

# 中东变局后美国中东水外交战略探析\*

陈飞羽

[内容摘要] 美国实施中东水外交战略的背景由中东地区水问题安全化、美国对水外交活动的关注度提升、中东变局对美国中东地位持续造成冲击三个方面构成。美国试图通过实施中东水外交战略缓和地区矛盾、维护其在中东的影响力、追求现实利益及支持战略结构的多边化转型。实施经济项目合作、开展人道主义援助、释放舆论信号、倡导多边协调平台,以及利用资金、组织和技术优势系统性参与中东多边水外交行动是美国采取的主要战略路径。这些举措使得美国的水外交战略既扮演了中东战略收缩的掩体,又在一定程度上提振了其在中东的软权力,局部修复了其在该地区的大国声誉。现阶段虽然美国的中东水外交战略具备一定公益性,但它仍是中东霸权战略下的产物,并且有不断向主流政治领域渗透的趋势。

[关键词] 美国中东政策 中东变局 水外交战略 多边主义 援助机制

[作者简介] 陈飞羽,上海外国语大学国际关系与公共事务学院中东研究所博士研究生

水外交肇兴于20世纪90年代,是介于科学、政策与实践中间地带的多学科概念。<sup>①</sup>“兵无常势、水无常形”,水作为一种公共资源在国际政治话语中具有二项性特征,它既是各方试图驾驭的专属性权力要素,也是多方博弈合作的中介组

---

\* 本文系国家社会科学基金重点项目“美国国家安全危机预警体制机制及启示研究”(项目编号:17AGJ004)、上海外国语大学重大项目“中东剧变后的中国中东外交实践研究”(项目编号:2021114008)和上海外国语大学第5届导师学术引领计划项目“大国竞争背景下的冷战演化机制”(项目编号:2022113047)的中期成果。感谢《国际关系研究》编辑部和匿名评审专家提出的宝贵修改意见,文中任何错漏由作者承担。

<sup>①</sup> Martina Klimes, et al., “Water Diplomacy: The Intersect of Science, Policy and Practice,” *Journal of Hydrology*, Vol. 575, No. 2019, p. 1362.

带。以水为轴,国际水外交活动在不同地域形成了多种形态的治理框架。在这一过程中,多方斡旋而生的资源配置方案、争端解决方案和利益补偿方案共同构建了不同地区的水外交体系。通常来说,“水外交战略”是指一国为参与国际水外交实践制定实施的方案策略,目的是争夺水权。水权由物质性硬权力和社会性软权力两方面构成,硬权力主要包括国家控制水资源分配、使用、调拨等的实际能力,而软权力是国家在进行与水资源相关的外交活动中间接获得的声誉、影响力等软性社会资源,两方面要素的叠加是每个国家参与水外交事务的利益之本、行动之源。不同国家在制定与实施水外交战略的过程中侧重点不一。对于美国而言,其水外交战略的重心在于预防重点地区的水资源冲突,保持对美国利益有重要意义的国家稳定,利用“水”议题介入他国内政,帮助美国在水外交领域建立“世界领导权”。<sup>①</sup> 由于中东水资源紧缺,加之2010年的中东变局,中东成为美国实施水外交战略的理想区域。

为了厘清中东变局以来美国参与中东水外交的战略详情,本文将从美国中东水外交战略的形成背景、战略成因、战略实施路径,以及战略影响作用五个部分对这一问题展开系统性研究。最后在结论部分探讨现阶段美国中东水外交战略的特征和未来的演变趋势。

### 一、美国中东水外交战略的形成背景

美国中东水外交战略的形成背景主要有三方面:一是中东地区复杂严峻的水环境造成了水问题的安全化,二是美国对全球水外交活动的关注度日渐提升,三是中东变局对美国地位持续造成冲击促使美国不断加强水外交的战略力度。

中东地处半干旱和干旱带之间,降雨量稀少,气候干燥炎热。中东缺水的困境对该地区的粮食、能源与健康构成三维威胁,又因政府无力作为而腐蚀政权合

---

<sup>①</sup> 廖四辉等:《水外交的概念、内涵与作用》,《边界与海洋研究》2017年第2期,第74页。

法性。<sup>①</sup> 因水而起的地区冲突比比皆是,地区水治理体系处在结构性转型边缘。<sup>②</sup> 随着农业发展和地区人口持续膨胀,两河流域的蓄水位正以每年约 27 毫米的速度下降。<sup>③</sup> 中东北非地区人均淡水资源的占有率逐年递减,截至 2019 年,人均淡水资源占有率仅有 487 立方米(见图 1)。<sup>④</sup>

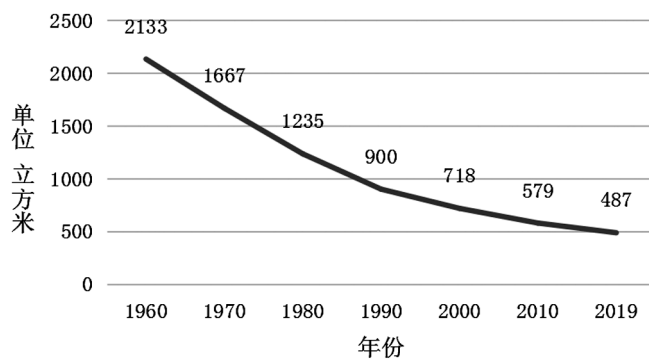


图 1 中东北非地区人均淡水资源占有率跌势

图表来源:“Renewable Internal Freshwater Resources Per Capita (cubic meters) - Middle East & North Africa”, <https://data.worldbank.org/indicator/ER.H2O.INTR.PC?locations=ZQ&view=chart>。

根据联合国开发计划署划定的人均可用水基准线,年人均可用水量低于 1000 立方米的国家将被视为“缺水国家”,低于 500 立方米将被视为“极度缺水国家”。<sup>⑤</sup> 按这一标准,阿尔及利亚、利比亚、摩洛哥、突尼斯、埃及、巴林、以色列、科

① Marcus DuBois King, “Water, U. S. Foreign Policy and American Leadership,” Working Paper, The George Washington University, Institute for International Economic Policy, 2013, p. 3.

② Peter H. Gleick, “Water, War & Peace in the Middle East,” *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 36, No. 3, 1994, pp. 6 ~ 42; Nurit Kliot, *Water Resources and Conflict in the Middle East*, London: Routledge, 1993; Joyce R. Starr, “Water Wars,” *Foreign Policy*, No. 82, 1991, pp. 17 ~ 36.

③ Katalyn A. Voss et al., “Groundwater Depletion in the Middle East from GRACE with Implications for Transboundary Water Management in the Tigris-Euphrates-Western Iran Region,” *Water Resources Research*, Vol. 49, No. 2, 2013, pp. 904 ~ 914.

④ “Renewable Internal Freshwater Resources Per Capital (Cubic Meters)-Middle East & North Africa,” <https://data.worldbank.org/indicator/ER.H2O.INTR.PC?locations=ZQ>.

⑤ United Nations Development Program, *Human Development Report 2006-Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, p. 151.

威特、阿曼、卡塔尔、沙特、也门、阿联酋、约旦、巴勒斯坦、叙利亚均属缺水或极度缺水国家;虽然伊拉克、伊朗、土耳其和黎巴嫩勉强处于基准线之上,但他们因水资源分配不均导致的相互间龃龉从未间断。<sup>①</sup> 一般而言,水当量变化值和水储量总值是衡量一个地区用水环境优劣的核心指标。2002至2015年间,中东国家年均水当量变化值为-1.86cm,地区所有国家的水当量变化值均为负值;年均水储量总值则为 $-16.7 \times 10^3 \text{cm}$ 。<sup>②</sup> 可以确定的是,中东地区的水环境恶劣,且正朝着更紧迫的方向发展,水问题安全化日益成为不可回避的焦点。

美国作为全球水外交活动的主要角色,近年来对相关领域的重视度与日俱增。

一是将水外交纳入到维护国家利益的范畴之内。在一些对美国战略利益至关重要的地区,水资源争端常会诱发族群冲突,助长难民流动,给恐怖主义活动的渗透留下可乘之机,从而削弱许多国家的经济生产力,对其治理体系造成不可逆的伤害,严重者甚至会磨损其社会的凝聚力。<sup>③</sup> 为了应对这些因水而起的非传统安全危机,“美国从维护自身的全球利益、协助实现地区战略的角度出发,将水发展事务作为美国外交活动的重要组成部分”。<sup>④</sup>

二是出台相关政策文件大力支持水外交活动的外延扩展。从奥巴马时期到特朗普时期,再到拜登时期,美国全球水外交战略先后经历了战略筹备、政策优化和战略定型三个递进阶段,逐渐确立了水外交战略在美国对外战略体系中的重要地位。美国国际开发署2013年颁布的《水与发展战略》是一项以水资源为重点,加强全球卫生和粮食安全合作的五年计划;<sup>⑤</sup>其2014年发布的《水与冲突》研究报告指出,水资源虽然是全球多元冲突的导火索,但与水治理相关的行动也

---

① Afreen Siddiqi and Laura Diaz Anadon, “The Water-Energy Nexus in Middle East and North Africa,” *Energy Policy*, Vol. 39, No. 8, 2011, pp. 4529 ~ 4550.

② Omid Bozorg-Haddad et al., “Evaluation of Water Shortage Crisis in the Middle East and Possible Remedies,” *Journal of Water Supply: Research and Technology*, Vol. 69, No. 1, 2020, pp. 90 ~ 93.

③ David Reed, *Water, Security and US Foreign Policy*, New York: Routledge, 2017, p. 1.

④ 李志斐:《美国的全球水外交战略探析》,《国际政治研究》2018年第3期,第64页。

⑤ Marcus DuBois King, “Water, U. S. Foreign Policy and American Leadership,” *Institute for International Economic Policy*, 2013, p. 9.

时常可以成为多方合作的枢纽。<sup>①</sup> 2017年美国首次出台的《美国政府全球水战略》明确将水外交定位到全球战略高度,动员16个战略部门共同制定美国的全球水战略。这一战略计划于2022年再度更新,新计划强调将受援群体的规模扩大2200万人,另外将动员10亿美元带动受援国家完善水治理体系。此外,新计划将22个国家指定为政策优先国家,将约旦、黎巴嫩与约旦河西岸3个国家(地区)列为战略重点地带。2022年拜登政府推出的《全球水安全行动计划》进一步提高了水外交的战略地位。该计划强调,随着世界水资源危机蔓延,水安全在美国外交政策和国家安全中的重要性将日益显现。<sup>②</sup>

中东一直以来都是美国全球水外交的重点关注对象,这一情势在中东变局之后尤为显著。变局以来,美国中东战略屡经挫折。“尽管华盛顿竭力接纳‘阿拉伯之春’,但中东地区正不易察觉地迈向后美国时代。”<sup>③</sup>这一趋势主要体现在以下三个方面:

一是美国主导力因埃及穆巴拉克政权垮台、突尼斯复兴党赢得议会选举、库尔德人建国情绪高涨等事件接连受挫;二是以色列、沙特、土耳其等战略自主性稳步提升挑战了美国的中东霸权;三是伊朗与美国的双边关系持续低迷。从奥巴马政府到拜登政府,美国中东战略总体呈现收缩姿态,然而美国没有因此放弃对中东的主导权,霸权主义心态依旧嵌注于美国的中东主导机制。<sup>④</sup> 在此背景下,美国迫切希望重新激活其在中东的影响力和领导力,水外交顺势成为这一进程中的关键一环。从奥巴马时期开始,美国利用水外交介入中东政治事务的战略意识觉醒;到了特朗普时期,水外交化身为美国参与中东政治事务的重要媒介并形成援助、机制搭建、分歧调解三位一体的战略结构;拜登执政后,美国将水外交与主体外交战略嵌套的意愿愈发强烈,视其为捍卫美国中东核心利益的筹码。

---

① United States Agency for International Development, “Water and Conflict,” <https://pdf.usaid.gov/pdf/docs/PNAEC948R.pdf>, p. 3.

② The White House, “White House Action Plan on Global Water Security,” [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan\\_final\\_formatted.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/06/water-action-plan_final_formatted.pdf), pp. 2~3.

③ 刘中民:《中东变局与世界主要大国中东战略的调整——兼论中国的中东外交》,《西亚非洲》2012年第2期,第5页。

④ 刘胜湘、陈飞羽:《拜登上台后美国的中东主导机制调整探析》,《西亚非洲》2022年第5期,第42页。

## 二、美国中东水外交战略的成因

美国中东水外交战略自中东变局以来呈现出从边缘走向中心的特点,其战略成因由缓和地区矛盾、护持中东影响力、嵌构现实利益及佐助战略结构多边化转型四个方面构成。

### (一) 缓和地区矛盾

中东因“水”而起的政治社会矛盾逐年恶化,主要原因有以下四个方面:

一是两河流域反复上演的上下游水源争夺战,以及其映衬出的次生政治矛盾。土耳其对叙利亚、伊拉克实施的水流量制衡战略因库尔德人问题而起。由于叙利亚支持库尔德工人党在安纳托利亚建国,土耳其对其发起多轮“流量制裁”,利用幼发拉底河上游的水利设施优势,拒绝叙利亚要求的 $700\text{m}^3/\text{秒}$ 的流量配额,从而导致叙土交界地带缺水严重。<sup>①</sup>然而,对于土耳其意欲兴建的“大安纳托利亚项目”,叙利亚和伊拉克则联合阿拉伯国家从中作梗,警告外资承包商“如果染指该项目,将失去未来承接阿拉伯国家工程项目的机会”,迫使土耳其水利建设项目预算高企,进度极其缓慢。<sup>②</sup>2019年10月,土耳其对叙利亚发动代号为“和平之春”的报复行动,轰炸了叙利亚西北部的曼苏尔水坝。2020年8月,土耳其切断叙利亚哈塞克省水源,致近百万人失去饮水保障。<sup>③</sup>2023年2月,土耳其与叙利亚交界地带发生里氏7.8级大地震,造成坐落于阿夫林河上的迈丹基大坝崩裂,严重威胁到该地区的生计问题,叙土之间的水外交危机一度加剧。<sup>④</sup>

二是两伊之间源源不断的“水矛盾”。伊拉克指责伊朗人为地改变希尔旺河、卡鲁恩河、卡尔赫河及艾尔旺德河等数条底格里斯河支流的流向。伊拉克水

---

① Özden Zeynep Oktay, “Water Dispute and Kurdish Separatism in Turkish-Syrian Relations,” *The Turkish Yearbook of International Relations*, No. 34, 2003, p. 92.

② Mostafa Dolatyar, Tim Gray, *Water Politics in the Middle East: A Context for Conflict or Cooperation?* London: Palgrave Macmillan, 1999, p. 153.

③ “Water Supply in Syria’s Hasakah Cut off by Turkey for Week,” [http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/21/c\\_139306304.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-08/21/c_139306304.htm).

④ Enab Baladi, “Turkey-Syria Earthquake: Maydanki Dam Cracked; What is the Consequence?” <https://english.enabbaladi.net/archives/2023/02/turkey-syria-earthquake-maydanki-dam-cracked-what-is-the-consequence/>.

资源部长哈姆达尼控诉该行径“严重侵害了伊拉克迪亚拉居民的生存权利”。<sup>①</sup>而库尔德地区政府因其辖区居民的水安全得不到保障,也站在伊拉克一边共同声讨伊朗,地区政治局势因水而生的不确定性陡然攀升。<sup>②</sup>现如今,两伊之间的跨境水资源合作陷入僵局,双方争夺水资源的零和博弈导致这一地区的水安全局势紧张。

三是约旦河沿岸的水资源矛盾催生多维政治祸患。根据巴以1995年签订的《奥斯陆二号临时协议》,从约旦河西岸蓄水层中获取的水资源80%归属以色列,20%归属巴勒斯坦,这一失衡的分配比例为巴以之间水冲突埋下隐患,激发了多边矛盾。由于巴以之间失衡的结构性权力关系,巴勒斯坦不占据水资源开发利用的立法、技术、管理和外交等优势,致其在水源博弈中常年居于劣势。<sup>③</sup>以色列当局将约旦河西岸大部分地区划定为“军事禁区”,限制巴勒斯坦人获取水资源,邻近土地上以色列居民的用水量约为巴勒斯坦人的四倍,水问题安全化之势愈演愈烈。<sup>④</sup>

四是尼罗河流域的水权之争不断。埃及全域地形以沙漠和半沙漠为主,尼罗河是其赖以生存的支柱。然而,随着埃塞俄比亚修建“复兴大坝”,依托项目进行多个战略目标的“讨价还价”和利益置换,较大程度上逆转了埃及对尼罗河的水权主导。<sup>⑤</sup>埃及实施的“西三角洲灌溉计划”“北西奈农业发展计划”“托什卡发展计划”也客观上加剧了对尼罗河的依赖,加速激发了尼罗河流域其他国家的不满和对抗情绪。<sup>⑥</sup>近年来,尼罗河上游与下游国家之间的水外交博弈愈发激烈。

中东失衡的水政治局势不断对地区安全“红线”发起挑战。对美国而言,一

---

① Ali Jawad, “Iraq Urges Iran to Respect Its Water Rights Amid Dispute,” <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/iraq-urges-iran-to-respect-its-water-rights-amid-dispute/2301119#>.

② Banafsheh Keynoush, “Water Scarcity Could Lead to the Next Major Conflict between Iran and Iraq,” <https://www.mei.edu/publications/water-scarcity-could-lead-next-major-conflict-between-iran-and-iraq>.

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

④ “The Occupation of Water,” <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/20-17/11/the-occupation-of-water/>.

⑤ 王涛、杨影淇:《弱势国家的水权逆转——埃塞俄比亚尼罗河水外交的历史透视与现状解析》,《国别和区域研究》2021年第2期,第95~116页。

⑥ 张璇:《尼罗河流域的水政治:历史与现实》,《阿拉伯世界研究》2019年第2期,第67页。

且中东水政治博弈的局面失控,“水冲突”由“冷战”走向“热战”,必将成为地区冲突新的燃点。美国作为中东秩序的主导者不可避免卷入其中,而这场博弈会让美国陷入更大的战略困境。为避免被中东潜在的“水冲突”牵制,美国有意引导中东水外交机制。如果中东各方能在美国设定的合作框架下进行多边协调、沟通利益、缓和分歧,将有利于美国推进正在落实的中东战略调整。

## (二) 护持美国中东影响力

中东剧变以来,美国在中东的主导力相对下降,不仅中东各国的战略自主性稳步上升,域外大国对中东事务的关注度也在上升,美国亟需护持地区影响力。因此,美国对中东水外交的参与热情和主导意愿显著提高。2010年,时任美国国务卿希拉里·克林顿在“世界水日”上的演讲中强调,水问题是国际对话中的首要问题,美国愿将水问题视为外交议程中的重要部分。<sup>①</sup> 2014年奥巴马政府签署的《保罗西蒙世界水资源法案》规定,美国政府水利投资的重点要放在全球对水资源需求最紧迫的国家和地区。<sup>②</sup> 美国《2022~2027年全球水战略》多次提到美国对中东水外交的重点关切,希望广泛吸纳边缘化群体参与水治理进程,打破政策壁垒、缩小数据监测误差、改善媒体工作者的资料获取路径,帮助各国政府优化决策。<sup>③</sup> 《美国疾控中心防备计划》的部分内容提及,中东是全球水外交的重点区域,是防范疫情传播的重要一环。美国将与地区伙伴紧密合作,帮助完善中东水环境卫生相关领域的设施设备,持续向中东提供物资和技术支持,探索新的合作方式并确保政策措施发挥最大效用。<sup>④</sup>

中东剧变之后,美国从伊拉克、叙利亚及阿富汗撤军,在中东的影响力每况愈下。近年来,地区国家战略自主性大幅提升,美国独霸中东的局面受到冲击。

---

① “Secretary Clinton Remarks on World Water Day 2010 at National Geographic,” <https://www.psi.org/news/secretary-clinton-remarks-on-world-water-day-2010-at-national-geographic/>.

② U. S. Congress, “Senator Paul Simon Water for the World Act of 2014,” <http://faolex.fao.org/docs/pdf/usa173398.pdf>.

③ The United States Agency for International Development and the Department of State, “U. S. Government Global Water Strategy 2022 ~ 2027,” <https://reliefweb.int/report/world/us-government-global-water-strategy-2022-2027>, p. 11.

④ The USAID and The Department of State, “Centers for Disease Control and Prevention Plan,” <https://reliefweb.int/report/world/us-government-global-water-strategy-2022-2027>, p. 4.



目前,中东地区的水治理机制缺失,美国不仅拥有丰富经验和成熟的技术手段,还能为中东国家提供一定的资金和人员支持。此外,尽管大国之间在高级政治领域的竞争如火如荼,但现阶段中、俄及欧洲多个大国对中东水外交事业的投入和参与有限,无论是技术、资金、专业人员还是专职于水外交的政府部门和机构都与美国差距不小。美国利用以上优势,通过水外交抢占同中东各国水合作的先机符合其中东战略从“硬实力”向“软实力”转型的需求。

### (三) 嵌构现实利益

美国在中东的水外交战略除了意在夯实软实力,还旨在与自身现实利益相互嵌构。中东“水比油贵”的状况持续多年,水被视为无价的战略资源。美国总统2023年向国际开发署申请的年度对外总投资预算为604亿美元,其中用于水外交相关的投资有望随气候治理资金预算提升。<sup>①</sup>近年来美国与中东国家在水务方面的合作逐年增多,投资规模持续上扬。以2021年为例,美国共计对43个海外国家进行水外交投资,其中对约旦的投资额位居榜首,黎巴嫩、埃及等中东国家也名列前茅。通过水外交,美国中东水战略的纵深将延伸至气候治理、水利发电、粮食安全、卫生安全、国际禁毒等多个领域,促进了美国中东战略收益的多元化。比如,美国在阿富汗驻军期间帮助修缮早年由美国援建的达拉大坝,在阿富汗坎大哈地区有口皆碑。<sup>②</sup>另外,全球海洛因产量中的80%~90%来自阿富汗,且大部分流向美国,美国通过帮助阿富汗改善用水环境促进了当地农业经济的发展,助益实现罂粟的替代种植。<sup>③</sup>美国有专家认为美国和伊朗之间可通过水情数据共享、技术交流和政策对话等缓和双方僵化的政治关系。<sup>④</sup>尽管美伊之间在阿富汗和伊朗的跨界河流治理上依然缺乏共识,但美军撤出阿富汗后这一难

---

① USAID, “The President’s Fiscal Year 2023 Budget Request for the State Department and the United States Agency for International Development,” [https://www.usaid.gov/sites/default/files/2-022-05/USAID\\_FY\\_2023\\_BudgetRequest\\_FactSheet.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/2-022-05/USAID_FY_2023_BudgetRequest_FactSheet.pdf).

② US Army Corps of Engineers, “USACE Awards Contract to Improve Dahla Dam in Southern Afghanistan,” <https://www.tad.usace.army.mil/Media/News-Releases/Tag/3164/dahla-dam/>.

③ Glen Hearn, “Damned If You Do and Damned If You Don’t: Afghanistan’s Water Woes,” in David Reed, eds., *Water, Security and US Foreign Policy*, New York, NY: Routledge, 2017, pp. 189 ~ 205.

④ David Michel, “Iran’s Impending Water Crisis,” in David Reed, eds., *Water, Security and US Foreign Policy*, New York, NY: Routledge, 2017, p. 168.

题有望迎来转机,未来阿富汗有潜力成为美伊之间接触的第三方平台。

#### (四) 佐助战略结构多边化转型

单边主义的中东主导机制常年占据美国中东外交战略的主流,但近来与地区发展背道而驰。中东剧变后,美国中东战略呈现出单边与多边主义交糅之态。一方面,以奥巴马和拜登为首的建制派领导人力图推动美国中东战略的多边化转型,以伊核谈判、海湾六国峰会、内盖夫峰会等为合作基石为美国中东多边外交牵线搭桥。另一方面,特朗普、蓬佩奥等反建制派领袖则肆意破坏美国中东多边外交结构,包括退出“伊核协议”、单边承认耶路撒冷为以色列首都、在也门教派冲突中煽风点火等,这也导致美国战略转型一度迟滞。

美国借助水外交,希望打破中东宗教分裂、各自为营、世仇迭代的国家间认知壁垒,顺“水”推舟参与地区资源治理,引导建构符合自身利益的中东“水秩序”,从而间接促成其中东战略结构由单边走向多边。为了实现这一目标,拜登政府要求美国水战略要提升水、环境、卫生之间互动的有效性。<sup>①</sup> 随着美国水外交战略的持续深化,其角色已不仅是帮助美国实现水权的一种方式手段,还载有更深层次的政治目标。美国在《全球水安全行动计划》中将“水安全”定位为国家安全目标,赋有维护社会公平、稳定经济增长、减轻冲突和不确定性风险、增强社会韧性、保障粮食安全、促进性别平等、应对气候变化等多个维度的使命。2022年,拜登总统出席吉达安全与发展峰会时表示,美国致力于提高在中东的战略投资,帮助改善中东地区的水利及卫生设施。<sup>②</sup> 梅迪纳被任命为美国生物多样性与水资源特使后,即刻前往以色列和埃及,与当事国政府官员系统地交流水资源开发利用问题。<sup>③</sup> 她随后与美国气候特使克里共同出席了在埃及举办的第27届

---

① The White House, “Vice President Harris Announces Action Plan on Global Water Security and Highlights the Administration’s Work to Build Drought Resilience,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/01/fact-sheet-vice-president-harris-announces-action-plan-on-global-water-security-and-highlights-the-administrations-work-to-build-drought-resilience/>.

② The White House, “The United States Strengthens Cooperation with Middle East Partners to Address 21st Century Challenges,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/16/fact-sheet-the-united-states-strengthens-cooperation-with-middle-east-partners-to-address-21st-century-challenges/>.

③ U. S. Department of State, “Assistant Secretary Medina’s Travel to Israel and Egypt,” <https://www.state.gov/assistant-secretary-medinas-travel-to-israel-and-egypt/>.

联合国气候变化大会,并就气候、生物多样性、水资源危机的交叉困境发言。不难看出,中东变局与反建制派领导人执政的双重作用一度挫伤了美国的地区影响力,让美国不得不重新重视多边协调政策,进一步坚定了美国施展软权力外交的决心,也促使美国提升水外交的战略地位。

### 三、美国中东水外交的战略路径

美国在中东实施的水外交战略以“常规水外交”为架构,聚焦水谈判、水合作、水援助等领域,服务于其整体中东战略。<sup>①</sup> 中东剧变后美国水外交战略的主要路径是:经济项目合作,人道主义援助,释放舆论信号,倡导多边协调机制。这四个方面共同作用,使其战略形成了一套组织严密的机制框架。

#### (一) 经济项目合作

美国在中东地区的水利投资项目众多,对中东的水利设施投资主要是政府主导,委托企业执行。如约旦现阶段可再生水资源的供应缺口为总人口数量的三分之一,地下水消耗量是补充量的两倍。<sup>②</sup> 2022年10月,美国与一家约旦水务公司签订投资协议,承诺出资2260万美元提升安曼和扎卡地区的水利设施,缓解两地用水危机。<sup>③</sup> 在这之前,美国已同约旦政府联合出资修缮了扎拉马因净水厂,满足了安曼地区40万人口的用水需求。<sup>④</sup> 阿斯马拉净水厂扩建项目则是由美国政府、约旦政府、阿拉伯银行财团及阿斯马拉项目合资公司采用BOT模式共同出资建设,总投资额为1.84亿美元。<sup>⑤</sup> 这两项水利投资项目及其后续的补充建设

---

① “传统水外交”指通过谈判、交易和合作等途径来解决跨界河流问题的方式,实施主体为国家政府;“常规水外交”指通过多领域渠道实现国家对外整体战略,实施主体为国家、企业和相关机构。参见廖四辉、郝钊等:《水外交的概念、内涵与作用》,《边界与海洋研究》2017年第2期,第74页。

② USAID, “Water Resources & Environment,” <https://www.usaid.gov/jordan/water-resources-environment>.

③ Diogo Augusto, “USAID Pledges US \$26 Million Towards Water Efficiency in Jordan,” <https://www.water-diplomat.org/story/2022/10/usaid-pledges-us26-million-towards-water-efficiency-jordan>.

④ USAID, “Rehabilitation of Zara Ma’ in Water System,” [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PA00XFSN.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XFSN.pdf).

⑤ BOT模式一般指建设—经营—转让(build-operate-transfer,简称BOT),是企业参与基础设施建设,向社会提供公共服务的一种方式。参见Water Technology, “As-Samra Wastewater Treatment Plant, Jordan,” <https://www.water-technology.net/projects/as-samra-wastewater-treatment-plant-jordan/>。

项目对缓解约旦多年以来的用水危机卓有成效。

再如黎巴嫩、埃及和阿联酋。黎巴嫩有近一半国民因水利设施薄弱而无法享受国家统一供水系统带来的便利,近三分之一的国民要依靠移动水车或购买瓶装水生活。<sup>①</sup> 美国于2012年投入实施“黎巴嫩水利设施提升改造项目”,投资翻修了切哈比耶水泵站并对两条重要供水网络进行升级维护。埃及因污水排放系统老化,农业灌溉用水和生活用水混用的状态长期困扰着当地居民。美国因此决定与埃及政府共同出资6400万美元用于改善上述埃及地区的饮用水质,避免将废水直接排入河道的陈旧做法。<sup>②</sup> 美国驻埃及大使科恩表示,美国将持续通过国际开发署与埃及开展水务投资合作,投资总额预计将达到35亿美元。<sup>③</sup> 阿联酋实施《2036年国家水安全战略》以来,政府加大对水安全的重视度,计划在阿布扎比、迪拜和乌姆古温分别投资三项高价值的大型海水淡化项目。其中,仅阿布扎比一地的项目投资额就高达25亿美元,吸引了不少美籍跨国公司的目光。<sup>④</sup> 后疫情时代,众多中东国家已然意识到水安全的重要性,美国与中东的水务合作机会或将大幅增加。据统计,到2025年,海湾合作委员会成员国的用水量预计将增长62%,各国政府正紧锣密鼓地推动大规模战略投资计划,提高储水、废水处理能力和完善供水网络,这一系统工程的投资规模预计高达800亿美元。<sup>⑤</sup> 值得注意的是,拜登政府在第48届G7会议期间提议建设“全球基础设施投资伙伴关系”并将之视作“拜登主义”的重要政绩,美国围绕这一合作框架与海湾国家达成多项投资共识。<sup>⑥</sup>

① USAID, “Water and Sanitation,” <https://www.usaid.gov/lebanon/water-and-sanitation>.

② USAID, “Water and Sanitation,” <https://www.usaid.gov/egypt/water-and-sanitation>.

③ U. S. Embassy in Egypt, “U. S. Goal: Clean Water for All Egyptians - \$3.5 Billion Invested,” <https://eg.usembassy.gov/u-s-goal-clean-water-for-all-egyptians-3-5-billion-invested/>.

④ “UAE Water Project Opportunities,” <https://www.trade.gov/market-intelligence/uae-water-project-opportunities>.

⑤ “Middle East Water and Wastewater Project and Investment Opportunities Report 2021: Approx \$80 Billion Worth of Projects are Currently Planned or Underway,” <https://www.businesswire.com/news/home/20210618005275/en/Middle-East-Water-and-Wastewater-Project-and-Investment-Opportunities-Report-2021-Approx-80-Billion-Worth-of-Projects-are-Currently-Planned-or-Underway---ResearchAndMarkets.com>.

⑥ The White House, “President Biden and G7 Leaders Formally Launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>.

## (二) 人道主义援助

2011 年 5 月 19 日,奥巴马就美国中东政策的转变发表重要演讲,力图通过人道主义援助推动“阿拉伯之春”朝着有利于美国的方向发展,帮助美国实现在中东的多重战略利益。<sup>①</sup> 人道主义援助在美国的价值观外交中扮演重要作用,水外交是美国对外援助中的重要部分。美国对中东的水外交援助主要基于国内的对外援助法案,由多个对外援助机构负责实施。除此之外,美国作为发展援助委员会、联合国开发计划署、世界银行等国际组织的重要成员,利用国际组织平台对中东进行水外交援助的经验也十分丰富。

表 1 美国国际开发署对中东部分水外交援助项目

国家	项目	实施时间	金额(美元)
埃及	冠状病毒废水检查项目	2020 年	37.6 万
	综合性用水技术支持计划	2019 年~2024 年	1750 万
	综合性供水方案	2017 年~2024 年	6400 万
也门	水、卫生、环境提升项目	长期实施	持续投入
约旦河西岸 与 加沙地带	图尔卡姆废水收集系统提升改造	2023 年~2025 年	1400 万
	加沙家庭水、卫生、环境提升项目	2021 年~2024 年	900 万
	巴勒斯坦社区与基础设施建设	2013 年~2022 年	1 亿

图表来源:USAID, “Water and Sanitation,” <https://www.usaid.gov/water-and-sanitation>。

具体来看,奥巴马政府倡议建立的“卓越水网络中心”项目承诺与穆斯林国家加强技术合作,建立应对全球水资源挑战的互助网络。该计划在建立跨区域水务合作、改善水资源规划和管理能力、扩大水源供应渠道、提高用水效率等诸多方面取得一定成效。伊斯兰国在叙利亚猖獗活动期间,美国累计向叙利亚各方提供的 122 亿美元援助款项中,一部分被用于保障清洁饮用水。<sup>②</sup> 2015 年,叙利亚难民大量涌入约旦引发了严重的用水危机,美国国会紧急向约旦政府提供

① 周琪:《新世纪以来的美国对外援助》,《世界经济与政治》2013 年第 9 期,第 43~44 页。

② U. S Department of State, “U. S. Relations With Syria,” <https://www.state.gov/us-relations-with-syria/>.

1.25 亿美元的援助资金。<sup>①</sup> 美国驻约旦大使馆新闻办公室表示,“将全力支持约旦海水淡化及净水调度项目,在五年内向约旦提供 2 亿美元的经济援助”。<sup>②</sup> 与此同时,美国国际开发署还向约旦援助了用于改善其供水系统的配件和安装服务;美国水利与灌溉部、环境部向约旦派驻工程咨询团队,指导其更高效地开发和利用有限的水资源。<sup>③</sup>

除了直接主导的援助项目以外,近年来美国政府还拓展了一些多边合作的援助渠道。例如,拜登政府 2023 年向财政部申请国际援助项目的拨款额为 43.75 亿美元,其中一部分资金将用于向世界卫生组织、国际货币基金组织、世界银行等多边机构提供与水外交相关的援助基金。<sup>④</sup> 2022 年以来,美国与多国政府和国际组织合作向中东各国陆续提供了多项水外交援助:与世界银行、联合国儿童基金会合作向阿富汗提供长期援助项目。<sup>⑤</sup> 与约旦本土企业合作向约旦亚喀巴北部污水处理厂提供扩建资金等。<sup>⑥</sup>

### (三) 释放舆论信号

舆论宣传手段是美国争夺中东水权、宣传水外交成绩,增加亲美国信任感的重要进路。华盛顿近东政策研究所认为,尽管美国参与中东水外交可能卷入地区的水争端,但主动调和地区水安全矛盾的行为则可使美国在中东积攒口碑,为其中东外交创造更多机遇。<sup>⑦</sup>

近年来,美国不断释放其关注中东水情的舆论信号,向外界传达其意欲主导

---

① “US Gives Cash Support to Jordan Water Sector,” <https://www.desalination.biz/projects/us-gives-cash-support-to-jordan-water-sector/>.

② 《美国支持约旦海水淡化项目》, [https://www.comnews.cn/content/2022-04/20/content\\_6577.html](https://www.comnews.cn/content/2022-04/20/content_6577.html)。

③ U. S. Foreign Assistance, “Restructuring of Water Supply Network in Khalda,” [https://www.foreignassistance.gov/data?country=Jordan&fiscal\\_year=2022&transaction\\_type\\_name=obligations#tab-query](https://www.foreignassistance.gov/data?country=Jordan&fiscal_year=2022&transaction_type_name=obligations#tab-query).

④ U. S. Department of the Treasury, “International Programs Congressional Budget Justification and Annual Performance Report and Plan: FY 2023,” <https://home.treasury.gov/system/files/266/FY-2023-Treasury-Intl-CBJ.pdf>, p. 2.

⑤ U. S. Foreign Assistance, “USAID Redacted This Field in Accordance with the Exceptions Outlined in the Foreign Aid Transparency and Accountability Act of 2016,” [https://www.foreignassistance.gov/da-ta?country=Afghanistan&fiscal\\_year=2022&transaction\\_type\\_name=obligations#tab-query](https://www.foreignassistance.gov/da-ta?country=Afghanistan&fiscal_year=2022&transaction_type_name=obligations#tab-query).

⑥ U. S. Foreign Assistance, “Government-to-Government Aqaba Water,” [https://www.foreignassistance.gov/data?country=Jordan&fiscal\\_year=2022&transaction\\_type\\_name=obligations#tab-query](https://www.foreignassistance.gov/data?country=Jordan&fiscal_year=2022&transaction_type_name=obligations#tab-query).

⑦ Amro Selim, “The MENA Region’s Water Crisis: Avoiding Potential Water Wars,” <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/mena-regions-water-cris-is-avoiding-potential-water-wars>.

中东水多边外交的强烈意愿。一是将军事行动与水外交活动挂钩,借助水外交宣传美国军事行动的合法性,使美国水外交活动和政治军事活动的界限模糊化。2014年,奥巴马政府声称为保护伊拉克平民的生命安全,避免伊斯兰国极端主义势力破坏摩苏尔水坝,将在“伊拉克政府的要求下”对该地区的极端主义势力开展军事行动。<sup>①</sup>在此过程中,美国对这一行动进行宣传报道,既表达了对伊拉克民众生计的关注,又强调了美国在这一地区进行军事行动和水外交的正义感。二是利用中东地区的水权争议拉近与盟友之间的关系,宣传美国在中东对盟友的支持,同时宣扬美国在中东的霸主地位。埃塞俄比亚修建“复兴大坝”期间,美国特朗普政府向外界宣告将削减对埃塞俄比亚的一部分援助,并威胁称“埃及无法忍受埃塞俄比亚的大坝项目”。<sup>②</sup>美国时任财政部长姆努钦甚至公开警告埃塞俄比亚,“不要在缺席华盛顿协商会议后和缺乏具体协议的情况下采取冒进的填坝行为”。<sup>③</sup>随后,美国又单方面向埃及塞西政府表示愿意担任建坝纠纷的调解人。<sup>④</sup>拜登总统在第27届联合国气候大会间隙与塞西总统会面,又一次表达了对埃及维护自主水权的支持。美国总统发言人雷迪随后发表声明称“华盛顿方面理解并支持开罗政府维护自身权利和水安全的努力”。<sup>⑤</sup>美国虽然没有直接出手帮助埃及,但背地里却充当了“舆论操盘手”,引导舆论朝着有利于埃及的方向发展。围绕尼罗河“复兴大坝”的争议展示出美国借机主导中东水外交舆论,实现“以水谋权”的战略意图,以及在弱水权地带借助政治影响力制霸的野心。三是在学术交流方面,美国近年来不断加强与中东国家在水务合作方面的学术互动,使水外交相关的学术活动成为美国与中东交往的重要纽带。2012年5月举办的

---

① “White House: Obama Authorized U. S. Strikes on Mosul Dam in Iraq,” <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-obama-strikes-idUSKBN0GH0QN20140817>.

② “Trump Comment on ‘Blowing up’ Nile Dam Angers Ethiopia,” <https://www.bbc.com/news/world-africa-54674313>.

③ Benita Van Eyssen, “Trump Dives into the Dispute over Ethiopia’s Mega-dam,” <https://www.dw.com/en/trouble-as-trump-dives-into-the-dispute-over-ethiopias-nile-mega-dam/a-52663126>.

④ “Trump Assures Al-Sisi of US’s Mediation in Renaissance Dam Negotiations,” <https://www.middleeastmonitor.com/20200305-trump-assures-al-sisi-of-uss-mediation-in-renaissance-dam-negotiations/>.

⑤ “Presidency: Biden Told Sisi US Supports Egypt’s Efforts to Maintain Water Security,” <https://egyptindependent.com/presidency-biden-told-sisi-us-supports-egypts-efforts-to-maintain-water-security/>.

第9届美国——伊斯兰世界论坛期间，“水安全合作与挑战”被列为会议讨论的核心议题之一。<sup>①</sup> 2020年，美国世纪基金会发文呼吁政府应在保障中东水安全和缓解用水压力方面发挥更大作用。<sup>②</sup> 通过多种形式的学术交流和相应的宣传报道，美国在中东相关水外交活动中的参与感有所提升。

#### （四）倡导多边协调机制

中东变局发生后，美国更加依赖多边外交机制实现地区权力。因此，水外交在美国倡导多边协调机制的过程中发挥了重要的桥梁作用。

2017年以来，美国竭力推动“智慧水域”项目，该项针对中亚五国和阿富汗的多年计划，旨在为上述国家建立一支能共享水资源及实现其经济价值最大化的管理团队。2019年，联合国人权理事会第40次会议在“世界水日”发布《联合国世界水发展报告》，对当前的水资源分配困境和如何提高社会用水公平做出了详细分析和规划。<sup>③</sup> 为了更快融入国际水外交的多边协调机制，2021年拜登政府宣布重返联合国人权理事会，期望借助联合国的良好声誉及在中东的援助机制开展更多领域的多边合作，稀释前任政府实施“单边主义”中东政策以来造成的不利影响。联合国人权理事会长期关注全球水安全问题，与其深度合作有助于美国重塑在国际水务方面的大国形象。

此外，美国和以色列在废水循环利用上有着丰厚合作基础。以色列的废水利用率高达87%，可为美国正在实施的《国家水循环利用计划》提供大量技术经验。<sup>④</sup> 美国环保局借助美以特殊关系，与以色列相关部门就循环用水的技术方案进行了深入交流，并于2019年9月在美国芝加哥举办“水环境联席会议”。通过水务方面的融洽合作，美国和以色列为缓解中东严酷的用水环境提供了一定智力支持，水外交成为推动阿以和平进程的潜在催化剂。

---

① David Michel et al., “Water Challenges and Cooperative Response in the Middle East and North Africa,” <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Water-web.pdf>.

② Peter Schwartzstfin, “Bringing the Natural World into America’s Middle East Policy: Averting a Crisis Foretold,” <https://tcf.org/content/report/bringing-natural-world-americas-middle-east-policy-averting-crisis-foretold/>.

③ “UN World Water Development Report 2019,” <https://www.unwater.org/publications/un-world-water-development-report-2019>.

④ United State Environmental Protection Agency, “EPA Collaboration with Israel,” <https://www.epa.gov/international-cooperation/epa-collaboration-israel>.



美国前中东特使格林布拉特认为,近二十年来巴以和谈没有取得任何实质性进展,但水外交或许能成为新的突破口。<sup>①</sup>“水在中东是一种名贵商品”,通过与以色列协商向约旦河西岸提供更多的淡化海水,以色列有望增进同巴勒斯坦和约旦之间的政治互信。<sup>②</sup>一旦水外交跻身阿以和平进程的关键地带,双方谈判的灵活性将显著提高。从重回《巴黎协定》到出席第27届联合国气候变化大会,拜登政府通过水外交对美国中东战略“去单边化”的意图强烈,水外交作为全球环境合作、资源合作、卫生合作的重要载体,未来有望在美国中东外交体系中承担更重要的战略任务。

#### 四、美国中东水外交战略的影响作用

在中东变局的时代背景下,美国对中东水外交事业的重视度提高。经过十余年的经营布局,美国中东水外交战略产生的影响作用包括:一是在美国中东战略收缩中起到掩护作用,二是一定程度上提振了美国在中东的软实力,三是局部修复了美国在中东的大国声誉。

##### (一) 美国中东战略收缩的掩体

奥巴马执政以来,美国中东战略成本居高不下,逐渐由外向扩张期转向内向收缩期。<sup>③</sup>“伊拉克战争后,美国等西方国家与中东民众的关系严重恶化,伊斯兰世界的反美主义和激进主义汹涌高涨,达到历史空前的新高度。”<sup>④</sup>在此背景下,水外交成为美国霸权战略收缩的掩体与中东主导方式转型的主要替代领域之一。通过主持“复兴大坝”的建设合法性、将水外交与阿以和平进程嵌套、广泛向中东诸国提供水外交援助等,美国在中东变局之后树立了“关注中东民生,融入

---

① Gidon Bromberg et al., “Commentary: To Make Peace in the Middle East, Focus First on Water,” <https://www.reuters.com/article/us-bromberg-water-commentary-idUSKBN1FM22F>.

② Herb Keinon, “Trump Envoy Greenblatt Facilitates Historic Israeli-Palestinian Water Deal,” <https://www.jpost.com/israel-news/politics-and-diplomacy/israel-pa-agree-on-water-deal-499575>.

③ Andreas Krieg, “Externalizing the Burden of War: The Obama Doctrine and US Foreign Policy in the Middle East,” *International Affairs*, 2016, Vol. 92, Issue 1, p. 103.

④ 余建华、汪舒明、罗爱玲等:《中东变局综论》,《国际关系研究》2018年第3期,第27页。

地区发展,重视地区关系”的形象。美国在协调“复兴大坝”的争端过程中,反复提醒埃及美国在维护其水权方面做出的不懈努力,意在要求埃及用等价政治利益回馈美国的支持。大量援助约旦河西岸的水利设施则体现了美国意图缓和巴以矛盾的战略诉求。美国政要多次访问约旦河西岸,调和巴以“非对称权力”状态下的水纠纷,是希望以水外交为突破口让巴勒斯坦方面看到美国的诚意,也是为了消解特朗普将美国驻以色列使馆迁往耶路撒冷对巴勒斯坦制造的负面情绪。在阿富汗与伊朗的跨界河流治理争端中,美国对阿富汗实施大量经济和军事援助,借阿富汗之手束缚伊朗的战略能力。总之,美军撤出阿富汗后,美国在中东的军事影响力跌入谷底,亟待寻求其他领域的资源性权力维持其中东霸权地位。美国在中东地区开展多样化的水外交活动既有其公益性的一面,但更多是受现实因素驱动。在美国中东战略收缩期中,以水外交为象征的非主流政治活动较为活跃,在水外交战略的掩护下,美国对中东的政治干预、军事影响、经济渗透均呈递减之势。美国虽仍保有“中东霸主”的称号,但从中东变局后水外交的上升势头来看,其中东主导性权力关系正逐渐从高级政治领域扩散至低级政治领域。意味着美国在中东构筑的霸权格局有所动摇,其战略视域从重点关注中东政治、军事、经济利益扩展至多元利益视角。

## (二) 提振美国在中东的软实力

中东变局以来美国在中东的软实力明显下降,其单边主义的中东政策推行困难,传统亲美国家的离心力增强。尽管外部环境正朝着不利于美国的方向发展,但美国的中东水外交战略却逆势而上,一定程度上发挥了重塑美国中东软实力的作用。

2021年11月,美国气候特使克里和阿联酋气候特使贾比尔共同见证以色列和约旦签署“兴旺项目”合作备忘录。经过美国多方游说,两国历经多年努力终于达成了能源与水的互换协议。<sup>①</sup>届时,约旦将启动建设年产能为600兆瓦的太阳能电站并将生产出来的电力出口以色列,以换取以色列每年提供2亿立方米

---

<sup>①</sup> “Israel and Jordan Move forward with Water-for-energy Deal,” <https://www.reuters.com/business/cop/israel-jordan-move-forward-with-water-for-energy-deal-2022-11-08/>.

的淡化海水。这项协议标志着拜登政府的中东水外交战略取得阶段性成功,美国通过其在以色列和约旦的政治影响力成功拉拢两国建立能源相互依赖关系,既有助于以色列和约旦之间化解分歧,减轻美国解决巴以问题的阻力,又有助于美以关系进一步被阿拉伯国家接纳,并拓展多方之间的水务合作渠道。拜登与约旦国王阿卜杜拉二世在吉达安全与发展峰会进行私人会晤后发表联合声明,两国元首一致认为约旦在水和气候变化领域可作为重要的“枢纽国家”,约旦、埃及、伊拉克的三边合作机制有望晋升为中东地区合作的典范。<sup>①</sup> 2022年12月,埃及总统塞西在华盛顿美非峰会期间向美国国务卿布林肯求援,表示埃及希望美国促成两埃之间达成“具有法律约束力的协议”。<sup>②</sup> 由此可见,美国近年来在中东弱水权地带的高额投资收到一定成效。

### (三) 修复美国在中东的大国声誉

近年来美国在中东规划的一系列战略目标效果不佳:奥巴马时期,据盖洛普民调显示,中东是全球范围内对美国领导权支持率最低的地区,平均支持率仅为15%。<sup>③</sup> 尽管加大对中东水外交的支持力度不能从根本上弥合美国中东战略多年来遗留的顽疾,但对于改善其中东形象,局部性修复在中东的大国声誉能起到一定作用。美国和平研究所分析认为,“拜登中东之行回应了地区对美国中东战略紧缩的看法,表达了美国并未真正离开中东,而是调整了接触视角,能源、水外交、粮食安全、气候变化受到与传统外交话题同等或更高的关注度”。<sup>④</sup> 约旦国王在访问白宫期间向拜登表达了谢意,双方探讨了两国在水外交方面深化投资合作的相关事宜。<sup>⑤</sup> 伊拉克辛贾尔9500名居民在美国和联合国开发计划署的帮助

---

① The White House, “Joint Statement Following Meeting of President Joseph R. Biden and His Majesty King Abdullah II of Jordan in Jeddah,” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/16/joint-statement-following-meeting-of-president-joseph-r-biden-and-his-majesty-king-abdullah-ii-of-jordan-in-jeddah/>.

② Hamza Hendawi, “Egypt’s El Sisi Seeks US Help to End Nile Dam Dispute with Ethiopia,” <https://www.thenationalnews.com/mena/egypt/2022/12/15/egypts-el-sisi-seeks-us-help-to-end-nile-dam-dispute-with-ethiopia/>.

③ Julie Ray, “Opinion Briefing: U. S. Image in Middle East/North Africa,” Gallup Poll Briefing, 2009, <https://news.gallup.com/poll/114007/opinion-briefing-image-middle-east-north-africa.aspx>, p. 2.

④ United States Institute of Peace, “Five Takeaways from Biden’s Visit to the Middle East,” <https://www.usip.org/publications/2022/07/five-takeaways-bidens-visit-middle-east>.

⑤ “King Meets President Biden, Thanks United States for Ongoing Support,” <https://jordantimes.com/news/local/king-meets-president-biden-thanks-united-states-ongoing-support>.

下解决了用水难题。<sup>①</sup> 2021年2月,在美国布鲁金斯学会举办的“中东与美国新政府”学术讨论会上,中东水外交议题是第一项重点讨论的议题。2022年3月,在首届内盖夫峰会上,美国、以色列、阿联酋、埃及、摩洛哥、巴林等与会国家同意组建工作组共同应对中东的水安全问题。2022年11月,在第27届联合国气候大会上,美国与中东国家一同探讨中东水资源短缺的应对方案,并就潜在的合作机会进行交流。多种迹象表明,虽然近期美国和中东一些国家在主流政治领域的步调不一致,但通过水外交联络,美国有效融入了中东多边治理体系,成为了中东水外交机制中一个重要的参与者,收获了话语权,这对于美国修复在中东的大国声誉而言益处良多。

## 五、结 语

中东变局与美国中东战略转型几乎同期发生,二者相互作用下引发了一系列连锁反应。其中最显著的变化是美国中东战略的主导性权力和聚焦点由主流政治领域向非主流政治领域传导,政治视域由高级政治议题扩散至低级政治议题。中东变局后出台的美国水外交战略是为了适应中东的政治发展局势,调整美国中东战略利益,配合其中东战略转型的综合性政策方案,因而具有多面性特征。

第一,美国中东水外交战略兼具工具理性和公益理想。通过水外交战略,一方面,美国企望牵动其中东战略的多边化转型,实现更高效的中东主导方式,进一步护持其中东霸权地位。另一方面,美国对中东国家的水外交援助实际解决了中东多国的用水困难,体现了一定的公益属性,因此这一战略并不完全是现实主义利益诱导下的产物。

第二,美国中东水外交战略有进一步向主流政治渗透的趋势。当前美国政

---

<sup>①</sup> United Nations Development Programme, “9,500 People in Sinjar Now Have Access to Clean Water Thanks to USAID and UNDP Partnership,” <https://www.undp.org/arab-states/press-releases/9500-people-sinjar-now-have-access-clean-water-thanks-usaid-and-undp-partnership>.

府十分重视水外交的作用,在“美湄合作机制”“智慧水域机制”“咸海计划”等水战略基础上,中东有望成为美国水外交战略新的增长点和突破口,在拜登政府《全球水安全行动计划》及《美国政府全球水战略》等政策刺激下进一步与主流政治议题挂钩。

第三,美国中东水外交战略未能避免霸权战略烙印。先是在“复兴大坝”争端中偏袒埃及,后又向以色列施压阻挠中资企业竞标以色列招标的中东最大海水淡化项目,接着以“间谍活动”为由,继续排挤中资企业参与中东海底光缆项目。这些行为的背后折射出美国企图将中东水外交安全化和集团化的狭隘思维,妄图将中东水外交构建成另一个大国竞争的战场并制造紧张氛围。美国为了捍卫其在中东的“水霸权”,强行为中东水外交的参与者设置身份壁垒,令其中东水外交事业充满争议。

总体观之,随着大国竞争愈演愈烈,美国中东主导地位受到多方挑战和具有越来越多的不确定性,水外交战略在美国中东战略中的地位有望持续上升。未来,中东地区的水外交体系或将吸纳更多的实践主体,其复杂性将与日俱增,且有不断向主流政治领域渗透与扩散的趋势,或将导致大国在中东的竞争加剧,美国中东水外交战略的动态变化有待进一步跟踪研究。