

中国水资源与周边“水外交”*

——基于国际政治资源的视角

肖 阳

【内容摘要】 随着国家间跨界水资源争端日益加剧，“水外交”作为一种预防和化解争端、开展合作的新兴外交形式，逐渐受到国际社会的高度重视。从国际政治资源的视角来看，尽管跨界水资源主要表现为一种硬性国际政治资源，但与跨界水资源相关的科技、制度、组织、观念等软性国际政治资源的战略价值日益凸显。在外交活动中，各行为体掌握资源的多寡和利用程度决定了其外交的质量和效果，在跨界水资源权属、总量、分配等硬性国际政治资源既定且难以改变的前提下，如何在“水外交”中发挥软性国际政治资源的功能和作用显得尤为关键。从中国在东北亚、中亚、南亚和东南亚四个周边区域的“水外交”实践来看，科技资源、制度资源、组织资源和观念资源等软性国际政治资源已经发挥了不同程度的功能和作用，未来中国应进一步加大对相关软性国际政治资源的开发和利用力度，从而为周边“水外交”提供更多选择。

【关键词】 国际政治资源 软性国际政治资源 跨界水资源 周边外交
水外交

【作者简介】 肖阳，武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生、国家领土主权与海洋权益协同创新中心研究人员（武汉 邮编：430072）

【中图分类号】 D82 X24 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)03-0089-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201803006

* 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

进入 21 世纪以来,在经济发展、人口增长、环境污染、气候变化等多重因素的叠加影响下,中国与周边国家对跨界水资源的需求空前上升,而由此引发的各种矛盾和冲突也不断增多。作为一种预防和化解争端、开展合作的新兴外交形式,“水外交”(water diplomacy)以其独特作用和战略意义日益受到国际社会的高度重视,国内外学界围绕“水外交”的定义、目的、对象、范围、方式等议题展开了广泛讨论。目前,国内在因水资源的稀缺性引发的安全化应对、区域性的水公共产品供给、跨界流域综合治理模式、跨界水资源开发利用的国际法适用、“一带一路”建设对跨界水资源问题的影响等领域的研究都取得了一定成果。但是对于“水外交”背后的国际政治资源运作以及中国开展周边“水外交”所依托的资源类型、来源和方式等本体性问题还需要进行深入研究。

本文首先从软性国际政治资源的视角出发,从与水有关的科技资源、制度资源、组织资源、观念资源四个方面尝试构建分析框架,厘清中国水资源中的软性国际政治资源现状,然后从东北亚、中亚、东南亚以及南亚四个区域进行评判,分析中国在利用软性国际政治资源方面的差异,最后提出若干对策建议。

一、文献回顾与分析框架

“资源”从词义上看,是指生产资料或生活资料的天然来源。^①由于不同历史时期的生产力发展水平不同,资源在构成国家实力中的地位和作用也会发生变化,因此“资源”在政治学语境中的内涵和外延也有所不同。

(一) 文献回顾

在国外学者中,以罗伯特·达尔(Robert A. Dahl)、哈罗德·D·拉斯韦尔(Harold D. Lasswell)等为代表的行为政治学家最早将经济学中的“资源”概念引入政治学,如同经济学中的商品和服务一样,政治资源的稀缺性、

^① 关于“资源”一词的含义,参见《现代汉语词典》第 6 版,商务印书馆 2012 年版,第 1721 页。

价值性和竞争性是导致政治影响力不平衡的重要原因。^① 达尔认为, 政治资源是指一个人可用于影响他人行为的手段, 包括金钱、信息、食物、武力威胁、职业、友谊、社会地位等形形色色的东西。^② 拉斯韦尔认为, 物资既是战斗潜力的量度, 又是战斗效率的工具。取得战争胜利的一种方法就是运用物资去引起敌国人民的不满, 争取同盟者、维护中立者和提高国内士气。^③ 加布里埃尔·阿尔蒙德 (Gabriel A. Almond) 和宾厄姆·鲍威尔 (G. Bingham Powell, Jr.) 认为, 政治资源是指支持候选人的选票、文官集团的支持、武装力量等。要使各种政治要求成为真正的政策选择, 必须要得到政治体系中起决定作用的资源的充分支持。^④ 丹尼斯·朗 (Dennis H. Wrong) 将政治资源分为个人资源和集体资源, 认为政治资源是政治权力运行的基础, 最重要的集体资源是团结和组织。^⑤ 随着第一次石油危机的爆发, 石油资源作为一种外交和军事武器发挥了巨大作用, 以梅尔文·科南特 (Melvin A. Conant)、弗恩·戈尔德 (Fern R. Gold)、约翰·米切尔 (John V. Mitchell) 等为代表的“能源地缘政治学” (Geopolitics of Energy) 开始形成, 认为地缘环境与能源资源政策密切相关, 对稀缺资源的控制开始成为国际政治的一种重要权力。^⑥ 约瑟夫·奈 (Joseph S. Nye, Jr.) 对 16 世纪到 21 世纪世界历史上主要大国的权力资源构成进行了分析, 强调技术领先地位、军事实力、经济规模、软实力、跨国流动信息枢纽是构筑美国全球霸主地位的重要因素。^⑦ 国外学界对政治资源的认识是从政治学领域逐步延伸到国际政治领域的, 关注对象

^① Francisco J. Granados and David Knoke, “Organized Interest Groups,” in Thomas Janoski ed., *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 287-309.

^② [美] 罗伯特·A·达尔: 《现代政治分析》, 王沪宁等译, 上海译文出版社 1987 年版, 第 47 页。

^③ [美] 哈罗德·D·拉斯韦尔: 《政治学: 谁得到什么? 何时和如何得到?》, 杨昌裕译, 商务印书馆 2000 年版, 第 58 页。

^④ [美] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德等: 《比较政治学: 体系、过程和政策》, 曹沛霖等译, 东方出版社 2007 年版, 第 209 页。

^⑤ [美] 丹尼斯·朗: 《权力论》, 陆震纶等译, 中国社会科学出版社 2001 年版, 第 148-162 页。

^⑥ 潜旭明: 《美国的国际能源战略研究——一种能源地缘政治学的分析》, 复旦大学出版社 2013 年版, 第 24-26 页。

^⑦ Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990, p. 34.

也从个人发展为国家以及国际社会，尤其突出了政治资源在权力政治中的重要角色，从一个侧面揭示了国际政治体系运转以及行为体对外行为的根源。

国内对政治资源的关注是随着改革开放和现代化发展而兴起的。王沪宁最早将政治资源分为物质性资源、非物质性资源和功能资源，认为非物质资源是非常重要的资源，而政治体系从本质上来说是最有力量和能力产生非物质资源的，对政治体系的资源配置能力不仅要有认识还要有恰当的战略。^①王冠中提出了“资源政治学”的概念，认为应从“小资源观”向“大资源观”转变，将资源的范畴从自然资源进一步扩展到政治资源、文化资源、社会资源、制度资源等。政治资源建设的本质就是政治主体为实现自身的政治目标，拓展政治资源的动态过程，包括开发、利用、配置和保护四个环节。^②陈文新建立了政治资源和政治资源配置的研究框架，认为政治发展过程不仅是一个消耗政治资源的过程，更是一个政治资源配置的过程。^③政治资源配置不科学，不仅会导致政治权力的流失或失衡，还将直接影响到一个国家的实力和能力。^④唐国才以外交资源为例，认为它既可以是物质性的，也可以是非物质性的；既可以是近期的，也可以是长远的；既可以是官方的，也可以是非官方的；既可以在国内，也可以在国外。外交资源重在国内和地方，必须向下看，向内反刍。^⑤舒梦强调了差序化开发与利用中国外交资源的重要性，指出外交手段与外交资源未能实现有效对接是导致目标与手段之间脱节的重要原因。^⑥傅菊辉提出了“国际政治资源”的概念，认为对国际政治资源的开发利用和争夺已成为21世纪国际政治的一条主线，相对系统和全面地论述了国际政治资源的角色、类型和开发利用方式，为研究国际政治提供了

^① 王沪宁：《市场发育和权威基础：保护和开发政治资源》，《复旦学报》（社会科学版）1995年第2期，第5-9页。

^② 王冠中：《资源政治学在中国：兴起之因及研究路径》，《探索》2007年第6期，第56页。

^③ 陈文新：《政治资源与当代中国政治发展》，《思想战线》2008年第4期，第80-83页。

^④ 陈文新：《当代中国政治资源配置研究》，武汉大学出版社2014年版，第169页。

^⑤ 唐国才：《试析我国外交资源的进一步开发及其与珠三角的互动》，《国际展望》2013年第1期，第13页。

^⑥ 舒梦：《中国外交资源的差序式管理探析》，《国际展望》2014年第3期，第30-44页。

一个新的分析视角。尽管国内学界对政治资源的研究相对较晚，但在政治资源的分类、运行和配置等问题上进行了深入探讨，进一步拓宽了对政治资源的认知和理解范畴，为中国内政、外交相关资源的开发和利用提供了许多有益启示和理论解释。

从总体上看，在国内学界的研究中，一个共同特点是不再将资源局限于物质资源，非物质资源的重要性日益受到重视。然而，在既有的“水外交”研究中，物质形态的水资源长期以来都被视为一种重要的自然资源和战略资源，并以此作为研究的逻辑起点，对水资源的相关非物质形态资源的关注则相对不足，这也导致在“水外交”研究导向上往往陷入对跨界水资源争端问题本身的被动应对，缺乏对“水外交”所需的资源类型、来源、应用方式等进行主动谋划。因此，从资源的视角来分析“水外交”，具有重要的现实和理论意义。

（二）分析框架

国际政治资源是指国际政治各行为体在互动过程中发掘和创设能够为国际政治行为体贯彻其战略、实现自身利益时所运用，并且一经运用，则对其他行为体或国际政治产生作用与影响的公共性物质与非物质资源。^①其中，物质资源又被称为硬性资源，非物质资源又被称为软性资源，前者是国家硬实力的主要来源，后者主要指外交影响力，两者都是外交资源的重要组成部分。^②

“水外交”是一国外交在跨界水资源问题上的具体应用和拓展，实际上也是一国综合、统筹、协调和配置各种跨界水资源相关硬性国际政治资源和软性国际政治资源的复合过程。在跨界水资源权属、总量、分配等硬性国际政治资源既定且难以改变的前提下，如何在“水外交”中发挥相关软性国际政治资源的功能和作用显得尤为关键。从实践上看，跨界水资源作为软性国际政治资源主要包括以下四个方面（图1）。

^① 傅菊辉等：《国际政治资源论》，湘潭大学出版社2009年版，第3页。

^② 舒梦：《中国外交资源的差序式管理探析》，第35页。

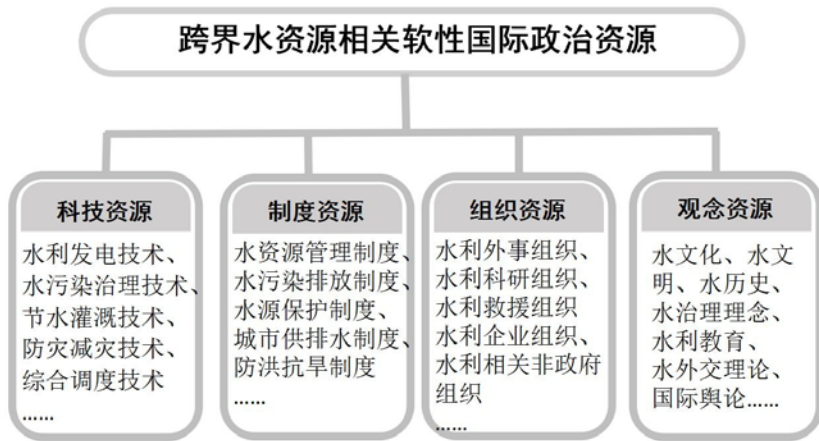


图 1 跨界水资源相关软性国际政治资源分类

资料来源：作者自制。

一是科技资源。科学技术是人类认识、开发、利用和保护跨界水资源的重要基础，也是一国维护国家安全和经济发展的重要战略资源。科学技术所表现出来的战略实力，直接关系到一个国家的政治、经济和军事在世界上的地位。^① 例如，以色列将水资源视为关系国家生死存亡的重大战略，全力投入，在节水灌溉、海水淡化、污水回收处理、城市智能水网等领域拥有世界顶尖技术，这使以色列不仅在水资源极度匮乏和争夺激烈的中东地区实现了“水独立”，还向世界各国出口水治理技术和农业生产技术，极大巩固了以色列的中东强国地位。^②

二是制度资源。制度是规范或影响人类在水资源的开发利用、节约保护、治理配置等环节的一系列具有约束力的基本规则，集中反映了一国在水资源领域的治理能力和法治水平，也会对他国和国际社会产生重要影响。例如，新加坡面对缺水的现实，在水源管理、公共环境卫生、制造业排污、公用事

^① 喻江、姜中元：《未来之梦——新地缘经济》，四川人民出版社 2000 年版，第 70 页。

^② 魏莱：《以色列“水独立”或重塑中东格局》，环球网，2013 年 7 月 15 日，http://world.huanqiu.com/depth_report/2013-07/4128736.html；Simona Weinglass，“How Israel Became a Water Superpower,” *The Times of Israel*, December 1, 2015, <https://www.timesofisrael.com/how-israel-became-a-water-superpower/>。

业供水等方面制定了一系列政策、法规、标准和制度，形成了一个全面、严格的水资源制度体系，在新加坡水资源治理中发挥了重要作用，其治水经验也成为一种极富吸引力的“产品”赢得了广泛国际赞誉。^①

三是组织资源。人类在治水实践中形成了各种不同职能的水利管理组织，它们是实施治水政策的主导力量，组织资源的强弱直接关系到治水目标的实现及其效果。例如，2012年3月，美国发起了“美国水伙伴关系”（U.S. Water Partnership, USWP）活动，并以此为纽带联合了美国国会、国务院、国际开发署、国家航空航天局、陆军工程师兵团等机构，可口可乐、福特、宝洁等跨国公司以及其他社会民间组织也参与其中，充分发挥了各方在政策、资金、技术等方面的优势，共同参与水资源对外援助项目，构建了一个全方位、多层次、宽领域的水外交组织体系，成为美国介入全球和地区水资源事务的重要抓手。^②

四是观念资源。人类在与水的实践活动中产生了水文化，表达对水的感悟和理解、认识 and 把握，并在涉水实践中形成了思想观念、思维模式、指导原则、行为方式等。^③ 随着文化软实力竞争的日益激烈，水文化等观念资源一方面促进了本国对水资源的认识，另一方面以其独特的影响力对其他行为体产生了导向作用。例如，瑞典斯德哥尔摩国际水研究院（Stockholm International Water Institute, SIWI）创办的“世界水周”（World Water Week）是世界上最具有影响力的国际水事活动之一，在保护全球水资源和环境方面作出了重要贡献，还把一些研究成果推向道德与价值层面，增强了瑞典在全球水资源治理领域的引领地位。

随着各国跨界水资源活动的深入开展，相关软性国际政治资源的战略价值日益凸显，这些资源以其特有的方式对其他行为体产生潜在影响，促进或阻碍跨界水资源相关硬性国际政治资源效用的发挥，是行为体自身软实力的重要体现。中国是亚洲大陆主要大江、大河的发源地，位于中国境内的青藏

^① 丁娟：《全球化背景下的新加坡公共外交》，云南大学硕士论文，2012年，第35-45页。

^② U. S. Water Partnership, 美国水伙伴官网, <http://www.uswaterpartnership.org>。

^③ 陈雷：《弘扬和发展先进水文化 促进传统水利向现代水利转变》，《中国水利》2009年第22期，第17-22页。

高原被誉为“亚洲水塔”（Asian Water Towers）^①，在跨界水资源方面具有明显的上游天然优势。然而，在跨界水资源问题不断增多的情况下，中国这种优势反而使其逐渐陷入了“上游发展困境”^②，“中国威胁论”一度演变为“中国水霸权威胁论”^③，这在一定程度上暴露出中国在相关软性国际政治资源方面的不足。因此，从科技资源、制度资源、组织资源以及观念资源四个方面构建一个分析评估框架，可为中国进一步开展周边“水外交”提供有益参考。

二、作为软性国际政治资源的中国水资源的发展现状

随着中国水利事业实现历史性跨越和发展，中国在水资源相关科技、制度、组织以及观念方面形成并积累了大量软性国际政治资源。与周边国家相比，中国在促进国家经济和社会可持续发展以及对外交流与合作中具有一定相对优势。

（一）中国水资源中的科技资源

自改革开放以来，中国高度重视科技资源在水利建设中的战略性作用，并取得了一大批重大水利科技成果，为中国开展“水外交”、进行水资源方面的合作提供了重要基础。

在水力发电方面，中国是世界上水电装机规模最大的国家，也是当今世界水利行业的引领者，形成了具有中国特色的水力发电成套技术，创造了世界水电工程史上多项第一。^④随着世界水电开发进程的加快，采用或部分采

^① Walter W. Immerzeel, Ludovicus P. H. van Beek, and Marc F. P. Bierkens, “Climate Change will Affect the Asian Water Towers,” *Science*, Vol. 328, No. 5984, 2010, pp. 1382-1385.

^② “上游发展困境”即如何满足自身经济发展的同时兼顾下游国家的利益和需求。详见 Patricia, Wouters, “The Yin and Yang of International Water Law: China's Transboundary Water Practice and the Changing Contours of State Sovereignty,” *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 23, No. 1, 2014, pp. 67-75.

^③ Brahma Chellaney, “China's Water Hegemony in Asia,” *Livemint*, April 27, 2016, <http://www.livemint.com/Opinion/1qM2LdMPsMd0fLNrDUVjRK/Chinas-water-hegemony-in-Asia.html>.

^④ 《瞄准世界水电科技制高点——〈国家能源科技“十二五”规划〉解读之水电篇》，《中国电力报》2012年4月23日。

用中国水电技术标准的项目越来越多，中国水电标准已成为世界水电开发的重要组成部分。^①

在节水灌溉方面，中国自 20 世纪 70 年代以来就在新疆生产建设兵团引进和发展喷灌、滴灌、微灌、管灌等农业节水技术，经过 40 多年的发展和创新，各种节水灌溉技术在全国得到了大面积应用和推广，并形成了成套节水灌溉技术体系。新疆生产建设兵团节水技术已经输出到 18 个国家和地区，试验示范总面积为 4.67 万亩，节水技术已经成为中国面向发展中国家输出技术的亮点。^②

在流域规划方面，中国已经建立了以流域综合规划为主体、水资源配置、防洪规划、水利战略发展规划和各专项规划为支撑的规划体系，积累了丰富的治理经验和成功案例，为经济、社会、生态发展作出了巨大贡献，同时也成为中国与周边国家开展水利技术合作的重点领域之一。

在防灾减灾方面，中国历来高度重视科技减灾的重要作用，在灾害监测预报、防灾、抗灾、救灾以及灾后重建方面的水平不断提升。此外，卫星遥感、雷达、自动观测、地理信息系统等一系列高新科学技术在防灾、减灾、救灾领域获得广泛应用和推广，为中国防灾、减灾、救灾事业的发展提供了有力支撑。^③

（二）中国水资源中的制度资源

中国在长期的水资源治理实践中制定了一系列与水资源相关的法律法规、部门规章，形成了较为完备的水利制度体系，推动中国水利事业迈入科学化、法治化轨道，也为周边国家的水利发展提供了许多可供学习和参考的经验。

在水资源管理方面，面对人与水的矛盾日益突出的现实，中国出台了最严格的水资源管理制度，划定了水资源开发利用总量控制、用水效率控制、

^① 孔德安：《水电工程技术标准“走出去”战略管理分析原则与框架模型研究》，《水利水电技术》2015年第3期，第38页。

^② 《18个国家和地区用上了兵团的节水技术》，《中国经济导报》2012年9月29日。

^③ 《提升科技支撑水平 推动防灾减灾救灾事业发展》，《中国减灾》2016年第21期，第6页。

水功能区限制纳污控制“三条红线”，^①探索建立了以“河长制”为代表的河湖管理新模式，并建立了相应的目标考核、行政问责和监督检查机制，进一步丰富了国际水资源管理的先进理论和实践。

在水利工程质量监管方面，中国高度重视水利工程质量对国民经济发展和人民生命安全的影响，制定了《水利工程建设程序管理暂行规定》《水利工程质量监督管理规定》等规章制度，实现了从项目建议、可行性研究到竣工验收、质量监督的全程监管体系，为中国水利工程建设走向世界提供了重要的质量保障。^②

在城市供水、排水方面，中国在长期的城市建设中对供水、排水管理进行了大量的探索和实践，出台了《城市供水条例》《城镇排水与污水处理条例》《水源地保护条例》等一系列文件，使中国的供排水行业形成了较为完善的法规体系，^③也为中国对外推广“海绵城市”建设经验提供了制度支撑。

在防洪抗旱方面，作为世界上洪灾、旱灾频发多发的国家之一，中国建立了以《中华人民共和国防洪法》等法律法规为主体、部门规章相配套、地方性法规为补充的防洪抗旱制度体系，涉及水情预警、防洪编制、应急预案、灾害防治、物资储备、库容调节等领域，多次成功防御了特大自然灾害，为中国乃至世界防灾事业作出了巨大贡献。

（三）中国水资源中的组织资源

在水资源组织方面，中国立足于国情和自然规律，建立了以国务院水行政主管部门—流域机构—地方水行政主管部门^④为主的水资源管理架构，除此之外，还形成了各种具有不同功能和类型的水利组织，在中国周边“水外交”中发挥了重要作用。

一是水利外事组织。在中央层面，水利部是国家最高水行政主管部门，其内设的相关涉外职能部门专门负责对外水利和科技事务；在流域层面，长

^① 《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》，《中华人民共和国国务院公报》2012年第6期，第4-6页。

^② 饶明奇等：《水与制度文化》，中国水利水电出版社2015年版，第83-95页。

^③ 李振东：《中国城市供排水事业六十年》，《建设科技》2009年第23期，第19页。

^④ 王冠军、王春元、冯云飞：《中国水资源管理和投资政策》，《水利发展研究》2001年第5期，第1页。

江水利委员会(长江委)等七大派驻机构也下设专门的国际合作与科技部门;在地方层面,各省市的水利厅/局也都下设有科技外事处等部门,这种自上而下的水利外事组织是实施“水外交”政策的主要力量之一。

二是水利科研组织。中国根据自身的组织架构和流域特点在中央、流域和地方三个层面都设立了大量水利科研机构,例如,水利部设有水文信息中心、水规划总院、水利水电科学研究院等多个直属机构。^①长江水利委员会下设有长江科学院、澜湄水资源合作中心等单位,在各省市多设有水利水电设计院及水利院校,这些水利科研和教学机构在助力国内建设的同时,也积极服务国家大局,承担了大量水利对外技术援助工作。

三是水利救灾组织。在应对水旱灾害方面,中国建立了以国家有关部门为领导,国务院各部门相配合,各级防汛抗洪指挥部门共同参与的水利救灾组织体系,并组建了不同层级和功能的救灾应急组织,涵盖工程、通讯、交通、医疗、装备、物资、资金、动员、培训等各个领域,为中国开展国际救灾行动提供了重要支撑。

四是水利企业。自中国实施“走出去”战略以来,大量的水利水电企业走出国门参与海外工程项目,同时也带动了相关设计规划、装备制造、施工建设等行业的发展,为当地的社会经济发展作出了贡献,不仅提高了中国水利的国际影响力,而且在加强周边外交、促进南南合作以及推动“一带一路”建设中也起到了重要作用。^②

(四) 中国水资源中的观念资源

中国具有悠久的水资源治理历史,在长期与水相伴、相争、相安的实践中形成了独特而灿烂的中华水文化。随着时代的进步和发展,水被赋予了越来越多的文化内涵和表现形式,这为中国与周边国家开展“水外交”提供了丰富的观念资源。

在水文化方面,水是中国古代极为典型的根隐喻。^③两千多年前的思想,

^① 陈宜瑜等:《中国流域综合管理战略研究》,科学出版社2007年版,第73-75页。

^② 吴浓娣等:《中国水利“走出去”的成效与机遇——水利贯彻落实“一带一路”战略系列研究之一》,《水利发展研究》2017年第11期,第83页。

^③ 刁生虎:《水:中国古代的根隐喻》,《中州学刊》2006年第5期,第180页。

如“上善若水”^①“水乃万物之本”^②“水能载舟亦能覆舟”^③等一直传承至今，并形成了一大批与水有关的哲学、政治、宗教、文学、艺术等文化资源，对中国及周边国家都产生过巨大影响，这些资源已成为促进文化相融、民心相通的重要纽带。

在水教育方面，中国建立了一套门类齐全、结构合理的水利教育体系，涵盖了基础教育、职业教育、高等教育等各个层面，为中国水利事业发展输送了大批优秀人才。随着中国水利国际教育的开展，这些优质的水利教育资源不仅提升了周边国家的水利技术和能力，也大大增强了中国水利教育的国际竞争力。

在传播方面，中国积极发挥主场优势，连续多年举办了中国水论坛、中国水务高峰论坛、青岛国际水大会^④、中国水博览会等大型国际水事活动，这些活动聚集了国际组织代表、各国政府官员、专家学者、企业人士等，共同围绕全球水资源问题进行对话和交流，成为展示中国的水资源治理理念和水利综合实力的重要舞台。

在有关水的理念方面，2015年以来，中国提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，力推绿色“一带一路”建设，呼吁构建“人类命运共同体”，这些创新理念不仅为全球水资源可持续发展贡献了中国智慧和方案，还展现了中国致力于推动全球绿色、低碳、循环、可持续发展的决心，塑造了中国负责任的大国形象。

三、中国周边“水外交”中软性国际政治资源的应用状况

从中国周边“水外交”所涉及的跨界水资源分布看，大致可分为东北亚、中亚、南亚和东南亚四个区域。从科技资源、制度资源、组织资源、观念资源四个方面对以上四个区域进行评估，可从整体上把握当前中国周边“水外

^① “上善若水，水善利万物而不争。”参见《老子·第八章》。

^② “水者何也？万物之本原也，诸生之宗室也。”参见《管子·水地篇》。

^③ “君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟，君以此思危，则危将焉而不至矣？”参见《荀子·哀公》。

^④ 原为“青岛国际脱盐大会”，2017年6月更名为“青岛国际水大会”。

交”中的软性国际政治资源的应用状况。

（一）东北亚地区

中国在东北亚地区的跨界水资源主要是黑龙江、鸭绿江、图们江等界河，以及兴凯湖、长白山天池、贝尔湖等界湖，“水外交”的对象国主要是俄罗斯、蒙古和朝鲜。由于东北亚流域汛期降水量较大，易发生洪灾，以及跨界流域沿岸高污染、高能耗产业集中，防洪和防污一直都是中国与流域各国关注的焦点问题。

中俄界河长达 3 000 多公里，水资源十分丰富，两国又同为地区大国，在软性国际政治资源方面优势相当。从总体上看，两国在科技、制度、组织等资源应用方面效果较为突出。例如，在科技资源方面，以 2005 年松花江发生重大水污染事件为节点，中俄在水体监测、环境保护、防灾减灾、交通设施等领域的技术合作不断深入。2007 年至今，两国已连续 10 年在界河和界湖开展联合监测，建立了兴凯湖—汉卡斯基等 6 对跨界自然保护区。^① 在组织资源和制度资源方面，自 2013 年以来，为应对黑龙江—阿穆尔河流域汛期洪灾，中国水利部和有关部门与俄罗斯联邦紧急情况部密切联系、相互配合，有效减轻了灾害造成的损失，双方以此为契机签订了防洪谅解备忘录，俄方表示将学习和借鉴中国的防灾体系建设。^② 中俄在与水有关的观念层面的互动较少，双方主要是对界河、界岛进行旅游资源开发合作，在水人文交流方面还未形成一定规模。

相对于中俄合作而言，中国与蒙古和朝鲜之间的跨界水资源合作差距较大，主要是中国单向对外援助，软性国际政治资源的应用整体相对较低。例如，在科技资源方面，中国与蒙古和朝鲜的合作仅限于水文信息交换和测量领域。2009 年 9 月，中国向朝鲜赠送了 30 台流速仪帮助其开展水文测量和报讯工作。^③ 2014 年 5 月，中蒙在恢复沙尔勒金河天然水流、边界水文水质资料交换、贝尔湖水下及周边地形测量等方面达成了多项共识，蒙方也表

^① 许正：《中俄边境生态涵养显现生机》，《瞭望》2016 年第 12 期，第 30-31 页。

^② 《陈雷出席俄罗斯第二届东方经济论坛》，水利部国际合作与科技司，2016 年 9 月 5 日，http://gjkj.mwr.gov.cn/jdxw/201609/t20160905_761868.htm。

^③ 《刘宁副部长会见朝鲜气象水文局局长高日勋》，水利部国际合作与科技司，2009 年 9 月 14 日，http://gjkj.mwr.gov.cn/jdxw/200909/t20090914_594934.htm。

示希望学习中国在水资源规划及优化配置、利用与保护以及水利水电工程技术领域的先进经验和技術。^①

造成中国在东北亚“水外交”中软性资源应用不均衡的状况主要有以下原因。一是蒙古和朝鲜自身发展较为滞后，还不具备与中国开展跨界水资源平等合作的实力；二是东北亚地区政治、经济、文化发展不平衡，中国与俄罗斯、蒙古、朝鲜在边界历史认知、流域水文化认同等方面还存在较大分歧；三是东北亚地区地缘环境复杂，各方基于自身战略利益考量，对中国在该地区开发和利用跨界水资源还存在戒备和防范心理。

（二）中亚地区

中国在中亚地区的跨界水资源主要有额尔齐斯河、伊犁河等跨界河流以及霍尔果斯河等界河，“水外交”对象国主要是哈萨克斯坦。由于中哈跨界水资源主要分布在亚欧内陆干旱区，地理环境封闭，降水量少且蒸发强烈，跨界水资源作为该区域主要的淡水来源，对两国的生态安全和经济发展的战略意义十分重大。自中哈建交以来，哈方多次主动提出开展跨界水资源合作，这已成为两国关系发展中的一个重要合作领域。

在软性国际政治资源应用上，中国和哈萨克斯坦在科技资源和组织资源方面的合作较为突出。例如，在科技资源方面，双方围绕水电开发、引水工程、农业灌溉、防洪防凌、水文信息交换等展开了大量合作。2008年4月，中国承建了哈萨克斯坦独立以来第一个大型电力能源项目——玛伊纳水电站，缓解了哈萨克斯坦南部的电力紧缺，也展示了中国在世界水电领域的先进成果。^② 2013年7月，中哈霍尔果斯河友谊联合引水枢纽工程竣工并投入使用，成为中哈跨界河流务实友好合作的重要标志。^③ 为应对中亚持续严重的水危机，中国新疆生产建设兵团在哈萨克斯坦建立了节水滴灌示范区，

^① 《中蒙边界水联委会第六次会议在北京举行》，中国政府网，2014年5月16日，http://www.gov.cn/xinwen/2014-05/16/content_2680684.htm。

^② 金哲平：《哈萨克斯坦玛伊纳水电站项目签字仪式在人民大会堂举行》，《国际经济合作》2008年第4期，第56页；杨永江等：《中国水战略——以水电开发为先导》，中国水利水电出版社2011年版，第162页。

^③ 《中哈两国携手利用跨界河流水资源》，人民网，2013年7月5日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0706/c70731-22099221.html>。

并实现了滴灌器材装备输出。在组织资源方面，中科院新疆地理研究所与哈萨克斯坦众多科研机构对咸海、巴尔喀什湖等内陆湖泊和跨界河流开展了联合调研，为中亚地区水资源可持续发展提供了重要参考。^① 作为伊犁河和额尔齐斯河上游国家，中国多次积极协调各部门向哈萨克斯坦进行应急补水和防洪报汛，为哈萨克斯坦做好防汛抗旱工作提供了及时帮助，获得了哈方的高度赞誉。^②

然而从总体上看，中国在制度资源、观念资源方面的优势并未得到发挥。例如，尽管中国和哈萨克斯坦两国高层都表达了加强跨界水资源深入合作的决心和强烈意愿，而且还在“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策战略对接中将跨界水资源列为重点合作领域，^③ 但是双方在具体落实行动上还显得较为迟缓，出现了“雷声大、雨点小”的现象。究其原因，主要在于中哈在经济快速发展过程中对跨界水资源的需求量日益上升，在水量分配等敏感问题上始终未能达成一致，双方谈判的不透明和迟滞不前加剧了彼此的猜忌和担忧。此外，中哈在跨界流域的产业结构、用水方式、水坝开发等问题上还存在着诸多分歧和矛盾，而中国在上述问题领域相对更具优势。在额尔齐斯河问题上，哈萨克斯坦有学者提议在上海合作组织框架下签订俄、中、哈三方协议，这可能产生哈方通过俄罗斯制衡中国以影响或改变中国立场的效果。^④

（三）南亚地区

中国面向南亚地区的跨界水资源主要是雅鲁藏布江—布拉马普特拉河、森格藏布河—印度河、巴吉拉提河—恒河等跨界河流，“水外交”对象国主

^① 2010年，中国、哈萨克斯坦等国家众多科学家及国内18家科研院校百名科技工作者首次对中亚地区的水资源、气候、土壤、植物等进行了系统性阐述和评估，为中亚地区的可持续发展提供了重要的科技支撑。参见吉力力·阿不都外力等：《中亚环境概论》，气象出版社2015年版，第1页。

^② 《中哈利用和保护跨界河流联合委员会第十四次会议在阿拉木图举行》，新华网，2016年11月30日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/30/c_129384958.htm。

^③ 《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》，“一带一路”官网，2017年2月16日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydylgw/201702/201702160515014.pdf>。

^④ Anatoliy Dmitriyevich Ryabtsev, “Threats to Water Security in the Republic of Kazakhstan: The Transboundary Context and Possible Ways to Eliminate Them,” in Chandra Madramootoo, ed., *Water and Food Security in Central Asia*, Springer Netherlands, 2011, pp. 69-75.

要是印度。南亚地区跨界水资源多为巨川上游，山高谷深，水能蕴藏量丰富，地缘战略位置极为重要，中印围绕跨界水资源开发和利用展开了激烈博弈，水资源已成为影响两国关系发展的障碍之一。

从总体上看，在中印“水外交”中，相关软性国际政治资源应用整体层次较低。例如，在科技资源方面，中印仅限于较低层次的水文报讯合作，多年来不仅未有明显提升，反而还有倒退的迹象。2017年8月，中印洞朗军事对峙期间，印度外交部发言人拉韦什·库马尔（Raveesh Kumar）称中方当年未提供雅鲁藏布江水文资料，暗指中国对席卷印度东北部的洪灾负有责任。^①在组织资源方面，中印主要通过双方水利部门建立的跨界河流专家级机制进行对话，就跨界河流的水文报讯、应急事件处理等问题开展合作，受部门权限、官员级别、合作范围等因素的限制，对话机制在解决争端上的功能和作用十分有限。在制度资源和观念资源方面，受到中印边界问题以及印度大肆炒作和渲染“中国水威胁论”的冲击和影响，中印在水资源相关制度、人文等方面的交流已基本陷入停滞状态。

中印都是世界上发展最快也是最大的发展中国家，在软性国际政治资源方面理应具有较强的互补性和较大的合作潜力，造成当前这种不佳状况主要有以下因素。一是中印都属于缺水型国家，对跨界水资源需求较大，两国都将跨界水资源视为促进经济发展的重要战略资源，并制定了大规模的水坝建设和引水计划，但在水资源分配和利用问题上产生了较大矛盾且一直未能解决。二是中印跨界水资源争端与边界领土问题密切相关，印度一方面企图利用水电开发巩固其在藏南地区的实际控制，另一方面又担心中国在上游的活动成为对其施压的手段甚至军事威胁，^②因此极力引导国际舆论抹黑中国，试图以“受害者”的形象博得同情，从而获得国际社会对争议领土“实际控制区”的承认。^③三是中印跨界水资源争端也反映出两国在南亚的地缘政治结构性矛盾的进一步显现和升级，印度对中国崛起产生了严重的心理不平

^① Kallol Bhattacharjee, "No Data from China on Brahmaputra This Year," *The Hindu*, August 18, 2017, <http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-national/no-data-from-china-on-brahmaputra-this-year/article19520875.ece>.

^② 雷志华：《水资源争端隐现的周边安全新变数》，《华夏时报》2011年9月12日。

^③ 李志斐：《水与中国周边关系》，时事出版社2015年版，第120页。

衡,对中国的种种行为都保持高度警惕和防范,欲将跨界水资源问题安全化、政治化以达到牵制中国发展的目的。

(四) 东南亚地区

中国在东南亚地区的跨界水资源主要是澜沧江—湄公河、怒江—萨尔温江、独龙江—伊洛瓦底江、元江—红河等跨界河流,“水外交”对象国主要是缅甸、泰国、老挝、柬埔寨、越南五国。2015年11月,澜湄合作机制(LMC)正式启动,水资源合作被列为五大优先发展领域之一,^①中国与湄公河五国的跨界水资源合作进一步加强。

从总体上看,中国与湄公河五国在与水相关的软性国际政治资源应用方面整体优势较大,合作成果较为丰富。例如,在科技资源方面,中国与湄公河五国在水电开发、节水灌溉、流域规划、防灾减灾、航运交通等领域进行了广泛技术合作,还为老挝国家水资源信息数据中心、柬埔寨国家水资源科技研究院提供专业设备援助。^②在制度资源方面,中国多次派出专家组赴老挝、柬埔寨、缅甸,指导开展水资源综合管理、流域开发、防洪灌溉等规划编制,并举办了城乡供水规划与管理、流域与水资源综合管理等培训,积极分享中国在水资源治理方面的成功经验。^③在组织资源方面,中国水利外事、科研、企业、救援等组织发挥各自功能积极参与澜湄水资源合作项目。2016年3月,中国针对湄公河下游的持续旱情,由国家防总组织多方力量进行应急补水,有效满足了下游多国的用水需求。^④在观念资源方面,武汉大学、河海大学等高校开展了不同层次的水利人才培养计划,复旦大学、广西财经学院等高校参与发起了澜湄流域治理与发展青年创新设计大赛,这些水人文交流活动为“澜湄水文化”的形成创造了有利条件。

^① 《澜沧江—湄公河合作首次领导人会议三亚宣言》,新华网,2016年3月23日,http://news.xinhuanet.com/world/2016-03/23/c_1118422397.htm。

^② 《长江委主任魏山忠访问柬埔寨、老挝、缅甸》,长江水利网,2017年4月5日,<http://www.cjw.gov.cn/ldzl/wsz/gzhd/25245.html>。

^③ 《水利部:将水资源合作打造成澜湄合作的旗舰领域》,人民网,2017年12月19日,<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1219/c1001-29717130.html>。

^④ 《应越南社会主义共和国请求 我方启动澜沧江梯级水电站水量应急调度 缓解湄公河流域严重旱情》,国家防汛抗旱总指挥部办公室,2016年3月15日,http://fxkh.mwr.gov.cn/gzdt/201603/t20160315_735745.html。

中国与水相关的软性国际政治资源在澜湄“水外交”中得到了充分应用，主要得益于以下几个因素。一是澜湄六国地缘接近、人文相通、经济互补，中国与湄公河五国均建立了全面战略合作伙伴关系，次区域合作不断趋于成熟，具备天时、地利、人和等有利条件，为各种软性国际政治资源发挥作用创造了良好的外部环境；二是在澜湄合作机制建立后，中国与湄公河五国在跨界水资源合作方面进行了全面布局，制定了相关行动计划，这种方式不仅有利于增强各方的合作意愿和动力，也有利于中国对相关资源进行优化和配置，极大提高了各种资源的使用效率；三是中国积极落实“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，通过对自身优势资源的转化和开发，为澜湄水资源合作提供了大量地区性公共产品，适应了湄公河五国在跨界水资源开发和利用方面的需求，促进了各方在跨界水资源合作上的良性互动。

四、对未来开发和利用水资源的思考

从中国在东北亚、中亚、南亚以及东南亚四个周边地区的“水外交”实践来看，与水相关的科技、制度、机制和观念等软性国际政治资源都发挥了不同程度的功能和作用。未来中国应从战略高度对与水相关的软性国际政治资源进行整体规划，畅通各种资源流动的渠道，继续推动相关软性资源的开发和利用，合力丰富中国周边“水外交”的“工具箱”。

（一）做好周边“水外交”战略规划，系统辨别和配置相关优势资源

当前，由于“水外交”在中国刚刚兴起，中国在开展周边“水外交”的实践中主要侧重于如何应对周边跨界水资源问题，对“水外交”理论层面和战略层面的关注相对不足，这也导致中国在与水相关的国际政治资源的分配和应用上严重不均衡，与欧美“水外交”强国相比，中国在方式和手段上还显得较为单一。因此，构建一个整体性、系统性和前瞻性的周边“水外交”战略规划是进行相关软性资源配置的必要前提。

首先，在战略的制定上，中国应该明确“水外交”在国家改革发展和周边外交中的定位和功能，统筹局部与整体、短期与长远、国内与国外之间的

关系，制定相应的战略目标和实施方案；其次，中国需要对现有与水相关的软性国际政治资源进行系统梳理，判断这些资源在周边“水外交”中的功能和作用，进一步创新资源的开发和利用方式，避免闲置和浪费；再次，中国在周边“水外交”战略规划的基础上需要对相关资源进行科学合理布局和配置，提高各种资源的使用效率；最后，中国有必要建立一套周边“水外交”资源评估和反馈机制，不断完善和调整资源的应用方案，为推进周边“水外交”积累经验。

（二）加强周边“水外交”组织架构建设，保障各种资源流动畅通

从理论层面看，“水外交”主要表现为各种国际政治资源的相互组合和应用，而在实践层面则需要相关“水外交”组织共同参与和联合行动。然而，从实践来看，当前中国周边各区域的“水外交”参与主体较为分散，且在职能上相互交叉，还未形成一个统一有效的组织协调机制，导致相关软性国际政治资源之间缺乏有效协调。因此，未来中国需要进一步加强周边“水外交”组织架构建设，保障各种资源的流动畅通。

由于跨界水资源问题的核心是安全，涉及政治安全、经济安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全等多个方面，中国可参考欧美发达国家的经验，在国家安全委员会下设立“水资源安全专业委员会”^①，纵向上形成中央与地方的上下联动机制，横向上形成联合多部委以及地方政府的跨部门、跨区域、跨层级综合协调机制。针对各区域的水问题，中国可成立若干由中央多部门及地方政府参与的联合工作组，加强与周边国家及地方政府的联系，逐步提升合作水平。此外，随着周边跨界水资源问题不断增多，除传统的水利和外交部门外，中国还可以发挥环境保护、卫生医疗、减贫、开发等非政府组织的作用，扩大“水外交”相关组织资源的范围，对周边“水外交”组织架构进行补充和完善。

（三）推动科技创新和融合，为解决周边国家水资源问题提供技术方案

^① 2010年5月，英国卡梅伦内阁组建了国家安全委员会（NSC），并构建了“大国家安全”管理框架，将水资源与反恐、能源短缺、自然灾害等问题都纳入其中。参见游志斌：《英国政府应急管理体制改革的重点及启示》，《行政管理改革》2010年第11期，第59-63页。

中国在水利科技资源方面相对周边国家具有明显优势，但在与周边国家合作方面总体上差别较大，特别是与蒙古、朝鲜、印度等国还处于低层次的水文监测和报讯领域。因此，未来中国除了要继续保持自身在水利科技领域的优势之外，还要注重针对周边不同国家和地区的问题和特点，提升科技资源的适用性。

具体而言，一是从长远来看，中国要在水利科技相关重点领域、关键环节、核心技术上实现突破，抢占国际水利科技制高点，继续保持自身在水利科技领域的领先地位。二是要推动不同科技领域的交叉融合，例如，中国可以加快量子通信、航空航天、人工智能等领域的先进成果在水利科技领域的转化和应用，进一步扩大科技资源的范围。三是要发挥不同科技资源的功能和优势，为解决周边国家水资源问题提供技术方案，以务实合作消除对方的误解。例如，在东北亚水外交中，针对各方关注的流域污染问题，中国可主动与俄罗斯、蒙古、朝鲜等国科研机构加强合作，开展联合调研，共建联合实验室、流域环境信息监测等项目，加强科技信息共享和交流，共同发布多语种的调研报告，提高合作的开放度和透明度。

（四）完善水资源相关制度，通过自身改革和实践增强制度竞争力

有效的制度供给是提高国家核心竞争力的重要保证，然而，从总体上看，中国在周边“水外交”中的制度优势并未得到充分发挥，这一方面反映出中国在制度目标设定与自身实践效果上还有一定差距，另一方面也反映了中国在水资源制度方面亮点较少，制度竞争力相对不足。因此，未来中国需要进一步完善与水资源相关的制度，通过改革和实践增强制度的竞争力。

具体而言，一是要针对水资源发展的前沿问题，建立健全中国水资源制度体系，对已过时、不合理的制度进行重新修订或清理，提高制度的科学性、规范性和可操作性；二是要加强水利制度方面的对外交流，一方面要学习和借鉴发达国家的先进制度和成果经验，弥补自身不足，另一方面要加强与周边国家广泛深入合作，进一步挖掘和开发潜在优势资源，以更多的合作成果增强中国在制度资源方面的影响力；三是制度的优势和吸引力主要来源于自身的成功实践，制度本身也是各方面实践水平的综合表现，中国要加强制度

与科技、组织、观念等资源之间的耦合关系，以自身的改革和成功实践增强制度资源的竞争力。

（五）加强与水相关的人文交流，提升观念资源的国际影响力

水文化可以跨越时空成为一个全球性的、可以为不同民族、不同文化背景的人们以及不同学科的科学家共同对话的领域。^① 相对于其他资源，中国在周边“水外交”中对观念资源的应用总体较为薄弱，无论是整体应用水平还是国际影响力，都与中国源远流长的水文化历史地位严重不相称。未来中国应从战略高度重视与水相关的观念资源，加强人文交流，改进和创新资源的开发和利用方式，提升观念资源的国际影响力。

具体而言，一是要建立起中国与周边国家的水利专家、学者以及智库机构共同参与的二轨、一轨半对话机制，共同围绕跨界水资源问题展开研讨，减少双方的误判和猜疑，促进各方的沟通与合作。二是要加强对水利国际人才的培养。水利人才不仅是各国水利事业发展的重要力量，也是开展“水外交”的直接主体。中国要注重水利与国际法、国际关系、历史文化、遥感测绘、环境保护等专业的跨学科人才培养，使水利国际教育成为中国推广技术、输送人才、交流思想、传播文化的重要平台。三是要丰富传播手段，精心构建周边“水外交”传播话语体系，讲好中国“水故事”，传播好中国“水声音”。例如，可学习新加坡经验，举办水资源领导人峰会、论坛、“国际水周”^② 等活动，全面展示中国在水资源领域的国际影响力。

结 束 语

中国周边地缘环境复杂，不同区域的跨界水资源问题也表现各异，随着各国对跨界水资源的需求急剧上升，可以预见，未来中国与周边国家的跨界水资源问题将会长期存在。此外，美、日、欧、印、澳等域外国家纷纷利用

^① 郑晓云：《水文化与水历史探索》，中国社会科学出版社 2015 年版，第 21 页。

^② 新加坡国际水周每两年一届，是由新加坡政府发起的国际多边水问题对话平台，是当前国际规模和影响力最大的国际水事活动之一，活动包括水领导人峰会、水大会、水博览会、水节，并设立了著名的“李光耀水源荣誉大奖”，旨在表彰通过科技进步和政策管理为解决全球水问题取得杰出成就的个人或机构。

资金、教育、医疗、科技等援助手段介入中国周边跨界水域，这些举动除了部分政治、经济利益外，也意图挑拨和离间中国与周边国家的关系，稀释和削弱中国在周边地区的影响力，周边跨界水域有可能形成继南海地区之外又一个对华战略遏制包围圈。外交是以和平方式实施国家对外政策的工具，其和平本质决定了外交手段与军事手段的根本不同。^① 作为中国周边外交的一部分，周边“水外交”既是中国与周边国家解决跨界水资源争端的主要方式，也是中国与周边国家开展睦邻友好合作的重要平台。因此，一方面，中国需要从实际出发、因地制宜，针对周边各区域的不同特点采取差异化战略，综合运用各种软性国际政治资源与周边国家开展“水外交”，着力提升自身对与水相关的软性国际政治资源的获取能力、整合能力、配置能力以及运用能力，通过沟通、协调、谈判、交换、合作等方式与周边国家妥善解决跨界水资源问题，积极应对外部环境变化带来的挑战，维护自身国家利益。另一方面，中国还要继续践行“亲、诚、惠、容”理念，充分发挥跨界水资源在中国与周边国家关系中的天然纽带作用，以水为媒，不断拓展、开发和利用其他各种类型的国际政治资源，从而带动和实现与周边国家的全方位合作，共同打造中国与周边国家“水命运共同体”。

[收稿日期：2017-10-13]

[修回日期：2018-03-29]

[责任编辑：石晨霞]

^① 张清敏：《外交的本质与崛起大国的战略选择》，《外交评论》2016年第4期，第1页。