

巴拿马运河现代化改造：背景、计划与影响 | 《区域动态》11 月第3期

摘要:巴拿马运河管理局于2025年推出的“十年现代化改造计划”(2025-2035年),旨在提升运河长期可持续性、收入多元化及全球物流枢纽地位。依据官方公布与媒体报道,该计划的两大核心支柱为:一是保障水源及运营韧性,例如建设里奥印第奥(Río Indio)水库以应对干旱引发的通行瓶颈;二是扩展业务维度,包括扩建太平洋侧与大西洋侧的新集装箱码头、推进洲际天然气管道能源走廊。计划明确指出运河未来不再仅作为船舶通道,而要转型为物流和能源枢纽,借助扩大码头、管道、配套设施以及多元服务体系来提升其在全球供应链中的价值。该计划不仅具有战略前瞻性,亦在地缘政治方面可能产生显著影响。

一、背景：巴拿马运河面临的挑战与对策

巴拿马运河自建设完成以来,一直是全球贸易的重要枢纽。据估算,目前约5%至6%全球海运货物及40%以上美国对内和对外贸易的集装箱货流通过该运河。随着全球航运格局、能源流向及气候条件变化,运河所面临的挑战日益明显。首先,运河运营高度依赖淡水资源。据统计,每艘船每次完整通行运河平均需消耗约1.89亿升淡水,而2023年的严重干旱曾导致通行日数减少20%,并造成严重拥堵。第二,传统收入来源,包括船舶通行费与货物托运费等因贸易速度减缓、竞争走廊增加等原因面临增值瓶颈。第三,区域及全球物流格局正在转向能源物流与跨洋互联,例如液化天然气等能源运输需求增长,这赋予运河转型为能源枢纽的可能。为应对这些挑战,巴拿马运河管理局于2025年6月宣布其10年发展计划。运河管理局局长里考特·瓦斯奎兹(Ricaurte Vásquez Morales)表示:“我们将在未来十年内通过公私合营模式推进管道、新码头、水库等项目;投资超过20亿美元,预计未来可为国家创造超350亿美元收益。”这说明,运河必须迈向现代化保障运营,此外巴拿马国家发展战略也希望借运河提升整体经济与地缘地位。从治理视角看,该改造计划标志着巴拿马从传统交通枢纽向全球物流和能源枢纽转变的关键节点。

二、巴拿马运河十年现代化改造计划

自 2025 年起，巴拿马运河管理局（Autoridad del Canal de Panamá，下文简称管理局）宣布将启动其规模约 85 亿美元左右的“十年现代化改造计划”（2025-2035 年）（El Plan Maestro 2025-2035），意图延伸运河的发展空间，为巴拿马国家财政、物流服务、能源转运等方面提供新的增长点，从而减少对传统通航费收入的依赖。

在这项改造战略中，管理局明确划分了多个关键板块。首先是**水资源保障工程**。运河每一次船舶通过都消耗大量淡水，且运河所在区域近年来面临干旱与水位下降风险；为此，管理局计划建设里奥印第奥（Río Indio）水库项目，预算约 15-16 亿美元，目标于 2027 年前启动建设。该项目将通过隧道将新兴水体引入加通湖（Gatún）水系，从而为运河通道运营及当地城市饮水提供保障。其次是**码头与物流平台扩展**：管理局已于 2025 年 10 月 31 日公告，将投资约 26 亿美元，在运河东西两岸，即太平洋侧科罗萨尔（Corozal）和大西洋侧的特尔弗斯（Telfers）各建一个大型集装箱转运码头。新增年吞吐能力将由目前约 900 万标准箱（Twenty-foot Equivalent Unit, TEU）提升至约 1500 万标准箱。第三是**洲际能源走廊项目**：2025 年 9 月 3 日，管理局公告启动穿越地峡约 76 公里的天然气管道项目，目标为 2026 年末完成承包商选定，2031 年投入运营。该管道连接太平洋与大西洋两岸港口，并辅以储气、装卸及转运设施。此外，还包括**数字化与运营服务现代化**：如 2025 年 8 月 21 日，管理局公布将于 2025 年 10 月起实施“基于风险的船舶检验模型”（Risk-based Vessel Inspection Model, RVIM），以航运代理提交数字化资料、分类社会评级、船龄等风险因素为基础，通过巴拿马海事单一窗口（Ventanilla Única Marítima de Panamá, VUMPA）实现线上审批，目标为 2026 年 1 月起全面执行。该举措反映出管理局在治理、效率、安全与数字服务方面的提升。

从资金与实施模式看，管理局明确指出，多数项目将通过公私合营（PPP）模式推进，并依托自身通行费收入、债券发行、外资参与等融资渠道。2025 年在西班牙的宣传中，管理局运营副总裁鲍里斯·莫雷诺（Boris Moreno）指出：“我们将通过公共-私人伙伴关系及自身资金推进工作。”同时，该战略强调，除了传

统船舶通行费，还将依托码头服务费、能源管道服务费、物流平台租赁及技术服务，从而增强对未来通行量下滑风险的抵御能力。

就时间安排而言，该十年改造计划分阶段推进：2025 至 2027 年以启动项目、招标设计、社会环境评估为主；2028 至 2031 年为主要建设期，如码头与管道建设；2032 至 2035 年进入运营转换期并开始收益回收。两大码头预计于 2028 年动工、2029 年投入运营。同时，能源管道项目计划于 2026 年第四季度完成承包商选定，2031 年前开始运营。

在项目收益预期方面，管理局公布数据显示：一旦项目完全运行，新增收入可能每年达数十亿美元。例如，跨海能源走廊每日输送量高达 250 万桶，无需船闸即可连接大西洋与太平洋沿岸。仅管道建设一项预计便可创造超过 45000 个就业岗位，运营期间将提供 11000 个岗位，其全生命周期经济效益预计超过 640 亿巴波亚（约合 640 亿美元）。

三、巴拿马运河改造计划的地缘政治影响

巴拿马运河十年现代化改造计划不仅是一项基础设施升级工程，其背后更隐藏着了一场关于国家主权、中立地位与大国竞争的战略博弈。作为全球贸易最关键的枢纽之一，巴拿马运河长期维系着“中立走廊”的身份，而此次围绕港口资产重组与新码头建设的系列举措，正在深刻重塑这一中立性的现实基础。此前，围绕位于运河两端的关键港口——巴尔博亚港与克里斯托瓦尔港——的所有权争议，使这项改造计划在政治上更为敏感：地中海航运（MSC）财团以 230 亿美元意图收购这两个港口综合体，但交易迟迟未果，其原因在于背后涉及的复杂地缘政治博弈。现有港口运营方长江和记实业来自中国香港，长期以来，美国担忧中国公司控制运河周边港口，会削弱其在西半球乃至全球航运链中的关键影响力，因此频频干涉巴拿马运河事务；面对这种情况，中国也通过积极发起反垄断调查、尝试引进中远集团等方式维护自己的正当权益。

巴拿马运河管理局已明确意识到，如果这种拉锯战继续下去，不仅会延宕港口资产的重新配置，还可能削弱运河作为国际中立通道的形象：一旦关键港口和配套物流由单一国家或一类资本网络高度控制，运河的中立性与通航安全就会在国际舆论与大国战略考量中被重新审视。在这种背景下，运河管理局大力推动巴

拿马运河十年改造计划，旨在引入更多国际主体以分散利益结构。正如运河管理局局长瓦斯奎兹所言：“新码头的建设决策由运河管理局和董事会共同做出，区别于此前的决策模式，因为它消除了政治干预的可能性。”

这一治理设计表明，巴拿马正尝试主动回应外部压力，通过透明化与多边化策略来重塑国家的战略自主。一方面，巴拿马通过这一计划能够增强自主性和能动性，从而维持战略平衡，即通过多元化的投资和国际合作策略保持运河的开放性与中立性；另一方面，该计划也可能使巴拿马面临更复杂的风险：新港口和基础设施的建设无疑为各方势力提供了更多博弈点；如果大国在港口投资或对巴政策上继续角力，任何一方的撤资、制裁或贸易政策变化都可能直接冲击运河经济体系的稳定。

更广泛地说，巴拿马运河的现代化改造已不再是单纯的经济工程，而是可能成为国际秩序平衡中的关键节点。对于巴拿马而言，真正的挑战在于如何在技术升级、资本开放与政治中立之间取得微妙平衡，使得运河改造计划成为强化自身战略自主与区域地位的契机。

丁瑞元，清华大学国际与地区研究院博士研究生。