

# 澜沧江—湄公河合作机制 动力、特点和前景分析

周士新<sup>\*</sup>

**摘要：**澜沧江—湄公河合作机制(简称澜湄合作机制)从提出到形成经历了不到两年的时间,却已经建立了相当完备的合作架构。澜湄合作机制是在中国与部分东盟国家关系持续发展过程中的新增长点,反映了各国的外交理念、政策和重点发展方向,以及优化次区域外交环境和架构的愿望,必将促进各国扩大合作的范围、议题和功能。澜湄合作机制符合本地区合作的现有规范,与大湄公河次区域合作机制相互包容和补充,将更趋完善和健全。澜湄合作机制是中国周边外交政策的具体实践,但需要妥善处理与现有大湄公河次区域合作机制和中国—东盟(10+1)合作框架等合作机制的关系,其他大国与湄公河次区域国家之间合作机制的关系以及澜湄合作机制内部各成员国之间在合作议程选择上的差异等,显示出澜湄合作机制的独特优势。澜湄合作机制建设不断取得新成绩,将推进命运相连、政治互信、经济共进、社会文化共生的澜湄共同体不断从构想成为现实。

**关键词：**澜湄合作机制；中国—东盟关系；次区域合作；共同体建设

[中图分类号] D814.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-2479(2018)01-0070-07

## A Strategic Vision of the Lancang–Mekong Cooperation Mechanism

Zhou Shixin

**Abstract :** Lancang – Mekong Cooperation Mechanism has been proposed and established with a fairly comprehensive cooperation framework in less than two years. Lancang–Mekong Cooperation Mechanism is the new growth point in the development process of China’s relations with some ASEAN countries , which reflects the development tendency of diplomatic concept , policy and focus of the relevant countries , as well as their desire of optimizing the subregional diplomatic environment and architecture , and will promote countries to expand cooperation range , issues and functions. Lancang–Mekong Cooperation Mechanism is in line with existing norms of the regional cooperation , and supplement and inclusive with other GMS mechanisms , and will be perfect and sound. Lancang –Mekong Cooperation Mechanism is the concrete practice of China’s foreign policy in the neighboring region. It needs to properly handle the relations with the existing GMS cooperation mechanisms and China–ASEAN (10+1) cooperation framework , relations with cooperation mechanisms between other powers and GMS countries , as well as differences of cooperation agenda options among internal member States , showing its unique advantages. The construction of Lancang–Mekong Cooperation Mechanism has continuously made new achievements , which will promote Lancang–Mekong Community of shared Destiny , political mutual trust , economic progress , and socio-cultural symbiosis from concept to reality.

**Key Words :** Lancang–Mekong Cooperation Mechanism ; China–ASEAN Relations ; Sub–regional Cooperation ; Community Building

澜沧江—湄公河合作机制(简称澜湄合作机制)是澜沧江—湄公河沿岸国家利用地缘临近的先天优势推进次区域合作的产物,是地区一体化在次区域范围内的具体体现。澜湄合作机制从倡议到建立用了不到两年的时间,进展迅速,反映了区域内各国加强合作的强烈愿望。2014年11月13日,第17次中国—东盟领导人会议在缅甸首都内比都举行,中国国务院总理李克强指出,中国愿积极响应泰国的倡议,探讨建立澜沧江—湄公河对话合作机制。2015年4月6日,首次澜沧江—湄公河对话合作外交高官会在中国北京举行。2015年8月21日,第二次澜沧江—湄公河合作高官会在泰国清莱举行。2015年11月12日,澜沧江—湄公河合作首次外长会在中国云南景洪举行,正式启动澜湄合作进程,澜湄合作机制正式建立。2016年2月24日,澜沧江—湄公河合作第三次高官会在中国海南三亚举行。2016年3月23日,澜湄合作机制首届领导人会议在中国海南三亚举行,中国国务院总理李克强提出了促进澜湄合作的四个导向、四点建议、三大支柱和五个优先领域<sup>①</sup>。2016年12月23日,澜沧江—湄公河合作第二次外长会在柬埔寨暹粒举行,审议通过了《澜湄合作第二次外长会联合新闻公报》《首次领导人会议成果落实进展表》和《优先领域联合工作组筹建原则》等3份重要成果文件<sup>②</sup>。2017年12月15日,澜沧江—湄公河合作第三次外长会在中国云南大理举行,发表了《澜湄合作第三次外长会联合新闻公报》,宣布了《澜湄合作专项基金首批支持项目清单》,宣布建立“澜湄合作热线信息平台”,发布了《首次领导人会议和第二次外长会成果落实清单》<sup>③</sup>。2018年1月10日,主题为“我们的和平与可持续发展之河”的澜湄合作第二次领导人会议在柬埔寨首都金边举行,发表了《澜湄合作第二次领导人会议金边宣言》,为澜湄合作机制指明了未来十年的发展进程<sup>④</sup>。随着澜湄各国互动程度的增强和活动的增多,越来越多的问题可能也会逐渐呈现出来,推动着澜湄合作机制逐步完善和发展,进一步提升次区域合作的效率和效能。

### 澜沧江—湄公河合作机制的动力分析

澜湄合作机制是在以中国为代表的东亚经济体维持快速增长,以及中国与东盟国家关系保持迅猛发展的过程中产生的。为了维持这种发展势头,中

国与东盟国家一直在寻求新的增长点。近年来,中国与东盟国家落实自由贸易协定、完成了自由贸易区升级版的谈判,正在与印度、日本、韩国、澳大利亚和新西兰等国家谈判建立区域全面经济伙伴关系,形成更大范围内的区域整合态势。中国与东盟国家正在落实《〈中国—东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系联合宣言〉第三份行动计划(2016~2020)》,将“2+7合作框架”升级为“3+X合作框架”,积极推动与东盟国家商签睦邻友好合作条约,进一步提升中国—东盟战略伙伴关系,维护地区的和平、稳定与发展。

澜湄合作机制的建立是与中国总体外交理念和周边外交政策一脉相承的。中国历来重视发展与周边邻国的友好关系,努力践行“睦邻外交”的政策方针,并不断取得显著成就。2013年,中国新一届领导人执政以来,提出了一系列新的外交理念和政策倡议,其中最值得关注的是将周边外交置于中国总体外交布局中“重中之重”的位置,上升到与大国关系同等重要的地位。2013年10月,“周边外交工作”座谈会召开,这在中国外交史上可谓是空前的,体现了中国领导人对周边工作的高度重视,其主要原因在于,许多全球性大国特别是美国已经参与到以东盟为核心的中国周边地区合作架构中来(如东盟地区论坛、东盟—美国(10+1)和东亚峰会等机制)。由此,中国促进澜湄合作机制的建立某种程度上正是迎合了东亚地区引领全球经济发展、促进中国与周边国家进一步整合的需要。湄公河沿岸国家与中国“共饮一江水”,理应成为中国周边外交政策(特别是针对更具便利性的东南亚方向)取得“早期收获”的合作区域。

①《李克强在澜沧江—湄公河合作首次领导人会议上的讲话》,中国政府网, [http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/23/content\\_5056927.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/23/content_5056927.htm), 2016年3月23日。

②薛磊:《澜沧江—湄公河合作第二次外长会举行》,中华人民共和国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1426576.shtml>, 2016年12月23日。

③《澜沧江—湄公河合作第三次外长会举行》,中华人民共和国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1426528.shtml>, 2017年12月15日。

④《澜湄合作第二次领导人会议发表〈金边宣言〉》,中华人民共和国外交部网站, [http://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlt/lkqzclfpjz\\_691470/zxxx\\_691472/t1524872.shtml](http://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lkqzclfpjz_691470/zxxx_691472/t1524872.shtml), 2018年1月10日。

澜湄合作机制的建立体现了当前中国周边外交架构的优化。从中国周边上看,在东北亚方向上主要有中日韩领导人会晤机制,会晤轮流在3国举行,在韩国设有秘书处,属于以政治为引领、以经济为主题,同时兼顾文化的综合性合作机制。然而,讨论朝鲜半岛核问题的“六方会谈”会晤机制至今仍处于休眠状态,难以恢复。在中亚方向上主要有上海合作组织,最初主要集中于反、防“恐怖主义、极端主义和分离主义”<sup>3</sup>股势力等安全议题上,近年来,随着合作广度和深度的增加、各国之间的互信程度的增强,推进地区安全形势总体稳定,逐渐增加了经济合作与文化交流等议题,正朝着综合性合作机制的方向建构。从南亚方向来看,中国只是南亚合作联盟的观察员国,孟中印缅经济走廊和中巴经济走廊建设仍处于可行性研究阶段,未取得明显进展。从东南亚方向来看,中国与东盟及其成员国的关系在近年来取得了较大进展,合作共赢已经成为各国推进地区整合的基础和习惯。然而,总体上看,现有的许多合作架构仍然处于软机制状态,难以彰显出中国周边外交的积极性,也限制了中国与部分东南亚国家发展更为紧密的关系。澜湄合作机制在一定程度上可以被视为中国在东南亚方向实现外交突破的优先选择。

澜湄合作机制的建立体现了次区域合作的重要性。近年来,为了争取与发展势头仍然强劲的东南亚国家进行合作,许多大国也加入了大湄公河次区域合作进程。例如,美国前国务卿希拉里·克林顿在2009年7月提出“湄公河下游倡议”<sup>①</sup>,以加强美国与柬埔寨、老挝、泰国和越南在环境、卫生、教育和公共基础设施等方面的整体合作与能力建设<sup>②</sup>。2013年,“湄公河下游倡议”接纳缅甸为正式成员。2010年5月12日,湄公河委员会与密西西比河委员会签署了一项结为“姐妹河”的合作协定,旨在改进跨境水资源管理。日本则借助亚洲开发银行等加强与“大湄公河次区域合作”的合作,并在2007年推出《日本—湄公河地区伙伴关系计划》。印度在2000年就提出“湄公河—恒河合作倡议”,试图进一步推进其“东望(Look East)”战略向“东做(Do East)”和“东在(Be East)”战略转变。另外,澳大利亚和韩国等国也加强了在中南半岛的战略存在。在这种情况下,中国要发挥出自身独特的位置和能力优势,就不能仅仅依赖大湄公河次区域合作机制,而是要在加强与既有

机制合作的同时弥补既有合作的不足,彰显中国“奋发有为”周边外交的独特作用。

澜湄合作机制的建立反映了中国周边外交的重点发展方向。湄公河沿岸国家都是中国的全面战略合作伙伴,总体上与中国在各领域的合作关系较为密切,认同感也较强,正是中国“亲、诚、惠、容”周边外交理念最方便得以实践以及表现得尤为明显的地方。近年来,湄公河沿岸国家政治社会形势整体上较为稳定,经济已经进入快速发展时期,但也面临着许多结构性的矛盾和挑战,需要加强与其他国家的合作,形成集体力量,才能实现体制机制的结构性和经济的可持续增长。从发展的角度来看,中国与湄公河沿岸国家关系的发展已经形成了较为牢固的基础。中国正在与泰国和老挝建设贯通中南半岛南北的高速公路,也在积极推进泛亚铁路在东南亚的建设和运行,促进这些国家之间在交通运输基础设施上的互联互通。中缅油气管道已经建成、投入运行并取得成效,这对中缅两国经济发展和人民生活水平的提高发挥了相当积极的作用,可谓是中国与湄公河沿岸国家在促进合作方面成功的典型共赢案例。随着中国和湄公河沿岸国家经济的发展,各领域合作的需求将越来越大。在这种情况下,澜湄合作机制可谓是中国增强与东南亚国家关系的及时而正确的反应。

澜湄合作机制显示出中国与湄公河沿岸国家合作范围的扩大和功能的协调。目前的大湄公河次区域合作机制都难以体现出中国与东盟合作的全面性,现有的合作机制基本上都局限于湄公河次区域,没有扩散到更广泛的范围中去。中国虽然是大湄公河次区域委员会的成员,参与了其几乎所有的项目和活动,提供了相当多的公共产品,但中国的贡献与作用还是难以突出地体现出来,中国也难以从这些合作项目中获得切实的好处。另一方面,针对澜沧江—湄公河上下游沿岸国家关于水文、环境、渔业和航运等方面的关切与合作缺乏比较有效的协调机

① “Lower Mekong Initiative”,美国国务院网站, <http://www.state.gov/p/eap/mekong/>, 上网时间:2016年8月26日。

② 《〈湄公河下游倡议〉2010/2011年进展情况》,美国国务院发言人办公室简报, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2011/07/20110722155538x0.3225628.html#axzz3x5dtex0l>, 2011年7月22日。

制,国际社会忽视了河流上下游需要“一盘棋统筹”的机理性问题,容易有将责任推给有实力的国家、忽视下游国家在这些问题上治理能力不足的倾向。澜湄合作机制不仅有助于促进中国与湄公河沿岸国家的合作,更为重要的是将中国西南地区的发展与湄公河沿岸国家的发展更加紧密地结合起来了,形成内外统筹的合作态势,促进了相互关切的命运共同体意识,也为有关各国为共同目标而努力提供了强劲的动力。

### 澜沧江—湄公河合作机制的基本特征

从澜沧江—湄公河合作两次外长会及其发表的联合公报上看,澜湄合作机制的未来建设主要具有以下几个特征:

首先,澜湄合作机制建设符合地区合作的现有规范。从态势上看,东亚地区各种多边合作机制都强调共商、共建和共享。无论是东盟还是东盟+1机制,其组织原则的基础都是所谓的“东盟方式”,即强调功能和地位上的平等性、尊重《联合国宪章》和国际法原则的现代性、多边决策过程的共识性、行动上的协调性以及执行上的自愿性等。而澜沧江—湄公河合作机制不仅强调湄公河沿岸的东盟国家之间是平等的,更强调中国与这些国家也是完全平等的。

泰国外交部部长敦表示,在6国携手推动的澜湄合作机制中,各国都是平等的合作伙伴<sup>①</sup>,这是各国合作的政治基础,也是澜沧江—湄公河合作机制得以建立的前提和保障。只有如此,澜沧江—湄公河合作机制才能促进各国间的互信和睦邻友好,能与地区中其他相似的多边合作机制相兼容,得到其他国家的理解和支持。更为重要的是,与东盟成员在地理上分为陆地国家和海洋国家的情况不同,中国与湄公河沿岸国家在地理特征上更为相似,从这个角度看,开展合作也会更为便利。

其次,澜湄合作机制与湄公河现有合作机制相互包容和补充。湄公河次区域的现有合作机制主要有亚洲开发银行在1992年发起建立的大湄公河次区域经济合作(GMS)、1996年6月17日建立的东盟—湄公河流域开发合作(AMBDC)、1995年4月成立的湄公河委员会(MRC)(前身为1957年成立的湄公河下游调查协调委员会)和2003年11月成立的伊洛瓦底江、湄南河及湄公河经济合作战略组织(ACMECS)。澜沧江—湄公河合作机制在地域上与这些机制相衔接,在议题上相一致,在宗旨上相似,体现了各方促进澜沧江—湄公河地区合作的积极愿望。2018年1月10日,中国国务院总理李克强在出席澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议时也

表1 大湄公河次区域合作倡议比较一览表<sup>②</sup>

合作机制名称	成员	宗旨	议题	地域
大湄公河次区域 经济合作	中国、缅甸、老挝、 泰国、柬埔寨和越南	加强地区与国家的经济联合与合作发展,消除贫困、提高竞争力,推动经济和社会共同发展	交通、能源、通讯、投资贸易、 旅游、农业、卫生和基础设施	湄公河流域
东盟—湄公河 流域开发合作	中国与东盟10国	加强东盟国家与湄公河流域国家的经济互动与合作,实现地区包容而公平地增长 <sup>③</sup> 。	基础设施、投资贸易、农业、矿 产资源开发、工业、中小企业 发展、旅游、人力资源和科技	湄公河流域
湄公河委员会	泰国、老挝、柬埔寨 和越南。中国和缅甸 为对话伙伴	对湄公河流域综合开发制定计划并实 施管理,促进沿岸所有国家争取经济 和社会富足,提高本国人民生活水平	河流资源、河上航运、洪水控 制、渔业、农业、发电及环境保 护等	湄公河下游
澜沧江—湄公河 合作机制	中国、缅甸、 老挝、泰国、 柬埔寨和越南	促进各成员国经济社会发展和可持 续增长,缩小湄公河次区域国家间发 展差距,推进东盟共同体建设和一 体化进程,造福地区民众	水资源管理、扶贫、环保、信 息通信、基础设施、公共卫生、人 员交流、科技等	澜沧江— 湄公河流域

①《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》,中华人民共和国外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbhd/t1314375.shtml>, 2015年11月12日。

②笔者根据相关资料自制。

③“Overview of AMBDC”, <http://www.asean.org/asean-economic-community/asean-mekong-basin-development-cooperation-ambdc/overview/>.

指出：“澜湄合作不会取代其他次区域合作机制，完全可以与大湄公河次区域经济合作等机制相互促进、协调发展。”<sup>①</sup>未来，澜湄合作将继续秉持开放包容的精神，与本地区现存合作机制相互补充、相互促进、并行不悖、协调发展，发挥各自优势，共同推进次区域发展繁荣<sup>②</sup>。

再次，澜湄合作机制涉及的议题相当广泛。澜湄合作概念文件表明，各国决定在政治安全、经济和可持续发展、社会人文三大重点领域开展务实合作。从政治安全上看，主要是通过加强各国议会、政党和民间团体的交流，深化各国之间的理解、互信和睦邻友好。从经济和可持续发展上看，主要是扩大贸易与投资，改善互联互通，促进水资源合作，加强水资源管理、投资贸易与金融服务、扶贫、公共卫生和基础设施等领域的合作，促进各成员国经济社会发展和可持续增长，缩小湄公河次区域国家间的发展差距。从社会人文上看，主要是加强在媒体、智库、妇女与青年等领域的人员交流，以及在旅游、职业培训、联合执法和科技等领域的合作。各方希望通过将澜湄合作机制建设成为各方共商、共建、共享的次区域合作平台，共同打造更为紧密、互利合作的澜湄共同体<sup>③</sup>。澜湄合作本着先易后难、循序渐进的原则逐步向前推进，根据现阶段次区域的实际情况和发展需求，从互联互通、产能合作、跨境经济合作、水资源合作、农业和减贫合作 5 个方向的优先领域开展推进，提供政策、金融、智力 3 个方面的重要支撑，以项目为主导，着重抓好落实<sup>④</sup>。

近两年来，澜湄合作首次领导人会议确定的“3+5 合作框架”已经取得了显著进展，不断拓展新领域的合作，符合合作 6 国的共同需要。2018 年 1 月 10 日，中国国务院总理李克强在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上发表讲话时，就澜湄合作未来的发展提出做好水资源合作、加强水利设施建设等产能合作、拓展农业合作、提升人力资源合作和推动医疗卫生合作等 5 个建议，并提出，合作各方应当与时俱进，在巩固现有“3+5 合作框架”的基础上，拓展数字经济、环保、卫生、海关和青年等领域的合作，逐步形成“3+5+X”合作框架<sup>⑤</sup>。这个建议得到了湄公河沿岸 5 国领导人的积极响应。此次会议发表了《澜湄合作五年行动计划》，其中包含了 20 多个合作领域，远远超出“3+5”的范畴。随着《澜湄合作五年计划》的落实，“3+5+X”的合作框架会得到进一步确立<sup>⑥</sup>。

第四，澜湄合作机制将更趋完善和健全。自提出以来，澜湄合作机制在准备过程中已经举办了两次高官会和两次外长会，并在 2016 年 3 月举行了澜湄合作首次领导人会议，建立了多层次的澜湄合作架构。因此，随着澜湄合作进程的逐渐深入，特别是 45 项早期收获项目和 13 个倡议取得实质进展<sup>⑦</sup>，以及 5 个优先领域的联合工作组等筹建有序推进<sup>⑧</sup>，指导各方在具体领域开展合作。当前，合作各方已经搭建起领导人会议、外长会、高官会和工作组会四级会议机制。这样一来，澜湄合作机制各领域、各层次的合作项目都将具有完备的制度保障和政策支持，推进取得各方都比较满意的实效。例如，从现有机制发展的情况来看，各方将会努力在既有共识的指导下，让早期收获项目促进各方实际利益的获得，特别是在经济合作领域取得突破。如果澜湄合作机制

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》，中华人民共和国政府网，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content\\_5255425.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content_5255425.htm)，2018 年 1 月 11 日。

②《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》，中华人民共和国外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1314375.shtml>，2015 年 11 月 12 日；《澜沧江—湄公河合作第二次外长会联合新闻公报》，中华人民共和国外交部网站，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/t1426603.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1426603.shtml)，2016 年 12 月 24 日。

③《澜沧江—湄公河合作首次外长会联合新闻公报》，中华人民共和国外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1314308.shtml>，2015 年 11 月 12 日。

④当前，在澜湄合作机制框架下，合作各方已经推出了一系列合作和举措，研提了 200 多个务实合作项目，澜湄合作成效超出预期。《李克强在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话》，中国政府网，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content\\_5255425.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content_5255425.htm)，2018 年 1 月 11 日。

⑤《李克强在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话》，中国政府网，[http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content\\_5255425.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content_5255425.htm)，2018 年 1 月 11 日。

⑥《澜湄合作第二次领导人会议影响深远——专访澜湄合作中方代理高官、候任中国驻东盟大使黄溪连》，凤凰网，[http://news.ifeng.com/a/20180116/55181831\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20180116/55181831_0.shtml)，2018 年 1 月 16 日。

⑦《澜湄合作第二次领导人会议发表〈金边宣言〉》，中华人民共和国外交部网站，[http://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlt/lkqzlcjfpz\\_691470/zxxx\\_691472/t1524872.shtml](http://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lkqzlcjfpz_691470/zxxx_691472/t1524872.shtml)，2018 年 1 月 10 日。

⑧《王毅：澜湄合作在行动》，中华人民共和国外交部网站，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1426528.shtml>，2016 年 12 月 23 日。

能够每年定期举行领导人会议,则会更有力地推进各项合作的进展,为次区域合作提供最可靠的保证。在这种情况下,澜湄合作机制将超越现有的湄公河次区域合作,建立常设秘书处等固定机构,最终形成具有国际法人地位的国际组织<sup>①</sup>。

## 澜沧江—湄公河合作机制的发展前景

澜湄合作机制的建立对未来中国对东南亚方向的周边外交将具有十分重要的战略意义。首先,中国西南边疆省区将迎来更多开放、合作和发展的机遇,在一定程度上,澜湄合作将为中国的西部大开发提供强大助力,在发展及与周边国家的基础设施互联互通合作等方面,促进中国边疆省区的经济发展,进而缩小中国东西部发展的差距。其次,中国与湄公河流域国家的相互依存程度将大大提高,澜湄合作将有利于促进国家间关系的发展和区域内的和平与繁荣。中国与湄公河沿岸国家已经解决了陆地边界问题,澜湄合作机制内的各领域合作必然会进一步加强彼此之间的沟通 and 了解,加上既有的合作基础,澜湄合作共同体的建立将顺理成章。再次,澜湄合作将使中国与东盟关系有更大的提升。当前,东盟的发展面临内部发展不平衡的巨大挑战,而澜湄合作将促进湄公河流域相关欠发达国家的经济和社会发展,对促进东盟内部整合、提升中国—东盟关系及双边合作的质量具有积极意义。

同时,在实践中,澜湄合作机制也会遇到一些挑战:

第一,如何妥善处理澜湄合作机制与现有大湄公河次区域多个合作机制的关系。《澜沧江—湄公河合作首次外长会联合新闻公报》和《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》都表示,澜湄合作机制将与大湄公河次区域经济合作(GMS)、东盟—湄公河流域开发合作(AMBDC)和湄公河委员会(MRC)等现有次区域合作机制相互补充、协调发展,共同推进区域一体化进程。然而,澜湄合作机制将合作地域扩大了,这就意味着合作的性质和内容也会有所不同。澜湄合作机制与大湄公河次区域经济合作在组织成员和规范上完全一样,两者未来的关系将更为微妙。大湄公河次区域经济合作的倡议者和协调者都是亚洲开发银行,在议程规划和议题设置上往往会受到亚洲开发银行的影响,难以体现出相关国家的实际情况和具体需求,取得的成效也

较为有限,澜湄合作机制则明显有别于大湄公河次区域经济合作的架构。澜湄合作机制的发展将会对其他几个次区域合作机制的发展形成冲击。

第二,如何处理澜湄合作机制与中国—东盟(10+1)合作框架的关系。中国国务院总理李克强在澜沧江—湄公河首次领导人会议上表示,澜湄合作机制是对中国—东盟合作框架的有益补充,有利于促进成员国经济社会发展,缩小发展差距,构建中国—东盟全方位合作升级版<sup>②</sup>。《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》表示,澜湄合作机制将秉持开放包容的精神,与东盟共同体建设优先领域和中国—东盟合作全面对接。2018年1月11日,中国国务院总理李克强在澜沧江—湄公河第二次领导人会议上再次强调,澜湄合作三大支柱与东盟共同体建设三大支柱高度契合,有利于缩小东盟内部发展差距,助力东盟一体化进程<sup>③</sup>。从合作机制层面来看,澜湄合作机制与中国—东盟(10+1)合作框架的关系就非常微妙,似乎是平级的关系。如果澜湄合作机制是在中国—东盟合作框架之下,即意味着未来每届领导人会议应当在东盟轮值主席国或在中国—东盟关系协调国举行。由于湄公河沿岸国家并不总是担任东盟轮值主席国,前一种选择并不现实,后一种选择则具有更大的灵活性。然而,这也存在一个问题,即以往的此类会议在一般情况下都局限于高官会或联合工作组会议,很少达到部长级层面上。澜湄合作机制的领导人会议形成机制化,并

---

① 2018年1月10日,中国国务院总理李克强在澜沧江—湄公河第二次领导人会议上发表讲话时提出,澜湄合作要不断完善机制建设,中方倡议建立6国秘书处(协调机构)联络机制,适时成立国际秘书处,根据需要提升部分优先领域联合工作组级别。为支持上述领域合作,中方愿于2018年上半年启动本年度澜湄合作专项基金申报。此外,中方还提议,将每年3月23日首次领导人会议举行的那一周确定为“澜湄周”,以提升6国民众的澜湄合作意识。《李克强在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话》,中国政府网, [http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content\\_5255425.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content_5255425.htm), 2018年1月11日。

② 《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, [http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c\\_1118421752.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118421752.htm), 2016年3月23日。

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》,中国政府网, [http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content\\_5255425.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content_5255425.htm), 2018年1月11日。

不是在中国—东盟合作框架之下,而是采用大湄公河次区域合作机制那样的模式,单独举行各层级的会议。由此可见,澜湄合作机制虽然只表现在次区域层面上,却体现出中国对湄公河沿岸国家更加积极的外交政策新倾向,必然会对中国—东盟合作框架造成一定的冲击。

第三,如何处理澜湄合作机制与其他大国与湄公河次区域国家之间合作机制的关系。目前,东盟非常关切其在东亚地区多边合作中的核心与主导地位,担心其在这些合作机制中的发言权和主动性遭到削弱。例如,美国倡议建立和推进“美国—东盟峰会”,在东盟国家和美国轮流举办峰会,体现美国与东盟的平等地位,就遭到了部分东盟国家的强烈不满。后来,随着美国加入东亚峰会,美国—东盟峰会也成为东盟+1峰会的一部分,美国也委婉地认可了东盟在这些系列机制中的主导地位<sup>①</sup>。美国虽然提出了“湄公河下游倡议”,但其组织机制没有达到领导人的层级,而且基本上是在东盟国家中举行会议的。如果澜湄合作机制举行领导人定期会议,且轮流在各成员国之间举行,即使在次区域的层次上,也有可能让部分东盟国家担心这会削弱东盟在东亚地区合作中的主导作用。

第四,如何处理中国与湄公河沿岸国家在合作议题上的差异?湄公河沿岸国家更多地是关注澜湄合作如何能够促进本国的基础设施建设,如何能够促进次区域整合、上下游水资源开发与利用以及环境保护等具体的问题,而在中国的期待中,澜湄合作的范围、领域和内容更为广泛<sup>②</sup>。从国家需求的角度来看,湄公河沿岸国家之间在产业结构上具有一定的相似性,并呈现出一定的竞争性,都明确希望中国提供更多的能够促进次区域合作的公共产品以有利于本国的经济发展和人民生活水平的提高。然而,近年来,这些国家在改善福利和保护环境孰先孰后的问题上瞻前顾后,在一些国内外非政府组织的监督和敦促下,在经济发展和环保等问题上遭受来自一些国内外非政府组织的压力和挑战。因此,湄公河沿岸国家虽然有强烈的合作意愿,但在保护切实利益方面可以说仍然是保守的,这在一定程度上影响了合作的深度。

## 结语

澜湄合作机制的提出和形成,反映了合作各方

推动次区域合作的共同愿望,也是中国在“一带一路”倡议下创新合作模式和机制建设上所取得的积极成果。虽然湄公河沿岸国家都具备一定的发展潜力,但是,单纯地依赖东盟国家获得合作的持续性动力是不现实的。作为区域性大国,中国有责任为次区域合作提供更多的公共产品。湄公河沿岸国家也意识到,即使是在推进区域全面经济伙伴关系(RCEP)的过程中,中国也会是提供公共产品最多的一方。未来,澜湄合作机制将根据《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》《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》《澜沧江—湄公河国家产能合作联合声明》《澜湄合作第二次领导人会议金边宣言》《澜沧江—湄公河合作五年行动计划(2018~2022)》和《澜湄合作第二批项目清单》等政策文件,与中国—东盟合作机制以及其他湄公河次区域合作机制相互补充,以澜沧江—湄公河的水资源合作为核心,优先推进基础设施建设,推进互联互通的一体化,以互补互利为动力,推动各国产能合作,促进经济发展,构建互补共赢的次区域跨境产业集群和产业链,促进澜湄地区(而不仅仅是湄公河次区域)的和平与繁荣,形成命运相连、政治互信、经济共进、社会文化共生的澜湄共同体。

(责任编辑:颜洁)

---

<sup>①</sup>Chitriya Pinthong, “The Evolving Regional Architecture for the Asia-Pacific: Toward an Indo-Pacific Idea”, *RJSH*, Vol. 2, No. 1, January~June 2015, p.19. <http://rjsh.rsu.ac.th/download/RJSHVol2No1-15-22.pdf>; Malcolm Cook, “ASEAN’s Triumph”, *IPGRC Policy Briefs*, Issue No. 4, June 2011, p.1. [https://www.adelaide.edu.au/indo-pacific-governance/policy/Malcolm\\_Cook.pdf](https://www.adelaide.edu.au/indo-pacific-governance/policy/Malcolm_Cook.pdf).

<sup>②</sup>2018年1月10日,中国国务院总理李克强在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上讲话时提到:“澜湄合作是首个由流域6国共同创建的新型次区域合作机制,是共商共建‘一带一路’的重要平台。”《李克强在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话》,中国政府网 [http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content\\_5255425.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-01/11/content_5255425.htm), 2018年1月11日。