

非洲国家政治与社会

尼罗河流域的水政治：历史与现实

张 璁

摘 要：在跨境水资源的分配中，同一流域国家之间的权力关系是主要决定因素。埃及作为尼罗河流域最有权力的国家，长期以来主导着尼罗河流域的水政治，维持着符合其利益的尼罗河水资源分配机制。但20世纪末以来，随着尼罗河上游国家权力的上升，这一机制受到了挑战。上游国家开始实施自己的水资源开发计划，尼罗河流域的水资源开发格局发生了变化，上游与下游国家之间在水资源问题上的分歧不断凸显。下游国家坚持其对尼罗河水的既有权利不容谈判，而上游国家则主张所有流域国家都有平等的使用权，这使得覆盖整个尼罗河流域的全面法律机制难以建立。在多方合作机制缺失的情况下，流域国家倾向于采取单边行动来开发境内水资源。不断增长的水资源需求和单边水资源开发计划使尼罗河流域面临更大的不确定性。

关键词：尼罗河流域；权力关系；埃及；苏丹；埃塞俄比亚

作者简介：张璁，北京大学外国语学院2017级博士研究生（邮编100871）。

文章编号：1673-5161(2019)02-0062-14

中图分类号：D815

文献标识码：A

水是人类生存所必需的稀缺资源。共享跨境河流的国家面临着如何分配和利用跨境河流水资源的问题,在决定水资源分配和利用的过程中,共享跨境河流的国家之间展开政治互动。这些围绕跨境水资源分配和利用的政治互动便构成流域国家之间的水政治。在决定哪个国家控制多少水资源的政治互动中,同一流域国家之间的权力关系是比流域国家的地理位置更加重要的决定因素。^① 本文将用这一框架分析尼罗河水资源分配格局的演变过程,尝试揭示尼罗河流域国家之间的权力关系如何塑造了尼罗河的水资源开发和分配,重点分析尼罗河流域三国——埃及、苏丹和埃塞俄比亚之间的权力关系和水资源分配之间的联系。

一、历史上的尼罗河水资源利用与分配

古希腊历史学家希罗多德把埃及称为“尼罗河的赠礼”。古埃及人依靠尼罗河的定期泛滥耕种土地,这种生产方式构成了古埃及文明的基础。尼罗河水的涨落有一定的规律,但每年的水量非常不稳定,干旱和洪灾时有发生。

改变这种状况的努力始于 19 世纪前期的穆罕默德·阿里(Muhammad Ali)时代。他认为埃及的前现代农业不能为强大的政治和军事权力提供物质基础,改造水利和农业是其现代化改革工程中的关键部分。随着一系列运河、排水沟和堤坝的兴建,埃及农民第一次能在尼罗河洪峰结束后灌溉他们的农田,这使一年内收获二到三季成为可能。埃及的农业产量大幅增加,人口也相应增长。在 19 世纪之前大约三千年的时间里,埃及的人口几乎没有变化。而在 19 世纪仅仅一百年时间里,埃及尼罗河两岸和三角洲地区的人口就从 400 万人增长到超过 1,000 万人。^② 穆罕默德·阿里的改革所开启的革命性变化给埃及带来了巨大的人口潜力和压力。

19 世纪下半叶,埃及逐步沦为英国的殖民地。如何满足埃及迅速增长的人口对水资源的需求是殖民当局不得不面对的问题。穆罕默德·阿里时代建造的水利设施已经难以胜任这一使命。英国翻新和建造了一系列水利工程,包括于 1889 年建成的第一座阿斯旺大坝。英国工程师们的努力使埃及成为当时整个尼罗河流域唯一建有大型水利工程的国家,也是唯一大规模利用尼罗河水进行灌溉的国家。

在埃及获得成功后,英国人将目光投向了尼罗河流域的其它地方。苏丹优越的灌溉条件对英国有很大的吸引力,在苏丹肥沃的土地上发展棉花种植能带来丰厚的经济回报。但英国在苏丹境内开发灌溉工程的计划遭到了埃及民族主义者的反对,

^① M. Zeitoun and J. Warner, "Hydro-hegemony — A Framework for Analysis of Trans-boundary Water Conflicts," *Water Policy*, Vol. 8, No. 5, 2006, p. 436.

^② Robert O. Collins, *The Nile*, New Haven and London: Yale University Press, 2002, p. 140.

在他们看来,这会侵犯埃及利用尼罗河水的权利。1922 年埃及取得名义独立后,尼罗河水资源成为英埃之间的争议焦点之一。埃及人怀疑英国在苏丹的计划是为了利用尼罗河水维持其在埃及的帝国主义利益。

英埃双方在经历一番政治冲突后达成妥协,其结果是 1929 年签订的《尼罗河水资源分配协议》,该协议对埃及的水权利给予了多重保障。根据该协议,每年埃及可以使用 480 亿立方米的水量,苏丹被允许使用 40 亿立方米,埃及有权在苏丹境内的森纳尔大坝派驻观察员。^①更重要的是,协议承认埃及对尼罗河水拥有“天然的和历史的权利”^②,规定不得在英国管辖范围内的尼罗河及其支流上实施任何会损害埃及利益的工程^③,这相当于赋予埃及对尼罗河流域一切水利工程的否决权。这是对当时尼罗河水资源开发现状的承认:埃及是尼罗河水最主要的使用者,除了埃及和苏丹外,其他尼罗河流域国家没有能力实施大规模的灌溉工程,而苏丹在协议签订前每年消费的水量还不到埃及的十分之一。

除埃及外,1929 年协议所涉及到的国家当时都是英国的殖民地,这些国家独立后,该协议的有效性处于有争议和不确定的状态,为有关国家之间的矛盾埋下了伏笔。该协议也没有包括尼罗河源头所在国之一——埃塞俄比亚,这是其重大缺陷之一,在没有埃塞俄比亚参与的情况下,对整个尼罗河流域的管理是不可能实现的。

1956 年苏丹独立后,首任总理伊斯玛仪·艾兹哈里(Ismail al-Azhari)立即要求修订 1929 年协议。与此同时,埃及正在筹划阿斯旺大坝建设项目,这一计划遭到苏丹方面的反对,而埃及相应地撤销了对苏丹在青尼罗河上建造罗塞雷斯大坝的支持。两国关系在苏丹宣布退出 1929 年协议后进一步恶化。1958 年苏丹发生军事政变,新上台的军政府在水资源问题上的立场出现软化。这一转变发生的原因,除了苏丹军政府与埃及军政府之间的紧密关系外,更重要的可能是苏丹缺乏改变现状的能力和意愿。苏丹统治精英缺乏纳赛尔所拥有的发展主义的抱负和战略眼光^④,满足于既有现状。经过谈判后,埃及与苏丹达成《1959 年全面利用尼罗河水协议》,以取代 1929 年协议。根据新的协议,在测算出的 840 亿立方米尼罗河年径流量中,埃及有权使用 555 亿立方米,苏丹可以使用 185 亿立方米,剩下的 100 亿立方米留作蒸

① Patrick Lumumba, “The Interpretation of the 1929 Treaty and Its Legal Relevance and Implications for the Stability of the Region,” *African Sociological Review*, Vol. 11, No. 1, 2007, p. 13.

② Arthur Okoth-owiro, *The Nile Treaty — State Succession and International Treaty Commitments: A Case Study of The Nile Water Treaties*, Nairobi: Konrad Adenauer Stiftung and Law and Policy Research Foundation, 2004, p. 8.

③ Patrick Lumumba, “The Interpretation of the 1929 Treaty and Its Legal Relevance and Implications for the Stability of the Region,” p. 13.

④ Harry Verhoeven, *Water, Civilisation and Power in Sudan-The Political Economy of Military-Islamist State Building*, New York: Cambridge University Press, 2015, p. 68

发和渗漏的损失。^① 协议允许苏丹在青尼罗河上建造罗塞雷斯大坝和其它对利用其份额来说必要的设施。^② 上游国家则被排除在协议之外。协议还规定,两国在达成一致立场以前不会与第三国就尼罗河水问题展开谈判。^③

1959年协议构成了埃及维护其尼罗河水权利的法律基础,然而,由于该协议的双边性质,上游国家不受其约束,这份协议也成为此后尼罗河流域水资源问题的争议焦点。下游国家埃及和苏丹坚持它们在1959年协议中获得的用水权利不容侵犯,而上游国家则要求改变在它们看来不公平的水资源利用现状。总体来看,1959年协议再次确认了埃及在尼罗河水政治中的支配地位,在此后将近半个世纪中,埃及的地位几乎没有受到任何实质性挑战。

二、非对称的权力关系与埃及的水政治主导权

尼罗河流域的水资源分配长期呈现一种非对称性特征。作为尼罗河下游国家的埃及和苏丹使用了大部分水资源,而作为水源地的上游国家长期缺乏大规模利用境内水资源的能力。从国别来看,埃及一国每年使用的水量占到尼罗河年径流量的大部分,远超该流域所有其它国家之和。这种水资源利用的巨大差异可以用流域国家之间的权力关系来解释。在跨境河流的水资源分配中,“流域国家之间的权力关系是每个流域国家在多大程度上控制水资源的主要决定因素。一个流域国家的地理位置及其通过水利设施利用水资源的能力也会产生影响,但并非决定性的,除非它们与权力有关”^④。由于埃及长期以来是尼罗河流域最有权力的国家,因此其虽是下游国家,却能长期控制尼罗河的大部分水资源。

(一) 非对称的权力关系

在国际关系中,“权力”是一个核心概念。与“实力”不同,权力体现为国际行为体之间的互动关系,是国际行为体为改变其他行为体的行为而施加的影响或施加影响的能力。在涉及跨境水资源分配与利用的国家间互动中,每一方必然利用自身的优势和能力对对方施加影响,从而获得最有利于自身的结果。这种互相施加权力的关系便构成当事国之间的权力关系。

国家权力可以从三个维度进行分析。首先是物质权力,这是权力最显而易见的

^① Ashok Swain, “Ethiopia, the Sudan, and Egypt: The Nile River Dispute,” *Journal of Modern African Studies*, Vol. 35, No. 4, 1997, p. 679.

^② Ibid.

^③ Ibid.

^④ M. Zeitoun and J. Warner, “Hydro-hegemony — a Framework for Analysis of Trans-boundary Water Conflicts,” p. 436.

维度,包括国家的经济和军事实力、政治稳定性,以及获取外部政治和资金支持的能力,还包括一些更为稳定的因素,比如在流域中的位置和领土大小等^①。权力的第二个维度主要指对议程和谈判底线的影响和控制。第三个维度是意识形态权力,主要指强势一方影响弱势一方的认知和构建弱势方所使用的话语。一个国家在某一领域的权力弱势可以由其在另一领域相对强势的权力弥补。^②然而,在尼罗河流域中,权力关系长期呈现出高度的非对称性,即埃及在权力的上述三个维度中都是尼罗河流域最有权力的国家,而其他国家对埃及几乎没有权力或只有很小的权力。

埃及的物质权力相较于尼罗河流域其他国家占有绝对优势,其经济规模在该地区长期占据首位,经济的多样性和与全球经济的联系程度也超过其他国家。^③埃及的军事实力在该地区更是首屈一指。此外,由于地理位置的战略重要性,埃及一直受到世界超级大国的重视,苏联曾为埃及兴建阿斯旺大坝提供贷款,成为美国的盟友后也得到了大量援助。而该地区其他国家都无法获得如此多的外部支持。

埃及的议价权力是尼罗河流域所有国家中最强的,长期主导着尼罗河流域水政治的议程。埃及成功地将 1959 年协议和其“历史权利”的观点设定为所有相关双边和多边谈判的出发点^④,并为谈判设下不可逾越的“红线”。

在意识形态权力上,埃及同样是尼罗河流域最强大的国家,能够构建有利于自己的话语。在埃及建构的话语体系中,埃及的生存依赖于尼罗河水,水关系到其“国家安全”,它对尼罗河水享有“历史权利”。埃及的政治精英经常在各种场合将埃及的国家安全与尼罗河水联系起来。通过这一安全化过程,这种将水视为国家安全的看法成为该地区的主流观点。这套话语体系不断自我复制,形塑了尼罗河流域的水政治。

通过施加以上权力,埃及成为了尼罗河流域水政治的主导国。埃及构建了讨论该问题所使用的话语,制定了尼罗河水资源利用和管理的规则,为相关国际谈判和讨论设定议程。而当上游国家在该问题上违反其意志采取行动时,埃及便动用第一个维度的权力予以阻止。比如,埃及利用其国际影响力阻止上游国家从外国和国际组织获得资金支持。2004 年,埃塞俄比亚贸易部长指责埃及阻挠埃塞俄比亚获得国际贷款,他说,“埃及一直在向国际金融机构施压,以阻止资助埃塞俄比亚在尼罗河

① M. Zeitoun and J. Warner, “Hydro-hegemony — a Framework for Analysis of Trans-boundary Water Conflicts,” p. 442.

② Ibid.

③ Ana E. Cascão, “Changing Power Relations in the Nile River Basin: Unilateralism vs. Cooperation?” *Water Alternatives*, Vol. 2, No. 2, 2009, p. 248.

④ Ibid.

流域实施开发计划。”^①

与埃及相比,该流域其他国家在上世纪末以前处于十分弱势的地位,它们能对埃及产生的影响很小。除了埃及和苏丹外,该流域其他国家直到 20 世纪末都缺乏大规模开发尼罗河水资源的能力,因此无法将上游的地理位置转化为谈判筹码。部分国家长期陷于内战和冲突,大部分国家资源都被用于军事和安全用途;同时经济发展落后,国内缺乏建造大型水利工程所需的资金,也很难获得外部资金支持。这些国家控制和影响水政治议程和谈判的能力较弱,无法提出替代性的议程。坦桑尼亚、乌干达等前英国殖民地国家虽然拒绝承认 1929 年协议的有效性,但也提不出替代性的方案。此外,上游国家深受埃及构建的话语体系的影响,无法用其它话语体系取而代之。

(二) 不均衡的水资源开发

尼罗河流域的非对称权力关系决定了该流域的水资源开发利用也呈现非常不均衡的局面。埃及一方面要求其它国家遵守历史上签订的尼罗河水分配协议,另一方面,其自身实际上却不断超越已有协议,单方面增加尼罗河水的使用量。为了应对快速增长的人口造成的粮食和空间压力,埃及自 20 世纪 90 年代以来实施了三个雄心勃勃的灌溉发展计划:西三角洲灌溉计划(the West Delta Irrigation Project)、北西奈农业发展计划(the North Sinai Agriculture Development Project)、托什卡发展计划(Toshka Development Project),每一项工程都旨在开垦上万公顷的荒地。^② 这将大大增加尼罗河水的使用量。

埃及增加尼罗河水使用量的部分原因在于,其长期的水政治主导权使之认为,埃及摆脱了作为一个下游国家对上游水源的依赖,能够确保对水资源的持续获取。这一想法使埃及人长期缺乏节约水资源的意识和动力,而快速增长的人口和污染等问题都在扩大稀缺的水资源与增长的需求之间的鸿沟。2000 年,埃及的水资源需求量已经达到了 733 亿立方米,其中农业部门的需求量占到 607 亿立方米,到 2025 年,农业部门对水的需求预计将达到 694.3 亿立方米。^③ 2010 年,埃及需要进口 40% 的粮食,小麦进口依存度达到 60%。^④ 为了养活更多的人口并保障一定程度的粮食自

^① 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, p. 39.

^② Ana E. Cascão, “Changing Power Relations in the Nile River Basin: Unilateralism vs. Cooperation?”, p. 249.

^③ Ashok Swain, “Challenges for Water Sharing in the Nile Basin: Changing Geo-politics and Changing Climate,” p. 693.

^④ “Egypt’s Food Problem In A Nutshell,” *Business Insider*, January 31, 2011, <http://www.businessinsider.com/egypts-food-problem-in-a-nutshell-2011-1>, 登录时间:2018 年 4 月 21 日。

给,埃及不但必须确保 1959 年协议中规定的 555 亿立方米用水份额,还需要使用大大超过这一份额的尼罗河水,事实上违反了之前的协议规定。

在上游国家看来,尼罗河水资源分配的现状明显是不公平的。埃及坚持其对尼罗河水的既得权利不容谈判和单方面扩大用水的事实,无异于告诉上游国家谈判是无效的,改变现状最好的方法是采取单边行动。这事实上加深了埃及的水安全困境。一方面埃及需要使用超出既有协议规定的水量,另一方面其单方面扩大用水又在刺激上游国家采取自己的水资源开发行动。上游国家的水资源开发行动冲击了原有的水资源利用格局,对埃及长期视为当然并力图维持的现状构成了严重挑战。

三、尼罗河流域权力关系的转变与多边机制的发展

埃及曾凭借其权力在尼罗河水资源分配中占据绝对优势,但该地区其他国家的崛起和国际形势的变化改变了尼罗河流域的权力关系。20 世纪 90 年代以来,尼罗河流域其他国家在政治上趋向稳定,苏丹、埃塞俄比亚等国旷日持久的冲突得到和平解决。虽然该地区仍存在一些冲突,但大多数国家已经走出了动荡和内战的泥潭,实现了更大程度的政治稳定,这为经济发展创造了良好条件。比较而言,虽然埃及的国内生产总值、外国直接投资仍然超过尼罗河流域其他任何国家,但其他国家的经济表现出现了长足进步,而且获得了新的资金来源,能通过各种外部资助渠道为其水利基础设施建设项目融资。这一变化显著改变了尼罗河流域水政治的图景,上游国家在尼罗河水政治中的议价能力有所提高,开始影响尼罗河水政治的议程,而埃及的主导权在弱化。这突出体现在尼罗河流域多边合作机制的发展演变上。

从 20 世纪 90 年代以来,伴随着上游国家权力的上升,尼罗河流域多边合作机制的发展逐步加快。1999 年正式成立的“尼罗河流域倡议”成为第一个包括尼罗河流域全部十个国家的国际多边合作机制。作为一个过渡性安排,它的最终目标是建立一个覆盖整个尼罗河流域的永久法律和制度框架。在此基础上,包括埃及在内的成员国就一项“共同愿景”达成一致,寻求“通过平等地使用和从共同的尼罗河流域水资源中获益以实现经济社会的可持续发展”^①。

埃及愿意参与多边合作机制显示出其在尼罗河水资源政策上的重大变化,这一转变受到多个因素的深刻影响。第一,埃及意识到需要与上游国家合作来解决其水安全问题,20 世纪 80 年代埃塞俄比亚高原的大旱让埃及遭遇了一次水资源危机,使之意识到并没有摆脱对上游水源的依赖。第二,随着上游国家政治经济形势的好

^① Ashok Swain, “Challenges for Water Sharing in the Nile Basin: Changing Geo-politics and Changing Climate,” p. 692.

转,它们开始提出自己的水资源开发计划,埃及已经不能继续无视这些国家对尼罗河水资源的要求。第三,国际组织的压力促使埃及参与多边合作。世界银行对尼罗河流域合作机制展现出了特别的热情,牵头推动多个发达国家为尼罗河流域倡议捐献了大量资金,并向埃及施加压力,这迫使经济状况不佳、需要国际资金支持的埃及在尼罗河水问题上不得不表现出合作意愿。^①

虽然尼罗河流域国家均表现出了合作意愿,但“尼罗河流域倡议”在推动流域水资源管理一体化方面的进展十分有限。流域国家原本计划经谈判达成尼罗河流域合作框架协议(the Nile Basin Cooperative Framework Agreement),以取代1929年和1959年的尼罗河水协议,作为规范整个流域的水资源管理和利用的法律框架。然而,由于埃及、苏丹与上游国家对于前两者既有权利地位的巨大分歧,一直未能就协议达成一致。埃及和苏丹坚持它们对尼罗河水的既有权利不容损害,而上游国家则认同“平等利用”原则,主张所有流域国家都有使用尼罗河水的平等权利。埃及和苏丹与上游国家的主要分歧体现在协议的第十四条,该条中包含如下内容:“尼罗河流域国家因此同意,在合作的精神下,(a)共同致力于确保所有国家获得和维持水安全,并且(b)不明显影响任何其他尼罗河流域国家的水安全。”^②这是上游国家赞同的条文。而埃及和苏丹则主张将(b)款改为:“不对任何其他尼罗河流域国家的水安全、现有的使用和权利造成不利影响。”^③上游国家极力反对这一更改。

上游国家决定不顾两个下游国家的反对推进合作框架协议。埃塞俄比亚、乌干达、坦桑尼亚、卢旺达和肯尼亚五国于2010年签署了它们所认同的协议版本。埃及外交部长阿布·盖特(Abu al-Ghait)立即对此做出回应:“任何尼罗河流域上游国家签署的单方面协议对下游国家都没有效力,而且缺乏合法性。”^④随后,布隆迪也签署了这份协议。这是第一次几乎所有的上游国家在尼罗河水资源问题上联合起来对抗下游国家。

上游国家通过签署合作协议向下游的埃及和苏丹传达出明确信息:下游国家的既得权利不再是不可碰触的红线,上游国家将按照“平等利用”原则开发境内的尼罗河水资源。这反映出上游国家作为一个整体与埃及的权力关系已经发生了重大转变。虽然仍然没有任何一个上游国家的实力可以与埃及相提并论,但上游国家之间的联系和团结程度有所加强,它们作为一个整体的权力明显上升,与埃及之间的权

^① Ashok Swain, “Challenges for Water Sharing in the Nile Basin: Changing Geo-politics and Changing Climate,” p. 693.

^② Ibid., p. 696.

^③ Ibid.

^④ Fred H. Lawson, “Egypt, Ethiopia, and the Nile River: The Continuing Dispute,” *Mediterranean Quarterly*, Vol. 27, No. 1, 2016, p. 103.

力关系正在发生有利于前者的重大变化。

四、新的水资源开发计划与水政治博弈

21 世纪初,随着尼罗河流域上游国家权力的增长,它们纷纷开始实施自己的水资源开发计划,其中表现最突出的是埃塞俄比亚。埃塞俄比亚过去一直被认为是尼罗河流域“沉默的大国”,虽然它是尼罗河的发源地之一,但在尼罗河水政治中长期处于弱势地位。然而,自 20 世纪 90 年代以来,埃塞俄比亚的权力出现了显著增长,发展成为该地区的新兴大国,对尼罗河水政治带来前所未有的重大变化。埃塞俄比亚的水资源开发计划正在改变该地区的水政治格局,也引发了其与埃及之间的争端。此外,苏丹也加大了对尼罗河水资源的开发力度,对于埃及来说也成为尼罗河水资源的潜在竞争者。

(一) 埃塞俄比亚权力的上升及其水资源开发计划

虽然埃塞俄比亚境内的青尼罗河贡献了尼罗河三分之二的水量,但埃塞俄比亚在 20 世纪 90 年代之前几乎没有开发过尼罗河的水资源。这主要是因为埃塞俄比亚在政治和经济上有着结构性弱点,长期缺乏强有力的国家机构进行水资源开发,而且经济发展滞后,位列世界上最贫穷国家行列,缺乏资金建设大规模水利工程。

1991 年,埃塞俄比亚人民革命民主阵线(EPRDF)推翻门格斯图(Mengistu Haile Mariam)政权上台,该党主席梅莱斯·泽纳维(Meles Zenawi)出任新政府领导人,此后连续担任国家领导人超过 20 年。埃塞俄比亚国内政治基本稳定,经济状况逐步改善,并在 2000 年之后呈现高速发展态势。据国际货币基金组织测算,从 2000 年到 2016 年,埃塞俄比亚是 1,000 万以上人口国家中人均国民生产总值增长第三快的国家。^①

农业在埃塞俄比亚经济中占有重要地位,吸纳了 85% 的全国劳动力,并贡献了其国民生产总值的 40% 和出口总收入的 90%。^② 其传统农业主要依靠埃塞俄比亚高原的降雨,降雨量减少往往导致农作物歉收。20 世纪 80 年代中期,埃塞俄比亚高原降水量稀少,导致粮食产量锐减,约 100 万埃塞俄比亚人因干旱和饥荒死亡。^③ 这场

^① “The Story of Ethiopia’s Incredible Economic Rise,” *Quartz Africa*, October 26, 2017, <https://qz.com/1109739/ethiopia-is-one-of-the-fastest-growing-economies-in-the-world/>, 登录时间:2018 年 4 月 30 日。

^② Ashok Swain, “Challenges for Water Sharing in the Nile Basin: Changing Geo-politics and Changing Climate,” p. 694.

^③ Andrew Carlson, “Who Owns the Nile? Egypt, Sudan, and Ethiopia’s History-Changing Dam,” *Origins*, Vol. 6, No. 6, March 2013, <http://origins.osu.edu/article/who-owns-nile-egypt-sudan-and-ethiopia-s-history-changing-dam>, 登录时间:2018 年 3 月 17 日。

灾难也是门格斯图政权垮台的原因之一。埃塞俄比亚新政府领导人从中吸取了深刻的教训,保障粮食安全成为他们不惜一切代价也要实现的目标^①。开发尼罗河水资源以发展灌溉农业是实现这一目标的必由之路。

为了实现粮食安全和经济发展,埃塞俄比亚决定着手制定本国的尼罗河流域水资源开发计划。1997年,就在埃及重启托施卡运河工程的同一年,埃塞俄比亚宣布将在青尼罗河流域建造一系列堤坝和运河,这一工程被命名为“千禧年计划”(the Millennium Project)。此后,埃塞俄比亚在青尼罗河和阿特巴拉河上建造了数座小型堤坝,还建造了用于发电的泰卡扎大坝(Tekezze Dam)。除了利用本国的财政资源之外,埃塞俄比亚还获得了世界银行等国际投资者对其水资源开发计划的资助,并且在水利基础设施建设方面与包括中国公司在内的外国公司开展合作。

埃塞俄比亚权力的上升是20世纪末以来尼罗河流域水政治发生的最重大变化。经济力量的增长为埃塞俄比亚实施水资源开发计划创造了条件,对尼罗河上游水资源的开发利用也增加了其在尼罗河水政治中的话语权。

(二)“复兴大坝”工程与尼罗河流域三国的博弈

在埃塞俄比亚权力上升的同时,埃及的权力在下降。特别是在2011年“阿拉伯之春”运动爆发后,埃及国内政局动荡,在地区事务中的影响力也明显下降。就在埃及前总统穆巴拉克(Muhammed Hosni Mubarak)下台后2个月,埃塞俄比亚总理梅莱斯·泽纳维宣布实施“千禧年计划”的第一阶段工程,包括这项计划的核心项目——被命名为“复兴大坝”的大型水利工程。这座大坝建成后预计蓄水740亿立方米,装机容量将达到6,450兆瓦^②,两项数据都超过埃及的阿斯旺大坝。权力关系和现实环境的变化导致埃及不得不与埃塞俄比亚就尼罗河水资源问题展开协商。在泽纳维发布声明后不久,埃及总理伊萨姆·沙拉夫(Essam Sharaf)会见了埃塞俄比亚驻埃及大使,表示愿意重新考虑关于尼罗河水资源利用的总体立场^③。

从穆巴拉克下台到阿卜杜勒·法塔赫·塞西(Abdel Fattah al-Sisi)就任总统,埃及的注意力被国内政治所牵扯,在尼罗河水资源问题上无法采取有力和连贯的政策。埃及的基本立场是承认埃塞俄比亚开发其境内水资源的权利,只要其开发计划不会减少流往埃及的尼罗河水量。2011年9月17日,两国总理达成协议,组建一个

^① Ashok Swain, “Challenges for Water Sharing in the Nile Basin: Changing Geo-politics and Changing Climate,” p. 695.

^② “Grand Ethiopian Renaissance Dam,” Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Grand_Ethiopian_Renaissance_Dam, 登录时间:2019年2月14日。

^③ Fred H. Lawson, “Egypt, Ethiopia, and the Nile River: The Continuing Dispute,” p. 104.

包括埃及、埃塞俄比亚和苏丹三方水利专家在内的委员会来评估复兴大坝的影响。^①

此后三方围绕复兴大坝展开的谈判进展缓慢。与此同时,暗中的较量从未停止。维基揭秘 2012 年 7 月泄露的机密文件显示,埃及请求苏丹允许其在苏丹靠近埃塞俄比亚的地区修建一座空军基地,以便在万一关于尼罗河水资源问题谈判失败的情况下对埃塞俄比亚的大坝进行空中打击^②。虽然埃及和苏丹政府否认这一报道的真实性,但这一消息仍为地区局势蒙上了阴影。

除了施加军事压力,埃及还发动外交攻势,要求埃塞俄比亚“暂时”停止复兴大坝的施工,“直到达成一项双边解决方案”;同时埃及试图说服埃塞俄比亚的国际合作伙伴向其施压,以阻滞其大坝建设工程。然而,埃塞俄比亚拒绝就延迟复兴大坝的施工进行讨论。为了抵抗外部压力,宣布将用自有资金负担这一工程的全部开支,而不再寻求国际贷款。这无疑将使埃塞俄比亚背负沉重的债务压力,但也昭示了其修建复兴大坝的决心,使埃及的外交攻势无果而终。

经过反复谈判,埃及、埃塞俄比亚和苏丹三国水利部长于 2015 年 3 月签订了一份谅解备忘录,其内容包括雇佣一家国际咨询公司来测算复兴大坝的水库库容大小,并制定一项计划以保障埃及得到的尼罗河水量不会减少。随后的 3 月 23 日,三国总统签署了包括以上条款的原则宣言。然而,三方在关于如何实施技术评估的磋商中仍然分歧很大,导致谈判进展缓慢,与此同时,复兴大坝的施工在马不停蹄地进行。埃塞俄比亚坚持,相关磋商和研究不应该影响复兴大坝的施工。一名了解谈判的埃及外交官说:“埃塞俄比亚看起来对举行一次又一次会议而又达不成结果感到满意。他们在浪费时间,这对埃及不利,因为这有助于埃塞俄比亚造成新的事实。”^③

埃塞俄比亚坚持进行复兴大坝的施工向下游国家传达出的信息是:无论下游国家是否与埃塞俄比亚达成协议,埃塞俄比亚都将完成复兴大坝的建设。而埃及在谈判中的底线是其对尼罗河水的既有权利不容损害。2017 年 11 月,塞西在公开讲话中称:“没有人可以碰触埃及的水。”^④复兴大坝的设计目的是发电,从理论上说并不会减少流向下游国家的水量。但大坝建成后需要蓄水,下游国家会受到多大程度的

^① “Egypt, Ethiopia to Review Impact of Mega Dam,” *Reuters*, September 17, 2011, <http://www.trust.org/item/20110917142000-tqnhe>, 登录时间:2018 年 4 月 30 日。

^② “Wikileaks Reports Say Egypt Was Planning to Bomb the Ethiopian Grand Renaissance Dam,” *Tigrai Online*, September 4, 2012, <http://www.tigraionline.com/articles/article120911.html>, 登录时间:2019 年 2 月 14 日。

^③ Doaa El-Bey, “More Meetings, No Outcome,” *Al-Ahram Weekly*, July 9–22, 2015, <http://weekly.ahram.org.eg/News/12776.aspx>, 登录时间:2018 年 5 月 5 日。

^④ “No One Can Touch Egypt’s Share of Nile Waters: Sisi,” *Egypt Independent*, November 18, 2017, <https://www.egyptindependent.com/no-one-can-touch-egypts-share-of-nile-waters-sisi/>, 登录时间:2019 年 2 月 14 日。

影响取决于蓄水的速度,蓄水速度越快,下游受到的影响越大。根据三方之前达成的框架协议,三国谈判团队正就如何在不减少流向下游水量的情况下完成蓄水进行磋商。

无论谈判能否达成结果,埃塞俄比亚在不顾埃及反对的情况下坚持复兴大坝的建设,这一事实本身已经改写了尼罗河流域的水政治。在尼罗河上,过去在没有埃及同意的情况下不可能兴建任何水利设施。如今,埃及的这一历史性权力已被埃塞俄比亚打破,后者作为尼罗河流域新崛起的水政治大国正在改写该地区的水资源利用格局。

(三) 苏丹：新的水资源竞争者

自从与埃及签订 1959 年协议后,苏丹长期以来在尼罗河水资源分配问题上与埃及保持相同立场,两国作为同盟共同维护协议规定的水资源分配机制。然而,随着两国之间权力关系的变化,两国之间的水政治关系也发生了微妙的变化。

1959 年协议签订时,苏丹没有能力建造像埃及的阿斯旺大坝那样的水利设施,只能消耗分配给它的水量中的一小部分,因此它也满足于现状。直到 20 世纪 90 年代中期,苏丹仍缺乏实施长期的水资源开发计划的能力^①。南北内战、政治不稳定、国际孤立、水利和农业政策没有连续性等因素都制约了苏丹的水资源开发。

然而,过去 20 年中情况发生了重大变化。1999 年,苏丹成为石油出口国,石油收入和外来投资的增长刺激了苏丹的经济发展。2005 年,《全面和平协议》结束了苏丹旷日持久的内战,极大地改善了其安全形势。与此同时,苏丹政府开始将水资源开发列为优先事项,设立了新的国家机构——大坝执行局(the Dams Implementation Unit),全面负责国内水资源开发计划。此外,苏丹还能够获得外部对其大型水利工程的资助。在海湾阿拉伯国家和中国等国际伙伴的帮助下,苏丹先后实施了两个大型水利建设工程。一是 2009 年竣工的麦洛维大坝,其主要设计用途是发电;二是罗塞雷斯大坝加高项目,该项目旨在增加大坝的蓄水量以提供更多的灌溉用水。

苏丹的水资源开发计划在一定程度上改变了尼罗河水资源利用格局。苏丹正在开发利用更多的尼罗河水,而埃及从不允许从上游流下的水量减少。对埃及来说,苏丹正从一个忠实的盟友转变为潜在的竞争者。此外,在关于复兴大坝问题的谈判中,苏丹表现出向埃塞俄比亚立场靠拢的倾向。就在 2017 年 11 月塞西发表讲话称埃及的尼罗河水份额不容任何人损害后不久,苏丹时任外长易卜拉欣·甘杜尔(Ibrahim Ghandour)在接受媒体采访时说,埃塞俄比亚复兴大坝将使苏丹能使用其

^① Ana E. Cascão, “Changing Power Relations in the Nile River Basin: Unilateralism vs. Cooperation?” p. 257.

全部的尼罗河水份额,1959 年协议分配给苏丹的水中一部分流到了埃及。甘杜尔还说,埃及之所以担心复兴大坝,是因为它将失去其占用的原属于苏丹的那部分水量^①。埃及外长随后否认埃及占用了苏丹的尼罗河水份额。2018 年初,埃塞俄比亚媒体报道称,埃及向埃塞俄比亚提议举行关于复兴大坝的双边会谈,将苏丹排除在外。^②

尼罗河水资源问题上的分歧和其它原因共同导致了苏丹与埃及之间关系紧张。2018 年 1 月 4 日,苏丹在没有说明原因的情况下宣布召回驻埃及大使。^③虽然埃及和苏丹随后改善了关系,但双方在水资源问题上的分歧并没有消除。随着苏丹权力的上升,其对尼罗河水资源利用现状表现出更多的不满。未来埃及和苏丹之间在此问题上可能会出现更多的分歧。

五、结 语

作为最早开发尼罗河水资源的国家和尼罗河流域最有权力的国家,埃及长期以来在尼罗河水政治中占据着主导地位,运用自身优势权力维持对其有利的水资源分配机制。然而,从 20 世纪 90 年代开始,尼罗河流域的权力关系发生转变,埃及之外的其他国家权力上升,这导致尼罗河水政治出现了一系列变化。

埃及在尼罗河水政治中的主导权在弱化,既有的水资源利用格局正受到越来越大的挑战。与此同时,该地区各国对水资源的需求正不断上升,尼罗河流域国家比过去更加需要合作来应对水资源匮乏的挑战。“尼罗河流域倡议”的建立及合作框架协议的谈判即是该地区国家合作应对挑战的努力。然而,权力关系的转变使尼罗河流域国家之间的关系面临更大的不确定性。在尼罗河流域的不同次流域地区,流域国家之间的关系呈现出差异:维多利亚湖流域国家——乌干达、肯尼亚和坦桑尼亚等国在水资源问题上的合作更加紧密,建立了一系列多边合作机制,朝着流域一

① 《苏丹:埃塞俄比亚大坝把我们的尼罗河水份额还给我们》(阿拉伯文),半岛网,2017 年 11 月 21 日, <http://www.aljazeera.net/news/arabic/2017/11/21/%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%88%D8%AF%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AB%D9%8A%D9%88%D8%A8%D9%8A-%D8%A3%D8%B9%D8%A7%D8%AF-%D9%84%D9%86%D8%A7-%D8%AD%D8%B5%D8%AA%D9%86%D8%A7-%D9%85%D9%86-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%8A%D9%84>, 登录时间:2018 年 5 月 5 日。

② “Egypt Wants ‘Sudan Out’ of Contentious Dam Talks,” *Aljazeera*, January 2, 2018, <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/egypt-sudan-contentious-dam-talks-180102123313038.html>, 登录时间:2019 年 2 月 15 日。

③ “Sudan Recalls Its Ambassador from Egypt Amid Tensions,” *Reuters*, January 5, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-sudan-egypt/sudan-recalls-its-ambassador-to-egypt-for-talks-foreign-ministry-idUSKBN1ET29P>, 登录时间:2019 年 2 月 15 日。

体化的方向迈进；而埃及、苏丹与埃塞俄比亚之间的合作较少，冲突的可能性则更高。由于埃塞俄比亚被排除在 1959 年协议之外，埃及、苏丹与埃塞俄比亚之间没有任何关于尼罗河流域水资源利用和管理的法律安排。埃及将埃塞俄比亚看成对其历史权利的挑战者，担忧埃塞俄比亚的复兴大坝会减少埃及能获取的尼罗河水量。而埃塞俄比亚则认为流域内各国有平等使用尼罗河水资源的权利，正全力推行本国的尼罗河水资源开发计划，以充分利用境内的水资源。

埃塞俄比亚与埃及的根本分歧体现出对水资源的不同认识。埃及仍然将水视为国家安全，认为流入埃及的水量减少将威胁到国民的生计。这一理解视角使埃及与埃塞俄比亚之间很难达成妥协，因为在埃及看来，流入埃及的水量出现任何减少都是不可接受的。然而，在关于复兴大坝问题的谈判中，埃塞俄比亚则提出了一种“利益交换”的观点。埃塞俄比亚主张，复兴大坝不会对下游国家产生负面影响，相反，复兴大坝建成后将惠及所有人。其论据是，在青尼罗河谷中蓄水将减少蒸发量，从而增加下游的水量，复兴大坝还能为整个地区提供电力，并有利于控制洪水，减少下游的淤泥堆积，延长下游大坝的使用寿命。如果下游国家能够看到上游水利设施带来的利益，并且允许上游国家使用一定的水量作为交换，那么达成协议的可能性就会大大提升。

目前看来，苏丹已经意识到埃塞俄比亚复兴大坝可能为其带来的利益。苏丹长期受缺电问题的困扰，而复兴大坝的设计发电量远超埃塞俄比亚国内的用电量，多余的电力可以出售给苏丹，弥补苏丹的电力缺口。如果相关国家能转换思路，超越以往的水资源分配单一视角，将为解决在此问题上的分歧提供更大可能性。

作为世界上人口增长最快的地区之一，尼罗河流域国家对水资源的需求还将进一步增长。气候变化和污染等问题也对该地区的水安全提出了严峻的挑战。该地区国家必须看到，要实现尼罗河流域的和平稳定及可持续发展，必须为整个流域的水资源开发利用建立一个法律和制度框架。而要实现这一点，该地区国家需要抛弃国家间水资源分配的既有思维，而将尼罗河流域的可持续发展和水资源的可持续利用提升到更重要的位置上来，从维护尼罗河流域的可持续发展这一各国的共同利益出发重新思考尼罗河水资源问题。

(责任编辑：邹志强 责任校对：赵 军)