

美国对 湄公河地区策略的 调整与GMS合作

罗圣荣 / 著

本书对美国奥巴马政府在湄公河地区的策略进行了回顾，剖析了美国政府调整对湄公河地区策略的动机和路径，探究了美国调整湄公河地区策略对GMS合作的影响，具有一定的现实意义。



作者简介

罗圣荣 博士，云南大学国际关系研究院暨周边外交研究中心研究员。主要从事东南亚国际关系、区域合作、民族宗教等问题的研究。2013年入选云南大学第四批青年骨干教师培养对象；2015年入选中宣部“讲好中国故事”专家研修班成员；2018年破格晋升研究员；2019年入选云南大学第四批“东陆学者”。主持国家社科基金项目、教育部项目等项目十余项；出版个人独著3部，合著/参著5部；公开发表论文60余篇。

—— 地缘政治理论研究丛书 ——

美国对 湄公河地区策略的 调整与GMS合作

罗圣荣 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

本书获云南大学双一流建设项目“地缘政治理论创新高地项目”资助

“地缘政治理论研究丛书”

编辑委员会

编委会主任：李晨阳

编委会副主任：吴 磊 卢光盛

委 员：肖 宪 张永宏 吕昭义 刘 稚 戴超武
孔建勋 张 春 卢凌宇 毕世鸿 邹春萌
罗圣荣



目 录

咨询报告一	我宜对美国利用“湄公河下游倡议”干扰 中国在湄公河地区投资新动向保持警惕	001
咨询报告二	美国对湄公河地区策略的调整及其对 GMS 合作的影响与对策	007
总 报 告	美国对湄公河地区策略的调整及其对 GMS 合作的影响研究	017
前 言	017
第一章	美国政府调整前后对湄公河地区策略	019
第一节	美国政府调整前对湄公河地区策略	019
第二节	美国政府调整后对湄公河地区策略	031
第二章	美国政府调整对湄公河地区策略的动机	036
第一节	政治动机	037
第二节	经济动机	042
第三节	安全动机	048

第三章 美国政府调整对湄公河地区策略的路径	055
第一节 推进与改善同湄公河各国关系	055
第二节 加强在湄公河地区的制度建设	066
第三节 加大对湄公河地区的软实力输出	074
第四节 夯实美湄合作的具体实践	077
第四章 美国调整对湄公河地区策略对 GMS 合作的影响 ...	083
第一节 提升了美国在湄公河地区的实际影响力	084
第二节 加剧了 GMS 区域内合作的竞争态势	090
第三节 提高了中国对湄公河地区影响力投射成本	093
第四节 影响了中国“一带一路”倡议的推进	096
第五章 中国应对美国湄公河地区策略调整的对策建议 ...	100
第一节 加快澜湄合作机制建设	100
第二节 调整对湄公河地区援助策略	103
第三节 提高对湄公河地区软实力投射	105
第四节 注重澜湄合作制度建设	107
第五节 构建中美新型大国关系	109
附录一 美国与湄公河地区国家合作研究	113
附录二 奥巴马政府介入湄公河地区合作研究	135
附录三 冷战后的美越关系与中国因素研究	150
主要参考文献	165
后 记	175

咨询报告一

我宜对美国利用“湄公河下游倡议” 干扰中国在湄公河地区投资新动向 保持警惕

2018年8月3日，美国国务卿蓬佩奥主持了与缅甸、柬埔寨、泰国、老挝、越南等湄公河地区五国举行的第11次“湄公河下游倡议”（LMI）部长级会议。在随后公开发表的《第11次“湄公河下游倡议”部长级会议联合声明》中，美方明确表示将落实2017年制订的“湄公河水资源数据行动计划”（Mekong Water Data Initiative），事实上这是对美方主导的“湄公河环境伙伴项目”（Mekong Partnership for the Environment Project）加大技术支持。作为“湄公河下游倡议”的支柱项目，“湄公河环境伙伴项目”通过支持非政府组织（NGO）收集、整理和分析湄公河地区大型基础设施建设项目的环境和社会影响，对政府和企业施压。由于湄公河地区大型基础设施建设项目多为中方投资，故而“湄公河环境伙伴项目”对中方在湄公河地区大型基础设施投资项目的实施极为不利。自“湄公河环境伙伴项目”实施以来，中

方主导的至少 4 个大型项目（如缅甸的密松水电站项目、柬埔寨的柴阿润水电站项目与塞桑河下游 2 号水电站项目、老挝的栋沙宏水电站项目等）已经受到冲击。此次美方主持“湄公河下游倡议”部长级会议，或将加大“湄公河环境伙伴项目”实施力度，我国应提高警惕，积极应对。

一 “湄公河环境伙伴项目”实施的目标与路径

（一）“湄公河环境伙伴项目”的目标

2009 年美国开始实施“湄公河下游倡议”，提出重新界定“下湄公河地区”概念，并首次将缅甸纳入下湄公河地区范畴，其目的在于联合下游国家，遏制上游的中国。美国于 2014 年开始的“湄公河环境伙伴项目”即围绕这个目的来实施。“湄公河环境伙伴项目”强调不断增加的外来投资，尤其是大型基础设施投资，给湄公河地区国家带来“社会、环境和经济的负面影响”。“湄公河环境伙伴项目”通过“改进利益相关方参与”“促进最佳实践”“强化伙伴关系”三条路径，实现 NGO 在发展决策过程中的分权，为 NGO 参与政府对话和决策提高谈判筹码。

（二）“湄公河环境伙伴项目”实施的路径

“湄公河环境伙伴项目”由一家位于美国华盛顿的 NGO（PACT）负责项目管理，参加管理的还有瑞典环境研究所（曼谷

办公室)、英特新闻、世界动物保护协会等国际 NGO。这种管理模式的结果是国际 NGO 主导了项目活动的内容和进程。其利用瑞典环境研究所获得“科学”的合理性,透过英特新闻扩大宣传范围和受众,同时借世界动物保护协会团结民间环保力量为其发声。这套安排同时也造成了国际 NGO 和本地 NGO 不平等的权利地位,使本地 NGO 在话语权和财务方面处于弱势地位,且往往受制于前者,进而使国际 NGO 成为影响当地政府决策的重要力量。

二 “湄公河环境伙伴项目”对中国 在湄公河地区投资影响巨大

(一) 提高了中方企业在湄公河地区的投资成本

美国针对中方在湄公河地区的大型基础设施建设项目,利用 NGO 收集、整理和分析上述项目的环境和社会影响,与政府、企业开展对话,形成一股独立力量,对政府和企业不断施压。当地政府面对社会舆论和公众压力,不得不提高投资门槛、提高外资准入条件、提高外资履行社会责任的要求。其结果将抬高中方企业在湄公河地区投资成本,影响中方企业在湄公河地区的投资积极性。

(二) 增加了中方企业在湄公河地区的投资风险

尽管中方的一些大型投资项目,如缅甸的密松水电站项目和柬埔寨的柴阿润水电站项目,在启动之前都签署了相关文件,进

行了必要的环评等措施，但目前仍被搁置。这表明 NGO 在湄公河地区国家中，已经形成一股强大的社会力量。而阻挠密松水电站和柴阿润水电站项目的成功，以及美国再度拨款，都增强了 NGO 在湄公河地区叫停中国大型项目的信心和决心。由于中方在湄公河地区的项目大多与资源开发有关，易与环境问题“挂钩”，在 NGO 的压力之下，当地政府往往以民意为由违约，增加了中方企业在湄公河地区的投资风险。

（三）限制了中方企业在湄公河地区的产能合作

《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》提出的总体任务为：将与中国装备和产能契合度高、合作愿望强烈、合作条件和基础好的发展中国家作为重点国别。湄公河地区国家都属发展中国家，发展空间巨大，为中方与湄公河地区的国际产能合作提供了发展空间。但在以环保为名的“湄公河环境伙伴项目”阻挠下，中方企业在湄公河地区的一些基础设施建设项目更易遭到当地环保 NGO 的抵制，限制了中方的产能合作。

（四）为中国在湄公河地区开展深度合作设置障碍

政府间签署协议是中国与其他国家开展经贸合作的常用方式，尤其适用于规模大、投入多的合作项目。中国与湄公河地区各国的重大合作项目多为政府主导。但在某些环保 NGO 的推动下，一些本属于商业性质的项目常常被政治化，并作为政党竞选的筹码，成为无辜牺牲品。此举使中国与湄公河各国的关系变得

更为复杂，为中国与湄公河各国开展深度合作设置了障碍。

三 应对“湄公河环境伙伴项目”干扰中国 在湄公河地区投资的建议

（一）强化与湄公河各国合作机制，提升合作层次

在澜湄合作机制下夯实外长会议机制，并适时建立与湄公河下游国家定期首脑峰会。在条件成熟时，通过设立常设机构，为流域内各国政府开展定期磋商提供平台。在澜湄合作机制下加大广西、云南两省区地方政府参与“澜湄合作”的力度，借此全面提升与湄公河地区各国的合作水平。

（二）加强区域环境保护能力建设，树立我良好国家形象

通过定期与湄公河地区各国环境官员进行交流、举办培训活动，向有关国家推介国内部分环境标准和管理方式，为协调湄公河地区的环境管理和适时开展共同行动服务。加大财政资金支持力度，提高我各级机构对次区域环境合作的认识，不断提高中方参与次区域环境合作的能力，真正建立相应的配套和协调机制，树立我良好国家形象。

（三）发挥中国企业环保履职主动性，推动新能源与环保产业对外投资

针对前往湄公河地区投资的企业，举办相关环保培训活动，

提高企业对投资地环保责任重要性的认识。鉴于企业环保投入会增加投资成本，对于采纳和实施行业标准的企业，建议在税、费等方面提供一些优惠政策，以提高企业参与环境合作、保护环境的积极性和实际履责能力。立足我在新能源和环保产业的经验和优势，鼓励、引导有条件的新能源、可再生能源与环保等行业企业“走出去”，降低企业投资风险。

（四）加快培育中方 NGO，鼓励其与区域内 NGO 开展对话与合作

加大对我国 NGO 的培育和支持力度，鼓励其“走出去”为我服务，逐步建立广泛的以 NGO 为主体的海外活动网络。加强与湄公河地区 NGO 开展对话与合作，大力培养境外 NGO 合作伙伴，充分发挥 NGO 在区域合作中的优势。

（五）重视公共外交作用，树立积极沟通观念

加强与投资国 NGO、媒体和公众沟通，加大对其正面宣传和舆论引导力度。在履行区域内国际环保义务时，要借助媒体、网络以及各种国际环保交流会等平台，客观、全面地突出自身在环保方面所起的推动作用。积极协调、增进其他国家同中国在环保方面进一步合作的意愿，以消除其他国家对中国政府、企业的误解。尤其是中企要就自身在湄公河地区环境合作中所做的贡献，与当地政府和民众进行沟通，起到增信释疑作用。

咨询报告二

美国对湄公河地区策略的调整 及其对 GMS 合作的影响与对策

美国在奥巴马政府执政期间，为配合其“亚太再平衡”战略，从政治、经济和安全三个维度，对与中国国家利益高度攸关的周边地区——湄公河地区的策略进行主动调整。中美两国在湄公河地区的利益重叠问题凸显，并在该地区开始展开全面角逐。美国奥巴马政府调整对湄公河地区策略，对中国参与 GMS 合作影响巨大。尽管特朗普总统执政后，强调“美国优先”，悉数否定奥巴马总统之外交遗产，但在中美战略性竞争呈白热化之际，美国政府高调推出“印太”战略，而明显带有制衡中国的美国湄公河地区策略并未发生实质性改变。因此，全面分析奥巴马政府以来美国对湄公河地区策略的调整及其对 GMS 合作的影响，把握美国与湄公河地区国家关系的新变化，制定应对之策，对维护中国周边环境安全与稳定，夯实周边外交基础，进而推动“一带一路”建设，具有极为重要的现实意义。

一 美国政府调整前后对湄公河地区策略

(一) 美国政府调整前对湄公河地区策略

政治上以“施压”策略为主。奥巴马政府之前，美国历届政府依靠其强大的综合实力，倾向于“单边主义”政策，向湄公河地区国家施压，以服务其全球战略部署。经济上制裁与合作并行。美国在对越南、缅甸等国实施制裁的同时，积极推进与湄公河地区国家的经济合作。安全上侧重传统安全领域。奥巴马政府之前，历届政府对湄公河地区安全策略都侧重于传统安全领域，以维持其战略利益与影响力。

(二) 美国政府调整后对湄公河地区策略

政治层面“接触”与“施压”策略并行。美国政府通过“全面接触”策略，以加强与湄公河地区国家的关系。同时，通过向部分湄公河地区国家政府“施压”，以达到其预期目标。经济层面增强地区经济合作主导权。2008年，美国爆发金融危机，奥巴马政府随即将目光投向地区经济合作，试图以此带动美国经济发展。安全层面积极扩展新军事合作伙伴。奥巴马政府在巩固既有盟友关系的基础上，积极扩展新军事合作伙伴。

二 美国政府调整对湄公河地区策略的动机

(一) 政治动机

一是重返湄公河地区，实现美国战略目标。奥巴马政府上

台，湄公河地区成为美国“重返亚太”“亚太再平衡”战略的重要地区，对于实现美国全球战略至关重要。二是改善同湄公河地区国家的关系，影响其政治模式选择。通过调整湄公河地区策略，推动这一地区的民主和人权，继而长远影响其政治模式选择。三是制衡中国，进而遏制中国日益扩大的影响力。美国通过逐步介入湄公河地区，旨在遏制中国在该地区不断扩大的影响力。

（二）经济动机

一是改善金融危机之后美国的经济状况，开拓亚洲市场。美国对湄公河地区策略进行调整，大力开拓湄公河地区的市场，加大与各国在经贸方面的合作力度，试图通过对外贸易以减轻金融危机对其影响。二是加强相关国家对美国的经济依赖，扩大其经济影响力。通过对湄公河地区的国家进行直接的经济投资，使其开放国内市场，减少贸易壁垒，提升各国对美国的依赖度。三是削弱中国在湄公河地区的影响力，主导该地区的经济合作。美国希望借助推动亚太地区经济整合的高质量多边贸易与投资协议，削弱中国在湄公河地区不断增强的经济影响力，进而主导该地区未来经济合作的方向与标准，提升其制度话语权。

（三）安全动机

一是在传统安全领域，增强美国在湄公河地区的军事存在。一方面是以军事关系促进美国的安全利益，另一方面则是提升美国在湄公河地区盟友和伙伴国的军事能力，服务于其全球安全战略

部署。二是在非传统安全领域，提升湄公河地区国家对美国的依赖。美国通过对湄公河地区国家一系列的援助，努力提升其对美国的依赖性。三是借助热点问题领域插手，维持对该地区事务的主导权。美国通过插手地区热点问题，一方面希望恶化中国在湄公河地区的安全环境，离间中国与湄公河地区国家的关系；另一方面希望借机介入相关国家事务，强化美国对湄公河地区的控制能力。

三 美国政府调整对湄公河地区策略的路径

（一）推进与改善同湄公河各国关系

一是政治层面，高层交往频繁。一方面，奥巴马政府加强在地区层次的多边对话；另一方面，美国频繁同湄公河地区各国进行双边高层对话。二是经济层面，多领域实施援助。其一，美国对湄公河地区的援助力度增大、援助效率提高；其二，援助领域不断拓展，除了经济援助之外，美国政府还强调对湄公河地区国家的智力支持。三是安全层面，给予安全保障承诺。首先，巩固与泰国的军事盟友关系，强调共同安全；其次，重点加强与越南的军事合作；最后，提升军事援助水平，与柬、老、缅的军事关系不断升温。

（二）加强在湄公河地区的制度建设

一是高度重视与湄公河委员会（MRC）的合作。湄公河委员会于1957年在美国主导下成立，美国与湄公河委员会的合作成为美湄关系中的重中之重。二是全面主导“湄公河下游倡议”。