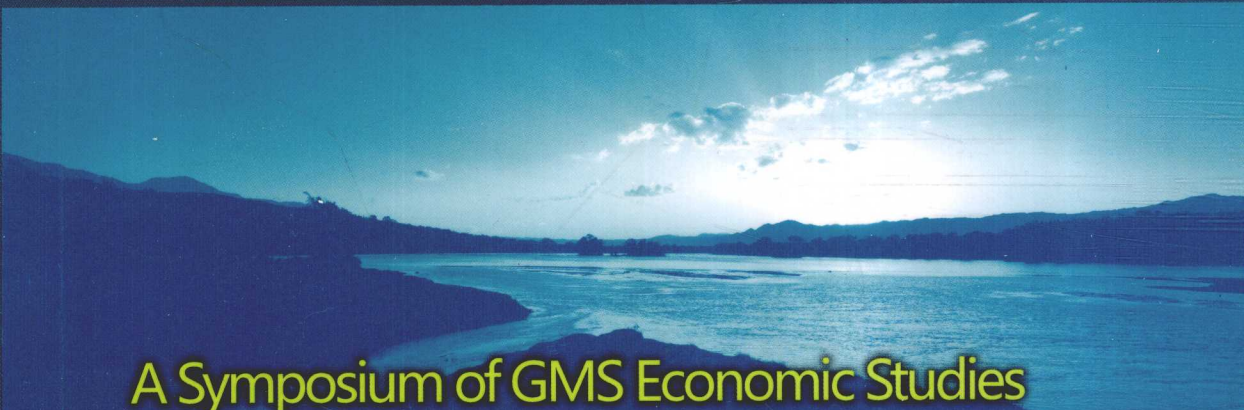


©刘 稚 主编



A Symposium of GMS Economic Studies

GMS 大湄公河次区域 经济走廊建设研究

Cambodia China Lao Myanmar Thailand Vietnam

云南大学出版社
Yunnan University Press

大湄公河次区域经济走廊建设研究

刘 稚 主编

 云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大湄公河次区域经济走廊建设研究/刘稚主编. —昆明:
云南大学出版社, 2009
ISBN 978 - 7 - 81112 - 759 - 1

I. 大… II. 刘… III. 湄公河—流域—国际合作: 经济
合作—国际学术会议—文集 IV. F114.46 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 041129 号

大湄公河次区域经济走廊建设研究

刘 稚 主 编

责任编辑: 石 可 熊晓霞

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: 昆明市五华区教育委员会印刷厂

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.5

字 数: 305 千

版 次: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 81112 - 759 - 1

定 价: 36.00 元

地址: 昆明市一二·一大街云南大学英华园 (邮编: 650091)

发行电话: 0871 - 5031071 5033244

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

前 言

大湄公河次区域合作是亚太地区一个重要的次区域经济合作机制，其范围包括柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南和中国 6 个国家。经济走廊建设是大湄公河次区域经济合作的重要形式，这一构想最初是在 1998 年 9 月在马尼拉召开的第八届大湄公河次区域经济合作部长级会议上提出来的，并得到了亚太经合理事会、亚洲开发银行等国际组织和机构的认可，同时也获得了相关各国政府的重视与响应。按照亚洲开发银行的定义，次区域经济走廊就是“把基础设施的建设与改善生产、贸易以及其他发展的机遇相联系”，“以促进相连地区或国家之间的经济发展和合作”。其战略意义在于在全球化的背景下，以交通基础设施为载体，把经济发展与区域合作结合起来，使区域内的各国实现互利共赢。

根据亚洲开发银行 2002 年 11 月公布的《未来 10 年大湄公河次区域经济合作战略框架》，大湄公河次区域经济走廊战略框架由“三纵两横”构成，即南北向的三纵：昆明—曼德勒—仰光，昆明—会晒—清迈—曼谷，昆明—河内—海防；东西向的两横：毛淡棉—彭世洛—孔敬—沙湾拿吉—岷港，仰光—曼谷—戈公—金边—胡志明市。其中纵向的三条南北经济走廊都指向次区域国家与中国云南的相互合作，因此，云南在大湄公河次区域经济走廊建设中有着重要的地位和作用。经济走廊建设是新形势下进一步深化大湄公河次区域合作的重要路径和突破口，同时也是中国参与大湄公河次区域合作的重要形式，并将对中国与东盟的经贸合作产生深远的影响。

经济走廊建设自 1998 年启动以来对次区域各国经济社会发展产生了越来越明显的推动作用，同时也存在着一些需要解决的问题。近年来，随着交通基础设施建设的逐渐完善，次区域各国正在着手推动相关运输通道向辐射、带动沿线发展的经济走廊转化。在此形势下，2008 年 3 月 27 ~ 28 日云南大学国际关系研究院在昆明主办了“大湄公河次区域经济走廊建设：合作与发展”国际学术研讨会，会议的主题是“合作与发展”，即为中国与次区域国家就推进经济走廊建设提供一个广泛深入的高层次研讨平台，通过各国专家、业内人士以及相关部门工作者对相关问题的共同探讨，促进相关各

方对通过加强国际合作来解决这些问题达成共识。

此次会议共有来自中国、越南、老挝、缅甸、泰国、柬埔寨、日本、韩国、新加坡、印度等国家的 50 多名学者和 GMS 各国驻昆总领事与会，引起了国内外媒体、学术界和决策层的广泛关注。本次会议收到学术论文 30 多篇，这些论文对大湄公河次区域合作中经济走廊建设的现状、过程和发展趋势进行了多层次、多角度的研讨和展望，就经济走廊基础设施建设对相关国家经济发展和社会环境的影响进行了深入分析，特别是对在这一进程中如何进一步加强国际合作与协调，促进大湄公河次区域合作的深入发展提出了思考和建议。

在此次研讨会刚刚结束不久，2008 年 3 月 30 ~ 31 日温家宝总理在老挝万象出席 GMS 第三次领导人会议，提出了成立 GMS 经济走廊论坛的倡议，得到了 GMS 其他国家及亚行的支持，并作为一项重要会议成果写入领导人会议宣言。2008 年 6 月 6 日，大湄公河次区域经济走廊论坛在昆明正式成立。由此可见，在今后一段时期内经济走廊建设仍将是次区域合作中的重要内容。有鉴于此，本书选编了提交“大湄公河次区域经济走廊建设：合作与发展”国际学术研讨会的 20 多篇论文，旨在为对此问题感兴趣的人们提供学术参考。需要明确的一点是，所有文章仅代表作者个人的观点。

此次会议的东道主——云南大学国际关系研究院是中国西部高等学校中唯一的一所国际关系研究院，对东南亚和南亚问题的研究是我院的研究重点和特色，专门设有东南亚研究所和 GMS 研究中心。近年来，我院根据自身的优势和条件，大力加强对东南亚特别是大湄公河次区域的研究，同时积极开展与次区域国家在教学科研方面的合作与交流，取得了显著成果。在新的时期，根据云南大学教育国际化的发展战略，国际关系研究院将面向东南亚特别是次区域国家积极扩大招收留学生的规模，进一步推进与次区域国家的高等学校、研究机构在教育科研方面的合作，为中国国际关系学科的发展和对外开放作出应有的贡献。

大湄公河次区域资源丰富、区位优势、发展潜力巨大。我们相信，在次区域各国的共同努力和推动下，经济走廊建设的步伐将不断加快，成为区域合作的纽带和桥梁，并带动沿线地区经济社会的发展，大湄公河次区域合作将呈现出更加美好的明天。

刘 稚

2009 年元月

目 录

前 言	刘 稚 (1)
大湄公河次区域合作：复杂的合作机制和中国的参与	贺圣达 (1)
利用多重机制促进 GMS 经济合作	高 歌 (12)
大湄公河次区域经济走廊建设的利益均衡机制和争端解决机制 研究	张文山 黎 晓 (20)
寻求大湄公河次区域经济走廊建设的着力点	陈铁军 (28)
中国参与大湄公河次区域经济走廊建设的新进展及前景展望	唐铜生 韦宝毅 (39)
“两廊一圈”框架下的昆明—河内—海防经济走廊建设	刘 稚 (49)
GMS 南北经济走廊对中国暨云南省的意义、影响及发展对策	曹大明 (59)
建设南宁—曼谷经济走廊拓展深化 GMS 经济走廊建设	古小松 蒋 斌 (74)
冷战后日本参与大湄公河次区域合作研究	毕世鸿 (88)
次国家政府在区域合作中的地位与作用 ——以云南、广西为例	卢光盛 (102)
中国周边外交政策指导下的云南国际区域合作与亚行 GMS 经济 合作项目	金 诚 (115)
简论大湄公河次区域国际河流开发中的国际法问题	徐景颐 (134)
云南参与大湄公河次区域合作中的跨界民族因素研究	梁 晨 (145)
大湄公河次区域毒品问题与跨界民族问题的关系	刘 稚 梁 媚 (150)
跨境订单农业对老挝北部农村社区的影响 ——以勐腊县境外甘蔗种植为例	吕 星 金亚玲 陈 嵩 (163)
滇老玉米贸易研究 ——以西双版纳州与乌多姆赛省为例	吕 星 杨朝晖 (175)

建设红河流域绿色生态经济走廊的构想	马 勇 徐丽华 (184)
韩国经济与 GMS 经济合作	[韩国] 刘信一 (190)
论 GMS 经济一体化与该地区的跨境交通基础设施建设	
.....	[日本] 藤村学夫 (199)
大湄公河次区域中缅甸与中国及泰国的非正规经济关系	
.....	[缅甸] 温斯顿·赛特·昂 (220)
经济走廊建设对社会和环境的影响	
.....	[泰国] 纳拉提 (240)
湄公河在解决柬埔寨发展困境中的重要性	
.....	[印度] 阿托姆·塞尼尔·辛 (254)
“两廊一圈”：开启中越关系新篇章	
.....	[日本] 栗原浩英 (260)

大湄公河次区域合作：复杂的合作 机制和中国的参与

贺圣达*

澜沧江—湄公河次区域经济合作，自 20 世纪 90 年代初由亚行牵头与澜沧江—湄公河沿岸的中、柬、老、缅、泰、越六国共同发起“大湄公河次区域部长级会议”，建立大湄公河次区域经济合作机制以来，在国际上一般称为“大湄公河次区域合作”，即把“大湄公河”作为澜沧江（中国境内云南段）和湄公河（流经中南半岛段）的统称。“大湄公河次区域”的范围则涵盖中国云南、广西和中南半岛的缅甸、老挝、泰国、柬埔寨、越南。大湄公河次区域合作开展以来，合作范围日趋扩大，机制也越来越复杂。本文拟对此作一个简要的分析，并提出中国及云南省的参与对策。

一、大湄公河次区域合作的特点

大湄公河次区域合作的重要特点在于，它是具有包含广泛合作内容的多领域性和包括众多参与方的开放性的区域合作。在大湄公河次区域合作中，有关各方和各种机制都在发挥作用，次区域参与各方既有共同的利益，但由于发展水平、需求和在次区域内位置的不同，以及所参加的各种机制的对象、作用和性质的不同，也都有各自的利益和侧重需要沟通和协调，以便更加有效地推进次区域合作。这就需要全面分析各方和各种机制参与大湄公河次区域合作的意义、战略和目标，加强协调和合作，以达到“多赢”的目的。而且，“湄公河开发计划显示了这个中国作为地区政治领袖和经济发展推动力量在现实世界所面临的挑战，尤其是这个多样化的、巨大的贫困地区所面临的挑战。”^①

* 贺圣达：云南省社会科学院研究员。

① 《联合早报》，2003 年 12 月 15 日。

就大湄公河次区域合作机制而言，多种合作机制在不同层面发挥作用的格局将长期存在。大湄公河次区域合作性质上的开放性、合作内容的广泛性和参与机制的多重性，成为现阶段乃至今后相当长时间内大湄公河次区域合作的重要特点。中国只是作为一方参与各种合作机制，而且以云南为主要参与省份。

就合作的开放性而言，大湄公河次区域合作是在全球化和区域合作加强、中国与东盟关系以及东南亚内部都处于历史上最好时期的背景下展开的。直接参与的各方在加强彼此间合作的同时，也考虑到了次区域不发达的现状、次区域开发所需要的巨额投入以及国际社会的参与对次区域合作和开发的作用，在各方充分动员本国资源积极参与的同时，也需要欢迎次区域外国和国际组织的参与。因此，尽管现在大湄公河次区域合作就其经济规模而言并不大，但合作范围广泛，参与方多，除了湄公河沿岸中南半岛各国和中国、东盟以外，日本、澳大利亚、新西兰、北欧国家、德国、英国和法国等发达国家，亚行，世界银行，联合国开发计划署、环境署、禁毒署，亚太经社联事会等国际组织，欧盟（参与环境保护、资源开发和行政管理合作）都在不同程度上参与了该区域的各项合作。这种情况，在当代世界次区域的合作中还是不多见的。

与这种广泛的开放性相适应，大湄公河次区域合作的机制不仅具有多样性，而且出现了多层次性。大体上可分为国际组织主要是亚洲开发银行参与的、中国—东盟框架内的、次区域六方的和次区域内几方的合作机制，次区域国家与次区域以外的印度、日本参与的合作机制，以及各种非政府、非官方、非正式的合作机制，这些机制在不同的层面和范围内发挥作用。这种多种形式的合作机制并存的复杂状况在当代世界的次区域合作中，也是少见的，这既反映出次区域合作引起广泛的关注和重视，已成为中国、东南亚、南亚众多经济合作网络的一个连接中枢，牵动了东亚、东南亚、南亚各国和众多国际组织、民间组织，逐渐成为热点，同时又反映了各方的不同利益和侧重，存在着缺乏总体的规划和协调的问题。

二、大湄公河次区域的合作机制

大湄公河次区域复杂多样的合作机制中除了全球性的国际组织（联合国、世界银行）和欧盟，本文把大湄公河次区域合作机制分为以下各种类型：

1. 大湄公河次区域第一种形式的合作机制是由国际组织参与的机制。即由亚洲开发银行发起，次区域中、柬、老、缅、泰、越六国参加的大湄公河次区域（GMS）合作，其主要机构是 GMS 部长级会议，自 1992 年到 2003 年已先后召开了 12 次部长级会议。在这一机制中，亚行发挥了重要的牵头作用。这是大湄公河次区域合作中最重要的国际合作开发机制，发挥着主流机制的作用，合作领域涉及交通、能源、通信、旅游、环境、人力资源开发、贸易和投资以及环境保护和禁毒等广泛领域。2002 年 11 月在柬埔寨首都金边举行 GMS 领导人会议，通过了《领导人宣言》和《发展规划》，确定了未来十年合作的方向、规划、前景和承诺。

2. 大湄公河次区域合作的第二种形式的合作机制是包括了东盟十国和中国参与的机制。1996 年 6 月由东盟发起，东南亚十国和中国的部长级代表聚会马来西亚首都吉隆坡，通过《东盟—湄公河流域开发合作框架协议》，正式形成了东盟—湄公河流域开发合作。合作领域包括了基础设施、投资与贸易、农业、矿业、工业及中小企业发展、人力资源开发。2003 年 8 月，该合作机制在中国昆明召开第五次部长级会议。

从广义上看，《中国—东盟全面经济合作框架协议》确定的中国—东盟自由贸易区建设也是涉及中国和东盟在次区域进行合作的机制，因为该项文件不仅从总体上规定了中国和东盟未来十年的全面经济合作，而且确定了把大湄公河次区域合作作为双边合作的优先领域。

3. 大湄公河次区域合作的第三种形式的合作机制是由次区域几方而不是全部成员参加的合作机制。这种形式的合作机制可以分为两类。

第一类包括中国云南部分地区和老、缅、泰相邻地区的“黄金四角”合作和云南—泰北合作。“黄金四角”合作始于 1993 年，地域范围约 16 万平方公里，大致包括了以云南省的西双版纳州和普洱市，老挝北方七省，缅甸东部的景栋、大其力地区和泰国清迈、清莱两府为主的地区。1998 年，泰国成立由总理为首的指导委员会，创建泰北经济区。2001 年 6 月，四方就湄公河通航达成协议。云南—泰北合作，则在 2004 年 4 月召开第一次工作组会议，确定该工作组年会为云南—泰北合作的重要机制，以贸易和投资、旅游、交通、社会发展为重点，推进双方在各个领域的合作。

第二类是不包括中国云南的湄公河流域国家之间的合作机制。目前有四种。老挝参加了全部四种合作机制，泰、越、柬参加了其中三种，缅甸参加了其中一种。

一是大湄公河下游四国组成的湄公河委员会。1995 年，柬、老、泰、

越四国在湄公河工作小组的基础上，在泰国清莱签署《湄公河流域可持续发展合作协议》，正式成立了湄公河委员会，其宗旨是对整个湄公河的水资源和相关资源以及全流域的开发制订计划并实施和管理。它在成立后就邀请缅甸和中国加入。因此，该委员会虽然还只是下游国家的机构，但希望成为包括全流域所有国家的组织。1996 年至今，中、缅两国一直是湄公河委员会的对话国。由于是下游四国的组织，湄委会的实际作用也只是发挥于下湄公河地区。它能否成为及怎样才能成为整个大湄公河流域的机构，是一个引起关注的问题。

二是越南、老挝、柬埔寨的相邻地区组成的“发展三角”，包括柬埔寨的腊塔纳基里省、上丁省，老挝的阿速坡省、公河省，越南的昆嵩省、嘉莱省和多乐省。“发展三角”于 1999 年 10 月 20 日成立于老挝首都万象，其目的是推进越、老、柬三国七省在农业、林业、贸易、交通、能源、教育、旅游等领域的合作。2002 年 1 月，三国总理在越南胡志明市再次举行会议，讨论加快“发展三角”的计划、机制、政策和措施，一致同意制订三国七省的经济社会总体发展计划，建设和改造连接“发展三角”的公路，采取措施发展贸易、促进旅游合作、建设电网。鉴于三国在历史上、地域上和经济上的密切联系，“发展三角”将对推动湄公河下游三国在其南部地区的合作，加快湄公河三角洲地区的发展起到重要作用。

三是连接越南中部、老挝中部和泰国东北部的东西走廊（EWC）合作。其核心是建成连接越南广治省、老挝中部沙湾拿吉和泰国东北部穆达汉府的公路，把从泰国东北到越南中部海港的车行时间缩短到数小时，从而使越南中部海港成为湄公河次区域中北部内陆地区的重要出海口，促进沿走廊地区经济（越南中部的经济作物、林业、矿业、海产品，老挝中部的农、林、矿业和水力资源开发，泰国东北部的农业和日用消费品工业）发展和彼此间的合作。该项合作在 1998 年 12 月作为欧盟的共同目标写入了《河内行动宣言》，1999 年又设立了日本—东盟经济产业合作委员会领导下的工作小组，亚行和日本政府都致力于积极推进该经济走廊建设，联合国开发计划署也给予了资助。

四是由柬埔寨、老挝、缅甸和泰国组成的“经济合作战略”（ECS）。这一构想是由泰国总理他信在 2003 年初提出来的。这个由泰国发起的合作机制，涉及湄公河流域较为发达的泰国与较不发达的柬、老、缅三国的合作。在时间上是各种小区域合作中最晚提出的，目前正在积极推进。其目的是促进四国间的合作，并进而推进东盟的一体化。2003 年 8 月 1 日，由四

国外长参加的第一届 ECS 部长会议在泰国首都曼谷举行，确定了把贸易和投资、农业和工业合作、交通运输联网、旅游以及人力资源开发等五个领域作为优先合作领域。2003 年 11 月 12 日，四国总理在缅甸蒲甘会议上签署《蒲甘宣言》，并将这一合作称为“湄公河湄南河伊洛瓦底江经济合作战略”（MMAEC），明确提出“将四国边境地区变为永久和平区和经济增长区”，进一步确定五个优先合作领域的目的，并确定“每两年召开一次国家领导人会议，每年召开一次部长和资深官员会议，以促使四国经济合作的战略计划实施”。鉴于泰国较为强大的综合经济实力和处于这一合作的中心的位置，泰国在这一机制中起着重要作用。

4. 大湄公河次区域第四种形式的合作机制是该地区国家同次区域以外的国家主要是印度、日本等国形成的合作机制。

（1）印度参与的合作机制。20 世纪 90 年代初，印度就已提出了“东向”战略，积极发展与东南亚国家和东盟组织的关系。邻近印度的中南半岛，成为印度发展与东盟关系的前沿。在某些方面，印度同中国一样，发展与东南亚的关系，兼得“天时、地利、人和”。印度与孟加拉国、斯里兰卡、泰国于 1997 年组建了环孟加拉湾经济合作组织。1998 年缅甸加入后，称为孟印缅斯泰经济合作（BIMSTEC），从而加强了印度同缅甸和泰国这两个重要湄公河流域国家的经济联系。BIMSTEC 拥有 13 亿人口，GDP 总值达 5 500 亿美元，已确定在贸易和投资、交通运输、旅游、渔业、能源等领域开展合作，强调在开放领空，建设东西走向的公路和铁路，开发湄公河流域的资源，改善农业生产，保护环境以及在金融、关税等方面进行合作，最终成为亚洲又一个自由贸易区。2000 年 11 月印度又与柬埔寨、老挝、缅甸、泰国和越南五个国家共同成立了恒河—湄公河流域合作组织。2001 年 7 月，该组织通过了《湄公河—恒河合作河内行动计划》。2002 年 4 月，印度和缅甸、泰国三国决定修建一条从印度莫雷经缅甸中部城市蒲甘和缅甸东南边界城镇渺瓦底至泰国西南边界城镇湄索的公路，以促进三国之间的经贸合作、人员往来和文化交流。2003 年 9 月 4 日，印度总理瓦杰帕伊在新德里宣布，印度将斥巨资兴建一条穿越缅甸、泰国、老挝、柬埔寨等国直达越南河内的铁路。2002 年 11 月在柬埔寨金边举行的首届东盟与印度领导人会议上，印度总理瓦杰帕伊向东盟各国领导人表示，印度将准备在东南亚扮演重要角色，尤其是在帮助缅甸、越南、柬埔寨和老挝的经济和社会发展方面，印度将作出自己的努力。双方决定在今后 10 年内建立东盟—印度自由贸易区，其中经济合作的框架协议在 2003 年 10 月之前完成。2003 年 1 月 3 日至 11

日，新加坡总统纳吉在首次访问印度时说，“整个东南亚区域都看得到‘新印度’正在崛起”，“印度对东南亚区域贸易、经济发展、稳定及发展扮演关键角色”。这些都表明，印度与东南亚的关系已进入最活跃的时期，以恒河—湄公河合作作为主要机制，进一步推进印度与次区域国家的合作。

(2) 日本参与的合作机制。日本与东南亚的经济合作有深厚的根基，从20世纪60年代末到20世纪90年代末，日本对东南亚的投资累计达800亿美元，但20世纪90年代后期以来，相对于中国与东盟经济合作的全面推进，不免显得滞后。2002年以来，日本与东盟国家合作明显加强，2002年11月在柬埔寨首都金边召开的“10+3”首脑会议上，东盟与日本就建立东盟—日本自由贸易区原则上达成了一致意见。2003年10月在印度尼西亚巴厘岛上召开的“10+3”首脑会议上，双方正式签署了《东盟与日本全面经济伙伴关系框架协议》。根据双方的协议，日本与东盟将在2010年建成自由贸易区；日本还承诺在今后三年内向东盟提供30亿美元的援助，用于人力资源开发和援助湄公河沿岸地区的开发。2003年12月11日，在日本东京举行了日本与东盟特别首脑会议。在会上日本宣布正式加入《东南亚友好合作条约》，双方领导人还签署了《东盟与日本行动计划》和《新世纪东盟与日本活跃与持续关系的东京宣言》。日本与东盟各国领导人进行了双边的对话。接着，2004年2月，在泰老边境的穆汉达举行的由亚行、日本政府和日本国际开发银行以及缅、老、泰、越等国政府有关人士参加的国际会议上，日方表示将提供81亿日元的资助，修建连接穆达汉和沙湾拿吉的跨国桥梁，进而打通从越南中部经老、泰两国到缅甸毛淡棉的东西交通走廊。日本与东盟在次区域开发尤其是东西交通走廊和经济走廊建设方面的合作将明显增强。在合作机制方面，涉及日本与次区域国家合作的已有日本外务省主导的“印度支那综合开发计划”，东盟经济部长会议和日本通产省主导的柬、老、缅经济合作组。这两个合作机制在实施今后三年日本对湄公河流域的30亿美元的援助计划的实施过程中可能起到重要作用。日本在资金、高科技以及服务业等方面占有明显的优势。日本加强与东南亚国家的合作、加大在次区域的援助和投入力度，显示出日本正在与次区域的东南亚国家建立更为密切的关系，对次区域合作产生更大的影响。

此外，国际上的和区域内的一些组织，也参与或涉及了大湄公河次区域开发合作，包括半官方和非官方的组织。半官方（半正式）的机制，有东盟人权工作组，亚太经社理事会协调的“大湄公河商务论坛”，亚欧会议（ASEM）社会论坛，亚行非政府网络 ADBNEO Network，联合国、亚太经社

理事会和亚行的环境项目，东南亚水管理地区对话等。非官方、非正式的机制或合作有两类。其中一类是全球性的，如世界大坝委员会（WCD），水、粮食和环境对话（DWFE），在它们的活动中都包括了对湄公河流域的相关问题的关注；一类是地区性的，如以泰国曼谷为基地的“恢复生态地区联盟”（Towards Ecological Recovery and Regional Alliance）、东南亚河流网络。这些非政府组织关注的焦点是大湄公河次区域的生态、环境和当地居民的利益。

中国是次区域合作中的重要一方。但是，作为次区域的组成部分和中方直接参与次区域合作的云南和广西，在该合作中与他国地位不对称，按其确定的参与目标和承担的重任来衡量，其经济实力和直接参与能力也有待加强。

大湄公河次区域合作是中国与湄公河流域国家的合作，中国参与次区域合作在许多方面通过云南和广西的直接参与来体现。这就出现了在次区域地理范围内云南和广西是在省（区）层面参与而其他国家则从国家层面参与的合作的不对称局面。而云南和广西作为省，与次区域内主权国家的合作不具有同等的法律地位。如云南提出了建设连接中国与东南亚的国际大通道，深化次区域合作等战略参与合作确定的目标和承担的任务都很重大，但云南现有的经济力量有限，2003 年 GDP 为 2 458.8 亿人民币，相当于约 300 亿美元，低于越南一国的水平，约占 2003 年大湄公河次区域（包括云南在内）GDP 总量（约 2 200 亿美元）的 13%。尽管云南经济技术的发展水平在一些领域高于周边的缅、老、柬等国，但以这样的经济力量要更有效、更有影响地参与次区域经济合作，在中国与湄公河国家的合作中充分发挥前沿和桥梁作用，对富邻、兴边作出更大的贡献，其参与能力显然有待于进一步增强。

而次区域其他国家则不同，柬、老、缅、越、泰五国的全部国土都在大湄公河次区域范围之内，都是以国家的身份参加次区域合作，都具有作为国家的法律地位。也就是说，对于中国云南和广西参与大湄公河次区域合作来说，在总体上和法律框架内，是中国与次区域其他国家的合作，而在实际合作的许多具体领域和事务中，又是中国国内综合经济实力较弱的云南和广西直接参与。云南和广西在参与次区域合作中显然需要中央政府更有力的支持。

三、中国（云南）在新世纪初参与次区域合作的战略和措施

基于上述分析，我认为中国（云南）参与大湄公河次区域合作具有重大的战略意义和作用，但面临大湄公河次区域合作中复杂多样的合作机制，我们要全面认识次区域及次区域合作的现状和面临的问题，既要看到加强合作的紧迫性，也要看到合作的长期性。问题在于在战略上把次区域放在与周边合作的重要位置上，作为负责任和有影响的大国更有效地推进合作和更好地发挥中国尤其是云南直接参与的作用；建议从中国国家参与的层面在四个方面采取新的更为有力和有效的战略性措施，并相应的由云南省采取更为具体的措施，全面推进新世纪初中国（云南）参与大湄公河次区域合作。

1. 把次区域合作作为中国全方位对外开放战略的重要组成部分。鉴于次区域合作的战略重要性和已有的广泛基础，随着综合经济实力的增强，中国应更积极、主动地参与大湄公河次区域合作，提升参与合作的整体水平，加大经贸合作的力度，加强与周边国家在开发资源等方面的合作，增加投入，把通过合作繁荣和发展次区域经济，加快中国西南的发展，推进西部大开发，实现睦邻、安邻、富邻、富边，作为一个全面的明确战略，作为中国与东盟共建自由贸易区和加强周边外交的重要组成部分，在积极推进更大范围内的中国—东盟自由贸易区建设和东亚区域经济合作的同时，始终高度重视继续深化和扩大大湄公河次区域合作。

2. 鉴于次区域合作已进入全面开展和多种机制参与的阶段，积极参与以亚行牵头的大湄公河次区域合作为主流的多种机制，提升中国参与次区域合作的协调机构，加强国际国内的协调。

由于次区域总体发展水平低，对区域外资金、技术和市场依赖程度高，政治、经济、社会、民族和文化上的多样性突出，对外关系多样复杂，次区域合作必然是开放、灵活多样和多种机制并存的。尽管亚洲开发银行在评估次区域合作的第一个十年时也指出“次区域项目的复杂性和大湄公河次区域国家在协调、谈判和实施这些项目等方面的有限机构能力进一步减缓了一些领域的合作进程”，但它又肯定了次区域合作中采取“灵活积极的方式方法”，结果是，大湄公河次区域国家已经达成了许多协定，既有双边的也有多边的。大湄公河次区域项目没有严格的体制限制，很少需要签署正式条约

或设立机构，这种相对的非机构性质使各成员国在达成协议协定时具有很大的灵活性，这就使得推进合作“需要耐心和长期的努力”。

随着合作的扩大和深化，大湄公河次区域已有形式、作用和范围不等的多种合作机制。由于次区域合作的开放性以及需要的大量投入，也由于中国尤其是中国西南和次区域各方的经济社会发展水平、参与利益和引进外来资金、技术人才、管理的需要，次区域合作的这种多方参与的状况将长期存在。尽管多种合作机制有其矛盾和负面影响需要协调和克服，重大的问题如环境保护问题、上下游关系问题需要共同协商解决，重大项目和计划需要协商甚至整合，亚行关于大湄公河次区域经济合作规划第二个十年的战略框架提出了在众多伙伴和合作机制之间“建立战略联盟和伙伴关系”的要求。但是，这种多元机制的存在反映次区域本身的状况和各方对合作既共同又不同的需求，在相当一段时期内，指望有某一种机制来一统次区域合作，囊括现在所有的合作机制，是不现实的，也是不可能的，尽管合作机制需要加强协调甚至建立战略联盟；由某一个国家来主导合作机制也是不可取、甚至不可行的，尽管经济实力较强的国家可以发挥较大的推动作用。更为可行的是在现有的各种机制发挥作用尤其是大湄公河次区域合作作为主流合作机制充分发挥作用的同时，发挥中国作为地区大国的作用，与有关各方加强沟通和协商、规划和协调，特别是完善本国的参与机制，以实现中国作用的充分发挥和参与合作的各方的“多赢”。

因此，对于中国而言，鉴于面临多种合作机制以及大湄公河次区域合作已进入实质性的阶段，更需要从国家层面考虑，调整和提升参与次区域合作的机制，在适当的时机将国家澜沧江—湄公河流域开发前期研究协调组升格为澜沧江—湄公河次区域合作中国协调组（领导小组），或澜沧江—湄公河次区域合作开发中国委员会（对外），统筹协调和解决合作开发中遇到的各种新情况和新问题。在这一机构以及相应的从属机构和涉外合作机制中，鉴于云南和广西直接参与次区域合作的需要，相应的尽可能有云南、广西省级和相关部门领导成员参加。同时，完善云南、广西参与次区域合作的组织协调机构。

3. 从大湄公河流域整体的可持续发展考虑，加强大湄公河流域环境合作治理。随着大湄公河流域开发的深化，环境问题日益引起有关国家和国际组织、非政府组织的关注，环保将成为这一地区国际关系的一个焦点问题。20 世纪 90 年代以来上下游国家之间在这方面的矛盾和本区域及国际上对这些问题的关注，都表明了处理好环境问题的重要性。

涉及次区域可持续发展中争议较大的问题，还是水电开发尤其是中上游大坝建设的影响。水力资源是大湄公河流域最具有开发价值的重要资源，不仅对中国云南而且对次区域的其他国家，都具有重大的发电、防洪、供水、灌溉、航运、旅游、养殖等综合效益。如果考虑到水电是一种可再生的清洁能源，该区域发展对电力的巨量需求以及该流域大部分地区还是世界上最为贫困的地区，那么，开发的价值和效益就更为明显了。当然，大坝建设对环境、上游水电开发对下游地区会有一定的影响，但是，用煤和石油提供等量的能源对这一地区的生态环境也将产生巨大的问题。因此，对此要作更为全面深入的科学分析和比较研究。如上所述，鉴于水电的功能和流域地区的状况，片面地夸大这种影响，把开发水电资源与环境保护完全对立起来，并非就有利于该流域地区的可持续发展。有的专家认为：“全世界大坝数以万计，产生明显生态问题的只是极少数，解决办法是针对具体问题，采取补救措施。”

由于大湄公河流域在生态环境上是一个整体，河道一半在中国境内而且位于上游，从大湄公河流域整体出发考虑生态环境状况和可持续发展战略，在今后的合作开发中，中国应该在联合开发利用水资源和其他自然资源上与相邻国家进行更多的合作，要把开发与保护资源和环境紧密联系起来，从一个大区的角度进行设计和开发。在具体操作上，建议加强向下游的报汛服务、信息交流等方面的工作，加强中国境内资源开发和森林保护的统筹规划，将澜沧江（上湄公河）流域列入中国国家大江大河保护林体系建设中。

4. 在中央政府的领导和支持下，充分发挥云南作为中国参与次区域合作重要主体的优势，全面推进云南与次区域各国在各个领域的合作。

云南省是中国的澜沧江—湄公河次区域合作中的前沿。中国参与次区域合作在很大程度上要靠云南省参与合作来具体实现。云南作为中国的一个省，不具备国体的法律地位，同时，自身的综合经济实力也较弱，参与次区域合作需要中央政府加强领导，给予支持。这就需要云南进一步积极争取中央政府在领导、机构、资金、政策、人才、研究等各个方面的支持，并充分运用好中央政府给予的支持，扮演好中国参与次区域合作主体的角色，充分发挥中国与次区域国家合作窗口和桥梁的作用，加大参与次区域交通、能源、电信、环境、旅游、农业、贸易和投资、人力资源开发、禁毒和替代种植等各个方面合作的力度，沟通次区域与中国内地尤其是大西南的经济联系，使合作从边境地区和中心城市延伸到全省，合作的范围更广、程度更深；在加强政府间合作的同时，适应市场经济的需要，使企业成为合作的