

中美博弈背景下的 澜湄水资源安全问题研究^{*}

李志斐

【内容提要】 2010年之后,澜湄地区成为中美竞争和美国制衡中国的新战略地缘空间。水资源作为该地区重要的自然资源,在中美竞争中与权力政治相结合,演变成一种影响地区政治发展的权力资源。水资源安全化成为美国制衡中国战略实施的切入点和重要内容。美国在澜湄地区对中国采取了硬制衡和软制衡两种制衡方式,其中制度制衡是软制衡的主要内容,水资源安全问题是制度制衡的重要载体。美国坚持政治对抗、孤立与制衡中国的立场,抓住水数据收集与共享、水利基础设施投资和水资源合作机制构建这三个关乎澜湄地区可持续发展的核心议题,通过规则重构、观念重建和功能遏制三种策略手段对中国进行制度制衡,并构建多层次伙伴关系体系作为湄公河—美国伙伴关系等排他性制度实施的支撑体系,持续将水资源安全问题作为制衡中国的重要战略议题。

【关键词】 澜湄合作;水资源安全;制度制衡;中美关系

【作者简介】 李志斐,中国社会科学院大学国际关系学院副教授、亚太与全球战略研究院副研究员(北京 邮编:102488)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2021)10-0130-26

^{*} 感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

“一河连六国”，澜沧江—湄公河是连接中国和中南半岛最重要的一个跨国水系，全长4880千米，流域总面积79.5万平方千米，人口3.26亿，是全球极具发展潜力的地区之一。自2008年和2010年因气候变化造成两场罕见旱灾之后，以美国为首的西方国家炒作“中国水坝威胁论”，推动水资源问题安全化，攻击中国的对外投资与周边外交政策。对中国来说，澜湄水资源安全问题已经不是单纯的环境和资源问题，而是影响中国周边环境的政治与安全问题。^① 水资源问题的安全化既是澜湄国家之间围绕水资源开发利用产生纷争的过程，更是一个在复杂的地缘政治环境中大国竞争地区主导权、域内外国家寻求地缘政治力量平衡的过程。因此，透过大国博弈的视角，深度挖掘和认知澜湄水资源安全问题的形成过程及内容，对于中国准确把握问题的发展趋势、及时调整周边政策具有显著的现实意义和理论价值。分析澜湄水资源安全问题需要厘清的核心问题是：美国在澜湄水资源安全议题上制衡中国的路径和手段是什么？围绕这个问题，本文利用制度制衡理论，在美国对外战略和亚太政策调整的大背景下，探讨澜湄地区水资源问题安全化的关键性推动因素，尝试把握中美博弈影响水资源安全问题的走向，为更好地应对美国制衡提供理论思考。

一 既有研究述评

自2010年以来，在中美博弈大背景下，关于澜湄水资源安全的争论日渐激烈，带动了对这一问题的关注和研究。整体上看，既有研究视角主要有三个。

第一，“中国责任论”视角。持此类视角的多为国外学者，他们诬称：中国在澜沧江修建大坝等水利工程的行为“制造”了澜湄地区的水资源安全问题，中国应该对此“负责”。20世纪90年代，为实行资源优化配置，带动西部地区经济发展，中国在澜沧江修建梯级水电站。进入21世纪，老挝、越南和柬埔寨纷纷在湄公河干流和支流上规划建设水电站，中国和泰国也开始加大对其他湄公河四国的水电站投资建设力度。水电开发引发了对于水资源安全的讨论。卡尔·米德尔顿(Carl Middleton)和杰瑞米·阿罗奇(Jeremy Allouche)认为，澜湄国家正进入一个新的水政治时代，水坝建设在改变澜湄地区的自然—社会关系。^② 理查德·克隆宁(Richard Cronin)和吴翠玲(Evelyn Goh)等学者认为，中国在上游修建大坝截水，严重影响到下游国家的农业灌溉、渔业

^① Selina Ho, “River Politics: China’s Policies in the Mekong and the Brahmaputra in Comparative Perspective,” *Journal of Contemporary China*, Vol.23, No.85, 2014, p.15.

^② Carl Middleton and Jeremy Allouche, “Watershed or Powershed? Critical Hydropolitics, China and the ‘Lancang-Mekong Cooperation Framework’,” *The International Spectator*, Vol.51, No.3, 2016, pp.100–117.

生产和水力发电等活动,在下游国家投资和参与修建大坝的行为则进一步加剧了湄公河国家的环境安全问题,中国是澜湄地区水资源安全问题的“始作俑者”。^① 印度学者布拉姆·切兰尼(Brahma Chellaney)的观点更为偏激,他认为中国在澜沧江修建水电站是利用地理优势建构“水霸权”,中国把水作为“控制”湄公河国家的“政治砝码”,把大坝用作对下游国家施加影响的潜在有力工具。^② 杰西卡·威廉姆斯(Jessica M. Williams)认为,现在水电发展已成为澜湄地区的核心叙事话题,中国推动建立澜沧江—湄公河合作机制(Lancang-Mekong Cooperation Mechanism,简称澜湄合作)宣示了中国对源头的“控制”,使其“单边”水电建设合法化,水电项目对湄公河国家的负面影响在未来可能加剧。^③ 何荆菁(Selina Ho)认为,中国主动提升水管理能力的意愿较低,由于权力不对称,湄公河国家难以对中国的行动加以限制。^④

第二,机制博弈视角。此类视角通过比较分析不同机制的主导者、功能和治理途径等问题,探究在机制功能重叠并存在竞争关系的条件下,澜湄水资源安全治理的趋势与前景。^⑤ 澜湄地区是中国、美国、日本、韩国和印度等国家竞争的重要地区,它们力图通过构建多边合作机制提升对该地区事务治理的影响力。当前澜湄地区存在大湄公河次区域机制(Great Mekong Subregion Cooperation)、湄公河委员会(Mekong River Commission)、湄公河—美国伙伴关系(Mekong-US Partnership)、日本—湄公河地区伙伴关系项目(Japan-Mekong Region Partnership Program)、湄公河—恒河合作(Mekong-Ganga Cooperation)和湄公河—韩国合作(Mekong-Republic of Korea Coop-

① 参见 Richard Cronin “Mekong Dams and the Perils of Peace,” *Survival*, Vol.51, No.6, 2009, pp.147-160; Richard Cronin “China’s Performance in International Resource Politics: Lessons from the Mekong,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.29, No.1, 2007, pp.97-120; Evelyn Goh “China in the Mekong River Basin: The Regional Security Implications of Resource Development on the Lancang Jiang,” https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10220/4469/1/RSIS-WORKPAPER_73.pdf, 访问时间:2021年5月27日; Seung-ho Lee “Benefit Sharing in the Mekong River Basin,” *Water International*, Vol.40, No.1, 2014, pp.139-152; Xiuli Han “Approaches to Investment in Chinese Trans-Boundary Waters,” *Water International*, Vol.40, No.1, 2015, pp.71-86; Sebastian Biba, “Desecuritization in China’s Behavior Towards Its Trans-Boundary Rivers: The Mekong River, the Brahmaputra River, and the Irtysh and Ili Rivers,” *Journal of Contemporary China*, Vol.23, No.85, 2014, pp.21-43; Brahma Chellaney, *Water, Peace, and War*, Lanha: Rowman & Littlefield, 2012.

② Brahma Chellaney, *Water: Asia’s New Battleground*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2011; Brahma Chellaney, *Water, Peace, and War*, 2012.

③ Jessica M. Williams “Is Three a Crowd? River Basin Institutions and the Governance of the Mekong River,” *International Journal of Water Resources Development*, Vol.37, Issue 4, 2021, pp.1-21.

④ Selina Ha “River Politics: China’s Policies in the Mekong and the Brahmaputra in Comparative Perspective,” pp.1-20.

⑤ 参见 Michele Staubli “Water Diplomacy and Conflict Management in the Mekong: From Rivalries to Cooperation,” *Journal of Hydrology*, Vol.567, 2018, pp.654-667; 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84—97页。

eration) 等多个合作机制,“机制拥堵”现象是这些国家间博弈现状的真实写照。这些机制在成员构成、议题范围和功能领域等方面存在重合或重叠,机制间竞争关系明显,不可避免会影响水资源安全的治理成效。^① 2016年澜湄合作启动后,关于澜湄合作的研究增多,中国被视为影响澜湄水资源安全的重要因素,但中外学者对于以澜湄合作促进水资源安全合作的认知存在巨大差异。中国学者认为,澜湄合作是中国向周边国家提供的国际公共产品,使其分享中国的发展红利,^②区域安全问题可以通过深化次区域合作来解决。^③ 对于澜湄地区水资源安全问题产生的原因,中国学者认为主要是各国对水资源的非协调性开发和气候影响下的极端天气频发共同作用而成。中国以发展阶段为导向,积极在澜湄合作框架下推动水资源的合作治理。^④ 水资源合作被列为澜湄合作优先合作领域,通过水资源合作机制的不断完善,从根本上提升整个地区的水资源治理能力,推动水资源安全问题的解决和澜湄国家命运共同体的构建。^⑤

国外学者的认知则较为偏颇,有失客观。如塞巴斯提亚·比巴(Sebastian Biba)认为,澜湄合作源于中国意识到了水政治对外交关系的潜在负面影响,从而更积极地实施具有预防性的水政治战略。澜湄合作更重视经济效益的创造,虽然可持续的水资源管理已被确定为优先合作领域,但实际上仍处于次要地位,澜湄合作不太可能为湄公河国家提供足够和稳定的生态效益。^⑥ 普文·波亚尺文(Poowin Bunyavejchewin)和吉松秀隆(Hidetaka Yoshimatsu)等学者认为,中国倡导建立澜湄合作的主要目的是把日本等竞争对手排除在外,巩固中国在澜湄地区的领导地位。澜湄合作以经济利益为

① 参见罗仪馥《从大湄公河机制到澜湄合作:中南半岛上的国际制度竞争》,载《外交评论》,2018年第6期,第119—156页;邓涵《“峰会年”看澜湄地区制度竞合》,载《当代亚太》,2019年第6期,第131—157页;罗圣荣、杨飞《国际机制的重叠现象及其影响与启示》,载《太平洋学报》,2018年第10期,第21—31页。

② 黄河、杨海燕《区域性公共产品与澜湄合作机制》,载《深圳大学学报(人文社会科学版)》,2017年第1期,第130—137页。

③ 刘卿《澜湄合作进展与未来发展方向》,载《国际问题研究》,2018年第2期,第43—54页;戴永红、曾凯《澜湄合作机制的现状评析:成效、问题与对策》,载《国际论坛》,2017年第4期,第1—6页。

④ 屠酥《澜湄水资源安全与合作:流域发展导向的分析视角》,载《国际安全研究》,2021年第1期,第63—89页。

⑤ 张励《水资源与澜湄国家命运共同体》,载《国际展望》,2019年第4期,第61—78页;屠酥、胡德坤《澜湄水资源合作:矛盾与解决路径》,载《国际问题研究》,2016年第3期,第51—63页;吴浓娣《以水资源合作为纽带促进澜湄流域共同发展》,载《世界知识》,2019年第18期,第29—31页。

⑥ Sebastian Biba “China’s ‘Old’ and ‘New’ Mekong River Politics: The Lancang-Mekong Cooperation from a Comparative Benefit-Sharing Perspective” *Water International*, Vol.43, No.5, 2018, pp.620-641.

先,而非真正为了推动安全治理。^①

第三,气候变化视角。此类研究把水资源安全放到自然物理层面,解读气候变化导致的水资源自然形态变化及其政治和社会效应,主张采取气候适应性措施解决水资源安全。有学者认为,澜湄地区地处气候变化敏感地带,洪涝灾害等极端天气频发的主要原因之一是气候变化,未来几十年气候变化对澜湄地区的影响将会更加显著,2010年该地区经历的90年来最严重的干旱就是气候变化影响至深的明证。^②气候变化直接导致澜湄地区的旱季更早、雨季更涝、海平面上升、海水倒灌造成土地盐碱化,这些自然生态灾难会引起连锁反应,致使部分国家的粮食安全、渔业安全和生态安全受到威胁,潜在的政治不稳定性增加,国际矛盾加剧。^③

从既有研究来看,国内外学术界虽然进行了大量的关于澜湄水资源安全的探讨,但缺乏对三个重要问题的深度与专门分析。

第一,19世纪以来,湄公河国家一直是域外大国侵占和介入的区域,水资源开发与管理问题长期存在。2010年之后,以美国为首的西方国家不断将澜湄水资源安全问题归咎于中国的单方面责任,对中国进行妖魔化宣传。而客观事实是中国不断推动与周边国家达成更广泛的一致,推动澜湄合作来“去安全化”。^④近年来,美国等西方国家加大阻挠和干扰力度。2020年4月,美国国务院资助的一家名为“地球之眼(Eye on Earth)”的机构发布报告,抹黑、污蔑中国在澜沧江修建的水利基础设施正“威胁”湄公河水资源安全。^⑤中国的回应淹没在美国掀起的如火如荼的负面舆论中。这种

^① Poowin Bunyavejchewin “The Lancang-Mekong Cooperation (LMC) Viewed in Light of the Potential Regional Leader Theory,” *Journal of Mekong Studies*, Vol.12, No.3, 2016, pp.49-64; Vannarith Chheang “China’s Economic Statecraft in Southeast Asia,” https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_45@50.pdf, 访问时间:2021年5月16日; Hidetaka Yoshimatsu “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol.42, No.4, 2015, pp.173-194。

^② R. Edward Grumbine “Using Transboundary Environmental Security to Manage the Mekong River: China and South-East Asian Countries,” *International Journal of Water Resources Development*, Vol.34, No.5, 2017, pp.792-811。

^③ Sabine Blumstein “Integrating Water and Climate Diplomacy in the Mekong River Basin,” https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Policy_Brief_Mekong_20170619.pdf, 访问时间:2021年5月16日; Jonathan Robert Thompson, et al. “Climate Change Uncertainty in Environmental Flows for the Mekong River,” *Hydrological Sciences Journal*, Vol.59, No.3-4, 2014, pp.934-954; Mohammed Mainuddin, Mac Kirby and Chu Thai Hoanh “Water Productivity Responses and Adaptation to Climate Change in the Lower Mekong Basin,” *Water International*, Vol.37, No.1, 2012, pp.53-74。

^④ Sebastian Biba “Desecuritization in China’s Behavior Towards Its Trans-Boundary Rivers: The Mekong River, the Brahmaputra River, and the Irtysh and Ili Rivers,” pp.21-43。

^⑤ 引自 Brian Eylex “Science Shows Chinese Dams Are Devastating the Mekong,” <https://foreignpolicy.com/2020/04/22/science-shows-chinese-dams-devastating-mekong-river/>, 访问时间:2021年5月18日。

炒作背后的动力因素到底是什么?虽然诸多文献从自然和政治原因进行了相关分析,但对于水资源与地缘政治因素结合的过程并没有过多涉及。

第二,客观来看,澜湄地区存在毒品生产贩卖、非法武器交易、人口贩卖、非法木材、动物产品和商品贩卖、恐怖主义、网络安全以及传染病等诸多非传统安全问题,这些问题复杂联动,深刻影响地区政治经济和社会安全,^①但却都未像水问题一样,演变成一个大国间博弈的战略性问题。这其中的原因何在?为何只有水问题被美国进行国际炒作?

第三,既有研究充分肯定了大国博弈对澜湄地区治理的影响,从不同角度分析了美国、日本和澳大利亚等国的湄公河政策变化、目标及对水资源事务的相关介入和做法,但现实是,美国是对湄公河国家事务介入最深的域外国家,也是带头诋毁和抹黑中国的国家。中美到底在博弈什么?为什么美国会如此重视水的“抓手”作用?既有研究显然缺乏对这一问题的分析。

二 制度制衡与地区问题安全化

随着新兴大国崛起,权力转移和制度变迁成为国际政治的重要内容,国际秩序进入转型阶段,崛起国和主导国围绕国际制度的战略竞争日趋激烈。从崛起国与主导国的战略选择看,崛起国的战略目标并不必然带有修正主义倾向,主导国也并不必然倾向于维持现状,关键在于制度红利的消长变化。当主导国权力下降导致其制度红利下降时,主导国就会倾向改变现有制度,退出现有的制度安排,建立新制度以保持其制度红利。这是一种排他性制度制衡,也是美国特朗普政府最主要的制度制衡战略。^②

兰德尔·施韦勒(Randall L. Schweller)从传统的视角将“制衡”定义为:通过内部动员或结成联盟建立或聚集军事力量,以防止或阻止外国势力或联盟对本国的领土占领或政治和军事统治。威廉·沃尔弗斯(William C. Wohlforth)、斯图尔特·考夫曼(Stuart Kaufman)和理查德·利特尔(Richard Little)进一步区分了二元式制衡(dyadic balancing)与体系性制衡(systemic orientation of balancing),认为制衡的目的可能是威

^① 李志斐《澜湄合作中的非传统安全治理:从碎片化到平台化》,载《国际安全研究》,2021年第1期,第90页。

^② 汪海宝、贺凯《国际秩序转型期的中美制度竞争——基于制度制衡理论的分析》,载《外交评论》,2019年第3期,第68页。

慑任何有威胁的行为体,也可能是防止霸权国的出现或削弱霸权国的地位。^①按照手段和策略划分,制衡主要包括硬制衡(hard balancing)与软制衡(soft balancing)两种形式。^②硬制衡在应对军事压力和外部安全威胁时更有效,花费与风险也更高。软制衡则是一种非军事性制衡方式,^③主要通过国际制度、经济策略和严守中立等非军事方法^④削弱敌对国的威胁能力。选择硬制衡还是软制衡的决定性因素是国家间的综合实力对比和经济依赖程度。一般来说,实力越不均衡,选择硬制衡的可能性就越低。一国在运用制衡战略的过程中,硬制衡与软制衡两种策略方式通常同时使用,两者互为依托、互相加强。软制衡的重要手段之一是制度制衡(institutional balancing)。制度战略包括制度制衡、制度追随(institutional bandwagoning)、制度对冲(institutional hedging)和制度笼络(institutional co-optation)四种形式。制度制衡是通过安全机制中成员的集体行动,来减少自身与机制外的霸权国或崛起国之间的实力差距。^⑤在当前中美博弈背景下,美国力图通过制度制衡扩大与中国的实力差距,维护或增强本国影响力,降低中国及其他大国的影响力。^⑥

制度制衡主要包括三种形式:包容性制度制衡、排他性制度制衡和制度间制衡。其中,排他性制度制衡是指从现有制度中将制衡目标国排除在外,通过机制化合作对目标国施压,降低其带来的威胁。^⑦在地区层面,地区大国通过主导建立地区机制,在将制衡目标国排除在外的同时建构起稳定的势力范围,防止机制外国家对机制内国家施加影响。^⑧美国在亚太地区积极推行排他性制度制衡。从本质上说,美国对中国实行的制衡更多是寻求对中国的单方面制约或遏制,谋求对中国的绝对霸权。在地区层

① Daniel H. Nexon “The Balance of Power in the Balance,” *World Politics*, Vol.61, No.2, 2009, pp.340-341.

② Thazha Varkey Paul “Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy,” *International Security*, Vol.30, No.1, 2005, pp.46-71.

③ Kai He and Huiyun Feng “If Not Soft Balancing, Then What? Reconsidering Soft Balancing and U.S. Policy Toward China,” *Security Studies*, Vol.17, No.2, 2008, p.373.

④ Robert A. Pape “Soft Balancing Against the United States,” *International Security*, Vol.30, No.1, 2005, p.10.

⑤ Koga Kei “ASEAN’s Evolving Institutional Strategy: Managing Great Power Politics in South China Sea Disputes,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.11, No.1, 2018, pp.54-55.

⑥ Sovinda Po and Christopher B. Primiana “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, p.326.

⑦ 贺凯《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》,载《世界经济与政治》,2018年第12期,第68页。

⑧ Chaka Ferguson “The Strategic Use of Soft Balancing: The Normative Dimensions of the Chinese-Russian ‘Strategic Partnership,’” *Journal of Strategic Studies*, Vol.35, No.2, 2012, p.206.

面,一国实践制度制衡战略的前提主要有两个:一是其建立在综合实力基础之上的权威性,二是通过对某些问题、某些领域的“安全化(securitization)”来建构制度建设和开展制度制衡的合理性与必要性。这正是软制衡理论重视观念在制衡引导与实施中发挥重要作用的具体表现。国家可能通过构建一种对他者的负面认知或进行认同争夺而展开软制衡。^①

按照哥本哈根学派的解释,“安全”是超越一切政治规则和政治结构的一种途径,^②是特定政治议程中自我指涉的问题,产生这样的安全事实的本质力量并非物质性的,而是各种行为者之间主体间性的观念互动过程。^③安全化则是指通过打破规则、依靠“存在性威胁(existential threats)”的出现来推进,更以此为理由,以宣布打破规则为合法来实施。^④安全化是指涉对象不断被主体或施动者建构成存在性威胁的过程,同时又是一个主体通过安全化动议(securitizing move)不断说服观众接受并形成共识的过程。安全化主要通过言语—行动的途径来实施。^⑤

成功的安全化通常具备三个要素,即存在性威胁、紧急行动以及通过破坏和摆脱既有规则来影响单元间关系。^⑥施动者通过将特定议题和领域确定为特殊的安全威胁存在,使之成为决策者需要优先考虑和采取紧急行动的对象,可以使用特殊手段以及获得必要的社会资源来保证其在决策议程中的优先性和紧急性。^⑦在地区体系内,地区霸权国家或大国等主导国有选择地将某一公共问题或领域贴上“安全标签”,调动各种资源来应对这种所谓的安全“威胁”,^⑧从而有可能获得一种超越原来约束主导国行为规则的权力。言语—行动的安全化路径是主导国运用政治立场宣传、规则重建和观念引导等方式,使作为观众的地区内其他国家认同并接受应对存在性威胁的价值观念和解决方案,支持主导国的“超规则”权力,并可能采取联合行动,共同解决安全威胁。

尽管制度制衡并不能反映中美关系的全部内容,竞争或制衡也并非美国对华关系

① 许娟、王玉主《非对称软制衡:理论构建及对中国崛起的影响》,载《当代亚太》,2021年第2期,第54页。

② 巴里·布赞、奥利·维夫·迪·怀尔德著,朱宁译《新安全论》,浙江人民出版社2003年版,第34页。

③ 巴里·布赞、琳娜·汉森著,余潇枫译《国际安全研究的演化》,浙江大学出版社2011年版,第14页。

④ 巴里·布赞、奥利·维夫·迪·怀尔德《新安全论》,第35页。

⑤ 褚昭根《竞合:超越传统安全化理论的新分析框架》,载《人民论坛·学术前沿》,2020年第6期,第69—73页。

⑥ 巴里·布赞、奥利·维夫·迪·怀尔德《新安全论》,第13页。

⑦ 巴里·布赞、奥利·维夫·迪·怀尔德《新安全论》,第13—15页。

⑧ Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization,” in Ronnie D. Lipschutz, ed., *On Security*, New York: Columbia University Press, 1995, p.55.

的唯一出发点,^①但在澜湄地区,战略竞争和制度制衡分别是中美政治博弈的内在实质和外在表现。因此本文选择制度制衡理论作为理论基础,在分析框架建构和问题分析过程中,运用安全化理论阐释水资源问题在澜湄地区如何被安全化并成为美国制衡中国的工具,从而对中美地区竞争和澜湄水资源安全问题有更全面和更深刻的认知(如图1)。

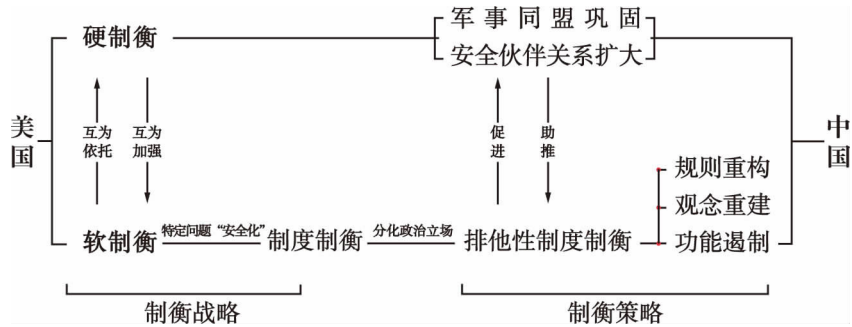


图1 美国在湄公河地区对中国的制度制衡

资料来源:笔者自制。

三 制衡战略与水资源问题安全化

美国干预澜湄地区事务始于20世纪50年代。美国国家安全委员会于1956年称,美国应协助湄公河国家开展互助合作与区域合作,抵制共产主义在该区域的影响或支配。^②1957年,在联合国亚洲和远东经济委员会(ECAFE)的支持下,老挝、泰国、柬埔寨和越南共和国宣布成立湄公河下游调查协调委员会(又称老湄公河委员会)。^③美国深度参与了老湄公河委员会的建设过程,并打算将田纳西河谷发展战略应用于东南亚的“自由国家”,通过稳定这些国家的政局形势来对抗“共产主义威胁”。在意识形态激烈对抗背景下,中国积极支持越南人民的解放斗争,成为美国抵制的对象,这是美国湄公河政策有制衡中国考虑的最早阶段。

^① 王明国《从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑》,载《世界经济与政治》,2020年第10期,第79页。

^② Thi Dieu Nguyen, *The Mekong River and the Struggle for Indochina: Water, War, and Peace*, Westport: Praeger, 1994, p.84.

^③ United Nation, “ECAFE Annual Report to the Economic Social Council (29 March 1957-15 March 1958),” <https://documents-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/B09/128/4x/pdf/B091284.pdf?OpenElement>, 访问时间:2021年5月16日。

1973年《关于在越南结束战争、恢复和平的协议》签署后,美国从越南撤军,中南半岛国家抗美斗争取得胜利,老湄公河委员会活动中止。^① 美国在澜湄地区的参与度和影响力进入相对低迷阶段。冷战结束后,日本推动成立大湄公河次区域经济合作机制(GMS),澜湄地区进入经济发展新时代。随着中国经济的飞速发展,中国与东盟的经济合作和贸易往来不断加强。2010年中国—东盟自由贸易区成立之后,中国成为东盟最大的贸易伙伴。中国在东南亚地区政治、经济和安全领域的影响力不断上升,这使美国对中国的战略认知发生重要转变。

美国认为,在澜湄地区这样一个东南亚政治经济的关键区域,^②中国是21世纪最有可能挑战美国霸主地位的战略竞争对手。^③ 美国要警惕中国带来的挑战,在亚太政策制定中重点考虑中国因素。^④ 在此认知下,美国一方面加强其在亚太地区现有的联盟和安全伙伴关系,另一方面对中国进行制度制衡。奥巴马政府出台亚太再平衡战略之后,澜湄地区为美国制衡中国提供了新的战略和地缘空间,在美国外交政策中的地位开始重新上升。在硬制衡方面,美国维持和加强与泰国、越南等国的传统安全关系;在软制衡方面,美国不断加大对湄公河国家战略资源的投放力度,加强排他性制度建设,将制衡和对冲中国影响力、维护美国主导地位作为最主要的战略考量,把湄公河国家变成美国重返亚洲的战略支点和遏制中国的重要支撑。

特朗普执政时期,美国继续错误地认为,中国在经济、价值观和安全方面都对美国形成了“严峻挑战”,美国必须采取竞争策略应对这些“挑战”。^⑤ 美国国务院2019年发布的《自由和开放的印度—太平洋共同愿景》报告中17次提到湄公河,反复强调澜湄地区是美国制衡中国的重要区域。^⑥ 从本质上说,2009年亚太再平衡战略框架下的“湄公河下游倡议(LMI)”和2020年“印太战略”的重要组成部分湄公河—美国伙伴

① United Nations “Report of the Interim Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin,” <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/B17/100/28/pdf/B1710028.pdf?OpenElement>, 访问时间:2021年5月16日。

② Hidetaka Yoshimastu “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” p.174.

③ Hidetaka Yoshimastu “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” p.175.

④ Elizabeth Economy, “China’s Rise in Southeast Asia: Implication for the United States,” *Journal of Contemporary China*, Vol.44, No.14, 2005, pp.409-425; Biwu Zhang “Chinese Perceptions of US Return to Southeast Asia and the Prospect of China’s Peaceful Rise,” *Journal of Contemporary China*, Vol.24, No.91, 2015, pp.176-195.

⑤ Australian Strategic Policy Institute, “Southeast Asia Pattern of Security Cooperation,” https://www.files.ethz.ch/isn/161572/Southeast_Asia_patterns_security.pdf, 访问时间:2021年6月2日。

⑥ U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>, 访问时间:2021年6月2日。

关系都是美国直接回应中国快速发展和地区影响力的行动,^①是实施制度制衡战略的重要载体。

美国选择在澜湄地区对中国实施制衡战略,首先将水资源问题安全化,使之成为其介入该地区事务与制衡中国的“引子”。美国之所以选择水资源问题作为安全化的重要对象,与水资源在澜湄地区的重要地位密切相关。

第一,水是一种不可再生的关键性自然资源。湄公河被老挝、柬埔寨、泰国和越南等国称为“母亲河”。老挝97%的国土面积位于湄公河流域,柬埔寨、泰国和越南则分别占86%、23%和8%。湄公河水流量的35%在老挝境内,19%在柬埔寨境内,17%在泰国境内,8%在越南境内。^②整个湄公河流域6000多万人口依赖于该河流,水资源在农业、能源和渔业方面的作用使其对湄公河国家的福祉至关重要。^③老挝、柬埔寨、泰国和越南四国高达83%的人口的经济行为发生在与水相关的产业。^④一旦水流量和质量出现问题,湄公河国家的粮食安全、渔业和能源安全都会受到显著影响。

2010年澜湄地区遭遇严重旱灾,河流水位降至20年来的最低点,部分区域的水位仅33厘米,泰国、老挝、越南和柬埔寨的农业灌溉、工业生产、渔业养殖、水力发电和航运都受到不同程度的冲击。这种气候变化导致的自然灾害为美国、日本等国的媒体、智库及非政府组织制造和渲染中国“大坝威胁论”创造了“契机”。^⑤2010年之后,水资源安全议题逐渐成为中美在澜湄地区博弈的焦点议题。^⑥

第二,水电开发纷争激烈。在跨国界流域,因河流水资源被两个或两个以上流域国家所共享,其公共性特征明显。基于水资源分布的区域性与可使用总量的有限性,

^① Weifeng Zhou and Mario Esteban, “Beyond Balancing: China’s Approach Towards the Belt and Road Initiative,” *Journal of Contemporary China*, Vol.27, No.112, 2018, pp.487-501.

^② Claudia Ringler, Joachim von Braun and Mark W. Rosegrant, “Water Policy Analysis for the Mekong River Basin,” *Water International*, Vol.29, No.1, 2004, p.30.

^③ Jessica M. Williams, “Is There a Crowd? River Basin Institutions and the Governance of the Mekong River,” p.2.

^④ Scott William David Pearce-Smith, “The Impact of Continued Mekong Basin Hydropower Development on Local Livelihoods,” *Consilience: The Journal of Sustainable Development*, Vol.7, No.1, 2012, p.79.

^⑤ Tom Fawthrop, “The Battle over the Mekong,” <https://thediplomat.com/2010/10/the-battle-over-the-mekong/>, 访问时间:2021年6月2日; Milton Osborne, “The Mekong Under Threat,” <https://chinadialogue.net/en/food/3461-the-mekong-under-threat/>, 访问时间:2021年6月2日; Miranda Leitsinger, “Drought Grips Parts of China, Southeast Asia Amid Dam Concerns,” <https://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/04/06/china.mekong.river.thailand.laos/index.html>, 访问时间:2021年6月2日。

^⑥ Kay Johnson and Panu Wongchaum, “Water War: Mekong River Another Front in U.S.-China Rivalry,” <https://www.reuters.com/article/us-mekong-river-diplomacy-insight-idUSKCN24P0K7>, 访问时间:2021年6月3日。

一国对水资源的利用会不可避免地产生外溢效应,对其他流域国家产生不同程度的影响。因此,在跨国界流域,水问题的发生很难避免,而其一旦发生,就会是一个区域性公共问题。澜湄河流水电蕴藏量丰富,自20世纪90年代以来,中国、柬埔寨、泰国和越南等国纷纷规划和建设了规模不等的水电开发项目,围绕水量和水质问题的资源利用纷争层出不穷。虽然澜湄地区存在诸多合作机制,但都没能平息和减少水电开发的争议。中国在澜沧江的水电开发被认为“影响了下游湄公河国家的农业灌溉与渔业生产”;泰国认为老挝的水电开发会阻挡泥沙流动和鱼类迁徙,对本国东北部的渔业产生致命影响;越南认为干流水电开发会引发盐水倒灌,对湄公河三角洲的水稻、水果和渔业生产形成威胁,影响其国内1/4民众的基本生存。^①与湄公河五国相比,中国在澜沧江的水利基础建设与湄公河上的水电投资力度都较大,水议题一直是美国等西方国家炒作的焦点。

第三,美国在澜湄地区长期开展水外交活动,具有丰富的地区问题安全化经验。湄公河国家是美国开展水援助与水外交的重点目标,澜湄地区被确定为对美国至关重要的四个跨国界流域之一。^②美国国会在2017年通过了《美国政府全球水战略》,在全球范围内追求实现安全饮用水与卫生设施服务增加、淡水资源治理与保护、跨界水合作与水机构管理提升、财政和机制建设等四个战略目标。^③在美国的水战略中,水一直被视为威胁亚太地区稳定与发展的重要因素。水安全供应设施不足,水卫生设施落后或缺乏,介水传染病如痢疾、沙眼和疟疾等广泛传播,国家之间的上下游水资源分配矛盾等,都使得水安全成为亚太地区一个事关可持续发展与地区稳定的安全问题,尤其是水冲突可能会影响对美国具有战略重要性的国家。所以,美国认为,在亚太地区广泛开展水援助行动不仅可以帮助对象国解决水资源安全问题,更助于提

① 参见 Nadia Dhia Shkara “Water Conflict on the Mekong River,” *International Journal of Contemporary Research and Review*, Vol.9, No.6, 2018, pp.20472-20477; David Hutt, “Water War Risk Rising on the Mekong,” <https://asiatimes.com/2019/10/water-war-risk-rising-on-the-mekong/>, 访问时间:2021年6月3日; European Parliament, “Water Disputes in the Mekong Basin,” [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/620223/EPRS_ATA\(2018\)_620223_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/620223/EPRS_ATA(2018)_620223_EN.pdf), 访问时间:2021年6月3日; Nhat Anh, “The Mekong Conflict on the Mekong,” <https://www.mekongeye.com/2016/06/08/the-water-conflict-on-the-mekong/>, 访问时间:2021年6月3日。

② Intelligence Community Assessment, “Global Water Security,” https://www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_ICA%20Global%20Water%20Security.pdf, 访问时间:2021年6月3日; Peter Engelke and David Michel, “Toward Global Water,” http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Global_Water_Security_web_0823.pdf, 访问时间:2021年6月5日。

③ USAID, “U.S. Government Global Water Strategy,” https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Global_Water_Strategy_2017_final_508y2.pdf, 访问时间:2021年6月20日。

升美国的地区影响力,影响对象国的政治转型、民主发展和社会治理。^①在湄公河国家,美国通过持续投入资金、技术和人力,开展水、环境卫生与个人项目(WASH)以及水资源管理、水效率提升、防灾减灾等行动,声称要保障粮食安全,拯救生命和促进发展,降低社区、国家和区域层面的水纷争与矛盾。^②长期持续的水援助和水外交战略实施使美国在澜湄地区积累了大量利用水实现地区战略目的的经验。

澜湄六国因水文共享而形成天然的相互依赖关系,随着气候变化影响加剧和经济发展对水需求量的增多,水资源的战略地位日渐凸显。美国紧紧抓住水在澜湄地区“牵一发而动全局”的影响力和水问题的区域性公共问题特点,利用自然灾害周期性发生的契机,政府、智库和媒体等联合起来宣传造势,将水问题塑造成一种地区范围的存在性威胁,并诬称中国是这种威胁的“制造者”,指责中国利用地处澜湄河流上游的“有利地位”,“霸占”和“单方面”开发利用水资源,导致湄公河河流水流量减少、水质恶化、生物多样性降低,严重影响湄公河国家的水资源安全、生态环境安全和经济可持续发展。^③

区域性公共问题的解决需要区域性国际产品的提供,而提供者通常是国家集团或国家联合体。区域范围内的国家联合起来,通过创设系统性的规则和制度规范行为体的权力和义务,以解决或预防公共问题。美国就是利用公共问题安全效应外溢的特点,主导推动水资源问题安全化,以解决公共安全问题的名义,促使湄公河国家认同水资源安全问题是一种必须解决的关乎生存与发展的安全威胁,接受和支持美国提出的必须遏制中国“水霸权”行为的方案,为美国介入澜湄地区事务创造借口,同时成为对中国实施制度制衡的重要载体和工具。

在推动水资源问题安全化的过程中,美国坚持政治对抗和孤立中国的基本立场,通过舆论制造和话语权建设,进行政治立场分化,诬称中国是“威胁”地区秩序的“修正主义大国”,^④强调只有制衡中国才能维护湄公河国家安全,^⑤拉拢湄公河国家打造

① 李志斐《美国对亚太地区水援助之分析及启示》,载《太平洋学报》,2019年第4期,第43页。

② USAID, “Water and Development Strategy 2013-2018,” http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Water_Strategy_3.pdf, 访问时间:2021年6月20日。

③ John Lee, “China’s Water Grab,” http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/08/23/chinas_water_grab, 访问时间:2021年6月21日。

④ Sung Chul Jung, Jaehyon Lee and Ji-Yong Lee, “The Indo-Pacific Strategy and US Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers’ Positions on Sino-US Geostategic Competition in Indo-Pacific Region,” *Journal of Contemporary China*, Vol.30, No.127, 2021, pp.53-68.

⑤ U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific Advancing a Shared Vision,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>, 访问时间:2021年6月21日。

“联合阵线”。美国力图通过“对内合作、对外竞争”式的排他性制度安排,打造“俱乐部式”少边机制,建构起美国主导的规则和话语体系,减少中美在澜湄地区的制度互动,断开中美之间的政治联结,压缩中国和湄公河国家的合作空间;^①同时建立更大范围的伙伴关系支撑体系,拓展政策实施支持资源,以达到长期孤立和制约中国、削弱中国在澜湄地区影响力的目的。

四 制衡策略与水资源安全议题

在经济全球化时代,制度制衡主要是通过国际制度来实现的。^②美国抓住水数据收集与共享、水利基础设施投资和水资源合作机制构建这三个关乎澜湄地区可持续发展的核心议题,使用规则重构、观念重建和功能遏制三种策略手段对中国进行制度制衡。

(一) 规则重构: 数据收集、共享与水资源管理

规则建构权是大国竞争的重要内容,规则是国际制度的重要基础,是指导和规范国家行为的重要工具。水资源管理是湄公河国家普遍面临的核心问题之一,^③而数据收集与共享是水资源管理的关键议题。美国选择推动所谓数据透明度规则作为制衡中国的首要手段,将数据收集与公开分享作为美国在水资源问题上施压中国和掌控话语权的重中之重。

水文数据是河流情况的首要内容,包括河流流量、水质等数据及相关地理信息系统(GIS)数据。数据经过处理和分析之后得出的相关结论和发现以及与流域管理直接有关的政策资料也可以被纳入数据共享的范围。数据共享可以在整个流域国家范围内进行,也可以在两个或两个以上的流域国家间开展。^④数据交换是国家间开展水

① 关于中美在澜湄地区的制衡手段,本文借鉴了王明国在《从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑》一文中关于中美脱钩体现在政治联结、规则联结、观念联结和功能联结等方面的论述。作者认为在澜湄地区,中美之间的制度制衡在政治、规则、观念和功能等方面都有明显的体现。参见王明国《从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑》,载《世界经济与政治》,2020年第10期,第89—94页。

② Kai He “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategic in Southeast Asia,” *European Journal of International Relations*, Vol.14, No.3, 2008, p.484.

③ Shang-Su Wu “Lancang-Mekong Cooperation: The Current State of China’s Hydro-Politics,” in Bhubhinder Singh and Sarah Teo, eds., *Minilateralism in the Indo-Pacific*, London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2020, p.74.

④ Jonathan L. Chenoweth and Eran Feitelson “Analysis of Factors Influencing Data and Information Exchange in International River Basins Can Such Exchanges Be Used to Build Confidence in Cooperative Management?” *Water International*, Vol.26, No.4, 2001, pp.499-450.

资源合作管理的基础,是跨国界河流合作委员会监管合作协议执行的重点内容。^① 基于数据能帮助决策者提高透明度,并为如何更好地分配澜湄河流水资源的谈判提供一个公平的环境,美国宣称要将“数据作为美国湄公河事务的出发点”。^②

美国不断批评中国把水资源管理视为“国家秘密”,数据“不公开、不透明”,声称“一旦美国公开相关数据,就可以看到中国的上游大坝截流了多少水,从而导致下游遭遇前所未有的灾难”。^③ 美国紧抓数据“透明度”一词,启动各种以水文数据收集和共享的项目与平台开发(见表1),将这些平台采集的数据变成其炮制污蔑中国水资源管理和水利基础设施建设的各种报告及言论的“定量”论据。

表1 美国开发的主要水文数据搜集工具

名称	启用时间	目标
湄公河水数据倡议 (the Mekong Water Data Initiative)	2019年	加强湄公河国家水资源及相关数据(如土地、气候、社会经济数据等)信息的收集和分析能力,提升水资源管理,降低与水资源相关的风险,促进经济可持续发展
湄公河基础设施跟踪 (Mekong Infrastructure Tracker)	2019年	查询和收集澜湄地区基础设施的概要信息,以现有数据为基础,提供澜湄国家能源、交通和水利基础设施的全面信息来源
湄公河大坝监测 (Mekong Dam Monitor)	2020年	对澜湄河流干流和主要支流大坝的运行情况以及对下游水文造成的影响(对水文流量的改变)进行持续、“透明”和“基于证据”的监测; 加强利益攸关方对上游流域预期自然水流进行独立定量测量的能力,提高其谈判、跨界河流治理和自主决策的能力; 提高预测大坝运行对环境和社会影响的能力; 提供“基于证据”的数据,以反驳关于澜湄河流大坝、水库和水流状况和运行的“不准确”说法

资料来源“Mekong Water Data Initiative (MWDI),” <https://mekongpartnership.org/projects/mekong-water-data-initiative-mwdi/>, 访问时间:2021年6月22日; The Stimson Center, “Mekong Infrastructure Tracker Dashboard,” <https://www.stimson.org/2020/mekong-infrastructure-tracker-tool/>, 访问时间:2021年6月22日; The Stimson Center, “Mekong Dam Monitor,” <https://www.stimson.org/project/mekong-dam-monitor/>, 访问时间:2021年6月22日。

① Nurit Kliotand, Deborah Shmueli and Uri Shamir, “Development of Institutional Frameworks for the Management of Transboundary Water Resources,” *International Journal of Global Environmental Issues*, Vol.1, No.3-4, 2001, p.321.

② The Stimson Center, “New: Mekong Dam Monitor Brings Unprecedented Transparency to Basin-Wide Dam Operations,” <https://www.stimson.org/2020/new-mekong-dam-monitor-brings-unprecedented-transparency-to-basin-wide-dam-operations/>, 访问时间:2021年6月21日。

③ Brain Eyster, “Science Shows Chinese Are Devastating the Mekong,” <https://foreignpolicy.com/2020/04/22/science-shows-chinese-dams-devastating-mekong-river/>, 访问时间:2021年6月22日。

湄公河—美国伙伴关系将数据列为合作的重要议题,提出要投资 180 万美元支持湄公河委员会加强水数据收集,进行“基于科学的政策规划”;继续在湄公河水数据倡议下加强湄公河国家收集、分析和管理水数据的能力。^① 湄公河水数据倡议于 2017 年启动,在 2019 年推出湄公河水资源平台,^②主要负责湄公河国家水资源及相关数据(如土地、气候、社会经济数据等)信息的收集和分析,提升水资源管理能力,减少与水资源相关的风险,促进经济可持续发展。湄公河水数据倡议通过 35 个合作伙伴提供的 50 多个工具收集、分析和管理与水有关的水文、气候、土地和社会经济状况等数据,^③支持湄公河国家用户在线共享数据,使政府及时了解和改进水资源管理措施。^④

在美国湄公河政策制定中扮演重要“推手”作用的史汀生中心(Stimson Center)率先推出基础设施跟踪项目,其中包括两个数据平台的研发和建设,即湄公河基础设施跟踪仪表盘和湄公河项目影响筛选器(Mekong Project Impact Screener),目的是通过卫星监测技术收集澜湄地区的基础设施数据信息,建立地理数据库,以评估基础设施带来的经济、政治和环境影响,并将影响进行数据化展示和共享。^⑤ 2020 年 12 月 15 日,湄公河大坝监测系统正式启动。该平台利用遥感、卫星图像和地理信息系统,监测湄公河干流上 13 座已经完成的大坝和水库以及发电能力超过 200 兆瓦的 13 座支流大坝,每周发布水库水位读数和大坝运行曲线,中国澜沧江的 11 个大坝也在被监测之列。同时,该平台每周还发布和分析澜湄地区所有计划、在建和建成的大坝、水库(约 500 多座)的相关数据。该平台声称,要持续监测澜湄河流干流和主要支流上的大坝运行情况带来的水文影响,使之“透明化”和“量化”,要用数据“反驳”关于澜湄地区大坝、水库和水流状况和运行的“不准确”说法。^⑥

此外,预测湄公河(Forecast Mekong)、^⑦可持续基础设施伙伴关系(Sustainable In-

① U.S. Department of State, “Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement,” <https://preview.state.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/>, 访问时间:2021年6月22日。

② “Mekong Water,” <http://data.mekongwater.org/>, 访问时间:2021年6月22日。

③ “Joint Statement to Strengthen Water Data Management and Information Sharing in the Lower Mekong,” <https://www.mekongwater.org/about>, 访问时间:2021年6月22日。

④ “Mekong Water Data Initiative (MWDI),” <https://mekongpartnership.org/projects/mekong-water-data-initiative-mwdi/>, 访问时间:2021年6月22日。

⑤ The Stimson Center, “Mekong Project Impact Screener,” <https://www.stimson.org/2020/mekong-project-impact-screener/>, 访问时间:2021年6月22日。

⑥ The Stimson Center, “Mekong Dam Monitor,” <https://www.stimson.org/project/mekong-dam-monitor/>, 访问时间:2021年6月23日。

⑦ D. Phil Turnipseed, “Forecast Mekong,” <https://pubs.usgs.gov/fs/2011/3076/>, 访问时间:2021年6月23日。

frastructure Partnership) 项目、^①环境合作亚洲水资源及治理项目(ECO-Asia Water and Governance Program)^②及海平面评估表和地平标记网(Surface Evaluation Tables and Marker Horizons Network Component)^③四个技术服务平台也都是在美国政府的主导下,美国智库联合湄公河国家和国际组织等开发的以数据信息收集为主要目标的平台,声称要加强数据管理和数据共享,便于湄公河国家决策者对资源和流域发展进行规划、设计、恢复、保护和管理的工作。^④表面上看,美国是在推动所谓水数据信息“透明、公开和共享”,但实质上是要将自己控制的监测系统收集的数据定性为“唯一正确、可靠”的数据,只有依据这些数据做的分析和判断才是“客观而正确的”,才能被“认同”。可以说,建立水数据收集与共享的“新规则”是美国在澜湄地区进行制度话语权建构的重要内容。

(二) 观念重构: 基础设施投资与水资源开发

观念建构是话语能力和影响力建设的重要内容,它能够引发和推动国际制度的变迁。^⑤美国有意识地抓住水利基础设施投资这一议题,使之成为重构观念的载体,用以维护自身的政治、经济和安全利益。基础设施落后是制约澜湄地区互联互通和可持续发展的重要因素,但基础设施建设所需投资金额巨大,缺乏财政资源支持、融资难是湄公河国家基础设施建设面临的首要制约因素。根据亚洲开发银行(ADB)的估算,2016—2030年,东南亚地区电力、交通、水和卫生等领域的基础设施建设每年约需要3.1万亿或2100亿美元左右,以实现经济可持续发展。老挝、柬埔寨和缅甸等低收入国家更是迫切需要大规模的基础设施建设来启动工业化。^⑥中国在资金、技术和经验上都占有极大优势,“一带一路”倡议实施之后,东南亚成为中国推进共建“一带一路”

① “Joint Statement to Strengthen Water Data Management and Information Sharing in the Lower Mekong,” <https://www.mekongwater.org/about>, 访问时间: 2021年6月22日。

② Robert Costanza, et al. “Planning Approaches for Water Resources Development in the Lower Mekong Basin,” https://pdxscholar.library.pdx.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=iss_pub, 访问时间: 2021年6月25日。

③ USGS “Surface Elevation Table,” <https://www.usgs.gov/states/maryland/science/surface-elevation-table>, 访问时间: 2021年6月25日。

④ D. Phil Turnipseed “Forecast Mekong,” <https://pubs.usgs.gov/fs/2011/3076/>, 访问时间: 2021年6月23日。

⑤ Viven Schmidt “Discursive Institutionism: The Explanatory Power of Ideals and Discourse,” *Annual Review of Political Science*, Vol.11, No.1, 2008, p.314.

⑥ Yoon Ah Oh “Power Asymmetry and Threat Points: Negotiating China’s Infrastructure Development in Southeast Asia,” *Review of International Political Economy*, Vol.25, No.4, 2018, pp.532-533.

的重点合作地区,推进基础设施互联互通建设^①是中国东南亚外交的重要内容。

扩大湄公河干支流的水力发电是湄公河国家满足不断增长的能源需求的主要办法。除泰国外,其他湄公河国家超过 1/3 的发电量依赖水力发电。泰国和越南都正在与各自邻国从事跨境水电开发,老挝正在推行“东南亚蓄电池”发展战略,计划实施大量新水电项目。柬埔寨、老挝和缅甸尚未普及电力供应。根据世界银行的数据,缅甸只有 2/3 的人口享有电力供应,普及率是澜湄地区最低的。^② 所以,水利基础设施是湄公河国家基础设施建设中的“重头戏”。国际河流组织公布的数据显示,2008—2012年,中国在湄公河国家投资的水电站有 104 座,其中缅甸 55 座,老挝 28 座,柬埔寨 11 座,越南 9 座,泰国 1 座。^③ 澜湄合作成立之后,中国计划在老挝和柬埔寨投资修建 19 座水电站,其中 9 座在老挝、2 座在柬埔寨,总装机容量高达 1328 兆瓦。^④ 此外,中国支持建设连接中国、越南、老挝、缅甸、泰国和柬埔寨的区域电网。^⑤

在美国看来,建设高质量基础设施是维系其全球霸权的战略路径,中国的全球基础设施和技术建设会对美国产生长期影响。^⑥ 美国观察者认为,“一带一路”基础设施建设将改善东南亚的交通系统和连通性,挤压美国的空间,帮助中国塑造政治影响力、拓展军事存在和创造有利的地区战略环境。^⑦ 中国在湄公河国家基础设施投资领域中的迅猛发展态势和重要地位会“损害”美国的利益,对此,美国要积极参与基础设施

① 王毅《打造更高水平的中国—东盟战略伙伴关系》, http://www.xinhuanet.com/2017-08/06/c_1121439324.htm, 访问时间: 2021年6月27日。根据中国对外承包工程商会和中国出口信用保险公司 2017—2020 年发布的《“一带一路”国家基础设施发展指数报告》,东南亚地区的基础设施投资需求持续旺盛,连续四年在“一带一路”倡议实施地区排名中位居第一。参见 <https://www.ipim.gov.mo/zh-hans/market-information/research/special-report/the-belt-and-road-infrastructure-development-index-report-2017-2018-2019/> 和 http://www.xinhuanet.com/2017-08/06/c_1121439324.htm, 访问时间: 2021年6月27日。

② Cecilia Han Springer and Dinah Shi “Rising Tides of Tension: Assessing China’s Hydropower Footprint in the Mekong Region,” <https://www.bu.edu/gdp/2020/10/13/rising-tides-of-tension-assessing-chinas-hydropower-footprint-in-the-mekong-region/>, 访问时间: 2021年6月27日。

③ International Rivers Network “The New Great Walls: A Guide to China’s Overseas Dam Industry,” <https://www.globalccsinstitute.com/archive/hub/publications/162708/new-great-walls-chinas-overseas-dam-industry.pdf>, 访问时间: 2021年6月27日。

④ Hidetaka Yoshimastu “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” p.183.

⑤ Imad Antoine Ibrahim “Water Governance in the Mekong After the Watercourses Convention 35th Ratification: Multilateral or Bilateral Approach?” *International Journal of Water Resources Development*, Vol.36, No.1, 2020, p.212.

⑥ CSIS “Taking the Higher Road: U.S. Global Infrastructure Strategy One Year Later,” <https://www.csis.org/analysis/taking-higher-road-us-global-infrastructure-strategy-one-year-later>, 访问时间: 2021年6月29日。

⑦ 转引自毛维准《大国基建竞争与东南亚安全关系》,载《国际政治科学》,2020年第2期,第130页。

投资和建设的竞争,提升自身在该领域的影响力,谋求地区领导权。^①

因此,在水利基础设施投资领域,美国主要通过制造“水利基础设施威胁论”与“债务陷阱论”、引导反华舆论、打造示范性项目等手段弥补其在基础设施投资规模和效率、施工速度以及成本上竞争力不足的短板。^② 美国意图通过“压中抬美三部曲”完成投资开发观念的影响力建设,扩大投资利益。

第一步,大肆渲染“中国大坝威胁论”。这一步骤意在强调中国投资理念的“生态破坏力与危害性”,宣传美国的所谓“绿色”投资观念。美国智库等机构发布的报告声称,中国水电站“正在对东南亚的河流系统造成严重破坏”,^③大坝对养活数百万人的湄公河已经造成了“不可逆转的长期生态破坏”。^④ 2018年7月老挝桑南内水库溃坝和同年8月缅甸勃固地区的水坝溃口导致大量村庄被淹,数百人伤亡,数千人无家可归。^⑤ 美国立即抓住这两个事件,声称这是在“提醒”柬埔寨、越南和老挝等国,水坝建造“可能会增加自然灾害风险”。^⑥ 美国不遗余力地强调,“中国通过修建大坝控制了湄公河”,^⑦“开创了中美另一个战场”,美国要阻止中国的“破坏”。^⑧

第二步,建构“债务陷阱论”。这一步骤的主要目的是建构美国投资湄公河资源开发的所谓“正义性”借口。美国官员和学者在不同场合反复强调,中国对基础设施发展的承诺导致湄公河国家通过接受大量资金而在经济上依赖中国,中国将经济实力转化为政治影响力,使其政治意愿为湄公河国家所接受。^⑨ 美国选取老挝作为重点例

① Jonathan E. Hillman and Erol Yayboke, “The Higher Road: Forging a U.S. Strategy for the Global Infrastructure Challenges,” https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190423_Hadley%20et%20al_HigherRoads_report_WEB.pdf, 访问时间:2021年6月29日。

② 刘若楠《中美战略竞争与东南亚地区秩序转型》,载《世界经济与政治》,2020年第8期,第43页。

③ Mayank Singh, “Water Becomes a Weapon in China’s Geopolitical Chess,” https://www.fairobserver.com/region/asia_pacific/mayank-singh-china-water-wars-dam-building-india-asia-pacific-world-news-67914/, 访问时间:2021年7月1日。

④ Patrick J. Dugan, et al., “Fish Migration, Dams, and Loss of Ecosystem Services in the Mekong Basin,” *AMBIO: A Journal of the Human Environment*, Vol.39, No.4, 2010, pp.344-348; Matti Kummu and Olli Varis, “Sediment-Related Impacts Due to Upstream Reservoir Trapping, the Lower Mekong River,” *Geomorphology*, Vol.85, No.3-4, 2007, pp.275-293.

⑤ The Reuters, “Myanmar Dam Breach Floods 85 Villages, Thousands Driven from Homes,” <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-dam-idUSKCN1LF06Q>, 访问时间:2021年7月2日。

⑥ Hidetaka Yoshimastu, “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” p.183.

⑦ Philip Citowicki, “China’s Control of the Mekong,” <https://thediplomat.com/2020/05/chinas-control-of-the-mekong>, 访问时间:2021年7月2日。

⑧ Sebastian Strangio, “US Official Attacks China’s ‘Manipulation’ of the Mekong,” <https://thediplomat.com/2020/09/us-official-attacks-chinas-manipulation-of-the-mekong/>, 访问时间:2021年7月2日。

⑨ Imad Antoine Ibrahim, “Water Governance in the Mekong After the Watercourses Convention 35th Ratification: Multilateral or Bilateral Approach?” pp.204-205.

证,宣称老挝为了打造成“东南亚蓄电池”而实施高达75亿美元的水电项目,绝大部分资金来自中国进出口银行和国家开发银行。老挝的外汇储备低于10亿美元,但每年需要偿还的外债金额却达12亿美元,政府债务有126亿美元,占国内生产总值的65%,国有企业的债务据估计也有80亿美元。“老挝已经进入了中国的债务陷阱。”由此,所谓的“从陷阱中解救湄公河国家”就成为美国宣传要加大援助和投资力度的理由。^①

第三步,打造美国的示范项目。这一步骤也是美国重构水资源开发观念的重点内容,即美国要主导所谓透明的、绿色的、可持续的投资。2018年7月,美国提出要推动“印太”地区的互联互通和基础设施建设,实施《更好利用投资引导发展法案》(BUILD)。^②2018年11月,美国、日本和澳大利亚签署了《关于在印太地区基础设施投资的三边伙伴关系联合声明》,计划在印太地区实施重大基础设施项目建设,加强数字互联互通和能源基础设施。^③2019年美国宣布推行“蓝点网络(Blue Dot Network)”,提出促进以市场为导向、透明和金融可持续的基础设施发展,^④促进环境和社会领域的可持续投资。湄公河—美国伙伴关系启动时,美国强调在该地区的投资重点是基础设施和水安全相关项目,这是对中国在该地区日益增长的影响力的直接回应。^⑤美国国务院启动印太能源倡议——亚洲能源促进发展与增长(Asia EDGE)计划,宣布投入3300万美元支持东南亚地区建立现代、互联、可靠的能源系统。美国国务院电力部门宣布投资660万美元用于改善湄公河地区能源基础设施和市场建设,在日本—美国—湄公河电力伙伴关系(Japan-U.S.-Mekong Power Partnership)框架内投入2950万美元,用于促进湄公河地区电力贸易发展,建设能源网络和竞争性电力市场。2020年9月,美国国际开发金融公司(DFC)宣布在东南亚投资10亿美元的基础

① Mervyn Piesse “US Launches Mekong Partnership as Chinese Debt Trap Closes on Laos,” <https://www.futuredirections.org.au/publication/us-launches-mekong-partnership-as-chinese-debt-trap-closes-on-laos/>, 访问时间:2021年7月6日。

② Michael R. Pompeo “Remarks on ‘America’s Indo-Pacific Economic Vision’,” <https://asean.usmission.gov/sec-pompeo-remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>, 访问时间:2021年7月6日。

③ Prime Minister of Australia “Joint Statement of the Governments of Australia, Japan, and the United States of America on the Trilateral Partnership for Infrastructure Investment in the Indo-Pacific,” <https://www.pm.gov.au/media/joint-statement-governments-australia-japan-and-united-states>, 访问时间:2021年7月6日。

④ U.S. International Development Finance Corporation “The Launch of Multi-Stakeholder Blue Dot Network,” <https://www.dfc.gov/media/opic-press-releases/launch-multi-stakeholder-blue-dot-network>, 访问时间:2021年7月8日。

⑤ Cecilia Han Springer and Dinah Shi “Rising Tides of Tension: Assessing China’s Hydropower Footprint in the Mekong Region,” <https://www.bu.edu/gdp/2020/10/13/rising-tides-of-tension-assessing-chinas-hydropower-footprint-in-the-mekong-region/>, 访问时间:2021年7月9日。

上,未来再向湄公河国家基础设施领域投资数十亿美元,促进湄公河国家基础设施建设。^①

(三) 功能遏制: 水资源合作机制建构与竞争

国际制度已经成为中美在澜湄地区博弈的主要载体,两国围绕水资源管理的机制博弈日渐激烈。中美两国都意识到水资源合作对地区影响力建设的重要意义,力图通过建立和完善地区性制度加强水资源合作,提升湄公河国家的水资源管理能力。但当同一活动属于两个或两个以上具有相互竞争规则的制度范围时,某一制度最终治理目标产生的“副作用”会影响到另一制度的最终治理目标。^②中美各自主导建立的地区制度在水资源合作内容和范围上存在重叠,在主体构成上存在差异,在合作理念和制度结构上迥异对立,由此决定了两国在水资源安全领域的竞争不可避免。从美国的制度设计和布局来看,其力图通过机制建构和升级实现对中功能遏制性目标是明确的。

在制度主体构成方面,2009年美国发起了“湄公河下游倡议”,包括柬埔寨、老挝、泰国和越南四个湄公河国家,2012年缅甸加入后成为覆盖全湄公河流域的机制。2020年9月美国宣布对该倡议进行升级扩建,启动湄公河—美国伙伴关系。相较于2016年中国倡导建立的澜湄合作将澜湄六国全部涵盖在内,美国主导的两个机制则是将澜湄流域的整体性进行“人为切割”,有意把中国排除在流域合作机制之外,只接纳五个湄公河国家,通过成员限定、议程设置和制度激励影响五国的立场与政策,不断诋毁中国的区域贡献和治理理念,力图改变区域治理进程,压缩中国影响空间。

在制度理念与内容方面,澜湄合作建立的基础是六国历史、地理和文化,安全与发展利益以及国家和地区命运紧密相连。^③在水资源管理议题上,澜湄合作将水资源合作列为优先合作领域,主张发展型治理,通过落实水资源合作项目建议清单与水资源合作行动计划来推动地区水资源治理水平提升。^④美国在两个机制框架内也

^① U.S. Department of States “Launch of the Mekong-U.S. Partnership: Expanding U.S. Engagement with the Mekong Region,” <https://2017-2021.state.gov/launch-of-the-mekong-u-s-partnership-expanding-u-s-engagement-with-the-mekong-region/index.html>, 访问时间: 2021年7月10日。

^② 王明国《从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑》,载《世界经济与政治》,2020年第10期,第93页。

^③ 《李克强在澜沧江—湄公河合作首次领导人会议上的讲话》, http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-03/23/content_5056927.htm, 访问时间: 2021年7月12日。

^④ Hongzhou Zhang and Mingjiang Li “China’s Water Diplomacy in the Mekong: A Paradigm Shift and the Role of Yunnan Provincial Government,” *Water International*, Vol.45, No.4, 2020, pp.347-364.

都将水资源列为支柱领域,但却在合作目的的宣传中加进中美“政治对立”和制衡中国的因素,突出强调所谓民主、人权等意识形态,宣称中国“威胁”湄公河国家的自然环境和经济自治,美国要向湄公河国家提供发展支持,实践可持续性、治理和透明度理念。^①

在制度结构方面,澜湄合作主张成员之间权利平等、机会平等、规则平等,实践共商、共建、共享理念,倡导“开放澜湄”,^②尊重东盟中心地位,推动建立一个更加公平合理的地区政治与经济新秩序。而美国主导下的两个地区机制结构是一种中心—外围式的等级制权力结构,由美国主导,呈现大国中心、强者治理和自上而下的治理属性,在议题设置、内容与路径选择以及资金分配等方面,美国具有决定性的话语权,其他成员则是被动地依附和从属,可获取的权益大小由美国决定。所以,美国推动的水资源合作旨在实现其霸权利益,而非促进湄公河国家和民众的生存与发展利益。这与中国倡导的澜湄合作所确立的“促进澜湄各国经济社会发展,增进各国人民福祉,建设面向和平与繁荣的澜湄国家命运共同体”目标形成鲜明对比。^③

五 制衡体系与水资源安全问题前景

联盟关系是美国霸权战略的重要支撑,亚太联盟是其遏制竞争对手和维护霸权秩序的重要工具。^④美国依托亚太联盟体系,构建以联盟国家为核心层、地区组织和机制为中间层、政府间国际组织和非政府组织为联动层的多层级伙伴关系体系(如图2),为实施其湄公河政策和湄公河—美国伙伴关系提供支撑,确保对中国的长期制度制衡。多层级伙伴关系体系既有助于美国获得广泛的资源支持,又通过不同机制间的功能联结形成对中国“包围式”和“统一阵线式”制衡。在这种制衡体系中,水资源安全作为中美博弈的重要问题之一,会被长期选择为伙伴关系体系存在的“必要性”理由而持续存在。

2011年,美国在湄公河下游倡议框架下成立了湄公河下游之友(FLM),成员包括

① Hidetaka Yoshimastu “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” pp.176-177.

② 《王毅谈澜湄合作四点成功经验》,http://www3.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1882260.shtml,访问时间:2021年7月20日。

③ 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划(2018—2022)》,http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content_5255417.htm,访问时间:2021年7月20日。

④ 凌胜利、李航,《拜登政府的亚太联盟政策探析》,载《现代国际关系》,2021年第4期,第19页。

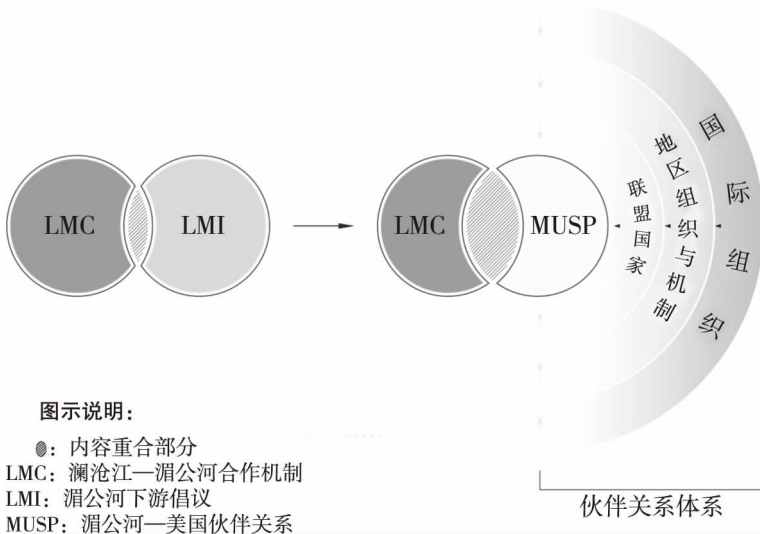


图2 美国湄公河地区多层次伙伴关系体系

资料来源：笔者自制。

澳大利亚、日本、韩国、新西兰、欧盟、亚洲开发银行和世界银行等。作为第二轨道机制，湄公河下游之友负责开展与各国援助机构和发展机构之间的对话以及部长级和高级官员级别的政策对话。^① 美国设立湄公河下游之友的根本目的是为了获取广泛而持续的资金、技术和人力等国际资源的支持。2010—2020年，湄公河下游之友为湄公河下游倡议相关政策的实施提供了有力支撑。2020年湄公河—美国伙伴关系建立之后，将打击毒品走私、人口贩卖和非法野生动物贸易等跨国犯罪纳入主要合作范畴，从而在合作内容上与澜湄合作有了更多重合之处。对此，美国除了宣布额外投入5500万美元用以打击跨国犯罪外，^②还在湄公河下游之友的基础上进一步充实和拓展政策实施支撑体系，建立立体式、多层次伙伴关系体系。

从图2可以看出，相较于中国倡导的区域内生发展型机制，湄公河—美国伙伴关系的主导者和依托力量都是域外国家和组织，它们主动且有选择性地与湄公河国家开展不同领域的水资源合作，同时在湄公河—美国伙伴关系框架下，与美国开展相关合作。湄公河—美国伙伴关系的核心层是美国的盟友国家。日本与

^① Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Second Friends of the Lower Mekong Initiative (LMI) Ministerial Meeting-Overview," https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/mekong/lmi_1207.html, 访问时间: 2021年7月20日。

^② U.S. Department of State, "Strengthening the U.S.-Mekong Partnership," <https://www.state.gov/strengthening-the-u-s-mekong-partnership/>, 访问时间: 2021年7月20日。

美国建立了日本—美国—湄公河电力伙伴关系和日本—美国战略能源伙伴关系 (Japan-U.S. Strategic Energy Partnership), 在 2020 年 9 月发布的《关于日本—美国—湄公河电力伙伴关系的日美部长声明》中表示, 日美两国要推动电力市场整合, 开展跨境电力贸易, 促进区域能源一体化。^① 韩国与美国合作建设“湄公河区域水数据运用平台和能力建设 (Water Data Utilization Platform Prototype and Capacity Building in the Mekong Region)”项目, 使用卫星图像评估湄公河的洪水和干旱模式。^② 美国同澳大利亚的合作与对接更多集中在改善水治理和建设优质基础设施等方面。^③

美国虽然与印度暂未涉及水资源领域的相关合作, 只提出要发展印度与孟加拉国的东西向交通运输联通以加强地区治理,^④ 但印度与湄公河国家建立了湄公河—恒河合作机制, 水资源管理和可持续利用一直是合作的重要内容。在 2019—2022 年的合作规划中, 水资源管理被列为重点加强合作的项目, 强调通过开展培训和经验交流项目提升水资源管理能力。^⑤ 由于与中国长期存在水资源纷争, 未来印度极有可能在水资源安全问题上联手美国制衡中国。

地区组织与机制是伙伴关系体系中的重要力量。湄公河—美国伙伴关系的共同声明及基础文件始终强调与东盟、伊洛瓦底江—湄南河—湄公河经济合作战略组织 (ACMECS)、湄公河委员会等地区组织和机制的互补和协作关系。湄公河—美国伙伴关系被定性为实现《东盟印太展望》和“美国印太愿景 (U.S. Indo-Pacific Vision)”的

① U.S. Department of State, “Japan-U.S. Joint Ministerial Statement on Japan-U.S.-Mekong Power Partnership (JUMPP),” <https://2017-2021.state.gov/japan-u-s-joint-ministerial-statement-on-japan-u-s-mekong-power-partnership-jumpp/index.html>, 访问时间: 2021 年 7 月 12 日。

② “Joint Statement on Strengthening Coordination Among the Friends of the Lower Mekong,” <https://mekongpartnership.org/2019/08/01/joint-statement-on-strengthening-coordination-among-the-friends-of-the-lower-mekong/>, 访问时间: 2021 年 7 月 12 日; U.S. Department of State, “Opening Remarks at the Lower Mekong Initiative Ministerial,” <https://asean.usmission.gov/opening-remarks-at-the-lower-mekong-initiative-ministerial/>, 访问时间: 2021 年 7 月 12 日。

③ U.S. Department of State, “Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement,” <https://preview.state.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/>, 访问时间: 2021 年 7 月 12 日; “Joint Statement on Strengthening Coordination Among the Friends of the Lower Mekong,” <https://mekongpartnership.org/2019/08/01/joint-statement-on-strengthening-coordination-among-the-friends-of-the-lower-mekong/>, 访问时间: 2021 年 7 月 14 日。

④ U.S. Department of State, “Launch of the Mekong-U.S. Partnership: Expanding U.S. Engagement with the Mekong Region,” <https://www.state.gov/launch-of-the-mekong-u-s-partnership-expanding-u-s-engagement-with-the-mekong-region/>, 访问时间: 2021 年 7 月 14 日。

⑤ “Mekong-Ganga Cooperation (MGC) -UPSC Notes,” <https://byjus.com/free-ias-prep/mekong-ganga-cooperation-mgc/>, 访问时间: 2021 年 7 月 14 日。

重要合作机制,支持实施《2025年东盟共同体愿景》,推动区域一体化,在基础原则上同东盟保持一致。此外,美国在2019年成为伊洛瓦底江—湄南河—湄公河经济合作战略组织的发展伙伴,从2019年美日澳三边战略对话、美澳部长级磋商会议到2020年的湄公河—美国伙伴关系共同声明,美国不断强调支持伊洛瓦底江—湄南河—湄公河经济合作战略的工作和发展。湄公河委员会是美国在水资源领域重点合作的地区组织,强调要按照湄公河委员会数据和信息交换与共享程序(PDIES),开展水数据共享与水资源管理方面的合作,如联合提出湄公河水数据倡议,机制性推进湄公河委员会与密西西比河委员会的“姊妹河”交流活动,在实践共享、水坝安全、人道主义援助以及救灾演习等方面开展持续交流。^①

国际组织和非政府组织是美国湄公河政策和湄公河—美国伙伴关系实施的重要协助者。以世界银行、亚洲开发银行、国际农业发展基金会(IFAD)、联合国环境规划署(UNEP)等为代表的国际组织对美国主导的湄公河机制给予了有力的资金与项目支持。例如,美国与亚洲开发银行、世界自然基金会(WWF)和湄公河委员会合作,在湄公河国家推行战略环境评估标准制定,加强湄公河国家在项目 and 流域两级评估水电开发对环境影响的能力等。^②

六 结论

澜湄河流不仅是资源提供者,也是区域政治版图的自然勾勒者。在中美博弈加剧的背景下,关乎国家命脉的水资源与权力政治相结合,成为影响澜湄地区政治发展的一种权力资源。^③ 2021年拜登执政以来,东南亚成为美国外交的关键地区之一,遏制中国影响力被确定为美国在该地区重要的外交目标。^④ 在2021年1月湄公河下游之友政策对话会议上,美国国务院负责东亚与太平洋事务的助理国务卿阿图尔·凯夏普(Atul Keshap)表示,美国要进一步加强以湄公河下游之友为基础的伙伴关系,提升所

^① U.S. Department of State, “Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement,” <https://preview.state.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/>, 访问时间:2021年7月12日; U.S. Department of State, “Launch of the Mekong-U.S. Partnership: Expanding U.S. Engagement with the Mekong Region,” <https://www.state.gov/launch-of-the-mekong-u-s-partnership-expanding-u-s-engagement-with-the-mekong-region/>, 访问时间:2021年7月12日。

^② Joseph Yun, “Challenge to Water and Security in Southeast Asia,” <http://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2010/09/147674.thm>, 访问时间:2021年7月15日。

^③ 李志斐《水与地区秩序变化:内在推动与多重影响》,载《国际政治科学》,2018年第3期,第34页。

^④ Benjamin Zawacki, “Forecasting Biden’s Foreign Policy in Southeast Asia,” <https://asiafoundation.org/2021/03/31/forecasting-bidens-foreign-policy-in-southeast-asia/>, 访问时间:2021年7月15日。

谓水资源数据的“透明度”，以制约中国“不及时公布数据”等水安全挑战。^① 2021年2月24日，美国国务院发言人内德·普赖斯(Ned Price)“代表湄公河国家”呼吁中国履行在水资源数据透明度方面的承诺。^② 同年3月的湄公河—美国伙伴关系1.5轨政策对话会议上，凯夏普再次代表美国政府强调，澜湄地区对美国具有重要意义，湄公河—美国伙伴关系将把与湄公河各国政府和志同道合的伙伴的协调放在首位和中心位置。^③

虽然拜登政府执政时间不长，但通过其密集的表态和相关行动可以看出，美国政府在澜湄水资源安全问题上的立场是一贯的，即将中国塑造为湄公河国家水资源安全的“威胁者”。美国要利用水问题产生的矛盾和紧张关系，巩固其在东盟国家的影响力，限制中国的经济和政治影响。^④ 综上可以得出结论，制衡中国是美国在澜湄地区的长期战略选择，排他性制度制衡是主要策略，建立在伪多边主义基础上的多层级、排他性、机制化的伙伴关系体系是其实施制衡政策的重要支撑。美国这种系统性的战略设计和制度安排决定了中美之间制衡与反制衡的博弈将是长期的，水资源安全问题也将会持续存在。

(截稿:2021年6月 责任编辑:主父笑飞)

① “Towards a Resilient and Connected Mekong: Principal Deputy Assistant Secretary Atul Keshap’s Remarks at the 2021 Friends of the Mekong Policy Dialogue.” <https://mekonguspartnership.org/2021/01/25/towards-a-resilient-and-connected-mekong/>, 访问时间:2021年7月18日。

② “Mekong River: US Calls on China to Live Up to Its Commitments on Water Data Transparency,” <https://www.aninews.in/news/world/us/mekong-river-us-calls-on-china-to-live-up-to-its-commitments-on-water-data-transparency20210224085320/>, 访问时间:2021年7月18日。

③ Atul Keshap “Remarks at the Mekong-U.S. Partnership Track 1.5 Policy Dialogue Opening Plenary,” <https://www.state.gov/remarks-at-the-mekong-u-s-partnership-track-1-5-policy-dialogue-opening-plenary/>, 访问时间:2021年7月18日。

④ Carolyn Nash “Countering China on the Mekong,” <https://www.diplomaticcourier.com/posts/countering-china-on-the-mekong>, 访问时间:2021年7月19日。

【Author】Yu Bowen, Lecture at the School of International Relations and Public Affairs, Fudan University.

Analysis on Lancang-Mekong Water Resources Security Problem in the Context of China-US Game

Li Zhifei (130)

【Abstract】Since 2010, the Lancang-Mekong Region has become a new strategic geopolitical space for the competition between China and the United States. Water resources, as a kind of important natural resources in the region, are interlaced with power politics in the competition between China and the United States, and evolve into a power resource that affects the regional political development. This paper chooses the theory of institutional balancing as the theoretical analysis tool to explain how water resources issues can be securitized in the Lancang-Mekong Region, which has become the entry point and important content of the United States' balancing on China. The United States implements institutional balancing on China in the Mekong Region in two ways: hard balancing and soft balancing. Institutional balancing is the main content of soft balancing, and water resources security problem is an important carrier of institutional balancing. The US adheres to the basic stance of political confrontation, isolation, and balancing on China. It seizes on water data collection and sharing, water conservancy infrastructure investment, and water resources cooperation mechanisms to build three core issues related to the sustainable development of the Lancang-Mekong region. It uses three ways such as rules reconstruction, concepts reconstruction and functional containments to conduct balancing on China, and builds a multi-level partnership system as a support system for the implementation of exclusive systems such as the Mekong-US partnership, and continues to treat water security as an important strategic issue to balance against China. This paper promotes to make more comprehensive and profound understanding of the regional competition between China and the US and water resources security issues in the Lancang-Mekong Region.

【Key Words】Lancang-Mekong Cooperation Mechanism, water security, institutional balancing, China-US relationship

【Author】Li Zhifei, Associate Professor at School of International Studies, University of Chinese Academy of Social Sciences, and Senior Research Fellow at National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences.