

GMS 研究

(2007)

主 编：瞿健文
副主编：吕 星
李晨阳

GMS 研究 (2007)

主 编 瞿健文

副主编 吕 星 李晨阳

 云南大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

GMS 研究. 2007/瞿健文主编. —昆明:云南大学出版社, 2008. 3

ISBN 978 - 7 - 81112 - 525 - 2

I. G… II. 瞿… III. 地区经济—经济发展—云南省—文集 IV. F127.74 - 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 029960 号

GMS 研究 (2007)

瞿健文 主编

责任编辑	纳文汇 石 可
责任校对	何传玉
封面设计	刘 雨
出版发行	云南大学出版社
印 装	云南大学出版社印刷厂
开 本	850mm × 1168mm 1/32
印 张	8.75
字 数	227 千
版 次	2008 年 3 月第 1 版
印 次	2008 年 3 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 81112 - 525 - 2
定 价	25.00 元

地址: 昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园内 (650091)

电话: 0871 - 5033244 5031071

网址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

序

贺圣达

由云南大学瞿健文、吕星、李晨阳等几位从事东南亚研究的较为年轻的学者主编的《GMS 研究（2007）》即将出版，该书的几位主编邀我写篇序言，我没有推辞。因为我感到从多个方面来看，《GMS 研究（2007）》的出版都是可喜可贺的。

首先令人感到高兴的是，在 GMS 合作展开的 15 年之后，在我们云南终于有了一种每年度都将出版的专门以 GMS 研究为对象的学术研究报告，可以说是顺乎 GMS 研究需要、顺乎我国我省推进 GMS 合作需要的创举和学术上的贡献。

其次，《GMS 研究（2007）》是由几位较为年轻的学者主编的，集内所收录的研究成果，也都是年轻的学者撰写的，显示了国外所称道的中国“第四代”东南亚研究学者在我省也正在成长，这是非常可喜的。

《GMS 研究（2007）》的出版，也引发了我的心里对 GMS 研究的一些看法和想法。

首先，“GMS”实在是个很有意思的英文缩写，它的英文全文是 the Greater Mekong Subregion。但我们须知，中译文“大湄公河次区域”中的这个“大”，在英语中是 greater 而不是 great；“大湄公河次区域”是“greater”湄公河次区域，而不是“great”湄公河次区域。我想这不是“咬文嚼字”，而是要把握 GMS 的确切含义。否则，“GMS”倒是用得普遍了，但可能忘了

它是指“Greater”而不是“great”湄公河次区域。

GMS 合作作为次区域合作，由亚洲开发银行与流域国家共同发起，在中国与中南半岛的湄公河流域五国（越、老、柬、泰、缅）之间展开，已经进行了 15 年，它的历史比中国—东盟自由贸易区（2002 年开始）还长 10 个年头。云南则自 1992 年以来一直是 GMS 合作的前沿和重点，已全面展开了与湄公河流域五国在 10 多个领域的合作；广西在 2005 年作为 GMS 合作中中方的另一个前沿参加后，也在迅速加大参与力度，提出了“两翼一轴”的战略，其中的“一翼”就是中南半岛，“一轴”则是从南宁出发经越南、柬埔寨、泰国、马来西亚等国到新加坡的以通道为基础的经济走廊。

GMS 合作涉及的广阔的地域、广泛的领域和这样一种发展态势，需要我们不断推进和加强对 GMS 的研究。在我看来，这种推进和加强，至少需要在以下两个方面展开。

一、对 GMS 本身的研究，是“研读”GMS 这个“文本”，实际上可以包括三个方面，两个层面。这三个方面是 GMS 中国境内的云南和广西、境外的湄公河流域五国和 GMS 作为一个次区域；前两个方面属于局部的层面，后一个方面是整体的层面。

在这三个方面两个层面的研究中，对于我们中国学者来说，我认为现在存在的主要问题至少有两个方面。一是在对 GMS 中国境内省区和境外国家的研究中，相对于我们对滇桂两省区的研究，对境外湄公河流域五个国家的研究尽管近几年来有所深化，但仍然相对薄弱，尤其是缺乏专门的研究、深度的研究，到对方国家进行的研究；为数不少的论著，还是以较为一般性的介绍为主，较少专门的深度研究；在研究内容上以经济方面的研究为主，较少其他方面的深入研究。二是缺少对 GMS 作为一个相互之间在各方面有着密切联系的区域的整体研究，而这方面研究的欠缺，势必影响到如何整体上认识 GMS 和推进 GMS 合作。因为

事实上，GMS 的出现有着密切的自然地理关系、深厚的历史人文渊源和经济交往基础，GMS 各方的关系在历史上虽然经历了复杂的变化，但其总的趋势是相互间的关系越来越密切；因此，GMS 合作和区域的整合，可以说是一个历史的走向、一个合乎逻辑的必然结果。只有从这个高度对 GMS 进行历史的、全面的、系统的研究，才能从整体上把握 GMS 的概念、内涵和它的历史走向，更好地服务于全面推进 GMS 合作。这就需要对 GMS 进行多学科、多视角的综合研究，而且不断深化这种研究。

二、对 GMS 合作的研究。这方面的研究是 GMS 合作开展以来，中国国内 GMS 研究的热点和重点。这方面的研究情况，我在《中国学者对大湄公河次区域合作的研究》一文（载《中国的东南亚研究：成就与挑战》黄朝翰主编，世界知识出版社 2007 年版）作过一个综述。在此文发表后，又有多部这方面的著作出版，其中较为重要的有李玫的《大湄公河次区域经济合作法律问题研究》（对外经贸大学出版社 2006 年版）和柴瑜等主编的《大湄公河次区域经济合作研究》（社会科学文献出版社 2007 年版）。

对 GMS 合作的研究，在我看来至少可以包括了五个方面。一是对 GMS 合作作为中国与湄公河流域国家的国际性质的次区域合作的研究；二是对中国参加 GMS 合作的前沿和重点省区云南和广西与 GMS 国家合作包括与这些国家的部分地区如缅北、泰北、越北、老北的研究；三是对国家层面与省区层面这两个层面的合作之间（尤其是中国方面涉及国家和省区这两个层面）的关系、关联、协调、统筹的研究；四是对 GMS 合作的各个领域，包括交通、能源、电信、旅游、贸易、投资、环保、禁毒、人力资源开发、文化教育、信息等各方面的合作的研究；五是 GMS 合作与涉及 GMS 的其他区域性合作，如与中国—东盟自由贸易区建设、与东盟—湄公河盆地合作、与湄公河下游四国组成

的“湄公河委员会”的比较研究等。

从近几年的研究看,大量集中在中国直接参与GMS合作的省区云南和广西与周边GMS国家合作的研究方面,其次是各个领域的合作尤其是经贸合作方面的研究。这两个方面的研究当然是非常重要的,而且也取得了不小的进展。但是,GMS合作毕竟是国际性的次区域合作,而在国际合作中,中国的省区并不是具有国际法地位的行为主体。因此,对GMS合作作为国际性的次区域合作以及对中国国家参加与省区参与GMS合作这两个层面的统筹、协调关系的研究和相关问题的解决,必然在宏观上和实际上影响甚至决定直接参与合作的省区的参与广度、深度和力度,也会影响到具体领域的合作的推进。GMS合作与涉及GMS的其他区域合作组织关系,也会影响到GMS合作。因此,我认为在这三个方面的研究有待于进一步加强。

在我这篇简短的序言中,当然不可能囊括GMS研究的各个方面和领域,但也可以看出GMS研究是一个非常广阔的研究领域。GMS诸多领域方面的研究,尤其是综合性的研究,不是哪一个部门、机构,更不是哪一个人“单家独户”就能承担的。但是,它又有赖于各个研究机构的努力和研究人员个人的研究,综合性的研究也要以整合个体研究作为基础。每个研究个体(包括机构和个人)在这个广阔的天地中都可以大有作为。同时,“术业有专攻”,每个研究个体在研究和参与综合研究中需要体现自己的特点,“有所为,有所不为”,择其善者、择其所长而从之,在参与综合性的研究中加强与其他研究个体的协调、合作。

云南大学GMS研究中心的《GMS研究(2007)》我认为是体现了该中心的社会科学工作者研究GMS的研究特色,体现了“有所为、有所不为”和当代研究所必需的合作精神。该书的研究集中在三个方面,即GMS国家土地利用政策、GMS国家的能

源政策和 GMS 国家的政治发展。其中前两个方面，是国内 GMS 研究中相对较为薄弱的领域，他们的研究丰富和深化了我们对 GMS 国家土地政策和能源政策的认识，而他们对 GMS 国家政治发展的研究，则放在 GMS 国家最新的政治发展上，有其关注的重点（如重点探讨了缅甸 2007 年发生的“袈裟革命”、柬埔寨的政党政治与民主进程），或有新的研究视角（如从集权、分权、扩权的视角探讨越南的政治体制改革，从政治生态适应性的视角探讨泰国的政党与政治发展）。《试论日本对湄公河地区的研究》一文，则显示了该所研究人员对日本湄公河研究了解之深广，而了解国外同行的研究，无论对深化我们的研究、提高研究水平还是增强研究的针对性都是非常重要的。这些都显示了云南大学 GMS 研究中心研究人员学术上的生气和活力，展现了他们对 GMS 研究作出的努力和贡献。

当然，作为较为年轻的学者年度研究成果的汇集《GMS 研究（2007）》中的一些论文在理论上，在学术研究的深度上，甚至在文献资料的运用上都还有不足之处，有点给人“绿柳才黄半未匀”之感，但“诗家清景在新春”，学界的清景也在新春。我们可以相信，他们在保持“新春”的生机的同时会走向更为成熟，相信今后每年度都推出的《GMS 研究》会越来越好。

贺圣达

2008 年 2 月 15 日

目 录

序	贺圣达 (1)
GMS 国家土地利用政策研究概要	吕 星 (1)
柬埔寨的土地利用政策	何脉丘 冯成龙 吕 星 (5)
老挝土地使用政策研究	康晓峰 吕 星 (15)
缅甸的土地使用政策	解鹏超 吕 星 (25)
泰国土地使用政策研究	吕 星 于 茵 (34)
越南土地使用政策研究	万晋华 吕 星 (42)
GMS 国家能源政策研究	瞿健文 (51)
缅甸国内能源政策现状分析	陈丙先 (55)
缅甸能源资源及对外能源合作政策	姜 琼 (75)
泰国对外合作能源政策	黄 沙 (90)
泰国能源政策及其改革措施分析	汪 燕 (107)
越南国际能源合作政策研究	孟爱琴 (117)
越南国内能源政策变化及原因分析	张开林 黄 津 (139)
GMS 国家的政治发展研究	李晨阳 (155)
缅甸爆发“袈裟革命”的原因与缅甸政局走向	李晨阳 (158)
从政党政治看柬埔寨的民主化进程	徐敏燕 (173)
老挝人民革命党“八大”与老挝未来的革新开放	冯冰晶 李 艳 郭 飞 (184)

泰国政党与政治生态的适应性分析

.....	魏朝凡 晏妮 (198)
越南政治体制改革：集权、分权、扩权	左伟尘 (210)
试论日本对湄公河地区的研究	毕世鸿 (238)
后 记	瞿健文 (265)

GMS 国家土地利用政策研究概要

吕 星^①

大湄公河次区域（GMS）包括柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南及中国的云南省和广西壮族自治区，总面积 256.19 万平方公里，人口约 3.04 亿。在过去的 10 年中，次区域经济发展是世界经济发展最快的区域之一，平均 GDP 增长为 7.8%。目前，该次区域仍以农业为主，70% 的人口生活在农村，依靠农业或者渔业为生，土地是其最重要的生产资料。随着次区域一体化进程的推进，该地区农业产业化、工业化和城市化进程在不断加快，对土地资源产生巨大的需求，也产生了一些不可忽视的问题。根据联合国环境规划署 2007 年 7 月 13 日发表的报告，土地退化、水和空气污染以及生物多样性丧失是该地区面临的最严重的环境问题。

云南大学大湄公河次区域研究中心组织开展了“大湄公河次区域土地利用政策专项研究”，与“大湄公河次区域能源政策专题研究”和“大湄公河次区域政治发展研究”一道，作为《GMS 研究（2007）》的内容出版。其目的是为了深入了解大湄公河次区域土地制度变迁的历史，了解土地利用管理的政策，特别是农村人口土地使用的政策，外国投资者利用土地的政策，并将研究成果与相关管理、商业和学术界进行广泛的交流，推动云

① 吕星，男，云南大学大湄公河次区域研究中心主任。

南省与大湄公河次区域国家间的相互了解。文章是通过现有资料整理,分析各个国家土地政策,没有直接到相应的国家开展调查,文章中不可避免地会有遗漏和不足,请读者给予指正。

一、土地制度的变迁

在历史上大湄公河次区域土地多属于国家或国王。以泰国、老挝和缅甸最具有代表性,各个王朝把土地作为重要的国家的资源,通过不同的形式把土地牢牢地控制在统治者手中,广大的臣民则是土地的使用者,通过地租的形式供养着统治阶层。于1350—1767年在今泰国土地上建立的阿瑜陀耶王朝曾颁布一道法令,称:“阿瑜陀耶土地俱属国王所有,臣民作为国王奴仆被授予土地,但土地并不属于臣民。”

土地私有制是近代才逐步建立的。英国入侵缅甸,使其成为殖民地,为了缓解民众的对抗,英国实施了土地的私有化,规定一切耕种者就是其所耕土地的所有者。英国则在与泰国签订的协议中,使泰国实施开放门户政策,在资本主义商品经济的刺激下,商人和资本家投资工厂和公司,进行贸易活动,促使了土地向私有制转变。老挝则在法国殖民时期建立了土地的私有制。

在大湄公河次区域(GMS)中,除泰国以外,其他四个国家(越、缅、柬、老)都对土地进行了国有化。由于泰国没有被变为西方国家的殖民地,土地的制度也一直保持着私有制,个人、私人企业、政府和皇家都分别拥有土地。越南、缅甸、老挝和柬埔寨在独立后,纷纷实施土地的国有化,将土地收归国有,并且这四个国家与中国一样,都在一定的程度上实施集体化的农业生产管理模式。

由于集体化农业生产方式效果不理想,在近20年来,柬埔寨、老挝和越南开始实施土地政策的调整,其核心是将土地的所有权和使用权分离,通过使用权的出租将土地的使用权转移给农

户、个人或企业。

二、针对国外投资者的土地政策

为了顺应经济全球化和区域的一体化，大湄公河次区域国家实施经济开放政策，并鼓励外国的投资，发展本国的经济，制定了相关的优惠政策，其中包括土地的使用政策。

按照柬埔寨王国宪法的规定，外国人不得购买和拥有柬埔寨的土地，可以通过租赁合同向其他人租赁，期限最长为 70 年，期满可申请续租。任何人在开发利用土地之前，都必须取得相关部门颁发的土地许可证明。2007 年，柬埔寨政府曾对在其境内违规的中国房地产开发商开展土地执法，拆除了其建筑物，没收其土地使用权。

在老挝，外国投资者有权租赁其土地，并有权转让由此而获得的各种权益，有权拥有和转让自己在所租土地上修缮和建设的不动产。土地可以长时间租赁，至少 30 年并可以延期。老挝政府不干涉外国投资者的行政、经营管理。但老挝办事效率比较低，各地在政策执行方面有差距，投资者需要熟悉当地的情况。

缅甸的土地属于国家所有，中央管理委员会有权授予国有、合资企业、其他组织和个人使用具有商业价值的土地、闲置土地和荒地的使用权，鼓励开展农业、畜牧业、水产业及其他相关经济活动，最大面积为 50 000 英亩（约 30 万亩）。在缅甸政府控制区域，由于其他经济政策的限制，外国投资者商业活动不容易开展。在与云南接壤的地方民族武装区，土地属于特区政府，外国投资者可以获得土地的使用权，商业活动条件非常优惠。

泰国法律规定外国投资者可以持有土地所有权，但条件非常苛刻，在实际实施过程非常困难。《工商业不动产租赁法令》规定用于工业和商业的不动产租赁期可多于 30 年，但不超过 50 年。在租期结束后，可再续租不超过 50 年的租期。签约必须在

被承认的土地局记录并注册，否则租约被认定为无效。在泰国的工业园区获得土地使用权的手续比较简便。

越南土地属国家所有，外国投资者可以获得土地的使用权。外国投资者可以通过国家分配或租用获得土地使用权，也可以转让获得的土地使用权。省或市人民委员会负责外国投资者土地使用权的审批。土地使用期一般在 50 ~ 70 年间，土地的年租金为土地价格的 0.5%，但根据投资的项目内容和地理位置在标准租金的 50% ~ 400% 间的范围内变化。为了吸引外国投资，各省、市制定了一些优惠政策，这些政策变化较大。

柬埔寨的土地利用政策

何脉丘 冯成龙 吕星^①

一、土地管理的历史

在沦为法国殖民地之前，柬埔寨对其土地执行的一直是封建领主制度。1863年，当该国沦为殖民地之后，法国的法律制度才逐渐在柬埔寨建立起来，并得以传承。一些关于私人土地所有权的法律法规，即使到柬埔寨完全独立之后，也仍然得以大量保留。但到了1975年，红色高棉从根本上改变了以前的土地法律、制度。令人遗憾的是，在1975年至1979年内战冲突中，柬埔寨所有土地的历史记录都遭到了严重毁坏。

柬埔寨独立后，所有的土地都归政府所拥有。官方赋予家庭拥有宅基地的所有权，农业生产实行集体耕种制度。虽然这种政策在全国各地统一执行，但不同的地方执行情况差别很大，如有些地方没有能够有效实施，有些地方推行几年后不了了之。最后，农业用地便被各个村子非正式地划分给了农户，但这个过程却很少被记载。^②

① 何脉丘、冯成龙：云南大学大湄公河次区域研究中心研究生；吕星，男，云南大学大湄公河次区域研究中心主任。

② ADB, 2006a, *Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries, Cambodia*, p 174, <http://www.adb.org/Documents/Books/Key-Indicators/2006/pdf/CAM.pdf>.

2001 年制定的《柬埔寨王国土地法》第 29 条规定：“自 1989 年起承认对不动产的占有可以构成对不动产的权利并可由财产持有者依本法取得所有权。本法生效后，应停止任何开始占有。”另根据该法的第 7 条规定，柬埔寨不予以承认 1979 年以前的不动产所有权，而是逐步对土地所有权进行重新注册登记，并为原土地占有者颁发土地证书，确保持有人对土地的拥有权。然而土地的登记过程是比较混乱的，出现了一些人通过不正当的手段，剥夺他人土地所有权的情况。

2001 年，柬埔寨完成了一系列的土地注册登记，制定出《柬埔寨王国土地法》，使土地所有权得到了保障，加上国际社会的有力援助，目前，柬埔寨已经制定出比较完善的土地法律和法规。

二、土地利用现状

稻谷耕作是柬埔寨最重要的农业生产方式，它对柬埔寨的土地利用历史产生了深远的影响。自从两千多年以前水稻被引进到柬埔寨，稻谷耕作经历了一个非常漫长的历史时期，虽然柬埔寨的政治和社会结构都发生了巨大的变化，但是稻谷耕作对整个社会的重要意义一直以来都没有改变。

农业是柬埔寨从业人员最多的产业部门，也是对柬埔寨国民生产总值贡献最大的产业之一。^① 2004 年，农业从业人员超出了全国劳动力总数的一半，农业收入占全年国民生产总值的 1/3。^② 农业对整个柬埔寨的经济有着至关重要的作用，也影响了整个国家的土地利用类型。尽管农业对整个柬埔寨的国民生产总值有着

① UNESCAP, 2005, http://www.unescap.org/esd/environment/soe/2005/main-pub/documents/Part4_10.pdf.

② ADB, 2006a.

重要意义，主要的土地利用仍然以林地为主。保护区的面积远小于森林的面积，但是森林本身也是一种重要的可利用资源。对于农户来说，森林同样具有重要的生计作用。

表 1 柬埔寨各种土地利用类型所占的面积

土地利用类型	保护区	林地	耕地	畜牧业
占总面积比例 (%)	22 (2004 年)	52.9 (2000 年)	22 (2002 年)	8 (2002 年)

资料来源：UNESCAP, 2005.

表 2 列出了前 5 项国家最主要的产品，从中可以看出柬埔寨经济仍然以农林产品为主。水稻产量最高，其次是原木、鱼类、玉米和橡胶。

表 2 主要农林产品产量

主要农林产品	水稻	玉米	鱼类	原木	橡胶
产量 (千吨/年)	4 170	257	327	442	105

资料来源：ADB, 2005.

三、土地的管理

在柬埔寨，土地管理、城市规划与建设部是负责对土地进行行政管理的部门。该部门的职责是“制定土地政策，进行土地登记和改善国有土地分类的管理”。2001 年生效的《柬埔寨王国土地法》总则第 3 条规定：“国家不动产的行政管理权及全柬有关不动产的权属证明的颁发权归土地管理、城市规划与建设部统一管理。国家不动产的行政管理规定和程序将由法规的形式