

胡伟, 方祥云, 叶程溥, 胡志丁, 李灿松. 2024. 中缅印度洋新通道的地缘经济合作障碍及其协作机制. 热带地理, 44 (7): 1161-1170.

Hu Wei, Fang Xiangyun, Ye Chengpu, Hu Zhiding, and Li Cansong. 2024. Obstacles to Geo-Economic Cooperation in the China-Myanmar Indian Ocean New Channel and Its Collaborative Mechanisms. *Tropical Geography*, 44 (7): 1161-1170.

中缅印度洋新通道的地缘经济合作障碍 及其协作机制

胡伟¹, 方祥云¹, 叶程溥¹, 胡志丁², 李灿松³

(1. 浙江师范大学 地理与环境科学学院, 浙江 金华 321004; 2. 华东师范大学 地理科学学院, 上海 200241;
3. 云南师范大学 地理学部, 昆明 650500)

摘要: 中缅印度洋新通道是推进中缅地缘经济合作和“一带一路”建设的重要载体, 解析中缅印度洋新通道的地缘经济合作障碍及其协作机制, 将为提升中缅印度洋新通道的地缘经济效应和加强中缅地缘经济合作提供重要的科技支撑。中缅印度洋新通道的地缘经济合作障碍不仅有地理环境的阻碍, 更有中缅经济发展差异、复杂武装冲突干扰、大国干预掣肘和多元利益主体博弈的地缘风险的束缚。中缅印度洋新通道的地缘经济合作并不是一种区域控制战略工具, 而是打造一条交通物流、供应链、产业链、价值链深度关联的国际贸易走廊。为了推进中缅印度洋新通道的地缘经济合作, 中缅印度洋新通道建设应构建多层次的地缘经济合作协作机制。在国家层面, 应通过推动中缅印度洋新通道与“一带一路”倡议的融合、强化中缅政策沟通机制对接、制定中缅印度洋新通道长远发展战略规划来加强中缅发展战略对接。在通道层面, 应通过推动内外部基础设施联动、强化跨境地缘经济要素流动和产业协作、深化面向缅甸及印度洋地区的经贸合作来升级中缅印度洋新通道地缘经济效应。在利益主体层面, 应通过强化多方利益对接、统筹中缅口岸协调对接机制、创建立体化新通道风险防范机制来构建多元利益主体参与的协商机制。

关键词: 中缅印度洋新通道; 地缘经济合作; 合作障碍; 协作机制; 中国

中图分类号: F125

文献标志码: A

文章编号: 1001-5221(2024)07-1161-10

DOI: 10.13284/j.cnki.rddl.20230811

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



国际大通道是国家对外联通和对外交往的轴带, 不仅涉及国家在经济、交通、对外交往方面的利益, 也影响国家的地缘政治利益。西伯利亚大铁路的修建使得俄罗斯拥有亚欧大陆最便捷的陆路大通道, 也赋予俄罗斯更强的辐射边缘地带的力量。大湄公河次区域走廊建设使得东南亚国家搭上了中国发展“快车”, 同时也提升了自身在亚太地区的国际政治经济地位。在全球化地缘经济时代, 国际大通道作为国家间地缘经济合作的重要载体, 正在改变经济要素穿越边境的方式, 将口岸、边境自贸区等地缘经济合作空间扩展到更遥远的内陆腹地,

塑造跨境地缘经济合作新方式。更重要的是, 在“一带一路”倡议和国内国际双循环大背景下, 国际大通道建设对于中国畅通贸易大通道、维护供应链稳定与安全、深化区域经济合作、拓展经济发展空间等都具有重要的战略意义。

通道通常指若干连接不同地理区域的交通线路所经过的地带(吴良等, 2018)。根据陆大道院士的“点—轴”空间结构系统理论, 通道不仅包括两端区域的“点”, 也包括沟通其间的发展轴以及与发展轴连接的各类点状和线状要素(陆大道, 1988)。不同解读视角下的通道特征不同, 从尺度

收稿日期: 2023-10-24; 修回日期: 2024-03-27

基金项目: 国家自然科学基金项目(42201258); 教育部人文社会科学研究青年基金项目(22YJCZH057); 国家社会科学基金重大项目(20&ZD138)

作者简介: 胡伟(1990—), 男, 湖北黄冈人, 博士, 副教授, 研究方向为全球化与地缘环境, (E-mail) huweilt1990@163.com。

视角看,通道强调不同区域之间的联系,具有多重空间内涵和跨尺度特征(刘卫东,2015);从通道运输看,通道作为管理货运、旅客和信息流的载体,也具有交通服务分配能力和基本的生产、流通功能。(孙灿,2022);从物流运输看,推进基础设施建设步伐协调化、推进产业协同、优化各地区通关环境、完善沿线各地区协作机制对于通道建设尤为关键(钱林等,2022);从通道安全看,印度洋大通道对于中国能源安全和“21世纪海上丝绸之路”的建设尤为重要(吴良等,2018)。尽管相关研究很少从地缘经济视角解析通道,但国际经济走廊、跨境走廊等通道支撑的地缘经济合作架构,都在促进地缘经济要素的跨越国界流动(Dwyer, 2020)。

中缅地缘经济研究主要集中在地缘经济关系演变、贸易投资合作、地缘经济合作障碍等议题。在地缘经济关系演变上,缅甸国内政治变化以及西方国家与缅甸关系的改善对中缅关系的挑战是客观存在的,但中缅两国过去数十年的地缘政治和地缘经济合作形成的惯性仍将持续(李晨阳,2012)。在贸易投资合作上,中国通过“一带一路”倡议对缅甸基础设施和金融投资方面予以支持,激发了缅甸融入自由市场经济的地缘经济希望(Mostafanezhad et al., 2022)。缅甸一直以来都是中国对外投资的热点区域,但美国、日本、俄罗斯等与缅甸投资和贸易的加强,对中国在缅甸的直接投资形成竞争和挤压(宋涛,2016)。在地缘经济合作障碍上,缅甸民主化进程的不确定性、复杂民族冲突、西方非政府组织阻挠等是中缅地缘经济合作不可忽视的障碍(朱立,2014)。此外,中缅命运共同体、中缅边境治理与安全、中缅经济走廊、中缅国际物流合作等内容也受到较多关注(Su and Lim, 2019; 李灿松等,2019)。

尽管中缅印度洋新通道(以下简称“新通道”)尚处于起步阶段,但相关研究对新通道的关注可追溯到20世纪90年代(陈继东,1998)。从开通优势看,滇缅国际通道建设可大幅降低中国与环印度洋国家的贸易运输成本,提升经贸合作水平(全毅,2021)。从区位看,中国西南地区所处的特殊地缘经济政治环境具备引领周边发展的基本条件,打通西南大通道已成为西南地区对外开放的重大战略抉

择(王志民,2014)。从运输方式看,新通道近期应发展海公铁跨境多式联运模式,中远期应通过投资建设发展海铁联运模式,打造中国西南直达印度洋乃至大西洋的战略通道(宋大伟等,2022)。从中缅油气管道安全看,缅甸动荡混乱的政治环境和低迷的经济增长使得中缅油气管道安全性较低(李逸等,2024)。尽管已有研究对新通道建设进行了较多展望和畅想,但并没有关注新通道发挥经济走廊效应面临的地缘经济合作障碍,也没有构建开展新通道地缘经济合作协作机制。因此,在新通道建设加速推进的现实背景下,本文利用文献分析法、比较分析法、地图可视化方法剖析新通道的地缘经济合作障碍及其协作机制,以期提升新通道地缘经济效应和加强中缅地缘经济合作提供重要的科技支撑。

1 研究区域与方法

作为联通“中国—中南半岛经济走廊”和“孟中印缅经济走廊”的关键基础设施,新通道极大地扩大了中国面向东南亚的地缘经济空间。然而,起源于20世纪30年代的中缅铁路的新通道在具体走向上并未形成统一的认知,尤其是新通道的入境口岸存在瑞丽口岸和清水河口岸之争。鉴于2021年的新通道试通首发是自清水河口岸入境云南省,同时临沧清水河方向新通道海公铁联运已累计实现海公铁和公铁联运17 178个集装箱^①,本文以清水河口岸为新通道入境中国的口岸。在具体路线上,新通道自云南省临沧市清水河口岸出发,途经缅甸腊戍、曼德勒、马圭,从仰光港或皎漂港进入印度洋,通过海公铁联运的方式联通环印度洋、中东、非洲、地中海及欧洲。作为中国进入印度洋里程最短、用时最少的陆路通道,新通道进入印度洋比传统的南海——马六甲海峡航线的物流运输里程少2 000余公里,单程运输时间节约20余天(张喆等,2024)。

本文主要采用文献分析法、比较分析法、地图可视化方法开展新通道地缘经济合作障碍分析,并从国家、通道、利益主体层面解析新通道的地缘经济合作协作机制。新通道的地形数据来源于地理空间数据云^②,缅甸武装冲突数据来源于武装冲突地点和事件数据库项目ACLED^③,缅甸的物流绩效指

① <https://swt.yn.gov.cn/articles/44666>

② <https://www.gscloud.cn/>

③ <https://acleddata.com/>

数来源于世界银行数据库^④。

2 中缅印度洋新通道的地缘经济合作障碍

新通道既是中国中西部省份与缅甸之间的物流通道，也是中缅共建“一带一路”、中缅经济走廊的战略支撑。无论是在贸易、投资、旅游、资源等中缅地缘经济合作传统领域，还是在打造云南向西开放桥头堡、大湄公河次区域国家互联互通、共建“一带一路”倡议等地缘经济合作框架，新通道都具有重要的地缘经济价值。然而，受地理环境阻碍、经济发展差异、大国干预、复杂民族冲突、多元利益主体博弈的束缚，新通道的地缘经济效应尚未完全实现。

2.1 地理环境阻碍

山高谷深、灾害多发的自然地理环境是限制新通道地缘经济效应发挥的自然障碍。新通道只有全线贯通才能发挥串联中缅交通流、贸易流、人流、信息流等各种地缘经济要素高效流通的功能。然而，新通道的贯通需穿越缅甸的掸邦高原、若开山脉、中国的横断山脉，而这些地区山高谷深，地势落差极大，地面侵蚀剧烈，工程项目易受洪水、泥

石流、地震等灾害影响，使得新通道的工程建设难度大、维护成本高（图1）。尽管现代交通技术和基础设施建造技术提升显著，但新通道需穿越伊洛瓦底江、萨尔温江、澜沧江等大河天堑，桥梁设施建设难度极大。一方面，复杂的地质环境已成为新通道沿线基础设施建设尤其是缅甸部分进展缓慢的重要原因。云南省大理—临沧铁路直至2020年末才正式开通运营，缅甸境内关键铁路段，瑞丽—腊戍段、腊戍—曼德勒、曼德勒—皎漂段尚未启动规划，而与临沧接壤的缅甸东部地区铁路线稀少，缅甸境内运输以公路为主。另一方面，地理环境阻碍使得新通道运输需要采取公铁跨境多式联运模式，货物需在清水河口岸装卸，物流运输连续性差。

复杂地理环境造成中缅两国人文经济环境差异巨大，不利于新通道沿线的人文经济交流畅通。一方面，新通道的建设和运营需要克服两国制度、文化差异带来的阻碍。如中缅两国铁路网自成体系，设计施工标志不一，缅甸使用米轨，而中国使用标准轨，不利于两国铁路的互联互通。另一方面，中缅两国通关政策和口岸通关设施差别较大，影响了新通道的物流运输效率。根据世界银行数据库，2018年，缅甸的物流绩效指数为2.3，远低于中国的物流绩效指数，缅甸低下的物流通关效率将不利

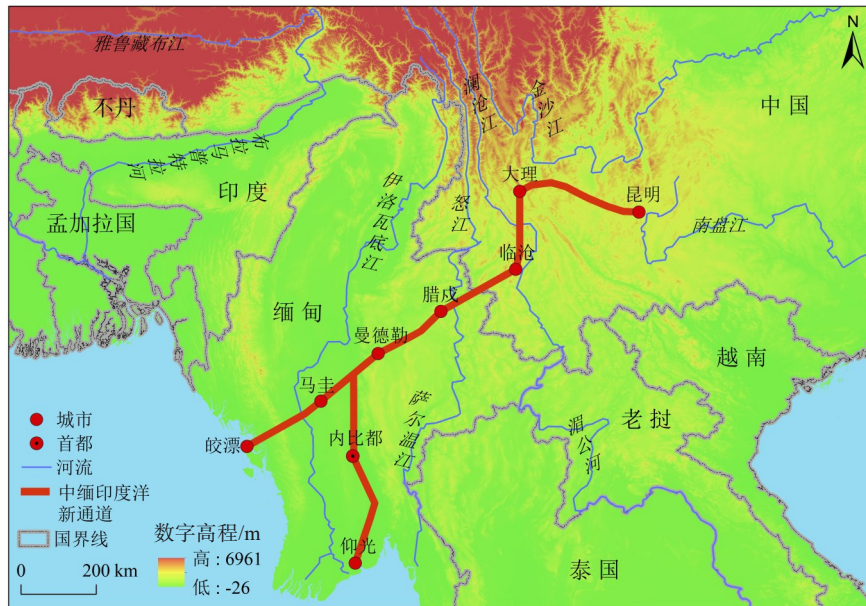


图1 中缅印度洋新通道沿线地理环境

Fig.1 The geographical environment along the China-Myanmar Indian Ocean New Channel

注：基于自然资源部标准地图服务网站审图号为GS（2016）2890号的标准地图制作，底图无修改，图2同。

④ <https://www.shihang.org/zh/home>

于新通道的物流畅通。

2.2 中缅经济发展差异

新通道将全球最大的发展中国家——中国和全球最不发达国家之一的缅甸联系在一起,但中缅经济发展差异已成为新通道建设和运行的阻碍之一。在经济发展水平上,云南省2021年的GDP、人均GDP、铁路里程、公路里程分别是缅甸的6.12、6.92、18.80、1.98倍,经济发展水平相对领先的云南省对新通道的需求更大。在产业层面,缅甸产业结构仍以农业、林业为主,新通道建设在助推中国产业转移的同时,也可能对缅甸产业结构产生冲击。在营商环境层面,缅甸政府工作透明度较差,外资企业隐性成本较高,政策连续性和稳定性较差,导致投资者在投资缅甸境内的新通道相关项目时存在较多担忧。这种巨大经济发展差异并不会因为新通道的建设而迅速缩小,相反其带来的基础设施不匹配、营商环境落差、金融服务不足等问题,可能导致中缅围绕新通道展开的贸易、投资、资源、产业等方面的地缘经济合作难以落到实处。第一,经济发展水平差异导致中缅两国对于新通道的经济需求不同。在“一带一路”倡议和“双循环”新发展格局背景下,中国对新通道的经济利益主要在于新通道带来的交通、物流、贸易效应和经济走廊效应,而缅甸则希望新通道建设能够带动沿线的商贸、物流、旅游等产业发展,进而推动缅甸经济发展。中缅对于新通道建设的经济需求不同,导致中缅在新通道建设上的经济利益并不完全相同,甚至可能引起相关利益主体对利益分配不平等的猜疑。第二,经济发展差异使得云南省对缅甸出口更具优势,缅甸可能采取关税政策、市场准入政策等来保护本国企业和产业体系。第三,经济发展差异将增大中国和缅甸、云南省和缅北的政策对接难度。新通道的建设、运行和升级需国家、地方、城市等不同层级的政府进行政策对接,而不同经济发展水平的利益主体政策考量不同,可能使得中缅双方在新通道合作上的政策协调更加困难。

2.3 复杂武装冲突干扰

缅甸民族矛盾极为尖锐(胡志丁等,2015),掸族、佤族、克钦族、克伦族等多个拥有民族武装的少数民族经常与缅甸政府爆发冲突。2010—2020年,缅甸发生民族武装冲突高达4 001次(胡平等,2023)。虽然中国及联合国多次协调缅甸政府与民族武装的冲突,但真正落实和谈与实现完全停

火仍遥遥无期。更重要的是,中缅接壤的缅北地区不仅是缅军与“民地武”的主战场,而且缅北的众多“民地武”组织在各自的辖区内形成超越于政府管控之外的武装割据,缅甸、少数民族、政府军、民族武装和域外非政府组织的关系错综复杂、波谲云诡。这种复杂的民族武装冲突正严重干扰新通道的建设和运营。一方面,新通道经过的地区是缅甸武装冲突相对较少地区,但并不能完全规避沿线武装冲突热点地区(图2)。如,中缅铁路项目之一的木姐至曼德勒铁路,虽然在2019年4月完成可行性研究报告的递交,但2019年8月的冲突导致曼德勒通往边境的主干道桥梁被炸毁,使得中缅铁路项目无法快速有效推进(李灿松等,2019)。另一方面,参与缅北冲突各方势力的利益关系错综复杂,而中国对缅甸新通道相关基础设施项目的投资无法回避武装冲突带来的投资风险。尽管民族武装若开军、北方联盟反复强调其行动避开中国企业及其投资项目,但沿线地区冲突一旦爆发,会导致口岸关闭和道路、桥梁损坏,容易给参与通道建设的企业带来经济损失和人员伤亡,在一定程度上打击了中国企业在新通道沿线投资的意愿。

2.4 大国干预掣肘

作为融入中缅经济走廊和“21世纪海上丝绸之路”的联通设施,新通道建成将使得中国西南增加联通印度洋和大西洋的陆海联运的国际大通道,在一定程度上减轻中国对“马六甲海峡”的依赖,同时有利于重构中国主导的区域供应链网络(图3)。因此,新通道作为一个重大地缘战略项目,在扩大中国地缘经济活动空间的同时,也有利于提升中国在缅甸的地缘经济影响力。一方面,新通道加强中缅政策、设施、贸易、资金的联系,将促进双方工业经济、港口经济、边贸经济和沿线区域经济发展,加速中国与缅甸乃至东南亚的经济一体化进程;另一方面,新通道融入“21世纪海上丝绸之路”,与其他“一带一路”项目相互补充,加速中国与东南亚国家产业链和价值链的耦合,将深化中国与东南亚国家的地缘经济合作。

作为一个国际大通道,新通道地缘经济合作已引起了印度和美国的关注(见图3)。为维护地区霸权,印度在印度洋地区一直实施“门罗主义”,而印度认为新通道可能会对其维护在南亚地区的地缘政治霸权产生威胁(尹响等,2020)。印度担心中国有了新通道这一进入印度洋的最短的陆路通道,在削弱印度控制印度洋海上航线能力的同时,也将



图2 2000—2020年缅甸武装冲突分布

Fig.2 Distribution of armed conflicts in Myanmar from 2000 to 2020

增强中国在南亚乃至印度洋地区的影响力（蒋龙侠，2021）。缅甸对于印度的重要的地缘战略地位在于，其是印度加强与缅甸及东南亚的道路连接的

“桥梁”，而新通道的建设将在很大程度上抵消印度通过印缅泰跨境高速公路、卡拉丹交通项目等跨境交通设施形成的交通联系优势。在印度一直将中国视为其在缅甸竞争者的背景下，印度既担心新通道成为中国地缘经济竞争工具，也担心新通道将扩张中国地缘政治影响力（王颖，2021）。未来印度很有可能通过经济援助、战略对接、印缅跨境基础设施联通工程等对缅甸施加压力，来阻碍中缅在新通道上的地缘经济合作。国家利益是指导国家政治行动的长远标准（Morgenthau, 1967），但新通道的建设并不符合美国的地缘政治利益。尽管在地缘安全上，美国在印度洋地区有印度、泰国、新加坡等更重要的安全伙伴，但位于中印两国之间的缅甸是美国在地缘政治上遏制中国崛起的战略支点。美国担心新通道的建设使得其以“印太战略”为核心的战略围堵体系功能减弱，而新通道带来的中缅命运共同体的巩固，也会稀释美国在东南亚的话语权和地缘政治影响力。因此，美国可能通过接触、拉拢、制裁缅甸政府和扶植非政府组织力量等手段干涉新通道建设，进而维护其在东南亚的地缘政治利益。

2.5 多元利益主体博弈的地缘风险

新通道地缘经济合作涉及中国政府、缅甸政府、云南省、缅北、少数民族、非政府组织、企业、民众、域外大国等众多利益主体的利益，而不同利益主体的不同诉求带来的利益博弈，极易引起地缘风险。从中国国家层面看，新通道对于构建国

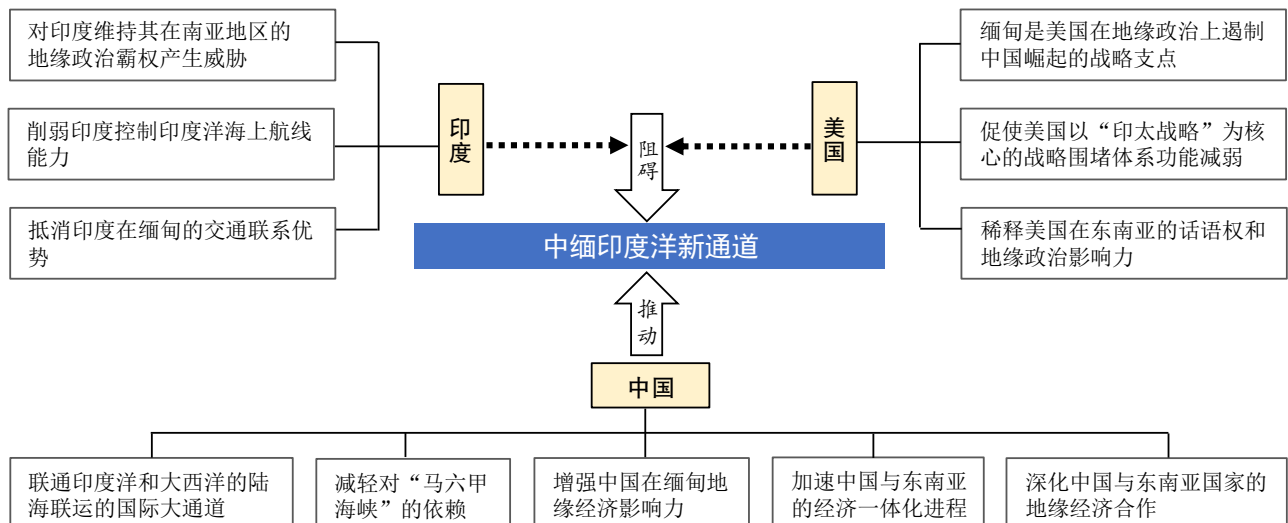


图3 中缅印度洋新通道的大国博弈

Fig.3 The great power game of the China-Myanmar Indian Ocean New Channel

内国际双循环相互促进的新发展格局和拓展“一带一路”向西发展新机遇具有重要价值。在中美竞争不断加剧态势下,新通道作为中国商品进出口的重要通道,对于防范马六甲海峡被封锁,维护中国在“21世纪海上丝绸之路”沿线的海上运输安全具有重要作用。从云南省层面看,新通道是云南省建设中国面向南亚东南亚辐射中心的重要支撑,将云南临沧、瑞丽等沿边城市变成对外开放的前沿,赋予云南省陆海通道联动、中缅产业互补、通道集聚发展等高质量发展新优势。从缅甸政府层面看,缅甸政府包括缅甸军政府和缅甸全国民主联盟2个政治主体,但双方对新通道的态度差异明显。缅甸军政府希望通过新通道建设推动国内经济发展,同时希望通过新通道的地缘经济合作来加强对缅北地区的控制,提升自身对全国控制能力。缅甸民主联盟追求民主政治,希望通过新通道地缘经济合作,改善民生,进而提升自身政治影响力。

新通道建设必然涉及缅甸企业的参与。然而,缅甸企业与政府在新通道建设中的利益博弈始终存在。一方面,缅甸企业希望在新通道地缘经济合作中获取自身的最大经济效益,但缅甸政府则追求国家经济发展和政治利益的最大化。如缅甸企业希望政府放宽参与新通道相关建设项目的环保限制和提供优惠税收政策,而缅甸政府希望企业参与新通道建设能够助推经济发展和上缴更多的税收。另一方面,民众和少数民族更希望企业在参与新通道建设中能够尊重和保障自身经济、土地、生态、文化等权益,而企业则希望以尽量低的成本从民众和少数民族手中获取土地和资源。值得关注的是,新通道经过缅甸北部少数民族聚居区,而参与新通道地缘经济合作的政治主体是缅甸军政府。缅甸少数民族可能将新通道建设作为筹码来提高自身的地区自治权,而缅甸军政府则希望通过新通道相关的基础设施建设来加强自身对缅甸少数民族地区的渗透和控制,二者围绕新通道地缘经济合作项目开展的博弈可能不利于新通道建设的稳步推进。

3 中缅印度洋新通道的地缘经济合作协作机制

作为地缘经济合作载体的国际大通道总是不断演化和升级,而推动新通道升级的关键在于构建地缘经济合作协作机制。基于新通道的地缘经济合作障碍,本文从国家、通道、利益主体3个不同层面

构建新通道的地缘经济合作协作机制,以期能推动新通道的交通走廊效应、物流走廊效应、经济走廊效应全面释放。

3.1 国家层面:加强中缅发展战略对接

3.1.1 推动新通道与“一带一路”倡议的融合在“一带一路”倡议框架中,“21世纪海上丝绸之路”、孟中印缅经济走廊、中国—中南半岛经济走廊都与新通道发展紧密相关。更重要的是,作为一个国际陆海通道,新通道强化自身与“一带一路”倡议的融合对接,将有效提升自身对东南亚和南亚地区的经济、物流、贸易等方面的辐射效应。首先,中国应积极推动新通道与孟中印缅经济走廊的对接,将新通道融入孟中印缅经济走廊建设规划,发挥新通道在贸易、交通、物流等方面的功能,升级孟中印缅经济走廊的通道体系。其次,加强新通道与国际陆海贸易新通道的对接,统筹新通道与国际陆海贸易新通道的海公铁、海铁等多式跨境联运,将新通道打造为面向东南亚、南亚乃至非洲欧洲的国际陆海综合大通道。第三,大力推进新通道与中欧班列、长江黄金水道的互联互通,提升新通道对中国西部地区尤其是成渝经济圈高质量发展和高水平开发开放的支撑能力,延伸新通道在“一带一路”倡议框架中的货物出口、对外开放、产业转移等方面的价值链。

3.1.2 强化中缅政策沟通机制对接 由于中缅经济发展差异,中缅对于新通道建设的政策考量不同,加强双边的政策对接才能减少新通道高效运行的障碍。第一,中缅双方需建立起国家、云南省、临沧市等多层次、多领域和多形式的新通道沟通机制,定期召开新通道建设的政策对接磋商会议,解决新通道建设跨国管理带来的政策不对接问题。第二,成立囊括政府、工程方、企业、少数民族等多个利益主体的新通道建设工作小组,加强不同利益主体间沟通,凝聚各方力量,共同推进新通道建设。由于缅甸国内各方利益主体分歧较大,中方可以协助缅甸各方利益主体搭建对话平台,调解各利益主体的矛盾。

3.1.3 制定新通道建设长远发展战略规划 尽管新通道海公铁联运常态化、规模化已取得初步成效,但其带动的口岸经济和对外开放效应仍需通过长远的战略规划来进一步提升。在国家层面,中国应制定新通道的长远发展战略和合作重点,深入谋划新通道“双Y字形”国际货运新构想(宋大伟等,

2022)。由于中国是新通道建设主要推进方,新通道的规划应坚持中国主导,中国应对新通道建设的线路布局、关键基础设施项目、投融资方式等重要内容进行详细设计,明确新通道长远发展方向。在地方层面,云南省应积极提升新通道在辐射南亚东南亚综合交通经济走廊中的地位,推动重庆、四川、粤港澳大湾区协作参与共建新通道,进一步发挥新通道的辐射带动作用。临沧是新通道建设的核心口岸城市,应积极发挥自身连接国内国际两个市场的优势,统筹谋划临沧口岸的基础设施建设、招商引资和产业落地,将临沧建设成为新通道面向缅甸合作的重要门户。

3.2 通道层面:以内外联动升级新通道地缘经济效应

3.2.1 推动内外部基础设施联动 作为一条国际物流、商贸大通道,新通道只有打造内外联动的基础设施网络,才能扩大自身交通运输的腹地范围和辐射范围。在内部基础设施联通上,清水河口岸需加强与昆明、成都、重庆等西南中心城市的铁路对接,积极连接长三角城市群、珠三角城市群、成渝城市群、长江中游城市群等中国主要城市群,提升新通道在东中西互动发展中的支撑作用。在外部基础设施联通上,新通道建设应积极谋求缅甸政府更多支持,推动缅甸境内的新通道工程建设提速,加快推进缅甸境内的皎漂—曼德勒、木姐—曼德勒和清水河—腊戍的铁路建设,以提升新通道的交通运输能力和交通服务能力。

3.2.2 强化跨境地缘经济要素流动和产业协作 通道发展的关键是经济要素的流通,而新通道同样需要人流、物流、资金流、信息流等地缘经济要素流的有序流动,来发挥新通道的“中介效应”和“国际经济走廊效应”。然而,地理环境的阻碍、复杂武装冲突直接阻碍了资本、技术、劳动力等生产要素的跨境扩散和集聚,不利于新通道的“中介效应”发挥;中缅经济发展差异、大国干预掣肘以及多元利益主体博弈也间接限制了新通道的“国际经济走廊效应”。因此,搭建财税利益共享的政策框架、设立跨境合作示范区和加强中缅产业协作来推动地缘经济要素跨境流动尤为必要。第一,搭建财税利益共享的政策框架,对新通道要素流动带来的经济效益,构建公平合理的财税收入共享分配机制,对中缅双方受益分割、产业兼容、风险承担等关系进行整体性制度安排,协调新通道建设参与各

方的利益冲突;第二,设立跨境合作示范区、飞地园区,在特定范围享用统一的招商引资、产业扶持、税收优惠政策,减少企业在中缅两国进行产业链转移的顾虑;第三,加强中缅产业协作,通过搭建中缅产能合作平台、中缅共建产业园区、承接产业转移等构建优势互补的中缅产业链体系。

3.2.3 深化面向缅甸及印度洋地区的经贸合作 货物的自由有序流通才能带动新通道的资源经济、口岸经济、园区经济的发展。然而,新通道关键口岸城市临沧 2022 年的进出口总额只有 40.58 亿元,新通道带动的中国西南货物进出口的通道经济效应亟待进一步提升。更重要的是,没有贸易规模升级的支撑,新通道对于深化中国与南亚东南亚对外开放和合作的支撑作用难以凸显。一方面,云南省应借助新通道建设,大力推动口岸经济、边境经济合作区、跨境电商等外贸新业态发展,扩大与缅甸、印度、孟加拉国等印度洋国家的贸易规模,塑造“中缅+”的通道经贸格局,发挥新通道辐射南亚、中东、非洲的全球经济效应。另一方面,加速中缅资源合作开发,加大对缅资源开发投资,提升缅甸产品输华规模,开展中缅全产业链合作,助推中缅经贸结构优化和规模扩大。

3.3 利益主体层面:构建多元利益主体参与的协商机制

3.3.1 强化多方利益对接 由于新通道建设涉及到多元利益主体博弈,新通道建设不能“关起门来搞建设”,而应调动政府、少数民族、企业、民众、投资方等不同的利益主体共同参与,最大限度地凝聚通新道建设各方的合力。第一,认真把握和科学研判各方利益主体的具体利益,把握各利益主体共同利益的最大公约数,凝聚各参与主体携手推动新通道建设。第二,构建合理有效的利益补偿机制。对于不可调和的利益冲突,新通道建设应制定科学合理的补偿标准,对利益受损方进行合理补偿,减少项目建设推进的阻力。此外,针对新通道建设中可能发生的域外大国干扰,应以外交、对话等多种形式,妥善应对来自印度和美国的阻力。

3.3.2 统筹中缅口岸协调对接机制 清水河口岸是新通道主要口岸,也是云南省对缅货物进出口的关键口岸。然而,目前清水河口岸货物通关手续比较繁琐,造成新通道运行效率不高,统筹中缅口岸协调对接机制,对于提升清水河口岸的通关便利化水平尤为必要。第一,中缅应通过建立新通道快速通

关机制以及中缅标准化跨境窗口,简化清水河口岸过境手续审批流程,构建中缅双方多部门口岸沟通机制和协同工作机制。第二,提升清水河口岸的信息化、智能化水平,实施口岸智能卡口系统、口岸旅检自助通道和保货畅通基础设施建设等项目,建立口岸综合信息化系统,积极推动中缅口岸管理信息对接,提升清水河口岸的通关效率。

3.3.3 创建立体化新通道风险防范机制 国际大通道建设集中了诸多影响国家安全的风险要素(马腾等,2017)。在内部,新通道正面临多元利益主体博弈、非法移民、跨境犯罪等一系列影响新通道安全的不稳定因素;在外部,复杂武装冲突、大国干预掣肘等带来的地缘风险极易影响新通道高效运转。一方面,应强化风险防范意识,加强新通道的风险监测和预警。结合新通道建设和运转的各个环节,在风险识别、风险评估、风险预警、风险防范与应对策略等方面进行精细化管理;另一方面,创建新通道立体化风险防范模式。综合通道建设、口岸管理、物流运输、跨境商贸等新通道建设的核心内容,建立口岸、公安、政府、企业、民众等多元主体参与的立体化新通道风险防范机制,构建行之有效的多边危机与应急管理系统。

4 结论与讨论

本文分析中缅新通道的地缘经济合作障碍,剖析新通道的地缘经济协作机制。山高谷深、灾害多发的自然地理环境是新通道发挥地缘经济效应自然障碍。中缅经济发展差异不利于中缅印度洋新通道的地缘经济合作深入。复杂武装冲突干扰了新通道建设和中国对新通道沿线的投资。印度、美国对中缅印度洋新通道建设潜在干预将成为新通道建设的掣肘。新通道建设的多元利益主体博弈可能带来地缘风险。破解新通道地缘经济合作障碍,中缅印度洋新通道建设应构建多层次的地缘经济合作协作机制。在国家层面,应通过推动中缅印度洋新通道与“一带一路”倡议的融合、强化中缅政策沟通机制对接、制定中缅印度洋新通道长远发展战略规划来加强中缅发展战略对接。在通道层面,应通过推动内外部基础设施联动、强化跨境地缘经济要素流动和产业协作、深化面向缅甸及印度洋地区的经贸合作来升级中缅印度洋新通道地缘经济效应。在利益主体层面,应通过强化多方利益对接、统筹中缅口岸协调对接机制、创建立体化新通道风险防范机制来构建多元利益主体参与的协商机制。

在“一带一路”倡议建设中,国际大通道正在为地缘经济合作提供新的动能和新的合作范式。与西方地缘政治强调“空间”和“权力”的陆海通道控制不同,新通道的地缘经济合作以基础设施对接和地缘经济要素自由流动谋求合作共赢,新通道的地缘经济合作并不是一种区域控制战略工具,而是打造一条交通物流、供应链、产业链、价值链深度关联的国际贸易走廊。随着新通道的地缘经济合作机制不断优化和完善,新通道的产业合作、资源开发、贸易升级等,将推动中缅地缘经济空间的重塑和中缅地缘经济合作效应的进一步释放。尽管地缘视角下的新通道研究较少,但新通道作为一条能缓解“21世纪海上丝绸之路”海上通道压力的国际陆海大通道,对于改善中国恶劣的周边地缘环境和拓展地缘经济合作空间具有重要的战略意义。因此,未来应加强新通道的地缘经济要素流联系、地缘政治经济影响和地缘风险识别与预警研究。

参考文献 (References):

- 陈继东. 1998. 中国—缅甸—印度陆上贸易通道建设初探. 南亚研究季刊, (2): 5-14. [Chen Jidong. 1998. An initial Study of Building of a Land Passage of Trade From China Via Burma to India. *South Asian Studies Quarterly*, (2): 5-14.]
- Dwyer M B. 2020. "They Will not Automatically Benefit": The Politics of Infrastructure Development in Laos's Northern Economic Corridor. *Political Geography*, 78: 102118.
- 胡志丁, 骆华松, 李灿松, 付磊, 熊理然. 2015. 2009年后缅甸国内冲突的地缘政治学视角解读. 热带地理, 35 (4): 561-568. [Hu Zhiding, Luo Huasong, Li Cansong, Fu Lei, and Xiong Liran. 2015. Interpretation of the Conflict in Myanmar from Geopolitical Perspective after 2009. *Tropical Geography*, 35(4): 561-568.]
- 胡平平, 武友德, 李灿松, 王敏. 2023. 缅北武装冲突的时空演变及对中国西南边疆地区的影响. 世界地理研究, 32 (7): 75-87. [Hu Pingping, Wu Youde, Li Cansong, and Wang Min. 2023. Spatio-Temporal Evolution of the Armed Conflict in Northern Myanmar and its Impact on China's Southwestern Border Area. *World Regional Studies*, 32(7): 75-87.]
- 蒋龙侠. 2021. 新时代影响中缅关系发展的变量研究. 公关世界, (2): 84-85. [Jiang Longxia. 2021. A Study of the Variables Affecting the Development of China-Myanmar Relations in the New Era. *PR World*, (2): 84-85.]
- 李晨阳. 2012. 2010年大选之后的中缅关系: 挑战与前景. 和平与发展, (2): 29-37. [Li Chenyang. 2012. Myanmar's Relationship with China After Its 2010 General Elections: Its Challenges and Prospects. *Peace and Development*, (2): 29-37.]
- 李灿松, 胡平平, 杨旺舟. 2019. 缅北局势及其对中缅经济走廊建设的影响. 热带地理, 39 (6): 823-832. [Li Cansong, Hu Pingping, and Yang Wangzhou. 2019. Impact of the Northern

- Myanmar Situation on the China-Myanmar Economic Corridor Construction. *Tropical Geography*, 39(6): 823-832.]
- 李逸, 赵媛, 夏四友. 2024. 中国跨境油气运输管道安全性评价与类型区划分. 自然资源学报, 39 (3): 547-563. [Li Yi, Zhao Yuan, and Xia Siyou. 2024. Safety Evaluation and Classification of Cross-Border Oil and Gas Transportation Pipelines in China. *Journal of Natural Resources*, 39(3): 547-563.]
- 陆大道. 1988. 区位论及区域研究方法. 北京: 科学出版社. [Lu Dadao. 1988. *Locality Theory and Regional Research Methodology*. Beijing: Science Press.]
- 刘卫东. 2015. “一带一路”战略的科学内涵与科学问题. 地理科学进展, 34 (5): 538-544. [Liu Weidong. 2015. Scientific Understanding of the Belt and Road Initiative of China and Related Research Themes. *Progress in Geography*, 34(5): 538-544.]
- Morgenthau H J. 1967. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf.
- Mostafanezhad M, Sebros T, Prasse-Freeman E, and Norum R. 2022. Surplus Precarization: Supply Chain Capitalism and the Geoeconomics of Hope in Myanmar's Border Lands. *Political Geography*, 95: 102561.
- 马腾, 葛岳静, 黄宇, 胡志丁. 2017. 微观尺度下边境口岸对载体城市的影响及其机制研究——以德宏州中缅边境口岸为例. 热带地理, 37 (2): 185-192. [Ma Teng, Ge Yuejing, Huang Yu, and Hu Zhiding. 2017. Influential Factors and Effects of Border Ports on Carrier Cities at Micro-Scale: A Case Study of Sino-Myanmar Border Ports in Dehong Prefecture. *Tropical Geography*, 37(2): 185-192.]
- 全毅. 2021. 西部陆海通道建设与西南开放开发新思路. 经济体制改革, (2): 50-55. [Quan Yi. 2021. Construction of the New Western Land-Sea Corridor and New Ideas of Opening and Development of Southwest China. *Reform of Economic System*, (2): 50-55.]
- 钱林, 黄伟新. 2022. 中国西部地区合作参建西部陆海新通道的现状及问题. 物流科技, 45 (19): 97-102. [Qian Lin and Huang Weixin. 2022. Current Situation and Problems of Western China's Cooperative Participation in the Construction of a New Western Land-Sea Corridor. *Logistics Sci-Tech*, 45(19): 97-102.]
- Su X and Lim K F. 2019. Opium Substitution, Reciprocal Control and the Tensions of Geoeconomic Integration in the China-Myanmar Border. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(8): 1665-1683.
- 宋涛. 2016. 中国对缅甸直接投资的发展特征及趋势研究. 世界地理研究, 25 (4): 40-47. [Song Tao. 2016. Research on the Current Situation and Trends of China's Direct Investment in Myanmar. *World Regional Studies*, 25(4): 40-47.]
- 宋大伟, 赵璐, 沈熙, 张凤, 王光辉, 刘昌新, 朱永彬. 2022. 中缅印度洋新通道建设战略研究——运用智库双螺旋法谋划海公铁跨境多式联运. 中国科学院院刊, 37 (11): 1595-1601. [Song Dawei, Zhao Lu, Shen Xi, Zhang Feng, Wang Guanghui, Liu Changxin, and Zhu Yongbin. 2022. Research on the Strategy of China-Myanmar-Indian Ocean New Channel: Application of Double Helix Methodology in Think Tanks to Planning Cross-Border Multimodal Transportation of Ocean Shipping, Highway and Railway. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 37(11): 1595-1601.]
- 孙灿. 2022. 理解跨国经济走廊：一项研究议程. 国外社会科学前沿, (10): 88-99. [Sun Can. 2022. Understanding Transnational Economic Corridors: A Research Agenda. *Journal of International Social Sciences*, (10): 88-99.]
- 王志民. 2014. 西南周边地缘态势与“南方丝绸之路”新战略. 东北亚论坛, 23 (1): 94-105. [Wang Zhiming. 2014. Southwest Geopolitical Situation and the "Southern Silk Road" New Strategy. *Northeast Asia Forum*, 23(1): 94-105.]
- 王颖. 2021. 印度“印太”认知及其对“21世纪海上丝绸之路”的影响. 南亚研究季刊, (3): 17-31. [Wang Yin. 2021. India's Indo-Pacific Strategic Cognition and Its Impact on the Construction of the Maritime Silk Road of the 21st Century. *South Asian Studies Quarterly*, (3): 17-31.]
- 吴良, 秦奇, 张丹, 成升魁. 2018. 印度洋通道及其对中国地缘环境影响. 地理科学进展, 37 (11): 1510-1520. [Wu Liang, Qin Qi, Zhang Dan, and Cheng Shengkui. 2018. Indian Ocean Passages and Their Geopolitical Impacts on China. *Progress in Geographic Science*, 37(11): 1510-1520.]
- 尹响, 赵师苇. 2020. 孟中印缅经济走廊视域下中缅经济走廊建设的机遇、挑战与对策. 南亚研究季刊, (4): 33-43. [Yin Ring and Zhao Shiwei. 2020. Opportunities, Challenges and Solutions of China-Myanmar Economic Corridor Construction from the Perspective of BCIM. *South Asian Studies Quarterly*, (4): 33-43.]
- 朱立. 2014. 经济政治化：中国投资在缅甸的困境与前景. 印度洋经济体研究, (3): 33-46. [Zhu Li. 2014. Politicization of Economic Behavior: Difficulties and Prospects of China's Investment in Myanmar. *Indian Ocean Economic and Political Review*, (3): 33-46.]
- 张喆, 胡志丁. 2024. 拼装视角下中缅印度洋新通道建设的地理过程. 地理学报, 79 (6): 1556-1572. [Zhang zhe, Hu Zhiding. 2024. The Geographical Process of International Corridor Construction: The Assemblage Perspective of China-Myanmar Indian Ocean New Channel. *Acta Geographica Sinica*, 79(6): 1556-1572.]

作者贡献声明:

胡 伟: 论文构思, 论文设计, 论文拟写和修改;

方祥云: 文献整理, 图表绘制;

叶程溥: 数据收集, 论文修改;

胡志丁: 指导论文设计和论文修改;

李灿松: 指导论文构思, 参与论文修改。

Obstacles to Geo-Economic Cooperation in the China-Myanmar Indian Ocean New Channel and Its Collaborative Mechanisms

Hu Wei¹, Fang Xiangyun¹, Ye Chengpu¹, Hu Zhiding², and Li Cansong³

(1. College of Geography and Environmental Sciences, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China; 2. School of Geographic Sciences, East China Normal University, Shanghai 200241, China; 3. Faculty of Geography, Yunnan Normal University, Kunming 650500, China)

Abstract: In the era of globalized geo-economics, international big channel are changing the way geo-economic elements flow across borders, expanding cooperation spaces such as ports and border-free trade zones to more distant inland areas and shaping new ways of cross-border geo-economic cooperation. As an international land and sea channel connecting China and Myanmar, the China-Myanmar Indian Ocean New Channel (hereinafter "the Channel") is of great importance for promoting geo-economic cooperation between the two countries and the construction of the Belt and Road Initiative. However, owing to various obstacles in geo-economic cooperation, the geo-economic effect of the Channel has not been effectively brought into play. In this study, the obstacles to geo-economic cooperation in the Channel and its collaborative mechanisms were analyzed to provide important scientific and technological support for enhancing its geo-economic effects and strengthening geo-economic cooperation between China and Myanmar. The natural geography of the region with its high mountains and deep valleys and the frequently occurring natural disasters are natural obstacles that limit the geo-economic effect of the Channel. Moreover, the difference in economic development between China and Myanmar is not conducive to the deepening of geo-economic cooperation in the Channel. Complex armed conflicts have disrupted the construction of the Channel and China's investment in its route, and the potential intervention of India and the United States will become an added constraint on its further development. Furthermore, the multiple stakeholders game in the construction of the Channel may bring geo-risks. Contrary to preconceived notions, geo-economic cooperation in the Channel is not a strategy for regional control, but rather to create an international trade corridor deeply related to transportation logistics, supply chains, industrial chains and value chains. To promote geo-economic cooperation in the Channel, its construction should be based on a multi-level collaborative mechanism for geo-economic cooperation. At the national level, the docking of development strategies between China and Myanmar should be strengthened by promoting integration of the Channel into the Belt and Road Initiative, strengthening the docking of China-Myanmar policy communication mechanisms, and formulating a long-term development strategy plan for the Channel. At the channel level, the geo-economic effect of the Channel should be upgraded by promoting the linkage of internal and external infrastructures, strengthening geo-economic element cross-border flow and industrial cooperation, and deepening economic and trade cooperation with Myanmar and the Indian Ocean region. At the stakeholder level, a consultation mechanism involving multi-stakeholder participation should be established by strengthening the docking of multi-stakeholder interests, coordinating the mechanism of China-Myanmar port docking, and creating a three-dimensional risk prevention mechanism for the Channel.

Keywords: China-Myanmar Indian Ocean New Channel; geo-economic cooperation; obstacles to cooperation; collaborative mechanisms; China