

地缘性介入与制度性嵌构：美国 亚太区域水安全外交战略*

于宏源 李坤海

【内容提要】根据地缘利益诉求（攻势/守势）与跨国流域水治理程度（工具性/制度性）两个指标，可以将“水安全外交”界定为国家以及相关行为体围绕跨境水资源安全问题展开的博弈行为。水安全外交包括冲突预防型、霸权引导型、水互动冷漠型和治理后现代型四种类型。作为霸权引导型的美国水安全外交战略，其核心是通过水的全球治理来巩固其全球霸权地位，主要表现在两个方面：一是通过大国的地缘性介入，保障其水外交的战略利益；二是通过对区域水治理体系的制度性嵌置和重构，保持其水外交的合法性和有效性。美国通过水外交的四条路径（联盟和议题联系方式、同水外交大国的协调方式、国际组织议题嵌入、网络化伙伴关系）推进水安全外交政策和安全战略的制定。在其水外交进程中，国内外的动因机制发挥了重要作用。美国通过水安全外交拓展自身在亚太的地缘利益诉求，推行美国价值观的水治理原则和规范，嵌构以美国为核心的水安全治理体系，遏制地区大国（特别是中国）的水话语权，以最终实现美国在区域水—能源—粮食纽带安全中的战略优势平衡。

【关键词】水外交；水安全；水治理；地缘性介入；制度性嵌构；美国安全战略

【作者简介】于宏源，上海国际问题研究院比较政治和公共政策研究所所长、研究员（上海 邮编：200233）；李坤海，上海财经大学法学院博士研究生（上海 邮编：200433）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2020.05.003

【中图分类号】D815.5；D83/87；D871.2 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X（2020）05-0058-23

* 本文是国家社会科学基金重点项目“能源-粮食-水的三位一体安全机制研究”（项目批准号：16AGJ006）的阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家的审稿意见，文责自负。

2020年3月22日是第二十八届“世界水日”，联合国确定2020年“世界水日”的主题为“水与气候变化”（Water and climate change）。国际水安全问题和水外交方兴未艾，国际水安全治理在全球治理和国家外交进程中发挥着越来越重要的作用，水安全外交的理论和战略研究成为国际问题研究的重要新要素和组成部分。作为霸权引导型的美国水安全外交战略，其核心是通过全球水安全治理来巩固美国的全球霸权，主要体现在两个方面：一是作为流域外大国的地缘性介入来保障其水安全外交的战略利益；二是通过对区域水安全治理体系的制度性嵌置和重构，保证其水安全外交的合法性和有效性。美国是水安全外交的重要参与者和领导者，基于地缘性介入与制度性嵌构背景，研究美国水安全外交的价值、能力、战略和体系及其对全球、亚太区域，特别是对中国的影响具有深远意义，值得从理论、制度和外交实践方面进行总结。

一 既有水安全外交理论及其局限性

跨境水安全引发的国际讨论并未形成一个绝对完整和权威的固定概念，学者主要是从水安全外交功能或者行为表现进行概念界定。例如，玛格迪·赫夫尼（Magdy A. Hefny）认为，“水外交是外交的一个分支，涉及国家间有关水资源问题的双边与多边谈判，能够调节沿岸国家利益冲突”。^① 2012年，美国著名水问题专家沙菲克·伊斯拉姆（Shafiqul Islam）和劳伦斯·E·斯坎德（Lawrence E. Susskind）在合著的《水外交：以谈判方式管理复杂水网络》一书中提出，水谈判主要是指流域国家通过对流域治理和水利益分配（尤其是水资源分配等）的协商、讨论甚至辩论，达到一定程度的一致性或妥协的过程。^② 从水外交本质来看，很多学者将水外交与国家或区域安全利益相结合。例如马克·泽图恩（Mark Zeitoun）和杰若恩·华纳（Jeroen Warner）以水外交理论研究中的核心要素“水权”为出发点，认为国家控制水道的比例失调或者不对称导致国家话语权差异与水冲突产生，水外

① Magdy A. Hefny, “Water Diplomacy: A Tool for Enhancing Water Peace and Sustainability in the Arab Region,” Paper Presented in Preparation for the Second Arab Water Forum Theme 3: Sustainable and Fair Solutions for the Trans-boundary Rivers and Groundwater Aquifers, Cairo, November 20-23, 2011, p. 20.

② Shafiqul Islam and Lawrence E. Susskind, “Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Managing Complex Water Networks,” *RFF Press Water Policy Series*, June 22, 2012.

交是建立在水权非对称性上的国家安全外交。^① 阿努拉·科迪科霍恩（Anoulak Kittikhoun）和丹尼斯·斯坦奥比利（Denise Michèle Staubli）认为，湄公河作为历史冲突明显、大国竞争反复出现局势紧张的地区，需要水外交框架的不断构建才能实现和平共处的集体愿望与东南亚地缘安全。^②

从某种意义上说，水安全冲突的产生是各种因素交织的结果，而水冲突的现实存在是水外交开展的逻辑前提。人口增长、经济发展和不断变化的地区价值观等多元因素加剧了全世界争夺水资源的情势，并触发水资源冲突。梅雷迪斯·佐丹诺（Meredith A. Giordano）等认为，这些水安全冲突的存在也产生了水安全外交的需求。^③ 水外交作为水资源治理的基本工具这一共识不断得到加强，一方面可以用来解决与水资源有关的问题本身，另一方面还可以被认为是一种政治工具。^④ 社会、经济等因素作用下的水冲突，逐渐与国家政治目的相关，成为国家政治工具。例如，法国民事防务高级委员会副主席、法国苏伊士环境集团安全事务副总裁弗兰克·加朗（Franck Galland）在其著作《全球水资源危机和中国的“水资源外交”》中，将水资源问题上升到战略外交层面，认为水资源不仅仅面临数量供应不足，难以满足国内居民用水或者工业用水的基本困境，更是作为一种战略商品，可能导致中国与俄罗斯、印度、越南和中亚国家等邻国的外交关系日益紧张，水资源匮乏导致的水资源外交将成为国家政治外交议题的重要领域。^⑤ 玛丽·克莱尔·布里思博伊斯（Marie Claire Brisbois）和罗布·德洛（Rob C. de Loë）在《水资源合作治理中的权力：系统综述》中认为，水合作越来越成为国家权力博弈的新领域，并总结出三种水外交权力类型：工具权力是指依赖于与他人竞争而形成资源拥有优势；结构性权力是指某些群体以其霸权主导地位在水外交中进一步占据领导地位；话语权力主要指通过公共教育、游说、大众媒体对知识生产和技术的控制来产生影响

① 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.

② Anoulak Kittikhoun and Denise Michèle Staubli, "Water Diplomacy and Conflict Management in the Mekong: From Rivalries to Cooperation," *Journal of Hydrology*, Vol. 567, December 2018, pp. 654-667.

③ Meredith A Giordano and Aaron T Wolf, "Sharing Waters: Post-Rio International Water Management," *Natural Resources Forum*, Vol. 27, No. 2, 2003, pp. 163-171.

④ Ramaswamy R. Lyer, "Hydro-diplomacy for Hydro-harmony," in Ganesh Pangare, ed., *Hydro Diplomacy: Sharing Water across Borders*, New Delhi: Academic Foundation, 2014, p. 75.

⑤ [法] 弗兰克·加朗：《全球水资源危机和中国的“水资源外交”》，载《和平与发展》2010年第3期，第66-68页。

力。^①

此外,水外交主体多元化也成为重要特征。马丁·克里姆斯(Martina Klimes)与戴维·米歇尔(David Michel)等人在《水外交:科学、政策与实践的交叉点》一文中认为,水外交离不开正式和非正式、包括国内和国家间因素在内的、多层面的、广泛的行动者之间建立或加强共享淡水资源方面的合作。^②安米卡·巴鲁阿(Anamika Barua)认为水安全外交有助于在容易发生冲突的各方之间建立关系(重建信任),防止冲突进一步扩大,并使水合作更加具有可持续性。巴鲁阿还从主体方面论述了水外交的多轨道:以民族国家为中心视角的政治家和高级军事人员的传统官方外交;非官方与官方主体共同推动的水外交;非正式主体间自由互动;个人开展的人民外交。^③苏珊娜·斯奇迈尔(Susanne Schmeier)和扎克·舒伯(Zaki Shubber)从治理主体出发,更加具体地探讨了区域治理机构在水外交治理的国际地位以及赋予其在水治理中法律人格的重要性。^④

为更好地发挥水外交的治理功效,当前主要存在以下两种建设路径:其一是以国际水法为代表的制度化路径。沙菲克·伊斯拉姆和卡维·马达尼(Kaveh Madani)在2017年出版的《水外交在行动:管理复杂水问题的前瞻性方法》一书中指出,水外交框架应该遵循从“定义、设计、实施”到“尝试、选择、适应”的管理路径。^⑤莎米拉·L.默蒂(Sharmila L. Murthy)在《国际水法能否成为水外交的工具?》一文中认为,国际水法可以创造一个更易于讨论和稳定的环境,从而减少冲突。^⑥鲁比·莫尼汉(Ruby Moynihan)与比约恩-奥利弗·马格西格

① Marie Claire Brisbois and Rob C. de Loë, "Power in Collaborative Approaches to Governance for Water: A Systematic Review," *Society & Natural Resources*, Vol. 29, No.7, 2016, pp. 775-790.

② Martina Klimes, David Michel, Elizabeth Yaari and Phillia Restiani, "Water Diplomacy: The Intersect of Science, Policy and Practice," *Journal of Hydrology*, Vol. 575, August 2019, pp. 1362-1370.

③ Dr. Anamika Barua, "Water Diplomacy as An Approach to Regional Cooperation in South Asia: A Case from the Brahmaputra Basin," *Journal of Hydrology*, Vol. 567, December 2018, pp. 60-70.

④ Susanne Schmeier and Zaki Shubber, "Anchoring Water Diplomacy - The Legal Nature of International River Basin Organizations," *Journal of Hydrology*, Vol. 567, December 2018, pp. 114-120.

⑤ Shafiqul Islam and Kaveh Madani, *Water Diplomacy in Action Contingent Approaches to Managing Complex Water Problems*, London and New York: Anthem Press, 2017, pp. 3-18.

⑥ Sharmila L. Murthy, "Can International Water Law be a Tool for Water Diplomacy?" *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, Vol. 27, No. 1, 2004, pp. 17-25.

(Bjorn-Oliver Magsig) 从实践角度认为, 欧洲经济委员会的水制度在宏观上确立了“国际法应该提供一条‘主权即独立’向‘主权即相互依存’的道路转变”的基本理念。《欧洲经济委员会水公约》缔约国包括欧洲国家以及其他国家和地区, 为欧洲区域水治理以及欧洲与其他地区水治理奠定基础。^① 其二是以地缘视角理解水外交, 发挥各具体流域合作管理。例如, 瓦西姆·库雷希(Waseem Ahmad Qureshi) 分析了印度流域水治理现状。他认为, 印度的水资源治理面临双重霸权, 中国对印度享有所谓的水力霸权, 但是印度对孟加拉国以及尼泊尔享有水力霸权。水力霸权具有不同的权力结构: 其一是开发潜力, 即一个国家的综合开发实力; 其二是河岸位置, 主要指河流的上下游; 其三是权力维度, 即一个国家的结构、谈判进程以及意识形态的影响。为了增强南亚水外交的有效性, 需要中国、印度、孟加拉国等增强南亚水外交机制建设。^② 扎伊丁·卡拉夫(Zainiddin Karaev) 在《中亚的水外交》中介绍了中亚水资源分布现状, 探讨了哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦等中亚国家在水资源共享利用中产生的争端及其解决方式, 并认为水外交对于中亚政局稳定具有重要的地缘意义。^③

就国内对水安全外交研究的成果而言, 廖四辉对水外交内涵以及功能进行了梳理, 他认为广义的水外交是以水为核心, 涉及政治、经济、技术、政策等领域的对外交流与合作, 包括以“水”为手段服务外交目的以及利用外交手段实现“水”领域国家利益的一种领域外交。水外交具有多重功能, 包括预防和化解周边冲突、增信释疑、促进周边关系良性发展。^④ 李志斐的论文《水资源外交: 中国周边安全构建新议题》从大国关系出发, 认为水资源安全问题已经逐渐成为影响中国周边环境构建的重要因素。^⑤ 她又在《美国的全球水外交战略探析》一文中进一步指出水外交是美国外交的重要内容之一, 是美国维护和拓展地区、全球利益的重要工

^① Ruby Moynihan and Bjorn-Oliver Magsig, “The Rising Role of Regional Approaches in International Water Law: Lessons from the UNECE Water Regime and Himalayan Asia for Strengthening Transboundary Water Cooperation,” *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 23, No. 1, 2014, pp. 43-58.

^② Waseem Ahmad Qureshi, “Indus Waters Treaty: An Impediment to the Indian Hydrohegemony,” *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 46, No. 1, 2017, pp. 45-72.

^③ Zainiddin Karaev, “Water Diplomacy in Central Asia,” *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 9, No. 1, 2005, pp. 63-69.

^④ 廖四辉等: 《水外交的概念、内涵与作用》, 载《边界与海洋研究》2017年第6期, 第72-78页。

^⑤ 李志斐: 《水资源外交: 中国周边安全构建新议题》, 载《学术探索》2013年第4期, 第28-33页。

具性手段。^① 还有一些学者试图用结构现实主义补充水外交的内涵和作用。张励认为,水外交包含“防守型”与“进攻型”两个层面:防守型重视合作,进攻型则以制衡为手段,两者都取决于国家对外的整体战略。他明确以国家政府为主体,具体展开“防守型”水外交的定义,确立三类水外交的实施对象,包括具有地缘上有跨界河流关系的水合作项目、在地缘上没有跨界河流关系的水合作项目和“虚拟水”贸易。^② 对于中国水外交涉及的国际合作,主要集中于与东南亚湄公河流域国家水合作。如张励与卢光盛认为要充分发挥与下湄公河流域国家密切的水外交合作,以应对区域外大国的介入。^③

综合来讲,水安全外交是指国家以及相关行为体围绕跨境水资源安全问题展开的博弈,大致可分为两类:一类是为实现水安全本身开展的外交活动;另一类是与水有关的外交活动,旨在实现包括政治、经济和军事等其他目标。在开展水外交过程中,需要确立两大外交目标:维权和维稳。前者是在本国境内水域的自由开发与使用权;后者是在开发过程中,注重维护与下游国家关系的稳定,避免因水资源开发影响到与下游国家的总体关系。具体到对水外交进行学理分析时,依然留有进一步研究的空间:第一,虽然对水安全外交外部联系性有所涉及,但是大部分研究的着眼点较为单一,如集中于生态与环境安全,或是某种策略的制定,并没有建立起一套协同发展的水资源安全模型体系。第二,有学者提出防御型水外交和进攻型水外交,但两者并非简单对立的关系,而是在一定条件下可以相互转化,结构性现实主义分析框架的缺点在于对系统进程的认识不足。第三,在大国关系对水安全外交格局塑造的研究中虽然认识到了大国的重要性,但是对于主要大国水安全外交扩张路径及其自身影响性因素的分析需要进一步深入。第四,中国水安全外交主要集中于东南亚湄公河流域,而与中亚、南亚的水合作同样值得关注。

二 水安全外交战略研究新框架: 地缘利益诉求 与流域水治理需求的互动

传统水安全外交的核心是权力问题,包括对水资源的利用权以及因地域、气候、

① 李志斐:《美国的全球水外交战略探析》,载《国际政治研究》2018年第3期,第63-88页。

② 张励:《水外交:中国与湄公河国家跨界水合作及战略布局》,载《国际关系研究》2014年第4期,第25-36页。

③ 张励、卢光盛:《“水外交”视角下的中国和湄公河国家跨界水资源合作》,载《东南亚研究》2015年第1期,第42-50页。

技术、经济能力、政治影响所形成的“水权力”分配。^①然而，防御型水外交和进攻型水外交并不能反映水安全外交战略的实质，因为以权力主导的水安全外交容易造成重复囚徒困境的结果。为防止“公共地悲剧”的发生，流域国之间在地缘利益与治理需求方面要始终进行协调。最理想的状态是，首先，流域国能够建立互信，创造共享利益与合作机会；其次，通过制定清晰的战略，使参与者了解交往规则，从而使另一方的战略可以有选择地进行调整。

表1 水安全外交的类型划分

		跨国流域水治理建构程度	
		工具性/权宜性（低度）	制度性/规范性（高度）
地缘利益诉求	攻势	冲突预防型	霸权引导型（域内/域外大国）
	守势	水互动冷漠型	治理后现代型

资料来源：作者自制。

在实际情况中，地缘利益诉求的高低与跨国流域水治理建构程度之间存在既定联系，因此可以据此将水外交分为四种类型（参见表1）：

冲突预防型。在水议题与政治、生态、经济、能源和安全议题交织的地区，水外交主要以预防与流域国产生水冲突为主。这种类型在西亚北非缺水地区、中国与周边地区等尤为典型，由于存在大量复杂跨界水问题，需要通过外交避免升级为安全冲突。

水互动冷漠型。一些流域内国家的水利益诉求较低或发展理念滞后，水冲突和水合作的频率较低。但这可能会被未来的资源压力所抵消。

霸权引导型，其典型案例是美国。美国国内并未被诸多水问题困扰，但其主要盟友面临水紧张的威胁。通过全球参与、稳定盟友和控制主要战略地区来实行水外交，美国借此强化其在盟友和相关地区中的影响力。

治理后现代型。例如，新加坡与马来西亚1962年签署的长达99年的《柔佛河协议》，以“四个水龙头”^②为保障；保护莱茵河国际委员会（ICPR）是荷兰、德国等国保护跨境河流利益的重要机制，荷兰建有水外交联盟（Water

^① 张励：《水外交：中国与湄公河国家跨界水合作及战略布局》，载《国际关系研究》2014年第4期，第25-36页。

^② “四个水龙头”是指新加坡除与马来西亚签署的购水协议以外，还以雨水收集、生产新生水和海水淡化技术保障国内的水资源。

Diplomacy Consortium), 将自身定位为水安全外交领域的关键角色。^① 拥有丰富水资源的瑞典通过每年举办“世界水周”活动, 致力于推动全世界范围的水体系和可持续发展。^② 这些国家在高效利用水资源和回收净化等方面享有技术优势, 已然把水安全外交视为其外交领域的独特优势, 并以此提升在全球的影响力。

美国作为霸权引导式水安全外交的典型, 水安全外交战略是其全球霸权战略的重要组成部分。美国水外交的核心是通过水安全的全球治理, 巩固其全球霸权地位。^③ 美国霸权引导式的水安全外交战略既继承了其传统外交手段, 又有所创新, 主要体现在两个方面: 一是作为流域外大国的地缘性介入来保障其水安全外交的战略利益; 二是通过对区域水治理体系的制度性嵌置和重构来保持其水安全外交的合法性和有效性。

大国崛起的各个阶段均以地缘战略作为其理论指导, 美国崛起过程中经历了大陆扩张、海外扩张、世界秩序构建、全球霸权建立等不同地缘政治发展阶段。^④ 在发展的不同阶段, 寻求伙伴或创造议题, 从而实现地缘性介入始终是其战略的重要突破口。在这一过程中, 维护美国霸权的知识性权力则是其地缘性存续的重要支撑。作为全球资源治理体系的主导国, 美国霸权地位的维持不仅依赖于经济、军事等物质性资源, 而支持霸权扩张、提供公共产品以及引领全球议题三种资源知识性权力同样是其资源霸权国地位的重要支撑机制。^⑤ 这种资源知识性权力的支撑机制最终会转化成制度性安排。美国的全球水安全外交战略即是通过创造议题、寻求伙伴进行地缘性介入, 然后再将议题及相关知识制度化的过程。在奥巴马政府时期, 时任美国国务卿希拉里·克林顿表示, “水是我们这个时代最伟大的外交和发展机遇之

① 2012年, 荷兰联合国教科文组织国际水利环境学院(UNESCO-IHE Institute for Water Education)、荷兰国际关系研究所(The Netherlands Institute of International Relations, Clingendael)、水治理中心(the Water Governance Centre)和海牙全球正义研究所(The Hague Institute for Global Justice)共同建立水外交联盟(WDC)。

② 瑞典斯德哥尔摩国际水资源研究所(Stockholm International Water Institute)设有诸多旗舰项目, 其中水合作国际中心(International Centre for Water Cooperation)隶属于联合国教科文组织, 是世界上第一个专注与和平、冲突和区域发展有关的跨界水管理中心。

③ Marcus DuBois King, “Water, U.S. Foreign Policy and American Leadership,” Elliott School of International Affairs, The George Washington University, October 15, 2013, <https://elliott.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2141/f/downloads/faculty/king-water-policy-leadership.pdf>.

④ 宋涛、陆大道、梁宜:《大国崛起的地缘政治战略演化——以美国为例》, 载《地理研究》2017年第2期, 第215-225页。

⑤ 于宏源:《霸权国的支撑机制:一种资源知识视角的分析》, 载《欧洲研究》2018年第1期, 第41-56页。

一”。^① 时任美国负责民主和全球事务的副国务卿玛丽亚·奥特罗（Maria Otero）赴埃及、约旦、以色列和约旦河西岸访问，她强调各国应努力加强水外交，并在地方、国家和区域层面作出贡献。^② 美国水安全外交政策的主要目标是增强水安全，确保水资源的可利用性。近几年，美国在其外交政策中更加强调解决全球缺水问题的重要性，这既是鼓励有效利用水资源，也是避免战略地区的水资源冲突。在奥巴马执政时期，美国尤其注重科学在外交领域的地位，水治理问题被纳入外交政策的重要议程，也被提升为一项独立的优先事务。

在霸权引导式水安全外交框架内，美国不断介入西亚北非等地区的水资源争端，通过四种手段干涉水资源短缺问题，从而造成政治影响。

第一，采取议题联系的方式应对新兴国家对美国构成的挑战。这种手段服务于两个目的：一是采取同时谈判多个问题的策略，以期增加达成协议的可能性。例如，美国将水安全外交与建立气候变化治理领域的领导力联系起来，把水安全合作项目作为气候适应战略的关键要素；^③ 二是激励各方持续合作，致力于达成协议。如美国希望加强与印度的合作，共同要求中国和周边国家增加地理水文的数据共享。

第二，利用水安全外交盟友和伙伴间的协调来创造议题同盟。美国积极加强同新加坡、瑞典的水安全外交协调，通过这两个水安全外交大国来介入相关地区，新加坡在东南亚地区多次推广具有美国色彩的水市场机制。此外，美国也将日本作为其在全球范围尤其是在东南亚的水安全外交盟友。美国和日本在东南亚的供水合作不仅将促进东南亚有效的水资源管理和可持续发展目标的实施，而且将进一步加强印度—太平洋地区的地区稳定和冲突预防。美国国际开发署（USAID）和日本国际协力机构（JICA）合作，为菲律宾水循环基金（PWRP）实施了一个水融资项目。^④ 此外，根据美日政府关于加强亚洲基础设施发展战略的政府倡议，两国将在东南亚

^① Seminar by Dr Aaron Salzberg, Special Coordinator for Water Resources, U.S. Department of State, “Water, Politics, and the ‘Art of Hydro-diplomacy’: How the US Government Came to Care about Water across the World,” OMS Lecture Theatre, Oxford Martin School, Oxford, October 25, 2016, <https://www.water.ox.ac.uk/water-politics-and-the-art-of-hydro-diplomacy-how-the-u-s-government-came-to-care-about-water-across-the-world>.

^② U. S. Department of State, “Under Secretary Maria Otero to Discuss Water and Other Global Issues during Visit to Egypt, Jordan, and Israel,” April 15, 2010, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/04/140292.htm>.

^③ 李志斐：《美国的全球水外交战略探析》，载《国际政治研究》2018年第3期，第66页。

^④ Anouлак Kittikhouna and Denise Michèle Staubli, “Water Diplomacy and Conflict Management in the Mekong: From Rivalries to Cooperation,” *Journal of Hydrology*, Vol. 567, December 2018, pp. 654-667.

共享水资源融资机制方面进行合作。在东南亚次区域层面，美国也呼吁日本在美国主导的湄公河下游倡议（LMI）中加强合作。^①

第三，利用国际组织和非政府组织施加影响力。亚洲开发银行是包括湄公河流域水电开发在内的一系列次区域开发项目的重要贷款和援助方。而亚洲开发银行最大的两个资金来源国分别是日本和美国，两国在亚洲开发银行具有一票否决权，其意愿可以在亚洲开发银行投建的大湄公河次区域开发项目（Greater Mekong Subregion）中得到部分反映。如 2011 年缅甸国内反对密松水电站项目时期，湄公河流域较活跃的几个环境保护组织都得到了美国政府和美国反水坝组织的资助。^②

第四，利用网络化的伙伴关系推进水安全外交。美国利用其技术和制度上的优势，通过构建广泛的水安全外交伙伴关系，由各领域专家组成网络化的研究和实践模式，为水安全外交提供更多专业化指导和建议。例如，2012 年，美国宣布建立新的伙伴合作关系，应用与水问题有关的经验以应对全球的水资源挑战。该伙伴关系将汇集世界各地三十多个在水资源问题上具有不同经验和知识的机构、院所和维权组织，为威胁国家和地区安全的水问题提出突破性解决办法。^③ 网络化的伙伴关系带来的直接优势是水安全外交的研究和实践更加开放化、专业化和科学化，水安全外交的主体和议题也将因此而处于一个不断变动的过程之中，其中非政府组织在水外交领域快速增长的影响力值得关注。^④

三 美国霸权引导式水安全外交战略制定的影响性因素

传统的全球水治理以主权国家为主体，但在基本制度下通过主权国家的适度协调来实现有限治理的方式正在松动，次国家、非政府组织和多边治理机制灵活性框架的优势得以凸显，治理领域中的新兴国家行为体、霸权引导式国家和第三方非国家行为体的互动变得更加重要。国家、次国家政府、非政府组织、学术团

① Kei Namba, "US-Japan Water Diplomacy in Southeast Asia," *Asia Pacific Bulletin*, March 27, 2019, p. 2.

② 林梓：《“一带一路”的群众路线：反思缅甸密松水电站困局》，环球视野，2016 年 6 月 11 日，http://www.globalview.cn/html/global/info_8495.html。

③ Kei Namba, "US-Japan Water Diplomacy in Southeast Asia," *Asia Pacific Bulletin*, March 27, 2019, p. 2.

④ 世界水坝委员会编：《水坝与发展：决策的新框架》，北京：中国环境科学出版社 2005 年版，第 184、186 页。

体、利益集团共同构成了美国水外交政策制定过程中的主要行为体。不过，各行为体的侧重有所不同，美国政府部门、非政府组织和学术团体等研究国际水外交的目的，是试图成为有可能产生冲突的国际水资源流域的中立仲裁者，通过提供最佳的科学工具，协助相关国家达成互利、双赢的解决方式。而实力强大的利益集团，由于受到利润的驱动，致力于不惜任何代价进行资源开采，以实现团体和自身的扩张。

在此大背景下，美国水外交政策制定受到多重复杂因素影响。

第一，国际权力体系变迁和地区水权力格局是美国水安全外交政策制定的重要国际背景，国家地缘利益的考量和全球战略布局是美国外交政策制定的主导因素，美国水安全外交也被视为国际体系管理的表现。美国担心“水—资源—粮食纽带安全”所可能引发的战争，如在东南亚、中亚和非洲地区，美国需要通过援助手段解决纽带安全问题。^①

第二，美国总统和政治精英的战略偏好是引导政策制定的关键。外交决策者的观念折射出美国的政治传统观念，领导人的政治观念受国内政治气候的影响，同时也在一定程度上代表了国家利益。美国政府内部的多元寡头设置优势明显。我们在分析美国水安全外交时，应看到这种优势具有双重介入特征，其表现形式是当一个部门做得不好时，另一个部门试图进行补救。比如，美国国务院的《全球页岩气倡议》（*Global Shale Gas Initiative*），它主要的获益方是有相关科技知识优势的美国公司，但其对整个世界的影响却是灾难性的，主要在对水资源的消耗、污染以及全球变暖的加剧（主要由于溢出甲烷的排放）等方面。^② 对于从加拿大到美国南达科他州下属的黑山区域彭宁顿县基斯通的油砂管道项目，国务院不断进行努力使它得以批准，但美国环保署多次发表声明表示反对。这是美国政府在科学和利益的选择上内部分化的一个明显例证。谢尔登·S. 沃林（Sheldon Wollin）对美国的这一“治理民主”或“颠倒集权主义”做法进行了批判，指出美国实际意图在于主导治理的话语权，从而实现对外的霸权政治。^③

第三，从美国次国家层面和利益集团层面来看，来自美国城市和州的水资源

① 根据笔者2018年1月对美国国家科学与环境委员会前主席彼得·桑德利（Peter Saundry）访谈。

② 龚婷：《“能源独立”：美国“页岩气革命”的现状与前景》，中国国际问题研究所，2013年12月11日，http://www.ciiis.org.cn/chinese/2013-12/11/content_6529465.htm。

③ [美] 谢尔登·S. 沃林：《政治与构想：西方政治思想的延续和创新》，辛亨复译，上海：上海人民出版社2009年版，第76页。

专家通过水资源专家计划（WeP）提供建议，他们是重要的利益相关者。该计划是美国水资源伙伴关系和国务院之间的合作计划。在次国家层面，密尔沃基水资源委员会通过其以水为中心的城市倡议，将当地政府、公司和研究全球水资源问题的机构联系起来，以加强全球水资源领导地位并促进私营企业出口；美国国内的利益团体，特别是商业利益团体的游说和影响是决策制定的主要博弈对象。随着水资源相关的利益多元化发展，民间团体的力量也不断扩大，从而对政府决策产生不可忽视的影响。特别是美国国内的科学团体对气候安全以及水—能源—粮食的纽带安全研究成果是决策的重要智力支持。美国利用智库等技术层面的优势，加大水安全外交实施力度。上述利益集团的影响因素可以从美国的政府报告中得以佐证。2017年的《美国政府全球水战略》报告明确指出，美国水安全外交以四项相关联的战略目标为指导：首先，增加可持续获得安全饮用水和卫生服务的机会，以及采用关键卫生行为。其次，加强管理和保护淡水资源；再次，促进共享水域的合作。最后，加强水部门治理、融资和机构建设。^①目前，全球水和废水市场每年超过7 000亿美元规模，并且还在持续增长，而美国私营部门具有技术和成熟的经验，可以通过致力于解决全球水资源问题，增加美国的出口和就业机会。同时，全球经济增长和气候变化给水资源带来了严重压力，很多国家都存在水资源短缺、管理不善等问题，水资源直接威胁到了能源和粮食安全，利用水资源外交可以加强美国现有的盟友关系。此外，水资源与美国发展援助目标息息相关，水资源议题与健康、经济、粮食、性别平等和减少冲突等方面相联结，对可持续性发展构成了挑战。

四 美国霸权引导式水安全外交战略重塑亚太水治理格局

任何外交战略都要服务于国家利益，因此，在美国霸权引导式水安全外交战略的影响下，美国不断干预亚太地区水治理，特别是西太平洋地区和印度洋地区，以谋求地缘利益和构建基于美国价值规范的水治理体系。

（一）美国通过水安全外交拓展亚太地缘利益诉求及战略存在

亚太地区是美国重要的商品和服务贸易市场，也是重要的投资目的地和原材料市场，美国在该地区拥有着极大的经济和战略利益，对美国的国际安全和商业

^① US Department of the State, "Global Water Strategy To Create a More Water-Secure World," May 2017, <https://www.state.gov/global-water-strategy-to-create-a-more-water-secure-world>.

具有重要战略意义。^① 对于美国而言，其最大的国际政治逻辑便是防范一个地区大国成长为足以挑战其世界领导者地位的体系强国。^② 亚太地区内出现的权力结构变化，尤其是中国的快速崛起而诱发的“结构性紧张”（structural tension）^③ 态势，加深了美国的大国竞争与防范意识，中国自然成为其首要的防范和遏制对象。美国 2017 年发布的《国家安全战略》报告声称，“中国正试图取代美国”，^④ 特朗普政府采取一系列战略措施遏制中国的崛起和发挥大国影响力，因此，亚太地区成为中美之间主要的竞争场。水安全外交虽然处于低政治领域，并不是中美之间的首要竞争议题，但可以作为美国的重要区域战略工具和利于其进行地区干预的议题。在亚太地区，美国的“亚太再平衡”和“印太战略”都内嵌有水安全外交战略，而湄公河和中亚则是美国施展水安全外交战略的主要次区域。与此同时，亚太地区有着复杂的跨界水文环境和低效的治理体系，严重依赖域外国家提供相应的治理公共产品。亚太地区虽然拥有丰富的水资源，但同时也是全球水安全问题最为严峻的地区之一。世界 60% 的人口和近一半的最贫穷人口居住在该地区，为实现减贫目标，该地区仍需保持较高速的经济增长，这将严重依赖于有限的水资源。据估计到 2050 年，将有 34 亿人生活在亚洲缺水地区。^⑤ 亚太地区同时又是易受气候变化影响的脆弱地区，气候变化的加剧和水灾害威胁着许多主要城市地区、农业生产和沿海人口，水与粮食、能源等安全问题间存在着复杂的纽带联系。此外，亚太地区还是跨界水资源争端比较集中的地区。地区内有澜沧江—湄公河、印度河、恒河—布拉马普特拉河—梅格纳河、黑龙江—阿穆尔河、阿姆河、锡尔河多条跨界河流。前四条河流也被美国界定为至关重要的国际流域。^⑥ 这些国际流域都存在不同程度的争端，严重威胁地区的安全与稳定。亚太地区在严峻的水安全背景下，却只有低效的治理体系：虽然存在着多项治理、合作机制，但

^① Richard Sokolsky, Angel Rabasa and C. Richard Neu, *The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy toward China*, Santa Monica, California: Rand, 2001, p. 5.

^② 宋德星：《国家意志与大国东亚地缘战略大角逐》，载《外交评论》2014 年第 6 期，第 7 页。

^③ Michael Evans, “Power and Paradox: Asian Geopolitics and Sino-American Relations in the 21st Century,” *Orbis*, Vol. 55, No. 1, 2011, pp. 85-113.

^④ *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 25.

^⑤ Asian Development Bank, *Asian Water Development Outlook 2016: Strengthening Water Security in Asia and the Pacific*, 2016, p. xiii.

^⑥ Intelligence Community Assessment, *Global Water Security*, February 2012, p. v, https://www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_ICA%20Global%20Water%20Security.pdf.

机制间任务重叠、竞争明显而合力不足,^①治理存在严重赤字,这便为域外国家和行为体提供了广阔的参与空间。这也是美国虽然离南亚等亚洲地区距离较远,但却是亚太水治理的重要行为体的原因所在。

1. “亚太再平衡”“印太战略”与印太地区内河流治理

湄公河流域是美国开展亚太水安全外交和平衡中国的首要区域。奥巴马执政后,基于对亚太地区在全球政治经济格局中的重要地位及其对美国国家利益的重要性认知,逐步加强对亚太的关注和投入,推动实施美国向亚太“再平衡”的战略。“亚太再平衡”战略以制衡中国力量和影响力的上升、巩固美国在本地区的利益和地位为目标,加大与中国的地缘政治和地缘经济竞争的力度,重塑地区政治经济格局。^②美国将湄公河流域内国家纳入其外交的重点经营对象,与这些国家保持密切的关系往来,被视作是减缓中国实力南下的重要屏障。通过参与湄公河国家的合作倡议与开发计划,美国正式重新介入该区域,并在介入过程中不断加强自称对抗上游环境“公敌”的下游国家的合作伙伴关系。对于湄公河地区一些非政府组织和媒体发出的“中国水坝威胁”论调,美国媒体和智库“及时回应”,并不断指出中国在澜沧江段修建小湾、漫湾、大朝山、糯扎渡和景洪等水坝对东南亚国家产生“消极影响”的证据,认为中国的水坝会使湄公河段的河水流量发生变化、水质恶化、生物多样性降低,会“影响地区生态和粮食安全”,“下游国家将来只能依赖于中国大坝释放出来的水”,湄公河很快就变成一条“中国河”,所以“美国应重视中国在湄公河流域的举动并作出反应”。^③

特朗普执政后终结了“亚太再平衡”战略,并以“印太战略”取而代之。“印太战略”是“亚太再平衡”战略的继承与发展,其核心战略目标同样是遏制亚太地区内大国的崛起,特别是中国的崛起,赢得与中国的战略竞争,维持美国霸权治下的东亚自由主义秩序。^④虽然“印太战略”中没有明确规划美国在亚太地区的水安全外交,但是水问题极有可能再度被嵌入与自然灾害相关的治理议题中,“印太战

① 程子龙、于宏源:《湄公河环境安全纽带治理与中国的参与》,载《国际关系研究》2018年第6期,第72页。

② 吴心伯:《奥巴马政府与亚太地区秩序》,载《世界经济与政治》2013年第8期,第54-67页。

③ 李志斐:《国际水资源开发与中国周边安全环境构建》,载《教学与研究》2012年第2期,第44-50页。

④ The Department of Defense of the United States of America, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019.

略”将气候变化、洪水等与水有关的自然灾害确定为需要应对的跨国威胁。^① 当前，水的安全化趋势进一步加大：一方面，水作为独立安全议题的重要性再度提升；另一方面，水与其他安全议题（如水资源与粮食、能源之间关系等议题）相结合，形成更为突出的安全纽带关系。

盟友和伙伴关系已成为美国干预其他亚太国家的战略基石，^② 美国将继续通过盟友或伙伴关系寻求水安全外交战略的突破口。为巩固与盟友或伙伴之间的战略关系，美国很可能在水资源争端中向其盟友和合作伙伴提供外交政策或相应的智力支持。在美国的东亚关系网络中，湄公河流域国家仍将是美国东亚水安全外交的重要目标对象。美国曾为强化在东南亚和亚太的战略存在，将改善与缅甸的关系作为其调整东南亚安全战略的突破口，并视缅甸为平衡中国的重要伙伴，开始恢复与缅甸的双边关系，并为其提供援助。美国借中缅两国就密松水库修建存在争议之际，制造不利于中国的舆论，并支持当地反对中国的民间团体。美国詹姆士顿基金会（Jamestown Foundation）认为，“中国在缅甸修建水电站，但是 90% 发电运输到中国，污染留在当地，中国在缅甸的形象极其恶劣，没有经过当地人的同意而建立的中国缅甸水电站，对当地人造成了严重的不良影响”。^③ 据维基解密披露的美国外交文件称，美国驻缅甸大使馆资助了一些反对密松水电站的活动团体。^④ 在“印太战略”的框架下，美国将加强与日本、韩国、澳大利亚、菲律宾和泰国的联盟，采取措施强化与新加坡、台湾地区、新西兰和蒙古国的伙伴关系。在南亚，美国正在构建美印防务伙伴关系，寻求与斯里兰卡、马尔代夫、孟加拉国和尼泊尔建立新的伙伴关系。在东南亚，美国继续加强与越南、印度尼西亚和马来西亚等东南亚伙伴的安全关系，并继续与文莱、老挝和柬埔寨保持接触。^⑤ 由此可以判断，一方面，美国仍将保持泰国、越南、老挝、柬埔寨这些美国传统的东南亚水安全外交对象国的地位；另一方面，印度、孟加拉国、尼泊尔、斯里兰卡和马尔代夫等国将成为美国的新兴水安全外交对象，而南亚的跨界水域将

^① The Department of Defense of the United States of America, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, p. 13.

^② The Department of Defense of the United States of America, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, p. 21.

^③ Sudha Ramachandran, “The Standoff Over the Myitsone Dam Project in Myanmar: Advantage China,” *China Brief*, Vol. 19, No. 8, April 24, 2019.

^④ 《密松水电站搁置四年，揭秘究竟谁在反对这个项目》，澎湃国际，2015年11月8日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1394261。

^⑤ The Department of Defense of the United States of America, *Indo-Pacific Strategy Report*, June 1, 2019, p. 21.

成为美国的新兴水安全外交次区域。今后，中国对喜马拉雅—青藏高原地区这一亚洲水塔的南向部分水源管理将面临更为严峻的挑战，中国与印度、尼泊尔和孟加拉国在潜在的跨界水争端中将增加更多的美国权重。

2. 中亚地区新秩序与中亚地区跨界水治理

中亚地区是美国亚太水安全外交的另一重要次区域。中亚各国独立以来，美国、日本和欧盟等西方国家及其主导的国际组织和多边开发机构（如联合国、世界银行、亚洲开发银行等）纷纷进驻中亚，参与该地区跨界水资源治理和生态环保合作。出于不同的经济和战略考量，美国、日本和欧盟等各有所图，而中亚国家又秉持多点获利的心态，导致该地区的跨界水资源问题变得愈加复杂。美国介入中亚跨界水问题具有鲜明的地缘战略和政治渗透意图。特朗普上台后，美国的中亚政策并未发生显著变化。美国希望在确保自身既得利益的基础上，继续设法削弱中亚与俄罗斯的传统联系，经由解决阿富汗问题整合中亚与南亚，建立起由美国主导的地区新秩序。近年来，美国在中亚地区进行了一系列水安全外交布局，并将阿富汗与塔吉克斯坦所在的阿姆河流域作为中亚水外交的重点。

近年来，阿富汗用水的增长已逐步成为引发阿姆河沿岸国家水冲突的潜在风险。不论是苏联时期还是独立后的中亚国家，均未充分考虑阿姆河上游阿富汗的用水需求。随着国内形势趋于稳定，尤其是北部灌溉区重新恢复，阿富汗对阿姆河水资源的需求量预计将在现有用水 30.7 亿立方米的基础上增加 40 亿立方米，这将进一步增加阿姆河流域水资源的紧张状况。^①与此同时，美国将阿姆河流域水资源问题和“帕米尔高原亚洲安全”（High Asia Security）议题紧密相连，认为帕米尔高原环境变化和经济活动的增加，会导致巴基斯坦、阿富汗和中亚国家之间的资源冲突。因此，阿姆河流域水资源问题事关美国在阿富汗的利益，有效的跨界水资源治理有利于形成美国主导的区域规则。

美国在阿姆河流域开展水外交的目标包括：

第一，协调“水—能源—粮食”的纽带关联。鉴于跨界水资源争端影响中亚地区能源和粮食安全，三者之间关系的协调至关重要。阿姆河流域下游的乌兹别克斯坦严重依赖高耗水的棉花产业，而上游国家塔吉克斯坦则通过拦河修建电站来发展水电。目前，上下游各国水资源、能源、粮食和环境政策已经被高度政治化，国与

^① David W. Rycroft and Kai Wegerich, “The Three Blind Spots of Afghanistan: Water Flow, Irrigation Development and the Impact of Climate Change,” *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 7, No. 4, 2009, pp. 115-133.

国之间时而产生冲突。

第二，尝试提高阿姆河流域的水文信息透明度，建立信息发布机制。目前，阿姆河流域各国缺乏政治互信，不愿意分享水文数据，各国都在控制甚至隐瞒水流和水质信息，导致了阿姆河流域国家在水资源管理和环保合作之间的零和博弈。

第三，设法影响阿姆河流域国家的国内政治建设。在美国眼中，中亚地区只有吉尔吉斯斯坦是一个制度健全、民主政治发展顺利的国家，而其他国家都是威权国家，政治高度集中，政府效率和治理能力低下。美国认为，中亚国家许多权贵利益集团希望控制本国拥有的水资源并以此牟利。比如，美国认为乌兹别克斯坦国内几个家族控制了水源和棉花种植。同时，中亚地区水资源、能源、粮食等缺乏市场化建设，存在很多政府补贴，各国在跨界水资源治理方面能力较差。

第四，尽力协调各国际组织和多边开发机构参与阿姆河流域的跨界水资源治理和环保合作。目前，联合国开发计划署、欧洲经济委员会、欧洲安全与合作组织、世界银行、亚洲开发银行等国际组织和多边开发机构，以及部分跨国公司均已进驻中亚开展活动，美国欲在水资源治理模式和协调资金等方面借助各方力量，推动阿姆河流域的商业开发。

（二）美国通过水安全外交构建基于美国价值规范的水治理体系

美国在各个治理领域的制度性嵌入最终是为了应对美国霸权衰落的问题，其根本目的仍然是维护美国的国家利益。而制度嵌构的根本目的是使各项治理活动的运作过程遵循符合美国价值观和利益的原则与规范，并使之制度化。美国制度性嵌入过程主要体现在议题引领、平台搭建（或共享）、原则（或规范）嵌入三个阶段。在探讨美国水治理制度嵌置的过程前，应先明确美国水安全外交的价值规范是什么。

美国水安全外交是以市场原则、自由原则和共同管理为重心构建水治理体系。此外，美国还借助水外交推行可持续、民主、透明和治理等原则。

市场原则。“水市场”采用市场机制来实现稀缺水资源在相互竞争的用水户之间实现有效分配，其中水价、水市场、税收和用水许可证都可以用来改善水分配，提高水利用效率。如在智利，水政策直接鼓励水资源市场化，水公司通常从农户那里购买一部分水权，这些农户通过提高用水效率将多余的水出让给其他的水用户，并从中获得一定的经济收入。使用可交易许可证既可以减少污染控制成本和开发新水源的投入成本，又可以通过减少对农业的补贴来提高水资源使用效率，进而促进一些灌溉区集约使用农业用水。美国较早地通过市场交易方式解决了其与加拿大对哥伦比亚河进行利益分配的问题，双方于 1944 年委托美加国际联合

委员会进行调查,并于1961年达成协议,提出公平分配水权的方案,明确双方的权利和义务。^①双方设立了一个由下游国家向上游国家出售水能收益而换取水量的复杂体系,这成为合理解决水利益分配的良好范例。

自由流动原则。美国认为,国际河流治理必须以上下游之间的公平分配机制“自由流动”为基础,根据各国际河流的具体水文特点、流域内社会经济的发展水平和各流域国的用水实际需求,确定各流域国所占有的不同水权份额或分配国际河流水权,是实现公平水权原则的必要手段。

共同管理原则。根据这一原则,整个国际河流流域被要求视作统一的地理和经济单位,流域国家或沿岸国家则成为一个利益关系共同体,被赋予共享国际河流水资源的权利;强调相互合作,采用“共同管理”(common management)方式,成立国际机构,制定和实施流域综合管理和发展政策,使整个流域实现最佳而全面的发展。美国最早于1884年和墨西哥共同建立了“国际边界及水域委员会”,该委员会共同管理美国和墨西哥跨境河流的水量 and 水质。共同管理原则也成为各地区组织水资源管理的通用规则。2000年9月,欧盟在颁布的《水框架指令》(Water Framework Directive)中要求所有欧盟国家以流域为单位进行水资源综合管理,同一国际河流流域的成员国应相互协调,制定统一的国际河流流域管理计划。^②湄公河流域的柬埔寨、老挝、泰国和越南四国于1995年签署《湄公河流域可持续发展合作协定》,规定所有沿岸国家共同制定流域发展规划,并利用该规划制定计划和开展项目。^③

美国在亚太地区水治理过程中的制度嵌置过程体现在议题引领、平台搭建(或共享)、原则(或规范)嵌入三个阶段。首先,美国在水治理中的问题意识和治理手段都具有一定的前瞻性和创新性。一方面,美国发展水平更为先进,对诸多全球性问题更为敏感,并在诸多领域有着引领性的实践;另一方面,在环境、发展等全球治理的新领域,美国受制于其相对削弱的物质能力和尚未确立的制度霸权,以议题引领和创设来抢占道德高地,确保未来的规范和机制对

① The United States and Canada, *Treaty between Canada and the United States of America Relating to Cooperative Development of the Water Resources of the Columbia River Basin*, January 1961.

② European Parliament and Council, “Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework for the Community Action in the Field of Water Policy,” October 2000.

③ Mekong River Commission, *Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin*, April 1995.

其最为有利。^① 具有代表性的是美国对于“水—能源—粮食安全纽带”概念的提出。“安全纽带”（Security Nexus）这一概念最先由美国进步中心（American Progressive Center）于2010年提出，后来成为奥巴马政府决策的重要参考。^② 随之，美国积极地将此概念付诸实践，在参与中亚水安全治理的制度嵌置过程中，专门组建了关于“水—能源—粮食”纽带安全的中亚智库网络，在此基础上推出中亚跨界水资源治理顶层方案，包含信息、教育培训、水金融等方面内容，希望以此解决跨界水资源治理面临的困境。

其次，美国通过创建合作平台，或借助现有合作平台落实其引领的议题或理念。美国在亚太地区创建的关于水外交的合作平台主要包括：

一是美国于2009年倡议的与湄公河下游泰国、越南、柬埔寨和老挝四国合作的“湄公河下游倡议”（Lower Mekong Initiative），之后又邀请缅甸加入。该合作平台的组织结构和机制几乎由美国设计和主导，以便在合作对话过程中能够主导议题。例如“湄公河下游之友”（Friends of the Lower Mekong, FLM）部长级会议机制，该机制成员除下游五国外，还有澳大利亚、日本、韩国和新西兰的外交部部长，以及亚洲开发银行、欧盟和世界银行的高级代表。该机制显然使“湄公河下游倡议”被嵌置在美国的同盟中，具有明显平衡中国对湄公河地区迅速扩大的援助和影响力的意图。^③ 美国还引入了“预测湄公河”（Forecast Mekong）模型工具，以显示气候变化和经济发展情景对湄公河以及依赖湄公河维持生计的人们的影响。^④

二是美国于2012年提出《亚太战略合作倡议》（Asia-Pacific Strategic Engagement Initiative）、2019年提出“湄公河保障措施”（USAID Mekong Safeguards），再加上“湄公河下游倡议”，这三项倡议都是较为综合性的发展援助规划，而水环境问题仅是其中一项支柱，与其他能源、性别、粮食等议题相关联，这也体现出美国创设的合作平台能够实现议题间相互联动的特点。

① 潘亚玲：《论美国制度霸权与规范霸权的护持战略》，载《复旦学报（社会科学版）》2016年第6期，第153页。

② American Progressive Center, “The Food-Energy-Water Nexus: An Integrated Approach to Understanding China’s Resource Challenges,” July 2010.

③ Ernest Z. Bower, “U.S. Moves to Strengthen ASEAN by Boosting the Lower Mekong Initiative,” CSIS, July 24, 2012, <https://www.csis.org/analysis/us-moves-strengthen-asean-boosting-lower-mekong-initiative>.

④ Hidetaka Yoshimatsu, “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 42, No. 4, 2015, p. 183.

三是中亚五国外长+美国国务卿合作机制（C5+1）。2016 年 11 月，美国副国务卿托马斯·香农（Thomas Shannon）在记者招待会上表示，他在 C5+1 平台上与中亚各国外交部部长讨论了水管理问题，并介绍了美国与加拿大、墨西哥在跨界水资源管理中获得的经验。^①

美国在以上亚太地区水外交合作平台中注意做到以下几点。

第一，美国在创建新的合作平台时，积极借助既有的合作机制和框架。东盟作为东南亚地区的综合性一体化组织，是美国在亚太地区的重要战略伙伴。在东盟—美国战略伙伴框架下，双方主要探讨可持续水资源管理方面的合作。^② 美国还借助东盟，帮助印度尼西亚、菲律宾和缅甸的 560 多万人获得清洁饮用水以及灾害救助等。亚洲开发银行是美国另一个倚重的平台。截至 2018 年 12 月 31 日，美国已向其出资 230.4 亿美元，并向特别基金捐款和承诺 48.5 亿美元，^③ 以推动亚太地区的发展援助项目。美国于 2018 年加入亚洲开发银行的“太平洋区域基础设施”（Pacific Region Infrastructure Facility, PRIF）项目，该项目的一项主要内容便是关于水基础设施的建造。此外，美国密西西比河流域管理委员会与湄公河管理委员会建立姊妹伙伴关系的合作框架，在此框架下，双方加强技术研究和人员培训等水资源的管理合作，美国以此进一步影响湄公河国家的河流治理。^④

第二，美国在新创设或是共享的合作平台进行原则（或规范）嵌置。原则（或规范）嵌置过程通常有隐性和显性的两类做法。隐性的方式通常利用有利于美国在合作结构中的话语优势来实现。在美国主导的合作平台架构中，美国无论是凭借自身的实力权重，还是其优越的专业知识储备，都自然拥有较大的话语权，这为美国提供了先天的话语优势。借此，美国可以推动合作伙伴接受其原则和理念。

例如，美国在对湄公河地区的发展政策中积极纳入了可持续、治理和透明度等普遍理念。2014 年 8 月，在“湄公河下游之友”第四次会议发表的一份 700 字的简短声明中，7 次使用了“可持续发展”一词。美国也会采取显性方式进行嵌置，即直接将其原则或规范与援助项目挂钩，再通过已经创建的合作平台将其制度化。

① 赵玉明：《中亚地区水资源问题：美国的认知、介入与评价》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2017 年第 3 期，第 88 页。

② ASEAN, *Plan of Action to Implement the ASEAN-U.S. Strategic Partnership (2016-2020)*, November 2015, p. 8.

③ Asian Development Bank, “Asian Development Bank Member Fact Sheet: the United States,” 2019, p. 1.

④ 李志斐：《美国的全球水外交战略探析》，载《国际政治研究》2018 年第 3 期，第 82 页。

改善民主政治环境便是美国在亚太地区推行发展援助的主要附加条件，美国政府时常将民主和治理纳入其发展援助政策的关键目标。^① 美国国际开发署发起的《2015~2019年中亚战略》便积极推动以共同管理原则作为水资源管理与合作的指导原则。^②

第三，美国积极推动中亚水—能源—粮食安全纽带治理中应坚持市场原则，推行更加完善的水能互换机制。美国重点支持在中亚地区施行“水资源综合管理”（IWRM）模式，这是一种以多元化、去中心化作为特征，市场原则为基础的“自下而上”的治理模式。倡导和实施“水资源综合管理”的先决条件，是所在国当地已经培育起符合项目运行需求的民主治理和新自由主义市场经济模式，否则就要对当地进行结构改造。在此过程中，美国的盟友、伙伴以及非政府组织、跨国企业也是原则（或规范嵌置）过程的重要推手。例如，美国联合世界银行、欧盟、瑞士和英国在中亚地区共同发起“中亚能源和水发展项目”（Central Asia Energy-Water Development Program），推动“水资源综合管理”模式构建，并将水资源安全和能源安全结合起来，促进国家和地区层面水资源和能源的整合。美国地质调查局和国家航空航天局提供阿姆河流域的水文监控信息，摩托罗拉公司、卡特彼勒工程公司等美国跨国企业在阿姆河流域开展区域信息和矿产资源的开发建设。^③

五 美国的水安全外交战略展望及中国的应对

在国际权力体系变迁、国家地缘利益考量、美国总统和政治精英的战略偏好等多重因素作用下，美国为巩固“水外交大国”的霸权地位，实施霸权引导式水外交安全战略，对国际安全造成干扰。通过联盟和议题联系的方式应对新兴国家的挑战、利用国际组织和非政府组织等网络伙伴关系推进水外交，不断介入到水资源争端政治层面，并产生了多重效益：其一，美国自身层面，美国的私营部门凭借在全球各个地区推广其先进水储存技术和成熟管理经验，增加美国的出口和就业机会；其二，巩固、保障其盟友和伙伴关系层面，美国不仅与盟友在资源、技术上合力来巩固关

① Vep P. Nanda, “The ‘Good Governance’ Concept Revisited,” *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 603, No. 1, 2006, p. 279.

② U. S. Embassy in Tajikistan, “USAID Launches 2015-2019 Strategy for Central Asia,” February 13, 2015, <https://tj.usembassy.gov/usaaid-launches-2015-2019-strategy-central-asia>.

③ East West Institute, *Nexus Dialogue on Water Infrastructure Solutions - Central Asia*, Workshop Report, Istanbul, Turkey, July 15-17, 2014.

系,而且当盟友或伙伴直接面临水或由水引发的能源和粮食安全等问题时,美国可以通过治理援助加强其与盟友和伙伴的关系;其三,全球和区域治理层面,由于水资源议题本身与健康、经济、粮食、性别平等和减少冲突等方面相联结,水资源与美国发展援助目标息息相关,美国既可以将水议题与其他议题打包,实现议题间的联动,又可以通过帮助援助国和地区引领水治理来构建嵌入符合自身利益的规范制度架构。

美国通过霸权引导式水安全外交战略介入和重塑亚太水治理格局最直接的结果是遏制地区大国特别是中国的水话语权,并将其在区域水治理体系中边缘化。首先,美国凭借其议题塑造能力,引领水安全外交的发展方向,并抢占道义高地,妨碍中国国际形象塑造。美国充分运用国家与非国家多元因素,发挥舆情塑造多渠道作用,例如,美国国际开发署的南希·林德伯格(Nancy Lindborg)重点批评中国水电站存在安全问题。由于气候变化,水电站会加剧东南亚和非洲地区的粮食和环境问题。他认为东南亚和非洲国家农业问题更为严重,水电站会导致干旱变得很严重,湄公河电站会毁了当地的环境和水资源,破坏当地粮食生产。^①美国学者提出研究湄公河政治经济态势和政府博弈是美国政府的重要课题,通过布鲁金斯学会等承担这些研究任务,有针对性地遏制中国在湄公河等地区的水外交话语权。^②

其次,美国创建具有同盟性质或排他性的合作平台,以平衡中国的影响力。全球治理与区域治理作为国际社会并存的轨道,各有利弊。美国利用其既有的经济及政治等影响优势,与中国周边地区开展双边水合作或区域水合作,能够有效控制区域轨道,使得中国周边地区水外交大国领导力结构更加复杂。

面对美国水外交对中国周边安全的新干预,首先,中国需要在主要国家之间建立权力稳定和制度性的安全合作机制,并不断扩展合作的流域范围。把“水外交”作为全面推进同湄公河国家“亲、诚、惠、容”外交战略的切入点,通过建设跨界水合作利益共同体来应对加入湄公河委员会之争,以“水资源综合管理”作为应对

① Rob C. de Loë and James J. Patterson, "Rethinking Water Governance: Moving beyond Water-Centric Perspectives in a Connected and Changing World," *Natural Resources Journal*, Vol. 57, No. 1, 2017, pp. 75-100.

② O. Cogels, "Hydro-diplomacy: Putting Cooperative Investment at the Heart of Transboundary Water Negotiations," in Ganesh Pangare, ed., *Hydro diplomacy: Sharing Water across Borders*, New Delhi: Academic Foundation, 2014, pp. 67-74.

域外大国介入的重要防御手段。^①但同时，中国不能过分聚焦于单独安全领域的问题，而应从纽带安全角度积极应对水外交问题，实现水安全、粮食、能源等多元安全共同发展。

其次，应“加强水外交理论创新，注重国际水法的制度构建与实践研究。而在澜湄水资源合作中，应双边与多边并举，力争主导规则制定与机制创新，以水合作制度化路径推动中国周边水外交发展”。^②只有通过有利于环境和可持续发展，积极、有效并富有远见和创造性地解决水资源问题，亚洲才可以重返亚洲文化中心的地位，避免美国对中国水话语权的广泛遏制。为实现上述目标，中国需要积极参与塑造全球新秩序，影响水治理的发展方向。

再次，应对美国针对中国的水话语权遏制，中国需要利用本土化经验以及与周边国家的关系，在坚持“冲突预防型”水安全外交方式不改变的同时，构建参与式水安全外交框架，将国家、国际组织、非政府组织、企业等多利益攸关方纳入大外交范围，增强中国水安全外交的主体优势。参与水治理规范框架的制定，有利于企业等在水管理和基础设施方面进行相应投资，采取更切实的创新政策和激励措施，以加强并更好地整合国家和区域两级的水管理。

最后，扩大市场机制的使用以提高用水效率，并通过适应性转型应对水污染，以中国经验为全球其他转型经济体在消除贫困和维持和平、安全以及可持续发展方面提供借鉴。水的安全利用与可持续利用关系社会稳定，为促进水资源的高效利用，除了政府引导外，还要增强市场机制以促进生产用水效率的提高，加强技术创新下的水安全高效增长体系构建。

【来稿日期：2020-03-12】

【修回日期：2020-04-10】

【责任编辑：谢 磊】

① 张励：《水外交：中国与湄公河国家跨界水合作及战略布局》，载《国际关系研究》2014年第4期，第25-36页。

② 郭延军：《“一带一路”建设中的中国周边水外交》，载《亚太安全与海洋研究》2015年第2期，第81-93页。

governance models are no longer appropriate for the rapid development of synthetic biology that has brought disruptive changes to science and technology. In order to explore a proper model of risk management in the field of synthetic biology, it is necessary to take into consideration the status quo and trends of synthetic biology development, objectively and effectively analyse the ensuing safety and security issues as well as their evolutionary trends. Further efforts can be made to explore a comprehensive and dynamically adjusted risk governance model of biosafety and biosecurity issues in the field of synthetic biology, taking into consideration of state laws and regulations, government supervision, self-regulation of the scientific community, and international cooperation and dialogue among governments and communities.

[Keywords] synthetic biology, biosafety, biosecurity, governance

[Author] PENG Yaojin, Associate Research Fellow, Institute of Zoology, Institute for Stem Cell and Regeneration, Chinese Academy of Sciences (Beijing, 100101).

58 **Geographical Intervention and Institutional Embedding: the US Diplomatic Strategy for Water Security in the Asia-Pacific Region**

YU Hongyuan and LI Kunhai

[Abstract] Based on geographical interests demands (offensive/defensive) and water governance performance in transboundary river basins (instrumental/institutional), “water security diplomacy” can be defined as game behaviors of states and relevant actors focusing on issues of cross-border water resources security. Water security diplomacy can be categorized into four broad types: conflict-preventative diplomacy, hegemony-oriented diplomacy, water diplomacy featuring apathetic interaction and the one highlighting post-modern governance. The US diplomatic strategy for water security, being hegemony-oriented, aims at consolidating its global hegemony through global governance of water. It is mainly manifested in two aspects: safeguarding its strategic interests through major power geographical intervention and maintaining the legitimacy and effectiveness of its water diplomacy through institutional embeddedness and reconstruction of the regional water governance system. The United States promotes the formulation of its water security foreign policy and strategy through four diplomatic paths, namely, alliance and agenda-setting, coordination with major water diplomacy powers, embedding international organizations, networked partnership. The dynamic mechanism both at home and abroad has played an important role in the advancement of US water diplomacy. By virtue of water security diplomacy, the United States is able to expand its geographical interests in the Asia-Pacific region, implement the principles and norms of water governance advocated by American values, embed the water security governance system with the United States as its core, and curb the voice of major regional powers, especially China, in the water discourse. The ultimate goal of the US is to achieve a balanced strategic advantage in the regional water-energy-food nexus security.

[Keywords] water diplomacy, water security, water governance, geographic intervention, institutional embeddedness, U.S. security strategy

[Authors] YU Hongyuan, Research Fellow and Director of Institute for Comparative Politics and Public Policy, Shanghai Institutes for International Studies (SIIS) (Shanghai, 200233); LI Kunhai, Ph.D. Student at Law School of Shanghai University of Finance and Economics (Shanghai, 200433).