

# 澜沧江—湄公河流域水资源国际合作的动因、基础与路径选择

黄 炎\*

**摘 要：**澜沧江—湄公河流域水资源开发是目前中国与中南半岛国家间关系发展的焦点问题之一。中国开发跨界水资源活动应充分运用国际法规则拓展在国际社会的认可度与支持度。建立在国际合作原则基础上的水资源合作机制是化解上游国困境的基本途径，也是实现水资源公平合理利用的理想模式。构建澜湄水资源合作机制能够使中国成为水资源国际合作制度的主动建构者，并且创新水资源国际合作制度，促进和完善国际法治，与“一带一路”倡议及澜湄国家命运共同体格局形成互补互进的配合机制。

**关键词：**澜沧江—湄公河流域 水资源开发 上游国困境 国际合作机制

澜沧江—湄公河作为连接中国与中南半岛国家的国际河流，是构建“澜湄国家命运共同体”的重要自然资源。<sup>①</sup> 2016年3月，澜湄合作首次领导人会议通过《三亚宣言》，共同启动了澜湄合作机制。澜湄合作机制是由中国提出的澜沧江—湄公河流域（以下简称澜湄流域）治理的新机制，其中水资源合作是澜湄合作机制的五个优先领域之一。<sup>②</sup> 2018年1月，澜湄合作第二次领导人会议通过《金边宣言》，再次重申水资源合作是澜湄合作机制的重要领域。<sup>③</sup>

\* 华东政法大学科学研究院助理研究员，法学博士。本文是国家社会科学基金项目“国家在跨界水资源开发与利用中的环境风险预防义务研究”（批准号：15BFX205）的阶段性研究成果。

① “澜沧江—湄公河”发源于中国青藏高原的唐古拉山脉东北麓，在青海和西藏被称为“扎曲”，意为“岩石之水”；流至昌都后被称为“澜沧江”，意为“碧水洪波”。其自北向南流经中国青海、西藏和云南三个省区，并在云南勐腊县244号界桩处流出中国国境。中国境外的河段被称为“湄公河”，意为“众水之母”。湄公河沿缅甸与老挝的边界蜿蜒向南，流经泰国、柬埔寨和越南，最后在越南的胡志明市附近注入南海。湄公河全长约4,880千米，流域面积约79,500平方公里，年均径流量约4,750亿立方米，被誉为“东方多瑙河”。在西方学术文献中，学者用“湄公河”指代包括澜沧江在内的整条河流；相应地，“湄公河上游”（Upper Mekong）一般指代澜沧江以及缅甸境内的湄公河，“湄公河下游”（Lower Mekong）则指代老挝、泰国、柬埔寨和越南境内的湄公河。See Greg Browder & Leonard Ortolano, “The Evolution of an International Water Resources Management Regime in the Mekong River Basin”, (2000) 40 *Natural Resources Journal* 499, p. 516; Joshua D. Freeman, “Taming the Mekong: The Possibilities and Pitfalls of a Mekong Basin Joint Energy Development Agreement”, (2009) 10 *Asian-Pacific Law & Policy Journal* 453, p. 458.

② 澜湄合作机制的“五个优先领域”为互联互通、产能、跨境经济、水资源和农业减贫合作。参见《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》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c\\_1118422397.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm)，最后访问时间：2018年10月9日。

③ 参见《澜湄合作第二次领导人会议发表〈金边宣言〉》，新华网，[http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlt/lkqzlcflpz\\_691470/zxxx\\_691472/t1524872.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lkqzlcflpz_691470/zxxx_691472/t1524872.shtml)，最后访问时间：2018年10月9日。

本文从分析澜湄流域水资源开发的现状与问题入手,研究推进澜湄水资源合作的动因与国际法基础,探讨在《三亚宣言》和《金边宣言》框架下构建澜湄水资源合作机制对于化解“上游国困境”的重要价值,进而为中国开发境内其他国际河流提供可借鉴路径。

## 一 澜湄流域水资源开发的现状及问题

国际河流的共享性将澜湄流域各国紧密地联系在一起,但基于地理位置的差异,上游国与下游国的水安全关系实际上是一种非对称性依赖关系,并且在跨界水资源开发中的获利程度各不相同。近年来,澜湄水资源开发利用已成为中国与中南半岛国家间关系发展中的焦点问题之一。

### (一) 上游国的优势与困境

澜湄流域在中国境内均属于高山峡谷地貌,水量丰沛、落差集中,水能资源优势明显。修建水库大坝能够调蓄和优化配置跨界水资源,发挥防洪、灌溉、航运等功能,对于维护中国的水安全有着重要作用。

作为湄公河的上游国,中国在对流域水资源进行开发时基本不受下游国的影响,下游国水电开发所产生的负面环境影响也不会对中国构成直接损害。从理论上讲,位于国际河流上游的国家,可能缺乏与下游国家进行合作的意愿和动力。<sup>①</sup> 相较而言,下游各国对于河流的依赖程度和敏感性更高,受到上游国水资源开发活动的影响。同时,上游国与下游国开发河流的侧重点并不完全一致,前者更注重水能资源和航运资源的开发,而后者则着眼于农业灌溉、调水工程等。有学者将澜湄国家水资源安全关系描述为“低冲突—低合作”结构,长远来看,此种关系结构不利于中国周边关系的构建,尤其在气候变化的大背景下,水资源安全问题可能成为域外势力插手中国周边安全的借口。<sup>②</sup> 这也印证了国际水法学者帕特丽夏·沃特斯(Patricia Wouters)提出的“上游国困境理论”(upstream dilemma)。<sup>③</sup> 一方面,与中下游水资源相比,开发利用河流源头的水资源有着明显的区位优势。虽然“绝对主权论”已淡出国际水法领域,但“沿岸国共同体论”并未取代“有限主权论”而成为权威的国际水法理论,因此开发境内跨界水资源仍是上游国的主权权利。另一方面,基于国际社会的“相互依存性”及一般国际法中的“合作义务”,上游国还需综合、全面地考虑上游水资源开发的各种因素,在开发本国境内的跨界水资源时顾及下游国的利益。

就跨界水资源的治理而言,流域国家一般通过两种方式化解上游国困境:一是内向性的水安全国家政策,通过制定国家水安全战略来降低自身的水安全风险;二是外向性的水安全政策,通

① 参见郭延军、任娜:《湄公河下游水资源开发与环境保护——各国政策取向与流域治理》,载《世界经济与政治》2013年第7期,第150页。

② 参见李志斐:《中国周边水资源安全关系之分析》,载《国际安全研究》2015年第3期,第130页。

③ See Patricia Wouters, “The Yin and Yang of International Water Law: China’s Transboundary Water Practice and the Changing Contours of State Sovereignty”, (2014) 1 *Review of European Community & International Environmental Law* 67, p. 71.

过外交手段和国际法方式争取水资源利益。<sup>①</sup> 在澜湄流域，需要探索如何把水资源作为国家战略和外交政策的重要手段，从而研究出澜湄国家水安全保障路径，为国家总体安全战略服务。澜沧江丰富的水能资源为水电开发提供了有利条件，在没有条约义务的现状下，开发境内水资源是中国的主权权利，同时符合本国的国家利益。对此，中国应充分利用国际法规则将“低冲突—低合作”的水安全关系转变为“低冲突—高合作”的关系，拓展在国际社会的认可度与支持度。

## （二）下游国之间跨界水资源利用状况

在湄公河下游国家中，柬埔寨、越南两国主要依赖湄公河的渔业养殖和农业灌溉资源，泰国的分水工程和缅甸、老挝的水坝建设无疑对柬、越两国的传统水资源利用活动产生影响，从而引起下游国之间的矛盾冲突。

目前，泰国在其东北部和北部实施的“湄公河—栖河—木恩河分水工程”和“谷河—因河—永河—南河分水工程”已经遭到老挝、柬埔寨和越南的强烈反对。老挝认为，泰国开发湄公河的具体项目，尤其是“湄公河—栖河—木恩河分水工程”将直接影响老挝西部的淡水资源，损害其国家利益，并可能引发严重的生态环境问题。<sup>②</sup> 为缓和湄公河水资源开发冲突，下游四国（老挝、泰国、柬埔寨、越南）在1995年《湄公河可持续发展合作协定》（以下简称《湄公河协定》）框架下设立“湄公河委员会”（以下简称“湄委会”），构建了水资源跨界开发机制。然而，湄委会始终无法调和下游四国之间不同的利益主张，并难以影响成员国的国家政策。同时，位于湄公河上游的中国和缅甸均不是湄委会的成员国，客观上影响了该组织的有效性和权威性。

首先，湄委会的“弱规制性”致使其主要充当一个“被治理的”（being governed）机构而非“治理”（governing）机构。1957年《建立下湄公河流域调查协调委员会协议》曾经赋予“下湄委会”“促进、协调、指导、管控”成员国水资源开发与勘探计划的职能。然而，依据1995年《湄公河协定》第2条之规定，湄委会的职能仅限于“促进、支持、合作、协调”水资源开发活动，可谓是一种历史倒退，湄委会的理事会及联合委员会更像是讨论投资和援助的机构。同时，《湄公河协定》是基于政治现实的妥协产物，当成员国之间产生水资源开发方面的争议时，各国代表往往将国家利益置于全流域的利益之上。<sup>③</sup> 例如，为审查和监管下游四国境内修建水利设施的行为，湄委会于2003年专门拟定了《通知、事先协商与合意程序》（以下简称“PNPCA程序”）。<sup>④</sup> 依据“PNPCA程序”，湄委会成员国计划在本国境内的湄公河干流修建水坝，应事先将相关的项目材料递交湄委会，由湄委会召集可能受到影响的成员国共同协商，并在此基础上决定是否同意该国实施项目。然而，在关于老挝3个干流水坝项目的“PNPCA程序”中，即使越南和柬埔寨方面对水坝建设项目表示强烈反对，湄委会数次延长审查期限，最终也未对项目建设产生实质性的影响。

① 参见〔美〕巴里·布赞：《人、国家与恐惧——后冷战时代的国际安全研究议程》，闫健、李剑译，中央编译出版社2009年版，第114页。

② See Greg Browder & Leonard Ortolano, “The Evolution of an International Water Resources Management Regime in the Mekong River Basin”, (2000) 40 *Natural Resources Journal* 499, p. 517.

③ See Greg Browder, “An Analysis of the Negotiations for the 1995 Mekong Agreement”, (2000) 5 *International Negotiation* 237, p. 259.

④ See MRC, Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement (PNPCA), <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/PNPCA-brochure-11th-design-final.pdf> (last visited October 10, 2018).

其次，湄委会接受的经费捐助大多带有附加条件，导致其无法独立、客观地行使流域管理职能。自法国殖民统治时期设立首个“湄公河常设高级委员会”以来，湄委会的活动经费就以西方国家和国际组织的资助为主。<sup>①</sup> 2009年以来，美国开始与湄公河下游四国举行年度“美国—湄公河下游国家外长会议”，并在该会议框架下制定了“湄公河下游倡议”和“湄公河下游之友计划”。日本近年来对湄委会的援助主要集中在环保领域，通过“日本—湄公河峰会”和“绿色湄公河计划”等与湄委会开展广泛合作。<sup>②</sup> 域外国家对湄委会及其成员国的捐助固然有益于经济社会发展，但是，各域外国家在下湄公河流域的利益并不一致甚至存在冲突。同时，水资源综合管理是一个非常复杂的领域，在湄委会环境项目方面实行“多头管理”可能会增加湄公河下游流域的环境风险，不利于水资源的可持续开发利用。

最后，中国和缅甸不是湄委会的成员方，这是影响该组织有效性和权威性的根源。20世纪90年代初期，湄委会成员国公开表达期待中缅两国加入湄公河合作机制的意愿。经过一系列谈判和磋商，中缅两国于1996年正式成为湄委会的“对话伙伴”。作为对话伙伴，中缅两国有权指派代表参加湄委会理事会及联合委员会的会议并发表本国意见。同时，湄委会还专门成立了两个工作组，分别研究湄公河的水利发电和跨国运输问题，工作组成员由来自湄委会成员国、中国和缅甸的代表组成。<sup>③</sup> 然而，湄委会终究未能吸纳中国、缅甸两国并成为一个管理湄公河全流域的政府间组织。上游国家的缺位使得流域重大行动计划，尤其是湄公河的合理利用与环境保护项目难以取得实质性进展。

综上所述，在澜湄水资源合作机制的规划与设计方面，现有的国际制度存在着诸多不足。逐步实现跨界水资源可持续开发与管理的目标，还需构建一个包括全流域所有沿岸国，尤其是上游国在内的国际合作机制。

## 二 澜湄六国开展水资源合作的国际法基础

现代国际法发展了一项国家的一般义务，即，每个国家应与其他国家合作解决与国际社会有关的问题。<sup>④</sup> 国际合作是由一般国际法的本质决定的，跨界水资源的自然特征决定着国际合作在水法领域尤为重要。<sup>⑤</sup> 在澜湄流域，遵循国际合作原则、构建水资源国际合作机制是化解上游国困境、缓和下游国之间冲突分歧，进而逐步实现水资源公平合理利用目标的基本途径。

① 1957年建立的“下湄委会”依赖联合国亚远经委员（现改名为亚洲及太平洋经济社会委员会）和美国的经济援助，其制定的流域政策还需经过亚远经委会的同意。1975年后美国对下湄公河流域的捐助政策大幅缩减，这一时期的“湄公河临时委员会”主要依靠欧洲国家（尤其是北欧国家）的经济援助。1995年湄委会设立后，美国在“重返亚太”战略下制定了“重返湄公河计划”，并重点投入湄委会的环境项目。See Greg Browder & Leonard Ortolano, “The Evolution of an International Water Resources Management Regime in the Mekong River Basin”, (2000) 40 *Natural Resources Journal* 499, pp. 504 – 518.

② See MRC, Development Partners & Partner Organizations, <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/development-partners-and-partner-organisations/> (last visited October 10, 2018).

③ See Greg Browder & Leonard Ortolano, “The Evolution of an International Water Resources Management Regime in the Mekong River Basin”, (2000) 40 *Natural Resources Journal* 499, pp. 525 – 526.

④ 参见〔法〕亚历山大·基斯：《国际环境法》，张若思编译，法律出版社2000年版，第85页。

⑤ 无论是国际河流、湖泊抑或是跨界含水层、地下水，均为一种“不可分”（indivisible）的生态系统。

## （一）国际合作原则在国际水法中的地位

在国际水法领域，国际法协会（International Law Association）对于沿岸国国际合作义务作出了最初的立法努力。1972年《纽约规则》是国际法协会河流委员会首次以会议文件的形式明确国家间的合作义务。该规则第2条规定，“各流域国应在洪水控制方面以友好精神进行合作，以维护其共同利益”。<sup>①</sup> 1982年《蒙特利尔规则》进一步将合作义务从洪水控制方面拓展至水资源开发的所有领域。其第4条规定，“为保证规则条款发挥完全的效力，国家应当与其他相关国家进行合作”。<sup>②</sup>

1997年联合国《国际水道非航行使用法公约》（以下简称《国际水道公约》）的起草过程集中体现了国际法委员会对于确立沿岸国合作义务所作的重要贡献。特别报告员詹斯·埃文森（Jens Evensen）首次提出“国际合作原则”（principle of international cooperation）是一项普遍的国际水法原则。他在1984年第2次报告中草拟了《国际水道公约》，其中第三章专门规定“国际水道的合作与管理”相关内容。<sup>③</sup> 此后的“一读”和“二读”草案在此基础上进行修改和补充，最终体现为《国际水道公约》第二部分“一般原则”第8条的“一般合作义务”：水道国应在主权平等、领土完整、互利及善意的基础上进行合作，以达到最佳利用和适当保护国际水道的目的；合作形式方面，水道国在必要时“可以考虑”建立联合机制或委员会，促进各国在相关措施和程序方面的合作。受《国际水道公约》的影响，2008年联合国《跨界含水层法草案》也在“一般原则”第7条规定了合作义务。不同的是，后者设立了更为严格的合作义务，要求含水层国“应当”建立联合机制。<sup>④</sup>

目前，国际合作原则已构成各类流域条约的基础，并发展为国际水法的一项基本原则。全世界约有280条跨界河流、100个跨界湖泊，这些跨界水资源由145个国家共享，哺育了地球上40%的人口。仅非洲大陆就有60条国际河流，有11条河流流经4个以上的国家，其中尼罗河流经11国，刚果河流经9国。美洲的亚马逊河流经9国，亚洲的湄公河流经6国，欧洲的多瑙河流经19国。<sup>⑤</sup> 与国际关系的其他领域相比较，跨界水资源关系更多地涉及人类共同利益，需要通过国际合作解决普遍性、流域性、关联性的问题。

## （二）国际合作原则与其他国际水法原则之间的逻辑关系

在国际水法的条约规则体系中，“公平合理利用原则”（principle of reasonable and equitable use）、“不造成重大损害义务”（obligation not to cause significant harm）与“国际合作原则”的地位相类，也是国际水法的基本原则和义务。在这三项基本原则之间，饱受争论的是“公平合理利用原则”与“不造成重大损害义务”的关系问题，即，当跨界水资源不能满足沿岸国的需求

① ILA, Articles on Flood Control, Report of the 55<sup>th</sup> Conference, New York, 1972, Art. 2.

② ILA, Rules on the Water Pollution in an International Drainage Basin, Report of the 60<sup>th</sup> conference, Montreal, 1982, Art. 4.

③ Second Report on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, by Mr. Jens Evensen, Special Rapporteur, A/CN.4/381, pp. 113 - 118.

④ Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, GA Res. 51/229 of 1997, Art. 8; Draft articles on the Law of Transboundary Aquifers, 2008, Art. 7.

⑤ See Laurence Boisson De Chazournes, *Fresh Water in International Law* (London: Oxford University Press, 2013), p. 181.

时,应优先适用何种原则或义务。<sup>①</sup>在《国际水道公约》框架下,“公平合理利用原则”优先于“不造成重大损害义务”。<sup>②</sup>在1992年《跨界水道与国际湖泊保护与使用公约》(以下简称《赫尔辛基公约》)框架下,前者则须让位于后者。<sup>③</sup>

“公平合理利用原则”与“不造成重大损害义务”的关系实质上反映了跨界水资源的开发与保护之间的冲突状态。两者的次序最终有赖于国际水法的发展趋势,尤其取决于水资源环境保护问题在该领域的权重。不过,无论何者优先,国际合作始终是融合、实施以上两项原则的基本途径。国际法院在1997年“匈牙利/斯洛伐克项目案”(Gabcikovo-Nagymaros Project)判决中首次认可国际合作在公平合理、可持续利用跨界水资源中的重要价值。法院认为,多瑙河在商业和经济发展方面发挥着至关重要的作用,增强了水道各国之间的互利共生关系,从而为国际合作的必要性提供注脚。多瑙河沿岸的水利工程承担着水力发电、改善航运、控制洪涝的多重功能,其中水力发电的潜能已被各国过度利用,对水资源的可持续利用造成负面影响。本案中的加布奇科沃和大毛罗什项目也存在这些问题,当事双方有必要在国际合作的基础上采取预防措施,保护多瑙河的生态环境。<sup>④</sup>

国际合作原则还为国际水法的一项新兴原则——“风险预防原则”(the precautionary principle)提供法律基础与实施路径。20世纪90年代以来,风险预防原则逐渐自国际海洋法领域扩展适用于各类环境法领域,成为应对气候变化、生物多样性保护、跨界水资源保护等领域中的一般义务。<sup>⑤</sup>该原则之所以在近三十年来迅速占据学理讨论的核心地位,是因为其实施机制是国际环境规制政策的变革驱动力。这类实施机制主要包含水文信息交换机制、水污染通知机制、跨界环境影响评价机制等,无不依赖于流域各国之间的国际合作。在2010年“乌拉圭河纸浆厂案”(Pulp Mills on The River Uruguay)中,国际法院指出,《乌拉圭河条约》第1条明确要求缔约方通过乌拉圭河委员会以及该条约的相关规定进行国际合作。法院特别强调,《乌拉圭河条约》规定的合作机制涵盖事先通知、信息交流、磋商协商等方面,只有通过紧密持续的合作才能实现保护乌拉圭河生态环境的目标。<sup>⑥</sup>

① See Patricia Wouters, “The Legal Response to International Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond”, (1999) 42 *German Yearbook of International Law* 293, p. 305.

② 第六委员会全体工作组向联大递交的第二份报告对“公平合理利用”及“不造成重大损害”的关系作出说明,以“采取一切适当措施”取代二读草案“谨慎义务”的表述,并指出水道国履行不造成重大损害的义务应适当顾及公平合理利用原则的规定。See Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, *Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the whole*, 1997, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/51/869](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/51/869) (last visited October 15, 2018).

③ 根据该公约第2条“一般规定”第1款规定,缔约方应采取所有合适措施,防止、控制和减少任何跨界性的重大负面影响。第2条第2款规定了“采取所有合适措施”的四项目标,其中(a)项、(b)项和(d)项均是环境保护方面的内容,包括防止、控制和减少跨界水污染,跨界水资源的保护与保全以及跨界水生态系统的修复。公约仅在第2条第2款(c)项规定了公平合理利用的义务,且重点体现在“合理利用”方面,要求缔约方确保公平合理利用跨界水资源不会造成重大不利影响。See *The Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, Authentic texts (as adopted in 1992), <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf> (last visited October 15, 2018).

④ See *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Judgment, I. C. J. Reports 1997, pp. 18 – 20, para. 17.

⑤ 美国环境法学者菲利普·桑兹(Sands)教授曾形象地将其比喻为一项“绿化”(greening)国际法的新兴原则。See Philippe Sands, “The ‘Greening’ of International Law: Emerging Principles and Rules”, (1994) 1 *Indiana Journal of Global Legal Studies* 293, p. 297.

⑥ *Pulp Mills on The River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I. C. J. Reports 2001, pp. 48 – 51, paras. 75 – 81.

长远来看,国家遵循国际合作原则的目标不仅旨在实现跨界水资源的公平合理利用,而且包含对生态系统的保护与保全。通过国际合作使得水资源达到最佳利用状态,并不是默许各国在最大程度上利用水资源,而是隐含着国际法委员会所指出的“在满足沿岸国利益的同时减少环境损害”<sup>①</sup>的要求,从而实现水资源的可持续利用。

### (三) 国际合作原则的实现:水资源合作机制

国际合作在国际水法中的地位和作用毋庸置疑,但是,其本身作为一项抽象的原则,须通过更具体的实施机制予以操作和执行。《国际水道公约》特别报告员斯蒂芬·麦卡弗里(Stephen McCaffrey)曾指出,在抽象层面探讨国际合作是没有任何意义的,流域各国应建立联合机构以协助其管理共有淡水资源。<sup>②</sup>许多国际问题不能简单地通过制定规则得以解决,而是需要国家间的持续合作,这意味着必须构建合作机制。<sup>③</sup>由此,建立在国家同意和国际合作基础上的水资源合作机制是沿岸国进行国际河流开发合作及解决争端的重要途径,是实现水资源公平合理利用与有效保护的理想模式。<sup>④</sup>

首先,构建合作机制能够降低上游水资源开发风险,是应对水资源环境危机的必然选择。就水量而言,上下游国共同构建的应急补水机制将显著缓解下游国的旱情,避免河流三角洲的海水倒灌现象。近年,受强厄尔尼诺现象影响,湄公河下游的越南、泰国等地频频遭受严重旱灾,在越方请求下,中国国家防总提高下泄流量,有效地缓解了该国的旱情。<sup>⑤</sup>就水质而言,伴随湄公河沿岸国家国民经济的迅速发展,工业化和科技化的负面影响正日益扩张到全流域水资源。无论是来源于点源还是非点源的污染物质,随着跨界水体的长距离迁移,都将受到平流和湍流的影响,并发生化学及生物反应。当有汇流和支流的情况出现时,更增加污染物质在水中迁移转化的不确定性。<sup>⑥</sup>单个国家的防污技术已不足以解决工业废水污染、水坝项目污染等水质问题。湄委会最新的环境项目报告显示,各国对于工业废水及工业有毒废物的处理过程是不充足的,仅集中在工厂及主要城市群的下流流域。在定期水质监测程序中,水质实验室只监测湄公河干支流的污染物,未监测有毒物质。在湄公河河水含有毒污染物的事实被多次报道后,各国也并未将其视为环境风险的早期警示。<sup>⑦</sup>就此,各沿岸国共同构建水资源合作机制可以避免环境受到严重的、

① ILC, Draft Articles on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, A/CN.4/L.493 and Add.1, Yearbook of the International Law Commission, 1994, vol. II (2), p. 97.

② Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses* (New York: Oxford University Press, 2<sup>nd</sup> ed, 2007), p. 470; Stephen McCaffrey, “The Need for Flexibility in Freshwater Treaty Regimes”, (2003) 27 *Natural Resources Forum* 156, p. 160.

③ [法] 亚历山大·基斯:《国际环境法》,张若思编译,法律出版社2000年版,第207页。

④ 例如,《多瑙河保护与可持续利用合作公约》缔约方成立了多瑙河保护国际委员会(ICPDR),将其作为沿岸国合作实施风险预防原则的重要协调机构。莱茵河保护国际委员会(ICPR)作为《莱茵河保护公约》的执行机构,负责监督缔约方履行义务。《斯凯尔特河保护协定》和《默兹河保护协定》缔约方分别设立了保护斯凯尔特河国际委员会及保护默兹河国际委员会,承诺在委员会的行动框架下及时交流防止河流污染的政策,并在必要时对此类政策予以协调。

⑤ 参见《应越南社会主义共和国请求,我方启动澜沧江梯级水电站水量应急调度缓解湄公河流域严重旱情》,水利部国际合作与科技司, [http://gjkj.mwr.gov.cn/jdxw/201603/t20160317\\_735918.htm](http://gjkj.mwr.gov.cn/jdxw/201603/t20160317_735918.htm), 最后访问时间:2018年10月19日。

⑥ See Jacques Ganoulis, *Risk Analysis of Water Pollution* (Mörlenbach: Wiley-VCH Publishers, 2<sup>nd</sup> ed, 2009), p. 137.

⑦ MRC, Environment Programme, <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Programme-Documents/Environment-Programme-2011-2015-1-November.pdf> (last visited October 19, 2018).

不可逆转的损害。

其次，构建合作机制符合上下游国的共同利益，是水资源生态整体性的客观要求。国际水法学者卢修斯·卡弗利（Lucius Caflisch）曾指出，由于大多数流域的地形呈现上游山区、下游平原的特点，下游国一般是国际水道的在先利用国。换言之，当上游国还未克服勘探山区水资源的困难时，下游国就已通过分流取水等行为利用国际河流。待上游国开发其境内的国际河流时，下游国往往以维持水资源的“现有利用”（existing use）为由阻却上游国的开发权。《国际水道公约》第6条就在国际公约层面对“现有利用”进行了确认，其中（e）款明确规定“对水道的现有和潜在利用”构成“与公平合理利用有关的因素”，体现了对下游国的倾斜保护。此外，上游国受到的源自下游的损害还体现在水利设施的环境影响方面。在澜湄流域，各河段的水文特征孕育了不同种类的生物物种，有些鱼类具有明显的地域性，有些则在特定季节需要自下游洄游至上游，或需要洪水的刺激才能产卵繁殖，这就需要沿岸国在进行水坝项目设计时谨慎地考虑生态效益。然而，受水坝开发技术的限制，湄公河下游国家并没有为洄游鱼类提供适宜的过鱼设施，也未采取人造洪峰等技术条件帮助鱼类正常繁殖，影响了上下游生态系统的物种多样性。

总体而言，国际河流是一个复杂的生态系统，上游国开发水资源而引起的水量和水质的变化可能损害下游国的利益，同时，上游国也可能因下游国开发跨界水资源的行为而受到不利影响。故而，中国有必要重视并利用水资源合作机制在化解上游国困境中的重要作用，促进湄公河绿色、协调、可持续地开发利用。

### 三 澜湄水资源国际合作路径的选择与创新

在诸多国际法律制度领域，我们是一直用西方的话语表述世界、西方的视角观察世界、西方的理念塑造世界、西方的思想影响世界。<sup>①</sup>澜湄合作机制是由中国提出的澜湄流域治理的新机制，而水资源合作是澜湄合作机制的重要领域。中国应当把握澜湄水资源合作的机遇，提出符合上下游国共同利益的国际法路径，并在合作机制的具体供给模式方面作出贡献。

#### （一）中国提出澜湄水资源合作的机遇

如前所述，湄委会框架下的水资源合作制度未能调和下游四国之间的利益分歧，也未能将上游两国吸纳为成员方。澜湄水资源合作是在澜湄合作机制项下、涵盖全流域所有国家在内的水资源合作倡议，为水资源合作提供了创新思路。

首先，澜湄水资源合作是对公平合理利用跨界水资源的有益探索，体现了“一带一路”倡议的公平秩序导向。在国际水法领域，流域各国之间构建国际合作机制是公平合理利用跨界水资源的基本途径。流域各国通过充分沟通协商，在尊重各国发展水平、经济结构、法律制度、文化传统差异的基础上，共同建构符合上下游国利益的水资源合作制度，能够实现互利共赢，这与“一带一路”倡议的公平秩序导向不谋而合。

其次，中国提出澜湄水资源合作也是破解上游国困境的必然选择。随着跨界水资源“有限

<sup>①</sup> 何志鹏：《“一带一路”与国际制度的中国贡献》，载《学习与探索》2016年第9期，第53页。



主权论”的演进，中国面临下游国甚至域外国家的挑战。同时，下游国之间的水资源合作开发机制已不能应对日益严重的水体环境污染，上游国的缺位使得流域委员会无法从源头解决实际问题。湄公河下游国家间的合作项目已不足以缓解因水坝建设的环境影响而产生的地区冲突。逐步实现湄公河流域的可持续开发与管理的目标，需要上游国与下游国共同构建水资源合作机制。

再次，澜湄水资源合作是人类命运共同体理念在东南亚地区的具体实践。当前，国际格局以西方占主导、国际关系理念以西方价值观为主要取向的“西方中心论”越来越难以适应新的国际格局和时代潮流。习近平总书记提出构建人类命运共同体，指出，“人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体”。<sup>①</sup>东南亚作为中国周边外交战略的重点，将澜湄水资源合作与东南亚地区的发展前景对接起来，能够让命运共同体意识在周边国家落地生根。

一个国家推行的价值观念、政策建议是否能够受到周边国家的关注、理解、接受和支持，是判断该国在国际社会是否具有话语权的重要标准。提出澜湄水资源合作倡议恰好为中国提供了一个增强话语权的良好机会，并推动构建“同饮一江水，命运紧相连”的澜湄国家命运共同体。

## （二）澜湄水资源合作机制的国际法框架

中国不是《湄公河协定》的缔约国，构建澜湄水资源合作机制面临的主要问题是：中国是否应加入该协定，或者与其他沿岸国共同起草一个新的适用于澜湄六国的流域协定，从而为澜湄水资源合作提供一个明确的条约基础？

笔者认为，中国加入《湄公河协定》或者发起缔结新的流域协定均不符合国家的长远利益。其一，中国并未参与《湄公河协定》的磋商和起草过程，加入一个由其他利益攸关方拟定的流域条约，类似于签订一个“格式条款合同”；同时，《湄公河协定》并未充分考虑上游国的利益，参与其中将对中国在澜沧江河段的水利开发活动造成不利影响。其二，中国在审议《国际水道公约》的联大会议上指出，《国际水道公约》“未能平衡国际水道上游国与下游国之间对水道的权利与义务关系，也未能体现国家对流经本国境内水域的领土主权原则”。<sup>②</sup> 此类问题在《湄公河协定》中同样存在。因而，在加入《国际水道公约》这一普遍性国际水法条约时机成熟之前，不宜签订含有具体义务性规定的流域协定。其三，对于需要与下游国合作开发的事宜而言，中国政府可以通过双边或多边谈判等外交途径或签订关于具体事项的协议来达成，中国并无受到《湄公河协定》或其他流域协定之法律约束的必要性和迫切性。总之，应清醒地认识到，不宜将流域协定视为澜湄水资源合作机制的框架。

当国家之间因利益冲突而无法达成国际条约时，可以通过制定国际软法构建基础性的框架，缓解传统国际造法机制供给不足，促进国家间合意的达成。国际软法所涵盖的范围很广，凡不属于生效的公约、条约、议定书范畴的书面文件，无论其名称为何，均可归入其中。近年来，国际水法学界已逐渐认识到软法在国际河流开发利用中的重要作用。国际水法学者史蒂芬·图普（Stephen Toope）教授指出，在国际河流管理方面，非正式的、不具有法律拘束力的软法规则比

① 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，学习出版社2018年版，第286页。

② 李伟芳：《〈国际水道公约〉生效中国如何应对》，载《法制日报》2014年8月26日第1版。

正式的、高度明确性的硬法更能促使上下游国之间达成共识。<sup>①</sup> 悉尼大学弗勒·约翰 (Fleur Johns) 等人认为, 在国际水法领域, 软法对于上游国的威胁较小, 更易在上下游国之间形成共识; 对于湄公河流域而言, 软法的实际适用效果优于硬法。<sup>②</sup> 乔治·拉德维奇 (George Radosevich) 和道格拉斯·奥尔森 (Douglas Olson) 提出, 在湄公河流域应以软法性的跨界规则代替流域协定。<sup>③</sup> 如此看来, 选用国际软法作为澜湄水资源合作之载体, 已不仅是沿岸国无法达成流域条约时的次优选择, 而是有效清除上下游国之间合作障碍的更优选项。

基于以上分析, 本文认为《三亚宣言》《金边宣言》以及今后每两年召开一次的澜湄合作机制领导人会议所达成的宣言性文件即为调整澜湄国家间关系的国际软法, 是澜湄水资源合作机制的国际法框架。《三亚宣言》第 10 条专门规定了澜湄水资源合作的具体措施, 即“通过各种活动加强澜湄国家水资源可持续管理及利用方面合作, 如在中国建立澜湄流域水资源合作中心, 作为澜湄国家加强技术交流、能力建设、旱涝灾害管理、信息交流、联合研究等综合合作的平台。”<sup>④</sup> 据此, 澜湄水资源合作机制就是在澜湄合作机制项下, 依照《三亚宣言》《金边宣言》等宣言性文件所构建的以可持续管理及利用为目标, 涵盖信息交流、旱涝灾害预防、流域综合管理等方面的水资源合作机制。

### (三) 澜湄水资源合作机制的供给模式

《金边宣言》指出: “澜湄合作机制已经建成水资源合作中心、澜湄环境合作中心、全球湄公河研究中心, 澜湄合作专项基金已经开始运转。”<sup>⑤</sup> 结合该条规定, 本文认为澜湄水资源合作机制的供给模式可以分为以下三类。

#### 1. 依托澜湄水资源合作中心建立水文信息交流机制

水文信息交流有助于同一流域各国及时了解跨界水体的水量和水质状况, 对于可持续管理国际河流至关重要。中国自本世纪初就开始向湄公河下游国家无偿提供澜沧江汛期的人文资料。2008 年 8 月, 中国水利部与湄委会续签了《中华人民共和国水利部与湄公河委员会关于中国水利部向湄委会秘书处提供澜沧江—湄公河汛期水文资料的协议》。<sup>⑥</sup> 中国向湄委会提供水文资料的行为已受到下游国的认可和赞誉。湄委会首席执行官博德和有关国家代表认为, 在 2008 年老

① See Stephen J Toope, “Formality and Informality”, in Daniel Bodansky, Jutta Brunne and Ellen Hay (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (London: Oxford University Press, 2007), p. 119.

② See Fleur Johns, Ben Saul, Philip Hirsch & Tim Stephens, “Law and the Mekong River Basin: A Socio-Legal Research Agenda on the Role of Hard and Soft Law in Regulating the Transboundary Water Resources”, (2010) 11 *Melbourne Journal of International Law* 154, p. 162.

③ See George E Radosevich and Douglas C Olson, Existing and Emerging Basin Arrangements in Asia: Mekong River Commission Case Study, *Paper presented at the Third Workshop on River Basin Institution Development*, The World Bank, Washington DC, 24 June 1999.

④ 参见《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》, 新华网, [http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c\\_1118422397.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm), 最后访问时间: 2018 年 10 月 26 日。

⑤ 参见《澜湄合作第二次领导人会议发表〈金边宣言〉》, 新华网, [http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlt/lkqzlefpjz\\_691470/zxxx\\_691472/t1524872.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlt/lkqzlefpjz_691470/zxxx_691472/t1524872.shtml), 最后访问时间: 2018 年 10 月 26 日。

⑥ 依据该协议, 为满足湄公河下游国家防洪减灾需要, 中国本着人道主义精神向湄委会秘书处提供澜沧江河段汛期 (每年 6 月 15 日至 10 月 15 日) 的水文资料。中国提供的汛期水文信息包括雨量和水位两项内容, 由云南省景洪和曼安两个水电站观测和报送。参见《中国与湄公河委员会签订报讯协议》, 中国水利网, <http://www.chinawater.com.cn/slb/>, 最后访问时间: 2018 年 10 月 26 日。

挝、泰国洪灾期间，中国提供的汛期水文数据为下游国家防洪减灾工作争取了宝贵的时间。<sup>①</sup>

需指出的是，中国与湄委会签订水文资料协议的牵头机关是水利部，中国提供的水文资料限于雨量和水位两项内容，不包括水质监测、污染源和污染物影响等信息，这与水文信息交流的国际实践还存在一定差距。澜湄合作首次领导人会议结束后，中国环保部及时印发了《“十三五”国家地表水环境质量检测网设置方案》，<sup>②</sup>在澜湄水资源合作机制框架下，支持环保部门开展环境监测网络建设，通过已成立的澜湄水资源合作中心分享湄公河各河段的水质监测数据与信息。作为对话平台的澜湄水资源合作中心既可作为传输信息和数据的中介，也可以基于国家的同意，储存、分析及评估整个流域的数据信息，从而形成更有效的水资源管理模式。未来，雅鲁藏布江—布拉马普特拉河等流域也可效仿澜湄流域建立水资源合作中心，进一步发挥环保部门在信息交流机制中的作用。

## 2. 依托澜湄环境合作中心与全球湄公河研究中心构建因应气候变化的流域管理机制

联合国政府间气候变化小组首次发布的《气候变化评估报告》指出，较小的气候变化就能引起诸多地区（尤其是干旱和半干旱地区以及因污染而导致水资源短缺的潮湿地区）严重的水资源问题。气候变化很大程度上就是淡水变化，因为淡水是人类及自然环境感受气候变化的最主要媒介。<sup>③</sup>中国社科院—国家气象局气候变化经济学模拟联合实验室发布的《应对气候变化报告（2017）：坚定推动落实〈巴黎协定〉》认为，未来南亚地区极端降水量增加，暴雨洪涝和沿岸洪水灾害影响将更为严重，同时东南亚将是全球受气候变化影响导致海平面上升速度最快的地区之一。<sup>④</sup>

目前，中国已在澜沧江流域兴建糯扎渡和小湾两座水库枢纽工程，对湄公河下游流域有重要的调蓄作用，但仅依靠上游的水库枢纽仍不足以解决洪涝和旱灾等问题。澜湄环境合作中心还需借鉴多瑙河、莱茵河等流域的管理机制，<sup>⑤</sup>由全球湄公河研究中心研究气候与河流之间的水文联系以及在大气中处置污染物对水质的潜在影响。在了解整个流域生态系统的基础上，出台相关的适应性战略和规划。这些战略和规划应与《三亚宣言》《金边宣言》等文件相结合，共同指导流域各国开展地区性的合作并适当调整相关国内法，制定应对气候变化的水资源管理政策。同时，各国应制定应对洪涝和旱灾等突发事件的综合性应急预案，开展气候风险分析和减灾关键技术国

① 参见《水利部与湄公河委员会续签报讯协议》，水利部国际合作与科技司网站，[http://gkj.mwr.gov.cn/jdxw/200809/t20080905\\_595028.htm](http://gkj.mwr.gov.cn/jdxw/200809/t20080905_595028.htm)，最后访问时间：2018年10月26日。

② 依据该方案，环保部门将在云南省澜沧江等流域设置国控河流断面114个，较“十二五”期间增加了66个；水质自动站方面，国家300个水质自动站中云南省有18个，其中国界属性的自动站有8个。参见《对十二届全国人大四次会议第3756号建议的答复》，环保部网站，[http://www.mep.gov.cn/gkml/hhb/qt/201610/t20161025\\_366134.htm](http://www.mep.gov.cn/gkml/hhb/qt/201610/t20161025_366134.htm)，最后访问时间：2018年10月26日。

③ See Climate Change: The IPCC Impacts Assessment (1990), [http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg\\_II/ipcc\\_far\\_wg\\_II\\_full\\_report.pdf](http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/wg_II/ipcc_far_wg_II_full_report.pdf) (last visited October 19, 2018). 此后的1992年补充报告、1995年第二次评估报告、2001年第三次评估报告、2007年第四次评估报告以及最新的2014年评估报告均以专章的形式论述气候是控制水体环境中营养物与污染物迁移转化过程的根本驱动因素，气候变化对水资源已经产生严重不利影响。1992 Supplementary Reports, IPCC Second Assessment Report; Climate Change 1995 (SAR), IPCC Third Assessment Report: Climate Change 2001, IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007, IPCC Fifth Assessment Report (2014), [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_and\\_data\\_reports.shtml#1](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml#1) (last visited October 19, 2018).

④ 参见《“一带一路”沿线主要国家气候风险偏高 专家：建立预警机制防范风险》，中国一带一路网，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/33277.htm>，最后访问时间：2018年10月28日。

⑤ See ICPDR, Expert Groups, <http://www.icpdr.org/main/icpdr/expert-groups> (last visited October 25, 2018).

际合作交流,完善上下游国家之间的灾难信息通报、减灾援助、灾难预防等制度。下游国家应整合现有水电系统,在干支流修建具有调蓄功能的水库,在水位上涨时拦蓄洪峰,并在旱情发生时应急补水,从而抵御气候灾难对流域环境的威胁。依托澜湄环境合作中心建立沿线国气象、环境、灾损信息共享平台和气候变化合作研究网络,健全多灾种监测预警机制,开展风险评估研究。

### 3. 依托澜湄合作专项基金建立水资源利益分享机制

在国际环境法领域,通过国际组织或国际条约建立环保基金是向发展中国家提供资金支持的主要方式。1972年联大“第2997号决议”设立首个国际环保基金——“联合国环境规划署基金”,其资金来源均为自愿捐赠。1990年《国际湿地公约》的全体缔约方会议设立“湿地保护基金”,由公约常设委员会负责管理基金,为发展中国家湿地保护及管理活动提供资金支持。1990年设立的“全球环境基金”是首个支持发展中国家进行国际河流污染治理的环境基金。在控制国际河流污染之外,该基金还鼓励发展中国家在应对全球变暖、生物多样性保护以及臭氧层保护方面发挥作用。<sup>①</sup>

按照该思路,在国际水法领域,经济发展不均衡的流域设立合作基金可使欠发达国家获得必要的经济援助,最终有利于国际合作原则在整个流域的统一实施。当然,建立流域基金的目的并不只是给予欠发达国家资金和优惠待遇,而是促使其提升水资源利用率。湄公河沿岸国均为发展中国家或最不发达国家,面临基础设施薄弱、工业化和现代化任务繁重等发展难题。中国作为一个负责任的大国,已经并将继续在开发跨界水资源的同时兼顾环境和民生,在澜湄合作专项基金框架下努力构建合理的利益分享机制,从而与下游国家共同实现《2030年可持续发展议程》的目标。当前阶段,以项目为主导的合作模式是利益分享机制的根本和动力所在。2016年至今,澜湄六国在落实首次领导人会议上提出的45个早期收获项目以及第二次外长会中国提出的13个倡议方面取得显著进展。<sup>②</sup>

在澜湄合作专项基金的资助下,中国环保部门应加强与下游国家环保部门的沟通交流,积极申报中小型环保合作项目。同时,水利部门也可发挥水电开发和管理方面的优势,充分利用专项基金与下游国共建、共享水电开发项目,使得湄公河自上游至下游呈现拾级而下的阶梯样式,搭建澜湄水资源合作的“友谊之梯”。

## 结 论

中国在澜湄流域上游进行水资源开发活动时面临典型的上游国困境,这已成为影响中国与中南半岛国家关系的一项重要因素。在国际合作原则基础上建立水资源合作机制是化解上游国困境的基本途径,也是实现水资源公平合理利用的理想模式。

澜湄水资源合作机制具有明显的“带路效应”。一方面,它将跨界水资源开发机制引向一条新路,即由上下游国合作构建的、在公平合理利用水资源的同时保护生态环境、真正尊重下游国

<sup>①</sup> Duncan French, “Developing States and International Environmental law: The Importance of Differentiated Responsibilities”, (2000) 49 *International and Comparative Law Quarterly* 35, pp. 42 – 43.

<sup>②</sup> 参见《澜湄机制打造区域合作新模式》, 国务院网站, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/13/content\\_5256424.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/13/content_5256424.htm), 最后访问时间: 2018年10月28日。

利益的区域合作机制，这显然是东南亚、南亚、中亚等地区的下游国期待已久但未能实现的合作模式。另一方面，随着区域性项目的开花结果，澜湄水资源合作机制能够与“一带一路”倡议及澜湄国家命运共同体格局形成互补互进的配合机制。依照2016年《三亚宣言》、2018年《金边宣言》等宣言性文件，澜湄六国有能力构建以可持续管理及利用为目标，涵盖水文信息交流、旱涝灾害预防、资源利益分享、流域综合管理等方面的水资源合作机制。

澜湄水资源合作机制还具有重要的“示范效应”。中国是亚洲诸多国际河流的上游国，特殊的区位使中国成为亚洲大陆的“水塔”。<sup>①</sup>各个次区域虽在自然禀赋、经济发展、人文环境等方面具有差异性，但水资源合作模式具有一定程度的相似性。以澜湄水资源合作机制为范例，可建构雅鲁藏布江—布拉马普特拉河、元江—红河、额尔齐斯河—鄂毕河等流域的合作模式，既有利于中国与周边国家有效挖掘水资源合作潜力、实现互利共赢，又是构建多层次、多维度的复合型地区合作机制，塑造稳定周边环境的重要途径。

总体而言，构建澜湄水资源合作机制能够提升中国在创新水资源国际合作制度、促进和完善国际法治等方面的话语权，同时与“一带一路”倡议及澜湄国家命运共同体格局形成互补互进的配合机制，最终促使中国从水资源国际合作制度的被动接受者转变为主动建构者。

## International Cooperation along the Lancang-Mekong Basin: Motivation, Foundation and Path

Huang Yan

**Abstract:** Utilization of transboundary water resources along the Lancang-Mekong Basin has become the focus of national interests between China and the Indo-China Peninsula countries in recent years. China could proactively express its opinion through international law rules with respect to water resources development activities. The water resources cooperation mechanism based on the principle of international cooperation is the basic way to resolve “upstream dilemma” and is an ideal model for achieving fair and rational use of water resources. China’s leading role in the “Lancang-Mekong Water Resources Cooperation Mechanism” can enhance China’s status in the international cooperation system, as well as complement the “Belt & Road Initiative” and the Destiny Community Concept. That cooperation mechanism will ultimately promote China to transit from a passive recipient of the international water resources cooperation system to an active constructor.

**Keywords:** Lancang-Mekong Basin, Water Resources Utilization, Upstream Dilemma, International Cooperation Mechanism

(责任编辑: 郝鲁怡)

<sup>①</sup> 中国共拥有国际河流(湖泊)110多条(个),主要分布于东北、西北和西南三大片区。东北片区以毗邻水道(界河、界湖)为主,西北和西南片区以连接水道(跨境河流)为主,涉及境外18个流域国家。参见何大明等:《中国国际河流研究进展及展望》,载《地理学报》2014年第9期,第1285页。