

## 寮國國防武力及其與大國關係

吳東林

國立臺南大學兼任助理教授

### 摘要

寮國係中南半島唯一的內陸國，14 世紀建立王國以來經常受到鄰國及西方殖民帝國入侵，1954 年脫離法國統治完全獨立。獨立後的寮國長期處於戰亂中，1975 年寮國人民革命黨奪取政權，實施極權統治，與西方國家敵對，完全倚賴前蘇聯的援助，直到冷戰結束才對西方國家改採交往、合作的外交政策。第二次世界大戰結束後，寮國地緣戰略位置處於鄰近強權競合之中，戰略態勢十分脆弱。冷戰結束後，寮國並無立即、明顯的外來安全威脅，人民武裝部隊以維護內部安全為主。但是，在與區域國家或世界大國的戰略互動中，試圖於利益選擇之間取得平衡，藉此維持內部政治和經濟的穩定。

**關鍵詞：**內陸國、寮國人民民主共和國、寮國人民武裝部隊、債務陷阱

## 壹、前言

寮國( Laos )古稱老撾·原初住民屬於南亞語族( Austroasiatic Peoples )·在農業出現之前以狩獵和採集為生·而且老撾商人擅長使用獨木舟在河流上航行以及藉此從事商業行為——最重要的河流路線是湄公河 ( Mekong river )( GlobalSecurity, 2013a )。1353 年 Fa Ngum 國王建立 Lan Xang 王國·自此 300 多年 Lan Xang 王國的影響力遍及今天的柬埔寨 ( Cambodia ) 和泰國 ( Thailand ) 以及寮國( 外交部·2023 ; Central Intelligence Agency, 2023a )。

Lan Xang 王國建立後·14 世紀中葉越南 ( Vietnam ) 入侵·成為越南的藩屬；1873 年泰國入侵·越南無力保護·寮國淪為泰國藩屬。經過幾個世紀的逐漸衰落·1893 年法國壓迫泰國·1907 年兩國簽訂〈法國 - 暹羅條約〉 ( Franco-Siamese Treaty )·法國成為寮國的保護國。第二次世界大戰爆發後·1940 年 9 月日本佔領寮國·直到 1945 年戰爭結束後日本投降；此時東南亞各國掀起反殖民運動·寮國於 1945 年 10 月組織臨時政府·罷黜當時由法國扶植的 Sha Wenwang 國王·並宣佈獨立( 外交部·2023 ; Central Intelligence Agency, 2023a )。

寮國位於中南半島東北部·係半島唯一的內陸國·首都是永珍 ( Vientiane )。全國總人口據 2023 年的估計約 7,852,377 人·排名世界第 103 名 ( Central Intelligence Agency, 2023b )；領土總面積約 236,800 平方公里·排名世界第 84 名；人民 64.7% 以上信奉佛教·基督教 1.7%·無宗教信仰 31.4%；官方語言為老撾語 ( Lao )·其它還有法語、英語、各種民族語言等 ( Central Intelligence Agency, 2023b; 2023c )。

其次·寮國地理特性呈現南北長而東西窄·地勢北高南低·由西北向東南傾斜·境內 80% 為山地和高原·且多被森林覆蓋 ( 新華網·2020 )。陸地東與越南為鄰·北接中國·西面和西南面分別與緬甸、泰國交界·南面與柬埔寨相接；陸地邊境長達 5,274 公里·與鄰國的陸地邊境線長度依序為越南、泰國、柬埔寨、中國、緬甸 ( GlobalSecurity, 2012a; Central Intelligence Agency, 2023c )。寮國領土狹長·如遇外力入侵容易被突穿；歷史上與寮國邊境最長的東方越南、西南方泰國即曾先後入侵寮國。尤其·寮國與泰國相

鄰之處地勢平坦，除湄公河地障外幾乎無險可守，形成軍事衝突中的戰略薄弱地帶（請參考圖 1：寮國地理位置圖）。



來源：Central Intelligence Agency (2023d)。

圖 1：寮國地理位置圖

前文所述，寮國於 1945 年宣佈獨立，但是 1946 年法國重新佔領寮國，Sha Wenwang 國王復位，同時草擬憲法，選舉國會議員；法國並在制憲會議選舉後授予寮國有限的自治權。1949 年，法國與寮國簽訂總協定，承認寮國在法屬聯邦中自治；直至 1954 年法國於法、越戰爭中被越南擊敗，7 月法國自寮國撤軍，結束法國在寮國的殖民統治(外交部，2023；GlobalSecurity, 2013a)。

寮國完全獨立後，內部中立派、共產黨及保皇派發生武裝衝突，最後由 Souvanna Phouma 親王領導的中立主義者與共產主義叛亂份子結盟，並開始得到前蘇聯的支援，而當時由 Phoumi Nosavan 將軍領導的右翼政權得到了美國的支援，內亂不已。經國際調停後，雖然於 1962 年協議組成聯合政府，但是雙方各自在大國的支援下，內戰很快重新開始；而且在越南戰爭中，美國和北越在寮國日益增長的軍事活動亦將寮國捲入越南戰爭中（外

交部，2023；GlobalSecurity, 2013a)。

1975 年 4 月，美國於越南戰爭中失利、撤軍，共產主義寮國人民革命黨 ( Lao People's Revolutionary Party, LPRP ) 武力攻克永珍，1975 年 12 月 2 日寮國共產黨宣佈廢除 600 年的君主制度，成立寮國人民民主共和國 ( Lao People's Democratic Republic, LPDR ) ( 外交部，2023 )。共產黨政府實施了集中式的經濟決策和嚴厲的安全措施，包括控制媒體，逮捕和監禁許多前政府和軍隊成員。這些嚴厲的政策和不斷惡化的經濟狀況，以及政府實施的政治控制，促使寮國人口大量外流。隨著時間的流逝，寮國政府釋放了大多數政治犯，人口陸續回流；1977 年寮國加入東南亞國家協會 ( Association of Southeast Asian Nations, ASEAN )，1988 年公佈施行外國投資法，允許私人企業成立 ( 外交部，2023；GlobalSecurity, 2013a )。

寮國內戰和長年共產黨統治，自然與國防武力的演變息息相關，甚至淪為奪權者的工具，這是共產黨政府常有的特徵。寮國武力於 1949 年成立之初係一支游擊隊，稱為「巴特老撾」( Pathet Lao, PL ) ( GlobalSecurity, 2012b )，至 1964 年兵力已由初期的兩、三百人增加為約 20,000 人 ( GlobalSecurity, 2012c )；1965 年 10 月稱為寮國人民解放軍 ( Lao People's Liberation Army, LPLA )，主要由中央軍事指揮部所轄的正規部隊組織以及區域補充單位、鄉村層級民兵等 3 個層級組成 ( GlobalSecurity, 2012b )，至 1970 年兵力超過 48,000 人 ( GlobalSecurity, 2012c )。

1975 年，共產黨政權將寮國人民解放軍改名為寮國人民軍 ( Lao People's Army, LPA )，並轉變為常規軍事組織 ( GlobalSecurity, 2012b )。1970 年代末和 1980 年代初期，寮國人民軍接受來自前蘇聯新的軍事裝備援助，但是落後的經濟能力無法提供配合當時新裝備所需的軍事預算 ( GlobalSecurity, 2012b )。

1980 年代中後期，隨著越南軍隊以及前蘇聯和越南軍事顧問的撤離，無法再依賴外國的直接軍事援助。尤其，缺乏前蘇聯的軍事支援以及從中國和越南購買的裝備十分有限情況下，寮國人民軍開始從事私營企業來供給本身的不足；1990 年代初期，裝備老舊和缺乏資金持續阻礙了國防武力進一步的現代化 ( GlobalSecurity, 2012b )。

1990 年代以來，由於沒有任何真正的外部威脅，軍隊主要負責內部安全、支援政府對抗政治異議者，以及負責邊境巡邏任務。1994 年，寮國人民軍兵力約為 33,000 人；2010 年再度更名為寮國人民武裝部隊 (Lao People's Armed Forces, LPAF)，基本結構維持不變，現役部隊兵力約為 30,000 人，分別在部署在寮國 4 個軍區的 3 個軍種 (GlobalSecurity, 2012b)。

縱觀寮國處於中南半島內陸國的地緣戰略位置，以及第二次世界大戰結束迄今，因為越南戰爭的牽動和長期共產政權統治而與美國、前蘇聯、中國和周邊國家互動關係迭有起伏，在在影響東南亞次區域的政、經、軍情勢發展。本文將從地緣戰略的角度探討寮國安全環境、國防任務與組織、寮國政府和人民武裝部隊挑戰與作為，以及寮國共產主義政權與大國的互動關係，期對寮國國防武力、共產主義政權在區域中扮演的角色有更深一層的認識。此外，本文撰寫的目的旨在廣泛地探討寮國國防與軍事議題，以期了解該國國防與軍事發展全貌，至於單一議題或單項武器的分析，可另做為未來研究發展的主軸。

## 貳、寮國安全環境

寮國經歷了百餘年的殖民統治和共產主義一黨專政，從未走出政治和軍事動盪的不安環境；加上處於廣泛領域合作和激烈競爭為特徵的全球化背景下，傳統和非傳統安全挑戰、國際和地區環境繼續發生複雜變化，長期以來寮國人民無法平靜生活，每當他們閉上眼睛時，一場噩夢就會降臨在他們面前 (ASEAN Secretariat, 2021a: 64; Boupfa, 2018: 19)。

### 一、外部安全環境

19 世紀後半葉起，西方列強基於資本主義和工業發展的需求，試圖擴大殖民統治東南亞地區的勢力範圍，以利其尋求勞力、天然資源等，進而強化國力，具備競爭優勢。第二次世界大戰結束後，世界政治衝突從先前殖民佔領和大國之間的帝國主義擴張轉變為意識形態衝突，兩極世界秩序牽動

東南亞地區國家也必須選擇資本主義或社會主義 ( Boupfa, 2018: 19 )。寮國不幸選擇了社會主義道路，這條道路使其無法擺脫反共勢力在東南亞地區的擴展和抵制。其次，寮國人口少、經濟不發達、軍事力量薄弱，向來無法抵擋擁有一系列新武器和戰爭技術的外來入侵者 ( Boupfa, 2018: 19 )，也注定了寮國成為冷戰時期東南亞地區貧窮、落後的內陸國家。

冷戰結束後，普遍性的區域和國際和平與安全以及發展合作等議題，對東南亞地區實現永續發展、區域經濟整合具有實質的意義，影響所及也有益於寮國的發展。但是，21 世紀以來東南亞地區部份國家發生政治與社會動盪、恐怖主義、暴力極端主義、自然災害等，以及 2020 年爆發的 COVID-19 疫情肆虐，使得地區各國的社會、經濟發展與合作面臨各種挑戰和不確定因素，情勢仍然複雜多變 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 135 )。

此外，寮國所處位置較特殊的是面臨地緣政治格局更加多元化，以及經濟全球化面臨美國、前蘇聯及俄羅斯、中國等大國關係緊張和保護主義政策加劇的挑戰。面對這些區域挑戰，經由包括東南亞國家協會主導的雙邊和多邊區域合作與平台，地區和平與安全逐漸得到維護和增進，各國之間的良好關係與合作不斷增強，促進了區域經濟成長與和平、安全、穩定和發展 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 135 )。在這方面，寮國多年來受委託主持許多次區域和國際會議，有益於區域和平與發展。例如，擔任數次東南亞國家協會主席國，以及參與集束彈藥公約締約國會議 ( Meeting of State Parties to the Convention on Cluster Munitions )、亞歐高峰會議 ( Asia-Europe Meeting Summit, ASEM )、東南亞國家協會國防部長會議 ( ASEAN Defence Ministers' Meeting, ADMM )、東南亞國家協會國防軍參謀長非正式會議 ( ASEAN Chiefs of Defence Forces Informal Meeting, ACDFIM ) 和其它國防相關會議 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 137 )。寮國積極參與國際事務，對本身與區域和平穩定具有正面的意義。

另一方面，自 2020 年起持續 3 年的 COVID-19 疫情，對全球穩定和安全造成嚴重影響；目前世界各國已開始放鬆國內限制，公平、負擔得起和可獲得的疫苗，以及擁有資源和技術的國家之間的團結與合作，已為國際社會和東南亞地區各國對抗病毒、恢復正常秩序，提供一條較為平坦的道路，

寮國也受其益 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 135 )。

以當前而論，東南亞地區安全情勢不致於爆發嚴重的軍事衝突，對寮國外部安全環境相對有利，因此寮國推而廣之也關注區域外的朝鮮半島局勢。基本上，寮國與國際社會對朝鮮半島局勢的看法一致，亦即當前朝鮮半島局勢總體上仍然複雜多變，難以預測。寮國希望看到朝鮮半島和平、穩定與發展，並鼓勵相關各方透過對話和外交接觸，以和平方式解決分歧 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 135 )。寮國自然不樂意朝鮮半島不穩定情勢影響整個東亞地區的安全，因為東亞地區緊張情勢將會波及東南亞地區。

整體而言，寮國外部安全環境短期不至於發生劇烈變化和衝突。但是，區域和國際情勢複雜多變的發展，仍然有可能對寮國造成負面影響。目前在南中國海問題上，捲入爭端的寮國兩個友好國家——中國和越南，不可避免地將寮國推入拉鋸戰之中。客觀而言，寮國被認為較親近中國，且逐漸依賴中國。但是，另一方面卻又繼續與越南維持傳統的友好關係，因為越南是南海爭端中反對中國勢力擴張的主要國家之一，且是值得寮國信賴的友好國家；寮國處境猶如走在鋼索上，左右為難 ( Boupha, 2018: 27 )。

## 二、內部安全環境

一如前文所述，1975 年寮國共產黨奪取政權後實施專制極權的一黨專政，內部動盪、貧弱。20 世紀結束前，儘管寮國依舊處於共產黨的統治之下，卻已逐漸走入國際社會，除了人權問題久為國際社會所詬病之外，基本上處於外部無立即、明顯威脅的安全環境，這項有利條件也提供了內部安全環境可以朝正向發展的管道。相對地，寮國政府可以有餘力處理面臨的內部潛在安全議題。

首先是已往殘酷的戰爭所遺留下來的隱患，據統計越戰期間的 1964 至 1973 年期間，約有 300 萬噸的未爆炸彈藥 ( unexploded ordnance, UXO ) 潛存寮國境內——包含集束炸彈 ( cluster bomb ) 投擲的子母彈和飛機投擲的炸彈。寮國政府必須為集束炸彈的犧牲者，以及戰爭中經歷爆炸殘留物和地雷影響的倖存者，長期承受後續責任。以 2015 年為例，全國計有 42 人因

未爆炸彈藥事件傷亡，摧毀數十個無辜家庭 ( Bopha, 2018: 25 )。

未爆炸彈藥的存在，不僅僅是殃及無辜的生命和家庭，影響所及也減緩了農業、林業、礦業、旅遊、水力發電、交通、教育、健康各個範疇的發展，直接對人民的生計構成威脅 ( Bopha, 2018: 25 )。面對這些內部安全威脅，寮國政府承諾依據『傳統武器公約第 5 號議定書』( *Convention on Conventional Weapons Protocol V* )和『集束彈藥公約』( *Convention on Cluster Munitions* )規定，以及於 2009 年批准『殘障人士權利公約』( *Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD* )對受害者提供援助 ( Bopha, 2018: 25 )。

寮國政府在保障戰後受害者的權利之餘，也因為當前資訊科技進步，正面臨另一項內部安全挑戰。寮國共產黨政府認為社交媒體一方面促成大眾交往日趨便利，另一方面卻也容易被用來詆毀政府和煽動社會動亂。現今網際網路已經成為大眾生活重要的一部份，每天 24 小時運作和訊息往來，讓世界的距離變得更小 ( Bopha, 2018: 26 )。雖然如此，網際網路帶來的影響利害參半；在這方面，例如線上即時的社交媒體已經造成國家安全威脅，國內外敵對勢力經常藉此批評領導人，以及在社交媒體網站發布尖銳的批判內容，表達對政權更迭觀點 ( Bopha, 2018: 26 )。此一現象是民主國家的常態，但是對寮國以及同屬共產黨統治的越南、中國和北韓，不僅視為國家安全威脅，而且是共產黨專制政府箝制人民思想和行動的一大阻礙，自然更想去之為快。

除此之外，邊界問題也是寮國嚴峻的挑戰，關係到內部安全威脅和邊境人民的日常生活。尤其，寮國與南邊的柬埔寨存在邊境劃界的緊張關係，兩國於 2017 年 4 月爆發邊境糾紛，柬埔寨指控大約 30 名寮國軍人逾越邊境，阻止柬埔寨在東北地區鋪設道路。同年 8 月，柬埔寨總理 Hun Sen 緊急前往寮國就邊境糾紛展開高峰會談後，寮國總理 Thongloun Sisoulith 最後同意且命令軍隊全部從柬埔寨境內撤出 ( 中央廣播電台，2017 )。

事實上，寮國與柬埔寨邊界長達 535 公里，至 2017 年衝突事件時，兩國已完成了 86% 邊境劃界。寮國一貫堅持基於歷史證據、國際法和法國人先前制定相關法令，經由外交對話、談判來解決問題 ( Bopha, 2018: 25 )。



寮國之所以關切與鄰國的邊界問題，主要是寮國面臨沿著湄公河流域，以及來自鄰國越南、中國、柬埔寨、緬甸和泰國邊境的毒品交易、非法貿易和移民等跨國犯罪。這些非傳統安全威脅加上非法毒品交易、人口販運、恐怖主義和自然災害也對內部穩定與安全造成負面衝擊 ( Bouppha, 2018: 26 )。

綜合而言，寮國係中南半島的內陸國，已往也曾被鄰近戰爭所波及，加上內部政權更迭，社會動盪不安。冷戰結束以來，國際與區域情勢不再有意識形態的極端對立，因此當前並無立即和明顯的外部安全威脅。但是，寮國為解決長期因邊境問題所衍生且威脅內部安全環境的非傳統安全威脅，以及基於共產黨政權一貫對人民採取嚴密控制的專制本質，在在都會影響其國防武力的規劃和建軍備戰，甚至三軍的建軍方向與武器裝備發展，也會有所差異。

## 參、寮國國防任務與組織

寮國是東南亞國家協會的成員國，亦是世界低度開發國家之一；加上寮國係中南半島唯一的內陸國，軍力有限，因此未被風雲詭譎的南中國海爭端所波及。寮國國防任務與組織在國家戰略任務的指導下，係以應付偶發的邊境問題以及處理內部非傳統安全威脅為主。此外，寮國是東南亞地區除越南外，由共產政權統治的社會主義國家，1975 年成立寮國人民民主共和國之後，一如共產國家，不乏藉武力箝制人民自由的歷史痕跡。

### 一、國防任務與角色

『1991 寮國人民民主共和國憲法：2015 修訂版』( *Lao People's Democratic Republic's Constitution of 1991 with Amendments through 2015* ) 第 1 章第 1 條開宗明義闡述：「寮國人民民主共和國是一個包含其領水及領空，擁有主權和領土完整的獨立國家。」憲法序言中也說明：「自國家解放以來，……我國人民共同執行防衛和建設國家兩項戰略任務 ( *Constitute*, 2002: 5 ) 。」此外，憲法第 1 章第 11 條強調：「國家全面貫徹全民國防和安全政

策，加強國防建設，實施現代化計畫，忠於國家和人民；……」。同時規定了包含國防在內的各種制度 ( Constitute, 2002: 5, 7 )。

寮國經歷長期戰亂之後，深切體認政府的首要任務是確保國家安全，亦是憲法中規定的各界以及多種族人民共同的責任 ( ASEAN Secretariat, 2021a: 65 )。在此之前，1975 年以來寮國政府已經意識到必須實踐「維持革命成果、國家發展與治療戰爭創傷」兩項重要任務 ( Bopha, 2018: 20 )。承上所述，寮國一直奉行全民國防和自我防衛的安全政策，以落實國家防衛和發展兩項戰略目標 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 136 )。

首先，在全民國防政策方面，寮國全民國防與安全政策的目標是追求國家獨立、主權和領土完整，保護國家利益和全體寮國各族人民，確保國家安全和社會秩序，從而創造國家社會、經濟發展的良好環境 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 136 )。換言之，此項目標旨在維護政治、經濟和社會文化等各方面的穩定，寮國政府強調這是國防和安全部隊以及寮國多種族人民無可旁貸的職責 ( Bopha, 2018: 21 )。

值得一提的是，寮國政府一方面主導全國多種族人民有效貫徹「維護人民的民主權力」目標，也期待人民治癒已往戰爭所帶來的傷痛，進一步恢復生產，擴大新政權的經濟與文化發展，以及穩定和改善人民的精神生活與物質條件 ( Bopha, 2018: 20 )，有效支援國防發展。但是，共產政權統治的寮國政府一向箝制人民生活的各個層面，人權紀錄差、生活水準低，迄今仍然是世界低度開發國家之一。

全民國防的執行層面，軍隊自然是最主要的力量，承擔防衛性軍事作戰任務。此外，公共安全武力主要是維持內部和平、穩定和社會秩序；民兵自衛武力 ( self-defense militia forces ) 則負責戰鬥整備支援、防禦作戰以及協助維持內部社會秩序 ( Bopha, 2018: 21 )。另一方面，寮國政府特別重視建立和發展國防與安全部隊，逐步將其轉變為現代化的堅強武力；其中，中央安全與國防部門扮演全般指導的角色，並協助地方武力履行職責，以及建立和強化民兵自衛武力，使其成為國家的支柱 ( Bopha, 2018: 21 )。

其次，在自我防衛政策方面，寮國採取一項全面性安全途徑以強化處理現存和潛在挑戰的能力；對外以和平方法解決歧異和紛爭，避免任何形

式的武力威脅或使用武力。寮國認為確保國家和平與安全，最重要的是建立自信和自我克制；經由和平對話與談判，同時尊重其它國家的主權與領土完整 ( Bouppha, 2018: 21 )。事實上，上述主張亦是冷戰結束後國際上解決爭端的主要途徑，而且以寮國薄弱的國力和武力亦不足以再啟戰端。

相對地，寮國的國防政策也支持東南亞地區和世界的和平、安全、穩定與發展；但是，寮國堅持其人民武裝部隊僅是執行自我防衛任務，不參與任何軍事集團或聯盟，亦不允許外國在寮國領土內設立軍事基地 ( ASEAN Secretariat, 2021a: 65; 2021b: 136 )。這是寮國記取歷史上數度被殖民與受到外部軍事衝突波及的教訓所致，亦同時避免本身小國寡民的窘境被動捲入強權紛爭。

在軍文關係方面，憲法第 1 章第 2 條內容雖然敘明寮國是一個人民民主國家，但是實際上是由共產政權統治的社會主義國家；憲法第 3 條也明定寮國政治制度是以唯一的寮國人民革命黨為核心所組成和領導 ( Constitute, 2002: 6 )。這與一般共產主義國家無異，往往只有共產主義國家才會在憲法條文中律定永久執政的單一政黨，以遂行其一黨專政。

寮國憲法第 6 章第 65、66 條明定：國家主席是寮國人民民主共和國的國家元首，由國民議會 ( National Assembly ) 選舉產生，亦是國內外多種族人民的代表。國家主席同時擔任國防暨安全委員會 ( Council for National Defence and Security ) 主席，是確保國家獨立、主權、領土完整、穩定和永續發展的人民武裝部隊領導人 ( Constitute, 2002: 16 )。其次，憲法第 7 章第 72 條則律定：總理實際負責政府運作，領導和管理政府與地方行政部門的工作；憲法第 7 章第 69 條亦規定：政府對國民議會和總統負責 ( Constitute, 2002: 18-19 )。

另一方面，寮國係共產主義國家，以黨領政。寮國人民革命黨中央委員會 55 人，其中最高權力機關政治局委員 11 人。政府首長均由政治局為首的中央委員會高階黨員產生，國家主席由中央委員會最高職位總書記出任，同時任命總理 ( *Encyclopaedia Britannica*, 2023; U.S. Department of State, 2023 )。形式上，寮國國防指揮體系類似民主國家「文人統制」( civilian control ) 的架構，1975 年以來國家主席和總理多由文人出任。但是，共產主義國家

一黨專政，且係以黨領政、以黨領軍，黨、政、軍分際不明，軍隊容易影響政治運作，同時較難維持中立，「文人統制」實質意義不大。另一方面，寮國人民武裝部隊總參謀長秉承國防部長之命，實際指揮人民武裝部隊，並對國防部長負責，因此國防指揮體系屬於軍政、軍令一元化體制。

## 二、國防組織與兵力結構

由前述寮國憲法條文內容及黨政關係得知，最高元首國家主席擔任國防暨安全委員會主席，亦是人民武裝部隊領導人。由國家主席任命的總理指揮包含國防部長在內的政府首長，並對國民議會和國家主席負責；其次，國防部長依既定政策指揮、管制寮國人民武裝部隊，國防政策與軍事指揮之間的關係連貫一致。

### (一)寮國國防組織

憲法第 3 章第 31 條內容明示：「國防和安全是所有組織和寮國人民的義務和責任，國防和安全部隊是維護國家獨立、主權和領土完整的主要力量；保護人民生命和財產，確保穩定和人民民主永續發展 ( Constitute, 2002: 10 )。」基於此項宗旨，寮國人民武裝部隊主要轄地面部隊——包含人民陸軍及河川部隊 ( riverine force )、人民空軍以及民兵自衛武力，由人民武裝部隊總參謀長實際指揮遂行任務 ( Central Intelligence Agency, 2023e )。除此之外，另有公共安全部維持內部安全，負責執法以及監督地方、交通、移民和安全警察、鄉村輔助警力、其它武裝警察單位 ( Central Intelligence Agency, 2023e )。

在兵役制度方面，憲法第 4 章第 49 條規定：「寮國人民有義務保衛國家，維護安全並履行法律規定的兵役義務 ( Constitute, 2002: 12 )。」寮國人民 18 歲是義務或志願兵役的法定年齡，義務兵役的役期至少 18 個月 ( Central Intelligence Agency, 2023e )。綜合而言，寮國兵役制度是以義務兵役為主，且輔以志願兵役的並行制。

## (二)寮國兵力結構

1975 年，寮國著手將先前游擊武力改編為正規部隊；1976 年，寮國政府賦予當時的寮國人民軍執行保衛國家免受泰國反動派和寮國反革命流亡份子侵害的 5 項主要任務：第一，提高警覺，維護和平與公共秩序；第二，提高軍隊政治和意識形態認知，強化紀律，貫徹政府政策；第三、第四項任務是經由政治和軍事學習，加強人民團結的傳統，提高軍隊素質。最後，要求軍隊強化組織，改善內部安全防衛工作 ( GlobalSecurity, 2012b )。

當前，寮國並無立即、明顯的外部安全威脅，人民武裝部隊除延續先前任務外，特別置重點於維護邊境和內部安全——包括弭平叛亂和反制恐怖主義 ( Central Intelligence Agency, 2023e )。在兵力結構方面，寮國人民武裝部隊據 2023 年估計，現役部隊約 30,000 人，排名世界 145 個國家的第 82 名，佔總人口的 0.4%，沒有預備部隊；在準軍事部隊方面，民兵自衛武力約 100,000 人，佔總人口的 1.3%，排名世界 145 個國家的第 21 名 ( Central Intelligence Agency, 2023e; GlobalFirePower, 2023a ) ( 請參考圖 2：寮國國防組織架構圖 )。

一如前述，寮國人民武裝部隊明顯的將政治和意識形態認知、政治學習、內部安全防衛等要項納入任務中，違反軍隊中立原則，卻屬於共產主義國家的常態。此外，以寮國實施義務兵役制度而言，上述現役部隊佔總人口 0.4%，屬於中等比例的規模。近年來寮國也擴大了與意識形態相近的中國和俄羅斯防務關係，而越南是寮國軍方的主要安全夥伴 ( Central Intelligence Agency, 2023e )。

### 1. 人民陸軍

一如前述，1975 年寮國人民軍重組且因應時勢賦予任務後，下轄 3 個軍種以及約 100,000 名的地方自衛隊和非正規武力。2010 年，寮國人民軍更名為寮國人民武裝部隊後基本架構不變，但是陸軍沿用寮國人民軍的名稱 ( GlobalSecurity, 2012b; 2012d )。陸軍由 5 個規模較小的師級部隊和獨立

團組成，部署在全國第 1 至 4 軍區——分別位於 Louangphrabang、Muang Phôngsavan、Xénô、Pakxé。上述 100,000 名民兵自衛武力亦支援地面部隊執行任務 ( Central Intelligence Agency, 2023e; GlobalSecurity, 2012e )。

人民陸軍是寮國人民武裝部隊最大武力，兵力約 26,000 人——包含河川部隊，占總兵力 87% ( Central Intelligence Agency, 2023e )。陸軍所轄的 5 個師級單位均為步兵師，第 1 師位於首都永珍地區；第 2 師負責監控寮國與泰國邊境以及寮國中北部地區；第 3 師監控寮國與中國邊境；第 4 師和第 5 師則執行寮國南部巡邏任務 ( GlobalSecurity, 2012b; 2012e )。由於寮國當前並無立即、明顯的外部安全威脅，因此人民陸軍均以執行維護內部安全和邊境巡邏任務為主。

人民陸軍武器裝備大部份來自於前蘇聯時期的裝備，近年來主要由中國和俄羅斯獲得補充；研判主要武器裝備包含各式坦克 85 輛，庫存 130 輛；各式戰鬥車輛 4,160 輛，庫存 6,400 輛；各式自走砲 28 門，庫存 45 門；各式牽引砲 57 門，庫存 87 門；火箭砲 57 套，庫存 87 套 ( Central Intelligence Agency, 2023e; GlobalFirePower, 2023b )<sup>1</sup>。由上述人民陸軍武器裝備分析，明顯看出戰力薄弱，且兵力與裝備比例懸殊，僅適於維護內部安全任務。

## 2. 人民海軍 / 河川部隊

1975 年寮國人民軍改編重組後，寮國人民海軍 ( Lao People's Navy ) 係由先前的寮國皇家海軍 ( Royal Lao Navy ) 殘部所編成，當時僅約 500 人。1990 年代，這支部隊只配備少量的內河巡邏艇和兩棲登陸艇，因此常被稱為人民陸軍海上部隊，而不是人民海軍，亦無步兵單位可執行正規的兩棲作戰。其次，這支部隊主要由越南顧問協助其組訓，同時培訓寮國幹部有關河川作戰及船隻維修能力 ( GlobalSecurity, 2012g )。人民陸軍海上部隊主要維護內陸水道的安全，其中包括控制從泰國避難所沿湄公河而來的反抗武力行動。21 世紀迄今，據研判人民陸軍海上部隊的基本結構並無明顯的變

<sup>1</sup> 另依據 2020 年 GlobalSecurity ( 912f ) 的推估，寮國地面部隊主要武器裝備計有：中型和主戰坦克約 15 輛；輕型坦克約 5 輛；裝甲人員運輸車約 50 輛；牽引砲約 62 門。

化，仍為編裝最小的部隊，沒有資料顯示有重大的增減（GlobalFirePower, 2023b）。其實，這支部隊與其稱之為獨立的正規人民海軍，不如歸類於人民陸軍的河川部隊較適切。

河川部隊兵力目前約 3,500 人，占總兵力 11.7%，其編制與指揮體系並無資料可查；主要武器裝備研判僅有 1985 年從前蘇聯接收的約 40 艘巡邏艇——包含 Sheml 級魚雷艇；及 1960 和 1970 年代美國提供的 4 艘小型機械登陸艇，目前可能仍在服役（GlobalFirePower, 2023a; GlobalSecurity, 2012h）。客觀而言，寮國是中南半島唯一的內陸國，又未捲入南中國海爭端，因此不需要維持大規模的海上武力。但是，依據上述兵力和裝備分析而言，這支河川部隊僅有約 44 艘小型船隻執行任務，卻編配 3,500 名兵力，明顯人浮於事。

### 3. 人民空軍

1975 年，經由寮國共產黨改編後的寮國人民軍從先前寮國皇家空軍接收了約 150 架美國製造的對地攻擊機、直升機，在這個基礎上，寮國尋求越南和前蘇聯為其重建、訓練人民空軍，越南且提供大部份設備；從 1977 年起，前蘇聯提供為數不多的戰鬥機、運輸機、直升機，及協助其建立空軍基地和雷達站，至 1990 年越南及前蘇聯技術顧問撤出寮國（GlobalSecurity, 2020）。

1990 年起寮國開始接收來自中國的飛機，但是 1990 年代迄 21 世紀初，寮國老舊機種已汰除，僅存來自中國和俄羅斯的各式直升機以及旋翼機隊，且由於資金有限，人民空軍現代化的前景仍然很低；另一方面，寮國人民空軍資訊有限，對外人而言不易觀察和了解，十分神祕！2018 年 7 月，始有越南記者得以進入人民空軍基地進行採訪（GlobalSecurity, 2020）。

人民空軍是一支規模相對較小的部隊，在全球媒體很少被提及；根據 2023 年估計僅約 1,000 人（GlobalFirePower, 2023a），占總兵力 3.3%。主要武器裝備研判僅包含定翼運輸機 2 架，庫存 3 架；訓練機 2 架，庫存 4 架；

各型直升機 15 架，庫存 27 架 ( GlobalFirePower, 2023c )。<sup>2</sup>依據上述分析，人民空軍不具作戰能力，對屬於內陸國且無立即、明顯外來威脅的寮國而言，亦不需要發展強大空中武力。以目前的空軍規模評估，執行維護內部安全和短程人力運輸尚可遂行任務。

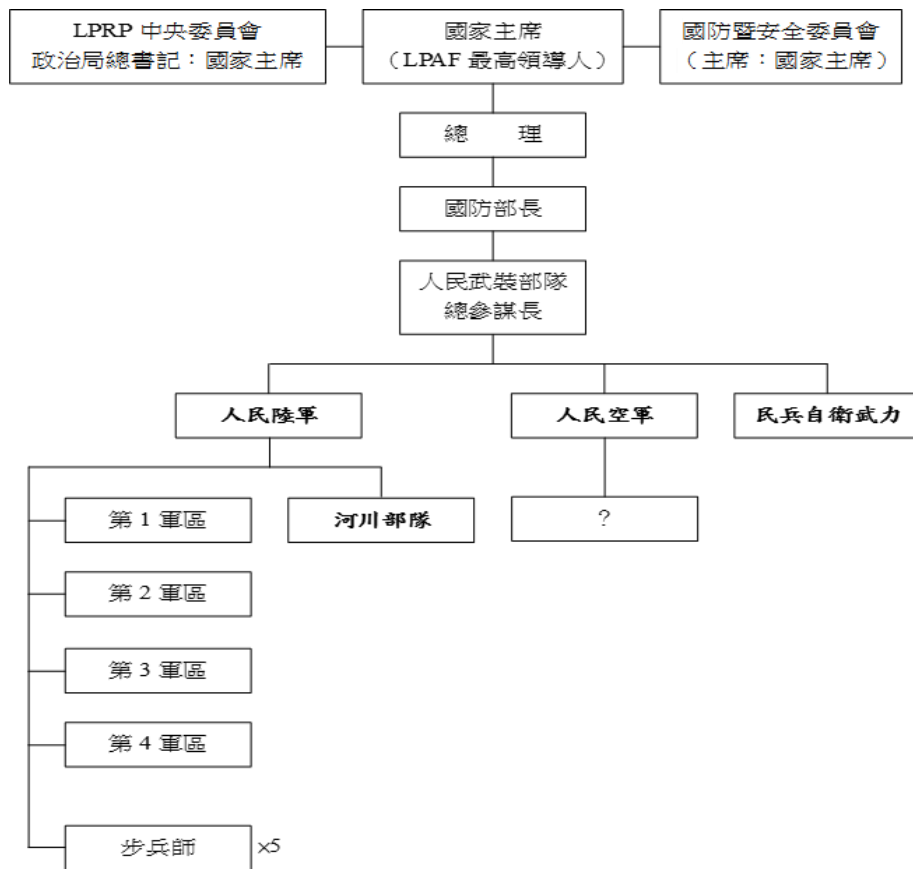


圖 2：寮國國防組織架構圖

<sup>2</sup> 另依據 2012 年 GlobalSecurity ( 2012i ) 的估計，寮國人民空軍主要武器裝備計有：中型運輸機：1 架 An-74、3 架 An-26、5 架 An-24/Y7；輕型運輸機：1 架 Y-12、4 架 An-2；人員運輸機：1 架 Yak-40；訓練機：8 架 Yak-18；運輸直升機：1 架 Mi-26、15 架 Mi-8 / -17、1 架 Mi-6；輕型直升機：3 架 Z-9、7 架 Ka-32。



## 肆、寮國政府和人民武裝部隊挑戰與作為

前文分析所述，1975年寮國共產黨奪權實施一黨專政以來，初期一如其它共產主義國家，實施了集中式控制和嚴厲的安全措施，武力係其主要的鎮壓工具。前文也提及，1990年代以來，由於沒有真正外力入侵的威脅，人民武裝部隊主要負責內部安全、支援政府對抗政治異議者，以及負責邊境巡邏任務。相對地，自此以後寮國由於無嚴重的內、外安全威脅，因此國防發展明顯亦無重大進程規劃。

但是，隨著全球化衍生的跨國問題日益受到包含寮國在內的世界各國所關切，寮國也根據自身能力，依照普世公認的原則和規範，參與地區和國際社羣處理共同關切和利益所在的各種挑戰；加上寮國共產主義政權係黨、政、軍一體，且以黨領政和以黨領軍，因此人民武裝部隊亦轉而應付共產主義政權關注的跨國問題所帶來的挑戰為主。這些跨國問題包含：反核子擴散以及軍備控制和裁軍、人道援助和災難救援、反恐怖主義和跨國犯罪等。

首先，在反核子擴散以及軍備控制和裁軍方面；冷戰結束以來，核子擴散仍然是全球和平與安全的主要威脅，寮國表明既沒有能力也無意圖生產、使用或擁有、輸出、轉移、交付核生化武器給任何國家或非國家行為者。其次，寮國認為在區域衝突、爭端和跨區域動亂的背景下，國際社會應加強解決軍備問題。寮國強調裁軍與核不擴散對於確保永久國際和平與安全的重要性，並支持在聯合國架構下多邊裁軍；且完全支持國際社會在多邊外交原則下，遂行核不擴散和裁軍（ASEAN Secretariat, 2021b: 139），也簽署了多項相關條約。

同時，寮國由於已往長期受到戰爭的影響，未爆炸彈藥清除、受害者援助和地雷風險教育仍然是寮國政府全面性的挑戰，因為該行動是一個非常複雜的過程，需要足夠的資源、人力和技術能力。當前，解決未爆彈的影響仍然是寮國政府的首要任務，為了解決未爆炸彈藥造成的嚴重影響，寮國作為『集束彈藥公約』或『奧斯陸公約』（*OSLO Convention*）的締約國，一直積極推動這項全球性公約，以防止人類進一步受害（ASEAN Secretariat, 2021b: 140）。

除了未爆炸彈藥的危害，寮國也需要其它國家、國際組織和國際非政府組織繼續支持、協助寮國地雷排除部門的行動。寮國為了進一步加強該領域的區域合作，寮國人民武裝部隊和俄羅斯聯邦武裝部隊於 2017 至 2019 年共同主持了東南亞國家協會國防部長會議下的擴大人道地雷行動 ( Humanitarian Mine Action, HMA ) 專家工作小組 ( Experts Working Group, EWG ) 會議，並經由主導多項行動成功地實現了這項領域的目的和目標 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 140 )。

其次，在人道援助和災難救援方面；寮國高度重視並支持在有限資源基礎上，根據受災國請求或同意的原則下，進行人道援助和災難救援領域的區域和國際合作。早在 1949 年 8 月 12 日，寮國即已成為此領域 4 項『日內瓦公約』( *Geneva Convention* ) 的締約國。寮國共產黨主政以後，1977 年 6 月 8 日又參與簽署了「關於保護國際武裝衝突受害者」( *Protection of Victims of International Armed Conflict* ) 以及「關於保護非國際性武裝衝突受害者」( *Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts* ) 等 2 份『日內瓦公約』的附加議定書 ( SEAN Secretariat, 2021b: 141 )。

另一方面，寮國人民武裝部隊也積極參與人道援助和災難救援工作。例如，2014 至 2016 年，寮國人民武裝部隊與日本針對人道援助和災難救援問題共同主持了 5 次東南亞國家協會國防部長會議下的擴大專家工作小組會議。2016 年 9 月，在泰國舉行了東南亞國家協會國防部長會議下的擴大軍事醫療人道援助與災難救援聯合演習 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 141 )。

此外，2017 年 7 月，寮國人民武裝部隊也於首都永珍主辦及主持了主題為「加強東南亞國家協會在人道援助與災難救援領域的軍事醫療合作」第 7 屆東南亞國家協會軍事醫療首長會議 ( ASEAN Chiefs of Military Medical Conference, ACMMC )；在這項領域，此後寮國又不遺餘力與中國和加拿大舉辦了多次相關會議 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 141 )。

最後，在反恐怖主義和跨國犯罪方面；寮國在這項議題處理上，雖然由公共安全部負責，但是共產主義國家的武裝部隊仍然是最重要的後盾，而且與公安警察部門經常在職權界線上混淆不清。寮國政府一貫高度重視反恐和跨國犯罪問題，同時強調遵循與國際社羣合作以防範和打擊任何形式

恐怖主義的一貫政策。

國家層次上，寮國 2014 年陸續頒布和修訂了『國家公共安全法』、『反洗錢和反恐怖主義融資法』等多項法律架構；且將一切恐怖主義行為定為刑事犯罪，鎮壓和懲治導致人民生命財產安全和公共安全、秩序、國家誠信造成損失等與恐怖主義犯罪有關的非法活動。寮國政府也成立國家反恐怖主義特設委員會 ( National Counter-Terrorism Ad-Hoc Committee )，由公共安全部主導，作為政府反恐怖主義相關問題提供諮詢的機構 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 137 )。

此外，寮國高度重視反洗錢和打擊資助恐怖主義問題；2007 年成立由副總理直接監督的反洗錢情報辦公室，副總理同時是國家反洗錢和反恐怖主義融資協調委員會 ( National Coordination Committee for Anti-Money Laundering and Counter-Financing of Terrorism, NCC ) 主席 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 137 )。

雙邊層面上，為保障邊境地區安全，共同解決邊境問題，寮國與相鄰 5 個國家建立了雙邊邊境問題合作機制。區域層面上，寮國於 2007 年加入亞太反洗錢組織，進一步增進國內反洗錢和反恐怖主義融資成效，以及加強與地區其它國家的合作。國際層面上，寮國一貫執行聯合國安全理事會各項涉及恐怖主義問題的決議，並與國際社羣密切合作，以預防及打擊恐怖主義；這一方面包括資訊共享、定期參加國際刑警組織和其它相關跨國犯罪會議期間的國際培訓和研討會 ( ASEAN Secretariat, 2021b: 138 )。

綜觀寮國人民武裝部隊近半世紀以來的國防發展，雖然在武器裝備的質與量上並無重大成長，亦缺乏透明資訊。但是因其屬於內陸國家，在可預見的未來亦無外力入侵之虞，因此人民武裝部隊的主要任務與作為，轉而結合寮國政府處理當前跨國性非傳統安全問題的挑戰，從雙邊到多邊面向擴大與各國安全合作，對寮國國家安全間接地亦能發揮一定程度的成效。

## 伍、寮國共產主義政權與大國關係

從前文關於寮國人民武裝部隊的武器裝備分析得知，早期主要來源是

鄰近的共產主義國家如越南、中國，甚至是前蘇聯，這是因為 1975 年寮國人民革命黨取得政權後主要與越南和前蘇聯結盟，對西方國家採取敵對的態度。此後的數十年期間，寮國與前蘇聯集團國家保持著密切關係，且大部份外來援助高度依賴前蘇聯 ( GlobalSecurity, 2012j ) 。

但是，自 1991 年前蘇聯解體以來，寮國環繞著和平、獨立、友好與合作原則制定其外交政策，並開始尋求改善與地區鄰國的關係 ( Bopha, 2018: 23 )，藉其有限的軍力與國際社羣一起反制非傳統安全威脅。舉其犖犖大者，在地區防務和安全事務方面，寮國陸續與各國強化軍事關係和戰略聯結，例如進行軍事代表團之間的交流與合作。在國際安全合作方面，寮國人民軍與東南亞國家協會內、外國家廣泛進行政治、安全、軍事與外交合作，以達成政府的戰略目標 ( Bopha, 2018: 24 ) 。

根據上述的寮國政策與發展，在與鄰近主要國家的互動關係中，寮國與同為共產主義政權的越南淵源最深。越南對寮國的影響取決於地理和歷史的接近性以及意識形態和經濟援助；就地緣戰略位置而言，越南為處於內陸的寮國提供了一條通往東面海洋的通道，而寮國東部的山區也為越南提供了挑戰泰國在湄公河流域霸權地位的前沿戰略位置 ( The Cove, 2022 )，兩國唇齒相依。

早先在寮國人民革命黨奪取政權的鬥爭過程中，越南共產主義政權即已暗中為其策劃謀略。1975 年寮國人民革命黨主政後，兩國維繫的特殊關係凸顯寮國外交政策並無另外調整的空間 ( GlobalSecurity, 2021 )。1977 年 7 月，兩國進一步簽署了為期 25 年的『友好合作條約』 ( *Treaty of Friendship and Cooperation* )，並同意重新確定 1986 年劃定的共同邊界 ( The Cove, 2022 ) 。

此外，自 1961 年以來一直駐紮在寮國的越南軍隊於 1989 年初才撤出，因為 1989 年以後寮國的外交政策已經轉向更加獨立，放棄馬克思列寧主義意識形態以及減低越南的特殊影響力。但是，越南扮演指導角色和緊急盟友的影子仍然存在，甚至 2011 年 6 月 22 日兩國還發表聯合聲明指出，越南與寮國的關係是兩國共同的寶貴財富，也是確保兩國革命事業取得成功的重要因素 ( GlobalSecurity, 2021; The Cove, 2022 ) 。

相對地，當寮國與越南持續維繫友好關係的同時，中國同樣憑藉著與寮國毗鄰的領土，以及經濟上巨大的規模和精打細算，可以與寮國任何執政的政權達成協定。越南和寮國在與崛起的中國互動關係上，也面臨越來越困難的問題；隨著三角關係向中國傾斜，越南相對於寮國的地位必須取決於本身的基礎設施能力，方能繼續增加對寮國的價值，並確保其未來與寮國結盟的最佳前景（Son, 2022）。

寮國與中國的互動關係方面，1975 年奪取政權後的寮國共產主義政府與中國建立外交關係；1978 年底，越南入侵柬埔寨推翻赤色高棉政權，中國緊接著發動懲越戰爭，導致寮國陷於既不能挑釁中國、又無法反對越南侵略行為的兩難之中。寮國一度選擇降低與中國的外交關係，直到 1989 年兩國的摩擦才逐漸緩和。1992 年兩國關係正常化，貿易擴大，共同邊界劃定；且 1990 年代末以後，中國向寮國提供了大量金援、低息貸款、技術援助、外國投資和備受矚目的發展專案（The Cove, 2022）。

同樣屬於共產主義國家，寮國長期以來盡力在越南和中國之間取得平衡，但是 21 世紀以來，由於經濟因素的影響，愈來愈多的跡象顯示原本平衡的槓桿正逐漸傾向中國。寮國一方面致力於維繫與長期盟友越南之間的安全利益，另一方面卻更希望尋求從中國崛起的經濟和「一帶一路」倡議（Belt and Road Initiative, BRI）的基礎設施建設中受益（Son, 2022）。

寮國的作法是典型的小國外交實例，寮國也發現自己必須與鯊魚一起游泳，否則就會被吃掉；換言之，寮國與中國維持友好關係是有道理的，因為中國代表著一個巨大的影響力，寮國不可能獨自對抗（Gnanasagaran, 2018）。再者，目前中國是寮國最大的債權國，占其所有外來公共債務的一半（Bhatt, 2023）。現實層面上，越南所能資助寮國的經濟實力遠遠不及中國。

相對於寮國冀望自中國「一帶一路」倡議中獲得實質利益，卻因中國與寮國簽訂的許多貸款缺乏透明度，未來很有可能陷入債務陷阱（debt trap）之中，寮國正嘗試設法減低可能遭遇的困境。在內部，寮國發行債券，實施資本管制；在外部，期待中國准予延期償還部份債務，並建立通貨交換（Currency Swap）協議等措施，以舒緩危機。對中國而言，持續兩國的合

作符合中國的最大利益，尤其是可以減低外交上有關債務陷阱的傳言( Bhatt, 2023 )，但是兩國可否順利解決本身的困境，尚待觀察！

寮國除了與鄰近的共產主義國家有著不可分的歷史淵源之外，也與另一個在地緣位置上無直接關聯——美國，卻基於圍堵共產主義的地緣戰略考量，有著間接而長久的互動關係。1954 年，寮國脫離法國殖民統治完全獨立後，美國即於 1955 年與寮國建立全面外交關係 ( U.S. Department of State, 2021 )。

冷戰前期，寮國北部和東部分別與共產主義中國、北越接壤，南部和西部與親西方國家的南越、柬埔寨和泰國為鄰。加上隨著前蘇聯在東歐陸續擴張共產主義，美國深怕中南半島發生骨牌效應導致全面被赤化，加上當時美國懷疑前蘇聯、中國和北越會尊重寮國中立，因此決定援助寮國以加強美國的影響力 ( GlobalSecurity, 2013b )。

當寮國獨立初期陷入內戰期間，美國支持原先的皇家政權，而且 1962 年起美國中央情報局也加入對寮國共產黨的戰爭中；在與寮國人民革命黨對立以及受到越戰波及，寮國境內遭受美軍長期的轟炸，直到 1973 年關於越戰的巴黎和平協議簽訂後才終止。1975 年，寮國人民革命黨奪取政權並選擇與前蘇聯、越南同盟，寮國與美國關係惡化，美國在寮國的代表權被降級，但是未被取消；1992 年因前蘇聯已解體，兩國才再度恢復外交關係 ( GlobalSecurity, 2013b; U.S. Department of State, 2021 )。

對美國而前，寮國位於中南半島中心和中國南方，目前兩國關係的改善與穩固對美國安全和經濟利益具有實質的戰略重要性，並有助於寮國成為印太地區維護國際秩序和抵禦跨國威脅的關鍵，美國相當重視在印太戰略 ( Indo-Pacific Strategy ) 架構下與志同道合的盟友以及寮國新一代領導人持續發展友善的合作關係 ( U.S. Department of State, 2022: 1-2 )。

美國協助寮國的政策目標，首先是著重在支持其獨立自主的經濟發展，增進寮國融入東南亞國家協會和全球經濟的能力。在這方面，2013 年寮國已加入世界貿易組織 ( World Trade Organization, WTO )，並且成為東南亞國家協會經濟共同體 ( ASEAN Economic Community, AEC ) 的一員；2016 年，美國也與寮國簽署『貿易與投資架構協議』 ( *Trade and Investment*

*Framework Agreement* )，擴大了兩國合作關係 ( U.S. Department of State, 2021 )。

但是，相對地，在安全戰略上，美國與寮國的戰略互動也不是沒有瓶頸。由於歷史淵源和意識形態相近的因素，寮國一向較親近中國，加上寮國人權紀錄不佳，背離美國的價值觀，因此美國與寮國的戰略互動一如國際觀察家形容：寮國幾乎脫離了美國的雷達幕 ( Grossman, 2022 )。美國如要扭轉這個不利的戰略態勢，必須藉著各項反制中國「一帶一路」倡議專案，加強與寮國接觸，且可進一步連結柬埔寨、越南、泰國等 3 個湄公河流域國家，這 4 國均與中國存在湄公河經濟生命線的爭議 ( Grossman, 2022 )，美國的行動正好可以進入中國的南方後院。

就寮國立場而言，由於寮國是近年來世界經濟成長最快的國家之一，地緣位置上又是一個內陸小國，冷戰結束後外交政策強調合作而不是衝突，同時深信政治和經濟的穩定發展取決於與區域和世界大國的合作。雖然如此，美、中兩國在國際舞台和政、經領域的競合加劇，南中國海周邊的東南亞地區因緣際會成為此一戰略競爭的中心，寮國也不例外。展望未來，寮國 2024 年擔任東南亞國家協會輪值主席國，更需要謹慎駕馭此一複雜的地緣政治格局，以維護其利益和穩定 ( Sayavongs, 2023 )。

最後，在另一項大國競爭的議題上，2022 年 2 月 24 日俄羅斯入侵烏克蘭，寮國政府聲稱對這次戰爭保持中立，同年 5 月國家主席 Thongloun Sisoulith 表示，寮國的外交政策很清楚，在這次衝突與爭議中不會偏袒任何一方，並且表示對俄羅斯經濟制裁和禁運，不會使世界變得更好；此時，當東南亞國家面臨外交壓力，被要求與美國和西方國家一致對抗俄羅斯時，寮國的中立態度不免令人質疑她的公正性 ( Hutt, 2022 )。

2022 年 3 月 2 日，聯合國大會以 141 國支持、5 國反對、35 國棄權的壓倒性票數通過譴責俄羅斯入侵烏克蘭決議，但是東南亞國家協會成員國除寮國、越南棄權外，其它國家均投贊成票 ( 陳尚懋，2022 )。2023 年 2 月 23 日，俄烏戰爭屆滿 1 年前夕，聯合國大會再次表決，仍然以 141 票通過要求俄羅斯軍隊無條件撤出烏克蘭；但是，寮國還是棄權 ( Ettoday 新聞雲，2023 )。

寮國的善意得到俄羅斯正面的回應，俄羅斯總統 Vladimir Putin 表示，對寮國作為可靠的東南亞夥伴感到十分滿意；俄羅斯外交部長 Sergey Lavrov 也相繼訪問了永珍；上的支持，應該與俄羅斯近年來對寮國的多方面援助有關，而獲得俄羅斯軍事裝備可能是寮國對俄羅斯入侵烏克蘭保持沉默的一個解釋 ( Hutt, 2022 )。只是寮國處在大國之間如何維持平衡的角色？究竟是可左右逢源獲得利益，還是一如前文所述猶如走在鋼索上陷本身於困境？猶未可知。

## 陸、結論

寮國係中南半島唯一的內陸國，歷史上長期遭到鄰國和西方殖民帝國入侵，地緣戰略態勢十分脆弱。1954 年脫離法國的殖民統治完全獨立後，內部黨派各自受到冷戰時期美國與前蘇聯的支援，內戰不已；而且在越南戰爭中，亦將寮國捲入衝突中。1975 年越戰結束，寮國人民革命黨奪取政權，實施集中式的經濟決策和嚴厲的安全措施，經濟狀況不斷惡化、人口大量外流，致使整體國力薄弱。直到冷戰結束，原本依賴前蘇聯的寮國政府才逐漸改採與區域和西方國家合作的外交政策，近年來成為世界上經濟成長最快速的國家之一。

其次，寮國一如共產主義國家，黨、政、軍一體，由共產黨實質控制軍隊；加上無立即、明顯的外來安全威脅，因此軍隊係以陸上部隊為主，旨在維護內部安全以及應付非傳統安全威脅。但是，寮國人民武裝部隊武器裝備短缺、老舊，戰力不足，亦無嚴謹的三個軍種區分，由於屬於內陸國家，因此僅設立河川部隊隸屬於人民陸軍。另一方面，寮國國防組織編制缺乏一般正常國家應有的透明資訊或定期公布的國防報告書，整體國防規劃和未來發展藍圖乏善可陳！

在與區域和西方大國的互動關係中，早先寮國人民革命黨對西方國家採取敵對態度，主要與鄰國越南和前蘇聯集團國家保持密切關係，且大部份外來援助高度依賴前蘇聯。1991 年前蘇聯解體，寮國陸續與各國強化軍事關係和戰略聯結，例如進行軍事代表團之間的交流與合作，以及廣泛參



與國際行動。但是，在對長期盟友越南與中國的利益選擇中，以及在美國印太戰略和中國「一帶一路」倡議對抗中、俄羅斯入侵烏克蘭的敏感戰略問題中，寮國試圖折衝尊俎取得戰略平衡，只是國際情勢詭譎多變，寮國是否能維持一貫的戰略平衡？尚待觀察！

## 參考文獻

- 中央廣播電台。2017。〈柬埔寨總理控寮國侵犯邊界·威脅用兵〉8月11日  
( <https://www.rti.org.tw/news/view/id/362134> ) ( 2023/12/10 )
- 外交部。2023。〈寮人民民主共和國〉11月8日  
( <https://www.mofa.gov.tw/CountryInfo.aspx?CASN=5&n=5&sms=33&s=157> ) ( 2023/11/8 )
- 陳尚懋。2022。〈東協國家對俄烏情勢反應的背後盤算〉《遠景基金會》4月19日 ( <https://www.pf.org.tw/tw/pfch/12-8288.html> ) ( 2024/1/21 )
- 新華網。2002。〈老撾概況〉  
( [https://web.archive.org/web/20120223165944/http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/18/content\\_445536.htm](https://web.archive.org/web/20120223165944/http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-06/18/content_445536.htm) ) ( 2023/12/3 )
- ASEAN Secretariat. 2021a. “ASEAN Security Outlook 2021.”  
(<https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/ASEAN-Security-Outlook-ASO-2021.pdf/>) (2023/12/7)
- ASEAN Secretariat. 2021b. “ASEAN Regional Forum Annual Security Outlook 2021.” (<https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2021/10/ASEAN-Regional-Forum-Annual-Security-Outlook-2021.pdf>) (2023/12/7)
- Bhatt, Anjali. 2023. “Laos Is Not in a Chinese ‘Debt Trap’ – But It Is in Trouble.” *The Diplomat*, April 7 (<https://thediplomat.com/2023/04/laos-is-not-in-a-chinese-debt-trap-but-it-is-in-trouble/>) (2023/11/15)
- Boupha, Thieng. 2018. “Laos’ Perspectives on National Security.” *NIDS Joint Research Series*, No. 16, pp. 19-27  
([http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint\\_research/series16/pdf/chapter02.pdf](http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series16/pdf/chapter02.pdf)) (2023/11/8)
- Encyclopaedia Britannica*. 2023. “Services of Laos.”  
(<https://www.britannica.com/place/Laos/Services>) (2023/12/22)
- Central Intelligence Agency. 2023a. “The World Factbook: Laos - Introduction.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/laos/#introduction>) (2023/12/3)
- Central Intelligence Agency. 2023b. “The World Factbook: Laos - People and Society.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/laos/#people>)

- and-society) (2023/12/3)
- Central Intelligence Agency. 2023c. “The World Factbook: Laos - Geography.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/laos/#geography>) (2023/12/3)
- Central Intelligence Agency. 2023d. “The World Factbook: Laos - Map.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/laos/map>) (2023/12/3)
- Central Intelligence Agency. 2023e. “The World Factbook: Military and Security.” (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/laos/#military-and-security>) (2023/12/24)
- Constitute. 2002. “Lao People's Democratic Republic 1991 (rev. 2015).” ([https://www.constituteproject.org/constitution/Laos\\_2015.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Laos_2015.pdf)) (2023/11/8)
- Ettoday 新聞雲 · 2023. 〈聯合國大會要求俄羅斯撤軍·「7 國反對、32 國棄權」完整名單公開〉 2 月 24 日  
(<https://www.ettoday.net/news/20230224/2447349.htm>) (2024/1/21)
- GlobalFirePower. 2023a. “Manpower.” ([https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country\\_id=laos](https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=laos)) (2023/12/24)
- GlobalFirePower. 2023b. “Land forces.” ([https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country\\_id=laos](https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=laos)) (2023/12/24)
- GlobalFirePower. 2023c. “Airpower.” ([https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country\\_id=laos](https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.php?country_id=laos)) (2023/12/31)
- GlobalSecurity. 2012a. “Laos - Geography and Climate.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/geography.htm>) (2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2012b. “Lao People’s Armed Forces.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/lpa.htm>) (2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2012c. “Lao People’s Liberation Army (LPLA).” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/pathet-lao.htm>) (2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2012d. “Ministry of National Defense.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/mond.htm>) (2023/11/8)

- GlobalSecurity. 2012e. “Lao People’s Army.”  
(<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/army.htm>) (2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2012f. “Laos Army Equipment.”  
(<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/army-equipment.htm>)  
(2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2012g. “Lao People’s Navy - Lao People’s Army Marine  
Section.” (<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/navy.htm>)  
(2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2012h. “Laos - Major Naval Equipment.”  
(<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/navy-equipment.htm>)  
(2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2012i. “Laos Air Force Equipment.”  
(<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/air-force-equipment.htm>) (2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2012j. “Laos - Foreign Relations.”  
(<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/forrel.htm>) (2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2013a. “Laos - History.”  
(<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/history.htm>) (2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2013b. “Laos.”  
(<https://www.globalsecurity.org/intell/ops/laos.htm>) (2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2020. “Lao People’s Air Force.”  
(<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/air-force.htm>)  
(2023/11/8)
- GlobalSecurity. 2021. “Laos - Introduction.”  
(<https://www.globalsecurity.org/military/world/laos/intro.htm>) (2023/11/8)
- Gnanasagaran, Angaindrankumar. 2018. “Lao PDR’s geopolitical advantage  
in Southeast Asia.” *ASEAN Post*, May 18  
([https://theaseanpost.com/article/lao-pdrs-geopolitical-advantage-southeast-  
asia](https://theaseanpost.com/article/lao-pdrs-geopolitical-advantage-southeast-asia)) (2023/11/8)
- Grossman, Derek. 2022. “Time for America to Play Offense in China’s  
Backyard.” *Foreign Policy*, January 12  
([https://foreignpolicy.com/2022/01/12/biden-cambodia-laos-southeast-asia-  
strategy-geopolitics/](https://foreignpolicy.com/2022/01/12/biden-cambodia-laos-southeast-asia-strategy-geopolitics/)) (2023/11/8)

- Hutt, David. 2022. “Will Laos Be Sanctioned for Embracing Russia?” *Asia Times*, July 27 (<https://asiatimes.com/2022/07/will-laos-be-sanctioned-for-embracing-russia/>) (2024/1/16)
- Sayavongs, Mai. 2023. “How Laos and Other ASEAN Countries Can Leverage U.S.-China Competition.” United States Institute of Peace, October 4 (<https://www.usip.org/publications/2023/10/how-laos-and-other-asean-countries-can-leverage-us-china-competition>) (2023/11/8)
- Son, To Minh. 2022. “Navigating Socialism, Security, and China in Laos-Vietnam Relations.” *The Diplomat*, October 7 (<https://thediplomat.com/2022/10/navigating-socialism-security-and-china-in-laos-vietnam-relations/>) (2023/11/8)
- The Cove. 2022. “Laos - Diplomacy.” February 25 (<https://cove.army.gov.au/article/kyr-laos-diplomacy>) (2023/11/8)
- U.S. Department of State. 2021. “U.S. Relations with Laos.” May 21 (<https://www.state.gov/u-s-relations-with-laos/>) (2023/11/15)
- U.S. Department of State. 2022. “Lao People’s Democratic Republic.” March 27 ([https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/06/ICS\\_EAP\\_Laos\\_Public.pdf](https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/06/ICS_EAP_Laos_Public.pdf)) (2023/11/13)
- U.S. Department of State. 2023. “Laos (04/07).” (<https://2009-2017.state.gov/outofdate/bgn/laos/94048.htm>) (2023/12/22)

# Laos' Defense Forces and Its Relationship with Major Powers

Tony Wu

*Adjunct Assistant Professor, National University of Tainan, Tainan, TAIWAN*

## Abstract

Laos is the only landlocked country in Mainland Southeast Asia. Since its establishment in the 14th century, Laos has been frequently invaded by neighboring countries and Western colonial empires. It became fully independent from French rule in 1954. After independence, Laos has been in war for a long time. In 1975, the Lao People's Revolutionary Party seized power and implemented totalitarian rule. It was hostile to Western countries and completely relied on the assistance of the former Soviet Union. It was not until the end of the Cold War that it adopted a foreign policy of exchanges and cooperation with Western countries. After the end of World War II, Laos' geostrategic position was in the midst of competition among neighboring powers, and its strategic situation was very fragile. After the end of the Cold War, Laos has no immediate and obvious external security threats, and the Lao People's Armed Forces mainly focus on maintaining internal security. However, in its strategic interactions with regional countries or world powers, it tries to strike a balance between interest choices in order to maintain internal political and economic stability.

**Keywords:** landlocked country, LPDR, LPAF, debt trap