

# 新时代中国的水外交:以澜湄合作为例

邢伟

(中国社会科学院 亚太与全球战略研究院 北京 100007)

摘要:从澜湄合作的角度观察,新时代中国的水外交在理念、政治、经济、安全等层面的发展,对于推动“一带一路”建设、提升中国的国际形象、提供地区公共产品都有着积极效应,体现了中国与周边国家的合作共赢。中国在开展水外交过程中,着眼于澜湄命运共同体建设,协调发展现有共同机制;强化技术性合作;发展多层次合作;注重运用公共外交手段,不断深化可持续发展。总之,澜湄水资源合作是中国开展水外交工作的重点领域,也是推进中国周边地区和平与发展的关键举措之一。

关键词:澜湄合作;水外交;水治理;周边命运共同体

中图分类号:D801 文献标识码:A 文章编号:1006-723X(2022)9-0080-08

水资源具有高度的稀缺性和战略性,是人类生存不可或缺的资源。近年来跨境流域水资源治理对中国周边外交的影响日益突出。中国与湄公河国家在水资源合作方面建立澜湄合作机制,为建设人类命运共同体做出了区域示范。在澜湄合作的背景下,中国的水外交有助于提升与周边国家合作治理跨境水资源的效能,有助于中国与周边国家关系发展。

## 一、相关研究述评

国内外学术界已经对水外交开展了相关研究,从促进合作的角度观察,水外交是一国政府围绕(跨界与非跨界)水资源合作项目和软水产品的开发和利用,通过技术和社会双层举措的外交实施方式。<sup>[1] [P42-50]</sup> 从水外交效应的角度观察,水外交广义上是指国家以及相关行为体围绕水资源问题展开的涉外活动,狭义上是指国家以及相关行为体围绕跨界水资源或国际河流水资源问题展开的涉外活动。水外交大致可分为两类:一类是为实现水目标本身而开展的外交活动;另一类是为实现其他外交目标(包括政治、经济和军事)而开展的与水相关的外交活动。<sup>[2] [P81-93]</sup> 水外交主体包括影响获取、管理和利用水资源的国

际行为体,包括国家和非国家的机构,如非政府组织、国际开发机构和私人公司等。水外交不只是大国政治,是可以建立在互利共赢基础上的外交合作,<sup>[3] [P6-7]</sup> 其核心要素包括维护和平与安全的外交预防性质、传统的双边外交辅之以多边和多层次的外交、国际社会集体责任观念。<sup>[4] [P11]</sup> 水外交框架包含开放和变化;互动性、复合和可反馈性;高度适应性、非零和谈判方式的运用。<sup>[5] [P14-18]</sup> 可见,水外交是国家或相关行为体通过合作、博弈等方式,通过水资源治理等路径维护和拓展自身利益的外交活动。

水外交是一种跨学科的综合工作。在流域国家进行谈判沟通方面,水外交指导着水资源治理与合作谈判。只有将科学、政策和政治因素与外交相联系的情况下,水资源问题才会得到可持续性解决。<sup>[5] [P15, 317]</sup> 与传统的外交形式不同,水外交更多地利用科学数据、评估和知识,将法律、制度和战略机制及外交工具作为解决问题的谈判基础。<sup>[6] [P654-667]</sup> 因水资源议题产生的外交活动既涉及政治领域,又涉及促进跨境水资源合作的专业技术内容。涉及行为体和覆盖领域的多样性是水外交的特点。

世界上各大国都十分重视通过开展水外交、

基金项目:中国社会科学院亚洲研究中心课题研究项目(2019YYZX004);教育部中外人文交流专项研究课题(JWRW20-FB004)

作者简介:邢伟(1982—)男,北京人,中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员,法学博士,主要从事东南亚地区国际关系、社会文化研究。

实施水战略来推进本国利益的实现。美国对于水外交的重视程度逐年增加,在全球战略层面重视水外交的作用,2011年和2017年相继发布了《水与发展战略》和《美国政府全球水战略》报告。欧盟对水外交也给予了较高的重视程度,2013年《关于欧盟水外交的理事会决议》指出,欧盟在世界范围内推进水资源合作,是基于欧洲跨界水资源管理的长期合作传统、丰富经验和知识。2018年欧盟委员会通过了新版《关于欧盟水外交的理事会决议》,这标志着欧盟将水外交提升到了战略层面。水外交作为一种综合性的外交方式,通过强调合作,吸收多层次行为体的参与,战略高度维护国家利益,愈发受到重视。

中国的水外交具有战略伙伴建设和公共外交性质,并发挥着冲突预防、危机管理和促进区域合作的职能;中国可以在双边、区域和多边范围内发展水外交。<sup>[7] (P28~33)</sup> 中国需要通过“水外交”来保障与湄公河国家合作中应有的“水权力”,并消除“水问题”对其他双边及多边事务谈判的不利影响,引入技术和社会双层举措参与外交治理。<sup>[8] (P25~36)</sup> 水外交对中国和周边国家关系的影响,表现为通过地区合作机制参与国际合作,以处理中国与邻国因水问题引发的矛盾;中国还可以通过出口与水相关的技术和产品,来实现针对新兴国家的水外交。<sup>[9] (P66~68)</sup> 中拉和中非合作论坛的“1+N”召集人模式突出了中国在机制中的引领作用。<sup>[10] (P61~77)</sup> 既有研究已经从水外交在中国与周边国家关系中的作用等方面进行了研究。而澜湄合作机制体现了中国的引领作用,澜湄合作中水外交的内涵及效应、水外交促进共同发展的路径是值得本文研究的新领域。

## 二、中国在湄公河国家开展水外交的内涵

中国开展水外交,一方面是缓解跨境水资源问题造成的治理困境,另一方面是通过水外交提升流域各国经济、安全等方面的综合实力。合作已经成为世界多数国家处理对外关系的重要方式。<sup>[11] (P196)</sup> 澜湄六国同属发展中国家,澜湄合作机制的启动和运作意味着中国在运用跨境水资源治理的同时,已经考虑了全流域国家的利益和诉求,澜湄水资源合作体现了发展中国家合作的要义,是各国平等互惠的创新合作模式。因此,中国的水外交融入了澜湄合作精神,运用新发展理念促进合作,以区域治理推进全球治理。2018年1月中国政府公布的《澜沧江—湄公河合作五

年行动计划(2018—2022)》旨在促进澜湄各国经济社会发展,增进各国人民福祉,缩小本区域发展差距,建设面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体。该计划致力于将澜湄合作打造成为独具特色、具有内生动力、受南南合作激励的新型次区域合作机制,助力东盟共同体建设和地区一体化进程,促进落实《联合国2030年可持续发展议程》。<sup>[12]</sup> 中国对湄公河国家开展水外交的内涵体现在了理念、政治、经济和安全层面。

### (一) 理念层面:促进可持续发展

《联合国2030年可持续发展议程》提出加强国际社会对在发展中国家开展高效、有针对性的能力建设活动的支持力度,以支持各国落实各项可持续发展目标的国家计划;可持续发展目标包括为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理,到2030年,在各级进行水资源综合管理,包括酌情开展跨境合作;扩大向发展中国家提供的国际合作和能力建设支持,帮助他们开展与水卫生有关的活动和方案,包括雨水采集、海水淡化、提高用水效率、废水处理、水回收和再利用技术,支持和加强地方社区参与改进水和环境卫生管理。对于发展中国家来讲,可持续发展更为重要,澜湄国家的发展不能重走先污染后治理的老路,在利用水资源的同时,需要加强对水污染的预防和治理,因旱季和雨季造成的水量变化、修建水利设施对下游水量的影响需要进行人工调节,水资源与粮食、能源的相互作用等因素也需要得到重视,这些都属于可持续发展的范畴,即统筹处理好水资源开发利用和保护的关系。

澜湄六国“面临着相同的挑战,例如工业化、城镇化和人口增长带来的水资源、能源、粮食需求压力增大,洪旱灾害频发,气候变化带来的不确定性,水利基础设施滞后和水治理能力不足的问题。这些共同的挑战以及我们关于繁荣与可持续发展的共同目标,构成了我们实质性合作所需要的战略基础”<sup>[13]</sup>。中国通过水外交推进澜湄水资源合作,最重要的是采取可持续的合作发展模式。虽然各国对于如何运用跨境水资源存在利益差异,但是澜湄流域水资源的使用关系到流域国家的国计民生,各国制定了相关的水资源利用规划,并颁布实施了水资源方面的法律制度。澜湄国家在跨境水资源治理上接受可持续发展、水资源合作等理念。中国作为澜湄合作机制的引领者,将“扩散性互惠”理念贯彻到了合作理念当中。由于中国的综合国力远比湄公河国

家要强大,中国与周边国家开展合作,解决与相关国家的发展问题,更多地以单方面投入的形式存在,“期待自身的行为能够塑造整个社会的行为”<sup>[14] [P13]</sup>。也就是说,中国希望通过次区域水务合作,在澜湄合作等各相关机制的运作中塑造合作理念,培育合作文化。

澜湄合作机制虽然成立时间不长,但得益于“澜湄速度”,澜湄水资源合作中心等相关机构迅速成立。中国通过技术优势带动下游国家的治理水平提升,同时六国又在同一平台上共同就治理议题开展交流合作,体现了各成员国共同参与的理念。澜湄合作考虑到了各国的发展水平不同,中国倡导的澜湄流域水资源合作可以帮助流域国家更好地开展治理,虽然各国利益并非完全一致,但六国以共同的理念和目标开展合作,有助于解决发展问题。反过来,发展问题的解决有利于水资源治理遵循可持续发展的合作理念。

#### (二) 政治层面: 维护和谐周边

澜沧江—湄公河贯穿六国,以水资源治理促进国家间政治关系的和谐稳定最为可贵。中国与湄公河国家间已经建立了全面战略合作伙伴关系,湄公河五国间关系总体良好。近年来因气候变化等原因,旱季的湄公河水量骤减,引起了湄公河国家民众的不理解,甚至出现了一些抗议活动,这对澜湄流域水资源合作造成了负面效应。实际上,根据湄公河委员会的数据,2019年12月—2020年4月,中国澜沧江出境水流量比以往同期要多。同期湄公河流域极端干旱的原因是2019年雨季变短导致降水比往年大幅减少,以及厄尔尼诺现象造成的高温和水分蒸发量增大。中国近年来采取积极的水外交活动,以最大诚意促进湄公河国家的政治稳定与社会和谐。2020年10月22日,中国与湄公河委员会签署协议,同意向湄公河委员会分享全年的澜沧江水文信息数据,数据每天提供两次,包括降水数据和河流水位数据。2020年11月1日,中国开始向湄公河国家提供澜沧江旱季水文信息,至此澜沧江全年水文信息已经对湄公河国家公开。2020年11月30日,中国与湄公河五国共同启动了澜湄水资源合作信息共享平台。国家之间的政治关系不只是政府间的谈判沟通,也涉及一国政府对他国民众的影响。公开上游水资源信息有助于流域国家维护水资源安全和预防灾害。中国的水外交为澜湄流域监控水量、修筑水坝提供了沟通和协调的模式,提升了湄公河国家民众的切身

利益。

#### (三) 经济层面: 促进多边合作

多边主义是为促进多边活动而“设计”出来的一种意识形态,它把规范性原则和现实性理念混合在一起。多边活动都包含着合作,多边主义要求参与者抵御只从国家利益角度定义自身利益的诱惑。<sup>[15] [P60~63]</sup>澜湄各国在发展经济与生态保护之间存在矛盾,需要逐步提升治理维度,通过多边合作将经济发展和环境保护调适到符合各方利益的舒适度。在各国共同利益和治理观念之外,还需要机制的参与以减少不确定性。机制对于合作和进步的贡献,是通过改变国家以自我利益为基础进行的决策而实现的。国际机制之所以对相关政府存在价值,是因为机制为政府彼此达成相互有利的协议提供了可能。<sup>[16] [P11~12,102]</sup>机制以多边规则代替了单边规则,其优势在于可使其他行为体的合作行为更可预期,帮助政府通过合作追寻它们的利益。<sup>[15] [P114]</sup>中国通过水外交推进国际合作,为发展中国家提供更为高效的经济发展方式。2000年4月,中老缅泰四国交通部长在缅甸正式签署了《澜沧江—湄公河商船通航协定》。2001年3月,中老缅泰四国代表签署了《实施四国政府商船通航协定谅解备忘录》,并同意建立澜湄商船通航协调联合委员会。2006年9月2日,泰国清盛港与云南景洪港的客运定期班船开通,带动了湄公河沿线旅游业的发展。2008年10月,澜湄航线完成了首次客运,正式实现了全年通航。2015年6月,中老缅泰四国就《澜沧江—湄公河国际航运发展规划》达成了共识,计划2025年将建成从云南思茅港南得坝到老挝琅勃拉邦长890公里的国际航道,可通航500吨级船舶,这一航道与泛亚铁路的中线部分实现连接后可成为云南出海的新通道,也是中国推进“一带一路”、促进东盟和湄公河地区经济发展的重要内容之一。<sup>[17] [P147~148]</sup>中国在澜湄合作机制中尝试使用小多边的方式开展水资源治理,是对于双边治理机制的补充。多边合作具有特定优势,在通过制度进行治理的同时,不但强调参与多边机制对国家利益的保护,还强调多边机制必须具有公益性,服务于流域整体的利益提升。而在流域整体性利益得到提升的情况下,中国开展合作的信誉度、话语权也会增加,最终服务于水外交。

#### (四) 安全层面: 提升非传统安全治理水平

《澜沧江—湄公河合作五年行动计划

(2018—2022)》中着力关注非传统安全和水资源治理。非传统安全主要包括经济安全、卫生安全、环境安全、个人和社群安全等,其指涉对象包括个人和国家。<sup>[18] [P14]</sup> 在澜湄流域,航运安全、水生灾害、粮食安全等问题等构成了澜湄非传统安全治理的主要内容。

湄公河流域航运安全是值得重视的方面,湄公河部分航段水运较为发达,但航行安全不易保证。2011年中老缅泰启动湄公河联合巡逻执法行动,各国联合执法有利于地区非传统安全治理合作,保证流域人民生活安全、社会稳定,有助于沿岸国家之间的互联互通与经济发展。东南亚国家以解决具体问题为导向的双边或小多边安全合作成为地区安全合作的有效形式,这与东盟为中心的地区安全合作机制相互补充,成为地区安全合作的主要模式。<sup>[19] [P32]</sup>

水资源是澜湄合作的重要领域之一,水外交体现了次区域非传统安全治理的重要抓手作用。澜湄合作因水结缘,与水相关的地区非传统安全问题层出不穷。受季风影响,河流水量呈现季节性分布的特点。澜湄流域的旱季和雨季较为明显,近年来旱季到来时,中国主动开闸放水,这有效缓解了湄公河下游的严重干旱。科学合理修筑水电站能够创造经济收入,也能够调节水流量,为下游国家和人民应对旱涝风险提供了保障。

湄公河国家大多经济基础较弱,对农业的依赖程度很高。根据世界银行对本世纪以来的统计数据,柬埔寨农业用水占其淡水使用比例为94.00%、老挝为95.90%、缅甸为88.56%、泰国为90.37%、越南为94.78%。<sup>[20]</sup>而越南91%的出口大米产自九龙江平原,<sup>[21]</sup>九龙江平原正是湄公河入海口地区,地下水容易遭受海水倒灌而产生土地盐碱化现象,威胁地区粮食安全。中国与湄公河国家能够就水文信息进行分享;积极开展澜湄环境合作,开展全方位、多渠道的对话交流活动,加强与沿线国家环境官员、学者、青年的交流和合作,开展生态环保公益活动,实施绿色丝路使者计划,分享中国生态文明、绿色发展理念与实践经验。<sup>[22]</sup>中国在湄公河国家开展的水外交,有助于促进地区非传统安全治理水平的进步。

### 三、中国在湄公河国家开展水外交的效应

澜湄六国同属发展中国家,各国之间需要进行经济、技术、能源、环境、人力资源、卫生健康等

方面的合作。湄公河五国与中国共享澜湄合作的治理成果。近年来,水资源合作成为澜湄合作的优先推进方向之一,中国的水外交因此呈现出积极效应。

#### (一) 促进“一带一路”倡议的实施

中国水外交的领域和规模不断拓展,开展了战略性对外水务项目合作,促进“一带一路”与周边国家的对接。中国通过流域国家共同参与的澜湄合作机制,推进澜湄流域的水务项目合作。“一带一路”建设已经进入了高质量发展的新阶段,在推进过程中项目的细化实施最为重要。中国通过水资源领域的合作使周边国家搭上发展快车,实现共同发展。中国在水能开发领域,通过开发建设水电站加强次区域内的基础设施建设,为国内外输送电力,提高经济发展的能源保障。泰国非常重视东部经济走廊(Eastern Economic Corridor)建设,中泰战略发展需要以澜湄合作为纽带,以水资源带动两国合作,有助于“一带一路”和泰国东部经济走廊的对接。另外,中国设立的澜湄合作专项基金全面启动,这些双边合作协议包含有渔业保护、公共卫生、基础设施建设等议题,服务于“一带一路”建设,体现了水外交对区域合作的促进作用。澜湄合作机制是中国拓展国际合作的平台。湄公河国家与中国在国家实力方面存在差异,因此下游国家会担心中国的行为模式对其造成影响。国家实力的内涵不但包括经济、军事等方面,软实力的影响也要得到重视。澜湄合作机制可以提升流域国家的话语权,通过认真细致的沟通,国家间可以消除误解,扩大共识。在澜湄合作的建设过程中,各国并不否认或排斥已有的合作机制。对流域国家来说,这体现了“一带一路”合作的协调运作。

澜湄次区域覆盖了“一带一路”建设的重要支点城市和地区,涉及“中国—中南半岛经济走廊”“两廊一圈”“21世纪海上丝绸之路”等合作倡议。澜湄合作以水资源治理促进地区合作,推动“一带一路”和人类命运共同体建设,搭建澜湄水资源治理的可持续发展框架,以全球化的理念践行可持续发展目标。水外交可以缓解中国与湄公河国家因水而起的争议,促进政治互信,进而化解“一带一路”建设中的其他风险。澜湄地区基础设施、产能等方面的发展在“一带一路”的带动下,促进互联互通,可以为当地民生发展助力,解决当地就业等方面问题,通过基础设施等

工程项目带动营商环境提升。从共商、共建、共享的角度,加强中国方式的作用,水外交有利于建设“一带一路”。

## (二) 提升中国的国际形象

中国的水外交蕴含着互学互鉴的内容,并且考虑到了湄公河下游国家的利益,这对于中国国际形象的改善具有积极的作用。中国欢迎澜湄水资源合作中心与湄公河委员会之间的合作,向湄公河委员会提供澜沧江全年的水文信息。中国在澜沧江进行水利活动的同时,注意及时通知湄公河委员会。2020年1月初,中国对澜沧江的水力发电设施进行测试,并将这一情况及时告知了湄公河委员会。湄公河委员会秘书处首席执行官安皮哈达(An Pich Hatda)认为,中国的事前知会措施有助于下游国家和民众防范风险。<sup>[23]</sup>2020年9月,根据美国非政府组织“地球之眼”的报告,美方官员妄称“中国操纵湄公河水资源”。中国外交部发言人赵立坚对此进行了驳斥,并表示其援引的报告明显违背事实,没有任何科学价值。实际上,湄公河委员会2020年8月发布的最新研究报告认为,中国澜沧江梯级水库具有“雨季蓄洪、早期放水”功能,有助于维持湄公河的流量稳定。中国通过积极的水外交,使湄公河委员会意识到中国为促进澜湄国家的发展主动采取了措施,提升了中国与湄公河国家的互信水平。

中国的水外交还注重社会与经济效益相统一。中国境内的糯扎渡水电站是澜沧江段最大库容水电站,建设中基本做到了零排放,在绿色开发水能的同时,产生的电能不仅供应中国国内西电东送,还出口湄公河国家。2017年4月,老挝副总理宋赛·西潘敦在视察中国电建投资建设运营的南欧江六级水电站时,高度赞扬在电站建设与运营管理、移民环境、生计恢复和履行企业社会责任方面做出的成绩。湄公河国家通过澜湄合作专项基金获得了大量援助,以促进本国经济合理健康发展。澜湄合作专项基金重点用于改善民生,在卫生、教育、减贫、妇女等领域支持开展了400多个项目,为湄公河国家提供了4万多人次的培训,推动本地区人力资源潜能加快释放。<sup>[24]</sup>2018—2020年间,柬埔寨获批的澜湄合作专项基金项目最多,包括55个项目,总资金投入超过2000万美元,涉及经济社会发展、人力资源培养、网络安全和能力建设、旅游和服务、环境以及文化保护等项目。新发展理念指导下的中国水外交为湄公河流域的经济繁荣、人民生活水

平的提高作出了贡献,中国国家形象的提升也蕴含在水外交工作之中。

## (三) 提供区域公共产品

中国的水外交具有命运共同体的意识,中国与湄公河国家通过水资源领域的合作促进次区域整体发展。中国在进行水外交的过程中,相比湄公河国家在经济、技术等方面具有一定的优势,因此中国为推动湄公河国家的治理能力建设、提高次区域的合作水平而提供了公共产品,主要包含以下几方面:第一,技术类公共产品。2017年2月,澜湄水资源合作联合工作组第一次会议在北京召开;2017年3月,中国—东盟环保合作中心在北京组织了澜湄国家水质监测能力建设研讨会。此外,中国水利部为湄公河国家的水利工作者开设了培训班、研究生班,相关人员还受邀调研中国的水利建设情况。2017年6月,中国水利部长江水利委员会为了推进中缅水资源合作,邀请缅甸相关人员参加在武汉举办的高级水资源管理培训班。另外,作为澜湄水资源合作项目之一,中国水利部长江水利委员会为老挝和柬埔寨水利管理人员开设了水利工程硕士研究生班;2017年8月,中国水利部为湄公河国家水利管理人员开办了水资源合作城乡供水规划与管理培训班,各国学员在北京和湖北等地进行学习和调研;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”在天津和北京成功举办,来自柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南的23名水利专家和政府官员参加了培训,培训班分享了中国水利水电工程、技术标准体系的建设成就和经验,就湄公河国家技术标准进行了交流。第二,民生类公共产品。中国企业在海外工程开发过程中注意环境和生态保护,促进经济的可持续发展。2017年9月,中国电建在海外全流域投资开发的老挝南欧江项目举行二期一级水电站拉塔亥、惠娄移民新村交接。中国企业为海外水电移民建设新家园,在进行经济发展的同时也考虑到了当地民众的生活保障。2018年,中国和平发展基金会立项援助柬埔寨茶胶省两县18乡建设200口水井。该援柬民生公益项目属于“丝路之友·幸福泉”的一部分,2019年已经建成了一期144口水井。水井建成前当地两个县民众生活用水极度缺乏,雨季时通过简陋的蓄水设备收集雨水饮用或保存,旱季通过买水解决生活问题。第三,安全类公共产品。跨境犯罪等问题威胁着沿岸国家人民的安全,对水路运输和经

济交往都造成了严重影响。2011年12月,中老缅泰湄公河联合巡逻执法指挥部在云南西双版纳关累港揭牌,这标志着四国联合执法警务合作的新平台正式建立。2017年12月28日“澜沧江—湄公河综合执法安全合作中心”实现实体化运行。中老缅泰湄公河联合巡逻执法机制建立以来,四国共同进行了逾百次联合巡逻执法行动,有力地震慑了威胁湄公河航运的犯罪活动。四国执法部门在行动中打击违法犯罪、护航商船,为沿河各国人民挽回经济损失共计1.88亿元,联合巡逻执法总航程达5.61万公里。<sup>[25]</sup>中国在澜湄合作机制内,以最大的诚意向其他成员国提供水文信息,尽可能为下游国家的安全和发展提供数据、信息、知识、经验、技术等方面的公共产品。

澜湄合作是中国与东盟合作的深化与创新发展。其三大支柱与东盟共同体建设三大支柱完全契合,助力东盟共同体建设,促进区域一体化进程,也与既有次区域合作机制相互补充、相互促进、相辅相成、协调发展。澜湄合作机制是一种区域公共产品,中国作为次区域内的大国,在公共产品的提供方面占有最大份额。作为提供公共产品的回馈,中国的国家形象和软实力都会得到提升。澜湄合作机制通过水资源合作促进次区域经济均衡发展,有利于中国水外交的规范影响力进一步扩散。

#### 四、进一步发展中国水外交工作的建议

从流域国家对水资源使用的差异性来看,各国在水运、灌溉、渔业、水电等领域的关切不同。由于澜湄流域存在多种治理机制,一定程度上出现了机制难以协调的局面。澜湄流域水资源安全还面临域外发达行为体、非政府组织等机构的介入。另外澜湄地区水资源供给很大程度上受制于气候变化的影响。从未来发展的趋势看,澜湄流域水资源合作是中国水外交的巨大成就,必须将实现价值认同与强化命运共同体意识作为最终的发展目标。澜湄合作因水而生,水文化贯穿于六国文化之中。只有加强命运共同体意识,认同可持续发展理念,各国合作的经济效益才会持久,安全合作的根基才会牢固。中国需要从以下几方面推进水外交。

##### (一) 促进地区合作机制共同发展

国际机制具有积淀成本的意义,即便行为体倾向于支持不同的原则、规则和制度,既有的机

制仍然能够存续下去。<sup>[15][P102]</sup>澜湄合作机制创立之前,流域内双边、多边的水资源治理机制已经存在。中国在未来的水外交工作中,应注意协调与既有机制的关系,并与东盟密切沟通。大湄公河次区域经济合作机制、湄公河委员会与澜湄合作机制的合作应当继续深化。当前,澜湄合作机制已经进入了快速成长期,中国在推进水外交的过程中,需要以合作发展的理念促进次区域国家经济、社会、安全等方面治理能力的进步,政策议题要充分考虑到下游国家和人民的切身利益,发展中国家的合作共赢是各类机制协调发展的方向。

##### (二) 强化技术性合作

中国的水外交要注重技术领域的合作,应关注并运用技术性、专业性方式,定量分析河流流量的季节性变化,并引入海水脱盐、污染治理等世界先进技术,在开发推广中国技术的同时,可以与西方等技术先进国家的跨国公司开展合作,共同参与到国际河流的治理当中,防止域外国家单方面介入澜湄水资源治理对中国产生负面影响。中国的水外交应协助提升湄公河国家技术性治理能力,促进流域各国以更加专业化的方式推进可持续发展,进而真正体现发展中国家合作的内涵。

##### (三) 开展多层次的水资源合作

跨境水资源政策的制定、实施要具有一致性,各利益群体、地方和中央政府水外交战略要保持一致。地方政府、企业、智库要配合中央政府开展水外交。中国在海外进行投资开发的同时,需要正确看待与相关国家的利益分配问题。在澜湄合作机制内,中国可以首先尝试与老挝、柬埔寨等国开展水务领域的合作,在取得一些经验的情况下,再将成功经验推广到湄公河流域的其他国家。在水外交工作的实施中,要因地制宜,项目规模要充分适应当地经济社会发展。中国的非政府组织应以适当的形式参与到水外交之中,应从建立国际非政府组织入手,重点关注与民生息息相关的水利基础设施项目,比如清洁饮用水入户,这样的项目投资不大,但往往会收到良好的社会效果。非政府组织形式灵活,能够对政府层面的工作有所补充和升华。通过这样细致入微的工作,中国帮扶流域国家提升治理效果与能力的方式能更加深入人心。在智库工作方面,水外交是跨学科的研究领域,应当建设一批包括水利科学、电力、材料学、地理学、经济、国

际关系等相关人才的协同创新智库,与流域各国进行学术交流,并在国民教育体系内加紧设立相关复合型学科,进一步加强培训湄公河国家水利建设相关人才,以服务于全流域一体化的跨境水资源治理。

#### (四) 重视公共外交作用

中国在未来开展水外交时,应注重话语权建设的重要性,积极运用公共外交的交流方式。对于中国媒体而言,应当准确、及时报道中国在澜湄水资源合作中的积极成果,传播运用的语言要包括湄公河国家语言以及英语等国际通行语言,而且要联合当地媒体进行报道,这样更能以当地民众可接受的方式达到传播效果。媒体在进行报道时,要关注专题、受众对象,进行长期报道,并充分运用网络传播方式便捷的特点,在网站、手机等平台上增加传播渠道。湄公河当地国家民众的反馈还需得到重视,要建立起接收信息反馈的渠道。澜湄国家媒体间的交流也需要继续提升。另外,公众在水资源合作中也承担着公共外交角色。水资源合作文化也是需要传承和发扬的,澜湄各国可以通过共同举办活动,分享各国关于水资源文化、保护的创新方式,可以将水资源文化旅游作为一项重要的活动安排。

#### (五) 遵循可持续发展原则

责任、参与度和透明度对于可持续发展目标的实现都是至关重要的。国内经济社会的发展以及因发展而带来对外部世界的依赖,对于可持续发展存在重要的影响,管控经济依赖所带来的政治独立性降低,以及确保中小国家政治稳定对于可持续安全十分重要。<sup>[26] [185]</sup>澜湄国家在可持续发展等方面的合作体现了包容性、透明性。澜湄流域的生物多样性需要重点保护,在进行水电站建设的同时,中国要特别注重生态环境保护,例如规划鱼类等水生生物洄游路径,在建设过程中需要多学科专家的共同参与,注重流域国家共同发展。中国在开展水外交的同时,应当对流域电网的整合进行可行性调研,并与东盟进行合作,推动次区域电网的标准制定以及电网规划和建设。

按照习近平新时代中国特色社会主义思想的部署,要坚持以维护世界和平、促进共同发展为宗旨推动构建人类命运共同体;要做好周边外交工作,推动周边环境更加友好、更加有利。<sup>[27]</sup>发展中国家间需要相互帮扶,共同支持彼此开展合作治理,促进可持续发展。澜湄水资源

合作是中国开展水外交工作的重点领域,也是推进中国周边地区和平与发展的关键所在,为增进中国与湄公河国家的国际合作提供了议题平台。在具体落实中,中国的水外交需要对接好国内外水资源治理,发展与环保的关系需要得到平衡,需要特别重视创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,以人类命运共同体建设为最终目标,落实全球发展倡议,实现共同发展。

#### [参考文献]

- [1]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[J]. 东南亚研究,2015,(1).
- [2]郭延军. 一带一路建设中的中国周边水外交[J]. 亚太安全与海洋研究,2015,(2).
- [3]Indianna D. Minto - Coy. Water Diplomacy: Effecting Bilateral Partnerships for the Exploration and Mobilization of Water for Development[EB/OL]. (2010-02-25) [2021-09-01]. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1559288](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1559288).
- [4]流域组织国际网等. 跨界河流、湖泊与含水层流域水资源综合管理手册[M]. 北京:中国水利水电出版社,2013.
- [5]Shafiqul Islam and Lawrence E. Susskind. Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Managing Complex Water Networks[M]. New York: REF Press,2013.
- [6]Anoulak Kittikhouna and Denise Michèle Staublib. Water Diplomacy and Conflict Management in the Mekong: from Rivalries to Cooperation[J]. Journal of Hydrology, December 2018.
- [7]李志斐. 水资源外交:中国周边安全构建新议题[J]. 学术探索,2013,(4).
- [8]张励. 水外交:中国与湄公河国家跨界水合作及战略布局[J]. 国际关系研究,2014,(4).
- [9]弗兰克·加朗. 全球水资源危机和中国的水资源外交[J]. 和平与发展,2010,(3).
- [10]张辉. 中国对发展中国家整体外交与新南南合作——基于中非和中拉合作论坛视角的探讨[J]. 国际展望,2017,(2).
- [11]刘建飞. 构建新型大国关系中的合作主义[J]. 中国社会科学,2015,(10).
- [12]澜沧江—湄公河合作五年行动计划(2018—2022)[N]. 人民日报,2018-01-11(009).
- [13]澜湄水资源合作部长级会议联合声明[EB/OL]. (2019-12-18) [2021-09-06]. [http://www.mwr.gov.cn/ztpd/2019ztbd/lmszybzhy/hycg/201912/t20191224\\_1375864.html](http://www.mwr.gov.cn/ztpd/2019ztbd/lmszybzhy/hycg/201912/t20191224_1375864.html).
- [14]罗伯特·基欧汉. 局部全球化世界中的自由主义、权力与治理[M]. 北京:北京大学出版社,2004.
- [15]约翰·鲁杰. 多边主义[M]. 杭州:浙江人民出版社,2003.
- [16]罗伯特·基欧汉. 霸权之后——世界政治经济中的合作与纷争[M]. 上海:上海人民出版社,2012.
- [17]刘稚. 大湄公河次区域合作发展报告(2015)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2015.

- [18]梅里·卡巴莱诺-安东尼. 非传统安全研究导论[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 2019.
- [19]韦红. 东盟安全观与东南亚地区安全合作机制[J]. 华中师范大学学报(哲学社会科学版), 2015, (6).
- [20] Food and Agriculture Organization. Annual Freshwater Withdrawals, Agriculture[EB/OL]. [2022-01-11]. <https://data.worldbank.org/indicator/ER.H2O.FWAG.ZS?end=2007&locations=KH-MM-LA-TH-VN&start=1987&type=points&view=chart>.
- [21] 中国驻越南使馆经商处. 越南 91% 的出口大米产自九龙江平原[EB/OL]. (2011-11-21) [2022-01-10]. <http://vn.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201111/20111107839524.html>.
- [22] 国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知[EB/OL]. (2016-12-05) [2021-08-25]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/05/content\\_5143290.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/05/content_5143290.htm).
- [23] Mekong River Commission. Water Flow in Jinghong of China to Decrease, but without Significant Impact Downstream [EB/OL]. (2019-04-08) [2021-09-25]. <http://www.mrc-mekong.org/news-and-events/news/water-flow-in-jinghong-of-china-to-decrease-but-without-significant-impact-downstream/>.
- [24] 李克强在澜沧江—湄公河合作第三次领导人会议上的讲话[EB/OL]. (2020-08-24) [2021-09-25]. [http://www.gov.cn/xinwen/2020-08/24/content\\_5537041.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-08/24/content_5537041.htm).
- [25] 杨文明. 中老缅泰湄公河联合巡逻执法总航程达 5.61 万公里[N]. 人民日报, 2020-12-07(003).
- [26] 钟飞腾. 发展型安全: 中国崛起与秩序重构[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2017.
- [27] 习近平系统阐述新时代中国特色社会主义外交思想[EB/OL]. (2018-06-25) [2021-09-25]. <http://world.people.com.cn/n1/2018/0625/c1002-30082065.html>.

## China's Water Diplomacy in the New Era: A Case Study of the Lancang – Mekong Cooperation

Xing Wei

( National Institute of International Strategy , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100007 , China)

**Abstract:** From the perspective of Lancang – Mekong cooperation , the development of China's water diplomacy in the new era in terms of philosophy , politics , economy and security has a positive effect on promoting the construction of the “the Belt and Road” , improving China's international image and providing regional public products , which reflects the win – win cooperation between China and its surrounding countries. In the process of water diplomacy in the future , China should focus on the construction of the Lancang – Mekong community of shared future and coordinate the existing mechanisms for common development. Besides , we should strengthen technical cooperation , develop multi – level cooperation , pay attention to the use of public diplomacy , and deepen sustainable development. Under the guidance of Xi Jinping's thought on the diplomacy of socialism with Chinese characteristics for a new era , the Lancang – Mekong water resources cooperation should not only be the priority area for China's water diplomacy , but also the key concern for the promotion of peace and development in China's neighbouring countries and regions.

**Key words:** Lancang – Mekong Cooperation ( LMC) ; water diplomacy; water governance; peripheral strategy

(责任编辑: 吴 瑛)