

领域陷阱与中国在缅甸北部的跨国禁毒实践

苏晓波¹, 蔡晓梅²

(1. 美国俄勒冈大学地理系, 俄勒冈州 尤金 97403; 2. 华南师范大学旅游管理学院, 广州 510631)

摘要:非法毒品不仅给国家安全和社会稳定带来新的挑战,也促使地理学者深入研究并揭示毒品贸易背后的地缘政治因素和经济社会问题。目前,中国已经成为缅甸北部“金三角”核心区域毒品的主要市场之一,基于中国政府恪守和平共处五项基本原则,无法对盘踞在“金三角”的毒贩进行有效的打击和根除。面对跨国毒贩,中国政府陷入了 John Agnew 提出的“领域陷阱”。如何在尊重缅甸国家主权的前提下实施有效的跨国禁毒,以维护中缅边境的安全和云南的社会稳定? 本文借助政策报告和深度访谈资料,揭示毒品贸易的非传统安全属性,并且分析中国在缅甸北部的禁毒实践——采取武装威慑与替代种植。前者针对毒贩和跨国毒品集团,后者主要面向缅北依赖罂粟种植的农民。两种实践策略针对不同群体,相辅相成,标本兼治,不仅在缅甸领土主权和中缅边境安全之间找到了平衡,也为中国政府克服“领域陷阱”,建构了有效的跨国管制机制。本文丰富了地理学者对于领土主权、地缘政治以及边境安全的探讨,可为中国西南边境共建“一带一路”提供有益借鉴。

关键词:领域陷阱; 地缘政治; 边境安全; 跨国禁毒; 中缅边境

1 问题的提出

2016年,电影《湄公河行动》在中国上映,获得广泛的关注。该电影以2011年10月5日13名中国船员在泰国境内的湄公河清盛港附近被“金三角”的毒贩集团残忍杀害为背景,描述中国公安机关为打击跨国毒品犯罪、维护边境稳定和社会安全所作出的巨大努力。除了弘扬守护边疆、缉拿罪犯的主旋律外,《湄公河行动》也将视点对准“金三角”这一毒品泛滥的地区,警示中国西南边境地区所面临的由于毒品走私而形成的恶劣地缘政治环境。自19世纪末英国殖民者将鸦片种植引进缅甸北部后,本地的少数民族便开始种植鸦片,然后许多武装团伙介入毒品贩卖,到20世纪70年代中叶,“金三角”地区,也就是缅甸、老挝和泰国北部交界的山区,成为世界上最重要的海洛因生产地(Renard, 1996; Chin, 2009; Gibson, 2011)。随着20世纪70年代末中国开

始实施改革开放,“金三角”的毒贩开始将目光对准中国,与“金三角”接壤的云南省成为跨境毒品走私的前沿。进入21世纪以来,中国经济蓬勃发展,人们购买力不断提升,境内外的毒贩相互勾结,将大量的海洛因和冰毒片剂走私进入中国严重危害云南的边境稳定和经济社会发展。中国国家禁毒委员会发布的《2015年中国禁毒报告》强调:“在毒品问题全球化的大背景下,中国毒品形势依然严峻复杂,境外毒品渗透不断加剧,国内制毒问题日益突出,毒品滥用问题持续蔓延,毒品社会危害更加严重”。2016年2月,在北京举行的新闻发布会上,中国国家禁毒委副主任、公安部党委委员刘跃进指出从毒品境外来源方面,“金三角”仍是境内海洛因和冰毒片剂的主要来源地。缅甸北部,包括掸邦和克钦邦,是毒品的核心种植和生产区域。

非法毒品给国家和社会带来严峻的挑战,也促使地理学者深入研究揭示毒品贸易背后的地缘政

收稿日期:2017-08;修订日期:2017-11。

基金项目:国家自然科学基金项目(41528102, 41671146, 41630635)[Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.41528102, No.41671146, No.41630635]。

作者简介:苏晓波(1978-),男,湖北荆州人,华南师范大学特聘教授,美国俄勒冈大学地理系副教授,主要从事政治文化地理、旅游地理研究, E-mail: xiaobo@uoregon.edu。

引用格式: 苏晓波, 蔡晓梅. 2017. 领域陷阱与中国在缅甸北部的跨国禁毒实践[J]. 地理科学进展, 36(12): 1552-1561. [Su X B, Cai X M. 2017. Territorial trap and China's transnational anti-drug practices in northern Myanmar[J]. Progress in Geography, 36(12): 1552-1561.]. DOI: 10.18306/dlkxjz.2017.12.010

治因素和经济社会问题。目前,中国已经成为“金三角”毒品的主要市场之一,但由于中国政府恪守和平共处五项基本原则,无法派出大量武装力量对盘踞在“金三角”的毒贩进行有效的打击和根除。面对跨国毒贩,中国政府陷入了 Agnew(1994)提出的“领域陷阱”(Territorial Trap)。对于象征国家主权的领土及边境线,不仅无法震慑跨国毒贩组织的毒品走私,反而捆绑住了中国政府的应对机制。《湄公河行动》所展示的跨国警力合作更多的是一种应对极端事件的短时反应,而不是长效机制。毒品带来的地缘政治危险并不是来自于传统的国家政府及其军事力量,而是来自无数散布于中国云南和缅甸边境地区以及湄公河沿岸的毒贩集团。这些毒贩集团依赖中国市场获取巨额利润,但盘踞在缅甸,从而规避中国执法机构的追捕和惩罚(Su, 2015)。在这样的新形势下,传统的应对地缘政治挑战的措施,包括贸易制裁、政权颠覆、军事打击以及外交手段,都无法起到应有的作用。那么,中国在尊重缅甸国家主权的前提下,如何在缅北地区实施有效的跨国禁毒,从而维护中缅的边境安全和云南的社会稳定,是一个值得思考的问题。

跨国禁毒不仅仅是一个政策问题,也是一个学术问题。全球化时代,许多非传统安全挑战,例如非法毒品和疾病等,已经超越国家边界。基于这样的现实,国家政府也要相应地克服领域陷阱,积极走出国界。Glassman(1999)认为全球化致力于推动资本的国际化,在这个过程中,政府也要变得国际化。Gonzalez-Vicente(2011)分析了中国政府的国际化,认为这种政府的转型是去中心化的过程,从而推动中国在境外实施“走出去”战略。在这个过程中,中国政府的不同部门和机构应针对不同目的,在境外实施不同策略。中央政府制定大体的路线图,以确保走出去战略的实施;而政府不同机构和央企则追求相对独立的目标,有时与中资私企达成联盟,有时同境外政府签订协议。上述学者的主要关注点都在于全球合法贸易和投资,很少关注政府如何通过国际化来打击非法贸易。本文试图弥补文献中的缺失,分析中国政府通过国际化思路,从而克服“不干涉内政”的外交信条禁锢和“领域陷阱”的传统主权模式,实施跨国禁毒。

本文从地缘政治的角度出发,借助 John Agnew 的“领域陷阱”概念,揭示毒品贸易的非传统安全属性,并且分析中国在缅甸北部的禁毒措施,目的是

构建认识非法毒品和跨国毒品走私的概念框架,从而丰富地理学者对于领土、地缘政治以及边境安全的探讨。本文认为非法毒品是每个政治团体、每个国家都必须面对的复杂的文化、政治、经济问题,禁毒口号和行动之间有很多模糊地带,也有很多难以操作的地方。由于毒品的生产地和最终消费地一般不在同一个国家境内,非法毒品走私猖獗,挑战主权国家的边境管控能力和领土完整权力。通过分析中国政府同中南半岛国家的中央政府合作,在“金三角”推行跨国禁毒,包括武装威慑和替代种植,从而揭示中国政府如何克服领域陷阱,达到境外禁毒的目的,为云南乃至中国整个西南边境地区经济社会发展创造稳定的条件。

2 跨境缉毒与领域陷阱

国际禁毒一直是学术界热门的话题。学者主要关注西方国家、尤其是美国和欧洲国家的禁毒。部分学者关注第三世界国家推行禁毒,将国内日益泛滥的毒品问题归结于毒品生产国,从而转嫁关注的焦点。Lowes(1966)梳理了近一个世纪的国际禁毒,包括起源于1909年2月在上海和平饭店召开的国际鸦片理事会会议等内容。随着20世纪60年代美国民权运动的兴起,吸食毒品成为美国国内民权分子反抗国家暴力机器的象征。为了应对美国境内日益严重的毒品问题以及非法毒品导致的安全挑战,美国尼克松总统从1971年开始实施著名的禁毒战争。随后,历届美国政府积极在东南亚和安第斯山脉国家推行禁毒战争,为这些国家的禁毒警察和武装部队提供军事和情报支持,强调军事打击毒贩,铲除毒品种植和生产。

40多年过去了,美国的军事化禁毒战争收效甚微,并招致学术界的反对。例如,Weimer(2011)分析了美国1969-1976年间在泰国、缅甸以及墨西哥推行的禁毒战争,认为美国政策决策者在这些国家实施军事化的禁毒措施,目的不仅仅是为了控制非法毒品,而是为了打击左派游击队,从而达到围堵社会主义国家的地缘政治目标。Walther(2012)认为美国的跨国禁毒战争完全失败。2016年,《纽约时报》专栏作家 Veiras(2016)也指出,美国在墨西哥推行的军事禁毒完全失败,导致了近15万人死亡,以及28000人失踪,给墨西哥社会带来沉重的灾难。Wright(2013)分析了禁毒战争对墨西哥边境城市

Ciudad Juarez的影响,指出大量妇女成为政府和毒贩集团血腥冲突的直接受害者。美国国内也是非法毒品交易泛滥成灾。据联合国毒品和犯罪问题办公室发布的2015年毒品报告指出,美国仅2015年一年在可卡因、海洛因和冰毒片剂上的消费就分别高达280亿、270亿和130亿美元(UNODC, 2016)。无论从毒品生产国还是消费国的角度来说,美国推行的军事化禁毒战争没有达到遏制毒品走私的目的,反而给特定区域带来沉重的经济社会灾难。

作为世界头号军事强国的美国,为什么无法用军事和情报的手段有效打击毒品生产和走私呢?首先,美国历届政府认为全球毒品贸易只是毒品生产国的内部问题,需要这些国家的政府担负禁毒的首要责任,而忽视了跨国毒品走私背后所隐藏的贸易系统和关系(Weimer, 2011)。同其他的消费品一样,非法毒品应该被视为一种全球商品,具有自身的供给和需求特征。另外,毒品的销售和走私网络既严密,也松散。严密是因为毒品交易很多都是单线联系,秘密交易,人货分离为主(陆巨一等, 2002);松散是因为毒品交易网络是有许多互相不关联的单线构成,而毒源地的毒枭们各自为主,自行构建跨国毒品交易网络。因而,Chin(2009)认为就算执法机构打掉几个毒枭,也无法影响整个毒品市场,因为这个市场不是由少数的几个强人把持,而是包括了无数分工明确的个体,这些个体在毒品的种植、提炼、走私、销售以及洗钱中扮演不同角色,形成复杂的跨国毒品集团。再者,美国决策者采用了传统的安全观,认为军事行动可以消灭毒品贸易。但是,基于政权生存和军事行动的传统安全观无法全面而深入地理解非法毒品对于个人和社会带来的安全挑战。

非法毒品带来的挑战是非传统的。非传统安全挑战涵盖范围颇广,包括气候变化,跨国犯罪集团,疾病和细菌传播,跨境民族冲突等等,都会影响政权和社会的安全。这些非传统安全挑战具有以下特征:超越国家边界,跨国运作,危害相关政府保护受影响群体的能力,但不一定直接损害政权的生存(Caballero- Anthony, 2008; Arase, 2010; Hameiri et al, 2013, 2015)。也就是说,这些挑战超越国界,其运作不局限于一国国家领土范围,而是代表了一种跨国危害,威胁许多国家政府(Su, 2015)。源于“金三角”的非法毒品是一种非传统安全挑战,毒品

贸易具有跨国特征,波及东南亚以及中国和印度等国,严重地损害了这些国家的经济和社会安全。为了有效处理非传统安全,传统的以领土为基准的管制模式需要改变,囊括其他的利益群体,通过协调和合作,从而建立一个多尺度的管制框架,根本目的就是克服Agnew(1994)所说的领域陷阱。

1994年,政治地理学者John Agnew发表了关于领域陷阱的文章,系统说明全球化时代需要重新思考国家的领土主权。Agnew认为国际关系学说的基本地理前提就是以具有清晰领土边界的国家政权为主角,开展国与国之间的博弈和争斗。这种地理前提在学术界有巨大的影响,强调领土主权对于国家政权的重要性,从而产生了领域陷阱。Agnew提出领域陷阱的出现基于三个地理假设。第一,政权的领土权具体表现为主权空间的固定成分,例如边界、海疆、领空等等。那么,这种具象意味着对于政权形成和解体过程的去历史化和去语境化,想当然地认为政权就是客观存在,而不细究其中的历史脉络和地理语境。第二,国家边界自然构成了境内/境外,以及本国/跨国的对立,从而模糊了不同尺度上的利益群体在政权形成和解体过程中的互动。这种互动在跨境民族流动导致的贸易、婚姻以及冲突等社会经济活动中表现得更为明确。第三,具有领土权的政权被认为优于社会群体,领土的边境决定了社会的边界。该概念也被中国学者引入,分析中国语境下不同尺度的领域陷阱(刘云刚等, 2015)。

领域陷阱同全球化时代日益互联互通的经济贸易有着鲜明的对比。1990年,企业管理顾问大前研一(Kenichi Ohmae)出版了著名的《无国界的世界》(The Borderless World),阐述在全球化过程中主权国家的权力式微,国家政府无法建立有效的措施,单独对全球经济活动进行管理,伴随着国家政府管制能力下降,跨国公司需要构建适合自身的全球管理模式,因为政治地图上国与国清晰的边界已经被金融和贸易无边界的流动所取代(Ohmae 1990; 王亮等, 2010)。Friedman(2005)也回应了这个观点,认为科技进步和社会协作促使整个世界正被抹平,跨国公司的运作超越国家边界,给国家政府和个人都带来深远的影响。总体而言,这些新自由主义论调宣言的核心思想就是国家政府已经衰落,而领域陷阱导致国家政府的管制模式僵化,无法应对全球化的投资和贸易。当然,许多学者对于

“无国界的世界”以及“世界是偏平的”这两种观点提出批评,认为 Ohmae 和 Friedman 过早论断国家力量的衰退。许多案例显示国家政府可以主动转型,通过政府再尺度化、国际化、以及多边协议等等来参与全球治理(Weiss, 1997; Yeung, 1998; Sidaway, 2013)。事实上, Agnew(1994)就指出在一个全新的全球化世界里,政府构建的权力壁垒早已经被无数权力网络所渗透,包括跨国集团和国际非政府组织都能影响政府决策,而这些权力网络不是基于单一的领土边界,而是跨国的、松散而又相互关联。

为了应付这些非法贸易带来的非传统安全挑战,国家政府需要走出领域陷阱,采取更加灵活和弹性的措施,通过协作和谈判,有效管控威胁。中国政府积极同东南亚国家政府合作,推进双边和多边协议,通过一系列的宣言和会谈为中缅禁毒合作打下良好的基础。但是,宣言和会谈不能停留于口头层面,必须由相关部门转化为具体的执行措施,建立政府主导,私人企业 and 非政府组织参与的禁毒战线,从而直接或间接地促成禁毒领域内中国政府的国际化或跨国化。本文将在介绍案例地的基础上,具体分析中国政府主导的两种相互配合的禁毒策略——武装威慑和替代种植,从而表明中国政府如何克服领域陷阱,推动跨境禁毒。

3 “金三角”非法毒品与非传统安全

一般而言,“金三角”是指老挝、缅甸和泰国交界的广大山区,面积为 388500 km²(图 1)。由于地理闭塞和气候适宜,该地区成为毒品种植和走私的主要区域,毒品量仅少于阿富汗北部的金新月地区,是全球第二大毒品生产区。由于泰国在 20 世纪 60 年代开始在泰北山区实施替代种植,军方强力打击鸦片种植,目前泰北的鸦片种植基本绝迹,但是泰北是缅甸毒品进入泰国首都曼谷的重要中转区,包括《湄公河行动》提到的清盛港和其他泰国北部沿湄公河的码头成为毒品的集散地。今天,“金三角”泛指缅甸北部的掸邦和克钦邦,以及老挝北部,生产的毒品包括海洛因和冰毒片剂,通过云南和缅甸的边境走私进入中国。表 1 列出了老挝和缅甸罂粟种植和鸦片种植面积和产量的估计数。同 20 世纪 90 年代末期相比,上述两国的鸦片产量下降明显。缅甸的罂粟种植 2006 年达到最低谷,然后开始反弹,目前维持稳定的种植面积。其原因是缅北的佤

邦在云南省政府和边境地州政府的帮助下,到 2006 年成功实施罂粟禁种,但罂粟种植区由紧邻云南的民族地方武装控制区域向远离云南的缅甸掸邦南

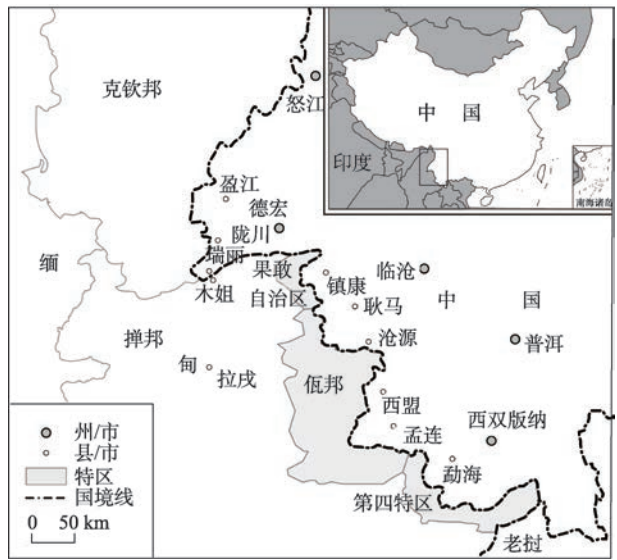


图 1 云南与缅甸边境
Fig.1 The border between Yunnan and Burma

表 1 老挝和缅甸罂粟种植和鸦片产量的估计,1998-2015
Tab.1 Estimates of poppy cultivation and opium production in Laos and Burma, 1998-2015

年份	罂粟种植面积/hm ²		干鸦片的估计产量/t	
	老挝	缅甸	老挝	缅甸
1998	26837	130300	124	1303
1999	22543	89500	124	895
2000	19052	108700	167	1087
2001	17255	105000	134	1097
2002	14000	81400	112	828
2003	12000	62200	120	810
2004	6600	44200	43	370
2005	1800	32800	14	312
2006	2500	21500	20	315
2007	1500	27700	9	460
2008	1600	28500	10	410
2009	1900	31700	11	330
2010	3000	38100	18	580
2011	4100	43600	25	610
2012	6800	51000	41	690
2013	3900	57800	23	870
2014	6200	57600	92	670
2015	5700	55500	/	647

资料来源:(UNODC, 2016)。需要指出的是,除鸦片提炼后的海洛因外,缅甸北部也生产冰毒片剂,主要走私到泰国和中国,但是冰毒片剂的产量无法估算。

部快速扩散。相比之下,老挝的毒品种植面积和产量远低于缅甸。

中国和东南亚国家的领导人均意识到非法毒品带来的安全挑战。2002年,第六届中国—东盟会议发表《关于非传统安全领域合作联合宣言》,启动了中国与东盟在非传统安全领域的全面合作,也标志着双方执法安全合作进入新的历史阶段。宣言确认了一系列的非传统安全挑战,其中毒品贸易得到高度关注,一致认为毒品贸易已经成为影响区域和国际安全的重要因素,给区域和平稳定带来严重挑战。2013年,来自中国、缅甸、老挝和泰国的禁毒执法机构齐聚缅甸首都内比都,讨论“金三角”的社会经济问题,发表《关于禁毒合作的内比都宣言》,强调“金三角”与毒品相关的犯罪已经威胁公共健康和社会经济发展,损害了相关国家安全和稳定,呼吁加强跨国合作,共同打击毒品有关的犯罪活动。此外,中国和缅甸两国的国家领导人也意识到毒品成为两国关系不可回避的问题。2016年11月,中国国家主席习近平会见来访的缅甸国防军总司令敏昂莱时强调:“中方尊重缅甸主权和领土完整,高度关注中缅边境安全稳定”。随后,中国国务委员、公安部部长郭声琨会见敏昂莱,表示双方要加强反恐和禁毒等合作,共同维护中缅边境和湄公河流域安全与稳定。作为呼应,敏昂莱表示缅甸军政当局愿与中国加强沟通,深化合作。

中国国家领导人都承认缅甸政权所包含的领土主权。但是,这种领土主权也为“金三角”的毒品生产和走私提供保护伞,限制了中国执法机构在境外的行动,从而间接损害了中国的安全。缅甸的领土主权和中缅边境安全稳定必须相辅相成,也是中国和缅甸外交的基石之一,中缅双方必须寻求合作,克服领域陷阱,通过双方都接受的措施来实施中国的跨国禁毒。正如Agnew(2010)强调,学者们不应该忽视国际政治经济中国家领土的重要性,事实上,国家政府积极同其他组织机构通过重新定义跨国市场,重组军事行动,以及改造跨国权力机构等措施在确保领土主权的前提下达到地缘政治和地缘经济的目的。按照这一思路,本文分析中国政府主导的2种跨国禁毒策略:武装威慑和打击毒贩以及罂粟替代种植,前者意味着武装行动,后者是重构中缅跨境农产品贸易市场,通过大湄公河次区域开发的协议,在不损害缅甸国家主权和领土完整的前提下,维护中缅边境安全和社会稳定。研究框图如图2。

4 武装威慑和跨境打击毒贩

面对云南与中南半岛国家2000多km的漫长边境线,中国政府难以建立起严密的防控措施,以应对日益频繁的毒品走私和其他非法越境活动。除在云南的边境市州构建一线防控外,需要中国执法机构走出去,到“金三角”的核心地带,威慑毒贩并且切断其走私线路。不同于很多其他非传统安全挑战,毒品贸易还涉及武装犯罪团伙,暴力,甚至武装冲突等等,需要执法机构配备相应的武装设备,才能有效压制毒贩的暴力反抗,并将毒贩绳之以法,押解到中国接受法律的制裁。需要指出的是,中国在“金三角”的武装威慑不是针对中南半岛国家所属的正规武装军队,而是面向内部组织严密、但相互关联松散的众多武装贩毒集团。

1990年,中国国务院批准成立以公安部、卫生部和海关总署等部门组成的国家禁毒委员会,统一领导全国的禁毒工作,负责禁毒国际合作,常设办公机构在公安部。1998年,为了应对日益严重的毒品泛滥形势,国务院批准公安部设立禁毒局,该局为国家禁毒委的办事机构,代表中国政府实施国际合作。国家禁毒委成员单位有38个,涉及多个中共中央、国务院、以及中央军委的部级单位,主任由国务委员兼公安部长出任,禁毒委办公室主任由副部级的反恐专员或公安部禁毒局局长担任。不同于美国以国防部和中央情报局主导的境外禁毒战争,中国是以公安部为主导,建立包括多个部门联动的多机构禁毒管制体系,显示中国政府弱化境外禁毒

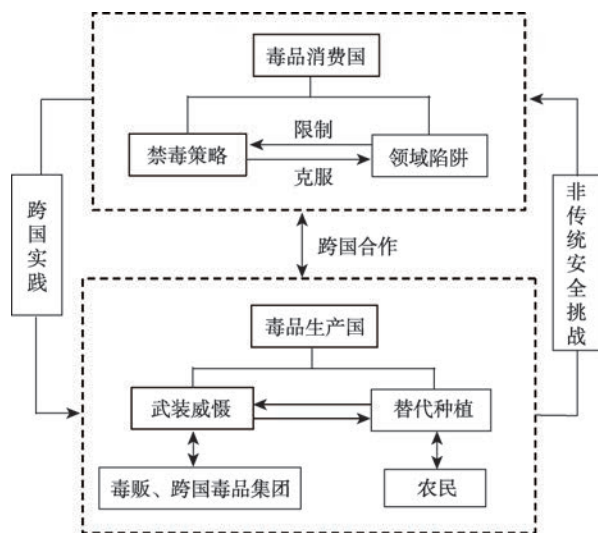


图2 研究框图

Fig.2 Analytical framework

的军事色彩,而是强调“公共安全”,这样可以有效管控打击力度,避免出现大规模的武装冲突。

在政策层面上,中国致力于同中南半岛国家政府构建有效的多边和双边协助机制,核心的任务就是加强情报线索交流和案件侦办,同时举行联合扫毒行动,打击跨国涉毒犯罪。自2003年开始,中国、泰国、缅甸和老挝等国最高禁毒执法部门的负责人定期会晤,交流上一年取得的成果,部署来年的禁毒行动。2016年,《人民日报》刊登文章,简述中国政府的政策措施^①:

近年来,中国禁毒执法部门不断加强与老、缅、泰、越、柬等国在涉毒情报信息线索交流、案件侦办、控制下交付、易制毒化学品管制,以及追逃、移交等禁毒执法领域的务实合作,情报线索核查机制不断完善,边境联合扫毒行动常态化开展,联合破获了一批具有国际影响的跨国制贩毒品大案,抓获境内外大毒枭上百名,有力地震慑了犯罪分子的嚣张气焰,维护了国家和地区安全稳定。

事实上,为了对付超越领域陷阱的毒贩,各国政府执法机构的国际合作非常有必要,显示了国家政府在维护社会经济安全所扮演的重要角色,表明了应对具有暴力特征的非传统安全挑战方面,国家比政府间组织(例如联合国毒品和犯罪办公室)和非政府组织具有相对优势。

在操作层面上,国家禁毒局和云南的地方禁毒机构扮演不同的角色。国家禁毒局同中南半岛国家的最高禁毒机构合作,处理大案要案,打击特大跨国毒品犯罪集团;云南的地方禁毒部门通过收集情报,同缅甸北部的执法机构合作,逮捕跨境毒品走私犯罪分子。很多时候国家局和地方部门合作,前者同对方签订协议,后者则负责实施。2011年10月5日,13名中国船员被“金三角”的毒贩集团残忍杀害后,中国公安部成立了“10·5”专案组,由国家禁毒局统一协调,云南省和地方的禁毒和边防部门主要负责行动,同老挝、缅甸、泰国警方跨境联合办案、抓捕,历时10个多月,最终抓获主要案犯,彻底摧毁了糯康武装贩毒集团。西双版纳警方借助熟悉“金三角”的优势,动用大量情报和关系网络,为侦破案件作出了重要贡献。这些本土化的知识,从西双版纳延伸到“金三角”的核心区域,呼应了 Gonzalez-Vicente(2011)所说的中国政府国际化过程中的文化因素影响其所属机构在境外的行为。2011

年10月,中老缅泰湄公河流域执法安全合作会议在北京举行,会议发表了《中国老挝缅甸泰国关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》,建立起湄公河流域执法安全合作机制。同年12月10日,中老缅泰湄公河联合巡航执法开始首航,由武警云南边防总队水上支队,与其他三国联合巡逻执法编队在云南关累港出发,沿澜沧江湄公河,经过老挝孟莫码头和金木棉码头,到达泰国清盛港,然后返航。到2017年10月,共举行了63次联合巡逻执法,极大地改善了湄公河流域的安全形势。通过联合巡航,中国武装力量可在尊重中南半岛国家主权的前提下,进入“金三角”的腹地,威慑毒贩,杜绝水路的毒品走私,保护沿湄公河的商船,从而促进中国与中南半岛国家的正常贸易。

2011年的湄公河巡逻执法首航具有历史性的意义。这是改革开放以来,中国武装力量首次成建制携带武器进入境外领土,目的不是执行联合国维和任务,也不是为了打击敌对国家/势力的挑衅,而是为了威慑毒贩,维护中国的国家安全和跨境贸易,达到地缘经济的目标。从地缘政治的国家主体到地缘经济的跨境贸易,意味着处理非传统安全挑战经历深刻的变化。中国武装力量的出境巡航正是为了适应这一变化,在领土主权和中缅边境安全之间取得平衡,有效地拓展中国在中南半岛的区域安全和发展中扮演的作用。对于中国和中南半岛国家来说,国家和地区的安全稳定不是最终结果,而是为了营造社会经济良好的发展环境,通过基础设施建设和推动跨国贸易、投资产业,打造亚洲发展银行所提倡的融合而繁荣的大湄公河次区域(Asian Development Bank (ADB), 2012)。但是,非法贸易和相关的犯罪活动严重制约了大湄公河次区域的经济的发展,国家政府的执法机构必须采取联合行动,共同打击跨国犯罪活动,为经济全球化打下安全的基石。

5 扶贫与罂粟替代种植

在“金三角”,毒品贸易和贫穷紧密相连。毒品种植和走私导致缅甸中央政府缺乏动力对缅北进行投资,而为了毒品贸易,大量毒贩寻求民族地方武装的保护,恶化了缅甸的治安形势,而民族地方武装和缅甸军方连年的军事冲突又导致缅甸的农

^①http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-04/19/nw.D110000renmrb_20160419_1-03.htm

民必须依赖种植罂粟获得有限的现金,但是罂粟种植又使这些农民无法参与合法贸易,进一步陷入贫穷的境地。因而,毒品贸易、军事冲突、投资缺乏、基础设施薄弱等恶性因素叠加,导致过去100多年来缅北地区的农民生活在极端贫穷的困境中,罂粟成为他们唯一获取现金的作物(Renard, 1996; Chin, 2009)。对于农民而言,越穷越种罂粟,越种罂粟就越穷。这些农民是整个毒品贸易产业链上必不可少,但却是最弱势、获益最少、也最易受到禁毒运动冲击的群体。中国开展的罂粟替代种植,目的就是帮助缅北地区的农民改变依赖罂粟的恶性循环,让他们融入中国主导的跨国贸易体系中,从合法的经济作物种植中获取收益,提升生活水平。

中国在缅甸的替代种植最早由西双版纳州的勐海县实施。靠近勐海县的缅甸掸邦第四特区总面积6000多km²,总人口不到10万。1990年境内罂粟种植面积达1.9万亩,1993年增至3万亩,生产海洛因1.5万kg左右。紧邻第四特区,勐海县深受毒品走私的困扰,县内非法毒品问题严重。应第四特区政府的请求,勐海县决定帮助其区改变长期依赖毒品经济的状况,从源头上减少毒品种植。从1992年开始,勐海工作队和第四特区政府合作,三年时间多通过增加粮食种植面积,减少罂粟种植面积,基本解决第四特区粮食紧缺。到1997年,第四特区的罂粟种植面积减至历史最低点。自1998年起,双方开始实施“中缅科技合作”,推广其他经济作物,包括茶叶、橡胶、甘蔗、西瓜等,目的是帮助第四特区的农民获得更多现金收入。1997年,时任缅甸最高权力机构国家和平与发展委员会第一秘书长钦纽(Khin Nyunt)宣布第四特区为罂粟禁种区,代表缅甸中央政府确认第四特区的禁毒成果(Williams, 2003)。如果说全球化时代“地方、宗教、民族等要素挑战国家政府作为政治身份的核心点”(Agnew, 1994),那么勐海的实践没有挑战领土主权。相反,其作为中国地方政府,依托地理位置和跨境民族流动的优势,和缅甸第四特区合作,通过基于地方的关系网络,避开领域陷阱,实施替代种植,减少毒品走私。

勐海在第四特区的实践取得的成功,意味着在缅北地区,尤其是在紧靠云南省的边境地区,替代种植有可能大规模实施。其后替代种植上升到国家层面,由中国国家禁毒委牵头,1999年同缅甸国家禁毒委和联合国毒品与犯罪办公室合作,开展缅

北地区替代种植项目协调会。2004年,中国国务院成立跨部门的122工作组,由商务部牵头,包括公安部、海关总署以及云南省政府等多部门和机构,统筹替代种植,确认替代种植为海外禁毒的重要策略。2015年,122工作组更名为国家替代种植工作组,商务部继续担任协调工作。从勐海县基于本地的替代种植实验,到替代种植成为国家禁毒的战略,意味着中国政府必须要通过制度上的创新,应对境外禁毒的复杂局面。为此,中国政府建立了一个多部门、多利益群体的实施框架,目的就是市场的手段,同毒品贸易争夺劳动力、土地、资金和舆论支持,压缩毒品种植和走私的空间,从而维护中缅的边境安全。

除上述支持外,中国政府还建立一系列联动措施促进替代种植。2006年,中国国务院每年通过财政部安排5000万元人民币的专项基金,由云南省商务厅负责,支持云南企业到缅甸和老挝北部实施替代种植。自2011年起,该专项基金年总额达2.5亿元。相应地,商务部、海关总署以及国家检验检疫总局都出台措施,扶持云南企业走出去开展替代种植,减少通关成本,降低经营风险。到2016年,近200家云南企业到缅甸和老挝北部开展替代种植,累计投资额16亿元,实施替代种植面积已达350万亩,涉及橡胶、玉米、甘蔗、水稻、香蕉等多种经济作物^②。靠近云南边境的缅甸果敢自治区、第四特区、佤邦,以及克钦邦紧靠云南省的地区,都基本实现了鸦片禁种。

相比较外地的公司,云南边境地区的农业企业具有天然的优势。根据云南一边境州商务部门官员解释,“我们的企业了解当地情况,知道怎么和当地居民相处,央企就不行。边境企业也从事公益,和地方的关系很好。当地老百姓刚开始对替代种植有戒心,认为是来圈地的,现在了解后则很欢迎”;此外,“我们的企业,特别是云南的企业知道怎么在外面生存”。这种“了解当地情况”以及“能在外面生存”,也就是本地化的知识和人际网络,能够使云南边境企业在缅甸北部错综复杂的形势中同农民和当地精英合作,实施替代种植。另外,这位官员也指出,地方政府在缅北地区不合适或者不方便做的事情,可委托企业来操作,避免政治非议。为了克服领域陷阱,中国中央政府、地方政府和企业结成联盟,在缅甸北地区推行替代种植,达到禁毒的目的,这是一个政府再尺度化的过程。在这个

^②http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-04/19/nw.D110000renmrb_20160419_1-03.htm。

过程中,三方各司其职,中央政府同缅甸政府达成协议,清除企业走出去的障碍,同时提供政策和资金上的支持,放权让地方政府来实施;云南地方政府和机构负责具体实施和监管企业经营行为,通过配额制度来引导企业选择中国市场需要的经济作物,减少恶性竞争;企业派出员工和技术人员同缅甸北地区的地方精英和农民合作,推行替代种植,减少农民对罂粟种植的依赖,同时将农作物出口到中国市场,获取利润。

Agnew(2010)强调领土和主权意味着实施权力(power),但是这种权力实施并不仅仅局限于国家政府。在全球化时代,私人机构和非政府的政治组织也参与世界政治,明显的例子就是以穆迪和标准普尔为代表的美国私人评级机构。同样,Cowen等(2009)也意识到私人市场机构在维护国家安全过程中所扮演的重要角色。在中缅跨境农业贸易市场构建过程中,中国中央和地方政府与私营农业公司合作,既避免了缅甸领土主权所带来的限制,又能贯彻跨国禁毒的战略。随着替代种植的进一步实施,大量人员、货物以及信息在中缅之间跨境流动,将会改变边境地区相对固定的资源(asset)——土地、边境线等等的政治和经济属性,从而重构中缅边境地区,形成一系列的“空间—时间可能性”(Agnew, 2010)。这些可能性包括经济发展,生活水平提高,以及社会稳定,从而惠及中缅两国。

为了实施替代种植而结成的政府—企业联盟关系有以下两个特点:一是地缘经济上来说,基于替代种植的跨国农业贸易是一种Hofman等(2012)所说的“发展外包”(developmental outsourcing),包含了政府引导的境外投资,利用缅甸北地区的土地和人力资源,发展农业贸易,促进云南的经济发展和边境地区的稳定。在这个过程中,中央政府和地方政府是规划和推动跨国农业贸易的主角。在构建云南与缅北地区农业贸易一体化的进程中,政府的重要性显而易见,政府没有被动地迎合跨国企业的资本国际化,而是积极协助企业走出去。二是政府—企业联盟就是政府克服领域陷阱,借助企业超载主权限制,发挥跨国区域化的引领作用,实现国际化,实施海外禁毒。同时,企业借助中国政府的支持,走出去获取利润。因而,这个联盟关系确认了“安全事务中非政府和私人机构的重要性”(Cowen et al, 2009)。事实上,在非传统安全领域,非政府组织、基金会、私营机构等非政府的机构展

现出日益明显的重要性。尽管在替代种植实施过程中出现多起骗款骗贷的事件,但从整体而言,云南企业在实施境外禁毒过程中扮演了至关重要的角色。

6 结论

非法毒品是全球非法贸易中最重要的商品之一,它腐蚀人的身体和灵魂,也蕴含走私和暴力,甚至衍生出涉毒武装集团。中缅两国延绵2000多km的边境线,导致中国西南边境面临巨大的安全挑战。本文基于地缘政治的视角,通过Agnew提出的领域陷阱,分析中国在缅北地区的跨国禁毒实践。为在缅甸领土主权和中缅边境安全之间找到平衡,中国政府必须克服领域陷阱,通过和各国政府以及非政府机构合作,建立跨国合作,采取武装威慑和替代种植,从而减少非法毒品对中国国家和公民个人安全的损害。如果说中国执法机构的武装威慑和跨国追捕针对的是毒贩和跨国毒品集团,那么替代种植则面向缅甸北地区依赖罂粟种植的农民。这两种策略针对的群体不同,目的也不同,但相辅相成,达到标本兼治,维护中缅边境安全的目的。过去40多年美国政府采用的军事化禁毒策略效果不佳,这对其他国家的跨国禁毒具有借鉴意义。借助葛兰西(Antonio Gramsci)的理论,Agnew强调直接的高压政策已不再是现代国家实施治理的有效手段,无法取得长效。这或许可以解释美国采取的军事化打击为什么以失败而告终。中国政府的措施更具针对性,可减少对弱势群体的二次伤害,同时也可避免侵犯缅甸的领土主权完整。以跨国农业贸易为核心,构建包括缅甸北地区农民在内的利益共同体,可限制非法毒品对于云南省的伤害。

Agnew(1994)提出,在全球化时代,不应该假设“永恒的空间”(timeless space),从而认为社会、经济、政治因素都局限于政权所设定的领土边界内。人口流动,资本国际化,技术进步,还有军事力量的全球投放等等现象都在挑战传统的基于领土主权的国家关系理论。同时,非传统安全挑战大量涌现,包括毒品走私、气候变化、疾病传播、环境恶化等等,迫使国家政府创新管制措施,应对复杂的全球治理难题。中国政府一贯恪守和平共处五项原则,将“互不干涉内政”作为外交的基石。在这样的原则下,面临日益严峻的毒品问题,更需要中国政

府克服领域陷阱,积极实施国际化,建立多尺度多群体的战线,开展境外禁毒,构建有效的跨国管制机制。

将中国在缅甸的跨国禁毒置于更为宏观的政治地理背景下,从而折射出中国实施“一带一路”战略所面临的挑战。本文阐明中国的跨国禁毒已经融入中国与中南半岛国家的区域化进程中。为推行跨国区域化,任何损害国家安全和跨国贸易的威胁都必须得到控制,甚至清除,从而营造良好的贸易与投资环境,并将大湄公河次区域打造成为“一带一路”的重要基地。那么,曾经臭名昭著的“金三角”,将被赋予新的地缘政治和地缘经济内涵:从毒品走私的集散地演变为跨国投资和贸易的热土,从Scott(2009)所指的没有管制的蛮荒之地(zomia)转变为跨国农业贸易的基地。为实现这一转变,各相关国家的中央政府必须超越狭隘的领土主权意识,通过加强协作,打击毒品相关的犯罪活动;而“金三角”的地方政治和军事精英也能从合法的跨国投资和贸易中获取利润,农民也不再需要依赖罂粟种植和毒品贩卖来糊口营生,而是通过种植经济作物提高生活水平,这对基于中国西南边境的“一带一路”建设的顺利实施具有极为重要的作用。

参考文献(References)

- 刘云刚,叶清露,许晓霞. 2015. 空间、权力与领域: 领域的政治地理研究综述与展望[J]. 人文地理, 30(3): 1-6. [Liu Y G, Ye Q L, Xu X X. 2015. Space, power and territory: A review on territory in political geography[J]. Human Geography, 30(3): 1-6.]
- 陆巨一,唐厚池. 2002. 论零包贩卖毒品案件证据的收集判定[J]. 广西公安管理干部学院学报, 15(1): 11-13, 30. [Lu J Y, Tang H C. 2002. On the collection and judgement of evidences in the cases of retailing drugs in small packing [J]. Journal of Guangxi Public Security Management Cadres Institute, 15(1): 11-13, 30.]
- 王亮,刘卫东. 2010. 西方经济地理学对国家边界及其效应的研究进展[J]. 地理科学进展, 29(5): 601-608. [Wang L, Liu W D. 2010. Progress in the study of border and border effects issues by economic geographers: Western countries' experience and its implications for China[J]. Progress in Geography, 29(5): 601-608.]
- Agnew J. 1994. The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory[J]. Review of International Political Economy, 1(1): 53-80.
- Agnew J. 2010. Still trapped in territory[J]. Geopolitics, 15(4): 779-784.
- Arase D. 2010. Non-traditional security in China-ASEAN co-operation: The institutionalization of regional security co-operation and the evolution of East Asian regionalism[J]. Asian Survey, 50(4): 808-833.
- Caballero-Anthony M. 2008. Non-traditional security and infectious diseases in ASEAN: Going beyond the rhetoric of securitization to deeper institutionalization[J]. The Pacific Review, 21(4): 507-525.
- Chin K L. 2009. The golden triangle: Inside southeast Asia's drug trade[M]. Ithaca, Greece: Cornell University Press.
- Cowen D, Smith N. 2009. After geopolitics? From the geopolitical social to geoeconomics[J]. Antipode, 41(1): 22-48.
- Friedman T L. 2005. The world is flat: A brief history of the twenty-first century[M]. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux. 2-5.
- Gibson R M. 2011. The secret army: Chiang Kai-shek and the drug warlords of the golden triangle[M]. Singapore, Singapore: Wiley.
- Glassman J. 1999. State power beyond the 'c': The internationalization of the state[J]. Political Geography, 18(6): 669-696.
- Gonzalez-Vicente R. 2011. The internationalization of the Chinese state[J]. Political Geography, 30(7): 402-411.
- Hameiri S, Jones L. 2013. The politics and governance of non-traditional security[J]. International Studies Quarterly, 57(3): 462-473.
- Hamieri S, Jones J. 2015. Governing borderless threats: Non-traditional security and the politics of state transformation [M]. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1-10.
- Hofman I, Ho P. 2012. China's 'developmental outsourcing': A critical examination of Chinese global 'land grabs' discourse[J]. The Journal of Peasant Studies, 39(1): 1-48.
- Lowes P D. 1966. The genesis of international narcotics control[M]. New York, NY: Arno.
- Ohmae K. 1990. The borderless world: Power and strategy in the interlinked economy[M]. London, UK: Collins.
- Renard R D. 1996. The burmese connection: Illegal drugs and the making of the golden triangle[M]. Boulder, USA: Lynne Rieder.
- Scott J C. 2009. The art of not being governed: An anarchist history of upland Southeast Asia[M]. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sidaway J D. 2013. Geography, globalization, and the problematic of area studies[J]. Annals of the Association of American Geographers, 103(4): 984-1002.
- Su X B. 2015. Nontraditional security and China's transnational narcotics control in northern Laos and Myanmar[J]. Po-

- litical Geography, 48: 72-82.
- Asian Development Bank (ADB). 2012. The greater Mekong Subregion at 20 progress and prospects[M]. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- UNODC. 2016. World drug report 2016[R]. Vienna, Austria: UNODC. 10.
- Veiras J L P. 2016. A Decade of Failure in the war on drugs 2016[EB/OL]. (2016- 12- 27). <https://www.nytimes.com/2016/10/10/opinion/a-decade-of-failure-in-the-war-on-drugs.html>
- Walther M F. 2012. Insanity: Four decades of U.S. counter-drug strategy[D]. Carlisle, PA: U.S. Army War College.
- Weimer D. 2011. Seeing drugs: Modernization, counterinsurgency, and U.S. narcotics control in the third world, 1969-1976[M]. Kent, UK: Kent State University Press.
- Weiss L. 1997. Globalization and the myth of the powerless state[J]. *New Left Review*, 225: 3-27.
- Williams J. 2003. Mong La: Burma's city of lights[EB/OL]. The Irrawaddy, 11(1): http://www2.irrawaddy.com/article.php?art_id=2806
- Wright M W. 2013. Femicidio, narcoviolence, and gentrification in Ciudad Juárez: The feminist fight[J]. *Environment and Planning D: Society and Space*, 31(5): 830-845.
- Yeung H W C. 1998. Capital, state and space: Contesting the borderless world[J]. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 23(3): 291-309.

Territorial trap and China's transnational anti-drug practices in northern Myanmar

SU Xiaobo¹, CAI Xiaomei²

(1. Department of Geography, University of Oregon, Eugene 97403, USA;

2. School of Tourism Management, South China Normal University, Guangzhou 510631, China)

Abstract: Illicit drugs generate numerous threats to national security and social stability as more and more countries face how to handle these drugs. Geographers are motivated to raise critical questions about geographical factors and socioeconomic problems that underpin the widespread problems brought by illicit drugs. Nowadays, China has become a major market for illicit drugs produced in northern Myanmar, the core area of the notorious Golden Triangle. The Chinese state complies with the Five Principles of Peaceful Coexistence, particularly the non-intervention policy, and thus cannot crack down on drug lords dwelling in northern Myanmar. In this sense, the Chinese state falls into what Agnew calls a “territorial trap.” How can the Chinese state launch effective narcotics control in northern Myanmar without jeopardizing Myanmar's national sovereignty? The ultimate goal is to maintain border security between China and Myanmar and weaken the damage brought by illicit drugs to Yunnan and even the whole country. Built upon policy report analysis and in-depth interview, this article explores illicit drugs as a non-traditional security challenge and analyzes China's narcotics control practices in northern Myanmar—coercive crackdown and opium substitution. It is found that coercive crackdown targets drug lords and transitional drug cartels while opium substitution aims to help poppy farmers to plant licit economic crops. These two practices focus on different groups to cope with the chain of drug plantation and trafficking. By doing so, these practices achieve a balance between Myanmar's national sovereignty and the China-Myanmar border security. Through these practices, the Chinese state evades territorial trap by an effective transnational governance regime for narcotics control. This article furthers our understanding of territory, geopolitics, and border security in the context of transnational regionalization, and generates some theoretical implications for building the “belt and road” between Yunnan and mainland Southeast Asia.

Key words: territorial trap; geopolitics; border security; transnational narcotics control; China-Myanmar border