

## 寮國經濟發展的挑戰與展望

陳建甫

淡江大學外交與國際關係學系副教授

### 摘要

寮國是亞洲最年輕的國家之一，自然資源豐富。透過利用水力發電，寮國向鄰國出口電力，使其贏得了「東南亞電池」的綽號。寮國由於地處複雜多變的湄公河流域，成為地緣政治利益的焦點。2013年，習近平提出「一帶一路」倡議，其中包括興建橫跨東南亞半島的「泛亞鐵路」。這項舉措使寮國有機會超越「電池」的角色，透過鐵路將中國西南部與東南亞國家連接起來，成為連接樞紐。本研究回顧寮國等國家在大湄公河次區域經濟發展的文獻，考察了大壩建設和中寮鐵路對寮國經濟的影響。本文運用「小國理論」分析寮國的外交政策選擇及其債務危機。透過「情節分析」，設計「平衡之舞」、「沈默鐵路」、「黃金橋樑」、「協同之河」四個情景，評估寮國在各個情景下的外交政策和戰略決策。研究發現，面對債務危機，寮國政府需要調整經濟發展策略。這可能包括與中國談判減免債務、減息或延長償債期限，或採取靈活的外交策略，與日本和美國合作開發湄公河流域。這些措施旨在吸引更多外資，增強與湄公河流域其他國家的競爭力和合作機會。研究建議寮國政府展現推動必要經濟改革、提高治理能力、增強透明度的決心，以贏得國際社會的信任和支持，以吸引更多的國際投資和發展援助。

**關鍵詞：**大湄公河次區域、一帶一路、地緣政治、小國理論、外交政策選擇

## 壹、研究緣起與目的

### 一、研究緣起

「寮國人民民主共和國」( Lao People's Democratic Republic, 簡稱寮國或老撾) 位於中國與東南亞半島之間。根據 2023 年的估計, 寮國人口約為 785 萬, 是一個多元族群的國家。寮國政府在 2015 年承認了 49 個民族, 但實際上擁有超過 200 個民族。其中, 主要的三個民族及其人口比例分別為: Lao 族 ( 53.2% )、Khmou 族 ( 11% )、Hmong 族 ( 9.2% ) ( CIA, 2024 )。依據居住地區的不同, 寮國可以大致分為三個主要族群: 「寮龍族」( Lao Loum, 又稱河口族), 約占人口的 65%, 主要居住於湄公河沿岸的平原地帶; 「寮聽族」( Lao Theung, 又稱山坡寮), 約占人口的 22%, 居住於海拔 1,000 公尺以下的丘陵地區; 「寮松族」( Lao Soung, 又稱山頂寮), 約占人口的 10%, 主要居住於海拔 1,000 公尺以上的山地地區 ( 中華民國外交部, 2016 )。

寮國是亞洲人口最年輕的國家, 其年齡中位數為 25 歲 ( CIA, 2024 )。寮國勞動力中有 73% 主要從事農業工作。在年齡介於 18 至 24 歲之間的年輕人中, 有 38.7% 屬於「尼特族」, 即未接受教育、未就業或未參加就業培訓的群體, 這已成為寮國社會的一大問題 ( 阿拉斯泰爾·麥克雷迪, 2023 )。由於勞動市場規模有限, 且薪資水平偏低, 許多年輕人會選擇前往語言相似的泰國東部尋找工作機會, 兩地皆屬於傣-卡岱語係/寮-傣語族。然而, 這些年輕勞動力的外移情況反而造成了國內勞動力的短缺問題, 同時也限制了寮國內部產業發展的速度。

在一帶一路倡議初期, 寮國經濟曾保持著 6% 以上的增長率。然而, 隨著 COVID-19 疫情爆發, 中國對出境旅遊的限制影響了寮國, 導致經濟增長率下降至 3%。到了 2021 年, 消費者物價指數 ( CPI ) 僅為 3.8%, 但在 2022 年急劇上升至 23% ( 經濟小組、FA 小組, 2023 )。到了 2023 年, 消費者物價指數更是飆升至 31.2%, 顯示寮國正面臨著嚴重的通貨膨脹壓力。與此同時, 世界銀行警告指出, 截至 2022 年底, 寮國的公共債務已達到國內生產總值的 125%, 引發了財政緊縮的擔憂 ( Akama, 2024 )。

在全球化貿易分工下，市場規模較小的寮國並未引起世界主要貿易大國的廣泛關注。中國是寮國最大的外國投資者和主要援助提供者，同時也是其第二大貿易夥伴。寮國在東協國家中排名第三的中國投資目的地。中國進口的產品範圍包括電子設備、機械、鋼鐵和汽車。反之，寮國主要出口自然資源和食用水果 ( Comtrade, 2020 )。

寮國擁有豐富的自然資源，特別是水力發電潛力巨大，政府積極向鄰國輸出電力，希望成為「東南亞電池」( Battery of Southeast Asia ) ( Brent, 2018 )。然而，儘管湄公河擁有豐富的水力發電資源，寮國並未能發展出獨立的民生工業。這主要是因為周邊國家 ( 如中國、泰國和越南 ) 進口商品的價格較低，使得國內生產的民生工業產品難以競爭。

寮國政府曾試圖開放國內市場，引進「國外直接投資」( foreign direct investment, FDI ) 來推動國內經濟發展。自 1986 年以來，寮國實施開放政策，計劃發展「可控的」市場經濟，類似於當時中國和越南實施的計劃經濟模式，吸引各國的 FDI 進入寮國，提供基礎設施建設資金，促進市場經濟的增長。湄公河沿岸的其他國家或城市，如越南、泰國和柬埔寨，也計畫吸引外資投資。然而，這些國家面臨著市場同質性過高的問題，僅依靠「大湄公河次區域整合」( Greater Mekong Sub-region, GMS ) 經濟合作以及湄公河流域的水利與電力建設，難以發揮群聚經濟效應。對寮國而言，這也意味著難以從內陸河流經濟中發展出自己的民生與輕工業。

2013 年，中國提出了「一帶一路倡議」( Belt and Road Initiative, BRI )，其中包括「泛亞鐵路」( Trans-Asian Railway ) 東南亞路段的基礎建設計畫，規劃了三條路線 ( 見圖一 )。從中國的角度來看，泛亞鐵路東南亞路段分為東、中、西三條路線。東線，即中越鐵路，從中國昆明出發，經過越南河內、柬埔寨金邊，到達泰國曼谷，最終南下連接馬來西亞和新加坡。中線，即中老鐵路，從中國昆明出發，經過寮國永珍，泰國曼谷，最終連接馬來西亞和新加坡。西線，即中緬鐵路，從中國昆明出發，經過緬甸仰光、泰國曼谷，最終也可連接馬來西亞和新加坡。



來源：新京報 ( 2019 )。

圖 1：中國泛亞鐵路示意圖

中國計劃興建泛亞鐵路的東南亞路段，旨在讓寮國擺脫「東南亞電池」的宿命。這將使寮國從「內陸」國家逐漸轉變為「陸聯」( land-linked ) 國家，擴展其經濟規模，不再受限於湄公河流域或東南亞區域的經濟整合。寮國有機會通過連接中國西南部的雲南、廣西、廣東等區域，成為東南亞區域與中國西南區域經濟發展的「連接器」( interconnector )。未來，混合鐵路和高速鐵路將成為中國與東南亞半島之間重要的經濟走廊，促進中寮雙邊在服務業、加工製造、物流、生態農業、餐飲業和民生輕工業等領域的貿易合作。這項計畫符合寮國《2016-20 年國家社會經濟發展計劃》、《國家發展戰略》( 2016-25 ) 和《寮國人民民主共和國到 2030 年的願景》的計劃目標 ( Vörös & Somsack, 2020 )。

除了中寮鐵路外，寮國政府也計劃引進外資進駐特別經濟區 ( special

economic zones, SEZ ) 和興建水壩等基礎建設。外國直接投資 ( foreign direct investment, FDI ) 的總額明顯增加，其中來自中國的投資占 25.2%。中國的投資主要集中在採礦和水電兩個領域，占投資總額的 70% 以上。自 2005 年至 2018 年，中國在寮國的投資項目超過 840 項，總投資額超過 110 億美元 ( Phommouny, 2019: 184 )。

寮國 65% 的外債貸款來自中國政府或企業。儘管財政空間已大幅縮小，寮國仍在繼續向中國借入更多資金，用於興建大型基礎設施，例如數十座大壩，使其成為東南亞主要的電力出口國。然而，由於電力供過於求，寮國國家電力公司目前背負著 50 億美元 ( 約 41 億英鎊 ) 的債務。此外，中寮鐵路項目的總投資成本超過寮國年度 GDP 的 30% 以上 ( International Monetary Fund, 2019: 6 )。這些鐵路項目增加了寮國的外債壓力，迫使寮國政府不得不尋求更多貸款來支付利息和本金，以及籌措其他基礎設施項目的資金。

在 2023 年 10 月 18 日北京召開的第三屆一帶一路國際合作高峰論壇上，習近平強調了共建一帶一路高質量基礎建設的重要性，並指出將暫停那些缺乏經濟效益或戰略價值的項目。因此，泛亞鐵路在整個東南亞半島的興建工程可能會受到影響而暫停。同時，隨著疫情結束後，中國經濟未如預期迅速回升，反而持續低迷。這對寮國的經濟發展方向提出了新的挑戰和考慮。寮國在未來的發展中，是否應繼續依賴中國，或者應該採取不同的發展模式和途徑，成為了一個重要的問題。持續擁抱中國的路徑意味著繼續依賴中國的投資和援助，利用一帶一路倡議提供的基礎設施和市場機會。然而，這也可能使寮國在長期內與中國的經濟聯繫更加緊密，同時可能面臨來自國際社會和內部挑戰的壓力。

另一方面，寮國也可以考慮多元化其經濟發展策略，尋找其他合作伙伴和投資來源，降低對中國的依賴度。這可能包括與其他東南亞國家、亞太地區及其他國際合作夥伴的深化合作，以及推動本土產業發展和提升治理能力，以吸引更多外部投資和發展援助。因此，寮國未來的發展路徑將取決於其在經濟、政治和地緣戰略上的多重考量，以及如何平衡國內發展需求與國際合作的需求。

## 二、研究目的

本研究將首先深入回顧寮國與其他國家在湄公河流域經濟發展相關的學術文獻，特別是探討水壩建設和中寮鐵路對寮國經濟的可能利益與損害。我們將分析這些基礎設施對寮國長期發展的多方面影響，包括經濟增長、社會變遷及環境衝擊，並提出最大化利益、減少風險的建議。

其次，本研究運用國際關係理論中的「小國理論」( small state theory )，探討寮國在面對如此重大基礎建設發展時的外交政策選擇與策略。我們將評估寮國推動這些專案可能面臨的政治、經濟和地緣戰略上的挑戰，並探討其如何平衡各方利益，以及可能衍生的債務風險與應對措施，進而提出有效的政策建議。

然後，運用「情節分析」( scenario analysis ) 方法，設計四個具體情境：「平衡之舞」、「沉默的鐵路」、「金色橋梁」和「協同之河」。這些情境將幫助我們評估寮國在不同發展路徑下可能採取的外交政策選擇，並制定最符合其長期發展利益的策略性決策，同時探討這些情境下可能出現的挑戰及其因應策略。

在結論部分，本研究將進一步評估台灣民間企業和非政府組織是否具備與日本或美國合作的機會，共同參與寮國基礎建設和經濟發展的可能性及影響。我們將探討這種合作對於促進地區間經濟一體化、增進各國之間相互依存及共享繁榮的潛力，並提出推動合作的具體建議和政策支持，以促進長期穩健的合作關係和共同發展。

## 貳、文獻回顧

本研究首先從歷史脈絡探討湄公河流域，涵蓋貿易、生態、環境與氣候變遷等多個議題，並分析湄公河流域對沿岸國家地緣政治關係和市場競爭策略的影響。其次，檢視寮國境內水壩建設與水利發電項目，探討中資企業為何積極投入寮國基礎建設。最後，重新審視中寮鐵路通車後，從施工到完工帶來的各項正面和負面效益與影響。

## 一、湄公河流域是地緣政治的角力戰場

1960 年代起，「亞洲開發銀行」( Asia Development Bank, ADB ) 多次經援寮國，特別針對境內的湄公河流域，透過攔砂壩、或興建水庫，不僅可以做為水利灌溉系統，也做為水力發電。水利灌溉與電力對發展中的國家是非常重要的基礎建設。但也因為湄公河流域穿越寮國境內，每逢雨季來臨，多數道路會被河流氾濫或改道所阻斷，橋樑建設又落後，導致欠缺一個完整的公路交通網。

美蘇冷戰結束後，國際社會逐漸改以合作取代對抗的氛圍下，1992 年東南亞各國開始關注大湄公河次區域整合，範圍包括：柬埔寨、寮國、緬甸、泰國、越南，以及中國雲南省。其宗旨是加強次區域國家的經濟聯繫，提高次區域的競爭力，促進次區域經濟和社會的共同發展。由於六國國力不同，社會與政經情況不同，所持的角度及利益互異，在合作上無可避免地出現衝突和協調。除了中國外，其餘五國在經濟上都是以農業與航運價值為利益算計。例如中國在中國境內的瀾滄江，也是湄公河上游興建 11 座水壩，就被指控是加劇湄公河下游流域乾旱的狀況 ( 張晉誠，2023 )。不僅只有湄公河的水資源，隨著中國經濟與國力崛起，湄公河上游與中下游間擴大了垂直與不對稱的權力關係。

表面上涉及是生態主權，但是跨境水利資源不僅是單純的整合議題，複雜的跨境河水系統更是直接聯繫著湄公河流域國家的安全與生存發展。受到氣候變遷的影響，原本充沛的湄公河水資源也開始有不穩定或枯竭的現象。一旦湄公河上游的生態發生變化，必然直接衝擊中下游沿線各國經濟與生態環境；相較於其他湄公河中下游國家，農業灌溉、水利資源與航運價值是進行跨境貿易的命脈。

湄公河也是次區域國家的主要農業產地，生態條件直接聯繫各國永續發展目標與生態環境所造成的衝擊。大湄公河次區域經濟合作屬於內河經濟特性，與外向的海洋經濟明顯不同。且必須要符合中國、緬甸、寮國、柬埔寨、越南及泰國各方在湄公河經濟、生態與永續發展的各方利益。除了寮國本身外，泰國與越南在湄公河流域有一定的影響力，雖然，對中國在 GMS

影響力有所警覺，不過最終迫於現實利益，可能會轉向選擇與中國合作。泰國與越南也藉由引入日本與美國等外部勢力介入湄公河的發展計劃，意圖增加在與中國某些合作項目上的議價能力。

中國與日本，在 GMS 緣政治上，不管就政治或經濟經常出現競爭的局面 ( 宋興洲，2021 )。在 2000 年，中國率先提出「中國 - 東協自由貿易區」( China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA )，或利用東協成員國召開會議時，中國會與東協會員國進行商業或經貿談判，形成一種獨特的「東協 + 1」的會議。日本、韓國與美國等國也紛紛利用東協會員國開會前後，參與經貿討論會議。

2014 年中國總理李克強提出「瀾 - 湄合作計畫」擴大與 GMS 國家合作關係。尤其是藉由中國的雲南、廣西及珠三角的粵港澳大灣區的優勢，持續提供 GMS 國家所欠缺的融資與海外投資、以及設置海外生產供應鏈的各項佈局。中資企業很早就投資興建寮國水壩工程與水力發電設施，看準寮國具有水力發電潛能，可以作為東南亞的電池。可以將多餘的電力賣給工業正在起飛的泰國或越南。

隨著習近平一帶一路倡議強調基礎建設設施，更多的中資企業與工人到寮國投入修建泛亞鐵路的中老鐵路。寮國政府也設置特別經濟區吸引外資企業進駐寮國。截至 2021 年，寮國「計劃與投資部」已經在北部設置 3 處、首都永珍地區設置 5 處、中部設置 3 處和南部設置 1 處，共計開發 12 個特別經濟區來促進市場經濟。已有 1158 家企業進駐特別經濟區，提供 68,483 個工作機會，總投資額達 76 億美元。投資企業主要來自中國 ( 757 家 )、寮國 ( 118 家 )、泰國 ( 56 家 )、日本 ( 38 家 )、馬來西亞 ( 22 家 ) 和台灣 ( 5 家 ) ( SEZO, 2024 )。

日本，雖然不是大湄公河次區域的成員國，但從 1975 年以來，日本一直是寮國「官方發展援助」( ODA ) 的前三名。最具有代表性的建設，是連結泰國穆達漢 ( Mudahan ) 與寮國沙灣拿吉 ( Savannakhet ) 的「泰寮友誼大橋」( Thai-Lao Friendship Bridge )。日本提供寮國與泰國各 40 億日 ( 約新台幣 11 億 4 千餘萬元 ) ( 洪聖斐，2014 )。截至 2014 年，日本已經向寮國提供了超過 1800 億日圓的援助和無息貸款，其他包含國際機場，城鎮下水



道工程等，也都看得到日本企業在當地的影響力 ( Hung, 2019 )。

2013 年 12 月在東京召開「東協 - 日本合作 40 週年紀念高峰會」，除了紀念日本與東協交流 40 周年。日本首相安倍晉三提出中長期《關於日本東協友好的中長期願景》的草案，力圖讓雙方關係「提升到新水平」( 潘維庭，2013 )。隨後隔年日本政府承諾未來 3 年將挹注 6 千 6 百億日圓 ( 約新台幣 1,889 億元 )，幫助東協國家興建基礎建設，主要是「大湄公河次區域合作」5 年基礎建設計畫。涵蓋 55 個項目，總投資額 444 億美元 ( 超過新台幣 1 兆 3 千億元 )，用以興建公路、鐵路、橋梁和港口 ( 洪聖斐，2014 )。

早在 1992 年，在亞洲開發銀行的支持下，大湄公河次區域內的六個國家基於共同的歷史文化，建立了「大湄公河次區域經濟合作計劃」，以加強各國之間的經濟聯繫。該項計畫目標要實現繁榮、一體化、和諧的次區域發展願景，採取三管齊下的 3C 發展戰略，包括：加強區域「連通性」( connectivity )；提高區域「競爭力」( competitiveness )；以建立更廣泛的「共同體意識」( community ) ( Asian Development Bank, 2015 )。在戰略上，日本也樂意以生態環境作為區域經濟合作架構的主軸。

除了亞洲開發銀行外，日本也透過具獨立行政法人的「日本國際協力機構」( Japan International Cooperation Agency, JICA ) 不斷加碼對 GMS 成員國進行官方發展援助資金來應對中國在湄公河的影響力( 宋興洲，2021 )。由於 GMS 國家與城市之間的市場區位條件同質性太高，各國與城市都積極爭取日本或日資企業進行投資，例如：水壩與水利工程項目，很容易產生內部的矛盾。日本政府就必須扮演斡旋或關鍵角色，確保日資企業在湄公河經濟合作與東南亞地投資與產能，維護商業利益。

直到歐巴馬政府，美國才開始介入 GMS。美國國務院正式提出「湄公河下游國家合作倡議」( Lower Mekong Initiative, LMI )。這項倡議是 2009 年 7 月 23 日，美國國務卿希拉蕊與湄公河下游國家 ( 柬埔寨、老撾、泰國和越南 ) 外交部長，在泰國普吉島舉行外長會議後提出的構想。各國同意加強在環境、衛生、教育、基礎建設發展等領域的合作，美國政府希望從戰略、安全、經濟等方面，提供更多援助給湄公河下游流域國家。緬甸隨後於 2012 年 7 月正式加入此倡議 ( U.S. Department of State, 2009 )。

中國也警覺美國歐巴馬總統的「重返亞洲」的各項外交動作。在 2016 年，中國和泰國、柬埔寨、寮國、緬甸和越南的領導人聚會，會議主題圍繞同飲一江水，命運緊相連，會後宣布『瀾滄江 - 湄公河合作首次領導人會議三亞宣言』與簽署『瀾滄江 - 湄公河國家產能合作聯合聲明』( 澎湃新聞，2016 )。中國與各國宣示「瀾 - 湄合作」的三大支柱和初期五個優先領域，三大支柱包括：政治安全、經濟和永續發展、社會人文；五個優先領域，包括：互聯互通、產能、跨境經濟、水資源和農業減貧合作。

為了抗衡中國的 BRI，2020 年川普總統宣佈啟動「湄公河-美國夥伴關係」( Mekong-US Partnership )，這是為了加強了美國、柬埔寨、寮國人民民主共和國、緬甸、泰國和越南之間牢固而長期的關係。這項夥伴關係是建立在歐巴馬-希拉蕊時期「湄公河下游國家合作倡議」( LMI ) 的合作基礎上，也被稱「印太願景和東協戰略夥伴的不可或缺的一部分」。計畫投資 1.5 億美元支持大湄公河次區域合作國家打擊跨國犯罪、發展能源和電力市場等 ( 斯影，2020 )。

2022 年 5 月，美國國際開發署 ( United States Agency for International Development, USAID ) 副署長訪問寮國再次重申，在 COVID-19 疫情流行後，美國願意協助重建寮國經濟並改善社會服務，特別是針對弱勢群體。也宣佈為幼兒和初等教育提供新資金，並為女性主導的企業提供經濟復甦支持。在美國-寮國全面夥伴關係為基礎下，幫助寮國實現其發展目標，維護其經濟主權，並加強其全面融入東南亞國家聯盟 ( 東協 ) 和全球經濟。

這是繼 2016 年湄公河-美國夥伴關係後，美國與寮國兩國合作，涵蓋健康與教育、經濟成長、法治和治理。年度的預算從 600 萬美元在 2020 年增加到超過 4,000 萬美元 ( United States Agency for International Development, 2024 )。相較中國的 BRI 與日本的 ODA，美國對湄公河流域國家的援助實在不多。美國的援助只是為大部分 GMS 國家，在湄公河不對稱的權力結構中，提供給各國，對中國、對日本，更多的談判籌碼。

## 二、水壩建設

寮國與中國在湄公河及其支流上修建大壩已有多年歷史。寮國已在湄公河的主流和支流上建造了 79 座水壩，計畫 2030 年將建造 100 座水壩。除與中資企業合作興建水壩外，寮國也對日本與韓國企業招商，像是東南部的大型水壩與水力發電工程 Saddle Dam，便是由韓國 SK 集團、泰國與寮國等跨國聯合公司承包。南烏河水壩 ( Nam Ou Dams ) 則是中國水利水電建設集團公司在寮國北部的南烏河 ( Nam Ou ) 興建的七座梯級水壩中的最後一個 ( 圖二 )。從 2017 年規劃，2019 年 1 月南烏 1 號水力發電廠大壩落成，總容量為 180 兆瓦。該項目是與「寮國國家電力公司」( Électricité du Laos, EDL ) 的合資企業，EDL 持有該項目 15% 的股份，南烏水壩產生的所有電力將出售給 EDL ( Ton Ka, 2020 )。



來源：World Rivers Day ( 2020 )。

圖 2：湄公河與中國烏河流域的主要水庫

南烏水壩部分是由亞洲開發銀行或日資企業已規劃完畢，但因寮國政府缺乏建設基金與建水壩的專業勞工而停擺多年。中國國營企業與中國勞工恰好彌補寮國缺乏有素質與足夠的勞工。依照日本規劃的水壩與水力發電廠設計，中國營造商順利完工後，寮國可以將多餘的電力賣給泰國與越南極需要電力的工業部門。

2021 年寮國與中國大唐集團合資 20 億美元 ( 約新台幣 560 億 ) 在湄公河上游建造薩納坎大壩 ( Sanakham Dam )，預計 2028 年投入發電，將產生 684 兆瓦的電力。但是，大壩距離泰國東北部偏遠山區 Loei 的 Chiang Kan 地區 2 公里處，泰國擔憂這項大壩工程會對邊境環境產生潛在影響，也擔心新大壩興建，將改變湄公河的水流，未來將更難以管理湄公河深水河道的邊界。

儘管，泰國對中國寮國合建薩納坎大壩深感不滿，但是，泰國中國水電、泰國「海灣能源開發」( Gulf Energy Development Public ) 和「泰國能源局」( EGAT ) 卻在 2023 年 3 月 22 日簽署協議，三國共同開發寮國北部札雅布里 ( Xayaburi ) 湄公河流域「北賴」( Pak Lay ) 水力發電大壩。「北賴」大壩是湄公河早期規劃的 9 座巨型水壩計畫之一。早在 2018 年 6 月 13 日，寮國就向「湄公河委員會」( Mekong River Commission ) 提呈關於興建「北賴」水力發電廠文件，已延遲數年。目前寮國境內開始建設橋樑和道路通道等基礎設施，主體結構的建設計劃於 2024 年初開始，大壩預計將於 2029 年開始發電。新的水力發電大壩，發電量預計為 770 百萬瓦，泰國海灣能源開發擁有 40% 的股份，中國水電持有剩餘的 60% 股份且擁有 29 年的特許經營權，所有電力都將出售給泰國能源部和財政部監管的國有企業。

湄公河目前有兩座大壩，分別是在寮國與泰國邊境 2019 年 10 月啟用的「札雅布里」( Xayaburi ) 水壩，和在寮國與柬埔寨邊境 2020 年 1 月啟用的「棟沙宏」( Don Sahong ) 水壩。儘管電力已經有超過 15% 的儲備量，泰國政府仍執意要進行「北賴」水力發電廠建設，預計會採用泰國與中國貸款模式，未來會列入泰國政府對中國的債務 ( 蔡侯塞，2023 )。

不管是與寮國或與泰國合資興建大壩的工程，都可以看到中資企業的

身影，或是納入中國主導的「亞洲基礎建設投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 基礎建設項目，不斷地為中國介入 GMS 地緣政治進行加碼。中資企業不只是在基礎建設項目的數量上要進行競爭，更要在「規範制定」(norm-making) 與日本進行角力。中國以低價搶占市場，試圖削弱日本在地緣經濟的影響力，尤其是日本在湄公河流域國家乃至於整個東南亞的工業生產體系的主導權。

### 三、中寮鐵路

中寮鐵路，從 2016 年年 12 月開工，總耗資 59 億美元。2021 年 12 月 3 日一輛綠色的動車駛出昆明站前往寮國首都永珍見證中寮鐵路的通車儀式。中寮鐵路是一帶一路倡議提出後首條以中方為主投資建設，全線採用中國標準、使用中國設備，並與中國鐵路網直接連接的國際鐵路(新華社，2021)。這是中國強調「規範制定」的最佳範例，也是泛亞鐵路東南亞線路中唯一通車的路段。這項工程由中國承包商承建。由於地理條件的限制，超過 62% 的軌道是由橋樑和隧道所組成。採取單軌(標準軌距為 1.435 米)鐵路網絡，全長 414 公里，貫穿寮國北部山區，沿途設置 32 個車站。旅客列車的設計速度為每小時 160 公里，貨運列車的設計速度為每小時 120 公里 (Laotian Times, 2017)。

除了要考慮寮國缺工的問題，特別是欠缺受過鐵道運輸專業訓練的勞工，更要克服自然環境與地形的挑戰。寮國在氣候變化(尤其是洪水、乾旱和颱風)在全球最脆弱的國家中排名第 73 位，主要是因為寮國過於依賴對氣候敏感的自然資源開採產業來維持寮國的經濟增長 (World Food Programme, 2017: 3)。鐵路沿線更要克服第二次印度支那戰爭(美越戰爭)的未爆彈藥。從 1964 年到 1973 年，超過 500,00 次轟炸任務所投下超過 200 萬噸的彈藥。估計大約有 30% 的炸彈還未能引爆 (UN, 2015: 6)。

這項工程中國出資 70%，寮國出資占 30% (Laotian Times, 2017)。其中 60% (約 35 億美元) 是從中國進出口銀行借款的。另外，40%，即 24 億美元，則是以合資公司的形式提供股權融資，該合資公司由三家中國國有企

業和一家寮國國有企業組成。寮國國有企業持有 30% 的股份。寮國政府從國家預算中撥款 2.5 億美元，並從中國進出口銀行獲得了 4.8 億美元的第二筆貸款。寮國因鐵路項目而向銀行承擔的債務總額超過 15 億美元 ( Freeman, 2019 )。

中老鐵路建設項目幾乎相當於寮國 2016 年國內生產毛額 ( GDP ) 137 億美元的一半。首期投資 23.8 億美元，其中寮國出資 7.15 億美元，其中國家預算 2.5 億美元，中國進出口銀行貸款 4.65 億美元，利率 2.3% ( Janssen, 2017 )。雖然，寮國政府指導方針要求承包商僱用寮國技術人員和公司，並在施工中使用當地現有的材料；建設必須高標準、按計劃完成；必須確保安全，必須遵守寮國法律，尊重當地習俗和文化，不得對村民造成不利影響；環境保護也是重中之重 ( *Laotian Times*, 2017 )。

但是，鐵路施工期間，外界和輿論曾對其對生態環境的破壞、居民安置問題，以及僱用當地勞工過少等方面提出批評。例如：13 個區 167 個村的 4400 多戶人家必須離鄉安置，範圍更超過 3,830 公頃土地和 3,346 座建築物以及農作物、果樹、圍欄和林業 ( ANN, 2018 )。補償金太低，估計約為 29,773 萬美元，截至 2020 年夏季，許多村民仍未收到任何補償。截至 2018 年 12 月，共有 17,115 名工人從事鐵路軌道、隧道和其他必需品的建設，僅僱用 4,032 名寮國工人，其餘皆是中國工人 ( Jarabejo, 2019 )。儘管這些問題會被中寮鐵路完工與營運通車所帶來的觀光客經濟收益等新聞所掩蓋，但是寮國的社會輿論與民眾對中國援助項目的矛盾依然存在。

## 參、寮國的外交政策選擇

寮國在 1988 年曾效法中國鄧小平的改革開放，逐步地、有條件地允許私人企業、外國投資與實施自由化市場經濟等措施。1996 年加入亞洲開發銀行、1997 年加入東協、2013 年加入 WTO 世貿組織、2015 年加入東協經濟體 ( ASEAN Economic Community )。與同列在東協最不發達國家 ( least developed countries, LDCs ) 的柬埔寨和緬甸相比，寮國政府在處理國家發展問題上展現了更高的能力和效率。面對外來強權，例如：中國或美國，還

是來自鄰國越南或泰國不友善的外交政策或經貿談判，寮國政府都能「公平對待」( even-handed ) 或堅持自身的外交政策 ( Lin, 2023 )。

在國際體系中，許多小國為了解決外交難題，經常會使用多變且複雜的外交政策選擇。Jesse 與 Dreyers ( 2016 ) 比較三種外交政策選擇理論：現實主義 ( realism ) ( 強調結構性因素 )、國內因素、以及社會建構主義 ( social constructivism ) ( 強調規範和身份 )，以 20 世紀以來，瑞士、愛爾蘭、芬蘭、挪威、荷蘭、比利時、衣索比亞、索馬利亞、越南、玻利維亞和巴拉圭等七個國家的外交政策選擇進行分析。

小國的外交政策選擇與大國和強國不同。Jesse 與 Dreyers 發現在大國政治常見的現實主義理論，無法充分解釋小國的外交選擇行為。在大多數情況下，當小國受到大國、好戰國家的威脅時，小國就會依照社會建構主義理論的預測來行事。當小國相互威脅時，它們會按照現實主義的預測來行事。這本書分析小國在現實主義下權力的局限性，與在建構主義下，小國有能力去抓住機會，並創造出一種新型態的國際關係規範。

更重要的是，小國能否在其不對稱關係中以及在什麼條件下塑造這樣的結果？在 Long ( 2023 ) 《小國對世界政治的影響力指南》( *A Small State's Guide to Influence in World Politics* ) 書中，設計三個標準來識別小國是否能夠克服不對稱性的條件，包括：該項政策是否與小國發展目標有所分歧 ( 不對稱權力的目標是否存在分歧？ ) 要解決的問題是否很重要 ( 國家內部對這項政策有多少關注？ ) 小國內部的凝聚力 ( 解決這項問題有多少共識？ ) 根據這些因素在不同時間背景下的整合程度，小國可能會出現促成該項政策是否轉變的關鍵。甚至會出現如 Corbett 等人 ( 2019 ) 所描述的小國將其弱點轉化為優勢，「有效地利用了脆弱性」，或許是整個國際體系提供「小國有效利用疏忽的手段」。小國們也了解到需要以各種手段與方式，來鼓勵大國對這些政策必須要適當的改變。

寮國加入「大湄公河次區域經濟」( GMS ) 或是加入美國「湄公河下游經濟倡議」( LMI ) 就是典型現實主義的考量。相較於湄公河下游國家，寮國只算是小眾市場。如果寮國不加入，很可能就會被世界或強國給遺忘。但是加入後，寮國就要面對湄公河沿岸的越南、泰國、柬埔寨、緬甸等國家，

在科技、農產生產、低廉且充沛勞動力國家的激烈競爭。

在經濟、文化與科技實力，越南與泰國都優越於寮國。寮國是可以跟越南與泰國，在某些程度上進行交換；或按照現實主義，寮國可以衡量這項外交選擇或商業貿易制裁，能夠得到多少回報或遭受那些衝擊。例如在湄公河乾季時，或越南國內產業極需要電力時，寮國就可以伺機提高電價，但同時也面臨中國電力公司的價格競爭。或者也可以透過農產品貿易與越南電子產品進行交換。

面對中國這樣大型經濟強權時，寮國就會依照社會建構，扮演好大國與小國間適當的角色；或是透過同屬於社會主義國家的曖昧關係，寮國認為中國的經濟援助是好意，是「信任貸款」( trust loan )，絕非西方國家所稱的「債務陷阱」( debt trap )。在沒有其利益衝突時，寮國會不斷強化越南與中國同屬於社會主義國家，但是遇到中國與越南的南海主權爭議時，雖然不致於全面支持中國，寮國會跟泰國或緬甸站在一起，以國家沒有臨近南海為理由，採取中立態度。

但隨著中國對寮國提供越來越多的經濟誘餌，寮國在越中的一些爭議中愈加偏向關係支持中國的立場，特別是對南海的立場以及對中國在湄公河上游興建水壩態度明顯的改變。即使 2016 年老撾國內政爭中，「親越派」勝過「親中派」成功掌權之後，寮國卻在不同場合上發表一些偏向支持中國的訊息。在湄公河水壩寮國的態度亦有所改變，從與越南對中國建設水壩表示擔憂轉向默許中國的行為。中資企業扮演關鍵的角色，透過經濟勸誘，中國逐漸壓制小國決策以及影響小國間的互動 ( 阮功松，2019 )。

中國、美國和日本等大國對東南亞小國之間，並非如外界預期大國可以為所欲為。相反的，許多基礎建設是透過複雜的談判，最後雙方或多方妥協的結果。Lampton 等人 ( 2020 ) 在調查鐵路沿線研究中發現，中國和東南亞國家的國家、地方政府和地方層面、不同利益和利害關係參與者間不斷的競爭和談判。談判過程處在不對稱的權力關係，從一開始的談判策略、國內政治在塑造外交政策行為中的作用、和最終的政策執行。各項基礎設施是以在地機構為中心，歷經複雜的談判過程，絕非外界認為中國相對於東南亞較小國家具有絕對權力的關係。



## 肆、債務危機：基礎建設的代價

即使寮國在泰國與越南兩個巨人之間遊走，並利用中國、美國和日本三強的競爭來尋找最有利的外交選擇，仍然不得不為基礎建設付出代價，深陷債務危機。根據國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, IMF) 數據顯示，寮國目前的債務占其國內生產總值 (GDP) 比例在全球位列第九，其中約一半是欠中國的。新加坡尤索夫伊薩東南亞研究所 (ISEAS-Yusof Ishak Institute) 經濟學家賈揚特·梅農 (Jayant Menon) 指出寮國曾多次拒絕其他國際貸款方而選擇北京，或許是因為寮國政府內部認為中國「不會讓另一個社會主義國家失敗」(阿拉斯泰爾·麥克雷迪，2023)。當寮國積欠中國債務越多，就面臨越大的債務壓力，就不得不向中國貸款更多的錢來度日。寮國政府如果想要跟其他國家引 FDI 或申請日本 ODA 時，北京可以利用其權力影響寮國政策的制定過程，這就是西方各國所批判的「債務外交」(debt-diplomacy)，債權國有意向陷入困境的債務國提供更多的貸款獲取經濟或政治讓步。

事實上，中國並不太擔心寮國無力償還貸款，因為從過去的案例，中國已從提供寮國貸款獲得長期的利益。例如：2009 年中國提供興建東南亞運動會國家體育場的 8000 萬美元貸款，寮國也沒有能力償還。中國只要寮國政府授予中方承包企業 300 多平方米長期土地特許權項目來償還債務 (Laotian Times, 2017)。同時，寮國雖享有中寮鐵路貸款前 5 年的寬限期和 20 年的還款期，但需要以鋁土礦與鉀岩礦作為債務擔保。中國除了要掌握寮國水利與礦產資源以獲得實質利益外，隨著各項基礎建設的陸續完工，「中國製造」、「規範制定」是中國積極想要在東南亞各國間營造更重要的無形價值。

除了積欠中國債務外，寮國約有 8% 的債務是欠亞洲開發銀行，7% 是欠世界銀行，6% 是欠泰國機構 (RFA Lao, 2023)。寮國政府現階段面臨的挑戰是要如何平衡基礎設施需求和管理債務，以避免未來可能發生的金融危機。寮國公共債務已上升至 GDP 的 112%，政府正在努力應對高通膨、疲軟的貨幣和逐漸減少的外國投資。寮國政府已對中國債務重整進行談判，計畫

展延 12 億美元的債務償還計畫。世界銀行指出，2022 年底，寮國的公共債務將達到 187 億美元，上升至 GDP 的 125%。

為何寮國政府要不斷地向外舉債進行基礎建設？在《鐵河：鐵路與東南亞的中國力量》( *Rivers of Iron: Railroads and Chinese Power in Southeast Asia* ) 這本書中，Lampton 等人 ( 2020: 3 ) 調查訪問印尼、泰國、寮國、新加坡等東南亞國家對中國一帶一路泛亞鐵路基礎建設的看法，一位匿名的寮國政府官員提出政府為何不斷舉債時，無奈的說：

我們是一個內陸國家，不像別的國家有比較好的機會。柬埔寨有海也有鐵路，泰國也有不錯的基礎設施，而我們都沒有。如果我們不加入（鐵路）計畫，我們就失去了和中國、越南、泰國、馬來西亞、新加坡連接的機會。...我們需要決定，是要接受或不要接受。如果（寮國）政府不接受，我們將會失去發展機會；（假如不接受），我們不需要背負這些債務，但是我們會一直窮下去。

寮國政府原本計畫在 2024 年從最不發達國家畢業，進入「中高收入」國家行列，但由於疫情影響，這一目標已修正延後至 2026 年( SEZO, 2024 )。此外，寮國政府更在 2030 年宣示計畫要成為「中等偏上收入」國家。「寮國人民革命黨」( Lao People's Revolutionary Party, LPRP ) 作為寮國憲法中唯一可以執政的社會主義政黨。對於以意識形態作為吸引人民支持的政黨來說，執政的團隊，不管是所謂的「親越派」或「親中派」，發展已經不是經濟問題，而是政治問題。就像中國、越南等少數社會主義國家一樣，寮國政府正不惜以貸款手段，強化各項基礎建項目，企圖擺脫貧窮困境達成國家計畫經濟的成長目標。

## 伍、寮國面臨未來情節與策略敘述

寮國是一個資源有限的小國，面臨著多方面的挑戰，包括：基礎設施建設、經濟發展和區域影響力無法提升。面對中國、日本和美國在大湄公河次

區域 (GMS) 的增強投資，寮國要如何在這些國際強國和強鄰越南、泰國之間找到其重要的戰略定位？寮國政府要通過哪些策略，爭取在這一區域中獲得更多的利益，無論是礦產資源，還是成為泛亞鐵路計劃東南亞路線的重要中繼站？然而，也正是基於這些挑戰，寮國政府可以採用小國理論的策略，通過精心選擇和有效運用外交政策選擇，最大化其國家利益和影響力。

寮國可以學習新加坡和芬蘭等小國的成功經驗，通過多邊合作和創新政策提升全球舞台上的地位。新加坡作為資源極其有限的城市國家，憑藉開放和積極的外交政策，在國際上享有廣泛的尊重和影響力。同樣地，芬蘭則依靠強大的教育系統和技術創新，成功實現了從農業國家向現代高科技經濟體的轉型，為寮國提供了寶貴的學習和借鑒。

## 一、情節分析

本研究運用「情節分析」精確評估寮國在此不利的條件下，要採取不同的外交選擇，制定出符合寮國長期發展利益的戰略性決策。例如，寮國面對中國等大國影響時，可以選擇在經濟合作上加強與中國的關係，以獲取資金和技術支持，同時保持政治上的中立，避免過度依賴單一國家。並積極加入與參與地區性和國際性組織，例如東協，擴大寮國在區域事務中的發言權和影響力。

情節分析是未來學研究中重要的方法之一 (宋孜孜, 2014)。在 1970 年代，美國「蘭德公司」(RAND Corporation) 就利用的情節分析方法，通過構建不同的未來情景來理解和準備可能的未來發展。除了應用在解決複雜的社會問題 (Brewer, 1972)、新科技與軍事突發事件 (Boling, et al., 2022)、氣候變遷引發的衝突 (Toukan, et al. 2023) 等研究外，蘭德公司也進行過與小國外交政策相關的研究案例。例如波羅的海國家的安全和防禦策略、中東小國的戰略選擇、加勒比海島國家的發展挑戰、太平洋島國的氣候變遷和安全等。這些案例通常涵蓋了不同的地區和具體的國家情境，不僅提供了未來可能面臨的挑戰，還為制定相應的戰略和政策提供重要參考。

本研究透過「時間維度」( 現在與未來 ) 和「實現機會」( 高與低 ) 兩個面向設計出 2 \* 2 四項情節與其隱喻，分別是「平衡之舞」、「沉默的鐵路」、「金色橋梁」以及「協同之河」( 表 1 )。

表 1：寮國政府面臨的四項情節與隱喻

	實現機會高	實現機會低
當前	財務重整 ( financial restructuring ) 平衡之舞 ( balance dance )	項目停滯 ( project stagnation ) 沉默的鐵路 ( silent railway )
未來	多邊發展 ( multilateral development ) 協同之河 ( river of synergy )	區域聯通未來 ( regional connectivity future ) 黃金橋梁 ( golden bridge )

「平衡之舞」是描述寮國必須應對複雜的金融挑戰和國際關係，以實現穩定和經濟的永續性。寮國要如同舞藝高超的舞者保持平衡，與中國等主要債權人就債務減免或重組進行談判，同時，也可能涉及向其他國家和國際組織 ( 例如美國、日本和國際貨幣基金組織 ) 尋求財務援助或貸款。這種情況也凸顯審慎經濟政策和改革對穩定國家經濟的重要性，也涉及平衡短期財政救濟與長期經濟成長策略。寮國也必須謹慎處理其外交關係，平衡對中國投資的依賴與其他國際參與者的接觸，實現更多元化的經濟夥伴關係與降低對單一國家的依賴。

「沉默的鐵路」是描述泛亞鐵路等大型基礎設施項目的開發停止或嚴重延遲的未來情景。沉默的鐵路意味著雄心勃勃的泛亞鐵路計畫，預計要改變地區交通和經濟動態，現在面臨重大的障礙。這些阻礙可能來自財務、政治、環境或技術的挑戰。鐵路未能竣工導致錯失經濟機會，也降低潛在的貿易成長、就業機會和外國投資。鐵路進展緩慢不僅影響寮國，也影響其他相關國家，導致潛在的區域不穩定或合作減少。

「金色橋梁」是描述高度樂觀和理想的未來場景，完工後的泛亞鐵路與基礎設施項目，就像一座座金色橋梁，為寮國帶來顯著的經濟成長和促進區域互聯互通。寮國將轉變為重要的交通樞紐，增強了區域連結性。基礎建設發展帶來巨大的經濟機會，吸引投資，促進貿易，創造就業機會。寮國經濟加速成長，更加繁榮。促進基礎設施網絡所涉及國家之間更緊密的經濟和政治聯繫，促進區域穩定與合作。

「協同之河」是描述各國之間的多邊發展與合作，就像河流要經各支流匯流後才能發揮效應，帶來重大且正面成果的情境。寮國將與泰國、越南等湄公河流域國家，以及美國、中國、日本等主要國際參與者積極合作各項發展計畫，包括：基礎設施、健康、教育和環境永續性。這種協同效應不僅可以增強區域穩定性、促進經濟成長並提高生活水準，更有助於寮國緩解挑戰並優化資源利用，打造穩健且富有彈性的發展途徑。

## 二、寮國的外交策略、調整產業結構和內政措施

寮國政府必須展示出在推動必要經濟改革、提升治理能力和透明度方面的決心，以贏得國際社會對其的信任和支持。這不僅能吸引更多的國際投資和發展援助，還能促進整個地區的經濟發展，與越南、泰國等區域合作夥伴共同實現發展目標。以下針對四項情節，探討寮國政府如何選擇外交策略、調整產業結構和內政措施，以應對各種可能的變局。

### （一）平衡之舞：與中國協商減免債務、利息或展延期限

根據國際貨幣組織估算，寮國積欠的債務占其 2023 年國內 GDP 的 122%，中國是最大債權國。美國威廉瑪麗學院的 AidData 研究實驗室也計算從 2000 年到 2018 年，寮國積欠中國的債務已經累積到 122 億美元，占其 GDP 的 65%。在全球通貨膨脹的背景下，2023 年寮國的通脹率超過 41%，寮幣兌美元的匯率貶值超過 43%，使得寮國政府償還巨額債務的能力變得愈加困難（轉角 24 小時，2024）。同時，中國自身經濟也面臨下行壓力，這使得中國在是否收回貸款或提供減免以避免寮國違約之間進退兩難。

最理想情況是中國能夠提供債務減免方案，或者基於 2020 年至 2022 年間中國向寮國提供的大量短期債務，允許延期還款。另一個選項是按照目前的淨現值減少債務，以確保寮國能夠持續履行償債義務。外界普遍擔心，寮國在這些談判中可能不得不在主權方面做出妥協，例如部分寮國電網已由中國控制，或者允許中國國安人員在寮國境內活動並逮捕中國異議人士 ( 轉角 24 小時，2024 )。寮國同時需要積極尋求多邊融資的支持，特別是向美國、日本及其他國際組織爭取資金援助。這樣的多元化融資渠道不僅能夠減少對單一國家的依賴，還能推動基礎設施建設和經濟結構調整，從而增強寮國的經濟韌性和永續發展的能力。

成功的債務協商，不僅依賴於寮國的談判技巧，還需展示其推動必要經濟改革的能力和決心。寮國政府要積極推動經濟改革，努力提升政府治理能力和透明度，以提高國際社會對其的信任度。這將有助於吸引更多國際投資和發展援助，促進整個地區的經濟發展。寮國的債務重整與經濟改革也為區域合作帶來了新的機遇。越南和泰國等區域合作夥伴將從中受益，通過區域合作獲得更多經濟支持和技術援助，共同推動發展目標。唯有通過區域基礎設施項目、貿易協定和永續發展倡議方面的合作，寮國與湄公河流域國家才能創造更加穩定和繁榮的環境。

## (二) 沉默的鐵路：泛亞鐵路計畫被擱置

在 2023 年第三屆「一帶一路」國際合作高峰論壇上，習近平提出高質量共建「一帶一路」的八項行動計劃。其中，在第三項「進行務實合作」，特別強調推動標誌性工程和「小而美」民生計畫。這包括在中國國家開發銀行和中國進出口銀行設立 3,500 億元人民幣的融資窗口，並新增 800 億元人民幣至絲路基金，同時在企業家大會達成了 972 億美元的合作協議，計畫實施 1,000 個小型民生援助項目 ( 人民網，2023 )。中國強調共建高質量基礎設施，不具經濟效益或戰略價值的項目將被擱置。最壞情況是泛亞鐵路計畫的暫停，寮國必須尋找替代方案來維持經濟穩定。這不僅使寮國失去重要的基礎設施發展機會，還將對其長期經濟和社會發展產生深遠影響。寮國應探索其他可行發展途徑，包括加強與其他國家的合作，推動更多類

似基礎設施建設計畫的實施，以彌補基礎設施發展的斷層所帶來的影響。

在面對泛亞鐵路計畫擱置的情況下，寮國應尋找其他基礎設施項目作為替代方案，尤其是那些能夠直接改善民生的小型項目，例如道路修繕、橋梁建設和供水系統升級。這將有助於減輕基礎設施發展斷層所帶來的影響，並促進地區內部的經濟活動和社會進步。在外交政策上，寮國應該積極擴展外交夥伴，不僅依賴於中國，還應與美國、日本和其他國際組織加強合作，以獲取多元化的援助和投資。這將有助於減少對單一國家的依賴，增強寮國在國際事務中的發言權和影響力。在內政施政方面，寮國應該集中精力提升國內的發展能力。這包括推動國內改革，提高政府治理能力和公共服務水平，吸引更多的國際援助和投資。同時，寮國應該改善投資環境，通過法律改革和政策支持來吸引外國直接投資，並加強公共服務，提升國民生活質量，從而增強國內發展的動力和永續性。

### （三）黃金橋梁：泛亞鐵路持續興建，改變整個遊戲規則

寮國最理想的未來之一是成功完成泛亞鐵路的建設，這將使其成為區域經濟的核心樞紐，顯著促進長期經濟發展。寮國地理位置具有戰略優勢，可以作為中國與東協成員國之間的橋樑，並從過境服務中獲益。相較於其他東協國家，寮國政治和社會穩定，沒有嚴重的種族或民族主義衝突（陳俐甫，2010），亦無宗教衝突，且政府積極發展特別經濟區，為投資和商業提供了合適和有利的場所（Zhang, et al., 2018: 19）。

寮國應妥善處理實施過程中可能出現的合作機會或利益衝突，特別是來自中國、周邊鄰國和其他國際利益相關者的挑戰。透過改善與周邊國家和主要經濟中心的互聯互通，寮國有機會從內陸內河經濟體轉型為東南亞區域經濟的重要參與者。泛亞鐵路的建設可以提高運輸效率，降低物流成本，促進寮國與其他一帶一路沿線國家之間的貿易和投資，成為貨物 and 人員流動的重要走廊，刺激經濟活動並吸引更多外國直接投資。

政府應積極推動與鄰國的貿易和物流協議，確保鐵路通車後能迅速融入區域經濟圈。這不僅有助於提升寮國在區域中的戰略地位，還將促進跨境貿易和投資活動的增長。借助於鐵路建設的機遇，寮國政府可以積極吸

引外國投資，尤其是在物流、倉儲和輕工業等領域，提升國內產業鏈的整合度和附加值，進一步推動經濟結構調整和升級。同時，利用鐵路建設帶來的基礎設施改善機會，推動國內其他交通、能源和通信基礎設施的現代化，促進全國經濟的均衡發展，增強各地區的競爭力和吸引力，進一步推動社會和經濟的可持續發展。

泛亞鐵路持續興建，改變整個遊戲規則，是寮國最期待的未來展望之一，但實現這一目標仍需克服諸多挑戰。除了鐵路建設工程面臨自然環境限制和生態保護問題外，中國是否能夠對沿線各國提供如中老鐵路般優厚的條件，以及各國中央政府是否能夠有效化解地方政府和政治精英對鐵路建設的各項質疑，這些都是需仔細協商和解決的變數和阻礙。

#### (四) 協同之河：美國與日本積極參與湄公河流域開發

疫情之後，中國經濟未如預期的復甦，以及中國新一帶一路政策中對小而美民生計畫的強調，寮國社會菁英對中國的態度逐漸轉變。這引發了關於美國和日本在湄公河流域發展項目中角色增強的討論。

根據「羅伊研究所」( Lowy Institute ) 在 2018 年至 2022 年針對美國與中國在東南亞進行的「亞洲實力指數」研究，顯示中國在該地區的影響力逐步擴大。然而，美國在菲律賓和新加坡的影響力超過中國，而中國在寮國、柬埔寨和緬甸則占據主導地位。這一情況部分源於中國一帶一路基礎設施建設的持續推進 ( Patton & Sato, 2023 )。然而，另一項研究顯示，中國在寮國的影響力增加引起了當地民眾的擔憂。根據新加坡尤索夫伊薩東南亞研究院的調查，大多數寮國受訪者更願意與美國建立聯盟關係，而不是依賴中國。超過 72% 的受訪者擔心中國的經濟影響力，並對中國干涉寮國內政表示關切 ( ASEAN Studies Centre, 2019, 2023 )。

未來可能的發展方向之一是美國和日本在湄公河流域積極參與多個領域的開發，包括基礎設施、社會福利和環境保護。這種多邊合作不僅將為寮國帶來重要的外部資源和技術支持，還將促進區域內部各國之間的經濟和社會互聯互通，進而推動整個地區的綜合發展。這些跨國合作不僅擴展了寮國的發展管道，還加強了國際之間的合作關係，有助於形成更加穩固和



永續的發展格局。

在外交策略上，寮國將與美國和日本深化合作，積極推動雙邊和多邊項目，以最大化其在湄公河流域開發中的利益。同時，寮國將維持與中國的良好關係，確保其在區域開發中的平衡作用，避免過度依賴任何單一國家。寮國也將加入並積極參與國際環保和永續發展組織，提升其國際聲譽和影響力。在內政施政方面，寮國將制定長期發展規劃，將湄公河流域開發項目納入國家發展戰略之中。同時，寮國將改善國內治理結構，提升政府執行力和透明度，確保開發項目的順利實施。寮國也將加強教育和技能培訓，提升國民素質和勞動力競爭力，以確保能夠有效抓住發展機遇。

## 陸、結語

湄公河流域是一個複雜的地緣政治舞台，各國的利益相互競爭。儘管寮國積欠中國巨額債務，但中國政府並未急於要求寮國償還。這是因為在各項水壩和中老鐵路等基礎建設項目中，中國成功地將其「中國標準」或「規範制定」引入東南亞各國，例如印尼的雅萬高鐵，逐步改變了東南亞各國民眾對「中國製造」的傳統負面印象。

短期內，寮國很難擺脫中國的影響，同時，中國也不會輕易放棄對寮國的支持，將持續維持目前的外貿關係。然而，隨著地緣政治的變化，寮國政府有機會逐漸向美國、日本等西方國家靠攏，不再完全依賴中國。儘管多角外交經營策略可能會招致中國外交政策的反制，但也能為寮國帶來更多經濟和戰略上的優勢。

目前，台灣政府與寮國之間的外交關係發展較為困難，但民間企業與非政府組織有機會與日本或美國合作，共同參與寮國的經濟發展。寮國民眾主要信奉上座部佛教，境內保留著多處佛教寺廟及其宗教傳承，台灣可透過文化交流，尤其是宗教界的民間交流活動，促進台灣與寮國人民之間的相互理解和友誼。

其次，鼓勵民營企業提供技術轉移和人才培訓，協助寮國提升技術水平和人才素質，推動寮國產業升級和轉型。在合作過程中，應尊重寮國的主

權和發展需求，確保合作項目的持續性和社會責任，以實現共贏合作，促進地區經濟發展和穩定。

最後，透過美國和日本等友台國家，在與寮國商討經濟合作平台時，納入台灣作為合作機制的一部分。共同研究合作領域、計劃和執行，例如定期舉辦合作與交流會議和工作小組，確保合作項目的順利推進和及時解決問題。台灣在基礎設施、製造業、農業、能源等領域具有豐富的技術、資金和管理經驗，可以為寮國的經濟發展提供支持。

## 參考文獻

- 人民網·2023·〈第三屆“一帶一路”國際合作高峰論壇主席聲明〉10月19日  
(<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1019/c64387-40098580.html>)  
(2024/5/10)。
- 中華民國外交部·2016·〈寮國國家概述〉  
(<http://www.taiwanembassy.org/uploads/sites/96/2018/11/20160427-寮國國家概述-revised.pdf>)(2024/5/10)。
- 宋孜孜·2014·〈情節分析法〉收於鄧建邦、陳瑞貴、陳國華、陳建甫、紀舜傑、宋孜孜、彭莉惠、吳姿瑩(編)《未來學：理論、方法與應用》頁127-61。新北市：淡江大學出版中心。
- 宋興洲·2021·《大湄公河次區域地緣經濟角力——衝突與調和》。香港：香港城市大學出版社。
- 阮功松·2019·〈舊情還是新歡？中國經濟誘拐對老撾的越南政策之影響〉《東亞研究》12期·頁117-58。
- 阿拉斯泰爾·麥克雷迪(Alastair McCready)·2023·〈寮國經濟因債台高築而岌岌可危，有年輕人稱「我感到絕望」〉《BBC NEWS 中文》10月11日  
(<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-67065674>)(2024/5/10)。
- 洪聖斐·2014·〈日本挹注近2千億資金協助東協基礎建設〉《Newtalk 新聞》1月30日(<https://newtalk.tw/news/view/2014-01-30/44055>)(2024/5/10)。
- 張晉誠·2023·〈湄公河乾旱給中國威脅機會！專家：藉造水壩趁機招住東南亞經濟！〉《Newtalk 新聞》8月11日(<https://newtalk.tw/news/view/2023-08-11/883736>)(2024/6/30)。
- 陳俐甫·2010·〈東南亞國際情勢不穩的民族因素析探〉《國際文化研究》6卷1期·頁107-19。
- 斯影·2020·〈湄公河：美國啟動夥伴計劃會給流域資源之爭帶來什麼〉《BBC NEWS 中文》9月24日(<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-54264192>)(2024/5/10)。
- 新京報·2019·〈泰国称这条高铁2023年开通·背后是中国铁路外交突破〉9月5日(<https://www.bjnews.com.cn/feature/2019/09/05/623499.html>)(2024/5/10)。
- 新華社·2021·〈激动！中老铁路·正式通车！〉12月3日  
([http://www.xinhuanet.com/2021-12/03/c\\_1128129113.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-12/03/c_1128129113.htm))(2024/5/10)。
- 經濟小組、FR 小組·2023·〈寮國2023年經濟現況——產業發展、總體市場分析〉

- 《OOSGA》10 月 25 日 ( <https://zh.oosga.com/economies/lao/> ) ( 2024/5/10 )。
- 潘維庭 · 2013 · 〈日本東協強化合作 陸學者：制衡中國〉《風傳媒》11 月 11 日  
( <https://www.storm.mg/article/21473> ) ( 2024/5/10 )
- 澎湃新聞 · 2016 · 〈瀾湄合作首次領導人會議：政治安全為何列為三大合作支柱之首〉3 月 24 日 ( [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1447696](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1447696) )  
( 2024/5/10 )。
- 蔡侯塞 · 2023 · 〈賣電救經濟？寮國再獲中泰資金蓋湄公河水力發電大壩〉《報呱》  
3 月 28 日 ( <https://www.pourquoi.tw/intlnews-indo-pacific-230321-230327-1/> )  
( 2024/5/10 )。
- 轉角 24 小時 · 2024 · 〈中國一帶一路衝擊寮國：深陷債務危機被迫「出賣主權」〉  
《轉角國際》1 月 12 日  
( [https://global.udn.com/global\\_vision/story/8662/7703929](https://global.udn.com/global_vision/story/8662/7703929) ) ( 2024/5/10 )。
- Asian Development Bank (ADB). 2015. “Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program: Overview.” May ( <https://www.adb.org/publications/greater-mekong-subregion-economic-cooperation-program-overview> ) ( 2024/5/10 )
- Akama, Kenya. 2024. “New Railway from China Boosts Tourism in Laos’ Ancient Capital.” *Nikkei Asia*, February 11 ( <https://asia.nikkei.com/Business/Travel-Leisure/New-railway-from-China-boosts-tourism-in-Laos-ancient-capital> )  
( 2024/5/10 )
- ANN. 2018. “Compensation Payments for Laos-China Railway Slated for Completion in 2019.” *Asia News Network*, November 15  
( <http://www.asianews.eu/content/compensation-payments-laos-china-railway-slated-completion-2019-85946> ) ( 2024/5/10 )
- ASEAN Studies Centre. 2019. “The State of Southeast Asia: 2019 Survey Report.”  
( [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TheStateofSEASurveyReport\\_2019.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TheStateofSEASurveyReport_2019.pdf) )  
( 2024/5/10 )
- ASEAN Studies Centre. 2023. “The State of Southeast Asia: 2023 Survey Report.”  
( <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2025/07/The-State-of-SEA-2023-Final-Digital-V4-09-Feb-2023.pdf> )
- Boling, Bryan, Benjamin Boudreaux, Alexis A. Blanc, Christy Foran, Edward Geist, Moon Kim, Kelly Klima, Erin N. Leidy, Samantha Mcbirney, and Danielle C. Tarraf. 2022. “Emerging Technology beyond 2035: Scenario-Based Technology Assessment for Future Military Contingencies.” RAND Corporation

- ([https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RRA1500/RRA1564-1/RAND\\_RRA1564-1.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA1500/RRA1564-1/RAND_RRA1564-1.pdf)) (2024/05/10)
- Brent, Thomas. 2018. "Laos Gambles on Becoming 'Battery of Southeast Asia.'" *Southeast Asia Globe*, August 3 (<https://southeastasiaglobe.com/laos-gambles-on-becoming-battery-of-southeast-asia/>) (2024/5/10)
- Brewer, Garry D. 1972. "Dealing with Complex Social Problems: The Potential of the "Decision Seminar." RAND Corporation (<https://www.rand.org/pubs/papers/P4894.html>) (2024/5/10)
- Central Intelligence Agency. 2024. "Laos." *The World Factbook* (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/laos/>) (2024/5/10)
- Comtrade. 2020. "UN Comtrade Database." (<https://comtrade.un.org>) (2024/5/10)
- Corbett, Jack, Yi-Chong Xu, and Patrick Weller. 2019. "Norm Entrepreneurship and Diffusion 'From Below' in International Organisations: How the Competent Performance of Vulnerability Generates Benefits for Small States." *Review of International Studies*, Vol. 45, No.4, pp. 647-68.
- Freeman, Nick. 2019. "Can Laos Profit from China Rail Link Despite Being US\$1.5 Billion in debt?" *South China Morning Post*, December 10 (<https://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/3041394/can-laos-profit-china-rail-link-despite-being-us15-billion-debt>) (2024/5/10)
- Huang, Jack I. C. · 2019 · 〈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>) (2024/5/10) ·
- International Monetary Fund (IMF). 2019. "Lao PDR." IMF Country Report No. 19/267 (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/08/Lao-Peoples-Democratic-Republic-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48577>) (2024/5/10)
- Janssen, Peter. 2017. "Fast Trains to Nowhere in Southeast Asia." *Asia Times*, July 31 (<https://asiatimes.com/2017/07/fast-trains-nowhere-southeast-asia/>) (2024/5/10)
- Jarabejo, Jacob. 2019. "Urbanization in Southeast Asia: Field Notes from Laos." Data Driven Envirolab, August 9 (<http://datadrivenlab.org/data/urbanization-in-southeast-asia-field-notes-from-laos/>) (2024/5/10)
- Jesse, Neal G., and John R. Dreyer. 2016. *Small States in the International System: At Peace and at War*. Lanham, Md.: Lexington Books.
- Lampton, David M., Selina Ho, and Cheng-Chwee Kuik. 2020. *Rivers of Iron:*

- Railroads and Chinese Power in Southeast Asia*. Berkeley: University of California Press.
- Laotian Times*. 2017. "Everything You Need to Know about the Laos-China Railway." February 20 (<https://laotiantimes.com/2017/02/20/everything-you-need-to-know-laos-china-railway/>) (2024/5/10)
- Lin, Joanne. 2023. "Changing Perceptions in Laos Toward China." *Perspective*, No. 55, July 17 ([https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2023/06/ISEAS\\_Perspective\\_2023\\_55.pdf](https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2023/06/ISEAS_Perspective_2023_55.pdf)) (2024/5/1)
- Long, Tom. 2023. *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. New York: Oxford University Press.
- Patton, Susannah, and Jack Sato. 2023. "Asia Power Snapshot: China and the United States in Southeast Asia." Lowy Institute, April 20 (<http://lowyinstitute.org/publications/asia-power-snapshot-china-united-states-southeast-asia>) (2024/05/10)
- Phommouny, Phetsamone. 2019. "The Impact of China's Foreign Direct Investment on Economic Growth of Lao PDR." *North American Academic Research*, Vol. 2, No. 11. pp. 183-95.
- RFA Laos. 2023. "Laos' National Debt Now Larger Than Its GDP - And Could Get Even Bigger." *Radio Free Asia*, December 21 ([https://www.rfa.org/english/news/laos/national-debt-12212023161505.html?fbclid=IwAR1tdoCqRr76Mjf2Jvqs4Pa8pm9rj\\_jGLzZnvo7c8dggjXAS4V0TTPA9\\_hY](https://www.rfa.org/english/news/laos/national-debt-12212023161505.html?fbclid=IwAR1tdoCqRr76Mjf2Jvqs4Pa8pm9rj_jGLzZnvo7c8dggjXAS4V0TTPA9_hY)) (2024/5/10)
- SEZO. 2024. "Special Economic Zones in Lao PDR." SEZ Promotion and Management Office (SEZO), Ministry of Planning and Investment ([https://www.asean.or.jp/main-site/wp-content/uploads/2024/05/CS\\_230325\\_53.pdf](https://www.asean.or.jp/main-site/wp-content/uploads/2024/05/CS_230325_53.pdf)) (2024/5/10)
- Toukan, Mark, Stephen Watts, Emily Allendorf, Jeffrey Martini, Karen M. Sudkamp, Nathan Chandler, and Maggie Habib. 2023. "Conflict Projections in U.S. Central Command Incorporating Climate Change." RAND Corporation ([https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA2338-3.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA2338-3.html)) (2024/6/30)
- Ton Ka. 2020. "Loss of faith along the Ou River." *China Dialogue*, March 27 (<https://chinadialogue.net/en/energy/11933-loss-of-faith-along-the-ou-river/>) (2024/5/10)

- U.S. Department of State. 2009. “Lower Mekong Initiative.” (<https://2009-2017.state.gov/p/eap/mekong/index.htm>) (2024/5/10)
- UN. 2015. “Lao PDR-UN Partnership Framework (2017-2021): A Partnership for Sustainable Development.” ([https://laopdr.un.org/sites/default/files/2019-08/2016%20UNPF\\_2017-2021\\_English.pdf](https://laopdr.un.org/sites/default/files/2019-08/2016%20UNPF_2017-2021_English.pdf)) (2024/5/10)
- United States Agency for International Development (USAID). 2024. “Our Work.” (<https://www.usaid.gov/laos/our-work>) (2024/5/10)
- Vörös, Zoltán, and Pongkhao Somsack. 2020. “Laos and the Belt and Road Initiative: An Interconnector Helping the Chinese Need.” *Foreign Policy Review*, No. 13. pp. 24-38.
- World Food Programme. 2017. “Lao People’s Democratic Republic Country Strategic Plan (2017-2021).” ([https://executiveboard.wfp.org/document\\_download/WFP-0000037355](https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000037355))(2024/5/10)
- World Rivers Day. 2020. “Major Dams on the Mekong River Delta and the Ou River, China.” September 22  
(<https://www.facebook.com/109693280884249/photos/a.124688006051443/133022651884645/?type=3>) (2024/5/10)
- Zhang, Tuo, Yu Hui, and Rong Zhongxia. 2018. “Report on China-Laos Cooperation Opportunities under the Belt and Road Initiative.” Open Development Cambodia ([https://data.opendevdevelopmentcambodia.net/library\\_record/report-on-china-laos-cooperation-opportunities-under-the-belt-and-road-initiative-in-2018](https://data.opendevdevelopmentcambodia.net/library_record/report-on-china-laos-cooperation-opportunities-under-the-belt-and-road-initiative-in-2018)) (2024/5/10)

# Challenges and Prospects in Laos’ Economic Development

Chien-Fu Chen

*Associate Professor, Department of Diplomacy and International Relations,  
Tamkang University, New Taipei, TAIWAN*

## Abstract

In 2013, Xi Jinping proposed the “Belt and Road Initiative” (BRI), which includes plans to build the “Pan-Asia Railway” across the Southeast Asian peninsula. This initiative offers Laos the chance to move beyond its role as the “Battery” and become a linking hub by potentially connecting southwestern China with Southeast Asian countries through the railway. This study reviews the literature on economic development in the Greater Mekong Subregion by examining the impact of dam construction and the China-Laos Railway on Laos’ economy. Utilizing the “Small State Theory,” this paper analyzes Laos’ foreign policy choices and its debt crisis. Through “scenario analysis,” it designs four scenarios, Dance of Balance, Silent Railway, Golden Bridge, and River of Synergy, assessing Laos’ diplomatic policies and strategic decisions in each scenario. It finds that when facing a debt crisis, the Lao government needs to adjust its economic development strategy. This may include negotiating with China for debt relief, interest reduction, or extension of debt repayment periods, or adopting flexible diplomatic strategies to collaborate with Japan and the United States in developing the Mekong River Basin. The study recommends that the Lao government demonstrate determination in promoting necessary economic reforms, improving governance capabilities, and enhancing transparency to gain the trust and support of the international community, thereby attracting more international investment and development aid.

**Keywords:** Greater Mekong Subregion, Belt and Road Initiative, geopolitics, small state theory, foreign policy choices