

中國全球安全倡議的實踐模版： 「瀾滄江—湄公河合作機制」

王占璽

國家安全研究所

壹、前言

2021 至 2023 年間，習近平先後提出全球發展倡議、全球安全倡議及全球文明倡議，一般認為此三大全球倡議是中國挑戰由美國主導的國際秩序的重要論述，卻也認為三大倡議缺乏具體的實踐方案。然而，中國政府在 2023 年公布的《全球安全倡議概念文件》中，明確指出要以「瀾滄江—湄公河合作機制」（The Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, LMC，簡稱「瀾湄合作」）為基礎，在位於中南半島的湄公河國家打造「全球安全倡議實驗區」，隨後更將瀾湄合作定位為「『一帶一路』示範區、全球發展倡議先行區、全球安全倡議實驗區和全球文明倡議首善區」，反映出此一次區域合作框架可能被中國視為實踐三大全球倡議的重要經驗，或能為吾人探索此一議題提供重要線索。執此，本文聚焦中國如何開展在湄公河國家的經略，包括瀾湄合作以及其他安全議題的相關合作，以及中國如何看待此一次區域合作框架在其全球戰略中的角色。

貳、中國將「瀾湄合作」視為全球安全倡議重要模版

2023 年 2 月中國發佈《全球安全倡議概念文件》，文件中明確界定「瀾湄合作」作為「全球安全倡議實驗區」的角色，以及相對具體的工作項目，其稱：「（中國）支持在瀾滄江—湄公河合作框架下推進非傳統安全領域合作，通過瀾湄合作專項基金實施相關合作項目，努力打造全球安全倡議實驗區，共同維護地區和平穩定。」、「倡導跨境河流上下游國家積極開展國際合作，通過對話協商解決相關爭議，保障跨境河流航運安全，合理利用和保護水資源，

保護跨境河流生態環境。」由此觀之，中國對於瀾湄合作的推動寄予厚望，希望藉由此一「次區域」治理機制為全球安全倡議的實踐提供經驗與方向。此後，中國各級官員也多次在瀾湄合作的相關場合中，使用「實驗區」的表述方式。

2023年10月中國外長王毅針對中國對周邊國家的外交政策提出「攜手打造『一帶一路』示範區、全球發展倡議先行區、全球安全倡議實驗區和全球文明倡議首善區」的四點建議；¹這是中國首次將「一帶一路」與「三大倡議」連結為四位一體的表述方式，也在2023年12月先後舉辦的瀾湄合作第八次外長會議及第四次領導人會議中，被王毅及李強分別用以說明中國對瀾湄合作前景的期待。²此外，這個四位一體論述也出現在瀾湄合作的第二個五年行動計畫（2023～2027）中。由此亦反映中國對瀾湄合作的重視不僅在安全領域，而是廣泛涉及「一帶一路」及三大倡議的實踐。

值得注意的是，王毅在前述講話中對「全球安全倡議實驗區」的說明內容，強調中國願與東盟國家全面合作落實《南海各方行為宣言》（DOC）及「南海行為準則」（COC）等內容。考量瀾湄合作是中國開展與東協關係的重要接口，前述論述內容似乎反映中國將瀾湄合作累積的經驗與能量，進一步向其他東協國家擴散，在更大範圍推展全球安全倡議的實踐模式。

瀾湄國家同時也是中國推動「建構人類命運共同體」與「一帶一路」建設的重要場域。在雙邊層次上，中國政府宣稱湄公河流域的5國均已宣布與中國構建雙邊命運共同體；³與中亞國家命運共同

¹ 溫馨、馮歆然，〈王毅就共建亞洲家園提出四點建議〉，《新華網》，2023年10月25日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-10/25/c_1129936286.htm。

² 〈王毅談瀾湄合作六大重點方向〉，《中華人民共和國外交部》，2023年12月7日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjzb_673089/xghd_673097/202312/t20231207_11196754.shtml；〈李強出席瀾滄江—湄公河合作第四次領導人會議〉，《中國共產黨新聞網》，2023年12月26日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1226/c64094-40146810.html>。

³ 〈毛寧：瀾湄國家命運共同體建設取得積極進展〉，《中華人民共和國外交部》，2023年12月27日，http://www.lmcchina.org/2023-12/27/content_42658580.htm。值得注意的是，越南對於是否使用「命運共同體」一詞仍持猶疑態度。2023年12月習近平訪問越南時，宣布中越兩國將

體同樣達成區域內所有國家均簽署雙邊命運共同體協議的「全覆蓋」，總理李強稱其為「樹立了構建人類命運共同體的典範」。⁴另一方面，中國官媒人民日報也曾在社論中稱瀾湄國家為「南南合作和高質量共建『一帶一路』的典範。打造了區域合作的『金色樣板』」。⁵

整體而言，爬梳中國近年關於三大全球倡議及人類命運共同體的相關論述，可看出中國相當重視瀾湄合作的模式與經驗，並有意將其作為推動三大倡議全面實踐的基礎。

參、中國藉「瀾湄合作」涉入東南亞區域治理

一、瀾湄合作：迷你版的「一帶一路」

在 2016 年瀾湄合作成立之前，泰國曾於 2012 年提出「瀾滄江—湄公河次區域永續發展倡議」（ISDL），但因不被中國接受而難產。⁶直到 2014 年 11 月第 17 次中國—東協領導人會議上，中國國務院總理李克強提出模仿 ISLD 模式建立瀾湄合作框架，作為湄公河國家共同開發與治理的新機制。2015 年 11 月，瀾湄合作第一次外長會議確立了「3+5」合作模式，亦即此一框架涵蓋政治安全、經濟和可持續發展、社會人文等三大支柱，以及互聯互通、產能、跨境經濟、水資源、農業和減貧等五個優先領域。前述三大支柱，其實正對應了近年中國提出的三大全球倡議，反映出瀾湄合作框架與當前中國全球戰略想像之間的微妙關係。而在 2016 年中國與湄公河國家共

攜手共建「中越命運共同體」，越南則在聲明中使用「越中未來共享共同體」概念，避免被中國定位為兩國關係的升級。陳家倫，〈越南迴避越中命運共同體 強調是未來共享共同體〉，《中央社》，2023 年 12 月 14 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202312140348.aspx>。

⁴ 〈李強出席瀾滄江—湄公河合作第四次領導人會議〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 12 月 26 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1226/c64094-40146810.html>。

⁵ 望海樓，〈瀾湄合作：區域發展「金色樣板」〉，《人民日報》，2022 年 7 月 7 日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2022/0707/c1003-32468204.html>。

⁶ Busbarat, Pongphisoot, Bunyavejchewin, Poowin and Supon, Thapipon, “China and Mekong regionalism: A reappraisal of the formation of Lancang-Mekong Cooperation,” *Asian Politics & Policy*, Vol. 13, No. 2, 2021, pp.193-211.

同舉辦領導人峰會並簽署《三亞宣言》，同意瀾湄合作正式成立。

瀾湄合作與中國在東協國家推動的「一帶一路」建設，可謂一體兩面。瀾湄合作成立之初，便提出「領導人引領、全方位覆蓋、各部門參與」的合作框架，使中國得以透過不同性質與層級的援助項目，滲透進湄公河國家的基層社會運作。中國先後在湄公河國家開展了多項關於城市水管理、健康安全和食品安全標準的各種項目，也在此區域推動中寮高速公路、磨丁萬象鐵路、緬甸皎漂深水港和航道改善項目等更受矚目的基礎建設項目。瀾湄合作開展的各種項目，都仰賴中國透過「一帶一路」（BRI）向此區域國家挹注的發展資金。另一方面，中國在此區域乃至其他東協國家推動的「一帶一路」建設，也在很大程度上以瀾湄合作框架作為軸心，因此瀾湄合作也被稱為迷你版的「一帶一路」架構。⁷

2018年王毅曾清楚陳述瀾湄合作對中國經略東南亞與推動「一帶一路」建設的重要性。王毅稱，「瀾湄合作誕生於中國—東盟框架下，是中國—東盟合作的重要組成部分，有利於充實中國—東盟合作的內涵，打造更高水平的戰略夥伴關係。」並表示由於「湄公河流域地處『一帶』和『一路』交叉地帶，具備獨特的地理優勢」，因此推動瀾湄合作將成為「共建『一帶一路』進程中次區域合作的典範」、「推動建設新型國際關係的生動實踐」與「構建人類命運共同體的先行版」。⁸

另一方面，中國利用瀾湄合作減少美國、日本等外部勢力的影響，試圖將湄公河國家統一為以中國為中心的地區。學者Sovinda Po及Christopher B. Primiano指出，外部國家的積極介入提高了中國藉由瀾湄合作與外部國家進行對抗的動力，試圖以此作為對抗美國、

⁷ Kornphanat Tungkeunkunt and Poowin Bunyavejchewin, "(Re-)Narrating the Evolution of the Lancang-Mekong Cooperation: China's Diplomacy Behind the Scenes," *Strategic Analysis*, Vol. 46, No.5, 2022, pp. 494-509.

⁸ 王毅，〈建設瀾湄國家命運共同體，開創區域合作美好未來〉，《人民網》，2018年03月23日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0323/c1001-29883859.html>。

日本壓力的制度制衡戰略，鞏固中國在此區域的影響力與戰略利益。⁹相較於此一次區域內存在的其他多邊合作機制，學者 Hoang Thi Ha 認為瀾湄合作展現出以中國為中心的多邊主義典範，亦即合作的規則和框架是由中國主導制訂，而不是中國加入既存的規範和機構中。中國對瀾湄合作的制度設計和合作活動，旨在透過政治對話、經濟合作與發展援助，強化對區域內政府的影響力，進而將東南亞國家在經濟和戰略上納入中國的軸輻體系。¹⁰

為此，中國採取了兩種策略。首先，中國向瀾湄合作投入大量資金。瀾湄合作的所有成員都獲得了大量不附加任何條件的開發資金。截至目前，中國透過「瀾湄合作專案基金」支援實施 779 個援助項目，提供總計約 3 億美元資金，是中國「南南合作基金」（South-South Cooperation Fund）總額的 10%。以柬埔寨為例，該國 8 年來共獲得 89 個項目支持，總金額超過 3300 萬美元。¹¹其次，在「構建命運共同體」的理念下，瀾湄合作有助於將以中國為中心的湄公河國家聯繫在一起。「瀾湄國家命運共同體」已被納入瀾湄合作發布的所有政策文件中，並聲稱湄公河國家能夠透過此一框架，從中國的經濟發展中獲利。

二、近年瀾湄合作的發展重點：衛生、跨境犯罪治理與軍事安全

（一）防疫與衛生合作

在 2020 年新冠疫情爆發前，中國已與湄公河國家針對瘧疾、鼠疫、愛滋病及登革熱等多種傳染病防治工作建立瀾湄流域聯防聯控機制。疫情期間，中國時任總理李克強曾強調，中國研發疫苗將優

⁹ Sovinda Po and Christopher B. Primiano, “Explaining China’s Lancang-Mekong cooperation as an Institutional Balancing Strategy: Dragon Guarding the Water,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 75, No. 3, 2021, pp.323-340.

¹⁰ Hoang Thi Ha, “China’s Hydro-Politics Through the Lancang-Mekong Cooperation,” *ISEAS Perspective*, November 22, 2022, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2022-116-chinas-hydro-politics-through-the-lancang-mekong-cooperation-by-hoang-thi-ha/>.

¹¹ 嘉豪，〈8 年來柬埔寨實施瀾湄合作項目 89 個 資金總額超 3300 萬美元〉，《東中時報》，2024 年 3 月 19 日，<https://cc-times.com/posts/24353>。

先提供湄公河國家使用，稍後也在「共建免疫護盾」名義下，向湄公河國家提供超過 2 億劑疫苗並援建實驗室與方艙醫院。¹²目前也將傳統醫藥和藥品供應鏈合作、促進醫療技術交流及人才培養，納入新的合作計畫中。

（二）跨境犯罪的治理

中國在湄公河國家面對的另一個投入重點是跨境犯罪問題。2016 年底瀾湄合作啟動時，便將成立「瀾湄綜合執法安全合作中心」納入早收項目，並在 2017 年正式成立。此機構的宗旨在於共同應對地區安全形勢的變化及風險挑戰，為瀾湄國家提供安全保障。而近年來，隨著此一區域網路賭博、電信詐騙的盛行，中國與此區域國家在聯合執法上的合作也持續深化，並從國家間合作轉化為地方政府合作。如在 2023 年，緬北相關地方執法部門共向中國移交電信詐騙犯罪嫌疑人 4.1 萬名。

隨全球安全倡議的提出，促進安全領域的合作也成為瀾湄合作的發展重點。2023 年 12 月，中國外長王毅在瀾湄合作第八次外長會上指出六國將把安全合作作為下階段合作重點，呼籲各國盡快通過「平安瀾湄行動方案」，以打擊以電詐網賭為主的次區域跨境犯罪。¹³中國總理李強在稍後舉辦的第四次領導人會議上，也再次呼籲各國深入推進「平安瀾湄行動」，強力打擊網賭電詐等犯罪行為。¹⁴在更廣泛的面向上，中國也將瀾湄國家針對跨境犯罪的共同執法治理，界定為非傳統安全領域的重要進展，並且以此強化與東協國家的合作關係。就此，印尼學者 Ali 指出，東協與中國都重視在非傳統安全理念下的安全外交事務，東協透過非傳統安全議題與區域外大

¹² 〈王毅談去年瀾湄合作成果〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 7 月 4 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202207/t20220704_10715147.shtml。

¹³ 〈王毅談瀾湄合作六大重點方向〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 12 月 7 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbz_673089/xghd_673097/202312/t20231207_11196754.shtml。

¹⁴ 〈李強出席瀾滄江—湄公河合作第四次領導人會議〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 12 月 26 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1226/c64094-40146810.html>。

國共同推動安全議程，而中國則藉此提高東協國家的認可。¹⁵

（三）軍事領域及新興科技發展的合作

除了基於跨境犯罪治理的需求外，中國也在多個領域強化與湄公河國家的安全合作。近年來，中國持續以強化非傳統安全的名義，與區域國家辦理雙邊或多邊聯合軍事演習，例如自 2018 年起持續擴大的「和平友誼」聯合軍演。在 2023 年 11 月中中國與柬埔寨、寮國、馬來西亞、泰國、越南，在廣東湛江舉行「和平友誼-2023」多國聯合演習中，將目標設定為以反恐、反海盜、人道主義救援等為主的非傳統安全領域演習。同時，2023 年中國分別與越南、緬甸、泰國、寮國及柬埔寨都舉行了海上、陸上或海陸空雙邊軍演。中國與湄公河國家在軍事合作上的強化，一方面是因應以緬甸為主、持續升高的區域內部衝突形勢，另一方面也是為了回應美國在此區域增加軍事演習的動態。

另一方面，中國也積極協助湄公河國家在新興科技領域的發展。例如在甫於 2023 年底公布的《瀾湄合作五年行動計劃（2023—2027）》中，提出包括加速實施「瀾湄太空合作計畫」並聯合研發衛星及建設衛星地面站、加強各國在智能製造與大數據合作、加強數字經濟的政策對話與基礎設施等面向。此外，2023 年底中國也與湄公河國家共同簽署《瀾湄地區創新走廊建設共同倡議》，強調加快推動科技創新在瀾湄合作各項議題中的作用。¹⁶值得注意的是這些著重高新科技發展的合作項目，其實並不符合湄公河國家的發展程度，有可能反映中國藉此在周邊國家擴張其「新興領域戰略能力」的意圖。

肆、中國仍面臨美、日各國挑戰

¹⁵ Ali Abdullah Wibisono, "ASEAN-China Security Relations: Traditional and Non-Traditional Aspects," *Journal Global & Strategis*, Vol. 11, No. 1, 2017, pp. 39-54.

¹⁶ 〈瀾滄江—湄公河地區創新走廊建設共同倡議〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 12 月 26 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1226/c64387-40146762.html>。

中國透過瀾湄合作機制加強對湄公河國家的全面影響，由此也引發美國的警覺與積極回應，並公開批評中國在該區域的野心。2019 年湄公河流域發生旱災，美國公布對瀾滄江上游的衛星照片，指責中國刻意攔截水流導致湄公河流域缺水。¹⁷中國則透過瀾湄合作支持的科學研究項目，主張科學證據不支持美國的論點、加強瀾滄江水文資訊的透明程度，並指責美國刻意將水資源議題政治化，藉此挑撥中國與湄公河國家的合作關係。¹⁸

2020 年後，美國提出升級版的「美國-湄公河夥伴關係」（Mekong-US Partnership），將其定位為「印太願景和東盟戰略夥伴的不可或缺的一部分」，並宣示將投資 1.5 億美元支持區域內各國發展。當時美國國務院主管東南亞事務的代理副助卿克拉克（Mark Clark）表示，美國加強與湄公河國家的合作，是擔心中國迫使區域內國家參與「一帶一路」建設，藉此取得對此一區域的控制。¹⁹時任美國國務卿龐佩奧更曾直言「中國共產黨日益對湄公河的自然環境和經濟自治造成威脅」，並稱將結合日、澳、韓、印等周邊國家一同投入此區域，共同面對中國的挑戰。²⁰

湄公河各國對中國的立場本就不一致。如越南及泰國對中國深入涉入區域事務保持警覺，對中國在瀾滄江及柬埔寨興建水力發電大壩抱持不滿。同時，外部國家持續的投入使湄公河國家獲得大量、多樣性的發展援助資金，也不必在區域事務上仰賴中國鼻息。就此，即便是與中國更為親近的寮國及柬埔寨，近年來也持續加強與

¹⁷ Mark Lin,〈上游擋水衛星照「意外曝光」？繼南海、台海之後，湄公河流域也成「美中兵家必爭之地」〉，《換日線》，2021 年 11 月 3 日，<https://crossing.cw.com.tw/article/15479>。

¹⁸ 〈大打「輿論戰」！美國務院資助湄公河大壩監測項目抹黑中國〉，《新浪財經》，2022 年 3 月 3 日，<https://finance.sina.cn/2022-03-03/detail-imcwiwss3874967.d.html>。

¹⁹ 古莉，〈華盛頓湄公河計畫抗衡一帶一路蠶食〉，《法廣》，2019 年 7 月 6 日，<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20190607-%E8%8F%AF%E7%9B%9B%E9%A0%93%E6%AC%B2%E7%94%A8%E6%B9%84%E5%85%AC%E6%B2%B3%E4%B8%8B%E6%B8%B8%E8%A8%88%E7%95%AB%E6%8A%97%E8%A1%A1%E4%B8%80%E5%B8%B6%E4%B8%80%E8%B7%AF%E8%A0%B6%E9%A3%9F>。

²⁰ 斯影，〈湄公河：美國啟動夥伴計劃會給流域資源之爭帶來什麼〉，《BBC 中文網》，2020 年 9 月 24 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-54264192>。

美、日的關係，並且積極投入美國的援助項目。由此也促使中國對瀾湄合作投入更多政策資源，來鞏固其在此一區域的利益及影響力。

伍、結論

2016 年以來，中國透過瀾湄合作作為經略湄公河國家的制度工具，已經獲得相當廣泛的成果，中國除藉此提高在中南半島的影響力之外，亦提升與東協的合作關係，以及在東南亞國家推進「一帶一路」建設的進程。近年來，此些成果為中國提出的「三大全球倡議」提供重要的經驗基礎，被中國稱為「一帶一路」示範區與三大全球倡議的先行區、實驗區、首善區。另一方面，中國也在其與湄公河國家的合作內容中加入更多安全領域的合作，反映出中國在更廣泛面向上在此一次區域爭取大國地位的意圖。然而，為遏制中國影響力的擴張，美國也在近年加大在湄公河國家的投入力度，與中國展開制度競爭。

從中國推動瀾湄合作的經驗及其近期相關政策論述來看，次區域層次的跨國合作機制將是中國促進全球安全倡議的重要實踐模式之一，且有可能將此一模式推廣至中亞、非洲、大洋洲等南方國家。然而，在美國強力圍堵下，中國透過此種模式強化區域大國的意圖仍受到壓抑。在 2024 年底美國總統大選後，美國是否能持續維持在不同次區域中與中國的制度競爭，將是影響瀾湄合作模式能否進一步發展的關鍵因素。

本文作者王占璽為國立政治大學東亞研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所副研究員。主要研究領域為：中國研究、兩岸關係、非傳統安全。

A Practical Template for China’s Global Security Initiative: the Mekong-Lancang Cooperation

Chan-Hsi Wang

Division of National Security Research

Abstract

The “Global Security Initiative” proposed by China, is generally believed to lack substantial content and be merely propaganda. The notable exception is the Mekong-Lancang Cooperation, which China calls the “Global Security Initiative Experimental Zone.” This article points out that in recent years, China has increased its influence in Indochina through the Mekong-Lancang Cooperation, and has also used it to enhance its cooperative relationship with ASEAN and promote the Belt and Road construction process in Southeast Asia. These results provide an important empirical basis for the Global Security Initiative. Transnational cooperation mechanisms at the sub-regional level will be one of China's important practical means for promoting the Global Security Initiative; and China may extend this model to Global South regions such as Central Asia, Africa, and Oceania.

Keywords: Global Security Initiative, regional cooperation organizations, the Mekong-Lancang Cooperation