

# “一带一路”背景下日本对大湄公河次区域的经济外交

白如纯

**摘要:**大湄公河次区域除泰国外的其余四国为东盟后加盟成员,经济发展水平相对滞后。但该地区能源资源丰富、人口众多、市场潜力巨大。日本与湄公河流域五国合作已形成机制,对该地区的投入也呈现逐年递增的态势。在中国“一带一路”构想中,该地区处于“21世纪海上丝绸之路”前沿和重要枢纽位置。针对中国加强与东盟特别是与大湄公河次区域经济合作带来的挑战,日本也相应加大投入力度。围绕大湄公河次区域的开发与合作,中日两国的竞争成为常态。

**关键词:**大湄公河次区域 日本与东盟关系 21世纪海上丝绸之路 澜湄合作机制

**本文作者:**中国社会科学院日本研究所 副研究员、博士

**责任编辑:**张 倩

2015年12月末,东盟共同体宣告成立。根据2007年东盟首脑会议通过的《东盟宪章》,实现东盟区域内各国经济的均衡发展,是共同体的重要指标之一。但事实上,除泰国外的处于东南亚西北部大湄公河流域的四国经济发展水平相对滞后。尽管联合国相关组织及亚洲开发银行等金融机构,为该地区的和平、合作和发展提供了积极支持,但开发湄公河流域丰富的自然资源,提升其经济水平,非东盟自身能力所及。为此,各利益攸关的国家、组织和机构得到了一展身手、一争高下的机会。

近年来中国加强了对大湄公河次区域的经济外交力度。中国新一届领导提出“一带一路”战略构想和组建“亚洲基础设施投资银行(AIIB)”倡议,得到了多方的积极响应。日本与东南亚各国关系密切,尤其是在湄公河流域,日本对湄公河流域先期投入巨大,自然不愿失去已经占据的主导地位。日本重点对本地区基础设施尤其是交通设施和市政工程

等提供援助,显示出针对中国的竞争意图。

## 一、日本对大湄公河次区域经济外交的演变

澜沧江—湄公河是亚洲最重要的国际河流之一,在中国境内段称澜沧江,流出中国境外段为湄公河,流经中国、缅甸、老挝、泰国、柬埔寨、越南五国,注入南中国海。包括东南亚西北陆上五国加上中国的云南、广西两省区的大湄公河次区域,陆上连接中国和东南亚、南亚,海上跨太平洋和印度洋,战略地位极其重要。

### (一) 确立以“湄公”为对象的经济外交

在日本外交条目中,以“湄公”概念称谓该次区域,经历的时间并不长。普遍所知的概念是湄公河流域内的“印度支那(インドシナ)”,即越南、老挝、柬埔寨三国。在目前的日本学术界相关论述中,因研究领域与研究对象不同,对该地区大概有“GMS”

(扩大的湄公河次区域或者“大湄公圈”)、“湄公河流域”、“ASEAN 新规加盟国”以及略写为“CLMV”<sup>①</sup>等概念和称谓。<sup>②</sup>

20 世纪前半叶即二战前,被西方列强瓜分的东南亚地区作为独立的地缘政治学概念并不存在。当时的中国与日本,一般以“南洋”通称东南亚地区。<sup>③</sup>而法国占领下,东南亚西北部大陆部分(湄公河流域)的“印度支那联邦(处于支那与印度之间)作为一个独立的国际政治概念则长期延续。在明治到昭和年代初期,日本在处理与该地区的关系时,基本是与作为该地区统治者的法国当局进行沟通 and 谈判。<sup>④</sup>

第二次世界大战后期,日本占领东南亚大部分地区。当时日本称东南亚为“南方”,而囊括该地区的军事组织为“南方军”。与日本作战的盟军则在该地区设立了“东南亚司令部”(southeast - Asia - Command)这大概是“东南亚”作为国际关系概念的最初来历,并在之后一直沿用。只是其战略意涵逐渐淡化,成为具有政治、经济、文化等多层意义的综合性地理概念。<sup>⑤</sup>包括现今东盟 10 国加上东帝汶在内的最新版东南亚区域,则形成于 20 世纪 90 年代东盟完成扩容以后。历史上日本所定义的东南亚地区,也有除去菲律宾但将印度以及我国的台湾、香港地区包括在该区域内的说法。<sup>⑥</sup>

### 1. 对印支三国的赔偿外交。

1954 年第一次印支战争结束后,日本通过赔偿和替代赔偿等途径,开启战后一度中断的与东南亚各国的联系。1959 年 5 月,日本与南越吴庭艳政权签署赔偿协定,其赔偿金的大部分用于修建水库、电站。对放弃赔偿要求的柬埔寨、老挝两国,则提供无偿资金援助(亦称准赔偿)。日本通过对老挝的“无偿合作资金”项目(1958 年 5 月签署),为万象修建了小型火力电站和城市供水系统。对柬埔寨的“无偿合作资金”项目(1959 年 3 月签署)则是为首都金边

修建供水系统以及建立农业、畜牧、医疗技术中心。<sup>⑦</sup>

### 2. 对缅甸、泰国的“补偿外交”。

1948 年 1 月,缅甸通过与英国谈判实现独立。缅甸执行独立的外交政策并拒绝参加旧金山和会,日本只好通过两国间谈判的方式,于 1954 年 11 月与缅甸修复关系并签署赔偿协定。与其他通过旷日持久讨价还价的对日索赔相比,缅甸成为日本第一个完成赔偿并实现外交正常化的国家。日本把对缅甸的赔偿及追加赔偿(1963 年 3 月),用于帮助缅甸建设水库和水电站以及四大工业化项目(轻型车辆、重型车辆、农机具、机电制造)。<sup>⑧</sup>

### 3. 投入初期次区域跨国开发。

1957 年老挝、泰国、柬埔寨及南越政权成立了“湄公河下游流域调查调整委员会(湄公委员会)”。1959 年 1 月到 1960 年 9 月,该委员会实施了三次跨国开发调查,并计划统一开发。日本尽管不是委员会成员,但对开发调查提供了技术和资金支持。尽管由于印支战争等原因,该开发计划未能如期实现,但日本奠定了与相关国家后续合作的基础。

## (二) 对“湄公”经济外交的展开

1977 年福田赳夫访问东南亚并发表被称为“福田主义”的政策演说,开启了日本与东南亚关系的新时代。但该时期,日本的东南亚外交仍以东盟两个创始成员国先入五国为主,与湄公河流域越、老、柬、缅四国的合作尚不具备必要条件。印支三国与当时的东盟五国在政治制度和意识形态方面存在巨大差异。即使同样标榜社会主义的越南与柬埔寨,实际上也处于相互对立的状态。

1985 年“广场协议”以后,在日元急剧升值的背景下,日本迅速加大了对包括湄公河流域的泰国在内的东盟各国的直接投资,密切的经贸关系导致双方人员往来大幅增加。另一方面,由于中国在上世

① CLMV 为柬埔寨、老挝、缅甸、越南首字母组合,已成为近年来日本学术界称谓大湄公河次区域除泰国之外后发四国的惯用称谓。

② [日]白石昌也「日本の対インドシナ・メコン地域政策の変遷」、『アジア太平洋討究』№17(October 2011) 第 2 頁。

③ 当地中国人被称为南洋华侨并创立了“南洋大学”,而日本人则创立了“南洋日本人町”、“南洋学院”等。

④ [日]石井米雄「インドシナ」、『東南アジアを知る事典』,弘文堂 1991 年 34 頁。

⑤ [日]矢野暢「冷戦と東南アジア」,中央公論社 1986 年,26 頁。

⑥ 同②,第 4 頁。

⑦ 日本賠償問題研究会「日本の賠償」,世界ジャーナル社,1963 年。同②,第 4 頁。

⑧ [日]根本敬:「ビルマ」吉川利治編『近代史の中の日本と東南アジア』,東京書籍 1992 年,267 - 268 頁。

纪七十年代末实行改革开放后,日本开始对中国进行日元贷款和直接投资,东亚地区经济相互依赖的局面逐渐形成。唯独印支三国及缅甸被排除在区域合作之外。<sup>①</sup>

在解决柬埔寨问题的过程中,日本通过发挥积极推动作用,实现在国际社会更大的存在感。1990年6月柬埔寨四派在东京实现会谈,1991年在巴黎举办的柬埔寨和平会议上,日本成为和平协定签署国之一。这是战后日本作为第三方参与签署的第一份和平协定,日本还于1992年成为参与联合国柬埔寨维和行动(PKO)的一员。柬埔寨问题和平解决后,日本于1992年11月恢复了1979年冻结的对越贷款项目,对柬埔寨则开始提供大规模无偿援助。以派遣海外协力队,在河内和金边设立日本合作银行办事处等措施,具体加以落实。而伴随政府间援助的开发,民间贸易和投资也开始活跃。

通过成功参与柬埔寨问题和平解决,日本增强了在印支三国间施加影响力的信心。1993年1月,时任首相宫泽喜一在曼谷发表政策演说,提出建立“印度支那论坛(FCDI)”的倡议。同年12月,论坛高官会议在东京召开,并于1995年再度在东京召开部长级正式会议。时任副首相兼外相河野洋平主持的本次会议除印支三国代表、东盟各国代表之外还包括欧盟各国计24国,以及七个国际、地区机构的代表,美国也派官员列席会议。尽管印支论坛部长会议只召开一次,但日本认为正是这样的“桥梁和纽带”的作用,使得游离于东南亚大家庭之外的印支三国和缅甸逐一成为东盟新成员。<sup>②</sup>

日本政府在以“湄公”为背景(如“湄公河委员会”<sup>③</sup>等)的合作框架内,采取了积极的支援措施。尤其是1997年亚洲金融危机,使东南亚国家认识到联合自强的重要性,湄公河流域的越、老、柬、缅四国在1995至1999年间先后入盟,10+3机制成为东亚区域经济合作的主渠道。以东盟为平台的各种合作框架并行运转,“湄公河流域”似乎一度远离了日

本的外交视野。<sup>④</sup>但随着中国与东盟关系升温、尤其是对湄公河流域援助力度持续加大,日本意识到该次区域在日本地区外交中不可或缺的价值,转而着手积极应对。

### (三) 新“湄公”经济外交的延续

2009年实现政权更迭的民主党鸠山内阁,开启了与湄公河五国首脑会议新机制。到2012年野田内阁及2015年自民党安倍内阁,分别发表了《东京宣言》(2009)、《东京战略2012》、《新东京战略2015》,以及各自配套的“行动计划”,新经济外交模式成型。

#### 1. 三年为周期的援助模式。

在鸠山内阁主办的首届“日本·湄公首脑会议”上,日本政府承诺将在2010年度开始的三年期内提供5000亿日元,帮助五国建设“东西走廊”、“南部经济走廊”等基础设施建设,以及用于新能源开发、保护环境与生物多样性等项目。

2012年野田内阁时期,第二期援助额为6000亿日元,计划动工57个基础设施建设项目。官方声明称,日本支持硬件和软件基础设施建设,尤其是开发“东西经济走廊”和“南部经济走廊”项目,从而加强连通性和贸易往来的便利。

2015年安倍内阁的第三期援助增至7500亿日元,尽管由于日元贬值实际价值缩水,但以日元计算的援助额再度超过前两次。

日本近年来的政府开发援助(ODA)投入最多的两个东盟国家是湄公河流域的越南和缅甸。越南是东盟经济增长最快的成员,也是日本企业投资增长最快的国家之一。日本重启对缅甸的政府开发援助(ODA),则与缅甸实施开放政策步调一致。日本加强对湄公河地区的经济援助与合作,目的是为本国经济利益开路,在资源丰富、潜力巨大的市场抢占先机。经过三期近10年的巨额投入,加之前期的长期积累,日本博得了湄公河流域国家的普遍好感,东西走廊及南部经济走廊等项目也到了交付或预计于

① [日]白石昌也「日本のCLMV諸国との関係の歴史:政治、外交分野を中心に」、古田元夫編『ASEAN新規加盟諸国の中の「中進国」ベトナムとの地域統合:日越関係を視野に入れて』(科研費研究報告書)、東京大学、2011年。白石昌也「日本のCLMV諸国との関係の歴史:政治、外交分野を中心に」、第8頁。

② [日]山影進『ASEANパワー:アジア太平洋の中核へ』、東京大学出版会1997年版、第164頁。

③ 1995年4月成立的该委员会,其成员是前文提到的1957年成立的同名机构,但合作内容发生变化,同时中国和缅甸成为观察员。

④ [日]山影進『「新ASEANの課題」と日本』、NIRA2008年、第13頁。

近期完成的收获期。

## 2. 稳定可持续的政策导向。

2009年11月首次举办的日本·湄公河流域五国首脑会议期间,民主党鸠山首相与五国首脑举行集体会谈,又于次日进行单独会见。鸠山由纪夫表示,其“东亚共同体”主张能否顺利进展,关键在于湄公河流域,将以新的形式构筑日本与湄公河流域各国的信赖关系。2012年4月,野田佳彦在首脑会谈后的新闻发布会上表示,只有湄公河地区实现稳定繁荣,东亚和平与发展才有可能实现,日本政府将把湄公河地区作为重要援助对象,并且继续展开务实合作。

2015年7月峰会后的记者会上,安倍首相表示(日本)审议中的系列“和平安全法”,是为了日本进一步为国际社会的和平与安定做贡献,日本要以“积极的和平主义”为基础,为湄公地区和平与安定做贡献。会后,日本方面还安排五国首脑出席在皇宫举办的茶话会,与天皇明仁和秋筱宫王子会谈,意在表明日本方面的重视姿态。

## 二、“一带一路”背景下日本的次区域经济外交

2012年下半年执政的中国新一代领导开启全新外交布局。2013年,国家主席习近平在出访中亚和东南亚期间,提出“一带一路”战略构想,被国内外普遍认为是最具影响力的标志性举措。其中建设“21世纪海上丝绸之路”,离不开东盟国家特别是中南半岛国家的参与和合作。

### (一) 次区域的区位优势与GMS机制

大湄公河次区域面积250多万平方公里,人口约3.2亿。尽管资源、能源蕴藏丰富,并具有植物、生物多样性优势,但受多种因素影响,大湄公河次区域经济和社会发展相对落后,其中柬埔寨、老挝和缅甸被联合国划定为世界最不发达国家之列。1992年,在亚洲开发银行(ADB)倡议下,澜沧江—湄公河流域内的6个国家共同发起了“大湄公河次区域(GMS)经济合作”机制。其宗旨是加强次区域国家的经济联系,提高次区域活力,推动本地区经济和社会的共同发展。亚行作为协调者和主要筹资方,负责为具体项目提供资金支持。GMS合作机制主要包

括三个层次:三年一次的领导人会议;每年一次的部长级会议;不定期的高官、工作组协调会及专题论坛。

回顾大湄公河次区域合作历程,GMS合作机制在以项目为主导的合作方式下,各领域不断取得进展,并确保合作的可持续性。2002年11月金边GMS首次领导人会议,各方批准了《次区域未来发展十年战略框架》,并决定其后每三年在成员国轮流举办一次领导人会议。2005年7月,第二次领导人会议发表《昆明宣言》,六国领导人签署了便利客货运输、动物疫病防控、信息高速公路建设和电力贸易等多项合作文件,批准了促进贸易投资便利化的行动框架和生物多样性保护走廊建设等多项合作倡议。2008年3月的万象会议提出《2008-2012年大湄公河次区域经济合作发展行动计划》。2011年12月第四次领导人缅甸内比都会议通过了《大湄公河次区域经济合作新十年(2012-2022)战略框架》。

2013年12月11日,大湄公河次区域(GMS)经济合作第19次部长级会议审议通过了区域投资框架合作项目规划,并签署了成立GMS铁路联盟备忘录。为推动次区域内铁路互联互通,促进铁路基础设施资源优化配置提供制度安排。此外,会议还就如何进一步推动区域合作和一体化等议题进行了讨论。<sup>①</sup>目前,次区域在公路、铁路、水运和航空建设等方面已基本实现互联互通。GMS铁路联盟于2014年8月成立,泛亚铁路东线的蒙自—河口段以及越南河内至老街的高速公路也建成通车。

### (二) 中、日均为GMS合作重要参与者

中国对大湄公河次区域合作的认知不断深入,参与的力度也不断加大。2014年12月,在GMS第五次领导人曼谷会议上,李克强总理在发言中表示,中国将坚定不移继续走和平发展道路,坚定不移维护地区和平稳定,坚定不移支持东盟一体化进程,始终把东盟作为中国外交的优先方向。继续秉承“亲、诚、惠、容”理念,坚持与邻为善、以邻为伴的周边外交方针,同中南半岛五国一道弘扬睦邻友好传统,促进区域经济发展和民生改善。

中国政府为GMS合作提供力所能及的资金支持,并积极参与交通、电力、电信、环境、农业、人力资源开发、卫生、旅游、贸易便利化和投资、禁毒等领域的合作。2014年,中国与GMS五国间的贸易总额

<sup>①</sup> 综合央视网相关报道。http://news.cntv.cn/2014/12/12/ARTI1418377149850102.shtml.

达到了 1889.11 亿美元。在非传统安全领域,至 2014 年底,中老缅泰四国在湄公河流域联合巡逻和执法达 29 次,有效打击了湄公河贩毒、走私、贩卖人口等跨国犯罪。<sup>①</sup>

前文提到,日本在大湄公河次区域提升影响力的重要机遇,是参与解决柬埔寨和平问题。经过联合国、柬埔寨各方以及相关大国共同努力,到 1991 年末,柬埔寨和平目标基本实现。1992 年亚洲开发银行(ADB)倡议成立 GMS 合作机制,日本作为主要股东,是该行主导的“亚洲开发基金”、“亚洲开发银行研究所特别基金”以及“日本特别基金”的最大出资国,对该机制持积极态度并具有充分的参与条件。实际上,日本外务省 1991 年起即在政府开发援助(ODA)计划中,设立了“湄公地域开发”项目,<sup>②</sup>策划和行动都十分稳妥及时。

经过 1997 年亚洲金融危机前后几年的调整,东南亚地区一体化以及东亚经济合作进入一个高潮。随着中国与东盟关系的迅速推进,日本加强了对包括湄公河地区在内的东南亚国家的外交力度。小泉内阁时期日本的东南亚外交主要以东盟整体及几个先进成员为对象展开,2007 年《东盟宪章》签署后,日本则把重点转到湄公河流域。2008 年日本·湄公外长会议、2009 年日本·湄公经济部长会议、2009 年 9 月民主党鸠山内阁开启日本·湄公首脑会议,以一系列新援助计划为主要内容的经济外交政策相继出台。

夺回政权的自民党安倍政权 2012 年 12 月成立后,针对湄公河流域的经济外交攻势依然强劲。2013 年 1 月由自民党副总裁、财务大臣麻生太郎率先访问缅甸等东盟国家做先导,安倍晋三首相随后亲自出访包括湄公河流域在内的东盟国家,并重申将兑现民主党政权的援助承诺。正值中国新一代领导人在 2013 年提出“一带一路”战略构想和建立“亚洲基础设施投资银行”(AIIB)的倡议,湄公河流域各国再度成为中日博弈的主要对象。

### (三) 次区域对日本的政治经济意义

据日本外务省网站介绍,湄公河流域五国面积

约 194 万平方公里,是日本国土的 5 倍,人口总数超过 2.4 亿,其经济有令人期待的发展潜力。并进一步说明,湄公河地区内经济悬殊,柬埔寨、老挝、缅甸、越南与其它国家的经济差距很大,所以湄公河区域外交对日本至关重要。湄公河流域国都是亲日国家,并有丰富的天然资源和优秀的劳力。到 2013 年为止,湄公河流域各国与日本的贸易总额超过 8 万亿日元,日本投资总额约 138 亿美元,超过了日本对中国的投资,该地区常住的日本侨民也已上升到 7.5 万人。<sup>③</sup>

确保日本在本地区的经济利益,一直是日本政府的基本目标。在 2015 年“日本·湄公首脑会议”上提出的《新东京战略 2015》文件,指出湄公河地区连接着中国和印度等巨大的新兴市场,日本与湄公河地区国家通过合作,实现该地区高质量经济发展。为此,有必要建设地区内需求庞大的基础设施,加强该地区与外部的连接性以及总体投资环境。

日本在 20 世纪 80 年代中期以后确立了走向政治大国的外交战略,发挥地区主导作用的实力与愿望同步增强。东盟的支持被日本视为实现该目标的必要条件。冷战结束初期,国际关系重新调整、定位,日本外交面临新的机遇与挑战。日本以参与“对柬维和行动”为契机,加大对东南亚外交的步伐。1991 年 5 月,海部首相表示愿为东盟与印支三国结成伙伴关系提供合作,次年东京举办了“柬埔寨复兴”国际会议。日本对包括越、老、柬、缅在内的“整个东南亚地区的合作与共同繁荣”表现出极大的兴趣。桥本任首相期间,提出建立“印度支那产业合作组织”的建议,并在曼谷召开了有东盟六国、印支三国、缅甸加上日本参加的国际会议。

在推动湄公河四国加入大东盟过程中,日本曾发挥过积极作用。随着缅甸开始民主化进程,日本趁机表示与湄公河五国的合作消除了“体制障碍”,希望追求经济以外的政治前景。湄公河五国也对日本的援助与合作寄予期待。日本现政权炒作“湄公河地区各国高度赞扬日本战后 70 年所走的和平国家道路,并期待日本在积极的和平主义政策下,对加强湄公河地区的安定与发展作贡献”的

① 中新社昆明 2014 年 12 月 28 日电。

② 毕世鸿《试析冷战后日本的大湄公河次区域政策及其影响》,《外交评论》2009 年第 6 期。

③ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/>。

说辞,也非空穴来风。在2015年日本与五国首脑会议期间,日本还就联合国安理会改革问题积极争取支持,文件中写入“日本高度赞赏湄公河流域国家一贯支持日本成为联合国安理会常任理事国立场”的表述。<sup>①</sup>

#### (四) 安倍现政权的次区域经济外交

安倍内阁实施的第3期对湄公河五国的援助计划中,承诺在2016-2018年间,日本提供总额7500亿日元的政府开发援助(ODA)。双方签署了名为《日本·湄公合作之新东京战略2015》的共同文件。可提炼出包括硬件、软件、自然、人文等方面的内容。

一是硬件方面:强化产业基础设施及区域内的硬件连接;建设需求庞大的高质量基础设施,包括产业基础设施,陆、海、空硬件连接等。二是软件方面:包括产业结构升级和相关产业人才培养;软件连接主要是指制度连接、经济连接以及人与人的连接。三是提出建设绿色湄公:实现高质量经济增长和可持续发展,主要指防灾、气候变化、水资源管理、水产资源利用等。四是为实现高质量经济增长提供有效支援:选择包括地区各国间合作;与国际机构和非政府组织(主要是与亚开行合作);与主要相关国家合作(日美合作、日中湄公河政策对话)等。

日本针对大湄公河次区域的经济外交新举措,目的在于稳定及提升与该区域以经济合作为中心的全方位关系。但种种迹象表明,日本现政权强化对湄公河流域各国经济外交,另一个重要指向是与中国争夺地区主导权。

第一,安倍首相提出将筹资1100亿美元投入亚洲基础设施,并在多个场合谈话中强调日本项目具有的高质量、高效率等表述,明显具有剑指中国的安倍色彩。<sup>②</sup>日本·湄公2015年首脑会议上,日本方面表示希望与湄公河流域诸国成为“实现强大经济增长力量的湄公河地区的未来成长伙伴”,“欢迎与有关各国在构筑民主化、国民和解、法制、人权等领域开展合作”。

第二,关于南海问题,日本与五国首脑签署的文件中提到“日本及湄公河流域国家重申在该区域

深化海洋安全合作的重要性;双方重申在该区域维护航行自由、航行安全、飞越自由的各自立场,及双方在维护该区域贸易自由及根据包括《联合国海洋法公约》在内的国际法及其基本准则和平解决该区域争端的各自立场。”该说法与美国介入南海争端的托辞如出一辙。文件中有关南海的内容,明显针对我在南海维护主权行动。因存在与地理上接近的中国具有深交关系的国家,所以文件未明确指名。

在全面加强湄公河流域五国关系的同时,安倍内阁把对缅甸的开发援助作为“点面结合”的重要一环。2014年5月,安倍首相与缅甸总统登盛会谈,表示日本将向缅甸提供总计910亿日元的年度政府开发援助,并追加免除缅甸2000亿日元债务。双方还签署了合作开发仰光迪洛瓦经济特区谅解备忘录,日方将为特区建设投资126亿美元。安倍充当顶级推销员角色,希望通过加快援助来增加日企进军缅甸的机会,借缅甸的经济发展实现日本经济增长战略。

除了地缘优势、能源丰富和廉价劳动力等客观因素外,缅甸近两年的政治体制转向也是吸引日本的重要因素。“新的外国投资法、经济特区法和外汇改革,进一步放宽了缅甸对外资的吸引政策。”根据美国环球通视有限公司的预测,2020年之前,缅甸国内生产总值的增长速度平均每年可达6%左右,国内生产总值到2020年将增长一倍,达到1240亿美元。

有美国学者认为,相比美国和其他西方国家,缅甸似乎更欢迎来自日本的援助。因为日本和缅甸从20世纪40年代起就有着深厚的历史渊源,缅甸国父昂山将军为争取缅甸民族独立曾与日本长期合作,因而日本的发展模式和援助更符合缅甸的传统和期望。中国社会科学院的许利平教授则指出,即使在以美国为首的西方国家对缅甸进行经济封锁时期,日本对缅甸的人道主义援助也一直没有停止过。时至今日,仍然有不少缅甸政治精英深受日本影响。日本北海道公共政策学院教授吉田彻则认为“对于日本政府来说,除了缅甸提供的经济机会,更为重

<sup>①</sup> 日本外务省『ASEAN協力のレビューと将来の方向性』。http://www.mofa.go.jp/mofaj/a\_o/rp/.

<sup>②</sup> 2015年5月“亚洲的未来”国际论坛晚餐致辞时,安倍首相在40分钟的讲话中7次提到“质量”一词,被认为意在强调与中国争夺地区基础设施建设中日本的优势。

要的是全面恢复与缅甸曾经拥有的良好关系,重新获取对该地区的实质影响力。”<sup>①</sup>

### 三、“澜湄合作”机制将助推“一带一路”构想

2016年3月23日,首次澜沧江—湄公河合作领导人会议在三亚举行。中国总理李克强与来自泰国、柬埔寨、老挝、缅甸和越南等国家的领导人围绕“同饮一江水,命运紧相连”的主题,共商澜湄合作发展大计。澜沧江—湄公河合作旨在加强次区域各国在政治安全、经济和可持续发展、社会人文三大重点领域的合作。这三大合作领域与东盟共同体宪章提出的一体化目标高度契合。

在此之前的2015年11月12日,由中国倡议举行的首次“澜沧江—湄公河外长会议”发表了《澜湄合作概念文件》和《联合新闻公报》,宣布启动澜沧江—湄公河合作机制,原大湄公河次区域六国表示将在互联互通、经济合作、产能合作、水资源、农业和减贫等方面推进合作。

升级次区域合作是区域经济合作与时俱进的具体体现,也是东盟共同体建成后对湄公河流域国家提出的新挑战。五国与我山水相连,面临共同的经济需求。在完善顶层设计,坚持“亲、诚、惠、容”理念下,需要中国外交面对新形势积极的具体行动,确保在本地区与日本竞争中取得优势。澜沧江—湄公河合作机制是呼应“一带一路”构想的具体步骤,也为中国主导的“亚投行(AIIB)”顺利实施项目提供了机遇。

澜沧江—湄公河合作机制作为新的合作模式,不是对既存GMS合作机制的否定,而是对次区域合作有益的补充,是合作内容的扩展与深化。或可成为克服次区域合作中“离心力”的有益尝试。中国学者卢光盛(云南大学东南亚研究所所长)把“离心力”归纳为:一是东盟共同体建设的推进,使湄公河下游五国借助次区域平台开展合作的必要性降低;二是RECP和TPP等新合作框架,降低了湄公河次区域合作的吸引力;三是美、日、印、韩等国的参与,使次区域合作竞争性加剧;四是亚行(ADB)、澳大

利亚、新西兰以及欧盟有关国家支持和关注力度降低。<sup>②</sup>

推进“澜沧江—湄公河合作”机制,绕不开日本这个中国在次区域强有力的竞争者。为此,如何扬长避短、趋利避害成为必要。

以项目为基础,注重质量效益。日本的明显优势是质量、技术和管理,这也是日本在地区经济外交中经验和教训的总结。早在上世纪六、七十年代,日本在东南亚掠夺式开发造成的负面效应,引起当地反日游行甚至暴动。福田主义出台后,日本逐渐完善政策措施,国家及企业的形象得到改观并长期保持。日本的前车之鉴,提醒中国政府及相关部门在合作和交往中树立大局意识和全局观念,以项目为基础注重办事效率和符合国际规范。

以交流为平台,增加相互理解。相较日本,中国在与湄公河流域国家交往中具有地缘、人缘优势。在保持高层交往的同时,应加大学者、媒体间交流,加大援助互派留学生力度。人员交流是一把双刃剑,利用得当可以加深亲情促进区域合作的开展,反之可能因部分人的消极表现,造成更大范围的相互厌烦。有关部门应加强对民营企业进驻的管理,防止少数部门、企业不当言行对国家战略的实施带来消极后果。

以互利为目标,完善对日协调。尽管泡沫经济破灭,经历长期经济萧条,但日本作为世界经济大国、科技强国的实力依旧。经过长期经营,日本博得了湄公河流域国家的正面评价,各方也希望包括日本在内的各大国在东盟共同体建设中继续发挥积极和建设性作用。中国的发展离不开和平的周边环境,以互利互惠为目标,在处理对东盟关系中,应与日本加强协调、合作,避免在湄公河地区基础设施建设中各自为战的恶性竞争。

大湄公河次区域合作面临新的机遇和挑战,要求中国负起大国担当,与相关国家共同打造以“开放、包容、均衡、普惠”为理念的次区域合作升级版,在建设“中国—东盟命运共同体”的总目标下,为“一带一路”战略构想的顺利推进创造有利的周边外交环境。

<sup>①</sup> 新浪网转引《三联生活周刊》相关报道。<http://history.sina.com.cn/bk/sjs/2014-07-10/170295108.shtml>.

<sup>②</sup> 《“一带一路”下的湄公河次区域合作亟待升级》,中国网,2016年1月18日。<http://finance.china.com.cn/roll/20160118/3549991.shtml>.