

## 澜湄记行·之三

## 在泰国推进澜湄合作需更好争取民心

文/张洁

泰国是澜沧江—湄公河流域的重要国家。湄公河流经泰国清莱府东北部，与老挝形成近1000公里的共同边界，流域面积约为18.4万平方公里。清莱府是泰国最北部的府城，与缅甸、老挝两国接壤。今年7月，笔者一行选择清莱府的清孔（Chiang Khong）、清盛（Chiang Saen）、美塞（Mae Sai）三县进行调研，实地了解澜湄合作在该地区的进展，此行重在发现问题，推动进一步完善中国的澜湄政策。我们与世代靠河而生的渔民聊水坝、话生态；与乡村医生、村民代表谈投资、议环保；还听取了当地活跃的非政府组织人士介绍对水资源利用、航道拓宽等的看法。几乎所有话题都会涉及中国，主要是中方在湄公河水资源利用和泰北地区经济特区建设方面的作用。与我们熟悉的“中泰一家亲”说法形成一定反差的是，当地民众对中国的认知仍较有限且模糊。他们担心的是，中国投资的到来会改变他们世代生活的环境，让他们成为中国资本的“打工仔”；感兴趣的是，中国投资会带来就业机会与收入增长，中国经济发展与治理环境污染的经验也可以使当地受益。

**水资源合作：历史包袱与发展需求**

澜湄合作因水而生，水资源的分配矛盾与航运开发问题长期是澜湄国家的利益交汇点和争议点。针对这一特点，2016年澜湄合作机制正式启动之际，就将水资源合作列为五大优先领域之一，成立了澜湄水资源合作中

心，开展了多个水资源合作项目。但几个村庄和社区走下来，笔者发现泰北民众对这些进展鲜有感知，他们仍很担忧湄公河开发利用会对水源和水质稳定造成负面影响，即，水坝建设可能破坏自然规律，导致湄公河原有生物种类与生态环境变化，包括鱼类繁殖生存环境遭破坏、经济类植物种类和数量减少，从而影响沿岸人民收入，甚至引发社会治安问题。

在我们踏足的两个村庄里，村长都列举了本村渔船减少和村民收入水平下降的数据，对那些土地资源相对丰富的村落来说，农民、渔民由于从事种植与捕捞多种经营，生存尚不是问题。但位于山区的村落则由于人多地少，劳动力在失去捕鱼收入后只能选择外出打工，村里儿童失学、婚姻破裂甚至刑事案件上升的情况比较严重，村民尤其反对继续炸礁石、拓航道。他们判断，湄公河流量增大后会导致鱼类无法洄游产卵，大型船舶的通行则会威胁小船的安全并造成河道污染。当我们提醒他们航运增加、货物流通也会给沿岸带来商机时，他们并不太感兴趣，认为这有很大不确定性，大多数钱并不会直接流入长期生活在岸边的普通人手里，受益的“只是来自曼谷的商人和中国投资者”。

当然，也有一些不同看法。在与清莱缅甸商会的座谈中，对方负责人说，一些村民只顾眼前利益，观念落后，认知有误区。事实上，湄公河航运条件的改善、更大吨位船只的航行会激活沿岸贸易和旅游，当然具体方式可以设计得更亲民、合理一些并且分步

骤进行，比如可先深挖河道，疏浚上游缅甸河段的泥沙，配合水坝增加放水量，解决航道偏浅的问题。同时，适当减少炸岩石、拓水道的节点数量，但前提必须是不影响航行安全。

所谓“中国大坝威胁论”是老生常谈了。针对此，近年中国政府采取了大量措施加以改善，包括2016年实施应急补水措施，提升湄公河干流水位，与湄公河委员会共同发布补水效果联合评估报告。2017年湄委会发布的《中国大坝对湄公河流域水流影响》报告指出，中国建造大坝后使得湄公河在旱季下游水流增加，降低了干旱的影响，而在雨季可减少流量。但是这些努力和澄清还不够“接地气”，在让泰国当地村民和非政府组织知晓并接受方面仍需做出努力。我们接触的地方人士在交流中时常表达对本国政府的不满，他们对“曼谷特殊阶层”尤其反感，同时也掺杂着对中国的不满，“景洪”“漫湾”这些地方常被提起。村民们的观点更多受到当地和外国非政府组织影响，而有关组织所引用的数据多源自美国、澳大利亚、德国等国研究机构，且还是几年前的。

**经济特区：概念混淆与示范差异**

为促进与周边国家的联系、有效推动边境地区经济发展，泰国政府近年积极开拓“新经济区域”，做出成立特别经济开发区的规划，并已公布两批名单，第二批就包括清莱。泰国政府对“经济特区”有明确定义，

即，由特区政策委员会指定在所辖范围内实施特殊经济政策、给予国家扶持产业投资特殊权益的地区；通过“一站式投资综合服务中心平台”为投资人带来便利，同时实施税收、金融等方面的特惠，提供外籍劳工往返式管理；国家承担投资所需的基础设施及公用事业系统的建设。

笔者走访的一个村庄曾被泰国政府考虑纳入清莱府特别经济开发区，但因拟征土地是村子里的林地，遭村民集体抵制，最终放弃。在访谈中，村民强调，他们并不反对外来投资与开发，但不能接受本村生态环境遭破坏，同时要求公开、透明、详细的计划，一旦确定不能随意变更，也坚持开发商必须照顾当地福祉，为民众提供更好的教育、医疗、就业条件。

站在泰国一侧，隔着湄公河，可以清晰看到老挝金三角经济特区高高低低的建筑，其中最显眼的便是在建中的新赌场。陪同考察的泰国学者说，对岸既没有工业生产活动，也未能给当地居民提供就业机会，使清莱民众对经济特区形成了固定的负面认知，希望中方选择投资项目时加以警惕。

很显然，老挝金三角经济特区与中国国内的经济特区以及借“一带一

路”倡议多处建设的工业园区概念相差甚远，与泰国政府提出的经济特区概念也截然不同，且老挝金三角经济特区并非中老政府间合作项目，但清盛当地民众并未区别对待。澜湄合作启动后，中泰于2018年签署了澜湄合作专项基金泰方首批项目合作协议，其中包括中方将资助泰方开展跨境经济特区联合发展项目，未来中国以联合建设经济特区等方式投资泰国是必然的，需要我们对当地民众的相关认知提前做些疏导工作。

这种认知差异的继续存在为域外国家干扰澜湄合作提供了可乘之机。就在8月初东亚外长系列会议召开期间，美国国务卿蓬佩奥与泰国、缅甸、老挝、柬埔寨、越南召开“湄公河下游倡议”部长级会议。他指责中国“严重影响湄公河下游水位”，“并试图以中国规则控制湄公河”，还谈及“一些在经济特区经营赌场的犯罪团伙将湄公河作为他们贩卖毒品、野生动物甚至人口的主要场所”。

### 多轨沟通、合力推进

随着“一带一路”建设的稳步推进和中国与周边国家关系的不断拓

展，澜湄合作日益成为外界理解新时代中国外交的示范工程，我们更加需要因地制宜地搞好它，使之切实成为联通流域国家利益和人心的共赢载体。经过本次考察，笔者认为今后有必要从以下三个方面着手进一步提升现有工作的质量水平。

首先，水资源的开发利用是综合工程，要平衡农业、渔业与航运业、发展与环境等诸多关系，开发利用项目不仅要推动政府间的对接，也要听取不同利益群体的声音，分时段、分地区规划，也要使合作项目更加精细化。泰国国情复杂，中央与地方矛盾多，城乡贫富分化，加之市民社会相对发达，民众维权意识强，中国在推进合作时应更接地气，注重承担社会责任，妥善处理与民众的关系。

其次，以人的安全和可持续发展作为合作项目的核心理念。应拓展官、学、商、民等多种沟通渠道，多层次、有深度地开展交流，积极宣讲共同发展理念，分享中国发展经验和教训，逐步消除当地民众对中国投资的负面印象。也要将合作治理湄公河的最新进展以及湄公河流域生态环境变化的最新研究成果传播给民众，而不是让西方那些过时且有害的资讯继续左右他们的认知。

第三，鼓励地方政府与企业发挥积极作用。清莱府与云南省于2000年就结成友好省府，清莱民众和商界人士十分希望云南能发挥“一带一路”枢纽的优势帮助他们向亚欧其它国家出口农产品。中国企业需更加重视投资的合规性和社会责任建设。对于早期进入周边国家的企业，中国政府或许可以通过与东道国政府的协商合作，加强对它们的引导，帮助它们打造更良好的企业。■

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员）



作者一行赴泰国考察期间在清莱府清盛县与当地居民座谈。