

澜沧江-湄公河环境合作战略

2018—2022

1. 背景

澜沧江-湄公河是流经中国、老挝、缅甸、泰国、柬埔寨和越南六国的国际河流，沿线各国在环境保护与可持续发展中面临着诸多相似的问题和挑战。经济迅速发展为区域生态系统和气候带来巨大压力：不可持续消费模式导致污染加剧，致使空气、水和土壤质量下降，对环境与人类健康构成威胁；能源和自然资源的开发造成环境挑战和生物多样性丧失；工业、住宅和农业发展产生的废弃物增加，反映出城乡环境管理能力不足的状况；温室气体排放导致气候变化，成为该地区自然灾害的主要原因。

2014 年 11 月，中国国务院总理李克强在第 17 次中国-东盟领导人会议上倡议建立澜沧江-湄公河合作机制，得到湄公河各国积极响应。2016 年 3 月 23 日，澜沧江-湄公河合作首次领导人会议在中国海南三亚召开，标志着澜沧江-湄公河合作机制正式启动。澜沧江-湄公河合作的共同愿景是促进澜湄国家经济社会发展，增进各国人民福祉，缩小本区域国家发展差距，支持东盟共同体建设，并推动促进南南合作，落实联合国 2030 年可持续发展议程。澜沧江-湄公河合作致力于打造面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体，加强相互信任与理解，合力应对地区面临的经济、社会、环境挑战和非传统安全威胁，以释放本地区巨大的发展潜力。现阶段，各国正处于经济快速发展阶段，合作前景广阔。

澜沧江-湄公河合作首次领导人会议提出了共同设立澜沧江-湄公河环境合作中心。2017 年 11 月 28 日，澜沧江-湄公河环境合作中心由六国正式成立。澜沧江-湄公河国家将以“成果落实，合作建设”为导向，积极推动澜沧江-湄公河环境合作中心的发展，增进政策对话与交流合作，确定澜沧江-湄公河环境保护合作战略，并务实推进澜沧江-湄公河国家在环境政策主流化、环境管理能力建设、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、环境友好型技术交流与环保产业、环境数据与信息管理、环境教育与公众环境意识等具体优先领域开展合作，推动区域可持续发展。

2018 年 1 月 10 日，澜沧江-湄公河合作第二次领导人会议在柬埔寨金边举行，会议发布了《澜沧江-湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，正式提出制定《澜沧江-湄公河环境合作战略》，以解决区域各国共同面对的环境问题，推动

实现环境保护和可持续发展的目标。本合作战略将主要明确澜沧江-湄公河环境合作优先领域。根据澜沧江-湄公河国家的发展阶段和环境需要，以及现有的全球、区域和国家战略、计划和监管框架，确保必要的资金支持，明确合作框架内必要的关键节点和时间安排。在相关支持机构的协助和共同努力下，为后续形成以具体项目为支撑的行动计划提供可参考的指引和方向，服务于未来澜沧江-湄公河环境合作。

环境合作日益成为全球层面各国交流合作的重要领域，全球环境保护合作也取得了积极的进展。澜沧江-湄公河国家致力于通过区域环境合作为全球环境可持续发展做出贡献。六国均支持 2015 年 9 月通过的包括 17 个可持续发展目标的联合国 2030 年可持续发展议程和 2016 年 4 月签署的《巴黎协定》；并为实现《生物多样性公约》下的《爱知生物多样性目标》做出努力，通过区域环境合作助推联合国 2030 可持续发展目标的落实。

2. 澜沧江-湄公河环境保护合作回顾

澜沧江-湄公河流域处于经济发展和减贫的重要时期，快速的经济增长使得粮食、能源等的供应加大，对区域内环境和生态系统带来了巨大的压力。亚太区域的用水量占世界总用水量的 50%以上，且呈现继续增长态势，其中澜沧江-湄公河国家为主的发展中国家的耗水强度水平较高；2015 年亚太区域仍是世界上受自然灾害影响最严重的地区，其自然灾害数量是全球总数的 47%，澜沧江-湄公河流域更易受到洪涝和干旱灾害影响。整体而言，澜沧江-湄公河流域仍未实现经济增长和资源消耗的脱钩。¹此外，从全球环境的角度，全球应对气候变化和环境问题的制度建设也将对区域落实可持续发展目标产生重要影响。澜沧江-湄公河国家均支持 2015 年通过的联合国 2030 年可持续发展议程和巴黎协定确认的国家自主贡献，并支持爱知生物多样性目标的落实。

澜沧江-湄公河流域环境问题种类多、影响范围广，给区域内国家经济发展和人民生活带来了极大的挑战，环境保护合作的重要性也日益得到重视。此外，澜湄国家在国际组织、非政府组织等众多机构的支持下，在气候变化适应与减缓、生物多样性保护廊道建设、环境绩效评估、农村环境治理等领域开展了很多项目，

¹ 《全球环境展望 6—亚太区域评估报告》。

取得了丰硕的成果，为区域环境可持续发展做出了贡献。澜湄国家政府、国际组织、非政府组织等在区域内开展环境合作的主要领域包括：

- 生物多样性走廊建设与生态系统保护：重点推动澜沧江-湄公河国家跨境生物多样性走廊建设；
- 气候变化适应与减缓：推动跨部门的气候变化适应与减缓合作，推动低碳发展；
- 环境治理与管理能力提升：推动环境领域能力建设项目，提升区域内国家环境治理和管理能力。

2016 年是澜沧江-湄公河环境合作机制的创始之年，中方在澜沧江-湄公河合作首次领导人会议上提出了关于“愿与湄公河国家共同设立澜沧江-湄公河环境合作中心，加强技术合作、人才和信息交流，促进绿色、协调、可持续发展”的倡议。2018 年 1 月召开的澜沧江-湄公河合作第二次领导人会议发布了《澜沧江-湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，正式提出制定《澜沧江-湄公河环境合作战略》，并倡议澜湄国家共同实施“绿色澜湄计划”旗舰项目推动澜湄环境合作。在澜沧江-湄公河合作机制下，澜沧江-湄公河国家已经开展了多项环境合作项目，推动了区域环境管理能力建设的相关早期收获项目，组织实施了环境能力建设培训与交流项目。过去一个时期，澜沧江-湄公河合作机制下环境合作早期项目主要围绕大气污染治理、水环境管理、生态系统管理及可持续基础设施建设领域开展能力建设活动，邀请湄公河国家环境主管部门官员赴中国参加能力建设活动，共有近三百位来自澜湄国家环境部门、国际组织、非政府组织、学术机构和企业的代表参与相关活动。活动取得了积极的成果，并逐步构建起澜沧江-湄公河环境合作交流对话网络。

3. 合作目标与原则

3.1 合作目标

澜沧江-湄公河国家正处于快速工业化和城市化的发展阶段，区域环境面临的主要问题是协调经济发展与环境保护的关系、推动区域经济、社会、环境可持续发展。

澜沧江-湄公河环境合作战略关注的合作目标，具体包括：

1) 促进区域六国的可持续发展：共同应对全球和区域环境问题与挑战，推动澜沧江-湄公河国家落实可持续发展目标；

2) 推动澜沧江-湄公河生态环境保护合作：促进澜沧江-湄公河自然资源与区域生态环境保护，防止跨境环境污染；

3) 加强应对气候变化国际合作：通过气候变化减缓与适应措施，加强应对气候变化方面的合作；

4) 提供区域环境与发展政策对话平台：为澜沧江-湄公河国家开展环境与发展交流对话提供平台，加强地方政府、环境专家、智库等之间的交流合作；

5) 提升区域环境管理能力：推动区域环境管理能力建设，提升澜湄国家环境管理能力。

3.2 合作原则

澜沧江-湄公河环境合作原则应与澜沧江-湄公河合作首次领导人会议《三亚宣言》中明确的澜沧江-湄公河合作原则保持一致，即协商一致、平等相待、相互协商和协调、自愿参与、共建、共享的基础上，尊重《联合国宪章》和国际法。由此，澜沧江-湄公河环境合作应：

1) 确保稳定性与可持续性；

2) 合作应充分考虑澜沧江-湄公河国家自身国情和发展阶段情况；

3) 秉持开放、包容的精神，与现有区域合作机制互相补充、协调发展；

4) 欢迎其他国际和地区组织、非政府组织、私营部门等机构的共同参与；

5) 合作项目应由澜沧江-湄公河国家商定；

6) 本合作应以尊重国家主权、国家自主和独立、平等、无条件、不干涉内政和互惠互利原则为指导；

7) 关于本战略的修订需经澜沧江-湄公河国家同意。

4. 优先合作领域

《澜沧江-湄公河环境合作战略（2018—2022）》是指导未来五年澜沧江-湄公河环境合作的主要文件，澜沧江-湄公河环境合作中心作为主要实施机构，将推动实施“绿色澜湄计划”，并根据澜沧江-湄公河环境合作的目标及区域各国可持续发展需求，推动澜沧江-湄公河环境合作主要优先领域相关工作，具体包括：

4.1 环境政策对话与合作

环境与发展是密切相关的，应通过建立澜沧江-湄公河跨部门环境政策对话、联合研究等，推动澜沧江-湄公河流域环境政策多部门合作，探讨区域环境保护与可持续发展面临的挑战与机遇，推动区域国家落实 2030 可持续发展目标。

- 1) 开展澜沧江-湄公河区域环境合作与 2030 年可持续发展议程年度高层政策对话，通过自荐形式确定主办国；
- 2) 开展澜沧江-湄公河环境政策体系、环境合作展望等联合研究；
- 3) 开展跨部门政策对话与政府-企业圆桌对话。

4.2 环境能力建设

开展“绿色澜湄：环境能力建设计划”，推动澜沧江-湄公河国家政府、企业以及民间社团的人员交流，针对区域国家需求开展环境善治及环境部门领导力提升活动，提高澜沧江-湄公河国家环境管理能力。

- 1) 开展澜沧江-湄公河环境管理人员领导力提升活动，提高区域环境规划能力与环境管理能力；
- 2) 开展澜沧江-湄公河环境技术官员能力建设活动，开展澜沧江-湄公河工业废气排放标准与管理能力建设活动，开展澜沧江-湄公河国家水质监测能力建设活动；
- 3) 加强与流域内国际组织合作，开展基于多方合作的能力建设项目，提高各利益相关方环境保护意识和能力；
- 4) 适时组织澜沧江-湄公河环境企业圆桌对话。

4.3 生态系统管理与生物多样性保护

澜沧江-湄公河流域是全球生物多样性最丰富的地区之一。澜沧江-湄公河环境合作将推动生态系统管理与生物多样性保护工作，以确保区域可持续发展。

- 1) 开展澜沧江-湄公河生态系统管理与可持续发展及相关领域的联合研究；
- 2) 开展澜沧江-湄公河地区水生生态系统健康状况评估，为提升区域水生生态系统管理能力提供科学依据；
- 3) 推动区域开展生物多样性价值评估及生态系统服务评价，开展区域外来入侵物种调查与监测，促进《生物多样性公约》及其他相关国际公约的履约合作；

- 4) 提升澜沧江-湄公河国家基础设施建设与生态系统保护的可持续性;
- 5) 开展跨界自然保护区和生态廊道建设,保障物种正常迁徙活动。

4.4 气候变化适应与减缓

澜沧江-湄公河国家支持《联合国应对气候变化框架公约(UNFCCC)》及《巴黎协定》,同时坚持共同但有区别的责任原则,根据各国能力与实际情况,将应对气候变化适应与减缓作为优先手段,以促进区域环境与可持续发展的协同增效,推动开展气候变化适应与减缓的具体行动、积极应对气候灾害。

- 1) 开展澜沧江-湄公河环境保护与生态系统气候变化适应关联性研究;
- 2) 推动构建澜沧江-湄公河气候变化适应与减缓行动的协同增效评价体系,推动应用面向澜沧江-湄公河国家的适应方法与工具;
- 3) 开展绿色产业园区、低碳、绿色社区及气候变化灾害响应等应用模式交流;
- 4) 推动气候变化适应的科技基础设施合作平台建设,构建环境与气候变化适应与减缓的应用交流平台,推动制定气候变化适应与环境保护的良好实践指南,并促进基于生态系统的气候变化适应项目的具体落实;
- 5) 开发与实施澜沧江-湄公河国家社区气候适应投资项目。

4.5 城市环境治理

澜沧江-湄公河环境合作致力于加强澜湄国家城市环境治理合作,推动城市水、大气、固体废弃物等污染治理制度与法律框架制定与执行,实现澜沧江-湄公河国家城市可持续发展。

- 1) 鼓励城市可持续发展和城市居民可持续生活模式。推广太阳能利用和绿色建筑应用;推动澜沧江-湄公河城市水环境管理,包括管理家庭污水和工业废水,实施公共水质评估和监测,促进区域各国城市水环境综合治理;
- 2) 促进澜沧江-湄公河城市水环境治理,包括生活废水管理、工业废水管理等水污染防治,促进一体化的城市水环境治理管理模式;
- 3) 推动澜沧江-湄公河城市机动车尾气排放监测与治理,包括制定排放标准,设计与落实监测项目,设计和推行可替代能源交通工具的管理模式等;
- 4) 促进澜沧江-湄公河城市垃圾与其他固体废物治理交流与合作;

5) 构建澜沧江-湄公河城市可持续发展伙伴关系网络,通过构建可持续发展城市伙伴关系,共同搭建技术分享平台。

4.6 农村环境治理

澜沧江-湄公河国家均面临着农业点源污染、面源污染、固体废物污染、水污染以及其他农产品化学品使用导致的污染问题,澜沧江-湄公河环境合作将加强澜湄国家间环境友好型农产品生产经验分享技术合作,推动区域农村可持续发展。

1) 开展农村环境政策对话,加强澜沧江-湄公河国家在农村环境治理领域的政策交流;

2) 开展澜沧江-湄公河国家农业污水防治技术转移、农村生活污水治理技术等方面的经验分享与技术交流;

3) 探索澜沧江湄公河国家农业生产污染(包括面源污染和点源污染)合作,开展相应的示范项目合作;

4) 与澜沧江-湄公河各国合作,开展包括固体废弃物在内的农村废弃物管理实践,提高管理意识,促进资源化利用。

4.7 环境友好型技术与环保产业

开展区域环境友好型技术与环境产业交流合作,推动区域内绿色经济、环保技术与产业合作交流,开展示范项目合作。

1) 提高城市及农村环境管理,鼓励城市及农村环境管理的知识与经验分享,并促进澜沧江-湄公河各国间的环境技术转移;

2) 开展澜沧江-湄公河环境产业与技术需求清单联合调查研究,促进政府、企业和学术界的交流;

3) 构建区域环境政府和社会资本合作交流平台,促进企业层面技术交流与项目对接;

4) 推动澜沧江-湄公河生态工业园区合作。

4.8 环境数据与信息管理

加强澜沧江-湄公河国家环境数据收集、处理、分析和使用的能力,开展澜湄国家之间信息共享和知识分享活动。

- 1) 进行环境信息和数据的收集、处理和使用方面的能力建设活动；
- 2) 组织澜湄国家环境智库知识分享与交流对话，开展智库网络建设；
- 3) 开展澜湄国家环境信息共享活动，逐步提高各国环境数据分享能力。

4.9 环境教育与公众环境意识

- 1) 提高澜沧江-湄公河国家公众环境意识；
- 2) 建立澜沧江-湄公河环境教育网络；
- 3) 组织开展澜沧江-湄公河环境合作青年论坛。

5. 实施机制

5.1 机构安排

- 1) 来自柬埔寨、中国、老挝、缅甸、泰国和越南的澜沧江-湄公河国家环境主管部门将为实施本合作战略提供指导和支持；
- 2) 澜沧江-湄公河国家环境主管部门是实施本合作战略的指定官方联络点；
- 3) 澜沧江-湄公河环境合作中心将负责合作战略实施的日常联络，与澜沧江-湄公河国家相关机构一道，实施合作战略中所确定的优先合作领域。

5.2 合作形式

澜沧江-湄公河环境合作将主要采取多边合作形式开展，在具体领域中的双边合作也可适当开展。具体合作形式包括：

- 1) 合作主要以研讨会、培训、交流、项目示范、联合研究等形式开展；
- 2) 鼓励国际与地区组织、地方机构、企业、非政府组织等参与合作，拓展和提升澜沧江-湄公河环境合作的广度与深度。

5.3 资金支持

实施澜沧江-湄公河环境合作战略的主要资金和支持来源，包括但不限于：

- 1) 澜沧江-湄公河合作专项基金；
- 2) 中国政府提供的资金；
- 3) 国际组织、国际合作伙伴和第三方提供的资金；
- 4) 其他国家和地区组织提供的资金；

5) 企业提供的资金；

6) 澜沧江-湄公河国家提供的现金和实物资助。

上述资金将用于支持本战略的实施和澜沧江-湄公河国家同意开展的环境领域其他合作及活动。

5.4 合作伙伴

澜沧江-湄公河环境合作中心将与国际合作伙伴一道，为达成上述区域环境合作目标，以合作原则为指导，共同推动相关环境合作。澜沧江-湄公河环境合作的潜在合作伙伴包括但不限于：

联合国环境规划署、联合国开发计划署、世界银行、亚洲开发银行、亚洲基础设施投资银行、湄公河委员会、世界自然基金会、保护国际基金会、大自然保护协会、世界自然保护联盟、全球基础设施基金会、中国工商银行等。