

# 澜湄合作的制度化建设探析

李福建 郭延军

**【内容提要】**澜沧江—湄公河合作（简称“澜湄合作”）成立三年来，在多个务实合作领域取得了丰硕的成果。机制自身的制度化水平也不断提升，六个参与国先后建立国家秘书处或协调机构。然而，这些分立在各国的执行机构无法以澜湄流域的整体视角进行统筹规划，更无权制定保障澜湄合作倡议有效落地的法律法规，也不能更顺畅地与本地区其他国际组织进行协调。在此背景下，有必要探讨组建澜湄合作国际秘书处的必要性与可行性。本文通过对湄公河流域国家舆情进行整理和分析，并对相关智库学者及官员进行访谈和问卷调研，分析了各国对组建国际秘书处的基本态度与反应。本文还充分借鉴其他国际组织秘书处的经验和办法，提出了符合澜湄合作特点的组织框架。

**【关键词】**澜湄合作 制度化 国际秘书处

**【基金项目】**本文系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”（项目号：2017ZDA042）阶段性成果。

**【作者简介】**李福建，外交学院亚洲研究所助理研究员；郭延军，外交学院亚洲研究所所长。

## 一、问题的提出

澜湄合作于2016年正式启动，成员包括中国、越南、老挝、柬埔寨、緬

甸和泰国。澜沧江流经中国西南地方,进入中南半岛后称湄公河,流经其他五个国家,澜湄六国可谓共饮一江水,和平与发展是澜湄合作不断推进的前提。中国与湄公河流域的五个国家已经分别建立了全面战略合作关系,澜湄合作是一个自然而然、合乎逻辑、务实高效的举动,它将双边成果上升为一个可充分利用地缘毗邻、经济互补和人文相亲的开放的次区域合作框架。成立三年来,在政治安全、经济和可持续发展、社会人文等三大支柱领域取得了令世人瞩目的成就,打造了“高效务实、项目为本、民生为先”的澜湄模式。<sup>①</sup>

新机制往往是在其成立之初更有活力,但要保持它的可持续发展,需要提升它的制度化水平。澜湄合作在未来一段时期内的深度和广度取决于其制度化水平和各国对起核心作用的机制安排所让渡权力的程度。<sup>②</sup>澜湄合作能否有机会由一个多边倡议向一个次区域国际组织演化,将首先取决于成员国强有力的政治支持,其次便是不断发展完善的制度保障。执行机制的欠缺将呈现制度性、体制性的缺陷,很多合作倡议将受阻或无法落实。<sup>③</sup>健全执行机制将是未来澜湄合作的重点工作内容之一。

各国为加强内部部门协调,促进合作项目落地,纷纷成立了本国的澜湄秘书处或协调机构。但这些以国别为基础的执行机制统筹协调能力不一,无法以澜湄流域的整体视角进行统一规划,更无权制定保障本地区合作的法律法规。<sup>④</sup>澜湄合作机制也因为缺乏主体身份,而难与其他区域组织开展更为平等和顺畅的协调与合作。

在此背景下,李克强总理在参加于2018年1月10日在柬埔寨金边举行的澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议时“倡议建立六国秘书处(协调机构)联络机制,适时成立国际秘书处”。<sup>⑤</sup>本文拟对成立澜湄合作国际秘书处的必要性和可行性加以探讨。本文首先基于舆情分析和充分调研了解湄公河流域国家对此提议的态度和反应,进而考察了本地区其他国际组织秘书处的经验和办

---

① 《外交部就李克强总理出席澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议并访问柬埔寨举行中外媒体吹风会》,中华人民共和国中央人民政府网站,2018年1月, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/04/content\\_5253293.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/04/content_5253293.htm),访问时间:2019年4月1日。

② 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43—53、132页。

③ 陈铁水:《GMS执行机制的选择与构建》,《经济问题探索》2007年第7期,第88—93页。

④ 刘卿:《澜湄合作进展与未来发展方向》,第43—53、132页。

⑤ 澜沧江—湄公河合作中国秘书处:《李克强在澜沧江—湄公河合作第二次领导人会议上的讲话》,2018年1月, <http://www.lmcchina.org/zyxw/t1524913.htm>,访问时间:2019年4月1日。

法，最后提出几点框架性的政策建议。

## 二、各方态度和反应

近期，我们就澜湄合作面向湄公河流域国家学者和官员进行了书面和口头访谈，并做了相关国家的国内舆情调查。湄公河国家对组建澜湄合作国际秘书处的态度和看法，大体可以概括为三点：组建澜湄合作国际秘书处已具备良好的合作基础；组建国际秘书处具有较高的必要性；组建国际秘书处也面对着一一些制约因素。

### （一）组建国际秘书处已具备良好的合作基础

湄公河流域国家普遍认为，澜湄合作自成立以来，在次区域发展方面取得了许多实实在在的成果，为六国民众带来看得见、摸得着的福祉，而中国在推动澜湄合作进程中发挥了重要作用。这为组建澜湄合作国际秘书处打下了良好的合作基础，营造了愉快的合作氛围。

#### 1. 澜湄合作已取得良好成效

湄公河流域国家普遍认为，澜湄合作是对中国—东盟合作的有益补充，有助于促进成员国的经济和社会发展，特别是推动缅、老、柬等欠发达国家的发展，缩小东盟新老成员国之间的发展差距，实现地区互联互通，加深各国民众间相互了解，从而使澜湄国家建立更加紧密的关系，最终在该地区实现一个面向和平与繁荣的命运共同体。澜湄合作对于该地区的经济增长和民众福利有着“直接且显著的影响”。<sup>①</sup>

柬埔寨官员和学者认为，澜湄六国可通过各领域的深入合作，增强政治互信，协同经济发展，进而促进地区和平与稳定。澜湄合作基于开放精神，具有高度包容性，在各国领导人强有力的政治支持下，以具体的项目为导向，推动各国彼此交流、共同发展，塑造了各国强烈的主人翁意识和共同体认同。<sup>②</sup>因此，澜湄合作可以更有效地应对跨国问题，如气候变化、自然灾害、跨境传

---

<sup>①</sup> 刘传春：《中国对外合作机制的身份认同功能：以澜湄合作机制为例的分析》，《国际论坛》2017年第11期，第35—40、78页。

<sup>②</sup> 《柬埔寨国务兼外交国际合作部大臣布拉索昆畅谈澜湄合作》，中国外交部网站，2018年3月，[http://swedenembassy.fmprc.gov.cn/web/wjb\\_673085/zzjg\\_673183/yzs\\_673193/xwlb\\_673195/t1545772.shtml](http://swedenembassy.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/yzs_673193/xwlb_673195/t1545772.shtml)，访问时间：2019年3月26日。

染病、跨国犯罪等非传统安全挑战。澜湄合作因而可以被看作南南合作的新模式，有利于实现《联合国2030年可持续发展议程》中所确立的目标。对柬埔寨自身而言，澜湄合作提升了产能，促进了贸易与投资便利化，促进柬埔寨融入本地区乃至世界的多边合作机制，对提升柬埔寨国际地位有积极作用。正如柬埔寨政府顾问西潘纳所言，澜湄合作将加强、巩固并对接柬埔寨与其他东南亚伙伴之间的合作。西潘纳同时指出，湄公河流域五国都是东盟的成员，而任何加强东盟成员国之间合作的框架都会加强东盟自身，澜湄次区域机制能够大力支持东盟的区域合作进程。<sup>①</sup>

缅甸官员高度评价澜湄合作对缅甸经济与社会发展的积极作用，认为澜湄合作机制将东盟各国更紧密地联系在一起，使东盟的工作更有成效，尤其是澜湄合作进程所着力促进的民间交流对东盟共同体的建设至关重要。在当前美日对缅态度阴晴不定的背景下，备受西方在罗兴亚难民问题上施压的昂山素季政府积极寻求与中国合作，希望澜湄合作能为缅甸国内发展提供大量项目与资金支持。缅甸精英认识到需要和次区域国家加强互联互通，将湄公河流域打造为新的经济增长中心。在首批澜湄合作专项资金资助的132个项目中就有10个在缅甸境内。缅甸副总统吴温敏承诺将继续积极参与澜湄合作，促进睦邻友好，增强互信，互利共赢。<sup>②</sup>

越南十分重视并积极参与澜湄合作，尤其关注水资源治理问题。越政府提议在未来五年澜湄合作应重点加强湄公河水资源的有效保护、管理和利用，促进可持续发展。虽然水资源治理是澜湄合作的一个主要目标，但澜湄合作的内容远远超出了水资源治理的范围，延伸至互联互通、跨境经济、产能和农业减贫等领域。越南政府对以上各领域合作均有着浓厚的兴趣和较高的期待。越南总理阮春福提出，澜湄合作不仅应重视水文气象统计和信息共享，加强合作抗击旱涝灾害，还应该进一步促进成员国间商品、服务、资本及人员的流动，支持成员国利用第四次工业革命促进工业化进程，提高人力资源质量，加强农业研究和技术转让，推动高科技有机农业的发展等，对澜湄合作寄予厚望。<sup>③</sup> 越

---

① “Cambodia and China 60 years on,” Jan. 5, 2018, <https://www.mmtimes.com/news/cambodia—and—china—60—years.html>, last accessed on April 1, 2019.

② Kavi Chongkittavorn, “Mekongriding Dragon or Hugging Panda?” Jan. 8, 2018, <https://www.mmtimes.com/news/mekong—riding—dragon—or—hugging—panda.html>, last accessed on 28, March 2019.

③ “PM Concludes Trip to Attend Mekong—Lancang summit,” Jan. 11, 2018, <http://english.vov.vn/diplomacy/pm—concludes—trip—to—attend—mekonglancang—summit—366451.vov>.

南官方智库学者也充分认可澜湄合作取得的成绩，认为该合作机制发展较快，获批项目数量大幅增加，但因机制成立时间较短，还未能对越南国内产生重大的社会经济影响。<sup>①</sup>

老挝精英则希望与其他澜湄国家共同建立一个稳定、发展、公平、合理的澜沧江—湄公河地区新秩序，实现更高水平、更加广泛而深入的合作。老挝同时也是推动“一带一路”倡议在湄公河次区域落地的积极响应者和重要合作伙伴。<sup>②</sup>

澜湄合作设想最初由泰国提出，中国推动建立澜湄机制以后，泰国政府表示支持，认为澜湄合作将推动湄公河次区域的可持续发展，同时也希望本国在这一机制中发挥更大作用。自机制成立伊始，泰国便积极提出早期收获项目，推动澜湄合作向新领域拓展。然而，泰国拥有强大的公民社会和众多非政府组织，意见较为多元。泰国学者和媒体普遍较为关注水资源治理和生态问题，有舆论认为澜湄合作中的基础设施建设项目对环境因素考虑太少，而这些都和澜湄国家人民的生活息息相关，对澜湄合作的负面看法突出。<sup>③</sup>

## 2. 中国作用得到广泛认可

湄公河流域国家都十分重视发展与中国的关系，认可中国在澜湄合作中的积极作用，但个别受访人士也表达了对中国影响力在湄公河流域不断增强的担忧。

柬埔寨积极评价中国贡献，认为中国通过塑造共同愿景，强化政治意愿，推动制度建设以及提供资金支持的方式大力推进了次区域合作进程。柬埔寨学者表示，澜湄合作机制已经获得了来自本地区国家和国际社会的认可，体现了中国外交关系的纵深发展，以及中国希望同湄公河流域五国一同构建人类命运共同体的决心。<sup>④</sup> 老挝认为，在发展澜湄合作过程中应更加注重发挥中国的作用。中国有着更为丰富的发展经验和基础，在区域内能够形成良好的示范

---

① last accessed on 27, March 2019. 观点摘自越南学者的访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

② 观点摘自老挝学者的访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

③ Maureen Harris, “Can Regional Cooperation Secure the Mekong’s Future?” Jan. 10, 2018, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1393266/can-regional-cooperation-secure-the-mekongs-future-last-accessed-on-March-29-2019>.

④ May Kunmakara, “Sok Siphana Discusses the Lancang—Mekong Cooperation,” Jan. 10, 2018, <https://www.khmertimeskh.com/50100905/sok-siphana-discusses-lancang-mekong-cooperation/>, last accessed on March 29, 2019.

效应和统筹效应。<sup>①</sup>

越南和泰国舆论则对中国角色评价更为多元。积极观点认为澜湄合作推动中国更加负责任地参与澜湄流域共同治理和推进本地区可持续发展议程,同时也为所有沿岸国家将发展承诺付诸实践提供了平台。越、泰受访者认为中国应当发挥领导作用,促进澜湄合作机制下的各方合作,制定有效措施,实现可持续发展。<sup>②</sup> 消极观点则认为澜湄合作各成员国仅关注短期利益,并不能解决下游国家对粮食安全和生态问题的迫切关注,甚至怀疑澜湄合作背后的目的是加强湄公河流域国家对中国建设大坝、贸易走廊和互联互通等项目的支持。<sup>③</sup> 例如,因为南海问题和历史因素而对中国抱有一定戒备的越南就对中国在上游建水坝的问题多有龃龉。越南国家湄公河委员会前副书记陶重赐声称:“中国在湄公河上游修建水坝是因为中国喜欢用水发电,而不是用来平衡湄公河的水位,这也是为什么湄公河水位纯粹取决于中国电力需求的原因。”<sup>④</sup> 有泰国分析人士甚至呼吁下游国家要尽量摆脱中国影响,避免中国将澜湄合作当作修建大坝的谈判筹码,避免将湄公河自然资源政治化,因为湄公河下游国家“在地缘政治上无法对抗中国”。<sup>⑤</sup> 有观点认为,老挝和柬埔寨两国对中国的外资投入、援助和贸易合作有很大的依赖性,因此“不愿意在水电站问题上破坏与中国的良好经济和政治关系”。与学者及媒体的批评声音不同,泰国和越南或许实际上准备在上游水坝建成后,从地区电力贸易中获利,因而在相关政府声明中措辞谨慎。<sup>⑥</sup> 受访的柬埔寨和泰国学者都强调要确保参与国在合作中能得到同等的利益,六国都应有权表达自己的诉求。<sup>⑦</sup>

一些在域内外有较大影响力的非政府组织,如国际河流组织(International Rivers),一方面认为“中国应当发挥领导作用,促进澜湄合作机制下的各方

---

① 观点摘自老挝学者的访谈记录,访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

② 观点分别摘自泰国学者与越南学者的访谈记录,访谈及问卷整理时间分别为2018年5月17日和2018年5月23日。

③ Maureen Harris, “Can Regional Cooperation Secure the Mekong’s Future?”

④ 戴永红、曾凯:《澜湄合作机制的现状评析:成效、问题与对策》,《国际论坛》2017年第4期,第1—6、79页。

⑤ KANDAL, “Power Stacked Against South-East Asia’s Poor as China Dams Mekong,” Jan. 8, 2018, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/power-stacked-against-south-east-asias-poor-as-china-dams-mekong>, last accessed on March 28, 2019.

⑥ 屠酥、胡德坤:《澜湄水资源合作:矛盾与解决路径》,《国际问题研究》2016年第5期,第51—63页。

⑦ 观点分别摘自柬埔寨学者与越南学者的访谈记录,访谈及问卷整理时间分别为2018年5月21日和2018年5月17日。

合作，制定有效措施，实现可持续发展”，另一方面却宣扬中国将可能凭借其主导地位 and 相对影响力，把自身利益置于有正面意义的澜湄合作之上。<sup>①</sup> 这种“喜忧参半”的观点在各国民间有一定的市场。

## （二）组建国际秘书处具有较高的必要性

湄公河流域国家赞赏澜湄合作注重行动力、重在高效务实的工作风格，认为澜湄合作处于初始阶段，如何有效加强澜湄国家间协调，如何处理好澜湄合作机制与湄公河委员会等其他区域性机制的关系，是目前面临的现实挑战。澜湄合作国际秘书处可在加强各方协调与督促项目执行方面发挥重要作用。

### 1. 需要组建国际秘书处加强澜湄国家间协调

澜湄国家认为，澜湄合作仍处于初始阶段，如何有效加强各国间的协调，推动项目落实是澜湄合作面临的挑战。因此，加强制度建设是确保项目顺利落地并且可持续的重要途径。柬埔寨学者指出，澜湄项目审批速度很快，但对项目的质量和影响把控不够，还存在一些漏洞，如缺乏环境和社会影响评估，透明度和问责制不到位，尤其是民众在决策过程中的参与度不够。<sup>②</sup> 老挝受访者认为澜湄合作机制尚缺少综合性合作平台，亟须建立更为完备的信息交流体系和沟通平台，以能有效应对突发事件和保障长期利益。<sup>③</sup> 受访的缅甸官员及泰国学者都提到加强澜湄合作公众认知度的重要性。民众如果不能有效参与进程，对澜湄合作可能会积累负面情绪。澜湄各国应加强公共关系运作，寻求民众的理解和支持。

对于六国已分别设立的国家秘书处或协调单位，各国对其促进并协调各国项目实施的作用予以肯定。柬缅两国官员对国家秘书处或协调单位的评价比较积极，认为尽管每个国家都有自己的合作条件及规则，但澜湄合作采取了灵活的方法，能够使六个国家照顾到彼此的需求和期望，项目协调较为顺利。<sup>④</sup>

但也有一些国家学者认为国家秘书处还不足以应对澜湄合作的协调难题。

---

① 戴永红、曾凯：《澜湄合作机制的现状评析：成效、问题与对策》，《国际论坛》2017年第4期，第1—6、79页。

② Andrew Nachemson, “Analysis: Cambodia Signing up for Chinese Billions - at A Price,” Jan. 12, 2018, <https://www.phnompenhpost.com/national/analysis—cambodia—signing—chinese—billions—price>, last accessed on April 1, 2019.

③ 观点摘自老挝学者的访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

④ 观点分别摘自柬埔寨学者与缅甸外交部官员的访谈记录，访谈及问卷整理时间分别为2018年5月21日和2018年5月23日。

有泰国学者表示各国的秘书处运作基本良好,但在细节方面,合作仍然受到一些因素的限制,协调各方利益往往比较困难。政治上,各国政府政治议程不同,在一些问题上可能存在分歧。以泰国为例,维护政权稳定是泰国政府的工作重点。如果澜湄合作框架中的某些工作要求与此冲突,泰国可能就不会积极地支持协调工作,其他国家可能也会如此。经济上,各国发展不平衡,都在追求自身国家利益。因而有必要加强沟通协商,充分了解对方的利益诉求,以实现有效的合作,不能为了速度草率制定项目计划。<sup>①</sup>柬埔寨学者认为,在项目执行过程中,不仅国家之间可能有利益冲突,具体的执行机构之间或个人之间也可能存在利益冲突,项目负责单位或负责人缺失主人翁精神和责任感,这成为项目顺利推进的障碍,甚至衍生出腐败问题。<sup>②</sup>此外,各国国家秘书处也面临能力和资源瓶颈。例如,缅甸澜湄国家秘书处设在外交部东盟司内,仅有5—7名工作人员,该处不仅负责澜湄合作,还要处理其他次区域合作事务,人力不足且资源有限,甚至缺少参与澜湄有关会议的差旅费用。<sup>③</sup>柬埔寨国家秘书处工作人员在外语能力、书写提案和实施项目能力等方面也有待提升。<sup>④</sup>

正如受访新加坡学者和越南学者所言,国家秘书处在项目选择阶段往往可以胜任,但因为缺乏具体领域的技术知识,在项目实施过程中往往难以起到协调和监管作用。实际操作中,各国国家秘书处都要将技术工作分配给各部委的技术部门,因而只是一个政治机构,并不能担负有效监管和实施项目的职能。<sup>⑤</sup>

## 2. 需要组建国际秘书处协调与其他区域机制的关系

缅甸官员及越南政府智库学者认为此区域各合作机制均有自己的特点,澜湄合作机制应形成独特的工作风格、愿景以及使命。<sup>⑥</sup>老挝认为,开展澜湄合作要处理好与“一带一路”倡议的关系,即在发展澜湄合作机制的过程中,应当注重树立长远的思维,让每一项合作举措契合“一带一路”倡议的远景发

---

① Wang Yan, "Can the Countries of the Mekong Pioneer A New Model of Cooperation?" March 15, 2018, <https://www.mekongeye.com/2018/03/15/can-the-countries-of-the-mekong-pioneer-a-new-model-of-cooperation/>, last accessed on April 1, 2019.

② 观点摘自柬埔寨学者的访谈记录,访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

③ 观点摘自缅甸外交官员访谈记录,访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

④ 观点摘自柬埔寨学者的访谈记录,访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

⑤ 观点分别摘自新加坡学者与越南外交部官员的访谈记录,访谈及问卷整理时间均为2018年5月23日。

⑥ 观点分别摘自缅甸学者与越南外交部官员的访谈记录,访谈及问卷整理时间分别为2018年5月21日和2018年5月23日。

展。<sup>①</sup>此外，还要处理好与东南亚其他非中国参与的区域性合作组织的关系，即在保障自身机制有效发展的前提下，注意平衡各合作机制间的利益关系，真正实现协调、稳定、有序的区域发展体系。缅甸副总统吴温敏也提出，澜湄合作机制和“一带一路”倡议在实施的过程中，都应尊重包括东盟在内的本地区现有机制的运作程序。<sup>②</sup>

柬埔寨认为澜湄合作并非是对大湄公河次区域经济合作（GMS）或恒河—湄公河倡议等合作机制的替代，而是对其他合作机制的补充，开放性与包容性是澜湄合作机制的特点。柬方认为跨境问题治理不能仅靠一国之力，也不是一个机制就能解决的。各次区域合作机制之间可以相互协调。例如，湄公河委员会拥有多年经验，具备大量的技术知识，但缺乏政治影响力。而澜湄合作具有政治影响力，二者可以相互补充。<sup>③</sup>越南副总理范平明也表示澜湄合作机制是一个公开的合作平台，不仅会补充次区域现有的合作框架，也会进一步促进区域合作。澜湄合作各方应加强机制间合作，尤其是与大湄公河次区域经济合作以及湄公河委员会的协调，以形成联动效应。他还特别提出澜湄合作机制与湄公河委员会应加强合作，以帮助各国共享信息，开展研究，提高治理水平。<sup>④</sup>

与官方普遍积极的态度不同，湄公河流域国家民间对机制间的竞争有不少忧虑的声音。有柬泰媒体舆论认为澜湄合作机制与湄公河委员会之间可能会存在竞争关系。两个机制的关注范围不同、对成员约束力也不同。相较于湄公河委员会，澜湄合作机制可能会对澜湄水电开发及其他基础设施项目产生“更大的影响”。在此方面，湄公河委员会有所谓“合作，协商和协议”机制，对成员国有一定约束作用，但中国却并非为其正式成员。有分析人士担心新兴的澜湄合作会让中国不受任何限制地参与到澜湄流域大坝的开发当中。<sup>⑤</sup>

泰国总理巴育也强调澜湄合作机制与湄公河委员会“需要加强对接，以便

---

① 观点摘自老挝学者的访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

② Kavi Chongkittavorn, “Mekong: Riding Dragon or Hugging Panda?” Jan. 8, 2018, <https://www.mmtimes.com/news/mekong—riding—dragon—or—hugging—panda.html>, last accessed on April 1, 2018.

③ 观点分别摘自柬埔寨学者的访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月21日。

④ “Vietnam values Mekong—Lancang Cooperation—The Mekong—Lancang Cooperation Leaders’ Meeting Opened in China’s Hainan Province on Wednesday,” March 26, 2016, <http://vovworld.vn/en—US/news/vietnam—values—mekonglancang—cooperation—421298.vov>, last accessed on 29 March, 2019.

⑤ Wang Yan, “Can the Countries of the Mekong Pioneer A New Model of Cooperation?”

更快更彻底地交换信息”。<sup>①</sup>有泰国分析人士甚至表示湄公河委员会框架中的下游国家应向中国和缅甸施加更多影响，促成它们签署《1995年湄公河协议》，使湄公河委员会能够有效管理湄公河流域的用水和环境问题。泰国国家湄公河委员会技术顾问指出，在水资源管理方面，澜湄框架下的水资源治理机制将与湄公河下游国家已有机构的职能重叠，而职能重复只能让中国占据更多主导地位。<sup>②</sup>

湄公河委员会秘书处现任首席执行官范遵潘（越南）表示，湄公河委员会和澜湄合作机制各方应坚持开放与合作的原则，加强机构间合作。中国虽然不是湄公河委员会成员，但仍与湄公河委员会保持良好关系，近些年合作更加密切。对湄公河的科学认识是双方合作的基础。然而，范遵潘也指出，双方合作仍有待加强。他希望能与中国加强合作，消解外界对于两大机制相互竞争的怀疑。<sup>③</sup>有湄公河委员会官员进一步指出，澜湄合作机制将会为湄公河委员会创造机遇，深化其与中国及缅甸的关系，湄公河委员会20余年的工作经验也会为澜湄合作提供借鉴。<sup>④</sup>

### （三）组建国际秘书处所面对的制约因素

虽然各方总体上对成立澜湄合作国际秘书处持积极态度，认识到其必要性和可行性，但依然存在着一定的制约因素。随着制度化水平的提升，成员国之间利益差异性也将可能被放大，域外国家也将对澜湄合作投入更多关注，甚至暗中阻挠合作进程。

#### 1. 各成员国的利益不同

对于经济基础薄弱、社会发展长期滞后的湄公河流域五国来说，参与澜湄合作的动机既有交集，又各有侧重。例如，越南希望能在水资源合作方面取

---

<sup>①</sup> The Nation, “Mekong Leaders Fail to Raise Environmental Concerns at Summit in Phnom Penh,” Jan. 11, 2018, <http://www.nationmultimedia.com/detail/breakingnews/30335955>, last accessed on 27 March, 2019.

<sup>②</sup> SuPalak Ganjanakhundee, “Multiple Mekong Forums Risk Igniting Rivalry,” Jan. 3, 2018, <http://www.nationmultimedia.com/detail/asean—plus/30335230>, last accessed on April 1, 2018.

<sup>③</sup> “Mekong River Commission Reaches Out to China to Avert Dam Damage,” May 4, 2018, <https://www.chiangraitimes.com/mekong—river—commission—reaches—out—to—china—to—avert—dam—damage.html>, last accessed on April 1, 2018.

<sup>④</sup> Pratch Rujivanarom, “Mekong River Conference Hears of Determination to Work with LMC,” April 3, 2018, <http://www.nationmultimedia.com/detail/national/30342299>, last accessed on April 1, 2018.

得实质性进展；柬埔寨和老挝为了吸引来自中国的投资并扩大出口市场；泰国是次区域合作的积极推动者，除了经济利益以外，期待在次区域权力结构中扮演更重要的角色；缅甸希望获得更多的外部支持促进民族和解和国内经济建设。<sup>①</sup> 这些不同的利益动机导致各国对于澜湄合作的发展方向和制度化水平有不同的倾向性。

例如，有泰国学者认为没有必要建立新的国际秘书处。其认为，如果湄公河委员会等旧机制存在问题，我们应当解决这些问题，而不是建立一个新的机制。建立新的机制会在管理方面造成混乱，并与之前的合作谈判冲突。如果一定要建立新机制，必须要证明它足够创新，能够解决之前机制的问题。<sup>②</sup> 越南学者认为，目前阶段首先需要关注的是如何加强国家秘书处的能力，以加强各国内部的协调。六国国家秘书处将合作解决涉及两个及以上国家的项目实施问题。随着六国国家秘书处协调机制的发展，我们可以从中获得经验并决定是否有必要设立国际秘书处。<sup>③</sup> 此外，缅甸官方态度较为模糊，表示目前尚无必要，但未来可适当考虑。<sup>④</sup> 如果各国对澜湄合作在次区域合作中的定位不能达成共识，国际秘书处的建立只能是远景规划，很难转化为现实。

## 2. 来自域外国家的阻力

东亚地区内部地缘关系相对较为复杂多变，域外干扰因素进一步加大了区域内部合作的不确定性，特别是域外大国暧昧不明的态度更是对现有的澜湄合作构成了干扰。

东盟中非湄公河流域国家对澜湄合作抱有疑虑。例如，新加坡在中国—东盟中心开展的活动中避免使用湄公河流域国家概念，试图弱化澜湄合作在中国—东盟合作框架中的影响。长期为湄公河下游国家（尤其是越南）提供政策咨询的个别学者表示，澜湄合作在减贫和基础设施建设领域意义重大，弥补了其他次区域合作机制的不足，但必须保证澜湄合作不能以将某些国家排除在外为代价，生态保护也需进一步加强。该学者认为是否有必要设立国际秘书处取决于对其功能的界定，成立国际秘书处存在一定风险，因为国际秘书处可能会被一个或两个主要参与国主导。<sup>⑤</sup>

---

① 卢光盛、熊鑫：《周边外交视野下的澜湄合作：战略关联与创新实践》，《云南师范大学学报》（哲学社会科学版）2018年第2期，第27—34页。

② 观点摘自泰国学者访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月21日。

③ 观点摘自越南学者访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

④ 观点摘自缅甸官员访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

⑤ 观点摘自新加坡学者访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

美日等域外大国干扰分散了湄公河流域国家的注意力,越缅两国的不确定性最为突出。近年来,美越积极发展战略伙伴关系,尤其是在南海问题上共同制衡中国,中越关系时而进入低谷。虽然目前南海局势基本稳定,中越关系恢复较好水平,但美国并不会放弃将越南作为其东南亚政策的重要抓手。越南参与澜湄合作的前景仍存在不确定性。<sup>①</sup>

缅甸自2010年以来实行政治经济民主化。美日等西方国家加大对缅甸的拉拢,企图破坏中缅间的传统友谊。尽管昂山素季在2016年9月出访中国时明确表示“缅甸坚持独立和中立的外交政策,不会在中美之间采取立场”,但其政府在参与中国主导的合作项目时还是体现出犹豫与反复。<sup>②</sup>

泰国、柬埔寨等国近年来内政不甚稳定,西方国家通过操纵代理人和支持反对派加大对湄公河流域国家内政的干预。一旦政局发生剧烈震荡,中泰关系、中柬关系必然经受严峻考验,也将影响到澜湄合作机制化发展。因此,推进国际秘书处的建立要循序渐进、量力而行。

### 三、其他国际组织秘书处的成功经验和做法

本区域一些国际组织秘书处的成功经验和做法,为澜湄合作国际秘书处的建立提供了参考。东盟秘书处成立近40年,其建立和运营模式趋于成熟,得到东盟国家广泛认可。其他一些区域性国际组织,如中国—东盟中心、中日韩三国合作秘书处、上海合作组织秘书处,与澜湄合作国际秘书处在机构定位和功能上有相似性,中国在这些秘书处的建立过程中发挥着核心或重要作用,积累了不少成功经验和做法。概括来看,这些区域国际组织秘书处在建设方面有以下几点普遍做法。

#### (一) 成立与机构调整依据政府间协议

这些国际组织秘书处的建立与机构调整,均依据成员国之间的协议,这不仅是国际组织机构合法性的要求,也体现了共商、共建、共享的精神。东盟秘书处成立于1976年,其建立的依据是1976年东盟创始成员国签订的《关于建立东盟秘书处的协议》。该协议对东盟秘书处的机构定位、功能和任务、组

① 戴永红、曾凯:《澜湄合作机制的现状评析:成效、问题与对策》,第1—6、79页。

② 戴永红、曾凯:《澜湄合作机制的现状评析:成效、问题与对策》,第1—6、79页。

组织架构和工作机制、东盟秘书长的责权范围、经费安排等事项均做出明确规定。此后，东盟就秘书处的官员设置、秘书长任期、责权范围等事项进行了五次调整，对于每次调整，东盟各国均事先签署修正协议。中国—东盟中心成立于2009年，其建立的依据是2009年中国与东盟十国签订的《中华人民共和国和东南亚国家联盟成员国政府关于建立中国—东盟中心的谅解备忘录》。该备忘录对中国—东盟中心的定位、职能、目标、组织机构等事项做出明确规定。2017年，中国和东盟十国签署《关于建立中国—东盟中心的谅解备忘录修订版》，根据中国—东盟关系发展和中国—东盟中心成立以来的运行情况对部分条款进行了修改，为中国—东盟中心秘书处机构调整提供法律依据。中日韩三国合作秘书处成立于2011年，其建立的依据是2010年三国政府共同签署并批准的《关于建立三国合作秘书处的备忘录》和《关于建立三国合作秘书处的协议》。协议对三国合作秘书处的目标与职能进行了明确规定。上海合作组织成立于2001年。2002年，在上海合作组织圣彼得堡峰会上签订了《上海合作组织宪章》，文件于2003年9月19日生效。这是一份章程文件，规定了组织的宗旨与原则、组织架构、主要活动方向。

## （二）定位与组织架构侧重协调与执行功能

东盟秘书处的宗旨是为东盟机构的协调提供更大的效率，更有效地执行东盟项目和活动。根据这一宗旨以及东盟合作项目与活动内容的特点，东盟秘书处设有秘书长办公室以及经济一体化局、外部关系与协调局、资源发展局等机构。中国—东盟中心的宗旨是促进中国—东盟贸易、投资、旅游、教育和文化领域的合作，秘书处作为中国—东盟中心的执行机构，负责中心日常运营，其组织架构兼具信息中心和活动中心的双重作用。中日韩三国合作秘书处目标明确，致力于通过为三国磋商机制运行和管理提供支持、为探讨和实施合作项目提供便利，进一步增进三国间合作关系。基于这一目标，秘书处划分五大职能，包括支持三国磋商机制、开展合作项目、宣传三国合作、与其他国际组织交流合作，以及研究及资料库编纂。上海合作组织秘书处的主要职能是为本组织的活动提供协调、信息分析、法律和技术保障；与本组织反恐机构合作，就开展本组织框架内的合作和本组织的国际交往提出建议；监督本组织各机构决议的执行。

### （三）秘书长由成员国轮流提名担任

东盟秘书长由东盟成员国轮流择优提名部长级人选担任，每届秘书长任期五年。中国—东盟中心秘书长由联合理事会推选并批准，前两任秘书长由双方轮流担任，第三任及后任秘书长可由中心任一成员国候选人担任，每届任期三年。中日韩三国合作秘书处秘书长由三方按照韩、日、中的顺序轮流提名，由三国外长会议任命，任期两年。除非三方另有约定，秘书长所属国家以外的其他两国各提名一名副秘书长，由三国外长会议任命，任期一般为两年。经三国外长会议同意，副秘书长可连任一次，时间不超过两年。上海合作组织秘书长由国家元首理事会会议根据外交部长理事会会议的推荐任命。秘书长由各成员国公民按其国名俄文字母排序轮流担任，任期三年，不得连任。副秘书长由外交部长理事会会议根据国家协调员理事会的推荐任命。

### （四）选址兼顾主导性与平等性

东盟秘书处设在印尼雅加达，中国—东盟中心秘书处设在中国北京、上海合作组织秘书处设立在中国北京，体现了倡议国在该机制中的主导地位。而中日韩三国合作秘书处设在韩国首尔、上海合作组织另一主要常设执行机构即地区反恐怖机构设在塔什干，中国—东盟中心保留建立分中心的权利，这种安排照顾了其他成员国希望发挥东道国作用的热情，并体现了平等性原则。

### （五）运营预算共同承担

东盟秘书处的运行预算由各成员国平均分担。中国—东盟中心秘书处的运营预算由中国与东盟共同承担。中方承担在中国境内的中心办公室的租用费用，雇用的中国籍工作人员的工资、保险和其他必要费用；东盟承担东盟成员国国籍工作人员的工资、保险和其他必要费用。中心在中国境内行使日常职能所需的开支以及中心举办各项活动所需开支，由双方按以下比例承担：中国占90%，东盟占10%。中日韩三国合作秘书处运行费用由三方平等缴款承担，三方平等缴款须符合各自国家的法律规定。东道国政府负责为秘书处运行提供并安排房舍。上海合作组织的预算采取会费制度，各方根据本国的财力，承担相应的会费。秘书处经费从总预算中划拨，由成员国各方共同承担。

## （六）秘书处及其官员享有特权和豁免

东盟与东道国印尼政府签署了两份协议，赋予东盟及其秘书处官员相应特权与豁免。《中华人民共和国和东南亚国家联盟成员国政府关于建立中国—东盟中心的谅解备忘录》规定，在中国领土范围内，中国—东盟中心秘书处及其官员享有特权和豁免；如设立分中心，分中心享有的特权和豁免、可享有特权和豁免人员的范围及其享有的特权和豁免，由联合理事会与分中心东道国另行协商决定。中日韩三国合作秘书处及其官员在东道国享有同达到秘书处目标、履行职能并开展活动相称的特权与豁免。东道国政府以外的各方，可在各自国家法律和规定允许的范围内，在各自国家授予秘书处正常运行所需的特权与豁免。2004年6月17日上海合作组织国家元首会议签署通过了《上海合作组织特权与豁免公约》，该公约是根据《上海合作组织宪章》第十九条的规定制定的，在起草中参考了《联合国特权与豁免公约》和特权与豁免方面的国际惯例并充分考虑了各成员国的实际情况。《上海合作组织特权与豁免公约》规定了上海合作组织、组织官员、为组织执行使命的专家、成员国代表和成员国派驻组织常设机构的常驻代表的特权与豁免问题。

## 四、关于组建澜湄合作国际秘书处的若干建议

根据对澜湄各方就组建澜湄合作国际秘书处的态度与反应的摸底，并参照本地区其他国际组织秘书处的建立与运行经验，本文拟从国际秘书处的使命与职能、组织架构、总部选址及资金来源等几方面提出以下建议。

### （一）使命与职能

澜湄各方认为，国际秘书处应能展现澜湄成员国开展合作的政治决心，确保澜湄合作连贯性，有明确的具体目标且运作高效。国际秘书处职能主要包括：（1）对项目细节进行协调和组织；（2）监管和评估项目落实情况；（3）开展能力建设（包括提升项目开发和实施技能等）；（4）维护公共关系，提高澜湄合作透明度，让其他利益攸关方更好地了解澜湄合作项目，进而构建多元行为体的对话与伙伴关系网络；（5）支持澜湄合作机制会议，为各国国家秘书处提供行政及技术支持；（6）开展澜湄合作机制与其他国际合作机制的协作。

## （二）组织架构

各方认为，设计组织架构时所应遵循的原则：（1）平等原则：澜湄地区国家应享有同等的代表权和决策权；（2）多元参与：应尽可能吸纳各利益攸关方代表参与工作；（3）权责明晰：机构内各部门权责清晰，决策体制顺畅；（4）精简高效：常设机构规模不宜过大。

国际秘书处可设立理事会、执委会、秘书长三级体制：（1）理事会由澜湄国家高级别代表组成，为国际秘书处最高决策机构，决定秘书处重大事项；（2）执委会由各国国家秘书处派出代表组成，为国际秘书处一般性事务决策机构；（3）秘书长是国际秘书处日常事务执行机构首席执行官，可考虑下设政治与安全事务部、经济与可持续发展事务部、社会与人文交流事务部、能力建设部、公共关系部等。

## （三）总部选址

各方对总部选址问题意见较为多元，但普遍认为总部所在地应符合如下标准：第一，该国享有和平与稳定的环境。第二，地理位置较为合适。第三，协调成本较低，例如交通发达，基础设施健全等。

有柬埔寨学者认为可考虑设在柬埔寨暹粒市，因为它坐落于湄公河地区中心，是湄公河地区的文化口岸，交通便利（有直达湄公河地区首都城市的所有直飞航班），方便开展各项工作。<sup>①</sup>也有学者认为可考虑设在老挝，因其在地理上位于中南半岛中心。<sup>②</sup>缅甸官员表示，在有充分经费保障的前提下，缅甸愿意成为国际秘书处的所在地。但在缅、柬、老设立国际秘书处，可能会遭到越南和泰国的反对。因为泰越两国希望在湄公河流域保持对他国的实力优势，未必愿意见到其他国家地位提升。<sup>③</sup>为避免湄公河流域国家间互相竞争，在中国设立国际秘书处则可能是各方普遍接受的方案。

## （四）资金来源

关于资金来源，受访者的意见可概括为以下三种：其一，各国应分摊费用，依据能力大小有所区别，但不能因出资多寡影响决策权力平等；其二，由

① 观点摘自柬埔寨学者的访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

② 观点摘自老挝学者的访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

③ 观点摘自缅甸官员访谈记录，访谈及问卷整理时间为2018年5月23日。

中方负担所有费用，包括其他国家派出人员费用；其三，吸纳社会资本，鼓励私人部门支持项目运作。

## 五、结语

澜湄合作未来要向深度和广度发展，必然需要强有力的制度保障。虽然目前已经在各国成立国家秘书处或协调机构，但是受能力和资源所限，并未能发挥出应有的统筹规划与协调落实效用。澜湄国家有必要探讨组建澜湄合作国际秘书处的必要性和可行性。通过对湄公河流域国家主流媒体进行舆情分析，并通过访谈、问卷等形式对湄公河国家官员和学者进行意见调查，了解到各国普遍认同澜湄合作已取得良好成效，而且中国在澜湄合作中的领导作用受到广泛认可，这为组建国际秘书处夯实了基础。各方认为，国际秘书处将有利于加强澜湄国家间的协调与合作，并将更加理顺与其他区域机制的关系，最终形成合力，促进次区域的整体发展。然而，组建国际秘书处的动议也将受制于各国不同的利益偏好和来自域外国家的挑战，需要循序渐进，量力而行。其他国际组织秘书处的组建办法和经验有助于为组建澜湄合作国际秘书处提供基本要素和框架。通过对东盟秘书处、中国—东盟中心、中日韩三国合作秘书处、上海合作组织秘书处等机构进行比较，我们了解到各区域机制秘书处的成立与后续调整均要依据政府间的正式协议，在功能定位与组织架构上侧重协调与执行，在重要官员的任命、总部选址和经费预算的分摊等方面遵循着平等协商的原则，并要依据各自国家的法律给予秘书处及其主要官员以一定特权和豁免。基于以上分析，本文对未来组建国际秘书处时所需考虑的新机构的使命与职能、组织架构、总部选址和资金来源等问题提出了框架性建议，希望能有助于相关的政策研究，并对从学理上探讨国际机制的制度演进积累实证素材。

# On the Institutional Building of the Lancang-Mekong Cooperation

LI Fujian GUO Yanjun

**Abstract** Since its establishment three years ago, the Lancang-Mekong Cooperation (LMC) has achieved fruitful results in many areas of practical cooperation. The institutionalization level of the mechanism itself has also been continuously improved. Six participating countries have successively established national secretariats or coordinating bodies. However, these discrete national implementing agencies are unable to plan in an integrated manner from the overall perspective of the Lancang-Mekong sub-region, nor have the right to formulate laws and regulations to ensure the effective implementation of cooperation initiatives, nor can they smoothly coordinate with other international organizations in the region. In this context, it is necessary to explore the necessity and feasibility of establishing a LMC international secretariat. By sorting out and analyzing public opinions of Mekong countries, and conducting interviews and questionnaires with relevant think-tankers and officials, this study aims to understand the basic attitudes and responses of member countries towards the establishment of the international secretariat. The study also draws on the experience and methods of the secretariats of other international organizations to put forward an organizational framework in line with the characteristics of LMC.

**Keywords** Lancang-Mekong Cooperation; institutionalization; international secretariat

**Fundings** Phase outcome of “Constructing the community of shared future between BRI and Lancang-Mekong countries” funded by the 2017 major project of National Social Science Fund of China (No. 2017ZDA042).

**Authors** Li Fujian, Assistant Professor of Institute of Asian Studies, China Foreign Affairs University; Guo Yanjun, Director of Institute of Asian Studies, China Foreign Affairs University.