

澜沧江－湄公河合作专项基金支持项目

澜沧江－湄公河 次区域环境焦点问题研究（2019）



生态环境部对外合作与交流中心
Foreign Environmental Cooperation Center



澜沧江－湄公河环境合作中心
Lancang-Mekong Environmental Cooperation Center



中国－东盟环境保护合作中心
China-ASEAN Environmental Cooperation Center

目 录

第一章 澜湄环境合作的新进展	5
1.1 澜湄国家正式通过《澜湄环境合作战略（2018–2022）》	5
1.2 实施“绿色澜湄计划”旗舰项目进展	5
第二章 区域环境合作机制发展动向	7
2.1 大湄公河次区域经济合作机制下的环境合作	7
2.2 美国主导的“湄公河下游倡议”	8
2.3 日本－湄公河环境合作	8
2.4 韩国－湄公河环境合作	10
第三章 澜湄合作发展的新趋势	12
3.1 兼具开放性与包容性	12
3.2 兼具区域性与全球性	12
3.3 初步形成“中国引领，流域国家积极参与”的合作格局	12
3.4 多利益相关方共同参与	13
3.5 创新区域环境合作模式	13
第四章 澜湄环境合作的潜在挑战	15
第五章 应对澜湄环境合作挑战的工作建议	18

澜沧江－湄公河相连的中、缅、老、泰、柬、越六国经济关联性、互补性突出，是天然的合作伙伴。作为一个新型的次区域合作机制，澜沧江－湄公河合作遵循协商一致、自愿参与、平等互利的原则，坚持多方共同参与机制框架下的相关合作，不仅加深了湄公河流域国家与中国的地缘联系，也推动了澜湄流域国家的经济发展；一系列中小型合作项目落地实施，基本实现了“天天有进展，月月有成果，年年上台阶”的发展目标。澜湄合作机制成立以来，各成员国合作意愿不断高涨、经济融合程度逐步提升，次区域合作显现出稳中求进的积极态势。

澜沧江－湄公河区域是全球经济社会发展热点地区，也是全球生物多样性最丰富的地区之一。域内国家及周边大国均在该区域积极推动生态环境领域的合作机制建设。2019年以来，澜湄环境合作机制成员国之间的合作更加紧密，中国在澜湄环境合作机制建设与发展的过程中作用日益突出。作为澜湄合作专项基金的主要筹措方，中国在生态环境合作领域对湄公河流域国家进行了有力的经济扶持与技术支持，加快了澜湄合作机制成员国的可持续发展水平，在环境保护及气候变化问题上取得诸多有益成果。

目前，澜湄合作机制正在与中国发起的“一带一路”倡议和湄公河国家发展战略进行对接，同时结合东盟2025年互联互通总体规划进行筹划，深化中国与东盟的合作。当前，澜湄环境合作正处于由培育期转向发展期的关键阶段，需要进一步提升澜湄六国之间的合作层次，促成其他领域的合作，注重湄公河流域内合作机制之间的相互协调。同时，面对当前国际上单边主义、保护主义的冲击，地处中美贸易摩擦“风口地带”的澜湄六国也更需要通过增进区域合作“抱团取暖”，坚持开放包容、互利共赢，共同应对外部挑战。



第一章 澜湄环境合作的新进展

1.1 澜湄国家正式通过《澜湄环境合作战略（2018-2022）》

为落实领导人会议成果文件，加强澜沧江 - 湄公河环境合作顶层设计，由澜湄中心牵头，澜湄六国共同起草了《澜沧江 - 湄公河环境合作战略（2018 - 2022）》，明确澜湄环境合作目标、原则、优先领域和具体实施机制，指导澜沧江 - 湄公河环境合作具体项目实施。经多轮磋商，2019年3月，《澜沧江 - 湄公河环境合作战略（2018 - 2022）》正式通过。

《澜沧江 - 湄公河环境合作战略（2018-2022）》为澜湄环境合作确定具体方向，包括：环境政策对话与合作、环境能力建设、生态系统管理与生物多样性保护、气候变化适应与减缓、城市环境治理、农村环境治理、环境友好型技术与环保产业、环境数据与信息、环境教育与公众环境意识九大优先领域。澜湄中心作为主要实施机构，将持续推动“绿色澜湄计划”，重点支持合作战略的实施。

1.2 实施“绿色澜湄计划”旗舰项目进展

澜湄中心在《澜沧江 - 湄公河环境合作战略（2018-2022）》指导下，确定了以政策对话、环境政策主流化、能力建设、示范项目与伙伴关系为主的“绿色澜湄计划”旗舰项目，创新合作形式，取得丰硕成果。

1、加强区域政策对话

（1）围绕战略环境影响评价政策开展圆桌对话。为配合澜沧江 - 湄公河合作机制下第二次“澜湄周”活动，2019年3月20日至22日在云南昆明召开“澜沧江 - 湄公河环境合作圆桌对话：澜沧江 - 湄公河战略环境影响评价与政策展望”活动，并同期组织了澜湄淡水生态系统健康管理，共建澜湄流域绿色经济发展带 - 澜湄流域工业园区规划与可持续发展等平行分论坛，为我后期项目设计提供支撑服务。

（2）围绕共建澜湄流域绿色经济发展带开展圆桌对话。为推动澜湄流域务实环境合作，2019年12月5日在江苏南京在开绿色澜湄计划：澜湄流域绿色经济发展带战略对话会。会议就澜湄国家推动流域经济带绿色发展政策与经验分享、澜湄地区绿色发展与生态工业园区合作等议题进行了对话交流。

（3）成功举办“2019 澜湄之夜”环境合作主题交流活动。在生态环境部和澜湄合作中国秘书处的指导下，2019年9月6日在北京举办“2019 澜湄之夜”环境合作主题交流活动。与湄公河国家驻华使馆代表进行沟通与交流，宣传澜湄环境合作成果，推动共同打造澜湄流域绿色经济发展带。

2、加强区域环境能力建设

（1）围绕工业环境治理 / 水环境监测开展能力建设活动。在广西南宁举办“绿色澜湄计划 - 工业环境治理 / 水环境监测能力建设”活动。能力建设课程内容包括水污染管理及政策、水资源管理、城市供排水处理技术、乡镇污水处理技术、地下水及污泥处理技术和水环境监测技术等主题，湄公河五国学员在授课专家的引导下开展主题交流与实地考察。

(2) 围绕生态遥感开展能力建设活动。2019年11月29日至12月4日在湖北武汉举办了“绿色澜湄计划－澜湄国家生态遥感能力建设”活动。活动聚焦澜湄区域生态环境遥感监测技术方法与应用示范，邀请中国学术机构代表为湄公河五国学员展示了遥感及地理信息技术在区域生态环境监测、管理、规划等领域的应用前景。

(3) 推动澜湄环境合作能力建设项目创新，设立“绿色澜湄计划：澜沧江－湄公河环境合作奖学金项目”。为创新澜湄环境合作形式与内容，引入伙伴关系与社会资源支持国际区域环境合作，2019年3月“澜湄周”系列活动期间，澜湄中心与广西博世科环保科技股份有限公司共同启动“绿色澜湄计划：澜沧江－湄公河环境合作奖学金项目”（共500万元人民币），“政府引导，社会支持”的国际环境合作模式初见成效，产生积极的示范引领效应。

3、推动环境政策主流化

(1) 开展联合研究，推动环境政策主流化。与海南省环境科学院合作，完成《海南省参与澜沧江－湄公河环境合作战略研究报告》。与相关合作科研院所联合开展澜沧江－湄公河纺织工业园水环境标准指南研究、澜湄国家生态遥感能力建设培训研究、澜湄流域水资源相关数据资料收集分析及澜沧江－湄公河水资源技术合作能力建设研究、澜湄国家水质提升能力建设研究、澜湄水污染与环境管理情况调查研究及绿色澜湄计划－中老清洁水计划评估研究、老挝－缅甸水电开发项目典型案例生态环境遥感分析等研究，为后期开展澜湄环境合作提供数据支撑。

(2) 开展援老挝环境保护规划可行性调研。2019年9月，受国家国际发展合作署委托，赴老挝万象开展援老挝国土资源和环境保护规划工程项目可行性研究现场考察。重点明确了环境保护规划推荐方案及其主要技术标准、规划内容及相关参数；同时对资源环境承载能力开展适宜性评价，对环境保护规划的基础条件做初步分析，并提出规划编制经费估算；并从宏观上论证项目的必要性、可行性和援助效果。

4、落实绿色澜湄计划示范项目

推动实施示范项目合作，重点推进“绿色澜湄计划－中老清洁水计划示范项目”与“绿色澜湄计划－中老大气环境自动监测示范项目”。老挝作为澜沧江－湄公河合作第三次领导人会议共同主席国，参与澜湄环境合作意愿强烈，尤其是在城市污水处理示范、大气环境监测方面存在较大合作需求。结合澜湄环境合作工作及老方合作需求，2019年3月澜湄环境合作圆桌对话期间与老挝代表团就开展上述中老示范项目进一步沟通，并于2019年7月、11月赴老挝就“绿色澜湄计划－中老清洁水计划示范项目”与“绿色澜湄计划－中老大气环境自动监测示范项目”等事项与老挝自然资源与环境部和老挝国立大学进行座谈，对合作意向书文本进行磋商，并实地考察设备安装点位，推动示范项目尽快落地。



图 1 2019 年“澜湄周”系列活动现场照片

2019 年 3 月 20 日至 22 日“澜湄周”期间在云南昆明召开“澜沧江－湄公河环境合作圆桌对话：澜沧江－湄公河战略环境影响评价与政策展望”活动；同期组织了澜湄淡水生态系统健康管理，共建澜湄流域绿色经济发展带－澜湄流域工业园区规划与可持续发展等平行分论坛，为我后期项目设计提供支撑服务。

第二章 区域环境合作机制发展动向

目前，域外国家与机构面向湄公河流域的各种合作机制日趋活跃，除了帮助湄公河五国增强经济实力并提高次区域一体化水平外，各国对湄公河流域地区事务的关注和介入也有提高其区域影响力和抗衡中国的考量。各类合作机制项目建设和功能设置较为类似，影响机制之间的良性竞争与合作。其中，区域国家自发形成的合作机制中，大湄公河次区域经济合作机制具有较大影响力。而在域外国家方面，美国、日本与韩国均在湄公河地区开展了具体项目合作，美国倡导的“湄公河下游倡议”（LMI）、日本发起的日本－湄公河领导人峰会，以及韩国牵头的韩国－湄公河国家领导人峰会都体现各方对湄公河流域环境事务的高度重视。

2.1 大湄公河次区域经济合作机制下的环境合作

大湄公河次区域经济合作（GMS）是亚洲开发银行（以下简称亚行）于 1992 年发起的区域合作机制。1995 年，该机制将“环境”确定为主要合作领域之一。GMS 机制下的环境合作主要分为环境工作组会议和部长级会议两个层次。环境工作组成立于 1995 年，每年召开一次年会、一次半年会，具体协调环境项目的开展和执行。环境部长会议每三年召开一次，迄今已召开过五次会议。GMS 环境合作由亚行主导并提供融资渠道以及赠款，开发并实施了环境核心项目一期和二期。2019 年 12 月，亚行通过了项目三期报告，项目名称为 GMS 气候变化与环境可持续项目。

2019 年 4 月，GMS 环境工作组第 24 次年会在昆明举办。亚洲开发银行代表提出 CEP 项目三期将会更名为“GMS 气候变化与环境可持续项目”，并指出该项目将以核心环境项目两期项目成果为基础，支持 GMS 核心环境项目战略框架与行动计划（2018-2022）的实施，其三大预期主要产出为：

- （1）GMS 国家更多地采用绿色技术与可持续基础设施；
- （2）增加自然资源与环境系统服务领域的投资；
- （3）气候变化与灾害风险管理融入行业投资计划。

项目更名主要是为了反映 GMS 国家新兴的需求、机遇以及重点任务，也是符合亚行 2030 战略中提出的七大目标中的“积极应对气候变化、建立气候与灾害适应性，提升环境可持续能力”，帮助 GMS 国家实现可持续发展目标与气候变化巴黎协定自主贡献目标。。

GMS 气候变化与环境可持续项目将涉及六大主题，分别为气候行动与环境可持续绿色技术、可持续基础设施与绿色低碳技术融资、污染控制与可持续废物管理、气候智能生态系统景观、农业、能源、交通领域脱碳以及气候变化适应与灾害风险管理。拟议的技援项目将支持以下三种类型活动：

- （1）投资准备与融资支持；
- （2）知识管理支持与技术应用；

（3）政策以及战略规划支持。项目计划执行 5 年，拟融资 2400-2500 万美元，亚行提供 300 万美元赠款支持，其余采取包括 GEF、GCF 以及双边援助等多源化方式进行融资。

2.2 美国主导的“湄公河下游倡议”

“湄公河下游倡议”是美国主导下与湄公河国家开展区域合作的机制。为推进该倡议发展，美国通过建立湄公河发展“朋友圈”，将澳大利亚、新西兰、世界银行、亚洲开发银行、日本、韩国和欧盟等纳入“湄公河下游之友”。

2019 年 8 月 3 日，美国国务卿蓬佩奥在泰国曼谷与湄公河五国举行“湄公河下游倡议”部长级会议。会议期间，蓬佩奥指出，需要为促进湄公河沿岸五国的能源与安全做出新的努力，从而进一步增强美国对自由开放的印度－太平洋地区的承诺，同时也对中国在南中国海和湄公河大坝等争议问题上的行动表示担忧。国务卿蓬佩奥宣布，美国与日本发起“日本－美国湄公河电力伙伴关系”（Japan-U.S. Mekong Power Partnership），发展地区电网。美国初步承诺提供 2,950 万美元资金。美国还计划为打击跨国犯罪和人口贩运承诺 1,400 万美元，用于帮助湄公河沿岸国家。

目前，在生态环境领域，美国与湄公河五国设定共同的长期重点目标包括：认识气候变化造成的影响和如何有效应对；防治传染病；扩大技术在教育和发展领域的应用，特别是在农村地区；以及发展基础设施。具体涉及到环境问题，美国提出了一系列援助湄公河下游国家的政策措施。

1、建立流域环境管理合作关系

湄公河委员会（Mekong River Commission）与密西西比河委员会（Mississippi River Commission）建立“姊妹河”合作关系的计划，在适应气候变化、水旱灾控制、水利发电及环境影响评价、水源需要及食品安全、水资源保护与管理以及其他共同关注的领域进行经验交流。为此，美国地质勘探局正在开发一款模型分析软件，可用于分析、预测气候变化和其他对湄公河下游生态系统的环境挑战。

2、增强环境教育

美国 2014 年与湄公河国家教育有关的援助总额达到了近 1500 万美元。美国在该地区支持 1000 个学生学术交流项目，其中决定不少于 20% 的名额用于环境教育培训。

3、增大投入与科学调查力度

美国将《湄公河下游倡议》视为本国与地区内各国合作克服公共卫生、基础设施建设、环境保护和教育等目前所面临的挑战的权威论坛。美国还决定向湄公河委员会分别提供：渔业计划 200 万美元援助；为“研究湄公河上游水电站项目对湄公河生态环境的影响”提供 100 万美元援助。

2019 年 1 月，湄公河保障项目启动，目前项目执行周期计划为 5 年，其主要目标为：第一，推动在湄公河区域基础设施建设采取统一的投资与环境保护标准；第二，强化湄公河区域基础设施建设的社会和环境保障合规管理；第三，促进区域经济与环境政策的有效融合。项目主要在中国境内实施，并在湄公河国家（柬埔寨、老挝、泰国和越南）开展相关调研活动。

2.3 日本－湄公河环境合作

日本一直积极谋求在湄公河区域的环境影响力，力图在区域环境事务中发挥更为重要的作用。日本利用其官方发展援助加强与该区域的环境合作关系，希望在日本主导下以“信任、发展和稳定”为原则，建立“希望与发展的区域”。21 世纪以来，日本开始将与湄公河国家合作机制化，并在机制层面不断扩大其环境援助的影响力。

2019 年 11 月 4 日，第十一届日本－湄公河领导人峰会在泰国曼谷举办。峰会通过《第十一届日本－湄公河领导人峰会联合声明》以及《日本－湄公河 2030 年可持续发展目标倡议》。与会领导人一致同意进一步加强对接，强调经济发展与保护环境、减少气候变化影响、提升适应气候变化能力、有效管理和利用湄公河水资源相结合的重要性，加强与湄公河委员会合作，旨在实现绿色湄公河倡议和《日本－湄公河 2030 年可持续发展目标倡议》，应用第四次工业革命的成就来推动湄公河流域地区经济社会发展。



2.4 韩国－湄公河环境合作

韩国作为地区中等强国也积极参与湄公河周边国家的开发项目。从 2011 年 10 月第 1 次韩国－湄公河地区外长会议上迄今，韩国－湄公河地区共举办过 9 次外长会议。韩国－湄公河地区外长会议自 2014 年开始在韩国－湄公河基金的支持下开展三年期的行动计划，并在港口、信息通信技术、文化、教育、森林保护、可持续农业等项目合作取得部分进展。

2019 年 11 月 27 日，首届韩国－湄公河流域国家峰会在韩国釜山会展中心举行。峰会期间，韩国和柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南湄公河五国领导人签署了涵盖未来合作方案的《湄公河－汉江宣言》，以加强双边合作，构建以人为本、繁荣、和平为未来蓝图的伙伴关系。宣言主要涵盖两大方面的内容，分别是双方合作以实现朝鲜半岛和平、分享经济发展经验以谋求共同繁荣。宣言还将文化旅游、人力资源开发、农业农村开发、基础设施、信息通信技术、环境、非传统安保合作七大领域指定为优先合作领域。峰会的召开标志韩国－湄公河合作机制提升到政府首脑层级，韩湄合作步入新的历史阶段。

生态环境领域是韩国与湄公河国家合作的重要流域。2019 年韩国－湄公河流域国家峰会上发布的《湄公河－汉江宣言》集中展现韩国－湄公河环境合作方向，主要涉及在生态环境合作领域。具体包括水环境管理、生物多样性、森林管理、环境基础设施与气候变化方面的合作。

1、水环境管理

在水环境管理合作领域，宣言明确表示“在韩国成立湄公河－韩国水资源联合研究中心，继续开展项目合作，推动和改善湄公河和韩国在可持续和综合水资源管理方面的合作，确保湄公河流域的可持续发展，并应对本地区面临的共同挑战。欢迎韩国、湄公河委员会和湄公河国家有关组织签署《关于开展水资源联合研究的谅解备忘录》，加强水资源管理合作。”水环境合作一直以来都是韩国与湄公河国家合作的重点领域。韩国先后通过提供援助的方式支持老挝和柬埔寨改造湄公河。2008 年，韩国政府宣布从该国经济发展合作基金中为老挝提供 4000 万美元的贷款支持万象湄公河沿岸发展。韩国在河道管理方面有着成熟的经验，这些经验为万象湄公河沿岸发展项目提供了实质性帮助。2019 年 9 月，文在寅访老期间，双方首脑还决定进一步扩大湄公河岸综合治理项目的规模。

在韩国和湄公河国家开展的水资源合作中，韩国水资源公司扮演着重要角色。11 月 21 日，该公司表示在韩国－东盟特别峰会结束后，与柬埔寨、老挝、缅甸、泰国和越南五国签署《韩国－湄公河水资源管理合作协议》。11 月 29 日，韩国水资源公司在 K-Water 研究所成立了湄公河－韩国水资源联合研究中心。K-Water 表示该研究中心将开展实际研究和技术交流，如韩国与湄公河国家之间的研究人员交流、各国工程师教育和培训以及开展相关联合研究合作。

2、生物多样性

在生物多样性合作领域，峰会一致认为应“建立湄公河－韩国生物多样性中心，促进湄公河次区域生物多样性保护和生物资源可持续利用，促进相互合作和绿色增长发展。”与此同时，韩国环境部下属国家生物资源研究所在峰会期间举行了韩国－湄公河国家生物多样性合作特别展览。展览着重介绍了湄公河地区丰富的生物资源，及其在韩国护肤品和化妆品产业中发挥的重要作用。韩国国家生物资源研究所研究人员通过联合研究和捐赠活动，获得了湄公河地区 200 种野生动植物的标本，包括濒临灭绝的缅甸星龟和懒猴，并在展览中公布了 19 本物种插图指南。因此，韩国国家生物资源研究所拟建在缅甸的湄公河－韩国生物多样性中心，一方面将开展湄公河地区生物多样性保护研究工作；另一方面开展生物资源可持续利用课题研究，促进韩国经济的发展。

3、森林管理

在森林管理合作领域，六国领导人“支持韩国提出的和平森林倡议，在湄公河－韩国森林合作中心和亚洲森林合作组织框架下，通过修复和恢复退化土地和森林，加强合作与相互信任，推动地区的可持续发展和应对森林自然灾害挑战。”韩国与湄公河流域国家共建“韩国－湄公河森林合作中心”，其目的之一是为韩国海外森林投资创造稳定的环境，并振兴森林私营部门的投资。为了实现其目标，该中心发挥桥梁作用，与湄公河流域国家开展森林规划投资合作，为韩国的森林投资公司提供支持，并通过运营森林政策委员会来建立合作网络。

4、环境基础设施与气候变化

此外，《湄公河－汉江宣言》中还提出双方将环境基础设施和气候变化应对领域加强合作。2008 年 8 月，时任韩国总统李明博提出“低碳绿色增长”的经济振兴战略。为扩大这一战略的影响力，韩国政府鼓励其国内组织积极“走出去”，以带动周边发展中国家实现“绿色低碳增长”。韩国国际合作署实施的东亚气候合作伙伴，旨在帮助发展中国家应对气候变化，实现绿色增长。2019 年 11 月，在老挝多地遭遇大规模洪水袭击后，全球绿色增长研究所与老挝自然资源和环境部气候变化司共同召集城市领导人和利益相关者，讨论了气候变化和城市发展的重要性，以及可持续性城市如何应对气候变化影响。此外，韩国与缅甸近些年也开展“森林管理应对气候变化能力建设”等应对气候变化方面的合作。韩国气候变化中心近年来与缅甸农业、畜牧和灌溉部开展相关合作，向其捐赠高效炉灶等气候变化减缓物资。

第三章 澜湄合作发展的新趋势

作为区域重要的环境合作机制，澜沧江－湄公河环境合作主要兼具开放性与包容性，兼具区域性与全球性，已初步形成“中国引领，流域国家积极参与”的合作格局，并充分调动多利益相关方共同参与，创新了区域环境合作模式，未来澜湄环境合作具有较大发展机遇。具体如下：

3.1 兼具开放性与包容性

澜湄环境合作兼具开放性和包容性的特点。一是在对待澜湄各国的态度上，澜湄环境合作秉持开放性与包容性的特点，充分调动澜湄各国参与环境合作的积极性和参与度，打造公平参与和友好协商的环境合作平台。二是在与其他机制和区域的关系上，澜湄合作机制的建立并不意味着抛弃大湄公河次区域（GMS）等既有的环境合作机制而“另起炉灶”。澜湄环境合作始终秉持开放、包容的态度，欢迎来自澜湄国家及其他地区的机构共同参与讨论，推动落实《澜沧江－湄公河环境合作战略（2018-2022）》，共同促进区域实现 2030 年可持续发展目标。

3.2 兼具区域性与全球性

澜湄环境合作兼具区域性与全球性的特点。一是区域性。澜湄合作是首个由流域六国共商、共建、共享的新型次区域合作机制，是六国自发成立的南南合作新平台，能够真实反映流域内各国的发展需求。澜湄国家在开展环境合作的过程中可以根据自身关切议题展开探讨。澜湄国家共同通过的《澜沧江－湄公河环境合作战略（2018-2022）》及其“绿色澜湄计划”也反映了区域各国实现经济发展与环境保护相协调，共同打造澜湄流域绿色经济发展带的区域性美好蓝图。二是全球性。澜湄合作是世界上首个率先响应联合国发展峰会通过的《2015 年后发展议程》的具体行动，这一机制下的环境合作也是探索和推进南南环境合作的新平台。澜湄环境合作的深入发展将有效推动澜湄流域经济发展带的绿色化，推动澜湄环境合作成为全球绿色发展的优秀样本，并在全球范围内产生积极影响和示范效应。

3.3 初步形成“中国引领，流域国家积极参与”的合作格局

近年来，中国启动“一带一路”绿色发展国际联盟，主办 2019 年世界环境日全球主场活动以及即将主办《生物多样性公约》第十五次缔约方大会等多个主场外交活动，积极建设性参与应对气候变化国际谈判，充分体现中国发挥全球生态文明建设的重要参与者、贡献者和引领者作用。中国在生态环境治理所取得的突破性进展引起湄公河国家的强烈兴趣，产生较强的引领示范效应。目前，柬埔寨与老挝两国已经和中国联合启动中柬环境合作中心、中老环境合作项目办公室筹备工作，务实推动构建绿色共同体；缅甸、泰国与越南等国也积极参与澜湄环境合作机制下的相关活动，期待能从澜湄环境合作中提升本国绿色发展水平，初步形成了“中国引领，流域国家积极参与”的合作格局。

3.4 多利益相关方共同参与

澜湄合作的核心理念是流域国家的共商、共建、共享，合作的规划制定和项目设置等全都由沿岸六国通过平等协商共同决定，直接反映各国的实际利益和需求。澜湄中心同样秉承上述理念，积极加强与相关政府部门、科研机构、企业、国际组织的交流联络，不断拓展伙伴关系，探索调动更多国际资源和社会力量，扩充资金支持来源，初步构建起可持续发展的区域环境合作网络，为推动澜沧江－湄公河环境合作打下坚实基础。

3.5 创新区域环境合作模式

鉴于财政资金对环境合作示范项目的支持有限，考虑到项目的可持续发展，推动澜湄环境合作更加务实化，澜湄中心精心设计，主动争取，积极探索引入社会资源，充分发挥民间资本力量，初步形成“政府引导，社会支持”的区域环境合作模式，将有助于推动中国企业参与澜湄环境合作，形成多元、稳定、可持续的资金投入机制，提升澜湄环境合作能力建设水平，打造区域生态环境合作旗舰项目。

机制以来，对澜湄环境合作一直都保持猜疑与防备态度，参与积极性明显不如其他湄公河国家，这尤其体现在其起草与通过澜湄环境合作战略过程中的多次反复与回应迟滞。越南参与澜湄合作机制的态度会在区域范围内产生一定程度的连带效应，将会对我进一步布局区域环境合作造成潜在冲击。



第四章 澜湄环境合作的潜在挑战

（一）中美战略竞争态势紧张导致区域地缘政治博弈加剧，“以环保之名”制造区域矛盾的风险加大

特朗普上台执政以来奉行“美国优先”的国家战略，强调重振美国经济，同时将中国视为破坏美国繁荣的“战略竞争对手”。中美战略竞争态势结构化、长期化、复杂化使得国际政治和经济不确定性明显增加，全球各个国家均在进行不同程度的自我政策调适，谋求提升区域合作水平，以实现本国利益最大化。其中湄公河地区是各国关注的重点区域。20 世纪 90 年代以来，分别由美国、日本、印度、韩国等域外国家主导的国际制度先后在中南半岛建立起来，各种制度在成员构成、所涉议题等方面多有重合之处（见表 1），形成了中南半岛的国际制度建设呈现出一种“制度拥堵”的景观。“制度拥堵”自然会形成“制度竞争”的局面，一定程度上挤压了我国争取湄公河国家国际支持的外部空间。

近年来，各国更是加大了对湄公河地区的援助和投资力度，如日本首相安倍晋三 2018 年在第十届湄公河－日本首脑会议明确表示未来三年将会充分利用日本官方发展援助（ODA）等公共资金，撬动和支持更多私营部门投资湄公河地区；韩国总统文在寅 2019 年将韩国－湄公河合作机制提升到政府首脑层级，并承诺将加大对湄公河地



表 1 湄公河地区主要国际制度概况

序号	制度名称	发起方	成立时间	成员	合作内容 / 议题领域
1	大湄公河次区域经济合作	亚洲开发银行	1992 年	中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南	农业、能源、环境、健康与人力资源发展、信息与通讯技术、旅游、交通与贸易化、城市发展
2	湄公河委员会	四国协商组建	1995 年	泰国、越南、柬埔寨、老挝	交通运输、水能开发、旅游和经贸关系等
3	东盟－湄公河流域开发合作	东盟	1996 年	中国、东盟十国	流域开发、水资源保护、防灾减灾、航运安全等
4	湄公河－恒河合作倡议	印度	2000 年	印度、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南	旅游、教育（人力资源开发）、文化、交通等
5	伊洛瓦底江－湄南河－湄公河三河流域经济合作	泰国	2003 年	泰国、老挝、柬埔寨、缅甸、越南	无缝衔接、经济协同、智能和可持续发展等
6	柬老缅越四国合作	四国协商组建	2004 年	老挝、柬埔寨、缅甸、越南	农业、工业、能源、通信、信息产业、科技、旅游和人力资源开发等
7	日本－湄公河合作	日本	2009 年	日本、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南	基础设施等
8	美国－湄公河下游国家合作	美国	2009 年	美国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南	卫生、教育、环保、基础设施等
9	韩国－湄公河合作	韩国	2011 年	韩国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南	基础设施、信息科技、绿色环保、水资源保护、农业和农村发展、人力资源开发等
10	澜湄合作机制	中国	2016 年	中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南	以政治安全、经济和可持续发展、社会人文为三大合作支柱，以互联互通、产能合作、跨境经济、水资源、农业和减贫为优先方向

区的经济援助和投资力度，试图进一步拓展在湄公河流域的影响力。而一些湄公河国家基于平衡外交战略也乐于接受发达国家的援助，以平衡中国在湄公河地区日益上升的影响力。

2020 年，澜湄地区还将有多场重要会议登场。除了即将召开的澜湄合作领导人峰会外，柬老缅越四国合作领导人峰会与伊洛瓦底江－湄南河－湄公河三河流域经济合作也将分别在老挝和柬埔寨拉开帷幕。此外，美国主导的湄公河下游倡议部长级会议、日本－湄公河合作领导人峰会、韩国－湄公河合作领导人峰会也都将会于东盟峰会期间在轮值主席国越南陆续登场。未来一段时间随着中国的进一步崛起与湄公河地区国家国内民族主义的蔓延，不排除美国、日本、澳大利亚等国在国际场合利用环境保护、气候变化及水资源管理等议题煽动区域内相关国家制造区域矛盾冲突，酿成于我不利的国际舆论氛围。

（二）部分湄公河国家“债台高筑”，增加澜湄流域绿色经济发展带建设难度

湄公河地区国家的债务水平持续上升，历史遗留的债务问题以及不断叠加的新增债务对湄公河地区国家的经济发展的稳定性构成威胁。2018 年世界银行发布的一份报告指出，以老挝为首的东南亚六国正面临外债持续增长的压力，这 6 国中有 4 个位于湄公河地区，分别是老挝、柬埔寨、越南、泰国。按照国际惯例，发展中国家外债比例合理水平应不超过国民生产总值的 26%，但上述四国的总负债占国民总收入比值已分别达到 93.1%、54.4%、45.6%、31.4%。经济发展必须和债务偿还能力相一致，过度的债务风险将会使这些湄公河国家提前吃空国库，而且存量的巨额债务严重影响着湄公河地区国家新增债务的空间与灵活性，制约着湄公河地区国家的可持续发展，使其更加依赖国际援助和贷款维持。湄公河地区国家国内产业及市场限制导致投资与回报的严重失衡，大量前期高投入的基建类项目面临着严重的债务风险，建设可持续的基础设施压力较大。截至 2019 年 9 月 30 日，中老铁路已完成铁路基础设施建设工程的 78.20%。随着中老铁路的即将完工，债务问题愈加突显，很可能出现缺乏足够的货源与客源，运力难以发挥。债务风险的长期存在将使湄公河国家财政窘迫，没有足够的资金投入高新产业，无力突破既有的粗放经济发展模式，很难实现产业绿色升级，也进一步增加澜湄流域绿色经济发展带的实现难度。

（三）快速崛起的越南将对区域环境合作格局造成潜在冲击

越南自“革新开放”以来，经济快速崛起。2019 年前三季度，越南经济实际增长 6.98%，GDP 约为 1731.6 亿美元。越南被普遍视为此轮中美贸易战最大的受益国之一，其出口收益已经大于国内生产总值，成为全球少数几个“超级出口国”。2018 年，越南工业生产指数增长 9.4%，其中制造业增长 14.5%；越南全年进出口总额创下 4822 亿美元的新纪录，贸易顺差金额为 72 亿美元，是有史以来贸易顺差最大的一年。

与此同时，中美战略竞争加剧的背景下，美越关系发展迅速，越南成为美国牵制中国的关键伙伴之一。在南海问题上，越南一直扮演美国对华遏制“急先锋”的角色，2020 年越南又将出任东盟轮值主席国和联合国安理会非常任理事国。以此为契机，南海问题很可能成为越南在区域和全球范围拓展影响力的潜在议题之一。尤其是东盟轮值主席国有权制定当年的议事日程并推出让全体成员国审议的倡议，在区域范围内具有重要影响力。从目前越南政府的相关发言来看，越南也计划将把南海议题纳入 2020 年各大相关会议的重要议事日程中。外界普遍预期，越南将会以更强势的态度来面对中国。

如今越南“遏华急先锋”这一角色有向湄公河地区延伸的趋势。国内经济的快速崛起以及国际地缘政治的有利变化，使得越南逐渐在湄公河地区重新崛起为影响地区局势的重要力量。在湄公河地区事务中，越南时有对老挝、柬埔寨等对华友好国家施压的情况。借道“东西经济走廊”建设，越南试图利用交通、经济依赖左右老挝和柬埔寨。同时，在老柬主权债务高企的背景下，越南近年来积极对两国实施经济援助，试图消解中国的政治经济影响。越南还在政治上亦试图重新加强对老挝、柬埔寨的传统影响力。2019年4月，“一带一路”国际合作高峰论坛期间，中国与老挝、柬埔寨提出打造“中老命运共同体”、“中柬命运共同体”后，越南随即在当年10月初先后邀请老挝总理通伦与柬埔寨首相洪森访越。越南在与老挝和柬埔寨领导人会晤及发表联合声明时都大力强调越南与老挝、柬埔寨之间的“传统友谊、特殊团结和全面合作关系”，强化越南在老挝和柬埔寨影响力意图非常明显。而越南自参与澜湄合作机制以来，对澜湄环境合作一直都保持猜疑与防备态度，参与积极性明显不如其他湄公河国家，这尤其体现在其起草与通过澜湄环境合作战略过程中的多次反复与回应迟滞。越南参与澜湄合作机制的态度会在区域范围内产生一定程度的连带效应，将会对我进一步布局区域环境合作造成潜在冲击。

（四）缅甸局势复杂对澜湄环境合作重点带来不确定性

2011年，缅甸开启民主政治转型以来，国内政局虽然总体稳定，但局势仍然复杂敏感，各族群之间一直维持脆弱的“和平”。缅甸全国民主联盟（以下简称民盟）政府虽然致力于以提高治理绩效为中心，打击贪腐，提高公职人员的业务能力和国家福利水平，但民盟政府仍然面临着诸多挑战与压力。首先，缅甸金融系统薄弱，汇率风险较大，严重制约了经济发展；其次，民盟政府相对弱势，社会经济发展赶不上民主转型进程，在各方面保障和配套设施都跟不上的情况下“超前消费”民主，导致政府治理效率低下；第三，缅甸现有法律规范尚不健全，政策碎片化，存在朝令夕改的问题，外国投资顾虑仍然非常多；最后，缅北地区战火频发，尤其是2017年8月底爆发的罗兴亚难民问题，国际关注度日益上升，已上升成为湄公河地区主要的非传统安全问题之一。这些问题都使得民盟政府的治理能力备受外界质疑。2020年缅甸将会迎来新一届大选，缅甸国内各方暗流涌动，动作不断，更加剧了缅甸政局的敏感性与复杂性。

2020年，缅甸即将接任澜湄合作机制共同主席国，中缅环境合作也将成为澜湄环境合作机制下的重点方向。但在缅甸政局步入敏感期的背景下，基于密松水电站因环评原因被搁置等前车之鉴，一些在缅国际非政府组织也有可能打着环保旗号，对中国开展双边环境合作等活动抱持敌意与猜忌，并导致澜湄环境合作前景存在一定不确定性。

第五章 应对澜湄环境合作挑战的工作建议

在中美战略竞争态势长期化的背景下，为逐步消解地缘政治博弈，削弱域外国家在湄公河区域的影响，我宜以澜湄环境合作机制为抓手，系统务实设计合作项目，警惕次区域环境问题对我国际形象的影响。为在新形势下进一步推动澜湄环境合作，提出以下四点工作建议：

（一）加强澜湄合作机制建设，推动实施“绿色澜湄计划”

鉴于区域内机制泛化，政策对话多，务实合作少，为此，澜湄环境合作应以我为主，加强合作机制建设，推动落实以政策对话、环境政策主流化、能力建设、示范合作与伙伴关系为主的“绿色澜湄计划”旗舰项目，推动共建澜湄流域绿色经济发展带。结合澜沧江－湄公河环境合作中心、中柬环境合作中心建设，形成点面结合的区域环境治理网络，重点推动澜湄环境示范合作，稳步优化澜湄环境合作的议题领域，打造区域环境合作精品示范项目。这是提升澜湄合作机制吸引力与竞争力的有效途径，也是回应域外国家在环境方面对我挑衅的“固本之基”。

（二）积极探讨与日韩在生态环境领域的良性竞合模式

生态环境议题是美国、日本与韩国等域外国家切入湄公河地区事务的低成本突破口。日本的“日湄领导人峰会”、韩国的“韩国－湄公河流域国家峰会”等都非常重视湄公河生态环境议题。近年来，中日韩合作逐步回温，三国领导人决定探讨和推动以“中日韩+X”模式与亚洲其他国家开展合作。从实现三国优势互补与亚洲国家现实需求角度看，环境可持续与气候变化领域可以成为“3+X”新模式开拓的首选领域，有利于中日韩三国在湄公河地区增信释疑，避免“零和博弈”。建议可充分发挥“中日韩+X”模式优势，同感兴趣的湄公河国家在应对气候变化、海洋垃圾治理与生物多样性保护等方面开展“3+X”合作，探讨与日韩等国的良性竞合模式，让绿色发展成果惠及更多广大民众。

（三）深化与缅甸等国在澜湄环境合作机制下的务实合作

2020年3月之后，缅甸将成为澜湄合作机制共同主席国，在澜湄环境合作框架下推动中缅生态环境合作也面临新的机遇。建议可推动中缅双方在《澜沧江－湄公河环境合作战略（2018-2022）》指导下围绕共同感兴趣的领域加强合作。根据双方合作情况，双方可优先围绕澜湄流域绿色经济发展带、水环境管理、可持续基础设施、工业园区绿色化等领域展开政策沟通、能力建设等多种形式的务实合作。同时持续关注缅甸政局变动形势，宣传澜湄环境合作成果，做好舆情引导应对预案。

（四）把握与提升湄公河议题的国际话语权

把握与提升湄公河议题的国际话语权对区域内国家在环境议题上的合作与澜湄国家命运共同体的构建至关重要。需继续保持对澜沧江－湄公河生态环境保护、环境风险管控等议题的警觉性，把握话语主动权，高度关注国际及区域舆论，保持对相关话题的敏感度与反应效率，并通过对外多语言信息传播途径增信释疑，为推动构建澜湄流域绿色经济带做好支撑。





联系我们

澜沧江—湄公河环境合作中心
中国—东盟环境保护合作中心
生态环境部对外合作与交流中心
北京市西城区后英房胡同 5 号
邮编: 100035
电话: +86-010-82268221
电子邮箱: li.xia@fecomee.org.cn
网址: <http://www.mepfecoo.org.cn>



澜沧江 - 湄公河环境合作中心: 澜沧江 - 湄公河环境合作中心是李克强总理在 2016 年 3 月召开的澜沧江 - 湄公河合作首次领导人会议上提出的倡议。2017 年 11 月澜沧江 - 湄公河环境合作中心在北京正式成立。中心旨在推动澜湄国家生态环境保护合作, 为澜湄国家提供环境与发展对话平台, 提升区域环境管理能力, 推进区域环保产业合作, 共同推动区域可持续发展。