

南非周边国际河流管理的 安全化与去安全化^{*}

王志坚

内容提要 国际流水“安全化”与“去安全化”问题是当前国际河流管理的关键所在。对南非共和国国际河流管理的主动安全化与被动去安全化过程进行分析,有利于从动态角度理解地区水冲突与合作转换的内在机理。南非较强的综合实力使其在周边所有国际流水政治复合体中都处于优势地位,也使其可以在所有这些河流流域主动推行有利于本国的安全化管理制度,并形成了当前南非周边国际流水资源管理制度。而随着经济发展和流域国用水需求的增加,其他流域国开始采取措施争取更多水资源,以构建水资源去安全化管理制度的方式维护本国用水利益。但由于存在诸多不成熟因素,短期内仍无法改变其管理的安全化性质。

关键词 南非 国际河流 安全化 去安全化

作者简介 王志坚,河海大学法学院副教授、南京大学中美文化研究中心兼职教授(南京 210093)。

水资源尤其是淡水资源,对人类生存和经济生活以及流域地区政治经济安全有着重要影响。日益多样的用水方式、气候变化以及人口增加等情况导致水危机出现,也引发国际共享水资源的用水冲突。为了避免和解决冲突,共享水资源的流域国需要对国际流水资源进行管理,以实现高效和可持续利用,避免和转化流域用水冲突。国际河流最初是一个专门的国际法概念,指流经或分隔两个或两个以上国家的领土、依据国际条约对一切国家商船开放的通海河流。^①随着各国实践的不断深入,与国际河流有关的条约增多,相关的国际法理论也有了很大

* 本文系国家社会科学基金后期资助项目“水资源安全化背景下的国际河流管理”(21FGJB010)的阶段性研究成果。

① 中国社会科学院法学研究所法律辞典编委会编:《法律辞典》,法律出版社2003年版,第551页。

发展。到目前为止，国际河流已经不再局限于原初定义的内涵，逐渐从承担单一航运功能的国际水道，发展成为跨越一国的国际河流流域，国际河流单元由与国际河流干流相关的支流、湖泊、含水层、冰川、蓄水池和运河（流域内）组成。^① 本文所称的国际河流是流域水资源意义上的，国际河流管理主要是对国际河流水资源利用与保护方面的管理。

国际河流至少涉及两个国家，跨界的地理特征使其管理具有政治性，而国家作为主体是国际河流管理政治性的重要标志。从国际河流管理实践看，无论双边还是多边协定或者条约，大多是由各国中央政府缔结的。在全球水资源安全化背景下，国际河流管理的政治性更加突出。为确保在同一条河流中获取更多的水量，各国普遍提升水资源的政治等级，将其认定为国家安全的组成部分，并动用国家力量来获取共享水。

南非共和国位于非洲大陆最南部，是一个半干旱国家，年平均降雨量 450 毫米，低于世界平均水平，南非的水资源利用量已经超过可用水量的一半。^② 南非与莱索托及周边国家共享因科马蒂河（Incomati）、林波波河（Limpopo）、马普托河（Maputo）、奥兰治河（Orange）、翁贝卢齐河（Umbeluzi）等 5 条国际河流。这些国际河流流域涉及南非、莱索托、博茨瓦纳、纳米比亚、津巴布韦、莫桑比克、斯威士兰等 7 个流域国。南非国际河流流域面积共约 786, 300 平方千米，占本国陆地领土的 64.4%（见表 1）^③。据美国俄勒冈州立大学沃尔夫等学者 2003 年的一项研究成果，世界上有 17 条河流处于危险级别，将来有可能发生严重的水冲突，其中就包括因科马蒂河、林波波河和奥兰治河。^④

表 1 南非周边国际河流主要参数

河流名称	除南非以外的流域国	流域面积 (平方千米)	南非所占流域面积 (平方千米)	南非流域面积 占比 (%)
因科马蒂河	莫桑比克 斯威士兰	46, 600	28, 700	61. 6
林波波河	博茨瓦纳 莫桑比克 津巴布韦	406, 500	182, 800	45. 0

① 王志坚：《国际河流法研究》，法律出版社 2012 年版，第 1 页。

② 庞汉英等：《埃及、南非、阿联酋三国水利工程建设管理及水资源管理体制给我们的启示》，《河南水利与南水北调》2012 年第 23 期，第 10—12 页。

③ Melissa McCracken and Aaron T. Wolf, “Updating the Register of International River Basins of the World,” *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 35, No. 5, 2019, pp. 732 – 782.

④ Aaron T. Wolf, Shira B. Yoffe and Mark Giordano, “International Waters: Identifying Basins at Risk,” *Water Policy*, Vol. 5, No. 1, 2003, pp. 29 – 60.

(续表 1)

河流名称	除南非以外的流域国	流域面积 (平方千米)	南非所占流域面积 (平方千米)	南非流域面积 占比 (%)
马普托河	莫桑比克 斯威士兰	30, 600	17, 500	57.1
奥兰治河	博茨瓦纳 莱索托 纳米比亚	935, 600	557, 200	57.7
翁贝卢齐河	莫桑比克 斯威士兰	9800	90	0.9

几十年来, 南非在其国际河流流域进行了大量水利工程建设, 缓解了本国水资源稀缺情况, 给本国工农业发展提供了重要支撑。研究发现, 尽管有大量证据表明, 南非对其国际河流流域水资源实行了安全化管理, 但也有一些全流域制度合作的例子, 这些制度合作的建立主要是由与去安全化有关的威胁观念推动的。对南非国际河流管理的安全化与去安全化过程进行分析, 有利于动态理解地区水冲突与合作转换的内在机理。

水资源安全化

水是有限的可再生资源, 是人类生存的重要物质基础、社会发展和繁荣的重要支撑, 也是目前唯一不可替代的资源。地球上淡水供应是有限的, 可供人类方便取用的淡水不到全球水资源的 1%。^① 随着人类社会的发展, 日益增加的用水需求与有限的水资源之间矛盾越来越大, 水危机开始出现, 成为冲突的潜在原因。在水资源危机面前, 人类将水资源问题作为存在性威胁, 水资源成为安全问题, 水安全也成为 20 世纪末非常重要的概念。^②

(一) 全球水资源安全化

冷战结束后, 安全概念从军事威胁扩展至包括针对人类生存和福祉的所有重大威胁,^③ 安全研究的范围也随之拓展, 军事、政治、经济、社会、环境等领域

① 联合国开发计划署编:《2006 年人类发展报告》中文版, 2006 年, 第 134 页。

② 水安全一般指一个国家或地区无论是当代还是后代人都可以稳定、及时和经济地获取水资源, 同时人类发展依存的水资源基础和生态环境处于良好或不遭受毁灭性破坏的状态, 它与国家安全、经济安全与生态安全紧密相连。

③ David Dewitt, "Common, Comprehensive, and Cooperative Security," *The Pacific Review*, Vol. 7, No. 1, 1994, pp. 1 - 15.

都被纳入其中。随后，以巴瑞·布赞为代表的哥本哈根学派^①从政治进程的角度对安全进行重新界定，认为安全是一种政治议程的结果。^② 也就是说，没有什么既定的安全，当某个问题被视为安全问题时，它就是安全问题。^③ 而当该问题被普遍接受为安全问题，需要非常规的政治介入时，它就被“安全化”了。由于安全问题在很大程度上是在建构中被认定的，因而被认定的过程即是安全化的过程。

某一问题之所以被视为安全问题，不仅因为有一种“存在性威胁”的可能，也因为这个问题是被当作一种威胁而提出的，或者说是被选择性建构的。因此，某一问题被安全化必须具备两个条件：一是被合乎逻辑地描述为面临“存在性威胁”；二是大众开始接受这一问题面临“存在性威胁”的说辞。一旦大众接受了安全威胁是既成事实后，被威胁的对象就成为安全客体，安全化也就完成了。^④

水资源是人类基本的生存资源，也是国家经济发展的基础性资源。它对于人类生活、国家社会经济发展有着重要意义，是一个战略或者安全问题，^⑤ 并逐渐具备超越政治的战略（国家）利益，成为安全化对象。水资源成功安全化意味着符合以下四个要素：一是水资源（指涉对象）受到威胁；二是政府、精英对这种威胁给予高度重视并采取政策措施；三是政府、精英与大众之间存在着倡导、说服水资源问题是一个安全问题的“言语—行动”互动过程；四是大众已经接受水资源问题是安全问题。

从当前情况看，水危机的出现意味着水资源短缺已经使人类社会面临现实和潜在的威胁。人口增长、环境生态恶化等问题使水资源处于紧缺状态，危及人类

① 哥本哈根学派（Copenhagen School）这一术语最早由比尔·马克斯维尼提出。他认为，哥本哈根和平研究所出版了多部与安全有关的著作，完全可以称得上学派。参见 Bill McSweeney, “Identity and Security: Buzan and the Copenhagen School,” *Review of International Studies*, Vol. 22, No. 1, 1996, pp. 81–93.

② 20 世纪 80 年代初，安全研究基本上局限于军事领域。冷战中后期，安全概念有了新发展，开始将政治包含其中，综合安全概念也开始提出。综合安全认为威胁是多种多样的，安全的目标是多重的（军事、经济和环境等），获得安全的途径和手段也是多面向的，国家力量的基础应被认为是综合性的。综合安全概念最早出现在 1976 年日本自民党的竞选纲领中。参见 [日] 山本吉宣：《亚太地区综合合作安全体系框架》，载王正毅等编：《亚洲区域合作的政治经济分析：制度建设、安全合作与经济增长》，上海人民出版社 2007 年版，第 200—202 页。

③ [英] 巴瑞·布赞、奥利·维夫和迪·怀尔德：《新安全论》，朱宁译，浙江人民出版社 2003 年版，第 13 页。

④ 同上书，第 32—43 页。

⑤ Jeroen Warner, “Global Environmental Security: An Emerging Concept of Control,” in Philip Anthony Stott & Sian Sullivan (eds.), *Political Ecology: Science, Myth and Power*, London: Edward Arnold Publishers, 2000, pp. 254–255.

社会生存与发展。政府、精英阶层对水危机高度重视,国家开始将环境保护纳入政治议题,其中包括水环境、水生态,各种绿色组织、团体不断涌现,与水有关的生态、环保运动此起彼伏。通过节水、生态环保等宣传,水资源与国家安全、人类安全紧密相连,水资源安全的概念开始形成并且逐渐深入人心。由此可以看出,到目前为止水资源已经成功安全化了。

(二) 国际河流水资源安全化

国际河流水资源是全球水资源的重要组成部分,310条国际河流总储水量占世界河川径流总量的60%,流域覆盖地球陆地表面的47.1%(不包括南极洲),涉及150个主权国家。^①某一流域国对共享水资源利用的影响会溢出国界,由此可能引发的水冲突比利用国内河流水资源引发的水冲突表现得更为明显和直接,一些国际河流流域是水危机和冲突最为集中的地区。例如中东地区两河流域的叙利亚和土耳其,印度河流域的巴基斯坦和印度,尼罗河流域的埃及、苏丹和埃塞俄比亚,都存在上游国和下游国之间的用水冲突。在流域面临缺水等特殊情况时,对国际河流水资源的争夺可能导致流域国之间的军事冲突。^②

从本质上看,国际河流水资源安全化是全球水资源安全化在地区层面的特殊体现,它是指国际河流水资源被高度政治化并被指定为安全问题,最终被大众接受的过程。有学者认为,国际河流冲突曾经是水战争的源头,涉及约旦河争夺的1967年第三次中东战争,引发西方学界对于流域国家间水危机和水冲突的普遍关注。^③自二十世纪七八十年代以来,中东三大国际河流流域(约旦河流域、尼罗河流域、幼发拉底河和底格里斯河流域)日渐成为西方学者用来论证跨国河流引发地区冲突的典型地区。^④学者们以其为案例,认为水资源曾经是战争的目

① Mellissa McCracken and Aaron T. Wolf, "Updating the Register of International River Basins of the World," pp. 732 - 782.

② Paul R. Hensel, Sara McLaughlin Mitchell and Thomas E. Sowers II, "Conflict Management of Riparian Disputes," *Political Geography*, Vol. 25, No. 4, 2006, pp. 383 - 411.

③ 以色列自1953年开始通过国家输水工程将加利利湖的淡水输至南部的内盖夫荒漠地区,1964年主体工程竣工。同年,叙利亚、约旦、黎巴嫩在成立巴勒斯坦解放组织和利用约旦河问题上达成协议,各国一致同意改变约旦河上游的流向,使之不被以色列利用。对此,埃及等其他阿拉伯国家也表示支持。1964年11月,以方出动空军对约旦河上游的阿方工程进行轰炸,迫使阿方取消计划,这成为第三次中东战争爆发的重要导火索。

④ Frederick W. Frey, "Middle East Water: The Potential for Conflict or Cooperation," in Thomas Naff and Ruth C. Matson (eds.), *Water in the Middle East: Conflict or Cooperation?* Boulder, Colorado: Westview Press, 1984, pp. 180 - 198.

标, 或者与边界问题结合在一起, 成为战争的焦点。^①

随着流域国水资源利用水平的提高, 用水量增大, 国际河流水资源的有限性问题日益凸显, 流域水资源利用竞争愈加激烈, 国际河流沿岸国家发生冲突的风险正持续增加。^② 在许多流域国, 确保在国际河流中分得一定份额的淡水, 已经成为国家安全战略的一部分, 特别是一些位于干旱地区面临水压力的国家, 其安全战略的核心目标是获取水资源, 保证国内供水稳定。^③ 在高度缺水的中东地区, 国际河流流域水资源已经高度安全化。

国际河流水资源安全化以全球水资源安全化为背景, 但国际河流水资源共享、跨国的特点, 使其在安全化问题上具有与国内水资源和一般公共资源不同的特征。一方面它是全球水资源安全化的重要组成部分, 受全球水资源安全化理念的影响; 另一方面它在安全化内容、指涉对象以及安全化管理策略工具等方面都存在着自身的特点。

第一, 国际河流水资源安全化是国家利益在水资源上的具体体现, 其核心是确认和维护国家水权和水使用权。它是地区性公共资源安全化问题, 国际河流流域是安全化单元, 流域国是安全化行为主体。共有水资源成为威胁来源, 促使流域国采取集体行动来应对水威胁。因此, 国际河流水资源安全化是国际关系中国际行为主体竞争和博弈的结果, 它直接涉及国家水权这个核心概念, 与国家主权密切相关。

第二, 国际河流水资源安全化的指涉对象分为国内和国际两个层面。在某些流域国, 水与国家整体稳定和政府执政的连续性有关, 影响到流域国经济与社会发展, 与国家安全也息息相关。所以, 国际河流水资源安全化的指涉对象包括人类水资源安全、流域地区水资源安全和国家水资源安全, 安全化主体根据指涉对象不同指定不同的威胁来源, 会产生不同的安全化后果。安全化主体将指涉对象指定为人类水资源安全和地区水资源安全时, 威胁源为客观事件, 流域国之间合作的可能性大; 指涉对象为国家水资源安全时, 威胁源不但可能是客观事件, 还可以是某一流域国。安全化主体将其他流域国指定为威胁来源的可能性, 说明国际河流水资源安全化蕴含了重大的安全化他者的风险, 这一安全化过程也可能变

① 两河流域被描述为未来水战争最易爆发的战场, 阿以之间爆发的 5 次中东战争几乎都与水资源密切相关, 尼罗河流域也因为国际政要 (如联合国前秘书长加利、世界银行前副行长塞拉杰丁等) 的言论成为“水战争”话语的主要指涉地区。

② Hans Petter Wollebæk Toset, Nils Petter Gleditsch and Håvard Hegre, “Shared Rivers and Interstate Conflict,” *Political Geography*, Vol. 19, No. 8, 2000, pp. 971 – 996.

③ Marc Reisner, *Cadillac Desert: The American West and its Disappearing Water*, Revised Edition, New York: Penguin Press, 1993, pp. 112 – 114.

成制造敌对者的过程,流域发生冲突的可能性变大。为避免冲突,在水资源安全化背景下,学者们更愿意指涉对象是全球性和地区性的,以利于促进流域国之间的合作。

第三,安全化主体流域国采取的管理策略工具不仅包括经济、政治、外交手段,甚至还包括军事手段。流域国地理位置、社会经济发展水平等不同,使流域地区存在着权力结构的不对称性。由于安全化是一种建构过程,其言语是否能够成功建构安全化,很大程度上取决于安全化主体的权力水平,因而安全化主体在流域权力结构中的地位决定其在安全化过程中的角色,决定了安全化主体流域国在什么时间以什么手段得到多少份额的水资源。

国际河流管理的安全化与去安全化

在国际河流流域,流域国因共享水资源而紧密联系,水关系成为流域地区关系的重要组成部分,水资源安全成为流域国共享的安全问题,流域国管理策略产生溢出效果,彼此之间相互影响。国际河流流域也因此衍生出安全化管理与去安全化管理策略,二者往往交替甚至同时实行。流域国在管理安全化与去安全化过程中身份地位对调,基本驱动力为国家利益。

(一) 国际河流安全化管理策略

在存在水霸权(或者说主导国)的国际河流流域,水霸权国家处于主动安全化的地位,其他国家因此成为被动安全化流域国。例如在奥兰治河流域(流域国为南非、博茨瓦纳、纳米比亚、莱索托四国)和林波波河流域(流域国为南非、博茨瓦纳、津巴布韦、莫桑比克四国),南非的经济发展水平最高,实力最强,占据主导地位,这两个流域的水关系是以南非为主导的水关系,其安全化管理过程由南非主导和推动,因而南非是主动安全化国家,其他三国则是被动安全化国家。

水霸权国家作出安全化管理策略选择与其对有关安全问题的解读有关。它们用威胁观念解读水资源问题,将水资源安全和国家安全联系在一起,认为缺水是影响国家或者其他领域(军事、政治、经济、社会或者环境)安全的要素,并选择安全化管理策略以降低缺水威胁。它们将水资源视为国家战略资源,采取种种措施以夺取更多的水资源,由此推动流域水资源管理安全化。由于确保获取更多水资源成为首要管理目标,用水多少直接由流域国权力地位决定,流域国之间差距越来越大,迫使其他流域国采取相应的对抗策略应对。

主动推行安全化管理的水霸权国一般符合以下几个条件：与其他流域国历史上有敌对关系，对国际河流高度依赖，经济发展水平高且制度建设能力强，在流域中处于主导地位，有实现其水政策的能力。例如在南部非洲，白人种族政权统治下的南非对国际河流依赖性强，而且与周边国家关系紧张，占有更多水资源是南非国家战略的一部分。同时，南非的政治军事经济力量强，使其有能力推行有利于本国的用水制度。南非在南部非洲地区主导和推动建立了一套非常复杂的跨国跨流域传输系统。

水霸权国家推动国际河流管理安全化的要点在于通过引导流域管理制度建设，以权力确保形成有利于己方的用水秩序，这使得其构建的制度具有较为明显的不公平性。水霸权国家力量消减和衰退，都有可能改变流域水政治关系，导致用水秩序不稳定。例如，在 20 世纪 90 年代冷战结束、南非种族隔离制度崩溃后，新南非调整水政策，导致南部非洲国家开始了新一轮对水资源的争夺。

（二）国际河流去安全化管理策略

“去安全化”是与“安全化”相对的一个范畴，其过程与安全化过程相反。安全化意味着将某一公共问题高度政治化并采取紧急处理模式，而去安全化则是将处于紧急模式下的某一公共问题转变为一般性问题处理。经由去安全化管理过程，安全领域的一些公共问题再次回到公共领域。水资源安全化提升了各国对流域水威胁的感知，导致流域安全困境。为了走出安全困境，流域国采取措施解除水资源与安全的关联，以降低流域国的不安全感知，增强流域国之间的平等互利合作，实现合作安全。流域国着手将水资源问题从安全领域剥离出来，意味着流域国采取了去安全化管理策略，开始构建流域水资源去安全化管理制度。那些主动实施去安全化管理策略积极推动流域去安全化管理制度建设的流域国则是主动去安全化国家，而那些受到去安全化管理策略影响不得已参与去安全化管理制度建设过程的流域国则是被动去安全化国家。

流域国无论采取安全化管理政策还是去安全化管理政策，都是为了维护国家利益。由于被动安全化流域国用水权益受限，它必须采取一定的措施突破本国用水限制，去安全化管理策略是突破限制、维护用水权益的最佳手段。而主动安全化流域国及其推动形成的安全化管理制度，是去安全化流域国的主要阻力。

从本质上看，流域国是否能够推动流域水资源去安全化，取决于其所能获取的权力资源（硬权力资源和软权力资源）能否使该国获取必要的数据并获得全流域承认。这需要流域国具备三个方面的能力：技术能力、经济能力和政治能力。技术能力的最重要体现是流域国具备构建指导性理论的能力，以及在没

有外部援助情况下获取水文相关数据的能力；政治能力是流域国将水文相关数据或理论合法化的能力（通过谈判和宣传使其他流域国承认）；经济能力则是流域国的经济实力能够支持它在全流域推行去安全化管理制度。一国如果具备这些综合能力，就能够使所有流域国都相信它会公平利用水资源，在时机成熟时推动水问题谈判，制定一套为某一河流所有流域国所接受的规则和程序。例如在标志性事件发生时，积极利用该事件引发的公共关注和政治辩论，改变流域内各国对水资源的共同认知，促使流域国整合资源用于合作，推动流域内去安全化管理的进程。

南非周边国际河流安全化管理

南非经济比较发达，它在流域内相对较强的综合实力使其在周边所有国际河流政治复合体中都处于优势地位，也使其可以在所有这些河流流域推行有利于本国的安全化管理制度。

（一）南非周边国际河流管理类型

南非是南部非洲经济发达国家，位于干旱和半干旱地区，水资源短缺是约束该国及地区经济持续发展的重要因素。通过在周边所有国际河流流域实行安全化管理策略，南非在一定程度上减轻甚至摆脱了这种制约。南非周边国际河流管理是主动安全化管理类型，其重要表现在于庞大的跨流域调水工程（IBTs）的实施（见表2）。

表2 南非进行跨流域调水的国际河流流域^①

调水项目名称	供水的国际河流流域	接受水的国际河流流域	年均调水量 (百万立方米)	用途
Vaal – Crocodile	奥兰治河	林波波河	615	工业和市政
Vaal – Olifants	奥兰治河	林波波河	150	工业（ESCOM）
Olifant – Sand	林波波河	林波波河	30	彼得斯堡市用水
Crocodile – Limpopo	林波波河	林波波河	6	哈博罗内市用水
Komati – Olifants	因科马蒂河	林波波河	111	工业（ESCOM）
Usuthu – Olifants	马普托河	林波波河	81	工业（ESCOM）

① Anthony Richard Turton, “The Political Aspects of Institutional Development in the Water Sector: South Africa and Its International River Basins,” Ph. D. Diss, University of Pretoria, South Africa, 2002, p. 187.

(续表 2)

调水项目名称	供水的国际 河流流域	接受水的国际 河流流域	年均调水量 (百万立方米)	用途
Assegai – Vaal	马普托河	奥兰治河	81	工业、市政
Buffalo – Vaal	非国际河流	奥兰治河	50	工业、市政
Thukela – Vaal	非国际河流	奥兰治河	630	工业、市政
Orange – Buffels	奥兰治河	非国际河流	10	工业、市政
Orange – LowerVaal	奥兰治河	奥兰治河	52	灌溉、市政
Orange – Riet	奥兰治河	奥兰治河	189	灌溉
Orange – Fish	奥兰治河	非国际河流	643	灌溉、市政、工业
Fish – Sundays	奥兰治河	非国际河流	200	灌溉、市政
Caledon – Modder	奥兰治河	奥兰治河	40	工业、市政
LHWP (1A)	奥兰治河	奥兰治河	574	工业、市政
LHWP (1B)	奥兰治河	奥兰治河	297 (2003 年)	工业、市政

南非启动水资源安全化管理进程并且能够对流域水资源管理成功地进行制度安排,与南部非洲的地理环境、南非的经济发展水平以及南非与各流域国之间的关系是分不开的。

第一,南部非洲地区水资源缺乏是南非推行安全化管理的客观因素。南非位于干旱和半干旱地区,对国际河流河水依赖性强,而这些河流水资源并不丰富,难以满足南非国民经济发展需要,因而必须进行跨流域调水以确保水供应,南非的国际河流基本上都因跨流域调水而衔接在一起。

第二,历史上南非与其他流域国的紧张对立关系是南非推行安全化管理的政治因素。南非白人政权与其邻国多有宿怨,甚至发生过战争。南非和同处于奥兰治河流域的纳米比亚有边界争端,与处于林波波河流域的津巴布韦、莫桑比克关系长期紧张。^① 1980 年津巴布韦独立后,南非周边国际河流流域安全形势恶化,南非与斯威士兰的基础设施协议、因科马蒂河和平协议以及卡布拉·巴萨

^① 林波波河流域国之间的关系,受当时南部非洲民族解放运动形势的影响。周边国家的游击队问题对南非国家安全构成威胁,因而是一个高政治问题。南非与津巴布韦、莫桑比克的关系一直紧张,尤其是当津巴布韦、莫桑比克公开支持游击队进入南非活动的时候。另外,津巴布韦实行反对南非白人政权的国家总战略,是反殖民自由斗争的先锋。莫桑比克在 1975 年获得独立后,亦支持南非反对种族隔离斗争。

(Cahora Bassa) 项目的复兴,^① 都必须在高政治背景下进行评估。1994 年南非种族隔离制度瓦解,在一定程度上改变了南非与周边国家的紧张对立关系,但经济稳定仍然是南非国家安全的中心因素,水资源仍然是南非国家安全的重要组成部分,尽可能获取更多水资源仍然是南非优先决策事项。为了维护本国的用水利益,南非必须利用其在不同国际河流水政治复合体中的主导地位推行安全化管理政策,这是南非采取利己的跨流域调水措施的政治基础。

第三,南非在南部非洲地区相对较强的经济实力,是其成功推行安全化管理政策的基础性条件。南非有能力实施跨流域调水计划,有能力提供建设大坝、跨流域调水系统等公共产品,使其他流域国同时获益。例如林波波河水资源不能满足 4 个流域国的需要,仅南非用水就超出了该河的供水能力。^② 南非采取的措施是从瓦尔河(Vaal)调水补足饮用水,将处理过的回流河水供下游使用。另外,南非有能力从其他国际河流(包括奥兰治河、马普托河)流域运输超过 7 亿立方米/年的水到林波波河。^③ 在奥兰治河流域,南非和莱索托于 1978 年成立了联合技术委员会(JTC),调查莱索托高地水利工程的可行性。1986 年两国签订了复杂的水共享方案,从莱索托引水到缺水的豪登省。在林波波河流域,博茨瓦纳首都哈博罗内主要由南非的跨流域调水项目供水。

第四,对话语权的掌控是南非推行安全化管理政策的软实力基础。通过将国际河流水资源安全化纳入全球水资源安全化之中,南非强调人类安全的重要性,在国际河流流域隐蔽推行水资源安全化管理政策,通过四通八达的跨流域调水,形成了南非主导的流域用水结构,实际上完全控制了周边国际河流用水秩序。采用人类安全、生态安全等流行性话语与国际主流观念非常契合,使南非安全化管理

① 卡布拉·巴萨项目是 20 世纪 60 年代末葡萄牙与南非在莫桑比克(时为葡萄牙殖民地)的合作项目,计划在赞比西河上建设 2075 兆瓦的水电项目,大部分电力通过高压直流输电(HVDC)线路跨越 1400 公里输往南非。作为葡萄牙人在莫桑比克海外省的一个项目,卡布拉·巴萨项目于 1974 年完工,有发电、灌溉、航运之利。莫桑比克于 1975 年 6 月 25 日脱离葡萄牙独立,在莫桑比克内战期间(1977—1992 年),输电线路遭到破坏。战后莫桑比克水力发电逐渐恢复,2006 年莫桑比克政府收购了该项目 85% 的股份(之前为 18%)。https://www.hcb.co.mz/hydroelectricity/#cahora-bassa[2022-01-15]。

② 林波波河总流域面积为 18.3 万平方千米,年均水量为 57.5 亿立方米。每一个流域国对河水的贡献有些争议,大致是南非贡献为 66%~88%、博茨瓦纳为 3%~6%、津巴布韦为 7%~16%、莫桑比克为 9%~12%。M. S. Basson, "South Africa Country Paper on Shared Watercourse Systems," Presented at the SADC Water Week Workshop that was held in Pretoria, South Africa, 1999. See Anthony Richard Turton, "The Political Aspects of Institutional Development in the Water Sector: South Africa and Its International River Basins," p. 215.

③ Piet S. Heyns, "Existing and Planned Development Projects on International Rivers with in the SADC Region," in *Proceedings of the Conference of SADC Ministers Responsible for Water Resources Management*, Pretoria, November 1995, pp. 23 - 24.

理手段非常隐蔽，成为独特的“温柔水霸权”。

（二）南非安全化管理的政策工具

尽管占据主导地位，南非并没有利用军事实力来推行其安全化管理政策，而是以经济和市场手段为主要政策工具。通过提供公共产品和经济补偿等方法对水资源进行实际控制，使南非的主导地位有了一定的合法性基础。

第一，南非在推行水资源安全化管理过程中，将水资源指涉对象定位于人类安全，以人类安全为立足点，忽略流域国水权，强调水资源收益共享，实现跨流域调水。随着区域国际关系实现正常化，南部非洲地区至少有 15 条国际河流的治理问题被提上议事日程。南部非洲国家经济发展水平都不高，缺乏水资源管理的基础设施，很多国家甚至难以获取安全的饮用水。南非将水资源安全与人类安全联系起来，能够获得其他国家观念上的认同，为其实施跨流域调水奠定基础。南非将指涉对象定位于人类安全，并非意味着南非推行的管理政策不利于南非。恰恰相反，南非将水资源安全与人类安全衔接，正是其能够成功推行有利于本国的水资源管理制度、维护本国利益的关键。通过将水资源安全与人类安全衔接，南非引导其他流域国忽略水权问题，回避了国际河流水资源的政治性，直接强调水资源共享，成功实施跨流域调水，解决了本国缺水问题。跨流域调水虽然也给其他流域国带来了利益，但其基础设施建设总体来说更有利于南非，例如南非在两条重要河流因科马蒂河和马普托河上的基础设施建设就是如此。

第二，积极推动双边合作和多边合作，为实施跨流域调水奠定制度基础。在南非的努力下，其周边国际河流流域国基本上都与南非存在双边或者多边合作，建立了一些流域管理制度。以因科马蒂河和马普托河流域制度建设为例，这两条河流域最早的制度安排是南非和葡萄牙签署的相关条约。1964 年南非和葡萄牙（代表莫桑比克）签署的第二份水利用协议，把库韦莱河（Cuvelai）、奥卡万戈河、林波波河纳入，斯威士兰于 1967 年加入。^① 莫桑比克独立后，三国成立了三方常设技术委员会。此后，南非建设三头（Driekoppies）大坝、斯威士兰建设玛古加（Maguga）大坝。^② 1991 年 2 月 15 日，三国达成猪峰协议（Piggs Peak

① Anthony Richard Turton, “The Political Aspects of Institutional Development in the Water Sector: South Africa and Its International River Basins,” p. 231.

② A. C. Vas, “Problems in the Management of International River Basins: The Case of the Incomati,” in Erik Mostert (ed.), *River Basin Management: Proceedings of the International Workshop*, The Hague, 27–29 October, 1999, UNESCO, 2000, pp. 57–68.

Agreement), 对南非的权力进行了一些限制。^① 但是该协议的实施并不顺利, 莫桑比克延迟批准因科马蒂河联合研究报告,^② 南非则在此期间表达了建设印加卡(Injaka) 大坝的意图, 莫桑比克认为这有违猪峰协议精神。由此, 三方常设技术委员会难以发挥实质性作用, 此后仅作为政府间组织存在。

20 世纪 90 年代, 南非和斯威士兰启动水资源问题双边谈判。1992 年双方达成协议, 并成立了联合水委员会。此后又根据协议成立了因科马蒂河流域水务局(KOBWA), 作为独立机构负责该河流域发展项目的实施。在此期间, 南非也试图与莫桑比克建立合作关系, 但由于两国历史上的紧张关系, 双边谈判不太顺畅。为了加强与莫桑比克的合作, 在 1983 年 2 月三方常设技术委员会制度确立后, 南非又与莫桑比克签署了《南非和莫桑比克互不侵犯和睦邻条约》(又称“恩科马蒂和平协定”) 和复兴卡布拉·巴萨项目的协议, 以减少莫桑比克对南非的威胁。

随着冷战结束以及南非种族隔离制度终结, 流域国之间的关系逐渐正常化。南非试图恢复全流域管理制度安排, 解决流域国之间水分配的棘手问题。在南非主导下, 2002 年流域国签署了《因科马普托协议》(*IncoMaputo Agreement*),^③ 其中第 9 条第 4 段承认因科马蒂河和马普托河对于所有流域国的战略重要性, 通过了三方常设技术委员会交换有关水质等信息的决议, 打破了猪峰协议签署以来的僵局。其商定的水分享公式确定了所有流域国之间分享水资源的基础, 还为莫桑比克首都马普托市未来的供水预留了份额, 确保其用水安全, 流域用水制度自此正式确立。

第三, 积极推行地区水资源管理框架性规定, 采纳主流话语, 为南非构建流域水制度奠定理论基础。1995 年缔结的《南部非洲发展共同体(SADC) 共享水道系统议定书》(以下简称《SADC 共享水道议定书》) 是南部非洲地区国际河流管理的重要法律框架。该议定书的理念与赫尔辛基规则、都柏林规则以及 21

① 猪峰协议的内容包括: (1) 莫桑比克同意三头大坝和玛古加大坝的建设; (2) 三个流域国开展因科马蒂河联合研究项目, 作为未来水分享谈判的基础; (3) 未经三方协商, 南非不得在莫桑比克科鲁马纳(Corumana) 水坝上游建设任何大型蓄水工程; (4) 作为一个临时的分享措施, 南非必须保证在雷萨诺·加西亚(Ressano Garcia) 边界至少下泄 2 立方米/秒的水量。参见 Erik Mostert (ed.), *River Basin Management: Proceedings of the International Workshop*, p. 65.

② 因为猪峰协议规定在南非和莫桑比克边界下泄的水量为 2 立方米/秒, 这显然不能满足莫桑比克的需要。另外, 经过论证后发现, 如果南非和斯威士兰所有考虑的开发项目都得以实施, 莫桑比克获得的水资源不足以使其流域内潜力得到充分开发。参见 Erik Mostert (ed.), *River Basin Management: Proceedings of the International Workshop*, p. 64.

③ “Tripartite Interim Agreement between the Republic of Mozambique and the Republic of South Africa and the Kingdom of Swaziland for Co-operation on the Protection and Sustainable Utilisation of the Water Resources of the Incomati and Maputo Watercourses,” <http://gis.nacse.org/tfdd/tfdddocs/620ENG.pdf> [2021-12-08].

世纪日程等法律文件一致，承认流域国利用它们领土内（主权）共享水资源的权利，承认以合理方式开发和管理水资源的相关概念和原则。2000 年缔约国又对议定书进行了修订，使其与赫尔辛基规则和 1997 年《国际水道非航行使用法公约》保持一致，进一步强调下游和上游的权利、地位和义务，要求成员国以平等和合理的方式利用共享水道，同时考虑到环境问题，采纳了新的“环境使用”的定义，支持“污染者付费”的观点。这些理念都在南非周边国际河流制度建设时得以强调。

（三）南非周边国际河流管理的中度安全化

南非将水资源作为国家战略资源进行管理，水资源具有高度的政治性。虽然南非将水资源安全与人类安全联系在一起，强调采取水资源信息公开、生态一体化等管理措施，但这些并不能改变南非水资源管理的安全化性质。在强调水资源关乎人类安全的观念下，流域国水确权被忽略，国际河流管理制度基于南非国家利益构建起来，形成了单一的霸权稳定结构。流域国水权与水使用权在一定程度上相背离，南非周边国际河流管理处于中度安全化水平。

第一，南非周边国际河流水资源具有高政治性，水资源及其管理策略是国家战略的一部分，与国家安全紧密相连。南非在其国家水法中确认了跨流域调水工程作为减轻某一地区缺水的方法的重要性，其第 2 章第 6 条（g）规定，剩余水管理区（WMAs）和缺水管理区之间的调水是国家水资源战略的一部分。^① 南非水资源管理采取的主要是供应导向型管理方式，因为供水不安全可能会导致南非经济崩溃。为了保障用水供应，南非需要从其他流域调来更多的水。通过跨流域调水获得的外生水是南非的经济命脉，因此南非水资源管理主要集中于开发大型水库和水传输项目。例如，为了满足瓦尔河^②的用水需求，南非必须进行跨流域调水，通过复杂的跨流域调水系统将瓦尔河流域与其他 8 个河流流域连接起来，包括从北部的林波波河到南部的桑戴斯河（Sundays）。^③ 未来南非有可能从与其

① 《南非共和国水法》，环保网，2016 年 4 月 9 日，http://hbw.chinaenvironment.com/wkzcfg/index_75_4720.html [2021-12-10]。

② 瓦尔河是奥兰治河最大的支流，其所有河水都供给了南非重要的地区豪登省。M. S. Basson, P. H. van Niekerk and J. A. van Rooyen, "Overview of Water Resources Availability and Utilization in South Africa," Department of Water Affairs and Forestry, Pretoria, South Africa, 1997, p. 40.

③ 该河是南非所有河流中开发程度最高的，至少有 29 座大坝，其中纳米比亚 5 座，其余 24 座，包括最大的加利普（Gariep）大坝和范德克卢夫（Vanderkloof）大坝，均位于南非境内。参见 Piet S. Heyns, "Existing and Planned Development Projects on International Rivers within the SADC Region," p. 18.

距离合适的、已经开发的、大的河流中获取重要水资源……瓦尔河由于大小适中以及处在北方的地理位置，成为合适的接受河流。^①

第二，南非通过经济市场手段并使用人类安全等主流话语推进水资源管理安全化，容易被流域国认同，形成了相对稳定的结构。南非跨流域调水的水资源管理手段，实质上是以人类安全为借口维护国家利益，其周边国际河流的开发和制度建设都反映了南非的战略需要。南非推进安全化管理的话语很有迷惑性，例如人类安全、生态安全、一体化管理等。但从南非管理实践看，其跨流域调水与国际上通行的将单一流域作为水文单元进行一体化管理的规范并不一致。^② 跨流域调水与国际河流一体化管理有着明显的冲突，不仅会对流域环境造成影响，而且对流域整体作为一个水文单元进行管理的国际规范形成挑战。大坝建设特别是国际河流的跨流域调水，对于调出河流流域的环境有很大影响，生态退化可能会一直持续。这样，在人类安全理念之下，南非用水利益得到充分满足，但是一些流域国用水权益受损，河流生态退化。南非主流话语与实践的背离，说明南非的水资源管理并非立足于人类安全，而是国家利益。

第三，对流域国来说，是否选择与南非合作直接关系其用水利益。参与合作的流域国会获取一些利益，不参与合作的流域国则被排除在制度之外，用水利益受损。总体来看，南非周边国际河流水权与水使用权存在一定的背离。例如在林波波河流域，上下游流域国对南非立场不同，上游流域国博茨瓦纳选择合作因而获得一定利益，下游流域国莫桑比克因不与合作而利益受损。在奥兰治河流域，南非通过与上游流域国莱索托合作，取得对奥兰治河的控制。^③ 奥兰治河其他两个流域国中，博茨瓦纳没有利用河水，而下游流域国纳米比亚的用水利益直接被忽视。通过选择性合作，南非获得了对周边国际河流水资源的控制权。

第四，南非周边国际河流水权与水使用权偏离不大，其安全化程度处于中等水平。国际河流水权一般指国际河流水资源的所有权，一国对某条国际河流的水

① M. S. Basson, P. H. van Niekerk and J. A. van Rooyen, "Overview of Water Resources Availability and Utilization in South Africa," p. 67.

② Anthony Richard Turton, "The Political Aspects of Institutional Development in the Water Sector: South Africa and Its International River Basins," p. 188.

③ 莱索托与南非合作，虽然通过出口水和电力获取了一定的经济利益，但给莱索托提供全部电力的穆埃拉（Muela）水电站，传送管道阀门由南非控制。另外，莱索托虽然出口水，但它仍然是一个高度缺水国家，出口水加剧了其缺水困境，对其未来经济发展和社会稳定有很大影响。

权份额与其对某国际河流总水量的贡献呈正相关关系。^① 由于南非主要使用经济、市场等手段进行安全化管理,为使其其他流域国接受自己设定的制度,南非必须承受相互依赖的安全代价,必须让渡一些利益,提供一些服务,维护流域国所需要不同形式的共同安全,使流域国遵守相关协议制度。另外,水文数据尽管被认为是相当敏感的信息,在南非却并不属于机密。这些都说明南非周边国际河流水资源管理安全化程度处于中等水平。

南非周边国际河流去安全化管理

在南非主导下,形成了南非周边国际河流水资源管理制度,这些制度主要根据南非国家利益而设,在一定程度上限制了周边流域国水资源的开发利用。随着经济发展,流域国用水需求增加,它们开始采取措施争取更多水资源,以构建水资源去安全化管理制度的方式维护本国用水利益。

(一) 南非周边国际河流去安全化管理类型

南非周边国际河流去安全化管理是在南非周边国际河流流域国推动下进行的,南非被动采取一些措施应对,成为被动去安全化国家。但由于周边流域国与南非在权力结构中的不对称地位,南非仍然处于去安全化主导地位,把握和控制着去安全化管理进程。因而,南非周边国际河流去安全化管理属于南非被动推进的去安全化管理类型。

在推进南非周边国际河流去安全化管理过程中,莫桑比克处于重要地位,它与南非共享林波波河和因科马蒂河。在反对南非种族隔离制度时期,莫桑比克一直处于斗争前沿,意识形态对抗使莫桑比克在推进国际河流去安全化管理过程中的作用尤为突出。莫桑比克推动国际河流去安全化管理有三个原因:一是由于长期的意识形态对立,莫桑比克作为利益受损国习惯性地采取对抗态度,以消极不合作的方式应对南非主导的国际河流安全化管理。历史上,莫桑比克作为南部非洲反对种族隔离主义和殖民主义的前线国家之一,与南非存在着意识形态对抗,并反映在因科马蒂河和马普托河流域用水关系的斗争上。这种情况使区域性水制度至少在 1994 年前无法建立,莫桑比克的用水利益无法保证。二是第二次世界大战后经济发展需要,迫使莫桑比克在水资源管理问题上采取更为积极的态度,以更多更稳定地获取水资源。三是南非的一些单方开发行为使

^① 王志坚:《国际河流法研究》,法律出版社 2012 年版,第 173—188 页。

莫桑比克感觉到用水威胁，必须构建新的制度约束规范南非用水，以确保自己获得可靠的水资源。

其他一些积极采取去安全化管理机制的流域国，如纳米比亚，情况大致相同。它们大多是下游国，地理位置不佳，与南非意识形态对立使流域用水关系呈现激烈对抗。但由于国家经济军事实力弱小，它们在对抗过程中被排除在用水管理制度之外，导致本国用水利益受损。随着国内经济发展，它们必然要摆脱这种边缘化的地位，积极参与到国际河流全流域管理机制重建中来，争取从南非获得一定程度的水量保证和确立相关规范。以奥兰治河为例，纳米比亚推动了该河全流域谈判。1987 年成立了联合技术委员会，为南非和西南非洲（纳米比亚前身）过渡政府就奥兰治河相关问题进行协商提供了平台。1990 年纳米比亚独立后，联合技术委员会于 1992 年升级，南非和纳米比亚签署了关于建立永久水委员会的协议，还建立了联合灌溉局，以实施相关联合灌溉计划协定。1994 年两国开始进行奥兰治河重新规划研究（ORRS），在明确南非优先事项的基础上，正式邀请另外两个流域国博茨瓦纳和莱索托参与。随后，所有流域国开始进行建立全流域管理制度的谈判，主要是纳米比亚推动。此后谈判取得成功，2000 年 11 月奥兰治—森曲河委员会成立。

南非被动参与国际河流去安全化管理进程，也有三个主要原因：一是水政治环境改变，南非必须采取措施应对挑战。南非与周边国家用水关系非常紧张，在奥兰治河流域，莱索托、纳米比亚与南非对抗；在林波波河流域，莫桑比克、津巴布韦与南非对立。尽管南非在周边国际河流流域中占据主导地位，但随着经济发展导致流域国用水需求增加，南非与其他流域国用水斗争加剧，这迫使南非作出一定程度的让步，以缓和与周边国家的矛盾。二是随着种族隔离制度结束，流域国意识形态斗争有所减弱，南非迫切需要改变与其他流域国关系以发展经济。三是共同利益存在使南非必须合作。人口增长和气候变化使流域安全问题突出，提升了流域国对共同安全环境和合作安全的认识，流域国之间必须合作才能确保国际河流生态安全和地区安全。

（二）莫桑比克等国去安全化管理的策略工具

莫桑比克等流域国推动去安全化管理，主要依赖国际支持的政治外交方法。通过将水资源安全与人类安全联系在一起，这些流域国共享的国际河流水资源受到国际社会广泛关注。实际上，因为种族隔离制度，国际社会对于南非保持较高关注，而全球对于一体化水资源管理（IWRM）的兴趣以及标志性事件的发生，引发了国际社会对南非及其周边国家用水的重视。

例如，莫桑比克在 2000 年洪水灾害中的困境，使一些第三方组织介入因科

马蒂河和马普托河水资源管理，从而推动水资源管理去安全化。^①洪水发生后，瑞典国际开发合作署（SIDA）通过共享河流倡议介入因科马蒂河流域管理项目。该项目寻求因科马蒂河三个流域国（南非、莫桑比克、斯威士兰）的科学家一起合作研究，以确定流域内真正的问题，即那些影响人们生产生活的问题，而不是政府宣扬的问题。该项目召集了三国科学家对河流不同河段进行实地考察，并公开发布了研究报告。此后，一些由荷兰外交部资助的国际非政府组织也介入该项目。后来，国际水资源研究所（IWMI）直接介入并支持《因科马普托协议》，成为这两个流域水资源管理去安全化的重要刺激因素。

种族隔离制度的结束，特别是国际社会的直接介入，使南非周边水政治环境发生改变。而在安全化管理过程中用水利益受损的流域国采取一致立场，也在一定程度上改变了流域国的权力结构和地位，使南非在水政治结构中的主导地位有所动摇，南非不得不采取一些应对措施，以维持周边国际河流流域的霸权稳定结构。例如在林波波河流域，莫桑比克对林波波河上新的工程建设会减少水量表达了关切，要求对该工程进行调查研究。^②此后，莫桑比克和津巴布韦携手，为重新启动林波波河永久技术委员会（LBPTC）召开会议。

南非参与周边国际河流去安全化管理，并在一些问题上作出妥协和让步，是南部非洲国际河流管理去安全化的关键一步。目前，在南非周边的一些国际河流流域，例如奥兰治河流域，所有参与国之间已经在赫尔辛基规则、《国际水道非航行使用法公约》和《SADC 共享水道议定书》的法律原则基础上达成共识。

（三）南非国际河流管理制度短期内无法改变其安全化性质

莫桑比克等流域国力图突破南非确立的国际河流水资源管理制度，但由于权力结构不均衡，其影响力很有限。南非虽然是被参与去安全化管理进程，但其主导地位短期内并没有改变，去安全化管理制度构建依然处于南非主导之下。由于权力结构不可能在短期内改变，南非国际河流水资源管理制度安全化的性质还会持续。而南非参与到去安全化管理进程中，显然不是为了彻底改变旧的用水秩

① 2000 年莫桑比克洪水造成 2.73 亿美元的原材料损失，2.47 亿美元的产品损失，出口损失 4800 万美元，由于进口增长而导致的损失为 3100 万美元。参见联合国环境规划署编：《全球环境展望：过去、现在和未来》，刘毅等译，中国环境科学出版社 2002 年版，第 274 页。

② Alvaro Carmo Vas and Arnaldo Lopes Pereira, "The Incomati and Limpopo International River Basins: A View from Downstream," *Water Policy*, Vol. 2, No. 1, 2000, pp. 99 - 112.

序, 而是为了维护现有机制。

第一, 南非周边国际河流水资源管理已经开始去安全化, 流域国平等用水权得到承认。在奥兰治河等一些国际河流流域, 已经建立了全流域管理机制。南非安全化管理以经济手段为主, 有一些利益补偿的因素, 符合水权流转的需要, 使其安全化管理带上了一些去安全化的因素。有些学者甚至认为, 南非对国际河流的管理就是去安全化管理。例如, 南非周边国际河流的信息资料等都是公开的, 这成为一些专家认定南非周边国际河流去安全化管理性质的重要论据。

第二, 南非的主导地位短期内无法改变, 其安全化管理还会维持相当长时间。南非对国际河流管理的控制地位, 因其权力行使的方式、共享水资源理念被广泛认同而得以维持, 南部非洲国际河流管理的稳定结构已持续很长时间。“如果一个国家可以使其权力被他国视为合法, 则它的目标就不会受到太多的抵制。如果该国的文化与意识形态有吸引力, 其他国家将更愿意追随其后。如果该国建立的国际规范能够与其国内规范一致, 则更容易推行。如果该国能够建构一套体制, 其他国家在该体制下能够按照主导国家的预期采取行动或限制自身行动, 它就无须运用代价高昂的强制性权力或硬权力。”^①

跨流域调水方案的成功实施, 既是南非主导地位最显著的表现, 反过来又更好地巩固了南非的主导地位。南非以经济和市场手段, 提供了秩序、合作、安全等公共物品, 维持了有利于自己的用水制度。^②

南非周边国际河流安全化管理制度已经有了一定的合法性。南非通过积极推动《SADC 共享水道议定书》, 不仅为自己赢得了国际赞誉, 而且使自己在地区性水条约机制建设中处于主导地位。1995 年南非曼德拉政府与 12 个国家谈判协商, 在一定程度上缓解了该地区水资源危机, 也巩固了南非的主导地位。

南非主导下的安全化管理框架在短期内不可能改变。在经济、军事以及水利用上的优势, 使南非的地位超越了其他流域国家, 在周边国际河流流域内形成了权力不对称结构。但南非的主导地位不但没有受到谴责, 反而有很多学者对其在维持水政治复合体稳定中的作用予以积极评价。尽管南非的经济和军事力量远远超越邻居们, 但其行为更像一个“温柔的巨人”, 而不是

① Joseph S. Nye, “Soft Power,” *Foreign Policy*, No. 80, 1990, pp. 153 – 171.

② Charles P. Kindleberger, “International Public Goods without International Government,” *American Economic Review*, Vol. 76, No. 1, 1986, pp. 1 – 13.

“流域恶霸”。^①

南部非洲在国际河流管理上的合作虽然建立在没有明确水权的基础上，但与南非合作的国家都不同程度地受益，这也在一定程度上迎合了共享收益理论，受到那些持利益共享代替水分配观念的学者们的欢迎，主要例子就是莱索托高地跨流域调水项目。莱索托高地属于南非、莱索托和纳米比亚共享的奥兰治河流域的一部分。南非与莱索托于 1986 年签订了《莱索托高地水利工程条约》，当年 10 月生效。该条约规定上游国莱索托建设大坝，南非为确保自己获得源于莱索托上游的水量，同意承担在莱索托建设大坝的绝大部分成本，包括移民安置费用，大坝除了调节上游水源到南非的流量，还可通过水力发电向莱索托供电。^②为此双方成立了莱索托高地水资源委员会，专门负责莱索托高地水利工程的建设和运行。

第三，南非推行周边国际河流安全化管理政策手段隐蔽，去安全化管理面临极大挑战。南非对周边国际河流安全化管理的理论基础与去安全化管理的理论基础一致，人类安全是南非推动构建复杂的跨流域调水系统的理论基础，有着强大的国际舆论支持。南非以经济市场手段、依靠软实力推行安全化管理，一些流域国因经济获利而希望维持旧的用水秩序，成为流域去安全化管理的障碍。如在林波波河流域，南非和博茨瓦纳之间存在着较为密切的合作。^③ 1983 年 2 月三方常设技术委员会启动后就面临失败，从而推动了南非和博茨瓦纳之间的双边谈判。博茨瓦纳政府因为可以得到许多利益，同意与南非签订建立永久联合技术委员会（JPTC）的协议。而南非安全形势恶化，要确保中长期经济发展，就必须在未来获得本国领土之外奥卡万戈河或赞比西河（Zambezi）的河水，这一战略意图决定了它要通过与博茨瓦纳缔结协定来改变自己的安全形势。

博茨瓦纳是林波波河的上游国，具有地理上的优势。因此，与博茨瓦纳合作对南非成功进行水资源管理非常重要。博茨瓦纳也需要开发利用水利项目，再考虑到缺水对于它未来经济增长的影响，因此在林波波河开发利用上与南非有共同利益。1983 年，两国达成关于建立永久联合技术委员会的协议，处理双方共同利益问题。该委员会至今运行良好，负责对林波波河上游进行联合考察研究，包

① 王志坚：《水霸权、安全秩序与制度构建：国际河流水政治复合体研究》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 113 页。

② Richard Paisley, “Adversaries into Partners: International Water Law and the Equitable Sharing of Downstream Benefits,” *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 3, No. 2, 2002, pp. 280 – 300.

③ 林波波河流域制度建设可以追溯到 1926 年南非和葡萄牙之间的总条约，它成为此后南非国际河流流域开发的制度基础。1971 年南非和葡萄牙达成了在林波波河南非边界下游 30 公里处建设马辛吉尔（Massingir）大坝的正式协议。

括3个新大坝的选址问题。1997年南非和博茨瓦纳关系进一步加强,两国缔结了建立合作联合永久委员会(JPCC)的协议,目标是促进两国在包括水利、环境、自然资源联合开发利用以及基础设施建设等领域的合作。

在奥兰治河流域,南非与上游流域国莱索托有着非常复杂的合作制度。南非与莱索托合作的目的是确保南非获得源于莱索托的水资源,供给南非的城市和工业地带。1979年两国联合技术委员会初步提出莱索托高地水利工程可行性建议,而且决定继续下一阶段的工作。^①1986年《莱索托高地水利工程条约》签订,但并没有分配水。^②该条约有4个议定书,包括设计、建设、运营和维护的细节,以及管理这个复杂工程的机制安排。从机制方面看,根据该条约建立了两个机构:莱索托高地发展局(LHDA)负责大坝建设和莱索托内部相关事项的管理,跨卡尔顿隧道管理局(TCTA)则负责向南非输水系统的管理。除此之外还建立了永久联合技术委员会,由来自两个流域国的代表组成,负责协调上述两个机构,以及向各自的政府报告。

条约第10条规定,南非承担除穆埃拉水电站之外的项目成本。第11条规定,南非将提供贷款。第5条规定了特许权使用费的计算方式,为由莱索托高地水利工程供应70立方米/秒水流量的成本与奥兰治—瓦尔河调水项目成本差额的一半。条约附录二规定该项目运送的最低水流量,1995年开始时为0.57亿立方米/年,2020年结束时为2.208亿立方米/年。^③1999年签订了《莱索托高地水利工程条约》第六议定书,^④将两国间的永久联合技术委员会升级为莱索托高地水委员会(LHWC)。新管理模式的采用标志着最初建设阶段的结束以及水传输阶段的开始。

南非推进的全流域条约以本国利益为主导,本质上具有双边条约的性质。通过双边机制推动形成的复杂的跨流域调水系统,建立在流域国之间水权关系不明晰的基础上,流域国水关系非常复杂。南非许多条约实质上都具有双边条约的特征,即使其表面上是全流域条约。1983年2月,莫桑比克、南非和斯威士兰之间达成了建立三方常设技术委员会的协议,但此后数年恶

① Piet S. Heyns, "Existing and Planned Development Projects on International Rivers within the SADC Region," p. 11.

② Alan H. Conley and Peter H. van Niekerk, "Sustainable Management of International Waters: The Orange River Case," *Water Policy*, Vol. 2, No. 1-2, 2000, pp. 131-149.

③ "Treaty on the Lesotho Highlands Water Project between the Government of the Republic of South Africa and the Government of the Kingdom of Lesotho," <http://gis.nacse.org/tfdd/tfdddocs/453ENG.pdf> [2021-12-18].

④ "Protocol VI to the Treaty on the Lesotho Highlands Water Project: Supplementary Arrangements regarding the System of Governance for the Project," <http://gis.nacse.org/tfdd/tfdddocs/599ENG.pdf> [2021-12-18].

劣的政治环境使该委员会未能正常运行。同样,1986 年博茨瓦纳、津巴布韦、南非和莫桑比克达成建立林波波河永久技术委员会的协议,作为南部非洲第一个全流域制度,实施情况也不好。在奥兰治河流域,存在着两个运行的双边制度——《莱索托高地水利工程条约》和关于建立永久水委员会的协议,2000 年建立了以奥兰治—森曲河委员会形式存在的多边全流域制度,但由于南非在制度建设上的绝对主导地位,这些制度都成为南非维持其直接控制流域战略利益的工具。

结 语

根据流域国在推行国际河流安全化管理中的地位 and 作用,可分为主动安全化国与被动安全化国两种类型。主动安全化国是那些在流域水政治关系中处于主导地位,主动选择水资源管理安全化策略的国家。而那些在流域水政治关系中处于受影响地位,不得已采取安全化管理策略的流域国,则是被动安全化国。国际河流安全化管理提升流域国对流域水威胁的感知,导致流域安全困境。为了走出安全困境,一些流域国采取措施取消水资源问题与安全问题的关联,以降低流域国不安全感知,增强流域国之间的平等互利合作,实现合作安全。这意味着去安全化管理策略开始在流域中施行。那些主动实施去安全化管理策略、积极推动流域去安全化管理制度建设的流域国是主动去安全化国家,而那些受到去安全化策略影响、不得已采取一些去安全化管理措施参与到去安全化管理制度建设过程中的流域国是被动去安全化国家。

南非周边国际河流安全化管理是南非主动推进并落实的,同时这些流域的去安全化过程是在地区弱国莫桑比克等国推动下进行的。但由于莫桑比克等流域国与南非在权力结构中的强不对称地位,南非处于去安全化管理的主导地位,把握和控制着去安全化管理进程。因而,南非周边国际河流去安全化管理属于南非被动推进的去安全化管理类型。南非无论采取安全化管理策略还是去安全化管理策略,都是为了维护国家利益。但对于全流域治理来说,所有流域国对国际河流水资源进行去安全化管理,是达成国家间平等合作、降低水资源问题的政治等级、实现水资源公平合理利用与分配的最佳手段。

对于南非周边国际河流来说,要实现这一目标前路漫漫,与南非共享国际河流的流域国以及国际社会仍需努力。首先,积极推动流域去安全化管理的莫桑比克等国可利用的二阶资源有限。莫桑比克前期争取国家独立,随后又经历数十年的内战,经济发展落后,其他流域国地位也不高,可用的二阶资源也极为缺乏。

其次，南非周边国际河流管理以双边合作为主，多边合作并不顺利。南非周边国家的现有制度规定了流域用水原则、无争议地共享水文数据，提供了未来行动的标准，一些河流流域建立了全流域制度，但这并不能掩盖全流域制度执行不佳、流域合作仍以南非主导下的多边合作为主的事实。有一些河流，如林波波河即使建立了永久技术委员会，但实质上并不存在全流域制度。水文数据不统一给合作带来一些困难。三方常设技术委员会马普托河流域综合研究显示了各方要求合作解决水文数据不完善和争议问题的强烈意愿。再次，南非周边国际河流并没有明晰的水权分配条款，水权与水使用权仍然存在偏离，这种状况在短期内不会改变，因为非洲地区性水公约关于水资源的分配问题，也是以程序性的规定替代实质性条款。^① 南部非洲国际河流流域国的合作，都是在没有确立水权基础上的合作，南非虽然承担了部分成本，但总体来看是最大的获利者。这种形式的合作建立在流域国家都极为贫弱的基础上，实际上剥夺了部分流域国家的用水权利，南非周边国际河流去安全化管理的前景并不十分光明。

(责任编辑：陈雅慧 责任校对：李若杨)

① 《SADC 水道共享议定书》的大部分条款规定的是程序性事项，以及一系列不明确的机构之建立和运行。例如就第二条第七款第五项中涉及公平合理使用的确定要素而言，即如何确定“适用的纲领和一致标准”，协议并没有指出纲领和标准有什么内容，也没有指出确定这些内容的主体。

Minzu University of China (Beijing 100081).

Perspectives and Characteristics of Water Governance Research in Africa

Zhang Jin

Abstract: Rather than being a “dry continent”, Africa is suffering more from “water scarcity” due to under – exploitation of water resources and weak water governance capacity in terms of low rate of water supply and utilization. In order to improve water governance in Africa, researchers from natural sciences, social sciences and humanities have developed effective research methods, and water governance actors at all levels have made their own efforts in water management and planning. At the international, intercontinental and national levels, international organizations and African countries have explored water governance, showing characteristics such as multi – disciplinary and multi – participant involvement in governance. However, due to objective restrictions such as data deficiencies and traditional customs, water governance in Africa is still highly unpredictable and remains an area that needs attention for future sustainable development in Africa.

Keywords: African development, water resources, water issues, water civilization, water governance

Author: Zhang Jin, Associate Professor at Center for African Studies, Shanghai Normal University (Shanghai 200234).

Securitization and Desecuritization of International River Management Around South Africa

Wang Zhijian

Abstract: Water securitization and desecuritization is a critical issue in international river management. The analysis of active securitization and passive desecuritization of South Africa’s international river management can help to understand the internal mechanism of regional water conflict and cooperation transformation. South Africa’s relatively strong economic strength in its peripheral river basins places it in a dominant position in the water and political complex of all the peripheral international rivers, and allows it to take the initiative in carrying out the safe management system conducive to its own country in all these river basins, thus forming the current water resource management system. With the development of the region’s economies and the increase in water demand, some other countries in the region have begun to take measures to strive for more water resources in order to safeguard their own water rights and interests

by establishing a desecuritization management system for water resources. However, due to the existence of many immature factors, the securitization aspect of their administration cannot be modified in a short time.

Keywords: South Africa, international river, securitization, desecuritization

Author: Wang Zhijian, Associate Professor at School of Law in Hohai University and Adjunct Professor at HNC in Nanjing University (Nanjing 210093).

An Analysis of the Transboundary Water Resources Disputes of the Nile

Xing Hao

Abstract: The Nile water resources dispute, which is being reignited by the construction of the Renaissance Dam in Ethiopia, is one of the central variables affecting the stable development of the countries in the basin. The transboundary nature and high spatial and temporal variability are the fundamental characteristics of the Nile Basin system. The large number of flowing countries, their uneven distribution and the yearly decrease of water flows have complicated the Nile transboundary water disputes. The Nile transboundary water disputes initiated during the colonial rule of European powers, and a series of unequal treaties and agreements on water allocation and management are the historical causes of the current water rights disputes in the region. The asymmetrical power between the countries in the basin, the legitimacy of the colonial agreements and the contradictions in international law have become the problems that hinder the resolution of the Nile transboundary water disputes. The basic principle and goal of water dispute resolution is to promote the common ownership, sharing and governance of the transboundary water resources of the Nile. Following this logic, the gradual resolution of the Nile transboundary water resources dispute requires more extensive cooperation from a basin – wide perspective, a balance of the interests of all parties, adherence to the concept of equitable and reasonable use and sustainable development, and promotion of the integration process of regional water resources sharing, thus establishing a new system of shared water resources that promotes regional stability and prosperity. It is worth noting that with the implementation of China's Belt and Road Initiative (BRI), China brings new opportunities for the development and management of Nile water resources.

Keywords: the Nile, transboundary water resources, water disputes, a new system of shared water resources

Author: Xing Hao, PhD candidate at Institute of Middle Eastern Studies, Northwest University (Xi'an 710127).