

## 替代发展还是寻常贸易？

### ——中国在老挝、缅甸的毒品替代种植政策\*

中国市场上的鸦片及其提炼物海洛因大部分来自“金三角”——大致区域为缅甸（Burma）<sup>①</sup>、泰国和老挝三国的北部。毒品催生了大量的注射性吸毒者，被中国政府视为重要的安全隐患。

为应对此威胁，中国政府开始在缅北和老北实施鸦片替代种植。该计划使得最近几年中国企业在这一地区的农业投资急剧增加，包括大面积橡胶种植园和其它作物，如甘蔗、茶叶、玉米等。这些农业合作合同多数是企业与当地政府和军政府签订的，并非直接与当地社区签订。

缅甸和老挝地方政府把种植这些单一作物视为消除贫困的出路，替代种植成为烟农收入的主要来源，一些投机取巧的政府官员也利用职权之便从这些项目中获利。这些投资在带来一定程度发展的同时也给中国的这两个邻国带来了一些消极后果。此外，通过扩大橡胶等单一作物种植园的面积，中国的毒品替代种植政策是否正在实现减少鸦片种植并使缅北和老北走上可持续发展道路的目标还有待观察。

中国政府也向缅甸地方当局捐赠大米以解决前烟农们的粮食安全问题。然而，单一作物种植园的经营方式在当地社区和国际发展机构看来仅是牟利的手段，他们质疑中国做法的可持续性。中国政府和人民在这些地区的形象也随之受到负面影响。

#### 缅甸和老挝的鸦片种植

自 20 世纪 90 年代中期以来，金三角地区的鸦片种植数量稳步下降，阿富汗取而代之成为世界上最大的鸦片生产国。然而 2006 年以来金三角的鸦片种植量再一次回升，这使被大肆赞扬的所谓“成功”减少种植面积深受怀疑。<sup>②</sup>

---

\* 云南大学东南亚研究所翻译，原文发表于 2010 年 11 月，系跨国研究所的《毒品政策简报》第 33 期。

① 1989 年军政府将缅甸的官方称谓由“Burma”改为“Myanmar”，其选用常被渲染上政治色彩。“Myanmar”在联合国得到通用，但在其它英文材料中使用并不广。本文仍使用前者，但不带任何政治色彩。

② 前联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）主任安东尼·马里亚·科斯塔曾写道：“‘金三角’鸦片正急剧减少，长达十年的毒品控制获得了成效。”UNODC：《东南亚的罂粟种植：老挝、缅甸和泰国》，2007 年 10 月。

主要的反弹出现在缅北，那里的鸦片种植从 2006 年的约 21,500 公顷增加到 2009 年的约 31,700 公顷。<sup>①</sup>自（缅北）地方政府分别在 2003 年和 2005 年严厉禁烟以来，原鸦片主要种植区果敢和佤邦已实现禁种。鸦片种植区开始转移，目前掸邦南部是主要产区。克钦邦，尤其是靠近中国边境的色顿（Sedun）地区，鸦片种植量增加了。印度东北部的鸦片种植也进入高峰期。<sup>②</sup>老挝政府禁止鸦片种植，曾宣布要在 2006 年实现全面禁烟。现在只有非常偏僻的地区存在鸦片种植，面积从 2008 年的约 1,600 公顷增加到 2009 年约 1,900 公顷。<sup>③</sup>然而，与缅甸相比，泰国和老挝并非主要的鸦片“供应商”。

出现反弹的原因具有多样性和复杂性。鸦片种植与贫穷密切相关，它不仅是收入来源，还涉及到一系列社会、经济、安全等因素。<sup>④</sup>正如欧盟文件中所提及到的“非法种植毒品的地区多是冲突频发地，疾病、文盲和有限的基础设施都反映出这些地区低下的发展水平。”<sup>⑤</sup>绝大部分鸦片种植者是缅甸和老挝北部偏远山区的贫苦农民，旱稻是这些被边缘化的农民种植的主要粮食作物。鸦片可以兑换食物，以补偿稻谷产量的不足；鸦片还能储藏，用作个人消费品和药物，在部分地区它还被用于传统仪式和精神崇拜。

当地需求扩大、鸦片价格上涨和替代经济作物的价格下滑也推动了鸦片种植面积扩大。缅甸持续存在的冲突则是另一方面的因素，几乎所有冲突的当事方都参与了毒品交易。全球毒品市场的扩大也对东南亚鸦片种植造成了影响。但金三角不再是欧洲和美国这些重要市场的毒品供应商，它生产的鸦片和海洛因几乎专门销往邻近地区，当然也包括中国。

## 中国的反毒战争

毒品的生产和消费以及由此带来的传染性疾病（如艾滋病毒和艾滋病）是中国关注的重大安全和健康问题。缅甸是区域内鸦片、海洛因和安非他明类兴奋剂（苯丙胺类兴奋剂，ATS）的主要生产国，中国市场上出现的海洛因大都是来自

<sup>①</sup> UNODC,《东南亚的罂粟种植：老挝、缅甸和泰国》，2009 年 12 月。

<sup>②</sup> 跨国研究中心（TNI），2009-2010 研究报告。

<sup>③</sup> UNODC,《东南亚的罂粟种植：老挝、缅甸和泰国》，2009 年 12 月。

<sup>④</sup> 汤姆·克莱默（Tom Kramer），《全球金融危机对替代发展下中东南亚罂粟复种的影响评估》，UNODC 替代发展项目全球伙伴，GLO/I44, 2010 年 5 月。

<sup>⑤</sup> 欧盟轮值主席国文件，《“根除非法药物和替代发展国际合作”跨国专家团项目报告主要观点》，2008 年 7 月 4 日，UNODC/CND/2008/WG.3/CRP.4。

缅甸。而老挝从以前的鸦片生产国转变成了主要的鸦片过境国，中国对此也很关注。中国市场上（尤其是云南）出现的部分安非他明类兴奋剂（ATS）也来源于缅甸。但中国本身也是安非他明类兴奋剂（ATS）的主要产国，特别是冰毒（甲基苯丙胺晶体），缅甸境内是不生产的。

自上世纪 90 年代以来，中国的毒品消费明显增加了，从与老挝、缅甸接壤的云南边境地区开始向整个中国扩散。1989 年，在中国边境城市瑞丽的注射毒品使用者（IDUs，也称静脉吸食者）中首次发现艾滋病感染群。而瑞丽正是连接中缅的主要通道。

中国早期艾滋病毒/艾滋病的流行主要是因为注射毒品使用者共用一个注射器。到 2002 年，中国 31 个省的静脉吸食者中都出现了艾滋病毒/艾滋病感染者。其中，云南省的毒品吸食情况最严重。<sup>①</sup>

深受震惊的中国政府开始采取美沙酮治疗和针具替换等切实有效的措施，以减少毒品吸毒者受到的伤害，同时对毒品走私贩卖进行严厉制裁，强制累吸惯犯到戒毒所戒毒。但不断攀升的复吸率让人们们对这种强制性戒毒举措的作用表示怀疑。

在遏制国内吸毒势头的时候，中国政府也一直试图减少该地区的鸦片种植。为支持“禁毒防艾人民战争”，2004 年中国中央政府成立了隶属于商务部并有其它 13 个部委参与的“122 工作组”。工作组的任务是促进和协调中国企业在老挝和缅甸北部地区进行投资，开展毒品替代种植。<sup>②</sup>

2005 年，（中共）云南省委发布了名为《2005 年反毒人民战争主要任务》的文件，提出由云南省商务厅在“外围”负责组织和协调实施发展计划。<sup>③</sup>第二年，中国国务院批准了在缅甸和老挝实施毒品替代种植的计划，并创建了一项特别的毒品替代基金。<sup>④</sup>自那时起，中国政府就一直积极推动该计划，并鼓励中国企业参与其中。

替代种植计划主要是通过把缅北和老北融入到区域市场内，密切政府关系和

---

<sup>①</sup> 参见汤姆·克莱默，马丁·杰斯马，汤姆·布莱克曼，《混乱的毒品市场：金三角衰退迹象》，跨国研究中心，2009 年 1 月；艾滋病毒/艾滋病亚洲区域项目(云南)(HHARP Project)，《第一年项目进展报告》，HHARP 云南办事处，2009 年 7 月 2 日。

<sup>②</sup> 瞿健文，《云南省境外罂粟替代种植总结报告》，“TNI-GTZ 第二届东南亚毒品政策非正式对话”会议论文，曼谷，2010 年 4 月 19-21 日。

<sup>③</sup> 同上，云南省省政府 6 号文件（2005 年），2005 年 5 月颁布。

<sup>④</sup> 中国国务院，《关于在缅甸老挝北部开展罂粟替代种植、发展替代产业问题的批复》，国函[22]号文件，2006 年 4 月 3 日。

双边商人往来以促进该地区整体经济的发展，从而减少鸦片种植。据中国政府介绍，替代种植项目取得了若干成就：为农民创造了新的收入来源；加快了基础设施建设；传播了农业生产知识，改善了农业生产方法；实践了反毒新理论；加强了与周边国家的睦邻友好关系。<sup>①</sup>

然而，现实情况和目标存在一些矛盾的，例如政府、（缅甸）地方武装和商人间复杂的利益关系，新的用地需求和缺乏项目公开对话等。这些矛盾对替代种植带来一定的影响。

中国企业投资的农作物替代种植一般都是在低海拔和靠近道路的地区，交通比较便利。前鸦片种植区主要在偏远而海拔高的山区，不适合橡胶和甘蔗的生长，因此替代种植无法在这些地区开展。缅北和老北的地方政府把偏远高寒地区的百姓迁移到有种植园的低海拔山谷地区和公路附近，这些举措是与毒品替代种植息息相关的。

与此相反，其它国家政府则通过支持老挝和缅甸的地方或国际非政府组织促进当地社会经济的发展，直接帮助贫困地区和前鸦片种植地区的人民。虽然具体措施有所不同，两者目标都是让高山农民融入到低地市场经济中。<sup>②</sup>

多年来，中国和其它国家一直向缅甸北部掸邦和克钦邦的前鸦片种植者提供紧急援助。2007年和2008年，中国先后两次向缅甸少数民族停火组织捐赠了1万吨大米，但停火组织是如何分配这些大米的还尚不清楚。而国际机构则会确保紧急援助物资切实送到最急需帮助的百姓手中。

## 替代种植计划

中国企业参与跨境发展计划可以获得数种政府优惠，包括放宽投资条件和劳动法规限制，补贴进口税和减免增值税，最重要的是获得进口配额许可（这在按计划进口的中国很是难得）。有些商人同一个种植园名目甚至可以获得中国政府提供的好几种补贴。

中国政府也为企业设定了参与替代种植的条件，最根本的是这些投资要能促进当地社会经济的发展。如果企业项目开展良好，政府将每亩（15亩等于1公

---

<sup>①</sup> 瞿健文，《云南省境外罂粟替代种植总结报告》，“TNI-GTZ 第二届东南亚毒品政策非正式对话”会议论文，曼谷，2010年4月19-21日。

<sup>②</sup> Baird and Shoemaker,《令人不安的经验：老挝的国内移民与国际援助机构》，《发展与变化》，38(5): 865-888, 2007。

顷) 给予一定资金补贴。政府鼓励企业种植多样性农作物, 但如上所述, 在实践中几乎全部是单一作物种植, 通常是橡胶。

中国企业抱怨补贴很难到手, 不值得为准备文件花费大量时间和精力。一位中国商人说: “我收入的大头来自对中国出口获得的关税和增值税减免。” 尽管如此, “在我们看来, 还是监管过严”。<sup>①</sup>

研究中缅边境问题的跨国研究中心 (TNI) 研究人员发现一些中国商人假装参与替代种植计划, 实际上他们则直接从缅甸农民手中收购产品, 通过进口免税获取高额利润。2010 年初, 中国政府暂停了毒品替代种植计划以便评估其成效。这一决定有可能是因为出现上述问题做出的。

## 中国的资源和贸易外交

中国积极倡导在缅甸和老挝进行投资。2001 年, 中国政府制定了“走出去”政策。鉴于中国原材料缺乏, 该政策的目的是要使中国从外资流入国转变为主要的海外投资者。<sup>②</sup>



缅甸佤邦的橡胶园 汤姆·克莱默 摄

<sup>①</sup> 采访中国商人, 2009 年 12 月。

<sup>②</sup> 中国的“十五规划”计划2006-2010年在海外投资600亿美元。参见史为夷 (Weiyi Shi), 《南塔橡胶种植的跨国视角》, GTZ, 2008年2月, 第24页。

中国在缅甸和老挝进行农业投资不仅是为了开展替代种植。橡胶与煤、铁和石油一样，是中国重要的战略物资。中国境内只有云南和海南两省适合橡胶种植，但扩种又受到土地限制。老挝和缅甸橡胶种植园所需的土地和劳动力都相当便宜，且土地使用权几乎不受限制，能满足中国日益增长的国内需求。<sup>①</sup>缅甸存在持续的国内冲突，老挝也有类似问题，但程度较轻。而中国政府希望边境地区能维持稳定。2009年缅甸北部果敢地区的战事重起，中国政府罕见地公开呼吁缅甸当局妥善处理国内问题，维持中缅边境地区的稳定，并保护在缅中国公民的人身和财产安全。<sup>②</sup>同时，中国当局十分关注缅北和老北的毒品生产与交易活动，担心缅甸、老挝和中国贩毒集团的走私及其它犯罪活动会引起更大的动荡。

此外，为缩小中部地区与边缘地区的经济差距，中国各级政府都在努力发展边境地区的经济。同时，边境地区的动荡也会威胁到中国到在缅北部和老北地区其它重要投资项目的开展，如克钦邦的大型水电站项目、连接孟加拉湾到云南的油气管道建设、缅北和老北的矿产开发、为便捷跨境贸易而修建的高速公路和大规模种植园等。

粮食安全也是中国中央和地方政府共同关心的问题。为保障粮食安全，云南省政府开始鼓励企业在缅甸和老挝开展订单农业和建立农场。

其它因素也有助于中国企业在缅北和老北进行农业投资，如：中国开放的经济政策（包括关税削减）；中国劳动力需要新的工作机会；缅、老对外资企业管理法律的缺位；云南与缅甸、老挝间的基础设施建设等。

对于内陆省份的云南来说，促进“和谐”的区域合作是重要的政治和经济目标。然而，中国的“资源和贸易外交”在过去十年里面却变成了中国企业谋求短期经济收益的手段。其资源开采活动正在威胁着当地百姓的生计和土地使用权，破坏了生态环境和中国与邻国“和谐”合作的政策，不仅不能减缓未来的冲突，还带来更多可能导致冲突的隐患。

## 缅北的“白金”

---

<sup>①</sup> 李晨阳、黎良福，《中国对缅政策：处理缅甸问题的成功模式？》，载李晨阳与威廉·霍夫梅斯特（Wilhelm Hofmeister）主编：《缅甸转变的前景》，新加坡，2010年。

<sup>②</sup> 汤姆·克莱默（Tom Kramer），《险境中的缅甸停火组织：果敢危机浅析》，《和平与安全简报》，No. 1，2009年9月。

过去十年里，缅甸北部发生了翻天覆地的变化。这是缅甸与中国政府实施新政策、缅甸内部的政治动荡和边境叛乱、资源开采以及中国私人投资不断增加共同作用的结果。不仅是自然景观因新的金融制度和过度资源开发而改变，依赖土地和资源的原有生活方式也发生了变化。

尽管 20 世纪 90 年代初缅北就实现了停火，农民养家糊口却日益艰难。过去十年里猖獗的伐木和近年兴起的大规模农作物种植园，如橡胶（当地称为“shwe phyu”，意为“白金”），农民被迫与土地分离，被进一步边缘化了。

2000 年下半年，掸邦和克钦邦的高地环境已经被农作物种植园改变了。大规模的橡胶、茶叶、甘蔗和木薯种植园沿着政府控制的道路分布着。在某些地区，整个山群都被橡胶树覆盖着，昔日的金三角变成了橡胶种植区。<sup>①</sup>

在缅甸很难获得准确的数据，政府提供的数据也未必可信。据缅甸官方数据显示，自政府 2004 年开始橡胶种植园建设以来，2008 年的种植面积已经达到了 400,000 公顷。其中，克钦邦约 12,000 公顷，掸邦北部超过 16,000 公顷（腊戍地区），掸邦东部有 26,000 公顷（果敢地区和佤邦地区）。一份政府秘密报告显示克钦地区计划把橡胶种植面积从 2006 年的 7,600 公顷增加到 2010 年的 40,000 公顷。<sup>②</sup>该计划正好与中国政府自 2006 年起实施的毒品替代种植相呼应。

## 缅甸商业模式

中国企业在缅甸的大部分农业投资都在军政府控制区内，仅获得地方政府的许可，少数项目要得到首都内比都方面的批准。缅甸政府制定了一个为期 30 年的橡胶发展规划，要实现 60 万公顷的种植目标，在 2030 年完成 30 万吨橡胶的年产量。虽然目前大部分橡胶在南部的传统种植区，但是大部分计划内扩种的橡胶都将种在与中国接壤的北部地区。<sup>③</sup>

在缅北，橡胶是作为边境地区毒品替代种植作物来推广的。据缅甸统计，缅甸 70% 到 80% 的橡胶用于出口<sup>④</sup>，而北部地区的橡胶则几乎百分百会通过云南出

---

<sup>①</sup> 汤姆·克莱默，《果敢、佤邦禁烟前景：从金三角到橡胶带？》，《毒品政策简报》第 29 期，2009 年 7 月。

<sup>②</sup> 农业灌溉部（Ministry of Agriculture and Irrigation），《缅甸长期项目执行情况》季度报告，2009 年 12 月 3 日。

<sup>③</sup> 按计划，掸邦种植面积为 145,000 公顷，克钦邦为 56,000 公顷，缅甸生物企业（Myanmar Perennial Crop Enterprise, MPCE）。

<sup>④</sup> 拉敏（Hla Myint），《缅甸橡胶种植和生产者协会在天然橡胶发展中的作用及其最新活动》，国际橡胶会议，柬埔寨暹粒，2007 年。

口到中国。

缅甸地方政府也在本地区推广橡胶种植。过去十年中，地方军队、停火组织、掸邦和克钦邦当地亲政府的民兵们都积极支持橡胶生产。中国企业和地方政府签署合同中的这部分种植面积可能不包括在国家统计的数据之内。缅甸各部委部门间的数据也有差距，甚至政府公布的数据和现实种植面积也不一致。

掸邦大部分橡胶种植在佤邦联合党的控制区内。佤邦当局与中国云南企业的合作让山坡都变成了特许农业种植区。佤族领导人声称通过种植约 33,000 公顷橡胶、13,000 公顷茶叶和 6,600 公顷甘蔗，为前鸦片种植者提供了新的收入来源。<sup>①</sup>其它地区小规模橡胶种植也经过停火组织和掸邦北部民地武许可，如木姐（Muse）的腊戍和云南边境之间的区域，<sup>②</sup>以及位于金三角中心地带大其力和景栋周边的掸邦东北部地区。<sup>③</sup>

跨国研究中心在北部克钦邦的研究发现该地区橡胶种植特许权来源更是五花八门，包括缅甸北部军区和东北地区军区、林业部、停火组织、地方企业和个体商人。克钦独立组织和规模较小的克钦新民主军（NDA-K）都和中国公司在毒品替代种植方案下签订了合同，发展橡胶、甘蔗、香蕉、西瓜和木薯等经济作物种植园。<sup>④</sup>

缅北种植区所需资金多半由云南昆明的企业提供，部分则来自包括海南在内的其它省份，大部分的合同由亲政府的缅甸企业出面签订。中国企业通过参与国家毒品替代种植计划获得资助。与中国企业合资的缅甸企业通常有名无实（所有权归地方军队或停火组织的领导人，有时也可能是社会关系良好的当地商人）。

在政府控制区，合资公司比中国独资公司更为普遍，因为有一个缅甸合作伙伴更容易避免各种障碍，如税收。当然，前提是中国商人要先视项目大小及位置与地方军官、民兵组织或停火组织的领导人甚至国家军队领导人达成协议。

## 对农民的影响

---

<sup>①</sup> 采访佤邦副主席肖明亮（Xiao Minliang），2009年2月23日；汤姆·克莱默（Tom Kramer）：《果敢、佤邦禁烟前景：从金三角到橡胶带？》，《毒品政策简报》第29期，2009年7月。

<sup>②</sup> 访谈，2009年6月。

<sup>③</sup> LNDO，《疯狂的橡胶：争先恐后供应中国市场能否让普通农民获益？》，《暗流》（Undercurrents），2009年第3期。

<sup>④</sup> 跨国研究中心（TNI）2009-2010年研究报告：随着政府对停火组织受不断施压，克钦新民主军被整编为三队边防军。克钦独立组织因政治改革条件未得到满足而拒绝接受改编。

缅甸北部农业投资激增带来了粮食安全突出、地方资源遭到破坏等一系列负面影响。农民土地被没收，除参与替代种植外鲜少有其他选择。

佤邦地区自 2005 年开始执行严厉禁烟措施，橡胶种植使当地民众的贫困和粮食安全问题雪上加霜。为给橡胶种植园提供低廉甚至是免费的劳动力，当地政府将前鸦片种植区的农民迁移到离橡胶种植园相对较近的地区。有些种植园强行占用农民的土地，却没有给当地农民支付任何补偿。<sup>①</sup>

佤邦地区的大型单一种植园严重制约了粮食作物和牧草的生长，进而影响到当地百姓的生计。普通农民对设立种植园没有任何发言权，也从未看到合同，合同都是由佤邦当局和中国商人签订的。

在掸邦北部，从腊戍到云南的边境，民地武、停火组织和缅甸军队与中国商人达成了各种有关农业种植园的合作协议，主要是橡胶种植。老滇缅公路已成为运输农作物的通道，公路两边的橡胶树正向山坡上延伸。

克钦邦，尤其是与云南搭界的西部地区，种植园（大多是橡胶种植园，也有西瓜、甘蔗和木薯种植园）遍布于政府控制的道路两侧和附近的村镇四周。停火组织，如克钦独立组织和克钦新民主军，也在自己的控制区内划定特许作物种植区，雇工多来自缅甸中部而非当地居民。农民被从他们的土地、房子、果园和农田里强行驱逐走，既得不到补偿又不能成为种植园的工人，他们的选择范围极其有限。

如果农民有土地和资本，他们可以从自己的茶叶种植园和橡胶种植园获得丰厚的利润。橡胶树要在 7 年后才能生产出橡胶，在这之前需要大量的投资，这是普通农民无法承受的。商业种植园不仅侵占了耕地，在繁忙季节还导致“用工荒”，少数拥有自己土地的农民也很难雇到工人。禁烟后最需要从替代种植中获得收益的贫苦民众几乎不能从中得到任何好处。

## 老挝橡胶的猛增

老挝橡胶种植园的存在比缅甸北部地区早了十年。缅甸和老挝的社会、经济和政治差异性决定了两国的获利者也不一样。中国在老挝农产品生产领域的投资，打击了原有的跨境同族合作种植模式。只有与云南西双版纳州亲属有联系的

---

<sup>①</sup> 汤姆·克莱默，《果敢、佤邦禁烟前景：从金三角到橡胶带？》，《毒品政策简报》第 29 期，2009 年 7 月。

农户才有能继续维持跨境同族合作模式。

20世纪90年代中期，老挝北部的橡胶种植存在两种并行的模式，一种得到了中国政府和老挝政府的支持，另一种则是老挝人民自发开展的。1994年，首个项目在南塔省政府的大力支持下在一个叫班哈鸟（Ban Had Ngao）的小山村开始实施。该省其它的村寨也开始从事橡胶种植，并通过非正式的渠道与中国企业家合作，通常是本族群的。2000年到2005年，南塔省政府鼓励通过商业合作或者与临近的中国县级政府合作发展橡胶种植。此外，老挝政府也通过了一项促进外国投资的新法律。正如缅甸的情况一样，这也受到许多因素影响，如橡胶价格上涨，恶劣的天气摧毁了中国南部的橡胶作物，中国政府进一步削减西双版纳的橡胶扩种计划等。但是，中国的毒品替代种植政策提供了最主要的动力和资金，掀起了中国在老挝北部的农业开发热潮（缅北地区也与之类似）。老挝北部几乎所有官方的中国大型橡胶投资都是毒品替代种植项目。<sup>①</sup>

双边农业发展协议导致老挝北部大型橡胶种植园激增。中国的官方投资是通过省级政府进行的，这也影响到合作模式，被认可的有订单农业和大规模种植园。

这两种模式都存在正式与非正式的混乱合作情况，使得橡胶种植远远超出了国家政府的计划。老挝中央政府也似乎对地方政府行使特许种植园批准权失去了控制。这种戏剧性的变化引发了对高山地区民众未来的热切关注。

南塔省的橡胶种植热潮吸引了大量投资，仅2007年11月橡胶种植面积就新增了16,000公顷，离2010年的种植上限20,000公顷只差4,000公顷。2007年，勐新地区（Muang Sing）新种植了6,500公顷橡胶，超过75%的村庄都在种植橡胶；勐龙（Muang Long）种植了1,700公顷。在乌多姆塞省，2008年上半年种植了4,000公顷橡胶，该省计划种植面积的上限是34,000公顷。而实际种植面积比官方统计的数据还高许多，因为很多村民与非正式投资者的订单农业都没有向当地政府报告，以逃避政府机构的监督和税收。<sup>②</sup>

## 老挝的橡胶发展模式

<sup>①</sup> 史为夷，《南塔橡胶种植的跨国视角》，GTZ，2008年2月。

<sup>②</sup> 同上；Fujita, Y.等，《老挝南塔省勐新区土地利用变化研究(2007)》，“人口、发展与环境互动研究国际项目”，老挝国立大学林学院；Sithong Thongmanivong等，《特权还是合作：橡胶投资对土地使用和百姓生计的影响—以老挝乌多姆塞省为例》，老挝国立大学，权利和资源保护倡议组和亚太社区林业培训中心，曼谷，2010年。

受国家和地方政府的规定不一、村民们的倾向和中国企业的商业操作不同等因素的影响，实际的合作开展方式也呈现出多样性。地方政府大都提倡“3+2”的订单农业模式，其中，“2”是指村民提供土地和劳动力，“3”是指投资者负责资本、技术和市场。利润则是三七分成，70%归村民所有，30%归投资企业，由企业向政府缴纳各种税款。这种合作方式赋予了村民一定的自主性，但村民如何提供土地和劳动力仍然很混乱。<sup>①</sup>

虽然省级政府把这种发展模式作为典型推广，但在现实中，“4+1”模式采用范围更广。在此模式下，村民只需要提供土地，可获得30%的利润。村民可以成为种植园的有偿劳工，但有时雇用的工人也来自村外。

与“3+2”模式相比，“4+1”模式自上而下的管理更为严密，理论上使村民拥有更多决策权。在“4+1”模式下，中国企业与老挝国家或地方政府接触，后者向下级政府施加压力，保障中国企业能在该地区获得执行合同所需的足够土地。

实际操作中很难区别具体的合作模式，主要看投资方式，是小规模非正式的家族合作还是大规模经营的外商投资。村民更倾向于前者，同族各方向信任度更高，收益也能得到更好的保障，同时还对土地使用有更大的知情权。<sup>②</sup>

某些情况下村民们更愿意加入“4+1”模式，因为企业在保留更多橡胶生产控制权的同时也承担了相应的销售压力。作为雇用工人，村民每个季度都可以得到工资，不必要接受“3+2”模式的硬性劳动要求。即便有让村民劳动多年，等割胶后才能获得收益的更优惠合作模式，这样的方式也是存在缺陷的。

在如何发展橡胶种植业这一问题上，小型经营模式的支持者和种植园模式的支持者之间，省/地方政府和国家政府之间都存在分歧。例如，老挝北部各省政府（南塔、波乔和乌多姆塞）都同意采用小型经营模式而非大规模特许种植园模式来发展橡胶种植。然而，国家政府却支持有影响力的中国企业（如云南国有农场在老挝的子公司——云南橡胶投资有限公司），建大规模的种植园。<sup>③</sup>

尽管大规模种植园在老挝北部日益普遍，但是非官方的小型橡胶种植的贡献

---

<sup>①</sup> Sithong Thongmanivong等，《特权还是合作：橡胶投资对土地使用和百姓生计的影响——以老挝乌多姆塞省为例》，老挝国立大学，权利和资源保护倡议组和亚太社区林业培训中心，曼谷，2010年。

<sup>②</sup> 同上；Antonella Diana，《老挝边境地区橡胶种植引起的社会经济发展态势》，未发表的田野调查报告，澳大利亚国立大学亚太研究院，2006年4月。

<sup>③</sup> 史为夷，《南塔橡胶种植的跨国视角》，GTZ，2008年2月。

不容小觑。这种非官方且多为口头立定的协议在向高地村庄(包括少数民族村庄)进行技术转让中起着重要的作用。<sup>①</sup>这种更分散、村民更具自主性的跨境同族合作模式是缅甸北部没有的。

在另一种现有研究几乎不涉足的发展模式中,老挝军队扮演者重要角色。鉴于这种模式的敏感性,即便能对其开展研究,政府也会设置重重困难。军队已经取得了相对独立的政府拨款和外国投资的橡胶种植特许权。据一份研究报告显示,至少有三家中国企业和南塔省军队有橡胶种植合作。<sup>②</sup>

## 收益与成本

贫困高山地区橡胶发展的长期收益与付出的成本问题很受关注。尽管橡胶种植带来了一定的经济利益,但是最贫困的村民却不能从中获益。有资本和社会关系的富裕农民更容易从中获利,经济差距会由此扩大<sup>③</sup>。有土地的农民获得的收益会更多,因此部分有社会地位的家庭会把公共林地转化为私人土地,从中牟利<sup>④</sup>。

土地改造带来了很多环境问题,如破坏森林物种多样性和侵蚀土地,更不用说砍伐森林让村民失去了许多林产品。为清理种植园用地进行的非法砍伐就是很好的证据。

即便是在“3+2”模式中,老挝橡胶种植与缅甸北部的不同之处在于劳动力不是被强迫参与橡胶种植的,土地也不是白白被没收。但也有例外,在乌多姆塞省德 Homxay 村,“使用或失去”的土地规则适用于整个特许种植园区。如果有村民拒绝参加橡胶种植项目,那么他们就必须放弃自己的土地使用权<sup>⑤</sup>。只有拥有土地使用权的富农才能决定是出售自己的土地使用权(即使是违反国家法律的)并获得赔偿,还是选择与企业共同管理橡胶树。

---

<sup>①</sup> 同上, Antonella Diana,《老挝边境地区橡胶种植引起的社会经济发展态势》,未发表的田野调查报告,澳大利亚国立大学亚太研究院,2006年4月; Alton, C., Blum, D., and Sananikone, S.,《老挝北部的橡胶种植:制约与机遇》,《德国老挝北部山区农村发展项目研究》,越南,2005。

<sup>②</sup> 史为夷,《南塔橡胶种植的跨国视角》,GTZ,2008年2月。

<sup>③</sup> V. Manivong and Cramb, R.A.,《老北小型橡胶生产合作模式的经济原理》,澳大利亚农业和资源经济第51届年会,皇后镇,2006年。

<sup>④</sup> 瞿健文,《云南省境外罂粟替代种植总结报告》,“TNI-GTZ 第二届东南亚毒品政策非正式对话”会议论文,曼谷,2010年4月19-21日。

<sup>⑤</sup> Sithong Thongmanivong 等,《特权还是合作:橡胶投资对土地使用和百姓生计的影响——以老挝乌多姆塞省为例》,老挝国立大学,权利和资源保护倡议组和亚太社区林业培训中心,曼谷,2010年。

没有参与橡胶种植的资本和土地，高寒地区的农民（多为前鸦片种植者）不得不成为种植园的雇佣劳动力。因为没有其它经济来源，他们被迫接受政府制定的搬迁计划。

这种发展模式紧密配合了国家政府根除轮种、在低地和沿路区安置村民的计划。尽管治理框架略有不同，缅北和老北的情况是类似的。中国的投资，尤其是毒品替代种植政策，在其中所起的作用毋庸置疑。

## 结论和建议

1、中国对缅甸和老挝农业投资的大幅增加受到中国毒品种植替代计划为中国企业提供补贴和免税的驱使。

2、中国的目标是通过密切双边关系使缅甸和老挝北部地区的经济融入到区域经济中来。

3、大型橡胶园是缅甸仅有的橡胶种植模式，非正式的跨境同族合作种植模式曾在老挝占主导地位，目前大型种植园开始流行。

4、穷人中最为困难的那一部分，包括许多前鸦片种植者，从中获益最少。他们失去了土地和森林，不得不迁移到低地居住，难以维持生计。

5、中国的大规模投资带来了新的冲突。强占土地使毒品生产和交易有所反弹，还给边境地区带来新的不稳定因素。

6、毒品替代种植的开展应该更具持续性、更公平透明，让民众有更多的参与权。同时，投资者还应尊重当地传统的土地使用权和民族习俗。

## 跨国研究中心

跨国研究中心（也称跨国学会，TNI）成立于1974年，是一家由活跃人士和学者组成的独立国际研究机构，致力于就全球化问题作出批判，并提供专家意见，促使世界朝民主、平等和环境可持续发展的方向推进。本研究中心的宗旨是全球问题的解决需要全球合作。

自1996年以来，跨国研究中心的毒品与民主项目就开始研究非法毒品经济和全球毒品政策，及它们对经济、和平与民主的影响。

本项目进行田野调查，召开政治辩论，为官员和记者提供信息，协调国际活动和会议，发布分析类文章，同时对相关议题进行电子信息更新维护。

本项目和《毒品政策简报》旨在鼓励对现行政策进行重新评估，在保证公平贸易，促进民主、人权和环境保护及预防冲突的原则下倡导新的政策。

### **跨国研究中心**

De Wittenstraat 25, 1052 AK Amsterdam, The Netherlands

Tel: -31-20-6626608

Fax: -31-20-6757176

E-mail: [drugs@tni.org](mailto:drugs@tni.org)

[www.tni.org/drugs](http://www.tni.org/drugs)

[www.ungassondrugs.org](http://www.ungassondrugs.org)

[www.druglawreform.info](http://www.druglawreform.info)

[www.tni.org/project/burma-project](http://www.tni.org/project/burma-project)