

## 澜湄合作与大湄合作的比较及启示<sup>[1]</sup>

罗圣荣 苏 蕾

**【内容提要】**“澜湄合作”与“大湄合作”是湄公河地区最重要的合作机制，两者各有千秋。当前，澜湄合作尚处于路径摸索阶段，而运营 20 余年的大湄合作经验相较丰富，对两者的比较能为澜湄合作提供借鉴。基于 SWOT 分析，澜湄合作水平更高、辐射范围更广，短期内就成绩斐然，但存在参与主体单一、机制赋权有限、发展理念不统一的问题。诚然，大湄合作不乏结构性缺陷、约束力较弱和内聚力不足等缺陷，但其在资金管理、形象建设、机制运营方面的经验，对于澜湄合作颇具参考价值。新时期，澜湄合作可以充分借鉴前者的有益经验，积极发挥中国的引领作用，加强内外关系协调，完善机制建设，强化澜湄共同体意识，切实推进澜湄国家命运共同体建设。

**【关键词】**大湄合作 澜湄合作 SWOT 分析 启示

**【作者简介】**罗圣荣，云南大学国际关系研究院研究员、博士；苏蕾，云南大学国际关系研究院硕士研究生。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2019) 01-0047-18

---

[1] 本文为 2017 年国家社科基金委托项目“中老越接壤地区国际减贫开发合作研究 (17@ZH023)”阶段性成果；本文同时得到“云南大学周边外交研究理论创新高地项目”暨“云南大学地缘政治理论创新高地项目”的资助。

“澜沧江－湄公河合作”（简称“澜湄合作”）机制成立于2016年3月，是中国与湄公河地区国家共同推动“一带一路”建设快速发展的重要组成部分，也是强化次区域合作的全新选择。“大湄公河次区域经济合作”（Greater Mekong Subregion Cooperation，简称GMS或“大湄合作”）由亚洲开发银行（简称“亚行”）牵头，坚持“多源融资、经济为主、项目优先”的基本策略，成为域内参与度最高、成果最丰硕的合作机制。两大机制各有千秋，且互为竞争对手。当前，澜湄合作尚处于路径摸索阶段，全面总结大湄合作的有益经验，对于深化澜湄合作意义重大。本文尝试运用SWOT分析法，分析二者的优势与劣势、机遇与挑战，在把握其共性与特性的基础上，探讨差异性原因，并就深化澜湄合作进行思考。

## 一、澜湄合作与大湄合作：优势与劣势

### （一）两个合作机制的各自优势

澜湄合作：一是合作内容具有全面性。澜湄合作范围广泛，其内涵远超出经济一体化的范畴，成本与收益也不再局限于经济方面的考量。基于包容性发展的域内诉求和高阶区域化的国际趋势，2016年3月23日，澜湄国家领导人首聚海南三亚，确立了以政治安全、经济与可持续发展、社会人文为重点，互联互通、产能合作、跨境合作、水资源开发、农业合作与减贫为优先方向的“3+5”基础架构。2018年1月，第二次领导人会议就“3+5+X”新格局达成共识，合作拓展至通讯信息技术（ICT）、金融、海关等新领域。新框架与“三位一体”的东盟共同体目标一致，也与中国－东盟“2+7”合作框架<sup>[1]</sup>相吻合，是湄公河地区合作质变的开端。

---

[1] “2”指深化战略互信，拓展睦邻友好；聚焦经济发展，扩大互利共赢；“7”指政治、经贸、互联互通、金融、海上、安全和人文。详见李克强总理在2013年10月第16次中国－东盟（“10+1”）领导人会议的讲话内容。

二是成员参与的自主性。成员自主(ownership)是澜湄合作的重要原则,主倡方中国发挥着支柱性作用,为流域国重建必要的自信、责任及自主空间。在决策阶段,各国政府坚持共商、共建、共享的基本原则,自愿就宏观规划、支撑体系、项目筛选等重大议题展开探讨,相较于股权挂钩的亚行模式,澜湄国家享有更大决策空间。在实践阶段,以《澜沧江-湄公河五年行动计划》为纲,基础期(2018—2019)重点落实中小型合作项目,而推广期(2020—2022)为切实优先领域合作,成员可根据实际需求选择性参与,以体现最大限度的灵活性与舒适性,并在六方共识的基础上,逐步将合作扩展至其他领域。

三是进程的高效性。高效务实成为合作的首要优势,澜湄合作不是高大上的“清谈馆”,而是接地气的“推土机”。<sup>[1]</sup>从2015年启动至今,已成功召开了第二次领导人会议,基本架构初步成型(如图1)。领导人会议为最高决策机构,下设外长会、高官会和各领域工作组,定期汇报合作进展,国家秘书处或协调处承担规划、协调、宣传的责任,另特设三个专门机构作为智力支持。此外,资金配置高效,项目稳步推进。2016年3月在首次领导人会议上,中方提议成立澜湄合作专项基金,目前首批优惠贷款已到账52.5亿美元,超过50亿美元的预期金额,第二批也进入筹备阶段。<sup>[2]</sup>45个早期收获项目全部按计划推进,中方在第二次外长会议新增的13个倡议也取得了积极进展。2018年1月,中方承建的老挝川圹省南俄4水电站正式开工。<sup>[3]</sup>同年4月,由中国南方电网投建的越南永新燃煤电厂实现并网运营。<sup>[4]</sup>

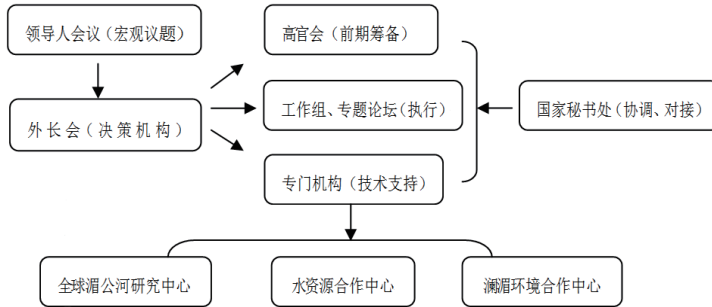
[1]《王毅:澜湄合作不做“清谈馆”,而要做“推土机”》,外交部网站, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1444870.shtml>。

[2]《国开行设立第二批50亿美元国际产能和装备制造合作专项贷款支持澜湄合作》,新华网, [http://www.xinhuanet.com/money/2018-01/12/c\\_1122252465.htm](http://www.xinhuanet.com/money/2018-01/12/c_1122252465.htm)。

[3]《中企承建老挝南俄4水电站开工》,新华网, [http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/26/c\\_129800164.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/26/c_129800164.htm)。

[4]《越南永新燃煤电厂并网成功由南方电网投建》,国务院网站, <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c8882305/content.html>。

图1 澜湄合作的组织结构<sup>[1]</sup>



大湄合作：一是组织形象良好。亚行介入客观上促进了大湄合作良好形象的塑造，吸引了各国的积极参与和广泛关注。成立于1966年的亚行是一个帮扶发展中国家脱贫减困的多边融资机构，作为其牵头的第一个次区域合作机制，除了赠款和技术援助外，科学论证、良治理念和多元互动成为大湄合作的加分项。成立前夕，亚行对湄公河地区进行一系列论证考察，逐步确立合作愿景、治理模式和路径依赖，将基础设施建设（简称基建）列为优先考量，交通、能源、贸易投资、电信、旅游等经济领域是大湄合作重点。此外，亚行也重视与非政府组织（NGO）等民间力量的互动，以深入了解社会各界的切实需求。

二是管理经验丰富。GMS运营20余年，合作经验相较丰富。其一，融资渠道多源。根据《亚洲基础设施融资计划》，除了亚行和项目承担国外，多边开发银行和国际组织也是重要的资金源，如世界银行（World Bank）、北欧开发基金（Nordic Development Fund）、法国开发署（French development agency）、泰国进出口银行（Thai Txim Bank）等。<sup>[2]</sup>其二，资金优先投向。长期以来，湄公河国家均不同程度地面临人口压力、粮食短缺和贫穷等问

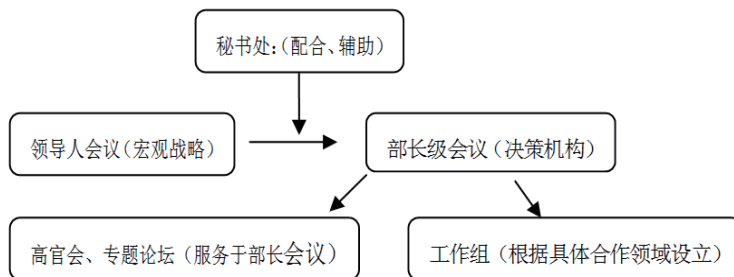
[1] 笔者根据澜湄合作网站信息整理。

[2] Biswa Nath Bhattacharya, “Infrastructure for a Seamless Asia,” Asian Development Bank Institute, 2009, pp.194-196.

题，经济增长需求较为迫切，GMS 投资偏好与次区域发展需求相契合。其三，管理体系完备。合作引入了亚行的管理体系，包括风险评估、集资规划、项目督导、成果检验，为每项贷款配备相应的技术和人才，一定程度上保证资金使用和项目实施配合得当。<sup>[1]</sup>

三是组织相较完善。GMS 形成了一套多层次、多元化的组织框架（如图 2）。其中，设于亚行总部的秘书处是中枢机构，不仅要配合亚行处理对外援助的相关事宜，还要辅助召开各层级会议，是亚行与成员互动的桥梁。领导人会议是最高决策机构，重点商讨宏观战略和基本方针，从 2002 年开始，每三年召开一次。年度部长级会议为常设机构，下设高官会和专题论坛。工作组是执行机构，负责项目督导和邀请技术外援。虽然周期较长，历经 10 年才将对话上升至领导人层面，但其在次区域层级上，为中国和半岛国家提供了一个重要的非排他性互动平台。

图 2 大湄合作的组织结构<sup>[2]</sup>



## （二）两个合作机制的各自劣势

澜湄合作：一是参与主体单一。现阶段澜湄成员仅有 6 个国家，缺少

[1] Asian Development Bank, “Financial Due Diligence: A Methodology Note,” 2009, pp.3-10.

[2] 笔者根据亚行及大湄合作网站信息。

域外支持，存在资金压力和舆论压力。次区域发展水平整体仍较落后，早期项目融资主要依赖中国。但是，一旦合作项目全面铺开，随之而来的巨额资金压力中国也无力独自承担，亟需域外力量共同分担。但目前域外大国和国际组织对澜湄合作大多持观望态度，少数西方国家认为这是中国争夺战略资源的筹码<sup>[1]</sup>，甚至伙同NGO制造恶意舆论，中伤中资企业破坏当地生态环境。长此以往，合作必然面对猜疑误解导致的舆论压力。

二是机制赋权有限。近年来，毒品走私、非法移民、恐怖主义等非传统安全问题日益凸显，加剧了区域安全形势，澜湄合作被赋予了安全治理的全新内涵。次区域合作经验表明，各国让渡权力的程度，决定了组织机制的深度和广度。然而，由于东南亚国家广泛存在殖民主义的历史，对任何旨在削弱国家主权的区域合作均保持警惕甚至抵制。<sup>[2]</sup>在澜湄框架下，各国对机制的权力让渡不足以支撑安全治理的现实需求，这将影响安全合作的纵深推进。

三是发展理念不统一。中国向来推崇“要致富，先修路”的理念，对交通设施、矿厂、水电站等投资大、周期长、见效慢的非民生项目倾注更多热情。而水资源合作才是湄公河下游国家的首要关切，其发展理念不以中国的客观战略取向为圭臬，更希望借助该平台推进投资少、周期短、见效快的民生项目。双方利益诉求存在的较大落差，极有可能造成中资项目“水土不服”。加之次区域国家普遍存在的资源民族主义，使普通民众担心中国借技术、资本输出掠夺本土资源，对外开放有所保留。部分国家任意毁约，对外汇管理采取不同的政令标准，扰乱市场秩序，打击外资企业的合作热情。

大湄合作：一是结构性缺陷。首先表现为广度不足，大湄合作只涉及

---

[1] Carl Middleton, Jeremy Allouche, “Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the Lancang -Mekong Cooperation Framework,” *The International Spectator*, Vol.51, No.3, 2016, p.107.

[2] 王正毅：《从比较的角度看亚太的地区主义》，载《亚洲区域合作的政治经济分析》，上海人民出版社，2007年版，第118-119页。

敏感度低、技术性的经济领域，2018年3月发布的“五年行动计划”依然保留传统取向，对政治、安全合作尚未作进一步安排。<sup>[1]</sup>其次是深度有限，截至2018年初，大湄合作共确立227个项目，总投资约660亿美元，然而，据《大湄合作投资报告2022》显示，近270亿美元资金缺口尚未补全，至少有121个项目停留在意向阶段。<sup>[2]</sup>随着2015年中国—东盟自贸区在湄公河国家的基本实现，次区域内关税已降至较低水平，优惠政策的贸易红利开始逐年降低，合作将面临后劲不足的问题。

表1 大湄合作项目融资情况<sup>[3]</sup>

	金额数	比重
已配置资金	390 亿美元	59%
未配置资金	2,700 亿美元	41%

二是约束力较弱。大湄合作基本延续了“东盟方式”，即主权平等、舒适优先、协商一致。<sup>[4]</sup>其结果必然是机制效能不足、约束力不够。2016年GMS投资项目中期审查报告中指出，部分项目因资金不足或临时毁约，陷入停滞或被废止，如中国—老挝—泰国600公里高压直流电网（High-voltage direct current）、“东西走廊”电力运输网老挝段、GMS技术教育培训发展、老挝卫生服务检疫援助（Sanitary and Phytosanitary）。<sup>[5]</sup>

[1] ADB, “The GMS Hanoi Action Plan 2018–2022,” Institutional Document, March, 2018, pp.23–38.

[2] ADB, “Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program: Overview of the Regional Investment Framework 2022,” HaNoi, 2018, p.1.

[3] 笔者根据《湄公河次区域经济合作项目：地区投资框架回顾》信息整理。

[4] Jurgen Haacke, “ASEAN’s Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects,” Contemporary Asia, Vol.33, No.4, 2003, p.1.

[5] ADB, “Online Annexes to the Regional Investment Framework Implementation Plan: Mid-Term Review and Revised Regional Investment Framework Implementation Plan 2020,” 2016, pp.3–33.

三是内聚力<sup>[1]</sup>不足。基于大湄机制的经济指向，其内聚力可通过地区生产特征、经济互补性两个变量加以评估。一方面，自然资源丰富、劳动力成本低廉，但交通不便、资金不融通、技术不成熟是次区域经济的共性特征。生产要素的相似性，塑造了地区生产（产业、贸易）的同构性，产品优势无法凸显，导致内部竞争激烈。另一方面，在亚行的长期介入下，区域“搭便车”和讨价还价现象更为普遍，各国对外资、技术、人才、市场的竞争远大于合作，削弱了经济互补性和包容度。而各国在经济实力、政治制度、宗教信仰方面存在的客观差距，更加剧了机制合力形成的难度。

## 二、澜湄合作与大湄合作：机遇与挑战

### （一）两大机制各自存在的机遇

#### 1、澜湄合作

2008年爆发的全球性金融危机重创了长期依赖于出口和外国直接投资的亚太经济。此后，亚太经济经历了大规模刺激政策下的迅速反弹，到刺激效应消退、大国亚太战略调整、地区安全事件频发后增长放缓的“新常态”。在此阶段，发达经济体主要靠降低利率、量化宽松等货币政策修补自身，而新兴经济体反成为了亚太经济增长的主力。随着中国实力的增长，中国新兴经济体间在基建、服务、贸易等诸多领域存在巨大的合作空间，为联合自主的澜湄合作提供了战略支撑和未来指向。

2013年9月和10月，习近平主席正式提出“一带一路”的重大倡议，得到东南亚国家的积极响应。2015年3月，国家三大部委联合发布了《推动共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的愿景与行动》（简

---

[1] 地区内聚力通常与地区生产特征、经济互补性、政治制度相近度、宗教信仰的差异性等因素有关。详见：Louis J. Cantori and Steven L. Spiegel, “The International Politics of Regions: A Comparative Approach,” New Jersey: Prentice Hall, 1970, pp.7-20.



称“愿景与行动”),明确中国将以“五通”<sup>[1]</sup>为主要内容,以东盟“10+1”、大湄合作等既有多边机制为依托,齐力打造包括中国-中南半岛经济走廊在内的“六大走廊”。湄公河流域地处“一带一路”的交汇点,是落实该倡议的关键区域之一,区域经济增长需要新动力,发展需要更加普惠平衡,故湄公河国家都十分重视自身需求与中国战略的对接,这为澜湄平台的诞生创造了契机。

在亚太经济回暖、中国“一带一路”倡议等因素带动下,次区域形成了良好的合作基础。经济增长持续稳定,连续10年区域国家经济(除泰国外)均保持平稳较快增长,高于同期世界平均增长水平。贸易投资势头良好,中国成为泰、老、越、缅四国的第一大贸易伙伴和越、老、柬三国的第一大投资伙伴,据统计,2016年域内贸易额达4,144亿美元,规模较2002年扩大了近10倍。<sup>[2]</sup>安全治理初显成效,2011年12月中、老、泰、缅四国成立了联合巡逻执法机制,截至2018年11月26日,已完成76次联合巡逻执法行动<sup>[3]</sup>,有力打击了跨境违法犯罪行为。水资源合作逐步展开,首届领导人会议前夕,湄公河下游旱情严重,中国借景洪水电站对下游国实施应急补水<sup>[4]</sup>,此举得到各国的一致赞赏。各方将水资源合作列为战略重点,使澜湄成为第一个覆盖流域内所有国家的水资源合作机制,开启了“水合作”新进程。

## 2、大湄合作

冷战后,经济全球化成为国际主流,但不合理的国际经济秩序和资源分配也造成了南北矛盾加剧、生态恶化、金融风险等问题,为应对全球化的“负面效应”,次区域合作成为发展中国家的全新选择。1989年底,新

[1] “五通”即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通。

[2] Intra-GMS Trade, “Greater Mekong Subregion statistical database,” <http://www.greatermekong.org/statistics/>.

[3] 《第76次中老泰缅联合巡逻执圆满完成任务》,中国政府网, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/26/content\\_5343285.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/26/content_5343285.htm)。

[4] 《中方将对湄公河下游实施紧急补水》,人民网, <http://world.people.com.cn/n1/2016/0316/c1002-28201899.html>。

加坡首次提出次区域合作倡议，提议利用新加坡、柔佛州和廖内群岛地缘相邻、生产要素互补的天然优势，构建跨境经济开发区，得到了马来西亚和印尼两国的积极响应。此后，新-柔-廖成长三角<sup>[1]</sup>、东盟东部增长区、印马泰增长三角等次区域合作相继问世，为大湄合作提供了诸多实践参考。1993年2月，亚行在马尼拉召开了以“亚洲的成长三角”为名的国际研讨会，各界学者就次区域经济合作的现实需求、核心要素、成本效益评估展开充分讨论，并将其定义为“三个或多于三个相互毗邻的国家，利用生产资源的比较优势，开展密切的经贸投资合作而形成的跨境经济区”<sup>[2]</sup>，为大湄合作提供了理论支撑。

冷战期间，中南半岛成为美苏对抗的撕裂带，地缘竞争、派系分野、民族冲突加剧了区域环境紊乱。随着国际格局逐渐由两极变为单极并向多极演变，各国政府重新审视外交战略的优先方向，区域政治形势有所转圜。1991年10月，柬埔寨交战各方与18国外长共同签署了《巴黎和平协议》，开启了柬埔寨的和平化进程。同年，越南共产党第七次代表大会通过了向邻国释放善意、同中国实现正常化的“睦邻友好合作”方针。上述一系列政策调整，为大湄合作营造了相较稳定的发展空间。

域外力量的参与和支持。亚行是大湄合作的关键支撑，上世纪90年代初期曾多次主持学术会议考察次区域合作，将湄公河流域确立为优先援助对象，并长期为其提供资金、技术援助和规划指导。东盟是大湄合作的重要辅助，在1992年经济部长会议上，东盟成员签署了《共同有效普惠关税协定》(CEPT)，计划自1993年1月1日起，在15年内逐步将域内关税降低至5%以下，建成东盟自贸区。与此同时，向湄公河国家（除泰国外）提出入盟邀请，将越南、老挝、柬埔寨和缅甸的加入，视为东盟工作优先方

[1] 即由新加坡、柔佛（马来西亚）、廖内群岛（印尼）构成的次区域。

[2] MinTang, Myo Thant, "Growth Triangles: Connectional and Operational Considerations", "Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation," Oxford University Press, 1994, p.2.

向和地区合作的最终目标。<sup>[1]</sup>在加速建设自贸区过程中，对新成员给与特殊照顾，延长降税时间、降低降水标准，极大激发了半岛国家的合作热情。

## （二）两大合作机制面临的挑战

### 1、共性挑战

一是机制碎片化。<sup>[2]</sup>由于生产资源丰富、地缘优势显著、合作机制长期林立，湄公河地区成为机制碎片化的典型。除了大湄合作、澜湄合作（LMC）、湄公河委员会（MRC）、“柬老越缅”合作（CLMV）外，也涵盖外部参与或主导的东盟－湄公河流域开发合作（AMBDC）、美国“下游湄公河倡议”（LMI）、印度“恒河－湄公河行动计划”（MGC）等机制。由于缺少绝对且统一的主导权威和必要的协调沟通，区块内及不同区块间的机制存在重复、竞争乃至对立，严重阻碍了合作向更宽领域、更多层次和更高水平的推进与整合，在总体上破坏了构建集体身份认同的努力，加剧了身份模糊和经济政策偏好的分散。<sup>[3]</sup>

二是政治形势复杂化。冷战后虽然没有大规模战争爆发，但复杂动荡的区域政治生态，成为深化次区域合作的壁垒。共产党执政的越南和老挝，长期存在被“和平演变”的风险。处于政治转型的泰国、柬埔寨和缅甸国内力量角逐不断，泰国自1991年2月以来已经发生了9次军事政变，柬埔寨国内救国党与人民党的派系斗争持续已久，缅甸在民盟政府与军队构成的双元核心下，佛教僧侣、工会、媒体等民间组织仍具影响力。<sup>[4]</sup>在“大国

[1] Nattapong Thongpakde, "Impact and Implications of ASEAN Enlargement on Trade," *ASEAN Enlargement*, Vol.12, No.4, 2001, p.45.

[2] 机制碎片化，指区域各领域相继出现诸多专门化、板块化的合作机制，且机制间保持平行、交叉或嵌套的相互关系。详见：Y Duval, "Economic Cooperation and Regional Integration in the Greater Mekong Subregion (GMS)," Working Paper, Vol.32, No.10, pp. 25-29.

[3] 李巍：《东亚经济地区主义的终结——制度过剩与经济整合的困境》，载《当代亚太》2011年第4期，第6-32页。

[4] 李晨阳：《澜沧江－湄公河合作：机遇、挑战与对策》，载《学术观察》2016年第1期，第24页。

平衡”和“经济-安全”二元困境的双重影响下，中国与下游国的关系也一度出现摇摆，双边合作可能还存在变数。此外，金融风险、传染病、环境污染、恐怖主义等非传统安全问题的凸显，也进一步加剧了合作的复杂性和不稳定性。

## 2、特殊挑战

首先，协调内外是澜湄合作的主要挑战。一是与大湄合作的竞争关系。过去几年来，中国官方对两者的关系基本表述为“并行不悖、协调发展”，但其在合作理念、治理模式、参与主体、合作内容等方面，存在诸多重叠。目前 GMS 仍具有强劲活力是客观事实，故两者间的竞争是澜湄合作无法避免的。二是与域外大国的关系。随着中国开始对合作主导权的重视，域外大国进一步加强对次区域的介入。2018年10月，在第10届日本-湄公河国家首脑峰会上，日本表示将继续就人才培养、高质量的基建、水资源管理等方面开展合作。特朗普政府虽退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），但并未削弱对次区域的关注。2017年8月，在菲律宾马尼拉召开的第十次 LMI 部长级会议上，美方表示将加大对域内农业、教育、环保等问题的关注，推动湄公河流域的包容性增长。鉴于此，大国的强势介入有可能降低成员对澜湄合作的重视。

其次，机制升级<sup>[1]</sup>是大湄合作的主要挑战。实现机制向更广领域、更高层次升级是深入推进大湄合作的必然要求，它既顺应了区域化的全球性发展趋势，也满足了区域发展的内部诉求。多领域急遽整合是全球区域合作的主流。2016年3月，澜湄合作也将政治、安全领域纳入范畴。此外，中国“一带一路”建设对大湄合作也提出了新诉求。2014年12月20日，李克强总理在 GMS 第五次领导人会议期间表示，“中国愿与各方携手努力，

---

[1] 所谓升级指向高水平、全方位、多层次方向的利益共同体目标发展。详见卢光盛、金珍：《“一带一路”框架下大湄公河次区域合作升级版》，载《国际展望》2015年第5期，第68—70页。

打造中国同次区域国家经济合作升级版”。<sup>[1]</sup>2015年3月,“愿景与行动”文件也提出要推进与周边国家的国际运输通道建设,打造GMS合作新高地。

表2 机遇与挑战<sup>[2]</sup>

	澜湄合作		大湄合作
机遇	(1) 亚太经济的增长新常态 (2) “一带一路”倡议的提出和实践 (3) 良好的域内合作基础		(1) 次区域化趋势兴起 (2) 域内环境日趋改善 (3) 域外力量的参与和支持
挑战	共性	(1) 机制碎片化 (2) 域内形势复杂化	
	特殊	协调内外	机制升级

### 三、澜湄合作与大湄合作差异性比较

#### (一) 合作根基不同

澜湄合作得益于湄公河国家的内源动力,尤其是中国的积极倡导,属于内源型合作。过去较长一段时间,中国参与次区域合作以地方政府为主,而新阶段在“一带一路”框架下,湄公河地区被纳入周边外交规划的范畴,中国开始重视区域合作的顶层设计,在区域合作中发挥主导作用,尤其在融资方面。中国国家开发银行在澜湄合作成立之际,设立两批50亿美元的专项贷款,用于加强宣介推广、筹备和推动梯级开发机制,优先推进成熟项目的融资进程。<sup>[3]</sup>此外,下游国也积极参与合作,各国政府自主参与项目

[1] 《李克强在大湄公河次区域合作第五次领导人会议开幕式上的讲话》,外交部网站, [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/lhg\\_682686/zyjh\\_682696/t1221315.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682686/zyjh_682696/t1221315.shtml)。

[2] 笔者根据文本信息自制。

[3] 《国开行设立第二批50亿美元国际产能和装备制造合作专项贷款支持澜湄合作》,新华网, [http://www.xinhuanet.com/money/2018-01/12/c\\_1122252465.htm](http://www.xinhuanet.com/money/2018-01/12/c_1122252465.htm)。

决策,选择与本国经济能力相适宜的项目推进,真正体现出相互尊重,联合自主的澜湄特色。

大湄合作主要依靠外资和技术援助,特别是亚行的协调推动,属于外源型合作。20世纪90年代初,湄公河国家在经济规模、产业结构、国家实力等方面均处于较低水平,根本无力独自集资开展区域合作,只能依赖域外国家和国际组织的援助。亚行是主要集资方,20年内出资和吸引国际融资占总集资的70%以上。<sup>[1]</sup>由于亚行的投票权与股金数额挂钩,美国和日本是第一大股东国,各占15.57%,中国次之,占6.42%,湄公河流域其他国家股权较少,总共仅占8%<sup>[2]</sup>,导致湄公河国家在决策阶段,缺少充分的发言权和自主选择权,合作更多是大国战略需求的实践。

## (二) 主体间关系相异<sup>[3]</sup>

澜湄合作主体间的互动模式符合“复合相互依赖”的三个明显特质:一是互动渠道的多元性。除了政府间互动外,澜湄合作特设3个专门机构,邀请各界精英就水利建设、环保等共同关注的问题进行交流。二是问题的非等级性。合作兼容并蓄,在强调经贸合作之余,也关注生态多样性、可持续发展、跨境安全治理等新议题。三是军事力量的次要性。随着全球化的演进和相互依赖程度的加深,对于湄公河国家而言,军事安全并非始终是国家间的首要问题,跨境安全治理远比军备竞赛更切实际,成员内动用武力的可能性并不大。这种复合相互依赖关系,极大深化了集体认同和凝

[1] 刘闯:《大湄公河次区域经济合作框架下二十年投资及其地域分异研究》,载《世界地理研究》2009年第18卷第2期,第16—28页。

[2] ADB, “Agreement Establishing the Asian Development Bank” (ADB Charter), Institutional Document, 1965, p.25.

[3] 区域合作往往促成主体之间的相互依赖关系,相互依赖与代价相关,当相互交往带来显著的、需要各方均付出代价的结果时才能产生相互依存。按照代价的大小,相互依存可分为均等依存、绝对依存和不对称性依赖。详见:罗伯特·基欧汉,约瑟夫·奈著,门洪华译:《权力与相互依赖》,北京:北京大学出版社2014年版,第9—10页。

聚发展合力。

大湄合作的主体间关系表现为对外的非对称依赖。从内部互动看，因自身实力不足，成员大多处于被动状态，不得不穿梭于主要大国和国际组织之间争取援助资源，主体间的相互依赖水平较低。从对外联系看，亚行长期主导合作，承担提供区域性公共产品的职能，尽管外部支援能够增进地区利益，但客观上却加剧了主体对外的不对称依赖。这种依赖关系削弱了内聚力，也极有可能演变为非地区行为体制约和干涉次区域事务的权力来源。

### （三）预期收益不同<sup>[1]</sup>

合作成员对大湄合作的预期，主要停留在扩大贸易、优化产业结构、经济增长阶段，即优化生产要素和生产资源的跨境流通，提升互联互通水平（Connectivity）；鼓励贸易投资，加强基础设施和经济走廊建设，提升次区域整体竞争力（Competitiveness）；着力解决共同关心的社会问题，凝聚共同体意识（sense of Community）。<sup>[2]</sup>可见，大湄合作仅限于较低层次的经济合作，对政治安全问题的关注较少。

澜湄合作目标层级更高，随着区域合作的深入推进，地区内部政治与经济之间、各类议题事务之间的界线越来越模糊，各国超出纯粹的经济考虑，提出了更高的预期目标。即构建以政治安全、经济与社会可持续发展、社会人文为核心的澜湄国家命运共同体。<sup>[3]</sup>这一目标是加强经贸合作、政治互动和人文交流的客观需求，也是中国推进“一带一路”建设，构建人类

[1] 假设国家政府是理性行为体，预期收益目标指各国基于成本收益分析，对合作机制抱有的战略期待。成员国对未来收益的预期目标直接决定区域合作的具体形式和制度结构。详见：Karen J.Alter, “The Politics of International Regime Complexity,” *Perspective on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, pp.13-24.

[2] “Overview of the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program,” GMS, Feb.2018, <http://www.greatermekong.org/overview>.

[3] 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言（全文）》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c\\_1118422397.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm)。



命运共同体的积极尝试，更是深化“中国—东盟”关系，开拓双边关系“钻石十年”的发展要求。

#### 四、对深化澜湄合作的启示

在机制碎片化和域内形势复杂化的外部条件下，大湄合作存在诸多缺陷，但不可否认的是，其在分化资金压力、完善组织形象、吸引域外参与等方面积累的经验和教训，值得澜湄合作借鉴学习。

##### （一）统筹内外力量，实现多元参与

协调内部需求，管控分歧，汇聚合力。近年来，湄公河国家相继提出各自的发展规划，如越南“2016—2020五年发展规划”、老挝“2030发展愿景”、柬埔寨国家“四角发展战略”、缅甸国家出口战略、泰国“东部经济走廊”战略。共同利益是合作的基础和前提，澜湄合作需重视地区具体的发展需求和利益关切，坚持“合作共赢”的基本准则，积极推动《澜沧江—湄公河五年行动计划》与各国规划的对接，争取战略趋同，汇聚合力。将争议性问题放在“双边”语境下加以解决，减少其对合作正常的推进造成干扰，消除域内国家对中国的误解与戒备。

加强域外交流，增信释疑，多元参与。构建命运共同体需要各方共同努力，澜湄合作是多边合作平台，参考大湄合作的相关实践，向域外大国和国际组织持开放态度。通过高官会、论坛智库、民间交流等渠道加强与美、日、印等主要域外国家在合作议题、原则、项目和模式上沟通，以共商互利的方式解决资源竞争、项目重叠等问题，合理分摊成本，共同分享利益。在金融方面，向亚行借鉴融资和管理经验，搭建亚行与亚投行的对话平台，为中方专家、次区域精英和亚行人士创造更多学习交流的机会。

##### （二）加强机制建设，凸显核心领域

加强机制能力建设。现阶段六国澜湄国家秘书处已基本建成，为保持



合作的持久力，需进一步解决赋权不足的问题。针对该问题，学者提议“各国应在利益最大公约数基础上，让渡部分权力，满足政治互动、安全治理的需求。整合国家秘书处和协调处，建立澜湄国际秘书处作为一个综合治理平台，根据六国授权制定统一的法律法规和项目标准”。<sup>[1]</sup>建立多领域测评体系，充分考虑各国经济容量和发展需求，提供适销对路的区域性公共产品。

水资源合作是下游国家的核心关切，2018年7月老挝大坝坍塌事故凸显了细化灾害预警和应急救援保障机制的必要性和迫切性。应切实推进《昆明倡议》<sup>[2]</sup>相关提议，尽快制定资源可持续开发计划，与湄委会等其他合作机制开展良性互动和平等对话，注重保证机制的透明性和可靠性，尤其做好对澜湄项目的环保测评和风险评估，增强合作信心。把握和加强水资源合作机制话语权和解释权，避免大国借水之名，恶意抨击，造成不良影响。

### （三）发挥引领作用，强化澜湄意识

澜湄合作是中国构建人类命运共同体的先行先试，作为唯一的地区大国，中方要树立正确的角色观和全局观，积极发挥引领作用，将澜湄机制作为“一带一路”建设的旗舰项目给予倾斜与投入，提高政府和各职能部门内的合作效率。优先考虑争议少、成效快、需求大的早期项目，提升成员合作信心。推动机制“造血”功能培育，坚持“授人以鱼，不如授人以渔”的“双向共赢”思路，提高湄公河国家的自治能力。

秉承持久、包容、可持续的发展理念，切实推动联合国颁布的《2030可持续发展议程》，加强与地区社会精英、NGO的沟通和交流，加强各方对澜湄合作的支持和理解，但也要坚守底线，坚决抵制恶意诽谤和攻击，为

---

[1] 刘稚：《澜湄合作：进展与展望》，在2018年9月25日第九届西南论坛暨第二届澜湄合作智库论坛开幕式上的主旨发言。

[2] 2018年11月2日，首届澜湄水资源合作论坛通过《昆明倡议》，提出八大合作重点，共同推进澜湄水资源合作。详见《澜湄六国通过〈昆明倡议〉共同推进水资源合作》，中国政府网，[http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/03/content\\_5337094.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/03/content_5337094.htm)。

澜湄合作营造一个相较稳定的舆论空间。加强“命运共同体”建设，通过技术培训、人力资源培养、联合办学等方式培养集体认同感和归属感，进而形成一种黏合性强的文化氛围，为合作提供情感支撑。

## 结 语

当前，中国正处在历史的新起点，进入由地区大国向全球大国转变的关键阶段，中国的战略回旋和外部压力同步提升，澜湄合作成为中国周边外交战略、树立大国形象的积极实践。在特朗普政府高举贸易保护主义大旗之时，中国坚决支持经济自由化，秉承“众人拾柴火焰高”的立场，不断扩大“澜湄合作”朋友圈。2018年10月25日，正值《中日和平友好条约》缔结40周年之际，两国签署了包括泰国“智慧城市”在内的52项第三方市场合作协议，在双方共同努力下，有望通过“第三方协议”的方式，在湄公河地区构建更广泛的合作圈。中国用实际行动向世界证明，中国不再是西方国家口中的搭便车者，而是坚持包容多元、负责任的大国。

【收稿日期：2018-12-15】