



阅江学刊

Yuejiang Academic Journal

ISSN 1674-7089, CN 32-1802/C

## 《阅江学刊》网络首发论文

题目：可持续发展视角下欧盟对东南亚的水外交分析  
作者：邢伟  
DOI：10.13878/j.cnki.yjxk.20240205.001  
网络首发日期：2024-02-06  
引用格式：邢伟. 可持续发展视角下欧盟对东南亚的水外交分析[J/OL]. 阅江学刊.  
<https://doi.org/10.13878/j.cnki.yjxk.20240205.001>



**网络首发：**在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

**出版确认：**纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

# 可持续发展视角下欧盟对东南亚的水外交分析

邢伟

**摘要:**在气候变化、环境保护压力日益增加的情况下,欧盟以可持续发展理念为依托,利用其长期管理跨界水域的经验,进一步推动对东南亚的水外交。在提高东南亚地区水资源治理能力的同时,欧盟借助水外交实现自身的战略利益。欧盟重视防控因水而起的灾害,提升粮食安全保障能力,依靠科研的基础作用,开展多层次水外交。欧盟对东南亚水外交服务欧盟-东盟战略伙伴关系的多层次发展,推行欧盟的发展范式与发展理念,维护欧盟在亚太地区的利益,同时也面临着内部不确定、单向治理输出、合作路径分散等问题。借鉴欧盟对东南亚水外交的经验,中国要继续加强对水外交工作的中央统筹,将水外交与共建“一带一路”等全球性倡议进行战略性融合发展,与欧盟等发达经济体开展水资源治理的三方、多方合作,将战略性大项目与“小而美”的民生项目相结合,实现“心联通”。中国应通过积极的水外交活动,为可持续发展的理论与实践做贡献,助力世界读懂中国式现代化。

**关键词:**可持续发展;水外交;水资源治理;欧盟;东南亚;“一带一路”

**基金项目:**国家社会科学基金西部项目“中国社会组织参与全球治理的实践能力建设研究”(23XZZ002)。

**作者简介:**邢伟,法学博士,中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员。

由于气候、地理和人为因素等方面的影响,东南亚地区面临的水资源安全风险较高,水生灾害对民众生活和地区安全造成了严重的负面影响。近年来,欧盟的对外战略表现得更加地缘政治化,更强调“战略自主”。<sup>①</sup>东南亚水资源问题影响欧盟的利益及安全,东南亚对欧盟的地缘重要性显著提升,欧盟强调利用跨界水域长期管理的经验,进一步推动对东南亚的水外交。在可持续发展的视角下,本文在分析欧盟水外交逻辑的基础上,研判欧盟对东南亚开展水外交的特征与效应,同时就欧盟水外交对中国的启示进行思考。

## 一、水外交依托可持续发展理念

可持续发展是联合国倡导的全球治理目标,关系着气候变化与水资源安全方面的诸多问题。2015年联合国提出的《2030年可持续发展议程》包含17大类可持续发展目标(SDGs),与水资源直接相关的可持续发展目标6(为所有人提供清洁用水和卫生设施),<sup>②</sup>倡导和平、包容、开放、公正的价值理念。可持续发展强调以人为本、公平公正、求同存异的原则,“绝不让任何一个人掉队”,普遍适用于发达国家与发展中国家,<sup>③</sup>体现了折中性。<sup>④</sup>可持续发展与气候治理相关,综合关注社会和经济层面议题,重视多边方式,强调共同获益,有助于解决治理中的分配问题。<sup>⑤</sup>

《2030年可持续发展议程》与《巴黎协定》不仅具有共同的规范性基础,而且通过议题衔接和叠加形成了密切的治理关系,国际制度关联性日益突出。<sup>⑥</sup>气候变化是全球性的新型非传统安全问题,<sup>⑦</sup>气候变化加剧全球极端天气和气候现象,对粮食和水资源安全、人类健康、经济和社会发展造成了严重负面影响,对陆地、淡水、冰冻圈、沿海地区和海洋生态系统造成了巨大破坏,产生不可逆转的影响。气候变暖、降水模式变化、冰冻层元素减少和损失、极端气候的频率和强度增加,对可持续发展、水资源安全造成不良影响。<sup>⑧</sup>2016年“欧盟全球战略”(A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy)指出,气候变化和环境退化将导致荒漠化、土地退化,对水资源和粮食供应产生不利影响,催化地区冲突,加速流行病传播和流离失所现象。<sup>⑨</sup>

降水分布不均、气温升高以及由此导致的地表径流蒸发、季节性变化等自然情况,引发水资源在全球分布的差异性,如果缺乏公平、包容的可持续发展理念,很容易造成水资源问题。图1显示,水资源供给问题容易演进成为

① 王振玲:《欧盟对外战略转变及其东亚安全政策新动向》,《东南亚研究》,2022年第6期。

② 《变革我们的世界:2030年可持续发展议程》, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/88/PDF/N1529188.pdf?OpenElement>。

③ 王敏钊:《可持续发展目标:构筑中日合作的价值观基础》,《中央社会主义学院学报》,2023年第1期。

④ 孙伊然:《2030年可持续发展议程与中国特色的经济外交》,《当代世界与社会主义》,2017年第1期。

⑤ William R. Moomaw, Rishikesh Ram Bhandary, Laura Kuhl, et al, "Sustainable development diplomacy: Diagnostics for the negotiation and implementation of sustainable development", *Global Policy*, vol. 8, no. 1 (2017)。

⑥ 董亮:《协同治理:2030年可持续发展议程与应对气候变化的国际制度分析》,《中国人口·资源与环境》,2020年第4期。

⑦ 刘长松:《气候安全的作用机制、风险评估与治理路径》,《阅江学刊》,2022年第2期。

⑧ Core Writing Team, "Climate Change 2023: Synthesis report of the IPCC sixth assessment report (AR6)", [https://report.ipcc.ch/ar6syrr/pdf/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_LongerReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6syrr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf)。

⑨ Elena Lazarou, Linda Tothova, "Climate change considerations for EU security and defence policy", [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729467/EPRS\\_BRI\(2022\)729467\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729467/EPRS_BRI(2022)729467_EN.pdf)。

水资源危机，主要原因包括对水资源需求变化的适应性不足、水资源管理的制度能力滞后。人口增长、移民与城市化，经济增长与发展结构调整等情况，都会影响水资源的需求量；水资源管理的制度能力体现在水资源政策、融资与技术能力、知情权与使用权等方面，往往与经济社会发展水平相关，全球南方国家在这方面相对滞后。以上两方面原因经常加剧地区水资源危机。在多种因素叠加的情况下，水资源危机很可能向地区不稳定与冲突的方向转化。不恰当的政府间水资源机制，例如机构的能力与稳定性不足、机制透明度不高与互信构建不充分、政府间关系形态不佳等情况会加剧冲突。另外，适应气候变化的能力、政治稳定与治理结构、社会与社区的稳定等因素也会对水资源冲突产生影响。围绕跨境水资源，国家间争端可能会恶化本已紧张的关系。水资源问题与经济社会因素交织，社会动荡与冲突可能会升级为暴力活动。<sup>①</sup>

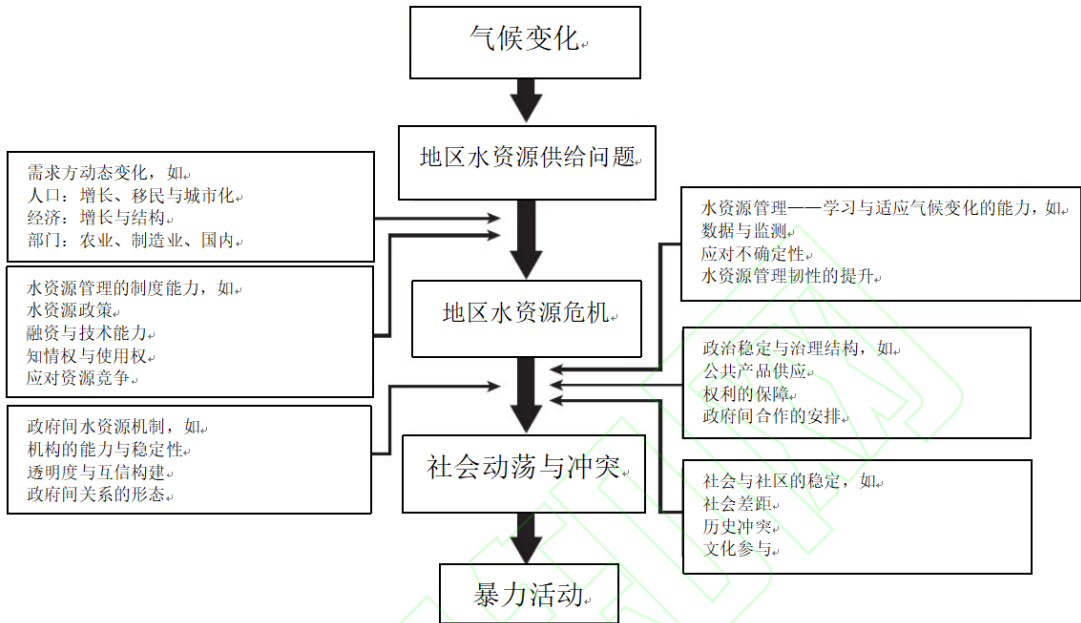
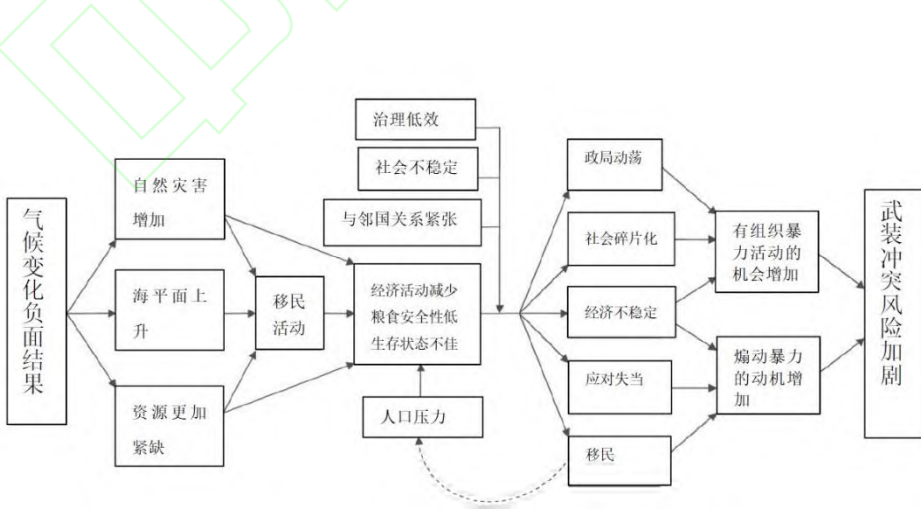


图 1 气候变化导致水资源稀缺与地区冲突

图 2 显示，如果缺少可持续发展的理念与行动，气候变化与某些社会、政治因素相互作用，会增加武装冲突的风险。气候变化的社会影响包括自然资源紧缺、自然灾害增加、海平面上升等，加剧因水而起的经济和资源争端。这些后果对于本地民众的生产生活造成负面影响，如经济活动减少、粮食安全降低、民众生存状态不佳，引发气候移民。另外，发展中国家治理能力较低，经济不稳定、社会动荡碎片化、人口压力等因素叠加，政治、经济、社会等方面的诸多问题可能引发国内甚至国家间的暴力事件，最终加剧地区武装冲突的风险。<sup>②</sup>



① German Advisory Council on Global Change (WBGU), “Climate change as a security risk”, [https://www.wbgu.de/fileadmin/user\\_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2007/pdf/wbgu\\_jg2007\\_kurz\\_engl.pdf](https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2007/pdf/wbgu_jg2007_kurz_engl.pdf).

② Halvard Buhaug, Nils Petter Gleditsch, Ole Magnus Theisen, “Implications of climate change for armed conflict”, [https://www.ipcc.ch/apps/nj-lite/srex/nj-lite\\_download.php?id=5483](https://www.ipcc.ch/apps/nj-lite/srex/nj-lite_download.php?id=5483).

图2 气候变化与地区冲突的可能路径

为了应对气候变化带来的风险,依托可持续发展目标,水外交可以促使相关方通过和平方式解决资源争端,国家能够对水资源安全风险加以防控,尽量避免冲突的产生与升级。水外交是国家或相关行为体以合作、博弈等方式,通过水资源治理等路径维护和拓展自身利益的外交活动,<sup>①</sup>涉及行为体和覆盖领域的多样性是其特点,<sup>②</sup>作为一种综合性的外交方式,水外交强调合作,吸收多层次行为体,从战略高度维护国家利益,愈发受到各国的重视。<sup>③</sup>目前,国内外学者有关欧盟对东南亚地区水外交的研究及政策文件主要集中于欧洲在全球层面的水外交、<sup>④</sup>欧盟域内水资源治理及经验<sup>⑤</sup>等方面。东南亚是深受气候变化影响的地区,海岸线绵长,岛屿众多,而且湄公河等跨境河流对于陆地东南亚国家的淡水使用至关重要。欧盟强调可持续发展理念,东南亚地区对欧盟具有战略利益,东南亚的水资源治理日益成为欧盟及其成员国关注的议题。

## 二、欧盟水外交的框架、逻辑与特点

2000年10月23日,在整合相关法律法规的基础上,欧盟颁布了《欧盟水框架指令》(The EU Water Framework Directive),建立了欧盟水管理框架,为保护和提高欧盟水资源的质量制定了统一的目标和要求。《欧盟水框架指令》将水体视为一个完整的目标对象,扩大了水资源保护的范围,既包括地表水也包括地下水,还包括港湾和沿海水域,基本囊括欧洲所有水域类型,对水资源保护的全面考量是重大创新。法律、经济、科研等多种手段都是保证该指令执行的方式。<sup>⑥</sup>《欧盟水框架指令》是欧盟在水资源治理领域重要的法律文件,优势明显,值得参考。欧盟在多瑙河等国际河流的治理方面拥有领先的经验,为其水外交行动提供了理论和实践方面的准备。2002年,欧盟在南非约翰内斯堡世界可持续发展峰会上启动了《欧盟水倡议》(EU Water Initiative),目的是增强与相关利益伙伴的合作、在世界多地开展水外交活动。《欧盟水倡议》是欧盟水外交相关政策的理论基础,多行为体的合作、可持续发展和全球重点地区是欧盟开展水外交活动的基础。在此基础上,随着欧盟对全球与区域治理认识的进一步深化,欧盟水外交的理念也有了新发展。2013年和2018年两版《关于欧盟水外交的理事会决议》(Council Conclusions on EU Water Diplomacy)出台,标志着欧盟将水外交提升到战略层面。

水外交是欧盟的对外战略,最终目的是维护欧盟自身利益。水外交与欧盟的国际领导力具有一定关联。欧盟注重多层次治理,多行为体、多中心合作是其显著特点,<sup>⑦</sup>尼罗河流域、萨赫勒地区、中亚、中东、东南亚湄公河流域等地区是欧盟水外交的重点区域。凭借资金、技术的优势,欧盟将自身的治理模式传导到对象国,推动一体化的流域治理方案。在现有实力基础上,欧盟及其成员国通过水外交等方式,维持其全球范围内的规范影响力,在获得实

① 张励:《水外交:中国与湄公河国家跨界水合作及战略布局》,《国际关系研究》,2014年第4期。张励、卢光盛:《“水外交”视角下的中国和湄公河国家跨界水资源合作》,《东南亚研究》,2015年第1期。郭延军:《“一带一路”建设中的中国周边水外交》,《亚太安全与海洋研究》,2015年第2期。于宏源、李坤海:《地缘性介入与制度性嵌构:美国亚太区域水安全外交战略》,《国际安全研究》,2020年第5期。

② Shafiqul Islam, Lawrence E. Susskind, *Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Managing Complex Water Networks*, REF Press, 2013, pp. 15, 317. Charlotte Grech-Madin, Stefan Döring, Kyungmee Kim, et al, “Negotiating water across levels: A peace and conflict ‘Toolbox’ for water diplomacy”, *Journal of Hydrology*, doi:10.1016/j.jhydrol.2018.02.008. Zhang Hongzhou, Li Mingjiang, “China’s water diplomacy in the Mekong: A paradigm shift and the role of Yunnan Provincial Government”, *Water International*, vol. 45, no. 4 (2020). Indianna D. Minto-Coy, “Water diplomacy: Effecting bilateral partnerships for the exploration and mobilization of water for development”, *SSRN Electronic Journal*, doi:10.2139/ssrn.1559288. Anoulak Kittikhouna, Denise Michèle Staublib, “Water diplomacy and conflict management in the Mekong: From rivalries to cooperation”, *Journal of Hydrology*, vol. 567 (2018). Martina Klimes, David Michel, Elizabeth Yaari, et al, “Water diplomacy: The intersect of science, policy and practice”, *Journal of Hydrology*, vol. 575 (2019).

③ 肖阳:《中国水资源与周边“水外交”——基于国际政治资源的视角》,《国际展望》,2018年第3期。张励、吴波汛:《小国水外交理论与湄公河国家在中美博弈背景下的战略选择》,《当代亚太》,2022年第5期。李志斐:《水资源外交:中国周边安全构建新议题》,《学术探索》,2013年第4期。[法]弗兰克·加朗:《全球水资源危机和中国的“水资源外交”》,《和平与发展》,2010年第3期。张励:《气候治理与水外交的内在共质、作用机理和互动模式——以中国水外交在湄公河流域的实践为例》,《复旦国际关系评论》,2021年第2期。

④ Council of the European Union, “EU water diplomacy”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/417/eu-water-diplomacy\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/417/eu-water-diplomacy_en).

⑤ 胡必彬:《欧盟水环境标准体系》,《环境科学研究》,2005年第1期。李雪松、秦天宝:《欧盟水资源管理政策分析及对我国跨边界河流水资源管理的启示》,《生态经济(中文版)》,2008年第1期。谭伟:《〈欧盟水框架指令〉及其启示》,《法学杂志》,2010年第6期。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。金海、姜斌、刘倩:《欧洲水资源保护蓝图》,《水利发展研究》,2013年第6期。[丹麦]L. S. 安德森、M. 格林菲斯:《欧盟〈水框架指令〉对中国的借鉴意义》,《人民长江》,2009年第8期。

⑥ 刘宁主编:《多瑙河利用保护与国际合作》,中国水利水电出版社,2010年,第123-124页。

⑦ Simona Piattoni, “Multi-level governance: A historical and conceptual analysis”, *Journal of European Integration*, vol. 31, no. 2 (2009).

际利益的基础上施加价值观方面的影响。欧盟的水外交在欧盟及其成员国共同参与中表现出以下特点。

#### （一）以多元化的利益相关方为主体

国际伙伴关系对于有效开展水外交十分重要。《欧盟水倡议》通过战略伙伴关系促进政府、社会组织、私营部门等合作，通过多利益相关方的对话和协调促进水资源管理的有效性。欧盟理事会认为，国家、国际组织、地区和次地区行为体在应对水资源安全挑战时，应考虑气候变化、粮食安全与能源因素，还要在跨境流域引入水资源综合管理的理念。水外交可以对维护安全、发展、繁荣和人权起到积极作用，通过国际合作积极推进可持续性的水资源管理。<sup>①</sup>跨境水资源问题的相关方参与水外交，能够尽力避免地区紧张局势出现。欧盟与地区机制和国际组织、国家和地方政府等多种行为体开展治理合作，多元的行为体成为其水外交的主体，有助于欧盟及其成员国多层次开展外交活动。

#### （二）以维系地区和平稳定为途径

和平与稳定符合欧盟的全球战略利益。欧盟委员会认为，在符合欧盟全球战略的情况下，高层级政治的参与会阻止或减轻跨境水域的冲突风险，还能够促进地区和平与稳定。欧盟高级代表、专业委员会和各成员国都参与水外交，确保预防冲突的早期预警体系能够应对水资源危机的挑战，保护欧盟的核心利益。水外交是维系和平、安全与稳定的重要途径，有助于平等、可持续、全面的水资源治理，提高对气候变化的适应性，对促进地区一体化具有积极作用。<sup>②</sup>水外交对于维系地区和平稳定存在一定的作用，欧盟借助水外交，尽力保证欠发达地区的总体稳定，避免侵害欧盟国家和公民利益的现象发生。

#### （三）以可持续发展目标为指导

《欧盟水倡议》通过改善欧盟成员国之间的协调性，更好地支持供水与公共卫生服务，通过调动可用的人力和财政资源，协调伙伴国家达成千年发展目标。欧盟重视通过水资源治理实施联合国《2030年可持续发展议程》，强调可持续发展目标6（为所有人提供清洁用水和卫生设施）对于其他目标的重要作用。欧盟及其成员国通过国际协调，以综合方式应对多边和跨领域（cross-cutting）水资源议题。水资源与粮食、能源等方面的联系关乎可持续发展，因此欧盟支持在联合国安理会和其他多边场合对水资源、气候、和平与安全等议题进行磋商。<sup>③</sup>水外交离不开可持续发展理念，应对气候变化行动与流域开发可以共同进行，并不矛盾。<sup>④</sup>在推进水外交的过程中，欧盟重点关注与水资源相关的多种议题领域，促进适应气候变化能力的提升，拓展水资源治理方式，带动粮食、能源等其他非传统安全问题的解决，对发展中国家经济社会可持续发展具有一定的帮助。

#### （四）以流域一体化综合治理为重要目标

流域综合治理构成了《欧盟水框架指令》的核心，要求成员国采用统一的排放标准和最新的环保技术，在管理目标设定、信息监测和评估、公众参与权、管理体制、管制手段和标准、经济措施、监督和监测等方面的立法与经验为发展中国家的水资源治理起到了示范作用。流域一体化综合治理推动欧盟规范向全球扩散。另外，欧盟对多条国际河流的流域国和相关组织提供发展支持。

#### （五）以资金和技术为重要物质支撑

世界银行管理的非洲国际水域合作项目和塞内加尔河、梅克鲁河流域项目等都得到了欧盟的资助。2004年起，因欧盟的资助，超过7000万人的用水质量得到改善，超过2400万人获得公共卫生服务。<sup>⑤</sup>资金和技术是欧盟水外交的重要物质支撑，保证了欧盟水外交的可持续性。

### 三、欧盟对东南亚水外交的方式

2021年欧盟发布的《印太合作战略》（The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific）显示，欧盟对东盟的中心性非常重视，在环境、能源、人的安全等与水资源相关内容方面加大了合作力度。<sup>⑥</sup>欧盟及其成员国

① Council of the European Union, “EU water diplomacy”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/417/eu-water-diplomacy\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/417/eu-water-diplomacy_en).

② Council of the European Union, “Council conclusions on EU water diplomacy”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13991-2018-INIT/en/pdf>.

③ Council of the European Union, “Council conclusions on EU water diplomacy”, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13991-2018-INIT/en/pdf>.

④ Mekong River Commission, “The European Union provides over 6 million USD to tackle climate change in the Mekong”, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/the-european-union-provides-over-6-million-usd-to-tackle-climate-change-in-the-mekong/>.

⑤ Council of the European Union, “Water... a tool for peace”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/53798/water-tool-peace\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/53798/water-tool-peace_en).

⑥ European Commission, “The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific”, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication\\_2021\\_24\\_1\\_en.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf).

凭借在水资源治理方面的优势，加强相关议题的联系，深化对东南亚地区的水外交，在提高地区水资源治理能力的同时，将自身的战略需求和利益诉求通过水资源治理加以实现。在全球化背景下，东南亚水资源治理涉及非传统安全的多个层面，容易引发外溢效应，影响欧盟的地区和全球利益。从促进可持续发展、适应与应对气候变化的角度出发，东南亚是欧盟的重要关注地区，水外交是欧盟开展治理的重要方式。欧盟及其成员国通过战略性的水外交行动，在东南亚地区防控因水而生的灾害，关注粮食安全，重视高科技的基础作用，采取多层次的方式。在上述活动中，欧盟及其成员国注重提供资金援助、加强管理，通过具体的项目加以落实。

### （一）重视防控水生灾害

欧盟向东南亚国家提供援助，在提升东南亚防控水生灾害能力、减轻灾害损失等方面起到了积极作用。欧盟支持以一体化的方式应对危机和冲突，重视对灾害的早期预警和风险评估。<sup>①</sup>在东南亚地区，季风带来的高强度降水及由此产生的洪涝灾害危害极大，易引起各种地质灾害。而各国应对水生灾害的综合能力较低。气候变暖引起海平面上升，导致湄公河三角洲土壤盐渍化和洪涝灾害频发。气候变化和环境退化会引发粮食和水资源危机，进而导致地区局势不稳定。2017年5月，缅甸遭遇热带气旋袭击，欧盟提供了价值50万欧元的紧急人道主义援助。同年12月，强热带风暴袭击菲律宾，欧盟向菲律宾提供了价值57万欧元的援助。2018年7月，老挝桑片—桑南内（Xepian-Xe Nam Noy）水电站发生溃坝事件，洪水导致大量人员伤亡和失踪。欧盟通过欧洲委员会民防与人道主义救助行动项目（European Commission’s Civil Protection and Humanitarian Aid Operations）提供了20万欧元的援助，包括修建避难场所，提供食品和清洁用水、医疗服务、公共卫生设施等。<sup>②</sup>欧盟的水外交帮助东南亚国家应对水生灾害，防止相关外溢效应影响欧盟的海外利益。

### （二）提升粮食安全保障能力

东南亚各国大都是农业国，农业是东南亚最大的水资源消耗部门，但农业用水的影响易被忽视。<sup>③</sup>2016年《欧盟外交与安全政策的全球战略》提出支持多样化和可持续性的粮食生产，科学、合作利用水和能源。<sup>④</sup>2017年，欧盟批准了对缅甸的2000万欧元资助，主要用于缅甸灌溉农业包容发展项目，涉及改进水资源管理、提升缅甸中部干旱地区的农业生产能力等。此项为期7年的资助目的在于有效提升灌溉设施的效率，更好地管理水资源，促进环境友好型农业的发展。<sup>⑤</sup>欧盟与泰国亚洲理工学院合作，投资290万欧元，于2013年1月—2017年12月在老挝、柬埔寨、泰国、越南开展湄公河下游水稻强化栽培体系项目。该项目产生了积极的结果，水稻种植过程中对水、肥料、种子的使用都有所减少，以较少的资源投入收获了更多的农产品。<sup>⑥</sup>2020年12月，欧洲投资银行（EIB）表示将通过灌溉农业改善项目为柬埔寨提供8000万欧元的投资，以改善柬埔寨5省51000公顷土地的供水和灌溉体系。预计柬埔寨约20万人将因此受益。<sup>⑦</sup>东南亚地区在粮食生产、适应气候变化和跨境河流治理方面的敏感性和脆弱性较高，欧盟通过可持续发展的水外交，客观上提升了各国的农业发展水平和粮食安全水平，在一定程度上保障了东南亚国家的粮食自给率，可以减少欧盟对欠发达国家的粮食援助。

### （三）依靠科研的基础作用

欧盟与学术机构合作，共同研究东南亚保障水资源安全的措施。近年来，法国政府与老挝相关机构、法国农业发展研究中心、“专业人员支持公平发展”（GRET）等法国非政府组织合作，出资650万欧元支持研究农业生态学、

① Council of the European Union, “A global strategy for the European Union”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49323/global-strategy-european-union\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49323/global-strategy-european-union_en).

② Council of the European Union, “EU provides €570 000 in humanitarian aid to victims of Typhoon Vinta”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49675/eu-provides-emergency-relief-flood-victims-myanmar\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49675/eu-provides-emergency-relief-flood-victims-myanmar_en).

③ 亚洲开发银行：《2016年亚洲水务发展展望——亮点和主要信息》，<https://www.adb.org/zh/publications/asian-water-development-outlook-2016>.

④ European Union, “Shared vision, common action: A stronger Europe”, [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf).

⑤ Council of the European Union, “New funding for better water resource management in Myanmar’s Central Dry Zone”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36856/new-funding-better-water-resource-management-myanmars-central-dry-zone\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36856/new-funding-better-water-resource-management-myanmars-central-dry-zone_en).

⑥ Council of the European Union, “Sustaining and enhancing the momentum for innovation and learning around the system of rice intensification (SRI) in the Lower Mekong River Basin”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29338/sustaining-and-enhancing-momentum-innovation-and-learning-around-system-rice-intensification\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29338/sustaining-and-enhancing-momentum-innovation-and-learning-around-system-rice-intensification_en).

⑦ European Investment Bank, “Cambodia: EIB supports improvement of water supply and irrigation infrastructure in rural Cambodia with €80 Million”, <https://www.eib.org/en/press/all/2020-358-eib-supports-improvement-of-water-supply-and-irrigation-infrastructure-in-rural-cambodia-with-eur80-million>.

可持续农业、灌溉与水资源管理等内容。越南前江省在欧盟资助下设立了“气候变化与海水侵蚀效应”科研项目。该项目由欧盟资助100万欧元，越南南方水资源研究所和法国开发署共同实施。2018年1月，欧盟、法国开发署以及越南相关研究机构在胡志明市组织会议，研究应对湄公河三角洲沿海地区的盐渍化问题，探寻盐渍化的形成机制，为越南沿海地区的一体化管理构建强有力的科学基础，为可持续性保护沿海区域免受海水侵蚀提供多方面支持。<sup>①</sup>科学研究对于流域水资源治理具有基础性的理论支撑作用，欧盟在科研、技术领域具有较大的优势，官方与民间机构共同参与的水外交能够提升东南亚相关国家的科研水平，加强应对气候变化、保障水资源安全的能力。

#### （四）开展多层次水外交

多元行为体与多层次治理密切相关。<sup>②</sup>欧盟通过多层次的合作路径对东南亚开展水外交，各国政府和地区组织都属于水外交的对象，欧盟成员国与国际组织也参与了水外交。

首先，欧盟对东南亚国家或地区组织开展水外交。2003年起，欧盟对湄公河委员会提供了超过1100万欧元的资助，帮助湄公河委员会提升应对洪灾和气候变化、进行体制改革、水资源综合管理等方面的能力（表1）。<sup>③</sup>2017年2月，欧盟与老挝举行了第八次联合委员会会晤，其间欧盟表示愿意分享地区一体化的成功经验，包括在湄公河流域开展水外交。<sup>④</sup>为了缓解旱季淡水紧缺的情况，欧盟帮助东帝汶建设了雨水收集设施。2020年1月，欧盟帮助东帝汶一所小学建设的屋顶雨水收集设施完工，每年能为学校700余名学生收集约十万升雨水，基本覆盖了学校全年的淡水使用量。<sup>⑤</sup>

表1 欧盟国家对湄公河委员会的部分资助（2005—2025年）

提供资助的国家	时间	资助额度 (万欧元)
比利时	2005—2010、2021—2025年	610
法国	2006、2015、2021—2025年	330
德国	2007、2019、2021—2024年	945
芬兰	2010年	100
卢森堡	2016年	100
合计		2085

其次，欧盟成员国对东南亚开展水外交。成员国是欧盟的基本组织单位，在跨境水资源治理方面具有资金和技术优势。欧盟成员国层面的水外交是欧盟开展水外交的基础组成部分。在一体化的水资源服务方面，法国开发署与缅甸曼德勒市开发委员会进行技术合作，旨在提高曼德勒的供水和卫生水平，并对曼德勒输水网络进行重建和扩展。<sup>⑥</sup>法国开发署、欧洲投资银行和欧盟合作，为柬埔寨金边投资建设了当地最大的自来水厂，计划到2025年服务范围覆盖金边城市所有区域。2021年底，欧盟提出“全球门户”（Global Gateway）倡议，旨在推动发展中国家的清洁能源建设。欧盟与东南亚的“全球门户”旗舰项目包括法国对湄公河下游进行水文监测投资，湄公河及其主要支流的水文数据是监测重点，涉及柬埔寨、老挝、泰国、越南；意大利投资越南红河水电站的水资源监测站，协助红河

① Council of the European Union, “Coastal erosion in Viet Nam: The European Union facilitates research and discussion on causes and protection measures in the perspective of climate change”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/38788/coastal-erosion-viet-nam-european-union-facilitates-research-and-discussion-causes-and\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/38788/coastal-erosion-viet-nam-european-union-facilitates-research-and-discussion-causes-and_en).

② 王思丹：《欧盟生物多样性保护治理体系：特点、动因及启示》，《阅江学刊》，2023年第1期。

③ Mekong River Commission, “Germany, EU renew support to strengthen Mekong transboundary water cooperation”, <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/germany-eu-renew-support-to-strengthen-mekong-transboundary-water-cooperation/>.

④ Council of the European Union, “The European Union and Lao PDR successfully hold their eighth joint committee”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20756/european-union-and-lao-pdr-successfully-hold-their-eighth-joint-committee\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20756/european-union-and-lao-pdr-successfully-hold-their-eighth-joint-committee_en).

⑤ Council of the European Union, “EU helps bring water to a school in drought affected area of Timor-Leste”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73827/eu-helps-bring-water-school-drought-affected-area-timor-leste\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73827/eu-helps-bring-water-school-drought-affected-area-timor-leste_en).

⑥ Council of the European Union, “European Union partners up with French Development Agency to help improve water supply and sanitation services in Mandalay”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/18502/european-union-partners-french-development-agency-help-improve-water-supply-and-sanitation\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/18502/european-union-partners-french-development-agency-help-improve-water-supply-and-sanitation_en).

流域水电站之间开展工作联动；德国企业在越南投资 2 吉瓦装机容量的海上风电场，以改善地区能源结构。<sup>①</sup>欧盟成员国参与水外交，体现了不同的战略考量。湄公河委员会是欧盟国家开展水资源治理的重要合作对象。欧盟成员国的水外交包括经济援助、技术资助和项目投资，以项目建设为核心，在经济和技术领域重点提升当地的治理能力。

最后，欧盟与国际组织合作开展水外交。缅甸在 2018 年雨季遭受严重的洪涝灾害，欧盟提供了价值 13 万欧元的人道主义援助，为受灾最严重的 15000 名民众提供直接救助。2018 年 8 月，菲律宾遭受强降水后，欧盟对菲律宾提供了价值 15 万欧元的人道主义紧急援助，直接帮助受灾最严重地区的 30000 名民众。欧盟提供食品、饮用水、卫生用品，并向受灾最严重地区民众提供现金援助。灾后的防疫和卫生保障也是资助的领域。<sup>②</sup>这两次援助部分来源于欧盟向国际红十字会和红十字月会捐助的减灾紧急基金（Disaster Relief Emergency Fund）。欧盟通过与国际组织的合作促进对东南亚的水外交。

水资源综合治理是欧盟水外交的特点之一，水资源影响多种产业的发展，因此欧盟对东南亚的水外交需要多学科、多领域的支持。为了提高水外交的效率，欧盟还注重科学研究的方法，加强对水资源治理的研究进程，以较为客观科学的数据和结论为地区水资源安全治理提供科学基础。欧盟的水外交体现了外交政策与发展合作的综合属性。欧盟和成员国都具有水外交的职能，欧盟也会对水外交进行监督和协调。<sup>③</sup>欧盟对东南亚开展水外交，多数项目着眼于解决民生问题，意图稳定地区经济社会发展，防止相关问题的外溢效应对欧洲产生影响。

#### 四、欧盟对东南亚水外交的效应

欧盟在水资源治理、环境保护、应对气候变化、清洁能源研发运用等可持续发展领域拥有技术优势，能够帮助东南亚国家提升治理水平。欧盟重视通过水外交推动地区发展，从而保证欧盟在东南亚地区的经济和战略利益。东盟对于欧盟在优势领域的能力也较为认可。东南亚地区与水相关的非传统安全问题较多，东盟欢迎欧盟帮助东南亚国家应对非传统安全威胁。<sup>④</sup>借助欧盟的水外交，东南亚国家在环境保护、应对灾害、开发水资源等方面的综合治理能力得到一定提升，水资源治理战略有所完善。尽管存在诸多问题，但欧盟的治理模式具有一定的优势，东南亚在接受欧盟治理方式的基础上，自身安全与发展水平得到提升，而且欧盟在东南亚的治理经验具有扩散效应，有助于欧盟构建地区间合作规范、加强自身影响。

欧盟对东南亚水外交的效应包括如下四个方面。

##### （一）服务欧盟—东盟战略伙伴关系的多层次发展

近年来，欧盟更加重视对外政策中的务实主义，将安全、稳定、繁荣排在价值观外交之前，在传播价值观与维护现实利益之间做出权衡。<sup>⑤</sup>2012 年，欧盟委员会发布了《欧盟外交与安全政策东亚行动纲领》，这是欧盟在 2003 年《欧洲安全战略》和 2007 年《欧盟外交与安全政策东亚行动纲领》的基础上完善而成的。新发布的行动纲领指出，欧盟需要促进合作和可持续发展政策，以应对全球性议题的挑战。欧盟认为外交和安全工作的进展会促进欧盟和东亚地区的稳定与繁荣。<sup>⑥</sup>2015 年 5 月，欧盟委员会发布的《欧盟与东盟：战略意义的伙伴关系》报告同样指出，欧盟希望推进与东盟在各领域的合作。时任欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼认为，欧盟和东盟之间的伙伴关系很重要，希望在此基础上加强双方的政治和经济合作。欧盟支持东盟一体化进程，加深与拓展双方关系是欧盟亚洲战略的重要组成部分，<sup>⑦</sup>双方在利益和价值观方面具有很多共同点。<sup>⑧</sup>2018 年 9 月，欧盟提出建立可持续发展的欧亚互联互通愿景，可持续的互联互通将提高人们的生活水平，为教育、跨领域合作和研究创造更多机会，也能促进

① European Commission, “Factsheet-Global Gateway in ASEAN”, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS\\_22\\_7730](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_22_7730).

② Council of the European Union, “EU provides emergency relief to flood victims in Myanmar”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49675/eu-provides-emergency-relief-flood-victims-myanmar\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49675/eu-provides-emergency-relief-flood-victims-myanmar_en).

③ Mikaela Gavas, Deborah Johnson, Simon Maxwell, “Consolidation or cooperation: The future of EU development cooperation”, [https://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3334/pdf/DP\\_6.2010.pdf](https://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3334/pdf/DP_6.2010.pdf).

④ Yeo Lay Hwee, “The EU as a security actor in Southeast Asia”, [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=c91fa8f2-b317-1152-63ba-e97e7e0248fe&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c91fa8f2-b317-1152-63ba-e97e7e0248fe&groupId=252038).

⑤ 王明进：《危机影响下的欧盟对外政策》，中国社会科学出版社，2018 年，第 209-213 页。

⑥ Council of the European Union, “Guidelines on the EU’s foreign and security policy in East Asia”, <https://www.yumpu.com/en/document/view/38750627/guidelines-on-the-eus-foreign-and-security-policy-in-east-asie>.

⑦ Council of the European Union, “EU proposes to scale up its partnership with ASEAN”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3361/eu-proposes-scale-its-partnership-asean\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3361/eu-proposes-scale-its-partnership-asean_en).

⑧ Council of the European Union, “Speech by high representative/Vice-President Federica Mogherini at the EUASEAN Post-Ministerial Conference in Bangkok, Thailand”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/66098/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-eu-asean-post-ministerial\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/66098/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-eu-asean-post-ministerial_en).



跨文化交流。<sup>①</sup>2020年12月1日,在东盟与欧盟举行的外长视频会议上,双方确认了基于双边对话关系的共同价值和利益,将双边关系提升为战略伙伴关系。欧盟外交和安全政策高级代表何塞普·博雷利重申,欧盟将继续扩大与亚洲的交流,对亚洲事务的参与程度也将增加。<sup>②</sup>由于综合实力、战略意图等方面与美国存在差异,欧盟在东南亚地区的安全影响力比美国要低,但在开展水外交的过程中,欧盟希望能够以较为独立的姿态介入东南亚水资源治理。欧盟及其主要成员国希望以第三方立场发挥独特的作用,扩大东亚国家的战略选择空间,甚至提出希望能在中美之间发挥斡旋与调停作用。但受美国因素的影响,欧盟追求的第三方立场外交不是完全中立的、在中美之间的等距离外交,而是在努力维护自身利益的前提下和美国政策保持一定的距离,实际上更偏向美国一方。<sup>③</sup>欧盟从战略利益的角度积极推动对东南亚的水外交,从欧洲与东南亚地区关系的维度加强自身战略利益。

## (二) 推行欧盟的发展范式与发展理念

欧盟强调以可持续发展理念为指导,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”。<sup>④</sup>欧盟借助水外交,在一定程度上提升了东南亚国家的水资源治理能力,充分运用欧盟在可持续发展、环境保护等方面的治理优势,建立全球性、以欧盟为治理核心的伙伴关系,提升了应对水资源灾害和合理利用水资源的能力,拓展水外交的地区间合作平台效应。可持续发展是欧盟高度关注的水资源治理模式,东南亚国家通过欧盟的水外交,逐渐认可并贯彻可持续发展理念,欧盟意图推行自身范式和治理理念,使东南亚地区形成水资源治理的路径依赖。2018年12月,欧盟针对老挝发布《欧洲发展伙伴声明》,指出老挝应当关注水力发电的可再生能源替代发展方式。<sup>⑤</sup>欧盟认为水力发电会破坏生态环境,希望以其他可再生能源替代水力发电的首要地位。欧盟使东南亚国家接触进而认可其发展范式,其他可再生能源可以与水力发电共同发展,但是欧盟强调以其他可再生能源替代水力发电,超出了东南亚经济发展总体水平,这种“超前”的治理范式不可避免地会对东南亚产生负面影响。

## (三) 维护欧盟在亚太地区的利益

近年来,欧盟的对外战略更加强调“战略自主”,以“高阶”治理能力输出身份定位,以水外交维护自身在亚太地区的利益,抑制东南亚水资源问题的负外部性。欧盟认同发展、和平与安全、人道主义援助、移民、环境与气候以及多项跨领域议题之间的高度联系性。<sup>⑥</sup>水资源安全对东南亚水稻种植、鱼类养殖等产业影响很大,粮食安全不仅直接关乎当地的社会稳定,而且东南亚地区的大米出口影响全球粮食供应与安全。中南半岛多条国际河流涉及水力发电,影响生态环境保护、流域国家间关系等。东南亚地区的和平发展符合欧盟全球战略利益,通过开展具有援助性质的水外交,欧盟使东南亚国家认可其领导力,意图给自己贴上“高阶”的治理标签,以相对其他竞争者更具优势的身份定位吸引东南亚国家。提升东南亚国家应对水资源风险的能力,防止非传统安全问题对欧盟及其成员国的海外利益产生负面影响,实际上是欧盟对自身安全的投资。

## (四) 仍然存在诸多问题

首先,欧盟内部的不确定性仍然存在。由于国内议题、移民问题等导致欧盟内部抗议活动频发,民粹主义思潮和势力使欧盟参与国际事务的意愿减弱、资源减少。<sup>⑦</sup>在乌克兰危机的背景下,欧盟面临能源、粮食等多方面的困境,对东南亚水外交的资源投入可能受到影响,与东南亚地区在组织和国家层面的合作也会受到一定制约。其次,欧盟成员国数量众多,治理能力存在差异,在东南亚地区的利益各不相同,因此欧盟各国参与水外交的态度会有差别。再次,欧盟与东南亚国家的实力对比差异较大,地区间合作的单向度特征比较明显。欧盟向东盟、湄公河委员会等机构的单向治理输出较多。最后,欧盟对东南亚水外交仍缺乏统一的地区间合作平台,合作路径较为分散。低制度化的互动是欧盟与东南亚水外交的特点之一。

① Council of the European Union, “The European way to connectivity - A new strategy on how to better connect Europe and Asia”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50752/european-way-connectivity-%E2%80%93-new-strategy-how-better-connect-europe-and-asia\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50752/european-way-connectivity-%E2%80%93-new-strategy-how-better-connect-europe-and-asia_en).

② Council of the European Union, “An EU-ASEAN strategic partnership: How did that happen and what does it mean?”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89962/eu-asean-strategic-partnership-how-did-happen-and-what-does-it-mean\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89962/eu-asean-strategic-partnership-how-did-happen-and-what-does-it-mean_en).

③ 王振玲:《欧盟对外战略转变及其东亚安全政策新动向》,《东南亚研究》,2022年第6期。

④ 谭伟:《欧盟推行环境外交的原因及局限性》,《求索》,2010年第7期。

⑤ Council of the European Union, “European development partners’ statement at the Lao PDR’ s 2018 round table implementation meeting”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54838/european-development-partners%E2%80%99-statement-lao-pdr%E2%80%99s-2018-round-table-implementation-meeting\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54838/european-development-partners%E2%80%99-statement-lao-pdr%E2%80%99s-2018-round-table-implementation-meeting_en).

⑥ Council of the European Union, “The New European Consensus on Development - EU and member states sign joint strategy to eradicate poverty”, [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27684/new-european-consensus-development-%E2%80%93-eu-and-member-states-sign-joint-strategy-eradicate\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/27684/new-european-consensus-development-%E2%80%93-eu-and-member-states-sign-joint-strategy-eradicate_en).

⑦ 王明进:《多重危机冲击下欧盟对外政策的调整》,《国际论坛》,2018年第6期。

## 五、对中国的启示

在气候变化、环境保护压力日益增加的情况下，以可持续发展为依托，欧盟对东南亚的水外交已经取得了一定成效，但同样面临诸多问题。从欧盟对东南亚的水外交中，中国能够获取一些具有参考意义的启示。

### （一）继续加强对水外交工作的中央统筹

水外交在欧盟层面与成员国层面协调不足。中国进行水外交，应深入贯彻中央统筹的发展方式，在中央和地方政府层面均需发挥高效率的优势，同时要鼓励企业与社会组织积极参与。中央政府和其他次国家行为体在开展水外交的过程中，应做到统筹推进、相互补充，不能重复投资与建设，在项目参与上应实现规模差异化。中央统筹的水外交工作能将原则性与灵活性统一起来，为中国的发展与安全做出积极示范。

### （二）将水外交与共建“一带一路”等全球性倡议进行战略性融合发展

中国在水外交活动中需要将“五通”融入工作核心，通过耐心细致的交流和谈判，从政策方面做好相关国家的工作，与对象国的发展战略实现对接，以平等的身份、当地民众接受的方式开展合作，促进流域各国利益提升。“共建‘一带一路’坚持共商共建共享，跨越不同文明、文化、社会制度、发展阶段差异，开辟了各国交往的新路径，搭建起国际合作的新框架，汇集着人类共同发展的最大公约数。”<sup>①</sup> 共建“一带一路”为沿线国家搭建了合作治理平台。机制化平台建设是推动地区间合作的可行路径。中国应重视流域和区域的制度性建设和技术治理，加强水外交战略的建构和完善。<sup>②</sup> 中国在机制合作平台建设方面进行了成功的尝试。澜湄合作机制是中国与周边国家合作创立的较为成熟的治理机制，水资源合作是优先领域之一。另外，机制平台的协调发展对于推动地区合作也具有积极的作用。中国应运用合作机制最大程度团结全球南方国家，更好地维护全球战略平衡并优化中国的国际处境。<sup>③</sup> 在澜湄合作第三次领导人会议上，澜湄合作机制各成员国领导人同意，推动澜湄合作与东盟共同体建设和中国-东盟合作优先领域相互补充，对接东盟、“一带一路”倡议、三河流域机制、湄公河委员会和大湄公河次区域经济合作等现有合作机制。<sup>④</sup> 2020年11月1日，中国开始向湄公河国家提供澜沧江旱季水文信息，至此澜沧江全年水文信息已经对湄公河国家公开。2020年11月30日，中国与湄公河五国共同启动了澜湄水资源合作信息共享平台。各个机制应当对水文数据等内容继续进行定期信息交换和分析，积极开展机制间协调合作。澜湄合作机制、湄公河委员会的合作应当继续深化，机制负责人也应定期会晤，增强相互沟通。大湄公河次区域经济合作机制也可以与澜湄合作机制开展深度合作，协同发挥积极作用。

### （三）与欧盟等发达经济体开展水资源治理的三方、多方合作

中欧可以将项目作为切入点，共同开展在全球南方的水资源治理合作。中国的水外交不排斥其他国家或国际组织的作用，而是要在认可其正当权益的基础上，以合理的方式发展水外交。第三方市场合作实现了发达国家先进技术与中国优势产能的互补，对接发展中国家的发展需求，实现了共赢。<sup>⑤</sup> 欧美发达国家在水资源治理经验、技术和资金方面具有一定优势，而且部分发达国家与发展中国家有一定的历史渊源，中国可以与发达国家开展合作，服务中国在海外的水资源治理活动，促进大国之间的协调合作，避免在水外交领域产生恶性竞争局面，努力在可持续发展维度上推动共建“一带一路”，深化全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议和构建人类命运共同体的实践，实现和平发展、互利合作、共同繁荣的世界现代化。

### （四）将战略性大项目与“小而美”的民生项目相结合

近年来，中国在东南亚、非洲、拉美等地参与了多项水利工程建设。在境外开展水资源治理，有助于当地经济社会发展水平的提升，这对中国发展与相关国家的关系、保护海外利益都具有积极的促进作用。中国在发展中国家推进水外交，除了关注大型战略性合作项目，还需要关注投资少、见效快的小型民生项目。在气候变化的影响逐渐加大的情况下，中国可以帮助发展中国家实施城乡饮用水收集、净化、运输项目，在自来水生产过程中，应充分采用光伏电力，带动全球南方的绿色发展，推动碳中和进程。中国在海外投资时还应充分考虑节水、环保等方面的情况，在生产过程中管控影响水资源的因素，以水资源治理为切入点，注意改善当地民生。多层次的水外交活动可以改善并优化“一带一路”建设的海外投资环境。尽管发展中国家的央地关系各不相同，但“高标准、惠民生、可持续”的水外交更能够贴近基层民众的生活，有利于“心联通”的实现。

① 《习近平出席第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式并发表主旨演讲》，[http://www.news.cn/2023-10/18/c\\_1129923294.htm](http://www.news.cn/2023-10/18/c_1129923294.htm)。

② 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。

③ 罗建波：《中国对外援助模式：理论、经验与世界意义》，《国际论坛》，2020年第6期。

④ 《澜沧江—湄公河合作第三次领导人会议万象宣言（全文）》，[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202008/t20200825\\_7947957.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202008/t20200825_7947957.shtml)。

⑤ 张颖：《中国的国际经济合作新模式：第三方市场合作》，《现代国际关系》，2020年第4期。

## 六、结 语

依托可持续发展，欧盟对东南亚的水外交一定程度上提升了东南亚国家的水资源安全水平，为欧盟进一步参与全球和区域治理、维护在东南亚的战略利益提供保障。东南亚地区是欧盟开展水外交的重要方向之一。在自然环境较脆弱性的东南亚地区，欧盟的水外交一定程度提升了当地的水资源治理水平，缓解了区域水资源危机。欧盟立足长期战略性发展，推广自身的治理范式，在地区间开展水外交，带动东南亚国家治理能力的提升，客观上改善了当地民众的生存状态。机制化平台建设是推动地区间合作的可行路径，机制化平台不足影响了欧盟在东南亚地区的实践。在中美战略博弈的背景下，未来欧盟仍可能搭上美国主导的“湄公河之友”等地区间合作平台，推进具有欧盟特点的治理模式，继续对东南亚国家开展水外交。中国应当通过积极的水外交活动，为可持续发展的理论与实践做贡献，助力世界读懂中国式现代化。

