

# 简论国际河流水政治复合体

王志坚<sup>1</sup>, 何其二<sup>2</sup>

(1. 河海大学法学院, 江苏 南京 210098; 2. 南京陆军指挥学院军队政工系, 江苏 南京 210045)

**摘要:**从20世纪80年代开始,安全研究领域开始出现区域化的趋势,区域安全复合体的概念也随之出炉。在国际河流流域,流域国家之间因为共享国际河流而有着特殊的地缘关系,它们以国际河流流域为自然边界,存在着相互依赖的利益关系,可以将其作为独特的区域进行研究。在这个区域内,流域国家之间的多数问题都与水有关,国际河流流域国家因河水问题进行谈判,涉及国家政治稳定、地区安全、经济繁荣、环境保护、可持续发展等问题,使国际河流水复合体具有了强烈的政治色彩,成为国际河流水政治复合体。

**关键词:**国际河流;水政治;水安全;复合体

**中图分类号:**D993.3

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-9511(2013)04-0036-04

## 1 区域安全复合体理论要旨

冷战结束导致两极格局瓦解,世界全球化进程加速,给各国带来新的挑战。世界上许多国家都选择通过区域层面上的反应来应对全球化的挑战<sup>[1]</sup>,“多数国家将他们的安全关系,规定为地区而不是全球条件,因而,当他们面对全球问题时,便可能将这些问题视为由地区背景来确定。实际上地区统治着安全观念”。<sup>[2]</sup>国际体系逐渐呈现出的区域化趋势,同时带动了区域安全研究。20世纪80年代中期以来,以区域一体化为主要特征的“新区域主义”研究和以“宽泛安全”为主要议题的新安全研究,逐步融合并形成了一个全新的研究领域——安全区域主义。1983年,布赞在《人、国家与恐惧》一书中首次提出了其核心理论成果“区域安全复合体理论”(Regional Security Complex Theory,简称RSCT)<sup>[3]</sup>。几年后,Sullivan<sup>[4]</sup>提出将世界162个国家分为5个大区(zones)、15个区域(regions)。划分的5个大区(欧洲、伊斯兰、非洲、亚洲、拉美)虽然考虑到文明中心及其辐射圈的因素,但也基本上是根据地域划定的。每一大区中的三个区域,也主要考虑是地理位置的延续与否。

2003年,布赞等在《地区安全复合体与国际安全结构》中,进一步区分了国际安全结构中的全球

层次和地区层次,将地区层次也纳入理论视野,认为地区层次是“国家安全和全球安全两个极端彼此交汇的地方,也是大多数行动发生的地方”,将全球层次与地区层次相链接,构成完整意义上的国际安全新结构。作者认为自去殖民化以来,地区层次在国际安全结构中的重要性正在日益增强,地区安全的相对自治构成了国际安全关系的一种模式。“除非当全球大国具有极端支配性地位时(如帝国时代的大国),否则,地区安全的态势一般来说都是整个国际体系安全的一个重要组成部分”<sup>[5]</sup>。

布赞的区域复合体理论从区域的视角来审视安全,将安全复合体解释为“一组国家,由于地理上的相邻使它们相互间的主要安全关注彼此紧密地相联系,以致它们的国家安全不能现实地被彼此分开加以考虑”<sup>[6]</sup>。这些区域安全复合体的存在有一定的前提条件和构成要素:单元安排和它们之间的差异;友善和敌对模式;主要单元中的权力分配<sup>[6]</sup>。其中,国家之间存在着足够的安全相互依赖关系,使这一安全复合体与周围其他的安全区域相区别,是区域安全复合体形成的第一个要素。由于大多数威胁在近距离传播比在远距离传播更容易,因而这些区域复合体一般因地理邻近的地缘关系形成的相互依赖而联系在一起,形成一个“次全球的、地理上紧密相关”的以地区为基础的单位,有一定的边界(区域边

基金项目:国家社科基金重大项目(11&ZD168)

作者简介:王志坚(1975—),男,江苏连云港人,博士,讲师,主要从事国际河流法研究。

界)、两个以上的自治单位、单位之间有着权力分配关系以及存在着友好和敌对两种模式的社会关系。

与现实主义一样,区域安全复合体理论也重视复合体内的权力和权力结构。“权力”是现实主义国际关系理论的核心概念,“在区域安全复合体中与在整个世界国际体系中同等重要”<sup>[7]</sup>。它是“单元的行动能力,不同单元之间相对的力量对比关系,各单元的利益及其维护利益的方式。”<sup>[8]</sup>而权力结构是国际政治“系统中权力的排列方式”<sup>[8]</sup>。正是每一个区域复合体内有自己独特的权力和权力结构,使这些复合体彼此区分开来。因而,在界定地区安全时,首先要分析每一个要素单元的实力对比关系。

布赞认为一个安全复合体分为冲突结构、安全机制、安全共同体这三种结构类型。冲突模式的复合体内主要国家间在利益、价值取向和目标上直接对立,具有直接对抗性和结果的零和性。它们“对于他国给自己造成的威胁,国家总会有深切的体会,但是,它们却意识不到自己给他国构成的威胁。”<sup>[3]</sup>安全机制模式的复合体内的主要国家之间,利益既不完全协调,又不根本对立。但是,复合体内的国家依据国际通用的以及地区独特的国际组织、国际制度来约束自己的行为,并有着对他者相似行为的假定和期望,彼此间的安全困境因此而减弱。在安全共同体模式的区域安全复合体中,国家之间有着强烈的和广泛的“共同体的感觉”、制度和实践<sup>[9]</sup>,复合体内的国家不可能用暴力手段来解决冲突,没有哪个国家会恐惧或时刻准备应对来自其他国家对自己的政治攻击或军事侵略<sup>[6]</sup>。

## 2 国际河流水政治复合体概念的提出及其理论意义

水政治复合体概念的提出,正是根源于布赞的区域安全复合体理论。1995年,Schulz在分析两河流域安全时,根据布赞的安全复合体理论,提出了水政治复合体的概念,认为地理上的邻近与相互依赖,以及共享河流的使用者将河流视为主要的国家安全问题,因而,土耳其、叙利亚和伊拉克构成了两河水政治复合体<sup>[10]</sup>。2003年,MacQuarrie等<sup>[11]</sup>在研究中东水问题时,再一次提出了水政治复合体的概念,认为水政治复合体是“水政治问题非常紧密地联系在一起,以至于他们国家的水政治现实地认为不能分开的一群国家”。

将国际河流作为一个区域进行研究,主要是考虑到流域国家因为共享国际河流而有着特殊的地缘关系。由于同处生态系统内,流域国对水权的行使相互制约,国际河流流域因此而成为一个特殊的地

理区域。这种特殊性不但体现在自然生态水文方面,而且有着社会政治意义,因此,我们可以将国际河流流域作为一个水政治实体进行安全分析。在这个复合体内,存在着一个核心的安全问题:水资源问题。流域国家围绕这一安全问题进行互动,使水资源问题与其他关联问题联系在一起,流域国家也因此而形成了一组相互关联的安全关系。比如印巴水资源冲突就在一定程度上和克什米尔问题联系在一起。克什米尔对巴基斯坦来说具有重要意义,如果在克什米尔问题上输给印度,巴基斯坦就会失去克什米尔河水,巴未来的经济发展甚至人民生存都将受到威胁<sup>[12]</sup>。而对于印度来说,在流经印控克什米尔的河流上兴建水利工程,不但可以应对国内日益增长的能源需求,而且可以在水问题上控制巴基斯坦。

之所以将国际河流流域称为水政治复合体,而不是单纯的国际河流安全复合体,是因为国际河流水资源与政治之间的密切关系。国际学术界常出现的“水政治”(hydropolitic)、“水霸权”(hydro-hegemony)等词语反映了水和政治在国际河流区域合作中的密切联系。虽然水资源问题最初引发的是经济问题,但流域国家为了获取水资源,发展本国经济,会采用关联手段解决水问题,使国际河流水资源越来越政治化,成为“发展中国家和国际社会必须面对和在下个世纪必须解决的最为急迫、复杂和有争议的问题”<sup>[13]</sup>。而当水缺乏导致国家经济增长受到限制时,水问题就变成了一个高政治问题。因为在这时候,水问题已经成为流域国家政治领导层重点关注的问题,被纳入到国家政策决策程序之中。

对于复合体内的流域国家来说,水是地缘政治中必须考量的重要变量。水资源富足的国家比那些依赖于外部来水的国家具有更大的战略独立性和主动性,因而在竞争中占据优势地位。由于水的功能多样,对水的占有可以获取电力等资源,减少对于煤、石油等能源的依赖,使水资源具备累积性资源<sup>[14]</sup>的性质。水对于流域国家经济发展的重要性是不言而喻的,水资源的开发能极大地推动国家的发展。例如在20世纪五六十年代,以色列由于特殊的国情和民族因素吸收大量的国际资金,进行了一系列大型水利工程项目,完成了约旦河至内格夫的国家水渠计划,实现了从约旦河到内格夫沙漠的引水,使以色列的“耕地面积从1948年不足190万杜纳姆(19万 $\text{hm}^2$ )增加到了1969年的410万杜纳姆(41万 $\text{hm}^2$ )……粮食产量增长了3.6倍,蔬菜增长了2.7倍,柑橘增长了3.7倍,肉食增长了12.7倍。”<sup>[15]</sup>水资源的获取,为以色列的生存和经济发展提供了极大的助力。

经济的增长增强了流域国的国家权力,因而,为了保持经济的增长,流域国家必须要保证自己可以持续可靠地获取水资源。当国际流水资源不足以满足所有流域国家的需求时,水的竞争利用开始出现,冲突的可能性提高,复合体危机开始出现。如果复合体内缺乏必要的安全机制,国际流水资源不但有可能带来冲突,甚至可能被作为直接的斗争工具。特别是当国家对国际流水资源依赖程度大,甚至国际河流开发利用影响到国家边界安全、经济发展等根本利益的时候,流域国就会将水问题提升至国家战略层面,将其视为国家安全的重要组成部分,从而运用国家力量去维护自己的水权,甚至不惜调动军队、发动战争准备。

根据以上的分析,我们可以将国际流水政治复合体定义为,因水政治问题非常紧密地联系在一起,其现实的国家安全不能被分开考虑的一组流域国家。它们由于地缘关系而相互依赖,其安全动力主要来自于对国际河流安全的共同关注。它们因为各自不同的客观地理条件以及社会和经济条件,存在着敌对或者友善的关系,形成了不同的安全模式。将国际河流地理生态区域,作为国际关系领域一个分析单元,将流域国家纳入一个个单独的水政治复合体内进行研究,对于国际河流公平合理利用,形成稳定安全的利用秩序,是非常重要的。在水政治复合体框架下,水政治复合体内的权力结构问题、流域国家之间就有关政治、经济、环境、生态问题的谈判与互动、流域国家就水资源进行合作的动力与挑战,就成为解析国际流水政治复合体安全机制的起点。

### 3 国际流水政治复合体的特征

作为一种以流域地理范围为边界的相对自治性的次区域体系,国际流水政治复合体与一般的区域复合体有着一些相似的特征,如国家间安全相互依存、复合体内的权力结构以及友善与敌意(amity/enmity)关系。详细地来说,首先,国际流水政治复合体的地理范围,和国际河流流域的范围大体上是一致的,流域内的国家地理上邻近,从而具有相互依赖关系,有了冲突和合作的可能性;其次,水政治复合体主要由国际河流流域国组成,流域国家的数量至少有两个,意味着国际河流复合体内至少存在着两个自治单元;再次,流域各国实力并不一致,体现着某种权力分配关系,有着独特的权力结构;最后,流域各国之间的身份定位(友善和敌对)影响着流域复合体的安全秩序。

但国际流水政治复合体作为国际关系安全研究中一个独立的研究对象,必定具有自己独有的特

征,主要体现在以下几点。

a. 国际流水政治复合体内的安全动力主要源自于解决共同的水资源问题,表现出当地、国家、全流域和全球范围等多层次的互动,但国家在互动中的角色居核心位置。一般安全复合体的动力是行为主体组织起来平衡外部参与者的权力或者敌对的安全联盟的,而水政治复合体是流域国组织起来处理共同的水文生态问题或者流域国之间国际河流开发利用冲突的。一般的安全复合体中,不一定所有的国家安全互动都是直接的,因为处于区域两端的国家未必有多少直接接触。但在水政治复合体中,共享的国际河流使每一个流域国直接联系,流域国相互提供对即将到来的水资源安全冲突的预警,进行国际河流合作解决国际河流开发利用问题。因而,流域国家的互动是直接的,而且大都与水有关。流域国之间的友善的表现形式一般是水合作与水条约的签订,而敌意的表现形式则不仅表现为不同程度的外交语言对抗、断绝外交关系以及对抗性军事演习、小规模冲突等,还可以表现为开发利用水资源的单边行动。

b. 水政治复合体中,人的安全问题和环境安全问题提到了重要位置。一般而言,饮用水以及卫生用水是所有流域国人口的基本权利。另外,环境的影响也被提升到一个较高的层面(这是显著区别于其他安全复合体的方面),与国际河流有关的许多经济、政治甚至军事问题,可能是由环境问题引起的。人和环境与军事、政治、经济、社会和环境等安全问题一起,共同构成水政治复合体安全问题。水资源不但影响到人类生存,而且影响到流域国的水政策,影响到流域国之间的贸易关系,给复合体稳定带来深刻而长远的影响。

c. 水政治复合体更加强调地理邻近给国际河流流域各国带来的政治经济上的影响。国际研究中划分“区域”的最常用的标准是:①区域内成员共同意识到它们组成一个区域,并得到其他非成员国的认同;②成员国有一定的地理接近性;③与全球或者其他体系相区分的自主性和独特性;④成员间存在着规则而且紧密的互动,即相互依存;⑤成员国之间的深层次的政治、经济与文化联系<sup>[16]</sup>。但国际流水政治复合体存在的主要基础是地理邻近以共同的水文(流域)单元,有些复合体虽然也存在着因地理邻近而产生的历史、文化等方面认同,但地理邻近是主要因素。例如,在两河流域,虽然土耳其和叙利亚、伊拉克在经济、文化以及意识形态上都存在着相当大的差异,但由于地理邻近并同属两河水系,同一生态系统的地理关系,使他们同属于一个水政治复

合体。

d. 国际河流域安全秩序的构建以及国际河流合作的推动,不一定完全适用摩根总结出的区域安全秩序建构的“五种模式或范例”(即以权力制约权力、大国协调、集体安全、多元安全共同体和一体化等)<sup>[16]</sup>。流域国都有着自主解决水政治事务的能力,可以从自身利益的角度参与水政治复合体的国家互动。在水政治复合体中,软权力的作用较硬权力的作用更为重要和显著,一国的地理位置虽然对开发利用水资源有很大影响,但如果过分强调地理位置、军事力量等硬权力,很容易导致水冲突。因而,复合体运行的动力,不一定是强势国家的推动,也可能是弱小国家,甚至是外部势力和团体组织努力的结果。如一些国际组织对非洲一些国际河流安全的主导等。

e. 在国际河流水政治复合体内,冲突、竞争和合作关系共存,但合作占主导地位。水政治安全表现出军事、政治、经济、社会、环境等多领域的综合化趋势,但经济安全较为突出。从国际河流水政治复合体整体来看,多数国际河流域都存在着一定形式的安全框架,可以通过对话、协商等形式来减少摩擦。

#### 参考文献:

[ 1 ] BEESON M. Rethinking regionalism: European and the East Asia in comparative historical perspective [J]. Journal of European Public Policy, 2005, 12(6): 969-985.

[ 2 ] EVANS G, NEWNHAM J. Dictionary of International Relations [M]. New York: Penguin Group, 1998.

[ 3 ] 巴瑞·布赞. 人、国家与恐惧:后冷战时代的国际安全研究议程[M]. 闫健,李剑,译.北京:中央编译出版社,2009.

[ 4 ] SULLIVAN M J. Measuring global values: the ranking of the 162 countries [M]. New York: Greenwood Press, 1991.

[ 5 ] BUZAN B, WAEVER O. Regions and powers: the structure of international security [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

[ 6 ] BUZAN B. People, states and fear: a agenda for international security studies in the Post-Cold War Ear [M]. New York:Harvester-Wheatsheaf, 1991.

[ 7 ] 巴瑞·布赞. 世界历史中的国际体系:国际关系研究的再建构[M]. 刘德斌,译.北京:高等教育出版社,2004.

[ 8 ] MCGREW A. Realism vs. cosmopolitanism: a debate between Barry Buzan and David Held [EB/OL]. [2012-11-21]. <http://www.polity.co.uk/global/realism-vs-cosmopolitanism.asp>.

[ 9 ] DEUTSCH K W, Burrel S A. Political community and the North Atlantic Area [M]. Princeton: Princeton University Press, 1957.

[ 10 ] SCHULZ M. Turkey, Syria and Iraq: a Hydropolitical Security Complex [M]. London: Zed Books, 1995.

[ 11 ] MacQUARRIE P. Water Security in the Middle East: Growing Conflict Over Development in the Euphrates — Tigris Basin [D]. Dublin: Trinity College, 2003.

[ 12 ] 周戎. 克什米尔问题出路何在 [N]. 光明日报, 2009-11-26(8).

[ 13 ] ELHANCE A P. Hydropolitics in the Third World: Conflict and Cooperation in International River Basins [M]. Washington D. C. : United States Institute of Peace Press, 1999.

[ 14 ] 斯蒂芬·范·埃弗拉. 战争的原因 [M]. 何曜,译.上海:上海人民出版社,2007.

[ 15 ] 肖宪. 中东国家通史·以色列卷 [M]. 北京:商务印书馆,2001.

[ 16 ] LAKE D A, MORGAN P M. Regional Order: Building Security in a New World [M]. University Park: Penn State University Press, 1997.

(收稿日期:2013-03-25 编辑:陈玉国)

