

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.04.004

李志斐:“美国对亚太地区水援助之分析及启示”,《太平洋学报》,2019 年第 4 期,第 40-52 页。

LI Zhifei, “Analysis and Implication of the U.S. Water Aid to the Asia-Pacific Region”, *Pacific Journal*, Vol.27, No.4, 2019, pp.40-52.

美国对亚太地区水援助之分析及启示

李志斐¹

(1.中国社会科学院,北京 100007)

摘要: 本文是从对外水援助的视角深度分析美国的亚洲战略部署与外交政策实施。对外援助是一国外交政策的重要组成部分和对外战略实施的重要抓手,美国是世界上最大的对外援助捐赠国,水援助已经成为美国实现亚太战略,维护亚太地区利益和影响力的重要工具性手段。美国在国内外广泛寻求合作伙伴,通过“三个支柱”,影响受援国家适应性国家战略的制定。在受援对象上,美国根据战略需要圈定优先水援助国家;在援助内容上,美国的水援助努力对接亚太国家的国内发展与社会治理;在援助手段上,持续性进行资金、技术和人力资源的投入。美国对亚太地区的水援助活动,对中国“一带一路”倡议实施下的对外水援助具有很好的借鉴意义。

关键词: 水援助;美国;亚太;地区治理

中图分类号: D812

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2019)04-0040-13

对外援助是一国外交政策的重要组成部分和对外战略实施的重要抓手,是一国国家外交政策特点、目标和利益追求的清晰反映。分析一国的对外援助对象、数量和性质的选择与部署,是研究对象国外交战略与政策的重要视角和内容。美国是世界上最大的对外援助捐赠国,在 2017 年,其对外援助金额占世界官方发展援助总额的 24%。^①从 20 世纪 70 年代开始,有针对性地向发展中国家提供资金、技术等发展性援助逐渐成为美国实现外交战略、影响对

象国社会发展与政治转型、参与地区与全球治理的重要内容。现在,对外援助占据美国国际事务预算中的最大比例,自 2001 年“9·11”事件之后,推动全球发展成为对外援助的一个主要目标,对外援助与国防、外交被一起列为美国国家安全的三大支柱。^②

亚太地区因地缘政治环境复杂,地理位置重要,发展中国家云集,一直是美国开展对外援助的主要地区,梳理美国亚太地区的对外援助可以发现,与水相关的援助几乎涉及援助的每

收稿日期:2019-01-21;修订日期:2019-03-03。

基金项目:国家社会科学基金一般项目“气候变化与亚太水资源安全治理研究”(16BGJ057)和 2017 教育部规划项目“东盟与地区安全及对我国‘一带一路’外交战略的影响研究”(17XJAGJW004)的阶段性研究成果。

作者简介:李志斐(1980—),女,河北石家庄人,中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员,法学博士,主要研究方向:亚太水资源安全、中国跨国界河流事务、气候变化与水资源安全等。

*感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① Curt Tarnoff, Marian L. Lawson, “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy”, April 25, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/row/R40213.pdf>.

② 同①。

一个方面,系统阐释美国的亚太水援助,有助于更好地了解美国如何运用“软”手段和“巧”实力提高对亚太国家的影响力,助力实现美国的亚太战略目标。从已有的研究成果来看,国内外学术界对于美国对外援助阐述的报告和相关研究还是比较丰富的,但几乎没有将亚太水援助作为主要分析对象的成果。本文通过系统阐述美国亚太水援助的动因与内容,路径与特点,以及主要的执行机构,不但可以从新的视角更加深入地认识美国对外援助的运作机制,而且可以为正处于转型中的中国对外援助提供有益的借鉴。

一、美国亚太水援助的动因与主要执行机构

对美国来说,亚太地区的战略价值重大。亚洲地理位置重要,经济发展充满活力,是美国28%的商品和27%服务的出口目标地,其国内32%的出口工作依赖于对亚洲的出口。无论是经济上,还是政治与安全上,亚洲地区对美国的国家利益都至关重要。由于领土争端、历史仇恨和权力分配的变化,亚洲是一个潜在的冲突地区,如何维护和促进其稳定与发展,是当今世界面临的一个重要挑战。冷战结束以后,美国逐渐认识到,一些亚洲国家正在崛起(或重新崛起)为地区和全球大国,它们将在应对公平经济增长、环境污染、流行疾病、气候变化等全球性挑战方面发挥关键作用。因此,美国必须将更多的注意力和资源投入到亚洲。^①

相较于其他国家,美国很早就关注到资源安全对于一个国家和地区治理的重要性。早在20世纪70年代,美国就将援助发展中国家的水供应和卫生项目作为援助的关键性内容之一,获得了发展中国家的普遍欢迎和支持。^②20世纪90年代以后,在全球环境保护的浪潮下,美国提出了拓展可持续发展内涵的倡议,将环境类发展援助作为美国海外投入的基础性支柱之一。进入21世纪之后,美国政府不断强化,水是一种必不可少的资源,在生态系统、气候变

化、能源、和平与经济增长方面发挥着至关重要的作用。^③2005年12月,乔治·布什总统签署的《参议员保罗西蒙2005水法案》中明确规定,美国应该增加对某些发展中国家的水与卫生项目的援助力度。^④时隔九年之后,奥巴马总统签署了《参议员保罗西蒙2014水法案》,进一步强调水援助对于人类基本生存安全以及世界稳定发展的重要意义,督促美国应更加重视水援助,帮助世界上更多的贫困人口获得基本的水安全。^⑤美国认为,可持续地开展对外水援助不仅是美国推动实现联合国千年发展目标(MDGs)的重要举措,更是推动美国实现海外利益的重要手段。^⑥

特朗普入驻美国白宫后,美国国会于2017年10月通过了《美国政府全球水战略》,标志着美国的对外水援助已经上升为国家战略,美国需要充分整合国内的资金、技术和人力资源,推动全球范围内的四个战略目标实现,包括增加安全饮用水和卫生设施服务,推动淡水资源治理与保护,推动跨界水资源合作,加强水部门的管理、财政和机制建设。^⑦该战略的实施,将使美国的对外水援助行动更加有法可依。为了政府部门间更好地合作执行全球水战略,美国国际开发署制定了一项特定机构计划,为其具体

① “Asia Matters for America”, East-West Center, 2018, <https://asiamattersforamerica.org/uploads/publications/2018-Asia-Matters-for-America.pdf>.

② David Reed, *Water, Security and U.S. Foreign Policy*, Routledge, 2017, p.17.

③ “2013 Fiscal Year USAID Report of Water Sector Activities: Safeguarding the World’s Water 2014”, USAID, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2151/SGFY13_pages_508.pdf.

④ “Public Law 109-121-DEC.1, 2005”, U.S. Congress Library, 2018, <https://www.congress.gov/109/plaws/publ121/PLAW-109publ121.pdf>.

⑤ “Public Law 113-289-Dec.19, 2014”, U.S. Congress Library, 2014, <https://www.congress.gov/113/plaws/publ289/PLAW-113publ289.pdf>.

⑥ “Secretary Clinton Delivers Remarks on World Water Day at the National Geographic Society”, USAID, March 22, 2010, <https://rnpnational.net/library/content/transcript-remarks-on-world-water-day>.

⑦ “U.S. Government Global Water Strategy”, USAID, 2017, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Global-Water_Strategy_2017_final_508v2.pdf.

落实水战略提供了一个行动框架。^① 虽然特朗普政府一度削减对外援助的预算,但整体上看,美国的对外水援助金额和项目基本保持平稳,全球水战略已经进入具体落实阶段。

1.1 美国亚太水援助实施的战略动因

亚洲国家一直是美国主要的对外援助对象,而其大多数的援助项目都涉及水相关的领域。美国之所以如此重视对亚洲地区的水援助,主要动因包括以下两个。

第一,水是威胁亚太地区稳定与发展的重要因素,预防水冲突有助于维护美国的亚太利益。在美国看来,水与社区和国家的稳定与安全、人类健康、教育、经济繁荣、人道主义救济和自然环境的管理有着错综复杂的联系。水对人类生存所必需的其他关键资源也至关重要,尤其是农业和能源。截至目前,全球大约有 21 亿人无法获得安全干净的饮用水,44 亿人缺乏足够的卫生设施。^② 世界上大约一半的营养不良是由于水的卫生设施和卫生条件不足造成的。其他与水有关的传染病,如痢疾、沙眼、麦地那龙线虫、疟疾和被广泛忽视的热带病,继续困扰着发展中国家。人口压力和对资源的新压力加剧了发展中国家内部和所在地区与水有关冲突的可能性。^③ 美国国家情报委员会 2012 年发布的《全球水安全》报告和 2017 年发布的《全球趋势报告:进展悖论》中,都强调了水不安全将对美国具有战略重要性的国家产生负面和不稳定的影响,如果美国不采取行动,就将对美国及其盟友构成越来越大的威胁。^④

美国在相关调查报告中说明,亚洲是世界上发展最快的地区,拥有世界一半以上的人口。但整个地区目前却有 3.4 亿多人无法获得安全的水供应,6.8 亿多人缺乏可持续的卫生服务。^⑤ 另外,亚洲是一个跨国界河流丰富的地区,而跨国界流域通常是引发水资源纷争的敏感地带,它们依赖跨界河流系统,使水成为其区域政治的一个重要组成部分。亚太地区的中亚、南亚和东南亚次区域跨国界河流问题相对比较严重。

例如,中亚国家之间因为共享水源的开发与利用问题,在这些流域的矛盾和冲突一直不断。先天水资源分配不平衡,社会发展与人口激增导致水需求量不断增长,加上政府的水资源管理能力不足,导致水质污染等安全问题不断发生,不仅威胁到流域国家内部的基本用水安全,而且还引发了国家之间的用水争端与冲突,从而影响了地区的稳定与可持续发展,进而威胁美国在亚太地区的战略利益与安全利益。2003 年美国众议院就中亚问题举行的听证会就认为,哈萨克斯坦与乌兹别克斯坦两国交界的咸海地区可能发生水战争。2011 年美国参议院外交关系委员会的一份名为《避免水战争:水安全及中亚对阿富汗与巴基斯坦的日益增长的重要性》的报告中称,中亚地区存在水安全问题,风险可能外溢到南亚地区。^⑥ 美国政府认为,由于亚太地区的长期稳定对于美国的国家利益具有重要意义,而这一地区的水与地缘政治结合易成为美国利益受到威胁的因素,因此,通过增加对这些存在潜在水冲突国家的供水和卫生项目投资,通过发展援助,帮助预防与水相关危机对人类安全形成的威胁,预防诸如流行疾病埃博拉、因干旱导致的叙利亚内战,以及与水相关

① “USAID Water and Development Plan”, USAID, 2018, <https://www.usaid.gov/what-we-do/water-and-sanitation>.

② “Report of Water Sector Activities: Global Water and Development”, USAID, 2017, <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Global-Water-and-Development-Report-reduced508.pdf>.

③ Bill Frist, E. Neville Isdell, “A Report of the CSIS Global Water Futures Projects: Declaration on U.S. Policy and the Global Challenge of Water”, Washington D.C.: Center for Strategic & International Studies, March 17, 2009.

④ “Intelligence Community Assessment, Global Water Security”, DNI, February 2, 2012, https://www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_ICA%20Global%20Water%20Security.pdf; National Intelligence Council, “Global Trends Paradox of Progress”, DNI, <https://www.dni.gov/files/images/globalTrends/documents/GT-Main-Report.pdf>.

⑤ “Report of Water Sector Activities, Fiscal Year 2015: Safeguarding the World’s Water”, USAID, 2016, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/safeguard_2016_final_508v4.pdf.

⑥ 赵玉明:“中亚地区水资源问题:美国的认知、介入与评价”,《俄罗斯东欧中亚研究》,2017年第3期,第82-83页。

的紧张局势升级(例如印度河持续的危机),尽可能避免水危机发展为全面的暴力冲突。^①

第二,推动或服务于美国亚太地区战略的实现。美国的对外援助从本质上讲是一种通过“软”的方式实现外交战略的有效路径,它有效地服务了美国的国家利益,而且还体现了美国作为领导的最佳素质、对其他国家人民的同情,以及对促进美国深信不疑的价值观念所承担的责任。^②从软实力的角度来讲,美国的权力更多来自于对世界其他国家的影响力。美国的水援助行动,在帮助对象国家解决水资源安全问题的同时,有助于提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。尤其是亚太地区有很多还处于政治转型的国家,美国在培育这些国家的稳定、繁荣和民主方面有很大的国家安全利益。根据美国的评估,“美国的援助项目是帮助这些转型国家成为带有共同价值观的更强大伙伴的关键工具”。^③

正如美国国际开发署发布的《中亚地区合作发展战略:2015—2019》报告所述,美国国际开发署不仅加强与各种水管理组织的合作,而且也加强与涉及卫生服务、市民社会、民主和治理组织的联系与合作,且这些组织在近年来发展迅速,共同推动各国在政治、经济等领域的全方位变革。^④除了在中亚地区,在东南亚的湄公河地区同样如此。美国在湄公河的水援助同样是推动亚太战略实现的重要因素。对于把水资源安全视为经济命脉的湄公河地区来说,水资源安全是关乎未来国计民生与生存发展安全的关键。奥巴马执政白宫以后提出了“重返亚洲”战略,湄公河地区基于特殊的地理位置被选为该战略的执行“切入点”。克林顿国务卿于2009年7月在东盟部长级会议结束后宣布要实施《湄公河下游倡议》。该倡议的核心就是借助“水”这个议题,通过各种形式的发展性援助,运用工作级别访问、培训讲习班、会议和科学技术交流等多种手段,帮助湄公河国家提升环境、卫生、教育等领域的管理能力,更有效地进行水资源管理,影响该地区的水电开发等。

总之,亚太地区对于美国来说,无论是地缘价值,还是经济意义都非常重要。亚太地区是美国的重要贸易伙伴,每年美国出口到亚太地区的商品和服务高达7000亿美元,十年之内增长了47%。^⑤美国通过水援助等对外援助,不仅可以为美国的企业创造良好的经济环境和稳定的社会环境,而且可以直接刺激受援国家的发展需求,推动美国的企业参与到对外援助项目的执行之中,为企业发展创造条件。

1.2 美国亚太水援助的主要执行者与推动者

美国对外水援助的开展是一个系统工程,参与者和推动者涉及20多个政府机构或部门,以及150多个不同类型的社会组织,它们相互独立又在具体项目中协调合作,呈现出“金字塔”结构的执行体系(见图1)。

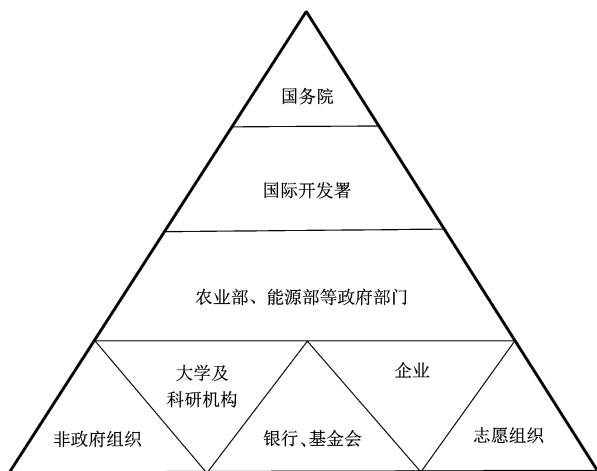


图1:美国亚太水援助执行体系结构图(笔者自制)

第一层是美国国务院。国务院有一个专门的机构间水工作小组,负责总体协调国家的对

① National Intelligence Council, “Global Trends Paradox of Progress”, DNI, January 2017, <https://www.dni.gov/files/images/globalTrends/documents/GT-Main-Report.pdf>.

② 周琪、李枏、沈鹏著:《美国对外援助:目标、方法与决策》,中国社会科学出版社,2014年版,第80页。

③ 同②,第145-146页。

④ 赵玉明:“中亚地区水资源问题:美国的认知、介入与评价”,《俄罗斯东欧中亚研究》,2017年第3期,第89页。

⑤ “Asia Matters for America”, East-West Center, 2018, <https://asiamattersforamerica.org/uploads/publications/2018-Asia-Matters-for-America.pdf>.

外水援助政策和战略制定及实施,协调不同政府部门之间的政策制定与行动。

第二层是美国国际开发署。国际开发署是一个直接向国务院负责的联邦政府机构,每年享受独立的财政拨款,管理和负责实施几乎所有的非军事援助类项目和计划,是美国对外经济援助决策方面的重要参与者。自其成立之日起,就是美国全球战略的重要推动者,主要职能就是通过对水援助来提高美国的国际地位,实现美国的外交政策目标,其日常工作是向发展中国家提供经济援助、发展援助和人道主义援助,以及长期的经济和社会发展援助。^① 为了服务于美国的全球战略和国家利益,美国国际开发署 2011 年发布了《2013—2018 年水与发展战略》,对对外水援助进行了清晰的战略规划,制定出阶段性的战略目标和具体工作步骤,将对外水援助战略化。该战略既设定了美国五年内的水援助总体战略目标,还确定了具体目标的实现步骤与措施。^②

第三层主要是美国能源部、环境部、商务部、农业部、内政部、健康与人民服务部、商务部、财政部和国家宇航局等 20 多个政府部门,它们根据自身的职能特点在对外水援助中扮演重要角色。例如,能源部负责开展与能源相关的水项目,农业部负责实施对外农业项目的技术创新与水资源管理,国防部负责对外水基础设施工程的建设以及灾难应急反应,国家宇航局负责提供最先进的卫星监测数据、图像,搜集水资源相关信息等。美国利用自身丰富的资金、技术和人力资源,统筹各部门协调运作,努力将水援助的战略规划与对象国的发展相对接,推动战略目标的实现。

第四层主要是美国国内的社会力量,包括非政府组织、大学及科研机构、志愿组织等。在具体的水援助项目实施中,美国政府人员会决定援助计划的方向和优先次序、分配资金,但是通常不会直接参与执行,而是组织社会性力量进行实际执行,如服务承包商、咨询公司、非政府组织、大学或慈善私营志愿组织。^③

二、美国亚太地区水援助的内容与路径

2.1 在受援对象上,根据战略需要圈定亚太地区优先水援助国家

亚洲是美国开展水援助的三个重点地区之一,每年亚洲的水援助项目平均占对外援助项目总数的 20% 左右。美国国家开发署共在亚洲设立了四个区域性事务办公室,即中亚地区办公室、东亚和太平洋地区办公室、南亚地区办公室和地区发展任务办公室,^④体现了对亚太地区的充分重视。

根据《2013—2018 年水与发展战略》,国际开发署划定了选择援助国家的三个标准。第一是可以产生显著(变革)影响性的国家。这些国家具有良好的项目开展环境,可以运用美国提供的资金、技术和人力等资源,在国家范围内产生显著影响,美国的水援助能够推动对象国的资源开发与项目实施,促进其建立起必要的基础设施、管理和专业知识,使水与卫生项目规划化。在这样的国家开展水援助,可以影响其政策制定或变革。第二是可以产生重要(杠杆)影响性的国家。在这些国家,美国水援助通过相对较小的投资,集中影响对象国水利用的某一个方面,例如集中改善饮用水的供应,或者重点改进卫生设施,影响卫生习惯。第三是可以产生一般(项目)影响性的国家。基于战略发展和发展需要,美国持续性地开展水与环境项目,通常倾向于建设规模较大的重点基础设施

^① 周琪、李枏、沈鹏著:《美国对外援助:目标、方法与决策》,中国社会科学出版社,2014 年版,第 329—330 页。

^② “Water and Development Strategy (2013—2018)”, USAID, 2012, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Water_Strategy_3.pdf.

^③ Curt Tarnoff, Marian L. Lawson, “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy”, April 25, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/row/R40213.pdf>.

^④ “USAID Report of Water Sector Activities, Fiscal Year 2013, Safeguarding the World’s Water”, USAID, September 16, 2014, <https://www.usaid.gov/documents/2151/safeguarding-worlds-water-fy2013>.

建设项目。^①

从表1可以看到,美国2014年划定的六个战略性优先国家中包括阿富汗和巴基斯坦等两个亚洲国家,划定优先实施水与环境项目的28个国家中,涉及12个亚洲国家。^②2016年,美国国际开发署重新划定了13个优先进行水援助的国家,包括了阿富汗和印度尼西亚等两个亚洲国家。^③另外,根据具体的发展援助内容和战略目标,以及对当地的具体政治、经济与安全情况的综合分析,并依照国家开发署优先选择援助国家的三个标准,对于开展水、环境卫生与个人卫生项目的援助国家分为三个类别,第一类别选定了6个国家,其中仅有印度尼西亚1个亚太国家,其他都集中在非洲地区;第二层面包括15个国家,涉及孟加拉、柬埔寨、印度、尼泊尔等4个南亚和东南亚国家;第三层面包括6个国家,涉及阿富汗和巴基斯坦两个亚洲国家。

表1 水、环境卫生与个人卫生项目优先实施的国家

| 水、环境卫生与个人卫生(WASH)项目优先实施的国家 | | |
|------------------------------|---|-----------------------|
| 第一层面 | 第二层面 | 第三层面 |
| 埃塞俄比亚、肯尼亚、利比亚、南苏丹、尼日利亚、印度尼西亚 | 刚果民主共和国、加纳、马拉维、莫桑比克、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚、柬埔寨、孟加拉、印度、尼泊尔、菲律宾、海地 | 加沙、约旦、也门、阿富汗、巴基斯坦、黎巴嫩 |

第一类别:美国国际开发署认为,这些国家具有良好的项目开发环境,可以运用开发署的资源,在国家范围内产生影响。

第二类别:美国国际开发署认为,相对小规模的投资就可能对于该项目至少一个方面产生显著影响。

第三类别:美国国际开发署认为,将这些国家列为优先国家是基于战略考虑与发展的双重需要。

资料来源:“Water and Development Strategy (2013-2018)”, USAID, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Water_Strategy_3.pdf.

而对于水援助的第二大内容,美国选择了18个国家作为重点的援助国,主要集中在非洲和亚洲地区,涉及亚洲4个国家,即孟加拉、柬埔寨、尼泊尔和塔吉克斯坦。

表2 粮食安全用水项目实施的优先国家

| 地区 | 国家 |
|----|---|
| 非洲 | 埃塞俄比亚、乌干达、加纳、赞比亚、肯尼亚、利比亚、马里、马拉维、莫桑比克、卢旺达、塞内加尔 |
| 亚洲 | 孟加拉、柬埔寨、尼泊尔、塔吉克斯坦 |

资料来源:“Water and Development Strategy (2013-2018)”, USAID, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Water_Strategy_3.pdf.

除了国内的用水安全问题,美国还非常重视亚太地区的跨国界流域水资源管理问题,美国大西洋理事会曾发布报告专门阐述跨国界流域的安全问题,列出了对于美国至关重要的四个流域:印度河流域、澜沧江—湄公河流域、恒河—布拉马普特拉河—梅格纳河流域以及黑龙江—阿穆尔河流域。报告分析认为,因为气候变化、人口增长和社会发展导致水需求量增长,但是因为资金、技术和人力资源等问题导致这些流域的水资源管理落后,农业生产低效,基础设施建设缺乏和落后,流域内的水污染现象严重,水量下降,流域国之间没有用水协议,而上述水问题产生的可预期影响就是地区粮食安全降低,对洪涝灾害的适应性降低,水电开发能力下降,同时流域国之间因为水利开发问题而不断发生水纠纷和水冲突,致使地区不稳定,这威胁了美国的战略利益。美国认为,这些跨国界流域是其应该优先关注的领域,应通过援助提升这些流域的管理能力,提升美国对这些地区的影响力。^④

① “Water and Development Strategy (2013-2018)”, USAID, 2012, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Water_Strategy_3.pdf.

② “Water and Development Strategy: Implementation Field Guide”, USAID, March 2014, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Strategy_Implementation_Guide_web.pdf.

③ Bree Dyer, “USAID Changed Its Water and Sanitation Priorities and It Makes a lot of Sense”, Global Citizen, January 26, 2016, <https://www.globalcitizen.org/en/content/usaid-announces-priority-countries-for-water-and-s/>.

④ “Intelligence Community Assessment, Global Water Security”, February 2, 2012, https://www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_ICA%20Global%20Water%20Security.pdf; Peter Engelke and David Michel, “Toward Global Water Security”, Atlantic Council, http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Global_Water_Security_web_0823.pdf.

2.2 从援助内容上讲,对接亚太国家的国内发展与社会治理

在美国政府看来,水援助是最贴近国计民生和社会治理的领域之一。美国国际开发署的水援助努力对接受援国家的国内发展与社会治理,力图最大程度地影响其发展。在2014年之前,美国水援助的四个关键领域是水、环境卫生与个人卫生(WASH),水资源管理,水效率,防灾减灾。在2003年到2011年之间,美国国际开发署平均每年规划3.18亿美元用于WASH项目,6100万美元用于水资源管理,5700万美元用于提高水的生产效率,1600万美元用于降低灾害风险。^①

2014年,美国国际开发署设立的对外水援助总战略目标是,通过改善供水、环境卫生和个人卫生项目,并且通过合理的管理和使用水资源,保障粮食安全,拯救生命和促进发展。为了实现这一目标,其设定了两个具体战略目标:第一,通过提供可持续性的WASH项目,改善健康状况。要实现这一目标,就必须继续注重提供安全用水,加强对卫生设施的重视,并支持可大规模实施和可持续实施的项目。根据先前要求的资金水平,美国国际开发署的项目在2013年到2018年这5年期间至少为1000万人改善供水状况,为600万人改善卫生条件。第二,推动可持续、高效地管理农业用水,提高粮食安全。^②从2014年开始,美国开发署援助的所有水项目都与以上两个具体战略目标保持一致。

由于亚洲地区还有大量的人口未获得安全的水供应和卫生服务,美国国际开发署在该地区的水项目重点是促进健康、解决饥饿问题、减少气候变化的影响以及帮助社区更好地管理自然资源。^③该署与柬埔寨、越南、哈萨克斯坦、斯里兰卡等诸多亚洲国家都合作制定了国家合作发展战略(通常为五年期),甚至还有针对中亚的地区性合作发展战略,根据这些国家和地区的基本国情和发展需要,制定出合作的领域与战略目标,实现对外援助项目开展与社会发展

需求的直接对接。例如,针对菲律宾的《国家发展合作战略(2014/4—2018/4)》制定了三个战略目标,其中包括美国国际开发署与菲律宾地方政府合作,通过开展大量的援助项目,提升水利设施服务的能力,提高抵御气候变化带来的洪涝灾害风险的能力。^④在印度尼西亚,美国国际开发署援助其“城市WASH项目”,持续时间为五年(2011—2016年),投入资金为4千多万美元,为印尼50多个城市的弱势群体提供了可持续的水和卫生服务。通过改善供水设施,帮助250多万居民获得安全的自来水,帮助30多万人改善卫生设施,促使16个地方政府成立新的政府单位,长期、可持续地监督环卫规划。另外,该项目共完成渗透池3770个,用于收集雨水并将其返回地下蓄水层,以提高含水层的水分储存量。^⑤

亚洲大多数国家都属于发展中国家,农业用水是各国最主要的用水领域,但普遍存在着用水效率低以及灌溉、输送等基础设施落后的问题。美国很注重对亚洲国家灌溉系统的更新,包括输水管道重置和修建,对灌溉结构改造等项目进行援助,可以提高农业用水的效率和粮食的生产效率。例如,在印度,美国国际开发署自2014年开展了为期三年的农业灌溉项目,陆续投入了50万美元。通过发展滴灌技术和建设滴灌系统,可以有效地提高灌溉效率,增加30%以上的农业产量,并且可以在土壤中保存

① “Water and Development Strategy 2013–2018”, USAID, 2012, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Water_Strategy_3.pdf.

② 同①。

③ “USAID Report of Water Sector Activities: Safeguarding the World’s Water, 2015 Fiscal Year”, USAID, 2016, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/safeguard_2016_final_508v4.pdf.

④ “Country Development Cooperation Strategy (4/2013–4/2018)”, USAID, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/CDCS_Philippines_Public_Version_2013–2018_as_of_June_2017.pdf.

⑤ “Report of Water Sector Activities, Fiscal Year 2015: Safeguarding the World’s Water”, USAID, 2016, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/safeguard_2016_final_508v4.pdf.

养分,延长土地寿命。该项目共节约了 2.35 亿公升的水,惠及 660 名农场主。^①

2.3 从援助手段上讲,持续性的资金、技术和人员投入

(1)资金上,投入大量资金用于基础设施改造和培训项目

自 2005 年参议员保罗·西蒙(Paul Simon)通过《穷人用水法案》以来,美国政府为全球发展中国家的供水和卫生设施提供了总计 34 亿美元的援助。其中,2015 年在亚洲 13 个国家的水援助总额为 0.663 亿美元,^②2016 年在亚洲 15 个国家的水援助达 0.628 亿美元,^③据统计,从 2008 年到 2015 年,美国对亚洲的水援助资金总额达 11.154 457 70 亿美元,^④从 2008 年到 2016 年,共使得 1 430 多万人获得安全饮用水,515 万多人的卫生环境得以改善,343 万多人的农业用水管理能力得到提升。^⑤

表 4 美国国际开发署亚太水援助和收益表

单位:百万美元

| | 资助额度 | 收益 | |
|------|------|-----------|-----------|
| | | 水供应 | 水卫生 |
| 2008 | 69 | 2 221 695 | 1 060 750 |
| 2009 | 107 | 2 625 256 | 830 581 |
| 2010 | 177 | 1 278 431 | 555 389 |
| 2011 | 52 | 1 516 705 | 604 881 |
| 总计 | 406 | 7 642 087 | 3 051 601 |
| 平均值 | 101 | 1 910 522 | 762 900 |

注:收益即为受益的人数

资料来源:“Water and Development Strategy (2013-2018)”, USAID, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Water_Strategy_3.pdf.

(2)技术上,向受援国家提供专业技术知识技术是美国对亚太国家水援助另一种重要的手段,国际开发署曾在《2013—2018 年水与发展战略》中明确提出,因地制宜的创新科学技术,可以在地区、国家和地方各个层面改善受援国家的水问题,例如,支持水力—气象、地下水监测站、信息通信技术和地理信息系统、监控和数据采集(SCADA)系统和遥感等技术,可以保

护关键的生态系统服务,搜集数据,建立水文、水力和水管理建模软件,预测用水战略实施的可能后果,并协助处理系列性政策问题,包括跨国水协议、国家用水战略和市政水管理系统等。创新保护性耕作、轮作、抗旱作物和新的灌溉方法等,可以增加农业产量、降低成本,改善粮食安全。^⑥比较典型的案例是,美国地质调查局开发了一种创新性的计算机决策系统,命名为“湄公河预测”,为湄公河国家的决策者提供有关管理湄公河水道的信息,包括水电大坝对水流的影响预测。这些信息将在互联网上提供,以便使该区域和世界各地的科学家和研究人员能获得这些数据和分析能力。此外,在巴基斯坦、蒙古和印度,美国与这些国家的相关基础部门合作,建立水资源数据库,发展气候预测和预警体系,进行环境风险评估,以最大程度的降低气候变化造成的洪涝灾害等灾难事件。^⑦

亚太地区是对气候变化非常敏感的地区之一,美国国际开发署与国家宇航局密切合作,力图通过运用太空对地球的观察能力,获取降雨量、蓄水层高度和其他气候变化指数的变化,及时预警气候变化带来的洪涝灾害等情况。美国国际开发署与国家宇航局在 2010 年和 2015 年分别启动了“SERVIR—喜马拉雅”和“SERVIR—湄

① “Report of Water Sector Activities, Fiscal Year 2015: Safeguarding the World’s Water”, USAID, 2016, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/safeguard_2016_final_508v4.pdf.

② “Report of Water Sector Activities, Fiscal Year 2015: Safeguarding the World’s Water”, USAID, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/safeguard_2016_final_508v4.pdf.

③ “Report of Water Sector Activities; Global Water and Development”, USAID, 2017, <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Global - Water - and - Development - Report - reduced508.pdf>.

④ “Report of Water Sector Activities, Fiscal Year 2015: Safeguarding the World’s Water”, USAID, 2017, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/safeguard_2016_final_508v4.pdf.

⑤ 同③。

⑥ “Water and Development Strategy (2013-2018)”, USAID, 2012, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Water_Strategy_3.pdf.

⑦ “Activities of the USGS International Water Resource Branch”, USGS, 2018, <https://water.usgs.gov/international/>.

公河项目”,通过太空技术搜集气候变化的基本数据,以进行更准确地水文估计和监测气候变化对水资源、农业和生物体系的影响,应对极端天气带来的灾难风险,^①推动当地政策的因地制宜和可持续发展。

(3)人力资源上,为受援国家派遣或培养专业的水利技术与管理人才

亚太地区国家普遍面临着专业水利技术和管理人才缺乏的问题,因此,美国在大量提供援助资金和技术的同时,努力提升受援国家的人力资源能力,其方式主要是通过派遣专业人员实地操作和为当地培训专业人员两种方式。例如,在阿富汗的水援助过程中,美国陆军工程师在阿富汗培训水利技术人员,提升地质调查人员的实际操作能力,同时通过人力资源培训、设备和基础设施供应,帮助阿富汗建设国家级的水资源数据库。在湄公河流域,美国推动湄公河管理委员会与密西西比河河流管理委员会建立起“姊妹伙伴关系”的合作框架,在此框架之下,进行可持续性的技术研究合作与人员培训,推动提升湄公河国家和地区的河流治理。

三、美国亚太水援助的特点分析

水援助已经成为美国实现亚太战略,维护美国地区利益和拓展地区影响力的重要工具性手段。美国在实施水援助的过程中,无论是政策宣言还是相关文件,都不遗余力地宣传自己是出于国际道义,是为帮助受援国改善人民福利而进行援助。人道主义是美国对外援助获得民意支持的重要源泉。从根本上说,之所以能够获得受援国家政府的接受和民众的欢迎,除了道义的体现之外,还因为援助的内容切合了国内民众农业灌溉和清洁用水等基本的生活与发展需要,一定程度上提升了基础性的社会治理能力,从客观上降低了社区、国家和区域层面的用水竞争和水资源纷争发生的可能性,对于地区的稳定与可持续发展具有积极意义。美国水援助所具备的两大特点确保了其在亚太地区实施的持久性。

3.1 国内外广泛寻求合作伙伴

美国实施对外水援助已经有四十多年的历史,受到了国内外民众和相关组织的大力支持,使水援助不仅具备了良好的群众基础,而且确保了足够的财政资源。在国内层面,主要是美国政府推动市场为基础的服务模式,成立和动员本国机构提供整个价值链的水相关产品和服务,积极发展非政府组织、民间和私人机构成为政府对外活动和国际水事务的捐赠者,成为国家对外水援助活动的重要支持者。^②

在国际层面,美国通过国际开发署、财政部等部门以年度会费和与水项目有关的信托基金形式向联合国儿童基金会、发展署、项目服务办公室等组织,世界银行、亚洲发展银行、非洲发展银行、北美发展银行、农业发展国际基金会、全球环境署等多边组织捐款,^③支持水资源项目的开展。例如,支持联合国系统机构在中亚和南亚等国家的水项目;支持在孟加拉等国实施自然资源和生物多样性项目,其中包括水项目;支持马尔代夫的水安全和适应性项目。^④

除了官方多边机构外,美国还积极发动私人资本参与对外水援助活动,例如在中国,美国贸易发展署、环境保护局和商务部等部门已经与四家美国贸易协会及其成员公司合作,分享确保水质和再利用的最佳做法。此外,为了获得中小规模融资,美国陆军工程师与非政府组织、小额信贷机构和私人银行合作,推动微型和中型融资项目。自2006年以来,美国国际开发署与可口可乐公司之间的一个名为“水与发展联盟”的伙伴关系已经调动了2800多万美元的资金,并为20个发展中国家的约50万人改善了

① “SERVIR-Himalaya”, NASA, https://www.nasa.gov/mision_pages/servir/himalaya.html.

② 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。

③ 同②。

④ “U. S. Department of the Treasury International Programs Congressional Justification for Appropriations FY 2017”, U. S. Department of the Treasury, 2018, https://www.treasury.gov/about/budget-perf_ormance/CJ17/FY%202017%20Congressional%20Justification%20FINAL%20VERSION%20PRINT%202.4.16%2012.15pm.pdf.

供水条件。

3.2 通过“三个支柱”影响受援国家适应性国家战略的制定

美国对外水援助的项目,通常具有三个“相互依赖”的支柱:硬件(例如水和卫生基础设施建设)、促进行为改变、政策和制度扶持。在硬件和促进行为改变方面,比较典型的案例是阿富汗。阿富汗是美国对外援助的重点国家,由于常年战争,国内基础设施基本上被毁坏殆尽,为了战后重建以满足国内民众的基本生活需求和健康安全,美国大量援助当地的水基础设施,例如供水管道、蓄水系统来改善水供应,修建厕所和水井来改善农村的公共卫生,保护民众健康。水“硬件”的建设可以刺激当地经济发展,促进国内稳定。除此之外,美国认为仅靠“硬件”还不足以产生持久的影响,还必须推动改变当地人的生活习惯和行为。统计显示,阿富汗农村地区89%民众在露天排便,美国国际开发署不仅新建或翻新可供294 900多人使用的42 129座厕所,还在社区实施持续供水和卫生(SWSS)项目,培训妇女、宗教和社区领导人以及卫生指导员以确保社区服务的可持续性。美国认为,具备了“硬件”和行为工具,才有可能在未来做出真正的改变。^①

对美国来说,通过水援助可以影响受援国家的国家政策和战略制定,这是确保美国地区利益实现的根本。目前,加大水资源开发是很多亚太国家为了满足经济发展和民众生活生产需要而做出的选择,水资源开发已经被许多亚太国家列为国家发展战略。美国的水援助在解决受援国家的安全供水和粮食用水问题的同时,更注重影响受援国家的水电开发规划甚至国家发展计划,在此基础上实现对地区发展和治理的影响。

例如,在湄公河流域,美国国际开发署努力推动该流域的水问题纳入区域决策范围。一方面,美国推行其主导制定的战略环境评估标准,努力加强湄公河下游国家在项目 and 流域两级评估水电开发对环境的影响的能力。美国国际开发

署与亚洲开发银行、湄公河委员会和世界自然基金会合作,开发可持续水电发展评估工具,陆续在流域内的各个分支进行试点。美国认为“为国家的决策者提供他们需要的工具,以便他们就河流的发展作出明智的决定”。另一方面,美国明确支持制定跨湄公河下游地区的适应战略。美国国际开发署与当地机构合作,开展评估生态系统脆弱性的研究,并与各种利益攸关方进行对话,以获得对区域办法的支持。同时建立信息共享平台,通过综合和区域的办法,在科学和先进技术的基础上,“帮助”地方和国家政府建立长期规划的能力。这些项目将美国的专业知识纳入一个区域计划,以应对这些国家面临的一些关键的水和发展挑战。此外,它们还促进该区域各国之间的合作,为共同的目标而共同努力。^②

四、对中国的启示:“一带一路”倡议实施下的对外水援助

中国在全球安全治理事务中开始发出更多的声音,发挥更大的影响力,努力推进全球的安全文明建设,在亚洲特色的安全治理模式上,中国政府践行共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观,主张走共建、共享、共赢的亚太安全之路。^③随着“一带一路”倡议的推进,中国在未来的全球治理中将更多地体现出大国担当和责任。现在,中国正通过议程内化、战略转型和制度创新来推动自身参与全球治理的深度与广度,通过国际公共产品的大量提供,对内促进国家发展和结构升级,对外实现外交战略目标,在推动世界和平与发展的同时,实

^① “Water and Development Strategy (2013–2018)”, USAID, 2012, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Water_Strategy_3.pdf.

^② Joseph Yun, “Challenge to Water and Security in Southeast Asia”, U.S. Department of State, September 23, 2010, <https://2009-2017.state.gov/p/eap/rls/rm/2010/09/147674.htm>.

^③ 余潇枫:“‘安全文明’:非传统安全研究新视角”,载余潇枫、罗中枢主编:《中国非传统安全研究报告(2016—2017)》,社会科学文献出版社,2017年版,第39—40页。

现自身的价值优化和全球影响力。对外援助是中国在全球治理中积极提供公共产品的最明显体现,其实施对中国具有重要的战略意义,它是中国以援外的“柔性”手段参与全球治理和推动“一带一路”倡议实施的有效方式。中国对外援助的战略目标在于促进更加平等均衡的共同发展,参与全球发展治理机制,扩大在全球发展事务领域的责任和角色、代表性和话语权。可持续的共同发展及对外援助等公共产品的提供成为中国对外战略目标的重要内容,从而使中国受益于自身的发展和发达国家的发展。^①

从2017年开始,中国开始强调优化对外援助战略布局,提升对外援助综合效应,推动对外援助的战略转型,以更好服务国家外交总体布局和共建“一带一路”等。本文对于美国对亚太地区的水援助活动的深入和系统性分析,可以对中国“一带一路”倡议推进过程中如何更有效地开展对外水援助提供很好的借鉴。

第一,加强对外水援助的管理体系建设。美国的水援助工作开展得有序、高效,从根本上说是因为已经建立起一套成熟的管理体系,由美国国务院和国际开发署统一协调,政府各部门和其他行为体各单位协调运作。而中国,虽然对外援助的数量和范围在不断扩大,但是在2018年之前,中国的对外援助管理体系主要是由商务部、外交部和财政部等23个国家部委以及各省、自治区、直辖市的商务部门等共同组成。自“一带一路”倡议提出并开始实施后,中国的对外援助体系就进入关键的转型时期。而转型的关键是进行管理体制的改革和管理体系的建设。

2018年3月,国务院进行机构改革,新建五个职能部门,其中包括中国国家国际发展合作署的成立,此举标志着中国将努力推动对外援助成为与军事、外交并列的三大对外力量之一,中国对外援助的方向、原则、领域、举措以及优先事项等都将经历重要的转型,未来在中国整个外交议程和对外政策中会处于更为重要的地位。中国国家国际发展合作署是国务院直属机构,

整合了商务部和外交部对外援助工作相关职能,其主要职责是拟定对外援助战略方针、规划、政策,统筹协调援外重大问题并提出建议,推进援外方式改革,编制对外援助方案和计划,确定对外援助项目并监督评估实施情况等,同时援外的具体执行工作仍由相关部门按分工承担。^②

从美国国际开发署对水援助的运作来看,其战略谋划和统筹协调、管理,从国家层面确保了对外水援助的有序化。现在,中国组建中国国家国际发展合作署,有利于充分发挥对外援助作为大国外交重要手段的作用,有利于加强对外援助的战略谋划和统筹协调,推动援外工作统一管理,改革优化援外方式,更好服务国家外交总体布局和共建“一带一路”等。^③

第二,对对外水援助进行整体战略谋划和整体协调。“一带一路”倡议的实施是一个持续时间长、影响范围广的系统工程,需要从中国长远的战略利益出发,进行系统的战略谋划,包括对外援助战略、战略性的国家援助计划、援助战略行动计划、援助的实施与评估过程。^④中国应该在充分调研援助对象的国内政治经济和社会环境与需求的基础上,根据国家的战略利益确定援助政策和内容,对于不同的目标进行清晰界定,对具体的援助内容进行合理设计,例如执行机构及职能分布、援助方式、援助资金分配等。同时,要充分对接受援国家的发展目标和国内需求,统筹规划,充分论证,科学制定援助方案,选择合适的援助项目,合理布局资金流向。尤其是需要充分考虑关乎受援国家国计民生的基础类项目,同时注重受援国家人力资源能力的培养,发掘加快其经济

① 白云真:“中国对外援助的战略分析”,《世界经济与政治》,2013年第5期,第78页。

② “中国拟组建中国国家国际发展合作署”,中国新闻网,2018年3月13日,http://cul.chinanews.com/gn/2018/03-13/8466546.shtml。

③ “中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》”,中国政府网,2018年3月21日,http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1。

④ 同①,第84页。

发展的新途径和新方式。另外,在国内层面还要制定国内不同机构的参与机制,允许社会组织和力量以资金、技术、人力和物力等方式参与对外援助项目和活动,并对其进行有效分工,在政策制定和执行层面建立有效的机构间合作机制。

第三,加强水援助的多边援助渠道建设,提升战略动员能力。从美国的亚太水援助实施中可以看到,美国非常注重对多边援助渠道的建设,这样不但可以提高援助资金的利用效率,调配更多的国际资源,而且有助于扩大援助规模和范围,提高援助效率。目前,国际援助体系大约有150多个多边机构,主要的多边援助组织除了联合国系统,还包括欧盟、世界银行、区域开发银行等。中国现在向多边援助组织提供援助资金的重视程度还比较低,未来应适度地提升向多边国际组织和机构提供资金,与之合作开展水援助等相关活动。

对外援助能够持续进行,除了需要动员国内多种资源的参与,还需要注重提升对公众战略动员能力的建设。对对外援助意义的理解与认识是战略动员能力的重要组成部分。只有在民众的了解、理解、支持和参与下,中国对外援助战略才能具备坚实的民意基础和战略共识。企业、移民组织、工会、专业团体、友好团体以及学校等日益对与发展相关的活动感兴趣并且参与其中成为发展合作的第四支柱(政府部门的直接双边援助为第一支柱、多边发展援助为第二支柱、非政府组织为第三支柱)。^①政府应该从信息发布、渠道提供、行动引导、任务管理和组织协调等方面,对社会力量进行引导和管理,推动其“走出去”,在扩大援助规模的同时,提升其国际参与力度,在对外援助项目的社会治理中发挥更多作用。另外,与发达国家相比,中国在发展智库和人才培养方面存在着明显差距,国内对于水援助问题研究成果的数量和质量都非常有限,因此,随着对外水援助力度的加大,中国应加强智库建设和援外人才的培养,^②为对外水援助的开展提供坚实的智力基础。

第四,统筹国际安全和国内安全两个方面,重视国内水资源治理工作。从非传统安全的视角看,国际安全国内化与国内安全国际化是一大趋势,在水资源安全方面也是如此。中国虽然水资源储备总量丰富,但地区之间的分配极不平衡,加上气候变化、人口增长等因素的影响,洪涝灾害、水质污染、水量短缺等水资源安全问题已经成为影响国家经济发展,甚至周边关系的重要问题。因此,中国在积极开展对外水援助活动的同时,需要统筹好国内安全与国际安全两个方面:大力做好国内的水利发展、水资源安全维护与治理工作,及时管控国内各类水资源危机的发生;同时积极推动与周边国家的水资源利用协调与合作工作,降低水资源纷争和冲突发生的几率。在此基础上,积极推动对外水援助活动的开展,推动地区范围甚至是国际范围内的水资源安全。

结 语

全球治理的推动离不开大国对安全与发展类公共产品的提供,随着中国海外利益的拓展和综合国力的提升,为世界和地区的可持续发展提供更多的国际公共产品应该逐渐成为中国对外交往的必要内容。对外援助是国际公共产品提供的重要手段,是拓展国际影响力和维护国家利益的重要手段。美国对亚太地区水援助的经验为中国在“一带一路”倡议下如何更好地开展对外援助提供了很好的借鉴。亚太国家普遍面临着水资源安全问题,而且许多亚太国家与中国存在着不同程度和类别的水资源争端,在气候变化的背景下,这些问题的存在非常明显地影响到了亚太国家的经济发展和民生需求,以及中国的周边关系构建。因此,无论是从推动亚太地区整体发展的角度,还是为了构建稳定的周边关系,中国应该充分利用在地理位

^① 白云真:“中国对外援助的战略分析”,《世界经济与政治》,2013年第5期,第85-86页。

^② 王箫轲:“总体安全观视角下的中国援外战略分析”,《太平洋学报》,2015年第2期,第61页。

置、资金、技术和人员的“先天”有利条件,积极开展对亚太国家的水援助,推动亚太国家水利基础设施建设和水资源管理能力的提升,使亚太地区的民众切实感受到中国发展的“红利”,

降低国内与流域水资源纷争发生的可能性,从而推动稳定周边与和平亚洲的实现。

编辑 贡 杨

Analysis and Implication of the U.S. Water Aid to the Asia-Pacific Region

LI Zhifei¹

(1. *Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China*)

Abstract: From the perspective of foreign water aid, the paper makes an in-depth analysis of America's Asian strategic deployment and foreign policy implementation. Foreign aid is an essential constituent of a country's foreign policy and an important measure for the implementation of foreign strategies. The U.S. is the world's largest donor of foreign aid, and it searches for partners at home and abroad to influence the formulation of adaptive national strategies of recipient countries through the following "three pillars". In terms of the recipient, the U.S. identifies priority countries to provide water aid according to its own strategic needs. As for content, the U.S. efforts in water aid are in line with the domestic development and social governance of Asia-Pacific countries. With assistance measure, continuous investment of capital, technology, and human resources are made. The U.S. water aid in the Asia-Pacific region is of great significance for China's foreign water aid in the framework of the Belt and Road Initiative.

Key words: water aid; the U.S.; Asia-Pacific; regional governance