

美湄合作机制升级与区域影响^{*}

姚全 郑先武

【内容摘要】 自湄公河下游倡议升级为湄公河—美国伙伴关系以来，美湄合作呈现新的发展态势。在话语运用上，突出美国主体地位和湄公河国家的整体性和独立性，割裂中国与湄公河国家的天然与有机联系；在合作领域上，进一步扩大合作范围，经济互联互通与水资源议题成为美湄合作的两大支柱，以打击跨国犯罪为首的非传统安全议题受到空前重视；在机制层次上，欲将部长级会议升格为领导人会议，显现美国深度参与湄公河议题的意图；在机制协调上，更加强调美湄合作新机制与湄公河国家自行组建的区域机制及日、韩、印、澳等域外国家所主导的区域合作机制间的协调与互补，以构建多层次的机制化合作体系。鉴于湄公河区域地缘战略价值的重要性，湄公河区域治理需求迫切且发展潜力巨大，以及澜湄合作成绩斐然对美湄合作造成巨大压力，美国驱动美湄合作升级以牵制中国在湄公河区域影响力的图谋进一步强化。美湄合作机制升级产生的影响已初步显现。美湄合作日趋务实化，经济互联互通上升为美湄合作的首要议题，广泛行为体的选择性引入加剧了湄公河议题的国际化。由于美国在湄公河区域的激烈对华竞争，湄公河委员会及东盟的地位和作用凸显。

【关键词】 湄公河—美国伙伴关系 澜湄合作机制 次区域合作 中美关系

【作者简介】 姚全，南京大学国际关系研究院助理研究员（南京 邮编：210023）；郑先武，南京大学国际关系研究院教授（南京 邮编：210023）

【中图分类号】 D822.371.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2023)04-0058-23

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202304004

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“东南亚次区域合作与区域格局演变研究”（22ASS004）的阶段性成果。

2009年，湄公河下游倡议（Lower Mekong Initiative）启动，成为美国“重返亚太”战略的重大事件。2020年，湄公河—美国伙伴关系取代湄公河下游倡议，代表着美国继续以湄公河区域为战略支点深化“印太战略”布局的进一步落实与推进。2021年8月，《湄公河—美国伙伴关系行动计划（2021—2023）》（以下简称“《三年行动计划》”）出台，确定了双方当前及未来在经济互联互通等重要领域的数十项具体合作内容或项目。2023年4月发布的《湄公河—美国伙伴关系半年报告》总结了美湄合作新机制的主要工作进展。^①在美对华竞争持续强化的背景下，美湄合作机制升级意在牵制中国，在中国西南关键门户采取一系列制衡手段阻碍澜湄合作与“一带一路”建设。未来美湄合作将会有更多实质性、具体化乃至针对性的措施出台，^②需要我们加强对其合作机制升级的全面深入研究。湄公河—美国伙伴关系尚处于动态发展和变化中，目前国内外学界更倾向于将对湄公河—美国伙伴关系的考察融入湄公河区域合作机制重叠、中美湄公河政策比较与竞争以及美国湄公河政策的历史演进等研究当中。^③聚焦湄公河—美国伙伴关系的最新内容、显著特征、成立的逻辑动因及现实影响的特定研究还有待进一步拓展和深入。本文拟通过美湄合作机制升级前后的纵向对比，美湄合作机制与澜湄合作机制间的横向对比，结合美国在“印太”区域的战略布局等方面内容，系统和深入地分析以上问题。

① Mekong-U.S. Partnership, “The Mekong U.S.-Partnership Semi-Annual Report: February 2023,” April 3, 2023, <https://mekonguspartnership.org/wp-content/uploads/2023/04/MUSP-Newsletter-February-2023.pdf>.

② 李志斐、王婧：《美国与湄公河国家合作步步升级》，《世界知识》2020年第22期，第37页。

③ Brian Eyler, “The United States and China in the Mekong: A Zero-Sum Game or a New Race to the Top?” *Asia Policy*, Vol. 17, No. 2, 2022, pp. 7-13; Zhang Li, “Regionalization or Internationalization? Different Types of Water Multilateralism by China and the United States in the Mekong Subregion,” *Asia Policy*, Vol. 17, No. 2, 2022, pp. 14-20; Charadine Pich, “The Mekong Subregional Cooperation Framework: A Geopolitical Dilemma and the Ways Forward,” *Asia Policy*, Vol. 17, No. 2, 2022, pp. 57-62; Daniel F. Runde, Romina Bandura and Janina Staguhn, “The Future of Work in the Mekong Subregion,” A Report of the CSIS Project on Prosperity and Development, 2021; 姚全、郑先武：《美国湄公河区域战略的重塑与中国的战略选择》，《东南亚研究》2022年第2期，第92—112页；任华、卢光盛：《美国对中国湄公河政策的“话语攻势”：批评话语分析的视角》，《东南亚研究》2022年第1期，第86—108页；李志斐：《中美博弈背景下的澜湄水资源安全问题研究》，《世界经济与政治》2021年第10期，第130—155页。

一、美湄合作机制升级的主要内容与特征

与湄公河下游倡议相比，新建立的湄公河—美国伙伴关系更具战略性、针对性和有效性，^①反映了美国全面、深入介入湄公河区域的态势。美国正在竭力遏制中国在自己的西南门户区域影响力的上升。

（一）突出湄公河国家的整体性和所谓独立性，凸显美国主导地位

湄公河下游倡议升级为湄公河—美国伙伴关系，从字面上看，存在两大鲜明特点。首先，突出湄公河国家的整体性和所谓独立性。“湄公河下游国家”的称谓隐含着它与地处上游的中国是同一条河流所连接的不可分割的统一整体内涵，抹去“下游”字样，则意味着将湄公河五国看成是一个单独的整体，而不仅仅是下游国家的集合体，切断了上下游国家之间的有机联系。美湄合作新机制意欲从话语上割裂中国与湄公河五国的整体性联系，剥离中国与湄公河国家山水相依的纽带关系，减弱和淡化中国与湄公河国家命运与共的现实形态，排斥中国在湄公河区域的地位和角色。其次，强调美国的地位和作用。湄公河下游倡议在字面上的主体只是湄公河五国，而没有体现美国的地位。湄公河—美国伙伴关系则强调了美国的主体地位，加强了湄公河区域与美国之间的联系。在自然地理环境上，美国与湄公河区域相距遥远，是地理上的域外国家。而中国与湄公河国家同属于澜沧江—湄公河流域国家，美湄在空间上的联系程度远远比不上“一江连六国”的澜湄区域。然而，美国试图从话语和制度上克服这一局限，加强与湄公河区域的制度性联系，对标澜沧江—湄公河合作机制，首先从字面上与其形成对应等量的竞争。

相应地，美国将苦心经营的“湄公河下游之友”（Friends of the Lower Mekong, FLM）进行同步更名，直接删去“下游”二字，变更为“湄公河之友”（Friends of the Mekong, FOM）。发起于 2018 年的湄公河下游倡议青年科学家项目（LMI Young Scientist Program）也相应更名为湄公河—美国伙

^① Mekong-U.S. Partnership, “Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement,” September 15, 2020, <https://mekonguspartnership.org/2020/09/15/mekong-u-s-partnership-joint-statement/>.

伴关系青年科学家项目 (Mekong - U.S. Partnership Young Scientist Program)，直接以新机制名称取代旧名称。同时，很多新建的项目也都以湄公河—美国伙伴关系 (Mekong-U.S. Partnership, MUSP) 冠名。美国在湄公河区域机制名称上一系列去“下游”字样的做法，反映了美国深度排斥中国和去中国化的企图。

(二) 增加新的议题，形成四大合作领域

美国与湄公河国家的合作范围一直在不断扩大。湄公河下游倡议成立之初，美国与湄公河国家的合作领域主要包括环境、卫生、教育和基础设施四大领域。之后又增加了农业与粮食安全、能源安全，形成六大合作支柱。^① 而湄公河—美国伙伴关系“以全面的方式应对新的挑战”，所涉及的合作领域在湄公河下游倡议的基础上进一步扩大，既包含其所设定的所有优先合作事项，也在此基础上继续增加新的合作议题。这些议题主要集中在经济互联互通、可持续的水资源等自然资源管理及环境保护、非传统安全和人力资源开发四大领域。每一领域又都包含多个项目，其中一个为旗舰项目。四大领域的旗舰项目分别是美国国际开发署湄公河保障措施 (USAID Mekong Safeguards)^②、湄公河水资源数据倡议 (Mekong Water Data Initiative)、探路者健康项目 (Pathfinder Health Program)、“1.5 轨”政策对话 (Track 1.5 Policy Dialogues)。随着时间的推移，合作条件的成熟，结合资金拨款、法律要求和政策目标需求，每个合作领域在未来还将涉及新的合作项目。^③

美湄合作新机制成立之后，美国组织和支持开展了一系列研讨活动。

① 2018 年签署的《落实湄公河下游倡议总体行动计划 (2016—2020)》将这六大合作支柱合并为两大支柱，第一大支柱为水资源、能源、粮食和环境连接 (Water, Energy, Food, and the Environment Nexus)；第二大支柱为人类发展和互联互通 (Human Development and Connectivity)。参见 Mekong-U.S. Partnership, “Master Plan of Action to Implement the Lower Mekong Initiative 2016-2020,” [https://mekonguspartnership.org/wp-content/files/Master%20Plan%20of%20Action%20to%20Implement%20LMI%202016-2020%20\(2019\).pdf](https://mekonguspartnership.org/wp-content/files/Master%20Plan%20of%20Action%20to%20Implement%20LMI%202016-2020%20(2019).pdf)。

② 鉴于澳大利亚为美国国际开发署湄公河保障措施 (USAID Mekong Safeguards) 提供资金支持，该项目更名为美国国际开发署和澳大利亚湄公河保障措施 (USAID and Australia Mekong Safeguards)。

③ Mekong-U.S. Partnership, “Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement”; Mekong-U.S. Partnership, “Mekong-U.S. Partnership Plan of Action 2021-2023,” <https://mekonguspartnership.org/wp-content/uploads/2021/10/MUSP-Plan-of-Action-Public-Use.pdf#:~:text=Mekong-U.S.%20Partnership%20Plan%20of%20Action%202021-2023%20The%20Mekong-U.S.,and%20the%20United%20States%20in%20addressing%20transboundary%20challenges>。

2020 年 10 月，美国国务院与美国智库东西方中心（The East-West Center）合作举办“关于加强跨界河流治理的印度—太平洋会议”，召集了“印太”区域的决策者、学术界、民间社会成员和其他跨界河流利益攸关方，从“透明度和伙伴关系”“谈判”“利益攸关方参与”三个角度探讨跨界河流可持续发展和合作管理办法。^① 2020 年 10 月，美国国务院支持柬埔寨合作与和平研究所（Cambodian Institute for Cooperation and Peace）举办了以“可持续发展与湄公河的未来”为主题的网络研讨会，其主要目标是从湄公河五国和美国的视角，讨论湄公河—美国伙伴关系的合作机遇与挑战。^② 2021 年 1 月，美国首次召开湄公河之友政策对话会议（Friends of the Mekong Policy Dialogue），回顾湄公河下游倡议对湄公河区域的援助以及对整个东盟基础设施的投入，再次重申美国对湄公河的承诺。^③ 史汀生中心（The Stimson Center）和国际自然联盟（International Union of Nature, IUCN）设计了湄公河—美国伙伴关系“1.5 轨”政策对话，关注地方利益攸关方在能源、基础设施、非传统安全、跨界水治理方面的所谓基于自然的解决方案等问题。伙伴关系政策对话得到了美国国务院的有力资助，这个系列对话活动主要探讨湄公河下游面临的关键政策需求和可持续性挑战的解决方案。

除了举办和支持相关会议大力推介新的美湄合作机制以外，美国也采取了一系列具体行动。在湄公河—美国伙伴关系的资助下，史汀生中心和地球之眼（Eyes on Earth）合作开发了湄公河大坝监测系统（Mekong Dam Monitor），于 2020 年 12 月正式启动，对湄公河干流和主要支流大坝运行和下游水文影响进行持续、“透明的”监测，广泛保护湄公河自然资源，^④ 并

① East-West Center, “Indo-Pacific Conference on Strengthening Governance of Transboundary Rivers,” <https://www.eastwestcenter.org/publications/indo-pacific-conference-strengthening-governance-transboundary-rivers-report>.

② Mekong-U.S. Partnership, “Cambodian Institute for Cooperation and Peace hosts Virtual Conference on Sustainable Development and the Future of the Mekong,” October 27, 2020, <https://mekonguspartnership.org/2020/10/27/cambodian-institute-for-cooperation-and-peace-hosts-virtual-conference-on-sustainable-development-and-the-future-of-the-mekong/>.

③ Mekong-U.S. Partnership, “Towards a Resilient and Connected Mekong”: Principal Deputy Assistant Secretary Atul Keshap’s Remarks at the 2021 Friends of the Mekong Policy Dialogue, January 25, 2021, <https://mekonguspartnership.org/2021/01/25/towards-a-resilient-and-connected-mekong/>.

④ Stimson Center, “Mekong Dam Monitor,” <https://www.stimson.org/project/mekong-dam-monitor/>.

已被泰国、柬埔寨、越南和湄公河委员会（Mekong River Commission）以及非政府组织使用。同时，设置湄公河数据新闻奖学金（Mekong Data Journalism Fellowship），从湄公河国家遴选记者和研究人员，给予每人 3 000 美元的资助进行新闻报道或故事宣传，但要求其使用湄公河基础设施跟踪系统（Mekong Infrastructure Tracker）^① 和/或湄公河大坝监测系统上的数据。^② 2021 年 5 月，“NexGen 湄公河科学家”（NexGen Mekong Scientists）项目公告发布，目的在于为湄公河下游的专业人员和美国资助机构之间发展伙伴关系提供长达 6 个月的研究资助，以应对湄公河区域内面临的所谓复杂挑战，^③ 30 名科学家和专业人士参加了 2022 年 3 月在泰国清莱举行的聚焦食品、能源和水资源创新科学和国际合作的“NexGen 日”（NexGen Day）和 2023 年湄公河研讨会（Mekong Research Symposium 2023）。^④

（三）试图提升机制规格，以深度参与湄公河议题

湄公河下游倡议形成了一套制度化的会议机制，主要包括技术规划会议、高级官员会议、部长级会议以及政策对话会议，^⑤ 其中最重要的、规格最高的是部长级会议。湄公河下游倡议自发起至被新机制取代，共举办了 12 届部长级会议。湄公河—美国伙伴关系基本上延续了湄公河下游倡议的会议机制，其中最大的不同是计划将原来的部长级会议升级为领导人会议，

① 由美国国际开发署保卫湄公河活动资助、史汀生中心开发的湄公河基础设施跟踪系统（Mekong Infrastructure Tracker）2020 年 5 月 7 日正式启动，负责跟踪、监测和量化能源、交通和基础设施资产的发展及其给东南亚带来的社会、经济和生态变化，每季度更新一次，跟踪系统的功能将根据利益相关者的反馈进行更新和扩展。该系统使用的某些数据库专门针对中国：例如，美国企业研究所（American Enterprise Institute）出版的《中国全球投资跟踪》涵盖了 3100 多项与中国全球投资和建设有关的交易；波士顿大学（Boston University）全球发展政策中心公布的中国全球能源金融数据库，侧重于中国国家开发银行和中国进出口银行对能源项目的融资情况；威廉玛丽学院（College of William & Mary）建立的中国援助数据（China Aid Data）负责跟踪 2000—2014 年间中国海外官方融资，包括中国援助和非优惠官方融资；等等。Stimson Center, “Methodology for Mekong Infrastructure Tracker,” May 25, 2020, <https://www.stimson.org/2020/mekong-infrastructure-tracker-methodology/>。

② Earth Journalism Network, “Mekong Data Journalism Fellowship 2021,” February 16, 2021, <https://earthjournalism.net/projects/mekong-data-journalism-fellowship>。

③ Mekong-U.S. Partnership, “NexGen Program Announcement,” May 3, 2021, <https://mekonguspartnership.org/2021/05/03/nexgen-program-announcement/>。

④ Mekong-U.S. Partnership, “The Mekong U.S.-Partnership Semi-Annual Report: February 2023.”

⑤ Mekong-U.S. Partnership, “Master Plan of Action to Implement the Lower Mekong Initiative 2016-2020.”

并且与东盟—美国峰会背靠背举行。其每年举行的主要官方会议安排包括：每年一、二月份召开政策对话会议，就双方年度的优先事项交换意见，并为高级官员会议的召开做准备，必要时还可召开额外的工作会议；每年四、五月正式召开高级官员会议，并为部长级会议和湄公河之友高级官员会议进行准备；8 月份正式召开部长级会议或者领导人会议。^①

鉴于澜湄合作领导人会议已经形成了每两年举行一次的常态化机制，美湄合作新机制拟提升会议规格，其直接目标是要与澜湄合作机制的领导人会议成为同一规格，意欲在同一层级展开竞争。虽然第二届湄公河—美国伙伴关系部长级会议如期召开，尚未升级到领导人会议规格，但部长级会议上发布的《三年行动计划》仍然保留了未来会议规格升级的可能性：经合作伙伴同意，湄公河—美国伙伴关系领导人会议可与东盟—美国峰会一起安排。^②今后美国是否将部长级会议升级为领导人会议还有待观察，但其以联合声明、行动计划等官方文件多次正式表示存在这一可能性，则确实不排除未来可能的升级。

（四）强调机制协调，构建多层次的机制合作体系

美国政府发布的官方文件、高级官员发表的关于美国湄公河政策的演讲反复提及美湄区域合作新机制与既有特定区域合作机制之间的协调与互补，但带有强烈的选择性和针对性，遵循明显的排序规则。

第一，湄公河国家自行成立的区域合作机制、湄公河区域重要国际组织是首要协调与合作对象。伊洛瓦底江—湄南河—湄公河经济合作战略（也称“三河流域机制”）全覆盖湄公河五国，机制本身比较成熟，是《东盟印太展望》（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP）重点关注机制，^③且由与美国关系密切的泰国所主导。美国涉及“印太战略”的官方文件也专门提及，三河流域机制是美湄合作新机制的重要选择对象。东盟是本地区日益重

① U.S. Mission to Asean, “Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement,” September 16, 2020, <https://asean.usmission.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/>.

② Mekong-U.S. Partnership, “Mekong-U.S. Partnership Plan of Action 2021-2023.”

③ ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf.

要的区域组织，且湄公河国家都是东盟成员国，“印太战略”和美湄合作新机制都强调东盟的“中心地位”，东盟定期参与美湄合作制度化会议，是美湄合作新机制重要争取对象。湄公河委员会的正式成员国只包含老挝、泰国、柬埔寨和越南四国，并未完全涵盖湄公河区域国家，且湄公河委员会专职于以水资源为代表的环境保护功能，无法从综合议题领域“服务于”美国湄公河战略的需要，相较于前两者而言处于相对靠后的序位。域内国家建立的其他规模更小的区域合作机制则处于更次要的位置。

第二，湄公河区域域外国家主导的区域合作机制整体上居于次要地位。日、韩、澳、印虽然是美国的盟友或者伙伴，但在区域合作机制问题上，彼此之间也存在由于功能、议题、成员重叠而产生的相互竞争。其中美日两国之间的机制互动最为密切，美国与韩、澳、印的机制互动呈现逐渐加深之势。需要特别强调的是，与上述机制不同，以中国为主要参与方的澜湄合作机制、东盟—湄公河流域开发合作，则成为美湄合作机制直接排除或者与其他机制联合排除的对象。^①

值得一提的是，虽然美湄合作机制升级，但是美国对湄公河的实际援助和投入并不高，无法与其大国地位或者湄公河国家的需求相匹配，美缅关系的波动成为美湄合作的短板，乌克兰危机的持续也分散了美国在湄公河区域的战略关注。但是即便如此，美国在湄公河区域的存在，以及通过湄公河之友与亚洲开发银行和世界银行等其他融资机构的联系，对于湄公河国家而言仍然是非常有意义和重要的。^②

二、美湄合作机制升级的动因

为什么美国陆续退出《跨太平洋伙伴关系协定》(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)、《联合全面行动计划》(Joint Comprehensive Plan of Action,

^① 姚全、郑先武：《区域治理与全球治理互动中的大国角色》，《探索与争鸣》2021年第11期，第62—64页。

^② LE Van My, “The United States and the Lower Mekong Initiative,” *East Asian Policy*, Vol. 8, No. 2, 2016, pp. 56-57.

JCPOA, 也称为“《伊核问题全面协议》”)、《巴黎协定》(Paris Agreement), 而继续保持湄公河下游倡议, 并升级为湄公河—美国伙伴关系? 美国“印太战略”布局、湄公河区域治理客观需求、澜湄合作机制的发展共同驱动美国全面、深度介入湄公河区域事务。

(一) 湄公河区域地缘战略价值重要, 承接美国“印太战略”布局

“印太战略”实际上是“亚太再平衡”战略的升级版, 湄公河—美国伙伴关系则是对湄公河下游倡议的升级, 标志着湄公河对美国更广泛的“自由开放的印太战略”的重要性日益上升。^① 美湄合作新机制的建立主要是为了配合美国“印太战略”的实施。

第一, 在区域关联上, 湄公河区域处在“印太战略”的重要区位。湄公河区域由东南亚的陆上国家组成, 是东盟的重要组成部分。它既嵌套在“印太”区域内, 又沟通印度洋和太平洋; 与印度毗邻, 位于美国盟友日本、韩国、澳大利亚的之间, 也是中国重点经略的周边区域; 多重区位因素使得湄公河区域成为“印太战略”制衡中国的关键地区。^② 美国 2019 年发布的《一个自由、开放的印太: 推进一个共同愿景》(以下简称“美国的‘印太愿景’”) 10 多次提及湄公河区域, 明确表示柬埔寨、老挝、缅甸、泰国和越南构成的湄公河区域对美国具有重要战略意义, 突出了湄公河区域的重要地缘政治价值。正因为如此, 美国在发起湄公河下游倡议的十年间总共为湄公河国家提供了超过 38 亿美元的援助。^③

拜登执政不久, 在“自由开放的印太”基础上提出“自由开放的湄公河”, 反映了美湄合作机制升级既是美国“印太战略”的题中之义和具体实践, 又是促进“印太战略”目标实现的重要依托和手段。^④

① Charadine Pich, “The Mekong Subregional Cooperation Framework: A Geopolitical Dilemma and the Ways Forward,” *Asia Policy*, Vol. 17, No. 2, 2022, p. 60.

② U.S. Department of States, “Strengthening the U.S.-Mekong Partnership,” August 2, 2019, <https://www.state.gov/strengthening-the-u-s-mekong-partnership/>.

③ White House, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

④ U.S. Department of State, “Remarks at the Mekong-U.S. Partnership Track 1.5 Policy Dialogue Opening Plenary,” March 18, 2021, <https://www.state.gov/remarks-at-the-mekong-u-s-partnership-track-1-5-policy-dialogue-opening-plenary/>.

第二，在议题关联上，美湄合作新机制明显呼应“印太战略”具体推动的内容。“印太战略”关注的重要目标是促进经济繁荣。基础设施、能源和数字经济成为“印太战略”在经济领域最主要的议题，体现在美湄合作新机制的合作内容上。这三大议题结合起来构成经济互联互通，成为美湄合作的首要议题。在促进经济繁荣的路径上，“印太战略”和美湄新的合作机制均强调私营资金的引入，欲利用具有创新性的美国私营部门这一重要有利条件，创新区域国家的经济发展路径，并加以实际推进。^① 在所谓确保和平与安全议题上，“印太战略”报告声称支持湄公河国家执法能力的提升，打击毒品、野生动物、武器和人口贩运，以加强所谓边境安全。^②

美国的“印太愿景”宣称，湄公河区域面临新的挑战，包括所谓债务依赖、控制下游水流的大坝建设热潮、爆破和疏浚河床的计划、治外河流巡逻、有组织犯罪和贩卖人口，以及推动制定新的治理规则破坏现有制度。^③ 其中很多内容是针对中国的恶意攻击，其涉及的一些内容均成为美湄合作机制升级后的重点合作领域。所有合作议题的落实都需要配置适当的人力资源，“印太战略”和美湄合作新机制都强调人力资本的开发，通过政府部门和私营部门提供各种技能培训和交流，提高对象国家的治理能力。而这些接受过美国专业部门培训的人员很可能在所在国相关领域担任领导角色，从而与美国形成巨大的应对所谓共同挑战的领导网络。

第三，在威胁评估上，均强调“中国威胁论”。特朗普政府的“印太战略”将中国界定为“修正主义大国”，诬称中国从国际体系受益最多，但又从内部破坏国际体系，对“印太”区域重新排序。^④ 原定最早于 2043 年才能解密的“印太战略框架”文件将中国在“印太”区域建立新的势力范围视作美国国家安全面临的首要挑战，声称应减少东南亚国家对中国的经济依

① Daniel F. Runde, Romina Bandura, and Janina Staguhn, “The Future of Work in the Mekong Subregion,” p. 20.

② U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>.

③ White House, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision.”

④ U.S. Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region.”

赖。^① 拜登政府新推出的“印太战略”仍然将中国作为首要竞争对手，声称中国正在结合经济、外交、军事和技术力量，对“印太”区域造成越来越多、越来越尖锐的挑战，使得美国的盟友和伙伴承担了很大一部分代价。^②

美湄合作新机制同样具有强烈的制衡中国的地缘政治目的，同美国跨越两任政府的“印太战略”一脉相承。在首届湄公河—美国伙伴关系部长级会议上，美国常务副国务卿斯蒂芬·比根（Stephen E. Biegun）声称中国修建的大坝对湄公河国家的生产和生活产生负面影响。^③ 时任国务卿蓬佩奥则发表演讲，其中近一半篇幅指责中国所谓单方面的水资源政策加剧了湄公河下游国家历史性干旱，诬称中国对湄公河国家的基础设施建设债务、人口贩卖、毒品交易、野生动物捕获、商业掠夺和不透明问题负有责任。^④ 美国智库史汀生中心（Stimson Center）同步跟进，撰文声称中国导致下游国家出现前所未有的干旱和严重的生态破坏。^⑤ 这些批评和指责背后隐藏的实质是美国对中国在湄公河区域影响力不断提升而产生的日益加剧的担忧。

（二）美国认为区域内治理需求迫切，发展潜力巨大，值得加大投入

湄公河区域是美国对华整体战略竞争的关键部分。^⑥ 美湄合作机制的升级不仅因为湄公河区域是世界上最贫穷的地区之一，^⑦ 面临严峻的非传统安全问题，而且其未来发展潜力巨大，存在可观的投资价值和空间。

湄公河区域治理需求主要集中在非传统安全领域。首先，水资源等相关环境问题更加严峻。例如，湄公河流域 2019 年遭遇百年不遇的干旱，导致

① Council on Pacific Affairs, “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” March 3, 2021, <https://www.councilpacificaffairs.org/initiatives/u-s-strategic-framework-for-the-indo-pacific>.

② White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022, p. 5, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

③ 《外交部发言人就澜湄水资源问题答记者问》，澜湄合作中国秘书处网站，2020 年 9 月 18 日，http://www.lmcchina.org/2020-09/18/content_41447494.htm。

④ U.S. Department of States, “The Mekong-U.S. Partnership: The Mekong Region Deserves Good Partners,” September 14, 2020, <https://2017-2021.state.gov/the-mekong-u-s-partnership-the-mekong-region-deserves-good-partners/index.html>.

⑤ Brian Eyler, Regan Kwan, and Courtney Weatherby, “New Evidence: How China Turned Off the Tap on the Mekong River,” Stimson Center, April 13, 2020, <https://www.stimson.org/2020/new-evidence-how-china-turned-off-the-mekong-tap/#>.

⑥ Xue Gong, “Words Can Speak Louder Than Actions: Examining China’s Discourse Approach in Mekong Governance,” *Asia Policy*, Vol. 17, No. 2, 2022, p. 27.

⑦ Hidetaka Yoshimatsu, “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 42, No. 4, 2015, p. 180.

湄公河降至 100 多年来的最低水位，^① 2020 年干旱仍然持续。其次，涉及“非法人口流动、非法武器交易、毒品生产和贩卖、恐怖主义与极端分裂主义，以及非法动物产品、木材和假冒商品贩卖”等五种类型的跨国犯罪成为冷战结束后威胁湄公河国家区域经济、政治、社会安全最突出的问题，也是澜湄区域最主要的非传统安全问题。^② 美湄合作新机制首期投入的 1.5 亿美元中，有 5 500 万美元被列为打击跨国犯罪的专项开支，占总体支出的近 40%，是美湄合作新机制最大的一笔单项支出。^③ 2022 年，美国则提供了约 3 100 万美元用于湄公河国家打击跨国犯罪的能力建设。^④ 再次，公共卫生领域需要依靠国际社会的扶助。在新冠病毒在全球蔓延时，湄公河区域国家防疫形势严峻，不仅经济发展受到严重打击，而且缺乏足够的抗疫物资和有效的手段，为湄公河区域国家提供抗疫援助成为国际社会的当务之急，美国也向湄公河国家提供了近 4.87 亿剂疫苗和 5 800 多万美元的资金援助。^⑤

虽然湄公河区域面临严峻的发展问题，但经济活力强劲和人口年轻化有助于湄公河区域的后续发展。湄公河区域国家普遍对重大基础设施投资存在迫切需求，中国参与了湄公河区域 18% 的现有、计划和在建能源项目的开发；泰国次之，占 15%；日本占 8%；美国填补市场空缺的机会巨大。^⑥

根据世界银行的统计，新冠疫情暴发之前，在全球经济增长放缓的情况下，湄公河区域经济仍表现不俗，尤其是缅、老、柬、越保持较高的经济增

① Stefan Lovgren, “Mekong River at Its Lowest in 100 Years, Threatening Food Supply,” *National Geographic*, July 31, 2019, <https://www.nationalgeographic.com/environment/2019/07/mekong-river-lowest-levels-100-years-food-shortages/>.

② 李志斐：《澜湄合作中的非传统安全治理：从碎片化到平台化》，《国际安全研究》2021 年第 1 期，第 96 页。

③ Mekong-U.S. Partnership, “Mekong-U.S. Partnership at A Glance,” September 29, 2020, <https://mekonguspartnership.org/2020/09/29/mekong-u-s-partnership-at-a-glance/>.

④ Mekong-U.S. Partnership, “The Mekong U.S.-Partnership Semi-Annual Report: February 2023.”

⑤ U.S. Department of States, “Secretary Blinken’s Participation in the Mekong-U.S. Partnership Ministers’ Meeting,” August 3, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-participation-in-the-mekong-u-s-partnership-ministers-meeting/>; Mekong-U.S. Partnership, “The Mekong U.S.-Partnership Semi-Annual Report: February 2023.”

⑥ Stimson Center, “The Mekong Matters for America and America Matters for the Mekong,” <https://www.stimson.org/wp-content/uploads/2020/04/MekongMatters-2020-FINAL-lowres.pdf>.

长水平，国内生产总值平均增长速度保持在 7%左右。^① 当中国的人力资源成本上升之后，发达国家将轻工业生产线转移到湄公河区域国家，湄公河区域逐渐向全球制造业供应链中心靠拢，美国与湄公河区域的经贸关系也愈加紧密。目前有超过 1 000 家美国公司活跃在湄公河区域五国各个相关行业。而且，湄公河区域 40%的人口不到 25 岁，人口年轻化有助于驱动创新和快速城市化，以此带动区域快速发展。^② 这样的人口结构也被跨国经营的企业所看重。

（三）澜湄合作成绩斐然，美国将此视为对美湄合作的巨大压力

相较于奥巴马政府，特朗普政府表现出强烈的孤立主义色彩，相继退出了奥巴马政府时期建立或参与的重大国际制度或机制，悉数否定奥巴马的外交遗产，但是明显带有制衡中国意味的美国湄公河区域策略却未发生实质性改变，^③ 并且升级了美湄合作机制。加强美国与湄公河区域的关系也是拜登政府的优先任务。^④ 美国湄公河政策延续和升级背后的最重要原因仍然是中国因素。中美两国之间的权力差距日益缩小，美国将中国视为战略竞争对手，因此放弃过去的接触政策而转向战略制衡。

与其他域外大国在湄公河区域建立的制度安排相比，澜湄合作机制建立时间最晚，历时最短，但所设定的目标最高——“澜湄国家命运共同体”。

在机制建设方面，澜湄合作机制领导人会议机制已经制度化，每两年定期召开，明显高于美湄合作机制的部长级会议机制规格。就在美湄合作新机制正式成立前不到一个月，澜湄合作第 3 次领导人会议以视频方式举行。时任国务院总理李克强在会上提出了维护澜湄合作快速发展势头，妥善应对各

① 受疫情影响，2020—2021 年，缅、老、柬、越四国的 GDP 增长率明显下降，柬埔寨 2020 年出现进入 21 世纪以来的首次负增长，但 2021 年迅速回升；缅甸 2021 年大幅下降 17.9%；老挝和越南仍然保持小幅增长。参见 The World Bank, “GDP growth (annual %),” <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&start=1960>。

② Stimson Center, “The Mekong Matters for America and America Matters for the Mekong”; 毕世鸿等：《区域外大国参与湄公河地区合作策略的调整》，中国社会科学出版社 2019 年版，第 43 页。

③ 罗圣荣：《美国对湄公河地区策略的调整与 GMS 合作》，社会科学文献出版社 2019 年版，第 7 页。

④ U.S. Department of States, “The United States and the Friends of the Mekong: Proven Partners for the Mekong Region,” August 5, 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-and-the-friends-of-the-mekong-proven-partners-for-the-mekong-region/>。

种风险挑战，更好实现共同发展的6条具体建议。同时，会议总结了中国与湄公河区域国家在疫情防控和经济社会发展方面进行合作取得的重大成果。澜湄合作机制已经进入全面发展期，机制建设、战略规划、资金支持、务实合作均取得显著进展。^① 2022年是澜湄合作新一个“金色五年”的启动之年，中国同湄公河区域五国贸易额达4167亿美元，同比增长约5%。中国从湄公河五国进口农产品总额增长22%。同时，2022年中老铁路开通运营满一年，呈现客货两旺的良好开局。^② 互联互通合作重点——西部陆海新通道2017—2021年开行量增长33倍，^③ 2022年开行量突破8800列，增幅超过40%，^④ 2023持续保持高速增长，截至3月17日，开行量达到1700列，同比增长26%。^⑤

澜湄合作机制建设不断完善，各优先领域合作硕果累累，澜湄国家关系日益紧密，在湄公河所有区域合作机制当中，早已脱颖而出。^⑥ 再加上中国与湄公河区域国家具有“山水相依，命运相连”的天然地理优势，其他任何域外大国都无法比拟。正处于霸权衰弱过程中的美国深感忧虑，担心澜湄合作机制后来居上而成为湄公河区域最具影响力的区域机制。基于这种莫名的忧虑，美国“不得不”进一步强化对湄公河区域的布局，升级原有的排他性合作机制，扩大介入范围，深化渗透力度。其不仅在机制规格上欲对标澜湄合作机制，而且试图通过提升经济互联互通及非传统安全议题在美湄合作新机制中的地位等手段正面挑战澜湄合作机制。

① 澜湄合作中国秘书处：《李克强在澜沧江—湄公河合作第三次领导人会议上的讲话》，2020年8月25日，http://www.lmcchina.org/2020-08/25/content_41447178.htm。

② 中国常驻联合国亚洲及太平洋经济社会委员会代表处：《柯友生代表在湄委会部长级会议上的发言》，2023年4月12日，http://escap.china-mission.gov.cn/chn/dbcxw/202304/t20230412_11057753.htm。

③ 《4年增长33倍！2021年西部陆海新通道班列突破6000列》，国务院国有资产监督管理委员会网站，2022年1月6日，<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588129/c22600774/content.html>。

④ 《2022年广西完成西部陆海新通道“700万标箱、7000列”目标任务》，新华网，2023年2月8日，http://www.gx.xinhuanet.com/2023-02/08/c_1129348441.htm。

⑤ 《1700列西部陆海新通道海铁联运班列提前完成一季度目标》，新华网，2023年3月17日，http://www.xinhuanet.com/2023-03/17/c_1129440907.htm。

⑥ 马婕：《澜湄合作五年：进展、挑战与深化路径》，《国际问题研究》2021年第4期，第61—71页；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》，《外交评论》2018年第6期，第120页。

三、美湄合作新机制的区域影响

美湄合作新机制建立以来，美国进一步强化了向湄公河区域渗透的力度，同时朝着务实化方向转型。其突出经济议题，强化非传统安全议题，与澜湄合作主要内容的重叠程度不断扩大，对标澜湄合作机制展开直接竞争。美国始终将中国排除在所有美国主导的湄公河区域相关机制之外，促使湄公河议题国际化带有强烈的排他性特点。以湄公河委员会和东盟为代表的区域性国际组织的作用，由于美国在湄公河区域的对华竞争而更加凸显。

（一）美湄合作日趋务实化，经济互联互通重要性显著提升

虽然水资源开发、利用和保护是美湄合作一开始就涉及的议题，也是双方合作的核心内容和优先选项，^① 但其也成为美国指责中国、污名化中国最突出的议题。美国通过一系列言语加行动的“安全化”举动，将非政治领域的水资源问题政治化、“安全化”，在“共享一江水”的中国与湄公河国家之间切入楔子，阻碍“澜湄国家命运共同体”目标的构建与推进。

美国已经将湄公河水资源议题“安全化”，但却无法对湄公河国家构建起涉及中国的威胁叙事。在这种情况下，美国需要寻找新的战略制衡点。美国利用湄公河区域国家经济发展的迫切愿望，提升经济领域议题的等级和地位，对澜湄合作机制施加更大的压力。以基础设施建设和能源开发与贸易为核心的经济互联互通超过水资源议题而跃升为美湄合作的首要议题，^② 其中基础设施领域更成为美国建构“印太战略”和对冲“一带一路”建设，应对中国崛起的重要领域，^③ 正面挑战澜湄合作机制的首要优先合作方向和传统优势领域。美国《更好地利用投资引导开发法案》（Better Utilization of Investments Leading to Development Act, BUILD Act）、《亚洲再保证倡议法案》（Asia Reassurance Initiative Act）的发布，美国国际开发金融公司（U.S.

① Hidetaka Yoshimatsu, “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 42, No. 4, 2015, p. 183.

② 姚全、郑先武：《美国湄公河区域战略的重塑与中国的战略选择》，第 100 页。

③ 毛维准：《美国的“印太”基建攻势：演变、逻辑与局限》，《南开学报（哲学社会科学版）》2021 年第 2 期，第 85 页。

International Development Finance Corporation, DFC) 的成立, 高质量基础设施投资原则的炮制, “蓝点网络”(Blue Dot Network) 计划的提出, “重建美好世界”(Build Back Better World, B3W) 基建计划的推出以及基建专项资金的投入, 私营资本的引入等一系列行动, 为美国在湄公河区域与中国展开基础设施领域的竞争铺平了道路。美国计划在未来几年通过美国国际开发金融公司在湄公河区域促进数十亿美元的基础设施建设,^① 削弱中国在“一带一路”建设、澜湄合作机制框架下对湄公河区域的基础设施建设的影响。美国交通部和国务院发起了一项倡议, 旨在促进湄公河区域与南亚区域在其各自本区域内以及两个区域间的东西方向的连通。美国交通部领衔的研究团队已经对东西部地区的道路规划进行了编目和分析, 并确定了其认为可行、适宜的规划与具体推进流程, 并作为未来美国政府主导的技术援助和能力建设的候选方案。该研究团队根据规划标准、地理覆盖范围、区域连通的相关性以及总体发展水平四大标准, 将遴选出的 11 条主要道路及沿线走廊地带进行优先排序, 并划分为两个优先等级, 为后续进一步开展区域主要道路及沿线走廊地带的规划奠定基础。^②

对非传统安全议题的重点关注也是美湄合作转型的显著特征。非传统安全议题涉及政治、经济、环境等湄公河事务的各个维度, 跨国性和不确定性更加明显, 对普通民众的生活与发展影响更加明显,^③ 是真正事关湄公河区域人民切身利益的问题。美国在非传统安全议题上加大投入, 不仅能拉近与湄公河区域国家之间的距离, 同时也为美国深度介入湄公河区域事务提供所谓正当性理由。^④ 当然, 更荒谬的是, 美国借指责中国对湄公河区域存在的毒品走私、人口贩卖和非法野生动物贸易等跨国犯罪活动负有责任,^⑤ 来为

① U.S. Embassy and Consulate in Thailand, “Launch of the Mekong-U.S. Partnership: Expanding U.S. Engagement with the Mekong Region,” September 14, 2020, <https://th.usembassy.gov/launch-of-the-mekong-u-s-partnership-expanding-u-s-engagement-with-the-mekong-region/>.

② Mekong-U.S. Partnership, “Connecting South and Southeast Asia through Improved East-West Linkages,” https://mekonguspartnership.org/wp-content/uploads/2022/04/Connecting-South-and-Southeast-Asia-through-Improved-East-West-Linkages_April-2022-1.pdf.

③ 李志斐:《澜湄合作中的非传统安全合作》,《世界知识》2019年第13期,第31页。

④ 李志斐:《澜湄合作中的非传统安全治理:从碎片化到平台化》,第115页。

⑤ U.S. Department of States, “The Mekong-U.S. Partnership: The Mekong Region Deserves Good Partners.”

其介入湄公河区域非传统安全议题创造空间。

（二）广泛引入行为体，促使湄公河议题进一步国际化

美国在加强自身在湄公河区域介入程度的同时，还热衷于和外部力量合作，强调区域外国家和国际组织在区域问题“国际化”上的作用，^① 大范围选择性拓宽湄公河议题参与的对象，欲形成对中国的战略围堵。美国希望自己的盟友与伙伴、区域组织和机制、政府间国际组织和非政府组织成为其推动湄公河议题国际化的核心力量、重要力量和重要辅助者。^②

第一，依靠诸如日、韩、印、澳等盟友和伙伴这样的核心力量，促使湄公河议题国际化程度不断加深。日本是向湄公河区域国家提供官方发展援助、投资和技术合作最多的国家之一，^③ 美国将日本作为介入湄公河区域最主要的域外合作对象。双方通过的《2020 年日美湄公河电力伙伴关系部长级联合声明》作为《湄公河—美国伙伴关系部长级联合声明》的附件，足见美日两国在湄公河能源问题上展开合作的程度之深。澳大利亚与湄公河国家的合作日益活跃且与美湄合作相协调。湄公河—美国伙伴关系确立不久，湄公河—澳大利亚伙伴关系即正式建立，通过准制度化的合作机制支持美湄合作机制升级。澳大利亚 2021 年 1 月推出用以评估跨国犯罪、预防和应对跨国犯罪、加强区域协调的湄公河—澳大利亚打击跨国犯罪项目 (MAP-TNC)，配合美国对中国的围堵。^④ 2020 年 11 月，《美国印太战略—韩国新南方政策联合简报》发布，美韩双方欲在湄公河区域促进基础设施投资、打击跨国犯罪以及水资源治理等方面展开合作，之后美国与韩国在湄公河的互动愈加紧密。^⑤ 2021 年 7 月，美国、韩国和湄公河委员会启动了三者的伙伴关系，

① Zhang Li, “Regionalization or Internationalization? Different Types of Water Multilateralism by China and the United States in the Mekong Subregion,” p. 19.

② 李志斐：《中美博弈背景下的澜湄水资源安全问题研究》，第 130、152—154 页。

③ 毕世鸿等：《区域外大国参与湄公河地区合作策略的调整》，第 95—96 页。

④ 樊守政、张哲：《澜湄安全合作存在的问题与未来路径》，《现代国际关系》2021 年第 7 期，第 48—49 页。

⑤ “The United States of America and The Republic of Korea on Working Together to Promote Cooperation between the Indo-Pacific Strategy and the New Southern Policy,” White House, January 20, 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-of-america-and-the-republic-of-korea-on-working-together-to-promote-cooperation-between-the-indo-pacific-strategy-and-the-new-southern-policy/>.

表示致力于湄公河区域水资源数据利用和能力建设合作。美国与印度也正在探索在湄公河基础设施建设领域的协调，并希望通过“四方安全对话”（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）平台推进相关工作。^①

第二，搭建湄公河议题国际化的平台。美国牵头组织建立的湄公河之友大范围引入盟友、合作伙伴、国际组织介入湄公河事务，并作为第二轨道负责开展与各援助和发展机构的对话，促进与捐助者、国际金融机构和多边组织的合作与协调。美国想以这样的手段来提高效率、确定方案、填补资源缺口，避免重复活动。^② 在湄公河—美国伙伴关系建立之后召开的湄公河之友政策对话会议上，更多的行为体加入湄公河之友。^③ 2021年8月召开的首届湄公河之友部长级会议^④有17个成员参会，湄公河委员会则作为湄公河之友的正式成员参会，与美国存在所谓特殊关系的英国受邀参会，东盟秘书处与印度继续列席会议。布林肯在湄公河之友首届部长级会议上宣称，自2015年以来，湄公河之友国家和机构向湄公河区域提供了250多亿美元的发展援助。^⑤

第三，依托世界银行、亚洲开发银行为代表的政府间国际组织推动湄公河议题国际化。美国具备强大的国际动员能力，湄公河区域、湄公河议题因美国的介入和国际化手段而受到更多政府间国际组织和非政府组织的关注。以世界银行、亚洲开发银行等为代表的国际组织连同国际农业发展基金会（IFAD）、联合国环境规划署（UNEP）对美国主导的湄公河机制给予有力

① U.S. Department of State, “Remarks at the Mekong-U.S. Partnership Track 1.5 Policy Dialogue Opening Plenary,” March 18, 2021, <https://www.state.gov/remarks-at-the-mekong-u-s-partnership-track-1-5-policy-dialogue-opening-plenary/>.

② U.S. Mission to ASEAN, “The Mekong-U.S. Partnership and the Friends of the Mekong: Proven Partners for the Mekong Region,” August 3, 2021, <https://asean.usmission.gov/the-mekong-u-s-partnership-and-the-friends-of-the-mekong-proven-partners-for-the-mekong-region/>.

③ 除了之前的13个行为体（美国、澳大利亚、欧盟、日本、新西兰、韩国、亚洲开发银行、世界银行以及湄公河5国）之外，还增加印度、东盟秘书处、东盟轮值主席国文莱、湄公河委员会秘书处列席会议，总共17个会议成员。

④ 首届湄公河之友部长级会议也被称为湄公河之友10周年会议，湄公河之友的前身湄公河下游之友，发源于2011年。

⑤ U.S. Department of State, “Secretary Blinken’s Participation in the Friends of the Mekong Ministers’ Meeting,” August 19, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-participation-in-the-friends-of-the-mekong-ministers-meeting/>.

的资金与项目支持，^① 成为湄公河议题进一步国际化的重要辅助力量。

然而，包括湄公河区域国家在内的东南亚国家并不排斥美国引入更多的行为体，因为这能够带来更多的资源投入。美国强大的国际化能力和现实影响力在湄公河区域的投射和运用，成为湄公河区域国家的重要关注点。但美国湄公河议题国际化的背后动机却是与国际化完全对立的排他性。美国采取了一系列措施将湄公河议题国际化，唯独将最应该、最适合参与湄公河议题的中国排除在外。美国所主导的湄公河议题国际化带有强烈排他性质，并不是真正意义上的国际化，其出发点和落脚点均在于排斥中国在湄公河区域的战略影响力，而不是真正要促进湄公河区域的发展。其并非将湄公河区域发展放在真正的首要位置，而是作为制衡中国发展的一个附属品。通过湄公河议题国际化，能够以最小的成本代价来最大程度实现美国在湄公河区域的排他性目标。然而，不包含上游国家中国在内的任何改善湄公河区域资源开发和利用的治理方案都是有局限的。

（三）东盟和湄公河委员会作用凸显，成为美对华竞争所要争取的对象

美国认为，国际组织即便是不完善的，但对于促进美国的利益仍然至关重要。^② 尤其是在美对华全面竞争的背景下，国际组织成为竞争的舞台或争取的对象，其作用被进一步强化。具体而言，在湄公河区域，湄公河委员会和东盟的作用因美国对华竞争而凸显。

自奥巴马政府发起湄公河下游倡议开始，湄公河委员会重新受到了美国的重视。首先是相隔万里之遥的密西西比河委员会和湄公河委员会签署了“姊妹河”伙伴关系谅解备忘录。这被认为是湄公河下游倡议的核心内容，也是自湄公河委员会成立以来美国与其进行的首次重大接触。^③ “姊妹河”伙伴关系建立之后，美国加大了对湄公河委员会的财政支持。湄公河之友的成员还与湄公河委员会签署了《关于加强湄公河下游水资源数据管理和信息共享的联合声明》（Joint Statement To Strengthen Water Data Management and

① 李志斐：《中美博弈背景下的澜湄水资源安全问题研究》，第 154 页。

② White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

③ Richard Cronin, “Mekong Dams and the Perils of Peace,” *Survival*, Vol. 51, No. 6, 2009, p. 156.

Information Sharing in The Lower Mekong) 。该声明表示,湄公河委员会对于促进湄公河流域发展的科学决策具有关键作用,是数据和信息共享的促进者,同时明确湄公河下游国家是湄公河区域实时数据的主要收集者和管理者。^① 湄公河—美国伙伴关系进一步强调湄公河委员会对湄公河流域管理的重要性,设立专项预算用于支持湄公河委员会,尤其是加强和扩大获取水资源数据以进行所谓科学政策规划。^② 美湄新机制建立后的首次湄公河之友部长级会议吸纳湄公河委员会为正式成员。

湄公河委员会的核心职能是水资源的可持续发展与管理。中美双方对中国作为上游国家的大坝建设、水电开发是否对下游国家产生负面影响持有截然相反的观点;湄公河流域国家对中美两国的立场持中立态度。^③ 湄公河委员会对美国一些机构发布的报告进行了说明、澄清,指出其得出的中国水库蓄水导致湄公河下游水资源短缺的结论存在问题。^④ 湄公河委员会作为第三方、当事方给出的研究报告和专业意见,对于中美两国的分歧评判具有重大意义,中美都在加强与湄公河委员会的深入合作。

在东盟共同体建设进程中,湄公河区域发展是重要的被关注议题,^⑤ 涉及湄公河议题的任何合作机制都应该在与东盟主导的机制相协调的原则基础上规划和推进。^⑥ 中美两国在湄公河议题上以不同方式与东盟展开合作。

① Mekong-U.S. Partnership, “Joint Statement To Strengthen Water Data Management and Information Sharing in The Lower Mekong,” August 4, 2018, <https://mekonguspartnership.org/2018/08/04/joint-statement-to-strengthen-water-data-management-and-information-sharing-in-the-lower-mekong/>.

② U.S. Department of States, “Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement.”

③ 迄今为止,没有一个下游国家公开发表评论,赞成美国或中国的研究结论。Sebastian Strangio, “US Official Attacks China’s ‘Manipulation’ of the Mekong Southeast Asia’s Mighty River is Quickly Becoming A New Front in US-China Competition,” *The Diplomat*, September 4, 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/us-official-attacks-chinas-manipulation-of-the-mekong/>.

④ 同时也认为澜沧江水电站大坝对湄公河下游流域水流存在影响,希望中方提供更多水文数据。Alan Basist and Claude Williams, “Understanding the Mekong River’s Hydrological Conditions: A Brief Commentary Note on the ‘Monitoring the Quantity of Water Flowing Through the Upper Mekong Basin Under Natural (Unimpeded) Conditions,’” Mekong River Commission, April 2020, http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Understanding-Mekong-River-hydrological-conditions_2020.pdf.

⑤ Le Hai Binh and To Minh Thu, “Why the Mekong Matters to ASEAN: A Perspective from Vietnam,” ISEAS Yusof Ishak Institute, No. 77, 2020, p. 1.

⑥ To Minh Thu and Le Dinh Tinh, “Vietnam and Mekong Cooperative Mechanisms,” *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2019, p. 408.

美国强调湄公河—美国伙伴关系、“印太战略”以及东盟提出的《东盟印太展望》彼此之间的一致性和协同性，认为湄公河—美国伙伴关系是美国对该区域以东盟为中心的架构和美国的“印太愿景”广泛支持的一部分。^① 美国鼓励东盟在应对湄公河区域所面临的粮食安全、环境退化和跨国犯罪等挑战方面发挥更大的领导作用，因为这些问题影响到东盟十国，不仅只包括五个陆地国家，也包括其他五个海洋国家。^② 美国将美湄合作机制作为东盟—美国战略伙伴关系的重要内容，坚持邀请东盟秘书处列席、参与美湄合作机制最高级别会议，支持《2025 年东盟共同体愿景》（ASEAN Community Vision 2025）、东盟全面复苏框架及《东盟印太展望》，维护东盟“中心地位”，促进湄公河—美国伙伴关系与东盟、现有湄公河合作机制之间的互补性和协同性，^③ 甚至被协商一致、尊重主权、不干涉等“东盟规范”社会化，^④ 主动学习、接受和理解东盟特有的规范和“东盟方式”，促进彼此的同质性，并主动引入美湄合作新机制，为实现自身利益服务。美国还利用东盟轮值主席国优先设置议题的能力，呼吁湄公河区域国家以外的其他东盟成员国通过东盟框架参与湄公河事务治理。

中国与东盟关系已经上升到全面战略伙伴关系，习近平在中国—东盟建立对话关系 30 周年纪念峰会上发表讲话表示，“中方将坚定不移以东盟为周边外交优先方向，坚定不移支持东盟团结和东盟共同体建设，坚定不移支持东盟在区域架构中的中心地位，坚定不移支持东盟在地区和国际事务中发挥更大作用。”^⑤ 中国将采取一系列措施落实中国与东盟关系的进展。澜湄合作是中国—东盟关系最为活跃的组成部分，从一开始就得到东盟国家的认

① White House, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision.”

② U.S. Department of States, “The United States and the Friends of the Mekong: Proven Partners for the Mekong Region,” August 5, 2021, <https://www.state.gov/the-united-states-and-the-friends-of-the-mekong-proven-partners-for-the-mekong-region/>.

③ White House, “ASEAN-U.S. Special Summit 2022, Joint Vision Statement,” May 13, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/13/asean-u-s-special-summit-2022-joint-vision-statement/>.

④ Mekong-U.S. Partnership, “Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement,” Mekong-U.S. Partnership, “Mekong-U.S. Partnership Plan of Action 2021-2023.”

⑤ 习近平：《命运与共，共建家园》，《习近平谈治国理政》第四卷，外文出版社 2022 年版，第 441 页。

可和支持，东盟的支持为澜湄合作注入动力。^①

中国重视东盟的重要作用，强调东盟在区域合作框架中的“中心地位”。美国出于自身的对华竞争需求，注重东盟战略价值。鉴于东盟极强的中立性质，以及大国坚持东盟“中心地位”，东盟最有可能被接受为区域合作的协调者，^②促成在某个具体非传统安全问题治理上的中美合作。

结 束 语

跨越美国两个总统任期的湄公河—美国伙伴关系与湄公河下游倡议一样，代表着美国对这一地区的持续关注 and 投入。^③但以制衡中国为首要地缘政治目标，必然强化美国在湄公河区域对中国的激烈竞争。中国应在准确研判美国湄公河区域政策升级特征的基础上，结合澜湄合作已取得的成果和丰富经验，应对美国挑战。

第一，打造发展与民生领域的旗舰项目。经济互联互通与水资源议题乃至非传统安全领域均为涉及民生与发展的重要领域，也是美湄合作新机制关注的优先领域，中国不仅具有其他国家所不具备的先天地缘优势，也有传统的技术、资金优势。中国应保持和强化既有优势，打造该议题领域高质量的旗舰项目，树立示范效应，迎接美国的正面挑战。在湄公河区域取得积极有效的合作成果，对推进“一带一路”建设也具有重要意义。

第二，对不同类型的湄公河国家采取不同的合作方针。虽然在美对华全面竞争的背景下湄公河区域国家采取大国平衡的总体政策，但受局势性变量和结构性变量的互动影响，湄公河区域五国对澜湄合作的认知、态度和立场有一定的差异，对发展与中美两国的关系持有各自不同的亲疏倾向。缅甸、柬埔寨、老挝对澜湄合作最热情，项目最多，属于“助益型”国家，应重点

^① 刘卿：《澜湄合作进展与未来发展方向》，《国际问题研究》2018年第2期，第46—47页。

^② 马婕：《澜湄合作五年：进展、挑战与深化路径》，第81页。

^③ Mekong-U.S. Partnership, “Keynote Address for the Mekong-U.S. Partnership Track 1.5 Dialogue on Infrastructure and Energy,” October 27, 2021, <https://mekonguspartnership.org/2021/10/27/keynote-address-for-the-mekong-u-s-partnership-track-1-5-dialogue-on-infrastructure-and-energy/>.

继续深化合作。其他国家中，有的对合作不持负面态度，应努力发展双边合作；有的可能对中国较为戒备，对全面深入合作有一定保留，应适度保持稳妥的态势。对湄公河区域国家进行多样化的合作行动，是中国推进“一带一路”建设与落实澜湄合作机制的关键。^①

第三，加强与湄公河区域内和区域外机制的协调和对接。湄公河区域机制重叠、臃肿的现象没有任何缓解的迹象，将会长期共存。作为后起的区域合作机制，澜湄合作机制充满生机与活力，同时既无法也无意取代既有的区域合作机制，但需要与不同层次规模的区域合作机制加强互动。一是与湄公河委员会、三河流域机制、越老柬发展三角区等湄公河区域内的现有机制相补充。二是与日本、韩国、印度、澳大利亚甚至美国等域外国家主导的合作机制相协调，建立对话关系。三是对亚洲开发银行、世界银行、东盟、欧盟等国际组织在湄公河区域参与开发持开放和合作态度，共同促进东盟一体化建设，缩小湄公河国家与东盟海洋国家之间的发展差距，促进联合国 2030 目标顺利实现。这样可以更有效防止美国利用自身影响力围堵和孤立中国。

值得一提的是，竞争也可能产生合作。竞争与合作往往是矛盾的统一体，相互间可以转化。竞争中隐含着合作的潜在可能，合作往往在竞争之中悄然诞生。大国在湄公河区域的竞合是一个动态、长期的过程。^② 中美间的大国博弈史无前例，其应对尚在探索之中。^③ 相信中美两国可以找到诸多有效合作办法，并可能在绿色基础设施建设或气候等领域找到合作突破口。^④

[责任编辑：孙震海]

① 高程、王震：《中国差异化分层经略东南亚国家探析——基于结构与局势及其互动的二元分析框架》，《世界经济与政治》2019 年第 12 期，第 75—100 页。

② 卢光盛、金珍：《超越拥堵：澜湄合作机制的发展路径探析》，《世界经济与政治》2020 年第 7 期，第 114、119 页。

③ 刘凯娟、郑先武：《外交话语与澜湄合作规范建设》，《太平洋学报》2022 年第 7 期，第 52 页。

④ Brian Eyler, “The United States and China in the Mekong: A Zero-Sum Game or a New Race to the Top?” *Asia Policy*, Vol. 17, No. 2, 2022, pp. 7-13.