

水资源与澜湄国家命运共同体^{*}

张 励

【内容摘要】 澜湄合作因水而生、因水相连、因水而兴，这是中国参与的其他区域合作机制所不具备的特性。如何发挥湄公河“因水而兴、因水而荣”的纽带作用，避免其“因水而隔、因水而困”的命脉效应，是构建澜湄国家命运共同体的关键。本文首先全面分析 2016 年以来澜湄水资源合作在平台建设、水灾害应对、与湄公河委员会深度合作、水资源能力建设等方面取得的历史性突破；同时也探讨对水资源重要性的认识程度与机制推动力度的不同步性，“以河之名”“下一个南海论”等水危机新形势。其次着重分析湄公河水合作和水危机背后的本质，即水资源“和合性的纽带作用”与“分离性的命脉作用”，并探究其与澜湄国家命运共同体建设的互动规律。最后，本文提出中国管控水危机的路径，认为应树立水资源合作在澜湄合作机制中“起点”与“纽带”的序位观念，积极推进与执行“澜湄合作五年行动计划”和“水资源合作五年行动计划”，推动水资源项目与受益群体的多元化并提升透明度，理性建立与域内外行为体良性竞合模式，提升在湄公河水议题上的国际话语权等。

【关键词】 澜湄合作机制 澜湄国家命运共同体 湄公河水危机 中国方略

【作者简介】 张励，复旦大学国际关系与公共事务学院博士后（上海 邮编：200433）

【中图分类号】 F114.46 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)04-0061-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201904004

^{*} 本文系国家自然科学基金青年项目《澜湄国家命运共同体构建视阈下的水冲突新态势与中国方略研究》（18CGJ016）的阶段性成果，并受 2018 年第一届上海市“超级博士后”激励计划资助。

澜沧江—湄公河合作机制（以下简称“澜湄合作机制”）自2016年启动以来，^①已从“培育期”步入“成长期”，并朝着澜湄国家命运共同体方向迅速迈进。澜沧江—湄公河^②连接六国的特殊自然属性使澜湄合作在全球诸多区域合作中具有独特性。从20世纪80年代至2018年，中国与湄公河国家（缅甸、老挝、泰国、柬埔寨、越南）的水资源合作经历了从“有限接触”迈向“积极合作”，又从“积极合作”走向“全面推进”三个阶段，并实现了从“前澜湄国家命运共同体时代”（20世纪80年代—2015年）水资源合作居于“边缘”到“澜湄国家命运共同体构建时代”（2016年至今）水资源合作位于“中心”的蜕变。但是与此同时，水危机新趋势的出现也开始对区域机制建设乃至澜湄国家命运共同体的构建造成负面冲击。因此，对澜湄水合作与水危机新动向的深度把握，以及对水资源“纽带”“命脉”作用与湄公河国家命运共同体互动规律的探寻，将对未来澜湄国家命运共同体建设目标的实现发挥关键作用。

一、休戚与共的纽带——水合作的新发展

澜湄国家命运共同体构建中的中国与湄公河国家水资源合作有着有别于以往的特殊重要作用。纵观水合作历史进程，人们能清晰地观察到中国与湄公河国家的水合作正从“前澜湄国家命运共同体时代”的“有限接触”（20世纪80年代—2009年）、“积极合作”（2010年—2015年），^③转变为

① 2015年11月，澜沧江—湄公河合作首次外长会的举行标志着澜湄合作机制正式建立，2016年3月，澜沧江—湄公河合作首次领导人会议的举行标志着澜湄合作全面启动。本文以后者作为时间节点。参见：《澜沧江—湄公河合作首次外长会举行 澜湄合作机制正式建立》，外交部网站，2015年11月12日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1314375.shtml>；《澜沧江—湄公河合作》，外交部网站，2019年4月，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjzg_673183/yzs_673193/dqzz_673197/lcjmgghz_692228/gk_692230/。

② 国内称为澜沧江，一般表述为“澜沧江—湄公河”，为简约起见，后文统一表述为“湄公河”。

③ “前澜湄国家命运共同体时代”的澜湄水资源合作主要包括中国与湄公河国家间的航运通道建设、水文信息共享、水利设施建设、交流培训、技术支持，以及中国与湄公河委员会的部分合作，但合作内容和深度都十分有限，且未有一个流域六国真正主导的水资源合作机制与平台。可参考张励：《水外交：中国与湄公河国家跨界水资源的合作与冲突》，云南大学博士学位论文，2017年，第51—61页。

当前“澜湄国家命运共同体构建时代”的“全面推进”（2016年至今）。由于篇幅所限，本节将着重剖析“澜湄国家命运共同体构建时代”水资源合作的五个重大发展。其中2016年将水资源纳入五大优先领域以及2018年李克强总理在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话是澜湄水资源合作历史上的两大标志性事件。前者正式组建了真正属于中国与湄公河国家六国共建共享共治的水资源合作平台，后者把水资源合作史无前例地提到了澜湄合作中的最优序位，将其视为机制的“起点”与“纽带”。

（一）六国自主水资源合作平台的产生与完善

将水资源合作纳入澜湄合作机制和“首届澜湄水资源合作论坛”的召开，标志着第一个澜湄六国自主水资源合作平台的形成与完善。虽然在2016年以前中国与湄公河国家一直在不同领域和不同程度上开展水资源合作，但由于相互间并没有一个正式的水资源合作平台，因此经常被某些国家诟病。但是随着2016年澜湄合作机制的正式启动以及中国与湄公河国家共同将水资源合作列为五大优先领域之一，对中国抨击的声音才逐渐沉寂下来。

同时，中国还提出要落实好水资源合作的“早期收获项目”，共同设立澜湄水资源合作中心。^①这标志着中国与湄公河国家正式步入了水资源合作的“全面推进”阶段。^②2017年2月，澜湄水资源合作联合工作组第一次会议的召开以及联合工作组概念文件的通过，则标志着澜湄水资源合作机制正式建立。此后，六国水资源合作平台不断完善。2017年6月，中国成立了澜湄水资源合作中心，^③2018年11月，“首届澜湄水资源合作论坛”的召开以及有关水资源合作的重要文件《昆明倡议》的发布，^④代表着水资源政策对话、技术交流和经验分享平台的发展。

① 《李克强在澜沧江—湄公河合作首次领导人会议上的讲话》，新华网，2016年3月23日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118421752.htm。

② 此后，2018年11月2日发布的《昆明倡议》也证实并指出，澜湄水资源合作是澜湄地区第一个覆盖流域所有国家的水资源合作机制。

③ 水利部：《将水资源合作打造成澜湄合作的旗舰领域》，人民网，2017年12月19日，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1219/c1001-29717130.html>。

④ 《首届澜湄水资源合作论坛在昆明开幕》，中国日报网，2018年11月1日，http://cn.chinadaily.com.cn/2018-11/01/content_37183240.htm；《澜湄六国通过〈昆明倡议〉共同推进水资源合作》，新华网，2018年11月2日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/02/c_1123656204.htm。

（二）水资源合作优先位置的初步确立

水资源合作成为澜湄合作第二次领导人会议的“主题关键词”与“首要政策建议”。第一，会议主题是会议的要义，也是未来规划的重要方向。2016年与2018年召开的两次澜沧江—湄公河合作领导人会议主题都围绕水资源这一核心，这正体现了水资源是澜湄合作机制与澜湄国家命运共同体建设的起点与纽带。首次领导人会议主题为“同饮一江水，命运紧相连”^①，凸显了水资源合作是六国命运与共的前提与关键。第二次领导人会议主题则是“我们的和平与可持续发展之河”^②，更强调了水资源合作在机制中的起点与纽带地位。

第二，在政策建议方面，在首次领导人会议上提出要加强澜湄国家水资源可持续管理及利用的合作，在中国建立澜湄流域水资源合作中心等，^③但该建议并非在所有政策建议中处于优先地位，对其着墨并不多。而在第二次领导人会议上，中国把水资源合作放在了第一位，并在第二位产能合作、第四位人力资源合作中都涉及水资源合作。在建议第一条中指出要做好水资源合作，加强上下游协作等。建议第二条也围绕水资源合作展开，提出要加强水利设施建设等产能合作。在建议第四条提升人力资源合作中，也提及中国将邀请湄公河国家中高级官员到中国参加水利等领域的研修。

（三）中国在水资源灾害应对中担当的强化

中国对湄公河国家的应急补水标志着中国在水资源灾害应对中的担当与引领。2015—2016年厄尔尼诺现象加强，根据世界气象组织（WMO）的数据，此次厄尔尼诺现象与有记录以来最强的1997—1998年强度相当，且持续时间更长，覆盖和影响范围更大。^④澜湄流域降雨量大幅减少，中国与

① 《澜湄合作首次领导人会议发表宣言：每两年举行一次领导人会议》，澎湃新闻，2016年3月23日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1447537。

② 《澜湄合作第二次领导人会议开幕》，中国政府网，2018年1月10日，http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/10/content_5255353.htm。

③ 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》，新华网，2016年3月23日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm。

④ The Mekong River Commission and Ministry of Water Resources of the People's Republic of China, *Technical Report - Joint Observation and Evaluation of the Emergency Water Supplement from China to the Mekong River*, 2016, p.12.

湄公河国家受旱情影响严重。地处最下游的越南面临 90 年不遇的旱情。同时，由于湄公河国家较多顾及各自渔业和农业利益，相互之间的水合作关系十分紧张。因此，本应向位于其上游的国家老挝、泰国求助的越南转而请求中国开闸放水。^① 尽管中国自身面临困境但仍进行了积极响应，并于 2016 年 3 月开始实施应急补水。这次应急补水使湄公河干流水位上升 0.18—1.53 米，流量增加 602—1 010 立方米每秒，湄公河三角洲河水最大含盐度下降了 15%—74%，最低含盐度下降了 9%—78%。^② 此举得到了湄公河国家的欢迎。之后，老挝也宣布 3 月 26 日至 5 月底从其水库放水，以缓解越南旱情及抑制海水倒灌。中国在这次应急补水中体现了水资源合作的诚意、发挥了表率作用，进而带动沿岸国家共同应对水资源危机，使之成为命运紧密相连的共同体。

（四）与湄公河委员会合作的深化

中国与湄公河委员会（Mekong River Commission）^③ 的相互支持与深度合作标志着彼此间的水合作达到新高度。

第一，湄公河委员会支持澜湄合作机制并多次发声，显现了中国在湄公河水资源合作中的积极作用。澜湄合作机制启动 8 天后，湄公河委员会就在其官网以《澜沧江—湄公河合作机制：湄公河委员会欢迎湄公河流域六国的区域合作新举措》为题，表达了对澜湄合作机制的欢迎态度。^④ 2016 年湄公河发生干旱后，湄公河委员会又发布了题为《湄公河委员会与中国联合研究表明中国应急补水提高了湄公河水位》的报道，强调中国在缓解干旱中起到积极作用。^⑤ 此后，湄公河委员会又于 2017 年发布《中国大坝对湄公河

① 张励、卢光盛：《从应急补水看澜沧江—湄公河合作机制下的跨境水资源合作》，《国际展望》2016 年第 5 期，第 97 页。

② The Mekong River Commission and Ministry of Water Resources of the People's Republic of China, *Technical Report – Joint Observation and Evaluation of the Emergency Water Supplement from China to the Mekong River*, 2016, p.12.

③ 湄公河委员会是对湄公河水资源进行持续开发和共同管理的非政府组织。该组织于 1995 年成立，泰国、柬埔寨、老挝、越南为成员国，中国和缅甸为对话伙伴国。

④ “Lancang – Mekong Cooperation: MRC Welcomes the New Initiative for Regional Cooperation by Six Countries in the Mekong River Basin,” Mekong River Commission, March 31, 2016, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/lancang-mekong-cooperation-mrc-welcomes-the-new-initiative-for-regional-cooperation-by-six-countries-in-the-mekong-river-basin/>.

⑤ “China’s Emergency Water Supply Increased Mekong’s Water Level, Says an

流域水流影响》报告，指出自 20 世纪 90 年代起中国在湄公河干流建造六座大坝后，虽然一直引起下游国家担忧，但是实际上中国建造大坝后使得湄公河在旱季下游水流增加，降低了干旱的影响，而在雨季则减少了水流量。^① 2018 年湄公河委员会首席执行官范遵潘（Pham Tuan Phan）还出席了在中国召开的“首届澜湄水资源合作论坛”，并围绕“水资源可持续开发利用与保护”作主旨报告。^②

第二，中国也积极参与湄公河委员会活动并与其进行联合研究。继 2010 年、2014 年中国分别在泰国和越南参加湄公河委员会首届峰会和第二届峰会后，中国又于 2018 年出席了在柬埔寨举行的湄公河委员会第三届峰会，并表示湄公河委员会是湄公河流域的重要合作机制之一，澜湄合作机制将与湄公河委员会等现有机制相互促进。^③ 在 2016 年湄公河发生干旱后，中国与湄公河委员会对此次干旱情况开展共同研究并发布《中国向湄公河应急补水效果联合评估》报告。^④

（五）水资源能力建设的全面化

中国与湄公河国家在水资源能力建设合作上的多领域、高密度标志着水资源合作的全面化。根据 2018 年发布的《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》文件，能力建设包括交流培训与考察学习。而这部分内容早在 2016 年澜湄合作机制启动之际便已开始，2016—2018 年合计开展活动 20 次。活动参与者来自包括湄公河国家的政界、商界、学界人士，活动地域包括北京、天津、南京、武汉、宜兴、昆明、大理、景洪、柬埔寨金边

MRC-China Joint Study,” Mekong River Commission, November 14, 2016, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/chinas-emergency-water-supply-increased-mekongs-water-level-says-an-mrc-china-joint-study/>.

① “The Effects of Chinese Dams on Water Flows in the Lower Mekong Basin,” Mekong River Commission, June 6, 2017, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/the-effects-of-chinese-dams-on-water-flows-in-the-lower-mekong-basin>.

② 《首届澜湄水资源合作论坛在昆明开幕》，中国日报网，2018 年 11 月 1 日，http://cn.chinadaily.com.cn/2018-11/01/content_37183240.htm。

③ 《鄂竟平出席湄公河委员会第三届峰会》，水利部国际合作与科技司网站，2018 年 4 月 10 日，http://gjkj.mwr.gov.cn/jdxw/201804/t20180410_1034948.htm。

④ The Mekong River Commission and Ministry of Water Resources of the People's Republic of China, *Technical Report – Joint Observation and Evaluation of the Emergency Water Supplement from China to the Mekong River*, 2016.

等地（见表1）。无论在活动内容、活动频次、地域范围上都远远超过了“前澜湄国家命运共同体时代”的合作程度。

表1 2016—2018年中国与湄公河国家水资源能力建设活动^①

时间	主题	地点
2016年5月	海上丝绸之路绿色使者计划：中国—老挝环境管理研讨班	景洪
2016年9月	澜沧江—湄公河生态系统管理能力建设研讨会	北京
2016年11月	中国—柬埔寨环境影响评价能力建设研讨班	北京
2017年2月	澜沧江—湄公河工业废气排放标准与管理能力建设研讨活动	北京
2017年3月	澜沧江—湄公河国家水质监测能力研讨会	北京
2017年6月	中国—柬埔寨水环境管理及实践研讨会	柬埔寨金边
2017年9月	“一带一路”国际产能与环保产业合作研讨会	宜兴
2017年11月	澜沧江—湄公河环境合作圆桌对话系列会议	北京
2017年11月	澜沧江—湄公河淡水生态系统管理国际研讨会	北京
2017年11月	澜湄生态工业园与环境修复技术座谈会	北京
2017年12月	防洪技术培训班	武汉
2018年3月	澜湄水环境治理圆桌对话暨澜湄环境合作云南中心启动活动	昆明
2018年3月	澜湄水资源合作成果展暨澜湄水资源合作中心开放日活动	北京

① 2016年5月—2017年11月数据采集自：“澜沧江—湄公河环境合作中心网站‘能力建设’专题”，澜沧江—湄公河环境合作中心网站，http://www.chinaaseanenv.org/lmzx/lsmjh/nljs/index_1.html；2017年12月—2018年11月数据采集自：外交部“澜沧江—湄公河合作中国秘书处”官方微信公众账号；2018年12月数据采集自：《澜湄防汛抗旱技术研讨班在大理州举行》，云南网，2018年12月18日，<http://dali.yunnan.cn/system/2018/12/18/030140837.shtml>。

2018年5月	澜湄水资源合作项目“中国水利水电技术标准推广培训班”	天津、北京
2018年8月	“2018澜湄之夜”水资源合作主题工作交流活动	北京
2018年8月	中国与湄公河国家小流域综合治理先进技术交流会	北京
2018年8月	澜湄合作计量研讨会和澜湄合作计量关键领域培训班	北京
2018年9月	澜沧江—湄公河区域国家木材贸易发展战略培训班	昆明
2018年11月	组织湄公河国家留学生参访中国水利工程项目管理部门、水利科研机构、水利水电企业和南水北调中线工程等	南京、天津、北京
2018年12月	澜湄防汛抗旱技术研讨班	大理

资料来源：笔者根据澜沧江—湄公河环境合作中心网站“能力建设”专题、外交部“澜沧江—湄公河合作中国秘书处”微信公众号与云南网统计、整理、制作。

二、避之若浼的命脉——水危机的新趋势

在澜湄合作机制特别是澜湄国家命运共同体启动构建过程中，中国加速推进与湄公河国家水资源合作并取得了诸多标志性成果，湄公河在合作机制建设、命运共同体构建中起到了“因水而兴、因水而荣”的纽带作用。但在20世纪80年代至2015年的“前澜湄国家命运共同体时代”，湄公河流域的水危机以水资源开发、航道建设、渔业发展、生态保护、机制管理多种形式呈现，^①并对地区内的政治关系、经济发展、生态发展等产生“相对冲击”。这一阶段主要围绕自然水权争夺的水危机不仅存在于中国与湄公河国家之间，而且存在于湄公河国家之间。但处于上游位置的中国与处于下游的湄公河国家间的水危机是域内外关注的焦点。从2016年起进入“澜湄国家命运

^① 张励：《水外交：中国与湄公河国家跨界水资源的合作与冲突》，第65—78页。

共同体构建时代”，水危机呈现出新的发展趋势，并远远超出自然水权的范畴，直指秩序构建、话语权掌控、管理权主导等目标，开始对地区有序发展、中国作用发挥、各成员国利益保障产生“过度影响”。同时在新的水危机发生与聚焦对象上，全流域的水危机、中国与湄公河国家间的水危机仍然远远超越湄公河国家间的水危机关注度。因此，中国如处理不当，湄公河将对澜湄国家命运共同体的构建产生“因水而阻、因水而困”的负面效应。

（一）对水资源重要性的认识程度与机制推进的不同步性

水资源合作在澜湄合作机制中的地位存在“观念反映”滞后于客观现实的情况。水资源合作在澜湄合作机制中处于什么地位，是深刻影响并决定水资源究竟是成为“休戚与共的纽带”还是“避之若浼的命脉”的关键点。澜湄合作机制建立之初，便提倡“因水而生、因水而连、因水而兴”，这是中国在其他区域合作中所没有的重要特性。但由于在对外合作中环境议题相较政治、经济议题处于次要地位，水资源合作也顺其自然地被列在了澜湄合作机制五大优先领域的第四位，并作为一个分支进行研究。但是在客观现实中，湄公河已成为发起和倡导该区域机制的“起点”，也成为六国相连的“纽带”。水资源也因涉及航运安全、经济发展、生态保护等议题而成为其他成员国倍加关注的重点以及部分域外国家、非政府组织和媒体炒作的焦点。尽管自2016年澜湄合作机制启动至2018年1月第二次领导人会议召开，直至2018年11月首届水资源合作论坛的举行，水资源合作逐步从机制“分支”走向“起点”与“纽带”的序位，但在机制建设过程中，对水资源重要性的认识程度具有延迟性。而这种观念反映的延迟将会对当下水资源合作的深入展开带来对应的延迟效果，并对水资源合作机制的制定速度、推动力度、水资源安全、经济与生态方面的危机管控等产生负面作用，从而影响“澜湄速度”与“澜湄效率”，更将有可能使湄公河由澜湄国家命运共同体构建中的天然纽带优势转为潜在不安定因素。

（二）水资源合作机制后续发力面临新考验

一是从地理环境上来看，湄公河流域是全球水冲突的四大区域之一。^①

^① Benjamin Pohl et al., “The Rise of Hydro-Diplomacy: Strengthening Foreign Policy for Transboundary Waters,” *Adelphi*, 2014, p. 8, <https://www.adelphi.de/en/system/files/mediathek>

短期内这些水危机无法完全消除，并存在泛政治化和安全化的风险。因此，机制设计是否有效合理，执行力度是否到位，都将面临极大考验。二是从机制建设经验上看，澜湄合作机制下水资源合作是第一个澜湄六国间的水资源合作机制。虽然中国与湄公河国家在之前的合作中积累了经验，但尚无六国间全流域管理协调的经验，因此如何制定符合六国诉求的“水资源合作五年行动计划”并予以有效运行仍面临较大挑战。三是从湄公河国家乃至全球对澜湄水资源合作机制的关注来看，从澜湄合作机制启动开始，湄公河国家乃至国际舆论就对水资源合作保持高度关注。笔者在参加由美国、瑞典、柬埔寨等国家举办的澜湄水资源合作会议时，常被问及澜湄水资源合作机制的具体内容。同样在国际媒体上也能观察到，它们对澜湄合作机制中的水资源合作关注度极高。在此背景下，水资源合作机制执行过程中稍有差错都可能会产生很大影响。四是从《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》中水资源板块来看，其中所提到的定期举办澜湄水资源合作论坛、建设澜湄水资源合作中心、进行交流培训与考察学习、加强数据和信息分享、联合抗洪抗旱^①等诸多内容在2018年都已有所涉及并已完成。未来如何在水资源合作上持续发力，加深六国间水资源合作将面临新考验。

（三）通过“以河之名”的新型介入方式来制约中国

中国与湄公河国家的水资源合作经常被某些域外行为体和媒体所诟病。它们通常采取的方式是在关系到中国的水议题上放大中国责任，并主要以获取水资源利益和地区权力为目的。例如，在流域发生干旱、洪灾时中国本身也是受灾国，但却直接将问题的责任归咎于中国，欲限制中国水资源开发权利和削弱中国的地区影响力。另外，在2018年7月发生的老挝溃坝事件中又出现一种新趋势，即在与中国毫无关联的情况下把水事件责任推给中国，即“以河之名”，并以“全球秩序”争夺为目标。由韩国公司在老挝承建的大坝溃堤，造成重大伤亡，中国在事故发生后及时派出营救队伍开展救援。尽管该事件与中国全然无关，但美国“以河之名”强行将话题引向中国，强

/bilder/the_rise_of_hydro-diplomacy_adelphi.pdf.

^① 《湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，新华网，2018年1月11日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/11/c_1122240868.htm。

调“中国大坝影响论”，以突出美国即将召开的第十一次“湄公河下游倡议”会议的重要性。而美国此举背后的实际目的是在中美关系紧张的背景下打压中国、削弱中国在湄公河地区日益增长的影响力，同时转移国际社会对美国气候变化责任的关注。^① 因此，湄公河水资源问题已经开始从“地区牌”逐渐转变为“全球牌”，并开始被域外国家用来制约中国的全球影响力。

（四）“下一个南海论”的水恐惧话题不断

澜湄合作机制所展现出来的“澜湄速度”与“澜湄效率”引起了一些人的过度焦虑与恐惧。他们借用原有的湄公河水资源问题，再加上部分湄公河国家涉及的南海问题，将两者相挂钩，把湄公河比喻成“下一个南海”，炒作“下一个南海论”。例如，部分报道指出在厄尔尼诺现象发生时，中国会借助澜湄合作机制关掉“水龙头”，掐断湄公河的水源。美国智库斯特拉福（Stratfor）认为，澜湄合作机制可让中国发挥其在上游的作用，使其他湄公河国家与其利益更加一致。干旱会有助于中国的政策，突出中国在该地区已经发挥重要影响的水政治。^② 新加坡《东盟今日》网站称，中国和湄公河国家领导人忽视了澜湄合作机制下潜在的环境影响，而只专注于基础设施项目；湄公河是该地区的生命之源，是一条重要动脉，为许多农村家庭提供食物、水和生计；当地居民担心湄公河沿岸的发展没有透明度，没有进行全面的研究。^③ 因此，“下一个南海论”的水恐惧话题将会加剧湄公河国家的恐慌，并在与中国水资源合作乃至澜湄国家命运共同体建设中形成分离效应。

（五）区域内“水资源管理权”竞争将不可避免

澜湄合作机制与湄公河委员会的关系处理将成为影响未来水资源合作发展的重要因素。虽然自澜湄合作机制启动以来，与湄公河委员会的合作不断深入，在联合研究、数据分享、相互支持等方面都得以有序推动。但不可忽视的是，在澜湄合作机制启动的同一年，湄公河委员会也开始了“本地化”

① 张励：《老挝溃坝事件与美国“以河之名”》，《世界知识》2018年第17期，第38—39页。

② Daniel Besant, “Make or Break Time for the Mekong,” *Southeast Asia Globe*, May 2, 2016, <http://sea-globe.com/lancang-mekong-cooperation/>.

③ “Industrial Development Meets Environmental Risk at the Lancang Mekong Cooperation Summit,” *ASEAN Today*, June 13, 2018, <https://www.aseantoday.com/2018/02/industrial-development-meets-environmental-risk-at-the-lancang-mekong-cooperation-summit/>.

的进程并欲凸显其自身的影响力。首先，湄公河委员会首次任命了越南的范遵潘担任湄公河委员会秘书处的首席执行官。其次，开始实施《湄公河委员会 2016—2020 战略计划》并调整秘书处组织架构与运行机制。再次，湄公河委员会还希望在 2030 年实现财务独立。由于当前澜湄合作机制水资源合作正从“全面设计”向“全面执行”过渡，而湄公河委员会也正处于“全面调整”阶段，因此两者的合作要远大于竞争。但未来当两者都成型之际，对于水资源管理权之争或者对于某一水危机的管理合法性问题将不可避免。此外，湄公河委员会成员国处于下游的天然劣势位置也易将他们拧成一股绳，来强调其组织的“水资源管理权”。

（六）域外行为体在湄公河水议题上的持续投入不可小觑

自 20 世纪末至 2015 年，美国、日本、韩国、澳大利亚等域外国家在湄公河地区水议题上持续投入，并在 2009—2010 年掀起一波小高潮。^① 在 2016 年澜湄合作机制启动后，以美国、日本为代表的域外行为体仍重视可低成本介入湄公河地区事务的“水议题”。例如，在 2018 年 8 月的第十一次“湄公河下游倡议”部长会议上，美国与湄公河国家外长将原有的“倡议”中的环境和水资源、能源安全、教育、健康、互联互通、农业与粮食安全六大支柱精简为水资源、能源、粮食和环境关系，人类发展与互联互通两个包容性支柱，并把水资源放在第一位。同时签署了《2016—2020 年湄公河下游倡议总体行动计划》，并着重提及了 2017 年开始实施的《湄公河水资源数据倡议》。^② 日本则于 2018 年 10 月召开第十届“日本与湄公河流域国家峰会”并通过了《东京战略 2018》。该战略包含三大支柱，其中之一是实现“绿色湄公河”，就水资源保护、气候变化等进行合作。同时，日本计划将于 2019 年到期的“建设绿色湄公河十年倡议”升级为“面向 2030 年的可持续发展的日湄倡议”，在加强水资源管理、气候变化等方面建立日本标准，以发挥地区主导作用，等等。^③

① 张励、卢光盛：《“水外交”视角下的中国和下游湄公河国家跨界水资源合作》，《东南亚研究》2015 年第 1 期，第 46 页。

② 张励：《老挝溃坝事件与美国“以河之名”》，第 39 页。

③ 《日本借〈东京战略 2018〉强化对湄公河流域影响力》，人民网，2018 年 10 月 10 日，<http://world.people.com.cn/n1/2018/1010/c1002-30332296.html>；常思纯：《日本为何积极

三、水资源与澜湄国家命运共同体的互动规律和影响

无论是“前澜湄国家命运共同体时代”还是“澜湄国家命运共同体构建时代”，水资源自始至终在湄公河地区整合与澜湄国家命运共同体构建中发挥着不可替代的重要作用。而湄公河水合作和水危机背后的本质正是水资源“和合性的纽带作用”与“分离性的命脉作用”。只有认识本质性的规律变化与作用影响，才能解决日积月累、层出不穷、盘根错节的水问题，以及来自域内外诸多行为体的干扰，并为有效应对提供正确思路与方向。

（一）水资源与澜湄国家命运共同体的互动规律

第一，水资源正面纽带作用与负面命脉作用将共同牵动澜湄国家命运共同体构建。湄公河作为连接中国与相关国家的客观存在，自始至终一直发挥着纽带与分离的双重作用，而这种双重作用往往被忽视或片面理解。在“前澜湄国家命运共同体”时代，中国对于湄公河水资源开发一直十分谨慎，甚至在 20 世纪末出现避而不谈的现象。过度担忧湄公河可能发挥“分离性的命脉作用”，导致中国与湄公河国家间的关系紧张以及自身的正常开发权益受损。在“澜湄国家命运共同体构建时代”，现有部分研究与对策又过度强调湄公河“和合性的纽带作用”，认为澜湄合作机制或澜湄国家命运共同体的构建有别于中国在全球任何其他地区的合作，会因这条天然而独特的河流相连而更为巩固，从而忽视了湄公河“分离性的命脉作用”。然而，水资源纽带与命脉的双重天然作用将不受机制建设与命运共同体构建的人为影响，仍将不断持续影响湄公河地区发展。因此，在机制建设与策略推进中，必须基于客观现实与规律进行设计。

第二，水资源纽带与命脉作用趋势在“前澜湄国家命运共同体时代”与“澜湄国家命运共同体构建时代”有所变化。如上所述，水资源纽带与命脉作用一直存在，但其作用在不同阶段发挥的大小、趋势有所变化。在“前澜湄国家命运共同体时代”，湄公河的正面纽带作用发挥极为有限，并没有将

介入湄公河地区》，《世界知识》2018 年第 21 期，第 23 页。

中国与湄公河国家的双边乃至多边合作水平迅速提升。而此时湄公河的负面作用发挥较强，由于各国奉行自我利益优先立场，同时也由于下游国家对上游国家过度担忧，致使在水危机发生时将责任完全推给上游国家。此外，对彼此水开发和水合作的信任也存在不足。进入“澜湄国家命运共同体构建时代”后，由于六国治理平台的建立以及水资源多领域合作的加深，湄公河的正面纽带作用开始日渐增强，同时负面作用开始有所减退。因此，这一规律性趋势对于未来推动水资源政策的实施具有事半功倍的积极意义。

第三，水资源的纽带与命脉作用在不同阶段、不同程度上共同促进了澜湄国家命运共同体的构建。一是水资源“和合性的纽带作用”并非是促成澜湄国家命运共同体的唯一因素。在“前澜湄国家命运共同体时代”，正因为担心纽带作用造成相互间被过度捆绑，六国反而并不急于加强地区合作与提升合作水平。但不可否认的是，“纽带作用”的持续发展，以及在“澜湄国家命运共同体构建时代”下的迅速发挥作用是形成澜湄国家命运共同体的重要原因。二是水资源的分离作用也并未产生破坏地区共同秩序的作用。由于六国无法回避湄公河连接彼此并相互作用的客观现实，也担心分离作用发挥到一定程度后会产生破坏性，因此也驱使着六国开始寻求合作，建立共同治理的平台，并构建澜湄国家命运共同体。

（二）水资源对构建澜湄国家命运共同体的影响

第一，水资源将影响澜湄国家命运共同体的身份塑造与共同体目标的实现。澜湄国家命运共同体的成功构建与可持续发展，需要六个成员国形成共同认可的特殊连接纽带。因此，湄公河作为连接六国的特殊纽带与开发对象，水资源合作的持续发展与水资源危机的有效解除，将逐渐加深六国间的相互信任，形成流域内的共同身份。同时，共同身份的塑造又将为澜湄国家命运共同体的发展注入源源不断的合作动力，这种共同身份所带来的信仰动力将超越合作初期因资金、技术等现实因素产生的合作动力，加快澜湄国家命运共同体的形成，从而为人类命运共同体在全球的实践起到示范效应。

第二，水资源将有利于澜湄国家命运共同体中的生态建设目标。人类命运共同体涵盖伙伴关系、安全格局、经济发展、文化交流与生态建设五个方

面。澜湄国家命运共同体的构建也是基于上述五个领域，而其中湄公河水资源是否可持续有效开发是人类命运共同体生态建设的直接体现。因此，对于水资源的合理开发与保护的重视，将对鱼类、植被与沿岸生态保护等带来积极影响，有利于全面实现澜湄国家命运共同体生态建设的目标，也将为水利经济的发展创造良好的环境和条件。

第三，水资源将成为某些域内外行为体攻击澜湄国家命运共同体乃至中国地区秩序能力建设的借口。如不重视湄公河水资源危机的解决与处理，其持续性、突发性、多变性和蔓延性不仅将影响六国的水资源治理，而且可能带来四个方面的负面冲击。一是其他成员国会对澜湄合作机制与澜湄国家命运共同体的构建产生怀疑甚至否定态度。二是湄公河地区内湄公河委员会、大湄公河次区域合作等其他机制将会在生态建设、经济发展等领域迅速取代澜湄合作机制。三是在域外行为体、非政府组织不断投入、持续关注的背景下，如湄公河水资源发展不利，将成为其攻击中国的切入点。四是如果中国所推动的澜湄合作机制与澜湄国家命运共同体在水资源治理上低效甚至无效，会使全球其他国家对中国地区乃至全球秩序能力建设产生怀疑，将对今后中国在全球范围内的秩序建设造成影响。

四、水治理与澜湄国家命运共同体构建的中国方略

如何消除水危机，发挥湄公河“因水而兴、因水而荣”的纽带作用，避免其“因水而阻、因水而困”的负面效应，是构建澜湄国家命运共同体的关键，具体可从五个方面着力推进。

（一）突出水资源合作在澜湄合作机制中的“起点”与“纽带”地位

湄公河是机制建设与共同体构建的起点，也是对外宣介的亮点。由于水资源问题具有长期性特征，因此在澜湄合作进入“成长期”的关键阶段，中国要继续树立和加强水资源合作是机制“起点”与“纽带”的观念。在机制完善、体系运行、平台推进、安全合作、项目发展、生态建设方面，应时刻保持警惕，并予以高度关注，尤其是对于来自成员国的认知态度，更应如此。

要充分发挥水资源的纽带作用，拓展相互间的合作深度，为开展其他领域的合作及提升合作水平创造良好条件，助推澜湄国家命运共同体建设目标的实现。但需要注意的是，水资源“起点”与“纽带”的定位，并不意味着一切围绕水资源合作展开，而减少甚至忽视其他领域的投入力度。这一定位可视为机制中的基本原则与准则，在其他领域推进过程中需要避免无谓触及这一敏感的“区域中枢神经”。

（二）深入推进与执行“澜湄合作五年行动计划”和“水资源合作五年行动计划”

设计、贯彻、执行澜湄水资源合作议题的纲领性文件是推动水资源有效发展的重要规则保障。现阶段可分两步走。一是继续深入推进《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》中的“水资源”板块内容。“澜湄合作五年行动计划”是澜湄合作机制的纲领性文件，其“水资源”板块有七项具体设计内容。^①自该文件2018年1月发布以来，澜湄合作机制已用高效的“澜湄效率”完成了“水资源”板块的大多数内容，具体包括召开澜湄水资源合作论坛，建设澜湄水资源中心，进行联合研究，开展培训与考察，加强数据和信息交流，进行旱灾应急管理等，但是“水资源合作五年行动计划”还未制定出台。未来应在保持上述合作内容的基础上，进一步依照此纲领文件从深度与广度上推进这些领域的合作。二是执行《澜湄水资源合作五年行动计划（2018—2022）》。该计划是“澜湄五年合作行动计划”中唯一尚未完成的内容，也是直接关乎水资源管理的最重要制度。因此，在该计划还未正式推出之前，应继续遵循“澜湄合作五年行动计划”水资源板块内容以及2018年11月通过的《昆明倡议》。同时，按照2018年12月发布的《澜湄合作第四次外长会联合新闻公报》，尽快推动六国水利部门共同制定“水资源合作五年行动计划”，全面提升湄公河水资源合作与管理水平。^②

（三）提升与把握湄公河议题的国际话语权

由于“中国水霸权”这一话题已炒作多年，再加上“以河之名”的新介

① 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，新华网，2018年1月11日。

② 《澜湄合作第四次外长会联合新闻公报（全文）》，新华网，2018年12月17日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-12/17/c_1123866664.htm。

入方式的出现，提升与把握湄公河议题的国际话语权对水资源合作以及澜湄国家命运共同体的构建至关重要。

第一，关注舆论，对不实信息在多语种平台进行及时回应或回击。在老挝溃坝事件中，中国及时反击美国的错误言论，并迅速进行正面积极回应，且以多种语言进行了解释，避免了误解。因此在未来水资源合作日益深入的情况下，应继续保持对相关话题的敏感度与反应效率。

第二，与湄公河国家和湄公河委员会共同发声。在 2016 年中国应急补水行动中，湄公河委员会在其网站上发布的公告以及与中国水利部的联合研究有效回应对中国的质疑，同时湄公河其他国家的发声也对不实炒作予以了回击。因此，在澜湄合作机制进入“成长期”阶段，中国与湄公河国家、湄公河委员会要进一步加深合作，掌控湄公河议题的国际话语权。

（四）理性应对并建立与域内外行为体的良性竞合模式

理性应对并处理好与湄公河委员会以及域外行为体的关系，是可持续推动澜湄水资源合作的关键。

第一，认清未来与域内外行为体之间不可避免的水竞争趋势。无论是湄公河委员会的“本地化”，还是域外国家投入的“持续化”，都表明它们在湄公河水资源议题上将持续加码。因此，中国对此不宜一味回避，要加以重视并提前布局。

第二，树立信心，认清域外行为体在水资源合作机制设计中的缺陷。首先，湄公河委员会存在约束力缺乏、内部利益分歧等问题，无法使其发挥应有的管理效用。其次，无论是域外国家还是湄公河委员会，在处理水资源合作中都无法回避中国处于河流上游的既定事实。绕过中国的河流管理机制都是不现实的。

第三，巩固自身参与的水机制，对外进行良性合作。在与域外国家或湄公河委员会竞争过程中不必一味排斥，首先要在不断加强自身参与的水机制建设的基础上，向湄公河委员会学习先进的水资源管理经验，进行必要的联合研究。其次也可在与域外国家的水机制合作上开展尝试，分摊水治理成本。

（五）推动水资源合作项目与受益群体的多元化、提升透明度

第一，要推动水资源合作项目与受益群体的多元化。首先，澜湄合作机制下的水资源合作项目应继续向多元化发展，涵盖水利设施建设、技术培训、防灾减灾等内容，为处在发展阶段的湄公河国家带来切实利益。其次，要注重受益群体的多元化。不仅要通过水利设施等项目给当地大城市居民带来便利，也要注重通过小型项目让地处偏远的小社区享受实惠，从而真正使澜湄六国因水结缘。

第二，要提升水资源合作项目与受益群体的透明度。首先，中国在湄公河国家参与建设水电站、水库、饮水工程、灌溉等项目时，要注重提升项目建设的透明度，注重环境影响评估、企业社会责任等内容以降低风险。其次，还要具体明确受益群体和惠及的内容，并以客观叙述的方式进行对外公布，加深六国间的情谊。

（六）发挥多层次智库联动作用，为澜湄水资源合作提供智力支持

多层次智库联动作用的充分发挥，可以为澜湄水资源合作发展提供有效的风险预判与政策建议。首先，发挥澜湄合作机制下官方智库的联动作用。2017年9月至2018年6月，全球湄公河研究中心下的中国中心、柬埔寨中心、老挝中心相继成立。2018年3月又召开了首届全球湄公河研究中心智库论坛。六个成员国与湄公河委员会等组织代表为“进入成长期的澜湄合作”献计献策。未来仍要继续在其他成员国建设中心，并继续召开智库会议以交换信息、了解诉求。其次，发挥中国高校、研究机构的内在联动作用，以及与域外国家研究机构的第三方互动。除了走官方智库路线外，还应博采众长，听取专门研究湄公河水资源的中国高校、研究机构的意见，并从国际关系、国际法、人文地理等多学科、多视角进行解读和分析。同时，加强国内相关研究机构与国外知名研究机构的联动，为设计更全面客观的湄公河水资源治理方案提供建议。

[责任编辑：樊文光]