

# “一带一路”框架下大湄公河次区域合作升级版\*

卢光盛 金 珍

**【内容提要】** 大湄公河次区域合作是中国参与最早、最有成效、障碍最小的区域合作机制，但当前也面临着发展瓶颈。如何务实推进大湄公河次区域合作升级版建设，进一步夯实中国的周边战略依托，实现“一带一路”在东南亚方向的重要突破，是一个具有重要性和紧迫性的问题，对当前及未来中国周边外交战略的推进也具有重要的借鉴意义。文章以高阶的一体化理论为切入点，分析建设次区域合作升级版的理论依据和相关实践，厘清大湄公河次区域合作与“一带一路”的战略关联，剖析深化大湄公河次区域合作面临的主要困难与挑战，探讨在当前环境下建设大湄公河次区域合作升级版的现实路径。

**【关键词】** 大湄公河次区域 次区域经济合作 “一带一路” 周边外交

**【作者简介】** 卢光盛，云南大学国际关系研究院副院长，教授、博导；金珍，云南大学国际关系研究院博士研究生，云南师范大学社会发展学院讲师

**【中图分类号】** F114.46

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0067-15

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505005

---

\* 本文系国家社科基金项目“一带一路框架下建设大湄公河次区域经济合作升级版的对策研究”（15CGJ025）的阶段性成果，同时受到“中国—东盟思想库网络”（NACT）专项研究、“云南大学青年英才培育计划”项目的资助。

当前,大湄公河次区域(Greater Mekong Subregion,简称GMS)合作已经进入第三个十年,在不断取得成果和进步的同时,次区域发展也在发生变化。中国一直是次区域合作的积极参与者和推动者,在新的发展阶段,次区域内各国对中国有了新的期待。2014年12月20日,李克强总理在出席GMS经济合作第五次领导人会议开幕式时提出:“中国愿与各方携手努力,打造中国同次区域国家经济合作升级版”。<sup>①</sup>2015年3月,中国在《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中提出:“发挥云南区位优势,推进与周边国家的国际运输通道建设,打造GMS经济合作新高地,建设成为面向南亚、东南亚的辐射中心。”<sup>②</sup>深化GMS合作,既是云南建设辐射中心的关键方向,也是缩小东盟各国发展差距的有力举措,更是建设中国—东盟合作升级版的重要组成部分。在中国积极实施“一带一路”战略的背景下,推进GMS合作升级版建设具有示范和借鉴意义。

## 一、GMS合作升级版的概念分析

### (一) 相关理论探讨

从目前的研究来看,学术界对区域合作升级的动因以及如何实现区域合作的升级等问题,并没有非常清晰的论述,但是国内外一些学者的相关研究仍然为回答这些问题提供了非常重要的参考。

关于区域合作升级的原因和动力,以厄恩斯特·哈斯(Ernst Haas)为代表的新功能主义学者,在深入研究欧洲一体化发展的基础上,提出了“外溢”(spillover)概念,强调“外溢”是一体化的重要“过程”,<sup>③</sup>即一些新的合作领域由于原有合作的功能“溢出”而开始具备新的合作基础与合作条件,从而为一体化升级提供新的需求和空间。菲利普·施密特(Philippe Schmitter)则进一步指出,不同合作领域之间的“外溢”是参与区域一体化进程的国家

<sup>①</sup> 《李克强在大湄公河次区域经济合作第五次领导人会议开幕式上的讲话》,新华网,2014年12月20日, [http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/20/c\\_1113717408.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/20/c_1113717408.htm)。

<sup>②</sup> 国家发改委、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,人民出版社2015年版,第17页。

<sup>③</sup> Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, California: Stanford University Press, 1964, pp. 23, 48, 49-50.

对已取得的合作成果不尽满意，意图通过升级和拓展其他合作领域提升原有一体化合作成效的一种重要尝试。<sup>①</sup> 国内学者胡志丁从经济学“引致需求”<sup>②</sup>模型视角提出，大国与小国之间对经济、政治、安全等利益诉求的“错位”，是大国与小国之间升级一体化合作的重要动力。一方面，小国为了获得更多“经济利益”倾向于与大国开展一定程度的政治和安全合作；另一方面，大国为了不断巩固安全和政治利益，也会在经济利益上对小国做出让步。<sup>③</sup>

关于实现区域合作升级的步骤和路径，加拿大经济学家理查德·利普塞（Richard George Lipsey）将一体化的发展过程分为特惠关税区、自由贸易区、关税同盟、共同市场和完全经济一体化等六个阶段。<sup>④</sup> 但利普塞的理论对发展中国家的区域一体化发展路径的特点考察不足。约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）曾指出，发展中国家和地区之间的区域一体化进程在动力、机制等方面可能与发达国家之间的一体化完全不同。<sup>⑤</sup> 可以说，发展中国家之间的一体化升级与发达国家之间的一体化升级路径既有共性，也存在一定差异。就共性而言，经济、技术等功能性领域的基础合作不断向政治、安全等领域“溢出”，这是发展中国家之间和发达国家之间一体化升级的主要依赖路径。经济一体化进程都伴随着一定程度的政治一体化。就差异而言，发展中国家之间一体化与发达国家之间一体化进程的合作基础、利益诉求、体系压力等都不同。发达国家之间的一体化合作基础扎实，更加重视政治、安全、价值认同等非经济领域的一体化合作，受体系压力的影响较小，属于主动型升级。发展中国家之间的一体化合作基础相对薄弱，往往将生存与发展作为一体化升级的优先诉求。同时，发展中国家之间的一体化容易受全球化、区域一体化

<sup>①</sup> Philippe Schmitter, “Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration,” *International Organization*, 1969, Vol. 23, No. 1, pp. 161-166.

<sup>②</sup> “引致需求”模型是经济学中研究生产厂商对生产要素的需求时提出来的，是相对消费者对产品的直接需求而言的。消费者需要面包是因为面包能够给消费者提供直接的效用。面包商为什么需要面粉？显然，面粉并不能给面包商带来直接的效用。其考虑的是用面粉做成面包而卖给消费者，最终获得经济利益。正是消费者对面包的需求引致了面包商对面粉的需求。这就是所谓的“引致需求”理论。

<sup>③</sup> 胡志丁：《次区域合作与边界效应及边界效应调控研究》，人民出版社 2014 年版，第 69-71 页。

<sup>④</sup> Richard G. Lipsey: “Economic Unions,” in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 7, New York: Macmillan Company & The Free Press, 1972, pp. 541-542.

<sup>⑤</sup> Joseph S. Nye, “Comparative Regional Integration: Concepts and Measurement,” *International Organization*, Vol. 22, No. 4, 1968, p. 880.

等体系压力的影响,因此更多属于被动型升级。<sup>①</sup>针对发展中国家开展的区域合作,国内一些学者提出外部市场对GMS经济走廊产品和服务的“需求”以及为应对市场需求变化而构建起竞争性的“服务”支持体系,是GMS框架下经济走廊功能从“低级”向“高级”演变的主要原因。<sup>②</sup>另一些学者则认为,制度组织形式、国内政治和地区力量结构是发展中国家之间在区域经济合作框架下开展政治与安全合作的主要路径。<sup>③</sup>

## (二) GMS 升级版的概念与内涵

上述理论梳理显示,区域合作的升级背后有着更高的市场需求、政治需求、社会认同和问题应对等多方面的需求或压力。随着区域经济合作领域的不断深入,区域经济一体化进程需要加强政治、安全等非经济合作的服务支撑作用,从而对一体化升级的合作内容、发展方向作出新的调整。政治、安全等领域合作的加强反过来也将为经济领域合作的转型、升级提供依托。

GMS合作是典型的发展中国家之间的区域经济一体化建设实践,与欧洲发达国家之间的区域经济一体化相比,具有自身的特色。一方面,GMS合作坚持开放、包容的理念和原则,不排斥与区域内外其他经济一体化合作机制之间进行对接合作;另一方面,GMS由于自身合作基础比较薄弱,不可避免地会受到区域外大国、国际组织、地区力量结构等因素的影响。

结合中国与次区域国家合作的实际情况,可以认为GMS升级版是指:泰国、中国、老挝、缅甸、柬埔寨、越南等六国通过协商一致,在原有GMS合作机制基础上,提升合作水平、拓宽合作领域、强化合作机制,实现GMS合作“量”和“质”的共同提升,打造GMS政治、经济、安全等全方位合作的新机制、新平台。

从合作理念来看,GMS升级版更加强调互利共赢,强调提供共同发展机遇,致力于打造GMS利益共同体和命运共同体。合作内容上,GMS升级版更强调基础设施的互联互通,着重提高贸易投资自由化和便利化水平,开启

<sup>①</sup> 奥古斯托·德拉·托利、玛格丽特·凯利:《区域性贸易协定》,宋建奇等译,中国金融出版社1993年版,第37页。

<sup>②</sup> 王谷成、黎鹏:《GMS框架下次区域经济走廊功能的演变机制研究》,载《东南亚纵横》2009年第8期,第53页。

<sup>③</sup> 郎平:《发展中国家区域经济一体化框架下的政治合作》,载《世界经济与政治》2012年第8期,第147页。

和深化敏感领域合作，致力于建立政治、经济、安全等多领域、全方位、立体合作新格局。在合作机制上，GMS 升级版更加强调与中国“一带一路”战略、东盟经济共同体建设和区域全面经济伙伴关系（RCEP）等区域内外合作机制进行有效对接、联动发展。

## 二、GMS 合作升级版与“一带一路”战略的关联

（一）建设 GMS 合作升级版是“一带一路”在东南亚实现突破的关键

GMS 地处中南半岛，“肩挑两洋”（太平洋和印度洋），是衔接“一带一路”的重要门户。除了与中国在地缘上的相邻相近和历史上的友好往来之外，GMS 具有自身的重要性和特殊性。

其一，拥有比较完善的次区域合作机制。自 20 世纪 90 年代初以来，GMS 合作就悄然兴起，逐步建立了多层次的合作格局。其中，成立于 1992 年的 GMS 经济合作机制发挥了突出作用。该合作机制涉及湄公河流域内的中国、缅甸、老挝、泰国、柬埔寨和越南等国家，旨在加强各成员国之间的经济联系，促进 GMS 的经济和社会发展。区域内各国已经在交通、能源、农业、旅游等多个领域开展了广泛合作，并取得重要成果，有效地推动了次区域经济一体化发展。GMS 合作已经成为中国和大湄公河流域国家之间最重要的次区域经济合作形式，也是中国参与最早、成效最大、障碍最小的区域合作。

其二，经济相互依存度较高。相较于中国参与的其他周边区域合作组织（如上海合作组织等），GMS 合作以紧密的双边和多边经济合作为支撑。中国与中南半岛五国 2013 年贸易总额为 1 500 多亿美元。<sup>①</sup> 中国对次区域国家的投资也在不断上升，已成为老挝、缅甸等国的第一大外资来源国。2014 年 12 月，中泰两国签订《铁路合作谅解备忘录》，以建设中泰铁路为契机，中国有望与次区域国家建成以（高速）铁路网、（高速）公路网为核心的互联互通网络。中国发起成立的亚洲基础设施投资银行（简称亚投行），次区域国家目前已全部成为亚投行的成员国，也必将为主要受益方。中国政府出资

---

<sup>①</sup> 《〈2014 年中国—东盟自由贸易区第四季度报告〉在京发布》，中国新闻网，2015 年 1 月 30 日，<http://finance.chinanews.com/cj/2015/01-30/7021336.shtml>。

400亿美元新设立的丝路基金，也为沿线国家的基础设施建设、产业合作等提供了投融资支持。此外，GMS还每年举办金融合作论坛，为次区域国家间的金融合作与货币自由流通创造良好条件。

其三，总体上不存在重大的政治、安全威胁。尽管GMS国家间存在一些矛盾和冲突，个别国家如缅甸、泰国的政治局势不太稳定，但就整体而言，次区域国家在历史上与中国关系密切，是当前中国周边外交中政治互信基础最好、战争风险最低的周边地带。即使在近年来比较突出的南海问题上，区域内国家由于国家利益诉求不同，各国奉行的对外政策表现出极大的差异性。从目前的情况来看，只有相关国家比较关注该问题，其他国家则更关注如何进一步加强与中国的合作，努力搭乘中国经济发展的便车。由此可以认为，“一带一路”战略所强调的“五通”，即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通，在这一区域有着良好基础，中国与GMS国家合作的进程因其他因素影响而出现中断、逆转的可能性较小。

## （二）GMS合作需要在“一带一路”框架下实现转型升级

在过去的30多年里，GMS合作表现出了极强的活力。但是，随着中国与次区域其他国家的总体实力对比发生变化，以及周边安全与战略环境日趋复杂化，GMS合作也面临着发展瓶颈。当前，迫切需要抓住“一带一路”战略带来的机遇，建设GMS合作升级版。

一是深度问题。次区域经济合作已经达到较高层次之后，面临如何进一步提升经济合作水平和层次的问题。中国与越南、老挝、缅甸和柬埔寨这四个新东盟国家，已于2015年1月1日实行零关税。随着让利的持续，中国与次区域国家经济合作的边际效应正在逐步递减，获益方对于让利的感知会越来越不明显。继续施行其他贸易便利和优惠措施将很难产生此前大幅度降低关税所带来的效应。在这种情况下，只有拓展新的合作领域才能提升合作水平。另外在投资合作方面，中国对次区域国家的投资正在逐年增长，提升了次区域国家经济和社会的发展水平。但是，当来自中国的投资越来越多或其他国家在经济上越来越依赖中国的时候，资源民族主义、环境民族主义随之兴起。事实上，缅甸、越南等国已对在经贸领域依赖于中国表现出担忧。

二是广度问题。随着次区域经济合作的深化，GMS内非传统安全问题日

益突出，中国与次区域国家共同面临如何将经济合作拓展到政治、安全以及社会领域的问题。区域合作在为合作各方带来经济利益的同时，增加了打击跨国贩毒、走私偷渡、赌博和贩卖人口等非法行为的难度，也使区域内疾病防控、环境保护的压力加大。另外，由于非传统安全问题具有跨国性和溢出效应，很容易导致双边甚至多边关系的恶化，从而阻碍次区域国家的合作与一体化进程。特别值得注意的是，经济发展并不可能自动解决所有的政治与安全问题，经济合作也无法破解安全难题。中国周边外交中出现了经济成本和政治收益高度不对称的状况，中国在周边“以经促政”的战略效果开始下降。<sup>①</sup> 因此，中国必须转变合作思维，务必平衡好次区域国家对中国的经济与政治安全诉求，当前“GMS 合作升级版”的提出正适应了这一现实需求。

三是主导权和倡议权问题。GMS 国家整体经济发展水平较低，发展资金很大程度上依赖外部，这也使得一些域外大国可以通过提供资金资助、共同开发项目等手段介入次区域合作。例如，日本、美国、印度、欧盟等国家和国际组织都积极介入 GMS 合作。传统上，GMS 合作是由亚洲开发银行主导，以经济为主要合作领域。但是亚洲开发银行有着浓厚的日本、美国背景和色彩，成员国的行动也受其制约。中国作为次区域内最大的经济体和提供发展机遇的国家，在次区域合作的主导权、规则的制定权和话语权等方面，都存在明显的缺陷。因此在当前形势下，中国应该争取发挥大国的作用，与周边国家构建友好关系，努力使次区域国家及其民众切实感受到中国的发展和强大并不是地区的威胁，而是维护地区稳定与和谐的重要力量，唯此才能建立良性的合作关系，也才能构筑国家的周边安全屏障。

### 三、建设 GMS 合作升级版面临的主要困难

GMS 合作升级版建设与“一带一路”战略相辅相成。中国要扮演起“负责任大国”的角色，首先要在周边区域发挥更大的影响力，实现中国与周边国家的互利双赢，才能在世界舞台上拥有更多的拥护者和追随者，也才能吸引更多国家积极参与“一带一路”建设。要克服建设 GMS 合作升级版面临的

---

<sup>①</sup> 陈琪：《中国周边外交的政策调整与新理念》，载《当代亚太》2014 年 3 期，第 13 页。

困难与挑战,经营好 GMS 合作并推动其实现升级,推动“一带一路”战略在东南亚地区取得重要突破。

### (一) 经济发展水平落后,制约经济一体化进程

GMS 合作的参与国都是发展中国家,这些国家长期面临基础设施薄弱、资金缺口较大、贫困人口众多等诸多问题,实现发展与繁荣可谓任重而道远。

一方面,基础设施落后是制约次区域合作的一个薄弱环节。长期以来,次区域内大多数国家经济欠发达,对基础设施的投入不足,大量道路破败不堪。例如,缅甸、老挝、柬埔寨的道路交通发展水平严重滞后,许多道路建设标准低于东盟地区基准。据世界银行的统计显示,缅甸 2012 年在全球 155 个国家中交通物流排名第 133 位,属于交通基础设施最差国家之列。<sup>①</sup>落后的基础设施不仅直接制约着各国国民经济的发展,还影响了外来投资与对外贸易,制约了次区域经济一体化进程。

二是次区域国家存在较强的对外依赖性和对内竞争性。次区域内的中国、越南、老挝、柬埔寨等国都是以农业和劳动密集型产业为主,依靠丰富的自然资源,以及廉价的劳动力资源参与国际分工,普遍依赖外部资金和技术。除中国和泰国,其他国家的国内市场狭小,消费水平较低,比较难以吸纳来自次区域内其他成员国的商品。此外,由于区内各国在经济体制、发展水平等方面均存在较大差异,也比较难以协调次区域经济一体化政策,竞争激烈但互补性不足成为 GMS 合作深化的障碍因素。

### (二) 可持续发展问题突出,影响合作的深化

大多数 GMS 国家都处于从农业国向工业国转型的阶段,在利用资源发展经济的同时,面临如何兼顾生态、实现可持续发展的重要挑战。一是在次区域经济合作快速推进的同时,也面临日益严重的环境污染、水土流失、生物多样性减少等压力。若不及时采取措施,将对次区域的生态环境造成巨大的破坏,对经济活动造成负面影响。可持续发展问题已经成为次区域内的主要关注点,也是美国、日本等国参与次区域合作的重要领域。<sup>②</sup> GMS 升级版能否有效推进,很大程度上取决于如何合理开发利用区域内丰富的自然资源。

<sup>①</sup> 《缅甸道路基础设施亟待升级》,载《人民日报》2013年10月28日,第22版。

<sup>②</sup> 任娜、郭延军:《大湄公河次区域合作:问题与对策》,载《战略决策研究》2012年第2期,第64页。



二是围绕湄公河水资源开发问题引发的多方关注和争议。由于近年来全球极端气候频发，一些非政府组织和机构掀起了“反坝活动”，湄公河水电开发问题也备受关注，以至于被称为“水政治”（hydro-politics）。<sup>①</sup>事实上，次区域内各国对水电项目的需求很大，中国一些企业凭借技术优势和多年合作经验，在湄公河流域承建了不少项目。但由于一些组织和媒体进行别有用心宣传，指责中国企业的行为严重破坏生态环境，增加了针对中国及其企业的环保舆论压力，环境问题已经成为影响中国深化与次区域国家合作的棘手问题。此外，由于水资源管理目前并不在GMS合作机制框架内，围绕湄公河水资源的开发和利用问题，需要上下游国家加强利益协调，进一步探寻有效的合作模式来加以应对。<sup>②</sup>

### （三）难以形成集体认同，影响合作的凝聚力

域内国家间存在一些历史恩怨和现实竞争，这也使得GMS合作进程中难以形成“区域意识”，影响了各方参与合作的诚意和力度。一是周边国家对中国的认知影响次区域合作的深化。面对中国的快速发展和实力的相对上升，湄公河流域的国家有着比较矛盾且复杂的心态。这些国家既乐见中国发展，以便在合作中“搭便车”推动本国经济的发展。同时，由于这些国家在领土面积、人口数量、绝对实力等方面与中国存在巨大差距，又对中国怀有畏惧和戒备心理。特别是随着中国经济实力不断提升，所谓的“中国威胁论”沉渣泛起，增加了中国深入参与、强化次区域合作的难度。

二是文化传统和思维方式的差异影响与制约合作的推进。相比较而言，中国深受儒家文化的影响，注重现世作为，谋求主动发展。但在泰国、老挝、缅甸、柬埔寨等国家，佛教深刻影响着人们的思维以及国家战略。在这些国家，宗教活动是日常生活的重要组成部分，很多民众花费大量时间用于念佛、冥想，对现有的生活状况容易产生满足感。<sup>③</sup>由此观之，中国与次区域国家在思维方式、文化性格上存在着巨大差异，如果不从跨文化的角度考察，就

<sup>①</sup> 沈铭辉：《大湄公河次区域经济合作：复杂的合作机制与中国的角色》，载《亚太经济》2012年第3期，第15页。

<sup>②</sup> 朴键一：《水合作管理：澜沧江—湄公河区域关系构建新议题》，载《东南亚研究》2013年第5期，第33页。

<sup>③</sup> 赵姝岚、王国平：《大湄公河次区域合作的制约因素分析——以昆曼通道为例》，载《亚非纵横》2014年第5期，第65页。

很容易造成误解和冲突。

#### (四) 域外国家的介入，阻碍合作的深化

日本、美国等国家相继加大在 GMS 的投入，各利益集团为了自身利益展开各种博弈，影响了 GMS 合作的整体进程，成为制约 GMS 升级版建设的不利因素。2015 年 7 月 4 日，日本首相安倍晋三在与湄公河区域国家首脑会议上表示，将在三年内对地区内五个国家提供 7 500 亿日元（约合 374 亿元人民币）经济援助。日本强化与湄公河地区合作的背后是重建经济与强化安保体制两大“俯瞰地球仪外交”战略。另外，越共总书记阮富仲也于 2015 年 7 月访问美国，这是越南战争后越共总书记首次访问美国。而安倍晋三有意为越南和美国牵线，推动美越关系缓和，来寻求两国协助日本在东海牵制中国。<sup>①</sup>

针对日本对湄公河次区域合作的介入，次区域国家的态度各不相同。对中国而言，日本的介入干扰了次区域正常的合作进程，易导致区域内部事务国际化，使合作机制更加复杂，也不利于区域内争端的和平解决。<sup>②</sup> 但是，次区域内的其他国家普遍对日本的介入持欢迎态度。一方面，日本的援助和投资可以帮助其发展经济；另一方面，日本的介入也可以平衡中国在本地区的影响，况且越南与中国在南海还存有争端。湄公河次区域国家采取大国平衡战略，在各大国之间左右逢源，以争取最大利益。美日等国家在次区域的一些活动和举措，可能会造成次区域国家间的分化。因此，在下一阶段的 GMS 合作中，中国必须需要处理好与日本、美国等国的关系。

### 四、建设 GMS 合作升级版的路径思考

GMS 升级版建设的速度与合作成效不仅直接关系到中国的切身利益，也关系到中国作为该区域合作参与者和倡导者的角色是否值得信赖。在“一带一路”战略框架下，中国宜主动设计 GMS 升级版的主要内容，兼顾多方利益，在机制创新和功能合作方面提出切实可行的政策或倡议，引领合作方向，提

---

<sup>①</sup> 《外媒：日本强化与湄公河国家合作处处针对中国》，参考消息网，2015 年 7 月 6 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20150706/840468.shtml>。

<sup>②</sup> 王庆忠：《大湄公河次区域合作：域外大国的介入与中国的战略应对》，载《太平洋学报》2011 年第 11 期，第 43 页。

升地区国家在全球价值链中的竞争力。推进 GMS 升级版建设是一个全局性和系统性工程，需要在政治、安全、经济和社会领域全面推进，这也将是一个长期的过程。本文仅就在当前环境下如何推进这项工作，提出几点思考。

#### （一）加快道路基础设施建设，扎实推进中老、中泰铁路建设

畅通无阻的国际大通道是建设 GMS 升级版的硬件基础。GMS 各国都处在提升国力的关键时期，基础设施建设将成为各国拉动经济、扩大就业的新增长点。一是按照 2015 年 1 月习近平主席在昆明火车站调研时的指示，“千里之行，始于足下，关键还是要把我们自己的事情做好，把‘接口’做好，才能实现互联互通。”<sup>①</sup> 换言之，中国要尽快将（快速）铁路、高速公路修建到边境口岸，使周边国家了解、感受并真正获得由此带来的切实利益，才能更好地推进道路联通工作，调动周边国家的积极性。中国不必在周边国家强行推进道路联通，而是将道路、优势、机遇摆在对方面前，让其做出选择。要尽量体现这样一种理念：“选择权在于各国，是否与中国合作，是区域内国家自己的选择；合作是机遇，不合作是损失”。

二是要抓住“一带一路”战略的良好机遇，帮助次区域国家建立基础设施网络，改善发展条件，实现互联互通。通过加大对湄公河流域国家的设施联通建设的投入力度和速度，推动中南半岛泛亚铁路网建设。在这个过程中，中国要处理好经济效益和政治效益、短期效益和长期效益、企业利益和国家利益、中央投入和地方配套等方面的均衡与协调。当前交通基础设施建设的投入需要地方配套资金投入，但地方层面普遍反应存在较大压力。

#### （二）经营好与老挝、泰国和柬埔寨的关系，撬动与缅甸和越南的关系

从当前中国与次区域国家关系的发展态势来看，越南因南海问题对经贸合作顾虑重重，缅甸因政治经济转型以及大选导致中缅合作短期内出现不确定性，这使中国外交在东路的越南和西路的缅甸短期内都难有大的作为。在此背景下，“中路突破、撬动两翼”应该是中国目前处理与次区域国家关系的一个明智策略。中国与中路的老挝、泰国、柬埔寨三国关系有着较好的政治基础、战略需求和“性价比”。一是重点推进对老挝的各方面工作。在与

---

<sup>①</sup> 《习近平：关键还是要把自己的事情做好》，人民网，2015 年 1 月 21 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2015/0121/c1001-26419684.html>。

老方充分沟通的基础上,大幅度提高对其投资和援助力度。依托中国政府协助老挝政府编制的《老挝北部九省产业经济发展及合作规划》,以中老跨境经济合作区、境外经贸合作园区为起点,开展基础设施建设、农业开发、扶贫、人力资源开发和职业技术培训等各方面内容,向老挝进一步开放市场,让其享受更多出口中国的优惠待遇。将老挝当作中国的“盟国”加以经营,推进中老友好合作条约的谈判和签署。以此来逐步增加对区域内其他国家的吸引力,在条件成熟时将相关模式向柬埔寨和泰国扩展。

二是在当前环境下除了要关注“走出去”之外,还要更多地“放进来”。要充分利用中国的市场容量和购买力,放开或放松周边重点经营国家的对华出口,提升其对中国市场的依存度,使周边国家优先从中国不断增强的经济实力中获益,进一步夯实利益共同体的基础。从近年来中国与区域内各国(尤其是缅、老两国)的各级官员、议员的交流情况来看,对方多次郑重提出希望中方放宽大米、玉米等粮食产品进入中国市场的关税、配额和技术等壁垒限制。事实上,一旦中国成为东南亚大米出口国的主要出口市场,主动权就转移到中方。虽然日本、美国、韩国、印度等区域外国家也采取各种措施加强与次区域国家的关系,但相对于这些国家而言,中国在开放农产品市场领域方面有着更大的空间,这是一种得天独厚的优势,应该加以积极利用。只是放宽粮食进口管制涉及更为复杂的粮食安全、国内粮价补贴等诸多问题,这需要中国从战略高度加以统筹考虑。

### (三) 加强功能性领域合作,扩展合作的广度和深度

如前所述,当前 GMS 合作已经发展到瓶颈阶段,次区域一体化需要新的发展空间。在此背景下,中国应对次区域合作较为单纯的经济合作进行拓展,广泛开展功能性合作,使各方进行更密切的政策对话,形成更深入的利益交织、捆绑和交换网络,以及营造更融洽的合作氛围。一是 GMS 合作升级版建设应将经贸合作的重点转移至投资领域。升级版建设要兼顾中国和次区域国家经济转型的双重需求,通过优势互补,实现互利共赢。通过采取差异化的产业合作政策,形成错位竞争,实现次区域内各国产业结构的调整和升级。通过制定投资、保险等领域的新优惠措施,推动中国企业“走出去”,深化与次区域国家的利益融合。

二是深化与次区域国家的金融合作。推进金融合作交流，探索政府和民间的合作机制，探寻各种有利于推进大项目合作的投融资方式，鼓励私营部门积极参与次区域合作，为 GMS 各领域务实合作提供可靠的金融保障。继续深化云南、广西沿边金融综合改革试验，推动沿边金融、跨境金融、地方金融等领域的改革先行先试，加快人民币周边区域化。建立跨境资金流动评估机制，完善跨境资金流动统计监测和汇率、债务与偿债能力等预警机制，加强对跨境金融违法犯罪行为的监管和打击力度，加强金融生态环境建设，等。

三是将新能源开发与环境保护紧密结合。发挥中国上述领域的优势，利用中国的先进技术和丰富经验，与次区域国家广泛开展合作，加快开发水能、风能、太阳能、生物燃料等资源，建立起可持续的能源系统，逐步转变次区域内能源生产和消费方式，促进次区域经济发展和环境保护。

#### （四）做好对次区域国家的研究工作

对于中国当前提出的一些合作举措和倡议，周边有些国家还未完全理解和接受。GMS 合作升级版建设要考虑次区域国家的承受能力，并做好增信释疑工作，使其与中国共谋发展。一是做好次区域国家对“一带一路”的反应、利益及策略的跟踪研究。次区域国家的政府、媒体、精英阶层以及普通民众对“一带一路”、“GMS 合作升级版”的反应和态度如何，中国很少有机构和学者开展深入研究。“一带一路”和“GMS 合作升级版”建设是一个双向的、多维度的合作议程，不能只关注中国方面的想法和愿望，还必须关注次区域国家的反应、立场、利益和优先议程等。目前学术界的相关研究处于初始阶段，主要还限于西方相关学说的介绍和评述，较少反映“一带一路”合作框架下次区域国家的意见和呼声。中国相关机构应该加强对次区域国家反应和态度的深入研究，并分析其利益和策略，在此基础上寻找推进“一带一路”和“GMS 合作升级版”建设的可行与合理路径。

二是加强 GMS 国家的国别研究。次区域内各国在政治制度、经济发展水平、民族文化、宗教信仰方面具有多样性和差异性。充分了解各国的国情、政情与民情是推进 GMS 合作升级版建设的前提，也是减少、消除周边国家对中国的战略疑虑、战略遏制的重要举措。<sup>①</sup>要通过加大对国别研究的支持力

---

<sup>①</sup> 张洁：《海上通道安全与中国战略支点的构建》，载《国际安全研究》2015年第2期，

度，培养更多的专业人才。同时，将新型智库建设从宏观研究推向微观、实证和境外调研层面上。

三是做好对外舆论宣传工作。随着“一带一路”和次区域升级合作的推进，中国在对外传播中更多使用“倡议”、“经济合作”等软性词汇，应避免使用“地缘政治”、“战略”等硬性词汇。针对一些误读和疑虑，要积极主动确立话语主导权，避免舆论将倡议政治化、战略化甚至军事化。<sup>①</sup> 践行“亲、诚、惠、容”的外交理念，减少外界的疑虑。主动突出 GMS 合作升级版的共赢性质及其与中国走和平发展道路的连续性和一致性，努力营造有利于深化合作的舆论氛围。

#### （五）建立次区域合作的新平台、新机制

一是探讨在昆明设立湄公学院（Mekong Institute, MI）分院或第二学院，重点开展管理、金融、工程师和学位教育等教育和培训工作（目前这些领域是 MI 的短板）。考虑在昆明创建 GMS 发展与规划研究中心，开展政策沟通和项目规划工作。创建 GMS 水、能源与粮食安全合作与发展中心，分别就这些重点领域开展对话与合作。在跨境水资源合作问题上，鉴于近期中国加入湄公河委员会（MRC）既无必要也无动力，应该构建新的对话渠道和合作平台，例如成立跨境水资源合作行业协会，探讨并提出水资源联合调度的方案与建议，这样可以在一定程度上使中国在未加入 MRC 的情况下发挥作用。

二是支持在昆明设立 GMS 区域电力协调中心。GMS 区域电力协调中心主要承担区域电力规划及电网标准研究、电力市场运行协调和交易监管等职能，对推动次区域的电力合作具有重要意义。如果能够落户中国昆明将有利于中国更好、更及时地掌握次区域电力合作走向，在 GMS 电力合作中占据主动性，尤其是可以主导 GMS 电力联网和电力市场建设中的各项标准，带动中国电网标准向周边国家输出，使次区域无歧视的竞争性电力市场建设更符合中国电力发展和能源安全的需要。但是，因电力协调中心的设立关乎次区域各国的重要利益，泰国、老挝也都在积极争取作为次区域电力协调中心国。泰国认为自身不论在技术、资源还是其他方面都有得天独厚的优势，其国会

---

第 118 页。

<sup>①</sup> 龚婷：《“一带一路”：国际舆论反应初探及应对建议》，载《对外传播》2015 年第 3 期，第 26 页。

已经通过泰国组建GMS电力协调中心的计划;老挝也认为自身电力资源丰富,政府雄心勃勃地提出要将老挝打造成“亚洲的蓄电池”,并对组建电力协调中心充满信心。这对云南计划建设区域电力协调中心的目标无疑是重大挑战,需要国家层面给予更多支持。特别是GMS第17次电力协调委员会会议将于2015年10月或11月在昆明召开,中方要积极做好争取使电力协调中心落户昆明的相关准备。类似地,中国还可以考虑结合亚投行、丝路基金等方面的政策,在昆明或南宁设立面向东南亚、南亚的代表处或办公室,增强对周边国家和地区辐射力和影响力。

#### (六) 探索建立澜沧江—湄公河国家命运共同体

2015年4月6日,首次澜沧江—湄公河对话合作高官会在北京举行,会议主题为“六个国家,一个命运共同体:建立澜沧江—湄公河对话合作机制,促进次区域可持续发展”。与会各国讨论了加强政治安全对话,不断增进战略互信,开展更紧密的经贸合作和社会人文交流,打造澜沧江—湄公河国家命运共同体的总目标等议题。可以看出,中国已经开始部署和研究在新形势下深化和升级澜沧江—湄公河次区域合作的工作。

遗憾的是,目前国内有关部门及学界总体上对此关注不够,研究也不深入。应探讨“另起炉灶”构建“澜沧江—湄公河对话与合作机制”和维持或改造“GMS经济合作”的利弊得失,重点谋划中国在此过程中的倡议权和规则制定权。从现实的情况来看,明智的选择是在GMS合作机制下,继续积极参加合作。同时,可以将一些GMS机制涉及较少的金融货币、航运安全、跨境水资源、国际扶贫、边境安全管控、人文交流等议题纳入新的“澜沧江—湄公河对话与合作机制”,并从“一带一路”早期收获的高度上率先取得实质性和有影响的成果。相对于近期日本高调推进与湄公河流域国家的合作而言,这些领域也是中国的优势,应善加利用。

[收稿日期: 2015-07-16]

[修回日期: 2015-07-30]

[责任编辑: 张 春]