

大湄公河次区域合作与东亚 发展区域主义

崔庭赫 郑先武

内容提要 发展与区域主义是紧密相关的两个概念,发展区域主义作为两者的联结是理解区域主义实践与演进重要的理论视角。在东亚区域主义不断推进的历史进程中,其发展导向特质不断加强,逐渐形成以坚持国际机构与国家政府作用、兼容“整体”理念与“渐进”方法,追求灵活务实原则为特征的实践路径。湄公河流域的合作是东亚发展区域主义的典型案例,围绕流域的治理与开发,从亚远经委会与科伦坡计划到亚开行、再到大湄公河次区域合作,湄公河流域的发展合作不断朝着制度化、多元化与本土化的方向演进。大湄公河次区域合作是这种区域主义最具体和主要的成果,其坚持发展导向、重视国际机构作用、尊重“包容并蓄”与“循序渐进”、协调社会与环境发展以及追求可持续安全的特征是东亚发展区域主义的重要内核。

关键词 地区与国别政治 东亚 大湄公河次区域合作 发展区域主义 亚开行

* 崔庭赫:南京大学国际关系研究院博士研究生。(邮编:210023);郑先武:南京大学国际关系研究院教授。(邮编:210023)

** 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构建研究”(项目编号:17ZDA042)及国家社科基金一般项目“二战后东南亚区域合作起源与演变研究”(项目编号:15BSS040)阶段性研究成果。感谢《国际政治研究》编辑部及匿名审读专家宝贵的意见和建议,文中疏漏与不足之处概由笔者负责。

冷战结束后,和平与发展再次成为时代主题。在此背景下,作为一种多边主义进程,区域主义无论在理论还是实践层面(也即区域化),都得到突破式发展,体现在深度、广度两个层面、三个维度上。^①一方面,从深度来看,区域主义突破了自身内向性的藩篱,朝着更包容开放、互利共惠的方向发展,区域主义不再是“扩大版的民族主义”,抛弃传统的领土逻辑,区域主义正成为连接全球化与民族国家的“中间变量”,世界区域而非民族国家将成为构成未来多边世界秩序中的基本原则;^②另一方面,从广度上看,区域主义在领域和范围上更有诸多突破:区域主义的目标范畴突破政治、经济单一部门,变得更综合、更全面,这将更有利于复杂的区域治理;区域主义正日益普遍和完备,如欧洲联盟、东南亚国家联盟(以下简称东盟)、亚太经合组织、美墨加自由贸易协定……区域主义已经成为当今各个区域、各个国家都在优先考虑的制度安排,宏区域、区域、次区域乃至微区域,节点网状式的区域主义治理网络正在覆盖全球。

历史上,亚洲尤其是东亚,^③从来都不是“区域主义”的后发者。相反,东亚曾诞生过首个《联合国宪章》框架下的区域经济组织——亚洲及远东经济委员会(以下简称亚远经委会),^④这比通常被认为是区域主义发源地的欧洲都早。东北亚儒家圈中传承千年的和合思想,以及东南亚一以贯之的文化包容多元都为这里孕育合作精神的区域主义提供土壤。从跨区域的亚太经合组织、区域内的东盟、东盟—中日韩(10+3)再到次区域的“大湄公河次区域合作”

① 本文构建一个关于区域主义进程的三维坐标系,它的 x 轴是区域主义的涵盖部门,它的 y 轴是区域主义的覆盖范围(包括覆盖形式,从原来的科层式到如今的网络状), x 、 y 轴构成的横截面即区域主义的广度或外延,而 z 轴是区域主义自身概念的内涵和深度。

② Björn Hettne, “The Double Movement: Global Market versus Regionalism,” in R. W. Cox, ed., *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, New York: United Nations University Press, 1998, p. 225.

③ 本文关于的“东亚”的概念是广义上的东亚,包括传统意义上地理分区的“东北亚”(亦称为东亚)和“东南亚”两个部分。“区域”是一个复杂多层次的概念,瑞典哥特堡大学和平与发展研究中心教授比约恩·赫特纳(Björn Hettne)等人将区域划分为三或者五个层次,强调他们并非互相对立的阶段,但存在某种进化的逻辑。参见 Björn Hettne, “The Double Movement: Global Market versus Regionalism,” pp. 223-242; Björn Hettne and Frederik Söderbaum, “The New Regionalism Approach,” *Politeia*, Vol.17, No.3, 1998, pp. 6-21。我们认为,在区域主义的语境下,区域至少包括三个层次:领土的区域(territorial region)、功能的区域(functional region)以及社会的区域(social region),区域化就是区域主义在层次上不断递进的进程。作为一个区域,“东亚”的概念并不是原生的,它是各国基于地缘的相近和互动的紧密,在长期的历史互动中逐渐建构和再构建起来的,是诸多历史实践和机制理论的总和。基于区域主义“东亚”的历史复杂性,本文题中的“东亚”倾向于领土和功能上的“东亚”,不涉及社会层面,即讨论“发展区域主义”在东亚区域的实践活动。

④ 关于亚远经委会的早期区域合作实践的历史,可参见郑先武:《亚远经委会区域合作实践与“亚洲方式”初创》,《世界经济与政治》2016年第12期,第38—67页。

(Greater Mekong Subregion, GMS), 亚洲发展出一个独特的区域主义道路和体系, 确立了一套以自主平等、渐进求同为基础, 发展共赢为目标的“亚洲方式”, 并得到国内外学术界关注和深度探讨,^①但国内学界对东亚区域主义“发展”这一内核的讨论却略显不足。^②

基于此, 本文主要使用案例研究的方法, 以大湄公河次区域合作为主要案例, 探讨第二次世界大战结束以来东亚发展主义的演进历程和特点, 选择该案例主要出于以下考虑: 其一, 从宏观来看, 湄公河流域贯穿中、老、缅、泰、柬、越六国, 将中国与东南亚的中南半岛联结起来, 这使得大湄公河次区域在东亚区域主义进程中更具影响力和代表性; 其二, 具体而言, 大湄公河次区域合作作为东亚本土的发展区域主义实践, 持续时间悠久、机制层次多样、参与行为体众多, 并且效果明显, 在众多实践中最具典型性, 也最有可研究性。

① 国内外的主要研究包括: 陈寒溪:《“东盟方式”与东盟地区一体化》,《当代亚太》2002年第12期,第47—51页;张振江:《“东盟方式”:现实与神话》,《东南亚研究》2005年第3期,第22—27页;彭文平:《从〈东盟宪章〉看“东盟方式”的维护与转型》,《东南亚纵横》2009年第12期,第7—10页;郑先武:《区域间主义与“东盟模式”》,《现代国际关系》2008年第5期,第44—50页;张蕴岭:《如何认识和理解东盟:包容性原则与东盟成功的经验》,《当代亚太》2015年第1期,第4—20页;郑先武:《万隆会议与东南亚区域主义发展》,《世界经济与政治》2015年第9期,第47—57页;郑先武:《亚远经委会区域合作实践与“亚洲方式”初创》,《世界经济与政治》2016年第12期,第38—67页;郑先武:《东南亚早期区域合作:历史演进与规范建构》,《中国社会科学》2017年第6期,第187—204页;Shaun Narine, “ASEAN and the ARF: The Limits of the ‘ASEAN Way’,” *Asian Survey*, Vol.37, No.10, 1997, pp. 961-978; Tobias Ingo Nischalke, “Insights from ASEAN’s Foreign Policy Co-operation: The ‘ASEAN Way’, a Real Spirit or a Phantom?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.22, No.1, 2000, pp. 89-112; Hiro Katsutama, “Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the ‘ASEAN Way’,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25, No.1, 2003, pp. 104-121; David Martin Jones and Michael L. R. Smith, “Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order,” *International Security*, Vol.32, No.1, 2007, pp. 148-184; Laurence Henry, “The ASEAN Way and Community Integration: Two Different Models of Regionalism,” *European Law Journal*, Vol.13, Issue 6, 2007, pp. 857-879; T. Yukawa, “The ASEAN Way as a Symbol: An Analysis of Discourses on the ASEAN Norms,” *Pacific Review*, Vol.31, No.3, 2018, pp. 298-314.

② 目前, 国内目前对“发展区域主义”讨论不多, 一些国外学者对此理论已进行了探讨, 参见 Björn Hettne and Frederik Söderbaum, “The New Regionalism Approach,” pp. 1-18; Björn Hettne, “Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective,” in Björn Hettne and András Innotai, eds., *Comparing Regionalism: Implications for Global Development*, Basingstoke: Palgrave, 2001, pp. 1-53; Helen E. S. Nesadurai, “Attempting Developmental Regionalism through AFTA: The Domestic Sources of Regional Governance,” *Third World Quarterly*, Vol.24, No.2, 2003, pp. 235-253; Christopher M. Dent, “The Asian Development Bank and Developmental Regionalism in East Asia,” *Third World Quarterly*, Vol.29, No.4, 2008, pp. 767-786; Christopher M. Dent and Peter Richter, “Sub-Regional Cooperation and Developmental Regionalism: The Case of BIMF-EAGA,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.33, No.1, 2011, pp. 29-55; Adonis L. Elumbre, “Interpreting ASEAN Developmental Regionalism through Discursive Institutionalism,” *Journal of Third World Studies*, Vol.29, No.1, 2014, pp. 75-108.

一、发展区域主义的理论与东亚实践

发展区域主义是一项以发展为基础的一体化议程,旨在确保区域一体化的传统好处,保障这些好处惠及所有成员国,并寻求加强成员国融入世界市场,以此促进可持续发展。^①作为新区域主义的重要形式,发展区域主义一直是东亚区域主义的重要特征,“发展”既是东亚合作的目标更是东亚区域主义进程的主要动力和进行方式,在东亚区域主义的历史与实践进程中发挥着至关重要的作用。

(一) 发展区域主义的概念与缘起

发展经常被用来概念化那些被人类行为体赋予特定意义和价值的普遍的社会变化(在某种意义和一定程度上,这些变化是可以被施加影响的)。^②它与区域主义是息息相关的两个概念,这主要体现在三个方面:首先,发展可以作为区域主义的工具,区域化进程依赖一系列的物质文化基础——交通通讯的互联互通、经贸活动的频繁往来和文化社会的交流互动,都离不开发展的支持,通过发展可以最大程度地推进区域的区域化水平;其次,发展可以作为区域主义的目标,和平与发展是当今世界的最大公约数,以发展为目标往往可以把更多的行为体结合到合作中来,事实上,发展议题也经常被运用到推进区域主义的议程中来;最后,区域主义可以作为发展工具或者说是发展政策(developmental policy),区域主义提供了一个框架,使各国可以在经济政策方面和其他共同关注的领域建立和加强合作,^③进而推动区域内部资源优化和优势互补,产生规模效应和集体优势,区域主义正成为国家主义和全球化之外可能的第三种发展选项。总之,发展和区域主义往往是相伴相生、共融共生的,合理处理两者的关系往往会推动发展和区域主义的相互促进。

发展区域主义的概念正源于两者的联结,而对发展和区域主义的整合也具有巨大的理论和现实价值。比约恩·赫特纳等人很早关注到这一点,他们

① UNCTAD, *Economic Development in Africa Report 2013: Intra-African Trade Unlocking Private Sector Dynamism*, New York and Geneva: United Nations Publication, 2013, pp. 96-97, https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2013_en.pdf, 2021-04-04.

② Björn Hettne, “History of the Development-Security Nexus,” *Security Dialogue*, Vol. 41, No. 1, 2010, p. 33.

③ 联合国:《发展纲领(1997)》,联合国大会决议,1997年10月,第5页, https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/51/240, 2019-11-15。

将发展、安全等相关概念整合到区域主义理论之中,并提出发展区域主义的概念。发展区域主义被定义为各类行为体(国家、市场和公民社会)在特定地理区域内,为谋求区域整体的经济发展,提高其在世界经济中的地位所采取的一致性行动。^①这一概念同赫特纳对世界区域的划分一脉相承,他部分吸收了依附与世界体系的相关理论,将世界各区域构建为从核心地带(core zone)到中间地带(intermediate zone)再到边缘地带(peripheral zone)的同心圆结构。^②(参见下表)

表 核心地带区域、中间地带区域与边缘地带区域

区域类型	特点	主流经济意识形态	代表区域
核心地带区域	相对连贯且政治强大,在超国家层次具有良好组织性,不仅在经济领域可持续良好地发展,在技术创新方面也发挥着领导的作用。	新自由主义	西欧、北美、东(北)亚
中间地带区域	通常与核心地带相邻,往往在政治体制和经济政策方面模仿核心地带区域,当符合“核心”地带标准(也即经济发展和政治稳定)时会融入核心地带。	保守主义、经济干预主义	中欧、东南亚、拉丁美洲等
边缘地带区域	政治动荡、经济停滞不前。战争、国内动乱和不发达状况构成一种恶性循环,除非共同采取措施,否则它们就会演变为战争与饥荒的区域。	缺乏或执行不力	中亚、中东、南亚、非洲

资料来源: Björn Hettne, “Regionalism, Security, and Development: A Comparative Perspective,” pp. 3-12.

在同心圆结构中,各区域的经济、科技实力和政治稳定程度由核心向边缘依次递减,区域化水平与此一定程度上成正相关。但各区域的相对位置并不是一成不变的,而是不断运动的。对相对贫穷和暴力的边缘地带来说,摆脱边缘位置的唯一的办法是增加区域性,努力推动发展与安全建设。而核心地带区域,则要靠进一步的区域合作来推动保障经济发展,以保持其在同其他核心区域竞争的相对优势,以便更好地控制其他区域。

赫特纳的早期发展区域主义采取相对外向的定义,区域更多地被视为国

^① Björn Hettne and Frederik Söderbaum, “The New Regionalism Approach,” p. 16; 值得注意的是,原文中使用了“development regionalism”来表述作为理论的发展区域主义,而使用“developmental regionalism”来表述与“security regionalism”相对的发展性的区域主义概念,鉴于此后学界已普遍使用“developmental regionalism”来表述与发展相关的一系列区域主义理论,本文所阐述和使用的发展区域主义均为后者(developmental regionalism)。

^② Björn Hettne, “Regionalism, Security, and Development: A Comparative Perspective,” pp. 3-12.

际体系中的一个整体的单元,区域通过发展区域主义提升自己,改变自己在“世界区域体系”中的相应位置,发展区域主义理论某种程度上成为世界体系的“区域版本”。赫特纳随后对发展区域主义的概念进行了相对内向的修正和补充,将“发展区域主义”纳入新区域主义的理论体系,发展区域主义被认为是谋求通过功能和领土之间的合理平衡来增强区域经济的整体互补性的协同努力。^① 赫特纳格外强调区域在功能性和领土性的平衡,并认为这是“旧区域主义”作为发展政策失败的原因。新区域主义背景下的“发展区域主义”更加发展本位,它谨慎对待自由贸易,但并不提倡故步自封,将区域一致性利益作为对外政策的出发点。这种领土和功能上的平衡和折中,无疑有利于进一步推动经济发展和创建安全秩序,这使得发展区域主义在新区域主义浪潮下更具有理论和实践价值。

总的来说,赫特纳认定的发展区域主义是以经济发展为主导原则和主要内容的区域主义,经济发展在区域主义的进程中起着决定性的作用。但需要指出的是,这里的“经济发展”并不应简单地等同于经济增长,它还包括社会学家们所指出的更广泛的变革与现代化进程。^② 相比关注资本与财富的增加,经济发展的本体则是人本身,它强调“通过创造和利用物质、人力、财力和社会资源,为整个共同体或区域创造更好的、广泛共享的经济福利和生活质量”,^③ 经济增长更多的只是它的路径和过程,它的目标和结果应是提高人的能力,或者是为人提供机会,让人类能够做各种事情。^④ 经济的发展与社会的发展、环境的发展是相互依存和相辅相成的统一体,并且所有的发展最终都服务于人的发展。

发展区域主义因此也具有发展的这些典型特征。首先,发展区域主义是经济性的。实现经济增长是发展区域主义的主要内容,因为无论是个人和家庭实现健康和创造性生活,还是国家和社会解决诸多社会与环境问题,都离不开经济增长。发展区域主义在扩大经济规模、改善经济条件、增强经济信誉、

① Björn Hettne, “Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective,” p. 14.

② Jaffee David, *Levels of Socio-economic Development Theory*, London: Praeger Publishers, 1998, p. 3.

③ Karl F. Seidman, *Economic Development Finance*, Thousand Oaks: Sage Publications, 2005, p. 5.

④ 联合国开发计划署(UNDP)就从“人的发展”出发,将其定义为“扩大人的自由,为人们根据自己的不同价值观规划自己的发展道路开辟更多的选择,而不是规定一条或多条特定的道路”。参见联合国 UNDP, *Human Development Report (2020)*, 2020, New York: UNDP, p. 6, <http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>, 2021-04-05。

提升经济地位等方面发挥着重要作用,^①从而为实现经济增长提供保障。具体而言:(1)发展区域主义可以扩大经济规模,这种扩大不仅是经济区域主义那种资本规模与市场容量的提高,更体现在解决共同问题能力的增强上,通过专业化的区域合作,区域成员(尤其是小国)可以提高其在更大功能体系中的竞争地位;(2)发展区域主义可以改善经济发展的条件,通过推动区域内部生产协作、改善基础设施等方式增强区域内的联系与互补性,从而在区域层面实现绝大多数国家难以实现的发展的自力更生;^②(3)发展区域主义可以增强经济的信誉,从宏观来看,区域的合作安排可以维持各国经济政策的稳定性和连续性,避免个体国家在经济政策上的急剧转变;从微观上看,区域的经济合作还会带动市场规则和法律制度的完善,从而增加外部潜在投资者和经济行为体安全感和信心;(4)发展区域主义还可以改变区域的经济地位,通过区域层次的集体谈判,使世界经济体系中的边缘国家也有可能影响原料价格和新兴出口国家的市场准入。

其次,发展区域主义是社会性的。它不只是一个多边的贸易框架或共同市场,更是一个社会取向的制度安排,社会公平乃至社会安全也是发展区域主义的重要内容,这是发展的终极目标所决定的。发展区域主义可以促进区域社会的稳定,通过将社会安全和分配议题纳入区域计划,进而增强社会生存能力。^③通过区域补偿政策、发展基金以及专业银行等手段,包括消除贫穷与饥饿、推动就业、促进社会融合、提高教育质量乃至改善居住环境等众多社会议题被纳入到区域主义的进程中来,发展区域主义也因而成为应对全球化和发展不均衡所带来种种问题的一种有效治理手段。

再次,发展区域主义也是可持续性的。^④它关注环境领域,强调通过区域

① 赫特纳将其总结为规模扩大论(the sufficient size argument)、经济生存论(the viable economy argument)、信任提升论(the credibility argument)以及有限联合论(the effective articulation argument)。参见 Björn Hettne, "Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective," pp. 16-17。

② 这里区域的自力更生(development from within)不等于自给自足(autarky),发展区域主义通过域内合作一定程度上加强了域内成员和区域本身发展的自主性,但并非是要制造封闭的区域,在全球化的今天,任何区域的持久发展都难以自绝于世界。

③ 赫特纳将之总结为“社会稳定论”(the social stability argument),参见 Björn Hettne, "Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective," pp. 17-18。

④ 关于可持续性(Sustainability),存在广义和狭义两种定义。狭义的可持续性是关于生物圈与人类文明共存的能力,旨在创造和维持人类和自然能够和谐共处的条件,而广义的可持续性则包括一切生态和社会活动的持续存在能力,它不仅包括环境领域,更涉及经济正义、社会公平等诸多领域。参见 Becky J. Brown, et al., "Global sustainability: Toward definition," *Environmental Management*, No.11, pp. 713-719, 广义的可持续性几乎涵盖了发展的全部属性(包括经济性和社会性),为避免研究泛化与概念重合,这里的可持续性采用相对狭义的概念。

环境合作解决一系列经常与资源管理有关的区域生态问题。^① 区域的发展合作和政策协调不仅可以有效克服生态边界与政治边界差异所带来的治理困难,而且还能够推动各成员间更加合理的配置、有效地利用有限的自然资源,减少和避免过度开发的问题。

最后,发展区域主义还同安全紧密联结。事实上,作为一种发展政策,发展区域主义重要内核之一是安全,发展区域主义在某种程度上也是安全区域主义。发展区域主义可以通过区域发展合作推进和平建设,成功的区域冲突治理可以改变各国既有的投资模式,让包含在“安全投资”(即军事开支)中的资源更多地用于生产性目的,进而实现发展与安全的双收益。^②

(二) 发展区域主义与东亚

正如区域主义在国际体系中并非完全是一个新现象一样,发展作为原则的区域主义(也即发展区域主义)也经历了长期实践,在不同时空背景下不断演进发展。^③ 第二次世界大战结束后,经过 70 多年的艰辛探索,发展区域主义在东亚这片土地上历经从生根发芽到开花结果的漫长过程,发展出独特的实践路径和规范内涵。

具体而言,战后东亚的发展区域主义历史实践可大致分为三个时期:

1. 发展催生区域主义的萌芽期(1947—1966 年)。这一时期,新近独立的东亚各国普遍面临革命成功后带来的新问题,民族主义可以换来独立的革命胜利却不能解决独立后面临的各种难题。各国不但要在依旧动荡的国内外局势下努力维系得来不易的政治独立,还要面对严峻的发展问题。国内外资本不足,无法满足立即重建和长期稳定增长的需要,以及缺乏支持发展的技术与管理能力是东亚绝大多数国家所面临的主要问题。^④ 这一对发展的极大需求推动了当时东亚尤其是东南亚各国协同合作解决发展问题,并得到一些域外

^① 赫特纳将之总结为“资源管理论”(the resource management argument),参见 Björn Hettne, “Regionalism, Security, and Development: A Comparative Perspective,” p. 17。

^② 赫特纳将之总结为“和平红利论”(the peace dividend argument),参见 Björn Hettne, “Regionalism, Security, and Development: A Comparative Perspective” p. 19。

^③ Mathew Doidge, “From Developmental Regionalism to Developmental Interregionalism? The European Union Approach,” *NCRE Working Paper*, New Zealand: National Center on Research in Europe, University of Auckland, 2007, p. 3。

^④ 参见 United Nations, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 1957*, New York: United Nations publication, 1958, pp. 1-5, https://www.un-ilibrary.org/economic-and-social-development/economic-and-social-survey-of-asia-and-the-far-east-1957_7963516a-en, 2019-12-01。

国家的支持。在此背景下,包括亚远经委会(1947年)、科伦坡计划(1950年)、下湄公流域协作调查委员会(1957年),以及东南亚联盟(1961年)等一系列以发展为导向的区域合作安排和组织诞生并逐步产生作用,^①发展区域主义开始萌芽,并成为早期东亚区域主义实践的重要特征之一。

具体而言,这一阶段经济发展成为促动东亚各国进行区域合作的主要原因之一。在此思潮下,诞生了一批以经济合作和发展援助为主要功能的区域组织,并且在许多东亚国家独立发展的初期阶段发挥了积极作用,奠定了后来东亚区域合作重视发展的主流基调。然而,这一时期的发展区域主义也是不全面的,只局限在东南亚少数几个特定国家,并且由于此时东亚区域本身发展力量的不足,它无可避免的需要依赖和借助外部力量,这使得域外力量有能力干预影响东亚的区域主义进程,发展合作经常带有其他的政治目的,各参与国的自主性有限。

2. 区域主义促进发展的成长期(1966年底—1991年)。在有了一定合作促发展的经验基础之上,为应对巨大的发展资源缺口,提高东亚国家自身在区域合作和经济发展的自主性和话语权,东亚各国开始谋求建立更加独立自主的发展合作组织,并利用这种区域主义推动各国国内乃至区域整体的发展,发展区域主义进入快速成长期,其主要标志是亚洲开发银行(以下简称亚开行)和东盟的相继成立并稳定运行。亚开行成立于1966年底,其成员对象主要是亚太国家(尤其是东亚各国),促进经济成长和合作、改变亚洲的贫困地位是其主要目标。^②作为一个区域开发银行,亚开行始终坚持“发展”作为第一指导原则,将自己定位为东亚各国经济和发展的“家庭医生”,^③强调在针对各国的发展政策和项目上要因地制宜,坚持实事求是的务实主义原则。1967年,东盟成立,这是东南亚乃至东亚最重要的区域合作组织,发展区域主义亦是其核心特征之一,东盟将合作聚焦于与发展相关的经济、社会、文化、技术和行政管理等

① 郑先武:《东南亚早期区域合作:历史演进与规范建构》,《中国社会科学》2017年第6期,第187—204页;郑先武、封顺:《湄公河计划的区域合作实践与“湄公精神”》,《东南亚研究》2008年第6期,第1—27页。

② 参见《亚开行宪章》:ADB, *Agreement Establishing the Asian Development Bank*, ADB Institutional Document, December 1965, p. 1, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32120/charter.pdf>, 2019-02-25。

③ 这个亲切的称呼由亚开行的首任总裁渡边武提出,他在1966年亚开行成立的开幕式上指出,亚开行应该成为各成员国的“家庭医生”(Family Doctor),做到了了解每个发展中国家的经济政策与环境,以随时准备在任何时间和任何地方提供援助。参见 Takeshi Watanabe, “ADB Opening Ceremony 1966,” quoted in *Summary of the Proceedings of the First Annual Meeting of the Board of Governors*, Manila: ADB, 1968, p. 14。

功能性议题上,^①将加强该区域的经济和社会稳定,实现区域和平与国家发展视为其最首要的目标。

这一时期,虽然很多关于发展的合作存在断续和反复,但东亚的区域合作组织和机制整体上逐渐走向健全,区域主义在推进各国发展乃至整个区域进步中取得了初步成效。例如,在成立后的10年间,亚开行向23个成员国提供超过30亿美元的贷款(其中,东亚区域占73%),援助领域不但涉及工业、能源、金融、农业等传统产业,更投入了大量资源在教育、交通通信设施建设和水资源管理等对发展极为重要的领域。^②发展区域主义正逐步成为东亚各国实现发展摆脱对抗与动乱的最佳选项。

3. 发展与区域主义相互成就的成熟期(1992年至今)。随着冷战终结,对抗氛围最终在东亚区域退潮,东亚开始进入经济崛起和区域合作的新时期。发展区域主义也借势迅速发展,在整个东亚区域层面,随着东盟扩员(1995—1999年),东盟—中日韩(1997年)及东亚峰会(2005年)等机制的确立,东亚的发展合作真正意义上拓展到整个东亚区域,而在次区域层面大湄公河次区域合作(1992年)、东盟东部增长区(BIMP-EAGA,1995年)、印马泰增长三角(又称北部增长三角 IMT-GT,1993年)等次区域发展合作和机制相继展开,东亚发展区域主义逐渐形成以东盟为中心,涵盖整个东亚区域,多种合作机制包容并进,多层次共同发展的新态势,东亚的发展与区域主义正日渐成为彼此进程的一部分。

而在历史的实践过程中,基于东亚独特的历史文化背景和发展环境,东亚的发展区域主义也探索出独具特色的实践路径:

首先,不同于经济程度发达的欧洲和北美,战后亚洲普遍通过“威权发展”模式,摆脱国家在世界体系中的依附地位,他们往往通过国家干预市场的手段,来培养本土企业以使其具有国际竞争力最终实现国家的发展,^③这映射到区域合作层面,就表现为东亚在推进区域主义进程中,格外强调发挥国际机构和国家政府的作用,它甚至允许暂时和有限“抵制”全球化,通过这一阶段的能力建设,使得域内的产业能够最终可以参与全球市场活动。^④这种观点同赫特纳审慎对待自由贸易相比更激进,但某种程度上仍然符合赫特纳所强调的区

① 郑先武:《东南亚早期区域合作:历史演进与规范建构》,《中国社会科学》2017年第6期,第203页。

② Peter McCawley, *Banking on the Future of Asia and the Pacific*, Manila: ADB, 2017, p. 100.

③ Helen E. S. Nesadurai, "Attempting Developmental Regionalism through AFTA: The Domestic Sources of Regional Governance," p. 239.

④ Ibid., p. 238.

域领土性和功能性平衡的思想。

其次,由于东亚区域内各国的发展水平差异远大于欧美区域,东亚的发展区域主义在强调推动区域经济的协调互补外,还格外强调对相对落后成员的发展能力建设,将欠发达国家和地区融入区域经济被视为发展区域主义的目标之一,^①域内欠发达国家的“短板效应”的确危及区域整体的安全与发展,通过区域合作来改善发展的不平衡状况,推动区域内部更合理的产业分工,以实现区域的整体进步,这种更浓厚的“整体主义”倾向是东亚发展区域主义的又一特征。

再次,东亚的发展区域主义还强调循序渐进的“渐进主义”,这种“渐进主义”不但体现在微观的具体区域主义规范和实践的过程中,更存在于东亚区域两种宏大的时空进程上:一方面,由南(东南亚)向北(东北亚)的区域合作框架和规范的拓展进程;另一方面,由北(发达经济体)向南(发展中经济体)的产业结构和经济水平递进的发展(即雁行模式),以及由此带来的经贸一体化进程,这两种进程在区域主义整体进程中相互促进,并最终融合,共同促进了东亚发展区域主义的发展。

最后,东亚发展区域主义坚持更加灵活务实的原则,这是复杂的历史恩怨和多元的政治制度与文化社会现实决定的。不同于欧洲的法理的区域主义(*de jure regionalism*),东亚的区域主义经常被描述为事实的区域主义(*de facto regionalism*),东亚的区域主义进程既没有欧洲的法律条文作为法理基础,也缺少北美“穀轴”区域主义主导性大国力量。区域主义动力的缺乏使东亚区域主义进程更加务实,坚持较低的制度化水平。这在贯彻发展原则时也是如此,东亚各国在推进发展区域主义时,坚持包容开放,充分利用一切可用的制度平台和发展资源,借力使力推动提升区域的发展水平。

二、东亚发展区域主义在湄公河流域的历史实践

素有“东方多瑙河”之称的湄公河流域地形复杂、人口众多,国家间犬牙交错加之长期战乱,虽是各国发展的艰困之地,却也是孕育发展合作的天然土壤。第二次世界大战以来,围绕湄公河流域的开发和治理,一系列“发展导向”的合作组织和安排在这一区域建立起来,从下湄公河开发计划(The Mekong

^① Christopher M. Dent and Peter Richter, “Sub-Regional Cooperation and Developmental Regionalism: The Case of BIMP-EAGA,” p. 34.

Project)到大湄公河次区域合作、从东盟到湄公河委员会(Mekong River Commission)、从各种国际组织和域内外大国再到企业个人和各种非政府机构……湄公河流域的区域合作是东亚发展区域主义典型的案例,发展区域主义在这里的实践历史和特点一定程度上反映和代表了整个东亚发展区域主义进程。

(一) 前亚开行时期湄公河合作的情状与困境

在亚开行成立以前,湄公河流域的合作并非一片空白,亚远经委会、科伦坡计划是这一时期的主要合作机制。湄公河作为域内各国的母亲河,总流域面积达 79.554 万平方公里,这比缅甸的面积还要大,占到流域各国(地区)总面积的 34%,^①对湄公河的开发利用和治理一直是流域各国合作的基础,亚远经委会最早关注到湄公河流域的水资源开发和治理问题。通过其下设的控洪局(后更名为控洪与水资源开发局),对流域内各国(主要是下游各国)的开发进行调研、规划,并协调各国间的合作,推动开发项目的展开,亚远经委会在湄公河流域的努力最终促成下湄公河流域协作调查委员会的诞生,成为早期东南亚重要的区域多边合作机制。^②

而科伦坡计划的核心是协助技术和发展援助,它以英联邦国家为主要目标国,但同时也鼓励非英联邦国家参与其中,它以发展计划为主要手段,通过建立“施援国”(Donor)与“受援国”(Recipient)之间双边的经济关系,^③进行具体有针对性的协商和援助。科伦坡计划在实施早期,基本实现了其补充资金、引进技术、帮助东南亚国家发展的目的,对参加计划的湄公河国家发展与合作也起到促进作用。但与亚远经委会所主导的湄公河合作机制类似,两个机制都存在覆盖有限、影响力不强等问题。在冷战对抗和区域动荡的氛围下,这些机制都是以湄公河下游国家(泰国、越南南部、老挝及柬埔寨)为主,而将流域上游国家(即中国与缅甸)排除在外。^④作为流域合作机制的先行者,它在运作上也存在一些不足,甚至早期的科伦坡计划本质上都不能算是多边区域合作协调组织,而

① 其中,中国部分的流域面积和总面积以云南省计,参见大湄公河次区域合作官网:<http://www.greatermekong.org/statistics>, 2019-03-01。

② 郑先武、封顺:《湄公河计划的区域合作实践与“湄公精神”》,第 1—27 页。

③ Daniel Wolfstone, “the Colombo Issues,” *Far Eastern Economic Review*, Vol.34, No.5, 1961, pp. 267-268.

④ 因此,在大湄公河次区域合作展开以前,区域主义语境下的“湄公河区域”(Mekong region)更多的被用来指代湄公河下游区域(Lower Mekong region)。

只是一个双边合作的“集合”。^① 除此之外,流域的发展资金还有着巨大的缺口,显然,湄公河流域对发展与合作旺盛的需求还亟待更多制度来补足。

(二) 亚开行早期湄公河合作的努力与尝试

在上述背景下,1966年,亚开行在马尼拉应运而生,湄公河流域主要的国家包括柬埔寨、老挝、泰国、越南成为亚开行的创始国,^②参与亚开行的合作。亚开行雄心勃勃地计划在湄公河区域启动一项宏大发展计划,然而,这一区域内持续且严重的冲突与不安定,明显阻碍计划的进行。虽然作为首任总裁渡边武(Watanabe Takeshi)一再强调对湄公河区域的关注和责任,^③但这仍然难以改变该区域投资发展环境欠佳的现实。在亚开行成立后的头20年,其对湄公河区域尤其是越、老、柬三国投入明显不足,甚至对柬埔寨的援助仅有2百万美元(参见图1)。

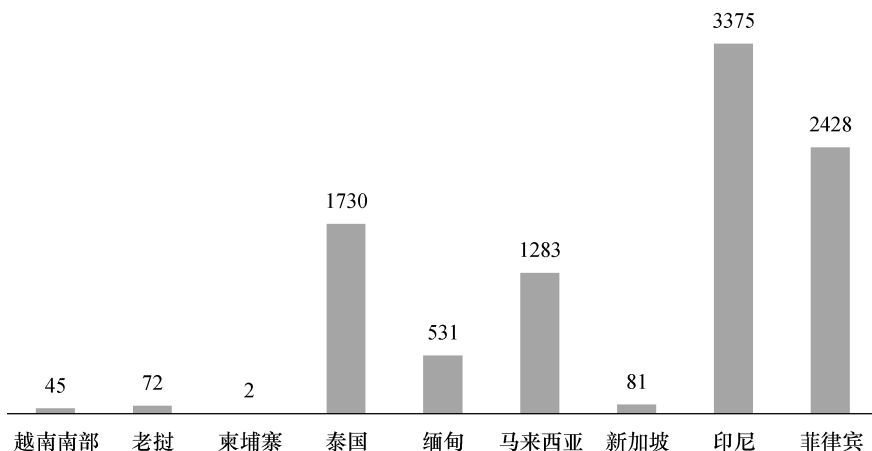


图1 1968—1986年亚开行在东南亚九国被批准项目金额(单位:百万美元)

数据来源:“Operational Approvals by Member and by Decade,” ADB Data Library, <https://data.adb.org/dataset/operational-approvals-1968-2016>, 2021-04-09。

① 孙建党:《科伦坡计划及其对战后东南亚的经济发展援助》,《东南亚研究》2006年第2期,第20—25页。

② 其中柬埔寨、老挝、泰国作为第一批签字国于1965年12月4日签订协议条款,越南南部政权以“越南”的身份于1966年1月28日第二批签订协议条款,同样的,中国台湾当局也以“中国”的身份成为亚开行的创始国。

③ 例如,渡边武在1972年亚洲开发银行年会上的讲话中表示:“我们最不发达的成员国对我们的关注有特别要求……(推动发展中国家发展)这一承诺已经扩展到了湄公河流域饱受战争蹂躏的国家,我们已经向柬埔寨、老挝和越南提供了贷款和技术援助。他补充说:“在战争被摧毁的同时,发展并不容易……但是,我们并没有回避为该区域人民带来发展的责任。”参见 ADB, *ADB through the decades, ADB's third decade (1987-1996)*, Manila: ABD, 2016, p. 33, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/216296/adb-third-decade-updated-edition.pdf>, 2019-02-17。

事情到 1972 年底出现转机,随着越南战事转缓,美越和谈出现希望,新上任的亚开行总裁井上四郎(Inoue Shiro)“萧规曹随”,开始考虑亚开行在支持战乱地区重建方面可能发挥的作用,正如他所言,“这个区域(对发展的)需求已经等不起和平的到来”。^① 1972 年 11 月 25 日,井上走马上任,立刻将行动提上日程,他首次以总裁身份访问越南,并且还同联合国、世界银行和其他机构进行磋商,讨论对印支区域的国际援助,但这对于整体还处于战乱的印支区域来说是十分困难的。无奈之下,亚开行退而求其次,在 1975 年 4 月同世界银行合作组织了一场针对老挝的发展援助会议。^② 虽然在寻求国际援助方面,亚开行的努力效果不彰,但在水利开发合作上亚开行却取得相当的进展。在其主导下,1974 年老挝第二南俄水电站项目(the second Nam Ngum hydropower project)成功落地,该项目资金由九个援助国提供,而亚开行仅负责为发展基金管理处(the administration of the Second Nam Ngum Development Fund Agreement)提供秘书性质的服务。^③ 这是老挝有史以来最大的发展项目,而更具有区域意义的是该电站剩余电力将出售给泰国,这无疑将加强整个湄公河流域的联系与合作,而且亚开行在其中作为协调“中间人”的模式也为后来大湄公河次区域合作的组织模式奠定基础。

然而,越战的结束并未给印支区域带来期望的和平,随着统一的越南入侵柬埔寨,印支区域再次深陷战争泥淖,以印支区域为核心的湄公河区域合作也被迫中止。这一时期,亚开行仅在老挝有很少的项目投入,而对越南、柬埔寨没有任何投入,^④整个湄公河流域的合作项目或是仅限于老、泰等未被卷入战争的国家,或是完全停止运行。这种情况在 20 世纪 80 年代末 90 年代初逐渐得到扭转:一方面,随着冷战的退潮,东南亚国家间政治关系和军事冲突得到缓和,1991 年关于柬埔寨的和平协议在巴黎签订,更是结束了域内长达 10 年的战争状态,为开展多边合作提供了一个初步的良好环境;另一方面,在整个

① D. Wilson, *A Bank for Half the World: The Story of the Asian Development Bank*. Manila, ADB, 1987, p. 66.

② ADB, *Annual Report 1975*, ADB Institutional Document, May 1975, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32174/adb-ar-1975.pdf>, 2019-02-27.

③ New Zealand Treaty online, “Second Nam Ngum Development Fund Agreement 1974,” *Treaty Series 1976*, No. 28, Wellington: Ministry of Foreign Affairs, 1979, pp. 1-6, <https://www.treaties.mfat.govt.nz/search/details/t/2527/2850>, 2019-06-23.

④ 1976—1986 年间越、柬两国被批准投资项目金额为 0,而老挝也仅有 6000 万美元。参见“Operational Approvals by Member and by Decade,” *ADB Data Library*, <https://data.adb.org/dataset/operational-approvals-1968-2016>, 2021-04-09。

东亚都处于经济开放与腾飞的状态,尤其是中国改革开放初见成效的影响下,印支各国掀起了“革新开放”浪潮。^①努力推动内部市场化改革,解放思想、接触世界、融入全球市场,这为域内开展跨国区域合作提供了经济制度保障。

(三) 大湄公河次区域合作时期湄公河合作的发展与转型

1992年,在亚开行的主导和支持下,大湄公河次区域合作正式诞生,它包括中国(主要是云南省、广西壮族自治区于2004年加入项目)、缅甸、老挝、柬埔寨、越南、泰国湄公河流域的全部六个国家。不同于以往的湄公河流域合作将湄公河区域定义为湄公河下游区域,大湄公河次区域合作重新定义了湄公河区域,^②“大湄公河次区域”作为一个新的、更广泛全面的概念被提出并被运用到区域合作中来。

大湄公河次区域合作机制的确立,经历了一个循序渐进的进程,大致分为三个阶段:

第一阶段:信赖培养时期(1992—1994年)。通过两次部长会议,这一时期确立了项目实施的基本原则、合作领域,并对运行机制进行初步探索。此外,次区域合作还组织了关于开发与合作的调研,^③以确认合作的必要性和价值。这一阶段组织的项目几乎都是调研性质的,直到1994年大湄公河次区域合作正式启动两个开发项目:中国云南的高速公路项目(Yunnan Expressway)和老挝的钦本河水电站项目(Loan-Theun-Hinboun Hydropower Project),这标志着大湄公河次区域合作开始走向正轨。

第二阶段:合作框架形成时期(1994—1996年)。这一时期大湄公河次区域合作基于对六国各领域的调研,先后确定了八个合作的优先领域:交通、能源、农业、环境与自然资源管理、人力资源开发、经贸与投资、旅游以及通信,并

① 1986年12月,越南共产党第六次全国代表大会提出“革新”路线即“革新开放”(Doi Moi Reforms),同年11月,老挝人民革命党的四大上也提出类似的“革新开放”路线。

② “The Greater Mekong”一词最早在1993年第二次次区域经济合作部长级会议中提出,会后形成了关于合作框架内容《大湄公河次区域经济合作规划》,这是亚开行第一次在文件中使用该词。

③ 例如,合作调研项目:“关于柬埔寨、中国、老挝、缅甸、泰国、越南次区域合作的调研”(Studies on Subregional Cooperation Among Cambodia, the PRC, Lao PDR, Myanmar, Thailand and Viet Nam),其第一阶段在1992年3月9日获批执行,第二阶段则在1993年7月10日批准执行;而开发调研项目:“老挝—泰国—越南东西交通走廊调研”(Study of the Lao PDR-Thailand-Viet Nam East-West Transport Corridor)则在稍晚的1994年7月18日批准推行。

建立论坛与工作小组。同时,为协调、保障项目的顺利实施,大湄公河次区域合作确立了以各国部长会议为决策主体、各部门专题论坛与工作小组为执行主体的双层管理体制,经过五年六届的经济合作部长级会议,各国部长会议机制化成为其重要的管理制度。

第三阶段:项目准备时期(1996—2002年)。这一时期大湄公河次区域合作针对优先性较高的项目优先开始推行。在进行充分可行性研究基础上,利用来自援助国和民间团体的资金,通过与各国部长会议、部门专题论坛和工作小组间的协调对话不断深入。由于亚洲金融危机的影响,很多项目的实施不得不推迟,但也正是金融危机进一步加强各国寻求区域合作的决心。随着亚洲经济拨开云雾,2002年,大湄公河次区域合作召开了第一次领导人峰会,各国领导人通过了“以区域一体化实现大湄公河次区域的增长、公平和繁荣”的《领导人宣言》,并确立为期10年战略框架,这是该机制乃至整个亚开行区域合作和一体化(Regional Cooperation and Integration)项目的重大转折点,饱受战争和冲突困扰的国家齐聚一堂,为实现一个综合、繁荣与和谐的次区域愿景而共同努力。^①此后,大湄公河次区域合作领导人峰会确立下来,成为大湄公河次区域合作重要的运作机制。

同时,为顺应大湄公河次区域合作所带来的区域合作与一体化新浪潮,亚开行也进行相应的机构改革。1999年,在亚洲金融危机的背景下,亚开行建立区域经济监管局(Regional Economic Monitoring Unit)并于2005年升格为区域经济一体化办公室(Office of Regional Economic Integration),负责区域合作和一体化项目的信息和知识管理,从整体上推进区域合作和一体化议程。2014年,经济研究部与区域经济一体化办公室又被整合成经济研究与区域合作部,其下新设区域合作与一体化司(Regional Cooperation and Integration Division),承接区域经济一体化办公室的大部分职能。而针对各区域部分,亚开行则在2001年增设了包括湄公河区域部在内的五个区域部门(RDs),^②以

^① ADB, *The Greater Mekong Subregional Economic Cooperation Program Assistance Plan: 2001-2003*, ADB Institutional Document, December 2000, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32494/files/cap-gms-2001-2003.pdf>, 2019-02-26.

^② 湄公河区域部门(Mekong Department)主要负责对柬埔寨、老挝、泰国、越南四国的支援项目,其他四个区域部门分别是东亚及中亚(East and Central Asia)、太平洋区域(Pacific)、南亚(South Asia)及东南亚(Southeast Asia)部门。参见ADB, “Reorganization of the Asian Development Bank,” September 2001, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/33818/files/reorganization-ADB.pdf>, 2019-03-17.

增强其区域性的功能和身份,服务次区域合作项目。2006年,为更好地与东盟开展合作、优化资源配置,亚开行又将湄公河区域部与原东南亚区域部合并为新的东南亚区域部,以全面支援管理大湄公河次区域合作的相关业务。总之,通过一系列的部门设置与调整,亚开行进一步强化区域合作和一体化项目的宏观指导和具体管理,为包括大湄公河次区域合作在内的诸多区域合作提供全方位支援,而纵观整个湄公河流域的区域主义进程,亚开行也发挥着无可替代的中坚作用。

(四) 发展区域主义在湄公河流域的嬗变与拓展

大湄公河次区域合作机制的确立和完善,改善了湄公河流域区域主义发展的情状,它所体现的“发展区域主义”合作路径,无疑使得整个湄公河流域的协同发展焕然一新。然而,大湄公河次区域合作只是20世纪90年代以来发展区域主义在湄公河流域的一次呈现,它既不是发展区域主义的起点,更不会是终点或终极形式,在不断的合作实践和制度构建中,发展区域主义不断地深化和拓展。

发展区域主义拓展的第一个特点是制度化。以发展区域主义为指导思想的合作机制从无到有,再由弱转强,发展区域主义实现了从口号到实践的落实,而实践的规范性也愈来愈强。前亚开行时期湄公河流域的合作既缺乏资金,又缺乏制度,加之战乱不断,区域合作窒碍难行。即使在这样的困苦下,科伦坡计划及亚远经委会等组织和机制仍然对发展区域主义做出尝试。这些合作依赖于双边协议,没有有效率的执行机构,并且缺乏前瞻性和持续性。亚开行成立后,湄公河流域合作有了明显改善,大湄公河次区域合作项目的确立进一步推动了发展区域主义的制度化,通过信赖培养、组织架构和项目准备几个阶段,逐步将湄公河流域合作的主体、议题和模式确立下来。定期召开的部长会议、各专题论坛和工作小组成为合作运作的重要机制,而2002年开始定期在各国轮流召开的领导人峰会,更是大湄公河次区域合作高度制度化水平的表现。

多元化是湄公河发展区域主义嬗变的第二大特点。这表现在合作的主体和内容两个方面:从合作主体上看,早期的湄公河合作主要局限在湄公河下游的亲西方国家,在不断探索和尝试中,合作主体不断地拓展,大湄公河次区域合作更是囊括具有不同政治制度和历史恩怨的各种成员国,成为真正意义上

全区域的合作机制。从参与合作的行为体类型上看,它既包括代表官方的政府组织,也有非官方的民间组织和私营部门,涵盖了次区域内的政府间组织、民族国家的中央政府、地方政府,以及区域性的多样化非政府组织,形成次区域政府与公民社会、私营部门与非营利组织等多元主体共同治理区域公共事务的网络格局。^①从合作内容上看,湄公河流域的合作内涵和外延都在不断拓展,从单一的基础设施建设与能源开发,发展到涵盖农业、环境、人力资源开发等九大领域,甚至比较敏感的安全合作等议题也被纳入了合作的范畴。

最后,湄公河的发展区域主义还实现了本土化。这首先体现在合作发展力量的本土化,发展无可避免地依赖于经济条件,这导致早期的湄公河区域合作严重依赖于外部力量。该时期,湄公河各国经济尚处于重建甚至新建时期,区域内国家不仅自身经济能力弱小甚至是政府本身也面临各种内外部问题虚弱不堪。域内各国对于推动合作既缺乏能力又缺少意愿,合作发展严重依赖域外力量,尤其是在域内有相关利益的域外大国力量。随着发展区域主义在湄公河流域的不断展开以及区域整体和平环境的改善,各国在实践过程中逐渐从被动参加向主动参与转型,域内各国也逐渐成为推动合作发展的主要力量。合作发展力量的本土化进而推动了发展目的的本土化,湄公河合作最初的开展或多或少服务于冷战大国利益,甚至亚开行得以落地,一定程度上也是美国对东南亚和平与稳定需求的产物。^②但随着域内国家逐渐确立了对合作的主导权,合作本身的目的重新回到区域本身,促进区域内部的互联互通与协调发展成为域内合作最重要的目标。

三、大湄公河次区域合作的运作机制与 东亚发展区域主义内核

如前所述,在大湄公河次区域合作进程中,以区域合作和一体化为代表的区域主义在实践中逐渐确立和完善。这些精神和制度在历史中被固定下来,成为现今支撑大湄公河次区域合作的主要运作机制,其具体特征包括:坚

① 陈瑞莲等:《区域公共管理理论与实践研究》,北京:中国社会科学出版社,2008年版,第273页。

② Peter McCawley, *Banking on the Future of Asia and the Pacific*, p. 21.

持“发展”的本位导向、重视国际机构的中枢作用、“包容并蓄”与“循序渐进”的工作方法、协调统筹社会与环境发展的基本原则以及追求可持续安全的发展路径。

(一) 坚持“发展”的本位导向

“发展”或者说是“开发”，在大湄公河次区域合作之中无疑居于核心位置，正是对发展的需求，将历史上恩怨纠缠颇深的湄公河流域国家聚集到一起，通过合作来推动发展与共荣，围绕经济发展，通过加强互联互通(connectivity)、提高竞争水平(competitiveness)、构建强大的共同体意识(sense of community)(合称3Cs)，谋求在农业、环境、能源、社会、人口等多个方面推动区域的全面发展。自1992年项目确立以来，通过项目渠道进入区域的资金高达200亿美元。^①截至2021年初，大湄公河次区域合作已完成的项目达229个，进行中项目167个，已批准待开始的项目有14个，此外，还有8个项目被提上议程在未来可能进行。^②这些项目多以能源开发和基础设施建设为主，旨在改善甚至逆转域内落后的投资环境和贫困状态，为进一步经济发展提供保障。

大湄公河次区域合作推动发展最重要的机制莫过于“经济走廊”(economic corridor)项目。该项目是于1998年在马尼拉召开的第八次部长会议中提出，目的是推进次区域合作进展，共包括东西经济走廊(East-West Economic Corridor)、北南经济走廊(North-South Economic Corridor)、南部经济走廊(Southern Economic Corridor)三大经济走廊。这些项目以推进交通设施建设为基础，并着重关注运输与贸易的便利化、边境与走廊沿线城镇的发展、推进相关投资和企业的发展进步等。作为大湄公河次区域合作的经济动脉，经济走廊组成的网络系统将各国、各区域、各城市联结到一起，完善了交通联运、人员流动，并最终形成大湄公河次区域乃至整个东亚最重要的跨国生产网络和价值链。经济走廊的价值也受到次区域合作的认可，自2002年被写入次区域合作的10年发展规划以来，经济走廊建设一直是次区域合作的重点，

^① 至2017年，参见ADB, *Greater Mekong Subregion: Twenty-Five Years of Partnership*, Manila: ADB, 2018, p. 2, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/470911/gms-25-years-partnership.pdf>, 2019-02-19。

^② 参见大湄公河次区域合作项目介绍, GMS, Projects, https://greatermekong.org/gms-latest-projects?search_api_views_fulltext=&items_per_page=All, 2021-04-04。

2012年更是被确定为合作项目的中心。^①

(二) 坚持国际机制的中枢作用

在大湄公河次区域合作运作机制中,作为项目牵头人和组织者,亚开行在次区域合作运作中发挥着积极的建设性作用,体现在宏观、中观及微观三个层面:从宏观来看,在湄公河流域存在着大湄公河次区域合作、湄公河委员会、澜湄合作(Lancang-Mekong Cooperation)、东盟—湄公河流域经济开发合作(ASEAN Mekong Basin Development Cooperation)等众多合作机制,^②各种机制开放互补,虽然可以更好地满足湄公河流域开发合作的需要,但也难免造成各种制度间重叠和竞争即“机制拥堵”。亚开行在协调大湄公河次区域合作与其他机制运作上发挥重要作用。在运作过程中,大湄公河次区域合作本身机构精简,常设机构仅有区域经济合作秘书处,因而大量的协调工作依赖于亚开行的其他组织机构,为此,亚开行专设区域部门来协调区域合作,并积极推动次区域合作同其他本土的区域合作组织(尤其是同东盟、东盟+3以及湄公河委员会)建立建设性的伙伴关系。^③

从中观层面看,亚开行在次区域合作机制中起到关键性的协调作用。次区域合作的运作机制主要分为四个层次:常设的负责日常事务的亚开行大湄公河次区域合作秘书处处于最底层,它设于东南亚区域部之下,并接受区域经济一体化办公室及后来的区域合作与一体化司的指导;负责协调各国行动、筹备部长会议和领导人会议的各政府协调委员会(National Coordinating Committees),以及专注于各个具体领域的大湄公河次区域合作专题论坛和工作组处于第二层,它们主要是就一些具体领域达成决策或共识,并服务于上层机制,保障部长会议和领导人峰会的顺利召开;第三层运作机制是次区域合作部长会议(Ministerial-level Conference),它由各国负责财政的部长级(及以上)的

① ADB, *Review of Configuration of the Greater Mekong Subregion Economic Corridors*, ADB Institutional Document, February 2018, pp. vi-ix, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/400626/gms-corridors-configuration-review.pdf>, 2019-03-16.

② 湄公河流域的复杂合作机制复杂,域内外大国中、日、印,国际组织东盟、联合国、世界银行等都在区域内有相应的区域合作机制,参见贺圣达:《大湄公河次区域合作:复杂的合作机制和中国的参与》,《南洋问题研究》2005年第1期,第6—14页。

③ ADB, *Thematic Evaluation Study on ADB's Efforts on Regional Cooperation and Integration*, ADB Institutional Document, October 2015, p. 40, <https://www.adb.org/sites/default/files/evaluation-document/110946/files/adb-support-rci.pdf>, 2019-03-03.

官员直接参加,通过每年一次惯例性的会议,决定区域内的涉及经济合作的相关议题和基本路线方针,并确定优先实施的项目;处于最高层的是次区域合作领导人峰会,它是2002年首次召开后形成的定期机制,一般每三年召开一次,由域内领导人直接参与并对合作的重要方针和精神达成共识,以体现出各国对大湄公河次区域合作的重视。在次区域合作多层运作的组织结构中,亚开行处在结构中的下层的执行端(参见图2),而其上层各机制的顺利运作都无法离开亚开行的基础服务。亚开行作为各国间的中介(catalyst)和诚实的经纪人(honest broker),促使项目的参与国聚集在一起就关键问题达成协议,^①并负责具体的项目管理。亚开行不但为流域各国提供合作的场所,更是区域合作从理念方针到总体规划最后再到具体实行的关键。

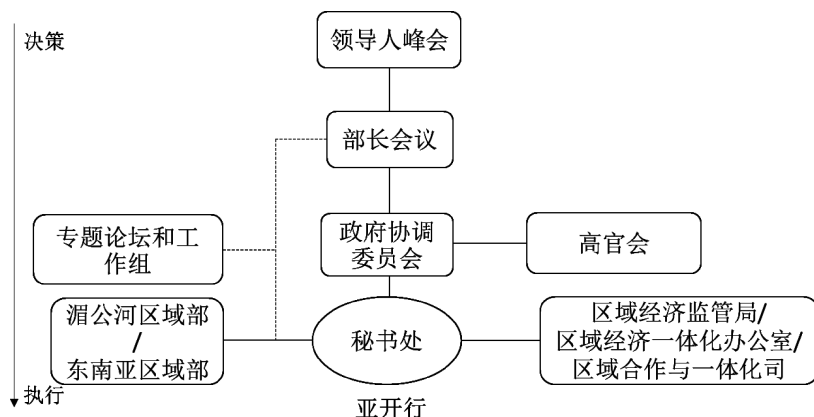


图2 大湄公河次区域合作(GMS)项目的组织结构

资料来源:笔者根据相关资料整理绘制。参见 ADB, *Study on Strengthening the Greater Mekong Subregion Program's Institutional Framework*, ADB Institutional Document, November 2016, pp. 4-7, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/214356/strengthening-gms-invw.pdf>, 2021-04-14。

而从微观角度看,一个具体项目从研议拟定到建成落地大致经历四大步骤:首先,亚开行负责调查、确定和评估域内的最佳贸易和投资机会。其次,亚开行将各国政府、捐助者和私人投资者聚集在一起,讨论可行的项目方案,并委托独立机构(通常由私人公司参与,这些私人公司要么是直接的项目实施

^① ADB, *Regional Cooperation and Integration Strategy*, ADB Institutional Document, July 2006, p. 18, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32091/final-rci-strategy-paper.pdf>, 2019-03-04。

方,要么与实施方有一定的联系)开展进一步的可行性研究和准备项目报告。再次,为项目计划筹集资金,并在受援国政府、投资者、金融家和实施者之间制定协议。最后是项目实施,要求亚开行参与监督、监测、资金拨付、争议解决等工作。^①在整个项目作业中,亚开行无疑居于核心地位,亚开行将援助国与受援国、投资者与实施者联系起来,并主导项目的产生,提供技术和智力支持,监督项目的实施,保障项目的四个环节顺利施行。

(三)“包容并蓄”与“循序渐进”的工作方法

同其他东亚的区域合作机制一致,大湄公河次区域合作在推动发展合作时坚持兼容并蓄、循序渐进的“亚洲方式”,这是东亚这片土地历史实践的产物。大湄公河次区域合作是一个开放包容的合作机制,其参与国拥有不同文化宗教背景、政治制度和经济发展程度,它涵盖整个湄公河流域,包括大国与小国甚至创建性地将中国的部分地区加入进来。在包容的基础之上次区域合作也尊重并珍惜参与各国的主权,它以一种非正式的结构来运行,领导人峰会和部长峰会是惯例性的机制而非固定机构,并通过政府间协调委员会协调确定具体的开会时间、地点和内容。次区域合作没有强制性的领导力来做出正式的决定,而是各当事国基于各国的国情,进行充分的磋商,达成共识,并逐步将其付诸实践。亚开行在这之中并非决策中心,而是提供专业知识、相关技术、会议报告的沟通平台。^②

此外,大湄公河次区域合作遵循循序渐进的工作方式,从合作难度较易的资源开发和基础设施建设开始入手,逐步培养各国之间的信任感,并在实践中探索一套适合东亚各国国情的工作方案,先易后难、先经后安,次区域合作不断丰富拓展自己的合作领域,“禁毒”合作、动物疫情防控等更多元、更深度的合作议题与范畴被逐渐纳入进来。^③

^① Shalmali Guttal, “Marketing the Mekong: The ADB and the Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Programme,” *Focus on the Global South*, <https://focusweb.org/marketing-the-mekong-the-adb-and-the-greater-mekong-subregion-economic-cooperation-programme/>, 2019-02-25.

^② ADB, *Regional Cooperation and Integration Strategy*, ADB Institutional Document, July 2006, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32091/final-rci-strategy-paper.pdf>, 2019-03-04.

^③ 人民网:《GMS第二次领导人会议通过〈昆明宣言〉》,2005年7月5日, <http://world.people.com.cn/GB/1029/42354/3518952.html>, 2019-03-05.

(四) 协调统筹社会与环境发展的基本原则

作为一种发展区域主义,大湄公河次区域合作在推动经济发展的同时,也关注社会和环境的发展,自建立初,在经济发展的前提下,协调统筹社会与环境发展一直是它的基本原则。

大湄公河次区域合作对域内社会发展的关注涉及教育、卫生、就业、妇女权利和社会公平的方方面面,但对于发展程度相对落后的大湄公河次区域来说,健康的、受过良好教育与技能培训的人口是区域实现繁荣和发展的基础。因此,它对社会发展议题的探讨主要集中在这两个方面,“人力资源开发与健康”被列为其合作的优先领域之一。^① 1995年,人力资源开发工作小组(Working Group on Human Resource Development)成立,并下设教育、劳工与移民、卫生以及社会发展四个子领域小组,以协调各国在人力资源开发上进行合作。^② 经过数年的发展,2009年起,工作小组确定了四年一度的战略框架与发展规划的机制(共实施两期:2009—2012年,2013—2017年),集中对人力资源开发条例、标准、政策和程序的协调、跨界人力资源问题的解决、相关管理信息和经验的交换等领域展开合作与对话,^③取得一定成就。2017年,为应对区域突出的卫生防疫问题,大湄公河次区域合作还将卫生领域提升到同人力资源开发相同的级别,人力资源开发工作小组也因而改组为健康合作工作小组(Working Group on Health Cooperation),将工作重点放在更全面、协调和积极主动地解决区域卫生问题上,^④但这并不代表教育和移民等其他社会问题淡出了合作的视野,工作小组和其他合作机制仍然在不断的支持和关注相关议题。

关注发展的可持续性也是大湄公河次区域合作的重要内容,大湄公河次区域合作所覆盖的区域囊括热带雨林、山脉冰川以及巨大的河流系统,拥有丰

① 该领域在2017年前称作“人力资源开发”,2017年人力资源开发工作小组改组后,领域名词也随之更变。

② GMS, *Working Group on Human Resource Development (WGHRD)*, <https://www.greatermekong.org/content/working-group-human-resource-development-wghrd>, 2019-12-20.

③ ADB, *Strategic Framework and Action Plan for Human Resource Development in the Greater Mekong Subregion*, ADB Institutional Document, 2009, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29870/gms-strategic-framework-action-plan-2009-20012.pdf>, 2019-12-20.

④ GMS, *First Meeting of the GMS Working Group on Health Cooperation (WGHC-1)*, GMS Agenda, December 2017, <https://www.greatermekong.org/wghc-1>, 2019-12-20.

富的生态系统,是世界生物多样性最丰富的区域之一,而宝贵的水资源和土壤更是域内各国发展的根本,因而环境保护和气候变化等问题很早就成为次区域合作的议题。早在1993年,在马尼拉第二次大湄公河次区域合作会议上,环境就被确定为最早的七个合作的领域之一,不久后环境工作小组(Working Group on Environment)也随之建立,负责环境领域的合作事宜。2005年,第一届环境部长会议(Environment Ministers' Meeting)在上海召开,会议不但确定了三年召开一次的定期机制,明确共同管理自然资源,推动绿色投资,实现可持续发展的共同目标,还正式确定了核心环境项目(Core Environment Program)。^①次年,核心环境项目正式落地,负责协调和管理具体的环境保护工作和生态多样性建设。在机构设置上,核心环境项目直接受上级环境工作小组的领导和监督,环境工作小组在泰国曼谷设立的环境监控中心(Environment Operations Center)为核心环境项目提供具体的技术支持。核心环境项目采用项目制,截至2021年已完成了2期(2006—2011年,2012—2017年),第3期(2018—2022)也已经稳步展开,在此期间核心环境项目共投入5000万美元资金,关注生物多样性保护、气候变化、海洋治理以及土地利用等议题,积极协调帮助成员国环保部门工作,并同农村社区、联合国机构、各种科研机构等展开合作。^②

(五) 追求可持续安全的发展路径

发展与安全是互为因果的,良好的安全环境是发展的保障,而发展可以进一步推进安全建设。因而,促进安全的政策和促进发展的政策往往相互影响,甚至可以在一定情况下相互转变。^③大湄公河次区域的开发合作充分印证了这一点。第二次世界大战以来,湄公河流域国家长期的相互战争,不仅源于殖民主义遗留的问题和各种意识形态冲突,更同各国在土地、水资源等自然资源的争夺密切相关。域内大量的资源被投入到战争与对抗中来,这严重影响了

① GMS, *The GMS Environment Ministers Meeting*, GMS Countries' Positions on Sector Progress Reports, p. 1, https://greatermekong.org/sites/default/files/1.env_EMM-1_Summary_May%202005.pdf, 2019-12-20.

② ADB, *Greater Mekong Subregion Core Environment Program: 10 Years of Cooperation*, Manila: ADB, October 2018, pp. 2-3, 5, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/462951/gms-cep-10-years-cooperation.pdf>, 2021-04-05.

③ Frances Stewart, "Development and Security," *Conflict, Security & Development*, Vol.4, Issue 3, 2004, p. 261.

各国的发展进程。

由于互信不足,大湄公河次区域合作是从低层次开发(基础设施建设和自然资源开发)议题开始,接着逐步丰富到各种发展议题,并最终上升到安全合作领域,努力推动以安全促发展,以发展保安全的“发展安全”模式。作为一个经济合作平台,大湄公河次区域合作并不直接追求政治和安全问题的解决,但关税同盟和其他更密切的商业关系制度往往可以作为改善政治关系和维持和平的手段。^① 湄公河次区域合作通过推动经贸合作与互联互通,再从经贸合作“溢出”到政治外交领域,使得一度紧张的湄公河国家间关系得到相当的缓解。另外,次区域合作尝试直接推动域内国家参与合作解决一些非传统安全问题,将能源安全、食物安全以及人的安全(主要是健康领域)等问题作为相关合作领域的工作重点,确立合作项目、搭建对话平台。^②

结 语

“我住江之头,君住江之尾。彼此情无限,共饮一江水。”^③开国元帅、新中国著名的外交家陈毅的这首《赠缅甸友人》刚好完美地诠释了大湄公河次区域各国的和睦共融、安危与共的绵绵情谊。大湄公河次区域的合作始于水,这或许是迫于地缘相近和水患难平的无奈,但却为饱受冲突对抗之苦的湄公河流域开启了一扇新的大门——区域合作。在流域各国、各国际组织以及那些具体的工作人员、外交人员的共同努力实践探索下,大湄公河次区域逐渐形成一套适合自己的区域合作模式,“湄公精神”“亚洲方式”抑或是发展区域主义都是这种东亚区域主义范式的具体体现,大湄公河次区域合作不过是诸多东亚发展区域主义实践中的一例,虽然有些管中窥豹,但也可见一斑。

① Mathew Doidge, “From Developmental Regionalism to Developmental Interregionalism? The European Union approach,” p. 13.

② ADB, *GMS Economic Cooperation Program: Regional Investment Framework 2022*, ADB Institutional Document, March 2018, pp. 15-17, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/366446/rif-2022-overview-201803.pdf>, 2019-06-17; ADB, *The GMS Ha Noi Action Plan 2018-2022*, ADB Institutional Document, March 2018, pp. 22, 25, 46, <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/409086/ha-noi-action-plan-2018-2022.pdf>, 2019-06-17.

③ 陈毅:《赠缅甸友人》,载秦建华编:《老一辈革命家诗词鉴赏辞典》,太原:山西人民出版社2009年版,第283页。

发展是解决湄公河流域诸多问题的关键,而合作则是解决发展问题的最佳手段。发展区域主义以发展为核心目标,将政治制度和思想观念迥异、历史恩怨纷杂的东亚诸国联系在一起,通过既有的国际组织发挥积极建设性的作用,推动区域合作、缩减发展差距、消弭人为政治边界带来的发展盲区和断裂带、实现区域整体的共同进步。世界是多元的,区域主义的理论和实践活动也注定是多元的,实践区域主义的路径没有绝对的正确和错误,只有适合程度的差异。作为东亚传统文化思想与合作历史实践的共同产物,“和合主义”和谋求发展为思想内核的东亚发展区域主义是亚洲乃至世界的共同财产。

随着中国的强大与崛起,作为新兴大国的中国在全球治理中也发挥着越来越重要的作用,“一带一路”倡议、人类命运共同体建设等主张相继被提出。在中国为世界提供治理方案的过程中,东亚发展区域主义作为一种区域化路径和发展观念值得学习和借鉴。坚持包容并蓄、协调非正式、循序渐进等亚洲方式以及务实灵活、整体协调、兼顾环境与社会进步等发展精神,既是中国协调和处理好与他国关系的重要基石,更是推动“一带一路”等倡议主张同各种区域和次区域合作机制对接的强大助力。而今,快速推进中的“一带一路”建设已被学界明确界定为“发展导向”的“区域多边主义”,^①在这一时代背景下深度探索发展区域主义的理论与实践无疑具有更加重要的现实意义,本文也正是这一探索的初步成果。

① 中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员李向阳认为,与现有国际经济合作机制的规则导向不同,“一带一路”建设突出的是“发展导向”的特征,它以共同发展为优先目标,不以设置规则门槛为前提条件,它从各国发展的实际需要出发,按照共商、共建、共享的原则推行多元化的合作机制,致力于打造以利益共同体和责任共同体为基础的命运共同体。参见李向阳:《论“一带一路”的发展导向及其特征》,《经济日报》2019年4月25日,第16版;李向阳:《“一带一路”:区域主义还是多边主义?》,《世界经济与政治》2018年第3期,第34—46页。