

美国全球水资源安全战略分析

任 娜

内容提要：由于相对实力下降，美国的霸权正面临“碎片化”与“议题化”转型。在众多涉及安全的议题中，水资源议题因为自身的敏感性，成为美国国家安全的重要组成部分。2022年美国相继发布《全球水安全行动计划》和第二个《美国全球水战略》文件，明确了未来一段时期美国在全球水资源领域的战略目标、原则、优先方向、实施路径以及项目规划。其在优先方向、重点地区以及实施路径等方面的新变化，不但会对中美在水资源领域的竞争产生重要影响，更可能干扰中国与周边国家在水资源领域的合作。中国需加强跟踪研判和科学谋划，不断调整和优化与周边国家开展水资源合作及治理的政策和路径，化解美国对华开展水资源竞争所带来的风险。

关键词：美国 水资源 水资源合作 中美博弈 安全战略 国家安全

作者简介：任娜，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员（北京 邮编：100007）

基金项目：国家社会科学基金重大项目“‘印太战略’下东盟中心地位重构与中国-东盟共建海上丝绸之路研究”子课题“中国与东盟应对美国‘印太战略’的政策比较研究”（编号：20&ZD146）

中图分类号：D820 **文献标识码：**A **DOI：**10.19780/j.cnki.ytaq.2024.2.5

文章编号：2096-0484（2024）02-0072-17

在百年变局背景下，中美两个大国综合实力的此消彼长，引发传统霸权国美国在战略层面的一系列调整，美国意识到维持全球霸权将面临越来越多的挑战，未来十年将成为“决定性十年”。^①在这一基本判断下，美国霸权或将进入新的阶段，即从“强霸权”向“弱霸权”过渡。如果说在“强霸权”时期，美国可凭借自身超强的实力与盟友的配合，构建符合自身战略期望的全球以及重点区域的秩序与格局，并乐于为国际社会提供公共产品和默许别国的“搭便车”行为，那么，在“弱霸权”时代，由于相对实力的下降，美国的霸权正面临

^① National Security Strategy 2022, The White House, Washington D. C., October 12, 2022, p. 24, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> [2023-06-08].

“碎片化”与“议题化”转型。

所谓“碎片化”，主要表现为美国掌控全球层面重大问题的能力下降，其逐步从全球体系的创立者和维护者转变为破坏者和危害者，包括联合国在内的全球治理体系因此遭遇重大挫折。美国把主要精力和资源集中在对其全球霸权具有现实和潜在挑战的地区，呈现出战略重点碎片化和政策多元化的特征，其小多边机制安排强化了“阵营化”，从而进一步弱化了自身主导的全球体系。而所谓“议题化”，是从美国当前面临的主要议题出发，一方面表现为美国在高科技、供应链等领域的“脱钩断链”“去风险”，迟滞了全球化进程，撕裂了全球治理体系；另一方面，众多发展议题的“泛安全化”趋势，在很大程度上解构了国际社会致力于以合作谋发展的共同愿景。

在涉及安全的议题中，水资源议题因为自身的敏感性，成为美国国家安全的重要组成部分。无论在全球层面、地区层面还是双边层面，美国正在不断提升水资源议题在其安全议程中的重要性。2022年，拜登政府首次在联邦政府层面推出《全球水安全行动计划》（简称《行动计划》），并出台《美国全球水战略2022—2027》（简称《水战略》），以此作为推动实现美全球战略目标的重要抓手。在中美战略博弈长期化的背景下，这无疑将给中国在水资源领域相关政策与行动的展开带来显著影响。

一、美国全球水资源安全战略的历史演进与特点

美国全球水资源安全战略的发展与水资源问题的安全化进程紧密相关，而水资源问题的安全化表明，水资源问题已经超出了水问题本身，具有更多政治、外交和安全意涵，成为国家对外政策的一项重要工具。

（一）水资源概念与水资源问题安全化进程

水资源安全是资源安全的重要领域，资源安全指的是一个国家或地区可以持续、稳定、及时、足量和经济地获取所需自然资源的状态。^①因此，水资源安全主要描述的是一个国家或地区获取水资源的状态。水安全的概念则更为宽泛。联合国将水安全定义为“确保人口可持续地获得维持生计、人类福祉、社会经济发展，确保免受与水有关的灾害，以及在和平与政治稳定的环境中保护生态系统所需的足够数量和质量的的水的能力”。^②一般来说，水安全包括水资源安全、

^① 参见《总体国家安全观教育读本》编写组：《总体国家安全观教育读本》，北京：光明日报出版社，2016年，第120页。

^② UN-Water Analytical Brief: Water Security and the Global Water Agenda, United Nations University (UNU), 2013, p. 47, <http://inweh.unu.edu/wp-content/uploads/2013/11/water-security-and-the-global-water-agenda> [2023-05-12].

水环境安全、水生态安全、水工程安全、水关系安全等，其中水资源安全是最基本、最关键的。^①可见，水资源安全与水安全两个概念的内涵既有重叠又有区别，在很多场景下可以通用，已经成为政府官方文件、国家安全与国际关系研究领域所广泛使用的概念。^②

二战后，全球人口快速增长、工业化迅速发展，水资源短缺问题不断凸显，加之全球水资源地区性分布或分配不均，进一步加剧了水资源问题所带来的风险。联合国在20世纪70年代就发出“水不久将成为一项严重的世界性危机”的警告。^③进入21世纪，水资源问题与经济发展、社会动荡以及环保等问题紧密交织在一起，使其成为国际社会广泛关注的议题并被迅速安全化。2000年，国际网络组织“全球水伙伴”（Global Water Partnership）发布《迈向水安全：一项行动框架》报告，号召将水资源安全作为全球共同目标，从全球、国家和地方层面加以应对。^④这份报告在国际社会产生了广泛而重要的影响，进一步推动了水资源问题的安全化进程。近年来，中国也高度重视水资源安全问题。2021年发布的《“十四五”水安全保障规划》明确指出：“水安全是涉及国家长治久安的大事。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视水安全工作，把水安全上升为国家战略，作出一系列重大决策部署，为系统解决我国新老水问题、保障国家水安全提供了根本遵循和行动指南。”^⑤

（二）美国水资源安全战略的发展与特点

从20世纪70年代开始，美国意识到水资源问题在其全球战略中的重要作用，开始在对外援助中增加对水资源议题的投入，试图提升自身在资金、技术和政策方面的全球领导力。^⑥2012年，美国国家情报委员会发布《全球水安全报告》，明确了水资源问题与国家安全之间的高度关联性。^⑦2017年，美国国务院、国际开发署（USAID）和有关联邦机构联合完成首个《美国全球水战略》，

① 参见谷树忠：《系统把握和有效实施“十四五”水安全保障规划》，《中国水利》2022年第5期，第8页。

② 关于概念的相关界定，我国学者有不同看法，官方使用也尚未统一，本文主要采用“水资源安全”这一表述。

③ Report of the United Nations Water Conference, United Nations, New York: United Nations Publications, June 1977, pp. 79, 96, 103.

④ Towards Water Security: A Framework for Action, Global Water Partnership, Stockholm: Global Water Partnership (GWP), 2000, p. 12.

⑤ 中国国家发改委、水利部：《“十四五”水安全保障规划》，2021年12月，中国政府网，<https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/12/5667779/files/0b9a83c065854138b782e0318e2634f2.pdf> [2023-05-15]。

⑥ David Reed, Water, Security, and U. S. Foreign Policy, New York: Routledge, 2017, p. 17.

⑦ Intelligence Community Assessment, “Global Water Security,” Feb. 2, 2012, http://www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_ICA%20Global%20Water%20Security.pdf [2023-05-16]。

标志着美国首次将水资源外交活动上升为国家战略。^①

从美国全球水资源安全战略的发展来看,其政策关注点主要包括三个方面:一是水资源与民生。长期以来,“水、环境卫生和个人卫生”都是美国全球水资源战略的优先领域,包括安全获得饮用水、卫生设施以及形成良好的卫生习惯。根据美国政府2017年规划,至2022年,美国要为全球1500万人口提供可持续的清洁饮用水服务,为800万人口提供可持续的卫生设施。^②二是水资源与环境。20世纪90年代,美国提出了拓展可持续发展内涵的倡议,力图推动国际社会就“环境和发展”议题达成基本共识,正式将环境援助作为美国海外投入的基础支柱之一。^③近年来,美国从单纯关注水资源环境,逐步拓展到与水资源相关的生态系统以及由于气候变化所导致的水资源压力与安全,从而提升包括经济、环境、粮食安全等领域的气候韧性。^④三是水资源与冲突。自20世纪80年代,美国就关注到水资源与冲突的关系问题,并在参与斡旋中东地区事务时,将水资源问题的协商列为促进冲突解决的方案之一。

进入21世纪,水资源议题的安全化趋势更加明显,对于水资源危机的识别和应对自然成为关注焦点。^⑤美国政府认为,水资源已成为引发国家内部、地区和国际冲突的因素,事关国际社会的稳定与利益。^⑥跨境水资源冲突是美国全球水资源安全战略关注的重点。美国已深度介入中东、非洲、亚洲等地区的跨境河流问题。而美国之所以将其他国家的水资源问题视为自身国家安全的挑战,其逻辑在于由水资源危机所引发的冲突或动荡会造成他国国内治理体系的变动,进而对美国试图在这些国家推动所谓经济发展、政治透明以及社会多元化构成挑战。^⑦

总体来看,美国全球水资源安全战略所关注的上述重点领域虽在不同时期、不同地区有所侧重,但始终贯穿一个宗旨,即在水资源问题的规范传播、制度构建以及议题设置等方面逐步建立起主导权,并“从整体和长远上服务和服从

① US Government Global Water Strategy 2017, https://www.globalwaters.org/sites/default/files/global_water_strategy_2017_final_508v2.pdf, pp. 16-17 [2023-02-12].

② Ibid.

③ 参见李志斐:《美国的全球水外交战略探析》,《国际政治研究》2018年第3期,第65页。

④ U. S. Government Global Water Strategy 2022-2027, https://www.globalwaters.org/sites/default/files/us_global_water_strategy_2022.pdf [2023-03-17].

⑤ Karen Bakker and Cynthia Morinville, “The Governance Dimensions of Water Security: A Review,” <https://royalsocietypublishing.org/doi/epdf/10.1098/rsta.2013.0116> [2023-09-10].

⑥ Annika Kramer, Water and Conflict (Policy Briefing for USAID), Berlin, Bogor, Washington D. C.: Adelphi Research, Center for International Forestry Research, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnado541.pdf [2023-03-15].

⑦ “Water, Security and U. S. Foreign Policy: Executive Summary,” Worldwildlife (WWF), https://files.worldwildlife.org/wwfmsprod/files/Publication/file/7xpgdyhlqo_EXEC_SUM.pdf?_ga=2.31245119.160600948.1701571213-1223172850.1701571210 [2023-06-20].

于美国全球战略的实现”。^①

(三) 美国水资源安全战略相关问题研究

作为一个日益严峻的现实问题，全球水资源安全问题以及主要国家的水资源安全战略及其调整，引起了学界的广泛关注，近年来取得一系列成果。针对本文的主题，可将学界的研究分为以下三个方面。

一是梳理和分析美国全球水资源安全战略的发展演进与特点。此类研究通常以时间为线索，概括美国在不同时期水资源安全战略的关注重点及特征，有助于人们总体把握其发展脉络，但对其现实发展关注不足。^②

二是分析美国在不同地区的水资源安全政策及影响。水资源问题具有明显的地域特征，不同的地区因自然条件、历史发展等因素，所面临的水资源问题差异较大。国内外学者尤为关注因中国的水资源利用所引发的亚太地区围绕水资源所形成的新格局。此类分析有助于人们了解美国水资源安全政策的地区性特征，却容易出现重细节而忽视其整体特征的现象。^③

三是中美在中国周边地区跨境水资源安全领域的博弈。此类研究更为注重将水资源议题置于中美战略关系的框架下加以讨论，提升了水资源议题在中美战略关系中的地位，成为当前相关研究的主流之一。^④

综合已有研究可以看出，对于美国的全球水资源安全战略及其对中美战略博弈可能产生的影响，已经引起了学界的关注，但对于拜登政府上台以来美国在全球水资源战略上的新举措，国内学界尚缺乏密切的跟踪与研判，相关研究

① “Water, Security and U.S. Foreign Policy: Executive Summary,” Worldwildlife (WWF), https://files.worldwildlife.org/wwfmsprod/files/Publication/file/7xpgdyhlqo_EXEC_SUM.pdf?_ga=2.31245119.160600948.1701571213-1223172850.1701571210 [2023-06-20].

② 代表性成果参见李志斐：《美国的全球水外交战略探析》，《国际政治研究》2018年第3期，第63—88页；David Reed, Water, Security, and U.S. Foreign Policy, p. 17。

③ 代表性成果参见于宏源、李坤海：《地缘性介入与制度性嵌构：美国亚太区域水安全外交战略》，《国际安全研究》2020年第5期，第58—80页；华亚溪、郑先武：《澜湄水安全复合体的形成与治理机制演进》，《世界经济与政治》2022年第6期，第107—131页；卢光盛、宋雨纯：《“双向嵌入”视角下美国对湄公河水资源问题的介入》，《太平洋学报》2023年第2期，第1—14页；David R. Stilwell, “The Mekong-U.S. Partnership: Why the Mekong Region Matters to the United States, ASEAN, and the Indo-Pacific,” *Journal of Greater Mekong Studies*, Vol. 4, December 2020, pp. 11-16; Sebastian Strangio, “How Meaningful is the New US-Mekong Partnership?,” *The Diplomat*, September 14, 2020, <https://thediplomat.com/2020/09/how-meaningful-is-the-new-us-mekong-partnership/> [2023-07-15].

④ 代表性成果参见屠酥：《中美博弈背景下美国参与湄公河水治理的行为逻辑及可适性分析》，《南洋问题研究》2022年第3期，第17—38页；李垣萤：《多边主义理念竞争：中美湄公河次区域合作机制之比较》，《外交评论》2021年第5期，第118—154页；李志斐：《中美博弈背景下的澜湄水资源安全问题研究》，《世界经济与政治》2021年第10期，第130—155页；Chu Minh Thao, “Role of the US Lower Mekong Initiative in the Mekong Region,” *Indo-Pacific Analysis Briefs*, Vol. 10, 2020, p. 3; Prashanth Parameswaran, “The Mekong in US Asia Strategy: Opportunities and Challenges,” *The Diplomat*, July 8, 2019, <https://thediplomat.com/2019/07/the-mekong-in-us-asia-strategy-opportunities-and-challenges/> [2023-02-20].

亟待加强。本文在对美国最新的全球水资源安全战略进行系统梳理的基础上,深入分析其可能给中国带来的风险与挑战,并提出中国的应对方案。

二、美国全球水资源安全战略的新理念与新政策

为应对美国国内以及全球水资源安全出现的新挑战,《行动计划》和《水战略》力图通过运用创新和全政府参与的方法、确定全面解决全球水资源问题的关键支柱以及动员各部门和机构采取具体行动,以实现美国对全球水资源安全的愿景。其中,《行动计划》的主要目的,是为美国政府推进全球水资源安全战略提供完整和系统的政策和行动指导,概述了美国在国内外推进水资源安全的创新方法,明确了水资源与美国国家安全之间的直接联系,强调了水资源是预防冲突和促进全球和平与稳定的核心要素,确定了全球水资源安全的关键支柱和优先方向,提出了利用美国政府的资源在未来十年推进全球水资源安全和外交政策目标。而《水战略》作为2017年《美国全球水战略》的更新版,与《行动计划》关系紧密,所设定的战略目标和操作原则与《行动计划》高度一致,可被视为《行动计划》的“操作指南”。^①

作为美国首次以白宫名义出台的涉水战略性文件,《行动计划》制定的主要背景可从国内和国际两个层面加以分析。一是国内因素。2020年,时任总统特朗普签发的《美国水资源管理和水基础设施现代化行政令》指出,充足、安全和可靠的水资源,对提振美国经济、促进社会和环境可持续发展以及改善人民福祉至关重要,必须以加强涉水部门间协调作为有力抓手,有效管理水资源、维护更新涉水基础设施、保护水生态环境、提升技术支撑水平,全面保障美国国家水安全。^②拜登政府为落实此行政令,已启动大规模的国内水基础设施改造,而要政府各部门之间实现更有效的协作,无疑需要从白宫层面进行统筹协调。二是国际因素。从时间跨度来看,这份文件规定了未来十年美国水资源安全战略的目标,与2022年美国《国家安全战略》报告提出的“决定性十年”高度契合。^③可以说,《行动计划》的出台,意味着水资源安全议题在美国国家安全战略中的重要性得到进一步提升,其水资源安全战略亦成为美国“弱霸权”时代推进整体国家安全战略的重要一环。

^① U. S. Government Global Water Strategy 2022–2027, U. S. Department of State, https://www.global-waters.org/sites/default/files/us_global_water_strategy_2022.pdf [2023–03–17].

^② Modernizing America's Water Resources Management and Water Infrastructure, The White House, Washington D. C., October 13, 2020, <https://www.federalregister.gov/documents/2020/10/16/2020-23116/modernizing-americas-water-resource-management-and-water-infrastructure> [2023–10–08].

^③ National Security Strategy 2022, The White House, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> [2023–06–08].

在这两份文件的指导下,美国全球水资源安全战略的理念和推进方式,既有延续,又有创新。延续性主要体现在美国的战略目标并未发生实质性变化,仍然是通过全球水资源安全战略实现在该领域的主导权,进而服务其全球安全战略,而创新性主要体现在对于水资源安全的理念和认知及其实施路径等方面。

(一) 水资源安全理念和认知

《行动计划》提出三大关键支柱,分别是:提升美国在全球行动中的领导地位,在不增加温室气体排放的情况下,实现普遍、公平地获得可持续、具有气候韧性、安全且有效管理的供水、环境卫生和个人卫生服务;促进水资源和相关生态系统的可持续管理和保护,以支持经济增长、建立韧性、缓解不稳定或冲突风险,并加强合作;确保通过多边行动促进合作,加强水资源安全。^①三大支柱不但确定了美国未来十年实施全球水资源安全战略的重点和优先方向,更为重要的是体现出美国水资源安全理念和认知的不断变化。

1. 继续提高在全球水资源安全领域的投入力度,是维护美国水资源安全的重要保障

为实现“支柱一”所设定的目标,美国提出将与各国的中央及地方各级政府、地区机构、执行伙伴、公民社会组织、私营部门等合作,推动可持续且安全管理的供水、环境卫生和个人卫生服务。为此,美国提出了多层次、多角度的可操作政策。具体包括投资社区、为相关私营部门提供贷款及担保、强化循环再利用、提升全环节技术水平、纳入公共卫生考量、强化水质监测及重视公平性等。^②《水战略》则明确,美国将在未来五年内投入10亿美元,解决和改善全球30多个国家2200万居民的清洁用水和卫生设施。^③美国也将充分发挥其在金融和投资领域的经验和优势,推动实现这一目标。

2. 强化水资源的可持续管理和保护,是推进美国与流域国家合作的重要切入点

随着气候变化影响加剧,高收入国家面临的水资源压力将日益普遍,需要实施可持续的水资源管理措施,以维护经济、能源和人类安全。针对这些问题,美国采取的具体行动包括以自然为本、由当地主导的解决方案,以及其他改善气候的方法来管理地表水和地下水,改善水质与供水。在合作方式上,美国将着重为合作伙伴提供高质量数据,并为支持数据收集与使用、跨产业水资源规

^① White House Action Plan on Global Water Security, The White House, Washington D. C., June 1, 2022, pp. 6-9. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan_final_formatted.pdf?McasTsid=20892&McasCtx=4 [2023-06-08].

^② Ibid., p. 6.

^③ U. S. Government Global Water Strategy 2022-2027, pp. 2-3, https://www.globalwaters.org/sites/default/files/us_global_water_strategy_2022.pdf [2023-03-17].

划的最佳实践提供相关培训。美国还将提供专家技术援助，以改善水资源管理和规划，最大限度减少对地下水等跨界资源的过度开采，尤其是在极易遭受冲突和脆弱性影响的地方。^①为此，美国鼓励并支持共享水资源的利益攸关方之间制定用水协议，促进合作的同时缓解冲突风险。其具体政策则更加突出新技术的应用，如强化数据技术和遥感技术以提前预测水资源安全问题、开发海水淡化和废水回收利用技术以及发展节水农业等。^②

3. 强化多边机制中的水资源安全议题，是美国在水资源安全领域发挥影响力的新方式

新战略之所以更加强调国际多边行动，主要源于美国近年来在有关地区特别是在湄公河地区所构建的多边水伙伴关系已初步成型并发挥出一定影响力，这为美国下一步推进全球和地区水资源安全战略多边行动奠定了基础。因此，美国的新战略展现出其在全球水资源安全领域的更大目标。美国政府将通过包括但不限于七国集团、二十国集团、联合国以及相关组织和倡议等区域和多边论坛，提升水资源议题的重要性，进一步致力于促进水资源合作。

为实现这一目标，在七国集团框架下，美国强调水资源是建设可持续、有韧性的基础设施的重要基础，并将水资源安全和韧性纳入评估基础设施项目和其他国际活动的环境和气候标准。在二十国集团框架内，美国强调妇女赋权、农业、教育、环境和气候以及发展等优先事项对水资源的高度依赖，推动将水资源安全的集体行动作为二十国集团的一项重要工作。在联合国框架内，美国将通过诸多联合国机构推动关于气候韧性、公平和数据使用的水资源优先事项。^③上述举措的实施，将明显提升水资源在多边机构和国际组织中的重要性，美国在水资源安全领域的国际话语权和主导力亦将进一步加强。

（二）政策实施路径

美国政府力图通过采取全政府方式、重视数据技术驱动和加强非政府部门作用等路径，以提高水资源安全战略实施的成效。

1. 采用全政府方式推进美国全球水资源安全战略

美国惯于在水资源安全议题中采取全政府参与的方式，成立跨部门水资源工作组已成为惯例。在战略实施过程中，大约有 20 多个政府机构和部门及 150 多个不同类型的组织参与并发挥不同作用，形成了一套系统的行政执行体系。^④

① White House Action Plan on Global Water Security, The White House, Washington D. C., June 1, 2022, p. 8, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan_final_formatted.pdf?McasTsid=20892&McasCtx=4 [2023-06-08].

② Ibid., p. 9.

③ Ibid.

④ US Government Global Water Strategy 2017, U. S. Department of State, https://www.globalwaters.org/sites/default/files/global_water_strategy_2017_final_508v2.pdf [2023-02-12].

这一特点在《水战略》中体现得十分明显,但变化在于,《水战略》根据《行动计划》的要求,将参与政府机构精简至16个,以期实现更高效的协同,且政策目标表述均为“结果导向”。《行动计划》出台后,白宫还任命助理国务卿莫尼卡·梅迪纳(Monica Medina)为生物多样性和水资源特使,其职责是“负责协调全政府的努力来解决水资源危机,特别是利用国务院以及联邦政府的人才和专业知识”。^①可见,美国的目标是通过加强全政府的协同,试图贯通国内和国际水资源安全议题,并实现二者之间的良性互动。

2. 重视数据驱动方法,提升美国数据采集和分析精度

近年来,美国越来越重视数据技术在跨境水资源安全领域的应用。例如,早在2017年,美国就提出一项“湄公河水数据倡议”,推动实现该流域数据“透明和共享”,提升湄公河跨境水资源管理决策的“科学性”。在此基础上推出的“湄公河大坝监测”项目,则建立起开放的数据网络平台,试图以此“改变游戏规则”。^②《行动计划》中“技术”和“数据”的应用贯穿始终,在实现水资源安全的全过程被反复提及,并明确提出美国要解决包括气候变化、治理不善、跨界问题、污染和环境退化以及低效的农业实践等威胁水资源安全的问题,就必须在国际水资源事务相关的决策中采用数据驱动的方法。在实施过程中,科学技术机构和美国情报机构将参与决策、外交和规划的所有阶段。此外,各部门和机构将支持伙伴国政府收集和使用数据,以改善其决策。^③美国将重点支持科学技术机构通过机构间及与非政府伙伴的合作,转化国别和地区水资源信息数据,并形成可利用的数据格式。例如,开发和应用先进的开源综合建模、数据驱动的机器学习和混合模拟方法,设计可持续的解决方案等。^④

3. 发挥私人部门与资本的辅助作用

新战略将包括私营部门、学术界、慈善机构和地方社区在内的政府与非政府部门作为合作实施全球水资源安全战略的主体,以补充传统的国家间模式。^⑤《行动计划》提出,水资源安全议题中,美国政府与非政府部门合作的重点在于,

① “Department Press Briefing,” September 28, 2022, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-september-28-2022/> [2023-05-22].

② Sebastian Strangio, “New Monitoring Platform to Scrutinize China’s Mekong Dams,” *The Diplomat*, December 14, 2020, <https://thediplomat.com/2020/12/new-monitoring-platform-to-scrutinize-chinas-mekong-dams/> [2023-05-20].

③ White House Action Plan on Global Water Security, The White House, Washington D. C., June 1, 2022, pp. 4-5, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan_final_formatted.pdf?McasTsid=20892&McasCtx=4 [2023-06-08].

④ Ibid., pp. 6-9.

⑤ White House Action Plan on Global Water Security, The White House, Washington D. C., June 1, 2022, pp. 4-5, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan_final_formatted.pdf?McasTsid=20892&McasCtx=4 [2023-06-08].

不但要运用以当地为主导的、适应性强的方法，确保美国政府解决每个地区的实际需求，还要充分利用市场力量，着力解决其获利和融资问题。^① 在这一原则的指导下，美国全球水资源安全战略实施的地方化、市场化趋势或将更为明显，并会在很大程度上进一步激发地方动力，有效解决战略和项目实施的资金问题。

综上所述，美国全球水资源安全战略的新动向，可简要归纳为以下三点。

一是重视统筹安全和发展两大目标。长期以来，美国国际开发署推进水资源援助项目，大多是发展导向和基于市场的方式。2011年，美国国际开发署首次发布《水与发展战略（2013—2018）》，进一步明确了水资源与发展之间的逻辑关系。《行动计划》的出台，则进一步突出了美国全球水资源问题的安全属性。作为首次以联邦政府名义发布的全球水资源安全文件，一方面表明美国政府对这一问题的高度重视，另一方面则突出了水资源安全对于国家安全的重要性。或者说，未来美国全球水资源安全战略的推进，将更加注重与美国国家安全的相互配合，而不再仅仅将其视为对外援助或发展问题。

二是重视统筹国内和国际两个层面。《行动计划》最主要的目标是将美国国内水资源安全问题与全球水资源安全问题建立有效关联，特别是力图把美国国内水资源治理的最新技术推广到全世界，从而将其部分收益用于支付国内大规模水资源基础设施改造所产生的巨额费用。因此，在2022年《水战略》所确定的四大目标中，市场和融资被置于首位，而2017年《水战略》中仅把融资放在四大目标之末。

三是重视统筹政府和社会两类主体。2017年《水战略》强调美国政府将通过强化政治意愿推动合作，特别是加强政府间协议和机制建设，促进在已经发生或可能引发冲突的地区开展跨境水资源合作。^② 尤其是在亚太地区，美国在包括湄公河流域在内的一些地区大力推动政府间合作，并取得了若干成效。本次《行动计划》和《水战略》，则着重强调加强“以当地为主导”的方式，其目的在于实现国家政府和地方社会之间更为高效的配合与互动。

三、美国全球水资源安全战略对中国的潜在风险

无论是从中美战略博弈的角度，还是从推动全球治理、构建人类命运共同体的角度出发，美国对水资源安全问题的认知、战略及其行动都值得关注。

美国学者认为，“水资源是美国整体外交政策目标的重要组成部分，在拜登

^① White House Action Plan on Global Water Security, The White House, Washington D. C., June 1, 2022, p. 5, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan_final_formatted.pdf?McasTsid=20892&McasCtx=4 [2023-06-08].

^② US Government Global Water Strategy 2017, U. S. Department of State, p. 8, https://www.globalwaters.org/sites/default/files/global_water_strategy_2017_final_508v2.pdf [2023-05-20].

政府几乎所有的外交政策目标中都扮演着重要角色”，而“中国正逐步在湄公河这一东南亚关键地区获得霸权地位”。^①当前，在作为中美博弈新前沿的湄公河次区域，水资源议题更是成为美国与中国进行博弈的工具。美国政府多次指责“中国对湄公河国家的自然环境和经济自治造成威胁……单方面拦截上游河水加剧了湄公河历史性干旱”。^②近年来，美国与湄公河国家间的机制化合作不断加强，包括2020年将“下湄公河倡议”提升为“美湄伙伴关系”，加之“湄公河之友”等多边安排的建立，美国在湄公河流域的政府间双多边机制化合作日益加强。为配合美国对华战略竞争，新的《行动计划》和《水战略》必然对中国周边水资源外交和水资源安全产生重要影响。

《行动计划》虽然在正文中没有提及中国，但在其附录“东亚和太平洋地区水资源安全”部分，点名批评中国对下游国家造成的“挑战”，指出该地区的水资源日益受到基础设施发展和气候变化的影响，可能导致严重的旱灾和洪灾，以及供水、环境卫生和个人卫生、跨境水资源矛盾冲突。这些问题可能会引发政治和经济争端，从而危及水资源、粮食和能源基础设施体系安全。为应对这些“挑战”，“美湄伙伴关系”和“湄公河之友”等地区机制将以提供跨境水资源管理方案为优先考虑。^③《水战略》亦三次把与中国利益直接相关的湄公河流域作为合作范例。除此之外，在应对水资源挑战的工具和手段上，很多都可运用于中国及周边国家，对中国与下游国家开展正常的水资源合作造成干扰。

针对以上涉华观点和立场，中国需关注美国有关政策可能带来的风险点。

（一）强化水资源治理规则，以制约中国与周边国家务实合作

水资源安全问题的跨国性质，决定了美国一贯将水资源安全问题视作全球问题和易于引发跨境冲突等危机的跨领域关联性问题，进而持续追求在这一领域的国际领导地位和规则、议题制定权。《行动计划》和《水战略》均强调美国帮助其他国家实现水资源安全的优势和意愿，标榜其重点关注脆弱国家和人群，帮助联合国实现有关目标，从而占据道义制高点。同时，合作重点集中在全球广受关注的领域，如气候和水资源管理、供水、环境卫生、个人卫生、基础设施、粮食安全、能源安全等，并推动其国内实践及其规范向全球扩展。例如，美国政府要求各国效仿

① Conor M. Savoy and Janina Staguhn, “The Importance of Water in Foreign Policy,” CSIS, January 10, 2022, <https://www.csis.org/analysis/importance-water-foreign-policy> [2023-03-12]; Hidetaka Yoshimatsu, “The United States, China, and Geopolitics in the Mekong Region,” *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 42, 2015, p. 187.

② Michael R. Pompeo, “The Mekong-U.S. Partnership: The Mekong Region Deserves Good Partners,” U.S. Mission to ASEAN, September 14, 2020, <https://asean.usmission.gov/the-mekong-u-s-partnership-the-mekong-region-deserves-good-partners/> [2023-04-07].

③ White House Action Plan on Global Water Security, The White House, Washington D. C., June 1, 2022, p. 9, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan_final_formatted.pdf?McasTsid=20892&McasCtx=4 [2023-06-08].

美国制定目标，到2030年保护30%的土地和水域，从而提高水资源韧性和保护重要流域。^①值得注意的是，美国进一步明确了对外基础设施项目建设的环境和气候标准，这一新的动向或将对中国与周边国家开展基础设施建设造成一定干扰。在执行层面，美国专司对外援助的国际开发署在水资源安全跨部门小组中扮演关键角色，负责对外水资源发展援助项目，涉及水资源管理诸多方面，包括水污染控制、水资源保护和再利用、管理总体设计、电力和设施、农业灌溉、废水处理等。在这些领域，美国也将进一步强化在标准与规则方面的引领作用。

（二）提升水资源数据精度与转化应用，以加强对华“数据竞争”

如前所述，近年来，美国日益重视数据搜集在水资源管理领域的重要性。2017年，美国投入200万美元实施“湄公河水数据倡议”，截至2021年11月，有60多个政府和非政府伙伴参与其中，旨在通过数据共享和基于科学的决策，促进湄公河跨界管理。^②2019年，“湄公河水数据倡议”框架下的开放式数据共享平台“湄公河之水”网站建成，有35个全球伙伴提供40多个关于流域地图绘制和水文、天气预测、数据分析、生态系统方面的工具和水资源相关数据，实现资源在线共享。^③2020年12月，“湄公河水数据倡议”框架下的“湄公河大坝监测”系统启动，美国称能借此获得澜沧江-湄公河全部河段干流大坝影响的“透明数据”。^④拜登政府上台后，同样强调湄公河次区域内数字驱动、积极的流域规划对于实现水及相关资源公平、可持续利用以及解决跨界问题的重要性。尽管其遥感数据以及模型存在较大漏洞，且遭到中方科学家的反驳，但由此造成的国际负面影响对中国造成了不小压力。^⑤通过《行动计划》和《水战略》，美国确立了以“数字驱动”的方式，鼓励社会、企业更广泛地参与，继续强化数据搜集的力度和模型分析的精度，实现数据在“质”和“量”层面的双提升。湄公河地区、南亚地区将是美国实施这一计划的重点地区。^⑥

① Conserving and Restoring America the Beautiful, US Department of the Interior, 2021, p. 6, <https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/report-conserving-and-restoring-america-the-beautiful-2021.pdf> [2023-05-15].

② “Mekong-U. S. Partnership,” USAID, November 29, 2021, <https://www.usaid.gov/ASIA-REGIONAL/ME-KONG-US-PARTNERSHIP> [2023-03-16].

③ Ibid.

④ “Towards a Resilient and Connected Mekong,” Principal Deputy Assistant Secretary Atul Keshap’s Remarks at the 2021 Friends of the Mekong Policy Dialogue, U. S. Department of State, January 12, 2021, <https://2017-2021.State.gov/towards-a-resilient-and-connected-mekong/index.html> [2023-03-20].

⑤ 参见《美国项目屡次抹黑中国大坝 中国科学家：数据严重失实 错得离谱》，澜湄水资源合作共享平台，2022年3月30日，http://cn.lmewater.org.cn/authoritative_opinion/expert_commentary/202203/t20220330_35452.html [2023-03-20].

⑥ White House Action Plan on Global Water Security, The White House, Washington D. C., June 1, 2022, p. 14, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan_final_formatted.pdf?McasTsid=20892&McasCtx=4 [2023-06-08].

（三）炒作中国水电站运行与调度问题，挑拨下游国家与中国之间关系

有观点认为，美国在澜湄流域的水资源安全政策是基于政治、经济和意识形态目的，其参与湄公河水治理的议程围绕“水资源安全化”和“水—能源—粮食—环境安全纽带”而展开。^① 具体来说，一是批评中国控制从青藏高原流出的所有主要河流上游，通过垄断资源满足国内需求或对下游国家施加压力，给周边国家造成了挑战；二是强调地区水资源安全受到主要河流流域大坝运行缺乏协调的影响，优先考虑全流域和跨国界协调的治理方法对维护水资源安全至关重要。同时，指出包括湄公河在内的亚洲河流为水资源安全治理的复杂性提供了案例，可能成为爆发紧张局势的潜在来源，但也为新的合作形式特别是东南亚国家间的合作提供了机会。^② 可见，美国一方面强调中国给周边国家带来挑战，另一方面则强调下游国家间开展合作共同应对中国的重要性。而报告中所谓探索“新的合作形式”，也应引起足够的关注。

（四）强化水资源议题安全化和多边化，推动中国与周边国家水资源矛盾国际化

当前，跨境水资源议题的安全化趋势不断凸显，不仅水资源作为独立安全议题的重要性不断提升，其与其他安全议题如粮食、能源安全问题相结合，形成更为突出的安全纽带关系。美国认为，水资源安全管理可以直接影响政治结果，跨界水资源资源合作也被证明可以减少国家间冲突的风险。因此，需要一种全面的、基于系统的和超越政治边界的方法来解决日益严重的全球水资源安全问题，并确保水资源将加强而不是破坏美国的国家安全。^③ 美国通过强化水资源安全议题在全球或地区多边机制中的重要性，并与基础设施、农业发展、生态保护等众多议题相关联，或将进一步触发中国与周边国家的矛盾。例如，美国强调水资源安全问题在“总统关于适应和韧性的紧急计划”（President's Emergency Plan on Adaptation and Resilience）以及全球基础设施倡议（PGII）中所具有的优先性，并在“强化多边机制作用”中明确了将在包括中国在内的二十国集团和联合国等多边机构中推进水资源安全议题下的合作。^④

① 参见屠酥：《中美博弈背景下美国参与湄公河水治理的行为逻辑及可适性分析》，《南洋问题研究》2022 年第 3 期，第 24 页。

② White House Action Plan on Global Water Security, The White House, Washington D. C., June 1, 2022, p. 11, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan_final_formatted.pdf?McasTsid=20892&McasCtx=4 [2023-06-08].

③ Ibid., p. 4

④ Ibid., p. 9.

四、中国的政策选择

近年来,随着国际和地区形势的变化,中国周边跨界水资源问题日益凸显,水资源问题与国家总体外交的联动性明显上升,成为影响中国与周边国家关系的一个重要因素,也是中国在推进共建“一带一路”过程中无法绕开的问题。新时代的中国周边水资源安全战略应加强顶层设计和战略谋划,更好地服务国家周边外交和总体外交。同时,维护好中国周边外交的大局,对于防止水资源争议过度安全化、国际化亦具有重要意义。在这一过程中,应统筹好安全和发展关系,避免水资源问题发酵,损害中国主权、安全和发展利益。

针对美国水资源安全战略中的涉华观点和政策,中国需加强跟踪研判和科学谋划,不断调整和优化中国与周边国家开展水资源合作及治理的理念、规范、政策和路径,化解美国对华开展水资源竞争所带来的风险。

(一) 加强政策沟通协调,推进流域水资源管理共同规范和务实合作

随着经济社会的快速发展,各国对水资源和水能资源开发利用需求不断上升。以澜湄流域国家为例,老挝的需求主要在干支流的水电开发方面,柬埔寨的需求在渔业、灌溉、水电开发方面,泰国希望从湄公河调水,越南希望尽可能保障三角洲用水需求等。^①此外,流域内不同区域、行业对水资源的需求多样、诉求各异,防洪、供水、灌溉、发电、航运、生态、环境等多目标相互交织,形成了复杂的利益相关方。如果各种需求不能协调管理,那么一方面将破坏流域各国的用水利益甚至政治关系,另一方面将对流域生态系统产生复杂影响,并最终影响流域的总体特征和功能,或将出现“公地悲剧”的窘境。例如,湄公河委员会虽然坚持“水资源综合管理”理念,但在具体项目执行过程中却无法真正做到平衡社会、经济、环境三者之间潜在的紧张关系。^②其中一个重要原因,就在于它并不是一个覆盖全流域的组织,无法协调和推动全流域行动。

推进全流域水资源合作,需要把所有水利益相关方视为一个整体,强调各方都能获得可持续的最佳利益,以达到促进流域整体水利益最大化的目标。其中最显著的收益包括两部分:一是共同应对洪旱灾害和极端气候变化,全流域共同开展水电站调度、灌溉用水等机制化安排,科学调控河流径流过程,减少

^① 参见郭延军:《澜湄水资源合作:从多元参与到多层治理》,北京:世界知识出版社,2020年,第100—104页。

^② Rachel Cooper, “The Potential of MRC to Pursue IWRM in the Mekong: Trade-offs and Public Participation,” in Joakim Jendal et al. eds., *Politics and Development in a Trans-boundary Watershed: The Case of the Lower Mekong Basin*, Berlin: Springer Netherlands, 2012, pp. 61–82.

灾害损失；二是统筹各国开发利用水资源和水能资源的规划，协调开发利用和保护的关系，推动实现水资源可持续利用及社会经济的可持续发展。在此过程中，中国一方面应加强与流域国家的政策协调，探索制定流域管理共同规则，另一方面应继续对相关议题领域加大投入，以务实、灵活、有用、真正能够落地并有助于改善民生的项目，增加中国在水资源领域的影响力，破解美国在水资源治理规则和议题领域制造的障碍。

（二）提前布局应对美国对华“数据抹黑”的斗争

中国应加强与湄公河等流域下游国家的政策协调，推动全流域水文数据共享，尽快建立本流域水文数据分析模型，对全流域水资源进行共同监测和管理，更有效地应对洪旱灾害，更有针对性地开展合作和项目设计。可根据《“十四五”水安全保障规划》所设定的方向和路径，积极探索以流域为单元，完善水文、取水计量及水土保持等监测站网体系布局，推广新型监测手段应用，扩大实时在线监测范围，提高监测站网布设密度，提升网格化全要素动态监测感知能力，以此促进流域国家间水资源信息的共享和科学共识的形成，以“先手棋”回应美国等域外国家的恶意挑拨。

（三）充分发挥流域内合作机制作用，促进机制间良性互动

流域内国家建立的机制更能反映流域各国的真实诉求。中国应不断加强和深化同湄公河委员会、大湄公河次区域经济合作机制、三河流域合作机制等周边国家水资源合作机制的协同，防止美国推动形成下游国家之间针对中国的新的合作形式。在这方面，澜湄合作机制与湄公河委员会已经开了先河。2019年12月，澜湄水资源合作中心与湄委会签署了合作谅解备忘录，双方明确在以下方面开展合作：水资源及相关资源开发与管理的经验分享、数据与信息交流、监测、联合评估、联合研究、知识管理和相关能力建设。^①这与湄公河委员会重点推进作为“水外交平台”和“知识中心”的定位高度契合。一方面，通过政策协调和经验分享，促进两个机制的健康协调发展；另一方面，更好地发挥专家、科研机构、社会组织的知识生产作用，达成更多科学共识，形成“共识网络”，制定基于科学共识基础之上的更加符合流域需求的政策，增加中国与周边国家在水资源领域的“黏性”和“韧性”。同时，在国内水治理规划的基础上，在与周边国家水资源外交上投入更多资源。^②此外，还需密切关注美国与印度、哈萨克斯坦等周边国家在水资源领域的新动向，警惕美国在南亚、中亚国家中挑起新的针对中国的行动。

^① 参见《澜湄水资源合作中心与湄委会秘书处合作谅解备忘录》，中国水利网，2019年12月23日，http://www.chinawater.com.cn/ztgz/hy/201912/20191223_742573.html [2023-12-12]。

^② 参见张励、卢光盛：《“水外交”视角下的中国和下游湄公河国家跨界水资源合作》，《东南亚研究》2015年第1期，第42—50页。

(四) 推动建立流域水资源多层治理模式，形成治理合力

多层治理是一个包括不同机构、行为体、资源、规则和机制的持续互动的治理进程，实际上是一种利益攸关方的方法（stakeholder approach），目标是通过应用可持续的自然资源管理方式避免资源冲突。^① 在共同利益的基础上，加强制度建设，探索一种适合本地区的水资源多层治理模式，是保障水资源长期安全的必由之路。它可以提高政府对水资源的关注度，政府通过有效的制度设计，把国际组织、成员国、非政府组织以及其他行为体纳入多层治理架构中，最终实现流域水资源的统一管理。^②

具体来说，在流域制度建设方面，应不断推动水资源国际机构的设立，以此协调各国立场和政策，开展更为务实的水资源合作；在议题合作方面，应推动形成不同领域和议题的治理中心或治理主体，充分发挥不同行为体的优势和能动性；在多行为体参与方面，不断完善政府引导、多方参与机制，包括加强国际合作网络伙伴关系，发挥国际机构的智力、资源和渠道优势，加强域内和域外国家间的政策协调和第三方合作，鼓励社会组织等更多“体制外力量”^③积极参与到水资源合作项目实施中来，充分利用企业以及金融机构的资源和渠道，为水资源合作提供资金支持。对于流域国家来说，经济利益是合作的动力，政治利益是合作的基础，环境利益是合作的保证。^④ 因此，在推动构建多层治理机制的过程中，需要协调好经济利益、政治利益和环境利益三者之间的关系。

(五) 引导流域公众客观认知水资源安全，建立流域水资源安全话语权与叙事体系

增进民众对水资源安全和治理的理解，为持续开展地区水资源治理、提升水资源安全保障营造良好氛围。让公众更好地了解水资源安全、水资源开发利用以及治理的知识，有助于形成区域水话语、共有知识和共同规范。为此，应包括但不限于以下几个方面的努力：一是充分发挥媒体的作用，向流域民众传递真实、客观和科学的水资源知识；二是利用多边和地区平台，在联合国、二十国集团、澜湄合作机制等全球和地区机制中加强流域水资源合作理念、合作模式和合作成果的宣介；三是可考虑与境外社会组织加强合作，选择和支持一批中立、客观的社会组织，促进知识生产和知识共享，力争在科学层面达成

① Mathias Finger, Ludvine Tamiotti and Jeremy Allouche eds., *The Multi-Governance of Water: Four Case Studies*, NY: State University of New York Press, 2006, p. 4; Oliver Hensengerth, “Transboundary River Cooperation and the Regional Public Good: The Case of the Mekong River,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 31, No. 2, 2009, pp. 326-349.

② 参见郭延军：《澜湄水资源合作：从多元参与到多层治理》，北京：世界知识出版社，2020年，第339页。

③ Yumiko Yasuda, *Rules, Norms and NGO Advocacy Strategies—Hydropower Development on the Mekong River*, London: Routledge Taylor & Francies Group, 2015, p. 15.

④ 参见秦亚青主编：《东亚地区合作：2009》，北京：经济科学出版社，2010年，第168页。

更多共识。^① 推动形成共有知识是建立共同话语和互信的前提，在此过程中，应重视国际水法的作用。大多数国际水法原则并不是作为事后惩罚国家的强制机制，而是作为国家行为的事前指导，也就是说支持共享水资源的合作和可持续管理这样一种更大的利益。因此，国际水法原则在谈判过程中特别重要，不仅是国际法律制度的一部分，还是水外交的工具，更是话语和叙事体系的重要组成部分。^②

五、结语

从理论上讲，水资源数量固定，容易陷入零和思维，是最可能导致国家间爆发冲突的可再生资源。^③ 但若将水视为流动的资源，集中于构建和提升信任，运用创新技术、协同管理，即便处于冲突的国家也可以实现自身利益。^④ 美国试图把国内水资源治理规则和方式向全世界推广，然而因各国及不同流域的自然禀赋和利益诉求千差万别，美国方式或将面临“水土不服”。特别是美国在中国周边推动水资源议题“安全化”和“多边化”，不但无助于水资源安全的实现，还会给中国与流域国家在水资源领域的合作制造干扰和增添不确定因素。

中国与周边国家在跨境水资源合作领域，既有天然的联系，又有共同的利益，有利于在相互尊重、互利互惠的基础上开展合作。从中国的实践来看，中国国际河流的水资源开发利用经历了从“弱安全化”到“强安全化”再到“去安全化”的演进。^⑤ 以发展和合作为主线的水资源务实合作，对于淡化水资源议题的安全色彩，对冲美国将水资源议题政治化、安全化的图谋具有重要意义，也是未来应当继续坚持的方向。如果中国能够充分利用自身在地缘、经济和技术等方面的优势，与周边国家加强水资源合作，不但可以有效应对美国对华水资源竞争带来的影响，而且可以推动中国与周边国家政治互信的不断提升和互利合作的不断深化。

(收稿日期：2023-11-12，责任编辑：周文星)

① 参见郭延军：《社会组织参与澜湄水资源治理：倡议网络及其影响》，《太平洋学报》2020年第4期，第99页。

② 参见苏珊娜·施梅尔：《谈判和水外交中的国际水法原则》，杨焱译，《中国政法大学学报》2022年第2期，第294—298页。

③ 参见詹姆斯·多尔蒂、小罗伯特·普法尔茨格拉夫：《争论中的国际关系理论（第五版）》，阎学通、陈寒溪等译，北京：世界知识出版社，2003年，第184页。

④ Shafiqul Islam Lawrence E. Susskind, *Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Managing Complex Water Networks*, New York: Resources for the Future (RFF) Press, 2013.

⑤ 参见钟苏娟、毛熙彦、黄贤金：《地缘安全视角下的中国国际河流水资源开发利用》，《世界地理研究》2022年第5期，第466—477页。

ancing has become one of the leading theories of US foreign policy especially US policy toward China in the post-Cold War period. From the perspective of the US national security strategy, it can be seen that successive US Administrations since 2001 have imposed more and more restrictions on China, and the strategy of institutional checks and balancing to China has undergone a transformation from inclusiveness to exclusivity. The Bush administration adopted an inclusive institutional balancing strategy aimed at incorporating China into the US led international system. The Obama administration adopted a mixed and inclusive system of checks and balancing with China in its policy of hedging against China. The Trump administration mainly used the domestic laws and systems of the United States to exercise exclusive institutional checks and balancing against China. The Biden administration, on the other hand, has established a “small circle” system of exclusive checks and balancing against China. It has implemented institutional checks and balancing against China in the high-tech field, and tried to delay China’s high-tech development to some extent, but it has also encouraged China to build an independent and complete high-tech production chain as much as possible. It also has a “backlash” effect on the US high-tech industry and domestic economy. The US policy of institutional Checks and Balancing against China cannot fundamentally change the trend of economic globalization.

Keywords: U. S. National Security Strategy; the theory of institutional checks and balancing; the Biden administration; US policy toward China

The rise of the “Global South” and geostrategic competition—An Analysis of the paths and methods of the United States, Japan and Europe / *Ge Jianhua* / 53

The great changes unseen in a century are accelerating, and the “Global South” has become an emerging international political force rising in all directions. The United States, Japan and Europe strive to leverage their relations with the “Global South” and take their support as an important means to achieve strategic goals and maintain the leadership of the international system. The three parties cooperated with each other to form a connection, introduced various measures to link the “Global South”, combined differentiation and co-optism, and politicized and instrumentalized the “Global South” from the perspective of geostrategic competition. Japan has taken the lead in setting the agenda for the “Global South”, followed by the United States and Europe. In terms of specific practices, the United States mainly pursuing a policy of deterrence and differentiation based on “camp” thinking, while Japan and Europe are playing on both sides, both following the pace of the United States, and mainly using soft co-optation, so as to achieve their own goal of “strategic independence” goal. As a country of the “Global South”, China will take the promotion of unity as its mission, constantly seek the highest common denominator, expand the common interests of all countries, and stand firmly on the side of historical correctness and human progress.

Keywords: United States; Japan; Europe; Global South, international order; great power competition; geopolitics

Analysis of the U. S. Global Water Resources Security Strategy / *Ren Na* / 72

With its relative power wanes, the United States’ hegemony faces a transition towards fragmentation and issue-based focus. Among the various security issues, water resources have become an important component of US national security due to their sensitivity. In 2022, the United States successively released the “White House Action Plan on Global Water Security” and the second “US Global Water Strategy”, which set out the strategic goals, principles, priorities, implementation paths, and project planning for the United States in the global wa-

ter resources sector in the coming period. The new changes in priorities, key regions, and implementation pathways are not only likely to have a significant impact on the competition between China and the US in the water resources sector but also may disrupt cooperation between China and its neighboring countries in the field of water resources. China needs to strengthen monitoring, analysis, and scientific planning, and continuously adjust and optimize its policies and pathways for water resources cooperation and governance with neighboring countries to mitigate the risks posed by US competition in water resources.

Keywords: United States; water resources; water resource cooperation; China-US Competition; security strategy; national security

To Solve the Judicial Dilemma of the Coastal Zone Environment: Based on the Principle of Land and Sea Coordination / Mei Hong / 89

There are some interlocking problems in China's coastal environment cases, such as conflict of jurisdiction, disputed application of law, unclear plaintiff qualification, dispute in the determination of the nature of litigation, undetermined connection of litigation procedures, and imperfect judicial enforcement mechanism, which lead to the judicial dilemma of coastal environment. The main reason is that the classification thinking of the 'dichotomy' of land and sea has a great influence, and the connotation of the combination of land and sea as a whole has not been fully and deeply understood. In order to solve the judicial dilemma of coastal zone environment, we should not only attach importance to the particularity of coastal zone environment cases, establish them as typed cases and specially fall under the jurisdiction of maritime courts, but also implement the principle of land and sea coordination, to realize the internal coherence of judicial rules and the coordination of legal links.

Keywords: the principle of land and sea coordination; coastal zone; environmental justice; land and sea 'dichotomy'; case typed; special jurisdiction; judicial construction

Australia's "Strategic Equilibrium" Diplomacy Under the Context of Great Power Competition / Li Tu / 107

Compared to the Morrison administration's staunch support of U. S. 's policy of containing China, the Albanese administration has shown more strategic autonomy, proposing a "multipolar region" and "strategic equilibrium", advocating regional middle and small countries work together to shape the region they desire. This is not only a continuation of the independent diplomatic tradition of previous Labor governments, but also a measure of Australia's last resolve to survive in the era of US-China Strategic Competition. However, independent diplomacy based on US-Australia alliance is not actually independent, and the strategic equilibrium aiming to constrain China is not equilibrated at all. The paradoxes of Albanese administration's foreign policy are: strengthening Australia's dependence on the US while calling for sovereignty and strategic autonomy; proposing to respect regional countries' choices of allies and partners while trying to win them over to taking sides; looking forward to improving trade and diplomatic relations with China while preparing to deal with the "China Threat" in terms of national defense. It continues to view the Australia-US alliance as a guarantee against any risks and uncertainties. Therefore, one should not have overly high expectations for the so-called "independent diplomacy" and "strategic equilibrium" from the Labor government.

Keywords: great power competition; Australia; strategic equilibrium; strategic autonomy; security dependence