

双层博弈视域下的复兴大坝争端^{*}

苏楚婷

摘 要：尼罗河水资源争端由来已久，埃塞俄比亚、埃及和苏丹三国围绕复兴大坝的争端和博弈长期呈现激烈态势，三方直接谈判持续十年未果。埃及为维护尼罗河霸主地位，坚决捍卫历史水权；埃塞俄比亚为探寻国家复兴之路，坚持开发利用境内水资源的绝对权利；而苏丹为追求利益最大化，立场摇摆不定。此外，争端三国各自面临国内博弈局面。本文运用双层博弈理论的分析框架，以复兴大坝争端为研究对象，深入分析争端三国在国际和国内两个层面的博弈格局，试图提出尼罗河水资源“去博弈化”的解决机制。首先，争端三国需在国内层面形成统一立场，以在国际谈判中获得更大的议价优势；其次，三国需争取在国际层面以合作的方式扩大国际谈判获胜的重合范围，以此从两个博弈层面的协调来促进复兴大坝谈判达成三方协议，避免尼罗河水资源冲突。

关键词：双层博弈；复兴大坝争端；埃塞俄比亚；埃及；苏丹

作者简介：苏楚婷，博士，南开大学外国语学院阿拉伯语系讲师（天津300100）。

文章编号：1673-5161(2023)01-0120-19

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系2021年南开大学人文社会科学类研究项目青年启动项目“苏丹在复兴大坝争端中立场变化的研究”（63212032）的阶段性成果。

近十年来,埃及、埃塞俄比亚和苏丹围绕复兴大坝的博弈愈演愈烈,这场尼罗河水资源争夺势必引起地区霸权转移,影响中东和非洲的地缘战略格局,也将深刻改变争端各国内外政策走向。在新冠疫情的冲击下,尼罗河沿岸各国经济和粮食安全面临挑战,水资源分配问题更加严峻。俄乌冲突再度加剧了全球的粮食危机,严重影响埃及和苏丹从俄罗斯进口粮食,使得尼罗河下游国家对维护水份额的愿望日趋强烈。如果埃塞俄比亚坚持单方面对大坝进行蓄水和运营,将触发争端三国的紧张局势,避免水资源冲突升级成为流域各国的当务之急。

尼罗河水资源争端始于 20 世纪初,英国、法国、意大利等西方殖民国家为维护各自在尼罗河流域的利益,签订了诸多协议,而埃及在殖民条约的保护下享有尼罗河流域压倒性的水资源霸权。自沿河上游国家独立以来,各国极力挑战殖民时代的尼罗河水资源分配协议,要求重新公平分配尼罗河水资源。复兴大坝争端则是尼罗河水资源争端的集中体现。2011 年,埃塞俄比亚正式宣布动工修建复兴大坝,引发埃及、埃塞俄比亚与苏丹三国间的矛盾与争端。复兴大坝位于苏丹与埃塞俄比亚边界的青尼罗河上,距离苏丹边境约 15 公里,占地 1,561 平方千米,蓄水容量达 790 亿立方米,装机容量达 6,000 兆瓦,建成后将成为非洲第一大水电站和世界第十一大水电站。^① 2022 年 2 月 22 日,埃塞俄比亚总理阿比(Abiy Ahmed Ali)宣布复兴大坝正式发电^②,埃塞俄比亚的单方面行动再次遭到埃及与苏丹的谴责。

学界关于复兴大坝争端的研究按争端机制可分为三类:一是双边博弈。瓦尔堡(G. R. Warburg)论述了英国在尼罗河流域的殖民统治,剖析了 1956 年前苏丹和英属埃及关系的变化过程。^③ 艾哈迈德·艾布·宰德(Ahmed Mohammad Abu Zaid)通过分析埃及与埃塞俄比亚关于尼罗河水资源争端的历史事实,从埃塞俄比亚视角讨论了两国的水资源政治,为争议双方提出可行性建议。^④ 萨勒曼(Salman M. A. Salman)根据复兴大坝谈判进程,深入分析了埃及和苏丹关于尼罗河水资源争端的历史以及当下的法律矛盾,对尼罗河流域国家未来关系的发

^① Yohannes Yihdego, Alamgir Khalil and Hilmi S. Salem, "Nile River's Basin Dispute: Perspectives of the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD)," *Global Journals Inc. (USA)*, Vol. 17, Issue 2, 2017, p. 4.

^② 《复兴大坝:埃塞俄比亚正式宣布复兴大坝投产,埃及认为此举违反 2015 年〈原则宣言〉》(阿拉伯文),BBC 新闻网,2022 年 2 月 20 日, <https://www.bbc.com/arabic/middleeast-60450314>, 上网时间:2022 年 3 月 26 日。

^③ G. R. Warburg, *Egypt and the Sudan: Studies in History and Politics*, London: Routledge, 1985.

^④ [埃及]艾哈迈德·艾布·宰德:《埃塞俄比亚视角下的尼罗河水资源争端》(阿拉伯文),载《阿拉伯政治》2014 年第 7 期,第 14-24 页。

展进行了思考。^① 二是三边博弈。伊德戈 (Yohannes Yihdego) 等探讨了复兴大坝对争端三国的积极和消极影响,通过计算复兴大坝在尼罗河峰值流量中的发电总量以及尼罗河水系用户的用水情况,提出“罗兰—奥斯特罗姆框架”(Rowland-Ostrom Framework)的共同池资源管理方法可能是解决跨境水资源冲突的可行方案之一。^② 张璠通过分析埃及、埃塞俄比亚和苏丹之间的权力关系和水资源分配之间的联系,认为尼罗河流域国家间的权力关系塑造了尼罗河水资源开发和分配格局。^③ 三是多边博弈。巴尔迪斯 (Ahmad Al-Bardisi) 通过全面分析尼罗河水资源分配的流域内外相关史实,揭露了美国与以色列幕后操作的阴谋,警示尼罗河处于危险中。^④ 贝海里 (Zaki El Behairy) 通过深入考察历史上尼罗河流域内外国家为争夺尼罗河水资源签订的协议、流域各国对不同协议的立场以及复兴大坝危机进程,分析了以色列对尼罗河流域的渗透和影响,为埃及解决复兴大坝危机提出了建议。^⑤

当前,国内外学界对复兴大坝争端的研究均是从国际层面论述埃及、埃塞俄比亚和苏丹三个争端国之间的双边、三边或多边博弈现象,缺乏以双层博弈理论的视角分析复兴大坝危机。本文以双层博弈理论为分析框架,深入分析埃及、埃塞俄比亚和苏丹在国际层面的三边博弈以及在国内层面的内部博弈,对预判复兴大坝争端的解决机制、尼罗河流域国家关系发展乃至中东非洲国家的战略发展等,具有一定的现实意义。

一、双层博弈理论的基本内涵

双层博弈理论 (Two-Level Games) 由美国学者罗伯特·普特南 (Robert D. Putnam) 提出。该理论认为,国际政治与国内政治相互关联,国际层面因素和国

① Salman M. A. Salman, “The GERD and the Revival of the Egyptian-Sudanese Dispute over the Nile Waters,” in Zeray Yihdego *et al.*, eds., *Ethiopian Yearbook of International Law 2017*, Cham: Springer, 2018.

② Yohannes Yihdego, Alamgir Khalil and Hilmi S. Salem, “Nile River’s Basin Dispute: Perspectives of the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD),” pp. 1-9.

③ 张璠:《尼罗河流域的水政治:历史与现实》,载《阿拉伯世界研究》2019年第2期,第62-75页。

④ [埃及]艾哈迈德·巴尔迪斯:《尼罗河流域的阴谋:埃塞俄尔比亚如何思考复兴大坝?》(阿拉伯文),开罗:共和国图书出版社2014年版,第32-51页。

⑤ [埃及]扎基·埃尔·贝哈尔:《埃及与尼罗河水资源问题:复兴大坝危机》(阿拉伯文),开罗:埃及图书总局2016年版,第82-95页。

内政治因素都会影响国际谈判结果。^① 在国际谈判过程中,国际层面因素指各国谈判代表进行交涉所达成的暂时性协议;国内层面因素指各国国内政党或利益团体对于是否同意国际层面达成的协议持有不同意见。

综合而言,在国际层面,各国在参与国际谈判之前会制定本国的谈判策略,确定谈判底线与原则,争取本国最大利益,这被称为“国际限制”;而在国内层面,各国在国际谈判中达成的暂定协议必须交付国内政党、选民与利益团体批准,基于各国决策者力求政权稳固以及受到各种民间团体支持的预期心理,国内不同政党、利益团体或民间组织均有可能在共同利益上进行联合,集体向执政者施压,令其采纳国内民众的意见,这被称为“国内限制”。

双层博弈理论的核心概念是“获胜集合”,即在国际层面达成的、得到国内层面大多数选民支持的协议范围。获胜集合的大小取决于三大因素:国内层面各方的权力分配、偏好和可能的联盟,国内的政治制度,以及谈判者在国际层面采用的策略。国际谈判成功的前提是双方获胜集合存在交集。获胜集合概念包含两个关键推论:第一个推论是其它条件相同情况下,较大的获胜集合使得国际谈判达成协议的可能性更大;第二个推论是各谈判方国内层面获胜集合的相对大小会影响国际谈判中所得的共同收益分配。

复兴大坝谈判已持续十余年,争端三国进行的直接谈判可分为六个阶段:在第一轮谈判(2011~2013年)中,争端三国成立三方技术委员会并确定其职责。国际专家委员会提交报告,指出大坝的安全问题以及开展大坝对环境、社会和经济方面产生影响的研究必要性。^② 第二轮谈判(2014~2015年)期间,埃及与埃塞俄比亚于2014年发表联合声明《马拉博宣言》,埃及政府考虑到埃塞俄比亚的发展需求和埃塞俄比亚人民的愿望,承诺与其进行建设性对话,以及两国承诺在三方委员会的框架内真诚地开展工作;^③ 2015年三方谈判取得重要进展,共同签署《原则宣言》。^④ 第三轮谈判(2016~2019年)开始后,埃塞俄比亚将谈判内容

① Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” in Peter B. Evans, Harold Karan Jacobson and Robert D. Putnam, eds., *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, 1993, p. 434.

② [埃及]伊斯兰·穆尼尔、[埃及]穆罕默德·马斯利希、[埃及]阿卜杜勒·拉赫曼·穆罕默德:《2011~2020年苏丹对复兴大坝危机的外部政策》(阿拉伯文),载《政治视野》2021年第69期,第28页。

③ 《埃及与复兴大坝》(阿拉伯文),埃及咨询总机构, <https://www.sis.gov.eg/section/11281/14597?lang=ar>, 上网时间:2021年11月20日。

④ 《埃及、埃塞俄比亚与苏丹于2015年3月23日在喀土穆签署〈原则宣言〉》(阿拉伯文),转引自[埃及]扎基·巴赫里:《复兴大坝危机:埃及与尼罗河水资源问题》,开罗:埃及图书总局2016年版,第551页。

限制在大坝的蓄水和运营规则上,没有保障埃及和苏丹的水权,导致本轮谈判失败。^① 第四轮谈判(2019 年 11 月~2020 年 2 月)以美国与世界银行介入为主要标志,尽管当时埃塞俄比亚已同意埃及签署的最终协议草案,但仍决定退出谈判,拒绝美国施压。^② 第五轮谈判(2020 年 6 月~2020 年 12 月)开始前,联合国安理会将复兴大坝事件移交非盟,争端三国在非盟的主持下进行谈判,埃塞俄比亚同意部分解决方案,但仍不接受任何具有法律约束力的协议。第六轮谈判(2021 年 4 月~2021 年 10 月)以由非盟主席国刚果民主共和国领导的国际四方委员会成立为重要标志,该委员会在争端三国之间进行调解以解决有争议的技术和法律问题,埃塞俄比亚拒绝了由埃及提交并得到苏丹支持的关于恢复谈判的所有灵活提议。^③ 随后,由于苏丹与埃塞俄比亚国内陷入动荡,复兴大坝谈判被搁置。

就复兴大坝争端而论,埃及、埃塞俄比亚与苏丹是主要行为体,而影响复兴大坝争端获胜集合的重要因素是争端国在国际层面采用的策略,即争端国之间的三边博弈,以及国内层面各方的权力分配、偏好和可能的联盟,即争端国的内部博弈。三个争端国家为维护各自在尼罗河水资源争夺中的利益,在国际层面展开了六轮直接谈判,三国的分歧点主要为是否达成法律约束性协议以及是否继承尼罗河历史协议,各国的利益诉求难以调和,各自态度比较强硬,均为争取本国利益最大化互不妥协,导致谈判多次陷入僵局。从谈判策略来看,埃及坚决捍卫历史水权,不容水份额有任何减少;埃塞俄比亚采用转圈式的谈判方法,多次拒绝埃及和苏丹的提议,在达成协议上并无诚意,仅是为复兴大坝的落成争取时间;而苏丹在观察支持哪一方使其获利更多。除此之外,争端国在每轮谈判中得出的暂时性决议必须交付国内政党、选民与利益团体等认同批准。由于各争端国国内政党或利益团体情况各异,复兴大坝问题在各争端国国内层面呈现出不同的博弈局面,在埃及国内表现为执政党与反对党间的分歧,在埃塞俄比亚国内表现为族裔角力获取复兴大坝的调解权,在苏丹国内表现为双头政府的对立立场。在复兴大坝争端中,争端国在国际层面和国内层面两个棋盘中的博弈相互影响,且国际层面博弈的影响程度大于国内层面的博弈。因此,用双层博弈理论可以更加深入地分析复兴大坝争端国在国内外层面的博弈格局,为探索争端的解决路径提供新视角。

① [埃及]哈姆迪·阿卜杜勒·拉赫曼·哈桑:《复兴大坝危机:挑战水霸权及苏丹和埃及的困境》(阿拉伯文),载《中东研究》2020 年第 93 期,第 45 页。

② 《复兴大坝:关于确定谈判方式协议的失败》(阿拉伯文),阿拉比亚新闻网,2021 年 3 月 12 日,<http://alturl.com/benzz>,上网时间:2021 年 11 月 8 日。

③ 同上。

二、复兴大坝争端的双层博弈格局

历史上,尼罗河流域系统的国家实力呈现下游强、上游弱的特点。伴随世界经济一体化的推进、区域与国家的经济发展,各国综合国力此消彼长,传统国家力量对比格局逐渐被打破。在复兴大坝危机中,埃及、埃塞俄比亚和苏丹之间的博弈日益呈现出动态化、异质化、非线性态势。争端三国在尼罗河水资源危机中除在国际层面相互博弈外,还各自面临国内政党或利益团体间的博弈局面。

(一) 国际层面: 争端国的三边博弈

复兴大坝争端日益尖锐的根本原因是埃及凭借殖民历史时期英国赋予的水资源分配特权对尼罗河水资源进行垄断;而埃塞俄比亚与人口不断增长、对农业需求不断增加的上游国家一道,将这些协议视为殖民遗迹,并牵头向埃及的实际水权发起挑战,要求秉承平等共享原则重新分配尼罗河水资源,意在通过对作为该地区命脉的尼罗河水域的控制,重新调整东北非的政治格局,复兴大坝由此成为埃塞俄比亚撬动地区权力平衡的砝码。在尼罗河水资源争夺中,上游国家坚持“资源开发的绝对权利”,下游国家坚持“不损害规则”,由此产生的利益分歧使得埃及、埃塞俄比亚和苏丹的三边博弈趋于白热化。

1. 埃及: 极力维护历史上的尼罗河霸主地位

埃及作为非洲和中东大国,无论是政治实力、经济实力还是军事实力,都是尼罗河流域最强大的国家,主导着尼罗河流域的政治格局,在阿拉伯世界长期拥有绝对的话语权和极大的影响力。埃及 90% 的农业和生活用水都依靠尼罗河水,一旦拱手交出控制权,埃及国家安全将受到严重威胁。复兴大坝建成后,埃及的尼罗河水份额可能会减少 110 亿~190 亿立方米,导致 200 万埃及人失去经济来源,^①大坝还将使埃及的电力供应减少 25%~40%。^② 随着埃及人口的持续增长,预计至 2025 年,该国人均可用水量降至 500 立方米/年,这意味着届时埃及陷入水资源“绝对稀缺”^③的状态。

为维护本国水安全,埃及历届政府均以诉诸战争的言论来表达对维护埃及水份额既有权力优势及分配现状的决心。1978 年,时任埃及总统萨达特(Mohamed Anwar al-Sadat)说:“我们的生活百分之百依赖尼罗河,任何时候如果

^① “Death on the Nile,” *Al Jazeera*, May 30, 2013, <http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2013/05/201353081623734349.html>, 上网时间:2021 年 11 月 24 日。

^② “Ethiopian Renaissance Dam Talks Enter Second Day,” *Arab Today*, July 3, 2015, <http://www.arabtoday.net/180/ethiopian>, 上网时间:2021 年 11 月 28 日。

^③ Magdy Hefny and Salah El-Din Amer, “Egypt and the Nile Basin,” *Aquatic Sciences*, Vol. 67, No. 1, 2004, p. 43.

有人想剥夺我们的生命之水,我们将毫不犹豫地发动战争。”^①2006 年,时任埃及总统穆巴拉克(Muhammed Hosni Mubarak)强调:“任何减少埃及水份额的项目都会引发危机”,并以军事干预威胁埃塞俄比亚。^②2012 年,埃及联合委员会召开三次会议,提到时任总统穆罕默德·穆尔西(Mohamed Morsi)针对复兴大坝危机给出了军事行动的暗示,指出穆尔西曾表示,埃及不希望与埃塞俄比亚发生冲突,但是所有选择均是开放的。^③现任埃及总统阿卜杜勒·法塔赫·塞西(Abdel Fattah al-Sisi)表示,埃及的历史水份额是一条红线,一旦被触碰,或许引发不可想象的地区动荡。埃及前外长布特罗斯·加利表示,“我们区域的下一场战争将是尼罗河水域,而不是政治”^④。2014 年,埃及通过新宪法,规定维护其对尼罗河的历史权利。^⑤

为在谈判中赢得主动和获取国际支持,埃及在尼罗河流域及国际上发起外交攻势,意在给埃塞俄比亚施加压力以达成具有约束力的协议。塞西总统在联合国大会上向布隆迪和刚果(金)提供了外交支持,拒绝针对埃塞俄比亚和苏丹两国领导人试图进行宪法外权力攫取制裁的呼吁。^⑥塞西与乌干达总统约韦里·穆塞韦尼(Yoweri Museveni)建立了密切关系,与肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔(Uhuru Kenyatta)进行互访,并与南苏丹展开密切联系。^⑦埃及军方寻求国际支持来反对复兴大坝,该举动旨在说服国际社会大坝将直接威胁埃及的水安全,大坝的建设将进一步破坏地区稳定,并指出继续与埃塞俄比亚谈判是浪费时间。^⑧此外,埃及政治领导人与前总统穆尔西会面时提出破坏大坝的各种方法,

① Christopher L. Kukk and David A. Deese, “At the Water’s Edge: Regional Conflict and Cooperation over Fresh Water,” *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, Vol. 1, No. 1, 1996, pp. 21-64.

② 《埃及历届总统对复兴大坝危机的态度》(阿拉伯文), RT 新闻网, 2019 年 11 月 5 日, <http://alturl.com/5y9gr>, 上网时间:2022 年 12 月 21 日。

③ 同上。

④ Seyfi Kilic, “Water Security Concept and Its Perception in the Egypt,” *International Journal of Art and Commerce*, Vol. 3 No. 8, 2014, p. 8.

⑤ International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute,” *Africa Report*, No. 271, March 20, 2019, p. 13.

⑥ “Egypt Reiterates Support to Burundi in Various Fields,” *Egypt Today*, November 15, 2018; “Sisi Stresses Egypt’s Support for Political Agreement, Security in DRC,” *Egyptian State Information Service*, April 23, 2017.

⑦ International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute,” p. 17.

⑧ “Egypt Plans Dam-Busting Diplomatic Offensive Against Ethiopia,” *UPI*, February 27, 2014, <http://www.upi.com/Egypt-plansdam-busting-diplomatic-offensiveagainstEthiopia/13631393533111/>, 上网时间:2020 年 2 月 4 日。

包括支持反政府军。^① 埃及曾请求苏丹允许其在苏丹靠近埃塞俄比亚的地区修建空军基地,以便在复兴大坝谈判失败时空袭复兴大坝。2021年5月,埃及与埃塞俄比亚邻国吉布提、苏丹、乌干达、布隆迪签署军事合作协议,与苏丹先后开展代号为“尼罗河之鹰1”“尼罗河之鹰2”“尼罗河守护者”的联合军演^②,意在向埃塞俄比亚传递埃及在任何阶段都有可能使用武力来捍卫尼罗河水的信息。一直以来,埃及和苏丹一再游说非洲开发银行、世界银行和欧洲投资银行,拒绝为尼罗河流域国家开发水利项目提供急需财政资源。^③

2. 埃塞俄比亚: 探寻国家复兴之路及争夺地区话语权

长期以来,埃塞俄比亚对埃及的尼罗河水域霸权提出质疑,并向埃及政府声明它已经“准备好与友好的邻国分享上帝恩赐的巨大财富”,表明埃塞俄比亚的目的是开发其拥有的资源,以适应迅速增长的人口和快速发展的经济。^④ 21世纪以来,埃塞俄比亚在以色列、沙特阿拉伯、阿联酋和俄罗斯等域内外大国的支持下悄然崛起为非洲的一股重要力量,力求撼动埃及的尼罗河霸主地位。埃塞俄比亚在境内建设复兴大坝既是国内经济发展所需,也是争夺地区话语权的体现。

第一,快速发展的经济和急剧增长的人口急需能源供应。埃塞俄比亚2011年国内生产总值达319.5亿美金,2021年达1,112.7亿美金,^⑤十年内稳步攀升,增长了约2.48倍。埃塞俄比亚人口总数从2011年的约9,000万持续增长至2021年的1.18亿。^⑥ 世界银行报告指出,埃塞俄比亚是非洲增长最快、世界增长第二快的经济体,其经济腾飞被视作全球经济增长新一极的出现。埃塞俄比亚正在全力复制亚洲式工业化道路经验,最有希望成为下一个全球制造业中心之一。但埃塞俄比亚境内能源匮乏,全国电力覆盖率只有38%,而尼罗河中大约

① “Ethiopia; Egypt Attack Proposals ‘Day Dreaming’,” *Yalibnan*, June 5, 2013, <http://yalibnan.com/2013/06/05/ethiopiaegypt-attack-proposals-day-dreaming/>, 上网时间:2020年1月24日。

② [埃及]艾哈迈德·舒沙:《复兴大坝:埃及为什么与埃塞俄比亚的邻国增强军事关系?》(阿拉伯文),BBC新闻网,2021年5月30日, <http://www.bbc.com/arabic/middleeast-57288515>, 上网时间:2021年12月23日。

③ Jack Kalpakian, “Ethiopia and the Blue Nile: Development Plans and Their Implications Downstream,” *Air & Space Power Journal — Africa and Francophonie*, Vol. 6, No. 2, 2015, pp. 40–56.

④ Yacob Arsano, “Progress and Prospects of Cooperation in the Nile Basin,” *Chatham House*, October 5, 2012, p. 31.

⑤ “Ethiopia GDP,” *World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ET>, 上网时间:2022年12月21日。

⑥ “Ethiopia Population,” *World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TO-TL?end=2021&locations=ET&start=1960&view=chart>, 上网时间:2022年12月21日。

85%的水量源自埃塞俄比亚,埃塞俄比亚政府决定建造一座大型水坝来满足人民对电力和灌溉的需求^①,以缓解生存和发展压力。大坝的落成将使埃塞俄比亚到2025年成为中等收入国家,并实现零碳排放的目标。^②复兴大坝项目是梅莱斯总理对国家经济转型计划的一部分,旨在创造更多的外国投资机会,将发电量从2,000兆瓦提高到10,000兆瓦,培育更具活力的制造业,显著扩大公路和铁路的基础设施。^③大坝建成后,向区域邻国出售多余电力可成为埃塞俄比亚硬通货的来源,大坝还为境内近1.1亿民众脱贫提供机遇。

第二,争夺地区话语权是埃塞俄比亚对外战略的重要目标。复兴大坝工程的实质是政治性的,代表了埃塞俄比亚的国家和民族荣耀以及区域强权雄心,旨在巩固国家统一、实现国家复兴,力争区域的话语权和影响力。当埃及因“一·二五革命”深陷政治动荡、苏丹忙于南苏丹的独立而无暇顾及其地区和国际利益时,埃塞俄比亚乘机启动复兴大坝的建设。大坝被命名为“复兴大坝”,寄托着埃塞俄比亚政府与人民的热切期望。埃塞俄比亚人民十分重视大坝项目,把它视为现代化、希望、发展和减少贫困的标志。^④埃塞俄比亚作为非洲较贫穷落后的国家,通过自筹费用来建造大坝,既显示出力求借助青尼罗河丰富的水力资源实现民族复兴的决心,也彰显出复兴大坝在埃塞俄比亚国家战略布局中的重要意义。埃塞俄比亚前总理梅莱斯认为,复兴大坝实现了埃塞俄比亚长期以来的雄心壮志,能够颠覆埃及尼罗河霸主的历史地位。依据梅莱斯总理的技术顾问团队计算,通过控制河流的流量,亚的斯亚贝巴将获得相当大的地缘政治影响力。^⑤埃塞俄比亚总理阿比表示,“没有任何力量能够阻止埃塞俄比亚修建大坝”^⑥。大坝建造过程中,埃塞俄比亚与埃及和苏丹纷争不断,埃塞俄比亚指控埃及和苏丹支持复兴大坝所在区域——贝尼申古尔的暴力活动。埃塞俄比亚网络信息安全局曾宣称挫败过几起源自埃及的旨在破坏埃塞俄比亚经济和政治的网络攻击,

① Yohannes Yihdego, Alamgir Khalil and Hilmi S. Salem, “Nile River’s Basin Dispute: Perspectives of the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD),” p. 8.

② Ibid., p. 16.

③ Harry Verhoeven, “Black Gold for Blue Gold? Sudan’s Oil, Ethiopia’s Water and Regional Integration,” *Chatham House*, June 2011.

④ Dalia Abdelhady *et al.*, “The Nile and the Grand Ethiopian Renaissance Dam: Is there a Meeting Point between Nationalism and Hydro Solidarity?,” *Journal of Contemporary Water Research & Education*, Vol. 155, No. 1, 2015, pp. 73–82.

⑤ International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Water Dispute,” p. 5.

⑥ 《复兴大坝:阿比表示没有任何力量能阻止埃塞俄比亚修建大坝》(阿拉伯文),BBC新闻网,2019年10月23日,<https://www.bbc.com/arabic/middleeast-50148319>, 上网时间:2022年4月1日。

而埃及政府并未对此做出回应。^① 谈判期间,埃塞俄比亚凭借其所处上游地区形成的相对权力优势,态度强硬,不愿就水资源分配的核心利益进行妥协,坚持非洲方法解决非洲问题,拒绝非盟之外的调解方——美国的介入,也拒绝由埃及和苏丹关于组建国际四方委员会的提议,导致多轮谈判破裂或无果而终。

3. 苏丹:追求利益最大化的务实者

复兴大坝的建造虽然会影响青尼罗河的水流量,但苏丹境内还有其它替代水资源——白尼罗河、阿特巴拉河及其多条支流。因此,苏丹无需过多考虑谈判底线的问题,而是在考虑支持哪一方更利于实现本国利益最大化。苏丹在不同时期对复兴大坝问题所持立场经历了支持、暧昧和反对的不同变化。第一,复兴大坝兴建初期至巴希尔统治后期(2011年6月~2019年4月11日),苏丹持支持立场。复兴大坝动工后,苏丹驻埃塞俄比亚大使宣布苏丹对复兴大坝的支持态度。^② 2012年3月,苏丹时任总统巴希尔声明大力支持埃塞俄比亚修建复兴大坝。^③ 2013年底,巴希尔总统宣称复兴大坝将给苏丹带来极大利好,惠及埃及在内的地区国家,否认复兴大坝损害周边国家利益的说法。^④ 苏丹在此期间对复兴大坝采取支持的立场主要受到几大因素的驱动:大坝可以调节青尼罗河上游的水流量,有利于苏丹农田的灌溉,提高农作物的产量,苏丹希望以此促进与海湾国家和土耳其对其进行农业投资;大坝可以缓解苏丹迫切的电力需求;支持大坝建设可增加与埃塞俄比亚的贸易往来。^⑤ 另外,苏丹不太担心水份额的减少,经济低迷以及农业基础设施的恶化,使其无法完全利用协议赋予的水份额,^⑥根据1959年与埃及签订的协议,苏丹仅使用了18.5亿立方米份额中的12亿立方米。^⑦ 第二,过渡政府成立后(2019年10月~2020年3月),苏丹因内政动荡及

① [埃及]马哈茂德·萨米:《复兴大坝与提格雷攻势……埃及对于埃塞俄比亚内乱的立场》(阿拉伯文),半岛网,2021年11月4日,<http://alturl.com/diiac>,上网时间:2021年11月24日。

② [苏丹]卢维达·穆罕默德·阿卜杜·瓦哈卜:《复兴大坝危机与苏丹立场》(阿拉伯文),载《中东研究》2020年第2期,第435页。

③ Tesfa-Alem Tekle, "Sudan's Bashir Supports Ethiopia's Nile Dam Project," *Sudan Tribune*, March 8, 2012, <https://www.sudantribune.com/spip.php?article41839>, 上网时间:2021年12月4日。

④ [埃及]扎基·埃尔·贝哈尔:《埃及与尼罗河水资源问题:复兴大坝危机》(阿拉伯文),开罗:埃及图书总局2016年版,第567页。

⑤ "Sudan Foreign Minister Criticizes Egypt Over Ethiopian Dam Dispute," *Sudan Tribune*, February 18, 2014, <http://www.sudantribune.com/spip.php?articles50013>, 上网时间:2022年1月20日。

⑥ Robert O. Collins, *The Nile*, New Haven: Yale University Press, 2002, pp. 213-214.

⑦ "Ethiopia Reportedly Asking Egypt to Be 50% Shareholder in the Renaissance Dam," *EthioFreedom*, November 5, 2013, <http://www.ethiofreedom.com/ethiopia-reportedly-asking-egypt-to-be-50-shareholder-in-therenaissance-dam/>. 上网时间:2021年11月5日。

过渡政府的内部分歧,对复兴大坝问题的立场摇摆不定,突出体现在苏丹过渡政府时期各方势力的对立博弈中。第三,埃塞俄比亚第一次单方面为复兴大坝蓄水后(2020年7月15日至今),苏丹谴责并抗议埃塞俄比亚的单方面行动,与埃及联手反对埃塞俄比亚。埃塞俄比亚外交部在发言中指出,苏丹当局尽管多次强调复兴大坝给它带来诸多好处,但突然改变了立场。^① 苏丹总理哈姆杜克强调,在没有就大坝的安全运营和信息交换达成国际法框架下协议的情况下,埃塞俄比亚为复兴大坝进行第二次蓄水,将对苏丹造成灾难性影响,威胁生活在青尼罗河两岸两百多万名苏丹民众的生命财产安全。^② 对苏丹而言,目前处于过渡政府时期,首要任务是维护国家利益及国内政治稳定。因此,苏丹处理复兴大坝问题的最佳方法是在努力维护水资源权利的同时,向埃塞俄比亚施加更大压力,以坚持达成协调机制,确保在埃塞俄比亚单方面蓄水的情况下,保护青尼罗河上的大坝不遭受任何破坏。另外,苏丹与埃塞俄比亚对于法什卡边界地区的冲突使两国关系紧张,在很大程度上也影响了苏丹此阶段对复兴大坝问题的立场。

由此可见,复兴大坝争端中的主要矛盾在埃及与埃塞俄比亚。复兴大坝对埃塞俄比亚而言是国家复兴、民族崛起的标志,对埃及而言则是影响其国家和社会发展的重大威胁。受“阿拉伯之春”冲击,埃及经济低迷和地区影响力减弱持续了数年,而埃塞俄比亚在梅莱斯的统治下不断崛起,尼罗河流域内各力量对比的此消彼长为埃塞俄比亚争取尼罗河水资源提供了契机。复兴大坝还在埃塞俄比亚与埃及人民群众中掀起了强烈的民族主义浪潮,两国民众在社交网络上对该问题相互发动言语攻击。而苏丹在此争端中并不与埃及和埃塞俄比亚存在较大分歧与摩擦,一直以观察者的身份企图谋求实现利益最大化。复兴大坝扭转了尼罗河水资源开发利用“下游国家说了算、上游国家靠边站”的倒挂局面。大坝的建设也显示出非洲传统大国埃及地区影响力的下降,标志着埃塞俄比亚在非洲话语权和影响力的上升。大坝的建成势必会给尼罗河上游国家在未来争取更多水份额时提供信心,改变上游国家一直以来对尼罗河水资源分配不公平敢怒不敢言的现状,未来的非洲格局随着尼罗河水权的改变或将迎来新的转折点。

(二) 国内层面: 争端三国的内部博弈

复兴大坝争端三国中,政局相对稳定的是埃及,而埃塞俄比亚和苏丹的国内动乱都给复兴大坝危机平添变数,在一定程度上影响了谈判进程。由于争端各国的国内政治制度、利益团体和谈判策略均不相同,三国国内对复兴大坝问题的博弈情况也各不相同。

^① 《声明:苏丹突然告知埃塞俄比亚改变其对复兴大坝的立场》(阿拉伯文),斯普特尼克新闻网,2021年5月4日, <http://alturl.com/xpeh5>, 上网时间:2021年11月3日。

^② 《苏丹警告由于复兴大坝第二次蓄水或许造成连累两千万人的灾难》(阿拉伯文),米斯拉维网,2021年2月7日, https://www.masrawy.com/news/news_publicaffairs/details/2021/2/7/1966355, 上网时间:2021年11月6日。

1. 埃及：执政党与反对党之间的分歧

埃及的政治制度为总统制共和制,总统对国内外大小事务具有绝对权威。自2014年塞西上台以来,埃及重整埃及的尼罗河水外交。塞西对埃塞俄比亚总理阿比上任持谨慎态度,希望利用与亚的斯亚贝巴更密切的关系,确保就解决复兴大坝争端达成协议,明确维护下游的水流量。^①塞西希望达成协议,部分是出于对国内政治的考量,他一直致力于巩固自身权威,打算在他总统选举支持率下降时尝试取消埃及宪法对总统任期两届的限制,而尼罗河问题使他有可能会动员和利用国内民族主义情绪。^②埃及反对派对当局处理复兴大坝问题的方式并不满意,从一开始就呼吁采取军事行动来阻止大坝修建并迫使埃塞俄比亚就维护埃及的水权问题进行谈判。埃及自由与正义党外交关系委员会主席穆罕默德·素旦(Mohammed Sudan)说:“塞西犯下的最严重错误是签署了《原则宣言》,为埃塞俄比亚建造大坝的合法性敞开大门,他自签署协议之日起便成为一个不合格的总统,该协议并未提交议会审议且未获得多数人民代表的同意,我们认定其无效。”^③反对党还认为,塞西谈论战争成本是对“埃及历史水份额是不可触碰的红线”这一宣言的明显退让。^④埃及反对派呼吁政府撤回于2015年在《原则宣言》上的签字,并呼吁政府就应对复兴大坝危机的措施进行全民公投。^⑤埃及境外的反对党成员呼吁埃及武装部队在保护尼罗河方面迅速发挥其宪法作用,不得有任何疏忽或拖延,清除尼罗河上的一切障碍,复兴大坝是首要障碍。^⑥此外,反对党组建了“保护尼罗河人民阵线”,在得知联合国安理会尤其是俄罗斯支持埃塞俄比亚立场后,组织代表团访问俄罗斯驻开罗大使馆,阐明自身立场。^⑦由此可见,埃及反对党在复兴大坝问题上态度激烈,始终坚持以武力来处理复兴大坝争端,如果执政党未能统一国内立场,反对党有可能贸然行动,会再度加剧复兴大坝危机的紧张局势。

① International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Water Dispute,” p. 14.

② Ibid., pp. 14-15.

③ [埃及]艾哈迈德·拉马丹:《埃及反对派对复兴大坝问题异常愤怒并确定行动方案》(阿拉伯文),半岛网,2020年7月27日, <http://alturl.com/3n86m>, 上网时间:2022年4月7日。

④ [埃及]欧麦尔·贾迈勒:《退让抑或战争威胁?对塞西关于复兴大坝声明的不同解析》(阿拉伯文),半岛网,2021年4月7日, <http://alturl.com/nqprz>, 上网时间:2022年6月8日。

⑤ [埃及]艾哈迈德·拉马丹:《埃及反对派对复兴大坝问题异常愤怒并确定行动方案》(阿拉伯文)。

⑥ 《埃及反对党呼吁埃及军队保护尼罗河》(阿拉伯文),世界电视台新闻网,2021年6月7日, <http://alturl.com/qjwfz>, 上网时间:2022年4月6日。

⑦ [埃及]哈立德·马哈茂德:《埃及反对党倡议立即停止复兴大坝蓄水》(阿拉伯文),今日阿联酋新闻网,2021年6月28日, <https://www.emaratayoum.com/politics/reports-and-translation/2021-06-28-1.1507643>, 上网时间:2022年5月7日。

2. 埃塞俄比亚：种族性政治冲突形势严峻

埃塞俄比亚实行议会共和制,政党众多。2012 年,梅莱斯总理的逝世引发一场权力斗争,埃塞俄比亚进入动荡时期,政权不得不把重点放在自我保护上,影响了大坝的建设速度。伴随这一政治动荡而来的是大坝项目日益严重的腐败现象,由军方运营的大坝承包商——国有军事集团金属与工程公司(Ethiopian Metal and Engineering Corporation)因贪污和管理不善成为争议的焦点。^① 阿比·艾哈迈德就任埃塞俄比亚总理后,国内政治和种族冲突频发,示威活动增多。复兴大坝问题在埃塞俄比亚境内是一个棘手而复杂的问题,也是阿比政府的当务之急,族裔冲突是埃塞俄比亚建造和运营大坝面临的最大的内部威胁,尤其是阿姆哈拉族和提格雷族极力反对阿比。对埃塞俄比亚人而言,无论政治派别是什么种族,大坝都赋予了其权力,埃塞俄比亚境内各政治实体都企图把复兴大坝作为手中的一张政治牌来实现各自目的。阿比总理上任后,批判提格雷人民阵线官员在前几届政府中对复兴大坝管理不善。^② 一位反对党领导人指责阿比使复兴大坝沦为外国势力的牺牲品,一位被捕的有影响力的活动人士贾维尔·穆罕默德说:“如果阿比在 7 月份不启动蓄水,他将遇到问题。”^③ 2017 年,埃塞俄比亚当局挫败了在厄立特里亚境外活动的埃塞俄比亚叛乱分子袭击复兴大坝站点的企图。2018 年,复兴大坝首席工程师西梅格纽·贝克勒(Simegnew Bekele)因大坝施工延误而被杀害,这是第二位遭杀害的复兴大坝相关官员。^④ 阿比政府曾遭遇三次未遂政变,其中最严重的是一位军队参谋长和一位州长被杀害。由于阿比在外交上对复兴大坝问题的宽容处理,他遭受了一次几乎丧命的暗杀。2021 年,在埃塞俄比亚内战背景下,“提格雷人民解放阵线”武装分子潜入大坝工地,企图使用小型和重型炸药破坏大坝的修建,埃塞俄比亚军队宣布挫败该破坏行动。^⑤ 这些日益加剧的政治斗争表明,埃塞俄比亚各方政治力量均想通过获得复兴大坝争端的调解权,继而获得尼罗河水资源的话语权与分配权,从而在各方政治力量的角逐中获得支配性的权威地位。

3. 苏丹：双头政府间的对立博弈

2019 年 4 月,政治强人巴希尔被推翻后,苏丹过渡政府进入军民共治阶段。2021 年 10 月,苏丹再次发生军事政变,军方接管国家事务。苏丹军方与文职之

① “Dozens of Top Security Officials Arrested,” *All Africa*, November 13, 2018, p. 21.

② International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Water Dispute,” p. 8.

③ 《复兴大坝揭示了塞西与阿比处境的弱势》(阿拉伯文),2020 年 6 月 4 日, <https://rassd.com/485215.htm>, 上网时间:2022 年 7 月 5 日。

④ 《埃塞俄比亚揭露复兴大坝首席工程师被杀害之谜》(阿拉伯文),半岛网,2018 年 9 月 8 日, <http://alturl.com/qxovw>, 上网时间:2021 年 12 月 8 日。

⑤ [埃塞俄比亚] 哈什米·阿里·哈米德:《亚的斯亚贝巴指控提格雷人民阵线试图破坏复兴大坝》(阿拉伯文),独立阿拉伯网,2021 年 9 月 4 日, <http://alturl.com/855xr>, 上网时间:2022 年 4 月 1 日。

间及其内部的矛盾与日俱增,各种利益团体犬牙交错、分化严重,过渡政府的复杂结构使得苏丹外交决策呈现多元化,在复兴大坝问题上的立场也因此相互对立。埃及通过苏丹军事委员会设计了与苏丹的新关系,军事委员会全力支持埃及,而哈姆杜克总理与其文职政府支持埃塞俄比亚,赢得了民间力量的支持。^①苏丹军方为获取民众对军方行动的支持,组织群众前往苏丹与埃塞俄比亚边境、安排流行歌手身穿军装在喀土穆上演支持军方的表演、苏丹空军参与埃及的联合训练演习等。^②苏丹退役少将马哈茂德·卡兰达对英国广播电视公司(BBC)表示:“很明显,他们在向埃塞俄比亚挥舞棍棒。”^③苏丹前政府外交部长玛丽亚姆·马赫迪(Mariam al-Sadiq al-Mahdi)指责埃及支持苏丹的军事政变,并表示:“苏丹是埃及的战略国家,我等着埃及领导人邀请苏丹政党代表进行对话,但是他们没有这样做,而是在美国发出谴责苏丹政变的声明之后,埃及才表示谴责苏丹政变。”^④埃及表面上对苏丹此次军事政变持中立立场,实际上支持军方发动政变,旨在以此换取苏丹在复兴大坝争端中的立场。总部位于喀土穆的策略洞察机构主任胡路德·哈伊尔(Khulud Khayr)表示:“长期以来,埃及军队向苏丹军队下达命令,在复兴大坝危机中,埃及比以往更需要喀土穆这个忠实的盟友来帮助它做出决定。”^⑤此外,苏丹主权委员会主席及军方最高领导人布尔汉(Abdel Fattah Abdelrahman al-Burhan)于发动军事政变的前一天拜访塞西总统,苏丹反军事政变的民主派抗议者对此喊出了新口号:“布尔汉,布尔汉,请回到塞西身边!”^⑥

在复兴大坝问题上,苏丹总理哈姆杜克支持埃塞俄比亚总理阿比关于大坝的声明,认为建造大坝的目的是发电,并非围困下游国家。对此,布尔汉与快速支援部队指挥官穆罕默德·达格洛做出回应,承诺支持埃及保护其水资源份额。^⑦埃塞俄比亚在苏丹过渡政府时期积极支持苏丹革命,在拉近苏丹军方和自由与变革力量的意见中发挥了核心作用,使双方签署了协议,得以暂时平息混乱的局面。同时,埃塞俄比亚无论是在阿卜耶伊地区油田相关问题还是南北苏丹边境地区规划分歧等南北苏丹对话中,都扮演着重要角色,哈姆杜克总理与其文

① [埃及]穆罕默德·阿拉比:《苏丹政变失败是否影响埃及立场?》(阿拉伯文),半岛网,2021年7月11日,<http://alturl.com/ryrkp>,上网时间:2022年5月6日。

② 《复兴大坝:为何苏丹在复兴大坝危机中对埃塞俄比亚更谨慎?》(阿拉伯文),BBC新闻网,2021年4月21日,<https://www.bbc.com/arabic/middleeast-56833732>,上网时间:2022年5月5日。

③ 同上。

④ 《埃及与以色列支持苏丹军事政变》(阿拉伯文),ArientXXI新闻网,2021年12月17日,<https://orientxxi.info/magazine/article5249>,上网时间:2022年12月17日。

⑤ 同上。

⑥ 同上。

⑦ [埃及]穆罕默德·阿拉比:《苏丹政变失败是否影响埃及立场?》(阿拉伯文)。

职政府及民间力量都站在埃塞俄比亚一边。哈姆杜克不间断访问埃塞俄比亚,并通过对阿拉伯联盟在复兴大坝问题上支持埃及的决议持保留态度,以此表达对埃塞俄比亚的支持。由此可见,苏丹双头政府间的权力博弈难以平衡,对复兴大坝的立场也因军方和文职的利益分歧而呈现出明显的对立。

三、关于尼罗河水资源争端“去博弈化”的思考

尼罗河属于跨境资源,流域各国均为发展中国家以及非盟成员国,存在诸多共同利益,应着眼于共同开发利用尼罗河水资源。流域各国间为水而战的后果是一损俱损,各国都将付出巨大代价,而流域各国国内政党或利益团体之间的利益之争,将使政府施政缺乏安定的环境,进而影响国家发展,甚至造成国家分裂。可见,影响复兴大坝争端的因素不仅包括争端三国在国际层面的博弈,还有争端国的内部博弈。各国要在复兴大坝谈判中达成协议,就要避免尼罗河水资源冲突,无论是在国际层面还是国内层面都要“去博弈化”。根据获胜集合的两个关键推论,可推导关于尼罗河争端可能的解决机制。首先,各缔约方的获胜集合范围越大,越有可能达成国家间的协议,即争端各国在国际层面要以国际合作的方式来扩大获胜集合的重合范围。其次,争端各国在国内层面的获胜集合越小,就越能在国际谈判中获得更大的议价优势,即争端各国在国内层面要形成统一的立场。

(一) 国际层面:摒弃零和博弈,坚持合作共赢

2010年,时任埃塞俄比亚总理梅莱斯接受埃及电视台采访时明确指出,尼罗河的利用与开发不是零和博弈,不意味着上游国家受益、下游国家受损害,解决尼罗河水资源争端的唯一途径是合作共赢。^①尼罗河流域各国要实现合作共赢,首先要在观念上增进互信,其次要以具有法律约束力的机制来监督执行,以区域合作项目为依托,同时采取开源节流措施以共同应对尼罗河水流量减少的问题。

首先,以增进各国互信为目标,突破谈判瓶颈。埃及对阿比及其政府采取观望态度,不确定新总理的持久力,也不完全相信他关于埃塞俄比亚将保护埃及在尼罗河利益的保证。^②复兴大坝谈判持续陷入僵局的主要原因是争端三国无法就大坝蓄水时间及避免下游水流量的减少达成共识,这使得各方相互猜疑。从2015年三方达成《原则宣言》来看,三国已具备合作基础,传递出相互妥协的信息。埃塞俄比亚应响应埃及方面的要求,遵循国际水法中“上游国家维护其开发资源的权利,同时避免对下游国家造成重大损害”的要求,根据各方的技术建议,

^① Ethiopian TV, “PM Meles Zenawi Interview with Egyptian TV on Nile Sharing,” *YouTube*, July 19, 2010, <http://www.youtube.com/watch?v=2zzXLFKUOHM>, 上网时间:2022年2月25日。

^② International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute,” p. 16.

拟定三方满意的大坝蓄水时间表,重视下游国家对水流量减少的担忧。埃及和埃塞俄比亚都可以尝试解决两个主要问题——大坝的运营及蓄水时间。双方可就此达成协议,要求埃塞俄比亚在埃及的农耕季节不能关闭大坝阀门来发电,以及说服埃塞俄比亚把大坝蓄水时间增加至5~7年。^①为进一步建立信任,阿比总理可以邀请埃及和苏丹总理联合参观大坝现场,揭开大坝项目的神秘面纱,并表明愿意寻求谈判的解决方案。^②域外国家也可以提供帮助,欧洲投资银行可以发挥作用,以为大坝建设的最后阶段提供资金支持作为对埃塞俄比亚妥协的激励;美国、沙特和欧盟可以鼓励埃塞俄比亚与埃及互相妥协;联合国可以提供技术支持。^③在大坝蓄水时间问题上取得突破,将极大缓解各方的紧张局势,为全流域合作进行实质性谈判铺平道路。

其次,以具有法律约束力的机制为抓手,建立全流域条约框架和管理体制。流域国家应通过实施一整套应对政策和机制来解决跨境河流争端问题,其中最重要的是建立合适的组织机构和有效的沟通机制。

在区域管理层面,流域国家首先应进行磋商,建立一个合适的、正式的组织机构,由这个机构负责对共享的水资源进行明智而审慎的管理。^④在过去十年间,尼罗河流域倡议组织(Nile Basin Initiative)和东尼罗河技术区域办事处(Eastern Nile Technical Regional Office)几乎未露面,也没有任何实际可行的计划。^⑤尼罗河流域倡议组织是面向11个沿岸国家的多边论坛,该平台的权威性因复兴大坝争端被削弱,埃及和苏丹暂停对其的参与。^⑥但尼罗河流域倡议组织是达成更广泛的尼罗河流域协议最有效的平台,埃及可通过重返该组织来表明诚意,它的充分参与可以推动为全流域合作制定一个永久性体制框架的努力。^⑦过去,埃及人认为埃塞俄比亚是尼罗河流域倡议组织的主导者,因此该组织成员可以邀请埃及的亲密盟友厄立特里亚作为正式成员加入,加之埃及与布隆迪、刚果民主共和国、南苏丹和乌干达关系的改善,使埃及对其关切将在今后的会谈中得到更有利的回应而增加信心。埃及的重新加入可以使尼罗河流域倡议组织成为一个常设跨界水资源委员会,在尊重11个流域国家利益的基础上依照条约规

① “Ethiopia’s Renaissance Dam: What Options Are Left for Egypt?,” *Horn Affairs*, March 12, 2016, <http://hornaffairs.com/en/2016/03/12/ethiopias-renaissance-dam-options-left-egypt/>, 上网时间: 2021年12月6日。

② International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute,” p. 28.

③ Ibid.

④ Jan Lundqvist, “Rules and Roles in Water Policy and Management Need for Clarification of Rights and Obligations,” *Water International*, Vol. 25, 2000, pp. 194–201.

⑤ Tesfaye Tafesse, “An Appraisal of Transboundary Water Dispute Resolution in The Nile Basin,” *Addis Ababa University*, December 30, 2013, p. 3.

⑥ International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Water Dispute,” p. 33.

⑦ Ibid., p. 29.

定行使权力和职责,以此统筹整个尼罗河流域的水力开发,促进流域各国的潜在合作。此外,各国要继续落实东尼罗河技术区域办事处的工作,推行相关的跨国联合项目,实现利益共享。

在区域对话层面,各国对水资源开发和保护的价值观、实用技术和政治目的等存在差异,实现尼罗河流域合作,必须通过不同渠道开展对话,加强流域各国间政治体制、资源开发政策等社会因素的协调。例如,流域各国可建立平等对话机制,共同探讨尼罗河航线自由与安全、旱灾与洪水的防控、上下游水量和水质的保障等相关议题,实现上下游联合协调用水与管水问题。所有尼罗河流域国家应制定水—能源—食物关系的综合计划,通过互补来实现流域资源的自给自足。^① 流域国家对水资源的需求水平不一,大部分尼罗河流域国家自身并不需要水资源,而是需要电能来发展国内经济,它们实际需要的是上下游国家间的资金、经验和技术交流。

再次,以尼罗河区域合作项目为依托,实现互利共赢。原则上,争端三方都将从加强尼罗河水资源的共享与合作中受益。埃塞俄比亚的水力发电需要外部消费者,因此需要与邻国建立良好的关系,尤其是苏丹这个潜在的最大出口市场;苏丹将从大坝中获取巨大利益,前提是能够为农业部门吸引投资;埃及这个最依赖尼罗河水的下游国家,急需上游国家的合作,作为回报,埃及可以为其较强的经济体提供市场准入,加强与苏丹和埃塞俄比亚的联合投资。

尼罗河的复杂性决定了其很难可以作为一个整体系统,但有潜力通过官方合作平台实现国际化。^② 尼罗河流域国家可在平台和管理体制下开展区域合作项目,如建设区域电力联网、修筑跨境道路、出台航运优惠政策、打造尼罗河旅游景点带、开展加扎勒河流域的污水开发和水利项目、共建跨境大坝等。这些尼罗河区域合作项目符合各国的共同利益,有利于开展有效的流域管理合作,促进流域国家的经济、社会发展,提高居民的生活水平,改善环境状况,也是避免各国矛盾冲突和实现互利共赢的最好途径。尼罗河区域合作项目还可以通过开展突发事件应急联合行动,包括流域内建立灾害预警报系统、各国间及时通报程序、定期或不定期通报水情等,可将突发性灾害的危害性降至最少。^③ 目前,尼罗河流域国家已开展众多不同的合作项目,如埃及与乌干达共同开展五大湖除杂草项

① “Egypt: The Report Modifies Renaissance Dam’s Size, Dimensions,” *Horn Affairs*, June 2, 2013, <https://hornaffairs.com/2013/06/02/egypt-the-report-modifies-renaissance-dams-size-dimensions/>, 上网时间:2022 年 1 月 25 日。

② J. C. Veilleux, “Water Conflict Case Study — Ethiopia Grand Renaissance Dam: Turning from Conflict to Cooperation,” *Reference Module in Earth Systems and Environmental Sciences*, 2015, p. 5.

③ 董芳:《国际河流综合协调开发与管理的思考》,载《水利规划与设计》2014 年第 3 期,第 11 页。

目,埃及与刚果民主共和国共建洪水预测中心,埃及与南苏丹共建尼罗河水质分析实验室等。^①

最后,以开源节流为措施,共同应对尼罗河水流量减少的问题。近年来,尼罗河流域环境退化问题日益严重,探寻替补水源应成为流域各国水资源战略的重中之重。例如,流域国家可通过污水处理、水循环利用、使用新灌溉方法、海水淡化、探索地下水、进口虚拟水等方式提供水资源补给,而不是完全依赖于国际河流系统。埃及正在与其它非洲国家协调连接维多利亚湖与地中海,把更多的水资源转移到尼罗河。^②埃及与刚果应该推动连接刚果河与尼罗河的项目,这是埃及化解与埃塞俄比亚危机的最佳途径。^③尼罗河上游有很多蒸发量极大的亚盆地和沼泽,如果开挖运河绕过这些地区,则能减少大量的无效蒸发。^④2021年塞西总统宣布,埃及已制定至2037年的水资源管理和开发综合战略计划,旨在提高水资源质量、探索新水源、提高水资源利用效率以及通过出台法律提高公民合理利用和保护水资源的意识,初始预算为500亿美元。^⑤

积极倡导全民节约用水也应成为流域各国水资源管理的重要措施之一。各国可制定适宜的水价体系引导公民节约用水,提高水资源的利用效率;调整农业政策,改种或少种耗水量高的农作物。流域各国政府还应多措并举,控制人口快速增长,这有利于各国的长期发展。

(二) 国内层面: 维持政局稳定,统一各党派意见

复兴大坝争端三国的政治动荡不同程度地导致大坝危机复杂化。苏丹巴希尔时代持续不断的抗议浪潮和过渡政府期间的政变加速了政权更迭;埃塞俄比亚总理阿比虽然在公众中备受欢迎,但国内族裔斗争频仍,阿比正致力于巩固其权力;埃及总统塞西此前将任期延长至2034年,实际上造成国内主要选区的军事机构处于分裂状态。这些内部矛盾削减了三国领导人对复兴大坝问题的精力投入,苏丹政变逮捕哈姆杜克总理以及埃塞俄比亚的提格雷冲突使复兴大坝谈判中断。由此可见,争端各国政局稳定是谈判顺利开展的基本条件。虽然东非国家政局稳定是理想化的期待,其中掺杂诸多不确定因素,尤其是在百年未有之大变局中,面临着许多困难与挑战。

① 《从18个信息中了解埃及在尼罗河流域的合作项目》(阿拉伯文),第七天新闻网,2020年12月29日, <http://alturl.com/jkjdjg>, 上网时间:2022年12月2日。

② Yohannes Yihdego, Alamgir Khalil and Hilmi S. Salem, "Nile River's Basin Dispute: Perspectives of the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD)," p. 10.

③ "40% of Grand Ethiopian Renaissance Dam Completed; Ethiopian President," *Al-Ahram*, October 3, 2014, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/112299/Egypt/Politics/-of-Grand-Ethiopian-Renaissance-Dam-completed-Ethi.aspx>, 上网时间:2021年3月10日。

④ 左强:《埃及的水资源及水战略》,载《世界农业》1996年第11期,第44页。

⑤ 《直至2037年的埃及水资源管理和开发综合战略计划》(阿拉伯文),东方经济网,2021年10月24日, <https://www.asharqbusiness.com/article/27919>, 上网时间:2022年4月10日。

各国国内不同党派或利益团体间的争斗导致内耗严重,理想状态下,执政党应统领各党派和利益团体形成最有利于国家利益的统一立场,从而在解决复兴大坝问题的国际谈判中为本国争取最大化利益。

四、结语

尼罗河水资源关乎多个国家的核心利益,复兴大坝争端涉及埃塞俄比亚、埃及和苏丹三个国家之间以及各国内部的博弈,博弈的过程与结果也决定着核心利益的分配与争端的走向,更影响着各个国家政治力量的此消彼长与重组,成为各个利益相关国调整内政外交政策的重要依据。

尼罗河是非洲 11 个国家共享的跨境资源,尼罗河流域国家应深刻认识到尼罗河水资源的开发利用不是零和博弈,也不能被单一国家、民族狭隘的立场所挟持,而是整个非洲和全人类的发展问题。各国应秉承合作共赢理念来开发尼罗河水资源,构建尼罗河流域命运共同体,使 11 个尼罗河流域国家的 2.5 亿人口摆脱贫困和饥饿。与此同时,各国政局稳定也是共同开发利用尼罗河水资源的影响因素之一。复兴大坝争端三国如果不联合采取更具前瞻性的方法,各国都将付出高昂的经济和生态代价。解决复兴大坝危机的最佳方法是就大坝蓄水时间这一最紧迫事项达成协议,这既可减轻对下游国家的伤害,又能达成埃塞俄比亚尽快使复兴大坝投产的愿望。三国如果能就大坝蓄水时间达成协议,将为尼罗河流域的其它八个国家就尼罗河水资源的分配和利用达成长期有效的协议奠定基础,避免流域国家在水资源问题上发生冲突,确保尼罗河流域水资源的可持续利用,维护区域河流水资源与生态安全,保持区域经济的协调发展与社会稳定。

(责任编辑:包澄章 责任校对:章 远)

United Kingdom, and the United Nations Quakers also joined the mediation one after another. Therefore, this peace attempt was endowed with internal and external benefits. However, due to the obstruction of radicals in Israel and the fleeting of international opportunities, the Egypt-Israel peace talks ended without any effects. Ben-Gurion chose the path of pursuing “strong” rather than “recognition” for Israel, and defeated Sharett in the struggle for policy dominance, thus ending the Egyptian-Israeli peace attempt. Israel’s choice shows that a hegemonic order does not inevitably lead to stability and peace, and the special interests of the middle class spawned by its hierarchical structure often encourage some countries to implement strategic opportunism “backed by hegemony”. Therefore, it is difficult to suggest that the liberal hegemonic order is the “primary stage of the constitutional order”.

Key Words Egypt-Israel Peace; Gamal Abdel Nasser; Moshe Sharett; David Ben-Gurion

Authors QIAN Lei, Ph. D., Lecturer, Zhejiang Normal University; Munir Zyada, Research Assistant, Al-Azhar University, and Ph. D. candidate, Zagazig University, Egypt.

120 The Grand Ethiopian Renaissance Dam Dispute: From the Perspective of Two-Level Game Theory

Abstract In East Africa, the Grand Ethiopian Renaissance Dam (GERD) has sparked a long-running geopolitical dispute between Ethiopia, Egypt and Sudan, which has been locked in negotiations for a decade. In order to maintain the dominant position of the Nile, Egypt resolutely defended the historical water rights; Ethiopia has insisted on the absolute right to exploit and utilize its water resources, in order to explore the road to national rejuvenation. On the other hand, Sudan has changed positions for its pursuit of maximization. In addition, the three countries also face different internal game situations. Taking the Two-Level Game theory as the analysis framework and the GERD dispute as the research object, this paper makes an in-depth analysis of the international and domestic game patterns for the three countries, and tries to propose a solution mechanism for the ‘de-gamification’ of Nile water resources. Firstly, the three countries in dispute need to form a unified position at the domestic level, so as to obtain a greater bargaining advantage in international negotiations. Secondly, the three countries need to cooperate to expand the overlapping scope of the international negotiations, thus to promote the negotiations to reach a tripartite agreement and avoid the conflict of Nile water resources.

Key Words Two-Level Game Theory; Grand Ethiopian Renaissance Dam Dispute; Ethiopia; Egypt; Sudan

Author SU Chuting, Ph. D., Lecturer, Arabic Department, School of Foreign Language, Nankai University.

139 The Process, Achievements and Problems of the Construction of Desert New Towns in the Greater Cairo Region

Abstract In the context of the global urbanization, constructing new towns is a common scheme adopted by various governments to solve the problem of overcrowding in central urban areas. Being regarded as the central pillar of the national urban development strategy, the Greater Cairo Region has become an experimental area for constructing desert new towns in Egypt due to its unique location advantages since the 1970s. So far, it has been found that the construction achieved some positive results in promoting national affordable housing, industrialization, private sector investment, and regional integration of the urban corridors in the northern delta region, and played an additional political role. However, it is far from achieving the expected goals in population redistribution and arable land protection. The low population inflow rate and high housing vacancy rate in the new towns highlighted the resource waste and class segregation, and the construction process also encouraged the desert land and real estate speculation, due to the excessive pursuit of profits by capital under the alliance of traditional political model and economic liberalization.

Key Words The Greater Cairo Region; Desert New Towns; Egypt; Urbanization

Authors YUAN Minghui, Ph. D. candidate, School of Foreign Studies, University of International Business and Economics; YU Yuping, Ph. D., Professor, School of Foreign Studies, University of International Business and Economics.