湄公河航道的地缘政治经济学:困境与出路

卢光盛

(云南大学周边外交研究中心　云南大学国际关系研究院,云南　昆明　650091)

摘　要:湄公河航道是连接中国与下湄公河国家的“黄金水道”、“战略通道”和“环境走廊”。尽管中国与下湄公河国家分别在航运经济、航运安全、航道整治等三大领域的合作日益深入并取得一定成效,但在航道建设过程中却始终存在着政治互信不足、安全隐患潜伏等地缘政治经济问题;现在又面临航运经济没落,湄公河委员会《战略计划(2016-2020)》对航运通道建设力度的加强,以及缅甸欲考虑成为湄公河委员会正式成员国等地缘政治经济新困境,这给中国在中南半岛的澜沧江—湄公河合作机制建设、该地区河上互联互通的打造与水资源合作的深入带来极大的挑战。未来中国与下湄公河国家要通过设立湄公河新航运通道的服务目标,设定涵盖战略、经济、安全、环境的航道建设内容;发挥中央政府、地方政府、公司、研究机构等不同行为体在航道建设的作用;形成与原有的航道自有开发内容的融合关系;把握好与湄公河委员会、域外国家与国际组织的地缘政治经济竞合关系,以及形成“以经促政”、“以经促情”的航道升级方式等多种途径来全面升级湄公河航运通道。

关键词:湄公河航道;地缘政治经济学;湄公河委员会《战略计划(2016-2020)》;澜沧江—湄公河合作机制;地缘政治经济复合型航道

中图分类号:F 114.4;D 827　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1000-260X(2017)01-0138-08

湄公河①一衣带水,连接六国,是连通中国与下湄公河国家(缅甸、老挝、泰国、柬埔寨、越南)的重要通道。湄公河航道的建设涉及澜沧江—湄公河合作机制②(以下简称“澜湄合作机制”)下互联互通与水资源合作两大优先领域,其在战略、经济、安全、环境等方面的重要性不言而喻。最近,根据 2011 年“湄公河惨案”所改编的电影《湄公河行动》上映后引起国内外热评,并将人们的视线带回到了五年前的案件中,同时又聚焦于当下的湄公河航道建设。当前湄公河航道在航运经济、航运安全、航道整治三大领域都已有所进展,但同时也面临着新的发展瓶颈:在昆明—曼谷公路的冲击下,湄公河航道的航运经济价值是否重要;该航道所承载的地缘战略意义如何执行;该航道又该如何配合澜湄合作机制在互联互通、水资源合作两大优先发展领域发挥相关功能。本文从地缘政治经济学视角来分析湄公河航道的运行现状,面临的地缘政治经济困境、根源与影响,以期建立起新型的湄公河航道,服务于澜湄合作机制的运行,并焕发其“黄金水道”、“战略通道”、“环境走廊”的新生机,以有效助推中国在中南半岛的地缘政治经济秩序

收稿日期:2016-11-28

基金项目:中国(昆明)南亚东南亚研究院重大项目:“东盟共同体建成后东南亚地区一体化问题研究”(CKZD201608);云南省教育厅科学研究基金项目:“云南在打造大湄公河次区域经济合作新高地背景下参与湄公河水运通道安全机制建设的地位与作用研究”(2015J018);云南省哲学社会科学基地项目:“澜湄机制建设的方向、路径及云南的参与研究”(JD2016YB04);云南省高校国际政治经济学理论与次区域合作科技创新团队立项建设。

作者简介:卢光盛,云南大学周边外交研究中心首席专家,云南大学国际关系研究院副院长兼东南亚研究所所长,教授、博士生导师,主要从事东南亚国际关系、周边外交和区域经济合作研究。

建设。

一、湄公河航道的运行进展及成效

中国与下湄公河国家在共同建设湄公河航道过程中,以地缘经济通道建设为起点,并逐步认识到航道在地缘政治上的重大的价值。因此,双方在拓展航道经济合作领域的同时,也开始加强安全领域的功能,并在航运安全、航道疏浚等方面有了初步成效。

(一)湄公河航道的运行进展

首先,在湄公河航运通道的经济功能建设方面,1994 年 6 月,中国交通部代表团访问老挝,与老挝草签了中老两国《公路、水路客货运输协定》。同年 11 月,中国与老挝两国政府商定后,正式签订《澜沧江—湄公河客货运输协定》,揭开了湄公河上“一对一”的国际航运业务。1997 年,中国同缅甸签订《澜沧江—湄公河商船通航协定》,中老、中缅航运的开通,引起了沿岸国家的进一步关注。2000 年 4 月,经中国、老挝、缅甸、泰国四国政府友好协商,决定将通航范围延伸到四国水域,并正式签署了《澜沧江—湄公河商船通航协定》[1]。随后还成立了实施协定技术工作组与中老缅泰澜沧江—湄公河商船通航联合协调委员会,为更好地协调、处理与实施四国协定有关的事宜提供技术和法律的保障。2001 年,澜沧江—湄公河流域四国正式通航,这有力地推动了区域内包括交通、旅游、能源、经贸、人力资源开发等多方面的迅速发展,对区域的社会经济发展起到了积极的促进作用。

其次,从湄公河航运通道的安全功能建设来看,自 2011 年湄公河航道发生震惊世界的“10·5”惨案后,中国、老挝、缅甸、泰国四国开始共同完善和提高航运安全的功能。2011 年 10 月,中老缅泰通过了《湄公河流域执法安全合作会议纪要》,并发表《关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》,达成广泛共识:一是同意进一步采取有力措施,加大联合办案力度,尽快彻底查清“10·5”案件案情,依法惩办凶手;二是为应对湄公河流域安全出现的新形势,同意建立中老缅泰湄公河流域执法安全合作机制,交流情报信息,联合巡逻执法,联合整治治安突出问题,联合打击跨国犯罪,共同应对突发事件;三是同意尽快通过联合办案、专项治理等方式,共同打击跨国犯罪特别是打击毒品犯罪团伙;四是尽快开展联合巡逻执法,为恢复湄公河航运创造安全条件,争取在 12 月大湄公河次区域经济合作领导人会议召开之前湄公河恢复通航[2]。2012 年 3 月,在中国云南召开了中老缅泰湄公河联合巡逻执法指挥部首次工作会议,商定了定期召开联指例会、进一步畅通指挥联络、加强联指工作力量等健全联指工作措施,为湄公河联合巡逻执法奠定了坚实基础[3]。2013 年,中国又发起建立中老缅泰“平安航道”联合扫毒行动机制。2015 年四国签订《“平安航道”联合扫毒行动三年规划(2016–2018)》,有力打击和遏制了湄公河流域毒品犯罪活动[4]。2015 年 10 月,在北京召开了湄公河流域执法安全合作部长级会议,会议通过了《关于加强湄公河流域综合执法安全合作的联合声明》,邀请柬埔寨、越南为湄公河流域执法安全合作机制观察员国。同时与会各方在发言中高度评价中方为推进湄公河流域执法安全合作所作的贡献,表示愿与中方一道总结经验、创新模式,不断提升合作水平,促进流域安全稳定[5]。

再次,就湄公河航运通道的航道整治工程建设来看,2000 年 4 月,中国、老挝、缅甸、泰国四国签署的《澜沧江—湄公河商船通航协定》中,确定四国商船通航范围为中国思茅港至老挝琅勃拉邦 786 公里,其中中缅边境 243 号界碑至老挝会晒 331 公里航道是通航条件最困难的河段,中国政府立即投资 500 万美元对其实施航道改善工程。2001 年,中、缅、老、泰四国成立了专家组,编制完成《工程环境影响评价报告》及工程初步设计。中国交通部研究解决了工程施工设备等技术难题,配备了 5 套卫星定位及信息传输系统。通过实施改善工程,各施工滩险的航行条件得到了明显改善[6]。2016 年 9 月 22 日至 23 日,中老缅泰澜沧江—湄公河国际航道二期整治工程前期工作联合工作组第一次会议在中国昆明举行。根据中国、老挝、缅甸、泰国共同编制的规划,澜沧江—湄公河航道二期整治工程范围为湄公河中缅 243 号界碑至老挝琅勃拉邦河段 631 公里航道,整治内容包括航道整治、港口建设和支持保障体系建设等。工程实施后,可显著改善澜沧江—湄公河航道条件,降低运输成本,提升航行安全保障和环境保护水平[7]。2016 年 4 月 26 至 27 日,澜沧江—湄公河航道二期整治工程前期工作联合工作组第二次会议暨前期工作启动会于云南景洪召开,老缅泰三方代表团团长表示,推动澜沧江—湄公河国际航运发展是中老缅泰多年来的共同愿望,前期工作是实施航道二期整治工程的重要基础并表示将紧密合作,共同推动前期工作顺利开展。会议的召开为前期工作的开展奠定了基础,有利

于推进航道二期整治工程实施进程[8]。

(二)湄公河航道的发展成效

其一，湄公河航道整治工作提高了航道的运输能力与运输条件。通过首期航道整治工程以及正在进行中第二期整治工程，不但使船舶上水航行绞滩次数减少,时间缩短,滩险转弯半径增大,船舶操纵难度降低,安全性能大大提高,航道尺度增加,助航标志明显;而且也使得通航时间增成到全年,航道通过能力提高。另外,航道整治工作也加强了区域内的互联互通性，为澜湄合作机制下互联互通的水上建设夯实了基础。

其二,湄公河联合巡逻执法和“平安航道”的实施增强了航道运输的安全性，解决了湄公河航道突出的治安问题。在具体安全执法过程中,中老缅泰四国破获了多起有影响力的跨国毒品大案。仅 2014 年的行动中,就抓获犯罪嫌疑人 3398 名,缴获 2500 万个冰毒片剂、2 万公斤麻醉剂、8153 公斤咖啡因、1 万公斤易制毒化学品、1556 公斤海洛因、179 公斤鸦片[4]。中老缅泰四国在安全领域的共同合作在较大程度上打击了毒品犯罪，大宗毒品案件呈现大幅度下降趋势，有力打击和遏制了湄公河流域毒品犯罪活动,维护了整个地区的安全稳定。

其三,湄公河航道现有的经济、安全、航道治理等初步合作内容的建设为建立地缘政治经济复合型新航道奠定了基础。中国与下湄公河国家在经济合作领域上建立了相关的通航协定；在安全领域上建立了联合执法和“平安航道”的联合声明与规划;在航道整治上,中老缅泰有共同编制的整治规划。上述领域都是新型航道建设的重要组成部分,这些领域现有的合作内容,为之后进一步深化合作夯实了基础。

二、湄公河航道的地缘政治经济困境、根源与影响

尽管中国与下湄公河国家在航道的经济合作、安全合作、航道整治上取得了成效,但在当下的航道建设中仍然面临着如下五个方面的地缘政治经济新困境。

(一)湄公河航道的地缘政治经济困境

第一，航运通道安全合作领域的有限政治互信为未来航道功能的拓展增添了难度。航道综合功能的拓展与合作程度的深入与政治互信成正相关。而现有情况下，中国与下湄公河国家在湄公河跨界水资源合作中仍旧存在着不少信任危机[9]。在湄公河航道合作方面，就有下湄公河国家的相关知名学者提出，中国在湄公河联合执法与处理凶犯糯康的过程中，欲彰显中国在东南亚地区尤其是中南半岛的地区影响力[10]。尽管该观点有所偏颇,但反映出下湄公河国家有部分知名学者和其政府智囊并不对中国的航道安全合作完全信任，这也使得航道综合功能拓展受限。

第二，湄公河航运通道中现存的安全隐患为未来综合型航道功能建设带来不安定因素。虽然自 2011 年湄公河惨案发生后,中国和缅甸、老挝、泰国共同推进四国联合执法和“平安航道”建设,并取得了积极的成效。但缅甸、老挝、泰国认为中国是在切身感受到自身安全威胁后,通过“维护利益”和“应对威胁”两个层面来开展多边合作,单边主义意味要多于多边主义,因此也尚未与中国签署联《湄公河流域执法安全合作协议》[11]。这会制约湄公河航道安全功能的发展,并为未来航道的运行留下隐患。

第三，湄公河航运经济发展的没落将对地缘经济通道建设构成挑战。2014 年末至 2015 年,航运发展逐渐转淡,具体表现为:一是相关港口货物吞吐量下降。例如,中国云南景洪港货物吞吐量由 2012 年的 11 万吨攀升至 2014 年的 15.6 万吨，但自 2015 年开始,湄公河航运再次急转直下。景洪港货物吞吐量降至 7.1 万吨,不到 2014 年的一半。2016 年前 10 个月，景洪港货物吞吐量为 6.5 万吨，市场持续低迷。二是商船运输频率下降。例如,2014 年 10 月,因无相关生意可做，多艘中国商船集中于泰国金三角码头,20 多公里外的清盛码头同样停着 20 多艘中国商船。以往中国云南景洪港关累码头,每天都有两班船发往下游国家，而泰国清盛港也每天有两班船发往上游,而现在一周只能发一班船,基本处于折本的挣扎状态。许多船主已经考虑把船脱手。三是码头装卸车辆数量下降。2013 年时，每天都有 30 至 40 辆卡车在码头装卸货物,而现今只有 6 到 7 辆。四是从事航运的船员工资下降。20 世纪 90 年代,船员每月已经能挣五千元，从全国赶来做船员的人络绎不绝,而当下船员们的工资却下降到只有三千元[12]。

第四,湄公河委员会《战略计划》对航运通道建设力度的加强给澜湄合作机制下的航道建设带来压力。随着中国与下湄公河国家澜湄合作机制的建立与运行，原有的地区内水资源管理组织湄公河委员会更是加紧了力度应对。在其 2016 年新颁布的五年

计划中,对航道建设提出了更为全面和细致的安排。在湄公河委员会新颁布的五年计划中，主要从四个方面进行建设:一是实施区域水运交通的总体规划。其中包括两大区域：即和中国与缅甸相连的老挝—泰国区域以及柬埔寨—越南区域。该总体规划还有具体的衡量指标内容，其中值得关注的两大指标是要建立大量的港湾与港口协会，以及未来五年通过这些港口的货运吞吐量要提升 30%[13](P83)。二是设立有关水运交通管理的指南与框架。湄公河委员会指出现有的航行制度缺乏统一的标准，不仅阻碍了跨界交通与贸易,而且使得航运者的生命受到威胁。在市场开放前,需要建立公平竞争的环境。因技术、安全、环境标准差异所造成的竞争混乱应予以解决。因此,湄公河委员会要建立一套标准的指南[13](P88)。三是设立危险货物可持续运输的区域行动计划。湄公河委员会指出，为了确保内陆航道安全与环境保护,防止例如油泄所造成的不可恢复的结果,湄公河委员要设立危险货物可持续运输的区域行动计划,以减少相关风险以及可能的污染等，并加强应急响应与区域协调[13](P89)。四是区域信息系统与数据库质量的标准化、提升及维护。例如包括所有成员国使用相同的标准来收集航道交通、危险货物、航行到达时间等数据；航行事故记录应在成员国间共享等[13](P107)。如果中国不与下湄公河国家及时在澜湄合作机制下加速推进建立地缘政治经济复合型航运通道,那么势必会让湄公河委员会占得先机,并为今后的航道建设带来阻力。

第五，缅甸欲考虑成为湄公河委员正式成员国的安排将对未来航运通道发展带来新的变数。2016 年 10 月,缅甸总统吴廷觉应越南国家主席陈大光邀请对越南进行国事访问。在访问期间,吴廷觉总统同意考虑缅甸正式纳入湄公河委员会的相关事宜,尤其在湄公河委员会和相关组织框架内加强合作以有效且可持续利用湄公河水资源。此后,多家国际媒体就此事进行了报道[14][15]。如果缅甸正式加入湄公河委员会，湄公河委员会在航道建设开发上将握有更多的砝码,同时中国也将面临更大的压力。未来中国如不能在短时间内拿出比湄公河委员会航道规划更为详细、细致、合理的内容,那么很难在航道建设的竞赛中获得优势,使中国陷入“单方面”建设航运通道的窘境，或者延缓和搁置该航道向地缘政治经济复合型航道的改造与升级。

(二)湄公河航道地缘政治经济困境产生的根源

湄公河航道所面临的困境为地缘政治经济复合型航道的打造带来了挑战。其原因主要由以下几个方面造成：

第一，中国与下湄公河国家对于湄公河航道的发展定位不清晰。从航运通道未来的发展方向来看,其应该从交通、经济的单一功能转变为集聚战略、安全、经济、环境等功能的复合型航道。但以往对于航道的发展定位总有所偏离，习惯于把航运通道的地缘政治意义与地缘经济意义相对立。这主要因为:首先,从不同行为体视角来看,中央政府多从安全战略视角来观察，地缘政治航道的意味要多于地缘经济航道;而从部分地方政府、运行公司、航运从业者的视角来观察,安全固然重要,但能否从中获益,建立牢固的经济联系才是其关注的重点。其次,从时间角度来看,不同时期对于航道的定位要求也不同。从现阶段的航运运行情况来看，因受到昆明—曼谷公路建成的影响,航运经济发展受到冲击,因此其地缘政治航道意味要大于地缘经济航道的意味。但这并不意味着要放弃航运经济,相反仍要加强,让下湄公河国家与中国航运从业人员看到中国拓然航运建设的决心与能力,才能进一步加强这些对象的信心;在提升航运能力与经济效益的同时，牢牢把握这条通向东南亚的重要战略通道。

第二，中国与下湄公河国家对湄公河航道建设规划的内容有待明确。首先,无论是航运通道的经济运行发展规划还是安全运行发展规划上,缺乏统一、系统、长远的建设内容，而更多是在有短期经济需求、安全需求或者突发事件的基础上,所形成的应对措施;其次,在澜湄合作机制建立后,虽然把互联互通、水资源合作作为其中的两大优先合作领域,并指出要建立澜湄水资源合作中心,共享河流信息资料,共同保护沿河生态资源,但在具体航道建设指向上,却没有明确的操作方案与条例，仍旧运行着原有的经济合作模式以及安全合作模式。这为突破航道建设中的突破地缘政治经济新困境带来不便，更不利于应对区域内湄公河委员会的竞争，同时也不利于助推澜湄合作机制的建设与实施。

第三,下湄公河国家对于航道建设的举棋不定。中国与下湄公河国家在航道建设上存在着一定的地缘政治经济的竞合关系。一方面,中国与下湄公河国家都意识到开发航道对于本国在区域经济合作、水资源合作、航道疏浚、沿岸环境保护上都有着益处;但另一方面也意识到航道开发关系到本国的战略与国家利益。尤其是下湄公河国虽然想借助中国的经

济、技术等方面的实力与相关公共产品的提供能力来加强航道安全、航运经济等方面的深度合作,但又考虑到航道运输的深度化合作可能会为本国的安全带来隐患,并害怕中国在本地区以及自身国家内的影响力扩大。因此,这种情形使得下湄公河国家对于航道建设的宽度、深度始终举棋不定。

第四,湄公河委员会与域外国家和组织对澜湄合作机制下航道建设的竞争。湄公河委员会是地区内的重要的水资源管理组织,虽然其在性质上缺乏自主独立性并在管理水资源问题上成效有限[16],但从湄公河委员会《战略计划》里对航道运输发展规划的重视程度与规划的细致程度可以看出,其仍欲将在湄公河水资源管理尤其在航道运输建设方面发挥重要作用。此外,美国、日本、澳大利亚、韩国等域外国家加大对本地区水事务的涉足[17]。同时相关国际组织也正参与相关水议题建设。例如,2011 年起,斯德哥尔摩国际水研究所与联合国共同实行全球范围内的的“共享水资源伙伴”计划;又于 2015 年在曼谷召开了不同流域的经验交流会,并建议在湄公河流域组建“多方相关利益对话平台”;2016 年又在曼谷召了流域内机构参加会议,把湄公河“多方相关利益对话平台”打造成会员制机构,参与跨境水资源制度建设的对话,特别针对湄公河委员会和澜湄合作机制。由于有联合国的背书,提高了该组织合法性。上述的区域内外的平台与域外国家对澜湄合作机制下的航道建设带来较大的竞争压力,也让下湄公河国家能通过不同渠道获得最大的航道开发利益,并在与中国的航道建设合作谈判中提高谈判筹码,从而可能影响航道的正常建设。

(三)航道建设困境对中南半岛地区地缘政治经济的影响

湄公河航道的地缘政治经济困境如不及时得以解决,将对区域内的航运经济发展,水上互联互通建设,水资源合作的加深,澜湄合作机制的推进,以及中南半岛地区国际关系的发展产生负面影响。

1.湄公河航道建设困境将对区域内航运经济发展造成冲击。航运经济是中国与下湄公河国家发展湄公河航道的起始点与根本,但昆曼公路建成后已经开始对原有的航运经济发展造成冲击。而与此同时,中国与下湄公河国家并没有提出对应的发展方案、优惠方案,而是完全由市场进行调节。但需看到的是航运经济发展对于各国河道沿岸地区(例如中国云南)有较为重要的作用,航道的没落与航运经济发展的衰退将对这些地区造成一定影响,尤其是下湄公河国家部分沿河地区对于经济发展的渴求远远大于中国的沿河省市。

2.湄公河航道建设困境将对区域内水上互联互通的建设造成影响。湄公河一衣带水,连接六国,该航道的重要性不言而喻。同时,航道的本质与基础功能是联通中国与下湄公河国家的河上节点,以实现交通功能,成为“黄金水道”。但现有的安全隐患困境,造成了中国与下湄公河国家在畅通性合作方面的隔阂与有限性,为未来湄公河航道建设埋下定时炸弹。同时,也对中国与下湄公河国家六国从事航运的相关企业与从业人员造成困扰,更多地脱离航运行业,从而使该航道更为没落,逐渐失去航道的水上互联互通作用。

3.湄公河航道建设困境将对澜湄合作机制的推进造成影响。澜湄合作机制是中国与下湄公河国家共同提出的新型自主区域合作机制,包含政治安全、经济和可持续发展以及社会人文三大合作支柱,其中互联互通和水资源合作是两大优先发展领域。而湄公河航道建设则关系到中国与下湄公河国家水运的互联互通,也涉及水资源合作议题。如果湄公河航道建设的地缘政治经济困境无法在短期破除,且无法建立起全面、系统、互通的新航运通道,那么航道基础的互通性效果将无法完全实现,航运中现存的安全与经济问题仍将存在隐患。因此,澜湄合作机制的两大优先领域的实现目标将大打折扣,该机制在地区内设计的部分功能也将无法实现,这与中国与下湄公河国家共同建立自主地区机制的意愿相违背,也不利于该新机制在中南半岛发挥有效作用。

4.湄公河航道建设困境将对中南半岛地区国际关系的发展产生负面影响。首先,中南半岛地区国际关系的推进要建立在相互间的信任基础之上。而湄公河航道困境是关系到信任建设的一个重要相关议题。“湄公河惨案”发生后,部分下湄公河国家担心中国借助联合执法拓展自身在该航道乃至中南半岛的影响力。中国作为六国中实力最强的成员国,如不利用自身的经济、技术等优势,展现诚意并积极带头与其他成员国尽快成立完善的航运通道的具体建设内容,形成详细的对策与体系,破除现有河道内的地缘政治经济困境,那么将会进一步影响下湄公河国家对中国的合作信心,偏离地区国际关系的良性发展轨道。其次,湄公河航道建设的欠缺将为其他国家介入与影响地区国际关系发展创造机会。湄公河委员会建立与资金来源方面都具有西方国家支持的背

景，同时水问题也是西方国家插足中南半岛地区事务的重要切入点。在湄公河委员会《战略计划》中就对航道建设提出了详的细建设方案，而与此同时中国所参与的澜湄合作机制在航道建设方面的内容却不明确。这为湄公河委员会针对中国相关航道建设问题提供了砝码,也为部分西方国家、非政府组织借机进一步误导国际舆论导向提供了机会，不利于地区事务朝着正面、积极的方向发展。

三、湄公河新航运通道的建设目标与发展路径

基于以上分析,我们需要思考的问题是,中国与下湄公河该如何建立这套复合型新航运通道；如何处理航道建设中的地缘政治经济竞合关系；同时在航道的建设升级过程中，是否意味要把新航运通道列为互联互通和水资源合作领域的优先级别并投入大量的政治与经济资源。

第一,要设立湄公河新航运通道的服务目标。在新航运通道的具体开发升级过程前，先要明确航道的宏观目标与具体服务目标。首先要明晰的是湄公河新航运通道建设的宏观目标是要符合六国国家的利益,助推中国“一带一路”在中南半岛地区的发展,澜湄合作机制的运行,以及中国周边外交的实施。具体的服务目标是要实现澜湄机合作制中互联互通和水资源合作两大优先合作领域的功能实现与成效取得。新航运通道的建设要进一步确保湄公河航运通道的畅通，保证中国与下湄公河国家在河运上的互联互通,拓展经贸往来,加深互信。同时要确保解决水资源合作议题中有关航运通道的安全问题、环境问题，减少和消除因航道运行所引起的水资源合作负面影响与误解。

第二,设定湄公河新航运通道的建设规划内容。湄公河新航道通道的建设规划内容需涵盖战略、经济、安全、环境四个方面。这不但符合澜湄合作机制三大支柱建设的设计要求，更符合中国在中南半岛的地缘政治经济利益。首先,航道战略内容的设计,包括如何利用航道的便利性展开与下湄公河国家的双边与多边的交流；如何在河道周边设置相关的军事布局,以确保地区秩序的构建。其次,航道经济内容的设计，具体包含航道与相关港口的标准化统一与设计,航运规则与数据库的建设等。接着,航道的安全内容设计,主要包括航道安全航行,对截船等人为因素以及不可抗的自然因素的预防机制的设置与相关演练。最后,航道环境内容的设计,包括对有毒有害货物的运送预防措施，航道开发对沿岸生态环境的保护等。总体上,要把湄公河航运通道打造成一条“黄金水道”、“战略通道”与“环境走廊”。

第三，发挥不同行为体在湄公河新航运通道建设中的积极作用。湄公河新航道建设不仅需要中国与下湄公河国家的中央政府积极作为，更要有六国相关地方政府、公司、研究机构、社区民众与非政府组织的参与。这不但可发挥不同行为体在新航运通道建设中的重要作用，更能在新航道运行过程中最大化地保护各方利益。一是中国与下湄公河国家的中央政府在新航道的整体规划与布局上发挥重要作用,设定新航道的具体规则、框架、原则、内容等议题;二是各国相关的地方政府,尤其口岸所在地的地方政府应设定好相关的应急措施处理机制并获得部分相关涉外事务的权限;三是相关航运、贸易公司要积极进行航运通道的设计，最大化航道运行的经济能力,与此同时也要在新航运通道的运行过程中,将重要的信息反馈给中央与相关地方政府，以方便进一步完善航道的建设;四是六国的智库、大学等研究机构要承担其整个新航运通道的部分设计与研究工作，也要承担起未来航道修改与运行情况监督的重任；五是航道沿岸的社区民众以及中国与下湄公河国家中相关的非政府组织要监督新航道的建设,促使新航道的不断完善与发展。因此,在新航道建设与发展过程中要充分发挥每一个行为体的功能与作用,才能建立起可持续、健康且功能完备的航运通道。

第四，妥善处理与原有的航道自有开发内容的关系。在未来的航道开发上,要与原有的航道自有开发内容处理上形成融合的关系。湄公河航运通道在经济运行、安全设置、航道整治上已经建立起了一套运行良好的自有开发内容，在新航运通道的建设过程没有必要和需求另行投入成本与精力建立起另一套类似的内容,并抛弃旧有的基础。而是可以把原有的经济、安全、整治合作内容纳入到新航运通道的建设下并进行部分修改、完善与提高,同时建立其战略与环境方面的新内容，以符合新航道运通的地缘政治经济需求,消除其中存在的战略、经济、安全与环境隐患。

第五,把握好与湄公河委员会、域外国家与国际组织的地缘政治经济竞合关系。在新型航道建设过程中,六国要处理好与湄公河委员会、域外国家与国际组织的关系,并形成学习借鉴、良性竞争的格局。虽然湄公河委员会、域外国家与国际组织在湄公河

水资源管理上有与澜湄合作机制竞争的意味，并想减少中国的影响力。但不可否认的是无论是湄公河委员会还是域外国家或者国际组织在航道建设、水资源治理上各有特色且具有丰富的经验，特别是湄公河委员会《战略计划》中对航运建设的规划非常细致。因此,在湄公河新航运通道的建设过程中,中国与下湄公河国家可以吸收他者的可鉴之处，并与之沟通与联络。同时也可以形成相互间良性的航道建设竞争,并不断完善新航运通道的建设内容。

第六,形成“以经促政”、“以经促情”的航道升级方式。湄公河航道的地缘政治经济复合型功能的升级，是否意味着中国和下湄公河国家要把新航运通道列为互联互通和水资源合作领域的优先级别并投入大量的政治与经济资源，并使得该航道在同一时期内发挥同等的政治与经济的功效?显然,复合型功能的航道打造要求航道本身具有助推地缘政治发展与地缘经济提升的功能，但这并不意味着在任何时期，地缘经济属性与地缘政治属性在航道建设中起到同等重要的作用或者只是某一方面发挥作用。从现今和短期内湄公河航运通道发展状况来看，地缘政治属性作用略高于地缘经济作用。由于受到昆曼公路建成的影响,航运通道的性价比有所下降,即使通过政府补贴等行政手段来加强航运的经济意味,无论在成本和未来的市场选择上都将面临窘境。但这也并非说要放弃相关的经济举措。为此,现阶段的方式是仍在力所能及的范围内提供政治与经济资源来推动航运贸易功能和基础设施的建设，尤其是从航运贸易的主体和下湄公河国家的角度来进行建设。这种经济意味的建设不在于提升多大的经贸数值,而是以经促政、以经促情,目的是在保持正常经贸功能的同时,建立良好的互信关系,保持地缘战略通道的畅通,从而建立起地缘政治经济复合型航道。

总体来说，湄公河航运通道本身已经远远超出了单一的地缘经济航道或地缘政治航道的谈论范畴,是一种地缘政治经济复合型功能的航运通道。与此同时，湄公河航运通道作为涉及澜湄合作机制下互联互通与水资源合作两大重要议题的关键，其对地区建设的功能将不可忽视。未来应抓紧对新航道详细内容设定与推动步骤的研究，同时也要做好航道的运行风险与地域内外相关挑战的评估工作。

注：

① 澜沧江—湄公河：澜沧江—湄公河发源于中国青海省唐古拉山脉岗果日峰的扎曲,在越南南部胡志明市(西贡)南面入太平洋的南海。全长约 4900 公里,流域总面积 81 万平方公里,是世界第六大河、亚洲第三大河、东南亚第一大河,被称为“东方的多瑙河”。本文简称湄公河。

② 澜沧江—湄公河合作机制是于 2015 年 11 月 12 日由中国、泰国、柬埔寨、老挝、缅甸、越南六国共同建立的区域合作机制。

参考文献：

[1] 澜沧江—湄公河国际航运简介 [DB/OL]. 中新网.2011-10-19.http://www.yn.chinanews.com/pub/special/2011/1019/5519.html.

[2] 中老缅泰湄公河流域执法安全合作会议在京举行[DB/OL]. 新华网.2011-10-31,http://news.xinhuanet.com/world/2011-10/31/c_111136559.htm.

[3] 中老缅泰四国执法部门再次开展湄公河联合巡逻执法行动[DB/OL].新华网,2012-03-28,http://news.xinhuanet.com/legal/2012-03/28/c_111713957.htm.

[4]《湄公河行动》热映 湄公河惨案 5 周年祭:这 5 年中国警方做什么 [DB/OL]. 观察者,2016-10-05,http://www.guancha.cn/Neighbors/2016_10_05_376195.shtml.

[5] 湄公河流域执法安全合作部长级会议在京举行[DB/OL].中华人民共和国公安部,2015-10-24-,http://www.mps.gov.cn/n2256936/n4938148/c5110506/content.html.

[6] 上湄公河航道改善工程[DB/OL].中华人民共和国交通运输部,2005-06-28-,http://www.moc.gov.cn/2006/06jiaotongcj/ganghang/200606/t20060613_37739.html.

[7] 中老缅泰共商澜沧江—湄公河航道二期整治 [DB/OL].中华人民共和国交通运输部,2015-09-28,http://zizhan.mot.gov.cn/zhuzhan/jiaotongxinwen/xinwenredian/201509xinwen/201509/t20150927_1881883.html.

[8] 中老缅泰澜沧江—湄公河航道二期整治工程前期工作启动会在景洪召开[DB/OL].中国网,2016-04-28,http://zgsc.china.com.cn/tt/2016-04-28/494210.html.

[9] 张励,卢光盛,伊恩·乔治·贝尔德.中国在澜沧江—湄公河跨界水资源合作中的信任危机与互信建设[J].印度洋经济体研究,2016,(2).

[10] [泰]约瑟·桑塔松巴(Yos Santasombat).中国在东南亚崛起的影响[R].在美国威斯康星大学麦迪逊分校东南亚研究中心学术论坛讲座.2016-04-08.

[11] 包广将. 湄公河安全合作中的信任元素与中国的战略选择[J].亚非纵横,2014,(3):37-38.

[12] 湄公河血案 5 年：航运没落几近黄昏船员被遣散[DB/OL]. 搜狐新闻,2016-11-07 日,http://news.sohu.com/20161107/n472452497.shtml;云南景洪港获批年进口 200 万吨冻肉待冷库投用后航运盛景或重现 [DB/OL]. 云南网,2016-10-31,http://sj.yunnan.cn/article-society-2016-10-31-4597246_2.html.

[13] Mekong River Commission, Strategic Plan 2016-2020.http://www.mrcmekeng.orp./assets/Publications/strategies -workprog/MRC-stratigic-Plan-2016-2020.pdf.March.

[14] Myanmar to consider becoming full member of Mekong River Commission: president, Mekong Eye, 27 October 2016, https://www.mekongeye.com/2016/10/31/myanmar -to -consider -becoming -full -member -of -mekong -river -commission-president/.

[15] Myanmar to consider becoming full member of Mekong River Commission, says President U Htin Kyaw, News Crab, October 27, 2016, http://www.newscrab.com/myanmar -to -consider -becoming -full -member -of -mekong-river-commission-says-president-u-htin-kyaw/.

[16] 张励,卢光盛.从应急补水看澜湄合作机制下的跨境水资源合作[J].国际展望,2016,(5):104-105.

[17] 张励,卢光盛.论"一带一路"框架下澜沧江—湄公河"跨界水公共产品"的供给[A].复旦国际关系评论第十六辑[M].上海人民出版社,2015.

【责任编辑:林莎】

Geo-politics and Geo-economics of Meikong Waterway: Plights and Ways out

LU Guang-sheng

(Research Center for Diplomacy with Neighboring Countries, Yunnan University; Institute of Contemporary International Relations, Yunnan University, Kunming, Yunnan, 650091)

Abstract: Meikong waterway is the "golden waterway", "strategic passage", and "environmental corridor" linking China and the countries in the lower reaches of Meiking River. Although China and the countries in the lower reaches of Meikong River have been expanding cooperation in shipping economy, security, and regulation, and have attained some achievements, there exist geo-political and geo-economical problems such as lack of mutual political confidence and latent hazards in security. Besides, currently, we are confronted with the recession in shipping economy, the *Strategies of the Mekong River Commission (2016—2020)* step up the construction of the shipping connection, and Burma is considering to become a member state of the Meikong River Commission. These changes pose a huge challenge for China to implement Lantsang-Mekong Cooperation Initiative on Indo-China Peninsula, establish interconnection on Meikong River, and further cooperation in water resources in this region. In the future, China and the countries in the lower reaches of Meikong River should focus on the following aspects: specify the content of the construction of the new shipping waterway including strategies, economy, security, and environment through setting the service goal of the new shipping waterway; bring into play the roles of the central governments, local governments, corporations, and research institutions in the construction of the new shipping waterway; integrate the construction of the new shipping waterway into Meikong's former waterway development projects; balance the geo-political and geo-economical competition-cooperation relations among the Mekong River Commission, countries outside the region, and international organizations; to upgrade the shipping waterway of Meikong River in various ways such as "promoting politics through economy", and "promoting emotions through economy".

Key words: Meikong waterway; geo-politics and geo-economics; *Strategies of the Mekong River Commission (2016—2020)*; Lantsang-Mekong Cooperation Initiative; complex waterway of geo-politics and geo-economics