



美国与湄公河开发计划探研

屠 酥

摘 要: 作为二战后在中南半岛最具影响力的大国,美国是湄公河开发计划的主要倡导者之一。随着中南半岛政治和安全形势的变化,美国在湄公河开发计划中的角色也发生着演变,但其背后的外交逻辑是一致的,即通过区域合作促进该地区的经济发展和政治稳定,将该地区纳入美国主导的国际政治经济体系,并遏制其认为的“潜在威胁”力量,以呼应美国的全球战略。

关键词: 美国;湄公河开发计划;湄委会

本文所阐述的“湄公河开发计划”,是下湄公河流域调查协调委员会、湄公河过渡委员会以及湄公河委员会(以下一般情况均简称湄委会)关于湄公河开发的规划和行动的统称^①。20世纪50年代到70年代初,随着湄公河开发计划的兴起和迅速推进,学界的研究主要集中在对该计划的工程技术性研究、社会经济影响分析及将之作为区域主义实践的一个范例来考察。70年代中期以后,随着湄公河开发计划陷入低谷,学界的研究也基本停顿。90年代中期,湄公河委员会的成立使湄公河开发计划进入新阶段,学界的研究热情重新点燃,研究视野与以前相比也大为开阔,涉及国际法、地区安全、可持续性发展等多个方面。但是,从国际关系的角度开展的研究较少,也缺乏针对半个多世纪以来美国参与湄公河开发计划的专门研究^②。本文通过对美国参与湄公河开发计划的历史和现状的全面回顾和梳理,力图分析美国政府湄公河政策的政治考虑和存在的问题,在美国高调重返湄公河的今天,为解决湄公河跨界水争端与合作提供一个研究视角。

一、美国参与湄公河开发计划的回顾

湄公河是东南亚最大的一条国际河流,包括上游的中国(在中国境内称澜沧江)和缅甸,以及下游的泰国、老挝、柬埔寨和越南在内,流域共有6个国家。河流全长约4400公里,迄今约9%的水力潜能被开发利用^③。美国介入湄公河开发计划可追溯至下湄公河流域调查协调委员会筹建阶段。此后,随着中南半岛政治和安全形势发生变化,美国参与湄公河开发计划呈现出不同的内容及特点。

①1957年,泰国、老挝、柬埔寨和越南(南越)四国成立了下湄公河流域调查协调委员会。1978年,由于柬埔寨的退出,湄公河过渡委员会取代了下湄公河流域调查协调委员会。20世纪90年代,关于柬埔寨问题的巴黎和平协定签署后,湄公河委员会于1995年诞生。

②现有的关于美国参与湄公河开发计划的专门研究很少,具有代表性的是1973年纽约城市大学黎氏雪的博士论文《东南亚区域合作:湄公河计划》(LE-THI-TUYET, *Regional Cooperation In Southeast Asia: The Mekong Project*)第三章第一节论述了20世纪60年代美国在湄公河区域合作中的角色;美国学者杰弗里·雅各布斯的《美国与湄公河计划》(Jeffrey W. Jacobs, "The United States and the Mekong Project", Vol. 1 No. 6, *Water Policy* 1998, 1(6).)着重于对美国未来如何参与湄公河计划提出建议。

③Ashok Swain, *Managing Water Conflict: Asia, Africa and the Middle East*. Routledge 2004, p. 119.

1957年9月,在联合国亚洲及远东经济委员会(以下简称亚远经委会)控洪局的推动下,泰国、老挝、柬埔寨和越南(南越)成立了下湄公河流域调查协调委员会,旨在合作开发水电项目、扩大土地灌溉面积、减少洪水威胁、延伸河流航道,解决湄公河流域国家广泛贫穷的问题。美国作为湄委会最初的赞助者,将此合作看作“非共产主义国家维护其地区利益的一种方式”^①。

在湄委会早期的行动中,美国做出了很大贡献。1957年底,一个由美国陆军退役将军雷蒙德·怀勒率领的联合国调查团对湄公河流域进行了一次高水平调研,认为一系列的水文研究必须先于工程建设,建议对湄公河水文情况进行为期5年的研究,预算近900万美元。1958年,美国向湄委会做出了200万美元的捐助承诺,6年后美国的捐助达到2592万美元,占流域国、捐助国和国际组织捐助总额的1/4^②。1961年,在福特基金会的资助下,芝加哥大学地理学家吉伯特·怀特领导一个由社会科学领域的专家组成的小组,展开了湄公河流域的社会经济特征研究。怀特代表团的报告提出了14项具体建议,包括“先搞支流项目建设,再上干流项目”。该报告的许多建议被湄委会第一个五年计划(1962—1967)所采纳。

20世纪60年代卷入越战后,美国更加重视湄公河的战略地位,约翰逊总统是湄公河开发计划的强有力支持者。截至1970年,美国是非流域国家中对湄委会捐助资金最多的国家,仅1969年就捐助了3300万美元,是第二大非流域捐助国德国的近2倍^③。

与前任肯尼迪一样,约翰逊认为,美国帮助第三世界摆脱贫困和落后是赢得冷战的重要手段。1965年4月7日,约翰逊在约翰·霍普金斯大学发表演讲,为越战升级辩护,其中谈到湄公河问题。他说:“过去美国对这里的和平做出了贡献,现在必须做更多的努力改善这里人民的生活……我将要求国会通过10亿美元的投资计划。”在美国国内,约翰逊向湄公河投资10亿美元的计划被称为又一个“马歇尔计划”。

美国于1965年5月带头为湄委会在老挝的第一个优先开发项目南俄水电站(Nam Ngum)提供了一半的资金。约翰逊的态度极大激发了湄公河流域内外各方对合作推动湄公河开发的决心和热情。截至1965年1月,湄委会筹措的运作资金只有7240万美元,但到当年12月31日,湄委会运作经费达到1.05亿美元,1年期间增长了45%^④。

总体而言,20世纪60年代中后期湄委会较高的筹资水平在一定程度上反映出美国的强力支持。至1965年,湄公河计划第一阶段的水文数据收集和项目开发可行性研究成果丰富。就在这一年,湄公河计划进入第二阶段,即项目的实施,包括建坝、建电站、灌溉和航道疏浚。也正是在这一时期,湄委会的职能得到扩大,“成为推动地区经济和社会变革的一支重要力量,涉及领域不仅是河流开发,还包括健康、教育、交通设施等方面”^⑤。人们乐观地认为,湄委会“站在一个充满希望的起点上”^⑥。

然而,进入70年代后,印支战争的不断升级打消了赞助国的积极性,政治局势的动荡也阻碍了湄委会的活动,并且战争使一部分流域成为禁入区域,妨碍了对流域的科学研究和工程调查。流域各国之间的离心力,也限制了它们的合作。

与此同时,由于在越南战场上陷入困境,国内也面临严重的政治、经济危机,约翰逊被迫放弃了1968年的总统竞选。1969年1月尼克松就任美国总统后,美国的东南亚政策转向收缩。以界定“美国国家利益”而闻名的美国学者唐纳德·纽霍特兰建议尼克松政府不要再把东南亚地区视为美国的关键

① Ashok Swain, *Managing Water Conflict: Asia, Africa and the Middle East*, Routledge 2004, p. 120.

② LE-THI-TUYET, *Regional Cooperation In Southeast Asia: The Mekong Project*. Ph. D. Dissertation, The City University of New York 1973, p. 179.

③ Jeffrey W. Jacobs, *The United States and the Mekong Project*, *Water Policy* 1998, 1(6), p. 591.

④ LE-THI-TUYET, *Regional Cooperation In Southeast Asia: The Mekong Project*. Ph. D. Dissertation, The City University of New York 1973, p. 181.

⑤ W. R. Derrick Sewell, “The Mekong Scheme: Guideline for a Solution to Strife in Southeast Asia”, *Asian Survey* 1968, 8(6), p. 449.

⑥ Jeffrey W. Jacobs, “Mekong Committee History and Lessons for River Basin Development”, *The Geographical Journal* 1995, 161(2), p. 142.

利益所在^①。

从1970年开始,美国削减了对湄委会的捐助。1975年,随着越南统一、柬共在柬埔寨上台以及老挝人民民主共和国成立,美国最终停止了对湄委会的直接捐助^②。直至现在,美国对湄委会的捐助再也没有恢复到曾经的水平。

美国重新重视湄公河流域发展是在中、老、缅、泰、柬、越六国建立大湄公河次区域合作之后。小布什政府得到的政策建议是:美国必须在政治、经济和安全方面付出双倍努力,来淡化中国的影响^③。而上世纪90年代美老、美越外交关系实现正常化,为美国加大对湄公河地区的介入提供了前提条件。克林顿政府和小布什政府时期,美国对老、柬、越的经援均大幅增加。

2008年奥巴马政府上台后,利用湄公河下游国家对中国在上游建设梯级大坝的戒备心理,将湄公河流域作为其重返东南亚战略的重点。2009年,美国国务院发起了“湄公河下游倡议”,与湄公河下游四国深入讨论在环境、卫生、教育和基础设施等领域的合作。2010年8月,美国宣布为此倡议投入近1.87亿美元,大部分用于健康改善和环境项目。

对于在湄公河干流建造水电站,美国仍予以坚决反对。2011年3月9日,美国参议院通过“湄公河保护法案”,要求财政部长告知美国驻世行和亚洲开发银行的执行理事,运用美国的发言权和投票权,反对向湄公河的水电站建设或电力传输系统工程提供任何贷款或经济、技术援助,除非该项目能证明不会产生重大负面影响,或进行了对流域环境和社会经济影响的评估等^④。2011年12月1日,美国国会通过第277号决议——保护湄公河流域并加强美国对延缓在湄公河干流建造水电站的支持。决议称:“鉴于干流水电站建造产生的地区不稳定的风险将损害美国在大湄公河次区域的重大经济和战略利益……国会支持延缓建造湄公河干流水电站,直至完成综合性的环境评估和经过充足的规划和多方协调。”^⑤

目前,除美国国务院外,美国参与湄公河流域发展的最主要机构是美国地质调查局。美国国际开发署、陆军工兵团、疾病控制和预防中心等一系列部门和机构也计划给予“湄公河下游倡议”更多的实质性帮助。但是,华盛顿智库史蒂姆森研究所2010年8月发布的一份报告称,“目前这些部门之间缺乏协调,尤其没有足够的资金支持”^⑥。

二、美国参与湄公河开发计划的原因及存在的问题

美国政治学家约瑟夫·奈在《美国的区域合作政策》一文中,将美国对全世界范围内的区域合作的政策总结为“出于四个主要利益方面的考虑”:一是美国的区域影响力;二是围堵需要;三是经济发展需要;四是冲突预防和管理^⑦。将约瑟夫·奈的分析与上述美国在湄公河开发计划中角色转变的历史结合起来看,可以得出:从艾森豪威尔政府到奥巴马政府,美国的湄公河政策虽然发生了阶段性的变化,但总体而言遵循以下方面的原则:

一是遏制中国的影响力。

美国的湄公河政策中一直存在着中国因素。20世纪50年代至70年代,美国致力于湄公河的开发和湄公河区域的发展,从属于其全球安全战略目标。在1965年4月宣布10亿美元援助计划之前,约翰逊总统分析了亚洲的政治形势:“整个亚洲都笼罩在共产主义中国的阴影下……我们必须引用《圣经》里的一句话——不可越雷池一步,你只能到这里了。”

1975年以后,美越、美老关系将近20年的非正常化,阻碍了美国参与湄公河计划。而中美关系缓

① Frank C. Darling, “United States Policy in Southeast Asia: Permanency and Change”, *Asian Survey* 1974, 14(7), p. 608.

② 1975年12月,老挝宣布废除君主制建立老挝人民民主共和国,美国关闭了在老挝的“美援署”。

③ 魏红霞:《布什政府对东盟的政策及其对中国的影响》,载《东南亚研究》2006年第4期,第60页。

④ S. 537, *Mekong River Protection Act of 2011*, 112th Congress 1st Session, <http://www.gpo.gov/fdsys/>, 2011-03-09.

⑤ S. RES. 227, *Calling for the Protection of the Mekong River Basin and Increased United States Support for Delaying the Construction of Mainstream Dams along the Mekong River*, 112th Congress 1st Session, <http://www.gpo.gov/fdsys/>, 2011-12-01.

⑥ Richard Cronin, “Water Security and Water Resource Management in Southeast Asia”, *Hampton Roads International Security Quarterly*, Portsmouth, Oct. 1, 2010.

⑦ Joseph Nye, “United States Policy Toward Regional Organizations”, *International Organization* 1969, 23(3), p. 723.

和及中苏关系交恶,也使美国此后放缓了对中南半岛的争夺。美方认为,“美国稳定与平衡东南亚众小国之间的权力关系的努力,由于中苏两国在该地区形成不断升级的竞争态势而受益。”^①

近年来,中国与下游国家水资源争端加剧,为美国重新加强对湄公河流域事务的介入提供了机会。2010年9月23日,华盛顿史蒂姆森研究所东南亚项目部主任卡罗宁在参议院外交委员会东南亚水资源与安全听证会上说:“下湄公河流域国家都明白美国此项计划(指‘湄公河下游倡议’)中的地缘政治考虑……下湄公河国家都欢迎美国参与地区变动中来……他们都担心中国在东南亚大陆和南海称霸。”^②

可见,从冷战期间防范共产主义势力的蔓延,到冷战后提防中国不断增强的实力和影响力,美国的湄公河政策一直带有“遏制中国”的性质。

二是用和平和经济手段取代军事手段,实现美国的外交目标。

通过推动地区经济和社会的稳定发展,将其纳入美国主导的国际体系,最终满足美国的外交目标,是美国外交的常用手段。1956年9月出台的美国国家安全委员会 NSC5612/1 号文件指出,“要防止东南亚国家在经济上依赖于共产党集团”,美国为此制定的方针是“向它们提供灵活的经济及技术援助”。^③ 约翰逊总统大力支持湄公河计划,除了要遏制共产主义蔓延外,还希望湄公河流域发展的美好前景能诱惑北越加入到区域合作中来,最终实现地区和平。约翰逊政府之后,美国虽然减少了对湄公河开发计划的支持,但通过对流域国家的双边援助,或通过国际机构和跨国公司继续维持在该地区的影响力。到奥巴马政府时期,美国与湄委会签署《东南亚友好合作条约》,是从多年双边合作为主转向地区合作机制的必然。

总的来说,二战后中南半岛错综复杂的政治形势及法国的前车之鉴使美国的“单边主义”和“安全结盟”在这一地区难以盛行。为顺应经济发展和地区合作的时代趋势,美国采取了多边合作的方式,即通过支持诸如湄委会这类具有一定影响力的区域性组织,运用经济 and 外交手段最大限度地实现美国的国家利益。

三是构筑地区政治生态体系。

美国经济学家、曾任肯尼迪总统和约翰逊总统特别助理的华尔特·罗斯托认为,支持区域合作“是改变大国与小国之间内生固有的不均衡的双边关系的一条出路”^④。1956年8月,就在湄委会正式成立的头一年,美国国务院东南亚事务主管肯尼斯·杨在南加州大学国际关系学院夏季论坛上,发表题为《亚洲对美国政策的挑战》的演讲时表示:“建立在区域基础上的相互联合在各方面都是有用的。我们已与湄公河流域四国发起一个适度形式的地区经济合作。没有相互间的紧密支持,亚洲小国将难以抵抗外来势力的侵略。”^⑤

美国政治学教授伯纳德·佐敦认为,美国支持亚洲区域合作,短期目标是“有了区域合作带来的发展和稳定,亚洲国家对颠覆破坏就不会弱不禁风”,长远目标是“有助于建立东亚国际政治结构,防止一国主宰地区事务”。佐敦和美国国际法专家维尔纳·李维都认为,在防范超级力量主导地区的问题上,亚洲的区域合作是必要的。李维将亚洲区域合作看作“独立于西方以及……中国”的运动;佐敦强调“外力支持”的作用,意指美国^⑥。

不难看出,美方认为,在由一众小国组成的中南半岛,构建地区均势,防范某个集团或某个外来大国称霸,更符合美国的战略利益,有利于美国对该地区施加影响力。

① Frank C. Darling. “United States Policy in Southeast Asia: Permanency and Change”, *Asian Survey* 1974, 14(7), p. 613.

② Richard Cronin. “Water Security and Water Resource Management in Southeast Asia”, *Hampton Roads International Security Quarterly*, Portsmouth, Oct. 1, 2010.

③ FRUS, 1955 - 1957, *East Asian Security*; Cambodia; Laos, Vol. XXI, Document 119, <http://history.state.gov/historicaldocuments>.

④ Walt Rostow. “The Great Transition: Tasks of the First and Second Postwar Generation”, *Lecture Given at the University of Leeds*, Leeds, England, Feb. 23, 1967.

⑤ Kenneth T. Young. “The Challenge of Asia to United States Policy”, *Lecture Given at the School of International Relations, University of Southern California, Summer Forum*, Los Angeles, Aug. 13, 1956.

⑥ LE-THI-TUYET. *Regional Cooperation In Southeast Asia: The Mekong Project*, Ph. D. Dissertation. The City University of New York 1973, p. 23.

四是发展区域可替代力量,减轻美国“义务”。

约瑟夫·奈认为,美国积极参与一些亚洲区域性组织,与这些组织建立强有力的伙伴关系,是希望“与国际社会建立一种新型关系,既能减轻美国在二战后早期填补亚洲权力真空的繁重负担,也能避免美国重返孤立主义轨道”^①。美国参加湄公河计划的目的之一,是为了在该地区发展一种替代力量,以减轻美国承担的“义务”。

湄委会成立之初,并非设定为一个解决地区冲突与纠纷的机构,到1965年,这个功能被美国负责远东事务的助理国务卿威廉·邦迪提出来。他建议“已经存在的公共组织应扩大和强化其功能,尽可能有效地负担更多的任务……为亚洲带来发展机遇”^②。

然而,从实际效果来看,美国参与湄公河开发计划有时反而加剧了地区矛盾。柬埔寨的特诺河支流项目就是一个显著的例子。特诺河项目在1966年3月湄委会大会上被列为优先实施项目。其工程建设成本预算为3300万美元,其中1/3由柬埔寨自行承担,剩下的2200万美元将以外来捐款和软贷款的形式来获取,主要捐助国是日、美。美方认为,“特诺河项目是湄公河开发体系中不可缺少的一部分”^③。然而,1966年9月美国国会通过对外援助拨款法案修正案,禁止美国援助任何一个帮助北越的国家。由于美方收到柬埔寨向南越“民族解放阵线”提供物资、北越军队通过柬领土进入南越等情报,最后决定不向特诺河项目提供援助。美国向特诺河项目捐助700万美元的承诺食言,破坏了湄公河计划的进程,导致特诺河项目的筹资拖延了3年,还使湄委会丧失了平衡地区发展程度差异的机会。截至1966年,四个流域国家中泰国完成了2座大坝的修建,而柬、老、越直至1969年都没有项目上马。

就湄公河对单个国家的重要性而言,区域合作未能满足柬、老、越这三个主要湄公河流域国家的需求,而仅向泰国倾斜,其结果是造成“分配危机”,加剧了流域国家间的矛盾。

三、结 论

总的来说,美国在湄公河开发计划中曾发挥过重要作用。美国过去数十年对中南半岛和湄委会的影响,将为其介入当前的大湄公河次区域合作打下基础。同时,湄公河流域国家既需要美国的经济、军事援助,又由于地缘因素,对上游国家中国抱有一定的戒心,这又为美国重返湄公河提供了契机。

从更广阔的意义上看,湄公河开发计划是个多边计划,如果没有美国的支持和流域上游国家中国和缅甸的参与,将难以取得令人满意的成效。美国国会呼吁缅甸和中国“加强与湄委会的合作及水流量信息共享,并参与到开发利用湄公河的地区决策过程中来”。未来美国会借助湄委会这个区域合作组织的平台,更多地介入湄公河流域的开发与管理。

● 作者简介:屠 酥,武汉大学历史学院博士生;湖北 武汉 430072。

● 责任编辑:桂 莉

① Joseph Nye, “United States Policy Toward Regional Organizations”, *International Organization* 1969, 23(3), p. 727.

② William Bundy, “Progress and Problems in the Far East”, *Lecture Given before the Far East-America Council of Commerce and Industry*, New York, Oct. 5, 1965, Department State Bulletin, Nov. 1, 1965.

③ FRUS, 1964—1968, *Mainland Southeast Asia; Regional Affairs*, Vol. XXVII, Document 91, <http://history.state.gov/historical-documents>.