



澜湄记行·之二

六水合一、命运与共：中国澜湄政策一览

文/李志斐

2016年3月23日，澜沧江—湄公河合作（以下简称“澜湄合作”）首次领导人会议在海南三亚举行，中国国务院总理李克强、泰国总理巴育、柬埔寨首相洪森、老挝总理通邢、缅甸副总统赛茂康和越南副总理范平明在启动仪式上共同将从澜沧江—湄公河途径六国不同河段采来的水注入启动台水槽，实现了“六水合一”，正式宣告澜湄合作机制诞生。澜湄合作是首个由流域六国共同创建的新型次区域合作机制，启动三年来逐渐发展成为最具活力和潜力的合作机制之一。作为澜湄合作倡议的发起者和推动者，中国的政策直接关乎这一合作的未来与发展，关系到澜湄国家命运共同体的构建前景。

倡议的提出和落地

2014年11月13日，在缅甸内比都召开的第十七次中国—东盟（10+1）领导人会议上，李克强总理首次提出建立澜湄对话合作机制的倡议，得到湄公河国家积极响应。此后，在中

国推动下，2015年两次召开澜湄对话合作外交高官会，六国开始探讨澜湄合作概念文件，明确了澜湄合作机制的基本目标，即：深化次区域国家间互信和睦邻友好，推动经济和可持续发展，促进社会人文交往，扩大贸易投资，改善互联互通，促进水资源合作，力争将澜湄流域六国建成平等互利、团结合作、发展共赢的命运共同体。2015年11月12日，澜湄合作首次外长会在云南景洪召开，宣布正式建立澜湄合作机制，王毅外长明确了澜湄合作的基本精神、重点领域和优先方向，对澜湄合作的发展做出了整体和长远规划。

在首次领导人会议上，李克强总理提出了澜湄合作发展的四个导向——即，共促和平稳定、坚持发展为先、依托项目推进、促进开放包容。李克强同时表示，中国对澜湄合作秉持发展为先、平等协商、务实高效、开放包容的理念，即：把发展作为贯穿澜湄合作的优先方向，把经济互补性转化为发展互助力；坚持国家一律平等，合作中不附加任何政治条

件，不把自己的意志强加于他方；以项目说话，减少繁文缛节，必要时特事特办；对有利于地区发展的倡议和机制都持开放态度。如今，在中方推动下，澜湄合作逐渐成长为架构完备、会晤密集、制度健全的次区域合作机制，形成了“领导人引领、全方位覆盖、各部门参与”的“澜湄格局”，创造了“天天有进展、月月有成果、年年上台阶”的“澜湄速度”，培育出“平等相待、真诚互助、亲如一家”的“澜湄文化”。李克强总理2018年1月在柬埔寨金边出席澜湄合作第二次领导人会议时称赞说，澜湄合作就像新型火车头，把中国与湄公河五国之间的合作带入“高铁时代”。

多层会议机制与“3+5+X”框架

在澜湄合作机制建立之初，中方就“因地制宜”地提出了多层会议领导机制的设想，搭建起领导人会议、外长会、高官会、工作组会这四级机制。领导人会议每两年举行一次，旨在共商合作大计，引领合作方向。外

长会每年举行一次，重点是推动合作倡议落地。高官会和工作组会根据实际情况不定期举行，负责具体落实和推进共识。中国还倡导成立了澜湄合作国家秘书处，设在各成员国外交部，具体职能是协调联络相关部门、地方政府和澜湄国家推进合作；推动合作项目落实和舆论宣传；等等。在工作组级别，逐步建立起互联互通、产能、跨境经济、水资源、农业和减贫等六个联合小组，并成立了水资源合作中心、环境合作中心和全球湄公河研究中心，在政策对话、人员培训、项目合作、联合研究等方面提供支撑。

澜湄合作针对流域国家经济与社会发展的具体需求，设计了三个重点合作领域，全面对接东盟共同体建设的三大支柱。在政治安全领域，密切高层交往，鼓励各国议会、政党、民间团体加强交流，增进互信与了解；加强治国理政交流，坚定支持彼此走符合自身国情的发展道路，反对外部势力干涉地区国家内政；加强边境地区管理合作，共同应对非传统安全威胁。在经济和可持续发展领域，结合次区域整体发展目标和各自发展需求，发挥互补优势，积极深化经贸投资，加强软硬件互联互通，促进金融政策协调合作；合理有效开发利用资源能源，实现绿色和可持续发展。在社会人文领域，积极探讨在六国间互设文化中心，开展形式多样的文化交流，弘扬本地区优秀传统文化；加强教育政策、职业培训等交流合作；共同推动次区域旅游产业发展；积极推动媒体、智库、妇女、青年等交流合作。

王毅外长在首次澜湄合作外长会上还强调，应本着先易后难、循序渐进的原则，根据现阶段次区域的实际情况和发展需求，从互联互通、产能合作、跨境经济合作、水资源合作、农业和减贫合作五个方向优先推进

澜湄机制建设，提供政策、金融、智力三个方面的重要支撑，以项目为主导，抓好落实。

这三大重点领域和五个优先方向便构成了我们今天所说的“3+5合作框架”。李克强总理在第二次领导人会议上指出，澜湄合作要在巩固“3+5合作框架”的基础上，拓展数字经济、环保、卫生、海关、青年等领域合作，逐步形成“3+5+X合作框架”。自此，澜湄合作的覆盖领域更加全面，项目开展种类和数量更加丰富，相关配套机构稳步运转，全方位合作格局更加明晰，澜湄命运共同体从培育期进入成长期。

全方位、多维度的政策支持

中国作为澜湄合作实际引领者，会及时根据澜湄国家和区域发展的整体需求，对合作的重点领域进行政策引导。

从2018年开始，中国政府为澜湄合作五个优先方向做出了更加细致的政策指导，提供了具体的政策扶持。对此，李克强总理在第二次领导人会议中做了详细阐述：第一，水资源合作是澜湄合作的首要重点领域，澜湄国家要制定“水资源合作五年行动计划”，加强旱涝灾害应急管理，开展水资源和气候变化影响等联合研究，改进水质监测系统。第二，加强水利设施建设等产能合作。要落实好《澜湄国家产能合作联合声明》，制定澜湄国家互联互通规划和澜湄国家产能合作行动计划。第三，拓展农业合作，开展农产品深加工合作，深化农业科技合作，共建农业科技联合实验室、技术试验示范基地，开展农产品质量标准建设，实施好增殖放流、病虫害防治等重点项目，同时建议设立澜湄农业合作中心，努力打造农业技

术交流、联合研究及投资贸易合作平台。第四，提升人力资源合作。中国将帮助培养更多发展亟需的各层次人才，倡议成立澜湄合作教育联合工作组，鼓励高校间开展联合培养项目，推进职业院校合作，支持在湄公河国家设立澜湄职业教育中心。第五，推动医疗卫生合作。中国愿推动建立传染病联防联控机制，深入实施跨境传染病联防联控项目，建设澜湄疟疾消除网络，协助有关国家完善医疗卫生服务体系。

在2018年12月的第四次外长会上，王毅国务委员兼外长提出要共同打造澜湄流域经济发展带的目标，推动以澜沧江—湄公河黄金水道为依托，以产业发展重镇和重大基础设施为枢纽，辐射带动整个流域腹地发展，推动全流域经济提质增效升级，在此框架下建设产能澜湄、创新澜湄、民生澜湄、绿色澜湄和开放澜湄。

中国也在推动重点合作领域的中长期规划编写工作。2018年1月，中国正式公布《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018~2022）》，规划了澜湄合作未来五年的发展目标、基本原则、工作架构和合作内容。针对“绿色澜湄”建设，中国提议实施“绿色澜湄计划”，并推动制定了《澜沧江—湄公河环境合作战略（2018~2022）》，在环境治理、生物多样性保护等方面开展务实合作，提升澜湄区域的可持续发展，有关战略文本已于2019年3月获各国通过。面对澜湄地区高质量产能合作的现实需要和可能性，王毅国务委员兼外长2018年12月在老挝琅勃拉邦澜湄合作第四次外长会上提出，要探讨产能合作主题年、产能与投资合作联盟、“多国多园”、区域统一电力市场等倡议，加快编制《澜湄国家互联互通规划》、跨境经济和产能合作发展规



划，同时推动六国水利部门制定《澜湄水资源合作五年行动计划（2018～2022）》。

为实践好“以项目为主导，着重抓好落实”的理念，“给民众带来看得见、摸得着的好处”，中国还推出并重点落实了“早期收获项目联合清单”，一步一个脚印地推进合作，并成立联合工作组，督促合作项目的实施。截至2018年1月，中国研提和实施了260多个务实合作项目，支持了湄公河国家20多个大型基础设施和工业化项目，中老铁路、中泰铁路相继开工，总投资额17亿美元的越南永新水电站进入设备安装阶段，老挝南欧江流域梯级水电站项目一期工程投产发电，二期完成截流（全部建成后保障老挝12%的电力供应），柬埔寨暹粒新机场开工在即。

除大型基础设施项目外，中国还努力推动教育、卫生、文化、减贫等民生领域的合作，并积极落实“东亚减贫合作倡议”，在湄公河国家开展减贫合作示范项目。中方计划在2018～2021年的三年间在湄公河国家开展

100个医疗卫生等领域援助项目。中国主办的“湄公河光明行”活动已让柬埔寨、老挝、缅甸三国近800名白内障患者重见光明。超过1.2万名湄公河国家学生获得中国政府奖学金，3000多位在职人员赴华参加短期研修培训。

中国也积极推动澜湄合作机制与现有地区机制的对接，注重加强澜湄合作与东盟共同体愿景2025、伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略（ACMECS）总体规划（2019～2023）、“一带一路”倡议对接，同东盟、ACMECS和大湄公河次区域经济合作（GMS）、湄公河委员会（MRC）等区域、次区域合作机制协调发展，力求做到相互补充、并行不悖、协调发展。

稳固可靠的金融支持

作为综合国力最强的澜湄流域国家，中国采取多种方式对澜湄项目提供资金支持。中国设立了澜湄合作专项基金，计划在五年内提供3亿美元支持六国提出的中小型合作项目。目

前，柬埔寨共有35个项目获得澜湄专项基金支持，涉及金额1496万美元，老挝的34个项目和缅甸的29个项目也获基金支持，涵盖了农业、旅游、电信、教育、医疗卫生、农村发展、文化交流等方面。

中国通过“两优”贷款、援外优惠贷款、专项贷款等方式，支持已商定的项目。对于基础设施和产能合作项目，中方拟设立100亿元人民币优惠贷款和100亿美元信贷额度，包括50亿美元优惠出口买方信贷和50亿美元产能合作专项贷款。中国努力推动亚洲基础设施投资银行（AIIB）、丝路基金等支持澜湄地区基础设施等领域合作开发。

中方明确表示愿在人民币国际化进程中同湄公河国家开展力度更大的金融合作。人民币已经加入国际货币基金组织（IMF）特别提款权货币篮子，人民币汇率将在合理均衡水平上长期保持基本稳定。中国将进一步扩大与湄公河国家贸易和投资本币结算，完善跨境人民币清算安排，促进对湄公河国家货币区域挂牌或直接交易，提高次区域贸易规模和水平。

针对澜湄一些国家经济欠发达的现实，中国提出了《澜湄国家减贫合作非文件》，推动落实“东亚减贫合作倡议”，在湄公河国家开展减贫合作示范项目，将在湄公河国家优先使用2亿美元南南合作援助基金，帮助五国落实联合国2030年可持续发展议程设定的目标。

中国与湄公河五国山水相连，传统友谊世代相传。未来，中国将继续与湄公河国家一道，在共商共建共享原则指导下，打造澜湄流域经济发展带，建设澜湄国家命运共同体，确保澜湄合作机制行稳致远，为地区和平与发展源源不断注入动力。^[7]

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院副研究员）