

水与地区秩序变化：内在推动与多重影响^{*}

李志斐

【内容提要】 水对于地区秩序的变化具备潜在的影响力。作为人类社会最基本的生存与发展资源,水不仅可以影响一国的可持续发展、社会稳定和国家安全,而且可以影响地区行为体之间的相互关系、互动结构的形成与演变。就不同地区而言,水对于地区秩序的影响程度和影响路径存在差异。本文通过针对性案例展开论证,展示了水可以引发一国社会秩序的动摇和地区原有秩序的变革,进而推动传统权力政治格局的变化;同时也可以影响地区认同和行为规范的建构,由此促进地区一体化的发展。通过研究水与地区秩序变化存在的内在关系,本文认为,中国应该充分发挥地缘优势和大国地位优势,从观念、利益和能力三个维度,提升构建地区秩序的能力,增强主导地区水域事务的主动性。

【关键词】 水 地区秩序 地区治理 地区规范

【作者简介】 李志斐,中国社会科学院亚太与全球战略院副研究员。

电子信箱: lizf@cass.org.cn

一、问题的提出与概念的界定

水是生命之源,是人类生存和一国发展的基础性资源。本文研究的主要问题是:作为一种基础性自然资源,水是如何与地缘政治结合,演变成一

^{*} 由衷感谢《国际政治科学》编辑部阎学通、漆海霞等老师以及匿名评审专家的中肯建议,文中存在的问题与错漏均由本人负责。本文系国家社会科学基金一般项目“气候变化与亚太水资源治理”(项目批准号:16BGJ057)、教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国与周边国家之间的跨境水资源安全问题研究”(项目批准号:15YJC810008)的阶段性成果。

种重要的权力政治资源,进而影响地区秩序变化的?对这一问题的回答,需要将其分解成三个子问题进行深度探讨:第一,水为何能够影响地区秩序的变化?其内在的基础性条件是什么?水对不同地区秩序变化的影响力存在差异,其影响因素又是什么?换言之,水在什么样的地区环境条件下能够成为该地区秩序变化的重要影响因素?第二,水如何影响旧地区秩序的塌陷?第三,水如何影响新地区秩序的建构?

当前,国际秩序的发展和演变已经成为热门的政治性议题,它关乎主权国家如何从大战略的角度制定适宜本国发展的地区战略与全球战略,并选择相应的外交策略,从而从根本上推动国家战略利益的实现。国内外学术界对国际秩序演进趋势及其内因外因的研究日渐重视。“秩序”,在《现代汉语词典》第6版中被解释为“有条理、不混乱的情况”^①,是一种相对稳定的结构关系。秩序的形成和维持是一个社会有序运转的基础和标志。对于“国际秩序”的定义,学术界至今没有一个公认的结论,国内外的学者们通常按照自己的研究需要对之进行相应的界定和阐释。阎学通教授曾在《无序体系中的国际秩序》一文中将“国际秩序”定义为“国际体系中的国家依据国际规范采取非暴力方式处理国际冲突的状态”,它包括三个构成要素,即国际主导价值观、国际规范和国际制度,国际格局并不是国际秩序的构成要素,而是国际制度安排的现实基础。^②

地区作为一个区域概念,是“因地缘关系和一定程度上的相互依赖而结合在一起的数量有限的国家”^③。地区秩序是介于国际秩序和国内秩序之间的一种中间性秩序模式,是某一特定区域范围内的秩序,是地区间国家互动的产物,可以被定义为存在互动关系的相邻国家之间权力分配、利益分配、观念分配的结果,是地区内各行为体对地区政治与安全事务进行制度管理和安排的模式。^④

目前,国内外学术界大量涌现对于地区秩序演变的研究,但更多是从地

① 《现代汉语词典》,北京:商务印书馆,2013年,第1681页。

② 阎学通:《无序体系中的国际秩序》,《国际政治科学》2016年第1期,第1—32页。

③ Joseph S Nye, *International Regionalism: Readings*(Boston: Little, Brown & Co., 1968), p. 5.

④ 门洪华:《地区秩序建构的逻辑》,《世界政治与经济》2014年第7期,第8页。

区主义、地区一体化和地区机制建构等角度进行阐述,忽视了从国家内部寻找影响地区秩序演变的因素。从根本上说,主权国家依旧是地区秩序构建的主导力量,其实力和行为的改变是影响地区秩序的根本性原因。而一个国家内部社会因素引发的国家实力和行为的改变会延伸至地区层面,成为影响地区内权力政治发展的重要因素。由于行为主体的多元化、利益和观念的多样化以及地区议事日程的复杂化和碎片化,地区秩序的形成和演变是一个漫长而曲折的过程,是一个对资源、市场、生态等重要战略性资源进行重新开发和配置的过程。在这个过程中,水作为可以“牵一发而动全局”的战略性资源,对内影响一国的发展要素和社会秩序,对外影响国家之间的外交、发展和国防,进而最终影响地区层面的权力政治格局的演变。

通过梳理已有文献资料可以看到,目前国内外学术界仍缺乏专门阐述水与地区秩序内在逻辑关系的研究成果。对于国际关系视角下的水资源影响力的分析,多集中在水资源影响国家间关系的层面,形成了水与国家冲突、水与国际合作两大分析视角。

第一,水与国家冲突的视角。以美国学者彼得·克莱克(Peter H. Gleick)和梅雷迪斯·佐丹诺(Meredith A. Giordano)为代表的相当一部分学者认为,水资源与国际安全存在紧密联系。随着人口增加、经济发展、气候变暖以及城市化进程加快,水资源需求与水资源供应之间的各种矛盾加剧,国家间的水资源竞争日益激烈,在缺乏协调机制的条件下,国家间水冲突的可能性大大增加。尤其是在水资源稀缺程度较高的中东、南亚和中亚等地区,国家间的水资源冲突加剧了地区的不稳定性。在分析中,学者们将水资源冲突分为利用性冲突、污染性冲突、短缺性冲突等三大类,并清晰地指出,在不同的地域范围内,国家间的地域环境差异、安全与政治关系传统的不同,对水资源关系的影响也不同,水资源和水资源供应体系能变成军事进攻的目标。^①同时,一国不仅可以利用水资源有限性和分配不均的先天事实来获得对其他水资源共享国的实际控制,而且可将其作为战争手段,通过

^① Malin Falkenmark, "Fresh Waters as a Factor in Strategic Policy and Action," in Kingsley Davis, Mikhail S. Bernstam, Helen M. Sellers, eds., *Population and Resources in a Changing World: Current Readings* (California: Stanford University, 1989), pp. 85-113.

摧毁对方的水利系统、灌溉系统来赢得制胜权。^①

第二,水与国际合作的视角。俄勒冈州立大学建立的跨境淡水争端数据库(TFDD)对全球1831个与水相关的事件展开调查后发现,67%属于合作性质。^②学者们在研究中发现,从理性选择的角度出发,国家之间会倾向于通过协商合作的方式来解决水纠纷,达到和平使用水资源的目的。水合作的内容涉及水质、水量分配、洪水防控、水力发电、基础设施、合作管理等议题。通过开展水合作,可以带动国家之间在贸易、投资、人力、航运等一系列领域的多边互动,进而促进整个区域的合作。从地域分布来看,欧洲、北美等发达国家集中的地区开展水合作的深度和广度要高于亚非等发展中国家集中的地区,这也使得欧美地区发生水冲突的概率大大低于亚非地区。^③

已有研究成果虽然触及水对于主权国家对内对外行为选择的影响性分

① 代表性文献如:Peter H. Gleick, "Water and Conflict: Fresh Water Resources and International Security," *International Security*, Vol. 18, No. 1, 1993; Helga Haftendorn, "Water and International Conflict," *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 1, 2000; Aron T. Wolf, Shira B. Yoffe and Mark Giordano, "International Waters: Identifying Basins at Risk," *Water Policy*, Vol. 5, No. 1, 2003; Shira Yoffe, Aaron T. Wolf and Mark Giordano, "Conflict and Cooperation Over International Freshwater Resources: Indicators of Basin at Risk," *Journal of the American Water Resources Association*, Vol. 39, No. 5, 2003; 宫少朋:《阿以和平进程中的水资源问题》,《世界民族》2002年第3期;杨恕、王婷婷:《中亚水资源争议及其对国际关系的影响》,《兰州大学学报(社会科学版)》2010年第5期;刘思伟:《水资源与南亚地区安全》,《南亚研究》2010年第2期。

② Aron T. Wolf, Shira B. Yoffe, and Mark Giordano, "International Waters: Identifying Basins at Risk," *Water Policy*, Vol. 5, No. 1, 2003.

③ 代表性文献如:Sadoff C. W. and Gery D., "Beyond the River: The Benefits of Cooperation on International Rivers," *Water Policy*, Vol. 4, No. 5, 2002; Elhance, *Hydropolitics in the 3rd World: Conflict and Cooperation in International River Basin* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 1999); Sadoff C. W. and Grey D., "Cooperation on International Rivers: A Continuum for Securing and Sharing Benefits," *Water International*, Vol. 30, No. 4, 2005; Dinar Shlomi, "Water, Security, Conflict and Cooperation," *SAIS Review*, Vol. 22, No. 2, 2002; Amon. Medzini and Aaron T. Wolf, "Towards a Middle East at Peace: Hidden Issues in Arab-Israeli Hydropolitics," *Water Resources Development*, Vol. 20, No. 2, 2004; Mark Zeitoun and Naho Mirumachi, "Trans-boundary Water Interaction: Reconsidering Conflict and Cooperation," *International Environmental Agreement: Politics, Law and Economics*, Vol. 8, No. 4, 2008.

析,建立了水与国家间冲突与合作之间关系的逻辑分析框架,但主要集中于双边水关系处理或流域水资源多边治理的分析层面,没有涉及水对于地区内国家间关系结构的影响性分析,更没有对水引发的政治问题如何影响整个地区权力格局变化作出解释。因此,本研究具有较强的理论价值和现实意义。

从根本上讲,水政治已经是一种权力政治,在气候变化和水资源安全危机日渐显现的背景下,水政治的地区化效应和对于地区秩序的影响力更加明显。基于此,本文将首先阐释水为何可以推动地区秩序发生变化,其推动地区秩序变化的基础与影响因素是什么。接下来,文章分析水推动地区秩序发生变化的两大表现,一是推动旧地区秩序的塌陷,二是促进新秩序的构建;并通过理论与案例分析相结合的方法,重点分析水作为一种自然资源,如何与权力政治相结合,成为影响国家行为与地区内权力和利益分配格局的工具,进而推动地区秩序发生变化。最后,本文将探讨中国在重构地区秩序过程中,该如何积极发挥水的战略抓手作用,提高建构地区秩序的能力和主动性。

二、水推动地区秩序变化的基础与影响性因素

水可以影响整个社会基本运转和人类正常生活,从本质上来说,水是一种天然的物质性资源,本身不会对国家安全和地区秩序产生直接性的影响。只有当水的天然属性与国内、地区范围内的权力政治相结合时,才会演变成一种可以推动地区秩序发生内在变化,从而导致国家关系结构重建的政治资源。

水具有三个不同于其他自然资源的属性,即分配的不均衡性、数量的稀缺性和使用的不可替代性。这三种属性决定了水在某种特殊的政治环境下可以和权力政治结合在一起,成为影响国家和区域政治发展的权力资源。

从地球整个空间分布来看,世界上可供人类饮用的淡水资源仅占地球总水量的2.5%,且60%以上的淡水资源以冰川和冰帽的形式集中在南北两极。从洲际的角度来看,亚洲人口总量占到了世界人口总量的一半以上,但淡水资源量仅占全球的36%。^①在同一地区内部,水资源的分配也是不均衡

^① USAID, "Water and Conflict: Key Issues and Lessons Learned," <https://rportal.net/library/content/tools/water-and-fresh-water-resource-management-tools/toolkit-water-and-conflict-04-04-02.pdf/view?searchterm=fuels>, 访问时间:2017年12月10日。

的,尤其是存在跨境水资源的地区,占据跨境河流上游地区的国家,通常比中下游国家拥有更大的水优势,这种水优势很容易成为国家间开展博弈的工具,从而成为影响地缘政治发展的一个重要因素。

从现有的情况来看,越是跨境水资源丰富的地区,水政治对国家间关系的影响程度就越大,例如亚洲、中东和非洲。美国国家情报委员会在全球圈定的七个水政治博弈激烈的流域全部分属于这三个地区,即印度河流域、澜沧江-湄公河流域、恒河-雅鲁藏布江-布拉马普特拉河-梅格纳河流域、黑龙江-阿穆尔河流域、约旦河流域、底格里斯河-幼发拉底河流域以及尼罗河流域。^①这七大跨境河流的流经地涵盖了亚洲和非洲地区内的大部分国家,均相当于本地区内的母亲河,事关各流域国的民生需求和经济发展。由于流域国国内的水资源管理体制落后,水资源开发需求旺盛但开发程度较低,国家之间在用水问题上缺乏足够的协调和共识,因此地区内部的水的利用和分配一直冲突和争端不断,水政治成为影响区域政治发展和国家间关系的重要因素。

水是一种稀缺性战略资源。地球上的水资源总量约为 14 亿立方千米,其中 97.5% 为不适合饮用和灌溉的碱水,剩下的 2.5% 是淡水资源,约为 3500 万立方千米。在淡水资源中,70% 的水量即约 2400 万立方千米被锁在南极和格陵兰的冰山地区中。因此,可供人类使用的淡水资源量只有淡水资源总量的 0.3%,约为 10.5 万立方千米。^②随着气候变化、人口增长和经济发展,水的稀缺性危机日益加剧。从 2012 年到 2017 年,世界经济论坛的全球风险评估报告连续六年将水危机列为影响全球的五大风险之一。^③世

^① Intelligence Community Assessment, “Global Water Security,” 2 February, 2012, https://www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_ICA%20Global%20Water%20Security.pdf, 访问时间:2017年12月12日; Peter Engelke and David Michel, “Toward Global Water Security,” http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Global_Water_Security_web_0823.pdf, 访问时间:2017年12月12日。

^② Peter H. Gleick, “An Introduction to Global Fresh Water Issues,” in *Water in Crisis: a Guide to the World's Fresh Water Resource* (New York: Oxford University Press, 1993), pp. 3-12.

^③ World Economic Forum, “The Global Risks Report 2017,” http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf, 访问时间:2017年12月30日。

界卫生组织公布的数据显示,截止到2015年,全球约21亿人口(占全球人口的29%)缺乏安全的饮用水,45亿人口(占全球人口的61%)不能合理管理水卫生环境。^①因此,如何保护支持未来人类生存和国家可持续发展的水资源,是许多国家和地区面临的巨大挑战。为了获取足够的水源并避免发生水战争,国家治理和地区治理的能力就成为关乎国家间关系状态和地区关系结构的关键。

水具有不可替代性。美国国际开发署在2004年发布的报告《水与冲突:关键问题与教训》中明确指出,水不同于原油,是一种不可替代的基础性资源,它关乎地球上的所有生命。可靠的淡水资源是人类健康、环境稳态和经济发展的关键。尽管水在某种程度上可以再生,但并不是取之不尽的,可利用水资源的供应正在缩减。水已经成为影响国家内部政治、地区和国际政治的因素。^②

随着气候变化以及人口持续增多,获取水源已经成为一个事关生或者死的问题。水所具有的三个特殊属性决定了水是民众生存和国家可持续发展的基础。由于水资源分配的天然不均衡性和不可替代性,随着人类对水需求量的日渐上升,更多国家将水资源纳入国家安全的范畴,获取可以满足国家发展和人民生活的足够水资源成为国家安全目标之一。从历史上发生的水资源冲突案例中可以看到,水问题与国家安全的结合通常发生在一定地理范围之内。在不同地区环境内,国家间的地域环境、安全与政治关系传统不同,其对水关系的影响不同;水反过来对地区秩序的影响路径和大小也是不同的。因此,以下三个基本因素影响水如何推动地区秩序发生演变,即地区内部水资源分配的事实基础、地区内国家之间的实力和水控制能力差异、现有地区秩序的构建模式和地区治理模式。

① “U. S. Government Global Water Strategy,” https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/Global_Water_Strategy_2017_final_508v2.pdf, 访问时间:2018年2月2日。

② USAID, “Water and Conflict: Key Issues and Lessons Learned,” <https://rportal.net/library/content/tools/water-and-fresh-water-resource-management-tools/toolkit-water-and-conflict-04-04-02.pdf/view?searchterm=fuels>, 访问时间:2017年12月12日。

（一）地区内部水资源分配的自然事实

世界上不存在完全相同的地区秩序。一方面，地区内部影响地区秩序形成和变动的动力因素存在巨大差别；另一方面，即便是同种类型的影响要素，对于地区行为体之间的政治、经济和社会等方面互动的影响也差异巨大。基于此，水对于地区行为体之间的互动和关系结构影响效果存在不同。通常来说，在高度依赖跨境水资源的地区，水对于地区秩序构建和演变的影响力较大。

在跨境水资源丰富且区域内国家高度依赖共享水资源的地区，地区内部的各国在因为共享水资源而形成天然命运共同体的同时，也面临着水资源利用上分配和治理的挑战。一般情况下，国际流域内分布国家的数量越多，利益冲突就越难协调，发生冲突的概率就越大。同时，在其他条件一定的情况下，流域内国家对共享性水资源的依赖程度与因争夺水资源而发生冲突的概率成正比，与冲突的强度也成正比。也就是说，对同一共享性水资源的依赖程度越大，共享水资源对本国社会生活和经济发展的影响程度越大，那么围绕着共享水资源的竞争就越激烈，一旦认为自身利益受到威胁，就容易发生冲突。一般来说，如果一国 1/3 以上水资源来源于境外，那么水与其国家安全的联系就可认为比较紧密，容易受其他共享国水资源利用的影响，发生水冲突的可能性就相对较大。因此，在这些地区，水对于地区内部国家间的关系构建具有非常大的影响。

例如，中东地区水资源主要来自尼罗河、幼发拉底河-底格里斯河、约旦河三大水系，其中以约旦河水系国家间的冲突最为激烈。约旦河是中东地区的以色列、约旦、黎巴嫩和叙利亚等国水资源的主要来源。在 20 世纪 50 年代后期，以色列单方面实施河水改道和输送计划——“全国输水工程”，以便将约旦河水引入南方。这一计划激起了流域其他阿拉伯国家的强烈反对，但以色列仍旧在 1964 年完工并投入使用。^① 作为反制措施，约旦河其他国家纷纷实施自己规划的约旦河水改道工程。以色列在 1965 年派出了突击队对阿拉伯国家的约旦河改道工程进行了破坏，成为引发第三次中东战争

^① 王联：《论中东的水争夺与地区政治》，《国际政治研究》2008 年第 1 期，第 98 页。

的由头之一。以色列和阿拉伯国家发生的五次中东战争都和水资源问题密切相关,以色列利用五次战争,陆续占领了约旦河西岸、加沙地带、埃及的西奈半岛、叙利亚的戈兰高地和黎巴嫩南部领土,从而控制了约旦河流域地表和地下水的来源。^①直到现在,约以、巴以、叙以和黎以的水问题仍未彻底解决,跨境河流域的分配一直是地区秩序重建时一个很难解决的“梗”。同样,在南亚地区,雅鲁藏布江-布拉马普特拉河、恒河和梅格纳河等几条跨境河流是南亚八国生存和发展的母亲河,印度、巴基斯坦、孟加拉国、尼泊尔等几个国家围绕着河流水资源的分配与开发一直争吵不断,水的利用和分配是影响该地区走向冲突或和平的一个关键性变量。

(二) 地区内国家之间的实力和水控制能力差异

地区秩序建构的主体主要是主权国家,体现的是某一时段地区内各国之间基于实力而造就的权力分配格局。地区秩序变化的根本动力是地区内部各力量间的实力对比发生变化,由此引发地区内权力格局的变化。在地区内部,某些国家通过对水这种关键性战略资源进行占有和开发来制造和强化实力的不平等,以及权力政治力量的不平衡。但随着对这些关键性的战略性资源控制力的变化,地区内部权力政治的力量对比也会发生变化,由此影响地区秩序的变化。

比较有代表性的例证是非洲的尼罗河流域。非洲地区的尼罗河是11个国家的用水来源,埃塞俄比亚地处上游,有“非洲水塔”之称,但是在尼罗河的用水问题上却一直没有形成与其地理位置相匹配的话语权。而下游国家埃及,虽然地处河流末端,但却是名副其实的“水霸权”国家。埃及严重依赖尼罗河水源(据统计97%的用水取自尼罗河),控制尼罗河的水源因而成为维持其霸主地位不可缺少的基础性因素,为此埃及一直寻求对整个流域水资源控制的最大化。埃及利用从西方国家和相关组织那里获得的雄厚资金支持,大量修建发电、蓄水及灌溉等基础设施,尤其是1959年《尼罗河水协定》后建设的规模创纪录的阿斯旺大坝,为埃及保证了充足的水源,使其具

^① 何艳梅:《国际河流水资源分配的冲突及其协调》,《资源与产业》2010年第4期,第54页。

有了本流域最强的蓄水能力。同时,埃及有能力左右其他流域国家的水资源管理,使得其结构性“水霸权”地位进一步巩固。^① 如果埃塞俄比亚、乌干达和苏丹等上游国家想要获得国际金融机构的资助来修建大型水利基础设施项目,都必须经过埃及的明确同意。

埃及的霸权地位维持了几个世纪,其他流域国家一直心存不满,尤其是埃塞俄比亚。该国贡献了尼罗河 86% 的水量,深知水资源对国家发展和国际地位的重要影响,因此该国从 20 世纪 50 年代就开始极力抗争埃及的不公平水协议,争取水资源发展的自主权利。^② 20 世纪 90 年代,梅莱斯·泽纳维 (Meles Zenawi) 成为埃塞俄比亚的首任总理,开始全面调整本国的内外政策,制订了第一个“国家治理水政策”(Ethiopian Water Resources Management Policy, WRMP) 来反击埃及的强势地位,以修建大坝作为主要的抵制手段,将大坝计划当作强国工程来设计,以此将外围地区与政治中心联结起来,并将其变成埃塞俄比亚外交政策的中心轴,以便在外部世界中获得更大的自主权,通过能源流将埃塞俄比亚与邻国连接在一起。^③ 埃塞俄比亚将修建大坝作为国家发展的核心要务,尤其是增强能源生产和发展灌溉型农业,通过出口多余的电力成为非洲的电力枢纽,通过电力的流动连接起东非国家与埃塞俄比亚,推动国家的地区优势地位并深化经济一体化。对埃塞俄比亚来说,水利项目是确立区域内地位的关键,可以借此提醒埃及,本国的政治是稳定的,埃及让埃塞俄比亚贫穷的做法是“不会得逞”的。^④ 现在,中国和

① Nora Hanke, “East Africa’s Growing Power: Challenging Egypt’s Hydro-political Position on the Nile?” March 2013, <http://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/80202>, 访问时间:2018年2月2日。

② Rawia Tawfik, *Revisiting Hydro-hegemony from a Benefit-Sharing Perspective: The Case of the Grand Ethiopian Renaissance Dam*, Discussion Paper Published by the German Development Institute, Bonn, July 2015, p. 17.

③ 哈里·费尔赫芬:《中国改变尼罗河流域力量格局》, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/ch/6178-China-shifts-power-balance-in-the-Nile-river-basin>, 访问时间:2017年12月12日。

④ Rawia Tawfik, *Revisiting Hydro-hegemony from a Benefit-Sharing Perspective: The Case of the Grand Ethiopian Renaissance Dam*, Discussion Paper Published by the German Development Institute, Bonn, July 2015, p. 17.

意大利的外来投资推动了埃塞俄比亚战略规划的实现。^①到2020年,埃塞俄比亚将有希望将其发电能力增加15倍,成为该地区的电力输出大国。^②尤其是青尼罗河项目、吉比Ⅲ项目等几个大型水利工程,将极大地改变尼罗河流域的水资源利用格局,巩固埃塞俄比亚的水资源安全,为其改变地缘政治格局积蓄力量。

(三) 地区秩序的构建模式和地区治理模式

由于每个地区内部的地理自然环境、政治传统、经济力量和社会文化等方面不尽相同,其各自地区秩序和治理模式必然存在很大差异。地区秩序从构成模式上来说可以分为外源强制型、外源合作型、内源强制型、内源合作型等四种方式。强制型的构建模式体现在对霸权利益的追求上,建立在国家之间政治经济力量不平衡的基础上,国家之间缺乏认同和信任的条件;而合作型的构建模式则以共同价值观念和共同利益为基础,地区成员之间在政治、经济或文化上联系紧密,相互充满信任。^③

地区秩序的构建模式决定了地区治理模式的选择。地区治理模式是地区内行为体针对该地区存在的冲突、生态、移民、资源、传染病等公共问题所应用的解决模式。在强制型地区秩序构建模式中,通常共享的是政治利益的价值观,地区治理模式或者是霸权性治理模式,或者是多元松散性治理模式,前者依靠霸权国家借助权力上的绝对优势来推行其治理主张,地区内的其他成员被动接受,且治理议题的选择和排序也由占主导地位的大国设定。这两种治理模式一方面在治理地区性问题时存在滞后和低效的弊端,国家更多地依靠自助来维护自身安全;另一方面很难及时应对某些国家内部问题外溢而形成的地区性问题,造成地区性的失序局面,导致稳定的现有地区

① Nora Hanke, "East Africa's Growing Power: Challenging Egypt's Hydro-political Position on the Nile?" March 2013, <http://scholar.sun.ac.za/handle/10019.1/80202>, 访问时间:2018年2月2日。

② 克桑·赖斯:《埃塞俄比亚积极推动大坝工程》, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/ch/3602-Ethiopia-s-push-for-mega-dams>, 访问时间:2017年12月18日。

③ 徐秀军:《地区主义与地区秩序构建》,《当代亚太》2010年第2期,第18—19页。

秩序发生改变。

而合作主导的地区秩序构建中，国家之间的互动合作关系会使地区成员之间的政治、经济和社会各层面的关系和结构状态保持稳定。随着地区主义和地区一体化的发展，区域内的国家会就某些问题和某些问题领域的决策向共同机构转移决策权，至少是部分决策权。^①在这样的地区环境中，地区内国家利益共享、责任共担，在共同解决地区问题的互动过程中形成的原则为地区秩序提供了可遵循的价值理念。在一体化进程中，合作、协调和相互妥协成为处理国家间关系的主流框架，某些规则、规范、原则和决策程序逐渐被所有参与者接受，并通过制度化设计成为地区的软性法则（soft laws），推动地区内国家建构起地区政治、经济、社会、安全等层面较为稳定的关系与结构状态。^②

因此，在强制型地区秩序的构建环境中，水所造成的社会安全效应很容易外溢和发酵成诱发地区冲突的安全性问题，改变现有的国家关系结构状态，造成地区秩序的塌陷，使之进入重新建构阶段。而在合作型地区秩序的构建环境中，水会成为促进地区内国家达成规范和规则的积极因素，推动国家之间建构起更为稳定的关系，推动地区一体化的发展。对于水对地区秩序影响的这两大层面，下文将结合中东和欧洲两个地区的案例进行深度剖析。

三、水与旧地区秩序塌陷：极端组织“伊斯兰国”与中东失序

水对于地区秩序变化的影响之一就是水可以成为一种改变地缘政治环境的权力资源，推动旧地区秩序的塌陷。2001年的“9·11”事件之后，恐怖主义就成了影响国际秩序变化的重要安全问题。在政治关系不稳定、安全形势动荡的地区环境里，资源的困乏和国家治理能力的欠缺可以成为恐怖主义存在和发展的温床。同时，为了实现自身的政治目的，恐怖主义会将控制有限资源使用权变成一种实现自身政治目的的工具，使其成为改变社会

^① 陈玉刚、陈晓翌：《欧洲的经验与东亚的合作》，《世界经济与政治》2006年第5期，第21页。

^② 门洪华：《地区秩序建构的逻辑》，《世界政治与经济》2014年第7期，第19页。

秩序和地区秩序的权力资源。例如非洲的索马里,其国内的极端组织“青年党”利用水危机制造的“水恐怖主义”正严重影响着非洲之角的安全秩序。2015年之后,“伊斯兰国”作为恐怖主义的“新生力量”开始以各种残暴的“圣战”方式在世界各地频频制造骇人听闻的恐怖事件,意图搅乱整个世界,建立起所谓的“哈里发帝国”,重新规划世界版图,重构世界秩序。而水资源在“伊斯兰国”的发展过程中扮演着重要的角色。

(一) 水资源稀缺危机引发社会失序,为“伊斯兰国”发展壮大创造条件

加拿大多伦多大学的迪克森(Homer Dixon)曾主持过一个主题为“环境变化与冲突”的研究项目,该项目对环境资源变化与社会冲突之间的关系进行了大量的实证性研究,绘制出了资源短缺和冲突之间的关系图,见图1。在图1中可以看到,可再生资源质量和数量的下降、人口的增长和资源获取机会的不平等,会加剧环境资源的稀缺性,导致国家经济生产能力与规模的下降和缩减,原住居民被迫迁徙他处,继而引发其他区域的资源竞争,加剧整个社会的内部发展压力,最终产生种族间或全社会的冲突乃至国家政变。

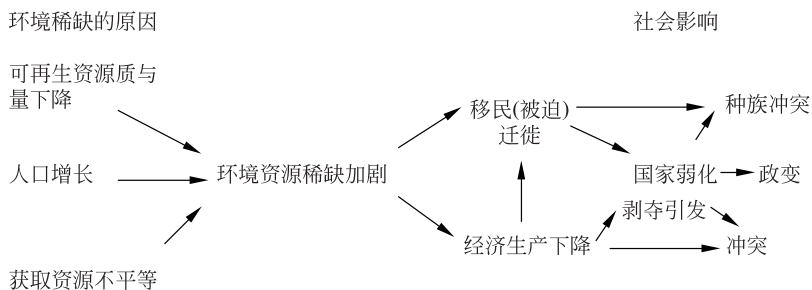


图1 资源短缺与社会冲突关系图^①

该项目的研究其实回答了水与秩序内在关系中的核心问题,即严重的

^① Thomas F. Homer-Dixon, “Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Case,” *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, p. 31.

环境资源短缺会破坏经济状况和关键性的社会制度，一旦政府无力进行有效的社会治理，整个社会的秩序就会崩溃。如果把资源短缺困境的范围扩大到整个地区，也就是说如果资源短缺是一种地区常态现实，地区秩序就会因此受到冲击。在高度依赖跨境水资源而又面临水资源稀缺性的中东地区，国家内部的水资源短缺问题正是以“伊斯兰国”为代表的现代恐怖主义发展的重要社会根源。

2010年之后，叙利亚进入了如火如荼的内战阶段。叙利亚的内部战乱起源于农民起义，而农民起义的最直接原因是极端天气造成了持续干旱，水资源极度短缺，农业歉收，上千万农民的基本生活无法保障。为了获得基本的生存权益，农民开始抗议政府的腐败与社会治理的无能，但很快被政府残酷地镇压了下去。之后局部地区的自发性农民起义群体逐渐演变成席卷全国并具有军事武装的反抗组织。^①可以说，水资源短缺是内战爆发并持续的关键性原因。

世界银行的数据统计显示，叙利亚的人均可用淡水资源总量在1967年为1242立方米/年，根据马林·法尔肯马克(Malin Falkenmark)的“水稀缺指标”，叙利亚属于“用水紧张型”国家；进入21世纪之后，叙利亚的人均可用淡水资源总量一路下降到363.27立方米/年(2007年)，成为“极度缺水型”国家。^②水资源的极度稀缺引发了一系列的农业安全和用水安全问题，使得正常的经济生活受到严重影响，越来越多的人为了生计涌入城市，导致城市基础设施和社会管理的压力激增，新旧居民矛盾激化，加深了早已存在的宗教和社会政治鸿沟，而政府又无力解决这些日益严重的社会与人道主义危机。叙利亚内战持续到2011年时，全国有6%的人口或被杀或受伤，500多万人口被迫迁移。到2015年时，全国已有80%以上的人口处于贫困状态。^③

① Swedish International Development Cooperation Agency, “Water and Violence: Crisis of Survival in the Middle East,” http://www.strategicforesight.com/publication_pdf/63948150123-web.pdf, 访问时间:2017年12月12日。

② “Renewable Internal Freshwater Resources per capita (cubic meters),” <https://data.worldbank.org/indicator/ER.H2O.INTR.PC?locations=SY>.

③ Swedish International Development Cooperation Agency, “Water and Violence: Crisis of Survival in the Middle East,” http://www.strategicforesight.com/publication_pdf/63948150123-web.pdf, 访问时间:2017年12月12日。

与此同时,伊拉克境内的“伊斯兰国”势力蔓延到了叙利亚。一方面,民众为了获取最低生活保障,也为了反抗无能的政府,只能另寻他路;而在一个满目疮痍的国度和不稳定的地区环境里,可以选择的生存之路非常有限。另一方面,“伊斯兰国”为了招兵买马扩大势力,承诺给予新加入的分子足以保证生活的高额报酬。因此,加入极端组织“伊斯兰国”成了很多叙利亚平民别无选择的选择。

瑞典国际发展合作署的统计数据显示,除了宗教仪式、意识形态的原因,60%~70%的“伊斯兰国”恐怖主义分子加入该极端组织是出于国家政策失败和水资源短缺的原因。2014—2016年,“伊斯兰国”控制的叙利亚东北部在2007—2012年遭遇持续严重干旱。由于叙利亚政府无力救援遭遇干旱的人群,无法使其获得基本生活保障,导致社会仇恨激增和公众支持率下降。而“伊斯兰国”则通过建立社会服务系统、实施灌溉项目和提供干净的饮用水,轻易地“吸纳”到了日益增加的对社会不满的当地民众。^①“伊斯兰国”因此得以不断发展壮大,成为影响中东地区秩序乃至欧洲安全形势的不稳定因素。

(二) 水成为“伊斯兰国”改变地区权力格局的有效工具

水资源安全问题从国家内部引发社会失序,为恐怖主义的产生和扩大创造了条件。随着恐怖主义势力的升级,水逐渐从资源性因素发展成工具性因素,成为恐怖主义扩大地区势力的重要工具。2017年4月,德国独立智库阿德菲(Adelphi)发布的《全球变暖环境下的暴乱、恐怖主义和有组织犯罪》报告显示,恐怖组织会将水资源作为战争武器,通过控制水源,迫使人们服从其领导,在水资源越是稀缺的地方,恐怖组织的控制力就越大。^②这一结论在“伊斯兰国”的发展壮大和恐怖主义活动的实施中得到明显的反映。

“伊斯兰国”主要通过三种路径实现对水这种基础性发展资源的控制和

^① Swedish International Development Cooperation Agency, “Water and Violence: Crisis of Survival in the Middle East,” http://www.strategicforesight.com/publication_pdf/63948150123-web.pdf, 访问时间:2017年12月12日。

^② Adelphi, “Insurgency, Terrorism and Organized Crime in a Warming Climate,” <https://www.climate-diplomacy.org/publications/insurgency-terrorism-and-organised-crime-warming-climate>, 访问时间:2017年12月12日。

管理,使之转变为重要的权力资源,成为其扩大控制地盘、改变地区内部权力格局和搅乱区域秩序的有效工具。第一,水利基础设施涉及社会经济生活的正常运转,“伊斯兰国”通过控制重要大坝来控制水源,从而控制在饮用水、灌溉和电力供应上依赖水源的沿线区域。例如,在2014年,“伊斯兰国”控制了幼发拉底河上的塔布卡(Tabqa)大坝,该大坝是叙利亚20%的电力、500万民众饮用水和农业灌溉用水的来源。同时,“伊斯兰国”通过控制摩苏尔(Mosul)大坝来控制40%的伊拉克小麦产区,威胁当地的粮食安全,很容易地实现了控制该地区的目标。

第二,“伊斯兰国”还通过制造水安全问题向对手施加政治压力。例如,2014年,在阿勒颇市,“伊斯兰国”切断水电供应来影响对手的正常作业保障。为了占领地盘,“伊斯兰国”用原油污染伊拉克和叙利亚国内一些地区的饮用水,放水淹没了迪亚拉省、巴比尔和巴格达西南部的22个城市,逼迫原有居民离开家乡。2015年,“伊斯兰国”关闭了拉马迪(Ramadi)大坝,迫使下游地区的民众接受“伊斯兰国”的控制。第三,石油生产离不开可持续的水源供应,“伊斯兰国”借助于对水资源调配的控制权来持续性增加石油生产所需要的水供应,提高石油产量,获取重要的活动资金,继而加强控制农业和电力这两个关乎国家经济命脉的重要领域。^①

叙利亚原本不是一个缺水的国家,但人口的增加、社会治理的不善和持续性的自然干旱,加之土耳其在上游地区修建大坝,导致叙利亚境内的水消耗严重超过了自然补给。作为农业国家,叙利亚的农产品以耗水严重的小麦和玉米为主,为弥补地表供水的不足,地下水被过度消耗。水资源安全已经成为影响叙利亚社会可持续发展的瓶颈。“伊斯兰国”在发展壮大、主动向外扩张实现其“阿拉伯帝国主义”梦想^②的过程中,充分抓住了水这个“牵一发而动全局”的关键基础性资源,利用叙利亚水资源安全困境的现实,通过控制和管理水资源的利用,实现其对叙利亚的逐渐控制。反过来说,如果

^① Swedish International Development Cooperation Agency, “Water and Violence: Crisis of Survival in the Middle East,” http://www.strategicforesight.com/publication_pdf/63948150123-web.pdf, 访问时间:2017年12月12日。

^② 殷之光:《伊斯兰的瓦哈比化:ISIS的不平等根源与世界秩序危机》, <http://www.aisixiang.com/data/83686.html>, 访问时间:2017年12月12日。

没有对水资源的控制,“伊斯兰国”可能很难迅速崛起、壮大并步步为营。

虽然在2017年11月21日,伊朗总统鲁哈尼宣布“伊斯兰国”已经被剿灭^①,但不可否认的是,“伊斯兰国”的崛起和发展冲击了中东地区已经非常脆弱的平衡,对地区秩序造成了严重威胁,成为当今世界最直接的安全挑战之一。^②另外,还需要看到的是,“伊斯兰国”通过在全球发动恐怖主义袭击,力图从一个地区秩序的“变革者”向一个国际秩序的“搅局者”转变。叙利亚和伊拉克持续的内部战乱造成几百万难民涌入欧洲,极大地冲击了欧洲社会结构的稳定。本已高度一体化的欧洲内部产生分裂,国家概念再度被强化,在“伊斯兰国”接二连三发动针对欧洲平民的恐怖袭击的催化作用下,欧洲内部民族主义情绪迅速爆发,法国、奥地利、荷兰等欧洲国家内部的极右翼促发了欧洲政治生态的改变^③,对于欧洲地区秩序产生了较大的影响。

综上所述,中东的案例证明了水是一种基础性的社会生存资源。在某些地区,传统安全机制的效率在下降,很多新兴安全领域几乎处于真空状态,缺乏相应的地区安全机制进行治理和管控。水资源一旦和某种新的权力政治资源相结合,很容易成为摧毁旧有社会秩序、继而催化新秩序形成的工具,从而使水的安全特性从基本自然需求层面上升到政治安全层面,成为一个从内在影响地区秩序变化的重要因子。

四、水与新地区秩序建构:欧洲水规范与地区一体化

地区不仅是世界上存在的物质实体和在地图上能直接、准确描绘的有形空间,也是由各种观念构成的社会和认知结构,这些观念是地区内国家在多领域互动中形成的,并且一旦形成,就会反过来影响各行为体的政策选

① 新华网:《伊朗总统宣布“伊斯兰国”已被剿灭》,http://www.xinhuanet.com/world/2017-11/22/c_1121992760.htm。

② 新浪网:《伊斯兰国是世界面临最直接挑战之一》,http://news.sina.com.cn/zl/world/2015-11-17/09314940.shtml,访问时间:2017年12月12日。

③ 曹兴、徐希才:《叙利亚难民对欧洲产生了那些影响》,《中国民族报》2017年1月13日,http://www.mzb.com.cn/zgmzb/html/2017-01/13/content_118006.htm,访问时间:2017年12月12日。

择。观念的认同可以促进地区行为体间的互动和交流,也决定了地区秩序的“自我”特性。^①而在观念认同基础上形成的规范则是“一种规则”^②,是“界定权利和义务的行为标准”^③,是“对某个认同所应该采取的适当行为的集体期望”^④。规范有助于促进地区和国际秩序的形成。在地区范围内,规范一旦建立,就说明地区各行为体对某种价值、目标或愿望进行了接受和认同,各行为体持有基本一致的价值取向,并且其行为受共同的价值与目标的约束。^⑤地区性规范的形成是地区主义发展的制度推手和直接动力。

所以,作为地区发展最基础的自然资源,水规范的建立和内化必然会深刻影响区域内国家的行为互动,水的跨境流动性使同一流域的国家之间具备了天然的命运体纽带。国家之间为了和平用水而达成在法律上的统一与政策上的协调,在流域管理上实行一体化管理,对区域内国家的水资源利用原则和目标达成统一标准,会极大地推动地区内民众的共同价值认同,推动地区性文化和思想观念的统一,为经济和政治上的逐步整合统一奠定规范性基础,积极促进地区秩序一体化的发展。

关于水在地区规范的塑造和内化方面的案例,最具有代表性的区域莫过于欧盟。欧盟通过建立和内化水规范,确保国家在资源管理和利用上实行一体化的管理办法,推动环境一体化成为欧盟一体化的重要内容和积极推动力。同时,通过设立共同目标并引导公众参与,促进一体化意识扎根于民间,建立起地区一体化发展的坚实群众基础。

欧盟地区是全球范围内跨境河流丰富的地区,最著名的两条跨境河流是莱茵河与多瑙河。这些河流横穿欧洲,在欧洲社会经济发展中的地位和作用举足轻重,它们不但是欧洲重要的经济、环境、运输通道,还担负着流域内各

① 姜伟:《观念认同与地区秩序建构——兼谈中国新安全观在建构东亚秩序中的作用》,《东南亚研究》2012年第1期,第54—55页。

② Ann Florini, “The Evolution of International Norms,” *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 3, 1996, p. 364.

③ 阿米塔·阿查亚:《建构安全共同体:东盟与地区安全》,王正毅、冯怀信译,上海世纪出版社,2004年,第33页。

④ 彼得·卡赞斯坦:《国家安全的文化:世界政治中的规范和认同》,宋伟、刘铁娃译,北京出版社,2009年,第11页。

⑤ 徐秀军:《地区主义与地区秩序构建》,《当代亚太》2010年第2期,第25页。

国生产生活用水、航运、发电、渔业、农业灌溉、污水处理等多项重担。由于欧洲国家众多,各国的经济状况存在差异,政治历史与文化传统又各不相同,因此国家之间在水污染、水利开发、水量分配等事务上时常发生矛盾和冲突。

对于欧盟来说,如何公平地利用国际水道与水资源,如何控制水污染和保护环境,是事关地区稳定和发展以及能否实现一体化的重要问题。2000年后,欧盟整合了以往一系列分散的水管理法规,并在此基础上制定了统一的行动框架——《欧盟水框架指令》(EU Water Framework Directive,以下简称《水指令》),它于2000年10月23日由欧盟议会和欧盟理事会颁布,并于2000年12月22日正式实施。由此,欧盟逐渐建立起了在水利用与管理上的地区规范。

(一) 水规范统一了地区国家的行为规则

在《水指令》制定以前,区域内国家在航运、工业用水、生活用水、水利开发等各方面都缺乏统一的协调。在21世纪之前,作为母亲河的莱茵河与多瑙河一度因各国在利用上分而治之和在管理上各扫门前雪而伤痕累累。

在15世纪,因过度捕捞和污染而产生渔业衰退的现象;在19世纪,流域国为了航运更加便捷畅通而对河流实行纠正性整容,诸如河道拓直、沿岸修堤、束水归槽、增加农业种植面积,河流的生态系统因而遭遇重创。工业革命之后,作为发电的源泉,河流上梯级拦河水坝如雨后春笋般出现,河流的水文和循环系统被破坏,自我净化能力大减,泥沙淤塞,鱼类洄游受阻,动植物大量减少。加上沿岸国工业生产中产生的大量有机污染物排入,莱茵河的水质严重恶化,直至发生了著名的桑多兹污染事件。瑞士桑多兹化学公司的农药泄漏致使德国、法国、荷兰等国蒙受巨额损失,巨大的破坏效应使得欧洲国家意识到统一管理水资源的必要性与重要性。^①

20世纪60年代以后,欧洲国家陆续在一些流域中建立河流管理委员会,在流域管理、流域生态、污染排放、事故防控、监测与信息管理等、防洪等方面建立相关规定,但这些水管理法规通常分散于某一流域层面。2000年,欧

^① 董哲任主编:《莱茵河——治理保护与国际合作》,郑州:黄河水利出版社,2005年;薄义群、卢锋:《莱茵河:人和自然的对决》,北京:中国轻工业出版社,2009年。

盟根据欧盟条约第 174 条,即关于以预防、保护和改善环境质量为目标,谨慎合理地利用资源,实行预报、预警和污染处罚的原则,促进水资源保护和可持续管理的环境政策,在整合以往一系列零散的水管理法规的基础上,制定了一个统一的行动框架——《水指令》。^①《水指令》的正式启动,标志着欧盟各国具有了统一的水资源管理法律文件,建立起了地区性自然资源利用的统一管理原则和共同发展目标。

欧盟要求各成员国必须强制实施《水指令》,对申请加入欧盟的国家也以此作为批准入盟的先决条件之一。由于欧盟对水资源和水环境的保护制订了很高标准,各成员国为达到《水指令》的规定,必须在相关领域投入大量资金,例如德国为达到欧盟水质标准,至少需要投入 3000 亿美元,这就成为一些经济发展水平相对较低的国家如波兰、罗马尼亚等实现《水指令》目标的障碍。同时,欧盟各国的体制不同,以德国、比利时、西班牙为代表的一些欧盟国家,在水管理方面实行地方自治,中央政府管理薄弱,而《水指令》是由中央政府签署的,因此如何在全国实行统一的水管理政策,成为《水指令》落实的一大挑战。另外,欧盟要求《水指令》的实施具有强制性约束力,如何在社会发展程度不尽相同的国家实施统一的时间表,是欧盟国家协商谈判的又一大重点。欧盟成员国在较长时间的讨论、协商和谈判过程中,逐渐意识到欧盟法律政策结构的复杂性和各类规则内容的重叠性,对于欧盟整体发展不利,因此最终一致同意《水指令》通过并实施。在具体落实中,欧盟国家经过协调实施务实性条款,允许罗马尼亚、保加利亚等经济发展水平较低的国家获得一定宽限期,在实施某些条款时如果技术不可行或费用过高,可以采取变通措施。可以说,《水指令》是欧盟国家将国家政策从单一化发展到一体化的典型代表,在实现水管理一体化的过程中,欧盟国家调整观念、协调立场,逐渐建构起统一的行为规范。^②

① 刘宁主编:《多瑙河:利用保护与国际合作》,北京:中国水利水电出版社,2010年,第123页。

② 刘宁主编:《多瑙河:利用保护与国际合作》,北京:中国水利水电出版社,2010年,第124页;杜群、李丹:《〈欧盟水框架指令〉十年回顾及其实施成效述评》,《江西社会科学》2011年第8期,第19—27页;“The EU Water Framework Directive,” <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ff6b28fe-b407-4164-8106-366d2bc02343>。

《水指令》从一体化的角度对水这种基础性的自然资源和社会资源进行管理,在欧盟国家的水质管理、保护区管理、法规体系建设、管理机构建设、水价制度等方面,对相关行为与方法进行了统一规定。欧盟要求全体成员国和申请加入的国家都必须执行《水指令》,各成员国必须以《水指令》为指导,制定各国相应的国家法规,欧盟会定期对各成员国实施《水指令》的情况提出评价报告。各成员国除了要制定本国的河流流域区管理规划,还要对于国际河流进行协调合作(甚至与非欧盟国家开展合作),制定整个国际河流流域区的统一管理规划。^① 所以,从根本上说,《水指令》的制定与启动是欧盟国家在长期发展中,关于水资源可持续利用和合作管理逐步形成统一观念与认同的体现,是一种共同的管理规范和行为准则的达成。

(二) 水规范设置了地区国家的统一性目标

在欧洲一体化的过程中,《水指令》设置了水治理方面的统一目标。从长远来看,欧盟国家的目标是消除主要危险物质对水资源和水环境的污染,保护和改善水生态系统和湿地,减轻洪水和干旱的危害,促进水资源的可持续利用;而近期目标是在2015年前使欧盟范围内的所有水资源都处于良好的状态。^② 在共同目标和基本原则的大框架下,《水指令》要求欧盟成员国与同一流域内的其他所有国家建立合作关系,建立起不同层面的协调合作机制,巩固利益协调框架,在法理和程序上使争端解决和行动协调更容易开展。《水指令》的核心思想是:河流从源头到入海口是完整的一体化系统,所有国家都要定期向欧盟汇报工作进展;制定严格的惩罚条例,对无法完成《水指令》的国家进行处罚。^③ 统一水目标的做法进一步保证了欧盟国家在发展过程中的行动一致性,确保《水指令》在环境一体化议题上的阶段性推动作用。

① 胡文俊、陈霁巍、张长春:《多瑙河流域国际合作实践与启示》,《长江流域资源与环境》2010年第7期,第741页。

② 马丁格里菲斯:《欧盟水框架指令手册》,水利部国际经济技术合作交流中心翻译,北京:中国水利水电出版社,2008年,第4—5页。

③ 谭伟:《欧盟水框架指令及其启示》,《法学杂志》2010年第6期,第118—119页。

（三）水规范内化推动了地区共同意识的发展

《水指令》从本质上属于“软法”，即对所达到的具体目标作出明确规定，命令成员国通过该国相应的立法将规定具体落实。也就是说，指令需要转化为每个成员国的国家立法，并且相应地构成该国立法的一部分。《水指令》第 24 条要求，在 2003 年 12 月 22 日前，各成员国须将框架指令的要求转化为国内相关法律，并将情况通报给欧盟委员会。如不能按时将框架指令的内容纳入本国法律，欧盟委员会将按照条约和程序要求，正式通知该国。如果该国没有正当的理由解释其原因，欧盟委员会有权向欧洲法院对其提起诉讼。另外，欧盟委员会对所有没有按照框架指令执行或者没有达到执行标准的行为，也都可以启动监督和诉讼程序。^① 欧盟委员会通过定期对各成员国实施《水指令》的情况提出评价报告，掌握地区的水管理情况，以此来保证《水指令》的执行，使得统一的水管理规范内化到每个国家的具体执行中。

在社会参与层面，《水指令》建立的思想基础是天然的水命运共同体，公众的支持和参与是保护水资源的先决条件。在《水指令》的框架下，欧盟国家和公众等利益群体针对水问题和相应解决办法展开广泛协商，其实施措施充分确保了公众的参与度，使得公众在《水指令》的具体实施中扮演关键角色。^② 《水指令》规定：所有河流改善计划的细节都要公布，并让公众参与提出意见。^③ 公众是水资源使用的主要群体，《水指令》强调公众参与的重要性，其附录 7 第 A9 条规定需要收集整理公众意见并认真对待，第 14 条规定要向公众提供相关的背景信息，通过鼓励公众参与，给予公众基本的知情权、参与决策权和质疑权。《水指令》所约束的各行为体不仅可以有效地搜集社会需求信息，了解真实的水资源管理进程和效果；更可以通过倡导公众参与，使公众深度了解水管理规范的基本内容，将共同的用水意识和规范内化到社会民众的层面，推动地区共同意识的发展。

① 谭伟：《欧盟水框架指令及其启示》，《法学杂志》2010 年第 6 期，第 118—119 页。

② “The EU Water Framework Directive.” <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ff6b28fe-b407-4164-8106-366d2bc02343>.

③ 谭伟：《欧盟水框架指令及其启示》，《法学杂志》2010 年第 6 期，第 120 页。

五、思考：水与中国影响地区秩序建构的能力建设

地区秩序是建构在权力政治格局基础上的地区行为规则和相应的保障机制。在水资源危机日渐显现的时代背景下,水权对整个地区权力格局的影响尤为凸显。中国的青藏高原地处亚洲“水塔”位置,面对气候变化影响下不断加剧的亚洲乃至全球水资源危机,中国如果想提升对地区秩序建构的影响力,就必须重视开发利用影响地区秩序建构的战略性资源,加强基础性资源的治理能力和战略投入,从长计议,以对地区秩序建构发挥更大影响力和主导权。

随着中国综合国力的不断增强,海外利益的拓展和维护成为中国国家利益的重要内容。“一带一路”倡议已经进入重要实施阶段,其根本目的就是提升中国对地区政治和国际事务的影响能力,塑造有利于中国的国际秩序。水利开发和基础设施建设需求旺盛,水利外交将成为“一带一路”倡议落实的重要内容。为了国家的长远发展、国家利益的全球拓展与维护,中国需要从观念、利益和能力三个维度,重视水的战略抓手作用,发挥水资源在国家利益实现和地区治理影响方面的重要作用,增强建构地区秩序的能力和主动性。

首先,在观念上,将“水善利万物而不争”的地区规范建构与中国的义利观实践结合起来。随着综合国力和国际影响力的提升,中国日益重视对国际规范的影响,在思考新时代国家身份定位时提出了“正确义利观”的概念,对于如何处理与外部世界关系作出了清晰回答。^①中国相当一部分的对外投资集中于资源开发利用领域,尤其是在亚洲和非洲等发展中国家的水资源开发领域,将大量资金用于水利相关的基础设施建设。中国对外水利投资的过程,从一定程度上说,是传播中国声音、用中国方案解决区域治理问题的过程。水基础设施事关国计民生与可持续发展,中国在合作过程中坚持道义为先、追求共同发展,在协助解决当地水资源安全问题、提升水资源治理能力建设的同时,还将传播“责任先于自由、义务先于权利、群体高于个

^① 中国日报中文网:《习近平的外交义利观》, http://cn.chinadaily.com.cn/2016xivisitueu/2016-06/19/content_25762023.htm, 访问时间:2017年12月12日。

人、和谐高于冲突”的中国对外价值理念，影响对象国治理理念的建构，潜移默化地提升中国影响区域规范建构的能力。

其次，在利益上，将构建地区机制与落实中国命运共同体理念结合起来。制度设计和规则话语权是建构新型国际秩序最根本的战略资源。水是命运共同体建设的天然纽带，在目前水资源合作机制普遍缺乏的情况下，中国应该在水资源类国际制度的建设方面发挥引领作用，发挥中国建构区域新秩序和新规则的力量，同时推动地区命运共同体的形成。一方面，中国应积极参与国际水资源法律与制度的建设，加强中国在国际水事活动中的协调与合作角色的塑造。另一方面，中国应加强地区层面的相关机制建设，最大限度降低水资源冲突和争端发生的可能性；与此同时加大水资源合作开发的力度，使下游国家充分享受到参与中国主导建设的水资源制度的红利，从而利用河流水力开发促进国内的经济的发展，创造经济效益，改善人民的生活条件。由于水涉及一个国家可持续发展的诸多层面，因此水资源类地区机制的发展可以带动相关国家之间的合作与地区协调机制的发展，从而提升中国对整个地区政治与发展的话语权和影响力。例如，澜沧江-湄公河合作机制的建设，就是将水资源合作作为推动整个区域合作发展的重要内容和动力。

最后，在能力上，提升参与对象国社会治理的能力和在地区治理上的领导力。基础性的社会治理不仅事关一个国家民众的生存质量和国家的社会治理能力，而且会影响一个国家、一片流域乃至整个地区的能源安全、农业安全等。很多参与中国“一带一路”倡议的国家都面临着水资源污染和水资源稀缺的安全问题，如何应对这些挑战，不仅关乎中国对外战略实施的成功与否和战略行为的实际效果，而且关系到地区的稳定与和平。面对水资源问题带来的安全挑战，中国作为负责的地区性大国，应重视推动开展水资源治理的国际合作，注重加强水资源能力建设方面的投入。中国要充分发挥“一带一路”倡议的引导作用，对接沿线国家的战略规划和发展需求，与沿线国家建立清晰的合作框架，在框架之内借助具体项目的开展，将项目发展模式植根于目标国，促进多层次水资源合作机制的建立。同时，影响对象国和对象地区层面的资源使用、开发规制、社会政策和经济规划的制定，影响对象国内部的环境、经济及社会可持续发展，引导其所在地区的机制建设和政治走向，推动对象国水资源安全保障能力的建设，在此过程中，逐渐建构起中国在地区治理中的领导力。