

中南半島國家對於中資水電開發的回應— 以緬甸與寮國為例

林麗娥

（政治大學東亞研究所博士）

摘 要

本文主要以緬甸和寮國為個案，從威權體制的差異，解釋兩國如何隨著威權型態的不同而與中國水電開發有不同的合作結果。緬甸主要仍是軍事威權體制，寮國則是定期選舉的政黨獨裁，兩國領導人的政治生存邏輯不一樣，對於水資源開發則有不同的優先偏好。緬甸領導人首要的生存策略是「鎮壓」地方民族軍，即便緬甸水資源都集中在民族軍衝突區，由於不影響領導存續，導致水電站的開發延遲。寮國領導人偏好的生存策略是透過水電發展來增加財政自主性，「酬庸」親信來獲取支持，因此傾向與中國合作在境內建造一系列水壩。

關鍵詞：威權體制類型、遴選集團理論、水電、對外直接投資、湄公河

壹、前言

近年開發中國家出現了建造大型水力發電大壩的趨勢，特別是在亞馬遜河、剛果河和湄公河等生物多樣性豐富的流域。水力發電被視為永續經濟發展的代名詞，加上大型基礎建設可以作為政府的政策支票，有助於增加國家權力和政權合法性，以及向國家和開發商

輸送經濟利益。¹中國崛起後，透過全球外國直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)，中國企業投資者在開發中國家和已開發國家擁有多元化的電力項目組合。在東南亞，中國企業積極參與開發大湄公河次區域的水電資源。²包含中國於境內湄公河上游的瀾滄江先後蓋了 12 座水壩，³亦在中南半島上的湄公河、伊洛瓦底江(Ayeyarwady River)及薩爾溫江等流域進行大量水電開發，企圖掌控整個中南半島的水電發展。

FDI 已成為許多國家，特別是開發中國家的重要經濟引擎。一般研究認為獨裁政權對投資者保護和財產權較弱，政治不穩定程度較高會阻礙 FDI。事實上，民主和威權體制國家的投資流入都有所增加，1991 年威權政權的平均投資流入為 3.48 億美元，2005 年為 29.5 億美元，成長了 700%。⁴東南亞國家自二戰紛紛獨立建國以來，多數國家的民主程度短暫有所提高後又落入不同型態的威權統治。乍看之

1. François Molle, "Water, Politics and River Basin Governance: Repoliticizing Approaches to River Basin Management," *Water International*, Vol. 34, No. 1, February 2009, pp. 62-70.

2. David G. Victor & Thomas C. Heller, *The Political Economy of Power Sector Reform: The Experiences of Five Major Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 1-352; Zhongshu Li, Kevin P. Gallagher, & Denise L. Mauzerall, "China's Global Power: Estimating Chinese Foreign Direct Investment in the Electric Power Sector," *Energy Policy*, Vol. 136, January 2020, p. 1.

3. 包含漫灣、大朝山、允景洪、小灣、功果橋、糯扎渡、果多、苗尾、黃登、大華橋、里底、烏弄龍，共計 12 座。王維洛，〈王維洛：湄公河水資源衝突的根本原因〉，《阿波羅評論》，2021 年 3 月 11 日，<<https://hk.aboluowang.com/2021/0311/1567138.html>>。

4. Andrey Tomashevskiy, "Investing in Violence: Foreign Direct Investment and Coups in Authoritarian Regimes," *The Journal of Politics*, Vol. 79, No. 2, April 2017, p. 409.

下，這些投資模式似乎違反直覺。然而 FDI 的湧入可能增加地主國的稅收收入、提高國內企業生產力及技術移轉的外溢效應。⁵外國公司還可能向政府官員行賄和回扣，以確保進入受保護的經濟發展類別，因此可以增加政治人物手上可支配的資源。獨裁者也傾向保護外國資本免受提高工資要求或更少的友好稅收，以吸引 FDI。因此，有些跨國公司較喜歡到威權國家去投資，因為這樣才能規避民主程序下的各種法治程序，靠特許權而壟斷市場。由於投資者向統治政權輸送資本，而強化了 FDI 對政治的影響力甚至對獨裁政權的國內穩定有重要影響，FDI 的增加有助於專制穩定並降低政變風險。⁶所有政治人物均有政治存續的擔憂，尤其獨裁領導人擔心菁英們叛變，而菁英們則害怕被清洗或暗殺。FDI 的流入所產生的資源，有助於威權領導人收買菁英並消除對政權生存的威脅。然而，隨著 FDI 的成長，獨裁領導人如果無法信守承諾分配 FDI 租金或分配不均，也會增加菁英發動政變的動機。

中南半島國家因發展需求，普遍透過水電等大型基礎建設來增加政治領袖的財政自主性以獲取支持、維持政權穩定與合法性的誘因。不過被投資國並非全盤接受中國的投資活動，像是緬甸與寮國，中國是道路和橋梁等基礎設施項目的主要捐助者和投資者，也是貿易夥伴，然寮國致力成為「東南亞的電池」、緬甸好不容易得到中國的

5. Magnus Blomström & Ari Kokko, "How Foreign Investment Affects Host Countries," *World Bank Policy Research Working Paper 1745*, March 1997, pp. 1-44, *World Bank Group*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/992201468765633696/pdf/multi-page.pdf?_gl=1*6b1l2t*_gcl_au*NzM0NDY2Mjk0LjE3MjY3MTc3MTY>.

6. Edmund J. Malesky, Dimitar D. Gueorguiev, & Nathan M. Jensen, "Monopoly Money: Foreign Investment and Bribery in Vietnam, a Survey Experiment," *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 2, April 2015, pp. 419-439.

資助興建密松大壩 (Myitsone Dam) 卻又停擺不前、泰國於 2014 年重啓伊洛瓦底江—昭披耶河—湄公河經濟合作策略高峰會 (Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy, ACMECS)，試圖加強其在區域的領導作用並平衡中國的影響力。我們發現之所以有這樣的差異，在於整個中南半島五國水資源開發與管理是由外國投資、技術與沿岸國家內部政治發展交織在一起。儘管皆為威權體制，但領導型態卻存在著不同的差異。寮國為定期選舉、更換政治領袖的政黨 (party) 獨裁、緬甸為擁有壟斷的武力而掌握最大鎮壓能力的軍事 (military) 獨裁、柬埔寨則是政治領袖靠著恩庇侍從的方式鞏固權力的個人 (personal) 獨裁。⁷ 不同威權政體中的政治領袖有著不同的政治生存邏輯。面對水力發電的 FDI，有的有助於專制穩定，有的則是提高政變風險。既然 FDI 的國際因素會影響地主國的政治穩定及政體變遷，也就表示投資國本身的政治體制對地主國帶來一些國際政治中的擴散現象。因此對於與中國的合作，外界一直有北京共識 (Beijing Consensus) 意識形態擴散的疑慮。⁸

本文的架構如下，前言主要說明 FDI 有利於威權國家的政治穩定，然而面對中資大量投資境內水電開發，不是每個中南半島國家都全盤接受，而是有不同程度的合作與衝突；第貳部分說明不同威權政體的政治領袖有著不同的政治生存邏輯，使得是否透過水電等基礎建設刺激經濟發展所產生的決策結果不同；第參部分則針對可能影響中南半島五國對中國對外投資政策回應上之差異，透過最相似個案研究法 (Most-Similar Comparative Case Study) 篩選出適合比較的「緬甸」與「寮國」為個案；第肆部分進行個案比較研究；第伍部分總結本文的發現。

7. Abel Escribà-Folch & Joseph Wright, *Foreign Pressure and the Politics of Autocratic Survival* (Oxford: Oxford University Press, 2015), pp. 30-38.

8. Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus* (London: Foreign Policy Centre, 2004), pp. 1-74.

貳、威權體制的政治生存策略及外國直接投資

鑑於 FDI 的影響力迅速增長，許多研究開始討論 FDI 的決定因素及對地主國的政治、經濟影響。特別是過去關於 FDI 的決定因素有大量的實證文獻，主要是集中在開發中國家如何吸引 FDI，包含地主國的軍事衝突、資源類型與多寡、環境法規限制、外交策略、國家權力競逐等因素；少數研究則是討論民主與威權何種制度可以吸引外國投資。然而，我們就 FDI 對地主國的政治影響、投資國與地主國政治制度上的互動知之甚少，特別是在獨裁政權中，FDI 的潛在經濟利益如何轉化為對地主國政府領導層的政治激勵、對於政治穩定帶來何種效果。因此，本文先簡短回顧 FDI 對於政治體制的投資傾向，接著討論 FDI 對於威權國家的政治穩定影響。由於對獨裁者的最大威脅是來自一小群菁英，因此本文分析獨裁者如何滿足菁英以維繫政權的策略考量因素，最後提出不同的威權型態其領導者有何不同的優先生存策略。

一、威權國家的政治穩定與對外直接投資

（一）FDI 的投資傾向：民主還是威權

學者對於民主國家還是威權國家比較可以吸引 FDI 的研究結果分歧。⁹奧爾森(Mancur Olson)認為成熟的民主國家有獨立的司法機構

9. 羅德里克 (Dani Rodrik)、哈姆斯 (Philipp Harms) 和烏斯普龍 (Heinrich W. Ursprung)、詹森 (Nathan M. Jensen)、布斯 (Matthias Busse) 和布勞恩 (Sebastian Braun)、雅各布森 (Jo Jakobsen) 和德·索伊薩 (Indra de Soysa)、亞當 (Antonis Adam) 和菲利帕奧斯 (Fragkiskos Filippaios)、布斯 (Matthias Busse) 和赫菲克 (Carsten Hefeker)、阿西杜 (Elizabeth Asiedu) 和連大祥 (Donald Lien) 的研究認為民主程度與 FDI 呈現正相關；李權 (Quan Li) 和雷斯尼克 (Adam Resnick) 的研究認為民主程度與 FDI 呈現負相關；歐尼爾 (John R. Oneal)、阿萊西納 (Alberto Alesina) 和多拉爾 (David Dollar)、布特 (Tim Büthe) 和米爾納 (Helen V. Milner) 則認為民主

和選舉挑戰，因此有助於產權保障，確保投資的長期安全。由於資產免受獨裁者的掠奪，投資者較青睞民主國家，因此，民主程度越高越能吸引 FDI 的流入。¹⁰ 歐唐奈 (Guillermo O'Donnell) 則提出了相反的觀點，他認為由於政治領導人對 FDI 的經濟利益感興趣，獨裁者可以讓外國資本免受提高工資的要求、加強勞動保護的壓力，或提供更少的友好稅收以吸引投資，因此，投資者和獨裁者通常有著融洽的關係。¹¹ 奧爾森和歐唐奈各自對民主與 FDI 的關係提出了模稜兩可但又相互矛盾的答案，奧爾森告訴我們，產權使穩定的民主國家成為投資的沃土；歐唐奈說明了投資者與國家的勾結如何在高度專制的國家中有利於外國資本。布瑟 (Matthias Busse) 發現在 1970 年代至 1980 年代間，大型跨國公司特別喜歡投資威權國家，而威權國家也常常利用這些大型公司的投資當作一種壓榨人民的方式。¹²

有些跨國公司較喜歡到威權國家去投資，因為這樣才能規避民主程序下的各種法治程序。越缺乏民主法治的地方，越有走後門、靠關係、靠特許權而壟斷市場的機會。所以，在這種情況下，提升民主程度反而會讓一些大公司不願意來投資，這是民主法治對 FDI 的反

與 FDI 沒有顯著的關係；Elizabeth Asiedu & Donald Lien, "Democracy, Foreign Direct Investment and Natural Resources," *Journal of International Economics*, Vol. 84, No. 1, May 2011, p. 102。

10. Mancur Olson, "Dictatorship, Democracy, and Development," *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, September 1993, pp. 567-576.

11. Guillermo O'Donnell, "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State," *Latin American Research Review*, Vol. 13, No. 1, April 1978, pp. 3-38.

12. Matthias Busse, "Transnational Corporations and Repression of Political Rights and Civil Liberties: An Empirical Analysis," *Kyklos*, Vol. 57, No. 1, February 2004, pp. 45-65.

效果。¹³ 阿西杜和連大祥考察了民主、自然資源和 FDI 之間的相互作用，樣本數含蓋了 1982 年至 2007 年間 112 個開發中國家，並發現民主對 FDI 的影響取決於自然資源在地主國出口中的重要性。民主促進了「自然資源」在總出口中所占比例較低國家的 FDI，只要一個國家的經濟活動不是集中在天然礦產、石油輸出等容易被大財團壟斷的產業，則民主程度與 FDI 成正比，但對出口以自然資源為主之國家的 FDI 就會產生負面影響。¹⁴ 這個研究可以呼應布瑟的研究，因為那些被人權團體與非政府組織所指責的大型公司，多半是掌握能源開採與出口的石油公司，像是緬甸優尼科 (Unocal) 石油公司、奈及利亞殼牌 (Shell) 石油公司及哥倫比亞 BP 石油公司。1990 年代以後，這樣的現象仍然存在，只是較少出現。

（二）FDI 對威權國家的政治影響

過去比較政治經濟學研究多半指出，外國援助和石油等天然資源收入為專制穩定的重要決定因素，¹⁵ 但很少有研究探討 FDI 對專制政權的政治影響。由於獨裁地主國 FDI 收入的分配結果與民主國家有所不同，威權政府在 FDI 相關政策和經濟租金分配方面，往往比民主

13. Quan Li & Adam Resnick, "Reversal of Fortunes: Democratic Institutions and Foreign Direct Investment Inflows to Developing Countries," *International Organization*, Vol. 57, No. 1, Winter 2003, pp. 175-211.

14. Elizabeth Asiedu & Donald Lien, "Democracy, Foreign Direct Investment and Natural Resources," pp. 99-111.

15. Faisal Z. Ahmed, "The Perils of Unearned Foreign Income: Aid, Remittances, and Government Survival," *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1, February 2012, pp. 146-165; Bruce Bueno de Mesquita & Alastair Smith, "Leader Survival, Revolutions, and the Nature of Government Finance," *American Journal of Political Science*, Vol. 54, No. 4, October 2010, pp. 936-950; Kevin M. Morrison, "Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability," *International Organization*, Vol. 63, No. 1, January 2009, pp. 107-138.

政府擁有更大的自由裁量權，使得威權領導人可以利用 FDI 來減少遭遇菁英政治挑戰的可能性。在獨裁政權中，由於國內對經濟政策制定的限制相對較弱，政府在很大程度上不需要對經濟資源的使用（濫用）負責。¹⁶傑生 (Nathan Jensen) 和萬切肯 (Leonard Wantchekon) 認為，非民主政府對資源租金分配的自由裁量權可能會阻礙民主轉型，因為現任政府可以利用 FDI 增加的租金來收買政治支持者。其次，威權政府政治上利用 FDI 的另一個機制，是要求外國投資者與國內資本組成合資企業 (Joint Venture, JV)。儘管威權政府可能希望將 FDI 中獲得的私人物品分配給政治菁英，然並非獲勝聯盟的所有成員都接受政府開放國內市場的機會主義策略。這種激勵可能會被既得利益者的普遍不滿所抵銷，導致政治菁英、受益者與其他人之間的競爭。因此，專制政府可能採用的解決方案之一，是要求外國投資者與獲勝聯盟成員經營的公司簽署合資協議。¹⁷

白大熙 (Daehee Bak) 與文忠植 (Chungshik Moon)¹⁸ 及托馬謝夫斯基 (Andrey Tomashevskiy)¹⁹ 的研究均認為 FDI 增加了地主國獨裁領導層和菁英私下可以分享的利益。獨裁領導人可以產生更多的資源來收買潛在菁英挑戰者的支持，例如威權政府可以賦予菁英參與利潤分享聯盟（例如合資企業）的特權。其次，菁英們害怕被清洗或暗殺，獨

16. Daehee Bak & Chungshik Moon, "Foreign Direct Investment and Authoritarian Stability," *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 14, July 2016, p. 2003.

17. Nathan Jensen & Leonard Wantchekon, "Resource Wealth and Political Regimes in Africa," *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7, September 2004, pp. 816-841.

18. Daehee Bak & Chungshik Moon, "Foreign Direct Investment and Authoritarian Stability," p. 1999.

19. Andrey Tomashevskiy, "Investing in Violence: Foreign Direct Investment and Coups in Authoritarian Regimes," pp. 411-412.

裁者擔心菁英們叛變，透過 FDI 提高叛變成本來緩解菁英與獨裁領導層之間利益分配的不信任，威權領導人透過與 FDI 相關的尋租建立與菁英的經濟聯繫。由於分享 FDI 並不是一次性的經濟補助，一旦加入獲利聯盟，國內菁英就會期望享受長期的經濟利益，如此就可以藉由政權不穩定會損害 FDI 所帶來長期經濟利益的高昂代價，來增強政權穩定性。

有關 FDI 如何影響威權地主國的國內政治，托馬謝夫斯基提出「庇護」(patronage) 和「貪婪」(greed) 兩種不同的模型機制。庇護模型預測 FDI 可能有助於獨裁者收買菁英聯盟支持的能力，這也說明為何在經濟成長時期發生政變的可能性較小，此與領導人可支配的資源不斷增加有關。儘管庇護模型顯示 FDI 的增加會減少政變的發生，但另一個模型卻得出了相反的預測。無論誰控制了中央政府，FDI 的回報都會歸於誰，亦可以被任何有能力掌握國家權力的人所侵占。加上威權國家缺乏和平權力交接的正規機制，不斷增加的 FDI 流入將可能會促使威權國家的菁英試圖發動政變。貪婪模型的邏輯表明，對外國資本徵稅及政府成員收到的賄賂和回扣增加，即越發貪婪的動機將引發對庇護分配不滿意的菁英們的挑戰。也就是說，FDI 對於威權政治帶來穩定的正面效果，惟當利益分配機制無法滿足所有菁英時，還是可能招致內戰或叛變。

而在梅斯奎塔 (Bruce Bueno de Mesquita) 等人開發的遴選模型中，也發現獨裁者透過獲勝聯盟的支持來繼續執政，²⁰ 而獲勝聯盟的支持是透過分配一些公共和私人物品的組合來獲得的。同樣地，甘地 (Jennifer Gandhi) 與普沃斯基 (Adam Przeworski) 認為獨裁者透過重

²⁰ Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, & James D. Morrow, *The Logic of Political Survival* (Cambridge: The MIT Press, 2003), pp. 1-550.

新分配戰利品或提供政策讓步來保住權力，²¹ 也就是獨裁者必須透過政策讓步或物質補償來取悅外部群體，而對獨裁者的最大威脅不是來自普通民眾，而是來自一小群菁英。²²

（三）威權國家對威權國家的 FDI

近年美中間的競爭對抗延伸到大湄公河區域，北京和華盛頓紛紛加強了與沿岸國家的接觸。通常西方國家所提供的貸款或援助，都會有附帶的民主改革與人權條件；而中國所提供的貸款或援助沒有類似西方國家的附帶條件，因此容易讓非民主國家的執政者為鞏固威權統治而接受援助。雖然 FDI 和廣泛的經濟整合有助於民主化進程，然而全球資本流動可能破壞民主化的一些條件，如果 FDI 租金有助於增強獨裁領導人的復原力，那麼對獨裁政權的持續投資可能會加強非民主領導人的力量，並減少民主轉型的機會。同時，有關中國大舉投資各國水電，也隱含著對威權擴散 (autocracy diffusion) 的憂慮，即威權國家的對外作為導致他國國內民主與人權倒退的現象。安布羅西奧 (Thomas Ambrosio) 透過「適當性」 (appropriateness) 與「有效性」 (effectiveness) 兩種主要的機制來勾勒出威權的國際擴散架構。適當性是指當威權的正當性 (legitimacy) 越高，威權的規範與實踐也就越容易在國際體系中散布；此外，有效性則是當威權政權在政治與經濟上所展現的實力越強大，就會引起越來越多的國家跟著學習。²³ 雅庫奇科 (Katsiaryna Yakouchyk) 將威權政府對外促進其政權的方式分為

21. Jennifer Gandhi & Adam Przeworski, "Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships," *Economics & Politics*, Vol. 18, No. 1, March 2006, pp. 1-26.

22. Milan Svolik, "Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation," *American Political Science Review*, Vol. 102, No. 2, May 2008, pp. 153-168.

23. Thomas Ambrosio, "Constructing a Framework of Authoritarian Diffusion: Concepts, Dynamics, and Future Research," *International Studies Perspectives*, Vol. 11, No. 4, November 2010, pp. 375-392.

主動與被動兩類，前者像是中國強力支持 2019 年大選後的委內瑞拉執政黨，後者則常透過經濟與外交合作支持其他威權政體，但主要目的在於經濟活動與外交利益，而非支持該政權繼續執政。²⁴ 隨著中國國力的增長，協助其他國家水電發展也隨之具正當性，可能促使許多開發中國家的統治者相信，採取威權手段緊握權力是比西方自由主義式民主更適合用於自身的發展與社會模式。

投資者可能透過調整 FDI 金額來降低政變風險，因此當外國投資者對事後政治風險結果具有影響力時，政治風險就不再這麼具威懾力。從這個論點看來，國際投資可視為對政治結果有影響力的行為者，而 FDI 對民主化的影響也可能是負面的。儘管 FDI 可能有助於一些國家擺脫發展落後，但 FDI 也可能有助於鞏固獨裁領導人的地位並降低向民主過渡的可能性。中國提供的貸款或援助沒有人權與法治改善的附帶條件，因此爭議性極高。這樣的外國援助或投資很容易流入該國的威權政黨或政治勢力手上，例如中國對非洲國家的援助，其帶來的結果往往是讓原本民主化程度不高的國家貪腐嚴重或人權狀況倒退。水資源容易腐敗的主要原因，在於水資源如果透過大規模建設和壟斷，加上公共部門的高度參與技術複雜性，就會降低公共透明度並導致資訊不對稱。

中國在瀾滄江幹流已經興建了 12 座水壩，未來還有其他水壩正在興建，累計的蒸發水量十分可觀。水庫的面積越大，蒸發量越大，瀾滄江上的小灣水庫面積 193.98 平方公里，按雲南省水面年蒸發 2,300 毫米來計算，每年蒸發損失 4.5 億立方米。糯扎渡水庫面積 320 平方公里，每年蒸發損失 7.36 億立方米。這些蒸發損失不能忽略不計，因其仍會影響瀾滄江流至湄公河的流量。²⁵ 除此之外，瀾滄

²⁴ Katsiaryna Yakouchyk, "Beyond Autocracy Promotion: A Review," *Political Studies Review*, Vol. 17, No. 2, May 2019, pp. 147-160.

²⁵ 王維洛，〈湄公河水資源衝突的根本原因〉。

江的水電開發強勁，占整個流域面積的 23%，提供了 13.5% 的年總流量，²⁶ 然而總懸浮泥沙量就占了 65%。計算水庫泥沙減少量通常是透過泥沙截留效率 (Trapping Efficiency, TE) 進行量化。許多研究發現，瀾滄江的 TE 值在 80% 至 90% 範圍內，湄公河三角洲的 TE 值約為 50%，顯見瀾滄江水電開發對泥沙沉積的影響。²⁷ 研究發現與預測的氣候變化影響相比，預測在 2032 年至 2042 年期間，水電開發很可能對湄公河流域產生更大的影響，尤其是對其下流區域。²⁸ 整個半島將進入水政治的新時代，有衝突也有合作。

過去很多有關水資源衝突與合作的量化實證研究眾多，一派是強調水資源衝突的新現實主義學派 (Neorealism)，²⁹ 另一派則是肯定國際

26. 中國宣稱瀾滄江在中國邊境出境水量平均每年 640 億立方米左右，僅占湄公河出海口年均徑流量的 13.5%，亦有 760 億立方米一說，如此，瀾滄江年流量占湄公河入海流量的 16%，甚至亦宣稱到 18.6%。〈湄公河成中共控制東南亞的「政治籌碼」〉，《大紀元》，2021 年 3 月 2 日，<<https://www.epochtimes.com/b5/21/3/2/n12783829.htm>>。

27. Matti Kummu, XiXi Lu, Jian-jun Wang, & O.Varis, “Basin-wide Sediment Trapping Efficiency of Emerging Reservoirs along the Mekong,” *Geomorphology*, Vol. 119, No. 3-4, July 2010, pp. 181-197.

28. Van Manh Nguyen, Viet Dung Nguyen, Nghia Hung Nguyen, Matti Kummu, Bruno Merz, & Heiko Apel, “Future Sediment Dynamics in the Mekong Delta Floodplains: Impacts of Hydropower Development, Climate Change and Sea Level Rise,” *Global and Planetary Change*, Vol. 127, April 2015, pp. 22-33.

29. 如索佛 (Arnon Soffer) 認為 1967 年爆發於以色列和比鄰的敘利亞與黎巴嫩的戰爭，即與三國共有的約旦河 (Jordan River) 使用有關；非洲尼羅河 (Nile River) 流域所生之風波，亦是由於上下游國家對於河川的使用各持己見所致。洛維 (Miriam Lowi) 則分析 1955 年由美國所擬的約旦河流域合作計畫 (Unified Plan)，水資源的國際互動如同現實主義強調的，關注的是比較收益，因此，該計畫最終破局的主要原因，在於以色列周邊的阿拉伯國家，認為該計畫不僅有損自己國家安全的利益，且以色列從中

合作的新自由主義學派 (New Liberalism)。其中以沃夫 (Aaron Wolf) 為代表學者，其研究結果顯示：不同國家因爭奪水資源而引發戰爭衝突，在歷史上其實十分罕見。³⁰ 紐西蘭學者皮爾斯—史密斯 (Scott W.D. Pearse-Smith) 依照沃夫的衝突研究，認為湄公河水利開發不太可能引發武裝衝突。經濟發展必要性與衝突相比，湄公河流域國家更傾向於合作或至少是不干涉。³¹ 而資源有限性也會帶來合作，相關的跨國界水資源治理內容也有部分學者是從合作的角度切入。

對於區域管理研究，過去相關案例研究幾乎都集中於歐洲與北美地區，未必適用於全球各地。有鑑於此，蔡東杰教授指出東南亞國家發展出具地區特色的合作途徑，相較於在全球化與區域化運動中擁有較積極地位的傳統國家單位（一般指的是中央政府），非國家行為者（國際組織），特別是地方政府，著力甚深，甚至經常成為積極介入或主要執行者的角色。³² 東南亞發展出次國家地緣概念的「微區域主義」，例如：大湄公河次區域合作計畫 (Greater Mekong Subregion Program, GMS)，包含湄公河沿岸五國及以地方政府名義參與的中國雲南省。由於發展程度與基本條件異質性，GMS 從低敏感議題與高

所獲得的好處更勝過自己。

30. 沃夫自 1998 年開始進行相關研究，其整理了 1948 年至 2000 年間與國際河流相關的近 2,000 筆事件中，共有河川 (shared rivers) 的國家不僅絕少發生戰爭，彼此合作的紀錄猶遠勝於軍事衝突。之後沃夫更進一步研究，截至 2003 年，全球 265 個國際流域中，有 109 個流域內已出現與水資源相關的條約和協議，其中 62 個國際流域更已建立制度性的合作關係。若進一步觀察 2000 年至 2008 年的所有國際水資源事件，其中屬衝突性質者只占少數的 33%，絕大多數均屬合作性質或無關乎衝突與合作。

31. Scott W.D. Pearse-Smith, "Water War' in the Mekong Basin?" *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 53, No. 2, August 2012, pp. 147-162.

32. 蔡東杰，〈東南亞微區域機制發展：以湄公河合作為例〉，《臺灣東南亞學刊》，第 7 卷第 2 期，2010 年 10 月，頁 89。

共識性出發進行合作。新的區域主義方法強調非國家行為者，如非政府組織、貿易組織和當地社區在東南亞決策中日益重要的作用，許多學者開始從非國家行為者角度來研究湄公河的管理合作。諸如林義鈞 (Scott Y. Lin) 認為全球公民社會的崛起對於環境治理的確產生有效性影響，只是全球民間社會參與瀾滄江 / 湄公河大壩漁業決策過程並不能取代傳統政府治理機制。全球公民社會影響力的增強與政府治理機制的運作相適應，並與全球環境治理的功能相輔相成。³³ 拉欽斯基—斯皮瓦科夫 (Yulia Rachinsky-Spivakov) 採用英國國際關係學院提出的公民社會的廣義定義，從更廣泛的角度分析公民社會，包括移民、外國工人和遊客等其他群體，更符合湄公河下游地區民間社會在水管理與林業問題的環境決策中扮演的角色。³⁴ 米德爾頓 (Carl Middleton) 等人以馬吉 (Darrin Magee) 的「電力場」(powersheds) 概念為基礎，說明泰國、越南和中國形成三大電力市場，其電力如何改變河流的水文和漁業物質屬性，從而改變流域自然與社會的關係，每個發電站都與這三大電力市場相關。由於電力的政治經濟及其部分自由化，中國、泰國和越南的私營和國有能源和建築公司及商業金融一直積極參與其國家的大壩建設，並作為鄰國的投資者。因此，這些國家在制定有關大型水壩建設的國內公共政策及跨境談判中的「國家利益」方面，具有相當大的影響力。米德爾頓等人也提及過去中國和緬甸沒有加入湄公河委員會 (Mekong River Commission, MRC)，而是以雲南省等地方政府型態加入 GMS，2016 年中國主導成立的瀾湄

³³ Scott Y. Lin, "Growing Global Civil Society Complements Global Environmental Governance: Lessons Learned from the Lancang/Mekong Dam Projects," *Issues & Studies*, Vol. 49, No. 4, December 2013, pp. 141-188.

³⁴ Yulia Rachinsky-Spivakov, "The Role of Civil Society in the Lower Mekong Region in Environmental Decision-making: Water Management and Forestry Issues," *Asian Politics & Policy*, Vol. 14, No. 2, April 2022, pp. 264-276.

合作組織 (Lancang-Mekong Cooperation, LMC) 包含了上下游所有國家，其合作意義重大。³⁵ 因應半島上跨國、跨界、跨社會水資源合作的迫切性或利益性形成了很多合作的契機，為本文未來可補充的面向。

二、遴選集團與政治領袖的政治忠誠與財政自主性

本文從政治菁英角度出發，假設政治體制的一大特性為「所有政治人物均以政治生存為首要目標」——遴選集團理論 (selectorate theory)，³⁶ 討論為什麼不同威權型態的統治者同樣都有增加手邊可支配資源的需求，但面對中國的水電投資卻有不同的合作表現。

在梅斯奎塔等人的遴選集團理論中有四個主要行為者。³⁷ 第一個主要行為者是國家的「政治領袖」(leaders)，他們的首要目標為政治生存，也就是保持在位和執政權；第二個主要行為者是「遴選集團」(the selectorate, S)，指的是具有法定投票權的公民，在政治領袖的選擇上有決定權；第三個主要行為者是「最小獲勝聯盟」(the winning coalition, W)，其為「遴選集團」裡面的一個子集合，也就是人民之中在政治領袖的選擇上可能擁有決定權的一群人，而這一群人對政治領袖的支持，是政治領袖保持在位的必要條件；第四個主要行為者是現任在位者在政治上的「競爭對手」(challenger)。³⁸ 梅斯奎塔等人認

35. Carl Middleton & Jeremy Allouche, "Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the 'Lancang-Mekong Cooperation Framework'," *The International Spectator*, Vol. 51, No. 3, October 2016, pp. 100-117.

36. 張文揚，〈民主與環境治理——一個遴選集團理論的解釋〉，《臺灣民主季刊》，第 11 卷第 3 期，2014 年 9 月，頁 21。

37. Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, & James D. Morrow, *The Logic of Political Survival*, pp. 38-39.

38. 薛健吾，〈天然資源、政體類型與國際軍事衝突——跨「時間」與「空間」的分析〉，《臺灣民主季刊》，第 13 卷第 2 期，2016 年 6 月，頁 46。

為政治領導的存續與維持，取決於該國制度所定義的「最小獲勝聯盟」與「遴選集團」的相對比例。

而政治領袖的生存策略會從兩個面向考量，一是政治忠誠度 (loyalty norm, W/S)，一是利用手上可支配的資源 (resource, R) 來得到「最小獲勝聯盟」的支持以保持有位，也就是領袖的財政自主性 (R/W)。「最小獲勝聯盟」政治領袖的忠誠度主要在於「最小獲勝聯盟」比「遴選集團」的人數比例上小很多，也就是 W/S 比值很小，像是軍事威權或是個人獨裁威權政體。「最小獲勝聯盟」的成員會比較效忠政治領袖，原因在於原本屬於在位政治領袖「最小獲勝聯盟」的成員，一旦政治領袖失去政權之後，就無法享有私有財的特權與好處，且被納入競爭對手「最小獲勝聯盟」的成員的機會也小了很多。因為失去「最小獲勝聯盟」成員的代價很高，所以忠誠度相對也很高。民主國家的 W/S 比值很大，「最小獲勝聯盟」成員對政治領袖的忠誠度也比較低。因此政治人物是否能夠滿足其訴求或是利益，決定「最小獲勝聯盟」是否繼續支持現任政權或是轉投反對陣營，這使得民主國家的獲勝聯盟不易預測。為了滿足忠誠度不高的選民，政治人物必須盡可能回應選民或是利益團體的訴求並提出政策。

「最小獲勝聯盟」的人數多寡除了關乎對領導者的忠誠，在位的政治領袖或競爭對手，都會想盡辦法利用手上的資源來得到「最小獲勝聯盟」的支持。政治領袖給予「最小獲勝聯盟」每一位成員的私有財，等於政治領袖可支配的歲入除以「最小獲勝聯盟」的人數，即 R/W 。而水電發展會大大地增加政治領袖的財政自主性，掌握的資源越多，就越有能力繼續提供「最小獲勝聯盟」利益以獲取支持，如此就更有誘因發展水電。³⁹ 通常威權國家的「遴選集團」較小，集中在獲勝聯盟的親族、軍隊或有利害關係的團體中，政治領袖最有效

³⁹ 薛健吾，〈天然資源、政體類型與國際軍事衝突—跨「時間」與「空間」的分析〉，頁 49-50。

率取得他們支持的方法就是提供酬庸，也就是給予他們私有財來購買支持。只要在位者能夠比競爭對手提供「最小獲勝聯盟」更多的私有財，則「最小獲勝聯盟」就會傾向於支持在位者以達成利益最大化。

三、威權國家的類型與領導者的生存策略

在前一部分我們發現，政治領導者傾向增加財政自主性，手中握有可支配的資源越多，越容易滿足「最小獲勝聯盟」的需求。爲了強化權力的穩定與合法性，不管民主國家還是威權國家都希望透過大型基礎建設，像是交通、水電、通訊等公共設施，來增加財政收入、獲取支持。只是民主國家與威權國家其「最小獲勝聯盟」規模不同，民主國家的政治領袖傾向政策多元化，盡可能滿足不同團體的訴求，用基礎建設所帶來的利益回饋給廣大的選民。威權國家的政治忠誠度高，政治領袖只需要拿部分的歲入來酬庸他的「最小獲勝聯盟」，其他大部分放進自己的口袋，就可以取得「最小獲勝聯盟」的支持。這也說明爲何「最小獲勝聯盟」人數比「遴選集團」人數在比例上小很多的國家中，其政治領袖的貪污腐敗程度較嚴重。

本文主要討論中南半島國家對於中資水電開發的回應，沿岸國家多半維持威權體制，又或者其民主程度曾短暫有所提高後又落入不同型態的威權統治。埃斯科利巴—福爾奇弗克 (Abel Escribà-Folch) 及萊特 (Joseph Wright) 爲知名的威權政治研究學者，其所提出的威權政體至少可分爲三種：政黨獨裁、軍事威權與個人獨裁等威權體制。由於缺乏正式的正當性來源，因此政治領袖必須透過金錢酬庸或招納入夥 (co-optation) 的方式來取得反對勢力的支持，甚至以鎮壓 (repression) 的方式來消滅反對勢力。每個威權型態領導者的政治生存策略，隨著「最小獲勝聯盟」比「遴選集團」的人數比例異其優先順序的不同。政黨獨裁的威權體制所偏好的生存策略依序爲「制度>酬庸>鎮壓」，像是寮國、越南，其定期更換政治領袖，甚至有些國家還會定期舉行選舉，這類威權國家的政治領袖擁有更大的獲勝聯盟

和更深的正式制度基礎，獨裁者與「最小獲勝聯盟」組成彼此都認同分配原則的利益共享 (benefit-sharing) 集團，國內菁英為長期享受利益，就會更加對獨裁者忠誠，不需要靠鎮壓也可以維持政權。軍事獨裁的威權體制所偏好的生存策略依序為「鎮壓＞制度＞酬庸」，像是緬甸，由於其擁有壟斷的武力而掌握最大的鎮壓能力，因此這類威權國家其政治領袖的勝利聯盟和遴選集團也最小。聯盟外的菁英勢力如果不滿意利益分配方式，可能透過內戰、叛變的方式來挑戰獨裁者，除非獨裁者與他們達成妥協，否則最有效的方式還是透過鎮壓反對這些菁英勢力。個人獨裁的威權體制所偏好的生存策略依序為「酬庸＞鎮壓＞制度」，像是柬埔寨，該國首相洪森已經執政了 38 年，其政治領袖靠著恩庇侍從的方式來鞏固權力，創造出自己的個人政黨，剝奪潛在政治對手的軍權，並且在正式的制度上沒有對他們權力使用的明文限制。

參、中南半島國家對中國水壩投資回應上的個案篩選

基於本文之初探性質，將採小樣本但是解釋力強的比較個案研究法，以探索合適的答案。在此研究方法選擇上，依格林 (John Gerring) 對個案研究的分類，⁴⁰ 對照中南半島五國變異量和個案選擇數目，以最相似個案研究法分別透過國家之間的比較以提供粗淺的實證結果來支持提出：水電作為一種大型基礎建設，其開發程度的差異和策略，與政治領袖所處的「政治制度」有關。軍事獨裁的威權國家，其「最小獲勝聯盟」最小，只要滿足核心的親信軍隊，即便中資所帶來的水電利益分配使其他地方勢力軍隊不滿，其生存策略首要仍是透過鎮壓的方式來消滅反對勢力。政黨獨裁的威權國家，比軍事獨裁的

⁴⁰ John Gerring, *Case Study Research: Principles and Practices* (New York: Cambridge University Press, 2007), pp. 1-278.

政治領袖有更大的獲勝聯盟和更深的正式選舉制度基礎。因此政黨獨裁更有誘因去接受中資發展水電，增加政治領袖的財政自主性，以繼續維持對他們的「最小獲勝聯盟」提供私有財的酬庸。關於詳細的個案選擇標準，將從自變數與控制變數的選擇上解釋。在研究設計的大框架下，以下將進一步詳細討論如何建構各國對中國水壩投資合作的依變數。

一、依變數：中資水壩投資

中南半島地區豐富未開發的自然資源與工業化將帶來大量的經濟利益，為 FDI 提供了很大的吸引力，特別是對中國而言，中南半島國家位於中國後院，地緣鄰近。中國的投資活動可能帶來經濟發展和現代化的希望，但它們也被廣泛指責加劇了該地區發展不平衡和環境不公等問題，造成對中國投資的不信任。中國國有企業和政策性銀行涉足河流經濟的不同領域，在該地區的資源、基礎設施和能源領域表現突出。中國資本對該地區的滲透既引來了熱情，也引來了地主國的憂慮。⁴¹ 本文認為最直接可以衡量中南半島五國與中國水電合作情形的變數，就是中資對於水壩的投資結果。威權體制中「最小獲勝聯盟」規模越大，政治忠誠度越低，為了增加財政自主性，掌握資源酬庸身邊的親信以購買支持，就越有誘因去接受中國的資助興建水電設施，從而開發程度就越高。為了實現水電設施，通常該國政府對於國內政治人物與民眾對中資興建水壩的審議訴求接納度就較低。

41. Pichamon Yeophantong, "China and the Accountability Politics of Hydropower Development: How Effective are Transnational Advocacy Networks in the Mekong Region?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 42, No. 1, April 2020, p. 85.

二、控制變數：最相似比較個案選擇的標準

最相似比較個案研究法的邏輯與回歸分析相似，就是當其他可能影響的原因都被控制變數所考量時，便可以透過自變數間的不同去解釋依變數的差異，因此一個適合本文研究方法的個案選擇，必須在依變數、自變數與控制變數上符合以下條件：國家間除了主要自變數外，選擇其他可能影響依變數的原因並無差異的兩個或以上的國家，如此一來，便可以透過符合研究假設的主要自變數去解釋依變數。在這樣的實驗設計考量下，將先討論控制變數，以選擇可以依循上述研究方法的個案選擇，之後再討論主要解釋變數操作型定義與建構方法。⁴²

本文的研究問題為影響中南半島五國對於中國水電投資合作與衝突的關鍵因素，並以不同威權體制為主要解釋變數，對於威權體制以外其他可能影響各國對中資回應程度不同的原因加以控制，一方面排除依變數的變化量同時被這些原因影響的可能性，二方面將所需要探討的個案數目予以精簡。湄公河流經中國及中南半島五國，而 FDI 影響遍及整個流域國家，是最具代表性的事實，因此，本文將從中南半島五國與中國水電開發中最具指標性的瀾滄江—湄公河流域水資源管理與開發的看法變化，進行初步的比較個案篩選，特別是與水電開發相關大壩基礎設施的合作看法 (sentiment)、地理位置與經濟發展程度，以刪去法在中南半島五國中選擇適合的個案。

表 1 湄公河沿岸五國與中國水資源合作看法

國家	地理位置	合作看法得分
寮國	湄公河上游	0.46

42 黃韋豪，〈南南合作或南向掠奪？解釋東協國家對中資南進的不信任〉，《問題與研究》，第 59 卷第 2 期，2020 年 6 月，頁 102。

國家	地理位置	合作看法得分
緬甸	湄公河上游	0.58
泰國	湄公河下游	0.34
柬埔寨	湄公河下游	0.13
越南	湄公河下游	0.91

資料來源：Jing Wei, Yongping Wei, Fuqiang Tian, Natalie Nott, Claire de Wit, Liying Guo, & You Lu, “News Media Coverage of Conflict and Cooperation Dynamics of Water Events in the Lancang-Mekong River Basin,” *Hydrology and Earth System Sciences*, Vol. 25, No. 3, March 2021, pp. 1603-1615。

從衝突與合作的角度理解跨界水域一直是不同學科的許多學者所採用的主要方法，過去經常引用奧勒岡州立大學開發的跨界淡水爭端數據庫 (Transboundary Freshwater Dispute Database, TFDD)，該數據庫編譯從 1948 年到 2008 年全球衝突與合作的歷史水事件。尤菲 (Shira Yoffe) 和拉森 (Kelli Larson) 則建立風險流域 (Basins at Risk, BAR)，透過對淡水資源與衝突之間的關係進行定量的全球範圍探索，將水事件的強度分類，在 -7 和 +7 之間變化，以了解可能的社會政治威脅。⁴³

分析跨界水資源衝突或合作已累積豐富的研究成果，以作為未來有關水資源緊張局勢的判別依據。然而，過去研究簡單地將水事件歸類為衝突或合作，可能會掩蓋每個沿岸國家引發的各種形式之潛在衝突或合作反應，而當前的方法亦不足以識別衝突與合作實例的細微差別，缺乏個別沿岸國家對共享河流的態度或價值了解。⁴⁴ 沿岸國

⁴³ 有關風險流域介紹，請見 “Basins at Risk,” April 15, 2024, Accessed, Oregon State University, <<https://transboundarywaters.science.oregonstate.edu/content/basins-risk>>。

⁴⁴ Nigel Watson, Hugh Deeming, & Raphael Treffny, “Beyond Bureaucracy? Assessing Institutional Change in the Governance of Water in England,”

家在水資源管理方面有各自的價值觀和優先事項，他們對共享水資源的態度往往對其參與合作管理和堅持水資源管理的傾向產生根本性影響。⁴⁵ 像是中國尤其對水力發電項目感興趣，也對清理和擴建水道以改善航運、擴大貿易感興趣；緬甸透過與寮國接壤的邊界進入瀾滄江—湄公河的一小部分，並沒有計畫要優先發展湄公河，但總體上與中國合作；⁴⁶ 寮國與中國類似，都對水電開發非常感興趣；泰國將湄公河主要支流的水引到其東北地區用於灌溉；柬埔寨特別關注保護其漁業部門的水量和水質以確保水生物種豐富，並要求減少沿著主要河流建造的大型結構；越南則與柬埔寨類似，在利用水資源進行農業和

Water Alternatives, Vol. 2, No. 3, October 2009, pp. 448-460.

45. 薩多夫 (Claudia W. Sadoff) 與格雷 (David Grey) 即提出水資源管理的利益共享模式，類型一是指有利於河流永續 (benefit to the river)，河流被認為是一個複雜的生態系統，國際合作旨在改善該生態系統的管理，例如水質的改善、增強生物多樣性及水資源的永續性；類型二是指從河流中獲得的直接經濟利益 (benefit from the river)，河流被視為在國際合作下可以更有效管理的經濟體系，包含提高水電、糧食產量或強化通航能力等；類型三為因河流而減少的政治成本 (reduction the cost because of the river)，河流的國際合作緩解國際緊張局勢，為沿岸國家之間的總體關係帶來積極意義；最後，類型四是指河流外溢效果 (benefit beyond the river)，可視為間接經濟利益，與河流相關的國際合作被認為是其他領域更全面合作的催化劑，可促成日後的區域基礎設施及貿易整合。而四種效益呈現動態關係，一種效益有關的合作可能會影響另一種利益的合作。Claudia W. Sadoff & David Grey, "Beyond the River: The Benefits of Cooperation on International Rivers," *Water Policy*, Vol. 4, No. 5, October 2002, pp. 389-403; Sebastian Biba, "China's 'Old' and 'New' Mekong River Politics: the Lancang-Mekong Cooperation from a Comparative Benefit-sharing Perspective," *Water International*, Vol. 43, No. 5, May 2018, pp. 622-641。

46. Bunny Yorth, *International Mekong River Basin: Events, Conflicts or Cooperation, and Policy Implications* (Thesis, School of Public Policy, Oregon State University, Corvallis, USA, 2014), pp. 1-65.

水產養殖方面有著相同的利益，並且普遍反對在上游興建可能對其水量和水質產生負面影響的大壩。⁴⁷

鑑於沿岸國家在水資源管理方面有各自的價值和優先事項，沿岸國家之間緊張關係最突出的原因之一，即為其對水資源的競爭需求，他們對水資源的開發態度往往對其參與水資源管理的傾向產生根本性影響。因此，本文採用魏晶 (Jing Wei) 等人於 2021 年的研究，進行初步的比較個案篩選（請見表 1）。⁴⁸ 其選擇 LexisNexis 數據庫來提取報紙訊息，藉此研究流域內外的衝突與合作看法動態。結果顯示，除了越南，中國 (0.86)、寮國和緬甸等上游沿岸國家表現出積極的看法，下游國家的合作看法則較低。大壩基礎設施經常被負面報導（占負面報導文章的 60%），因此這是瀾滄江—湄公河流域衝突的主要原因。積極報導的事件包含會議、雙邊和多邊合作及發展項目，有助於連接沿岸國家之間領導人和項目開發商的事件。如該國家對湄公河水資源的國際管理上已有負面看法及不滿，顯見對中國的開發與管理已存在歧見，即便觀察到該國對於中國投資有所反彈，也無法知悉是否因為已存在的歧見而有反中情緒，考慮此點可能會導致推論與結果的偏誤，因此先將合作看法較低的柬埔寨從適合個案範圍中刪去。⁴⁹

47. H.J. Nesbitt, "Water Used for Agriculture in the Lower Mekong Basin," *MRC Technical Paper*, No. 11, January 2005, discussion paper.

48. Jing Wei, Yongping Wei, Fuqiang Tian, Natalie Nott, Claire de Wit, Liying Guo, & You Lu, "News Media Coverage of Conflict and Cooperation Dynamics of Water Events in the Lancang-Mekong River Basin," pp. 1603-1615.

49. 魏晶等人的研究預期越南和柬埔寨研究結果為負面看法；然而，這些期望在研究中沒有得到滿足，主要原因應該是越南和柬埔寨等一些沿岸國家的真實觀點無法透過 LexisNexis 訪問到這些國家的區域性報紙，因此無法分析這些國家的真實觀點，從而影響了得出的結論。

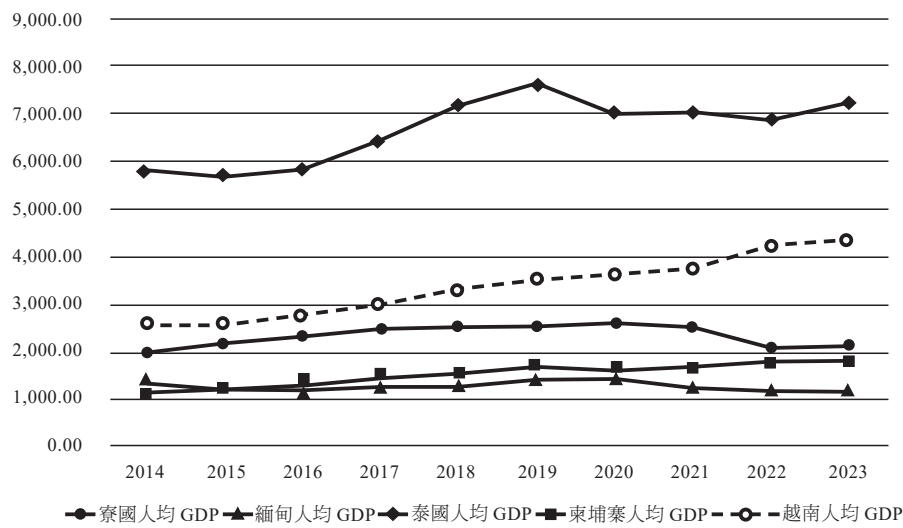


圖 1 2014 年至 2023 年中南半島五國人均所得統計

資料來源：World Bank, “World Bank Open Data,” July 1, 2024, Accessed, *World Bank*, <<https://www.worldbank.org/en/home>>。

表 2 中南半島五國水電資源與經濟發展程度

國家	水電資源 (MW)	技術上和經濟上可開發的資源 (MW)	經濟發展程度排序
寮國	30,000	25,000	3
緬甸	41,780	39,720	4
泰國	10,620	9,130	1
柬埔寨	10,000	8,600	4
越南	30,000	12,000	2

資料來源：中華人民共和國國家統計局編，《中國統計年鑑(2011)》（北京：國家統計局，2011 年），頁 1-567，《國家統計局》，<<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2011/indexch.htm>>；Frauke Urban, Johan Nordensvärd, Deepika Khatri, & Yu Wang, “An Analysis of China’s Investment in the Hydropower Sector in the Greater Mekong Sub-Region,” *Environment, Development and Sustainability*, Vol. 15, No. 2, April 2013, p. 304。

從被投資國的角度來看，如果一個國家經濟發展程度越低，相對於高度發展的國家而言，前者對於來自中國的對外投資將會有較高的需求和較低的議價彈性，換言之，若將經濟發展程度相距懸殊的兩國一起比對時，雙方對於中資的議價彈性將有可能同時影響到該國對於中資回應的方式與程度。人均所得是實務上測量經濟發展程度的常用指標，透過世界銀行的資料庫，將五國近 10 年的人均所得顯示於圖 1。根據表 2 所示，泰國遠超過另外三國，故將泰國從適合個案範圍中刪去。如此就剩下寮國、緬甸、越南三個國家，這三個國家均為開發中國家，在人均 GDP 表現上並沒有太大的差異，而水電資源及技術上和經濟上可開發的資源會影響中國的投資情景與意願，故將此粗略分成兩個群組：第一個群組（寮國、緬甸）和第二個群組（越南）。

三、主要解釋變數：地主國政治體制對中國水壩投資的回應

本文使用最常用於測量民主化程度指標——自由之家 (Freedom House) 和國際民主及選舉協助研究所 (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, International IDEA) 於 2016 年發起的全球民主狀況倡議 (Global State of Democracy Indices, GSoD)⁵⁰ 資料，分別來說明第一個群組（寮國、緬甸）和第二個群組（越南）在民主表現上的差異。

50 由於政體 IV 資料庫 (Polity IV) 最新資料更新到 2017 年，較不符合本文的現況，故參考自由之家與全球民主狀況倡議資料進行分析。

表 3 緬甸、越南與寮國近年民主程度指標

國家	指標	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
緬甸	自由度	NF	NF	PF	PF	PF	PF	NF	NF	NF	NF	NF
	自由度分數	26	25	28	32	31	30	30	28	9	9	8
越南	自由度	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF
	自由度分數	19	20	20	20	20	20	20	19	19	19	19
寮國	自由度	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF	NF
	自由度分數	11	12	12	12	12	14	14	13	13	13	13

資料來源：Freedom House, “Freedom Map,” July 2, 2024, Accessed, *Freedom House*, <<https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fw&year=2024>>。

說明：F= 自由，PF= 部分自由，NF= 不自由。

表 4 緬甸、越南與寮國近年民主表現

國家	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
緬甸	混合體制	混合體制	混合體制	脆弱民主	脆弱民主	脆弱民主	脆弱民主	脆弱民主	脆弱民主	威權體制
越南	混合體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制
寮國	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制	威權體制

資料來源：International Institute for Democracy and Electoral Assistance, “Global State of Democracy Indices,” July 15, 2024, Accessed, *International IDEA*, <<https://www.idea.int/data-tools/tools/global-state-democracy-indices>>。

從表 3 自由之家的統計結果顯示，寮國、越南一直為不自由國家；緬甸則是在 2016 年至 2019 年評為部分自由國家；而國際民主及選舉協助研究所發起的 GSoD，為全球 173 個國家提供關於民主的狀況、品質、平衡分析和數據。針對世界各國整體民主體制 GSoD 的統計僅到 2021 年，故本文呈現至 2021 年。對照表 4 之近年民主表

現，緬甸自 2015 年至 2020 年為脆弱民主，2021 年又轉回軍事獨裁的威權政體；寮國、越南則牢牢地紮根於威權主義，沒有明顯的變革信號。統合以上資料，可以發現緬甸與寮國、越南在民主程度上有不同程度的發展。從比較同一個國家群組內，緬甸與寮國對於中資的回應差異而得到的結論，相較於以緬甸和越南不同國家群組間作為對照組的推論，前者會比後者更有說服力，且在推論上的謬誤會比較低。

四、干擾變數

本文從菁英主義的角度出發，假設「所有政治人物均以政治生存為首要目標」，即為了尋求支持，領導人會不斷尋求財源，包含鐵路、經濟特區、水電、石油、天然氣等 FDI，以強化獨裁者收買菁英聯盟支持的能力，並從最相似個案研究中篩選出緬甸與寮國進行中資水電 FDI 的比較。根據緬甸投資暨公司管理總局 (Directorate of Investment and Company Administration, DICA) 的統計，截至 2024 年 4 月 30 日，新加坡對緬甸的 FDI 占總體 FDI 的 29%，其次是中國，占 25.9%。⁵¹ 中國、泰國、法國、越南、日本是寮國最大的外資來源國。2023 年，中國企業在寮國投資 17 個項目，總價值 9.86 億美元，中國很可能取代鄰國泰國，成為寮國第一大貿易夥伴。⁵² 就 2021 年來看，緬甸對中國的貿易依存度為 13%、寮國對中國的貿易依存度則為 19%。⁵³ 緬甸和寮國同屬低度開發國家，對於中國的經濟依賴程度

51. 陳伯彰，〈新加坡占緬甸外人直接投資的 29%〉，2024 年 5 月 9 日，〈經濟部國際貿易署〉，<<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=45&pid=783479>>。

52. “China Poised to Become Top Trading Partner of Laos in 2024,” *Radio Free Asia*, February 28 2024, <<https://www.rfa.org/english/news/laos/chinese-investment-02282024151635.html>>.

53. ITC Trade Map 對於寮國對中國的進出口統計僅到 2021 年，故本文以 2021 年為例，緬甸的 GDP 為 663.5 億美元，緬甸從中國進口 4,206,221

都很高，而寮國對於中國的依賴高於緬甸。就寮國對於中國的經濟依賴程度，可能讓其成為中國的「附庸國」，而對中國唯唯是諾。只是，任何一項 FDI 進到某一國，都必須與地主國的政治制度、利益分配結構等因素進行互動。

緬甸和寮國的統治者對於購買菁英支持的需求，隨著該國最小獲勝聯盟的規模大小而不同，同時統治者也會以政權穩定為主要考量，尋求各式或者其他替代性的財源支持。本文主要針對中南半島國家面對中資水電 FDI 的回應，緬甸為軍事獨裁的威權國家，其最小獲勝聯盟的規模小於政黨獨裁的寮國，獨裁者在延續執政的最大考量下，面對中國的水電投資，會有不同的開發結果。

外國投資者向統治政權輸送資本，除強化獨裁政權政治穩定的影響力，甚至可能透過調整 FDI 金額來降低當地的政變風險。過去研究文獻指出，中資企業對外直接投資政治風險指數 (Outward Foreign Direct Investment Political Risk Insurance, OFDIPRI) 略高於世界其他國家，顯示其似乎偏好投資高政治風險國家，然而從 2007 年以後投資開始大幅下降，原因在於中國開始重視政治風險，且憑藉其控制能力與兩個外交行動——外援與國際投資協定，努力促成企業 OFDIPRI 的快速下降。⁵⁴ 如果中國對緬甸和寮國的水電投資，可以透

[illegible]

54 郭建中、王國臣，〈中國大陸對外直接投資政治風險的實證分析：誤解

過經濟依賴、調整 FDI 金額或者其他外交方式來促成，則可預期的結果應該是水電發展進度都相當順利，惟從中國對於緬甸和寮國的水電投資結果來看，中國在緬甸的水電投資相對不成功，顯然無法協調邊境少數武裝民族與軍政府之間的衝突、利益分配。可知影響緬甸、寮國的水電開發結果，其政權類型的影響目前來看仍大於中國因素。

肆、個案比較：寮國與緬甸

根據之前的文獻指出，一國的民主程度會影響他國對當地的 FDI，然而針對天然資源的投資時，投資國則傾向與威權國家合作。威權國家領袖為了政治生命的延續，也傾向與這些大型公司合作，提供後門謀取更多的資源以增加私有財，收買對政治人物在位有關鍵決定因素的利益團體或親信。緬甸自二戰建國以來，在 2015 年至 2020 年曾短暫轉為脆弱民主，但到 2021 年轉回軍事獨裁的威權體制，也就是從軍人擁有壟斷的武力而掌握最大的鎮壓能力，轉變為選舉式威權，再轉回軍事獨裁。寮國則是持續為政黨獨裁的威權體制，有多黨選舉，定期更換政治領袖，但其選舉結果幾乎無不確定性。本文將針對兩國威權體制與中國水電投資合作情形進行比較討論。

一、寮國的政權型態與中資水電開發情形

（一）寮國政黨威權體制與韌性

自 19 世紀末以來，長年為法國殖民地的寮國，二戰時又被日本占領；1945 年戰爭末期曾短暫在日本支持下宣布獨立，卻又很快地隨日本投降、法軍進駐而取消，並且因為法國和共產越南在此地的角力，陷入長期分裂的狀態。直到 1954 年，因第一次印度支那戰爭，越、法停戰，法國簽署《日內瓦協定》後，才正式獨立。⁵⁵

與真相》，《中國大陸研究》，第 58 卷第 3 期，2015 年 9 月，頁 1-39。

55. Jack I.C. Huang，〈【認真看東協】列強環繞下，「沒有存在感」的寮國

獨立初期的寮國，仍維持君主立憲的王國政體（寮王國），有著短暫的民主選舉制度，但這個狀況並未持續太久。寮國王室自 1950 年代分裂為「親共」（越南）、「親西方」（美、法）兩大陣營，前者以蘇發努馮親王 (Souphanouvong) 為首，長年割據一方自行其政。到了 1960 年代起隨越共勢力快速擴張，寮國共黨的影響力更加擴大，最終於 1975 年取得全國政權，「寮王國」更名為「寮國人民民主共和國」，並由寮國人民革命黨 (Lao People's Revolutionary Party, LPRP) 一黨專政。在以黨領政下，寮國的實權領袖是寮國人民革命黨中央委員會總書記，而人民革命黨每五年召開一次全國代表大會。⁵⁶

寮國的國家主席是名義上的國家元首，由寮國國會根據國會常委會的提議選舉產生，任期為五年。寮國國會議員共有 149 名，當中產生政府首腦總理一人，雖然國會代表是由人民投票產生，但候選人名單都是經過人民革命黨所篩選的。

現任寮國人民革命黨總書記西蘇里 (Thongloun Sisoulith) 身兼國家主席，政府總理是維帕萬 (Phankham Viphavanh)。下一屆人民革命黨全國代表大會、國會改選，預計在 2026 年初舉行。

寮國政治局是寮國的最高決策機構，其成員由中央委員會選出，13 名關鍵職位是由前總理、總統和革命英雄的後代與親屬所組成。從歷史上看，政治局的權力一直是其成員維護世襲利益和致富的手段。政治局對資本密集度高的基礎建設項目特別感興趣，此既是出於國家發展的原因，也是出於尋租的原因。政治局對其他各種國家機構的權力相當大，使得第三方審查相對有限。⁵⁷

如何夾縫求生？》，《換日線》，2019 年 6 月 10 日，<<https://crossing.cw.com.tw/article/11841>>。

56. 杜晉軒，〈【圖表】政治光譜從極權的王室到民主選舉，你知道東南亞各國的政治體制是什麼？〉，《關鍵評論》，2022 年 11 月 18 日，<<https://www.thenewslens.com/feature/myelections2022/176708>>。

57. Danzig Sopera, *Corruption and Water Governance in the Mekong River*

政權持久性的概念不僅指政權持續時間，也指政權穩定性——應對和克服危機的能力，或是「確保對政權有利」而能避免或解決危機的能力。⁵⁸ 關於自然資源如何維持專制統治的韌性研究，通常集中在租利國家 (rentier state) 和新世襲主義 (neopatrimonialism) 的概念。租利國家是指政府收入主要依靠外來財源而非稅收的國家，外來財源包含了天然資源的收入及外援等，⁵⁹ 像是敘利亞、委內瑞拉為典型的租利國家，其國家財政收入主要依靠油氣收入出口和海灣國家的援助貸款（兩項租金合計達到 60% 以上）。新世襲主義則多為森林資源豐富的東南亞獨裁國家所奉行，例如印尼的蘇哈托總理和柬埔寨的洪森總理。⁶⁰ 蓋特勒 (Paul K. Gellert) 借鑑世界體系理論，闡述了「榨取政權」 (extractive regime) 的理念，印尼在蘇哈托領導下將國家主導的發展與自然資源的調動相融合，「支持了一種累積、統治的政權和合法性」。⁶¹ 史都華—福克斯 (Martin Stuart-Fox) 則是從菁英家庭庇護網絡 (elite family patronage networks)、國家和次國家菁英尋租

Basin (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2022), p. 8.

⁵⁸ Dan Slater & Sofia Fenner, "State Power and Staying Power: Infrastructural Mechanisms and Authoritarian Durability," *Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 1, Fall-Winter 2011, pp. 15-29.

⁵⁹ Douglas A. Yates, *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon* (Trenton: Africa World Press, 1996), pp. 1-256.

⁶⁰ Michael L. Ross, *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 1-256; Kheang Un & Sokbunthoeun So, "Land Rights in Cambodia: How Neopatrimonial Politics Restricts Land Policy Reform," *Pacific Affairs*, Vol. 84, No. 2, June 2011, pp. 289-308.

⁶¹ Paul K. Gellert, "Extractive Regimes: Toward a Better Understanding of Indonesian Development," *Rural Sociology*, Vol. 75, No. 1, March 2010, p. 51.

(national and subnational elite rent-seeking) 和腐敗 (corruption) 的角度來理解寮國資源和政治經濟發展。⁶² 巴瑪 (Naazneen H. Barma) 在礦產收入分配的比較研究中，將寮國歸類為「霸權租利國」(hegemonic rentier state)，在一黨長時間統治下，以及由於持續存在的省級權力和庇護網絡，導致政治包容性較低。⁶³

克里克 (Simon Creak) 與巴尼 (Keith Barney) 則是從自然資源、意識形態資源和制度資源，提出了一個三連畫 (triptych) 的模型，說明寮國政權持久性的原因。⁶⁴ 其中，寮國人民革命黨一直以來都將自然資源透過資源化 (resourcification) 過程來支持其治理和經濟發展策略。資源化的概念不僅有助於確定資源是如何在社會中製造，也有助於確定資源如何被納入價值和積累機制及國家建設、社會秩序和政治統治的項目中。寮國威權政府持續在資源配置方面發揮關鍵作用，這可以從眾多水力發電領域的公私合作夥伴關係 (Public-Private Partnerships, PPPs) 中看出，其中寮國電力公司 (Électricité du Laos, EdL) 或寮國國有控股企業 (Lao Holding State Enterprise, LHSE) 通常是合資企業夥伴。2021 年，寮國的 PPPs 資本存量達到 GDP 的 81%，迄今仍是東南亞地區最高的。寮國政府保留了林業和種植園、基礎設施和採礦業的合資企業股權，政府的股權通常以國有土地、礦產或水道的實物形式提供為基礎，從而經常導致社區資源使用權的相

⁶² Martin Stuart-Fox, "The Political Culture of Corruption in the Lao PDR," *Asian Studies Review*, Vol. 30, No. 1, March 2006, pp. 59-75.

⁶³ Naazneen H. Barma, "The Rentier State at Work: Comparative Experiences of the Resource Curse in East Asia and the Pacific," *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 1, No. 2, March 2014, pp. 257-272.

⁶⁴ Simon Creak & Keith Barney, "The Role of 'Resources' in Regime Durability in Laos: The Political Economy of Statist Market Socialism," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 55, No. 4, December 2022, pp. 35-58.

應喪失。因此，國家透過對領土的集權主張，成爲一種地主投資者，並以社會主義民族共同體的名義證明其合理性。

（二）寮國對於中國水壩投資的回應

寮國政府認爲，流域豐沛的水資源得以運用爲水力發電，是改善貧窮的重要基石，因此將電力產業作爲經濟發展的重點之一，並積極推出各項計畫，希望打造寮國成爲「東南亞電池」，將多餘電力主要輸出至泰國等鄰近的東南亞國家。電力產業可以採用「建設—經營—移交」(BOT)、「建設—擁有一經營—移交」(BOOT)、「建設—移交—財務關聯」(BTF)和其他方式經營。⁶⁵由於寮國國內財政窘困，地方政府呆帳多，作爲大型國有企業的國家電力公司之自有資金也相當短缺。在此情況下，以企業合作方式進行投資最爲普遍，而其中以跟中國企業投資 BOT 爲主要合作模式，像是南立 1-2 號水電站 (Nam Lik 1-2 Hydropower Station) 和南俄 5 號水電站 (Nam Ngum 5 Hydropower Station)。在 25 年至 30 年後，寮國政府可以收回水電站的所有權和經營權，這也成爲寮國水電建造與經營的重要方式。而寮國與中國有著密切的傳統黨國外交關係，不僅基於地緣政治考量，加上同屬共產體制及在經貿上的合作，使寮國長期以來依賴中國的程度相對較高。對寮國來說，中國的水電建設投資無疑是一種地緣區域經濟戰略上的機會，也是中國建立其在大湄公河次區域經濟合作的主要經濟根據地，基於此，中國積極投入寮國多項基礎建設投資，讓寮國不斷提升對中國經濟的依賴。⁶⁶

寮國大約有 60% 至 70% 的水電站都是由中國企業所承建，雖然

⁶⁵ Simon Creak & Keith Barney, "The Role of 'Resources' in Regime Durability in Laos: The Political Economy of Statist Market Socialism," p. 50.

⁶⁶ 宋鎮照，〈中國與泰國在大湄公河區域的發展戰略分析〉，《海峽評論》，第 299 期，2015 年 11 月，頁 14-15。

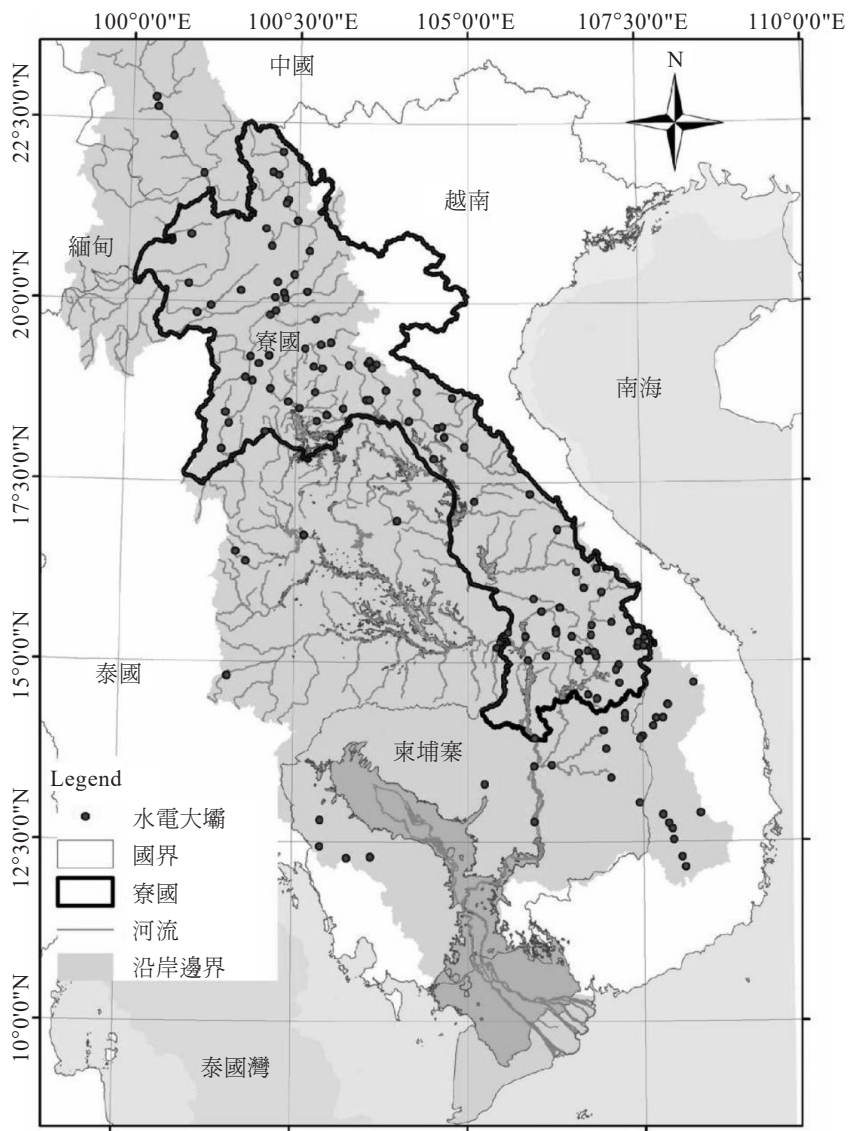


圖 2 寮國水電站的分布圖

資料來源：Thong Anh Tran & Diana Suhardiman, “Laos’ Hydropower Development and Cross-border Power Trade in the Lower Mekong Basin: A Discourse Analysis,” *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 61, No. 2, August 2020, p. 220 °

泰國和日本也很重視寮國的電力市場，但由於中國企業建造水電站的成本較低，施工速度又很快，因此在承建當地的電力項目上具有競爭優勢。本文根據《自由亞洲電台》(Radio Free Asia) 於 2016 年整理列出寮國境內的 26 座中資水壩，再根據網站資料進行現況更新與確認。2016 年前興建完成九座，2017 年至 2024 年間亦興建完成九座，其他八座可能在 2028 年至 2033 年間陸續完工（請見附表 1）。北京已向寮國投入至少 110 億美元的發展資金，其中大部分用於大壩建設。⁶⁷

寮國領導政府為了繼續執政，在中國的資助下，透過水電建設來購買支持。以南芒大壩 (Nam Mang 3 dam) 為例，是由國有企業 EdL 及其半私人投資部門 EdL Generation Public Company (EdL GEN) 所領導的公司所建設，惟 EdL 和 EdL GEN 所領導的大壩和輸電基礎設施項目之融資完全來自中國的政策性銀行，特別是中國進出口銀行 (Export-Import Bank of China) 和國家開發銀行 (China Development Bank)，並透過「工程採購—施工」(engineering procurement construction, EPC) 或「統包契約」(turnkey contracts)，將大部分貸款融資回收到中國的工程和施工公司。EPC 高昂的成本結構，讓外界有陷入債務危機的疑慮，而許多水壩建設的背後都是寮國菁英、國內私人大壩開發商所構成的政治網絡所持有。⁶⁸

在寮國，只有具人民革命黨成員身分和獨立人士才可以參加選舉，而國民議會接受人民請願書，並設有選民申訴的管道，代表人民可以對自然資源開發項目發表批評意見。儘管如此，寮國政府仍經

⁶⁷“Laos and Its Dams: Southeast Asia’s Battery, Built by China,” *Radio Free Asia*, July 14, 2024, Accessed, <<https://www.rfa.org/english/special-reports/>>.

⁶⁸Keith Barney & Kanya Souksakoun, “Credit Crunch: Chinese Infrastructure Lending and Lao Sovereign Debt,” *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 8, No. 1, January 2021, pp. 94-113.

常無視於民眾的抗議與訴求。南芒 3 號水壩自 2001 年底開始建設，其中 6,300 萬美元計畫的貸款主要由中國進出口銀行提供 (80%)，部分由 EdL 提供 (20%)，施工單位為中國國際水利電力公司 (China International Water and Electric Corporation, CWE)；其所產之電力有 95% 出口到泰國。然而整體計畫在事前不僅缺乏充分的影響評估，在財務和審查方面亦不透明。估計流域和水庫區約有 2,745 人需要搬遷，而上游和下游地區總計有 12,800 人將因水文動態變化和相關漁業衰退受到負面影響。同時，該水壩位於石林國家保護區 (Phou Khao Khouay National Park)，影響野生動物的生物多樣性甚鉅，其額外的輸電線路亦進一步破壞動物棲息地，同時為非法伐木者提供入口點。⁶⁹

自工程規劃開始以來，受影響的村民不了解施工情況，也不了解社會影響和補償措施，環境影響評估甚至是在施工結束後才完成的。在村民的抗議下，施工活動雖然停止了幾天，惟企業和政府卻在利益的驅動下，派出軍隊到現場恐嚇村民。儘管世界銀行、國際貨幣基金組織和亞洲開發銀行皆敦促停止該項目，並對寮國日益增加的債務感到擔憂，但該水壩還是於 2004 年竣工。

與「債務陷阱」的論點相反，寮國似乎主動尋求與中國達成這些協議。在中國提供資金和技術的同時，這些大壩興建的項目很多是寮國自願進行的。畢竟，這些項目確實提供了一些很大的好處。⁷⁰

⁶⁹第一個可行性研究是由亞洲開發銀行進行的，但後來其退出了該專案。

南芒 3 號水壩興建抗議過程，請見 Environmental Justice Atlas, “Nam Mang 3 Hydropower Dam, Lao PDR,” April 18, 2024, Accessed, *EJAtlas*, <<https://ejatlas.org/conflict/nam-mang-3-hydropower-dam-unprecedented-dam-protests-in-a-repressed-lao-pdr>>。

⁷⁰Phillip Guerreiro, “Is China Making Laos the Battery of Southeast Asia, or Wrecking the Mekong Delta?” August 30 2022, *Asia & the Pacific Policy Society*, <<https://www.policyforum.net/giving-a-dam-in-the-mekong->

寮國的政治和經濟是由其穩定的威權政體主導，在缺乏制度性制衡與競爭性選舉的情況下，其政權的存續主要與政治菁英相關，政策的產出由政治菁英來決定，傾向以金錢酬庸或招納入夥的方式來取得支持，因此較容易犧牲環境的代價來換取更重要的經濟獲利以鞏固自己的政治生存。根據薩塞克斯大學 (University of Sussex) 和德國國際管理學院 (German International Graduate School of Management and Administration) 採用世界銀行 30 年來的統計數據，比較主要水電國家與產油國和所有其他國家的安全、政治治理、經濟發展和氣候變化表現。其研究指出，雖然水力發電改善了各國的能源獲取、經濟發展和其他溢出效應，但數據分析並不支持「大型水壩實現了工業化」這個現象，反而是「水電增加腐敗」得到支持，一些國家的腐敗程度甚至高於沙烏地阿拉伯、卡達和利比亞等石油國家。⁷¹ 儘管水壩建設使民眾對政府開始產生不滿，多次出現抗議團體，但寮國目前並沒有出現相對有組織的抗議活動可以影響政府決策。

本文最主要的假設，在於「所有政治人物均以政治生存為首要目標」，會不斷地尋找財政收入來源以獲取「最小獲勝聯盟」的支持。隨著中國對寮國的投資規模加深，特別是中寮鐵路、水力發電大壩、經濟特區等基礎建設投資，將使寮國對中國的依賴日益加深，無法獨立思考和行動。然而，從新加坡智庫尤索夫伊薩東南亞研究院 (ISEAS-Yusof Ishak Institute) 於 2023 年 7 月 17 日發表一篇名為〈寮國對中國看法的轉變〉的調查報告中顯示，寮國對中國的看法正在轉變，越來越多的寮國受訪者對中國的經濟影響力感到擔憂，比例從

basin/>.

71. Benjamin K. Sovacool & Götz Walter, "Internationalizing the Political Economy of Hydroelectricity: Security, Development and Sustainability in Hydropower States," *Review of International Political Economy*, Vol. 26, No. 1, September 2019, p. 70.

2022 年的 65.8%，增加到 2023 年的 72.7%。⁷² 中小型威權國家經常藉由援助計畫或 FDI 等資源鞏固其政權以永續執政，如果大量長期依賴單一市場，國內自然會出現一些論辯。從報告中也發現，中國並非寮國在諸多領域的唯一合作夥伴，甚至在包含貿易、投資、外交、媒體和國防等特定類別中，中國沒有在其中任何一項對寮國具有最大程度的影響力，例如泰國對貿易、投資、旅遊目的地等軟實力影響力大於中國。在武器貿易方面，俄羅斯超過中國成為寮國最大的武器出口國。越南和寮國同屬共產國家，其在外交和國防對話及外國媒體流動方面影響力最大。寮國對中國日益加強的能源控制感到擔憂，因中國南方電網公司 (China Southern Power Grid) 擁有寮國電力輸電有限公司的多數股權，可以根據 25 年的特許經營協議有效控制寮國的電力出口。如果寮國能與鄰國在關係上取得影響力的平衡、得到中國以外更多其他國家的投資，將可減低對中國的依賴，分散財源風險，未來中國在寮國的水電投資則可能會有所趨緩。

二、緬甸的政權型態與中資水電開發情形

(一) 緬甸的軍事威權體制與韌性

緬甸是個多民族的國家，統治權長期皆以緬族為主體，緬甸政府承認的 135 個民族，按地理分布分成八大族群，包含克欽族群、克耶族群、克倫族群、欽族群、緬族群、孟族群、若開族群、撣族群。自 1948 年擺脫英國殖民統治獲得獨立以來，緬甸一直是由軍政府統治的多民族聯邦結構，長期存在軍閥割據、治理不善和普遍貧困等問題。

緬甸聯邦一開始是議會民主制，但代議制民主只持續到了 1962 年，之後緬甸歷經了 55 年左右的軍事威權統治，主要經歷奈溫 (Ne

⁷²Joanne Lin, "Changing Perceptions in Laos Toward China," *ISEAS Perspective*, No. 55, July 2023, p. 4.

Win)、蘇貌(Saw Maung)、丹瑞(Than Shwe)及登盛(Thein Sein)等四任領導人的更迭,他們取得政權的方式皆未經過人民真正同意,亦即不具備完整的正當性及合法性。2015年,緬甸舉行了首次全國多黨選舉,翁山蘇姬領導的反對黨全國民主聯盟(National League for Democracy)獲得壓倒性勝利。2021年發生軍事政變,民選的文人政府被推翻,緬甸又重回軍事威權。

奈溫將軍於1962年透過軍事政變推翻吳努(U Nu)領導的文人政府,建立由軍人領導的獨裁政權。於1974年制定了新憲法,實行孤立主義外交政策並實施企業國有化的社會主義計畫經濟。到了1988年,普遍的腐敗、經濟問題及糧食短缺引發了大規模的抗議活動,同年8月,軍隊鎮壓抗議者,造成至少3,000人死亡,數千人流離失所。

1988年鎮壓之後,奈溫辭去黨主席職務,蘇貌將軍則在奈溫的支持下,於1988年發動政變奪取政權,因軟禁翁山蘇姬及不承認1990年5月的國會議員選舉結果,在國內外外交相指責下,於1992年被迫辭職,將領導人職務直接交給其副手丹瑞將軍。2007年,丹瑞拔擢同派系的登盛將軍擔任緬甸總統。2008年緬甸推出了一部至今仍然有效的新憲法,即在文官統治下賦予軍隊廣泛的權力。2010年,在軍政府的操控、舞弊下,登盛領導的聯邦團結與發展黨(Union Solidarity and Development Party)於國會大選中獲勝,並依照2008年憲法規定,於2011年2月國會開議時,選舉最大黨魁登盛擔任緬甸總統。登盛就任緬甸總統後雖實施一連串改革開放政策,但實際上仍以軍方力量控制國家各個層面,緬甸軍事威權的本質並未徹底轉變。

登盛帶頭實施了一些改革,包括特赦政治犯、放寬媒體審查及實施鼓勵外國投資的經濟政策。2015年,緬甸舉行了首次全國多黨選舉,翁山蘇姬領導的反對黨全國民主聯盟獲得壓倒性勝利。全國民主聯盟分別於上、下議院獲得135席與255席,而代表軍系勢力的聯邦團結與發展黨僅各獲得12席與30席。表面上全國民主聯盟不

僅贏得緬甸國會多數席次，更具備完全執政的條件，躍升成為緬甸第一大黨。然而緬甸選舉鑲嵌在憲法設計中的各種「透明的不正義」(transparent injustice)，為軍系保守勢力預留了逆襲的可能性。

首先，根據 2008 年緬甸憲法賦予的權利，緬甸軍方占有上、下議院的 25% 席次，軍方不僅擁有 25% 的議員保障席次，且修憲案必須超過 75% 之議員同意才可通過。換言之，軍方掌握修憲的否決權；其二，緬甸總統是由上、下議院及兩院的軍方議員等三方組成的選舉人團各提名一人，由國會投票，依得票數決定總統、第一副總統與第二副總統人選，顯然軍方在制度設計上具有提名總統的優勢；第三，根據緬甸憲法，聯邦國防部長、內政部長與邊境事務部長係由軍方指派，代表無論何人當選總統，國家安全相關部長的任命權仍受控於軍方勢力；最後，軍方具有解釋國家緊急狀態與接手緊急狀態治理的合法權利，只要國家陷入緊急狀態，軍方最高領導人將有權接手施行國家主權，簡單來說，此一憲法條文成為軍方合理化政變並奪回權力的法律依據。⁷³ 緬甸軍方利用執政優勢將各種符合其利益、確保其永續專權的設計置入緬甸憲政體制中，使該國在 2015 年大選後雖經歷政權的和平轉移，但軍方影響力卻在憲法的不合理保障下得以「延續」。⁷⁴

除此之外，各區（邦）軍事指揮官可以任命軍事官員到各級政府體系內任職，因此軍方仍是各區（邦）最具行政實力的團體，而各區（邦）的軍事指揮官才是該區（邦）最具影響力的人物。再者，民選的行政長官缺乏行政經驗及班底，倘若軍事指揮官不願協助提供行政

⁷³ 楊昊，〈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》，第 54 卷第 4 期，2015 年 12 月，頁 157-159。

⁷⁴ 司徒宇，〈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 58 期，2017 年 4 月，頁 71。

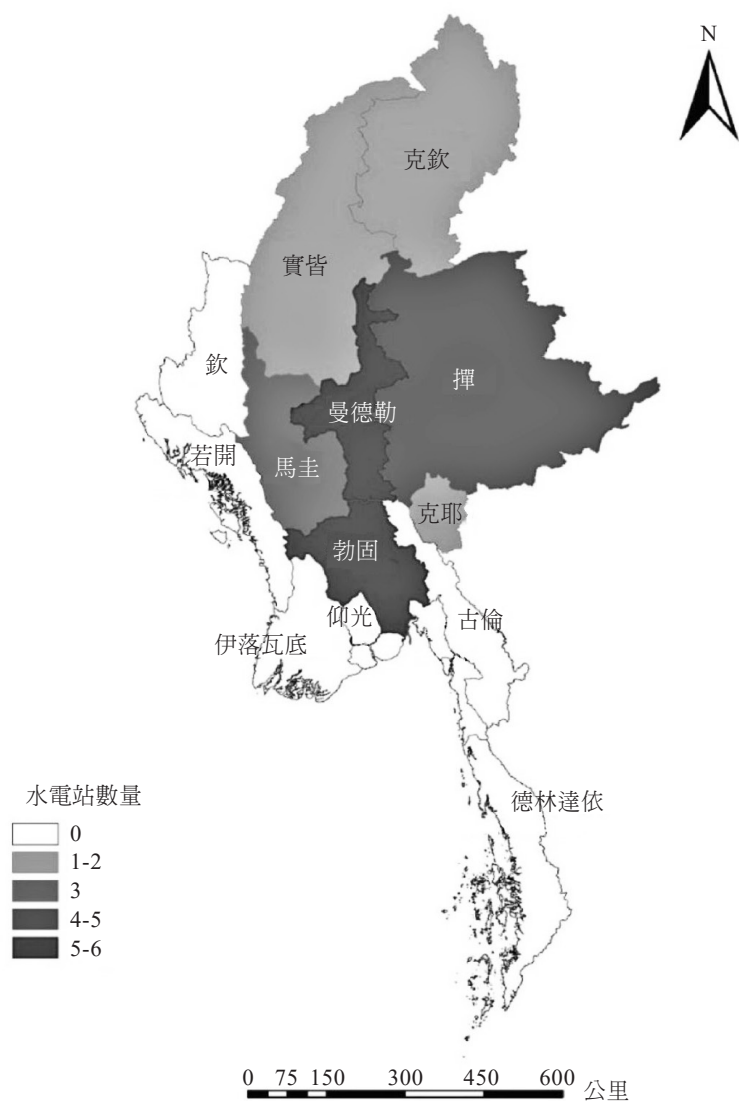


圖 3 緬甸水電站的分布圖

資料來源：Xiangyang Lei, “Research on Development and Utilization of Hydropower in Myanmar,” *Energy Reports*, Vol. 8, Suppl. 2, May 2022, p. 19 °

資源，則民選地方官員欲執行任何政策都將窒礙難行。⁷⁵

按照緬甸上、下議院的結構，若要成為抗衡軍方勢力的多數黨，一個政黨或聯盟必須要取得上議院的 113 席、下議院的 221 席，而翁山蘇姬領導的全國民主聯盟在 2020 年的大選中，在上、下議院分別取得 138 席和 258 席。然緬甸在 2021 年 2 月 1 日發生軍事政變，民選的文人政府被推翻，同月 26 日，緬甸軍方發動政變後成立的新選舉委員會宣布 2020 年選舉結果無效。而政變後成立的國家管理委員會，其成員共有 11 人，多由軍方人員組成，主席由緬甸國防軍總司令敏昂萊 (Min Aung Hlaing) 擔任。2021 年 8 月 1 日，緬甸國家管理委員會發布命令，將自身組織改造為看守政府，原國家管理委員會主席敏昂萊同時擔任國家總統。緬甸政治體制又重回軍事統治，至於何時恢復選舉，緬甸軍政府領導人敏昂萊曾表示，會在 2023 年 8 月舉行大選，但至今仍未實現。未來有多大程度允許民主派競選，仍有待觀察。

（二）緬甸對於中國水壩投資的回應

緬甸大部分水電資源都位於少數民族地區，主要是克倫邦、克倫尼邦、克欽邦和撣邦，而中央政府與少數民族地區長期存在嚴重分歧甚至武裝衝突。由於緬甸的經濟發展極為落後，近年來，緬甸政府以國內缺乏基礎供電設施，導致電力供應不足，拖累經濟發展為由，將開發水電資源列為施政重點。緬甸中央政府並不承認少數民族政治和武裝組織的合法性，因此兩者之間沒有利益分配機制，少數民族得到的利益遠少於中央政府。在此背景下，若於衝突地區開發水電等自然資源，很有可能會加劇武裝衝突，不利於緬甸和平進程。⁷⁶

⁷⁵ 司徒宇，〈軍人勢力對緬甸新政局的影響：「式微」或「延續」？〉，頁 85-86。

⁷⁶ Nang Shining, "Hydropower in Myanmar: For Whose Benefit?" December 16, 2016, *Transnational Institute*, <<https://www.tni.org/en/article/>

湄公河流經緬甸邊界，為緬甸與寮國的界河，目前建設中的水電僅有一案，故本文以其他流域的水電開發進行討論。⁷⁷ 密松大壩為一座 6,000 兆瓦的水電站大壩，在伊洛瓦底江等河流交匯處下方建造。密松大壩位於緬甸北部克欽邦首府密支那 (Myitkyina)，是較大的匯流區水電項目的一部分，該項目涉及伊洛瓦底江上的其他六座大壩，而緬甸政府與該邦內的克欽獨立組織 (Kachin Independence Organization, KIO) 長期處於緊張狀態。早在 1952 年緬甸政府就提出開發密松大壩的計畫，此後尋找了歐洲、日本、中國等多個國家的投資者，但因資金、電力市場等問題，皆不願投資緬甸。2006 年 10 月，緬甸政府在第三屆中國東協投資峰會上邀請當時中國最大的發電公司——中國電力投資集團公司 (China Power Investment Corporation) 投資開發緬甸的水電，以利用中國的資金和技術。2006 年 12 月，緬甸政府與中國電力投資集團公司簽訂合作備忘錄。之後，緬甸政府便時常以保護水壩安全為由，駐紮軍營於壩址周圍，對克欽族施行強迫勞動等諸多違反人權的行徑，致使雙方敵意更深，小規模衝突不斷，對當地居民也造成安全上的威脅。再者，整個克欽邦建壩投資案由中國電力投資集團公司主導，負責提供資金和技術，並占有 80% 的股權，而緬甸政府擁有 15% 的股權，剩餘 5% 則為另一開發商——亞洲世界集團 (Asia World Group) 持有；建壩產生的總發電量有 90% 會輸往中國，僅有 10% 可供緬甸國內使用，⁷⁸ 且水電站運行 20 年後才能看到投資回報。

hydropower-in-myanmar-for-whose-benefit>.

77. 有關中南半島五國於湄公河沿岸興建水壩的統計，請見 Brian Eyler & Regan Kwan, "All Dams Map of the Mekong Basin: Mainstream and Tributaries," May 7, 2024, *Stimson*, <<https://www.stimson.org/2024/all-dams-map-of-the-mekong-basin/>>。

78. 司徒宇，〈緬甸密松大壩爭議與民族衝突：人類安全的視角〉，《全球政治評論》，第 79 期，2022 年 7 月，頁 129。

緬甸人民對密松大壩嚴重影響生態的擔憂曝光後，密松大壩的開發陷入了爭議。其興建不僅會導致河邊至少 10 個村莊的居民流離失所，還會影響整個河流生物的多樣性；若完成建設，亦將阻礙魚類的季節性遷徙，淹沒重要的歷史和文化遺址。密松大壩成為當地反中的標的，而美國仰光大使館也資助了一些反對密松大壩的活動團體。

2007 年《緬甸河流網絡》(*Burma Rivers Network*) 發布了一份關於密松大壩計畫的報告，譴責中國電力投資集團公司。2010 年，大壩建設工地成為一系列炸彈襲擊的目標，導致四名中國工人死亡，同時也是政府軍與克欽獨立組織重新交火的地點。儘管如此，建設仍持續，從而導致克欽獨立組織的威脅升級。2011 年 6 月 9 日凌晨，雙方於太平江發電站下游河道展開槍戰，而後軍方部隊更發動兩個營的兵力進攻克欽獨立組織駐守的村莊，並要求克欽獨立組織於期限內撤離其根據地。在此情況下，克欽獨立組織也重啓戰爭狀態以捍衛人民與家園。戰事於 2012 年尤其嚴重，緬甸政府在該年 5 月至 6 月期間，以維持當地安全為由，一度關閉密支那機場，禁止外國人士進入該區。⁷⁹

此前於 2011 年初，當地民間社會團體和國際非政府組織網絡即陸續出現，像是克欽發展網絡組織 (*Kachin Development Networking Group*)、緬甸環境工作組 (*Burma Environmental Working Group*) 等均堅決要求取消密松大壩的興建。針對密松大壩抗議的內部和外部壓力，時任總統登盛於同年 9 月宣布，大壩將在其整個任期內暫停運營。2013 年 10 月 10 日，緬甸政府曾指派總統府部長翁民 (*Aung Min*) 與克欽獨立組織的代表在密支那發表初步停火協議。但實際上，雙方直到 2015 年仍有猛烈交火，造成眾多平民無家可歸，被迫逃離原居地。2016 年、2018 年，政府軍與克欽獨立組織內戰衝突仍

⁷⁹ 司徒宇，〈緬甸在地政府組織對少數民族的援助：以克欽族為例〉，《問題與研究》，第 57 卷第 4 期，2018 年 12 月，頁 77。

然不斷發生，數千民眾被迫逃離家園至密支那等未受戰火威脅的中心城市，並進入當地難民營。⁸⁰

2015 年，緬甸舉行自 1990 年 5 月大選後首次相對自由的國會選舉，翁山蘇姬領導的全國民主聯盟贏得國會多數席次，卻未持守過去立場，將密松大壩案的合作細節向人民公布。2018 年，中緬二國針對共同建設經濟走廊簽署合作備忘錄，密松大壩重啓案即包含在此計畫內，而時任中國駐緬大使洪亮也積極會晤克欽邦政黨與宗教組織負責人，希望為此項擱置許久的開發案尋求解套。2019 年，翁山蘇姬發言認為「緬甸要作一個信守承諾的國家，不能換人執政就推翻前朝的合作案」。在此情況下，克欽邦人民再度走上街頭示威遊行，拒絕政府重啓密松大壩工程。⁸¹

2021 年 2 月 1 日，緬甸再度發生軍事政變，並且拘禁翁山蘇姬，西方社會普遍採取譴責的態度。相較於美國對緬甸軍政府採取制裁的態度，中國則較為謹慎而保守，甚至希望緬甸能重啓高達數十億美元的密松大壩計畫；而緬甸武裝部隊總司令敏昂萊也有意恢復停滯不前的水電計畫，以爭取中國對緬甸的外交支持。因此，重回軍事統治的緬甸政治體制，是否會恢復選舉、多大程度允許民主派競選、是否重啓密松大壩開發，都是後續值得觀察的地方。

除此之外，中國與緬甸政府近年在薩爾溫江沿岸規劃了五座水壩，包含撣邦的昆隆水壩 (Kunlong Dam)、農帕水壩 (Nong Pha Dam) 和孟東水壩 (Mong Ton Dam)；克耶邦的耶涯大壩 (Ywathit Dam)；克倫邦的哈吉大壩 (Hat Gyi Dam)。在沒有與緬甸人民協商的情況下，雙方同意這五個項目的 90% 電力將出口到鄰國中國和泰國，而在這

80. 司徒宇，〈緬甸密松大壩爭議與民族衝突：人類安全的視角〉，頁 140。

81. 雙曉，〈緬甸密松大壩案重啓有望：為何翁山蘇姬從與西方友好轉為靠攏中國？〉，《關鍵評論》，2019 年 4 月 3 日，<<https://www.thenewslens.com/article/116360>>。

五座水壩中，孟東將是最大的水壩，也是東南亞最大的水壩。大壩開發商包括中國長江三峽集團公司 (China Three Gorges Corporation)、中國水利水電建設集團公司 (Sinohydro Corporation)、中國南方電網公司 (China Southern Power Grid)、泰國電力局 (Electricity Generating Authority of Thailand) 和緬甸國際企業家集團。爲了推進該項目，同時聘僱澳洲雪山工程公司 (Snowy Mountains Engineering Corporation, SMEC) 進行社會和環境影響評估研究。建設完成後，45% 的電力將出口到中國，45% 出口到泰國，其餘 10% 將供國內使用。

孟東大壩建設亦是位於緬甸少數民族衝突與軍事威脅的地方，據揮邦人權基金會表示，1996 年，在大壩規劃階段，政府軍在揮邦中部和南部發動軍事行動，導致多達 30 萬居民流離失所。此後，軍營數量進一步增加，反映出緊張局勢和衝突的可能性。在大壩計畫的下游，坦溫河兩岸都被政府軍占領，而當地的拉祜族邊防部隊也駐紮在附近。儘管自 2011 年以來已與政府停火，但具有影響力的民族武裝組織——揮邦重建委員會 (Restoration Council of Shan State) / 揮邦軍 (Shan State Army) 仍控制著大壩上游和下游的領土沿河站點。2011 年，在該計畫工作的三名中國工程師和他們的翻譯員被揮族部隊拘留關押了三個月才釋放。其後，澳洲雪山工程公司雖於 2015 年完成環評，然而其審查評估不透明，沒有提供有關大壩潛在社會和環境影響的細節或分析，也沒有提供洪氾區和搬遷計畫。⁸²

本文亦整理了厄本 (Frauke Urban) 等人於 2013 年有關中國於緬

⁸² 有關孟東大壩興建衝突過程，請見 Nang Shining, “Hydropower in Myanmar: For Whose Benefit?”; Environmental Justice Atlas, “Mong Ton (or Tasang) Dam, Myanmar,” April 30, 2024, Accessed, *EJAtlas*, <<https://ejatlas.org/conflict/mong-ton-or-tasang-dam>>。

甸大壩的投資資料，⁸³進行興建現況更新後，中國在緬甸投資的23項大壩建設中，多達19項尚未完工、評估中或進度不明（請見附表2）。從完工情形可以反映出緬甸與中國共同開發水電的歧見，加上緬甸國內政治不穩定，確實會箝制中國對緬甸的水電投資，且水電開發區的軍事衝突亦大大增加水電建設的不確定性。

發展水電固可以增加財源收入，但由於「最小獲勝聯盟」的規模不大，因此緬甸即便不發展水電，掌握主要政權的軍政府還是可以靠著其他財源收入進行分贓、購買親信支持，也因此一直不願意與民族武裝組織達成水電利益協議。所謂其他財源收入，諸如2019年通過的中緬經濟走廊(China-Myanmar Economic Corridor, CMEC)，項目包含液化天然氣接收站、皎漂經濟特區、深海港、中國昆明到緬甸曼德勒的高鐵等。2021年緬甸發生軍事政變後，中國透過瀾湄合作框架提供600萬美元資金，用於緬甸文化、農業、科學、旅遊及自然災害預防等21個發展計畫；⁸⁴2023年緬甸也成立委員會進行緬中電力系統互聯計畫。⁸⁵緬甸對中國一直存在巨額貿易逆差，但這種貿易不平衡對緬甸軍事威權政府來說，可能不是最大隱憂。中國既與緬甸軍方合作，也向一些少數民族武裝團體提供支持，對緬甸和平進程的

83. Frauke Urban, Johan Nordensvärd, Deepika Khatri, & Yu Wang, "An Analysis of China's Investment in the Hydropower Sector in the Greater Mekong Sub-Region," p. 307.

84. 林蘭，〈中國協議資助緬甸軍政府發展項目〉，《RFI》，2021年11月8日，<<https://www.rfi.fr/tw/%E4%BA%9E%E6%B4%B2/20210811-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%8D%94%E8%AD%B0%E8%B3%87%E5%8A%A9%E7%B7%AC%E7%94%B8%E8%BB%8D%E6%94%BF%E5%BA%9C%E7%99%BC%E5%B1%95%E9%A0%85%E7%9B%AE>>。

85. 陳伯彰，〈緬中電力系統互聯計畫即將實施〉，2023年2月22日，《經濟部國際貿易署》，<<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=45&pid=757659>>。

參與暨複雜又矛盾。⁸⁶ 就緬甸的水電發展，關鍵仍在軍政府與少數民族武裝團體之間的利益分配與協調，未來中國可能採取對軍政府施加協調壓力，或者減少對緬甸的投資，這對於軍政府的財源將是一大挑戰，因這些行為可能影響政權的穩定。

伍、結論

本文以最相近比較個案研究法，透過緬甸和寮國的對照分析，得出不同的威權體制，由於領導人生存策略的選項順序不同，的確會影響其與中國的水電開發合作。從過去的研究發現，FDI 的增加將為威權政府增加更多的財政自主性，威權政府也會要求外國投資者與國內資本組成合資企業，與周圍「最小獲勝聯盟」的菁英組織利益聯盟，來獲取政治上的支持，因此 FDI 對於威權政治帶來穩定的正面效果。然而當利益分配機制無法滿足所有菁英時，將導致政治菁英之間、受益者與其他人之間的競爭，最終還是會招致內戰或叛變。寮國屬於政黨獨裁的威權體制，緬甸則是屬於軍事獨裁的威權體制，而寮國「最小獲勝聯盟」的規模大於緬甸，也有更深的正式選舉制度基礎，因此比緬甸軍事獨裁的政治領袖更容易接受中資開發水電。

我們從緬甸密松大壩的抗議過程可以發現，密松大壩是在四屆緬甸政府背景下進行的：2011 年 3 月政治過渡前的軍政府、2011 年 3 月至 2016 年 3 月的登盛准文官政府 (quasi-civilian government)、全國民主聯盟領導的政府及 2021 年緬甸再度發生軍事政變的政府。即在緬甸開始從軍人獨裁向准文官半民主的混合制過渡時期，經歷民間草根非政府組織強烈的輿論反對和壓力，最後又走向軍事統治。在整個大壩投資案中，緬甸政府對於克欽邦民族軍並沒有利益分配機制，

⁸⁶Phyu Hnin, "How a Fractured Myanmar is Navigating U.S.-China Rivalry," April 3, 2024, *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2024/04/how-fractured-myanmar-navigating-us-china-rivalry>>.

也不承認少數民族政治和武裝組織的合法性，因此少數民族得到的利益遠少於中央政府。不平等的利益分配加上對於當地生態與人民生計帶來嚴重衝擊，引起當地居民的不滿意，造成一次又一次的軍事抗爭。緬甸即使因地方民族軍的利益分配衝突無法發展水電，然而對領導人而言，只要鞏固好「最小獲勝聯盟」的支持，就可以繼續執政。地方民族軍的勢力並沒有大到足以威脅軍政府的威權領導，需要與其進行談判妥協，因此最有效的方式就是鎮壓那些反對的地方軍隊，故每一階段政治領袖偏好的生存策略依序仍為「鎮壓＞制度＞酬庸」。

寮國的政治經濟仍然牢牢地紮根於政黨獨裁的威權體制。在寮國一黨長時間的統治下，政治領袖擁有更大的獲勝聯盟和更深的正式制度基礎，不需要靠鎮壓也可以維持政權。許多水壩建設的背後都是寮國菁英、國內私人大壩開發商所構成的庇護網絡所持有，政府和這些外商的收益分配通常是保密的，因此人民無法監督水電收入的流向。政治領袖透過水電財源收入來加強自己的權力，所偏好的生存策略依序為「制度＞酬庸＞鎮壓」。電力輸出是寮國建設項目的核心，寮國在建設水利設施上耗費鉅資，大多數是中國資助的，使寮國在經濟上越來越依賴中國，為了穩定政權，預期寮國應該很難出現「緬甸時刻」(Myanmar Moment)。⁸⁷對中國而言，緬甸和寮國同為湄公河中上游國家，水電發展潛力都很高，在政權型態上，寮國威權政權的穩定性高、族群單純，⁸⁸ 也有發展上的需求，與中國同為共產專政。相對

87. 沈大偉 (David Shambaugh) 將緬甸政府在 2011 年決定排除中國對密松大壩工程的涉入，並在外交上遠離北京、展開和西方的關係稱為「緬甸時刻」，據此作為東南亞各國對於中美兩強政策變化的一個潛在變項，以此判斷其他幾個東南亞國家在決定嘗試擺脫中國的控制時，是否也會有類似的時刻。David Shambaugh 著，黃中憲譯，《中美爭霸：兩強相遇東南亞》(Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia) (臺北：春山出版，2021 年) 頁 1-464。

88. 寮國民族按照居住地勢分為三大民族集團：寮龍族、寮聽族和寮松族，

於寮國，中國向事前政變風險較高的緬甸輸送更多 FDI，以提高獨裁者庇護策略的有效性。⁸⁹ 緬甸民族問題複雜，各族都有自己的軍隊，也控制著水源，然而並沒有集結成一股有效的反對勢力威脅緬甸軍政府的領導，因此緬甸政府還是可以繼續接受來自中國的 FDI，透過其他開發計畫增加財政收入以強化「最小獲勝聯盟」的菁英支持。惟領導政府也擔心如果與地方民族軍達成水電利益的分配協議，可能無形坐大地方勢力的發展，因此，在與中國的水電發展合作上，寮國的開發會比緬甸順利。

從中國對緬甸與寮國的水電投資情形來看，中國傾向對威權體制穩定的寮國投注資金，不論投資量、開發程度都相對高。一如巴德 (Julia Bader) 篩選從 1998 年至 2008 年與中國進行經濟合作的不同型態威權國家對其政權存續的研究結果，僅有「一政黨專政式威權國家」的政權存續會受到與中國經貿往來的影響，⁹⁰ 像是個人獨裁與軍事獨裁等非政黨威權國家則否。因此，這些與中國進行交流與互動的威權國家，其政權的鞏固與存續的確與中國有關，但不是必然，而且也會隨著互動內容與政權型態的差異產生不同的結果。未來該區域的

近 60% 人口屬於寮龍族群的寮族，使用寮語，其文化構成了寮國的主流文化。請見一路向南編輯，〈國情簡介—寮國〉，2022 年 2 月 10 日，
《一路向南 | 東協政經研究資訊平台》，<<https://gosouth2022.org/%E5%9C%8B%E6%83%85%E7%B0%A1%E4%BB%8B%E5%AF%AE%E5%9C%8B/>>。

⁸⁹ 根據托馬謝夫斯基的研究，投資者在選擇發送 FDI 時會採取一些策略行動，例如大型公司投資者向事前政變風險較高的國家輸送更多 FDI，以提高獨裁者庇護策略的有效性。

⁹⁰ Julia Bader, "Propping Up Dictators? Economic Cooperation from China and Its Impact on Authoritarian Persistence in Party and Non-party Regimes," *European Journal of Political Research*, Vol. 54, No. 4, November 2015, pp. 655-672.

政治體制發展、各國間水資源開發與管理的合作與衝突，如何在經濟發展與環境治理維持平衡，為本文後續持續關注之處。如能擴大樣本國家和納入更完整的變數於研究設計之中，將會是突破本文研究限制的未來發展方向。

收件：2024 年 1 月 2 日

修正：2024 年 6 月 21 日

採用：2024 年 8 月 1 日

參考文獻

中文部分

專書譯著

Shambaugh, David 著，黃中憲譯，2021。《中美爭霸：兩強相遇東南亞》(*Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia*)。臺北：春山出版。

期刊論文

司徒宇，2017/4。〈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 58 期，頁 71-96。

司徒宇，2018/12。〈緬甸在地政府組織對少數民族的援助：以克欽族為例〉，《問題與研究》，第 57 卷第 4 期，頁 65-92。

司徒宇，2022/7。〈緬甸密松大壩爭議與民族衝突：人類安全的視角〉，《全球政治評論》，第 79 期，頁 121-147。

宋鎮照，2015/11。〈中國與泰國在大湄公河區域的發展戰略分析〉，《海峽評論》，第 299 期，頁 14-18。

張文揚，2014/9。〈民主與環境治理——一個遴選集團理論的解釋〉，《臺灣民主季刊》，第 11 卷第 3 期，頁 1-39。

郭建中、王國臣，2015/9。〈中國大陸對外直接投資政治風險的實證分析：誤解與真相〉，《中國大陸研究》，第 58 卷第 3 期，頁 1-39。

黃韋豪，2020/6。〈南南合作或南向掠奪？解釋東協國家對中資南進的不信任〉，《問題與研究》，第 59 卷第 2 期，頁 89-125。

楊 昊，2015/12。〈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》，第 54 卷第 4 期，頁 153-164。

- 蔡東杰，2010/10。〈東南亞微區域機制發展：以湄公河合作為例〉，《臺灣東南亞學刊》，第7卷第2期，頁85-110。
- 薛健吾，2016/6。〈天然資源、政體類型與國際軍事衝突—跨「時間」與「空間」的分析〉，《臺灣民主季刊》，第13卷第2期，頁43-92。

網際網路

- 2021/3/2。〈湄公河成中共控制東南亞的「政治籌碼」〉，《大紀元》，<<https://www.epochtimes.com/b5/21/3/2/n12783829.htm>>。
- Huang, Jack I.C.，2019/6/10。〈【認真看東協】列強環繞下，「沒有存在感」的寮國如何夾縫求生？〉，《換日線》，<<https://crossing.cw.com.tw/article/11841>>。
- 一路向南編輯，2022/2/10。〈國情簡介—寮國〉，《一路向南 | 東協政經研究資訊平台》，<<https://gosouth2022.org/%E5%9C%8B%E6%83%85%E7%B0%A1%E4%BB%8B%E5%AF%AE%E5%9C%8B/>>。
- 中華人民共和國國家統計局編，2011年。《中國統計年鑑(2011)》。北京：國家統計局。《國家統計局》，<<https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2011/indexch.htm>>。
- 王維洛，2021/3/11。〈王維洛：湄公河水資源衝突的根本原因〉，《阿波羅評論》，<<https://hk.aboluowang.com/2021/0311/1567138.html>>。
- 杜晉軒，2022/11/18。〈【圖表】政治光譜從極權的王室到民主選舉，你知道東南亞各國的政治體制是什麼？〉，《關鍵評論》，<<https://www.thenewslens.com/feature/myelections2022/176708>>。
- 林 蘭，2021/11/8。〈中國協議資助緬甸軍政府發展項目〉，《RFI》，<<https://www.rfi.fr/tw/%E4%BA%9E%E6%B4%B2/>>。

20210811-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%8D%94%E8%AD%B0%E8%B3%87%E5%8A%A9%E7%B7%AC%E7%94%B8%E8%BB%8D%E6%94%BF%E5%BA%9C%E7%99%BC%E5%B1%95%E9%A0%85%E7%9B%AE>。

陳伯彰，2023/2/22。〈緬中電力系統互聯計畫即將實施〉，《經濟部國際貿易署》，<<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=45&pid=757659>>。

陳伯彰，2024/5/9。〈新加坡占緬甸外人直接投資的 29%〉，《經濟部國際貿易署》，<<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=45&pid=783479>>。

雙 曉，2019/4/3。〈緬甸密松大壩案重啓有望：為何翁山蘇姬從與西方友好轉為靠攏中國？〉，《關鍵評論》，<<https://www.thenewslens.com/article/116360>>。

英文部分

專書

Escribà-Folch, Abel & Joseph Wright, 2015. *Foreign Pressure and the Politics of Autocratic Survival*. Oxford: Oxford University Press.

Gerring, John, 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York : Cambridge University Press.

de Mesquita, Bruce Bueno, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, & James D. Morrow, 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: The MIT Press.

Ramo, Joshua Cooper, 2004. *The Beijing Consensus*. London: Foreign Policy Centre.

Ross, Michael L., 2001. *Timber Booms and Institutional Breakdown in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sopera, Danzig, 2022. *Corruption and Water Governance in the*

Mekong River Basin. Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Victor, David G. & Thomas C. Heller, 2007. *The Political Economy of Power Sector Reform: The Experiences of Five Major Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Yates, Douglas A., 1996. *The Rentier State in Africa: Oil Rent Dependency and Neocolonialism in the Republic of Gabon*. Trenton: Africa World Press.

期刊論文

Ahmed, Faisal Z., 2012/2. "The Perils of Unearned Foreign Income: Aid, Remittances, and Government Survival," *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1, pp. 146-165.

Ambrosio, Thomas, 2010/11. "Constructing a Framework of Authoritarian Diffusion: Concepts, Dynamics, and Future Research," *International Studies Perspectives*, Vol. 11, No. 4, pp. 375-392.

Asiedu, Elizabeth & Donald Lien, 2011/5. "Democracy, Foreign Direct Investment and Natural Resources," *Journal of International Economics*, Vol. 84, No. 1, pp. 99-111.

Bader, Julia, 2015/11. "Propping Up Dictators? Economic Cooperation from China and Its Impact on Authoritarian Persistence in Party and Non-party Regimes," *European Journal of Political Research*, Vol. 54, No. 4, pp. 655-672.

Bak, Dahee & Chungshik Moon, 2016/7. "Foreign Direct Investment and Authoritarian Stability," *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 14, pp. 1998-2037.

Barma, Naazneen H., 2014/3. "The Rentier State at Work: Comparative Experiences of the Resource Curse in East Asia and the Pacific,"

Asia & the Pacific Policy Studies, Vol. 1, No. 2, pp. 257-272.

Barney, Keith & Kanya Souksakoun, 2021/1. "Credit Crunch: Chinese Infrastructure Lending and Lao Sovereign Debt," *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 8, No. 1, pp. 94-113.

Biba, Sebastian, 2018/5. "China's 'Old' and 'New' Mekong River Politics: the Lancang-Mekong Cooperation from a Comparative Benefit-sharing Perspective," *Water International*, Vol. 43, No. 5, pp. 622-641.

Busse, Matthias, 2004/2. "Transnational Corporations and Repression of Political Rights and Civil Liberties: An Empirical Analysis," *Kyklos*, Vol. 57, No. 1, pp. 45-65.

Creak, Simon & Keith Barney, 2022/12. "The Role of 'Resources' in Regime Durability in Laos: The Political Economy of Statist Market Socialism," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 55, No. 4, pp. 35-58.

Gandhi, Jennifer & Adam Przeworski, 2006/3. "Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships," *Economics & Politics*, Vol. 18, No. 1, pp. 1-26.

Gellert, Paul K., 2010/3. "Extractive Regimes: Toward a Better Understanding of Indonesian Development," *Rural Sociology*, Vol. 75, No. 1, pp. 28-57.

Jensen, Nathan & Leonard Wantchekon, 2004/9. "Resource Wealth and Political Regimes in Africa," *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7, pp. 816-841.

Kummu, Matti, Xixi Lu, Jian-jun Wang, & O.Varis, 2010/7. "Basin-wide Sediment Trapping Efficiency of Emerging Reservoirs along the Mekong," *Geomorphology*, Vol. 119, No. 3-4, pp. 181-197.

Lei, Xiangyang, 2022/5. "Research on Development and Utilization of

- Hydropower in Myanmar,” *Energy Reports*, Vol. 8, Suppl. 2, pp. 16-21.
- Li, Quan & Adam Resnick, 2003/Winter. “Reversal of Fortunes: Democratic Institutions and Foreign Direct Investment Inflows to Developing Countries,” *International Organization*, Vol. 57, No. 1, pp. 175-211.
- Li, Zhongshu, Kevin P. Gallagher, & Denise L. Mauzerall, 2020/1. “China’s Global Power: Estimating Chinese Foreign Direct Investment in the Electric Power Sector,” *Energy Policy*, Vol. 136, pp. 1-9.
- Lin, Joanne, 2023/7. “Changing Perceptions in Laos Toward China,” *ISEAS Perspective*, No. 55, pp. 1-14.
- Lin, Scott Y., 2013/12. “Growing Global Civil Society Complements Global Environmental Governance: Lessons Learned from the Lancang/Mekong Dam Projects,” *Issues & Studies*, Vol. 49, No. 4, pp. 141-188.
- Malesky, Edmund J., Dimitar D. Gueorguiev, & Nathan M. Jensen, 2015/4, “Monopoly Money: Foreign Investment and Bribery in Vietnam, a Survey Experiment,” *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 2, pp. 419-439.
- de Mesquita, Bruce Bueno & Alastair Smith, 2010/10, “Leader Survival, Revolutions, and the Nature of Government Finance,” *American Journal of Political Science*, Vol. 54, No. 4, pp. 936-950.
- Middleton, Carl & Jeremy Allouche, 2016/10. “Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the ‘Lancang-Mekong Cooperation Framework’,” *The International Spectator*, Vol. 51, No. 3, pp. 100-117.

- Molle, François, 2009/2. “Water, Politics and River Basin Governance: Repoliticizing Approaches to River Basin Management,” *Water International*, Vol. 34, No. 1, pp. 62-70.
- Morrison, Kevin M., 2009/1. “Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability,” *International Organization*, Vol. 63, No. 1, pp. 107-138.
- Nesbitt, H.J., 2005/1. “Water Used for Agriculture in the Lower Mekong Basin,” *MRC Technical Paper*, No. 11, discussion paper.
- Nguyen, Van Manh, Viet Dung Nguyen, Nghia Hung Nguyen, Matti Kummu, Bruno Merz, & Heiko Apel, 2015/4. “Future Sediment Dynamics in the Mekong Delta Floodplains: Impacts of Hydropower Development, Climate Change and Sea Level Rise,” *Global and Planetary Change*, Vol. 127, pp. 22-33.
- O’Donnell, Guillermo, 1978/4. “Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic Authoritarian State,” *Latin American Research Review*, Vol. 13, No. 1, pp. 3-38.
- Olson, Mancur, 1993/9. “Dictatorship, Democracy, and Development,” *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3, pp. 567-576.
- Pearse-Smith, Scott W.D., 2012/8. “‘Water War’ in the Mekong Basin?” *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 53, No. 2, pp. 147-162.
- Rachinsky-Spivakov, Yulia, 2022/4. “The Role of Civil Society in the Lower Mekong Region in Environmental Decision-making: Water Management and Forestry Issues,” *Asian Politics & Policy*, Vol. 14, No. 2, pp. 264-276.
- Sadoff, Claudia W. & David Grey, 2002/10. “Beyond the River: The Benefits of Cooperation on International Rivers,” *Water Policy*, Vol. 4, No. 5, pp. 389-403.

- Slater, Dan & Sofia Fenner, 2011/Fall-Winter. "State Power and Staying Power: Infrastructural Mechanisms and Authoritarian Durability," *Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 1, pp. 15-29.
- Sovacool, Benjamin K. & Götz Walter, 2019/9. "Internationalizing the Political Economy of Hydroelectricity: Security, Development and Sustainability in Hydropower States," *Review of International Political Economy*, Vol. 26, No. 1, pp. 49-79.
- Stuart-Fox, Martin, 2006/3. "The Political Culture of Corruption in the Lao PDR," *Asian Studies Review*, Vol. 30, No. 1, pp. 59-75.
- Svolik, Milan, 2008/5. "Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation," *American Political Science Review*, Vol. 102, No. 2, pp. 153-168.
- Tomashevskiy, Andrey, 2017/4. "Investing in Violence: Foreign Direct Investment and Coups in Authoritarian Regimes," *The Journal of Politics*, Vol. 79, No. 2, pp. 409-423.
- Tran, Thong Anh & Diana Suhardiman, 2020/8. "Laos' Hydropower Development and Cross-border Power Trade in the Lower Mekong Basin: A Discourse Analysis," *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 61, No. 2, pp. 219-235.
- Un, Kheang & Sokbunthoeun So, 2011/6. "Land Rights in Cambodia: How Neopatrimonial Politics Restricts Land Policy Reform," *Pacific Affairs*, Vol. 84, No. 2, pp. 289-308.
- Urban, Frauke, Johan Nordensvärd, Deepika Khatri, & Yu Wang, 2013/4. "An Analysis of China's Investment in the Hydropower Sector in the Greater Mekong Sub-Region," *Environment, Development and Sustainability*, Vol. 15, No. 2, pp. 301-324.
- Watson, Nigel, Hugh Deeming, & Raphael Treffny, 2009/10. "Beyond Bureaucracy? Assessing Institutional Change in the Governance of

- Water in England,” *Water Alternatives*, Vol. 2, No. 3, pp. 448-460.
- Wei, Jing, Yongping Wei, Fuqiang Tian, Natalie Nott, Claire de Wit, Liying Guo, & You Lu, 2021/3. “News Media Coverage of Conflict and Cooperation Dynamics of Water Events in the Lancang-Mekong River Basin,” *Hydrology and Earth System Sciences*, Vol. 25, No. 3, pp. 1603-1615.
- Yakouchyk, Katsiaryna, 2019/5. “Beyond Autocracy Promotion: A Review,” *Political Studies Review*, Vol. 17, No. 2, pp. 147-160.
- Yeophantong, Pichamon, 2020/4. “China and the Accountability Politics of Hydropower Development: How Effective are Transnational Advocacy Networks in the Mekong Region?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 42, No. 1, pp. 85-117.

學位論文

- Yorth, Bunny, 2014. *International Mekong River Basin: Events, Conflicts or Cooperation, and Policy Implications*. Thesis, School of Public Policy, Oregon State University, Corvallis, USA.

網際網路

- 2024/2/28. “China Poised to Become Top Trading Partner of Laos in 2024,” *Radio Free Asia*, <<https://www.rfa.org/english/news/laos/chinese-investment-02282024151635.html>>.
- 2024/4/15 (accessed). “Basins at Risk,” *Oregon State University*, <<https://transboundarywaters.science.oregonstate.edu/content/basins-risk>>.
- 2024/7/14 (accessed). “Laos and Its Dams: Southeast Asia’s Battery, Built by China,” *Radio Free Asia*, <<https://www.rfa.org/english/special-reports/>>.

- Blomstrom, Magnus & Ari Kokko, 1997/3. “How Foreign Investment Affects Host Countries,” *World Bank Policy Research Working Paper 1745*, pp. 1-44, *World Bank Group*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/992201468765633696/pdf/multi-page.pdf?_gl=1*6b112t*_gcl_au*NzM0NDY2Mjk0LjE3MjY3MTc3MTY>.
- Environmental Justice Atlas, 2024/4/18 (accessed). “Nam Mang 3 hydropower dam, Lao PDR,” *EJAtlas*, <<https://ejatlas.org/conflict/nam-mang-3-hydropower-dam-unprecedented-dam-protests-in-a-repressed-lao-pdr>>.
- Environmental Justice Atlas, 2024/4/30 (accessed). “Mong Ton (or Tasang) Dam, Myanmar,” *EJAtlas*, <<https://ejatlas.org/conflict/mong-ton-or-tasang-dam>>.
- Eyler, Brian & Regan Kwan, 2024/5/7. “All Dams Map of the Mekong Basin: Mainstream and Tributaries,” *Stimson*, <<https://www.stimson.org/2024/all-dams-map-of-the-mekong-basin/>>.
- Freedom House, 2024/7/2 (accessed). “Freedom Map,” *Freedom House*, <<https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fiw&year=2024>>.
- Guerreiro, Phillip, 2022/8/30. “Is China Making Laos the Battery of Southeast Asia, or Wrecking the Mekong Delta?” *Asia & the Pacific Policy Society*, <<https://www.policyforum.net/giving-a-dam-in-the-mekong-basin/>>.
- Hnin, Phyu, 2024/4/3. “How a Fractured Myanmar is Navigating U.S.-China Rivalry,” *United States Institute of Peace*, <<https://www.usip.org/publications/2024/04/how-fractured-myanmar-navigating-us-china-rivalry>>.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance,

附 錄

附表 1 中國於寮國興建水壩完工情形

編號	項目名稱	水庫	區	省	竣工年份	項目開發商
1	南利水電 (Namlik 1-2)	恩金河	費昂	永珍	2010	中國國際水利電力公司 80%；寮國 EDL 一代上市公司 20%
2	南芒 1 號 (Nammang 1)	芒河	龍桑	賽頌本	2016	東方電氣集團 75%； A & C 10.75%；寮國 EDL 一代上市公司 10%；薩尤塔公司 4.25%
3	南俄 1 號擴展 (Namngeum 1 extended) (Phase 1)	恩金河	基烏多姆	永珍	2017	寮國 EDL 一代上市公司 (中國提供借貸)
4	南塔 1 號 (Namtha 1)	塔河	法烏多姆	博喬	2017	中國南方電網 80%；寮國 EDL 一代上市公司 20%
5	南歐 3 號 (Namngeum 3)	甕江	恩戈	瑯勃拉邦	2020	寮國 EDL 一代上市公司
6	南金 5 號 (Namngeum 5)	恩金河	普庫德	川壩和瑯勃拉邦	2012	中國水利水電建設集團 85%；寮國 EDL 一代上市公司 15%
7	納姆吉布 (Namngieb 2)	恩吉布河	法克賽	川壩	2015	中國國際水利電力公司 90%；寮國 EDL 一代上市公司 10%
8	南邦 (Nambeng)	崩河	侯恩	烏多姆賽	2016	中國電子科技集團 80%；寮國 EDL 一代上市公司 10%

編號	項目名稱	水庫	區	省	竣工 年份	項目開發商
10	南歐 1 號 (NamOu 1)	甕江	巴烏	瑯勃拉邦	2020	寮國電力公司（獨立電力）
11	南歐 2 號 (NamOu 2)	甕江	恩戈伊	瑯勃拉邦	2016	中國水利水電建設集團 90%；寮國 EDL 一代上 市公司 15%
12	南歐 3 號 (NamOu 3)	甕江	恩戈伊	瑯勃拉邦	2020	寮國電力公司（獨立電力）
13	南歐 4 號 (NamOu 4)	甕江	誇	豐沙裡	2020	寮國電力公司（獨立電力）
14	南歐 5 號 (NamOu 5)	甕江	三攀	豐沙裡	2016	中國水利水電建設集團 90%；寮國 EDL 一代上 市公司 15%
15	南歐 6 號 (NamOu 6)	甕江	豐沙裡	豐沙裡	2016	中國水利水電建設集團 90%；寮國 EDL 一代上 市公司 15%
16	南歐 7 號 (NamOu 7)	甕江	豐沙裡	豐沙裡	2020	寮國 EDL 一代上市公司 （獨立電力）

編號	項目名稱	水庫	區	省	竣工年份	項目開發商
17	南空 1 號 (NamKong 1)	色貢河	普馮	阿速坡	2021	中國國際水利電力公司 60%；寮國 EDL 一代上市公司 20%；投資水電顧問有限公司 15%
18	沙拉農 1 號 (Xelanong 1)	西邦吉恩河	菲恩	沙灣拿吉	2020	雲南能投對外能源開發有限公司 70%；丹薩投資建設集團有限公司 25%；寮國太陽紙業控股有限公司 5%
19	北賓 (Pakbeng) (Mekong)	湄公河	北賓	烏多姆賽	預計 2033	中國大唐集團有限公司 81%；寮國 EDL 一代上市公司 19%
20	帕克萊 (Paklay) (Mekong) ⁹¹	湄公河	帕克萊	沙耶武萊	預計 2032	中國電子進出口公司與中國水利水電建設集團有限公司
21	坡諾 (Phou Ngoy) (Mekong)	湄公河	風那通	占巴塞	預計 2029	正大能源與水務亞洲有限公司（泰國公司中國擁有一半股權）
22	薩納坎 (Sanakham) (Mekong)	湄公河	薩納坎	永珍	預計 2028	中國大唐集團有限公司 81%；中國政府 19%

⁹¹ 網站上為 Paklai dam，普遍為 Paklay dam。

編號	項目名稱	水庫	區	省	竣工 年份	項目開發商
23	南雄 1 號 (Namxeuang 1)	雪河	瑯勃拉 邦	瑯勃拉邦	尚無 資料	四川國棟建設集團股份 有限公司
24	南雄 2 號 (Namxeuang 2)	雪河	巴烏	瑯勃拉邦	尚無 資料	四川國棟建設集團股份 有限公司
25	謝卡曼 2A (Xekaman 2A)	色貢河	達昌	阿速坡	預計 2030	中國國際水利電力公司
26	謝卡曼 2B (Xekaman 2B)	色貢河	達昌	阿速坡	預計 2030	中國國際水利電力公司

資料來源：“Laos and Its Dams: Southeast Asia’s Battery, Built by China”。

附表 2 中國於緬甸興建水壩完工情形

編號	項目	融資	開發商	建設者	執行情形
1	布伊瓦水電計畫 (Bu-ywa Hydropower Plant) 60 兆瓦	灌溉部	未知	未知	2011 年 11 月完成
2	奇布韋大壩 (Chibwe Dam) 2,000 兆瓦	未知	未知	未知	未完工
3	坎蘭普大壩 (Khaunlanphu Dam) 1,700 兆瓦	中國電力投資集團	未知	未知	未知
4	昆昌大壩 (Kun Chaung Dam) 60 兆瓦	未知	未知	中國重型機械集團公司	未知
5	景東大壩 (Kyaing Tong Dam) 54 兆瓦	未知	未知	中國國家電氣工程有限公司、浙江東方金融控股集團	未完工
6	吉榮吉瓦大壩 (Kye-ohn kye-wa Dam) 60 兆瓦	灌溉部	未知	未知	未完工
7	萊札大壩 (Laiza Dam) 1,560 兆瓦	中國電力投資集團公司	未知	未知	未完工
8	萊金大壩 (Lakin Dam) 1,400 兆瓦	中國電力投資集團公司	未知	未知	未完工
9	孟東大壩 (Mong Ton Dam) 6,300-7,000 兆瓦	未知	中國水利水電建設股份有限公司、緬甸電力和能源部	中國水利水電建設股份有限公司、中國長江三峽集團公司、中國南方電網	評估中

編號	項目	融資	開發商	建設者	執行情形
10	莫萊克水電 (Mawlaik Hydropower) 500 兆瓦	未知	中國國電集團、緬甸電力部 1 號	未知	建設中
11	密松大壩 (Myitsone Dam) 13,360 兆瓦	未知	亞洲世界集團、中國電力投資集團、雲能國際股份有限公司	中國電力投資集團公司	2011 年 施工停滯
12	南帕大壩 (Nao Pha Dam) 900-1,000 兆瓦	未知	中國水電顧問集團、緬甸電力部 1 號	中國水電工程顧問集團公司	未完工
13	帕夏大壩 (Pashe Dam) 1,600 兆瓦	中國電力投資集團公司	未知	未知	未完工
14	邦朗大壩 (Paunglaung Dam) 280 兆瓦	未知	雲南機械設備進出口有限公司、中國水利水電建設股份有限公司、寧波滬永電力物資有限公司、昆明水電勘察設計研究院	中國水利水電建設股份有限公司	未完工
15	皮扎夫大壩 (Phizawdam) 1,500 兆瓦，	中國電力投資集團集團	未知	未知	未完工

編號	項目	融資	開發商	建設者	執行情形
16	瑞麗 1 號大壩 (Shweli 1) 600 兆瓦	雲南聯合電力開發、雲南機械設備進出口有限公司、華能瀾滄江水電、中國電力投資集團集團	未知	未知	完工
17	瑞麗 3 號大壩 (Shweli 3) 360 兆瓦	雲南聯合電力開發、中國電力投資集團集團	未知	未知	未完工
18	塔佩因 1 號大壩 (Tarpein 1) 240 兆瓦	未知	中國大唐集團有限公司	緬甸電力部、中國企業集團、中國大唐集團有限公司	未完工
19	塔佩因 2 號大壩 (Tarpein 2) 168 兆瓦	未知	中國大唐集團有限公司	緬甸電力部、中國企業集團、中國大唐集團有限公司	未完工
20	塔桑大壩 (Tasang Dam) 7,100 兆瓦	未知	未知	中國南方航空	2007 年 3 月舉行開工，施工停滯
21	龐朗上游大壩 (Upper Paunglaung Dam) 140 兆瓦	中國進出口銀行	雲南機械設備進出口有限公司、中國生態環境部	中國水利水電建設股份有限公司	2015 年 12 月竣工
22	上坦溫大壩 (Upper Thanlwin Dam) 2,400 兆瓦	中國黃金國際、中國漢能控股集團有限公司	未知	未知	未完工

編號	項目	融資	開發商	建設者	執行情形
23	耶涯大壩 (Yeywa Dam) 790 兆瓦	中國進出口 銀行、中國 中信集團、 中國電力投 資集團公司	中國中信集 團、中國水 利水電建設 股份有限公 司	中國葛洲壩集團、 中國電力工程有限 公司、湖南薩沃海 外水電工程有限公 司、中國重型機械 集團公司、中國水 利水電建設股份有 限公司、科倫科有 限公司	2011 年 11 月完成

資料來源：Frauke Urban, Johan Nordensvärd, Deepika Khatri, & Yu Wang, “An Analysis of China’s Investment in the Hydropower Sector in the Greater Mekong Sub-Region,” p. 307。

The Responses of Indochina Peninsula Countries to Chinese Investment in Hydropower Development— Myanmar and Laos as Case Studies

Claire Lin

(Ph.D., the Graduate Institute of East Asian Studies,
National Chengchi University)

Abstract

This article uses Myanmar and Laos as case studies to evaluate the differences in authoritarian regimes' decision-making about China's hydropower FDI. Myanmar's democratic transition was interrupted by the 2021 coup, it is still under military dictatorship, while Laos is still a party-based autocracy. The political survival logic of the two countries' leaders differs. Myanmar's water resources are concentrated in conflict zones between ethnic armies. Even if civil war breaks out due to hydropower development, the primary survival strategy of the Myanmar leadership is still to "suppress" local ethnic armies, which leads to delays in the development of hydropower stations, as it does not affect the survival of the leadership. The survival strategy of Laotian leadership prioritizes an increase in fiscal autonomy through hydropower to seek support from the winning coalition. Laos tends to cooperate with China to build dams in the Mekong River and other rivers.

Keywords: Autocratic Regime Type, Selectorate Theory, Hydropower, Foreign Direct Investment, Mekong River

