

# 湄公河地区水援助：发展趋势与中国对策<sup>\*</sup>

郭延军 任娜<sup>\*\*</sup>

**摘要：**新中国成立以来，中国在湄公河地区的发展援助不断推进，水援助已成为中国发展援助中颇具活力和实效的领域之一。随着中国跨界水问题的日益突出，其在周边外交中的地位和影响不断上升，现有涉水援助政策框架不断优化，规模日益扩大，为受援国的经济社会发展做出了重要贡献。当前，湄公河水资源治理在合作理念、本地化进程以及域外国家介入等方面都处于快速发展演变过程中，湄公河地区的水援助亦呈现出一些新的趋势。中国的水援助应根据新的地区形势及合作趋势，在水援助的合作理念、制度安排、优先领域等方面进行调整、优化和创新，以适应中国周边外交和湄公河国家的新需求。通过构建“以人民为中心”的水援助新模式，让援助成果更好惠及流域人民，不但有助于促进湄公河地区的发展，也可以更好服务“一带一路”倡议在湄公河地区的推进。

**关键词：**中国；湄公河；水援助 “一带一路”

## 一、中国在湄公河地区水援助的发展

1950年，中国首次向朝鲜和越南提供物资援助，开启了新中国对外援助的序幕。<sup>①</sup>经过70年发展，中国对外援助的规模不断扩大，结构更加优化，方式也趋于多元化，为世界发展中国家的经济和社会发展做出了重要贡献。中国对外援助资金主要有三种类型：无偿援助、无息贷款和优惠贷款，具体方式包括援建成套项目、提供一般物资、开展技术合作和人力资源开发合作、派遣援外医疗队和志愿者、提供紧急人道主义援助以及减免受援国债务等。其中，无偿援助和无息贷款资金在国家财政项下支出，优惠贷款由中国政府指

\* 本文系国家社科基金重大项目“‘一带一路’与澜湄国家命运共同体建构研究”(2017ZDA042)的阶段性研究成果。

\*\* 郭延军，外交学院亚洲研究所研究员；北京 100044。任娜，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员；北京 100007。

① 《中国的对外援助》白皮书，中华人民共和国国务院新闻办公室，2011年4月。

定中国进出口银行对外提供。<sup>①</sup> 中国对外援助项目主要分布在农业、工业、经济基础设施、公共设施、教育、医疗卫生等领域, 重点帮助受援国提高工农业生产能力, 增强经济和社会发展基础, 改善基础教育和医疗状况。近年来, 应对气候变化成为中国对外援助的一个新领域。

湄公河国家大多属于发展中国家或欠发达国家, 是中国在东南亚地区援助的重点。特别是自 2003 年中国与东盟宣布建立战略伙伴关系以来, 中国积极在各领域与东盟国家开展合作, 重点向东盟低收入国家提供经济技术援助, 支持东盟缩小内部发展差距。援助领域主要集中在基础设施、农业和能力建设方面。<sup>②</sup> 澜湄合作机制建立以来, 中国在这一地区的援助得到进一步加强。在 2020 年澜湄合作第三次领导人会议上, 柬埔寨首相洪森表示 “自 2016 年 ‘澜湄合作’ 专项基金启动以来, 柬埔寨已获得 55 个项目。这些项目产生了众多丰硕成果, 为改善柬埔寨人民的福祉做出了重大贡献。”<sup>③</sup>

水援助, 顾名思义, 就是国家发展援助中涉水的援助物资、资金或项目。从狭义上讲, 主要由水利部及相关单位负责实施; 从广义上讲, 则包括环保部、农业部、民政部等部门负责实施的涉水援助。中国在湄公河地区的水援助涉及多个部门和领域, 且分工较为明确。例如, 水利部实施技术援助以及人力资源开发项目, 环保部实施河流生态和水质项目, 农业部实施农业灌溉项目, 扶贫中心实施清洁用水等民生项目。此外, 企业利用国家 “两优贷款” 开展的投资, 如水电站建设, 也是中国对外水援助的重要组成部分。中国在湄公河地区的水援助伴随着中国—东盟关系的不断深化而发展, 特别是澜湄合作机制建立以来, 水援助从双边为主发展到双多边并重, 援助的领域、方式和资金渠道也得到不断拓展。目前, 水援助的方式主要包括以下几种:

第一, 技术合作。技术合作是指由中国派遣专家, 对已建成成套项目后续生产、运营或维护提供技术指导, 就地培训受援国的管理和技术人员以及帮助发展中国家完成某一项专业考察、勘探、规划、研究、咨询等。技术合作是中国帮助受援国增强自主发展能力的重要合作方式。技术合作涉及领域广泛, 帮助受援国进行小水电等清洁能源开发就是中国技术援助的一种重要方式。

第二, 人力资源开发合作。人力资源开发合作是指中国通过双多边渠道为发展中国家举办各种形式的政府官员研修、学历学位教育、专业技术培训以及其他人员交流项目。中国从 1953 年开始实施人力资源开发合作项目。自 1998 年起, 中国政府开始举办官员研修班, 培训的部门、领域和规模迅速扩大。截至 2019 年底, 湄公河国家共有 40 批次 1000

① 《中国的对外援助(2014)》白皮书, 中华人民共和国国务院新闻办公室, 2014 年 7 月。

② 《中国的对外援助(2014)》白皮书, 中华人民共和国国务院新闻办公室, 2014 年 7 月。

③ 《促进澜沧江—湄公河区域发展繁荣》, 《高棉时报》2020 年 8 月 25 日。

人次参加澜湄水资源技术交流与培训。<sup>①</sup> 通过设立高级人才培养奖学金计划,支持湄公河国家涉水机构官员和高校学生到中国河海大学等知名水利高校攻读硕士学位。

第三,务实合作。澜湄水资源合作中心成立后,除了继续积极支持湄公河国家在技术交流和能力建设方面的合作之外,务实合作得到进一步加强。六国共实施了30多个涉水务务实合作项目,提出了澜湄水资源合作项目清单,安全饮用水和大坝安全被确定为近期优先合作项目。截至2019年,中国援建老挝的水资源数据中心和50多个现代水文示范站投入运营,大坝安全和安全饮用水示范工程相继启动,帮助老挝制定了主要河流水资源综合利用总体规划,培养了一大批合格的管理和技术人才,为老挝加强水资源科学管理提供了有力支撑。<sup>②</sup>

第四,信息共享。中国不断加强与湄公河国家的数据和信息共享,共同应对流域洪旱灾害。截至2019年,中国在连续17年向湄委会无偿提供澜沧江汛期水文数据、紧急情况及时通报上游水电站调度信息的同时,直接向湄公河五国报汛,并开展了湄公河流域防洪抗旱现状联合评估。在此基础上,2019年12月澜湄水资源合作中心与湄公河委员会秘书处签署了合作谅解备忘录,双方明确在水资源及相关资源开发与管理的经验分享、数据与信息交流、监测、联合评估、联合研究、知识管理和相关能力建设等方面开展深入合作。<sup>③</sup>

中国在湄公河地区的水援助资金主要来自以下渠道:

“两优”贷款。“两优”贷款已支持了东盟国家互联互通的众多项目,包括公路、铁路、城市轨道交通、港口机场、大型桥梁建设等。推动“两优”贷款在湄公河地区的使用,有助于推广当地相关项目采用中国产品及标准,为中资企业和金融机构在该地区的投资经营活动打造有利环境。目前,中国在湄公河地区投资建设的部分水电站及其输变电路得到了“两优”贷款的支持。

亚洲合作资金项目与中国—东盟合作基金。2020年,“亚洲合作资金项目”统筹了原亚洲区域合作专项资金、中国—东盟海上合作基金、澜沧江—湄公河合作专项基金、中国印尼海上合作基金,但对外仍保留澜沧江—湄公河专项基金的开放申请,是中国在湄公河地区开展水援助的重要资金来源。中国—东盟合作基金自1997年成立以来,已资助双方

① 《澜湄水资源合作部长级会议联合声明》,2019年12月23日,中国水利网, [http://www.chinawater.com.cn/ztgz/hy/2019lmhy/4/201912/t20191223\\_742574.html](http://www.chinawater.com.cn/ztgz/hy/2019lmhy/4/201912/t20191223_742574.html), 登录时间:2020年1月2日。

② 《通过水资源合作实现澜湄区域经济社会可持续发展——〈万象时报〉发表老挝自然资源和环境部长关于澜湄水资源合作的述评》,《国际河流资讯》2020年10月15日。

③ 《澜湄水资源合作中心与湄公河委员会秘书处合作谅解备忘录》,中国水利网,2019年12月23日, [http://www.chinawater.com.cn/ztgz/hy/2019lmhy/4/201912/t20191223\\_742573.html](http://www.chinawater.com.cn/ztgz/hy/2019lmhy/4/201912/t20191223_742573.html), 登录时间:2020年1月2日。

举办了 200 多个务实合作项目,有效拓展了双方各层级、多领域的交流与合作。<sup>①</sup> 2019 年,中方大幅增资中国—东盟合作基金,为双方深化和拓展务实合作提供了更大保障。

亚洲基础设施投资银行(简称“亚投行”)和丝路基金。二者是支持“一带一路”建设的黄金搭档,也是中国水援助的资金来源。亚投行成立的宗旨是通过在基础设施及其他生产性领域的投资,促进亚洲区域的建设互联互通化和经济一体化。东盟国家最早参与亚投行筹建,均为亚投行创始成员国,因此对于该地区基础设施建设项目,亚投行可以优先提供经费支持。而丝路基金为中长期开发投资基金,以股权投资为主要形式。除基础设施建设外,涉及其他领域如资源开发、产能合作和金融合作等领域的项目也可通过丝路基金融资。

南南合作援助基金。2015 年,中国宣布设立“南南合作援助基金”,首期提供 20 亿美元,支持发展中国家落实 2015 年后发展议程。2017 年又宣布向“南南合作援助基金”增资 10 亿美元。<sup>②</sup> 截至 2019 年底,该基金共实施项目 82 个,涉及农业发展与粮食安全、减贫等众多领域。<sup>③</sup>

## 二、湄公河地区水援助的新趋势

近年来,湄公河地区的水援助呈现出一些新的趋势和特点,主要体现在以下几个方面:

第一,新冠疫情的爆发,凸显出“以人民为中心”合作理念的重要性。事实上,这一理念早已深嵌和贯穿于东盟共同体建设的各个领域,亦是国际组织、域外国家在这一地区开展水援助的指导原则。从过去以“经济发展”为中心,到现在“经济发展”与“人的安全”并重,中国与湄公河国家“以人民为中心”的合作模式已经开始显现。流域各国认识到,经济安全和人的安全共同构成了国家可持续发展的基础。如何实现二者的动态平衡是后疫情时代或疫情频发时代各国面临的共同课题。在当前全球治理、多边主义面临巨大困难的背景下,“以人民为中心”的合作理念可以在一定程度上超越国家间的政治经济以及意识形态纷争,是推动地区治理的有效路径,也是开展水援助应该遵循的原则。

当前,东盟共同体建设面临的最大挑战就是内部发展不均衡问题,其一体化进程和目标实现都可能由于内部发展差距问题而受到影响。《东盟共同体愿景 2025》作为东盟共同体建设的总纲,将促进柬埔寨、老挝、缅甸和越南的发展,缩小地区差距作为实现一体化

① 《中国—东盟合作基金管理团队在雅加达成立》,中新网,2019 年 10 月 18 日, <http://www.chinanews.com/cj/2019/10-18/8983207.shtml>, 登录时间: 2020 年 10 月 2 日。

② 《商务部援外司详解“一带一路”合作发展项目》,中新网,2017 年 05 月 15 日, <https://www.chinanews.com/cj/2017/05-15/8224500.shtml>, 登录时间: 2020 年 10 月 5 日。

③ 《新时代的中国国际发展合作》白皮书,国务院新闻办公室,2021 年 1 月 10 日。

的一项关键任务。<sup>①</sup> 根据总部位于英国的国际 NGO 组织“水援助(Wateraid)”的数据,目前缅甸仍有超过 960 万人缺乏清洁用水,几乎占其总人口的五分之一。<sup>②</sup> 柬埔寨约有 58% 的农村人口无法获得清洁用水,约 84% 的农村地区缺乏基本卫生设施。<sup>③</sup> 为此,东盟希望更好地利用国际援助来减少贫困,落实“以人民为中心”的共同体建设。<sup>④</sup> 从活跃在湄公河地区的国际组织和域外国家水援助的援助重点领域看,大多数契合东盟的理念和需求,因此得到东盟国家的欢迎。

第二,域外国家持续加大在湄公河地区的战略投入,水援助竞争态势有所强化。随着国际形势的快速变化,湄公河地区及其水问题受到国际社会更多关注。国际组织、域外国家纷纷提升了合作层次和投入力度。特别是澜湄合作机制成立以来,一方面中国在该地区的水援助得到进一步加强,另一方面也客观上带动了域外国家在这一地区的水援助投入。

以美国为例,2009 年,奥巴马政府发起的“下湄公河倡议”,其五大支柱之一的环境与水(越南与美国联合牵头),合作领域包括减少灾害风险、水安全、自然资源保护与管理等,开展的主要活动包括:(1) 湄公河委员会渔业与适应计划;(2) 由美国国际发展署与航空航天局联合支持的全球性计划“服务湄公计划”(SERVIR-Mekong),旨在为湄公河国家提供最新的基于卫星的地球监测、成像和制图数据,应对气候变化、灾害和水安全;<sup>⑤</sup>(3) 与湄公河国家共同推进《湄公河水文数据倡议》(Mekong Water Data Initiative),加强水文信息资料的搜集和分享;(4) 湄公河智慧基础设施计划(Smart Infrastructure for the Mekong),促进相关基础设施、清洁能源开发和水土资源利用,以应对气候变化,实现环境友好和社会公平。特朗普政府执政初期,对湄公河地区的总体投入和关注度有所减少,但议题更加聚焦,水资源就是美国力求在湄公河地区实现突破的关键领域。因此,上述奥巴马时期提出的涉水倡议不但没有停止,反而得到进一步强化。2020 年 9 月,美国宣布启动湄公河—美国伙伴关系,标志着美湄合作关系的升级。美国承诺加大对该地区的投资与合作,同时不忘在水资源问题上批评、抹黑中国。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,设立专项的财政支出用于支持湄公河委员会,尤

① The ASEAN Secretariat, “ASEAN Community Vision 2025”, December 2015, p. 92. <https://asean.org/wp-content/uploads/2015/11/67.-December-2015-ASEAN-2025-Forging-Ahead-Together-2nd-Reprint.pdf>, visited on 8 November 2020.

② Wateraid, “About Myanmar”, <https://www.wateraid.org/where-we-work/myanmar>, visited on 9 November 2020.

③ 《中国援助带来了清洁用水!》, 澎湃新闻, 2020 年 6 月 24 日, [https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_7980857](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7980857), 登录时间: 2020 年 8 月 10 日。

④ The ASEAN Secretariat, “ASEAN Community Vision 2025”, December 2015, p. 103. <https://asean.org/wp-content/uploads/2015/11/67.-December-2015-ASEAN-2025-Forging-Ahead-Together-2nd-Reprint.pdf>, visited on 8 November 2020.

⑤ NASA, “NASA, USAID Open Environmental Information Hub for Southeast Asia”, August 31, 2015, [https://www.nasa.gov/mission\\_pages/servir/mekong.html](https://www.nasa.gov/mission_pages/servir/mekong.html), visited on 3 September 2015.

其是加强和扩大获取水资源数据以进行科学政策规划。<sup>①</sup> 美国对湄公河地区的再度重视,无疑是配合特朗普政府对华全面打压战略的实施,比奥巴马时期的水政策更加激进且具有攻击性。美国在水资源领域的发力,给本地区逐步缓和的水资源争议增添了新的不确定性。

此外,日本、韩国、澳大利亚等国在湄公河地区的水援助也在不断加强。日本通过日本—湄公河合作机制,成为湄公河地区最大的官方援助提供国。其中涉水援助主要包括湄公河—日本水资源管理合作、亚洲水环境伙伴计划下的水环境管理合作以及防洪减灾合作等。韩国—湄公河合作机制将水资源确定为四大重点领域之一。2018年,韩国宣布将韩国—湄公河基金增加一倍,结合双边官方发展援助支持包括水资源在内的合作。2019年,双方将合作层次从外长级别提升至领导人级别,提出要构建以人为本的伙伴关系,利用韩国“汉江奇迹”经验,打造“湄公奇迹”。韩国总统文在寅提议成立韩湄水资源共同研究中心促进水治理合作。<sup>②</sup> 澳大利亚自20世纪90年代以来开始参与和支持湄公河水资源管理。重点援助领域包括水治理、流域规划、能力建设等,支持湄公河委员会和墨累—达令流域委员会之间的结对计划。代表性项目有:支持湄公河水资源管理项目(SMWRM)、水治理发展研究项目(RDWG)、湄公河国家水电可持续发展项目、澳大利亚湄公河地区—非政府组织参与平台(AM-NEP)等。

从积极角度看,来自国际社会更加多元化的水援助有助于湄公河国家的经济社会发展,缩小东盟内部发展差距,推动实现联合国2030可持续发展目标。从消极角度看,有关国家的水援助带有明显的针对第三方的战略考量,进一步加剧了业已存在的大国竞争局面,一定程度上给湄公河国家的政策选择带来了困扰,也给中国周边战略推进造成了一定挑战和障碍。例如,越南明确支持日本在湄公河流域重大问题中发声,尤其是在水资源合作领域,越南已向湄公河委员会建议将湄公河水资源合作问题列为日本—湄公河合作的重要内容。<sup>③</sup>

第三,湄公河委员会在加快推进“本地化”改革进程的同时,进一步提升开放度,以巩固在水资源领域的地位和影响力。为了实现这一目标,一方面,湄公河委员会通过“本地化”改革,增强其作为流域国际组织的独立性;另一方面,确定了自身作为“知识基地”和“外交平台”的发展定位,以增强作为国际组织的影响力。

① U. S. Department of States. “Mekong-U. S. Partnership Joint Ministerial Statement”, September 15, 2020, <https://www.state.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/>, visited on 2 November 2020.

② 《首届韩国—湄公河流域国家峰会在釜山举行发表〈汉江—湄公河宣言〉》,中国国际广播电台国际在线,2019年11月28日, <http://news.cri.cn/20191128/4f10646a-e0c6-4a66-473a-d97f7b6b9e2b.html>, 登录时间:2020年12月2日。

③ 《政府总理阮春福出席第十届日本与湄公河流域国家峰会》,越通社,2018年10月9日, <https://zh.vietnamplus.vn/政府总理阮春福出席第十届日本与湄公河流域国家峰会/86836.vnp>, 登录时间:2020年10月15日。

在“本地化”转型过程中，不仅湄公河委员会成员国的资金投入有所增加，而且来自发展伙伴的援助也在增加。2019年，湄公河委员会的总收入约为1224万美元，其中，发展伙伴提供了817万美元的资金援助，这一数字比2018年增加了315万美元。外部发展伙伴援助占比尽管比最高峰时的90%有明显下降，但仍占到湄公河委员会年度预算的67%。<sup>①</sup>当然，降低对外部伙伴的资金依赖，只是湄公河委员会“本地化”转型、增强独立性的一个方面，增强成员国之间的凝聚力，提高治理成效、对外“发出一个声音”，才是其改革的最终目的。

“知识基地”已成为湄公河委员会的最主要职能，它就像一个广受信任的地区信息中心，用来收集信息、产生知识。<sup>②</sup>实际上，1995年的湄公河协定已经规定了湄公河委员会联合委员会和秘书处有关定期获取、更新和交换信息和数据的职能。而湄公河委员会所推行的11项具体工作中，无一不涉及各领域的信息获取和信息积累的内容。随着地区形势的发展，湄公河委员会“知识基地”职能得到进一步重视与加强。如湄公河委员会《战略计划(2006—2010)：满足需求，保持平衡》指出：“湄公河委员会需要积极务实地参与那些明显影响全流域的大型项目，而能够对这一角色起到‘增值’作用的是其具备的知识和评估工具。”<sup>③</sup>湄公河委员会的“知识基地”职能同样得到了外界的认可。如捐助方就曾表示，“捐助者对湄公河委员会朝一个以投资驱动的组织方向发展表示关注。我们认为，湄公河委员会应该保持并加强它作为一个以知识为基础的流域组织以支持流域发展的决策的独特作用”。<sup>④</sup>

2020年3月，湄公河委员会在其门户网站上推出一个平台，用于收集和分析有关湄公河健康状况的电子信息和数据，目前数据主要来自湄公河委员会及其四个成员国和中国，目前可用数据至少有10333条，内容涉及水文、泥沙、水质、渔业、生态健康、气候变化和洪水干旱等，数据形式主要包括水文气象和气候时间序列、空间地图、地图集、照片和部门数据集等。该平台主要面对政府、开发商、私营部门、学者和公众等用户。根据规定，用户访问数据目录和绘图免费，获取原始数据需要在湄公河委员会的指导下完成，并支付少量数据费和处理费。湄公河委员会秘书处技术部门负责人称，可以将数据转

① “Annual Report 2019”, MRC, p. 100, <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/AR2019-Part-1.pdf>, visited on 20 November 2020.

② Mekong River Commission, “Independent Organisational Financial and Institutional Review of the Mekong River Commission Secretariat and the National Mekong Committees (Final Report)”, January 2007, p. 7, [http://www.mrcmekong.org/download/free\\_download/Financial\\_and\\_Institutional\\_Review.pdf](http://www.mrcmekong.org/download/free_download/Financial_and_Institutional_Review.pdf), visited on 5 November 2010.

③ “Strategic Plan 2006-2010: Meeting the Needs, Keeping the Balance”, MRC, p. 12, [http://www.mrcmekong.org/download/free\\_download/Strategic-plan-2006-2010.pdf](http://www.mrcmekong.org/download/free_download/Strategic-plan-2006-2010.pdf), visited on 10 October 2020.

④ “Donor Group Statement”, 10th Meeting of the MRC-Donor Consultative Group, Chiang Rai, Thailand, December 1, 2005; Gary Lee and Natalia Scurrah, *Power and Responsibility: The Mekong River Commission and Lower Mekong Mainstream Dams*, Sydney: Oxfam Australia and University of Sydney, October 2009, p. 19.

化为解决湄公河重要问题的依据, 为公众提供更好的信息, 制定政策和采取行动。<sup>①</sup> 中国已提出与湄公河国家分享全年水文信息, 湄公河委员会这一举措无疑意在加强自身在信息分享领域的主导权。

在打造“外交平台”方面, 湄公河委员会积极拓展和深化国际合作。湄公河委员会十分重视同澜湄合作机制的协调与合作, 防止被“边缘化”。2019年12月, 湄公河委员会秘书处与澜湄水资源合作中心签署合作备忘录, 将两个机构间的制度化合作提升到新的高度。湄公河委员会在肯定和中国以及澜湄合作机制加强联系的重要性的同时, 仍坚持多元化的发展战略, 以不断加强其能力建设和影响力。这些努力包括恢复与澳大利亚默里—达令流域管理局(Murray-Darling Basin Authority)的长期合作关系, 加强与美国陆军工程兵团(U. S. Army Corps of Engineers)以及美国密西西比河委员会等正在进行的伙伴关系。<sup>②</sup>

### 三、优化提升中国湄公河水援助: 方向与路径

李克强总理在2020年8月举行的澜湄第三次领导人会议上提出: “将水资源合作推向新高度。中方愿在力所能及的范围内, 为各国更好利用水资源提供更多帮助。中方将从2020年开始与湄公河国家分享澜沧江全年水文信息, 共建澜湄水资源合作信息共享平台, 更好应对洪旱灾害。定期举办水资源合作部长级会议和水资源合作论坛, 实施好大坝安全、洪水预警等合作项目, 提升流域综合治理和水资源管理能力。”<sup>③</sup>中方的倡议高度契合下游国家的关切和需要, 是中方作为上游国家, 主动谋划流域水资源一体化管理的具体体现。不难看出, 中国在湄公河地区的水援助既面临难得的发展机遇, 又需要适应新的趋势, 适时在合作理念、制度安排以及优先领域等方面进行调整、优化和创新, 让水援助的效果最大化。

首先, 在合作理念上, 坚持“以人民为中心”, 提高民众的参与度, 让务实合作成果更多惠及各国民众。

“以人民为中心”不但是东盟开展合作的核心理念, 也是习近平外交思想的重要组成部分。澜湄合作启动以来, 在农业和减贫、水资源、互联互通、卫生、教育等诸多合作项目都围绕民生而展开, 对于减少该地区贫困、促进包容性发展发挥了积极作用。随着澜湄合作进入全面发展阶段, 水援助需要继续深化“以人民为中心”的理念, 推动合作成果惠及各国更为广泛的民众。

① MRC, “MRC Data and Information Services”, <https://portal.mrcmekong.org/home>, visited on 2 December 2020.

② “Annual Report 2019”, MRC, p. 62, <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/AR2019-Part-1.pdf>, visited on 20 November 2020.

③ 《李克强在澜沧江—湄公河合作第三次领导人会议上的讲话(全文)》, 新华网, 2020年8月24日, [http://www.xinhuanet.com/silkroad/2020-08/24/c\\_1126407739.htm](http://www.xinhuanet.com/silkroad/2020-08/24/c_1126407739.htm), 登录时间: 2020年10月5日。

在水援助过程中,可考虑将更广泛的利益攸关方纳入到项目进程中,促进项目的多方参与。例如,在项目论证阶段,增加流域各阶层的参与,倾听基层声音等。在项目实施阶段,相关的产业合作项目应更加重视如何带动当地就业,提高劳动者素质,提升当地技术水平,促进经济发展。在人力资源培训方面,可以考虑在流域地区开办相关领域的培训班,针对特定群体开展直接有效的基层培训。

其次,在制度建设中,一是要“修内功”,继续优化完善中国的对外援助体系;二是要“借外力”,重点加强澜湄合作机制与湄公河委员会的合作,特别是在知识生产和科学研究领域的协作。

2018年国家国际发展合作署的成立,为不断优化完善中国的对外援助体系提供了契机。纵观发达国家对外援助的一条重要成功经验,可以形容为“接地气”。之所以能够“接地气”,一是对外援助机构(如日本国际协力机构)在受援国设立办事处或分支机构,可以广泛收集当地信息,精准掌握受援国需求,特别是来自民间的需求,同时也可以更为有效地执行和落实援助项目,实地开展有效性评估。二是依托非政府组织或社会组织,帮助落实政府无力执行或不方便直接执行的援助项目。他们的优势在于可以更好地深入基层,了解民情、民意、民需,同时也可以降低援助项目的政府主导色彩,规避一些不必要的质疑。目前,中国企业在海外承担的“社会责任”远远不能满足受援国的需求,中国在这些方面的体制机制尚需进一步完善。例如,在社会组织参与对外援助方面,考虑到中国的社会组织发展还相对滞后,一方面中国应重点支持一批政治可靠、专业过硬的社会组织“走出去”,并逐步建立社会组织的海外活动网络;另一方面,可考虑支持一批湄公河流域国家立场中立、观点客观的社会组织,<sup>①</sup>助力中国对外援助工作。根据“南南合作援助基金”的规定,该基金面向的申报主体是国内及受援国社会组织、国内外智库及国际组织等,且中国已承诺在湄公河国家优先使用南南合作援助基金,可通过该基金支持和鼓励国内外社会组织参与中国的水援助项目。

澜湄合作机制成立以来,中国的水援助从以双边为主发展为双多边并重。湄公河委员会作为流域重要的多边平台,也可以成为中国加强水援助的合作平台。

在知识生产和信息共享领域,建设水资源合作信息共享平台是走向流域一体化管理的前提。中方建设的信息共享平台网站已于2020年11月30日正式上线,但这仅仅是一个开始,信息共享的内容需要不断扩展和充实。与湄公河委员会信息平台建立无缝对接,实现信息联通共享是十分必要的。更为重要的是,在国际发展援助中,单纯的资金合作不能发挥很好的援助效果,而以发展经验和知识共享为主要内容的知识合作则可以带动和促进

<sup>①</sup> 郭延军 《社会组织参与澜湄水资源治理: 倡议网络及其影响》,《太平洋学报》2020年第4期,第99页。

资金合作, 提高援助的有效性。<sup>①</sup> 目前湄公河委员会在科学研究和知识生产方面接受了大量来自西方的援助, 有些观点和结论不可避免带有对中国的偏见。可以通过向湄公河委员会提供资金支持, 支持其能力建设, 特别是提升其知识生产能力, 如加强气候变化对湄公河的影响研究, 充分发挥湄公河委员会作为“知识基地”的作用, 更好更及时地传播科学意见和客观事实, 营造对中国有利的国际舆论环境。

在务实合作领域, 支持湄公河委员会的流域水资源计划十分必要。以防灾减灾为例, 洪旱灾害是湄公河国家面临的长期挑战, 近年来, 每逢湄公河出现大的灾情, 不明真相或别有用心媒体总是将其归咎为中国的水坝建设, 给中国国家形象造成了很大负面影响。2019年, 湄公河委员会通过了《2020—2025年干旱管理战略》, 旨在通过地区统一行动应对日益严重的地区干旱问题。该战略确定了五个优先领域: (1) 用水、水文气象、地下水、土壤湿度和盐分监测; (2) 干旱监测、预报和早期预警; (3) MRC在干旱评估和规划方面的能力; (4) 减缓影响和区域协作等。<sup>②</sup> 支持湄公河委员会在上述领域开展务实合作项目, 是提升中国水援助成效的重要路径。

再次, 优化和创新在湄公河地区的水援助优先领域, 促进中国与流域国家共同发展。根据湄公河国家的实际需求, 可在以下几个领域加强援助力度:

清洁水供应。清洁水获取困难是湄公河部分国家实现联合国2030可持续发展目标的重大挑战之一, 也是部分湄公河国家面临的紧迫需求。多年来, 世界银行、亚洲开发银行、世界卫生组织、联合国儿童基金会以及包括中国在内的很多国家均援助建设了众多项目, 并取得良好效果。2019年9—10月, 针对中国饮水工程开展的满意度测评, 缅甸两个村到会群众投票满意率分别达到97.6%和99.5%。<sup>③</sup> 但受制于中国的援助体系和资金投入, 现有清洁水领域的援助主要以示范项目为主, 普遍存在规模较小、受众面窄的问题, 远远不能满足受援国需求, 仍有较大发展提升空间。近年来, 这方面的投入有所增加, 例如, 中国政府援助柬埔寨乡村供水第二期项目于2020年正式开工, 工程计划在柬埔寨10个省份钻井964口、建设蓄水池54座, 为乡村地区提供清洁卫生用水。<sup>④</sup> 预计项目建成后, 将有百万以上的乡村人口直接受益。中国应继续加大在这方面的投入, 满足更多流域国家的需求。

水利基础设施建设。湄公河国家水利基础设施总体较为落后, 进一步加剧了洪旱灾害

① 黄梅波, 朱丹丹 《知识合作在国际发展援助中的作用》, 《国际论坛》2013年第2期, 第21页。

② “Annual Report 2019”, MRC, p. 19, <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/AR2019-Part-1.pdf>, visited on 20 November 2020.

③ 数据来自对中国国际扶贫中心项目负责人的访谈。

④ 《中国援柬埔寨乡村供水工程二期项目暹粒开工》, 《柬中时报》2020年6月24日, <https://cc-times.com/posts/10045>, 登录时间: 2020年9月8日。

对经济发展和人民生活的影响。亚洲开发银行预测, 2016—2030年, 东南亚将需要3.1万亿美元促进能源、交通、水资源和卫生的可持续发展, 其中大部分资金会流向柬埔寨和老挝等低收入国家。这些国家对重大基础设施投资有迫切需求, 为中国开展“基础设施外交”创造了机会。<sup>①</sup> 通过援助湄公河国家开展水利基础设施建设、提供农业灌溉节水设备以及工业节水设备等, 提升流域综合治理和水资源管理能力, 可以有效缓解灾害带来的影响。

水环境治理。随着湄公河国家工业化的快速发展, 水污染问题日益突出, 已成为流域国家实现可持续发展的重要挑战。应在澜湄环境合作框架下, 积极落实“绿色澜湄计划”旗舰项目, 围绕水环境治理、水质监测、淡水生态系统管理、工业园废水处理等议题, 通过政策对话、能力建设、联合研究、示范项目等方式开展合作, 深化涉水环境管理。

农业与渔业项目。湄公河被视为该地区的母亲河, 农业与渔业可持续发展关系到民众生计。例如, 柬埔寨约有140万人直接或间接地以渔业为生, 渔产占柬埔寨农业生产总值的25%。<sup>②</sup> 越南湄公河三角洲地区贡献了超过50%的越南大米产量以及90%的大米出口量, 养育了越南南方60%—70%的农业人口。<sup>③</sup> 中国可考虑设立越南湄公河三角洲农业可持续发展项目, 减缓由于湄公河三角洲盐碱化带来的负面影响; 还可以考虑提出柬埔寨渔业倍增计划, 支持湄公河及洞里萨湖渔业发展。这些措施虽然部分超越了水援助范畴, 但却与水合作密不可分, 一方面可以帮助这些国家的减贫事业, 另一方面也可以缓解中国在上游进行水资源开发所引发的批评。

#### 四、结语

在当前全球治理遭遇巨大困难的背景下, 区域治理的必要性和重要性进一步凸显。中国一贯重视周边国家, 把包括湄公河国家在内的东盟地区视为中国周边外交的首要方向。在2020年11月27日举行的第十七届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会开幕式上, 习近平主席对中国—东盟合作做出高度评价: “中国—东盟关系成为亚太区域合作中最为成功和最具活力的典范, 成为推动构建人类命运共同体的生动例证。”<sup>④</sup> 要进一步推动区域治理迈向新高度, 促进湄公河地区的发展是关键, 也是增长点。在“以人民为中心”理念的指导下, 通过改进水援助体制, 促进基于科学基础上的共有知识, 以及拓展水

① 《中国在湄公河和东南亚地区的战略意图分析》, 澳大利亚研究机构“国际未来方向”研究报告, 2020年7月。转引自《国际河流资讯》, 水利部国际经济技术交流合作中心, 2020年第9期。

② 广东省海洋与渔业局 《柬埔寨渔业》, 《海洋与渔业》2010年第4期, 第52页。

③ Milton Osborn, “The Mekong under Threat”, January 15, 2010, <http://www.thethirdpole.net/the-mekong-under-threat/>, visited on 20 January 2010.

④ 《习近平在第十七届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会开幕式上的致辞(全文)》, 新华网, 2020年11月27日, [http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/27/c\\_1126792459.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/27/c_1126792459.htm), 登录时间: 2020年12月3日。

援助的新领域,不但有助于增强湄公河国家的自我发展能力,缩小东盟内部发展差距,让人民充分享受发展与合作的成果,而且是中国与湄公河国家共建“一带一路”,迈向命运共同体的有效路径。

## Water Aid in the Mekong Region: Trends and China's Policy Choices

GUO Yanjun ( China Foreign Affairs University)

REN Na ( NIIS CASS)

**Abstract:** Since the founding of the people's Republic of China, China's development assistance in the Mekong region has been continuously promoted, and water aid has become one of the dynamic and effective areas of China's development assistance. With the increasing prominence of China's cross-border water issues, its status and influence in the neighboring diplomacy are rising, the existing water related assistance policy framework is constantly optimized, and the scale is expanding, which has made an important contribution to the economic and social development of recipient countries. At present, the cooperation concept, localization process and out-regional countries' intervention of Mekong River water resources management are in the process of rapid development and evolution, and water aid in the Mekong River region also presents some new trends. According to the new regional situation and cooperation trend, China's water aid should be adjusted, optimized and innovated in terms of cooperation concept, institutional arrangement and priority areas, so as to meet the new needs of China's neighboring diplomacy and Mekong countries. The water aid will better serve the people in the region through constructing the new model of "people-centered", which will better serve the Mekong region development and facilitate the BRI initiative in this region.

**Key words:** China; Mekong River; Water Aid; the Belt and Road Initiative

---

●责任编辑: 屠 苏

