

以馬漢海權觀點檢析中共投資 緬甸皎漂港之實與虛

From Mahan's Sea power viewpoint to review the strategical real or
feint on CCP's investment in Myanmar Kyaukpyu harbor.

郭延平 先生

提 要：

- 一、緬甸因長時內亂造成社會不穩定、國力弱，對外貿易幾近停滯，以致政府需要仰仗中共政治、經濟與軍事之穩定支援；而美國對中共於緬甸投資建造深水港，除聲稱之商業用途外，其實亦具有軍事意涵，故冠以「珍珠鏈戰略」之標籤。
- 二、依馬漢「海權」理論檢視，中共在印度洋區域，已在海運方面投資緬甸皎漂港等港口輸出輸入；在陸運方面也已建立經濟區、輸油氣管道等，可將物資等以陸路由南向北輸往中國大陸，進而納入「中」方長江水系之「東-西通道」。檢視中共在緬國開拓的「一帶一路」新延伸構想與經驗，類似美國以夏威夷提供美國西部安全的戰略價值相當，故深具戰略研究價值。
- 三、分析「中」方投資舉措，在「實」的部分，其已在緬國建立商業保護的安全海港據點與通路，並成為麻六甲海峽交通線的局部替代路線；另在「虛」的部分，緬甸當局迄今尚未允許讓皎漂港成為中共之海軍運作基地，後續發展牽動地緣政治變遷，值得寄予高度關注。

關鍵詞：海外基地、皎漂港、中緬經濟走廊、印度洋交通線、一帶一路倡議。

Abstract

- 1.The United States claims that China's investment in building a deep-water port in Myanmar has not only commercial uses but also military implications, so it is labeled as part of the "String of Pearls Strategy." Accordingly, it can be labeled as part of the "String of Pearls Strategy."
- 2.Based on Mahan's theory of sea power in terms of geographical location, flexibility, we analyzed and examined Kyaukpyu Port in a view of strategic value. With regard to China's economic resources in the Indian



Ocean region, China has invested in Myanmar's ports, economic zones and oil and gas pipelines to transport materials from south to north to the China mainland and then incorporate them into the east-west channel of China's Yangtze River system. The initial goals have been achieved. The Belt and Road Initiative of establishing a new north-south channel to integrate the original east-west channel is as important as the need for Hawaii to provide strategic security value to the western United States.

3. This project, we confirm it is the "Truth" that the Chinese Communist Party has established safe seaports and passages for commercial protection in Myanmar, which have become an alternative route for the Malacca Strait transportation line. In contrary we argue that is a "feint" because the Myanmar authorities have not yet allowed Kyaukpyu Port to become a Chinese naval base.

Keywords: Overseas bases, Kyaukpyu Port, China-Myanmar Economic Corridor, Indian Ocean transportation line, Belt and Road Initiative.

壹、前言

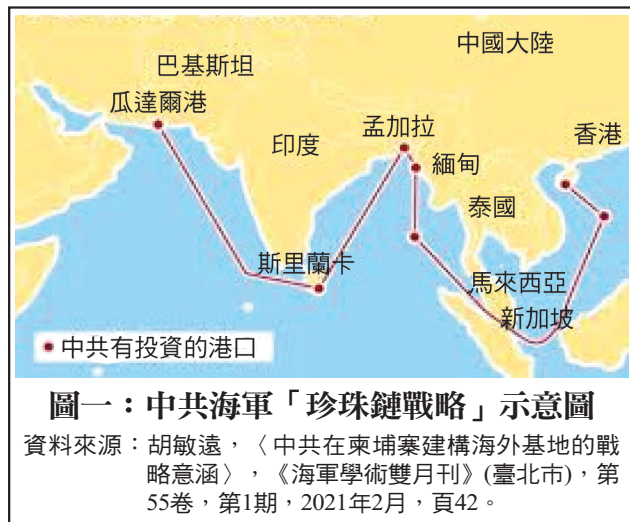
2005年美國國防部提出《亞洲能源未來》(A report from the U.S. Department of Defense is titled: Asia's Future Energy Outlook)報告,內容評論中共試圖透過協助友好國家建設基礎設施,於印度洋實施「珍珠鏈戰略的海洋戰略」(The String of Pearls strategy),此戰略包括整建海南島的軍事設施、西沙永興島機場,並於孟加拉-吉大港(Chittagong)整建集裝箱運輸設施;另於緬甸-皎漂(Kyaukpyu)、實兌(Sittwe)港建造深水港;以及在巴基斯坦-瓜達爾港(Gwadar)建造海軍基地等。同時自其東南沿岸

連接南海、麻六甲海峽、印度洋到阿拉伯海與波斯灣,如珍珠鏈般串連,以建立戰略關係、擴大海軍存在,及確保「海上交通線」(Sea Lane of Communication)與能源運輸安全(如圖一)。¹

中共自1978年改革開放以來,經濟發展逐年增長,內部愈來愈需要來自海外提供的能源、原材料與重要物資。2000年美國「蘭德(Rand)公司」,有關《中共追求能源安全》(China's Quest for Energy Security)研究報告,就關注到「中」方已從石油出口國,轉變為石油進口國,自然需要保護海上能源運輸安全。²2004年,中共超越日本成為世界第二大石油進口國,更迫切需要確保能源、進出口物資海上

註1: Christopher D. Yung, and et al., "Not an Idea We Have to Shun": Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century, China Strategic Perspectives No. 7, Institute for National Strategic Studies, October 2014, p.16。

註2: Erica Strecker Downs, China's Quest for Energy Security, RAND Corporation, 2000, pp.53-54。



圖一：中共海軍「珍珠鏈戰略」示意圖

資料來源：胡敏遠，〈中共在柬埔寨建構海外基地的戰略意涵〉，《海軍學術雙月刊》（臺北市），第55卷，第1期，2021年2月，頁42。

運輸之安全，俾促進國家經濟發展以穩定政權。當美國觀察到中共在緬甸「一帶一路」之拓展，係「中」方藉「陸權」（一帶）與「海權」（一路）整合發展之實例，成為自馬漢(Alfred Thayer Mahan)海權理論規範下之世界海權霸權-美國之新威脅；故讓美國對此一「中」、緬合作計畫貼上「珍珠鏈戰略」之標籤，並做為其發展警惕，同時謹慎應對。

分析中共在此區域面臨之挑戰與努力方向，其一如何發展保護其印度洋海上交通線安全順暢的能力；其二如何建立麻六甲海峽運輸能源之備援替代路線。「中」、緬的「一帶一路」計畫是大計畫中之關鍵項目，更被中共視為執政重點。「知己知彼、百戰百勝」這也是值得我海軍持續深入關切與研究之課題，也是本文撰寫



圖二：緬甸地理位置圖

資料來源：參考Maung Htin Aung, A History of Burma (New York and London: Columbia University Press, 1967), p.12, 由作者加註繪製。

主要目的。

貳、緬甸位置與歷史背景

緬甸毗鄰孟加拉、印度、中共、寮國與泰國之間，南面朝安達曼海(Andaman Sea)；³橫跨南亞和東南亞連接麻六甲海峽西側，對外國際交往貿易便利。⁴伊洛瓦底江(Irrawaddy River)由北向南切分國土為二；西邊欽敦江(Chindwin River)向南流約480公里匯入伊洛瓦底江，東邊薩爾溫江(Salween River)自雲南流入，切割緬泰邊界小段，並區隔緬東為南北兩部分(如圖二)。下面就其位置與歷史背景兩部分，分析如后：

註3：Mustafizur Rahman, and et al., BCIM Economic Cooperation: Prospects and Challenges, Paper 64, Centre for Policy Dialogue, 2007, pp.11-12。

註4：David Steinberg, Burma/Myanmar: What Everyone Needs to Know (2nd Edition) (New York: Oxford University Press, 2010), p.4。



一、人文與地理

(一) 人文概況

緬甸是亞洲最多民族的國家(計135個不同族群)，人口約5,200萬，緬族人數約占六成八；官方語言為緬甸語，因1885-1948年曾被英國殖民，故也有很多懂英語。信仰上座部佛教約占百分之八十九，其他則是信仰基督新教、天主教、印度教、伊斯蘭教，以及部落族的原始宗教。

(二) 地理特性

1. 與海洋之關聯

當西方探索印度洋航渡孟加拉灣，緊臨印度接壤森林山丘旁第一個國家即是緬甸。海上航運船隻受孟加拉灣季風強勁的影響，航行都需貼岸以維航安，即使進入蒸汽船舶時代，船隻航行能力技術進步，且能繞過緬甸進行貿易。舊首都仰光為該國最主要的港口城市，其位於馬爾塔班灣(Gulf of Martaban)內陸30公里，營運全國九成以上進出口貿易處理及運輸量，但是最大吃水僅9公尺，港口設施陳舊缺乏足夠裝卸設備與發電機，常造成貨物運送停頓。因此，就緬甸而言，建置深水港分攤仰光港運輸能量，有利於銜接擴展全球航運貿易，增強國內的經濟發展。

2. 與鄰國之關聯

陸路運輸通道為貿易、政治的延伸路線，在西元前二世紀，印度與中國就建立「阿薩姆-緬甸-雲南」(Assam-Burma-Yunnan)路線，自印度東北方、經緬甸北部進入雲南騰衝、保山與大理，最後抵達四川成都。這條陸路交通線，最早建構印度和中國之間文化與貿易的銜接；⁵因此，緬甸就有發展為南亞、東南亞與中共之間的貿易平臺，以及亞洲主要交通運輸樞紐的潛力，這也是中共開拓兩國「一帶一路」的計畫源起。

二、歷史背景

(一) 中國在唐代時，長安成為世界上最國際化、人口最多的城市，而佛教(Buddhism)文化除了印度、西藏與尼泊爾以外，也從緬甸的河谷經雲南輸入中國。早期緬甸地區，一直存在少數不同種族間衝突，工業革命後，1824-1826年英國自印度殖民地再向外擴張，爆發第一次「英緬戰爭」，英國先吞併該國西部和南部，1852-1886年英國再發動兩次「英緬戰爭」，完全吞併緬甸，納入印度殖民地並成為其中一省。⁶

(二) 日本入侵緬甸是「二戰」東南亞戰場-「緬甸戰役」的開端，1941年12月至1942年中期，日軍將英國和中國軍隊趕

註5：B.R. Deepak, "Bangladesh, China, India, Myanmar Economic Corridor (BCIM-EC): Security Dilemma Rider to Regional Economic Integration," in B.R. Deepak (ed.), *China's Global Rebalancing and the New Silk Road* (Singapore: Springer, January 2018), pp.51-52。

註6：Adam Simpson and Nicholas Farrelly, "Analysing a Disaster, Wrapped in a Catastrophe, Inside a Tragedy," in Adam Simpson and Nicholas Farrelly (eds.), *Myanmar: Politics, Economy and Society* (2nd Edition)(London: Routledge, October 2023), p.4。

出緬甸，隨即占領並成立了一個名義上獨立的緬甸政府至1945年日本投降。「二戰」後，緬甸各族領袖談判達成協議，確立將獨立為一個統一的國家，但直到1948年1月4日才終於成為一個獨立的共和國，蘇瑞泰為其第一任總統，吳努為其第一任總理，且基於英國過去的不良行為，所以緬甸沒有成為「大英國協」的成員。

(三)該國積弱不振的原因包含早期歷史動亂，邦國與邊境皆不穩定，無法維持國境安全的管制；加上不同種族間持續的衝突爆發，導致社會秩序的長期混亂，以及對外貿易與國際交往封閉，更使經濟結構不穩，也造成更嚴重的崩壞。這些不穩定的因素，助長多民族社會長期的秩序混亂，讓該國內部無法有效的治理並發展經濟；因此，緬甸立國後儘管具備東南亞區域大國的領土身分，卻因內部長期社會不穩定，引起建設停滯與國家倒退狀況，也使緬甸執政者思考國家安全的問題時，必須考量地理位置與條件，並求取對中共與印度兩大鄰國之間的平衡關係。

參、「中」、緬關係與援助緬甸的戰略意圖

1949年中共建政時國力相對偏弱，為獲得外交承認、確保邊境和平與安全，「

中」方投注大量資源極力發展與緬甸的關係；因此，該國也成為第一批正式承認中共的國家，並於1950年正式建立邦交關係。⁷1954年「中」、緬兩國簽署雙邊貿易協定，並承認「和平共處五項原則」的聯合公報，到了1956年11月，中共總理周恩來推展「不結盟運動」(Non-Aligned Movement)再訪緬甸，洽談邊界劃界與「二戰」駐軍撤返等問題。⁸對中共而言，緬甸可提供大陸西南通往印度洋通道的「地緣戰略」利益，如今更成為中共進入印度洋的交通線。

面對中共崛起，東、西方「新冷戰」正炙、美國積極建立反「中」的遏制政策時，緬甸卻為中共開闢「緬甸走廊」(Myanmar corridor)並連接大陸雲南省；此外，中共還順利獲得該國石油和天然氣儲量的勘探權，簽訂建設新能源和運輸路線的合約、開採木材、礦物和寶石的權利，做為中共對緬甸實施援助的回報。以下就兩國關係發展階段與援助緬甸之意圖，分述如後：

一、輸出共產主義運動階段(1960-1977)

(一)中共考量緬甸的地緣優勢，適合建立對東南亞輸出共產主義革命的根據地。首先，由於中共認為黨與黨的關係，不

註7：United States Institute of Peace, China's Role in Myanmar's Internal Conflicts, USIP Senior Study Group Final Report, September 2018, p.12。

註8：周恩來，《周恩來選集下卷》(北京：人民出版社，1984年)，頁240-244。



同於國家與國家的關係，必要提供緬共財政、軍事和人員支持，助其對緬甸政府進行「武裝鬥爭」(Armed struggles)。其次，中共提供包括「赤柬」等共產黨大量武器，支持柬埔寨、泰國、馬來西亞、印尼和菲律賓等國的叛亂運動。1960年代初期，當時奈溫(Ne Win)政府曾將華人群體驅逐出緬甸；1962年緬甸共產黨從中共獲取火炮、高射砲與精良武器裝備進行叛變；1965年，中共也質疑奈溫主張的「緬甸社會主義道路」，認定路線並非共產主義，僅是官僚資本主義的軍事獨裁。⁹

(二)緬甸政府一面應付共產黨叛亂，同時就中共掠取地區的領土問題進行談判，包括中共要求緬甸部分如克欽邦、撣邦和佤邦的地區併入其領土。1968-1978年中共更在「中」、緬邊境建立2萬平方公里的「解放區」(liberated area)，積極發展共產主義世界革命。此時期中共為爭取國際上的外交承認、削弱美國在東南亞的勢力，遂培育支持地區共產黨，以發展「不結盟國家」的組織。其次，在東南亞地區操縱海外華人社區播下革命種子，建造「統一戰線」的「第五縱隊」，破壞非共產主義國家的社會穩定。

(三)中共「文化大革命」在1967年爆發初期，連帶引爆緬甸大規模反華的騷亂

；對此，中共首先提出抗議，接著動員大陸內部大規模抗議的造勢、中共局部撤僑並終止對緬甸的貸款；最後在1971年「中」、緬各自撤回大使，象徵兩國「兄弟情誼」關係的結束。「中」、緬外交關係破裂後，雙方均備感不安並努力處理善後，促使「中」、緬迅速恢復外交關係的正常化。作為概述如下：

1. 中共努力緩解緬甸對共產主義輸出革命的擔憂，緬甸也向「中」方保證，未來應對美、蘇兩國強權政治角力時，絕對維持中立。

2. 儘管「中」、緬共同邊界問題上意見分歧，但中共仍以維繫僅有邦交國家而持續援助緬甸，以及退讓領土使兩國達成邊界劃界的協議。

3. 緬甸奈溫政權極度憂慮的問題係未來中共可能自北方入侵與顛覆的威脅仍存在；儘管緬甸外交政策發展出孤立的特性，蓄意對外保持中立，但實際意圖上仍維持對中共的支持與友好。

二、中共「改革開放」階段(1978-1989)

(一)1978年1月，中共領導人鄧小平訪問緬甸，標誌著自1964年周恩來訪緬後，兩國曾經的外交關係破裂正式結束，中共隨即恢復對緬甸官方的外交關係，也促

註9：David I. Steinberg and Hongwei Fan, *Modern China-Myanmar Relations: Dilemmas of Mutual Dependence* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies Press, 2012), p.81。

進兩國經濟發展、軍援與計畫援助。1978年中共終止對緬共以外所有東南亞共產黨的支持、實行對海外華人不干涉政策、建立區域內所有國家外交關係、發展東南亞正常貿易與文化的交流。1997年，亞洲金融危機後，「中」方即經常提供東南亞國家大量財政援助，以強化影響力。1988年緬甸「國家法律與秩序恢復委員會」(SLORC)強力鎮壓大規模抗議活動的「8888民主運動」(Four-Eights Democratic Movement)後，引爆人民激烈之對抗，為緩和政局而讓溫和人士上臺執政；終致奈溫政府垮臺。¹⁰

(二)1989年中共疲於應對處理「六四天安門」事件，在國際間充滿對「中、緬」經濟制裁與人權的譴責，兩國政府共同感受孤立，同時認為彼此需增進雙方關係，鑒此中共強化對緬甸的支持，讓兩國外交關係大幅增進：首先，緬甸軍政府放棄對「中」、印等大國政治的等距政策；其次是中共放棄對緬共的支持，緬甸自此終結共產黨叛亂。

三、1990年代以後

此時期緬甸向中共購買大量武器提高傳統的鎮壓叛亂與防禦能力，「中」、緬

形成實質「軍事聯盟」；惟中共從輸出共產革命外交政策，轉為對鄰國貿易與經濟擴張，主要戰略目標即為形塑穩定的區域，以利中共從緬甸獲取「緬甸走廊」的控制，維護其關鍵利益的達成。中共開拓「緬甸走廊」目標的考量因素，概要如后：

(一)1993年以後，中共「改革開放」，工業發展需要仰賴能源並成為原油進口國家。2001年底，中共加入「世界貿易組織」(WTO)開啟全球化市場經濟，也完全融入世界經貿體系。

(二)2003年，中共首度超越日本、僅次於美國，成為全球第二大石油消費國。2011年以前，中共原油進口量約為2億噸，其中除了自哈薩克和俄羅斯透過管道與鐵路進口2,000萬噸，其餘均仰賴西南方海上交通線，以航經麻六甲海峽與南海來運輸原油與液化天然氣。2017年，原油進口量逾4.221億噸，其中海運達3億多噸，確實需要降低風險。¹¹

(三)中共處理關鍵能源問題面臨著選擇，第一：開發麻六甲海峽運輸能源的替代路線；第二：發展保護印度洋海上交通線的能力。¹²2010年因兩岸關係趨緩，衝突機率降低，中共更具備充足的理由擴張

註10：Kyaw Yin Hlaing, "The Four-Eights Democratic Movement and Political Repression in Myanmar," in N. Ganesan and Sung Chull Kim (eds.), *State Violence in East Asia* (Lexington: University Press of Kentucky, 2013), p.231。

註11：Dehua Wang, " 'The Belt and Road' and the Safety of Maritime Energy Transportation Channels," in Tingting Zhang and Dehua Wang (eds.), *China-Gulf Oil Cooperation Under the Belt and Road Initiative* (Singapore: Springer Nature, 2021), p.77。

註12：Gopal Suri, *China's Expanding Military Maritime Footprints in the Indian Ocean Region (IOR): India's Response* (New Delhi: Pentagon Press and Vivekananda International Foundation, 2017), p.81。



軍力，以保護麻六甲海峽生命線的安全。因此，中共期透過緬甸發展陸上經濟走廊，藉對外經濟與基礎建設的投資，以確保和平穩定的區域環境，來促進國家利益發展。換言之，「中」方基於能源運輸需求的大幅提升，繼而再以維護海外利益為由，故積極尋求確保印度洋海上運輸交通線安全的據點。

肆、中共對孟加拉、印度、緬甸等國「一帶一路」之倡議

2013年9月7日，習近平在哈薩克發表《共同建設「絲綢之路經濟帶」》演說，提到加強聯通，逐步到東亞、西亞、南亞形成交通運輸網。¹³2013年5月，中共提出「中印孟緬經濟走廊」(Bangladesh - China - India - Myanmar Economic Corridor, BCIMEC)建設，並成立工作小組，由印度、孟加拉與緬甸響應正式簽署四國合作機制；¹⁴此即美國稱中共於印度、孟加拉、緬甸投資並建造深水港，除聲稱之商業用途外其實亦具有軍事目的。

2014年12月，「中印孟緬經濟走廊」區域論壇聯合研究組會議結束時，莫迪(Narendra Damodardas Modi)的「新政府」隨即拒絕加入「一帶一路」倡議，與2017年5月的「一帶一路」高峰論壇；儘管「一帶一路」倡議承諾大規模基礎設施

投資，有利於印度解決東北部區域長期貧窮與部落未開發的問題，但印度政府仍拒絕再度參與「中印孟緬經濟走廊」。以下就周邊國家對「一帶一路」倡議之戰略考量，摘述如後：

一、印度的考量

(一)1997年時，印度就意識到須與緬甸合作以應處叛亂和毒品走私，同時開闢一條繞過狹窄西里古里走廊的雙向貿易、過境與市場，畢竟這對印度長期安全戰略至關重要；而緬甸向中共開放東北地區基礎建設，印方除擔心增強中共在南亞影響力，也威脅印度在南亞與印度洋的主導地位。尤其「一帶一路」倡議穿越多個爭議與叛亂頻繁的邊境，中共未來若驅動東部分離主義，可能將助長本區域與印度次大陸分裂的風險。

(二)2008年4月印度簽署「東望政策」(Look East Policy)，透過「加拉丹多式聯運過境運輸計畫」(Kaladan Multimodal Transit Transport Project，以下稱加拉丹計畫)，運用公路將東北部未開發區域和內陸水道置於孟加拉和緬甸之間，使加爾各答港(Kolkata Port)連接印度東北部海上通道與緬甸實兌港(Sittwe)，以開闢新市場(如圖三)。鑒此，印度對緬甸之考量係透過印方主要經濟中心和東北地區，藉海上航線連通加爾各答港與實兌

註13：習近平，《習近平談「一帶一路」》(北京市：中央文獻出版社，2018年11月)，頁4。

註14：趙可金，《『一帶一路』從願景到行動》(北京市：北京大學出版社，2015年11月)，頁218。



圖三：印度「加拉丹計畫」項目規劃圖

資料來源：參考Hector Florentov and Maria Isabela Corpuz, Myanmar: The Key Link between South Asia and Southeast Asia, ADBI Working Paper Series, No. 506, December 2014, pp.15-31；Sampurna Goswami, Politics of Sub-Regional Connectivity: A Comparative Study of the India-Myanmar and Myanmar-China Multisectoral Cooperation Initiatives (Doctoral Thesis, Department of International Relations, Jadavpur University, Kolkata India, 2023), p.101，由作者彙整製圖。

港兩個國際港口設施，取代「中」、緬經濟走廊市場。正因為中共期望在緬甸建立可用港口之倡議，故對視印度洋孟加拉灣為其內海之印度而言，自是難以接受之隱憂，故印度選擇拒絕也是可以預期的。

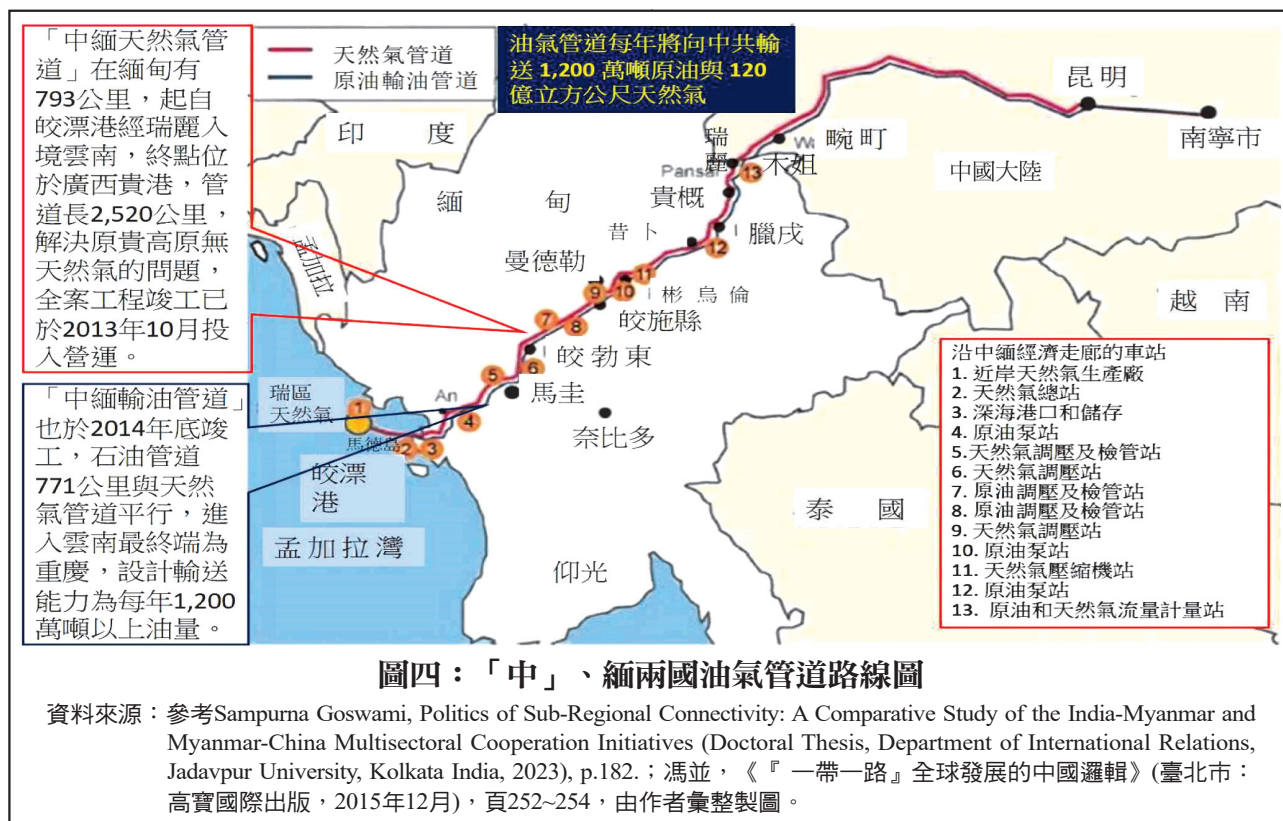
二、中共對緬甸之策略

(一)中共為免引發爭議，透過國有企業採取「軍民融合」政策，拓展國防物質技術與建設發展，以加速提升軍隊的現代化。2018年9月，「中」、緬兩國簽署「中、緬經濟走廊」(CMEC)及「皎漂經濟特區(SEZ)諒解備忘錄」，11月8日再簽署「

皎漂港開發深海港口協議」。換言之，「中、緬經濟走廊」確定了皎漂經濟特區(Kyaukphyu Special Economic Zone)、邊境經濟區(Border Economic Zone)和仰光新城市計畫(New Yangon city project)三項重大基礎建設，而皎漂港開發港口案就建置在皎漂經濟特區項目內。¹⁵

(二)就能源陸上油氣管運輸路線而言，皎漂港是油氣管道的卸載處，將油輪上卸下的石油，通過陸路輸送到雲南；而緬甸也藉此向世界開放，獲得巨大商業利益。兩國「天然氣管道」在緬甸有793公里

註15：Jaideep Chanda, The China Myanmar Economic Corridor: A Reality Check, National Security, Vol. 4, No. 3, July-September, 2021, p.278。



，南起自皎漂港(Kyaukpyu)經由瑞麗進入雲南境內，終點位於廣西貴港，管道長2,520公里；由於，此建設解決雲貴高原無天然氣的問題，全案工程也於2013年10月竣工投入營運。¹⁶至於兩國「輸油管道」也於2014年底竣工，石油管道771公里與天然氣管道平行，進入雲南後最終端為重慶，設計輸送能力為每年2,200萬噸以上；此油氣管道每年將向中共輸送1,200萬噸原油與120億立方公尺天然氣。透過緬甸內陸輸運來自中東和非洲的原油，能

緩解中共對「麻六甲困境」的憂慮(如圖四)。¹⁷

由於中共的長期經濟援助，以支持緬甸軍政府維繫雙方可彼此依賴的關係；且由大陸雲南邊境河谷聯通緬甸，維持自然資源開發與貿易，更藉著地理上交通運輸樞紐的優勢進入東南亞。至於印度方面，則有鑒於其長期邊境憂慮，為避免其東北區域分裂的安全考量，故提出「加拉丹計畫」之睦鄰經濟開發政策，規劃海上通道連接加爾各答港與緬甸實兌港，以助長陸

註16：馮並, 《『一帶一路』全球發展的中國邏輯》(臺北市: 高寶國際出版, 2015年12月), 頁252-254。

註17：Sampurna Goswami, Politics of Sub-Regional Connectivity: A Comparative Study of the India-Myanmar and Myanmar-China Multisectoral Cooperation Initiatives (Doctoral Thesis, Department of International Relations, Jadavpur University, Kolkata India, 2023), p.181。

路運輸，降低「一帶一路」倡議之威脅。因此，中共無需再於實兌建造深水港，改以透過「中、緬經濟走廊」投資建設「皎漂港」港口基礎與經濟特區建設，俾有利於印度洋進行石油和天然氣運輸，及達成出海的需求。

伍、以馬漢海權理論分析皎漂港的戰略價值

2008年12月26日，中共派遣第一批亞丁灣(Gulf of Aden)護航艦編隊進入印度洋，參與美國號召有關國家執行保護海上交通線安全之聯合海上護航任務；另一方面，自2010年中共成為全球第二大經濟體後產生之使命感與自信，促其積極參與多國海軍協同合作，以共同遂行反海盜等維護海洋安全的任務，同時增強軍事存在的利益。2017年，中共租借「東非吉布地」做為西印度洋第一個海外基地成效良好，此後開始中共積極放眼未來，做長時經營印度洋之考量，遂有如在緬甸皎漂港接續建立海外基地之計畫案。此舉除可滿足東印度洋執行打擊海盜、護航商船保護航運，確保海上交通線安全之任務外，同時亦可支持「中」、緬陸路油氣管道，以安全輸送能源，與經濟走廊進出口貿易物資安全便利輸送，進一步擴大「中」、緬兩國的經濟利益。

此情況與1890年12月馬漢擔心巴拿馬運河(Panama Canal)開通後的情況類似，當時英、法、德等歐洲列強若能擁有運河控制權，即可能危及美國太平洋岸尚未完成海防建設的各州。因此，提出以下的防禦觀點：其一係增強防禦力量，建置必要基地，透過防衛工事、海防與艦艇來保護主要港口，並確保沿岸區域安全。其二要建置攻勢海軍武力，只有海軍能幫助國家向外擴展，同時具備影響力。第三要禁止任何外國船舶在舊金山4,800公里範圍內獲得加煤地點。馬漢認為海軍戰略最重要的考慮因素，都集中在衡量太平洋經巴拿馬運河到達大西洋多數戰略航線通過的周圍。在當時美國以夏威夷(Hawaii)為中繼點，儘管面臨英國有加拿大哥倫比亞省、澳洲與紐西蘭等據點，但夏威夷對美國而言，確實具有商業價值及海上軍事控制與防衛的雙重意義。¹⁸

馬漢以夏威夷為海軍陣地做為軍事或戰略價值的思考，俾對海上戰力進行補給支援；按此海權理論邏輯分析，如同中共選擇皎漂港建立基地之戰略考量。以下就地理位置、基地強度、與資源等三方面，分析如後：

一、地理位置

(一)馬漢分析英國以殖民地-印度為支援中心占領緬甸，期能繞過屏障西藏的

註18：Alfred Thayer Mahan, *The Interest of America in Sea Power, a Present and Future* (Boston: Little, Brown, and Company, 1917), pp.26~39。



喜馬拉雅山脈(Himalayas)，向北突穿中國邊境，打開長江上游河谷的通道，並對當時清朝政府產生政治與商業影響力；因此，建議清朝應將首都遷至長江流域。理由有二，首先，長江為陸上軍事行動提供的便利性；第二，提供海上船艦自江口深入內陸的通道，讓大型戰艦可航行到南京(距河口368公里)，一般軍艦可駛抵漢口(距河口640公里)，而輪船航行到宜昌(距河口1600公里)。惟當時起自長江的革命團體，若能善用長江水道東西向通達，以發揮軍事形勢的效能，再運用從內部南北發展的經濟會合，將成為清朝難以應處的危機(如圖五)。¹⁹

(二)檢視皎漂經濟特區及建置皎漂深水港，從港口管制區對「中、緬經濟走廊

」、油氣管道能源輸送及港口軍事設防，均具備戰略扼制點的功能，有助於中共維繫「一帶一路」倡議建構區域經濟發展、能源與鐵路運輸，對於緬甸通往雲南進入長江水系東西通道，以及大陸西南往印度洋出海等經濟利益之維護同等重要。

二、基地強度

(一)2015年12月，中共國企「中國中信集團有限公司」(CITIC Group，以下簡稱中信集團)獲得皎漂經濟特區與深水港口投資額73億美元(折合新臺幣約2,263億元)合約，包括馬德島和延白島開發10個船舶泊位置，工程分為4階段20年完成。2018年該國政府擔憂成本高昂，發布專案重新談判，皎漂港之規模由10個泊位縮減為2個，首期投資為13億美元，以避免債務陷阱。²⁰目前皎漂港港區擁有274公尺之較大泊位，可支援中共3艘「056型」輕型護衛艦、或2艘「054A型」護衛艦或1艘更大的驅逐艦停泊。港勤設施配備1套用於補給裝載起重機的泊位，岸置設有3個儲存設施，唯目前尚欠缺油儲設施。然緬甸國家憲法禁止外國在緬甸領土部署軍隊，中共若欲建置皎漂港為海外基地，首先必須克服此一瓶頸，並化解緬甸政府疑慮並修改憲法，畢竟此種涉及修憲及使用之適法性挑戰，「中」方必須嚴肅面對。²¹

註19：Alfred Thayer Mahan, *The Problem of Asia and Its Effect Upon International Policies* (Boston: Little, Brown, and Company, 1900), p.28。

註20：Belt and Road Monitor, *Kyaukphyu Special Economic Zone (KPSEZ)*, Sandhi Governance Institute, Myanmar, 2020, p.10。



資料來源：參考Gopal Suri, China' s Expanding Military Maritime Footprints in the Indian Ocean Region (IOR): India' s Response (New Delhi: Pentagon Press and Vivekananda International Foundation, 2017), p.73，由作者彙整製圖。

需要強化與美、印兩國的合作與互信，才能降低安全風險。

(一)中共如規劃皎漂港成為海外基地，應已將港口依附皎漂經濟特區、「中、緬經濟走廊」、能源輸送的油氣管道，以及公路與鐵路等運作發展納入，符合馬漢觀點中地理位置接近和豐富的資源提供，將賦予基地某種巨大的原始優勢。共軍從緬甸獲得資源的滿足，再運用其國內艦隊運補與陸路運輸供補，實可滿足基地長期發展所需的資源。

註21 : Chad Peltier, Tate Nurkin, and Sean O' Connor, China' s Logistics Capabilities for Expeditionary Operations, Jane' s in U.S.-China Economic and Security Review Commission, April 2020, p. 32 °



(二)以馬漢海權理論看中共考量建置皎漂港海外基地之優點與阻力，其一，皎漂港地理位置優越，中共可建立東印度洋海上交通線，經由該港可運輸原油、天然氣與重要物資，並進出中國大陸西南部，避開通過麻六甲海峽的風險；其二，維護「中」、緬經濟走廊」可聯繫大陸西南與長江水系東西通道，促進區域經濟融合的利益。最後，皎漂港具備豐富資源與能源運輸中心，資源實可滿足基地發展長期所需。

儘管共軍軍事能力配置能滿足此基地防禦強度，惟因緬甸憲法明定禁止；再者，因文人政府的一貫「親美」立場，大幅侷限原先軍政府承諾的皎漂港規劃協議。故未來中共皎漂港海外基地的建置，勢將持續面對美、印兩國干擾壓力，以及緬甸修憲問題等困境。

陸、中共建設皎漂港為海外基地的挑戰與機遇

20世紀80年代末，緬甸深陷於西方經濟和金融制裁的危機，而中共則持續提供經濟、外交與政治方面支持，始終成為緬甸軍政府唯一的朋友。首先，「中」方動用「聯合國安理會」否決權，否決美、英發起對緬甸局勢的決議草案，捍衛緬甸免受國際譴責。再者，提供緬甸大部分投資與輸入武器；然在2010年大選後，緬甸軍

政府提出自由化改革，訴求包括民主轉型開放更大言論自由、及新政府文官尋求對美國與西方關係的改善，減少對中共依賴。2011年9月30日，時任總統吳登盛以「違背人民意願」為由，暫停建設密松大壩(Myitsone Dam)36億美元(折合新臺幣約1,080億元)水力發電廠工程，讓「中」方面臨投資「一帶一路」倡議的「緬甸損失」(loss of Myanmar)，使兩國關係惡化。因此，當前中共面對當下無法順利續擴建緬甸皎漂港為其海外基地之局面時，其挑戰與未來可能機會，分析如後：

一、挑戰

(一)緬甸軍政府推動改革自由化以後，釋出權力並由文人主導外交政策，尋求美國與西方關係改善，實則緣於軍政府面臨國內危險情勢，已到非改革不可地步，以保全國內利益避免垮臺；而拋棄以往仰賴中共援助時應回應的政治承諾，也非為了民主進程討好美國。再者，中共自改革開放以來，與緬甸軍政府領導人密切合作，既認定「中」方為盟友也可能是威脅，故允許中共國企占有商業主導地位，從砍伐森林與開採寶石等，將農民趕出土地與掠奪當地的天然資源。另方面，緬甸也長期醞釀有反華情緒，可能促使文人政府迎向美國的支持，以降低中共對其政治的影響，並讓「一帶一路」倡議進入重新檢審項目，以避免債務陷阱，凸顯其慎重採取

對兩大國關係的平衡策略。²²

(二)美、印兩國基於南亞的穩定，積極關注中共於印度洋軍事存在事實。就美國而言，其已「控制」世界諸多海上通道貿易的戰略遏制點，維繫全球自由貿易與經濟發展為戰略主目標；一旦對「中」發生爆發衝突，美國最有能力封鎖印度洋航線上的咽喉要道—麻六甲海峽。²³再就印度而言，自2008年中共派遣艦艇參與美國號召聯合海軍護航任務，長期進入印度洋打擊海盜，即使印方擔心「中」方繼「珍珠鏈戰略」以後，未來長期在印度洋的軍事存在，將威脅其在南亞與印度洋主導地位；因此，印方為抗衡中共「一帶一路」倡議帶來威脅，提出睦鄰經濟—「加拉丹計畫」，避免東北區域分裂。如今面對中共欲建置緬甸皎漂港海外基地，恐將衍生印度更大的敵對反應，後續發展值得關注。

(三)此外，面對緬國修憲之挑戰，預判中共會持續釋出善意增進該國經濟發展，以增加其社會及人民收益、降低疑慮與化解內部衝突，共同協助防護非傳統安全威脅，俾利增高緬國政府修憲意願，並說服民眾讓共軍進駐皎漂港。再者，面對印度之疑慮，儘管印度抗拒「中印孟緬經濟走廊」的合作發展，畢竟印方主要擔心中共會對其南亞與印度洋的影響力產生威脅

；惟其仍希望參與「中、緬經濟走廊」與油氣管道以獲得能源等經濟融通的利益。故當緬甸政府修憲容許外國合作與安全維護，若能再建立「中、印、緬」三國因應非傳統安全威脅時的共同防護機制時，咸信中共仍會積極參與，並繼續爭取與印度進一步合作之機會。

二、機遇

馬漢認為海外貿易的航程，一般都充滿各種風險，並提出美國應效法英國和平時期即控制海洋的方式，為海運沿線安全需要增加據點保護，屬商業性質的用於貿易，屬軍事性質的基地，則集中部署足夠艦隊用於國防和戰爭準備，以維護海上交通線安全，確保運輸優勢，達成以生產產品、航運交換與基地保護海運與安全的模式，遂行海權擴大貿易的成功目標。²⁴

從中共「一帶一路」倡議在緬甸進行「中、緬經濟走廊」基礎建設時，遭遇緬國國內反對派鼓動的抗爭與衝突，連帶導致該國長期經濟發展低落、無法有效治理與建設的停滯。緬甸執政當局仍對以大規模基礎建設促進經濟發展充滿信心，加上克服中共對在緬投資國企營運規範限制，以釋出更多勞務來創造緬甸社會就業機會，並降低反華情緒、開拓基礎建設的成就，咸信仍係當前重要經濟治國方略項目。

註22：Tom Miller, *Chinas Asian Dream: Empire Building Along the New Silk Road* (London: Zed Books, Feb. 15, 2017), pp.128-130。

註23：Christopher Coker, *The Improbable War: China, The United States and Logic of Great Power Conflict* (Oxford: Oxford University Press, Jan. 15, 2015), p.160。

註24：Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783* (Boston: Little, Brown, and Company, 1890), p.28。



故對緬甸文人政府而言，盱衡西方對緬國友善態度時，當遭遇人權議題瓶頸影響國際形象甚至制裁緬甸時，透過軍政府與中共援助長期友好關係的維繫，仍可能為其必須考量的發展經濟與貿易契機。以下從馬漢觀點中有關生產、航運與基地安全等面向，分析該國皎漂港的發展機會，摘陳如後：

(一) 生產收益

中共國企「中信集團」得標後，經全國民主聯盟政府談判實踐投資來源多元化政策，且依據緬國2016年投資法規，開發「皎漂經濟特區工業園區與深水港計畫」（指皎漂經濟特區與深水港口），深水港部分首期投資額為13億美元（中信集團占股七成）；緬甸政府可從經濟特區及深水港分別獲得78億及65億美元（折合新臺幣分別為2,430億及1,950億元）收入。再者，油輪從馬德島港區（該島是皎漂經濟特區建設的深水港所在地）將原油和天然氣管道輸運進入雲南煉油廠加工，估計僅油、氣過路費每年中共將支付1,381萬美元（折合新臺幣4.14億元）。再就緬甸而言，參與中共「一帶一路」倡議基礎建設，可大幅降低債務陷阱疑慮與增加政府收益；儘管持續面臨西方國家對緬甸人道危機議題，呼籲減少或降低投資之抵制，然該國確實需要「中」方持續援助與經濟合作，以利國家治理。

(二) 航運促進國家經濟發展

1. 中共前海軍司令員劉華清在回憶錄中闡述，海軍的作戰海區將是「第一島鏈」與沿該島鏈的外沿海區，以及涵蓋黃海、東海及南海海區等內海；海軍力量進一步隨著經濟、科技的不斷增強，讓作戰海域因「積極防禦」的戰役戰術上逐步擴大。²⁵由於中共內部政治穩定決定其政權合法性，使其國家安全由經濟安全面向建構的經濟體系構成風險越小，中共應對社會政治的問題就越少；因此，共軍急需海軍擔負起遠海作戰的任務，使中共最終能夠依靠自己的海軍在印度洋進行巡邏，保衛其貿易、重要物資供應與能源線海上交通線，從而鞏固其經濟安全。

2. 中共爭取獲得皎漂港基地建置的目標，主要仍致力於印度洋區域經濟一體化的發展與整合，使印度洋海上交通線順暢進出皎漂港，維繫「中、緬經濟走廊」，並以「一帶一路」倡議平衡內部發展差距。未來藉由經緬甸與雲南陸路通道，聯繫其西南各省與聯通南亞，再融合長江水系東西通道，擴大其內部南北向的經濟整合，有助避開麻六甲海峽可能遭遇美軍基於維繫全球自由貿易海上通道的遏制。故建置皎漂港海外基地有利於中共「積極防禦」下作戰海區的經營，此舉如同馬漢建議美國需要夏威夷提供防護西岸安全的戰略價值相符。

註25：劉華清，《劉華清回憶錄》（北京：解放軍出版社，2004年8月），頁437-439。

(三) 基地保護海運與安全

1. 中共皎漂港的開發運作，目前仍為商業用途，尚缺契機發展出海外基地供進駐軍隊設防；但從緬甸政府獲取運輸原油收益，參與中共「一帶一路」倡議基礎建設，有助於緬國未來經濟開發；緬甸必須容許中共國企「中信集團」等持續建置深水港碼頭、油氣管道端口之相關設施，且雙方並應建立相當規模的安巡船隊，以保護海上航輪商業利益，方能達成海運航道安全的防護機制目標。

2. 就中共建置皎漂港基地的軍事防禦部分，從馬漢的戰略觀點，能促進中共擴大維護「一帶一路」倡議、強化油氣能源運輸，融合其內陸供需能量進入西南區域，建立與南亞、東南亞及印度洋經濟一體化的發展。中共以皎漂港當海外基地有助於聯繫吉布地，促進海軍維護印度洋海上交通線運輸，並降低面臨麻六甲海峽的安全風險；惟中共仍需努力克服在緬甸所面臨的多重阻力，並逐步擴大參與合作，方能有所成效。

3. 由於基地建置部分，涉及到中共與緬甸合作關係的結合程度，當尚無法整合「中」、緬兩國建構共同面對威脅防禦的基地時，中共應會比照吉布地前例，先以非軍用模式開始建置後勤保障設施，並從非軍事行動方式納入防禦合作，以確保「中、緬經濟走廊」與油氣管道安全運作無

虞，也保留海軍艦船緊急支援或供補需要之彈性。

柒、結語

以當前之世局情勢分析，中共並無法如美國以海權霸主之地位，透過與盟國建立防禦體系的條約，並以促進安全合作之由，建置海外基地；再以吉布地建置基地的成功經驗觀察，目前僅能低調迴避與美國的利益衝突始有可能成功。2005年，美國對中共冠以「珍珠鏈戰略」大帽子，利用其對「待發達國家」之援助，獲取國際性經濟與軍事之利益，確實是美方一直以來的疑慮。

簡言之，中共投資緬甸皎漂港建置海外基地案；從「實」的層面，屬於與緬甸「一帶一路」倡議基礎建設項目，涵蓋「中、緬經濟走廊」、皎漂經濟特區、深水港及石油、天然氣管道投資項目，目前大部分已整建完成，並使緬甸開始獲取巨額過路費、營運費收益。此亦有助於中共建立重要物資如油、氣等能源運輸替代路線，減少通過麻六甲海峽的交通量、並降低被封鎖之風險，是「雙贏」的榮景。儘管中共尚未獲允許使用軍事基地，但仍能從「中」、緬合作建立油氣管道端口之商業功能設施，及以需保護「皎漂深水港」進出的安全，俾使中共於印度洋建設保護海上交通線安全能力，進一步獲得可行空間



。從「虛」的層面，中共對緬甸「一帶一路」之策略，因遭遇緬甸現行憲法桎梏尚待修訂，加上當前政局不穩定，民意抗拒與政治不結盟等因素疊加，都讓緬甸當局無法立即同意讓中共擴大建設皎漂港成為其海軍基地。此種「虛」與「實」的拉扯，預判短期內無法獲得解決。

中共期望以「一帶一路」繼續拓展與緬甸合作，以馬漢觀點此即為以「一帶」(陸權)整合「一路」(海權)之戰略運用模式。在「一帶」方面，未來中共內陸地區將持續透過「中、緬經濟走廊」之陸上管道，強化區域進出口能量，擴大對東南亞、南亞地區、資源交易、整合、運用、發達區域經濟，強化其在陸權之影響力。在「一路」方面，中共企圖建立之印度洋海運交通口岸商、軍船艦靠泊據點，擴大其

物資由海上順遂運送之安全能量，進而強化其海權影響力。由於「中」方正以「一帶一路」整合陸權與海權之戰略模式推進崛起過程，當然會對當下海權霸主-美國構成甚大之挑戰與壓力；然隨時間之演進，兩方衝突率極可能增加，此時雙方領導者是否有智慧以和平方式解決爭端、並建立雙贏局面，相信是美、「中」兩國的重大考驗。



作者簡介：

郭延平先生，退役海軍上校，海軍軍官學校61年班，海軍指揮參謀學院78年班、美國海軍戰爭學院1996年班、淡江大學國際事務與戰略研究所碩士2020年班。曾任海軍中訓軍艦、海軍邵陽軍艦艦長、海軍兩棲艦隊副艦隊長、空軍作戰司令部海軍組長，現為淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人。

