

“一带一路”倡议下滇缅国际道路运输 现状、问题与建议

彭泽军

(云南民族大学 民族研究所, 云南 昆明 650504)

摘要: 滇缅国际道路运输有力支撑了中缅贸易快速发展, 但仍存在诸如缺乏中缅汽车运输协定的指引、
缅甸基础设施建设滞后, 以及双方管理不够完善、口岸通道对开不畅和运输保险缺乏有效对接等问题。
缅甸民族冲突不断、投资环境欠佳、双方政治互信有待持续提升是较深层次原因。中缅双方需共同努力,
加紧汽车运输协定等文件签订, 加快双方道路互联互通与运输便利化建设, 加速云南对缅口岸改造提升,
加强中缅保险机制对接, 并深化中缅合作交流。

关键词: 滇缅国际道路; 运输现状; 运输问题; 便利运输; 中缅汽车运输协定; 一带一路

中图分类号: F512.7; F542 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674 - 5639 (2020) 05 - 0065 - 08

DOI: 10.14091/j.cnki.kmxyxb.2020.05.010

The Status Quo, Problems and Suggestions of Yunnan-Myanmar International Road Transportation under the One Belt and One Road Initiative

PENG Zejun

(Institute of Ethnic, Yunnan Minzu University, Kunming, Yunnan, China 650504)

Abstract: The Yunnan-Myanmar international road transport strongly supports the rapid development of China-Myanmar trade, but there are still problems such as the lack of guideline for the China-Myanmar Motor Transport Agreement, the lagging infrastructure construction on the Myanmar side, as well as the inadequate managements, the poor reciprocal openness of ports and passages and the lack of effective docking of transport insurance on both sides. The deeper causes of these problems are the continuous ethnic conflicts and the poor investment environment on the Myanmar side and the mutual political trust which needs to be improved between the two sides. To solve these problems, China and Myanmar need to work together, speed up the signing of agreements on motor transport and other documents, speed up the construction of road interconnections and transport facilitation between the two sides, accelerate the upgrading of Yunnan's ports to Myanmar, strengthen the docking of China-Myanmar insurance mechanisms, and deepen China-Myanmar cooperation and communication.

Key words: Yunnan-Myanmar international road; transport status; transport problems; convenient transportation; China-Myanmar Motor Transport Agreement; Belt and Road Initiative

“一带一路”倡议是新时期我国形成全面开放新格局的重要支撑。缅甸是该倡议南向上的重要节点国家, 也是与中方建立全面战略合作伙伴关系国家。而地处东亚、东南亚和南亚接合部的我国云南省则是倡议“中国—中南半岛”“孟中印缅”“中缅”经济走廊建设的主体省份。北起云南经中缅

边境至缅甸曼德勒再分别延伸至皎漂特区与仰光呈“人字型”的中缅经济走廊, 是我国西南地区进入印度洋最便捷的陆路通道, 可有效规避制约我国经济发展之“马六甲困境”, 是我国“一带一路”倡议中极其重要的一环。作为中缅经济走廊建设的“先行官”, 滇缅国际道路运输是中缅两国经贸往

收稿日期: 2019 - 09 - 27; 修改稿收到日期: 2020 - 09 - 17

基金项目: 2016 年度国家社科青年项目“云南边境地区民族团结示范区建设的理论与实践研究”(16CMZ020)。

作者简介: 彭泽军(1974—), 男, 河南光山人, 副研究员, 博士, 主要从事区域经济与民族经济研究。

来的重要载体、中缅经济走廊建设的重要切入点、中缅互联互通建设的重要内容以及云南沿边开放的重要抓手,对于云南省面向南亚东南亚辐射中心建设、打造国家向西开放的前沿和窗口以及进一步破除中缅两国间贸易障碍具有重要意义。同时,它还有效连接了缅甸最富裕与最贫穷地区,对实现缅甸经济更加均衡发展具有重要推动作用。

2020年初,中国国家主席习近平成功访问缅甸将中缅两国关系推向新高度、新阶段。中缅双方秉持平等、互利、共赢精神,达成广泛共识,签订多项合作协议,并决定构建中缅命运共同体,共同推动中缅经济走廊由概念规划转入实质建设,协同打造三端支撑和互联互通骨架的合作格局,携手推进两国关系迈入新时代。目前,中缅交通运输合作取得重要进展。昆明经瑞丽至缅甸皎漂、经清水河至皎漂的高速公路骨架网正快速形成,中缅铁路昆明至大理段已打通、大理至瑞丽段正加紧建设,中方援建的掸邦滚弄大桥业已开工,木姐—曼德勒铁路和曼德勒—丁坚—木姐、皎漂—内比都高速公路可行性研究已经开展;同时中缅双方在跨境运输具体合作事项方面亦取得实质性成果,通关和运输便利化水平不断提高,政府、部门间会晤机制不断健全,两国经贸合作、货物运输和人员往来持续增长,中国已成为缅甸最重要的投资来源国、最大的贸易伙伴国。

一、滇缅国际道路运输现状

中缅边境线云南段长1997 km,有西双版纳、普洱、临沧、德宏、保山、怒江6个州(市)与缅甸相连。云南有对缅陆运口岸11个(全部为公路口岸),边境通道48条,边境便道上千条。中缅边境云南段还有临沧、畹町、瑞丽3个国家级边境经济合作区,泸水片马、孟连勐阿、腾冲猴桥3个省级边境经济合作区,以及瑞丽国家重点开发开放试验区。这些为开展滇缅国际道路运输奠定了广泛而坚实的基础。

根据调查,云南与缅甸接壤的6个州(市)中,怒江州现有片马国家二类口岸,泸水六库至片马公路(S319)为其对缅主要通道,而缅方与怒江州连接的主要国际道路则为泸水片马—密松通道。

保山市现有猴桥国家一类口岸,孟中印缅经济走廊北线通道(昆明—腾冲—缅甸密支那—印度雷多)、腾冲(中和)至猴桥公路(S237)、陇川至腾冲(猴桥)公路(S238段)为其对缅主要通道,境外通道则主要为猴桥—密支那—欣贝延—班哨—雷多。

德宏州现有瑞丽、畹町2个国家一类口岸,盈江拉邦、陇川章凤2个国家二类口岸。瑞丽—皎漂国际通道、中缅陆水联运通道、盈江县城—那邦公路(S331段)、梁河—盈江—陇川(章凤)—瑞丽公路(G556段)、芒市—畹町—瑞丽公路(G320段)为德宏州对缅主要通道。缅方与德宏州连接的主要国际道路有瑞丽—腊戍—曼德勒—皎漂通道,还有畹町口岸桥头—缅甸芒友(105码)、畹町曼满—缅甸芒友(105码)、陇川章凤—缅甸八莫(中缅陆水联运通道)、瑞丽弄岛—缅甸八莫(中缅陆水联运通道)、盈江那邦—密支那、盈江那邦—八莫等公路通道。

临沧市现有耿马孟定清水河国家一类口岸,镇康南伞与沧源永和2个国家二类口岸。昆明—临沧—清水河高速公路、孟捧—勐堆—南伞公路(S233)、永德—镇康(南伞)—清水河—沧源公路(G219段)、耿马县城—孟定至芒卡公路(G323段)、翔临区幸福镇—清水河公路(S326)、耿马—沧源公路(S327段)为临沧对缅主要通道。另外,临沧港则是作为澜沧江中上游优先规划建设的重要水陆联运重点港口。缅方与临沧市连接的国际道路有耿马清水河—缅甸登尼—腊戍—曼德勒—马圭—皎漂公路、镇康南伞—滚弄公路及沧源永和—缅甸勐冒公路。

普洱市有孟连勐阿国家二类口岸,孟连县城—勐阿公路(S220)为其对缅主要通道。此外还有孟连县的芒信通道、腊福通道,澜沧县的东阿边境通道、赛罕至雪林边境通道,西盟县的岳宋183通道、大黑山通道等与缅方连接。缅方与普洱市连接的国际道路为孟连勐阿—邦康—曼德勒通道。

西双版纳州有勐海打洛国家一类陆路口岸、景洪港国家一类水运口岸、西双版纳国际机场航空口岸,而佛双桥—打洛公路(S333)、关累公路、景洪—大勐龙公路、澜沧江—湄公河航道(五级航道)为其对缅主要通道。此外,另有景洪市大勐

龙镇曼广夯—勐宋边防检查站公路、西定公路、布朗山边贸路与缅方连接。缅方与西双版纳州连接的国际道路为勐龙—大其力公路。

以上这些道路总体上看，滇缅国际道路云南境内段以高速公路与二级公路为主，其等级高、路况好、通达便利，而缅甸境内段除极少量路段由中方企业修建改造为二级公路外，其余基本都是三、四级公路，更有相当多路段为等外公路。

目前，中缅没有签署两国间的汽车运输协定，现行滇缅国际道路运输是在《大湄公河次区域便利货物及人员跨境运输协定》框架下运行，以边贸往来和民间交往为主。云南省口岸办数据显示：2018年，云南省对缅甸口岸进出口额完成136亿美元，占全省口岸的55.7%；口岸货运量共计完成1903万t，占全省口岸的49.0%；出入境人员共计达到2700万人次，占全省口岸的58.9%；出入境交通工具共计达到677万辆次，占全省口岸的68.6%。^[1]当然，中缅间还存在大量非官方通道，民间私下货物与人员往来较为频繁，实际数字可能远不止此。

多年来，云南地方经多方努力和大胆探索，在滇缅国际道路运输上取得了较大成效，如在对缅11个公路口岸都设立了交通运输管理站并进驻口岸联检大楼（中心）办公等。据调查，目前滇缅国际道路运输中，云南保山市的中方运输车辆可通达缅甸替代种植农产品基地，缅甸运输车辆经猴桥口岸加挂中方临时牌照后可行驶至腾冲市；德宏州则与缅方建立了定期会晤机制，在进入纵深里程、车辆保险、跨境便利运输规范管理等与缅方达成了一定共识，中方运输车辆可达缅甸芒友（105码），缅甸运输车辆可在我国姐告口岸至畹町口岸间的指定道路上行驶。此外，临沧市沧源口岸交通运输管理站与缅甸第二特区佤邦海关、孟定口岸和南伞口岸交通运输管理站与缅甸果敢自治区领导机关办公室达成共识并签订了民间出入境汽车运输管理协议；而相关口岸道路运输管理机构对跨境运输企业、车辆和驾驶员在实施备案管理的基础上经报云南省运管局备案后启用了《国际汽车运输行车许可证》（C种），中方运输车辆可达缅甸登尼，缅甸运输车辆可在我国清水河口口岸加挂中方临时牌照后在口岸所在地指定的运输线路内通行。目前不

足的是，因缅甸尚未按一类口岸对等开放，缅甸方仅限持边境通行证的双方公民及双边货物通过，对第三国公民只能采取一事一议方式通行。

二、滇缅国际道路运输存在的主要问题

缅甸处在我国与南亚、东南亚连通的“十字路口”。与昆曼公路、滇越国际道路相比，滇缅国际道路在地缘优势、孟中印缅经济走廊中的地位 and 我国“一带一路”倡议中的作用更为重要。但因未签署汽车运输协定等问题，导致中缅无法实现直达运输而制约了两国经贸关系进一步发展。在中缅构建命运共同体、两国关系迈入新时代的今天，这亟需两国继续协同努力予以解决。

（一）滇缅国际道路运输缺乏法律框架

2007年，中老缅泰等国家签署《大湄公河次区域便利货物及人员跨境运输协定》（简称《便运协定》），并于2017年3月起启动实施《便运协定》的早期收获。目前，中越、中老间已经签订汽车运输协定，2017年5月中泰还率先签署了《关于实施〈大湄公河次区域便利货物及人员跨境运输协定〉“早期收获”的谅解备忘录》。在中缅方面，尽管中方在中缅双边汽车运输协定文本起草、翻译等方面做了大量工作，但缅方因种种原因一直不同意签订中缅汽车运输协定，仅希望实施《便运协定》。2016年，第四届滇缅合作论坛上缅方表态正与泰方推动商签双边备忘录，并计划在缅甸备忘录签署后再启动与其他国家备忘录签署的谈判。2018年，第五届滇缅合作论坛中缅双方就签署《中缅汽车运输协定》、提升澜沧江—湄公河国际航运合作、加强口岸建设等方面达成共识。^[2]但缅方基于自身经济利益和国家安全等多方考虑，具体执行实施中阻力大，迄今为止两国仍然没有缔结汽车运输协定。目前，由于双方在国际道路客货运输线路、行车许可证、联络合作机制等方面尚未进行细则的商讨和落实，使得两国地方政府及口岸等一线部门的实际操作依据不足。

（二）缅甸国际道路基础设施建设相对滞后

根据世界银行定期公布的“物流绩效指数”，缅甸2012年在全球155个国家中交通物流排名第

133位,属于交通基础设施不足排名靠后的国家之列。^[3]缅甸境内道路多“通”而不“畅”,通讯、电力以及口岸、港口等基础设施不够完善。实际上,缅甸与云南连接的国际道路设施相比云南省内道路也较为落后,除清水河口岸—滚弄—登尼、猴桥口岸—密支那为二级公路外,其余多为四级公路或等外公路。这些公路砂石路面多、沥青路面少且很多路桥年久失修,导致堵车较为严重,其通行条件差、安全隐患大。例如:德宏州瑞丽口岸流量历年排云南省第一位,但与瑞丽口岸连接的缅方公路,除瑞丽—木姐5 km为二级公路沥青路面外,其余木姐—曼德勒471 km、曼德勒—额贝411 km则为四级公路沥青路面,额贝至皎漂160 km更是等外公路;与畹町口岸连接的缅方公路,畹町口岸桥头—缅甸芒友(105码)19 km为四级公路沥青路面;与章凤口岸连接的缅方公路,章凤—缅甸八莫公路92 km为四级公路弹石路面;与弄岛相连接的缅方公路,瑞丽弄岛—缅甸八莫公路105 km为三、四级和等外公路;与盈江那邦口岸相连接的缅方公路,盈江那邦—密支那121.8 km为三、四级公路沥青、弹石路面,盈江那邦—八莫86 km则为四级公路沥青、弹石路面。另外,由于缅方道路通信网络设施较为不足,中方出境人员、车辆和货物安全无法得到实时监控和有效保障。对此,尽管中方多次表示愿意出资援建,但缅方基于多种考虑予以婉拒。

(三) 中缅口岸通道对开不畅

根据1997年签订的《中缅边境管理与合作协定》,中缅双方在边境设置瑞丽—木姐、畹町—九谷、孟定—清水河、猴桥—甘拜地、打洛—勐拉、章凤—雷基、南伞—果敢、弄岛—南坎8对出入境口岸,并规定“持有效护照及签证或边境通行证的双方公民、持有效护照及签证或有效国际旅行证件的第三国公民及货物可通过瑞丽—木姐、畹町—九谷和打洛—勐拉口岸,持边境通行证的双方公民及双边货物可通过孟定—清水河、猴桥—甘拜地、章凤—雷基、南伞—果敢、弄岛—南坎口岸”。但目前的现状却是,瑞丽、畹町、打洛为双边对开口岸,猴桥、清水河虽设有缅政府相关口岸管理职能部门或派驻机构,但仍未实现协议对开,仍是我国

单边管理的一类口岸,其余孟连、沧源、南伞、章凤、盈江和片马6个口岸在严格意义上仍为通道,双边管理上不对等。现在瑞丽口岸年出入境超过1800万人次,为云南第一大人员出入境口岸,且已做好对第三国人员及货物扩大开放的准备,但由于缅方在政策上的不完善及开放上的滞后,瑞丽口岸仍不能实现第三国人员及货物的出入境,人员出入境仍以两国边民为主。再从缅甸商务部2016至2017财年发布的缅中贸易数据看,其纳入统计的口岸有木姐、雷基、清水河、甘拜地、景栋(勐拉)5个,与中国及云南省对缅开放的11个口岸存在较大的不对等关系。

除此之外,缅方境内一些通道对开不畅。例如,应缅方要求,为缓解缅方105码及瑞丽口岸出入境压力,中方国家口岸办自2013年9月15日以来已先后三次批准德宏州芒满通道实施临时开放,大力支持芒满通道为畹町口岸指定性通道并使其实现常态化开放。然而,由于与中方芒满通道相对应的缅方贺弄通道迟迟未获缅甸政府批准开放,致使其进出口货物不能正常出入,造成中缅双方贸易的诸多不便。^[4]

中缅边境口岸通道对开不畅,也引致诸如口岸级别、官方对话不对等问题,带来沟通障碍。如中方孟定清水河口岸是一类口岸,而缅方一边没有按照一类口岸开放。事实上,缅方口岸往往级别低、权力大,中方口岸则是级别高、权力小。另外,由于边境双方的口岸城市级别、地位不一样,致使相关官员的级别不一样。缅方官员在处理一些一般层面的问题时,往往根据外交对等原则要求中方对等级别官员进行对话,而中方处理这些问题官员往往与缅方官员级别不对等,双方难以开展有效对话,导致沟通交流不畅、处理问题迟滞。

(四) 缅甸国际道路运输管理不够规范

缅甸至今没有专门的国际道路运输法律法规,在管理国际道路运输车辆方面也没有详细的规定和要求,导致其实际管理过程不规范且随意性较大,限制了中缅双边的汽车跨境运输,制约着两国边境地区进一步扩大开放和商贸往来。目前,中方云南之外区域驾驶员无法办理出境证件而出境困难,缅方与中方未达成驾驶证互认因而要求中方驾驶员持

国际驾照；缅方对中方人员所持护照的审核不便利，所有车辆、人员手续都集中在国门办理，等待时间较长；中方车辆在很多口岸（部分口岸可进入缅甸一定区域）都无法直运缅境内，需要在口岸卸货转运缅甸籍车辆，但较多缅方车辆老旧性能差，加之缅甸境内路况不佳，容易发生车辆损毁事故，故运输风险较大。另外，缅方收费部门多、收费标准不一、乱收费现象较为突出，部分地区有地方势力及散兵私设关卡现象，部分通道、关卡每天的收费金额和收费项目不尽相同，且遇到中方车辆常常漫天要价并按美金计价，无形中增加了中方企业和游客的负担。以上这些都大大增加了中方企业运输成本和经营不确定性。

还有，按照缅甸政府汽车进口的相关规定，乘用车和商用车辆必须以海运方式进口入境，卡车、农用车和工程机械等可从陆路口岸进口入境。按此规定，我国内哪怕是云南瑞丽生产的汽车要想出口缅甸，都必须先将所生产汽车运至我方沿海港口再通过海运从仰光口岸入境缅甸。这看起来不可思议，但确为事实。如北汽云南瑞丽有限公司生产的汽车入境缅甸时就曾面临此尴尬境地。云南就这个问题与缅方多次沟通，但至今收效甚微，仅与缅方在第五届滇缅合作论坛上达成共同推动解决的共识。

（五）中方国际道路运输管理仍需改进

根据我国《国际道路运输管理规定》以及《中华人民共和国海关进出境运输工具监管办法》（海关总署令第196号）的相关规定，中方海关对运输企业及其进出境运输工具备案时需验核由交通运政部门出具的国际道路运输许可证，并且经海关总署与交通运输部门联系沟通研究同意，“在中缅两国政府签署双边国际道路运输协定前，暂允许从事中缅国际道路运输经营者凭道路运输经营许可证及其所属车辆的道路运输证在昆明海关中缅边境隶属海关辖区内办理进出境运输工具备案手续”。然而，中缅边境中方各口岸道路运输管理部门目前发放的许可批文有效期限长短不一且普遍较短。以孟定清水河口岸为例，孟定清水河口岸交通运输管理站目前开具的允许入境时间仅为2天。相关部门依照事权只能按照运政部门开具的许可证进行管理，

这对跨境运输造成一定阻碍。

不仅如此，中方在国际道路运输管理方面还存在诸多问题。比如：根据我国公安部门相关管理规定，缅甸籍运输车辆进入云南需提供驾驶员暂住证，其门槛较高，且缅甸籍车辆只能进入中方限定的较小区域活动，部分货物需要在口岸卸货转运，这增加了物流成本；云南省内口岸缺乏统一的办事流程和制度要求，口岸间没有实现信息共享，导致驾驶员和车辆每到一个口岸就需要办理一次人员车辆出入境与国际运输手续；驾驶员在境内不同口岸需要按该口岸规定办理相应手续，各口岸提供的单据和流程不统一，办理退税手续复杂且时限较长；外省籍车辆和驾驶员办理出境证要求较高、耗时更长；手续办理的长时间与入境产品保鲜的短时间矛盾突出；等等。除此之外，由于中缅两国道路标识、交通规则和行车习惯不一样，发生交通事故隐患较大，加上一些缅甸方车辆入境发生较大交通事故后驾驶员常常弃车逃逸，而缅甸方驾驶员多为受雇人员而非车主，其薪水不高，基本没有事故赔偿能力，造成中方追究责任难、受害者获取赔偿难，这些也都暴露了中方在道路管理方面还存在漏洞。

（六）保险问题成为滇缅国际道路运输的重要制约因素

由于缅甸政局不稳且经济发展水平相对滞后，企业经营面临市场风险大，中方保险公司因而不愿承接出缅甸境内保险业务。云南部分口岸考虑缅甸实际情况特事特办，对缅甸方车辆按天计算购买保险，但因两国经济发展水平差距较大，缅甸方驾驶员或车辆持有人还是嫌贵不愿购买中方车辆保险。另外，相对于中方而言，缅甸保险制度不够完善，常出现收费积极、出险推诿，中方出境人员、车辆、货物发生事故后理赔难，人身、财物安全很多时候得不到有效保障。

三、滇缅国际道路运输存在问题的较深层次原因

（一）缅甸民族冲突不断导致国内局势不稳

缅甸是一个多民族国家，长期以来存在民族冲突，使得国内特别是缅北局势动荡不稳。2010年，缅甸民主改革启动，缅甸政府与国内少数民族地方

武装的矛盾冲突虽有所缓解但并未结束,民族和解仍困难重重。2016年3月15日,缅甸全国民主联盟执政,为族群冲突的最终解决奠定了对话基础,但由于其国内民族武装势力的构成及历史非常复杂,加之各方利益难以协调,缅甸国内和平之路仍然漫长。缅甸民族地方武装问题的复杂性和长期性使得解决这一问题的难度加大,缅甸中央政府如何整合缅北民族地方武装将关系到中缅经济走廊通道建设能否顺利发展。^[5]此外,近年来持续发酵的所谓若开邦罗兴亚事件被某些域外势力别有用心地利用,更增加了民盟政府解决民族和解和国内和平问题的困难。实际上,中缅经济走廊通道建设无论采取哪个方案、选取哪条交通线都无法绕开缅北的民族地方武装辖区,而中缅“人字形”经济走廊西线终端也位处若开邦腹地。

(二) 缅甸国内投资环境有待改善

近年来在民盟政府努力下,缅甸投资环境大有改观,但仍然存在不尽如人意、有待改善的地方。如:其国内现有的一些政策法规还不健全、不成体系,制度缺乏连续性和透明度,改革政策和优惠措施变换过快;政府的一些工作缺乏透明度、效率不高,官员贪污腐败现象也较为严重;缅甸财政赤字规模庞大,通胀水平较难控制,其币值波动较大,自由市场汇率和官方汇率差别较大,且外国企业在当地银行融资困难。这样的投资环境,无疑会提高物流成本,抬高运输企业经营成本,加重其经营负担和投资风险。

(三) 中缅政治互信仍需持续加强

近年来,随着民盟力量的崛起,缅甸进入政治转型期和内外政策的调整期。在此期间,在大力改善与西方国家关系的同时,缅甸出现了一定程度的对华政策的摇摆,这使得中缅经济走廊建设受到了更多不确定性因素的影响。同时,一段时期以来,在两国经贸关系中,缅方更多关注利益分配与国家安全因素,民间层面甚至还出现了一些反华投资情绪以及涉及土地赔偿、居民就业安置和环保等问题,这也阻碍了中缅经济走廊通道的建设。另外,中缅关系除了受两国自身因素的作用外,还涉及到复杂的地缘和国际竞争关系,特别是前些年美国、

日本和印度等国家加强了在缅削弱中方影响的力量,给中缅全面战略合作伙伴关系建设以及两国间便利运输协定的签订带来了冲击。2020年初,中国国家主席习近平成功访缅,两国领导层就巩固传统友谊、深入战略合作、构建命运共同体等深入交换意见,达成了广泛共识^[6],两国政治互信、友好关系和战略合作得以进一步巩固和提升。随着近期中缅政治互信的全面加强以及双方经贸合作、人员交流的持续深入,制约滇缅国际道路运输便利化的诸多问题将会得到两国政府的正视和加速解决。

四、推进滇缅国际道路运输发展的建议

滇缅国际道路运输已取得的成果与成效,离不开中缅双方的共同努力。同样,困扰滇缅国际道路运输便利化的难题与障碍,也需要双方共同面对、友好协商、协同推进方能解决。

(一) 加快《中缅汽车运输协定》等法律文件的签订

中缅两国有关各方亟需共同努力推动签署《中缅汽车运输协定》《中缅国际道路运输协定》《中缅多式联运协定》等法律文件,以便建立中缅间稳定的运输机制。云南地方可发挥民间往来多、云南自贸区先行先试政策优势和主观能动性,用较少的地方事权去撬动更多的国家事权,先行先试破解一些亟待解决的中缅跨境运输问题。比如,探索建立中国籍具有国际道路运输资质的车辆在中缅边境所有口岸通行的制度以及逐步将口岸重要附属通道纳入未来《中缅汽车运输协定》范围实现正常的对开运营制度,推动具有国际道路运输资质的车辆、驾驶员在双边指定区域进行统一的封关通行等等。

(二) 加快中缅道路互联互通设施建设

稳步推进中缅铁路建设,继续推进大理—瑞丽段建设,争取2022年底建成通车,积极争取与缅方合作规划建设缅甸境内路段,实现云南铁路网与缅甸铁路网的连接。加快云南沿边高速公路建设,便捷云南边境25县(市)的内外联系。加快云南对缅主要通道建设,实现对缅主要口岸通道高速公

路化。加强与缅方协同合作,加快对缅国际运输通道建设,重点推进昆明—曼德勒—仰光、瑞丽—登尼、曼德勒—皎漂等中缅公路,以及昆明—曼德勒—伊洛瓦底江—仰光—印度洋中缅陆水多式联运建设。此外,还要积极争取“一带一路”基金、丝路基金和亚洲基础设施投资银行等的贷款和资金支持,采取“中央出资、地方出面、企业运作”等民间合作、政企合作方式灵活推动中缅交通基础设施建设。

(三) 加快滇缅国际道路运输便利化建设

探索我国国际道路运输管理体制变革,形成部委负责行业指导、省负责组织实施、口岸国际道路运输管理机构负责监管服务的三级管理体制,明确国际道路运输机构的参检地位及其进入口岸限定区域依法履行职责的事权,与相关部门实现一次申报、一次查验、一次放行,提高通关效率。更加积极有为推动中缅双方实施“一次认证、一次检测、一地两检、双边互认”通关模式。推动双方机动车牌和驾驶证互认,简化临时入境车辆牌照手续,允许外国运输车辆进入德宏、临沧、保山、普洱、怒江和西双版纳等沿边州市。加快推进中缅国际物流大通道建设,允许企业在周边国家运营(或参与运营)的货运车辆进入云南境内停靠和装卸货。^[7]推动双边道路通行标准和车辆标准互认,先行试点实验滇缅国际运输线路的道路通行标准、服务设施、交通标示设置等方面互认工作,推动两国出入境准行车辆在重、长、高等标准上达成一致,或统一运输工具、相对固定驾乘人员。加大跨境运输资质申报力度,引导符合条件的企业尽快申请国际道路运输经营资质,或引导相关企业与已取得国际道路运输资质的企业进行合作或成立战略联盟,快速壮大具备国际道路运输资质的车辆数量。加快提升驾驶及相关人员往来便利程度,率先推进在有条件的口岸区域允许持有效护照及签证或边境通行证的双方公民及其所携带的行李物品能方便快捷出入,同时推动有条件口岸第三国公民出入境工作,提升云南外省籍车辆驾乘人员出境的便利性。积极创新相关外籍高层次人才、专业人才、外国学生等外籍人员在口岸签证机关申请办理口

岸签证的模式。充分利用中国(云南)自由贸易试验区先行先试政策,积极探索出台推进中缅边境地区人员往来便利化措施。加大滇缅国际运输企业管理人才及从业人员培训,适当增加口岸管理部门、交通运输管理部门和执法部门缅语专业工作人员的比例。

(四) 加快云南对缅口岸建设

抓紧落实《云南省优化口岸营商环境促进跨境贸易便利化工作实施方案》,优化通关流程,提高通关效率,降低通关成本,持续改善对缅口岸营商环境。^[8]加大对缅口岸设施建设力度,争取口岸扩大开放,允许第三国人员和交通运输工具通行,完善升级口岸查验设施、场地,并加快信息化建设,适度增加口岸联检部门人员编制。加快电子口岸建设步伐,逐步将国际道路运输相关管理职能纳入“单一窗口”,相关部门按照职能管理原则共享平台数据信息,不断完善和升级“单一窗口”平台功能,建设具有国际先进水平的国际贸易“单一窗口”。积极促进实施“一口岸多通道”监管创新,以及试行动植物及其产品检疫审批负面清单制度。^[7]大力推动中缅双方口岸合作交流,加强双方在口岸对等设立、工作制度、安全防范、便利通关和基础设施建设等方面的沟通协作^[9],开展查验监管模式创新的国际合作和互通互联、信息共享和互认。

(五) 加强中缅保险机制对接

推动国内保险公司与缅方保险机构交流合作,争取在对方境内设置分支机构,促进双方在机动车辆保险、货物运输保险、出口信用保险、工程保险、旅游保险等领域的交流合作,为对方国家保险公司在本国开展风险评估、资信调查、查勘定损等提供便利,促成双方勘察定损、理赔程序和理赔额度等的协调统一。

(六) 深化中缅合作交流

继续保持两国高层间的密切交往,强化云南地方与缅甸各方的定期互访制度,充分发挥现有政府间务实合作机制的积极作用,加强交流,巩固友谊,增加互信,消除疑虑。借助缅华网等缅甸重要

媒体,着重宣传中国负责任大国形象和两国“胞波情谊”,增强两国民间互信;重视中缅新闻传播,利用好境外媒体社交平台,采取定期推送、专题报道等形式,组织策划并重点介绍中国全方位开放、对外和平友好的外交政策与主张。精心谋划和联合举办“中缅文化旅游年”系列活动,持续深化两国间文化、教育、旅游等方面的合作交流。坚持优势互补,树立正确义利观,深化双方务实互利合作,惠及两国民众。主动向缅方提供力所能及的物质帮助和道义支持,让缅方各阶层真切体会到中方推动两国命运共同体建设的诚意,进一步增进双方“胞波情谊”。组织、派遣相关人员积极参加缅甸政府及其官方机构举办的相关活动,密切与缅方官员、企业、学界的联系。继续发挥中缅民间往来多的优势,积极推动民间外交,通过民间活动、企业行为,努力与缅方边境势力搞好民间关系,减少滇缅国际道路运输合作的障碍,促进两国贸易通关的顺畅,同时鼓励支持国内非政府组织(NGO)入缅开展活动,增进与缅甸官方、民间的交流合作以增信释疑。

[参考文献]

- [1] 中国口岸协会. 中国口岸年鉴 2019 年版 [M]. 北京: 中国海关出版社, 2020: 596-597.
- [2] 韩成圆, 刘子语, 张蕊. 推动滇缅合作迈向新阶段, 第五届中国云南-缅甸合作论坛在昆举行 [EB/OL]. [2019-08-25]. http://yn.yunnan.cn/html/2018-04/03/content_5150192.htm.
- [3] 劳里·奥加拉, 本·谢泼德, 让-弗朗索瓦·阿维斯, 等. 世界银行物流绩效指数报告: 2012 年联结以竞争全球经济中的贸易物流 [M]. 王波, 译. 北京: 中国财富出版社, 2013: 88.
- [4] 云南瑞丽市政府办. 瑞丽市在中缅边境贸易中存在的困难及建议 [EB/OL]. [2019-08-09]. <http://www.dhzhf.gov.cn/show-57-5925-1.html>.
- [5] 刘鹏. 孟中印缅次区域合作的国际机制建设 [J]. 南亚研究, 2014 (4): 47-66.
- [6] 中华人民共和国和缅甸联邦共和国联合声明 [N]. 人民日报, 2020-01-19 (2).
- [7] 中华人民共和国国务院. 中国(云南)自由贸易试验区总体方案 [EB/OL]. [2019-08-02]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/16/content_5331223.htm.
- [8] 云南省人民政府办公厅. 云南省人民政府关于印发云南省优化口岸营商环境促进跨境贸易便利化工作实施方案的通知 [EB/OL]. [2019-09-20]. http://www.yn.gov.cn/zwgk/zcwj/yzf/201911/t20191101_183958.html.
- [9] 中华人民共和国国务院. 国务院关于改进口岸工作支持外贸发展的若干意见 [EB/OL]. [2019-09-01]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/17/content_9617.htm.
- [23] VOLKER M A, LOPATA C, SMITH D A, et al. Facial encoding of children with high-function autism spectrum disorders [J]. Focus on Autism and Other Developmental Disabilities, 2009, 24 (4): 195-204.
- [24] POIZNER H, KLIMA E S, BELLUGI U. What the hands reveal about the brain [M]. London: MIT Press, 1990: 133-150.
- [25] GEORGIAA M, ARETI O. The application of PECS in a deaf child with autism: a case study [J]. Focus on Autism and Other Developmental Disabilities, 2007 (22): 1.
- [26] STEVEN D S, RACHELS, CHARLOTTEH, et al. Does facial expressivity count how typically developing children respond initially to children with autism [J]. Autism, 2014, 18 (6): 704-711.
- [27] SILVER M, OAKES P. Evaluation of a new computer intervention to teach people with autism or Asperger syndrome to recognize and predict emotions in others [J]. Autism, 2001 (5): 299-316.
- [28] IRIS G, MATTHEW D, MARIAN S, et al. Training facial expression production in children on the autism spectrum [J]. Journal of Autism and Developmental Disorders, 2014 (44): 2486-2498.
- [29] NIDALD, RYMA T, CLAIRE L. Teaching children with autism spectrum disorder to recognize and express emotion: a review of the literature [J]. International Electronic Journal of Elementary Education, 2016, 9 (2): 419-432.

(上接第 58 页)