

# 水资源外交：中国周边安全构建新议题

李志斐

(中国社科院亚太与全球战略研究院, 北京, 10007)

Li Zhifei

(National Institute of International Strategy, CASS. Beijing.100007)

[内容摘要]: 因稀缺性引发的水资源危机使水资源问题“安全化”, 国际社会对“水战争”或“水冲突”的担忧和恐惧正随之日益加深。近些年, 中国与周边国家之间发生了一系列的水纷争事件, 水资源安全问题已经逐渐成为影响中国周边安全环境构建的重要因素, 随着亚洲水资源危机的显现和中国实力的崛起, 中国有必要也有能力在地区层面提供更多的区域性公共产品。中国在周边地区逐步开展了多层面的带有战略伙伴建设和公共外交性质的“水资源外交”, 使之发挥着冲突预防, 危机管理与促进区域合作的职能, 凸显了中国在和平与稳定的周边地区构建中的负责任大国风范和角色定位。

[关键词]: 水资源; 周边外交; 安全

[作者简介]: 李志斐, 博士, 中国社科院亚太与全球战略研究院, 助理研究员, 研究方向: 亚太地区非传统安全。

## 一、稀缺性水危机：水资源问题的“安全化”

水是生命和环境赖以维系的根本, 是人类生活不可或缺的基本元素。随着人口的增长和气候的变化, 水资源短缺问题已经成为一个世界性问题。

据统计, 地球上的水资源总量大约为 14 亿千立方米, 其中 97.5% 为不适合饮用和灌溉的咸水, 剩下的 2.5% 是淡水资源, 约为 0.35 亿千立方米。在所有的淡水资源中, 大约 70% 的水量, 也就是大约 0.245 亿千立方米被锁在南极和格陵兰的冰山地区中。因此, 可供人类使用的总淡水资源量只有所有淡水资源的 0.3%。淡水资源在全球的分配也是非常不均匀的, 例如亚马逊流域的水量占了全世界水量的 20%, 欧洲占了 7%, 澳洲占了 1%。<sup>1</sup>淡水资源分布不平均致使有些地区常年面临干旱威胁, 有些地区时常发生洪水等灾害。近些年全球性干旱有日益严重之势, 这给全世界一些干旱、半干旱国家和地区带来了严重的缺水危机。<sup>2</sup>

随着全球人口的持续增加、全球气候变暖影响力的不确定性, 全球水资源的供应情况非常严峻。联合国教科文组织 2009 年发布的《世界水资源报告》中指出, 人类对水的需求正以每年 0.064 亿千立方米的速度增长, 到 2030 年, 全

<sup>1</sup> Peter H.Gleick, “An Introduction to global fresh water issues,” *Water in Crisis: a guide to the world’s fresh water resource*, New York: Oxford University Press, 1993, pp.3-12.

<sup>2</sup> 冀文海, “人类将爆发水战争”, 《中国经济时报》, 2000 年 10 月 21 日。

球将有 47% 的人口居住在用水高度紧张的地区。同样，在 2010 年的“世界水日”发布的数据显示，全球目前已有近 9 亿人口无法获得安全饮用水，水质恶化已经严重影响到地区生态环境和人类健康，每年全球死于水污染的人数多于战争等各种暴力冲突死亡的人数的总和。<sup>3</sup>据联合国有关机构统计，到 2025 年，全球大约 48 个国家的 28 亿人口将面临水资源压力或缺水状况，其中 40 个国家在西亚、北非，而到了 2050 年，受到水资源短缺威胁的国家将会增加到 54 个国家，受波及的人口数量将会占到全球人口的 40%，达 40 亿人。

全球的水压力是不断增大的，受水稀缺威胁的地区也是随之不断扩大，未来如何获取足够的生存用水将是人类面临的巨大挑战。水资源的稀缺性不仅将严重的危机社会和经济的发展，并且还会成为国家之间或国家内部冲突的诱因，从而逐步实现“安全化”，演变成一个影响未来国际社会和平与发展的安全性问题。在 2012 年世界经济论坛发布的《2011 年全球风险评估报告》中，水资源安全问题已经被列为近些年极其可能发生的、需要给予高度关注的高风险问题之一。

从国际关系发展史上看，由水稀缺引发的国家间矛盾和冲突等安全问题比比皆是。联合国世界水资源报告曾指出，在最近 50 多年的时间里，由于水资源争端问题引发的 1831 起个案中，有 507 起具有冲突的性质，37 起具有暴力性质，而在这 37 件中有 21 件演变成为军事冲突。<sup>4</sup>美国国家太平洋研究所皮特·格莱克在其编著的《水危机：认识全球新鲜水资源》书中阐释道，“当水资源稀缺时，各国获取水源的竞争更容易使国家将水资源与国家安全联系在一起，水资源冲突发生的原因涉及水资源短缺、水资源管理不善、水资源分配不均，尤其是当两个或两个以上的国家同时依赖同一水源时，水资源冲突更容易发生。”<sup>5</sup>

格莱克还指出，自公元 1500 年到 1997 年的 497 年间，全球共发生水冲突事件 37 起，频率为 0.074。而在 20 世纪的不到 100 年的时间里，全球发生了 34 起水冲突，频率为 0.0351，相比较前 400 年的频率，增加了 3.7 倍之多。尤其是在二战之后，因水发生的国家冲突已有 30 多起，频率升值 0.06，比 20 世纪的前 50 年保持的 0.008 的频率增加了 6.5 倍。<sup>6</sup>因此，早在 1995 年，世界银行副行长伊斯梅尔·萨拉杰丁（Isamel Serageldin）就预言：“下一个世纪（21 世纪）的战争将因为水而引发”。<sup>7</sup>另外，水资源虽然从来不是唯一的和主要的引发冲突的原因，但是它却能恶化局势，<sup>8</sup>尤其是与国家之间固有的一些民族矛盾、宗教冲突、领土纠纷等因素媾和在一起时，水资源与国际关系、国家安全之间的关系就更加紧密。

另外一个因水资源稀缺而引发的安全性问题是环境难民问题。国际基督教援助组织（Christian Aid）的一份战略报告中指出，在全球将有超过 10 亿人因气

<sup>3</sup> “美欲把解决缺水问题视为其外交重点”，载《光明日报》，2010 年 4 月 6 日。

<sup>4</sup> 《联合国报告惹你为：世界面临水危机》，载《中外房地产导报》，2003 年第 6 期。

<sup>5</sup> Peter.H. Gleick, ed, *Water in Crisis: A Guide to the World's Fresh Water Resources*, New York: Oxford University Press, 1993.

<sup>6</sup> 同上。

<sup>7</sup> Barbara Crosette, “Severe Water Crisis Ahead for Poorest Nations in the Next Two Decades,” *The New York Times*, 10 August 1995, Section 1, p.13.

<sup>8</sup> Aaron T. Wolf, Annika Kramer, Alexander Carius, and Geoffrey D. Dabelko, “Chapter 5: Managing Water Conflict and Cooperation”, *In State of the World 2005: Redefining Global Security*. the World Watch Institute. Washington, D.C. 2005

候变化、资源日益减少及其可能引发冲突而被迫逃离家园，成为“环境难民”，这只难民队伍将远超过目前因冲突、自然灾害以及大型基础设施项目建设而被迁移的 5500 万人的数量。<sup>9</sup>环境难民的产生不仅会为邻国造成巨大的社会压力，更会成为区域动荡的潜在因子。

在 21 世纪，水资源需求的日益增长和水资源可用总量的日益衰退使得水资源的供需矛盾已经成为一个全球性的普遍现象，水资源正在成为一种具有战略性的稀缺资源，水资源问题已经成为人类所面临的最重要的非传统性安全问题之一。

## 二、安全问题与地区责任：中国周边外交新议题

在中国的周边地区，水资源形势同样不容乐观。联合国亚太经社会最近的一项研究表明，水资源短缺已经成为经济快速增长的亚太地区所面临的一项严峻挑战，是实现可持续增长所需要克服的主要障碍之一。在 1950 年，亚太地区没有任何一个次区域的人均水资源占有量低于国际公认的重度缺水（人均低于 1000 立方米）或中度缺水（人均低于 2000 立方米）标准。但是到 1995 年，局势已经发生了根本性转变。已经有几个次区域的人均水资源占有量低于重度缺水标准，而这几个次区域集中了亚洲 58% 的人口。研究指出，如果水资源管理得不到改善的话，到 2025 年局势会进一步恶化，届时将有三分之二的人口处于重度缺水区域，一半的人口处于极度缺水区域（人均低于 500 立方米）。<sup>10</sup>

亚洲的绝大多数国家都属于发展中国家，随着人口数量不断增长和经济快速发展，水资源供应危机日益显著。以印度为例，印度水资源只占全球的 4%，但却需要养活占全球 17% 的人口，到 2050 年，印度常年的总耗水量预计将猛增，从目前的 6340 亿立方米增加到 1.18 万亿立方米；40 年后，印度可供应饮用的人均水量将不到 2001 年的一半。水资源供应危机正在一步步逼近印度。<sup>11</sup>而泰国的情况同样严峻，泰国水利厅用水形势研究中心公布的数据显示，泰国国内大型水库蓄水量只有水库容量的 60%，全国水库用水至目前为 207.2 亿立方米，已经使用了 82% 的额度，只剩下 18% 的份额，如果雨季来临时降雨较少，泰国也将出现用水危机。<sup>12</sup>

在中国，虽然是全球水资源最为丰富的国家之一，总量为 2.8 万亿立方米，位居世界第六位，但由于人口数量众多，人均占有量只是世界人均占有量的 1/4，位居世界第 110 位，被联合国列为世界 13 个贫水国家之一。在全球气候变化和大规模经济开发双重因素交织作用下，中国 1/4 的国土面临缺水，全国每年的缺水量高达 400 亿立方米。中国目前有 400 个城市已经出现供水不足的状况，其中 110 个城市属于严重缺水的范围，年缺水量达 100 亿立方米，严重的阻碍了经济的发展。

<sup>9</sup> John Davison, "Human Tide: The Real Migration Crisis", commissioned by Christian Aid, May 2007.

<sup>10</sup> “亚太经社会：水资源短缺是亚太地区可持续发展的障碍”，载 <http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?newsID=7457>。

<sup>11</sup> “水资源短缺 亚非一些国家形势最为严峻”，[http://www.sxisq.com/news\\_show.asp?kindId=6&newsId=395](http://www.sxisq.com/news_show.asp?kindId=6&newsId=395)。

<sup>12</sup> 同上。

普遍性的水资源供需紧张问题致使亚洲国家日益重视国内水资源的供应问题。为解决国内经济发展和人民生活日益增多的水资源需求，中国加大了对国内水资源的开发力度，开发利用率已经达到 19%，接近世界平均水平的 3 倍。由于中国地处多条跨国界河流的上游地区，中国境内的水资源开发引发了一些与周边国家之间的水争议与争端。

最引国际社会关注的是中国和湄公河流域国的水资源争端。澜沧江-湄公河是世界上第 13 大河流，全长约为 4880 公里，发源于中国的青藏高原，流经中国的西藏自治区和云南省后进入缅甸、老挝、泰国、柬埔寨和越南等国境内。中国为发展西部地区经济，开始大力开发利用澜沧江流域的丰富水资源，迄今为止已经完成曼湾、大朝山、景洪、小湾等四座水电站的修建并开始蓄水发电。2012 年 9 月初，中国宣布修建云南糯扎渡水电站，这将是亚洲最高的水坝，其总装机容量 585 万千瓦。对于中国在上游水域的开发行为，下游地区 柬埔寨、老挝、泰国和越南等四个国家非常担忧中国筑坝会依法水量变化，造成水质污染，严重破坏河流生态平衡，尤其是随着气候变暖和雨季周期的变化，中国可能会从澜沧江形成的人工湖中大量汲水用于灌溉，严重影响下游国的用水安全，如果中国的开发不断持续扩大的话，更将有可能威胁到其他流域国的国家安全。2010 年的湄公河大旱将四国与中国之间的水争议彻底浮现。在 2012 年符拉迪沃斯托克举行的 APEC 峰会上，越南主席张晋创在发表演说时强调说：“湄公河水资源的管理和有效利用已经演化成迫切的问题，这一问题对于越南最大产粮区产生了负面影响。”<sup>13</sup>

拿水问题攻击中国最强烈的当属印度。虽然本国境内也有耗资巨大的“北水南调”和“内河联网工程”，并且一旦建造完成，将会拦截 54 条国际河流，使孟加拉近 1 亿人的生活生产用水受到威胁，但对本属于中国内政的“南水北调”工程却频频反对和质疑，认为这会使中国每年从雅鲁藏布江向黄河调运 2000 亿立方米的河水，印度政府需要与中国认真交涉。<sup>14</sup>2010 年 11 月，中国宣布雅鲁藏布江在 11 月 12 日首次被截流，这标志着西藏的藏木水电站即将进入主体工程施工阶段。对此，印度表示藏木水电站相当于“悬在印度头上的一颗水炸弹”<sup>15</sup>，认为中国在雅鲁藏布江上游修建水坝，将威胁到包括阿萨姆邦在内的七个地区的水源供应，喜马拉雅山水源将成为中印争端的新焦点，为了与中国进行水源之争，印度陆军要提升对中国内陆的攻击能力。<sup>16</sup>于是，印度除了也加紧开发布拉马普特拉河外，还开始进行战略造势，计划在中印边界东段的提斯浦尔（Tezpur）和贾布瓦（Chabua）空军基地各部署一个中队的苏-30M KI。

2005 年吉林松花江污染引发的中俄争议、伊犁河与额尔齐斯河的水分配导致的中俄哈争议、怒江开发成周边邻国众矢之的，等等，自进入 21 世纪之后，水资源问题已经演变成为一个影响中国周边关系与安全环境构建的重要问题。在可预见的未来，日益宝贵的水资源将成为亚洲区域冲突的重要策源地，而作为有着条左右与境外关联的干流、支流的中国来说，中国与周边国家之间的水资源问题

<sup>13</sup> “东南亚水资源博弈或成战争引线”，载中国水网，参见：

[http://news.h2o-china.com/html/2012/10/109196\\_1.shtml](http://news.h2o-china.com/html/2012/10/109196_1.shtml)。

<sup>14</sup> Indrani Bagchi, “China’s river plan worries India,” *The Times of India*, Oct.23, 2006.

<sup>15</sup> “中国给印度准备水炸弹”，香港《太阳报》，2010 年 11 月 21 日。

<sup>16</sup> “India Reinforces Military Deployment against China”, Kanwa Asia Defense, Canada, May,2010.

已经越过国境，成为考验中国水资源外交能力的重要课题。

因此，在中国周边地区安全环境的构建过程中，一方面面临着如何解决因水资源而引发的外交争端问题，周边很多国家以“水资源”问题为切入点，推陈出新“中国威胁论”，认为日益崛起的中国终究会成为威胁周边国家发展的主要障碍，以美日为代表的国家则趁机拓展在这些区域的影响力，内外呼应形成制约中国的局面，有学者指出，美日在亚太地区影响力的顺利拓展反向说明了中国在周边地区的“软实力”在不断下降，这从根本上对中国的周边安全非常不利，所以，中国需要在周边地区的水资源安全问题上做出一定的回应；另一方面，中国的综合实力要远远超于周边国家，作为一个负责任大国，中国需要在周边地区提供更多的公共产品，为地区的整体的和平与稳定做出贡献。因此，无论从问题的面对与解决来看，还是从地区责任担当的角度上说，中国外交需要正面的积极回应，需要通过行动来实现“和谐周边”的目标。

### 三、职能与结构：中国周边水资源外交新格局

在中国国内，水资源问题已经成为政府关注的重点问题，自 1988 年颁布第一部《水法》以来，中国逐渐加强了对水资源的战略管理，2010 年中国国务院批准了第一个国家水资源战略规划，提出到 2020 年万元国内生产总值(GDP)用水量较 2008 年降低 50%左右，然后在此基础上到 2030 年再降 40%的中长期目标。中国在努力减少未来水资源短缺对国家的社会稳定、经济发展和环境可持续发展产生的消极影响。现在，对中国来说，水作为一种战略性的稀缺资源，水问题的解决不仅是国内亟需解决的重要问题，更是一个不断升温、对中国和平发展产生影响的地区和国际热点议题。因此，中国逐步开展了带有战略伙伴建设和公共外交性质的“水资源外交”。

总体上说，中国看似“不显山露水”的水资源外交发挥着冲突预防，危机管理与促进区域合作的职能，这些职能凸显了中国在和平与稳定的周边地区构建中对非传统安全角色的定位。

第一种职能：冲突预防。水资源冲突根据激烈程度可以划分为语言象征性冲突，一般性（准对抗性）冲突，对抗性冲突，国际危机和国际战争等五种层次。<sup>17</sup>亚洲各国现在对水资源的需求量与日俱增，对如何解决未来生存和发展所需要的水资源问题的重视程度不断加深，以至于有学者认为，水资源问题将成为“亚洲引发新的纷争的火种”。

中国一直专注于建立稳定，友好的周边关系，预防暴力冲突对于维护周边地区稳定与和平具有最重要的价值，中国的水资源外交注重从根除冲突产生的根源着手。中国根据周边国家的经济发展程度等内部特点，认为中国与周边国家发生水冲突的根本原因是国家区域经济发展需求与水资源利用方式。因此，中国将冲突预防与对外发展与合作政策，周边政策以及对外援助政策紧密联系起来，将这些政策的实践作为预防冲突的手段。例如，针对周边国家与中国接壤地区的经济发展困难，居民生活方式不环保，资源浪费等特点，中国加大了对周边国家的

---

<sup>17</sup> 杨曼苏：《国际关系基本理论》，北京：中国社会科学出版社，2001 年版，第 137 页。

水利建设投资力度，例如，在柬埔寨，已经开工建设或者处于考察研究或者可行性研究的水电站一共有 30 多家，其中中国参与投资建设的有 9 家；在越南，目前规划建设的水利工程项目，大约有 15 座有中国的投资，据统计，从 2001 年到 2010 年，中国共在越南投资高达 10 亿美元的 300 个项目建设，其中水利工程居投资首位。<sup>18</sup>中国希望通过水利工程的援助投资建设，可以帮助邻国充分利用被改变的水文环境，提升当地人的就业和基本设施建设，为当地创造客观的经济收益。

第二种职能：危机管理。危机管理是中国水资源安全治理的核心内容，主要是针对中国与周边国家因水资源安全问题引起的各种危机进行及时反映，快速介入与有效遏制，包括平息争端，开展协商与和平对话，重建友好关系等，这样不仅能维护中国的安全利益，而且能彰显作为国际负责任大国的治理能力。比较典型的例子是 2005 年的中国吉化双苯厂发生爆炸导致松花江污染，使俄罗斯哈巴罗夫斯克（中国名为伯力）的应用水源受到污染，居民生活用水被迫切断。此次水污染事件之后，中国政府及时向俄罗斯政府知会，一方面与俄罗斯组成应急小组，及时通报污染状况，协商治理办法；另一方面，援助俄罗斯液体色谱仪和 150 吨活性炭，帮助当地在短时间内迅速获得水样检测结果，并及时用物理办法来尽可能的清洁水源。此次水资源外交中国负责任的态度与做法，不仅及时的化解了威胁两国人民健康与安全的污染问题，消除了灾难性后果，还推动了两国的睦邻友好关系的发展，赢得了俄罗斯远东老百姓对中国的认同。

第三种职能：推动区域合作。自 2007 年胡锦涛总书记在党的十七大提出“继续贯彻与邻为善，与邻为伴的周边外交方针，加强同周边国家的睦邻友好和务实合作，积极开展区域合作，共同营造和平稳定，平等互信，合作共赢的地区环境”的周边战略之后，中国政府就日益注重通过区域合作来密切与周边国家关系，改善周边地区安全环境。中国与周边国家在发展程度，利益需求等方面都存在巨大差异，加上历史认知，领土纠纷，美日等域外国家介入等因素，建立一揽子区域合作机制的难度较大。但是水资源问题作为中国周边不断涌现的非传统安全问题，仅凭一国之力是很难解决的，需要涉及国之间的沟通与合作，因此，合作潜力巨大，达成合作协定的难度较小，中国可以将水资源合作作为突破口或合作起点，大力拓展双边或多边合作，推动中国与周边国家之间的区域合作水平。从 2002 年开始，中国与俄罗斯，哈萨克斯坦，印度，巴基斯坦，老挝，缅甸，泰国等周边国家和组织在监测防护，开发利用，信息共享等方面开展了双边或多边合作，将水资源合作议题列入东盟，上海合作组织的对话框架之内。另外，中国还积极参与大湄公河次区域合作，东盟—湄公河流域开发合作等机制，与湄公河委员会建立对话关系，与周边国家合作开展有关航道开发和水电站建设等水能开发工作。

在合作安全观的指导下，为了真正实现“水善利万物而不争”的现实目标，在周边地区，中国政府已经搭建起了多层次的水资源外交格局。

首先，双边性水资源外交。在中国与周边国家的双边性水资源外交中，合作

---

<sup>18</sup> 援引自澳大利亚援助署官员 John Dore 2010 年 5 月 12 日在北京大学所作的“澜沧江—湄公河跨界水资源的开发利用”的主题演讲。

是主要特征，主要涉及监测防护、开发利用、信息共享等方面。在 2005 年的松花江污染事件后，中国和俄罗斯之间的环保合作进入实质性阶段。<sup>19</sup>双方在 2006 年 2 月两国签署了关于成立中俄总理定期会晤委员会环保分委会的议定书。2010 年 10 月中俄发布的联合公报中，认为“环保合作已经成为中俄战略协作伙伴关系的重要组成部分”。在中国与哈萨克斯坦之间，中国在额尔齐斯河等跨界河流的问题上一直与哈萨克斯坦方面进行有效沟通，双方在 2001 年签署了《关于利用和保护跨界河流的合作协定》，建立了利用和保护跨界河流联合委员会的合作机制，并于 2008 年纳入副总理级的中哈合作委员会。在中国和印度、巴基斯坦之间在水文信息方面展开了初步性的合作，在 2008 年分别与两国签署了《中方向印方提供雅鲁藏布江-布拉马普特拉河汛期水文资料的谅解备忘录》和《中方向孟加拉人民共和国提供雅鲁藏布江-布拉马普特拉河汛期水文资料的谅解备忘录》，根据备忘录中的约定，中国在汛期将向印度河巴基斯坦提供雅鲁藏布江上三个水文站的雨量、水位和流量等信息。

再次，区域合作框架内的水资源外交。

自进入 21 世纪之后，中国日益注重参与地区性组织的活动，合作内容不断丰富，许多非传统安全议题逐渐被纳入到讨论和合作日程上去。在中国周边地区，东盟和上海合作组织是中国主要的区域性合作组织。2001 年 11 月，中国和东盟在“10+3”领导人会议上，正式把地区水资源合作纳入议事日程，提出推动澜沧江-湄公河流域水资源开发合作的建议和措施；2002 年，中国和东盟签署《中国-东盟全面经济合作框架协议》，明确表示应将水环境合作列入双方未来合作的重要领域。在 2003 年的《中国-东盟面向和平与繁荣的战略伙伴关系的联合宣言》中，中国和东盟联合提出了水资源合作的基本原则、组织程序和运作方式，并明确强调要合作开发大湄公河流域。2004 年，第三届东盟“10+3”环境部长会议召开，提议启动“10+1”机制框架内的环境信息交流网络，加强水资源开发和环境管理机构的能力建设。2005 年，东盟“10+3”环境部长会议开始在水资源合作等 10 个优先领域开展对话，达成多项水资源合作意向。2007 年东亚峰会发表的《宿务宣言》中，中国和东盟国家再次强调要通过国家间联合来合理开发和利用本地区的水利资源，推动可持续发展。在中国政府的推动下，中国与东盟国家之间的水资源合作愿望非常强烈，合作目标非常清晰，合作正日趋向制度化和规范化发展。

2001 年成立的上海合作组织的基本宗旨之一就是鼓励各成员国在政治、经贸、科技、文化、教育、能源、交通、环保和其他领域的有效合作。近些年，上海合作组织的成员国之间在水资源利用上的问题已经日益凸显，尤其是在 2008 年的上海合作组织峰会上，哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫公开表示对中国加大在额尔齐斯河与伊犁河取水量的不满。在上海合作组织框架内，中国积极开展与哈萨克斯坦的协商，积极寻求解决彼此之间的水资源利用问题。另外，在 2004 年，重俄和上合组织的其他成员国共同发布的塔什干峰会元首宣言中强调，有效利用水资源问题要提到上合组织框架内的合作议程中，这客观上将推动上海合作组织成为中国和其他成员国协商解决国际水资源利用问题的重要平台。

<sup>19</sup> “积极行动中的中俄环保合作 专访环保部官员刘宁”，载 [http://www.china.com.cn/news/env/2009-11/19/content\\_18919535.htm](http://www.china.com.cn/news/env/2009-11/19/content_18919535.htm)。

最后，国际多边框架下的水资源外交。

中国的水资源外交最初是在联合国框架下进行的。2000年9月的联合国首脑会议上，中国与其他188个国家共同签署《联合国千年宣言》，正式做出承诺：到2015年，将无法持续获得安全饮用水的人口比例减半。从水资源外交最初开展开始，中国就以勇于担当责任的身份和角色与其他国际社会行为体一起致力于水资源安全的建设。此后，在联合国的框架内，中国与联合国秘书长水与卫生顾问委员会、联合国儿童基金会、联合国开发计划署等机构在卫生与污水处理、水灾害、水管理、气候变化等议题领域开展了一系列的交流与合作。

世界水理事会（World Water Council）是中国与周边国家开展水资源类战略性对话的又一多边框架组织。世界水理事会成立于1996年6月14日，是一个专门讨论全球水问题、协调全球水行动的非政府组织，在全球水资源领域影响力巨大。由世界水理事会发起的“世界水论坛”每3年举办一届，是目前规模最大、层次最高、影响最广的国际水事活动，2009年7月22日，中国和世界水理事会签署了《中华人民共和国水利部与世界水理事会合作谅解备忘录》，标志着中国将全面推动和深化与世界水理事会在重大国际会议和水事活动、政策研究和能力建设等方面的合作。

在2003年的京都第三届、2006年的墨西哥城第四届、伊斯坦布尔的第五届、2012年的马赛第六届的世界水论坛上，中国积极参加部长级会议、区域日、议题分会、水展和水博览会等多种形式的活动，阐述中国在防范重大自然灾害、强化水资源管理、保障饮水安全和粮食安全、应对全球气候变化等方面的主张，介绍中国的治水思路和水利建设成就，与各国就水资源领域的热点问题进行广泛深入的交流探讨，表现出加强水资源领域国际合作以及共同为世界水问题的解决做出努力的诚意。中国在利用水资源论坛的“大多边”的同时，还积极在此框架内与周边国家开展“小多边”。在2009年的世界水论坛上，中日韩签署《中日韩可持续发展联合声明》，提出了“全面提高三国合作水平，在水资源领域建立合作机制”的要求。联合声明，着手建立一年一次的中日韩三国水利部长定期会晤机制。在2012年的世界水论坛上，中日韩三国签署合作备忘录，将三国在水资源领域的合作推入一个新的阶段。此备忘录就建立中日韩三国水资源部长定期会晤机制达成了共识。通过该机制，选取重点领域开展联合研究，加强水利领域的交流协作，协力解决共同面临的水问题，促进共同发展。

## 结语

因稀缺性引发的水资源危机已经使越来越多的国家开始产生“水战争”或“水冲突”的担忧和恐惧，如何避或者至少控制有关水资源获取的日益凸显的紧张局势使摆在国际社会面前的一道难题，对此，联合国发出了开展“水资源外交”的呼吁，水资源问题逐渐成为国家外交议程中的一个重要议题。

现在美国正在把水的问题纳入外交政策的重要议程，要把它提升为“一项独立的优先事务”。美国国防部早在2003年就在其发布的《气候突变的情景对美国国家安全的意义》报告中就预测，淡水短缺势必会在未来数年内造成持续的冲突

和不稳定。<sup>20</sup>2005年，美国战略与国家战略研究中心和桑迪亚国家实验室发布白皮书强调，水资源问题应该成为美国外交政策中不可分割的要素之一，美国政府需要制定一个明确包括水资源问题的新型国家战略，未来应投入足够的资金，从而有效应对水资源问题，并确保各国政府在水资源问题上加强国际协调与合作。<sup>21</sup>2012年国务卿希拉里公开表示，“不能孤立的看待世界所面临的缺水问题，而应利用每个区域性分水线或地下蓄水层作为加强国际间合作的机会。全世界有260条河流流经两个或更多国家，如果处理的好，区域性水外交就有可能产生巨大的政治和经济利益。”<sup>22</sup>

水资源安全问题已经成为影响中国和平稳定的周边安全环境构建的重要因素，随着亚洲水资源危机的逐渐显现和中国实力的崛起，中国有必要，也有能力在地区层面提供更多的区域性公共产品。随着美国将水资源问题列入外交政策，未来可以预测，亚洲的水问题领域将更会成为美国介入亚洲事务的又一“重要借口”，尤其是近些年来中国与周边国家在跨国界河流水资源开发利用方面已经产生了一些争议和纷争，如果这些问题等不到及时的解决的话，这些将更为美国提供利用水资源这种“软”问题来拉拢中国周边国家的借口和机会，因此，开展多层次的水资源外交具有重要的现实意义与紧迫性。

---

<sup>20</sup> <http://wenku.baidu.com/view/b4ac3f86bceb19e8b8f6ba7f.html>。

<sup>21</sup> “Global Water Futures: Addressing Our Global Water Future”, Center for Strategic and International Corporation, December 2003.

<sup>22</sup> 国务卿希拉里在华盛顿2010年“国家地理学会”上的演讲。