

中亚跨境水资源:发展困境与治理挑战

李立凡 陈佳骏

内容提要 苏联解体后,中亚地区原有的水管理制度难以为继,中亚跨境水资源合作也停滞不前,造成的结果是,中亚跨境水资源治理陷入了一个恶性循环,即水资源的利用、分配引发地区水政治的激化,反过来又迫使各国加强对本国水资源利益的控制或放大自身对水资源利益的诉求。以多边国际开发机构为主的西方治理机制希望构建一种“去中心化”、赋权水使用者的治理模式来弱化当地矛盾,但因与当地的政治社会文化难以契合而效果不彰。“丝路经济带”为中亚国家提供了一种基于本地特色的制度化解解决路径的可能。基于跨境水资源的经济合作,可在一定程度上消除制约中亚国家间接触的传统隔阂,从而使其以更加开放包容的心态迎接在各领域的合作。

关键词 非传统安全 中亚 跨境水治理 “一带一路” “丝路经济带”

中亚地区是世界上跨境河流最密集且最复杂的地区之一。中亚国家哈萨

* 李立凡:上海社会科学院国际问题研究所副研究员。(邮编:200020);陈佳骏:上海市美国问题研究所科研人员。(邮编:200020)

克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦之间彼此共享多条河流,围绕这些河流如何合理分配水量、如何在上游国家的发电与下游国家的农业灌溉之间取得平衡等,四国常因此生尖锐矛盾。因而,长期以来,中亚地区的跨境水资源问题一直是制约地区国家进一步合作的“拦路虎”。特别是苏联解体后,一套结合当地农业用水和水电配给的地区水管理体制也随之瓦解,水资源问题愈发成为中亚国家间边境小规模冲突的“导火索”。已故的乌兹别克斯坦前总统伊斯兰·卡里莫夫(Ислам Каримов)曾指出,中亚的水电资源问题在未来“可能日益尖锐,不仅会引发严重对立,甚至可能导致战争”。^① 因此,如何破解日益严峻的跨境水资源困境,成为中亚地区相关国家当下最紧迫的国际性议题之一。

本文基于国内外学界的相关研究成果,梳理了中亚跨境水资源现存的主要利益分歧,分析了中亚跨境水资源治理的机制变迁以及新时期的治理挑战,进而提出以“丝路经济带”为依托的治理方向,以此为寻找化解中亚跨境水资源治理困境提供一个或有启发意义的新路径

一、中亚水资源中的利益分歧

除土库曼斯坦外,包括哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦等中亚四国都是严重缺水的国家,其人均年可使用更新淡水资源量均处于1700立方米上下,属于水资源紧张国家行列。(见表1)此外,中亚国家普遍工业化水平比较低,除用于油气资源开采外,绝大部分水资源都用于农业灌溉。中亚地区地表的河流水资源分布极不均衡,由于地势较高,位于上游的塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦的地表水资源分别占整个地区的43.4%和25.1%,实际用水量却不足地区总用水量的10%;而下游的哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦三国的地表水资源总和只占地区的30%左右,但需求总量却超过总用水量的85%。^② 在咸海流域,位于上游的塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦两

① 《乌总统警告中亚或爆发水资源争夺战》,环球网2015年10月14日,<http://world.huanqiu.com/hot/2015-10/7759007.html>,2018-01-13。

② 莉达:《中亚水资源纠纷由来与现状》,《国际资料信息》2009年第9期,第26页。

国拥有的水资源分别占整个咸海流域的 48.4% 和 23.1%, 合计约占整个咸海流域水资源的 71.1%, 而位于下游的乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦和土库曼斯坦的水资源量总和仅占 20.5%。^①因此, 下游国家对上游国家的水资源依赖率很高, 乌兹别克斯坦尤甚。中亚水资源的利益纠葛正是在这种上下游国家天然的水源分配和人为的相关权益分配不均的情况下展开。

表 1 中亚五国淡水资源使用情况

国家	可更新淡水 资源总量 (km ³ /年)	人均可使用更新 淡水资源量 (m ³ /人/年)	国内 使用占比 (%)	工业 使用占比 (%)	农业 使用占比 (%)	对外部水 资源依赖率 (%)
哈萨克斯坦	21.10	1,339	4	30	66	31
乌兹别克斯坦	56.00	2,015	7	3	90	77
塔吉克斯坦	11.50	1,625	6	4	91	—
土库曼斯坦	28.00	5,409	3	3	94	—
吉尔吉斯斯坦	8.00	1,441	3	4	93	—

资料来源:“Freshwater Withdrawal by Country and Sector (2013 Update),” *The World's Water*, <http://worldwater.org/wp-content/uploads/2013/07/ww8-table2.pdf>, July 2013, pp. 232-233, 2018-01-08。

(一) 阿姆河、锡尔河的配额矛盾

阿姆河(Амударья)和锡尔河(Сырдария)是中亚地区最主要的两条跨境河流, 是上游国家发电与下游国家灌溉的重要水源。中亚国家依旧保留了苏联时期遗留下来的传统经济结构, 即以棉花种植为主的经济生产, 且棉花种植产业依旧是这些国家重要的支柱产业。1992 年, 为保证该地区不因苏联解体引发的水资源纠纷而导致传统的农业体系遭受破坏, 中亚五国在哈萨克斯坦的阿拉木图签订了《阿拉木图协议》, 使苏联时期对阿姆河、锡尔河在中亚五国间的水资源配额基本延续。(见表 2)

尽管签订了协议, 但此后五国出于各自的发展需求, 对此表述仍不尽相同。根据协议规定, 发展程度较高的下游国家分配了两河的大部分水量, 而上游两个较落后国家分配的水量相对较少。因此, 上、下游国家的水资源紧张关系开始加剧。吉、塔两国希望提高国内的农业生产能力, 与此同时, 下游国家

^① 姚海娇、周宏飞:《中亚地区跨界水资源研究综述》,《资源科学》2014 年第 6 期, 第 1176 页。

又在不断扩大自身的农业生产。凭借地理上的优势,上游国家一直在利用水电模式调节两河的流量,使得下游国家用水日趋紧张。例如,在阿姆河的配额分配问题上,土、乌两国争执不休:乌方认为,自身在人口、农业规模、境内河流长度等方面的规模要远大于土方,但两国配额却相当,这是极为不公平的;而在水电用途广泛的锡尔河流域上,上游国家吉尔吉斯斯坦的发电力度加大使得下游水量急剧减少,危及了下游国家的农业灌溉体系。

自协议签订以来,有关国家一直没有放弃通过双边谈判的方式,协商解决河流配额的调试问题。2016年3月11日,哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦在两国政府间双边合作联合委员会第15次会议上,就南哈萨克斯坦州农业灌溉用水的锡尔河流域水量分配达成了协定。^①但是哈、乌两国毕竟都是下游国家,其成功的合作模式对解决上下游国家的水资源争端所能提供的借鉴意义依旧有限。上下游国家的利益诉求其实质是一对结构性的矛盾。

表2 《阿拉木图协议》(1992)规定的中亚五国水资源配额

国家	锡尔河配额(%)	阿姆河配额(%)
哈萨克斯坦	38.1	0
吉尔吉斯斯坦	1.0	0.4
土库曼斯坦	0	43.0
乌兹别克斯坦	51.7	43.0
塔吉克斯坦	9.2	13.6
总计	100	100

资料来源:Bedford D. P, "International Water Management in the Aral Sea Basin," *Water International* 1996, Vol.21, p. 64。

(二) 上游国家发电与下游国家灌溉的矛盾

苏联时期,上、下游国家凭借各自的资源禀赋,在集中统筹的情况下能够实现资源互补。上游国家吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦向下游国家提供生产生活所需的水资源,下游国家则向上游两国提供煤炭及油气资源。苏联解体后,对于上游两国来说,成本低廉的煤炭和油气获取途径戛然而止,它们需要另谋出路,而借力充沛的水量发展水电则是一种可行的选项。但是,这对下游国家

^① 《哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦达成锡尔河水资源分配协议》,哈通社阿斯塔纳讯 2016年3月11日。

而言却是“伤筋动骨”的,特别是在对水资源极度依赖的农业生产生活而言是致命的。于是,上下游国家争夺水资源的矛盾逐渐发酵。乌兹别克斯坦与塔吉克斯坦就罗贡水电站(Рогунская ГЭС)建设长达40年的争议,是上下游国家发电与灌溉需求的结构性矛盾的典型。塔吉克斯坦从1975年起就计划在阿姆河支流瓦赫什河上修建罗贡水电站,但由于苏联解体、塔吉克斯坦内战、洪水泥石流灾害等因素,该工程一直处于停滞状态。进入21世纪,塔为努力摆脱贫困、实现能源独立,总统拉赫蒙(Эмомалии Рахмон)恢复了罗贡水电站的建设。水电站的设计发电能力为3600兆瓦,年均发电量为131亿千瓦时。巨大的发电量意味着对水资源的大量需求,这将严重影响到下游国家乌兹别克斯坦的生产生活需求,因而,乌方一直不遗余力的反对,甚至不惜通过多方面对塔方进行施压和制裁,两国的矛盾也陷入了事实上的“冷对抗”。

乌政府主要出于四方面的考量:第一,水电站建设将造成截流的后果,严重危及乌赖以生存的农业灌溉与生产。乌兹别克斯坦目前是世界第六大棉花生产国,全国有1/3的人口从事棉花行业,而棉花种植需要大量水资源。因此,上游国家的截流等于危及乌兹别克斯坦的经济命脉;第二,水电站建设将破坏下游地区的生态环境。乌认为下游地区的土壤盐碱化和沙化与上游水电站建设有直接的关系;第三,出于对水电站安全性(即选址)的担忧。乌认为,一旦遭遇特大地震,溃坝将对下游国家和地区造成毁灭性的打击;第四,水电站一旦建成,将极大提升塔电力生产能力,并有可能成为向阿富汗、巴基斯坦、印度、中国等国的电力出口国,从而侵占了乌电力出口利益。研究显示,水电站建成后将使塔电力出口价格从3美分/兆瓦降至0.65美分/兆瓦,而乌向阿富汗出口的电力价格为10美分/兆瓦。^①

乌前总统卡里莫夫去世后,新总统米尔季约耶夫(Шавкат Мирзиёев)在水资源问题的态度上有所“软化”,乌、塔两国关系也开始回暖,特别是乌也释放出通过对话方式解决中亚跨境水资源纠纷的诚意,这不仅对于乌、塔两国,对于中亚其他上下游国家也是一次重要的机遇。

(三) 边境冲突引发的水资源矛盾

自苏联解体以来,由于中亚国家政府难以有效触及边境地区,这些地区的

^① Hamidjon Arifov and Nurali Davlatov, “Hydroelectric Problems in Central Asia: The View from Tajikistan,” CABAR, <http://cabar.asia/en/cabar-asia-hydroelectric-problems-in-central-asia-the-view-from-tajikistan/>, 2018-01-13.

水资源问题长期处于失控状态。以费尔干纳盆地(Fergana Valley)为例,该地区的划界问题纠纷不断,并且出现吉尔吉斯族与塔吉克族民众相互嵌入式的“马赛克式”族群杂居现象。民族冲突加上跨境水资源争夺,使得两族民众冲突不断,近年来甚至多次出现武装冲突和流血事件。^①当地国界划分模糊,以至于在该地民众中流传着这样的话“吉尔吉斯人就是吉尔吉斯斯坦的公民,塔吉克人就是塔吉克斯坦的公民。如果吉尔吉斯人住在哪儿,哪儿就是吉尔吉斯斯坦;如果塔吉克人住在哪儿,哪儿就是塔吉克斯坦。”^②由于边界划分模糊与人员流动管理松散,大量塔吉克族人迁入(吉尔吉斯斯坦的)巴特肯地区(Баткенский район)。由于当地大部分吉尔吉斯人都到首都比什凯克和俄罗斯打工,使得巴特肯地区出现大量的房产闲置。而附近塔吉克斯坦的索格德州(Согдийская область)人口日趋饱和,因此,该地的居民纷纷向巴特肯低价收购房产并迁居。^③巴特肯地区民族构成发生的颠覆性变化使当地民族矛盾日益尖锐,这种对立也转嫁到了对水资源的争夺。由于苏联时期建设的基础设施老化问题,吉尔吉斯斯坦因为灌溉水渠的退化流失了大量水资源,由此,贫困的农村地区遭遇水源短缺,庄稼种植难以为继。当地的一些农民便自建了简陋的水坝设施,通过改变河流流向以满足自身的灌溉需求。这些行为使得下游村庄的水源遭遇干涸,在巴特肯地区,两族民众都声称河流为本地所有,吉尔吉斯人认为塔吉克人偷窃了当地的水资源,^④两国村民就灌溉水源的冲突已成为常态。

综上所述,中亚跨境水资源的现状陷入了恶性循环,水资源的利用、分配引发地区水政治的激化,反过来又迫使各国加强对本国水资源利益的控制或放大自身对水资源利益的诉求。这种动态化的体系使管理、政策和政治相互联动、相互影响(参见图1),且彼此都是朝恶化的方向发展。

① David Trilling, "Kyrgyzstan-Tajikistan: What's Next after Border Shootout?" *Eurasianet.org*, January 13, 2014, <http://www.eurasianet.org/node/67934>, 2018-01-13.

② Natalia Yefimova-Trilling and David Trilling, "Kyrgyzstan & Tajikistan: Disputed Border Heightens Risk of Conflict," *Eurasianet.org*, August 2, 2013, <http://www.eurasianet.org/node/65744>, 2018-01-13.

③ Justin Vela, "Kyrgyzstan and Tajikistan: Is Batken Province Central Asia's Next Flashpoint?" *Eurasianet.org*, June 7, 2011, <http://www.eurasianet.org/node/63640>, 2018-01-13.

④ Katya Kazbek and Chris Rickleton, "Conflicts in Kyrgyzstan Foreshadow Water Wars to Come," *Foreign Policy*, June 17, 2014, http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/06/17/the_water_wars_to_come_kyrgyzstan_water_central_asia, 2018-01-13.

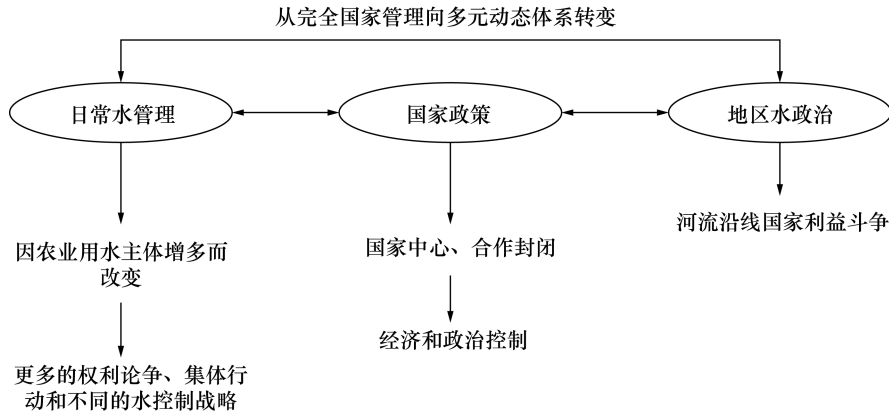


图1 中亚水资源现状动态体系图

资料来源: Iskandar Abdullaev, “Water Cooperation in Central Asia: Experience, Processes and Challenges,” UNECE, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2016/wat/05May_12-13_EUWI_EECCA_Paris/session_4_Abdullaev_EN.pdf, 2018-01-12。

二、中亚跨境水资源治理的机制变迁

苏联解体后,中亚跨境水资源地区管理体制随之土崩瓦解,由于新独立国家缺乏跨境水资源的治理能力,从而造成阶段性“混乱”。国际多边开发机构参与治理中亚跨境水资源,在一定程度上带来新知识、新模式和新规划,但从历史纵向比较,中亚跨境水治理并未经历线性发展,而是经历一种由集中化管理向“碎片性”治理的被动跨越,因此造成当前中亚跨境水治理的困境。

(一) 苏联解体后的本地化管理

中亚国家自独立之初就意识到,该地区的跨境水资源问题难以靠单一国家解决。为此,1992年2月18日,中亚五国水利部部长就签署了《阿拉木图协议》,该协议不仅确定了流域各国用水量的限额,也确认组建国际水利管理协调委员会(IWMCC),后改为水资源协调国际委员会(ICWC)。^①此后,中亚五

^① 苏来曼·斯拉木、泰来提·木明:《中亚水资源冲突与合作现状》,《欧亚经济》2014年第3期,第86页。

国主要围绕咸海流域的环境保障和管理合作展开谈判。1993年3月,五国签署《关于解决咸海及其周边地带改善环境并保障咸海地区社会经济发展联合行动的协议》,该协议确定成立咸海流域问题跨国委员会(ICAS),并建立拯救咸海国际基金会(IFAS)及隶属于咸海流域问题跨国委员会的中亚国家间水资源协调委员会。1995年3月,中亚五国元首签署了《关于咸海流域问题跨国委员会执委会实施未来3—5年改善咸海流域生态状况兼顾地区社会经济发展的行动计划的决议》;同年9月,在联合国的倡议下,中亚五国元首及有关咸海流域可持续发展的国际组织,就治理咸海流域进一步达成一致,签署《努库斯宣言》即《咸海宣言》。1997年2月,五国共同发表《阿拉木图宣言》,决定将咸海国际基金会与水资源协调国际委员会合并,成立新的拯救咸海国际基金会,完善基金会的组织架构,并在两年后签署《关于认可拯救咸海国际基金会及其组织的地位的协议》,使该机制在地位和合法性上正是落地,日臻成熟。2008年的联合国大会也赋予了拯救咸海国际基金会联合国大会观察员地位。

纵观中亚国家的水资源合作历程,其大致形成了以拯救咸海国际基金会和水资源协调国际委员会为主的合作机制框架为主、以合作政策框架为辅,并以“宣言”的形式巩固现存的合作实践。但是,这种多边的实践方式在遇到需要解决地区水资源利用的具体方法时,仍显得效用不足,各国对具体执行方法仍各执己见,同时又缺少协商解决分歧的程序与法律基础,因而,中亚的水资源的多边合作总是困难与障碍不断。鉴于此,中亚国家也试图采取双边合作的方式以弥补多边合作效率低下的问题。(参见表3)

从几项双边协议可以看出,中亚国家的双边合作尝试还是过于宽泛,大多涉及跨境河流的利用与保护,而一些双边或区域水资源管理的核心问题如气候变化对中亚河流的影响、政府间水资源管理的信息共享、如何强化地区水资源合作平台效用,以及河流—电力关系如何厘清等,在双边协议中都鲜有体现。因此,多边没能解决的问题双边也没有解决,无论是双边还是多边途径,都缺乏解决问题的创造力和魄力。同时,脆弱的政治承诺和财政、法律的限制使得这些协议效力式微,中亚水资源合作朝着碎片化的方向发展。

表 3 中亚国家参与跨境河流合作协议一览

年份	签约国家	协议名称
1992	俄罗斯、哈萨克斯坦	《俄哈关于跨境水资源联合利用与保护协议》
1996	俄罗斯、哈萨克斯坦	《乌拉尔河流域水资源管理协调和跨境水联合利用与保护协议》
		《托博尔河流域水资源管理协调和跨境水联合利用与保护协议》
1996	土库曼斯坦、乌兹别克斯坦	《乌土关于水资源管理问题的合作协议》
2000	哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦	《哈吉关于利用楚河与塔拉斯河跨境河流水利设施的政府间协议》
2001	中国、哈萨克斯坦	《中哈关于跨境河流利用与保护的合作协议》
2007	土库曼斯坦、伊朗	《土伊关于联合开发多斯特鲁克水电站的协议》

资料来源：邓铭江：《哈萨克斯坦跨界河流国际合作问题》，《干旱区地理》2012年第3期，第369页；Yegor Volovik, “Overview of Regional Transboundary River Agreements, Institutions, and Relevant Legal/Policy Activities in Central Asia”, *UNDP Report*, February 2011, pp. 18-21, http://cawater-info.net/bk/water_law/pdf/water-agreements-in-central-asia-2011.pdf, 2018-01-18。

（二）国际多边开发机构的介入性治理

国际多边开发机构是中亚跨境水资源治理重要的技术与资金来源方。这些机构能够为当地提供创新型融资工具，而且可凭借自身开放性的优势，充分利用和发挥专业人才、技术和资金的效用，动员包括政府及私人部门在内的治理主体，使规划、资金、政策和机制有效衔接。具体来看，最具代表性的有以下三大机构：

一是“全球水资源伙伴关系”（Global Water Partnership, GWP，下简称“伙伴关系”）。“伙伴关系”创立了“水资源联合管理”（Integrated Water Resource Management, IWRM）模式，内容包括将饮用水、灌溉水、水力发电用水和工业用水在内的人类用水状况进行统筹管理。“水善治”（Good Water Governance）是该模式的理念内核，主要包含五大元素，即政策规划、法律与制度框架、经济

激励、利益相关者参与及水伦理。^① 要使这五大元素在中亚“落地”，相关国家需要实行国内政治经济改革，为此，“伙伴关系”在中亚积极尝试了三种加快改革进程的方式：第一，“从上至下”(top-down)制定政策规范与法律制度框架。“从上至下”方式的行为逻辑是，“伙伴关系”推动中亚国家政府与地方政府、非政府组织、国内外技术专家互动，汇聚起一支包含诸多利益驱动体的实践团队，使“水资源联合管理”的理念不断内化，从而制定出兼顾国家监管机构和地方治理个体活动的制度框架(见图1)；第二，“从下至上”(bottom-up)搭建多层级参与治理平台。“伙伴关系”还将“水资源联合管理”模式运用在费尔干纳盆地，通过联合国际上的资金及技术合作方，“水资源联合管理—费尔干纳”项目构建了覆盖从终端水使用者(即农民)、前苏联时期由集体农场和国有农场构成的农场网络，到主要的运河管理，再到小型跨境河流的多层级参与决策和管理的路径；第三，水管理机构的“水文地理化”(hydrographisation)。它要求从根本上改变传统的水管理机构的结构，使管理重点从行政区域管理转向水文单元管理。例如，“伙伴关系”建立了“水资源使用者联盟”(Water User Associations, WUAs)，为利益相关方参与决策提供了渠道，以此削减行政机构对水资源管理的主导能力。^②

二是世界银行(World Bank)。世界银行是最早进入中亚地区参与水资源治理的国际主要机构之一。20世纪90年代初期，世行在中亚地区推行了“咸海盆地援助项目”(Aral Sea Basin Assistance Program, ASBP)，鼓励并帮助东亚五国建立咸海流域问题跨国委员会和拯救咸海国际基金会。项目推出后不久，中亚国家建议世行加强项目的融资能力，逐渐降低技术方面的援助。世行随即做出调整，与“全球环境基金”(Global Environment Facility)一道，发起了“水与环境管理项目”(Water and Environmental Management Project)，并由拯救咸海国际基金会负责实施该项目。

在水环境方面发力后，世界银行更进一步开始尝试参与构建中亚水—电

① “Integrated Water Resources Management in Central Asia: The Challenges of Managing Large Transboundary Rivers,” *Global Water Partnership*, p. 35, <http://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/technical-focus-papers/05-integrated-water-resources-management-in-central-asia.pdf>, 2018-01-14.

② Ibid., pp. 13-18.

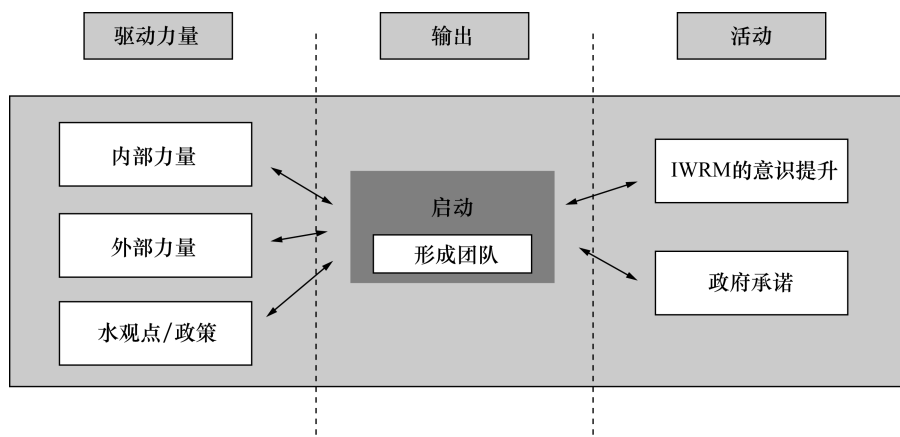


图2 启动并动员“水资源联合管理”计划的行动框架

资料来源：“Integrated Water Resources Management in Central Asia: The Challenges of Managing Large Transboundary Rivers”, *Global Water Partnership*, 2014, p. 13, <http://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/technical-focus-papers/05-integrated-water-resources-management-in-central-asia.pdf>, 2018-01-14。

发展项目。2009年，世界银行与瑞士联合在中亚发起了“中亚能源和水发展项目”(Central Asia Energy and Water Development Program, CAEWDP)，旨在通过分别在国家层面增进合作、在地区层面促进水资源与能源整合，从而夯实地区的能源和水资源安全。此后，英国国际发展局(UK Department for International Development, DFID)、欧盟和美国国际开发署(USAID)等西方国家机构相继以发展伙伴的身份加入到“中亚能源和水发展项目”中。

“中亚能源和水发展项目”的长期目标有三，分别是：消除地区冬季能源短缺、增加有限水资源的生产力及扩大中亚与域外地区的电力贸易。针对上述三大目标，“中亚能源和水发展项目”相对应地确立了该项目的三大支柱：(1) 能源开发，提升当地对能源安全、能源效率、基础设施规划及机制性安排的能力；(2) 能源与水资源结合，通过在国家 and 地区层面开展气候变化对未来的影响性研究，在地区层面就水与能源进行合作管理对话，以及加强信息共享等方式提升人们对水—电联系性的认识与理解；(3) 水生产力，就是要加强当地水

资源在农业和能源部门的利用效率。^①其中,第二大支柱“能源与水资源结合”的核心目标就是推进“水资源联合管理”的决策支持体系。

三是联合国开发机构。2001年,联合国下属的欧洲经济委员会(UNECE)、联合国开发计划署(UNDP)与中亚国家一道创建了“中亚地区环境中心”(Central Asian Regional Environmental Center, CAREC),并使其成为协调中亚国家最重要的区域环境合作平台。针对中亚跨境水资源治理,“中亚地区环境中心”制定了“水倡议支持计划”(Water Initiatives Support Programme, WIS),以此推进中亚地区水资源的环境治理和跨境合作。

“水倡议支持计划”将“水资源联合管理”理念融入到四大介入治理的领域:水质与水环境、跨境合作、涉水部门能力建设和水资源管理的知识构建。^②其具体实践方式包括以下三方面:其一,在基层治理方面,为协调诸多联合管理的利益相关方,“水倡议支持计划”在中亚盆地试点建立水资源相关的规划管理机构。这一建立在公众包容式参与规划合作基础上的模式,直接推动相关治理活动朝着长期规划的方向发展,避免了诸多短视的水资源使用行为;其二,为整合主要共享河流的科学化管理方式,“水倡议支持计划”还致力于水治理专家和管理者的培训与能力建设。例如,2015年“中亚地区环境中心”启动了为期五年的“智能水特大项目”规划(Smart Water Megaprojects),它运用多边和跨领域的水管理方式,以此系统性地搭建一个将中亚国家的水管理者和专家有效联合的平台,进行学术知识上的交流;其三,“中亚地区环境中心”也在中亚地区的主要跨境河流的生态系统服务支付体系(ecosystem services payment, PES)上做出创新。部分中亚国家如哈萨克斯坦已建立了生态系统的服务功能,但各国间的机制尚难以协调统一,因此,生态系统服务支付体系的作用就在于促进“水倡议支持计划”在治理跨境河流的过程中保持金融稳定。

① “CAEWDP Annual Report 2016,” *World Bank*, p. 14, <http://documents.worldbank.org/curated/en/979261502174391564/pdf/117997-Central-asia-energy-water-development-program-WP-PUBLIC.pdf>, 2018-01-15.

② “Regional Environmental Center for Central Asia (CAREC) Annual Report 2015,” *UNEP*, p. 25, [http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7529/-Regional_Environmental_Center_for_Central_Asia_\(CAREC\)_Annual_report_2015-2015Regional_Environmental_Center_for_Central_Asia_CAREC_2015_Annual_Repor.pdf](http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7529/-Regional_Environmental_Center_for_Central_Asia_(CAREC)_Annual_report_2015-2015Regional_Environmental_Center_for_Central_Asia_CAREC_2015_Annual_Repor.pdf), 2018-01-15.

不难发现,西方多边国际开发机构在介入中亚跨境水资源治理时都奉“水资源联合管理”为圭臬,十分注重对地方行为体的知识建构和能力塑造。不过,“水资源联合管理”模式也存在值得商榷的地方。正如有学者指出,“水资源联合管理”模式最大的逻辑缺陷就是理所当然地“将民主化治理视为善治”。^①“水资源联合管理”实施的先决条件是,当地已经培育起符合项目运行需求的民主治理和新自由主义市场经济模式,如不然,则先要将当地进行结构改造。但是,观察费尔干纳盆地的国家间关系,特别是塔吉克斯坦与乌兹别克斯坦的政治僵局,使“水资源联合管理”所推崇的经济“去中心化”、水使用者赋权等理念难以在当地生根。因此,“水资源联合管理”模式避重就轻的参与方式尽管在哈萨克斯坦取得了一定的成功,但从近年来中亚国家关系频繁因水资源问题而加剧,说明要真正将“日常水管理”“国家政策”和“地区水政治”三者达到良性的动态平衡,“水资源联合管理”模式仍存在很大的提升余地。

三、新时期中亚跨境水资源的治理挑战

中亚跨境水资源问题的核心矛盾是域内国家水资源的供给与需求是否能够得到各方满足,这关系到各国的生存安全,这对于域外参与治理的国际多边开发机构而言也是十分明确的。但是,它们目前参与的目标多是自身发展理念和模式在域内的植入,在寻求根本性解决路径方面效果不彰。因而,当前中亚跨境水资源治理出现目标与问题的错配,这并非否定国际多边开发机构参与的价值,毕竟它们在当地推广基于可持续发展的管理模式,问题的关键是如何做到围绕目前正在尝试的“低政治解决方案”,以一种低冲突的状态化解涉及生存安全的“高政治”分歧。

理想的治理模式是以全流域整合与合作带动区域经济发展,降低解决水资源利用矛盾的社会成本和制度成本,这需要同时从战略层面和机制建设层面协同考量。以此对标,目前,中亚的跨境水资源治理现状在战略和制度建设两大层面尚存在不小的差距。

^① Christine Bichsel, “Liquid Challenges: Contested Water in Central Asia,” *Sustainable Development Law & Policy*, Vol.12, Issue 1, 2011, p. 28.

(一) 战略层面:复杂的国际政治因素制约全流域整合发展

冷战结束后,中亚地区成为国际主要政治力量角力的核心地带之一。一方面,以美国与欧盟国家为主的西方大国借苏联解体后所造成的“权力真空”,夹杂着各自的利益诉求,以不同方式介入中亚跨境水资源治理;^①另一方面,俄罗斯也希望借助跨境水资源问题施加自身在地区的政治影响力,这种政治博弈使地区国家本就难以突破的瓶颈添加了更多的不确定性。

首先,俄罗斯是对中亚地区最有影响力的国家,且与中亚国家有着共同的跨境河流。为此,俄罗斯采取“积极介入、选择影响”的方式,在地区谋求撬动政治影响的杠杆力。近年来,俄罗斯与上游国家吉尔吉斯斯坦的战略伙伴关系不断加深,^②俄罗斯对吉尔吉斯斯坦水电站项目投资也保持较高热情(参见表4),其主要目的在于通过水电站项目取得对下游国家的政治优势,从而实现中亚地区国家势力均衡的目标。

表4 俄罗斯在吉尔吉斯斯坦水电项目投资一览

所在国	投资项目	所在河流
吉尔吉斯斯坦	阿克布龙(Akbulun)水电站	纳伦河
	纳伦1号、2号、3号水电站	
	卡姆巴拉金1期、2期(Kambarata-1、Kambarata-2)	

资料来源:作者自制。

其次,美国以介入中亚水资源为跳板渗透政治影响力。出于对地缘政治利益的考虑,美国支持中亚—南亚输变电线项目(CASA-1000),该项目将塔、吉两国生产的水电输往巴基斯坦,并且阿富汗可以从中收取“过境费”。借助该项目,美国希望:第一,借助支持上游国家的水电项目从而分化上、下游国家,避免地区一体化的成形;第二,为阿富汗创造收入来源,使其向民选政府和

^① 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79—89页;李志斐:《欧盟对中亚地区水治理的介入性分析》,《国际政治研究》2017年第4期,第103—124页。

^② 《吉尔吉斯斯坦新任总统:吉将发展与俄中两国的战略伙伴关系》,国际在线 2017年11月24日, <http://news.cri.cn/20171124/18a8145c-c85c-e50a-2fcb-8396fc9efa3c.html>, 2018-01-13。

平转型;第三,增加巴基斯坦的电力供应。^①这使得中亚地区本就有限的水电资源分流到南亚,使上、下游国家的矛盾存在更多的不确定性。

再次,欧盟通过差异化的援助,试图阻碍俄罗斯在中亚影响力的提升。欧盟特别重视对下游国家乌兹别克斯坦的资金和技术援助,2016年3月,欧盟向乌兹别克斯坦提供1200万欧元用于改善供水状况和提高水力资源管理效率。^②一方面,欧盟希望借此在缺水的乌兹别克斯坦推广自身的水管理制度模式;另一方面,意在于俄罗斯“缺席”的情况下,在乌兹别克斯坦扮演重要的政治力量,从而,在乌兹别克斯坦与由俄罗斯“支持”的上游国家吉尔吉斯斯坦实现背后的角力。这也是乌、吉两国几年来在水资源问题上矛盾不断恶化的重要诱因之一。

在西方舆论渲染的氛围下,国际政治因素使中亚跨境水资源对国家间关系“碰撞”的影响再扩大。例如,曾有西方媒体“鲁莽”地将该问题称为“下游国家的粮食安全与上游国家能源安全的对抗”。^③跨境水资源问题被过渡“安全化”,倒逼区域国家的政府以强硬方式体现国家利益的存在感,使原本可低调解决的问题“国际化”,这种情况意味着全流域整合与多层次参与合作的大门被关闭了。

(二) 制度层面:“机制赤字”制约跨境水资源争端解决

乌兹别克斯坦是缓解中亚水资源争端的重要国家,近年来,乌兹别克斯坦在现代化发展的道路上对国内水资源的使用与开发做了大量规划(参见表五)。乌兹别克斯坦对中亚于跨境水资源问题是“对话”还是“对抗”具有很强的指向性。新总统米尔季约耶夫上任后,乌兹别克斯坦在水资源问题上转变了前总统卡里莫夫的强硬态度,向外释放对话协商的善意。2017年3月,米尔季约耶夫访问哈萨克斯坦期间,与哈总统纳扎尔巴耶夫(Нұрсұлтан

^① Bakhtiar Bakas Uulu, Kadyrzhan Smagulov, “Central Asia’s Hydropower Problems: Regional States’ Policy and Development Prospects,” *Central Asia and the Caucasus*, Vol.12 Issue 1, 2011, p. 86.

^② 《欧盟向乌兹别克斯坦提供1200万欧元改善供水并成立商务和投资委员会》,中华人民共和国驻乌兹别克斯坦共和国大使馆经济商务参赞处2016年3月15日, <http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201603/20160301275035.shtml>, 2018-01-13。

^③ Rustam Qobil, “Will Central Asia Fight over Water?” *BBC*, October 25, 2016, <http://www.bbc.com/news/magazine-37755985>, 2018-01-13.

Назарбаев)就水资源和咸海生态问题进行讨论,两国领导人就共同开发利用边境河流达成共识。^① 此后不久,乌外长卡米罗夫(Абдулазиз Камилов)又在外交场合呼吁所有中亚国家采取对话方式解决争端,并强调联合国参与的重要性。^②

表 5 乌 2020 年之前饮用水供应和卫生系统综合发展和现代化项目的组成

地域	项目数	预计成本 单位:百万美元
卡拉卡尔帕克斯坦(Республика Каракалпакстан)	2	1300
安集延(Андижанская)	1	720
吉扎克(Джизакская)	2	1580
卡什卡达里亚(Кашкадарьинская)	4	1071
纳曼干(Наманганская)	1	730
撒马尔罕(Самаркандская)	1	313
苏尔汉河州(Сурхандарьинская)	1	252
锡尔河(Сырдарьинская)	1	456
塔什干(Ташкентская)	6	2817
花拉子模州(Хорезмская)	5	1723

资料来源:Соколов В. И., “Водное хозяйство Узбекистана: прошлое, настоящее и будущее,” *CA Water-info*, <http://www.cawater-info.net/library/rus/watlib/watlib-01-2015.pdf>, 2018-01-15。

乌态度的转变使中亚跨境水资源问题朝建设性的方向发展,但这也凸显了其内在局限性,即人为意志的作用要远大于制度的作用,更何况目前中亚国家还未能在政府层面搭建起供对话协商的稳定的制度性平台。需要指出的是,哈、乌两国就水资源达成合作意向的背景是,欧美国家及俄罗斯因内部实力的衰退而从中亚“撤退”,这预示着在外部影响因素“最小化”的情况下,中亚国家达成解决纠纷制度化架构时机的到来。

① 《哈乌两国总统举行会谈》,中国新闻网 2017 年 3 月 24 日,<http://www.chinanews.com/gj/2017/03-24/8182074.shtml>, 2018-01-13。

② 《乌外长呼吁所有中亚国家采取对话方式解决跨境水资源争端》,中国驻乌兹别克经商参处 2017 年 4 月 19 日,<http://uz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201704/20170402560119.shtml>, 2018-01-13。

中亚国家面临的抉择是跨境水资源争端解决与经济发展孰先孰后的问题,即争端解决是经济发展的前提,还是通过经济发展推动争端解决。正是在这种犹豫不决的态度下,目前,中亚国家开展的跨境水资源合作仅限于国际多边开发机构培育起来的专业性技术合作,而且,这方面的合作如水量分配、水环境生态保护、水质及水量监测、水利水电开发等因过于强调基层参与而呈现“碎片化”现象。尽管“水资源联合管理”指导下的治理一直呼吁并推动将水资源治理融入到区域经济发展的浪潮中,但正因为中亚各国对经济发展的高度需求,使制度供给进程跟不上经济发展对水资源的需求进程。

四、“丝路经济带”与中亚跨境水资源的治理方向

从根本上说,中亚跨境水资源治理是一个发展问题。贫穷和水资源是相互关联的,贫穷既是不合理利用水资源的“因”,也是水管理和水服务方面出现赤字的“果”。简陋的灌溉系统导致大量水资源流失、不合理使用化肥又导致河流污染和土壤退化。因此,中亚国家只有实现经济可持续发展,带动农村人口脱贫,并改善当地经济结构、提升生产效率,才能使稀有的水资源得以合理使用,确保淡水资源的人人可及。“丝绸之路经济带”是“一带一路”倡议的陆路部分,在此背景下,中亚国家的区域经济合作前景可期,而基于跨境水资源的经济合作,可以在一定程度上消除制约中亚国家间接触的传统隔阂,从而使其以更加开放包容的心态在各领域开展合作。

首先,加强议题联系,支持流域整合与合作。“合作走廊”是“一带一路”倡议的核心构成之一,而“丝路经济带”又是“国际合作走廊”的旗舰。趋利避害,将中亚跨境流域融入到丝路经济带的发展视野中,具有重要的意义与价值。就目前而言,中亚跨境水资源依旧是僵局大于合作,而要突破这种治理僵局,引入促进全流域合作的制度化架构至关重要。所谓制度化架构,并非以“出现问题—解决问题”为导向,而是以构建合作机制淡化问题,在合作中推动问题的化解。以澜沧江—湄公河合作机制为例,流域沿线国家围绕三大支柱(政治安全、经济和可持续发展、社会人文)和五个优先领域(互联互通、产能、跨境经

济、水资源、农业和减贫)进行合作,^①将水资源融入到更大的议程框架内。虽然东南半岛与中亚在政治、社会、文化、水文环境、政治结构等多方面存在巨大差异,澜湄机制也难以在中亚复刻,但该合作机制中内在的逻辑则可为中亚跨境水资源治理提供一种路径,即以区域社会经济多方位合作为“引擎”,打破跨境水资源问题管控单一化、专业化的壁垒,做大跨境水资源的“蛋糕”,为日后全面解决争端积累足够的经济基础和民意基础。

其次,发挥区域多边机制优势,推动跨境水资源问题协商解决。不可否认,中亚跨境水资源问题,特别是水量分配问题,是阻碍地区国家进一步加强合作的症结。更具挑战性的是,中亚水资源多为两两之间的纠纷与矛盾,是一个相互嵌套的利益链。但是,在挑战背后也存在着机遇,正因为中亚跨境水资源问题的双边分歧大于多边分歧,那么,当妥善解决一对双边分歧后,它将对地区其他国家具有很好的示范效应,从而形成可复制、可推广的问题解决模式。解决双边分歧不仅取决于政府意愿,也取决于地区的政治环境。当前,在“一带一路”倡议于中亚地区有序推进,营造良好合作氛围的背景下,可借助区域多边合作机制框架,增进有关国家政府双边解决问题的意愿,加大“从上至下”的推进力度。例如,可通过相关国家政府授权,在地方政府间签订合作协议,建立一套激励和约束各方行为、协调各国地方政府水资源合作开发的长期、稳定的管理体系。这方面实践“水资源联合管理”模式业已提出,但其过于重视“从下至上”的地方治理,而忽视了政府行为的建构。因此,中亚国家各方应抓住“一带一路”的合作契机,实现各方利益的协商解决。

再次,推进域内外治理者联动,培育中亚国家的主观能动性。尽管从苏联解体后的历史来看,国际多边开发机构在推动中亚水资源治理和跨境合作方面功不可没,但加强区域水资源治理的关键力量依旧是中亚国家自身。也要看到,当前即使在国际多边开发机构积极介入的情况下,中亚跨境水资源治理还是进展缓慢,中亚国家的积极性与主观能动性未被充分调动,关键原因在于,国际多边开发机构的参与治理是一种事实上的等级制治理,即国际多边开发机构处于“上位”,中亚国家处于“下位”,“上位”指导“下位以及“以上率下”

^① 《澜湄合作进展迅速“放水外交”成水资源合作典范》,中国青年网 2017 年 12 月 18 日, http://news.youth.cn/gn/201712/t20171218_11164263.htm, 2018-01-13。

造成中亚国家心态上的不平等。因此,要培育中亚国家自身的主观能动性,关键在于构建平等的域内外治理者的联动体系。一种可行的方式是,将域外介入性治理者纳入到中亚国家自身的治理机制和平台中,形成事实上的参与对等。这方面上海合作组织(简称“上合组织”)具备多方面优势:一方面,上合组织是中亚地区成熟的政治、社会和经济发展多边机制;另一方面,上合组织也是成员国阐释各自利益诉求,寻求“最大公约数”的重要平台。借助上合组织重点打造的六大合作平台,即安全合作平台、产能合作平台、互联互通合作平台、金融合作平台、区域贸易合作平台、社会民生合作平台,^①吸纳国际多边开发机构如亚洲基础设施投资银行、金砖银行等,在融资保障、经济发展、民意基础搭建等多方面助力中亚跨境水资源治理迈上新的台阶。2018年6月,上合组织成员国元首理事会发表《青岛宣言》,^②《宣言》也将水资源治理纳入发展目标,并将水资源治理视为实现联合国可持续发展目标的重要抓手。

最后,以水为脉,促进沿岸国家“民心相通”。水是联接中亚国家生产生活的重要纽带,处理好中亚跨境水资源问题,沿岸国家就能共享发展利益,反之,则会增加冲突的风险。因此,围绕跨境水资源做好顶层设计、整体布局和规划,搭建好双边和多边的协商平台,是对“共商共建共享”的“丝路精神”的最好实践。中亚水资源“牵一发而动全身”,它是当地人民满足生活需求的物质基础,因而,妥善解决中亚跨境水资源问题也是实现“民心相通”的极佳范本。尽管涉及跨境水资源“政治化”的阴霾难以一时抹去,但借助生态环境保护、农业灌溉、防灾防洪、城镇供水、水信息沟通等低敏感议题,流域各国可在科研、监测、管理等方面广泛地沟通和协商。在秉承协商一致原则的同时,搭建更多的民主协商渠道,使流域各国在不同的层级都能够广泛参与对话,完善多元主体合作模式,带动更多社会力量如科研机构、大学、智库、民间社会组织等都参与进来,使地区国家和人民成为一个真正的“参与共同体”。

① 《在上海合作组织成员国总理第十四次会议大范围会谈时的讲话》,新华网 2015 年 12 月 15 日, http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/15/c_1117471152.htm, 2018-01-13。

② 《上海合作组织成员国元首理事会青岛宣言》,新华网 2018 年 6 月 11 日, http://www.xinhuanet.com/2018-06/11/c_1122964988.htm, 2018-06-21。