

欧盟的水外交：以中亚为例*

邢 伟

【内容提要】 在中亚地区水资源环境持续恶化的背景下，欧盟运用其治理经验和水外交战略，参与中亚的水资源治理。欧盟的中亚水外交战略，主要是通过区域性的双边与多边对话与合作机制，提供区域性公共产品，突出其价值观并维护中亚地区的安全利益。欧盟内部的一致性、中亚国家间的关系和地区内部国家水资源的治理能力影响欧盟水外交工作的进展和推动。欧盟在中亚水外交领域的实施特点是：通过协议等渠道进行直接援助、地区机制安排以及与国际社会加强合作等。

【关键词】 欧盟水外交 中亚水资源 水资源治理 可持续发展

【作者简介】 邢伟，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员。

随着气候变化的加速，水资源对经济、社会发展和地区安全形势的压力将成为中亚国家面临的首要挑战^①。中亚地区的自然环境比较恶劣，处于干旱区，加之人类对于水资源的过度使用和污染，使得中亚地区的水资源安全形势不容乐观，水资源分配不足的问题日益显现。2013年欧盟通过了《关于欧盟水外交的理事会决议》（Council Conclusions on EU Water Diplomacy）。该决议认为，在未来十年因水资源的短缺而产生的紧张和冲突将会变得更加频繁，并且会威胁到世界许多国家和地区的稳定与安全。欧洲的利益、国际和平与安全也会受到严重的影响^②。欧盟各成员国认为，与水相关的冲突可能危及世界各地的稳定，将影响欧盟的利益及国际和平与安全，而气候变化和人口增长将进一步增加解决该问题的难度，所以各国强调欧盟可利用其欧洲跨界水域管理的长期经验，进一步推动全

* 本文为中国社会科学院亚太与全球战略研究院创新工程项目“习近平外交战略思想研究（周边命运共同体）”的阶段性研究成果。感谢匿名审稿人提出修改意见，作者文责自负。

① 曹嘉涵：《中亚气候变化风险及环境安全影响》，载《绿叶》2015年第7期。

② “Council conclusions on EU water diplomacy”，<http://eu-un.europa.eu/eu-council-conclusions-eu-water-diplomacy/>

球在水资源领域的合作^①。中亚地区水资源稀缺程度高，欧盟运用其水资源治理经验和水外交战略，介入中亚的水资源治理，可为中亚地区提供水资源治理方面的公共产品。因此，欧盟在中亚地区的水外交活动值得深入研究。

一 已有研究综述

水外交的重要性和迫切性日益突出，国内外学者在该领域的学术研究，主要集中在以下四方面：

第一，水外交需要区域公共产品的提供，以增强国家责任。水资源公共产品包含信息收集与交换机制、水资源条约和流域组织结构，公共产品需要满足区域化需求，并且具有跨国界特点和可持续发展特性^②。从这个角度来看，水外交是“一国政府围绕（跨界与非跨界）水资源合作项目和软水产品的开发和利用问题，通过技术和社会双层举措来进行解决的外交实施方式”^③。从水外交的“维权”与“维稳”关系分析，从双边和区域两个层面论证，水外交，广义上指的是国家以及相关行为体围绕水资源问题展开的涉外活动，狭义上指的是国家以及相关行为体围绕跨界水资源或国际河流水资源问题展开的涉外活动。水外交大致可分为两类：一类是为实现水目标本身而开展的外交活动；另一类是为实现其他外交目标（包括政治、经济和军事）而开展的与水相关的外交活动^④。欧盟在中亚的水外交通过具体项目实现有关目标，而且欧盟有着更深层次的考虑，即借水外交活动对中亚的经济、安全等方面进行介入，增强欧洲在中亚的影响力。

第二，水外交影响水资源合作发展。这方面内容主要包括：对于国际形象的考虑，遵守国际法的考虑，议题联系的评估以及对相互承诺和义务的期望；国家间对称的谈判能力有助于流域国之间的信任建设。水条约内容越灵活，越容易被流域国家所批准；继承权利与义务与否的处理，会影响到合作模式的形成与发展^⑤。水可以引发国家间冲突，也可以是冲突的解决方式，水外交主体包括影响

① 《欧盟各成员国外长呼吁推动水外交》，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201307/20130700219681.shtml>

② 李志斐：《水问题与国际关系：区域公共产品视角的分析》，载《外交评论》2013年第2期。

③ 张励、卢光盛：《“水外交”视角下的中国和下游湄公河国家跨界水资源合作》，载《东南亚研究》2015年第1期。

④ 郭延军：《“一带一路”建设中的中国周边水外交》，载《亚太安全与海洋研究》2015年第2期。

⑤ 李昕蕾：《冲突抑或合作：跨国河流水治理的路径和机制》，载《外交评论》2016年第1期。

获取、管理和利用水资源的国际行为体，包括国家和非国家的机构，例如 NGO、国际开发机构和私人公司等。水外交不只是大国政治，也是可以建立在互利共赢基础上的外交合作^①。

第三，从水资源安全化的角度看，水外交可以通过机制化安排促进安全发展。比照传统安全方式，水外交的三个核心要素包括：维护和平与安全的外交预防性质；传统的双边外交辅之以多边和多层次的外交；国际社会集体责任观念^②。水外交对中国和邻国关系的影响，可以通过上海合作组织等地区合作机制，参与国际合作对话，来处理与邻国有关水问题引发的矛盾；还可以通过出口水相关技术和产品，来实现针对新兴国家的水外交^③。

第四，水资源综合管理（IWRM）视角下的复合水外交体系是水外交实施的重要指导原则。水外交框架包含三个方面：水体系是开放的并且在不断变化；水体系管理必须具有互动性、复合型 and 反馈特质；水体系管理必须有适应性，并采取非零和的谈判方式^④。

对于水资源和治理能力都较为缺失的中亚地区，欧盟在该区域开展水外交活动早就引起了学术界的重视。国内外学者认为，一方面，欧盟的水外交介入只是影响中亚水资源治理的一个因素。水分配、能源补偿机制、水利设施建设的不确定性，以及对水商品属性的定义存在差异是问题症结，中亚水资源问题已经与地区国际关系陷入一种恶性循环状态，人口增长、气候变暖、咸海生态恶化，以及包括欧盟在内的外部势力介入，都会对中亚水资源问题产生较大影响^⑤。另一方面，欧盟的中亚水外交主要是通过经济技术手段和强大的国际政治地位、权威来实现的^⑥。水外交属于环境外交的一个方面，欧盟对于世界环境发展事务领导权的争夺既是环境外交的内容，也是欧盟推行环境外交的重要动力。欧盟政策突出强调可持续发展思想，力图使发展中国家在改善环境问题上与其步调一致，强调“人权与良政”，将环境问题政治化^⑦。咸海流域治理与合作、环境安全、流域可

① “Water Diplomacy: Effecting Bilateral Partnerships for the Exploration and Mobilization of Water for Development”. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1559288

② 流域组织国际网等编，水利部国际经济技术合作交流中心等译：《跨界河流、湖泊与含水层流域水资源综合管理手册》，中国水利水电出版社2013年版，第11页。

③ [法] 弗兰克·加朗：《全球水资源危机和中国的“水资源外交”》，载《和平与发展》2010年第3期。

④ Shafiqul Islam and Lawrence E. Susskind, “Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Managing Complex Water Networks”. New York: REF Press, 2013, pp. 14-18.

⑤ 焦一强、刘一凡：《中亚水资源问题：症结、影响与前景》，载《新疆社会科学》2013年第1期。

⑥ 高永超：《中亚水资源博弈的外交视角》，外交学院硕士研究生学位论文，2015年，第44页。

⑦ 谭伟：《欧盟推行环境外交的原因及局限性》，载《求索》2010年第7期。

持续发展、水资源综合管理等方面是欧盟在中亚水外交的主要领域，而欧盟介入对中亚水资源治理的作用仍有待加强^①。

虽然欧盟与中亚地区相距较远，但在苏联解体后，欧盟认为从东欧、高加索地区到中亚一线仍属于其利益范围。欧盟重视中亚地区，在中亚五国除了土库曼斯坦外都驻有外交代表。虽然欧盟的综合实力与美国有差距，但欧盟在技术和道义方面相比美国存在一定的优势，在中亚地区有着相当程度的影响力。当前可持续发展是水资源治理的指导思想，而且中亚地区也是丝绸之路经济带上重要节点。随着中亚水资源安全问题的加剧，欧盟通过介入中亚两大流域——阿姆河和锡尔河的水资源管理，将其作为战略伙伴关系的重要内容^②。

目前研究水外交主要集中在水资源合作、安全等领域，或者是从邻国之间的角度分析。学界目前还缺乏从大国域外介入的角度分析欧洲在中亚地区的水外交活动。欧盟在中亚地区的水外交，是以非邻国的方式对中亚流域进行介入治理。欧盟在中亚地区的水外交在管控危机、预防冲突和促进合作方面有着积极的作用，对于推进中亚地区流域治理和水资源安全保障方面十分必要，因此通过向中亚地区输出水资源治理的先进经验，来加强在中亚地区的水外交，进而增加地区影响力。本文在已有研究的基础上，通过分析欧盟在中亚水外交的介入实施，包括分析欧盟的战略动力、影响因素与欧盟实施水外交的机制性特点，为中国在中亚水外交的发展和区域水资源安全治理提供建设性思考。

二 欧盟开展水外交的战略动力与影响因素

欧盟 2007 年通过了《欧盟与中亚：新伙伴关系战略》（The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership），认为与中亚地区加强合作，能够确保中亚地区的稳定与繁荣。2012 年，欧盟在《关于中亚的理事会决议》中对中亚外交活动进展进行了评估，其中环境可持续性与水资源是欧盟中亚战略的重点领域。

^① Leila Zakhirova, “The International Politics of Water Security in Central Asia”, *Europe - Asia Studies*, Vol. 65, No. 10, December 2013, pp. 1994 - 2013; Murodbek Laldjebaev, “The Water - Energy Puzzle in Central Asia: The Tajikistan Perspective”, *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 26, No. 1, pp. 23 - 36, March 2010, p. 32; Farkhod Tolipov, “Micro - Geopolitics of Central Asia: A Uzbekistan Perspective”, *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 4, July 2011, pp. 629 - 639.

^② 李志斐：《环境安全与“一带一路”：战略实施与安全挑战》，载张洁主编：《中国周边安全形势评估（2016）——“一带一路”：战略对接与安全风险》，社会科学文献出版社 2016 年版，第 217 页。

欧盟表示,未来将在包括水资源的环境领域继续加强与中亚国家的合作;继续推动地区合作并且改进地区邻国关系,包括支持适当的信任构建措施;欧盟致力于降低由于地区水资源提供和使用争端而可能产生的紧张度^①。

(一) 欧盟在中亚开展水外交的战略动力

第一,彰显欧洲在中亚水事务的引领地位。水外交属于环境外交的一个方面,欧盟是第一个在成员国之间就环境问题协调行动、统一规范的区域性组织^②,在多瑙河、莱茵河等国际河流的跨界治理方面有许多成熟的经验,在跨界水资源合作治理方面也是先行者。《关于欧盟水外交的理事会决议》指出,欧盟在世界范围内推进水资源合作,是基于欧洲跨界水资源管理的长期合作传统和丰富经验和知识^③。欧盟的成功经验为实施水外交奠定了能力基础。欧盟通过提升其参与度和影响力,在中亚广泛开展水外交活动,一方面通过水资源治理的软实力介入,一定程度上可以改善当地资源与环境的关系,增强欧盟的地区责任,赢得当地国家的好感,在传统安全影响效应之外加深在地区的影响力。另一方面也通过加强其倡导的欧洲流域治理模式,弱化其他大国的水外交作用,对冲其他大国在中亚的影响力。

第二,应对中亚水资源环境问题,通过提供区域公共产品,凸显欧盟水外交的“人文关怀价值观”。与美国、俄罗斯等大国咄咄逼人的外交政策相比,欧盟对外政策在治理方面柔性内容更多一些,推行水外交可以更为有效地将欧盟的价值观投射到中亚地区,潜移默化地施加“水资源善治”的影响。

价值观外交是欧盟中亚战略的基石和出发点^④。《欧盟与中亚:新伙伴关系战略》表明,欧盟的中亚战略是价值观和利益相结合的政策工具^⑤。欧盟在对外战略中推行其价值观具有充分的自信,水外交不可避免地被打上欧盟价值观的印记。因而欧盟以“人文关怀”的角度更容易介入中亚水资源治理,能够在道义上博得国际社会和中亚国家的理解。由于在人权、法治、社会公平等方面作出了

^① “Council conclusions on Central Asia”. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/131149.pdf

^② 蒲伟:《欧盟全球战略中的环境政策及其影响》,载《国际论坛》2003年第6期。

^③ “Council conclusions on EU water diplomacy”. <http://eu-un.europa.eu/eu-council-conclusions-on-eu-water-diplomacy/>

^④ 潘兴明:《价值观外交与利益外交的叠加——欧盟中亚战略评析》,载《欧洲研究》2013年第5期。

^⑤ Council of the European Union, *The European Union and Central Asia: The New Partnership in action*, Brussels: DGF-Communication, 2009, p. 8.

贡献，欧盟获得了诺贝尔和平奖，在国际舞台上发挥越来越重要的作用^①。

欧盟对中亚因水资源治理缺失造成的环境恶化表示关切，认为环境保护属于其价值取向的重要方面。由于阿姆河和锡尔河的过度开发，以及两河发源地天山和帕米尔高原的冰川由于气候变暖而逐渐减少，两河注入咸海水量大幅下降，湖面大幅萎缩。被工农业废水污染的河流注入咸海，咸海生态因此进一步恶化。咸海地区原来的湖底大部分已经变成沙化土地，沙尘、盐以及其他有毒工农业废物颗粒随风飘落到附近的土地，对农作物生产和人类健康造成了极其负面的影响。特别应引起注意的是，咸海消失的面积已经相当于瑞士联邦的国土面积^②。咸海危机已成为最大的全球性生态灾难之一。乌兹别克斯坦在南咸海地区已采取针对性措施，防止生态进一步恶化，同时采取措施改善当地居民生活条件，尽管国际社会和欧盟等机构已对咸海地区提供了帮助，但仍需加大力度。欧洲议会有议员建议欧洲议会及时批准欧盟外交委员会关于水外交的提案，提案中表达了对中亚地区水资源安全问题的关注；乌政府提高咸海地区水资源利用有效性的措施应与欧盟外交委员会水外交提案目标一致；欧盟应为解决咸海危机做出更为切实的努力^③。

第三，从地缘安全角度出发，欧盟认为中亚的稳定需要其在跨境水资源治理领域提供帮助。中亚水资源安全问题容易引起国家间的冲突。在吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦两个上游水资源相对丰富的国家间存在纠纷。2008年5月，吉国巴特肯地区与塔国伊斯法拉地区再度发生冲突，塔150名公民闯入吉领土试图破坏堤坝，后因吉边防军制止事态才得以平息，但此事引起吉、塔两国总统高度重视。乌、土也因争夺阿姆河重要水利设施在过去十多年里双方先后有数百名士兵在边境冲突中死亡^④。

上下游国家间水资源问题纠纷更加明显。苏联时期阿姆河等国际河流的上下游国家保持着水电与灌溉、防洪的机制化安排。中亚国家独立后，原来的补偿机制不能继续执行，上游国家为了发电要向下游放水，下游国家在农业灌溉和季节性防洪等方面的安全需求难以得到保证。1992年，由于水资源纠纷，乌兹别克

① 王士琛：《欧盟的价值观外交及其对中国的启示》，载《公共外交季刊》2015年第3期。

② UNEP & ENVESC, *Environment and Security in the Amu Darya basin*, UNEP, 2011, p. 53.

③ 《欧洲议会讨论咸海危机问题》，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201404/20140400550961.shtml>

④ 焦一强、刘一凡：《中亚水资源问题：症结、影响与前景》。

斯坦空降部队曾经兵临乌吉边界进行威慑。2014年6月9日,吉尔吉斯斯坦主管执法安全的副总理马玛塔利耶夫表示,他在对贾拉拉巴德州边境地区考察时,当地专家告知需要对乌奇库尔干水电站的水渠进行维修,因此吉政府考虑暂时截断该水渠通往乌兹别克斯坦纳曼干运河的水流。对此,乌兹别克斯坦方面回应称,如果纳曼干运河水流被截,乌方将退出中亚统一电网。由于吉国内输变电线项目仍未完全竣工,吉南部地区用电仍需途经乌兹别克斯坦,乌此举将导致吉南部地区陷入停电状态^①。由于水电资源产生的纠纷很有可能引发传统安全方面的冲突,在水电资源稀缺的中亚,地区局势就很可能因此变得更加紧张。

水资源造成的冲突一旦升级,势必影响欧盟各成员国的安全和经济利益。法国在塔吉克斯坦杜尚别机场等地驻有300余人的军队,德国在乌兹别克斯坦,荷兰、丹麦、挪威、西班牙在吉尔吉斯斯坦甘西军事基地拥有驻军^②。另外,由于历史原因,1991年苏联解体之际,居住在中亚国家的德国移民及其后裔有150万人^③。由于中亚各国独立后经济衰退,这些德国移民及其后裔往往选择回到德国。为了阻止中亚地区的德裔人口大规模移民德国,以及防止中亚地区局势一旦发生动荡引发中亚地区逃向欧洲的移民潮,德国不得不关注中亚地区的局势发展^④。因此,中亚地区的稳定符合欧盟国家的战略利益。

(二) 对欧盟在中亚水外交的影响因素

欧盟对中亚进行水外交,是基于其自身知识、技术优势,对中亚地区进行资金、技术、项目等方面的援助,一定程度上使中亚地区在水资源治理方面得到了提升,对缓解由于水资源争议而产生的地区紧张局势起到了一定作用。但是,欧盟在中亚实施水外交还是会面临如下因素的制约。

第一,欧盟内部的利益分歧影响其在中亚水外交的实施。欧盟内部各国发展水平不一,在水外交活动中主要是德国等相对发达国家唱主角。这些国家在经济发展上、水资源治理能力上在欧盟内部存在比较优势。另外,欧盟各国与中亚的联系程度不同,中亚德裔人口、北约在中亚驻军等问题并非影响到欧盟所有成员国;不仅如此,相比高加索和东欧地区,中亚距离欧洲中心要远一些,其油气资

^① 《吉尔吉斯与乌兹别克水气电矛盾恐升级》, <http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201406/20140600630221.shtml>

^② 王德华:《冷战后日本的中亚外交述评》,青岛大学硕士学位论文,2009年,第2~3页。

^③ “Central Asia: What Role for the European Union?” http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/central-asia/113_central_asia_what_role_for_the_eu.pdf

^④ 曾向红:《试论欧盟中亚战略的演变》,载《国际观察》2008年第1期。

源很难直接输送到欧洲，只能作为欧盟能源考虑的长远因素。这些方面都会影响欧盟在中亚开展水外交的成效。

第二，中亚国家间传统政治关系影响水外交效果。欧盟关于中亚水外交的文件对中亚国家不具法律方面的强制执行力，中亚国家间曾经因为水资源问题爆发冲突，各国政治关系、领土争议、边界安全、恐怖主义等问题困扰着中亚关系的发展。欧盟在开展水外交时，由于水资源具有跨界流动的特性，流域国家如果关系不融洽，欧盟的水资源治理就很难在全流域开展，效果也就会受到影响。另外，中亚国家内部地区合作机制的完善程度，以及各国水资源治理的发展程度也会影响欧盟的水外交效果。

第三，中亚国家对水资源治理的观念难以统一，治理能力缺失。尽管存在拯救咸海国际基金会、中亚五国政府间水利事务协调委员会等机构，中亚地区流域治理缺乏多方参与的有效治理体系。欧盟在开展水外交活动时，在区域机制层面只能通过上述执行力较低的方式运作。虽然中亚各国逐渐接受了可持续发展理念，也在双边领域就缓解水资源纠纷、实施水资源合作有所进展，但是由于全流域有效治理体系和机构的缺失，水资源分配的合理机制和水利基础设施建设仍然有待提升。欧盟在中亚的水外交基本属于点对点的援助活动，没有能够促成中亚相关流域国家在现有水资源治理机制内，对全流域水资源使用达成一定共识。

另外，阿富汗用水问题日益影响到中亚水资源分配。阿富汗在塔利班政权被推翻、新政权建立起来以后，各项事业进入发展恢复期，其北部的农业用水量也在逐年增加，但阿富汗没有参与地区水资源合作的框架，作为阿姆河用水的上游国家，其水资源使用的增长会日益影响到中亚的水资源重新分配问题。

第四，美俄等传统大国影响欧盟的水外交开展。俄罗斯传统上对中亚地区存在着较强的影响力，近年来加大了在中亚国家开展水外交的力度，而欧盟试图削弱俄罗斯在中亚地区的影响力。2012年2月欧盟曾对俄罗斯向吉尔吉斯斯坦提供17亿美元的贷款用来修建卡姆巴拉金水电站表示不满。中亚国家对于俄罗斯的介入也反应不一。2009年俄罗斯第一次向吉尔吉斯斯坦提供巨额贷款以换取其水电站项目50%的股份时，乌兹别克斯坦领导层虽然不满，但并未公开与俄罗斯发生冲突，而俄罗斯也在避免与乌兹别克斯坦产生矛盾。考虑到水电站有可能对下游国家造成负面影响，为避免政府直接介入，俄罗斯通过民营企业“POCAJI”支持重新研究塔吉克斯坦的罗贡水电站项目。2012年10月普京访问塔吉克斯坦时表示，俄罗斯打算对邻国没有经济和生态威胁的小型水电建设项目

进行投资^①。2012年，俄罗斯支持中亚水资源“上游国家”水电计划的政策明显收紧，但还是通过核销旧的债务、提供贷款、协助其加强防卫等途径，给吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦提供了大量财政援助^②。

美国最近也提出了开展对中亚地区水外交的愿景。2015年11月，美国国务卿克里在乌兹别克斯坦宣布美国将对中亚地区开展新的援助计划，其中的“智慧水”项目通过当地NGO“中亚区域环境中心”（Regional Environmental Center for Central Asia）得以实施，该项目涉及中亚五国及阿富汗，旨在以共同管理跨境水资源来发展经济，包括培训高水准的水资源管理者，支持一些流域管理机构改进规划并展示可持续的水管理情况，以及在中亚五国和阿富汗的水资源管理者间通过合作以及人文交流构建信任^③。美俄等大国出于历史和现实的政治考量，近年来对中亚地区的重视程度都在提升，在水外交领域也不例外。

三 欧盟在中亚开展水外交的特点

本质上说，水问题的核心是水资源安全问题^④。《关于欧盟水外交的理事会决议》重点关注中亚地区的水资源安全形势。欧洲理事会强调各国、国际组织、地区和次区域组织，应通过与气候变化、食品安全和能源紧密联系的议题进行全方位应对，运用可持续发展理念，在跨界水资源治理层面引入水资源综合管理方式来回应水资源安全挑战^⑤。欧盟与中亚国家的力量对比呈现非对称性相互依赖，欧盟在实施水外交中占有明显优势。

第一，通过项目和协议对中亚国家进行直接资金、技术援助。欧盟通过向中亚水资源重点地区和领域进行经济和技术援助，确保其在水资源治理方面存在优势。欧盟水框架指令的实施，以及在治理多瑙河、莱茵河等欧洲跨界河流方面丰富的经验、知识，为欧盟在中亚实施水外交提供了技术基础。

欧盟关于中亚国家及格鲁吉亚冲突问题特别代表2010年1月曾表示，塔吉

① 《中亚水资源冲突及俄罗斯的立场》，<http://ccas.xjnu.edu.cn/s/151/t/194/0d/28/info68904.htm>

② 俄罗斯国际事务委员会：《俄罗斯在中亚的利益：内容、前景、制约因素》，载《俄罗斯研究》2014年第2期。

③ “US announce new Assistance Programs in Central Asia”. <https://www.uzdaily.com/articles-id-34125.htm>

④ 李志斐：《水与中国周边关系》，时事出版社2015年版，第44页。

⑤ “Council conclusions on EU water diplomacy”. <http://eu-un.europa.eu/eu-council-conclusions-on-eu-water-diplomacy/>

克斯坦是最早批准了与欧洲投资银行合作协议的中亚国家，为此欧盟将拨款 6 000 万美元支持塔改建凯拉库姆水电站及修建苏尔霍布河上的小型电站^①。欧盟驻哈萨克斯坦代表 2015 年表示，欧盟和联合国开发计划署、联合国欧洲经济委员会的联合项目“支持哈萨克斯坦向绿色经济模式过渡”获得欧盟 710 万欧元资金的支持，项目根据绿色经济原则促进水资源管理，提高水利用效率，促进使用现代化生态管理系统^②。欧盟驻乌兹别克斯坦代表团团长 2016 年表示，欧盟已向乌兹别克斯坦提供 1 200 万欧元用于改善供水状况和提高水力资源管理效率。该项目执行期限为 4 年，主要内容是向乌地方政府、农场和私营企业传授先进技术，采购现代节水设备，在阿姆河和锡尔河流域的 5 个州修复和发展水资源供应和管理基础设施。项目执行技术顾问将由欧盟国家政府专业水资源管理机构的人员担任^③。

欧盟和中亚五国在实力上呈现出不对称性，欧盟通过强大的经济实力和技术优势，有针对性地对中亚国家开展援助，通过水外交提升当地国家的治理能力和环保水平，一定程度上促进了当地经济社会水平的发展。

第二，欧盟以合作机制为中心，提供水资源治理方面的区域公共产品，推进中亚国家提升水资源治理与合作能力。欧盟在开展水外交的同时，作为域外实体在中亚地区提供非竞争性、非排他性的水资源治理公共产品，需要有强大的技术和资金支持，而且这种区域公共产品的选择性激励较强。通过积极的激励，欧盟的收益会多于付出公共产品的成本。同时，区域公共产品的覆盖范围有地理空间的限制，区域合作对于公共产品的供给更有保障。在区域范围内，国家虽有大小和实力强弱等方面的差别，但由于区域内国家数目有限，其交易成本会比较低。地缘政治所形成的相互制约和地区问题的外部效应，可以防止区域公共产品被“私物化”的可能，各国所付出的成本比较清晰，这样就有效防止了公共产品提供中“搭便车”的情况发生^④。

《关于欧盟水外交的理事会决议》指出，欧盟水外交的明确目标是通过促进合

① 《欧盟将拨款 6 千万美元支持塔吉克发展水电》，<http://tj.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201001/20100106747653.shtml>

② 《欧盟将拨款 710 万欧元用于支持哈萨克斯坦向绿色经济过渡》，<http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201506/20150601006232.shtml>

③ 《欧盟向乌兹别克斯坦提供 1 200 万欧元改善供水并成立商务和投资委员会》，<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201603/20160301275035.shtml>

④ 李志斐：《水问题与国际关系：区域公共产品视角的分析》。

作和可持续性水资源管理安排，积极应对跨界水资源安全的挑战；并且通过具有一致性的政策和项目，鼓励和支持地区和国际合作。为了使水外交的效应更加明显，欧盟认可并将在政治、安全、金融、技术、减灾、发展协助等方面开展工作^①。2015年《关于欧盟中亚战略的理事会决议》（Council conclusions on the EU Strategy for Central Asia）指出，在中亚治理跨界水资源方面，欧洲理事会强调促进地区对话框架和坚持国际公约和法律原则^②。区域性的多边和双边对话、合作机制，是欧盟在开展水外交同时提供的主要区域性公共产品。

在欧盟与中亚区域合作层面，德国在2008年4月举办了欧盟—中亚水资源管理合作高层会议。2008年5月，意大利作为协调国，举办了首届欧盟—中亚环境与水资源协调会议。2008年在哈萨克斯坦的阿拉木图，举办了首届欧盟与中亚国家水资源政策对话会议。另外，中亚国家与欧盟联合设立了环境对话机制与水资源管理专家组，并成立了中亚地区环境中心（CAEC）。联合国欧洲经济委员会（UNECE）的《工业事故跨界有效性（TEIA）和环境影响评估（Espoo）公约》，对于改进地区环境和工业规划，加强安全措施，以及在互相知会和协助方面很有成效^③。

国家水资源政策对话（NPD）开展的涉及水事务的主要活动

工具/框架	哈萨克斯坦	吉尔吉斯	塔吉克斯坦	土库曼斯坦
水框架指令原则 欧盟城市污水指令	√	√	√	√
联合国欧洲经济委员会《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》		√	√	√
制度性框架（例如流域委员会）	√			
水资源管理的经济工具以及金融支持	√			
新式水立法/水资源综合管理战略		√	√	√

资料来源：EU Water Initiative, *Annual Report 2014*, European Union, 2014, p. 14.

在欧盟与中亚国家双边合作层面，2008年1月欧盟启动了国家水资源政策对

① Council of the European Union, “Council conclusions on EU water diplomacy”. <http://eu-un.europa.eu/eu-council-conclusions-on-eu-water-diplomacy/>

② Council of the European Union, “Council conclusions on the EU Strategy for Central Asia”. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10191-2015-INIT/en/pdf>

③ UNEP & ENVESC, *Environment and Security in the Amu Darya basin*, UNEP, 2011, p. 60.

话 (NPD) 机制。在该机制中, 欧盟强调与能源和食品政策相联系, 实施中亚跨界流域合作。欧盟水资源倡议 (EUWI) 中的东欧、高加索和中亚进程 (EECCA) 涵盖了中亚国家。2014 年 6 月, 第 18 届高加索和中亚进程工作组会议在瑞士举行, 会议主要讨论了跨界水资源合作, 以绿色发展理念管理水资源, 以及加强“水—气候—食品—能源”联系^①。

欧盟鼓励中亚国家通过国家间合作找到适合自身解决水资源问题的方式。2009 年欧盟驻中亚代表在杜尚别表示鼓励中亚国家发展小型水电项目, 一方面投资小、见效快, 另一方面符合环保要求以及各国经济能力^②。

中亚各国对于欧盟的双边合作方式大都积极响应。2013 年 6 月, 哈萨克斯坦举行了第一届国家水资源政策对话。水与健康方面的法规, 以及农村水供应和卫生的可持续发展经济模式是对话会议的重点。继续支持楚河流域的发展规划, 是联合国欧洲经济委员会在吉尔吉斯斯坦国家水资源政策对话项目内的主要活动。塔吉克斯坦国家水资源政策对话在 2010 年起就关注水资源综合管理, 2013 年春其水资源治理部门的改革战略制定完毕, 2013 年下半年开始实施。在联合国欧洲经济委员会的努力下, 2012 年土库曼斯坦加入了《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》^③。2014 年 12 月, 欧盟决定对哈萨克斯坦在国家水资源政策对话 (NPD) 层面继续进行资金支持, 主要内容包括跨境水资源合作、流域规划和能力构建等^④。欧盟的水外交在中亚国家得到了认可, 取得了一定成效。

第三, 欧盟加强与国际组织和地区大国的协调合作。跨界水资源治理需要多国进行合作, 因此更适合地区层面的工作方式。欧盟在中亚的影响力不如美俄等在中亚有较大影响力的传统大国, 但是近年来欧盟通过国际合作在水外交方面有所进展。而美国也关注中亚水资源问题, 但不直接涉入, 而是利用欧盟在中亚的水资源项目发挥作用^⑤。

欧盟推动联合国欧洲经济委员会于 2008 年 11 月在中亚举行“水资源整体管理”会议, 并参与 2009 年 4 月联合国关于中亚地区预防外交中心 (UNRCCA)

① EU Water Initiative, *Annual Report 2014*, European Union, 2014, p. 17.

② 《欧盟委员会: 中亚不宜建设大型水电项目》, <http://tj.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200904/20090406159872.html>

③ EU Water Initiative, *Annual Report 2014*, p. 17.

④ EU Water Initiative, *Annual Report 2015*, European Union, 2015, p. 15.

⑤ 赵会荣:《俄美中欧在中亚: 政策比较与相互关系》, 载《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2014 年第 4 期。

在阿拉木图举办的水资源管理国际会议^①。欧盟水资源倡议中的东欧、高加索和中亚进程通过联合国欧洲经济委员会和经合组织的具体活动得以实施。在哈萨克斯坦小城镇和农村定居点开展的农村水资源供应和卫生可持续发展商业模式的项目，由经合组织的环境行动项目执行，并知会哈萨克斯坦国家水资源政策对话^②。

中亚地区水坝安全也是欧盟考量水外交的因素之一。联合国欧洲经济委员会“中亚地区大坝安全合作能力建设”项目由芬兰与俄罗斯资助。作为联合国欧洲经济委员会通过的《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》的一部分，该项目是在与中亚国家成立的拯救咸海国际基金会合作下完成的^③。

欧盟通过上述较有特色的水外交活动，逐步在中亚地区打开了治理局面。在俄美之外作为强有力的第三种影响因素，其开展水外交的经验值得中国借鉴。

结 语

欧盟在水外交领域具有显著的特点与优势。中亚地区和世界上其他许多发展中国家类似，随着各国对于可持续发展理念认识的深入，水资源合作发展会日渐得到各国政府、人民和社会组织等的认可，欧盟水外交活动的开展也会因此持续升温。欧盟的水外交也不仅仅局限于中亚地区，在世界上其他发展中国家集中的区域内，由于治理能力相对缺失，欧盟水外交活动也会日渐增多。在气候变化、环境保护压力日益增加的情况下，作为负责任的地区大国，中国可以从欧盟在中亚的水外交活动中有所借鉴，开展有针对性、多层次、综合性的水外交工作，从可持续发展角度推进“一带一路”和周边命运共同体的建设，尽到大国应有的国际责任。

(责任编辑 张昊琦)

① 刘继业：《欧盟中亚战略的执行情况及前景》，载《国际资料信息》2009年第7期。

② EU Water Initiative, *Annual Report 2014*, p. 14.

③ 流域组织国际网等编，水利部国际经济技术合作交流中心等译：《跨界河流、湖泊与含水层流域水资源综合管理手册》，第99页。