

“峰会年”看澜湄地区制度竞合^{*}

邓 涵

内容提要：澜沧江—湄公河地区合作制度之间的竞争与合作正在日益复杂化。2018年作为“峰会年”，可以为评估该地区的制度竞合提供有效的视角。通过提出参与成员是否具有排他性、主导成员是否为同类型国家、议题领域是否重叠、合作内容是否涉及“高级政治”、目标原则是否具有外向性这5个维度的指标进行系统评估，并对中国、日本、越南和泰国四个关键国家的互动进行案例分析，文章发现，澜湄地区合作制度之间的竞争被夸大了；澜湄合作与日本—湄公河合作互为主要竞争对象，但前者是被动跟随而非主动挑起竞争；柬老越发展三角、柬老缅越合作与伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略也相互竞争，但后者正在取得优势；澜湄合作与大湄公河次区域经济合作、湄公河委员会之间不会出现“制度达尔文主义”。

关键词：澜湄地区 制度竞合 澜湄合作 “峰会年”

作者简介：邓涵，北京大学国际关系学院博士研究生

自1992年中国与泰国、缅甸、老挝、柬埔寨和越南成立大湄公河次区域经济合作（GMS）以来，澜沧江—湄公河地区已建立了至少11个地区性

^{*} 本文系2018年自然资源部海洋战略规划与经济司、中国海洋发展研究会支持项目“‘印太’战略与‘一带一路’战略的对冲和应对研究”（项目批准号：8204500327）和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”（项目批准号：17ZDA042）的阶段性成果。感谢《当代亚太》编辑部约请的匿名评审专家提出的修改意见，文中错漏由笔者负责。

国际制度。^① 由于成员和任务重叠,形成了“湄公河拥堵”(Mekong congestion)。^② 近年来,经济活力与地缘政治的复杂交织使地区的各合作制度之间出现了复杂的竞争与合作。中国作为地区内国家,是大湄公河次区域经济合作和东盟—湄公河流域开发合作(AMBDC)的成员国,以及湄公河委员会(MRC)的对话伙伴国,并于2015年主导成立了澜沧江—湄公河合作机制(以下简称“澜湄合作”,LMC)。澜湄地区制度之间的竞争与合作将对中国的角色和利益产生重要影响。

一、既有研究及其存在的不足

(一) 关于澜湄地区制度竞合的认知变化

1996年以前,澜湄地区只有大湄公河次区域经济合作和湄公河委员会两个合作机制。学界对二者的关系认知主要是合作,并未出现对制度竞争的关注与担忧。国内学者也普遍以合作、乐观的心态看待中国加入该地区的多边合作,强调这是中国面向东南亚开放的一个突破口和密切双边经贸关系的创举。^③

1996年至2008年,伴随东盟—湄公河流域开发合作等多个合作机制的陆续成立,学界开始对澜湄地区制度之间的竞争予以关注。马燕冰指出,在湄公河地区合作机制进一步增多的背景下,如何协调、由哪个机构发挥主导作用将

① 本文借鉴罗伯特·基欧汉关于国际制度(international institution)的概念和分类,将国际组织、国际机制和国际惯例统一视为国际制度。参见Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder (Col.): Westview Pres, 1989, p. 3。同时,本文将“地区性国际制度”简称为“地区制度”,为方便叙述,少数地方仍沿用“合作机制”或“合作制度”的表述。

② 根据亚行研究所工作人员的说法,该术语最早由亚洲开发银行人员使用。参见Masaya Shiraishi, “Japan toward the Indochina Sub-region”, *Journal of Asia-Pacific Studies*, No. 13, October 2009, p. 15。联合国报告称为湄公河“区域倡议和框架拥堵”和“条约拥堵”,参见UN *Watercourses Convention and Greater Mekong Sub-region*, 2011, <http://www.unwatercoursesconvention.org/images/2012/10/Mekong-and-UNWC.pdf>。国内学者则将其称为“机制拥堵”,参见毕世鸿:《机制拥堵还是大国协调——区域外大国与湄公河地区开发合作》,载《国际安全研究》2013年第2期,第58~73页。

③ 参见吴志纯、唐敬年:《沿澜沧江—湄公河对外开放是我加强与东南亚合作的战略之举》,载《中国软科学》1992年第6期,第20~22页;谭果林、苏文江:《我国面向东南亚开放的一个突破口——开发澜沧江—湄公河流域》,载《中国软科学》1992年5期,第22~23页;贺圣达:《突破中国与东南亚经贸关系的现有框架的创举——论中国参加澜沧江—湄公河开发国际合作的意义》,载《东南亚》1993年第3期,第1~7页。

是未来经济开发合作中的棘手问题。^① 唐纳德·韦瑟比 (Donald E. Weatherbee) 也认为,参与合作的国家不同的利益,合作制度之间不同的发展战略导致湄公河地区合作制度的数量不断增多,重叠与不协调的情况正在变得突出。^② 但这段时期,学界对制度间竞争烈度的认知仍相对温和。例如,贺圣达呼吁,面对澜湄地区复杂多样的合作机制,需要看到合作的紧迫性,也要看到合作的长期性。^③ 苏珊·施迈尔 (Susanne Schmeier) 也较为乐观地指出,尽管存在一些不利的情况,但湄公河地区合作事件的增加远远超过冲突性的事件。^④

2009年至2015年,日本—湄公河合作会晤级别由外长会升级为领导人峰会,美国与韩国也在该地区成立了各自主导的合作机制。学界对澜湄地区制度竞合的认知天平开始向竞争一侧倾斜。有学者指出,2008年的全球性金融危机使美中两国的国家实力出现了此消彼长的发展。因此,美国对包括湄公河地区在内的亚太政策进行了调整。^⑤ 吉尔伯特·罗兹曼 (Gilbert Rozman) 也认为,中国的加速崛起是日本重塑地区领导力并与中国加强竞争的重要背景。^⑥ 吉松秀隆 (Hidetaka Yoshimatsu) 也认为,针对中国的“地缘政治因素”逐渐成为澜湄地区制度间互动的重要特征。^⑦

2016年,中国主导成立的澜湄合作机制举行首次领导人会议。此后,学界对澜湄地区制度之间的竞争性认知进一步增强。卡尔·米德尔顿 (Carl Middleton) 和杰里米·阿洛奇 (Jeremy Allouche) 认为,澜湄合作的成立

① 马燕冰:《澜沧江—湄公河流域合作开发新形势及其影响》,载《现代国际关系》1996年第7期,第21~23页。

② Donald E. Weatherbee, “Cooperation and Conflict in the Mekong River Basin”, *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 20, No. 2, 1997, pp. 172-173.

③ 贺圣达:《大湄公河次区域合作:复杂的合作机制和中国的参与》,载《南洋问题研究》2005年第1期,第10页。

④ Susanne Schmeier, “Regional Cooperation Efforts in the Mekong River Basin: Mitigating River-related Security Threats and Promoting Regional Development”, *Austrian Journal for Southeast Asian Studies*, Vol. 2, No. 2, 2009, p. 42.

⑤ Quang Minh Pham, “ASEAN’s Indispensable Role in Regional Construction”, *Asia-Pacific Review*, Vol. 22, No. 2, 2015, p. 90.

⑥ Gibert Rozman, “Japan’s Approach to Southeast Asia in the Context of Sino-Japanese Relations”, October 17, 2014, <http://www.theasanforum.org/japansapproach-to-southeast-asia-in-the-context-of-sino-japanese-relations/>.

⑦ Hidetaka Yoshimatsu, “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region”, *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 42, No. 4, 2015, pp. 189-190.

将对湄公河委员会等既有制度提出挑战。^① 爱德华·格鲁宾 (Edward Grumbine) 指出, 澜湄合作扮演着湄公河委员会替代方案的角色。^② 塞巴斯蒂安·比巴 (Sebastian Biba) 强调, 中国需要明确澜湄合作与湄公河委员会的关系, 是补充还是替代?^③ 个别国内学者也认为, 大湄公河次区域经济合作与澜湄合作之间在成员构成、制度功能和运作方式上的共同点, 决定了二者存在客观的竞争关系, 澜湄地区国际制度将因为竞争而相互取代, 并最终导致制度的数量减少,^④ 出现所谓的“制度达尔文主义”(institutional Darwinism)。^⑤

(二) 关于澜湄地区制度竞争的对象

郑宇硕 (Joseph Yu-shek Cheng) 认为, 东盟—湄公河流域开发合作的成立表明, 东盟已认识到, 在中国参与湄公河地区合作的背景下, 参与并掌握大湄公河次区域发展的主导权至关重要。^⑥ 大卫·斯科特 (David Scott) 指出, 恒河—湄公河合作的成员唯独不包括位于湄公河源头的中国, 印度的这种排他性地区制度安排的目的是将影响力扩散到中国的“后院”。^⑦ 白石昌也 (Masaya Shiraishi) 也认为, 与中国的竞争是日本在湄公河次区域多个合作制度中发挥影响力的主要原因。^⑧ 吉松秀隆对日本和美国在湄公河地区的

① Carl Middleton, and Jeremy Allouche, “Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the ‘Lancang-Mekong Cooperation Framework’”, *The International Spectator*, Vol. 51, No. 3, 2016, p. 114.

② R. Edward Grumbine, “Using Transboundary Environmental Security to Manage the Mekong River: China and South-East Asian Countries”, *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 34, No. 5, 2018, pp. 803-804.

③ 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, 2018, p. 638.

④ 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》, 载《外交评论》2018年第6期, 第119页。

⑤ 有学者将某些制度的增强和其他制度的减少的现象称为制度达尔文主义 (institutional Darwinism)。参见 Thomas J. Pempel, “Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-security nexus and East Asian Regionalism”, *Journal of East Asian Studies*, Vol. 10, No. 2, 2010, p. 211.

⑥ Joseph Yu-shek Cheng, “The ASEAN-China Free Trade Area: Genesis and Implications”, *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 58, No. 2, 2004, p. 271.

⑦ David Scott, “The Great Power ‘Great Game’ between India and China: ‘The Logic of Geography’”, *Geopolitics*, Vol. 13, No. 1, 2008, p. 11.

⑧ Masaya Shiraishi, “Japan toward the Indochina Sub-region”, p. 13.

角色进行了比较,指出日本的湄公河政策已经从发展转向地缘政治,旨在通过促进与湄公河流域国家的直接政治联系来平衡中国日益增长的影响力,^①针对中国的地缘政治竞争则是美国介入湄公河地区合作的主要考量。^②

(三) 关于澜湄合作机制成立的动因和影响

关于澜湄合作机制成立的动因和影响,学界主要分为“主动作为”和“被动跟随”两类观点。持“主动作为”观点的学者,例如,万纳瑞斯·常(Vannarith Chheang)认为,中国成立澜湄合作是为了逐步实现以自我为中心的地区秩序。^③爱德华·格鲁宾指出,澜湄合作为中国提供了在重大安全问题上成为国际领导力量的机会。^④杰西卡·威廉姆斯(Jessica Williams)认为,中国通过澜湄合作的“主权”和“地域”特性,以及在合作文件中写入“反对外部势力干涉地区国家内政”的声明,拒绝该机制像湄公河委员会和大湄公河次区域经济合作那样受到外来捐助者的政策影响。^⑤持“被动跟随”观点的学者认为,美国和日本在大湄公河次区域的强大影响力促使中国成立新的合作框架。^⑥还有学者认为,中国成立澜湄合作是为了把日本等外部力量排除在外,在湄公河地区施加独家影响。^⑦国内学者如卢光盛等也强调,美国、日本和印度等域外大国不断介入并成立各自主导的合作机制,使大湄公河次区域经济合作面临困难,增加了湄公河地区开发合作的复杂性和竞争性,促使中国通过成立澜湄合作寻求获得一定的合作主导权和规则制定权。^⑧

① Hidetaka Yoshimatsu, “The Mekong Region, Regional Integration, and Political Rivalry among ASEAN, China and Japan”, *Asian Perspective*, Vol. 34, No. 3, 2010, p. 108.

② Hidetaka Yoshimatsu, “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region”, p. 190.

③ Vannarith Chheang, “China’s Economic Statecraft in Southeast Asia”, *ISEAS Perspective*, Issue 45, 2018, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_45@50.pdf.

④ R. Edward Grumbine, “Using Transboundary Environmental Security to Manage the Mekong River: China and South-East Asian Countries”, p. 803.

⑤ Jessica Williams, “Stagnant Rivers: Transboundary Water Security in South and Southeast Asia”, *Water*, Vol. 10, No. 12, 2018, p. 10.

⑥ Chayodom Sabhasri and Piti Srisangnam: 《澜湄合作:从“信任危机”到“可持续的信任建构过程”》,王海峰、蓝襄云译,载《中国—东盟研究》2017年第2期,第35页。

⑦ 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, p. 61.

⑧ 卢光盛、金珍:《“澜湄合作机制”建设:原因、困难与路径?》,载《战略决策研究》2016年第3期,第31页。

总的来看,从1992年至今,学界对澜湄地区制度间竞争烈度的认知虽然经历了一系列变化,但整体上呈现合作性不断减弱,竞争性不断增强的线性趋势。尤其是中国成立澜湄合作以后,开始出现“制度达尔文主义”的话语逻辑。虽然作为地区内国家,中国直到2015年才在该地区成立主导性的合作机制,但在既有关于澜湄地区制度竞争对象的讨论中,中国却一直被假定为“一方”,其他合作机制之间的竞争则鲜有提及。澜湄合作作为新的制度成员,可能被塑造成“四面树敌”的形象,进而成为其他合作机制与之竞争的“众矢之的”。

既有对于该问题的研究观察视角单一、评估方法体系缺失,容易导致制度间的竞争烈度被夸大、竞争对象的错配和对澜湄合作机制角色作用的选择性曲解。与此相比,领导人峰会在多边合作机制的决策和信息披露中具有最高的权威性。一年中所有设置领导人会议的合作机制相继举行峰会形成的“峰会年”,可以在峰会的权威性和互动性基础上形成叠加效应,成为评估澜湄地区制度竞合的有效视角。

二、从“峰会年”看澜湄地区制度竞合的效用与路径

2018年1月,澜湄合作机制在柬埔寨金边举行峰会。此后,澜湄地区设置有领导人会晤架构的7个合作机制在一年内均各自举行了峰会。2018年成为澜湄地区合作制度的“峰会年”。目前看,由于峰会周期不同,这样的“峰会年”每隔12年才会出现一次。

(一) 效用评估

峰会具有权威性和互动性。参与多边合作机制峰会的主体是各个国家的政府首脑或国际组织负责人,属于最高级别的外交形式。由于是面对面交流,相比电话和信件往来等需要付出更多的时间和精力,也更郑重其事。^①峰会主要承担审议合作内容、设置合作议程、制定战略规划等核心职能。^②相比高官会、外长会等其他层级的会晤形式,峰会具有更高的权威性。同时,作为一项复杂的外交活动,峰会前、峰会中和峰会后均有大量的需求和空间为

^① Peter R. Weilemann, “The Summit Meeting: The Role and Agenda of Diplomacy at its Highest Level”, *Nira Review*, Vol. 7, No. 2, 2000, pp. 16-20.

^② 门洪华、王骁:《中国峰会外交(1993~2018):发展进程、战略评估与未来展望》,载《当代亚太》2018年第6期,第133~137页。

各国各个层级的政府官员和技术专家提供沟通协商和互动博弈的机会。

同一地区功能定位相似、合作成员重叠的合作机制在一年内相继举行峰会形成的“峰会年”，可以将峰会的权威性和互动性形成倍增效应和叠加效应。从“峰会年”入手，不仅可以对澜湄地区单个合作机制的整体概况和成员互动进行静态观察和比较，还因为合作机制之间在成员、领域等方面交错重叠，可以为评估制度之间的竞争与合作提供新的视角。澜湄地区制度竞争与合作受到诸多因素的作用和影响，处于动态发展之中。在不同时间、背景和条件下，单个合作机制的战略定位、合作内容和支撑条件往往各不相同。若采用简单的“峰会”视角，将不同年份、不同合作机制的峰会内容进行“错位”和“碎片化”比较，得出的结论很可能存在“系统误差”。“峰会年”是峰会的有机集成，相比后者具有更好的时效性和完整性，可以为评估澜湄地区制度竞合提供有效的观察视角。

（二）分析路径

2018年，在澜湄地区的11个国际制度中，有7个定期举行峰会，有4个仅举行外长会。是否设置并定期举行峰会体现了各方对该制度的重视程度和资源投入力度，并导致竞争力和影响力的不同。一般而言，定期举行峰会的合作机制更重视在该地区的制度利益，参与竞争与合作的意愿和能力更强；反之，则更弱。因此，从“峰会年”入手分析澜湄地区制度竞合的第一步是将7个定期举行峰会的合作机制作为研究对象（见表1），将4个仅举行外长会的合作机制予以排除。

表1 2018年澜湄地区合作制度的峰会举行情况

合作机制及成立时间	峰会周期（年）	2018年峰会时间	峰会届数	主导成员	承办国	参与成员
湄公河委员会（MRC，1957）	4	4月5日	3	无	柬埔寨	老挝、泰国、越南
大湄公河次区域经济合作（GMS，1992）	3	3月31日	6	无	越南	柬埔寨、老挝、泰国、缅甸、中国
柬老越发展三角（CLV，1999）	2	3月31日	10	越南	越南	柬埔寨、老挝
伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略（ACMECS，2003）	2	6月15日	8	泰国	泰国	柬埔寨、老挝、缅甸、越南
柬老缅越合作（CLMV，2004）	2	6月16日	9	越南	泰国	柬埔寨、老挝、缅甸
日本—湄公河合作（JMC，2009）	1	10月9日	10	日本	日本	柬埔寨、老挝、泰国、缅甸、越南
澜沧江—湄公河合作（LMC，2016）	2	1月10日	2	中国	柬埔寨	老挝、泰国、越南、缅甸

资料来源：笔者根据相关资料整理。

从“峰会年”入手评估澜湄地区制度竞合的第二步是将峰会发布的领导人宣言、未来行动计划等合作文件作为核心的分析文本，通过对制度间竞争与合作的主要特征、测度指标进行讨论和提取，建立相应的分析框架，对澜湄地区制度竞合的烈度、动因和对象等进行系统评估。

在单个制度中，主导国、参与国和峰会承办国因不同的身份和利益，在峰会前、峰会中和峰会后会形成复杂的互动。重叠的成员国可以在不同的合作机制之间发挥桥梁和杠杆作用，推动澜湄地区制度之间形成复杂的竞争与合作。因此，从“峰会年”评估澜湄地区制度竞合的第三步是基于峰会的互动性，对中国、日本、越南和泰国四个“关键国家”在单一峰会内和不同峰会间的角色和作用进行探析。

三、“峰会年”对澜湄地区制度竞合的系统评估

行为体之间是否存在竞争或合作是一个需要感知和评估的问题。“感知”在竞争的概念中起着重要作用。即使在竞争对手没有做出回应的情况下，参与者也可能根据自身对竞争的看法做出决定。^① 当行为体 X 将行为体 Y 视为决定其外交政策的“他者”时，竞争就会存在。^② 不同行为体之间的竞争是不对称的，需要对相互感知的重要性予以重视，^③ 分别进行考察。对于多边合作机制来说，成员构成、合作议题与目标原则是形成各自身份和利益偏好的关键要素，也是感知和评估彼此之间竞争与合作意图以及能力的主要维度。

根据在合作机制中对公共产品的消费/提供情况，成员构成可以进一步被分为“参与成员”和“主导成员”。国际制度对受益者的非竞争性，来源

^① Kai Schulze and Verena Blechinger-Talcott, “Introduction Special Issue: Dimensions of Sino-Japanese Rivalry in a Global Context”, *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 5, 2019, p. 743.

^② Miwa Hirono, “Asymmetrical Rivalry between China and Japan in Africa: To what Extent has Sino-Japan Rivalry become a Global Phenomenon?”, *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 5, 2019, p. 837.

^③ Cameron G. Thies, “The Construction of a Latin American Interstate Culture of Rivalry”, *International Interactions*, Vol. 34, No. 3, 2008, pp. 231-257; William R. Thompson, “Identifying Rivals and Rivalries in World Politics”, *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 4, 2001, pp. 557-586; Kai Schulze, “Rivalry in the Middle East? Japan’s CEAPAD Initiative and China’s Rise”, *The Pacific Review*, Vol. 32, No. 5, 2019, pp. 809-830.

于国际制度作为公共产品的本质属性。^①成为“参与成员”是无差别享有制度利益的前提。对于被制度 A 排斥在外的国家,如果建立或参加了制度 B,则 A 与 B 之间更易形成竞争关系。如果被排斥的国家是地区内国家,二者之间的竞争性感知会更明显。从主导成员看,是否为同类型国家是进行竞合信号感知的主要标准。这是因为,国家倾向于在同一等级中竞争固定数量的有利位置,从而形成“地位困境”,^②即所谓的“一山不容二虎”。同类型的国家通常形成竞争性的关系。在制度间互动的过程中,同类型国家主导成立的制度之间彼此竞争,不同类型国家主导成立的制度之间相互合作。

根据功能和性质的不同,“合作议题”可以被进一步分为“议题领域”与“合作内容”。议题领域相互重叠是制度间互动的前提。如果重叠部分是各自的最优先领域,则彼此之间释放竞争信号;如果不是,则为合作信号。重叠部分的占比越多,则关系感知越倾向于竞争;重叠部分占比越少,关系感知越倾向于合作。对合作内容来说,性质是否涉及“高级政治”是感知竞合信号的主要评估标准。安全是稀缺的,国家对安全的考虑迫使经济收益服从于政治利益。^③地区制度将政治、安全等“高级政治”作为合作内容,将对外释放明显的竞争信号;反之,则释放合作信号。

目标原则是观察合作机制自身意图的主要窗口。如果专注于内部事务,表明该合作机制并不寻求参与制度间的竞争与合作;如果涉及非成员国或其他合作制度等外部事务,则表明该合作机制积极参与制度间的竞争与合作。具体而言,如果涉及其他合作机制,释放合作信号;涉及非成员国,则释放竞争信号。

基于上述讨论,本文提出 5 个系统评估澜湄地区制度竞合的观测指标:(1)参与成员是否具有排他性;(2)主导成员是否为同类型国家;(3)议题领域是否重叠;(4)合作内容是否涉及“高级政治”;(5)目标原则是否具有外向性。为了便于比较,根据制度竞合烈度的强弱,笔者又对应提出 7 个不同层级的定性标准,分别是强合作、(中)合作、弱合作、和谐、弱竞争、(中)竞争、强竞争。^④其中,“和谐”是指既没有竞争,也没有合作的关系状态。

^① 李杨、黄艳希:《中美国际贸易制度之争——基于国际公共产品提供的视角》,载《世界经济与政治》2016 年第 10 期,第 119 页。

^② Xiaoyu Pu, “One Mountain, Two Tigers: China, the United States, and the Status Dilemma in the Indo-Pacific”, *Asia Policy*, Vol. 26, No. 3, 2019, pp. 25-40.

^③ 肯尼思·沃尔兹:《国际政治理论》,信强译,上海人民出版社 2008 年版,第 111~113 页。

^④ 为了表述简洁,本文将竞合烈度指标的“中合作”和“中竞争”对应简化为“合作”和“竞争”。

（一）参与成员是否具有排他性

对于合作机制 A 来说，如果参与成员包含 b 国，而 b 又在该地区成立了自己主导的合作机制 B，则 A 与 B 之间的关系性质为合作。如果 A 的合作成员不包括 b 国，则 A 与 B 的关系性质为竞争。具体的竞合烈度则根据合作机制 A 是否有主导国家，以及国家 b 是否为地区内国家进行判断，两个条件同时满足，烈度为“强”；只满足一个条件，烈度为“中”；两个条件均不满足，则烈度为“弱”。因此，合作机制 A 与 B 之间可以排列组合出六种关系类型（见图 1）。如果合作机制 A 的主导国家 a，在同一地区主导成立了合作机制 B，即 A 与 B 均为同一个国家主导成立，此时 A 与 B 的关系为“和谐”。这是因为，无论 A 与 B 形成竞争、彼此消耗，还是形成合作、功能定位重叠，都不利于主导国家的利益。如果 A 与 B 形成较明显的合作关系，更会引起其他的合作机制及其主导方的猜疑和平衡。因此，两个合作机制的同一个主导国家将致力于减少 A 与 B 之间的互动联系，形成差异化的定位和布局，使 A 与 B 的关系趋向“和谐”。此外，关于“参与成员是否具有排他性”的讨论是在 b 国主导成立合作机制 B 的基础上方才成立，如果合作机制 B 没有主导国或主导国不是 b 国，机制 A 的参与成员是否排斥国家 b 不能成为 A 与 B 的关系判定标准。

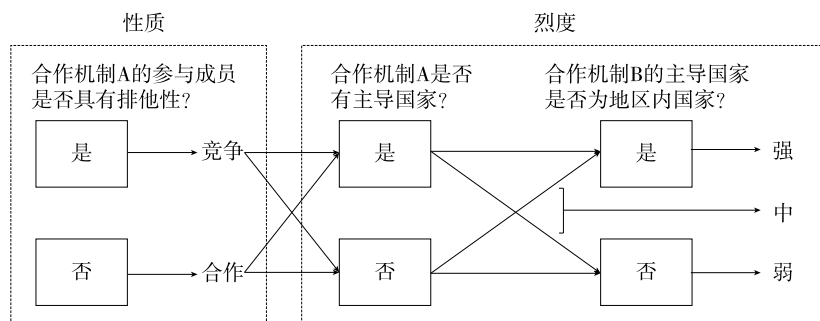


图 1 “参与成员是否具有排他性”对制度竞合关系的评估模型

从 2018 年澜湄地区举行峰会的 7 个合作机制看，大湄公河次区域经济合作自身没有主导国家，参与成员不包括日本，但包括中国。因此，日本—湄公河合作对大湄公河次区域经济合作的关系感知为“竞争”。澜湄合作对大湄公河次区域经济合作的关系感知为“合作”。日本—湄公河合作与澜湄

合作的参与成员相互排斥对方的主导国，但中国是地区内国家，日本是地区外国家。因此，日本—湄公河合作对澜湄合作的关系感知类型是“竞争”。澜湄合作对日本—湄公河合作的关系感知类型是“强竞争”。这三个合作机制的成员均包含湄公河 5 国，但由这 5 国主导成立的合作机制成员均不包括中国和日本。因此，日本—湄公河合作对柬老越发展三角、柬老缅越合作和伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略的关系感知为“竞争”，这三个合作机制对日本—湄公河合作的关系感知为“合作”。澜湄合作对柬老越发展三角、柬老缅越合作和伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略的关系感知为“强竞争”，三者对澜湄合作的关系感知为“强合作”。柬老越发展三角、柬老缅越合作和伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略对大湄公河次区域经济合作和湄公河委员会的关系感知均为“合作”。由于柬老越发展三角和柬老缅越合作的主导国均是越南，因此，两者的关系为“和谐”，但两者的合作成员均不包括泰国，而伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略的成员包括越南。因此，柬老越发展三角和柬老缅越合作对伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略的关系感知为“强合作”，但后者对前两者的关系感知却为“强竞争”。大湄公河次区域经济合作与湄公河委员会均无主导国家，因此，二者之间以及其他合作机制对二者的关系感知均不能依据“参与成员是否具有排他性”进行判定。

（二）主导成员是否为同类型国家

对于合作机制 A 和 B 及其对应的主导国 a 和 b 来说，如果两国同为大国、中等国或小国，则 A 和 B 的关系性质为竞争，如果 a 和 b 不是同一类型的国家，则 A 和 B 的关系性质为合作。竞合烈度主要与国家实力以及国家实力的差距大小有关系。同时，还应注意，不同规模的国家，彼此竞争和需要的程度也是不同的。综合来看，如果 a 和 b 同为大国，则在 A 和 B 的关系互为“强竞争”；同为中等国则关系互为“竞争”，同为小国则关系互为“弱竞争”。由于更加重视自己主导的合作机制，对大国来说，与中等国和小国主导的合作机制形成“弱合作”，中等国与小国各自主导的合作机制也是形成“弱合作”。小国对中等国、中等国对大国均有一定的援助需求，因此合作机制之间的关系为“合作”。由于小国对大国的需求最大，大国能为小国提供的支持也最多，此时 A 与 B 的关系为“强合作”（见图 2）。

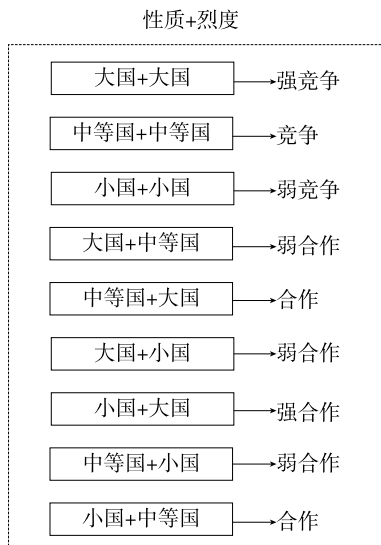


图2 “主导成员是否为同类型国家”对制度竞合关系的评估模型

理论上，从大国、中等国和小国在“主导成员是否为同类型国家”中可以形成9类关系组合。但从2018年举行峰会的7个合作机制看，主导成员只有中国、日本、越南和泰国四个国家。其中比较而言，中国和日本是大国，越南和泰国是中等国。因此，中国主导的澜湄合作与日本主导的日本—湄公河合作的关系为“强竞争”。泰国主导的伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略与越南主导的柬老越发展三角合作、柬老缅越合作的关系为“竞争”。澜湄合作、日本—湄公河合作与伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略、柬老越发展三角合作、柬老缅越合作的关系为“弱合作”。三者对澜湄合作、日本—湄公河合作的关系则为“合作”。

（三）议题领域是否重叠

对于合作机制A和B来说，如果议题领域不重叠，表明二者之间缺乏互动，A与B的关系互为“和谐”。如果A与B的议题领域相互重叠，则看“重叠部分是否为该合作机制最优先的合作领域”，如果是，则两个合作机制之间的关系性质为竞争；反之，关系性质则为合作。竞合烈度主要与重叠数量的多少以及重叠部分占自身议题领域总量的多少有关。议题领域重叠的数量越多、重叠部分占自身议题领域总量越多，竞合烈度越强；反之，则越弱（见图3）。但应注意，对于最优先合作领域涉及政治和安全的合作机制，应

主要通过“合作内容是否涉及‘高级政治’”进行评估。

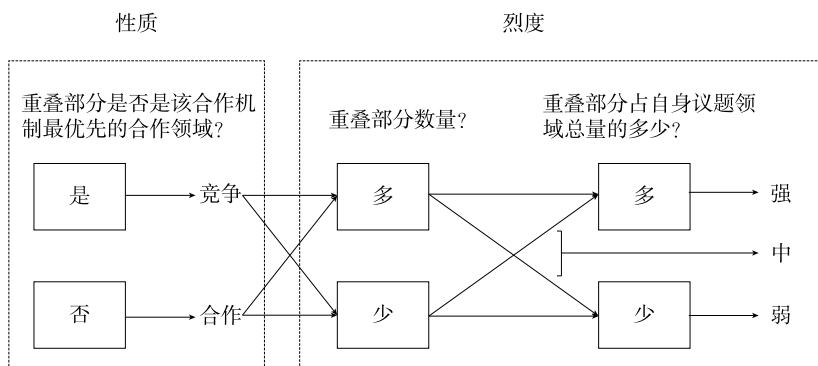


图3 “议题领域是否重叠”对制度竞合关系的评估模型

由于澜湄地区制度涉及的具体议题领域较多，为了便于比较，本文将其简化合并为四类：经济合作、社会人文、水资源与可持续发展、政治安全。从2018年举行峰会的7个合作机制看，澜湄合作、日本—湄公河合作、大湄公河次区域经济合作、伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略、柬老缅越合作的最优先合作领域都是“互联互通”，即经济合作。因此，它们彼此之间的关系性质是竞争。但澜湄合作与日本—湄公河合作的细分合作领域最多，彼此之间互为“强竞争”。澜湄合作与日本—湄公河合作对大湄公河次区域经济合作的关系感知为“竞争”，后者对前两者的关系感知为“强竞争”。澜湄合作和日本—湄公河合作对伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略和柬老缅越合作的关系感知为“弱竞争”，后两者对前两者的关系感知为“竞争”。大湄公河次区域经济合作对伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略、柬老缅越合作的关系感知为“弱竞争”，后两者对大湄公河次区域经济合作的关系感知为“竞争”。柬老越发展三角的最优先合作领域是“制度连通性”（institutional connectivity），即政治合作，因此将在“合作内容是否涉及‘高级政治’”中进行评估。

湄公河委员会唯一且最优先的合作领域是“水资源与可持续发展”，与澜湄合作、日本—湄公河合作的议题领域互有重叠，但最优先合作领域不同，因此关系性质为“合作”。同时，湄公河委员会与二者之间议题领域重叠的多少和占比不一致。湄公河委员会的议题领域单一，属于完全重叠，对

澜湄合作、日本—湄公河合作的关系感知为“合作”。澜湄合作、日本—湄公河合作的议题领域较多，重叠部分为各自的四分之一，与湄公河委员会的关系为“弱合作”。

（四）合作内容是否涉及“高级政治”

对于合作机制 A 和 B 来说，如果合作内容涉及政治、安全等“高级政治”（high politics），则彼此之间的关系性质为竞争。进一步考察 A 和 B 的主导成员国 a 和 b，高级政治的合作内容具有稀缺性，同等规模的国家间不仅利益目标更容易趋同，破坏彼此利益平衡的能力也更接近，“相对收益”带来的好处更明显。国家实力规模相差越大，在多边合作的进程中，高级政治的合作内容越不容易彼此构成威胁（见图 4）。如果 a 和 b 为同类型国家，无论其是否同为大国、中等国或小国，A 与 B 的竞争烈度均为“强”。同时，如果 a 和 b 为“大国+中等国”或“中等国+小国”，无论何种顺序，A 与 B 的竞争烈度均为“中”。如果 a 和 b 中一个为大国，另一个是小国，A 与 B 的竞争烈度则为“弱”。如果 A 与 B 的合作内容不涉及高级政治，则应返回到“议题领域是否重叠”进行关系评估。

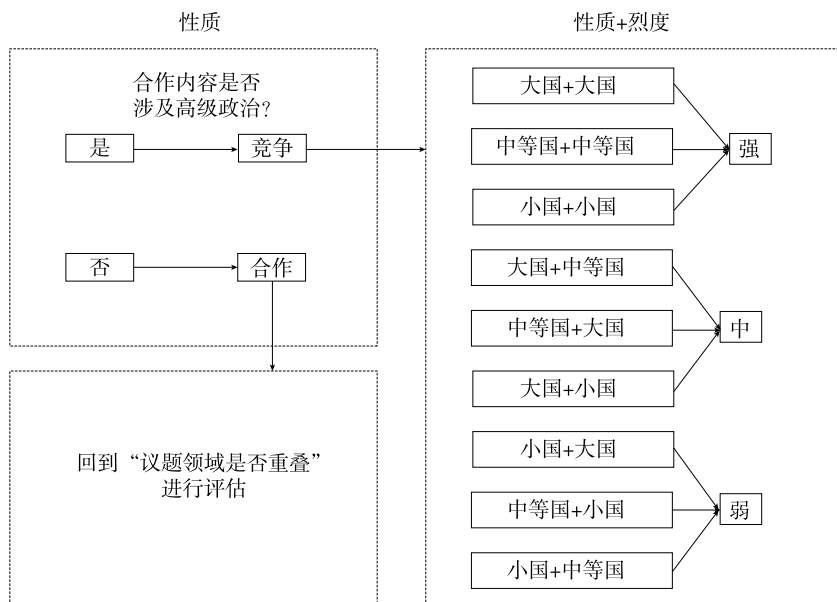


图 4 “合作内容是否涉及‘高级政治’”对制度竞合关系的评估模型

从 2018 年举行峰会的 7 个合作机制看, 合作内容涉及“高级政治”的合作机制主要有 3 个, 分别是澜湄合作、日本—湄公河合作和柬老越发展三角。澜湄合作将“政治与安全合作”作为主要的合作内容之一。^① 日本—湄公河合作则强调“促进和深化在共同关心的区域和全球问题上的密切合作”, 鼓励湄公河国家参与“实现自由开放的印度太平洋的政策”。^② 柬老越发展三角明确“支持议会和政府机构之间的交流、对话与合作”, 强调“安全和稳定的重要性”。^③ 因此, 从评估模型看, 三个合作机制之间的关系性质均为“竞争”。由于中国和日本均为大国, 澜湄合作与日本—湄公河合作的关系感知互为“强竞争”。柬老越发展三角的主导国越南属于中等国, 因此澜湄合作、日本—湄公河合作与柬老越发展三角的关系感知互为“竞争”。需要注意的是, 越南主导的柬老越合作在 2018 年的合作内容中首次强调加强“网络安全”方面的合作。^④ 本文虽没有将其归为“高级政治”的范畴, 但其后续发展动向仍值得关注。

(五) 目标原则是否具有外向性

对于合作机制 A 来说, 如果在目标原则中涉及合作机制 B 的内容, 则 B 对 A 的关系感知为“强合作”。如果 A 在目标原则中涉及排他性成员 b 国的事务, 则 B 对 A 的关系感知为“强竞争”。如果 A 涉及本地区以外其他国家、地区或全球性的事务, 则需进一步观察合作机制 B 是否有主导性国家。如果 B 有主导国家, 则 B 对 A 的关系感知为“竞争”。如果 B 没有主导国家, 则 B 对 A 的关系感知为“弱竞争”(见图 5)。

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, http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/11/c_1122240868.htm。

② “Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, October 9, 2018, <https://www.mofa.go.jp/files/000406731.pdf>。

③ “Cambodia, Laos, Vietnam Vow to Further Deepening Comprehensive Cooperation”, Nhan Dan Online, March 31, 2018, <https://en.nhandan.com.vn/politics/item/5993302-cambodia-laos-vietnam-vow-to-further-deepening-comprehensive-cooperation.html>。

④ “Outcomes of the 8th Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy Summit (8th ACMECS) and the 9th Cambodia-Laos-Myanmar-Vietnam Summit (9th CLMV)”, Open Development Cambodia, June 25, 2018, <https://opendevelopmentcambodia.net/announcements/outcomes-of-the-8th-ayeyawady-chao-phraya-mekong-economic-cooperation-strategy-summit-8th-acmecs-and-the-9th-cambodia-laos-myanmar-vietnam-summit-9th-clmv-in-bangkok-thailand/>。

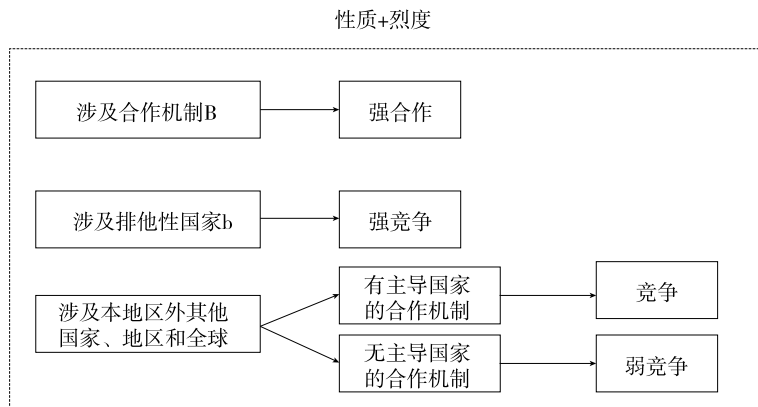


图5 “目标原则是否具有外向性”对制度竞合关系的评估模型

从2018年举行峰会的7个合作机制看，日本—湄公河合作的参与成员并不包括中国，却将“南海问题”作为合作的目标之一，对中国的核心利益进行干涉。因此，澜湄合作对日本—湄公河合作的关系感知为“强竞争”。日本—湄公河合作的合作原则中强调加强与伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略的对接合作，并发布了相应的“项目合作清单”，因此，后者对日本—湄公河合作的关系感知为“强合作”。同时，日本—湄公河合作还在《东京战略2018》中强调将加强与大湄公河次区域经济合作的对接合作。^① 因此，后者对日本—湄公河合作的关系感知也为“强合作”。此外，日本—湄公河合作将“全球和区域问题”作为合作目标。因此，越南主导的柬老越发展三角和柬老缅越合作，对日本—湄公河合作的关系感知为“竞争”。湄公河委员会对日本—湄公河合作的关系感知为“弱竞争”。大湄公河次区域经济合作的合作原则中强调与“澜湄合作、柬老缅越合作、伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略”等加强合作。^② 三者对大湄公河次区域经济合作的关系感知为“强合作”。湄公河委员会在合作原则中提到与中国、缅甸等对话伙伴国的合作，同时强调与澜湄合作和大湄公河次区域经济合作进

① “Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation”。

② “Joint Summit Declaration: 6th GMS Summit of Leaders”, Greater Mekong Subregion Secretariat, March 31, 2018, <https://www.greatermekong.org/joint-summit-declaration-6th-gms-summit-leaders>.

一步开展具体合作。^① 后两者对湄公河委员会的关系感知为“强合作”。

澜湄合作在合作原则中强调“反对外部势力干涉地区国家内政”，同时“与现有次区域机制相互补充、协调发展”，^② 但并未清晰指明合作对象的信息，并不主动寻求与其他合作制度的竞争或合作。伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略、柬老越发展三角、柬老缅越合作的目标原则中也均未涉及其他的合作机制或国家，内向性较为明显。

表 2 “峰会年”澜湄地区制度竞合的评估结果

竞合类型	参与成员是否具有排他性	主导成员是否为同类型国家	议题领域是否重叠	合作内容是否涉及高级政治	目标原则是否具有外向性
强合作	CLV-LMC CLMV-LMC ACMECS-LMC CLV-ACMECS CLMV-ACMECS				ACMECS-JMC GMS-JMC LMC-GMS CLMV-GMS ACMECS-GMS LMC-MRC GMS-MRC
合作	LMC-GMS CLV-JMC CLMV-JMC ACMECS-JMC	CLV-JMC CLMV-JMC ACMECS-JMC CLV-LMC CLMV-LMC ACMECS-LMC	MRC-JMC MRC-LMC		
弱合作		JMC-CLV JMC-CLMV JMC-ACMECS LMC-CLV LMC-CLMV LMC-ACMECS	JMC-MRC LMC-MRC		
和谐	CLV=CLMV				

^① “Siem Reap Declaration”, Mekong River Commission, April 5, 2018, http://www.mrcsummit.org/assets/previous-summits/3rd-summit/0d11506d00/Siem-Reap-Declaration_3rd-MRC-Summit-2018.pdf.

^② “Phnom Penh Declaration of the Second Mekong-Lancang Cooperation (MLC) Leaders’ Meeting”, January 10, 2018, http://pressocm.gov.kh/wp-content/uploads/2018/01/20180110_Phnom_Penh_Declaration_MLC_ENG.pdf.

强竞争	LMC-JMC LMC-CLV LMC-CLMV LMC-ACMECS	JMC=LMC	JMC=LMC GMS-JMC GMS-LMC	JMC=LMC	LMC-JMC
竞争	JMC-LMC JMC-GMS JMC-CLV JMC-CLMV JMC-ACMECS	CLV=ACMECS CLMV= ACMECS	JMC-GMS LMC-GMS ACMECS- GMS CLMV-GMS	JMC=CLV LMC= CLV	CLV-JMC CLMV-JMC
弱竞争			JMC-CLMV JMC- ACMECS LMC-CLMV LMC- ACMECS		MRC-JMC

说明：1. 由于澜湄地区合作机制的中文名称字数较多，笔者在本表中采用英文首字母缩写代替。其中，GMS：大湄公河次区域经济合作；MRC：湄公河委员会；CLV：柬老越发展三角合作；CLMV：柬老缅越合作；ACMECS：伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略；JMC：日本—湄公河合作；LMC：澜湄合作；

2. “=”表示双向竞合关系，“-”表示从左向右的单向竞合关系。

从表2总的评估结果看，澜湄地区制度互动位于“竞争区间”的关系组合略多于“合作区间”，但并不显著。目前仍有不少关系组合位于“合作”和“强合作”区间。位于“强竞争”和“竞争”的关系组合主要集中在“参与成员是否具有排他性”和“议题领域是否重叠”上，只有澜湄合作与日本—湄公河合作的互动关系稳定居于“强竞争”和“竞争”区间。这表明，澜湄地区制度间的竞争有趋向“两极化”的可能，中国主导的澜湄合作与日本主导的日本—湄公河合作的竞争性最强，且双方对彼此的关系认知最为接近。

仅在“议题领域是否重叠”的评估中，澜湄合作与大湄公河次区域经济合作的关系趋向“竞争”。但澜湄合作与湄公河委员会的互动关系在5个维度的系统评估中，均没有出现“强竞争”和“竞争”。相反，在“议题领域是否重叠”部分，由于二者的优先合作领域存在一定的差异性和互补性，重叠的议题领域相对较少，湄公河委员会对澜湄合作形成了单向的“合作”关系认知。这表明，澜湄合作并没有“四面树敌”。虽然澜湄合作与日本—湄公河合作趋向于“强竞争”，但澜湄合作的目标原则具有内向性，竞争主要由日本—湄公河合作挑起。

泰国主导成立的伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略与越南主导成立的柬老缅越合作、柬老越发展三角之间在“主导成员是否为同类型

国家”的指标下也是“竞争”关系，表明两国作为湄公河国家，在国家实力上的相近为双方在澜湄地区的制度竞争提供了某种“结构性因素”。有意思的是，澜湄合作与日本—湄公河合作均对越南主导的柬老越发展三角形成了双向的“竞争”关系认知。这主要是因为柬老越发展三角的合作内容涉及“高级政治”。

从评估结果可以发现，不同的制度之间往往会形成不对称的竞合关系认知，有时，两种不同的关系认知之间差异性还很大。例如，在“参与成员是否具有排他性”的评估中，澜湄合作对柬老越发展三角、柬老缅越合作、伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略形成了单向的“强竞争”认知。但由于澜湄合作的参与成员包括越南和泰国，因此，这三个合作机制对澜湄合作的关系认知为“强合作”。

四、关键国家在“峰会年”中的互动

在2018年澜湄地区举行峰会的7个合作机制中，除了湄公河委员会和大湄公河次区域经济合作没有主导国家，其他5个合作机制分别由中国、日本、越南和泰国在其中发挥主导作用。同时，这4国也以不同身份和形式在其他合作机制中发挥影响，为澜湄地区制度间竞争与互动提供了重要动力。

（一）中国

中国是澜湄合作的主导国，也是大湄公河次区域经济合作的成员国，还是湄公河委员会的对话伙伴国。2018年1月10日，中国与柬埔寨作为共同主席国在柬埔寨金边主持了澜湄合作第二次领导人峰会。金边峰会与三亚峰会间隔不足两年。大湄公河次区域经济合作前两次峰会都是在12月份举行，此次却推迟到第二年的3月31日。澜湄合作与大湄公河次区域经济合作峰会周期的相对“缩短”和“延长”，不仅表明澜湄合作致力于在峰会举办时间上占据主动，更可能是中国与相关国家在峰会的举办时间上形成了某种形式的协调。

从筹备过程看，中国在澜湄合作金边峰会前不到一个月的时间里，分别同柬埔寨、老挝和缅甸签署了澜湄合作专项基金项目协议，积极向成员国释放善意，为即将举行的峰会“暖场”。柬埔寨申报、获批的项目最多，^①可以

^① 《驻柬埔寨大使熊波同柬外交大臣布拉克昆共同签署2017年度澜湄合作专项基金柬方项目协议》，澜沧江—湄公河合作中国秘书处，2018年1月3日，<http://www.lmcchina.org/hzdt/t1523324.htm>。

被部分解读为峰会承办国的积极示范,以及中国对峰会承办国辛勤工作的感谢。类似的,在2016年3月三亚峰会举行前一周,中国通过景洪水电站对湄公河下游实施应急补水,也被部分解读为与澜湄合作有关。^①2018年4月4日,在湄公河委员会暹粒峰会举行前夕,中国提前5天向其提供了从景洪水库向湄公河下游排水的水文信息通报。作为业已建立的沟通机制,通过峰会前释放善意,表明中国将继续与湄委会加强合作。^②

从参会人员看,中国对澜湄合作和大湄公河次区域经济合作的定位进行了一定调整。澜湄合作金边峰会由国务院总理李克强出席,大湄公河次区域经济合作峰会则改由国务委员兼外交部部长王毅参加。此举具有一定的象征意义,表明澜湄地区制度之间在参会领导人身份上存在“竞争”,且这种竞争在“峰会年”表现得更加明显。虽然这种调整是否将成为“惯例”并反映中国对澜湄合作和大湄公河次区域经济合作不同的参与策略还需进一步观察,但几乎可以预见,未来在澜湄合作与大湄公河次区域经济合作每隔6年相遇一次的“小峰会年”,如果中国不是恰巧成为大湄公河次区域经济合作的峰会承办国,将很可能不会再由国务院总理出席该合作机制的峰会。

从峰会内容看,提升澜湄合作的凝聚力、与大湄公河次区域经济合作齐头并进、与湄公河委员会加强合作逐渐成为中国参与澜湄地区机制竞合的基本策略。金边峰会的一个重要特点是,强调“坚持不干涉别国内政”,^③同时,通过设计澜湄合作徽标及其他澜湄标志等,^④加强集体身份建设。^⑤对于大湄公河次区域经济合作,中国国务委员兼外交部部长王毅在峰会讲话上明确强调大湄公河次区域经济合作与澜湄合作等机制“齐头并进”。同时,峰会通过的《区域投资框架》中,近三分之一的合作项目由中方首倡、直接

① Carl Middleton and Jeremy Allouche, “Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the ‘Lancang-Mekong Cooperation Framework’”, p. 112.

② “China Notified about Discharge of Jinghong Reservoir 5 days in Advance”, Mekong River Commission, April 4, 2018, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/press-release-mrc-escir-3/>.

③ “Phnom Penh Declaration of the Second Mekong-Lancang Cooperation (MLC) Leaders’ Meeting”.

④ 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划》(2018~2022)。

⑤ Pongphisoot Busarat, “Grabbing the Forgotten: China’s Leadership Consolidation in Mainland Southeast Asia through the Mekong-Lancang Cooperation”, *ISEAS Perspective*, Issue 7, 2018, https://iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_7@50.pdf.

参与或提供资金支持。^① 这表明，虽然中国对参会的领导人级别做出一定调整，但并未减少对该机制的实质性支持。对于湄公河委员会，中国延续传统，继续由水利部部长率团参加暹粒峰会，积极表达与其加强合作的意愿，并强调“中国欢迎湄公河委员会及其秘书处在澜湄合作中发挥建设性作用”。^②

对于伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略，中国虽不是合作成员，但李克强总理专门向其峰会发送贺电，并在致辞中表示，希望伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略和澜湄合作等相关机制相互促进、优势互补。^③ 中国驻泰国大使吕健也受邀参加峰会开幕式。这表明，中国正在尝试与该机制建立合作关系。

（二）日本

日本和中国被湄公河国家视为两个主要的经济和战略伙伴。^④ 日本长期参与澜湄地区合作，并从 20 世纪 90 年代至今一直以多种形式参与澜湄地区的制度互动。日本主导成立了日本—湄公河合作，通过亚洲开发银行在大湄公河次区域经济合作中发挥重要影响，通过发展伙伴的身份对湄公河委员会提供资金，并向柬老越发展三角、柬老缅越合作提供援助。可以说，除了澜湄合作，日本对该地区其他的合作机制均能发挥影响。

日本拥有亚洲开发银行最大的投票权和影响力，该行的历任行长均由日本人出任。亚洲开发银行是大湄公河次区域经济合作的发起人、协调人和主要的筹资方。在 2018 年 3 月 31 日举行的峰会上，亚洲开发银行行长中尾武彦出席并致辞，表示将为 2018 年至 2022 年 GMS 框架下的合作项目提供 70

^① 《携手书写次区域发展合作新篇章——在大湄公河次区域经济合作第六次领导人会议上的讲话》，中国外交部网站，2018 年 3 月 31 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682686/zyjh_682696/t1547073.shtml。

^② “Media Release-Mekong Leaders Reaffirm the Mekong River Commission’s Primary and Unique Role in Sustainable Development of the Mekong River Basin”, Mekong River Commission, April 5, 2018, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/media-release-mekong-leaders-reaffirm-the-mekong-river-commissions-primary-and-unique-role-in-sustainable-development-of-the-mekong-river-basin/>。

^③ 《中方积极参与三河流域第八届峰会开幕式等活动》，中国外交部网站，2018 年 6 月 17 日，https://www.mfa.gov.cn/web/zwbdt_673032/gzhd_673042/t1569505.shtml。

^④ Vannarith Chheang, “Mekong-Japan Cooperation Enters a New Dimension”, Khmer Times, October 16, 2018, <https://www.khmertimeskh.com/540708/mekong-japan-cooperation-enters-a-new-dimension/>。

亿美元融资。^① 同时,在大湄公河次区域经济合作峰会举行前夕,中尾武彦行长在人民网发表题为《确保大湄公河次区域未来的繁荣》的署名文章,对中国在大湄公河次区域经济合作中做出的积极贡献予以肯定的同时,呼吁各方进一步加强合作。^②

湄公河委员会暹粒峰会重申了“在 2030 年实现财务自主”的发展目标,^③ 但在该目标实现之前,该机构仍将依赖日本等合作伙伴提供的资金支持。2018 年 6 月,日本国际协力机构(JICA)与湄委会签署合作备忘录,对湄公河下游流域的森林保护和流域管理的联合研究提供支持,并表示 JICA 将利用自身的知识,技术和资源为湄委会提供协助。^④ 2018 年 7 月,日本又向柬埔寨、老挝、泰国和越南等湄委会国家提供约 140 万美元,支持其改善灌溉设施项目。^⑤

日本对 2018 年 10 月举行的第十届日本—湄公河合作峰会予以了格外重视。首先,将日本与湄公河国家的关系提升为战略伙伴关系。在通过的《东京战略 2018》中,明确提出为纪念日本—湄公河合作 10 周年,将日本与湄公河国家的关系提升为战略伙伴关系,并将 2019 年定为“日本—湄公河交流年”。^⑥ 其次,强化“双边+多边”的合作形式。在峰会前一天,日本分别与柬埔寨、老挝、泰国和越南举行双边会晤,峰会结束后又与缅甸领导人进行了双边会晤。再次,更加重视与伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略的合作关系。在 2009 年至 2016 年的日本—湄公河合作峰会中,对伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略、柬老缅越合作和柬老越发展三角予以相对平衡的同等重视。但从 2017 年至今,峰会的联合声

① “ADB President Congratulates Greater Mekong Subregion on 25 Years of Successful Cooperation”, Greater Mekong Subregion Secretariat, March 31, 2018, <https://greatermekong.org/adb-president-congratulates-greater-mekong-subregion-25-years-successful-cooperation>.

② 中尾武彦:《确保大湄公河次区域未来的繁荣》, <http://world.people.com.cn/n1/2018/0330/c1002-29899895.html>.

③ “Siem Reap Declaration”.

④ “MRC, JICA Launch a Joint Study on Mekong Forest Conservation for Better Basin Management”, Mekong River Commission, June 22, 2018, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/mrc-jica-launch-a-joint-study-on-mekong-forest-conservation/>.

⑤ “Japan Re-affirms its Support for Mekong Irrigation Facilities Improvement”, Mekong River Commission, July 9, 2018, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/japan-re-affirms-its-support-for-mekong-irrigation-facilities-improvement/>.

⑥ “Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation”.

明中已不再出现柬老越发展三角与柬老缅越合作的相关信息。在 2018 年的峰会上,日本更是对与伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略的合作关系予以了强调,发布了具体的项目合作清单,^①推动二者之间合作取得实质性进展。最后,针对中国的意图仍很明显。在峰会文件中,将“南海局势”作为合作目标,向中国和澜湄合作释放“强竞争”信号,如通过继续强调“质量基础设施”(quality infrastructure)与中国进行影响力竞争。此外,日本还将“实现自由开放的印度太平洋地区”作为三个具体合作目标之一,鼓励湄公河国家从中获得可观的利益,^②并为此有针对性地制定和发布了 32 项具体的合作计划。^③

(三) 越南

越南在澜湄地区 7 个举行峰会的合作机制中均是正式成员。尤其是,越南分别主导成立了柬老越发展三角和柬老缅越合作,是唯一主导成立两个合作机制的国家。在 2018 年的“峰会年”中,越南主办了柬老越发展三角峰会,承办了大湄公河次区域经济合作的领导人峰会。这种特殊的身份地位表明,越南有非常强的外交能力参与澜湄地区制度之间的竞争与合作。

对于大湄公河次区域经济合作,越南积极邀请中国最高领导人参加峰会。2016 年,越南仅由副总理兼外交部长范平明出席澜湄合作三亚峰会,2018 年的金边峰会则改由总理阮春福出席,提高了参会领导人的身份级别。此举可能表明越南加强了对澜湄合作的重视程度,但也可能是两个月后越南就要承办大湄公河次区域经济合作领导人峰会,希望能邀请到中国国务院总理出席。在金边峰会与中方领导人会谈的过程中,阮春福正式邀请李克强总理于 2018 年 3 月 29 日至 31 日访问越南并出席大湄公河次区域经济合作第六次领导人会议。^④越南驻华大使邓明魁在金边峰会落幕的第二天与中国的

① “Japan’s Ongoing or Possible Cooperation Projects Related to ACMECS Master Plan”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, October 9, 2018, <https://www.mofa.go.jp/files/000406737.pdf>.

② “Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation”.

③ “Mekong-Japan Cooperation Projects in Synergy with Japan’s Policy to Realize a Free and Open Indo-Pacific”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, October 9, 2018, <https://www.mofa.go.jp/files/000406735.pdf>.

④ “PM Meets Chinese Counterpart in Phnom Penh”, Vietnam News Agency (VNA), January 10, 2018, <https://en.vietnamplus.vn/pm-meets-chinese-counterpart-in-phnom-penh/124679.vnp>.

新闻媒体举行新年见面会时，也对越南政府总理阮春福邀请李克强总理对越南进行正式访问及出席大湄公河次区域经济合作峰会进行宣传。^①

对于湄公河委员会，越南积极邀请缅甸成为正式成员，并通过担任湄委会秘书处首席执行官的越南籍官员发挥影响力。自1996年开始，缅甸和中国就以对话伙伴的身份与湄委会保持合作关系。越南一直希望通过吸引缅甸成为正式成员，提高湄委会的影响力和权威性。2018年，越南国会主席阮氏金银、总理阮春福、国家主席陈大光等政府领导人在与缅甸领导人不同场合的会晤中，一再表示“希望缅甸早日成为湄公河委员会的成员”，并将“鼓励缅甸成为湄公河委员会的正式成员”写入越南与缅甸的政府联合声明中。^② 由于2016年1月至2019年1月湄公河委员会秘书处首席执行官由越南籍的范遵潘（Pham Tuan Phan）担任，越南也积极通过这一特殊渠道加强自身在湄委会的影响力。2018年9月13日，越南总理阮春福接见出席2018年世界经济论坛的范遵潘时强调，湄公河委员会应加强与地区内外合作机制之间的协调。范遵潘则表示将加强与越南的协调，推动湄公河流域实现以可持续有效的方式利用河水资源的共同目标。^③

对于主导成立的柬老越发展三角和柬老缅越合作，越南一直希望通过这两个合作机制巩固与老挝和柬埔寨的地缘政治联系，并在新、老东盟成员国之间扮演“桥梁”角色。2018年，越南通过将柬老越发展三角与大湄公河次区域经济合作、柬老缅越合作和伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略背靠背举行峰会的方式，降低资源投入，弱化外界对自己主导的这两个合作机制的竞争性认知。对于泰国主导的伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略，越南通过参与改革其工作机制和议程设置等，^④ 积极扩大自身影响力。越南还建议将柬老缅越合作与伊洛瓦底江—湄南河—湄

① “Vietnamese Ambassador Meets Chinese Press”, The World & Vietnam Report (WVR), January 12, 2018, <http://tgvn.com.vn/vietnamese-ambassador-meets-chinese-press-64077.html>.

② “Vietnam, Myanmar Issue Joint Statement”, Nhan Dan Online, April 20, 2018, <http://en.nhandan.com.vn/highlights/item/6065202-vietnam-myanmar-issue-joint-statement.html>.

③ “MRC Official Hails Vietnam’s Contributions”, Vietnam News Agency (VNA), September 13, 2018, <https://en.vietnamplus.vn/mrc-official-hails-vietnams-contributions/138252.vnp>.

④ “PM Concludes Trip to Attend ACMECS 8, CLMV 9”, Nhan Dan Online, June 16, 2018, <http://en.nhandan.org.vn/politics/item/6284202-pm-concludes-trip-to-attend-acmecs-8-clmv-9.html>.

公河三河流域经济合作战略进行某种形式的合并,但该建议在成员国之间尚未达成共识。^①

需要注意的是,越南对澜湄合作和日本—湄公河合作的态度存在一定“温差”。尽管越南总理阮春福参加了金边峰会,表明越南对澜湄合作的重视程度有所变化,但越南除了在有中国参与的双边和多边场合会提及澜湄合作,在其他的国际场合似乎都在与澜湄合作“保持距离”。2018年4月,越南与到访的缅甸领导人关于两国关系的联合声明中,对彼此参与澜湄地区区域合作制度的立场进行了“协调”,强调与日本—湄公河合作、韩国—湄公河合作、恒河—湄公河合作、湄公河下游倡议、大湄公河次区域经济合作、湄公河委员会、伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略、柬老缅越合作加强合作。^②该声明有两个澜湄地区合作制度没有提及,一个是越南主导成立、成员不包括缅甸的柬老越发展三角,另一个就是澜湄合作。作为湄公河国家中唯一与中国在南海问题上存在争议的国家,越南在第10届日本—湄公河合作峰会期间,与日本首相安倍晋三共同讨论“海上安全以及在南海上空飞行的自由和必要性”,强调“欢迎并支持日本在印度太平洋地区实现经济繁荣”。^③

(四) 泰国

在2018年举行峰会的7个合作机制中,除了越南主导成立的柬老越发展三角和柬老缅越合作,泰国在其他5个合作机制中均是正式成员。泰国主导成立的伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略是澜湄地区唯一一个仅由5个湄公河国家组成的合作机制。泰国还最早提出加强澜湄次区域合作的设想,^④间接推动了澜湄合作机制的成立。近年来,泰国国内的政治局势趋于稳定,正试图振兴伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略。一是理顺和整合与越南主导的柬老越发展三角、柬老缅越合作之间

^① “ACMECS and CLMV Need Reforms”, Mekong Eye, June 13, 2018, <https://www.mekongeye.com/2018/06/13/acmecs-and-clmv-need-reforms/>.

^② “Vietnam, Myanmar Issue Joint Statement”.

^③ “Japan and Vietnam Agree to Cooperate on Security in South China Sea”, Kyodo, October 9, 2018, <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/10/09/national/politics-diplomacy/japan-vietnam-agree-cooperation-secure-peace-south-china-sea/#.XFCL7Gj7Q2w>.

^④ 《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),中国外交部网站,2016年3月23日, https://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t1350120.shtml.

的互动关系，加强合作、弱化竞争；二是加强对伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略的资源投入，提升影响力；三是以拓展发展伙伴（development partner）为纽带，试图以自我为中心，与澜湄地区各个合作机制建立合作关系。

首先，泰国推动伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略第8次峰会与第9次柬老缅越合作峰会在曼谷背靠背举行，凸显二者之间的“合作”，弱化柬老缅越合作因成员不包括泰国所形成的竞争性印象。通过给予越南在伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略一定的影响力，增强该合作机制在湄公河国家中的凝聚力。其次，泰国在伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略峰会上，宣布启动酝酿已久的《2019~2023总体规划》，进一步改革合作架构，并提出建立 ACMECS 基金、ACMECS 基础设施基金和信托作为支持本地区项目的金融机制的倡议，^① 进一步增强泰国在该合作机制中的主导地位，提升该合作机制在澜湄地区的重要性和影响力。最后，泰国努力维持在日本和中国之间的关系平衡，在澜湄合作和日本—湄公河合作中试图保持中立，既强调希望看到日本和中国在湄公河地区进行项目合作，^② 也欢迎日本和中国为伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略提供支持；既表示中国是三河流域机制的坚定支持者，^③ 也邀请日本成为该合作制度的发展伙伴。^④

五、结 论

2018 年是澜湄地区制度的“峰会年”，可以为观察和评估该地区日趋复杂的制度间竞争与合作提供有效视角。通过提出参与成员是否具有排他性、

① “Outcomes of the 8th Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy Summit (8th ACMECS) and the 9th Cambodia-Laos-Myanmar-Vietnam Summit (9th CLMV)”。

② “Japan and Mekong Countries to Boost Economic Cooperation”, Nikkei Asian Review, October 9, 2018, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-Relations/Japan-and-Mekong-countries-to-boost-economic-cooperation>.

③ 张志文、赵益普、林芮：《我们与中国拥有共同的目标》，人民网，2018年6月19日，<http://ydyl.people.com.cn/n1/2018/0619/c411837-30065263.html>。

④ “Japan-Thailand Summit Meeting”, Ministry of Foreign Affairs of Japan, October 8, 2018, https://www.mofa.go.jp/page4e_000942.html.

主导成员是否为同类型国家、议题领域是否重叠、合作内容是否涉及“高级政治”、目标原则是否具有外向性 5 个维度，对 2018 年澜湄地区举行峰会的 7 个合作机制进行系统评估，并对中国、日本、越南和泰国四个关键国家进行案例分析，本文发现，澜湄地区制度间的竞争存在被显著夸大的倾向；澜湄合作与日本—湄公河合作是主要的竞争对象，但澜湄合作是被动跟随而非主动挑起竞争；越南主导成立的柬老越发展三角、柬老缅越合作与泰国主导成立的伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略也是潜在的竞争对象，但后者正在取得优势；澜湄合作与大湄公河次区域经济合作、湄公河委员会的竞争关系被夸大了，三者之间并不存在“优胜取代”或“淘汰退出”的互动逻辑。2018 年 12 月，在澜湄合作第四次外长会议的新闻公报中明确提出，“同东盟、伊洛瓦底江—湄南河—湄公河三河流域经济合作战略和大湄公河次区域经济合作、湄公河委员会等区域、次区域合作机制协调发展”，^① 这与前三次外长会以及包括金边峰会在内的两次峰会中只是模糊的提到“与其他次区域机制相互促进、协调发展”形成了对比，表明澜湄合作的合作原则开始具有一定的外向性，尝试向其他合作机制释放更加清晰的合作信号。而这很可能正是澜湄合作在“峰会年”与其他合作机制进行互动后，通过外长会的形式作出的调整和反馈。这从侧面表明，从“峰会年”看澜湄地区制度竞合具有较好的有效性。中国在澜湄地区具有重要利益，应对澜湄合作与日本—湄公河合作的强竞争关系进行积极管控；澄清澜湄合作与湄公河委员会、大湄公河次区域经济合作的竞争关系，避免陷入“制度达尔文主义”的话语陷阱；重视并加强与越南、泰国及其主导的合作机制之间的对接合作；稳步优化澜湄合作的议题领域，在合作原则中向其他合作机制释放更加清晰的合作信号。

^① 《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。