

超越拥堵:澜湄合作机制的发展路径探析^{*}

卢光盛 金 珍

【内容提要】 湄公河地区“制度拥堵”的困境由来已久,而中国倡导和引领的澜湄合作机制作为区域合作制度的“后来者”在相当程度上被视为新的制度“竞争者”。国内外各界更多关注了澜湄合作机制与既有制度的竞争性,而大大忽略了二者间的互补性。事实上,澜湄合作机制更应该被称为地区合作制度的“补充者”。正因如此,澜湄合作机制要突破“制度拥堵”的困局,不仅需要克服“制度竞争”给制度本身及地区治理带来的负面影响,还应避免单纯“制度合作”产生的效率低下,应该选择“制度竞合”的发展路径。制度竞合,即制度竞争与制度合作的融合,结合二者的优势、超越二者的缺陷,实现“竞合”各方的双赢乃至多方共赢。澜湄合作机制的发展路径选择将为中国在制度创设和规则创新等方面提供理论参考和经验借鉴,也将在实践层面有力地推动“澜湄国家命运共同体”的建设,是构建周边命运共同体和人类命运共同体的重要探索。

【关键词】 澜湄合作机制; 制度竞合; 澜湄国家命运共同体; 地区治理

【作者简介】 卢光盛,云南大学国际关系研究院/周边外交研究中心教授;金珍,云南师范大学马克思主义学院副教授(昆明 邮编:650091)。

【中图分类号】 D815 D814.1 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550 (2020)07-0097-23

^{*} 本文是2017年国家社会科学基金重大项目“‘一带一路’与澜湄国家命运共同体构建研究”(项目批准号:17ZDA042)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

一 引言

湄公河地区是中国参与国际区域合作最早和最重要的方向之一,是“构建人类命运共同体从周边起步”^①的试验田,也是中国推动中国—东盟命运共同体建设的重要支撑。自1992年该地区开启制度化合作进程以来,中国一直是重要的参与方和积极的建设者。2015年11月,中国与缅甸、泰国、老挝、柬埔寨、越南五个国家共同发起成立澜沧江—湄公河合作机制(简称澜湄合作)。在相关国家的共同努力下,澜湄合作在制度建设以及各领域务实合作等方面不断取得新的积极进展,已从快速拓展期进入全面发展期。^②从冷战前后较长的历史时段看,澜湄合作的建立和发展尤其是澜湄国家命运共同体建设目标的提出和推进,标志着中国与湄公河国家的双边和多边关系进入了历史最好时期。

然而,在湄公河地区已有多项区域性国际制度的背景下,澜湄合作作为“新来者”或“迟到者”同样面临非常复杂的制度环境。该地区自冷战结束以来已经建立了数量众多的国际制度,^③在过去的30年里主要经历了两次制度建设的高峰。第一次是在20世纪90年代初,随着冷战结束湄公河地区开启了“由战场向市场”的转变,兴起了以澜沧江—湄公河为主轴的制度建设。^④大湄公河次区域经济合作、湄公河委员会和东盟—湄公河流域开发合作等制度相继建立。第二次是在2008年国际金融危机发生之后,随着国际和地区政治经济秩序的发展变化,印度、日本、美国和韩国等地区外国家相继在湄公河地区建立自我主导的合作平台。这些制度在合作成员和议题领域等方面交错重叠,形成了“制度拥堵(institutional congestion)”^⑤的局面,也已成为亚洲竞

① 习近平《深化伙伴关系 共建亚洲美好家园——在新加坡国立大学的演讲》,北京:人民出版社2015年版,第6页。

② 《王毅谈未来澜湄合作重点》,http://new.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/t1747793.shtml,访问时间:2020年4月30日。

③ 在本文的语境中,对国际制度做广义理解,将国际层面的机制、条约、倡议等均视为国际制度的形态或者表现形式。本文中的制度都是指国际制度,区别于国内制度。

④ Karen Bakker, “The Politics of Hydropower: Developing the Mekong,” *Political Geography*, Vol. 18, No. 2, 1999, pp. 209–232.

⑤ 2009年以来,国内外的研究者对于这一现象提出了相似的术语,其核心都指向制度的“拥堵(congestion)”。根据日本学者的研究,“湄公河拥堵(Mekong congestion)”最早由亚洲开发银行的人员提出并使用。参见Masaya Shiraiishi, “Japan Toward the Indochina Sub-Region,” *Journal of Asia-Pacific Studies*, No. 13, 2009, p. 15。联合国的报告中称其为“条约拥堵(treaty congestion)”,参见“UN Water Courses Convention Greater Mekong Sub-Region,” 2011, p. 9, http://www.unwatercoursesconvention.org/images/2012/10/Mekong-and-UNMC.pdf,访问时间:2020年3月30日。中国学者称“机制拥堵”,参见毕世鸿《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》,载《国际安全研究》,2013年第2期,第58—73页。

竞争性多边主义难题的一部分。澜湄合作的行稳致远意义重大,为此有必要全面评估该地区的制度发展环境,妥善处理 and 协调澜湄合作与既有国际制度之间的互动关系,制定制度间互动的原则和策略。

二 反思现有的研究

湄公河地区地处东亚、东南亚、南亚三大区域与太平洋、印度洋的结合部,地缘战略意义突出,多种利益复杂交织,成为各方权力和利益角逐的焦点。近年来域外国家、国际组织对湄公河地区的兴趣和关注度逐步增加,资源投入不断加大。在该地区制度化发展的过程中,学界对于制度建设的发展路径、面临的问题和挑战等进行了长期观察和思考。其中,关于湄公河地区“制度拥堵”以及澜湄合作机制建设的相关研究为本文提供了有益的线索和启示。

学界早已关注到湄公河地区为数众多的国际制度以及复杂的制度关系。尽管对“制度拥堵”的概念^①缺乏非常准确的定义,但其基本内涵是比较清晰的。本文认为,“制度拥堵”主要指同一地域或治理领域内多项制度重叠并行、层次混乱的制度间状态。在制度拥堵的背景下,各项制度之间相互竞争、相互干预且削弱了治理的有效性。

“制度拥堵”的产生源于国际制度本身。具体而言,在于国际制度受益者的非竞争性与国际制度的竞争性,这两种看似矛盾的特征实则具有紧密的内在关联。^②首先,国际制度一旦形成便成为公共产品,具备了公共产品所具有的受益者非竞争性的本质特征。对于湄公河国家而言,大多数国家没有能力独立开发宝贵的资源,而开发的综合性又很强,只有沿岸国家全面开展合作才有发展前景,但内源型资金不足又需要国际力量的广泛参与。因此湄公河国家之间以及湄公河国家与域外国家、国际组织之间开展广泛合作,搭建起多个合作平台,湄公河地区国际制度的数量不断增长。其次,国际制度本身具有竞争性:一方面,国际制度在数量上并不是唯一的,当其作为区域性公共产品体现时更是如此。同一地区可能会存在多种区域性公共产品,这些公共产品往往由不同的国家或国际组织主导提供,彼此存在利益争夺。随着国际制度数量的不断增加,制度之间的竞争就难以避免。另一方面,国际制度不是一成不变的,本身

^① 参见 Edith Brown Weiss, “International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order,” *Georgetown Law Journal*, Vol.81, No.3, 1993, pp.675-710; John Mawson, “New Labour and the English Regions: A Missed Opportunity?” *Local Economy*, Vol.12, No.3, 1997, pp.194-203.

^② 李杨、黄艳希《中美国际贸易制度之争——基于国际公共产品提供的视角》,载《世界经济与政治》,2016年第10期,第118—119页。

存在兴衰更替的内在规律。当前,全球和地区层面的新议题大量涌现,国际制度更加需要充分发挥自身效能,有效应对相关挑战。国际制度调整缓慢或者应对失效时,新的国际制度就会相应产生。茱莉亚·摩尔斯(Julia C. Morse)和罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)在《竞争性多边主义》一文中认为,对现有国际制度不满的行为体会通过退出、呼吁或者是创建新的国际制度来追求自身的国际议程和政策目标。^①新制度与旧制度在功能上往往存在交叉和重合,这会产生替代效应,导致新旧制度间的竞争加剧。

由此,可以发现“制度拥堵”的两个鲜明表现:一是在数量上,同一区域、同一治理领域有着众多的国际制度。早在1997年,唐纳德·韦瑟比(Donald E. Weatherbee)在《湄公河地区的合作与冲突》一文中就已提出,各个国家在湄公河地区有着不同的利益需求,各项合作制度也有着不同的发展战略,因此导致合作制度不断增多,制度间相互重叠、冲突的问题日益突出。^②贺圣达指出,湄公河地区的合作机制具有多样性和多层次性,大体可以概括为由域外国家主导或参与的合作、国际组织推动的合作、次区域国家间的合作以及国际非政府组织参与的合作等。这种多重合作机制并存的复杂状况,既反映出湄公河地区合作引起了广泛关注和重视,也反映出各方的不同利益和侧重以及各项机制间缺乏总体规划和协调。^③

二是在制度关系上,国际制度之间普遍存在竞争关系。同一区域或治理领域的“制度密度”^④越高,则制度间的竞争越激烈;某一制度与其他制度存在的交叉、重合度越高,其面临的竞争越激烈。在湄公河地区,美国、日本、东盟等大国和国际组织的积极参与,使得各方利益交汇重叠,从而导致相互竞争、相互博弈的局面不断上演。中国与湄公河地区接壤,有些国外研究者将湄公河地区称为“中国的后院”,^⑤进而格外关

^① Julia C. Morse and Robert O. Keohane, “Contested Multilateralism,” *Review of International Organization*, Vol.9, No.4, 2014, pp.385-412.

^② Donald E. Weatherbee, “Cooperation and Conflict in the Mekong River Basin,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol.20, No.2, 1997, pp.172-173.

^③ 贺圣达《大湄公河次区域合作:复杂的合作机制和中国的参与》,载《南洋问题研究》2005年第1期,第7页。

^④ 参见Oran R. Young, “Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives,” *Global Governance*, Vol.2, No.1, 1996, pp.1-24; Oran R. Young, *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, and Scale*, Cambridge: MIT Press, 2002.

^⑤ 参见David Scott, “The Great Power ‘Great Game’ Between India and China: Genesis and Implications,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol.58, No.2, 2004, p.271; Sebastian Biba, “Desecuritization in China’s Behavior Towards Its Transboundary Rivers: The Mekong River, the Brahmaputra River, and the Irtysh and Ili Rivers,” *Journal of Contemporary China*, Vol.23, No.85, 2014, pp.21-43; Neil Renwick, *China as a Development Actor in Southeast Asia*, Brighton: Institute of Development Studies, 2016.

注中国参与湄公河地区开发合作的活动以及制度建设。2010年,吉松秀隆(Yoshimatsu Hidetaka)在《湄公河地区、区域一体化以及东盟、中国、日本的政治竞争》一文中指出,中国与日本在湄公河地区展开了激烈的制度竞争,但两国的政策动机存在着明显差异:中国主要寻求地区发展与商业利益,而日本因自身实力的下降,在湄公河地区的策略由推进经济合作转向针对中国的地缘政治博弈。^①2015年,吉松秀隆在《美国、中国和湄公河地区的地缘政治》一文中指出,美国加强与湄公河地区合作是其“重返亚洲”战略的一部分,旨在应对中国在亚洲日益增长的影响力。^②还有研究者指出,印度和中国分别采取与湄公河国家建立多重合作机制的举措,相互较量以赢得利益最大化。^③

湄公河地区的制度拥堵给地区合作带来了诸多负面影响,主要在于各行为体特别是中小国家基于实用主义的态度,普遍参与各类相互重叠甚至竞争性的区域合作安排,导致机会主义盛行。^④各机制之间彼此牵制且机制建设普遍不完善,增加了合作中的经济成本,政治和安全成本也在不断增大,影响了湄公河地区开发合作的整体进程。这对于一个欠发达地区来说并非幸事,湄公河地区的国际机制间需要开展对话和协调。^⑤

在制度拥堵的背景下,澜湄合作的建立与发展自然颇为引人关注。澜湄合作由中国与湄公河国家共同创建,研究者们主要从中国外交政策的变化予以解读,认为澜湄合作是继“一带一路”、亚洲基础设施投资银行等全球治理层面的新举措之后中国在区域层面的具体实践,标志着中国在湄公河地区的外交战略更趋于积极主动。值得关注的是,国外研究者倾向从地缘政治的视角对澜湄合作进行观察,中国推动成立澜湄合作的动机是什么,是为了与美国、日本等国家展开新一轮政治博弈吗?湄公河地区此前比较有影响力的国际制度是大湄公河次区域经济合作^⑥和湄公河委员会,^⑦澜湄

① Hidetaka Yoshimatsu, "The Mekong Region, Regional Integration, and Political Rivalry Among ASEAN, China and Japan," *Asian Perspective*, Vol.31, No.3, 2010, p.108.

② Hidetaka Yoshimatsu, "The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region," *Asian Affairs: An American Review*, Vol.42, No.4, 2015, p.185.

③ Jürgen Rütland and Arndt Michael, "Overlapping Regionalism and Cooperative Hegemony: How China and India Compete in South and Southeast Asia," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.32, No.2, 2019, pp.1-23.

④ G. John Ikenberry, "Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia," *Political Science Quarterly*, Vol.131, No.1, 2016, pp.9-43.

⑤ 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》,载《国际安全研究》2013年第2期,第58—73页。

⑥ 大湄公河次区域经济合作(GMS)由亚洲开发银行在1992年发起成立,成员国包括中国(云南省和广西壮族自治区)、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国和越南六国。GMS的宗旨是通过加强各成员国间的经济联系,消除贫困,促进次区域的经济和社会发展。

⑦ 湄公河委员会(MRC)前身为联合国亚洲及太平洋经济社会委员会于1957年发起的湄公河下游调查委员会(老湄公河委员会)。1995年4月,泰国、老挝、柬埔寨和越南四国签订《湄公河流域发展合作协定》,MRC成立。1996年,中国和缅甸成为湄公河委会对话国。

合作是对这些制度的“另起炉灶”吗? 相关问题引发持续热议。

一些研究者主要从澜湄合作的成员构成来进行解读,认为澜湄合作是中国在建立以自身为中心的地区秩序的利益驱动下与湄公河国家加强合作的重要外交实践,澜湄合作机制是中国与美国、日本等国家开展地缘竞争的新工具。^①塞巴斯蒂安·比巴(Sebastian Biba)提出,澜湄合作的成员包括了澜沧江—湄公河流域的六个国家,更重要的是没有任何域外国家作为成员或者参与其中。这与湄公河委员会有着大量西方捐赠国不同,也与大湄公河次区域经济合作不同,后者由亚洲开发银行发起,日本和美国在其中拥有很大的投票权。澜湄合作就是为了排除美国、日本等国家的力量,中国将在湄公河地区施展独家影响力。^②还有学者关注到澜湄合作的成员中,湄公河沿岸的五个国家均为东盟成员,相比海上东盟国家,中国对陆上东盟国家有着更大的经济和政治影响力。在其看来,中国通过新机制来加强与湄公河国家的合作会“影响东盟国家的团结,对东盟原本脆弱的一体化造成挑战”。^③

此外,湄公河发源于中国,在中国境内被称为澜沧江,澜湄合作以跨境河流的名称命名也遭到过度解读。有观点认为,新机制采用“澜沧江—湄公河”这一名称,就是中国意在突出自身位于河流的上游,标榜中国在合作中更具优越性和影响力。^④也有观点认为,用“澜沧江—湄公河”这一地理标签来命名,是中国建立排他性地区机制的有效方式,因为机制名称已经清晰地说明了其成员范围,而中国在合作中占据了主导地位。^⑤

还有些研究者主要从澜湄合作的议题来进行解读,认为澜湄合作与湄公河地区既有制度广泛存在交叉和重叠,已经对地区的多项制度构成了挑战。对比澜湄合作提出的“三大支柱”和“五个优先领域”,^⑥澜湄合作的确囊括了大湄公河次区域经济合作及湄公河委员会的优势领域。因此,澜湄合作自创建之初就提出秉持开放包容精神,与

① Joel Wuthnow, “Asian Security Without the United States? Examining China’s Security Strategy in Maritime and Continental Asia,” *Asian Security*, Vol.14, No.3, 2017, pp.230–245.

② Sebastian Biba, “China’s ‘Old’ and ‘New’ Mekong River Politics: The Lancang-Mekong Cooperation from a Comparative Benefit-Sharing Perspective,” *Water International*, Vol.43, No.5, 2018, p.633.

③ Pongphisoot Busbarat, “Grabbing the Forgotten: China’s Leadership Consolidation in Mainland Southeast Asia Through the Mekong-Lancang Cooperation,” *ISEAS Perspective*, Issue 7, 2018, http://iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_7@50.pdf, 访问时间: 2020年4月8日。

④ Jessica M. Williams, “Stagnant Rivers: Transboundary Water Security in South and Southeast Asia,” *Water*, Vol.10, No.12, 2018, p.10.

⑤ Poowin Bunyavejchewin, “The Lancang-Mekong Cooperation (LMC) Viewed in Light of the Potential Regional Leader Theory,” *Journal of Mekong Societies*, Vol.12, No.3, 2016, p.61.

⑥ 澜湄合作机制的“三大支柱”即政治安全、经济和可持续发展、社会人文,“五个优先领域”是互联互通、产能、跨境经济、水资源、农业和减贫。

地区内其他机制相互补充、协调发展。^①但持怀疑态度的观察者仍然认为澜湄合作与既有制度的关系仍然有待观察,认为澜湄合作已经对旧制度造成了冲击。^②也有研究者分析指出,大湄公河次区域经济合作与澜湄合作在成员构成、合作领域和运行方式等方面的共同点,决定了二者存在竞争关系。这在一定程度上呈现出前者的发展停滞甚至后退,而后者的影响力在迅速扩大的竞争现状。^③更具争议的是,澜湄合作机制将水资源合作列为优先领域之一,那么未来澜湄合作会不会将湄公河委员会“取而代之”?有观点认为,湄公河委员会与澜湄合作代表了截然不同的规范和规则:前者的水资源合作是基于规则的约束,后者则更多依赖于中国的善意。^④还有观点提出,在推进经济现代化方面,中国与湄公河国家有着共同的梦想,但是在水资源的可持续开发和管理方面,中国与下游的湄公河国家却是“同床异梦”。^⑤

在关于澜湄合作的争议中,这项新制度被普遍视为湄公河地区多项既有制度的“竞争者”,俨然成为“众矢之的”。^⑥针对澜湄合作的种种疑虑和质疑,不仅影响其合法性,更阻碍了地区合作的深度推进。

国内外学界主要关注了湄公河地区出现制度拥堵的成因和表现,认为制度拥堵增加了各参与方的合作成本,影响了地区治理的有效性,阻碍了地区合作的深入推进,呼吁和强调湄公河地区制度间要相互包容、加强协调。但是对于各项制度而言,更深层次的问题是在制度拥堵的环境下究竟应该如何选择发展路径?是通过不断开展制度竞争以实现“胜者为王”,还是通过制度合作实现各方的“互利共赢”?相关文献缺乏对于这一核心问题的深入关注。特别是就澜湄合作机制而言,在制度数量问题上“没有最多只有更多”的湄公河地区,“后来者”是否必然等于新的“竞争者”,澜湄合作将与各项既有制度展开激烈竞争吗,澜湄合作的发展定位究竟是什么,是否可以找到突破制度拥堵的新路径。本文对相关问题进行实证分析和理论探讨。

① “Joint Press Communiqué of the First Lancang-Mekong Cooperation Foreign Ministers’ Meeting,” November 12, 2015, http://www.lmchina.org/eng/zywj_5/t1514151.htm, 访问时间:2020年4月30日。

② Jessica M. Williams, “Emerging Costs of China’s Belt and Road Strategy for Transboundary Water in South and Southeast Asia,” *International Journal of Energy and Water Resources*, May 2019, pp.81-92.

③ 罗仪隼《从大湄公河机制到澜湄合作:中南半岛上的国际制度竞争》,载《外交评论》2018年第6期,第119页。

④ Carl Middleton and Jeremy Allouche, “Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the ‘Lancang-Mekong Cooperation’ Framework,” *The International Spectator*, Vol.51, No.3, 2016, pp.100-117.

⑤ Sebastian Biba, “China’s ‘Old’ and ‘New’ Mekong River Politics: The Lancang-Mekong Cooperation from a Comparative Benefit-Sharing Perspective,” p.633.

⑥ 邓涵《“峰会年”看澜湄地区制度竞争》,载《当代亚太》2019年第6期,第106页。

三 澜湄合作: 新来的“竞争者”?

对比湄公河地区的既有制度,如果仅仅从地缘政治的视角来进行观察,那么很容易为澜湄合作贴上“竞争者”的标签,但是在准确把握了地区诸多国际制度的特点以及湄公河地区发展的现实情况之后,应该看到相对既有机制而言,澜湄合作机制不仅有着突出的竞争性,同时也有着鲜明的互补性,将其称为湄公河地区制度的“补充者”更为恰当。

(一) 澜湄合作的发展动力源于“内力驱动”

澜湄合作弥补了中国在地区治理中的不足。从湄公河地区制度建立的时间轴来看(见表1),澜湄合作似乎就是针对“日本—湄公河合作”“湄公河下游倡议”等制度而建立。然而,认为澜湄合作是中国与美国、日本等国家竞争的工具的观点忽视了中国与这些国家的一个重要区别,即中国与湄公河国家接壤,共同面临澜沧江—湄公河这一国际河流的开发与管理等诸多难题以及由此产生的共同利益与共同需求。澜湄合作的真正驱动力来自区域内部,六国同属澜沧江—湄公河流域,面临发展经济和改善民生的共同任务,也面临全球与地区经济下行压力加大以及传染病防控、灾害管理、环境问题、恐怖主义和网络犯罪等非传统安全威胁带来的挑战,域内国家的利益需求是建立新制度的根本动力。

对比澜湄合作成立以前,湄公河地区制度主要呈现出“外力驱动”的特性。尽管各项制度都是以湄公河国家为中心的“合作圈”,即湄公河国家是“轮毂”,域外国家是“辐条”,但域外国家才是推进合作的动力源。^①各项合作倡议、议程和资金主要靠域外国家以及国际组织提供支持并推动,湄公河国家更多是配合与跟进。此前,中国并没有在湄公河地区的既有制度中居于主导地位,六国共同参与的合作平台是亚洲开发银行(亚行)倡导的大湄公河次区域经济合作。在经历了20多年的快速发展之后,经济合作产生的积极效应不断向政治安全和社会文化等领域“溢出”,六国面临如何推进合作深度、拓展合作广度以及如何完善制度建设等瓶颈。^②2008年国际金融危机之后,大湄公河次区域经济合作的局限性更加凸显,而中国的综合实力不断提升,却一直未能在合作中有效发挥地区大国的应有作用。面对地区深度合作的大趋势和大湄公河次区域经济合作的现实困境,澜湄合作应运而生。

^① 卢光盛《澜湄机制如何从湄公河地区诸多多边机制中脱颖而出》,载《当代世界》2016年第5期,第26页。

^② 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72页。

从大湄公河次区域经济合作的发展成熟到澜湄合作的建立与发展,恰恰体现了湄公河地区合作由“外力驱动”向“内力驱动”的转变,也充分体现出任何区域的和平与发展只能依靠域内国家自主努力的国际政治经济现实。六国有了独立的合作平台,共同商讨和解决地区治理的难题,中国成了澜湄合作的引领者和推动者。应该看到,在地区合作发展过程中由一个或几个有能力的成员国使用主导权推动地区发展,是促进地区合作较快成熟和及时消除内部不安定因素的重要力量。反之,若有能力、有资源的国家不发挥引领作用,则可能导致合作始终徘徊在低水平和低层次。正是有着这些“天时”“地利”与“人和”,澜湄合作机制迅速发展成地区合作的重要平台。

表1 湄公河地区主要国际制度概况

成立时间	制度名称	成员 ^①
1992年	大湄公河次区域经济合作(GMS)	中国(云南省、广西壮族自治区)、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南
1995年	湄公河委员会(MRC)	泰国、老挝、柬埔寨、越南
1996年	东盟—湄公河流域开发合作(AMBDC)	东盟十国、中国
1999年	柬老越发展三角(CLV)	柬埔寨、老挝、越南
2000年	恒河—湄公河合作(GMC)	印度、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南
2003年	伊洛瓦底江—湄南河—湄公河经济合作战略(ACMECS)	缅甸、泰国、老挝、柬埔寨、越南
2004年	柬老缅越合作(CLMV)	柬埔寨、老挝、缅甸、越南
2008年	日本—湄公河合作(JMC)	日本、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南
2009年	湄公河下游倡议(LMI)	美国、柬埔寨、老挝、泰国、越南、缅甸
2011年	韩国—湄公河合作(KMC)	韩国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南
2015年	澜沧江—湄公河合作(LMC)	中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南

资料来源:笔者根据相关网站信息整理。

^① 中国(广西壮族自治区)于2005年加入大湄公河次区域经济合作;越南于2004年加入伊洛瓦底江—湄南河—湄公河经济合作战略;缅甸于2012年加入湄公河下游倡议。

此外,澜湄合作并不是对东盟的分裂,而是丰富和完善了中国—东盟合作框架。中国与东盟在湄公河地区有着广泛的共同利益,已经建立起全方位、多领域、多层次的合作关系。早在1996年,当时的东盟七国与老挝、缅甸、柬埔寨、中国共同成立“东盟—湄公河流域开发合作”。^①此后,积极参与湄公河地区合作成为东盟增强成员国间相互信任、凝聚成员国向心力的重要举措,缩小发展差距成为东盟内部重要且长期优先的领域。^②经过多年的发展,尽管已经取得了很多重要成果,但是相对东盟其他成员,湄公河地区国家的发展仍然比较滞后,东盟国家间存在的发展差距是东盟实现一体化面临的重大挑战。

2012年,泰国率先提出加强湄公河地区合作的倡议,中国政府给予积极回应。2014年11月,中国国务院总理李克强在第17次中国—东盟领导人会议上提出,“为促进东盟次区域发展,中方愿积极响应泰方倡议,在‘10+1’框架下探讨建立澜沧江—湄公河对话合作机制,并于明年适时举行外长会和外交高官会”。^③该倡议得到了东盟的支持,会后发表的《第十七次中国—东盟领导人会议主席声明》中明确提出“我们支持中国与湄公河流域国家开展更紧密的次区域合作。我们欢迎泰国提出的澜沧江—湄公河次区域可持续发展倡议,该倡议将有助于缩小东盟国家间的发展差距。我们欢迎中国和湄公河次区域国家探索建立相关对话与合作机制的可能性。”^④由此,澜湄合作进入实质性构建阶段。^⑤

2015年年底,东盟宣布东盟共同体正式成立。2016年3月,澜湄合作首次领导人会议召开,会议通过的《三亚宣言》明确提出:“澜湄合作应秉持开放包容精神,与东盟共同体建设优先领域及中国—东盟合作全面对接,与现有次区域机制相互补充、协调发展。”^⑥澜湄合作的发展有利于促进各成员国的经济社会发展和可持续增长,也有利于缩小东盟国家间的发展差距,推进东盟共同体建设和一体

① 在湄公河地区,除了泰国为东盟创始成员国之外,越南(1995年)、老挝(1997年)、缅甸(1997年)和柬埔寨(1999年)先后加入东盟。

② Shaun Narine, “ASEAN and the Management of Regional Security,” *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 2, 1998, pp. 195–214.

③ 《李克强在第十七次中国—东盟(10+1)领导人会议上的讲话(全文)》http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-11/14/content_2778300.htm, 访问时间:2020年4月30日。

④ 《第十七次中国—东盟领导人会议主席声明》https://www.fmprc.gov.cn/web/wjlb_673085/zjzg_673183/yzs_673193/dqzz_673197/dnygilm_673199/zywj_673211/t1215662.shtml, 访问时间:2020年4月30日。

⑤ 2015年4月6日,首次澜沧江—湄公河对话合作外交高官会在北京成功举行,正式启动机制筹备工作。在此次会议上,各方同意删除机制名称中的“对话”一词,改称“澜沧江—湄公河合作”。

⑥ 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言——打造面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体》http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/24/content_5057018.htm, 访问时间:2020年4月2日。

化进程。

(二) 澜湄合作弥合了大湄公河次区域经济合作与湄公河委员会之间的裂隙

大湄公河次区域经济合作与湄公河委员会都是在湄公河地区比较有影响力的制度,但二者有着明显区别。前者包括了澜沧江—湄公河沿岸的所有国家,具有广泛的代表性。不过从制度建设来看,尽管水电开发、农业、旅游和航运等诸多领域都涉及河流本身,但是水资源管理这一个核心问题长期未纳入大湄公河次区域经济合作框架内。尤其是2009年以来,实施《扩大次区域能源合作行动路线图》和加快构建区域统一电力市场等举措引发多方关于水资源开发、环境保护等问题的争议与批评。^①后者则是一个致力于水资源开发与管理的政府间组织,其成员仅有柬埔寨、老挝、泰国和越南,这也使得其权威性和有效性大打折扣。事实上,自成立以来二者就存在严重脱节。^②在20世纪90年代及21世纪初,前者推进的一些重大项目与后者的任务直接相关,如老挝在湄公河支流修建大坝、启动澜沧江疏浚项目等,但后者处于边缘化的地位。与此同时,湄公河委员会制订了地区发展的计划,提出与大湄公河次区域经济合作等制度协调推进地区经济一体化,但该战略的实施举步维艰。^③在区域电力贸易等项目上,两项制度间缺乏协调,难以实现对国际河流的有效治理。^④

在气候变暖与水资源稀缺不断加重的时代背景下,水资源安全日益成为湄公河地区合作的重要内容。湄公河地区的双边和多边合作机制应该开展更多的合作而非相互竞争。^⑤更有效的合作框架应该是沿岸所有国家都平等地参与,并且能够有效避免外部干预,这意味着在跨界水资源治理问题上要平衡各方利益就迫切需要建立一个强有力的制度。^⑥澜湄合作就是“因水而生”,水资源合作作为优先领域之一已经有了积

^① Philip Hirsch, “The Changing Political Dynamics of Dam Building on the Mekong,” *Water Alternatives*, Vol.3, No.2, 2010, pp.312-323.

^② Philip Hirsch and Kurt Mørck Jensen, *National Interest and Transboundary Water Governance in the Mekong*, Sydney: Australian Mekong Resource Center, University of Sydney, 2006.

^③ Philip Hirsch, “The Shifting Regional Geopolitics of Mekong Dams,” *Political Geography*, Vol.51, 2016, pp.63-74.

^④ Carl Middleton and John Dore, “Transboundary Water and Electricity Governance in Mainland Southeast Asia: Linkages, Disjunctures and Implications,” *International Journal of Water Governance*, Vol.1, 2015, pp.93-120.

^⑤ Andrea Haefner, “Regional Environmental Security: Cooperation and Challenges in the Mekong Subregion,” *Global Change, Peace & Security*, Vol.25, No.1, 2013, p.28.

^⑥ Apichai Sunchindah, “The Lancang-Mekong River Basin: Reflections on Cooperation Mechanisms Pertaining to a Shared Watercourse,” February 2013, <https://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/nts/2421-the-lancang-mekong-river-basin/>, 访问时间:2020年1月18日。

极的进展。2017年6月澜湄水资源合作中心成立,主要支撑六国在技术交流、研究、信息共享和能力建设方面的合作。2019年12月,首次澜湄水资源合作部长级会议在北京举行,会议通过《澜湄水资源合作部长级会议联合声明》和《澜湄水资源合作项目建议清单》。其间,澜湄水资源合作中心与湄公河委员会秘书处签署了谅解备忘录,双方将主要通过水资源及相关资源开发与管理的经验分享、数据与信息交换、监测、联合评估和研究、知识管理和相关能力建设的方式,共同推动流域国家经济社会的可持续发展。^①

当前澜沧江—湄公河的跨界治理领域有着众多合作机会,如果不立即采取行动,未来将会面临巨大挑战。地区的和平、繁荣与可持续发展掌握在沿岸国家的手中。^②作为上游国家,中国积极引领和推进澜湄合作、与湄公河国家加强水资源合作与管理,体现了大国责任与担当。

表2 湄公河地区三项制度的比较

制度	大湄公河次区域经济合作(GMS)	湄公河委员会(MRC)	澜湄合作(LMC)
成立时间	1992年	1995年	2015年
成员	中国(云南省、广西壮族自治区)、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南	泰国、老挝、柬埔寨、越南(中国和缅甸是对话国)	中国、柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南
主要出资者	亚洲开发银行、日本、美国、澳大利亚等	联合国、世界银行、美国、欧盟、法国、德国、澳大利亚、芬兰、瑞典、瑞士等	中国
合作范围	区域互联互通、能源、电信、环境、人力资源开发、旅游、贸易、投资和农业等	湄公河流域综合开发利用、水资源保护、防灾减灾和航运安全等领域	以政治安全、经济和可持续发展、社会人文为三大合作支柱,以互联互通、产能合作、跨境经济、水资源、农业和减贫为五大优先方向

^① 《澜湄水资源合作中心与湄委会秘书处合作谅解备忘录》,http://www.mwr.gov.cn/ztpd/2019ztbd/lmszy-bzhy/hyeg/201912/t20191224_1375862.html,访问时间:2020年1月20日。

^② R. Edward Grumbine, "Using Transboundary Environmental Security to Manage the Mekong River: China and South-East Asian Countries," *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 34, No. 5, 2017, pp.792-811.

续表 2

制度	大湄公河次区域经济合作(GMS)	湄公河委员会(MRC)	澜湄合作(LMC)
成立时间	1992年	1995年	2015年
机制框架	领导人会议、部长级会议、优先领域的工作组； 亚行总部代行秘书处职责	理事会； 联合委员会； 秘书处	领导人会议、外长会； 高官会、各优先领域联合工作组； 在成员国内部设立秘书处或协调机构
运作方式	项目合作	项目合作	政府引导、多方参与、项目为本
目标	地区经济一体化	可持续发展和水资源管理	打造澜湄国家命运共同体

资料来源：笔者根据相关网站信息整理。

更深层次地看，澜湄合作并不是大湄公河次区域经济合作的“替代品”。由于这两项制度的成员一致，在合作领域、机制框架、运行方式和合作目标等方面相似或是重叠，大湄公河次区域经济合作被认为受到威胁。这不仅仅是一些域外国家的观察者的看法，湄公河国家的一些政府官员和学者也对二者的关系表示了疑虑和担忧，认为二者将不可避免地展开激烈竞争。^①

实际上仅从目前这两项合作制度对地区合作项目的资金支持来看，就可以发现澜湄合作与大湄公河次区域经济合作有着较大差距。2016年在澜湄合作首次领导人会议上，中国提出设立澜湄合作专项基金，在此后5年提供3亿美元支持六国提出的中小型合作项目，设立100亿元人民币优惠贷款和100亿美元信贷额度，包括50亿美元优惠出口买方信贷和50亿美元产能合作专项贷款，用于支持地区基础设施建设和产能合作项目。^②《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》提出积极争取亚洲基础设施投资银行、丝路基金和亚洲开发银行等金融机构支持。^③相比澜湄合作还在探索构建稳定和可持续的多元融资体系而言，大湄公河次区域经济合作显然更具优势，在2018年召开的第六次领导人会议上通过的《2022区域投资框架》规定了未来五

^① 在笔者参加的相关国际会议以及学术交流中，湄公河国家的一些官员和研究者多次表示对此问题的关注与担忧。

^② 《李克强在澜沧江—湄公河合作首次领导人会议上的讲话》，http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/23/content_5056927.htm，访问时间：2020年4月26日。

^③ 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，载《人民日报》，2018年1月11日。

年的优先项目清单,包含 227 个投资和技术援助项目,总金额约 660 亿美元。^①此外,澜湄合作实施的项目多为试点性质、以早期收获为主,而长期性的、综合性的合作项目还没有具体实施,投入的资金也相对有限。这也表明澜湄合作在很大程度上仍处于起步阶段,这些初始项目为澜湄合作提供了学习机会,随着澜湄合作的成熟其在地区治理中的影响力会不断增强。但是迄今为止,澜湄合作并没有对大湄公河次区域经济合作造成重大冲击和挑战,而是为地区治理提供了新的平台和机会。

应该看到,无论是澜湄合作的深入推进还是大湄公河次区域经济合作的可持续发展,都面临如何应对国际和地区格局发展变化所带来的新机遇、新挑战以及如何满足域内六国向更高层次合作目标迈进,实现深度利益融合的现实需求。从湄公河地区发展的现实情况来看,各国经济社会的发展水平仍然比较滞后,传统安全问题与非传统安全问题相互交织,要实现地区繁荣与发展仍然任重道远,仅依靠某一个合作平台的资金、技术和智力支持是远远不够的,需要多方协力共同推进。以两项制度都非常重视的基础设施建设为例,加强基础设施互联互通是湄公河地区在新阶段的关键动力与推动地区经济繁荣的新增长点。但就湄公河国家基础设施现状而言,尽管经过多年的建设已取得积极成效,不过仍然普遍水平较低(见表 3),需要进一步增加资金和技术投入。

表 3 澜湄合作主要成员国全球竞争力排名(2019 年)

国家	全球竞争力		基础设施	
	排名	得分	排名	得分
中国	28	73.9	36	77.9
泰国	40	68.1	71	67.8
越南	67	61.5	77	65.9
柬埔寨	106	52.1	106	54.9
老挝	113	50.1	93	59.2

资料来源: Klaus Schwab, ed., *The Global Competitiveness Report 2019*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf, 访问时间: 2020 年 4 月 30 日。

注: 全球竞争力指数(Global Competitiveness Index) 是通过 12 项支柱下的 103 项指标,对 141 个经济体(未包括缅甸)的竞争力状况进行分析。每项指标采取 0—100 分的计分制度,展示一个经济体距离理想状态或者“满分”竞争力之间的差距。

^① “Joint Summit Declaration: 6th GMS Summit of Leaders,” p.5, https://www.greatermekong.org/sites/default/files/Final%20JSD_6th%20GMS.pdf, 访问时间: 2020 年 1 月 28 日。

在过去的20多年里,大湄公河次区域经济合作已经为地区的发展投入了大量资金和技术支持,澜湄合作的建立与发展也将提供更多的机遇和动力。毕竟地区制度的建设是为了更好地实现地区治理,形象地说,如果湄公河地区制度有着共同的“敌人”,这个敌人应该是地区治理中的难题而非某项制度或其中出资的国家。如果敌人是贫穷、落后,那么自然应该欢迎任何有兴趣参与终结贫穷和落后的“新玩家”。

(三) 澜湄合作是湄公河地区既有制度的“补充者”

在澜湄合作建立以前,湄公河地区的确已经建立了众多的国际制度,但是这些制度并未有效解决各国面临的共同问题。湄公河地区既有制度间竞争有余而互补不足,澜湄合作的建立契合地区发展的现实需要,恰逢其时。澜湄合作作为湄公河地区的新制度,也必然与既有制度有着紧密关联,毕竟“新制度的创设本身就是由旧制度所培育出来的相互信任感而得到促进。国际制度很少从混乱中出现,相反,新旧制度之间是彼此相互依赖的”。^①澜湄合作成员的广泛性、合作领域的综合性以及多项制度的互补性,使其成为湄公河地区既有制度的“补充者”。澜湄合作自起步以来,多次在相关合作文件中强调与区域/次区域合作制度之间“相互补充、协调发展”。^②

然而在制度拥堵的地区环境下,相比“竞争者”而言,湄公河地区既有制度“补充者”的身份对澜湄合作未来的发展提出了更高要求。这意味着澜湄合作需要不断提升制度有效性,保持和发展自身的制度优势和竞争力,才有能力在各项制度间展开补充与协调。同时,澜湄合作需要与既有制度展开切实的合作,才有可能真正提升地区治理的水平。这对于澜湄合作来说将是一个不小的挑战。明确澜湄合作的发展定位,可以为澜湄合作指明正确的发展路径。在推进澜湄合作机制的发展进程中,中国作为其中的重要一员、中国—东盟合作中的重要一方、东盟—湄公河流域开发合作和大湄公河次区域经济合作等制度的主要成员以及湄公河委员会的对话国,应该发挥关键作用。

^① Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984, p.79.

^② 如澜湄合作成立以来的五次《外长会联合公报》《五年行动计划(2018—2022)》《首次领导人会议三亚宣言》和《第二次领导人会议金边宣言》,参见澜沧江—湄公河合作中国秘书处网站“重要文件”栏目, <http://www.lmcchina.org/zywj/>, 访问时间:2020年3月25日。

四 制度竞合与澜湄合作机制的发展路径

正所谓“愚者求异,智者求同,仁者求通”,^①澜湄合作作为湄公河地区制度的“补充者”,不可能简单地在“制度竞争”与“制度合作”中做出选择,而应该积极探寻新的发展路径。要突破“制度拥堵”的困局,就不仅需要克服“制度竞争”给制度本身及地区治理带来的负面影响,还需要避免单纯“制度合作”而产生的制度效率低下。针对湄公河地区制度发展的现状,澜湄合作应该通过“制度竞合”完善制度建设,切实降低各参与方的合作成本,实现高效的地区治理。

“竞合(co-opetition)”^②是经济学和管理学中的重要概念,指竞争(competition)与合作(cooperation)相互结合、相互融合的状态。其源于激烈的市场竞争中人们不仅认识到单纯竞争、过度竞争造成的不良后果,也日益认可合作的优势和效果。竞合可以弥补竞争及合作的劣势并结合二者优势。^③“竞合”观念的提出是人们对于竞争与合作关系的一种全新认识,对于国际关系理论与实践也是重要的借鉴和启示。

可以认为,制度竞合(institutional co-opetition)就是制度间开展竞争性合作与合作性竞争的过程和状态(见图1)。相较而言,制度竞争是寻求个体利益最大化,制度合作是寻求整体利益最大化;制度竞合则是包容了竞争与合作,实现制度竞争与制度合作的融合。首先,制度竞合结合了制度竞争与制度合作的优势。制度竞争可以促进制度效率的提高和资源的有效利用。制度合作有利于降低交易成本和促进共同利益的形成。其次,制度竞合可以克服制度竞争与制度合作各自的不足。制度间过度竞争必然会弱化制度效率,降低收益。反之,过度强调合作,不仅本身就缺乏现实基础,更可能导致制度丧失自身的优势和资源。而制度竞合可以有效避免两败俱伤、降低资源的浪费,实现竞合各方的共赢。

制度竞合必然要经历较长时期的艰难博弈,主要表现在三个方面。一是具有竞争与合作的两面属性。竞争与合作没有主次从属的明显差别,二者也不是截然分开的,更多的情况下是一种相互依存、此消彼长的状态。二是制度竞争所产生的摩擦有时可

^① 苏长和《以分歧治理谋划国际关系的新准则——习近平关于大国关系治理的新思想新论断》,载《国家治理》2015年第25期,第8页。

^② 竞合也被称作“协作性竞争”“合竞”,用以表达既有竞争又有合作,在竞争中合作、在合作中竞争的行为。

^③ Adam M. Brandenburger and Barry J. Nalebuff, *Co-Opetition*, New York: Currency Doubleday, 1996.

能会表现得比较直接甚至比较激烈,但总体是可控、可协调的。三是制度竞合不断重塑着地区治理的理念与实践,会逐步形成制度间的共治与分工的局面,进一步推动地区新秩序的构建。制度竞合是制度各参与方、各利益相关方相互谈判、相互妥协的过程与结果,必然受到各行为体的利益、目标或偏好的影响。值得注意的是,对于国际体系中处于“上升中的(rising)”行为体而言,实现制度竞合发展不仅契合自身利益,也有利于地区治理目标的实现。这些行为体过去在国际制度的制定上往往处于被动接受的状态。但是随着其综合实力的提升和国家利益的拓展,若要在国际体系内发挥建设性作用、增加在地区治理中的话语权,就必然要经历由参与国际制度到改造、创设国际制度的转变。在这一过程中,推进创设制度与既有制度竞合发展就是一个自然的、经济的甚至可能必不可少的策略选择,同时也是设置议程和制定规则能力提升的具体体现。

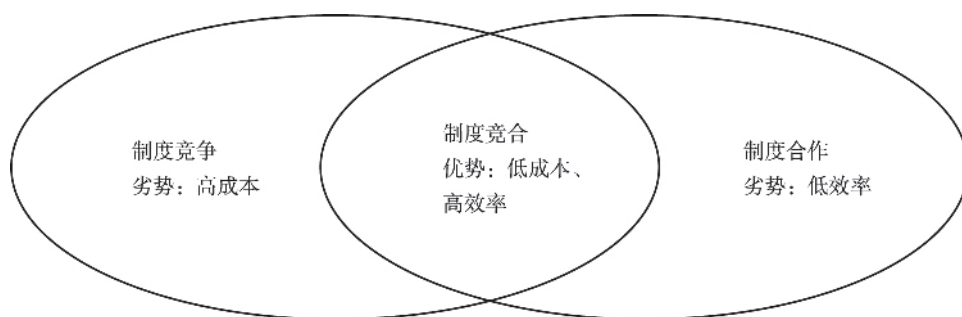


图1 制度竞合的特点

资料来源:笔者自制。

制度竞合应根据相关制度的实际情况来具体开展和推进,实现在提升制度自身竞争力的同时,进一步增加制度间合作。制度竞合可以采取先易后难、循序渐进的方式。第一,制度间可以通过探究彼此的共同之处,增加交流和合作的机会,降低冲突的可能性,塑造合作预期与合作空间。^①第二,通过制度化的安排,搭建有利于制度合作的架构。特别是在新旧制度竞争的情况下,旧制度往往担心新制度会采取新的规范和行为规则,抵消和挤压其权威和影响力。因此,在初始的制度安排中,新制度可以通过与旧制度建立固定化的联系,保持沟通和交流的渠道。^②第三,制度间选择一些技术性的

^① Amitav Acharya, *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2009.

^② 刘玮《崛起国创建国际制度的策略》,载《世界经济与政治》2017年第9期,第91页。

或是较少争议的领域展开合作,形成合理的利益分配和捆绑,进一步形成制度的自我约束。第四,实现制度间在决策程序上的合作,建立和完善科学决策,降低相关制度的成本,提高决策的效率。总体上,制度间互动联系的制度化程度越高,制度竞合的水平也就越高。

“制度拥堵”是澜湄合作长期面临的困境,澜湄合作与湄公河地区的既有制度将长期共存。“由于边际成本低于平均成本,制度一经建立就能够稳定地维持下去”,既有制度仍有其生命力和发展潜力。^① 尽管既有制度存在一些不足和缺陷,但是并没有腐朽到必然消亡。而澜湄合作作为地区制度的“后起之秀”,也必然经历产生、发展到成熟的过程,即使有望“后来居上”,其作用的发挥以及影响力的提升仍然有待时日。毕竟,建立国际制度本身不是目的,目的在于通过制度的创设来解决实际问题。^② 因此,对于澜湄合作机制的发展路径选择而言,制度竞争与制度合作拥有共同的焦点,即哪种路径能够真正提升澜湄合作的有效性,并且为地区带来真实且持久的和平、稳定与繁荣。因二者皆有利弊,特别是在澜湄合作与诸多既有制度兼具竞争性与互补性的前提下,将制度竞争与制度合作相融合,应该成为澜湄合作突破“制度拥堵”的理想路径。

第一,从澜湄合作制度建设的前景来看,制度竞合是必然的选择。澜湄合作起点高、发展快,但是新制度在建立之初虽然有着强劲动力,但若要保持长期的活力,还需要不断实现自我完善。制度竞争的压力可以推动制度功能的改进,进一步提升其竞争力,从而有利于实现更加有效的治理。^③ 但是如果澜湄合作与既有制度一味追求制度竞争,不仅会弱化自身的发展基础,降低各成员的预期收益,还可能引发域外国家的对抗,继而导致澜湄合作的计划或项目频频被“政治化”,成为一场场国际政治博弈。

制度合作则可以在一定程度上回应新制度引发的外部政治反应,化解多边阻力和政治风险,同时使新制度获得更多支持,也就越有利于新制度的建设和发展。相比大湄公河次区域经济合作、湄公河委员会等有着较为悠久发展历史的国际制度而言,澜湄合作才刚刚步入正轨,整体上还处于经验摸索阶段,有着向其他制度学习的空间。比如,大湄公河次区域经济合作已经积累了近30年的实践经验,建立了良好的运营体

^① Charles P. Kindleberger, “International Public Goods Without International Government,” *The American Economic Review*, Vol.76, No.1, 1986, pp.1-11.

^② 王传兴《制度效果:国际制度理论研究的新领域》,载《世界经济与政治》,2000年第4期,第17页。

^③ Bruno Frey, “Outside and Inside Competition for International Organizations: From Analysis to Innovations,” *The Review of International Organizations*, Vol.3, No.4, 2008, pp.335-350.

系,拥有充足的项目储备,对地区经济合作有长远规划,这些对于澜湄合作来说都具有重要借鉴意义。特别是在项目开发与资金管理方面,尽管亚洲开发银行每年投入到合作中的资金比较有限,但是资金使用效益很高。同时,亚洲开发银行很好地把握了技术援助、赠款与贷款的关系,使得贷款项目的资金准备比较充足,项目实施具备较好的政治和民意基础,也保证了资金使用和项目实施配合得当,运作良好。大湄公河次区域经济合作在一定程度上已经成为地区制度的一种标杆,其治理经验值得澜湄合作借鉴,否则澜湄合作独自摸索的学习成本太高,并且会长时间裹足在全面铺开、低效运作的层次。湄公河委员会在水资源管理方面积累了丰富的知识和经验,较为成功地缓解了湄公河国家间的利益冲突。^①澜湄合作与湄公河委员会可以进一步加强相关信息的交流,展开务实合作,这将有利于缓和上下游国家间在水资源开发管理方面的不信任,也将对于流域的整体开发起到积极作用。^②此外,尽管澜湄合作与日本—湄公河合作、湄公河下游倡议等制度之间存在竞争的一面,但并不是“零和”关系,彼此有着合作的空间,可以相互取长补短,共同提高地区治理水平。

第二,从澜湄合作成员国的利益来看,制度竞合是现实的明智选择。在澜湄合作的发展路径选择上,必须充分考虑湄公河国家为诸多国际制度的主要成员这一现实。从湄公河地区制度的特点可以看到,对湄公河国家而言,无论是澜湄合作与大湄公河次区域经济合作,还是澜湄合作与日本—湄公河合作、湄公河下游倡议、恒河—湄公河合作、韩国—湄公河合作等,从来就不是“非此即彼”的选择题,湄公河国家“喜新”但是并不“厌旧”。制度间的竞争可以给湄公河国家更大的选择空间和战略自主性,以获得更多的尊重、援助和外交资源。制度间的合作也契合其维护地区稳定与发展的内在愿望。大国若一味追求制度竞争,以战胜对手为目标,会严重破坏地区的发展进程,更会使得湄公河国家被迫“选边站”,从而损害其实际利益。

对中国而言,湄公河地区在中国的周边外交中可谓重中之重。面对该地区“制度拥堵”的困局,中国需要提出更具价值和创造性的地区治理理念和正确的策略选择,以引领澜湄合作在湄公河地区的发展以及地区新秩序的构建。尽管中国在某些方面已经具备全球性影响力,但总体上仍然是一个地区大国,“中国的实力远没有强大到让外部世界作出改变,来适应自己的程度”,^③若执意追求制度竞争,将会给周边

^① Anoulak Kittikhoun and Denise Michèle Staubli, “Water Diplomacy and Conflict Management in the Mekong: From Rivalries to Cooperation,” *Journal of Hydrology*, Vol.567, No.12, 2018, pp.654-667.

^② Jessica M. Williams, “Is There a Crowd? River Basin Institutions and the Governance of the Mekong River,” <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080>, 访问时间:2020年4月30日。

^③ 薛力《美国再平衡战略与中国“一带一路”》,载《世界经济与政治》2016年第5期,第69页。

地区带来更多不确定性。这种不确定性进而会带来疑惧,增加制度参与方的安全焦虑,并可能进一步引发域外国家的干预。如在中美关系上,政界与学界都有观点提出中美两国应打造“合竞关系”,^①或是建立“竞争伙伴”,^②类似观点都强调竞争与合作应该共存。中国本身也不可能在冲突或竞争思维方式下,实现自身利益的最大化。同时应认识到,湄公河地区的一些国家对中国抱有疑虑在所难免,其将长期奉行在大国间寻求平衡的战略。^③中国应站在更高和更长远的立场上,充分考虑湄公河国家的发展诉求,协调各大国在湄公河地区的战略利益和重大关切,共同促进地区和平与繁荣。

五 中国推进澜湄合作与既有制度竞合发展的选择

“任何国家的全球影响力多发端且首先施展于周边地区”,^④中国与湄公河国家“同饮一江水,命运紧相连”,中国是上游国家,也是地区合作中的大国,在引领和推进澜湄合作机制的发展进程中,不可避免地要承担更多的责任和更大的成本。中国应在积极有为的同时采取因地制宜的策略,以切实推进“澜湄国家命运共同体”的构建,使其成为“中国—东盟命运共同体”与“人类命运共同体”的示范和样板。

(一) 充分发挥中国在澜湄合作机制中的建设性作用

中国应抓住湄公河地区合作由“外力驱动”转向“内力驱动”的发展契机,与时俱进地在地区合作中发挥重要作用,不断完善和加强澜湄合作机制建设,进一步提升澜湄合作的影响力。要践行“亲、诚、惠、容”的周边外交理念,充分把握好区域公共产品在合作中的供给与需求,主动提供政治安全、经济发展和社会文化三大类别的区域公共产品。当前在澜湄合作机制下,可逐步推进疫后复苏、促进经济发展,同时将粮食安

^① 新加坡副总理王瑞杰在2019年5月访问中国期间发表演讲提出,国际竞争在一定程度上无法避免,但恶性竞争可能会演变成冲突,希望中美两国能打造“合竞(co-opetition)”关系。参见《维持全球和平稳定 王瑞杰:望中美两国打造“合竞”关系》, <http://beltandroad.zaobao.com/beltandroad/news/story20190527-959819>, 访问时间:2020年4月30日。

^② “修昔底德陷阱”的提出者格雷厄姆·艾利森认为中美两国在战略上应采取合作式竞争,但是建立一个竞争与合作相结合的国际大战略,需要双方战略想象力的飞跃,这将远远超越传统智慧。参见Graham T. Allison, “Could the United States and China Be Rivalry Partners?” <https://nationalinterest.org/feature/could-united-states-and-china-be-rivalry-partners-65661>, 访问时间:2020年3月28日。

^③ Vannarith Chheang, “China’s Economic Statecraft in Southeast Asia,” *ISEAS Perspective*, Issue 45, 2018, <http://www.ises.asia.sg/images/pdf>, 访问时间:2020年4月20日。

^④ 刘阿明《权力转移过程中的东南亚地区秩序》,载《世界经济与政治》,2009年第6期,第42页。

全、扶助贫困人口、治理非法移民等议题纳入其中。要以适时、适度、适合为标准,充分顾及湄公河国家和民众的舒适感、获得感和被尊重感。通过更加广泛的互惠互利合作,使湄公河国家能够更多地分享利益。在商贸和投资等项目中,要恪守与尊重东道国法律法规和民俗文化,重视提高商品和项目的品质,积极实施“本土化”战略,认真履行企业社会责任。在老挝、缅甸、柬埔寨等国,通过开展公共卫生、水污染防治和减贫经验分享等公益类活动,使湄公河国家及普通民众能够更多地分享中国发展的经验和成果。此外,应在合作中注重构建中国特色大国外交话语体系,让湄公河国家及国际社会了解中国为地区发展所带来的实惠。针对合作中出现的一些误解和疑虑,要及时、主动地掌握话语主导权,避免舆论政治化甚至军事化。通过加大对湄公河国家的民生帮扶和援助宣传力度,注重体现中国善意和大国责任,突出合作共赢,营造良好舆论环境,推动“中国威胁论”转为“中国机遇论”。

(二) 构建湄公河地区诸制度的对话与协调平台

澜湄合作与既有制度的竞合发展,只能通过主动协调和大胆博弈来赢取。要推动各项制度的相关方在关键领域开拓坦诚对话、彼此真正倾听,切实解决各方的合理关切,形成利益的捆绑。在制度建设上,现阶段主要可以从两个方面着手推进湄公河地区的制度竞合:一是搭建一个区域内诸合作制度交流和协调的平台。探索通过中国—东盟(10+1)领导人会议等平台推进地区诸多边、双边合作制度的协调,继续推进澜湄合作助力东盟共同体建设。此外,在澜湄合作与湄公河委员会已经搭建起合作渠道的基础上,可以进一步争取大湄公河次区域经济合作等机制的加入。通过逐步建立稳定的制度化联系,各项机制间可以信息分享、经验交流、规划对接和争端解决,进一步寻求开展灵活有效的合作,以切实降低制度冲突与合作成本。在一定程度上,也将降低其他参与方对于中方合作议程的疑虑及排斥。二是探索澜湄合作领导人会议和大湄公河次区域经济合作领导人峰会结合的可能性。按照相关约定,前者每两年举行一次,后者每三年举行一次,这种情况会导致两者在同一年份举行。此前,在2018年1月召开了澜湄合作第二次领导人会议,同年3月召开了大湄公河次区域合作第六次领导人峰会。在2024年两项会议将再次出现重合,若持续下去势必增加各方参与合作的成本。可以考虑由中方出面,先从“二轨”或“1.5轨”层面推动湄公河区域内诸合作制度的对话协调议程,进一步培养官方和智库的有效合作,鼓励拓展国际对话渠道,构建起政府与智库的有效合作机制和政策储备手段。

(三) 实施制度竞合的“早期收获项目”

在合作项目方面,要充分调动泰国、老挝和柬埔寨等国家的积极性和主动性,通过

湄公河国家的“牵线搭桥”,为地区合作制度的竞合发展发挥积极作用。进一步促进澜湄合作与地区既有制度的对接和整合,实现各参与方及地区利益的最大化。目前,澜湄合作与大湄公河次区域经济合作、湄公河委员会等制度均以项目为导向,可以对相关制度平台下的优先项目进行筛选,整合资金、技术和人员等优势资源予以重点推进。特别是在新冠肺炎疫情蔓延的情况下,老挝、缅甸和柬埔寨等国落后的公共卫生系统面临严峻考验。^①澜湄合作与大湄公河次区域经济合作可以在疫情防控方面展开合作、提升地区国家共同应对突发公共卫生事件的能力。此外还可以积极探索新的合作领域,在专家工作组、规划对接、议事规则和争端解决等技术层面以及政治互信、构建共同体意识等方面展开合作。争取在基础设施、区域产业链、数字经济、跨境公共卫生、水资源保护和气候变化等方面尽快确立一批“早期收获”项目,通过开展互惠互利的合作,加快构建信任体系,形成示范和带动效应,推动湄公河地区制度竞合关系的塑造。

(四) 与域外国家在湄公河地区展开“第三方市场合作”

在中国与湄公河国家合作深化的进程中,也必须恰当认识东盟、美国、日本、印度等国际组织及国家在湄公河地区的利益,全面考虑中国与美国、日本等国家间的竞争与合作,使之走向良性竞争轨道。在实践层面可以通过澜湄合作、大湄公河次区域经济合作等平台,探索和推进“第三方市场合作”。“第三方市场合作”是开放包容、务实有效的国际合作模式,有利于将中国的优势产能、发达国家的先进技术与广大发展中国家的发展需求有效对接,实现“1+1+1>3”的合作共赢。^②自2018年以来,中国与日本在推进“第三方市场合作”方面达成多项共识,在湄公河地区重点推进泰国东部经济走廊建设,已经取得初步成果。^③应以此为契机,进一步推进澜湄合作与大湄公河次区域经济合作、日本—湄公河合作等制度的协调,在基础设施建设、金融、能源、环保及减贫等领域开展合作。还可以考虑与韩国、新加坡等国通过相应的合作制度,经过博弈和理性的利益权衡,在湄公河地区开展三方或多方合作,以有效推进湄公河地区分工治理,将各方利益紧密联结,形成“你中有我、我中有你”的命运共同体,通过在湄公河地区的实践,为构建人类命运共同体进行探索和建立示范。

^① Amy Searight and Brian Harding, “Southeast Asian Responses to COVID-19: Diversity in the Face of Adversity,” <https://www.csis.org/analysis/southeast-asian-responses-covid-19-diversity-face-adversity>, 访问时间: 2020年4月30日。

^② 郑东超《中国开展第三方市场合作的意义、实践及前景》,载《当代世界》,2019年第11期,第76页。

^③ 宫笠俐《中日第三方市场合作:机遇、挑战与应对方略》,载《现代日本经济》,2019年第5期,第50页。

六 结论

“周边是中国安身立命之所,发展繁荣之基”^①而湄公河地区又是中国周边最有基础和条件的“先行先试区”。因此,在这样的区域推动制度建设,对中国而言是一个具有重要理论和实践意义的任务。本文认为在“制度拥堵”的湄公河地区,澜湄合作机制可以并且能够与既有制度成功塑造竞合关系,这种竞合将是一个动态、长期的过程,其核心在于在竞争中增进合作、在合作中规范竞争。这一过程将推动地区新秩序的构建,也将推动中国以更大的责任和担当,在地区甚至更大范围的治理中发挥更加积极的作用。

不过,中国并不是湄公河地区新秩序构建的唯一主导因素,其发展前景不仅取决于中国或是相关大国的主观战略资源投入和客观国际环境现实,也依赖于参与合作的湄公河国家对地区秩序构建的认知及努力。中国、域外大国与湄公河国家三方的谈判、妥协和博弈将最终决定制度竞合的结果,也影响和决定着地区秩序的结构和走向。不排除域外大国有可能推动湄公河地区形成新的制度安排或对原有制度安排进行调整或改造,来对冲中国在本地区制度建设的尝试。当前推进湄公河地区制度竞合仍充满挑战,但是中国处于相对主动的位置,有着较大的成功可能。

当今世界正经历着百年未有之大变局,更多的地区将可能出现类似“制度拥堵”的现象,这将成为区域性国际制度建设面临的共性难题。湄公河地区的区域性国际制度普遍具有制度化程度较低、约束力较弱的“软制度”特征,有着较强的弹性与较大的张力,这使得各个区域性国际制度间竞争与合作的回旋空间更为广阔,也使得该地区更有可能率先探索出一条超越“拥堵”的制度竞合模式。在一定区域内权力分配格局相对稳定的情况下,新兴制度建设本身便是与地区现行秩序互动并在互动中重塑地区秩序的过程,制度的建设与秩序的演进是同步的,通过制度竞合促进自身的调适优化是新兴制度建设的题中应有之义。中国作为澜湄合作的引领者,推进其与地区其他制度的竞合发展不仅是当下中国推进澜湄合作深入发展的务实选择,更是构建周边命运共同体乃至人类命运共同体的重要探索方向。

(截稿:2020年5月 责任编辑:郭 泉)

^① 《习近平会见新加坡总统陈庆炎》,载《人民日报》2015年11月7日。

conflicts? Relatively few studies have explored the issue from the psychological perspective , especially threat perception. This study explores the causal mechanism by using the current Sino-US relations as a case , and examining the large-scaled survey data for American public perception of “China threat”. It comes to the following findings. First , China’s economic and military power growth strengthens the American public’s “China threat” perception through two intermediary variables: confidence in American economic future and judgment of Sino-U.S. conflict possibility , among which judgment of conflict possibility has a more obvious intermediary effect. Second , China’s economic and military power growth has led to rapid growth of “China threat” perception from the “soft-liners” on China issues , mainly the industrial capital class and the dovish military fraction. Their threat perception grows in a higher elasticity than that of the “hardliners” on China issues , that is , the industrial labor class and the hawkish military group. This could result in a narrowed gap between the “soft-liners” and “hardliners” , and even their consensus upon “China threat” , which serves as the social psychological basis for supporting the U.S. government’s hard policy towards China. The findings contribute to theories concerning inter-group threat perception and expand our understanding of the causal mechanism between power shift and international conflict. They are also helpful in explaining the current changes of Sino-US relations and predicting its future development.

【Key Words】threat perception , growth elasticity , inter-group homogeneity of threat perception , power transition , Sino-US relations

【Author】Pang Qin , Associate Professor , School of International Relations , Sun Yat-sen University.

Beyond the Congestion of Institutions: An Analysis of the Development Path of the LMC Mechanism

Lu Guangsheng Jin Zhen (97)

【Abstract】The plight of “institutional congestion” in the Mekong Region has a long history , especially the Lancang-Mekong Cooperation (LMC) advocated and led by China , which , as the “newly comer” to the regional cooperation institution , is widely regarded as a new “competitor”. People at home and abroad have paid more attention to

the competitiveness of the LMC mechanism and existing institutions than to their complementarity. In fact , LMC is a “complement” to many other institutions. For this reason , if the LMC is to break through institutional congestion , it is not only necessary to overcome the negative impact of institutional competition on institutions and regional governance , but also to avoid the inefficiency caused by mere institutional cooperation and to choose the development path of “institutional co-opetition”. “Institutional co-opetition” is the integration of institutional competition and institutional cooperation , which combine the advantages of institutions and transcend their shortcomings in order to reduce the waste of resources and avoid losses , and then achieves a win-win or even multi-win situation for all parties in the co-opetition. The institutional co-opetition in the Mekong region will provide theoretical references and practical lessons for China’s regional institutional creation and rule innovation , and it will also vigorously promote the construction of a community of shared future at the practical level , and further provide important exploration for building a community of shared future for mankind.

【Key Words】Lancang-Mekong cooperation mechanism , institutional co-opetition , The Lancang-Mekong Community of Shared Future , regional governance

【Authors】Lu Guangsheng , Professor of the Institute of International Relations , Center for China’s Neighbor Diplomacy Studies , Yunnan University; Jin Zhen , Associate Professor at the School of Marxism , Yunnan Normal University.

Decision-Making Illustrated by the Example of EU Member Composition Evolution and Decision-Making System Reform

Luo Hang (120)

【Abstract】The member composition and decision-making system are both important topics in international organization study. For the example of the European Union (EU) , the expansion and shrink of member scale (the exit of UK and admission of new members) , and the reform of decision-making system (such as simple majority , population majority , or double majority , etc.) , are both critical issues affecting the development of the EU and the integration of Europe. For a same policy proposition (especially , an important treaty draft) but under different composition of member states , or