

大湄公河次区域合作与桥头堡建设

路娜¹, 张捷²

(1. 云南省科学技术发展研究院, 云南昆明 650051; 2. 云南广播电视大学, 云南昆明 650223)

摘要:该文旨在弄清两个国家级区域对外开放战略即“中国面向西南开放重要桥头堡战略”和“大湄公河次区域合作战略”两者的相互关系与作用, 为新形势下更好的实施桥头堡建设、深化大湄公河次区域合作提供理性思考, 理清发展思路。该文通过文献收集与检索的方式, 综合运用了历史学与国际关系学的研究方法, 采取抽象思维以及逻辑归纳与演绎的思维方式, 得出结论认为: 大湄公河次区域合作作为桥头堡战略的提出打下了坚实的基础, 桥头堡建设为大湄公河次区域合作带来新的重大机遇。

关键词: 大湄公河次区域合作; 桥头堡建设; 地位; 作用; 机遇

中图分类号: D814.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2011)Z1-0082-05

自1992年亚洲开发银行最早提出大湄公河次区域(以下简称GMS)合作战略构想算起, GMS合作已经历了近20个春秋。1994年, 中国正式以国家的身份加入GMS, 并授权云南省政府代表国家成为中国参与GMS合作的主体。中国通过GMS合作机制加强了与次区域五国的经济联系, 促进次区域的经济和社会发展, 在交通、电信、能源、旅游、环境、人力资源开发、旅游、贸易便利化和投资等领域开展了务实的合作, 取得了丰硕的成果。

2009年7月, 胡锦涛总书记视察云南时指出: 云南要“拓展对外开放广度和深度, 推动对外贸易、利用外资、企业走出去上水平, 尤其要充分发挥云南作为中国通往东南亚、南亚重要陆上通道的优势, 深化同东南亚、南亚和大湄公河次区域的交流合作, 不断提升沿边开放的质量和水平, 使云南成为中国向西南开放的重要‘桥头堡’。”^①。2011年5月, 国务院批准并出台了《关于支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡的意见》, 确定了发展的五大战略定位、七个重要任务及工作重点, 桥头堡战略上升为国家战略。

云南在这两个国家区域对外开放战略中都是主角, 对新战略的解读以及新旧战略关系的思考应该是学者和战略家们需要关注的问题。

1 GMS合作在桥头堡建设中的地位与作用

发端于上个世纪的GMS合作已经走过了近20年的历程, 在如今桥头堡建设的热潮中, GMS能发挥怎样的作用, 与桥头堡建设的关系如何是需要我们关注的一个问题。

1.1 GMS合作是桥头堡建设的奠基石

GMS合作作为桥头堡建设在基础设施、产业领域、合作方式等方面打下了雄厚的基础。在基础设施方面, 东西、南北和南部三大交通走廊取得重大进展。其中公路交通线已经基本打通, 尤其是东西交通走廊主体性工程已经于几年前完全竣工; 南北交通走廊泛亚铁路建设进展顺利, 东中西三条线都已经全面启动并快速推进; 南北交通走廊水运建设成效显著, 自2001年澜沧江-湄公河国际航道正式通航后, 该航道已经成为GMS区域内重要的国际黄金水道。航空方面, 中国与中南半岛国家的机场航空群已基本形成, 促进了GMS区域内空中运输的协同发展。桥头堡建设是中国面向“一洋四区”的西向开放战略, 目的是立足于中国与东南亚的沿边优势, 不断向西、向外扩散, 覆盖南亚、西亚直至更远的地区。GMS各国在基础设施领域的合作, 构筑了中国通往东南亚地区中南半岛各国的国际通道, 为进一步延伸至整个东南亚地区, 连接南亚和西亚地区发挥了基础性的关键作用。

收稿日期: 2011-10-31

作者简介: 路娜, 副研究员, 主要从事决策咨询与国际问题等方面的研究; 张捷, 副研究员, 致公党云南省委参政议政委员。

E-mail: 2549072070@qq.com

^① 李自良, 伍晓阳. 云南向西南开放的桥头堡上升为国家战略规划, <http://www.xinhuanet.com>. 2011年02月12日.

在产业领域方面,桥头堡建设的战略定位是要把云南建设成为面向国际国内两个市场、利用国内外两种资源,依托国际大通道,把云南打造成为外向型出口加工贸易基地、可再生清洁能源基地、生物产业发展基地、国家重要的战略资源接续地。GMS 各国除交通领域外,主要就农业、能源、电信、卫生、旅游、贸易与投资等几个方面开展了卓有成效的合作。GMS 农业合作加强了农业技术在区域内的转移和应用,促进了地区食品安全和可持续发展。“GMS 投资便利化战略行动框架”的签署增加了区域内成员国之间的贸易和投资量。此外,GMS 区域内已经开展了水电、电网和可再生能源领域的合作,这些都为实现桥头堡建设产业基地目标打下了坚实的基础。

在合作方式方面,GMS 合作是多重合作机制共同推动下的次区域合作,而且呈现出以项目带合作、以市场促合作、以协商谋发展的松散式、开放式的非正式的多边合作。GMS 合作虽然缺乏强有力的领导核心,没有形成区域一体化的具有强制约束力的法律文本,但是它对加强发展中国家的合作,促进次区域地区发展,推进区域一体化进程都显示出了强大的生命力。桥头堡建设所及的地区都是发展中地区,地区内所有国家有着迥异的生活制度、价值观念和发展历程,他们大都对国家和地区的发展拥有强烈的愿望,渴望通过南南合作谋求自身发展,这些都与 GMS 合作有着较大的相似性,GMS 合作机制与方式对桥头堡建设具有较强的指导性与示范性。

1.2 GMS 合作是桥头堡建设的助推器

GMS 合作是桥头堡建设的有机组成部分,GMS 合作的不断深入推动着桥头堡建设的进一步发展。通过 GMS 区域内的跨境经济合作区建设、边境经济合作区建设和对外经济走廊建设,实现中国沟通东南亚、南亚乃至更广大地区的合作。

GMS 合作的深入首先应该表现为变交通通道为经济通道,变交通走廊为经济走廊。GMS 合作的 20 年历程,在交通基础设施方面取得了重大成就,初步形成了公路、铁路、水路以及航空四位一体的中国面向中南半岛各国开放的国际大通道。在综合交通大通道建成之后就是要实现地缘优势、通道优势向经济优势的转变,以区域经济发展的极点增长模式和带状发展模式,助推 GMS 合作向纵深发展。以 GMS 区域内的中越河口-老街、中老磨憨-磨丁、中

缅瑞丽-木姐 3 个跨境经济合作区和麻栗坡(天保)、耿马(孟定)、腾冲(猴桥)、孟连(勐阿)、泸水(片马)5 个边境经济合作区建设为重点,加快形成沿边经济带。以中越昆明-河内经济走廊、中缅昆明-皎漂经济走廊、中泰昆明-曼谷经济走廊、中印昆明-加尔各答经济走廊的 4 条经济走廊建设为重点,发挥对外经济走廊的桥梁作用,推动 GMS 合作向纵深发展,成为服务于中国、东南亚、南亚甚至西亚东非更广大地区的大陆桥。向北经云南、广西通向中国其他省份,向南经泰国、马来西亚和新加坡通向东盟其他国家,向西经缅甸、印度通向南亚、西亚、东非等印度洋沿岸地区,加快推进中国面向西南开放的桥头堡建设。

1.3 GMS 合作是桥头堡建设的实验区

中国在西南方位上分别与缅甸、老挝、越南接壤,GMS 合作的 20 年,3 个地名逐渐走入人们的视线,它们就是瑞丽、磨憨和河口,处于中国对外开放最前沿的国家一类陆路口岸。GMS 合作打造了像瑞丽、磨憨、河口这样的国家级口岸,在桥头堡建设的新的历史时期,它们承担了国家面向西南开放先行先试区的角色,GMS 合作的经验对桥头堡建设有着启示作用,GMS 合作区域成为桥头堡建设构想的实验田。

以瑞丽为例,2010 年 6 月《中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》(中发【2010】11 号)中把云南瑞丽与广西东兴和内蒙古满洲里确定为国家重点开发开放实验区,这不仅是国家完善对外开放战略格局的重要部署和深入实施西部大开发战略的重大举措,更是中国推进桥头堡战略的重要突破口。瑞丽国家重点开发开放试验区建设的总体思路就是以加快转变经济发展方式为主线,以深化改革、扩大开放为动力,把试验区作为云南实施桥头堡战略的先导区,大胆探索,先行先试,统筹国内开发与对外开放,立足高质量开发、高水平开放、差异化发展,着力推动跨境区域合作,着力促进区域经济联动,着力提升基础设施保障水平,着力加强生态建设和环境保护,着力促进边疆民族地区和谐稳定,加快工业化、城镇化、国际化,构建大通道、大口岸、大贸易,推动试验区经济社会跨越式发展,把试验区建设成为中缅边境经济贸易中心、中国向西南开放重要国际陆港、国际文化交流窗口、国际绿色休闲度假黄金口岸城市、沿边统筹城乡发展先

行区和中缅睦邻、安邻、富邻示范区,为沿边地区开发开放积累经验、提供示范。

1.4 GMS 合作关乎桥头堡建设的核心利益

面向西南开放的桥头堡战略,首先面向的是东南亚、南亚地区,其次辐射到印度洋沿岸的西亚和东非等广大区域,所以东南亚地区无疑是桥头堡战略的重点地区。也许有人会对提出异议:在信息时代,人员、货物、信息资料的转移与传递早已摆脱了地域的束缚,地缘的相邻与相近性,早已不是交流与合作的必需条件。但是不要忘记,像边疆繁荣与稳定以及相邻生态环境相互影响等这类问题是与地缘相邻性息息相关的问题,关乎民族国家存在与发展的核心利益。

GMS 区域是与中国国境直接接壤的地区,GMS 地区的稳定关系到中国社会的安定团结,属于国家的核心利益。中国在西南方向上与 GMS 国家同饮一江水,同住一片林,对水资源、林业资源的保护是 GMS 各国的共同利益,一国生态资源的破坏与恶化,别的国家也不可能独善其身,尤其是在当今全球环境不断恶化和极端气候环境频发的今天,环境问题已经直接影响到人类的生存,改变着人类的生存方式。GMS 环保合作通过 GMS 环境工作组会议、GMS 环境部长会议、GMS 环境核心项目、GMS 生物多样性保护走廊计划等一系列机制与项目,行动日趋活跃,成效日益显现。在澜沧江流域林地保护、湄公河水质保护、野生动植物栖息地监护、热带雨林保护与修复等方面的合作成效已经初步显现。在 GMS 环保合作的基础上,桥头堡建设提出了把云南建设成为中国重要的生物多样性宝库和西南生态安全屏障的战略定位。云南作为中国的西南门户,是多条大河的发源地和上游流域,是中国重要的原始森林林区,肩负着维护全国人民生态安全的使命。此外,桥头堡建设的另一战略定位就是要把云南建成中国民族团结进步、边疆稳定的示范区。西南边疆的稳定首先是 GMS 区域的稳定,就是通过 GMS 合作营造多边和谐、稳定、互信的国家关系。

2 桥头堡建设给 GMS 合作带来重大机遇

2.1 桥头堡建设将提升 GMS 合作的地位

由亚行发起的 GMS 合作始于 1992 年,是中国最早参与的次区域合作机制,是当代次区域政府合作的典范。中国是 GMS 合作的发起国和重要参与

国,形式上采取了国家整体参与和地方政府直接参与相结合的方式。云南省从 1992 年开始就参与其中,中国从 1994 年开始正式以国家身份参与 GMS 合作。冷战结束以后,GMS 合作是中国与东南亚合作最主要的渠道和途径。但是从 2002 年中国与东盟签署《中国与东盟全面经济框架协议》之后,GMS 合作有被中国-东盟合作边缘化的危险,不再是一枝独秀。尽管 2005 年广西加入了 GMS 合作,但是广西一直致力于搭建由自己主导的中国-东盟合作机制。中国-东盟博览会的落户广西,以及“一轴两翼”战略的提出,使 GMS 合作变为以南宁-新加坡经济走廊为中轴的中国-东盟合作机制中的一翼,另外一翼是泛北部湾经济合作,GMS 合作的地位进一步下降。

国家“十二五”规划在完善区域开放格局部分,提出了“加快沿边开放”的要求,指出“把广西建成与东盟合作的新高地,把云南建成向西南开放的重要桥头堡,不断提升沿边地区对外开放的水平”。另外,国务院已经正式批准云南建设面向西南开放“桥头堡”的实施意见。这说明国家在统筹区域对外开放战略方面,强化了云南的地位与作用,中国面向西南开放的桥头堡是云南,GMS 区域地处中国以外的西南方向,属于向西南开放的第一层区,GMS 合作的重要性由此被提升。

2.2 桥头堡建设将延伸 GMS 合作的空间

鉴于以上分析,GMS 区域内的柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南 5 国属于中国面向西南开放的最近邻,按传统意义上的交流来说,与西南方向上更远距离的交流与合作,都要通过这些近邻来传递。向西与南亚、印度洋沿岸国家联系,GMS 区域内的缅甸是一个重要节点;向南与新加坡、马来西亚等东南亚国家联系,泰国是一个重要节点。透过与 GMS 区域内的缅甸、泰国等重要节点国家的合作,可以延展 GMS 合作的空间,拓展与西南方向更广大区域的合作。

国际上已经有国家意识到 GMS 区域内节点国家的重要性,1997 年成立的环孟加拉湾经济合作组织(BIMSTEC),就是最早由印度倡导,孟加拉国、缅甸、斯里兰卡、泰国、尼泊尔和不丹等 6 个国家参加的次区域组织,同时也是澜沧江-湄公河流域内次区域合作的众多机制之一。印度通过 BIMSTEC 机制加强了同缅甸和泰国这两个重要湄公河流域国家

的经济联系。这说明,GMS 合作机制是一个兼容并蓄、有柔韧性与弹性的合作机制。借桥头堡建设的契机,中国也可以通过这两个重要节点国家建立与 BIMSTEC 机制的联系,进而加强与印度等南亚国家的交流与合作,这符合桥头堡建设的目标取向。

2.3 桥头堡建设将夯实 GMS 合作的内容

亚行主导的 GMS 合作是中国与东南亚之间最早的区域合作机制,合作范围覆盖了交通、能源、通信、农业、卫生、人力资源开发、环境、旅游、贸易投资和禁毒领域。GMS 合作 20 年间,在公路、铁路、水运、民航等交通基础设施建设方面取得重大进展,中国连接东南亚的综合交通运输体系已初具规模。在农业、能源、矿业等领域以项目形式开展了一些实质性的合作。但是,GMS 合作框架下形成的文件大部分是空泛的指导性框架文件,缺乏可操作性和约束力,GMS 各国国情不同、对文件的认可和执行程度各异,所以造成 GMS 框架文件真正能够落实并产生效益的并不多。GMS 合作呈现出了“讲得多、做得少;文件多、落实少”的特点,产业合作少,且效果欠佳。

桥头堡建设的五大战略定位之一就是要建成西部地区重要的外向型特色优势产业基地。加强产业合作,在农业方面,发挥资源和技术优势,突出发展特色品种,优化农业产业结构,建设成为面向全国、辐射东南亚、南亚地区的优势特色农产品生产加工基地和流通中心;在工业方面,利用境内和周边国家优势资源,落实西部大开发差别化产业政策,积极引进和承接产业转移,调整产业结构和布局,培育新的增长点,加快培育发展基础好、带动作用强、市场前景广的生物医药、生物技术服务、光电子、新材料、高端装备制造等新兴产业;在服务业方面,推进综合物流保税区、现代物流服务和现代物流信息平台建设,建设面向东南亚南亚的区域性金融中心,建立国家级服务外包基地,推动 GMS 国家旅游单一签证等旅游签证便捷办理方式。

桥头堡建设在产业方面的建设要求,为 GMS 合作向着更务实、更高效、更长远的目标迈进提供了坚实支撑。

2.4 桥头堡建设将确立中国在 GMS 合作中的“领头羊”地位

GMS 合作是中国参与的第一个次区域合作机制,也是中国参加的次区域多边合作机制中最成功、

最有代表性的机制。中国是 GMS 合作的重要参与者和倡导者,作为次区域内的大国,在合作进程中既是资本接受国也是资本提供国。截至 2007 年底,在亚行实施的 34 项贷款计划中,有 8 项是中国的项目,总计划金额约为 52 亿美元贷款,约占亚行总贷款计划的 44.7%,中国政府出资 26 亿美元,占总项目金额的 26.0%,在 34 项贷款计划的政府出资比例中占到了 86.8%,是大湄公河流域内六国中政府出资金额最多的。随着中国经济发展和社会地位的不断提高,中国在 GMS 区域的作用日益显著,GMS 内其他国家对中国期望值也与日剧增。中国对 GMS 区域发展的态度与参与度已经直接影响到 GMS 合作的进程和水平。

桥头堡战略的提出说明国家不仅重视中国与东盟的合作,同样重视以 GMS 国家为桥梁与纽带的与南亚等国家的更广泛的区域合作。既然中国已经是 GMS 区域内政府出资额最高的国家,中国就应该继续承担更多的责任,体现出一个负责任大国的国际形象,增加对 GMS 欠发达国家的援助和支持,实现 GMS 各国的合作共赢。确立中国在 GMS 区域的核心地位,有利于巩固发展睦邻友好关系,促进边疆的繁荣稳定,这同时也是桥头堡建设的战略定位之一。云南作为中国实施桥头堡战略的唯一地区载体,作为中国参与 GMS 合作的重要地区主体,将继续走在中国参与 GMS 合作的前列,成为中国发挥其在 GMS 合作中领头羊地位的重要推动者与执行者。

参考文献

- [1] 刘稚. 大湄公河次区域合作发展报告(2010-2011)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2011. 165-190.
- [2] 付瑞红. 湄公河次区域经济合作的阶段演进与中国的角色[J]. 东南亚纵横,2009(5):65-69.

Great Mekong Subregion Cooperation and Bridgehead Construction

Lu Na¹, Zhang Jie²

(1. *Yunnan Academy of Science and Technology Development, Kunming Yunnan Province 650051, China;*

2. *Yunnan Radio & TV University, Kunming Yunnan Province 650223, China*)

Abstract: The authors in this paper try to identify and analyze the correlation and effects of two state-level regional opening up strategies namely the Bridgehead Construction of China's Opening-up to the Southwest and the Great Mekong Subregion (GMS) Cooperation, and then draw the conclusion that GMS cooperation lays a concrete foundation for the Bridgehead Construction while the Bridgehead Construction brings about a new great opportunity for the GMS cooperation.

Key words: Great Mekong Subregion Cooperation; Bridgehead Construction; position; function; opportunity