

嵌套式机制与跨界 河流合作机制有效性^{*}

王 涛 杨影淇

【内容提要】 跨界河流合作机制致力于协调流域内各国利益、化解彼此矛盾和促进合作善治,实现跨界河流合作机制有效性对提升跨界河流的治理水平具有重要意义。基于合作机制互动的视角,作者提出的嵌套式机制同时满足了权力、制度、身份认同和外部因素四个条件,有利于提升跨界河流合作机制的有效性。嵌套式机制是指由跨界河流合作机制与将其功能嵌套在内的区域政治经济共同体组成的联动结构,主要包括议题桥接与结构桥接两个关键作用过程。前者涉及信息共享、协调磋商和议题塑造与整合路径的搭建,后者则指履约规范和争端解决路径的塑造。通过分析保护多瑙河国际委员会、湄公河委员会和尼罗河流域倡议组织三个案例,可以看出由跨界河流合作机制与区域政治经济共同体组成的嵌套式机制的完整程度与跨界河流合作机制的有效性呈正相关。嵌套式机制揭示了区域一体化深度和广度对跨界河流合作机制有效性的影响,为理解区域政治经济共同体与具体的功能性组织之间的联系和互动提供了一种新的视角。

【关键词】 跨界河流合作机制;嵌套式机制;议题桥接;结构桥接;机制有效性

【作者简介】 王涛,云南大学国际关系研究院非洲研究中心教授(昆明 邮编:650091);杨影淇,南京大学国际关系研究院 2020 级硕士研究生(南京 邮编:210023)。

【中图分类号】 D815 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550(2021)01-0126-27

^{*} 感谢《世界经济与政治》匿名评审专家提出的意见和建议,文责自负。

一 问题的提出

当今国际社会因跨界河流开发引发了形形色色的跨界水争端问题。为了有效协调流域内国家利益,化解可能的风险与冲突,跨界河流合作机制应运而生。经过多年发展,这些机制的运行绩效良莠不齐:有些达到了机制设定的目标,促进了跨界河流开发管理与合作,如保护多瑙河国际委员会(ICPDR)等;另一些则无法发挥应有功能甚至形同虚设,如尼罗河流域倡议组织(NBI)等。关于跨界河流合作机制的有效性问题的,学界主要有五种解释。

第一,霸权国主导论。弗雷德里克·弗雷(Frederick W. Frey)和伊兰·费特尔森(Eran Feitelson)认为跨界河流合作机制的有效性取决于流域内是否存在“非对称性权力结构(asymmetric power structure)”及主导该结构的流域内霸权国。霸权国可以有效遏制流域内其他国家破坏对结构秩序的破坏,同时提供一定的公共产品,促进各国行动与霸权国偏好相协调。^① 郎平强调在发展中国家和地区,大国是实现区域经济一体化框架下政治与安全有效合作的重要动力。^② 马克·蔡陶恩(Mark Zeitoun)等对霸权国性质进一步细分:相对于“统治型水霸权(domination hydro-hegemony)”的外在强制性,“领导型水霸权(leadership hydro-hegemony)”将霸权国偏好塑造为机制成员国的共有认同和规范,跨界河流合作机制因此更为有效。^③ 托马斯·霍默—狄克逊(Thomas Homer-Dixon)则提出了相反看法,他认为如果水霸权国是高度依赖河流资源的下游国家,该国可能会使用军事力量实现利己的水资源分配,流域内冲突可能更容易发生。^④

第二,合作机制完善论。制度主义为跨界河流合作机制的有效性提供了丰富解释。一是关注协议规定是否严密。伊泰·费施亨德勒(Itay Fischhendler)等学者认为,条约模糊性与缔约国履约的程度呈负相关,即条约规定越严密,缔约国违约的可能

① Frederick W. Frey, “The Political Context of Conflict and Cooperation over International River Basin,” *Water International*, Vol.18, No.1, 1993, pp.54-68; Eran Feitelson, “The Ebb and Flow of Arab-Israeli Water Conflicts: Are Past Confrontation Likely to Resurface?” *Water Policy*, Vol.2, No.4-5, 2000, pp.343-363.

② 郎平:《发展中国家区域经济一体化框架下的政治合作》,载《世界经济与政治》,2012年第8期,第129—148页。

③ Mark Zeitoun and Jeroen Warner, “Hydro-Hegemony: A Framework for Analysis of Transboundary Water Conflicts,” *Water Policy*, Vol.8, No.5, 2006, pp.435-460; Mark Zeitoun and Karim Eid-Sabbagh, “Hydro-Hegemony in the Upper Jordan Waterscape: Control and Uses of the Flows,” *Water Alternatives*, Vol.6, No.1, 2013, pp.89-90.

④ Thomas Homer-Dixon, “Environmental Scarcity and Violent Conflicts: Evidence from Cases,” *International Security*, Vol.19, No.1, 1994, pp.5-40.

性越低,跨界河流合作机制将越有效。^① 王志坚也指出流域内国家缔结的条约在权利义务方面规定越明确,相应跨界河流合作机制就越具有合法性,缔约国参与机制的动力也就越强。^② 奥利维亚·奥多姆(Olivia Odom)和亚伦·沃尔夫(Aaron T. Wolf)基于水资源和水政治的动态效应,提出流域内国家签署的合作协议能否兼具冲突预防和旱涝应对功能是跨界河流合作机制有效性的关键。^③ 二是关注机构设置是否健全。此类研究认为协议规定是否严密只关注了缔约国在机制成立前后的短时间预期,无法评估机制后续的运作情况,因此应从部门职能的角度对跨界河流合作机制的有效性进行动态分析。基肖尔·厄普莱提(Kishor Uprety)和萨曼·萨曼(Salman M. A. Salman)指出提升跨界河流合作机制有效性的关键是在合作机制内增设有关预防和解决冲突的部门。^④ 贾琳提出有效的国际河流争端避免与解决机制应包括国际河流合作机制、国际河流争端避免机制、国际河流争端解决机制以及开发替代水源机制,这些机制都需要相应的部门建设和职能完善。^⑤ 艾塞格·基伯罗格鲁(Aysegül Kibiroglu)等学者意识到流域内国家数据共享的重要性,认为数据共享机构有利于构建以发展为导向的跨界河流合作机制。^⑥ 雅各布·彼得森—珀尔曼(Jacob D. Petersen-Perlman)等学者建议增设公众参与、社会监督、水量分配和福利供应等部门,以提升跨界河流合作机制的有效性。^⑦

第三,水资源综合管理论。水政治不仅包括水资源的分配、管理和冲突解决,还涉

① Itay Fischhendler, "Ambiguity in Transboundary Environmental Dispute Resolution: The Israeli-Jordanian Water Agreement," *Journal of Peace Research*, Vol.45, No.1, 2008, pp.91-109; Jacob D. Petersen-Perlman, Jennifer C. Veilleux and Aaron T. Wolf, "International Water Conflict and Cooperation: Challenges and Opportunities," *Water International*, Vol.42, No.2, 2017, pp.109-110.

② 王志坚:《水霸权、安全秩序与制度构建——国际河流水政治复合体研究》,社会科学文献出版社2015年版,第171—194页。

③ Olivia Odom and Aaron T. Wolf, "Institutional Resilience and Climate Variability in International Water Treaties: The Jordan River Basin as 'Proof-of-Concept'," *Hydrological Sciences Journal*, Vol.56, No.4, 2011, pp.703-710.

④ Kishor Uprety and Salman M. A. Salman, "Legal Aspects of Sharing and Management of Transboundary Waters in South Asia: Preventing Conflicts and Promoting Cooperation," *Hydrological Sciences Journal*, Vol.56, No.4, 2011, pp.644-645; Aaron T. Wolf, Shira B. Yoffe and Mark Giordano, "International Waters: Identifying Basins at Risk," *Water Policy*, Vol.5, No.1, 2003, pp.29-60.

⑤ 贾琳:《国际河流争端解决机制研究》,知识产权出版社2014年版,第172—173页。

⑥ Aysegül Kibiroglu, *Building a Regime for the Waters of the Euphrates-Tigris River Basin*, London: Kluwer Law International, 2002, p.92; Kishor Uprety and Salman M. A. Salman, "Legal Aspects of Sharing and Management of Transboundary Waters in South Asia: Preventing Conflicts and Promoting Cooperation," pp.657-659; Thomas Homer-Dixon, *The Ingenuity Gap*, Toronto: Alfred A. Knopf Canada, 2000, pp.21-23.

⑦ Jacob D. Petersen-Perlman, Jennifer C. Veilleux and Aaron T. Wolf, "International Water Conflict and Cooperation: Challenges and Opportunities," pp.110-111.

及与水资源相关的经济、环境和社会全领域综合治理。厄普莱提、萨曼和阿肖克·斯温(Ashok Swain)认为综合全面的水资源管理框架需要整合社会、环境和经济目标。^①胡兴球等人强调有效的跨界河流合作机制应涵盖国家、地方、社会和市场等多主体合作框架。^②米尔扎·胡达(Mirza Sadaqat Huda)和斯温强调地方政府和公民团体的参与能够提升跨界河流合作机制的合法性与稳健性。^③皮查蒙·耶奥芬顿(Pichamon Yeophantong)则指出,在解决跨界河流争端中引入企业和社会团体等主体,可能导致议题分散和意见分化,使争端复杂化乃至升级。^④斯科特·摩尔(Scott M. Moore)也认为如果政治权力向地方下放的程度过大,则可能削弱共享水资源制度化的努力。^⑤

第四,外源性动力说。合作机制完善论和水资源综合管理理论强调调动跨界河流合作机制的内在动力,外源性动力说主张从跨界河流合作机制以外寻找新动力来解决机制有效性问题。其一,跨界河流合作机制有效性与域内政治安全合作密切相关。卢光盛认为,澜沧江—湄公河流域国家之间的经济技术合作促进了域内政治安全合作,为提升该地区跨界河流合作机制有效性奠定基础。^⑥安田由美子(Yasuda Yumiko)等学者认同经济合作有利于增进流域内国家间的互信,但也强调这种扩溢效应并非自动产生,而是依赖相关国家的合作意愿。^⑦其二,跨界河流合作机制的运转依赖第三方对域内国家行为的引导。尤努斯·汗(M. Yunus Khan)和白明华从印度河跨界河流合作机制中发现,国际组织和域外国家不仅为跨界河流合作机制提供资金技术支持,而

① Kishor Uprety and Salman M. A. Salman, "Legal Aspects of Sharing and Management of Transboundary Waters in South Asia: Preventing Conflicts and Promoting Cooperation," p.658; Ashok Swain, "Constructing Water Institutions: Appropriate Management of International River Water," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.12, No.2, 1999, pp.214-225.

② 胡兴球、刘晓娟、刘宗瑞:《澜沧江—湄公河流域水资源开发多主体合作机制研究》,载《水利经济》,2015年第6期,第34页。

③ Mirza Sadaqat Huda, "Can Robust Bilateral Cooperation on Common Rivers Between Bangladesh and India Enhance Multilateral Cooperation on Water Security in South Asia?" *Strategic Analysis*, Vol.37, No.3, 2013, pp.305-309; Ashok Swain, "Water and Post-conflict Peacebuilding," *Hydrological Sciences Journal*, Vol.61, No.7, 2016, pp.1319-1320.

④ Pichamon Yeophantong, "River Activism, Policy Entrepreneurship and Transboundary Water Disputes in Asia," *Water International*, Vol.42, No.2, 2017, pp.163-186.

⑤ Scott M. Moore, "The Dilemma of Autonomy: Decentralization and Water Politics at the Subnational Level," *Water International*, Vol.42, No.2, 2017, pp.222-239.

⑥ 卢光盛、金珍:《“澜湄合作机制”建设:原因、困难与路径?》,载《战略决策研究》,2016年第3期,第36—37页。

⑦ Yumiko Yasuda, et al., "Multi-Track Water Diplomacy: Current and Potential Future Cooperation over the Brahmaputra River Basin," *Water International*, Vol.43, No.5, 2018, pp.642-664.

且能在机制运转不畅时提供仲裁和对话平台,帮助域内国家以更透明公开的方式化解危机。^①

第五,观念规范论。一国的历史经验与文化背景、决策者的行为方式以及信息来源等观念因素是影响跨界河流合作机制有效性的重要变量,例如“水权”观念会对域内国家的态度、立场和行为方式产生重大影响。李昕蕾和华冉提出跨界河流合作机制应该“去安全化”,不再将其视为威胁国家安全的政治议题。^② 潘一宁也指出,流域内国家应把水问题作为经济、环境和社会问题来处理,以合作共赢理念重构安全认同。^③ 盖伊·奥利维尔·福尔(Guy Olivier Faure)认为域内国家围绕水争端的协商谈判内嵌于当地的历史文化情境之中,各国应培育以换位思考为特征的反思文化(reflective culture)和以流域整体利益为宗旨的整合文化(integrative culture)。^④ 哈盖·埃尔利赫(Haggai Erlich)提出流域文化的塑造源于域内国家的认知,信念、语言和思维等认知因素将影响这些国家的合作前景及限度。^⑤ 沃尔夫全面总结了水认知形成的四个阶段,分别是各国在各自边界内独立开发跨界河流的物质型阶段(第一阶段);各国超越边界合作开发跨界河流的情感型阶段(第二阶段);各国不局限于跨界河流议题,在更广泛领域形成普遍共识的知识型阶段(第三阶段);各国搭建有效的合作机制以处理跨界河流及更普遍议题,实现合作共治、利益共赢的精神型阶段(第四阶段)。^⑥ 当域内国家的认知阶段有异或均处于初级阶段时,跨界河流合作机制往往是低效或无效的,成员国的单边主义行为也更可能发生。韩叶认为跨界河流流域内国家若能尊重彼此合理诉求,将有利于创造相互包容的合作型水文化,提升跨界河流合作机制的

① M. Yunus Khan, “Boundary Water Conflict Between India and Pakistan,” *Water International*, Vol.15, No.4, 1990, pp.195-199; 白明华:《印度河水争端解决机制的启示——兼论我国大湄公河水争端的避免解决》,载《南亚研究季刊》,2012年第3期,第105—106页。

② 李昕蕾、华冉:《国际流域水安全复合体中的安全秩序建构——基于澜沧江—湄公河流域水冲突—合作事件的分析》,载《社会科学》,2019年第3期,第17—34页。

③ 潘一宁:《非传统安全与中国—东南亚国家的安全关系——以澜沧江—湄公河次区域水资源开发问题为例》,载《东南亚研究》,2011年第4期,第32页。

④ Guy Olivier Faure and Jeffrey Z. Rubin, eds., *Culture and Negotiation: The Resolution of Water Disputes*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 1993.

⑤ Haggai Erlich and Israel Gershoni, eds., *The Nile: Histories, Cultures, Myths*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000, pp.195-269; Haggai Erlich, *The Cross and The River: Ethiopia, Egypt, and the Nile*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002, pp.213-226; Aron T. Wolf, “Healing the Enlightenment Rift: Rationality, Spirituality and Shared Waters,” *Journal of International Affairs*, Vol.61, No.2, 2008, pp.51-73.

⑥ Aaron T. Wolf, “Spiritual Understandings of Conflict and Transformation and Their Contribution to Water Dialogue,” *Water Policy*, Vol.14, No.S1, 2012, pp.83-86; Aaron T. Wolf, “Healing the Enlightenment Rift: Rationality, Spirituality and Shared Waters,” pp.51-73.

有效性。^①

霸权国主导论分析了权力对机制的影响,但其关注点局限于域内大国的权力,忽视区域组织的作用。合作机制完善论关注跨界河流合作机制的运行,但没有意识到机制间联动的影响。水资源综合管理理论强调议题和单元多元化有利于提升机制有效性,但很少关注水资源综合管理与外部机制的关联。外源性动力说认识到域外国家和国际组织的影响力,但对外部机制与跨界河流合作机制的关系界定模糊。观念规范论认识到观念和规范对跨界河流合作机制有效性的影响,但缺乏足够的操作性。通过上述分析可知,权力、制度、身份认同和外部因素都不足以单独确保跨界河流合作机制的有效性,需要进一步找到兼具以上四方面的新解释。

二 嵌套式机制与跨界河流合作机制有效性的理论构建

综合前人研究,本文提出嵌套式机制(nested regimes)是确保跨界河流合作机制有效性达成的必要前提。嵌套式机制是指跨界河流合作机制与该跨界河流所在的区域政治经济共同体组成的联动结构,这一机制同时满足了权力、制度、身份认同和外部因素四个条件。在讨论嵌套式机制与跨界河流合作机制有效性的关系之前,本文首先界定跨界河流合作机制有效性的标准。

(一) 跨界河流合作机制有效性的界定

奥兰·扬(Oran R. Young)关于机制有效性标准的定义是“体制或治理体系是否在塑造或者引导行为体的行为方面发挥了作用”。^② 国际机制的有效性具体表现为履约与初始问题解决两个方面。^③ 基于此,笔者为跨界河流合作机制的有效性设定了两个标准:(1)成员国遵守机制规则的程度;(2)解决创立机制时的初始问题的程度。成员国遵循机制规则意味着本国行为模式的变更,这是机制发挥作用和解决初始问题的前提。不过,由于跨界河流合作机制规范和议题的模糊性,成员国可能会以各自理解的方式履约。在诸多跨界河流冲突的案例中,成员国的履约率有时达到很高水平。^④ 针对成员国都声称“履约”却机制低效的现象,有学者强调设置结果导向的机制有效

① 韩叶:《国际河流:规范竞争下的水资源分配》,社会科学文献出版社2019年版,第43页。

② 奥兰·扬著,陈玉刚、薄燕译:《世界事务中的治理》,上海人民出版社2007年版,第104页。

③ 项南月、刘宏松:《二十国集团合作治理模式的有效性分析》,载《世界经济与政治》,2017年第6期,第123—126页。

④ 莉萨·马丁、贝思·西蒙斯编,黄仁伟等译:《国际制度》,上海人民出版社2018年版,第280页。

性标准。^①

机制解决初始问题的程度是衡量机制有效性的另一个标准。一般而言,跨界河流合作机制无非是为了应对航运、河流开发、流域基础设施建设以及流域综合治理等问题。当前,欧洲跨界河流合作机制创设的初始问题着眼于水资源综合管理,并非跨界河流合作机制的初始问题还停留于航运或河流开发上。若以欧洲跨界河流合作机制的初始问题为基准,其他地区的跨界河流合作机制会因初始问题层次相对较低,使其机制有效性显得先天不足;若以非洲跨界河流合作机制的初始问题为标准,又可能让其他地区的跨界河流合作机制看起来都是有效的。因此,衡量跨界河流合作机制的有效性应以各自初始问题是否得到有效解决为标准。值得注意的是,以初始问题解决为标准可能会出现某些例外情况,例如成员国在未履约的情况下意外解决问题。鉴于此,笔者提出第一个标准,即成员国遵守跨界河流合作机制的程度是机制解决初始问题的基础和保障;在实现标准一的情况下,机制解决初始问题的程度,即第二个标准才能成为衡量跨界河流合作机制有效性的依据。

本文将第一个标准细化为三个指标:一是成员国依据机制规则推动国内立法;二是成员国实施机制通过的决议;三是成员国认同机制目标与愿景。第二个标准也可细化为三个指标:一是实现机制初始目标;二是管控因初始问题产生的争端;三是围绕初始问题开展协调。结合履约与解决初始问题这两个标准,笔者将跨界河流合作机制分为有效、部分有效和无效三类。^② 其中,只满足“成员国认同机制提出的目标与愿景”“围绕初始问题开展协调”两项指标的跨界河流合作机制为无效机制;在满足前两项指标的基础上,进一步满足“成员国实施机制通过的决议”“管控因初始问题产生的争端”的机制为部分有效机制;在满足前四项指标的基础上,进一步满足“成员国依据机制文件推动国内立法”“实现初始目标”的机制属于有效机制(如图1)。

(二) 嵌套式机制实现跨界河流合作机制有效性的作用分析

国际合作机制的互动结构包括嵌入式机制(embedded regimes)、集束式机制(clustered regimes)、交叠式机制(overlapping regimes)和嵌套式机制四种类型。^③ 嵌入式机制是指解决具体问题的机制深嵌在整体机制中,解决具体问题的机制不具有独立

^① Tamar Gutner and Alexander Thompson, "The Politics of IO Performance: A Framework," *The Review of International Organizations*, Vol.5, No.3, 2010, pp.227-248.

^② 一般来说,只要跨界河流合作机制能够运转,就不可能完全无效。为了便于操作,本文用“无效”指代有效性极低,远达不到“部分有效”的水平。

^③ 奥兰·扬:《世界事务中的治理》,第155—162页;赵晨光:《非洲经济一体化进程中的“制度互动”》,载《世界经济与政治论坛》,2014年第5期,第112页。

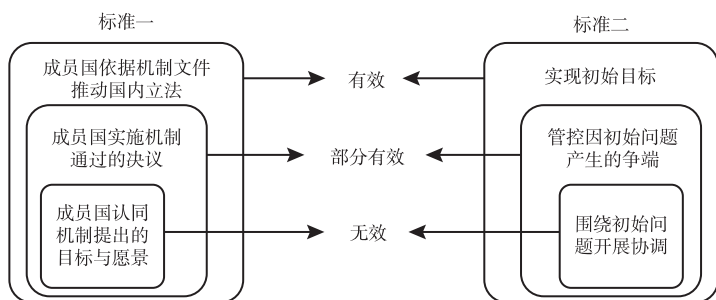


图1 跨界河流合作机制有效性界定

资料来源:笔者自制。

性。集束式机制是各类机制强制整合的产物,这一类型同样会使解决具体问题的机制丧失独立性。交叠式机制是依据不同目的建立的各类机制,因问题域重叠导致无序与低效。^①在嵌套式机制下,解决具体问题机制置于更广泛制度框架中,但并不影响其独立性。因此,前三种类型不适用于分析具有独立性的跨界河流合作机制,而嵌套式机制符合这一前提。

在嵌套式机制中,跨界河流合作机制对成员国具有一定约束力。同时,鉴于跨界河流合作机制的成员国多数属于更广泛区域政治经济共同体(下文简称“共同体”),成员国与共同体之间的互动、跨界河流合作机制与共同体之间的互动同时发生,前者形成结构桥接,后者形成议题桥接(如图2)。结构桥接促进成员国遵守跨界河流合作机制,议题桥接有助于跨界河流合作机制解决初始问题。由于国际机制难以对成员国实现有效强制,因此利益驱动势必先于规则驱动。换言之,议题桥接是结构桥接的前提和保障。由此,嵌套式机制最终达成了有效的跨界河流合作机制。

一方面,共同体与跨界河流合作机制的互动通过信息共享、协调磋商、议题塑造与整合实现议题桥接,在愿景目标、行动计划、监测标准、项目规划与协调等议题领域达成共识。共同体的统筹协调精简了跨界河流合作机制解决初始问题的程序,提升了跨界河流合作机制的项目实施与议题处理能力。共同体与跨界河流合作机制之间的信息共享既能避免信息重复获取,还能扩大信息来源渠道、丰富信息内涵、统一信息标准;而且由于共同体的参与,跨界河流合作机制在信息搜集上获得了更高的代表性与合法性。共同体与跨界河流合作机制之间的信息共享有三种模式:一是信息系统对接与兼容。整合跨界河流合作机制与共同体有关河流水资源的数据库、监测预警系统。

^① 奥兰·扬:《世界事务中的治理》,第156—161页。

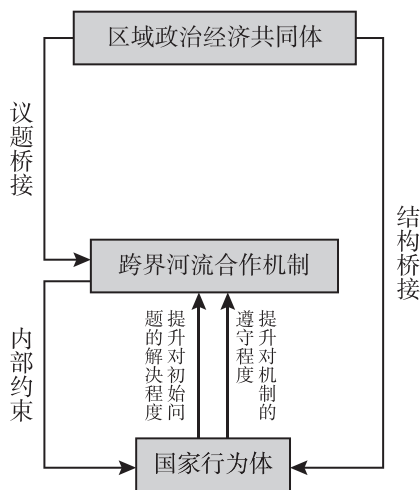


图2 嵌套式机制提升跨界河流合作机制有效性的路径

资料来源:笔者自制。

二是报告传递。跨界河流合作机制将围绕水资源问题的调查报告提交给共同体。三是信息技术会议交流。跨界河流合作机制与共同体围绕水资源开发等问题不定期举行信息或技术会议,会议的形式主要为专家小组会或“部长+专家”扩大会议。三个模式实现信息共享的程度依次递减,尤其是当前两者都无法达成时,信息技术会议交流对促进信息共享的贡献有限。^①

以信息共享为前提,跨界河流合作机制与共同体间围绕河流相关议题的协调磋商具体包括三个方面:一是机构内嵌。跨界河流合作机制增设负责与共同体展开沟通并实施计划的部门,在此过程中,跨界河流合作机制的其他部门也会因此调试自身功能。二是机构对接。跨界河流合作机制与共同体之间开展部门对话,在初始问题上寻求一致观点并试图达成统筹规划。三是战略政策会议沟通。跨界河流合作机制内的部门与共同体之间定期或不定期召开会议,这类会议多依托于共同体的成员国首脑峰会或其他形式的会议。由于机构内嵌只出现于一体化高度发达的区域,因而不具有典型性。机构对接是更常见的协调磋商模式,但在促进协调磋商的实现上,机构内嵌与对

^① Kishor Uprety and Salman M. A. Salman, “Legal Aspects of Sharing and Management of Transboundary Waters in South Asia: Preventing Conflicts and Promoting Cooperation,” pp.659–660; Bunthida Plengsaeng, Uta When and Pieter van der Zaag, “Data-Sharing Bottlenecks in Transboundary Integrated Water Resources Management: A Case Study of the Mekong River Commission’s Procedures for Data Sharing in the Thai Context,” *Water International*, Vol.39, No.7, 2014, pp.933–951; Ayşegül Kibaroglu, *Building a Regime for the Waters of the Euphrates-Tigris River Basin*, p.92.

接都可以发挥作用,而若依赖战略政策会议沟通单独发挥作用难度较大。协调磋商是议题桥接的重要标志和必备条件,使跨界河流合作机制专注的具体问题得以在更高层面上被讨论,从而有助于两类机制之间加强分工协作、化解分歧、凝聚共识,实现战略与议程对接。^①

议题塑造与整合是指将跨界河流合作机制的战略规划和行动计划纳入共同体对区域水资源管理的整体框架,培育和塑造更趋合作性的议题,从而实现对流域内社会、经济和环境问题的协调管理。议题塑造与整合具体包括两个方面:一是法令嵌套。共同体围绕相关河流议题出台综合法律框架,为成员国和跨界河流合作机制提供可遵循的规范。二是战略规划嵌套。共同体会围绕河流议题制订相关管理开发与远景规划,指导成员国乃至跨界河流合作机制的行动。在信息共享、协调磋商完备的基础上,法令嵌套相比战略规划嵌套更有利于议题塑造与整合,而议题塑造与整合又促进了水资源综合管理的实现。^②由此,跨界河流合作机制解决初始问题的能力因其与共同体的规范协调得到提升,流域内具体问题机制的职能重叠也会在共同体协调下有所缓解,并获得来自共同体的合法性支持,推动了初始问题的最终解决。在这个意义上,议题桥接是嵌套式机制的基础。

另一方面,把跨界河流合作机制对初始问题的解决框架嵌入共同体的整体规划可以实现二者在监督和管理方面的对接,由此形成共同体对跨界河流合作机制成员国的结构桥接,规范成员国的行为。结构桥接中的履约规范强调成员国对跨界河流合作机制和共同体规则的双重遵守,以增强跨界河流合作机制成员国的履约与履约比例。^③跨界河流合作机制通常以三种方式实施履约管理:一是推进国内立法。根据机制期望,成员国会将跨界河流合作机制的条约、规则内化到国内法当中。二是提交报告。根据机制要求,成员国会定期将自己的履约义务和实施情况向跨界河流合作机制提交报告。三是审查与核查。机制会鉴别和判断成员国提交的履约信息,以确定是否存在

① 郭延军:《大湄公河水资源安全:多层治理及中国的政策选择》,载《外交评论》,2011年第2期,第94页。

② Neil S. Grigg, "Integrated Water Resources Management: Balancing Views and Improving Practice," *Water International*, Vol.33, No.3, 2008, pp.279-292; Jess Schoeman, Catherine Allan and C. Max Finlayson, "A New Paradigm for Water? A Comparative Review of Integrated, Adaptive and Ecosystem-Based Water Management in the Anthropocene," *International Journal of Water Resources Development*, Vol.30, No.3, 2014, pp.377-390; Bunthida Plengsaeng, Uta When and Pieter van der Zaag, "Data-Sharing Bottlenecks in Transboundary Integrated Water Resources Management: A Case Study of the Mekong River Commission's Procedures for Data Sharing in the Thai Context," pp.933-934.

③ 奥兰·扬指出应把履约看成是管理问题而不是强制执行问题,参见莉萨·马丁·贝思·西蒙斯编:《国际制度》,第320页。

违约行为,这是敦促成员国履约的关键一步。^① 仅依靠跨界河流合作机制的约束,成员国的自主空间较大。这是由于机制条约、规则经多方博弈后往往在表述上十分含混,若转化为国内立法,分歧可能会进一步增大。在嵌套式机制中,共同体通过相同的三种方式实现对跨界河流合作机制成员国的履约管理,形成双重机制下的履约规范,加之共同体拥有更大的合法性,使这种双重机制产生的约束力大大增强,跨界河流合作机制也能从中分享共同体提供的权威。嵌套式机制中议题桥接程度越高,共同体的履约管理能力越强,跨界河流合作机制成员国对自身机制的履约度也就越高。

结构桥接中的争端解决聚焦于跨界河流合作机制与共同体的有机结合,不仅关注跨界河流合作机制的争端解决,而且强调共同体作为第三方参与争端调解的有效性。其一,跨界河流合作机制的争端解决无论是偏向政治路径还是法律路径,只要程序明确、职能清晰,就可以初步判定其争端解决规范是健全的。^② 其二,作为持续参与争端调解的稳定第三方,共同体为跨界河流合作机制增添了新的争端解决方法。一般来说,共同体在争端调解中相对公正和透明,有利于实现争端问题的去安全化。^③ 共同体与跨界河流合作机制的争端解决规范相配合,可提升争端解决的合法性和成功率,最终促进争端问题在机制内解决。共同体与跨界河流合作机制的议题桥接程度越高,它作为稳定第三方参与争端调解的成功率也就越大,从而最终减少跨界河流合作机制成员国做出违约行为的可能性。由此可知,作为基础的议题桥接,促进了结构桥接的发展,从而使嵌套式机制充分发挥作用。

据此本文可以做出以下推论:当议题桥接、结构桥接实现度较高时,嵌套式机制将更加完备,其中的跨界河流合作机制是有效的;当议题桥接、结构桥接部分实现时,嵌套式机制虽然发挥作用,但其不完备性导致跨界河流合作机制只是部分有效;而在议题桥接、结构桥接都缺失的情况下,嵌套式机制没有成形,跨界河流合作机制无效。

三 案例分析

笔者选择保护多瑙河国际委员会、湄公河委员会(MRC)和尼罗河流域倡议组织

① 饶戈平主编:《国际组织与国际法实施机制的发展》,北京大学出版社2013年版,第16—17页。

② 争端解决分为政治方法和法律方法。政治方法包括谈判、调查、调停和第三方介入等途径,该方法较为平等、直接和灵活,因此得到了广泛使用;法律方法一般指将争端提交仲裁庭或国际法院,该方法因触及国家主权,通常只能作为政治方法的辅助和补充。参见郝少英:《〈国际水道非航行利用公约〉争端解决方法评析》,载《清华法论衡》,2013年第3期,第216—218页。

③ 饶戈平主编:《国际组织与国际法实施机制的发展》,第22—23页。

三个案例来验证上述假设。案例选择依据有三点:第一,三个组织是河流干流级别的多国合作机制,都关注跨界河流水资源开发与环境保护。第二,三个组织的机制建设比较完备,都获得来自成员国、域外国家或国际组织的资金和技术支持。第三,在三个组织所在的地区,各自存在一个具备区域性权威且涵盖组织主要成员国的区域政治经济共同体。

(一) 保护多瑙河国际委员会

多瑙河位于中欧东南部,干流全长 2850 千米,流经 10 国,^①是欧洲流经国家最多的跨界河流。19 世纪以来,流域内各国因为航运、水利水电开发和水质等问题发生过多次争端与冲突。为了管控争端而进行的多瑙河流域合作经历了航运、水能资源开发、水资源保护和依赖《欧盟水框架指令》展开全面合作四个阶段,^②这一过程也是流域合作机制不断嵌套进欧洲联盟的过程。

1994 年 6 月,多瑙河干支流沿线 11 国与欧洲共同体签署《多瑙河保护与可持续利用合作公约》(《多瑙河保护公约》),并以此为基础于 1998 年 10 月成立保护多瑙河国际委员会。^③ 保护多瑙河国际委员会致力于多瑙河流域水资源可持续公平管理与利用,为更好发挥作用,该组织有意识地加强与欧盟的联系与合作。保护多瑙河国际委员会依托欧盟在 2000 年、2007 年、2011 年分别出台《欧盟水框架指令》《欧盟洪水指令》以及“欧盟多瑙河地区战略(EU Strategy for the Danube Region)”,深化了对多瑙河的综合管理与利用,逐步与欧盟形成了完善的嵌套式机制。

保护多瑙河国际委员会与欧盟建立了议题桥接。第一,打造信息共享路径。《欧盟水框架指令》是欧盟在 2000 年发布的有关水领域的政策纲领与行动框架,致力于消除水污染、保护水生态、减轻洪水和干旱危害以及促进水资源可持续利用。^④ 2000 年欧盟颁行该指令之初,保护多瑙河国际委员会及其成员国承诺遵守和执行相关规定。保护多瑙河国际委员会的跨国监测网络(TNMN)与多瑙河环境事故紧急报警系统(AEWS)按欧盟标准进行改造并与欧盟系统对接,信息搜集计划也逐步根据欧盟的统

① 多瑙河干流流经的国家有:德国、奥地利、斯洛伐克、匈牙利、克罗地亚、塞尔维亚、保加利亚、罗马尼亚、摩尔多瓦和乌克兰。

② 水利部国际经济技术合作交流中心:《跨界水合作与发展》,社会科学文献出版社 2018 年版,第 90—93 页。

③ 保护多瑙河国际委员会最初的缔约方有 12 个,分别是奥地利、保加利亚、克罗地亚、捷克、德国、匈牙利、摩尔多瓦、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、乌克兰和欧洲共同体。当前,保护多瑙河国际委员会共有 15 个缔约方,新增波黑、黑山和塞尔维亚三国。此外,欧共体席位由欧盟继承。

④ 水利部国际经济技术合作交流中心:《跨界水合作与发展》,第 92 页。

一协调实施。^① 在 2001 年和 2007 年,保护多瑙河国际委员会根据《欧盟水框架指令》的要求开展了多瑙河联合调查,并出具分析报告。^② 保护多瑙河国际委员会进一步执行《欧盟洪水指令》,遵循该指令有关减洪防洪举措尤其是实施流域联合防洪管理的原则,于 2012 年开展流域洪水风险评估并向欧盟提交评估报告。^③ 2011 年“欧盟多瑙河地区战略”出台后,保护多瑙河国际委员会使用的地理信息系统(GIS)开始与欧盟开发的欧洲水信息系统(WISE)兼容,多瑙河环境事故紧急报警系统由此嵌入欧盟体系,欧洲洪水预警系统(EFAS)也完全将多瑙河流域涵盖。^④ 保护多瑙河国际委员会 2015 年通过洪水风险管理计划与流域管理计划,规定自身需定期向欧盟提交各项工作的进度报告。^⑤ 至此,保护多瑙河国际委员会与欧盟之间的信息共享路径基本形成,包含了信息系统的对接与兼容以及报告传递等形式。欧盟得以充分掌握保护多瑙河国际委员会的运行信息,并据此实现更为密切的政策对接。在欧盟支持下,保护多瑙河国际委员会的信息搜集与指标推行也有了更清晰的依据。

第二,畅通协调磋商路径。作为《多瑙河保护公约》缔约方之一,欧盟有权派代表参加每年召开的保护多瑙河国际委员会缔约方大会,并拥有表决权。^⑥ 《欧盟水框架指令》颁布以后,保护多瑙河国际委员会逐步调整自身的组织架构与功能以实现与欧盟的政策协调。保护多瑙河国际委员会确定由流域管理专家组专门负责与欧盟的协调工作,其任务涉及公众参与、洪水风险管理和信息共享等多个方面,保障每个周期的管理计划顺利实施。按照《欧盟洪水指令》,保护多瑙河国际委员会内的防洪专家组协调防洪工作;监测与评估专家组与信息管理和 GIS 专家组分别进行河流监测和构建地理信息系统的工作;公众参与专家组需根据欧盟指令向委员会提供公众参与的意见。

① ICPDR, “TNMN-Transnational Monitoring Network,” <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/tnmn-transnational-monitoring-network>, 访问时间:2020 年 7 月 3 日。

② ICPDR, “Joint Danube Survey,” <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/joint-danube-survey>, 访问时间:2020 年 7 月 9 日。

③ ICPDR, “Implementation of the EU Floods Directive,” <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/implementation-eu-floods-directive>, 访问时间:2020 年 7 月 9 日。

④ ICPDR, “ICPDR-EUSDR PA4 & PA5 Coordination,” http://www.icpdr.org/main/sites/default/files/nodes/documents/joint_paper_on_cooperation_and_synergy_for_the_eusdr_implementation_annexes.pdf, 访问时间:2020 年 8 月 7 日。

⑤ ICPDR, “Development of DRBM and FRM Plan 2015,” <http://www.icpdr.org/main/eu-grant-2015>, 访问时间:2020 年 7 月 9 日。

⑥ ICPDR, “Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River (Danube River Protection Convention),” <http://www.icpdr.org/main/sites/default/files/DRPC%20English%20ver.pdf>, 访问时间:2020 年 8 月 7 日。

见。这四个部门由此成为内嵌于保护多瑙河国际委员会的欧盟标准执行者。^①“欧盟多瑙河地区战略”出台后,保护多瑙河国际委员会秘书处开始定期参加该战略框架下的研讨会,而“欧盟多瑙河地区战略”中的水质与环境风险协调员也同样定期参加保护多瑙河国际委员会的相关重要会议。^②经过充分的沟通与协调,“欧盟多瑙河地区战略”中的议题与方案基本由保护多瑙河国际委员会提出,然后由欧盟颁行。^③在信息共享基础上,保护多瑙河国际委员会与欧盟之间通过机构内嵌和战略政策会议等方式实现了有效的协调磋商。这不仅赋予欧盟以知情权、参与权、表决权和一定的管理权,也保障了保护多瑙河国际委员会的谈判权,从整体上提高了政策制定与实施的科学性与行动力。

第三,推进议题整合。在未执行《欧盟水框架指令》时,保护多瑙河国际委员会提出的议题缺乏整体协调,时常与流域内其他功能机制或成员国国内政策发生重叠甚至冲突。《欧盟水框架指令》首次将欧盟内部水问题统合起来,并为多瑙河流域水综合治理提供了统一的政策框架。^④其一,《欧盟水框架指令》中的测量项目与标准是保护多瑙河国际委员会所有成员国以及流域内其他欧盟候选成员国都承诺遵守的指标。^⑤其二,根据《欧盟水框架指令》,包括保护多瑙河国际委员会在内的多瑙河流域各类机制的行动计划被整合起来,多瑙河流域的整体管理计划得以逐步实施。2004年保护多瑙河国际委员会颁布了多瑙河分析报告,而它在2009年和2015年制订的两个多瑙河流域管理计划则成为实施《多瑙河保护公约》的基础文件。^⑥在欧盟支持下,2015年提出的《多瑙河洪水风险管理计划》也首次清理和整合各种重叠和冲突的议题。^⑦

① ICPDR, “ToR & Workplans,” <http://www.icpdr.org/main/publications/tor-workplans>, 访问时间:2020年7月10日。

② ICPDR, “ICPDR-EUSDR PA4 & PA5 Coordination,” http://www.icpdr.org/main/sites/default/files/nodes/documents/joint_paper_on_cooperation_and_synergy_for_the_eusdr_implementation_annexes.pdf, 访问时间:2020年8月7日。

③ ICPDR, “ICPDR & EU Strategy for the Danube Region,” <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/icpdr-eu-strategy-danube-region>, 访问时间:2020年7月11日。

④ ICPDR, “Annual Report on the Activities of the ICPDR in 2000,” <http://www.icpdr.org/flowpaper/viewer/default/files/ar2000.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

⑤ ICPDR, “ICPDR-EUSDR PA4 & PA5 Coordination,” http://www.icpdr.org/main/sites/default/files/nodes/documents/joint_paper_on_cooperation_and_synergy_for_the_eusdr_implementation_annexes.pdf, 访问时间:2020年8月7日; Stefan Gänzle, “Macro-Regional Strategies of the European Union (EU) and Experimental Design of Multi-level Governance: The Case of the EU Strategy for the Danube Region,” *Regional & Federal Studies*, Vol.27, No.1, 2017, p.13。

⑥ ICPDR, “Annual Report on the Activities of the ICPDR in 2001,” <http://www.icpdr.org/flowpaper/viewer/default/files/ar2001.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

⑦ ICPDR, “Development of DRBM and FRM Plan 2015,” <http://www.icpdr.org/main/eu-grant-2015>, 访问时间:2020年7月9日。

“欧盟多瑙河地区战略”明确水质与环境为保护多瑙河国际委员会的优先工作,并使其纳入欧盟宏观区域战略。^① 自 2000 年以来,保护多瑙河国际委员会与欧盟实现了法令和战略计划嵌套,从而明晰了标准,优化了行动方案,大大缓解了流域内各国因各自标准差异、计划多元而导致各行其是的困境。同时,欧盟在水资源管理计划、监测网络搭建和公众参与等方面的议题整合,提升了保护多瑙河国际委员会的工作效率,还使该委员会汲取了更大的合法性基础与执行能力。^②

保护多瑙河国际委员会成员国与欧盟也建立了结构桥接。其一,建立双重遵从规范。《多瑙河保护公约》规定各成员国应在国内法中遵循委员会原则,实施保护水资源的相关法律和履行委员会规定义务。不过该规定由于缺乏强制力,实施效果并不理想。^③ 《欧盟水框架指令》和《欧盟洪水指令》颁行后,为了促进成员国履约,两项指令中都有违约罚款并强制执行的规定。两项指令成为保护多瑙河国际委员会和欧盟共同要求的义务,指令的效力增强。例如在《欧盟水框架指令》颁布后,此前态度模糊的克罗地亚、匈牙利、罗马尼亚等保护多瑙河国际委员会成员国相继宣布按照欧盟准则开展合作。对于不属于欧盟的保护多瑙河国际委员会成员国来说,遵守两项指令是它们申请加入欧盟的一项重要先决条件,这也保障了指令的有效性。2001 年,保加利亚和罗马尼亚为了顺利加入欧盟而根据《欧盟水框架指令》变更了国内政策,波黑也基于同样的考量将两项指令作为本国水资源保护的政策基准。^④ 因此在两项指令约束下,保护多瑙河国际委员会成员国逐步制定国家层面的多瑙河流域管理规划和洪水风险评估规划,以之适应和完善多瑙河流域的统一管理规划。欧盟还会负责监督和指导相关规划的审查、更新与执行等。^⑤ 鉴于保护多瑙河国际委员会的政策、欧盟的两项

① ICPDR, “ICPDR-EUSDR PA4 & PA5 Coordination,” http://www.icpdr.org/main/sites/default/files/nodes/documents/joint_paper_on_cooperation_and_synergy_for_the_eusdr_implementation_annexes.pdf, 访问时间:2020 年 8 月 7 日。

② ICPDR, “ICPDR & EU Strategy for the Danube Region,” <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/icpdr-eu-strategy-danube-region>, 访问时间:2020 年 7 月 11 日。

③ R.施塔德勒:《多瑙河流域跨界管理》,载《水利水电快报》,2009 年第 9 期,第 12 页。

④ Program in Water Conflict Management and Transformation, “International Water Events,” <http://gis.nacse.org/tfdd/internationalEvents.php>, 访问时间:2020 年 7 月 16 日。

⑤ EUR-Lex, “Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000L0060>, 访问时间:2020 年 8 月 7 日; EUR-Lex, “Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the Assessment and Management of Flood Risks,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007L0060>, 访问时间:2020 年 8 月 7 日; 水利部国际经济技术合作交流中心:《跨界水合作与发展》,第 92 页;熊永兰、张志强、尉永平:《国际典型流域管理规划的新特点及其启示》,载《生态经济》,2014 年第 2 期,第 47 页。

指令和“欧盟多瑙河地区战略”相互呼应、相互促进,这就使欧盟指令与战略规划具有强大约束力,促使保护多瑙河国际委员会成员国双重履约。^①

其二,完善争端解决方式。多瑙河流域的争端解决主要是依赖法律,如《多瑙河保护公约》规定了争端解决的司法流程,形成委员会协调解决、提交国际法院强制裁决和设立仲裁庭进行仲裁三种解决方式。^② 由于调解与裁决结果不具有强制性,导致流域内国家在面对不利结果时反应消极。例如加布奇科沃—大毛罗斯水坝项目仲裁案在1997年做出判决后,由于执行力不足,斯洛伐克与匈牙利两国的争端仍未能妥善解决。随着欧盟作为“稳定的第三方”参与调解,争端解决的成功率大大增加,具体有三点原因:一是欧盟作为第三方提供的调查数据具有更强的中立性和客观性,易于被冲突各方接受;二是作为地区最大的政治经济共同体,欧盟具有的权威与影响力使得冲突各方需慎重对待其调解建议;^③三是作为保护多瑙河国际委员会的缔约方之一,欧盟参与冲突调解是履行委员会规定义务的一种方式。欧盟与保护多瑙河国际委员会在多瑙河议题上有着共同目标与相互协调的实施路径,使欧盟作为第三方进行的调解具有稳定和可预期的特征。在欧盟的后续参与下,斯洛伐克和匈牙利最终于2006年同意遵循国际法院关于加布奇科沃—大毛罗斯水坝项目的裁决。^④ “稳定的第三方”欧盟的调解使得保护多瑙河国际委员会成员国抗拒调解和单边行动的成本不断增加,降低了保护多瑙河国际委员会相关决议的违约率(如图3)。

欧盟与保护多瑙河国际委员会的嵌套式机制优化了二者的信息共享、履约规范和争端解决等路径,促进了双方的协调磋商和议题整合。成员国依据欧盟指令和《多瑙河保护公约》进行了国内立法,保护多瑙河国际委员会成员国的履约程度因嵌套式机制的形成得到提升。经过20多年的努力,保护多瑙河国际委员会成功实现了保护和开发多瑙河水资源并促进可持续发展的初始目标。据此可以认为,由于议题桥接和结构桥接的实现程度均很高,保护多瑙河国际委员会与欧盟间的嵌套式机制发展完备,最终塑造出了有效的跨界河流合作机制。

① Stefan Gänzle, “Macro-Regional Strategies of the European Union (EU) and Experimentalist Design of Multi-Level Governance: The Case of the EU Strategy for the Danube Region,” p.13.

② ICPDR, “Convention on Cooperation for the Protection and Sustainable Use of the Danube River (Danube River Protection Convention),” <http://www.icpdr.org/main/sites/default/files/DRPC%20English%20ver.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

③ Program in Water Conflict Management and Transformation, “International Water Events,” <http://gis.nacse.org/tfdd/internationalEvents.php>, 访问时间:2020年7月16日。

④ Program in Water Conflict Management and Transformation, “International Water Events,” <http://gis.nacse.org/tfdd/internationalEvents.php>, 访问时间:2020年7月16日。

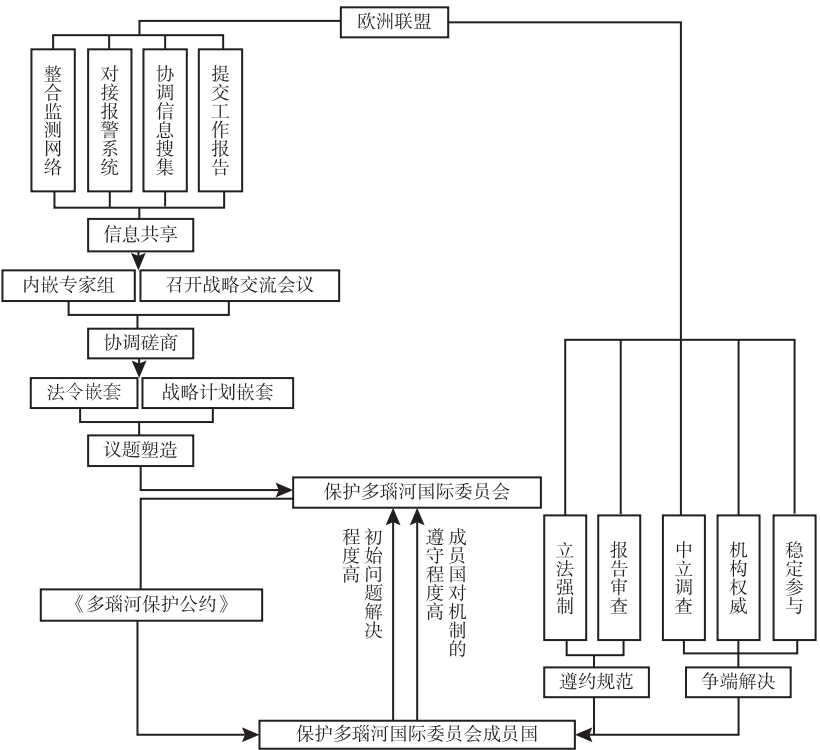


图3 嵌套式机制提升保护多瑙河国际委员会有效性的路径

资料来源:笔者自制。

(二) 湄公河委员会

澜沧江—湄公河全长 4880 千米,流经中国、缅甸、泰国、老挝、柬埔寨和越南 6 国,是东南亚地区最大的跨界河流。^① 第二次世界大战后,湄公河流域国家^②将该河水资源视为战后重建的重要依托。围绕湄公河开发的国际合作最初由域外国家主导,后来逐渐由域外多个国家或国际组织共同参与和协调,议题也从航运、河流开发延伸到流域综合管理与规划。在此过程中,湄公河委员会与东南亚国家联盟(东盟)的协调与合作不断增加。

在联合国、世界银行、亚洲开发银行等国际组织的协调下,泰国、老挝、越南和柬埔寨

① 水利部国际经济技术合作交流中心:《跨界水合作与发展》,第 119 页。
② 湄公河流域始于泰国清盛,流域面积 62 万平方千米,包括老挝的几近全部领土(20.74 万平方千米)、泰国的北部和东部地区(19.05 万平方千米)、柬埔寨领土的 9/10(15.78 万平方千米)和越南的中部平原及南部三角洲(6.43 万平方千米)。

寨于1995年4月签署《湄公河流域可持续发展合作协定》(《湄公河协定》),湄公河委员会由此诞生。湄公河委员会的主要职能是实现湄公河流域的综合管理与规划,协调开展灌溉、防洪、水力发电和环境保护等方面的合作,促进湄公河水资源可持续发展。^①为更好发挥作用,湄公河委员会在运行过程中逐步加强了与东盟的联系。基于东盟2005年《东盟水资源管理行动战略计划》、2009年《东盟一体化倡议工作计划(2009—2015)》、2010年《湄公河委员会华欣宣言》《湄公河委员会与东盟谅解备忘录》等文件,湄公河委员会与东盟在湄公河综合管理方面初步形成了嵌套式机制。

当前,湄公河委员会与东盟之间初步实现信息共享,协调磋商路径也已成形,但议题整合局限于战略计划层面。第一,信息共享初步发展。湄公河委员会在水文与河流监测、洪水监测与预报以及干旱与水质监测等方面拥有较为完善的监控网络,^②但湄公河委员会与东盟未实现信息系统的对接和兼容,双方的合作仅限于某些信息系统的项目建设,如东盟参与了湄公河委员会导航计划。^③《东盟水资源管理行动战略计划》建立了用于数据共享的东盟水信息管理与发布系统,但没有与湄公河委员会信息系统对接。^④在《湄公河委员会与东盟谅解备忘录》签订后,东盟与湄公河委员会联合评估了气候变化对生物多样性、水资源和水火灾的影响。在东盟支持下,湄公河委员会制订了新的环境方案,水质及生物监测系统也实现协作,两个机构统一了环境标准。^⑤除了东盟与湄公河委员会定期举行联合会议外,双方还根据备忘录互派代表参加会议,可见,湄公河委员会与东盟的信息共享主要是以报告传递和信息技术会议的形式开展的。这种形式一方面增加了两个组织间的信息交流,推动了湄公河流域共同环境标准的确立;另一方面,由于这种形式依赖两个机构的持续兴趣,且报告提交或会议交流存在时间迟滞等问题,湄公河流域管理受到信息系统兼容度不够的制约。

① MRC, "1995 Mekong Agreement and Procedural Rules," <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/MRC-1995-Agreement-n-procedures.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

② MRC, "MRC Data and Information Services," <https://portal.mrcmekong.org/home>, 访问时间:2020年7月19日; MRC, "Cooperation Agreements (Partners)," <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/development-partners-and-partner-organisations/cooperation-agreements-partners/>, 访问时间:2020年7月20日。

③ MRC, "Navigation Programme," <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/completion-of-strategic-cycle-2011-2015/navigation-programme/>, 访问时间:2020年7月21日。

④ ASEAN, "ASEAN Strategic Plan of Action on Water Resources Management," <http://environment.asean.org/files/ASEAN%20Strategic%20Plan%20of%20Action%20on%20Water%20Resources%20Management.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

⑤ MRC, "Memorandum of Understanding Between the Mekong River Commission Secretariat and the ASEAN Secretariat," <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/agreements/MOU-ASEAN.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

第二,协调磋商路径架设完成。湄公河委员会与东盟建立了两种协调磋商路径:一种是湄公河委员会峰会、非正式发展伙伴会议和战略计划讨论审议会议等会议磋商。在这些会议上通过的《湄公河委员会华欣宣言》与2016年《金边联合发展伙伴声明》又进一步确认了会议形式对于推动两机构深入合作的重要作用。^①另一种是《东盟一体化倡议工作计划(2009—2015)》所确立的湄公河委员会秘书处与东盟秘书处间的合作伙伴关系。^②2010年两个秘书处派出高级别代表负责技术和政策对接,内容包括联合帮扶流域内发展缓慢的国家、协调灾害应对管理以及审议东盟框架下与湄公河有关的各类问题。^③与保护多瑙河国际委员会专门设立专家组实施欧盟指令不同,湄公河委员会与东盟仍以机构对接和会议沟通为主要联系形式。此外,东盟通过援建老挝、越南和柬埔寨等发展缓慢国家的基础设施,使其在一定程度上直接参与到湄公河流域管理中。湄公河委员会也通过与东盟的协调沟通提升了政策的科学性,湄公河流域行动计划逐渐嵌套进东盟议题中。^④

第三,议题整合程度有限。鉴于湄公河委员会的四个成员国都是下湄公河国家,其运行依赖和上游国家的协调,东盟在湄公河委员会与上游国家开展合作时扮演了媒介角色。1996年《东盟—湄公河流域发展合作基本框架》与2003年《东盟—中国和平与繁荣战略伙伴关系联合宣言》涵盖环境评价、水质管理与监测以及河流可持续利用等领域,旨在促进上下游国家的合作和流域可持续发展。^⑤2005年《东盟水资源管理行动战略计划》包括水资源综合管理框架和区域目标等内容,湄公河委员会据此调整

① MRC, “Joint Development Partner Statement on the Occasion of the Informal Development Partners Meeting Phnom Penh, 31st of August 2016,” <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/speeches/joint-development-partner-statement-on-the-occasion-of-the-informal-development-partners-meeting-phnom-penh-31st-of-august-2016/>, 访问时间:2020年7月24日。

② ASEAN, “Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015,” https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/east_asia/dl/ASEANblueprint.pdf, 访问时间:2020年8月7日; ASEAN, “Initiative for ASEAN Integration (IAI) Strategic Framework and IAI Work Plan 2 (2009-2015),” [https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2012/Economic/AIA/IAI%20Work%20Plan%202%20\(2009-2015\).pdf](https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2012/Economic/AIA/IAI%20Work%20Plan%202%20(2009-2015).pdf), 访问时间:2020年8月7日。

③ MRC, “Memorandum of Understanding Between the Mekong River Commission Secretariat and the ASEAN Secretariat,” <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/agreements/MOU-ASEAN.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

④ MRC, “Mandate,” <http://www.mrcmekong.org/about-mrc/mandate/>, 访问时间:2020年7月27日。

⑤ ASEAN, “Basic Framework of ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation,” <https://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2013/economic/mbdc/basic%20framework%20of%20ambdc.pdf>, 访问时间:2020年8月7日; MRC, “Memorandum of Understanding Between the Mekong River Commission Secretariat and the ASEAN Secretariat,” <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/agreements/MOU-ASEAN.pdf>, 访问时间:2020年8月7日; ASEAN, “Plan of Action to Implement the Joint Declaration on ASEAN-China Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2016-2020),” <https://www.asean.org/storage/images/2015/November/27th-summit/ASEAN-China%20POA%20202016-2020.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

了自身的流域发展计划。^①此后,湄公河委员会2011—2015年和2016—2020年的战略计划也都将参与东盟有关能源、运输、环境和灾害管理等与水资源有关的项目作为目标。相比欧盟对保护多瑙河国际委员会的法令嵌套,东盟对湄公河委员会仅实现了战略计划嵌套。尽管战略计划嵌套提升了湄公河委员会的政治合法性、议题整合以及解决初始问题的能力,但由于东盟缺乏类似《欧盟水框架指令》那种能够统筹跨界河流保护开发的法令,使得议题整合在程序上繁复,规划却不够长远。湄公河委员会与东盟的合作关系比较松散,前者难以借助东盟提升政策专业性与执行力。^②

可见,尽管湄公河委员会与东盟的协调磋商路径等嵌套式机制已基本形成,但信息共享和议题整合程度有限使湄公河委员会的流域综合管理受到较大限制,湄公河委员会的政策落实状况与其初始目标仍存在一定差距。

议题桥接欠缺使合作难以深入,导致东盟与湄公河委员会之间结构桥接残缺。其一,湄公河委员会成员国的双重履约仅限于报告提交。《湄公河协定》仅对数据提供、报告提交、更新联合计划、用水通知和协商等提出一般性要求,对成员国国内立法与法规更新并没有做出强制规定。^③协定设置了告知、事先商议与协定程序,明确规定任何成员国的单方面行动须事先向湄公河委员会报备并进入讨论与审议程序,防止成员国在湄公河干流的河流改道、水坝建造等行动对流域其他国家造成有害影响。由于东盟传统的不干涉内政原则和《东盟水资源管理行动战略计划》仅要求成员国就水资源管理进行原则性立法,因而无法为湄公河委员会制定的操作性规则背书,也无法规定与约束湄公河委员会成员国的目标实施路径。^④不过,东盟在与湄公河委员会的议题桥接中,二者的协调磋商路径构建基本完成,议题整合也初步实现。2005年,东盟秘书处成为湄公河委员会治理会议的观察员,并从2007年开始长期支持湄公河委员会的可持续水电倡议。^⑤东盟借此参与到湄公河委员会的综合管理中,后者及其成员国

① MRC, "Memorandum of Understanding Between the Mekong River Commission Secretariat and the ASEAN Secretariat," <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/agreements/MOU-ASEAN.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

② MRC, "Integrated Water Resources Management-Based Basin Development Strategy 2016-2020 for the Lower Mekong Basin," <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/MRC-BDP-strategy-complete-final-02.16.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

③ MRC, "1995 Mekong Agreement and Procedural Rules," <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/MRC-1995-Agreement-n-procedures.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

④ Shaun Lin and Carl Grundy-Warr, "ASEAN and Interconnecting Regional Spheres: Lessons for the Indian Ocean Region," *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol.8, No.1, 2012, pp.60-61.

⑤ MRC, "Memorandum of Understanding Between the Mekong River Commission Secretariat and the ASEAN Secretariat," <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/agreements/MOU-ASEAN.pdf>, 访问时间:2020年8月7日。

需要就河流开发和履约状况向东盟提交报告。在东盟和湄公河委员会的双重约束下,老挝已就6个干流水电项目向湄公河委员会进行报备,其他三个成员国也积极履行告知、事先商议与协定程序。^①当然,仅仅提交报告不足以全面约束成员国的履约行为。在沙耶武里水电站事件中,老挝无视湄公河委员会的战略环境评估,还未与其他成员国达成谅解便着手修建大坝。^②因此,东盟与湄公河委员会的双重履约规范只能在程序上约束成员国,即对提交报告这一形式的遵从。至于报告的审议结果则对成员国不具有约束力,尤其当审议结果与成员国利益相悖时,违约就会发生。

其二,东盟无法作为稳定第三方参与争端解决。《湄公河协定》对损害赔偿以及解决分歧与争端程序做了规定:湄公河委员会尽可能处理因对协定解释不同而产生的分歧,当争端无法顺利解决时,则主要寻求政治途径解决,并将湄公河委员会作为调解的备选。由于该规定缺乏明确的协调方式与适用国际法,湄公河委员会因此缺乏裁决争端的权力。^③由于秉持不干涉内政原则以及与湄公河委员会议题整合有限,东盟无法提供新的争端解决平台,也不能扮演稳定第三方参与争端解决。相关水争端最终仍诉诸成员国之间的外交博弈,很容易因各国过于强调主权而走向安全化。^④例如,越南和柬埔寨对老挝的水坝建设项目均持强烈否定态度,越南甚至借助民族主义情绪加以造势,强调老挝水坝在政治与安全方面带给本国的负面影响。与之相反,泰国则支持老挝的水坝项目以缓解本国用电紧张问题,并借此避免在本国修坝可能引发的民众抗议。当然,这也是对越南意见的反制。^⑤正是由于湄公河委员会的争端解决规定缺

① 6个项目分别为沙耶武里水电项目(Xayaburi Hydropower Project)、东沙洪水电项目(Don Sahong Hydropower Project)、北宾水电项目(Pak Beng Hydropower Project)、帕莱水电项目(Pak Lay Hydropower Project)、琅勃拉邦水电项目(Luang Prabang Hydropower Project)和萨拉康水电项目(Sanakham Hydropower Project)。

② Oliver Hensengerth, "Where Is the Power? Transnational Networks, Authority and the Dispute over the Xayaburi Dam on the Lower Mekong Mainstream," *Water International*, Vol.40, No.5-6, 2015, pp.911-928; Cao Zhong and Li Hao, "Dilemmas of Hydropower Development in Laos," *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*, Vol.12, No.6, 2017, pp.570-575.

③ MRC, "1995 Mekong Agreement and Procedural Rules," <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/MRC-1995-Agreement-n-procedures.pdf>, 访问时间:2020年8月7日;邢鸿飞、王志坚:《湄公河水安全问题初探》,载《世界经济与政治论坛》,2019年第6期,第164页。

④ Andrea K. Gerlak and Farhad Mukhtarov, "Many Faces of Security: Discursive Framing in Cross-Border Natural Resource Governance in the Mekong River Commission," *Globalizations*, Vol.13, No.6, 2016, p.724; Andrea K. Gerlak and Andrea Haefner, "Riparianization of the Mekong River Commission," *Water International*, Vol.42, No.7, 2017, p.894.

⑤ Jessica M. Williams, "Is Three a Crowd? River Basin Institutions and the Governance of the Mekong River," *International Journal of Water Resources Development*, Vol.36, No.1, 2019, pp.1-12; Program in Water Conflict Management and Transformation, "International Water Events," <http://gis.nacse.org/tfdd/internationalEvents.php>, 访问时间:2020年7月30日。

乏强制性,加之东盟的缺位,导致流域国家经常因坚持绝对国家主权而引发信任危机,“水合作”从而让位于对“水权力”的关注(如图4)。

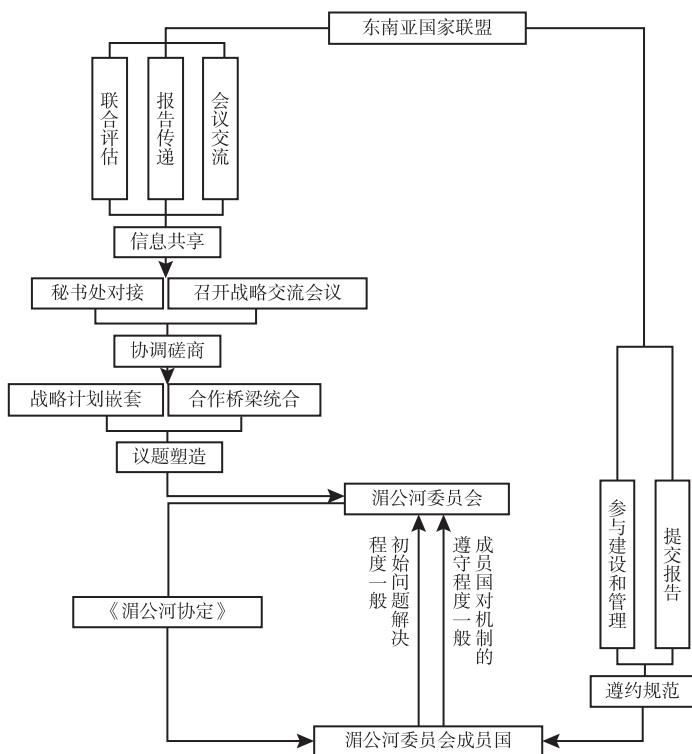


图4 嵌套式机制提升湄公河委员会有效性的路径

资料来源:笔者自制。

长期以来,湄公河委员会都因合作发展伙伴过多、与流域内其他机制功能重叠等问题备受诟病。^① 湄公河委员会在与上游国家开展合作的过程中,需要东盟支持以强化自身的行动力与合法性。由于东盟与湄公河委员会在议题桥接方面止步于战略计划的嵌套,信息共享路径并未发展完备,导致二者在结构桥接方面仅能实现以提交报告为主要方式的双重履约,东盟作为稳定第三方参与争端解决的格局也并未形成。鉴于湄公河委员会的信息搜集系统得到一定发展,其与东盟的协调磋商框架也已构建,

^① Pech Sokhem and Kengo Sunada, “The Governance of the Tonle Sap Lake, Cambodia: Integration of Local, National and International Levels,” *International Journal of Water Resources Development*, Vol.22, No.3, 2006, pp.400-401; Andrea K. Gerlak and Farhad Mukhtarov, “Many Faces of Security: Discursive Framing in Cross-Border Natural Resource Governance in the Mekong River Commission,” p.724.

从而具备了一定的议题塑造与执行力,能够初步管控因初始问题产生的争端。但鉴于提升成员国履约度的结构桥接仍然残缺,湄公河委员会仅能使成员国在一定程度上遵照程序和实施决议。总之,湄公河委员会与东盟的嵌套式机制是不完整的,因而它仅是一个部分有效的跨界河流合作机制。

(三) 尼罗河流域倡议组织

尼罗河全长 6695 千米,流经乌干达、埃塞俄比亚、南苏丹、苏丹、埃及等 11 国。^① 由于历史原因,尼罗河水资源开发长期由下游国家埃及垄断,但 20 世纪中期以来,上游国家开发利用水资源的诉求不断增加,因尼罗河水开发利用导致的矛盾成为沿岸国家特别是埃及、苏丹和埃塞俄比亚三国之间的主要矛盾。^② 根据《尼罗河流域合作框架协议》,尼罗河流域倡议组织于 1999 年 2 月成立。^③ 该组织是首个囊括几乎所有尼罗河沿岸国家的流域治理机制,为尼罗河流域水资源管理与开发提供了一个专业和公平的交流平台。^④ 为了协调尼罗河开发,非洲联盟(非盟)也逐步参与到尼罗河跨界河流合作机制中。

基于《2025 年非洲水远景》和非盟提出的《2063 议程》等文件,尼罗河流域倡议组织与非盟形成初步的、形式上的议题塑造与整合,议题桥接未能充分发展。第一,未能实现信息共享。尼罗河流域倡议组织在东尼罗河地区建设了防洪预警系统,并在 2012 年开发了尼罗河信息系统和尼罗河流域决策支持系统,从而实现成员国内部的信息共享。^⑤ 由于项目启动时间晚、关注领域局限于防洪,加之流域内国家信息搜集能力不足,导致信息准确性差、共享水平也很低。而非盟在尼罗河地区的关注点集中于传统安全与极端主义,未在水开发方面投入资源,信息共享处于空白状态。由于尼罗河流域倡议组织对尼罗河相关信息的掌握刚刚起步,非盟的相关工作更薄弱,双方缺乏沟通的必要性与可能性,因此相互间不存在信息技术会议或提交报告等信息共享路径。

第二,未能实现磋商协调。尼罗河流域倡议组织与外部发展伙伴初步建立了协调

① 尼罗河干流流经布隆迪、卢旺达、坦桑尼亚、乌干达、南苏丹、苏丹和埃及,支流流经肯尼亚、埃塞俄比亚、刚果(金)和厄立特里亚。

② 水利部国际经济技术合作交流中心:《跨界水合作与发展》,第 227—232 页。

③ 尼罗河流域倡议组织的成员国包括布隆迪、刚果(金)、埃及、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、南苏丹、苏丹、坦桑尼亚和乌干达,厄立特里亚为观察员。

④ Salman M. A. Salman, “The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: A Peacefully Unfolding African Spring?” *Water International*, Vol.38, No.1, 2013, p.19.

⑤ NBI, “Highlights of 15 Years of Nile Cooperation,” <https://www.nilebasin.org/documents-publications/52-highlights-of-15-years-of-nile-cooperation-digital/file>, 访问时间:2020 年 8 月 7 日。

磋商的会议机制,但非盟却游离其外。尼罗河流域倡议组织的磋商会议主要有各级政府间会议、战略对话会议和尼罗河流域发展论坛三种形式,世界银行、非洲开发银行、欧盟和美国等域外伙伴积极参与其中,非盟却从未参加。^① 这是因为尼罗河流域倡议组织的磋商会议以募资为主要目标,而非盟自身还依赖外部资金援助,在这种情况下,非盟就没有了参加协调磋商的意义,尼罗河流域倡议组织只能与域外伙伴磋商资金、技术和治理经验等议题。在非盟缺位的情况下,当尼罗河流域倡议组织意愿与成员国利益相悖时,成员国便会指责组织是外部势力代理人,无法充分代表各成员国的利益。

第三,强行整合议题。为了迎合《2025年非洲水远景》,尼罗河流域倡议组织的战略规划从最初的基础设施建设到综合知识与信息共享再到2017—2027年水资源可持续发展,其确立与调整都是在欧盟和世界银行的协调下实现的。在缺乏信息沟通和协调磋商的情况下,《2063议程》照搬了《2025年非洲水远景》的战略目标,实现“促进水资源公平与可持续利用”等议题的整合与统一。^② 由于非盟与尼罗河流域倡议组织之间不存在议题整合的路径与过程,所谓整合仅限于二者确立了尼罗河流域开发的基本原则与远景目标,尼罗河流域倡议组织关注的具体议题没有体现在《2063议程》中。这种“空谈”性质的议题整合无助于尼罗河流域倡议组织初始问题的解决,二者间的议题桥接也只流于形式。

尼罗河流域倡议组织与非盟形式上的议题桥接无法使后者从结构上规范成员国行为。其一,未形成双重遵约规范。尼罗河流域倡议组织的愿景是“通过公平利用尼罗河流域水资源从中受益并实现可持续社会经济发展”,呈现出“立足未来以解决当前问题”的逻辑颠倒特征。该组织为成员国擘画了合作开发的美好图景,却无法对当前症结给出规范性意见。因此尼罗河流域倡议组织的原则即使得到成员国的一致赞同,但仍只是不具现实约束力的条款,从而出现成员国形式遵约而实质违约的现象。例如埃塞俄比亚2011年推行的“埃塞俄比亚复兴大坝(Grand Ethiopian Renaissance Dam)”计划声称遵守了尼罗河流域倡议组织的公平开发原则,却受到下游国家抵制。尼罗河流域倡议组织只能通过发放项目的方式给予成员国一定的利益绑定,以此要求

① NBI, “Sustaining the Dialogue Between NBI and Development Partners,” <https://www.nilebasin.org/new-and-events/289-sustaining-the-dialogue-between-nbi-and-development-partners>, 访问时间:2020年8月1日; NBI, “Nile Basin Countries Celebrate 20 Years of Cooperation & Partnership,” <https://www.nilebasin.org/new-and-events/246-nile-basin-countries-celebrate-20-years-of-cooperation-partnership>, 访问时间:2020年8月1日。

② NBI, “NBI Strategy,” <https://www.nilebasin.org/what-we-do/nbi-strategy>, 访问时间:2020年8月2日; NBI, “Trans-Boundary Policies,” <https://www.nilebasin.org/transboundary-policies>, 访问时间:2020年8月2日。

后者提交项目报告,实现最低限度的监控。一旦成员国因自身利益拒绝提交报告,那么尼罗河流域倡议组织也没有相应的应对方法。与尼罗河流域倡议组织类似,作为远景规划的非盟《2025 年非洲水远景》与《2063 议程》同样不具备有效的约束力。尼罗河流域各国的双重履约实际上都是缺失的。

其二,非盟无法作为稳定的第三方参与争端调解。虽然在《尼罗河流域合作框架协议》中对成员国争端解决进行了规定,但一国通过该协议解决争端与否不影响其参加尼罗河流域倡议组织,这就意味着尼罗河流域倡议组织没有强制要求成员国遵守争端调解规则的义务。面对埃塞俄比亚与埃及围绕“复兴大坝”产生的争端,尼罗河流域倡议组织无力调解。而非盟由于缺乏足够的议题参与和信息掌握,加之介入兴趣不足,无法作为稳定第三方参与调解。随着复兴大坝危机的逐步升级,非盟直到 2020 年才表示愿意作为监督方参与调解,^①因此其最多只能算一个“临时第三方”。鉴于此,尼罗河流域倡议组织成员国更多是在丛林状态下展开激烈博弈,跨界河流问题时常演变为敏感的地缘政治议题(如图 5)。

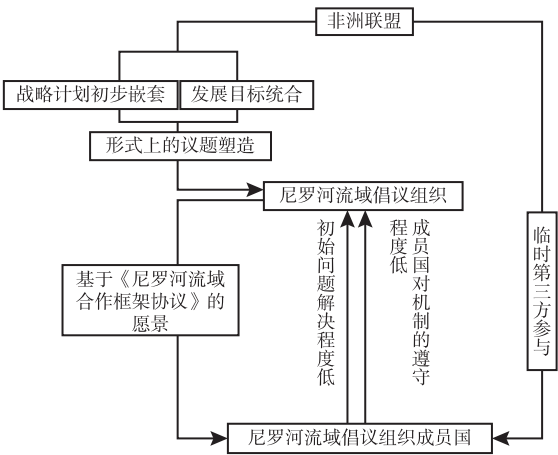


图 5 嵌套式机制提升尼罗河流域倡议组织有效性的路径

资料来源:笔者自制。

① Meressa K. Dessu, Dawit Yohanness and Roba Sharamo, “Africa: Why Has the AU Been Silent on the Ethiopian Dam Dispute?” AllAfrica, February 19, 2020, <https://allafrica.com/stories/202002200002.html><https://allafrica.com/stories/202002200002.html>, 访问时间:2020 年 4 月 3 日; Betty Njeru, “AU Chair Ramaphosa Welcomes Talks Between Ethiopia, Egypt and Sudan on GERD,” The Standard, July 8, 2020, <https://www.standard-media.co.ke/africa/article/2001378029/ramaphosa-welcomes-talks-between-ethiopia-egypt-and-sudan-on-gerd>, 访问时间:2020 年 8 月 7 日。

尼罗河流域倡议组织与非盟缺乏信息共享与协调磋商路径,导致议题整合没有实质意义,从而无法搭建非盟与尼罗河流域倡议组织成员国间的结构桥梁。尼罗河流域倡议组织对成员国的约束力较弱,成员国违约行为时有发生,组织的初始问题始终得不到妥善解决。由于成员国惯于依赖本国国力和单边行动,跨界水争端极易被安全化,损害了尼罗河流域倡议组织的合法性。^①截至2020年12月,《尼罗河流域合作框架协议》仅有6国签署、4国最终批准,区域主义和流域综合管理的观念难以深入人心。^②总之,非盟与尼罗河流域倡议组织的嵌套式机制尚未形成,这使得尼罗河流域倡议组织成员国仅能达成共同的愿景和目标,但在解决初始问题方面进展不大甚至基本无效。

四 结论

本文综合分析了权力、制度、身份认同和外部因素四个机制有效性的影响条件,假定嵌套式机制是影响跨界河流合作机制有效性的重要因素。基于成员国遵守机制的程度和机制解决初始问题的程度两个衡量标准,本文认为嵌套式机制中的议题桥接与结构桥接是影响跨界河流合作机制有效性的关键。通过分析保护多瑙河国际委员会、湄公河委员会和尼罗河流域倡议组织三个案例,可以看出由跨界河流合作机制与区域政治经济共同体组成的嵌套式机制的完整程度与跨界河流合作机制的有效性呈正相关。其中,保护多瑙河国际委员会与欧盟实现了完善的议题桥接与结构桥接,形成了完整的嵌套式机制,因此多瑙河流域的跨界河流合作机制是有效的;湄公河委员会与东盟的议题桥接与结构桥接都存在残缺,嵌套式机制不完整,因此湄公河流域的跨界河流合作机制仅部分有效;尼罗河流域倡议组织与非盟未能建立稳定的议题桥接与结构桥接,没有形成嵌套式机制,因此尼罗河流域跨界河流合作机制是无效的(见表1)。

① NBI, "Cooperation on the Nile," https://www.nilebasin.org/images/docs/Cooperation_on_the_Nile-low_res_FINAL.pdf, 访问时间:2020年8月7日。

② 埃塞俄比亚、卢旺达、坦桑尼亚、乌干达和肯尼亚于2010年以及布隆迪于2011年签署《尼罗河流域合作框架协议》。埃塞俄比亚和卢旺达于2013年、坦桑尼亚于2015年、乌干达于2019年最终批准《尼罗河流域合作框架协议》。参见NBI, "Cooperative Framework Agreement," <https://www.nilebasin.org/nbi/cooperative-framework-agreement>, 访问时间:2020年12月27日。

表 1 嵌套式机制与跨界河流合作机制有效性的案例对比

嵌套式机制	跨界河流合作机制	跨界河流合作机制有效性的衡量标准		跨界河流合作机制的有效性
		成员对机制的遵守程度	对初始问题的解决程度	
完整	保护多瑙河国际委员会	成员国对机制规则给予国内立法	基本实现初始目标	有效
不完整	湄公河委员会	成员国一定程度上按照机制程序实施机制决议	促进了流域合作但对争端的管控力度较低	部分有效
未形成	尼罗河流域倡议组织	成员国仅认同机制愿景	仅在较低水平上促进了基于初始问题的协调	无效

应该指出的是,本文所讨论的嵌套式机制专指区域政治经济共同体与流域级跨界河流合作机制间的一种结构模式,至于子流域级跨界河流合作机制与区域政治经济共同体的嵌套以及跨界河流合作机制与全球组织如联合国的嵌套及其产生的效应不属于本文讨论范围。以此为前提,笔者关注了以往有关跨界河流合作机制研究中普遍忽视的机制嵌套问题,认为嵌套式机制能将权力、制度、身份认同和外部因素四者有机统一,进而形成一个动态分析框架。通过对嵌套式机制的案例分析,笔者试图揭示区域一体化深度和广度对跨界河流合作机制有效性的影响,为区域政治经济共同体与具体的功能性组织之间的联系与互动提供一种新的理解视角。嵌套式机制对中国更好地与东南亚国家共建澜湄合作机制以及中国有效参与世界其他地区跨界河流合作机制具有政策启示意义。

(截稿:2020 年 10 月 责任编辑:主父笑飞)