

「一帶一路」的挑戰： 國際合作理論與「一帶一路」在 東南亞和南亞國家的實際運作經驗

The Challenges of China's Belt and Road Initiative: International Cooperation Theories and the Implementation of OBOR in South and Southeast Asia

薛健吾 (Hsueh, Chien-Wu)

國立政治大學東亞研究所助理教授

摘要

若探究「一帶一路」的實際執行內容，「一帶一路」倡議可以說是一種大型的「國際合作」計畫。本文探討國際政治經濟學的文獻中有關「國際合作」的理論，並分析中國大陸（以下簡稱大陸）「一帶一路」在東南亞和南亞4國（寮國、馬來西亞、緬甸和巴基斯坦）的實際運作經驗。從這四個國家與大陸的合作經驗中，似乎可以歸納出幾個模式：第一，如果該國至少是一個選舉式的民主國家，如馬來西亞和巴基斯坦，則「一帶一路」在這些國家的推動將在領導人的選舉年時出現重大的爭議，其原因在於，「一帶一路」的各項重大建設所涉及的資金龐大，是在野的競爭對手在選舉時利用來攻擊與大陸合作的執政者從中謀取私利的有利議題。第二，如果該國並不是一個選舉式的民主國家，則該國在經濟上是否非常依賴大陸，就成為了重要的關鍵：在經濟上極度依賴大陸的國家，如寮國，由於大陸是其主要依附的對象，因此與大陸「一帶一路」的合作甚少出現爭議；相反地，在經濟上較不依賴大陸的國家，如緬甸，由於受到其他大國的影響，因此與大陸在「一帶一路」上的合作將因此而出現一些小規模的爭議，然而，由於大陸仍然是這些國家在經濟上最主要的依附對象，因此這些小規模的爭議僅會在合作的過程中製造出一些波折，其最終並不會嚴重影響各國與大陸繼續合作「一帶一路」的結果。本文發現，各國「國內政治競爭的程度」可能是影響到哪種國際合作理論更能夠解釋各國與大陸「一帶一路」合作進展的重要前提條件。

關鍵詞：一帶一路、國際合作、寮國、馬來西亞、緬甸、巴基斯坦

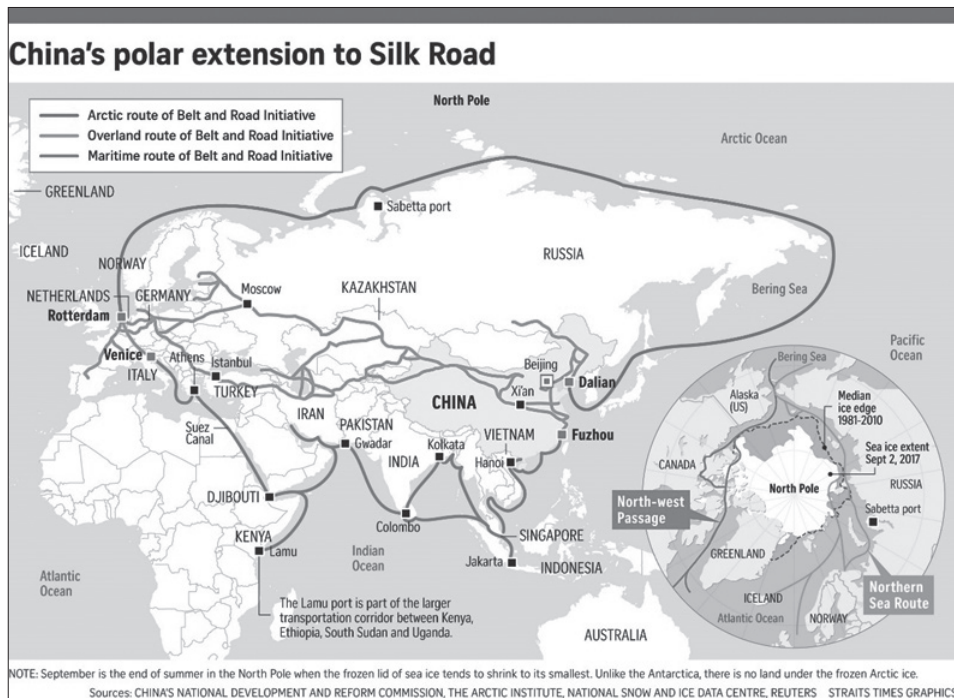
壹、緒論

中國大陸（以下簡稱大陸）「一帶一路」倡議可說是近年來全球最重要的政治經濟事件之一。在 2013~2014 年大陸官方最初的規劃中，「一帶一路」預計建立兩大經濟路線和數項工作機構。兩大經濟路線包含「一帶」（絲綢之路經濟帶）和「一路」（21 世紀海上絲綢之路）。「一帶」連接亞太、大陸、中亞和歐洲三個地區，「一路」則連接大陸和東南亞、南亞、中東、北非及歐洲各國。除了這兩條經濟路線的倡議之外，大陸也預計成立數項工作機構，已經設立的機構有二：2014 年成立「絲路基金」，向「一帶一路」沿線國家提供融資；2016 年正式營運的「亞洲基礎建設投資銀行」（簡稱「亞投行」），向沿線開發中國家提供基礎建設所需資金。此外，大陸也陸續推動與歐洲國家、印度洋國家、東南亞國家和其他亞洲國家的各種大型交通對接基礎建設。

自從 2017 年起，大陸開始將「一帶一路」擴大推展，截至 2018 年 12 月，「一帶一路」所涵蓋的範圍已延伸至拉丁美洲和北極。2017 年 6 月 20 日，大陸官方發布《「一帶一路」建設海上合作設想》，提出與沿線國家共建「中國—印度洋—非洲—地中海」、「中國—大洋洲—南太平洋」和「中國—北冰洋—歐洲」三條藍色經濟通道。接著，2018 年 1 月，大陸和拉美國家同意共同建設「中拉太平洋海上絲綢之路」，同月稍後，大陸外交部也公布《中國的北極政策》白皮書，表明要與各國合作，借北極航道共建「冰上絲綢之路」。¹ 圖 1 顯示大陸「一帶一路」的倡議截至目前已經規劃出的路線（未包含「中拉太平洋海上絲綢之路」的部分）。

¹ 「一帶一路北擴！陸將和北極各國借航道建『冰上絲綢之路』」（2018 年 1 月 27 日），2018 年 11 月 20 日瀏覽，《ETtoday 新聞雲》，<https://www.ettoday.net/news/20180127/1101662.htm#ixzz5VO4G1WDe>。

圖 1 大陸的「一帶一路」計畫與跨越的沿線國家



資料來源：Goh Sui Noi, "China's polar ambitions cause anxiety" (FEB 20, 2018), 《THE STRAITS TIMES》, <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/chinas-polar-ambitions-cause-anxiety>。

從習近平在 2013 年於哈薩克初次提出「一帶一路」的構想至 2018 年 12 月，這個計畫已經進行有 5 個完整的年度。回顧「一帶一路」第一個 5 年的執行期間，雖然有其成功可觀之處，但也有不少充滿爭議的地方。

在成績卓越的部分，2014 年 11 月，大陸出資 400 億美元成立「絲路基金」，為「一帶一路」項目建設提供投融資支援；接著，目標同樣為替「一帶一路」的基礎建設提供資金的「亞投行」在 2015 年年初開始推動，即使是在美國公然勸阻友邦不要加入的情況之下，大陸還是在很短的時間之內就成功吸引全球 57 個國家成為創始會員國，並在同年 12 月 25 日宣布成立，2016 年年初即正式開始運作，資本額達到 1,000 億美元；²

² 對照同樣在 2015 年的時候，區域級的「亞洲開發銀行」的會員國和資本額為 67 國 1,750 億美元（成立的第 50 年），世界級的「世界銀行」為 188 國 2,230 億美元（成立的第 70 年），同樣為世界級的「國際貨幣基金」為 188 國 2,380 億美元（成立的第 70 年），大陸的「亞投行」在初創之時可說是成績斐然。

2017 年 5 月，首屆「『一帶一路』國際合作高峰論壇」在北京舉行，吸引全球一百三十多個國家和七十多個國際組織代表出席；³ 最後，在 2018 年 8 月 28 日，《新華社》大幅刊登標題為「大道致遠，海納百川——習近平主席提出『一帶一路』倡議五周年記」的一萬字長篇報導，強調數十項「一帶一路」在提出的 5 年以來所達成之豐碩成果，其中的重點包括：

(1) 5 年來大陸對沿線國家的貿易比同期對其他國家的貿易增長 1.4%；(2) 大陸與沿線國家的貨物貿易進出口額超過 5.5 兆美元，對沿線國家的非金融類直接投資超過 800 億美元；(3) 人民幣跨境支付系統覆蓋 41 個沿線國家和地區；(4) 與沿線國家建設境外經貿合作區 82 個，為地主國創造 24 萬 4 千個工作機會；(5) 在空運方面，已與 45 個沿線國家實現直航，共有 37 個沿線國家的 90 家航空公司運營到大陸境內 52 個城市的定期航班；(6) 在陸運方面，從大陸經中亞到歐洲的鐵路中歐班列累計開行數量已達 10,000 列；(7) 大陸已與 24 個國家和地區簽訂 16 個自由貿易協定，自由貿易夥伴遍及四大洲，其中約有一半是「一帶一路」的沿線國家；(8) 與全球一百多個國家與國際組織簽署共建「一帶一路」合作文件；(9) 「一帶一路」倡議及其核心理念被納入聯合國、二十國集團、亞太經合組織、上海合作組織等重要國際機制成果文件。⁴ 總和來說，從絲路基金和亞投行的成功建立以及大陸官方的各種宣傳來看，「一帶一路」的第一個 5 年繳出了漂亮的成績單。

然而，就在大陸官方開始宣傳「一帶一路」倡議成績的同時，根據媒體的報導，「一帶一路」在許多國家的建設也陸續傳出負面消息。2016 年 9 月，泰國喊停 1 項與大陸合作、預算達 150 億美元的高鐵興建案，

³ 「『一帶一路』高峰會今在北京揭幕 130 國派代表出席」(2017 年 5 月 14 日)，2018 年 11 月 20 日瀏覽，《ETtoday 新聞雲》，<https://www.ettoday.net/news/20170514/924117.htm>。

⁴ 該篇文章的全文可見：「大道致遠，海納百川——習近平主席提出『一帶一路』倡議 5 周年記」(2018 年 8 月 26 日)，2018 年 11 月 20 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/2018-08/26/c_1123330829.htm。

原因是泰國企業分配的利益太少；⁵ 2017年2月，在匈牙利，通往塞爾維亞的高速鐵路項目也被歐盟喊停，理由是該建設沒有符合歐盟規定經過競標的程序；⁶ 2017年11月，在尼泊爾，價值25億美元的布達甘達基 (Budhi Gandaki) 水電工程被取消，原因是違反該國要求公共採購需要多重招標的法規；⁷ 2017年11月，在緬甸，由於財務問題，一個價值30億美元的石油加工廠計畫也被取消，緬甸也對繼續推進兩國在2009年於伊洛瓦底江上游建設密松水電站 (Myitsone Dam) 的項目不是很感興趣，決定將該項目永久擱置；⁸ 2017年11月，巴基斯坦拒絕大陸以140億美元興建迪阿默－巴沙大壩 (Diامر-Bhasha Dam)，理由是認為此舉不符合巴基斯坦的國家利益；⁹ 2017年12月，斯里蘭卡向一家大陸國有企業出售了漢班托塔港 (Hambantota Port) 口80%的股份，此前該公司未能償還從北京借來的15億美元資金，導致人民抱怨這筆交易對北京來說太過有利；¹⁰ 2018年3月，美國智庫「全球發展中心」(Center For Global Development, CGD) 發布報告指出，由於「一帶一路」計畫大多採用不

⁵ 黃熾庭，「造價51億5千萬美元！中泰鐵路合作案步入新階段」(2016年9月23日)，2018年11月20日瀏覽，〈The News Lens 關鍵評論〉，<https://asean.thenewslens.com/article/49758>。

⁶ 「涉嫌招標違規，『一帶一路』戰略在歐洲的首個鐵路項目被歐盟委員會調查」(2017年2月21日)，2018年11月20日瀏覽，〈端傳媒〉，<https://theinitium.com/article/20170221-dailynews-eu-inspection/>。

⁷ 崔德興，「尼泊爾取消中企25億美元水電站合約 稱未經招標違法不涉及政治」(2017年11月15日)，2018年11月20日瀏覽，〈香港01〉，<https://www.hk01.com/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/133730/%E5%B0%BC%E6%B3%8A%E7%88%BE%E5%8F%96%E6%B6%88%E4%B8%AD%E4%BC%8125%E5%84%84%E7%BE%8E%E5%85%83%E6%B0%B4%E9%9B%BB%E7%AB%99%E5%90%88%E7%B4%84-%E7%A8%B1%E6%9C%AA%E7%B6%93%E6%8B%9B%E6%A8%99%E9%81%95%E6%B3%95%E4%B8%8D%E6%B6%89%E5%8F%8A%E6%94%BF%E6%B2%BB>。

⁸ 「『一帶一路』遇阻力 鄰國先後中止與陸6千億合作計畫」(2017年12月5日)，2018年11月20日瀏覽，〈ETtoday〉，<https://www.ettoday.net/news/20171205/1066377.htm>。

⁹ 「巴基斯坦不滿陸條件嚴苛 一帶一路水壩案喊卡」(2017年11月20日)，2018年11月20日瀏覽，〈NOWnews 今日新聞〉，<https://www.nownews.com/news/20171120/2647662/>。

¹⁰ 「99年港口租約換463億巨債 陸挨批『債務陷阱外交』」(2018年11月20日)，2018年11月20日瀏覽，〈EBC 東森新聞〉，<https://tw.news.yahoo.com/99%E5%B9%B4%E6%B8%AF%E5%8F%A3%E7%A7%9F%E7%B4%84%E6%8F%9B463%E5%84%84%E5%B7%A8%E5%82%B5-%E9%99%B8%E6%8C%A8%E6%89%B9-%E5%82%B5%E5%8B%99%E9%99%B7%E9%98%B1%E5%A4%96%E4%BA%A4-014200569.html>。

透明的貸款合約，並規定須由大陸企業負責建造，導致合約對象為此欠下大筆債務，至少已有 23 國陷入「相當高」等級的債務風險，涉及國家橫跨亞、非、歐三洲，其中更有包括巴基斯坦、吉布地、馬爾地夫、寮國、蒙古、塔吉克、吉爾吉斯，以及蒙特內哥羅等至少 8 個國家，未來可能在償還大陸債務方面面臨重大的困難；¹¹ 2018 年 4 月，歐盟 27 國駐大陸大使（匈牙利除外）聯合簽署一份報告，嚴厲批評大陸的「一帶一路」倡議不透明又不公平，危害自由貿易理念且偏袒大陸企業；¹² 2018 年 5 月，坦尚尼亞政府則要求與大陸和另一個投資國阿曼針對巴加莫約港 (Bagamoyo Port) 造價 110 億美元的港口工程進行重新談判，原因是該國政府無法籌到應負責分擔的 2 千 8 百萬美元；¹³ 2018 年 5 月，馬來西亞新任總理馬哈地上任後，立刻宣布將取消 170 億美元的星馬高鐵、140 億美元的東海岸鐵路，以及 20 億美元的沙巴和馬六甲天然管線計畫；¹⁴ 2018 年 7 月，英國《金融時報》副主編金奇 (James Kyng) 撰文指出，「中國中心主義」、北京不透明的發展融資都引發強烈非議和反對，金奇在文中也提到，據華府 RWR 顧問集團的研究指出，自從 2013 年開始推動以來，在「一帶一路」沿線的 66 個國家已經有 234 項大陸投資的基礎建設計畫遭遇困境，占總計畫 1,674 項的 14%，除了反映各種管理上的問題之外，還有各國對於本身國家安全的擔憂。¹⁵

¹¹ John Hurley, Scott Morris and Gailyn Portelance, "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective" (March 4, 2018), visited date: November, 20, 2018, 《Center for Global Development》, <https://www.cgdev.org/publication/examining-debt-implications-belt-and-road-initiative-a-policy-perspective>.

¹² 「歐盟 27 國駐中國大使 聯署批一帶一路」(2018 年 4 月 19 日), 2018 年 11 月 20 日瀏覽, 《蘋果日報》, <https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180419/1337239/>。

¹³ 洪聖斐, 「中國強勢運作遭反彈 一帶一路碰上政經障礙」(2018 年 1 月 13 日), 2018 年 11 月 20 日瀏覽, 《新頭殼 newtalk》, <https://newtalk.tw/news/view/2018-01-13/110446>。

¹⁴ 林彥臣, 「馬哈迪宣布取消興建「星馬高鐵」: 花 1100 億卻賺不到錢」(2018 年 5 月 29 日), 2018 年 11 月 20 日瀏覽, 《ETtoday 新聞雲》, <https://www.ettoday.net/news/20180529/1179209.htm>。

¹⁵ James Kyng, "China's Belt and Road difficulties are proliferating across the world" (July 9, 2018), visited date: November, 20, 2018, 《Financial Times》, <https://www.ft.com/content/fa3ca8ce-835c-11e8-a29d-73e3d454535d>.

從以上的分析可以看出，在大陸方面，大力宣傳「一帶一路」的豐碩成果自然不遺餘力，但是在其他國家方面，許多與大陸「一帶一路」計畫的共建事項也開始出現爭議。到底「一帶一路」的計畫到底有什麼樣的政治、經濟問題，使得大陸即使是傾全力大力推動、沿線各國即使是迫切需要基礎建設，卻仍然還是出現爭議不斷的結果呢？本文的目的，就是從理論上與經驗證據上的分析，探討大陸「一帶一路」所面對的挑戰與未來可能的發展。

本文的架構如下。首先是緒論，提出本文所要探討的問題。接著，將回顧關於各種「國際合作」的理論，整理出各個理論對於「一帶一路」的發展前景感到樂觀或是悲觀的理由。其次探討「一帶一路」推動5年以來在東南亞和南亞各國的相關經驗，同時探討與大陸在「一帶一路」的合作上發生爭議較少的國家與發生爭議較多的國家，以檢視「國際合作」理論中認為樂觀或是悲觀的理由何者較為符合目前大陸在「一帶一路」推動上的實際經驗。最後探討前述發現與哪些「國際合作」理論最為相符，並且據此提出對於臺灣應有之作為的政策建議。

貳、各種「國際合作」理論的觀點

大陸「一帶一路」倡議的最重點內容在於與沿線國家合資共建大規模的基礎交通設施，也就是進行「大規模的國際合作」，那麼，在國際政治經濟學的研究中關於「國際合作」的理論對於「一帶一路」的前景又是如何預測呢？本節首先回顧有關「國際合作」的理論，接著回顧政策分析的文獻中對與大陸「一帶一路」的各種分析，梳理出對於大陸「一帶一路」倡議的前景認為樂觀或是悲觀的各種主要理由，以作為本文下一節經驗分析的基礎。

國際合作的理論大致上有「理性主義的解釋」和「建構主義的解釋」

兩個主要的類別。¹⁶「理性主義的解釋」包含了霸權穩定論、權力平衡論、權力對稱論、功能主義、制度主義和新自由制度主義等理論。詳述如下：

第一，霸權穩定論的解釋認為，國家之間的相對權力才是解釋國際合作是否能夠成功的關鍵。這部分的文獻有兩個分支：傳統派的霸權穩定論者認為，國際合作是因為大國靠「強制力」來達成；自由派的霸權穩定論者則認為，國際合作是大國靠「市場吸引力」來達成。¹⁷ 根據霸權穩定論的觀點，對於絕大多數的「一帶一路」沿線國家來說，大陸不論是在軍事強制力上或是市場吸引力上都擁有極其不對等的權力優勢，「一帶一路」的倡議應該能夠順利成功。

第二，權力平衡論的解釋認為，由於國際政治是無政府狀態，「安全」為國家最重要的利益，且國家無法得知他國的意圖，再加上對他國的合作依賴將減低自身尋求安全的能力，因此有強烈的動機來減少與他國的合作，¹⁸ 即使有國際機制存在，也無法完全解決對相對收益分配不均的顧慮以及擔心被欺騙的問題，¹⁹ 因此國際合作不是難以出現，就是出現以後難以維持，在這個理論推導之下，唯一能夠穩定出現的國際合作只有在各

¹⁶ Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly* 32, No. 4 (December, 1988): 379-96; Tanja A. Börzel, "Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance," in *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (New York, NY: Oxford University Press, 2016), 41-63.

¹⁷ Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939* (Berkeley, CA: University of California Press, 1973); Charles P. Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides," *International Studies*, Vol. 25, No. 2 (June, 1981): 242-54; Stephen D. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade," *World Politics* 28, No. 3 (April, 1976): 317-47; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987); G. John Ikenberry, "Rethinking the Origins of American Hegemony," *Political Science*, Vol. 104, No. 3 (October, 1989): 375-400; Scott C. James and David A. Lake, "The Second Face of Hegemony: Britain's Repeal of the Corn Laws and the American Walker Tariff of 1846," *International Organization*, Vol. 43, No. 01 (December, 1989), pp.1-29; David A. Lake, "Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?," *International Studies*, Vol. 37, No. 4 (December, 1993), pp.459-89.

¹⁸ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979).

¹⁹ John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (December, 1994), pp. 5-49; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York, NY: W. W. Norton & Company, 2001).

國面臨共同的安全威脅的時候才會結盟進行權力平衡。²⁰ 根據這個權力平衡論的觀點，大陸與「一帶一路」沿線的國家並未共同面對明顯的威脅或是敵人，因此各國與大陸的合作將是不穩定且難以維持的。

第三，權力對稱論的解釋認為，區域內各國的相對權力對稱有利於國際合作，因為在各國權力對稱的時候，各國比較不擔心被他國欺騙所帶來的負面影響；反之，在國家權力相差懸殊的時候，小國自然會要求訂定清楚的合作條約以保障自己的權利，而大國當然不願意訂定清楚的合作條約以束縛自己的行動，因此國際合作將會比較困難。²¹ 這個解釋與霸權穩定論所說的「存在一個區域性霸權（有一個大國擁有不對稱的權力）有利於國際合作」的論點在邏輯上有著相反的預測。由於大陸不論是在軍事上或是在經濟上相較於絕大多數的沿線國家來說都擁有極其不對稱的優勢權力，因此根據權力對稱論的觀點，「一帶一路」的倡議恐怕會面臨沿線國家的高度疑懼而困難重重。

第四是各種功能主義 (rationalist functionalism) 和制度主義 (institutionalism) 的解釋。以這類理論觀點來研究貿易合作的學者包含 Mitrany 的功能主義 (functionalism) 理論、Haas 的新功能主義 (neo-functionalism) 理論、Deutsch et al. 和 Deutsch 的超國家主義 (transnationalism) 理論，以及 Moravcsik 的政府間主義 (inter-governmentalism) 理論等等。²² 這一類的論點大致有二：第一，由於功能性的考量，在原本就存在於區域之間的某些

²⁰ Korina Kagan, "The Myth of the European Concert: The Realist-institutionalist Debate and Great Power Behavior in the Eastern Question, 1821-41," *Security Studies*, Vol. 7, No. 2 (December, 1997): 1-57.

²¹ Finn Laursen, "Regional Integration: Some Introductory Reflections," *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond* (Burlington, VT: Ashgate, 2010), pp.6-7.

²² David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization," *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 24, No. 3 (July, 1948), pp. 350-363; Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1958); Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton University Press, 1957); Karl W. Deutsch, "Security Communities," *International Politics and Foreign Policy* (New York, NY: Free Press, 1961), pp.98-105; Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell Studies in Political Economy (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998).

互動（例如小規模的貿易往來或經濟合作）的帶動之下，使得進一步合作與整合的需求逐漸浮現，且門檻也逐漸降低；第二，由於各種非國家行為者之間的交流往來，使得他們成為推動合作和整合的關鍵力量。在「一帶一路」的沿線國家中，位於海路的東南亞國家與大陸的貿易往來較深，也是彼此重要的經濟夥伴，而位於陸路的中亞國家與大陸在貿易和經濟上的關係普遍較淺，因此根據這一派學者的觀點，東南亞國家與大陸在「一帶一路」上的合作應該會比中亞國家來得更為容易推展。

第五，新自由制度主義的理論認為，制度一旦建立之後，將會從「資訊提供」（information provision）²³ 與「社會化」（socialization）²⁴ 這兩個方面來改變國家的行為。此外，Laursen 認為，輔助國際合作的制度一旦建立，將有助於克服兩個阻礙國際合作進程的集體行動的困境（the collective action problem）：被其他國家背叛的問題（影響到絕對利得）以及利益分配不均的問題（影響到相對利得）。²⁵ 在這個制度主義的邏輯之下，輔助國際合作的制度一旦被建立起來，理論上不論是在區域認同或是在制度化方面都將會持續深化發展。根據這個制度主義的觀點，大陸「一帶一路」倡議應能在 2016 年的亞投行創立之後，或是在 2017 年的「一帶一路國際高峰會議」之後，應該更能順利推展。

以上是理性主義的解釋的部分。而在建構主義的解釋的部分，主要包含了各種認同建立（identity-building）的理論，最常被提及的就是交易主義（transactionalism）和安全共同體（security community）的理論。²⁶ 這

²³ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984); Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies," *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (October, 1985): 1-24.

²⁴ Jeffrey T. Checkel, "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe," *International Studies*, Vol. 43, No. 1 (March, 1999), pp.83-114; Jeffrey T. Checkel, "International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework," *International Organization*, Vol. 59, No. 4 (2005): 801-26; David H. Bearce and Stacy Bondanella, "Intergovernmental Organizations, Socialization, and Member-State Interest Convergence," *International Organization*, Vol. 61, No. 4 (October, 2007), Vol. 703-733.

²⁵ Laursen, "Regional Integration: Some Introductory Reflections," pp.4-13.

²⁶ Börzel, "Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration, and Governance," p.48.

些建構主義的論點認為，成功的國際合作需要一個「歸屬感」(sense of community) 來作為下層建築，透過共享的規範 (norms) 和價值 (values) 來營造相互信任，使合作得以順利實現。²⁷ 根據建構主義的看法，「一帶一路」能否成功，將取決於大陸是否能夠與沿線國家建立起某種程度的區域性的認同，以作為區域合作的互信基礎。

除了前述的理性主義和建構主義的解釋之外，「國際合作」的理論還有一個「國內政治的解釋」的論點。一般來說，國內政治的論點著重於是否有政治領袖提供合作所必需的領導、²⁸ 國內支持合作的聯盟或是反對合作的聯盟何者取得執政的優勢、²⁹ 各國之間在政治、經濟方面的利益相似程度等等。³⁰ 從國內政治的角度來看，「一帶一路」參與國家不僅為數眾多，且彼此之間的政治（民主或非民主）、經濟（富裕或貧窮）與外交關係（親「中」、親俄或親美）都具有重大的差異，每一種差異對於國際合作來說都是較為不利的消息。當然，利多的因素亦有之，當這些大部分是非民主國家的「一帶一路」沿線國家的政治領袖對於與大陸合作具有高度的興趣時，與大陸「一帶一路」的合作就能快速開展，反之亦然。國內政治的解釋所包含的論點相當多元，比較沒有簡單的通則性理論，但簡而言之，國內政治的解釋預期各國因為其國內政治的變動所產生出來的對大陸外交

²⁷ Karl Wolfgang Deutsch, Sidney A. Burrell, and Robert A. Kann, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1957); Emanuel Adler and Michael N Barnett, *Security Communities* (New York, NY: Cambridge University Press, 1998); Amitav Acharya, *Constructing A Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (New York, NY: Routledge, 2001).

²⁸ Laursen, "Regional Integration: Some Introductory Reflections," pp.13–14; Christina J. Schneider, "The Political Economy of Regional Integration," *Annual Review of Political Science*, Vol. 20, No. 1 (2017), pp.231–34.

²⁹ Etel Solingen, "Mapping Internationalization: Domestic and Regional Impacts," *International Studies*, Vol. 45, No. 4 (December, 2001), pp.517–555; Etel Solingen, *Comparative Regionalism: Economics and Security* (New York, NY: Routledge, 2014).

³⁰ Edward D. Mansfield, Helen V. Milner, and B. Peter Rosendorff, "Why Democracies Cooperate More: Electoral Control and International Trade Agreements," *International Organization*, Vol. 56, No. 3 (Summer, 2002), pp.477–513.

政策的變化，將是影響各國與大陸進行「一帶一路」合作的關鍵。

總結國際政治經濟學中「國際合作」相關理論的看法，可以大致分為「樂觀派」和「悲觀派」兩種不同的觀點。霸權穩定論者和新自由制度主義論者對於大陸的「一帶一路」應該會抱持較為樂觀的看法。傳統派霸權穩定論者會認為，以大陸所擁有的實力，只要大陸願意認真推動，則成功的機率不小；自由派霸權穩定論者會認為，以大陸所擁有的本身市場吸引力，應該能夠成功吸引到各國的積極配合；新自由制度主義者會認為，當「一帶一路」政策裡面的各種正式國際機制建立後，藉由機制提供資訊與協調監督等功能的幫助，區域整合應能朝向正面的發展。以上是屬於對於大陸的「一帶一路」較為樂觀的理論論點。

然而，從其他理論觀點出發的學者們，恐怕對於「一帶一路」的成功可能性將會抱持著較為保留的看法。權力平衡論者會認為，目前大陸和「一帶一路」沿線國家缺乏共同的威脅，因此各國合作的誘因不強；權力對稱論者會認為，大陸與絕大多數「一帶一路」沿線國家的國力差距太大，恐遭各國的疑慮；從功能主義或是互賴理論的角度來看，大陸與絕大多數「一帶一路」的參與國家之間原本就沒有太多的貿易或是其他經濟上的互賴關係；從建構主義的角度來看，大陸與「一帶一路」參與國家之間明顯尚未建立一種區域性的認同；從國內政治的角度來看，各國因為其國內政治的變動所產生出來的對中外交政策的變化，將是影響與大陸進行「一帶一路」合作的關鍵。

總結來說，「國際合作」的相關理論對於「一帶一路」政策成功的可能性有著相當分歧且相互矛盾的觀點，那麼大陸「一帶一路」的政策在實際推展中的經驗又是與哪一種理論最為符合呢？本文將進一步分析「一帶一路」在東南亞和南亞各國實際運作的經驗，以檢視在各個「國際合作」理論的看法之中，究竟是哪一種理論觀點與實際情況最能相符。

參、「一帶一路」在東南亞和南亞國家的運作經驗分析

一、寮國

寮國與大陸在「一帶一路」上的合作，始於 2014 年 4 月，當時的寮國領導人通邢 (Thongsing Thammavong) 訪問大陸時，與大陸國務院總理李克強共同宣布啟動兩國政府間鐵路合作協議商談，計畫建造一條穿越寮國的鐵路，大陸的投資將超過寮國的年度 GDP。³¹ 2015 年 12 月，由寮「中」邊境城市磨丁 (Boten) 通往寮國首都永珍 (Vieng Chan)、總距離約四百三十公里的「中寮鐵路」開始動工，成為寮國歷史上最大規模的基建項目，象徵由大陸雲南通往寮國、泰國、馬來西亞、新加坡的「泛亞鐵路」正式開工，³² 分析家普遍認為，當時大陸加緊推進「一帶一路」的構想走向具體化的主要原因，是因為在當時美國主導的「跨太平洋夥伴關係協定」(The Trans-Pacific Partnership, TPP) 已與亞太各國達成基本協議，大陸對可能遭受經濟上的孤立抱有強烈的危機感，因此希望透過鐵路和公路建設與周邊國家加強關係，以從政治和經濟兩方面對抗美國。³³

2017 年 5 月，時任寮國領導人的班揚 (Bounhang Vorachith) 親自赴大陸參加「一帶一路國際合作高峰論壇」，會中公開表示，過去 4 年以來，與大陸合作的「一帶一路」建設為促進寮國的社會經濟發展作出了積極貢獻，寮國地理位置優越，大陸在資金、人才、技術方面有著明顯的優勢，兩國可以在基礎設施建設、經貿投資等領域開展合作，共同實現國家發展目標，使寮國加速從「陸鎖國」向「陸聯國」的轉變。班揚表示，「寮中鐵路將提升寮國基礎設施建設水準，改善寮國的經貿投資環境，進

³¹ 「李克強出席 2014 年博鰲亞洲論壇 與老撾總理啟動鐵路協議商談」(2014 年 4 月 8 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，〈觀察者〉，https://www.guancha.cn/GaoTieShiJi/2014_04_08_220504.shtml。

³² 朱建陵，「中泰、中寮簽約 泛亞鐵路開工」(2015 年 12 月 5 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，〈中時電子報〉，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20151205000387-260108>。

³³ 京塚環、阿部哲也，「中國鐵路為何急於『南下』」(2015 年 12 月 3 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，〈日經中文網〉，<http://zh.cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/17232-20151203.html>。

一步推動老(寮)中兩國民心相通。」除此之外，班揚也積極評價了「一帶一路」建設在促進瀾湄合作以及東協整合建設方面所發揮的作用。³⁴從 2014 年大陸與寮國開始合作進行各項「一帶一路」建設以來一直到今天，寮國一直都與大陸保持著相當良好的合作關係，至今沒有出現重大的波折或是衝突。

二、馬來西亞

馬來西亞是第一批響應大陸「一帶一路」倡議的國家之一，大陸在馬來西亞更投資總價 230 億美元的高鐵與油氣管等等重大項目，都是由時任首相納吉(Najib Razak)洽談完成。2016 年 9 月，前任首相馬哈地(Mahathir Mohamad)與巫統黨內因為不滿納吉而退黨的前黨員們成立「馬來西亞土著團結黨」(簡稱「土團」)，馬哈地本人也參與角逐 2018 年的大選。馬哈地在大選期間，曾多次對納吉的親「中」政策嚴厲批評，認為納吉為了中飽私囊，甚至把馬來西亞出賣給大陸也在所不惜。2017 年 5 月到 7 月，大陸高鐵企業戰勝最大競爭對手日本的企業，拿下價值 745 億人民幣、連接馬來西亞首都吉隆坡和新加坡全長約三百五十公里的新馬高鐵項目，馬「中」並簽署與交換了 9 項涵蓋建設、農業、證券交易所、基礎設施和港口合作等領域、總值 72.2 億美元的諒解備忘錄。³⁵2017 年 8 月，作為馬「中」兩國「一帶一路」合作的指標性項目，由「中國交通建設集團」承建，採用大陸設計、技術和裝備合作建設、共長 688 公里的「馬來西亞東海岸鐵路」在馬來西亞的關丹(Kuantan)開工，預計銜接馬六甲海峽的巴生港(Pelabuhan Klang)和南海的關丹及哥打巴魯(Kota Bharu)兩個城市，馬國政府並公開宣稱馬來西亞可成為大陸進入東協的入口。馬來西亞交通部長廖中萊宣布，大陸與馬來西亞合作

³⁴ 臧涵，「老撾國家主席本揚抵京參加一帶一路高峰論壇」(2017 年 5 月 13 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，《中國評論新聞網》，<http://hk.crntt.com/crn-webapp/doc/docDetailCreate.jsp?coluid=59&kindid=0&docid=104678352>。

³⁵ 林永富，「接軌一帶一路 中馬簽基建備忘錄」(2017 年 5 月 16 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，《旺報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170516000745-260301>。

的「港口聯盟」(China-Malaysia Port Alliance, CMPA) 將增加甘馬挽港 (Kemaman Port)、古晉港 (Kuching Port)、沙巴港 (Sabah Port)、天津港和青島港五個港口，使得雙方合作發展的港口總數增加到 21 個。³⁶ 2018 年 1 月，馬來西亞展開東海岸鐵路及關丹深水港的大型改善工程兩個龐大的基建項目，皆獲得大陸的資金支持，並由大陸公司牽頭的財團管理。³⁷ 2018 年 5 月 10 日，馬哈地以 92 歲高齡在大選中獲勝，二度出任馬來西亞首相。馬哈地在競選期間就大打「反中牌」，宣稱要對大陸投資「嚴加審查」，並且重新談判南海議題，他認為納吉根本是「把馬來西亞賣給中國」，強調「中國人搶走了馬來西亞人的飯碗」。在贏得大選後，馬哈地表示，將改變上屆政府的某些經濟政策，保留與北京對投資條款進行重新談判的權利。馬哈地也宣布，將放棄興建馬來西亞通往新加坡的高速鐵路，原因在於花費太多政府預算，卻很可能還賺不到錢。³⁸ 2018 年 6 月，馬哈地一度改變其對大陸的強硬態度，表示「一帶一路」計畫終究會蓋，應該要積極利用，希望馬來西亞能與大陸保持友好關係。³⁹ 2018 年 7 月，馬哈地宣布暫停價值 230 億美元與中資合作的開發案，包括東海岸鐵路和 3 項油氣管線計畫，暫停理由是質疑工程項目資金遭馬來西亞國營的「一個馬來西亞發展有限公司」(1 Malaysia Development Berhad, 1MDB) 挪

³⁶ 黃以樂，「佈局一帶一路：中國與馬來西亞『港口聯盟』增加 5 港」(2017 年 9 月 12 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，〈ASEAN PLUS 南洋誌〉，https://aseanplusjournal.com/2017/09/12/asean20170912_cmpa/。

³⁷ Geoff de Freitas，「『一帶一路』資金推動馬來西亞鐵路基建發展」(2018 年 1 月 9 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，〈經貿研究〉，<http://economists-pick-research.hktdc.com/business-news/article/%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%B8%82%E5%A0%B4%E7%B0%A1%E8%A8%8A%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF-%E8%B3%87%E9%87%91%E6%8E%A8%E5%8B%95%E9%A6%AC%E4%BE%86%E8%A5%BF%E4%BA%9E%E9%90%B5%E8%B7%AF%E5%9F%BA%E5%BB%BA%E7%99%BC%E5%B1%95/imn/tc/1/1X000000/1X0ACMRF.htm>。

³⁸ 「受一帶一路影響？馬來西亞減少支出 星馬高鐵不蓋了」(2018 年 5 月 29 日)，〈東森財經新聞〉，<https://fnc.ebc.net.tw/FncNews/Content/39214>。

³⁹ 林沿瑜，「拒絕陸資綁架 暫擱一帶一路 馬哈迪訪中當面哭窮」(2018 年 8 月 21 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，〈蘋果日報〉，<https://tw.appledaily.com/international/daily/20180821/38104038/>。

用。⁴⁰ 2018 年 8 月，馬哈地在就任後的首次出訪就是訪問大陸，先後與國務院總理李克強和國家主席習近平會面，並以「成本過高馬來西亞負擔不起」為理由，正式叫停「東岸鐵路」和「能源管道」兩項總金額超過 160 億美元的項目，希望與大陸對於債務問題進行再談判，⁴¹ 此舉普遍被外界解讀為馬哈地並不是真的想要中止與大陸「一帶一路」的合作，而只是要跟大陸藉由再談判取得更優惠的條件，⁴² 馬哈地很快地就獲得了大陸政府的公開體諒，大陸外交部發言人耿爽隨即在 9 月公開表示，馬「中」經貿合作中出現一些問題，「這很正常」，雙方一直都有就有關合作保持友好的協商。⁴³ 馬哈地對「中」資爭議的處理手法，一直都是將爭議歸咎於前任的納吉政府，而非歸咎於大陸，他很小心地避免馬「中」關係惡化，同時亦持續對外宣稱歡迎「中」資等外資的投資。2018 年 9 月，馬來西亞前總理納吉因為涉嫌濫用職權把國營的「一個馬來西亞發展有限公司」的 6.28 億美元轉入個人帳戶而被捕入獄。⁴⁴ 2019 年 1 月，馬哈地在接受專訪時表示，馬來西亞政府可以透過縮小規模來繼續「一帶一路」的東海岸鐵路計畫。⁴⁵

在馬來西亞的例子中我們可以發現，「一帶一路」在選舉競爭中被馬哈地利用來作為鬥爭前總理納吉的議題，而馬哈地雖然在競選期間多次質疑大陸「一帶一路」的企圖，但在他上任以後並未如他在競選期間中所說的

⁴⁰ 蔡致仁，「馬國不背巨債 取消陸資 2 計畫」(2018 年 8 月 22 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，[《中時電子報》，https://www.chinatimes.com/newspapers/20180822000815-260115](https://www.chinatimes.com/newspapers/20180822000815-260115)。

⁴¹ 賴瑩綺，「馬哈地會習近平 續挺一帶一路」(2018 年 8 月 21 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，[《中時電子報》，https://www.chinatimes.com/newspapers/20180821000310-260203](https://www.chinatimes.com/newspapers/20180821000310-260203)。

⁴² 劉必榮，「馬哈地還是要一帶一路」(2018 年 8 月 19 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，[《中時電子報》，https://opinion.chinatimes.com/20180819002648-262104](https://opinion.chinatimes.com/20180819002648-262104)。

⁴³ 賴志昶，「馬國取消 3 個『一帶一路』計畫 陸：這很正常」(2018 年 9 月 12 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，[《旺報》，https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180912004381-260408](https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180912004381-260408)。

⁴⁴ 徐簡，「馬國前總理被捕 涉『一帶一路』項目貪污醜聞」(2018 年 9 月 20 日)，[《大紀元時報》，https://hk.epochtimes.com/news/2018-09-20/86026234](https://hk.epochtimes.com/news/2018-09-20/86026234)。

⁴⁵ Chester Tay，「敦馬：可能縮小 ECRL 規模」(2019 年 1 月 2 日)，2019 年 1 月 14 日瀏覽，[《The Edge Markets》，http://www.theedgemarkets.com/article/%E6%95%A6%E9%A9%AC%E%BC%9A%E5%8F%AF%E8%83%BD%E7%BC%A9%E5%B0%8Fecr1%E8%A7%84%E6%A8%A1](http://www.theedgemarkets.com/article/%E6%95%A6%E9%A9%AC%E%BC%9A%E5%8F%AF%E8%83%BD%E7%BC%A9%E5%B0%8Fecr1%E8%A7%84%E6%A8%A1)。

那樣真的與大陸中止合作，而是企圖以與大陸再談判的方式試圖取得更優惠的條件。國內政治的競爭是影響馬「中」「一帶一路」進展的主要原因。

三、緬甸

緬甸從二次戰後獨立以來，至今一直處於經濟衰敗、政治貪腐和人民普遍貧困的狀態。在近年來的威權統治出現鬆動之前，緬甸與大陸的關係一直都十分緊密，更被稱為是大陸在東南亞的「鐵桿兄弟」，大陸一直以來都在緬甸有重大的投資，最重要的是，緬甸對大陸來說具有戰略上的重要地位，大陸與歐洲和中東地區的貿易，特別是石油和其他能源與礦產的供應，在海運上都要通過位於新加坡與印尼之間的馬六甲海峽 (Strait of Malacca) 來運輸，未來一旦發生戰事，美軍若封鎖馬六甲海峽，則大陸的對外貿易和石油補給線就會被切斷，而若大陸與擁有印度洋出海港的緬甸合作，即可突破馬六甲海峽的制約。然而，在近年來緬甸開始朝向民主化的演變中，美國、日本和其他西方民主國家對於緬甸政府的影響力，也開始逐漸明顯起來。

早在「一帶一路」的計畫正式推出之前，大陸與緬甸之間就進行了許多大規模公共工程的合作。2011年9月，緬甸總統登盛 (Thein Sein) 以民意反對為由，突然叫停正在施工的密松大壩，宣稱大壩蓄水後將破壞生態環境，若遇地震等自然災害，將導致洪水泛濫；隨後，大陸投資的萊比塘銅礦 (Letpadaung Copper Mine) 也遭叫停。上述兩個重大專案的停建，給「中」資企業帶來巨大損失。⁴⁶ 2015年2月，美國媒體嚴詞抨擊大陸在緬甸的重大投資，緬甸官方繼而聲稱，之前之所以反對「中緬鐵路」、開發萊比塘銅礦或興建密松水電站等重大建設是基於民意的反對，

⁴⁶ 「分析：緬甸為何叫停中緬大壩工程」(2011年10月1日)，2019年1月14日瀏覽，*《BBC》*，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2011/10/111001_china_myanmar；沈旭暉，「緬甸中資密松水壩拉倒的背後」(2017年3月28日)，2019年1月14日瀏覽，*《平行時空》*，<http://www.ir-basilica.com/592-%E7%B7%AC%E7%94%B8%E4%B8%AD%E8%B3%87%E5%AF%86%E6%9D%BE%E6%B0%B4%E5%A3%A9%E6%8B%89%E5%80%92%E7%9A%84%E8%83%8C%E5%BE%8C/>。

分析家普遍認為，美國對於緬甸的拉攏與施壓，企圖擾亂大陸海上絲路戰略的布局，是背後主要的因素，日本外相岸田文雄更不諱言，2014 年時日本無償援助緬甸用以修建鐵路設備的 7 千萬美元，其目的就是為了制衡大陸。⁴⁷ 2015 年 6 月，緬甸反對派領袖、全國民眾聯盟 (National League for Democracy) 主席翁山蘇姬 (Aung San Suu Kyi) 率團訪問大陸，一般認為，翁山蘇姬會與大陸討論大陸在緬甸投資的爭議問題，也可能談到造價 200 億美元的「中緬鐵路」計畫，以恢復大陸在緬甸的利益來爭取大陸方面的支持。⁴⁸ 2015 年 11 月，過去普遍被認為是親西方的翁山蘇姬以及其所領導的全國民眾聯盟獲得 90% 的選票贏得大選，即將取得政權，許多評論開始認為，緬甸在政權轉換之後，與大陸在「一帶一路」建設上的合作應會開始生變。2016 年 1 月，在翁山蘇姬的新政府就職之前，由大陸中信集團牽頭的跨國企業集團獲得緬甸皎漂港 (Kyaukpyu port) 經濟特區的工業園和深水港項目，為緬甸大選之後大陸首次拿下該國的大型項目，總投資為九十億美元，其中皎漂深水港位於緬「中」油氣管道的起點，完工之後可以不須通過馬六甲海峽，每日就能將四十萬桶原油輸往大陸。⁴⁹ 2016 年 3 月，翁山蘇姬進入政府內閣擔任緬甸外交部部長和總統府事務部長，並於 2016 年 4 月擔任國務資政。

2016 年 8 月，翁山蘇姬掌權後首次訪問大陸，評論認為，翁山蘇姬此次訪中，意在使近年向美國等西方列強靠攏的緬甸，能與鄰近的大陸重新恢復友好關係。⁵⁰ 2016 年 12 月，大陸計劃為緬甸援建一條經過木姊 (Muse)、腊戍 (Lashio)、曼德勒 (Mandalay)、仰光、毛淡棉

⁴⁷ 「社評—對外投資受挫 一帶一路挑戰大」(2015 年 2 月 9 日)，2018 年 11 月 21 日瀏覽，《旺報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20150209000873-260310>。

⁴⁸ 盧素梅，「6000 億中緬鐵路案 翁山伴手禮」(2015 年 6 月 11 日)，2019 年 1 月 14 日瀏覽，《旺報》，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20150611000915-260301>。

⁴⁹ 「華企中標緬甸深水港項目 方便石油直輸中國」(2016 年 1 月 2 日)，2019 年 1 月 14 日瀏覽，《阿波羅新聞網》，<https://tw.aboluowang.com/2016/0102/670362.html>。

⁵⁰ 孫宇青，「翁山蘇姬訪中 平衡與美、中關係」(2016 年 8 月 21 日)，2019 年 1 月 14 日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1023771>。

(Mawlamyine) 等城市的高速鐵路。2017 年 4 月，大陸領導人習近平在北京人民大會堂會見緬甸總統廷覺 (Htin Kyaw)，雙方完成《中緬原油管道運輸協議》和《緬甸皎漂特區深水港和工業園區項目開發實施方案》等 9 份合作文件的簽署，宣布大陸在緬甸的馬德島 (Made Island) 所鋪設緬「中」油氣管道正式投入使用，整條原油管線貫穿緬甸全境，全長 793 公里，運油船可以直接在緬甸的港口卸下從中東等地運來的石油，再從輸油管直接送到大陸雲南境內的煉油廠，無須再經過馬六甲海峽，被外界視為大陸「一帶一路」戰略的重要項目。⁵¹ 2017 年 5 月，一個由大陸國有企業中信集團牽頭的財團與緬甸達成共識，可望取得皎漂港 70% 到 85% 股權，消息也指出，如果交易成功，「中」方願意放棄早前在爭議聲中停工的密松大壩。⁵² 2017 年 10 月，緬「中」兩國就西南部皎漂港的股權分配達成共識，以大陸國企中信集團為首的投資團隊，確定取得這個具有重要戰略意義的海港開發計畫總價值高達 72 億美元的開發案中的 7 成股權，皎漂港在完工後將成為緬甸最大的天然深水港口，大陸「一帶一路」經濟發展戰略布局在印度洋再度得到突破。⁵³

雖然大陸與緬甸在「一帶一路」各種項目上的合作堪稱順利，然而從 2017 年中期開始，世界各地一連串關於「一帶一路」合作案的爭議，也使緬甸開始重視到與大陸的合作所可能出現的債務問題，並與大陸展開新的談判。2018 年 7 月，緬甸財長索溫 (Soe Win) 表示，將要求大陸縮減皎漂港工程的規模，避免緬甸積欠大陸過多的債務。⁵⁴ 2018 年 8 月，緬甸政府大幅削減皎漂港開發案的規模，由 73 億美元大幅縮減至 13 億

⁵¹ 「中緬簽原油管道運輸協議 可直接從中東輸送石油」(2017 年 4 月 11 日)，2019 年 1 月 14 日瀏覽，〈鉅亨網〉，<https://news.cnyes.com/news/id/3777857>。

⁵² 「中國國企謀求收購緬甸皎漂港 總價值 73 億美元」(2017 年 5 月 6 日)，2018 年 11 月 21 日瀏覽，〈BBC〉，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-39827917>。

⁵³ 李靖棠，「擴大一帶一路戰略航線 陸取緬甸皎漂港 7 成股權」(2017 年 10 月 20 日)，2018 年 11 月 21 日瀏覽，〈中時電子報〉，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20171020002619-260409>。

⁵⁴ 盧永山，「『一帶一路』再踢鐵板！緬甸要求縮減開發案規模」(2018 年 7 月 5 日)，2018 年 11 月 21 日瀏覽，〈自由時報〉，<http://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2479638>。

美元。⁵⁵ 2018 年 9 月，緬「中」兩國簽署了《關於共建緬「中」經濟走廊的諒解備忘錄》，大陸提出的 24 個首期工程包括了仰光城市擴建、經濟走廊沿線的水利灌溉工程、緬甸第二大城市曼德勒的工業園區、以及緬「中」邊境的木姊商務區等項目，總投資大約二十億美元。⁵⁶ 2018 年 11 月，緬「中」簽署協議，大陸在「一帶一路」皎漂港項目上的股權占比由原先的 85% 調整為 70%，此舉使緬甸政府一來能夠減少對大陸的債務負擔，二來也可以緩和外界對於北京主導的質疑。⁵⁷ 2018 年 12 月，大陸外交部長王毅在與翁山蘇姬會面後，提出了「中緬經濟走廊」的建議，翁山蘇姬隨即表示了讚賞，並認為，「中」方提出的這一倡議與緬甸國家發展規劃有諸多契合之處。一般認為，翁山蘇姬此舉是在國際社會對於緬甸軍方迫害羅興亞人 (the Rohingya people) 的事件越來越強烈的制裁呼聲壓力下，使緬甸政府不得不轉向與大陸尋求合作的結果。⁵⁸

綜觀緬甸與大陸在「一帶一路」合作項目上的波折，可以發現，其與寮國的相似之處在於，兩者都是在經濟上相當依賴大陸的國家，而兩者不同的地方在於，西方國家和日本對於寮國的影響極淺，而對於緬甸的影響即使仍屬有限但仍然比寮國還要來得更大一些，這個不同之處所造成的結果就是，在寮國，幾乎沒有出現過反對與大陸進行「一帶一路」的波折，而在緬甸，當西方國家試圖介入緬甸與大陸的「一帶一路」合作的時候，緬「中」雙方在合作上的波折就會出現，但由於西方國家和日本對於緬甸的影響力仍屬有限，特別是在翁山蘇姬的人權爭議之後對於緬甸政府的壓力迫使緬甸轉向大陸，最終的結果仍然是大陸的因素占了上風，至今緬

⁵⁵ 「一帶一路再受挫 緬甸削減中資皎漂港案規模」(2018 年 8 月 3 日)，2019 年 1 月 14 日瀏覽，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201808030180.aspx>。

⁵⁶ 朱諾，「謹慎避免債務陷阱，緬甸推進中緬經濟走廊項目」(2018 年 12 月 7 日)，2018 年 1 月 14 日瀏覽，《美國之音 VOA》，<https://www.voachinese.com/a/china-burma-debt-20181206/4689433.html>。

⁵⁷ 林庭瑤，「一帶一路指標工程！緬甸皎漂港 中資股權降至七成」(2018 年 11 月 10 日)，2018 年 11 月 21 日瀏覽，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/11323/3471977>。

⁵⁸ 陳重生，「小心避免落入債務陷阱 翁山蘇姬推進中緬經濟走廊項目 018 年 12 月 1 日」，2019 年 1 月 14 日瀏覽，《新頭殼 newtalk》，<https://newtalk.tw/news/view/2018-12-07/177186>。

「中」在「一帶一路」上的合作仍然順利地在持續進行之中。

四、巴基斯坦

大陸與巴基斯坦主要的「一帶一路」共建項目，是從新疆喀什(Kashi)經巴基斯坦本土直通位於印度洋的瓜達爾港(Gwadar Port)的「中巴經濟走廊」，總長約四千公里。2014年11月29日，「中巴經濟走廊」計畫中的哈扎拉高速公路(E35 Expressway)舉行奠基儀式，當時的總理謝里夫(Nawaz Sharif)親自出席，標誌著「中巴經濟走廊」全面正式啟動建設。⁵⁹ 2015年4月，巴「中」雙方發布《中華人民共和國和巴基斯坦伊斯蘭共和國關於建立全天候戰略合作夥伴關係的聯合聲明》，並簽署了五十多項雙邊合作文件，涉及交通基礎設施、能源、農業、貿易、金融、衛生、地方、媒體、海洋科學、教育等領域，啟動了總計460億美元投資中的280億美元基礎設施建設項目，大陸將幫助巴基斯坦升級「1號鐵路幹線」，並將其向北延伸，經巴「中」邊境紅旗拉甫陸運公路口岸(Khunjerab Pass)連接到喀什。⁶⁰ 2016年5月，「中國建築股份有限公司」與巴基斯坦國家公路局簽署了巴基斯坦最大城喀拉蚩(Karachi)至印度城市拉哈爾(Lahar)高速公路的商務合約，總金額約為28.9億美元，由「中國進出口銀行」提供融資，「中巴經濟走廊」計畫中的最大道路交通基礎設施項目正式定案。⁶¹ 2016年年底，巴基斯坦唯一的證券交易所「巴基斯坦證券交易所」進行私有化，由上海證券交易所、深圳證券交易所和中國金融期貨交易所組成的聯盟取得40%的股權，成為巴基斯坦證券交易所的最大股東，大陸希望透過對巴基斯坦證券交易所的出資，購買

⁵⁹ 「『中巴經濟走廊』建設啟動」(2014年12月3日)，2018年11月27日瀏覽，《中國國際電子商務網》，http://trade.ec.com.cn/article/tradezx/201412/1323063_1.html。

⁶⁰ 李理，「『一帶一路』大動脈：中巴簽1726公里鐵路協議」(2017年5月13日)，2018年11月27日瀏覽，《大公網》，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/topnews/2017-05/3450199.html>。

⁶¹ 季偉、張琪，「中巴經濟走廊最大交通基礎設施項目在巴開工」(2016年5月7日)，2018年11月27日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/world/2016-05/07/c_1118822193.htm。

獲得相關項目訂單的巴基斯坦上市企業股票，分享「一帶一路」帶給巴基斯坦經濟成長的果實。⁶² 2017 年 5 月，大陸與巴基斯坦在「一帶一路」國際高峰論壇上簽署「水利合作備忘錄」，要在印度河上游、巴基斯坦控制的喀什米爾 (Kashmir) 境內建立迪阿莫－巴沙大壩與邦基 (Bunji) 兩座發電站，總共投資 270 億美元，是巴基斯坦首次接受海外投資的大型水利工程，被視為「中巴經濟走廊」的延伸計畫。印度對這個計畫表示擔憂主權受到侵犯的問題，並且向大陸提出抗議。⁶³ 前述這些「一帶一路」的重大計畫，皆在總理謝里夫的任內定案。

2017 年 8 月，著名的「巴拿馬文件」曝光，揭露謝里夫家族與 8 間境外公司的洗錢活動，謝里夫因此被議會罷免，由同為穆斯林聯盟的阿巴西 (Shahid Khaqan Abbasi) 就任總理，完成謝里夫剩下一年的任期。在替換總理之後，2017 年 11 月，巴基斯坦婉謝大陸提供 140 億美元協助建造迪阿莫－巴沙大壩，將這個計畫從在「一帶一路」倡議中扮演重要角色的「中巴經濟走廊」中排除，巴基斯坦宣布將自行興建水壩工程。⁶⁴ 2018 年 3 月，華盛頓智庫「全球發展中心」(Center for Global Development, CGD) 發布研究報告，其中顯示，巴基斯坦是迄今為止，面臨債務高風險最大的國家。⁶⁵ 2018 年 6 月到 8 月，巴基斯坦首席大法官穆爾克 (Nasirul Mulk) 就任為 8 月大選前的看守總理。2018 年 7 月，巴基斯坦要求大陸繼續借款，來幫助巴國避掉外匯危機，並且警告大陸，如果不願借款，則大陸在巴基斯坦提案的 600 億美元投資將面臨風險。美國國務卿蓬佩奧

⁶² 黑沼勇史、張勇祥，「中資財團將購得巴基斯坦證交所 40% 股權」(2017 年 1 月 9 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，《日經中文網》，<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/efinance/23185-2017-01-09-11-40-59.html>。

⁶³ 「中國與巴基斯坦在喀什米爾蓋 2 座發電站 印度擔憂主權」(2017 年 5 月 23 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，《ETtoday 新聞雲》，<https://www.ettoday.net/news/20170523/930069.htm>。

⁶⁴ 「喊條件太嚴苛 巴基斯坦拒中國 140 億建壩資助」(2017 年 11 月 18 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2257635>。

⁶⁵ 夏雨，「美警告 IMF：別替巴基斯坦還貸款」(2018 年 7 月 31 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，《大紀元時報》，<https://www.epochtimes.com.tw/n255808/%E7%BE%8E%E8%AD%A6%E5%91%8A1MF-%E5%88%A5%E6%9B%BF%E5%B7%B4%E5%9F%BA%E6%96%AF%E5%9D%A6%E9%82%84%E8%B2%B8%E6%AC%BE.html>。

(Mike Pompeo) 也警告，國際貨幣基金對巴基斯坦新政府的任何潛在救助資金，都不應該用來償還來自大陸的貸款。根據此時的媒體報導，大陸推動「一帶一路」建設，使參與國債臺高築，根據統計，大陸至當時已經貸款給巴基斯坦約 50 億美元，「一帶一路」計畫中的「中巴經濟走廊」計畫讓巴基斯坦財政赤字連連。⁶⁶ 2018 年 8 月 18 日，巴基斯坦正義運動黨的領袖伊姆蘭 (Imran Khan) 在大選中勝出，出任為現任總理，伊姆蘭的競選主軸之一，就是大力批評前總理謝里夫在與大陸的「一帶一路」的「中巴經濟走廊」建設合作中缺乏透明度和貪汙腐敗，然而，在伊姆蘭的就職演說中，他卻提到將會從大陸的經驗學習，並積極恢復與大陸的關係。2018 年 9 月，伊姆蘭和大陸外交部長王毅共同承諾將完成「中巴經濟走廊」，表示希望進一步加強雙邊戰略夥伴關係，伊姆蘭汗重申，巴基斯坦與大陸「全天候」(all-weather) 的友誼是巴基斯坦外交政策的基石，他也在 2018 年 11 月出訪大陸，進一步鞏固巴「中」的雙邊關係，並向大陸爭取更多的融資和債務削減，以續建「中巴經濟走廊」。⁶⁷ 2018 年 10 月，在伊姆蘭汗出訪大陸之前，巴基斯坦鐵道部長拉希德 (Sheikh Rasheed) 表示，該國政府已將大陸對巴基斯坦的貸款削減了 20 億美元。⁶⁸

總結來說，「一帶一路」在巴基斯坦的波折與在馬來西亞有幾個異曲同工之妙。第一，兩國都是在前任總理在位的期間積極與大陸合作，然後在競選期間被後來的總理當選人抨擊為利用與大陸的合作計畫來中飽私囊。第二，雖然新任總理當選人在競選期間都大力抨擊前任總理和大陸的建設項目，但都把抨擊的基調定為是前任總理的問題，而並非大陸的問

⁶⁶ 胡志愷，「向中國貸款建設『一帶一路』美國警告 IMF 不要援助巴基斯坦」(2018 年 7 月 31 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，〈自由時報〉，<http://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2504505>。

⁶⁷ 「巴基斯坦稱與中國友好但將重審一帶一路」(2018 年 9 月 11 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，〈民報〉，<https://www.msn.com/zh-tw/news/national/%E5%B7%B4%E5%9F%BA%E6%96%AF%E5%9D%A6%E7%A8%B1%E8%88%87%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%8F%8B%E5%A5%BD%E4%BD%86%E5%B0%87%E9%87%8D%E5%AF%A9%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF/ar-BBN9QbT>。

⁶⁸ 藍孝威，「一帶一路受阻？巴基斯坦對華陸減借 20 億美元建鐵路」(2018 年 10 月 2 日)，2018 年 11 月 27 日瀏覽，〈中時電子報〉，<https://www.chinatimes.com/realtimews/20181002002994-260409>。

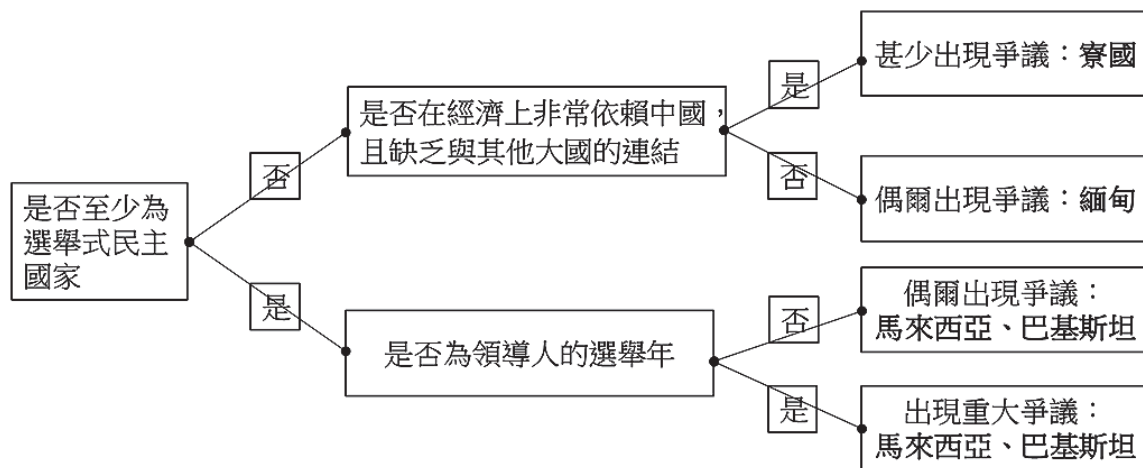
題。第三，在新任的總理上任之後，隨即喊停「一帶一路」的重大公共工程，並且與大陸再度進行談判，也都得到大陸的諒解和更優渥的條件（諸如減低「中」資在計畫案中的比率或是削減貸款的規模等等）。第四，面對兩國對「一帶一路」重要建設的公然負面表態，甚至幾近於唱衰的程度，大陸即使擁有不對等的國家實力與債權等優勢，卻仍然選擇以相當友善的方式來回應，除了一再重申雙邊的夥伴關係之外，也同意給予兩國更優惠的條件。

肆、結論：國際因素與國內因素的結合

若探究「一帶一路」的實際執行內容，這個倡議可以說是一種大型的「國際合作」計畫。本文探討國際政治經濟學的文獻中有關「國際合作」的理論，並分析大陸「一帶一路」在東南亞和南亞 4 國（寮國、馬來西亞、緬甸和巴基斯坦）的實際運作經驗。從這四個國家與大陸的合作經驗中，我們似乎可以歸納出幾個模式：第一，如果該國至少是一個選舉式的民主國家，如馬來西亞和巴基斯坦，則「一帶一路」在這些國家的推動將在領導人的選舉年時出現重大的爭議，其原因在於，「一帶一路」的各項重大建設所涉及的資金龐大，是在野的競爭對手在選舉時利用來攻擊與大陸合作的執政者從中謀取私利的有利議題。第二，如果該國並不是一個選舉式的民主國家，則該國在經濟上是否非常依賴大陸，就成為了重要的關鍵：在經濟上極度依賴大陸的國家，如寮國，由於大陸是其主要依附的對象，因此與大陸「一帶一路」的合作甚少出現爭議；相反地，在經濟上較不那麼依賴大陸的國家，如緬甸，由於受到其他大國的影響，因此與大陸在「一帶一路」上的合作將因此而出現一些小規模的爭議，然而，由於大陸仍然是這些國家在經濟上最主要的依附對象，因此這些小規模的爭議僅會在合作的過程中製造出一些波折，其最終並不會嚴重影響到各國還是會與大陸繼續合作「一帶一路」的結果。

從這 4 個國家與大陸的合作經驗中，本文發現，國際合作理論中的「國際因素」和「國內因素」，在不同的情況之下分別對於各國與大陸在共建「一帶一路」的合作過程中產生了影響。在政治領袖必須面對國內選舉競爭壓力的情況之下，「國內政治的因素」對於各國與大陸在「一帶一路」的共建合作產生了重大的干擾，而在政治領袖較為不受國內政治競爭壓力的國家中，「結構性的因素」——也就是各國在經濟上依賴大陸的程度——對於各國與大陸在「一帶一路」的共建合作有著重大的影響，這一點似乎與「霸權穩定論」的預測較為相符。本文發現，各國「國內政治競爭的程度」可能是影響到哪一種國際合作理論更能夠解釋各國與大陸「一帶一路」合作進展的重要前提條件。

圖 2 本文所歸納出的分析架構



資料來源：作者自行整理。

從這四個國家與大陸合作「一帶一路」的經驗中，我們可以歸納出如上圖二的分析架構，作為未來分析大陸與各國在「一帶一路」合作上的基礎假設。由於本文僅分析四個國家的經驗，加上「一帶一路」仍然是一個持續在進行當中的發展，本文僅提出這個初步的分析架構，試圖拋磚引玉，有待未來更多的研究來為「一帶一路」建立更完善的理論。