

# 从应急补水看澜湄合作机制下的跨境水资源合作\*

张 励 卢光盛

**【内容提要】** 水资源合作是澜沧江—湄公河合作机制的五大优先领域之一，也是保护中国水资源开发权利，把握中南半岛地区关系发展主动权，重构水资源合作新格局及实施河海战略的关键一步。2016年3月，在中国牺牲自身利益援助下湄公河国家补水后，仍受到部分国家与国际舆论的诟病。本文从补水事件与国际舆情切入，分析域内外各利益体的意图、行为模式与地区内缺少有效水资源合作机制的现象，并探讨在澜湄合作机制下建立水资源合作机制的紧迫性与必要性，最后提出中国在建设水资源合作机制过程中，要从理念、内涵、机制、国际合作、舆论宣传与互信建设等方面着手，打造新型水合作复合模式。

**【关键词】** 澜沧江—湄公河合作机制 水资源合作机制 中南半岛 新型水合作复合模式 河海战略

**【作者简介】** 张励，云南大学—美国威斯康星大学麦迪逊分校国际关系专业联合培养博士研究生；卢光盛，云南大学周边外交研究中心首席专家，云南大学国际关系研究院副院长兼东南亚研究所所长，教授，博士生导师

**【中图分类号】** D815

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)05-0095-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201605006

---

\* 本文系 2015 年国家社科基金重大项目“东南亚安全格局对我国家安全战略影响及对策研究”（15ZDA064）、“云南省博士研究生学术新人奖”项目、云南大学优秀博士学位论文培育基金、“云南大学英才培育项目”的阶段性成果。

2016年3月,中国对下湄公河国家(缅甸、泰国、老挝、柬埔寨、越南)实施应急补水;这既是澜沧江—湄公河合作机制(以下简称“澜湄合作机制”)建立后体现中国水资源合作诚意的重要一步,也是“同饮一江水,命运紧相连”的重要体现。但在获得部分下湄公河国家认可与支持的同时,中国此举也遭到另一些下湄公河国家与国际媒体的“诟病”。中国援助下湄公河国家紧急补水背后所反映的问题,体现当今水资源合作问题已超出其问题本身的讨论范畴,成为地区内国家争夺利益,域外国家介入角力的舞台。本文以中国对下湄公河国家应急补水事件为切入点,探讨中国如何在澜湄合作机制下建设起公平、有序的新型水资源合作复合模式。这不仅将对中国把握水资源开发主动权,体现中国建立国际秩序的能力起到重要作用,还将对中南半岛地区关系发展与水资源合作格局重构以及河海战略的推进起到举足轻重的影响。

## 一、澜湄合作机制下中国应急补水过程与国际舆情分析

澜湄合作机制于2015年正式成立后,中国加大了与下湄公河国家水资源合作力度。2016年初,中国又应下湄公河国家请求,实施应急补水。本部分将简要介绍澜湄合作机制下的水资源合作建设,并重点分析中国对下湄公河国家的应急补水事件及国际舆论对此的反映。

### (一) 澜湄合作机制下中国对下湄公河国家的应急补水

2015年11月,澜沧江—湄公河合作机制正式启动,成为中国与下湄公河国家自主管理区域内政治安全、经济和可持续发展、社会人文三大领域的新型地区合作机制,其中水资源合作被列入五大优先方向。<sup>①</sup>2016年3月,在澜湄合作机制首次领导人会议上,中国指出要落实好水资源合作的“早期收获项目”并建立联合工作组,负责规划和督促实施合作项目。此外,中国还将同下湄公河国家共同设立澜湄水资源合作中心和环境合作中心,加强技

---

<sup>①</sup> 《澜沧江—湄公河合作机制正式启动 确定五大优先领域》,国际在线,2015年11月12日, <http://gb.cri.cn/42071/2015/11/12/3245s5164260.htm>。

术合作、人才和信息交流,促进绿色、协调、可持续发展。<sup>①</sup>与此同时,澜沧江—湄公河正遭受严重干旱,中国在澜湄合作机制下开始迈出水资源合作的重要一步,即对下湄公河国家的应急补水。

自2015年底起,由于受厄尔尼诺现象影响,澜沧江—湄公河流域降雨量大幅减少,中国与下湄公河国家受旱情影响严重。地处最下游的越南更面临90年不遇的旱情,近13.9万公顷稻米耕种面积受损,57.5万人面临饮水困难,槟知省内大量学校、医院、工厂、酒店、餐馆面临缺水。<sup>②</sup>令情况更加严峻的是,上述国家只顾自身渔业和农业利益,相互关系十分紧张,泰国甚至不顾越南与柬埔寨等国的强烈反对,在未经湄公河委员批准下,擅自将湄公河干流的水源引入泰国领域,进一步加剧了越南的旱情与海水倒灌。而老挝在湄公河建造大坝拦水也加剧了此次旱情。因此,本应向位于其上游国家泰国、老挝求助的越南转而请求中国开闸放水。尽管面临境内部分土地被淹、正常发电计划受影响等困难,<sup>③</sup>中国政府仍作出积极响应,自2016年3月15日至4月10日通过云南景洪水电站按日均2000立方米/每秒加大出库流量,对下游实施应急补水。此举得到了越南、柬埔寨、缅甸的热烈欢迎。时隔十余天,老挝政府宣布从3月26日至5月底,以日均1136立方米/每秒从其水库放水,以缓解越南的旱情与海水倒灌。<sup>④</sup>

## (二) 国际舆情对中国补水的反应分析

自中国宣布补水起,美国、日本、英国、澳大利亚、阿联酋、越南、独立第三方等国际媒体对此高度关注,评判中国在澜湄合作机制下补水之举的效果与背后用意,主要有四种反应:

第一,积极支持,热烈响应。越南、柬埔寨、缅甸等下湄公河国家通过

---

<sup>①</sup> 《李克强在澜沧江—湄公河合作首次领导人会议上的讲话(全文)》,新华网,2016年3月23日, [http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c\\_1118421752.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118421752.htm)。

<sup>②</sup> Luke Hunt, "Drought Fans Tensions Along the Mekong," *The Diplomat*, March 12, 2016, <http://thediplomat.com/2016/03/drought-fans-tensions-along-the-mekong>。

<sup>③</sup> 张励、卢光盛:《“开闸放水后”的思考》,载《世界知识》2016年第8期,第26-27页。

<sup>④</sup> "Laos Helps Việt Nam Deal with Drought, Salt Intrusion," *Viet Nam News*, March 26, 2016, <http://vietnamnews.vn/environment/294387/laos-helps-viet-nam-deal-with-drought-salt-intrusion.html>。

官方表态，表达对中国应急补水之举的感谢与支持。<sup>①</sup>

第二，不偏不倚，中立判断。有舆论观点认为，厄尔尼诺现象、中国与老挝等国在湄公河建造大坝、泰国在干旱期间擅自引入湄公河干流水源等<sup>②</sup>共同造成了越南此次旱情。虽然中国在其中有一定责任，但并非主要责任方，此外中国在历史上也有援助下游国家补水的历史。同时，来自越南的学者在澳大利亚网站发文指出，以阻止大坝建设来减少干旱的发生是一种短视行为；柬埔寨和越南也在湄公河上修建水电大坝项目，所以反对中国和老挝继续修建大坝的理由站不住脚；此外，中国在未来拯救湄公河和解决各类相关问题中的努力仍不可或缺。<sup>③</sup> 国际水资源管理研究所（International Water Management Institute）在老挝工作的社会科学家对中国的补水意图进行解读，认为中国此次补水是出于“一带一路”倡议的战略考虑，意在加强中国在下湄公河地区的基础设施合作与投资；中国不仅想确保在下湄公河地区投资领域的影响力，同时也要彰显在政治领域的影响力。<sup>④</sup>

第三，过分担忧，并不感恩。有美国相关学者指出，中国未说明从景洪水电站放水的总流量，这可能会对湄公河的水生生态系统<sup>⑤</sup>带来一定影响。越南需要的水流量需要模仿自然水位，并不是要无规则的乱放水。<sup>⑥</sup> 自由亚洲电台（Radio Free Asia）认为“中国补水无法缓解越南旱情”，因为中国

---

<sup>①</sup> “Vietnam Welcomes China’s Increased Outflow to Mekong River,” Vietnam News Agency, March 14, 2016, <http://en.vietnamplus.vn/vietnam-welcomes-chinas-increased-outflow-to-mekong-river/90316.vnp>; 《柬埔寨欢迎中国向湄公河下游实施应急补水》，新华网，2016年3月16日，[http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/16/c\\_1118353811.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/16/c_1118353811.htm)；《中国驻缅甸大使洪亮谈澜湄合作：“没有水，哪有命”》，国际在线，2016年3月20日，<http://news.cri.cn/2016320/b47dc415-30ad-6e48-2054-fa6ffe96ad59.html>。

<sup>②</sup> Liam Cochrane, “Mekong River Diverted into Thailand’s Waterways, Worrying Drought-Stricken Neighbours like Vietnam,” *ABC News*, March 17, 2016, <http://www.abc.net.au/news/2016-03-18/mekong-river-thailand-diverts-worries-neighbours/7256678>。

<sup>③</sup> “New Rule-based Order Needed to Save the Mekong,” *East Asia Forum*, March 29, 2016, <http://www.eastasiaforum.org/2016/03/29/new-rule-based-order-needed-to-save-the-mekong>。

<sup>④</sup> “Lower Mekong Thirsts for More Water,” *SciDev.Net*, March 23, 2016, <http://www.scidev.net/asia-pacific/water/news/lower-mekong-thirsts-for-more-water.html>。

<sup>⑤</sup> 水生生态系统是地球表面各类水域生态系统的总称。水生生态系统中栖息着自养生物（藻类、水草等）、异养生物（各种无脊椎和脊椎动物）和分解者生物（各种微生物）群落。各种生物群落及其与水环境之间相互作用，维持着特定的物质循环与能量流动，构成了完整的生态单元。

<sup>⑥</sup> “Lower Mekong Thirsts for More Water,” *SciDev.Net*, March 23, 2016。

释放的水量将在流至越南前被沿岸土壤所吸收。越南一大学教授指出，中国连续放水八天，湄公河下游水位未发生明显变化，对缓解越南旱情作用不大。因为在雨季开始时，雨水和融冰会被干枯的土壤吸收，只有极少数会流到下游。进入雨季后，湄公河河水在达到越南前大部分会流入柬埔寨的洞里萨湖。因此，尽管中国进行补水，但很难让下游达到年均水位。另一位越南学者认为，从景洪水电站放水根本缓解不了越南旱情。如果中国应允越南所要求放水总量，那么景洪水电站的全部蓄水将在 30 小时后化为乌有。也有越南民众表示，中国补水将流经 4 000 多公里且现在是干旱季节，中国与沿岸国家都遭受旱情，没有充分的水源，因此对中国补水没有信心，认为帮助不了越南。<sup>①</sup>

第四，以偏概全，胡乱报道。有报道用骇人听闻的标题《中国与湄公河三角洲：水资源救世主还是水资源暴君？》（China and the Mekong Delta: Water Savior or Water Tyrant?），在报道中指责中国自 1994 年建造漫湾大坝起，已在湄公河上游建造大量水坝，影响下游国家水量，中国理应负责。<sup>②</sup>此外，中国曾于 2010 年和 2014 年“引起”下湄公河国家的干旱与洪涝。<sup>③</sup>因此，中国此次“开闸放水”的善意只是在弥补自己的过错。也有泰国学者认为，中国此次开闸放水只是为使自身航运贸易运行正常。<sup>④</sup>还有舆论解读中国对越南开闸放水别有用意，认为 2015 年 3 月 14 日越南河内爆发反华游行，中国想借助此次应急补水缓和同越南的关系。<sup>⑤</sup>甚至还有媒体把此次补水与南海问题联系起来，指出近年来中国与越南在南沙和西沙长期陷入领土争

---

<sup>①</sup> Nam Nguyen, "China's Water Release Unlikely to Slake Vietnam's Thirst," Radio Free Asia, March 23, 2016, <http://www.rfa.org/english/news/vietnam/chinas-water-unlikely-to-slake-vietnams-thirst-03232016154743.html>.

<sup>②</sup> Margaret Zhou, "China and the Mekong Delta: Water Savior or Water Tyrant?" *The Diplomat*, March 23, 2016, <http://thediplomat.com/2016/03/china-and-the-mekong-delta-water-savior-or-water-tyrant>.

<sup>③</sup> Shannon Tiezzi, "Facing Mekong Drought, China to Release Water From Yunnan Dam," *The Diplomat*, March 16, 2016, <http://thediplomat.com/2016/03/facing-mekong-drought-china-to-release-water-from-yunnan-dam>.

<sup>④</sup> 泰国清迈大学约瑟·桑塔松巴（Yos Santasombat）教授在美国威斯康星大学麦迪逊分校东南亚研究中心学术论坛关于“中国在东南亚崛起的影响”讲座，2016年4月8日。

<sup>⑤</sup> 《越南反华升级 中国开闸放水缓解越百年旱灾》，海外中文门户，2016年3月15日，<http://www.backchina.com/news/2016/03/15/415663.html>。

端，2014年中国在越南海岸线附近搭建钻井平台，引起反华暴乱并导致中越关系紧张。中国补水意在加强同越南关系。<sup>①</sup>

## 二、补水舆情背后的国家利益与水局势分析

补水舆情所呈现出来的截然不同的观点，体现了下湄公河国家和以美国、日本、韩国、澳大利亚等域外国家为代表的两大水利益体与中国的水博弈。长期以来，下湄公河国家与中国水资源合作存在着矛盾；而域外国家近年来也加紧对该地区水事务的插足，使水问题日渐复杂。<sup>②</sup>与此同时，地区内无秩序的水局势也造就了负面舆论的环境，并使地区内水局势更为复杂化。因此，本节重点分析舆情背后两大水利益体大唱“补水无用论”、“大坝威胁论”、“别有用意论”的各自意图、行为模式与其软肋，接着指出缺乏有效水资源合作机制是使地区水局势、水舆情复杂化的核心因素。

### （一）下湄公河国家的意图与行为模式分析

下湄公河国家是直接的水资源利益主体，部分国家传播负面信息、设法阻碍水资源合作主要有四个动机：第一，地缘政治利益忧虑。下湄公河国家利用水资源问题大做文章，是担心本国的对外政策与湄公河地区内的政治利益受到影响。例如，越南地处湄公河下游，与中国在南海问题处理上又有分歧，因此越南担心中国在上游控制水流，并鼓励老挝与柬埔寨建造大坝，对其在南海问题上的政策布局产生影响。另外，自“湄公河惨案”发生后，下湄公河国家担心中国在水资源问题上具有较大控制权，如中国境外发生的惨案却在中国审理，他们解读为中国在暗示某种水权力。<sup>③</sup>因此，部分下湄公

---

<sup>①</sup> Ben Blanchard, “China to Release Water from Dam to Alleviate SE Asia Drought,” Yahoo News, March 15, 2016, <http://news.yahoo.com/china-release-water-dam-alleviate-se-asia-drought-112212241.html>.

<sup>②</sup> 张励、卢光盛：《“水外交”视角下的中国和湄公河国家跨界水资源合作》，载《东南亚研究》2015年第1期，第46-47页；卢光盛、张励：《论“一带一路”框架下澜沧江—湄公河“跨界水公共产品”的供给》，载《复旦国际关系评论》第十六辑，上海人民出版社2015年版，第141-144页。

<sup>③</sup> 泰国清迈大学约瑟·桑塔松巴（Yos Santasombat）教授在美国威斯康星大学麦迪逊分校东南亚研究中心学术论坛关于《中国在东南亚崛起的影响》讲座，2016年4月8日。

河国家一有机会就要鼓吹中国在湄公河地区的水霸权论，以博取关注来确保自身的地缘政治利益。

第二，经济开发利益担忧。下湄公河国家在农业、渔业、电力开发上对湄公河的依赖较大，因此不但会对中国同唱反调，还会在内部水资源合作中产生重大分歧。例如，在此次补水中，泰国只顾自身利益，擅自抽水加剧下游旱情。在水资源合作方面，柬埔寨、越南等国就反对老挝建造沙耶武里大坝（Xayaburi Dam）和栋沙宏大坝（Don Sahong Dam），引来下湄公河国家间的水合作关系紧张。<sup>①</sup>

第三，地理位置引来的担忧。下湄公河国家地处澜沧江—湄公河中游与下游，莫名担忧中国在上游会采取过度拦水的举动，因此在自身建造大坝的同时，<sup>②</sup>大力鼓吹“补水无用论”、“大坝威胁论”等论调，实施舆论攻击，以期限制中国出现类似举动。

第四，大国压迫感与捆绑交易的需要。下湄公河国家认为，由于中国在政治、经济、军事上相对较为强大，自身在水合作问题上“必然”处于“劣势”，因此往往以弱小者的身份出现，希望通过水合作中的“唱反调”来博取舆论同情，牵制中国正常水资源开发行为，同时还可以为他们在与中国合作的其他领域中换得筹码。

基于上述想象的担忧，下湄公河国家往往通过树立上下对立——中国代表“上”、下湄公河国家代表“下”——的视角来误导舆论与其他国家，在发生灾情或问题时将矛盾指向中国。此外，下湄公河国家也会同美国、日本、韩国、澳大利亚等域外国家合作来限制中国的水权利。但其行为模式也存在软肋：一是下湄公河国家内部的水资源关系复杂，矛盾不断，无法真正达到与中国抗衡的预期效果，其所谓的上下对立视角站不住脚。二是引入域外国家介入湄公河地区水资源合作，尽管能带来一定作用，但对地区内水问题的解决并没有直接帮助，地区内的水合作始终绕不开中国。

---

<sup>①</sup> “Multiple Dams are an Ominous Threat to Life on the Mekong River,” *The Guardian*, May 6, 2015, <http://www.theguardian.com/sustainable-business/2015/may/06/dams-hydropower-mekong-river-thailand-laos-don-sahong-xayaburi>.

<sup>②</sup> Nhina Le, “The Current of Discord on the Mekong,” *East Asia Forum*, February 7, 2015, <http://www.eastasiaforum.org/2015/02/07/the-current-of-discord-on-the-mekong>.

## （二）域外国家的意图与行为模式分析

作为间接的利益主体，美国、日本、韩国、澳大利亚等域外国家积极参与同下湄公河国家的水资源合作，主要有三方面意图：一是通过水问题切入，制约中国在东南亚地区的发展，并确保自身在该地区的影响力。美国、日本等国在国际秩序与地区秩序构建中不愿让位，因此借助水资源等环境问题来削弱中国在东南亚地区的影响力，把中国塑造成水资源霸权者的面貌以疏离下湄公河国家同中国的关系。第二，追求自身的对外经济发展利益。上述域外国家多以保护水环境、关心水问题的形象出现，获得当地政府、民众更多的支持，以便在其他经济问题上获得更多利益，特别是对抗中国企业。第三，关注湄公河地区水生态环境。湄公河地区的水生态环境保持较好，域外国家为研究相关问题，加大对该地区的支持与保护。但在水外交与水政治中，这一原本出于好意的行为会被域外国家中部分不怀好意的势力作为指责与针对中国的武器。

域外国家主要通过直接的经济援助、技术支持、建立河流伙伴关系等途径来加强同下湄公河国家的水资源合作。<sup>①</sup>与此同时，域外国家也借用国际舆论，无端指责中国在湄公河水资源合作中的“过高影响力”与造成的负面影响。但其行为模式也有软肋：一是域外国家并不是澜沧江—湄公河水资源的直接利益主体，因此在关键时刻，域外国家是否愿意牺牲其自身政治、经济利益以促进该地区的水资源合作，仍有较大疑问。二是域外国家的支持只能起到辅助作用，有利于地区水生态系统保护，帮助下湄公河国家在与中国的水谈判中要得一些筹码。但要实现地区水资源合理有序开发，真正解决水资源干旱、洪涝等问题，域外国家不仅无法发挥有效作用，也不是下湄公河国家第一时间愿意寻求帮助的关键对象。

## （三）缺乏有效水资源合作机制的地区水局势分析

在此次补水事件以及以往的下湄公河水位下降、洪水、干旱、水位激增等问题上，有关中国的负面水舆情不止<sup>②</sup>的核心因素就是缺乏有效的地区水资

---

<sup>①</sup> 张励、卢光盛：《“水外交”视角下的中国和湄公河国家跨界水资源合作》，载《东南亚研究》2015年第1期，第46-47页。

<sup>②</sup> Pichamon Yeophantong, “China’s Lancang Dam Cascade and Transnational Activism in the



源合作机制。

第一，地区内缺乏六方参与的水资源合作机制为负面水舆情的爆发提供了素材。在澜沧江—湄公河流域一直缺乏由沿岸六国共同主导的水资源合作机制，这导致地区内水资源合作关系紧张，水资源开发竞争激烈。一旦发生干旱、洪涝、水位变化等相关问题，六国无法获取客观信息并就水问题进行商讨解决，取而代之的则是相互责难，使水问题更为复杂化。这些留存的水问题与紧张的水合作关系为水舆情的爆发提供了的素材，加剧了水问题的严重化。

第二，地区内缺乏有效的水资源合作机制，为下湄公河国家和域外国家负面舆情的制造提供了通道。由于地区内有效水机制的缺乏，造成没有公平、合理解决问题的平台与对外公布相关信息的渠道，导致部分下湄公河国家采取相悖的行动，同时制造负面舆论。而域外国家也借机推波助澜，复杂水舆情，误导水舆论。

第三，地区内有效水机制的缺乏所导致的负面水舆情是中国水利益、地区利益受损的重要原因。下湄公河国家将水问题与其他问题捆绑并通过负面舆论使中国形象受损。同时，域外国家也借助负面水舆情削弱中国在湄公河地区的影响力，拉近同下湄公河国家关系。从而致使中国在湄公河的正常水资源开发利益受损，同时也限制了周边外交布局。

### 三、澜湄合作机制下水资源合作的紧迫性与必要性

从补水事件的舆情解读、相关利益主体与水局势分析可以看出，澜沧江—湄公河水问题不仅关乎诸多域内外利益体，而且涉及其他政治博弈和经济发展因素。因此，在澜湄合作机制下建立水资源合作机制有其紧迫性与必要性。紧迫性体现为，湄公河委员会的失败导致地区内部水问题的恶化与蔓延，亟须一个合理科学、六方共同参与的水资源合作机制。必要性则体现在，新型水资源合作机制的建立不仅关乎中国水资源开发的正常权益，湄公河地区

未来水合作格局的重构,还可能对中国与中南半岛地区关系发展以及中国河海战略产生重大影响。

### (一) 澜湄合作机制下水资源合作的紧迫性

湄公河委员会(Mekong River Commission,以下简称“湄委会”)是现阶段湄公河水资源的主要开发和管理机构,是部分下湄公河国家(泰国、老挝、柬埔寨、越南)在利益权衡后形成的一种合作性制度安排,目标是协调下湄公河四国对水资源的开发及利用,保护水资源及其相关资源的持续发展。但湄委会天然的组建构架不合理、内部争端以及对水问题处理的日渐乏力导致区域内水问题的恶化,并影响中国正常的水资源开发以及中国同下湄公河国家的关系提升,湄委会的失败具体表现在:

第一,湄委会在性质上缺乏自主独立性,易受外来影响。湄委会自成立以来,大多数运行资金来源于欧盟国家、澳大利亚、日本等域外国家。2016—2020年,湄委会计划需要6500万美元,四个成员国只能提供1500万美元,现有可持续资金900万美元,仍有4100万美元缺口需要域外国家捐赠。<sup>①</sup>因此,域外资助国的态度与意向直接影响湄委会水问题的发展方向与处理。此外,湄委会还易受域外大国影响。例如美国从其战略利益出发,在湄委会探讨老挝沙耶武里大坝建设时施加压力,并最终对湄委会决策产生了重要影响。<sup>②</sup>

第二,湄委会管理水资源问题成效有限,内部争端不断。湄委会更像是一个讨论机构与投资引进机构,在涉及具体水问题上各成员国总是把自身的国家利益放在流域的共同管理之上<sup>③</sup>,对内部水问题却无法达成和解与统一,各行其是。例如,在第22届湄委会年会上,柬埔寨、泰国、越南要求老挝

---

<sup>①</sup> Luke Hunt, “Mekong River Commission Faces Radical Change,” *The Diplomat*, January 22, 2016, <http://thediplomat.com/2016/01/mekong-river-commission-faces-radical-change>.

<sup>②</sup> “U.S. Response to Mekong River Commission’s Review of Xayaburi Dam,” U.S. Department of State’s Bureau of International Information Programs, April 26, 2011, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/04/20110426135459su0.805595.html#ixzz3JWGBwXmH>; and Felix K. Chang, “The Lower Mekong Initiative & U.S. Foreign Policy in Southeast Asia: Energy, Environment & Power,” *Orbis*, Vol. 57, No. 2, January 2013, p. 289.

<sup>③</sup> Philip Hirsch, “IWRM as a Participatory Governance Framework for the Mekong River Basin,” in Joakim Öjendal et al., ed., *Politics and Development in a Transboundary Watershed: The Case of the Lower Mekong Basin*, Berlin: Springer Netherlands, 2012, p. 158.

研究已建和将建大坝对环境的影响，老挝予以拒绝并表示不会产生任何影响。与此同时，泰国于 2015 年 11 月起至 2016 年 3 月建成可从湄公河引水的 30 个蓄水区域。另外，湄委会工作人员透露，湄委会不能提及任何有争议的大坝。此外，域外资助国认为，近年来湄委会管理不善、对区域内水问题解决不力，决定将援助金额从 2011—2015 年的 1.15 亿美元缩减至 2016—2020 年的 5 300 万美元。<sup>①</sup>

第三，湄委会成员构架不够合理，不易共同商讨与发声。由于湄委会缺乏独立性，在解决水问题上存在明显的有限性，中国和缅甸均未加入湄委会。尽管中国与湄委会在水利数据分享、技术支持等方面的合作不断加深，但由于缺乏共同处理问题、信息分享的合作平台，因此下湄公河国家对中国存在误解，也没有共同的合作框架就相关水问题进行调查和发声，使部分域外国家、非政府组织、媒体等有机可乘，将区域内的水问题复杂化，加大中国与下湄公河国家的离心力。

## （二）澜湄合作机制下水资源合作的必要性

一方面，澜湄合作机制下水资源合作机制对中国与中南半岛地区的关系发展有重要意义。首先，从区域格局发展的角度来看，澜湄合作机制下水资源合作机制建设将有助于中国把握中南半岛地区关系发展的主动权。近年来，由于美日等域外国家的插足力度上升，加上下湄公河国家内部局势变动，中国与下湄公河国家关系发展微妙。澜沧江—湄公河联系着中国与下湄公河国家，涉及大坝建设、农业发展、渔业养殖、航运发展等关乎下湄公河国家经济命脉的问题。中国在澜湄合作机制下建立公平、合理、有效、有序的水合作机制，除了能保证自身水开发权益，更有利于提升与下湄公河国家的依存度，运用此框架减少下湄公河国家以水问题为由对中国其他问题的捆绑，同时也能消除其以“环保”旗号打出曲解中国的行为，使中国在中南半岛把握地区关系发展主动权。

其次，从与周边格局联系的视角来看，澜湄合作机制下水资源合作机制建设将有助于辅助“一带一路”倡议与南海战略的推进。中南半岛是落实“一

---

<sup>①</sup> Igor Kossov and Lay Samean, “Donors slash funding for MRC,” *The Phnom Penh Post*, January 14, 2016, <http://www.phnompenhpost.com/national/donors-slash-funding-mrc>.

带一路”倡议的重要区域，但水问题一直困扰着中国与下湄公河国家合作水平的提升。因此，在澜湄合作机制下建设完善的水资源合作机制，不但能满足双方合理开发水资源的需求，同时也将有助于解决因水问题带来的隔阂，最终有利于“一带一路”倡议在中南半岛的推进。此外，澜湄合作机制下的水资源合作机制建设，也有助于推动河海战略，利用水资源合作缓解越南在南海损害中国利益的行为。

最后，从体现自身大国能力的角度来看，澜湄合作机制下水资源合作机制建设将有助于提升中国建设地区新机制的能力。澜沧江—湄公河水资源问题涉及大坝建设、航道运行、生态保护、农业渔业发展等诸多议题，其中又涉及诸多政治经济利益，极为复杂。即使被视作专门处理地区水争端的湄委会也形同虚设且面临援助资金大幅度缩减的情况，被认为无法有效处理相关问题。<sup>①</sup> 因此，中国在澜湄合作机制下构建起公平、透明、良性的水资源合作机制，不但有助于水资源合作问题的解决，更能赢得下湄公河国家的赞赏，同时也能向其他非湄公河国家证明中国有能力构建新的地区甚至全球机制，进而强化其参与意愿。

另一方面，澜湄合作机制下水资源合作机制对于未来水合作格局重构也有重要影响。从整体区域水合作开发来看，澜湄合作机制下水资源合作机制建设将有利于设立公平、有序的水资源合作与谈判环境。澜沧江—湄公河水资源问题的产生，部分原因在于缺乏一个公平、有序的合作与谈判框架，使原本能够解决的水问题持续化、严重化，最终愈演愈烈甚至陷入僵局。因此，在澜湄合作机制下建立水资源合作机制，可为中国与下湄公河国家创造一个真正相互了解、共同解决水开发问题的有利环境，也有利于大大减少下湄公河误读中国的机会，并将有效回击部分域外国家、外国媒体、非政府组织对中国形象的诋毁。

从对外水利开发视角来看，澜湄合作机制下水资源合作机制的建设将有利于维护中国的水资源开发权。部分下湄公河国家长期质疑中国在大坝建设、与下湄公河国家水利设施建设合作、航道共同开发管理等方面的努力，

---

<sup>①</sup> Luke Hunt, “Mekong River Commission Faces Radical Change”; Igor Kossov and Lay Samean, “Donors Slash Funding for MRC”.

即使在实现部分信息数据共享、应急补水等善意举动后仍高度疑虑，某种程度上损害了中国应有的水资源开发权。澜湄合作机制下水资源合作机制的建立，将有助于下湄公河国家在此框架中了解中国自身水资源开发、与外国水资源合作项目等举动的内容与用意，减少误会，确保中国水资源开发权益与工程项目的正常运行。

第三，从对内经济发展的角度来看，澜湄合作机制下水资源合作机制建设将有利于促进西南省份的经济发展。云南是中国经济发展较慢的省份之一，同时也是中国在澜沧江建设大坝、航运商业发展的重要省份。此外，云南也是中国对东南亚外交的重要窗口，其经济发展不仅影响对内发展，还与国家对外战略密切相关。如能在澜湄合作机制下建立有效的水资源合作机制，将大大有利于云南水电经济发展，拉动相关航运贸易的往来，为云南乃至整个西南地区经济发展带来重要的助推作用，这也将反过来促进中国在东南亚地区尤其是中南半岛地区外交的实施效果。

#### 四、澜湄合作机制下水资源合作的难点

从中国此次补水的国际舆情、相关利益主体意图、水局势以及水资源问题对中国在湄公河地区关系与水合作格局重构的影响分析来看，澜湄合作机制下的水资源问题极为复杂，同时也反映出中国现有水资源合作面临诸多困难，主要包括现有水资源合作与未来水资源合作机制建设两个方面：

##### （一）澜湄合作机制下现有水资源合作的问题

一是缺少保障中国水利益的区域内自主水资源合作机制。无论是此次中国对下湄公河国家应急补水，还是2010年下湄公河国家遭遇干旱和2014年遭遇洪涝等的应急处理中，由于缺少区域内水资源合作与争端解决框架，无法展开共同商讨，使部分下湄公河国家有机可趁，一边只顾自身利益，一边将矛头指向中国。让不知情的其他下湄公河国家一味“指责”中国。尽管2015年成立的澜湄合作机制中强调水资源合作，但并未推出一个完整、合理、有序的具体水资源合作机制。正是因为此类机制与合作平台的缺失，使

中国在澜沧江—湄公河的开发利益受损。

二是中国的“水外交”有待加强。一方面由于缺乏保障中国水利益的水资源合作机制，另一方面则是中国自身“水外交”存在的不足，导致中国在此次应急补水事件中尽管牺牲自身利益进行援助，但却没有得到下湄公河国家与国际舆论的理解。同样，在此前的有关下游旱情、洪涝以及水资源合作信息分享等问题上，由于缺失公平合理的水资源合作平台，再加上中国自身的“水外交”未能有效跟进，因此没有真正起到保护自身水权利的作用。这主要归因于中国对“水外交”的研究还处于起步阶段，缺乏相关实践经验，因此不能充分发挥地处湄公河上游、占据天然主动权的优势。

三是缺乏对国外媒体与域外国家恶意干扰的有效应对策略。在此次中国补水以及之前的中国建造大坝、航运安全等事件中，部分国际舆论借助知名国际网站等传播媒介对中国恶意误读，并扣上“中国霸权”、“经济掠夺”等帽子，刻意诋毁中国形象。中国相关部门与学者积极应对，但力度不足。主要表现为，中国始终处于被动回应的地位，未占住先机。另外在“发声”平台的选择上过于狭窄，主要通过中文平台发声，在国际舆论平台、国际社交平台等渠道上回应不足，不利于下湄公河国家与其他国家对中国态度与事实真相的了解。例如，在此次补水事件中，日本《外交家》网站(The Diplomat)有数篇相关内容报道，有评论者态度中立，也有评论者以偏概全，但却没有持积极态度的评论稿件。中国相关部门、研究机构在此类国际媒体网站上的回应明显不足。

四是对外信息传递的透明性与明晰性不足。中国在进行水资源合作和处理水问题时，对外信息传达应更为完整、明晰。在此次补水过程中，中国应说明天气、其他国家建设水坝以及中游国家非常规引水等因素对下游国家旱情加重的影响，这样就可以避免其他国家特别是下湄公河国家的误读，也能让部分别有用心的媒体与域外国家无法进行恶意宣传。此外，在澜湄合作机制下水资源合作被列为五大优先领域之一后，并未对外公布具体、细致的推进内容、合作项目，这让下湄公河国家对中国进行水合作的用意有所怀疑，

认为可能是在做表面文章。<sup>①</sup>

## （二）未来澜湄合作机制下水资源合作的难点

一是要处理澜湄合作机制下水资源合作步伐过慢，短时间内仍无法全面应对既有复杂问题的情况。澜沧江—湄公河水资源问题由来已久，又牵涉各类议题，再加上域外国家的大力插手，更使该问题变得错综复杂。此外，澜湄合作机制下水资源合作也才刚刚起步，具体的合作内容框架、问题处理的原则、执行程序、相关项目等都未明确。因此，在现阶段仍将面临澜湄合作机制下水资源合作机制无法有效解决中国与下湄公河国家之间的水资源问题。

二是要处理新型水资源合作机制与既有类似机制的关系。澜湄合作机制下水资源合作机制的建设，必须回答与既有的湄委会的关系问题。虽然湄委会在水资源问题解决上存在局限性，但不可否认的是，湄委会在水资源合作管理经验与相关机制建设上有所积累，有值得学习之处。例如，在湄委会内部，建立了一套程序以确保开发利用的合理及公平性，具体内容是流域国在对本国内支流进行开发时，只需要告知其他成员国，而对于干流进行开发时则必须启动“通知、事先协商和同意（Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement, PNPCA）”程序，得到其他成员国同意后才能进行开发。<sup>②</sup> 中国与下湄公河国家的水资源合作机制建设中，可将这套程序纳入其中。此外，还可与湄委会合作，分享其数据与水资源开发经验；对于湄委会缺乏资金与技术的问题，新旧两大机制可以尝试进行合作。同时也应明确，澜湄合作机制下的水资源合作机制应在地区水资源的未来开发与解决中发挥主要作用。

三是要处理相互间水信任建设不足的问题。中国与下湄公河国家在水资源开发中问题不断，且易被域外国家与媒体干扰的一个重要原因在于，中国

---

<sup>①</sup> 本文作者之一张励在美国威斯康星大学麦迪逊分校东南亚研究中心学术论坛所作的“水外交：中国与下湄公河国家跨界水资源合作”讲座中，有来自美国、泰国、新加坡等国家的水资源研究的学者就表达了类似看法，2016年2月12日。

<sup>②</sup> Mekong River Commission, “What is the PNPCA Process?” <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/consultations/xayaburi-hydropower-project-prior-consultation-process/faqs-to-the-mrc-procedures-for-notification-prior-consultation-and-agreement-process/>.

与下湄公河国家水信任建设不足。此外，在互信建设上，中国过多地把注意力放在下湄公河国家的政府上，忽视了其他群体。当发生水资源问题时，部分下湄公河国家政府、公司、社区、民众、学者、非政府组织等群体，容易受到部分国际主流媒体与域外国家恶意误读的干扰，降低了对中国水资源合作的信任，加大了我国处理水问题的难度。因此，在澜湄合作机制下建设水资源合作机制时，要注重对信任建设的投入，这是一个长期、持续的工程。

四是要正确区分中下游国家在水资源方面的合理与不合理要求，并予以充分有效的回应。例如，在此次中国应急补水过程中，澜湄合作机制已经建成，中国也积极补水，但部分下湄公河国家明知中游国家建造水坝以及干旱期间刻意抽水加重旱情的事实，但在要求中国补水后，仍声称“补水无用论”。湄公河中游国家非但不做出努力缓解下游国家旱情，反而截水、蓄水，更将舆论矛头与媒体注意力指向河流源头的中国。针对上述事态，中国应当明确对何为合理需要、何为无理要求的不同应对措施。

## 五、重塑澜湄合作机制下的水资源合作

澜湄合作机制下水资源合作是要具备重塑水合作格局、关联自身政治经济利益、把握地区关系发展主动权等功能的新型水合作复合模式，而不是单一以水资源合作问题为核心的原有合作模式（如湄委会）。未来，在澜湄合作机制下推动水资源合作的路径可从理念、内涵、机制、国际合作、舆论宣传与互信建设等方面着手：

第一，树立水资源合作的共赢理念。在建设澜湄合作机制下水资源合作机制之初，就要强调共赢共治的理念。具体包括，沿岸六国要把澜湄合作机制下的水资源合作机制建设为澜沧江—湄公河地区的水资源问题处理与解决的核心机制，成为共同商讨解决水问题、维护各国水利益、应对外来压力的核心平台。同时要保障各国水资源开发的权利，确保区域内电力、航运、渔业、农业、环境、生态等可持续发展。此外，也要明确水资源开发中的政策边界，对于合理的建设、开发以及补水援助等，要求各成员国要积极配合，



但对于刻意推卸机制内水责任,影响其他成员国水权利的行为,要通过机制及时阻止。例如,对于提出过分放水、停止大坝建设等无理要求,要共同商讨,明确执行相关应对措施,共同维护地区内水资源合理有序的开发。

第二,拓展水资源合作的内涵。在水资源合作机制下,通过成员国各自的发展优势,不断拓展在水利设施建设、航运安全发展、技术交流、卫生保健、河岸社区建设等领域的合作。在水利设施建设方面,中国可通过资金、技术支持推动澜沧江—湄公河水利设施建设,帮助下湄公河国家解决开发资金短缺、技术不足的难题。在航运安全建设方面,中国要与下湄公河国家进行定期的联合执法,此外还应签订“湄公河流域执法安全合作协议”,加深在航运安全领域的合作深度。在扩大技术交流方面,可在六国定期展开技术交流会议,邀请六国水资源开发的专家、学者进行交流,促进水资源的合理开发。在河岸社区建设上,要注意对沿岸居民的关注,降低相关水利设施对其的影响,帮助建立学校、医院、居住场所等基本配套设施。另外,在农业渔业发展、卫生保健等方面,要建立起示范项目,加大资金投入与支持力度。

第三,完善水资源合作机制。一是要加快筹建澜沧江—湄公河合作首次领导人会议上提出的水资源合作中心,将其作为澜沧江—湄公河水合作与水问题解决的指挥平台。二是明确水资源开发原则、水资源争端解决方案、水资源灾情应对机制、数据分享与技术提升内容,并下设对应小组,就相关问题能进行及时的反馈与应对。三是设立水资源智库,整合沿岸六国内相关各高校、研究机构、政府部门、社会组织等资源,组建专业团队开展相关研究,并与地区外相关研究机构等进行定期交流与探讨,以服务于澜沧江—湄公河跨界水资源的合理开发与问题的解决,并发展水资源合作机制下智力输出、理论创新、技术创新等功能。

第四,加强同其他域外国家与机构的水合作。要把澜湄合作机制下水资源合作机制建设成开放的平台。一是加强同美国、日本、韩国、澳大利亚在湄公河地区的水资源项目的合作,利用各自的优势进行互补,降低地区内水资源开发过程中相应的公共产品成本并避免相同公共产品的重复生产。二是建立与湄委会的深度合作关系,借鉴其成功的经验与部分合理的开发模式与

规则，取长补短，不断完善澜湄合作机制下水资源合作机制的内容。三是加强同国际相关机构的合作。例如，可以同国际河流组织（International Rivers）合作，从第三方角度评估澜沧江—湄公河水电工程项目、航运开发状况、农业渔业发展以及企业社会责任履行情况和社会与环境责任的执行情况等，深化国际组织对中国与下湄公河国家共同开发合作的理解，避免误读。

第五，重视水舆论宣传与互信建设。一是拓展对外沟通渠道，增强水舆论主导权。在澜湄合作机制的水资源合作机制下，要保证六国在共同解决的基础上，统一发声，消除外来的诋毁与误读。此外，中国与下湄公河国家政府与学者要通过官方媒体、网络平台及时表态与反馈，同时应在国际媒体与社交平台上积极发声、有效回应。多语言、及时性的应对才能缓解甚至消除不必要的误会，减少中国在澜沧江—湄公河开发上的利益损失。二是增强水信息宣传的透明性，避免误解与误读。在澜湄合作机制的水资源合作机制下，建立相关的对外公布媒介，要让下湄公河国家、域外国家、国际主流媒体了解中国以及其他成员国在湄公河水资源合作与问题解决中做出的积极努力，提供的相关公共产品及所要表达的善意态度。例如，在澜湄合作机制下的水资源合作的具体内容与项目确立后，可以公开并及时公布其具体操作守则；在未来面临相关水资源开发与灾情时，也应及时公开相关举措与信息。三是加强水合作互信建设。中国对下湄公河国家的水合作互信建设群体应涵盖政府、企业、学者、社区、群众、非政府组织、研究机构、国际主流媒体等。互信合作内容应涉及：下湄公河国家所关心的大坝建设的生态保护与补偿、共同开发与治理、相关基础设施、医疗设备、学校等配套设施建设及相关技术与服务支持等。同时中国还要保持与下湄公河国家互信建设的长期性和持续性。

[收稿日期：2016-01-28]

[修回日期：2016-06-14]

[责任编辑：石晨霞]