

「一帶一路」在東協國家的發展、轉型與影響

李哲全

國家安全研究所

壹、前言

習近平在 2013 年提出的「一帶一路」，無疑是近代規模最大的國際發展合作倡議，在許多人眼中，也是中國對外發展與擴張的重大戰略。¹這個幾乎涵蓋全球的宏大倡議，在開頭幾年聲勢浩大，但在 2017 到 2018 年左右，開始陸續爆出多起爭議，迫使習近平在 2018 年與 2023 年兩度做出政策調整，以持續推進此一倡議。本文將以東協十國為觀察對象，檢視「一帶一路」在東協各國的重大合作項目發展、在兩次策略調整之後，相關項目實施情形是否出現變化，並分析東協各國對中國的觀感與信賴程度有無提升。

貳、東協十國與「一帶一路」開局

東協十國擁有近七億人口，國內生產總值 3.9 兆美元（美國貿易代表署數據），其市場與經濟發展潛力不容小覷。若將東協視為一個整體，將可位列全球第四大經濟體（僅次於美國、中國與德國）。在地理上，東協各國與中國距離相近；在貿易上，人員與貨品往來也十分緊密。2009 年起，中國一直是東協的最大貿易夥伴。另外，除新加坡之外，東協各國多屬於需要積極建構基礎設施的開發中國家。因此，東協十國都與中國簽署了共建「一帶一路」的文件。身

¹ 2013 年 9 月，習近平在出訪哈薩克時，提出「絲綢之路經濟帶」倡議；同年 10 月出訪印尼時，提出「21 世紀海上絲綢之路」倡議。前者是建構在古絲綢之路概念上，以陸路為主，由中國出發，途經中亞、西亞到歐洲，跨越的區域被認為是最具有發展潛力的經濟大走廊。後者則以海路為主，從中國東南沿海（包括山東、江蘇、浙江、福建、廣東、海南等 6 個沿海省份）出發，向南穿過南海，進入印度洋、波斯灣地區，再經由非洲東部到歐洲南部。這兩個倡議隨即在 2013 年 11 月列入中共 18 屆 3 中全會〈中共中央關於全面深化改革若干重大議題的決定〉正式文件。請見〈中共中央關於全面深化改革若干重大議題的決定〉，《中國政府網》，2013 年 11 月 15 日。

為「一帶一路」在全球滲透率最高的區域，東協十國是共建「一帶一路」的重要夥伴，也是檢視「一帶一路」發展、轉型與影響的最佳案例。

「一帶一路」施行的前幾年，進展可算相當順利。各種重大合作項目，例如，中泰鐵路、印尼雅萬高鐵、中寮鐵路、馬來西亞東海岸鐵路，以及各國的港口、公路、能源等基礎設施建設，經常見諸媒體報導。根據澳洲智庫洛伊研究所（Lowy Institute）的研究報告，在東南亞地區，34 個大型基礎建設項目（耗資 10 億美元以上）中，中國就參與了 24 個，北京無疑是東南亞地區最大的基礎設施融資夥伴。這 24 個大型項目的承諾金額（770 億美元），就佔了中國在東南亞基礎設施承諾金額的 85%，顯見中國對大型基建的情有獨鍾。²但這些大型基建項目，往往牽涉到土地徵收協調、環境影響評估、建築材料與勞工問題，以及政府的貪腐等問題，因此工程進度很容易出問題或延誤。所以這 24 個中國投資的基礎建設項目，平均完成率只有 33%，資金的落實率（implementation rate）只有 35%。³

2015 年 3 月，中國政府進一步公布《推動共建絲綢之路經濟帶和二十一世紀海上絲綢之路的願景與行動》方案，定調「一帶一路」的發展方向。根據美國威廉與瑪麗學院全球研究院下的國際發展研究室 AidData 的統計，從 2013 年「一帶一路」倡議提出後，在 2014 年至 2017 年間，中國提供的開發融資幾乎是美國的三倍，2016 年的融資總額更達到 1,200 億美元，引起全球矚目。不過，2017 年開始出現「一帶一路」是「債務陷阱外交」（Debt Trap Diplomacy）的批評聲浪。最早引起公眾側目的，應是斯里蘭卡漢班托塔港事

² Alexandre Dayant, Grace Stanhope, “Mind the Gap: Ambition Versus Delivery in China’s BRI Megaprojects in Southeast Asia,” *Lowy Institute*, March 28, 2024.

³ Lowy 的報告也指出，由於基礎建設可能面臨的各種困難，日本承諾的基建項目實施率為 64%，亞洲開發銀行的實施率為 53%。請見 Alexandre Dayant, Grace Stanhope, “Mind the Gap: Ambition Versus Delivery in China’s BRI Megaprojects in Southeast Asia,” *Lowy Institute*, March 28, 2024。

件。當時斯里蘭卡政府因為無力償還對中國的債務，正式將漢班托塔港的 99 年經營權移交給中國。2018 年，美國國務院與國會也開始將「一帶一路」稱為「戰略擴張工具」與「不透明、傾向於債務風險的機制」。

漢班托塔港的爭議並非特例。2018 年 7 月，英國《金融時報》引述美國諮詢顧問公司 RWR Advisory Group 的研究指出，2013 年以來，中國在 66 個一帶一路沿線國家宣布投資的 1674 個基礎建設項目中，約 14% 的項目（234 個）遭遇麻煩。該報導並指大部分的問題都源於管理不當，例如民眾對相關計畫的反對、對勞工政策的異議、履約延遲，以及對國家安全的擔憂等。⁴對於一帶一路的負面評價紛至沓來。常見的詞彙包括經濟掠奪、地緣擴張、破壞環境、破壞規則、債權帝國主義、新殖民主義等等。

參、中國的策略方向調整

「一帶一路」的第一個五年，雖然簽署了大量合作協議，啟動多項重大項目，⁵但也有許多工程引發高度爭議或批評。習近平先是在 2018 年 8 月作出調整指示，接著在 2019 年 4 月承諾建設「開放、綠色、廉潔」的「一帶一路」。到 2023 年，再度策略調整的幅度更大，並與「人類命運共同體」敘事確立相互間的連結呼應。透過實質發展利益的深化，以及中國式的全球治理論述，中國在東協十國的形象與影響力將如何變化，值得我們關注。

一、「一帶一路」首度策略調整

⁴ James Kynge, "China's Belt and Road Difficulties are Proliferating Across the World," *Financial Times*, July 9, 2018, <https://reurl.cc/6qNErd>.

⁵ 根據中國發改委的資料，「一帶一路」實施五年來，中國與 103 個國家和國際組織簽署了 118 份合作協議，在沿線國家新簽對外承包工程合同額超過 5,000 億美元；國資委也指出，過去 5 年，中央企業承擔了「一帶一路」沿線基礎設施建設、能源資源開發、國際產能合作等領域的 3,116 個投資項目和工程。請見陸姪楠，〈一帶一路五年貿易額超五萬億美元〉，《人民網》，2018 年 8 月 28 日；〈央企積極投身“一帶一路”建設〉，《經濟日報》，2018 年 10 月 31 日。

2018 年 8 月，習近平在「一帶一路」五週年座談會的講話指示，「一帶一路」布局要從「大寫意」轉向「工筆畫」。在 2019 年 4 月的第二屆「一帶一路國際合作高峰論壇」上，更進一步提出「一帶一路」倡議的新思路，承諾建設「開放、綠色、廉潔」的「一帶一路」。⁶這個調整方向，顯然是回應外界對於「一帶一路」項目不透明、環境污染與貪腐的批評。

在這次的策略調整後，加上 2020 年初開始蔓延全球的新冠肺炎疫情影響，「一帶一路」的新簽項目合約與資金挹注，都呈現下降的趨勢。根據波士頓大學全球發展政策研究中心（Boston University Global Development Policy Center）數據顯示，2016 年至 2019 年，中國融資金額從 750 億美元降至 39 億美元，驟降 94%。⁷ 2020 年，COVID-19 疫情爆發，「一帶一路」融資數額明顯下滑。2020 年 6 月，中共外交部表示，大約有 20% 的「一帶一路」工程項目受到疫情的嚴重衝擊，30%至 40%的項目受到一定程度影響。⁸

北京《綠色金融與發展中心》的數據也顯示，「一帶一路」在 2020 年的對外投融資金額縮減近 50%，投資方向也由大型基礎建設，轉向「綠色、科技、數位化」等項目。AidData 2021 年報告則指出，2016 年前中國平均每年對外融資超過 750 億美元，但到 2021 年已降至 40 億美元以下。許多大項目出現延宕或取消，部分國家（如巴基斯坦、馬來西亞、肯亞）也開始重新審視項目成本與回報。至少從 2020 年起，中國的對外開發援助（Official Development Finance, ODF）開始大幅減少。到 2021 年，中國提供的資金僅比美

⁶ 〈習近平出席推進“一帶一路”建設工作 5 週年座談會併發表重要講話〉，《新華網》，2018 年 8 月 27 日；〈齊心開創共建“一帶一路”美好未來——在第二屆“一帶一路”國際合作高峰論壇開幕式上的主旨演講〉，《新華網》，2019 年 4 月 26 日。

⁷ Kevin P. Gallagher & Rebecca Ray, “Scope and Findings: China’s Overseas Development Finance Database,” *Global Development Policy Center, Boston University*, December 13, 2020, <https://reurl.cc/bm9RpX>.

⁸ 〈一帶一路野心受挫！中國稱 20% 項目受到疫情「嚴重影響」〉，《自由時報》，2020 年 6 月 19 日，<https://reurl.cc/89j01M>。

國多 30%。⁹在各種因素影響下，2015 至 2022 年間，中國對東協十國的官方發展融資（Official Development Finance, ODF）總承諾金額為 1,370 億美元，但實際到位金額只有 540 億美元，未落實金額 830 億美元。¹⁰

二、兩大倡議的策略匯合

2023 年是「一帶一路」十週年，也是習近平提出「人類命運共同體」十週年。¹¹ 2023 年 3 月，北京揭露了「人類命運共同體」論述體系，以「人類命運共同體」為上位概念，連結三大倡議（「全球發展倡議」、「全球安全倡議」、「全球文明倡議」）¹²，並凸顯「一帶一路」與「人類命運共同體」的關係。¹³同年 12 月底，習近平在中央外事工作會議講話中指出，構建人類命運共同體，是「以推動構建新型國際關係為基本支撐，以落實全球發展倡議、全球安全倡議、全球文明倡議為戰略引領，以高品質共建一帶一路為實踐平臺」，推動各國攜手實現「共同繁榮」及「和平、安全、繁榮、進步」的光明前景。¹⁴

在「人類命運共同體」概念下，習近平在 2021 到 2023 年間，先後拋出「全球發展倡議」、「全球安全倡議」，以及「全球文明倡

⁹ 〈中國拚一帶一路轉型 美期刊曝西方國家 2 大挑戰〉，《中央社》，2023 年 2 月 8 日，<https://reurl.cc/gYZQeN>；Keith Bradsher，〈中國對外貸款重心轉移：幫助發展中國家擺脫債務〉，《紐約時報中文網》，2023 年 11 月 7 日，<https://reurl.cc/VWLpQn>。

¹⁰ Alexandre Dayant, Grace Stanhope, “Hedging Bets: Southeast Asia’s Approach to China’s Aid,” *Lowy Institute*, March 26, 2025, <https://reurl.cc/Qa4ME2>.

¹¹ 2023 年 3 月，習近平作為中國最高領導人首次出訪俄羅斯，並在莫斯科國際關係學院演講中提出構建「人類命運共同體」理念，以共同應對全球挑戰、共創人類美好未來。

¹² 2021 年 9 月，習近平在聯合國大會講話提出「全球發展倡議」，聚焦聯合國永續發展目標（SDGs），宣稱要彌補全球發展赤字，並強調「南南合作」。2022 年 4 月，習近平在博鰲論壇開幕演講中，提出「全球安全倡議」，提倡「共同、綜合、合作、可持續」的安全觀，反對冷戰思維與集團對抗。2023 年 3 月，習近平在中國共產黨與世界政黨高層對話會的講話中，提出「全球文明倡議」，倡導文明多樣性、文化包容性，作為對「普世價值」的對應論述。

¹³ 2023 年發布的相關文件包括 2023 年 2 月發布的〈全球安全倡議概念文件〉，以及 6 月公布的《全球發展倡議落實進展報告》、9 月初發布的《全球發展報告 2023》，以及 10 月發布的〈共建「一帶一路」：構建人類命運共同體的重大實踐〉白皮書，明確指出「一帶一路」就是構建人類命運共同體的實踐。

¹⁴ 〈中央外事工作會議在北京舉行 習近平發表重要講話〉，《新華網》，2023 年 12 月 28 日。

議」三大支柱，連同運作了十年的「一帶一路」倡議，向全球推出「人類命運共同體」的中國式全球治理體系論述。「一帶一路」是「命運共同體」的經濟與地緣實踐平台，藉由基礎建設與貿易連結，構建中國主導的區域網絡，並輸出產能、規則與制度影響力。三大倡議則是作為中國式全球治理藍圖的支柱，為南方國家提供替代性發展道路、抗衡美國主導的安全同盟體系，以及西方的「自由民主普世價值」話語。

三、「一帶一路」第二次策略調整

2023 年，北京進一步調整「一帶一路」的策略重點。10 月 17 至 18 日，第三屆「一帶一路國際合作高峰論壇」在北京登場，共有 23 位國家領導人親自出席，包括寮國、泰國、印尼、越南、柬埔寨等五個東協會員國領導人，成為中國官方宣傳的重點。習近平在論壇中提出「小而美」、「高標準、可持續」的口號，凸顯中國「一帶一路」政策的重點，將從規模龐大的基礎建設，轉向審慎投資規模較小、效益較高的項目，並且更重視風險管理、誠信合規、勞工安全、項目準備、財務盡責調查以及更嚴格的環境與社會標準。這次高峰論壇也啟動了「綠色發展投融資合作夥伴關係」，並將其納入會後的高峰論壇主席聲明與多邊合作成果文件清單。¹⁵

2023 年 11 月底，中國政府正式宣告「一帶一路」第二個十年的願景與展望，宣示進入第二個十年的「一帶一路」，將由「大寫意」轉進到「工筆畫」，並從傳統重視的基礎建設項目，包括公路、鐵路、海港、機場等，轉移到貿易、電信、綠色能源等領域，改走「小而美」、低成本、永續發展的路線。¹⁶

¹⁵ 〈第三屆“一帶一路”國際合作高峰論壇主席聲明（全文）〉，《新華網》，2023 年 10 月 19 日。

¹⁶ 〈堅定不移推進共建“一帶一路”高品質發展走深走實的願景與行動——共建“一帶一路”未來十年發展展望〉，《人民日報》，2023 年 11 月 25 日。

肆、「一帶一路」近況檢視

2023 年，北京調整「一帶一路」策略重點後，是否帶來任何成效或進展？以下將從新增合作項目、既有項目的變化、民調的變化等三個面向，觀察 2023 年策略調整所造成的影響。

一、新增合作項目

2023 年後，「一帶一路」策略從巨型基礎建設項目，轉變為更聚焦「小而美」與永續發展的路線。相關新增項目包括：2024 年 8 月，中國廣核集團（CGN）與寮國政府簽署綠色可再生能源基地計畫協議，計畫在寮國北部的琅南塔省建設 580 兆瓦的風能和太陽能混合發電廠、在烏多姆賽省增建 420 兆瓦的太陽能發電廠，以補足水力發電缺口，並符合「綠色永續」的新方向。¹⁷ 2025 年 2 月底，500 千伏電力聯網項目寮國段啟動，計畫在寮國境內新建一座 500 千伏變電站，於 2026 年完工投產。屆時寮中雙向電力互通能力預計可達 150 萬千瓦，實現約 30 億千瓦時的清潔電力輸電規模，有助寮中能源合作與綠能轉型。¹⁸

在泰國，中國也有企業投入再生能源與清潔基礎建設融資，響應所謂「綠色一帶一路」標準。¹⁹ 2024 年 1 月 26 日，中國明陽氫能公司與泰國液化天然氣經銷商 IBCLNG 簽署合作協議，打造泰國第一個商業綠氫項目（25 兆瓦鹼性電解水制製項目），協助泰國綠色低碳轉型。²⁰

二、既有項目的變化

¹⁷ “China General Nuclear Advances Deal with Laos to Build Renewable Power Base,” *Reuters*, August 12, 2024, <https://reurl.cc/qY0nX3>.

¹⁸ 〈中老 500 千伏聯網工程老撾段啟動建設〉，《人民網》，2025 年 2 月 28 日。

¹⁹ Jason Hung, “Transitioning to Greener Sino-Thai Belt and Road Initiative: How China Finance Thailand’s Environmental Sustainability,” *Environmental Health Insights*, Vol.18, pp. 1-9.

²⁰ 〈泰國布局氫能應用 攜中企開發首個商業綠氫項目〉，《Reccessary》，2024 年 2 月 1 日，<https://reurl.cc/DO443R>。

（一）宣布取消或停止：前述洛伊研究所報告關注的「一帶一路」

在東南亞地區 24 個項目中，截至 2022 年，已有價值 210 億美元的 5 個項目被取消，價值 50 億美元的 3 個項目似已爛尾。²¹此外，2023 年 11 月，菲律賓交通部長宣布「全面終止」價值 49 億美元的「一帶一路」大型基礎設施項目（包括呂宋島的兩個鐵路項目和民答那峨島的一個鐵路項目），轉而尋求來自日本、韓國、美國和歐盟等開發投資夥伴的替代方案或更優惠的協議。²²

（二）推進困難：2021 年 1 月，緬甸與中國簽署曼德勒—皎漂鐵路

（Mandalay–Kyaukphyu Railway）備忘錄，展開為期 18 個月的可行性研究，並同步進行環境與文化影響評估。但報告遲遲未對外公布，施工亦未展開。2023 年初，雙方重啟工程討論，針對部分路段進行路線規劃與可行性評估，但至今仍進度緩慢。²³皎漂經濟特區與深水港（Kyaukphyu SEZ & Deep-Sea Port）雖規劃於 2025 年開港營運，但因民眾抗議、環境與社會影響，至今還在進行土地徵收、環評與工程準備作業，尚未見到大規模施工。²⁴

（三）取得新進展：2025 年 2 月，泰國內閣批准中泰高鐵二期工程

²¹ Alexandre Dayant, Grace Stanhope, “Mind the Gap: Ambition Versus Delivery in China’s BRI Megaprojects in Southeast Asia,” *Lowy Institute*, March 28, 2024.

²² 林行健，〈中國畫大餅又挑釁 馬尼拉轉身背對北京〉，《中央社》，2025 年 6 月 29 日。

²³ 曼德勒-皎漂鐵路是「一帶一路」倡議中「中緬經濟走廊」的重要項目。這條鐵路原計劃從中國雲南昆明，經中緬邊境口岸瑞麗，到達緬甸的曼德勒，再延伸至皎漂深水港，形成一條連接印度洋的重要戰略通道。但相關進展緩慢，至今未有明確的完工時間表。Nan Lwin, “Feasibility Study on BRI Railway Link in Myanmar to Take 18 Months,” *The Irrawaddy*, January 14, 2021, <https://reurl.cc/XQE2m3>; Frontier, “China and Myanmar Resume Work on Muse-Kyaukphyu Railway,” *Asia Today*, February 28, 2023, <https://reurl.cc/VWL2N5>.

²⁴ 皎漂經濟特區與深水港最初規劃經費約 70 億美元，其後緬甸新政府為降低債務風險，於 2020 年將其降規至約 13 億美元。2020 年 11 月，雙方完成港口特許權合約簽署，預計 2025 年開港營運。但進度仍未見明顯施工跡象。Thompson Chau, “China, Myanmar Tighten Their Belt and Road Ties,” *Asia Times*, January 20, 2020; “Chinese Workers Abandon Kyaukphyu Project Over Concerns of Conflict,” *BNI Online*, November 14, 2024, <https://reurl.cc/ZNW2V3>; “Myanmar and CITIC Coordinate Kyaukpyu SEZ Implementation Conditions,” *Global New Light of Myanmar*, January 22, 2025, <https://reurl.cc/QaX25Z>.

（呵叻至廊開）。中泰高鐵是中泰「一帶一路」合作的指標專案。一期工程預計於 2028 年建成，二期工程預計 2030 年完工，屆時將與中寮鐵路連接，形成一條貫穿中國和東南亞的鐵路動脈。在柬埔寨，2024 年 8 月啟動的德崇扶南運河（Funan Techo Canal）專案工程，原本因為資金與環境疑慮停工，但 2025 年 4 月習近平訪柬期間，雙方簽署協議，已正式啟動德崇扶南運河項目。²⁵另外，馬來西亞的東海岸鐵路計畫，工程進度至 2025 年 7 月已達 87%，第一階段工程（哥打峇魯到鵝鑾）可望於 2026 年 12 月完工，2027 年 1 月正式營運。²⁶

三、民調的變化

（一）對「一帶一路」與中國的態度

整體而言，東協各國民眾大致歡迎「一帶一路」帶來的投資與基礎建設契機，但也擔憂本國主權自主、對中國的依賴性及相關安排透明度等問題。從新加坡尤索夫伊薩研究所（ISEAS-Yusof Ishak Institute）2019 年至今的《東南亞態勢調查報告》可以看出，相對依賴中國的國家，如寮國、柬埔寨、印尼對中國的態度較為正面，與中國有主權爭端的國家，如越南、菲律賓，則對中國保持防範警戒的態度。²⁷

《東南亞態勢調查報告》也顯示，東協各國民眾咸認中國是在東南亞經濟與政治/戰略影響力最大的國家，但對於中國對東南亞政

²⁵ 德崇扶南運河於 2024 年 8 月開工，連接柬埔寨首都金邊與西哈努克港，全長 180 公里，途徑 4 省。建成後將改善柬埔寨水運系統，有助降低對越南港口的依賴。全案總投資達 11.56 億美元，中方投資者持股 49%，由中交集團旗下中國路橋工程公司承造。請見〈中方持股 49% 啟動柬埔寨德崇扶南運河項目〉，《星島頭條》，2025 年 4 月 19 日，<https://reurl.cc/DOoKWd>。

²⁶ 〈政府首秘：進度 86% 或明年杪完工 首階東鐵料 2027 年營運〉，《星洲網》，2025 年 7 月 8 日，<https://reurl.cc/QaeRWO>。

²⁷ “The State of Southeast Asia 2020 Survey Report,” *ASEAN Studies Centre at ISEAS*, January 16, 2020, p. 36.

治與戰略影響力感到擔憂的比例仍然維持在高檔（2021 年至 2024 年分別為 86.5%, 76.4%, 68.5%及 73.5%）。對於中國的不信任程度（包含缺乏信心、完全沒有信心），從 2019 年到 2021 年逐年上升（分別為 51.5%, 60.4%及 63.0%）²⁸，但 2022 年起則稍有下降（分別為 58.1%, 49.8%及 50.1%）。²⁹

面對美中兩強競爭，希望東協強化韌性與團結，以抵禦來自兩大國的壓力的占比約在五成上下（從 2020 至 2024 年分別為 48.0%, 53.8%, 46.1%, 45.5%及 46.8%），主張維持不選邊立場的，則大約有三成（從 2020 至 2024 年分別為 31.3%, 29.9%, 26.6%, 30.5%及 29.1%）。

值得特別注意的是 2024 年《東南亞態勢調查報告》顯示，中國在東南亞受訪者中的接受程度突然大幅提升。當被問及「若必須在美中之間選邊」，東協整體傾向中國的比例（50.5%），首度超過美國的 49.5%。其中馬來西亞（75.1%）、印尼（73.2%）、寮國（70.6%）、汶萊（70.1%）和泰國（52.2%）等五國傾向中國。美國則仍獲得菲律賓（83.3%）、越南（79.0%）、新加坡（61.5%）、緬甸（57.7%）和柬埔寨（55.0%）的多數支持。³⁰

（二）對人類命運共同體的看法

2023 年北京當局推出「人類命運共同體」的治理體系論述後，2023 年 12 月，越南成為簽署「人類命運共同體」倡議的第七個東協國家（新加坡、菲律賓、汶萊迄未表態）。在 2024 年《東南亞態勢調查報告》中，對於中國構建東南亞共同體的願景，有 61.4%的民

²⁸ “The State of Southeast Asia 2021 Survey Report,” *ASEAN Studies Centre at ISEAS*, February 10, 2021, p. 42.

²⁹ 請見 *The-State-of-SEA-2022*, p. 52; *The-State-of-SEA-2024*, p. 56.

³⁰ 從 2020 到 2023 年間，選擇美國 vs. 中國的比例分別為 53.6%：46.4%、61.5%：38.5%、57%：43%、61.1%：38.9%。請見 “The State of Southeast Asia 2024 Survey Report,” *ASEAN Studies Centre at ISEAS*, April 2, 2024, p. 48.

眾正面看待（31.3%受訪者認為可與東協的努力相輔相成，30.1%受訪者認為對東南亞地區具有積極意義），持負面觀點者有將近四成（18.6%擔心該願景可能造成分裂，迫使各國選邊；13.1%擔心可能威脅東協中心地位；6.8%認為對他們而言無意義）。³¹

「人類命運共同體」的三大支柱倡議中，以「全球發展倡議」獲得最多的關注與響應，東協十國都已加入「全球發展倡議之友小組」。³²一般認為，主要是因為該倡議涉及的是較為低度敏感或非敏感領域，並能帶來可見的利益，這也反映出東協各國對社會經濟發展的高度重視。³³關於「全球文明倡議」，若內容僅限於四個「共同倡導」，³⁴東協國家可能不會有太多負面意見。而旨在促進「共同和永續的安全」的「全球安全倡議」，因為隱含反擊西方安全敘事，提升中國全球影響力之意，2023年版的《東南亞態勢調查報告》顯示，44.5%的受訪者表示，對於「全球安全倡議」能否讓東南亞受益缺乏信心或完全沒有信心，僅27.4%的受訪者表示有信心或非常有信心。³⁵

伍、結語

「一帶一路」在東南亞開展的第一個十年，雖然有所斬獲，但

³¹ “The State of Southeast Asia 2024 Survey Report,” *ASEAN Studies Centre at ISEAS*, April 2, 2024, p. 45.

³² 2021年9月21日，習近平在聯合國大會講話中，提出「全球發展倡議」。次年，中國在聯合國成立「全球發展倡議之友小組」（Group of Friends of the GDI），以凝聚各國支持，共同推動GDI的實質合作與相關政策。截至2023年7月，已有100多個國家和國際組織表示支持「全球發展倡議」，超過70個國家加入「全球發展倡議之友小組」，東協十個成員國都加入了「全球發展倡議之友小組」。請見Hoang Thi Ha, “Why Is China’s Global Development Initiative Well Received in Southeast Asia?” *ISEAS Perspective*, 2023 No. 9, February 21, 2023, <https://reurl.cc/jrDM82>; “Group of Friends of the GDI,” Global Development Initiative, *China’s Diplomacy in the New Era*, August 30, 2023, <https://reurl.cc/EQo8Rg>.

³³ Lye Liang Fook, “China’s ‘Community of Shared Future’ with Southeast Asia: Behind the Numbers,” *Think China*, January 8, 2024, <https://reurl.cc/0W6Mxk>.

³⁴ 「全球文明倡議」的重點為四個共同倡導是指尊重世界文明多樣性、弘揚全人類共同價值、重視文明傳承和創新、加強國際人文交流合作。請見〈習近平出席中國共產黨與世界政黨高層對話會並發表主旨講話〉，《人民網》，2023年3月16日。

³⁵ 請參見2019年至2024年的The State of Southeast Asia Survey Report, *ASEAN Studies Centre at ISEAS*。

也出現許多問題。例如，債務陷阱或債務風險的爭議，³⁶以及因為當地國政局不穩、政權貪腐或治理不張，或政權更替³⁷、與當地利益相關者協調不足³⁸等因素，導致的工程項目停擺、延宕或糾紛。

雖然中國政府在 2018 年及 2023 年宣布轉型為「高品質、綠色、永續」，但 2023 年以來，「一帶一路」在東協十國的推進成效仍然有限，且各國的情形落差甚大。部分原因可歸責於個別國家，例如當地國政局不穩、民意與地方反彈；部分是因為原有大型項目的融資與技術轉型不易調整；也有部分是其他因素導致新的變局。例如，其他國家提供發展援助，而削弱中國對當地國的吸引力。例如，2023 年底菲律賓終止價值 49 億美元的三項鐵路項目後，美、日、菲三國領袖於 2024 年 4 月在華府宣布啟動「呂宋經濟走廊」(Luzon Economic Corridor) 計畫，建設項目包括港口、鐵路、潔淨能源、半導體供應鏈等基礎設施。該計畫是美國「印太經濟繁榮框架」(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity) 的落實，也取代了「一帶一路」在菲律賓的角色。³⁹

此外，即使轉而投資規模較小、總金額較低的項目，也可能出現新的問題。例如，「一帶一路」在泰國的數位科技與智慧城市項目，就有泰國學者示警，中資企業正透過技術標準與市場滲透，建

³⁶ 最明顯的例子是被列為債務陷阱高風險國的寮國。截至 2023 年底，寮國的公共債務和政府擔保債務總額為 138 億美元，超過寮國 GDP 的 100%。中國是寮國最大的債權國，中國的貸款就高達寮國 105 億美元外債的一半。另外，柬埔寨也被 IMF 列為「中度債務困境風險」國家。請見 Tommy Walker,〈寮國從中國大量貸款 陷入債務危機的風險有多大？〉，《德國之聲中文網》，2024 年 7 月 28 日，<https://reurl.cc/GN4nGp>。

³⁷ 例如馬來西亞的東海岸鐵路 (ECRL) 計畫，因為歷任政府的交替而經歷過擱置、重新談判、削減造價、恢復、再度削減造價的一連串波折。中國與菲律賓在杜特蒂總統任內簽署的大型基礎設施承諾，幾乎都沒有兌現。雖然雙方均未說明具體原因，但一般認為與菲律賓的政府更迭及中、菲的南海爭端有關。

³⁸ 例如，印尼的雅加達-萬隆高速鐵路，就是因為缺乏與地方當局的協商及項目準備不充分，而出現土地徵用成本增加、施工延誤及材料價格上漲等爭議，這些問題導致工程超支約 12 億美元。柬埔寨金邊新機場計劃也因為未充分告知或徵求當地土地所有者意見，導致建設階段充斥著抗議、逮捕、司法糾紛、路障衝突以及索賠等亂象。

³⁹ 宋鎮照，〈反制「一帶一路」而啟動的美日菲「呂宋經濟走廊」，台灣在其中能扮演什麼角色？〉，《關鍵評論》，2025 年 8 月 7 日，<https://reurl.cc/ekdrXL>。

立起對資訊的掌控權。中資企業進入泰國的電商、AI、綠能與數位金融市場後，也迅速主導產業格局，泰國的中小企業被迫競爭甚至退出市場。學者呼籲泰國應建立制度性防衛機制，才能維持泰國產業的主體性。⁴⁰當然，較小規模的「一帶一路」項目，也較不容易受到媒體關注，有可能因此更難進到研究者的視野。

整體而言，「一帶一路」啟動十幾年後，中國已成為東南亞最大的基礎設施融資夥伴。中寮鐵路與越南河內都市鐵路 2A 號線，均已在 2021 年通車；印尼雅萬高鐵在 2023 年底開始營運；馬來西亞東海岸鐵路第一期工程可望在 2026 年 12 月完工；中泰高速鐵路則規劃於 2027 年通車。雲南已形成昆明至泰國曼谷、越南河內、緬甸皎漂、印度雷多等地的公路通道；廣西也已建成南寧至越南海防、胡志明市、高平的國際道路。柬埔寨金港高速公路，也在 2022 年 10 月開始通車試運營。

最後，2024 年的《東南亞態勢調查報告》顯示，「若必須在美中之間選邊」時，首度有超過一半的東協民眾選擇了中國；七個東協國家簽署「人類命運共同體」倡議；全體東協國家加入「全球發展倡議之友小組」，這些或可作為中國「命運共同體」治理論述與「一帶一路」推動下的初步成績。但我們也必須指出，那些支持「命運共同體」倡議的國家，未必完全認同中國的願景及理念，加上東協各國自主意識日漸增長，美、日、澳洲與歐洲各國也可能在東協各國的發展上，扮演更大的角色，「一帶一路」的未來，仍然存在各種變數與挑戰。

作者李哲全為美國南卡羅萊納大學國際關係博士。曾服務於大陸委員會、國家

⁴⁰ 楊雅婷，〈泰國深陷中國一帶一路？從連結夢想到依賴現實的三大陷阱〉，《今日新聞網》，2025 年 7 月 18 日，<https://reurl.cc/vL6ZRa>。

安全會議、總統府與外交部。主要研究領域為：美中台關係、兩岸關係、區域安全與國家安全。

The Development, Transformation and Impact of the Belt and Road Initiative in ASEAN

Che-Chuan Lee

Division of National Security Research

Abstract

China launched the Belt and Road Initiative (BRI) in 2013 as an ambitious framework for international development cooperation. Since 2017, however, the initiative has encountered increasing criticism and a series of implementation challenges, prompting two rounds of policy adjustments in 2018 and 2023. This paper examines the ten member states of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), which constitute China's closest trading partners and have all signed cooperation documents under the BRI framework. The analysis indicates that, despite certain progress achieved following the two strategic recalibrations, the overall outcomes remain limited and uneven across countries. Several factors contribute to this disparity, including domestic political instability, public resistance, environmental concerns, and constraints in financing and technological upgrading. Even relatively small-scale investment projects have revealed new complications, such as the rapid dominance of Chinese enterprises in local markets. Data from recent State of Southeast Asia reports suggest a marginal improvement in China's public image within ASEAN societies; however, this positive shift remains modest. Furthermore, as ASEAN states increasingly assert their strategic autonomy—and as external actors such as the United States, Japan, Australia, and the European Union assume more prominent roles in the region—the BRI's future trajectory continues to face substantial and

multifaceted challenges.

Keywords: Belt and Road Initiative, Debt trap diplomacy, Autonomy of
ASEAN