

澜沧江—湄公河流域 合作治理体系的理论基础与实现途径

武友德， 李灿松， 李正， 张磊

(云南师范大学 西南对外开放与边疆安全研究中心，云南 昆明 650500)

【摘要】全球一体化进程的推进，使得如何有效对跨国跨流域的敏感区、问题区实施治理成为区域性乃至全球性的问题。近年来，中国作为区域性负责任的大国，在澜沧江—湄公河流域开展一系列多国联合执法、替代种植等跨流域治理的实践活动。通过对这些实践的总结，我们认为跨流域创新治理体系的构建是解决跨国区域的关键，一方面要打破传统政府单一主导的方式，构建合理的参与机制与互动网络，打破传统的国家一元管理形式和单一的政府管理主体，开展多元治理和多级治理，重塑政府—社会之间的联系，引入企业、公民社会、非政府组织等不同主体共同实施对区域的联合治理；另一方面，则需做好区域合作顶层战略设计，开展多学科多领域的跨流域发展规划，制定多主体积极参与的制度体系，共同构建持续共赢的跨流域利益联合体。

【关键词】跨流域合作；区域治理；新区域主义；澜沧江—湄公河流域

【中图分类号】F061.5

【文献标识码】A

【文章编号】1000-5110(2016)05-0092-08

一、引言

我国十三五规划纲要明确指出全球治理体系发生深刻的变革、中国积极参与全球经济治理并协助发展中国家或者区域参与经济治理、加大公共产品供给成为增强中国制度话语权和构建广泛利益共同体的重要途径。就目前而言，中国积极参与全球经济治理、增加公共产品供给的重要途径就是加大与周边国家或者全球其他国家的合作，其根本目的就是为中国发展、推进世界经济有序进步营造良好的氛围。就中国当前的周边形势而言，处理好与周边国家的关系，通过亚投行、“一带一路”战略等举措构建广泛的政治、经济共同体成为中国实现两个百年和全面建成小康社会的关键。此外，随经济全球化和区域一体化进程的加快，跨区域、跨流域治理与合作已成为全球化与现代化发展的必然要求。如何有效解决区域间的协调与发展、增强区域整体竞争力和可持续发展能力等问题已成为全球化战略背景下各国政府普遍关注的焦点，^①因此，加大中国与周边国家、区域与次区域之间的合作成为中国参与全球治理体系、协助发展中国家和欠发达区域开展自身经济治理的关键，而周边敏感区域如“金三角”、“中缅印交角地区”、“东突等恐怖主义滋生区”、“澜沧江—湄公河跨流域合作区”、“图们江流域”等政治和社会问题突出、生态敏感、跨流域水资源共享和环境问题突出的区域成为中国积极参与全球治理和推进区域经济治理的重中之重。

区域合作初创于20世纪50年代，至20世纪90年代已在世界范围内蓬勃发展，是区域治理的初期探讨。^②从参与对象来说，区域合作包括双边合作与多边合作；从地域范畴来说，区域合作包括跨界合作、跨流域合作与跨区域合作；从合作目标来说，区域合作包括单目标合作与多目标合作；从合作程度来说，区域合作包括对话合作、协调管理合作与综合管理合作等。^③

作者简介：武友德，男，云南禄劝人，云南师范大学教授，博士生导师，博士，研究方向为区域开发与合作。

基金项目：中国西南地缘环境与边疆发展协同创新中心开放基金课题；国家自然科学基金“流关联网络视角下近域国家地缘经济共生机理与优化策略”(41561029)；中国博士后科学基金面上项目“多国交界区地缘经济共生体成长机理研究”(2016M590907)；中国西南周边地缘环境与“一带一路”建设研究智库的阶段性成果。

纵观国内外研究，现有区域合作模式可分为基于合作主体的区域政府或企业主导模式、基于合作关系的产权型、联盟型或松散型合作模式、基于空间结构的圈层辐射合作模式及轴带合作模式、基于非求偿性的援助性合作模式及基于服务性的贸易合作模式及品牌服务性合作模式等 5 类。^④

20 世纪 80 年代中后期“新区域主义”思想逐步兴起，也正是在“新区域主义治理”的框架内，国内外学者逐步着眼于对区域治理模式的研究与探讨。^⑤

国外学者关于区域治理的模式可分为国家主导的一元模式、公司引导的市场模式和 NGO 参与的公民社会模式等 3 类。^⑥

然而这些模式均存在不同程度上的“倾向性”，多以软安全议题为中心，缺乏对多元行为主体和多环境因素的综合考虑且现有研究仍主要以个案研究为主，缺乏对整体的分析研究和未来前景的规划思考。^⑦

国内学者关于区域治理模式的探讨可归纳为中央政府主导模式、平行区域协调模式及多元驱动网络模式等 3 类。^⑧然而，我国对区域治理特别是跨区域治理的研究仍处于起步阶段，存在多议题隔离分析，缺乏多领域的互动分析，忽略多元行为主体综合分析等一系列问题，导致我国区域治理进程不能与全球治理同轨同步。^⑨

纵观国内外学者的研究可知，关于区域合作与治理的研究多基于单一合作或治理从资源、环境、基础设施和公共服务等方面展开，而基于空间视角从合作与治理两方面对跨区域、跨流域区域特别是政治、经济敏感地区的研究相对较少。随着“一带一路”等区域战略与空间规划的提出，国土空间布局规划在区域协调发展、优化空间结构、提高资源空间配置效率等方面的作用日益突出，已经成为促进与协调区域治理的重要途径。^⑩特别对于生态环境脆弱、公共卫生突出、跨国犯罪横行、与世界重大问题直接相关和人权等问题突出的跨国或者跨流域敏感区，如何在多国合作、多主体参与下实现类似区域的协调发展和共同治理不仅是关乎区域的发展，还关乎周边国家的可持续发展问题，甚至直接涉及某些全球性的问题。

鉴于此，本文以澜沧江—湄公河流域这一生态敏感、跨国及区域政治、经济、公共卫生问题突出、毒品泛滥的区域为例，从空间视角对跨流域区域的治理体系、理论基础及实现途径进行实证分析，以期通过对该区域的研究为类似区域提供治理的案例与参考经验。

二、跨流域创新治理的理论基础与实践经验

（一）创新区域治理体系的思想及理论基础

全球化的进程穿越现有较为开放的国家边界，并使得国家和国家、区域与区域之间的联系发生了重大变化，而地区或区域正是深嵌于这一变化中的核心纽带。^⑪也就是说，全球化使得国家和区域之间联系日益紧密，但是世界并没有像新古典经济学所预测的那样使得全球成为一个地球村，相反在一体化的同时，区域差异化凸显，世界不是地球村，反而是“不同地区”嵌套而构成世界。因此，区域和地区在全球社会经济发展进程中显得异常重要，这种思想催生不同区域之间的紧密合作。从目前的区域合作及治理的整个发展进程而言，创新区域治理体系思想和理论基础主要来自：后现代主义、新区域主义思想和理论。

1. 后现代主义

后现代主义是人类认识世界和自我的重大革新，也是人类对工业化时代的一种反思。后现代主义强调的是价值取向的多元化和无中心主义，反对传统的评价标准和意识形态的规范性、主张评判价值的标准不确定和不需要用严格的规章制度限制，一定程度上使得人们的思想和价值不再束缚于社会理想、人生意义、国家前途、传统道德等等，倡导多自我的认知、对自我的反思；后现代主义还强调价值的相对主义、怀疑主义和价值虚无主义；强调解构文本、意义、表征和符号，认为对给定的一个文

本、表征和符号有无限多层面的解释可能性。这样，字面意思和传统解释就要让位给作者意图和读者反映。从另一个侧面而言，后现代主义强调构成主题的每一个要素的作用，这与我们创新区域治理初期只强调政府能力、有较强话语权势力的能力的模式不一样，强调的是多方的、各要素的共同作用；后现代主义强调价值取向的多元化和无中心主义，这与我们现行的以大国为中心、过分夸大优势区域引领作用不一样，它不是以当前所谓的社会经济发达的国家或者地区为中心，相反更强调的是站在边缘地区和“后发达地区”来看世界，更加注重边缘区域或者多国交角地区在整个世界体系中的作用。

2. 新区域主义

新区域主义的理论产生是人们对新技术革命和市场自由化推动下资本主义经济所出现的新的时空变化的一种反思。具体而言，新的技术革命和市场自由化催生的应该是国际化和全球一体化，但实质上，经济全球化进程相伴而生的并不是新古典经济学所预测的区域差异消失，反而是新区域的崛起和经济个性化的追求，以“硅谷”等为代表，新区域指的是创新和竞争能力强、经济增长迅速的地理单元。新区域主义是一种新的治理模式，强调区域治理的规范性，即区域代表民主治理、好的公共管理和有效的发展政策所固有的治理框架。根据“从政府到治理”转换的普遍范式，国家政权通过特定的政治过程转移到私人部门主体、公民社会和“利益主体”，区域治理被作为应对政治决策过程复杂性不断增加的一个研究过程。^②

新区域主义理论是治理理论在区域中的应用和发展的结果，强调的是多元化、多主体在区域治理中的作用，主张在区域发展的过程中，打破传统政府单一主导的方式，构建合理的参与机制与互动网络，打破传统的国家一元管理形式和单一的政府管理主体，主张多元治理和多级治理(multi-level governance system)；强调多主体的关系和联系，提出要重塑政府—非政府之间的关系，指出治理的主体不仅是政府，企业、公民社会、非政府组织等不同主体，同时也是联合治理的主体。^③区域治理应当是多主体共同参与的嵌入式经济、政治、社会文化协调发展新模式。

(二) 跨流域创新治理的内涵与议题

跨流域治理即是全球一体化进程的结果，也是流域内部各单元之间长期存在互动发展和联动交流在新时期的需求。二战结束之后，大量国家边界的确定，使得原本内在一体化的跨流域地区在形式上分属于不同的国家主体，但是由于跨流域地区往往是传统安全与非传统安全问题叠加、多国边境纠纷激烈、恐怖主义温床、毒品种植与交易根深蒂固、艾滋病高发、跨国走私猖獗的富集区，因此，这些地区备受各国乃至世界的关注。随着国际化进程穿越这些国家的边界以及区域与全球性问题联动性的增强，构建这些区域的治理体系和提升治理能力成为多国共识。结合区域发展的历史，如何重塑内部的联动性，充分发挥地区性大国为主导作用、培育多国参与的能力，做好区域合作顶层战略设计，开展多学科多领域的跨流域发展规划，制定多主体积极参与的制度体系，共同构建持续共赢的跨流域利益主体将是区域创新的内涵。而如何有效解决区域间协调与发展、增强区域整体竞争力和可持续发展能力，实现区域或者全球有序发展，消除全球性经济危机、防治全球性公共卫生、消除贫困、减少战争、实现全球有效治理，将是跨流域创新治理的重要议题。这就客观上要求重视区域内部的结构，关注参与区域治理的主体以及内部联系，准确定位跨流域地区在全球中的作用将是解答这些议题的关键。基于此，我们选择具有代表性的澜沧江—湄公河(以下简称澜—湄河流，其流域则简称澜—湄流域)流域为案例，结合各国在此开展的治理实践，试图解析跨流域治理的关键及实现途径。

三、澜—湄跨流域合作区的区域治理问题

(一) 实证区概况

澜沧江—湄公河源出青海省唐古拉山，流经中国以及缅甸、老挝、泰国、柬埔寨和越南等国，先后作为中缅、中老、缅老、老泰的界河及老挝内河、柬埔寨内河、越南内河，最终汇入南海。该国际河流干流全长 $4.9 \times 10^3 \text{ km}$ ，多年平均径流量约 $4.6 \times 10^{11} \text{ m}^3$ 。其流域面积约 $8.1 \times 10^5 \text{ km}^2$ ，可分为6个生物—地理区：澜沧江流域、北部山地、呵叻高原、东部山地、南部山地与低地。

20 世纪 90 年代以来,随着经济全球化与区域一体化的不断深化,澜—湄流域国家在不同空间尺度、不同层次上开展多种形式的合作。^⑨中缅泰老“黄金四角”跨流域合作即为其一,它是在“增长三角”这一概念基础上发展而来的一种合作形式。^⑩1993 年,泰国政府正式提出“黄金四角成长计划”,倡议中、老、缅、泰四国在澜—湄流域邻接地带建立“黄金四角”合作区,在平等互利、共同发展原则下开展合作。该提议获得一致同意,并着手实施与不断推进中缅泰老“黄金四角”的合作。时至今日,中缅泰老“黄金四角”的合作内涵与外延有了新拓展,即指以澜—湄河流这一跨国资源纽带为依托,在地域范围上包括中国云南省、老挝北部的上寮地区 5 省(琅南塔省、乌多姆赛省、波乔省、丰沙里省、琅勃拉邦省)、缅甸东北部的东掸邦 4 县(景栋县、孟别县、大其力县、孟萨县)和泰国北部的清迈府、清莱府,在合作内涵上已由资源、航运、能源等议题,延伸到涵盖政治、安全、经济、文化、生态在内的多领域合作。为此,本文特以“中缅泰老‘黄金四角’跨流域合作”来概括之。

(二)澜—湄跨流域合作区创新治理体系的必然性及意义

历史上,澜—湄流域中缅泰老 4 国结合部就是中国与印支半岛乃至南洋等地区文化经贸交流的重要通道,同时内部地域单元之间也存在着极为密切而深远的交流互动,是一个历史渊源深远的交流联动区域。冷战结束后,东南亚地缘政治与安全局势发生显著变化,基本化解了中南半岛国家间的敌对关系与地缘冲突,建立起统一的大东盟组织和安全机制,从而为开启跨境、跨流域合作奠定基础。中缅泰老“黄金四角”跨流域合作机制正是在这一大背景下建成,并在 2002 年中国与东盟签署全面经济合作框架协议以及 2010 年中国—东盟自由贸易区正式成立的持续推动下,在域内各国及地方政府的共同努力下,成为驱动区域协同发展、共享发展的成功经验模式之一。

二十多年间,域内各国在中国—东盟自由贸易区及“黄金四角”合作框架下,在航运、能源资源、贸易投资、替代种植、人力资源、跨境旅游、环保减灾、禁毒执法和疾病防控等多个领域,开展不同层次的有效合作。这些合作,对于促进我国西南边疆长期稳定、发展和繁荣,发挥着特殊而重要的作用;对于周边国家的经济社会发展并构建睦邻友好关系,也产生积极影响。但是需要指出的是,任何一项制度都具有一定的时效性,而且这种区域合作绩效还存在空间的差异性。纵观二十多年来建立的澜—湄跨流域合作机制制度,基本属于某种历史时期的特殊制度安排,主要是针对个别问题或者某个具体发展目标乃至合作项目而实施的政策协调,而不是着眼于整个流域的长远、总体发展战略规划,这就导致它的法律约束性不足、时效性更是有限。其次,由于域内各方所处的发展阶段有别、拥有的发展条件不同、市场化水平不一,难免造成既有的跨流域合作绩效的区域差异。相关研究表明,澜—湄“黄金四角”跨流域合作效应在中国(云南)、泰国、老挝和缅甸之间呈现为一个递减的梯级。此外,考虑到澜—湄流域还存在多重外向合作机制,比如建立中国—东盟自由贸易区(China—ASEAN Free Trade Area,缩写 CAFTA)、大湄公河次区域合作机制(Great Mekong Subregion Cooperation,简称为 GMS)、湄公河委员会(Mekong River Commission MRC,简称“湄委会”)、东盟—湄公河流域开发合作部长级会议(ASEAN—Mekong Basin Development Cooperation,简称 AMBDC)等等,这些合作机制虽然与“黄金四角”合作形成某种互补及互动,但是不可避免地一定程度上分散中缅泰老 4 国在澜—湄流域“黄金四角”合作上的注意力,这可能是“黄金四角”合作制度化、体系化进展缓慢的一个重要原因。

时至今日,面对原有合作制度的“红利”不断减弱,各种深层次的结构矛盾不断凸显,是时候考虑从整个流域长远、可持续发展目标出发,重新审视原有的合作制度安排,并立足于制度经济学及制度创新的主要理论及观点,对澜—湄流域“黄金四角”合作与共生治理体系进行顶层设计,全面推进合作升级。

(三)创新共生治理体系亟须解决的主要区域性问题

区域性问题突显,是中缅泰老“黄金四角”跨流域合作区急需开展治理的内在逻辑。所谓的区域性问题,是全球性问题的特定区域中的反映,即指当代国际社会面临的超越国家和地区的界限,关系到区域整体安全与发展的严峻问题,诸如领土与主权争端、政局动荡、发展问题、人口与贫困问题、族群及教派冲突、生态失衡、环境污染、资源短缺、国际恐怖主义、跨国犯罪等。^⑪

近年来，由于世界经济增长持续乏力、美国强力重返亚太、缅甸“民主化”进程加快、印度与中国之间的联系和竞争不断加强，中缅泰老“黄金四角”跨流域合作的上升通道遭遇障碍。随之而来的是，多年来在区域国家及国际社会共同努力下有所缓解的一些区域性问题的沉渣泛起，并出现一些新情况：

一是传统安全问题依然存在，局部地区成为冲突焦点。这表现在泰缅、泰老在边境领土争端上尚未彻底解决。此外，在不明朗的民主化进程中，缅甸政府军在缅北与多支民族地方武装之间的冲突持续不断，已经波及中缅边境乃至澜—湄流域多国交界地区的发展与安全；二是非传统安全问题加剧，并出现恶性交互。毒品种植与交易屡禁不止并在近年持续增长，武装贩毒、贩枪及暴恐事件时有发生，人口拐卖、洗钱、跨境赌博、非法越境偷渡及罪犯流窜、有组织犯罪活动的频次上升；三是区域社会问题叠加，并被外部势力恶意放大扩散。艾滋病及传染性疾病、贫困人口与难民流民、人权与民主分歧、族群与宗教及教派纷争等，这些问题在本区域内长期存在，并相互交织形成恶性循环；四是气候与生态环境全球变化加快，导致流域下游沿岸国对上游沿岸国经济开发的环境影响产生疑虑，环境议题成为当前焦点问题之一。

概言之，在澜—湄流域多国交界地区，如若再不及时加以全面合作与治理，该区域有可能再度滋生成为集贫困、毒品、艾滋病、地方武装、族群冲突、宗教教派矛盾、跨国犯罪、难民等为一体的复合型问题区域，甚至断送中缅泰老“黄金四角”跨流域合作发展的整体进程。

四、澜—湄跨流域合作区创新治理体系的途径

（一）增强区域命运共同体的认同感

在澜—湄流域结合部、中缅泰老四国毗邻区，航道相通、地缘邻近、族群相亲、文化同源、经济互补，在长期的交流交往的历史过程中形成相互联系、相互依赖的紧密关系。尤其是 20 世纪 90 年代以来，随着经济全球化与区域一体化不断推进，中缅泰老 4 个国家均面临着加快发展这一相同的时代使命。考虑到相互间文化背景相似、经济发展水平接近、投资资金稀缺，而又都具有“以开放促开发、以开发谋发展”的共同意向，中缅泰老四国一致同意协调各自政策对澜—湄流域进行合作开发。二十多年来，中缅泰老“黄金四角”合作已在航运资源开发、水电资源开发、旅游资源开发、交通道路建设、生态环境保护、贸易与投资以及替代种植等方面，取得显著成效。而这种合作成效与一体化进展，反过来又进一步巩固与加深相关国家之间的经济社会联系，强化公众的区域认同感。现如今，澜—湄流域面临着全面推进自贸区升级、构建利益共同体与命运共同体的历史关口，有必要扩大利益交汇并强化区域认同，为跨流域治理夯实观念性基础。

一是通过强化合作结成更广泛的利益联盟。可将澜—湄流域自贸区政策进一步扩展到其他的领域，如互联互通、贸易规则的制定、未来合作模式发展的培育等，从而实现更大的互利共赢。

二是通过倡导合作安全观织就共同安全网络。我国应该积极倡导共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全的新安全观，创新安全理念，搭建跨流域安全合作新架构，努力织就一个共建、共享、共赢的安全网络。为此，要做好如下几方面工作：一要坚持宣示中国和平崛起的理念；二要用实际行动担负起更多的责任，给对方以安全感；三要鼓励周边国家共同参与跨流域安全治理，就危及澜—湄流域的安全形势以及反恐、民族地方武装、粮食安全、能源安全、网络安全等问题，展开磋商，共同应对各种威胁和挑战。

（二）培育与健全跨流域治理多元主体

新时期，跨流域治理的主体内涵远超出代表国家行为体的政府及其地方部门，它是由政府部门、企业、非政府组织、公众等形成的多元化、多层级、多目标的高效治理网络。其中，各国政府仍然是澜—湄跨流域治理的最重要的主体，起到主导作用，尤其是在涉及流域内公共利益与互联互通的基础设施建设方面将发挥不可替代的作用；企业是跨流域治理的重要主体。虽然私

人部门谋求的是个人利益最大化，但是其跨区的企业行为也在一定程度上影响整个流域的社会福利，同时对更优的外部投资与经营环境有相应的诉求。企业将通过与社会各界的沟通与协调，在跨流域治理结构中承担起相应社会的责任，并借此在公众面前树立良好的企业形象，有望在降低企业运营成本的同时，降低跨流域合作区一体化进程中的社会成本；非政府组织则是跨流域治理的新兴主体，其通过自己的各项主张、呼吁与行动，解决市场和政府无暇顾及或解决不力的一些社会问题，缓解社会矛盾，促进区域的平衡与可持续发展。此外，它还可以充当政府与市场之间的中介角色，成为政府与社会互动的桥梁；公众是跨流域治理不可或缺的主体，公众参与是跨流域治理水平的重要标志。在公众意识不断觉醒的今天，其对政府及企业决策行为的影响越来越大，在公共产品和服务的供给、在社会文化与生态环境保护等事项上，民众的意见甚至起到决定性作用。

（三）建立与完善跨流域共生治理的机制平台

首先，在机制设计的总体思路需要突破原有的定式。在合作的初期阶段，各方为了展现合作成效并尽可能地避免系统风险，主要选取自下而上的逻辑思路开启合作序幕，即以某个议题的优选项目为先导、逐步推广并争取最终在整个领域获得协同发展。当前澜—湄跨流域合作已经推进到一个新的历史时期，如今所面临着诸多障碍大都属于深层次的结构性问题，要使区域合作实现新跨越，需要突破原有的思维定式，将自下而上与自上而下两个方面结合起来，对合作的制度安排作通盘考虑并尝试进行顶层设计。通过组建正式的跨流域治理组织、健全机制并形成合作网络等形式，实现跨流域合作与共生治理。

其次，在机制的运用上要兼顾机制的灵活性和有效性。这是现在也是今后很长一段时间澜—湄跨流域合作治理机制设计的一个重要原则。一方面，在澜—湄跨流域合作区加大机制建设，推动跨流域治理的政治性与技术性、有效性与合法性的有效平衡的实现，利用正式机制来促使承诺得以落实。另一方面，要借助非正式的协商、协议及论坛，开展多种形式的对话，求同存异，凝聚共识。

最后，尽快完成由危机应对机制向长效治理机制转变。以建设常态化、规范化、体系化、制度化的合作网络作为跨流域共生治理的根本。

（四）创新与丰富跨流域治理的政策工具

长期以来，中缅泰老 4 国主要是以相对“软”的方式，通过合作论坛、会议纪要及备忘录、联合行动宣言、松散的合作协议等，推进澜—湄跨流域合作。采取这种策略及形式的一个重要考虑是：凝聚更多的合作意识与社会舆论氛围，以便为长远、全面有效合作夯实基础。受限于此，该时期所采用的政策工具比较单一、适用范围比较窄、约束性不强、协同性差，更多的是各方基于自身考虑的单向行为。

在跨流域共生治理阶段，要实现各方协同发展，维护公共利益并破解多重复杂区域问题，需要进一步创新与丰富跨流域治理的政策工具。“软硬”结合，综合运用战略、规划、政策、制度、组织、机制等治理抓手，开展针对性、系统化的管治，通过机制制度层面的创新以及更为精准化的政策工具运用，从根本上破除束缚区域合作的瓶颈，拓展跨流域合作的深度和广度，增强区域发展的协调性。

（五）加大对主要区域性问题的治理

区域性问题是澜—湄流域合作升级的主要障碍。当前，在澜—湄流域合作区存在的主要区域性问题的既涉及地缘政治与安全，又事关社会经济发展与文化交流，更对生态环境开发与保护产生重要影响。

一是要加大对跨流域整体安全的整治。特别是非传统安全形势严峻所引起的普遍关注与不安，比如澜—湄流域长期存在的跨境贩毒贩枪长期打击未绝，泛伊斯兰主义在区内渐生，跨国犯罪乃至暴恐事件威胁到域内各国人民生命与财产安全。此外，

外部势力的干预加大，西方民主化思潮不断向域内渗透，一些国家的政治运动及斗争国际化趋势突显，而这又为域外大国势力深度介入提供了借口；二是对跨流域社会经济问题进行综合、联合治理。其治理范畴涉及：跨境洗钱及地下博彩对域内各国的经济金融秩序造成一定程度上的干扰乃至破坏，艾滋病、难民及流民等多重社会问题交叉并存的现状严重影响到域内社会的稳定与和谐，跨境族群众多冲击着各国的移民管理政策并导致族际关系复杂化，多宗教并存与宗教(教派)文化冲突事件越演越烈，导致域内民众宗教情感割裂与对立；三是要加强跨境生态合作与联合执法，着重解决下游沿岸国对上游沿岸国在水资源分配，以及包括能源水电开发在内的经济开发的生态负面影响存在不满甚至争端。

为此，相关国家必须加强协商，积极应对，联合行动。通过更加有力、有效的综合治理、同步治理，争取在若干个矛盾最为激烈的区域性问题上取得显著成效。

(六)加强国家参与跨流域治理能力建设

国家参与全球及区域治理的能力建设包含的内容极其宽泛与庞大。⁹以下主要从制度、理论与现实3个方面做一点简要探讨：

其一，推进制度建设，增强参与乃至主导跨流域治理的制度化能力。可从两方面着手：一方面，进一步完善我国自身的国家制度尤其是市场经济制度，加快市场化进程，全面提升我国市场经济在全球的地位，从而在参与跨区域、跨流域治理中增强中国国家制度的回应能力和自信心；另一方面，积极探索并参与国际机制建设，适时推进澜—湄跨流域合作的机制制度形成，不断提高中国参与区域治理的制度化能力。

其二，加强理论研究，提升我国参与跨流域治理的理论对话能力。必须深化相关理论研究，推动与相关国家开展协同研究及学术交流。从全球层面与世界发展的趋势，深入把握跨区域、跨流域治理的规律与方向及其与主权国家发展的关系，阐明澜—湄跨流域治理的积极意义与必然性，构建具有中国特质的跨流域治理的理论话语体系。

其三，加强综合国力建设，增强我国参与跨流域治理的现实能力。如前所述，推进澜—湄跨流域合作升级急需化解内部积累的多重复杂矛盾，同时也面临更趋复杂的国际环境与地区形势，可谓是风险与机会并存。中国作为该区域负责任的唯一大国，在长期的合作实践中必然要承担起区域协调的组织者、主导方与维护者，今后更需要与各方加大协调与合作力度，共同应对来自于区域内外部的各种挑战，维护澜—湄流域协同发展的良好大局。为此，我国应该在维护自身核心利益前提下，正视包括跨区域跨流域治理在内的全球治理对国家能力建设带来的各种现实挑战，不断加强综合国力，切实增强主导澜—湄跨流域治理的现实国家能力。

五、结 论

中国对周边重要国家或者重要区域进行创新性治理，是中国作为负责任的区域大国、积极主导全球治理的集中体现。无论是多国在澜—湄流域开展次区域合作、也无论是多国在“金三角”地区的联合执法，还是由政府、企业 and 非政府组织实施的替代种植、艾滋病防治、妇女儿童健康促进等项目均是创新区域治理体系构建的尝试和实践，这些实践不仅是全球化进程中全球性大国、地区核心大国、较小国家、非国家政治团体、地方性势力互相影响和制衡的产物，同时也是国家、企业、非政府组织、民众多行为主体共同作用的结果，这些结果都是近年来中国积极参与区域和世界治理的尝试和实践。从这些实践中我们认为：第一，随着全球化的推进、区域化趋势也日益凸显，中国乃至更多的国家或地区积极开展创新区域治理实践、摸索创新区域治理模式、构建创新区域治理体系对于区域协调发展和各国合作共赢均有重要的意义；第二，对于多国交角的敏感区域，传统的仅仅依靠政府的力量是完全不够的，我们必须充分借鉴新区域主义理念、发挥不同主体的作用、激发构成整体的每一个要素的作用才能更好地解决问题区域的症结。

注释：

-
- ①苏苗罕. 地方政府跨区域合作治理的路径选择[J]. 国家行政学院学报, 2015, (5).
- ②孙海燕. 区域合作国内研究综述[J]. 湖南文理学院学报(社会科学版), 2007, (1).
- ③胡文俊, 黄河清. 国际河流开发与管理区域合作模式的影响因素分析[J]. 资源科学, 2011, (11).
- ④曹阳, 王亮. 区域合作模式与类型的分析框架研究[J]. 经济问题探索, 2007, (5). 陈建军. 长三角区域经济合作模式的选择[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2005, (6). 陈泽明. 区域合作通论[M]. 上海: 复旦大学出版社(上海), 2008:24. 高程. 区域合作模式形成的历史根源和政治逻辑—以欧洲和美洲为分析样本[J]. 世界经济与政治, 2010, (10).
- ⑤张义明. 区域间治理及其“东盟模式”的未来—《区域间主义治理模式》评析[J]. 东南亚研究, 2015, (6).
- ⑥张云. 国际社会理论下的区域治理模式研究: 东南亚的视角[J]. 当代亚太, 2013, (2).
- ⑦张义明. 区域间治理及其“东盟模式”的未来—《区域间主义治理模式》评析[J]. 东南亚研究, 2015, (6). 张云. 国际社会理论下的区域治理模式研究: 东南亚的视角[J]. 当代亚太, 2013, (2). 张云. 国际政治中“弱者”的逻辑: 东盟与亚太大国关系[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010:201. 郑先武. 区域间主义治理模式[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010:28.
- ⑧何磊. 京津冀跨区域治理的模式选择与机制设计[J]. 中共天津市委党校学报, 2015, (6).
- ⑨张义明. 区域间治理及其“东盟模式”的未来—《区域间主义治理模式》评析[J]. 东南亚研究, 2015, (6). 张云. 国际社会理论下的区域治理模式研究: 东南亚的视角[J]. 当代亚太, 2013, (2). 张云. 国际政治中“弱者”的逻辑: 东盟与亚太大国关系[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010:78. 郑先武. 区域间主义治理模式[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010:89. 朱天祥. 地区间主义研究: 成就与缺失[J]. 当代亚太, 2010, (6).
- ⑩刘卫东. 经济地理学与空间治理[J]. 地理学报, 2014, (8). 樊杰, 郭锐. 面向“十三五”创新区域治理体系的若干重点问题[J]. 经济地理, 2015, (1).
- ⑪彼得·卡赞斯坦著. 地区构成的世界: 美国帝权中的亚洲和欧洲[M]. 秦亚青, 魏玲译. 北京: 北京大学出版社, 2007:121.
- ⑫王缉慈等. 创新的空间: 企业集群与区域发展[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011:38.
- ⑬殷为华. 新区域主义理论: 中国区域规划新视角[M]. 南京: 东南大学出版社, 2013:11.
- ⑭李正, 陈才. 次区域合作背景下国际河流通航利用的冲突模式—澜沧江—湄公河与图们江的实践比较[J]. 东北亚论坛, 2013, (2).
- ⑮汤敏, 陈德照. “增长三角”—东亚一体化的适宜途径[J]. 世界经济丛译, 1993, (1). 张文超. 泰国、老挝、中国、缅甸共建“黄金四角”经济区[J]. 世界知识, 1994, (1). 刘晓娜, 封志明, 姜鲁光. 中老缅泰“黄金四角”地区土地利用与土地覆被变化研究进展[J]. 地理科学进展, 2013, (2).
- ⑯赵蓓蓓. 全球治理困境与 G20 治理机制研究[M]. 济南: 山东大学出版社, 2015:20.

①潘晓珍. 理论、制度和现实:全球治理时代中国国家能力建设的三维审视[M]. 苏州:苏州大学出版社, 2015:112.