

冲突预防机制缺失 与跨流域治理困境

——以尼罗河流域倡议为例

贾佳美子

内容提要 签署水资源合作条约与建立多边跨流域机制为国家间合作提供了基础，但跨流域治理也面临着失灵困境：跨流域合作机构有时难以应对上下游国家因不合理开发和利用水资源所引发的危机。冲突预防机制缺失是导致跨境流域治理困境的重要原因，这一点被既有文献所忽视。冲突预防机制是指各层面行为体主动实施的、以缓解国家间紧张关系为目的的各种中长期手段和策略，包含理念和措施两项要素，其最终目标是在该机制运行过程中解决冲突，包括条约签署、机构建设、项目实施与监测评估四个指标。这一分析框架可以解释尼罗河流域倡议为何失效。具体来说，尼罗河流域倡议并未在理念和措施上符合冲突预防机制的四项环节，既无法巩固机制能力建设，也缺乏积极应对危机的能力，导致流域治理陷入困境。冲突预防机制分析框架不但推进了国际水资源合作机制的理论进展，还对建设跨境河流合作机制具有实践启发意义。

关键词 冲突预防 跨流域治理 尼罗河流域倡议 冲突管理

作者简介 贾佳美子，中国社会科学院大学历史学院博士研究生（北京 102488）。

导 言

资源稀缺性与冲突是学界研究的重点议题，水资源作为不可替代性资源也在讨论之列，其中跨流域治理尤其是上下游国家因水资源分配和利用导致的纷争受到重点关注。水资源短缺不仅仅受自然和地理因素影响，缺乏合理的水资源治理

行为和机制也影响水资源存量。阿伦·沃尔夫 (Aaron Wolf) 研究发现, 国家之间更倾向于在水资源问题上进行合作。20 世纪未发生过与水有关的战争, 却签署了 145 个与水有关的条约, 这为研究水资源的冲突效应提供了新思路。^① 肯·康卡 (Ken Conca) 和杰弗里·达贝尔科 (Geoffrey Dabelko) 关于环境和平建设 (Environmental Peacemaking) 的论述强调了环境合作的和平效应。^② 从水资源角度来看, 重视多种形式的水资源合作可以减缓或阻止相关冲突发生, 但这并不意味着水资源冲突不会发生。流域内国家越多, 水资源分配的复杂性也越突出。因此在跨流域治理中, 如何通过各国互动预防冲突发生显得尤为重要。水资源治理机制化有助于流域内国家在缔结国际水条约的基础上明晰各方责任: 一方面, 需要在条约中包含流域机制建设; 另一方面, 明确规定合作机制能够参与协调所有跨境水资源问题, 以促进各国间良性互动。

尼罗河流域是跨境水资源治理由冲突转为合作的典型案例。尼罗河的主干支流青尼罗河与白尼罗河共流经 11 个非洲国家, 分别是坦桑尼亚、乌干达、卢旺达、布隆迪、刚果民主共和国、肯尼亚、埃塞俄比亚、厄立特里亚、南苏丹、苏丹和埃及。然而在非洲河流体系中, 尼罗河的年均径流量只位居中等。^③ 伴随着尼罗河流域的人口增长和社会发展, 用水问题日益严峻。在尼罗河流域治理进程中, 尽管基于《尼罗河流域合作框架协议》(Agreement on the Nile River Basin Cooperative Framework, 以下简称“框架协议”) 建立的尼罗河流域倡议组织 (Nile Basin Initiative, 以下简称“尼罗河倡议”) 在一些议题上推进了上下游国家间合作, 但却难以弥合流域内国家间存在的政治分歧。^④ 通过上述观察, 本文拟探究的核心问题是: 为什么尼罗河倡议未能促进国家间合作, 反而使上下游国家之间的关系趋于紧张? 更抽象地说, 跨流域合作机制为什么有时候非但不能减缓冲突, 反而加剧了冲突? 以该问题为核心, 本文试图考察尼罗河流域水合作机制运行和实践过程中, 冲突预防机制缺失为何导致跨流域治理机制失效。

① Aaron T. Wolf, “‘Water Wars’ and Water Reality: Conflict and Cooperation Along International Waterways,” *Environmental Change, Adaptation, and Security*, Springer, 1999, pp. 251 – 265.

② Ken Conca, “The Case for Environmental Peacemaking,” in Ken Conca and Geoffrey D. Dabelko (eds.), *Environmental Peacemaking*, Woodrow Wilson Center Press with Johns Hopkins University Press, 2002.

③ Ashok Swain, “Challenges for Water Sharing in the Nile Basin: Changing Geo-politics and Changing Climate,” *Hydrological Sciences Journal Special Issue: Water Crisis: From Conflict to Cooperation*, Vol. 56, No. 4, 2011, p. 688.

④ Salman M. A. Salman, “The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: A Peacefully Unfolding African Spring?” *Water International*, Vol. 38, No. 1, 2013, pp. 17–29; Abadir M. Ibrahim, “The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: The Beginning of the End of Egyptian Hydro-political Hegemony,” *Mo. Envtl. L. & Pol’y Rev.* Vol. 18, 2010, pp. 282 – 313.

本文总共分为四个部分。在第一部分提出研究问题后，第二部分总结了既有文献对该研究问题的回应，相关文献从权力、机制和历史视角初步回答了该问题，但考虑到尼罗河流域的水资源开发和利用存在争议，需要构建一个能够指导实践的冲突预防机制分析框架。第三部分以冲突预防理论为基础，构建了具有时序性的四个冲突预防机制指标：条约签署、机构建设、项目实施、监测与评估，并论证只有当跨流域治理机构依次满足这四个指标时，冲突预防机制才能够发挥作用。第四部分则以尼罗河倡议为案例，对上述四个指标及其影响机制予以分析。由此得出的结论是：尼罗河倡议并未依次满足四个衡量指标，因此冲突预防机制建设不足，导致其无法解决该流域因水资源引发的纠纷。

文献回顾

既有研究对尼罗河倡议为何加剧冲突进行了初步探索，但仍缺少系统且完整的解答。整体来看，对尼罗河倡议的治理困境，相关文献多聚焦于行为体权力非对称性、机制运行成效不足、长期历史因素几个视角。

第一，尼罗河流域霸权国带来的权力非对称性增加了冲突发生的可能性，但尼罗河倡议无法平衡流域内各国权力的非对称性。此类分析从上下游国家的战略位置及权力非对称性理论出发，主要聚焦尼罗河流域的现状是否与流域内权力不对称相关，以及探讨权力因素是否会引发流域内国家间冲突。权力非对称性在流域内广泛存在，并影响着行为体的互动关系和冲突结果。^① 托马斯·霍默—迪克森（Thomas Homer - Dixon）以尼罗河为例，说明了下游国家高度依赖水资源且实力强过上游国家，是导致水资源冲突的重要原因。^② 穆罕默德·伊默尔（Mohammed Yimer）认为，由于水政治固有的复杂性，尼罗河流域会因水资源分配不均而产生暴力冲突。水资源的单边占有、国家间不信任和误解倾向都是导致冲突的潜在因素。^③

有些学者还从历史与现实的角度分析了尼罗河流域的权力非对称性。穆塔西姆·艾尔—法德尔（Mutasem El - Fadel）等人梳理了 1704—2001 年尼罗河流域

① Mark Zeitoun and Naho Mirumachi, "Transboundary Water Interaction I: Reconsidering Conflict and Cooperation", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 8, No. 4, 2008, pp. 297 - 316.

② Thomas Homer - Dixon, "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases," *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, pp. 5 - 40.

③ Mohammed Yimer, "The Nile Hydro Politics: A Historic Power Shift," *International Journal of Political Science and Development*, Vol. 3, No. 2, 2015, pp. 101 - 107.

因水资源分配问题产生的冲突事件,认为上游国家埃塞俄比亚和下游国家埃及在水资源分配上矛盾较为突出。20世纪90年代,埃及利用其外交影响力,阻碍了埃塞俄比亚获得非洲开发银行对大坝建设的贷款,原因是埃塞俄比亚建造了蓄水量0.5亿立方米的水坝,而埃及作为下游国家感受到用水威胁。^① 张璿和安娜·埃莉萨·卡斯考(Ana Elisa Cascão)回顾了尼罗河流域国家间关系,指出上下游国家权力的此消彼长可能导致尼罗河水资源利用新格局。张璿认为,1959年埃及和苏丹签署《全面利用尼罗河水协议》(Agreement for the Full Utilization of the Nile Waters)后,从中获得巨额水资源分配量,并增强了经济实力、政治稳定性以及议价权力,由此埃及认为本国已经摆脱了下游国家的困境。然而,自20世纪90年代起,埃塞俄比亚等上游国家的权力上升及用水需求增长,都迫使埃及在尼罗河用水问题上让步,其支配权也逐步弱化。卡斯考对尼罗河流域单边主义和多边主义并存的情况表示担忧,认为流域内国家权力关系转变将影响尼罗河倡议的实施,而流域沿岸国家也将面临是否继续合作的抉择。^②

第二,尼罗河倡议的运行成效不明显。祖迪内·贝耶内(Zewdineh Beyene)、伊恩·瓦德利(Ian Wadley)、萨尔曼(Salman Salman)以及阿肖克·斯温(Ashok Swain)的研究都表明,由于沿岸国家对流域合作的期望不同,尼罗河流域的调解进程并不成功。^③ 尼罗河倡议难以达成更深入的合作,是因为该倡议只是在争议较少的领域推动合作,并未聚焦于重要议题,机构本身较难有成效。王涛和杨影淇基于区域共同体机构及跨流域机构的“嵌套式机制”理论框架,认为尼罗河倡议与区域共同体无法有效实施信息共享、磋商协调和议题整合桥接,使非盟和尼罗河倡议未能形成双重规范,且非盟未能完全参与争端协调,无法解决尼罗河倡议设立时的初始问题,因而缺乏有效性。^④

第三,历史因素导致流域内国家的需求差异,因此无法通过流域合作机制寻

① M. El - Fadel et al. , "The Nile River Basin: A Case Study in Surface Water Conflict Resolution," *Journal of Natural Resources and Life Sciences Education*, Vol. 32, 2003, p. 111.

② 张璿:《尼罗河流域的水政治:历史与现实》,《阿拉伯世界研究》2019年第3期,第62—75页。Ana Elisa Cascão, "Changing Power Relations in the Nile River Basin: Unilateralism vs. Cooperation?" *Water Alternatives*, Vol. 2, No. 2, 2009, pp. 245 - 268.

③ Zewdineh Beyene and Ian L. G. Wadley, "Common Goods and the Common Good: Transboundary Natural Resources, Principled Cooperation, and the Nile Basin Initiative," *Proceedings of Breslauer Symposium on Natural Resource Issues in Africa*, University of California, Berkeley, 2004, pp. 1 - 43; Ashok Swain, "The Nile Basin Initiative: Too Many Cooks, Too Little Broth," *SAIS Review*, Vol. 22, No. 2, 2002, pp. 293 - 308; Salman M. A. Salman, "The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: A Peacefully Unfolding African Spring?" *Water International*, Vol. 38, No. 1, 2013, pp. 17 - 29.

④ 王涛、杨影淇:《嵌套式机制与跨界河流合作机制有效性》,《世界经济与政治》2021年第1期,第126—152页。

求共同点来推进合作。这类研究梳理总结了流域内特定国家在水资源问题上的立场及关系。斯温认为,尼罗河对十个国家的重要性并不一致。^①比翁河·库奥勒·登(Biong Kuol Deng)指出,埃及始终将尼罗河视为国家战略资源,其单边主义开发行动是为了确保尼罗河水“不经干预”地流向埃及。^②埃及和苏丹作为下游国家用水需求类似,两国在 1959 年签订了排他性协议。以埃塞俄比亚、乌干达为代表的上游国家,对该协议非常不满,并强调流域用水的公平合理原则。马吉德·拉赫曼(Majeed Rahman)运用柯林斯—霍夫勒(Collins-Hoeffler)提出的“非洲冲突”模型,认为埃塞俄比亚和埃及等沿岸国家在水共享或利益共享方面缺乏共识,这种情况有可能升级为新形式的国家间冲突。^③

除了关注上下游国家间紧张关系,学者们还分析了近期尼罗河热点问题,如复兴大坝问题。埃塞俄比亚力推建设复兴大坝,使上下游国家间关系日趋紧张,但是这并不排除依然存在合作潜力。卡斯考和阿尔·尼克(Alan Nicol)认为,复兴大坝建设是 2011 年前尼罗河流域多重变化所产生的结果,也是未来该流域和区域合作的“催化剂”。^④复兴大坝始建于 2011 年,埃塞俄比亚希望通过建设大坝缓解人口增长和贫困问题带来的压力,但是埃及和苏丹认为大坝将给下游国家用水带来威胁和不确定性。戴尔·惠廷顿(Dale Whittington)等人认为,复兴大坝导致国家间紧张局势加剧,其部分原因是错误估计了大坝建设的潜在风险,如果双方能够就具体问题达成一致就可以实现双赢。^⑤陈慧怡(Huiyi Chen)和斯温认为,因为复兴大坝建设仓促且缺乏透明度,以及不符合世界水坝委员会的要求,其可持续发展性严重不足。如果在后续建设中加强对大坝可持续发展的管理,而且埃及转变其作为水霸权国的战略思路,复兴大坝将成为破解尼罗河僵局的新契机。^⑥

从当前研究来看,国内外学者较全面地梳理了尼罗河流域的历史沿革和发展,但仍然存在几个问题:首先,大部分研究梳理细致,但大多以国家为研究对象,分析各国立场和上下游国家间关系,却较少以尼罗河跨流域合作机制为研究对象。以国家为对象的研究强调“矛盾”而弱化“合作”,对合作契机的关注相

① Ashok Swain, "The Nile Basin Initiative: Too Many Cooks, Too Little Broth," p. 304.

② 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, pp. 38-62.

③ Majeed A. Rahman, "Water Security: Ethiopia-Egypt Transboundary Challenges over the Nile River Basin," *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 48, No. 1, 2012, pp. 35-46.

④ Ana Elisa Cascão and Alan Nicol, "GERD: New Norms of Cooperation in the Nile Basin?" *Water International*, Vol. 4, No. 4, 2016, pp. 550-573.

⑤ Dale Whittington, John Waterbury and Marc Jeuland, "The Grand Renaissance Dam and Prospects for Cooperation on the Eastern Nile," *Water Policy*, Vol. 16, 2014, pp. 595-608.

⑥ Huiyi Chen and Ashok Swain, "The Grand Ethiopian Renaissance Dam: Evaluating Its Sustainability Standard and Geopolitical Significance," *Energy Development Frontier*, Vol. 3, No. 1, 2014, pp. 11-19.

对不足。其次, 尽管部分研究认为尼罗河流域存在冲突风险, 但对防范措施和冲突预防等话题却触及不深, 以尼罗河倡议实际运行的项目为主线构建流域冲突研究框架较少, 而且没有提供解决方案。

理论框架

本文认为, 缺少冲突预防机制是跨流域治理困境日益凸显的重要原因。^① 冲突预防机制并不仅仅是流域合作机构对自然灾害做出预警和防治, 更是从水资源分配不公可能引起的上下游国家间紧张关系出发, 通过制度设计、机构运行和项目实施充分渗入冲突预防理念和措施, 从而将流域冲突发生的可能性降到最低。一个完善的跨流域合作机构不但需要从积极层面设计共同愿景, 强调跨流域合作的重要性, 同时还需要对潜在冲突进行消极管理。具体来说, 机制需要在促进合作的同时, 预估流域内水资源冲突等可能存在的风险, 提前为流域内矛盾备好解决预案, 防患于未然。

冲突预防常常应用于国家间冲突和内部族群冲突。冲突生命周期理论引入这一概念, 其假设是在冲突爆发前减少冲突发生的可能性要远比冲突爆发后进行战后重建容易得多。^② 迈克尔·隆德 (Michael Lund) 在其研究中构建了冲突生命周期倒 U 模型, 将冲突烈度分为持久和平、稳定和平、不稳定和平、危机和战争四个阶段, 认为冲突预防应当在不稳定和平阶段介入。^③ 在该模型基础上, 尼克拉斯·斯万斯特伦 (Niklas L. P. Swanström) 和米卡埃尔·魏斯曼 (Mikael S. Weissmann) 在不稳定和平、危机和战争两个阶段中间增加了公开冲突阶段,^④ 并认为冲突预防应当在稳定和平和不稳定和平阶段均有介入, 只是介入手段存在差异, 尤其是在稳定和平阶段应当以结构性预防的方式介入。^⑤ 但是, 实际情况

① 本文认为冲突预防机制是指各层面行为体主动实施的, 以缓解国家间紧张关系为目的的各种中长期手段和战略, 包含理念和措施两个部分, 其最终目标落实在该机制运行过程中解决冲突。

② Lawrence Wocher, "Preventing Violent Conflict: Assessing Progress, Meeting Challenges," Special Report 231, United States Institute of Peace, 2009, pp. 1 - 16.

③ Michael Lund, "Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice," in Jacob Bercovitch et al. (eds.), *The Sage Handbook of Conflict Resolution*, Sage, 2009, pp. 287 - 321.

④ Niklas L. P. Swanström and Mikael S. Weissmann, "Conflict, Conflict Prevention, Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration," Concept Paper, Central Asia - Caucasus Institute, Silk Road Studies Program, Summer 2005, p. 11.

⑤ 根据隆德给出的定义, 预防性措施分为直接预防和结构性预防, 前者更具有时间紧迫性, 具有明确的行为体和事件的针对性, 手段也以外交交涉和调解为主, 而结构性预防则从更深层次社会条件和找寻冲突根源的角度出发, 对体制、程序、政策缺陷和治理整理做出引导。

远比理想模型更为复杂，核心冲突在不同时间点也存在多个次级冲突，稳定和平与不稳定和平阶段没有明显区分。因此，要预防和管理行为体之间的冲突，应当将结构性预防和直接性预防相结合，既关注核心议题，又在冲突管理议程中囊括更多议题。

构建跨流域合作机制与流域内国家签署合作协议有着紧密联系。签署条约与否不一定影响合作机制的初始建设，但可能影响合作机制的长久运行。因为条约中规定的责任与义务能够明确机构的组成、规模、目标落实和项目实施方向。起草合作协定这一行为通常被视为冲突中止或结束的重要环节。^①然而这只能被视为解决了上一阶段冲突，并不意味着该区域能够实现可持续和平。因此，上一阶段冲突解决成果将成为下一阶段冲突预防的关键。

在跨境水资源治理中，既往研究更加关注条约签署和机构设置是否包含冲突解决措施，而较少涉及冲突预防。莎拉·米切尔（Sara Mitchell）和妮达·扎瓦赫里（Neda Zawahri）认为，包含流域组织、信息交换、监测、执行和冲突解决机制的条约对和平解决水资源争端更加有效。^②康卡等人通过研究发现，1980—2000 年签署的 62 个流域条约中，63% 的条约将冲突解决视为缔约方义务，但只有 55% 的条约包含明确的冲突解决程序。^③杰西·哈姆纳（Jesse Hamner）和阿伦·沃尔夫（Aaron Wolf）则认为，1874—1996 年共 145 个流域条约中，54% 的条约没有包含冲突解决机制。^④以冲突解决为目标的条约尚且不能完全囊括冲突解决理念与措施，冲突预防作为尚未被主流化的理念，在决策者、专家和一线从业者的研究与实践中更缺乏政策引导、培训和分析方法。^⑤因此冲突预防部门即便作为合作机制中的一个机构，也可能会因为缺乏纲领性文件和能力建设不足而

① 本文采用艾哈迈德·塔伊亚（Ahmed Tayia）关于冲突解决的定义，即冲突解决被定义为一个过程，旨在解决冲突各方之间核心的不相容性，并在他们之间就冲突问题的解决方案达成协议。See Ahmed Tayia, “Transboundary Water Conflict Resolution Mechanisms: Substitutes or Complements,” *Water*, Vol. 11, No. 7, 2019, p. 3.

② Sara McLaughlin Mitchell and Neda A. Zawahri, “The Effectiveness of Treaty Design in Addressing Water Disputes,” *Journal of Peace Research*, Vol. 52, No. 2, 2015, pp. 187 – 200.

③ Ken Conca, Wu Fengshi and Mei Ciqi, “Global Regime Formation or Complex Institution Building? The Principled Content of International River Agreements,” *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 2, 2006, pp. 263 – 285.

④ Jesse H. Hamner and Aaron T. Wolf. “Patterns in International Water Resource Treaties: The Transboundary Freshwater Dispute Database,” *1997 Yearbook of the Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 9, 1998, p. 177.

⑤ Andreas Mehler, “Area Studies, the Analysis of Conflicts and the Evaluation of Preventive Practice in Africa,” in Patrick Chabal, Ulf Engel and Anna – Maria Gentili (eds.), *Is Violence Inevitable in Africa? Theories of Conflict and Approaches to Conflict Prevention*, Boston: Brill, 2005, pp. 99 – 123.

无法履行其职能。

冲突预防是冲突研究的重要议题之一，其理念和实践紧密结合。如何将预防冲突话语转向制度化实践，明确介入的时间节点和策略方式是研究和实践的重点。^① 冲突预防不能只是呈现在条约中或成为流域合作机制中缺乏执行力的部门，而是应当以解决核心问题为根本目标，按时间顺序依次体现在条约签署、机构建设、项目实施以及监测与评估各个环节。冲突预防理念和措施依托结构性预防和直接预防，介入手段呈现多样化趋势，参与其中的行为体也具有多层次的性质（见表1）。

表1 冲突预防逻辑与指标

冲突预防逻辑与指标			
介入阶段	介入手段	实施者	目的
条约签署	在协议中包含冲突预防理念相关条款，并成立流域合作机构	第三方协调者、缔约方	明确缔约方责任和义务
机构建设	将冲突预防纳入相关战略、政策及机构人员培训	跨流域合作机构内部	增强跨流域合作机构自身的应急处理能力
项目实施	成员国政府官方层面的交流，知识平台的搭建，信息共享，实践团队和社群之间的互动等	缔约方、跨流域合作机构、非政府组织	从公众和研究层面增加互信联结
监测评估	监测项目数据，分析数据，评估项目效果，提供反馈	资方团队主导	为项目介入提供及时反馈，修正项目中不合适的部分以求无限接近于项目预期

资料来源：作者自制。

起草和签署条约是冲突解决的重要一环，但这一环节只意味着现阶段冲突的中止或终止，并不代表产生矛盾的核心问题（水量分配、大坝维护、生态保护等）得到妥善解决。条约能够明确缔约方责权，提供规则框架，并支撑行为体行动。协议和条约内容包含冲突预防理念和措施，一方面可以体现缔约方解决流域核心问题的决心和意愿，另一方面为跨流域机制合作项目的运行构建良好基础。自愿缔结和遵守条约内容被认为是跨流域治理机制能够良好运行的前提。^② 然而，当沿岸各国因为水量分配而产生纠纷和矛盾时，谈判时间跨度较长，较难达成合作框架，导致条约签署较难实现。考虑到谈判复杂性，在流域内多个国家的谈判中，第三方机构介入协调较为常见。

① Alice Ackermann, “The Idea and Practice of Conflict Prevention,” *Journal of Peace Research*, Vol. 40, No. 3, 2003, pp. 339 – 347; Michael Lund, “Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice,” pp. 287 – 321.

② 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184页。

机构建设是考察流域合作机构有效性的重要环节。^① 冲突预防在跨流域机构建设中体现为两个维度：其一，是否在合作机制中依托协议设立冲突预防机构；其二，机构自身能力建设是否包含冲突管理培训，以增强机构本身在运行过程中对冲突的敏感性。其中，对工作人员的培训和增强机构应对冲突能力培训应相辅相成。

项目实施以解决核心矛盾为目标，有选择性地开展项目，但这并不意味着跨流域机构仅需保证其实施项目顺利完成。更具体地说，项目在主题设计上需要聚焦流域内各国面对的共同问题，而不是成为满足各国需求的服务型机构。项目设计和管理也要考量作为跨流域机构应承担的联结作用，在流域关注的核心问题中，采用首脑会晤、信息分享、社区交流、知识平台搭建等形式，通过各层面互动建立信任，使各国充分意识到信任破坏的成本过高，从而降低冲突发生的可能性。研究和实践经验表明，对国际、区域、国家和地方来说，所有跨流域部门和行为体聚集在一起的过程非常重要。^② 因此这项指标的实施者也是多层面的，需要以跨流域合作机构为主导，并由政府相关机构、非政府组织、研究者、资方团队以及当地民众共同完成。

监测与评估的重要性在于其信息传递和反馈功能。项目运行过程通常缺少对其结果和影响的反馈，使机构难以对实地运行项目有完整和清晰的了解，也不利于之后的项目规划和设计。监测的主要功能是描述，直观地展现项目运行是否同已设立的目标和预期相背离。评估则以数据收集和实地考察为证据，表明是否实现预期结果的具体原因。^③ 监测与评估在实践中通常依据项目设计选择在特定时间段介入，其介入手段多样，如研究者参与、在项目中添加对照组、随机控制等。这些手段的核心是通过反馈项目的阶段性实施成果，为下一阶段的实践提供借鉴。与其他指标不同，监测与评估的主导实施者应当是第三方协调机构或资方团队，以保证监测数据和评估结果的客观性。

根据以上指标设置，可以得出以下推论：当跨流域机构将冲突预防理念和措施依次运用在条约签署、机构人员和组织架构能力建设、项目实施和监测评估中时，才能对各方合作起到积极推动作用。本文将以尼罗河倡议的治理实践作为案例验证这一分析框架。

① Andrea K. Gerlak and Susanne Schmeier, "River Basin Organizations and the Governance of Transboundary Watercourses," in Ken Conca and Erika Weinthal (eds.), *The Oxford Handbook of Water Politics and Policy*, Oxford University Press, 2016, pp. 532 - 546.

② Jiha I. Uitto and Alfred M. Duda, *Management of Transboundary Water Resources: Lessons from International Cooperation for Conflict Prevention*, The Geographical Journal, Vol. 168, No. 4, 2002, pp. 365 - 378.

③ Jody Zall Kusek and Ray C. Rist, *Ten Steps to a Results - based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*, World Bank Publications, 2004, p. 13.

案例分析

在联合国开发计划署、世界银行及其他机构的支持下，尼罗河倡议于 1997 年开始筹备建设，并于 1999 年 2 月 22 日正式成立。尼罗河倡议是《尼罗河流域合作框架协议》拟设置机构尼罗河流域委员会的过渡机构，如果尼罗河流域所有国家都签署并通过该协议，尼罗河倡议将正式成为尼罗河流域委员会。^①

第一，尼罗河倡议在推进条约签署方面出现问题，且框架协议涉及冲突预防理念和机制的内容十分有限。建立尼罗河倡议的初衷是推动流域内所有国家签署框架协议，并完成从冲突到合作的转型。^②在此基础上，构建一个兼具法律约束力和巩固跨流域合作能力的平台。^③尽管尼罗河倡议提出通过公平利用尼罗河流域水资源实现社会经济可持续发展的共同愿景，但是框架协议谈判进展并不顺利。该协议条款从 1997 年开启谈判，2010 年才开放签署，目前只有 6 个国家签署协议，并且只有 4 个上游国家通过协议。

框架协议承袭了《国际水道非航行使用法公约》中跨流域治理的基本原则，如在其领土范围内公平合理地利用流域内水资源，不产生重大伤害、定期交换数据和信息等。^④除此之外，第 11 条和 12 条也明确规定当各国面对“预防和缓解伤害性情景”对尼罗河体系产生负面影响时，^⑤沿岸国家不仅应当及时告知其他国家，还需考虑尼罗河流域委员会制定的原则，以及通过分担费用的方式合

① Nile Basin Initiative, “Agreement on the Nile River Basin Cooperative Framework,” Part III, Section G, Article 31, <https://www.nilebasin.org/images/docs/CFA%20-%20English%20%20FrenchVersion.pdf> [2021-12-05].

② Salman M. A. Salman, “The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: A Peacefully Unfolding African Spring?” pp. 17-29; Zewdineh Beyene and Ian L. G. Wadley, “Common Goods and the Common Good: Transboundary Natural Resources, Principled Cooperation, and the Nile Basin Initiative,” pp. 1-43; Ana Elisa Cascão and Alan Nicol, “GERD: New Norms of Cooperation in the Nile Basin?” pp. 550-573.

③ Nile Basin Initiative, “Nile Transboundary Environmental Action,” draft GEF Project, May 2001, Council of Ministers of Water Affairs of the Nile Basin States, pp. 1-97.

④ See Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, Part II. General Principles, 1997, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf [2022-01-08].

⑤ 框架协议对于“尼罗河流域”和“尼罗河体系”进行了区分，前者指由尼罗河水系的分水岭界限决定的地理区域，在提到环境保护或发展时使用该术语；后者指尼罗河以及与尼罗河有关的地表水和地下水，该术语用于提及水的利用。See Nile Basin Initiative, “Agreement on the Nile River Basin Cooperative Framework,” Article 2, p. 4.

作应对危机。同时,协议也涉及战时状况下保护水资源基础设施,以及关于协议解释和适用产生争端的解决流程。

框架协议的内容较为完备,涵盖了机构设置、危机预防和争端解决规则,但该协议以及尼罗河倡议的推动作用并未凸显,因为其组织使命未能实现,即建立一个对沿岸各国都具有约束力的永久性法律框架和机构。^①从实际情况来看,上下游国家对协议内容均有不同意见。具体而言,框架协议内容并未满足下游国家苏丹和埃及的期望。考虑到埃及和苏丹都曾通过签署历史协议获得尼罗河巨额水量,它们希望框架协议能够承认所有已签署条约,^②并且基于“不造成重大伤害”原则限制上游国家用水。上游国家则希望该协议能够以“公平合理利用”原则主导尼罗河水资源利用,使下游国家放弃历史协议中关于尼罗河水资源的水量划分。这一点体现在埃及和苏丹明确反对框架协议中关于水安全的条款,其结果是加大了上下游国家之间的分歧。^③

第二,在机构建设层面,尼罗河倡议的机构能力建设对冲突预防理念与措施涉及不足,其协调能力仍有待提升。尼罗河倡议构建了以部长理事会为领导机构的决策体系,并由尼罗河技术咨询委员会提供支持。在秘书处负责整体协调的基础上,尼罗河倡议选择了两条并行路径以完成其战略目标:“共同愿景项目”为其纲领性与核心项目,主要目标是在成员国之间建立信任、巩固流域治理能力以及为跨界投资构建一个有利环境。^④与之相辅相成的是两个注重当地实践的

① Salman M. A. Salman, “The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: A Peacefully Unfolding African Spring?” pp. 17 – 29; Tadesse Kassa Woldetsadik, “The Nile Basin Initiative and the Cooperative Framework Agreement: Failing Institutional Enterprises? A Script in Legal History of the Diplomatic Confront (1993 – 2016),” *Mizan Law Review*, Vol. 11, No. 1, 2017, pp. 196 – 228. 王涛、杨影淇:《嵌套式机制与跨界河流合作机制有效性》,第 126—152 页。

② Abadir M. Ibrahim, “The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: The Beginning of the End of Egyptian Hydro – political Hegemony,” pp. 282 – 313.

③ “水安全”是指所有尼罗河流域国家为健康、农业、生计、生产和环境可靠地获得和使用尼罗河系统的权利。针对条款 14(b) 部分,原起草条文为“不对任何其他尼罗河流域国家的水安全造成重大影响”,而苏丹和埃及则希望将这一部分更改为“不对任何其他尼罗河流域国家的水安全及当前的使用和权利产生不利影响”。这一分歧经历数次会议协商,但是无法达成一致,14(b) 的主要内容已不在条约中显示。See Dereje Zeleke Mekonnen, “The Nile Basin Cooperative Framework Agreement Negotiations and the Adoption of a ‘Water Security’ Paradigm: Flight into Obscurity or a Logical Cul – de – sac?” *European Journal of International Law*, Vol. 21, No. 2, 2010, pp. 421 – 440; Salman M. A. Salman, “The Nile Basin Cooperative Framework Agreement: A Peacefully Unfolding African Spring?” pp. 17 – 29.

④ World Bank, “Changing Lives in the Nile Basin,” Briefing Note 4, 2015, [https://documents1.worldbank.org/curated/en/731441467987910136/pdf/102250 – BRI – P092334 – PUBLIC – ADD – SERIES – Box394828B – Brief – 4 – Development – Benefits. pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/731441467987910136/pdf/102250 – BRI – P092334 – PUBLIC – ADD – SERIES – Box394828B – Brief – 4 – Development – Benefits. pdf[2021 – 12 – 10]) [2021 – 12 – 10].

“附属行动项目”：东尼罗河附属行动计划小组和尼罗河赤道湖泊附属行动计划队。^①

在世界银行的支持下，共同愿景项目于 2003 年提交了计划书，实施期限是到 2010 年。其中有一部分项目，如区域能源交易项目有新的资金进入，执行时间得以延长。该项目共有八个子项目，涉及跨境环境行动、能源交换、跨境水资源管理、培训、信任建设等方面。2008 年，世界银行启动了尼罗河流域机构能力建设专项，旨在构建成员国与其他国家、当地公众以及跨流域机构之间的联系和信任，也涵盖机构能力建设。表 2 罗列了共同愿景项目和尼罗河流域机构能力建设专项中有关机构建设和冲突预防的部分。

表 2 共同愿景项目部分内容

项目名称	项目内容	与冲突预防相关的部分
1. 应用培训	● 举办国家层面的工作坊和培训 ● 在流域国家中培养流域管理的硕博生，提供相关奖学金 ● 建立尼罗河论坛，为专家、学者和行业从业者之间的知识交流提供平台 ● 该项目更多涉及以流域国家为单位的教育和人才方面的培养^②	无
2. 信任建设和利益相关方纳入项目	● 该项目是为了解决尼罗河流域资源管理中的争端、冲突、政治紧张和缺乏合作等问题而设立的，目的是在与本国水资源的开发者、分配者和管理者之间建立信心、信任与合作关系^③ ● 鼓励利益相关方参加对话、研究、行动及监测 ● 公开尼罗河倡议相关信息 ● 鼓励议员、记者、大学教授、地方行政官员、学生和大学生之间的交流以增进成员国各层面的信任和融合 ● 构建论坛和知识网络，主要讨论的是消除贫困和发展问题	结构性冲突预防的方法介入，以研究和学者的客观性打破交流隔阂，建立成员国民众层面的联系。

① Nile Basin Initiative, “Who We Are,” <https://www.nilebasin.org/index.php/nbi/who-we-are> [2021-12-12].

② The World Bank, “Africa – Nile Basin Initiative Applied Training Project,” July 2010, <http://documents.worldbank.org/curated/en/740951468740169868/Africa-Nile-Basin-Initiative-Applied-Training-Project> [2021-12-12].

③ Henry Semakula, “SWOT Analysis and Challenges of Nile Basin Initiative: An Integrated Water Resource Management Perspective,” *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, Vol. 8, No. 1, 2010, pp. 8-17.

(续表 2)

项目名称	项目内容	与冲突预防相关的部分
3. 社会经济发展与利益分享	● 建立尼罗河跨境发展网络, 专注于学者和研究机构之间的融合与交流 ● 建立尼罗河跨界发展背景, 深化区域经济发展的分析 ● 项目协调与实施	无
4. 共同愿景项目协调能力建设项目	● 项目协调 ● 财务管理和采购 ● 知识管理和信息共享 ● 评估与监测 ● 培训 (其主要内容包括加强机构项目管理的能力以及各成员国项目实施的能力)①	无
5. 尼罗河流域机构能力建设项目	意识到尼罗河倡议机构建设能力不足, 该项目计划提升尼罗河倡议秘书处及两个行动队在项目管理、项目实施、资金管理等方面的能力。其中利益相关者参与和交流部分强调了行动小组和流域社群之间的项目互动。②	无

资料来源: 作者自制。

从机构建设来看, 虽然世界银行在设计项目时认为增加对话和制度化合作会推进区域内冲突预防, 然而对于尼罗河倡议如何在机构层面增加冲突预防机制培训和能力建设, 共同愿景项目仍涉及较少。其能力建设更多涉及机构项目和资金管理, 而缺乏应急意识和能力培训。即使一部分项目设计是为了增加民众、学者和社群的联结, 但忽略了尼罗河倡议本身对协调能力的巩固, 相关机构仍然存在缺少工作人员和专业研究者、缺乏数据库管理、利益相关方沟通不足、战略规划不成熟等问题。③ 在项目设计层面也出现多个子项目重叠介入问题, 如多个项目同时提到建设论坛和交流活动, 导致机构协调成本增加。

① The World Bank, "Africa Region – Project Appraisal Document for the Shared Vision Program of the Nile Basin Initiative," 2003, pp. 135 – 142, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/497821468768023490/pdf/262221Shared0vision0PAD.pdf> [2021 – 12 – 15].

② The World Bank, "Africa Region – Nile Basin Initiative Institutional Strengthening Project," 2008, <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/document-detail/P110616?type=projects> [2021 – 12 – 15].

③ Henry Semakula, "SWOT Analysis and Challenges of Nile Basin Initiative: An Integrated Water Resource Management Perspective," pp. 8 – 17.

第三，在项目实施层面，实践项目部分涉及防洪预警和污染治理，包括一些明确的冲突预防理念和措施，但项目实施时间不长，导致实施进程与预期存在一定差距。依托于两个附属计划行动组，在共同愿景项目相关研究和战略指导下，该项目通过实践寻找流域国家在社群层面的共同问题，实现流域内利益共享。表3和表4列出了部分共同愿景实践项目、两个行动组在流域内项目实施的主要内容，以及与冲突预防机制相关的部分。

表3 共同愿景项目中的实践部分

项目名称	项目内容	与冲突预防相关部分
1. 尼罗河跨境环境行动项目	● 识别水资源相关的环境问题 ● 加强成员国环境保护的国家政策设计 ● 培养环境知识教育和公众意识 ● 监测水质^①	一方面通过加强成员国环境政策设计的能力以结构性预防措施的方式介入，另一方面从水质监测的角度建立污染预防激励机制。
2. 区域能源交易项目	● 建立尼罗河流域电力论坛，加强对话 ● 综合性的流域研究，其主要目的是考察能源发展与其他环境领域的互动^②	无
3. 农业用水高效利用项目	● 项目协调和促进 ● 集水 ● 社区管理式灌溉 ● 公私管理式灌溉 ● 每个项目都包括培训和咨询、经验交流和对话的部分，其目的是寻找跨流域社群面对的共同问题，减少灌溉所需用水^③	无

- ① The World Bank, “Africa Region – Nile Transboundary Environmental Action Project,” 2003, <http://documents.worldbank.org/curated/en/967441468767437312/Africa-Region-Nile-Transboundary-Environmental-Action-Project> [2021-12-18].
- ② The World Bank, “Africa Region – Nile Basin Initiative/Shared Vision Program – Regional Power Trade Project,” 2003, <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/771271467990325648/africa-nile-basin-initiative-shared-vision-program-regional-power-trade-project> [2021-12-18].
- ③ The World Bank, “Africa Region – Nile Basin Initiative / Shared Vision Program – Efficient Water Use for Agricultural Production,” 2005, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/728971468007199250/pdf/340840AFR0Shar1Project0PAD01PUBLIC1.pdf> [2021-12-18].

(续表 3)

项目名称	项目内容	与冲突预防相关部分
4. 水资源计划与管理项目	● 搭建尼罗河流域决策支持系统 (Decision Support System) ● 区域协调与融合 ● 该项目最重要的部分是搭建尼罗河倡议机构办公系统, 决策支持系统包含流域水文状态模拟、情景分析和管理、决策分析、环境与社会经济目标相融合和综合信息管理等^①	综合性系统的搭建有助于在地理和水文条件上做出合理决策, 属于结构性预防措施。

资料来源: 笔者自制。

表 4 行动附属计划的部分项目

项目名称	项目内容	与冲突预防相关的部分
东尼罗河附属行动计划小组	● 东尼罗河季节性洪水预报和预警 ● 塔纳 - 贝勒斯流域综合管理项目, 涉及流域管理和流域人民生计发展 ● 埃塞俄比亚 - 苏丹电力互连 ● 尼罗河流域决策支持系统在各国的使用培训^②	预警系统有助于上下游之间在共同问题上达成合作, 流域综合管理项目则有助于在次流域和社区的基础上解决当地民众的生计问题, 减少可能因为资源稀缺而累积的不满情绪
尼罗河赤道湖泊附属行动计划行动队	● 水资源综合管理 ● 在该方向下的项目有诸如渔业可持续发展、子流域水资源管理、多用途水资源开发等项目 ● 电力开发 ● 电力开发项目依托于区域电力交易项目, 在乌干达、卢旺达、布隆迪和刚果民主共和国东部建立电力互连, 促进尼罗河赤道湖泊国家之间的区域电力贸易 ● 区域水文项目 ● 行动队正在协调建立布隆迪、刚果民主共和国、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达的水文监测网络^③	以渔业为核心话题巩固流域资源可持续发展, 延展到与整个行业相关的研究者、学者、技术人员之间的交流, 加深了行业间的联结。电力开发项目则为缺乏电力资源的地区提供了发展所需的必要能源

资料来源: 笔者自制。

从实践项目来看, 附属行动计划的两个行动小组在实践中各有侧重。东尼罗河附属行动计划小组侧重于防洪预警、搭建知识平台、筹备论坛会议等实践和利益相关方维护等方面; 尼罗河赤道湖泊附属计划行动队的核心项目则是水资源开发, 辅以流域国家之

① The World Bank, "Africa Region - Nile Basin Initiative Efficient Water Use for Agricultural Production Project," 2004, <http://documents.worldbank.org/curated/en/673881468768275559/Africa-Region-Nile-Basin-Initiative-Efficient-Water-Use-for-Agricultural-Production-Project> [2021-12-20].

② 有关实践项目的具体内容, 参见东尼罗河附属行动计划小组项目网站, <http://entro.nilebasin.org/our-projects/active-projects> [2021-12-20]。

③ 有关实践项目的具体内容, 参见尼罗河赤道湖泊附属行动计划行动队项目网站, <http://nel.sap.nilebasin.org/index.php/en/power/power-trade-and-development> [2021-12-20]。

间在学界和民间层面的交流。两个行动组的实施项目也与共同愿景项目的战略计划相吻合，项目内容与共同愿景项目相比也更易实施，能够在某些议题上融入冲突预防理念和措施。

东尼罗河附属行动计划小组的季节性洪水预报和预警项目对上下游国家间交流尤为重要。洪灾是上下游国家在汛期都会面临的主要问题，自然灾害预警能够使流域社区规避风险，未雨绸缪。尼罗河赤道湖泊附属计划行动队的实践项目则聚焦于水资源开发，重点关注渔业和电力行业。考虑到流域沿岸各国的发展现状，对资源开发予以全盘拒绝的生态保护方式并不可行。但在行动队的介入下，可以在合理开发资源的同时对流域周边生态予以保护，这样既能减少资源匮乏引起的不满情绪累积，也能在能源交换中巩固联结。

第四，从项目监测与评估来看，虽然尼罗河倡议的一些项目在外部监测评估上获得了“较为满意”的评级，如共同愿景项目、尼罗河流域能力建设项目等，但监测与评估报告缺少冲突预防指标。而指标缺乏源于实施机构在项目设计这一初始阶段，未能充分理解冲突预防的作用。从后续的项目实施可以看出，项目细化行动与冲突预防措施关联不大，因此在监测与评估环节不会设计相关量化衡量指标，且指标都较为宏观，不够精确。如水资源计划与管理项目评估报告，只有“决策支持系统适用范围”“数据分享程度”“工作计划完成程度”“预算使用程度”等几个评价指标。^① 世界银行对共同愿景项目的整体项目评估报告则认为，该项目在监测和评估的设计、实施和传播战略方面没有任何指导意义。^②

综上，从条约签署、机构建设、项目实施，以及监测评估四项指标来看，尼罗河倡议未能在各个环节充分贯彻冲突预防理念和措施。该倡议既无法巩固机制能力建设，也缺乏积极应对危机的能力，从而使流域治理陷入困境。在条约签署方面，虽然框架协议包含了冲突预防内容，但是相关规定严重不足，也不是框架协议的重点部分。此外，虽然有四个国家最终通过了框架协议，但尼罗河沿岸国家都不是《国际水道非航行使用法公约》缔约国，框架协议部分承袭的公约基本原则就缺少约束性。^③ 在框架协议尚未完全生效的状况下，其机制能力和项目

① The World Bank, “Africa Region – Nile Basin Initiative/Shared Vision Program – Water Resources Planning and Management Project,” 2012, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/780401468007268968/pdf/ICR27700ICR0P00Box0377365B00PUBLIC0.pdf> [2021 - 12 - 24].

② The World Bank, “Africa Region – Nile Basin Initiative / Shared Vision Program Programmatic Implementation Completion and Results Report,” 2010, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/423891468008466010/pdf/ICR14930P076491e0only1910BOX353800B.pdf> [2021 - 12 - 24].

③ 目前《国际水道非航行使用法公约》缔约国共有 40 个，但是不包含尼罗河流域任何国家。See United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&clang=_en [2021 - 12 - 24].

实践涉及冲突预防的层面较少，而在监测与评估进程中也缺乏对应的衡量指标。虽然在项目实践中存在对话平台、数据分享、社群交流、学者交流等加深联结的方式，且部分项目（如防洪预警项目）涉及利益共享，但项目实施时间较短，尚未看出其在跨境治理方面的成效。

结 语

针对跨流域治理困境，本文提出冲突预防机制缺失是跨流域治理失灵的主要原因。基于条约签署、机构建设、项目实施、监测与评估四个衡量指标，本文认为在跨流域治理机制中，冲突预防理念和措施在四个衡量指标中依次缺失将为跨流域治理带来困境。关于尼罗河倡议的案例分析报告表明：一方面《尼罗河合作框架协议》有关冲突预防机制的内容显著不足；另一方面尼罗河倡议未能顺利推动框架协议进入签署环节，导致后续的机构建设、项目实践和监测评估也都缺少冲突预防理念和措施。即使该倡议在项目实践中涵盖了一些结构性预防措施，但限于其机构建设能力与项目设计中主题过度重复，其协调能力的负担明显加重。

如何在防止冲突发生的基础上逐步实现可持续和平具有重要研究价值。本文以冲突预防理论为基础，以跨流域合作机制为研究对象，采用案例研究法，结合实践经验回应了既有文献尚未完全回答的问题，提出了依次以条约签署、机构建设、项目实施和监测与评估的时序性指标的冲突预防机制，为解决跨流域合作机制的治理困境提供了新思路，具有一定理论和实践价值。同时，这一分析框架也为以第三方介入主导的跨流域合作机制带来一定启示。

首先，跨流域合作机制的建设和运营需要投入较高成本。在跨流域合作机制建设初期，以水资源开发和利用为主要需求的流域治理面临诸多阻力，时常需要第三方介入协调和提供资金支持。这种情况也面临新困境，即过度依赖资金投入导致项目设计缺少自主选择权，逐渐背离跨流域合作机制起初试图解决的核心问题。其次，资助方在资助项目时限定了项目周期，如果一个项目周期结束时未能达到项目预期而第三方不再续资，将会对跨流域合作机制下一阶段的筹款造成巨大压力，从而无法保证项目连续性，这些不稳定因素都是流域内国家再次产生纷争的潜在动因。对于第三方和跨流域合作机构来说，冲突预防机制需如何完善才能纳入对这些因素的考量，是未来值得进一步研究的方向。

（责任编辑：贺杨 责任校对：凌荷）

The Lack of Conflict Prevention Mechanisms and the Transboundary Water Governance Dilemma :in the Case of the Nile Basin Initiative

Jia Jiameizi

Abstract: The signing of water cooperation treaties and the establishment of multilateral transboundary mechanisms have provided the basis for cooperation among countries ,but transboundary water governance also faces a dysfunctional dilemma. That is ,transboundary cooperation agencies sometimes have difficulty solving problems arising from the unreasonable development and use of water resources among upstream and downstream countries. The absence of conflict prevention mechanisms is an important cause of the transboundary water governance dilemma ,which has been neglected in the previous research. Conflict prevention mechanisms refer to various medium – to – long – term interventions and strategies implemented by various actors at different levels to reduce tensions among countries ,including both conceptual and operational elements , with the goal of finding solutions to root causes in the mechanism ’s operation process. This analytical framework can explain the failure of the Nile Basin Initiative. Specifically ,the Nile Basin Initiative has not conformed to the four indicators of the conflict prevention mechanism in terms of concept and measures ,and has failed to consolidate the capacity building of the mechanism while lacking the ability to actively respond to crises ,hence leading to a dilemma in basin governance. Therefore ,the analytical framework of the conflict prevention mechanism not only advances the theoretical progress of the international resource cooperation ,but also has practical guidance for the building of the transboundary river cooperation mechanisms.

Keywords: conflict prevention, transboundary water governance, the Nile Basin Initiative, conflict management

Author: Jia Jiameizi, PhD candidate at School of History, University of Chinese Academy of Social Science (Beijing 102488).