

中缅交通互联互通现状与前景分析

——以云南基础设施建设为视角^{*1}

姚勤华

【摘要】:云南是推进“一带一路”倡议的前沿阵地,是中国向东南亚和南亚开放的门户。“一带一路”倡议以基础设施为先导,云南大力投资道路交通基础设施建设,到2030年,云南将建成“七出省五出境”的高速公路网、“八出省五出境”的铁路骨架网和“两出省三出境”的水运通道,基本实现省际畅通、沿边畅通、周边国家畅通的“三通”大格局。缅甸是“一带一路”沿线重要支点国家,中缅交通在泛亚交通网中具有不可替代的枢纽作用,建设好云南连接缅甸的道路交通将有助于推动“一带一路”倡议的实施,有助于加快孟中印缅经济走廊的建设步伐,并为“一带一路”起着良好的示范效应。

【关键词】:中缅交通; 互联互通; 云南视角

【中图分类号】:D822.3 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:0257-5833(2017)05-0025-13

2013年习近平总书记提出的“一带一路”倡议不仅关系中国自身深化改革、升级发展,也关系中国进一步对外开放,与“一带一路”沿线国家共同发展。“一带一路”倡议是新世纪国际社会构建互利共赢新型双边与多边关系的重要载体。缅甸是中国的近邻,是中国联通外部世界“走出去”的第一环,建设好中缅之间道路交通设施,实现互联互通,对推动“一带一路”倡议的实施具有重要的示范效应。

一、缅甸是“一带一路”沿线重要支点国家

缅甸的地理位置决定了缅甸在“一带一路”道路交通联通中具有重要的战略地位,中缅经济的互补性决定了中缅双方在推动“一带一路”倡议中具有高度的契合性。

1. 缅甸地表形态便于南北相通、不利东西联通

缅甸面积67.6万平方公里,东西宽约925公里,南北长达2090公里,国土似菱形。缅甸地形为北高南低,北部为横断山脉的延伸段,是缅甸海拔最高的地区,其中邻近中国的开卡博峰海拔5881米;东部是掸邦高原,海拔750-1200米;西部是那加丘陵,海拔1500-2100米,以及若开山脉,海拔2000米以上。缅甸东、北、西三面被群山怀抱,与邻国交往的通道历来坎坷艰险。中部和南部为广阔的平原,伊洛瓦底江和萨尔温江贯穿南北,是缅甸南北交通的大动脉。由于缅甸境内的山川呈南北走向,缅甸的公路、铁路依势而建,大多也呈南北走向,因而缅甸南北来往比较便利,东西之间因江河的隔断而通行不便。缅甸的海岸线长达2600多公里,正南是安达曼海,受江河泥沙冲刷沉积,安达曼海沿岸水深不足-10米,缺乏适合现代海洋运输大型船舶停靠装卸的优良港;西南濒临孟加拉湾,-15米以下水深的海岸线发育良好,具备深水港建设的天然条件。

¹ 收稿日期:2017-01-10

作者简介:姚勤华,上海社会科学院世界中国学研究所研究员(上海 200020)

2. 缅甸地处中南半岛、南亚半岛和中国大西南的结合部

缅甸联邦共和国地处亚洲东南部,中南半岛西部,与五个国家接壤,北与东北与中国相依,东与老挝相邻,东南和南部与泰国相接,西与孟加拉相交,西北与印度相连,南部和西南部面向浩瀚的印度洋。

缅甸是连接南亚半岛与中南半岛的交通要道,是印度东进战略的必经之地,也是东盟国家辐射南亚市场的桥头堡,同时也是中国进入南亚半岛和印度洋的重要通道。缅甸是中华经济圈、东盟经济圈、南亚经济圈的交汇点,具有九州通衢的地缘价值。在“一带一路”互联互通大格局中,缅甸是交通枢纽的重要战略支点国家,是孟中印缅经济走廊的重要成员。

对中国内陆而言,缅甸是中国云南、四川、重庆等省市通往印度洋的重要出海口。以云南昆明为例,昆明至缅甸印度洋皎漂港距离约 900 公里,与昆明至西太平洋广西防城港距离相当,而昆明至西太平洋重港上海洋山深水港则要 2400 多公里,显然缅甸皎漂港是中国西南地区以水陆联运方式向西进入南亚、西亚、非洲和欧洲最便捷的通道,无需绕道中国东部港口,大大缩短了运输时间。由此可见缅甸在中国全方位对外开放中的重要性不言而喻。

3. 中缅友好关系奠定互联互通发展基础

中缅两国山水相连,自古以来两国人民就是“彼此情无限,共饮一江水”的胞波兄弟。新中国与缅甸建交后,两国领导人频频互访,一直保持友好往来。二十世纪五十年代中国与缅甸、印度等共同倡导了和平共处五项原则,六十年代两国又妥善解决了历史遗留的边界问题。新世纪缅甸实施民主化进程以来,缅甸政治领袖昂山素季两次访问中国,继续奉行对华友好国策,中缅关系上升到全面战略合作伙伴关系的高度。两国的友好关系,不仅体现在两国政府互动融洽,而且双方民间友情深厚。中缅关系的良好发展促进了中国西南边陲的和平稳定与西部大开发战略的稳步发展,也有助于中国全方位开放、扩大在东南亚和南亚的投资与贸易。

中缅都是发展中国家,经济互补性较强。中国是缅甸最大贸易国,占缅甸对外贸易总额的 36%^②;同时中国也是缅甸最大投资国,占缅甸外资总额的 26%^③。缅甸是中国能源、矿产、农产品的来源国,缅甸则从中国进口机械、电器、化肥等。缅甸基础设施相当薄弱,工业生产能力不强,在道路交通、水力发电、矿产开发与加工制造等领域需要中国的资金与技术,两国经济合作的发展前景非常广阔。

中国提出“一带一路”倡议和建设“孟中印缅经济走廊”的设想,与缅甸启动以人为本的可持续发展理念不谋而合,缅甸各界普遍欢迎和支持中国的建议。缅甸驻华大使蒂林翁指出,“通过这种区域间的合作,才能真正实现我们所关注的焦点——提高人民的生活水平和平衡发展,人民才有可能真正享受到区域合作带来的成果”^④。

二、云南省是“一带一路”通向东南亚和南亚的门户

2015 年习近平总书记在云南考察时指出,云南在国家对外开放中的定位是面向南亚和东南亚的辐射中心^⑤,明确了云南在我国对外开放格局和“一带一路”建设中的定位,即中国与南亚和东南亚互联互通的门户。

1. 云南省充分发挥沿边开放开发的区位优势

² ① 中国驻缅甸大使馆经济商务参赞处, <http://mm.mofcom.gov.cn/article/zxhz/201606/20160601330397.shtml>。

³ ② 《缅甸新光报》, <http://finance.sina.com.cn/roll/2016-02-19/doc-ifxprqea4738249.shtml>, 2016-02-16。

⁴ ③ 王凤娟:《缅甸驻华大使: 缅中合作前景广阔》,《中国报道》2016 年第 4 期。

⁵ ④ 人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0309/c70731-26660212.html>。

云南在“一带一路”倡议所掀起的新一轮对外开放浪潮中占尽了天时、地利与人和。

首先,云南在我国向南、向西大开放格局中的地位突前。“一带一路”倡议的提出,彰显了云南在我国对外开放中的前卫作用,云南由沿边、沿疆的边缘地区变成对外开放的前沿。一方面,作为国家战略的一部分,云南是中国-东盟自由贸易区、大湄公河次区域合作、孟中印缅经济走廊的先头部队,积极参与国家战略的制订和实施;另一方面,作为西南重要的边陲省份,云南利用沿边的优势,从提升自身对外开放的实力着手,大力发展瑞丽国家重点开发开放试验区、临沧边境经济合作区、红河综合保税区、云南沿边金融综合改革试验区、跨境经济合作区等,积极开展与缅甸、老挝、越南、泰国等周边邻国的贸易、产业、金融、旅游、文化等领域的合作。为“一带一路”铺路架桥,真正做到与周边邻国“政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通”。

其次,云南具有明显的地缘优势和悠久的中外交流传统。云南北与西藏、四川相连,东与贵州和广西相接,西南与越南接壤,正南与老挝接境,西南和西部与缅甸毗连,有长达 4060 公里的边境线,与泰国、柬埔寨、印度和印度洋邻近。由于云南直接面向中南半岛、通过缅甸又可通往南亚半岛和印度洋,云南是中国沿海和内陆地区从陆路进入东南亚、南亚和印度洋最便捷之道(广西仅与越南相交),因此云南在中国对外开放的大格局中具有不可替代的区位优势。在以基础设施为先导的“一带一路”倡议指引下,云南不仅将成为东亚与东南亚、南亚交通连接的区域枢纽,而且将成为从陆路避开马六甲海峡、经缅甸下印度洋的便捷通道,云南在泛亚交通网络中占有重要一席。而且在历史上,云南是古代丝绸之路的南方通道,“唐朝时期的《云南志》不仅记载了骠国商人穿过今德宏、保山到南部国都大理和南部国商人往返于滇缅之间通商的情况,而且还记载了由四川经云南到缅甸和印度的两条道路:一条由成都经大理、保山,翻越高黎贡山后达到龙陵、瑞丽到缅甸掸邦,经太公至毕摩再到印度曼尼普尔等地;另一路则由成都经大理、保山、腾冲到缅甸的密支那、孟拱,再到印度的阿萨姆等地”^⑥。二千多年来云南一直是中国通往东南亚与南亚的必经之地,在四川和云南分别留下了“蜀身毒道”和“茶马古道”的美誉。古南方丝绸之路与北方丝绸之路、海上丝绸之路一样,为古代沿线地区各民族的人员、物质和文化交流发挥了重要作用。第二次世界大战期间,史迪威公路、驼峰航线、中印油管架起了南亚与中国物质供应链的桥梁,为中国战场抗击日本侵略者的反法西斯战争发挥了战略生命线的作用。

再者,云南的发展赢得了周边邻国的向往。云南利用区位优势,与东南亚和南亚国家 30 个城市结为友好城市,昆明市与东南亚、南亚地区结为友好城市的数量位列全国第一,包括缅甸仰光和曼德勒、老挝万象、泰国清迈、柬埔寨金边、越南岘港、印度加尔各答和孟加拉国吉达港等^⑦;昆明市已成为中国西南地区最重要的涉外城市,缅甸、老挝、泰国、马来西亚、越南、孟加拉国等在昆明设有总领事馆;此外云南省地方也积极开拓与东南亚国家地方的友好关系,如西双版纳州与老挝琅勃拉邦省、德宏州瑞丽市与缅甸木姐市互为结对友好省和友好城市,其中处于中缅边界 71 号界桩的“一寨两国”成为国与国、族与族友好交往的美谈。云南省多次组织医疗队赴境外开展“光明行”等公益活动,在缅甸、老挝、泰国、尼泊尔、巴基斯坦等周边国家开展赈灾援助等工作。云南改革开放取得的巨大成就显著提高了教育、文化、卫生、居住等人文社会指标,吸引了周边国家来华经贸贸易、留学进修、旅游度假、治病疗养,比如,东南亚和南亚来滇留学生已达 4 万多人,云南已经成为东南亚国家政府和民间访华的重要目的地。

2. 云南省积极推进与周边国家的平台机制建设

在中国与东南亚、中国与南亚的地区合作中,云南省首创并参与了多个双边和多边合作机制。第一,推动建立大湄公河次区域多边合作机制。20 世纪 90 年代,云南发挥自身优势积极参与并推动“大湄公河次区域经济合作”(GMS),配合国家制定了大湄公河次区域经济合作新十年战略合作框架,明确了推动合作的优先领域和重点项目,提出了 43 个旗舰项目以及南北经济走廊建设等框架性、纲领性、方向性的合作建议,建立并完善了对外、对内合作的协调机制;在昆明搭建了中国东盟创新中心、中国东盟科技论坛、中国东盟教育培训中心、中国东盟农业培训中心、云南国际技术转移中心、大湄公河次区域铁路联盟等一批区域合作平台,充分发挥昆明在区域合作中的先导作用。目前,大湄公河次区域经济合作已经成为中国-东盟自由贸易区实现全面合作的重要经济试验

^⑥ ① 贺圣达主编:《当代缅甸》,四川人民出版社 1993 年版,第 322 页。

^⑦ ② 昆明市人民政府外事侨务办公室, <http://wqb.km.gov.cn/gjyhcs/>。

区。

第二, 倡议构建孟中印缅多边合作机制。1998 年云南省与孟加拉、印度、缅甸三国有关部门共同发起召开了“孟中印缅地区经济合作与发展研讨会”, 经过十多年的坚持不懈的努力和磨合, 每次会议设定一个主题, 由各国轮流主办, 先后举办了 12 次会议, 正式形成了孟中印缅区域合作机制。在论坛框架下, 成功实施了两次联合道路考察和首届孟中印缅四国汽车集结赛等活动, 对各国的道路现状与联通做摸底工作, 被媒体评为是一次历史性的伟大创举, 复兴了古南方丝绸之路。2013 年 5 月, 李克强总理访问印度, 中印双方决定成立联合工作组, 携手共建“孟中印缅经济走廊”。2013 年 12 月, 孟中印缅经济走廊联合工作组第一次会议在昆明举行, 孟中印缅区域合作机制(BCIM)正式运行。孟中印缅经济走廊作为“一带一路”倡议的六大经济走廊之一, 云南省为此特制定“云南省参与建设孟中印缅经济走廊规划(2016-2020)”, 全面落实和推进国家的战略方针。

第三, 积极创建和推进多边和双边合作关系。云南先后创建了昆明交易会、东盟华商会暨亚太华商论坛、中国-南亚博览会, 南亚国家投资促进会、中国-南盟经贸高官会、中国-南亚商务论坛、中国-南亚智库论坛等, 2015 年还承办了外交部委托的首届澜沧江-湄公河合作外长会议, 积极推进多边合作机制和构建澜湄国家命运共同体。同时云南还扩大本省与周边国家的双边合作内容, 建立了滇缅、滇老、滇越、滇泰、滇印合作机制, 进一步加强云南与缅北、老北、越北、泰北的经贸合作, 探索与印度东北部地区的合作方式。中缅瑞丽-木姐、中老磨憨-磨丁、中越河口-老街等口岸成为双边经贸合作的典范, 跨境经济合作水平不断提高。云南积极开展与东南亚和南亚国家的旅游合作, 2015 年, 云南接待海外入境游客 1075.32 万人次, 其中口岸入境游客 505.24 万人次。在亚洲游客中, 泰国游客 50.34 万人次, 同比增长 10.37%; 马来西亚游客 25.76 万人次, 与上年持平; 新加坡游客 25.18 万人次, 同比增长 4.71%^⑧。

3. 云南省加快构筑内外开发开放的交通布局

(1) 云南交通建设的成就

云南省委、省政府在党中央的领导下, 经过多年的努力, 大力发展基础设施建设, 到“十二五”末, 云南公路里程已达 23.6 万公里, 其中高等级公路(二级及以上公路)里程 1.62 万公里, 高速公路为 4005 公里^⑨; 铁路运营里程近 3000 公里, 沪昆高铁成为国内东西向最长的高铁线路; 云南民航事业发展较快, 现有 13 个通航机场, 偏远的地级州市均有民航支线与昆明相通, 香格里拉、西双版纳、腾冲等热门景点与国内主要城市均有直线航班。云南基本改变了交通不便、行路艰难的原始状况, 初步形成了以昆明为中心的公路、铁路、航空立体交通网络。

(2) 云南交通建设发展规划

鉴于云南在“一带一路”中扮演大通道的角色, 云南在“十三五”期间将再次发力交通基础设施建设, 云南先后颁布了《云南省道网规划(2014-2030 年)》、《云南省高速公路网中长期布局(2016-2030 年)线位控制性规划》和《云南省中长期及“十三五”铁路网规划》、《云南省公路水路邮政交通运输“十三五”发展规划》等。在公路建设规划方面, 建设以高速公路为骨架、以国道省道为干线、以县道乡道为支脉的公路网络, 在全省实现“五纵五横一边两环二十联”的高速公路布局, 规划总里程 14500 公里, 是目前通行高速公路的 5 倍, 其中“十三五”期间, 设立 74 项高速公路项目, 建设里程 6690 公里, 目前在建 3248 公里(35 项), 新开工 3442 公里(39 项)^⑩。在铁路建设规划方面, 到 2020 年实现全省州市通铁路、滇中城市群通高铁、经济人口大州市(300 万人以上的州市)及旅游重点区域通高标准铁路的目标, 建成“三横四纵”铁路网布局。既有和在建铁路里程达到 8000 公里, 其中铁路营

^⑧ ① 云南省旅游发展委员会, <http://www.ynta.gov.cn/Item/27951.aspx>。

^⑨ ② 云南省交通运输厅, <http://www.ynjtt.gov.cn/Item/39810.aspx>。

^⑩ ③ 云南省交通运输厅, <http://www.ynjtt.com/Item.aspx?id=43879>。

运里程力争达到 6000 公里, 高铁营运里程 1700 公里^⑪。在水运建设规划方面, 依托金沙江、澜沧江、怒江、红河, 建设水运与公路、铁路、航空联运机制, 全面建成中缅老泰柬越澜沧江-湄公河、中越红河、中缅伊洛瓦底江陆水联运出境通道, 实现北进长江、南下珠江、沟通两洋(太平洋、印度洋)、干支相通、江海直达的水陆联运系统。在航空建设规划方面, 到 2020 年云南计划新建 7 个机场, 机场数量将达到 20 个, 年旅客吞吐量跃上 1 亿人次的台阶。新增沿边州市飞往东南亚和南亚国家的国际航线。建设以昆明为中心, 州市为副中心的航空格局, 形成“优化省内、创新国内、辐射‘三亚’、畅达全球”的四个层级航空网络。

(3) 云南内通外联的交通框架

到 2030 年, 云南将建成以昆明为中心的对内衔接、对外辐射的立体交通网络, 形成“七出省五出境”的高速公路网、“八出省五出境”的铁路骨架网和“两出省三出境”的水运通道, 实现省际畅通、沿边畅通、周边国家畅通的“三通”大格局。

境内:

一是以昆明为中心的高速公路网。七出省通道为: 昆明-贵阳-长沙-南昌-杭州-上海、昆明-普立-遵义、昆明-南宁-广州-香港、昆明-罗平-兴义-百色、昆明-水富-重庆(在建)、昆明-攀枝花-成都(在建)、昆明-大理-德钦-芒康-拉萨(规划)。

二是以昆明为中心的铁路网。八出省通道为: 成昆铁路、内昆铁路、沪昆铁路、南昆铁路、渝昆铁路(在建)、沪昆客运专线(在建)、云桂客运专线(在建)、滇藏铁路(规划)。

三是以金沙江-长江为主的黄金水道。二出省航道为: 以水富为起点, 建设长江航运水道, 联通长江经济带, 通向太平洋出海口; 同时建设珠江支系右江水道, 接通珠江三角洲。

四是以昆明为中心的航空网。昆明飞往各直辖市、省会城市的民航干线以及连接省内各州市的民航支线。

跨境:

构建五大出境公路与铁路、三条出境水道、N 跨境航线(干线+支线)的互联互通大格局。

一是五大出境公路与铁路。在泛亚交通规划网中, 连接中国与中南半岛的区域交通网有东中西北四条轴线。前三条是泛亚交通网中国与东南亚的连接通道, 基本呈南北走向; 后一条是泛亚交通网中国、东南亚连接南亚的通道, 横贯孟中印缅经济走廊, 呈东西走向^⑫。公路与铁路走向大致一致。

东线: 中国昆明-河口(广西友谊关和东兴也是东线中国段接口)-越南河内-胡志明市-柬埔寨金边, 其中昆明-河内-海防是原滇越铁路。

中线: 中国昆明-磨憨-老挝万象-泰国曼谷-马来西亚吉隆坡-新加坡。

西线: 在中国境内有两个出口: 中国昆明-瑞丽-缅甸腊戌-曼德勒(原滇缅公路)和中国昆明-清水河-缅甸腊戌-曼德勒(原滇

^⑪ ①《云南日报》, 2016 年 10 月 12 日。

^⑫ ② 国内学者关于孟中印缅经济走廊互联互通设想有西藏出境的线路方案, 参见殷永林《孟中印缅经济走廊的线路研究》, 《云南社会科学》2016 年第 1 期。

缅铁路),均接入缅甸曼德勒-内比都-仰光主干线,通往皎漂港或仰光。

北线:中国昆明-腾冲-缅甸密支那-印度雷多-孟加拉国达卡-印度加尔各答,衔接南亚交通网络,其中昆明-雷多为原史迪威公路(中印公路)。

二是三条出境水道。

元江-红河,在中国云南境内称元江,流经云南河口进入越南境内,从红河三角洲汇入北部湾。

澜沧江-湄公河,东南亚第一大河,从云南勐腊县出境,流经中国、老挝、缅甸、泰国、柬埔寨和越南,从胡志明市流入中国南海。

独龙江-伊洛瓦底江,伊洛瓦底江的东支发源于中国西藏的察隅县,在云南境内称独龙江,几乎流经缅甸全境,最终汇入印度洋的安达曼海。

严格地说,云南出境水道远不止上述三条河流,但对上下游国家的人员交往、人民生活、经济发展而言,无论在历史上、还是在当今社会都起到积极的作用是这三条河流。

三是N跨境航线(干线+支线)。

云南昆明开通了34个国际通航城市,拥有46条国际航线,与所有东南亚和南亚国家的首都和主要城市开通了直达航线。昆明已经成为中国飞往东南亚、南亚航线最多的机场之一,是中国西南地区最重要的航空枢纽港^⑬。在十三五期间,云南将大力发展支线航空,争取沿边州市开通与东南亚和南亚国家的国际航线,进一步细化、完善航空网络。

三、云南与缅甸交通对接现状与前景

云南既是中国直面中南半岛和南亚半岛开放的前沿阵地,又是中国容纳中南半岛和南亚半岛市场的首要腹地。云南所处的地理位置决定了其在“一带一路”倡议中扮演大通道的角色,云南决意建立以昆明为中心的公路、铁路、航空立体交通网,并以水系河运辅之,发挥边界地区相接相连的优势,担当泛亚交通网络中国南部地区通道和枢纽作用。在“十三五”规划中,云南拟定了陆水空“5+5+3+N”的跨境格局,即对内衔接、对外辐射的立体交通网。在中缅大通道建设问题上,云南省根据中缅政府达成的“中缅瑞丽-皎漂通道计划”,确立了与缅甸对接的立体交通规划,通过泛亚交通网杭瑞高速与缅甸仰光-密支那主干道的连接,实现中缅道路无障碍通行。

1. 中缅跨境公路对接规划

为加快地方经济的发展步伐,促进中缅边贸的进一步发展,云南省政府和毗邻缅甸的州市政府根据本地区道路发展的需要和缅甸公路现状,在中缅大通道规划框架下,主动对接缅甸公路发展计划,拟定了中缅三大公路联通方案,确定了重点支持的建设项目,力争在“十三五”期间打通中缅边境“最后一公里”所有通道。

(1) 云南省重点支持的通边项目

¹³ ① http://times.clzg.cn/html/2015-03/25/content_491276.htm.

一是州市高速公路建设。在云南与缅甸交界的6个州市中,还有两个州市的政府所在地未通高速公路,云南省高速公路的规划是补短板,首先建设通往临沧和泸水的高速公路。

大理-临沧。临沧市与缅甸接壤,规划通往缅甸的昆明-临沧-清水河高速公路全长670公里,已建成昆明-墨江高速公路,墨江-临沧高速公路247公里已于2015年开工。同时大理-临沧280公里高速公路、保山-临沧190公里高速公路项目已纳入“十三五”规划,项目计划于2019年开工建设,预计2023年完工。届时作为地级市所在地的临沧市将有两条高速公路通往昆明,一条高速公路通往边境口岸,联通缅甸的公路。

保山-泸水。怒江傈僳族自治州是云南最西部的地级州,地势险峻,道路不畅,她是云南高速公路“最后一公里”的硬骨头项目。保泸高速公路,全长77.46公里^⑭,预计2017年年底建成通车,届时从昆明前往怒江州将节省2小时。保泸高速公路是昆瑞高速公路通往滇西北的重要通道,向北延伸,是滇藏公路的新干线。该项目建设对保护边疆安全、促进当地少数民族经济社会发展具有十分重要的意义。

二是口岸高速公路建设。在云南通往缅甸出境口岸的三大公路中,瑞丽口岸已率先建成国家级的高速公路(杭瑞高速),猴桥口岸和清水河口岸的高速公路项目将纳入“十三五”发展规划。

中和(腾冲)-猴桥(口岸)高速公路。全长55.589公里,直通中缅边界,目前正在开展前期准备工作,预计2017年开工,2021年建成通车。

临沧-清水河(口岸)高速公路。全长153.6公里,止于清水河口岸中缅大道,项目已于2016年开工。

三是沿边高速公路。云南规划建立一条沿着中缅边界从北至南的沿边高速公路网,一方面通过高速公路将沿边地区连接起来,形成一条国防安全快速保障通道^⑮,另一方面将沿边高速公路与云南骨干高速公路联通,构成辐射强大的云南高速公路网络。

平原-猴桥高速公路。路线起于盈江县平原镇(接腾冲至陇川高速公路),经新城乡、芒章乡、盏西镇,止于腾冲市猴桥镇,与滕密高速公路相连,路线全长95公里。该路线接通了边境县城盈江县。

平原-那邦高速公路。路线起于盈江县平原镇,接在建腾陇高速公路,止于那邦口岸,全长90公里。该项目解决了盈江县无高速公路通往缅甸口岸的问题,目前已经启动路线方案研究工作。

腾冲-陇川高速公路。路线起于腾冲县城西北,接保山至腾冲高速公路,止于陇川县城东南,接在建瑞丽至陇川高速公路,路线全长165.04公里,计划在2020年全面建成通车。

瑞丽-陇川高速公路。路线起于龙瑞高速公路止点,途径帕色河、南京里,止于陇川县章凤镇,路线全长25.71公里,该项目预计在2017年初建成通车。该线路将连接腾冲-陇川高速公路。

勐卯-弄岛高速公路。路线起于瑞丽市勐卯镇,接龙瑞高速公路瑞丽西收费站,止于弄岛镇,路线全长30公里。目前该项目已启动路线方案研究工作。

^⑭ ①中国公路网, <http://www.chinahighway.com/news/2014/851093.php>。

^⑮ ②《云南:临清高速公路试验段开工建设》,《云南日报》2016年7月21日。

芒市-梁河高速公路。路线起于芒市风平镇,接在建龙陵至瑞丽高速公路,止于梁河县城,拟接在建腾冲至陇川高速公路,路线全长 75.56 公里。计划 2017 年开工,2020 年通车。

芒市-孟连高速公路德宏州段项目。路线起于芒市风平户育,接已建成的龙陵至瑞丽高速公路,止于龙陵县象达,路线全长 43.51 公里。目前已经启动项目的前期工作,计划 2017 年开工,2021 年通车。

(2) 云南省重点支持的缅甸项目

目前中缅跨境公路有三条主线规划,构成了中国公路与缅甸公路对接的基本框架,可实现两国道路交通的无障碍通行。为此中国政府和地方政府从资金、技术等多方面支持缅甸公路建设。

第一条是昆明经瑞丽(中国)-曼德勒(缅甸)-皎漂。

该线路主要节点是:中国昆明-大理-保山-瑞丽(口岸)-缅甸木姐(口岸)-腊戍-曼德勒-标贝-马圭-皎漂,全长 1904 公里,项目于 2010 年启动。境内昆明至瑞丽属于杭瑞高速公路的终段部分,该段 726 公里已经建成通车,直通中国东部沿海地区;境外段长 1180 公里左右,其中利用现有仰光至曼德勒准高速公路 165 公里,其余四级公路或等外公路升级为二级公路,总投资规模(不含征地拆迁费用)约 390 亿元人民币。因中缅就缅甸境内公路优先发展方案未取得一致意见,两国政府商定先建设瑞丽-皎漂公路的起讫两端,设两个有限实施路段,作为公路建设的示范段。其中瑞丽至腊戍段 240 公里,投资估算为 114 亿元人民币;皎漂至马圭段 200 公里,投资估算为 110 亿元人民币。由于该项目属于缅甸皎漂深水港的配套工程,作为皎漂港一篮子项目的一部分,被两国政府纳入皎漂港项目建设的文件中,承担皎漂深水港建设的中国中信集团已中标该项目。这条线路被称为中缅“瑞丽-皎漂通道计划”。

第二条是从昆明经清水河(中国)-曼德勒(缅甸)。

该路段的主要节点是:中国昆明-临沧-清水河(口岸)-缅甸清水河(口岸)-腊戍-曼德勒。国内昆明至墨江 265 公里为既成高速公路,墨江至临沧 247 公里为在建高速公路,临沧至清水河 220 公里为二级公路,已经列入云南省“十三五”高速公路规划。境外段,中国临沧清水河至缅甸登尼公路项目,起于临沧清水河口岸,经缅甸滚弄、跨萨尔温江、过户里小镇,止于缅甸登尼,连接规划中的中国瑞丽至缅甸皎漂公路。孟定清水河口岸连接缅甸登尼的原有公路仅相当于中国的等外公路,路面较窄,桥涵承载力小,通行能力极低,难以满足中缅两国物流及交通的需求。临沧市政府与缅甸达成共识,由缅甸亚洲世界公司负责组织实施清水河至登尼公路。该项目按二级公路标准建设,路线全长约 98 公里,估算投资 10 亿元,项目于 2012 年 10 月开工,2014 年 6 月完工通车。该公路成为缅甸公路建设的样板公路,得到昂山素季的好评。目前需要新建滚龙大桥和改造登尼-腊戍公路,提升公路等级,实现清水河-腊戍和瑞丽-腊戍的道路畅通。原滚龙大桥是中国在 1964 年援建,设计承载能力是 30 吨,但因年久失修,现在只能通行 20 吨以下车辆。新滚龙大桥 240 米,横跨萨尔温江,两岸连接线 4.2 公里,预算投资 0.9 亿,仍由中国援建。

第三条是从昆明经腾冲(中国)-密支那(缅甸)-雷多(印度)。

该公路的主要节点是:起于中国昆明-大理-保山-腾冲-猴桥(口岸)出境后,连接缅甸甘拜地(口岸)-密支那-欣贝延-班哨(口岸),进入印度的雷多(口岸),接上南亚公路,可通往孟加拉国的达卡、吉大港和印度的加尔各答,全长 2529 公里。其中,国内段昆明至腾冲 624 公里已经建成高速公路,腾冲至边界口岸猴桥是二级公路。境外段猴桥至密支那 129 公里为二级公路,由云南地方政府援建;密支那至印度雷多 440 公里,其中缅印 173 号界桩至印度雷多 42 公里路段印方已经铺设二级柏油路面,其余多为四级公路或等外公路。目前,经云南省专家对该路段的实地考察,认为只需要对密支那至班哨公路进行改扩建,即可打通孟中印缅经济走廊这条国际大通道。为此,云南省地方政府将缅甸密支那-班哨公路作为重点推进的境外段公路项目。该路段全长为 364.8 公里,按照二级公路标准建设,起点为缅甸的密支那环城北叉口,止点为缅甸的班哨垭口(即缅印 173 号界桩处)。途径主要控制点为密支那、

楠木底、勒瓦、德乃、欣贝延、楠涌、班哨。2015 年 8 月，腾冲市滕密公路建设管理有限公司和缅甸北方皇家翡翠有限公司作为发起公司在双方政府代表见证下签订了《关于投资建设缅甸密支那至班哨二级公路实施先期工程的合作协议》和《双方公司关于以 BOT 方式建设密支那-楠木底-德乃-楠涌-班哨公路承诺书》。2015 年 9 月 25 日工程可行性研究报告获得云南省发改委批复。2015 年 12 月 10 日正式开工建设，2016 年 5 月底基本完成路基主体工程，计划 2017 年底实现全线贯通。该项目分两期执行，一期完成楠木底至勒瓦段 32 公里示范道路、勒瓦至德乃段 6 座桥梁、欣贝延至班哨 100.3 公里路基改造和砂石路面铺筑等三项工程建设，预计投资 6.07 亿元。第二期工程，根据资金到位及缅方合作情况适时推动。

2. 中缅铁路对接规划

中缅铁路(滇缅铁路)在孙中山的《建国方略》中提出，20 世纪 30 年代后期动工兴建，因日本入侵缅甸和滇西，中国政府被迫停建并拆毁。皎漂港工程上马后，在中缅大通道框架下，两国政府开始落实兴建中缅铁路设想。

(1) 云南通边铁路建设现状

云南要对接缅甸铁路，完善与缅甸在陆地的互联互通，首先是建设好云南境内的铁路，布局通往中缅边境的铁路网络。

第一条是昆明-瑞丽铁路线。

途经云南楚雄、大理、保山，最终从瑞丽出境。其中昆明至广通段复线改造工程于 2013 年建成通车，广通至大理段为 200 公里/小时的复线铁路，大理至瑞丽段全长 350 公里，为国铁一级单线电气化铁路，设计时速 140 公里/小时，整条线路已分别动工兴建，高黎贡山隧道、怒江特大桥是该路段的重点工程。

第二条是大理-临沧-清水河铁路线。

目前先建大理至临沧段铁路，线路全长 202 公里，为一级单线电气化客货共线铁路，设计时速 160 公里，工程已于 2015 年 12 月开工建设。临沧至清水河铁路目前处于前期规划中，争取纳入国家“十三五”铁路发展规划。

第三条是普洱-临沧-清水河铁路线。

普洱至临沧全长 161.19 公里^{①⑥}，建成后，将使中老铁路与中缅铁路在云南境内实现连接，促进中国与东盟以及东盟内部的经贸往来。

第四条是保山-腾冲(猴桥)铁路线。

猴桥是孟中印缅经济走廊的重要口岸，规划建设猴桥至保山的铁路，该路段全长 120 公里，按照一级电气化铁路标准设计，速度 140 公里/小时。保猴铁路是孟中印缅经济走廊建设的重大项目。

(2) 中缅铁路对接设想

中缅国际铁路通道是泛亚铁路网东亚铁路与东南亚、南亚铁路连接的重要组成部分。目前从云南出境通往缅甸的铁路有三条

¹⁶ ① 中国招标网，<http://www.bidchance.com/calggnew/2016/07/20/15503288.html>。

规划线路,基本与云南-缅甸跨境公路的走向一致。即北线猴桥-密支那-雷多,接南亚铁路,它是孟中印缅经济走廊的重要通道。中线瑞丽-腊戍和南线清水河-腊戍,前者是中缅贸易第一大通道,后者是原滇缅铁路的再生,两条线路均在腊戍接入缅甸铁路网,与缅甸南北大通道密支那-曼德勒-内比都-仰光相连。但无论是中国云南还是缅甸,双方目前均没有相互通往对方的边境铁路,而且缅甸境内的铁路是英国殖民时期建造的,标准低、速度慢^{①7},其改建工程不亚于建一条新铁路。因此要建成中缅跨境铁路,工程、技术、资金等方面的困难超出一般的铁路工程。

中缅国际铁路通道建设的起点为昆明,终点为缅甸仰光和濒临印度洋的皎漂港。由于仰光缺乏深水港,通过印度洋进入中国的陆水联运主要依赖皎漂港,但皎漂港至曼德勒需要新建铁路,密支那-曼德勒-内比都-仰光是既有铁路,前者对中国意义重大,后者是缅甸的交通生命线。作为“中缅瑞丽-皎漂通道计划”的一部分,中缅瑞丽-皎漂铁路于2010年提上议事日程,中国铁路工程总公司与缅甸铁路运输部签署了备忘录,估算投资200亿美元,中方以BOT方式承接,解决资金来源问题,换取50年的经营权。

3. 中缅跨境水系水路航运建设

由于欧亚板块受印度洋板块挤压,东西向的喜马拉雅山脉在云南北部发生90°的褶皱,形成了南北走向的横断山脉,紧邻云南的缅甸呈北高南低地势,发源于青藏高原的东南亚三大水系,上游流经横断山脉,经云南直奔缅甸,除湄公河流入太平洋外,伊洛瓦底江和萨尔温江最后汇入印度洋

(1) 澜沧江-湄公河国际航道

湄公河发源于中国青海省,全长4908千米,在中国境内称澜沧江,流经缅甸、老挝、泰国、柬埔寨、越南等国家,是东南亚最重要的跨国水系。中缅共享31公里界河。澜沧江-湄公河航道在20世纪90年代已经通航,2000年中老缅泰四国签署了《澜沧江-湄公河商船通航协定》,同意缔约方的船舶可以在中国思茅港和老挝琅勃拉邦港之间自由航行,四国分别开通思茅、景洪、勐罕和关累(中国),万景和万崩(缅甸),班赛、班相果、孟莫、万巴伦、会晒和琅勃拉邦(老挝),清盛和清孔(泰国)作为国际航运港口,正式开启了湄公河国际航道的通行。为使中国境内的河道畅通,国家和云南省先后投资建设港口和疏通航道,通航船舶由80吨提升到400吨,达到了五级航道标准,实现了全年通航。

由于老挝会晒至琅勃拉邦300公里河道在枯水期仅能通航60吨级船舶,大大限制了湄公河的运输能力。2014年中国、老挝、缅甸、泰国四国在云南召开“澜沧江-湄公河国际航运发展规划磋商会”,正式编制《澜沧江-湄公河国际航运发展规划(2015-2025)》,中国政府表示将出资1亿元人民币用于航道二期整治工程,计划到2025年使思茅到琅勃拉邦890公里的航道水深达1.6-1.9米,可通行500吨级的船舶,达到四级通航标准。目前该规划已被国家列为与周边国家实现互联互通的重大项目。

澜沧江-湄公河国际航运自开通以来,中老缅泰四国通过航运联合委员会,协调各方意见,改善通航条件,打击水上走私、贩毒和武装强盗,确保了该国际航道的畅通,客运量和货运量稳步上升。可以说,澜沧江-湄公河国际航运合作是大湄公河次区域合作互利共赢的典范,被誉为东方的“多瑙河”。自“一带一路”倡议公布以来,澜沧江-湄公河国际航道的地位明显提升,除了促进沿岸国家的贸易外,还将起到与泛亚交通网中各国公路、铁路联通的桥梁作用,形成水陆联运交通网。缅甸是湄公河上游国家,湄公河流经缅甸的东部山区,由于该地区是掸邦少数民族地区,经济比较落后,航运远没有发挥应有的作用。但是缅甸境内河道的畅通对下游其他国家贸易往来意义重大。接下来,四国准备与下游国家谈判,商议澜沧江-湄公河国际航道延伸事宜。届时缅甸货物不仅可以北上中国,也可以南下东去老挝、泰国、柬埔寨和越南。

(2) 中缅伊洛瓦底江的陆水联运

¹⁷ ①贺圣达主编:《当代缅甸》,四川人民出版社1993年版,第208页。

伊洛瓦底江全长 2717 公里,在缅甸境内全长 2170 公里,流域面积 41 万平方公里,占缅甸全国面积的 60%,是缅甸的母亲河。伊洛瓦底江是缅甸内河运输的大动脉,自密支那以下 1730 公里均可通航。其中,八莫-仰光 1307 公里,干河道 1217 公里,水量充沛、水势平缓、无急流险滩,江面宽阔,在 300-2000 米之间,水深 5 米以上的河道占 80%;八莫至曼德勒一段 410 公里航道可以通航 300 吨级船舶,曼德勒至仰光 897 公里航道可通航 500-1000 吨级船舶。若对浅滩河道进行疏浚,河道通航等级可达我国内河道航三级通航标准。

中缅伊洛瓦底江陆水联运通道是指中国云南到缅甸八莫采取公路运输方式,八莫至伊洛瓦底江印度洋出海口则以船舶进行水上驳运。云南边界离八莫较近的陆路通道有三个:腾冲(猴桥)、陇川(章凤)和瑞丽(姐告和弄岛),其中陇川(章凤)离八莫最便捷,但缅甸一侧未被缅甸批准为官方开放口岸。近年来,中缅两国经贸快速发展,建设伊洛瓦底江陆水联运体系不仅有助于缅甸南北货物和人员的流动,而且有助于两国贸易的发展,从而带动两国沿线地区经济社会的发展。2014 年,云南省发改委牵头,中缅双方代表团对伊洛瓦底江再次进行了技术考察和调研,双方一致认为伊洛瓦底江的开发价值大、发展前景广阔。2015 年 3 月,中信集团调研组对中缅伊洛瓦底江陆水联运进行了考察,认为其是目前中缅“瑞丽-皎漂通道计划”中推进缅甸与中国互联互通投资最省、见效最快的方案。目前中缅双方已经商定,修建两条云南至八莫的公路。一条是章凤口岸(中国)至八莫(缅甸)二级公路。项目起于德宏州陇川县章凤口岸,经缅甸八莫市后沿江到达新康码头,路线总长 114.4 公里,项目采取企业合作的方式建设。目前,工可报告已编制完成,正在开展勘察设计工作。另一条是瑞丽弄岛口岸(中国)至八莫(缅甸)二级公路,全长 76 公里。此外,云南帮助缅甸建设八莫新康陆水联运枢纽港,一期工程建造 4 个码头,码头岸线 1200 米,其中千吨级集装箱码头一个、千吨级散货码头 2 个、客运码头 1 个,新建客运大楼、综合报告大楼、仓库、堆场、停车场等配套设施,还计划建造船舶修理厂;疏浚下游八莫至曼德勒和上游八莫至密支那的航道和设置航标,确保伊洛瓦底江陆水联运的畅通。

(3) 怒江-萨尔温江难以通航

怒江-萨尔温江流域全长 3240 公里,中国境内 2013 公里,云南段长 650 公里,缅甸境内 1227 公里。云南境内的怒江水流湍急,无法航行;流经缅甸境内多为高山峡谷和急流险滩,水力资源丰富,但船只无法通行,缅人仅借以浮运木材,只有下游 160 公里可通航。在德宏州,中缅之间有 19 公里的界河,两国边民历来以船舶摆渡解决通行问题。目前云南地方政府有架设大桥的愿望,以解决当地人员往来、货物运输等交通问题。

4. 中缅航空发展基础工作

航空运输方面主要集中在边境机场的扩建和新航线的开辟,云南规划扩建腾冲、保山、芒市、临沧等沿边机场,除了满足国内日益增长的旅客对民航的需求,还将从空运方面落实“一带一路”倡议,面向东南亚和南亚大力发展地方航空,弥补陆路和水路耗时的短板。

(1) 腾冲机场扩建

腾冲机场是距离国境线最近的民用机场之一,旅客年吞吐量 60 万左右(2015 年),在云南继昆明、丽江、西双版纳之后排名第四,是云南乃至全国发展最快和最具发展潜力的支线机场之一。但是腾冲机场的跑道长度、候机楼设施等都跟不上实际发展的需要。2015 年腾冲机场开始改扩建工程,设计年客流量 230 万,跑道加长 650 米,可起降大型飞机。项目竣工后,腾冲机场将开通至缅甸仰光、泰国清迈和曼谷、印度加尔各答、孟加拉国吉大港等多条国际航线。

(2) 保山机场扩建

保山云瑞机场占地 1820 亩,跑道长度 2400 米,机坪面积 7200 平方米,停机位 5 个,航站楼面积 3897 平方米。机场规模比较小,不能满足作为口岸机场的要求,扩建后的保山机场年设计客流量为 180 万,除了服务于省内旅客外,还将面向缅甸等东南亚国家,

实现云南地方与境外的空中对接。

(3) 芒市机场扩建

芒市机场在 2013 年曾作试点开通飞往缅甸曼德勒的航线, 因财政补贴难以为继, 试飞一年后停飞。目前德宏州政府考虑扩建芒市机场, 增加机场跑道, 以备大型飞机起降, 恢复国际航线。

(4) 沧源机场新建

临沧市佤族自治县是云南重要的国际旅游度假区, 目前在建沧源机场, 预计 2016 年底建成开航, 计划作为口岸机场向缅甸等东南亚国家开放。

四、云南推进“一带一路”基础设施建设的经验与做法

云南作为中国与缅甸接壤的唯一省份, 积极响应“一带一路”倡议, 充分利用其区位优势, 加快联通缅甸的基础设施建设步伐, 形成沿边、沿疆地区对外开放值得借鉴的经验与做法。

1. 落实“一带一路”倡议, 发挥沿边对接优势

(1) 将地缘劣势转化为地缘优势

云南与缅甸毗连的 6 个州市, 偏于我国西南一隅, 历史上是蛮荒之地, 交通极为不便。不仅离我国经济发达地区遥远, 而且离云南省会昆明也比较远。在原始交通状态下, 其地理位置的缺陷非常明显。改革开放以来, 云南努力将地缘劣势转化为地缘优势, 既融入内地经济圈, 又对外发展经贸关系, 在内外联动中拓展发展空间。云南在“十三五”期间将努力打造公路、铁路、水路、航空立体交通网, 彻底改变云南交通的落后状况。

(2) 将云南建设成为内外衔接的大通道

中央提出的“一带一路”倡议更进一步激发了云南边境地区深化改革的信心和干劲, 云南在“一带一路”中的地缘优势凸显, 成为中国与东南亚和南亚互联互通的结合部。瑞丽离缅甸首都内比都约 650 公里, 离第一大城市仰光约 1050 公里, 离缅甸第二大城市曼德勒约 400 公里, 离缅甸边界重镇密支那、腊戍等不超过 100 公里, 而且云南是中国离印度洋最近的地区。历史上, 滇缅铁路、滇缅公路、史迪威公路以及中印输油管道都以云南西南部作为境内外通道的出入口, 是中国通往南亚和印度洋水域最便捷的通道之一。云南人民充分认识到, 云南要将中国西南交通的末梢转换为伸向东南亚和南亚的触角, 将边界交通的梗阻、断头转换为通向邻国畅通无阻的通衢, 将蛮荒之地的边陲转换为熙熙攘攘的边贸中心, 将落后偏远地区转换为对外开放的前哨, 将经济传导的末端转换为经济辐射的前沿。以大通道建设促进边境地区的大开放、大流通、大贸易、大服务。将云南的交通短板变成中国对东南亚、南亚、印度洋开放的门户, 实现连接畅通、内外通达、快速便捷的互联互通目标。

(3) 配合国家重大项目建设

云南毗邻缅甸的州市地区积极参与国家层面的中缅跨境合作项目的研究工作和文本起草工作, 作为“一带一路”中缅大通道战略项目——瑞丽—皎漂港道路计划, 云南不仅先行建设中缅通道云南境内的公路、铁路项目, 而且做好缅甸境内公路和铁路建设的前期准备工作, 为考察、勘探等提供专家、技术和咨询支持, 目前已完成瑞丽—皎漂港公路项目的谈判和规划报告以及工程可行性报告, 与缅方就瑞丽和木姐作为中缅两国道路运输便利化的重点建设口岸达成共识, 同时开启双方铁路对接方案的前期准备工作

2. 以政府为主导, 发挥各方力量

(1) 积极争取国家政策的支持

作为中缅大通道的重要干道昆明-瑞丽高速公路攻坚战的龙江特大桥项目在国家支持下, 已于 2016 年 4 月建成, 从而使昆瑞高速公路全线贯通, 打通了通往缅甸和南亚的快速通道。大理-瑞丽铁路、大理-临沧高速公路和铁路已分别纳入国家建设规划, 正在加紧施工。目前云南正努力争取将腾冲-猴桥、临沧-清水河等口岸的高速公路、泸水-景洪的沿边高速公路网纳入国家建设规划, 争取国家对云南地方建设和中缅道路互通建设有更多的支持。

(2) 加强政府与企业的协同

云南道路建设任务繁重, 但政府财力有限, 为此, 地方政府主动与企业合作, 形成政府主导、民间介入的投资模式, 鼓励企业投资参与中缅跨境道路建设项目。譬如在腾冲-密支那-雷多中缅印三国国际通道建设上, 中缅段猴桥至密支那公路项目以政府为主导, 云南省、保山市和腾冲市三方共同出资帮助缅甸兴建; 在缅印段密支那-班哨公路项目, 中缅双方地方政府与企业合作, 以 BOT 方式招标, 由腾冲腾密路建设管理有限公司与缅甸北方皇家翡翠有限公司承建。在中缅陆水联运项目上, 为打通陆上瓶颈, 云南地方政府支持民间资金参与章凤-八莫和弄岛-八莫的公路项目。

(3) 实行三级政府跨境合作

边界地区是每一个国家交通网络的末端, 要打破这一传统格局的陋习, 必须将断头路变成连接两国交通网络的通道, 进而将一个国家的交通网络纳入更大范围的地域性(跨国)交通网络, 为经济发展的资源配置在空间上的拓展创造条件, 这也是经济一体化发展的必然趋势。中缅双方都明白道路连接和畅通是发展边民贸易和国家贸易的前提, 但缅甸边界交通落后, 又缺乏资金, 云南地方政府在建设中国边界道路的同时也想方设法帮助缅方建设边界公路。云南一线的同志明白, 中方公路设施建设得再好、再畅通, 缅甸道路不通或通行条件差, 反而影响中方道路的通行效率, 造成车辆排队等候过境, 因此中缅必须共同努力才能从根本上解决两国道路互联互通存在的问题。云南地方将中缅边境道路现状概括为“等级低、断头多、不便利、融资难、协调难”。为此, 云南省地县三级政府从推进“一带一路”和发展中缅两国友好关系的大局出发, 主动与缅甸中央政府和地方政府协商, 主动对接缅甸道路现状和发展规划, 在资金有限的情况下, 积极帮助缅甸地方政府建设边界公路。比如德宏州帮助缅方建设连接瑞丽口岸的 105 码至姐告口岸的二级公路, 消除了中缅大通道缅方一侧口岸公路的瓶颈; 修建畹町口岸桥头和曼满分别至缅甸芒友(105 码)的公路, 扩大畹町口岸的通车能力; 为了打通陆水联运中缅边境的陆上通道, 组织中方企业投资建设联通八莫的陆上公路。

3. 创新思路, 大胆实践

(1) 勇于探索边界道路管理机制改革

在中缅两国尚未签署双边道路交通运输协议的情况下, 作为国家重点开发开放试验区的瑞丽市根据双边贸易发展的实际需要, 大胆创新, 在中缅陆路最繁忙的瑞丽口岸创建瑞丽国际道路运输管理站, 对驾驶员、车辆的跨境营运的资格、证件、通关、检查、监督、范围、价格、统计、报表等实行一站式管理^{①8}, 实质性地推动了两国地方道路跨境运输的便利化。猴桥口岸也力争建立无障碍便利通关程序, 简化出入境手续, 降低工本费 30%, 互认查验和电子通关, 边防、海关、检验检疫等部门进驻联检大楼, 实行一站式管

¹⁸ ① 德宏傣族景颇族自治州人民政府网站, <http://www.dh.gov.cn/Web/Detail.aspx?id=17087>。

理。

(2) 主动搭建中缅地方层级合作交流机制

云南省、州市和县市积极与缅方对应机构建立定期会晤机制,沟通信息,协调管理,解决两国货物流通存在的问题。比如德宏州,以政府和民间方式推动两国边境贸易的便利化,瑞丽市政府与木姐地方政府就跨境贸易的运输管理、车辆保险、纵深范围等达成共识,缅甸车辆可在德宏州范围内行驶,中国车辆由原来纵深缅甸境内里程 10 公里(105 码)延伸至 220 公里处。瑞丽口岸对备案车辆办理 C 种行车许可证和国际识别标志,方便双方来往车辆的正常进出。

(3) 积极推进双边道路运输便利化

通过地方政府的磋商协调,云南边境管理部门打破常规,先在双方口岸试行对等的道路运输便利方案,各自为对方提供便利条件,逐步积累经验,形成规范。同时向双方政府汇报反映实施运作情况与效果,为两国政府层面的谈判和正式达成双边“跨境道路运输协议”备忘录提供路径借鉴,以备缅方一旦排除政治障碍,可即刻签署双边“跨境道路运输协定”。

缅甸与泰、老、印、孟和中国五个邻国接壤,唯有中国整体发展水平比较高,中国成为缅甸发展经济、对外贸易、吸引外资的倚重对象;而中国“一带一路”倡议向南、向西推进,缅甸是互联互通的重要支点国家,双方在发展战略上有高度的契合性。中国-东盟自由贸易区的构建和孟中印缅经济走廊的建设,需要以道路交通设施建设为依托,云南与缅甸陆水空跨境通道建设是云南落实“一带一路”倡议的重中之重,国家应加大对云南基础设施建设的投资力度。