

国际制度设计视角下的澜湄合作

朱杰进 诺馥思

摘要 为什么在湄公河流域已经存在数十个国际合作机制的情况下，还要建立澜湄合作（LMC）这一新型次区域合作机制？既有研究大多强调湄公河流域大国国际制度主导权竞争的宏观背景因素，而较少关注澜湄合作机制的新制度特征及其形成原因，即澜湄新型次区域合作机制究竟“新在何处”。与大湄公河次区域经济合作机制（GMS）等既有国际机制相比，澜湄合作机制具有两大新的制度特征：一是议题范围更加广泛，除了传统的区域经济合作议题外，还增加了区域安全合作以及水资源合作等新议题；二是集中程度更高，与之前合作机制主要由“职能部门引领”以及“借用”亚洲开发银行作为国际秘书处的做法不同，澜湄合作机制采取了“领导人引领、各部门参与”的机制运行模式，并逐步建立独立的国际秘书处。通过运用国际制度理性设计的理论模型，本文考察了在湄公河流域国际合作中上游国家与下游国家之间所面临的日益严峻的分配问题和执行问题，并以此解释了澜湄合作新制度特征的形成原因。

关键词 澜湄合作 大湄公河次区域经济合作 区域安全合作 水资源合作 议题范围 集中程度 国际制度设计

一、导 言

冷战结束以来，国际局势的变化促使湄公河流域逐渐趋于和平与稳定，湄公

* 朱杰进，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授（上海200433）；诺馥思，印度尼西亚国家科学院政治学研究所研究员。

** 本文得到上海市浦江人才项目（2019PJC020）的支持，特此致谢。

河国家迎来了一个新的发展机遇。湄公河流域自然资源丰富,具有重要的地缘战略价值,因此也不断引起区域内外国家的关注。为了推动湄公河地区国际合作的发展,区域内外国家都积极提出了自己的国际制度主张。^①米娅·谭以“众多医生治疗一位病人”的比喻来描述湄公河地区国际合作的机制架构。^②目前,在湄公河区域形成的国际合作机制大致可分为以下三种类型。^③

首先,国际组织倡议的国际合作机制。亚洲开发银行倡议发起了“大湄公河次区域经济合作机制”(Greater Mekong Sub-region Economic Cooperation,简称GMS),^④其参与国是湄公河沿岸六国。GMS机制成立于1992年,已成为湄公河地区六国合作的主要沟通渠道。该合作机制被《东盟互联互通总体规划2025》认定为支持东盟一体化的次区域合作机制之一,表明其在推动次区域经济一体化方面扮演着重要角色。^⑤而东盟则倡议成立了“东盟—湄公河流域发展合作计划”(AMBDC),主要目的是为了加强湄公河国家与其他东盟国家之间的合作。^⑥

其次,区域内国家所推动的国际合作机制。这类机制主要有湄公河委员会(Mekong River Commission,简称MRC),中老缅泰黄金四角合作机制(Quadripartite Economic Cooperation,简称QEC),越老柬发展三角区(Cambodia-Laos-Vietnam,简称CLV),伊洛瓦底江、湄南河及湄公河经济合作战略组织(Ayeyawady—Chao Phraya—Mekong Economic Cooperation Strategy,简称ACMECS)。1957年,湄公河下游国家建立了湄公河下游调查协调委员会,1995年4月更名为湄公河委员会,由越南、泰国、柬埔寨和老挝等下游四国组成,上游的中国和缅甸只以对话伙伴身份参与。QEC成立于1993,CLV成立于1999年,两个合作机制主要都致力于边境合作。ACMECS是由泰国在2003年倡议成立的合作组织,参与国包括泰、越、柬、老、缅等湄公河五国。

最后,区域外大国所主导或倡议成立的国际合作机制。相关区域外大国主

① 区域内国家包括中国、缅甸、老挝、泰国、柬埔寨、越南。目前,按照河流的位置分布,多数学者认为中国和缅甸属于上游国家,老挝、泰国、柬埔寨和越南属于下游国家。但也有学者认为,只有中国是上游国家,其他五国都属于下游国家。

② Mya Than, “Economic Cooperation in the Greater Mekong Sub-region”, *Asian Pacific Economic Literature*, Vol. 11, No. 2, 1997, p. 48.

③ 刘稚主编:《大湄公河次区域合作发展报告(2016)》,社会科学文献出版社,2016年。

④ 尽管GMS机制确有日本的支持,但GMS机制的发起和运作仍然是在亚洲开发银行的制度框架内。

⑤ ASEAN Secretariat, “Master Plan on ASEAN Connectivity 2025”, August 2016, <https://asean.org/wp-content/uploads/2016/09/Master-Plan-on-ASEAN-Connectivity-20251.pdf>.

⑥ 任娜、郭延军:《大湄公河次区域合作机制:问题与对策》,《战略决策研究》,2012年第2期,第61—66页。

要包括美国、日本、韩国、印度等国。它们不断提出各自对湄公河区域的国际合作战略，形成了该区域合作的国际机制复杂性局面，如美国倡议的“湄公河下游倡议组织”（Lower Mekong Initiative, 简称 LMI）和“湄公河下游之友”（Friends of the Lower Mekong, 简称 FLM），日本倡议的“日本与湄公河流域首脑会议”（Japan-Mekong Leaders Meeting），韩国倡议的“韩国与湄公河合作外长会议机制”（ROK-Mekong Foreign Ministers Meeting），印度倡议的“湄公河—恒河合作倡议”（Mekong Ganga Cooperation）。归纳如表-1 所示。

表-1 湄公河地区国际合作机制架构及其成员国

国际机制	中国	缅甸	老挝	泰国	柬埔寨	越南	日本	韩国	印度	美国	东盟
大湄公河次区域经济合作机制（GMS）	√	√	√	√	√	√					
湄公河委员会（MRC）			√	√	√	√					
伊洛瓦底江、湄南河及湄公河经济合作战略组织（ACMECS）		√	√	√	√	√					
东盟—湄公河流域发展合作计划（AMBDC）	√	√	√	√	√	√					√
中缅老泰黄金四角合作机制（QEC）	√	√	√	√							
越老柬发展三角区（CLV）			√		√	√					
日本与湄公河首脑会议（Japan-Mekong）		√	√	√	√	√	√				
韩国与湄公河合作外长会议机制（ROK-Mekong）		√	√	√	√	√		√			
湄公河下游倡议组织（LMI）			√	√	√	√				√	
湄公河—恒河合作倡议（MGC）		√	√	√	√	√			√		

表-1 呈现了湄公河流域存在的数量众多且相互重叠的国际机制，有学者把这种现状称为“机制拥堵”。^①从理论上讲，对于参与国来说，国际机制的重复建设不仅不会便利各国参与国际合作，反而会增加各国开展国际合作的交易成本，导致国际制度过剩和“意大利面条碗效应”。^②但在实践中，澜沧江—湄公河合作机制（以下简称“澜湄合作机制”）的建立和发展却没有遵循这样的“理

① 毕世鸿：《机制拥堵还是大国协调：区域外大国与湄公河地区开发合作》，《国际安全研究》，2013年第2期，第58—73页。

② 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》，《当代亚太》，2011年第4期，第61—62页；罗圣荣、杨飞：《国际机制的重叠现象及其影响与启示》，《太平洋学报》，2018年第10期，第21—31页。

论逻辑”。2012年，泰国提出“澜沧江—湄公河次区域可持续发展”倡议，得到中国积极响应。2014年，中国正式提出建立“澜沧江—湄公河合作机制”的建议，得到其他国家的支持。2015年，澜湄合作外长会议提出了《关于澜湄合作框架的概念文件》，建立了澜湄合作机制。2016年，澜湄合作第一次领导人会议在中国三亚举行，标志着澜湄合作进程全面启动。短短几年内，澜湄合作已经从“培育期”进入了“成长期”，提出并逐步实施200多个务实合作项目，取得了超出预期的成效，已经发展成为本地区最具活力、最富成果的国际合作机制之一。^①

为什么在湄公河流域已经存在数十个国际合作机制的情况下，还要去创建新的澜湄合作机制？更进一步的问题是，相比湄公河流域既有的国际合作机制，澜湄合作这一新型次区域合作机制究竟“新”在何处？有什么新的制度特征？这些新制度特征又如何提高了湄公河流域国际合作的效率？基于此，本文主要探讨的问题是澜湄合作机制的新制度特征及其形成原因。

本文的结构安排如下：第一部分为引言，提出研究问题；第二部分为文献回顾，分析既有研究及其不足；第三部分阐述澜湄合作的新制度特征，重点是议题范围和集中程度两个方面；第四部分从湄公河流域国际合作中分配问题日趋严重的角度，来解释澜湄合作为什么会采取扩大议题范围的新制度特征；第五部分从湄公河流域国际合作中执行问题日趋严重的角度，来解释澜湄合作为什么会采取提高集中程度的新制度特征；第六部分为结论，在总结全文的基础上，进一步探讨澜湄合作的制度建设经验对新时代中国特色大国外交的意义。

二、既有解释及其不足

随着澜湄合作的逐步开展，国内外学术界关于澜湄合作机制的研究日益成为一个热点话题。针对“为什么要在湄公河流域建立澜湄合作这一新型次区域合作机制”的问题，既有研究主要从国际制度竞争、区域性公共产品和国际制度升级等三个视角展开分析。

一是国际制度竞争的视角。李巍、罗仪馥认为，自20世纪90年代以来，日本在湄公河流域的国际影响力日益增长，其带来的制度产物就是GMS的建立和发展。而2010年以来，伴随中国在湄公河流域实力地位的不断上升，中国主

^① 李克强：《在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话》，澜沧江—湄公河合作网站，2018年1月10日，<http://www.lmcchina.org/zywj/t1524913.htm>。

导的 LMC 也开始兴起,因此,中日实力对比的变化是导致湄公河流域 LMC 和 GMS 两个国际机制一兴一衰、一起一落的关键因素,中国实力的崛起是澜湄合作机制诞生的根本原因。^① 毕世鸿指出,由于湄公河流域具有重要的战略地位和资源禀赋,美国、日本、印度等区域外大国积极介入湄公河开发,造成了“国际机制拥堵”的局面。其中,美国在“重返亚太”的口号下提出了“湄公河下游倡议”。^② 日本既想借助美国来遏制中国,又希望建立美日共同主导的亚太秩序,因此也加大了对 GMS 机制和“日本—湄公河国家首脑会议机制”(Japan-Mekong)的投入力度。印度为加紧推进其东进战略,开启了“湄公河—恒河合作倡议”(MGC)。在这种大国战略竞争的大背景下,中国倡议建立了澜湄合作机制。^③

二是区域性公共产品的视角。黄河提出,作为“一带一路”倡议的重要组成部分,澜湄合作是中国向湄公河流域提供的一项区域性公共产品:第一,由于涉及成员较少,且成员完全由区域内国家组成,更容易实现公共产品的供给;第二,平等的对话机制避免了公共产品的提供国通过霸权将其私有化的风险;第三,区域内各国地域相邻、政府间联系更为紧密,有助于增加相互之间的信任,减少猜疑和摩擦。^④ 越南国立大学阮凯江指出,推动“一带一路”在东南亚的建设是中国倡议建立 LMC 机制的主要目的。作为湄公河流域第一个由中国倡议建立的国际合作机制,澜湄合作机制与“一带一路”倡议密不可分,其中昆曼公路、中老铁路以及越南龙江工业园等澜湄合作优先项目,也纳入中国“一带一路”建设的框架。^⑤ 泰国学者普温·本雅维杰文也认为,中国之所以积极推动 LMC 机制的发展,主要目的是为了排除其在湄公河区域的竞争对手,进而发挥国际领导力的作用。^⑥

三是国际制度升级的视角。卢光盛指出,澜湄合作机制是一个“高阶的”次区域合作机制,在既有 GMS 合作机制的基础上,提升合作水平、拓宽合作领

① 罗仪馥:《从大湄公河机制到澜湄机制:中南半岛上的国际制度竞争》,《外交评论》,2018年第6期,第119—156页;李巍、罗仪馥:《中国周边外交中的澜湄合作机制分析》,《现代国际关系》,2019年第5期,第17—25页。

② 张励:《美国“湄公河手牌”几时休》,《世界知识》,2019年第17期。

③ 毕世鸿:《机制拥堵还是大国协调:区域外大国与湄公河地区开发合作》,第58—73页。

④ 黄河:《公共产品视角下的“一带一路”》,《世界经济与政治》,2015年第6期,第138—155页;黄河:《区域性公共产品与澜湄合作机制》,《深圳大学学报》,2017年第1期,第130—137页。

⑤ Nguyen Khac Giang, “China Is Making Mekong Friends”, East Asia Forum, May 19, 2018, <http://www.eastasiaforum.org/2018/05/19/china-is-making-mekong-friends>.

⑥ Poowin Bunyavejchewin, “Is Mekong-Lancang Cooperation a New Hope for Water Resources Management in the Mekong?” *Mekong Connect*, Vol. 1, No. 1, 2019, pp. 7-12, <https://pbunyavejchewin.files.wordpress.com/2019/01/mekong-connect-issue-1-210119.pdf>.

域、强化合作机制，实现了对湄公河次区域合作的“改造升级”。从合作领域上看，LMC开启和深化了敏感领域合作议题，致力于建立政治、经济、安全等多领域合作的格局。从合作主导权来看，GMS合作由亚洲开发银行主导，其背后有着浓厚的日本和美国这两个区域外大国的色彩，而中国作为湄公河区域内的大国，正在通过LMC机制重新夺回区域合作的主导权和规则制定权。^① 泰国学者蓬皮索特·布斯巴拉特强调，虽然LMC机制相比GMS机制有很多制度创新，但基础设施和国际产能合作仍然是其机制重点，这就预示着LMC机制正在成为中国在东南亚追求更高国际领导力的手段。^②

总体上看，对于为何要创建澜湄合作机制的问题，国际制度竞争、区域性公共产品、国际制度升级这三种既有的分析视角给出了一定的解释，但也存在两点不足：第一，既有研究大多强调大国对国际制度主导权的竞争这一澜湄合作机制诞生的宏观背景因素，而对于澜湄合作机制的新制度特征及其形成原因则有所忽视，即没有涉及澜湄合作新型次区域合作机制究竟“新在何处”。在这方面，国际制度升级的解释虽触及澜湄合作的一些新制度特征，但对于新制度特征形成的原因也未能深入探讨。第二，既有研究大多将分析聚焦美国、日本、印度、中国等区域内外大国在湄公河流域国际合作机制中的战略互动，而对于湄公河流域内部上游国家与下游国家之间互动的分析较少。其实，正如中国总理李克强在澜湄合作第二次领导人会议上所言，“澜湄合作因水而生，也必将因水而兴”，^③ 因此，对澜湄合作新制度特征及其形成原因的研究，不能脱离湄公河流域因水而连接在一起的上游国家与下游国家之间的互动。

接下来，本文将借鉴国际制度理性设计的理论，^④ 先是对澜湄合作的新制度特征进行阐述，然后从湄公河流域上游国家与下游国家之间的战略互动出发，分析上游国家与下游国家之间开展国际合作所面临的日益突出的分配问题和执行问题，并以此来解释澜湄合作新制度特征的形成原因，以补充学界的相关研究。

① 卢光盛、别梦婕：《澜湄合作机制：一个“高阶的”次区域主义》，《亚太经济》，2017年第2期，第43—49页；卢光盛、金珍：《“一带一路”框架下大湄公河次区域合作升级版》，《国际展望》，2015年第5期，第67—81页。

② Pongphisoot Busbarat, “Grabbing the Forgotten: China’s Leadership Consolidation in Mainland Southeast Asia Through the Mekong-Lancang Cooperation”, *ISEAS Perspective*, February 6, 2018, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_7@50.pdf.

③ 李克强：《在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话》。

④ Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, “Rational Design of International Institutions”, *International Organization*, Vol. 55, No. 4, 2001, pp. 761-799. 田野：《中国参与国际合作的制度设计》，社会科学文献出版社，2017年，第34—37页；朱杰进：《国际制度设计：理论模式与案例分析》，上海人民出版社，2011年，第37—43页。

三、澜湄合作的新制度特征：与 GMS 机制比较

为更好地理解澜湄合作这一次区域合作机制的新制度特征，可以对 LMC 机制和 GMS 机制进行比较制度分析。^① 第一，GMS 是湄公河流域既有国际合作机制中最有影响力的机制，因此将 LMC 与 GMS 进行比较价值较大。与此同时，GMS 和 LMC 的成员构成完全相同，均为湄公河流域内六国，因而两者的可比性也较强。第二，GMS 和 LMC 两个机制建立时间有先后，一个是 1992 年，一个是 2015 年，刚好可以反映在最近 20 多年中湄公河上游国家与下游国家之间开展国际合作所面临的合作难题发生了怎样的变化，从而有助于理解澜湄合作的新制度特征如何适应湄公河流域不断变化的对新型国际合作机制的需求。^②

一般而言，国际制度有哪些制度特征？芭芭拉·凯里迈诺斯、查尔斯·利普森和邓肯·斯奈德等新自由制度主义学者在“国际制度理性设计”的标志性研究纲领中提出，成员资格（membership）、议题范围（issue scope）、集中程度（centralization）、控制方式（control）与灵活性（flexibility）是国际制度的五大特征，也是区分不同类型国际制度的主要维度。^③ 而对于 GMS 和 LMC 的制度比较而言，两者都包括湄公河沿岸六国，成员资格相同。两者都采取协商一致的决策方式，控制方式类似。两者都能在面临外部突发事件时保持稳定，制度灵活性也类似。因而，GMS 和 LMC 制度特征的差异主要体现在议题范围和集中程度上。下面本文将重点从议题范围和集中程度两个方面对 GMS 和 LMC 进行比较制度分析，以发现 LMC 的新制度特征。

（一）议题范围

议题范围指的是特定国际机制所涵盖的议题领域的范围。^④ 作为湄公河流域最为重要的既有国际机制，GMS 机制的议题范围在过去近三十年中发生了较大的变化，第一个十年从 1992 年至 2001 年，为 GMS 启动期。1993 年 GMS 部长级会议确定了 GMS 的合作领域，主要包括经济、投资、交通、旅游、能源、环境以及人力资源开发等领域。1997 年 GMS 部长级会议又将合作范围设定在九

^① 青木昌彦提出，制度分析在本质上是比较性的，因而可称为比较制度分析。参见青木昌彦：《比较制度分析》，周黎安译，上海远东出版社，2001 年，第 1—23 页。

^② Robert Keohane, “The Demand for International Regimes”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 325-355.

^③ Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, “Rational Design of International Institutions”.

^④ *Ibid.*

个领域，分别为电信、农业、环境、交通、能源、旅游、贸易便利化、投资和人力资源开发。^①

第二个十年从2002年至2011年，GMS进入新阶段。经过十年合作之后，2002年11月3日，GMS在柬埔寨举行了首届领导人会议，发布了《GMS发展未来十年战略框架（2002—2012）》。^②在该框架中，GMS列出了五大优先合作的议题领域：促进边境经济贸易合作的便利化、改善次区域基础设施建设、支持人力资源开发、促进环保合作以及增强私人部门的参与，并进一步提出了11大基础设施建设的骨干计划。在这一时期，GMS不断加强各国在基础设施建设领域的合作。为了确保区域内发展的可持续性，GMS不但提供公路、铁路、机场等基础设施“硬件”方面的建设，而且也强调规则和法规等“软件”的协调合作。^③

第三个十年从2012年至今，是GMS的全面发展时期，其发展路径以《GMS新十年战略框架（2012—2022）》为引导。^④新十年战略框架为GMS制定了三大目标：一是推动次区域一体化进程，促进繁荣、公平的发展；二是在完善基础设施互联互通的基础上，为跨境贸易、投资、旅游等合作创造有利的政策环境；三是关注自然环境和社会因素，促进次区域可持续发展。为此，相应提出了八大优先合作的议题领域，即推动GMS经济走廊建设，继续加强公路、铁路等交通基础设施互联互通，加强能源合作，完善成员国电信网络联通，推动本地区成为单一旅游目的地，促进农业领域可持续发展，加强环境领域合作以及继续推进人力资源开发合作。总体上看，GMS的议题范围主要集中在区域经济合作，尤其是区域互联互通的建设方面。

与GMS不同，LMC从一开始就将水资源合作和区域安全合作纳入了议题范围。2015年11月，澜沧江—湄公河六国外长在中国西双版纳举行首次会议，对澜湄合作进行了初步的制度设计。外长会发布了《澜湄合作概念文件》和《六国外长联合新闻公报》，提出澜湄合作将在“3+5合作框架”基础上开展。

① Asian Development Bank, *Greater Mekong Sub-region: Twenty Years of Partnership*, 2012, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30001/gms-20-yrs-partnership.pdf>.

② “Joint Summit Declaration: 1st GMS Summit of Leaders”, Greater Mekong Subregion, November 2002, <https://www.greatermekong.org/joint-summit-declaration-1st-gms-summit-leaders>.

③ Asian Development Bank, “Midterm Review of the Greater Mekong Sub-region Strategic Framework (2002—2012)”, 2007, <https://www.adb.org/documents/midterm-review-greater-mekong-subregion-strategic-framework-2002-2012>.

④ Asian Development Bank, *The Greater Mekong Sub-region Economic Cooperation Program Strategic Framework (2012—2022)*, <https://www.adb.org/documents/greater-mekong-subregion-economic-cooperation-program-strategic-framework-2012-2022>.

“3”指的是“政治安全、经济和可持续发展、社会人文”三大支柱。“5”指的是“互联互通、产能、跨境经济、水资源、农业和减贫”五个优先合作方向。这实际上表明，澜湄合作除了覆盖传统的GMS区域经济合作议题外，还将跨境安全合作这一湄公河下游国家不愿意涉及的议题领域，以及水资源合作这一湄公河上游国家不愿意涉及的议题领域纳入合作议题范围。

2016年3月，澜沧江—湄公河六国领导人首次会议在中国三亚举行，全面启动了澜湄合作进程，对澜湄合作进行了进一步的制度设计。会议发表了《三亚宣言》，确认并进一步细化了“3+5合作框架”。其中，关于政治安全合作，会议提出了如下措施：推动高层往来，增进湄公河流域的政治互信，加强可持续安全；通过信息交换、能力建设和联合行动，协调加强执法安全合作，建立执法合作机构；加强应对恐怖主义、跨国犯罪等非传统安全威胁的合作。关于水资源合作，三亚会议提出将在中国建立澜湄水资源合作中心，作为澜湄国家加强水资源领域技术交流、能力建设、旱涝灾害管理、信息交流、联合研究等综合合作的平台。^①

2018年1月，澜沧江—湄公河六国领导人第二次会议在柬埔寨金边举行。中国总理李克强提出，澜湄合作的议题范围要进一步扩大，拓展数字经济、环保、卫生、海关、青年等领域，逐步形成“3+5+X合作框架”。^②会议发表了《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，就政治安全合作和水资源合作分别提出了一些新的倡议，如加强澜湄国家的警察与司法部门合作，定期举办澜湄水资源合作论坛，组织实施水资源开发和保护技术示范项目和优先合作项目，发展和改进对澜湄各国开放的水质监测系统，加强水资源数据和信息共享等。^③

归纳来看，LMC机制比GMS机制有着更广泛的议题范围，实现了议题领域的“全方位覆盖”，尤其是在区域经济合作之外，增加了区域安全合作和水资源合作这两大分别反映上游国家和下游国家各自不同偏好的新议题。^④

（二）集中程度

肯尼思·阿伯特和邓肯·斯奈德提出，国际制度的集中程度是指建立具体

^① 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》，澜沧江—湄公河合作网站，2016年3月23日，<http://www.lmcchina.org/zywj/t1511256.htm>。

^② 李克强：《在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话》。

^③ 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划》，澜沧江—湄公河合作网站，2018年1月11日，<http://www.lmcchina.org/zywj/t1524906.htm>。

^④ Carl Middleton, “Can Chinese ‘Reciprocity’ Protect the Mekong”, Chinadialogue, November 12, 2018, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/10901-Can-Chinese-reciprocity-protect-the-Mekong>.

而稳定的国际秘书处架构和行政实施来管理国际集体行动。^① 而芭芭拉·凯里迈诺斯等学者则认为,集中程度涵盖了广泛的集中性活动(centralized activities),包括建立独立的国际秘书处来搜集和发布信息、减少讨价还价成本、促进国际协议执行、提高国际机制运行的政治级别等。^② 尽管国际政治处在无政府状态,各国经常以维护国家主权为由拒绝对外提供信息,但国家之间也会为了实现共同利益采取国际集体行动,通过建立独立的国际秘书处就国家履行国际协议的情况进行信息搜集和发布。值得注意的是,与信息发布增强国家对国际声誉的关注相关联,国际合作机制运行的政治级别也很重要。政治级别越高,成员国违反国际协议所造成的国际声誉损失就越大。与此同时,政治级别越高,成员国开展国际合作所能获得的国内政治授权层级也越高。从这一角度出发,我们可以从国际机制运行的政治级别和秘书处建设情况来衡量GMS和LMC机制集中程度的高低。

在政治级别上,GMS合作主要由各职能部门来引领,体现在中央政府和地方政府两个层面。在对中国参与GMS合作的各利益相关方进行长达一年半的调研访谈之后,文淑惠和熊彬发现,虽然国家发展与改革委员会(简称“发改委”)和财政部在中央政府层面扮演了协调的角色,^③但实际上两者发挥的协调功能十分有限,GMS项目的实施和协调主要由中央政府各职能部门各自来承担,包括科技部、商务部、交通部、农业部、环境保护部、卫生部、人力资源和社会保障部、工业信息技术部,如交通部领导实施《GMS跨境运输便利化协定》、商务部领导实施GMS经济走廊建设相关事务。在地方政府层面,云南省发展与改革委员会(简称“云南省发改委”)建立了“澜沧江—湄公河协调小组办公室”(简称“云南省澜湄办”)作为云南省参与GMS合作的协调机制,但实际上,云南省澜湄办的协调职能十分有限,云南省参与GMS合作主要由财政厅、商务厅、交通厅、农业厅、卫生厅等职能部门主导。^④

① Kenneth Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act Through Formal International Organizations”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, p. 9.

② Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, “Rational Design of International Institutions”.

③ 1994年,国家发改委(其前身是国家计委)创建了“国家澜沧江—湄公河流域开发前期研究协调小组”,未设专门机构和人员,办公室设在其地区经济司。而财政部是中国与国际金融组织联系的窗口单位,负责接收亚洲开发银行的贷款和赠款,同时向亚洲开发银行提交GMS项目计划,并将有关信息传达到中央各职能部门。

④ 文淑惠、熊彬:《推进中国云南与GMS次区域全面经济合作对策研究》,中国社会科学出版社,2011年,第159—163页。Xiong Bin and Wen Shuhui, “Towards a Better Understanding of the Political Economy of Regional Integration in the GMS: Stakeholder Coordination and Consultation for Sub-regional Trade Facilitation in China”, Asia Pacific Research and Training Network on Trade, Working Paper Series, No. 77, September 2009, <https://ideas.repec.org/p/esc/wpaper/7709.html>.

在秘书处建设方面，GMS 没有独立的负责日常运营的国际秘书处，而是“借用”亚洲开发银行作为国际秘书处。为支持 GMS 的合作进程，位于菲律宾马尼拉的亚洲开发银行（简称亚行，ADB）代行秘书处职责，为 GMS 提供资金和技术支持。但亚行作为一个国际金融机构，主要承担的是 GMS 合作项目的融资工作，难以为 GMS 的机制发展提供战略规划和政治支持。此外，除 GMS 机制外，亚行还为众多其他区域经济合作机制提供支持，其重心也难以集中在 GMS 机制上。1997 年，亚行支持建立了中亚区域经济合作机制（Central Asia Regional Economic Cooperation，简称 CAREC）。2001 年，亚行又支持建立了南亚次区域经济合作机制（South Asia Sub-regional Economic Cooperation Program，简称 SASEC）。除了国际秘书处外，GMS 还在各国设立了国家秘书处，但由于设置在成员国不同的政府部门，导致各国秘书处之间的国际协调困难重重。具体来说，中国的国家秘书处设在财政部，越南设在计划与投资部，泰国设在国家经济与社会发展委员会，缅甸设在国家计划和经济发展部，柬埔寨设在发展秘书处理事会，老挝则设在水资源和环境管理局。

与 GMS 不同，LMC 在机制运行的政治级别和秘书处建设两方面都有了很大的提升，体现出更高的集中程度。在政治级别上，2016 年 3 月 LMC 三亚领导人会议就明确提出，LMC 将坚持“领导人引领、各部门参与”的原则。与此同时，为了确保 LMC 合作有更强的政治引领性，三亚会议决定领导人会议每两年举行一次，外长会议每年举行一次，然后是高官会和工作组会议每年举行数次，整个合作进程体现出自上而下的运行模式。

迄今，LMC 已成功举办了两次领导人会议、五次外长会议等高级别会议。从机制运行的角度进行比较，虽然 GMS 和 LMC 都包括四个级别，即领导人会议—部长级会议—高官会—工作组会议，但在 GMS 机制中，部长级会议体现出较强的事务性，如交通、能源、信息通信、环境、农业、人力资源开发、旅游、经济走廊等。而在 LMC 中，外交部长会议统领各事务部长会议，发挥统筹协调和上传下达的作用，目的是为了将各事务部长会议的讨论意见反馈给领导人会议，由领导人会议来做政治决断，这就大大提升了 LMC 机制运行的政治性，落实“领导人引领、各部门参与”的合作架构。

在秘书处建设上，依据 2016 年 12 月澜湄合作第二次外长会的结果，LMC 六个成员国一致同意在各国分别设立澜湄合作国家秘书处，作为合作的协调机构与信息交换机制。值得注意的是，与 GMS 各国秘书处分设在不同的政府部门不同，各国 LMC 的秘书处统一设在外交部，以便相互之间更好地发挥统筹协调作用。2017 年 3 月，老挝外交部和中国外交部宣布成立国家秘书处。5 月，泰

国、缅甸、越南外交部宣布成立国家秘书处。6月，柬埔寨外交部宣布成立国家秘书处。

2018年1月10日，中国总理李克强在澜湄合作第二次领导人会议上提出，澜湄合作要不断完善机制建设，中国倡议建立六国国家秘书处之间的联络机制，并愿意为其他国家秘书处提供培训，举办国家秘书处之间的联席会议，同时在各国家秘书处的基础之上适时成立国际秘书处。^①随后，在会议发表的《金边宣言》中，六国领导人一致同意加速建设澜湄合作独立的国际秘书处。

总的来看，与GMS机制相比，LMC机制的集中程度更高：（1）机制运行的政治级别采取的是领导人引领的自上而下模式，实现了“领导人引领、各部门参与”的合作架构。（2）秘书处建设水平更高。各国国家秘书处统一设在外交部，便于加强各国秘书处之间的沟通联络，朝着建设独立的国际秘书处努力。比较GMS和LMC的制度特征，归纳如表-2。

表-2 GMS和LMC的制度特征比较

制度特征	大湄公河次区域经济合作机制（GMS）	澜沧江—湄公河合作机制（LMC）
议题范围	一议题集中在区域经济合作：交通、能源、信息通信、农业、环境、旅游、贸易便利化和投资、人力资源开发、经济走廊	一议题全方位覆盖：包括区域经济合作、区域安全合作和水资源合作 —“3+5+X”框架：“3”指的是政治安全、经济和可持续发展、社会人文等三大支柱。“5”指的是互联互通、产能、跨境经济、水资源、农业和减贫等五大优先领域。“X”是指数字经济、环境保护、海关、青年等扩展领域
集中程度	一机制运行主要由各职能部门来引领 —各国国家秘书处设置在政府不同部门，相互协调困难重重 —“借用”亚洲开发银行作为国际秘书处	一机制运行采用“领导人引领、各部门参与”模式，具有更高政治性 —各国国家秘书处统一设在外交部，便于加强相互沟通协调 —逐步建设“独立的”国际秘书处

四、分配问题与澜湄合作机制的议题范围

为什么LMC机制相比GMS机制要扩大议题范围？根据国际制度理性设计

^① 李克强：《在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话》。

的理论模型，国际制度的设计是一个理性选择的过程。换言之，建立国际制度的目的，是为了解决无政府状态的国际体系中国家间合作所面临的一系列难题，而难题类型的不同就决定了设计出来的国际制度特征的不同。^① 当国家之间的合作面临较为严重的分配问题时，国际制度往往会扩大议题范围。其基本逻辑是，虽然国际合作能够促进行为体之间实现共同利益，但由于单个行为体的利益偏好存在差异，不同的行为体关心不同的议题，而且担心其他行为体在国际合作中相对收益更多，因而，分配问题会阻碍国际合作的发生。在这种情况下，国际制度往往会扩大议题范围，将不同行为体所偏好的不同议题纳入议程，在行为体之间进行“一揽子交易”，从而促进国际合作的开展。澜湄合作机制议题范围扩大正反映了这一逻辑。

2014年11月，在第17次中国—东盟领导人会议上，中国总理李克强提出建立“澜沧江—湄公河对话合作机制”的倡议，受到湄公河流域国家的欢迎。2015年4月，湄公河六国在北京举行首次澜湄对话合作高官会，正式启动澜湄对话合作机制的筹建进程。虽然与会各方同意删除机制名称中的“对话”两字，改为“澜沧江—湄公河合作机制”，但是上游国家和下游国家对于该机制的英文名称却产生了分歧。上游国家倾向于使用 Lancang-Mekong Cooperation (LMC)，而下游国家则坚持使用 Mekong-Lancang Cooperation (MLC)。^② 这种分歧实际上反映了湄公河上游国家和下游国家对澜湄合作的利益偏好存在差异。

如何分析上游国家与下游国家之间的利益偏好差异？哈佛大学教授杰弗里·弗里登提出了三种方法来分析国家的偏好：假定法、观察法和推导法。国际关系主流理论假定，国家偏好是国家利益最大化，研究者可以据此来确定国家偏好。假定法虽然看起来比较简单，但在国际政治研究中，对于什么是国家利益往往需要结合具体的情景去分析，而假定法对此无能为力。第二个方法是通过观察国家的行为来确定国家偏好。学者们通过研究决策者的声明和行动来确定国家的偏好。这种方法的缺点在于难以区分国家偏好与国家所处的外部环境。换言之，国家的行为究竟是对国家偏好的反应，还是国家对外部环境的反应，对此，观察法难以判定。弗里登认为，国家偏好与国家所处的外部环境是不同的，国家偏好是国家期望得到的结果，而外部环境则是影响国家偏好实现的外部因素。在排除了假定法和观察法之后，弗里登认为分析国家行为体偏好

^① Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, "Rational Design of International Institutions".

^② 2016年3月，澜湄合作第一次领导人会议在中国三亚举行，会议英文用的是 Lancang-Mekong Cooperation。而到了2018年1月在柬埔寨金边举行的第二次领导人会议，会议英文用的却是 Mekong-Lancang Cooperation。

较为可行的办法是推导法，即按照行为体自身的特征和所处的情境来推导出国家行为体的偏好。^①

根据推导法，结合湄公河流域的实际情况，大致可以从地理位置、经济发展阶段、国家与社会关系这三个行为体的特征和情境因素，来推导湄公河上游国家与下游国家之间的利益偏好差异。

第一，地理位置。各国在湄公河不同的地理位置导致它们对湄公河资源开发利用的偏好存在差异。一般而言，上游国家处于天然的主动和优势地位，而下游国家往往只能被动承受上游国家造成的影响和后果。澜沧江—湄公河全长4909公里，天然落差5167米，其中，中国境内的澜沧江长约2139公里，天然落差达4500米。湄公河上游大部分河段处在高山峡谷之中，滩险流急。尽管不适合农业和渔业生产，但却蕴藏了丰富的水能资源，可开发水电量为2825.4万千瓦，非常适合水电梯级开发。因此，在湄公河的中国河段，水电成为主要的资源开发利用项目。^②

此外，由于中国境内水能储量巨大，湄公河又是中国通向东南亚、南亚的重要水路和新的出海通道，比绕道华南海港出口缩短1500—3000公里，节约5/6的时间，降低运输成本60%以上，因此湄公河的航运通道也是中国关注的重点。^③从1992年开始，中国云南省为了打通南下通道，多次积极与下游国家商谈航运协定。2000年4月，中老缅泰四国签署了商船航运协定。2001年6月26日，四国商船正式通航。2015年3月，中国颁布的《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》指出，“要推动与周边国家国际航运通道建设，打造湄公河次区域经济合作新高地。”^④

与上游不同，湄公河下游地势低平，水网密集，土壤肥沃，很适合发展渔业和农业，因此下游国家特别关注这两个领域的开发。为了保护其农业发展，下游国家最为关注湄公河雨季防洪、旱季防止海水倒灌而形成土地盐碱化等问题。以越南为例，湄公河在越南境内流长约280多公里，在胡志明市附近注入南中国海。湄公河三角洲与红河三角洲并列为越南的两大“粮仓”，大约有超过

^① Jeffrey Frieden, “Actors and Preferences in International Relations”, in David Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton University Press, 1999, p. 45.

^② 国家发展改革委、外交部、财政部：《中国参与大湄公河次区域经济合作国家报告》，中国外交部网站，https://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zcwj_611316/t419061.shtml。

^③ 张锡镇：《中国参与大湄公河次区域合作的进展、障碍与出路》，《南洋问题研究》，2007年第3期，第2页。

^④ 国家发展改革委、外交部、商务部：《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》（2015年3月），中国商务部网站，2016年1月26日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/jlyd/201601/20160101243342.shtml>。

1700万农民和渔民生活在湄公河流域，涵盖越南的12个省份，包括隆安、前江、槟知、茶荣、永隆、同塔、安江、建江、后江、朔庄、薄寮和金瓯。他们的生产、生活一直与湄公河紧密相连。越南主要是以湄公河三角洲的水资源用于农业灌溉，支持每年50%以上的水稻产量，^①因此，越南对湄公河流域的农业和渔业开发更为关注。

第二，经济发展阶段。由于上游国家和下游国家经济发展阶段不同，因此它们对湄公河的利益偏好也持有不同的主张。随着中国经济发展和国内工业化水平的快速提升，电力需求日益增加。而湄公河上游的水电开发潜力较大，因此，为了满足电力需求，中国在云南境内的澜沧江修建了若干个大型梯级水电站。中国的水电站不仅向国内提供大量的电力资源，还向湄公河其他国家出售电力。而对于下游国家来说，国内工业化还处在起步阶段，渔业和农业是国家经济的主要组成部分。^②虽然上游的水电大坝建设有利于下游“调丰补枯”，但上游的大坝同时也阻碍了富含营养的泥沙向下游输送，对下游的农业和渔业造成负面影响。下游国家认为，中国在上游修建大坝，截断了鱼类洄游产卵的通道，同时，中国在上游炸掉礁石疏通湄公河的航道，这些做法都破坏了下游鱼类生活的环境。

第三，国家与社会关系。国家与社会关系的差异也会影响各国对湄公河资源开发利用的偏好。与中国政府主导型的国家治理模式不同，下游国家国内大量的非政府组织在湄公河流域治理中发挥着重要作用。一些非政府组织得到美国、日本等域外大国的资金支持，格外关注湄公河的环境保护，并且与当地媒体联动，经常批评中国在上游的水电开发行为，其中最有影响力的两个非政府组织分别是拯救湄公河联盟（Save the Mekong Coalition）和国际河流组织（International Rivers）。例如，2017年1月，中国在泰国和老挝的湄公河边界地区进行勘探，为开展湄公河航道二期整治工程做前期准备，当时泰国境内大量非政府组织举行了抗议示威活动，批评中国开发航道将对当地的生态和村民生活带来负面影响。^③

^① Philip Hirsch and Kurt Morck Jensen, *National Interests and Transboundary Water Governance in the Mekong*, Australian Mekong Resource Centre, 2006, pp. 14-15.

^② 以2017年为例，上游国家中国的GDP总量为111991亿美元，人均GDP为8123美元，城镇化率为56%。而下游国家越南的GDP为2026亿美元，人均均为2185美元，城镇化率为34%。参见《澜湄国家经济社会发展情况》，澜沧江—湄公河合作网站，2017年11月27日，<http://www.lmcchina.org/zjlm/lmsjp/t1514313.htm>。

^③ 郭延军、任娜：《湄公河下游水资源开发与环境保护》，《世界经济与政治》，2013年第7期，第136—154页。

简言之，由于地理位置、经济发展阶段以及国家与社会关系等因素的不同，上游国家和下游国家对湄公河资源的开发利用存在较大的利益偏好差异。上游国家更加关注湄公河的水电开发和航运功能，下游国家则更加关注湄公河的渔业农业开发以及与之相关联的水资源分配和环境保护。这两种不同的利益偏好使得湄公河流域的国际合作面临日益严峻的分配问题，亟需国际制度建设的创新。

1995年，中国最大的电力公司华能集团建成1350兆瓦的漫湾水电站，这是湄公河流域第一座堤坝式电站，开启了8个堤坝的梯级开发项目，加快了湄公河水电开发的步伐。但随之而来的是，湄公河流域水资源纠纷不断增加，湄公河下游国家和部分国际非政府组织对中国在湄公河上游建设水电大坝以及中国企业在下游国家投资建设水电站不断提出质疑，“中国水电威胁论”一度甚嚣尘上。^①

在此背景下，中国与湄公河委员会的关系开始成为下游国家关注的焦点。1995年4月，下游越南、泰国、老挝、柬埔寨四国签署了《湄公河流域可持续发展合作协定》，成立了新的湄公河委员会（Mekong River Commission，简称湄委会）。湄委会是在1957年成立的湄公河下游调查协调委员会（即老湄委会）的基础上产生的，旨在确保湄公河水资源可持续开发利用，尽量减少湄公河水资源开发对沿岸居民和环境的不利影响。^②

自成立以来，湄委会多次呼吁上游国家中国和缅甸加入。1996年中国和缅甸成为湄委会的对话伙伴国。但湄委会仍然强调，中国需要改变在湄公河治理上的客人身份，能够以正式成员国身份加入湄委会。对此，中国态度谨慎，与湄委会保持若即若离的关系。中国担心一旦加入会付出较大的代价。首先，如果加入湄委会，中国就必须签署《湄公河流域可持续发展合作协定》。该协定规定，成员国对湄公河流域水资源的开发利用应该与湄委会或流域内各国达成用水协议，这将极大地约束中国对澜沧江水电资源的开发利用。其次，加入湄委会，中国极有可能成为少数派。作为一个由下游国家发起成立的国际组织，湄委会的政策立场更偏向于维护下游国家的利益。同时，湄委会的资金约有80%来源于西方发达国家的援助，带有浓厚的西方色彩，这也使得作为上游国家的

① 刘华：《澜湄水资源公平合理利用路径探析》，《云南大学学报》，2019年第3期，第132页。Darrin Magee，“China Fails to Build Trust with Mekong Neighbors”，Chinadialogue，July 24，2013，<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/6234-China-fails-to-build-trust-with-Mekong-neighbours>。

② 《中国参与澜—湄流域国际区域合作白皮书》（2000年12月31日），云南省文化和旅游厅网站，2009年11月9日，<http://www.ynta.gov.cn/item/872.aspx>。

中国提高了警惕。^①

为回应“中国水电威胁论”，2002年4月中国开始向湄公河下游国家提供汛期水文资料，中国水利部与湄公河委员会签署了《关于中国水利部向湄公河委员会秘书处提供澜沧江—湄公河汛期水文资料的协议》，此后一直坚持为下游国家防洪减灾提供汛期资料。2006年3月9日，中国外交部发言人秦刚表示，“作为上游国家，中方一向对湄公河河流保护和利用并举，充分考虑下游国家的利益和关注。我们愿意在区域合作的大框架下内，同有关国家就跨界河流的水资源利用、生态环境保护等问题进行友好协商。”^② 尽管如此，下游国家并未打消疑虑。

2010年3月，湄公河的水位创历史新低，渔获量下降，灌溉农业、畜牧业、生活用水减少，河流运输受阻，贸易和旅游业也被波及，中国的水电开发项目遭到了前所未有的批判。^③ 越南当地媒体认为，湄公河水量减少是因为中国境内修建的水电大坝拦截了湄公河的正常水流。而从中国的角度来看，越南指责中国建造大坝导致河流水量减少值得商榷。对此，秦刚在例行记者会上指出，“我注意到近来一些媒体报道湄公河水位下降的问题，有人认为这是因为中国在上游修建水坝、发展水电造成的，这种说法与事实不符。我国作为湄公河上游国家，在开发利用水资源时，本着负责任态度，一直合理可持续地利用开发。”^④ 尽管如此，为了平息风波，中国不仅首次公开了漫湾、景洪两座干流大坝的旱季水文资料，还邀请了湄公河下游国家代表参观景洪大坝，并开始与湄公河委员会进行对话。但在此后，中国仍然认为旱季水文资料和河流输沙量资料涉及国家安全，拒绝与下游国家分享，成为下游国家对在湄公河流域开展国际合作的一项核心关切。^⑤

与下游国家关心水资源分配和河流环境保护不同，湄公河航运通道和跨境区域安全合作开始逐渐成为中国的核心关切。2011年10月5日，在湄公河金三角水域发生了震惊中外的“湄公河惨案”，两艘中国商船“华平号”和“玉兴8号”在湄公河航行时被缅甸武装贩毒头目糯康团伙劫持，船上13名中国船员全

① 卢光盛：《中国加入湄公河委员会，利弊如何》，《世界知识》，2012年第8期，第31—32页。

② 《2006年3月9日外交部发言人秦刚在例行记者会上答记者问》，中华人民共和国中央人民政府网站，2006年3月9日，http://www.gov.cn/xwfb/2006-03/09/content_223249.htm。

③ 张励、卢光盛、伊恩·贝尔德：《中国在澜沧江—湄公河跨界水资源合作中的信任危机与互信建设》，《印度洋经济体研究》，2016年第2期，第16—27页。

④ 《中方驳斥“澜沧江建坝致湄公河干旱”说》，《杭州日报》，2010年3月31日，第A10版。

⑤ 张励、卢光盛、伊恩·贝尔德：《中国在澜沧江—湄公河跨界水资源合作中的信任危机与互信建设》，第16—27页。Darrin Magee, “China Fails to Build Trust with Mekong Neighbors”.

部遇害。此次事件对湄公河航运的发展造成了严重影响，使航道10年来第一次全面停航。随后，又接连发生两次非法武装袭击事件。2012年1月4日，缅甸万崩码头附近发生非法武装向缅甸巡逻船和中国商船发射火箭弹事件。1月14日，中国商船“盛泰11号”从泰国返回云南途中遭不明身份人员从老挝一侧枪击。

“湄公河惨案”等系列安全事件的发生不仅冲击了湄公河航运发展，而且也引起了中国政府对在湄公河开展区域安全合作的重视。^①为了维护在湄公河航运中的人身安全和经济利益，中国政府积极推动与下游国家在湄公河开展跨境区域安全合作。2011年10月31日，中国召集老挝、缅甸、泰国在北京召开了四国湄公河流域执法安全合作会议，达成了《关于湄公河流域执法安全合作的联合声明》，决定对“湄公河惨案”进行彻底调查，建立湄公河流域执法安全合作机制，开展情报交流、联合巡逻执法、联合整治社会治安、联合打击跨国犯罪，维护湄公河流域的航运安全。2012年3月，在中国云南举行了中老缅泰湄公河联合巡逻执法指挥部工作会议，商定定期召开例会、畅通指挥联络、加强指挥力量等事宜。2013年，中国发起了中老缅泰四国湄公河“平安航道”联合扫毒行动机制。2015年10月，在中国北京召开了湄公河流域执法安全合作部长级会议，发表了《关于加强湄公河流域执法安全合作的联合声明》，决定邀请柬埔寨和越南作为湄公河执法安全合作机制的观察员国，有力推动了湄公河区域安全合作的发展。

但不容忽视的是，在湄公河区域开展安全合作也面临着不小的挑战。下游国家一直对此持谨慎和矛盾的态度。一方面，他们希望借助中国的经济和军事实力来加强湄公河航道的安全，打击本区域的跨国有组织犯罪。另一方面，他们又担心中国借助安全合作执法迅速扩展在湄公河的国际影响力，损害本国的主权和安全。^②其突出表现就是下游国家只愿意与中国签署临时性的《湄公河流域执法安全合作联合声明》，却不愿意与中国签署长期性的《湄公河流域执法安全合作协议》，因而湄公河流域区域安全合作的制度基础仍十分脆弱。在中老缅泰四国联合执法巡逻过程中，缅甸和泰国坚持要求分段巡逻，强调主权独立，不同意四国联合执法船进入其水域，对中国提出的四国全线联合巡逻执法模式

^① 谈谭、陈剑峰：《“创造性介入”与跨境安全治理——以湄公河惨案后续处理的国际法律合作为例》，《国际展望》，2015年第1期，第90—103页；卢光盛：《湄公河流域：劫船惨案后国际合作怎么办》，《世界知识》，2011年第22期，第28—29页。

^② “The Golden Triangle: The Long Arm of Chinese Law”, *The Economist*, November 10, 2012, p. 29; Jane Perlez and Bree Feng, “China Flaunts Regional Clout with Manhunt”, *The New York Times*, April 5, 2013.

态度消极。^①

简言之，在湄公河地区国际合作中，由于GMS机制局限于区域经济合作议题，未能将近年来下游国家日益关心的水资源分配议题，以及上游国家日益关心的跨境区域安全议题囊括在内，逐渐失去其机制有效性。在这种背景下，LMC机制作为一个新建立的次区域合作机制，从一开始就将区域经济合作、水资源合作和区域安全合作纳入议题范围之内，在上游国家与下游国家之间采取了“一揽子交易”模式，有效缓解了各国对湄公河国际合作中分配问题的关切。

2015年10月下旬，为切实了解下游国家对新建立的澜湄合作机制的期待，中国外交部派出了“澜湄合作机制专家与媒体交流团”到下游国家进行交流。交流团发现，越南、泰国等下游国家最为关心的问题就是水资源开发和分配利用问题，越南尤其担心上游国家的水电开发会对下游国家的农业和渔业造成不利影响，因此对澜湄合作机制建立水资源合作中心充满期待。^② 泰国学者普温·本雅维杰文也指出，当中国政府将区域安全合作作为澜湄合作的新重点时，泰国政府极力推动水资源合作进入新机制议程，尤其是希望讨论湄公河水文数据实时共享（real-time water data exchange）问题，这成为泰国、越南等下游国家对新机制的期待。^③

2017年6月，澜湄水资源合作中心在北京正式建立，成为湄公河流域第一个沿岸六国全部参加的水资源合作类国际组织。^④ 2017年11月，澜湄环境合作中心在北京成立，致力于促进澜沧江—湄公河自然资源保护和生态系统管理，共同保护区域生态环境。2017年12月，澜湄综合执法安全合作中心在昆明正式建立，成为湄公河流域第一个跨境区域安全类的国际组织。^⑤ 2019年12月17日，首届澜湄水资源合作部长级会议举行，会议提出应充分尊重各国合理开发利用水资源的权益，充分照顾彼此的重大关切，充分照顾彼此的舒适度，会后发表了《澜湄水资源合作项目建议清单》，赞赏中方在澜湄合作框架下向湄公河五国直接报汛，并扩大分享水文信息，加强环境领域合作，尽可能减少对澜湄

① 包广将：《湄公河安全合作中的信任元素与中国的战略选择》，《亚非纵横》，2014年第3期，第34—44页；傅志明：《关于澜沧江—湄公河国际航运健康安全有序发展的思考》，《中国水运》，2012年第1期，第28页；陈红梅：《中老缅泰湄公河流域执法安全合作的挑战》，《东南亚研究》，2014年第4期，第31页。

② 宋清润、宋均营：《澜沧江—湄公河下游五国期待澜湄机制》，《世界知识》，2015年第22期，第18—21页。

③ Poowin Bunyavejchewin, “Is Mekong-Lancang Cooperation a New Hope for Water Resources Management in the Mekong?” pp. 7-12.

④ 湄公河委员会也是湄公河流域水资源合作类的国际组织，但中国没有参加。

⑤ 关于“澜湄综合执法安全合作中心”，参见 <http://www.lm-lesc-center.org>。

流域环境的负面影响。

总体上看，在澜湄合作机制的议题范围框架内，下游国家关切的水资源分配和环境保护问题以及上游国家关切的水电开发和航道安全问题，都进入问题解决的制度轨道，有效缓解了上下游国家在湄公河国际合作中的分配问题。

五、执行问题与澜湄合作机制的集中程度

除了议题范围更加广泛之外，为什么 LMC 机制相比 GMS 机制的集中程度也更高？根据国际制度理性设计理论预测，当国家之间的合作面临着较为严重的执行问题时，国际制度往往会提高集中程度。^① 其基本逻辑是，当国际制度的成员国由于机会主义行为或者部门利益难以执行所达成的国际协议时，需要诉诸更高层次的国际制度安排来加强国际协议的执行。一般而言，集中程度越高的国际制度，越是能够对国际协议的执行形成有效的监督。一是因为集中程度越高，国际机制运行的国内授权程度越高，也就越能够协调国内各部门在落实国际协议中的作用，避免部门利益绑架国家利益。二是因为集中程度越高，越能够扩大国际协议在国内和国际社会的“声誉效应”与“观众成本”，违反国际协议的成本越大。^②

在 GMS 和 LMC 的制度比较中，集中程度主要表现为机制运行的政治级别和秘书处建设两方面的差异。GMS 采用职能部门引领的机制运行模式，带来了大量的部门利益困境和国际协议执行难题。《GMS 便利货物及人员跨境运输协定》（GMS Cross Border Transportation Agreement，简称 CBTA）是 GMS 为推动成员国贸易投资便利化所取得的一项标志性成果。为了推动该协定的落实，在中央政府层面，2003 年中国交通部牵头成立了国家便利运输委员会（National Transport Facilitation Committee，简称 NTFC），负责协调外交部、发改委、公安部、财政部、商务部和国家海关总署。在地方政府层面，云南省交通厅也牵头成立了云南省便利运输委员会（Yunnan Transport Facilitation Committee，简称 Yunnan TFC），负责协调云南省发改委、财政厅、公安厅、外办、商务厅、昆明海关和云南省出入境管理局。

① Barbara Koremenos, Charles Lipson and Duncan Snidal, "Rational Design of International Institutions".

② Kenneth Abbott and Duncan Snidal, "Why States Act Through Formal International Organizations", pp. 10-16; Charles Lipson, "Why Are Some International Agreements Informal?" *International Organization*, Vol. 45, No. 4, 1991, pp. 508-509.

熊彬和文淑惠在对GMS的调研中发现，中国在执行GMS框架内所达成的CBTA协定过程中，中央政府各职能部门之间、中央政府与地方政府之间、地方政府各职能部门之间存在着大量协调问题，而国家便利运输委员会和云南省便利运输委员会难以解决这些问题。在中央政府层面，不同的部门参与GMS合作的程度不同，参与的积极性也存在明显差异。对于一些部门而言，执行GMS协议会增加工作负担，而交通部缺乏在各部门之间进行协调的政治权威。在地方政府层面，云南省交通厅牵头的云南省便利运输委员会协调能力更为有限，省级职能部门都对各自的上级中央主管部门负责，省级层面的协调十分困难。

执行GMS协议而碰到协调困难的一个典型案例是“云南蔬菜和泰国成品油易货贸易计划”。2008年，云南省与泰国签订了《中国云南换取泰国成品油易货贸易协议》（简称“滇菜换泰油协议”）。在云南省交通厅和商务厅的大力推动下，云南省蔬菜已经进入泰国境内，但等值的泰国成品油却始终不能进入云南省。在经历十多天等待之后，泰国成品油只能在老挝境内进行处理，最终导致该计划夭折。究其原因，除成品油受中石油、中石化垄断外，现行国际合作机制下缺乏一个权威部门解决道路运输中出现的关键问题，且地方交通管理部门考虑部门利益而不愿意冒风险，也是导致CBTA难以得到执行的一个重要原因。^①

与GMS不同，LMC从一开始就将机制运行模式定位为“领导人引领、各部门参与”。2017年3月，澜湄合作中国秘书处在外交部成立，负责协调联络中央政府各部门、地方政府各部门和湄公河国家之间的合作，推动澜湄合作国际协议的落实。从功能上看，中国秘书处主要承担规划、协调、落实和宣传四项功能，即规划澜湄合作的机制建设和务实合作，协调联络中国相关部门、地方政府和湄公河国家推进合作，审批管理澜湄合作专项基金，推动澜湄合作项目的落实，同时做好澜湄合作舆论宣传，不断扩大机制影响力。2017年6月，澜湄合作中国秘书处在云南省外办设立了澜湄合作云南省联络办公室（简称“云南省联络办”），自上而下的运作模式有力地提升了LMC的机制运行效率。

值得注意的是，在GMS合作中，中国国家发改委推动建立了GMS合作国家协调小组，而在LMC合作中，中国外交部推动建立了澜湄合作中国秘书处，尽管两者都是国家层次的协调机构，但区别在于前者属于国务院下属的一个职能部门，而后者承担的是领导人委托的统筹协调功能，显然在政治上具有更大的权威性。

^① 文淑惠、熊彬：《推进中国云南与GMS次区域全面经济合作对策研究》，第159—173页。Xiong Bin and Wen Shuhui, “Towards a Better Understanding of the Political Economy of Regional Integration in the GMS: Stakeholder Coordination and Consultation for Sub-regional Trade Facilitation in China”.

与此类似，在地方政府层面，在GMS合作中，云南省发改委推动成立了云南省澜湄办，属于省级职能部门的一个协调机构，而在LMC中，云南省外办受澜湄合作中国秘书处的委托成立了云南省联络办，代表的是澜湄合作中国秘书处的权威，有着更高层级的政治授权，执行效率明显提升。云南省联络办成立后，相继推动设立了澜湄综合执法安全合作中心、澜湄环境合作中心云南分中心，积极开展云南省与其他澜湄五国的双边合作项目，形成了一整套高效运作、承上启下、联通内外的协调机制。^①

从秘书处建设的角度来看，GMS国家秘书处和国际秘书处都存在较大的缺陷，给协议的落实带来负面影响。2016年，GMS高官会成立了一个研究小组来探讨GMS的制度发展，发布了研究报告《强化GMS的制度框架》，其中指出GMS国家秘书处存在五大缺陷：（1）国家秘书处没有专门的机构和人员。各国秘书处设置在不同的政府部门，且没有专门的人员。（2）国家秘书处变动频繁。（3）柬埔寨、老挝、缅甸的国家秘书处能力建设有待提高。（4）国家秘书处国内协调能力有限。（5）资金紧张。与此同时，报告还提出，GMS借用ADB作为国际秘书处也存在一个重要挑战，即如何从为GMS合作提供金融服务，转变成成为GMS合作提供创新性和战略性服务。^②

比较而言，尽管LMC建立时间较短，但在秘书处建设方面已经取得了长足的进展。其表现为：（1）六国国家秘书处在2017年全部成立，且统一放在外交部；（2）六国国家秘书处联合举办能力建设培训班；（3）建立了五个优先领域的联合工作组，并向各自的国家秘书处负责；（4）加强六国国家秘书处之间的沟通和协调，积极推动创建独立的国际秘书处。

2018年6月27日，澜湄合作六国国家秘书处首次培训班在北京举行，六国共同研讨加强国家秘书处的能力建设，推动澜湄合作朝着机制化和高效化的方向发展。2019年5月6日，澜湄合作六国国家秘书处第二次培训班在昆明举行，六国共同探讨完善六国国家秘书处之间的协调联合机制，优化工作框架，并举行了六国秘书处的首次联席会议。

2020年2月20日，在老挝万象举行的澜湄合作第五次外长会议上，外长们积极评价六国国家秘书处作为协调机构为澜湄合作所做的贡献，赞赏中国举办六国国家秘书处能力建设培训班，表示要进一步完善六国国家秘书处之间的联络机制，继续举办各国国家秘书处的联席会议，并在各国国家秘书处良好运作

^① 《澜湄合作四周年，云南行动谱新篇》，澜沧江—湄公河合作网站，2020年3月30日，<http://www.lmcchina.org/hzdt/t1763407.htm>。

^② GMS Secretariat, “Study on Strengthening the Greater Mekong Sub-region Program’s Institutional Framework”, November 2016, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/214356/strengthening-gms-invw.pdf>.

的基础上探讨建立独立的国际秘书处。^①

总体上看，正是由于 LMC 采取了“领导人引领、各部门参与”的机制运行模式以及得到改进的秘书处建设，LMC 机制的执行效率要大大高于 GMS 机制。2018 年 1 月，澜湄合作第二次领导人会议《金边宣言》指出，“领导人对在第一次领导人会议上提出的 45 个早期收获项目以及第二次外长会中提出的 13 个倡议取得了实质进展感到非常满意。”^② 中国外交部长王毅指出，澜湄合作不是高大上的“清谈馆”，而是接地气的“推土机”，创造了“天天有进展、月月有成果、年年上台阶”的澜湄速度，^③ 这实际上表明了 LMC 机制相对于 GMS 机制有着更加高效的执行能力。

六、结 论

通过对 GMS 机制与 LMC 机制的比较制度分析，本文探讨了澜湄合作新的制度特征及其形成原因。与既有相关研究侧重探讨大国在湄公河流域国际制度主导权竞争不同，本文通过借鉴国际制度理性设计的理论模型，重点分析了湄公河上游国家与下游国家之间国际合作的难题类型及其与澜湄合作新制度特征之间的因果关系，即当上游国家与下游国家之间的分配问题严重时，国际制度会扩大议题范围，当上游国家和下游国家之间的执行问题严重时，国际制度会提高集中程度。^④

由于 GMS 机制局限于区域经济合作议题，而对于下游国家日益关心的湄公

① 《澜沧江—湄公河合作第五次外长会联合新闻公报》（2020 年 2 月 20 日），澜沧江—湄公河合作网站，2020 年 2 月 27 日，<http://www.lmcchina.org/zywj/t1749901.htm>。

② 《澜湄合作第二次领导人会议发表〈金边宣言〉》，中国外交部网站，2018 年 1 月 11 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1524872.shtml>。

③ 王毅：《建设澜湄国家命运共同体，开创区域合作美好未来》，澜沧江—湄公河合作网站，2018 年 3 月 23 日，<http://www.lmcchina.org/zyxw/t1544851.htm>。

④ 需要指出的是，本文为了维护行文逻辑的一致性，统一采用理性选择制度主义的思路，强调制度的功能主义逻辑，没有涉及权力不对称因素对新国际制度特征的影响。关于功能主义逻辑与权力政治逻辑对国际制度设计的影响，《国际组织评论》在 2013 年专门邀请两种思路的学者进行辩论，并出了一期专刊。其中，从功能主义角度探讨的有：Barbara Koremenos, “What’s Left Out and Why? Informal Provisions in Formal International Law”, *The Review of International Organizations*, Vol. 8, No. 2, 2013, pp. 137-162; Felicity Vabulas and Duncan Snidal, “Organization Without Delegation: Informal Intergovernmental Organizations and the Spectrum of Intergovernmental Arrangements”, *The Review of International Organizations*, Vol. 8, No. 2, 2013, pp. 193-220。从权力政治角度探讨的有：Randall Stone, “Informal Governance in International Organizations”, *The Review of International Organizations*, Vol. 8, No. 2, 2013, pp. 121-135; Christopher Marcoux and Johannes Urpelainen, “Non-compliance by Design: Moribund Hard Law in International Institutions”, *The Review of International Organizations*, Vol. 8, No. 2, 2013, pp. 163-191。

河水资源分配议题以及上游国家日益关心的湄公河区域安全合作议题反应迟钝，导致机制的有效性下降。在这种背景下，新创建的 LMC 机制采取了“全方位覆盖”的议题范围，将区域经济合作、区域安全合作和水资源合作以“一揽子交易”的方式纳入合作议程，有效缓解了上游国家与下游国家之间的分配问题，从而推动了湄公河国际合作的开展。与此类似，GMS 机制采用的是“职能部门引领”的运行模式，在秘书处建设上较为落后，导致执行国际合作协议困难重重。为应对这种局面，新创立的 LMC 机制采用了“领导人引领、各部门参与”的运行模式，并在国家秘书处和国际秘书处建设上加大力度，大大提升了湄公河流域国际合作协议的执行效率。

从国际制度之间的关系角度来看，LMC 在处理与 GMS、湄委会等既有国际机制的关系方面，巧妙地避开了所谓大国之间的“国际制度竞争”，找到了自己独特的定位。作为由亚洲开发银行倡议建立的区域经济合作机制，GMS 聚焦在区域经济合作领域。而 LMC 的针对性更强，拓展了区域安全合作、水资源合作等新议题，推动各利益攸关方在区域经济、区域安全、水资源等方面开展全方位合作。同时，与湄委会主要关切下游国家利益不同，LMC 试图在下游国家与上游国家之间寻找利益的平衡点。实际上，正是由于 LMC 的这种包容和互补精神，澜湄水资源合作中心与湄委会在首届澜湄水资源合作部长级会议上签署了《合作谅解备忘录》。同时，澜湄六国外长在澜湄合作第五次外长会议上也共同表示，“要继续推动澜湄合作与大湄公河次区域经济合作、湄公河委员会等机制协调发展。”^①

从更广泛的意义上看，作为一个新型的次区域合作机制，LMC 的制度建设进程也显示了新时代中国特色的大国国际制度外交战略。在跨境河流管理这一传统的上游国家与下游国家之间的矛盾当中，中国是一个上游国家，享有优势地位，同时从经济规模上看，中国也比其他湄公河国家体量更大。但在这种背景下，中国并没有采取单边主义，而是主动向下游国家发出邀请，提倡从互惠互利的角度看待上游国家与下游国家之间的权利和责任，主张运用多边国际制度框架来处理彼此之间的利益偏好差异，相继推动建立了澜湄综合执法安全合作中心、澜湄水资源合作中心、澜湄环境合作中心、澜湄青年交流合作中心等一系列区域性国际组织，并且依托这些新国际组织平台大大提升了中国在湄公河流域的国际影响力。

（责任编辑：吴文成）

^① 《澜沧江—湄公河合作第五次外长会联合新闻公报》。