

# 复兴大坝与尼罗河水政治： 国际法视域下的水权与争端<sup>\*</sup>

王志坚 贾佳美子

**内容提要** 历史上，埃及占有大部分尼罗河水权是尼罗河水政治的主要特点。埃及通过一系列殖民时期条约和埃及—苏丹双边条约排除或限制上游国家的水权，虽然这些水权条约的效力大多有限，但是由于上游国家缺乏建设大规模水利工程的能力，埃及的历史水权及其在尼罗河的水霸权一直延续。随着埃塞俄比亚复兴大坝全面运行，尼罗河流域的水政治发生重大变化。复兴大坝对埃及水权垄断形成实质性挑战，东非四国签署的新尼罗河水协议重新分配尼罗河水资源，并赋予签署国审查尼罗河流经国家水利项目的权利，这不仅推进了公平合理利用尼罗河的新条约生效，也有效阻却了第三方干预，为形成更加公平合理的水权分配结构创造了条件。用水权视角分析尼罗河水政治可以直观地看出条约和大坝在构建尼罗河水权结构中的关键地位，有利于揭示尼罗河水冲突的实质。本研究梳理了尼罗河水权条约的历史，分析了复兴大坝在尼罗河水权政治中的重要作用，讨论复兴大坝使尼罗河水权重置的可能性，认为公平的水权安排是流域长期和平的重要保证。

**关键词** 复兴大坝 尼罗河 国际河流 水政治 水权

**作者简介** 王志坚，河海大学法学院副教授，南京大学亚太发展研究中心兼职研究员（南京 210024）；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）。

国际水政治也被称为国际水文政治，是涉及跨国界水资源管理、使用和保护

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金后期资助项目“水资源安全化视角下的国际河流管理”（项目编号：21FGJB010）的阶段性成果。

的复杂多边问题。跨界水资源本质上是政治性的，植根于错综复杂的地缘政治环境，<sup>①</sup> 对有限水资源的竞争是未来国际关系的重要主题，因为它可能加剧地区不稳定和社会动荡。历史上，尼罗河、恒河—雅鲁藏布江、印度河、底格里斯河—幼发拉底河和科罗拉多河等跨界河流域沿岸国的互动与冲突，凸显了在不断变化的环境条件下开展合作以避免潜在冲突的必要性。<sup>②</sup>

尼罗河政治涉及多方利益，情况非常复杂，涵盖历史、地缘政治和法律等多个层面。沿岸国家如何共享尼罗河水资源一直是矛盾的焦点，尤其体现在埃及、苏丹和埃塞俄比亚三国争端上。持续的政治紧张局势使水资源冲突的解决更加复杂，非洲水外交面临严峻挑战。<sup>③</sup> 历史上，埃及一直保持着水霸权地位，<sup>④</sup> 利用地缘政治优势确保达成对自己有利的水资源分配条约，例如 1959 年和苏丹签署《阿拉伯联合共和国<sup>⑤</sup>政府和苏丹政府关于充分利用尼罗河水域的协议》（简称 1959 年条约），将大部分水量分配给埃及。<sup>⑥</sup> 但随着上游国家不断发展和崛起，它们开始挑战这种既定安排，如埃塞俄比亚通过建造复兴大坝（The Grand Ethiopian Renaissance Dam, GERD）试图改变原有水权分配结构，此举或将重塑区域力量格局，并可能进一步激化下游国家的紧张情绪。<sup>⑦</sup> 尼罗河水域管理的法律框架存在诸多争议，埃及与苏丹（下游国家）坚守其历史权利及现有条约，上游国家则呼吁公平合理地利用水资源，主张沿岸各国平等享有资源权益。这种

- ① Jenniver Sehring et al., "Diving into Water Diplomacy—Exploring the Emergence of a Concept," *Diplomatica*, Vol. 4, No. 2, 2022, pp. 200–221.
- ② Fabio Farinosi et al., "An Innovative Approach to the Assessment of Hydro-political Risk: A Spatially Explicit, Data Driven Indicator of Hydro-political Issues," *Global Environmental Change*, Vol. 52, 2018, pp. 286–313.
- ③ Francis Kwesi Kyirewiah, "Water Diplomacy: And the Share of the Nile River between Egypt, Ethiopia and Sudan," *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 13, No. 1, 2022, p. 32.
- ④ 本研究沿用马克·泽顿（Mark Zeitoun）和耶伦·沃纳（Jerone Warner）对水霸权的经典定义：通过水资源控制战略（如资源捕获、整合和遏制）实现流域霸权。这些战略通过一系列策略（如胁迫—施压、条约、知识构建等）来实施，并在薄弱的国际体制背景下利用现有的权力不对称来实现。有关水霸权的研究参见：Mark Zeitoun and Jeroen Warner, "Hydro-hegemony – A Framework for Analysis of Trans-boundary Water Conflicts," *Water Policy*, Vol. 8, No. 5, 2006, pp. 435–460; Mark Zeitoun and John Anthony Allan, "Applying Hegemony and Power Theory to Transboundary Water Analysis," *Water Policy*, Vol. 10, No. 2, 2008, pp. 3–12; Ana Elisa Cascão and Mark Zeitoun, "Power, Hegemony and Critical Hydropolitics," in Anton Earle, Anders Jägerskog, Joakim Öjendal (eds.), *Transboundary Water Management*, Routledge, 2013, pp. 27–42.
- ⑤ 1958—1961 年，埃及与叙利亚合并成立阿拉伯联合共和国。
- ⑥ 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 2 期，第 62—75 页。
- ⑦ 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，第 47—57 页。

对立阻碍了尼罗河流域系统性法律制度的建立，增加了水冲突的风险。

促进尼罗河水资源合作需要综合利用法律框架、信息共享机制和可持续发展原则。尼罗河流域水政治的历史演变以及流域内各方复杂交错的利益关系，使得国际水法的制定和完善虽然困难重重，但又刻不容缓。尼罗河流域的主要特征是殖民主义影响深远以及下游国家长期垄断水资源，因此需要制定一份全流域条约，强调公平合理的利用、不造成重大损害以及加强合作<sup>①</sup>，从而解决包括埃及、苏丹在内的所有沿岸国家共同关心的问题。<sup>②</sup> 尼罗河流域倡议（NBI）通过促进对话、开展联合项目和能力建设等活动，成为推动沿岸国家合作的重要平台。2024年，南苏丹签署批准了《尼罗河流域合作框架协议》（CFA），这一进展标志着尼罗河流域合作取得突破性进展。但是，尼罗河流域治理仍然面临信息不对称和各国发展需求差异化等挑战，因此有必要构建信息共享机制<sup>③</sup>，确保所有利益攸关方透明和及时地共享水文数据、环境影响评估和用水统计数据。随着上游国家逐步发展，其对水利工程的需求不断增大，如何通过协商合作确保上下游国家可持续发展，是未来尼罗河水政治的重要议题。例如，埃塞俄比亚复兴大坝的修建和运行，已经对尼罗河水政治产生实质影响。<sup>④</sup> 如果埃及、苏丹境内的尼罗河水量要依赖同埃塞俄比亚的年度谈判，无疑会极大地削弱埃及、苏丹已经取得的历史水权。这不仅涉及水安全，还关系到地区稳定 and 经济发展<sup>⑤</sup>，需要通过合作找到解决方案。

纵观已有文献，学者们很少从水权的角度分析国际水政治并提出解决国际水冲突、实现流域长期和平的方法，而这正是本文写作的视角所在。目前学界对国际河流水权并无确切和被普遍接受的定义，从以往的国家实践和有关条约文本来看，国际河流水权一般指流域国家对国际河流水资源所主张的所有权和/或利用权，本文亦采取该种较为笼统的观点。

- 
- ① 冯彦、何大明、包浩生 《国际水法的发展对国际河流流域综合协调开发的影响》，《资源科学》2000年第1期，第81—85页。
- ② 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，第1830—1838页。
- ③ 周洲、丰景春、张可 《国际河流信息合作机制及其对中国的启示》，《资源科学》2013年第6期，1238—1244页。
- ④ Christian Schwatke et al., “DAHITI—An Innovative Approach for Estimating Water Level Time Series over Inland Waters Using Multi-mission Satellite Altimetry,” *Hydrology and Earth System Sciences*, Vol. 19, No. 10, 2015, pp. 4345–4364.
- ⑤ Kaleb Demerew, “Realist Perspectives on Nile Politics: Conflict and Cooperation between Ethiopia and Egypt,” *African Security*, Vol. 15, No. 3, 2022, pp. 213–236.

## 尼罗河条约水权的历史与现实

作为世界上最长的河流，尼罗河不仅深刻影响了古埃及的农业、文化和社会结构，还因其地缘政治的重要性，见证了埃及文明的兴衰，记录了外部势力对流域的干预和影响。<sup>①</sup> 19 世纪末，欧洲列强的殖民扩张导致尼罗河流域被划分为不同的势力范围，对这一地区的政治格局产生了根本性影响。第一次世界大战后，尼罗河流域被英国、比利时和意大利分割，现在的埃及、苏丹、南苏丹、乌干达、肯尼亚和坦桑尼亚处于英国殖民统治下，厄立特里亚、埃塞俄比亚分别受意大利殖民入侵和短期控制，刚果民主共和国、卢旺达和布隆迪则受比利时殖民统治。殖民主义对尼罗河水资源的利用产生了深远影响，导致尼罗河水权安排极不公平的现状。

### （一）殖民条约与水权秩序的初步建立

从 19 世纪末起，英国通过一系列双边条约，禁止沿岸国家和其他殖民大国未经英国同意干预尼罗河的自然流动。这一过程将整个尼罗河流域水权纳入条约制度框架，排除或限制埃及以外国家对尼罗河的利用和水权主张，确保尼罗河源最终流向埃及。尼罗河水条约体系由多个条约、协议、议定书及换文构成，是确立水权和河流管理规则的国际法律框架。英国及其后的埃及利用这些条约，成功排除了其他沿岸国对尼罗河的使用权，维护了自身对尼罗河的专属水权。这种水权秩序为尼罗河流域的水政治格局奠定了基础，也是现在除埃及、苏丹以外的尼罗河流域国家寻求挑战和改变的核心问题。

#### 1. 排除埃塞俄比亚、厄立特里亚水权

排除埃塞俄比亚、厄立特里亚水权的历史性条约首先是由英国和意大利签订的。1891 年 4 月，英国和意大利签订《关于划定各自在东非势力范围的议定书》（以下简称 1891 年条约），<sup>②</sup> 划定各自在东非的势力范围。英国同意意大利在尼罗河最北支流阿特巴拉河源头附近区域设立军事基地，意大利则承诺不在阿特巴拉河上建设影响尼罗河流量的灌溉设施。阿特巴拉河有一段为埃塞俄比亚和厄立特里亚的界河，1891 年条约是意大利政府代表其控制下的埃塞俄比亚和厄立特

① Minghui Chen, "Ancient Egyptian Civilization," in *China and the World in the Liangzhu Era*, Springer Singapore 2022, pp. 47-80.

② "Protocol between Great Britain and Italy for the Demarcation of their Respective Spheres of Influence in Eastern Africa," <https://gis.nacse.org/tfdd/treaties.php?page=full&origin=river&tn=22> accessed September 7 2024.

里亚作出的首个限制尼罗河水使用的条约。

1902 年 5 月，英国和埃塞俄比亚主权政府缔结《关于英国和埃塞俄比亚之间以及英国、意大利和埃塞俄比亚之间的边界条约》（以下简称 1902 年条约），划定了埃塞俄比亚和英属苏丹之间的国家边界。1902 年条约第三条包含一项水利建设的条款：在未与英国和苏丹达成协议的情况下，埃塞俄比亚不得在尼罗河、查纳湖或索巴特河上建造或允许建造任何阻止河水流入尼罗河的工程。<sup>①</sup>1902 年条约成为埃塞俄比亚、苏丹与埃及之间水资源争端的源头。埃及自认为是该条约中英国一方的后继者，坚持埃塞俄比亚在尼罗河上的任何建设项目均需获得其同意。

1925 年 12 月，意大利和英国进行《关于查纳湖堤坝和从厄立特里亚穿越阿比西尼亚到意属索马里铁路的换文》（以下简称 1925 年协议），意大利承认埃及和苏丹对尼罗河的优先水权，并承诺“不在青尼罗河和白尼罗河及其支流上建造任何可能改变其流入干流的工程”<sup>②</sup>。

1891 年条约、1902 年条约和 1925 年条约展示了当时殖民主义国家之间的权力斗争以及对水资源控制的复杂关系。时至今日，埃及仍坚持认为，埃塞俄比亚与厄立特里亚在百余年前就已放弃了利用尼罗河水资源的权利。

## 2. 排除刚果、卢旺达、布隆迪水权

英国通过条约控制了源自埃塞俄比亚的青尼罗河、阿特巴拉河、索巴特河等尼罗河东部支流的水权，并对源自赤道地区的非洲中部白尼罗河支流实施了相同限制。1906 年 5 月，英国与作为比利时国王私人殖民地的刚果自由邦签署《关于修改 1894 年 5 月 12 日两国关于东非和中非势力范围协议的议定书》（以下简称 1906 年条约），第三条涉及在刚果自由邦领土上利用白尼罗河支流塞姆利基河和伊桑戈河的问题。条约规定，刚果自由邦政府不得在这些河流上建设任何减少阿尔伯特湖水量的工程，除非获得苏丹政府许可。<sup>③</sup>

1934 年 11 月英国和比利时签订《关于坦噶尼喀和卢旺达—乌隆地边界水权

① “Treaties between Great Britain and Ethiopia ,Relative to the Frontiers between Anglo-Egyptian Soudan ,Ethiopia ,and Erythrea ( Railway to connect Soudan with Uganda ) ,” <https://gis.nacse.org/tfdd/tfdddocs/36ENG.pdf> ,accessed September 7 2024.

② “Exchange of Notes between the United Kingdom and Italy Respecting Concessions for a Barrage at Lake Tsana and a Railway across Abyssinia from Eritrea to Italian Somaliland ,” <https://gis.nacse.org/tfdd/tfdddocs/80ENG.pdf> ,accessed September 7 2024.

③ “Agreement Between Great Britain and the Independent State of the Congo ,Modifying the Agreement Signed at Brussels 12 May 1894 ,Relating to the Spheres of Influence of Great Britain and the Independent State of the Congo in East and Central Africa ,” <https://gis.nacse.org/tfdd/tfdddocs/40ENG.pdf> ,accessed September 7 2024.

的协定》(以下简称 1934 年条约)<sup>①</sup> 规定英属坦噶尼喀和比利时所属卢旺达—乌隆地<sup>②</sup>之间卡盖拉河水道位于任一方领土时,须在流入另一方领土或形成共同边界前,恢复其自然河床,保证水量不大幅减少。至此,英国在 19 世纪末至 20 世纪初通过与比利时签订条约,排除了尼罗河流域刚果、卢旺达、布隆迪等比属殖民地国家的水权。

### 3. 确立殖民地下游水权、限制上游水权

20 世纪初,英国作为殖民地宗主国,通过与各方签订多项条约,确保了尼罗河下游国家(如埃及)的水权,同时限制上游国家(如埃塞俄比亚)的水权。

埃及于 1922 年独立,与英国于 1929 年 5 月达成《关于将尼罗河水用于灌溉的换文》(以下简称 1929 年条约)<sup>③</sup> 依据该条约设立的委员会,核心任务是确保在苏丹实施灌溉方案的同时不侵犯埃及在尼罗河上的“自然与历史权益”。作为回报,埃及同意增加苏丹的用水量。此外,条约明确规定,未经埃及许可,苏丹及英国管辖下的坦桑尼亚、肯尼亚、乌干达不得开展任何可能削减或延缓尼罗河水流向埃及的灌溉或建设项目。这实际上赋予埃及对这些国家在尼罗河上建设任何水利工程的否决权。

埃及关于尼罗河最后一个殖民地时期的条约是 1953 年 1 月与英国签订的《关于乌干达欧文瀑布大坝建设的换文》(以下简称 1953 年条约)<sup>④</sup> 条约规定在乌干达的维多利亚湖出水口处建造欧文瀑布大坝,用于水力发电和调节尼罗河水流;埃及资助大坝建设费用,英国代表乌干达同意提高维多利亚湖的水位,并在欧文瀑布派驻一名埃及工程师,以监测协议的执行情况。埃及希望利用维多利亚湖作为季节性水库,以减缓尼罗河水流到阿斯旺的季节性波动。

通过签订并实施 1929 年条约、1953 年条约以及 1959 年条约,英国确保埃及和苏丹对尼罗河水的优先使用权。这些协议在英国殖民时期形成,确保埃及生产

① “Agreement Between the United Kingdom and Belgium Regarding Water Rights on the Boundary Between Tanganyika and Ruanda-Urundi,” <https://gis.nacse.org/tfdd/tfdddocs/110ENG.pdf>, accessed September 15 2024.

② 布隆迪最初名为乌隆地(Urundi),第二次世界大战结束后,卢旺达—乌隆地成为联合国托管领地的一部分,由比利时控制。1959 年乌隆地与卢旺达分离,1962 年 7 月 1 日成立布隆迪王国。

③ “Exchange of Notes Between His Majesty’s Government in the United Kingdom and the Egyptian Government in Regard to the Use of the Waters of the River Nile for Irrigation Purposes,” <https://gis.nacse.org/tfdd/tfdddocs/92ENG.pdf> accessed September 15 2024.

④ “Exchange of Notes Constituting an Agreement Between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Egypt Regarding the Construction of the Owen Falls Dam in Uganda,” <https://gis.nacse.org/tfdd/tfdddocs/169ENG.pdf>, accessed September 15 2024.

的棉花作为原料能够源源不断地输往英国，同时限制苏丹、坦桑尼亚、肯尼亚、乌干达等国对尼罗河的使用。

## （二）尼罗河水权秩序的确立与延续

尼罗河水权的确立与延续过程，涉及下游国家埃及、苏丹和上游沿岸国家之间长期的法律争议。1959 年条约是尼罗河流域独立国家之间签署的一项重要条约，该条约将尼罗河的全部水量分配给埃及和苏丹，这一分配方式至今仍是尼罗河流域国家间水冲突的主要根源。

1953 年埃及共和国成立，不再受英国“保护”。1956 年 6 月，纳赛尔就任总统后，苏伊士运河危机爆发，对埃及棉花产业造成严重影响。同年苏丹独立后，对埃及垄断尼罗河水表示不满，要求撤销或修改 1929 年条约，寻求更公平的尼罗河水分配方式。两国未能达成一致，苏丹在 1958 年提前停止了塞纳尔大坝的下泄水流，引发两国之间围绕水权的外交危机。在埃及承诺向苏丹分配更多水权后，两国最终签署条约。

1959 年条约的核心内容是，埃及和苏丹两国瓜分整个尼罗河水资源。根据条约，埃及和苏丹在 1959 年之前的年用水量（既定权利）分别为 480 亿立方米和 40 亿立方米；埃及建造阿斯旺高坝，苏丹建造罗塞雷斯水库；在阿斯旺高坝建成后的 320 亿立方米新水量中，扣除 100 亿立方米的蒸发和渗漏损失，将剩余的 220 亿立方米按照 2:1 的比例，分别分配给苏丹 145 亿立方米和埃及 75 亿立方米，这样埃及的尼罗河水配额从 480 亿立方米增至 555 亿立方米（占总水量 840 亿立方米的 66%），而苏丹的配额从 40 亿立方米增至 185 亿立方米（22%）。<sup>①</sup> 如果按照尼罗河可用水资源分配，埃及占 75%，苏丹占 25%。

该条约未承认上游国家的水权，因此遭到这些国家的反对。但由于上游国家缺乏开发境内尼罗河水资源的能力，这一水权安排历经 60 余年未有重大改变。根据联合国粮食及农业组织的统计，埃及年均可再生水资源总量为 575 亿立方米，其中 1959 年条约规定的尼罗河水量为 555 亿立方米，这一水权分配至今仍得到国际社会承认。

## （三）尼罗河条约水权条款的有效性

虽然尼罗河的水权结构，尤其是关于尼罗河水量的分配规则，通过上述条约

<sup>①</sup> “Agreement Between the Government of the United Arab Republic and the Government of Sudan for Full Utilization of the Nile Waters,” <https://gis.nacse.org/tfdd/tfdddocs/230ENG.pdf>, accessed September 15 2024.

长期确定下来，但除了永久规定国家边界条款因国家继承延续效力外，水权条款大多无效。因此，目前尼罗河的水权安排缺乏合法性基础。

### 1. 相关条约对埃塞俄比亚的效力

首先，埃塞俄比亚不受 1891 年条约第三条约束。第一，当时两个殖民大国都对埃塞俄比亚没有主权。意大利作为“保护国”，虽然曾依据 1889 年《乌奇亚利条约》代表埃塞俄比亚缔结国际条约，但是自 1896 年战败并承认埃塞俄比亚主权后，以往条约对埃塞俄比亚的效力变得不确定。第二，1891 年条约不是永久划定领土边界的领土条约，不适用于国家继承。1941 年独立后，埃塞俄比亚明确拒绝承认这些殖民时期的条约义务。1957 年 9 月，埃塞俄比亚皇帝海尔·塞拉西对限制使用尼罗河水提出质疑，强调埃塞俄比亚有权利和义务开发尼罗河水资源，并且在现在和将来都将保留对其水资源采取一切必要措施的权利。<sup>①</sup> 自独立以来，埃塞俄比亚就没有承认 1891 年条约，因此其第三条对埃塞俄比亚没有法律约束力。

其次，埃塞俄比亚可援引“情势根本变更”原则改变 1902 年条约义务。1902 年条约是埃塞俄比亚和英国之间旨在达成永久性边界安排的协议，这与英国在尼罗河地区签订的其他殖民协议不同。1902 年条约第三条指出，除非苏丹同意，埃塞俄比亚承诺不在其领土上建造阻止河水流入尼罗河的工程。埃及和苏丹认为，埃塞俄比亚在独立时继承了该条约规定的权利和义务，因此受第三条的约束。但一百多年过去了，埃塞俄比亚可以合法地变更条约条款义务。《维也纳条约法公约》第六十二条规定了“情势根本变更”原则，并被广泛认为是习惯国际法。该原则允许以缔结条约时存在的情况已发生根本和不可预见的变化为理由终止条约。埃塞俄比亚自 1902 年以来，社会和经济环境变化以及随之而来的对水资源开发需求的增加，可以被认为是环境的根本变化。1902 年条约签订时，埃塞俄比亚人口约为 1100 万人，现在这一数字已是原来的十倍多，相应的粮食生产以及水力发电用水需求也相应增加，情势变更原则的条件已经满足。因此，现在埃及与苏丹已无权期望埃塞俄比亚继续履行 1902 年条约。埃塞俄比亚可以通过谈判使条约适应变化的情况，根据现行国际水法的规则，对国际河流上的工程进行通知和协商，而不是要求事先同意。

再次，埃塞俄比亚不是 1925 年条约的当事国，不用遵守其条约义务。该条约的当事国是意大利和英国，内容是意大利承认埃及和苏丹对青尼罗河和白尼罗

<sup>①</sup> Yacob Arsano, “Nile Basin Cooperation: Prospects for the Twenty-first Century,” in R. Coopey and T. Tvedt (eds.), *A History of Water: the Political Economy of Water*, I. B. Tauris, 2006, pp. 324–351.

河源头及其支流的优先水权，作为回报，意大利被允许自由执行其对埃塞俄比亚的殖民计划，并修建公路和铁路。青尼罗河的源头和支流以及流入白尼罗河的索巴特河都位于埃塞俄比亚境内，埃塞俄比亚不是缔约国，因此不需要履行该条约任何义务。

## 2. 相关条约对原比利时殖民地三国的效力

首先，1906 年条约对原比利时殖民地刚果（金）没有约束力。刚果自由邦由比利时国王利奥波德二世于 1884 年建立，于 1908 年被比利时政府正式接管，成为比属刚果。1960 年，刚果（金）宣布独立。1906 年条约第三条涉及刚果自由邦对白尼罗河的使用限制，但该条款不具备领土条款的效力，其规定的义务不会自动由刚果（金）承担。1961 年 12 月，刚果（金）外交部长在回复联合国秘书长有关殖民条约效力时说，刚果共和国是一个独立的主权国家，并不受殖民条约约束。<sup>①</sup> 1906 年条约既未得到刚果共和国（成立于 1960 年）也未得到后来的刚果民主共和国（成立于 1964 年）的正式承认。

其次，1934 年条约也没有法律效力。该条约是尼罗河一系列殖民条约中唯一载有“水权”字样的，并不是一个领土条约，而是一个由政治利益主导的条约。两国当时的主要目标是防止冲突并确保边界水域畅通无阻，条约文本透露出殖民大国不愿达成长期协议的意图。因此，其权利和义务并不能自动移交给坦噶尼喀（以及后来的坦桑尼亚）。同样，布隆迪和卢旺达也不承认 1934 年条约，其义务对两国也不再有效。

## 3. 相关条约对原英国殖民地三国的效力

埃及和苏丹坚持认为，1929 年条约依然有效，并依据国家继承法，主张该条约已自动适用于坦桑尼亚、肯尼亚和乌干达，同时对其他尼罗河流域国家也具有约束力。但是，上游原英国殖民地国家拒绝受 1929 年条约的约束，这也是符合国际法的。首先，1929 年条约不是一个领土条约，当时英国的主要目的是追求经济和区域政治上的利益，而不是永久的领土安排，因此坦噶尼喀（即后来的坦桑尼亚）、肯尼亚及乌干达无须承担 1929 年条约所规定的权利和义务。其次，1929 年条约对于当时未处于英国殖民统治下的其他尼罗河流域国家同样不具备法律约束力。尽管 1929 年条约明确规定了尼罗河及其支流沿岸国家的义务，但这一规定仅限于“位于苏丹或英国管辖下的国家”（依据第 4 条 b 款）。这些国家既不包括埃塞俄比亚，也不包括今天的厄立特里亚、刚果民主共和国、卢旺达和布隆迪。

<sup>①</sup> *Year Book of International Law Commission 1962*, Vol. II, p. 115, [https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc\\_1962\\_v2.pdf](https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1962_v2.pdf) accessed September 20 2024.

迄今为止，尼罗河殖民地条约中唯一有效的是 1953 年条约。该条约是由英国作为乌干达的殖民行政当局缔结的，乌干达在 1962 年获得独立后继承了该条约规定的权利和义务。<sup>①</sup> 但欧文瀑布大坝的建设实际上是殖民主义剥削工程的一部分。乌干达正面临能源短缺问题，近年来一直希望更多地利用尼罗河进行水力发电，而不只是充当埃及的水库。乌干达于 2010 年缔结了旨在公平利用尼罗河的合作框架协议，以此作为对这种历史不公的抗议。

#### 4. 1959 年条约的法律效力

埃及和苏丹认为，1959 年条约对所有尼罗河沿岸国家都具有约束力，但根据国际法原则，埃及和苏丹之间的双边条约仅对缔约双方具有约束力，未经其他尼罗河沿岸国家的同意，该条约不能为这些国家创设任何权利或义务。

1959 年条约对南苏丹也无法律效力。2011 年南苏丹成为一个新的国家，可以继承 1959 年条约，但这并不是强制义务，因为该条约并不是被继承国（原苏丹）与埃及之间确定边界的领土条约，而是水权条约。2013 年 3 月，南苏丹灌溉和水资源部部长保罗·阿克奇（Paul Mayom Akech）在接受媒体采访时表示：“南苏丹不承认 1959 年条约的内容。若南苏丹加入该条约，则意味着其默认埃及对尼罗河水的优先获取权，而非遵循公平合理利用的原则进行水资源分配。”<sup>②</sup>

总之，历史上尼罗河水权条约或因国家独立等因素失效，或因情势变更而不再适用。1891 年条约虽对厄立特里亚水权有所限制，但因其境内尼罗河支流（阿特巴拉河—特克泽河一段）水量贡献甚微，对埃及获取尼罗河水总量影响不大。1953 年条约至今对乌干达、埃及有效，但从乌干达到阿斯旺高坝中间还隔有南苏丹和苏丹，对埃及现有的水权水量影响也不大。1959 年条约仅约束埃及与苏丹，但上游国家多因缺乏建设大规模河水利用工程的能力，而使埃及的历史水权及尼罗河水霸权得以延续。

#### （四）尼罗河流域合作框架协议与全流域水权重置的契机

尼罗河是全球标志性的河流系统，横跨约 10% 的非洲大陆。根据最新研究，尼罗河流域内居住着 11 个国家的约 4.37 亿人。其中，埃及作为流域内人口密度最高的国家之一，预计到 2050 年人口将超过 1 亿人，而预计到 2080 年尼罗河流

① Valentina Acquafredda, “A Look into the Historical Depths of the Nile Waters: What to Learn from History,” in Assefa M. Melesse et al. (eds.), *Nile and Grand Ethiopian Renaissance Dam: Past, Present and Future*, Springer 2021, pp. 9–33.

② “South Sudan Rejects Egypt’s Monopoly on Nile Waters,” <https://www.tigraionline.com/articles/article130273.html>, accessed September 20, 2024.

域 2 亿人将面临水源短缺问题。<sup>①</sup> 阿斯旺高坝的建成使得埃及能够储存近两年的河水于大坝水库之中，此举对尼罗河流域各国产生深远影响。1959 年条约在埃及和苏丹之间有效地分配了尼罗河水量，在很长一段时间内，尼罗河流域国家因水资源使用问题陷入“冷战”状态。《尼罗河流域合作框架协议》（CFA）旨在解决尼罗河流域国家间长期存在的水资源分配问题，通过建立一个全面的法律和制度框架，规范尼罗河的利用和管理，以期打破水政治僵局。《尼罗河流域合作框架协议》的历史可以追溯到 1999 年建立的尼罗河流域倡议。该倡议由世界银行等国际机构协助创立。埃及与世界银行关系密切，埃及人在世界银行担任要职，埃及也从世界银行的发展计划中受益。<sup>②</sup> 这无疑是埃及加入该倡议重要的经济和战略考量。

尼罗河流域倡议成员包括所有尼罗河流域国家，<sup>③</sup> 其主要目标就是缔结一项合作框架协议，确立合作原则和机构等。《尼罗河流域合作框架协议》应运而生，该协议仿照联合国《国际水道非航行使用法公约》，确定了公平合理利用尼罗河水资源的原则，其中强调水量贡献和流域面积比例因素，这实际上是对上百年来尼罗河流域水权与自然因素严重背离的回应：水量贡献多的国家无法充分利用河水，而水量贡献少甚至没有贡献的国家却占用大部分河水，这种状况必须改变。

2024 年南苏丹加入《尼罗河流域合作框架协议》以及尼罗河流域委员会的建立，将开启区域合作的新篇章，标志着尼罗河流域国家在水资源管理和区域发展方面迈出了历史性的一步。埃塞俄比亚总理阿比·艾哈迈德对此表示高度赞扬，称其为历史性时刻。<sup>④</sup> 尽管框架协议生效标志着尼罗河上游国家可能迎来更多发展机遇，但下游国家埃及和苏丹坚决拒绝，无疑对尼罗河全流域合作构成严峻挑战。在这一关键时刻，埃塞俄比亚复兴大坝的全面运行必然对埃及水霸权和尼罗河流域水政治产生重要影响。

① “NBI History,” [https://nilebasin.org/sites/default/files/attachments/A-Long-River-Journey\\_web.pdf](https://nilebasin.org/sites/default/files/attachments/A-Long-River-Journey_web.pdf), accessed September 28, 2024.

② Fasil Amdetsion, “Scrutinizing the Scorpion Problematique: Arguments in Favor of the Continued Relevance of International Law and a Multidisciplinary Approach to Resolving the Nile Dispute,” *Texas International Law Journal*, Vol. 44, 2008, p. 12.

③ 苏丹分裂后，南苏丹 2012 年 7 月 5 日加入尼罗河流域倡议，成为该倡议第 11 个国家。

④ “South Sudan Signs Nile Treaty,” <https://allafrica.com/stories/202408120564.html>, accessed September 28, 2024.

## 复兴大坝：终结埃及水权垄断的开始

大坝在国际水政治中起着关键作用，既可能成为国际冲突的诱因，也可能成为沿岸国家之间合作的桥梁。在跨界水政治中，民族认同因素和大型水利基础设施项目会产生重大国际影响，<sup>①</sup> 在国际河流上建造并运营大坝，面临着水权分配、治理机制及跨界影响等一系列复杂挑战。复兴大坝的秘密启动从一开始就给苏丹和埃及带来焦虑不安，虽然 1997 年联合国《国际水道非航行使用法公约》和 1966 年《赫尔辛基规则》等国际水法文件为公平合理使用水资源提供了法律依据，但历史协议的存在和上下游实力的悬殊使埃塞俄比亚等上游国家长期处于不利地位，被迫接受埃及水霸权。复兴大坝集中体现了国家发展与下游影响之间的紧张关系，埃塞俄比亚将其视为国家象征和重要的水电开发项目，而埃及则将其视为对自身水安全的威胁，<sup>②</sup> 这凸显实现可持续和公平的水资源管理不仅需要强有力的法律框架，还需要沿岸国家尊重自然规律、考虑国家发展的历史与现状，共同应对大坝建设带来的水权变动挑战。

### （一）埃及控制与管理的大坝确立了尼罗河现有水权秩序

埃及长期以来在尼罗河流域占据主导地位，通过各种条约机制建立了对尼罗河的水霸权。它还利用本国在中东的战略地位，阻止国际基金帮助埃塞俄比亚和其他上游国家开发尼罗河。<sup>③</sup> 一直以来，作为地区大国，埃及通过建造、控制和影响大坝运行实现了水权掌控，确立了至今仍被国际社会承认的水权份额。

帮助实现殖民时期下游水权水量的大坝主要有两座，一是位于埃及开罗以南约 800 公里处的阿斯旺大坝，该坝最初于 1898—1902 年建造，用于灌溉和发电。另一座是位于苏丹青尼罗河上的森纳尔大坝，位于喀土穆以南约 350 公里，于 1925 年 7 月开始建成运行。1929 年埃及和苏丹签订《尼罗河水灌溉协定》，苏丹每年被分配 40 亿立方米的水量，而埃及则获得整个春季流量（从 1 月 20 日至 7

① Filippo Menga, "Domestic and International Dimensions of Transboundary Water Politics," *Water Alternatives*, Vol. 9 No. 3 2016 pp. 704–723.

② Mahir Al Banna, "International Law and the Challenges of Transboundary Watercourses Governance: The Blue Nile Dam Controversy," in Ahmed N. Al-Masri and Yousef Al-Assaf (eds.), *Sustainable Development and Social Responsibility—Volume 2: Proceedings of the 2nd American University in the Emirates International Research Conference AUEIRC' 18—Dubai, UAE 2018*, Springer 2020 pp. 105–121.

③ Ashok Swain, "The Nile River Basin Initiative: Too Many Cooks, Too Little Broth," *SAIS Review*, Vol. 22 No. 2 2002 pp. 293–308.

月 15 日) 以及每年总共 480 亿立方米的水量, 这意味着苏丹必须在冬季种植棉花。埃及在森纳尔大坝拥有现场检查的权利; 苏丹保证不会在其领土上开发任何新的水利工程, 从而保证了下游埃及的利益。<sup>①</sup>

最终确保埃及和苏丹尼罗河水权落实的是两座大坝。首先是位于埃及的阿斯旺高坝。1946 年, 阿斯旺低坝几乎被淹没, 埃及决定在低坝上游约 4 公里处建造高坝。阿斯旺高坝是一座大型综合水利枢纽工程, 具有灌溉、发电、防洪、航运、旅游、水产养殖等多种功能。阿斯旺高坝的建设是 1959 年条约的核心内容和确定两国水权水量的前提, 最终埃及的水量配额从 480 亿立方米增至 555 亿立方米, 而苏丹的配额从 40 亿立方米增至 185 亿立方米, 这一变化是尼罗河流域国家在水资源分配问题上重新协商的结果。其次是位于苏丹的罗塞雷斯大坝。1959 年条约在规定埃及建设阿斯旺高坝的同时, 也规定苏丹建造罗塞雷斯水库。1966 年, 罗塞雷斯大坝及水库建成, 蓄水量达 59 亿立方米, 该大坝的主要功能是协助苏丹利用其河水份额。

此外, 欧文瀑布大坝也在保障埃及既有水权方面发挥了一定作用。1953 年条约约定的欧文瀑布大坝由英国 (当时乌干达的殖民宗主国) 委托建造, 于 1954 年完工, 为乌干达和肯尼亚西部提供电力。自投入运营以来, 乌干达允许一名埃及工程师常驻欧文瀑布大坝进行监督。分配方面, 埃及利用维多利亚湖作为季节性水库, 调节尼罗河水流到达阿斯旺高坝的水位。

埃及控制与管理的几座大坝对尼罗河水权分配产生了巨大影响, 通过建造控制河水流量的水坝、不允许其他国家建造水坝, 或者控制其他国家水坝的运行, 形成了尼罗河现有水权框架, 尤其是在水量分配方面, 埃及每年能从尼罗河获得 555 亿立方米的水量, 这些水资源通过阿斯旺大坝得到合理利用, 为埃及的农业灌溉和经济发展提供了重要支持。埃及的水权主张与非洲尼罗河殖民主义紧密联系, 仍然持续影响着当今尼罗河水政治。但是随着流域地区国家民族独立进程推进、发展差距逐步缩小、人口激增以及水资源压力日益增大, 各国对水权的诉求不断增强, 这无疑给尼罗河原有的水权分配体系带来挑战。但到复兴大坝建造运行前, 上游各国小规模的水资源利用都没有对埃及的既定水权造成实质性影响。

## (二) 复兴大坝的兴建与谈判

埃塞俄比亚通过青尼罗河、索巴特河和阿特巴拉河三条主要支流贡献了

<sup>①</sup> Aaron T. Wolf and Joshua T. Newton, "Case Study of Transboundary Dispute Resolution: the Nile Waters Agreement," <https://transboundarywaters.ceoas.oregonstate.edu/sites/transboundarywaters.ceoas.oregonstate.edu/files/Database/ResearchProjects/casestudies/nile.pdf> accessed September 30, 2024.

85%—90%的尼罗河水量，由于经济发展水平较低以及埃及水霸权等因素的综合影响，埃塞俄比亚长期无法大规模利用尼罗河水资源。作为世界上最高的水坝之一，特克泽（Tekeze）大坝于 2009 年在埃塞俄比亚北部尼罗河支流特克泽河上建成，但其水库有效库容只有 53 亿立方米，水电装机容量 30 万千瓦，<sup>①</sup> 远远不能满足其国内电力及灌溉需求。2011 年 4 月，埃塞俄比亚战略性地宣布建设复兴大坝，旨在改变埃及在尼罗河的水霸权格局。

复兴大坝是埃塞俄比亚境内青尼罗河上一座重力坝，位于本尚古—古马兹州，邻近苏丹，装机容量高达 650 万千瓦，是非洲已建成的最大水电站，将使埃塞俄比亚年发电量翻一番，为大约 6500 万人提供电力。复兴大坝被认为是埃塞俄比亚主权、独立及其抵御外国干涉的象征。<sup>②</sup>

埃及和苏丹起初强烈反对大坝建设，认为这将严重损害其利益，并违背尼罗河水既有的使用规则。后来考虑到大坝带来的稳定水流、水电共享、沉积物减少等诸多好处，苏丹改变立场，转而支持大坝建设。<sup>③</sup> 2013 年 5 月，由来自埃及、苏丹、埃塞俄比亚的 6 名专家和 4 名国际专家组成的国际专家小组提交了初步报告，认为大坝的设计符合国际标准和原则。2015 年 3 月，三国签署的复兴大坝项目原则宣言，要求有关各方在复兴大坝首次蓄水和运营方面进行合作，但是回避了水权等核心问题。该原则宣言与殖民时期的尼罗河水条约不同，它明确考虑埃塞俄比亚的利益，并强调尼罗河对埃塞俄比亚可持续发展的重要性。它还承认并重申国际水法的一些基本原则，包括公平合理利用的原则，以及作为青尼罗河管理准则的“无重大损害”规则，强调上游国家在利用跨界河流时对下游国家负有不对之造成重大损害的义务。然而，宣言仅具备软法性质，对埃塞俄比亚、苏丹和埃及三国均缺乏强制约束力。

2018 年 5 月，埃塞俄比亚、苏丹和埃及三国组成国家独立科研小组（NISRG），对项目影响、填埋和运行情况进行评估。2019 年 8 月，埃及提议复兴大坝第一次蓄水应该在 7 年内进行，每年至少释放 400 亿立方米的水，并保证阿斯旺高坝水库水位保持在海拔 165 米。<sup>④</sup> 埃及还要求埃塞俄比亚在蓄水的各个

① Kevin G. Wheeler et al., “Understanding and Managing New Risks on the Nile with the Grand Ethiopian Renaissance Dam,” *Nature communications*, Vol. 11, No. 1, 2020, pp. 1–9.

② “GERD: A Symbol of National Unity Resilience,” <https://press.et/herald/?p=92964>, accessed October 5, 2024.

③ Salman M. A. Salman, “The Grand Ethiopian Renaissance Dam: The Road to the Declaration of Principles and the Khartoum Document,” *Water International*, Vol. 41, No. 4, 2016, pp. 512–527.

④ “Cooperation is Imperative for an Agreement on Filling and Operation of GERD,” <https://press.et/herald/?p=12792>, accessed October 10, 2024.

阶段须获得其同意<sup>①</sup>，并在复兴大坝投入运营后开设办事处。<sup>②</sup>但是，埃塞俄比亚坚决反对这些提议，指出埃及意在保持殖民时期的水权分配格局，并对尼罗河上的任何项目保留否决权。<sup>③</sup>因此，埃及宣布谈判陷入僵局，并请求美国介入斡旋。

埃及和美国关系一直是中东地缘政治的基石，这种关系与尼罗河水政治交织在一起，反映了地区权力动态以及地缘政治联盟之间复杂的相互关系。2019年9月，埃及总统阿卜杜勒·塞西在联合国大会上发表讲话时表示，复兴大坝谈判没有取得预期结果，并呼吁国际干预以打破僵局，要求美国和世界银行加入谈判进程以解决矛盾。美国一直对世界银行具有影响力，进而影响了其在尼罗河流域等国际项目中的参与度。世界银行在尼罗河流域谈判中的态度前后矛盾，部分缘于该地区复杂的政治动态。<sup>④</sup>

2020年1月，美国就复兴大坝蓄水和运营问题提出建议，希望埃塞俄比亚将到达复兴大坝水库的所有青尼罗河水量释放给苏丹和埃及，如果出现长时间干旱，埃塞俄比亚须承担一定数量的水债，并在干旱缓解后向埃及补充水量。这些要求被埃塞俄比亚明确拒绝。埃塞俄比亚认为，埃及与美国的提议旨在协助埃及确保其依据1959年条约所享有的555亿立方米水量配额。若此提议得以实施，复兴大坝在海拔625米以上的水位将无法维持，进而严重影响大坝的最大发电能力和蓄水容量。埃及正努力通过限制和控制复兴大坝的运行来维护其在尼罗河流域的主导地位，而美国与世界银行则有意协助埃及实现这一目标。

在三方谈判和国际谈判都未取得任何结果的情况下，2022年2月复兴大坝开始投入发电。埃及外交部正式声明，埃塞俄比亚单方面对水库进行蓄水，违背了2015年三国共同签署的原则宣言，是非法行为，埃及对此表示强烈谴责。2023年12月，埃及灌溉和水资源部部长哈尼·斯委拉姆（Hani Sewilam）表示：

① “Ethiopia Condemns Egyptian Proposal for Nile Water Usage,” [https://www.voanews.com/a/africa\\_ethiopia-condemns-egyptian-proposal-nile-water-usage/6177393.html](https://www.voanews.com/a/africa_ethiopia-condemns-egyptian-proposal-nile-water-usage/6177393.html), accessed October 10 2024.

② “Ethiopia Rejects Egypt Proposal on the Nile Dam,” <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/ethiopia-rejects-egypt-plan-operate-nile-dam-190919073610904.html>, accessed October 10 2024.

③ “Ethiopia Says Egypt Trying to Maintain ‘Colonial Era’ Grip over Nile,” <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-dam/ethiopia-says-egypt-trying-to-maintain-colonial-%20era-grip-over-nile-idUSKBN1WN10G/>, accessed October 10 2024.

④ Neda Zawahri and Erika Weinthal, “The World Bank and Negotiating the Red Sea and Dead Sea Water Conveyance Project,” *Global Environmental Politics*, Vol. 14, No. 4 2014 pp. 55–74.

“复兴大坝有政治用途，埃及不会允许埃塞俄比亚控制和统治尼罗河水域。”<sup>①</sup> 2024 年 7 月，埃塞俄比亚政府宣布将第五次对复兴大坝水库进行蓄水，水库贮存水量进一步增大，埃及的反应更加强烈。

### （三）复兴大坝运行对目前既有水权安排的挑战

近年来埃及采取多种措施，如重申历史条约、寻求第三方介入以及威胁使用武力等，试图威慑上游国家对尼罗河水资源的利用，并限制其水权。但是埃塞俄比亚根据本国情况持续不断地进行大坝蓄水，埃及在尼罗河流域的地位受到严峻挑战。复兴大坝运行被描述为“东非现代最引人注目的流域权力斗争”<sup>②</sup>，等同于终结埃及水霸权的开始。

#### 1. 复兴大坝挑战历史条约，可能成为其他流域国家的榜样

关于埃及要求共同管理复兴大坝的提议，埃塞俄比亚认为该大坝是本国领土上的主权独立项目，应完全由埃塞俄比亚负责。尽管依据国际法一般原则，埃塞俄比亚需要防止对下游国家造成重大伤害，但复兴大坝项目对埃及的任何潜在影响，均被视为在公平合理利用尼罗河资源的范围内。

一个多世纪以来，尼罗河上的单边项目大多是由下游国家或其过去的殖民统治者发起和实施的。1929 年和 1959 年的水条约使埃及处于优势地位，埃及设法维持现状多年。1977—1985 年，埃及使用了超出 1959 年条约所规定的年度用水配额，而且至今几乎未遭遇任何实质性的阻碍。埃及之所以能够保持对尼罗河的控制，还源于阿斯旺大坝和水库发挥的巨大作用：大坝为埃及提供大量电力帮助维持其不断增长的工业和人口；水库提供灌溉用水，保障作物生长；水库还辅助储水，干旱时期保障水安全。而尼罗河流域中的多数国家，仍被联合国列为世界上最不发达国家。由于上游国家缺乏资金或能力来建造大规模的水坝和水利工程，埃及从其特权地位中受益匪浅。<sup>③</sup> 历史上埃及利用其他国家的贫穷和内部冲突来为自己谋利，利用自己的财富、资源和权力来统治该地区。近年来，随着这些曾历经欧洲殖民和战争摧残的流域国家不断发展，埃及在尼罗河的水权地位正面临上游国家的挑战。如坦桑尼亚自 2004 年起投资 2 亿多美元，历时 5 年从维多利亚湖引水建设供水项目，解决了 45 万居民的饮水问题。坦桑尼亚还计划投

① “Egypt Will not Tolerate Ethiopian Dominance of Nile Through GERD: Irrigation Minister,” <https://english.ahram.org.eg/News/514585.aspx> accessed October 15 2024.

② Laurence C Smith *Rivers of Power: How a Natural Force Raised Kingdoms Destroyed Civilizations, and Shapes our World* Penguin UK 2020 pp. 21–45.

③ Michael T. Klare *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, Henry Holt and Company 2001 p. 148.

入更多用于农村居民供水项目建设。<sup>①</sup> 复兴大坝建设对埃及依据历史条约享有的水权构成实质性挑战，其他国家或可能效仿，通过独立或国际合作的方式建设水利工程，这无疑将使埃及的水权现状面临更加严峻的考验。

### 2. 推动尼罗河新条约生效与实施，促进全流域公平水权

《尼罗河流域合作框架协议》是在尼罗河倡议的主持下，由尼罗河流域所有国家共同谈判的结果。该协议旨在建立一个全面的流域条约，以合理分配和管理尼罗河水资源，并设立尼罗河流域委员会作为常设合作机构。上游国家坚持以新的框架协议取代现有的尼罗河条约，并建议明确宣布那些与新协议条款不相容的条约无效，埃及和苏丹则坚持维护 1959 年条约的效力。上下游立场不一致导致谈判陷入僵局。

为了完成签署协议的进程，尼罗河部长理事会于 2010 年 4 月在沙姆沙伊赫举行最后一次会议。埃及和苏丹提议，协议中应加入尼罗河上游所有项目需提前通知的条款，并坚持所有决议需全体一致通过，而非多数或 2/3 多数规则。上游国家则拒绝这些提议。尽管没有完成条文认证，《尼罗河流域合作框架协议》仍然于 2010 年 5 月开放签署，为期一年。埃塞俄比亚、乌干达、卢旺达和坦桑尼亚最先签署协议，规定四国有权分享水源，并可以在不事先通知埃及和苏丹的情况下建设水利工程。随后肯尼亚也签署该协议。2011 年 2 月，布隆迪作为第六个成员签署协议。至此，《尼罗河流域合作框架协议》已具备 6 个国家批准即生效的初步条件。

### 3. 阻却第三方干预，使新水权安排更符合流域实际

埃及在尼罗河霸权地位一直得到英国、美国、世界银行等第三方势力的支持。例如，英国的尼罗河殖民条约至今仍被埃及视为对抗上游国家、确保自身更多利用尼罗河水资源的重要手段。世界银行也规定，国际河流开发项目的资金，必须获得所有流域国家的同意方可发放，这一规定有助于维持现有水资源利用格局。<sup>②</sup> 埃及的战略地位对美国而言至关重要，埃及的地理位置、政治影响力和军事能力使其成为地区稳定和美国中东战略规划的关键参与者。因此，在复兴大坝建设和谈判过程中，美国和世界银行的介入表现出明显的倾向性。然而，埃塞俄比亚最终顶住压力，成功实现了大坝的自主兴建、蓄水、发电及运行。

2020 年，在由美国和世界银行主持的埃及、苏丹、埃塞俄比亚三国之间谈

① “East Africa: Tanzania Ignores Nile Treaty, Starts Victoria Water Project,” <https://allafrica.com/stories/200402110016.html> accessed October 20, 2024.

② Fasil Amdetsion, “Scrutinizing the Scorpion Problematique: Arguments in Favor of the Continued Relevance of International Law and a Multidisciplinary Approach to Resolving the Nile Dispute,” p. 12.

判中，分歧的焦点在于复兴大坝如何蓄水和长期运行。1 月 15 日发表的联合声明与会方强调制定干旱缓解机制的必要性，并且把青尼罗河流域分为三种情况：年度干旱、4 年干旱和 5 年干旱。在新一轮复兴大坝谈判中，美国和世界银行提议，若在复兴大坝蓄水期间出现年径流量低于 370 亿立方米的干旱年份，埃塞俄比亚需释放青尼罗河的流量，即复兴大坝上游补充来水。若复兴大坝连续四年的释放量低于 390 亿立方米，埃塞俄比亚将在接下来的四年里释放海拔 603 米以上 62% 的水量。若复兴大坝连续五年的释放量低于 400 亿立方米，埃塞俄比亚必须在未来五年内连续释放海拔 603 米以上的流量和 50% 的储存量。

埃塞俄比亚没有遵照美国和世界银行的提议蓄水，也没有同意它们关于复兴大坝长期运作期间缓解干旱的建议机制。首先，“释放流量”意味着要将青尼罗河全部水流下泄，这样埃塞俄比亚就无法利用流经本国境内的青尼罗河水资源，也无法利用青尼罗河支流进行灌溉或水力发电。其次，气候变化导致尼罗河盆地水资源日益匮乏，面临严重干旱，因此埃塞俄比亚难以从复兴大坝中释放 400 亿立方米的水量，这意味着埃塞俄比亚在未来可能长期面临水资源短缺的问题。最后，同意提议将使埃塞俄比亚无法实现预计发电目标，复兴大坝只能成为“埃及的水库”。美国和世界银行的提议并非旨在缓解干旱，而是意图解决埃及的水资源短缺问题。它们将水资源共享问题曲解为缓解干旱，其主要目的是利用干旱问题来指责埃塞俄比亚，声称其在埃及造成人为干旱。

美国和世界银行的提议把维持埃及的既得水权问题偷换成缓解干旱的概念，并将干旱的责任完全强加给埃塞俄比亚，以 1959 年条约中埃及既得水量为基础，对复兴大坝的蓄水和运行建议，完全是不中立的。不断增加的用水需求、有限的资源、粮食不安全和地区不稳定减少了尼罗河流域有序地共享资源的机会。尼罗河水权问题不断变化的核心是埃塞俄比亚复兴大坝建设，这可能会重新设定水文政治和区域权力结构。为了缓解地区干旱，埃及、苏丹和埃塞俄比亚三国需共同努力。埃塞俄比亚在极端干旱的情况下，可从复兴大坝水库中释放更多水流。埃及已采取包括制订国家水资源计划、实施综合用水法规、推广节水灌溉技术等措施，以提高水资源利用效率。同时，埃及政府还计划投资 500 亿美元，到 2037 年改善水资源状况，并与苏丹和埃塞俄比亚就复兴大坝蓄水和运营达成初步协议，共同应对干旱。

埃塞俄比亚主张，从复兴大坝释放的水量基于流入水库量减去蒸发量和本国使用量，而无须事先说明。在 2024 年国际水资源协会（IWRA）“世界水日”网络研讨会上，亚的斯亚贝巴大学水资源工程教授伊尔玛·塞勒史（Yilma Seleshi）认为，不能对复兴大坝的释放量制定具有法律约束力的规则，因为复兴大坝的未来存储取决于其年度流入量，而这又基于未来的水文状况、尼罗河水权

和水分配问题以及干旱发生的风险。鉴于复兴大坝引发的水资源分配争议，埃及、苏丹和埃塞俄比亚三国应通过持续的谈判和合作，共同制定应对干旱的策略，以实现水资源的合理共享和流域整体利益最大化。<sup>①</sup> 复兴大坝尽管被美国等第三方有意描述为对青尼罗河区域气候的一种威胁，但其蓄水和自主运行对青尼罗河下游国家苏丹的罗塞雷斯和麦洛维大坝水库没有显著影响。<sup>②</sup> 复兴大坝建设不仅阻止了第三方的不公正介入，还为促进流域国家间的建设性对话提供了契机，有利于实现尼罗河流域可持续发展及经济效益共享。复兴大坝长期运行也必然会促进尼罗河未来的水权安排更贴近流域现实。

## 结 论

从表面上看，目前的尼罗河冲突是围绕复兴大坝建设利弊的争论，如埃塞俄比亚认为大坝不但不会对下游两个国家埃及和苏丹产生重大不利影响，反而会给它们带来巨大利益，包括更有规律的水流、更好的淤积预防、减少蒸发和更便宜的电力。<sup>③</sup> 埃及则坚持认为尼罗河上游的任何大坝建设都会对其生存构成威胁。但实际上，尼罗河上游水流控制和大坝运行意味着水权状况重大转变。埃塞俄比亚使用尼罗河的权利标准不是历史殖民条约和 1959 年条约，而是公平合理利用的习惯规则，这必然要求沿岸各国在尼罗河水资源利用上寻求平衡。

尼罗河水政治主要围绕水权问题展开，集中于水量分配。鉴于水资源共享及流域管理的集体协议缺失，各国只能依据自身判断来满足用水需求。这必然会给尼罗河历史上形成的下游水权霸权带来冲击。复兴大坝所在的埃塞俄比亚青尼罗河流域贡献了约 60% 的尼罗河流量，这也是人口稠密、农业密集的地区，粮食生产和发电对水的需求不断增加，埃塞俄比亚有权利用尼罗河水进行发电或灌溉，尼罗河上游其他国家亦如此，它们均享有与自身对尼罗河水量贡献相匹配的开发权益，行使这种本国自然资源主权不应被视为对下游国家权力的侵犯。

实现公平的水权分配，首要在于全流域 11 个国家的共同参与。历史上埃及曾借助军事力量控制尼罗河水域，利用他国内部冲突谋取私利，并凭借其财富、

① “重塑尼罗河：GERD 对水安全与和平的机会和影响”，2024 年 3 月 21 日国际水资源协会“世界水日”网络研讨会，[https://www.iwra.org/wp-content/uploads/2024/04/Yilma-Seleshi\\_GERD-Nile-Presentation.pdf](https://www.iwra.org/wp-content/uploads/2024/04/Yilma-Seleshi_GERD-Nile-Presentation.pdf)，访问日期：2024 年 10 月 23 日。

② Mohamed Ahmed et al., “Impacts of the Grand Ethiopian Renaissance Dam on the Nile River’s Downstream Reservoirs,” *Journal of Hydrology*, Vol. 633, 2024, pp. 1–15.

③ Rawia Tawfik, “The Grand Ethiopian Renaissance Dam: A Benefit-sharing Project in the Eastern Nile?” *Water International*, Vol. 41, No. 4, 2016, pp. 574–592.

资源和权力在该地区占据主导地位。苏丹和埃塞俄比亚的内部冲突“消耗了相关政府的注意力（和资源），阻碍了对水坝和灌溉项目的任何新投资”<sup>①</sup>。这种情况必须改变，复兴大坝建设和《尼罗河流域合作框架协议》生效从国家实践和法律制度层面上促成这种改变。作为先发展国家和地区强国，埃及与上游国家间的不公平水权安排不应继续维持。埃及今后也有义务为其超出合理份额的用水量向上游国家提供补偿。<sup>②</sup> 虽然埃及对尼罗河水没有任何贡献，但是埃及人对尼罗河水的历史使用也产生了一定的权利，其基于历史使用所获水权份额，显然不应坚持已失效条约的规定，而应通过全流域国家的共同参与，综合考虑流域环境、人口分布、国家发展等多重因素，在遵循《尼罗河流域合作框架协议》公平合理利用原则的基础上携手重新制定。

以国际河流流域国家为主体的谈判与协商是形成共享水资源公平利用机制的基础。自从埃塞俄比亚、苏丹和埃及在 2015 年签署关于复兴大坝的原则声明以来，三国就大坝蓄水和运营又进行了一系列谈判，虽未能达成法律协议，但埃及和苏丹也逐步接受尼罗河上游国家也要发展的现实。然而美国和世界银行的介入使三国谈判复杂化，导致外交危机。国际化谈判非但未使埃塞俄比亚妥协，反而激化了本就存在的水权矛盾。第三方不当介入企图以牺牲上游国家发展利益为代价来维护地区和平。一旦时机成熟，尼罗河上游国家或将各自为政，竞相在境内兴建水利工程，致使既有的合作成果付诸东流。更有甚者，如果尼罗河 11 国各行其是，最终可能导致尼罗河干涸的生态灾难，重蹈咸海消亡的悲剧。经过 14 年的努力，《尼罗河流域合作框架协议》终于生效，标志着流域国家在平等谈判的基础上，共同迈出了合作解决水资源利用矛盾的关键一步。因此，尼罗河共享水资源谈判的主体应是各流域国，各国在事关国家命运和民众生命的共享水资源问题上，只能在不断的冲突与合作中寻求平衡，其发展趋势是确保各国获得应有的水权利益，最终实现永久的水资源和平。

（责任编辑：陈雅慧）

① Michael T. Klare *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict* p. 154.

② 王志坚等 《国际河流流域权利初论》，《水利经济》2020 年第 2 期，第 66 页。

## **The Dilemma of National Transformation in Ethiopia:**

### **A Center-Periphery Structure Perspective**

*Zhang Chun and Hao Rui*

**Abstract:** As one of the most representative developmental states in Africa , Ethiopia is currently facing profound challenges of transformation. Despite considerable economic achievements , domestic political and social tensions have continued to intensify since 2012 , evolving into multiple crises after Prime Minister Abiy came to power in 2018. The predicament of Ethiopia ' s national transformation stems from the stubbornness and fluidity of its center-periphery structure. This structure possesses a powerful self-reproductive capacity , leading successive governments to inadvertently generate new center-periphery patterns while attempting to dismantle the old ones. This is manifested in the dominance of specific ethnic groups over the central position and the continual competition among other groups for that position: a dynamic fundamentally rooted in the contest among state-building , nation-building and various ethnic nationalisms. Therefore , a rational political system capable of balancing multi-ethnic relations while integrating state and national building is crucial for Ethiopia ' s successful transformation.

**Keywords:** Ethiopia , national transformation , ethical federalism , center - periphery structure

**Authors:** Zhang Chun , Researcher of Center for African Studies , Yunnan University ( Kunming 650091 ) ; Hao Rui , Managing Director and Senior Economist of the General Administration Department , China-Africa Development Fund ( Beijing 100031 )

## **The Grand Ethiopian Renaissance Dam and Nile River Hydropolitics:**

### **Water Rights and Disputes from the Perspective of International Law**

*Wang Zhijian and Jia Jiameizi*

**Abstract:** Historically , Egypt ' s claim to the majority of the Nile River ' s water rights has been a main feature of Nile water politics. Through a series of colonial-era

treaties and bilateral agreements with Sudan ,Egypt has excluded or restricted the water rights of upstream nations. Although the effectiveness of these water treaties are mainly limited ,Egypt's historical water rights and its hydro-hegemony over the Nile persisted due to the upstream countries' lack of capacity to construct large-scale water infrastructure. However ,with the full operation of the Grand Ethiopian Renaissance Dam ( GERD) ,the water politics of the Nile Basin have changed significantly. The GERD poses a substantive challenge to Egypt's monopoly over Nile water rights. The new Nile water agreement ratified by four East African countries reallocates the Nile's water resources and grants signatory states the right to review water projects in riparian nations. This not only promotes the enforcement of a new treaty for the equitable and reasonable utilization of the Nile but also effectively prevents third-party intervention , creating conditions for a more fair and reasonable water rights allocation structure. Analyzing Nile water politics from the perspective of water rights clearly highlights the critical role of treaties and dams in shaping the Nile's water rights structure ,which helps reveal the essence of water conflicts in the region. This study reviews the history of Nile water rights treaties ,analyzes the significant role of the GERD in Nile water politics , and discusses the potential for the dam to reset Nile water rights. It argues that a fair water rights arrangement is a crucial guarantee for long-term peace in the Nile basin.

**Keywords:** Grand Ethiopian Renaissance Dam ,Nile River ,international rivers , water politics ,water right

**Authors:** Wang Zhijian ,Associate Professor of School of Law ,Hohai University; Adjunct Researcher of Asia-Pacific Development Research Center ,Nanjing University ( Nanjing 210024) ; Jia Jiameizi ,PhD Candidate at School of History ,University of Chinese Academy of Social Sciences ( Beijing 102488) .

### **Investor Obligations in Bilateral Investment Treaties Concluded by African Countries: Patterns ,Trends and Implications**

*Li Xiaoling*

**Abstract:** Traditionally ,bilateral investment treaties ( BITs) focus on investment