

亚洲跨界水合作

跨界河流在亚洲分布广泛，其流域面积占亚洲大陆面积的 65%；拥有的淡水仅占全球的 36%，人口却占了全球的 60%。可以预见，亚洲跨界水的竞争利用、冲突协调和跨境生态环境保护将成为国际上关注的焦点。

在亚洲，有 8 个国家 30% 以上的水资源依靠跨界水资源，它们是：孟加拉国、柬埔寨、哈萨克斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、泰国、乌兹别克斯坦和越南。其中孟加拉国、巴基斯坦、柬埔寨、乌兹别克斯坦和越南等国家 65% 以上的水资源来自于境外，对境外来水依存度高。在亚洲，随着人口的迅猛增长和社会经济的快速发展，可利用水资源减少趋势还将加剧，未来的国际水问题将更为突出，其中最难解决的是水资源的合理分配。

4.1 澜沧江—湄公河国际合作

澜沧江—湄公河是东南亚最大的一条跨界河流，流经中国、缅甸、泰国、老挝、柬埔寨和越南，共 6 个国家，最后注入南海。国际上一般以金三角地区的清盛（Chiang Saen）为界，上游部分称上湄公河，下游部分称下湄公河。在中国境内称澜沧江，流出境外称湄公河。河流全长约 4880 千米，总落差 5167 米，流域面积 79.5 万平方千米，多年平均径流量 4750 亿立方米。水能资源开发利用约 9%。流域内具有丰富的航运、灌溉、发电、矿业、旅游、林业和渔业资源。由于湄公河次区域特殊的地缘政治、

经济特点，在世界经济全球化和区域化迅速发展的推动下，区域内国家、国际组织及区域外发达国家纷纷以各种方式介入，形成了多种合作机制，成为全球关注的热点地区。

4.1.1 国际合作进程

4.1.1.1 湄公河殖民时期航运合作

在湄公河合作的早期阶段，湄公河流域各国还处于比较落后的发展阶段，资金、技术匮乏，对湄公河资源的开发并不迫切。直到 19 世纪 20 年代，法国占领了印度支那三个国家（包括越南、柬埔寨和老挝），才开始迫切需要加快开发该区域的自然资源，以满足欧洲工业化的巨大需求。而贸易被列为该区域开发的首要选择。当时，经多次沿湄公河考察，法国殖民者认为湄公河是由海洋通向中国的最佳贸易通道之一。法国海军上将保罗·里温里尔在介绍湄公河的可航性时就曾经说过：“怀着对这个世界的热情和热爱，我们必须完成这项伟大的事业。”

由于自然条件的限制，湄公河流域航线主要集中在金边至入海这一段，并且航运的发展也主要局限于印度支那国家。此时的泰国仍为一个主权独立的国家。在法国殖民者的主导下，湄公河流域印度支那国家之间以及其与泰国之间在 19 世纪 20 年代开始了湄公河下游的国际航运领域合作。

1925 ~ 1954 年，湄公河流域国家之间签署了一系列航运方面的协定，而法国作为印度支那殖民地国家的宗主国也参与签订了一些合作协定。1925 年 2 月 14 日，泰国（当时称暹罗）与法国在巴黎签署了关于友好关系、商业贸易以及航运的条约。1926 年 8 月 28 日，泰国与法国在曼谷签署了关于协调泰国与印度支那关系的条约，该条约除了湄公河航运方面的条款外，还有湄公河其他用水方面的条款（包括农业、工业、商业等，特别是灌溉和发电）。虽然签约国只有泰国和法国，但是其日常事务涉及下湄公河流域的四个国家。据此条约成立了常设的湄公河高级委员会，秘书处设在老挝万象，秘书长由法国提名，法泰双方分别任命一位秘书。其中，法方秘书担负更多的管理权限。该委员会主要处理湄公河航运及水资源利用、边界划分等问题。1928 年 1 月 21 日，制定了法—泰常设湄公河高级委员会规章制度。直到第二次世界大战，除了航运外，湄公河的其他

用水方式非常有限，委员会在这些方面没有什么举措。

1950 年 11 月 29 日，柬埔寨、法国、老挝及越南在法国波城签署了关于海上和湄公河航运制度以及至西贡（现越南胡志明市）港口的江河航运制度公约。据此公约成立了湄公河咨询委员会，主要行使咨询权力，日常业务只涉及三个印度支那国家的国际航运问题。

1954 年 12 月 29 日，柬埔寨、法国、老挝及越南在法国巴黎签署了管理湄公河内陆航运和至西贡港口内陆航运的协定。据此协定成立的湄公河委员会，主要行使咨询权力，日常业务仍只涉及三个印度支那国家国际航运问题。湄公河委员会的秘书处设在金边，拥有许多技术人员。该委员会主要由法越两个国家的代表组成。

湄公河咨询委员会和湄公河委员会均致力于发展航运，重点是加快老挝南部、柬埔寨和海上的航运，为此也制定了一些法律条文。然而随着各国的独立和法国的退出，航运发展速度减慢，并且发展重点也由各国共同发展航运转向各自发展。总的来说，湄公河早期的航运开发并没有取得预期的成果。

4.1.1.2 湄公河流域调查协调委员会合作阶段

随着湄公河下游航运的不断发展，越来越多的人口逐渐集中于湄公河附近及新开水道沿岸，在这些水道沿岸形成了多个人口中心城市，结果湄公河下游沿岸的防洪问题成为各国面临的突出问题。1949 年，联合国亚洲远东经济委员会（ECAFE，后称亚太经济社会委员会，ESCAP）在泰国曼谷设立秘书处，并设立了防洪局，为亚洲各国政府提供防洪及其他水管理问题方面的咨询。防洪局提出研究湄公河的建议，在沿岸各国政府的同意和支持下，于 1952 年完成了现场初步调查，其中包括灌溉与水电资源的调查。这是对湄公河流域水资源进行系统研究的初次尝试。

1955 ~ 1956 年，美国垦务局开始对湄公河的规划和开发进行研究，并完成了一份报告。该报告提倡对河流的开发进行联合管理，强调有必要收集湄公河流域的水文、气象、地理、地形、泥沙和地质等资料，并建议对该流域农业、渔业、航运及教育等进行研究。

1956 年，联合国亚洲远东经济委员会秘书处组织专家组，在下游四个沿岸国的密切配合下，完成了对湄公河流域水电、灌溉和防洪等方面的现

场勘查。1957 年完成“下湄公河流域水资源开发”报告，报告同意美国垦务局的观点，提出把下湄公河流域作为“一个整体系统”进行开发规划的思路，积极提倡在湄公河的全面开发中加强国际合作，呼吁四个沿岸国在数据采集、规划和开发中进行密切合作^①。报告指出，湄公河干流具有较大的水电开发潜力，流域灌溉面积可以进一步扩大，下游的洪水威胁可以减小，航运可以发展到老挝北部。报告建议成立一个国际机构，进行流域国间的信息与计划的交流，并进行开发工程的协调。下游四个沿岸国对这些建议都表示支持。

此时期开展的这些工作成为一个里程碑，为加强下游沿岸国家间的合作打下了基础，也开通了国际组织及发达国家与湄公河流域沿岸国家之间交流的渠道，为该地区的发展引进了一定的资金与技术。

1957 年 9 月 17 日，遵照联合国亚洲远东经济委员会第 13 次会议的决议，泰国、老挝、柬埔寨和越南（南越）签署了《下湄公河流域调查协调委员会章程》（简称《1957 年章程》），成立了下湄公河流域调查协调委员会（the Committee for Coordination of Investigation of the Lower Mekong Basin，简称“下湄公河委员会”“湄委会”）。这是湄公河流域四个主权国家之间进行的第一次湄公河国际合作，旨在合作开发水电项目、扩大土地灌溉面积、减少洪水威胁、延伸河流航道，解决湄公河流域国家广泛存在的贫穷问题。美国作为湄委会最初的赞助者，将此合作看作“非共产主义国家维护其地区利益的一种方式”。

19 世纪 50 年代后期，下湄公河流域印度支那半岛三个国家刚独立不久，流域各国社会经济发展仍然比较落后，沿岸国的重建和发展成为开发的重点。各国都认识到迫切需要进行自然资源的综合开发。对于修建大型水利工程而言，四个国家的资源及能力都还相当有限。在这样的历史背景下，人们对下湄公河委员会寄予了很高的期望。

下湄公河委员会一成立就制定了分步实现的四个重要目标：①构建开发和长期公平享有湄公河资源的基础平台；②确定共同开发行动计划；③筹

^① 当时中华人民共和国还不是联合国成员国，而缅甸由于政治和地理上的原因，对参加湄公河合作没有任何兴趣。

措资金和寻求支持；④开发湄公河资源。为此，委员会开展了以下主要工作：①湄公河水资源的系统调查（开发水资源的必要条件）；②提出一个湄公河资源清单，以确定共同努力进行联合开发的核心要点；③制定一个指导性的流域规划（Indicative Basin Plan），以指导各国流域开发；④有选择地在支流上建设一些工程，为在干流上建设大规模工程奠定技术和资金基础；⑤建立长期的开发机制，以确保共同开发的连续性、一致性和可持续性。

在湄委会早期的行动中，美国发挥了很大作用。1957年底，由美国陆军退役将军雷蒙德·怀勒率领的联合国调查团对湄公河流域进行了一次高水平调研，认为一系列的水文研究必须先于工程建设进行，建议对湄公河水文情况进行为期5年的研究，预算近900万美元。1958年，美国向湄委会做出了200万美元的捐助承诺，6年后美国的捐助达到2592万美元，占流域国、捐助国和国际组织捐助总额的1/4。1961年，在福特基金会的资助下，芝加哥大学地理学家吉伯特·怀特领导的一个由社会科学领域的专家组成的小组，展开了湄公河流域的社会经济特征研究。怀特代表团的报告提出了14项具体建议，包括“先搞支流项目建设，再上干流项目”。该报告的许多建议被湄委会第一个五年计划（1962~1967年）所采纳。

20世纪60年代美国卷入越战后，更加重视湄公河的战略地位，约翰逊总统是湄公河开发计划的强有力支持者。截至1970年，美国是非流域国家中对湄委会捐助资金最多的国家，仅1969年就捐助了3300万美元，是第二大非流域捐助国德国的近2倍。

与其前任肯尼迪一样，约翰逊认为，美国帮助第三世界摆脱贫困和落后是赢得冷战的重要手段。1965年4月7日，约翰逊在约翰·霍普金斯大学发表演讲，为越战升级辩护，在谈到湄公河问题时，他说：“过去美国对这里的和平做出了贡献，现在必须做更多的努力改善这里人民的生活……我将要求国会通过10亿美元的投资计划。”在美国国内，约翰逊向湄公河投资10亿美元的计划被称为又一个“马歇尔计划”^①。

美国于1965年5月带头为湄委会在老挝的第一个优先开发项目南俄水

^① 屠酥：《美国与湄公河计划探研》，《武汉大学学报》2013年3月，第123页。

电站（Nam Ngum）提供了一半的资金。约翰逊的态度极大地激发了湄公河流域内外各方对合作推动湄公河开发的决心和热情。截至1965年1月，湄委会筹措的运作资金只有7240万美元，但到当年12月31日，湄委会运作经费达到1.05亿美元，1年间增长了45%^①。

总体而言，20世纪60年代中后期湄委会较高的筹资水平在一定程度上反映出美国的强力支持。至1965年，湄公河计划第一阶段的水文数据收集和项目开发可行性研究成果丰富。就在这一年，湄公河计划进入第二阶段，即项目的实施，包括建坝、建电站、灌溉和航道疏浚。也正是在这一时期，湄委会的职能得到扩大，“成为推动地区经济和社会变革的一支重要力量，涉及领域不仅是河流开发，还包括健康、教育、交通设施等方面”。人们乐观地认为，湄委会“站在一个充满希望的起点上”^②。

然而，进入70年代后，印支战争的不断升级打消了赞助国的积极性，政治局势的动荡也阻碍了湄委会的活动，而且战争使一部分流域成为禁入区域，妨碍了对流域的科学研究和工程调查。流域各国之间的离心力也限制了它们之间的合作。

与此同时，由于在越南战场上陷入困境，国内也面临严重的政治、经济危机，约翰逊被迫放弃了1968年的总统竞选。1969年1月尼克松就任美国总统后，美国的东南亚政策转向收缩。以界定“美国国家利益”而闻名的美国学者唐纳德·纽霍特兰建议尼克松政府不要再把东南亚地区视为美国的关键利益所在。

从1970年开始，美国削减了对湄委会的捐助。1975年，随着越南统一、柬共在柬埔寨上台以及老挝人民民主共和国成立，美国最终停止了对湄委会的直接捐助。直至现在，美国对湄委会的捐助再也没有恢复到曾经的水平^③。

4.1.1.3 湄公河临时委员会时期

在1976年和1977年，湄公河地区国家政局动荡，下湄公河委员会的

① 屠酥：《美国与湄公河计划探研》，《武汉大学学报》2013年3月，第123页。

② 屠酥：《美国与湄公河计划探研》，《武汉大学学报》2013年3月，第123页。

③ 屠酥：《美国与湄公河计划探研》，《武汉大学学报》2013年3月，第124页。

工作面临很大困难。1975 年开始执政的柬埔寨红色高棉（Khmer Rouge）当局不愿继续以前的湄公河流域合作。1976 ~ 1977 年，由于柬埔寨未能任命其全权代表，委员会会议无法召开，委员会也无法在其工作计划中安排新的活动。其直接结果是联合国开发计划署的资助显著下降：1973 年为 560 万美元，1975 年为 6 万美元，1976 年为零。

在此情况下，1977 年 4 月，老挝、泰国和越南三国代表举行了一次会议，决定恢复委员会工作（尽管当时泰国和越南的关系也非常紧张），随后于 1978 年 1 月 5 日，老挝、泰国和越南三国代表在老挝万象会晤时发布了《关于下湄公河流域调查协调临时委员会的声明》，声明下湄公河流域调查协调临时委员会（简称“下湄公河临时委员会”，the Interim Mekong Committee）将由老挝人民民主共和国、越南社会主义共和国和泰国三个国家的代表组成，该委员会将致力于旨在农业和电力生产的下湄公河流域水资源的开发，以便充分地满足印度支那各国的国家振兴和经济发展，以及促进泰国经济发展的需要。该声明中保留了将来恢复原来四个成员国的条款——“一旦下湄公河流域调查协调委员会的所有成员国都已加入该组织，则现在的委员会将由下湄公河流域调查协调委员会取代”。

1979 ~ 1991 年，由于越南扶植的柬埔寨金边政府不被国际社会普遍承认（只有苏联、越南、古巴和印度承认），虽然后来柬埔寨金边政府曾表示愿意加入临时委员会，但泰国拒绝承认该政府合法，不欢迎柬埔寨加入临时委员会。显然，只有柬埔寨冲突得到解决（即政府得到普遍承认），柬埔寨才能重新加入委员会。临时委员会在此期间发挥的一个主要作用是作为越南和泰国接触的外交渠道（1977 年 7 月，越南已通过与老挝签订为期 25 年的《友好合作条约》控制了老挝）。

联合国开发计划署的资助也开始逐渐恢复：1977 年为 2.4 万美元，1978 年为 90 万美元，1979 年为 570 万美元。

在过渡时期，临时委员会的工作重点主要集中在粮食与电力生产、防洪和航运上，努力维持沿岸国合作并从国际社会争取财政支持。根据原下湄公河委员会的议事程序规则，干流和主要支流上的工程建设都要经过下湄公河委员会成员国的一致同意。在过渡时期，由于柬埔寨的缺席，众多流域层次的活动无法实施，包括对干流优先项目的进一步研究。在这一时

期，临时委员会的工作基本上围绕各成员国的需要来开展。

4.1.1.4 湄公河委员会时期

从1988年开始，流域内的政治、社会和经济状况发生了很大变化，下游沿岸各国的经济社会发展步伐都在加快。各国经济发展不平衡，在湄公河水资源及其他资源开发合作上的分歧越来越大。虽然在过渡时期，柬埔寨不是临时委员会的成员，但它仍然通过经常举办的越南、老挝和柬埔寨三国国家湄委会年度会晤以及参加临时委员会有关业务活动而保持着与临时委员会成员国的沟通与交流。

随着柬埔寨和平的实现，1991年柬埔寨提出重新恢复其下湄公河委员会成员国的要求，得到了越南的支持，但遭到了泰国的反对。1992年初，泰国抽取湄公河水灌溉泰东北部的计划遭到越南强烈反对，因而想利用柬埔寨重返下湄公河委员会之机改组委员会（泰国认为1975年的《关于下湄公河流域水资源利用原则的联合声明》过于严厉，其中的一些规定阻碍了其大规模引水项目）。泰国提出1975年的联合声明已过时，在柬埔寨重新加入前应予以废除，并成立一个有中国、缅甸也参加的全流域委员会。为此，1992年，泰国政府曾邀请越南、老挝、柬埔寨、中国和缅甸举行磋商，但由于越南、老挝的坚决反对（越南坚持要先在下湄公河临时委员会框架内解决柬埔寨的重返问题，然后再讨论新合作框架），泰国的意图未能实现。之后，泰国将矛头转向临时委员会秘书处，不仅威胁退出委员会，还将秘书处执行主任 Lankester 赶出泰国，导致秘书处工作瘫痪。

1992年12月，联合国开发计划署召集下游地区冲突各方在吉隆坡开会，制定了允许柬埔寨重返委员会的原则。柬埔寨重返委员会的问题得到了解决，越南也同意成立工作组讨论新合作框架问题。为此，四国达成协议纪要，工作组由四国参加，在1993年完成新合作框架协定的研究制定工作，联合国开发计划署引导工作组解决问题。随后，联合国开发计划署出面组织、领导成立了“湄公河工作组”（Mekong Working Group），协助改组委员会和起草新的合作框架协定。1993~1994年，工作组经过21个月的五轮磋商，四国代表于1994年11月28日在河内就新协定内容达成共识，并于1995年4月5日在泰国清莱签署了《湄公河流域可持续发展合作

协定》（简称《湄公河协定》），并成立了新的湄公河委员会（the Mekong River Commission, MRC）。

《湄公河协定》的签署标志着沿岸国合作开发湄公河水资源及相关资源进入了一个新的合作阶段。与过去下湄公河委员会和临时委员会时期采用的“工程项目为主要的模式方法（project approach）”不同，新湄公河委员会提出了“综合计划为主要的模式方法（integrated program approach）”，更注重水资源综合管理（IWRM）原则的应用。

4.1.2 区域合作机制

4.1.2.1 澜沧江—湄公河区域合作机制众多，内容广泛

4.1.2.1.1 大湄公河次区域经济合作

大湄公河次区域经济合作（GMS），是由亚洲开发银行牵头，中国、越南、老挝、柬埔寨、缅甸、泰国等澜沧江—湄公河沿岸六个国家共同参与的一个次区域经济合作机制。其宗旨是加强次区域国家的联系（Connectivity），提高次区域的竞争力（Competitiveness），建设共同繁荣的大家庭（Community），推动本地区经济和社会发展。15年来，在亚行的支持和GMS各国的共同努力下，GMS合作取得了丰硕的成果，被公认为是亚洲诸多区域经济合作机制中一个成功的范例。

其日常决策机构是部长级会议（每年召开一次），下设高官会、工作组和专题论坛，负责区域合作的政策制订及优先发展项目的确定。1992年10月，亚洲开发银行邀请中国、老挝、泰国、缅甸、柬埔寨、越南在马尼拉举行大湄公河次区域第一次经济合作部长级会议，通过了关于次区域经济合作的总体框架报告。迄今已举办20余次部长级会议。

GMS的最高会议是领导人会议，每三年召开一次。2002年11月，第一届GMS领导人会议在柬埔寨首都金边召开。以后按国名英文字母排序实行轮值举办机制，迄今已举行了5次会议。

4.1.2.1.2 东盟—湄公河流域开发合作（AMBDC）

东盟（ASEAN）于1967年8月8日在曼谷成立，当初的5个创始国为泰国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡。后来有另外5个国家先后加入：文莱（1984年）、越南（1995年）、缅甸（1997年）、老挝

(1997 年)、柬埔寨 (1999 年)。东盟目前已发展成为一个涵盖整个东南亚地区、拥有 10 个成员国、450 万平方千米土地、近 5 亿人口的重要区域组织。东盟的宗旨是以平等和协作精神，共同努力促进本地区的经济增长、社会进步和文化发展；遵循正义、国家关系准则和《联合国宪章》，促进本地区的和平与稳定；同国际和地区组织进行紧密和互利合作。

早在 1995 年，为了加速将湄公河沿岸国如老挝、缅甸和柬埔寨纳入东盟的轨道，同时又考虑到这一地区与中国的密切关系，马来西亚、新加坡在东盟第五次首脑会议上提出“大湄公河流域经济扩大增长圈”，将东盟与大湄公河流域（包括中国云南省）的经济联系起来，以加强湄公河流域印支三国和缅甸的经济发展。1996 年 6 月，当时的东盟七国和澜沧江—湄公河流域国家的中国、缅甸、老挝、柬埔寨共 11 国的部长级代表在马来西亚首都吉隆坡通过了《东盟—湄公河流域开发合作基本框架》。同年，在印度尼西亚召开的东盟非正式首脑会议批准了这一基本框架文件。这一框架的宗旨是加强澜沧江—湄公河沿岸各国的经济联系，建立经济伙伴，最终实现“东南亚自由贸易区”和由 10 国组成的“大东盟”计划。

根据会议通过的框架文件，部长级会议将至少每年举行一次，两次部长级会议期间由成员国选派司局级官员举行指导委员会会议，为部长级会议做准备并提供政策建议。同时确定了基础设施建设、投资贸易、农业、矿产资源开发、工业及中小企业发展、旅游、人力资源开发和科学技术等合作领域。1996 年东盟—湄公河流域开发合作第一次部长级会议确定东盟七国加湄公河沿岸国老挝、缅甸、柬埔寨和中国为该合作机制的核心国。

东盟—湄公河流域开发合作第一次部长级会议后不久，受亚洲金融危机影响，部长级会议中断，1997 ~ 1999 年连续三年没有举行过部长级会议。随着亚洲各国逐渐摆脱了金融危机，第二届东盟—湄公河流域开发合作部长级会议于 2000 年 7 月在越南首都河内举行，会议根据日本和韩国政府的申请，讨论了吸收日、韩为东盟—湄公河流域开发合作核心成员的问题。在老挝、缅甸和柬埔寨三国相继加入东盟、日本和韩国也应邀加入东

盟—湄公河流域开发合作之后，东盟—湄公河流域开发合作组织核心实际上就变成了东盟十国加中、日、韩三国的区域合作格局（10+3 模式）。自 2001 年第三届部长会议后，东盟—湄公河流域开发合作的主席国由各核心成员轮任。

考虑到东盟的几个新成员是湄公河流域内经济较不发达的国家，在经济、社会、政治、法律制度及历史文化背景方面与原东盟成员国有较大差异，为了实现十国“大东盟”计划，东盟近年来越来越重视湄公河流域开发合作。近年来在我国与东盟国家的高层互访及双边政治磋商中，东盟都将湄公河流域合作开发列为重要的议题。湄公河流域合作开发已成为我国与东盟发展关系的重要内容。

4.1.2.1.3 湄公河委员会

湄公河委员会（MRC）前身为湄公河下游调查协调委员会，成立于 1957 年，由泰柬老越在联合国监督下成立，主要负责协调水资源利用问题。1978 年柬埔寨退出后，该组织改名为湄公河下游调查协调临时委员会，简称湄公河临委会。之后由于越南与其他成员国之间的复杂矛盾，临委会工作处于半瘫痪状态。

1995 年 4 月，泰柬老越四国在泰国清莱签署《湄公河流域可持续发展合作协定》，并依照协定建立了新的湄公河委员会。新湄委会系独立的区域性组织，其职权超出调查和协调湄公河下游水资源的综合开发范围，而是要对整个湄公河的水和相关资源以及全流域的综合开发制订计划并管理、实施。目前，新湄委会在可持续发展、利用、管理和保护湄公河流域水资源以及其他资源等领域，譬如在航运、防洪、农业、水力发电以及环境保护等领域展开了合作。

根据《湄公河协定》，新的湄公河委员会（MRC）由三个永久机构组成：理事会、联合委员会、秘书处。

理事会由成员国政府内阁级别的官员组成，为 MRC 的决策机构。联合委员会为执行机构，由成员国派出局级官员组成。秘书处在联合委员会的监督下，向理事会及联合委员会提供技术及行政服务。

湄公河委员会的四个成员国都成立有湄公河国家委员会，职能包括：
①依据国家有关湄公河的政策，为各项与湄公河有关的行动提供协调服

务；②充当湄公河委员会在各国的信息中心，作为处理与湄公河委员会相关事务的各个国家的代理机构；③在湄公河委员会秘书处准备的年度工作计划呈交给联合委员会和理事会批准之前，对其进行评审；④负责对湄公河委员会中各个国家的详细情况进行补充；⑤同各援助国保持密切联系。

4.1.2.1.4 中国与湄委会对话会和湄委会峰会

1996年3月，中国外交部宣布同湄委会建立司局级正式对话机制。从1996年开始中国作为湄委会对话国，参加了与湄委会每年一次的对话会，就水文、航运、水电、环境与水资源开发、防洪等议题开展对话。迄今已进行了19次对话会。通过对话达到了增信释疑的目的，加强了我国与湄公河流域国家的友好邻邦关系。

2010年4月5日，湄委会首次峰会及国际研讨会在泰国华欣举行，峰会通过了《华欣宣言》，总结了湄委会15年来的成就，提出了未来发展思路、工作重点和计划。

2014年4月5日，第二届湄公河委员会峰会在越南胡志明市举行，峰会通过了《胡志明市宣言》，承诺继续履行《湄公河流域可持续发展合作协定》，应对气候变化挑战，保护流域内水、能源及粮食安全，促进湄公河流域的可持续发展。明确了下一阶段与未来六个方面的工作重点，即加快流域可持续发展研究、规划与实施发展战略、避免与减缓各类风险、继续完善落实相关进程、扩大与对话伙伴及发展伙伴等合作，以及加大采取减灾措施的力度等。

4.1.2.1.5 中、老、缅、泰毗邻地区经济合作四角机制（QEC）

QEC（Quadripartite Economic Cooperation）是中、老、缅、泰四国毗邻地区的小区域合作，又称“黄金四角计划”“五清沟通计划”。1993年由泰国提出，中、缅、老参加，是一个松散论坛组织。该小区域合作的宗旨是通过交通、能源、通信基础建设和经贸、旅游和技术的双边或多边国际合作，建设中国西南通向中南半岛的陆上通道和经济走廊，实现中国和东盟两大市场的对接，并促进小区域内的经济发展。

1999年2月5日，中泰两国在《中华人民共和国与泰国王国关于二十一世纪合作计划的联合声明》中表示，双方将对四角经济合作及大湄公河次

区域经济合作框架下的次区域合作给予更大的重视和支持,这符合两国及本地区有关国家共同的长远利益,双方非常重视开发中泰之间的水路、陆路和空中航线,并将在使用方面提供便利,以促进双方和有关国家在贸易、投资、货运、服务、能源、通信和旅游等领域的合作。2000年6月6日,中缅两国签订的《中国和缅甸关于未来双边关系合作框架文件的联合声明》也表示,加强四角经济合作及大湄公河次区域经济合作,符合两国及本地区有关国家共同的长远利益,双方将予以更大的支持。迄今为止,经济合作已经取得了一定的进展,一些项目的合作已启动,特别是与改进航道密切相关的工程由黄金四角筹划。

4.1.2.1.6 伊洛瓦底江—昭披耶河—湄公河经济合作战略 (ACMECS)

伊洛瓦底江—昭披耶河—湄公河经济合作战略 (Ayeyarwady-Chao Praya-Mekong Economic Cooperation Strategy, ACMECS) 由泰国总理在 2003 年东盟峰会上倡导建立,最初由泰、老、柬、缅四国组成,2003 年 11 月在缅甸的蒲甘 (Bagan) 召开了四国领导人第一次峰会,通过了《蒲甘宣言》 (Bagan Declaration), 确定了五个优先合作领域,并批准了“经济合作战略行动计划” (46 个共同项目和 224 个双边合作项目计划在今后 10 年实施),越南于 2004 年加入; ACMECS 峰会每两年举办一次。ACMECS 强调通过自助和伙伴关系达到可持续发展 (包括减贫),以符合联合国千年发展目标的要求。

2007 年 ACMECS 外交部长会议表示继续支持包括水电在内的替代及再生能源的研究,以建立 ACMECS 成员国能源安全方面的密切合作。

4.1.2.1.7 航运协调机制

中、老、缅、泰四国政府于 2000 年 4 月签署了《澜沧江—湄公河商船通航协定》,确定开通中国思茅港到老挝琅勃拉邦港的商船航运。四国建立了澜沧江—湄公河商船通航协调联合委员会作为协调机制,中方由交通部牵头。2008 年,中方成立中老缅泰澜沧江—湄公河航道和航运管理工作领导小组。

湄公河流域各种机制性质不同,各自侧重点也不同,合作程度亦不同。如 MRC 的重要职责是澜沧江—湄公河的水及相关资源的利用与管理,而 GMS、QEC、ACMECS 等的侧重点则是区域经济发展合作。

在多种机制下，各国将选择和充分利用合适的机制，保证各自国家利益的最大化。流域开发利用与保护活动需要各种机制之间的合作与协调。

在 GMS、AMBDC、QEC、ACMECS 等机制下，流域国家将继续开展澜沧江—湄公河航运、水电开发以及环境保护等领域的合作（包括增加跨境运输和跨境能源联系）。这些机制以经济合作为主导，以实现次区域共同繁荣为目的，有很强的号召力，可以回避或缓解跨界河流水资源开发管理等方面的矛盾。

在电力发展领域，次区域六国相继于 2002 年签署了《大湄公河次区域电力贸易政府间协议》、2005 年签订了《跨边界电力联网和区域电力运营协议》、2008 年 GMS 第三届领导人会议上签署了《实施 GMS 跨境电力贸易路线图谅解备忘录》，为区域国家开发利用境内水电资源和开展电力建设与运营合作创造了良好的氛围和基础。

在航运合作领域，2004 年第 13 届 GMS 部长级会议同意将澜沧江—湄公河的航运开发（包括航道整治、航道和航标的维护管理等）列入 GMS 合作将来行动计划。2005 年 GMS 第二次领导人会议发表的《昆明宣言》明确将水运纳入合作机制。此后的合作行动计划都将澜沧江—湄公河国际航运列为交通领域的合作内容之一。

4.1.2.1.8 澜沧江—湄公河合作机制

2015 年 11 月 12 日，澜沧江—湄公河合作（以下简称“澜湄合作”）首次外长会在中国云南省景洪市举行，发布了澜沧江—湄公河合作联合公报，标志着澜沧江—湄公河合作机制正式建立。外长会议讨论了中国和湄公河国家提出的澜湄合作早期收获项目，涉及水资源管理、扶贫、公共卫生、人员交流、基础设施、科技等领域合作，并建议未来建立多层次的澜湄合作架构。2016 年 3 月，澜湄合作首次领导人会议在中国海南省三亚市举行，会议主题是“同饮一江水，命运紧相连”。六国领导人在会上就推进澜沧江—湄公河合作机制建设、加强次区域国家全方位合作、促进地区一体化进程等深入交换意见，并签署了《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言——打造面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体》和《澜沧江—湄公河国家产能合作联合声明》等重要文件，决定每两年举行一次澜

湄合作领导人会议，每年举行一次澜湄合作外长会议。

4.2 南亚跨界水合作

南亚跨界河流包括雅鲁藏布江—布拉马普特拉河、恒河、印度河三大水系，涉及印度、尼泊尔、孟加拉国、不丹、巴基斯坦等国家。中国西藏地区是这三大水系的发源地，目前南亚国家在跨界河流上的合作机制主要包括中印跨境河流专家级合作机制、中国向孟加拉国提供雅江汛期水文资料以及印度与尼、孟、巴、不丹等国建立的跨界河流合作机制等。

4.2.1 南亚跨界水资源争端

南亚三大跨界流域没有全流域的合作机制，基本都是双边合作机制，一般通过双边协议来解决跨界河流争端。

南亚地区由于国家众多，地形复杂，因跨界河流水资源分配导致的矛盾正日益成为影响该地区和平与稳定的新威胁。南亚地区的水资源总量并不贫乏，然而，该地区的水资源争夺随着社会经济的发展却愈发激烈。南亚地区跨界河流水资源争端愈演愈烈的原因是多方面的。首先，衡量一个地区的水资源安全并非简单根据该地区可用水资源总量来评定，而是根据一个国家的年人均可用水量来衡量其水资源紧张情况。除了尼泊尔、不丹和孟加拉国之外，南亚地区其他国家，尤其是印度和巴基斯坦的年人均水量普遍偏低。水资源的稀缺大大加剧了该地区跨界河流水资源争端的激烈程度。其次，该地区水资源受季风影响较大，水旱灾害频繁，且时空分布不均，这也加剧了缺水国家对跨界河流的依赖。

南亚的跨界河流水资源争端主要有：印度与巴基斯坦的印度河水系之争，以及印度与孟加拉国、尼泊尔的恒河—布拉马普特拉河水系—梅克纳河水系之争。

4.2.1.1 印巴印度河水资源争端的缘起与发展

印度河发源于喜马拉雅山西部中国境内的狮泉河，自东南向西北流经克什米尔后，转向西南贯穿巴基斯坦全境，在卡拉奇附近注入阿拉伯海。