

小国水外交理论与湄公河国家 在中美博弈背景下的战略选择^{*}

张 励 吴波汛

内容提要：在中美博弈日益加剧的背景下，湄公河地区成为双方的“兵家必争之地”与战略对抗前沿。在此博弈场中，水资源无疑关乎该地区的命脉，亦是两国博弈的焦点。鉴于既有水外交理论对小国水外交的理论构建与实践解释的不足，文章试图构建一个小国水外交理论框架，并借以分析湄公河国家在中美博弈背景下的水外交策略模式选择。小国水外交理论分为三个维度，从国家维度看，小国水外交的内在驱动因素包括“求生存”“求安全”“求尊重”由低至高三个不同层级；从流域维度看，小国水外交的决策形成因素包含河岸权益匹配度、水机制发展程度和共同身份强度；从环境维度看，小国水外交的外在触发因素包括大国的影响力度与大国间的博弈烈度。三个维度各因素的互动催生了“自主式水外交”“追随式水外交”“对冲式水外交”和“抱团式水外交”四种主要的小国水外交策略模式。文章基于小国水外交的理论框架，分析了湄公河国家水外交的要素构成及在中美不同博弈烈度下湄公河国家的水外交策略模式，即泰国借助“三河流域机制”开展的“自主式水外交”，老挝通过“水电开发”同中泰两国实现利益捆绑的“追随式水外交”，湄公河国家在中美水资源合作机制上采取“两面下注”的“对冲式水外交”，以及以湄公河国家推动湄公河委员会“本地化”和湄公河问题“东盟化”为代表的“抱团式水外交”。

关键词：水外交理论 小国水外交 湄公河国家 中美博弈 澜沧江—湄公河

作者简介：张励，复旦大学一带一路及全球治理研究院助理研究员；
吴波汛，中国政法大学全球化与全球问题研究所2020级博士研究生

^{*} 本文系国家社科基金青年项目《澜湄国家命运共同体构建视阈下的水冲突新态势与中国方略研究》（项目编号：18CGJ016）、云南省哲学社会科学规划项目《澜湄合作机制下联合护航的升级发展路径与云南作用研究》（项目编号：JD2017YB08）的阶段性成果。感谢《当代亚太》匿名审稿专家的宝贵意见和建议，文中疏漏由笔者负责。

□ 当代亚太

一、问题的提出

近年来，澜沧江—湄公河^①流域催生了多项“因水结缘”的合作成果，但受到气候变化加剧、水电开发增多等多重因素的叠加影响，湄公河水位相较 20 世纪更易出现波动，这无疑给流域六国的水资源开发与合作带来了巨大挑战。更需警惕的是，美国等域外国家已将湄公河水资源议题作为其介入地区事务与构建大国博弈新场域的重要切入点。在此背景下，大国相继运用水外交（water diplomacy）作为其在湄公河地区开展战略行动的重要工具。

尽管大国水外交的实践模式和政策导向更具影响力，但小国在水地缘格局中也并非完全“左右受制”。湄公河流域小国通过具有独特性质的“小国水外交”来确保其水地缘政治经济利益，并在中美博弈中从注重与大国“左右逢源”，开始转变为更强调小国间的“合纵连横”，以应对日益激烈的大国博弈。在湄公河地区，大国水外交和小国水外交一并决定了流域的水格局。目前的水外交理论虽已发展形成基本框架，但仍处于完善阶段。既有的水外交理论主要适用于对大国及部分中等国家的水外交实践的解释与应用，却无法很好地阐释小国水外交的行动决策，甚至无法帮助其在实践中加以运用。因此，现有的水外交理论难以完全反映水外交多元主体的现实。这就引出了本文要讨论的一系列问题，首先，小国水外交理论框架由哪些要素构成？在这些要素的交叉作用下，将形成几种主要的小国水外交策略模式？其次，湄公河国家水外交的内在驱动因素、决策形成因素和外在触发因素包含哪些内容？最后，在中美不同烈度的博弈下，湄公河国家的小国水外交策略选择与差异化回应的内容和特点有哪些？

本文拟从六个部分展开论述。第一部分提出研究问题；第二部分爬梳既有水外交理论和实践研究的进展及不足；第三部分探析全球水外交的兴起并构建小国水外交的理论框架；第四部分在对湄公河地理要素分析的基础上，重点探析湄公河国家水外交的内在驱动因素、决策形成因素与外在触发因素的内容构成；第五部分基于小国水外交理论框架和中美博弈烈度的发展态势，分析湄公河国家的四种水外交策略模式；最后为结论。

^① 在中国境内被称为澜沧江，出境后称为湄公河，流经中国、缅甸、老挝、泰国、柬埔寨和越南，是亚洲流经国家最多的河流，有“东方多瑙河”之称。下文简称为湄公河。

二、水外交理论与实践：既有研究及不足

（一）技术抑或政治：从水资源综合管理到水外交理论的兴起

在过去的几十年中，水资源综合管理（Integrated Water Resources Management, IWRM）的概念已成为处理世界主要河流域（包括国际河流）问题的代表性政策框架。^①然而，随着国际河流问题的安全化态势凸显，水问题已成为国家政治和安全议程的一部分，这也推动了水外交概念的迅速发展。^②2011年，联合国呼吁推进水外交政策，同时开设了《水外交概论》（Introduction to Water Diplomacy）在线课程，水外交逐渐成为推动全球与区域水资源发展的新型工具。^③

美国塔夫茨大学（Tufts University）的水问题研究专家沙菲克·伊斯拉姆（Shafiqul Islam）等学者主要从技术角度切入，构建了水外交的理论框架。他认为，水外交从三个方面挑战了传统的水资源综合管理思维：首先，水外交假定水是一种灵活的资源，而不是固态的资源；其次，水外交意味着科学、政策和政治三者相结合，并形成水网络；最后，水网络是复杂的，应被视为开放式和不可预测的系统，而不是封闭和可预测的系统。同时，沙菲克等人还认为，水外交正在作为一个（传统水政治的）替代框架出现，因为传统的方法似乎在解决多重（水）冲突来源的复杂问题时不够灵活且缺乏适应能力。^④

与此同时，中国学者也开始从国际关系视阈进行水外交理论的构建。从

① Farhad Mukhtarov and Andrea K. Gerlak, “Epistemic Forms of Integrated Water Resources Management: Towards Knowledge Versatility”, *Policy Sciences*, Vol. 47, No. 2, 2014, pp. 101-120.

② Zhang Hongzhou and Li Mingjiang, “China’s Water Diplomacy in the Mekong: A Paradigm Shift and the Role of Yunnan Provincial Government”, *Water International*, Vol. 45, No. 4, 2020, p. 348.

③ William Pentland, “Worried about ‘Water Wars,’ U. N. Calls for Hydro-Diplomacy”, *Forbes*, March 22, 2011, <https://www.forbes.com/sites/williampentland/2011/03/22/worried-about-water-wars-u-n-calls-for-hydro-diplomacy/>; “Introduction to Water Diplomacy”, United Nations Institute for Training and Research, <http://www.unitar.org/event/introduction-water-diplomacy>.

④ Shafiqul Islam and Amanda C. Repella, “Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Manage Complex Water Problems”, *Journal of Contemporary Water Research & Education*, Vol. 155, No. 1, 2015, pp. 5-7.

□ 当代亚太

目标上看,从国际关系视角切入的研究者们认为,水外交的长期目标比水资源综合管理更为广泛,除了与水相关的核心议题外,水外交还旨在改善地区安全与稳定,促进地区一体化,促进国家间贸易关系,扩大地缘政治影响力等。换句话说,水外交是国家将水作为一种工具来处理国际关系。^①在水外交的内涵和分类上,张励将水外交分为“防守型”和“进攻型”两种。从防守含义来看,水外交是指一国通过各种外交方式和举措来促进本国和其他国家间水合作项目的顺利开发与合作。从进攻含义来看,水外交是一国制衡他国的特殊手段,即以水权力、水资源和水谈判等作为工具服务于国家的对外整体战略。^②部分学者还总结了水外交框架的运行要点和特征,如郭延军认为,未来水外交的主要特点包括网络化、共享化、安全化和法律化四个特征。^③

(二) 水外交的实践及案例研究中的大国优先倾向

虽然水外交的实践和案例研究顾及了小国的角色,但是总体而言,小国水外交研究仍然处于边缘地位。研究者们兴趣点更多地集中在流域内大国的水外交战略,特别是相当一部分研究聚焦于作为“亚洲水塔”的中国的水外交实践。如日本学者大西嘉代(Kayo Onishi)认为,中国作为湄公河上游大国,并未充分运用其优越的资源和河岸优势地位,而是通过水文数据交换、同湄公河委员会(湄委会, Mekong River Commission, MRC)建立伙伴关系,以及参加多边会议等机制实现不定期合作。^④塞巴斯蒂安·比巴(Sebastian Biba)将现实主义理论中的霸权概念和英国学派的安全化理论进行融合,分析了中国在湄公河、雅鲁藏布江、额尔齐斯河和伊犁河四个流域中的“去安全化”行为。^⑤之后,比巴又运用国际河流的利益共享框架分析

① Zhang Li and Zhang Hongzhou, “Water Diplomacy and China’s Bid for Soft Power in the Mekong”, *The China Review*, Vol. 21, No. 4, 2021, p. 48.

② 张励:《水外交:中国与湄公河国家跨界水合作及战略布局》,载《国际关系研究》2014年第4期,第28页。

③ 郭延军:《“一带一路”建设中的中国周边水外交》,载《亚太安全与海洋研究》2015年第2期,第89~91页。

④ Kayo Onishi, “Interstate Negotiation Mechanisms for Cooperation in The Mekong River Basin”, *Water International*, Vol. 32, No. 4, 2007, pp. 524-537.

⑤ Sebastian Biba, “Desecuritization in China’s Behavior towards Its Transboundary Rivers: The Mekong River, the Brahmaputra River, and the Irtysh and Ili Rivers”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 85, 2014, pp. 21-43.

了中国在湄公河地区水政治的变迁，并指出“澜沧江—湄公河合作机制”（Lancang-Mekong Cooperation，以下简称“澜湄合作机制”）的成立标志着中国新的湄公河水政治的开启。^①李明江、张宏洲和张励同样分析了中国在湄公河地区水外交范式的转变，以及对软实力的追求。^②近年来，国内出现了水外交案例研究的小高峰，多篇文章探析了中国、美国、欧盟和韩国等大国及中等强国的水外交实践。^③

（三）既有研究局限

虽然目前国内外学界关于水外交理论和实践的研究已经积累颇丰，但是，小国水外交仍缺乏一个系统全面的理论框架。首先，从水外交的理论研究来看，对小国水外交的重视不足，更多以大国或少数中等国家为研究案例，并据此总结、提炼和归纳规律与模式。这些理论往往预设水外交的主体具备独立开展水外交的实力和技术基础，实际上形成了一种大国水外交框架。在水外交的实践过程中，小国由于缺乏资金、技术和能力等，往往难以满足既有水外交理论所预设的行动能力。因此，本文试图延续国际关系视角下水外交理论的研究议程，并从内在驱动因素、决策形成因素和外在触发因素等方面构建小国水外交的理论框架，推导出小国水外交的四种策略模式。其次，从水外交的实践研究来看，既有研究对小国水外交的案例关注不够，尤其在流域国大小不等的情况下，小国往往被视为“被动方”和“大国对象”，忽视了小国在水外交、水合作与水冲突解决中的主动性与能动性，不

① 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.

② Zhang Hongzhou and Li Mingjiang, “China’s Water Diplomacy in the Mekong: A Paradigm Shift and the Role of Yunnan Provincial Government”, p. 353; Zhang Li and Zhang Hongzhou, “Water Diplomacy and China’s Bid for Soft Power in the Mekong”, pp. 68-69.

③ 参见郭延军：《“一带一路”建设中的中国周边水外交》，第81～93页；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42～49页；屠酥、胡德坤：《澜湄水资源合作：矛盾与解决路径》，载《国际问题研究》2016年第3期，第51～63页；邢伟：《欧盟的水外交：以中亚为例》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第3期，第90～102页；李志斐：《美国的全球水外交战略探析》，载《国际政治研究》2018年第3期，第63～88页；肖阳：《中国水资源与周边“水外交”——基于国际政治资源的视角》，载《国际展望》2018年第3期，第89～110页；张励：《韩国水外交的战略目标、实践路径与模式分析——以2011～2019年湄公河地区为例》，载《韩国研究论丛》2020年第1期，第17～35页；李志斐：《中美博弈背景下的澜湄水资源安全问题研究》，载《世界经济与政治》2021年第10期，第130～155页等。

□ 当代亚太

利于流域内水外交的实施绩效与水合作的提质升级，且无法很好地对小国水外交的行动进行了解乃至预判。

三、全球水外交的兴起与小国水外交的理论框架

虽然全球水外交理论与实践研究日益增多，但既有水外交研究仍有着明显的大国倾向。然而，从国际河流的流域分布来看，小国处于绝对的“多数地位”，因此，无论对于水外交理论的扩展升级还是小国的水外交实践而言，小国水外交的理论构建都具有重要的学理价值与战略意义。

（一）全球水外交的兴起与小国水外交发展流变

伴随着全球水外交研究的兴起，小国水外交的发展经历了三个历史阶段。第一，1980年前的“铺垫期”。1980年前虽未明确提出水外交以及小国水外交的相关概念，但研究者从历史学、地理学和人类学等角度研究大国和小国的水冲突与水合作，为之后的小国水外交研究奠定了基础。第二，1980~2010年的“萌芽期”。这一时期首次出现了“水外交”一词。^①虽然对于“小国水外交”的理论尚未有所探析，但对小国水外交的实践研究实现了地域扩展，涵盖东南亚、南亚、中亚、西亚和非洲等地区。第三，2011年至今的“发展期”。随着全球水外交研究发展至理论与案例并举、学术与实践共进的层面，关于小国水外交理论的探讨开始出现（见图1），同时形成了两种鲜明的研究分野，即水外交研究中的技术取向与国际关系取向。前者更多考虑的是自然和技术议题，主要探讨水资源的开发利用可能带来的次生问题；而后

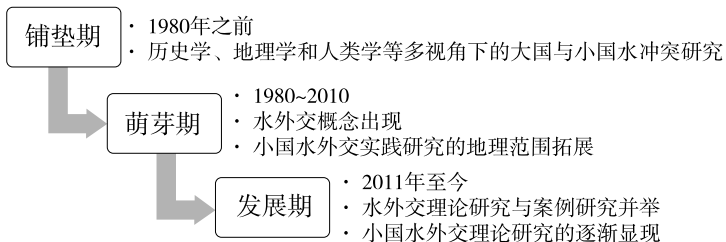


图1 全球水外交的兴起与小国水外交的发展流变

资料来源：作者自制

① Nurul Islam Nazem and Mohammad Humayan Kabir, “Indo-Bangladeshi Common Rivers and Water Diplomacy”, working paper, Bangladesh Institute of International and Strategic Studies, 1986.

小国水外交理论与湄公河国家在中美博弈背景下的战略选择 □

者则将水的自然属性和人文属性综合考虑，并更加注重沿岸国家政治博弈的影响。基于上述分析，国际关系视角下的水外交研究更加符合联合国和全球水合作的研究与发展趋势，也更加适合分析作为复杂系统的国际河流。因此，本文主要基于国际关系视角对小国水外交理论进行构建。

(二) 小国水外交的内在驱动因素

小国水外交的内在驱动因素或曰总体目标可分为三个层次（见图 2）。第一层是国内的用水、涉水权益。这些目标是一国水外交的最基本追求，同时也是达到其他两类目标的基础。第二层是周边安全、稳定态势。这一层次的目标可以进一步细分为两类，一是将水资源问题“安全化”和“政治化”，从而赋予水资源事关国家安全的地位，并集中各类政治资源加以解决；二是水外交已经超越了单纯的水资源范畴，开始同其他议题领域产生联系和利益交换。第三层是国际水声望和水话语权。这类目标意味着一国水外交的目标已经超越了物质追求，开始追求软实力等观念性权力。从第一个层次的“求生存”，到第二个层次的“求安全”，再到最高层次的“求尊重”是一种递进关系，也代表了一种水权外溢的趋势，实质上反映的是国家边界的割裂和国际河流的连贯二者间的矛盾，即流域国家难以靠单边行动实现自己的总体水外交目标。

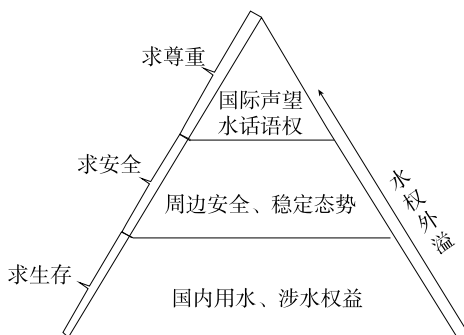


图 2 水外交的内在梯级驱动因素

资料来源：同图 1

对于地理、资金、技术和军事等均占优的大国而言，在其水外交实践中往往有能力和意愿同时推进并实现三个层次的总体目标。部分国家甚至有余力将国内用水、涉水权益作为追求更高层次目标的工具。这种现象并非表明大国放弃了国内水权益的基础地位，反而恰恰说明水资源已经成为具有政治

□ 当代亚太

意味的重要工具，而相对处于弱势地位的小国的水外交则主要追求国内用水和涉水权益。这一需求对于国内仅有一条重要国际河流的国家来说更是处于绝对优先级，并将形塑其长期水外交战略。与此同时，少数有抱负的小国会额外关注周边稳定、安全和国际声望等高层次水权。即便如此，小国水外交的三个层次的目标能否实现，仍存在很大的不确定性。

(三) 小国水外交的决策形成因素

小国水外交最终决策的形成基于内在驱动因素，并受三个主要决策形成因素的影响，即河岸权益匹配度、水机制发展程度和共同身份强度。三个因素之间相互作用，形成一个闭环。首先，不同国家间河岸权益的匹配度将部分影响小国水外交的策略模式，即国家会采取自主、制衡抑或对冲战略等。其次，这种策略模式差异将进一步影响流域内水机制的发展程度，并决定流域水争端解决能力的高低。上述两个因素的不同组合将影响流域国共同身份的强度，进而推动流域内国家围绕水资源的议题形成零和博弈或者正和博弈的解决方式。最终，不同博弈模式及其带来的问题解决模式将再次对河岸权益匹配度的认知产生影响，并进一步改变小国水外交的具体决策（见图3）。

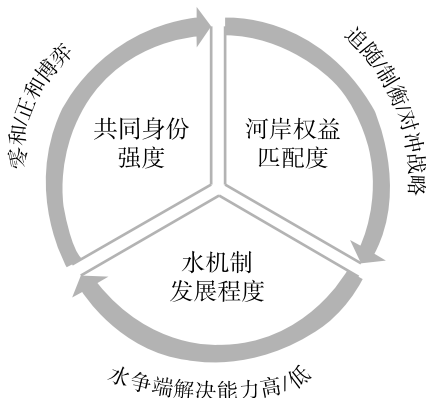


图3 小国水外交的决策形成因素及其相互关系

资料来源：同图1

第一，河岸权益匹配度。河岸权益匹配度指的是流域小国的用水权益是否同其他流域国家（尤其是大国）的权益相协调。流域内各国地理位置的不同以及由此导致的差异化用水需求往往是引发水争端的核心要素。当流域内小国同流域内大国的用水权益相符合，且小国自身能力较强时，可能采取自

小国水外交理论与湄公河国家在中美博弈背景下的战略选择 □

主式水外交；若小国能力较弱则可能采取追随式水外交，并与流域内国家形成更为广泛的双多边水合作。当流域内小国同大国用水需求相矛盾时，小国或是寄希望于查尔斯·金德尔伯格（Charles Kindleberger）所谓的“仁慈的霸权”（benevolent hegemony），^① 从而采取消极的屈从方式，牺牲自身的一部分用水和涉水权益，希求获得大国在其他方面的补偿；或是认定流域大国为罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）所指的自利的“强制霸权”（coercive hegemony），^② 从而积极引入域外大国参与地区水事务，以平衡流域内不均衡的用水格局。

此外，当国际河流流域内成员均为小国时，流域内将形成一种均势，各国水外交将主要局限于双边用水合作或水争端解决。同时，综合性的水资源合作机制将难以自发形成，流域小国更可能遵循类似于现实主义的区域治理策略，即同域外大国或霸权建立联系，从而缓解自身用水的脆弱性，以获取区域水合作和水争端解决的动力。^③

第二，流域水机制发展程度。水机制发展程度指的是流域内是否形成了综合性或部分涉及水资源合作的条约或机制，同时还需考虑水机制成员的覆盖面。在水机制发展程度较高的流域，各国可以将水机制作为持续开展水外交的平台，从而为长期合作提供制度化的框架。^④ 同时，常设性水机制的存在本身就代表了一种对权力运用的克制和对可预期行为的追求。对于小国而言，合作机制一旦确立，相互依赖所造成的经济上的迫切需求就会最终抑制政治利益的扩张。因此，国际河流的水合作机制发展程度也在一定程度上反映了大国与小国，以及小国与小国间是否就水权益达成了共识。

然而，在缺乏或者水机制发展较弱的流域，流域内国家更常运用的策略是反应性水外交。形成这种策略的原因有两个方面：一方面可能表明流域内水资源极为丰富，或者流域内工业、农业和生活用水的获取尚未达到需以外

① Charles Kindleberger, “Dominance and Leadership in the International Economy”, *International Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp. 242-254.

② 罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，武军、杜建平、松宁译，中国人民大学出版社1994年版，第145页。

③ Philippe De Lombaerde and Matthew Norton, “Human Security in Central America”, UNU-CRIS Occasional papers, 2006.

④ Martina Klimes *et al.*, “Water Diplomacy: The Intersect of Science, Policy and Practice”, *Journal of Hydrology*, Vol. 575, 2019, pp. 1362-1370.

□ 当代亚太

交手段加以解决的程度；另一方面则表明流域内国家间利益分歧较为严重，以致难以形成各方认可的水资源合作机制。缺乏常设性水机制也会导致水外交难以发挥其效能，因为对于包含多国的流域来说，仅靠单边或双边的水谈判，以及反应性和被动的水外交难以解决复杂的水冲突，更难实现改善地区安全和稳定，促进区域一体化等水外交的长期目标。

第三，流域共同身份强度。流域共同身份的强度是指流域内小国是否存在共同体意识。高强度的流域共同身份意味着其能够整合流域内既有的多元身份，如上中下游的身份差异、地区角色定位的身份差异等，从而在流域内小国之间营造信任和理解。更为重要的是，流域共同身份的强度还能够塑造水外交的地理边界，即排斥流域内外大国基于地缘政治博弈考虑参与水外交，以防消解流域的信任和共识。在存在流域共同身份的前提下，流域内小国的水外交更倾向于将水争端从零和博弈转变为正和博弈和合作模式。在此情形下，小国水外交将在基于信任的基础上通过统一的域内平台机制展开水合作、解决水争端。

与之相对，低强度的流域共同身份则意味着流域内身份、角色的碎片化与难以调和，进而导致流域内的互信基础薄弱。更严峻的是，流域内小国往往会无限扩大水外交的边界，试图通过引入域外大国来支持、强化自身利益需求和角色定位，这种行为反而会进一步瓦解流域共同身份，甚至引发流域内持久复杂的权力博弈。值得注意的是，当大国在流域内的博弈烈度较强时，小国会用低强度的共同身份创造抱团合作的机会，以减少大国博弈对其水权益造成的负面影响。

（四）小国水外交的外在触发因素

小国水外交最终策略模式的形成，除了要考虑内在驱动因素与决策形成因素外，还要考量外在触发因素的影响，具体包括大国的影响力度，以及大国在流域内的博弈烈度。外在触发因素将成为小国是依靠自身力量实施水外交，还是联合其他小国实施抱团式的水外交，抑或依靠其他大国进行对冲式水外交的关键变量。

第一，大国的影响力度。首先，当流域内大国与小国并存时，如大国对流域内的水资源合作干扰力度小、战略辐射意愿低，那么小国水外交的“自我意识”将大于“集体意识”。小国将根据自身的内在驱动因素、流域内的决策形成环境以及应对能力强弱来采取相应的水外交策略；反之，小国则会考虑是否依赖流域内其他大国或者流域外大国对该大国进行对冲。如流域内无其他大国，小国则会倾向于采取相互抱团式的水外交。其次，当流域内无

小国水外交理论与湄公河国家在中美博弈背景下的战略选择 □

大国，但域外大国在流域水议题上较有影响力时，小国也会根据域外国家在流域水议题上的影响力大小、介入力度强弱来决定是采取单独应对、对冲应对还是抱团应对的水外交策略。

第二，大国间的博弈烈度。首先，当大国在流域内的博弈处于低烈度时，流域内小国会根据自身利益诉求与实力强弱来决定是依靠自身力量还是追随某一大国来实施水外交。其次，当大国在流域内的博弈处于中等烈度时，小国在依靠自身力量实施水外交的同时，还会采取对冲式的水外交，在大国间寻求平衡、降低风险。最后，当大国在流域内的博弈处于高烈度时，尤其在流域内水议题上过度“泛安全化”“泛政治化”，流域内小国会开始强调相互协助，并借助已有的合作渠道、合作机制及共同身份进行抱团式的水外交，从而确保自身的水权益，避免流域成为大国博弈的“水战场”。

(五) 小国水外交的策略模式

基于小国水外交的内在驱动因素、决策形成因素和外在触发因素在不同条件下的相互作用，可形成小国水外交的四种策略模式，即“自主式水外交”“追随式水外交”“对冲式水外交”与“抱团式水外交”（见表1）。值得注意的是，小国在选择水外交策略模式时，并非是“非此即彼”的状态。流域内某一小国依据自身情况与外在条件，可能会在同一时期同时推进多种水外交策略模式。例如，一小国既可能在某一擅长的水资源领域进行自主式水外交，又可能同时与其他流域小国联合进行抱团式水外交，以对冲大国博弈的影响等。

表1 小国水外交的主要策略模式及形成条件

小国水外交策略模式	国家维度 (内在驱动因素)	流域维度 (决策形成因素)	环境维度 (外在触发因素)
自主式水外交	一个或多个 内在驱动因素	河岸权益匹配度高+应对能力强	大国影响力度小 ----- 大国间博弈烈度低
追随式水外交	一个或多个 内在驱动因素	河岸权益匹配度高+应对能力弱	大国影响力度小 ----- 大国间博弈烈度低
对冲式水外交	一个或多个 内在驱动因素	河岸权益匹配度低+应对能力弱	大国影响力度大 ----- 大国间博弈烈度中
抱团式水外交	多个 内在驱动因素	河岸权益匹配度低+水机制+共同身份	大国影响力度大 ----- 大国间博弈烈度强

说明：虚线表示两个条件中，满足任一条件即可触发
 资料来源：同图1

□ 当代亚太

第一，自主式水外交。自主式水外交的形成有三个基本条件。首先，小国有一个或多个在“求生存”“求安全”乃至“求尊重”方面的强烈内在驱动；其次，在小国的水外交决策形成因素中，流域各国的河岸权益匹配度较高，无重大水权益冲突，小国自身的应对能力强；最后，小国水外交的实施环境宽松，流域内大国或流域外大国的影响力度小，且大国间在流域内的博弈烈度低。因此，自主式水外交指小国对自身水权益、水需求有着较为明确的认知，同时在宽松的环境下有能力不借助外来力量独立实现其总体目标。在湄公河地区的突出代表是泰国的“自主式水外交”。

第二，追随式水外交。追随式水外交的触发有三个条件。首先，小国有着“求生存”“求安全”等强烈的内在驱动需求；其次，小国的河岸权益与其他流域国的匹配度较高，但小国无法完全通过自身能力解决水议题；最后，小国所处的外在环境良好，大国的影响力度小且不存在大国激烈博弈等现象。因此，追随式水外交指的是在无大国过度影响和激烈博弈的环境下，一国虽有用水需求和用水权益等，但是缺乏必要的资金、技术以及政治支持予以实现，因此选择将自身用水权益同他国相捆绑，并与强国在涉水问题上共进退。

第三，对冲式水外交。对冲式水外交的形成要满足三个基本条件。一是流域内小国在国内用水、社会权益、周边安全等方面仍有强劲的内在驱动；二是大国在流域的影响力度增大，尤其对水议题格外关注，或大国在流域内的博弈烈度加强，至少处于中等水平；三是随着大国影响力的增强，水资源议题超出自然与技术范畴，开始被“泛安全化”和“泛政治化”，原有的河岸权益匹配度开始降低，小国的应对能力不足。因此，对冲式水外交指的是在大国影响力增强或大国间博弈处于中等烈度时，小国为保障国内用水需求、周边安全等，开始参与大国在流域内所推动的合作机制，以达到保障自身水权益、降低水风险的目的。

第四，抱团式水外交。触发抱团式水外交同样需要三个基本条件。一是流域内小国开始追求“生存”“安全”“尊重”三者并重的内在需求；二是大国在流域的影响力急剧扩大或大国间博弈呈现高等烈度，这两种情况都将危及流域内大多数乃至全部小国的水权益；三是在大国影响或大国间博弈处于高烈度时，各国的河岸权益匹配度进一步降低，但同时小国间已存在水资源合作平台，并具备一定的共同身份认同。因此，抱团式水外交指的是在大国

影响力度过强或大国间博弈处于高烈度时，小国已无法单靠一己之力处理水资源问题，因而利用既有的水多边机制和集体身份，寻求联合夺回流域内水合作的主导权，同时削弱乃至排除大国影响。

四、湄公河国家水外交的内在驱动因素、 决策形成因素与外在触发因素

湄公河国家水外交的内在需求主要集中在国内用水、涉水权益等“求生存”层面，只有少数有抱负和能力的小国寄希望于通过水外交获得额外的“求安全”“求尊重”的发展需求。此外，湄公河国家水外交策略模式的选择还受到河岸权益匹配度、水合作机制、共同身份等决策形成因素的影响，以及大国间博弈烈度等外在触发因素的制约。

(一) 湄公河的地理要素

湄公河是世界上著名的国际河流之一，干流全长 4880 千米。虽然湄公河水生及水能资源丰富，但流域六国所占湄公河流域面积及流量都极不均匀。湄公河在中国的河道里程总计 2161.1 千米，但中国仅占湄公河水量的 16%，所占流域面积也只位居第三。老挝在后两项数值上则远超所有流域国，居首位。泰国和柬埔寨在水量上也超过中国，所占流域面积与中国相仿（见表 2）。除湄公河上游（澜沧江）部分河段外，湄公河中下游流域属于典型的热带季风气候，一年中有明显的旱季和雨季。对湄公河旱季与汛期的变化分析将为湄公河旱涝灾情的发生与解决提供重要的科学依据，这也是湄公河流域国家间水资源合作或冲突中的一个焦点。

表 2 湄公河水资源分布情况

国家 \ 指标	流经里程 (千米)*	流域面积 (万平方千米)	产水量 (亿立方米)	水资源占比 (%)	水资源分布 (亿立方米)	水电蕴藏量 (万千瓦)	可开发容量 (万千瓦)
中国	2161.1	16.7	2410.0	16.0	765.0	3656.4	2737.0
缅甸	265.0	2.1	300.0	2.0	95.0	五国合计 5800.0	五国合计 3211.0
老挝	1987.7	21.5	5270.0	35.0	1662.5		
泰国	976.3	18.2	2560.0	18.0	850.0		

□ 当代亚太

柬埔寨	501.7	16.1	2860.0	18.0	855.0	五国合计	五国合计
越南	229.8	6.5	1660.0	11.0	522.5	5800.0	3211.0
合计	4880.3	81.1	15060.0	100.0	4750.0	9456.4	5948.0

说明：* 湄公河流经各国的里程含界河在内，有重复计算；

泰国和柬埔寨的水资源比例根据湄公河委员会秘书处资料进行了更新

资料来源：参见王建军：《全球化背景下大湄公河次区域水能资源开发与合作》，云南民族出版社 2007 年版，第 58 页；*Mekong River Commission: Towards Sustainable Development: Annual Report 1995*, Mekong River Commission, 1995, p. 1; *Mekong River Basin Diagnostic Study*, Mekong River Commission, 1997, p. 4

（二）湄公河国家水外交的内在驱动因素与利益诉求

湄公河是全球水冲突四大热点地区之一。^① 由于流域国在水文、地理和实力等多维度的差异，不同小国的水权益诉求也不尽相同。巨大的经济差距不仅进一步加剧了各国的利益交锋，同时也形成了进行水外交和水谈判的不同能力。^② 根据小国水外交理论框架，小国水外交的内在驱动因素包括求生存—求安全—求尊重三个不同的层级，因此，按照小国水外交的内在驱动因素构成，可将湄公河国家划分为两类：一是人口、经济和军事实力相对较弱的缅甸、老挝和柬埔寨；二是各方面实力均衡，且更偏向于中等国家的泰国和越南。前者主要受水外交“求生存”的内在因素驱动，因此，缅、老、柬三国在水外交实践中更加关注国内用水和涉水权益。值得注意的是，缅甸由于在湄公河流域所占面积、产水量和水资源分布方面都处于最低水平（见表 2），因而对流域的水治理事务兴趣较弱。泰国和越南虽然也将水资源视为最为基础的生存需求，但是在水外交实践中赋予了水资源更多的安全、政治和价值意涵（见表 3），因此，泰越两国的水外交受“求生存”与“求安全”的双重驱动。然而，两国在水外交的总体目标上略有差异，主要体现为泰国的水外交开始追求国际水声望和水话语权等“求尊重”方面，并尝试通过自身主导的水合作机制来掌握流域水治理的主动权。而越南则更加关注水安全问题，一直积极推动水资源问题的“安全化”，并试图将水资源问题同其他安全问题（如“南海问题”）挂钩，以提升自己水外交的议价能力。

① Benjamin Pohl *et al.*, “The Rise of Hydro-Diplomacy: Strengthening Foreign Policy for Transboundary Waters”, *Adelphi*, 2014, p. 8.

② Kim Hang Pham Do and Ariel Dinar, “The Role of Issue Linkage in Managing Non-cooperating Basins: The Case of The Mekong”, *Natural Resource Modeling*, Vol. 27, No. 4, 2014, p. 497.

小国水外交理论与湄公河国家在中美博弈背景下的战略选择 □

表 3 湄公河五国的小国水外交内在驱动因素及其所占权重

	缅甸	老挝	泰国	柬埔寨	越南
国内用水、涉水权益	强	强	强	强	强
周边安全、稳定态势	中	中	中	中	强
国际水声望、水话语权	弱	弱	强	中	中
水管理权、水治理权	弱	中	强	中	强

资料来源：同图 1

(三) 湄公河国家水外交的决策形成因素分析

根据小国水外交理论框架，小国水外交的决策形成因素主要基于三个方面，即河岸权益匹配度、流域内水机制的发展程度以及共同身份强度。湄公河国家的小国水外交亦是如此。

首先，湄公河国家的河岸权益匹配度存在差异，并在水资源利用方面各有侧重。其中，中国和老挝注重水利基础设施建设，力求通过水电带动能源与经济发展，此外，老挝还是泰国主要的电力进口来源国；泰国和越南作为农业大国更加强调水资源在农业灌溉中的重要性；柬埔寨更加强调整渔业与水电的发展。除此之外，中国、缅甸、老挝和泰国都注重湄公河的水运功能。^①对于湄公河小国而言，同中国的用水权益相符会带来合作的便利，而与中国用水权益相悖则可能会引发潜在的水冲突。相对来说，老挝与中国的用水权益较为相似，同时因处于中国下游，老挝的水电开发并不会影响中方权益，因此其与中国在某种程度上形成了一种水利益共同体。而以农业和渔业为主要生计的泰国、柬埔寨和越南则需要稳定的水量、保持水生生物的多样性，由此，同中国产生了一定的用水矛盾。用水需求之间所存在的明显冲突，愈发需要统一的水资源合作机制加以协调。此外，值得注意的是，依据小国水外交理论，当大国在湄公河流域博弈烈度趋强时，水资源议题会超出自然与技术范畴，被“泛安全化”和“泛政治化”，由此，随着水议题的复杂化，湄公河流域国家间的河岸权益匹配度会开始下降。

其次，湄公河流域的多个水合作机制的治理功效及覆盖国家有所不同。湄公河流域目前已形成了包含水治理功能的多个合作机制，具体包括大湄公河次区域经济合作（Greater Mekong Subregion Economic Cooperation，

^① Xing Wei, “Lancang-Mekong River Cooperation and Trans-Boundary Water Governance: A Chinese Perspective”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 3, No. 3, 2017, p. 383.

□ 当代亚太

GMS)、湄公河委员会和澜湄合作机制等。大湄公河次区域经济合作于1992年启动,包含湄公河流域六国,涉及水资源和环境议题,但由于重点在经济合作,因此在区域水资源合作上的功能较弱。湄公河委员会于1995年成立,包括老挝、泰国、柬埔寨和越南四个成员国,以及中国和缅甸两个对话伙伴。湄委会形成了较为完备的区域水治理制度,并主要聚焦于湄公河流域综合开发利用、水资源保护、防灾减灾、航运安全等领域,但由于未覆盖流域六国且具有“弱制度性”,在河流管理上的约束力较小,区域治理功能受到限制。值得注意的是,湄委会的成员国都为小国且具备水治理的部分能力,这为小国在水议题上的抱团创造了有利条件。2016年正式启动的澜湄合作机制是地区内唯一由全流域成员所主导的综合性合作机制。澜湄合作机制将水资源合作列为五大优先领域之一,在水机制、水项目、水信息、水生态等多方面着力推进。澜湄合作机制已经成为拥有管理湄公河流域的法律授权,以及预防和管理与水相关的紧张局势的重要平台。^①

最后,湄公河国家间已初步形成共同身份但较为薄弱。湄公河流域六国由于存在上中下游国家间的身份差异、^② 大国和小国间角色定位差异^③等多元身份而难以有效整合,从而削弱了各国开展水合作的互信基础和共识,导致共同身份塑造的难度较大。但目前,湄公河国家已经在两个地区机制内初步形成了共同身份。一是湄公河国家通过澜湄合作机制形成了“澜湄国家命运共同体”的共同身份,但由于澜湄合作机制运行的时间较短,因此,共同身份仍需一段时间才能彻底磨合完成。二是湄公河国家通过湄委会形成共同身份。湄委会成员国经过长达数十年的合作,已经形成了较强的共同身份,但由于机制本身的约束力不强,水治理效果不尽人意,因此其共同身份的效果也较为有限。在未遇到外部冲击前,共同身份难以被彻底激发与运行。

(四) 湄公河国家水外交的外在触发因素构成

小国水外交理论中的外在触发因素主要包括大国影响力度和大国间的博弈烈度。两个因素中任一烈度增强或一同增强,都将触发小国水外交策略模

^① Zhang Li and Zhang Hongzhou, “Water Diplomacy and China’s Bid for Soft Power in the Mekong”, p. 66.

^② 湄公河上游: 中国—缅甸—老挝万象; 湄公河中游: 老挝万象—老挝巴色; 湄公河下游: 老挝巴色—柬埔寨金边—越南河口。

^③ 从湄公河流域国家的基础维度和实力维度评估, 中国被视为大国, 缅甸、老挝、泰国、柬埔寨、越南被视为小国。

式的转变，而湄公河国家水外交的外在触发因素主要为大国间博弈烈度。

中美大国博弈是湄公河国家水外交的主要外在触发因素。从 20 世纪 90 年代至今，中国、美国和日本等国不断加强在湄公河流域的投入，并推动或形成了澜湄合作机制、“湄公河—美国伙伴关系”（Mekong-U. S. Partnership，以下简称“湄美伙伴关系”）、“湄公河下游倡议”（Lower Mekong Initiative）、“湄公河流域国家与日本峰会”（Mekong-Japan Summit Meeting）等。其中，中美两国在水议题上的投入，以及各自推动或主导的机制对湄公河的影响力最大。同时，中美两国也将水资源合作视为加强与湄公河国家关系、扩大影响力的重要切入点。因此，湄公河国家在水外交的实施过程中不得不考虑中美因素及其博弈烈度，这甚至成为湄公河国家水外交策略模式转换的激活点。

中美在不同阶段的博弈烈度深刻影响着湄公河国家的水外交策略模式转换。自 20 世纪 90 年代至今，中美两国在湄公河地区的博弈程度由弱至强，使得综合实力各异的湄公河国家开始寻求不同的小国水外交策略。^① 20 世纪 90 年代至 21 世纪初，当中美在湄公河地区博弈烈度处于低位时，小国自由度相对较高，因此，实力较强的泰国等开始发展自主式水外交，而实力较弱的老挝等则开始实施追随式水外交。但 2009 年后，随着中美两国博弈呈现中等烈度，湄公河国家在实施既有水外交策略模式的同时，不得不考虑大国平衡的重要性。因此，湄公河国家展开了对冲战略（hedging strategy）并实施对冲式水外交。2016 年后，随着中美在湄公河地区博弈烈度的上升，湄公河国家担心变成大国水战场，因此开始寻求抱团式水外交。

五、中美博弈下湄公河国家的水外交选择与差异化回应

基于小国水外交的内在驱动因素、决策形成因素和外在触发因素，湄公河国家在开展具体水外交实践时采取了不同的策略模式。随着中美在湄公河地区博弈的日益加剧，湄公河国家虽依旧保持着“自主式水外交”和“追随式水外交”，但同时也开始实施“对冲式水外交”和“抱团式水外交”。总体而言，湄公河国家的水外交经历了从 20 世纪 90 年代开始的自主追求国家水权益，到 21 世纪初寻求追随强国的水战略，再到大国博弈加剧下通过“对

① 中美在湄公河博弈烈度的具体变化将在第五部分结合案例叙述。

□ 当代亚太

冲”和“抱团”方式来扩展自身水资源战略空间的转变（见图4）。尤为值得注意的是，当前及未来一段时间内，湄公河国家一方面会保持与大国“左右逢源”的对冲式水外交，另一方面会更为注重通过不断强化五国间的联合，以“合纵连横”的抱团式水外交来应对中美在湄公河流域的博弈冲击。



图4 湄公河国家水外交发展及其转向

资料来源：同图1

（一）自主式水外交：以泰国争取用水权益和国际水声望为例

基于小国水外交理论框架，泰国得以发展“自主式水外交”源于其具备三个关键条件。第一，从内在驱动因素看，泰国有着争取水权益乃至国际水声望的多个内在需求。第二，从决策形成因素看，泰国与流域其他国家的河岸权益匹配度高且无重大水冲突，同时自身的综合实力较强。第三，从外在触发因素看，中美在湄公河地区的低烈度博弈为泰国发展自主式水外交创造了良好条件。

20世纪90年代初，中美在湄公河地区的博弈烈度整体平缓，这为泰国等湄公河国家孕育和发展自主式水外交提供了良好环境。20世纪70年代至80年代，美国因在越战中受挫和国内因素的影响，开始减少对湄公河地区尤其是水资源议题上的投入。直至90年代，随着大湄公河次区域经济合作机制的建立，以及中国在湄公河上游进行水利水电开发，美国开始重新重视湄公河地区以及水资源议题。但此时，美国尚未恢复在湄公河地区的影响力，且主要通过宣传“大坝威胁论”“环境破坏论”等方式与中国展开博弈，因此，中美博弈的整体烈度较低，对湄公河国家的水外交干扰较小。泰国基于此良好的外部环境，以及作为湄公河五国中实力最强的国家，开始寻求自主式水外交的发展之路。

在湄公河国家中，泰国的经济发展水平较高。然而，较高的经济发展水平也带来了巨大的能源消耗。近年来，泰国对电力的需求迅速增加，并且长

小国水外交理论与湄公河国家在中美博弈背景下的战略选择 □

期面临着电力不足的困境。目前，泰国仅靠自身资源禀赋已经难以满足用电需求，其 60% 的电量都来自邻国的水电进口，并且由于国内非政府组织对水电开发的反对，未来泰国同他国进行的水电开发、贸易将进一步增强。^①

在电力需求日益增长，并且国内发电潜力预期不高的背景下，泰国开始了以满足其基本用水和涉水权益为目标的水外交。一方面，鉴于老挝是泰国电力进口的主要来源地，泰国积极发展同老挝的双边电力贸易。泰老双方分别于 1993 年、1996 年和 2016 年签署了多项谅解备忘录，以加强两国间的电力贸易。^② 其中，2016 年泰老能源采购谅解备忘录提出，泰国将从老挝购买 9000 兆瓦的电力，^③ 从老挝购买水电极大地降低了泰国的用电成本。据报道，老挝水电价格比泰国本土生产的任何一种能源价格都要低廉，比如泰国的天然气便宜 30%，比太阳能便宜近 80%。^④ 另一方面，泰国积极通过“开源”的方式同湄公河其他国家合建水利基础设施。例如，泰国向水电资源丰富但经济欠发达的老挝和缅甸投资，加强对萨尔温江（Salween River）水电的开发，以保证可持续的电力供应。此外，泰国电力局（Electricity Generating Authority of Thailand, EGAT）从 1996 年开始相继与缅甸政府签订了开发塔桑大坝（Tasang Dam）、伟益大坝（Weigyi Dam）和哈希大坝（Hatgyi Dam）的协议，并且大部分由此产生的水电都将出售给泰国。^⑤ 同样地，老挝水电行业的发展也主要受泰国的电力需求所推动。^⑥ 1993 年，在泰国不断增长的电力

① 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》，载《世界经济与政治》2013 年第 7 期，第 140 页。

② “Laos Promotes Hydropower to Become the ‘Battery of Southeast Asia’”, Reglobal, October 26, 2020, <https://reglobal.co/hydro-power-development-in-laos/>.

③ Wanpen Pajai, “Locked in—Why Thailand Buys Electricity from Laos”, Southeast Asia Globe, November 12, 2021, <https://southeastasiaglobe.com/thailand-electricity-laos-mekong-power/>.

④ Ibid.

⑤ “The Salween River Basin Fact Sheet: Dam Cascades Threaten Biological and Cultural Diversity”, International Rivers, May 24, 2012, <https://archive.internationalrivers.org/resources/the-salween-river-basin-fact-sheet-7481>; “Current Development of Major Hydropower Projects”, The Myanmar Times, August 20, 2012, <https://www.mmmtimes.com/special-features/151-energy-spotlight/2943-current-development-of-major-hydropower-projects.html>.

⑥ “Reckless Endangerment: Demanding Accountability for the Xe Pian-Xe Namnoy Dam Collapse”, Inclusive Development International and International Rivers, July, 2019, <https://xpxnaccountability.net/hydropower-in-laos/>.

□ 当代亚太

需求的刺激下，老挝政府向外资开放了水电行业。^①之后，泰国相继投资了老挝的屯河—钦本河（Theun-Hinboun）、会贺（Houayho）和沙耶武里（Xayaburi）等水电站，并签署了购电协议。^②

由于近年来泰国能源储备日益提升，装机容量已经高于电力需求，甚至出现了电力盈余的现象，^③因此，海外能源特别是水电已经不是泰国的首要考量，由此也促使泰国水外交的总体目标从追求用水、涉水权益逐步向追求更高层级的水声望和水话语权演变。

泰国通过水外交追求水声望和水话语权的主要表现是借助“三河流域机制”经营湄公河地区，并提升其在地区内的主导地位。“三河流域机制”全称为伊洛瓦底江—湄南河—湄公河流域经济合作战略（Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy，以下简称 ACMECS），由泰国前总理他信提出的泰老柬缅四国经济合作战略演变而来，于 2003 年 12 月在缅甸蒲甘宣告成立，2004 年越南申请加入，2005 年正式更名。^④该机制共确立了八个优先合作项目，包括贸易投资、农业、工业能源、交通、旅游、人力资源发展、卫生和环境等领域。近年来，泰国为进一步提升自身影响力，决心大力振兴 ACMECS。2018 年，三河流域经济合作战略第八届峰会在曼谷举行，会议通过了机制成立以来的首个覆盖 2019 年至 2023 年的五年总规划，并提出了“同步的湄公河五国经济体”“智慧与可持续的湄公河五国”等目标。^⑤此外，ACMECS 还将水资源合作作为其新兴发展领域，并引入印度作为其发展伙伴。通过对 ACMECS 的深度经营，泰国在大国博弈的湄公河地区成功拓展了自身战略空间并提升了区域影响力，实现了其追求地区水声望和水话语权的初步目标。

① Robert Looney, “Laos and the Hydropower Curse”, Milken Institute Review, July 8, 2019, <https://www.milkenreview.org/articles/laos-and-the-hydropower-curse>.

② Thong Anh Tran and Diana Suhardiman, “Laos’ Hydropower Development and Cross-Border Power Trade in the Lower Mekong Basin: A Discourse Analysis”, *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 61, No. 2, 2020, pp. 226-227.

③ Wanpen Pajai, “Locked in-Why Thailand Buys Electricity from Laos”, *Southeast Asia Globe*, November 12, 2021, <https://southeastasiaglobe.com/thailand-electricity-laos-mekong-power/>.

④ 王震：《大国博弈、次区域权力竞争与中南半岛次区域合作——以泰国、越南为案例》，载《太平洋学报》2022 年第 2 期，第 32 页。

⑤ 《中南半岛五国致力打造无缝互联互通：“我们与中国拥有共同的目标”》，人民网，2018 年 6 月 18 日，<http://world.people.com.cn/n1/2018/0618/c1002-30064026.html>。

（二）追随式水外交：以老挝将自身水战略同中国、泰国捆绑为例

基于小国水外交理论框架，老挝发展“追随式水外交”满足三个基础条件。首先，从内在驱动因素看，老挝有着“求生存”“求安全”等强烈的国家利益需求。其次，从决策形成因素看，老挝与流域邻国中国、泰国的河岸权益匹配度高，但暂无法通过自身能力来解决水利开发问题。最后，从外在触发因素看，21世纪初，中美在湄公河地区的博弈尚处于低烈度，这为老挝发展追随式水外交创造了宽松的外部环境。

21世纪初，中美在湄公河地区呈现重视程度加深与投入逐渐增多的趋势，但两国并未在湄公河地区开启直接交锋，也暂未在水资源议题上进行全面博弈。因此，老挝等有水发展需求但自身能力不足的湄公河国家可以较为从容地采取追随式水外交，以依附于实力强劲的国家。中国在该时期更为注重与周边邻国的关系，主要通过大湄公河次区域经济合作以及经济走廊建设来发展同湄公河国家的关系，并加强自身的地缘经济影响力。同时，小布什政府也开始意识到美国必须在湄公河地区的政治、经济、安全等领域加大投入，以淡化中国在该地区的影响力。^①因此，美国开始通过大幅增加对老挝、柬埔寨和越南的经济援助以为其之后进一步介入湄公河地区创造条件。中美两国在此时期采用了双多边经济合作方式来加大各自在湄公河地区的影响力，使得老挝等湄公河国家可以主要基于自身的内在驱动、河岸权益匹配度等条件，得以发展追随式水外交，从而在水资源开发利用上获得某一个或多个实力强劲的国家的支持。

老挝是湄公河地区水能最丰富的国家，被称为“东南亚蓄电池”。如表2所示，老挝占整个湄公河水量的35%，产水量高达5270亿立方米，同时，湄公河在老挝境内的流域面积高达21.5万平方千米，居湄公河国家首位。然而，与丰富的水能资源相比，老挝的国家实力却低于湄公河国家的平均水平，老挝人口仅有727.56万人，国内生产总值也只有191.3亿美元。^②因此，发展水电成为老挝发展经济、改善民生的重要手段。

近几十年来，湄公河国家经济的飞速发展带来了巨大的电力需求，为老挝的水电开发提供了广阔的市场。在此背景下，老挝的水外交策略集中在追

① Dana R. Dillon and John J. Tkacik, Jr., “China and ASEAN: Endangered American Primacy in Southeast Asia”, *Backgrounders*, No. 1886, 2005, p. 5.

② “Lao PDR”, The World Bank, <https://data.worldbank.org/country/lao-pdr>.

□ 当代亚太

随与自身河岸权益相近的强国，通过开发水电以及跨境电力贸易实现自身权益。一方面，老挝吸引中国、泰国等国投资水电以改变因资金、技术能力不足而迟缓的水电开发状况。老挝自 1986 年实行开放经济政策以来，经济正逐渐从以农业为本的单一模式转变为包含服务业、工业等在内的更为宽泛的发展模式，其中，水电部门更是吸收到大量投资。^① 在第六个五年经济社会发展计划（2006~2010）期间，老挝政府大力招商引资开发本国水电资源，将境内 5 万千瓦装机以上的 50 多个可开发水电站项目悉数批给本国及外国公司。^② 老挝鼓励国外投资者以建设—经营—移交（build-operate-transfer, BOT）的形式进行水电投资，其水电投资方主要来自中国、泰国、越南和欧洲。目前，泰国投资者约占老挝全国 1/3 的电站装机，中国投资者约占 16%，其余由越南和欧洲投资人持有。^③ 在积极引进外资参与水电开发的战略指导下，老挝电力市场发展迅速，截至 2019 年年底，老挝的发电装机容量近 9972 兆瓦，其中超过 80% 由水电提供。^④ 同时，老挝全国已投产运营电站达到 55 座，在建电站有 19 座，规划中的电站也有 10 余座。^⑤

另一方面，老挝借助其和中国、泰国在水电开发上的共同利益来减轻舆论压力。尽管湄公河流域国家对水电开发的态度具有一致性，但是受地理位置和国内经济结构影响，水电给各国带来的成本与收益并不完全一致。^⑥ 其中，老挝、中国和泰国三国政府对湄公河干流大坝建设持积极态度，柬埔寨政府由于民间团体和非政府组织的压力面临水电开发的阻挠，而越南政府及其民间团体和非政府组织对水电开发持有异议。例如，在老挝沙耶武里大坝的前期规划过程中，越南和柬埔寨政府通过湄委会开展的“战略环评”质疑水坝建设可能带来的环境影响，并提出所有干流大坝建设都要暂停十年，以

① Phaysone Phouthonesy, “The Lao PDR Country Report”, in Han Phoumin and Shigeru Kimura eds., *Energy Outlook and Energy Saving Potential in East Asia 2020*, Jakarta: ERIA, 2021, p. 151.

② 《老挝水电资源及其开发情况调研报告》，中国商务部网站，2010 年 11 月 25 日，<http://la.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201011/20101107267580.shtml>。

③ 王虹、赵众卜、曾荣：《老挝电力市场研究》，载《国际工程与劳务》2018 年第 12 期，第 54~55 页。

④ “Laos Promotes Hydropower to Become the ‘Battery of Southeast Asia’”, Reglobal, October 26, 2020, <https://reglobal.co/hydro-power-development-in-laos/>。

⑤ “Laos Promotes Hydropower to Become the ‘Battery of Southeast Asia’”; 王虹、赵众卜、曾荣：《老挝电力市场研究》，第 54~55 页。

⑥ 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》，第 145 页。

小国水外交理论与湄公河国家在中美博弈背景下的战略选择 □

进一步研究、了解水坝对河流系统可能的影响。^①此外，大量非政府组织，如美国国际河流组织（International Rivers）、丹麦水利研究所（Danishi Hydraulic Institute）等也给老挝的水坝建设施加了压力，而中国和泰国则未就此事施压老挝，反而持默许态度。因此，老挝采取追随中泰的水外交产生了积极的效果。中、老、泰三国相对柬、越处于湄公河上游，都视水电建设为促进经济发展、弥补能源赤字以及实现碳达峰和碳中和的重要手段，对水电开发的态度较为相似，加之老挝大力吸纳中、泰企业投资境内水电开发项目，更是加深了三国的“利益捆绑”。所以，虽然遭到越南、柬埔寨、湄委会以及非政府组织的反对，也引致项目的暂停，但是老挝仍依靠其追随战略缓解了舆论压力，并最终经过重新评估与设计，于2012年年底正式开工建设沙耶武里大坝。

（三）对冲式水外交：以湄公河国家在中美两面下注为例

2009年后，湄公河五国开始日益重视“对冲式水外交”。基于小国水外交理论框架，湄公河五国此时采取对冲式水外交基于三个因素的变化。第一，从内在驱动因素看，湄公河五国在国内用水权益、周边安全等方面的内在需求更为强烈。第二，从决策形成因素看，随着中美博弈加剧，湄公河水议题开始被过度安全化、政治化和复杂化，造成流域国家间原有的河岸权益匹配度相对降低，并导致湄公河国家应对能力不足。第三，从外在触发因素看，中美两国开始加大对湄公河水议题的关注，在湄公河地区的博弈烈度上升为中等强度，湄公河国家如只单一地采取自主式水外交或追随式水外交都将付出沉重代价。因此，湄公河各国将对冲式水外交列入对外水战略目录，利用“两面下注”的方式实现风险对冲。

2009年是中美在湄公河地区博弈烈度上升的重要节点，伴之而来的便是湄公河五国的整体外交调整与新型水外交策略模式的生成。2009年以来，随着奥巴马政府“重返亚洲”战略（Pivot to Asia Strategy）、特朗普政府及拜登政府“印太”战略（Indo-Pacific Strategy）的持续推进，以及中国承担地区事务的能力和意愿的不断提升，湄公河国家多元化取向的战略格局开始发生偏转。各方开始由原来的“追随”“制衡”战略向“对冲”战略靠拢。例如，柬埔寨在保持同中国安全、经济联系的同时，明确表达了对日本版“印

^① 姜唯、林大利：《湄公河跨国水资源争夺战 老挝沙耶武里水坝争议中即将启用》，国际环保在线，2019年10月28日，<https://www.huanbao-world.com/a/lyzhili/137790.html>。

□ 当代亚太

太”战略的支持，鼓励日本继续加大对柬援助和投资。^① 老挝由于中美两国战略竞争压力的上升而获得了更多选择余地，作为中美两国都较为倚重的国家，老挝的国家策略也逐渐由追随中国转变为在中美之间对冲。^② 缅甸在2015年之后也改变了对华“一边倒”战略，逐渐在中美之间寻求战略平衡。^③ 越南则延续了其“大国平衡”战略，注重全面、平衡地参与各个域外国家主导的合作机制，以彰显国家整体对外战略，特别是多元化外交和大国平衡。^④ 泰国为了进一步提升区域影响力、谋求自身战略空间而采用“借重”战略，以求协调大国干预与区域系统运行之间的关系。^⑤ 总体而言，随着中美在湄公河地区的博弈加剧，湄公河五国在整体外交上的转向也投射到水外交领域，从而生成并采取对冲式水外交。

目前来看，湄公河国家主要通过同时参与美国和中国推动的湄公河地区的倡议和机制来进行风险对冲，并获取水资源方面的收益。湄公河国家开展对冲式水外交的重要平台之一是美国倡导的“湄公河下游倡议”和“湄美伙伴关系”。“湄公河下游倡议”由美国于2009年在泰国创立，初始成员包括越南、柬埔寨、老挝和泰国，缅甸于2012年加入，主要关注环境、卫生、教育和基础设施发展领域的合作。^⑥ 在水资源领域，美国协助湄公河国家开发“湄公河预测”的建模工具，以评估气候变化以及与湄公河流域可持续发展有关的其他议题。同时，该倡议还促成了湄委会和密西西比河委员会签署“姊妹河”协议，以改善水资源管理。2020年，“湄公河下游倡议”升级为“湄美伙伴关系”，美国由此进一步加强了同湄公河国家间的水资源安全合作，并将“湄美伙伴关系”更深刻地嵌入至其“印太”战略中。^⑦ 与此同时，湄公河国家还通过参与中国积极推动的澜湄合作机制来增加回旋余地，获取

① 刘若楠：《中美战略竞争与东南亚地区秩序转型》，载《世界经济与政治》2020年第8期，第32页。

② 杨美姣：《后冷战时期对冲战略探究：以菲律宾、马来西亚和老挝为例》，载《国际政治研究》2020年第6期，第124~125页。

③ 连波：《追随战略的“黄昏”：基于东南亚国家对中美两国战略取向的分析》，载《当代亚太》2019年第1期，第96页。

④ 尚锋、刘若楠：《湄公河水资源问题安全化的路径及动因——以越南为例》，第60页。

⑤ 王震：《大国博弈、次区域权力竞争与中南半岛次区域合作——以泰国、越南为例》，第29页。

⑥ “Lower Mekong Initiative”，The U. S. Department of State，February 21，2019，<https://www.state.gov/lower-mekong-initiative/>。

⑦ “Mekong-U. S. Partnership”，<https://mekonguspartnership.org/about/>。

额外收益。澜湄合作机制包含三大支柱：政治安全、经济和可持续发展以及社会人文，其中，水资源合作是五大优先发展方向之一，主要通过澜湄水资源合作中心来开展相关活动。目前，通过澜湄合作机制平台，流域六国已经展开了广泛的水文信息、水利技术、水资源研究及人员交流等方面的合作。^①2020年，中国水利部正式向湄公河五国及湄委会提供澜沧江允景洪和曼安两个国际报汛站的全年水文信息，并开通了澜湄水资源合作信息共享平台网站，主动分享与中国有关的水文信息，实现了六国水资源合作的新突破。

（四）抱团式水外交：以湄公河国家推动湄公河委员会“本地化”及湄公河问题“东盟化”为例

2016年后，湄公河国家通过湄公河委员会“本地化”及湄公河问题的“东盟化”来塑造“抱团式水外交”。基于小国水外交理论框架，触发抱团式水外交基于三个基本条件。第一，从内在驱动因素看，湄公河五国不同程度地开始追求“生存”“安全”“尊重”的三者并重。第二，从决策形成因素看，大国博弈的加剧使得流域国间的河岸权益匹配度进一步下降。湄公河国家开始利用具备水合作功能的湄委会、东盟等机制以及共同身份进行抱团。第三，从外在触发因素看，2016年后，中美两国在湄公河地区的博弈烈度急剧上升，并在水议题上呈现强博弈状态。因此，湄公河国家选择“抱团式水外交”来减少大国博弈的影响，并增强自身对湄公河水管理和水利用的能力。

2016年以后，随着中美博弈烈度的进一步加强，两国在湄公河地区不断强化以水为纽带的全方位机制竞争。中国与湄公河国家不断推动澜湄合作机制的提质升级，在水资源合作领域形成了《澜湄水资源合作五年行动计划（2018~2022）》《昆明倡议》《北京倡议》《南京倡议》等一系列重要的涉水文件，并开展了数十项水资源能力建设活动。而美国则通过“湄美伙伴关系”来推动“湄公河—美国伙伴关系1.5轨政策对话”、建设“湄公河大坝监测”（Mekong Dam Monitor）系统等，同时还发动针对中国的“水舆论战”。中美两国在湄公河水议题上进入了针尖对麦芒的状态。与此同时，湄公河国家对水利开发、能源发展、航运安全、农业灌溉、水产养殖、水话语权等方面的需求进一步上升。湄公河国家开始意识到，难以单靠一国的自主

^① 《澜湄水资源合作部长级会议联合声明》，澜湄水资源合作信息共享平台，2019年12月18日，http://cn.lmcwater.org.cn/cooperative_achievements/important_documents/files/202007/t20200711_162055.html。

□ 当代亚太

式水外交、追随式水外交或对冲式水外交来寻得大国间的平衡以及未来水资源发展的良好环境，因此开始采取抱团式水外交，并希望通过推动湄委会的“本地化”和湄公河问题的“东盟化”，来应对中美在水议题上的激烈竞争并将水议题主动权掌握在自己手中。

湄公河委员会的“本地化”体现了区域内小国试图通过革新湄委会，使其成为更有效的水争端解决机制和更自主的多边治理平台的目标。1995年4月5日，老挝、泰国、柬埔寨和越南在泰国清莱签署了《湄公河流域可持续发展合作协定》，宣告成立湄公河委员会。湄委会成立之初的主要目标为改善湄公河流域的环境、社会和经济状况，其组织构成主要包括作为部长级决策机构的理事会，偏技术的联合委员会和秘书处，以及设在每个成员国的协调机构即国家湄公河委员会。^①然而，随着湄公河干流水利设施建设带来的争端、财政捐助方施加的压力以及湄公河国家追求地区共同利益的需要，湄委会开始了其革新进程，其目的主要是提升效率和能力，这是一个“本地化”和权力下放的过程，主要聚焦于人员配置、预算编制和方案改革。^②如从人员构成来看，湄委会秘书处的高级职务多为国际工作人员占据，而非本土人员。从财政捐助来源看，2012年，湄委会90%以上的资金都来自域外捐助者，本土国家捐款占比仅为7.25%。^③2016年，湄委会正式启动了其“本地化”进程，总目标是将湄委会的运行资金逐步变为由成员国负责。为实现这一目标，成员国的财政捐款每年将增加10%，并推动湄委会在2030年前转变为自筹资金的机构。^④具体来说，湄委会将削减其工作人员数量和预算，并出于降低运营成本的考虑合并金边和万象的湄委会秘书处。更具象征意义的是，2016年湄公河委员任命了自其成立以来，首位来自湄公河国家的首席执行官（Chief Executive Officer, CEO）——越南的范遵潘（Pham

① “Governance and Organisational Structure”, Mekong River Commission, <https://www.mrcmekong.org/about/mrc/governance-and-organisational-structure/>.

② Andrea K. Gerlak and Andrea Haefner, “Riparianization of the Mekong River Commission”, *Water International*, Vol. 42, No. 1, 2017, pp. 1-2.

③ Tuyet L. Cosslett and Patrick D. Cosslett, *Water Resources and Food Security in the Vietnam Mekong Delta*, New York: Springer, 2014.

④ Luke Hunt, “Mekong River Commission Faces Radical Change: Donors Have Dropped Their Funding, Forcing A Radical Restructuring”, *The Diplomat*, January 22, 2016, <http://thediplomat.com/2016/01/mekong-river-commission-faces-radical-change/>.

小国水外交理论与湄公河国家在中美博弈背景下的战略选择 □

Tuan Phan)。在范遵潘 2018 年任期届满后，湄委会延续了既有的“本地化”趋势，任命来自柬埔寨的官安·比奇·哈达（An Pich Hatda）担任 2019～2022 年期间的 CEO 一职。2022 年 1 月 17 日，湄委会又任命了来自老挝的安努拉·迪提空（Anoulak Kittikhoun）担任 CEO。^① 此外，为了使权力进一步下放，湄委会秘书处从原有的 4 个部门 12 个署缩减至 4 个核心功能部门，即行政管理部、规划部、环境管理部和技术支持部。^② 湄公河国家通过将湄委会打造为湄公河流域的主要水外交平台，^③ 从而强化湄公河国家水外交的实施效果与联动效果。

湄公河问题的“东盟化”则意味着湄公河小国试图通过更高级别的区域框架来规制水资源问题，以此将湄公河小国的核心利益关切上升至区域议程层面，从而实现更高效的问题解决能力。虽然这一进展目前较为缓慢，但是今后可能成为小国抱团式水外交的重要渠道。1996 年，东盟建立了东盟—湄公河流域开发合作机制（ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation, AMBDC），其主要目标是为了缩小新旧成员间的发展差距以及加强经济联系。然而，发展至今，AMBDC 已经逐渐失去动力，2014 年以后就再也没有召开过部长级会议。除 AMBDC 外，湄公河五国还积极推动在东盟一体化倡议（Initiative for ASEAN Integration）、东盟环境高级官员会议（ASEAN Senior Officials on the Environment, ASOEN）以及中国—东盟对话（ASEAN-China Dialogue）等东盟框架下审议湄公河相关问题。^④ 2005 年，东盟秘书处成为湄委会治理会议（MRC Governance meetings）的观察员，

① “Second Riparian Chief Executive Officer Assumes Office Today”, Mekong River Commission, January 18, 2019, <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/second-riparian-chief-executive-officer-assumes-office-today/>; “Mekong River Leaders Urge Cooperation, Protection When Meeting New MRC CEO”, Mekong River Commission, March 14, 2022, <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/pr-14032022/>.

② “Joint Development Partner Statement, 22nd Meeting of the MRC Council, Phnom Penh”, Mekong River Commission, January 13, 2016, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/speeches/joint-development-partner-statement-22nd-meeting-of-the-mrc-council/>.

③ An Pich Hatda, “MRC Reinforces Knowledge Hub and Water Diplomacy Role for Resilient Mekong Futures”, Mekong River Commission, April 3, 2019, <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/op-ed/op-ed-mrc-reinforces-knowledge-hub-and-water-diplomacy-role-for-resilient-mekong-futures/>.

④ “Memorandum of Understanding (MoU) between the Mekong River Commission Secretariat and the ASEAN Secretariat”, Mekong River Commission, April 4, 2010, <https://www.mrcmekong.org/resource/ajhydpd>.

□ 当代亚太

并从2007年开始长期支持湄委会的可持续水电倡议，东盟借此参与到湄委会水资源合作之中，并在形式上获得了获取湄委会及其成员国有关河流开发和履约状况的程序性权力。但是受东盟决策方式的影响，以及湄委会机制设计的先天缺陷，东盟仍然难以作为独立和稳定的第三方解决湄公河水争端。

2020年，越南试图利用其东盟轮值主席国的身份将湄公河问题纳入东盟议程，但收效甚微。^① 尽管如此，越南仍部分实现了借助东盟将湄公河议题“东盟化”的目标，在2020年7月举办的东盟关于湄公河次区域问题的论坛上，越南强调东盟应提升自身在湄公河地区事务中的中心地位。^② 2021年，东盟与湄委会举行了有史以来的首次水安全对话，并产生了两点重要共识：一是地区青年参与水安全问题至关重要；二是强调了湄委会长期关注水资源开发可以为整个东盟带来价值。会议还提出，在日益不稳定的地缘政治背景下，除非每个东盟成员国都享有水资源安全，否则东盟共同体就不可能实现安全和繁荣。值得注意的是，东盟在公开层面讨论湄公河水资源问题尚属首次，这也在一定程度上反映了东盟试图团结成员国，凝聚东盟身份的趋向。^③

六、结 论

当前正值全球水外交研究与实践的关键性发展阶段，但现有水外交理论的两条主要路径，即技术路径和国际关系路径都在某种程度上默认了水外交的主体仅限于拥有丰厚资金、关键技术和丰富资源的大国或中等国家，“小国”反而在水外交研究中“失声”。

据此，本文试图从内在驱动因素（国家维度）、决策形成因素（流域维度）和外在触发因素（环境维度）三个方面构建起小国水外交的理论框架，并推导出小国水外交的四种策略模式。第一，小国水外交的内在驱动因素可以划分为“求生存”“求安全”和“求尊重”三个层级；第二，小国水外交的决策形成因素

① Hoang Thi Ha and Farah Nadine Seth, “The Mekong River Ecosystem in Crisis: ASEAN Cannot Be a Bystander”, Fulcrum, June 1, 2021, <https://fulcrum.sg/the-mekong-river-ecosystem-in-crisis-asean-cannot-be-a-bystander/>.

② 尚锋、刘若楠：《湄公河水资源问题安全化的路径及动因——以越南为例》，载《南洋问题研究》2021年第4期，第60页。

③ “Asean’s Focus on Mekong Issues is Crucial for Region’s Water Security”, Mekong River Commission, <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/op-ed/pr-2021sep13/>.

小国水外交理论与湄公河国家在中美博弈背景下的战略选择 □

包括河岸权益匹配度、水机制发展程度和共同身份强度三个方面；第三，小国水外交的外在触发因素涵盖大国的影响力度或大国在流域内的博弈烈度；第四，基于上述三种因素在不同条件下的相互作用，将形成小国水外交的四种策略模式，即“自主式水外交”“追随式水外交”“对冲式水外交”与“抱团式水外交”。

基于小国水外交理论框架，本文分析了湄公河国家水外交的内在驱动因素、决策形成因素及外在触发因素的具体构成，并进一步探析了在中美不同博弈烈度下，湄公河国家所采取的小国水外交策略模式案例。一是泰国的自主式水外交。在中美博弈处于低烈度时期，泰国通过推动水电开发和成立“三河流域机制”以维护用水权益并追求地区影响。二是老挝的追随式水外交。老挝在中美博弈烈度较低且自身外交空间较大时，通过将自身水战略与中国、泰国深度捆绑，从而满足求生存与求安全的双层需求。三是湄公河国家的对冲式水外交。当中美博弈处于中等烈度时，湄公河国家为满足自身用水、周边安全等诉求，利用在中美间两面下注的方式实现风险对冲。四是湄公河国家的抱团式水外交。当湄公河国家面对中美在地区内的高强度博弈时，开始通过推动湄委会的“本地化”和湄公河问题的“东盟化”，寻求联合夺回流域内水管理主导权并降低中美大国在水议题上的影响。

在未来中长期内，湄公河国家除了保持自主式水外交和追随式水外交外，将会不断升级对冲式水外交与抱团式水外交的力度。对冲式水外交的强化可能造成更多域外国家的介入及介入力度的增强，并导致湄公河问题的“国际化”。而湄公河国家对抱团式水外交的过度依赖也或将引发湄委会、东盟和澜湄合作机制三者在水议题上的非建设性竞争。因此，未来中国应当对湄公河国家的水需求动态和水外交转向予以高度关注，尤其要对自身既往“维权”优先的水外交战略进行相应的升级，从而构建一个更加稳定、繁荣的周边。首先，中国宜通过提倡流域整体利益来提高自身在湄公河的软实力，增强流域声望和话语权。其次，借助中国与湄公河国家在地缘、文化方面的优势，实现社会身份的叠加，从而稳固和强化流域共同身份。再次，要充分发挥澜湄合作机制的优势，整合并引领湄公河水资源合作。中国应尊重湄公河国家在流域内的“主体地位”，发挥湄公河小国在水资源治理方面的专长和优势，并在力所能及的范围内满足其水需求。最后，要防范湄公河国家水外交战略转向及由此带来的大国地缘博弈加剧的态势。

Abstracts

Polarity and Stability in the International System: A Stratified Study

Pang Ruizhi

Abstract: Existing theoretical and empirical studies on the relationship between polarity and stability of the international systems do not distinguish between global and regional systems, making scholars talking past each other. Using data from the Correlates of War database, this article compiles and analyzes stratified data for each decade from 1816-2007 on polarity at both levels—the regional and global, and on system stability. Through this stratification method, it finds that on the global level, most of the time periods are characterized by multipolarity, while unipolar and bipolar systems are relatively rare. As a result, it is impossible to determine the relationship between polarity and stability on the global level, primarily owing to the difficulty for one or two countries to grip a large share of world’s resources and capacities. There are also limitations to determine the global polarity solely by state capabilities. On the regional level, however, it can be determined that the unipolar systems are more stable than bipolar or multipolar ones. This is because on the regional level, a unipolar system reduces uncertainty regarding relative capabilities and the consequences of potential wars, damps competition for honor and status, and undermines balancing politics. The case studies also find that bipolar systems are very rare at the regional level. At present, measuring solely by national capacities, the global system is bipolar, with the U. S. and China as two poles. However, such measurement does not carry us too far in understanding the stability of the global system.

Key Words: Polarity; Power Distribution; International System; Stability

About the Author: Pang Ruizhi is an Assistant Researcher at the Institute for World Economics and Politics (IWEP), Chinese Academy of Social Sciences (CASS)

The Theory of Small State Water Diplomacy and Strategic Choices of Mekong Countries vis-à-vis Sino-U. S. Competition

Zhang Li and Wu Boxun

Abstract: As Sino-U. S. competition continues to intensify, the Mekong region has become a “battlefield” at the frontier of strategic confrontation between the two powers. A major focus of competition between the two states in the region is naturally its water resources, which are of critical strategic value. As the literature on the theory and practice of water diplomacy by small states is limited, this article attempts to construct a theoretical framework to explain the small state water diplomacy. It deploys this framework to analyze the policy choices made by Mekong countries vis-à-vis water resources when considering the broader context of Sino-U. S. competition. There are three dimensions of theory of small state water diplomacy. Interactions across these three dimensions shape four main types

of small state water diplomacy strategies: “autonomous water diplomacy”, “aligned water diplomacy”, “hedged water diplomacy” and “collective water diplomacy”. Based on the theoretical framework for small state water diplomacy, this article considers the dynamics shaping the water diplomacy of Mekong countries and identifies the modalities that small states follow in their strategies considering different levels of intensity of Sino-U. S. competition.

Key Words: Theory of Water Diplomacy; Small State Water Diplomacy; Mekong Countries; Sino-U. S. Competition; Lancang-Mekong River

About the Authors: Zhang Li is an Assistant Professor in the Institute of Belt and Road & Global Governance at Fudan University; Wu Boxun is a PhD Candidate in the Institute of Globalization and Global Issues at China University of Political Science and Law

Silicon Valley’s Liberal Cosmopolitan Agenda and the Golden Knowledge Complex

Yin Peiqiu

Abstract: The revolution in information and communication technologies (ICT) has brought economic prosperity, while enhancing digital interdependence between states. It has also empowered a group of “tech elites” centered in Silicon Valley. Leading tech elites have their own independent political preferences, which raises important questions: what is the nature of their influence? And what theory should be applied to explain it? Existing literature focuses on the system and state levels, while overlooking or underestimating the role that individual elites can assert within international political and economic structures. This article constructs a theoretical framework based on structural power to explain the personal political influence of technology elites. Technology elites wield significant power vis-à-vis systems of production and knowledge structures, while their influence is weak vis-à-vis financial and security structures. Tech elites can either transfer their power across different structures, or leverage the “Money Idea Complex” to achieve political influence. Combining these two forms of influence, tech elites are able to advance a “liberal cosmopolitan” political agenda at both the national and international levels. Through a review of the Six Leadership Lessons of Meta Company CEO Mark Zuckerberg, this article explains the logic behind this process. While tech elites will not succeed in shaking the basic foundations of the state-based system, they are still seeking leadership power through decentralized network activities and virtual reality (metaverse) spaces in the Web3.0 era. As the ranks of tech elites with liberal cosmopolitan ideologies expand, they will continue to represent a greater challenge to the nation-state-based system.

Key Words: Digital Mutual Dependence; “Golden Knowledge Complex”; Structural Power; Liberal Cosmopolitanism; Metaverse

About the Author: Yin Peiqiu is a Junior Associate Professor at School of International Relations and Public Affairs, Fudan University

Reassessing U. S. Limited Nuclear War Theory in the Era of Great Power Competition: Basic Logic, Policy Debates and Realistic Impact

Li Xiang and Gao Heng

Abstract: In recent years, with the return of great power competition,