

拜登政府的全球水资源安全战略^{*}

邢伟

[内容提要] 水资源安全是拜登政府关注的重要领域,充当了美国全球战略的重要平台。拜登政府的全球水资源安全战略以水资源安全相关领域为切入点,以多层级参与扩充行为主体,以盟友参与深化国际影响力,意在强化美国的水资源治理模式,以塑造水资源治理为战略抓手,降低因水而起的美霸权治理成本。同时,拜登政府借水资源安全议题参与全球战略博弈也面临一些制约因素,如美国对全球水资源情况的了解程度有限,美国目前的实力也限制了其全球水资源安全治理能力,美国的盟友也可能在全球水资源治理方面构成一定程度的竞争或产生不利影响。

[关键词] 拜登政府 水资源安全 全球治理 美国霸权

[作者介绍] 邢伟,中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员,主要研究非传统安全、全球治理。

水资源安全问题已经成为影响全球安全与发展的重大问题。联合国将水资源安全定义为“为维持生计、人类福祉和社会经济发展,确保免受水污染和与水有关的灾害,以及在和平与政治稳定条件下为保护生态系统,人们保障可持续获取足量和质量合格水资源的能力”。^①拜登政府高度重视水资源安全,认为全球水资源危机对美国的政治、经济、社会等方面的安全

^{*} 本文是国家社会科学基金西部项目“中国社会组织参与全球治理的实践能力建设研究”(项目批准号:23XZZ002)的阶段性研究成果。

^① “What Is Water Security? Infographic,” UN-Water, May 8, 2013, <https://www.unwater.org/publications/what-water-security-infographic>.

造成了影响,并增加了国际冲突可能性。为应对全球水资源安全问题,2022年美国副总统哈里斯宣布启动首份《白宫全球水安全行动计划》(White House Action Plan on Global Water Security)。美国认为水资源与美国国家安全具有直接联系,水资源安全是预防冲突和促进全球和平与稳定的核心要素。^①拜登政府从国内外多层次角度出发,联合多元力量提升全球水资源治理能力,其水资源安全战略将对全球治理产生重大影响。

—

水资源是人类生存发展不可缺少的物质,世界各地水资源分配不均,水资源引起的冲突与合作是大国博弈的重要切入点。美国2013、2017、2022年分别发布了《水与发展战略》(USAID Water and Development Strategy 2013-2018)、《美国政府全球水战略》(U.S. Government Global Water Strategy 2017-2022)、《美国政府全球水战略》(U.S. Government Global Water Strategy 2022-2027)。2013年《水与发展战略》的战略目标包括通过提供可持续的水资源、相应卫生条件以提升健康水平,以可持续方式管理农业用水,确保粮食安全。^②2017年《美国政府全球水战略》提出,全球水资源危机日益严重,要建立一个“水安全世界”,这需要美国政府与伙伴国、关键利益相关方进行合作,实现四个目标:扩大获取可持续的安全饮用水和提升公共卫生、个人卫生水平;完善淡水资源的管理与保护;通过促进跨境水资源合作以减少冲突;加强水务部门的治理、融资以及制度建设。拜登

^① “Fact Sheet: At United Nations General Assembly, President Biden Announces \$2.9 Billion in Additional Funding to Strengthen Global Food Security,” White House, September 21, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/21/fact-sheet-at-united-nations-general-assembly-president-biden-announces-2-9-billion-in-additional-funding-to-strengthen-global-food-security/>.

^② “Water and Development Strategy,” United States Agency for International Development, 2013, <https://www.usaid.gov/water-and-sanitation/document/usaid-water-and-development-strategy-2013-2018>.

政府延续奥巴马、特朗普时期对全球水资源安全的重视，2022年发布了《白宫全球水安全行动计划》和《美国政府全球水战略》，比较全面地阐述了美国的全球水资源安全战略。

(一) 以水资源安全相关领域为基本切入点。拜登政府执政以来，美国重视加强国内外水资源安全水平。2021年11月美国国会通过《基础设施投资和就业法案》(Infrastructure Investment and Jobs Act)，宣布投资500多亿美元对美国国内进行最大规模的水利基础设施升级，以替换铅制输水管线，并改造部分污水设施。美国还通过内政部资助了130多个脱盐、水收集、储存等项目，以应对美国西部的干旱。^①拜登政府重视国内的水资源安全，并以此为基础拓展全球水资源安全治理。2022年《美国政府全球水战略》认为，参与全球水资源治理有利于美国的政治和经济利益，并能够保护美国民众的健康和安全。在全球推广美国在水资源和卫生领域的方法和技术能够为美国私营部门提供发展机会，同时促进美国参与国际事务。与合作伙伴共同应对全球水资源安全挑战能使美国以新的视角获取专业知识，有助于解决美国国内与水资源安全相关的问题。^②

美国的全球水资源安全战略强调所谓的人道主义，注重关注发展、卫生和健康领域问题。^③在环境、粮食安全、人类健康等领域，2023年美国在七国集团(G7)峰会声明中强调水资源安全的重要作用。^④美国在2022财年筹集1.33亿美元资金，为全球520万人提供了可持续饮用水服务，为400万人

① “Fact Sheet: Biden-Harris Administration Kicks Off Infrastructure Week by Highlighting Tremendous Progress Rebuilding America’s Infrastructure 18 Months in,” White House, May 12, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/12/fact-sheet-biden-harris-administration-kicks-off-infrastructure-week-by-highlighting-tremendous-progress-rebuilding-americas-infrastructure-18-months-in/>.

② “U.S. Government Global Water Strategy 2022-2027,” United States Agency for International Development, 2022, pp. 1-14, <https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-11/US-Global-Water-Strategy-2022.pdf>.

③ “U.S. Government Global Water Strategy 2022-2027,” United States Agency for International Development, 2022, pp. 1-14, <https://www.usaid.gov/sites/default/files/2022-11/US-Global-Water-Strategy-2022.pdf>.

④ “G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué,” White House, May 20, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/g7-hiroshima-leaders-communicue/>.

提供了可持续公共卫生服务。^①美国2022财年与水资源和卫生直接相关的责任援助项目有381个,批准与规划项目41个。2023财年的相关援助项目有304个。美国对外援助的其他项目中还包含与水资源安全相关的项目,广泛分布于世界各地,以亚太、中东和非洲等地较为集中。^②美国国际开发署资助的乌干达卫生促进健康项目(USHA)支持乌干达卫生部和其他利益相关方通过市场方式提供基本卫生服务。截至2022年6月,该项目已推进了700多万美元的直接投资,安装了7.5万多个卫生间,约75万人受益。^③2023年,美国通过ABD集团投资5200万美元,在科特迪瓦建造5座污水处理厂,预计4万户家庭受益。^④2022年11月,美国与东盟启动全面战略伙伴关系,为实现可持续发展目标,美国农业部和美国国际发展金融公司在东南亚各地投资5700万美元,用于促进粮食安全和确保获取清洁用水的新项目,包括一项新的“学校供餐计划”(Food for School Feeding),2023—2027年该项目为10.9万名柬埔寨学生供餐,为东南亚和印度国内弱势群体建设饮用水项目提供贷款支持,并帮助菲律宾扩大有机椰子产品生产。^⑤卫生健康、农业等与水资源安全紧密相关的民生领域是拜登政府水资源战略的关注重点。

(二)以多层次参与扩充行为主体。美水资源战略的总协调是机构间水工作组(Interagency Water Working Group),涉及国务院、国际开发署、疾病控制与预防中心、国际贸易管理局、千禧年挑战公司(Millennium

① *Global Water Strategy 2023 USAID Annual Report*, Global Waters, January 8, 2024, p. 7.

② “Water Activitesc 2022-obligations, Approved and Planned; 2023-obligations,” <https://www.foreignassistance.gov/>.

③ *FY 2021: Global Water and Development Report*, Global Waters, January 3, 2023.

④ “Fact Sheet: Vice President Harris Announces Over \$7 Billion in Private Sector and U.S. Government Commitments to Promote Climate Resilience, Adaptation, and Mitigation across Africa,” White House, March 31, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/31/fact-sheet-vice-president-harris-announces-over-7-billion-in-private-sector-and-u-s-government-commitments-to-promote-climate-resilience-adaptation-and-mitigation-across-africa/>.

⑤ “Fact Sheet: President Biden and ASEAN Leaders Launch the U.S.-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership,” White House, November 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/12/fact-sheet-president-biden-and-asean-leaders-launch-the-u-s-asean-comprehensive-strategic-partnership/>.

Challenge Corporation)、国家航空航天局、陆军工程兵团、农业部、商务部国家海洋和大气管理局、国防部、国家环境保护局、地质调查局、国际发展金融公司、贸易和发展署等主要工作机构,每个机构都制定了战略目标、工作原则、重点领域等内容。2021年9月在第77届联合国大会上,拜登宣布通过美国国际开发署追加20亿美元全球人道主义援助资金,以解决饮用水安全问题。^①在国家间层面,美国通过政府间合作,促进其周边的拉美地区水资源安全问题的解决。为解决长期影响蒂华纳(Tijuana)和圣迭戈(San Diego)的污水问题,美国环境保护局(EPA)和墨西哥国家水务委员会(CONAGUA)签署了意向声明,承诺运用4.74亿美元解决海洋和蒂华纳河的跨界污染。^②2022年6月—2023年6月间,美国国际开发署提供技术和财政支持,帮助巴巴多斯成立蓝绿投资公司(Blue-Green Investment Corporation),实施适应气候变化项目,包括发展可再生能源、绿色交通和水资源保护等。^③该战略不仅囊括诸多政府部门,还吸收了不少民间社会组织、私营部门的参与。美国国际开发署在提供培训和设备的基础上,雇佣苏丹民众以摩托车作为交通工具,巡检、维修农村饮用水相关设施,保证地区用水安全。^④美国全球水资源安全战略强调私营部门的参与。美国政府机构通过与私营部门合作,提供水资源和卫生等相关领域的治理技术和方法。

学术界、专业机构的水资源安全治理交流也是美国全球水资源安全战略的重要方式。作为2022年美非峰会的主要成果之一,2023年4月在坦桑尼

① “Fact Sheet: At United Nations General Assembly, President Biden Announces \$2.9 Billion in Additional Funding to Strengthen Global Food Security,” White House, September 21, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/21/fact-sheet-at-united-nations-general-assembly-president-biden-announces-2-9-billion-in-additional-funding-to-strengthen-global-food-security/>.

② “Fact Sheet: 2022 U.S. – Mexico High-Level Economic Dialogue,” White House, September 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/12/fact-sheet-2022-u-s-mexico-high-level-economic-dialogue/>.

③ “Fact Sheet: Biden-Harris Administration Marks One Year Since the Ninth Summit of the Americas in Los Angeles,” White House, June 16, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/16/fact-sheet-biden-harris-administration-marks-one-year-since-the-ninth-summit-of-the-americas-in-los-angeles/>.

④ *Global Water Strategy 2023 USAID Annual Report*, Global Waters, January 8, 2024, p. 23.

亚举行关于粮食安全的汉弗莱 (Humphrey) 校友国际会议上, 汉弗莱校友主持关于可持续土地和水资源管理、农业技术和相关问题的圆桌会议。^① 美国还积极推动本国的水资源治理机制与海外治理机制合作。在湄公河下游行动计划中, 美国密西西比河委员会与湄公河委员会 (MRC) 签署了姐妹河流协议, 在跨境流域治理方面加强合作。2022年7月, 作为姐妹河流伙伴交流计划的一部分, 双方续签了为期五年的合作备忘录, 同意深化双边伙伴关系, 分享在经济发展、环境保护、技术等方面的经验, 确定了适应气候变化、水资源综合管理、水电开发和影响评估、农业和粮食安全等11个专业交流领域。^② 拜登政府继续运用湄公河—美国伙伴关系 (MUSP) 等治理机制, 加强对海外水资源安全的介入。美国主导成立的湄公河环境伙伴关系 (Mekong Partnership for the Environment) 是为促进湄公河下游国家多重利益相关方对话而成立的, 其战略目标主要包括提高民众对社会和环境事务的决策影响力, 以及为各利益相关方参与决策提供议题平台。^③ 湄公河—美国伙伴关系NexView项目由美国地质调查局、美国陆军工程兵团和亚利桑那州立大学之间合作承担, 通过多学科参与的方式支持湄公河委员会的能力建设, 运用文献检索、模型开发、培训等方式加强湄公河国家收集和使用水资源数据的能力。通过数据共享, 美国在湄公河地区行政机关、高校、社会组织、民间团体之间搭建更多的对话和参与渠道, 促进合作平台建设。^④

(三) 鼓励盟友参与深化国际影响。美国同盟体系包含军事、经济、文化价值观等方面的考量, 借助同盟国家具备的影响力, 为美国的地区及全

① “Fact Sheet: Vice President Harris Announces Initiatives to Deepen the U.S. Partnership with Tanzania,” White House, March 30, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/30/fact-sheet-vice-president-harris-announces-initiatives-to-deepen-the-u-s-partnership-with-tanzania-2/>.

② “Mekong and Mississippi River Leaders Strengthen Cooperation, Meaningful Exchange,” Mekong River Commission, July 14, 2022, <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/pr-07142022/>.

③ “Mekong Partnership for the Environment,” United States Agency for International Development, <https://2017-2020.usaid.gov/asia-regional/fact-sheets/mekong-partnership-environment/>.

④ “NexView (2019-2023),” Mekong-U.S. Partnership, <https://mekonguspartnership.org/projects/nexview/>.

球利益服务,服务于美国全球霸权。美国积极构筑盟友参与的全球水资源安全治理体系,吸引更多投资和参与伙伴,以降低美国的治理成本,扩大其模式的影响力。2023年7月,拜登和英国国王查尔斯三世会见了23位慈善家和金融家,意图通过融资应对气候危机。美国规划在新兴市场国家开展超过10亿美元项目,以应对气候变化对农林业、水资源管理、自然资源开发和能源等方面的影响。^①在亚洲,美国、韩国和湄公河委员会于2021年7月启动了湄公河地区水资源数据利用和能力建设合作项目(Water Data Utilization and Capacity Building for the Mekong Region)。该项目安排韩国的水资源公司、美国陆军工程兵团和美国国家航空航天局的专家为柬埔寨、老挝、泰国和越南的专业人士提供水资源数据使用等方面的培训,旨在提高湄公河委员会成员国的治理能力,升级其数据信息工具和系统,及时准确应对新出现的水流量变化并跟踪流域情况变化。^②2022年11月,在美日韩三边伙伴关系会议上,各方表示正在努力支持湄公河次区域的经济和可持续能源发展,并努力提升湄公河流域的水资源安全和气候适应性,重申支持湄公河委员会和三河流域机制(ACMECS)等次区域合作框架,促进湄公河国家和发展伙伴之间的协调。^③2022年11月,美国副总统哈里斯访问泰国,双方重申通过伙伴关系促进包容性经济发展、环境保护和非传统安全治理。美国向湄公河未来科学家项目(Mekong NextGen Scientists)承诺提供50多万美元,通过对科研的支持促进湄公河下游可持续发展和水资源安全。该项

① “Joint Fact Sheet: President Biden and His Majesty King Charles III Meet with Leading Philanthropists and Financiers to Catalyze Climate Finance,” White House, July 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/07/10/joint-fact-sheet-president-biden-and-his-majesty-king-charles-iii-meet-with-leading-philanthropists-and-financiers-to-catalyze-climate-finance/>.

② “United States, South Korea, and Mekong River Commission Partnership Launches,” Mekong-U.S. Partnership, July 28, 2021, <https://mekonguspartnership.org/2021/07/28/united-states-south-korea-and-mekong-river-commission-partnership-launches/>.

③ “Phnom Penh Statement on US – Japan – Republic of Korea Trilateral Partnership for the Indo-Pacific,” White House, November 13, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/13/phnom-penh-statement-on-trilateral-partnership-for-the-indo-pacific/>.

目包括为湄公河国家的青年科学家提供资助,帮助研究人员在从业初期参与各类国际学术活动,从教育和研究领域提升美国对东南亚水资源安全领域的参与程度。美国承诺向湄公河—密西西比姐妹河流伙伴关系提供50万美元资助。美国向湄公河国家分享国际经验,通过美国的先进技术促进水资源合作。^①2023年5月,菲律宾总统马科斯在访问美国期间,双方领导人宣布,美国国际开发署将在未来5年筹集1亿美元,帮助122万菲律宾人获取安全饮用水,为71万人提供卫生服务,同时提升水资源管理机构水平,并解决水资源融资缺口。美国和菲律宾还将合作提升菲律宾水资源基础设施、水资源供应和分配系统的安全性。^②2022年7月,美国与印度、以色列、阿联酋共同召开了首届I2U2论坛,美国利用其盟友关系网络,通过联合投资及合作的方式应对水资源、粮食安全、清洁能源、卫生健康等领域的全球治理问题。论坛联合声明表示,阿联酋作为国际可再生能源机构(IRENA)总部所在地及2023年联合国气候变化大会(COP28)的东道国,将投资20亿美元在印度建设综合食品产业园,这些产业园将采用最先进的气候智能技术,在生产和贮存过程中保护淡水,减少浪费,使用可再生能源。印度将为该项目提供适合的场地和劳动力。美国和以色列的私营部门以其专业知识和创新方案等技术性内容参与其中。在解决南亚和中东粮食问题的同时,美国充分调动盟友的专长,使其参与水资源安全相关的治理活动,在提升地区治理能力的同时,分担美国护持霸权的成本。^③美国还不断拓展盟友体

① “Fact Sheet: Vice President Harris Announces New Initiatives to Strengthen U.S.-Thailand Alliance and to Support Mekong Sub-Region,” White House, November 18, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/18/fact-sheet-vice-president-harris-announces-new-initiatives-to-strengthen-u-s-thailand-alliance-and-to-support-mekong-sub-region/>.

② “Fact Sheet: Investing in the Special Friendship and Alliance Between the United States and the Philippines,” White House, May 1, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/01/fact-sheet-investing-in-the-special-friendship-and-alliance-between-the-united-states-and-the-philippines/>.

③ “Joint Statement of the Leaders of India, Israel, United Arab Emirates, and the United States (I2U2),” White House, July 14, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/14/joint-statement-of-the-leaders-of-india-israel-united-arab-emirates-and-the-united-states-i2u2/>.

系,在地区合作中鼓励相关国家在水资源安全领域加强合作,为美国的介入提供机会。2023年9月,美国与中亚国家召开首次“C5+1”元首会晤,涉及地区治理问题。吉尔吉斯斯坦总统扎帕罗夫表示,赞成包括美国企业在内的外国合作伙伴在吉尔吉斯斯坦和中亚更广泛地开展业务,并鼓励投资者与国际伙伴投资水电站和其他可再生能源设施建设项目。塔吉克斯坦总统拉赫蒙也特别关注该国水电资源的有效利用与绿色能源的生产问题。^①美国全球水资源安全战略鼓励全球、地区和国家层面的机构参与到水资源治理中,以符合美国利益的最佳方式运作。

二

拜登政府总体上延续了往届政府对于水资源安全战略的重视,意图强化美国的水资源治理模式,以塑造水资源治理为战略抓手,降低因水而起的美国霸权成本。

(一) 强化美国的水资源治理模式。美国凭借其拥有的资金和技术实力,在全球水资源治理中占据优势,谋求为欠发达国家提供美式治理方式,将其治理理念推广到全球,延续并塑造美国的国际影响力和领导力。美国善于从民生等基础领域开展水资源安全合作,鼓励民众直接参与是美国推动全球水资源安全治理的重要方式。中亚咸海流域的水资源问题较为严重,在美国国际开发署区域水资源和脆弱环境(WAVE)项目支持下,2022年12月,中亚五国30名青年水务专家来到咸海支流锡尔河流域,实地研究加强区域合作应对跨境水资源的方式。^②通过湄公河—美国伙伴关系框

^① 赵忠奇:《美国与中亚五国举行首次元首级会晤,美国持续推进中亚布局引起俄罗斯警惕》,文汇报,2023年9月21日, <https://www.whb.cn/commonDetail/540345>。

^② “Global Water Strategy 2023 USAID Annual Report,” Global Waters, January 8, 2024, p. 21, https://www.globalwaters.org/sites/default/files/gws_2023_usaid_annual_report.pdf。

架, 2023年5月31日—6月1日, 美国在泰国举办了第二届湄公河联结学习论坛 (Mekong Connections Learning Forum), 柬埔寨、老挝、缅甸、泰国和越南的20位基层社区负责人参与。基层管理人员相互交流学习、分享治理经验, 提升社会组织的效力。该项目意在指导湄公河国家的青年科学家监测湄公河水质、指导农民应对气候变化、保障妇女在基层社区的权益, 并对项目管理、预算制定等技术内容提供指导。^①美国国际开发署还在贝宁等西非国家开展有关水资源和卫生的合作项目, 包括培训当地居民建造并使用公共卫生间, 帮助当地居民培养卫生习惯。^②美国通过此类项目指导地区国家学习美式治理经验, 特别注意培育基层民众的接受度。

在资金、技术层面, 美国注重与欠发达国家进行水资源治理合作。美国国际开发署通过政府间的合作, 以资金支持塞内加尔等国在水务领域的投资, 并加强与印尼、塞内加尔等国在水资源与卫生领域的技术合作。美国国际开发署与德国联邦经济合作与发展部 (BMZ)、德国国际合作机构 (GIZ) 合作, 支持刚果民主共和国对水资源和卫生机构进行改革。在国家层面, 美国及其盟友支持刚果水资源和卫生治理体系建设。在省级层面, 刚果省级水务部门多方位调动对水资源基础设施的投资, 实施相应标准, 并履行项目所有者的职责。^③2022年, 美国助理国务卿丹尼尔·克里滕布林克 (Daniel Kritenbrink) 访问湄公河委员会期间, 宣布对湄公河委员会提供700万美元援助, 以提升水资源治理能力。^④2023年4月, 美国和老挝共同主办了湄公河—美国伙伴关系高官会, 会议主题是“引导经济复苏、提升粮食安全、治

① “Mekong-U.S. Partnership At Work: May-June 2023,” Mekong-U.S. Partnership, July 18, 2023, <https://mekonguspartnership.org/2023/07/18/musp-may-june-infographic/>.

② “Small Entrepreneurs Pave the Way for Sanitation Improvements in Benin,” Global Waters, July 11, 2023, <https://www.globalwaters.org/resources/assets/small-entrepreneurs-pave-way-sanitation-improvements-benin>.

③ “Global Water Strategy 2023 USAID Annual Report,” Global Waters, January 8, 2024, pp. 11-13, https://www.globalwaters.org/sites/default/files/gws_2023_usaid_annual_report.pdf.

④ “The Mekong U.S.-Partnership Semi-Annual Report: February 2023,” Mekong-U.S. Partnership, April 3, 2023, <https://mekonguspartnership.org/2023/04/03/the-mekong-u-s-partnership-semi-annual-report-february-2023/>.

理跨国犯罪和拓展人力资源开发路径”，与会各方讨论了2023—2026年的行动规划。美国运用遥感、数据库等高科技推动流域治理及信息共享。湄公河委员会时任首席执行官安·比奇·哈达 (An Pich Hatda) 曾表示，湄公河国家和美国对于提升湄公河可持续发展和管理具有共同的使命和责任，湄公河面临着气候变化、极端洪水、干旱和经济发展带来的风险；^①湄公河国家与域外国家间的适当协调对于最大程度减小跨境风险及促进合作非常必要。^②2023年1月，巴林、埃及、以色列、摩洛哥、阿联酋、美国的高官参加了内盖夫论坛工作组 (Negev Forum Working Groups) 在阿布扎比举行的论坛，重点关注水资源治理技术、粮食安全等领域的国际合作。在美国的见证下，与会中东国家签署了水资源领域的合作协议。^③同月，美国、以色列、巴林和阿联酋的国家安全事务高官举行会议，对内盖夫论坛工作组在水资源技术领域的合作予以高度重视。^④地区国家对于美国介入治理已经具备一定程度的适应和依赖。随着地区国家逐步接受美国的参与，美国运用资金、技术优势，在提升地区国家的治理能力的同时，不断将自身的治理理念、治理模式和国家利益诉求渗入全球水资源治理。

(二) 以塑造水资源治理为霸权战略抓手。拜登政府积极将水资源治理塑造为美国对外战略的重要抓手。2022年《美国政府全球水战略》的愿景是“水安全的世界”，强调推进美国在全球水资源治理中的领导地位，以

① “MRC-US Partnership Further Strengthened to Support River Exchanges, Mekong Data Sharing,” Mekong River Commission, December 9, 2021, <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/pr-09-12-2021/>.

② “Asia-Europe Meeting Recommends Actions to Strengthen Water Partnership for Sustainable Development and Inclusive Growth,” Mekong River Commission, September 23, 2019, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/asia-europe-meeting-recommends-actions-to-strengthen-water-partnership-for-sustainable-development-and-inclusive-growth/>.

③ Ismaeel Naar, “Negev Forum Working Group Meetings Conclude in Abu Dhabi,” *The National*, January 10, 2023, <https://www.thenationalnews.com/mena/2023/01/10/negev-forum-working-group-meetings-conclude-in-abu-dhabi/>.

④ “Joint Statement by the National Security Advisors of the United States of America, Israel, Bahrain, and the United Arab Emirates,” White House, January 19, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/19/joint-statement-by-the-national-security-advisors-of-the-united-states-of-america-israel-bahrain-and-the-united-arab-emirates/>.

实现普遍和公平地获得水资源、卫生设施和医疗 (WASH) 服务, 促进水资源和相关生态系统的可持续管理和保护, 以多边合作促进水资源安全。其战略目标包括水资源和卫生部门加强治理、融资、协调和市场化, 增加公平条件下获得安全、可持续和气候适应型饮用水及医疗服务的机会, 改善淡水资源和生态系统的维护和管理, 预判并降低与水资源相关的冲突。美国全球水资源战略强调多层次关注水资源治理, 强调通过全球、国家和地方体系治理水资源问题, 关注边缘化人群、社区和弱势群体的需求。^①该战略认同联合国可持续发展目标6 (为所有人提供清洁用水和卫生设施), 提倡“在帮助世界上最脆弱的人群提供可持续的清洁用水和卫生设施方面, 发挥全球领导作用”。^②美国通过宣扬联合国的全球治理理念, 为其全球水资源安全战略提供更强的合法性。拜登政府相关政策强化了水资源安全治理在美国全球战略中的作用。美国国务院、国际开发署是执行美国水资源安全战略的重要机构, 国务卿、国际开发署署长是美国国家安全委员会定期参会人员。^③这些重要机构及负责人加入, 提高了水资源安全治理在美国对外战略的关键抓手地位。水资源与粮食、能源安全存在密切联系, 人口增长和城镇化是水—粮食—能源联系纽带的最主要驱动力。^④美国政府通过提升国际涉水事务的参与程度, 利用其政治影响、制度理念、科技和金融优势, 将水资源作为处理国际问题的重要抓手, 多角度谋取“水红利”。^⑤美国以水资源安全治理为抓手, 将有助于扩大其全球治理的影响力。

(三) 降低因水而起的美国全球治理成本。美国的全球水资源安全战

① “Global Water Strategy Agency Plan,” United States Agency for International Development, 2022, <https://www.usaid.gov/water-and-sanitation/us-global-water-strategy>.

② “White House Action Plan on Global Water Security,” White House, 2022, p.6, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan_final_formatted.pdf.

③ “National Security Council,” White House, <https://www.whitehouse.gov/nsc/>.

④ Sebastian Biba, “The Goals and Reality of the Water-Food-Energy Security Nexus: the Case of China and Its Southern Neighbours,” *Third World Quarterly*, Vol. 37, No. 1, 2016, pp. 51-56.

⑤ 刘博等:《美国水外交的实践与启示》,《边界与海洋研究》,2017年第6期,第80-82页。

略通过为欠发达国家的水资源治理提供帮助,从而保证当地社会总体稳定,不出现侵害美国国家和公民利益的现象,并降低美国维护全球霸权的成本。欠发达国家的国家治理能力普遍较低,这会加大对水资源的无序争夺。欠发达国家在可再生资源、人口增长等方面相比发达国家存在劣势,这就增加了当地国家水资源、农田、林地和渔业资源的紧张程度。因水资源短缺影响的人口就可能被迫迁移到其他地区,新移民与迁入地区原住民的族群冲突就会发生。迁入人口还会导致迁入地经济水平的下降,相应增加因资源争夺而产生的社会冲突。这种情况如果继续发展,美国在海外的军事、安全、经济等方面的利益也就难以保证。美国的水资源战略包含着粮食—能源—水资源这一联系纽带,也对清洁用水和公共卫生等领域保持着高度关注。美国意图通过水资源安全治理的介入,提升欠发达国家治理水平,避免在水资源安全相关领域牵涉更多的资金和技术投入,从而保证美国全球战略利益实现,降低美国护持全球霸权的成本。因此美国注重输出其治理模式和经验,例如促成湄公河委员会向美国相关治理机构学习处理跨境水资源议题的经验。^①

拜登政府还以“高强度竞争”对中国实行遏制,在舆论方面对中国参与全球水资源治理予以污蔑,针对湄公河地区的水资源问题,炮制不实研究结果,指责作为上游的中国修建水坝影响了湄公河国家的水利安全,^②通过水资源问题污名化中国,意图使美国在湄公河地区的存在达到“合理化”的状态,在国际上展现湄公河国家的“受害者”形象,造成美国的介入是一种利他行为的假象。^③目前,美国已逐步构建起对中国湄公河政策的

^① “Mekong Delegation Heads to the United States to Exchange Best Practices on Water Resources Management,” Mekong River Commission, August 10, 2023, <https://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/pr-11082023/>.

^② 胡雨薇、白云怡:《屡次污蔑“中国大坝造成东南亚缺水”的美国项目,再度被曝光严重数据失实》,中国青年网,2022年3月3日, http://news.youth.cn/gj/202203/t20220303_13495615.htm。

^③ 卢光盛、宋雨纯:《美国对东南亚的水外交分析》,《太平洋学报》,2023年第2期,第1—13页。

话语体系,初步实现了夸大和隐喻中国在跨境水资源上的负面作用,干扰中国与邻国的合作效果。^①

三

美国从维护其全球霸权体系和治理模式出发,借水资源安全议题参与全球战略博弈,对全球安全造成了严重影响。美国将全球水资源安全程度进行了分级,水资源安全形势严峻的国家大都位于非洲、中东、拉美、南亚、东南亚等地区,^②基本上是欠发达国家,需要外界给予帮助。美国凭借治理优势,在这些地区推广美式治理模式、制度和产品,进一步加大了这些国家对美国的依附,加剧了全球战略博弈的程度。拜登政府执政以来,美国在东南亚地区通过湄公河—美国伙伴关系,广泛联系湄公河委员会等治理机制,并通过湄公河之友等平台,将日本、韩国、澳大利亚、欧盟等国家和国际组织加以网络化联系,在能源、非传统安全等领域开展合作,增强资金、技术等方式的运作,同时与联合国相关机构、世界银行、亚洲开发银行等多边治理与金融机构加强合作,加大对湄公河地区水资源相关领域的影响力。美国与海外国家进行合作的同时,在排除中国的情形下还运用卫星、测绘等技术手段对中国周边的水文数据进行记录,对中国的国家安全造成了潜在影响。美国对于其周边拉美地区的水资源安全也加大关注,通过“重建更好世界”(Build Back Better World, B3W)等全球性合作倡议制约中国的参与。^③美国对地区国家进行“帮助”,一定程度上对于当地治理水平提升存在促进作用,但出于美国自身利益考量,并没有真正促进“全球南方”

^① 任华、卢光盛:《美国对中国湄公河政策的“话语攻势”:批评话语分析的视角》,《东南亚研究》,2022年第1期,第86—108页。

^② “USAID Priority Countries,” Global Waters, <https://www.globalwaters.org/wherewework/priority-countries>.

^③ Hope Wilkinson, “Explainer: B3W vs BRI in Latin America,” Americas Society/Council of the Americas, December 14, 2021, <https://www.as-coa.org/articles/explainer-b3w-vs-bri-latin-america>.

整体的协调发展,反而在一定程度上以“利他”的外衣限制其他国家的正常发展。拜登政府的水资源安全战略并不能从根本上解决全球水资源安全面临的诸多困境。在强化全球战略博弈的同时,美国的全球水资源安全战略也面临一些制约因素。

第一,全球水资源安全议题分布范围较广,国情、经济、文化等方面的不同导致治理模式差异较大,而美国对各地水资源情况了解程度有限。美国国际开发署、史汀生中心开展了湄公河基础设施追踪项目(Mekong Infrastructure Tracker),史汀生中心、“地球之眼”(Eyes on Earth)等机构联合开展了湄公河水坝监测(Mekong Dam Monitor),湄公河—美国伙伴关系与湄公河下游国家、湄公河委员会、相关社会组织等共同实施了湄公河水文数据倡议(Mekong Water Data Initiative)。^①这些监测项目主要都是针对澜沧江—湄公河的水文信息、水坝修建和使用,美国单独或联合湄公河部分国家开展湄公河监测,根据其自身的偏好主导设置研究议程,但美国并未真正了解流域的水资源安全形势,反而在没有做出实地调研的基础上炮制出不实的研究结果。美国主导的水资源安全治理项目形式上服务于地区国家的治理,但由于研究结果的偏差,有损于流域国家的整体利益。

第二,美国的实力限制了其全球水资源安全治理能力。拜登政府时期,美国积极恢复参与全球治理,推出全球基础设施与投资伙伴关系(PGII)、印太经济框架(IPEF)等倡议,加之近年来地区冲突等传统安全事务的牵涉美国较多资源,美国的实力一定程度限制了其开展全球水资源安全治理的能力和效果。美国全球水资源安全治理在资金方面将面临较大缺口。乌克兰危机爆发以来,美国国会已批准超过1100亿美元的援乌款项。^②拜登

^① “Mekong Infrastructure Tracker,” Stimson Center, <https://www.stimson.org/project/mekong-infrastructure/>.

^② 《美参议院将披露新援乌计划》,参考消息网,2024年2月3日, <http://www.cankaoxiaoxi.com/#/detailsPage/%20/411d9b4e68984ac8869cffc79fdeae7d/1/2024-02-03%2011:53?childrenAlias=undefined>.

政府时期,传统安全议题升温,美国资金很大一部分用于国际军事援助,在非传统安全领域的全球治理就会面临较大资金压力。2022年美国—东盟峰会期间,美国宣布对东盟提供1.5亿美元的资助,同年在美洲峰会期间,美国表示提供逾6.45亿美元帮助拉美国家应对食品安全、移民和自然灾害等方面问题。这些资助即便到位,相比地区国家发展经济和提振治理水平所需的资金要少很多,也显示出美国参与全球治理的财力缺失。拜登政府近年来加紧更换受铅元素污染的供水管道,但实际上美国国内仍有近半数居民受到饮用水中有毒化学物质的威胁。^①在目前的情况下,美国国内的水资源安全问题尚且突出,欠发达国家的水资源安全问题只会更为严重。因此,美国不得不在多渠道融资,调动盟友资源,通过多层次的资金支持推动全球水资源安全治理,希望在水资源安全领域以较少的投入追求更多的全球战略利益。

第三,美国的盟友也可能在全球水资源治理方面构成一定程度的竞争或产生不利影响。例如欧盟倡导通过战略伙伴关系促进政府、社会组织、私营部门合作,通过多利益相关方对话和协调促进全球水资源管理的有效性,积极推进可持续的水资源管理,支持国际合作。欧盟委员会对世界其他地区的水资源安全形势很关注,包括非洲、中亚、中东、湄公河流域等。^②欧盟意图调动多方资源参与其全球治理。尽管欧盟的综合实力比美国要弱,但欧盟可持续发展理念具有一定的影响力,欧盟在重点地区开展水资源安全治理,推广具有其特点的治理模式,与美国存在一定的竞争性。另外,美国的盟友对水资源安全造成破坏,但美国的全球水资源安全战略并没有对

^① Rachel Treisman, “‘Forever Chemicals’ Could Be in Nearly Half of U.S. Tap Water, A Federal Study Finds,” NPR, July 6, 2023, <https://www.npr.org/2023/07/06/1186230007/drinking-water-forever-chemicals-pfas-study>.

^② “Water in Diplomacy: Council Adopts Conclusions,” Council of the EU and European Council, November 19, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/19/water-diplomacy-council-adopts-conclusions/>.

水资源安全尽到应有的保护责任。2023年8月开始,日本开始将福岛核污水排放入海,这一举动严重影响到了世界的海洋环境与人类的健康。但美国国务院则对“日本安全、透明和基于科学的程序表示满意”,^①默许日本污染海洋环境的行为。美国对日本排放核污水事件的态度对全球水资源安全造成了恶劣影响。美国作为日本的最大支持者,其态度极大支持了日本核污水入海的错误举动,美国其他盟友也对日本的行为保持中立,日本因此不再顾忌国内外的反对声音。^②美国对日本排放核污水的表态并没有从科学的角度出发,仅仅维护了相关方的狭隘利益,对全球安全和美国在水资源治理领域的国际形象与信誉度都造成了负面影响。美国与盟友在水资源安全利益方面存在一定的差异性,这对美国全球水资源安全战略是个巨大的不确定性因素。

拜登政府对美全球水资源安全战略做出了宏大构想,制定了较为完善的全球规划,涉及美国国内多个政府部门,并注重吸收了民间力量参与。美国的全球水资源安全项目着眼于民生领域,一定程度上有助于解决了欠发达国家的问题。拜登政府借水资源安全议题参与全球战略博弈,其全球水资源安全战略不可避免会面临诸多挑战。在共建“一带一路”的过程中,中国与相关国家的合作包含水资源安全基础设施等领域。中国在全球水资源安全治理方面,应从总体国家安全观角度出发,将水资源安全治理融入全球治理之中。■

(责任编辑:吴兴佐)

^① Matthew Miller,“Japan’s Release of Treated Water,” U.S. Department of State, August 25, 2023, <https://www.state.gov/japans-release-of-treated-water/>.

^② 梅宏等:《“福岛核污水有关的法律问题”笔谈》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》,2023年第4期,第8—12页。

New Trends in Japan's "Indo-Pacific Strategy"

Wang Xu and Xu Yongzhi

Abstract:

Japan's "Indo-Pacific Strategy" was proposed by late Prime Minister Shinzo Abe. It has been inherited and developed by incumbent Prime Minister Fumio Kishida. The new version of Japan's "Indo-Pacific Strategy" has broader scope with a "universal" concept, a wide range of topics and partners, and strong securitization and pan-security overtones. It is a comprehensive international strategy of Japan that combines attributes of alliance, anti-China containment, security, and global orientation. Japan's strengthening of its "Indo-Pacific Strategy" is driven by considerations such as maintaining its status as an economic power, its long-cherished desire to become a "political power," and containing China. It will undermine global development, harm regional maritime security, and interfere with China's reunification process. Japan's "Indo-Pacific Strategy" faces triple constraints, including strategic overdraft, unstable economic environment, and weak external support. Although the above constraints may be difficult to reverse the direction of Japan's efforts for its "Indo-Pacific Strategy" in the short term, its effectiveness will be limited.

Keywords:

Japan's "Indo-Pacific Strategy", international strategy, "political power"

The Global Water Resources Security Strategy of the Biden Administration

Xing Wei

Abstract:

The Biden administration has placed emphasis on the security of the water resource, which is an important platform for the United States' global strategy. The Biden administration's global water security strategy expands multi-level involvement, and deepens international influence through alliance systems. The strategy aims to strengthen the US water governance model, shape water governance as a strategic focus, and reduce water-related global governance cost. The Biden administration has been involved in the global strategic game through water security issues. Moreover, it also faces some constraints. For instance, the United States cannot fully understand the water resources conditions all over the world, the current strength of the United States limits its ability to govern global water security, and its allies may be also competitive or adverse factors in global water resource governance.

Keywords:

Biden administration, water resources security, global governance, American hegemony