

内部交流

研究与参考

2014年第三期（总第33期）

克拉运河方案：
挑战、意义与中国作为



上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

克拉运河方案:挑战、意义与中国作为

孙海泳

摘要: 克拉运河项目的酝酿已历经三个多世纪,法、英、美、日等大国均曾对运河项目施加影响或介入规划。克拉运河项目面临的不利因素主要有:经济可行性不确定、泰南局势不稳以及泰国政府效能不足等内政问题、东南亚地区地缘经济和政治形势复杂等。同时,克拉运河也具有促进地区经济发展、保障东亚能源安全和助推东南亚地区一体化进程等战略意义。中国应关注克拉运河的研究、规划工作,并借助区域合作机制提供融资支持,加强与利益相关方合作,适时参与推进运河项目。

关键词: 克拉运河;海上交通线;“海上丝绸之路”;中国海洋战略;

海上交通线对沿海国的经济发展和国家安全具有重要意义。特别是自人类进入工业化时代以来,畅通、便捷、高效的海上交通线能够提高经济资源的配置效率、降低交易成本,是诸多国家经济发展的命脉。在海上交通线中,开凿于地峡中的运河具有战略性意义。地峡作为海洋中连接两块陆地的狭窄陆地,与海峡的不同之处在于,其处于两块陆地连接的最窄处。在地峡开凿运河,可以沟通原本被分割的

两个水域,从而成为交通要道和战略要地。^① 如在亚欧大陆和非洲大陆连接处的苏伊士地峡,1869 年凿通了苏伊士运河,成为沟通红海与地中海水域、沟通三大洲的交通锁钥;在中美洲地峡,美国开凿的巴拿马运河于 1914 年正式通航,成为沟通太平洋和大西洋的便捷通道。而泰国境内的克拉地峡虽尚未开凿运河,但在该地修建运河工程的构想却已酝酿了三个多世纪,曾吸引了诸多大国的关注和介入。虽然克拉运河项目存在种种障碍,但其战略意义不容忽视。因此,中国关注并适时参与运河项目的研究、规划及建设过程,为“海上丝绸之路”的建设和东南亚地区的互联互通增添新的动力。

一、克拉运河方案的源起与发展

克拉地峡位于中南半岛与马来半岛联结处的泰国春蓬府和拉廊府境内,西为安达曼海,东为暹罗湾。地峡最窄处位于北纬 11 度 43 分附近,宽约 64 公里,分水岭海拔高 75 米;地峡东西海岸均为基岩海岸,近海浪平风静,具有开凿运河的优越条件。^② 如在克拉地峡开凿运河,与绕道马六甲海峡相比,可使过往船舶缩短航程 1200 至 1400 公里,有重要的经济和战略意义。^③

早在 1677 年,暹罗大城王国国王那莱(Narai)在位时,法国工程师德·拉马尔(M. De La Mar)就首次提出在克拉地峡开凿运河的计划。彼时暹罗与欧洲的贸易关系刚刚开启。开凿克拉运河可避免商船绕行马六甲海峡,从而缩短暹罗湾沿岸

① 梁芳著:《海上战略通道论》,时事出版社,2011 年,第 5 页。

② Anat Arbhabhirama , Dhira Phantumvanit and John Elkington, “Thailand Natural Resources Profile: Is the resource base for Thailand’s development sustainable”, Thailand Development Research Institute, January 1987, p. 13.

③ “Global Oil Choke Points: How Vulnerable Is the Global Oil Market?”, January 18, 2008, p. 12.

至南亚、西亚和非洲的航运距离。虽然德拉马尔的研究证实了运河工程的可行性,但随着暹法关系的恶化,暹罗于 1688 年断绝了与法国的关系并将所有法国人逐出首都大城府(Ayutthaya),运河计划也随之夭折。1882 年,曾任 1869 年竣工的苏伊士运河工程负责人的法国工程师斐迪南·德·雷塞普斯(Ferdinand De Lesseps),再次向暹罗国王拉玛五世(King Rama V,即:朱拉隆功大帝)提议在克拉地峡开凿运河,由于拉玛五世担心法国觊觎其领土,故拒绝该提议。1893 年,法暹战争爆发。战后,暹罗被迫将老挝让与法国。此后,大部分暹罗领土都处于相互竞争的英法两国控制之下。

虽然英国偶尔对克拉运河方案有所关切,但由于该运河一旦竣工将会对英属新加坡的国际航运枢纽地位产生负面影响,进而削弱英国的海权力量,因此英国不仅无意参与运河建设计划,而且力图扼杀运河计划。1897 年,英国与暹罗订立密约,规定未经英国同意,暹罗不得在克拉地峡开凿运河。英国对暹罗实行的“限制发展政策”一直延续至二战结束以后。由于泰国在二战期间曾经加入轴心国集团,因此英国和泰国在 1946 年签署协定以结束战争状态。协定的第 7 款专门规定:禁止泰国在未经英国同意的情况下修建联通印度洋和暹罗湾的运河。^①该条约于 1954 年作废。随着东南亚民族独立运动的发展,英国在东南亚的影响力和海外利益大为削弱,无法再对运河项目施加实质性的影响。

20 世纪 60 年代,东亚经济快速发展,跨越西太平洋和印度洋的海运量也不断上升。在此背景下,泰国政府对克拉运河方案的关注度也不断提高,并委托泰国石油公司(the Thai Oil Refining Company)的研究人员对克拉运河的可行性进行研

^① Alan Stevens Graham, “The Kra Canal: an Analysis of a Foreign Policy Alternative for the United States Navy in the Indian Ocean”, Master’s Thesis, Naval Postgraduate School, California, March 1975, p. 28.

究。^① 但是泰国国家安全委员会(NSC)以国家安全为由反对运河计划。20世纪70年代初,泰国政府再次批准上述研究团队开展运河的可行性研究,美国咨询公司TAMS受雇参与工程研究。1973年,TAMS公司与美国劳伦斯利弗摩尔国家实验室(LLNL)合作,规划了运河的最佳线路以及运河两端的工业区。根据TMS公司发布的研究报告,最佳线路位于沙敦(Satun)以北30公里处。运河总长102公里,在东西河口分别还有50公里和70公里的航道。50万吨级油轮可以正常速度通过运河。这是在该地峡开凿不需要船闸的海平面运河的最短线路,开挖土石方量最少,而且运河两端都是港口或临港工业区的优良选址。^② 1982年和1984年,由美、泰两国专家组成的运河调查委员会通过实地勘察,规划了两条运河线路,分别是泰国南部暹罗湾一侧的宋卡至印度洋一侧的沙敦,以及从博伦——董里——高罗丕两线。运河长约100公里,最大高程是75米,若运河水深为30米,最大开挖将达100米左右。就自然条件和工程量而言,与巴拿马运河工程相比总体上具有可行性(巴拿马地峡最大高程是84米)。运河开通之后的航程和航行时间的节约,预计可使大型油轮每航次节省成本约30万美元。^③ 此后,在泰国交通部的支持下,美国政治活动家、学者林登·拉鲁什(Lyndon LaRouche)主持的刊物《全球策略信息》(EIA)和智库——聚变能基金会(FEF:Fusion Energy Foundation)于1983和1984年就运河工程方案在曼谷召开了两次会议。^④ FEF完善了TAMS公司之前所做的工程可行性研究,进一步研究了运河项目对经济和工业发展的带

① “Canal is cornerstone of Asian development”,

② Uwe Parpart-Henke, “Canal is cornerstone of Asian development”, *the Executive Intelligence Review*, September 13, 1983, pp. 24 – 25, http://www.larouchepub.com/eiw/public/1983/eirv10n35-19830913/eirv10n35-19830913_024-the_isthmus_of_kra_canal_is_corn.pdf

③ 庾晋:“构想中的克拉地峡运河”,《交通与运输》,2003年第6期,第17页。

④ Rini Suryati Sulong, “The Kra Canal and Southeast Asian Relations”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, German Institute of Global and Area Studies/ Institute of Asian Studies, 4/2012, p. 110.

动作用。在 1984 年秋举办的主题为“泰国的工业化与克拉运河”会议上,泰国政府邀请了的众多企业家、工程专家和东盟国家的政府官员与会讨论运河方案的可行性。会上,EIA 和 FEF 的专家提出,可采取“用以和平目的的核爆炸”的方式开凿运河,并认为这一施工方式最为省时、高效和节约成本。^① TAMS 公司和 LLNL 的研究人员米洛·诺达克(Milo Nordyke)和哈里·埃基齐昂(Harry Ekizian)曾参与 1973 年的运河方案可行性研究,他们还在会上提供了利用核爆或传统方式开凿运河的相关工程数据。

随着 20 世纪 60 年代以后日本经济的快速发展及对海外资源需求量的大幅上升,日本对克拉运河及相关项目的关注度也开始增强。1971 年 2 月,第一次日本—泰国联合调查组对克拉地峡运河的选址区域进行了勘察,并计划修建穿越地峡的输油管道。规划的管道直径为 1.5 米,总长度达 120 公里,竣工初期输油能力可达 1.5 至 2 亿吨,可用排水量 50 万吨级以上的超级油轮将中东的原油运至位于安达曼海的克拉地峡管道西端,再通过管道输往东端位于暹罗湾的港口装船。^② 日本的三菱公司等财团也对运河项目表示关注。该公司与其他九家日本著名财团的代表曾参加前述 1984 年会议。这些日本财团在 1985 发布的报告中,亦支持利用核技术开凿运河,并计划使用超过 20 个核爆装置,每个装置的爆炸当量约相当于美国轰炸广岛的原子弹当量的两倍。^③ 1997 至 1998 年的亚洲金融危机之后,泰国希望通过运河工程来恢复和发展国内经济。1999 年,日本“全球建设基金”(GIF

^① Meghan Rouillard and Asuka Saito, “Building the Kra Canal and Southeast Asian Development”, *Executive Intelligence Review*, October 11, 2013, p. 20, http://www.larouchepub.com/other/2013/4040bld_kra_asia.html

^② “THE IMPORTANCE OF THE STRAITS OF MALACCA AND SINGAPORE”, *Singapore Journal of International & Comparative Law*, (1998) 2, p. 307.

^③ Meghan Rouillard and Asuka Saito, “Building the Kra Canal and Southeast Asian Development”, *Executive Intelligence Review*, October 11, 2013, p. 20.

;Global Infrastructure Fund)对克拉运河项目开展了可行性研究,计划耗资 200 亿美元。^①按照泰国和日本两国有关机构的方案,在克拉地峡共设计了 10 个河道方案,比较一致的意见倾向从地峡南部开凿,全长 112 公里,穿越宋卡、沙敦两个府,虽河道较长,但地势较平坦,沿途居民点少。^②

2001 年,泰国总理他信(Thaksin Shinawatra)执政后,由于尼加拉瓜运河计划升温,克拉运河方案获得了泰国高层的支持。当年 10 月,泰国内阁批准克拉运河国家委员会对运河的可行性进行调查,并任命了项目经理。泰国副首相差瓦立提出耗资 200 亿美元,在泰南开凿运河,并期望藉此创造数百万的就业机会和刺激国内经济。^③此间,泰国政府曾力图吸引中国、日本参与克拉运河项目。2006 年 9 月,他信因军事政变而去职。2011 年,英拉领导的为泰党(the Pheu Thai Party)执政后,曾声称要继续推进克拉运河等大型工程项目,以改善国内经济状况,由于泰国政局一直不稳等诸多因素的困扰,运河工程至今仍未取得实质性进展。

二、克拉运河方案面临的主要挑战

2.1 运河项目的经济可行性存在不确定性

首先,运河工程耗资巨大,工期较长,投资收益不容乐观。2003 年初,泰国政府授权一家香港公司负责对克拉地峡运河计划进行可行性研究,该公司预计工程

^① Sulong, Rini Suryati, “The Kra Canal and Southeast Asian Relations”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 4/2012, p. 110.

^② 孙伟:“克拉运河炒得热乎”,人民网,2003 年 07 月 09 日, [http://www. people. com. cn/GB/paper68/9639/889080. html](http://www.people.com.cn/GB/paper68/9639/889080.html)

^③ Ian Storey, “China’s Central American Canal Dreams”, *The Straits Times*, 27 June 2013.

费用将高达 250 亿美元,建设周期为 10 – 15 年。^①这仅是静态的预算,项目开工后的实际投入可能将远大于开工前的预算。无论是苏伊士运河还是巴拿马运河的实际建设成本均大幅超过预算。同时,克拉运河或管道线路可节省的航运距离仅千余公里,无法与巴拿马运河和苏伊士运河相比。^② 何况在两大运河竣工之初的数十年内,一直处于亏本与微利运营状态。鉴此,政泰国府在 2004 年曾提出在克拉地峡修建一条长达 260 公里的输油管,以及在地峡两端建设深水油港、储油设施的计划。如此,中日韩等东亚国家从中东、非洲进口的石油经此运输,每桶可降低 2 美元,但采用输油管线替代运河方案,除了在管线方面能够降低投资,两岸的港口和油库仍要新建,因此该方案的海陆联运成本过高,投资的费效比不容乐观。^③

其次,运河项目存在融资瓶颈。由于工程投资浩大,而泰国的经济实力有限,因此在未来的运河建设主要依赖外资,如运河的主要使用方——中、日、韩等经济体的资金与技术。但这些经济体出于管控投资风险的考虑,单独投资运河项目的可能性较小。如果多国尤其是中日韩联合投资,则三国之间有限的政治互信还难以支撑如此巨大的海外合作项目。特别是由于东海划界和钓鱼岛主权归属等问题的发酵,中日关系正处于建交以来的冰点时期。同时,朝鲜半岛问题还不时对三国关系的发展形成冲击。因此,仅从政治因素考虑,东亚三国在克拉运河项目上合作投资,至少在近期难以有实质性的进展。

再次,运河建成后的通行能力限制或维护成本等因素也将对运河的运营潜力

① 安维华:“南线:四大构想的权衡”,《世界知识》,2006 年第 8 期,第 18 页。

② 巴拿马运河避免船舶绕行南美洲,可减少航运距离约 8200 多海里;苏伊士运河避免船舶绕行非洲大陆,可减少航运距离超过 10000 海里。

③ 陈铁军:“构建中泰陆路通道能为中国能源安全再加码”,《中国能源报》,2010 年 10 月 11 日,第 010 版。

产生制约。克拉地峡地形复杂,运河投入使用后,每年仍需投资用于航道疏浚、河岸维护等项目,这类运营和维护成本也是必须考虑的因素。如建成于1893年的希腊科林斯运河,横穿希腊的科林斯地峡,将伯罗奔尼撒半岛与希腊大陆分开,长6.3千米,水深近8米。目前,该运河由于通航能力有限、河岸陡峭岩壁的安全维护成本较高等原因,已在很大程度上失去其修建时的意义。

2.2 泰国的内政因素制约运河计划的落实

泰国南部的动荡局势制约运河项目的发展。泰国是一个以佛教徒为主的国家,穆斯林仅占总人口的约5%,且65%以上的穆斯林聚居在泰南北大年地区。所谓北大年地区是指泰国与马来西亚边界附近地区的北大年(Pattani)、陶公(Narathiwat)、也拉(Yala)三府以及宋卡府(Songkhla)的部分地区。北大年、陶公和也拉三府约有180万人口,其中约80%是马来族穆斯林(Malay Muslim)。^①在1902年以前,北大年地区以及马来西亚半岛的北部地区仍属于有独立地位的苏丹王国。其后暹罗正式兼并该苏丹国。1909年3月,暹罗与英国签订《英暹条约》(Anglo-Siamese treaty)。根据条约,暹罗放弃了吉兰丹(Kelantan)、吉打(Kedah)、玻璃市(Perlis)等四个土邦的主权,以换取英国取消其公民在暹罗的治外法权。这些土邦被并入英属马来亚。而北大年地区仍归属暹罗。北大年地区处于泰国最南端,在种族、宗教和文化上明显有别于泰国的主体民族——泰族。同时,该地区又处于马来穆斯林区域的最北端,与马来西亚各州具有文化上的一致性和密切联系。这种状况会造成国家与民族认同的错位,易滋生分离主义倾向,导致

^① Neil J. Melvin, "Conflict in Southern Thailand: Islamism, Violence and the State in the Patani Insurgency", SIPRI Policy Paper No. 20, Stockholm International Peace Research Institute, 2007, p. iv.

民族矛盾和宗教冲突。^① 长期以来,泰南的穆斯林深感处于被边缘化的状态,该地区经济欠发达,穆斯林在政治上受排挤、贫富悬殊,社会不公,导致分离主义发酵。由于“9.11”事件后国际恐怖主义、宗教极端主义势力向泰南渗透,在戡乱方面涉及复杂的政府部门利益,部分军警与当地犯罪集团的勾结,加剧了泰南局势的动荡。特别是在2004年以来,泰南分离主义势力发动的暴力事件此起彼伏,泰国政府曾于2005年7月开始在三府实施紧急状态法令,至2014年初仍未解除紧急状态。

泰南的分离主义势力及频发的暴力活动对克拉运河方案的落实形成较大的阻碍。第一,由于北大年、也拉、陶公、宋卡及沙敦等泰南五府为穆斯林聚集区,分离主义实力活跃,暴力活动时有发生,不利于运河工程的勘测与施工。第二,五府均位于规划中的克拉运河以南地区,运河建成后将把五府与国土主体分开,可能削弱泰国政府对北大年等地的管控。第三,运河通航后,将会带来巨大收益,有可能强化南部的独立倾向。

此外,泰国国内的政治生态以及政府的管理能力对运河项目前景的影响不容乐观。一方面,21世纪初以来,泰国政治中民粹主义色彩浓厚,街头政治盛行,并间或夹杂着军人政变。尤其是草根阶层(如“红衫军”)和精英阶层(如“黄衫军”)交替进行的街头政治运动,使得泰国陷入无休止的社会政治动荡,导致社会分裂,阻碍经济发展。泰国政治从此进入一个恶性循环:选举—街头暴力抗议—合法政府下台—选举—街头暴力抗议。^②在如此的国内政治生态中,像克拉运河这样的大型工程很容易招致政治反对派的攻击。另一方面,泰国政府部门不时曝出贪腐丑

^① 龚浩群:“国家与民族整合的困境:20世纪以来泰国南部马来穆斯林社会的裂变”,《东南亚研究》,2011年第3期,第21页。

^② 曹云华:“东南亚地区形势:2010年”,《东南亚研究》,2010年第2期,第7页。

闻,如 2013 年 7 月,泰国政府承认其稻米价格保障计划存在严重贪腐,仅在 2011 至 2013 年的三个收割季节中,就造成了超过 2209 亿泰铢(约 71 亿美元)的政府财政亏损。^① 而克拉运河的工程造价数以百亿美元计,通航后还将产生巨额的运营收入,这不免引起各方对泰国政府管理效能的质疑。此外,对运河建设所产生的环境问题的担忧也在一定程度上影响运河方案的落实。正因运河工程存在种种不利因素,泰国一家民调机构在 2002 年的一次调查显示,仅有 28% 的受访对象支持开凿运河,33% 的受访对象认为利弊参半,对是否开工不置可否。^② 因此,泰国国内意见的分裂是迟滞运河项目实施的重要因素。

2.3 地缘经济、政治因素的负面影响

一方面,运河项目会引起马六甲海峡沿岸国的抵触。克拉运河建成后,将会有部分原本通过马六甲海峡的船舶改道克拉运河,这将对马六甲海峡沿岸国家的经济发展造成不利影响,因此运河工程也必然招致这些国家的反对和掣肘。新加坡利用得天独厚的区位优势,大力发展转口贸易、加工出口和航运,成为东南亚最大的海港商业城市和转口贸易中心。在此基础上,新加坡又培育了资本密集、高增值的信息产业、金融产业等新兴产业,使之成为著名的国际金融中心。克拉运河建成后,伴随着部分原本通行马六甲和新加坡海峡的船舶改道克拉运河,必然会导致物流、资金流和产业布局发生变化,不可避免地会削弱新加坡国际航运和金融中心的重要地位,由此必然引起新加坡的抵触。而中、日、韩等运河潜在的投资方与使用方均与新加坡存在密切的经济联系,需要考虑新加坡等马六甲海峡沿岸国的意见,

^① “泰国承认购米出现贪腐行为 致使政府遭受巨额亏损”,中国网,2013 年 7 月 4 日,http://news.china.com.cn/live/2013-07/04/content_20920588.htm

^② 孙伟:“克拉运河炒得热乎”,人民网,2003 年 07 月 09 日,<http://www.people.com.cn/GB/paper68/9639/889080.html>

由此可能延宕运河项目的推进。

另一方面,基于中国目前的经济实力及运河对中国的潜在意义,无论是从泰国或是从中国方面来看,中国都将是未来运河项目的重要参与方,而中国更是运河计划的利益相关方。考虑到美国在东亚的主导地位,美国及其他大国在区域的影响力因素对运河项目的发展与未来的利益格局产生复杂影响。长期以来,美国将其对亚太地区事务的主导地位视为其在本地区利益的一部分,因此极力提防他国尤其是中国地区影响力的上升。近年来,美国已直言不讳地对中国在地区事务中扩大的影响力表示担忧,并谋求通过其在本地区的盟友来牵制中国在地区事务中的作用。^① 美国智库——新美国安全中心的高级研究员罗伯特·卡普兰(Robert D. Kaplan)曾提出,针对中国海上力量的增强以及在印度洋地区影响力的上升,最佳的应对方式是在印度洋区域依靠“多重的地区性的、基于意识形态的联盟”。如业已存在的泰国、新加坡、印尼等国海军就打击海盗而进行的紧密合作;还有美国、印度、新加坡和澳大利亚在印度西南海岸开展的军事演习等,可以限制中国在印度洋区域影响力的上升。^②

值得注意的是,美国和泰国存在安全防卫同盟关系,这一盟友关系源自 1954 年签署的《东南亚集体防御条约》和 1962 年签署的《泰美外长联合声明》。通过这一同盟关系,美国通过军事合作、政治干预介入泰国国内事务,巩固其在东亚地缘政治格局中的主导地位。自 1962 年起,美国就在泰国各地兴建军事设施和开展军事培训。始于 1982 年的年度美泰联合军演——“金色眼镜蛇”军事演习,使美国频繁地介入泰国的内政与外交。目前,尽管泰国对美国重返亚太的战略回应谨慎,

^① 吴心伯:“总结与思考:中美关系 30 周年回顾及展望”,载:吴心伯主编:《21 世纪的美国与中美关系》,时事出版社,2013 年版,第 266 页。

^② Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century”, *Foreign Affairs*, Mar/Apr 2009.

但泰美双方提升战略关系及围绕跨地区热点问题的互动却不断增强。由于泰南恐怖事件引起了国际社会的广泛关注,以美日为首的西方国家曾以泰南伊斯兰分离势力与国际恐怖主义有关为由,欲驻军马六甲来协助泰国打击恐怖主义势力,并通过反恐来控制东南亚咽喉。^①当然,美国进驻马六甲的要求均遭印尼和马来西亚的拒绝。

在美国的支持下,日本为确保马六甲海峡这一海上生命线的畅通,竭力对海峡沿岸国施加影响。实行“东向战略”的印度也在安达曼群岛扩建海军基地,意在提升对海峡安全的影响力。近年来,针对中国参与印度洋沿岸港口等设施建设以及打击索马里海盗等行动,西方国家开始炒作中国的所谓“珍珠链”战略。加之中国一度关注克拉运河的动向,印度视之为中国对印度“包围”行动,并且对印度洋沿岸国家与中国军事安全关系的发展,不时地表示担心。^②鉴于历史上泰国的外交传统务实灵活,善于利用大国矛盾,若美国、日本等国介入运河项目,将会对运河项目的进展乃至竣工后的运营产生重大影响。

三、克拉运河的战略意义

3.1 促进地区经济发展

首先,运河的修建将为泰国经济的发展创造新的机遇。第一,由于克拉运河将可缩短船舶绕行马六甲的航程,能够吸引、分流部分原本通过马六甲海峡

① 夏博:“浅议泰南民族分离运动”,《东南亚研究》,2006年第6期,第27页。

② Y. J. Sithara N Fernando, “China’s Relations with the Indian Ocean Region: Combining Realist and Constructivist Perspectives”, Occasional paper, The Institute of Chinese Studies, Delhi, October 2012, p. 24, <http://www.icsin.org/ICS/ICSOccPaperpdf/2.pdf>

的商船,可为泰国创收。同时,运河工程将带动石化工业、加工制造业、修船造船业、港口物流业等相关临河、临港产业,促进泰南地区公路、铁路、电厂等交通、能源基础设施的建设乃至金融、贸易和旅游等服务产业的发展,并加快该地的城市化进程,有利于推动泰国成为东南亚新的商业中心。据测算,克拉运河竣工后将有望为泰国增加 2800 亿美元的贸易额。^①因此,克拉运河可为泰国政府带来大量通行、导航费收入和税收收入。第二,泰国本国的商船、大型渔船、军舰等船舶也可迅速、安全地来往于暹罗湾和安达曼海之间,将会产生明显的经济效益。第三,不仅运河工程的修建过程本身会为泰国创造大量的就业机会,而且运河完工后,随着运河区产业集聚效应的发挥,将会持续创造大量的就业机会,这将对改善泰南地区落后的经济面貌、促进当地的社会稳定具有重要作用。而社会稳定又会为经济发展和改善泰南地区的落后面貌创造有利条件。

其次,克拉运河缩短了原本绕行马六甲等海峡的航线距离,对包括中国在内的东亚经济体具有重要意义。2013 年,中国已成为世界第一货物贸易大国,货物进出口总额为 4.16 万亿美元。^② 当年,在全球吞吐量排名前十的港口中,中国拥有 8 个(含香港);在全球集装箱吞吐量排名前十的港口中,中国拥有 7 个(含香港)。^③ 此外,欧盟已是中国的第一大贸易伙伴,中非贸易增长前景看好,中国又是从中东进口石油最多的东亚国家。中国对外贸易的快速发展和港口规模的壮大意味着

① Rini Suryati Sulong, “The Kra Canal and Southeast Asian Relations”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, German Institute of Global and Area Studies/ Institute of Asian Studies, 4/2012, p. 112.

② 中华人民共和国商务部:“中国 2013 年成为世界第一货物贸易大国”,2014-03-01, <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201403/20140300504001.shtml>

③ 数据来源:中国航运数据库, <http://www.shippingdata.cn/free/item.do?toplmid=6354E42BC8844DB7B0874F603935CAAB&lmid=CCC4347CA99345E7B47A6AE90D7761BF>

中国对海上运输线的依赖性不断上升。而中国从印度洋北岸、西岸以及经由好望角进口的集装箱和散杂货大部分都要经过马六甲海峡。因此相对于其他东亚国家,克拉运河对中国经济增长和经济安全的影响最大。当然,日本、韩国等外贸发达、对海外资源依赖度高的东亚经济体也非常依赖海上交通线。虽然包括中国在内的东亚各国进入印度洋的主要商船航路除了马六甲海峡以外,还有印度尼西亚的巽他海峡、龙目海峡两条航运通道。但是巽他海峡受近代火山爆发的影响,海底崎岖不平,20万吨级以上大型海轮无法顺利通航;而龙目海峡位置偏僻,需绕行望加锡海峡等多条水道,运输时间和费用都会明显上升,并不能成为马六甲海峡的最佳替代通道。^① 因此,克拉运河的修建,将在很大程度上便利中、日、韩等东亚经济体的对外贸易,并降低物流成本。

再次,东南亚的缅甸、柬埔寨和越南等国也将从克拉运河所产生的运距缩短、贸易收益和产业辐射中受益良多。如在1998年,大湄公河次区域合作第八次部长级会议提出了建设“三纵二横”的经济走廊的构想。其中的“二横”经济走廊包括岷港-沙湾那吉-彭世洛-毛淡棉以及胡志明市-金边-曼谷-仰光两条线路,贯通缅、泰、柬、老、越五国。克拉运河对贸易发展和产业集聚所产生的辐射效应,将对“两横”经济走廊的繁荣起到重要的推动作用,特别是将促进泰、柬、越三国沿海地区的经济发展。

最后,南亚国家也将从克拉运河的通航中获益。运河将使邻近的亭可马里(Trincomalee)、汉班托塔(Hambantota)等斯里兰卡港口成为有竞争力的货物中转港。亭可马里港具有良好的自然条件,水深可达-25米。目前,印度正在修建塞

^① 汪海:“从北部湾到中南半岛和印度洋——构建中国联系东盟和避开‘马六甲困局’的战略通道”,《世界经济与政治》,2007年第9期,第48页。

述沙姆德伦(Sethu Samudram)运河^①,该运河将会密切亨可马里与印度杜蒂戈林港(Tuticorin)的航线联系,而克拉地峡运河的更将会为亨可马里港带来滚滚货流。作为中转港,亨可马里辐射的航线可以联结印度的钦奈(Chennai)、印诺尔港(Ennore)、帕拉迪普(Paradip)、加尔各答(Kolkata)以及孟加拉国的吉大港(Chittagong)。^②由此,克拉运河建成后,将会使印度洋东北岸地区的航运网络得到完善,并对南亚地区的经济发展发挥积极影响。

3.2 保障东亚地区的能源安全

当前,由于东亚地区高度依赖中东等地的进口原油,能源安全对东亚国家的经济增长、经济安全具有至关重要的作用。所谓能源安全是指“确保充足的、可靠的、价格合理的能源供应,且维系能源供应的方式不会危害重要的国家利益”。^③在能源供应的充足性与可靠性方面,海上能源通道的畅通至关重要。

当前东亚经济体进口的原油主要来自中东和非洲地区,并主要通过马六甲海峡运回国内。据国际能源署(IEA)统计,2011年,中国进口原油中的约50%来自中东。^④中国超过80%的进口原油都要经过马六甲海峡。未来10年—20年,中俄、

① 印度与斯里兰卡之间的保克海峡(Palk Strait)中存在一道狭长的海底沙梁,即“罗摩桥”或“亚当桥”,位于印度东南端班本岛(Pamban)上的特努什戈迪(Dhantshkodi)与斯里兰卡西北部马奈尔岛(Mannar)上的塔莱曼纳尔(Talaimannar)之间,由一连串断断续续的石灰岩礁石和小沙洲组成,若隐若现蔓延48公里。2005年7月,2005年7月,印度国大党政府正式批准了造价为2.8亿英镑的赛述萨姆达姆运河工程计划,决定横穿保克海峡的罗摩桥修建一条长167公里的深水航道,使船舶直接通过而不必绕经斯里兰卡一圈。预期这一航道建成以后,可以缩短印度南部东西两侧的海上航程近400公里,节省30小时的航运时间。参见秦昭:“罗摩桥,一张NASA地图掀起的轩然大波”,《地图》,2009年第5期。

② Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), “Mumbai Gateway Area Cast Study: Opportunities And Challenges”, Transcontinental Infrastructure Needs to 2030/2050, Final Report, March 2012, p. 37, <http://www.oecd.org/futures/infrastructureto2030/49996110.pdf>

③ Daniel Yergin, “Energy Security in the 1990s,” *Foreign Affairs*, Vol. 67, No. 1 (Fall 1988), p. 11.

④ 中国进口石油的主要来源国包括:沙特(占进口总量的20%),伊朗(11%),阿曼(7%),伊拉克(5%);另有24%来自非洲。参见:International Energy Agency(IEA), “Oil and Gas Security: People’s Republic of China”, p. 6, http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/China_2012.pdf

中哈和中缅三大原油管道的年输油量最多在 5500 万至 7000 万吨之间,而 2011 年至 2013 年的石油进口量分别是 2.5 亿吨、2.7 亿吨和 2.8 亿吨。^①考虑到我国石油消费的增速远快于国内石油产量的增速,三大原油管道并不能替代海上运输通道在我国油气进口中的地位。而中国经由印度洋的海上运输线主要有两条:一条是从中东经过霍尔木兹海峡(或苏伊士运河—亚丁湾)—印度洋—马六甲海峡—中国沿海港口;另一条是从西非—好望角—印度洋—马六甲海峡—中国沿海港口。这两条主要航线都要经过马六甲海峡,因此我国依靠中东、非洲油气的能源供应格局决定了马六甲海峡成为我国石油进口的“咽喉水道”。当然,马六甲海峡对其他东亚国家的能源安全也极为重要。如 2012 年日本进口原油中的约 83% 来自中东。^②2011 年,运经马六甲海峡的油品每年约 7.6 亿吨,较之 2007 年增加 10.1%;其中有 90% 为原油。^③未来东亚地区还将继续依赖中东及非洲的能源供应。据英国 BP 公司预计,从 2011 年到 2030 年,全球能源需求将增加 36%,新增能源需求的 93% 将来自于非经合组织(OECD)国家;到 2030 年,石油和天然气在全球能源消费构成中将占到 53%。^④鉴于这种趋势,马六甲通道对于包括中国在内的东亚国家的能源安全具有极为重要的影响。

目前,马六甲海峡是世界上仅次于多佛尔海峡的第二大海上通道。每年约有 7 万艘船舶通过马六甲海峡;从 1999 年到 2008 年,通行马六甲海峡的船舶增加了

① 张良福:“谁在左右能源通道的安全”,《世界知识》,2013 年第 5 期,第 16—18 页。

② 日本进口石油的主要来源国包括:沙特(占石油进口总量的 33%)、阿联酋(23%)、科威特(8%)、卡塔尔(6%)、伊朗(5%)。参见:International Energy Agency(IEA),“Oil and Gas Emergency Policy-Japan 2013 update”, p. 3, p. 6, <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/name,38683,en.html>

③ U. S. Energy Information Administration(EIA),“WORLD OIL TRANSIT CHOKEPOINTS”, August 22, 2012, http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/World_Oil_Transit_Chokepoints/wotc.pdf

④ BP,“The energy challenge”,

74%;预计到2020年,通行海峡的船舶将会达到11.4万艘。^①自21世纪以来,中国学界对“马六甲困境”的关注一度持续升温。造成所谓“马六甲困境”的原因可归为三类:第一,海峡的运输能力已近于饱和,航道条件限制了通行船舶的吨位和数量;第二,海盗、恐怖活动与意外事故等可能导致海峡断航;第三,在非平时期,中国对手会封锁马六甲海峡以打击中国。即使“马六甲困境”这一判断或假设仅在有限的意义上存在,^②克拉运河的修建将使得东亚能源进口通道更加多元化,有利于保障东亚的能源安全。尤其是中国正处于工业化的特定阶段,对外能源依存度还将持续提高,因此克拉运河对于中国的能源安全与经济安全具有重要意义。

3.3 助推地区一体化进程

自21世纪初,特别是2008年美国 and 欧洲先后爆发金融危机和债务危机以来,全球经济增长的中心已经转移到亚洲。东亚、东南亚乃至南亚成为全球最具经济活力的地区,中国、印度、东盟国家的综合实力都在稳步上升。同时,自2010年中国—东盟自贸区启动以来,双边经贸关系日益紧密。2012年,中国与东盟双边贸易额达到4000.93亿美元,同比增长10.3%,是10年前的7.3倍;2013年,双边进出口总额达4436.11亿美元,增长10.9%,高于同期中国外贸7.6%的平均增幅;2012年,中国与东盟相互投资累计超过1000亿美元,增长3.4倍;中国已成为东

① Sheldon W. Simon, “Safety and Security in the Malacca Strait: The Limits of Collaboration”, In: “maritime security in southeast asia: U. S., Japanese, Regional, and Industry Strategies”, NBR(The National Bureau of Asian Research) special report #24, November 2010, p. 3, <http://www.nbr.org/publications/element.aspx?id=467#.UtVy57KBR-Y>

② 薛力博士认为,“海峡运输能力已近饱和”的说法不成立,和平时期的危险因素马六甲海峡航行的影响有限。自2004年11月以来,包括中国、日本、印度在内的16个东亚和南亚国家签署的《反海盗及持械抢劫船只区域合作协定》(ReCAAP)和依据协定成立的信息分享中心已经发挥作用,加上新、马、印尼三国进行的联合巡逻以及泰国与三国采取的“空中之眼”联合空中巡逻等措施,已有效控制了海峡的海盗活动。在非平时期,即使发生美国选择性封锁马六甲海峡以阻止给中国运油的船舶通过,对中国石油进口的影响也有限。因此,所谓的“马六甲困境”仅在很有限的意义上存在。参见薛力:“‘马六甲困境’内涵辨析与中国的应对”,《世界经济与政治》,2010年第10期,第139-140页。

盟的最大贸易伙伴,而东盟是中国第三大贸易伙伴;中国和东盟已经建成全球最大的发展中国家自由贸易区。^① 值得注意的是,中国已成为泰国第一大出口目的地、第二大进口来源国和最大旅游客源国,泰国是中国在东盟国家中第二大贸易伙伴。随着中国与东南亚的经济联系不断增强,拓展中国联通东南亚和印度洋沿岸国家的交通运输大通道已势在必行,克拉运河的建设必将促进中国与东盟经贸合作的进一步提升。

显而易见的是,东南亚地区交通基础设施的互联互通将有助于地区一体化进程,克拉运河项目可以在其中发挥重要作用。2013年10月3日,国家主席习近平在印度尼西亚国会演讲时阐述了与东盟国家建设中国—东盟命运共同体的战略构想,并明确提出中国愿同东盟国家加强海上合作,发展好海洋合作伙伴关系,共同建设21世纪的“海上丝绸之路”。随后,在11月召开的党的十八届三中全会和12月举行的中央经济工作会议上,中央都把建设21世纪“海上丝绸之路”作为重大战略提出来。同时,中国还倡议筹建亚洲基础设施投资银行,愿支持本地区发展中国家包括东盟国家开展基础设施互联互通建设。^② 其实,克拉地峡与“海上丝绸之路”的渊源可追溯至1800年以前。^③ 在中国强化与东南亚国家互联互通建设的大背景下,克拉运河项目可对“海上丝绸之路”的建设起到重要的支撑作用。二战

① 参见:中华人民共和国商务部网站:“2013年我对亚洲国家(地区)贸易统计”,<http://yzs.mofcom.gov.cn/article/g/date/thirteen/201402/20140200490994.shtml>;李克强:“在第十六次中国—东盟(10+1)领导人会议上的讲话”,《人民日报》,2013年10月10日,第002版;张焕:“双方高层助推 东盟成中资‘新宠’”,《第一财经日报》,2013年12月13日,第A06版。

② 习近平:“携手建设中国—东盟命运共同体——在印度尼西亚国会的演讲”,《人民日报》,2013年10月4日,第002版。

③ 中国古代的“海上丝绸之路”主要是指由沿海城镇经海路通往今东南亚、南亚及北非、欧洲的海上贸易通道。在3世纪以前的主要路线是:由徐闻(今广东雷州半岛南端徐闻附近)、合浦(今广西合浦)乘船,向西至今越南南部,沿海至今暹罗湾,由于航海技术所限,需经由克拉地峡附近登陆北行至缅甸南部,再乘船西至南亚。3世纪以后,主要由于造船和航海技术的进步,“海上丝绸之路”才绕行马六甲海峡。参见周伟洲,丁景泰主编:《丝绸之路大辞典》,陕西人民出版社,2006版,第719—720页。

后,欧洲一体化即起步于法德煤钢联营,进而推广到其他功能性领域。而克拉运河项目的策划、施工和管理运营等环节积累的经验和制度基础,将对未来东南亚地区一体化进程发挥重要的促进作用。鉴于克拉运河项目的诸多战略意义,中国应加强对克拉运河项目的研究,并适时参与克拉运河项目的规划以及项目运作。

3.4 克拉运河项目对改善中国地缘政治环境的意义

当前,鉴于历史、意识形态等因素的影响,部分东盟国家如新加坡等,对中国的快速发展心存疑惧,加之中国和部分东盟国家之间存在的岛礁主权和海域划界争议尚未得到妥善处理,部分东盟国家一直主张在东南亚地区引入美国等大国势力,以抗衡中国,这在很大程度上助长了东盟的大国平衡战略所产生的消极影响。

中国推动和参与克拉运河项目的酝酿和实施,有利于增强在东南亚的影响力,改善地缘政治环境。在国际政治经济关系中,选择的机会本身就蕴含着权力资源,没有选择,就难有可资利用的影响力。对中国而言,拥有更多的马六甲海峡通道的替代选择,可以减少对马六甲海峡的依赖,并有望增加对新加坡等马六甲海峡沿岸国的影响力。中国在克拉运河项目上发声,即使并非真正将运河付诸实施,亦可增加中国在对外关系中的软实力资源,对新加坡等马六甲海峡沿岸国形成压力,遏制有关国家对华不利的外交倾向,从而促进地缘经济或政治形势向有利于中国的方向转化。此外,若运河项目进入实际施工和运营阶段,考虑到中国的经济实力、海运规模和离运河较近等因素,相对于东北亚国家,中国在对运河的运营和管理等方面的影响力更具优势。因此,运河项目的推进对于改善中国的地缘政治环境具有积极意义。

四、中国参与克拉运河项目的对策建议

尽管在漫长的历史岁月中,克拉运河方案几经沉浮,一直都未能付诸实施,但随着地区经济的发展、工程技术水平的进步和地区国家间政治互信的增强,克拉运河的受关注度、必要性和可行性正在逐渐上升。鉴于该项目对包括中国在内的地区国家的重要意义,中国应适时推动或参与运河项目。

4.1 积极介入运河项目的勘察、研究进程,积累在运河项目上的影响力

在克拉运河项目漫长的论证、勘察、设计过程中,日本、美国等国已经积累的较为丰富的研究成果。鉴于克拉运河项目对于中国的经济发展、能源安全、区域合作前景等方面具有潜在的战略意义以及项目未来开工的可能性,中国应关注和参与克拉运河的项目研究与设计,为将来在运河工程的规划、投资乃至竣工后的运营管理方面积累资源和话语权。目前,中国可在商业和学术层面上开展对克拉运河项目的研究,并将运河项目作为博鳌亚洲论坛等中国举办的多边地区论坛的议题,以提高中国在此议题上的发声能力。

4.2 淡化运河的政治军事意义,强调利益共享,防范中国的举措“被政治化”

近年来,随着中国的快速发展,各种版本的“中国威胁论”不时干扰中国与相关国家的经济合作以及中国的对外投资活动。虽然中国对克拉运河项目仅处于关注状态,但国际上类似“中国威胁论”的论调早已浮现。如新美国安全中心的高级研究员罗伯特·卡普兰(Robert D. Kaplan)认为,克拉运河一旦竣工,将使得中国日益强大的海军和商船更加便捷地出入印度洋,这将使得亚洲的权力平衡向有利

于中国的方向转化。^①

对于泰国而言,克拉运河确实有利于其本国军舰在两洋之间的调动,提升其海权实力、巩固其国家安全。但由于中泰之间并不存在军事同盟或协作关系,且运河将采取商业化模式进行建设和运营,因此中国无法充分利用运河的军事功能。更为重要的是,由于运河的西端出口之外,就是印度的安达曼群岛和尼科巴群岛,以及美国驻军的迪戈加西亚岛,运河仍然处于美国和印度等国的军力辐射范围之内,因此,对中国而言而言,运河的军事意义是极其有限的。

虽然开凿克拉地峡不仅会带动航运、贸易和旅游,而且会影响相关国家的海军战略部署,但为了防止中国对运河项目的关注或介入而招致政治干扰,中国不应强调运河的对提升自身海权力量的影响或者相关政治影响。同时,中国若欲参与运河项目,应充分阐明运河项目对地区国家经济发展、能源安全等方面的积极影响,强调中国参与运河项目的互利多赢性质。此外,在中国参与运河项目时,虽然仍需重视政府的推动和支持作用,但应凸显民营机构或企业的作用,并加强国际合作,防范中国的相关举措被政治化,减少外部政治干扰。

4.3 联合区域内利益攸关方共同推进运河项目,共担风险与利益

克拉运河可以成为太平洋和印度洋之间重要的海上战略通道,包括中、日、韩、印等在内的东亚和南亚国家都可从中获益。在规避所谓“马六甲困境”、促进海上运输通道多元化、保障能源或贸易安全方面,这些国家与中国存在共同需要。因此,中国可联合区域内相关的运河的潜在使用国,共同参与运河的规划和建设进程。毕竟如此巨大的海外工程项目,实行区域合作的成效将远大于单一国家的努力。同时,区域内多国参与可以降低他国对中国主导运河项目的担忧和抵触。此

^① Robert D. Kaplan, “Center Stage for the Twenty-first Century”, *Foreign Affairs*, Mar/Apr2009.

外,运河项目的国际化程度越高,也越有利于各方利益均沾、风险共担,保障海上通道的运输安全。

长期以来,日本经济对海运存在严重依赖,因此对克拉运河项目的态度也最为积极。日本曾多次提出各种避开马六甲海峡、促进海上通道多元化的建议,并希望得到中国的响应。日方有专家提出,可以考虑围绕泰国克拉地峡运河的施工,以及将来的经营管理,将周边地区作为东亚能源储备流通基地,以“东盟+3”的方式共同经营。^①对此,中国可以企业或学界作为平台,适时予以积极回应,并加强与相关国家就克拉运河项目的研究和规划工作。

4.4 利用中国—东盟合作框架,提供融资支持

在当前亚洲一体化面临挑战的形势下,中国可从次区域合作机制入手,主动在容易突破的范围内提供公共产品,而基础设施建设等优势领域就可作为供给区域性公共产品的优先方向,通过一定的支持措施使他国感受到区域合作的益处,提高他国参与公共产品供给的积极性。^②目前,中国拥有逾3万亿美元的外汇储备,对外投资的步伐日益加速。如果中国对克拉运河项目提供融资支持,在很大程度上可被视为一种对区域性公共产品供给所做的贡献。

目前,中国政府已经设立中国—东盟海上合作基金,以发展好海洋伙伴关系。中国可以考虑将克拉运河方案的相关子项目纳入中国—东盟海上合作基金的支持范围,以凸显中国对地区公共产品的贡献。同时,中国还倡议筹建亚洲基础设施投资银行,以期支持包括东盟国家在内的本地区发展中国家开展基础设施互联互通建设。中国可以发挥本国的资金优势,利用拟议中的亚洲基础设施投资银行

^① 林锡星:“必须跳出马六甲游戏圈 中国新石油通道的两难选择”,人民网,2004年8月10日,<http://www.people.com.cn/GB/jingji/1037/2698355.html>

^② 沈陈:“区域性公共产品与中国亚洲外交的新思路”,《国际观察》,2013年第1期,第70-71页。

等机构,对未来对克拉运河项目提供融资服务,此举不仅可以推动东南亚的互联互通建设,也是为区域合作提供公共产品,将对区域一体化的进程以及中国的区域影响力产生积极影响。

4.5 统筹考虑,将运河项目与中国其他战略通道的建设并举

除了克拉运河方案以外,拟建或在建的中国通往印度洋的战略通道主要包括陆路石油管道以及相关铁路、公路和河运工程,但就运输安全而言,目前中国与印度洋之间已有或拟建的任何单一国际通道都很难得到绝对的运输安全保障。由于多条通道的抗风险能力要明显大于单一通道,中国至印度洋的战略通道应是多元化、多通道运输方案。应将中国与东盟国家的铁路、公路、管道和海上航线等交通体系都连接成网,相对于马六甲海峡单一通道,可以更有效地分散和控制风险,有效地保障通道的安全运行。当然,任何一条战略通道均无法也无必要取代马六甲海峡航路,但中国印度洋战略通道多元化的实现,将使中国单一依赖马六甲海峡水道的风险就会大为降低。^①

五、结 语

海上交通线以及相关节点的建设对一国的经济发展乃至国家安全具有重要作用。克拉运河项目对地区经济、能源安全和区域一体化的前景均会产生不容忽视的影响。中国在统筹规划、建设对外交通线体系的基础上,在克拉运河项目这一重要的海上互联互通的控制性工程中可以发挥自身优势。当然,介入如此浩大的海外工程也是对中国实际综合国力的一次重要考验。历史上,战略性

^① 汪海:“从北部湾到中南半岛和印度洋——构建中国联系东盟和避开‘马六甲困局’的战略通道”,《世界经济与政治》,2007年第9期,第54页。

运河工程往往见证了大国的兴衰,如在苏伊士和巴拿马运河工程的进程中,先期介入运河工程的法国企业最终均因自身实力不支和母国的国际影响力衰减等因素而退出运河的运营或建设,而国际体系的主导国家——英国和美国最终接收了运河的运营或建设。虽然目前的时代背景已与一个多世纪以前两大运河修建时大相径庭,但对中国而言,无论对克拉运河项目的参与程度如何,也无论运河项目的前景如何,参与运河项目本身就是对中国的大国实力、发展潜力的一次巨大考验。

(作者单位:上海市美国问题研究所)