

一帶一路與南亞

中印關係與孟加拉灣經濟走廊前景

The Belt-Road Initiative in South Asia: India-China relations and the development of economic corridor in Bay of Bengal

陳秉達

壹、一帶一路與南亞

自 2013 年中國政府發佈「一帶一路」倡議以來，以建立海、陸兩條絲綢之路為目標，規劃 6 條從中國延伸到歐、亞、非地區的經濟走廊。由中國挹注資金、技術、工程團隊，在各國投資興建基礎建設，建立中國內地與歐亞非大陸的貿易連結。

在南亞次大陸東西兩側，中國規劃了「中巴經濟走廊」以及「孟中印緬經濟走廊」，自推動以來已經有近 5 年時間，但兩條經濟廊道卻有截然不同的發展。在中巴經濟走廊方面，中國成功推動許多大型合作項目，具體成效如雙邊貿易在 15 年間從 10 億美元擴張到 190 億美元，中國企業在巴國承包工程價值總額達到 454 億美元（其中包括大型建設項目，如喀拉蚩西方於 2008 年落成的瓜達爾港）。為打通經濟走廊，雙方共同整修並擴建喀喇崑崙公路（中巴友誼公路），同時鋪設從新疆直達瓜達爾港的中巴鐵路。雖然在推展經濟合

作中有時遇到困難，比如巴基斯坦在國內壓力下否決迪阿默巴沙水壩（Diامر Bhasha Dam）的建設，但巴國仍全力支持中國拓展絲綢之路，中巴經濟走廊的成功使其成為一帶一路的示範項目。

反觀孟中印緬經濟走廊則並未取得重大進展，4 國從 2013 年至今只開過 3 次工作組會議，無論多邊或雙邊經濟合作協議皆未付諸實現，政府間合作的機制與內容也遲遲未定，尤其中印之間的經濟合作始終停留在互相對話以及理解，未有大型計畫提出。

中巴經濟走廊建設有其戰略考量，南亞次大陸西邊的經濟廊道可通往阿拉伯海與波斯灣，支援中國海軍在印度洋的行動，也更容易管控新疆、阿富汗、巴基斯坦邊境分離勢力與恐怖主義活動，由此可以理解中國重視程度。但中巴走廊並非低風險、高預期收益的投資，其挑戰包括：（1）巴基斯坦經濟建設落後，國內投資環境不佳，電力短缺，需要中方提供大量資金與人力，成本相對其他走廊高出許多；（2）中巴邊境恐怖主義活躍，中方人員不時遭受人身威脅，計畫中的能源管線也因為恐怖攻擊的疑慮而中止，改由高成本的鐵路運輸；（3）瓜達爾港雖被寄予厚望，但目前吞吐量僅 100 萬噸，遠低於預期的 3 億噸；（4）兩國產業並不互補，經濟廊道對中方幫助有限，從新疆的邊境貿易數字可看出，中巴鐵公路修整開通後，貿易數字並未強勁成長，近年反而有下降趨勢。即使如此，且招致印度不滿，中國仍然承諾持續投資中巴走廊，相較之下，中國在南亞次大陸東側的投資較為消極。本文試圖探討兩條通往印度洋的經濟廊道為何會有不同的發展，並藉此推論未來中國將如何在孟加拉灣建立經濟走廊。本文認為，孟中印緬四國走廊無法推進，與印度的消極反對以及此經濟走廊的替代性有相當關係。

貳、中印關係與經濟走廊發展

孟中印緬區域合作計畫並非新政策，自 1999 年起，4 國便定期舉辦由官方與民間共同參與之「中印緬孟地區經濟合作論壇」，但多年來未取得進展。一帶一路在 2013 年提出時，將此合作升級為國家主要戰略，中國也開始與各國商談進一步合作計畫，希望從中國西南經緬甸、孟加拉，建設通往加爾各答的交通網絡。此經濟走廊推動初期曾獲相關國家響應，當時的印度總理 Singh 並不排斥，但隨後 Modi 上台，印度轉趨謹慎，始終未有明確表態，中印僅止於尋求「理解與合作」，未見任何重要建設方案。缺少印度的配合，加上緬甸民主化後民間對中國投資的反彈，使緬甸對一帶一路轉趨保守。孟加拉雖積極回應，但缺少印度和緬甸的合作，加上孟加拉本身投資環境欠佳，經濟走廊的構想可說幾乎從一開始就停擺。

推動南亞次大陸東側的經濟廊道，最關鍵者不啻為印度。相較經濟發展和基礎建設相對落後的緬甸與孟加拉，印度擁有龐大的市場、高速發展的經濟、龐大的基礎建設需求、較高投資報酬率，應是中國發展對外連通貿易與海外投資最理想的夥伴，不能獲得印度的支持，其餘 3 國就算共同參與推動，也無法如預期促進區域經濟成長，但 Modi 政府對參與一帶一路興趣缺缺，甚至有意阻擾。這種態度可歸納為下列 3 個原因：

(1) 中巴經濟走廊引起政治分歧。作為走廊指標項目而修建的中巴鐵公路，因通過巴基斯坦控制的喀什米爾地區，導致印度大為不滿，認為中國協助巴基斯坦侵犯印度主權，近期中巴宣布在喀什米爾地區興建水壩與發電站，印度因而缺席 2017 年的一帶一路高峰會，印度宣稱缺席的原因為「沒有一個國家可以接受忽視它的主權和領土完整的計畫」，中巴經濟走廊對中印關係影響可見一斑。印度

甚至試圖干涉經濟走廊的發展，比如印度投資伊朗的查巴哈港，該港口地理位置可吸引來自中東的船隻，直接與瓜達爾港競爭，這類充滿對立意味的政策，顯示印度對於中巴經濟合作相當敏感。

(2) 中印政治爭議未解，且有升高的趨勢。中印在印度東北的邊界爭議長年未決，雖然 4 國經濟走廊不通過爭議邊界，但是政治問題難免影響經濟合作。2017 年中、印軍隊在洞朗地區對峙兩個月餘，起因就是中國在邊境修路引起印度的安全疑慮。此外，中國仍然反對印度接納達蘭薩拉的達賴政權，這些政治上的摩擦不時在雙邊合作過程產生陰影。

(3) Modi 政府對於中國的意圖明顯存有戒心。印度相當關切中國與南亞國家的交往，擔心其投資貿易將使南亞諸國在經濟與安全上更加依賴中國，同時也擔心經濟走廊會讓中國的經濟力量延伸至印度。中國企業進入南亞承包重大工程或基礎設施項目，可能損及印度企業在國內或南亞其他國家的競爭力，印度也認為一帶一路的目標展現濃厚的單邊主義，並非真正意義上的合作雙贏。¹

印度領導人似乎同意中國日益增長的經濟影響力，會透過投資、貸款、技術獨佔等方式，最終對印度自身以及周遭國家的經濟安全產生威脅，這些憂慮具體表現在中印經貿關係上，多年來，中國對印投資從未超過印度外資的 2%，顯見中印投資並不熱絡。另外印度也開始對中企在印度的活動設限，比如拒絕中國電信商參與國內招標、取得商務簽證困難重重等。印度政府日前更成立專責委員會，審查中企對印度輸電網建設的投標。

¹ 部分印度學者指出，中國欲透過一帶一路建設，在南亞進行「珍珠鏈戰略」，爭取連結東南亞與中東的海外軍事據點，取得在印度洋上的競爭優勢，此戰略方針廣泛為印度媒體使用。中國官方一向否認有建立珍珠鏈的意圖，印度政府也未在公開場合宣稱該戰略存在，但印度確實對中國在印度洋的軍力投射相當敏感。

印度近年推動明顯與一帶一路衝突的戰略計畫，例如 2014 年推出「季風計畫」與 Modi 上台後強化「東向行動政策」(Act East Policy) 等，都是設法維持印度在南亞影響力的證明，前者著重與次大陸西側從文化交流擴大到經貿領域，後者著重發展印度與東亞國家的夥伴關係。這些政策都特意未與一帶一路政策連接，顯示其戰略思維將中國視為競爭者，而非相互信任的合作夥伴。

以印度的經濟發展與其南亞大國角色來看，不難理解印度的動機。與中國一樣，印度欲藉由輸出工業來扶植國內產業，南亞自然是印度關切的重要市場，在擴張其經濟發展需求上與中國的需求過於類似，而印度在全球競爭中相對處於較不利位置。中國在南亞建設的交通樞紐與經濟建設，如港口、水壩、發電廠、機場等，都是印度希望競爭的投資標的，中資參與的交通設施也常因為中國作為主要投資者，使中方享有特定獨佔權利。若中國打通在南亞的經濟廊道，對印度企業的競爭絕對不利。經濟發展的相似性使印度採取相同的戰略，爭取南亞國家的經濟影響力，因而與中國產生競爭關係。必須強調的是，這與印度對於國家經濟安全的擔憂不同，雖然印度國內不乏中國侵害其經濟主權的呼籲，但對於自身產業發展前景以及對周邊國家的經濟優勢，才是印度亟欲確保的。

參、外部勢力影響

印度向南亞東、西兩側尋求經貿合作與戰略夥伴，不能沒有相呼應的國家參與，而外部國家對印度的支持，則是其選擇採取戰略對抗的重要後盾。美國首當其衝，自美印於 2008 年簽署民用核子協議以來，雙方戰略夥伴關係日益緊密。在美國的「印太戰略」號召下，印度加強與東亞國家的經濟合作，Modi 在 2016 年訪問日本時

便提出「亞非增長走廊（或稱自由走廊）」計畫，預計在非洲與東南亞國家推動產業發展、經濟合作、投資基礎設施建設，日本參與表示印度並非孤軍奮戰。印度也試圖與東亞國家拓展經貿關係。以日本為例，其對印投資在 2014 年雙方領導人會晤後大幅成長，可能達成 2019 年成長一倍的目標。受 2010 年中國限制稀土出口影響，日本大力尋求替代來源，2016 年印度開始出口稀土至日本，象徵雙方在資源戰略和貿易上的進一步連結。

印度善用美、日、澳拉攏印度的企圖，積極與東亞國家建立安全與經貿連結。外部勢力的支持，是印度能拒絕中國資金和技術進入南亞的重要原因。同時，基於對中國經濟擴張的擔憂，印度也在南亞各國採取類似一帶一路的政策，包括對模里西斯、越南出口自製的巡邏艦與軍艦、對斯里蘭卡貸款、租用斯里蘭卡的馬塔拉·拉賈帕克薩（Mattala Rajapaksa）機場 40 年等。這些與南亞週邊國家建立經濟依賴關係的政策，與日本在南亞援助與投資互相呼應，比如日本與印度投資開發斯里蘭卡的亭可馬里港（Trincomalee）與泰緬交界的杜瓦（Dawei）深水港等。

肆、替代路線：中緬合作進展與中國在斯里蘭卡的投資

在印度的抵制下，4 國經濟走廊構想似乎無法實現，但中國並未因此放棄在南亞東側開發經濟走廊。中國並未試圖在印度尋求積極突破，或在政治爭議讓步以換取印度合作，中國瞭解即使推遲或停止中巴經濟走廊的相關計畫，印度也不會接受經濟走廊的提議，因此必須在南亞大陸東側尋求替代路線。本文認為，替代方案在近年才趨於完備，中國有望建立由緬甸進入印度洋的交通廊道，再以斯里蘭卡為據點，連結印度洋西側。

在登盛當選總統後，緬甸對中資進入態度轉趨保守，並迫於國族情緒壓力，於 2011 年暫停中緬合資的密松大壩與發電站工程，實質上已等同放棄此計畫。2015 年民盟取得政權後，雖批准中企開發皎漂港，但仍避免對一帶一路做出承諾。2017 年，中緬合作出現明顯轉機，原本在完工後不久即遭暫停的油氣管在 4 月重新啟用，該管路從皎漂港外的馬德島通至雲南，避開麻六甲海峽，開闢中國新的能源渠道。²其次，中國與緬甸商討「中緬經濟走廊」，預計開發從雲南通往緬甸，以曼德勒為叉口的「人字型」交通網路，終點分別在仰光新城與皎漂經濟特區，翁山蘇姬已對此計畫釋出善意，希望在交通與電力設施建設上優先與中方合作。由於這與一帶一路的重點項目相符，中緬經濟走廊很有機會取代原先四國經濟走廊的規劃，成為未來中國挹注資源的重點。

次大陸東側另一重要據點是斯里蘭卡，中方在此處建設相當積極，較重大的交通項目有電廠、可倫坡集裝箱碼頭、漢班托塔港等等。但 2015 年反對黨上台後改採親美政策，新政府立刻暫停可倫坡港口城工程，這也是中國在斯里蘭卡最大投資項目，但半年後斯國政府決定重啟該工程，從而出現新的契機。2016 年斯里蘭卡政府決定將漢班托塔港租給中國 99 年，使中國官方取得至少 15 年的獨佔管理權，從而實際上為中國在印度洋東側提供連結海上絲路的據點。此事雖在斯里蘭卡國內造成輿論反彈，但斯國政府出面為該決策辯護，顯示一帶一路在斯里蘭卡的進程將不會受政府反對而再度擱置，若中緬經濟走廊順利完成，中國可望建立一條不經孟加拉與印度、自孟加拉灣通往阿拉伯海的經濟走廊。

² 中緬天然氣管道並不能取代麻六甲道，據估算，即使油氣管道依設計的滿載量運轉，只能提供中國 20%天然氣與 10%石油，仍有 60%原油必須通過麻六甲海峽。

伍、結語

一帶一路的政策目標是連通中國對外的經貿交通網路，建立緊密貿易與投資夥伴關係。擬定南亞兩條經濟廊道之目的，就是要建立從新疆與雲南連通孟加拉灣、阿拉伯海、波斯灣的運輸路線。中巴經濟走廊在短時間便出現許多重要成果。相反的，孟中印緬經濟走廊則因印度拒絕合作而停滯不前。主權、國防安全、經濟安全固然是印度在意的問題，不可忽略的是，一帶一路提供的基礎建設雖然是印度所欠缺，但印度無意依靠中國來完成。

相較於中國，印度不管在資金、技術、或經驗上都稍遜中國一籌，然而在美國的印太戰略架構下，日本與澳洲成為印度可依賴的夥伴，其中日本的角色尤其重要，日印合作是印度得以在南亞發展經濟影響力的重要本錢，也是力拒中國在南亞建立獨佔性交通樞紐的重要夥伴。

近年來，由於中緬經濟走廊出現轉機，以及中國與斯里蘭卡的經濟合作持續，孟中印緬經濟走廊出現明顯的替代路線。中國除繼續投資中巴經濟走廊之外，將會把資源集中在中緬經濟走廊上，最大的影響就是中國不再積極尋求與孟加拉建設經濟走廊，儘管孟加拉仍歡迎中國投資。³中國也不會再試圖說服印度參與一帶一路，而兩國在次大陸東側的投資競爭會益加明顯。印度會積極在南亞增強其經濟影響力，透過出口、投資、軍售等方式與中國較勁。而中國將把注意力集中在緬甸與斯里蘭卡的國內政情變化，避免再發生反對黨上台後中斷或排斥一帶一路計畫之情事。

³ 2015年日本宣布在馬塔巴瑞（Matarbari）建立深水港後，中國原本在附近的索納迪亞（Sonadia）建港的計畫被迫擱置，且隨後被孟加拉取消，這本來是中國欲在孟加拉進行的重大建設，此後中國無意願在孟投資重大項目。