

中东水外交的裂变与重构： 以新一轮巴以冲突下约旦河水困局为例^{*}

张 励 方晨宇

摘 要：约旦河流域水外交是全球水外交图谱中最具典型性与代表性的案例之一。2023 年 10 月新一轮巴以冲突爆发,使得该流域水资源问题再度成为地缘政治博弈的核心焦点。区域内既有的水外交进程受到重创,“以水换电”等合作陷入停滞,加沙地带更遭受严峻的人道主义水危机。作为中东最具代表性的跨界河流,约旦河流域水外交长期受制于非对称的水权结构、复杂的地缘格局与薄弱的机制基础,深刻映射出中东地区水治理体系的结构性矛盾。本文以约旦河流域为案例,系统梳理 1948 年以来中东水外交的历史演进,重点分析新一轮巴以冲突下水外交的局势嬗变,深入剖析其结构性矛盾、议程设置、实践特点与未来趋势,提出应推动从“合作—破裂—转圜”式循环困局向“螺旋式上升”的良性合作模式转型。中国作为全球水外交的先行者宜主动参与中东水治理议程,为破解中东水治理困局注入新动力。

关 键 词：新一轮巴以冲突;中东地区;水外交;约旦河;中国路径

作者简介：张励,博士,复旦大学一带一路及全球治理研究院副研究员(上海 200433);方晨宇,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生(上海 200433)。

文章编号：1673-5161(2025)05-0105-24

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系 2024 年度教育部哲学社会科学研究重大专项项目(2024JZDZ009)、中宣部专项课题以及 2023 年度上海市哲学社会科学规划课题一般项目(2023BGJ004)的阶段性成果。

中东是全球水资源短缺最严重的地区之一。约旦河流域则是中东地区跨界水治理最为稀薄的板块。气候条件和水源分布状况决定了这一地区水资源的地理特征,而政治、宗教等复杂社会因素则加剧了水外交实践难度。当前关于中东水问题的学理探讨,普遍将水视为一般性资源,多从权力政治视角出发,侧重分析因资源竞争引发的地缘安全问题与人道主义风险。在约旦河流域的研究中,水问题多被视为地区高政治关系在低政治领域的延伸,而非作为具有独立议程属性的治理对象。正因如此,现有研究对约旦河乃至中东的水外交的发展演化、议程设置与实践特点等关注不足。但中东地区作为全球水外交热点冲突地区之一,具有丰富的实践经验和独特的行为模式,能为全球水外交理论与实践发展提供启示。

2023 年 10 月 7 日新一轮巴以冲突爆发后,水资源问题再度成为约旦河流域地缘政治的焦点。以色列在加沙的军事行动重创供水设施,加沙人均用水量骤降近 97%,水援助紧急提上议程。^①与此同时,原本取得进展的区域水合作骤然停摆,以色列、约旦和阿联酋“以水换电”协议亦因战事搁置,流域内水外交发展氛围蒙尘。在地缘冲突与环境挑战叠加背景下,以约旦河水困局为例探寻中东水外交的裂变逻辑与重构路径,对于理解和激活中东水治理的制度韧性与和平潜能具有重要意义。

一、中东水外交的相关概念与发展现状

中东地区的跨界河流众多,但水资源分布极端不均并长期缺乏制度化、多边化的水治理框架。既有水合作多为临时性双边安排,覆盖面窄,约束力弱,难以应对日益严峻的水资源形势与水安全挑战。这既反映了区域水合作机制的结构性困境,也折射出资源、权力与安全交织下水外交的现实张力。

(一) 中东水外交的既有研究及不足

第一,既有研究主要聚焦政治因素对中东地区水资源利用和分配的影响,并认为政治分歧与权力博弈是水资源合作受阻的根本障碍之一。萨迈赫·穆克达

^① “Fuel Shortages and the Destruction of Wells Deprive Gaza and the North of Drinking Water,” *Al-Quds*, July 14, 2024, <https://www.alquds.com/en/posts/128186>, 上网时间:2025 年 6 月 3 日。

迪 (Sameh Al-Muqdad) 在研究底格里斯—幼发拉底河流域的水分配争端时指出,单靠技术手段和管理系统不足以应对水资源短缺,政治决策才是关键因素。^①王联认为,政治因素加剧了中东地区的水资源问题,其根本原因在于各方利益的冲突。^②张璇提出,不对称的结构性权力关系导致了国家间水权的巨大差异。以色列与巴勒斯坦之间的结构性权力失衡,严重制约了巴勒斯坦对水资源的获取与治理能力。以色列将其强势的水资源治理政策作为维护国家安全与地缘优势的重要手段,进一步强化了地区的不平等水关系。^③此外,一些研究也将对政治利益的观察延伸到了国内政治利益的分歧和整合。伦斯·萨斯坎德 (Lawrence E. Susskind) 认为,水外交的成效依赖于相关政治实体解决问题的能力,尤其在各方利益不一致的情况下更为明显。^④

第二,关注中东水问题的“安全化”转向及其在中东地缘政治格局中的重要性。一是强调水资源本身的安全威胁性。既有研究认为,中东地区复杂严峻的水环境导致了水资源问题“安全化”,^⑤并成为影响地区安全的重要问题。^⑥二是重视安全化机制与治理路径。马蒂娜·克利梅斯 (Martina Klimes) 与伊丽莎白·亚里 (Elizabeth A. Yaari) 提出,以科学为支撑的多轨水外交机制,可在正式与非正式对话平台间建立沟通桥梁,从而激发政治合作意愿,打破水资源冲突解决的障碍。他们以底格里斯—幼发拉底河和约旦河流域为研究案例,强调通过加强流域内多方行为体之间的联系,为推动水问题的安全对话创造有利条件,进

① Sameh W. H. Al-Muqdad, “Developing Strategy for Water Conflict Management and Transformation at Euphrates-Tigris Basin,” *Water*, Vol. 11, No. 10, 2019, pp. 1–12.

② 王联:《论中东的水争夺与地区政治》,载《国际政治研究》2008年第1期,第89–104页。

③ 张璇:《巴以结构性权力关系与水资源治理问题》,载《阿拉伯世界研究》2022年第4期,第138–156页。

④ Lawrence E Susskind, “The Political and Cultural Dimensions of Water Diplomacy in the Middle East,” In Jean Axelrad Cahan, ed., *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*, London: Anthem Press, 2017, pp 185–206.

⑤ 李东燕:《全球水资源短缺对国际安全的影响》,载《世界经济与政治》1998年第5期,第48–52页。

⑥ Clive Lipchin *et al.*, eds., *Integrated Water Resources Management in the Middle East*, Netherlands: Springer, 2007.

而提升整个共享水域的安全水平。^① 章捷莹则通过分析土耳其与叙利亚在幼发拉底河与阿西河的水资源互动,揭示水安全议题并不必然导致军事冲突,而是深受国家动机、策略选择与差异化互动行为的影响。^②

第三,开始逐渐关注中东水资源问题中的大国因素,尤其是美国在中东水外交中的介入议题。陈飞羽认为自中东局势动荡以来,美国对中东水事务的干预不断加深、影响力持续增强。^③ 米里亚姆·谢弗(Miriam Schafer)和伊丽莎白·连(Elizabeth Lien)系统评价了美国在巴以水资源争端中所扮演的斡旋性角色。他们认为美国主导的水资源合作项目在一定程度上促进了巴以双方在水资源基础设施建设方面的合作,但其介入具有鲜明的局限性,且受地区政治局势影响较大,无法彻底解决巴以冲突问题。^④ 此外,部分学者已开始关注中国在中东水治理中的角色。中国在中东地区进行楼宇雨水回收利用、农场高浓度畜禽废水处理、水质监测、^⑤水资源管理合作、^⑥输水管线建造、海水淡化技术推广^⑦等实践,但相关研究较为零散,尚未形成系统性理论框架或经验总结。

虽然上述研究揭示了中东水资源问题的基本属性与发展脉络,但仍有待提升完善。首先,既有研究缺乏对技术、人文等其他水治理维度的综合性考量。其次,从安全化视角来看,既有研究虽强调了水资源问题的战略安全属性,但普遍

① Martina Klimes and Elizabeth A. Yaari, “Water and Security in the Middle East: Opportunities and Challenges for Water Diplomacy,” In Anders Jägerskog, Michael Schulz and Ashok Swain, eds., *Routledge Handbook on Middle East Security*, London: Routledge, 2019, pp. 234–250.

② 章捷莹:《摇摆的平衡:土耳其与叙利亚跨界河流水博弈分析》,载《阿拉伯世界研究》2024 年第 5 期,第 81–105 页。

③ 陈飞羽:《中东变局后美国中东水外交战略探析》,载《国际关系研究》2024 年第 2 期,第 48–68 页。

④ Miriam Schafer and Elizabeth Lien, “U. S. Sponsored Conflict Resolution Through Cooperation in the Water Sector,” in Hillel Shuval and Hassan Dweik, eds., *Water Resources in the Middle East: Israel-Palestinian Water Issues — From Conflict to Cooperation*, Berlin: Springer, 2007, pp. 225–231.

⑤ 张昱等:《伊朗水与环境领域面临的主要问题及中伊科技合作进展》,载《环境工程学报》2020 年第 14 卷第 8 期,第 2081–2088 页;Mordechai Chaziza, *China’s Middle East Diplomacy: The Belt and Road Strategic Partnership*, Liverpool: Liverpool University Press, 2020.

⑥ 王诚:《伊朗水资源危机对其国家安全的影响评估》,载《新丝路学刊》2019 年第 1 期,第 94–108 页。

⑦ Mordechai Chaziza, *China and the Persian Gulf: The New Silk Road Strategy and Emerging Partnerships*, Liverpool: Liverpool University Press, 2020.

忽视了安全化对治理体系的反馈机制,较少探讨其后的制度性治理安排及可持续路径。接着,从实施主体来看,现有研究主要聚焦于中央政府层面,忽略了地方层级、社会组织和技术机构在水外交与水治理中的实际作用,从而在一定程度上削弱了其政策建议的现实可操作性。最后,从大国因素来看,既有研究主要聚焦于美国在中东的水外交实践,而对于中国如何基于新形势下的中东水外交局势,进行积极参与水治理的关注不足。

(二) 水外交、中东水外交与水合作机制的概念

在全球水资源问题日益凸显的背景下,水外交逐步成为各国间交往互动的重要形式,而水合作机制建设也成为各国间关注的重要议题。在这一趋势中兴起的中东水外交,既呈现出水外交的一般规律,也深刻体现了中东独特的地区性特质。

第一,水外交的概念与内涵。自 2011 年联合国开始积极倡导水外交以来,国内外学界主要从国际关系与科技两个不同维度对水外交概念分别进行了探索界定,但尚未形成统一的定义。本文拟采用国际关系视角的“水外交”定义,即一国政府或政府间国际组织为确保跨界水资源开发需求或水地缘战略利益,通过传统方式与技术方式与另一(多)国或政府间国际组织所展开的一种灵活多变的活动。^① 水外交的核心是国家水权,即国际流域各国对在其领土内的流域之一部分及其水资源享有的永久主权以及相关权利,是自然资源永久主权原则的体现。此外,水外交理论体系已开始逐渐完善,并形成了涵盖属性、主体、路径等内容(见表 1)。

表 1 水外交理论体系

	属性	主体	路径
水外交理论体系	· 自然属性 · 技术属性 · 社会属性(含宗教) · 捆绑属性	· 外交部门(主体) · 水利部门 · 公安部门 · 生态环境部门 · 宗教部门	· 政治沟通 · 经济合作 · 机制建设 · 技术交流 · 气候治理 · 宗教关怀等

资料来源：笔者自制。

^① 张励：《水外交理论与实践：基于中国与湄公河国家水互动的实证分析》，北京：世界知识出版社 2024 年版，第 52 页。

学界对水外交的理解主要集中在三个维度。一是水外交重点指向存在水权争端,或依赖于多国共治共管的河流、湖泊等跨界河流。^① 二是水外交在实施过程中注重服务国家整体外交布局。三是水外交强调多方协商与谈判,注重应对不确定性,尤其适用于边界模糊、因果关系复杂的水问题领域。水外交通过整合科学、政策与政治,推动多学科与多利益相关方的协作,以寻求可持续且各方可接受的解决方案。^②

第二,中东水外交概念及其地区性特质。“中东水外交”是指在中东特殊的水情与政情交织背景下所实施的水外交策略与实践。它兼具一般水外交维护水开发权利的宗旨和满足地区地缘战略博弈的需求,此外还具有自身特殊性和地区性特质。一是极度稀缺性与高度依赖性。中东是全球最干旱缺水的地区之一,拥有世界上 15 个最缺水的国家。此外,中东对跨境水源的依赖程度极高,但地区内许多主要河流的源头都在域外,约有 66% 的淡水资源从境外流入中东国家。^③ 二是地缘政治敏感性。水资源在中东已上升为战略和安全问题,被高度“政治化”。中东水外交需要兼顾资源分配与政治和解的双重任务,在推进水合作的同时纾缓相关的地缘政治紧张。三是权力不对称格局。中东跨界水分布的不均衡催生了上游与下游国家间显著的权力差距,造就了“水霸权”格局,导致涉水谈判艰难、协议执行复杂。四是外部势力介入。中东水外交经常受到域外大国和国际组织的影响。外部介入一方面为中东水合作提供了资金和中立调解平台,另一方面也可能带入地缘竞争。因此,中东水外交在协调域内国家利益的同时,还需平衡外部势力的影响。

第三,水合作机制的概念及其与水外交的双向因果关系。“水合作机制”一

① 张励、卢光盛:《“水外交”视角下的中国和下游公河国家跨界水资源合作》,载《东南亚研究》2015 年第 1 期,第 42-50 页。

② Shafiqul Islam and Amanda C. Repella, “Water Diplomacy: A Negotiated Approach to Manage Complex Water Problems,” *Journal of Contemporary Water Research & Education*, No. 155, 2015, pp. 1-10.

③ Mohammad Abu Hawash and Adel Abdel Ghafar, “Water Diplomacy: How to Prevent Water Wars in the MENA Region,” *Middle East Council on Global Affairs*, January 30, 2025, <https://mecouncil.org/publication/water-diplomacy-how-to-prevent-water-wars-in-the-mena-region/>, 上网时间:2025 年 4 月 28 日。

般是指在跨界水资源管理中,促使相关国家开展合作的制度化安排或框架。从国际关系角度看,它属于国际制度的范畴,以协调各参与方在共享水资源上的行为预期。其核心内涵在于为流域各国提供公平、有序的合作与谈判框架,以共同管理、利用和保护跨界水资源。水合作机制与水外交是双向因果关系,并具有高度相互依赖性。水外交是建立流域水合作机制的前提和路径。在无水合作机制的流域内,水外交在解决地区内水争端的同时,有助于促进地区内水合作机制的形成和建立。同时,水合作机制也能提升水外交的实施效果。在水合作机制建立后,水外交还能在双边渠道以外通过水合作机制提供的多边平台展开相关工作。因此,在目前中东水合作机制缺位的背景下,研究中东水外交是构建中东水合作机制和确保地区水和平的重要前提。

(三) 中东水外交的发展现状

中东地区水资源分布高度不均,跨界水治理长期缺乏制度性安排与区域性合作共识。在已开展的水合作实践中,尽管水技术层面的交流有所发展,但在战略层面的制度建构与顶层设计明显滞后,未能有效突破水资源问题在国家间关系中的政治敏感性,更未能形成稳定的区域治理结构以推动合作深入发展(见表2)。实际上,自冷战以来,渲染中东水战争尤其是约旦河流域水战争威胁的论调未曾消减。约旦河流域作为中东地区最具代表性的跨界河流,流经叙利亚、黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦和约旦,地缘关系高度复杂,却长期缺乏系统化的多边水权安排与可持续的合作机制。约旦河水资源供需矛盾与域内外国家交织的双重复杂性,使其成为中东水外交困境的集中体现和研究全球水外交实践的典型案例。

表2 中东地区既有主要水权安排和水合作机制

跨界水分布	主要沿岸国家	水安排	合作机制
约旦河流域 (Jordan Basin)	叙利亚、黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦、约旦	1987年9月3日,约旦同叙利亚签订《利用耶尔穆克河水的协定》; 1994年约旦与以色列签署《约以和约》,包含涉水条款	暂无

(续表)

跨界水分布	主要沿岸国家	水安排	合作机制
两河流域 (Tigris-Euphrates Basin)	土耳其、伊朗、伊拉克、叙利亚	1955 年土耳其与伊朗签署《关于萨里苏河与卡拉苏河的条约》	暂无
赫尔曼德河流域 (Helmand River Basin)	伊朗、阿富汗	1973 年阿富汗与伊朗签署《赫尔曼德河水条约》	暂无
阿西河流域 (Orontes River Basin)	黎巴嫩、叙利亚、土耳其	1994 年叙利亚和黎巴嫩就阿西河水资源分配达成的协议	暂无
卡比尔河流域 (Nahr El Kabir Basin)	黎巴嫩、叙利亚	2002 年黎巴嫩和叙利亚签署《关于共享卡比尔河水并在干流上建造联合大坝的协议》	暂无

资料来源：笔者自制。

二、约旦河流域国家的水外交实践及困局

约旦河流域是中东乃至全球水外交最敏感的区域之一,其水外交实践深嵌于地缘冲突、资源紧张与合作探索的多重张力之中。约旦河全长 223 千米,流域面积约 18,285 平方千米,发源于叙利亚与黎巴嫩边界的谢赫山,流经叙利亚、黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦国和约旦五国,最后注入死海。约旦河整体规模不丰,其流域面积不及幼发拉底河的 2.4%,但却是以色列、约旦和巴勒斯坦三国可利用地表水的主要来源,承载了约 718 万人口的用水需求。^① 此外,由于约旦河水文地理条件和用水需求间形成的巨大鸿沟(见表 3),加之生态退化和气候恶化等环境因素,为约旦河流域的水外交带来了巨大挑战。流域内国家间动荡的政治关系也进一步加剧了地区水外交的复杂形势。在巴以关系长期无解的背景下,水议题被与敏感的“高政治”议题深度挂钩,造成了流域国家间水合作困境。

自 1948 年以来,流域国家形成了多边协调受限、双边机制为主、区域合作间

^① United Nations Economic and Social Commission for Western Asia and Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, *Inventory of Shared Water Resources in Western Asia*, 2013, pp. 169-222.

歇推进的水外交基本格局。这种格局使流域水外交呈现出周期性波动的特征,即在合作契机出现时短暂推进,在冲突爆发后陷入破裂,在外部压力或内部调适下再度转圜,形成“合作—破裂—转圜”循环的水外交困局,难以实现结构性水外交突破。因此,流域国家的水外交活动和成果多受制于外部政治环境,而非内生性、自在性的国际制度,从而导致周期性、非持续性的恶性循环。与之不同,“螺旋式上升”良性合作模式则强调水外交的制度化、渐进式、多轨协商路径。2023年新一轮巴以冲突再度冲击约旦河流域水外交格局,合作中断、人道危机升级等新形势,反映出该流域水外交在动荡政治中的脆弱性与不确定性。

表 3 约旦河流域水文地理概况

流域面积分布	以色列占 10%,约旦占 40%,黎巴嫩占 4%,巴勒斯坦占 9%,叙利亚占 37%。
年平均流量	上约旦河: 616 百万立方米;亚尔穆克河: 83~99 百万立方米;下约旦河: 20~200 百万立方米。
主要水坝数	45 座(最大储水能力约 390 百万立方米)

资料来源: United Nations Economic and Social Commission for Western Asia and Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, *Inventory of Shared Water Resources in Western Asia*, 2013, pp. 169–222.

(一) 约旦河流域国家的水外交实践历程与成效(1948~2023 年)

水权分配是约旦河流域国家水外交实践的核心与重点。水权,即依法对地面水和地下水取得使用或收益的权利。其既表现为对水资源使用或收益权的确认,也是独立于水资源所有权的一项法律制度。^① 总体而言,在水权协调层面,约旦河流域仍缺乏实质性进展,流域国家间未形成正式的多边水权安排。

第一,围绕多边水权分配展开的水外交实践尝试。约旦河流域虽未达成多边水权安排,但各国基本遵循 1955 年制定的约旦河谷统一供水计划的水权划分原则,以维持地区水秩序。^② 1948 年以色列建国后,联合国近东巴勒斯坦难民救

① 裴丽萍:《水权制度初论》,载《中国法学》2001 年第 2 期,第 91 页。

② Arnon Soffer, “The Relevance of Johnston Plan to the Reality of 1993 and Beyond,” *Studies in Environmental Science*, Vol. 58, 1994, pp. 107–121.

济和工程处提议制定区域水资源共享方案。而后,美国为施加自身影响力,艾森豪威尔政府派出特使,提出名为约旦河谷统一供水计划的水分配方案,以统筹黎巴嫩、叙利亚、约旦及以色列的水资源分配,并就沿岸国家的水坝兴修进行统一规划。由于阿盟反对承认以色列,这一协议并未获得通过。但在美国将水管理工程资金援助同遵循方案相挂钩的政策激励下,各方实质性遵循了方案的划分原则,从而为约旦河流域的水和平奠定了基础,但同时也埋下了各国间水外交摩擦的种子。

第二,围绕双边水权协调形成的有限水外交成果。首先,约旦和叙利亚在 1955 年就约旦河支流亚尔穆克河的水权划分首次达成水权协议。双方在 1987 年进一步形成《关于利用亚尔穆克河水资源的协议》并持续至今。其次,在奥斯陆和平进程中,以色列同阿拉伯国家进行了广泛的水权谈判。其核心成果体现在 1994 年与约旦签署的《约以合约》中所包含的涉水条款。相关条款对亚尔穆克河涵盖约以两国的河段水权进行了分配,以色列同时向约旦承诺每年提供五千万立方米淡水。《约以条约》自签订以来即成为约旦河下游唯一有效的水权协议,并得到了良好的执行。除约旦外,以色列并未与其他阿拉伯国家达成正式的水权安排,但就相关议程进行了规划。例如,以色列和巴勒斯坦根据 1995 年签署的《奥斯陆第二协议》,建立了临时性质的联合水委员会(The Israeli-Palestinian Joint Water Committee),以协调双边水权分配,并推动正式水协议的形成。此外,以色列、约旦、巴解组织三边还于 1996 年 2 月签订了《核心方在水事务及新增水资源问题上的合作原则宣言》(*Declaration on Principles for Cooperation among the Core Parties on Water-related Matters and New and Additional Water Resources*),并建立了中东海水淡化研究中心(Middle East Desalination Research Centre),为三边水合作确定了新的目标。然而,随着奥斯陆和平进程的冻结,约旦河流域也再未能达成新的、有效的水权协议。

第三,聚焦于水贸易、水技术合作与区域水治理合作方面的水外交实践。约旦与以色列始终将水问题作为两国和解和关系提升的重要基础。一方面,以色列尝试主导死海枯竭危机的水治理合作。自 20 世纪 60 年代末起,约旦、以色列

和巴勒斯坦已就死海治理问题进行了长期的规划与论证,其中包括地中海—死海运输管道和“引红救死”两套主要方案。最终,在世界银行的资助下,三方于2013年正式启动红海—死海运输管道项目,其旨在稳定死海水位的同时,通过水利基础设施的兴建,向沿岸国家提供更多淡化水。但由于政治关系的反复和动荡,特别是2016年后美国与以色列关系走近、^①内塔尼亚胡实施新的约旦河谷吞并计划,导致阿以关系陷入低谷,死海治理问题无疾而终。另一方面,为突破国家间关系,约旦和以色列均作出了突破性的水外交尝试。在阿联酋的推动下,2023年8月以色列、约旦和阿联酋签署了三方“以水换电”协议,其规定以色列每年向约旦出售两亿立方米淡水,同时购买由阿联酋投资的位于约旦的太阳能电站电力。这一举措为阿以关系和解带来新动力,但也在约旦国内引发政治争议。^②此外,水贸易也是两国水外交中的重要议题。2021年,在约以两国元首的秘密会谈中,以色列称每年向约旦出售5,000万立方米水,^③从而满足约旦的现实用水需求,并借此改善两国关系。

(二) 新一轮巴以冲突爆发对约旦河流域水外交的冲击

2023年10月新一轮巴以冲突爆发,结束了自《亚伯拉罕协议》签署以来约旦河流域逐步改善的水外交局势,流域国家间的水外交合作开始进入破裂阶段。但2024年随着巴以冲突局势的演变、国际组织的人道主义介入,以及区域国家为维持最低限度合作所作的努力,约旦河流域水外交亦开始显现出有限的转圜迹象。

第一,基于封锁和惩罚目的,以色列大规模轰炸加沙地带的水基础设施,并切断对加沙地带的淡水供给,造成了人道主义危机。在本轮冲突爆发前,以色列

① 钮松:《美国的中东和平政策及其未来走向》,载《亚太安全与海洋研究》2021年第1期,第90页。

② “Jordan Says It Will Not Sign Energy and Water Exchange Deal with Israel,” *Al Jazeera*, November 16, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/11/16/jordan-says-it-will-not-sign-energy-and-water-exchange-deal-with-israel>, 上网时间:2025年1月15日。

③ “Israeli President and Jordanian King Hold Secret Talks,” *Al Jazeera*, September 4, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/4/israeli-president-and-jordan-king-hold-secret-talks>, 上网时间:2025年1月15日。

通过三条输水管道向加沙地带供应饮用水。冲突爆发后,以色列于 2023 年 10 月 9 日切断了对加沙地带的淡水供给。在国际社会压力下,又于当月末恢复了对加沙地带的部分供给,但日供水量仅为冲突爆发前的一半。^① 此外,以色列对加沙地带的持续轰炸及对燃料供应的中断,^②严重破坏了当地的供水基础设施。2023 年 11 月中旬,由于缺乏能源,加沙的全部 5 座污水处理厂,以及 65 个污水泵站被迫关闭,^③近 200 万人的用水能力和用水安全受到威胁,^④并导致加沙家庭日均水消费量已降至最低生活需求的十分之一,人均日供水量仅为 1.5 升。^⑤ 国际社会从维护国际人权、遵守《国际人道法》的立场出发,对以色列进行政治施压,要求其允许救援物资进入加沙地带并恢复供水。大多数国家都不认可以色列违反人道主义原则的相关行为,且与以色列存在特殊关系的国家也普遍持保留态度。

第二,以人道主义援助为核心的水外交活动显著增加,推动流域水外交的有限转圜。新一轮巴以冲突爆发后,流域内外国家开始向加沙地带提供水资源物资援助并帮助其恢复长期取水能力。其中,中东国家的人道主义援助活动最为频繁。例如,在人道主义危机爆发后,埃及紧急向加沙地带提供大量的饮用水等救援物资,并通过修建从费城走廊进入拉法地区的加沙一侧的跨界供水管道,对

① Jeremy Sharon, “Israel Reopens Second of Three Water Pipelines into Gaza,” *The Times of Israel*, October 29, 2023, <https://www.timesofisrael.com/israel-reopens-second-of-three-water-pipelines-into-gaza>, 上网时间:2025 年 1 月 15 日。

② “Explainer: Water Supply & Fuel Relationship in The Gaza Strip,” *ARIJ Institute*, November 14, 2023, <https://www.arij.org/latest/explainer-water-supply-fuel-relationship-in-the-gaza-strip/>, 上网时间:2025 年 1 月 15 日。

③ Wim Zwijnenburg and Natasha Hall, “Uninhabitable? The Reverberating Public Health and Environmental Risks from the War in Gaza,” *PAX*, December 2023, https://paxforpeace.nl/wp-content/uploads/sites/2/2023/12/PAX_Report_Gaza_Uninhabitable_FIN.pdf, 上网时间:2025 年 1 月 15 日。

④ “A Matter of Life and Death: Water Runs Out for 2 Million People in Gaza,” *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, October 14, 2023, <https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/matter-life-and-death-water-runs-out-2-million-people-gaza>, 上网时间:2025 年 1 月 15 日。

⑤ “Scarcity and Fear: A Gender Analysis of the Impact of the War in Gaza on Vital Services Essential to Women’s and Girls’ Health, Safety, and Dignity — Water, Sanitation and Hygiene (WASH),” *UN Women*, April 2024, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2024-04/gender-alert-gender-analysis-of-the-impact-of-the-war-in-gaza-on-vital-services-essential-to-womens-and-girls-health-safety-en.pdf>, 上网时间:2025 年 1 月 16 日。

加沙地带进行供水。^① 阿联酋在其“勇武骑士 3 号”(Gallant Knight 3)人道主义行动部署下,与埃及合作,在拉法地区建造三个海水淡化厂,以打破对加沙地带的水资源封锁。^② 区域内阿拉伯国家的参与,有着三重水外交目标。一是通过彰显在加沙水资源危机上的政治立场,提升其国家形象和区域内的政治威望。^③ 二是通过改善加沙地带民众的生存状况,降低加沙难民外溢风险。三是通过人道主义援助,彰显其对巴以问题的基本态度,并以此减轻因改善与以色列的关系,并加速摆脱巴勒斯坦内部事务所可能遭受的舆论压力。例如,虽然埃及是加沙地带获得人道主义援助的最重要渠道之一,但其在本轮巴以冲突爆发后,依然采取了建立隔离缓冲区等措施,以维护其自身安全利益。^④

第三,以色列同阿拉伯国家的水合作出现反复,导致约旦河流域的水外交发展进程被中断。冲突爆发后,流域内国家搁置或中断了同以色列的水外交进程,以表达对以色列行为的不满。例如,约旦和以色列搁置了签约不久的“以水换电”项目。沙特亦宣布中止与以色列的关系正常化进程,重申巴勒斯坦建国为外交前提,进一步恶化了地区水外交的环境。上述现象表明,约旦河流域的水外交高度嵌入地区政治结构,其稳定性易受突发冲突与外交对抗影响。鉴于当前巴以冲突的持续性,流域国家间水外交关系的修复和重建将面临长期挑战,水资源合作的重启亦需较强的政治意愿与第三方斡旋力量的介入。

① “Parched Gaza Residents Praise Water Tasting ‘Like Sugar’ from Egypt,” *Reuters*, December 21, 2023, <https://www.reuters.com/world/middle-east/parched-gaza-residents-praise-water-tasting-like-sugar-egypt-2023-12-21/>, 上网时间:2025 年 1 月 16 日。

② “UAE-built Desalination Plants in Egyptian Rafah Pump Water to Palestinians in Gaza,” *WAM*, December 20, 2023, <https://www.wam.ae/en/article/aq8dqbz-uae-built-desalination-plants-egyptian-rafah-pump>, 上网时间:2025 年 1 月 16 日。

③ Mohamed Salmawy, “Point-blank: Egyptian Water for Gaza,” *Ahram Online*, April 2, 2024, <https://english.ahram.org.eg/NewsContentP/50/520343/Ahram-Weekly/-Pointblank-Egyptian-water-for-Gaza.aspx>, 上网时间:2025 年 1 月 16 日。

④ Paul P. Murphy, “Egypt Is Building a New Walled Buffer Zone More Than 2 Miles Wide on Gaza Border, Satellite Images Show,” *CNN*, February 15, 2024, <https://edition.cnn.com/2024/02/16/middleeast/egypt-wall-buffer-zone-gaza-border-intl-hnk/index.html>, 上网时间:2025 年 1 月 16 日。

三、约旦河流域国家水外交的范式跃迁

约旦河流域国家水外交,长期以来受到水权结构失衡、治理机制缺失以及地缘政治冲突的共同制约,形成了难以破解的结构性困局。同时,该流域水外交还呈现出高度复杂的权力博弈,以及外部力量积极介入斡旋的突出特点。在气候变化和新一轮巴以冲突叠加的背景下,约旦河流域国家水外交进入战略关键期。

(一) 约旦河流域水外交的核心议题

在利益交织与矛盾博弈的多重张力下,约旦河流域各方围绕一系列紧迫议题展开了持续不断的谈判、竞争与有限合作,逐步构成了约旦河流域水外交错综复杂的实践图景。其中,以下五个关键议题成为争议与协商的核心焦点:

第一,流域水资源的公平分配问题。约旦河流域上游国家在水资源条件上具有一定优势,而下游国家可获得的替代性安全水源十分有限。例如,叙利亚除约旦河外还拥有阿西河等独立水源系统,因此其对约旦河的依赖相对较低。而约旦、巴勒斯坦等下游国家则对约旦河水源形成高度依赖,由此引发长期复杂的水资源分配博弈。1967 年第三次中东战争后,以色列控制了约旦河西岸的大部分水资源,并在约旦河谷设立大量定居点,进一步扩大其在流域中的取水优势,加剧了巴勒斯坦和约旦的水资源短缺。根据 2020 年统计数据,以色列人的总用水量是约旦河西岸巴勒斯坦居民用水量的 10 倍。^① 此外,约旦人均年可再生水资源已降至 100 立方米以下,属于国际通用标准中“极度水资源紧张”状态。过去二十年间,该国水资源紧张指数从 80% 升至 100%,并有持续加剧之势。^② 在严重水荒背景下,约旦与巴勒斯坦被迫加大地下水开采力度,但此举不仅破坏了地下含水层结构,也引发以色列方面的政治和安全质疑,进一步增加了水合作的阻

^① Eyal Hareuveni, “Parched: Israel’s Policy of Water Deprivation in the West Bank,” *B’Tselem*, April 2023, https://www.btselem.org/sites/default/files/publications/202305_parched_eng.pdf, 上网时间:2025 年 1 月 18 日。

^② UNICEF Jordan and Economist Impact, “Tapped Out: The Costs of Water Stress in Jordan,” *UNICEF*, 2022, <https://www.unicef.org/jordan/media/11356/file/water%20stress%20in%20Jordan%20report.pdf>, 上网时间:2025 年 1 月 18 日。

力。此外,围绕约旦河下游最大支流亚尔穆克河的水权与水利用问题,叙利亚同约旦也存在一定的争端,但两国于1987年达成了《利用亚尔穆克河水的协定》,基本解决了双方水权的核心问题。

第二,单边水资源管理行为引发的复杂问题。约旦河流域国家在水资源治理实践中普遍体现出强烈的单边主义倾向,其核心目标在于争取对有限水资源的优先支配权,以满足本国用水需求的最大化。这类水资源管理行为通常缺乏多边协调,具有明显的自利性和零和性,导致流域整体治理陷入碎片化困境。具体而言,一国通过实施河道改道工程调整水流走向,兴建大型水坝用于水库蓄水与流量调控,或开展大规模地下水勘探与抽取,以谋求约旦河水资源的排他性控制。然而,在缺乏制度性合作机制与约束性协议的背景下,此类行为难以受到有效监管,不仅加剧了流域国家间的战略猜疑与政治摩擦,也对约旦河生态系统的可持续性构成长期威胁。约旦河年平均流量已由历史上约13亿立方米锐减至当前的约6亿立方米,严重侵蚀了流域国家的集体水安全基础,单边水资源管理行为亟待协调治理。

第三,农业灌溉与气候变化引发的下游水量减少与死海枯竭危机。约旦河下游水量锐减的原因,既源于人为层面的过度取水,也与自然因素中的气候变化密切相关。其中,大规模农业灌溉被视为主导性因素之一。数据显示,2003年至2020年间,约旦河流域内耕地与城市用水总量上升了42%,^①严重加剧了下游水资源流量的减少,甚至导致下游地区面临断流风险。上述问题的形成主要有两方面原因:一是流域国家间缺乏协调的农业灌溉用水管理机制,导致用水竞争无序;二是区域性粮食安全压力驱动各国扩大灌溉面积,以保障基本农产品供给。^②这种水资源利用方式牺牲了河流生态系统的可持续性。作为上述行为的直接后果,便是约旦河下游的死海面临愈发严峻的枯竭危机。自1930年以来,死海表面

^① Georges F. Comair, Gonzalo E. Espinoza-Dávalos and Daene C. McKinney, "Assessing Water Security in the Jordan River Basin: Temporal Changes for Precipitation, Evapotranspiration and Land Cover," *Water*, Vol. 13, No. 23, 2023, pp. 1-12.

^② 杨建荣、孙京盟:《阿拉伯国家粮食安全问题的探究》,载《西亚非洲》2009年第11期,第33-40页。

积已缩小 40% 以上,且缩减速度仍在持续加快,成为区域水环境退化的标志性危机。此外,气候变化的累积效应进一步加剧了上述问题。近年来,约旦河流域的年均气温不断上升,部分地区日间气温已突破 46 摄氏度,^①导致 21 世纪以来约旦河流域的蒸发量整体上升了 3.2% 以上,加剧了下游水资源补给不足的局面。^②约旦河下游的生态退化与死海危机引起了国际社会的广泛关注,也促使以色列、约旦等关键行为体尝试在该问题上开展有限的水治理合作。

第四,约旦河日益突出的水质恶化问题。由于无序的污染物排放,约旦河下游水域呈现严重水体污染问题。其中,尤以水体盐化问题最为严峻。污染物在表水与浅层含盐地下水中的大量排放,导致约旦河盐度的大幅提升。^③在《约旦与以色列和平条约》签署后,约旦河沿岸用水活动进一步增加,极大增加了流域河水盐化的潜在风险。^④约旦河水体盐化不仅是环境问题,更深层次体现了流域水治理的结构性缺陷。鉴于污染物排放的跨界特性,任何单一国家的治理努力都难以从根本上扭转水质恶化趋势。因此,实现水质改善必须依赖上中下游国家间的协同治理机制,通过建立污染源控制协议、加强跨界环保监测与信息共享,以系统性方式推进约旦河生态环境的整体修复。

第五,阿以和解进程中被“政治化”的水筹码。在约旦河流域,水资源问题被深度嵌入在地区政治格局之中,成为阿以和平进程中不可忽视的战略筹码。多年来,水议题被反复纳入政治谈判议程,成为谈判博弈的重要工具与推动和平进展的潜在动力来源。一方面,水问题常被与边界划分、安全安排、难民回返等核心政治问题捆绑谈判,用以交换其他政策让步,从而提升谈判筹码。另一方面,

① Nabih Bulos, “The Dead Sea Is Dying. Drinking Water Is Scarce. Jordan Faces a Climate Crisis,” *Los Angeles Times*, April 15, 2021, <http://www.latimes.com/world-nation/story/2021-04-15/the-dead-sea-is-dying-drinking-water-is-scarce-jordan-faces-a-climate-crisis>, 上网时间: 2025 年 1 月 20 日。

② Georges F. Comair, Gonzalo E. Espinoza-Dávalos and Daene C. McKinney, “Assessing Water Security in the Jordan River Basin: Temporal Changes for Precipitation, Evapotranspiration and Land Cover,” pp. 1–12.

③ Efrat Farber et al., “Management Scenarios for the Jordan River Salinity Crisis,” *Applied Geochemistry*. Vol. 20, No. 11, 2005, pp. 2138–2153.

④ Efrat Farber et al., “The Origin and Mechanisms of Salinization of the Lower Jordan River,” *Geochimica et Cosmochimica Acta*, Vol. 68, No. 9, 2004, pp. 1989–2005.

部分国家也以水问题上的合作姿态,释放政治善意,具体包括达成跨界水权安排、签订售水协议、开展水技术援助与能力建设合作等。在此过程中,水资源可能将逐步演化为和平构建的媒介与桥梁。然而,这种将水资源议题被高度“政治化”的趋势,也使得约旦河流域水外交面临更为复杂的局面。

（二）约旦河流域水外交的结构性矛盾

新一轮巴以冲突爆发以来水外交局势的持续动荡,充分揭示了约旦河流域水外交环境的高度复杂性。这一困局根植于多重结构性矛盾的长期交织,主要表现为强权主导的水权控制格局、缺乏有效的水治理机制以及地缘冲突的日益加剧。

首先,约旦河流域呈现强权主导的水权控制格局。约旦河流域内的强势国家凭借地缘优势、技术实力和综合国力,在水资源利用与分配中占据主导地位,并将这一物质性优势进一步转化为对水资源的话语权和规则制定权。以色列、约旦和巴勒斯坦是流域水外交的主要参与者。自1967年起,以色列控制了约旦河西岸的主要水源,依托技术优势及外部大国的支持,在水利工程建设、水资源技术与国际支持层面均占据优势地位,逐步建立起带有强制色彩的水外交模式。这导致水谈判缺乏对等性,弱势方在水权分配和规则制定中持续受到压制。例如,巴勒斯坦在《奥斯陆协议》第二阶段中获得的临时性水权安排至今未获更新,其实际水权长期处于边缘化状态。

其次,约旦河流域长期缺少有效的水治理机制。约旦河流域缺乏统一且具有法律效力的多边水权分配机制,区域合作呈现碎片化。流域国家间的双边分配协议也往往存在覆盖范围有限、执行机制薄弱的困境。尽管国际社会曾试图推动区域多边水治理机制的形成,但因水权争端的核心争议方缺乏相互信任,且制度设计中无强制约束条款,相关机制流于形式,难以承载有效治理责任。由于缺少权威的第三方调解机制和常设协调机构,导致在危机爆发时无有效的缓冲机制与合作平台。这进一步促使流域内各方在动荡中争夺并强化“水霸权”地位。此外,国际水法所倡导的“公平合理利用”“不造成重大损害”原则,在中东因地缘政治博弈和主权争议被实质性架空。

最后,地缘冲突持续是影响水外交的关键变量。在约旦河流域,水资源问题长期与主权、安全、边界、难民等高政治议题深度绑定。阿以双方也因此将水资源议题视为政治和安全领域的谈判筹码,使得水资源领域的技术合作、人道主义合作等水外交进程呈现出对政治和解进程的高度依赖性和趋同性。一旦政治和解停滞或局势恶化,原本脆弱的水技术合作与水资源共享安排便迅速瓦解,难以形成稳定的制度性合作框架。

(三) 新一轮巴以冲突后约旦河流域国家水外交的议程设置

面对约旦河流域的水外交困局及其结构性矛盾,本轮巴以冲突后的流域水外交,将重点围绕下述四个方面进行议程设置。这也是当前和未来约旦河流域水外交的发展重点。

第一,推动灾后重建的水外交。本轮巴以冲突爆发,破坏了加沙地带的水利基础设施,加剧了加沙地带的传染病风险和约旦河下游水体污染问题。加沙地带大量未经处理或只经部分处理的废水,被排入大海或渗回含水层,^①对约旦河水体造成直接性破坏。这一局势为灾后重建的水外交提供了明确的议程设置,主要聚焦于水利基础设施的修复重建、人道主义供水保障以及水污染治理等核心领域。然而,重建进程面临多重结构性难题。一方面,恢复所需资金严重不足,且受限于封锁政策和进口管制,关键水务设备与材料的获取难度加大;另一方面,重建工作的推进也受到地区复杂政治格局的制约,特别是各方与哈马斯之间的矛盾与博弈,进一步增加了水外交操作层面的不确定性与实施难度。^②此外,加沙地带的灾后重建,还涉及到权力过渡的政治问题。当前阿拉伯国家及以色列都反对由哈马斯继续掌管加沙地带的政治权力,并试图利用水外交在水资源领域促进相关的转变。例如,埃及在对加沙地带提供的人道主义水援助中,把

^① Zoe Robbin and Samer Talozi, "Parting the Waters: The Need to Reconceptualize the Jordan River," *New Lines Institute*, August 16, 2023, <https://newlinesinstitute.org/environmental-challenges/water-resources/parting-the-waters-the-need-to-reconceptualize-the-jordan-river/>, 上网时间:2025 年 1 月 26 日。

^② Natasha Hall, Anita Kirschenbaum, and David Michel, "The Siege of Gaza's Water," *CSIS*, January 12, 2024, <https://www.csis.org/analysis/siege-gazas-water>, 上网时间:2025 年 1 月 28 日。

援建输水管道的控制权交予巴勒斯坦民族权力机构,从而帮助阿巴斯政府强化对加沙地带基础设施和关键资源的控制。以色列则可能希望完全占领加沙地带,故其不排除在短期内采取极端的水措施,加速破坏当地水利基础设施,摧毁当地自治能力。

第二,促成双多边水合作机制形成的水外交。建立冲突预防与水资源合作的双多边机制一直是约旦河流域水外交的核心任务。但各方就这一议程的协调与谈判始终不甚理想。未来,其仍有两个努力的方向:一是促进流域内建立水权协调的双边或多边合作机制。其难点在于,要推动合作机制中各方享有平等的话语权,促进地区水权分配的公平与公正。二是着力推动具体议题领域,特别是“低政治”问题领域的水资源合作机制建设,以问题导向的合作促进各国在水资源领域的战略互信。当前,约旦河下游正面临环境污染与气候变化等多重紧迫挑战,各国可优先从环境监测的多边协作、水资源数据共享的机制化等敏感度低且具有共同利益的领域切入,推动流域水资源管理逐步走向制度化与协同化,进而促进地区水外交关系的良性互动与稳步提升。

第三,推动跨界水资源可持续利用的水外交。一方面,推动流域水技术合作和水投资是约旦河水资源可持续利用的重要方面。目前,约旦河流域内尤其是下游国家,面临较为严峻的水资源公共财政压力。例如,2015年至2021年间,约旦供水和污水处理服务的年度财政赤字达2亿至3亿约旦第纳尔,导致政府债务翻倍。^①在此背景下,水技术合作与投资是提升流域国家用水质量的关键路径,也正日益成为推动流域水外交关系深化发展的重要引擎与合作引力。另一方面,强化流域水资源保护的国际合作。跨界水资源保护事关流域内各国的共同利益,对水资源的保护符合流域各国的价值追求,也是较易形成合作的重要领域。

第四,作为地区和平与政治和解工具的水外交。水问题不仅关乎生存安全,也在某种程度上超越意识形态与领土纷争,成为建立互信与重启对话的重要抓

^① “National Water Strategy 2023–2040,” *Ministry of Water and Irrigation of Jordan*, 2023, p. 14.

手。一方面,围绕水资源的合作有助于在高度敌对的国家关系中构建低敏感度的对话平台,促进技术层面的协作进而保证制度性互信机制的建立,推动“水和平”逻辑在流域内逐步成形。另一方面,水资源亦能在“高政治”议程中发挥杠杆作用,可被各方作为战略性谈判筹码嵌入更广泛的政治议题之中,用于交换或促成更大范围的妥协与合作。在巴以冲突缓和以及以色列与沙特阿拉伯政治关系潜在正常化的进程中,水外交仍具有较强的操作弹性,有望成为推动地区政治解冻与和平重构的重要支点。

(四) 约旦河流域国家水外交的实践特征

约旦河流域国家的水外交实践展现出复杂而独特的样态。作为全球典型的跨界水冲突区域,该流域的水外交不仅受制于地区政治安全格局的深刻影响,也深嵌于历史纠葛、资源分配不均与多方利益博弈之中。从实践层面看,其主要呈现出两方面鲜明特征。

第一,流域水权争端复杂,致使水资源争端解决机制缺位。战争因素和定居点建设导致的领土变化是水权争端的重要源头。自第一次中东战争起,对约旦河上游水源的控制权成为矛盾焦点。1967 年“六日战争”后,阿以领土控制权发生剧烈变化导致加沙地带、约旦河西岸和戈兰高地水源水权争端日益复杂化,并引发以色列同约旦和叙利亚的水权斗争。以色列顺势获得了对加利利海的主权,并长期利用犹太人定居点的建设和扩张,抢占大量传统上属于巴勒斯坦聚居地的水源。此外,流域内国家水文地理条件差异大,占有水利用权优势的国家不断激化流域内国家间水矛盾,导致水冲突频发。以色列凭借其对加利利海的领土主权,对约旦河进行水源改道,并大量抽取地下水。自 20 世纪 50 年代末开始兴修并于 1964 年竣工的以色列国家输水工程,实现了对加加利海的“北水南调”,引发了阿拉伯国家的抗争活动。

第二,约旦河流域水外交在实践中高度依赖外部力量的斡旋与协调,体现出“斡旋型水外交”的鲜明特征。受制于地区政治结构高度对立、国家间互信基础薄弱,流域内国家在开展水资源合作时,普遍依赖第三方的支持、调解与干预。一方面,约旦河流域迄今达成的水合作成果均体现出第三方斡旋的作用。例如,

美国出于维系地区影响力的战略考量,长期积极介入阿以水外交进程,推动实现若干关键水资源协议与合作框架。另一方面,在巴以关系恶化或发生冲突后,第三方斡旋能促进流域内国家水外交的修复,同时第三方往往承担了人道主义危机防范和纾解的重要功能。此外,第三国和国际组织施加的政治压力,促使以色列在一定程度上调整其对加沙地带水资源的封锁政策,减少了对水基础设施的破坏,有助于基本保障当地民众的用水权与生存权。

（五）约旦河流域国家水外交的未来趋势

随着新一轮阿以冲突的暂时平息,流域内各方利益相关者预期将重启常态化的水外交进程,呈现出斗而不破的互动格局。对流域国家而言,未来的水外交应着眼于两个核心发展方向:一是促进地区水外交总体发展模式的转型。由“合作—破裂—转圜”的恶性循环,向“螺旋上升”的良性模式升级。二是赋予水资源更为重大的历史使命,将水资源作为阿以实现全面和平、和解的先行者。

第一,本轮冲突爆发后,以色列或将更为积极地在约旦河流域开展水外交活动,以强化其对水资源安全风险的防范,并着力提升其国际形象。水短缺造成的传染病流行风险及水体污染加剧的影响,有向以色列外溢的可能,^①但以色列政府尚未与邻国制定任何跨界环境管理政策。因此,其可能在维护自身水安全的目标下,扩大与巴勒斯坦、约旦等国的水外交,并就加沙地带供水能力的恢复、约旦河下游的环境治理展开切实合作。此外,以色列或将开展更多涉水公共外交活动,以改善国际形象。为缓和同阿拉伯世界的联系,在本轮巴以冲突爆发前,以色列就已开始着手采取一系列水外交措施。这也表明以色列在本轮冲突前已然意识到,一味采取进攻型水外交行动将损害其自身利益。

第二,民间社会对流域国家水外交的推动将发挥越来越广泛的作用。在流域国家政府层面的水外交缺乏动力的情况下,国际社会越来越关注到流域民间社会对推动水外交的影响。其主要通过三类渠道发挥作用,即民间社会对水合

^① Sharon Udasin, “Cross-border Water Pollution Threatens Israeli Security, Watchdog Says,” *The Jerusalem Post*, May 16, 2017, <https://www.jpost.com/Business-and-Innovation/Environment/Cross-border-water-pollution-threatens-Israeli-security-watchdog-says-490928>, 上网时间:2025年2月1日。

作的要求与政治抗争形成的政治推力;民间社会的非政治身份在参与水危机与人道主义援助活动方面的便利;民间社会(特别是领域专家)直接参与流域水治理活动,并提升流域水知识储备。其中最具代表性的是 20 世纪 90 年代末以色列、巴勒斯坦、约旦三国的环保主义者共同创建的非政府组织中东“环保和平(EcoPeace)”组织,^①旨在促进其国家间的水合作、水和平。“环保和平”组织为巴以公平利用约旦河水资源提出了可行方案,做了大量政治动员,并在死海治理中发挥了关键性作用。其于 2020 年提出的《绿蓝协议》(Green Blue Deal)获国际社会高度关注及支持。该协议核心内容主要包括四个方面:一是约旦、巴勒斯坦和以色列应协作建立水资源与可再生能源的交换机制,以增强水资源及可再生能源的安全保障和适应性。二是推动以色列、巴勒斯坦在天然水资源重新分配及水务管理上的进展,并通过区域性的气候智慧型投资及绿色就业机会的创造,修复约旦河流域及其生物多样性。三是提升公众对水资源的认知与教育,强化水资源保护意识。四是积极推进水与气候领域的复原力外交,将其作为塑造地区和平与可持续发展的新路径。^② 这彰显了民间社会在推进流域水外交的强大动能。

第三,流域水外交与气候变化议程的融合趋势日益增强。随着气候变化对全球水资源系统影响的持续加深,约旦河流域国家在水外交实践中呈现出与气候变化深度融合的趋势。以色列于 2021 年发布“以色列 2050”气候战略蓝图,提出碳中和目标并启动能源结构转型进程,试图将自身定位为区域绿色技术合作的引领者。即便在爆发冲突的背景下,以色列依然参与了于迪拜召开的第 28 届联合国气候变化大会,并试图借助《亚伯拉罕协议》所释放的地缘外交空间,推动与阿拉伯国家在水与气候议程上的技术协作与政策协调。^③ 在这一趋势下,约旦

① 该组织的前身为中东“地球之友组织”(Friends of the Earth Middle East)。

② Gidon Bromberg, Nada Majdalani and Yana Abu Taleb, “A Green Blue Deal for the Middle East,” *EcoPeace Middle East*, December 2020, <https://old.ecopeaceme.org/wp-content/uploads/2020/12/A-Green-Blue-Deal-for-the-Middle-East-EcoPeace.pdf>, 上网时间:2025 年 2 月 2 日。

③ “Israel’s Efforts at Water Diplomacy Make Slow Progress,” *Al-Monitor*, December 2020, <https://www.al-monitor.com/pro/memos/israels-efforts-water-diplomacy-make-slow-progress>, 上网时间:2025 年 2 月 2 日。

河流域水外交的议程有望延伸至“气候—水资源耦合治理”层面。未来合作可在“以水换电”协议等成果的基础上继续深化,推动开展绿色能源转型、水资源调适、气候适应型基础设施等内容。

第四,水外交在地区事务中的战略地位将上升,流域国家间水合作仍将保持韧性。尽管当前地区安全形势动荡,约旦河流域国家间的水外交仍显示出一定的制度韧性,水资源议题也正逐步成为地区事务的重要构成部分。首先,本轮冲突暴露出水资源短缺对地区人道主义所构成的深刻威胁。这促使流域国家重视水务合作在缓和民生危机、维持社会稳定中的作用,从而为水外交的重启与推进提供现实动力。其次,本轮冲突背景下水资源议题的政治敏感性显著上升,倒逼各国在涉水行为中采取更为谨慎、克制的态度,有望推动流域水外交关系朝向更加稳定与可控的方向发展。最后,从宏观地缘趋势来看,阿以关系的缓和与政治和解已成为区域格局重塑的重要方向。尽管具体进程复杂反复,但以色列与阿拉伯国家普遍具备改善关系的战略意愿。在此背景下,水外交作为“技术议题”与“低政治工具”,有望继续在重建互信与对话空间中发挥“催化剂”作用,成为推进地区和平进程的重要支点。

四、结语

在复杂的地缘政治与水文格局下,中东地区各国水外交目标与行为模式迥异,造成区域内水外交长期陷入僵局。新一轮巴以冲突的爆发,不仅使约旦河水资源问题再度成为地区安全与发展议程的核心,也凸显出流域国家面临的水外交瓶颈与水治理缺口。面向未来,随着冲突态势的阶段性缓和,以及气候变化、公共卫生等非传统安全问题的持续演进,约旦河流域内各方势必将重启水外交互动,并围绕水资源的分配、公平与可持续治理,展开一系列新一轮的议题协商与机制探索。约旦河流域水外交有望呈现出“斗而不破、竞中求合”的格局,从“合作—破裂—转圜”的水外交困局逐步迈向“螺旋式上升”的破局轨道。在此过程中,水资源有望承担起推动地区和解、促进阿以和平的先导角色,实现“以水灭火”的外交愿景。

约旦河流域的水外交困局,既是中东区域地缘政治张力的缩影,亦深刻反映出当前全球水治理体系的结构性缺失。长期以来,水资源在全球治理中被赋予和平与对话的象征意义,但传统域外大国的斡旋逻辑往往以地缘自利为中心,难以有效应对中东地区深层次的和平赤字、发展赤字与治理赤字。随着中国在中东和解进程中的积极作为,未来中国可从三方面进行着力:一是在中东水治理的参与形式方面,中国宜以“一带一路”倡议为引领,通过自身的水利新质生产力,提升同中东国家的水资源技术合作,水电高端装备与先进管理经验“走出去”,并打造面向民众的“小而美”水利工程项目。二是在中东水治理的参与议程方面,中国宜推动超越“以水论水”的单一模式,构建更具层次性、协同性的中国—中东水资源合作架构,着力打造具有统筹性与前瞻性的复合型多功能水外交体系。三是在中东水治理的制度建设方面,中国宜提高中东既有水治理组织和机制的运作效能。通过“南南合作+主场外交+斡旋外交”三位一体模式,利用中国与中东国家的多重国际平台,^①打造跨部门、跨议题、跨区域的水合作机制,并积极动员智库、^②专业组织、技术机构及民间力量,促进官方与民间的有机联动。未来,水外交有望成为中国助力中东地区和平发展,践行人类命运共同体理念、推动落实三大全球倡议的新领域与新亮点,也将有助于打造更加符合中东地区实际需求、体现“中阿命运共同体”精神的水资源合作体系。

(责任编辑:赵 军 责任校对:李 意)

① 章远:《中东国家对中国共产党百年奋斗成就与治国理政经验的认知与解读》,载《阿拉伯世界研究》2021 年第 6 期,第 7 页。

② 李意:《丝路人文外交中的阿拉伯国家智库研究》,载《宗教与美国社会》2015 年第 2 期,第 86 页。