

# 尼罗河跨界水资源争端问题析论\*

邢 昊

**内容提要** 由埃塞俄比亚复兴大坝建设再度引起的尼罗河水资源之争是影响流域内国家间关系稳定发展的核心变量之一。跨界性和高度的时空异变是尼罗河流域系统尤为显著的基本特征。流经国家多、分布不均衡以及水流量逐年减少,致使尼罗河跨界水资源争端日趋复杂化。尼罗河跨界水资源争端肇始于欧洲列强殖民统治时期,一系列关于水资源分配与管理的不平等条约、协议是现今该地区水权争夺的历史成因。流域内国家间的不对称权利、殖民协定的合法性认同以及国际法的诸多矛盾,成为阻碍尼罗河跨界水争端问题解决的现实难题。促成尼罗河跨界水资源的共有、共享、共治,是解决水争端的基本原则和目标所在。循此逻辑,逐步解决尼罗河跨界水资源争端需要以全流域为视角、平衡各方利益开展更为广泛的合作,坚持公平合理使用和可持续发展理念,推动区域水资源共享一体化进程,进而建立促进区域稳定繁荣的共享水资源新体系。值得注意的是,随着“一带一路”合作倡议的实施,中国为尼罗河水资源开发和治理带来新机遇。

**关键词** 尼罗河 跨界水资源 水争端 共享水资源新体系

**作者简介** 邢昊,西北大学中东研究所2021级博士研究生(西安710127)。

2021年9月,为解决埃及、埃塞俄比亚和苏丹的尼罗河水资源之争,联合国安理会通过声明,鼓励三国在非洲联盟的主持下制定关于解决复兴大坝问题的相关协议。虽然埃及与苏丹政府同意联合国干预尼罗河水资源争端,但是埃塞俄比亚始终认为联合国干预复兴大坝问题于事无补。可以看出,尼罗河水权争议一直是影响东北非地区稳定的重要因素,也势必成为一项长期

\* 本文系国家社科基金重点项目“中东跨界水资源争端研究”(20ASS003)的阶段性成果。

性的多边问题。

跨界水资源是指两个或两个以上主权国家共享的水资源,包括国际淡水、国际地下水和国际大型海洋生态系统。<sup>①</sup> 共享同一流域的国家往往会构成一个高度复杂、相互依存的水文政治系统,该系统中环境、经济、政治和安全方面的因素密切交织在一起。<sup>②</sup> 尼罗河是非洲大陆独特的河流系统,对11个沿岸国家的社会经济发展至关重要。<sup>③</sup> 随着用水需求激增、城市化以及全球变暖,尼罗河沿岸国家需要发展和采用有效的法律框架来管理水资源分配以及处理与水有关的一系列争议。<sup>④</sup> 由此形成的尼罗河跨界水资源争端是区域和国际政治舞台上的热点问题。如何实现水资源合理分配与可持续利用不仅是影响尼罗河沿岸国家和域内安全的重要因素,也是各国应对全球气候变化、人口激增和干旱灾害等问题的核心关切。在当今跨界水资源争端中,尼罗河流域具有一定的典型性。从规模上看,尼罗河是世界上最长的河流,流经11个国家,尼罗河水资源之争成为影响区域安全和稳定发展的深层诱因。<sup>⑤</sup> 从横跨时间上看,尼罗河跨界水资源分配问题可以追溯至19世纪初期,直到现在国际社会和沿岸国家时常因此而生争执。

国内学者的相关研究较少,主要集中在尼罗河流域的水资源分配与管理、水冲突和水政治以及解决水争端的国际法视角。<sup>⑥</sup> 国外学者则特别关注尼罗河流域

- 
- ① Richard K. Paisley and Taylor W. Henshaw, "Transboundary Governance of the Nile River Basin: Past, Present and Future," *Environmental Development*, Vol. 7, 2013, p. 59.
  - ② Kelechi Johnmary Ani, Maryam M. Jungudo and Victor Ojakorotu, "Aqua - Conflicts and Hydro - Politics in Africa: Unfolding the Role of African Union Water Management Interventions," *Journal of African Union Studies*, Vol. 7, Issue 1, 2018, p. 17.
  - ③ 尼罗河流域约有2.38亿人,超过4.43亿人居住在11个沿岸国家。参见 Assefa M. Melesse, Wossenu Abteu and Shimelis G. Setegn (eds.), *Nile River Basin: Ecohydrological Challenges, Climate Change and Hydropolitics*, Switzerland: Springer International Publishing Switzerland, 2014, p. 2.
  - ④ Kelechi Johnmary Ani, Maryam M. Jungudo and Victor Ojakorotu, "Aqua - Conflicts and Hydro - Politics in Africa: Unfolding the Role of African Union Water Management Interventions," p. 25.
  - ⑤ Nebiyou Dagne, Daniel Bekele Mulugeta and Kentaro Kaihara, "Towards a Cooperative Use of the Nile: A Legal Perspective," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 12, Issue 2, 1999, pp. 226 - 227.
  - ⑥ 相关研究成果参见:王益明、任婷婷:《复兴大坝与尼罗河流域的水资源竞争》,《区域与全球发展》2021年第1期;胡文俊、杨建基、黄河清:《尼罗河流域水资源开发利用与流域管理合作研究》,《资源科学》2011年第10期;张璉:《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;曾尊固、龙国英:《尼罗河水资源与水冲突》,《世界地理研究》2002年第2期;洪永红、刘婷:《解决尼罗河水争端的国际法思考》,《西亚非洲》2011年第3期。

沿岸国家的合作机制,<sup>①</sup> 尼罗河跨界水资源争端解决的法律途径,<sup>②</sup> 以及从博弈论的视角出发分析尼罗河跨界水资源争端问题。<sup>③</sup> 本文尝试论述尼罗河跨界水资源争端的成因, 分析水资源争端解决的现实困境和方法途径, 以此为解决尼罗河及其他跨界水资源争端问题提供一定借鉴。

## 尼罗河水资源争端问题的缘起与早期发展

尼罗河是世界上最长的河流, 全长约 7000 公里, 流域面积超过 300 万平方公里, 约占非洲大陆总面积的 1/10。<sup>④</sup> 从古至今, 尼罗河水一直为埃及民众提供生存给养, 成为埃及文明绵延悠长变迁中的核心角色。<sup>⑤</sup> 尼罗河河道及其支流穿越 11 个非洲国家领土: 布隆迪、卢旺达、坦桑尼亚、肯尼亚、乌干达、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、厄立特里亚、苏丹、南苏丹和埃及。尽管尼罗河长度长, 流域面积广, 但尼罗河总流量相对较小, 原因在于尼罗河水的主要来源地只有东非湖泊地区和埃塞俄比亚高地, 而且其 2/5 的流域面积都处于干旱或超干旱

- 
- ① See Abdel Fattah Metawie, "History of Co-operation in the Nile Basin," *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 20, No. 1, 2004; Dale Whittington and Elizabeth McClelland, "Opportunities for Regional and International Cooperation in the Nile Basin," *Water International*, Vol. 17, 1992; Teferi Mekonnen, "Ethiopia's Quest for and Efforts at Building a Nile Basin Cooperation: From the 1950s to the Beginning of the Signing of the Cooperative Framework Agreement (CFA)," *Journal of Ethiopian Studies*, Vol. 51, 2018; Leonardo Orlando, "Fighting Water Wars: Regional Environmental Cooperation as a Roadmap for Peace," *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 39, No. 2, 2015; Biong Kuol Deng, "Cooperation between Egypt and Sudan over the Nile River Waters: The Challenges of Duality," *African Sociological Review*, Vol. 11, No. 1, 2007.
- ② See Jutta Brunnée and Stephen J. Toope, "The Nile Basin Regime: A Role for Law?" *Developments in Water Science*, Vol. 50, 2003; Nebiyu Dagne, Daniel Bekele Mulugeta and Kentaro Kaihara, "Towards a Cooperative Use of the Nile: A Legal Perspective," 1999; Dante A. Caponera, "Legal Aspects of Transboundary River Basins in The Middle East: The Al Asi (Orontes), The Jordan and The Nile," *Natural Resources Journal*, Vol. 33, No. 3, 1993; Joseph W. Dellapenna, "Rivers as Legal Structures: The Examples of the Jordan and the Nile," *Natural Resources Journal*, Vol. 36, No. 2, 1996; C. D' O. Farran, "The Nile Waters Question in International Law," *Sudan Notes and Records*, Vol. 41, 1960.
- ③ See Kaveh Madani, "Game Theory and Water Resources," *Journal of Hydrology*, Vol. 381, Issue 3-4, 2010; Laila Elimam et al., "An Ancient Struggle: A Game Theory Approach to Resolving the Nile Conflict," paper presented at the World Environmental and Water Resources Congress, 2008.
- ④ Richard K. Paisley and Taylor W. Henshaw, "Transboundary Governance of the Nile River Basin: Past, Present and Future," *Environmental Development*, Vol. 7, 2013, p. 61.
- ⑤ Abdel Fattah Metawie, "History of Co-operation in the Nile Basin," *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 20, No. 1, 2004, p. 47.

地区。<sup>①</sup> 白尼罗河与青尼罗河是尼罗河两大主要支流，白尼罗河发源于维多利亚湖和布隆迪、卢旺达以及刚果民主共和国的山脉；青尼罗河由埃塞俄比亚、厄立特里亚和苏丹的水域组成。两条河流在苏丹首都喀土穆汇合，形成尼罗河的主体，然后流经埃及进入地中海。尼罗河水流量具有很强的季节性，8—10 月间水流量占据全年的 80% 左右。埃及纳赛尔湖的水文测量数据显示，尼罗河的水流量相较于 20 世纪已经大为减少，水资源短缺和水质恶化是当今尼罗河面临的两大突出问题。<sup>②</sup>

塔纳湖 (Lake Tana) 与维多利亚湖 (Victoria Nyanza) 是尼罗河流域最为重要的两个湖泊。塔纳湖面积约 3156 平方公里，不仅是青尼罗河的源头，也是埃塞俄比亚境内最大的湖泊。近年来，人类活动和气候变化导致塔纳湖的流量一直处于减少状态。维多利亚湖面积约为 68800 平方公里，是世界上第二大淡水湖和最大的热带湖泊。作为非洲面积最大的湖泊，维多利亚湖几乎 80% 的水源都直接来自降水，1998 年以来由于高蒸发量（平均蒸发量达到 2000—2200 毫米）和人类生产活动的影响，该湖水位一直处于下降状态。<sup>③</sup> 另外，尼罗河是从富含水分的高地地区流向干旱的低地平原，因此埃及和苏丹几乎完全依赖尼罗河流域上游国家的水资源，加上近年来沿岸国家人口激增、水污染等问题，使得尼罗河跨界水资源管理、分配以及所有权问题极具争议。据统计，至 2025 年非洲大陆将会有超过 2/3 的人口处于严重缺水的环境中。<sup>④</sup>

尼罗河流域系统具有以下特征：第一，鲜明的跨界性。河流不仅穿越 11 个主权国家，而且由此引发的水权竞合成为多国参与的区域性重要问题。第二，流域系统高度的时空异变。降水方面，尼罗河源头地区年平均降水量超过 1000 毫米，从苏丹开始的干旱地区年均降水量只有 20 毫米，埃及大部分地区炎热干燥，年均降水量少于 20 毫米。<sup>⑤</sup> 流量方面，尼罗河年总流量的 80% 来自夏季（雨季

① Ahmed Tayia, Antonio Ramos Barrado and Fernando Alonso Guinea, "The Evolution of the Nile Regulatory Regime: A History of Cooperation and Conflict," *Water History*, Vol. 13, 2021, pp. 293 – 317.

② Richard K. Paisley and Taylor W. Henshaw, "Transboundary Governance of the Nile River Basin: Past, Present and Future," p. 61.

③ Assefa M. Melesse, Wossenu Abteu and Shimelis G. Setegn, *Nile River Basin: Ecohydrological Challenges, Climate Change and Hydropolitics*, pp. 405 – 406.

④ Declan Conway, "The Impacts of Climate Variability and Future Climate Change in the Nile Basin on Water Resources in Egypt," *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 12, Issue 3, 1996, p. 278.

⑤ Mitthan Lal Kansal and Silas Ekadu, "Hydropolitics in Water Governance of the Nile River in Africa," paper presented at the World Environmental and Water Resources Congress, 2018, p. 279.

7 月至 10 月), 并且自 1878 年以来总流量一直处于下降状态。<sup>①</sup> 因此, 如果不能及时调节尼罗河水流状况, 那么很难推进有意义的水资源开发与管理计划。第三, 水资源供需关系极度失衡。长期以来埃及和苏丹是尼罗河水资源的最大消费者, 而为尼罗河提供水源的上游国家却无法充分利用水资源, 这种结构性供需矛盾是尼罗河跨界水资源争端的内源性问题所在。

水资源争端古来有之。原始群居部落随水而居、因水而战的生活方式显示出水的必要性和冲突性特征。<sup>②</sup> 当今世界, 水作为一种战略资源已经在现代国家关系中凸显出来, 由水引发的冲突与合作引起了从政治到军事、从区域到全球, 甚至从内政到外交等多个层面的关注。按照表现形式, 与水有关的冲突可以分为两类: 一类是与物质有关的冲突, 如水资源压力和开发的不足; 另一类是与管理相关的冲突, 包括国家失败与治理缺失。<sup>③</sup> 显然, 尼罗河跨界水资源争端主要属于后者。

这场关于水资源的纷争对尼罗河流域各国的政治、经济、文化等方面产生深远影响。国内已有研究从国际关系和政治学出发讨论这一争端, 认为实际上这更是殖民历史的遗留问题。近代以来, 尼罗河沿岸国家相继独立, 逐渐开始诉诸自身水资源开发与利用, 水资源争端向区域内水权共享矛盾转变。历史地看, 尼罗河跨界水资源争端历经了三个阶段。

第一阶段: 尼罗河水权争端的滥觞。几千年来, 埃及人民沿着尼罗河及其支流生活, 尼罗河对埃及文明的演进至关重要。公元前 3000 年左右埃及统一尼罗河流域时, 东非和中非没有别的国家与其争夺水权。直至公元前 1000 年左右埃塞俄比亚地区阿克苏姆王国建立, 埃及独享水权的历史开始走向终结。

埃塞俄比亚与埃及之间长期因宗教和尼罗河水供应等问题处于矛盾状态。公元 330 年阿克苏姆国王埃扎纳 (Ezana) 皈依基督教。640 年穆斯林征服埃及, 使基督教影响下的埃塞俄比亚处于防御地位。此时, 埃塞俄比亚仍然隶属于亚历山大的东正教, 而埃及已成为一个伊斯兰国家。由宗教对立引起的水权争夺成为两国之间政治、文化、经济冲突的集中反映。19 世纪, 埃及和埃塞俄比亚为争夺红海和尼罗河流域上游的控制权爆发军事冲突, 两国的水权争夺达到顶峰。而 19 世纪 80 年代欧洲列强瓜分非洲给这场冲突增添了极大的复杂性, 尼罗河跨界

① Assefa M. Melesse, Wossenu Abtew and Shimelis G. Setegn, *Nile River Basin: Ecohydrological Challenges, Climate Change and Hydropolitics*, p. 406.

② Yunus Turhan, "The Hydro-political Dilemma in Africa Water Geopolitics: The Case of the Nile River Basin," *African Security Review*, Vol. 30, No. 1, 2021, pp. 66-67.

③ Yunus Turhan, "The Hydro-political Dilemma in Africa Water Geopolitics: The Case of the Nile River Basin," p. 65.

水资源争端进入新时期。

第二阶段：殖民统治时期的列强博弈。20 世纪初，众多力量对塑造尼罗河流域水资源利用、管理和发展产生了影响，其中最为重要的因素是英国在流域内的利益<sup>①</sup>和埃及所奉行的水安全政策。<sup>②</sup> 这一时期以英国殖民政府与其他殖民国家订立双边协议为主，确保英国始终保持尼罗河水的优先享用权。实际上，这一阶段的尼罗河水资源争端主要是殖民国家之间的利益争夺，直到 1967 年成立了包括维多利亚湖、基奥加湖（Kyoga Lake）和阿尔伯特湖（Lake Albert）集水区的水文气象调查机构，才标志着区域合作真正开始。<sup>③</sup>

尼罗河流域的开发与利用最早可以追溯到古埃及时期，作为尼罗河下游最依赖尼罗河水的国家，古埃及一直努力保留这一水域的专用权。<sup>④</sup> 英国利用其在尼罗河流域强大的影响力确保上游河岸殖民地的用水不会导致埃及的水流量减少。为了达成这一目标，这一时期英国与其他殖民国家签订了一系列有关水资源管理和分配的协议，主要聚焦于尼罗河水资源的优先享用权。

《1891 年英意议定书》是第一次明确提及有关尼罗河水资源分配的协议，该议定书规定英国享有尼罗河水的优先使用权。<sup>⑤</sup> 议定书第 3 条致力于通过限制意大利在阿特巴拉河上修建水利工程来保护尼罗河不受干扰地流动。<sup>⑥</sup> 但是，由于该议定书是在殖民列强忽略第三方特别是埃塞俄比亚利益的情况下签署的，根据合同的相对性原则，它仅对英国和意大利有约束力。因而，该议定书对尼罗河流域国家而言是无效的，不能作为解决水资源争端的法律主张。

为了解决 1891 年议定书忽视埃塞俄比亚（这一时期埃塞俄比亚处于独立时期）利益的问题，1902 年英国单独和埃塞俄比亚签订条约。其中第 3 条规定：“埃塞俄比亚国王孟尼利克二世（Menelik II）陛下与不列颠陛下政府承诺不建造或允许建造跨越青尼罗河、塔纳湖或索巴特河的任何工程，除非与英国、苏丹政

① 尼罗河水是这一地区英国殖民者棉花种植园的主要灌溉水源，从而间接为欧洲的工业发展提供原材料。

② Mohammed Abdo, “The Nile Question: The Accords on the Water of the Nile and Their Implications on,” *Perceptions: Journal of International Affairs*, Vol. 9, No. 2, 2004, pp. 47 - 48.

③ Abdel Fattah Metawie, “History of Co-operation in the Nile Basin,” p. 50.

④ Emmanuel B. Kasimbazi, “The Impact of Colonial Agreements on the Regulation of the Waters of the River Nile,” *Water International*, Vol. 35, Issue 6, 2010, p. 718.

⑤ 议定书的正式名称为《大不列颠政府和意大利政府之间关于划分其在东非的各自势力范围，从拉斯·卡萨尔（Ras Kasar）到青尼罗河的议定书》。参见 Wuhibegezer Ferede and Sheferawu Abebe, “The Efficacy of Water Treaties in the Eastern Nile Basin,” *Africa Spectrum*, Vol. 49, No. 1, 2014.

⑥ Wuhibegezer Ferede and Sheferawu Abebe, “The Efficacy of Water Treaties in the Eastern Nile Basin,” p. 58.

府达成协议。”<sup>①</sup> 这一规定实现了英国长期以来追求的目标，即保障青尼罗河和塔纳湖的水不受阻碍地流动。但是，这也成为最具争议的条款之一，主要原因是阿姆哈拉语（埃塞俄比亚官方语言）和英语版本之间存在重大差异，英语版本要求同时获得英国和苏丹政府的许可才能实施水利项目，而阿姆哈拉语版本只涉及英国政府。<sup>②</sup> 实际上，该条约中涉及尼罗河问题的具体条款是为了限制埃塞俄比亚与其他殖民国家就水资源分配达成协议，确保英国在尼罗河水资源利用上的主导权和最大受益者地位。然则，英国低估了其他殖民国家和埃塞俄比亚在谋求尼罗河水资源利益上的意愿和能力，毕竟水资源在非洲的重要性不言而喻。

1906 年，英国、法国和意大利签订了一项针对埃塞俄比亚的殖民计划条约，为后期意大利入侵埃塞俄比亚奠定了基础。该条约第 14 条规定 3 个殖民大国共同行动，以维护英国和埃及在尼罗河流域的利益。<sup>③</sup> 由于这项条约的缔约国都是殖民国家，而它们代表殖民地签订的条约不能转让给新独立的国家，除非后者同意这些条款。在这种情况下，后来获得独立的尼罗河沿岸各国都拒绝承认该条约。1925 年英国与意大利再次签订“英意秘密协定”，英国以允许意大利在索马里修建连接厄立特里亚的铁路获得在埃塞俄比亚修建大坝的权利。<sup>④</sup> 这一秘密协定本身就是一种不合法行为，埃塞俄比亚拒绝承认该协定的有效性，其在当代尼罗河跨界水资源争端解决中也不具备法律效力。

1929 年，作为独立国家的埃及与英国签署《尼罗河水协议》，该协议几乎忽视了其他上游国家的水权，由于英国在该协议中极力偏袒埃及，其他尼罗河沿岸国家在独立后纷纷拒绝承认该协议的有效性与合法性。<sup>⑤</sup> 《尼罗河水协议》致力于保障埃及获得充沛的水资源，埃及也以此为依据宣称对尼罗河水拥有先天优享权。<sup>⑥</sup> 值得注意的是，《尼罗河水协议》是殖民国家主导下针对尼罗河跨界水资源分配与管理的终本。此后，尼罗河跨界水资源争端进入以尼罗河沿岸独立国家为主导的共有、共享、共治的新时期。

① *The Treaty Between Great Britain and Ethiopia of May 15, 1902*, [https://www.weaspire.info/the-treaty-between-great-britain-and-ethiopia-of-may-151902/\[2021-11-15\]](https://www.weaspire.info/the-treaty-between-great-britain-and-ethiopia-of-may-151902/[2021-11-15]).

② Wuhibegezer Ferede and Sheferawu Abebe, “The Efficacy of Water Treaties in the Eastern Nile Basin,” p. 59.

③ Wuhibegezer Ferede and Sheferawu Abebe, “The Efficacy of Water Treaties in the Eastern Nile Basin,” p. 60.

④ Antoinette Iadarola, “The Anglo-Italian Agreement of 1925: Mussolini’s ‘Carte Blanche’ for War against Ethiopia,” *Northeast African Studies*, Vol. 1, No. 1, 1979, p. 45.

⑤ Wuhibegezer Ferede and Sheferawu Abebe, “The Efficacy of Water Treaties in the Eastern Nile Basin,” pp. 62-63.

⑥ Pierre Crabitès, “The Nile Waters Agreement,” *Foreign Affairs*, Vol. 8, No. 1, 1929, pp. 145-149.

概括而言,这一时期各种殖民协定是尼罗河水资源之争的开端,各种不平等协议成为后期埃及、苏丹与沿岸其他国家水权争夺的历史成因。

第三阶段:埃及、苏丹与埃塞俄比亚的三方竞逐。尼罗河沿岸独立国家(主要是埃塞俄比亚)迫切要求改变殖民时期的不平等水权现状,要求对水资源份额进行重新分配,以使尼罗河流域沿岸各国享受平等权利。二战后亚非拉国家摆脱殖民统治走上民族独立道路,非殖民化背景下,尼罗河流域诞生了许多新国家而引发竞争。这一时期尼罗河水资源争端主要有两大表现形式:第一,流域内独立国家要求改变殖民时期的尼罗河水资源分配与管理现状。第二,以埃塞俄比亚为典型的流域内国家开始寻求自身水资源管理与使用,其中复兴大坝的建设计划成为21世纪尼罗河水资源争议的症结所在。

在以尼罗河沿岸独立国家为主导的水资源分配与管理进程中,《1959年尼罗河水协议》具有特殊意义,这份协议第一次提出了关于跨界水资源的“共享”原则。<sup>①</sup> 根据此协议,作为尼罗河流域的两个大国,埃及与苏丹就尼罗河水资源分配问题达成一致。不但规定了两国年水用量,而且考虑到尼罗河的跨界性制定了“共享”原则,即如果其他沿岸国家就尼罗河水资源分配提出任何异议,埃及和苏丹应共同处理,在一致原则的基础上与其他沿岸国家“重新分享”尼罗河水资源。此外,还设立了一个常设联合技术委员会,作为埃及和苏丹之间管理尼罗河水资源的常设机构。《1959年尼罗河水协议》虽然具有一定的排他性,但是开创性地提出了尼罗河流域水资源的“共享”概念,对区域内跨界水资源争端的解决具有实际意义。然而,由于该协议认可了部分殖民协议,无视尼罗河沿岸其他国家的水权,导致在后期解决尼罗河水争端的问题上产生了结构性矛盾。

历史上,埃塞俄比亚始终以配角的身份被动参与尼罗河跨界水资源争端。《1993年埃及和埃塞俄比亚全面合作框架》是两国间就尼罗河问题签署的第一个双边合作框架协议,规定两国以国际法为基础就尼罗河问题进行谈判。该协议虽然没有规定具体的实施细则,但它代表着两国在处理尼罗河跨界水资源问题上新时期的到来。<sup>②</sup>

进入21世纪后,埃塞俄比亚复兴大坝建设计划再次引发尼罗河水资源争端。建设复兴大坝的设想最初由埃塞俄比亚已故总理梅莱斯·泽纳维(Meles Zenawi)提出,并于2011年4月2日正式奠基修建。然而,该计划从一开始就遭到埃及和苏丹的强烈反对,它们担心复兴大坝的建设会引起尼罗河下游水量减少,从而

① I. H. Abdalla, "The 1959 Nile Waters Agreement in Sudanese - Egyptian Relations," *Middle Eastern Studies*, Vol. 7, No. 3, 1971, pp. 336 - 337.

② Mohammed Abdo, "The Nile Question: The Accords on the Water of the Nile and Their Implications on," pp. 50 - 51.

引发用水和环境问题。2021年7月5日,埃塞俄比亚通知埃及和苏丹将开始第二次大坝蓄水,此举引发埃及和苏丹的强烈反应,尼罗河危机再次出现。<sup>①</sup>源于尼罗河复杂的水政治,复兴大坝成为近年来该地区充满政治色彩的问题。虽然自大坝建设伊始,埃塞俄比亚与苏丹、埃及举行了数轮会谈,但是未能达成一致。目前悬而未决的争端主要包括两个方面:如何制定一致认可的协议、如何建立争端解决机制以及极端气候下的水流管理体系。截至目前,以复兴大坝为核心的尼罗河水资源争端的谈判和解决尚未取得任何实质性进展。

总之,本阶段尼罗河水资源争端从殖民列强主导决定性地演变为现代民族国家之间的区域冲突与合作,复兴大坝的建设计划成为这一时期影响尼罗河水资源争端的核心因素。

肇始于1891年关于尼罗河水资源开发与利用的第一份协议,尼罗河跨界水资源问题跨越两个世纪,从殖民掠夺时期过渡到沿岸国家之间水资源共有、共享、共治的新时期。1997年世界银行和联合国开发计划署开始推动尼罗河流域沿岸国家建立正式合作机制,提出了《尼罗河流域倡议》(the Nile Basin Initiative)。<sup>②</sup>1999年2月22日,基于《尼罗河流域倡议》的沿岸国家水资源合作机构正式成立,简称尼罗河流域倡议组织。它是促进尼罗河流域合作和区域可持续发展的过渡性政府间组织。2011年尼罗河流域倡议组织召开第一次部长级会议,主题为“通过公平利用尼罗河流域的共同水资源并从中受益,实现可持续的社会经济发展”。通过各方努力,尼罗河流域倡议组织制定了《尼罗河流域可持续发展框架》,为尼罗河流域的保护和开发利用制定了基本原则,成为解决尼罗河水资源争端的指导性纲领。

通过回溯尼罗河跨界水资源争端的历史演进,我们不难发现殖民历史是尼罗河水资源问题走向复杂的主要因素,各种不平等条约加剧了沿岸国家之间对水资源的争夺。随着殖民统治的终结,埃及继续维护这些协议的有效性,而其他河岸国家则认为这些协议无效。<sup>③</sup>21世纪以来,由复兴大坝再次引起的尼罗河水资源争端成为该地区充满政治色彩的问题之一。在过去几年中,各国和国际组织为该区域达成有效的水资源管理共识进行了诸多尝试。目前,区域各国之间的关系正在走向正常化,联合国开始介入尼罗河水资源争端问题,为今后的进一步合作创

① 《复兴大坝争端继续发酵 埃塞、埃及、苏丹在安理会较力》,联合国网站,2021年7月14日, <https://news.un.org/zh/story/2021/07/1087982>[2021-12-16].

② Salman M. A. Salman, “The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: A Peacefully Unfolding African Spring?” *Water International*, Vol. 38, Issue 1, 2013, pp. 19-20.

③ Helga Haftendorn, “Water and International Conflict,” *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 1, 2000, p. 59.

造了可能。

## 20 世纪以来尼罗河跨界水资源争端的主要问题

中东主要是沙漠和干旱地区，水资源短缺一直是长期存在的历史问题。尼罗河沿岸的文明繁荣正是源于水资源的丰富和可用性。<sup>①</sup> 近年来水资源短缺加剧了中东地区的政治动荡，引发一系列与水有关的冲突。<sup>②</sup> 尼罗河跨界水资源争端是影响流域内国家政治和外交关系的重要因素，而要解决这一争端面临诸多问题。

### （一）不对称权利

下游水权守成国与上游不满现状国之间的竞逐与博弈导致的不对称权利是尼罗河跨界水资源争端长期难以解决的结构性矛盾。<sup>③</sup> 从历史上看，埃及一直是尼罗河流域所有权利维度中最强大的沿岸国家，主要得益于其强大的经济、军事实力和重要的地缘战略位置。<sup>④</sup> 除此之外，1956 年获得独立的苏丹也是尼罗河水资源争端中的主角之一，通过与埃及签订一系列水资源分配协议获得较为充沛的水源。埃及和苏丹一致认为，建立在殖民体系下的水权分配协议是其水资源分配与管理的历史和法律基础。近二十年来，上游主权国家逐渐开始参与尼罗河跨界水资源分配，其中埃塞俄比亚是最具有代表性的国家。埃塞俄比亚为尼罗河提供了超过 2/3 的水源，但是享受的水资源却无法与其成正比。近年来，埃塞俄比亚通过建设水力发电和灌溉项目的方式参与争夺尼罗河水资源分配与管理权，其中最为著名的即复兴大坝项目。概括而言，在尼罗河流域存在的不对称权利中，强大的下游国家，特别是埃及和苏丹，通过利用它们的优势地位和追溯历史水权来争

① Nazir Hussain, "Water Politics in the Middle East," *Strategic Studies*, Vol. 22, No. 1, 2002, p. 146.

② 水冲突是由暴力竞争和利益冲突引起的多维危机，涉及国家内部和国家之间的所有水资源问题。它是团体、社区和国家为争取作为自然资源的水的利益而产生的多种形式的分歧或争端的表现。参见 Kelechi Johnmary Ani, Maryam M. Jungudo and Victor Ojajorotu, "Aqua - Conflicts and Hydro - Politics in Africa: Unfolding the Role of African Union Water Management Interventions," p. 11.

③ Jenny R. Kehl, "Hydropolitical Complexes and Asymmetrical Power: Conflict, Cooperation, and Governance of International River Systems," *American Sociological Association*, Vol. 17, No. 1, 2011, pp. 218 - 219.

④ 卡尔·魏特夫 (Karl Wittfogel) 曾在《东方专制：总权力比较研究》一书中称埃及为“水力国家”，是尼罗河流域的主要霸主。参见 Intikhab Ahmad, "The New Hydro - Political Situation in Africa: Challenges for Nile River Basin Countries," *World Affairs*, Vol. 22, No. 4, 2018, p. 66.

取更大份额的水资源，而其他相对较弱的上游国家，如埃塞俄比亚，则致力于提高自身水资源份额，期许获得合法应得的份额。这种下游水权守成国与上游不满现状国之间的竞合将会进一步导致尼罗河流域局势更为复杂多变。

## （二）水资源稀缺

尼罗河水资源累年递减造成的水资源稀缺，导致跨界水争端日益复杂化和尖锐化。自 1878 年以来，尼罗河总流量一直在减少，长期缺水和人口过度增长导致埃及的基本社会经济生存更加依赖尼罗河。埃及是荷马·迪克森（Homer - Dixon）水资源分析模型中“单一稀缺”理论的典型例子。<sup>①</sup> 埃及人口增长对水资源的需求量预计将超过降雨量和尼罗河提供的水量（尼罗河为埃及提供超过 86% 的可用水资源）。与此同时，随着干旱和上游国家用水量增加，尼罗河的供水量持续下降。面对现状，埃及不得不持续追寻自身在尼罗河流域的利益最大化。作为上游国家，埃塞俄比亚则通过修建复兴大坝为本国提供稳定的生活灌溉用水与水力发电来源。面对水资源稀缺而采用的各种措施导致沿岸国家“谈水色变”，都竭力维护自身的“水权”。1978 年，埃及总统萨达特在提到与埃塞俄比亚的水资源争端时说：“我们的生活百分之百依赖尼罗河，如果有人任何时候想剥夺我们的生命，我们将毫不犹豫地发动战争，因为这是生死攸关的问题。”<sup>②</sup> 此外，全球气候变化的不确定性正在改变尼罗河流域的供需模式，共享水资源可能在不久的将来演变为更为严重的安全挑战。<sup>③</sup> 气候变化使尼罗河水资源问题愈加复杂，供需失衡成为河岸国家亟须解决的重要问题。由于尼罗河水资源稀缺以及沿岸国家社会发展产生的水资源供需矛盾难以在短时间内得到解决，水资源逐年递减势必造成水争端逐年递增，这种负相关关系亦是尼罗河跨界水资源争端的主要问题之一。

## （三）殖民遗产的合法性认同

殖民遗产的合法性认同是埃及、苏丹与其他沿岸国家针对尼罗河跨界水资源

① “单一稀缺理论”指两个或两个以上的国家围绕一种枯竭的资源发生争执，并且以零和博弈的眼光看待它们的利益。参见 Christopher L. Kukk and David A. Deese, “At the Water’s Edge: Regional Conflict and Cooperation over Fresh Water,” *Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 1, 1996, pp. 22 - 23.

② Christopher L. Kukk and David A. Deese, “At the Water’s Edge: Regional Conflict and Cooperation over Fresh Water,” p. 46.

③ 政府间气候变化专门委员会（Intergovernmental Panel on Climate Change）的一份报告显示，到 2050 年，全球多达 20 亿人将会面临缺水问题。参见 Ashok Swain, “Challenges for Water Sharing in the Nile Basin: Changing Geo-politics and Changing Climate,” *Hydrological Sciences Journal*, Vol. 56, No. 4, 2011, p. 697.

争端解决的历史矛盾。1929年，英国殖民者在水资源分配上多次支持埃及和苏丹而不是埃塞俄比亚、乌干达及其他尼罗河沿岸国家，导致这些缔约方之间签订的条约不仅偏向下游河岸国家，而且完全排斥上游河岸国家。于是，埃及长期以来对尼罗河上游的任何开发都拥有否决权。从历史上看，埃及主要通过三种方式巩固对尼罗河水的控制：首先，将水权合法性追溯至殖民时期的各种条约；其次，建立大规模的水利基础设施进行蓄水、发电，如阿斯旺大坝；最后，通过制度结构来遏制其他国家，以保持其霸权地位，例如《尼罗河流域倡议》。<sup>①</sup> 值得一提的是，这种建立在殖民遗产上的水资源分配一直受到沿岸其他主权国家的反对。近年来，尼罗河上游国家尤其是埃塞俄比亚的水利项目建设反映出沿岸国家意欲打破原来的尼罗河水资源分配局面。然而，埃及始终采取多层次的协同行动制止这些水利合作项目的进行，以保证自身对尼罗河水的长期控制地位。<sup>②</sup> 这种历史遗产赋予埃及的水权合法性正在受到沿岸主权国家的挑战，如何平衡埃及和其他国家之间的合法性认知，是解决尼罗河水资源问题无法避免的难题之一。

#### （四）跨界水资源争端中的理论争议

划分共有水资源的国际观点差异导致尼罗河跨界水资源争端问题缺乏统一的共享水资源理论，进而使沿岸国家无法达成区域内共享水资源的共识。就尼罗河流域而言，存在着以下几种水资源理论。

其一，绝对主权理论。1895年贾德森·哈蒙（Judson Harmon）提出跨界水资源争端中的“绝对主权理论”，又被称为“哈蒙主义”，该理论认为每个国家都有权对与其他国家共有的国际河流在其领土内的部分行使绝对主权。<sup>③</sup> 于是，一些国家试图根据绝对主权理论来解决与流域内邻国的水资源争端，埃塞俄比亚便是该理论的主张者之一。由于不受埃及与苏丹之间关于共享尼罗河水域有关协议的约束，1977年埃塞俄比亚在阿根廷马德普拉塔举行的联合国水资源会议上强调：在没有达成符合各方利益协议的情况下，任何沿岸国家都拥有单方面进行其领土内水资源开发的主权。<sup>④</sup> 根据这种观点，2011年3月，埃塞俄比亚公布了修订后的复兴大坝计划，并在4月开始动工。尽管埃及、苏丹等国反对修建该大

① Mustapha Kamel El - Sayed and Rasha Soheil Mansour, "Water Scarcity as a Non - traditional Threat to Security in the Middle East," *India Quarterly*, Vol. 73, No. 2, 2017, p. 236.

② Mustapha Kamel El - Sayed and Rasha Soheil Mansour, "Water Scarcity as a Non - traditional Threat to Security in the Middle East," pp. 234 - 235.

③ [埃及] 艾哈迈德·赛义德·纳贾尔：《尼罗河流域国家水资源关系展望》，杨玉鑫译，中国社会科学出版社2019年版，第109页。

④ Ashok Swain, "Ethiopia, the Sudan, and Egypt: The Nile River Dispute," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 35, No. 4, 1997, p. 687.

坝，但是埃塞俄比亚态度坚决，复兴大坝逐步从计划变为既定事实。

其二，河权和绝对区域一体化理论。其具体意涵是指河流流经的每个国家都有权在不损害或者不污染河水的情况下从源头获取相同量的水。<sup>①</sup> 通俗来说，就是按照其历史上的水资源分配额获取水流量。这一理论代表了流域内河口国家的利益，因此它们顺理成章地诉诸这一理论从而获取利益最大化。尼罗河流域内埃及和苏丹是这一理论的坚定支持者，毕竟历史上两国都是尼罗河水资源使用的最大受益者。

其三，河水公平分配理论（区域主权理论）。该理论是当前处理跨界河流的基本方法，也被认为是最具现实主义、人道主义以及道德精神的理论。具体内涵是指将各个国家的现实需求以及历史份额作为对流域国家公平分配水资源的决定因素。<sup>②</sup> 该理论在解决尼罗河跨界水资源争端问题上具有一定的合理性和现实性，也是国际法中最为重要的论据之一。

总而言之，尼罗河跨界水资源争端问题始终缺乏各国一致认同的共享水资源理论。因而，如何建构各国都认可的尼罗河水资源共享理论体系是解决水资源争端面临的重要问题。

### （五）围绕尼罗河水资源争端的国际法之争

国际水法的不稳定和矛盾状态加剧了尼罗河沿岸的水权竞争。首先，国际法在适用性和公平性上存在争议和矛盾。比如，《国际水道非航行使用法公约》第五条（关于公平使用）和第七条（关于无重大损害）之间的矛盾导致尼罗河上游国家倾向于后者，而河口国家倾向于前者，这种争议使国际法的适用性和公平性之间产生难以调和的矛盾。其次，国际法的有用性也遭到质疑。国际法不同于一般国内法的主要表现在于其执行方法，建立在国家强制力执行基础上的国内法一般比国际法更具权威性，国际法规则的实施仅仅依赖于各种间接手段。例如，一个国家违反国际法会因此获得“不可靠”的名声，导致之后很难说服其他国家相信它的承诺。<sup>③</sup> 总体看来，现今与水有关的国际法存在的问题主要有：其一，未得到所有相关国家的批准；其二，未能做到与时俱进；其三，即使能起作用，一些未受益国也不愿执行。因而，国际法对于解决尼罗河跨界水资源争端问题很难起到强制作用，更多的只是在双边或多边协议签订过程中发挥参考作用。

① [埃及] 艾哈迈德·赛义德·纳贾尔：《尼罗河流域国家水资源关系展望》，第 111 页。

② [埃及] 艾哈迈德·赛义德·纳贾尔：《尼罗河流域国家水资源关系展望》，第 112 页。

③ C. D' O. Farran, "The Nile Waters Question in International Law," p. 88.

总而言之，上述诸问题是尼罗河跨界水资源争端长期悬而未决的内因，亦是影响流域内国家间政治、外交关系的重要因素。自古以来，对尼罗河流域水资源的使用和控制就决定着流域内的政治权利、社会发展与个体生存。<sup>①</sup> 围绕尼罗河水资源分配与管理的一系列争端，都是殖民历史遗产和不对称权利结构的现实映射。近年来，尼罗河流域沿岸各国尝试诸多方式构建水政治综合体，期许以谈判促进政治稳定、地区安全、经济繁荣和达成可持续的水资源共享政策。<sup>②</sup> 然而，成功的水资源合作管理体系尚未建立，其面临的主要障碍即水政治中的权利不对称结构，伴随着殖民遗留问题以及共享水资源理据的差异，尼罗河跨界水资源争端问题势必成为长期性的多边问题。

## 尼罗河跨界水资源争端的出路前景

阿恩·埃尔汉斯 (Arnn Elhance) 在其著作《第三世界的水政治学：国际河流流域的冲突与合作》中认为，跨界水资源的多重利用使水政治学成为发展中国家和国际社会必须面对的最紧迫、最复杂和最有争议的问题之一。<sup>③</sup> 尼罗河跨界水资源争端不仅是影响区域内政治稳定、经济发展的重要因素，而且问题本身的复杂性、矛盾性决定了急需构建符合流域内各国利益的水资源共享综合体。近半个世纪以来，以 1929 年英国与埃及之间以及 1959 年埃及和苏丹之间的水协议为标志的历史协定主导了尼罗河流域水资源的分配与管理。<sup>④</sup> 然而，近年来水资源稀缺、环境气候变化和水质污染等问题正在推动尼罗河流域国家之间达成新和解。

尼罗河跨界水资源争端的解决是一项系统性的社会工程，不仅需要沿岸国家自发进行对话协商，也有赖于国际社会的援助。基于尼罗河跨界水资源争端中存在的历史和现实问题，本文尝试就解决这一争端提出如下路径与方法。

第一，区域内自主建立水资源合作体系是遏制水冲突和促进水合作的基本方

① Aaron Tesfaye, "Conflict and Cooperation and the Evolution of the Nascent Nile Basin Regime," *Northeast African Studies*, Vol. 14, No. 1, 2014, p. 123.

② Jenny R. Kehl, "Hydropolitical Complexes and Asymmetrical Power: Conflict, Cooperation, and Governance of International River Systems," *American Sociological Association*, Vol. 17, No. 1, 2011, p. 218.

③ Jenny R. Kehl, "Hydropolitical Complexes and Asymmetrical Power: Conflict, Cooperation, and Governance of International River Systems."

④ Aaron Tesfaye, "Conflict and Cooperation and the Evolution of the Nascent Nile Basin Regime," p. 140.

式，其中区域一体化是建设跨界水资源共享体系的关键因素。<sup>①</sup> 目前，尼罗河流域沿岸各国已经建立起政府间合作组织——尼罗河流域倡议组织。该组织寻求以合作方式开发河流，分享实质性的社会经济利益，并促进区域和平与安全，致力于解决尼罗河跨界水资源问题。<sup>②</sup> 尼罗河流域倡议组织是 10 个尼罗河流域国家组建的政府间伙伴关系机制，厄立特里亚作为观察员参加。2011 年，尼罗河流域倡议组织通过《尼罗河流域可持续发展框架》，规定了尼罗河流域国家水资源管理和开发的指导原则。虽然该文件不具备强制性的法律约束力，但它是一套有关尼罗河水资源管理的政策、战略和指导性文件。

此外，从博弈论出发分析尼罗河跨界水资源问题，不但可以为流域沿岸国家区域水资源一体化建设提供有益参考，而且能够为尼罗河水资源争端的未来发展提供科学预测。在过去的几十年里，人们对水资源冲突解决的兴趣越来越浓厚，并提出了各种定量和定性的方法来解决水资源冲突。<sup>③</sup> 博弈论可以识别和解释水资源问题中各方的行为，并描述不同利益相关者之间的互动，在解决尼罗河跨界水资源争端中可以提供科学的分析模型，进而为解决水资源争端提供参考。<sup>④</sup> 一般来说，博弈论的结果更接近于实践，因为这种方法更好地反映了相关方的行为，这一点通常被解决多目标、多决策者问题的传统优化方法所忽略。总体看来，区域性一体化组织的成功建立和指导性文件的出台成为解决尼罗河跨界水资源争端的实体基础和政策前提，也标志着尼罗河沿岸国家之间关系的范式转变。<sup>⑤</sup>

① Leonardo Orlando, "Fighting Water Wars: Regional Environmental Cooperation as a Roadmap for Peace," p. 106.

② Amare Haileslassie, et al., *Institutional Settings and Livelihood Strategies in the Blue Nile Basin: Implications for Upstream/Downstream Linkages*, IWMI Working Papers, 2008, p. 64.

③ Kaveh Madani, "Game Theory and Water Resources," p. 225.

④ 卡维·马达尼 (Kaveh Madani) 认为，博弈论可以反映水资源问题的不同工程、社会经济和政治特征，即使没有详细的量化信息，也不需要传统的经济、金融和物理术语来表达；并且能够预测是否可以达成最佳决议，并解释决策者在特定条件下的行为。参见 Kaveh Madani, "Game Theory and Water Resources," p. 235. 莱拉·伊莱曼 (Laila Elimam) 等人运用博弈论的方法研究尼罗河流域国家间的水问题，使用解决冲突的博弈论图表模型分析指出：尼罗河一直是四个主要河岸参与者，即埃及、苏丹、埃塞俄比亚和其他上游国家之间水资源开发紧张局势的中心。每个参与者都希望在日益减少的有限资源中获得满足本国需求的资源。埃及是最强大的行动者，努力保持现状；苏丹在与埃及的 1959 年条约和与埃塞俄比亚的潜在经济利益之间徘徊；埃塞俄比亚是尼罗河大部分水的来源国，努力寻求增加水资源份额；其他上游国家寻求摆脱现行制度对它们水资源开发的限制。综合以上行为体的行为，博弈论模型的演示结果表明：目前尼罗河跨界水资源争端的局势并不稳定，所有国家都担心埃及减少水资源份额后会采取报复行动。参见 Laila Elimam, et al., "An Ancient Struggle: A Game Theory Approach to Resolving the Nile Conflict," pp. 1-9.

⑤ Mehari Taddele Maru, "The Nile Rivalry and Its Peace and Security Implications: What Can the African Union Do?" *IPSS*, Vol. 1, No. 1, 2020, p. 1.

第二,以国际法为指导订立符合各国利益的区域内多边协议。国际法是规范主权国家之间关系的规则体系。<sup>①</sup> 跨界水资源仍然是当前影响区域和平稳定的核心变量之一,尤其是在缺水和干旱地带。国际法研究所和国际法协会这两大著名的学术性非政府组织开展了广泛工作,联合国国际法委员会也努力去制定规范共享水资源的普遍性条约。<sup>②</sup> 由上述机构所制定的国际水法规则是当前解决跨界水资源争端的主要依据,主要包括《关于国际河流域使用的赫尔辛基规则》(简称《赫尔辛基规则》)<sup>③</sup>《关于水资源的柏林规则》(简称《柏林规则》)<sup>④</sup>以及联合国《国际水道非航行使用法公约》(通常被称为《联合国水道公约》)<sup>⑤</sup>。《赫尔辛基规则》确立了将国际河流流域国家合理、公平利用水资源作为国际水法的基本原则,并就此原则明确了若干规定,以确保每个流域国家获得合理、公平的水份额。<sup>⑥</sup>《柏林规则》是《赫尔辛基规则》的延续、修订与补充。《柏林规则》非常全面和详细,共有73条,分为14章,涵盖了超越《赫尔辛基规则》和《联合国水道公约》的各种水资源问题。《联合国水道公约》是由联合国发起并制定的共享水资源国际法,<sup>⑦</sup>它的出台是国际水法发展的一个里程碑。<sup>⑧</sup>该公约是一项框架公约,其目的在于确保国际水道的利用、发展、养护、管理和保护,并为后世后代实现其最佳的和可持续的利用。<sup>⑨</sup>《联合国水道公约》和《柏

① C. D' O. Farran, "The Nile Waters Question in International Law," p. 88.

② Salman. M. A. Salman, "The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law," *International Journal of Water Resources Development*, Vol. 23, Issue. 4, 2007, p. 625.

③ 《关于国际河流域使用的赫尔辛基规则》是一项国际准则,规定了如何使用跨越国界的河流及与其相连的地下水,由国际法协会于1966年8月在芬兰赫尔辛基通过。尽管该规则缺乏正式地位,但其在管理国际河流规则方面的工作具有开创性。它推动了联合国《国际水道非航行使用法公约》的制定。2004年8月,它被《关于水资源的柏林规则》所取代。

④ 《关于水资源的柏林规则》是国际法协会通过的一份文件,总结了现代习惯上适用于淡水资源的国际法,无论是在一个国家内还是跨越国家边界的淡水资源。该文件于2004年8月21日在柏林通过。

⑤ 《国际水道非航行使用法公约》是联合国于1997年5月21日通过的一项国际条约,涉及所有跨越国家边界的水域的使用和保护,包括地表水和地下水。该公约从联合国审议通过到2014年8月17日生效,用了17年多的时间。该公约仅得到36个国家的批准,大多数国家仍然在其范围之外。然而,该公约的推行被认为是建立国际水法的重要一步。

⑥ Salman. M. A. Salman, "The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law," p. 629.

⑦ 1970年12月8日,联合国大会通过了一项决议,要求国际法委员会研究国际水道问题。国际法委员会是由各国提名、联合国大会选举产生的法律专家组成的联合国机构,其任务是编纂和逐步发展国际法。国际法委员会于1971年开始起草,于1994年完成草案。经过联合国正式审议,于1997年5月21日正式通过。

⑧ Musa M. Abseno, "The Influence of the UN Watercourses Convention on the Development of a Treaty Regime in the Nile River Basin," *Water International*, Vol. 38, Issue 2, 2013, p. 192.

⑨ Salman. M. A. Salman, "The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law," pp. 631 - 632.

林规则》为《尼罗河流域倡议》出台提供了具体的纲领和规则，为后期尼罗河流域倡议组织的建立奠定了法律基础，并且对《尼罗河流域可持续发展框架》产生了重要影响。国际法在跨界水资源争端中扮演的并不是一个关于共享水域严格分配规则制定者的角色。相反，它只提供治理范式，鼓励沿岸国家通过谈判来解决争端，进而在淡水资源管理方面建立合作。<sup>①</sup>

在共享水资源问题上进一步促成全流域的合作，显然需要寻求替代的或额外的机制来协助现有机制。以人权理论作为解决跨界河流使用纠纷现有机制的补充有利于各国在相互冲突的利益基础之上达成共识。人权方法比其他方法更有优势，它是将国家、区域和国际问题置于同一判断之下的手段，为各种问题的解决提供了更为广泛的考量基础，甚至可以通过鼓励民众参与而从民众中寻求解决方案。<sup>②</sup>总的来说，国际人权准则和原则支持公平和公正地使用跨界河流水资源，并兼顾环境问题。因此，将人权原则和规范与其他谈判工具结合起来，有助于就跨界河流的用水问题达成共识，加强对环境的保护并带来可持续发展。

第三，随着中国“一带一路”合作倡议的不断推进，在共商、共享、共建原则指导下，中国为非洲发展提供了重要机遇，为尼罗河流域内的水利设施建设作出重要贡献，涉及基础设施建设、电力和供水项目等。中国广泛参与尼罗河沿岸的水利开发项目，并成为沿岸国家新的金融合作伙伴，促使尼罗河流域的水文政治格局发生巨大变化。<sup>③</sup>中国现成的水利水电建设技术、稳定的资金来源体系为非洲国家推动水利开发现代化提供了新的选择和可靠的合作伙伴。中国水利水电建设集团一直在苏丹的麦洛维大坝、罗塞雷斯大坝建设过程中发挥着重要作用。除此之外，中国政府也积极推进参与埃塞俄比亚奥莫河水电项目、复兴大坝建设项目，以及乌干达卡鲁马大坝和阿亚戈南北水电站项目，并相继为其提供了数十亿美元的资金支持。<sup>④</sup>中国在参与尼罗河开发过程中始终坚持多边主义，与沿岸各国保持友好合作关系，共同推动该地区水利水电项目开发与共享水资源新体系的建立与发展。

综上所述，尼罗河跨界水资源争端解决机制中推动区域水资源共享一体化是

① Nebiyu Dagne, Daniel Bekele Mulugeta and Kentaro Kaihara, "Towards a Cooperative Use of the Nile: A Legal Perspective," p. 226.

② Fasil Mulatu Gessesse, "A Human Rights Approach to Solving Water Conflicts over the Use of Trans-boundary Rivers: Focus on the Nile Basin," Ph.D. Dissertation 2008, Hatfield: University of Pretoria, p. 46.

③ M. K. Mahlakeng, "China and the Nile River Basin: The Changing Hydro-political Status Quo," *Insight on Africa*, Vol. 10, No. 1, pp. 79-80.

④ M. K. Mahlakeng, "China and the Nile River Basin: The Changing Hydro-political Status Quo," pp. 85-86.

基础和前提,在订立双边或多边协议中应该综合参考国际法中的规则与纲领,借助博弈论模型推演的结果系统分析水资源争端问题,由此建立符合各方利益的水资源共同体,促进尼罗河流域和平稳定与可持续发展。随着中国“一带一路”合作倡议的不断推进,中国为尼罗河水资源开发和治理带来新机遇。

## 余 论

当前尼罗河流域国家面临的挑战是如何建立一个持久的合作机制,以尽可能公平地利用日益稀缺的尼罗河水。尼罗河水资源的互利共享有助于这个政治不稳定、经济不发达地区的和平与发展。<sup>①</sup>尼罗河跨界水资源争端肇始于欧洲殖民国家在非洲的殖民统治时期,一系列针对水资源分配与管理的不平等条约、协议是现今该地区水权争夺的历史成因。由殖民历史造成的殖民遗产合法性认同是引发尼罗河跨界水资源争端的矛盾之一。现今埃及与苏丹时常引用尼罗河流域的殖民条约使“非法”获得的水资源份额合法化,这种非正义和不合法的行为理应受到其他沿岸国家的抵制。

近年来,11个沿岸国家致力于以合作共享的方式解决尼罗河跨界水资源争端,这不仅源于河岸国家和谐共处的强烈愿望,更源于政治、经济、生态和法律现实。尼罗河流域倡议组织的成功建立显示出尼罗河沿岸国家共同促进合作、追求尼罗河水资源可持续发展的愿望。在尼罗河流域倡议组织的框架下推进各种谈判是十分必要和值得的,域内各国应该谨慎对待和共同阻止任何拖延水资源分配最终协议达成的行为。在合作的基础上参考国际法的有关规则,遵循“公平利用”和“无重大损害”这两项基本原则,<sup>②</sup>尽快制定符合各国利益的尼罗河水资源分配的最佳方案。

事实上,解决尼罗河跨界水资源争端的关键不在于运用何种方法,而在于流域内各国必须树立利益共同体的观念。循此逻辑,针对尼罗河跨界水资源的合作应平衡各方利益,扩展至全流域,进而推动区域水资源共享一体化进程,以公平合理使用和可持续发展为目标,共同建立促进区域稳定繁荣的共享水资源新体系。

(责任编辑:陈雅慧 责任校对:凌荷)

① Ashok Swain, "Mission Not Yet Accomplished: Managing Water Resources in the Nile River Basin," *Journal of International Affairs*, Vol. 61, Issue 2, 2008, p. 212.

② Zewdineh Beyene, "A Quest for Distributive Justice in the Nile Basin," *International Journal of Ethiopian Studies*, Vol. 1, No. 2, 2004, p. 33.

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).