利用亞洲基礎設施投資銀行、順豐等中國“統治”金融機構的優惠貸款，發展“一帶一路”區域內的基礎設施建設。越南將通過雙邊貨幣兌換協議和在兩國開設銀行分支機構等方式擴大與中國金融銀行的合作。尤其是在中國放寬貿易壁壘、對外開放的背景下，同時越南有機會增加國內旅遊潛力，因為中國是旅遊市場，越南旅遊業最具潛力³⁷。

其次，中國的“一帶一路”政策也帶來了全越南人民的潛在挑戰。在經濟方

³⁶ Nguyễn Văn Chính, [Học viện Không Tử trong chiến lược mở rộng biên giới mềm của Trung Quốc], 孔子學院在中國軟邊界擴張戰略中的應用, Tia sáng 雜誌, 2019 年 6 月 7 日, 引自 <https://tiasang.com.vn/khoa-hoc-cong-nghe/Hoc-vien-Khong-Tu-trong-chien-luoc-mo-rong-bien-gioi-mem-cua-Trung-Quoc-16427>

³⁷ Phạm Thanh Hằng, [Sáng kiến “Vành đai và con đường” của Trung Quốc và cơ hội, thách thức đối với Việt Nam] 中國“一帶一路”倡議對越南的機遇與挑戰, 政治理論, 2021 年 9 月 22 日, 引自 <http://lyluanchinhtri.vn/home/index.php/quoc-te/item/3698-sang-kien-%E2%80%99Cvanh-dai-va-con-duong%E2%80%9D-cua-trung-quoc-va-co-hoi-thach-thuc-doi-voi-viet-nam.html>

面，對於越南的基礎設施建設，如果中國向大型金融機構申請貸款，債務負擔和公共債務將成為一個非常令人擔憂的問題。在這種情況下，國家需要加強治理能力，控制項目的質量和成本，避免資本不可控的局面。在領土安全和外交關係上，“一帶一路”在東盟造成分裂，對爭端解決產生不利影響越南在東海的位置。中國希望通過這一合作框架，推動與東盟國家的雙邊經濟合作，將越來越多的東盟國家納入自己的影響範圍³⁸。中國可以利用海上絲綢之路，作為維持其在該地區歷史存在的一種方式，使其能夠增加其在南海的存在並控制。領海問題一直是兩國和世界人民共同關心的問題。因此，承認這條道路對越南在海洋主權爭端問題上非常不利。目前，中國正在進行“海上絲綢之路”，伴隨著預算投資興建巨額項目，數十億美元，非法填海造島在南海建島。在東海，越南正在演習、拉動導彈和直接發射彈藥對包括越南在內的國家是一個很大的威脅。中方提出的跨境經濟合作區、雙邊本幣互換安排等雙邊合作倡議，都是為“一帶一路”規劃服務的。此外，經濟安全、邊境安全和越南領土也存在潛在風險³⁹。此外，該計劃參與國的一般風險可列舉如下：喪失主權、缺乏透明度、財政負擔、當地經濟無利可圖、地緣政治風險、環境影響和腐敗⁴⁰。

三、越南孔子學院發展的中國方向和解決方案

在世界許多國家設立孔子學院，是中國傳播文化力量、擴大中國作為世界最強大國家影響力的一次巨大努力。其中一項努力是利用漢語的影響力來表現與英語的平衡關係，英語一直是世界通用語言。中國的資金實力、強大的漢語師資力量和源遠流長的文化是孔子學院受到歡迎的必要條件。事實上，在世界各地尤其是越南開辦孔子學院時，都存在一定的困難。因為，其他國家的政府和人民還沒有對中國產生絕對的信任。隨著中國通過“一帶一路”計劃展現的意圖，國際社會彷彿被中國進口書籍帶來的知識所束縛。只有中國真正強大，只有越南政府和人民感受到中國“和平崛起”，將中國經濟置於世界經濟中，將國家利益與其他國家、其他國家的利益協調起來，越南孔子學院才能真正在

³⁸ Thu Hằng, [Việt Nam đề chừng Sáng kiến Vành đai - Con đường (BRI) của Trung Quốc] 越南對中國的“一帶一路”倡議持謹慎態度，越南雜誌，2020年06月22日，引自 <https://www.rfi.fr/vi/vi%E1%BB%87t-nam/20200622-vi%E1%BB%87t-nam-d%C3%A8-ch%E1%BB%ABng-s%C3%A1ng-ki%E1%BA%BFn-v%C3%A0nh-%C4%91ai-con-%C4%91%C6%B0%E1%BB%9Dng-c%E1%BB%A7a-trung-qu%E1%BB%91>

³⁹ 越南文，BBC News, [Từ Biển Đông đến Một Vành đai của Trung Quốc], 從南海到中國的一帶一路，2018年1月3日，引自 <https://www.bbc.com/vietnamese/world-42493025>

⁴⁰ 越南文，BBC News, [‘Vành đai, Con đường’: Trung Quốc hứa minh bạch, nhưng còn hồ nghi] “一帶一路”：中國承諾透明度，但懷疑，2019年4月28日，引自 <https://www.bbc.com/vietnamese/world-48085415>

越南得到可持續發展。地區和國際社會。中國需要像本地區的老大哥一樣關心和包容鄰國。可持續發展的文化必須建立在信任和政治穩定的基礎上。

美國版的「一帶一路」基礎建設計畫

陳建甫

淡江大學中國一帶一路研究中心主任

壹、中國「一帶一路」問題浮現 遭批債務陷阱外交

習近平於 2013 年訪問中亞及東南亞時提出「一帶一路」的政治與經濟宣示。中國試圖與「一帶一路」周邊國家及地區發展新的經濟合作夥伴關係，藉由加強該地區的基礎建設，同時也能解決中國過剩的產能及勞動力，以保障能源輸入與糧食供給管道，並掌握經貿的決策權，進而提高中國在全球的影響力。

根據「路孚特」(REFINITIV) 資料統計，截至 2020 年第 1 季為止，「一帶一路」基礎建設共有 3,164 個項目，金額達到 4 兆美元，興建中的項目為 3.3 兆美元。其中有 1.9 兆美元的 1,590 個項目，是純粹「一帶一路」倡議項目；2.1 兆美元的 1,574 個項目，則被歸類為「中國參與」項目。截至 2020 年第 1 季為止，「一帶一路」投資前四大產業，分別為交通運輸 1.88 兆美元(占 47%)；電力和水利 9,260 億美元(占 23%)；不動產 4,370 億美元(占 10.9%)；製造業 2,605 億美元(占 6.5%)。⁴¹

許多研究批評這是一種債務陷阱外交，中國利用「一帶一路」政策提供窮困國家優惠貸款，這些國家因為經濟相對落後償債困難，中國就能加以施壓取得政治或經濟利益。在一份「中國如何放款：與外國政府簽訂百份債務合約的罕見調查報告」(How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments)分析 24 個開發中國家借款人與中國國營企業的 100 份契約，指出中國在借貸計畫中(1) 合約包含不尋常的保密條款，禁止借款國家透露債務的存在；(2) 部份合約中方可以自行決定債務減免細節；部份合約則要求要設立特別帳戶，借款國家若違約，中方可以要求以財政收入還款；(3) 合約允許中方影響債務人的國內外政策。⁴²

⁴¹林奇澤，台灣行家，美日共推民主版「一帶一路」 台灣生產基地轉移新契機，2021/05/06，<https://news.tvbs.com.tw/world/1505786>

⁴² 2021 年 3 月 31 日，德國智庫「基爾世界經濟研究所」(IfW) 與美國威廉瑪麗學院 (College of William & Mary) 研究機構 AidData、智庫「全球發展中心」(CGD)、智庫「彼得森國際經濟研究所」(PIIE) 發布這份調查報告
https://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/How_China_Lends_A_Rare_Look_into_100_Debt_Contracts_with_Foreign_Governments.pdf

其中最著名的案例是斯里蘭卡曾與中國簽訂深水港「漢班托塔港興建案」，中國投資了 15 億美元，後來因為斯里蘭卡還不出錢而欠下龐大債務，因此將該港口租借給中國 99 年以償債，被外界批評是喪權辱國。因此「一帶一路」倡議開始出現負面效應，並逐漸受到極大的批評。

貳、美國版的「一帶一路」思維

美中之間長期存在鉅額貿易赤字、中國產業不當補貼的產能過剩及竊取智慧財產等問題，引發了貿易戰。美國新總統拜登上台，中國原寄望於貿易戰能緩解，不過事與願違，鑑於中國大陸在西太平洋及南海的頻繁軍演與擴張，美國軍艦及飛機開始加強西太平洋及南海的巡弋。

為防堵中國企業藉由貿易取得協助中國軍方建置超級運算設備的機會，助長軍事現代化和發展大規模殺傷性武器，拜登於 2021 年 4 月宣布，將中國國家超級計算中心等 7 家中國企業及單位列為禁售對象，顯示美中對峙衝突已逐漸升高。

除了對中國祭出科技戰與關稅貿易戰外，對於中國藉由「一帶一路」倡議，以扶助周邊國家基礎建設為名義，實則藉以擴充政治及軍事影響力，負面效應逐漸顯現，引起美國及周邊國家擔憂。

不像中國一帶一路可以揮霍納稅人的錢，美國須遵從自由市場的原則下，以政府擔保貸款來催化美國和新興國家龐大的民間資金，以共同投入當地的基礎建設，帶動其經濟成長並改善民眾生活。這種公私合夥的發展模式讓其得以與盟國共同致力於建立自由市場、提升基建計劃的品質和效率，並協助新興國家拒絕外部干涉他們的主權，以同步強化美國的外交政策與國家利益。

在此戰略思維下，2018 年美國國會通過「2018 善用促進發展投資法」(Better Utilization of Investment Leading to Development, BUILD Act)，將成立近半世紀的海外私人投資公司(Overseas Private Investment Corporation, OPIC) 和美國國際開發署 (US Agency for International Development, USAID) 下屬的發展信貸管理局合併成立了「美國國際開發金融公司」(US International Development Finance Corporation)，英文縮寫是「DFC」，其投資上限倍增為 600 億美金、並擁有股權授權等新金融工具。⁴³ DFC 在官網說：

“我們不同於中華人民共和國之處，在於 DFC 支持符合經濟可行性且以私

⁴³ 美參院通過國際發展投資法案 與中國一帶一路直接抗衡，美國之音，2018 年 10 月 4 日，
<https://www.voacantonese.com/a/pompeo-senate-build-act-20181004/4599377.html>

營部門領銜的投資。這個強健的替代選項不同於特定國家所主導的投資，可以避開讓部分國家陷入債務負擔(的惡果)。”

以 DFC 位首的美國版的「一帶一路」計畫，並不侷限參加援助或接受援助的國家是否是「民主」國家，而是改變過去慈善援助方式，改以公私夥伴關係之模式，以提升計畫之效率，並且也協助美國企業尋找海外商機，同時協助新興國家之發展，以支持外交關係與國家安全。

攤開 DFC 的工作報告，足跡遍布非洲、中東、拉美、東歐、印太區域，進行中的計劃領域涵蓋對抗 Covid-19、氣候變遷、婦女經濟賦權、健康照護、科技、教育、糧食安全以及基礎建設等。根據 2020 年報，DFC 已經在全球落實約 46 億美元的投資金額，其中在印太地區的 7 個國家的各種項目，投資金額約 9 億美元。⁴⁴

2021 年 3 月 26 日，美國總統拜登向英國首相強生建議推動美國版的「一帶一路」思維，重新結盟民主國家，以因應中國「一帶一路」的發展。⁴⁵美國總統拜登 4 月 17 日與日本首相菅義偉舉行雙邊峰會。雙方提到將共同致力應對中國的挑戰，也談到台灣和新疆問題，並重申台灣海峽和平與穩定的重要性。拜登表示，雙方除了承諾共同面對中國挑戰，以及在諸如東海、南海、北韓與氣候變遷等議題合作，確保自由開放的印太地區。他並指出，美日將在包括 5G、半導體、人工智慧等科技領域合作。⁴⁶

在美日共同制定指導原則下，以支持印太等地區高品質基礎建設發展，項目將規劃印太地區高速 5G 無線網路與潔淨能源技術的推廣，另外有關運用在太空科技、人工智慧、機器人及軍事用途等下一世代的 6G 網路通訊技術，美日兩國元首宣布將共同投資 45 億美元，用於 6G 的研究、開發、測試、安全網路及先進的資通訊技術，以抗衡中國 6G 的發展。

⁴⁴ “重建更好世界”的優勢何在美國啟動 DFC 抗一帶一路，美國之音，2021 年 7 月 10 日，<https://www.voacantonese.com/a/prior-to-b3w-the-us-dfc-is-already-playing-a-role-in-counteracting-china-s-belt-and-road-20210710/5960890.html>

⁴⁵ 拜登致電英國首相強生 籲發起民主版一帶一路抗中，中央社，2021/3/27，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202103270041.aspx>

⁴⁶ 美日峰會 拜登、菅義偉重申「台海穩定重要性」，新唐人亞太台 2021 年 04 月 17 日，<https://www.ntdtv.com.tw/b5/20210417/video/293303.html?%EF%BC%88%E5%90%8C%E6%AD%A5%E7%BF%BB%E8%AD%AF%EF%BC%89%E7%BE%8E%E6%97%A5%E5%B3%B0%E6%9C%83%20%E6%8B%9C%E7%99%BB%E3%80%81%E8%8F%85%E7%BE%A9%E5%81%89%E9%87%8D%E7%94%B3%E3%80%8C%E5%8F%B0%E6%B5%B7%E7%A9%A9%E5%AE%9A%E9%87%8D%E8%A6%81%E6%80%A7%E3%80%8D>

參、拜登提出「重建更好世界」(Build Back Better World)

美國總統拜登希望由美國支持的「重建更好世界」(Build Back Better World, B3W) 計劃可以成為比中國一帶一路更為優質的選項。B3W 原為美國總統拜登在競選期間的口號。但在 2021 年 6 月 13 日 G7 峰會上，美國白宮發佈一份聲明稱，拜登和七國集團國家的領導人同意啟動這項新的全球基建倡議。號召發起同名的全球基建計畫，擬為具備較高勞動標準的項目提供資金、關注氣候因素，並幫助女性企業家等弱勢族群。

這項「由民主國家主導的、高標準、價值導向的透明基礎設施伙伴投資計劃，將幫助改善發展中國家總價值超過 40 萬億美元的基礎設施」。拜登與其他幾位七國集團領導人希望 B3W 計劃可以建立透明的基礎設施伙伴關係，幫助發展中國家縮小所需的 40 萬億美元資金缺口。該計劃將在未來幾年時間裏催化數千億美元的資金，投入到中低收入國家。B3W 計劃並非針對中國，但「目前我們確實沒有提供一種能夠反映我們的價值觀、標準以及商業途徑的選擇」。⁴⁷

預計在 2035 年前，B3W 將為開發中國家提供 40 兆美元的基建投資，且美方也將向發展中國家提供「全方位」的美國金融工具，包括股權、貸款擔保、政治保險、贈款和技術專長，以及關注氣候、衛生、數位科技和性別平等議題。

與中國「一帶一路」的做法不同，美方不會要求簽署保密協議，或可能導致接受國日後失去港口和機場控制權的協議。美國與兩國官員討論的合作項目包括，在塞內加爾為西非建立一個疫苗製造中心、加強可再生能源供應、促進對女性創業家的貸款，以及縮小數位鴻溝。

在歐洲，歐盟與英國亦發起了類似的基建投資計畫企圖要抗衡中國的一帶一路。歐盟執委會主席范德賴恩(Ursula von der Leyen)在 2021 年 9 月也提出「全球門戶」(Global Gateway) 倡議，歐盟預計明年 2 月與非洲國家展開相關討論。而在聯合國氣候變化大會 (COP26) 上，英國首相強生也提出了 30 億英鎊的「清潔綠色倡議」(Clean Green Initiative)，擬幫助開發中國家推行綠色科技和永續基建。⁴⁸

肆、結語

2020 年底台灣與美國簽署「基礎建設融資及市場建立合作架構」，涵蓋基

⁴⁷ G7 峰會：美國力推的 B3W 方案浮出水面，40 萬億美元全球基建投資抗衡「一帶一路」，2021 年 6 月 13 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-57459296>

⁴⁸ 歐盟推動全球門戶計劃 視為抗衡中國一帶一路，中央社記者唐佩君，2021/9/15，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109150413.aspx>

礎建設、能源與金融等議題，台灣學界與媒體呼籲政府未來要能加入美國民主版的「一帶一路」的基礎建設行列。美國「民主版」的一帶一路目的強調與夥伴共榮、機制是以市場基礎的解決方案並擴及中小企業、原則是注重 QII 廉潔與透明借貸，相較之下，中國的一帶一路的目的是增加控制力、機制是大規模國對國放貸、原則是私相授受不透明。⁴⁹事實上，為了避免刺激到中國，同時許多接受援助的國家也並全是西方所定義的民主國家，所以在美國 BUILD Act 官方文件中並沒有強調所謂的「民主版」的一帶一路，而是提供給援助國家相較於中國「一帶一路」的另外選項。

即使台灣各界熱切盼望能加入美國所倡議的任何一項基礎建設計畫，但是美國政府卻是抱持著謹慎且戰略模糊的態度，例如：在 2022 年 5 月拜登總統亞太行，宣布啟動「印太經濟繁榮框架」(Indo-Pacific Economic Framework)，以填補川普在 2017 年就職就退出 TPP，但是除美國、印度、日本和韓國外，該框架的 13 個成員國還包括澳洲、汶萊、印度尼西亞、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、新加坡、泰國和越南。台灣並沒有在 IPEF 第一波名單中。

2022 年 6 月 26 日 G7 七國集團領導人承諾重新啟動「全球基建和投資伙伴關係」項目，將在 5 年內籌集 6000 億美元，為發展中國家所需的基礎設施提供資金，對抗中國的「一帶一路」項目。歐盟委員會主席馮德萊恩 (Ursula von der Leyen) 表示，歐盟將同時期為該倡議籌集 3000 億歐元，建立一個可持續的替代方案，取代中國國家主席習近平在 2013 年發起的「一帶一路」倡議。⁵⁰

但是這些基礎建設的項目與經費與之前承諾 40 萬兆的基礎建設基金規模明顯地變得更少。加上 2022 年爆發俄國入侵烏克蘭戰爭、美國國內又面臨油價高漲、通貨膨脹，諸多經濟數據皆顯示美國經濟正在衰退的隱憂，年底又逢美國國會期中選舉，這些不確定的因素皆不利美國拜登總統持續對外推動「全球基建和投資伙伴關係」項目。

台灣基礎建設廠商應該很樂意政府加入美日主導「全球基建和投資伙伴關係」項目，因為過去在響應蔡英文政府的新南進政策時，已積極在印太地區拓展業務，但惟因為邦交國有限，常有單打獨鬥之憾。未來若有機會能透過美國版「一帶一路」基礎建設計畫，藉由會員國的集體行動，相信台資基礎建設相關企業就能減少單打獨鬥，共同協助美國版「一帶一路」基礎建設計畫，提供援助亞洲、非洲、中南美洲與太平洋島國。

⁴⁹ 詳見註 41，民主版與中國版「一帶一路」比較。(圖／台灣銀行家)。

⁵⁰ 七國集團峰會：全球基建計劃對抗「一帶一路」，BBC，2022 年 6 月 27 日
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-61949979>

綜合評論

主持人：洪耀南

淡江大學中國一帶一路研究中心執行長

美國以民主與人權創造出一個普世價值，與中國提出共榮共享、經濟發展的價值形成對比。同時，中國設立孔子學院的目標往往帶有政治意味，希望能藉由學院拉近中國與周邊國家的關係。在這樣的狀況下，大部分的國家選擇經濟靠中國，安全靠美國的政策。但在後疫情時代，中美哪一個國家誰能先解決通貨膨脹及貧富差距的問題，將會擁有對各國更大的影響力。

蕭督園提問 Q1：在中美持續對抗下，美國推動 B3W 對於越南的影響？越南有沒有不選擇陣營的可能？越南如何看待南海行為準則（COC）？

阮氏玉英回應 A1：由於越南過去經歷長期的殖民與戰爭，現在更注重和平。只要願意合作，越南都會支持。而對於 B3W，越南採取觀望態度，盡量獲取利益而非採取抗爭。

武貴山回應 A1：越南已經訂定方針，不會輕易選擇任一陣營。盡量削減中美對抗帶來的負面關係。並努力與鄰國維持友好關係，以及將越南打造成東協的核心之一，這樣才能在國際上擁有更多的活動空間。另外談到越南對於 COC 看法，越南希望，更應該是由東協來跟中國進行整體的協調與簽署，而非個別國家。但主導權掌握在中國，而中國卻將重心放在中美對抗，反而放緩對 COC 的簽署。而且如果未來中美對抗更加嚴重，中國將會採去更強硬的態度來回應美軍在南海的行動，而非用協商的方式，這對 COC 的協調將會更難以執行。

建甫老師回應：中國的一帶一路的發展路線，絕非只有在地理位置上的幾條。更多的是文化、經濟、政治軍事乃至太空等無形的發展路徑。而面對中國迅速向外擴張，讓許多貧窮的國家有機會，能夠利用中國一帶一路的政策，以不對等的條件來獲取中國的資金。

因為如此，美國擔心中國在世界各地的影響力劇增，所以也跟著佈署相關的印太戰略來防堵。然而中國對於美國的防堵策略，直接選擇將突破點轉移到中南半島，透過一帶一路解決被第一、第二島鏈包圍的狀況。

所以美國又提出新的倡議「重建更好世界」(Build Back Better World, B3W) 計

劃來制衡中國。立意雖好，但多數國家並不認為這會是一個符合經濟落後國家需求的計畫。但對於台灣卻是一個機會，未來可以讓台商在民主版的一帶一路這個計畫中發揮實力。(責任編輯：黃予琬)

台馬中國一帶一路研究視角論

疫情中，馬中關係下的一帶一路

饒兆斌

馬來亞大學中國研究所所長

疫情中，馬中關係下的一帶一路，主要可以分為內部、外部兩個因素。首先是馬來西亞內部經歷了政治、經濟、新冠肺炎疫情等三重危機。由於政局不穩定造成防疫弱化，而疫情加重又影響經濟復甦。種種原因導致大馬經濟下滑 5.6%，是金融風暴以來最嚴重的一次。因此近年來，大馬外交政策採取「以外交輔助抗疫」為政策，減少對國際議題的參與。目前以抗疫、恢復經濟為主要目標，降低對外關注，諸如中美對抗等。值得注意的是，現任領導人與過去納吉時代或是馬哈迪時代有比較大的不同，納吉和馬哈迪都是熟悉國際外交的能手，而現在的總理伊斯邁則是一個相對內向的政治人物，因此會較為依賴外交部長，讓大馬的外交部長由過去輔助總理的角色成為政策領導的角色。

其次是中美兩國皆希望爭取大馬。但大馬主要採取戰略模糊與兩邊下注，選擇中間路線規避風險。雖然美國對大馬是既爭取也有不滿，認為大馬政策緩慢又是騎牆派，但這正是大馬確保國家利益的方式，無需太快表態，等待大國的拉攏。

是以，在這樣的環境下，大馬對於中國的一帶一路合作上還是用「鞏固成果，穩步推進」作為目標，整體來說大馬是認為一帶一路仍然值得支持。雖然近年來沒有新的重大項目宣布，但之前已開工之項目卻不斷完善中。此外一帶一路也有新的發展，例如數字絲綢之路、健康絲綢之路。數字絲綢之路希望在電子商務、區塊鏈等能讓中馬合作更進一步發展。不過大馬也對中國資安產生疑慮，透過政治干擾禁止華為 5G 在大馬國內拿下全部的建設。儘管如此，中馬仍在有條件的狀況下繼續合作與發展。此外，中馬兩國也在公共衛生上積極合作互助，幫助彼此共同度過疫情難關，在健康絲綢之路緊密合作。

事實上，之前中國外長與防長到訪大馬，也證明中馬互動頻率高於大馬與其他鄰國之間的互動。最後，中馬雖然有合作，但不代表沒有分歧。主要在南海爭議上，雖然雙方互信程度下降。但大馬仍希望在正常外交下，與中國的對抗事態不要升級。保持兩國友好，共同發展。(責任編輯：林玟希)

從馬華文化視角探索中國“一帶一路”文化發展行動計劃下的契機

陳再藩

南方大學學院策略發展處處長，文化與藝術館館長

馬來西亞的華人社會與中國互動的時間並不長。因此中國希望利用一帶一路來創立合作平台與機制、引進品牌與推動文創貿易。在 2020 年新冠疫情爆發後，中馬在互聯網思維與科技技術兩點上的交流逐漸增加，但大部分是由中國將思維與文化輸往國外。不過對於這樣的文化交流，大馬仍強調持續國際交流，例如發展國際劇院、國際圖書館等。除此之外也希望透過大馬官方、民間團體與中國合作，研究歷史與非物質文化遺產。在 2020 年中馬第一次以「送王船」的習俗，共同申請聯合國非物質文化遺產成功，象徵兩國合作更上一層樓。

然而在大馬的華人文化在政治關係下，一直是被邊緣化的。但大馬中華文化在東南亞國家保存最好的一個國家之一。未來會利用互聯網跟民間將其發揚光大，運用網路走出大馬，傳遍世界各國。並且與中國一帶一路的文化推廣計畫合作，來培養、孕育相關的工作人才，增加交流並加大推廣的力道。以「線下結合線上，線上創建平台，平台促進生態，生態滋養文創」的正循環來幫助中馬能夠將華人文化推向全世界。(責任編輯：林玟希)

大馬政治動盪下的馬中關係：變與不變

郭艾薇

馬來西亞 義騰研究中心研究總監

儘管近年來馬來西亞的政治動盪，首相貪瀆嚴重影響中國的一帶一路的發展，但接任的政府仍將一帶一路延續下去。所以中馬關係一直保持友好，並在新冠疫情下中馬兩國互助有無，強調在後疫情時代應攜手前進。因此，將來如果必須在中美兩國之中選擇的話，大馬可能選擇中國的機率較高。同時，中國在與大馬合作時也吸取教訓，瞭解到必須與在野兩黨都互通有無，也逐步適應大馬的政黨論替。並且一帶一路發展的成敗不僅在於政府，更關鍵的是當地的民意。但由於近年來美中對抗逐漸加大的情形，也影像到大馬人民對於一帶一路是否為債務陷阱的想法。雖然大馬政府不認為一帶一路是個債務陷阱，但政府一定程度上也就相對謹慎行事，並加強對一帶一路的監管，提高對一帶一路的風險管理。

綜上所述，雖然中國在經濟上對大馬有一定的影響，但大馬並未過度依賴一帶一路。整個國家對內及對外投資項目大約是 4：6，主要還是採取相對安全穩健的做法來維持大馬的獨立自主性；也因為一帶一路的計畫，讓大馬有更多元的政策思考，也促使內部有跨部會的合作。近年來，大馬也推出許多計畫，無論是面對一帶一路或是其他國家的投資，都能與這些外來的發展計畫產生更好的結合，來提高生產率、競爭率與知識型的工作機會。最後，大馬這幾年在國防安全與經濟安全意識逐漸抬頭，所以對於追求經濟與安全的平衡，將會是未來的主軸。
(責任編輯：林玟希)

「一帶一路」上的寮國：心無旁騖？

趙致洋

英國倫敦大學亞非學院博士候選人

羅金義

香港教育大學大中華研究中心聯席總監

中寮鐵路終於在上週（2021 年 12 月 2 日）的寮國國慶日正式通車，標誌著「一帶一路」在東南亞完成了其中一大項目。由雲南磨憨的中寮邊境前往首都萬象，全長 417 公里，有評論認為這是達至中寮雙贏的重要一步，一方面帶動中國在寮國沿鐵路的投資，另一方面實現寮國由「陸鎖國」成為「陸連國」的夢想，促進沿線農產品出口⁵¹。本文旨在反思「一帶一路」要在寮國及印支半島成功，除了靠大型基建項目，北京有沒有注意到寮國的其他考量，而這些考量其實會不會對雙方關係發展潛在什麼作用？

雖然同屬社會主義國家，中寮關係於冷戰時期並不緊密，寮國一直以來依賴「老大哥」蘇聯的經濟援助，曾佔整體外國援助的比例一半，直到冷戰後期蘇聯改變其遠東政策，削減包括寮國在內的遠東共產盟友的援助。眼見友邦越南也開始改善與中國的關係，寮國民革黨才在 1988 年與中國復交。中國是近 30 年才開始更多地為寮國提供經濟援助與貸款，而嘗試打造後者對前者的「依賴」關係，為時更短，成敗尚難結論。

與 1990 年代改革開放初期的中國援助相比，今天「一帶一路」對寮國的投資數目當然是不可同日而語，以 2020 年為例，中國是寮國的最大投資國，以 120 億美元支持接近 800 個項目，這些投資包括是經濟特區及大型基建⁵²；如果我們以過去 20 年來的外國直接投資（FDI）看，中國的數字更加是多於頭五位另外四國的總和⁵³。「一帶一路」在帳面上看來容或漂亮，與此同時也不妨對這些項目作仔細觀察。

⁵¹ Lim, Tai Wei (2021). 'The Sino-Laos Railway and the Connectivity Potential for a Small State'. *China and the World*, 4(2).

⁵² Siow, Maria (2021). 'If Laos fell into a Chinese debt trap, would it make a noise?'. *South China Morning Post*, 20 February. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3122409/if-laos-fell-chinese-debt-trap-would-it-make-noise> (accessed on 29/11/2021).

⁵³ Sims, Kearnin (2021). 'On China's Doorstep, Laos Plays a Careful Game of Balancing'. *The Diplomat*, 7 July, <https://thediplomat.com/2021/07/on-chinas-doorstep-laos-plays-a-careful-game-of-balancing/> (accessed on 29/11/2021).

水力發電是印支半島最有利可圖的跨國大生意，湄公河作為全球最長和最寬的河流之一，寮國希望憑藉這地利優勢把自身打造成「東南亞電池」，並藉出口電力來發展內部經濟。目前中國是積極投入開發寮國水資源的主要投資者，根據近年的考察發現，中國單在寮國境內的湄公河主流及支流已投資超過三十座水壩⁵⁴。水電的主要買家是泰國和越南兩國，但這看似成功穩定的商業方略，卻是高風險的投資，由寮國 1990 年代發展水電之初，環保人士、學者、國際組織早已警告，興建水壩會令上流水位上升淹沒陸地，並會令下流出現乾旱，同時令水流變得急速而影響水產的流動和繁殖，影響整體的生態多樣性，也威脅漁民生計和生物安全。例如在湄公河主流上的沙耶武里大壩和棟沙宏大壩，便曾因為對生態和漁業的威脅備受鄰國柬埔寨和越南的施壓，工程一度中斷⁵⁵。寮國執意繼續工程來實現其「賣電藍圖」，但這樣的高風險投資能否為中國帶來各國對它在政治上的好意？2018 年寮國有水壩崩塌的災難發生後，引發各國反思對水電的依賴；雖然泰國最後不顧非政府組織的反對而同意繼續買電，但長久下去水壩投資始終是一個計時炸彈嗎？有多大潛在危機變成負資產呢？

除了「一帶一路」在寮國的投資有隱憂之外，我們也不應只是單方面看中寮關係的重要性，而忽略寮國與其他鄰國的關係。同為社會主義國家的越南，對寮國的援助金額其實一直可觀，但更重要的是援金主要流向與民生相關的基層項目，如道路、橋樑、救災、技術轉移等⁵⁶，長遠的政治作用比起中國的投資和援助貢獻更為吃重。更重要的是兩國長期以來政治、軍事同盟關係，1970 年代民革黨上台以來一直親越，兩黨關係始於共同的戰爭和革命經歷，更曾因為支援越南對柬埔寨軍事行動而與中共交惡。到今天，想要成為寮國民革黨的領導，必須先在越南接受政治理論的訓練⁵⁷，可見兩國在意識形態上的緊密。後冷戰時期寮國國內多次涉及國家安全的事件，平息過程都看到越南軍方的參與⁵⁸；越南更在今年三月將造價超過一億美元的新國會大樓贈送予寮國⁵⁹，可見在中國影響力日

⁵⁴ Hiebert, Murray (2021). 'Upstream Dams Threaten the Economy and the Security of the Mekong Region'. *ISEAS Perspective*, 2021(34). <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-34-upstream-dams-threaten-the-economy-and-the-security-of-the-mekong-region-by-murray-hiebert/> (accessed on 9/12/2021).

⁵⁵ Howe, Brendan M. (2013). 'Laos in 2012: Growth, challenges, and human insecurity'. *Asian Survey*, 53(1): 150-155.

⁵⁶ Stuart-Fox, Martin (2009). 'Laos: The Chinese connection'. In Daljit Singh (ed.) *Southeast Asian Affairs 2009*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 141-169.

⁵⁷ Macan-Markar, Marwaan (2021). 'Laos' new leader to play balancing act between China and Vietnam'. *Nikkei Asia*, 20 January. <https://asia.nikkei.com/Politics/Laos-new-leader-to-play-balancing-act-between-China-and-Vietnam> (accessed on 29/11/2021).

⁵⁸ Pholsena, Vatthana and Banomyang, Ruth (2006). *Laos: From Buffer State to Crossroads?* Chiang Mai: Mekong Press.

⁵⁹ Nguyen, Khac Giang (2021). 'Vietnam's tug of war with China over Laos'. *East Asia Forum*, 12 May. <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/12/vietnams-tug-of-war-with-china-over-laos/>

益增長的同時，寮國如何操作平衡之術。

泰國雖然不是社會主義國家，但與寮國的經濟和文化連繫比之越南不遑多讓。她是寮國水電最主要的畫家之一，累計上也是寮國最大的貿易伙伴⁶⁰。相比於近年中國助寮興建跨國鐵路，寮國其實早於十多年前已經與泰國落成第一條跨國鐵路；從 1991 年建造第一座跨湄公河大橋開始，目前已經建造到第六座的寮泰友誼大橋將於 2025 年落成⁶¹。除了反映兩地的經貿往來緊密，也反映兩國人民的人流動向：過去就有研究發現，非法進入泰境的勞工累計就可能超過 20 萬，合法登記的單單在一年內也有 11 萬之多⁶²。這些跨境工作的年輕人不單視泰國為賺錢的地方，也有因為泰國流行文化浸淫而深信那邊是見識世面、出人頭地的地方。這些民間文化的影響力，中國的投資項目恐怕一時三刻難以相比。

再將視野放遠一點，日本自 1990 年代就開始投資印支半島，長期以來是寮國最大的開發援助 (development aid) 國⁶³，為寮國帶來高標準的項目，例如日本的基建工程必須要符合人權和環境等社會標準方可動工，與中國的水壩工程分別很大。另外，日本又透過投資亞洲開發銀行來援助寮國，亞銀作為寮國最大的援助者，是在整個區域都建立起信譽的投資者；反觀亞投行在兩年前才正式落實在寮國的第一個項目⁶⁴。為應對中國的「一帶一路」投資，日本也特別提出「新東京戰略 2015」，為印支五國提共 7500 億日圓的開發援助⁶⁵，抗衡力度之大不能小覷。

列舉以上的種種並不是旨在低估「一帶一路」在寮國的影響力，而是說明在可觀的簡單帳目背後，在分析其政治效能時應該要納入更多考量的元素。相比起血脈相連的印支各國，中國只是這場地緣政治角力的「後起之秀」。前述的鐵路項目落成固然是一大成就，但也別忘記中寮鐵路曾因寮國反對而擱置良久 (直至 2015 年 12 月才正式動工)；相似的例子也曾發生在好些水壩工程上。如果說寮國作為發展中國家難以拒絕中國的巨額投資 (北京所說的「雙贏」方案)，恐怕是過於簡化的說法。寮國政府面對中國的投資時，更多的是利用各國在寮國的影響力互相平衡，似乎是更有效的生存之道。

(accessed on 29/11/2021).

⁶⁰ Sims, 2021.

⁶¹ Karnjanatawe, Karnjana (2020). 'Thai-Lao bridges announced'. Bangkok Post, 29 October. <https://www.bangkokpost.com/travel/2010347/thai-lao-bridges-announced> (accessed on 2/12/2021).

⁶² Howe, Brendan M. and Sims, Kearnin (2011). 'Human security and development in the Lao PDR:

Freedom from fear and freedom from want'. *Asian Survey*, 51(2): 333-355.

⁶³ Sims, 2021.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ 關鍵評論網 (2015)。《對抗亞投行 安倍近 1900 億元援湄公河 5 國》，7 月 5 日。
<https://www.thenewslens.com/article/19867> (瀏覽日期：2021 年 12 月 1 日)。

而當中國媒體關注今年新任領導人通倫·西蘇里 (Thongloun Sisoulith) 委任習近平的舊同學為其智囊，東南亞的學者卻提醒大家別忘記他背景其實相當親越⁶⁶，而當年正是他取替親華派的宋沙瓦·凌沙瓦擔任外交部長，打造跟美國重新建立實際關係的關鍵人物⁶⁷。當西方各國都關注中國的巨額投資所帶來的「債務陷阱外交」⁶⁸ (debt-trap diplomacy)，寮國民間也因中國計劃建造一座百米佛像而引發反華聲音⁶⁹，也許是認真反思如何轉化經濟投資為雙邊政治、文化效能的時候了。

⁶⁶ Nguyen, 2021.

⁶⁷ Corben, R. (2016). 'Laos Undergoes Communist Party Leadership Change'. *Bangkok: Voice of America*, 24 Feb. <https://www.voanews.com/a/laos-undergoes-communist-party-leadership-change/3160492.html> (accessed on 30/11/2021).

⁶⁸ 根據澳洲的 Lowy Institute 在 2019 年的估算，中國在寮國的投資達到寮國 GDP 的百份之四十五。見 Rajah, Roland, Dayant, Alexandre and Pryke, Jonathan (2019). 'Ocean of Debt? Belt and Road and Debt Diplomacy in the Pacific'. *Lowy Institute*, 21 October. <https://www.lowyinstitute.org/publications/ocean-debt-belt-and-road-and-debt-diplomacy-pacific> (accessed on 1/12/2021).

⁶⁹ Macan-Markar, Marwaan (2021). 'Chinese developer provokes ire in Laos with 100-meter Buddha statue'. *Nikkei Asia*, 28 October. <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Chinese-developer-provokes-ire-in-Laos-with-100-meter-Buddha-statue> (accessed on 29/11/2021).

綜合評論

林儀 德明財經科技大學企業管理系副教授

曾偉峯 淡江大學中國大陸研究所助理教授

林儀

儘管緬甸十分支持中國的一帶一路，但副財長卻對一帶一路的合作方式示警，希望避免未來的債務過於龐大。以經濟層面來看，這將是一個國際合約的問題。整個合約將是由國際貨幣基金組織(IMF)還是由亞洲發展投資銀行(ADIB)來輔導、國際協商。若是合約破局，擔心緬甸的國庫遭到中國洗劫一空。使得很多人擔心，中國是否利用一帶一路帶動政治議題。

曾偉峯

東南亞各國對於一帶一路多抱持著正面的態度，與台灣接收到的訊息正好相反。而且未來一帶一路面對最大的挑戰將會是中美對抗，東南亞國家還有可能繼續採取避險策略嗎？中國在海外推廣華人文化，是否會引發其他族群不滿，成為紛爭的導火線？寮國是否將會在 RCEP 推行之後，對中國高度依賴，進而變成中國的附屬，而寮國是否有任何因應對策？

饒兆斌回應：中美對抗雖然不斷加劇，但目前的態勢並不會讓東南亞國家的對沖政策失靈。大馬與東南亞國家都盡量在中美對抗下採取模糊戰略，來獲取最大的利益，這跟台灣面對中美對抗環境難有選擇是很不同的。

陳再藩回應：馬來西亞本身就有華人文化，所以不會因為中國的投資造成嚴重的改變。整體文化還是民心所向，可以朝向學術、技藝共同合作，而非政治上強勢文化的介入。同時，一帶一路不僅要解決華人文化的問題，更要解決在地國各個族群的觀感，這才是最重要的。

郭艾薇回應：馬來西亞在未來 RCEP 開始之後，會與中國有更密切的合作，而這將會是美國和其他需要擔心的問題。在馬來西亞並不會因為安全問題，而放棄跟中國的經濟合作，直到安全問題演變成政治問題。因此大馬政府盡量低調的處理，避免變成檯面上的問題。

羅金義回應：中寮鐵路開通之前，中國就已經開通了中寮的公路。若從數字來看，中國從公路獲得的利益遠高於寮國。儘管公路與鐵路不能相比，但這件事情或許能給我們一點啟示。而且在中寮鐵路發展的同時，中國也在中南半島各個國

家建造交通要道。因此除了關注中寮鐵路之外，也應該觀察中國在鄰國的配套措施。(責任編輯：林玟希)

台商視角下的中國一帶一路發展

專家論壇：後疫情下的印尼與東南亞台商的挑戰與機會

主持人：洪耀南

(淡江大學中國一帶一路研究中心執行長)

與談人

賴維信 (亞洲台商總會名譽總會長)

戴逸群 (台耘工業公司總經理)

洪耀南提問 Q1：台商在印尼面對中資的競爭狀況為何？

賴維信回答 A1：儘管中國的低價商品佔據大部分的市場份額，但台灣的商品只要脫離與陸貨價差 10% 內的困境，提高至 30% 的價差，台灣貨就能脫穎而出。此外，中資的售後服務佳，能夠提供完成的服務鏈。反觀台商僅能專精於某些事物，無法提供相同的售後服務，這對於台商是一個必須正視的警訊。

戴逸群回答 A1：我們的公司專門做售後服務，因此競爭對手為歐、美、日的原廠。公司透過比原廠低的價格，來獲取利潤。同時因為近 10 年來，中資逐漸出現在印尼，但中資的商品品質不如歐美，因此需要不斷更換。這時我們公司就能提供類似歐美品質，但價格相對的低廉的商品。再加上公司內部有許多東南亞國家的員工，能夠將售後服務做到最好。利用以上這兩點將台商與中資、歐美廠商作出區別。最後，當我們把商品賣到東南亞時，應該將他們視為客戶，而非外籍勞工，不再有刻板印象，這樣業務才能永續下去。

陳建甫提問 Q2：第一個問題是中國發展一帶一路，那麼台商有機會合作嗎？第二個問題是甚麼的產品（個人日化、飲料、食品）可以從東南亞賣到中國？

賴維信回答 A2：第一，因為一帶一路充滿政治目的，且非公開透明的標準商

業行為。連在地企業也難以加入，所以台商很難與一帶一路發展合作。第二，東南亞個人日化的商品要進入中國市場十分困難，但具有東南亞特色的食品或原料也許能有一線商機。

戴逸群回答 A2：第一，台商在一帶一路發展前期很難有機會與中資合作，但只要中資離開以後，台商就有機會迅速接手，並將中資容易發生的問題逐一解決，這將會是台商能否參與的關鍵。第二，東南亞目前有向中國出口養殖的水產，但主要還是被中國進口商所控制，台商所能提供的服務也就比較少。

洪耀南回答 A2：一帶一路的政治成分比較高，也無法創造大量的就業機會。因此台商與中國私企都難以在這個計畫中發展。此外，東南亞國家因為文化、宗教等因素十分複雜，所以進入門檻較高，若是想合作還是透過大財團來進行會更適當。

陳建甫提問 Q3：東南亞的畢業生是否會利用台商做為跳板，將技術學到之後自立門戶變成競爭對手或跳槽到其他公司？

賴維信回答 A3：中國與印尼有巨大的文化差異，或許中國會有員工自立門戶變成競爭對手，但在印尼發生的機率微乎其微。至於跳槽的問題，則歸咎於公司的福利政策是否讓員工滿意，除非有中資主動的挖角，導致員工跳槽。是受到外部的影響，而非內部原因。

戴逸群回答 A3：因為當地與我們公司做環保相同的產業不多，因此跳槽的機率並不高。至於變成競爭對手的員工主要從國籍上來畫分，例如越南人發生的比例相對高；而印尼、大馬人都比較少。

洪耀南回答 A3：在泰國的政府官員雖然會索賄，但政府官員不會從事競爭產業。反觀中國政府的鄉鎮企業卻會從事競爭產業。而且東南亞國家的文化也因各國有極大的差異，例如柬埔寨的員工可以接受體罰，但卻無法接受被罰款。我們應該善用在台灣的移工，如何讓他們在回到故鄉後仍為台商所用。最後，還是要回到企業福利、競爭力是否能吸引勞工。台灣企業若能提高待遇與照顧，將能吸引更多的人才。

陳建甫提問 Q4：台商在對東南亞投資時，有沒有哪一個國家比較有保障，或是資金比較能夠流通？

賴維信回答 A4：這可以分為兩個層面：第一，若是在印尼投資，必須是現金。若是有台商希望有優惠則到越南；希望法制化則去大馬；供應鏈比較齊全則是泰

國。印尼或許沒有上述三個優勢，但政府管制較為寬鬆。而如果是想要藏錢，則是到新加坡或大馬比較合適。

戴逸群回答 A4：大部分東南亞國家對於外匯管制不向中國那麼嚴格，資金要流動比較方便，唯一需要考慮匯差的問題。

洪耀南回答 A4：中國最近往東南亞移民有增加的趨勢，許多人藉由移民將資金從中國往國外移動。

賴維信

雖然蔡英文總統於 2009 年三度訪問印尼，努力推動新南向的政策。但台灣在這幾年對於新南向政策並沒有主題性的發展，也因為疫情導致發展的路上十分坎坷。不過發表人還是認為應繼續堅持推動這項政策，並持續雙向互動。因為在台灣的東南亞移工將近 100 萬人，佔據台灣總人口中的一大部分。所以未來台商應該走進東南亞國家，不再把他們當作工廠，而是當作一個的內銷市場。

戴逸群

在陳水扁時代就有的新南向政策，但在馬英九時期中斷了，直到 2016 年蔡政府才又繼續推行，但也與以往有需多不同。以前在李登輝、陳水扁時代，台灣因勞工成本上漲、環保意識抬頭。所以台商紛紛向國外尋找更適合作為工廠的國家，鼓勵整廠輸出。無論是西進中國還是南進東南亞，但整體訂單還是掌握在台商手上。而現在台商應該思考，如何深耕東南亞當地內需市場。同時，現在台灣各大學為了吸引東南亞學生來台就讀，所以祭出各項優惠。因此台商就能夠在這些外籍生畢業前，將其招募進公司，這樣就能讓東南亞的人力無縫接軌進入企業。再將經驗、技術教授給他們，讓他們能夠為企業在東南亞深耕。

洪耀南回應

新南向政策的起源是人，因為在台灣有許多東南亞國家的新住民、勞工或是第二代，他們若是回到家鄉將會比較有母語優勢。所以台灣政府讓許多東南亞人民來台灣攻讀碩士、博士，加深兩邊的交流。逐漸改變台灣人對於東南亞的刻板印象。(編輯人員:楊文楓)

緬甸政變與其周邊國家的區域發展

緬甸軍事政變與國際經濟制裁

陳建甫

淡江大學中國一帶一路研究中心主任

壹、緬甸軍事政變

2020 年 11 月 8 日「全國民主聯盟」(The National League for Democracy, NLD, 簡稱全民盟) 贏得緬甸聯邦議會選舉，正在興高采烈迎接勝利之際，卻出現不尋常的政治氣氛。2021 年 2 月 1 日在聯邦議會開議前，緬甸「國防軍」(The Armed Forces of Myanmar) 突然宣布緊急戒嚴，民盟成員核心成員被捕，軍方任命副總統敏瑞 (Myint Swe) 擔任總統。

隨後，軍方引用 2008 年《憲法》第 417 條，其中規定總統可以與「國防安全委員會」(National Defence and Security Council, NDSC) 協調，宣布進入緊急狀態。總司令敏昂來 (Min Aung Hlaing) 被賦予緬甸國家安全管理會的主席，首都納比多、仰光、曼德勒等大城市，突然切斷對外通訊與網路後，全世界才突然警覺到緬甸發生軍事政變。

軍方政變並沒有立即導致大規模的武裝與流血衝突，反而在各地區的小規模抗議、罷工活動，逐漸擴散至全國範圍的公民不服從運動，參與抗議活動的人民都遭到了軍方殘酷的武力鎮壓，包括殺戮、逮捕和綁架。政變發生 18 週後，抗議和暴力活動仍在繼續，根據緬甸境內唯一追蹤政變傷亡人數的非軍事組織「政治犯援助協會」(Assistance Association for Political Prisoners, AAPP) 報告稱，這場軍事政變造成的社會動亂還在增加，截至 2021 年 10 月 28 日，有 1219 人因示威被軍方殺害，包括青少年和兒童，已有 9345 人被捕 (AAPP, 2021)。

在網路上陸續出現軍方毆打和殺害平民的訊息，更激化示威民眾的抵抗。抗議者攜帶「保護責任」(Responsibility to protect) 的標語，希望國際社會能夠干預某一個國家以保護其人民免受危害人類罪的侵害，即使保護責任行為可能侵犯該國的國家主權 (自由時報, 2021b)。有一段時間，緬甸的許多人真誠地希望世界能將他們從新的獨裁統治中拯救出來。但到了 3 月下旬，由於看不到國際對軍方政變的干預，許多年輕的抗議者從公民不服從轉向武裝抗爭，或轉向加入武裝革命的陣營 (Thant Myint-U, 2021)。

回顧緬甸的民主改革道路歷經波折。從 1988 年 8 月 8 日的「8888 民主運動」後，到 2007 年爆發「袞袞革命」(Saffron Revolution 或稱番紅花革命) 期間，人民力量與軍事政權之間的相互拉扯下，加速了緬甸的民主改革。在上述兩項重要的社會運動期間，雖然緬甸軍政府丹瑞 (Than Shwe) 在 2003 年 8 月宣佈要實現民族和解、推進民主進程的七點民主治路線圖計畫，包括啟動 1996 年暫時中止的制憲國民大會、逐步執行建立民主體系的各項工作、起草新憲法草案、舉辦公投認可新憲法、依法舉行公平且公正大選建立新國會、由新國會議員召開議會、選舉新的領導人組成新政府等。

這七項民主路線圖或被稱「戒律式民主」(Disciplined Democracy)，被國際人權組織質疑是為了應付聯合國標準而制定是要打破西方國家對緬甸的經濟封鎖 (Mathieson, 2011)。但是，軍方早就想還政於民，但沒有他們信任的對象，也怕被休後被算帳，直到他們在憲法做了保障軍方政治參與權的制度設計，以及全民盟成員一度被禁止登記成為候選人，他們才實踐他們的還政於民承諾。

貳、緬甸三次選舉的政治意涵與影響

緬甸人民力量與軍事政權之間的拉扯，是一種行動與結構的互張與互抗關係。直到 2008 年修改憲法保障軍方政治參與權的制度設計後，甚至全民盟成員一度曾被禁止登記成為候選人，歷經波折後，軍方才實踐還政於民的承諾。

在 2010 年的選舉，以翁山蘇姬為首的全民盟被宣布為非法組織而被迫缺席，在少數民族抵制與國際批評選舉欺騙造假的聲浪中，總理登盛 (Thein Sein) 領導的「聯邦鞏固與發展黨」(The Union Solidarity and Development Party, USDP，簡稱鞏發黨) 加上憲法保障的 25% 軍方保留席次，共獲得聯邦議會上議院 (House of Nationalities 或稱民族院) 128 席 (77%) 與聯邦議會下議院 (House of Representatives 或稱人民院) 257 席 (79%)。

2010 年 11 月 13 日，軍政府解除對翁山蘇姬的軟禁。2011 年 2 月 4 日，登盛被新聯邦議會選舉為總統，並於 3 月 30 日就任，而軍政府也正式轉型至文人民主政府。這場選舉也為這個封閉的國家打開與世界對話，例如：2011 年美國國務卿希拉蕊，2012 年 4 月英國首相卡麥隆與 2015 年韓國總統李明博等相繼訪問緬甸。

2015 年聯邦議會與地方議會選舉結果，在聯邦議會上議院 168 個席次，全民盟獲得 135 席，執政的鞏發黨僅獲 11 席。在聯邦議會下議院 330 個席次，全民盟獲得 255 席；鞏發黨僅取得 30 席。最後，地方議會選舉方面，總計 660

席中全民盟取得了 496 席，鞏發黨取得 73 席。全民盟已躍升為緬甸國會與地方議會的第一大黨，總統登盛亦在第一時間表態支持選舉結果，並宣示未來會確保政權的和平轉移 (AFP · 2015) 。

在 2015 年選舉結果，軍方所支持的鞏發黨失去執政權後，軍方對緬甸各制度層面的掌控力有些許「式微」，但憲法賦予軍方的諸多權力，以及軍人作為緬甸守護者的舊有傳統，仍讓軍方之主政權並未因選舉落敗而喪失，反倒藉由全民盟無法拒絕的權力分享得以「延續」(司徒宇 · 2017)。

2020 年選舉是緬甸內部民族衝突加劇和經濟困境加劇的情況下舉行。根據 2020 年 10 月進行的一項調查，生活在貧困中的人口 (每天收入低於 1.90 美元) 的比例在過去八個月中從 16% 上升到 63%，三分之一的受訪者表示自那以後沒有收入 (Thant Myint-U · 2021)。公眾對翁山蘇姬的信任度只增不減，2020 年 8 月翁山蘇姬第一次出現在 Facebook 上，與醫護人員進行直播對話。數以百萬計的人並沒有因為經濟問題而責怪她，而是覺得他們終於有了一位關心他們的領導人。

2020 年選舉，緬甸選民可以在 92 個政黨和獨立競選陣營的 6900 多名候選人中，選舉 1171 個地方議會與聯邦議席位。奪得聯邦議會與地方議會主導地位的政黨，將有優勢在 2021 年的總統選舉推派候選人。但是由於爆發第二波新冠疫情，鞏發黨與其他 23 個在野黨曾一起呼籲延遲選舉，但翁山蘇姬在 10 月拒絕，宣稱選舉比新冠疫情更重要，要求選舉按原計劃進行。

2020 年 10 月，緬甸聯邦選舉委員會以武裝衝突為由，宣佈將不會在部分省份的 56 個城鎮舉行投票，受到影響的主要是若開邦等多個抱有獨立訴求、且正在與緬甸政府軍交戰的少數民族地區，共涉及大約 150 萬少數民族選民。此外，大約 110 萬羅興亞人由於沒有緬甸公民身份，也被排除在選舉投票之外。

之前羅興雅衝突導致許多難民逃離家園，國際之間呼籲緬甸政府能先讓羅興雅難民回到家園。聯合國秘書長安東尼奧·古特雷斯 (Antonio Guterres) 在 2020 年 11 月 6 日敦促衝突各方遵守國際人道主義法，保護平民和民用基礎設施，並確保聯合國與合作夥伴的人道主義援助能夠不受阻礙地進入相關地區。他同時希望透過選舉投票，能為羅興亞難民以安全和有尊嚴的方式返回鋪平道路 (聯合國 · 2020)，但是這項提議卻不被緬甸政府接受。

根據緬甸選舉監督機構「人民可信選舉聯盟」 (People's Alliance for Credible Elections, PACE) 表示，這次投票過程「整體」在和平狀態下進行 (ANFREL · 2021)。但是除了若開邦數以百萬計的羅興亞人無法參與投票，基本公民權利被剝奪外，緬甸政府還取消了包括：孟邦和克欽邦在內的其他受種族衝突影響的省

邦的投票，理由是這些地方存在的衝突使得投票無法進行。

2020 年 11 月 8 日緬甸舉辦國會大選，根據緬甸中央選舉委員會宣布各地投票結果，全民盟在聯邦議會上議院 224 個席位中拿下 138 席，在聯邦議會下議院 440 個議席中獲得 258 席，在地方議會中 880 個席位中，更拿下 501 席。這是繼 2015 年翁山蘇姬所領導的全民盟，再次贏得聯邦議院的選舉，這是首次擺脫近 50 年軍政府統治之後，緬甸民主選舉再次獲得壓倒性的勝利。

比較 2015 年與 2020 年兩次選舉的結果 (表一)，全民盟在聯邦議會上議院 (+3)、聯邦議會下議院 (+4)，與軍方支持的鞏發黨在聯邦議會上議院 (-4)、聯邦議會下議院 (-4)變動的差距並不大。但是「地方議會」(State and Regional Hluttaws)，全民盟的 501 席 (+25) 橫掃鞏發黨的 38 席 (-35)。另外，在 29 席的族群事務部長中，全民盟也獲得 23 席。

緬甸選舉制度是採取單一選區「簡單多數制」(First Past the Post，FPTP)，原本設計是有助於兩黨政治發展，軍方 220 席指定席位 (25%) 成為關鍵，可以決定支持哪一個政黨執政。但是在 2020 選舉中，卻看不見全民盟候選人的照片與旗幟，只要掛上是翁山蘇姬支持的候選人，就能以壓倒性投票數贏得選舉，這讓軍隊領導層感到震驚。

表一、緬甸 2020 年大選結果統計 (與 2015 年增減席位比較)

	聯邦議會上議院	聯邦議會下議院	地方議會
全民盟 (NLD)	138 (+3)	258 (+3)	501 (+25)
鞏發黨 (USDP)	7 (-4)	26 (-4)	38 (-35)
撣 邦 民 族 民 主 聯 盟 (SNLD)	2 (-1)	13 (+1)	27 (+2)
若開民族黨 (ANP)	4 (-6)	4 (-8)	7 (-15)
德昂民族黨 (Ta' Ang)	2 (0)	3 (0)	7 (0)
其他政黨加總	8 (+2)	11 (-1)	32 (+11)
軍方席次	56 (0)	110 (0)	220 (0)
取消席次	7	15	48
總席次	224	440	880

資料來源：緬甸聯邦選舉委員會(UEC)2020 年大選結果統計" Union Election Commission (in Burmese) . 15 November 2020.

緬甸軍方數度要求選舉委員會公布 11 月大選最終選舉人名冊，但一直未能如願。在軍方所支持的「妙瓦底日報」(Myawady Daily)敏昂萊的演說表示，2008

年頒布的憲法是「一切法律的母法」，應加以遵守。但是也警告，在特定情況下，可能「有必要廢除憲法」，就已經為日後的政變埋下伏筆。

參、緬甸民主轉型歷程與逆襲

孫采薇 (2015) 曾從歷史脈絡去解讀緬甸的民主發展歷程，發現 2011 年以降的緬甸的多項政治改革，其目的都在為了要在此威權政體中尋求政治正當性。過去軍政府為何會選擇妥協是因為國內經濟困境，需要一個被國際所加持的政體，軍方進行的政治改革恰可以獲得國際正當性的最重要來源。在短期內，緬甸似乎並不會朝向西方世界理想中的實質民主化，比較可能是藉由諸項程序性民主制度的建立與運行，鞏固以軍方為支持後盾（或制衡底線）的「民選政府」的執政正當性。

楊昊 (2015) 在「戒律式民主的脆弱轉型：緬甸 2015 年國會大選的意義」中，楊昊指出 2015 年緬甸國會大選完成了戒律式民主的七步驟路徑圖，這種非典型的民主化進程，帶領這個封閉半個世紀的國家尋找政治、經濟與戰略出路。歸納緬甸的民主化的歷程有三股力量，分別是存有政治性的反對動力、社會性的需求動力、及制度性的改造動力等三股力量。

第一股力量是由翁山蘇姬帶領的全民盟長期對抗軍政府，始終被視為緬甸民主化進程的重要推手。這種企求政治改造的意識形態，以翁山蘇姬個人形象與領袖魅力為包裝，目的在進入體制並贏得政權，以打造更為公平、自由與民主的新緬甸。其次是源自民間社會的「日常生活政治」(the politics of everyday life)。隨著緬甸國內市場與社會快速開放，民心思變的情況快速轉換成社會性的需求動力。希望政府能爭取更充裕的經貿機會與外來投資，而民間社會對經濟發展與社會穩定的需求，正成為醞釀政治民主與改革的基礎。以及登盛總統對於軍政府的自我改革第三股力量，相對於歷任軍事將領，登盛總統的開明改革政策是開啟緬甸之春的制度性改造動力。

緬甸軍政府推動各項政治轉型的原因，以及此種轉型所帶來的治理正當性和改革。儘管翁山蘇姬領導的全民盟於 2015 年贏得緬甸國會多數席次，選舉過程也被國際媒體評為自由開放，但在甸政治轉型背後的結構，卻預設了軍方保守勢力逆襲的可能。楊昊指出鑲嵌在緬甸憲法設計中的各種「透明的不正義」(transparent injustice)，為軍系保守勢力預留了逆襲的可能性。2020 軍方支持的鞏發黨大敗，在現實政治上，軍方的勢力讓民選政府無法與之抗衡下，最後，果然發生逆襲。

肆、國際社會對政變的反應

緬甸過去七年來緬甸每年平均 GDP 成長率達 7% 的成長。即使在 2019-20 年受到新冠肺炎疫情衝擊下，經濟成長率下調至 4.3%。贏得選舉的全民盟不願意相信，這幾年緬甸經濟大幅成長下，軍方會發動政變。美國、英國、日本與歐盟與聯合國等領袖，開始憂慮翁山蘇姬的安危？以及全民盟政治菁英會遭受何種打壓。

美國白宮發言人柏莎琪 (Jen Psaki) 表示緬甸軍方若不撤銷相關舉動，美國將採取行動對付這些該負起責任的人；英國首相強森 (Boris Johnson) 則譴責緬甸軍方發動政變，要求放人，稱翁山蘇姬是被非法監禁；日本外務大臣茂木敏充 (Moteji Toshimitsu) 強烈支持緬甸的民主進程，強烈呼籲軍政府盡快恢復民主；聯合國秘書長古特雷斯 (Antonio Guterres) 批判緬甸軍方的行動是對民主改革的沉重一擊；歐洲理事會主席米歇爾 (Charles Michel) 譴責緬甸政變，呼籲軍方釋放非法拘禁的人，必須尊重選舉的結果，恢復民主進程。但是國際社會習慣用棒子 (經濟制裁) 與胡蘿蔔 (呼籲) 的手段，對曾經歷經國際經濟封鎖的緬甸軍政府影響有限。

(一) 中國與緬甸軍政的關係曖昧

中國對緬甸執政的全民盟、在野的鞏發黨、以及軍方都有接觸且具有影響力。特別是憲法中保障的四分之一席位的軍方勢力。中國對這次緬甸軍事政變的態度非常謹慎。官方目前為止並沒有使用「政變」一字來評論。中國外交部長汪文斌的發言：「中國是緬甸的友好鄰邦，希望緬甸各方在憲法與法律框架下妥善處理分歧」。

過去，中共曾經進入緬甸國境追剿國民黨殘軍，或是因支持緬共或聲援果敢同盟軍而與緬軍引發衝突。1989 年彭家聲退出緬共，準備與緬甸政府停戰。緬甸政府遂承認果敢的自治地位。彭家聲任緬甸撣邦第一特區主席，果敢民族民主同盟軍總司令。2010 年，果敢同盟軍重建。2014 年，果敢同盟軍與克欽獨立軍、德昂民族解放軍、若開軍、北撣邦軍結盟，共同抵抗緬軍，重返果敢江西地區開展游擊戰，但果敢同盟軍並不追求獨立，宣稱每個民族都要有自己的尊嚴，只希望自己管自己。因此中國對過去昔日戰友彭家聲的舉措很難控制。

至於，中國是否暗中支持軍政府奪權，並沒有直接證據。不過洪博學(2021) 認為有中共暗中支持軍政府奪權，實際是隱藏陰謀，因為一但奪權成功，軍政府勢必成為國際指責目標，藉此把軍政府逼上梁山，成為國際上譴責的對象，未來，孤單的軍政府，只能向北京靠攏，慢慢變成北京的羽翼，這種情況和中共收攏朝鮮的計謀一樣。

其次，中國「一帶一倡議」(Belt and Road Initiative) 基礎建設計畫，早就把緬甸視為戰略要衝。2018 年緬甸與中國簽署了共建「中緬經濟走廊」(China-Myanmar Economic Corridor, CMEC) 的備忘錄，中國提出多達 40 個項目，但緬甸只同意 9 項。在這 9 個項目中，其中只有「密松大壩」⁷⁰、「中緬經濟走廊」以及「皎漂港」(Kyaukpyu) 開發計畫--緬甸西南方若開邦最大的遠洋深水港計畫成為中緬原油管道疏運起點等三項項目被公開確認。

緬甸的皎漂港和巴基斯坦的瓜達爾，以及斯里蘭卡的漢班托塔，全部完成之後，將是中共油品從中東直接上岸的地點，不僅縮短航運，可以避開美國印太戰略，對印度洋和南海的封鎖，就算美中兩國為了南海主權開打，美國把南海航道封鎖，也不足以影響中共對油品的需求。

(二)政商分離：日本政府停止援助但默許企業在緬甸持續投資

日本在 2021 年 3 月宣布停止對緬甸所有新的援助計畫。但日本並未像其它國家一樣，對緬甸軍方或警方實施制裁。因報導軍事政變後情勢而遭緬甸當局逮捕的日本自由投稿記者北角裕樹 (Yuki Kitazumi)，已在獲得釋放，並遣返回東京。在北角裕樹獲釋的同時，日本政府宣布透過世界糧食計畫署 (World Food Programme)，對緬甸提供 400 萬美元的緊急援助。

不過日本外務大臣茂木敏充在 5 月 21 日在訪問中再次警告，如果緬甸軍事執政團繼續使用致命武器對付反政變的民眾，日本將暫停所有對緬甸的援助。日本一直是緬甸最大的經濟援助者，與緬甸軍方有著長久的關係，在 2019 會計年度，日本對緬甸提供了 17.4 億美元的發展援助。

相較之下，日本企業則暫緩對緬甸投資進展，日本企業近幾年大力投資緬甸，若美國最終對緬甸實施經濟制裁，將對日企業業務造成嚴重影響。根據《日經中文網》報導，自翁山蘇姬 2012 年重回緬甸政界後，開啟了全球企業重新投資緬甸的盛況。緬甸 2015 年外國直接投資達約 94 億美元，是 2012 年的 7 倍之多，而日本企業近幾年也大力投資緬甸，在 2019 年 10 月至 2020 年 9 月的外國投資額來源國或地區上，日本以 14% 排名第 3，僅落後給新加坡的 34% 和香港的 26%。

對日本企業而言，緬甸是一個有 5400 萬消費者的市場。大多數日本企業與緬甸軍方沒有生意關係。日本大商社投資緬甸原材料和基礎設施。類似日本豐田 (Toyota)、住友 (Sumitomo)、日本電信 KDDI 和鈴木 (Suzuki Motor) 等大企業遍布緬甸汽車製造、食品、服裝和電信等行業。大和證券 (Daiwa) 參與了

⁷⁰ 耗資 36 億美元的中資「密松大壩」就引起周邊民眾長期的抗議，隨後工程暫停，多次談判後仍未恢復。

仰光股市的創建。過去十年，日本為緬甸提供了 100 億美元貸款，日本企業投資了 20 億美元（尼古拉·法網，2021）。

住友商事、三菱商事和丸紅等日企在 2013 年後，就在緬甸迪拉瓦(Thilawa)經濟特區設立工業區；KDDI 和住友商事的合資企業，也和緬甸電信業者合作，經營當地業務；另外，永旺集團推動當地商業設施開發，大和總研和日本交易所集團也參與了緬甸證券交易所的運營。日資企業在這些產業的投資，短期內很難立即中斷，最有可能是暫緩，等待緬甸政局回復平靜（自由時報，2021a）。

（三）東協國家對軍政府態度分歧

相較西方民主國家嚴厲的譴責，但是東協成員國並沒有譴責這場軍事政變。只是由東協成員國輪值主席國（汶萊）在 2 月 1 日發表四項聲明，（一）東協成員國密切關注緬甸的發展；（二）強調《東協憲章》的宗旨與原則：遵守民主、法治與善治，保護並尊重人權與基本自由；（三）重申東協成員國的政治穩定對於建立一個和平、穩定、繁榮的東協共同體至關重要；（四）呼籲雙方在符合緬甸人民的意志與利益下，進行對話、和解並盡快恢復正常（陳尚懋，2021b）。

東協國要求緬甸新政府遵守「東協憲章」(ASEAN Principle)，包括：「堅持民主、法治和善治、尊重和保護人權和基本自由的原則」。聲明鼓勵「根據緬甸人民的意願和利益，尋求對話、和解和恢復正常狀態」(新新聞，2021)，但是聲明中沒有提到東協會採取任何行動讓緬甸回歸民主。

東協成員國的反應卻呈現分歧：越南與寮國並未特別做出回應；馬來西亞、印尼、新加坡都表示嚴重關切，呼籲緬甸各方進行對話以解決爭端，並要求舉行外長會議以維持區域穩定；柬埔寨、菲律賓與泰國則將政變定調為緬甸內政，不便干預，此舉也被批評為默許政變。

過去東協秉持著不干預他國內政的「東協模式」(ASEAN Way)，在 2008 年正式實行的《東協憲章》，以及 2015 年上路的東協共同體之後，似乎已經開始出現變化。這項聲明始終沒有收到緬甸新政府的回應，東協國家在 10 月 6 日東協以緬甸未遵守協議擬拒邀緬甸參加東協峰會（中央社，2021）。

伍、國際經濟制裁效果有限

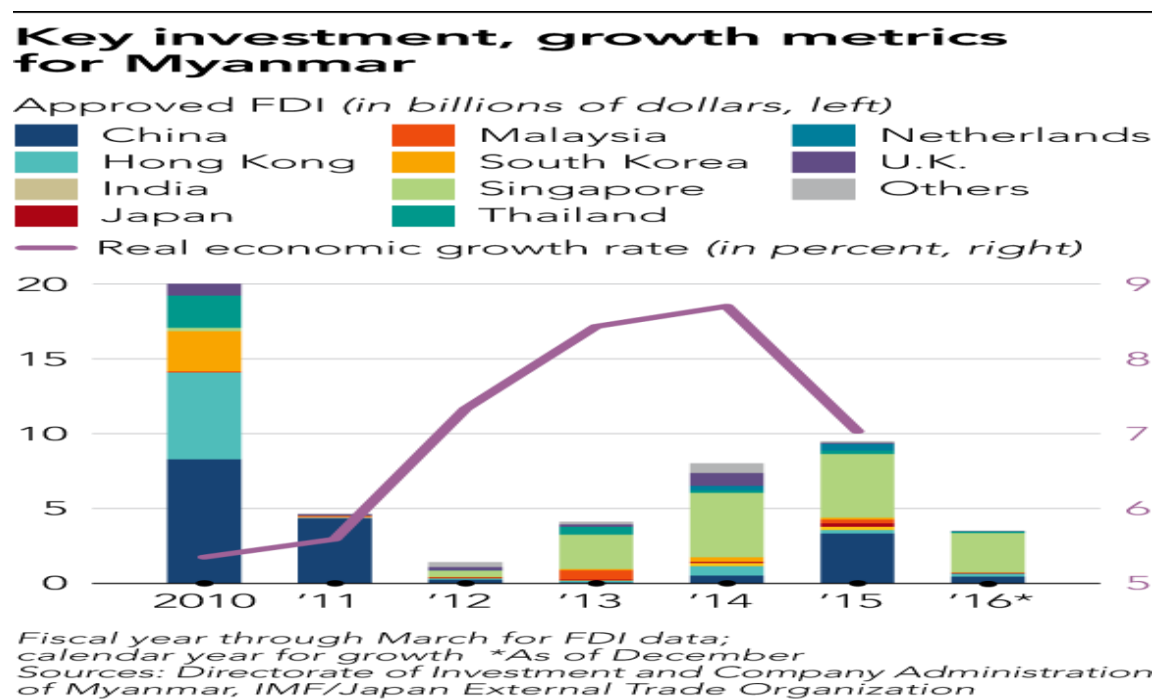
美國總統拜登，2 月 2 日美國國務院正式認定緬甸發生軍事政變將暫停援助。拜登的執政團隊，或許對中國，對歐洲，對中東局勢比較理解，緬甸軍事政變或許是拜登國安團隊第一道要面對的國際外交難題。

緬甸政變後，拜登親自發表聲明譴責，並暫停對緬甸的援助，同時針對與緬甸軍方有關的 10 位人士，包括政變首腦敏昂萊與代理總統敏瑞等，以及這三家

公司與緬甸軍方在美國的資產都遭到凍結，包括：緬甸紅寶石企業（Myanmar Ruby Enterprise）、緬甸帝王翡翠公司（Myanmar Imperial Jade Co）與 Cancri 寶石與珠寶公司（Cancri Gems and Jewellery Co）等（陳尚懋，2021b）。

在國際方面，西方多國向緬甸軍方施壓，法國石油集團道達爾（Total）與美國能源公司雪佛龍（Chevron）決定暫停在緬甸的合資企業供應現金，避免款項流向緬甸軍政府，以此回應人權組織的訴求。日本第二大的啤酒公司麒麟控股（Kirin Holdings Company, Ltd.）也在國際輿論下被迫宣布與緬甸經濟控股有限公司（MEHL）終止合作關係（鉅亨網，2021）。

「日本經濟亞洲評論」（Asia Nikkei）調查 2010 年到 2016 年這段期間，各國對緬甸的「直接投資」（FDI）比例長條圖（圖一），可以看出 2010 年中國、香港、韓國與荷蘭對於緬甸的投資佔所有國外直接投資的比例最高，2011 年只剩下中國，2012 年是最緬甸局勢最動盪的一年，外資幾乎都離開緬甸，直到 2012，2013，2014 年新加坡大舉投資緬甸，2015 年中國推動一帶一陸倡議，中國也隨新加坡投資緬甸。2015 聯邦選舉議會選舉後，並沒有如預期帶動更多的外資投入，只有新加坡持續投入緬甸。新加坡是 2013-2016 直接投資緬甸最多的國家。



圖二、各國直接投資緬甸市場的比例長條圖（2010-2016）

<https://asia.nikkei.com/Economy/Myanmar-s-FDI-rush-recedes>

緬甸軍政府不太在意美國等西方國家的經濟封鎖。根據緬甸官方自 1988 年

起統計，截至 2019 年 8 月底止，全球計有 49 個國家投資緬甸，其中新加坡累計共有 312 件投資案，投資金額達 221 億美元，居緬甸第 1 大外資資金來源國。新加坡對緬甸投資以運輸、通訊、不動產、能源及觀光業等產業為主。2017-2018 財政年度雙邊貿易達 39 億美元，新加坡亦為緬甸主要貿易夥伴。緬甸與新加坡投資促進及保障協定係該國對外洽簽第 12 個投資促進及保障協定，另查緬甸刻正與香港洽談簽署投資促進暨保障協定中（駐緬甸經濟文化辦事處，2019）。

根據緬甸全球新光報報導，緬甸投資暨公司管理局（DICA）的統計顯示，上個財年（2020-21 年），14 家新加坡上市企業為緬甸帶來了 4.29 億美元的投資，其中包括現有企業的增資。新加坡企業主要投資於城市開發、房地產、電力及製造業。在 2020-21 財年，緬甸吸引 48 家企業的外人直接投資（FDI）逾 37.9 億美元，包括現有企業的增資及迪拉瓦經濟特區的投資。其中某家英國上市的企業帶來 25 億美元的巨額投資，成為緬甸最大的 FDI 來源。

日本是 2020-21 財年第二大投資國，3 個項目的投資估計為 5.19 億美元，新加坡排名第三。汶萊、中國、泰國、印度、馬來西亞、韓國、越南、馬紹爾群島、薩摩亞、香港及台灣的上市企業也在今年進行了投資。先前幾年，新加坡是緬甸最大的外國投資者，2019-20 財年吸引 18.5 億美元的 FDI，2018-19 財年吸引了 24 億美元。此外，新加坡在 2020-21 財年向緬甸投資 4.29 億美元，也成為迪拉瓦經濟特區的第二大外國投資者，僅次於最大投資者日本（經濟部國際貿易局，2021）。

相較之下，美國和西方國家對緬甸的經濟制裁的力道遠不如外界預期。緬甸在國際地緣政治坐落在中國西南邊陲，鄰近南亞印度，當美國等西方國家採取經濟制裁或封鎖，緬甸自然往中國靠攏，這絕非美國所樂見。

如果拜登援例祭出經濟制裁，就會讓軍政府縮手嗎？當美國祭出經濟封鎖，美國援助離開緬甸，是否意味著新加坡等國也要撤離？其他國家的資金是否趁美國離開時進入緬甸？對緬甸進行經濟封鎖，可憐的只是到百姓，對軍政府影響實在有限。

參考文獻

一、中文

中央社，2021，〈批緬甸未遵守協議 東協擬拒邀緬甸參加峰會〉，2021 年 10 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202110060298.aspx>，查閱時間:2021/12/20。

司徒宇，2017，軍人勢力對緬甸新政局的影響：「式微」或「延續」？全球政治評論，第五十八期（2017）No.58 頁 71-96。

尼古拉，2021，〈緬甸軍事政變 日本企業無動於衷？〉法廣- 時事與新聞直播-RFI - 法國國際廣播電台，2021/2/14，

<https://www.rfi.fr/tw/%E7%B6%93%E8%B2%BF/20210224-%E7%B7%AC%E7%94%B8%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E6%94%BF%E8%AE%8A-%E6%97%A5%E6%9C%AC%E4%BC%81%E6%A5%AD%E7%84%A1%E5%8B%95%E6%96%BC%E8%A1%B7>，查閱時間:2021/12/20。

自由時報，2021a，〈近年大力投資緬甸 日企這下尷尬了〉，2021 年 2 月 2 日，

<https://ec.ltn.com.tw/amp/article/breakingnews/3429457?fbclid=IwAR1emZ6T7vHYOZIU1ePrqNQ2vWOYv8lvT6pZdBaiuXxuiO1s-lt5od3WPxE#%EF%BC%9A~%EF%BC%9Atext=%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E8%B2%A1%E7%B6%93-,%E8%BF%91%E5%B9%B4%E5%A4%A7%E5%8A%9B%E6%8A%95%E8%B3%87%E7%B7%AC%E7%94%B8%20%E6%97%A5%E4%BC%81%E9%80%99%E4%B8%8B%E5%B0%B7%E5%B0%AC%E4%BA%86...,-2021/02/02>，查閱時間:2021/12/20。

自由時報，2021b，〈緬甸鎮壓加劇！民眾提「保護責任」呼籲聯合國出手〉，2021/03/02，

<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3454283>，查閱時間:2021/12/20。

洪博學，2021，〈【台灣看天下】中共的緬甸策略〉，2021 年 2 月 23 日，

<https://tw.news.yahoo.com/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%9C%8B%E5%A4%A9%E4%B8%8B-%E4%B8%AD%E5%85%B1%E7%9A%84%E7%B7%AC%E7%94%B8%E7%AD%96%E7%95%A5-025500643.html>，查閱時間:2021/12/20。

孫采薇，2015，「緬甸式」民主化:正當性、政權轉移、與政治改革，問題與研究；54卷4期（2015/12/01），頁P123-151。

陳尚懋，2021b，緬甸政變的政治經濟分析，探索與展望，中華民國103年3月，頁25-31。

新新聞，2021，〈《緬甸政變》美國考慮恢復全面制裁，中俄拖延安理會譴責行動〉，2021年2月3日，
<https://www.storm.mg/article/3448893?page=2>，查閱時間:2021/12/20。

楊昊，2015，戒律式民主的脆弱轉型:緬甸2015年國會大選的意義，問題與研究，54(4)，2015，頁153-161。

經濟部國際貿易局，2021，〈新加坡在2020-21財年向緬甸投資4.29億美元〉，2021/10/25，
<https://info.taiwantrade.com/biznews/%E6%96%B0%E5%8A%A0%E5%9D%A1%E5%9C%A82020-21%E8%B2%A1%E5%B9%B4%E5%90%91%E7%B7%AC%E7%94%B8%E6%8A%95%E8%B3%874-29%E5%84%84%E7%BE%8E%E5%85%83-2420745.html?fbclid=IwAR2MdVTmrJYGPdN3o3FPXJ-9fel9S-rjwFjpVY4ilWYwWVVHmyDP-h3gYWk>，查閱時間:2021/12/20。

經濟部駐緬甸台北經濟文化辦事處，2021，〈緬甸皎漂深水港計畫已簽署現場初步勘察協議〉，2021/09/23，
<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1/?id=7849600&iz=6>，查閱時間:2021/12/20。

鉅亨網，2021，〈《緬甸政變》合資對象與軍方關係密切 日本麒麟要求MEHL撤資〉，2021/02/05，<https://news.cnyes.com/news/id/4566117>，查閱時間:2021/12/20。

駐緬甸經濟文化辦事處，2019，〈緬甸與新加坡簽署投資促進及保障協定〉，

2019-09-26 · <https://www.taiwanembassy.org/mm/post/2408.html> ·
查閱時間:2021/12/20。

聯合國，2020，〈「聯合國密切關注緬甸大選 呼籲確保選舉和平、有序、可信」〉，詳見聯合國新聞，2020 年 11 月 6 日，
<https://news.un.org/zh/story/2020/11/1071072>，查閱時
間:2021/12/20。

二、英文

AAPP, 2021, Daily Briefing in Relation to the Military Coup. AAPP. 2021-10-28 [2021-06-26]. <https://aappb.org/?cat=109> (Accessed on December 20, 2021)

AFP, “Myanmar President Thein Sein Says Election is ‘Result of reform’ , Vows Smooth Transfer of Power,” ABC News, November 15, 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-11-15/myanmar-president-vows-smoothhandover-after-suu-kyi-poll-win/6942906> (Accessed on December 20, 2021)

ANFREL, 2021, JOINT STATEMENT: DOMESTIC ELECTION OBSERVER GROUPS SAY 2020 MYANMAR POLLS RESULTS CREDIBLE, CALL SUPPORT FOR PEACEFUL POWER TRANSITION,
<https://anfrel.org/tag/peoples-alliance-for-credible-elections/>
(Accessed on December 20, 2021)

Thant Myint-U., 2021. Myanmar’ s Coming Revolution What Will Emerge From Collapse? July/August 2021, Foreign Affair.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/burma-myanmar/2021-06-11/myanmars-coming-revolution?fbclid=IwAR0MLHXhH5saOhjCxxD0sP4CdURZDdhXEtehbfxJuPnz2uJHltKESZ1-gw>, (Accessed on December 20, 2021)

國防軍與緬甸的民主轉型

陳建甫

淡江大學一帶一路研究中心主任

壹、軍事政變後緬甸的處境

緬甸已經成為最近舉行自由選舉，但是政治民主歷程遭受嚴重逆襲的國家，同時因民族武裝暴力加劇後，緬甸少數民族的難民潮將湧入鄰國中國、印度和泰國。但是諷刺的是，發定軍事政變的緬甸軍政府仍然擁有天然氣和採礦業的收入，軍資企業集團或許會遭受影響，與每年均政府軍備預算 25 億美元相比，國際的經濟制裁對軍政府並沒有多大的影響。

翁山蘇姬被全民盟作為選舉的招牌，周邊圍繞開放國內市場，中緬經濟走廊沿線，毒品與土地開發商的利益團體與支持者。基於緬族民族主義，翁山蘇姬為緬甸軍方在造成羅興雅大逃離辯護，即使在國際遭受人權團體指責，在選舉中卻是緬甸民族主義與挑動民粹主義的最大受益者。全民盟以選舉大勝為由，不再願意接受軍方的最後通牒，也為日後的軍事政變付出致命的代價。

2021 年軍事政變，提醒國際社會更開放的市場與經濟成長不會改變緬武裝部隊的想法。在持續流血和鎮壓媒體以及記者的情況下，全面內戰的可能性急劇升高，連「克倫民族聯盟」(KNU) 也宣布聲援抗議者，克倫民族聯盟發言人聲明表示：「我們已經正式宣布，克倫民族聯盟不僅支援抗議軍事政權的示威群眾，而且還支援參與公民抗命運動的公務員。」並對軍隊發動襲擊 (Myanmar NOW. 2021)。

隨著軍政府與抗議群眾僵局的持續，緬甸的經濟正面臨崩潰的困境。普通家庭所依賴的行業（例如旅遊業）已經崩潰，其他收入來源（例如海外匯款）也已經崩潰，2019 年海外勞工賺取的匯款總額高達 24 億美元，但在全球 COVID-19 疫情流行期間，前往海外的農民雇工幾乎停擺，連帶有超過 100 萬人就業機會的服裝加工廠也停工 (Thant Myint-U, 2021)。

國際人權組織已經警告，因失業、罷工、特別是金融部門的罷工、讓央行不願或無法提供額外流動性以及信心普遍崩潰而陷入癱瘓。經濟困境讓極端貧困人口大增，COVID-19 大流行也讓醫療保健系統徹底崩潰。

貳、誰是緬甸真正的掌權者

2016 年 8 月 12 日《伊洛瓦底》雜誌在刊登的評論 “Who is the Head of the Country?”，明白指出，現今的緬甸是一個由「國務顧問」—翁山蘇姬與「國防軍總司令」—敏昂萊所共同治理的國家 (Lawi Weng, 2016)。

翁山蘇姬，備受國際社會關注，又擁有廣大民意的支持，有國民女神「素媽媽」的稱號，全民盟贏得 2016 年聯邦議會的選舉，具備完整的正當性與合法性。翁山蘇姬和將軍們有著共同的保守價值觀，包括尊重年齡、自律和佛教機構，並擁有相似的民族主義世界觀。他們一致認為西方對驅逐羅興亞人的反應是不公平的。

2019 年 12 月 11 日，由翁山蘇姬率領代表團，在「國際法庭」(The International Court of Justice) 上反駁陳述。雖然承認在清剿行動中，存在軍方失控的「個案悲劇」；但面對「種族滅絕」指控，緬甸代表團堅決表示：羅興亞人口百萬，「即使死了一萬人，也未能構成『完全消滅此族群』的意圖」，更不用說緬甸一直與孟加拉商談「接回難民」，怎會意圖「種族滅絕」？並指出若開邦軍事鎮壓，是『反恐制暴』的必要回擊 (轉角國際，2019)。

當國際會關注美國川普與拜登總統選舉人投票時，軍方有計畫的策動下這場政變。不管是總司令敏昂萊憂慮在 2021 年 6 月強制退休後會失去重大經濟利益，或是國際法院調查針對武裝部隊領導人的種族滅絕指控的案件，被引渡接受反人類罪的審判 (聯合國，2018)、或是因軍民關係日益緊張是可能發動政變的原因之一，但最重要的因素是 2020 年 11 月的選舉。對於將自己視為緬甸主要政治參與者的軍隊來說，全民盟贏得 83% 的席位和超過 60% 的民眾選票，是一種難以想像和無法承受的震驚。

緬甸國防軍是世界上唯一一支自二戰以來一直在不停戰鬥的軍隊：先是對抗英國，然後是日本，在獨立後，還對抗 1950 年代由美國支持逃離中國到滇緬邊境的國民黨軍隊，對抗 1960 年代由中國支持的共產主義勢力、毒梟以及追求民族自決的武裝力量。1970 年代以來，大部分戰鬥僅限於高地，軍隊在那裡成為對少數民族實行中央統治的佔領軍。但時軍隊也會深入伊洛瓦底江河流域的城市鎮壓異議人士。

16 世紀以來歐洲人用 Burma 來表示伊洛瓦底江河谷周圍地區的地理與人們。從 1948 年吳努擔任總理的時代，就開始以緬族為國族主義之核心，強化以緬甸語、信奉佛教種族的國族認同。在 1989 年，軍政府下令將國名由 Burma 改為 Republic of the Union of Myanmar，簡稱 Myanmar。軍政府表示，Burma 具有種族主義色彩，只代表緬甸境內佔多數的緬族 (Burman)，並沒有考慮到其他少數民族，改成後就不會有獨厚緬族的疑慮。建立以緬族主義為核心的

緬甸是一多元族裔的國家，主要是以 68% 的緬族和少數民族所組成，包括撣族 (9%)、克倫族 (7%)、若開族 (3.5%)、華人 (2.5%)、孟族 (2%)、克欽族 (1.5%)、克耶族 (0.75%) 以及其他原住民民族 (4.5%)，此外還有印度人和孟加拉人移民等 (1.25%)。但緬甸國防軍一直是保衛 68% 緬族人的戰鬥實體，肩負保護緬族主義的戰鬥武裝力量，不斷增購中國與俄國的作戰飛機、無人機和火箭炮。國防軍不僅受憲法保障賦予四分之一的席位，還有可以任命民政 (警察)、國防與邊防部長的權利。國防軍的預算不受聯邦議會的監督，也沒有任何政黨可以抗衡，只聽命國防軍高階軍官的領導。

自 1962 年軍事政變以來，緬甸軍隊便進入行政部門，並主導緬甸的國家發展計畫。2011 年登盛 (Thein Sein) 就任緬甸總統後，雖實施一連串改革開放政策，但實際上，仍然以軍方力量控制國家各個層面 (國會機構、行政體系、媒體輿論)，緬甸軍事威權的本質並未徹底轉變。

軍方認為必須參與緬甸的政治，因為緬甸軍方被不斷地被告誡緬甸狀況尚不穩定。從 1948 年獨立以來一直與追求民族自決或獨立以及共產主義叛亂分子作戰。有超過 17 個非國家民族武裝組織 (Ethnic Armed Organizations · EAO)，雖然目前大多數暫時停火，但是在 2010 年至 2012 年爆發緬甸邊界衝突、克欽衝突、克倫衝突、2015 年在果敢也發生軍事衝突，在 2016 年 11 月緬甸由北部少數民族地方武裝克欽獨立軍 (KIA)、若開軍 (AA)、德昂民族解放軍 (TNLA)、緬甸民族民主同盟軍 (MNDAA) 組成的「北方聯盟」(Northern Alliance) 開戰。

2016 年 11 月下旬至 12 月初，緬北聯合陣線在木姐、勐古、棒賽、南坎和貴概等地與緬甸國防軍發生了激烈的軍事衝突。2019 年 8 月 15 日，緬北聯合陣線襲擊緬甸國防軍一所軍事學院，造成 12 人死亡。截至 8 月 23 日，緬北戰事已造成 19 人死亡，2000 多人逃離。。

軍方也與西部激進羅興雅聖戰者恐怖主義組織作戰。如果站在緬甸政府立場，羅興雅是恐怖主義組織，但站在羅興雅人立場，他們是民族自決團體。羅興亞人衝突是指 1948 年緬甸獨立後開始的聖戰者恐怖主義運動，目標是把若開邦靠近孟加拉一方羅興亞人居住區併入新成立的東巴基斯坦。羅興亞人主要是移居緬甸的孟加拉穆斯林，因為宗教、文化及種族差異，被緬甸政府拒絕承認及接納為國民，亦不享有公民權利。緬甸一直希望把他們強行遣返孟加拉國，而孟加拉國亦遣返大量難民到緬甸，鄰國泰國及馬來西亞亦拒絕接收他們 (李若寧，2017)。

國防軍發動對少數族裔武裝勢力的戰鬥成就不僅被媒體美化，也被多數緬甸民眾所歌頌，連翁山蘇姬都必須站在國防軍這邊譴責暴力與衝突。軍方也加入由「利益相關方」(Stakeholders) 所發起政治對話機制，包括政府，軍官，議會成

員，EAO 政黨。這項政治對話讓軍方很難接受，過去視為敵人要監控的反軍政府或要殲滅的民族武裝組織領袖，在會議桌上談國家發展計畫或談停火協定。

緬甸民主改革雖然不斷地在進行，也有一定的成效，但軍方並未參與改革或被排除於改革，或因為保留許多權力、不受監督而成為某種體制外的權力主體。甚至，他們也不想參與改革。緬甸的民主改革忘記把軍隊拉進來民主改革浪潮中。莫維拉 (2019) 描述政府，軍隊和民族如何參與政治對話的方式。雖然某些妥協被視為成就，但巨大的僵局和困境仍然是未解決的問題。在和平進程中，軍方勢力其他參與者的作用更大。連 EAO 代表也認為他們正在面對兩個政府 (文人政府與軍方勢力)，很難得到衝突的解決方案。

參、集軍事、政治、經濟三合一的國防軍

在 1960 年代，尼溫 (Ne Win) 軍政府將企業給國有化，讓緬甸經濟陷入蕭條，與世界其他經濟市場脫離。1988 年盛倫因 8888 民主運動黯然下台，政權交給文人政府，同年 9 月蘇貌 (Saw Maung) 又發動政變奪取政權，1992 年丹瑞 (Than Shwe) 接管軍隊之後，全面滲透緬甸的經濟層面，嚴控國家企業。為了取得以緬族為主的民眾支持，他改弦易轍，摒棄尼溫時代的「緬甸式社會主義道路」，並開始鼓勵私營企業、對外貿易和外國投資。卻遭受西方國家實施經濟制裁，以聲援新生的民主運動。

1990 年代在軍政府與當地民兵達成停火協議的地區非法毒品集團猖獗，木材和採礦 (尤其是玉石開採) 為緬甸軍方、民兵領導人及其商業夥伴帶來豐厚的利益，隨後大筆資金炒作仰光大都市的房地產，讓房價上漲至數百萬美元。直到 2008 年，緬甸西部發現海上天然氣田，每年為軍政府提供超過 30 億美元的資金，透過外匯操作賺取高額的匯差收益 (Thant Myint-U, 2021)。雖然非所有軍官都積累大量財富，但透過權力來轉化成財富已經是緬甸公開的秘密。

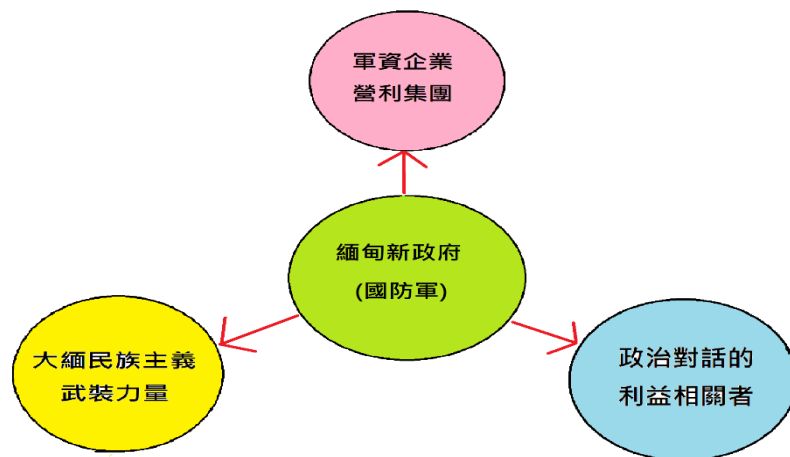
丹瑞在訂定緬甸朝向民主發展路線圖時，希望高階軍官加入由軍方成立的鞏發黨，擔任聯邦議會的議員，或在逐漸開放的經濟市場裡成立軍資 (榮民) 企業，透過權力與金錢來攏絡與他同輩的軍官團，更提拔年紀比他們年齡小 20 歲的「隔代接班人」敏昂萊，希望透過隔代接班制度，讓與登盛同一批的軍人不再有機會成為另一專制獨裁的軍頭。這些政治措施與經濟的誘因成就了 2010 到 2015 年緬甸民主轉型的重要基石。

2013 年，登盛總統訪問美國時就明白表示，軍方在未來仍會扮演「特殊的角色」(Gearan, 2013)。除了憲法保障的席位外，軍方勢力更深入各項產業的控制。根據「全球目擊」(Global Witness) 估計，光是軍方擁有的玉石開採行業的公

司在 2013 年和 2014 年的官方玉石，也就是緬甸玉的銷售額就超過了 10 億美元，還估計緬甸 50%至 80%的玉石是走私到中國的（費拉羅，2021）。

聯合國人權委員會（United Nations Human Rights Council）在 2019 年 8 月公布的報告書提到，「緬甸經濟控股有限公司」（Myanmar Economic Holdings Limited, MEHL）及「緬甸政府後勤部所屬的緬甸經濟公司」（Myanmar Economic Corporation）都是緬甸國防軍的「軍資企業集團」（Military Conglomerates）（Rim Sokvy, 2021）。

例如 MEHL 的事業範圍包含農業、礦業、不動產、珠寶、金融、保險等，不僅就供應民間消費市場的基本商品和服務，還僱用數千名文職和軍事人員，同時也控制著房地產、酒類、煙草和自然資源等利潤豐厚的行業，公司股東名冊詳記地方司令部及部隊名稱，讓數十萬退伍軍人能獲得利益（費拉羅 2021）。



圖二、國防軍集政治對話利益相關者、大緬民族主義武裝力量與軍資企業營利集團

肆、軍方發動政變的迫切性

如果國防軍是緬甸真正的掌權者，為何會選在聯邦議會開議前，宣布國家進入緊急狀態？根據 2015 年的選舉經驗，軍方會站在贏得選舉的一政黨，持續執政保有既得利益。究竟國防軍與全民盟之間，甚至翁山蘇姬之間，發生什麼意見或路線的分歧，逼的國防軍要選擇頒布緊急命令？

基本上，軍方的利益是分歧的。軍方預期未來只能藉由對各民族武裝組織戰爭換取生存空間，在聯邦議會要面對過去監視的反對陣營與要殲滅的各民族武裝團體代表，也無法跟退休軍官掌握軍資企業與在開放市場初期賺取大幅利益。軍方很難如過去介入緬甸國家發展與經濟政策，於是採取激烈手段。總司令敏昂萊在憂慮即將被利用完畢退休，默許或可能被底下軍官抬上檯面發動政變。

翁山蘇姬是一個尊重倫理、講究輩分的領袖，政變前可能低估敏昂萊總司令政變的可能性。總司令敏昂萊現年近 65 歲，2021 年 7 月即將退休⁷¹，憂慮辭去軍事總司令的職務後將陷入危害人類罪的指控。根據聯合國人權理事會 2018 年 8 月發布的聲明，緬甸的高級軍事將領，包括總司令敏昂萊大將，必須因在若開邦北部的種族滅絕而受到調查和起訴，以及至於若開邦、克欽邦和撣邦的危害人類罪和戰爭罪（聯合國，2018）。

「國際特赦組織」（Amnesty International）指出敏昂萊對緬甸經濟公司（MEC）和緬甸經濟控股有限公司（MEHL）這兩個軍事集團擁有最終控制權，允許最高軍方從中獲利。從 2010 年到 2011 年，敏昂萊從 5,000 股合資企業中獲得了 250,000 美元的利潤。他的兒子和女兒在緬甸擁有一家獨家大型企業。但是當全民盟贏得 2020 大選之後，並沒有為即將退休的敏昂萊安排新職（Rim Sokvy，2021）。

國際社會對於緬甸軍官團的想像大概停留在西方電影「以愛之名--翁山蘇姬」，認為緬甸軍官是迷信、無知和貪婪的性格，其實在緬甸軍官團裡面的培訓相當的紮實，而且擔任軍職是一個薪水不錯的好職業，他們會抱怨文職行政人員偷懶，沒有辦法保家衛國。軍官的養成是一個漫長道路，且必須建立戰功才可以升格。

緬甸國防軍自認東南亞最強大的武力，在過去歷史中，緬甸軍多次打敗泰國軍，甚至擊敗清國軍隊，是一支具有實戰經驗、戰功彪炳、值得驕傲的軍隊。但是在緬甸的民主轉型過程中，軍方的光榮感逐漸被淡忘，其利益逐漸被限縮，再加上，贏得選舉的全民盟的正治菁英，並不積極回應軍方所提出的選舉舞弊事項，更醜化軍隊的要求是反民主的政治障礙。

國防軍軍官團並沒有機會像已退休軍官一樣，因市場開放獲得經濟利益。資本市場開放之後，軍隊原有的壟斷的權益，陸續遭受到外資企業或新權貴集團的侵犯。2019 年能源部招標 5 項共計 1,040 兆瓦的緊急電力計畫，結果全部被中資企業投得。其中與國企「中國中車」（CRRC）關係密切的香港上市公司偉能集團贏得 4 項招標，「國能源建設集團」（CEEC）獲得第 5 個發電站的開發案。在太陽能電廠的招標工程，總容量為 1,060 兆瓦，最後中資及其關係企業標到了 28 座太陽能電廠，一座則交給德國公司負責。這兩個能源招標共計 2,000 多兆瓦，大約是緬甸旱季總發電量的三分之二。

中資企業連結地方資本成為緬甸新興的權貴集團，深入電力、能源與土地開

⁷¹ 緬軍中將苗佐登於 2 月 4 日簽署取消敏昂萊及其副手年齡限制，卻沒有設定一個新的退休年齡限制，敏昂萊可以繼續留在他的職位上，直至他被推翻或自願下臺。果趕新聞網，2021-05-21，<https://www.163.com/dy/article/GAI0UKKK0515M9K0.html>

發計畫，例如：「中信集團」(China International Trust Investment Corporation , CITIC Group) 在「皎漂港」(Kyaukpyu) 經濟特區及中緬經濟走廊沿線的城市土地與地產公司開發商，透過金錢增加在政治與選舉的影響力（經濟部駐緬甸台北經濟文化辦事處，2021）。⁷²

在 2015 年選舉後，緬甸軍方在以和為貴的情況下與全民盟分享權力。曾透過東協或其他組織，雙方坐下來進行和談。2020 年大選獲勝，全民盟核心領袖忽略了安定政局，進行資源與權力的重新交換。大選後到政變之前，原本有兩個月安撫軍方的時機，就在彼此猜忌下錯過。

全民盟的核心成員，究竟是缺乏政治智慧？還是覬覦當軍方勢力被排除後，會有更多的土地、經濟和投資的機會。這些既得利益者，包括在開放所帶來的經濟利益退休軍官們，在選舉前已經紛紛表態支持翁山蘇姬與全民盟。還是誤判 2020 年選舉大勝可以一次瓦解軍人在聯邦議會的勢力。據傳聞在 2020 年實的 1 月 28、29 日，軍方仍在尋求與翁山蘇姬政府的對話，但遭到已讀不回(陳尚懋，2021a)，可能導致軍方強行發動政變。

伍、緬甸政局未來的可能發展

2021 年這場軍事政變讓翁山蘇姬的民主光環殞落。軍政府利用的翁山蘇姬「人權民主明星」的高人氣，讓西方看到緬甸，如預期也為緬甸帶來一波經濟成長。但是翁山蘇姬在維護軍政府屠殺羅興亞人罪刑時，讓國際人權組織所唾棄。在緬甸的民主政治發展中，翁山蘇姬扮演非常珍貴的精神象徵，但執政後卻無法改變軍人所操作的政府體系。翁山蘇姬的光芒只能留在歷史記憶，全民盟的年輕世代與政治領袖，是否能取代翁山蘇姬，帶領緬甸繼續往前走，才是值得未來關切的焦點。

過去國際民間社運團體會以寫信到緬甸軍政府的方式，關切政治犯遭受不公平對待。國際觀選組織也發起「緬甸：停止政變，讓選舉法庭做他們該做的事情」的聯署，希望軍方停止政變，以憲法與選舉法中所賦予的「選舉法庭」去解決選舉爭端的機制。就像鞏發黨提出選票違規事項，這是所有政黨可以質疑選舉結果的合法權利。「緬甸聯邦選舉委員會」(Union Election Commission , UEC) 也已經收到 287 項投訴，其中有 174 項投訴成功，正要進行調查。但是，政變已經發動，這些選舉爭議的舉措根本無法讓政變停止 (陳建甫，2021a)。

⁷² 中國中信集團 (CITIC Group) 宣布，中信集團緬甸港口投資有限公司已以客戶端身份，與得標者 (中信建設與中國交通建設公司子公司 CCCC FHDI 所組成的聯盟) 簽署協議，

抗議者和軍隊之間的鬥爭將是一場意志之戰和拔河比賽。抗議團體認為需要改革憲法，並將軍隊從政治中清除，但是政變卻讓軍隊能夠持續政府運作，並保持其核心利益。但是，抗議初期，也有躲藏起來的文職政府表示願意跟軍政府分享權力，並承諾在未來實現實質性自治的聯邦國家。這些自稱為民族團結政府的平行文職政府，不僅阻礙外界評估緬甸人道主義危機的程度，也延緩究竟要採取哪些適當的應對措施（費拉羅，2021）。

2021 的軍事政變是否也會為緬甸政治發展帶來新的機會？鄰國泰國，年輕世代發動不服從運動，是否會成為下一波推動緬甸民主化的風潮？年輕人世代會使用網路，在人手一機的在自媒體時代，軍方媒體的戒嚴與管制似乎很難完全封鎖這個國家。年輕世代是否願意挺身而出，不是只在網路鍵盤上革命，必須從網路世界中走出來，勇敢地跟軍政府對抗。

2020 年 3 月，全民盟曾在聯邦議會發動修憲案投票，包括總統資格限制以及削弱軍隊政治權利在內的十餘項提案，但全數遭到否決。選舉前許多民調都指出，全民盟會在選舉中獲得絕對多數優勢，選舉結果也證實執政黨無需要再倚賴軍方支持的鞏發黨，但是 2020 年民盟所贏得票數與席位，仍然不足以撼動軍方在聯邦政府的席位，也無力推動修憲案（陳建甫，2020）。

陳尚懋（2021b）以驅逐翁山蘇姬為前提，指出未來緬甸軍方的兩種選擇，第一種是將翁山蘇姬驅逐出境，正式將其影響力完全排除於緬甸境外。翁山蘇姬可以說是緬甸民主與人權的代表性人物，最有可能的作法就是如同泰國之前處理前總理盈拉（Yingluck Shinawatra）的作法，默許其潛逃出境，釋放些許善意將有助於軍方與國際社會和解；第二種在移除翁山蘇姬於國內的影響力之後，接下來就可以效法泰國透過不公平的制度徹底移除反對派的挑戰力量，例如：透過司法途徑解散全民盟，然後修改一部對軍方完全有利的憲法（陳尚懋，2021a）。

未來緬甸政局要如何發展？第一項是「維持常態」（business-as-usual）或者「無意外」（surprise-free），也就是延續目前狀態的情節。⁷³敏昂萊總司令與緬甸軍方頂住國際壓力，對內採取過去武力鎮壓的模式，掃除或吸納全民盟年輕世代的政治菁英，積極培植鞏發黨的勢力，如期地在一年後，再宣布選舉日期，繼續躲在政幕後，維持四分之一席位的政治影響力。這項情節對緬甸軍方穩定政局最為有利，卻可能對緬甸的民主歷程造成停滯。

⁷³「藍德公司」（RAND）孔恩在「情節分析」（Scenario analysis）中的歸納三種未來可能情節，分別是：延續目前狀態的情節、最佳狀況的情節、最糟糕也最不願意看到的狀況情節，Kahn & Wiener（1967）。

為確保不會重蹈泰國 2006 年第二次政變的覆轍⁷⁴，緬甸軍方此次奪權相信應會超過原先承諾的一年時間，直到所有的政經制度重整皆已到位，並確保能贏得下次大選為止。陳尚懋 (2021b) 指出但軍政府在這段期間必須面臨的挑戰也不小，包括：(1) 軍方是否能交出比翁山蘇姬政府更亮眼的成績單？尤其是在經濟發展方面 (2) 緬甸渴望改變的年輕 Z 世代往後的抗議力道絕對會越來越大；(3) 通訊科技的發達讓緬甸政府在進行網路控制時的難度增加；(4) 軍政府是否能抵擋國際壓力？。

第二項是最佳狀況的情節，就是如果情節中的各種假設事事順利，組織的管理有方，天時地利人和等最理想的狀況。敏昂萊總司令直接脫掉軍服成立自己的政黨，循著泰國總理「帕拉育」(Prayut Chan-o-cha) 模式，歷經五年多的軍事統治，於 2019 年透過對其有利制度設計，藉由不民主《憲法》而當選總理。藉由軍事政變轉為政黨領袖，加上四分之一的軍方席位，足以成為聯邦議會多數黨領袖，持續執政。這項情節對緬甸軍方最有利，卻讓緬甸的民主化發展後退。

在敏昂萊致函泰國巴育總理的信中，列舉 9 點說明此次大選並不自由也不公平，且強調因為軍方在 2008 年制定的《憲法》才有後來緬甸的民主改革，要求泰國政府支持緬甸軍方鞏固民主進程。敏昂萊由於個人的政治野心，也被解讀為希望在經過軍事統治後舉行大選後擔任總統。

這項情節對緬甸民主化發展無疑是投入更多的變數。萬一敏昂萊所領導的政黨還是跟之前的鞏發黨一樣，無法贏得聯邦議會的選舉，緬甸的軍事政變將會步入惡性循環。要維持政權穩定的關鍵是要效法泰國，設計出一個穩勝選的新憲法。

第三項是最糟糕也最不願意看到的狀況情節，可能是由於軍方內部管理不佳、COVID-19 疫情大爆發、世界情勢動盪等等因素所造成，例如緬甸軍方內部路線分歧、爆發新的政變、或爆發內戰 (Thant Myint-U · 2021)。敏昂萊總司令與緬甸軍方頂不住來自國際與內部的壓力，但仍以選舉舞弊為名，提早宣布自由選舉日期，順便給軍方找一個下台階 (Rim Sokvy · 2021)。。

提前選舉雖然可以開創緬甸的自由民主選舉的契機，但是 1988 年 8 月 8 日啟動的 8888 民主運動與 2007 年番紅花革命的教訓，任何經濟制度或政治改革都可能像「蝴蝶效應」般給緬甸社會帶來更多的不確定，甚至引發更大的流血衝突與暴動。

⁷⁴ 2006 年 9 月 19 日泰國國內發生嚴重的紅黃衝突，泰國陸軍總司令頌堤 (Sonthi Bunyaratkalin) 利用時任總理塔克辛 (Thaksin Shinawatra) 前往美國出席聯合國大會時，發動政變接管政權。2007 年 5 月 30 日透過憲法法庭解散泰愛泰黨 (Thai Rak Thai Party)，並於 8 月 19 日公投通過軍方重新修訂的憲法，而後根據這部新憲法於 12 月 23 日舉行大選，但紅衫軍勢力仍捲土重來贏得政權，讓政變徒勞無功，也因此有 2014 年第二次的政變。

陸、軍事政變對緬甸民轉轉型的反思

2021 的軍事政變是否也會為緬甸政治發展帶來新的機會？是否能擺脫過去的民族主義敘事，讓政治與經濟制度朝向不同的民族認同概念？還是無法擺脫歷史的宿命，國家體制違法維持穩定發展，在獨裁或民主體制不斷被更替與循環，讓緬甸個民族之間的仇恨更加深，暴力更加嚴重的無政府狀態？

這場軍事政變會是緬甸徹底變革的機會？Thant Myint-U (2021) 指出全國各地的民選議員、民間社會團體和新興抗議網絡必須在努力打破根深蒂固的種族分歧，共同面對殖民時代的種族主義和民族主義政治，結束歧視，培養新的多元文化民族認同。從過去幾十年導致極端不平等的市場自由化轉變為福利國家和可以創造包容性、動態發展的結構轉型。

緬甸的未來不必然是黯淡。成功的變革必須來自內部，來自緬甸的年輕世代是否有決心去改變國家歷史。2011 年緬甸釋放昂山蘇姬等政治犯外，也賦予公民社會更多的能量，結束了媒體審查，開放了互聯網引發了一場連通性革命。2011 年，緬甸幾乎沒有人擁有電話，但是到 2016 年，大多數人都擁有智能手機並使用 Facebook。

新一代在相對自由的時期長大成人，他們迫切希望自己的國家成為繁榮和平的民主國家。在人手一機的在自媒體時代，軍方媒體的戒嚴與管制似乎很難完全封鎖這個國家。年輕世代是否願意挺身而出，不是只在網路鍵盤上革命，必須從網路世界中走出來，在勇敢地跟軍政府對抗同時去規劃緬甸未來前進的道路。

緬甸軍方一直扮演著阻擾民主化歷程的障礙，但是緬甸選民是否也需要反省，包裹著民族主義外衣的民粹主義，是否已經深刻的影響選舉結果。在 2015 與 2020 選舉投票給全民盟，緬甸各民族之間的衝突是否有改善？政治協商體制是否更周延？經濟利益分配是否更公平？如果沒有改善，緬甸選民為何要支持全民盟呢？

如果緬甸的政治領袖與社會菁英不考慮緬甸的未來進程，只是不斷地收割翁山蘇姬的政治光芒，罔顧緬甸當前不公義的政治體系、經濟模式與糾結緬族民族主義，這種不成熟的民主政治與軍隊政變的角力，可能成為緬甸政治發展的常態。

參考文獻

一、中文

李若寧。2017，誰是緬甸人？——緬甸佛教民族主義與佛穆衝突。臺灣大學政治學研究所學位論文。1-128。的碩士論文。(未出版)

果趕新聞網，2021，〈緬軍方取消其领导人退休年龄限制，敏昂莱得以留任〉，
2021-05-21，
<https://www.163.com/dy/article/GAI0UKKK0515M9K0.html>，查閱時
間:2021/12/20。

莫维拉，2019，緬甸政治對話中利益相關者的權力平衡，國立暨南國際大學人
文學院公共行政與政策學系碩士論文（未出版）。

陳尚懋，2021a，〈《名家論壇》陳尚懋 / 緬甸軍事政變，血腥鎮壓之後的下一
步〉，2021 年 3 月 28 日，
https://www.nownews.com/news/5223701?fbclid=IwAR1bhKzwU7PdGdVGSxRik1U_mEBkwOQ1RJcyERiHf52FDoqpYUuDj3Om6w，查閱時
間:2021/12/20。

陳尚懋，2021b，緬甸政變的政治經濟分析，探索與展望，中華民國 103 年 3
月，頁 25-31。

陳建甫，2020，〈【Yahoo 論壇 / 陳建甫】即使軍方淪為少數黨 翁山蘇姬仍不
足以修憲〉，2020 年 11 月 23 日，
<https://tw.news.yahoo.com/-yahoo%E8%AB%96%E5%A3%87%E9%99%B3%E5%BB%BA%E7%94%AB-%E5%8D%B3%E4%BD%BF%E8%BB%8D%E6%96%B9%E6%B7%AA%E7%82%BA%E5%B0%91%E6%95%B8%E9%BB%A8-%E7%BF%81%E5%B1%B1%E8%98%87%E5%A7%AC%E4%BB%8D%E4%B8%8D%E8%B6%B3%E4%BB%A5%E4%BF%AE%E6%86%B2-230058707.html>，查閱時間:2021/12/20。

陳建甫，2021a，〈【Yahoo 論壇 / 陳建甫】軍事政變會讓緬甸回到過去？〉
2021 年 2 月 5 日，
<https://tw.news.yahoo.com/-yahoo%E8%AB%96%E5%A3%87%E9%99%B3%E5%BB%BA%E7%94%AB%E8%BB%8D%E4%BA%8B%E6%94%BF%E8%AE%8A%E6%9C%83%E8%AE%93%E7%B7%AC%E7%94%B8%E5%9B%9E%E5%88%B0%E9%81>

[8E%E5%8E%BB-230039466.html](https://www.gioip.nchu.edu.tw/uploads/asset/data/60f5356e1d41c80cf6000aa1/C3%E8%B2%BB%E6%8B%89%E7%BE%85.pdf)，查閱時間:2021/12/20。

費拉羅，2021，緬甸軍事政變演變歷程與亞洲之回應，歐亞研究 第十六期
2021.07，頁 79-88。

<https://gioip.nchu.edu.tw/uploads/asset/data/60f5356e1d41c80cf6000aa1/C3%E8%B2%BB%E6%8B%89%E7%BE%85.pdf>，查閱時間:2021/12/20。

經濟部駐緬甸台北經濟文化辦事處，2021，〈緬甸皎漂深水港計畫已簽署現場初步勘察協議〉，2021/09/23，

<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1?id=7849600&iz=6>，查閱時間:2021/12/20。

聯合國，2018，〈【專題報導】羅興亞難民危機一周年——聯合國事實調查團:緬甸軍方涉嫌種族滅絕、危害人類和戰爭罪〉，2018/08/1016392

<https://news.un.org/zh/story/2018/08/1016392>，查閱時間:2021/12/20。

轉角國際，2019，〈翁山蘇姬的被告辯詞:「羅興亞悲劇是個案，不等於種族滅絕」〉，2019/12/12

https://global.udn.com/global_vision/story/8662/4222082，查閱時間:2021/12/20。

二、英文

Gearan, Anne, 2013. Burma 's Thein Sein Says Military _Will Always Have a Special Place ' in Government, The Washington Post (May 19, 2013) , https://www.washingtonpost.com/world/national-security/burmas-thein-sein-says-military-will-always-have-a-special-place-in-government/2013/05/19/253c300e-c0d4-11e2-8bd8-2788030e6b44_story.html, (Accessed on December 20, 2021)

Kahn, H., & Wiener, A. J. 1967. The year 2000: A framework for speculation

on the next thirty-three years. London:MacMillan Publishing Company.

Lawi Weng, 2016. Who is the Head of the Country? THE IRRAWADDY,
(August 12, 2016) <http://www.irrawaddy.com/burma/who-is-the-head-of-the-country.html>, (Accessed on December 20, 2021)

Myanmar NOW, Myanmar army soldiers defect to KNU to side with anti-coup protesters.. 2021/03/04. <https://www.myanmar-now.org/en/news/myanmar-army-soldiers-defect-to-knu-to-side-with-anti-coup-protesters?page=1> (Accessed on December 20, 2021)

Rim Sokvy , 2021. The Winter Is Coming for The Tatmadaw · March 19, 2021, <https://cambodianess.com/article/the-winter-is-coming-for-the-tatmadaw>, (Accessed on December 20, 2021)

Thant Myint-U., 2021. Myanmar' s Coming Revolution What Will Emerge From Collapse? July/August 2021, Foreign Affair.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/burma-myanmar/2021-06-11/myanmars-coming-revolution?fbclid=IwAR0MLHXhH5saOhjCxxD0sP4CdURZDdhXEtehbfxJuPnz2uJHItKESZ1-gw>, (Accessed on December 20, 2021)

泰國與東南亞國際關係

專家論壇：後疫情泰國投資與區域各國的關係與合作發展

主持人：陳建甫

淡江大學中國一帶一路研究中心主任

主講人

郭修敏(泰國總商會總會長)

與談人

姚鵬(中國大陸富士康武漢園區前處長)

嚴瑞祥(康師父公司大中華區企業經理)

洪耀南(淡江大學中國一帶一路研究中心執行長)

蕭督園(文化大學政治學系兼任助理教授)

曾偉峯(淡江大學中國大陸研究所助理教授)

1. 郭修敏發表：泰國台商現時有 15 萬人在泰國進行經貿，總共有 5000 多家在泰國成立，各行各業都有在泰國。大同、廣達、統一食品等都有泰國場，分布泰國不同地區，泰達電在泰國較為出名。各位也知道，台商因受到疫情、中美貿易戰等因素，多數台商移到越南、泰國等地設廠，認為泰國人比越南人溫和，就算遇到政變，對外國人也是很友善。希望台灣的產業可以趕快來泰國布局，雖然台泰雙方沒有簽署有關經貿合作，對台商在關稅負擔上出現困難，但希望政府可以協助台商在泰國投資。

陳建甫回應：會長回應非常道地，如果人數密集，台商可以去緬甸發展，泰國現時最大問題是台灣沒有加入 RCEP，在經貿上有問題。

2. 姚鵬提問：剛才聽到會長說泰國勞動人口不密集，而鴻海是以幾萬人為單位，而且聽到泰國缺乏高科技人才，比較好奇泰國大學生及實質是如何？

郭修敏回應：泰國大學很多，泰國有工商學校，很多學生還未畢業，已經給泰國廠商拿掉，所以希望台商可以來。

姚鵬回應：剛才說台灣沒有加工 RCEP，但我們資信產業的供應鏈，可以馬上到位，零件可以進口，安裝可以在當地，如果在泰國進行，會有關稅問題嗎？

郭修敏回應：如果從大陸來是沒有，如果是台灣需要關稅。

3. 曾偉峯提問：第一是泰國政治動盪，對台商的看法或者投資是否影響？比較想了解的部分，因為新聞報導都是說台商很害怕、恐怖。第二問題是中國提出一個說法，台商不論參與一帶一路或其他，都可以使用 RCEP 優惠，會吸引到台商，想了解泰國台商參與一帶一路的投入度，不知道會長對台商參與一帶一路掌握，另外中美貿易戰台商在泰國的流動情況，

郭修敏回應：台商對政治已經麻痺，台商對一帶一路一定要透過大陸。然後中泰鐵路，泰國經費不夠，GDP 不及寮國，泰國很想要一帶一路協助，有些農產品可以透過鐵路運輸，但有好有壞。

4. 蕭督園提問：一直以來有觀察泰國，有次跟建甫老師去泰國觀察選舉時，看到華為手機廣告要協調泰國成為東南亞資訊中心，不論人力或資源，要推動泰國工業 4.0 轉型。但泰國現時根本不到 4.0，只能 2.0，從我們看到的有點落差。

當中泰鐵路開通後，對泰國推動及發展是否有幫助，現時泰國怎麼看中美貿易戰及一帶一路？

郭修敏回應：因為疫情關係，中泰鐵路中斷，沒有收入，主要是旅遊業受到影響。電信方面中華電信有來泰國發展，已經簽署合約。但對於一帶一路在泰國部分我並不了解。(編輯人員：陳英男)

第二屆「台灣與東南亞國家的中國研究視角」國際學術研討會議程表

主辦單位：淡江大學中國大陸研究所

協辦單位：中國一帶一路研究中心、台灣中國一帶一路研究學會

時間：2021 年 12 月 10 日（星期五）	
會議地點：線上遠距視訊會議（淡江大學驚聲大樓 T809 會議廳）	
09：30～09：50	報到
09：50～10：00	線上開幕典禮：陳建甫（淡江大學中國大陸研究所所長兼中國一帶一路研究中心主任）
10：00～12：00	<p>第一場 台越中國一帶一路研究視角論壇</p> <p>主持人：洪耀南（淡江大學中國一帶一路研究中心執行長）</p> <p>發表人：</p> <p>蕭督園（文化大學政治系助理教授，台灣中國一帶一路研究學會秘書長），</p> <p>中國一帶一路倡議的願景與挑戰</p> <p>武貴山（越南社會科學院中國研究所研究員）</p> <p>中國一帶一路在越南的機會與挑戰</p> <p>阮氏玉英（越南峴港外國語大學國際系老師）</p> <p>中越在文化教育上的合作與挑戰--以越南孔子學院的發展為例</p> <p>陳建甫（淡江大學中國大陸研究所所長兼中國一帶一路研究中心主任），</p> <p>美國拜登總統民主版的一帶一路基礎建設計畫</p>

	<p>與談人：</p> <p>蕭督園（文化大學政治學系兼任助理教授）</p> <p>曾偉峯（淡江大學中國大陸研究所助理教授）</p> <p>黃淑玲（淡江大學中國一帶一路研究中心副執行長）</p>
12 : 00 ~ 13 : 00	<p>午餐時間</p>
13 : 00 ~ 15 : 00	<p>第二場 台馬中國一帶一路研究視角論壇</p> <p>主持人：陳建甫（淡江大學中國一帶一路研究中心主任）</p> <p>發表人：</p> <p>饒兆斌（馬來亞大學中國研究所所長）</p> <p>疫情中，馬中關係下的一帶一路</p> <p>郭艾薇（馬來西亞義騰研究中心研究總監）</p> <p>大馬政治動盪下的馬中關係：變與不變</p> <p>陳再藩（南方大學學院策略發展處處長，文化與藝術館館長）</p> <p>從馬華文化視角探索中國“一帶一路”文化發展行動計劃下的契機</p> <p>趙致洋（倫敦大學亞非學院博士候選人）、羅金義（香港教育大學大中華研究中心總監）</p> <p>「一帶一路」上的寮國：心無旁騖？</p> <p>與談人：</p> <p>曾偉峯（淡江大學中國大陸研究所助理教授）</p> <p>林 儀（德明財經科大副教授）</p>

	蕭督園（文化大學政治系助理教授，台灣中國一帶一路研究學會秘書長）
15：00～15：	休息時間
15：30～17：00	<p>第三場 台商視角下的中國一帶一路發展</p> <p>主持人：洪耀南（淡江大學中國一帶一路研究中心執行長）</p> <p>專家論壇：後疫情下的印尼與東南亞台商的挑戰與機會</p> <p>賴維信（亞洲台商總會名譽總會長）</p> <p>戴逸群（台耘工業公司總經理）</p> <p>與談人：</p> <p>袁鵬（中國富士康武漢區前處長）</p> <p>嚴瑞祥（康師父公司大中華區企業部經理）</p> <p>陳建甫（淡江大學中國一帶一路研究中心主任）</p> <p>蕭督園（台灣中國一帶一路研究學會秘書長）</p> <p>曾偉峯（淡江大學中國大陸研究所助理教授）</p>
17：00	閉幕式

<p style="text-align: center;">時間：2022 年 1 月 14 日 (星期五)</p> <p style="text-align: center;">會議地點：線上遠距視訊會議 (淡江大學驚聲大樓 T809 會議廳)</p>	
9 : 00 ~ 9 : 10	報到
9 : 10 ~ 9 : 20	線上開幕典禮: 陳建甫(淡江大學中國大陸研究所所長兼中國一帶一路研究中心主任)
9 : 20 ~ 10 : 50	<p>第四場 緬甸政變與其周邊國家的區域發展</p> <p>主持人：洪耀南 (淡江大學中國一帶一路研究中心執行長)</p> <p>發表人：</p> <p>陳尚懋 (佛光大學公共事務學系教授)</p> <p>2021 緬甸政變與民主化的逆襲</p> <p>陳建甫 (淡江大學中國一帶一路研究中心主任)</p> <p>緬甸軍事政變與國際經濟制裁</p> <p>林 儀 (德明財經科大副教授)</p> <p>政變後緬甸台資企業的機會與挑戰</p> <p>陳建甫 (淡江大學中國一帶一路研究中心主任)</p> <p>國防軍與緬甸的民主轉型</p> <p>評論人：</p> <p>蕭督園 (文化大學政治學系兼任助理教授)</p> <p>曾偉峯 (淡江大學中國大陸研究所助理教授)</p> <p>黃淑玲 (淡江大學中國一帶一路研究中心副執行長)</p>
10 : 50 ~ 11 : 00	休息
11 : 00 ~ 12 : 00	<p>第五場 泰國與東南亞國際關係</p> <p>主持人：陳建甫 (淡江大學中國一帶一路研究中心主任)</p>

	<p>專題演講：後疫情泰國投資與區域各國的關係與合作發展</p> <p>郭修敏（泰國台灣商會聯合總會總會長）</p> <p>與談人</p> <p>袁鵬（中國富士康武漢區前處長）</p> <p>嚴瑞祥（康師父公司大中華區企業部經理）</p> <p>蕭督園（台灣中國一帶一路研究學會秘書長）</p> <p>曾偉峯（淡江大學中國大陸研究所助理教授）</p> <p>洪耀南（淡江大學中國一帶一路研究中心執行長）</p>
12 : 00-12:10	閉幕式