

學術論文

建構緬甸跨境運輸連結之戰略意涵： 地緣政治與經濟的分析觀點

The Strategic Significance of the Constructing of Myanmar's Cross-Border Transportation Connectivity: View of Geo-Political-Economic Analysis

林侑靜 *Yi Ching Lin*
國立政治大學外交學系博士
Ph.D. of Department of Diplomacy
National Chengchi University

摘要 / Abstract

緬甸位處絕佳的地理位置，接鄰中國、泰國、寮國、印度及孟加拉，為東協國家中唯一連結中國及印度兩大經濟體，可謂銜接南亞、東南亞及東亞交通及市場的樞紐地帶，掌控區域及全球運輸要道，並串連重要次區域經濟區塊如湄公河區域、孟加拉灣區（Bay of Bengal）等，而中國、南亞及東南亞多層次區域經濟圈亦在此疊合。而緬甸本身具備的豐沛的資源、勞力、交通位置及高經濟成長率，更成為外資挹注的熱點。要者，隨著孟加拉灣區成為大國競合的經濟及戰略場域，緬甸的地緣政治經濟價值更為顯著，位於南向通往孟加拉灣的通路，倘能完備貫穿東西的海陸運

輸，將有機會開創麻六甲海峽以外的替代航運，並成為連結太平洋及印度洋的中樞。對於積極擴大對印度洋、孟加灣區影響力的中、印等國而言，緬甸形同門戶角色。2010 年緬甸結束長達數十年的鎖國政策，採行經濟開放，長期以來被忽略的地緣戰略及經濟稟賦受到美國、中國、日本、印度等大國的重視，緬甸成為新一波大國權力競逐的場域。然而緬甸改革開放迄今近 10 年，國內基礎建設仍十分欠缺，全國面積遼闊，境內鐵路、公路等運輸建設更顯不足，遑論發展跨境區域連結。運輸流通的限制，降低緬甸境內外人物力的流動性（mobility）及連結性（connectivity），優異的地理位置及經濟稟賦便難以發揮作用，如此地緣戰略價值及區域整合功能僅流於概念層次，為能加速緬甸的地緣動能，東協、周邊國家積極投入改善緬甸運輸建設，境內運輸的改善便等同提升邊境、跨境及區域間交通便捷。本文透過地緣政治經濟的分析觀點，探討緬甸所具區域跨境聯結（regional cross-border connectivity）的特殊性與當前印太區域大國戰略競爭態勢及周邊國家安全利益息息相關，藉此可清楚說明周邊國家尤以中、印兩國特別熱中緬甸運輸建設，實然反映地緣利益的鄰近性及急迫性，另隱含區域強權競爭下的安全困境。

Myanmar enjoys being situated on a strategically-advantageous geographic location, as the biggest Indochina country adjacent to China, Thailand, Laos, India and Bangladesh and the only ASEAN country neighboring China and Indian, two mega economy. On the Asia map, Myanmar is just posited on the tri-junction belt linking South, Southeast and East Asia transportation and market, controlling the passage toward the Bay of Bengal and encompassing a variety of regional economic blocs overlapping, such as Grater Mekong Subregion and the Bay of Bengal.

With the opening up of Myanmar to the world since 2010, the checked geopolitical-economic momentum has been released and gained a wide strategic attention and recognition. Especially, as the Bay of Bengal is transformed a new economic and strategic arena for Indo-pacific great powers, the strategic significance of

Myanmar has been increasingly highlighted. As the gateway leading to the Bay, the establishment of a well-founded transportation infrastructure nationwide and on a regional scale is not only beneficial to this newly-developing country's national development, but also to the realization of regional connectivity, integration and prospect. More significantly, as the cost and risk of sailing on Malacca Strait, the lifeline for trade and energy, is rising, a free, open and connective Myanmar will bring the hope of creating alternative sea route to avoid the overdependence upon the Strait.

However, the bright prospects promised by Myanmar's door-opening policy and inherent endowments will be shadowed for the lack of a sound transportation infrastructure of high connectivity, including roads, highways, rails and transits. The underdevelopment in physical connectivity will discourage the flows of people and goods inside and outside the gateway zone where Myanmar is posted. The role as Asia's new land bridge, regional hub and the gate way to the Bay which Myanmar wants to and is expected to play will be depreciated. Not merely ASEAN but also the surrounding countries, like China and India have been committed to the construction and improvement of cross-border transportation to enhance the effective physical connectivity and mobility that will mobilize this country's economic and strategic resources as a link and transit pivot.

This essay explores why the construction of Myanmar's cross-border transportation matters along the particularity and significance of Geopolitics-economy. Further, it is analyzed, at the mercy of geostrategic interests and security dilemma, the two regional powers, China and India, are competing to invest much more on the Myanmar's physical connectivity for security, market, and influence.

關鍵字：緬甸、跨境運輸連結、地緣政治經濟、地緣戰略、孟加拉灣區

Keywords: Myanmar, cross-border transportation connectivity,

Geo-political-economic, Geo-strategy, the Bay of Bengal Area

壹、前言

緬甸自 2010 年結束長達近 50 年的獨裁統治及鎖國政策，登盛政府（Thein Sein）正式啟動國家的改革開放，隨即成為最受矚目的新興市場及投資熱點，除豐沛商機外，打破孤立、重新與國際接軌的緬甸漸次呈現自冷戰終結以來長期被忽略的地緣政治及經濟的戰略利益。尤隨美國、中國、日本、印度等強權重新佈署亞太戰略的近十年，中國的崛起及強勢作為，各國追逐印度洋的利益及角色的權力賽局中，逐漸形塑出「印太地區」（Indo-Pacific region）的戰略概念，位處連結兩大洋的孟加灣地區（Bay of Bengal）成為新的大國關係角力的戰略海域，這賦予位處灣區中樞位置的緬甸高度的地緣價值，其具備之跨境連結的功能受到高度重視，其所蘊含的連結性（connectivity）呈現在海陸交會、多層次經濟區域的疊合、海運及能源運輸等面向。

緬甸位處絕佳的地理位置，為印支半島面積最大國，地理接鄰中國、泰國、寮國、印度及孟加拉，為東協國家中唯一連結中國及印度兩大經濟體，可謂銜接南亞、東南亞及東亞交通及市場的樞紐地帶，掌控區域及全球運輸要道，串連重要次區域經濟區塊如湄公河區域、孟加拉灣區等，而中國、南亞及東南亞多層次區域經濟圈亦在此疊合。而緬甸本身具備的豐沛的資源、勞力、交通位置及高經濟成長率，成為收納灣區經濟動能的軸心；另位於南向通往孟加拉灣的門戶，倘能完備貫穿東西的海陸運輸，將有機會開創麻六甲海峽以外的替代航運，並成為連結太平洋及印度洋的中樞。對於積極擴大對印度洋、孟加灣區影響力的中、印等國而言，緬甸形同「鎖鑰」（key）角色。

緬甸自登盛政府到琿喬政府（Htin Kyaw）持續對外開放，並採取多元的外交政策，意在調整 1988 年爆發 8888 學運後遭致國際制裁及外交孤立，而轉向依賴中國的單一外交策略，這並未意指奈比都（Naypyitaw）當

局將一反親中路線，而是同步恢復與周邊及區域國家的互動交往，並企圖在大國關係中維持等距、衡平態勢。¹ 除緬中關係仍維持緊密友好外，緬甸與美、日、印等雙邊關係亦持續升溫、深化，其中緬印雙邊更已升級至戰略夥伴關係。²

然而，緬甸改革開放迄今，整體而言，國內基礎建設仍十分欠缺，全國面積遼闊，境內鐵路、公路等運輸建設更顯不足，遑論境外交通聯結之不便，檢視緬甸境內及聯外道路情況不佳，多數不符國際標準。³ 交通運輸的限制，降低緬甸境內外人物力的流動性（mobility）及連結性（connectivity），優異的地理位置及經濟稟賦將難以發揮作用，如此地緣戰略價值及區域整合功能僅能停留在概念層次。近年亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）、東協（ASEAN）及周邊國家積極投入緬甸交通運輸計畫，涵蓋境內鐵路、公路、港口等，呈現緬甸做為亞洲新路橋（land bridge）的重要意涵，說明緬甸同時兼具資源稟賦及交通樞紐之重要性，對深化東協區域整合及活化亞太經濟均有關鍵作用。中、印兩國競相投入緬甸境內外運輸建設，投入程度遠勝於美、日等國，這說明地緣關係影響之顯著，緬甸之於中、印兩國的重要性，不僅是大國關係的權力競逐，更是「安全困境」（security dilemma）下突破封鎖或圍困的安全策略。⁴

綜上，區域內外強權對緬甸的重視顯而易見，然地緣鄰近性及利益迫切性影響雙邊關係的深淺及發揮作用的程度，這從印太區域強權之中，僅

¹ 有關緬甸外交政策的轉變可參見：林儉靜，〈緬甸與東協：接觸、交往與整合〉，《全球政治評論》，第 55 期（2016），頁 107-142。

² 林儉靜，〈緬甸的改革開放與亞太大國關係發展〉，《全球政治評論》，第 59 期（2017），頁 105-140。

³ Ahkar Soe, "Improvements and Challenges Associated with the Facilitation of Road Transport in Myanmar," in Masami Ishida ed., *Cross-border Transport Facilitation in Inland ASEAN and the ASEAN Economic Community*, (Jakarta: ERIA & IDE-JETRO, 2019), p. 128.

⁴ Md Safiqul Islam, "The Strategies of China and India in the Bay of Bengal Region: Revisiting Strategic Competition," *Yonsei Journal of International Studies*, Vol. 10, Iss. 1 (2018), pp. 28-53.

有接鄰的中、印兩國可真正有效制定地緣戰略，並透過雙邊合作及東協多邊體制深入緬甸跨境運輸建設，藉此擴大在灣區的利益及影響。美、日兩國雖亦高度重視印度洋及灣區，惟受限於地緣相關及鄰近性及雙邊歷史關係發展，美緬關係於 2011 年才趨於正常化，軍事經濟的影響力，遠不及中、印。另日本受限於和平憲法，限縮在灣區的軍事角色，因此也視為第二順位的角色，意味對灣區事務的影響有限。綜觀灣區的戰略關係格局，中印競爭被視為核心結構，受到地緣政治經濟及安全困境的影響最鉅，呈現在該二國爭相投入緬甸的運輸建設的角力戰。

本文研究旨趣在於呈現緬甸所具區域跨境聯結（regional cross-border connectivity）的特殊性係因所處戰略競爭趨於激烈的孟加拉灣區，透過地緣政治經濟的分析觀點，說明區域大國為何特別熱中緬甸運輸建設，更勝於其他國家，另中國威脅成為安全困境的來源，導致中印在緬甸的競爭更劇。本文研究途徑主要透過相關文獻檢視、相關國家官方網站資訊及新聞報導，探討緬甸成為區域運輸樞紐的地緣政治經濟分析，以及中、印熱中投入緬甸區域運輸的動機及具體策略為何。

貳、深具地緣政治及經濟戰略的中樞地帶

一、孟加拉灣成為新的戰略區域：印太區域的建構

緬甸的改革開放對內外帶來豐沛機會與利益，短短數年，一反自冷戰以來被邊緣化的地位。冷戰期間，緬甸本不是美蘇兩強對峙格局下的主要場域，冷戰終結，遭受國際制裁、封閉的緬甸，亦未能及時參與東南亞的區域整合，正值亞太安全、政治經濟合作興盛，遲於 1997 年才加入東協，卻未實質參與東協事務的緬甸，始終被視為亞太區域整合的缺口，地圖上一個遺失的國度。⁵ 緬甸重啟國門的外在情勢正值美、中、日、印等大國重

⁵ 有關緬甸加入東協的因素分析及整合過程參見：林侑靜，〈緬甸與東協：接觸、交往與整

新佈署區域戰略，強權爭逐已從太平洋擴展至印度洋，戰略海域延伸至麻六甲海峽西方，孟加拉灣從過去的陰沉海域變成活躍的地緣戰略場域，⁶ 共同投射出「印太區域」(Indo-Pacific region) 的概念。孟加拉灣位於印度洋東北側，居麻六甲海峽及荷莫茲海峽 (Strait of Hormuz) 之間，連結印度洋及太平洋，等同銜接南亞及東南亞。⁷ 正位於印太區域的中介地帶，能源、海路通行、市場及中國的強勢，賦予該區地緣政治及經濟利益，⁸ 為繼南中國海 (South China Sea) 之後另一個大國爭逐的戰略區域；當前美、中、日、印等被視為建構印太區域強的強權。⁹

美國歐巴馬政府的重返亞洲之再平衡策略 (Rebalance Strategy)、中國的西部大開發及一帶一路計畫、印度的東向/東進政策 (Look/Act East Policy)，乃至近期美國川普政府提出自由開放的印太戰略 (Free and Open Indo-Pacific Strategy)，孟加拉灣已成大國競逐的熱點、¹⁰ 另一方面，諸國欲建立麻六甲海峽之外的海路，確保更為安全便利的海上貿易。美國的印太戰略很大程度在於制衡中國追求霸權地位的強勢作為，主要透過民主、市場及海事安全合作的擴展，然就軍事合作及資源投入，美方仍以南

合)，頁 107-142。

⁶ Anasua Basu Ray Chaudhury & Rakhahari Chatterji, "Maritime Order and Connectivity in the Indian Ocean: the Renewed Significance of the Bay of Bengal," *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 15 (2019), pp. 241-244. Kabir Mohammad Humayun & Ahmad Amamah, "The Bay of Bengal: Next theatre for strategic power play in Asia," *Croatian International Relations Review*, Vol. 21, No. 72, pp. 199-238.

⁷ K. Yhome, "Myanmar and the Geopolitics of the Bay of Bengal," *Orf Issue Brief*, No. 68 (January 2014), pp.1-2.

⁸ Anasua Basu Ray Chaudhury & Rakhahari Chatterji, "Maritime Order and Connectivity in the Indian Ocean: the Renewed Significance of the Bay of Bengal," *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 15, Iss. 3 (2019), pp. 241-244.

⁹ David Brewster, "The Bay of Bengal: the Indo-Pacific's New Zone of Competition," *The Strategist*, 2 Dec 2014, <https://www.aspistrategist.org.au/the-bay-of-bengal-the-indo-pacifics-new-zone-of-competition/>.

¹⁰ K. Yhome, "Myanmar and the Geopolitics of the Bay of Bengal," *Orf Issue Brief*, No. 68 (January 2014), pp.1-2.

中國海為優先，並著重與東協與盟國的合作關係，加上歷史淵源，中、印與多數灣區國家都有緊密連結，這也限制美國的影響力。¹¹ 美國當前的策略在於提高對灣區的經貿投資，並加強美印合作來制衡中國，鼓勵印方擴大與東協國家的戰略合作。¹² 印度是美國推展印太戰略的重要夥伴國，支持印方主導的多邊建制及區域強權角色，¹³ 而對灣區的投資建設仍在初期階段，緬甸並非川普政府的優先順位，這隱含對中緬友好的戒慎及對美印關係的依賴。

日本很早就關注到孟加拉灣區的重要性，透過國際發展機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）投入灣區基礎建設已逾 10 年，挹注資金高達 2000 億美元，同時也逐步提升日本的軍事角色，日方於 2000 年起即在灣區常駐海上保安隊，另日本海軍也參與西印度洋打擊海盜的軍事合作，以及提供越南、菲律賓等國海事安全訓練。近年亦提供緬甸海上安全援助。日本的積極作為顯著，然而仍被視為第二順位的角色（second-order player），主要還是受限於憲法對於軍事投射的限制。¹⁴ 相較美、日，中、印最能獲得灣區的利益，這和該二國與該區域的歷史發展及地緣戰略有關，而中印在灣區的戰略競爭亦已成形，呈現在能源、海路通行運輸及區域主導權的競逐態勢。¹⁵ 中國持續擴大在印度洋及孟加拉灣區沿岸國家建港、輸出武器、建立軍事合作等強勢舉措，對區域內外強權造成憂慮與威脅，如何抑制中國威脅成為該區域的安全困境。「安全困

¹¹ Kabir Mohammad Humayun & Ahmad Amamah, "The Bay of Bengal: Next theatre for strategic power play in Asia," *Croatian International Relations Review*, Vol. 21, No. 72, p. 215.

¹² *Ibid.*, p. 216.

¹³ Dipanjan Roy Chaudhury, "US to Identify Collaborative Opportunities with BIMSTEC in its Indo-Pacific Plan," 19 Nov 2018, *The Economic Times*, <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/us-to-identify-collaborative-opportunities-with-bimstec-in-its-indo-pacific-plan/articleshow/66699739.cms>.

¹⁴ David Brewster, "Japan Is Back in the Bay of Bengal," 12 Sep 2018, https://www.realcleardefense.com/articles/2018/09/12/japan_is_back_in_the_bay_of_bengal_113795.html.

¹⁵ Kabir Mohammad Humayun & Ahmad Amamah, pp. 218-219.

境」為國際關係現實主義所主張，認為國家間因猜疑、不安而導致軍備競賽及勢力擴張，¹⁶ 環視印太區域，因中國強勢政經軍事力量的投射，引起美、中、印等國的緊張，莫不透過雙邊及多邊建制以制衡中國勢力的擴張。

緬甸在對外開放後，戰略價值抬升，門戶的角色珍貴異常，在孟加拉灣區形塑出新的戰略環境，諸國競逐緬甸，等同競逐孟加拉灣；¹⁷ 另一方面，緬甸為周邊國家突破內陸封鎖的要塞，如中印兩國均以緬甸為封閉內陸尋求海路通道，¹⁸ 中國稱緬甸為「南戶」，印度則稱其為「東戶」，¹⁹ 緬甸遂為中印戰略競爭最為顯著的場域，這再再凸顯中、印間長久以來存在的安全困境及地緣戰略需求。²⁰

二、緬甸做為亞洲新陸橋：地緣政治的觀點

緬甸位於印支半島南端，臨孟加拉灣的海岸線長達 2,800 公里，接鄰中國、印度、泰國、寮國等國，²¹ 儼然成為灣區跨境連結的樞紐，²² 具有連結南亞、東南亞及東亞「三方接合」(tri-junction) 的地理特殊性，被視為「亞洲新陸橋」，²³ 亦逐漸成為匯聚亞太經貿動能的市場區塊。另一方

¹⁶ Bary Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, 2nd edition (UK: ECPR Press, 2009).

¹⁷ Hector Floreno and Maria Isabela Corpuz, "Myanmar: the Land Bridge," in Michael G. Plummer, Peter J. Morgan and Ganeshan Wignaraja eds., *Connecting Asia: Infrastructure for Integrating South and Southeast Asia* (Massachusetts: Edward Elgar, 2016), p. 222.

¹⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁹ 林倫靜，〈緬甸的改革開放與亞太大國關係發展〉，《全球政治評論》，第 59 期（2017），頁 116-117、124-130。

²⁰ Md Safiqul Islam, "The Strategies of China and India in the Bay of Bengal Region: Revisiting Strategic Competition," *Yonsei Journal of International Studies*, Vol. 10, Iss. 1 (2018), pp. 28-53.

²¹ 緬甸與四國相鄰，分別與中國相鄰 2,185 公里、與印度相鄰 1,640 公里、與泰國相鄰 1,800 公里及與寮國相鄰 235 公里。

²² K. Yhome, "Myanmar and the Geopolitics of the Bay of Bengal," *Orf Issue Brief*, No. 68 (January 2014), p. 5.

²³ Ahkar Soe, "Improvements and Challenges Associated with the Facilitation of Road Transport in Myanmar," in Masami Ishida ed., *Cross-border Transport Facilitation in Inland ASEAN*

面，隨著孟加拉灣戰略價值的提升，涵蓋能源安全、海權競逐及交通樞紐等利益，²⁴ 緬甸位處灣區地緣政治經濟的核心，無可避免也成為大國爭逐經濟及戰略利益的場域。

中、印兩國競爭態勢最為明顯，爭相投入緬甸交通建設，涵蓋海陸空運輸、架設能源管線及深水港建造開發，²⁵ 這隱含該二國在地緣利益及安全困境兩者交錯作用下的戰略競爭關係。中國積極追求海權國家的地位，十年來積極推行南下政策（Look South Policy），緬甸正成為海權擴張的橋頭堡（bridgehead），為發展西南方經濟及打通海路的戰略據點。中國因缺乏與孟加拉灣的地理連結而處於戰略脆弱性（strategic vulnerability），因此殷盼建立通往灣區的運輸連結。²⁶ 對印度而言，長久視孟加拉灣為勢力範圍，灣區為連結印度洋兩岸的海橋（sea bridge），也是擴大與南亞、東南亞及亞太地區交流合作的通道，首要目標在於致力追求灣區穩定環境、航運安全及印度海軍的自由航行等利益。²⁷ 印度自1990年推行東向政策以來，與東協建立緊密合作向為優先政策，緬甸正處於南亞連結東南亞的中介，印方十分看重緬甸所扮演之跨境連結的角色；此外，建立印緬邊境的交通運輸，亦有助於印度突破東北地區陸路封閉的限制及促進經貿商業活動。²⁸

中印兩國歷史經驗、邊界糾紛，另中巴關係及美印關係友好之故，兩國的安全困境也投射在孟加拉灣區，當一方持續擴大戰略優勢，將促使另

and the ASEAN Economic Community, (Jakarta: ERIA & IDE-JETRO, 2019), p. 128.

²⁴ David Brewster, "The Bay of Bengal: the Indo-Pacific's New Zone of Competition," *The Strategist*, 2 Dec 2014,

<https://www.aspistrategist.org.au/the-bay-of-bengal-the-indo-pacifics-new-zone-of-competition/>.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Md Safiqul Islam, "The Strategies of China and India in the Bay of Bengal Region: Revisiting Strategic Competition," *Yonsei Journal of International Studies*, Vol. 10, Iss. 1 (2018), p. 43.

²⁷ Udayan Das, "Bay of Bengal: India's Centerpiece and Springboard," *South Asian Voice*, 9 May 2018, <https://southasianvoices.org/bay-of-bengal-indias-centerpiece-springboard/>.

²⁸ K. Yhome, "The Burma Roads: India's Search for Connectivity through Myanmar," *Asian Survey*, Vol. 55, No. 6 (November/December 2015), pp. 1220-1223.

一方追趕、壓制，以解除不安。印方策略在於擴大在印度洋的地緣優勢，而中方則是降低劣勢及突破地理位置的限制。²⁹ 臨孟加拉灣區及安達曼-尼科巴群島（Andaman and Nicobar Islands）為印度屬地，印度已具天然地理優勢，並慣於區域強權地位，因此，當中國推行珍珠鍊戰略及一帶一路、海上絲路計畫，以及中緬的緊密友好，都使印方深感包抄之勢，並憂慮失去灣區的主導地位。印度始終拒絕加入中方的一帶一路，轉而積極與灣區國家建立雙邊軍事、經濟及戰略夥伴關係，以及主導多邊合作的建制，如強化於 1997 年建立「孟加拉灣大部門技術及經濟合作計畫」（Bay of Bengal Initiative for Multi-sectoral Technical and Economic Cooperation, BIMSTEC）的角色及功能，³⁰以降低中國的主導力量。³¹ 印度總理莫迪（Narendra Modi）於 2017 年 6 月對外宣布，BIMSTEC 係為印度推動東進政策及鄰國優先政策（Neighborhood First）的主要合作平台，2018 年 BIMSTEC 國家舉行首次反恐軍事演習（MILEX-2018），東協國家僅有緬甸、泰國獲邀加入；聯合軍事演習過後，隨即召開 BIMSTEC 資深官員會議提出「運輸連結整體計畫」（BIMSTEC Transport Connectivity Master Plan），計投入約 500 億美元在 167 項的運輸建設工程。這反映印度地緣政治的考量。³² 印度也持續擴大提供緬甸防衛武器，如 2019 年底移轉一艘基洛級（Kilo-class）潛艦，能顯示雙邊戰略安全關係的升級。³³ 印度對緬的高度重視，很大程度為平衡中國灣區軍事力量的提升。緬甸自 1988 年學運後受到國際嚴厲制裁，長

²⁹ Md Safiqul Islam, “The Strategies of China and India in the Bay of Bengal Region: Revisiting Strategic Competition,” *Yonsei Journal of International Studies*, Vol. 10, Iss. 1 (2018), p. 31.

³⁰ 加入國家包括：孟加拉、不丹、緬甸、尼泊爾、斯里蘭卡及泰國。

³¹ Md Safiqul Islam, “The Strategies of China and India in the Bay of Bengal Region: Revisiting Strategic Competition,” *Yonsei Journal of International Studies*, Vol. 10, Iss. 1 (2018), pp. 31-33.

³² Nazia Hussain, “Can BIMSTEC Finally Become Relevant?” *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2018/11/can-bimstec-finally-become-relevant/>.

³³ Mohammad Rubaiyat Rahman, “Kilo Impact in the Bay of Bengal,” *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2019/09/kilo-impact-in-the-bay-of-bengal/>.

期孤立僅能仰賴中方提供軍事及經濟援助，中緬關係緊密程度不可言喻，迄今中國仍是緬甸最大投資、貿易及武器供應國，其中外人直接投資更高達 47% 以上，即便奈比都當局有意與西方國家建立軍事聯盟，也難抵中國政軍經濟的龐大奧援。³⁴ 中國透過海上絲路計畫，投入龐大資金於孟加拉灣區沿岸國家建立港口、經濟特區及運輸路線，此外並積極尋求擴大與灣區國家的雙邊軍事合作，此舉直接或間接挑戰了印度的區域地位。³⁵ 然而，值得關注的是，一般認為緬方對於中國的軍事進駐應表歡迎，然而緬方的態度十分謹慎，相較之下印緬雙邊防衛合作更加深化，而卻從未允許中方使用境內軍事設備或設立軍事據點。³⁶

三、聚合經濟次級區域、市場動能強勁：地緣經濟的觀點

孟加拉灣石油、天然氣儲藏量佔全球未探勘總量的百分之一、海運昌盛及集中全球約四分之一的人口，而中、印兩大經濟體能源需求持續升高，中國為第二大石油進口國，印度為第四大，該二國預計在 2030 年石油需求將分別成長至 75% 及 95%，中國並已為全球最大製造工廠及消費市場，³⁷ 孟加拉灣區逐漸形成一個高度成長的經濟區域。³⁸ 另一方面，如何透過灣區的運輸連結突破地理封鎖及振興邊陲發展，海陸相接同為中、印兩國的地緣經濟策略。對印度而言，連結灣區東西，就可突破東北地方的陸路封鎖進入，而中國則是建構南北縱線，打通西南地方與灣區經濟的連

³⁴ Nazia Hussain, "Can BIMSTEC Finally Become Relevant?" p. 35.

³⁵ David Brewster, "The Bay of Bengal: The Maritime Silk Route and China's Naval Ambitions," *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2014/12/the-bay-of-bengal-the-maritime-silk-route-and-chinas-naval-ambitions/>.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Kabir Mohammad Humayun & Ahmad Amamah, pp. 203-206.

³⁸ Smruti S. Pattanaik, "Geo-strategic Significance of Bay of Bengal and Andaman Sea: Leveraging Maritime, Energy and Transport Connectivity for Regional Cooperation," *South Asian Survey*, Vol. 25, Iss. 1-2, pp. 84-101.

結。

緬甸為東協國家面積第二大國，人口約 6,000 萬，經濟稟賦優越，擁有豐富能源、礦產、耕地面積廣大、水源充足，加上龐大的年輕勞動力，緬甸成為亞洲新興生產中心及消費市場。³⁹ 緊鄰緬甸的周邊鄰國，中國有 14 億人口，印度有 13 億人口，而所屬的東協會員國有 6 億人口，緬甸正可坐收人口紅利，大力推動工業化的同時，亦將成為提振大湄公河區域及東協經濟整合的助力。緬甸接鄰中國、印度、孟加拉、泰國、寮國等，涵蓋孟加拉灣區及印支半島重要經濟次級區塊，包括「大湄公河次區域」(Greater Mekong Subregion, GMS)、「孟加拉灣多部門技術及經濟合作計畫」(BIMSTEC)、「伊洛瓦底江、湄南河及湄公河經濟合作戰略組織」(Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy, ACMMC) 等。預估 2030 年，全球約有 50% 的消費人口將匯聚在離緬甸 4 小時以內的區域，緬甸具有成為亞洲生產及物流樞紐的潛力(可參圖 1、圖 2)。⁴⁰ 另豐富能源為中、印、泰鄰國所需，油氣為出口大宗。中國已大規模投入建造油管運輸管線工程，如已開通自緬甸西部位於若開邦(Rakhine State)的皎漂(Kyaukphyu)自昆明長達 2,806 公里長的油氣管線。⁴¹ 對中方而言，在灣區的經濟戰略在於確保能源供給無虞及不受限制的海航。⁴² 中方主導的皎漂專屬經濟特區，投入約 200 億美元在鐵路及公路建設工程，能源管線直通中國西南方，即旨為大幅降低對麻六甲海峽能源運輸的依賴並增加能源安全。⁴³ 中國透過海上絲路計畫，大規模在孟加

³⁹ Hector Floreno and Maria Isabela Corpuz, "Myanmar: the Land Bridge," p. 216.

⁴⁰ Glenn B. Maguire, Eugenia Victorino and Warren Hogan, "Myanmar-ASIA's Uncut Gem," *ANZ Research In-depth*, Iss. 2 (February 2015), pp.1-4.

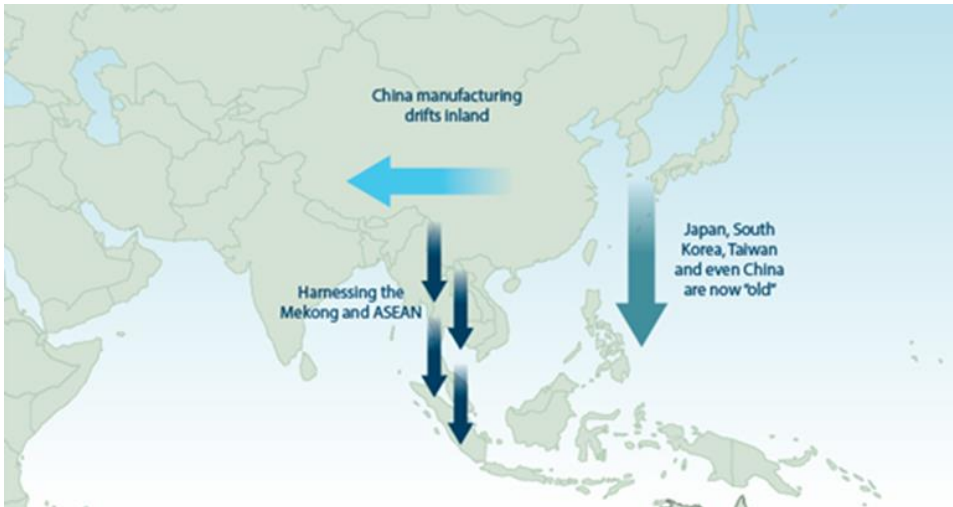
⁴¹ Daw Chaw Chaw Sein, "Myanmar's Perspective of 'One Belt, One Road'," Internal Document for Silk Road Forum (2015), p. 2.

⁴² Kabir Mohammad Humayun & Ahmad Amamah, "The Bay of Bengal: Next Theatre for Strategic Power Play in Asia," p. 211.

⁴³ Md Safiqul Islam, "The Strategies of China and India in the Bay of Bengal Region: Revisiting Strategic Competition," *Yonsei Journal of International Studies*, Vol. 10, Iss. 1 (2018), p. 46.

拉灣區沿岸建設港口、交通運輸、經濟特區等，提出「孟加拉-中國-印度-緬甸經濟走廊」（Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor, BCIM），目的在於推行類似1970年代日本的雁行策略，建立以中國為首的生產及物流鏈，逐步將灣區及印度洋東北部整合進中國經濟圈。⁴⁴ 印度拒絕加入BCIM，並以BIMSTEC進行角力戰。⁴⁵

圖1 亞洲生產區塊的移動

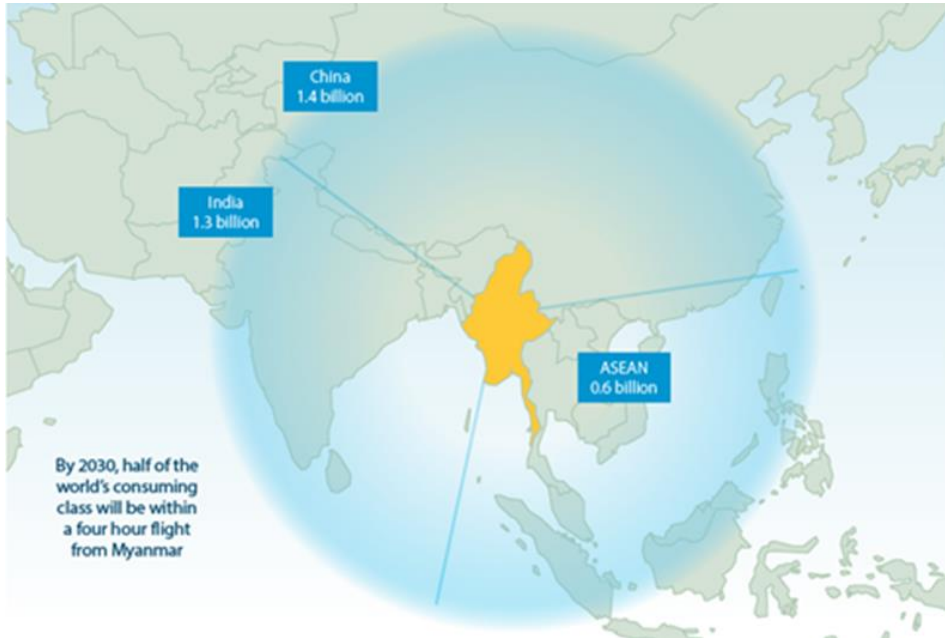


資料來源：Glenn B. Maguire, Eugenia Victorino and Warren Hogan, “Myanmar-ASIA’s Uncut Gem,” *ANZ Research In-depth*, Issue 2 (February 2015).

⁴⁴ David Brewster, “The Bay of Bengal: The Maritime Silk Route and China’s Naval Ambitions,” *The Diplomat*, 14 Dec 2014, <https://thediplomat.com/2014/12/the-bay-of-bengal-the-maritime-silk-route-and-chinas-naval-ambitions/>.

⁴⁵ Christian Wagner and Siddharth Tripathi, “New Connectivity in the Bay of Bengal,” *SWP Comment* (2018/C 53), <https://www.swp-berlin.org/en/publication/new-connectivity-in-the-bay-of-bengal/>.

圖 2 緬甸將成為亞洲新興消費中心



資料來源：Ibid.

四、境內及區域實體連結薄弱

根據世界銀行（World Bank）2016 年「國家交通運輸指數報告」（Logistics Performance Index）針對 160 國的研究調查，緬甸評比 113 名，不及周邊國家的中國（27 名）、印度（35 名）、泰國（45 名）孟加拉（87 名）。⁴⁶ 另檢視緬甸交通基礎建設，多數運輸道路尚待改善，據亞洲開發銀行（Asian Development Bank）統計指出，全國高速公路約有 60% 路況不良，約有 2,000 萬人缺乏基本道路措施，2016 年至 2030 年估計交通建設需求缺口約為 450 至 600 億美元。⁴⁷ 英國 2017 年研究指出，緬甸

⁴⁶ “Major Investment in Myanmar Roads, Rail and Ports,” *Oxford Business Group*, 2018, <https://oxfordbusinessgroup.com/overview/here-there-major-road-rail-and-port-investments-bode-well-logistics-trade-and-development-potential>.

⁴⁷ Jason Thomas, “Myanmar and Lao to get infrastructure boost,” *ASEAN Post* (14 June 2019),

全國長達 151,298 公里道路，僅有 26% 為造路路段，相比全國面積 676,578 平方公里，交通設施遠遠不足。⁴⁸ 亞洲開發銀行自 2012 年恢復在緬甸的援助計畫，即以改善全國交通建設為優先項目。⁴⁹ 這顯示緬甸面臨的挑戰主要來自基礎建設的落後，而國內及跨境的交通運輸至為關鍵，緬甸連結湄公河經濟圈及東協市場所需建造的運輸設施所需經費高達 7,500 億美元。⁵⁰

為爭取國際資金挹注，緬甸政府在日本國際協力機構（JICA）協助下於 2014 年完成「全國交通建設總體計畫」（National Transport Master Plan），訂定十大主要交通聯絡幹線，⁵¹ 優先路段包括：中部南北走廊（Central North-South Corridor）、東西走廊（East-West Corridor）、北部走廊（Northern Corridor）、三角區域網絡（Delta Area Network）及西部南北走廊（Western North-South Corridor）（參考圖 3 標示之 A、B、C、H、K）。⁵² 國際主要公路行經緬甸境內者包括亞洲高速公路（Asian Highway）及東協高速公路（ASEAN Highway）兩大運輸網絡，路線互有重疊，前者全長約 2,983 公里，後者全長約 4,487 公里。國際組織以亞洲開發銀行為主要援助組織，目標協助改善緬甸境內交通運輸水準，如協助大湄公河次級區域東西經濟走廊位於緬甸運輸路段的高速公路現代化工程，以及改善緬甸兩大

<https://theaseanpost.com/article/myanmar-and-lao-get-infrastructure-boost>.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ “Asian Development Bank and Myanmar: Fact Sheet,” *Asian Development Bank Publication* (July 2019), <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27782/mya-2018.pdf>.

⁵⁰ Glenn B. Maguire, Eugenia Victorino and Warren Hogan, “Myanmar-ASIA’s Uncut Gem,” *ANZ Research In-depth*, Iss. 2 (February 2015). pp. 1-4.

⁵¹ 十大聯絡幹線包括：中部南北走廊（Central North-South Corridor）、東西走廊（East-West Corridor）、北部走廊（Northern Corridor）、曼德勒-德穆走廊（Mandalay-Tamu Corridor）、東西第二走廊（Second East-West Corridor）、東西連接走廊（East-West Bridging Corridor）、三角區域網絡（Delta Area Network）、南部區域發展走廊（Southern Area Development Corridor）、西部南北走廊（Western North-South Corridor）及東部南北走廊（Eastern North-South Corridor）。分別對應正文圖 3 的 A、B、C、D、E、G、H、J、K、L。

⁵² Htike Htike, “Status and Future Plan for National Logistics Master Plan,” 30 Nov 2017, <https://www.unescap.org/sites/default/files/Myanmar%20-%20Logistics.pdf>.

城市仰光（Yangon）及曼德勒（Mandalay）的快速道路，藉以連結緬甸至東西及南北經濟走廊。⁵³ 境內交通的改善對於境外連結至為關鍵，如曼德勒為緬甸上下行鐵路中心，仰光輸運至曼德勒即可轉緬北，然因鐵路系統老舊，兩大城約 622 公里要耗時 15 小時，日本國際協力機構（JICA）協助緬甸進行仰曼鐵路升級工程，倘如期於 2023 年完成，車行時間將縮短為 8 小時。⁵⁴

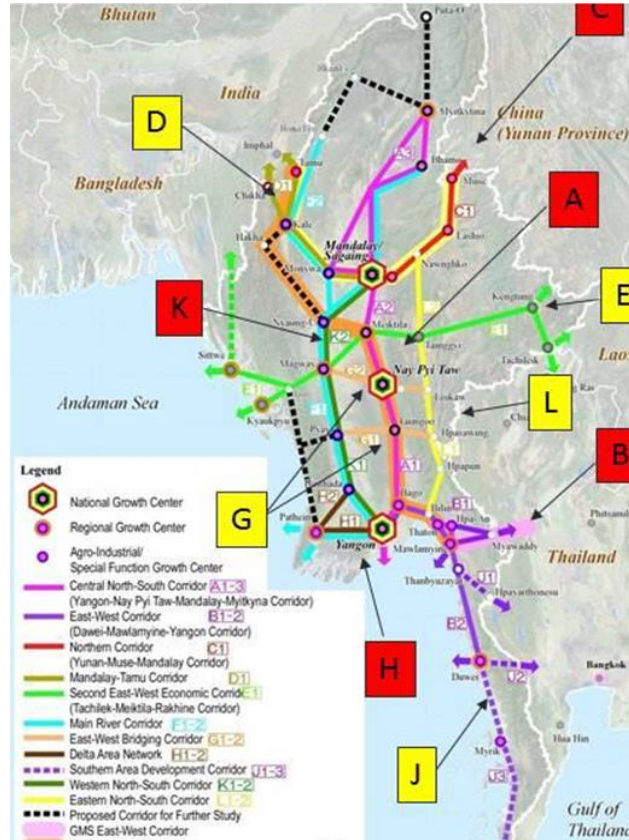
緬甸積極尋求國際雙邊及多邊合作關係，日本國際協力機構、亞洲開發銀行提供資助及政策規劃，東協則是致力建構區域實體連結網絡，周邊國家則屬中、印兩國最為積極，中國在一帶一路架構下，大手筆投入緬甸港口、能源管線及交通建設工程。⁵⁵ 印度則是著力於孟加拉灣區及跨國邊境交通連結運輸；而兩者的角力亦在參與東協多邊合作計畫中顯見。

⁵³ “Asian Development Bank and Myanmar: Fact Sheet,” *Asian Development Bank* (July 2019), <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27782/mya-2018.pdf>

⁵⁴ 〈緬甸曼德勒簡介〉，《新南向政策專網》（2018 年 12 月 10 日），
<https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/NewsRssDetail?id=%0A+%E7%B7%AC%E7%94%B8%E6%9B%BC%E5%BE%B7%E5%8B%92%E7%B0%A1%E4%BB%8B+%0A>。

⁵⁵ “Major Investment in Myanmar Roads, Rail and Ports,” *Oxford Business Group*, 2018, <https://oxfordbusinessgroup.com/overview/here-there-major-road-rail-and-port-investments-bode-well-logistics-trade-and-development-potential>.

圖3 緬甸全國交通建設網絡計畫



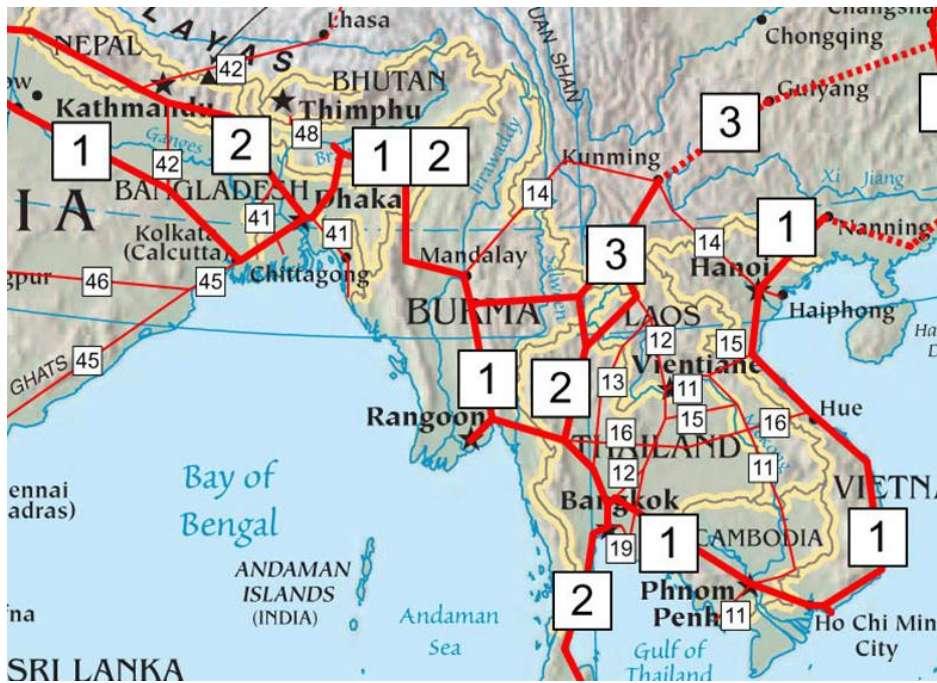
資料來源：Htike Htike, “Status and Future Plan for National Logistics Master Plan,” <https://www.unescap.org/sites/default/files/Myanmar%20-%20Logistics.pdf>

參、建構亞洲區域連結的樞紐

早期聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會 (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP) 倡議的「亞洲公路計畫」勾勒東南亞區域運輸網絡的基本架構，日後也為東協所循，已見緬甸做為區域連結轉運節點的重要性。「亞洲公路計畫」行經緬甸的路段包括亞洲 1 號、2 號、3 號、14 號及 41 號公路 (參見圖 4)。UNESCAP 在

緬甸挹注的優先項目包括擴建 1 號公路位於泰緬邊境 Myawaddy-Kawkareik 路段、泰緬印跨境 Kalay-Kalewa-Monywa 路段，以及擴建 2 號公路位於瓦城（Wa State）的 Kyaington-Taunggyi 路段，⁵⁶ 亞洲公路已標示出貫穿緬甸南北及聯外交通網絡架構。而周邊國家屬中、印兩國規模較大。中國著力建造孟加拉灣區的南北交通及能源運輸，印度則是持續東進，建構連結孟加拉灣兩端的東西運輸。

圖 4 亞洲公路計畫：緬甸交通路線規劃圖



資料來源：“Mandalay-Muse highway to be upgraded to four-lane asphalt road,” *Mizzima*, 2 Feb 2016, <http://www.mizzima.com/business-domestic/mandalay-muse-highway-be-upgraded-four-lane-asphalt-road>.

⁵⁶ Hector Florento and Maria Isabela Corpuz, “Myanmar: the Land Bridge,” p. 223.

一、東協

2016年東協於寮國永珍同時召開第28及第29屆高峰會，會中提出「2025東協連結綱要計畫」(Master Plan on ASEAN Connectivity 2025, MPAC 2025)，這是東協為能實現「東協共同體」(ASEAN Community)的願景所提出的策略目標。鑒於東協會員國之間的發展落差，如何加速彌平落差，便成為MPAC 2025計畫的核心目標，目的在於藉由三大連結—實體連結、法規體制連結以及觀光、文化與教育交流的人際連結以突破區域整合的瓶頸，⁵⁷而實體連結在建構區域具高度流通及連接性的運輸網絡。除MPAC 2025外，東協為促進交通連結的重要政策聲明包括《促進邊境及轉運架構協定》(Framework Agreements as Legal Instrument for Cross Border and Transit Transport)、《大湄公河次區域跨境交通便捷協定》(Greater Mekong Subregion Cross-Border Transport Facilitation Agreement)、《東協商品轉運便捷化協定》(ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Goods in Transit)、《東協國家間交通便捷化架構協定》(ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Inter-State Transport)以及《東協多元交通運輸便捷化架構協定》(ASEAN Framework Agreement on the Facilitation of Multimodal Transport)等。中、日、印三國都十分重視東協的MPAC 2025計畫，相繼啟動與東協連結委員會(ASEAN Connectivity Coordinating Committee)的協商會議，積極參與合作計畫。⁵⁸

在各項計畫中，東協特別重視緬甸的重要性。東協協助建構的交通網絡包括：「東協高速公路」、「大湄公河次區域經濟走廊」(GMS Economic Corridor)、「大湄公河次區域高速公路」(GMS Highway)以及「泰國-緬甸-印度三邊高速公路」(Thai Myanmar India Tripartite Highways)，均以緬甸

⁵⁷ ASEAN Secretariat, *Master Plan on ASEAN Connectivity 2025* (Jakarta: ASEAN Secretariat, August 2016), <http://asean.org/storage/2016/09/Master-Plan-on-ASEAN-Connectivity-20251.pdf>.

⁵⁸ Suyash Desai, "ASEAN and India Converge on Connectivity," *The Diplomat*, 19 Dec 2017, <https://thediplomat.com/2017/12/asean-and-india-converge-on-connectivity/>.

為跨境交通樞紐，其中泰緬印三邊高路則是透過加強緬印（邊境城市 Tamu）、緬中（邊境城市 Muse）及緬泰（邊境城市 Myawaddy）兩兩國間的邊境交通與貿易，進而實現貫穿南亞與東南亞的區域連結。⁵⁹ 緬甸於 2004 年 4 月加入「東協高速公路網絡」（ASEAN Highway Network），為改善緬甸與周邊國家的交通連結，上述四大公路體系亦為緬甸建構跨境交通網絡的優先順位。⁶⁰ 另緬與泰兩國於 2018 年與湄公河六國簽定的《跨境交通初期實施協議》（Initial Implementation of a Cross-border Transport Agreement, IICBTA）架構下簽署合作備忘錄，以期改善大湄公河次區域的貨運物流品質。⁶¹ 東協 2019 也在 MPAC 2025 計畫架構下提出 19 項加強區域基礎建設的優先計畫，名為「啟動東協潛力基礎建設滾動計畫」（Initial Rolling Priority Pipeline of Potential ASEAN Infrastructure Projects），涵蓋交通運輸、能源及資通訊等，其中緬甸佔有 5 項，4 項與造路及道路升級有關，另一項為電力管線運輸。⁶²

（一）東協高速公路網絡（ASEAN Highway Network）

「東協高速公路網絡」為東協建構區域交通運輸的主要計畫，⁶³ 1998 年 12 月東協簽署《東協商品轉運便捷化協定》後，該計畫延續聯合國提出「亞洲公路計畫」架構（交通計畫路線詳圖 5），全長有 21,206 公里後

⁵⁹ Ahkar Soe, "Improvements and Challenges Associated with the Facilitation of Road Transport in Myanmar," in Masami Ishida ed., *Cross-border Transport Facilitation in Inland ASEAN and the ASEAN Economic Community*, (Jakarta: ERIA & IDE-JETRO, 2019), p.129.

⁶⁰ *Ibid.*, 133.

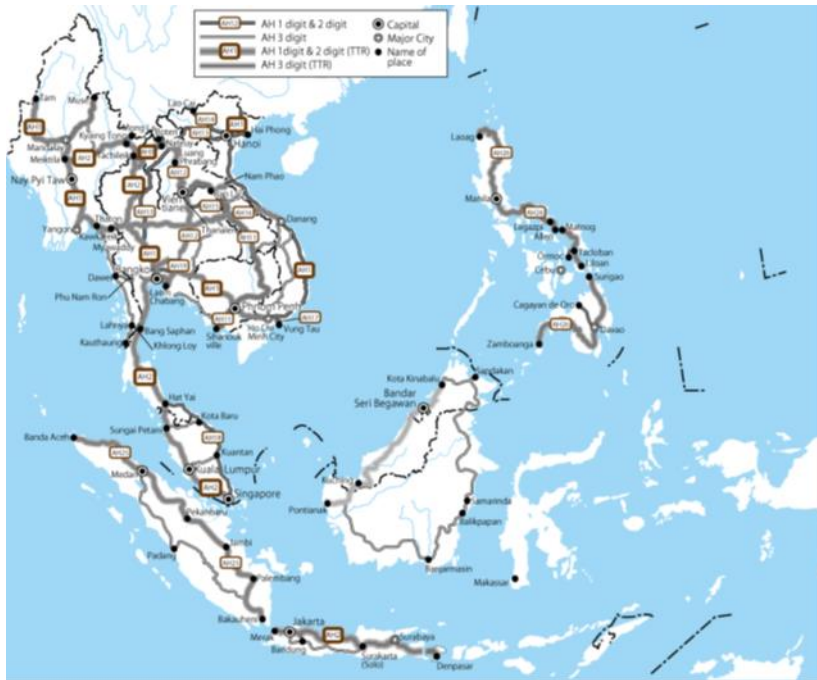
⁶¹ Supalak Ganjanakhundee, "Crossborder Trucking Traffic to Increase with Myanmar," *The Nation*, 31 May 2018, <http://www.nationmultimedia.com/detail/Economy/30341708>.

⁶² Jason Thomas, "Myanmar and Lao to get infrastructure boost," *The ASEAN Post* (14 June 2019), <https://theaseanpost.com/article/myanmar-and-lao-get-infrastructure-boost>

⁶³ Ahkar Soe, "Improvements and Challenges Associated with the Facilitation of Road Transport in Myanmar," in Masami Ishida ed., *Cross-border Transport Facilitation in Inland ASEAN and the ASEAN Economic Community*, (Jakarta: ERIA & IDE-JETRO, 2019), pp.130-133.

來成為東協高速公路網絡的骨幹。⁶⁴ 行經緬甸的路段包括圖 5 標示的 AH1、AH2 及 AH3 需要進行道路升級，另 AH112 及 AH123 道路已中斷，涵蓋路長約 3,000 公里，各路段連結城市參見圖 5 及表 1。

圖 5 東協高速公路計畫路線圖



資料來源: Masami Ishida, “Inland ASEAN Road Connectivity: Challenges and Prospects,” p. 5.

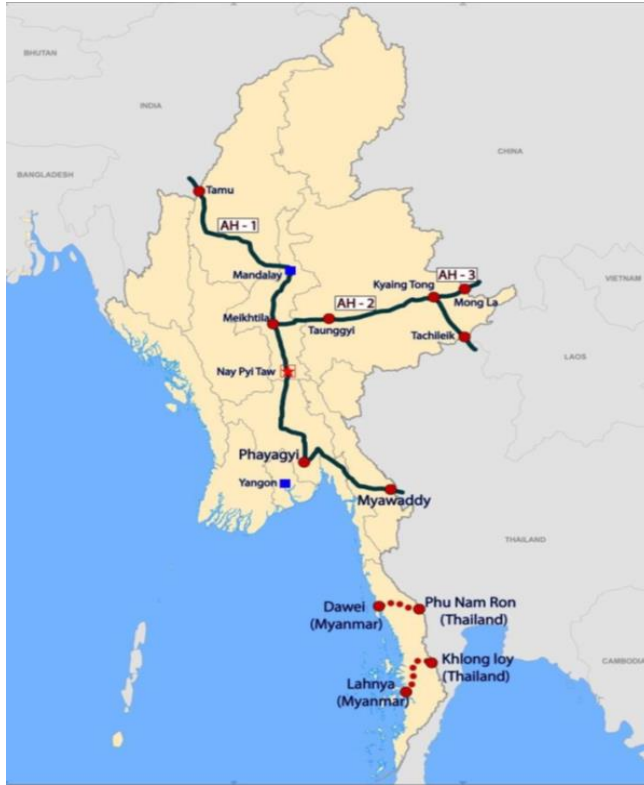
⁶⁴ Masami Ishida, “Inland ASEAN Road Connectivity: Challenges and Prospects,” in Masami Ishida ed., *Cross-border Transport Facilitation in Inland ASEAN and the ASEAN Economic Community* (Jakarta, Indonesia: ERIA and IDE-JETRO, 2019), pp. 5-6.

表 1 東協高速公路計畫：緬甸境內各路段連接城市及路長

| 路段 | 連接城市 | 路長 (公里) |
|-------|--|------------|
| AH1 | Tamu-Mandalay-Meiktila-Yangon-Bago-Phayagyi-Thaton-Myawaddy | 1,650 |
| AH2 | Meiktila-Loilem-Kyaing-Tong-Tachileik | 807 |
| AH3 | Mong La-Kyaing Tong | 93 |
| AH112 | (1) Thaton-Mawlamyine-Thanbyuzayat-Ye-Dawei-Lahnya-Khamaukgyi (2) Lahnya Khlong Loy | 1,145 |
| AH123 | Dawei-Maesamepass (Phu Nam Ron) | 141 |

資料來源：轉引自 Ahkar Soe, “Improvement and Challenges Associated with the Facilitation of Road Transport in Myanmar,” p. 131.

圖 6 東協高速公路網絡在緬甸的交通路線



資料來源：轉引自 Ahkar Soe, *Improvement and Challenges Associated with the Facilitation of Road Transport in Myanmar*,” p. 131.

(二) 大湄公河次區域 (GMS)

大湄公河次區域 (GMS) 係指湄公河流域所構成的經濟區域，涵蓋 2,600 萬平方公里，包括緬甸、泰國、越南、柬埔寨、寮國及中國共 6 國，1992 年起，亞洲開發銀行啟動 GMS 的經濟合作計畫。該區域國際及區域交通幹線密布，如亞洲公路、東協高路等，另 GMS 國家亦透過雙邊及多邊合作，加強區域交通基礎建設及擴大邊境運輸便利，規劃出三大交通網絡，分別是南北線 (中國昆明—泰國曼谷)、東西 (Mawlamyint—Da Nang) 及南線 (Bangkok—QuyNhon/Vung Tau/Nam Can)。GMS 於 1998 年提出「經濟走

廊計畫」，訂出五大區域，其中以「東西經濟走廊」為優先發展區域，該區連結緬、泰、越、寮四國，湄公河區域建構的緬甸運輸路線與亞洲公路及東協高路網絡多有重疊（參見圖 7），因此亦有助於改善南亞及東南亞陸路交通的連結，緬甸境內的陸線包括 3 號公路：Tachilek-Kyaington-Mongala（257 公里）、4 號公路：Lashio-Muse（175 公里）及 7 號公路：Kyaington-Loilem-Thibaw-Lashio（660 公里）。⁶⁵

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 225-226.

圖 7 大湄公河次區域交通路線規畫圖



資料來源: Asian Development Bank, Greater Mekong Subregion Cross-Border Transport Facilitation Agreement: Instruments and Drafting History (Manila, Philippines: GMS, 2011), p. vii.

(三) 昆明—新加坡高速鐵路網 (Kunming-Singapore High Speed Rail Network)

「昆明—新加坡高速鐵路網」長達 6,617.5 公里，涵蓋中國、緬甸、柬埔寨、寮國、越南、馬來西亞、新加坡及泰國，亦為東協 MPAC 2025 計

畫的優先項目，圓環狀的高鐵網絡連結各國首都（參見圖 8-1）。⁶⁶ 該鐵路網原為泛亞洲鐵路計畫的一部分，計畫由東線（越南）、西線（緬甸）、中線（寮國）三路並進，串連北東協現有鐵路網，經泰國曼谷到達新加坡，預計鐵路總長將達到 14,600 公里，後來轉型為高速鐵路計畫，為中國主導東南亞區域實體連結的重大項目，目的在於建構條條高鐵通昆明的運輸網絡（參見圖 8-2），充分反映北京推展「高鐵外交」(High Sipped Rail- Diplomacy) 的具體做法。⁶⁷ 「中國—印支半島經濟走廊」(China-Indochina Peninsula Economic Corridor, CICPEC) 位於該鐵路網分布地區，是中國一帶一路推行的六大經濟走廊之一，目的在深化東協國家與中國西南地區的經濟合作關係，建造連結印支半島及中國西南方的高速鐵路，為中國與東協運輸合作的優先項目，三線通車路線分別將達至緬甸、越南及寮國。該項高鐵計畫被視為中國長久以來建立東南亞區域交通連結的藍圖，也能為中國當前過剩的產能及設備尋找出路。該計畫耗資龐大，且雙邊協商不易，近年整合在一帶一路的架構下，已見進展，馬來西亞與泰國均已與中方達成共識，即將啟動鐵路工程計畫，可察中方透過提供技術、資金及設備主導高鐵網計畫的規劃及執行，而也為東協國家所接受，未來可見全面的中規高鐵軌道及系統的建置及運作。中國與馬來西亞已於 2019 年 7 月重啟馬來西亞東海岸鐵路計畫，而中、泰兩國亦於 2019 年 9 月宣布將於 2023 年開始啟動連結兩國長達 873 公里的高速鐵路，預計 4 年內營運。⁶⁸ 高速鐵路

⁶⁶ ASEAN Secretariat, "Singapore-Kunming Rail Link Project to Sync with Master Plan on ASEAN Connectivity," <http://asean.org/singapore-kunming-rail-link-project-to-sync-with-master-plan-on-asean-connectivity/>.

⁶⁷ Laurids S. Lauridsen, "Drivers of China's Regional Infrastructure Diplomacy: The Case of the Sino-Thai Railway Project," *Journal of Contemporary Asia* (2019), pp. 2-3.

⁶⁸ "First Phase of Thai-China High-Speed Rail to Start in 2023," *Today*, <https://www.todayonline.com/world/thai-chinese-high-speed-rail-start-operating-2023>; "China's 'Railway Diplomacy' to reach Singapore After Years of Delay," <http://oneworld.press/?module=articles&action=view&id=1058>; 〈中國一帶一路與馬來西亞恢復東鐵項目的時機〉，《BBC News 中文版》，

網在於實現中國建構貫穿南北東協的陸路運輸，東協雖擔心中方資金技術壟斷，陷入債務陷阱，但鐵路網的建構也是東協長久以來的宏願，早在中國推行一帶一路之前，1995年東協即規劃建造新加坡－昆明的鐵路網，但始終未能付諸實行，而中國挾以豐厚資金及技術投入，卻帶動了此項計畫的進展。⁶⁹

圖 8-1 昆明－新加坡高速鐵路網

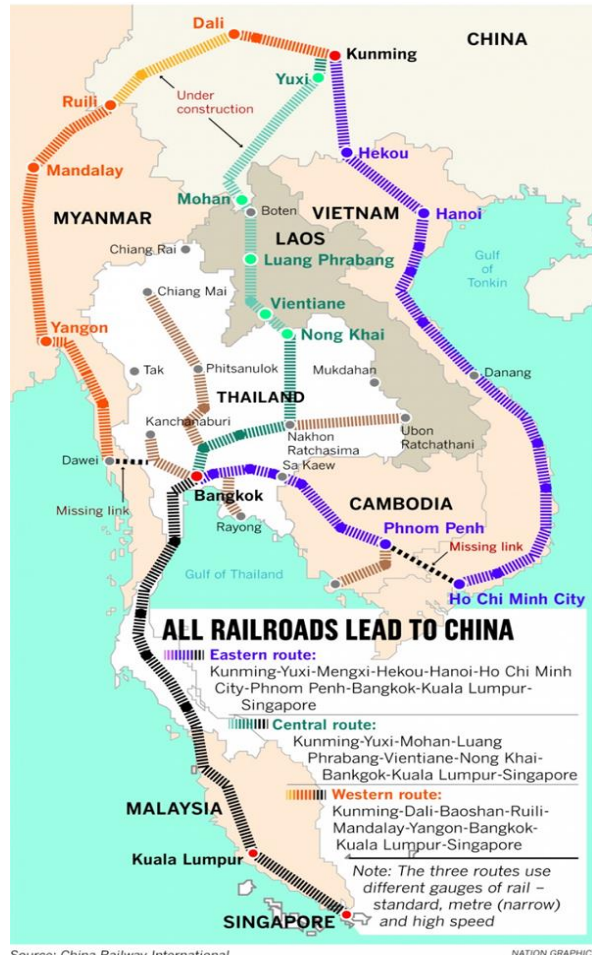


資料來源：Geopolitical Monitor, <https://www.geopoliticalmonitor.com/fact-sheet-kunming-singapore-high-speed-rail-network/>

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-47934661>

⁶⁹ “Completion of High-Speed Southeast Asian Rail Link is Still Far Down the Track,” *The Nation*, 21 Jan 2018, <https://www.nationthailand.com/asean-plus/30336801>.

圖 8-2 昆明—新加坡高速鐵路網：區域連結圖



資料來源：轉引自“Completion of High-Speed Southeast Asian Rail Link is Still Far Down the Track,” *The Nation*, 21 Jan 2018, <https://www.nationthailand.com/asean-plus/30336801>.

二、中國

緬甸之於中國兼具安全及經濟戰略的意涵。從安全戰略觀之，中國必須鞏固中緬關係以突破美國結合日本、印度的包抄。在經濟戰略上，緬甸有助中國實現「兩個海洋戰略」，以降低當前對太平洋及麻六甲海峽海路

的依賴。⁷⁰ 自 1978 年經濟開放以來，已從陸權思維擴大為海權國家的格局，轉向對海上貿易的重視。⁷¹ 中國一直想解決所謂的「麻六甲困境」，每日通過麻六甲海峽的船隻有 60% 運往中國，中國亦有 60% 的石油進口經由麻六海峽運輸，然該海域凶險，尋求替代海路一直是中方的重要目標。⁷² 如何繞過該海峽經由公路、鐵路、管線等，以防美國、印度的海軍輕易就可截斷中國的能源供給，而緬甸將是關鍵角色。⁷³ 中國投入緬甸皎漂經濟特區的開發甚深，並投入深水港建案，⁷⁴ 目的在於經由緬甸尋求替代海路。⁷⁵

中方大規模金援緬甸，幾項大型計畫著重於開通連結雲南經由緬甸通往孟加拉灣的交通運輸，包括昆明、仰光兩地的水路運輸、昆明連結鄰近印度洋的皎漂港兩地的石油與天然氣管線。此外亦主導推動「孟加拉—中國—印度—緬甸經濟走廊」(Bangladesh-China-India-Myanmar Economic Corridor) 計畫，以建立孟加拉灣區的交通及生產區塊，經由緬甸及孟加拉，連結昆明自印度加爾各答 (Calcutta) 兩地 (參見圖 9)，預估耗資 200 億美元，計畫成員國之間將開放境內通行權，以加速境內外運輸流動。⁷⁶

⁷⁰ David Brewster, "The Bay of Bengal: the scramble for connectivity," *The Strategist*, 4 Dec 2014, <https://www.aspistrategist.org.au/the-bay-of-bengal-the-scramble-for-connectivity/>.

⁷¹ 吳丹敏著，張毓如譯，《緬甸，新亞洲的博弈競技場》(台北：馬可李羅，2019)，頁 326。

⁷² Hongwei Fan, "China's 'Look South': China-Myanmar Transport Corridor," *Ritsumeikan International Affairs*, Vol. 10 (2011), p. 63.

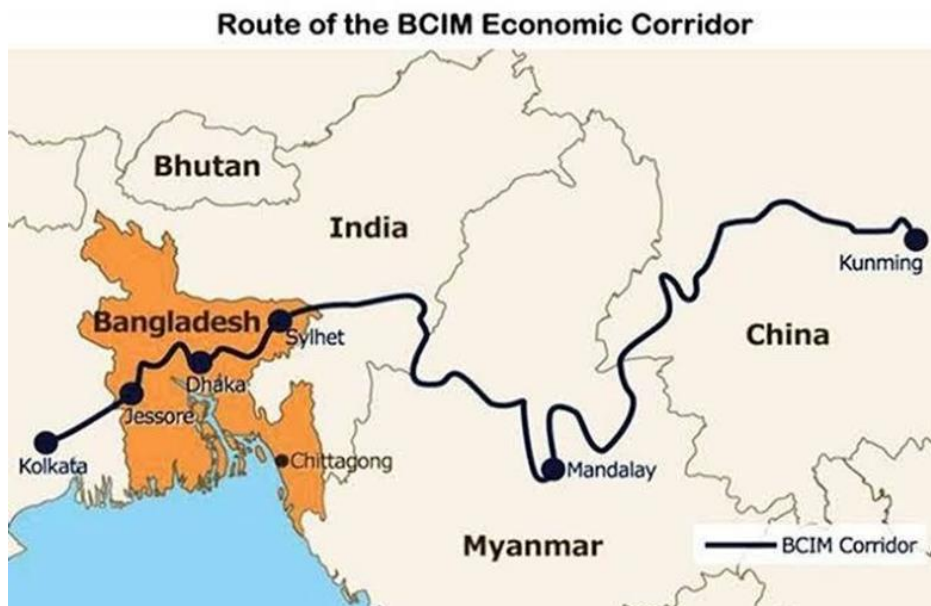
⁷³ Sunil S. Amrith 著，堯嘉寧譯，《橫渡孟加拉灣：浪濤上流轉的移民、財富，東南亞五百年史》(台北：臉譜書房，2017)，頁 305-308。

⁷⁴ 皎漂港為一優良的深水港，水深約 24 米，西向可通往印度洋，可航行停泊 25 萬至 30 萬噸級遠洋客貨輪船；皎漂港開通營運後，將可成為緬甸最大的遠洋深水港。

⁷⁵ Than Zaw Oo, "'One Belt-One Road Initiative and MYANMAR' Connectivity: Synergy Issue and Potentialities," *Global New Light of Myanmar*, 11 March 2018, <http://www.globalnewlightofmyanmar.com/one-belt-one-road-initiative-myanmar-connectivity-synergy-issue-potentialities/>.

⁷⁶ David Brewster, "The Bay of Bengal: the scramble for connectivity," *The Strategist*, 4 Dec 2014, <https://www.aspistrategist.org.au/the-bay-of-bengal-the-scramble-for-connectivity/>.

圖 9 BCIM 經濟走廊運輸路線連結計畫



資料來源：“Bangladesh- China-India- Myanmar (BCIM),”
INSIGHTSIAS, <https://www.insightsonindia.com/2019/04/29/bangladesh-china-india-myanmar-bcim-economic-corridor/>.

中國西南門戶雲南省為中方扇形南向戰略（Fan-Shaped Look South Strategy）的樞紐，為連結東南亞的交通要塞，為深化與東協雙邊關係的介面。雲南省鄰接緬甸、越南、寮國三國長達 4,606 公里邊境，雲南對外即建有 11 座首級港口、9 座次級港口，以及超過 90 條對外通道，為中國通達印度洋及接壤東南亞、南亞市場的最佳位置。隨著 1990 年代末期中國西部大開發戰略的啟動，雲南對內扮演平衡東西部發展差距、平衡區域發展的要務，對外則具國際交通樞紐的角色。因此，北京當局全面發展雲南水陸空運的交通設施，對內完善東向廣西、北向四川的交通運輸，對外則是建造與印支半島的交通網絡。在雲南國際通道（Yunnan International Passage）的策略架構下，共分成三條路線，一為雲南與外國，二為雲南與其他省分間，及三為雲南境內的交通運輸。中緬交通聯繫已整合在雲南垂

直水平的境內外的交通網絡當中，六線要道就有三線集結於中緬邊境。經由緬甸通往南亞地區的「寶山—騰衝高速公路」及「騰衝—密支那（Myitkyina）公路」於2007年完工。⁷⁷ 中緬於2010年正式兩國合作油氣管線運輸計畫，雙方同意經由上緬甸建造連結中國西南至印度洋的鐵路幹線，總長約1,215公里，自緬甸皎漂深水港延伸至雲南。緬甸境內有長達793公里的天然氣管線及771公里的原油管線，兩國計畫在皎漂建立油港；⁷⁸ 中緬油管起點位於皎漂港東南小島馬德島，天然氣管道起點則位於皎漂港。中緬油氣管道境外和境內線段分別於2010年正式開工，已於2017年4月10日正式油運傳輸。⁷⁹

在一帶一路計劃下，中方計劃挹注60餘夥伴國高達10兆美元的基礎建設資金，目的在於建立跨區域的海陸交通網絡及經濟圈，提出「國際走廊」的概念，分別有六大國際走廊：「新歐亞陸橋」、「中國—蒙古—俄羅斯經濟走廊」、「中國—中亞—西亞經濟走廊」、「中國—印支半島走廊」、「中國—巴基斯坦經濟走廊」以及「孟加拉—中國—印度—緬甸經濟走廊」。⁸⁰ 其中「孟加拉—中國—印度—緬甸經濟走廊」涵蓋印度恆河、緬甸伊洛瓦底江及流貫印支半島、中國的湄公河，成為連接太平洋及印度洋的經濟區域，以整合中國、東南亞及南亞的市場，分由海陸兩道貫穿全區，海路起自緬甸曼德勒至印度加爾各答（Kolkata）。陸路方面，經由加爾各答及昆明高速公路貫穿尼泊爾及緬甸，綿延約2,800公里。⁸¹ 除道路工程，中國也積極投入鐵路運輸，預計2021年自昆明通往中緬邊境瑞麗鎮鐵道將通行，之後將擴展至緬甸曼德勒及中資主導的皎漂經濟特區，該路線將成為

⁷⁷ Hongwei Fan, "China's 'Look South': China-Myanmar Transport Corridor," *Ritsumeikan International Affairs*, Vol. 10 (2011), pp. 44-46.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 49-51.

⁷⁹ 〈中緬原油管道工程宣告正式投入運行〉，《新華網》，2017年04月11日，http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-04/11/c_136199226.htm。

⁸⁰ 〈中緬原油管道工程宣告正式投入運行〉，《新華網》，2017年04月11日，http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-04/11/c_136199226.htm。

⁸¹ *Ibid.*

一帶一路的重要貿易通路及陸路跨境經濟走廊。⁸²中國欲南下東南亞、西進南亞及通往印度洋，緬甸都屬中樞地帶，連結海陸絲路的交通及市場。⁸³

面對中國大規模的舉措，緬甸並非照單全收，亦深恐中國勢力無限制的擴張對緬甸的掌控。緬甸現為東協一員，亦期擴展多元外交關係，持續提升與美、日、印等國的友好關係，奈比都當局對大國競爭採取謹慎、平衡的策略，自軍政府的改革開放迄今，緬方都有意透過與其他國家建立戰略夥伴關係，以降低對中方的過度依賴。⁸⁴ 面對中國的做法，印度當局亦急起直追，深懼中國對緬甸、乃至整個印度洋的主導態勢，亦深恐印度衝突的東北地區將為中國所經濟兼併。⁸⁵

三、印度

(一) 東進政策、安全及戰略思維

印度著重建立以緬甸為據點連結東協的跨境運輸，並扮演主導角色，為推行東向/東進政策之具體實蹟，要者如位於緬甸境內實皆 (Sagaing) 地區長達 160 公里「德穆—葛禮瓦—吉靈廟公路」(Tamu-Kalewa-Kalemyo Road, 簡稱 TKK 公路)，為印度政府於 2001 年建造，接鄰印度東北部，又稱為「印緬友誼公路」(India-Myanmar Friendship Road)，沿 1,643 公里的印緬邊境建造，唯一連結印緬的公路，架接至緬甸第二大城曼德勒的連結道路。另印度協助改善緬甸位於欽邦 (Chin State) 的 Rhi-Tiddim 公路，連結印度東北的米佐拉姆 (Mizoram)，自 2012 年啟動工，耗資高達 6,000 萬美元，該路段亦接連至 TKK 公路。⁸⁶ 此外連結吉里巴姆 (Jiribam)、阿

⁸² "Major Investment in Myanmar Roads, Rail and Ports," *Oxford Business Group*, 2018, <https://oxfordbusinessgroup.com/overview/here-there-major-road-rail-and-port-investments-bode-well-logistics-trade-and-development-potential>.

⁸³ Than Zaw Oo, *op. cit.*

⁸⁴ Kabir Mohammad Humayun & Ahmad Amamah, "The Bay of Bengal: Next Theatre for Strategic Power Play in Asia," p. 223.

⁸⁵ David Brewster, *Op.cit.*

⁸⁶ "Rhi-Tiddim Road (Development),"

薩姆（Assam）到英帕爾（Imphal）長達 110 公里的鐵路，之後將延伸至印緬邊界的莫雷（Moreh）。⁸⁷ 上述之外，其他印度透過緬甸連結至東協的其他重要交通運輸計畫還包括「印度緬甸—寮國—越南—柬埔寨新高速公路」（new India-Myanmar-Laos-Vietnam-Cambodia Highway）、「湄公—印度經濟走廊」（Mekong-India Economic Corridor）、「德里—河內鐵路（Delhi-Hanoi Railway Link）、「卡拉丹多運具轉運運輸計畫」（Kaladan Multimodal Transit Transport Project）等。⁸⁸ 除提升進入東協區域的交通便利性，擴大與東南亞市場的連結，另可改善東北地區的安全情勢，將衝突熱點轉換成對外通路，亦是印度大力建立緬甸跨境實體連結的要因，「卡拉丹多運具轉運運輸計畫」即為此例，透過緬甸將印度東北地區連接到孟加拉灣區。⁸⁹

2014 年 11 月，印度新任總理莫迪出席在緬甸舉辦的「印度—東協高峰會」（India-ASEAN Summit）正式提出東進政策，除延續 1990 年代東向政策的方針，更強調要強化與柬埔寨、寮國、緬甸、越南四國（CLMV）的關係，湄公河區域成為新的政策重點。⁹⁰ 印度認為要擴大與 CLMV 四國外交及經貿關係，交通運輸連結重要，陸路交通尤為關鍵，而緬甸為連結中樞，莫迪於 2015 年提出 10 億美元資金用以促進雙邊的實體及數位連結，近年更大力挹注「印泰緬三邊高速公路計畫」（India-Myanmar-Thailand Trilateral Highway, IMTTH），可視為東進政策的實績，⁹¹ 說明緬甸之於印度地緣政治經濟的意涵，緬甸同時為印度當前推動東進政策及先鄰政策

<https://reconnectingasia.csis.org/database/projects/rhi-tiddim-road-development/27419705-038e-4b3e-92fc-c74091fe404a/>.

⁸⁷ K. Yhome, “The Burma Roads: India’s Search for Connectivity through Myanmar,” pp. 1220-1228.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 1220-1230.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 1220-1233.

⁹⁰ Naresh Bana and K. Yhome, “The Road to Mekong: the India-Myanmar-Thailand Trilateral Highway Project,” *ORF Issue Brief*, No. 171 (2017), p. 3.

⁹¹ K. Yhome, *Op. cit.*, pp. 4-5.

(Neighborhood First policy) 之重要國家。⁹²

印度追趕中國的態勢昭然若見，迄今仍未正式參與中國一帶一路計畫論壇，也反對「孟加拉—中國—印度—緬甸經濟走廊」被納入其中。⁹³ 然相較中國「一帶一路」高達 1,800 億美金的雄厚資本，採取多角策略廣泛建構緬甸海路雙元的運輸通道，印度顯然遠所不及。⁹⁴ 緬方的態度微妙，相較對中方的戒慎，緬甸對於印方則較無敵意，並樂於持續提升雙邊合作關係，也盼印方擴大資金並有效執行在緬甸的交通工程，緬甸對印方的友好態度，隱含中國勢力的擴張是印緬兩國共同的安全關切。

(二) 印度主導的運輸計畫

1. 印度—緬甸—泰國三邊高速公路 (IMTTH)

「印度—緬甸—泰國三邊高速公路計畫」(IMTTH) 為一跨境交通建設計畫，為印、緬、泰三國官方出資，長達 1,360 公里，透過緬甸的蒲甘/曼德勒 (Bagan/Mandalay) 連結印度莫雷 (Moreh) 及泰國美索 (Mae Sot) (參見圖 10)，座落於亞洲公路 1 號及 2 號公路區段 (詳圖 4)。該計畫構想始於 2002 年，擬連結印度東北地區與東南亞長達 1,360 公里的公路。IMTTH 計畫第一階段工程始於 2005 年，原預計 2018 年完竣，惟因行政及財政問題，已延至 2020 年，並計畫擴增寮國及柬埔寨路段。IMTTH 計畫具有連結南亞及東南亞的陸橋作用，將貫穿緬甸全境，涵蓋數個主要城市如緬甸首都奈比都，各區大城如

⁹² “More Indian Investments Expected with Better Connectivity,” *Myanmar Times*, 5 July 2019, <https://www.mmmtimes.com/news/more-indian-investments-expected-better-connectivity-bilateral-ties.html>.

⁹³ Dipanjan Roy Chaudhury, “Kunming Meet Revives BCIM link Plan,” *Economic Times*, 24 June 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/kunming-meet-revives-bcim-link-plan/articleshow/69921135.cms?from=mdrst>.

⁹⁴ Nayanima Basu, “India to Woo ASEAN with Connectivity, Maritime Projects,” *BusinessLine*, 8 Jan 2018, <https://www.thehindubusinessline.com/economy/india-to-woo-asean-with-connectivity-maritime-projects/article10018645.ece>.

Tamu、Kalewa、Yargi、Monywa、Mandalay、Meiktila等。2012年「東協—印度紀念高峰會」(ASEAN-India Commemorative Summit)決議延伸至寮國、越南及柬埔寨三國，以提升雙邊投資貿易成長。⁹⁵其中連結Myawaddy、Thinggan、Nyenaung、Kawkareik四地約25.6公里長的路段已於2015年通車，該路段也構成大湄公河次區域東西經濟走廊的一部分。IMTTH計畫被視為落實莫迪政府落實「東進政策」強調改善與東面鄰國跨境連結之重大作為，將有助大幅提升印度與湄公河區域的連結，並改善東北地方的衝突情勢，⁹⁶

圖 10 「印度—緬甸—泰國三邊高速公路計畫」跨境連結路線圖



資料來源：“Modi Backs India-Myanmar-Thailand Highway's Indochina Extension,” <https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Modi-backs-IndiaMyanmarThailand-highway-extension>.

⁹⁵ Hector Florento and Maria Isabela Corpuz, “Myanmar: the Land Bridge,” pp. 258.

⁹⁶ K Yhome, “The Burma Roads: India’s Search for Connectivity through Myanmar,” pp. 1220-1230. Prabir De, “India: Building Connectivity under the Act East Policy,” in Michael G. Plummer, Peter J. Morgan and Ganeshan Wignaraja eds., *Connecting Asia Infrastructure for Integrating South and Southeast Asia* (Asian Development Bank Institute: 2016), pp.258-259.

2. 加叻丹多運具過境運輸計畫 (Kaladan Multimodal Transit Transport Project)

「加叻丹多運具轉運運輸計畫」旨為建立印度及緬甸兩地港埠的海陸運輸，連結印度加爾各答海港至緬甸實兌 (Sittwe) 深水港，另經加叻丹河 (Kaladan river) 建立實兌到百力瓦 (Paletwa) 的船運交通，再建立至印緬邊境城市米佐拉姆 (Mizoram) 的公路路線 (參見圖 11)。印度政府於 2008 年提出該項計畫並全數出資，建立經由緬甸通往印度東北地區貨物運輸的替代運輸通路，涵蓋海運、內水船運及陸運三個部分。⁹⁷ 印緬兩國於 2008 年簽署合作協定，由印方出資，全案金額預計逾 4.8 億美元，主要包含兩大建造項目，分別是在實兌與卡里瓦兩地的港口及內陸水陸運輸；以及建造卡里瓦 (Kaletwa) 至米佐拉姆的公路運輸；該計畫為印度在緬甸重大基礎工程項目，已於 2010 年 12 月動工；⁹⁸ 2019 年 7 月，印方已經完工實兌港及內水交通轉運站的工程。⁹⁹

⁹⁷ Suyash Desai, "ASEAN and India Converge on Connectivity," *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2017/12/asean-and-india-converge-on-connectivity/>; Prabir De, "India: Building Connectivity under the Act East Policy," pp.259-260.

⁹⁸ Hector Florento and Maria Isabela Corpuz, "Myanmar: the Land Bridge," pp.259-260.

⁹⁹ Kang Wan Chern, "More Indian Investments Expected with Better Connectivity, Bilateral Ties," *Myanmar Times*, 15 July 2019, <https://www.mmtimes.com/news/more-indian-investments-expected-better-connectivity-bilateral-ties.html>.

圖 11 加叻丹多運具過境運輸計畫



資料來源：“Kaladan Multimodal Transit Transport Project,” *Best Current Affairs* (October 15, 2015), <https://www.bestcurrentaffairs.com/kaladan-multi-modal-transit-transport-project/>.

目前從印度東北到加爾各答的交通壅塞，貨運運輸通需耗費數天，昔日後透過該項轉運路線，從加爾各答到米佐拉姆可縮短約 1,000 公里路程，運程可減少約 4 日。除活化印度東北地區經濟，亦可防止中印發生衝突時，中方將控制該區關卡。該計畫有助促進印度與協國家的貿易及交通聯結，對印度而言兼顧經濟、商業及戰略利益。¹⁰⁰ 2019 年 7 月已完成實兌港及內水航站的基礎建設，¹⁰¹ 印緬雙方簽署 50 年 BOT 協定，緬方獲得 Ahlone 國際港運站的開發營運權，該項工程耗資高達 2.9 億美元，為印方在緬甸大型交通建設投資計畫，第一階段預計容納約 10 萬至 15 萬貨櫃，第二階段預期擴充至 80 萬個貨櫃。目前經由緬甸港埠轉運的貨櫃量約 120

¹⁰⁰ “India Myanmar Relations: Key Developments,” *Civildaily*, 21 Aug 2017, <http://www.civildaily.com/blog/india-myanmar-relations-key-developments/>.

¹⁰¹ Kang Wan Chern, “More Indian Investments Expected with Better Connectivity, Bilateral Ties,” *Myanmar Times*, 15 July 2019, <https://www.mmmtimes.com/news/more-indian-investments-expected-better-connectivity-bilateral-ties.html>.

萬，未來預期可達 200 萬個。¹⁰² 跨境交通加速邊境貿易交流，2018 年 8 月，兩國在欽邦及米佐拉姆設立邊界檢查站，有助帶動兩地貨物及市場交易熱絡，預計可創造邊境貿易量 500 萬美元。¹⁰³ 印方投入此轉運計畫甚多，實兌港為印度內陸的東北地區建立與孟加拉灣區的連結，另可經由米佐拉姆建立通往加爾各答的替代路線，亦屬印度東進政策的重要項目，¹⁰⁴ 亦意在降低中國對該地區的控制。

對緬方而言，強化邊境安全、降低族群衝突，以及降低中國擴張壓力為印緬共同安全關切，兩國已建立軍事安全合作，緬甸反叛組織若開軍（*Arakan Army*）長期威脅上述運輸計畫的進行，近來幾次伏擊物資供應，甚至試圖勒索參與計畫的印度企業，印方為確保運輸計畫運作，已派兵與緬甸軍隊合作打擊若開軍。¹⁰⁵

肆、評估與結論

緬甸終結長達半世紀的鎖國政策，朝向政治與經濟的改革開放發展，長期受到忽視的經濟及戰略價值獲得高度的重視。在此同時，連結太平洋與印度洋的孟加拉灣區成為大國關係升溫的熱點，灣區涵蓋東南亞、南亞多層次的經濟區塊，亦是發展貿易運輸的新航道，可降低對麻六甲海峽的依賴。隨著中國採取「兩個海洋戰略」，勢力積極推進印度洋；美國歐巴馬政府的重返亞太政策，以及當前川普政府的印太戰略，都彰顯孟加拉灣區的戰略意涵，而亞太地區生產消費重心移轉向緬甸所銜的經濟區

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ “India, Myanmar Sign MoU On Operationalisation Of Sittwe Port,” <http://www.businessworld.in/article/India-Myanmar-sign-MoU-on-operationalisation-of-Sittwe-Port/22-10-2018-162694/>.

¹⁰⁵ 〈若開軍威脅兩國邊境交通計畫 印度助緬甸出擊〉，《中央社》，2019 年 3 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201903160089.aspx>。

塊，綜觀地緣政治及經濟的版圖，緬甸都恰處中樞地帶，接鄰南亞、東南亞，亦與中、印相接，瀕孟加拉灣長達 2,800 公里海岸線，大國關係及經濟整合的動能持續抬升緬甸地理位置的重要性，這使得緬甸成為東協經濟整合不可或缺的一環，除中印兩大經濟體，湄公河流域次區域、孟加拉灣經濟區域等均在此重疊，涵蓋全球 50% 的消費人口。中、印兩國著力亦深，緬甸成為中國為突破內陸通往印度洋的捷徑，另亦為印度進入東協市場的門道。

然而緬甸享譽亞洲新路橋、孟加拉灣橋頭堡、東協走廊、印度洋樞紐等美名，是否得以名符其實，受到質疑。各項指標顯示，緬甸基礎建設遠低於東協及周邊國家，其中交通運輸十分薄弱，這意味將難以發揮潛在的經濟及戰略價值，樞紐的動能受到侷限。奈比都當局深知運輸建設的必要，然國家發展尚在起步階段，難以負擔龐大基礎設所需的資本、技術。面對緬甸龐大的建設缺口，東協及周邊國家均積極投入緬甸的交通運輸建設，涵蓋境內及跨境海路運輸、能源管線、深水港等。

綜觀各國投入的運輸計畫藍圖，在緬甸境內佈滿繁密的交通路線，集結通往各區的公路、鐵道及轉運站。這是鑒於，正因緬甸位處交通要塞及經濟整合活躍的區塊，改善緬甸實體連結，等同提升區域的流通及便捷，使緬甸成為串連多層次經濟區域的紐帶，加速市場貿易動能。對 2010 年對外重啟國門的緬甸而言，亦深知加強交通運輸流通對國家經濟發展的重要性，因此亦樂於與各國合作，並積極爭取雙邊及多邊合作開發資源。除東協外，周邊國家當屬中、印兩國最為積極且著力甚深，這可說明緬甸之於該二國顯著的地緣政治經濟的利益。中印對緬甸的大規模的造橋鋪路、開港、建鐵道，形成另一波競逐態勢。中國在一帶一路的計畫下投入東協倡議的「昆明—新加坡高速鐵路網」，另透過經濟走廊的策略，資助湄公河區域及孟加拉灣地區的交通建設，在連貫南北或整合東西的實體連結中，緬甸都是不可或缺的一環；而為運用緬甸原油、天然氣資源，中方亦

積極開設運輸管線，另在緬甸、巴基斯坦、斯里蘭卡、孟加拉臨灣區的港口已蓋深水港。中方的運輸計畫主要分為三個部分，一為以雲南昆明為據點，建構經由緬甸連結孟加拉灣的通路，二為鋪設能源管線，以及一帶一路架構下的跨區域交通建設。面對中國對孟加拉灣區掌控日深，新德里當局深感憂慮，印度視該灣區為勢力範圍；此外中國武力介入印度東北地區亦使印方戒懼。印度急起直追，更積極投入執行緬甸運輸計畫。整體而言，印度運輸計畫有二，一為實行東進政策，建造及便捷印度連結東協國家的運輸流通，如投入「印度—緬甸—泰國三邊高速公路計畫」(IMTTH)。二為突破東北地方的閉鎖，建構連結孟加拉灣兩端的運輸網絡，如推行「加叻丹多運具過境運輸計畫」。

在中印競逐之中，緬甸的態度十分微妙，一般認為，中緬關係密切，因中國為奈比都當局長期受國際孤立的唯一外援，然實然面，緬甸的改革開放因素之一即在於擺脫中國的掌控，近年，緬甸採取多元交往的外交政策，積極改善與東協及周邊國家關係，在與中、印的雙邊關係方面，緬印雙方的互惠信任隱然優於緬中關係，緬甸無法排拒中國大規模金援投資，但處處提防，相較之下，緬甸較能認同印度在孟加拉灣區的角色及利益，這從兩國日趨緊密的軍事安全合作可察，如 2019 年印方將一艘基洛級柴電潛艇辛杜維爾號 (INS *Sindhuvir*) 交給緬甸，目的即在於限制中國的軍事影響力，印緬雙邊均有意向北京當局傳遞兩國都不希望中國插足孟加拉灣的訊息。而反觀對中資大規模進駐，緬方非但沒要求加碼，甚至要求擱置或限縮工程計畫規模，¹⁰⁶ 國內亦不時出現反中資的聲浪。

建構緬甸區域運輸連結受到區域強權的重視，說明了緬甸獨特的地理位置，深具海陸銜接、區域整合的潛力，做為門戶的地緣經濟及戰略價值

¹⁰⁶ Sutirtho Patranobis, "Too Close for Comfort: China to Build Port in Myanmar, 3rd in India's Vicinity," *Hindustan Times*, 9 Nov 2018, <https://www.hindustantimes.com/india-news/china-myanmar-ink-deal-for-port-on-bay-of-bengal-third-in-india-s-vicinity/story-Lbm4IwOMuqrNvXGv4ewuYJ.html>.

顯著。對東協、中、印等國而言，若要深化區域整合、擴大經貿動能，就必須改善區域交通運輸，境內網絡的暢通將帶動、便捷跨境的流通。緬甸同時為中國的南戶及印度的西戶，兼具經濟及安全利益，中、印爭逐態勢已成形，因為掌握緬甸的交通要塞，等同掌握進入東協、湄公河區域以及孟加拉灣的通路。在緬甸興起的造路鋪軌熱潮，顯示緬甸成為亞太資金及市場的熱點，也顯現所處湄公河流域及臨孟加拉灣已形成大國權力競逐的場域。

責任編輯：賴文婕

