

# 澜湄合作的动力机制\*

——基于“利益—责任—规范”的分析

卢光盛 聂姣

**【内容摘要】** 尽管中国主导创设的澜湄合作机制是湄公河地区国际合作机制的后来者，但在过去四年多的时间里其取得了较好的发展成绩，已成为次区域合作的典范。对澜湄合作理论层面的研究与澜湄合作快速发展的现实是不相称的。本文试图搭建一个分析框架来研究中国创设地区机制的动力，认为澜湄合作是中国推动自身利益与湄公河国家利益相适应、在“共同但有区别的责任”原则指导下发挥力所能及的作用、积极构建“利益—责任—规范”三位一体的地区规范的过程。然而，目前增强澜湄合作发展动力还面临着区域内国家之间的利益分歧、“中国责任”与“他方期待”不对称、地区规范建构缓慢等因素的制约。澜湄合作要在众多地区合作机制中脱颖而出，需要关注更高层面的制度设计和集体认同的建设。而建立相对稳定的合作机制和保持制度的灵活性将是未来澜湄合作保持其生命力的重要问题。

**【关键词】** 澜湄合作 利益—责任—规范 周边外交 机制创设

**【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（昆明 邮编：650091）；聂姣，云南大学国际关系研究院博士研究生（昆明 邮编：650091）

**【中图分类号】** D81 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2021)01-0110-20

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.202101006

---

\* 本文系 2017 年国家社科基金重大项目“‘一带一路’与澜湄国家命运共同体构建研究”（17ZDA042）的阶段性成果。

澜湄合作是中国主动倡议,旨在稳定、协调中国与湄公河国家关系的新型周边次区域合作机制。从中国融入国际机制的角度来看,澜湄合作是中国从国际机制的被动参与者到主动创建者角色转变的重要一步,“澜湄合作或可成为中国外交制度中最有成效的倡议。”<sup>①</sup>对于目前已经取得较好发展成绩的澜湄合作而言,如何保持澜湄合作机制的生命力,如何在澜湄合作中塑造和提高中国的制度话语权,进而将中国理念转化为地区规范乃至国际规范,如何在中国主导的地区机制实践中补充和完善现有的地区机制理论,这些是本文要着重思考的问题。目前,很多国内学者意识到“一带一路”倡议等国际合作实践在理论研究层面的不足。例如,徐秀军提出“如何将‘一带一路’的实践在理论上用中国话语加以阐释是中国学者面临的重大课题”<sup>②</sup>。杨洁勉也多次提出要重视中国外交的理论构建。<sup>③</sup>澜湄合作同样如此,国内现有研究主要集中于对澜湄合作实践层面的研究,即对澜湄合作的建立原因、发展现状、面临困难、未来发展等方面的研究。<sup>④</sup>国外学者主要关注中国主导的澜湄合作对湄公河地区的影响,认为中国在澜湄合作中仍然主要关注经济效益而忽视了对环境的影响。<sup>⑤</sup>还有国外研究关注澜湄合作所面临的

---

① 李巍:《澜湄合作的发展与挑战》,察哈尔学会网站,2019年12月2日,<http://www.charhar.org.cn/newsinfo.aspx?newsid=15556>。

② 徐秀军:《“一带一路”建设实践的理论命题》,《世界知识》2019年第20期,第16—17页。

③ 杨洁勉:《大国崛起准备的理论启示》,《国际展望》2013年第6期,第1页;杨洁勉:《改革开放40年中国外交理论建设》,《国际问题研究》2018年第5期,第1—15页;杨洁勉:《中国外交70年:实践创新和理论建设》,《国际问题研究》2019年第5期,第6—19页;杨洁勉:《“一带一路”深入发展需要理论先行》,《社会科学报》2019年8月29日,第3版。

④ 详见李晨阳:《澜沧江—湄公河合作:机遇、挑战与对策》,《学术探索》2016年第1期,第22—27页;卢光盛、金珍:《“澜湄合作机制”建设:原因、困难与路径》,《战略决策研究》2016年第3期,第22—38页;卢光盛、张励:《澜沧江—湄公河合作机制与跨境安全治理》,《南洋问题研究》2016年第3期,第12—22页;卢光盛:《澜湄机制如何从湄公河地区诸多边机制中脱颖而出》,《当代世界》2016年第5期,第24—27页;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、罗会琳:《从培育期进入成长期的澜湄合作:新意、难点和方向》,《边界与海洋研究》2018年第2期,第18—28页;刘卿:《澜湄合作进展与未来发展方向》,《国际问题研究》2018年第2期,第43—54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。

⑤ 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,

挑战,认为相关挑战主要包括合作尚不成熟、项目分布不均、信息和参与度有限、与该地区现有机制之间的界限模糊、成员国潜在的债务问题、因中国地区影响力扩大而削弱东盟团结等。<sup>①</sup> 总体而言,理论层面的研究与澜湄合作快速发展的现实是不相称的。在澜湄合作已经由快速拓展期进入全面发展期的背景下,本文探索构建一个“利益—责任—规范”三位一体的地区机制分析框架,对澜湄合作过去四年多的实践进行理论化分析和探究,并就未来如何增强澜湄合作的发展动力提供若干前瞻性思考。

## 一、中国创设地区机制的动力分析

当前,在全球化遭受挫折的背景下,区域化有加强的趋势,<sup>②</sup> 地区合作机制的作用日益显现。随着中国经济影响力逐步扩大,中国已成为地区秩序构建中不可忽视的力量,参与和创设地区机制成为中国地区战略的重要组成部分。动力反映了特定政治现象的发展及其背后推动力之间的关系。<sup>③</sup> 分析地区机制的动力,能更深入地认识地区机制的内在驱动力,并在此基础上分析地区机制的发展方向。

### (一) 中国创设地区机制的动力分析框架

二战后,国际机制的大规模兴起带动了国际机制理论的发展,形成了国际机制理论的三大流派:基于权力的现实主义、基于利益的自由主义和基于文化的建构主义。<sup>④</sup> 与西方合作理论不同,中国国际合作理论以命运共同体

---

2018, pp. 622-641; and Carl Middleton, Jeremy Allouche, “Watershed or Powershed? Critical Hydro Politics, China and the ‘Lancang-Mekong Cooperation Framework,’” *International Spectator*, Vol. 51, No. 3, 2016, pp. 100-117.

① 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, pp. 49-64; Pongphisoot Busbarat, “Grabbing the Forgotten: China’s Leadership Consolidation in Mainland Southeast Asia through the Mekong-Lancang Cooperation,” *ISEAS Perspective*, February 6, 2018, pp. 1-8; and Pich Charadine, “Cambodia in the Context of Mekong-Lancang Cooperation (MLC): Progress and Ways Forward,” Konrad-Adenauer-Stiftung, December 2018, p. 4, <https://www.kas.de/documents/264850/264899/PICHT=1547520230286>.

② 张蕴岭:《国际治理向何处去(中)》,《世界知识》2019年第22期,第72页。

③ 赵建明:《伊朗国家安全战略的动力学分析(1953—2007)》,复旦大学2007年博士学位论文,第23页。

④ Andreas Hasenclever, et al., *Theories of International Regimes*, New York: Cambridge

为指向，以共同利益为基础，以共赢为目标，以承担大国责任为重要条件，体现出后来者应有的谨慎和大国应有的气度。<sup>①</sup> 基于此，在吸收现实主义、自由主义和建构主义等理论流派关于国际机制理论精髓的基础上，结合中国国际合作的理论和实践，本文尝试提出“利益—责任—规范”框架，探索搭建一个理解中国主导构建地区机制的初步分析框架，提炼和总结中国的地区合作模式，并在一定程度上发展和完善地区机制乃至国际机制理论。

### 第一，利益。

利益是外交政策的出发点，国家交往离不开利益。在国际机制中，利益是国际机制创设和维持的根本动力。在地区机制中，利益主体主要包括三个方面：一是要考虑机制主导国的自身利益，二是要兼顾机制中大多数成员国的共同利益，三是需要考虑对地区外利益攸关方的影响。一方面，维护自身利益是主导国创设国际机制的首要出发点。国际合作以共同利益为前提，但国家利益仍是决定一国外交行为的首要因素。另一方面，共有利益是开展国际合作的首要前提。机制的构建缘于各方共同利益需要，其建立本身就是一个积累或培育共有利益的过程。<sup>②</sup> 换言之，地区机制的创设和维持，实际上是各参与方促进共同利益并将各自利益最大化的过程。

利益在地区合作中有重要导向作用，但在关注利益创造的同时，也不能忽视地区机制中的利益分配问题。利益分配的不平衡往往是影响地区机制深化的一大障碍，利益分配问题处理不当会引发国家之间的冲突。在利益分配问题上的一个较好方案是建立利益分享（Benefit Sharing）机制。利益分享是人类在获取和利用自然资源的过程中逐渐发展起来的一个概念，主要是指如何在资源的使用者与提供者之间分享由资源利用所带来的收益。<sup>③</sup> 在水资源合作中，利益分享机制有助于评估沿岸国之间关系的发展趋势，了解水资

---

University Press, 1997, pp. 1-2.

① 门洪华：《构建新型国际关系：中国的责任与担当》，《世界经济与政治》2016年第3期，第16页。

② 王公龙：《国家利益、共有利益与国际责任观——兼论中国国际责任观的构建》，《世界经济与政治》2008年第1期，第23页。

③ 郭延军、任娜：《湄公河下游水资源开发与环境保护——各国政策取向与流域治理》，《世界经济与政治》2013年第7期，第144页。

源产生的相关收益，是“促进拥有跨界河流国家之间合作的实用工具”。<sup>①</sup>

第二，责任。

一般而言，一个大国只有承担相应的国际责任才能获得国际社会对其国际地位的认可，而供给公共产品是体现大国国际责任的最主要方式。<sup>②</sup> 地区机制本身就是一种公共产品，中国是公共产品的新兴供给者，但相关经验和供给能力还不足以完全承担供给地区公共产品的责任。维护地区合作是地区内各国共同的责任，不只是主导国的责任。因此，地区相关国家根据自身能力应当承担相应的地区责任。同时，国际机制的创建和维持又不是一种纯粹的公共产品，其不能同等地、无差别地满足所有成员国的偏好和需求。<sup>③</sup> 承担过多的责任也可能会造成“出力不讨好”的局面，若中国提供过多的区域公共产品，可能会使地区内国家和域外大国产生疑虑，即中国试图通过垄断区域公共产品的供给而谋求地区霸权。

“角色”是理解责任的重要视角，既包括机制主导国自身的角色认知，也包含其他参与方对主导国的角色预期，即“他方期待”。一般而言，国家依据对自身国家利益目标的认知来决定自己可以承担的责任。国际责任是中国国际角色发生变化所必须关注的议题。从中国自身角色认知角度看，国际责任是对国家身份和国家能力的清醒认识，中国已经确立了负责任大国的国家身份认知。从其他参与方对主导者的角色预期的角度看，国际社会期待日益强大的中国承担更大的责任。可以说，中国承担国际责任既是自身塑造负责任大国形象的需要，同时也是国际社会对中国的期待，是国内外的共同需求。<sup>④</sup> 在国际机制中，促进机制内各国的发展是各成员国共同的责任，但各成员国承担共同国际责任的能力是不同的。这种能力差异使得机制内各国尤其是经济发展较快与较为落后的国家之间承担着“共同但有区别的责任”。

---

① Seungho Lee, “Benefit Sharing in the Mekong River Basin,” *Water International*, Vol. 40, No. 1, 2015, p. 140.

② 黄河、戴丽婷：《澜湄合作机制框架下的区域性公共产品供给研究》，《复旦国际关系评论》2019年第1期，第254页。

③ 刘宏松：《声誉、责任与公正：中国多边外交的三种需求》，《国际观察》2004年第4期，第27页。

④ 王公龙：《国家利益、共有利益与国际责任观——兼论中国国际责任观的构建》，第27页。

“共同但有区别的责任”原则可追溯到 20 世纪 50 年代的国际发展合作或国际发展援助领域。<sup>①</sup>与常规对外援助集中于单个国家相比，跨国问题的解决需要多个国家采取以结果为导向的发展合作措施。<sup>②</sup>在传统的发展合作或发展援助的公共产品供给模式中，由霸权国和国际发展机构承担公共产品供给的成本，其余国家以“搭便车”的方式免费享受公共产品。但在次区域合作中，由于没有一国完全具备承担供应公共产品的能力，因此区域公共产品的供给成本需由地区内国家共同分担。在地区合作中，“共同但有区别的责任”可引申为地区机制内各国秉持共商、共建、共享原则，彼此分担相应的责任，以实现地区的繁荣稳定，进而实现命运共同体目标。在中国创建的地区机制中，“共同但有区别的责任”包含两方面内容，即“共同的责任”和“有区别的责任”。前者指地区内各国都承担相应的责任，后者指地区内国家应根据不同情况承担有区别的责任。地区合作能否顺利推进，地区大国发挥着至关重要的作用，也承担着更重大的责任。

### 第三，规范。

规范是指施动者要求受动者遵守其提出的一系列约定俗成或明文规定的标准，它规定了受动者在言论、行动等方面应该遵循的基本原则。<sup>③</sup>地区内国家对地区机制的认可程度，关乎这个机制的发展以及该机制对地区秩序的影响。地区认同主要通过地区规范来实现，当地区规范被地区国家强化、内化之后，就可能会产生对于该地区机制的认同。简言之，地区共有规范的形成关乎国际合作的实现程度。行为体遵守国际规范主要出于几个方面原因：一是他国尤其是霸权国的强迫；二是来自国际社会的规范性压力；三是维护或增进自身利益，比如通过遵守国际规范获得国际社会的认同和合法性；四是自身对该规范的认同。<sup>④</sup>换言之，地区机制的规范依赖于其强制性

---

① 叶江：《“共同但有区别的责任”原则及对 2015 年后议程的影响》，《国际问题研究》2015 年第 5 期，第 105 页。

② 黄河、戴丽婷：《澜湄合作机制框架下的区域性公共产品供给研究》，第 257 页。

③ 范佳睿、翟崑：《规范视角下的“中国—东盟命运共同体”构建》，《当代亚太》2017 年第 1 期，第 5 页。

④ 徐正源：《中国负责任大国角色认知的形成机制分析》，《教学与研究》2010 年第 1 期，第 62 页。

(被动性)和主动性。强制性是由于行为体担心规范执行者的惩罚,这往往是因为行为体之间有明显的实力差距。强制性也是由于遵守规范符合行为体对自我利益的权衡,当遵守规范能获得更多物质利益时,行为体自然会选择遵守规范。主动性则表现为成员国自身认为这种规范是合理、合法的,应该遵守,因此主动参与地区合作,共同塑造地区规范。这种主动性建立在地区内相关国家具有基本共识的基础上,这一意义上的地区机制已被内化于行为体的身份认同和自身利益中,行为体是自愿、主动地遵守规则。<sup>①</sup>

现实主义从权力的角度看待规范,认为规范是权力的外在表现。<sup>②</sup>国际规范的塑造过程实际上就是提升一国隐性权力的过程。<sup>③</sup>规范传播要经历一个过程,即让地区内其他国家自觉接受地区规范,也就是“社会化”的过程。在一个新创设的国际机制中,往往是“核心成员国确立了某种规范,所有成员国逐步接受和内化新规范”<sup>④</sup>。在地区机制中,中国可以扮演规范倡导者的角色,并在规范的制度化和社会化过程中发挥积极作用。本文对澜湄合作中规范构建的讨论加入了国际机制道义性的考量,主要侧重于价值层面,即“通过树立中国特色的价值观以及与之配套的制度来建立新的地区规范”<sup>⑤</sup>。

## (二) “利益—责任—规范”的互动关系

在地区机制中,“利益—责任—规范”三者是互动关系,利益是地区机制产生的物质基础和根本动力;责任是“共同但有区别的责任”,也是领导的动力;规范是应遵守的价值观,是精神动力。三者环环相扣,相互作用。或者说,地区机制中的“利益—责任—规范”之间形成了一个作用与反作用的互动关系(见图1)。从递进的角度来看,利益是物质基础,规范是理想追求,责任是联系两者的桥梁。“利益—责任—规范”之间的关系是双

① 刘宏松:《机制合法性与国际机制的维持》,《学术探索》2005年第2期,第84页。

② 程晓勇:《东盟规范的演进及其对外部规范的借鉴:规范传播视角的分析》,《当代亚太》2012年第4期,第35页;John J. Mearsheimer,“The False Promise of International Institutions,”*International Security*, Vol. 19, No. 3, 1995, p. 7。

③ 孙德刚、韦进深:《中国在国际组织中的规范塑造评析》,《国际展望》2016年第4期,第113页。

④ 程晓勇:《东盟规范的演进及其对外部规范的借鉴:规范传播视角的分析》,第37页。

⑤ 卢光盛、别梦婕:《“命运共同体”视角下的周边外交理论探索和实践创新——以澜湄合作为例》,《国际展望》2018年第1期,第23页。

向流动的，既包含着“利益—责任—规范”循序渐进的过程，地区机制在利益的引导下强化相关国家的责任，最后形成一套制度性规范；又包含着“规范—责任—利益”的反向作用过程，地区机制的本质是建立规范，共同塑造规范以更加高效的方式促成集体行动，进而收获共同利益。

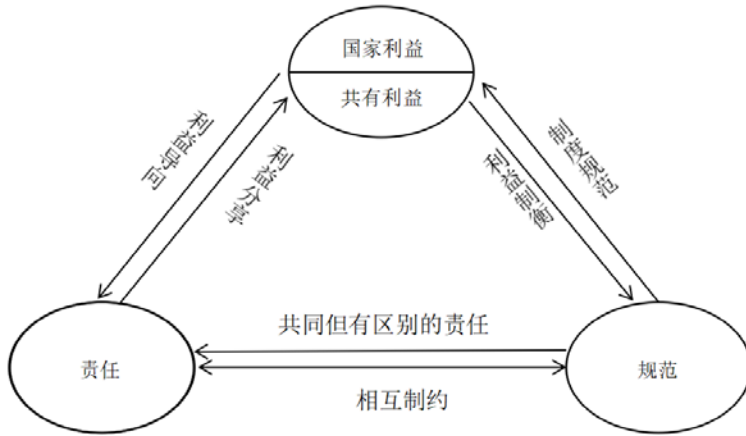


图1 “利益—责任—规范”的分析框架

资料来源：笔者自制。

在利益与责任的关系中，利益导向强化了相关国家的责任。以中国为例，中国的崛起依托于和平稳定的地区环境，因此承担维护地区稳定发展的责任，既符合中国的国家利益，也符合本地区国家的共同利益。在责任与规范的关系中，责任会提升行为体间的认可度和信任度，进而促进规范的构建。反之，共同制定地区规范也有利于改变地区内的角色结构，赋予成员国“主人翁”意识，进而承担共同的责任。在规范与利益的关系中，利益是地区规范的物质基础，遵循规范就是在塑造和维护共同利益。实际上恰恰是行为体通过不断的实践活动，将规范不断建构和再建构出来，在这一过程中，行为体的共同利益不断增加。而在实践过程中产生的新规范对地区秩序的维护又发挥着极其重要的作用，甚至直接影响着地区稳定与世界和平。

需要说明的是，首先，利益、责任、规范之间并没有明确的界限。比如阎学通认为国际责任包含在国家利益中，提出了“在国际事务中承担更大的



责任已成为中国的重要利益”的观点。<sup>①</sup>其次，利益、责任、规范之间具有跳跃性。比如利益诉求和认知的形成影响着行为体的行为逻辑。<sup>②</sup>另外，通过遵守规范能够获得国际社会的认同和合法性，这能够带来物质和声誉上的收益，这种收益又进一步强化了行为体遵守国际规范的意识。再次，在地区机制与利益、责任、规范的关系上，存在着“塑造与被塑造的关系”。机制是国家追求利益的重要手段，但同时也塑造着国家利益或偏好，并在一定程度上对国家利益有限制作用。<sup>③</sup>最后，利益、责任、规范之间的平衡和约束是一个复杂的过程。由于目前没有一个权威的国际性机构可以对一个利益交织的问题作出明确的责任定位，<sup>④</sup>因此当利益、责任、规范三者出现矛盾时，只能尽可能把利益的实现纳入国际道德和国际规范的框架内。在中国创设的地区机制中，作为地区机制的引领者，中国在积极承担地区合作主要责任的同时，需要在坚持国际机制道义性原则上建立适当的自我约束机制，加入中国特色的价值观以强化行为规范与道德吸引力，树立良好的大国形象。

## 二、澜湄合作的动力分析

澜湄合作是湄公河地区国际合作机制的后来者，但在四年多的时间内已发展成为次区域合作的典范。中国推动自身利益与湄公河国家利益相适应，主动承担共同但有区别的责任，在追求地区共同利益和共同价值观念基础上塑造“利益—责任—规范”三位一体的地区规范。

### （一）增进中国和湄公河国家共同利益是澜湄合作的物质动力

在地区合作利益日益显现的背景下，中国国家利益和湄公河国家共同利益成为澜湄合作的物质动力，也是根本动力。

---

① 阎学通：《中国国家利益分析》，天津人民出版社1997年版，第208页。

② 仇华飞、叶心明：《规范引导与争论：金砖国家参与全球治理研究》，《同济大学学报（社会科学版）》2019年第4期，第53页。

③ 焦世新：《利益的权衡：美国在中国加入国际机制中的作用》，世界知识出版社2009年版，第42—44页。

④ 刘鸣：《中国国际责任论评析》，《毛泽东邓小平理论研究》2008年第1期，第52—54页。

第一，澜湄合作的创建与迅速发展符合中国追求地区引领地位的国家利益。首先，澜湄合作实现了中国从国际机制的参与者向建设者、引领者的转变。中国参与国际机制要经历从全面参与国际机制、使国际机制更为合理、参与创立新国际机制、积极参与新国际机制的决策、适时承担主导国责任的过程。<sup>①</sup>显然，澜湄合作机制的提出且成功推进说明这个“适当时机”已经到来。通过主导创建澜湄合作，中国在经济上增强了与湄公河国家的联系，在政治上获得了湄公河国家的支持。<sup>②</sup>其次，澜湄合作有助于增强中国的国际话语权，提升国际威望。中国主导创建澜湄合作机制的出发点是为了让湄公河国家受益于中国经济发展的成果，并逐步消除该地区国家对中国的疑虑。通过创建澜湄合作机制，使中国在地区层面具备了制度影响力，既扩大了制度性权力，也提升了外交话语权。<sup>③</sup>再次，有利于加强湄公河国家对中国的认同。中国对参与地区机制日益积极，除了政治、经济与安全利益的考虑外，身份认同的转变也是一个重要因素。<sup>④</sup>对现阶段的澜湄合作来说，中国对身份认同的考量发挥着较大作用。

第二，澜湄合作机制的创建与迅速发展以各成员国的强烈合作意愿为前提。首先，湄公河国家具有以合作促发展的需求。通过参与澜湄合作，湄公河国家能够吸引更多的外来投资，提高本国经济发展水平。2020年上半年，尽管受到新冠肺炎疫情的冲击，但中国对湄公河国家的贸易额、投资额却逆势上扬，分别增长8.7%和33.5%。<sup>⑤</sup>其次，澜湄合作有助于增强湄公河国家的国际地位。对湄公河国家而言，加入由中国主导创设的澜湄合作，一定程度上能够增加其与中国进行外交博弈的筹码，帮助有关国家更有效地增进国

---

① 门洪华：《国际机制与中国的战略选择》，《中国社会科学》2001年第2期，第186页。

② 罗仪馥：《从大湄公河机制到澜湄合作：中南半岛上的国际制度竞争》，《外交评论》2018年第6期，第144页。

③ 孙吉胜：《中国国际话语权的塑造与提升路径》，《世界经济与政治》2019年第3期，第34页。

④ 郭清水：《中国参与东盟主导的地区机制的利益分析》，《世界经济与政治》2004年第9期，第53页。

⑤ 《李克强在澜沧江—湄公河合作第三次领导人会议上的讲话》，新华网，2020年8月24日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-08/24/c\\_1126407739.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-08/24/c_1126407739.htm)。

家利益。<sup>①</sup>同时，澜湄合作也为湄公河国家与域外大国的外交博弈提供了备选方案。再次，澜湄合作满足了湄公河国家对公共产品的需求。澜湄合作机制本身就是制度性公共产品，而且中国也在尽力满足区域内国家的基础设施建设等具体公共产品的需求，从而提高中国区域性公共产品的供给水平。中国为澜湄合作提供的主要公共产品包括：为澜湄次区域的基础设施建设提供大量资金、技术等支持，将与湄公河国家分享澜沧江全年水文信息，承诺新冠肺炎疫苗研发成功后将作为国际公共产品优先向湄公河国家提供，等等。

（二）在“共同但有区别的责任”原则下中国成为澜湄合作的领导动力。作为一个地区乃至全球影响力日益上升的大国，中国有责任在地区机制中发挥积极的领导作用。中国提出建立澜沧江—湄公河对话合作机制的倡议，就是其探索发挥建设性领导作用的一种表现。随着中国扮演的国际角色越来越重要，其承担的国际责任也越来越重。澜湄合作是在中国具备了担当地区机制积极主导者的意愿和实力的基础上提出的，是中国国际责任发生变化后的产物。中国在澜湄合作中展现的区域大国的责任和担当，为澜湄合作机制的创设和维持提供了持续保障。

相较于传统的区域性公共产品主要是由大国或大国主导的国际组织提供，澜湄合作是一种“以次区域内南南合作为基础，争取次区域外多元化力量参与的新型区域合作”的新模式。<sup>②</sup>在中国的积极推动下，澜湄合作机制已经基本形成了相对成熟的制度体系（见图2）。可以说，澜湄合作是中国在湄公河地区提供了一种“软硬兼顾”的区域公共产品。“软”表现为中国引领澜湄合作的制度建设，将价值、理念、规范等公共产品提供给澜湄地区。一方面，中国作为“规则构建者”主导澜湄合作机制建设。在湄公河地区的诸多合作机制中，域外国家而非处于地理“中心圈”的湄公河下游国家才是推动机制发展的“动力源”。<sup>③</sup>在澜湄合作机制中，作为域内国家的中国成为推动机制发展的“动力源”，体现了湄公河地区合作由“外力驱动”向“内

① 李巍、罗仪馥：《中国周边外交中的澜湄合作机制分析》，第19页。

② 黄河、戴丽婷：《澜湄合作机制框架下的区域性公共产品供给研究》，第258页。

③ 卢光盛：《澜湄机制如何从湄公河地区的诸多边机制中脱颖而出》，第26页。

力驱动”的转变。<sup>①</sup>另一方面，中国作为“精神引领者”推动构建澜湄国家命运共同体。澜湄合作的目标是构建澜湄命运共同体，在该目标指引下，澜湄合作坚持开放的地区主义，与该地区原有的合作机制协调发展，积极推动建设人类命运共同体。此外，澜湄合作还注重培育“澜湄精神”，比如在有形的身份建设上，2018年1月发表的《澜湄合作五年行动计划(2018—2022)》明确提出要设计澜湄合作徽标及其他澜湄标志。

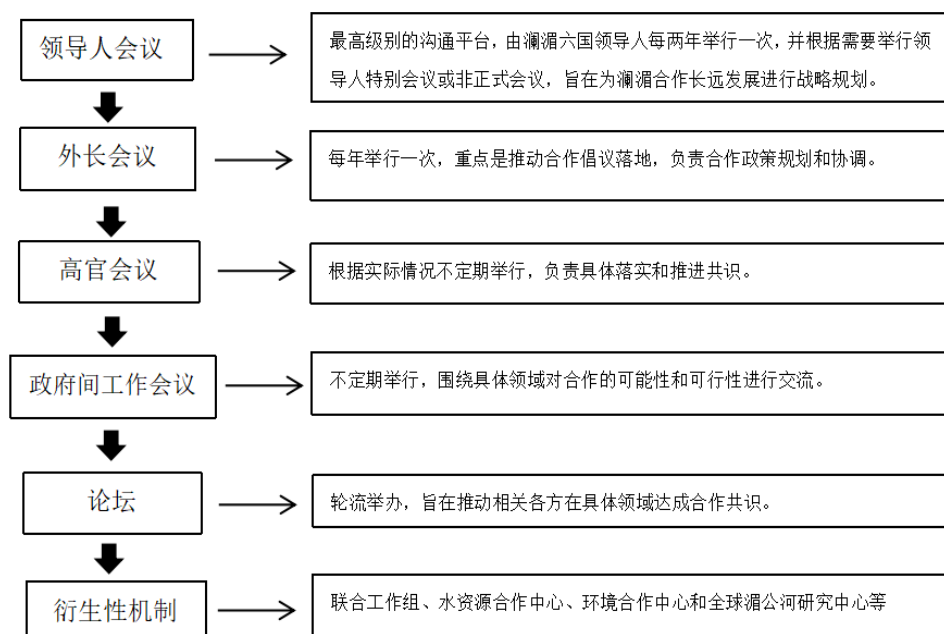


图2 澜湄合作的制度体系

资料来源：笔者自制。

“硬”表现为中国在基础设施建设等领域发挥着重要作用，中国作为“合作推动者”积极推动落实澜湄合作的具体议题。一是提供政策支持。自澜湄合作启动以来，作为合作主导国，中国为澜湄合作的机制建设、合作内容、项目推进等提供了全方位、多维度的政策支持。二是建立澜湄合作专项基金。

<sup>①</sup> 卢光盛、金珍：《超越拥堵：澜湄合作机制的发展路径探析》，《世界经济与政治》2020年第7期，第105页。

在负责任大国理念的指导下，中国 2016 年提出设立澜湄合作专项基金，并承诺之后 5 年提供 3 亿美元资金，成为澜湄合作最大的资金投入国。截至 2020 年 3 月，该基金已累计支持湄公河 5 国提出的 410 多个接地气、惠民生的项目。<sup>①</sup> 三是早期收获项目成效明显。首次领导人会议确定的 45 个早期收获项目取得超出预期的成效后，第二次领导人会议又确定了《澜湄合作第二批项目清单》，目前已经与缅甸签署了第三批项目合作协议。

在澜湄合作中，中国和湄公河国家具有相同的发展目标。中国作为大国，负有更大责任，尤其是承担着提供公共产品的责任。然而，仅中国承担责任是不够的，需要在澜湄合作进程中强调“共同但有区别的责任”，只有其他五国承诺并承担相应的责任，并将澜湄合作的发展目标转化为其国内发展的战略与具体行动，才能更好、更快地实现合作目标，并使合作行稳致远。

### （三）基于“澜湄认同”之上的澜湄地区规范构建是合作的精神动力

遵守国际规范的过程被很多学者称为“规范的内化”。芬尼莫尔 (Martha Finnemore) 和斯金克 (Kathryn Sikkink) 认为，国际规范的“生命周期”包括规范兴起、规范普及和规范内化三个阶段。<sup>②</sup> 温特 (Alexander Wendt) 认为，规范的内化有强迫、利己、合法性三种程度。<sup>③</sup> 澜湄合作规范构建追求的是第三种程度的规范，即合法性层面规范的内化。其最终落脚点还在于如何提供一套不同于该地区现有合作机制的治理理念和运行模式，这套理念和模式是以实现澜湄国家命运共同体为价值导向。在澜湄合作中，要在湄公河国家对澜湄合作表示认可的基础上，共同塑造澜湄地区规范。共同体需要有共同的行为规范，构建澜湄国家命运共同体的过程也是中国与湄公河五国共同设计、制定和遵守地区规范的过程。目前中国与湄公河国家已经达成了一系列重要共识，《三亚宣言》《金边宣言》《万象宣言》《澜湄合作五年行动计划》与澜湄合作专项基金、疫情下中方设立公共卫生专项资金等，为构

---

① 《中缅举行 2020 年澜湄合作专项基金 缅方项目合作协议签约仪式》，人民网，2020 年 3 月 24 日，<http://world.people.com.cn/n1/2020/0324/c1002-31646097.html>。

② Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 895-896.

③ 亚历山大·温特著：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社 2000 年版，第 358 页。

建澜湄国家命运共同体指明了方向。此外，澜湄合作机制也可以成为中国理念转变为国际规范的试验田。

### 三、增强澜湄合作发展动力的制约因素

在中国与湄公河国家的共同努力下，澜湄合作机制从快速拓展期进入全面发展期。随着合作的全面发展，该机制也逐步暴露出一些问题，增强澜湄合作发展动力还面临诸多制约。

#### （一）澜湄合作中的利益分歧

从大的方面来看，中国更注重澜湄共同利益的构建，但湄公河国家更注重自身利益。具体而言，澜湄合作中的利益分歧不仅包括中国与湄公河五国的利益分歧，也包括澜湄六国间的利益分歧。中国与湄公河五国的利益分歧主要在于收益多寡。湄公河五国担忧中国的崛起使其拥有了相对于湄公河下游国家更大的权力，进而担心中国可能利用其有利的地理位置和不对称权力来追求自身利益，从而损害下游国家的利益。<sup>①</sup>甚至有学者认为，中国在澜沧江上的水坝已经形成了一种“利益垄断”（benefit monopoly）。<sup>②</sup>目前澜湄六国间的利益分歧主要表现为由澜湄流域水资源开发所引发的四大主要矛盾，中国在上游的水电开发计划引起湄公河国家的焦虑，泰国计划实施的大型干流引水项目引发越南和柬埔寨的不安，老挝实施的湄公河干流开发计划引起越南和柬埔寨的强烈反对，越南和柬埔寨兴建系列水电站引发彼此之间关于水电开发跨境影响的争端。<sup>③</sup>

此外，与澜湄区域利益攸关的主要行为体的干扰也是扩大澜湄国家共同利益的一大制约因素。澜湄合作作为湄公河地区机制的后来者，对当地已有制度安排构成潜在挑战。中国在该地区创建澜湄合作机制的行为引起了该地区已有制度安排利益攸关方的担忧，进而引发相应的政治反应。自 2000 年

---

① Heejin Han, “China, An Upstream Hegemon: A Destabilizer for the Governance of the Mekong River?” *Pacific Focus*, Vol. 32, No. 1, 2017, p. 36.

② Seung-ho Lee, “Benefit Sharing in the Mekong River Basin,” p. 143.

③ 屠酥、胡德坤：《澜湄水资源合作：矛盾与解决路径》，《国际问题研究》2016 年第 3 期，第 54 页。

以来，在湄公河地区已发起了至少 13 项单独的次区域合作倡议。<sup>①</sup> 这些机制在不同程度上满足了湄公河国家的多层次地区合作需要，也反映了这些国家不同的利益诉求，成为湄公河国家除澜湄合作以外的备选合作机制。

（二）“中国责任”与“他方期待”不对称加剧湄公河国家的对华疑虑

他者定义的国际责任与自我定义的国际责任之间往往存在较大差异。<sup>②</sup> 中国对责任的认知与湄公河国家对中国的角色预期之间存在着矛盾，“中国责任”与“他方期待”的不对称一定程度上加剧了湄公河国家对中国的疑虑，使“中国责任论”和“中国威胁论”相互交织。目前中国参与国际事物面临的一个突出的问题是，即使中国致力于构建人类命运共同体，倡导共商、共建、共享，但还是引发了外界的猜疑和担忧，比如“一带一路”倡议致力于将各方利益汇集在一起，但中国却被指称可能会“占据”许多有利节点，进而强化对其他参与方的“控制”。<sup>③</sup> 这些言论在“一带一路”建设中时常出现，实际上在澜湄合作中也存在着这样的声音。

最直接的表现就是部分湄公河国家对澜湄合作的疑虑，即怀疑合作可能成为中国国家利益的附带产物。有学者认为中国在澜沧江—湄公河流域水资源管理方面缺乏透明度和约束力。<sup>④</sup> 甚至认为中国试图在澜湄地区建立“水霸权”（Hydro-hegemony）。<sup>⑤</sup> “水霸权”是指通过掠夺、整合和遏制等方式实现对水资源的控制，形成“流域霸权”，它是通过一系列策略和战术（如胁迫/压力、条约、知识构建等）来执行的，而这些战术是在脆弱的国际制度下利用现有的权力不对称实现的。<sup>⑥</sup> 从结构上看，中国压倒性的经济和军

---

① Thomas Parks, et al., “ASEAN as the Architect for Regional Development Cooperation,” *Asia Foundation*, September 2018, p. 45.

② 印言蹊：《论当今世界中国的国际责任》，《世界经济与政治论坛》2014年第6期，第150页。

③ 徐秀军：《“一带一路”建设实践的理论命题》，第16—17页。

④ Sebastian Biba, “China’s ‘Old’ and ‘New’ Mekong River Politics: the Lancang-Mekong Cooperation from a Comparative Benefit-sharing Perspective,” p. 637.

⑤ Poowin Bunyavejchewin, “The Lancang-Mekong Cooperation (LMC) Viewed in Light of the Potential Regional Leader Theory,” pp. 49-64; Vannarith Chheang, “Lancang-Mekong Cooperation: A Cambodian Perspective,” *ISEAS Perspective*, November 7, 2018, p. 5; and Heejin Han, “China, An Upstream Hegemon: A Destabilizer for the Governance of the Mekong River?” pp. 30-55.

⑥ Mark Zeitouna and Jeroen Warner, “Hydro-hegemony—a Framework for Analysis of Trans-boundary Water Conflicts,” *Water Policy*, Vol. 8, No. 5, 2006, p. 435.

事实力在弱小邻国中引发了战略焦虑，湄公河下游国家认为，这一地区可能成为中国扩大在亚太地区影响力的跳板。<sup>①</sup> 澜湄合作经常被解读为中国对湄公河地区现行机制的挑战，甚至是替代机制。<sup>②</sup> 由于中国承担国际责任的意愿、能力与国际社会的期望存在落差，相关国家对中国崛起的疑虑逐渐增加。

### （三）认知差异及对规范塑造不足使构建合作规范的进程缓慢

在对澜湄合作的认知问题上，由于湄公河国家对中国的认同程度有待提高，使得不同国家对澜湄合作有不同认知。虽然这些国家都不同程度表示支持中国主导的澜湄合作，柬埔寨和老挝的态度相对积极，但缅甸、泰国和越南的态度则相对谨慎。相关国家认为澜湄合作可能会使现有的地区机制边缘化，如湄公河委员会（MRC）、湄公河次区域经济合作机制（GMS）和伊洛瓦底江—湄南河—湄公河经济合作战略（ACMECS）。中国投资和基础设施建设项目集中进入后，在东道国也引发了公共关系等问题，加剧了湄公河国家的担忧。<sup>③</sup> 相关国家认为，中国通过澜湄等次区域合作进一步提升了政治影响力，可能会影响东盟的团结，给东盟与地区大国的平衡战略带来更多困扰，担心中国或利用澜湄合作在诸如水资源管理等有争议的跨界问题上提升自己的话语权。有学者认为，澜湄合作可能给东南亚带来多方面影响。<sup>④</sup>

国际机制与国际规范的紧密关系意味着澜湄合作地区规范构建也必须紧随其后，但其目前进展缓慢。尽管中国日益成长为世界上一个举足轻重的力量，但与发达国家相比，中国在框定议题、提出核心概念、议程控制等方面的能力还比较低。<sup>⑤</sup> 中国上述能力不足使澜湄合作规范构建进程缓慢。同时，中国主动塑造新规范必然会触碰在澜湄地区活动的既有大国的敏感神

---

① Vannarith Chheang, “Lancang-Mekong Cooperation: A Cambodian Perspective,” p. 5.

② Shang-su Wu, “The Trouble With the Lancang Mekong Cooperation Forum,” *The Diplomat*, December 19, 2018, <https://thediplomat.com/2018/12/the-trouble-with-the-lancang-mekong-cooperation-forum/>.

③ Vannarith Chheang, “Lancang-Mekong Cooperation: A Cambodian Perspective,” *ISEAS Perspective*, November 7, 2018, p. 5.

④ 主要包括三方面的影响，分别是巩固中国的势力范围、取代泰国的次区域领导地位和扩大东盟的分歧。参见 Pongphisoot Busbarat, “Grabbing the Forgotten: China’s Leadership Consolidation in Mainland Southeast Asia through the Mekong-Lancang Cooperation,” *ISEAS Perspective*, February 6, 2018, pp. 5-7.

⑤ 朱立群：《中国参与国际体系的实践解释模式》，《外交评论》2011年第1期，第27页。



经。比如美国主导下的湄公河下游倡议（LMI）的目标之一就是推动区域融合以减少中国的影响力，为了制衡中国在该区域的影响力，美国还于2020年9月宣布启动湄公河—美国伙伴关系（Mekong-US Partnership），并指责中国“日益威胁湄公河的自然环境 and 经济自治。”<sup>①</sup>

#### 四、未来增强澜湄合作发展动力的思考

与日、印、韩、美等国家在湄公河地区建立的机制相比，中国主导的澜湄合作是拥有更多资源和相对高效的合作机制。共同的利益需求、中国承担地区大国责任以及地区合作规范的构建使澜湄合作具有较大的吸引力。就未来发展而言，扩大澜湄国家共同利益、由“中国驱动”向“多国发力”转变、相对稳定的合作规则和制度灵活性将是保持澜湄合作生命力的重要方向。

##### （一）凝聚和扩大澜湄国家的共同利益，探索构建利益分享机制

坚持“利己”与“利他”的统一，通过扩大共同利益来促进自身利益。“共同发展”是破解发展中国家外交中“利益挑战”的核心理念。<sup>②</sup>在澜湄合作中，要破解中国自身利益与湄公河国家利益间的分歧，根本方法是从广度和深度上拓展中国与湄公河国家的共同利益，做大共同利益的蛋糕。扩大澜湄国家共同利益可通过培育共同目标和应对共同威胁两方面来实现。培育共同目标能达到以实现小目标逐步带动大目标、以实现大目标超越小分歧的效果。构建澜湄国家命运共同体、实现次区域各国共同繁荣是澜湄合作的最终目标，在实现这个最终目标之前，可从双边命运共同体做起，如加快建设依托中缅经济走廊的中缅命运共同体，让各国切实感受到“同呼吸、共命运”的共同责任。也可从非传统安全入手应对共同威胁，后疫情时代澜湄国家的非传统安全合作就是最好的切入点。人类历史已经无数次表明，人类在非传统安全领域面临的共同威胁远远大于国与国之间彼此构成的威胁。<sup>③</sup>比如，

① 《湄公河：美国启动伙伴计划会给流域资源之争带来什么》，BBC新闻，2020年9月24日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-54264192>。

② 张春：《新时代中国与发展中国家关系的挑战与应对》，《太平洋学报》2018年第7期，第4页。

③ 王帆：《论观念差异与国际合作——“合异论”的提出》，《国际观察》2020年第3

2020年暴发的新冠肺炎疫情就是中国与湄公河国家面临的共同威胁。目前的澜湄合作面临着很多非传统安全威胁，可考虑以新冠肺炎疫情的应对为契机，加快中国与湄公河国家在医疗卫生保障体系等非传统安全领域的合作。

探索构建利益分享机制，将中国的国家利益与湄公河国家的利益更好地结合起来。构建利益分享机制对各方实现利益诉求都是有利的，通过利益分享机制建立各利益攸关方之间的良性互动，可以让中国更有效地应对湄公河地区利益分歧方面的诸多挑战。<sup>①</sup> 具体而言，可从两组关系入手。一组关系是中国与湄公河国家之间的利益分享。根据合作机制中各个国家的不同需求，处理好与各国的利益分享问题，在非核心利益问题上可考虑进行一定的利益让渡。另一组关系是中国与域外国家的利益共享，这可通过加强地区间合作来实现。不可否认的是，澜湄合作与湄公河地区现存的制度安排存在部分功能重叠的问题。但这并非未来澜湄合作的障碍，反而可以看成是澜湄合作的优势。对新兴的地区制度来说，通过制度联接并借鉴现有多边制度可以降低成本、避免重复。<sup>②</sup> 未来澜湄合作要促进地区合作机制间的强强联合，充分发挥机制对接的区域带动性，坚持开放的地区主义，与地区外的相关利益攸关方探索构建利益分享机制。

## （二）强调“共同但有区别的责任”，从“中国驱动”转向“多国发力”

强化责任意识，承担与中国实力相匹配的责任和道义，充分发挥中国的领导作用，在力所能及的前提下，为湄公河国家提供更多公共产品。在这方面，不应满足于仅提供物质性公共产品，更要多贡献“观念产品”。值得注意的是，中国若在澜湄合作中过于强调自身的“主导”作用，并不利于澜湄合作的未来发展。在当前东南亚地区的区域合作中，由于东盟担心其“中心地位”弱化，因此在该地区出现了“在地区合作进程中拒绝主导性角色”的趋势，例如，由于担心中国对地区进程的主导，东盟拒绝了中国提议的中国—东盟防长会议，而在2010年建立了以东盟为核心的东盟防长扩大会议讨

---

期，第24页。

① 郭延军：《权力流散与利益分享——湄公河水电开发新趋势与中国的应对》，《世界经济与政治》2014年第10期，第129页。

② 刘玮：《兼容性制度竞争：双层对冲与地区制度的嵌套设计》，《世界经济与政治》2020年第2期，第70页。

论地区防务问题。<sup>①</sup> 在澜湄合作中同样如此，中国承担过多的责任不仅加重了中国自身的压力，而且中国也无法单独决定湄公河地区的秩序。中国在澜湄合作中展现出过多“主导性”可能会适得其反，加深湄公河国家对中国意图的疑虑和戒备。在此情况下，强调“共同但有区别的责任”就相当必要。

湄公河国家的主动性和创造性也有待提升，实现由“中国驱动”向“多国发力”转变。2012年，泰国提出澜沧江—湄公河次区域可持续发展倡议，得到了中国的积极响应，此后澜湄合作从无到有并逐渐发展完善。<sup>②</sup> 但从目前形势看，泰国的作用发挥得并不明显，或者说泰国在澜湄合作中的作用并未充分发挥。澜湄合作需要强化“一荣俱荣、一损俱损”的责任意识，加快澜湄国家命运共同体的建设。当然，这个“多国”也可以包括域外国家。从澜湄合作公共产品的供给主体层面出发，协调与域外大国的关系，沟通减少同质性公共产品供给，更多地提供湄公河国家缺口较大的基础设施和水资源管理方面的公共产品，减少竞争性供给造成的资源浪费。可以考虑与域外国家结成战略伙伴关系，尤其是在敏感程度较低、互补性强的领域可考虑与域外国家结成战略伙伴，在时机成熟时，甚至可以考虑“扩员”。

### （三）培育和强化“澜湄精神”的集体认同，加强合作规范塑造

从长远来看，国际机制竞争实际上是国际规范的竞争。澜湄合作要真正在现有国际机制中脱颖而出，就必须重视规范的构建。未来规范的构建，要以构建澜湄国家命运共同体为目标，共同制定地区规则，探索彼此舒适的规范方式。中国与湄公河国家共同规范澜湄地区秩序需要融入中国智慧和湄公河国家的文化理念，加入更多关于道德、价值观方面的观念，强调各国之间的地位平等，强化相互之间的认同。当然，囿于湄公河五国的实力，中国在澜湄地区规范构建中要承担积极引导、适时提出地区治理理念的责任，引领构建一些必要的规范和原则。另外，对规范的探索，要放在东盟乃至整个东亚的大背景下去理解，同时规范的构建依然要以尊重东盟规范为大前提。

---

<sup>①</sup> 史田一：《地区风险与东盟国家对冲战略》，《世界经济与政治》2016年第5期，第95—96页。

<sup>②</sup> 于宏源、汪万发：《澜湄区域落实2030年可持续发展议程：进展、挑战与实施路径》，《国际问题研究》2019年第1期，第76页。

在提升澜湄合作的机制化水平，建立相对稳定的合作规则的同时，还要保持制度的灵活性。澜湄合作要建立的，应该是一种兼具规范性和灵活性的规范，这种规范既要受到制度的约束，又要尽可能避免强制性的羁绊。在制度化建设上，要对澜湄合作做更为明确的规划和设计，避免湄公河地区原有机制的缺陷，并防止合作流于形式。可考虑逐步建立稳定可行的自我约束机制，增强中国行为的可预测性，强化中国的行为规范与道德吸引力。建立自我约束机制既可以降低成员国和相关利益攸关方对中国创建澜湄合作机制意图的担忧，也可最大程度展示中国对澜湄合作承诺的可信性。在灵活性上，可以考虑继续坚持目前以项目建设为基础的发展方向，保持项目弹性，并可以适当让渡一些非战略性利益。

## 结 论

在中国的军事、经济力量还不足以挑战美国霸主地位的背景下，中国在制度与规范层面更容易与周边邻国产生共同利益，这是中国的优势所在。<sup>①</sup>在湄公河地区，澜湄合作要在众多的国际机制中脱颖而出，需要关注更高层面的地区机制的制度设计和集体认同的建设。基于此，本文提出“利益—责任—规范”的分析框架，从利益、责任到规范，是中国在地区层面创设合作机制的基本逻辑和动力。要维持澜湄合作的发展势头，构建澜湄地区的共同规范是下一阶段的重点任务。只有不断增强合作动力，才能保持澜湄合作机制的吸引力。就中国而言，增强澜湄合作的动力需要提升中国的软实力，进而增强合作对湄公河国家以及其他国家的吸引力。同时，中国不仅要注意与湄公河国家的协调，也要注重与域外利益攸关者的协调，共同塑造地区规范，维护地区的稳定、安全。

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> 齐为群、王在亮：《物质、制度、规范综合视角下的东亚安全秩序》，《南洋问题研究》2017年第2期，第80页。