

中老铁路开通之后：中泰铁路的处境和前景

李宇晴

2021年12月3日，中老昆万铁路（简称中老铁路）通车，这标志着中老两国互利合作的旗舰项目正式启航投入使用，中老铁路成为高质量共建“一带一路”的标志性工程。中老铁路通车后，和万象一桥之隔的泰国廊开府边境进出口额立即大幅增长，运输量从2020年12月的116552吨增长至2021年12月的304119吨，运输额从46.4亿铢增长至69.1亿铢。¹一石激起千层浪，中老铁路成功通车给东南亚地区其他国家带来了不小的震撼，尤其是老挝的邻国泰国。泛亚铁路的计划中，中泰铁路便是连接中老铁路的下一段，也是进一步向南连接马来西亚、新加坡的必经之路。据泰国交通部报道，相关委员会于2022年1月13日召开会议批准了泰国国家铁路的建设计划，包括目前预计将于2026年正式运营的曼谷—呵叻一段高铁项目，以及目前正处于环境影响评估（EIA）报告阶段的高铁二段（呵叻—廊开）项目，预计于2028年正式运营。该报告于2022年1月18日提交至内阁通过。1月23日，泰国总理府发言人透露，巴育总理将坚决推进连接中国、老挝、泰国的铁路项目，现已成立推进泰国、老挝和中国之间互联互通的专门委员会，由副总理阿努廷和交通部长萨沙扬担任主席，指导、跟进、加快铁路连接。²

中泰铁路和中老铁路均于2010年前后开始洽谈，中老铁路于2016年开始动工后已经顺利开通运营，但是中泰铁路历经数次反复，迟迟没有大规模动工（见表一）。为什么中泰铁路与中老铁路的进度现状会呈现出这样的对比？中泰铁路的“迟到”背后有什么原因？中老铁路通车后，可能对泛亚铁路中段现状有什么影响？

表一 中泰铁路和中老铁路进程时间表

	中老铁路老挝段	中泰铁路
动工年份	2016年12月25日	2017年12月21日
开通运营	2021年12月3日	预计2026-2028年

表格来源：作者自制

一、历史文化语境下的东南亚铁路

铁路作为工业时代的产物，在东南亚有其自身的历史文化语境。了解铁路作为产物的历史文化意涵，将更好地理解东南亚地区对于铁路的认知和感受。

铁路最早是伴随着西方殖民帝国进入东南亚地区的。铁路之于东南亚，最早作为外来殖民者的侵略工具，成为了殖民主义的代名词和象征。东南亚各国最初兴建铁路的主要目的之一是为了更方便向西方世界输送所需要的物资及牟利。“爪哇的第一条国营铁路将富庶的东爪哇产糖区与最大的泗水港连接在一起，而在西马来半岛上修建的第一条铁路（1885年）将分散的锡矿区与其侧面的

沿海港口连在一起，随之又向北和向南扩展，将橡胶种植园连接起来。”“在缅甸，伊洛瓦底轮船公司及新修建的铁路为稻米的出口和消费品的进口提供廉价而便利的运输服务。”“1900年至1935年的印度支那，殖民政府用于发展经济基础设施的开支比任何其他单项开支都大，修建了近3000公里长的铁路、运河和水利工程。”³据说1855年英国维多利亚女王向暹罗拉玛四世国王赠送了一个铁路模型，这也许是泰国人第一次认识到火车；维多利亚女王希望拉玛四世在暹罗修建铁路网，当时的暹罗国王拉玛四世以经济不稳定和人口不足为理由拒绝了。

二战日据时期，铁路对东南亚人民来说仍然是殖民和伤痛的记忆。战争期间，日本相继在东南亚各地新建了泰缅铁路、克拉地峡铁路、拜依阿铁路、苏门答腊横贯铁路等铁路工程。二战期间日本在当地修建铁路，很大程度上是为了更好地对当地交通进行管制，从而更方便对于当地原材料和资源的掠夺。例如，在日本军政当局的控制下，爪哇陆运总局实施突击工程，于1944年4月完成了约100公里的铁路新线建设，以便更好地开采爪哇岛内的优质煤矿，即巴亚煤矿。⁴再如因为虐待战俘修建而成的臭名昭著的泰缅铁路（又称死亡铁路）最初是为了形成陆路补给的通道，泰缅铁路于1943年10月全线贯通；除了缅甸，日本军政当局对东南亚各地的铁路实行直接管理，并在各地新修铁路。其最主要的目的是加强对占领区的经济掠夺，维持日本战时经济和战争力量。

然而随着殖民者的撤离，铁路之于东南亚逐渐转化成为民族复兴或现代化的象征。殖民者离开之后，铁路以自己的方式聚集起现代性的世界图景，东南亚各国纷纷开始自主规划自己国家的铁路网建设。对铁路速度的追求象征着东南亚国家追求独立自主、害怕落后以及加速追赶对手的渴望。暹罗拉玛五世国王在国内进行了大刀阔斧的现代化改革，其中一个环节就是铁路基础设施建设。拉玛五世充分意识到铁路的重要性，不仅在于运输和经济方面，还在于更好地将领土治下各地区人们维系在一起，于是在其治下修建了泰国开创性的第一条铁路，即1890年修建的曼谷到呵叻 (Nakhon Ratchasima) 的铁路。⁵暹罗的铁路系统在需要进入文明化社会、现代化社会的紧迫感中，继续向北部、南部、东部和东北部扩展，形成今日之局面。

21世纪的铁路之于东南亚是发展主义的高铁，是互联互通的象征，是开放、包容的姿态。全球范围内的互联互通有助于互利共赢越来越成为国际共识，泛亚铁路的构想便是这个共识的具体体现。1995年12月，时任马来西亚总理马哈蒂尔·穆罕默德在东盟第五届首脑会议上提议修建由中国昆明经老挝、泰国、马来西亚到新加坡的国际铁路，之后陆续得到有关国家的赞同，故被称为“泛亚铁路”。2006年10月，各个东南亚国家签署了“泛亚铁路网协议”，将昆明—新加坡铁路纳入泛亚铁路的计划中。如今泛亚铁路中段取得鼓舞人心的实际进展，这和老挝人心要冲出陆锁国的动力分不开。老挝人将铁路看成是“铁河”⁶，老挝虽然是东南亚地区唯一一个没有出海通道的内陆国，但铁路就像蜿蜒的河流将它与其他地区更高效地联通，弥补其缺失的海运便利。根据世界银行的《从陆锁国到陆联国：释放中老铁路联通潜力》报告，中老铁路预计将提高运输网络的效率，并将运输成本降低三分之一。⁷据估计，中国与东盟之间150万吨的贸易量、中国与老挝之间200万吨的贸易量可从海运路线转移到铁路。⁸完成所有一带一路基础设施并采取补充性改革以减少边境延误，可使老挝的GDP增加21%。⁹

二、高铁拖延症之泰国怎么了

和老挝渴望突破陆锁国的心态不同，泰国虽然意识到中泰铁路的重大意义所在，但是却迟迟没有真正大兴土木。从2013年10月李克强总理和时任泰国总理英拉签订“高铁换大米”意向书开始，两国就中泰铁路合作项目洽谈了4年多时间才开始动工。中泰铁路于2017年开工后，目前仅建成刚东 (Ban Klang Dong) 至帮亚素 (Pang Asoke) 全长3.5公里的路线，其他路段上的工程大部分处于签订土建工程合同和环评阶段；其中中建公司中标4—3标段总承包合同，全长约23公里。

据笔者分析，泰国面对高铁的犹豫不决和拖延症主要来自以下几个方面的原因：

首先，基建预算方面的原因。项目伊始，泰方搭便车的预期与成本较高的现实有所碰撞。合作一开始进行得很顺利，然而越接近动工，越来越多的实际问题开始涌现：其一，泰国认为中方最终提出的5300亿泰铢总价格太高；其二，泰国无法接受中方贷款2.5%的贷款利率；其三，泰国要求中方投资份额从60%升到70%（中老铁路签订的协议中，中方投资份额便为70%）。泰方条件越多，一步一步试探中方的底线。中方意图通过高铁推动东南亚区域的互联互通，为“一带一路”区域互惠合作打下基础，中泰

铁路是贯通云南和东南亚铁路线的重要一环,可谓具有战略必要性。因此,泰方当时有部分声音认为,“既然这个超级基础设施建设工程对中国及其南向战略行动是如此的重要,北京就应该心胸宽广一些,乐于承担与此相关的一切后果。可是事实并非如此。”¹⁰此轮商谈博弈过程过后,泰方媒体舆论对中泰铁路项目的态度,从对“搭大国便车”的欢呼声变成对高成本的失望、批判与反思,双方僵持不下。最终,为了更多的自主建设和经营权,泰国决定由国家预算支持中泰高铁建设,尽管泰交通部长曾坦言资金预算存在不足。

其次,泰国国内资源分配矛盾问题。泰国社会的各派力量存在深刻的利益分歧与严重的理念冲突。他信执政八年来,红黄之争愈演愈烈,泰国的阶层矛盾和地域矛盾愈加凸显,曼谷中产阶级和外府农民、东北稻米种植区和南部橡胶种植区各自寻求权益代理人,为维护各自的利益进行斗争。中泰铁路投资数目巨大,而主要惠及的是东北地区人民,这势必引起国内保守力量和其他地区利益代理人的阻挠,导致中央推动的动力下降。泰国国内反对力量对中泰铁路项目质疑最多的一点便是其经济上的可行性,他们认为泰东北客运、货运需求量均不算高,运营起来亏损的概率极大。就在这条由泰国国家中心延伸到泰东北的铁路线迟迟无法推进的时候,惠及曼谷及其周边地区的城铁项目则进展顺利,由日本企业承接并制造连接曼谷北部的邦塞地区和郊外的邦艾地区的紫线城铁已于2015年年底进行试运行;依照泰政府规划,改善曼谷地区交通的另外三条城铁线路(橘线、黄线、粉线城铁)也取得稳步进展。高铁项目的反复也反映了泰国复杂多变的政商文化环境。

第三,大国思维与小国思维的碰撞。作为一个地域和幅员规模相对不大的国家,泰国在面对外交政治问题时,往往采取大国平衡战略。泰方在外交战略上一直谋求在不同大国势力的作用之间取得平衡。就铁路项目规划来说,2017年前后,曼谷—廊开、坎桂—玛塔朴纵向线路方案予以中国中标,曼谷—清迈线路方案便予以日本中标;同时,泰方在和中、日双方谈判过程中最大化泰国自身的利益诉求,例如借机提升本国铁路建设技术水平,把基础设施建设产生的工作机会留在国内等。作为亚洲地区大国,中国率先提出区域协同发展的计划,在一带一路框架下构建更加有效的地区经济体系。与中国的大国情怀和决断魄力不同,对于大型基建项目,泰方政府难以迅速做出决断。因为泰国公众舆论和社会团体的监督力量代表多元利益方,每一个政策出台都需要经过各方辩论,政策从发起到落地是一个漫长的过程,民选政府难以单方面快速做出决断。巴育2014年通过军事政变上台后,动用《泰国2014年临时宪法》第44条临时专断权法规才有力推动中泰铁路的进展,而这一权力在巴育2019年回归民选政府时已不再拥有。

三、中泰铁路前景展望

从中泰铁路项目一推出到现在,泰国国内舆论也经历了从最初的怀疑态度占上风,到现在回归现实主义,更多地看到了中泰铁路的战略意义和经济价值,舆论环境明显改善。作为同说侗台语族语言的隔壁邻居,中老铁路的联通也让泰国感到一股紧迫感,在新的互联互通的区域格局里升级产业和发展经济的压力愈来愈大,中泰铁路的推进修建和将来的开通几成板上钉钉的事实,东南亚地区互联互通的趋势不可阻挡。

从经济角度来看,中泰铁路为中老泰大量人口和货物的往来流动提供巨大便利,带动沿线经济发展和生机。泰国国内学者针对中泰高铁的调研结果显示中泰铁路将为泰国东北部的经济发展提供重大机遇:“从政治经济学角度看,基础设施建设是区域发展的关键因素。横穿泰国东北部的泰中高铁将为该地区的社会经济和旅游发展提供巨大机遇。”¹¹该研究认为尽管许多人担心由于经济可行性研究中经济内部收益率(EIRR)低而导致项目失败,但该项目符合泰国强调区域发展的国家战略。泰国交通部在巴育政府制定的《泰国国家20年发展战略2018-2037》指导下颁布了《泰国交通运输系统20年发展战略2018-2037》,其中规划了四条高速铁路路线,中泰高铁代表的东北线便是其中一支。¹²

从地缘政治格局来看,东盟各国均在积极升级自己国内的基础设施建设,泰国无法避免这场竞赛。朱拉隆功大学东盟研究中心学术事务主任皮缇·斯里桑南表示,这条铁路对于整个大湄公河次区域和东盟地区来讲意义重大,应被视作东盟各国进入、开拓更广阔市场和提升区域产业价值链的宝贵契机。¹³越来越多泰国学者发声,认为战略层面和利益层面的考量比泰国国内内部政治的问题要领先一个优先级。¹⁴同时,中国是泰国主要的出口市场和主要的投资者,也是地区政治和世界政治舞台的重要参与者。不管是

从地区政治角度来说，还是从国际关系角度来说，和中国保持友好关系对于泰国各群体和各党派来说都很重要。

目前摆在泰国政府面前的当务之急是建立支持跨湄公河大量货物运输的基础设施。2021年11月19日，泰国、老挝和中国三方会议同意共同投资建设泰国和老挝之间的新友谊桥梁，即新建一座横跨湄公河的泰老友谊二桥，以连接泰国东北部的廊开府与老挝首都万象，对接新开通的中老铁路。理想正一步一步变成现实，期待在泛亚铁路修通之后能够带动国家经济发展，提升生活品质，中国—东盟共同体的联系更紧密、经济更繁荣。

李宇晴，清华大学国际与地区研究院助理研究员，研究国家和区域为泰国和东南亚。

- ¹ 《中老铁路通车后，泰国廊开府边境进出口值大幅增长》，《泰国网》2022年1月14日，<http://www.taiguo.com/thread-4358-1-1.html>。
- ² 《总理设立中—老—泰互联互通委员会》，《民意报》2022年1月23日，https://www.matichon.co.th/politics/news_3145810。
- ³ 剑桥东南亚史第二卷，英文版159页。
- ⁴ 毕世鸿：《太平洋战争期间日本对东南亚的经济统制》，博士学位论文，南开大学，2012年，第166—167页。
- ⁵ 泰国交通部：《泰国国家铁路》，2021年7月，https://www.mot.go.th/about.html?dsfm_lang=EN&id=13。
- ⁶ David M. Lampton, Selina Ho, and Cheng-Chwee Kuik, *Rivers of Iron: Railroads and Chinese Power in Southeast Asia*, University of California Press, 2020.
- ⁷ 世界银行：《从陆锁国到陆联国：释放中老铁路联通潜力》，2020年6月2日，第40页，<https://www.worldbank.org/en/country/lao/publication/transforming-lao-pdr-from-a-land-locked-to-a-land-linked-economy>。
- ⁸ Ibid, 第27页。
- ⁹ Ibid, 第18页。
- ¹⁰ Kavi Chongkittavorn, “Sino-Thai High-speed Railway project and BRI”, *The Nation*, March 28, 2016.
- ¹¹ Hongpha Subboonrueng and Jintavat Sirirat, “Thailand-China High-Speed Railway Project: Prospects for Northeastern Thailand Development”, *The Journal of Thai Khadi Research Institute*, Vol.17, No.2, Dec 2020.
- ¹² 泰国交通部：《泰国交通运输20年发展规划》，2017年，https://www.dlt.go.th/minisite/m_upload/m_files/phichit/file_573e18e93a93711a89edc57e95d2fe3f.pdf。
- ¹³ 《对接中老铁路 打造经济走廊：泰专家建议本国重组跨境物流网》，《参考消息》2022年1月14日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1721882431515822043&wfr=spider&for=pc>。
- ¹⁴ Hongpha Subboonrueng and Jintavat Sirirat, “Thailand-China High-Speed Railway Project: Prospects for Northeastern Thailand Development”, *The Journal of Thai Khadi Research Institute*, Vol.17, No.2, Dec 2020.

《区域观察》

清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园1号 中国，北京100084 清华大学中央主楼205室 电话：+86-10-62787747 官方网站： http://ias.tsinghua.edu.cn/	协调人：张静 本期执行编辑：李宇晴 编委会（按姓氏笔画排序）： 丁辰熹、石靖、杨崇圣、周燕、段九州、袁梦琪、傅聪聪、雷定坤、熊星翰
未经授权，请勿转载，引用请注明出处。	