

云南大学周边外交研究中心智库报告

.....

澜湄合作的 方向、路径与 云南的参与

.....

LANCANG-MEKONG COOPERATION
AND YUNNAN'S ROLE

卢光盛 段涛 金珍 著

云南大学周边外交研究中心智库报告

.....

澜湄合作的 方向、路径与 云南的参与

.....

LANCANG-MEKONG COOPERATION
AND YUNNAN'S ROLE

卢光盛 段涛 金珍 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

澜湄合作的方向、路径与云南的参与 / 卢光盛, 段涛, 金珍著. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 3

(云南大学周边外交研究中心智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2385 - 3

I. ①澜… II. ①卢…②段…③金… III. ①湄公河 - 流域 - 国际合作 - 经济合作 - 研究 - 云南②湄公河 - 流域 - 国际合作 - 经济合作 - 研究 - 云南 IV. ①F127.74
②F752.733

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 042290 号

· 云南大学周边外交研究中心智库报告 · 澜湄合作的方向、路径与云南的参与

著 者 / 卢光盛 段涛 金珍

出版人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 杨春花

责任编辑 / 孙以年 侯培岭

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 17.75 字数: 173 千字

版 次 / 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2385 - 3

定 价 / 98.00 元



本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

云南大学周边外交研究中心

学术委员会名单

主任委员：郑永年

副主任委员（按姓氏笔画排序）：

邢广程 朱成虎 肖 宪

委 员（按姓氏笔画排序）：

王逸舟 孔建勋 石源华 卢光盛 刘 稚

许利平 杨 恕 李一平 李明江 李晨阳

吴 磊 张振江 张景全 陈东晓 范祚军

胡仕胜 高祖贵 翟 崑 潘志平

《云南大学周边外交研究中心智库报告》

编委会名单

编委会主任 林文勋

编委会副主任（按姓氏笔画排序）：

杨泽宇 肖 宪

编委会委员（按姓氏笔画排序）：

孔建勋 卢光盛 毕世鸿 刘 稚

李晨阳 吴 磊 翟 崑

■ 前 言

为了促进澜湄次区域经济社会发展和可持续增长，建设面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体，树立以合作共赢为特征的新型国际关系典范，2015年11月12日，中国与湄公河五国（缅甸、老挝、泰国、柬埔寨和越南）在云南景洪举行了外长会议，正式启动“澜沧江—湄公河合作机制”（简称澜湄机制，LMC）。2016年3月23日，澜湄合作首次领导人会议在海南三亚举行，六国领导人围绕“同饮一江水，命运紧相连”的会议主题共商发展大计，会议通过了《三亚宣言》等重要文件，确定了澜湄机制未来的发展方向，展示了六国的政治共识和决心。2017年12月15日，作为澜湄合作从培育期进入成长期的一次重要会议，澜湄合作第三次外长会在云南大理举行。中国外交部王毅部长在此次外长会上表示，澜湄各国一致同意做好机制化、合作广度、合作规划、能力建设、合作意

识、开放度“六个提升”，打造澜湄流域经济发展带，构建澜湄国家命运共同体。2018年1月10日，澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议在柬埔寨金边举行。中国总理李克强和柬埔寨首相洪森共同主持会议，老挝总理通伦、泰国总理巴育、越南总理阮春福和缅甸副总统吴敏瑞出席。会议指出，各国具有加强合作的政治意愿和经济互补优势，愿加快推进澜湄合作不断壮大，加强水资源、互联互通、农业、人文等领域合作，促进本地区平安稳定和可持续发展。会议发表了《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》和《澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议金边宣言》。

对中国而言，当前积极倡导并推进澜湄机制建设，是推进“一带一路”倡议在东南亚落地生根的一个重大举措，也是践行“亲诚惠容”周边外交和升级次区域合作的积极尝试。不容忽视的是，湄公河次区域早已存在大湄公河次区域经济合作（GMS）、湄公河委员会（MRC）等多个次区域合作机制，在一定程度上满足了多层面的需求以及各方的利益。相比原有合作机制往往是针对某一领域、某一问题，或者由本区域以外的国家或机构主导，澜湄合作机制虽然颇具自身特色，但在合作目标、领域、范围等方面与其他机制存在交叉和重叠，众多的合作机制也增加了各方的交易成本，这就意味着澜湄合作机制建设必然是一个复杂、长期的过程，面临着诸多不确定因素。

在学术研究领域，国内学者一直给予关注和研究，在澜湄

次区域经济一体化已经达到一定程度、关税降低及道路联通的边际效应降低的情况下，特别是 GMS 几乎不能有效解决中国重视的政治互信、安全合作以及非传统安全等方面问题的情况下，应该如何深化澜湄合作^①。一些前瞻性研究呈现与外交决策部门形成某种呼应和配合的趋势，实现了学术研究 with 外交战略之间的良性互动。此外，国外学者和研究机构主要针对澜湄次区域经济一体化的社会影响，以及基础设施、环境及生态等技术领域的合作开展了研究，也重点关注了中国参与澜湄合作的动机、措施及影响^②。相关研究为本课题提供了重要参考和借鉴。但是，现有研究成果也存在两个明显不足：一是针对我国推进澜湄机制的总体框架，LMC 的目标和定位、推进方向

① 如，任娜和郭延军提出“探讨建立全流域水资源合作机制的可能性”。毕世鸿提出“择机与湄公河国家联手筹组类似上海合作组织的‘大湄公河次区域合作组织’，加强顶层设计”。从 2014 年年末，特别是到 2015 年年中，国内学界开始出现了“在 GMS 机制之外，由中国主导另外创设一个新的合作机制”的意见和声音。如，卢光盛《“一带一路”框架下推进澜沧江—湄公河次区域合作的几点思考》。澜湄合作机制正式建立后，国内学者也展开了相关研究，如，李晨阳《澜沧江—湄公河合作：机遇、挑战与对策》，卢光盛《澜湄机制如何从湄公河地区诸多边机制中脱颖而出？》等。

② 如，吉姆·格拉斯曼《角逐湄公河——亚洲开发银行、中国与泰国》，探讨了在经济全球化和区域经济一体化背景下的湄公河次区域合作，分析了中国等参与各方的经济收益等问题。侯赛因《评估中国对大湄公河次区域减贫的影响》，对参与次区域合作的中国云南、越南、泰国、柬埔寨、老挝的经济政策、社会结构变化调整等问题进行了研究，并就这一地区减贫合作面临的调整和政策选择进行了分析。

和策略，LMC 和 GMS 的关系处理等重要问题，仍然缺乏相应的关注和研究，远不能满足现实的需要；二是针对云南参与澜湄合作的路径和对策研究亟待加强。新的发展机遇之下，云南如何发挥自身优势，在融入国家战略、服务周边外交过程中，将云南打造为面向中南半岛的区域合作新高地，有效推动面向南亚东南亚辐射中心建设等，迫切需要展开研究。

实际上到目前为止，中国在澜湄机制方面尚未出台全面、系统的规划和方案，而云南省作为中国推进澜湄合作的主体省份，如何主动服务澜湄机制建设，融入国家发展战略等相关研究，还存在很大的欠缺，远不能适应当前推进澜湄合作的迫切需要，不能适应“一带一路”倡议和周边外交的战略需求。在此背景下，本课题通过研究澜湄机制建设与“一带一路”倡议及周边外交等重大战略的理论关联与互动模式，试图分析次区域合作发展到一定程度之后“高阶的”（advanced）区域一体化的范式和路径。此外，在研判澜湄合作机制的发展态势，对澜湄机制当前面临的难点进行全面、准确和及时研究的基础上，把握国家下一步战略部署，重点研究和谋划云南参与澜湄合作机制的方式和路径，提出具有前瞻性、针对性和操作性的对策建议，均具有重要的理论意义和现实意义。

目 录

c o n t e n t s

“一带一路”与澜湄合作的 战略关联研究

- (一) 澜湄合作机制成立的背景和过程 _ 002
 - 1. 澜湄合作机制成立的背景 _ 002
 - 2. 澜湄合作机制成立的过程 _ 003
- (二) 澜湄合作机制成立的原因 _ 005
 - 1. 澜湄机制的建立理论上有其必要性和紧迫性 _ 005
 - 2. 澜湄机制的建立现实层面有其紧迫性和创新性 _ 008
- (三) 澜湄机制的成立有着多方面的积极意义 _ 011
- (四) 澜湄合作机制的“3+5+X 合作框架” _ 013
 - 1. 澜湄合作机制的三大支柱 _ 014
 - 2. 澜湄合作机制的五大优先合作方向 _ 014
 - 3. 澜湄合作机制今后的提升方向 _ 016
- (五) 澜湄合作与“一带一路”的战略关联分析 _ 017
 - 1. “一带一路”倡议为澜湄机制建设带来重要机遇 _ 017
 - 2. 澜湄机制是“一带一路”倡议在东南亚实现突破的关键 _ 018
 - 3. 澜湄机制是“一带一路”背景下构建周边外交依托的重要举措 _ 020
 - 4. 澜湄机制是在更广泛范围内推进“一带一路”和人类命运共同体的积极探索 _ 021

一 | 推进澜湄合作机制建设的 一 | 困难与障碍分析

- (一) 澜湄机制合作领域的推进问题 _ 026
 - 1. 如何切实提升经济领域合作 _ 026
 - 2. 经济合作之外的政治安全合作如何突破瓶颈 _ 027
 - 3. 社会人文交流等如何创新开展 _ 029
 - 4. 跨境水资源合作、完善国际减贫合作机制等敏感问题的处理 _ 030
- (二) 澜湄机制措施推进问题 _ 033
 - 1. 项目选择 _ 034
 - 2. 资金来源 _ 035
 - 3. 早期收获 _ 036
- (三) 关系协调问题 _ 037
 - 1. LMC 与 GMS 等区域已有合作机制及安排的协调问题 _ 037
 - 2. LMC 与东盟、美、日、韩、印等外部力量的
各种竞争性关系的安排 _ 039
 - 3. 国内各省区无序竞争、协同不足的问题 _ 043
- (四) LMC 机制内部国家的认可及共识问题 _ 045
 - 1. 中国在 LMC 中的资金投入与支持力度 _ 046
 - 2. 湄公河各国对 LMC 的认可与接受程度 _ 047
- (五) 澜湄国家命运共同体建设过程中面临的困难 _ 050
 - 1. 澜湄命运共同体的由来及意义 _ 050
 - 2. 澜湄国家命运共同体的目标设想 _ 052
 - 3. 如何处理澜湄国家命运共同体建设中面临的不确定性影响因素 _ 053
 - 4. 推进澜湄国家命运共同体建设的路径选择 _ 058

三

我国推进澜湄合作机制建设的 路径和方向研究

- (一) 总体思路 _ 060
 - 1. 战略层面, 提升澜湄合作到“一带一路”倡议
 早期收获高度 _ 060
 - 2. 定位层面, 明确为“大湄公河次区域经济合作”升级版 _ 061
 - 3. 理念层面, 探索打造澜湄国家命运共同体 _ 062
 - 4. 策略层面, 重点发展与中路老挝、泰国和柬埔寨的合作 _ 065
 - 5. 方法层面, 在重点领域实现早期收获和形成示范带动效应 _ 066
- (二) 阶段目标 _ 067
 - 1. 近期目标 (2018~2022 年) _ 067
 - 2. 中期目标 (2022~2025 年) _ 068
 - 3. 远期目标 (2026~2030 年) _ 069
- (三) 主要原则 _ 070
 - 1. 对接协调, 共同发展 _ 070
 - 2. 规避风险, 合理评估 _ 072
 - 3. 循序渐进, 以点带面 _ 072
 - 4. 优势互补, 互利共赢 _ 073
 - 5. 凸显实效, 惠及民生 _ 074
- (四) 推进澜湄合作机制建设的重点领域 _ 074
 - 1. 互联互通 _ 074
 - 2. 产能合作 _ 077
 - 3. 跨境经济 _ 079
 - 4. 水资源合作 _ 081

- 5. 农业合作 _ 082
- 6. 减贫合作 _ 084
- 7. 投资贸易 _ 086
- 8. 安全合作 _ 088
- 9. 人文交流合作 _ 092

四

云南参与澜湄合作机制建设的对策

(一) 云南参与澜湄合作的现状 _ 096

- 1. 云南为参与澜湄合作机制成立了常设机构 _ 096
- 2. 云南涉及澜湄区域基础设施建设不断加强 _ 097
- 3. 云南参与澜湄合作多领域初见项目雏形 _ 098
- 4. 云南不断推进与湄公河国家的政策沟通 _ 098
- 5. 云南与湄公河国家贸易畅通水平不断提升 _ 099

(二) 云南参与澜湄合作存在的问题 _ 099

- 1. 对云南参与澜湄合作的定位不够明确 _ 099
- 2. 把握战略机遇、承接服务国家的主动性不足 _ 100
- 3. 对外开放体制机制对承接澜湄合作的抓手不足 _ 100
- 4. 口岸基础设施滞后, 交通网络不完善 _ 101
- 5. 开放载体和平台机制功能不强 _ 101

(三) 云南参与澜湄合作的挑战 _ 102

- 1. 周边局势缺乏稳定性 _ 102
- 2. 区域经济政治局势错综复杂 _ 102
- 3. 云南辐射带动面临区域竞争加剧 _ 102

- (四) 云南参与澜湄合作的机遇 _ 103
1. 面向南亚东南亚辐射中心战略定位的历史机遇 _ 103
 2. 国家重要战略叠加交汇 _ 104
 3. 澜湄合作意愿不断加强 _ 104
 4. 云南参与实力不断夯实 _ 105
- (五) 战略思路 _ 105
1. 构建全域全面参与新格局 _ 106
 2. 积极打造参与澜湄合作发展的中轴 _ 107
 3. 带动构建参与澜湄合作发展的两翼 _ 107
- (六) 对策路径建议 _ 108
1. 争取地方承接主体地位, 换位服务国家, 积极主动担当 _ 109
 2. 深挖云南自身跨境合作优势, 与周边省区错位协同 _ 109
 3. 契合澜湄合作, 带动全域交流合作扎实推进 _ 109
 4. 整合扶持、优化环境, 激发企业活力和市场跨境合作 _ 110
 5. 秉持互利共赢理念, 先行先试构建周边命运共同体 _ 110
- (七) 主要任务建议 _ 111
1. 加快构建云南与澜湄区域互联互通综合交通网络 _ 111
 2. 以产能合作支撑云南参与澜湄机制建设核心动力 _ 112
 3. 以农业合作浇筑云南参与澜湄机制建设的产业基石 _ 113
 4. 加快构建云南辐射澜湄区域能源及信息网络 _ 114
 5. 提升澜湄区域间贸易互补和平衡发展水平 _ 115
 6. 切实提升云南与湄公河国家相互投资水平 _ 115
 7. 构建澜湄“园园”合作新模式和新纽带 _ 117
 8. 优先加快面向澜湄区域的口岸建设 _ 118
 9. 推动澜湄区域一体化现代物流体系建设 _ 118
 10. 探索云南与湄公河国家金融合作新路径和新空间 _ 119

11. 打造跨境旅游成为澜湄合作发展新动力 _ 120
12. 主动引导澜湄区域贸易投资便利化合作 _ 121
13. 系牢云南与湄公河国家文化交流纽带 _ 122
14. 深化云南与湄公河国家科技合作 _ 123
15. 推动云南与湄公河国家教育培训合作 _ 124
16. 积极带动澜湄区域提高医疗卫生合作水平 _ 125
17. 参与和推动澜湄区域生态保护合作机制建设 _ 126
18. 积极推动澜湄区域减贫开发合作机制建设 _ 126

(八) 工作措施建议 _ 127

1. 强化云南参与澜湄合作机制建设的统一领导 _ 127
2. 汇聚全省之力, 整合各方资源, 提升参与力度和可持续性 _ 128
3. 立足沿边、内联外接, 构建错位协同的新合作模式 _ 129
4. 以国际化视野, 切实加强人才队伍保障和境外宣传营销 _ 130
5. 以可持续为目标, 着力培育参与澜湄合作的“云南软实力” _ 131
6. 主动承接、超前动作, 争取澜湄合作机制、机构和功能落地 _ 132

参考文献 _ 134

- 附录一 澜湄合作相关研究成果 _ 141
 - 附录二 澜湄合作相关重要文件 _ 220
 - 附录三 澜湄合作发展历程大事记 _ 249
 - 附录四 中国国家层面涉及澜湄合作文件清单 _ 260
- 后 记 _ 263

“一带一路”与澜湄合作的 战略关联研究

澜湄机制在中国周边外交战略中具有重要而特别的意义，是中国推进“一带一路”在东南亚率先取得实质进展的重要举措，也是践行“亲诚惠容”周边外交新理念和升级次区域合作的有益尝试。因此，对澜湄机制的研究得到了学者的广泛关注，并取得了丰硕的成果。但目前的研究缺乏整体系统的分析，特别是将澜湄合作置于中国周边外交大战略视角下进行的讨论较少。鉴于此，本部分对澜湄机制作了整体性分析，并探讨了“一带一路”与澜湄机制的战略关联。首先通过对澜湄机制成立的背景、过程、原因、意义的分析，探讨了建立澜湄机制的必要性和重要性；其次，通过对“澜湄机制3+5框架”的分析勾勒出对澜湄机制的整体性认知；最后，集中分析澜湄机制与“一带一路”的战略关联，认为二者相辅相成，可以实现协同推进。

（一）澜湄合作机制成立的背景和过程

1. 澜湄合作机制成立的背景

澜湄合作机制的产生是中国、老挝、越南、柬埔寨、泰国、缅甸六个国家共同推进的结果，新机制的建立具有特定的背景。首先，次区域多边合作出现了新形势和新问题。次区域内原有的大湄公河次区域合作（GMS）、湄公河委员会（MRC）等多边机制由于功能局限、“意大利面碗”困境、代表性不足、独立性缺乏等问题而难以实现进一步的广泛、深入发展。以MRC为例，其主要关注水资源的开发和利用，但该组织只是区域间政府组织，属于咨询机构，无强制执行权。并且，MRC的成员国泰国、老挝、越南、柬埔寨四国都是湄公河的下游国家，一些政策和规划的制定更倾向于维护下游国家的利益。中国若加入MRC，作为其中唯一一个上游国家，在涉及中国相关问题的处理时可能会受到来自下游国家、区域外国家甚至是国际组织的影响，有受到针对和排挤的危险，进而导致一些水资源开发项目无法及时有效地实施。^①其次，域外国家近年来对湄公河次区域的介入不断加深。一方面，美国、

^① 卢光盛、金珍：《“澜湄合作机制”建设：原因、困难与路径》，《战略决策研究》2016年第3期，第30~31页。