

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：陳蔚芳博士

跨界水資源爭端的合作與衝突：
以埃及-衣索比亞的尼羅河水權爭端為例

Cooperation and Conflict over Transboundary Water Disputes:
the Nile River dispute between Egypt and Ethiopia

碩士班研究生：黃嫻凌

中華民國一〇八年六月十八日

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 文獻回顧	5
第三節 研究途徑與方法	39
第四節 研究範圍與限制	41
第五節 研究架構	42
第六節 章節安排	47
第二章 水資源的合作、衝突與影響因素	49
第一節 資源政治下的水資源議題	50
第二節 水資源的不平等性	53
第三節 跨界水資源爭端的案例與影響因素	55
第三章 個案研究 — 尼羅河水權爭端	61
第一節 尼羅河水權爭端之背景	61
第二節 尼羅河水權爭端之發展	65
第三節 爭端當事國埃、衣立場分析	68
第四章 埃衣在尼羅河水權爭端下的外交競合	97
第一節 提升與周邊國家的關係	97
第二節 爭取區域與國際組織的多邊支持	103
第三節 埃衣尼羅河水權爭端的外交競合評析	113
第五章 埃衣尼羅河水權爭端合作性因素評估	115
第一節 埃及與衣索比亞的立場	116
第二節 埃及與衣索比亞的優勢	118
第三節 影響尼羅河水權爭端合作與否之因素	121
第四節 提升尼羅河水權合作之可能性	127
第五節 小結	135
第六章 結語	137
參考書目	142

圖表目次

表：

表 1-1 水資源複合體中的槓桿力量類型	19
表 1-2 影響國家在跨界水資源爭端合作與否的因素	38

圖：

圖 1-1 研究架構圖	46
圖 3-1 尼羅河流域圖	63

摘要

水資源做為人類基本生存條件，也往往是人類文明經濟活動的基礎，並與國家安全與經濟發展相關。由於氣候與地理環境等自然條件的差異，使得國家間水資源分配不均，因此跨界水資源隱含了衝突的可能性，人類歷史上針對水資源而爆發衝突的案例也屢見不鮮。

尼羅河做為非洲東部與北部地區最重要的水源，主要源於衣索比亞而終於埃及境內。2011年4月，衣索比亞於境內興建「衣索比亞復興大壩」，希望能夠帶來灌溉與發電效益，位於下游的埃及因此強烈主張自身對於尼羅河水資源的歷史權利。雙方在該爭端中除了利用各自力量優勢以外，也積極採取外交手段，拉近與其他周邊國家之關係、積極參與國際與區域組織，提升自身在爭端解決過程中的影響力。

水資源對人類生存來說不可取代，因此跨界水資源合作有其必要性。本文透過梳理埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端的緣由與立場，探討國家在跨界水資源爭端中的作為與影響因素，以及分析區域與國際行為者在爭端解決過程中的影響力，以評估提升跨界水資源爭端下合作的可能性。

關鍵詞： 跨界水資源、跨界水資源爭端、尼羅河水權爭端、埃及、衣索比亞

Abstract

Being a basic living condition for human beings, water resources are not only the basis of human civilization, but are also related to national security and economy development. Due to different climate or geographic conditions, the distribution of water resources is usually unevenly among states. Therefore, when states have disputes over the utility of transboundary waters, it may result in conflicts. If we review the history of international relations, it is not unusual to see conflicts happened when there was transboundary water dispute.

The Nile River, the most important river located in eastern and northern Africa, mainly starts from Ethiopia and ends in Egypt. In April 2011, Ethiopia constructed the “Grand Ethiopian Renaissance Dam” in order to improve irrigation and generating electricity. However, because of locating at the downstream of the Nile River, the Dam would inevitably challenge Egypt’s historical rights and interests and therefore Egypt was strongly against this plan. In order to compete privileged positions, both countries employed internal and external resources to gain advantages. As a result, this dispute has intensified the Egypt-Ethiopia relations

Concerning water resources of being irreplaceable for human survival, the cooperation among states over transboundary waters is definitely necessary. Accordingly, this thesis reviews the water dispute between Egypt and Ethiopia over the Nile River and analyses the factors behind their confronting positions. In order to understand whether is possible to encourage cooperation among countries over transboundary water disputes, this thesis also discussed and evaluated the roles of regional and international actors in the Nile River dispute.

Keywords: Transboundary water resources, Transboundary water disputes, The Nile River dispute, Egypt, Ethiopia

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

2011 年 4 月，衣索比亞於境內、鄰近蘇丹的青尼羅河(Blue Nile River)流域興建「衣索比亞復興大壩」，預計能夠為衣索比亞增加比過去將近一倍的發電量，以實現其對於能源的需求，甚至能夠有多餘的電力得以賣給周邊國家，從而帶來龐大經濟利益。然而，由於該大壩之水庫蓄水量預計有 630 億立方公尺，其蓄水量幾乎等同於尼羅河的年供水量，因此位於下游的埃及採取強烈反對的立場。原本長期以來，尼羅河流域即存在水權不平等的問題，「衣索比亞復興大壩」的建立更讓埃及與衣索比亞之間的關係僵持不下，甚至可能影響到區域的安全與穩定。

尼羅河是埃及的母親河，其國家民生用水與工業、農業發展用水完全依賴尼羅河，「尼羅河上午乾涸，埃及下午死亡」並非戲言，因此堪稱埃及的命脈。然而尼羅河也是非洲重要的跨界河流，埃及是下游國家，上游則大多在衣索比亞境內，因此流入埃及的尼羅河水量取決於上游國家境內的降雨量，尤其是來自衣索比亞高原的降雨。因此，雖然理論上衣索比亞做為上游國家，在尼羅河流域中應該可以享有更大的優勢，然而實際上受到歷史發展與殖民政治的影響，埃及反而是在區域中具有明顯經濟、政治力量優勢的國家，並且得以在一定程度上彌補其位於下游的弱點。換言之，在尼羅河跨界水資源爭端中，埃及與衣索比亞分別代表了地理優勢的極端，以及軍事、政治、經濟力量優勢的極端，埃及主張其對於尼羅河具有歷史權利，衣索比亞則主張其具有地理權利，尤其當埃及與衣索比亞雙方皆需要利用尼羅河來負擔日益

增長的人口，發展工業以創造就業機會，以及期待透過水力發電帶來的電量來促進國家經濟增長時，雙方難以避免地發生分歧，進而引發爭執與衝突，以致影響到合作的可能。

傳統的國家安全觀念主要是以軍事安全為核心，然而隨著冷戰結束，諸如經濟、社會、環境、衛生等非傳統安全議題逐漸受到重視。其中，環境議題由於氣候變遷、人口過度成長導致資源稀缺，以及國家經濟安全問題等因素影響，成為當今非傳統安全議題中重要的一環，尤其水資源作為人類賴以維生的基本要素，不僅與日常生活息息相關，國家對於水資源的掌控以及用水衛生與否更與國家安全以及發展有著密不可分的關係。

從歷史的角度來看水資源也有其獨特的重要性。自古以來，人類文明與社會的發展便與水資源息息相關，也往往是人類文明發展商務、貿易與經濟活動的基礎，包含距今 7000 年至 5000 年以前開始相繼出現的，圍繞兩河流域發展的西亞古文明、仰賴尼羅河的古埃及文明、沿著長江與黃河發展的中國古文明，到依賴恆河和印度河的古印度文明皆是如此。

有鑑於水資源對人類生存至關重要，其對於人類社會與政治活動所產生的影響自然無法忽視，因此歷史上大多利用諸如河流、湖泊等天然、大型水體做為不同民族與國家之間的天然疆界。然而隨著時間的推移，現今的政治版圖中可以看到有許多水體的流域範圍流經多個國家，或是成為多個國家的邊界，因此產生了跨界河流沿岸國家爭奪水源使用權的議題。

對於現代國家而言，水資源的重要性更體現在於國家安全與發展層面，即便是在水資源充足的正常情況下，國家的發展仍舊

仰賴大量的水資源，不論是人口增長後對於農業用水的需求、亦或是發展經濟所需要的工業用水，人類生存對於水資源的需求並不會有減少的趨勢。

然而，因為氣候與地理環境等自然條件的差異，使得國家間不可避免的會出現水資源分配不對等的情況，對於水資源稀缺的國家而言，水資源更是將直接關係到國家的生存與發展，因此遇到衝突與矛盾時有時也將不惜訴諸武力來捍衛水資源主權與安全。也就是說，在處理跨界水資源管理的議題時，比起合作與共同開發，多數國家的思維仍然受到競爭、衝突與矛盾等意識所主導，其中對於水資源稀缺的非洲地區來說更是如此。2001年聯合國秘書長安南(Kofi Atta Annan)便曾指出，競爭淡水資源有很高的可能性將成為衝突與戰爭的根源。¹其中的原因是因為在治理跨界水資源時往往因為牽涉到最基本的生存、安全問題，以及國家主權與獨立性，因此沿岸國家普遍不信任彼此，更別說進一步簽訂共同開發的條約與協議。

另外值得一提的是，以跨界河流而言，上游國家對於水資源的控制權力與影響力通常大於下游國家，這種地理優勢不對稱的現象就造成了國家間、地區間爭奪水資源，既而引發衝突與矛盾的根本原因。這樣的例子在世界上屢見不鮮。例如在南亞，印度與巴基斯坦爭奪印度河的掌控權，印度與孟加拉之間也對於恆河水源問題爭執不下；在中東，約旦、巴勒斯坦、以色列等由於約旦河導致該地區長期政治緊張；在東南亞，流經中國、寮國、緬甸、泰國、柬埔寨與越南的湄公河也成為該區域合作與治理上的難題。

¹Hamilton, "Former National Leaders: Water a Global Security Issue," *United Nations University*, 20 March 2011, from: <https://unu.edu/media-relations/releases/water-called-a-global-security-issue.html> (retrieved on 21 October 2018).

就本文所探討的尼羅河(Nile River)而言，也是典型的跨界河流。尼羅河作為非洲東部與北部地區最重要的水源，有兩條主要的支流，白尼羅河(White Nile River)發源於維多利亞湖，流經烏干達、南蘇丹和蘇丹，最終與另一條發源自衣索比亞塔納湖，流經蘇丹的青尼羅河在蘇丹喀土穆附近匯流而成。因此尼羅河的包含主流與支流總共流經了十幾個國家，不過主要源於衣索比亞，而終於埃及境內，但掌控權卻長期集中在少數的下游國家，尤其是埃及手中。換言之，尼羅河水權問題存在兩種不對稱現象，分別為：上游國家衣索比亞在地理上占據的優勢地位，但是埃及作為下游國家卻擁有比上游國家更多的力量優勢。在這之中，埃及與衣索比亞便就尼羅河的水權問題，產生了緊張與矛盾的關係。

本文的研究動機在於意識到非傳統安全議題對於人類的威脅並不會比傳統安全議題來得少，在這之中，資源與環境安全更因為與人類生存與永續發展息息相關而不容忽視，尤其水資源對於農業灌溉、發電用水等國家建設與發展來說至關重要，且關係到人類的健康與生命存續。然而，另一方面，由於水資源雖然能夠被人類輕易取得且利用，但是水資源在某些情況下也是一種稀缺資源，並且無法被其他資源所替代，因此，當國家對水資源具有迫切需求的情況下，水資源就隱含了衝突性，以至於自古以來，人類因為水資源而產生衝突的情況也屢見不鮮。

從水資源本身的衝突性加以延伸，近年來，由於氣候變遷、人口過度成長等因素影響，使得水資源稀缺、分配不均的現象越發顯著，尤其跨界河流更因為在地理上的特殊性，不僅與關係到沿岸國家的用水權利以及安全有關，甚至影響到地緣政治的秩序與穩定。雖然綜觀人類歷史，由水資源爭端而產生暴力衝突的情

況並不會比合作、共享的情況要來得多，但正式、制度化的合作仍然少見。有鑑於跨界水資源治理的議題在現今國際關係中的地位越來越重要，且除了國家主權以外，亦牽涉到基本生存與安全問題，比起衝突與競爭，更需要仰賴國家間共同合作以解決困境，凡此種種均值得吾等關注。

因此，本文的研究問題在於釐清國家在跨界水資源爭端中的合作將受到那些因素影響，並以埃及與衣索比亞的尼羅河水權爭端為例，分析雙方合作的可能性。有鑑於水資源除了牽涉到國家利益以外，也是人類基本生存權利，跨界水資源爭端更攸關區域的穩定與發展，因此本文的研究目的在於透過文獻與個案分析，找出促進國家與國際社會在解決跨界水資源爭端，並促進合作之方法。

第二節 文獻回顧

要解決本文的研究問題，本節希望先理解非傳統安全概念的起源，究竟是從何時以及如何受到國際社會普遍的重視；其次，與傳統安全相比，非傳統安全指涉的對象與範圍有何差異；再者，非傳統安全議題又對當前人類發展存在著哪些重要性而值得被研究。

接著，本節進一步釐清非傳統安全下的環境議題，並且由於水資源對人類生存與發展具有其重要性與不可取代性，因此聚焦在水資源，探討何以水資源的特殊性隱含了衝突的可能，希望藉此理解水資源爭端的本質，以及對區域與國際穩定所可能帶來的挑戰。

在第三部分，本文回顧了過去學界對於跨界水資源的研究，首先是聚焦在跨界水資源的合作與衝突，透過整理國際組織的資料與數據，本文也發現水資源爭端中爆發武裝衝突的案例數量，遠遠低於國家最後選擇合作的案例數量，因此本文希望藉由過去學者的研究釐清影響國家在跨界水資源合作與否的因素。再者，本文文獻回顧探討國內政治與國際政治間的交互作用如何影響跨界水資源爭端，以及大型水利建設如何與民族主義相互連結，進而影響國家政策，希望能夠補充解釋國家之間在跨界水資源爭端中的立場，以及是否也會對合作的可能性產生影響。

最後，本文也藉由回顧過去的文獻理解到跨界水資源的衝突性與合作性，將影響水資源合作與衝突的因素加以分類，以釐清國家選擇採取合作或是衝突的動機，以便在接下來的個案研究中能夠分析埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端合作的可能性。

壹、安全議題的擴大

傳統安全的觀念是建立在國家中心論的基礎上，主要是以軍事安全為核心。不過隨著冷戰結束與全球化浪潮的影響，國家之間相互依賴的程度日漸加深，再加上科技進步導致訊息、人口、商務流動速度與範圍也隨之提升，促成非傳統安全議題的興起。在此脈絡下的非傳統安全議題涵蓋甚廣，包含跨國傳染疾病、資源耗竭、氣候變遷、經濟危機、走私、人口販賣、種族衝突、恐怖攻擊、極端主義等都屬其範圍。有別於與國家生存直接相關的傳統軍事安全，非傳統安全因為議題的多元性，且與日常生活密切相關，因此往往能夠直接影響到個人的生命財產，甚至擴大影響、引起社會動盪，進而威脅到政權與國家的穩定與存續。

受到冷戰結束的影響，學界不再直接將「安全」與「國家安全」畫上等號，開始思考安全研究之範圍，以及安全指涉的對象。²簡言之，因應樣化的威脅來源，非傳統安全中的新安全觀念，除了體現在議題範圍的擴大，不再像過去只有納入軍事議題討論；同時，在指涉的主體與對象也有所擴大，不再只是關注主權國家的行為，也不再只有主權國家會受到安全威脅，包括整個區域與國際組織、公民社會，甚至是個人都包含在非傳統安全的主體內，且也會因為非傳統安全議題而受到威脅與傷害，同時政府、公民社會、個人、國際與區域組織等行為者也都具有能夠回應非傳統安全議題的能力。再者，除了外部威脅以外，威脅也可能來自於國家內部，使得難以準確判斷威脅的來源與其影響範圍，對此，學者指出在全球化下，應將安全概念視為個安全層面會互相影響的光譜，並應理解到以國家做為主要指涉對象的安全研究將會導致落實安全的困境。³

其中，在非傳統安全研究的議題擴大方面，因應冷戰結束、美國與蘇聯之間的兩極對抗不再是國際政治中的核心議題，且全球化時代來臨，各國關係與人員、貨品的互動、流通都比起以往更加密切且快速；再加上，隨全球性議題的興起，除了與國家之間經貿往來有關的經濟安全，以及因為交通運輸發達而使得人員、貨品得以快速往來各國，造成傳染疾病擴散的速度更快、範圍更大，讓疫情比起以往更加難以控制而產生的衛生安全以外，國際社會尚須面臨全球氣候變遷、人口快速成長、過度開發而缺乏有效管理等問題所造成的資源不足與環境安全議題。

²陳牧民，〈當代國際安全理論中的主權意涵〉，《全球政治評論》第22期，2008年，頁110。

³蔡育岱；譚偉恩，〈從「國家」到「個人」：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》第47期，2008年，頁171。

在面對這樣一個新的國際格局下，國際社會有感於彼此之間必須藉由合作、協商等方式，相繼提出了「合作安全」(cooperative security)、「綜合安全」(comprehensive security)、以及「人類安全」(human security)等概念。由於「合作安全」與「綜合安全」仍然視國家為安全議題中心進行討論，因此對於安全威脅的認知與應對措施仍以純粹軍事的角度出發。⁴另外，聯合國也於1994年提出「聯合國發展計畫」(United Nations Development Programme)，並在「1994年人類發展報告」(1994 Human Development Report)⁵中提出了「人類安全」的概念，報告中指出：過去安全被狹義定義為國家對於軍事、領土的維護，而忽略真正的安全其實應該是要保障人類生存，因此應建立一種新安全觀，包含經濟、糧食、健康、環境、人身、社會與政治安全七大領域。

從國際格局發展的脈絡來看，雖然傳統軍事安全雖然仍然是國家安全中重要的一環，然而隨著國際社會、人類發展與生存的型態改變，其他新興安全議題由於有其特殊性，除了與國家發展、人類生活息息相關，對於日常生活也影響巨大，因此國際社會勢必要採取比起以往更加密切的合作，以應對非傳統安全對人類社會所帶來的挑戰。

在眾多非傳統安全議題中，環境與資源對人類生存與發展來說至關重要，且由於近年來極端氣候與環境變遷的影響越演越烈，環境與生態成為當前國際社會中非常重要，且牽連甚廣的非傳統安全議題。舉例來說像是能源安全、資源使用、公眾健康、氣候變遷、資源汙染、生態永續、低度發展與貧困等等，不只影響了

⁴陳牧民，同前註，頁110-112。

⁵United Nations Development Programme, 1994, United Nations Development Report 1994, from: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf (retrieved on 1 June 2018).

人類的生存與安全，也容易成為國家之間陷入對抗甚至衝突的根源。⁶ 值得關注的是，相較於其他非傳統安全有較大的合作空間，自然資源因為有其特殊性與不可取代性，與人類生存與經濟發展密切相關，因此國家有時較難就相關議題取得合作。加上可以被利用的資源數量除了受到先天自然環境的限制以外，國家往往也由於缺乏妥善管理的機制而容易過度使用，因此產生資源不足的情況，甚至有可能面臨因為缺乏相關技術而導致資源被浪費的情形，因此加劇資源本身的稀缺性，更難以促成國際合作。同時，就跨界資源的使用權問題而言，國家之間往往會因為發展與生存需要，甚至是將跨界資源的使用權與國家主權之間相互連結，從而導致在相關議題中僵持不下。

貳、環境安全議題下的水資源

首先，簡單說明環境安全議題為現今非傳統安全中的重要一環，且不同的國家與區域之間在環境與資源中，存在自然條件與歷史結構的不平等現象，而這樣的不平等現象又會反過來造成已開發國家與開發中國家、核心與邊陲之間的不對等。接下來，本文將進一步聚焦於水資源，說明其重要性，以及何以水資源對國際社會與國家而言至關重要，並透過釐清水資源的特徵，以試圖理解隱含在其中的衝突性。

一、環境政治下的資源不平等

非傳統安全中的環境安全研究起源於 1970 到 1980 年代之間，研究的範圍十分廣泛，主要以資源稀缺所導致的衝突性問題、資

⁶楊昊；朱韋昀，〈衝突？或是共享？鹹海水資源耗竭問題的漸進安全化分析〉，《政治學報》第 46 期，2008 年，頁 140-141。

源的開發與利用問題，以及資源分配、資源汙染等議題為主，隨著冷戰結束，環境與資源議題越來越受到國際社會的重視，而被呼籲應納入國際安全研究之中，環境安全的研究發展也進而帶動了 1990 年代以來水資源研究的論述發展。⁷

由於人類的生存與國家發展都必須要仰賴各種資源，隨著科技與醫療、農業技術的發展，人口得以快速成長，並伴隨都市化與工業化等帶來的社會快速發展，各國對於資源的追求自然也變得更為迫切與複雜，也因為資源與人類生存、發展息息相關，諸如陽光、空氣、風、水、礦產、石油等等的自然資源更在日常生活中佔有重要位置。隨著近年來氣候變遷、全球人口快速增長、各國經濟成長等因素，國際社會除了必須面對像是石油、礦產等這種難以再生的自然資源耗竭問題，並且積極尋找、開發替代能源以外，追求資源與環境的永續發展更成為了國際社會當前所關注的重要議題之一。

在自然資源中，國家與區域之間的不平等現象主要源自於自然條件與歷史結構兩個層面。⁸ 第一，是自然條件的不平等，其內涵包含地理位置、環境的不對等，除了不同的國家與區域之間所擁有的資源種類、可以被利用的數量，與容易被開採或利用的程度並不一致以外，開發中國家人口成長幅度與農業、工業發展速度皆遠高於已開發國家，因此其對於資源的需求自然更為迫切。

第二，國家之間也存在歷史結構性的不平等，部分國家因為過去曾遭受殖民統治而存在歷史遺留問題，除了過時且不平等條約與劃界帶來的影響以外，這些開發中國家，其經濟結構由於仍

⁷郭昕光，〈水資源合作與衝突之比較研究〉，《國家與社會》第 16 期，2014 年，頁 165 - 167。

⁸Kehl, Jenny R., "Water Security in Transboundary Systems: Cooperation in Intractable Conflicts and the Nile System," *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation* 1 (2017): 44.

然受到殖民時期的影響，對已開發國家存在經濟依賴，並且受限於全球貿易體系，因此直到現在普遍還是會受到已開發國家的限制，使得開發中國家對內除了要面對自然資源不足的問題以外，對外尚須面臨國際經貿體系的宰制，從而使得開發中國家與已開發國家之間不對等的現象加劇，甚至進而影響到與其他國家間的談判及往來能力，在這樣的惡性循環下，使得邊陲與核心間存在永久性的不平等。

簡言之，冷戰結束後，國際社會開始意識到環境與資源議題也是會導致國家之間衝突的根源。也就是說，環境變遷對人類生存與國家安全所帶來的挑戰體現在於當國家、區域對環境變遷的適應力較為脆弱時，就很難去應對其帶來的危害，從而傷害到人類的生命、財產，並且影響到國家、政府、區域甚至國際社會的治理能力。自然資源受到先天自然條件的限制，以及人為歷史結構的影響，也是造成國家之間不平等的來源之一，由於資源有限，國家為了生存與發展勢必將盡可能地追求資源，先天具有豐富資源，或是有先進技術、大量資金的國家自然能夠擁有優勢，因此這樣的不平等不僅讓國家之間存在衝突的可能性，長期下來也將造成國家之間愈來愈不平等。

二、水資源的重要性與特徵

水資源對於人類生存與社會發展有其不可取代性，並且為國家重要的戰略資源，自古以來甚至被做為武器與戰爭的工具，然而不同地區、不同季節之間的水資源供應存在很大的差異，這種自然條件的不可預測性對於水資源治理即構成了巨大挑戰。另外水資源缺乏與污染的問題也將對人類生存安全與國家發展產生威脅。

一方面，可利用的淡水資源是生命之所以得以存續的基本條件之一，然而根據「聯合國糧食及農業組織」(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)的數據顯示，全世界大約有 12 億人，近五分之一的世界人口生活在缺水地區，另外有大約 16 億人，即將近世界上四分之一的人口面臨水資源短缺。⁹短缺的原因除了與降雨量有關，也包含部分國家因為缺乏從河流和含水層採取水資源之必要的基礎設施。更為嚴重的是，預計到了 2025 年的時候，全世界人口的三分之二則可能處於水資源壓力狀態。另外根據「聯合國教育、科學及文化組織」(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)統計，全球有 80% 的農業、工業、採礦業、城市污水等未經過處理就排放至生態系統中，造成嚴重環境汙染，且有約 18 億人因為缺乏乾淨的飲用水，而感染霍亂、瘧疾、傷寒及副傷寒、小兒麻痺等。¹⁰ 因此，能夠穩定獲得充足且乾淨、安全的淡水資源方能確保人類的生存與健康安全。

另一方面，水資源對國家發展來說至關重要，近年來工業化、都市化造成的人口擴張、經濟快速成長，農業用水、工業用水，以及家庭用水的需求也逐年增加。根據「聯合國糧食及農業組織」統計，農業用水仍然為目前全球最大的消耗性用水項目，大約佔了全球用水量的 70%，而「聯合國教育、科學及文化組織」的數據則顯示出大約 75% 的工業用水是用於能源生產。¹¹ 再加上伴隨人類活動所帶來的氣候變遷、資源的過度使用與不當的管理機制，都是造成近年來水壓力逐年上升並產生急迫性的原因。因此，隨

⁹Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2007, *Coping with water scarcity - Challenge of the twenty-first century*, from: <http://www.fao.org/3/a-aq444e.pdf> (retrieved on 1 June 2018).

¹⁰United Nations Water, "Water Quality and Wastewater," <http://www.unwater.org/water-facts/quality-and-wastewater/>, (retrieved on 21 June 2018).

¹¹United Nations Water, "Water, Food and Energy," <http://www.unwater.org/water-facts/water-food-and-energy/>, (retrieved on 21 June 2018).

著對水資源的需求越來越迫切，除了糧食、工業生產與能源發展對水資源有所依賴以外，更與國家永續發展息息相關。

簡言之，水資源因為對於人類生存與發展有其重要性且不可取代，而地球本身乾淨、可被利用的淡水資源非常有限，自然界水循環再生的過程也十分冗長，再加上降雨季節與空間分布不均等限制，使得本身就對人類生存、發展來說不可或缺的水資源變成一種更為珍貴的資源。當國家將水資源與主權、民族認同相互連結，並將其使用權視為國家的固有權利時，由水資源分配問題所引發的分歧便很難化解。因此水資源本身的特徵，以及其對人類的重要性都讓水資源這個概念隱含了衝突性。

三、水資源困境與威脅

近年來，全球用水量的增長速度為上個世紀人口增長速度的兩倍以上，水資源短缺的狀況將進一步惡化，越來越多的地區正面臨可持續供水達到極限的情況，同時，氣候變遷以及對新型能源的需求與發展也將對水資源產生更大的影響，再加上先天自然環境的限制，包含乾淨可利用的淡水有限、降雨時間與空間分布不均等，而使得乾淨、可被人類利用的淡水成為一種有限且不可取代的資源。有鑑於此，1980年代起，水資源壓力問題成為國際社會所關注的新興議題，瑞典「斯德哥爾摩國際水資源研究所」(Stockholm International Water Institute, SIWI)資深科學家法肯瑪(Milan Falkenmark)針對在半乾旱與乾旱地區的水資源匱乏問題所導致高強度政治壓力的現象，提出了「水壓力指數」(Water Stress Index, WSI)，用以衡量特定地區或國家之水資源壓力情形。¹²

¹²Falkenmark, Malin, "The Massive Water Scarcity Now Threatening Africa: Why Isn't It Being Addressed?" *Ambio*, Vol.18, No.2(1989): 112-118.

水壓力急遽上升，意味著人類對於水資源的需求無法獲得安全保障。所謂的水資源安全包含保障可持續獲得乾淨用水的能力、承受汙染與水災害的能力，以及保護水生生態系統。倘若面臨供水量與水質下降、需水量上升、極端水災害事件，都會使水資源從安全走向不安全的局面，從而導致跨界水資源邊界國家與族群衝突、大量移民，以及糧食安全等危害，此時若相關水資源治理機制、基礎建設不足，也將大大升高危害的可能性。¹³ 對此，聯合國已將能否獲得乾淨水資源視為基本人權的一部分，根據其定義，個人與家庭必須要能夠獲得「足夠」、「安全」、「可接受的」、「物理上可獲得的」且「經濟實惠的」水資源。¹⁴ 藉由確保個人與家庭在經濟與物理能力能夠負擔的情況下取得充足、乾淨且符合個人與家庭需求的水資源，以實現水資源安全的目標。

參、跨界水資源與相關研究

由於跨界水資源的使用權為國家生存與發展的關鍵，對此，以「聯合國歐洲經濟委員會」(United Nations Economic Commission for Europe, UNECE)以及「聯合國教育、科學及文化組織」(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCOS)於 2015 年公布的資料來看，全球共有 263 個跨界湖泊與跨界河流，其流域覆蓋高達地球近半數的總面積，其中共有 145 個國家的領土包含國際河流的流域，其中 21 個國家的領土全部屬於國際河流流域，且也有許多河流流域面積涉及兩個以上的國家數。¹⁵ 全世界有 13 條河流流經 5 至 8 個國

¹³World Resources Institute, 2018, Water, Security, And Conflict, from: https://pacinst.org/wp-content/uploads/2018/08/Water-Security-and-Conflict_Aug-2018-2.pdf, (retrieved on 21 June 2018).

¹⁴United Nations Water, "Human Rights to Water and Sanitation," <http://www.unwater.org/water-facts/human-rights/>, (retrieved on 21 June 2018).

¹⁵United Nations, "Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses," https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en#1, (retrieved on 21 June 2018).

家；剛果河、尼日河、尼羅河、萊茵河以及贊比西河等五條河流則流經 9 至 11 個國家；多瑙河總共流經了 18 個國家的領土，成為流域中包含最多國家的跨界河流。¹⁶ 在這之中，國際河流的流量約佔全球河流流量的 80%，國際河流的流域佔地球陸地面積的 45.3%，並且影響了全世界約 40% 的人口。¹⁷ 然而根據「斯德哥爾摩國際水資源研究所」統計，全世界大約有三分之二的跨界湖泊與河流缺乏共同合作管理框架。¹⁸

跨界水資源的合作與衝突在世界各國的政治議程中扮演了核心的角色，同時隨著跨界水資源議題日益重要，跨界水資源的研究也隨著時間的推移而獲得進展。舉例來說：學者瓦納(Jeroen Warner)於 2012 年即調查了土耳其當地與環境相關的非政府組織如何影響底格里斯河(Tigris)與幼發拉底河(Euphrates)流域的跨界水資源。¹⁹ 而學者內達(Zawahri Neda)與奧利佛(Hensengerth Oliver)則分析了恒河(Ganga) 與湄公河(Mekong river)流域的跨界水資源。²⁰ 學者蘇哈迪曼(Diana Suhardiman) 與喬丹諾(Mark Giordano) 針對非國家行為者在跨界水資源治理中的作用進行研究。²¹ 瓦納並與湯瑪斯(Vincent Thomas)與研究國家權力鬥爭對控制哈里河流域中跨界水域的重要性。²² 此外，學者伊藍斯(Arun Elhance)由於認為

¹⁶United Nations, "Water," <http://www.un.org/en/sections/issues-depth/water/index.html>, (retrieved on 4 October 2018).

¹⁷Food and Agriculture Organization of the United Nations, "Land & Water, Transboundary Waters," <http://www.fao.org/land-water/water/water-management/transboundary-water-management/en/>, (retrieved on 4 October 2018).

¹⁸Stockholm International Water Institute, "Cooperation Over Shared Waters," <http://www.siwi.org/priority-area/transboundary-water-management/>, (retrieved on 10 October 2018).

¹⁹Warner, Jeroen, "The struggle over Turkey's Ilisu Dam: domestic and international security linkages," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.12, No.3 (2012): 231-250.

²⁰Zawahri, Neda A., and Oliver Hensengerth, "Domestic environmental activists and the governance of the Ganges and Mekong Rivers in India and China," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* Vol.12, No.3 (2012): 269-298.

²¹Suhardiman, Diana, and Mark Giordano, "Process-focused analysis in transboundary water governance research," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* Vol.12, No.3 (2012): 299-308.

²²Thomas, Vincent, and Jeroen Warner, "Hydropolitics in the Harirud/Tejen river basin: Afghanistan as hydro-hegemon?" *Water International*, Vol. 40, No. 4 (2015): 593-613.

跨界水資源議題所牽涉的就是國家之間在超越國際邊界的水資源方面的衝突與合作，而進行了系統性的研究。²³

由於水資源對於人類生存安全與國家經濟發展來說不可取代，因其特殊性而在國際政治中為影響國家間進行合作或者是衝突的因素之一，因此從跨界水資源可以反映出國際關係中的新現實主義學派，以及新自由主義學派兩種不同觀點之間的辯論。前者強調水資源的衝突性，主張在國家安全與利益的考量下，國家將採取各種手段捍衛自身的用水權利，因此水資源產生爭端時必然會引發國家之間的衝突；後者則提出由於水資源對人類來說十分重要，國家之間針對水資源產生衝突時很難不去影響到水資源的利用與保護，相較之下，藉由合作與共同開發，以及流域組織的建立更能讓流域中的國家共同獲益，因此國家基於理性戰略考量，不太可能會為了水資源而採取大規模的衝突。藉由觀察歷史上跨界水資源治理的案例，不難看出同一個國際流域中可能同時存在衝突與合作的可能。

再者，爭奪跨界水資源對於國家的政治菁英來說亦為一種鞏固統治正當性與其政治權力的手段之一，因此往往在政治人物藉由話語、觀念建構的操作下與主權、民族主義甚至國家認同產生連結。對此，也有學者強調除了應結合新現實主義學派與新自由主義學派，並且從建構主義的話語、觀念建構等觀點進行理解以外，考量到跨界水資源的特殊性，更應該以跨學科的觀點出發，包含地理學、經濟學、工程學、法律學、社會學、發展研究等等領域，²⁴以便能夠進一步理解跨界水資源議題。

²³Elhance, Arun P., *Hydropolitics in the Third World: Conflict and cooperation in international river basins*, (Washington, DC, USA: US Institute of Peace Press 1999).

²⁴Menga, Filippo, "Domestic and international dimensions of transboundary water politics," *Water Alternatives*, Vol.9, No.3 (2016): 704.

綜觀文獻，可以將對於跨界水資源的研究方向簡單歸類出以下兩種面向，首先，是聚焦在國家間於跨界水資源議題中的合作與衝突，並藉由歷史經驗與案例歸類出影響國家選擇合作與衝突的因素；再者，是從國內政治與國際關係間的交互作用的角度出發，討論其對跨界水資源帶來的影響，並探討民族主義與國家建設對跨界水資源的影響。

針對跨界水資源的研究方向，以下分別進行說明：

一、跨界水資源下的國家合作與衝突

針對國家間衝突，學者梅森(Simon Mason)指出，所謂衝突其實包含了兩個面向，即：對對手的故意傷害，以及對自己行為的負面影響的無知，而衝突的升級被描述為，衝突中各方行為者之間加劇的緊張關係。²⁵在學者格拉索(Friedrich Glasl)的衝突升級模型中，將衝突升級視為一種向下的過程，類似於一種被向下吸到不斷升級的衝突動態之中。²⁶根據其說法，升級並不是連續發生的過程，在衝突升級的過程中，從尋求彼此合作、滿足衝突雙方利益與談判目標開始，隨著衝突升級，各方開始尋求只滿足自己的利益，同時也忽視此舉將會對他人產生的影響，並稱其為像駝鳥一樣的行為，而在衝突升級的最後階段，不管是否會對自身產生負面影響，衝突各方傾向於開始試圖破壞、催毀對手。因此格拉索(Friedrich Glasl)認為若要抵制衝突升級則應根據衝突力度的不同而採取不同的策略。舉例來說，在低級別的衝突中，各方行為者通常可以和平地進入談判場域，並簽署協議，但如果衝突的

²⁵Mason, Simon A. "Are we scorpions? The role of upstream-downstream dialogue in fostering cooperation in the Nile Basin," *Mountain Research and Development*, Vol.25, No.2 (2005): 115.

²⁶Ibid, 115.

力度超過一定的程度，包含各方已不再信任談判會對現狀有正面影響的時候，此時通常需要尋求外部行為者的積極協助。

梅森(Simon Mason)更進一步提到，在觀察國家間合作與衝突的時候，由於人類互動的特點是權力、權利以及利益的混合，因此可以透過試圖理解其他行為者的利益來解決衝突，或者可以嘗試應用權利、法律與契約，或是使用強制性的權力來迫使另一方做出讓步。雖然透過關注利益也可以找出滿足所有參與者利益的選項，有助於談判的進行，然而這種基於利益的方法是有限制的，要想找出符合爭端各方利益的解決方案，衝突各方需要有一定的權力對稱性，並且需要考慮現有的規則和義務，否則以滿足各方利益為基礎的解決方案將不切實際，亦或是強勢一方以自身優勢與權力迫使弱勢一方妥協之方案。²⁷

在國際體系脈絡下，水資源複合體作為一種迷你世界體系，可以看到弱勢國家因為存在結構性的缺陷，而向從屬地位發展，這樣的權力不對稱大大加劇了與強勢國家之間在結構、政治、經濟與環境層面的不平等，並影響了沿岸國家在進行水資源共享安排的談判立場與槓桿力量。學者戴屯(Mark Zeitouna)與瓦納(Jeroen Warner)進一步指出，國家之間槓桿力量的比較是透過沿岸國家的地理、金融、商務、財政、信息、技術以及軍事等其他可動員力量來判斷，而若要理解槓桿力量的動態，則可以從四種類型的硬實力與軟實力的不對稱情況進行觀察，包含：結構力量、黏性力量、政治力量以及觀念力量。²⁸

²⁷Mason, Simon A. "Are we scorpions? The role of upstream-downstream dialogue in fostering cooperation in the Nile Basin," *Mountain Research and Development*, Vol.25, No.2 (2005): 116.

²⁸Zeitoun, Mark, and Jeroen Warner, "Hydro-hegemony—a framework for analysis of trans-boundary water conflicts," *Water policy*, Vol.8, No.5 (2006): 443-450.

首先，結構力量是指國家軍事力量、地理相對位置與對水資源的掌控程度，具體指標包含國內軍事能力、國際軍事支持、軍事動員、水霸權以及國家與跨界河流源頭之相對位置。過去多藉由統計分析，利用軍事動員以及國家在河流源頭的相對位置做為變量來確定對一國對於跨界水資源的控制力量變化。其次，黏性力量指的其實就是經濟力量，包含貿易量、其他國家與國際金融等外部行為者的援助，以及經濟依賴性。在統計分析中，除了衡量沿岸國家的雙邊貿易額以外，跨界水資源爭端外部的貿易與援助做為外來力量也將影響沿岸國家間的衝突與合作。再者，政治力量為控制政治決策，以及確保合約執行的能力，這種民主責任政治中的政治正當性與水資源共享政策的可持續性強烈相關，並被使用在統計分析中。最後，觀念力量通常被定義為使用思想，技術，文化和價值觀的能力，然而要在研究中量化觀念力量的變量是困難和主觀的，舉例來說，文化以及文化差異不只難以測量，文化之間的差異也因為不存在高低之分，而難以被指標所量化。

以下是這四種力量的表格說明，期能更清楚表達四種力量的內涵：

表 1-1: 水資源複合體中的槓桿力量類型

槓桿力量 類型	指標
結構力量	軍事能力、國際軍事支持、軍事動員、水霸權、 國家與跨界河流源頭之相對位置
黏性力量	貿易量、經濟依賴度、 其他國家與國際金融等外部行為者的援助
政治力量	控制政治決策、確保合約執行的能力
觀念力量	使用思想、技術、文化與價值觀的能力

資料來源：作者自行整理繪製。

透過水資源複合體中的權力不對稱現象，可以有效理解跨界河流的合作與衝突問題，並且解釋何以弱勢沿岸國家普遍願意接受不符合自身利益的政策與協議。然而，光是觀察複合體內部的權力動態並不足以全面理解跨界河流的議題，完整的分析框架必須加上水資源複合體與全球體系之間的相互關係，以考慮外來力量影響所產生的效應。在這之中，強勢沿岸國家往往利用其權力迫使弱勢沿岸國家遵守可能對其產生不利的水資源共享安排，而弱勢沿岸國家則由於自身缺乏足夠的資源權力得以抗衡，因此多尋求其他國家以及國際機制的支持，使其提供所謂的激勵與約束，對強勢沿岸國家的行動進行限制，甚至是逼迫強勢沿岸國家坐上談判桌。隨著水資源稀缺，以及國際水資源共享議題的議題，國際機制以及其他國家這樣的外來力量對於跨界水資源複合體來說有至關重要的作用，包含透過國際倡議與支持以克服跨界水資源治理的困難，並說服強勢沿岸國家遵守協議安排、確保弱勢沿岸國家的基本權利，鼓勵雙方進行制度化的合作以追求雙贏。²⁹

雖然歷史上少有針對水資源爭端引發武裝衝突的案例，但水資源的匱乏的確會導致地區政治與軍事的不穩定，甚至在小範圍中導致嚴重暴力，學者沃夫(Aaron Wolf)即指出針對水資源爭端所發生的衝突強度與地理範圍呈現出負相關的關係，然而他也進一步提到，國家與區域間就水資源問題發生武裝衝突，甚至是全面戰爭，不論是在合理性、有效性與經濟上的可行性皆不符合國家戰略，也就是說在水資源議題中，共同利益的吸引力在多數情況下比起潛在衝突要來的大，且一旦建立起有效的合作性條約與機制，即便雙方陷入衝突甚至是敵對狀態，該條約與機制有較高的可能性得以持續下去，並展現出其適應力，因此即便是在對其

²⁹Elhance, Arun P., *Hydropolitics in the Third World: Conflict and cooperation in international river basins*, (Washington, DC, USA: US Institute of Peace Press 1999).

他問題持敵對態度的國家之間，在水資源議題上也傾向於合作、共同開發。³⁰

在分析跨界河流的合作方面存在一項困難點，即水資源安全與經濟發展一樣都會引發合作與衝突。也就是在國際水資源治理中，雖然多是透過合作實現水資源共享政策，或是達成解決水資源爭端的談判解決方案，但是水資源複合體並非一直處於談判解決或衝突狀態之中，且不存在衝突情形也並不一定表示合作的存在。2014年，「北大西洋公約組織」(North Atlantic Treaty Organisation, NATO)重新界定了安全聯盟的定義，比起過去更加強調能源安全、資源安全與經濟安全間的關係，並且根據合作和衝突與否劃分四種狀態：協商解決、在任何形式的軍事行動或感知威脅之前透過合格的談判解決方案以進行合作、未能達成談判解決的爭議、以及暴力衝突等。學者基爾(Jenny R. Kehl)因此以北約在2014年提出的，合作與衝突的定義為準，將二者作為依變項後，根據1950年至2007年在八個主要國際河流流域的52個國家案例，進行跨國比較與跨時間研究。³¹

基爾(Jenny R. Kehl)從強勢與弱勢沿岸國家使用地理、軍事、政治、經濟、技術、外部影響力等不同戰略，以及這些戰略在實現合作和防止衝突方面的成果，分析種族衝突、經濟不平等以及對跨界水資源的依賴程度等因素對於跨界水資源合作與衝突的影響，說明水資源複合體中的衝突與合作，並且進一步檢視沿岸國家是否得以建立水資源共享協議、實現合作的可能性。該研究通過驗證協議是否在一年內得到維持或破壞，從而評估協商解決方

³⁰Wolf, Aaron T., "Shared waters: Conflict and cooperation," *Annual Review of Environment and Resources*, Vol.32 (2007): 241-269.

³¹Kehl, Jenny R., "Water Security in Transboundary Systems: Cooperation in Intractable Conflicts and the Nile System," *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*, (2017): 51-58.

案的可持續性。在自變項中，基爾還根據學者戴屯(Marc Zeitoun)與瓦納(Jeroen Warner)的觀點，將影響水資源複合體中的權力分為以下幾種，包含軍事、地理力量的硬實力或是結構性權力，經濟力量，和政治、觀念力量等軟實力，以及技術與第三方行為者的影響力，藉由分析軍事、地理、政治、經濟與觀念等力量的變化，以及其在水資源爭端中衝突與合作的相互關係，有助於理解影響跨界水資源爭端合作，與共享政策談判的因素為何。³²

簡言之，藉由基爾(Jenny R. Kehl)研究的結果表明，弱勢沿岸國家與強勢沿岸國家在跨界水資源爭端中會採取的力量與策略，從而導致進一步發生衝突，或是將雙方帶至談判場域以解決爭端的結果。

二、跨界水資源政治的分析層次

有鑑於跨界水資源與人類生存、國家安全有關，不僅牽涉了軍事、政治力量等國家間的權力政治互動，且對於國家經濟發展來說亦不可或缺，在考慮衝突成本後，國家多會尋求制度性合作以創造長期、穩定的共同獲益，因此跨界水資源不應從單一傳統國際關係理論的角度檢視，而應結合新現實主義學派與新自由主義學派的理論以更加全面性的理解其意涵。對此，學者孟加(Filippo Menga)亦主張不同理論間應進行對話，並藉由文獻探究，一步一步地釐清水資源的內涵。³³因此，孟加(Filippo Menga)有別於將焦點放在水資源的局限與限制，而傾向於討論：在跨界水資源下，國內政治與國際關係之間的相互關係，並借鑒普特南

³²Zeitoun, Mark, and Jeroen Warner, "Hydro-hegemony—a framework for analysis of trans-boundary water conflicts," *Water policy*, Vol.8, No.5 (2006): 443-450.

³³Menga, Filippo, "Domestic and international dimensions of transboundary water politics," *Water Alternatives*, Vol.9, No.3 (2016): 706.

(Robert Putnam)於 1988 年提出的雙層博弈理論，以說明國內與國際層面之間的相互關係在跨界水資源議題中所發揮的作用。³⁴

普特南(Robert Putnam)的雙層博弈理論從假設國內政治與國際關係到底由何者影響何者開始，從中可以觀察到中央決策菁英同時努力調和國內外因素，此時，若一國受到的內部壓力越大，則其在國際上的相對位置則受到影響而減弱；同時，國際的外部壓力也會強化國內的政治活動。³⁵也就是說，在跨界水資源中，一國政府紛紛尋求最大限度地發揮自身能力，並在國際層面上滿足國內所施加的壓力，同時盡量地減少國外可能帶來的不利後果。雖然雙層博弈理論在研究跨界水資源中，面臨過度簡化與並未考慮區域與國際組織的批評，但其仍為一種同時兼顧國內和國際因素相互作用的方法。

在利用雙層博弈理論研究跨界水資源時，孟加(Filippo Menga)還分析在國內外影響下，大型水壩等基礎水利建設如何與國家身份、認同的行程以及重疊，且如何影響區域穩定，甚至是國際關係。並指出過去對於水壩的研究多聚焦於其對經濟、發展與環境等層面的影響，大型水壩的建立除了表明人對於大自然力量的征服以外，尚包含產生水力發電、調節河水流量、維持穩定灌溉農業與城市發展等等實際用途。³⁶

在對政治地理的研究中，首先，學者阿格紐(John Agnew)針對傳統國際關係理論所可能產生之誤導與遺漏，指出在分析國際關係與政治地理時，國家不應該是固定的分析單位，國家內部與

³⁴Ibid, 707.

³⁵盛盈仙，「全球氣候變遷議題與國際關係理論」，全球政治評論，第 39 期，2012 年，頁 179。

³⁶Menga, Filippo, "Domestic and international dimensions of transboundary water politics," *Water Alternatives*, Vol.9, No.3 (2016): 711.

外部其他行為者亦可能會對分析國際關係與政治地理產生影響。³⁷對於在政治地理的分析中強調空間、領土，以及社會如何被建構，學者史溫格道(Erik Swyngedouw)的研究則提出了水文社會的概念，以說明社會自然空間如何通過話語、意識形態、文化、科學以及物質實踐由國家精英建構與重塑，不僅探索社會過程如何塑造水的概念，而且探索水如何能夠塑造超越流域範圍的社會關係。³⁸此外，由於政治家與決策者等特定行動者可以建構或採用不同規模的特定話語，使其行動合法化並增加對領土的控制，因此在理解跨界水資源時，也需要仔細考慮各種層面的分析以理解自然資源議題，以及對於國家間、區域、國際等各種分析規模與尺度的個別理解，與各個層次的相互連結。

因此，根據學者阿爾魯奇(Jeremy Allouche)的觀察，國家不僅將水視為自然資源，甚至是將水視為國家的固有組成部分，因而水資源爭端的原因並不全然是因為水資源短缺所引起的，而是國家視水為領土並將其國有化，並且拒絕承認水資源的跨界性質，並進一步在此概念上詳細解釋了國家建設水資源的運作方式，以期能夠加強自身對於水資源的控制和權力，包含創建一種對於水資源的認同感，並拒絕承認其具有跨界河流的國際性質。³⁹簡言之，國家利用將水納入集體認同的概念中，使其成為國家建設過程中的一個具有凝聚力的元素，因此，不難看出在跨界水資源議題中，國內外的層面會相互影響。

³⁷ Agnew, John, "Still trapped in territory?" *Geopolitics*, Vol.15, No.4 (2010): 784.

³⁸ Swyngedouw, Erik, "Technonatural revolutions: The scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain, 1939-1975," *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol.32, No.1(2007): 10-28.

³⁹ Allouche, Jeremy, "Water nationalism: An explanation of the past and present conflicts in Central Asia, the Middle East and the Indian Subcontinent?," PhD Thesis, Institut universitaire de hautes études internationales, (2005).

學者魏復古(Karl August Wittfogel)也曾在其著作中提出水力社會與水力專制的概念。⁴⁰ 在這個概念下，國家統治菁英可以藉由建立、管理水壩與運河網絡來展現自身對於水源的控制，進而增加自身的權力。因此，藉由國家統治菁英的操作，水壩這種大型基礎建設不只可以提升國家與民族的自豪感，甚至可以凝聚國家與民族的向心力，從而維持自身對於權力的控制，因此水壩的建立與水源的壟斷，不只牽涉到現實主義與自由主義中對於安全與力量的掌控，亦或是對於經濟與利益的追求，在意識形態中也成為了導致國家間出現合作與衝突的背後因素。

因此可以看到水壩的建立除了在國內層面上具有象徵意義與情感意義以外，同時也會在國際層面產生影響，這是因為水壩的設置將會改變跨界水流，並且在國際河流的流域中造成嚴重的緊張局勢，影響區域政治與安全的穩定。由於將大壩與民族情感、國家認同連結，因此若有其他國家反對、質疑水壩的建立將被視為國家的敵人，尤其在跨界水資源的競爭中，一國若藉由設立水壩來確保自身國家安全與利益，往往也犧牲了其他沿岸國家的權利，因此無法避免的會出現零和賽局現象，也就是說，其中一方的獲益是由另一方的損失作為代價換來的，而使得國家間互動與談話多由衝突、競爭的思維所主導。

換言之，政府利用大型水壩作為一種內部凝聚力的象徵，設法集中社會、經濟以及政治力量，既體現了國家自決權，亦表達了對於跨界水資源的主權與國家利益。尤其自 1970 年代以來，世界各地的跨界河流流域已經推出了數個具有爭議的項目，而在當前國際社會關注跨界水資源治理以及水資源短缺等議題時，學者孟加(Filippo Menga)認為要分析民族主義與國家建設對跨界水

⁴⁰Wittfogel, Karl A., "Oriental despotism: A comparative study of total power," *Science and Society*, Vol.23, No.1 (1959): 58-65.

資源的影響，更應該進一步深入研究政府決定參與建設這些大型水利項目的動機，而大型水壩則因為其特性，更可以做為分析此一現象與問題的關鍵。

對此，孟加(Filippo Menga)曾以位於北非的青尼羅河流域、並於 2011 年 4 月開始興建的「衣索比亞復興大壩」(Grand Ethiopian Renaissance Dam, GERD)，以及塔吉克斯坦(Tajikistan)境內瓦赫什河流域、於 1987 年 12 月開始建造的「羅貢大壩」(Rogun Dam)⁴¹ 為例，說明了如何將雙層博弈理論的視角與跨界水資源治理研究結合。

「衣索比亞復興大壩」與「羅貢大壩」做為大型基礎水利建設，在國內層面都發揮了幫助菁英統治合法化的角色，並且有助於創建國家身份的認同，就國際層面而言這種民族自豪與認同的效果被更加放大，尤其當大壩的興建遭遇其他沿岸國家的反對時，建造一座大型水壩也成為捍衛國家利益、增加區域影響力，並且主張絕對領土主權的一種方式，因此加劇了國際局勢的緊張。

簡言之，孟加(Filippo Menga)的研究藉由跨學科討論，並加入雙層博弈理論的視角後，分析同時考慮了國內和國際因素相互作用，與國家、流域、區域以及國際層次的研究，以便能夠更全方位的理解跨界水資源治理議題。尤其指出大型水利基礎設施的興建不只存在實際經濟效益，更與國家身分認同、民族自豪感有所關連，而為政治菁英維持統治正當性與權力的工具、手段之一。

⁴¹ 羅貢大壩位於瓦赫什河最上游，其高度為 335 公尺，為目前世界上設計最高的大型水壩。最初由蘇聯於 1960 年代規劃，在 2000 年代的改造時，位於下游的烏茲別克認為該大壩由於位於地震密集區而對環境構成威脅。與衣索比亞復興大壩的情況類似，首先，若該大壩順利完工，則能夠位經常性處在能源危機下的塔吉克斯坦產生大量的水力發電，該國政府亦宣稱該大壩將能夠增加灌溉農業的發展，並且同時為上游與下游流域的沿岸國家帶來益處；再者，該大壩同樣存在據實際經濟利益以外的意義，塔吉克斯坦政府亦將其與民族自豪感相互連結。

由於國家身分的形成可以與諸如大型水壩等基礎水利建設重疊，因此可使國內問題國際化，並反過來影響國內層面。

從孟加(Filippo Menga)的研究可以發現，聚焦關注大型水壩在跨界水資源中的作用在於大型水壩可以做為一個平台，對國內與國際層次產生不同的影響。在國內政治中，統治菁英可以利用大型水壩來塑造民族身份、使缺乏權威的政權獲得正當性，將其描述成一種進步與繁榮的象徵，以提升民族自豪感等等；在國際政治層面中，大型水壩的建立則將不可避免的改變跨界河流的流經路線，因此流域內沿岸國家間自然而然就會產生緊張局勢。最後藉由「衣索比亞復興大壩」與「羅貢大壩」的案例說明了在進行跨界水資源治理研究時，應考慮沿岸國家之所以推動水利建設發展的因素，以及該區域中有關國家由於大壩興建而引發，對於共享水資源不願妥協與退讓的原因。也就是說，從話語權的建構，以及權利不對稱、區域霸權等影響跨界水資源治理，帶出沿岸國家將如何以觀念建構來推動國家內部認同，以向國際證明其推動水利建設的合理性與正當性。

從檢閱過去文獻可以發現，跨界水資源的特性以及其對於國內政治與國際層面產生的影響，不僅牽涉到人類生存、國家安全、經濟發展，甚至與國家認同息息相關而成為政治菁英提升自身政治權力的工具。也因為如此，跨界水資源爭端往往與衝突、對抗、競爭等負面立場與情緒相互連結，使得沿岸國家間難以真正達成協議、促進合作。

肆、跨界水資源下的國家合作與衝突

一、跨界水資源的衝突性與合作性

在跨界水資源議題中，沿岸國家之間的合作顯然是不可或缺的，尤其是在受到嚴重氣候變遷與環境惡化影響的水資源稀少地區更是如此，原因在於不論是湖泊還是河流等大型水體多跨越國家疆界，並且在除了用水供應不足以外也在其他層面影響沿岸居民，例如糧食供應、水災，以及水資源污染等問題，水資源的過度使用不僅影響區域的整體生態系統的可持續性與穩定性，也會造成水體沿岸國家之間的緊張局勢，尤其影響邊界安定。即便從表面上來看是一項正面且積極的行動，也可能存在負面效應，這是因為水資源的有限性，使得一方的獲益不可避免的會造成另一方的損失，舉例來說，上游國家單方面建設大型水壩可能會大量減少下游國家所能夠獲得的水流量。

有鑑於水資源的特殊性，一國單方面的行為將不可避免地影響其他沿岸國家甚至是整個區域，因此跨界水資源與流域生態可持續發展與否，包含各種嚴重依賴水資源的產業，像是農業、工業、能源、航運、供水以及衛生設施等等，皆需要超國家層次的合作，沿岸國家之間藉由共享水資源以及因為水資源而氾濫的肥沃土壤，可以促進糧食與能源生產，以減少貧困現象與控制農村向城市遷移的人口不均衡現象。除此之外，跨界水資源的合作也存在以下益處，包含：國際貿易、經濟增長、糧食安全、改善區域穩定以及促進區域一體化等等。

因此，國際社會希望能夠透過國際機構負擔起水資源合作，以及管理、監督的責任，聯合國於 1997 年通過的《國際水道非

航行使用法公約》就具體關注了水資源共享問題並提出「公平使用」與「不對鄰國造成明顯傷害的義務」兩項原則，將固有的上、下游衝突制度化。⁴²然而，學者沃夫(Aaron Wolf)指出，《國際水道非航行使用法公約》花費了 27 年的時間才制定完成，即反映了法律與水資源議題的複雜性，即便公約中提到了合作責任與共同管理的原則，但「公平使用」與「不造成明顯傷害」原則實際上隱含了衝突，且國際法只關心國家的權利和責任，因此一些聲稱享有水權的政治實體將不具有代表權，例如約旦河流域的巴勒斯坦人，以及幼發拉底河沿岸的庫德人。⁴³

因此，水資源衝突問題除了受到流域國家之間的權力政治關係的影響以外，因為水資源議題的特殊性而發展受限的國際法、普遍忽略非國家行為者的權益等因素，都是造成國際社會在希望透過國際機構與制度協調水資源爭端時將會面臨到的困難與挑戰。

儘管跨界水資源治理存在困難與挑戰，但仍然有一系列有效的方式得以改善，包含像是尼羅河流域的流域組織等獨立機構可以為成員國提供技術與資金支持，具體包含協助促進相關國家在經濟、社會領域的區域合作，並且加強沿岸國家的基礎設施與人力資源。而對於水資源的供應與需求的最新訊息系統則可以幫助提高預測的準確性，以確定潛在變化對共享流域的管理與使用的影響。

⁴²United Nations, 2014, *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*, from: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf (retrieved on 22 October 2018).

⁴³Wolf, Aaron T., "“Water wars” and water reality: conflict and cooperation along international waterways," *Environmental change, adaptation, and security*, Springer, Dordrecht, (1999): 252.

二、影響國家間合作與衝突的因素

先前在跨界水資源下的國家互動中提到，學者戴屯(Mark Zeitouna)與瓦納(Jeroen Warner)在觀察水資源複合體的權力互動時，將國家間不對稱的權力分為結構力量、黏性力量、政治力量以及觀念力量等四種類型。⁴⁴學者基爾(Jenny R. Kehl)在研究跨界水資源爭端的合作與衝突時，則進一步提出在進行跨國研究時所觀察到的影響國家合作與否的權力不對稱類型與內涵，以期能夠更加具體地理解影響國家在跨界水資源爭端中進行合作，或是採取衝突的動機。⁴⁵

本文希望透過學者基爾(Jenny R. Kehl)提出來的，國家在面對跨界水資源爭端時可能採取的幾種權力類型，加以分類為可能導致國家衝突，或是採取合作等兩大類，並進一步探討各種權力因素將如何影響國家之間在跨界水資源爭端中的互動，以便之後能夠用以分析埃及與衣索比亞尼羅河水權爭端中影響雙方合作的變數，以及未來應如何提升雙方合作的可能性。

(一)導致跨界水資源爭端走向衝突的因素

首先，導致跨界水資源爭端走向衝突的因素除了沿岸國家間在軍事與地理位置的結構性力量不對稱以外，國家之間的經濟不平等現象、種族衝突，以及對該跨界水資源的依賴程度等五項因素都會對於相關國家在跨界水資源共享與合作議題中的談判能力造成影響。

⁴⁴Zeitoun, Mark, and Jeroen Warner, "Hydro-hegemony—a framework for analysis of trans-boundary water conflicts," *Water policy*, Vol.8, No.5 (2006): 435-460.

⁴⁵Kehl, Jenny R., "Water Security in Transboundary Systems: Cooperation in Intractable Conflicts and the Nile System," *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*, (2017): 51-58.

以下分別進行說明:

1. 軍事力量

首先，在軍事層面，發生嚴重爭端時，沿岸國家將動員其軍隊保護其水資源，而建立水資源複合體的目標即在於減少水資源爭端而起的軍事動員，並試圖促進沿岸國家在跨界水資源流域中的合作。

從世界各國的案例中可以看到，許多關於水資源共享政策在談判之前即存在諸如威脅、動用武力等等的軍事動員的情況，以促使爭端各方進入談判場域，其原因在於動用武力等軍事威脅一般來說並不會被相關的沿岸國家，或者是區域與國際組織等其他行為者所忽視，尤其當跨界水資源流域中沿岸國家的軍事力量是透過恐怖攻擊，或者是外部軍事力量支持的時候。⁴⁶

2. 地理位置

地理位置及其優勢顯而易見地成為跨界河流中的最直觀、也是最靜態的力量不對稱現象，而所謂的地理位置指的是沿岸國家分別與跨界水資源之間的相對位置，控制上游的沿岸國家可以透過威脅改變向下游國家的水資源供應的方式主張其優勢力量。也就是說，倘若一國得以控制跨界河流的上游，即便該國在政治、軍事力量，甚至是經濟支配地位比起其他沿岸國家來說不具有優

⁴⁶Kehl, Jenny R., "Water Security in Transboundary Systems: Cooperation in Intractable Conflicts and the Nile System," *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*, (2017): 59.

勢，但仍舊可以利用地理優勢做為與其他沿岸國家進行談判時的籌碼，緩和在其他力量不對稱下帶來的弱勢地位。⁴⁷

3. 經濟不平等

水資源複合體內部的經濟不平等程度也會影響沿岸國家之間的互動，並且與區域衝突之間存在著複雜的關係，經濟不平等可能在國家內部以及國家之間引發暴力衝突，尤其在水資源爭端方面，經濟緊張局勢會產生兩種不同的影響，分別為：加劇衝突，或使沿岸國家進入談判場域。

也就是說，經濟不平等不只影響沿岸國家間衝突的力度，也有可能會反過來將沿岸國家帶入談判中並生成解決方案，然而，這些解決方案多是在不穩定的糾紛之後進行的，將爭端以一種暫時降低暴力爆發可能性的方式解決。因此，從短期來看，即便一時可以將衝突各方帶入談判場域，並形成解決方案，看似促進了跨界水資源的合作，但實際上卻增加了長期的經濟不平等現象，自然也就加劇了該區域在未來不穩定與發生暴力的可能性。⁴⁸

4. 種族衝突

相較於經濟不平等所帶來的影響，種族衝突對於國家在跨界水資源爭端合作之可能性的破壞就顯得十分明確。種族衝突不只可能破壞區域與國家的基礎設施與建設，甚至可能會擾亂或扭曲建立水資源共享協議的談判進程，分散了沿岸國家的注意力以及

⁴⁷Kehl, Jenny R., "Water Security in Transboundary Systems: Cooperation in Intractable Conflicts and the Nile System," *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*, (2017): 52.

⁴⁸Ibid, 61.

資源，且種族衝突產生的機會成本將影響生成跨界水資源共享政策，以及進一步合作的可能性，並且造成區域政治的不穩定。⁴⁹

5.對跨界水資源的依賴程度

最後，對跨界水資源的依賴程度也是影響沿岸國家之間衝突與合作的因素之一，學者藉由衡量跨界水資源佔沿岸國家總用水量的百分比來觀察其對於跨界水資源的依賴程度，在跨界水資源流域中，某些沿岸國家可能更加依賴於該跨界水資源，相較之下，其他沿岸國家可能得以獲得替代水資源。⁵⁰

(二)促使跨界水資源爭端邁向合作的因素

相對而言，促使跨界水資源爭端邁向合作的因素主要有四種力量，分別為經濟力量、政治力量、資訊與技術力量以及第三方力量。

以下分別進行說明：

1.經濟力量與效益

首先，經濟力量包括生產、消費、市場規模、市場准入、貿易與援助，這些變量中的大多數是共生的。學者基爾(Jenny R. Kehl)在研究中就聚焦在水資源共享協議談判中最常被使用到的經濟權力，也就是貿易和援助，其具體衡量的方式為觀察沿岸國家

⁴⁹ Kehl, Jenny R., "Water Security in Transboundary Systems: Cooperation in Intractable Conflicts and the Nile System," *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*, (2017):54.

⁵⁰ *Ibid*, 55.

雙邊的貿易量與援助佔 GDP 的百分比，發現到經濟力量不只影響到談判，也可以推算出對貿易與援助的依賴程度，進而得以觀察沿岸國家分別主張經濟權力的結果。⁵¹

在水資源複合體中，弱勢沿岸國家多利用經濟力量來實現水資源共享政策之談判，像是增加市場准入、貿易與經濟援助等承諾以促進合作，透過市場准入激勵沿岸國家彼此合作後，使得未來雙方在衝突前必須考量到面臨經濟制裁，或失去市場准入等成本，藉由提高衝突成本來確保沿岸國家遵守談判合作協議、降低爭端上升的可能性。然而，強勢沿岸國家可以根據自身市場與經濟實力以維持經濟力量的優勢，但弱勢沿岸國家卻大多時候只能依靠像是「世界銀行」等外部行為者，提供經濟激勵與約束以促進該跨界水資源流域的合作。⁵²因此，強勢沿岸國家也能夠藉由在經濟力量的優勢，迫使依賴自身或是外部行為者援助的弱勢沿岸國家接受從長遠來看可能對其產生不利影響的水資源共享政策。

2.政治力量

再者，政治力量在水資源複合體的決策結構中時常涉及貿易與援助的經濟關係、外交，以及軍事關係，國家經常透過結構、經濟或軍事等其他力量來彌補自身的政治力量。

政治力量雖然對於弱勢沿岸國家來說，促進合作的能力方面並非重要因素，但確實與強勢沿岸國家實現談判解決的能力相關，政治合法性對強勢沿岸國家而言至關重要；同樣的，較弱勢的沿

⁵¹Kehl, Jenny R., "Water Security in Transboundary Systems: Cooperation in Intractable Conflicts and the Nile System," *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*, (2017): 52.

⁵²Ibid, 59.

岸國家可能會在面對政治壓力時選擇屈服，甚至選擇遵守可能對自身產生負面影響的政策，因此倘若政治壓力消失，跨界水資源協議的政策可能也難以維持。⁵³

此外，政治力量的有效性也取決於政權的可信度。一個高度腐敗或無法履行其基本治理職能的非法政權是沒有辦法主張其自身的政治權力的，這種政權的可信度在國際層面中尤為重要。對水資源複合體中的其他沿岸國家來說，民主國家中的責任政治為影響與其他國家簽訂水資源共享協議的意願的指標，並且政治責任增加了相關國家間彼此的信任，降低了其他沿岸國家的風險。對此，學者伊藍斯(Arun Elhance)亦指出民主政體往往也可以保證國際水資源協議的可接受性和持續性。⁵⁴

3. 資訊與技術共享

跨界水資源的談判與協議除了跟沿岸國家的結構力量與經濟、軟實力相關以外，往往需要依賴於外部的促進力量以促進合作和防止衝突，例如可以利用有價值、可靠的訊息、先進的能源技術以及基礎設施等將沿岸國家帶入談判場域。

與地理位置這樣的結構性力量不同，也與軍事、經濟、政治力量不一樣，不論是強勢還是弱勢沿岸國家都有可能提高水資源使用效率或產生水力發電的技術。從技術層面來看，因為相關技術在水資源稀缺的地區非常有價值，因此有效率的新技術可以對不同的沿岸帶來明顯的益處。然而，問題在於大多沿岸國家將選

⁵³Kehl, Jenny R., "Water Security in Transboundary Systems: Cooperation in Intractable Conflicts and the Nile System," *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*, (2017): 60.

⁵⁴Ibid, 53.

擇轉向尋求外部資源以獲取新技術或資金來獲取資金，舉例來說像是「世界銀行」等國際金融機構，這些外部行為者也通常因為區域穩定等因素而選擇參與大型基礎設施開發項目與技術轉讓。

55

4. 第三方行為者介入

最後，其他沿岸國家、第三方國家與國際組織往往也會因為維持區域與國際社會穩定的目的，而選擇促進跨界水資源爭端各方進行合作，甚至是建立水資源複合體以增加國家在跨界水域爭端中的合作動機，並限制沿岸國家對於共享水資源的衝突。

除此之外，其他國家或國際組織等第三方行為者在跨界水資源議題上能夠施加一定程度的影響力，這是因為當較為弱勢的沿岸國家在談判跨界水資源協議時缺乏資源或國家力量的時候，為了避免被迫接受對他們產生不利影響的水資源共享政策，而會傾向同其他國家、國際組織等外部第三方行為者尋求支持，以獲得能夠與強勢沿岸國家談判的力量。具體來說即藉由第三方行為者的影響力提供激勵與懲罰機制，迫使強勢沿岸國家進入談判場域並接受協議，有助於結束圍繞水資源爭奪的衝突狀態，甚至避免相關國家的爭端再次上升至戰爭。⁵⁶

國際社會亦可以藉由國際金融機構的援助計畫與承諾提供爭端方進行合作、解決爭端的動力，受到援助的國家可以利用國際

⁵⁵ Kehl, Jenny R., "Water Security in Transboundary Systems: Cooperation in Intractable Conflicts and the Nile System," *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*, (2017): 53-54.

⁵⁶ Ibid, 58.

援助促進基礎設施的建設、以及政府提供公共服務的能力和其他發展項目以提高自身經濟增長，促進經濟與政治穩定。

下表為根據上述內容所繪製的，除了整理學者基爾(Jenny R. Kehl)提出的可能影響跨界水資源爭端中合作與否的因素與內涵以外，並依其內涵將各因素加以分類為導致衝突以及促進合作兩類，希望能夠為尼羅河水權爭端的合作與否提供一個分析的框架。

表 1-2: 影響國家在跨界水資源爭端採取衝突或合作的因素

影響國家在跨界水資源爭端採取衝突或合作的因素	衝突	軍事	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國內軍事動員能力 2. 是否有外部軍事力量支持
		地理位置	<ol style="list-style-type: none"> 1. 與跨界水資源源頭的相對位置 2. 與其他沿岸國家的相對位置
		經濟不平等	國家之間的是否存在經濟不平等現象
		種族衝突	國家之間是否存在種族差異與衝突
		對跨界水資源依賴程度	是否存在其他替代水源
	合作	經濟力量與效益	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家發展程度之差異 2. 是否有外部經濟援助
		政治力量	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國家決策的合法性 2. 是否存在政治壓力 3. 政權的可信度
		資訊與技術共享	<ol style="list-style-type: none"> 1. 是否具備相關技術 2. 是否有外部行為者的技術支持
		第三方行為者介入	<ol style="list-style-type: none"> 1. 是否提供激勵與懲罰機制 2. 是否提供援助計畫與承諾

資料來源：作者自行整理繪製。

第三節、研究途徑與方法

藉由先前相關的文獻回顧，可以理解到非傳統安全中環境與資源議題在現今國際社會上越趨於重要的必然性，並理解水資源對於人類生存與發展的特殊性與其隱含的衝突性，以及國際社會在面對水資源合作時所面臨到的困境與挑戰。

而環境與資源議題在迫切性方面，由於其對於人類生存與國家發展的必要性，以及考量到資源本身的稀少性與排他性，往往使得相關國家在資源爭端中傾向於採取較為強硬的立場，甚至容易導致國家邊界，或者是在小範圍區域中出現衝突的可能性；再者，若相關國家間產生衝突，反而會影響爭端各方對於資源的使用與安全性，不論是以人民生存來看，亦或是從國家發展的長遠目標來看，對於爭端各方來說反而得不償失。

針對跨界水資源治理議題，本文希望藉由文獻分析法(Document Analysis)與個案研究(Case Study)來進行。

壹、文獻分析法

所謂文獻分析法是指根據一定的研究目的或課題，透過蒐集有關市場資訊、調查報告、產業動態等文獻資料，經過分析後歸納統整事件淵源、原因、背景、影響及其意義等。文獻資料可以是政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料、圖書館中的書籍、論文與期刊、報章新聞等等。其分析

步驟有四，即閱覽與整理(Reading and Organizing)、描述(Description)、分類(Classifying)及詮釋(Interpretation)。⁵⁷

本文在文獻回顧的部分，藉由整理過去學界對於非傳統安全、資源議題以及跨界水資源的研究文獻，再加上蒐集聯合國與相關國際組織的數據資料，理解水資源的重要性與特殊性，以及跨界水資源下影響合作與否的因素。接下來，在個案分析的部分，本文藉由美國國會圖書館的國別研究，以及埃及與衣索比亞政府的官方網站釐清兩國的政治、經濟與社會文化等發展過程，包含區域關係與對外政策，以便分析雙方在尼羅河水權爭端的立場；再加上從尼羅河的流域組織、世界銀行等網站蒐集資料，以便理解沿岸國家與國際組織如何促進尼羅河流域的合作與發展。

貳、個案研究法

個案研究法是透過探討有限數目的事件，以及相互關係進行全面的、詳細的討論，並透過多種方式蒐集資料，包含觀察、訪談、調查、會談、測驗等方式，釐清並深入分析真相、解釋導因、解決或改善其中的難題，而具有特殊、描述、啟發、歸納、探索和解釋等特性。⁵⁸

本文藉由先前的文獻檢閱過程整理了過去有關於跨界水資源與治理的文獻與聯合國或是相關國際研究單位之數據，理解到水資源在本質與對人類生存方面因為有其特殊性，而在資源，甚至是非傳統安全中具有其重要性。接下來持續以文獻分析的方式將過去文獻加以分類以理解過去學者在針對跨界水資源議題進行探

⁵⁷ 朱柔若譯，W. Lawrence Neuman 著，《社會研究方法：質化與量化取向》(臺北：揚智，2000)。

⁵⁸ Benbasat, Izak, David K. Goldstein, and Melissa Mead, "The case research strategy in studies of information systems," *MIS quarterly*, Vol.11, No.3 (1987): 369-386.

討時多經由何種角度與觀點切入，並且以何種途徑與方法加以研究，以便後續進一步整理出影響相關國家之間在跨界水資源爭端中傾向採取合作或走向衝突的權力因素，進而分析埃及與衣索比亞在尼羅河跨界水資源爭端之個案，並輔以其他相關沿岸國家之立場，以及區域因素，探討兩國未來走向衝突或選擇合作的可能性。

第四節、研究範圍與限制

本文聚焦於跨界水資源的合作與衝突。首先理解到由於因應人口快速成長、高度工業與農業發展等因素，人類的所需用水量隨之提升，然而可被利用的乾淨淡水資源具有稀少、分布不均以及排他等特殊特性，因此當相關國家之間面臨水資源爭端時，比起走向衝突，選擇在使用權、資訊與技術共享等方面進行合作與共同發展顯然更能夠符合國家利益與戰略考量。藉由先前的文獻回顧與過去的數據亦能看出相關國家選擇合作的可能性，高過於直接衝突，但大部分的跨界水資源流域中仍然缺乏具有約束力與規範的正式機制。

藉由相關資料與研究的文獻回顧，可以看到誠如過去學者所提到的，跨界水資源的研究因為存在水資源的特殊性，不論是在進行降水量、用水量、季節與空間分布差異等分析研究，還是實際上在進行政策制定、共享與合作機制等跨界合作上都應該採取跨學科的觀點，除了政治學以外，尚需包含地理學、經濟學、工程學、法律學、社會學、發展研究等等跨領域研究。

本文在研究過程中面臨到幾項限制。首先，跨界水資源研究，以及國家之間的合作都涉及許多專業領域，包含水質、水量、生態環境監測，水利建設的工程與設計等工程學等，然而本文在研究時，因為受限於學科，僅以政治學的角度出發，分析沿岸國家的立場，並輔以雙邊與多邊關係下的權力互動，探討影響國家間合作與否的動機。再者，在分析沿岸國家對尼羅河水權爭端的影響時，發現沿岸國家或多或少都具有影響力，然而為避免分散本文焦點，因此以與埃衣兩國間具有密切往來與互動的蘇丹、南蘇丹為主，分析其他沿岸國家在尼羅河水權爭端中的角色。

最後，本文結合先前文獻整理出來的影響國家之間合作與否的因素，以埃及與衣索比亞尼羅河水權爭端做為個案進行研究，分析究竟是哪些因素導致雙方的合作與衝突。包含探討埃及與衣索比亞雙方在政治、經濟與社會文化的差異對於該爭端之影響，以及在與其他沿岸國家、區域力量甚至是國際機制的交互作用下，爭端雙方未來究竟容易走向衝突，或是得以協商、選擇合作。也就是說，藉由過去文獻所整理出來的導致衝突與否的因素是否可以套用在埃及與衣索比亞尼羅河水權爭端的案例中，而利用過去案例所得出的能夠提升國家間合作可能性的方法，是否也能夠有效促進尼羅河流域的共享與合作。

第五節、研究架構

藉由先前相關的文獻回顧，可以理解到資源在國際關係中的重要性並未隨著時間而下降，更由於其特性而難以從單一傳統國際關係理論來探討其內涵。其中，水資源因為與人類生存息息相關，而被認為是應該要受到保障的基本權利，民生、農業與工業

用水需求也隨著社會發展、人口以及經濟的快速成長而急遽上升，水資源毫無疑問的成為維繫人類社會可持續發展之核心要素。

有鑑於水資源對於人類而言具有不可替代的重要性與超越時空的影響力，因此也就不難理解各個國家或區域在面對跨界水資源的立場本質上就會是矛盾與對立的，然而綜觀歷史發展，可以發現水資源矛盾難以真正上升到武力衝突的層次，透過文獻回顧可以看到跨界水資源爭端主要源自於包含地理、軍事、政治、經濟等方面不對稱的權力關係，並牽涉到國家間權力政治關係，以及經濟發展與制度性合作的可能。

本文在釐清水資源對於人類生存與發展的重要性後，將繼續探討水資源的特殊性，並以埃及與衣索比亞的尼羅河水權爭端為例，探討除了水資源特性外，其他影響衝突進一步上升與否的關鍵因素。

本文之研究內容主要可以分為三個部分，以下進行說明：

壹、跨界水資源研究

首先，說明環境與水資源議題對於當代國際社會之重要性，更由於其對於人類生存與國家發展之特殊性，與不可取代性，因此需要結合現實主義中權力政治的概念，與自由主義經濟發展合作的概念來加以理解。接下來，進一步聚焦於水資源做為人類社會可持續發展之基本要素且有其不可替代的特殊性，因此國家在面對跨界水資源爭端時多採取較為強硬的立場與態度。最後，藉由觀察過去國際關係歷史上的跨界水資源爭端案例，除了理解跨

界水資源爭端存在合作之可能性，也希望能夠找出促進沿岸國家進行合作的因素。

貳、尼羅河水權爭端分析

第二部分則帶入尼羅河水權爭端的案例，將焦點放在埃及與衣索比亞對於尼羅河用水權的爭端，探究尼羅河爭端的背景以及經過，並且從埃及與衣索比亞之政治、經濟與社會文化面向切入，探討兩國爭取尼羅河水權的動機與目的。

首先，在爭端背景中簡單介紹尼羅河之地理位置與流域，並說明過去歷史上與尼羅河有關之國際協定與合作框架及其影響。接下來，爭端經過則從 2011 年 4 月開始興建的「衣索比亞復興大壩」切入，並說明埃及與衣索比亞雙方在該爭端中的所採取的立場。

最後，說明埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端中的爭端點，並且分別釐清埃及與衣索比亞的政治、經濟、社會文化等面向，以理解尼羅河對雙方之重要性，以及當雙方在面對尼羅河水權爭端時選擇採取強硬立場之動機與目的，以做為後續探討埃及與衣索比亞採取合作之可能性的分析基礎。

參、尼羅河水權爭端合作之影響因素分析

在分析埃及與衣索比亞各自的政治、經濟與社會文化特徵，及其如何影響國家決策過程與對外行為後，進一步觀察埃及與衣索比亞如何利用雙邊與多邊外交關係增加自身在尼羅河水權爭端中的力量，並分別探討其對尼羅河跨界水資源爭端所可能造成的

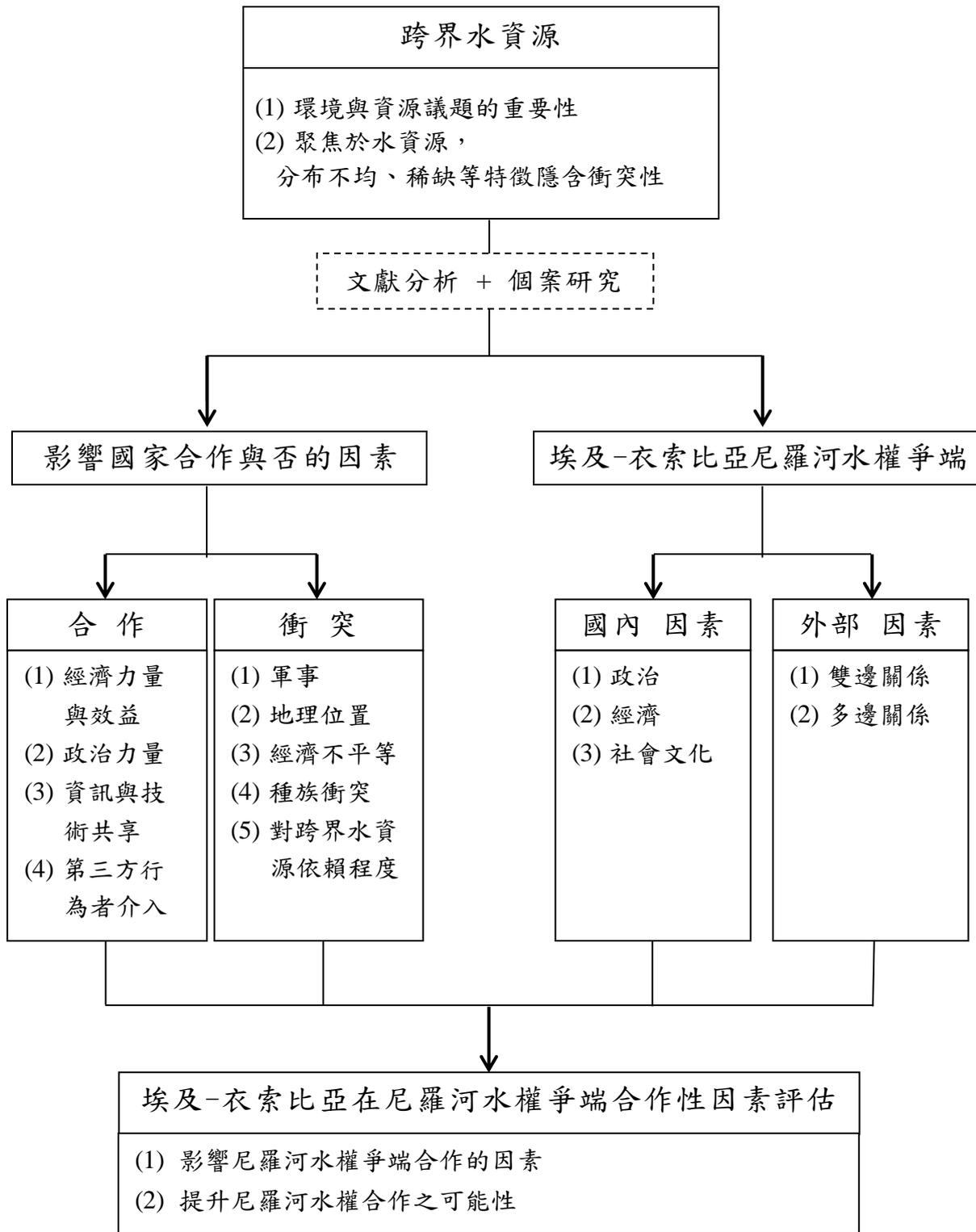
影響。在雙邊關係中，觀察尼羅河其他沿岸國家的立場，埃及與衣索比亞如何利用雙邊關係發揮自身影響力，並分析是否能夠有效促進雙方合作。在多邊關係中，分析區域組織是否有爭端調停機制可以提供幫助，以及是否有流域組織可以提供資訊與技術交流的平台，以提升沿岸國家間信任的基礎；在國際組織中則聚焦於是否能夠透過提供資訊與技術，以及資金的方式，促使埃及與衣索比亞雙方合作，甚至是建立更為正式的共享機制。

在第三部分中，也分析埃及與衣索比亞的立場與優勢，並藉由先前文獻分析所整理出影響跨界水資源合作與否的因素，結合埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端的案例，說明將導致尼羅河水權爭端衝突上升的因素，包含地理位置、種族與文化差異、對跨界水資源之依賴程度，以及能夠提升尼羅河沿岸國家合作的因素，包含經濟力量與效益、資訊與技術共享、外部行為者介入、國內政治局勢。

最後為結論章，說明研究發現。

以下以架構圖說明本文研究內容：

圖 1-1: 研究架構圖



資料來源：作者自行整理繪製。

在釐清水資源因為對人類的有其重要性與不可取代性，因此隱含了衝突的可能性之後，本文整理影響跨界水資源爭端合作與否的因素，並結合埃及與衣索比亞的尼羅河水權爭端的案例，以分析雙方未來是否有可能進行合作，以及能夠增加雙方合作可能性的方法，希望能夠為其他跨界水資源爭端提供有效降低沿岸國家之間衝突、提升與彼此合作的意願之方向。

第六節、章節安排

本文主要共分為六個章節：

第一章為緒論，主要說明研究動機與目的、文獻回顧、研究途徑與方法、研究範圍與限制。在文獻回顧中，釐清水資源對於人類社會的重要性與不可取代性，以及若缺乏持續穩定、安全的水資源將會為國家帶來哪些危害，並且說明近年來造成水壓力越趨嚴重與急迫的自然與人為因素之後，進一步整理出過去學者多由哪些觀點與面向進行水資源的研究。

第二章探討非傳統安全下水資源的特徵與內涵後，聚焦於水資源的不平等性，並且列舉歷史上跨界水資源爭端與治理的案例，從中觀察歷史上國家之間衝突與合作的案例，以及其如何進行水資源的共同管理，並理解可能會影響到水資源爭端走向合作或衝突的因素。

第三章則以尼羅河水權爭端做為個案研究，說明其爭端發生之背景、經過，並且從埃及與衣索比亞的政治、經濟與社會文化

層面之異同進行分析，在理解尼羅河對於雙方國家安全與發展來說至關重要後，進一步觀察雙方在尼羅河水權爭端中採取的立場及其動機。

第四章延續尼羅河水權爭端之個案研究，分別探討雙邊、多邊關係的影響力，分析埃及與衣索比亞如何利用區域關係與國際政治增加自身在尼羅河水權爭端中的影響力，又是否有流域倡議、國際機制提供資訊、技術與資金，以降低未來衝突升高，或是建立正式合作機制的可能。

第五章評估尼羅河水權爭端合作性因素，歸納埃及與衣索比亞各自的立場與優勢，藉由文獻分析的方式整理並分別說明影響尼羅河水權爭端合作的變數，以及提升合作可能性之方法

第六章為結論，說明本文之重點以及發現，做為研究的總結，並希望能夠藉此提供未來其他跨界水資源爭端合作之方向。

第二章 水資源的合作、衝突與影響因素

本章將從國際關係中的資源政治切入，檢視其在當今全球化浪潮下的重要性，闡述其中的資源議題對於人類生存與國家發展之不可取代性，進而理解到何以國家、區域，甚至是國際社會在面臨資源危機與爭端時，爭端各方的立場與主張多會採取較為強硬的態度，而使談判協商較難進行，更不用說是建立一套更為正式的合作機制，並進一步從資源的特殊性出發，指出何以在探討相關議題的時候不應以單一傳統國際關係理論加以檢視；接著，聚焦在水資源對人類生存、社會發展的影響，尤其具有其特殊性與不可取代性，說明其何以在人類過去歷史與未來永續發展上佔有重要地位。

接下來，第二節指出當今水資源治理所遇到的挑戰，包含在先天自然條件上，以及過去歷史遺留而使國家之間存在不對等關係，從而使跨界水資源爭端面臨更多的不確定性。

最後，第三節藉由整理過去跨界水資源爭端案例，並以數據說明實際上比起衝突，國家因為水資源的特殊性，而還是會選擇以協商、合作的方式解決跨界水資源爭端，從觀察過去合作與衝突的案例，說明跨界水資源爭端雖看似難解，但仍然存在合作的可能性，以及使得沿岸國家願意走向合作的因素為何。

第一節、資源政治下的水資源議題

本節希望說明資源政治對於人類生存與國家發展的重要性，進而理解到何以國家、區域，甚至是國際社會在面臨資源危機與爭端時，爭端各方的立場與主張多會採取較為強硬的態度，而使談判協商較難進行，更不用說是建立一套更為正式的合作機制，並從資源的特殊性出發，指出何以在探討相關議題的時候不應以單一傳統國際關係理論加以檢視。

接著，聚焦在水資源對人類生存、社會發展的影響，尤其具有其特殊性與不可取代性，說明其何以在人類過去歷史與未來永續發展上佔有重要地位。

壹、非傳統安全研究中的資源政治

傳統國家安全觀念主要是以軍事安全為核心。不過隨著冷戰結束、全球化浪潮，國家之間相互依賴的程度日漸加深，導致非傳統安全議題的興起。有別於傳統安全，非傳統安全觀除了體現出安全議題不再局限於過去國家之間的軍事對峙與衝突，新興議題的多元性與複雜性也會直接地影響到環境、社會，甚至與個人日常生活息息相關。非傳統安全議題所帶來的危害也不再局限於國家與政府，也可能對公民社會，甚至是個人日常生活、生命與財產帶來威脅。因此，在這樣的全球趨勢與發展脈絡下不難看出，非傳統安全對人類生存與國家發展的影響因為與日常生活密切相關而有更直接的關係，在人員、資訊與物品流通更加快速的全球化浪潮下，非傳統安全議題對於國家、區域甚至是全球層次的安全挑戰也變得更為重要，因此成為現今國際社會所重視的議題。

由於人類生存與社會發展皆需要仰賴各種自然資源，而隨著人口成長與社會進步，各國對於資源的追求自然也變得更為迫切與複雜，由於資源與人類生存與發展息息相關，諸如：陽光、空氣、風、水、礦產、石油等自然資源更在日常生活中佔有重要位置，這種牽涉到人類基本生存與安全的特性，使得國家與區域在面臨資源爭端時，容易提高發生衝突的可能性，即便能夠進入到談判場域進行談判，爭端各方也不容易在牽涉到國家安全與發展的議題上輕易讓步，因此容易陷入膠著。隨著近年來氣候變遷、全球人口快速增加、各國經濟迅速發展等因素，像是石油、礦產等難以再生、再生所需要的時間較長的自然資源就出現了耗竭問題，對此各國相繼開發替代能源，以及追求永續發展等等更成為國際社會當前所關注的重要議題。

有鑑於資源的影響不只有牽涉到人類基本生存，更與國家安全與經濟發展有所關聯，因此其牽涉到的更是國家間的權力政治互動，包含軍事、政治力量等，也就是說在自然資源的不平等現象進而將影響到國家安全與發展的不平等；另一方面，因為資源對於國家經濟發展至關重要，而發動武裝衝突又不符合戰略考量，所以國家之間，以及國際社會在多數情況下仍會選擇尋求、鼓勵制度性合作以創造共同獲益，因此資源並不能僅僅從單一傳統國際關係理論的角度檢視，而應結合新現實主義學派與新自由主義學派的理論以更加全面性的理解資源的意涵。

貳、資源政治中的水資源議題

水資源自古以來對於人類社會與國家之生存與發展具有必要性，雖再生時間沒有像是礦產、石油所需耗時，但水資源也難以

像其他礦產與石油一樣可以找到替代能源並取而代之，這樣的不可取代性也就使國家、國際社會對於水資源的追求與共享產生迫切性。而根據「聯合國環境規劃署」(United Nations Environment Programme, UNEP)的數據可以看到，全球水資源總量約為 14 億立方公里，其中可被人類利用的淡水只佔了其中的 2.5%，而在這之中又有 70% 的淡水為山區、南極與北極區域的冰以及永久積雪，能夠較為輕易被人類取用的淡水則多以地下水形式存在，其佔全球淡水資源總量約為 30%，而在全球淡水資源中大約只有 0.3% 是來自於淡水湖與河流。⁵⁹

藉由數據可以看到地球本身的淡水資源非常有限，而較為容易被人類利用的淡水更為稀少，再加上水資源分布時間與地點不均，更不用說還要計入水循環所需要的時間。再者，在現代工業化社會與傳統農業灌溉等等對水資源的大量需求下，除了水資源匱乏將會影響到農業灌溉、工業用水以外，遭受到污染而不安全、不乾淨的水資源也會對人類健康與糧食安全產生危害。

有鑑於此，乾淨、充足的淡水資源對於人類基本生存與國家安全具有特殊性與不可取代性，因此水資源爭端在人類歷史上屢見不鮮，再加上受到自然條件的限制，使得不同地區、不同季節之間的水資源供應存在很大差異，而這種預測的不可靠性對於人類生存與國家發展來說構成了巨大的挑戰與困境，且水資源污染的問題也威脅到人類生存與國家安全。種種水資源的特殊性都更加劇了國家間在面臨水資源爭端時多會選擇採取較為強硬的立場，甚至是不惜發動衝突與戰爭，以捍衛自身對於水資源的使用權利。

⁵⁹United Nations, “Global water resources,” <https://www.un.org/zh/sustainability/waterpollution/impfacts.shtml>, (retrieved on 14 October 2018).

第二節、水資源的不平等性

在理解到乾淨的可用淡水資源屬於稀少資源，且水資源對於人類生存，以及社會發展有其不可取代性，進而使水資源治理成為在全球化、工業化下各國與國際社會所需要共同面對的一項重要課題之後，本節希望再進一步說明水資源中的不平等性，以理解在國家與國際社會在面對水資源時所必須面對的挑戰。

各國與區域間容易在跨界水域中產生爭端，並難以進行協商與讓步的原因在於水資源對於人類生存與社會的必要性與不可取代性，進一步來說，自然條件與歷史遺留等兩個問題會使得國家之間在面臨水資源治理時本身就存在不平等性，從而更加深了國家與區域間在面臨水資源爭端時，容易產生衝突的可能性。

以下分別就水資源在自然條件和歷史遺留的不平等性進行說明：

壹、自然條件

首先，在自然條件的部分，水資源治理中必須面臨到的首要問題即在於自然環境的不對等，包含地理、地形、氣候等等，除了特定氣候區降水量本身稀少外，即便地理位置處於熱帶莽原區、季風區，或是地形位於背風區等，都能夠在雨季能有大量降雨，但其降雨季節嚴重分布不均，而也無法有穩定供水量，對於農業灌溉與人類社會發展來說仍面臨水資源稀缺的困境。

尤其，近年來開發中國家的人口成長速度，以及其農業、工業發展的幅度皆遠遠高於已開發國家，為了應對快速的人口增長與經濟發展程度，除了民生用水的增加，開發中國家不得不擴大農業規模，從而增加灌溉用水的需求量，再加上工業發展所需要的工業用水，以及都市化所需要的發電用水等等，都讓開發中國家對於水資源的需求更為迫切。

貳、歷史遺留

國家之間除了存在先天自然條件下的水資源不平等以外，後天人為的部分則可以從歷史結構性的不平等來看，部分國家因為過去曾遭受到殖民統治而存在歷史遺留問題。

在歷史結構性的不平等中，過去曾受殖民統治的國家多為開發中國家，除了仍然受到過時且不平等的條約與劃界所帶來的影響以外，即便在脫離殖民、恢復自治後，其經濟結構到現在仍然或多或少會受到殖民時期的影響，包含廣泛種植高經濟價值的作物，而非對本國人民較為有益的糧食作物，以及在跨國貿易鏈中對已開發國家與過去的殖民母國仍存在高度的依賴性，並且受到當代全球貿易體系規範的限制，因此普遍仍然受到已開發國家的宰制。種種現象導致國家之間不對等的現象加劇，甚至影響到開發中國家與其他已開發國家間的談判及往來，使得邊陲與核心間存在永久性的不平等。

簡言之，跨界水資源治理所面臨到的問題與挑戰，除了因為人類可利用的淡水資源本身具有稀少性與不可取代性，受制於自然條件以外，其在過去殖民歷史中遺留下來的不平等性，都加劇了國家與國際社會進行跨界水資源合作的困境。

第三節、跨界水資源爭端的案例與影響因素

有鑑於水資源的不可取代、具有跨越時空的影響等特殊性的，又與國家安全和經濟發展息息相關，更關乎了人類生存，使其在資源中與戰爭的連結性並未隨著人類社會的發展而有下降的趨勢。尤其以非洲而言，在極度缺乏糧食安全，人口激增和氣候變化的背景下，難以減緩對於石油、礦石、水等自然資源緊張程度，而這種對自然資源的爭奪將會是影響該區域安全與穩定的關鍵之一。此外，非洲由於過去殖民歷史與種族隔離問題仍然為影響該地區水資源的不平等性的潛在因素，進而也影響到聯合國「水資源綜合管理」(Integrated Water Resources Management, IWRM)⁶⁰觀念在非洲的實踐情況。

根據本文針對水資源與跨界水資源爭端的文獻檢閱可以看到，水資源本身對人類生存與國家發展所具備的意義與特殊性，並且說明了國家之間在水資源中有其不平等性，而這樣的不平等性也造就了國家間在面對水資源治理時的困難，以及在出現爭端時導致衝突的可能。由於不只牽涉到國家對於權力與安全、經濟與利益的追求，更能夠透過話語的方式與意識形態相互連結，使水資源成為民族主義的體現，任何壟斷或破壞跨界水資源的舉動都會讓衝突的層次隨著時間而上升，種種因素使得跨界水資源的合作變得更加困難。

⁶⁰ 水資源綜合管理結合跨學科知識以及利益各方立場，以設計一個有效促進水、土地與相關資源協調發展，以及管理的長期利益，並希望在不損害環境與生態可持續性發展的情況下，以公平的方式最大限度地提高經濟與社會福利。

然而，水資源因為與人類生存與安全息息相關，大規模武裝衝突顯然不符合國家利益，因此跨界水資源治理依然存在合作與協商的可能性，綜觀歷史發展，可以發現跨界水資源爭端極少會上升到武裝衝突的層次，本應產生衝突與競爭的跨界水資源議題中不乏有合作的案例。

因此，接下來將聚焦在過去歷史上較為著名的國際中跨界水資源爭端案例，並以爭端方最後選擇衝突或是合作來進行分類，以便能夠進一步地了解水資源爭端的衝突與合作特性。

以下分別進行說明：

壹、水資源爭端 — 衝突案例

首先，在衝突方面，水資源因為其特殊性與不可取代性而隱含了衝突的可能，這也是新現實主義學派所認為的，基於國家安全與利益，沿岸國家之間發生衝突以爭奪跨界水資源是一種理所當然的現象。

一、印度河水資源爭端

1948 年印度與巴基斯坦因為劃界使得各自在印度河流域的水權產生歧異，雙方因為灌溉用水的爭議陷入戰爭邊緣，直到 1960 年「世界銀行」主導談判，使雙方達成《印度河水協定》(Indus Waters Agreement)。

二、約旦河水資源爭端

1950 年代起，約旦河(Jordan River)流域的周邊國家陸續發展單邊水資源開發，繼而引發後續衝突，約旦於 1951 年起開始引雅爾穆克河(Yarmuk River)水資源進入國境內的計畫，以色列也於 1953 年開始「國家輸水計畫」(NWC)，將流經敘利亞邊境的約旦河水導入國境內，且於 1964 年攻擊敘利亞的蓄水設施，導致「六日戰爭」的發生，戰爭後以色列獲得約旦河的控制權；1969 年，以色列認為約旦引用過量的約旦河水資源，因此再度攻擊約旦的水資源設施。1987 年，敘利亞與約旦簽署協議，規範敘利亞使用雅爾穆克河水資源的用量，然敘利亞違反協議，因而引發兩國間的紛爭。

三、幼發拉底河水資源爭端

1975 年，幼發拉底河(Euphrates)的流量低於平均值，伊拉克認為流入其國境內的水流量過低而無法容忍，因此要求阿拉伯聯盟進行干預，隨後敘利亞關閉領空，伊拉克將部隊轉移至邊界處，後由沙烏地阿拉伯調解以解決緊張局勢。

貳、水資源爭端 — 合作案例

雖然新現實主義學派的觀點認為水資源的衝突是一種必然，然而根據從「聯合國歐洲經濟委員會」(United Nations Economic Commission for Europe, UNECE)以及「聯合國教育、科學及文化組織」(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCOS)統計，自 1948 年以來，全世界只有 37 起跨界水資源爭端中發生過嚴重的暴力糾紛；相較之下，同一時

期全世界約簽署了 295 份國際水協定談判並簽署，包含《聯合國歐洲經濟委員會水公約》(UNECE Water Convention)，該公約最初只在泛歐洲地區的國家進行的，後於 2003 年轉為世界性的跨界水資源合作的法律框架。⁶¹

在跨界水資源爭端中，有效的合作框架與共享協議即便是在發生國際衝突的當下，依舊得以發揮其效力並得以延續，實際的例子包含自 1957 年起，柬埔寨、寮國、緬甸與越南在湄公河委員會的框架內展開合作；1958 年，蘇丹於大選後與埃及談判並簽署《尼羅河水域條約》(Nile Waters Treaty)；以色列與約旦自 1955 年起定期舉行會談，討論約旦河水資源共享問題；印度河委員會也並未因為以巴衝突而停止，更在 1960 年由「世界銀行」主導談判，使雙方達成《印度河水協定》(Indus Waters Agreement)，這些共享協議與合作框架都使國際跨界水資源議題與相關區域的關係都更加穩定，並且可被預測。

參、水資源爭端合作的可能性

從先前文獻檢閱與過去跨界水資源爭端的案例可以看到，水資源爭端是有透過外交途徑解決的可能性，水資源議題的合作與否主要與沿岸國家的戰略考量、共同利益、制度建立以及經濟考量有關。⁶² 在戰略考量方面，上游國家與下游國家將因為地理上的權力不對等而傾向以談判協商的方式，制定水量、水質、水流調解等相關議題的條約；而跨界水資源不論是在農業灌溉用水、工業發電用水上的共同利益則是促成相關國家願意進行共同開發

⁶¹United Nation Waters, 2015, *GOOD PRACTICES in Transboundary Water Cooperation*, from: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Good_practices/2015_PCCP_Flyer_Good_Practices_LIGHT.pdf (retrieved on 4 October 2018).

⁶²Wolf, op. cit., 256-258.

與合作的最主要因素。若過去曾有成功的相關條約與制度則可以提高國家參與的意願，與國家間發生衝突時也能保證相關條約與機制持續運作下去的可能性。最後，水資源固然重要，但其效益並無高昂到國家願意僅僅為了爭奪水權而啟動全面戰爭。

「斯德哥爾摩國際水資源研究所」(Stockholm International Water Institute, SIWI)即指出，跨界水資源合作的必要性，跨界共享水資源的合作對於適應氣候變遷、區域穩定以及經濟增長來說至關重要，同時能夠為沿岸國家提供新的機會，以持續發展其共同水資源，並且協助相關沿岸國家減少衝突的可能性，甚至促進經濟發展。⁶³

雖然種種考量可以看到國家間因為水資源產生全面性的武裝衝突的可能性極低，然而，根據「聯合國糧食及農業組織」(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)統計，國際社會雖然已經簽訂了 150 份與水資源相關之協議，然而只佔世界上共有 263 個跨界流域中的 158 個流域，約占 60%，顯示仍然缺乏合作管理的框架。⁶⁴再者，從「斯德哥爾摩國際水資源研究所」的資料來看，在全球範圍內的跨境河流的三分之二沒有合作的管理框架，而已經簽約的協議與條約中有一半以上缺乏監督機制、三分之二沒有具體的撥款機制、且五分之四不具備執行機制仍然存在分歧和爭議，從而導致跨界水資源爭端仍舊不時發生。⁶⁵

⁶³Stockholm International Water Institute, “Water Cooperation,” from: <https://www.siwi.org/what-we-do/international-centre-water-cooperation/> (retrieved on 10 October 2018).

⁶⁴Food and Agriculture Organization of the United Nations, “Land & Water, Transboundary Waters,” from: <http://www.fao.org/land-water/water/water-management/transboundary-water-management/en/> (retrieved on 4 October 2018).

⁶⁵Stockholm International Water Institute, “Cooperation Over Shared Waters,” from: <http://www.siwi.org/priority-area/transboundary-water-management/> (retrieved on 10 October 2018).

上述案例反映出藉由制度化機制制定持續性的參與進程，以及有各方信賴並願意提供資金的第三方支持，為國際水資源合作中的兩個重要因素，而約旦河流域即是因為缺乏有效監督機制而導致衝突不斷。簡單來說，有效的國際水資源共享條約所需要的是監督、執法，以及根據水流的變化與需求制定具體的資源分配機制。⁶⁶ 並且，比起進行衝突解決，諸如亞馬遜流域、湄公河流域等委員會的成功案例則顯示出有效的國內、雙邊以及多邊機制等，更能有效且和平地以談判、斡旋、協商、早期干預等成本較低的方式排除衝突爆發的可能性。除此之外，促進知識與經驗的分享、納入公正第三方力量、建立合作夥伴組織等等措施也能夠為跨界水資源治理提供較為有效且正面的合作機會。

⁶⁶International Decade for Action 'Water for Life' 2005-2015, "Transboundary waters," http://www.un.org/zh/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml (retrieved on 22 November 2018).

第三章 個案研究 — 尼羅河水權爭端

本章的個案研究聚焦在埃及與衣索比亞間對於尼羅河水權的爭端，第一節先說明尼羅河水權爭端之背景，接著說明過去該地區在遭受殖民統治歷史時所簽屬過的不平等條約，以及其影響。

接下來，在第二節說明埃及與衣索比亞之間對於尼羅河水權爭端之經過，進一步聚焦在 2011 年 4 月開始興建的「衣索比亞復興大壩」，說明雙方在該爭端中的採取的立場與爭端發生經過。

最後，第三節則說明埃及與衣索比亞在政治、經濟與社會文化間的異同，以理解雙方在尼羅河水權爭端中的爭端點，以及採取強硬立場的動機與目的。

第一節、尼羅河水權爭端之背景

壹、尼羅河爭端點

尼羅河(Nile River)做為跨界河流，總長約為 6853 公里，做為非洲東部與北部地區最重要的水源，由白尼羅河(White Nile)與青尼羅河(Blue Nile)兩條主要的支流於蘇丹境內的喀土穆(Khartoum)匯流而成，前者發源於維多利亞湖(Lake Victoria)，流經烏干達、南蘇丹和蘇丹，後者則發源自衣索比亞塔納湖(Lake Tana)，流經蘇丹。尼羅河包含主流與支流就流經了衣索比亞、蘇丹、埃及、烏干達、剛果民主共和國、肯亞、坦尚尼亞、盧安

達、蒲隆地、南蘇丹、厄利垂亞等等十一個國家，主要源於衣索比亞而終於埃及境內。⁶⁷

衣索比亞做為尼羅河上游的國家，理論上可以藉由地理優勢掌握尼羅河水源以握有對其的控制權力，並得以主導相關跨界河流共享協議談判，乍看之下會認為衣索比亞在尼羅河流域中享有更大的優勢，然而與此普遍認知與預測不同，埃及是實際上具有明顯的經濟、政治力量優勢的國家，因而得以在一定程度上彌補其位於下游的弱點，因此尼羅河水資源的掌控權長期掌握在少數的下游國家，尤其是埃及手中，從而造就了尼羅河流域中權力不對稱的問題。

簡言之，在尼羅河跨界水資源爭端中，埃及與衣索比亞分別代表了地理優勢的極端，以及軍事、政治、經濟力量的極端，埃及主張其對於尼羅河的歷史權利，衣索比亞則主張其地理權利，因此產生爭端與矛盾，而蘇丹則成為埃及與衣索比亞關係之間的關鍵。

⁶⁷Yousef Mohamed Rashad, "Dams on Nile River, High dam in Egypt, Sudan's Dams, Grand Ethiopian "Renaissance Dam" and its effect on the water budget of Egypt," from: file:///C:/Users/USER/Downloads/Mohammad%20Rashad%20Kassem%20Yousef_High%20dam%20in%20Egypt,%20Sudan%E2%80%99s%20Dams.pdf (retrieved on 19 August 2018).



圖 3-1：尼羅河流域圖

資料來源:Nile Basin Discourse, <https://www.nilebasindiscourse.org/about-nbd/our-identity.html>.

埃及的問題在於不規則的降雨量，使得過去數千年來一直依賴尼羅河灌溉以維持其農業發展，因此確保尼羅河水量成為埃及維持國家發展與人口成長的關鍵。與此相對的是，衣索比亞最大的問題在於慢性飢荒，每年大約影響了 200 萬人口，與埃及同樣以灌溉作為其主要發展的戰略之一。

因此，當埃及與衣索比亞雙方皆試圖利用尼羅河來負擔日益增長的人口，發展工業以創造就業機會，並期待透過水力發電帶來的電量以促進國家經濟增長時，雙方自然會產生爭執與衝突。

對於下游的埃及而言，尼羅河為其境內唯一的常年河流，自對埃及的生存與發展來說至關重要而且難以退讓，因此藉由主張其歷史權利來確保其充足的灌溉用水與民生用水量。對於上游的衣索比亞而言，則因為人口增長、經濟發展的需求，希望重新就尼羅河水份額協商出符合公平原則的新協議，以擺脫過去用水權利不平等的狀態。

貳、與尼羅河有關之國際協定與合作框架及其影響

在英國殖民統治時期，英國政府即與當時非洲其他宗主國簽署了關於尼羅河的協議，1929年，獨立後的埃及與蘇丹簽訂《尼羅河水協定》，該協議確保下游國家對該尼羅河河水使用的優先權。根據協議，未經埃及同意，其他國家不得於在尼羅河上游或支流興建水利工程，後雙方更於1959年，進一步通過談判簽訂了新的協定，確認埃及、蘇丹每年各享有的尼羅河水份額。然而，隨著尼羅河上游國家人口以及經濟的快速增長而迫切要求改變目前不平等的現狀，要求重新分配尼羅河水資源份額的聲浪也日益增加。

2010年，衣索比亞、烏干達、盧安達、坦尚尼亞等四個尼羅河沿岸國簽訂《合作框架協議》，隨後有肯亞與蒲隆地的加入，該協議指出應公平分享尼羅河水資源，且上游國家有權在不事先告知埃及和蘇丹的情況下建設水利工程，並建立制度性機制來規劃尼羅河的發展，不過埃及與蘇丹並未簽署該協議。

儘管如此，基於水資源對於人類生存與國家發展的不可取代性，以及為爭奪水資源所必須付出的高昂成本等因素，埃及與衣

索比亞間仍舊針對尼羅河而有一些互利發展的項目與措施，包含：水力發電的開發、提高灌溉系統的效率、上游流域對尼羅河進行管理以防止下游水壩的侵蝕與淤積現象，以及透過一般性的合作以獲得諸如「世界銀行」等國際組織的資金援助等等。⁶⁸

第二節、尼羅河水權爭端之發展

雖然全世界現今建造大型水壩的數量自 1970 年代開始已經出現下降的趨勢，但這樣的趨勢於 2000 年代出現變化，並且在過去十年中，國際社會上已經出現幾項有爭議的大型水壩興建項目，尤其是在中國以及印度地區，可以說兩國正在引領全球進行新一波興建大型水壩的趨勢，其主要原因在於因應快速發展的經濟與人口所需，希望藉由大型水壩的建立確保水資源的使用，包含水力發電以及灌溉農業的需求。

對此，2011 年 4 月，衣索比亞於其國境內、鄰近蘇丹的青尼羅河流域開始興建「衣索比亞復興大壩」，建成以後將成為非洲最大的水力發電設施，由於該大壩之水庫蓄水量預計有 630 億立方公尺，其蓄水量幾乎等同於尼羅河的年供水量，且能夠為伊索比亞增加比過去將近一倍的發電量，以實現其對於能源的需求，甚至能夠有多餘的電力得以賣給周邊國家，從而帶來龐大經濟利益，是衣索比亞備受注目的大型基礎建設計畫，而衣索比亞來說也很希望盡早享受到復興大壩所帶來的生產並向他國出口電力之效益。

⁶⁸Food and Agriculture Organization of the United Nations, “Land & Water, Transboundary Waters,” <http://www.fao.org/land-water/water/water-management/transboundary-water-management/en/> (retrieved on 4 October 2018).

然而埃及作為下游國家，從民生用水、農業灌溉用水到工業發展用水，皆對尼羅河的依賴甚深，並且基於過去殖民時代的協定、1929年與蘇丹簽訂的《尼羅河水協定》等，埃及認為「衣索比亞復興大壩」將侵害其對於尼羅河河水的歷史權利，因此自然強烈反對，從而主張應該在評估該大壩對環境影響的研究結束前先暫停興建的工程。

除了發電、防洪以及作為農業灌溉用水來源以外，「衣索比亞復興大壩」還被衣索比亞政治菁英賦予一種象徵意義，該大壩的名字即體現了重新喚醒衣索比亞的概念，並旨在重塑與重新定義衣索比亞身分的基本要素，以應對伊索比亞的國家內部多元種族與民族對國家認同所帶來的挑戰。⁶⁹也就是說，「衣索比亞復興大壩」作為一項大型水利建設項目，不但被視為民族自豪感的表現，並作為引領衣索比亞走向更輝煌未來的指標，更則被衣索比亞政府定位為一項外交政策，用以指責做為下游國家的埃及利用其軍事、外交以及經濟等等手段干涉其他國家在水資源使用的權利與企圖，對於衣索比亞作為一個國家的身分以及國家發展產生威脅，因此強調即便面臨埃及的強烈反對，衣索比亞需仍然準備好遏制埃及在未來可能的出現的威脅上升的情況。

2014年5月埃及總統阿卜杜勒-法塔赫·塞西上任後，埃及重回尼羅河水權爭端的談判中，但埃及仍堅持自身對於尼羅河水權的歷史權利，衣索比亞則主張尼羅河水資源應公平分配，即便埃及、衣索比亞與蘇丹於2015年3月簽署「原則宣言」，但仍無法於「衣索比亞復興大壩」的技術問題，與對尼羅河沿岸環境、經濟與社會可能造成的影響，以及相關責任等談判中達成共識。對此，埃及要求在第三方機構的評估報告出來之前，暫停一切建造

⁶⁹Orlowska, Izabela, "Forging a nation: The Ethiopian millennium celebration and the multiethnic state," *Nations and Nationalism*, Vol.19, No.2 (2013): 296-316.

工程；同時，衣索比亞宣稱埃及支持衣國境內的反政府組織的示威活動，以試圖危害自身在區域關係中的影響力。⁷⁰

2016年，衣索比亞堅持「衣索比亞復興大壩」的設計並不會影響流入下游國家的水量，埃及除了堅守立場以外，也試圖透過擴大與東北非國家之間的經貿關係以緩解局勢。⁷¹同年9月，三國同意委託由法國公司評估大壩的影響，然而衣索比亞主張不論評估結果如何都不會改變大壩的設計與建設，並指控埃及資助衣國反政府組織與活動以希望能夠在尼羅河水權爭端中發揮影響力；蘇丹則承諾不會損害埃及的用水權利。⁷²

2017年，南蘇丹總統薩爾瓦·基爾·馬亞爾迪特(Salva Kiir Mayardit)出訪埃及，衣索比亞則指責南蘇丹允許衣索比亞激進反對派在南蘇丹境內公開活動。⁷³蘇丹因為與埃及在邊界領土有主權糾紛，衣索比亞遂藉此機會以建立自由貿易區的方式，試圖緩和與蘇丹的雙邊關係。⁷⁴同年，埃及、衣索比亞、蘇丹、南蘇丹、肯、烏干達、盧安達、蒲隆地、坦尚尼亞就2010年的尼羅河《合作框架協議》之未來發展達成共識，然而其他與會國家一致

⁷⁰Lawson, Fred H., "Egypt versus Ethiopia: the conflict over the Nile Metastasizes," *The International Spectator*, Vol.52, No.4 (2017): 131.

⁷¹2016年，埃及總統阿卜杜勒-法塔赫·塞西主持區域經濟合作會議，並宣布將在非洲區域增加一倍的經貿量；同時，剛果同意埃及參與設計與建造剛果河流域的水壩，並與埃及分享與水壩所有相關信息，對此，埃及提供資金以支持與大壩相關的建設，並成功換取剛果「不會簽署任何損害埃及利益的協議」之承諾。

⁷²埃及總統阿卜杜勒-法塔赫·塞西以出席蘇丹憲法通過修訂的儀式，重新承諾對於雙方共同利益的承諾，對此，蘇丹則回應將與埃及就如何促進雙方在「衣索比亞復興大壩」的合作問題進行討論。同時，衣索比亞則持續指控埃及支持，並資助、訓練衣國的反政府活動與組織，試圖提升自身在尼羅河水權爭端中的影響力，然而塞西總統強烈反駁，指出埃及選擇採取合作的方式，而非透過資助衣國反政府組織的武裝活動對抗衣索比亞。

⁷³Radio Tamazuj News, "Diplomatic Row Reportedly Breaks Out between South Sudan and Ehtiopia," *TesfaNews on Web*, 23 January 2017, from: <https://www.tesfanews.net/ethiopia-south-sudan-diplomatic-row-breaks-out/> (retrieved on 5 June 2019).

⁷⁴Sudan Tribune News, "Ethiopia-Sudan Border Development Conference Kicks Off on Thursday," *Sudan Tribune on Web*, 15 February 2017, from: <http://www.sudantribune.com/spip.php?article61655> (retrieved on 5 June 2019).

否決埃及提案應保有埃及對於任何可能侵犯自身現有水權分配的項目之否決權。⁷⁵

簡言之，「衣索比亞復興大壩」對衣索比亞而言，除了實際上的經濟效益以外，同時也成為國內決策菁英的工具，以代表衣索比亞民族自豪感以及民族自決的象徵；而埃及身為大壩興建計畫的最大反對者，則扮演其主要的競爭對手，讓衣索比亞在對抗敵對鄰國的主權主張時，同時透過不斷指控埃及之支持衣索比亞的反政府團體而得以凝聚國家認同感，進而鞏固政治菁英的權力與統治。埃及與衣索比亞也持續在區域事務上進行角力，包含與其他沿岸國家建立自由貿易區、增加經貿投資的範圍等方式，以試圖發揮自身的影響力。

第三節、爭端當事國埃、衣立場分析

接下來，本節試圖說明埃及與衣索比亞兩國各自的政治、經濟與社會文化發展與特徵，並且藉由比較雙方之間的異同，以理解埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端中的爭端點，再分析雙方之所以採取強硬立場的動機與目的。

壹、埃及

一、政治

埃及以其古老文明而聞名世界，同時做為最大的阿拉伯國家，埃及在近代中東政治中發揮了核心作用。以下將分別從政黨與政

⁷⁵Lawson, Fred H., "Egypt versus Ethiopia: the conflict over the Nile Metastasizes," *The International Spectator*, Vol.52, No.4 (2017): 136.

府、利益團體，以及外交立場來探討埃及的政治特徵，試圖從中理解埃及的政治決策過程與主要決策者，以及決策過程中是否有其他利益團體參與其中，進而影響埃及的外交立場與其對外政策。

(一)政黨與政府

在 1922 年 2 月英國承認埃及獨立，埃及於 1923 年頒布憲法後，埃及始建立多元化政黨與自由民主等原則。隨著 1952 年七月革命爆發，以賈邁勒·阿卜杜勒·納瑟為首的「自由軍官組織」(Committee of the Free Officers)發動軍事政變，成立「革命指導委員會」(Revolutionary Command Council, RCC)，掌握國家政權，並於 1953 年 6 月 18 日廢除帝制，成立「埃及阿拉伯共和國」(Arab Republic of Egypt)。⁷⁶

然而埃及在成立共和國後並非直接進入民主狀態，埃及政黨的出現是一種連續的漸進式過程，反映了埃及社會、經濟與文化的相互作用，進而影響到埃及的國家與政治環境發展。

獨立後的埃及，在加麥爾·阿卜杜勒·納賽爾的領導下，經歷了長時間的一黨專政時期，期間除了限制政黨發展以外，公民完全沒有參政自由。⁷⁷直到 1970 年安瓦爾·薩達特上任後，為了緩和當時埃及政治動蕩的局面，以法治國家為口號，並頒布政黨法，

⁷⁶Metz, Helen C, *Egypt: A Country Study*, (Washington:GPO for the Library of Congress, 1990): 56-57.

⁷⁷獨立後的埃及在加麥爾·阿卜杜勒·納賽爾的領導下，於 1953 年 1 月通過解散政黨與一黨專政的立法，埃及始進入一黨專政時期，期間成立三個政治組織。首先於 1953 年成立「解放集團」以取代解散的政黨，最終目的在於進行政治動員以支持革命；接著，於 1956 年制定新憲進行公民投票，成立「民族聯盟」以成為埃及的政治大熔爐；最後，於 1962 年頒布建立「阿拉伯社會主義聯盟最高執行委員會」的基本法，然該聯盟並非代表全體埃及人民，其透過保障工人與農民席位而為代表埃及工人階級的組織，並以控制經濟、推動公部門發展進程、促進宗教自由等為其目標。1967 年的阿拉伯國家與以色列間紛爭加劇，再加上 1969 年 2 月以及 10 月的國內大規模示威後，埃及國內出現了呼籲給予公民更多民主權利的聲浪。

開放埃及政黨在有限自由之下發展。⁷⁸ 然而，到了 1977 年薩達特出訪以色列後，導致反對派的抗爭越演越烈，政府遂採取一系列措施限制政治參與，除了制定法律以限制反對派之政治活動以外，更於 1979 年於以色列簽署和平協議後進一步規定政黨不應反對此一和平協議。

在薩達特遇刺後，穆罕默德·胡斯尼·穆巴拉克於 1981 年 10 月上任，其主要目標在於讓當時埃及動盪的政治局勢恢復穩定。對此，穆巴拉克採取一系列措施以試圖緩解緊張局勢，包含釋放政治犯、允許重新出版部分報紙，並放寬對政黨活動的限制。在穆巴拉克執政時期，埃及的政黨數量增加到 24 個政黨。後穆巴拉克政府於 2007 年通過修憲，新憲法規定禁止建立任何宗教政黨。直到 2011 年埃及爆發大規模示威，除了抗議高失業率、低所得、高物價等經濟問題以外，還抗議政府腐敗，要求恢復公民選舉權、言論自由權，以及要求穆巴拉克下台、結束戒嚴並組建一個民選政府。後埃及軍方於 2012 年宣布自 1981 年薩達特遇刺後的緊急狀態結束。⁷⁹

2011 年 6 月，「穆斯林兄弟會」候選人穆罕默德·穆爾西贏得總統大選，為埃及歷史上首位由民選產生的總統，穆爾西任內先後頒布法令恢復人民議會、賦予總統新權力，但相繼因為軍方勢力，以及國內反對派的抗議而以失敗告終，2013 年埃及再度爆發抗議，同年軍方趁機推翻穆爾西政權，並宣布「穆斯林兄弟會」為恐怖組織。2014 年，與穆巴拉克一樣為軍人出身的阿卜杜勒·

⁷⁸ 薩達特於 1974 年 8 月提出改革阿拉伯社會主義聯盟的文件，後於 1976 年 11 月宣布納瑟時期三個政治組織成為正式政黨，隔年 6 月頒布政黨法，結束了埃及一黨專政，開放政黨在有限自由下發展的多黨時期。埃及於 1976 年頒布的政黨法除了規定政黨不應違背伊斯蘭教義，且需維護民族團結、社會和平、民主制度以及社會利益以外，並指出不應建立在種族、性別、宗教等其他歧視基礎之上。

⁷⁹ State Information Service Your Gateway to Egypt, "Political Parties," from: <http://www.sis.gov.eg/section/10/258?lang=en-us> (retrieved on 4 February 2019).

法塔赫·塞西(Abdel Fattah al Sisi)贏得總統大選，成為第二任民選總統，並於 2019 年 2 月就任非洲聯盟主席一職。⁸⁰

目前埃及政體採行的是半總統制，總統做為最高元首、軍隊最高統帥與最高行政權力負責人，必須由至少 20 名人民議會之議員提名，再經由絕對多數公民投票選出，任期 4 年，連選得連任一次。⁸¹ 埃及在 1971 年的憲法中賦予了總統極大的政治權力，其做為行政部門的最高指揮者，自然也是政治決策中的關鍵角色。

首先，根據埃及憲法，總統享有廣泛的人事命令權，除了副總統、總理、各部會首長與軍隊指揮官等高級公務員由總統任命以外，還可以任命大學校長、法官、公營事業的總經理以及宗教官員，因此，總統得以藉由廣泛的人事命令權干預政策目標與實際運作。再者，由於預算、銀行與其他公營事業都受到政府控制，因此總統也能夠在經濟領域中主導國家經濟發展方向。除此之外，總統對國防領域負有主要責任，除了可以在締結條約與宣戰以外，由於埃及的總統多有軍方背景，因此在軍方往往得以發揮更大的個人影響力；同樣，埃及的外交領域亦為總統的專屬權力，其外交立場與政策多由總統主導型塑。最後，總統除享有否決權以外，通常因為得以掌控執政黨議員，甚至是議會多數，而能夠在議會中將其提案轉化為法案。⁸²

「人民議會」(Majlis ash Shaab)做為埃及最高立法機關，議員由直接選舉產生，共 596 名成員組成，任期 5 年。⁸³ 然而，從

⁸⁰BBC News, "Egypt profile - Timeline," *BBC News on web*, 7 January 2019, from: <https://www.bbc.com/news/world-africa-13315719> (retrieved on 19 March 2019).

⁸¹State Information Service Your Gateway to Egypt, "Executive Authority," from: <http://www.sis.gov.eg/section/10/210?lang=en-us> (retrieved on 4 February 2019).

⁸²Metz, Helen C, *Egypt: A Country Study*, (Washington: GPO for the Library of Congress, 1990): 230.

⁸³State Information Service Your Gateway to Egypt, "House of Representatives," from: <http://www.sis.gov.eg/section/275/229?lang=en-us> (retrieved on 4 February 2019).

過去埃及憲法實踐情況來看，議會的權力遠遠不如總統，且議會議員多為企業、地主等特定團體代表，且總統亦可以透過掌握議會多數黨來影響議程制定，並確保自身提案可以被通過，甚至由於國防與外交領域為行政部門的保留權力總統在國防預算以及對外政策上可以說是專斷獨行。隨著埃及有限自由的發展，政府將更多權力轉移與議會，並允許反對黨參與議會選舉，使議會得以在政治體系中發揮更多影響力。⁸⁴

從埃及的政黨與政治發展歷程來看，雖然於 1953 年廢除帝制，建立共和國，但長期一直是軍人統治國家，其後政黨與政治發展也就不難看出受到軍人統治傳統的影響甚深。總統除了擁有憲法賦予的極大權力，使其得以凌駕在議會之上，甚至可以利用自身在軍方的影響力，從而主導埃及國內發展政策，以及對外政策的方向與進展，做為埃及政治決策與行政運作的中心，因此在尼羅河水權爭端中，埃及總統的立場與態度將會在與衣索比亞，以及其他沿岸國家的談判過程產生影響。2014 年，軍方出身的阿卜杜勒·法塔赫·塞西就任埃及第二任民選總統，除了帶領埃及重返尼羅河水權談判，更推動與衣索比亞在經貿、文化、醫療等領域合作，以試圖緩和雙邊關係、建立信任基礎，進而尋求兩國在尼羅河水權爭端中採取協商的可能性。

(二)利益團體

過去在納賽爾執政時期，因為其對於壓力團體的不信任，藉由以政府任命領導人的方式限制利益團體的自由，直到薩達特時代開始，埃及的利益集團規模的擴大，成為了反映當時有限自由

⁸⁴雖然議會並非完全自由，或是擁有與總統抗衡的權力，但仍然可以藉由提案試圖取消國家對私部門的監管。例如，確保私人企業擁有公平的信貸份額、禁止建商在古蹟進行開發、推行伊斯蘭化的措施，並得以在監督預算過程中發揮一定作用。

最重要的面向之一。然而薩達特主要尋求獲得地主，以及受過教育的知識分子的支持，因此讓這兩個群體有關之利益團體擁有較多的自主權，並擁有較高的機會得以進入決策過程，自然議會就成為特定群體謀求自身利益的渠道。⁸⁵

到了穆巴拉克主政時期，埃及利益集團的數量和影響力不斷地增強，即便政府與利益集團的立場偶爾有不一致的情況出現，但利益集團在政策產出過程中的重要性顯然還是遠遠超過一般民眾。尤其，企業更是得以擁有直接參與政府決策的機會，但是諸如工會組織也越來越有機會能夠表達勞工權益。⁸⁶除了企業與工會之外，新聞從業與記者集團也長期爭取擴大政治自由與新聞言論自由；律師集團雖然普遍對薩達特的自由化、法治等抱持正面態度，但因為薩達特政府仍然對政治參與與自由有所限制，因此積極爭取政黨得以自由化發展。

簡單來說，在納賽爾時期埃及的利益集團雖然因為其開放有限自由，而得以擴大其政治參與程度以及範圍，進而對政府的政治決策過程產生影響，但是可以發現這樣的有限參與僅僅提供富人與特權階級，或者是受過教育的少數知識分子機會，對於一般大眾來說，因為缺乏相關知識與組織利益集團的能力，自然無法獲得相關資訊，更不用說是參與到政府決策過程中，意即，埃及的政治決策過程多容易受到富人、地主等既得利益集團的影響。在尼羅河水權爭端中，由於「衣索比亞復興大壩」的興建將威脅

⁸⁵ Metz, Helen C, *Egypt: A Country Study*, (Washington: GPO for the Library of Congress, 1990): 262.

⁸⁶ 即便企業在爭奪政府資源與補助時偶有衝突，然而在諸如政府監管、稅收、價格以及工資等重大問題上，企業持共同的立場，因此薩達特時代，企業透過遊說而得以使政府通過降低所得稅累進稅率、允許新投資項目可以增長免稅期等政策。到1970年代末期，企業進一步反對工會提高最低工資之要求，甚至推動政府拆遷低收入社區，以利企業開發飯店、公路、停車場、辦公大樓等。對此，工業聯合發起運動，旨在推動公部門壟斷企業想要投資的領域，同時推動保護產業與勞工免受外國競爭，並且反對任何剝削勞工的形式、積極爭取提高最低工資，甚至與外資合作，以避免受到埃及政府與法律的限制。除此之外，農場的經營者也透過議會修改土地關係法，提高租金，並且編列補助以補償在過去土地改革的受害者。

到埃及農業、工業與民生用水而會受到來自利益團體的壓力，因此，利益團體將會對政府施加壓力以影響政治決策過程，試圖緩和自身利益所受到的危害。

(三)外交傳統

由於埃及位於歐、亞、非三洲交界處，因此其外交不可避免會受到地緣政治的影響，為了抵禦外部力量，埃及勢必要盡可能在區域中以及國際社會中發揮其國家影響力，而埃及的安全與否又因為依賴尼羅河，而與尼羅河的控制權息息相關，對此，埃及亦積極尋求與尼羅河流域國家發展良好關係。

同時，埃及由於地理位置與文化的關係，因此擁有多元化的身份，這對於其外交政策以及在區域、國際關係上的位置亦產生直接影響。首先，因為地理現實的關係，埃及得以在非洲扮演重要角色，且長期做為第三世界陣營的主要推動力量，並提倡不結盟主義與中立主義。⁸⁷再者，從埃及身分的精神層面來看，阿拉伯與伊斯蘭文化亦為影響埃及對外政策立場的因素，做為最大的阿拉伯國家，埃及不只是知識與政治中心，並且也是伊斯蘭文化的中心，甚至視自身為阿拉伯世界的領導者。⁸⁸非洲與阿拉伯身

⁸⁷傳統上，埃及的外交政策非常重視非洲區域，長期以來一直積極幫助非洲國家爭取獨立，也由於非洲國家立場的團結，非洲能夠擺脫殖民化下的種族隔離政策。後「非洲統一組織」(Organisation of African Unity, OAU) 於 1963 年成立，其目標在於幫助非獨立的非洲國家擺脫殖民主義，並協調獨立國家維護其主權，進而實現經濟發展的可持續性，而埃及做為其創始成員之一，自然發揮其重要作用。後來又持續在組建「非洲聯盟」(African Union, AU)以取代「非洲統一組織」發揮其影響力，其支持建立「非洲聯盟」的目的在於建立一個非洲實體，促進非洲國家之間的團結，進而實現成員國之間的政治，經濟和社會共同利益。同時，埃及亦提出一系列外交政策以試圖解決非洲地區國家積欠已開發國家的債務問題，包括取消部分債務、重新安排剩餘債務等，並促使「世界銀行」為非洲經濟發展提供資金，以協助恢復非洲國家的經濟，埃及甚至向所有非洲國家提供了技術援助與獎助學金。

⁸⁸埃及長期以來一直扮演阿拉伯地區的重要角色，具有重要的政治和文化作用，在大多數的阿拉伯問題上，埃及一直是重要的參與者，包含以阿沖突、伊拉克與蘇丹問題。埃及將「阿拉伯聯盟」(Arab League, AL) 視為阿拉伯共同行動的基礎，並認為該聯盟應該加強其遏制、預防衝突，以及和平解決的能力，簡單來說埃及在改革「阿拉伯聯盟」和支持阿拉伯共同行動方面發揮了重要作

分並未造成產生衝突，相反的，埃及可以以此做為最大化國家影響力的途徑。若埃及領導人能夠得到阿拉伯世界的承認，亦有助於增加其在國內統治的威望，因此埃及總統自然掌控外交領域與事務。⁸⁹

自 2011 年與 2013 年的革命之後，埃及試圖透過積極的外交政策發揮在非洲與阿拉伯的區域力量，並試圖透過與中國、俄羅斯、印度與巴西等大國或新興國家合作以平衡其外交政策，一方面取得共同利益，一方面也希望從新興經濟體的成功經驗中受益。具體來說，埃及視周遭國家與區域的穩定為維持自身安全的基礎，因此積極透過自身力量，並參與國際組織，在非洲地區的外交方向主要為尋求衝突解決，推動地區的和平與穩定；在阿拉伯世界中，則主要打擊恐怖主義與極端主義，並支持國際消除恐怖主義與極端主義產生之可能性。⁹⁰

從埃及的對外立場與政策可以看出來，為了保障自身國家安全，而極為重視區域關係，並與其他大國或新興國家合作，試圖透過在區域與國際舞台上積極發展國家影響力，來確保自身的話語權與主導地位。尤其利用地緣優勢與文化優勢，積極參與非洲地區以及阿拉伯世界中的事務，一方面藉由區域穩定保障自身安全，另一方面也從參與區域與國際事務中獲得影響力，增加國家力量。因此，在尼羅河水權爭端中，埃及積極緩和與其他尼羅河沿岸國家的雙邊關係，並積極參與非洲區域與國際事務，希望能夠利用阿拉伯國家身分與非洲地理位置的雙重優勢，提高自身在爭端中的籌碼。

用，除了保障阿拉伯地區的共同安全與利益以外，其最終目標在於建立該地區的共同市場。

⁸⁹ Metz, Helen C, *Egypt: A Country Study*, (Washington: GPO for the Library of Congress, 1990): 279-280.

⁹⁰ State Information Service Your Gateway to Egypt, "Egyptian Policy Foundations," from: <http://www.sis.gov.eg/section/0/52?lang=en-us> (retrieved on 4 February 2019).

藉由分析埃及政黨與政治發展，以及利益團體參與，可以看到即便埃及擁有政黨與利益團體等政治參與，然而長期以來總統都能夠握有極大的決策權力，除了受到憲法的保障以外，軍方出身的背景也為其增加了影響力，使得總統能夠凌駕於議會之上，主導國內、外政策，因此，埃及總統的立場與態度傾向在尼羅河水權爭端中占有重要的影響。

二、經濟

由於地理環境與氣候特徵，自古以來，埃及的經濟發展就十分仰賴尼羅河的水源，尤其現今人口增加、工業發展等對於水資源的需求更加迫切，因此接下來將分別從地理、氣候與水文，以及經濟結構等兩個方面，說明尼羅河對於埃及的重要性。

(一)地理、氣候與水文

埃及的地理位置位處於歐、亞、非三大洲的交匯處，瀕臨紅海和地中海，為地緣政治中重要的戰略地點，並有尼羅河貫穿全境，自古以來，埃及的農業與都市發展便依賴尼羅河甚深。

埃及做為尼羅河流域的下游國家，其國土疆界多位於平坦的沙漠平地，且由於全境氣候乾燥少雨，除了尼羅河三角洲，以及北部沿海地區屬地中海型氣候，年平均降水量可達 50 — 200 毫米以外，其餘大部分地區皆位於熱帶沙漠氣候區，年平均降水量不足 30 毫米因而炎熱乾燥，不適合發展農業。⁹¹ 因此，埃及的民生用水與工業、農業發展用水完全依賴尼羅河做為其主要水源，

⁹¹ Weather Spark, "Average Weather in Cairo," from: <https://weatherspark.com/y/96939/Average-Weather-in-Cairo-Egypt-Year-Round> (retrieved on 9 March 2019).

自古以來大部分的大型城市、大部分的人口與大約 90% 的農業活動都集中在尼羅河沿岸與尼羅河三角洲地區，而流入埃及境內的尼羅河水量則取決自上游國家境內的降雨量，尤其是來自衣索比亞高原的降雨。

受到自然條件的限制，埃及全境降雨量稀少而在農業、工業與民生用水上都必須依賴尼羅河水資源，使得埃及在面對尼羅河水權爭端時，將採取較為強硬的立場捍衛其用水權利。

(二)經濟結構

埃及自穆罕默德·納吉布時代以來就對經濟發展採取嚴重的干預政策，後來埃及的經濟活動更被國內外投資者所主導，納賽爾於 1952 年上任後面臨的是一個經濟發展不良且經濟不平等的埃及，不只經濟受到外資與少數從事製造業、房地產業的富人階級把持，一般民眾的公民權甚至也被剝奪。納賽爾政權最終於 1962 年建立了「阿拉伯社會主義」的新經濟體系，開始進行一系列的經濟結構調整，除了實施土地改革進行再分配、發展公營事業以外，也將過去外資與埃及國民擁有的企業進行國有化，同時對私營企業採取廣泛的監管政策。直到 1967 年因為與以色列的戰爭而使埃及經濟困難加劇，納賽爾政權開始反思政府廣泛監管經濟的作法，到了 1973 年 10 月爆發「贖罪日戰爭」⁹² 後，納賽爾採取開放經濟的新政策，只在於放鬆政府對經濟的監管力度、鼓勵私營企業發展，並鼓勵外資進入，然而在廣泛接受外資與進口後，埃及面臨了貧富差距擴大的問題。⁹³

⁹²又稱為四次中東戰爭、齋月戰爭、十月戰爭，發生於 1973 年 10 月 6 日至 10 月 26 日，起源於埃及與敘利亞分別攻擊六年前以色列佔領的西奈半島和戈蘭高地。

⁹³Metz, Helen C, *Egypt: A Country Study*, (Washington: GPO for the Library of Congress, 1990): 165 – 166.

目前埃及的平均勞動力人數約為 2600 萬人，且從事農業、工業、旅遊與服務業的比例相當平均，且有超過 300 萬的海外勞工，具體來說，其經濟收入主要依賴於旅遊業、農業、加工業、蘇伊士運河的收入、石油以及勞力出口。⁹⁴ 埃及雖然依賴農業發展，但因為氣候的關係，可耕地只占國土總面積不到 3%，雖然灌溉與耕種技術進步使埃及的農業發展不完全受制於可耕地面積，但在人口快速增長之下，其仍舊需要依靠向外國進口的方式滿足國內對於糧食的需求量。在對外貿易上，埃及亦積極尋求與世界各國發展經濟關係，在區域與國際方面進行合作，包含加入世界貿易組織、東南非共同市場、與歐盟簽署合作協議，並試圖恢復阿拉伯共同市場協議、建立自由貿易組織，除此之外，埃及與美國、中國、日本以及韓國均簽署了夥伴關係與合作協議。⁹⁵ 然而，近年來由於人口的快速增長，以及可耕地數量的限制使國家的資源與經濟面臨緊張的局勢，進而時常引發政治動盪。⁹⁶

埃及由於在農業灌溉、民生與工業發展等有大量用水需求，因而十分重視水資源，自 1998 年制定第一個水資源戰略開始，一直到 2017 年實施的有關水資源的項目，包含如何最大限度地利用水資源、消除水污染、與共享尼羅河水資源的其他沿岸國家進行合作以發展並保護該河流域等等，估計耗資將近 1450 億埃及鎊。⁹⁷

然而，在衣索比亞完成「衣索比亞復興大壩」後，大大的增加了埃及所面臨的水資源壓力，使得在相關談判與協議中，埃及

⁹⁴State Information Service Your Gateway to Egypt, “Economy,” from: <http://www.sis.gov.eg/section/0/1353?lang=en-us> (retrieved on 16 February 2019).

⁹⁵State Information Service Your Gateway to Egypt, “Economic Relations,” from: <http://www.sis.gov.eg/section/337/2830?lang=en-us> (retrieved on 12 February 2019).

⁹⁶BBC News, “Egypt country profile,” *BBC News on web*, 7 January 2019, from: <https://www.bbc.com/news/world-africa-13313370>(retrieved on 19 March 2019).

⁹⁷State Information Service Your Gateway to Egypt, “Egypt and Water Issue,” from: <http://www.sis.gov.eg/Story/176/Egypt-and-Water-Issue?lang=en-us> (retrieved on 15 February 2019).

採取較為強硬的立場以主張自身歷史權利，並盡可能地透過雙邊關係與多邊關係，試圖帶入其他國家與流域、國際組織等緩和在「衣索比亞復興大壩」建立後可能帶來的危害。

(三)社會文化

埃及橫跨三大洲的獨特性除了體現在地理上，也體現在人文方面，自古以來為東西方思想文化的交匯處，曾匯集了古埃及文明、古希臘文明、羅馬文明、科普特文明以及伊斯蘭文明等等。

在拿破崙入侵埃及之前，幾乎所有埃及的教育、法律、公共衛生以及社會福利等問題都掌握在宗教工作者手中。在鄂圖曼土耳其帝國的統治下，其刻意加強了宗教在政治與公共事務上的角色重要性，從十九到二十世紀，埃及政府致力於限制宗教在公共事務中的發揮的作用，並將宗教機構納入更嚴密的國家控制之下。在 1952 年七月革命後，政府開始任命清真寺與宗教學校之官員，並且於 1961 年針對艾資哈爾大學進行改革、建立包含醫學、工程與商業等一系列現代化院系。⁹⁸

埃及的穆斯林雖然普遍同意伊斯蘭教的信仰原則，然而在日常生活的實踐與應用中卻存在分歧，這也是埃及政治產生分裂的主要原因之一。伊斯蘭政治活動在埃及有著悠久的歷史，「穆斯林兄弟會」於 1928 年創立，並在第二次世界大戰後，試圖採取暴力手段以實現其宗教目標，因而被視為激進組織。在 1952 年七月革命之前，「穆斯林兄弟會」與軍方有密切聯繫，後「穆斯林兄弟會」與納賽爾發生衝突，直到在 1970 年代，安薩達特赦免了「穆斯林兄弟會」的領導人並允許恢復部分活動。自此，

⁹⁸Metz, Helen C, *Egypt: A Country Study*, (Washington: GPO for the Library of Congress, 1990): 135-137.

「穆斯林兄弟會」大致分為三個派系，最激進的派系致力於反政府活動，反對政府的政策；中間派則主張和平退出世俗社會，並建立一個符合伊斯蘭價值觀與教義的平行社會；溫和派則占主導地位，主張與薩達特政府合作。⁹⁹

埃及於 1971 年在憲法中保障宗教自由，伊斯蘭教為其主要宗教。根據美國皮尤研究中心 2010 年調查的數據顯示，現今埃及境內遜尼派穆斯林人口約佔埃及總人口的 94.9%，基督教的人數逐年下降，約佔總人口的 5.1%，其他像是猶太教、佛教等其他宗教則占總人口不到 0.1%。因為埃及地理位置的獨特性，以及人口與文化組成的複雜性等因素，使得埃及在國際與區域層次中都具有重要意義。

簡言之，埃及位於尼羅河下游，長期仰賴尼羅河水資源，因此在與衣索比亞的爭端中採取較為強烈的立場，並試圖緩和與其他沿岸國家的雙邊關係；同時，致力於利用位處三大洲交界的地理優勢，以及做為阿拉伯國家的身分等雙重優勢，積極提升自身在區域關係中的地位，以期能夠增加自身在尼羅河水權爭端中的影響力。

貳、衣索比亞

一、政治

衣索比亞做為非洲歷史最悠久的獨立國家，除了墨索里尼曾佔領五年以外並未被殖民過，而得以在整個殖民時期成為非洲獨立的象徵。以下將分別說明政府與政治、政治參與，以及外交立場以探討衣索比亞的政治特徵，試圖從中理解衣索比亞的政治決

⁹⁹Metz, op. cit., 138-139.

策過程與主要決策者，以及是否存在有效的政治參與可以影響衣索比亞的決策過程，甚至影響其外交立場與其對外政策。

(一)政府與政治

衣索比亞做為一個歷史悠久的獨立國家，過去長達幾個世紀都是君主體制，19世紀初分裂為許多公國，皇權旁落，在1868年英國入侵後於1889年獲得統一，然而1890年與1936年兩次遭受到義大利入侵，1936年，當時的皇帝海爾·塞拉西流亡，直至1941年在英國的幫助下回到首都復位，在政治上徹底倒向美國與英國，並正式確立國名為「衣索比亞」。¹⁰⁰此時，英國控制了衣索比亞的貨幣、外匯以及進出口，並幫助衣索比亞恢復其國家官僚機構。衣索比亞在經歷義大利佔領期間的變革，再加上獨立後英國協助其恢復國家官僚體制後，使衣索比亞希望在做為獨立國家的情況下實施現代化。

對此，國王海爾·塞拉西(Haile Selassie)曾試圖建立一個專制但現代化的政體，希望一方面可以保護君主專制政權，同時一方面引導衣索比亞進入現代社會，具體而言，儘管其於1955年制定憲法且成立議會，但由於該議會不具有實權，再者，衣索比亞並未真正進行土地改革，或是推動權力結構的調整，因此在本質上衣索比亞仍然是封建的。¹⁰¹

¹⁰⁰Ethiopian Government Portal, "History," from: http://www.ethiopia.gov.et/history?p_p_id=56_INSTANCE_eglYuFCcMdKJ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_eglYuFCcMdKJ_page=4 (retrieved on 16 March 2019).

¹⁰¹Ofcansky, Thomas P., and LaVerle Bennette Berry, *Ethiopia: A Country Study* (Washington: GPO for the Library of Congress, 1993): 62.

直到 1974 年衣索比亞發生軍事政變，皇帝海爾·塞拉西被廢黜。¹⁰²「德爾格」¹⁰³ 做為新政權，其面臨了重建衣索比亞政治、經濟與社會的任務，1978 年「德爾格」政權投向蘇聯，獲得大量蘇聯援助，並試圖為社會建立一種新的意識形態基礎，包含推行馬克思列寧主義的發展模式，並採取國家主義以及科學社會主義原則，具體在運作上則透過國家重組、財富再分配、建立中央集中計畫的能力等等。「德爾格」政權失敗在於衣索比亞乾旱與飢荒情況加劇，1989 年 5 月該政權之高級軍官發動政變，並有許多反對派團體，包含「厄立特里亞人民解放陣線」¹⁰⁴與「提格雷人民解放陣線」¹⁰⁵，發動了針對「德爾格」政府的軍事行動。然而，直到 1991 年初，「德爾格」政府仍舊未能與「厄立特里亞人民解放陣線」與後來的以「提格雷人民解放陣線」為核心成立的「衣索比亞人民革命民主陣線」¹⁰⁶ 談判出解決方案，最後，反對派於 5 月掌權，一致否認「德爾格」政府的社會主義，並承諾遵守民主與自由市場機制。¹⁰⁷

¹⁰²二戰後，衣索比亞由於維持君主獨裁，而在內政中漸漸出現矛盾，尤其 1970 年因為國內發生嚴重饑荒，再加上蘇伊士運河關閉造成油價高漲，使得國民生活陷入危機，農村地區甚至有人因為飢荒而死亡，在衣索比亞社會陷入混亂時，且皇帝海爾·塞拉西因為試圖掩蓋饑荒而造成國際撻伐。1973 年衣索比亞由於嚴重飢荒而爆發內戰，1974 年 9 月皇帝海爾·塞拉西被軍方逼迫退位並監禁。

¹⁰³意思為「委員會」或「理事會」，為衣索比亞「社會主義衣索比亞臨時軍政府」的通稱，該政權於 1974 年推翻帝制，並於 1975 年發布文件，宣布永久性地廢除君主制並將社會主義做為衣索比亞的意識形態，此後一直到 1987 年間，該政權對於反對派採取直接處決或監禁的方式鎮壓。

¹⁰⁴成立於 1970 年，為「厄利垂亞現執政黨人民民主與正義陣線」的前身，並主導了厄利垂亞獨立戰爭，與「衣索比亞人民革命民主陣線」於 1991 年聯手推翻了衣索比亞「德爾格」獨裁政權。

¹⁰⁵成立於 1975 年，並於 1980 年代中期逐漸崛起，成為最主要的反對獨裁統治的力量。1989 年，成立以「提格雷人民解放陣線」為核心的「衣索比亞人民革命民主陣線」政治聯盟，並與一直爭取厄利垂亞獨立的「厄利垂亞人民解放陣線結盟」，後於 1991 年發動武裝攻擊，推翻了衣索比亞「德爾格」獨裁政權。

¹⁰⁶於 1988 年因為反對「德爾格」獨裁統治而成立的軍事聯盟，由「提格雷人民解放陣線」、「阿姆哈拉民族民主運動」、「奧羅莫人民民主組織」以及「南衣索比亞人民民主運動」等四個黨派組成，1991 年，與「厄立特里亞人民解放陣線」聯手推翻「德爾格」政權。從此以後，該聯盟長期一直掌握衣索比亞的執政權。

¹⁰⁷Ofcansky, Thomas P., and LaVerle Bennette Berry, *Ethiopia: A Country Study* (Washington: GPO for the Library of Congress, 1993): 209-210.

「衣索比亞人民革命民主陣線」組建過渡政府，並由該組織的領導人梅萊斯·澤納維擔任總統。¹⁰⁸ 1994年6月，衣索比亞舉行了制憲會議，並於同年12月頒布《衣索比亞聯邦民主共和國憲法》，確立了衣索比亞國體為聯邦制，並實行三權分立與議會內閣制，更明確規定各民族享有自決權利，並改國名為「衣索比亞聯邦民主共和國」(Federal Democratic Republic of Ethiopia)，行政區劃則以種族為基礎加以劃分。¹⁰⁹ 衣索比亞長期以來存在乾旱、糧食不足以及內戰等問題，直到1991年長期的獨裁統治才帶來了一定程度的穩定。而自2018年以來，總理阿比·艾哈邁德·阿里(Abiy Ahmed Ali)在國內發起了政治自由化運動，並試圖結束與鄰國，尤其是與厄立垂亞間的爭端。¹¹⁰

根據1994年頒布的新憲法，衣索比亞由聯邦政府與州政府組成，兩者都具有立法、行政以及司法權力。而總統做為國家元首、軍隊總司令，由人民代表院提名，必須經由聯邦委員會(110名成員)與人民代表院(547名成員)三分之二多數同意後通過，任期6年，最多可連任兩屆，負責執行外交與國內政策，並享有締約權。

議會做為衣索比亞最高權力機構，由人民代表院、聯邦委員會所組成，人民代表院由人民直選產生，其中憲法規定少數民族至少要有20個席次，任期5年；聯邦委員會則擁有憲法解釋權，以及裁決民族自決或分離、各州間糾紛等權力，由各民族代表組成，每個民族必須至少有一位代表，每百萬人口則可增選一名代

¹⁰⁸同一時期，「厄利垂亞人民解放陣線」也組建厄利垂亞過渡自治政府，並在兩年過渡期滿後，於1993年經全民公投後宣布脫離衣索比亞獨立。

¹⁰⁹Ethiopian Government Portal, "History," from: http://www.ethiopia.gov.et/history?p_p_id=56_INSTANCE_eglYuFCcMdKJ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_eglYuFCcMdKJ_page=7 (retrieved on 16 March 2019).

¹¹⁰BBC NEWS, "Ethiopian country profile," *BBC News on web*, 26 October 2018, from: <https://www.bbc.com/news/world-africa-13349398> (retrieved on 30 March 2019).

表，由各州議會推選或人民直選產生，任期 5 年。總理與內閣則掌握聯邦政府的最高行政權力，內閣由多數黨或多黨聯合組閣，並經人民代表院同意而向其負責，其職能包含執行法律法，並維持國家政府的行政運作、執行社會與經濟發展計劃、年度預算，以及有關對外關係等相關決議。¹¹¹

衣索比亞根據新憲法實行了聯邦制，聯邦政府負責國防，對外關係以及共同利益，相對而言，新憲法也賦予了州政府廣泛的權力，不僅得以擁有行政、立法以及司法權，同時也有權力決定是否脫離衣索比亞獨立。雖然衣索比亞得以根據憲法維持國家內部各民族關係的穩定與和平，但也不可避免地削弱了聯邦政府的統治。

在尼羅河水權爭端中，由民選產生的多數黨所組成的，衣索比亞的總理與內閣則掌握聯邦政府的最高行政權力，而得以在政治決策過程發揮其影響力，2018 年，總理阿比·艾哈邁德·阿里上任後，試圖緩和與周邊國家的雙邊關係，並嘗試與埃及針對「衣索比亞復興大壩」的疑慮進行對話與協商，更積極推動整個尼羅河流域的合作，有助於該流域建立信任基礎。

(二)政治參與

衣索比亞在 1974 年以軍事革命推翻帝國體制後，「德爾格」政權起偏向社會主義以試圖尋求衣索比亞左派的支持，並以政府掌控的傳播媒體宣傳社會主義思想。¹¹² 雖然「德爾格」政權建立

¹¹¹ Ethiopian Government Portal, “The Structure and division of power,” from: http://www.ethiopia.gov.et/government-structure?p_p_id=56_INSTANCE_Aa8zGn38nDVb&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_Aa8zGn38nDVb_page=2 (retrieved on 16 March 2019).

¹¹² Ofcansky, Thomas P., and LaVerle Bennette Berry, Ethiopia: A Country Study (Washington: GPO for

後依然採取集中專制的方式嚴密控制社會，但為了塑造一個開放自由的印象，門格斯圖·海爾·馬里亞姆遂小幅度、有限的開放人民團體活動。此時，「衣索比亞人民革命黨」(Ethiopian People's Revolutionary Party, EPRP)¹¹³ 做為反對派開展一系列運動，而「全衣索比亞社會主義運動」(All-Ethiopia Socialist Movement)則做為「德爾格」政權的支持者而與「衣索比亞人民革命黨」在意識形態、公共政策中的對立變得更加激進。

1976年，由武裝部隊成員成立的「革命烈焰」(Abyot Seded)由門格斯圖·海爾·馬里亞姆親自領導，並於1979年成為唯一合法的政治組織，隨後「德爾格」政權進一步在衣索比亞紅色恐怖期間打壓其他人民團體與學生團體，因而在人道方面遭受美國的譴責。¹¹⁴

最終，「德爾格」政權在蘇聯、古巴、東歐國家的協助下，重新建立其對於國內各地區反對派的的控制權，並擊退來自索馬利亞與歐加登地區發動的攻擊。¹¹⁵ 即便後來門格斯圖·海爾·馬里亞姆於1984年成立衣索比亞工人黨，在1986年起草衣索比亞憲法，並於隔年通過。然而因為衣索比亞面臨長期飢荒、乾旱等問題，人民也極度反對其獨裁統治，再加上提格雷地區的反政府武裝，以及「衣索比亞人民革命民主陣線」與「厄利垂亞人民解放陣線」的武裝叛亂，最終由反政府的勢力掌權。

the Library of Congress,1993): 253.

¹¹³ 「衣索比亞人民革命黨」成立後，其做為「德爾格」政權的最大反對派，除了推展一系列活動後，成功地吸引了學生、知識分子、教師、企業家、政府官員的支持，甚至奪得了部分軍隊的同情。

¹¹⁴ 在衣索比亞長期以來因為打壓人民團體發展而導致的侵犯人權事件後，美國做為最大援助國家率先對其提出警告，1977年，美國總統卡特更由於其侵犯人權的行為，減少對衣索比亞的軍售，對此，馬里亞姆嚴厲限制衣索比亞與美國的關係，並驅逐所有美國軍事人員，以及大使館人員離開衣索比亞，最後，「德爾格」政權更進一步轉向蘇聯以尋求其他軍事援助來源。

¹¹⁵ Ofcansky, Thomas P., and LaVerle Bennette Berry, Ethiopia: A Country Study (Washington: GPO for the Library of Congress,1993): 235.

在「衣索比亞人民革命民主陣線」的長期統治下，衣索比亞仍然缺乏足夠的自由，再加上與厄利垂亞的邊界衝突於 1999 年演變成全面的戰爭，在面對長年內戰與乾旱的情況下，使衣索比亞的情況更加惡化，並遭到人權觀察(Human Rights Watch, HRW)指控其違反人權。後又於 2008 年逮捕當時的關鍵反對派「民主與正義統一黨」¹¹⁶的領導人；2010 年執政的「衣索比亞人民革命民主陣線」再度贏得議會選舉，獲得了絕大多數的席位，接下來幾年，衣索比亞的政治參與在政府的控制下仍然偏低。

直到 2018 年大選，由「奧羅莫民主黨」¹¹⁷出身的阿比·艾哈邁德·阿里成為總理，其上任後推行一系列政治自由化的改革政策，包含釋放政治犯、解除緊急狀態，以及同意撤離與厄立垂亞間有爭議的領土，雙方同意結束戰爭狀態，並且與「歐加登民族解放陣線」¹¹⁸達成和平協議，結束長達 34 年的武裝叛亂。¹¹⁹

長期以來，衣索比亞的政治參與度較低，然而其與多國共享邊境，且境內擁有多元文化與語言的背景，使得衣索比亞必須受到多元民族所帶來的挑戰，因此將興建「衣索比亞復興大壩」視為一種手段，希望能夠凝聚國內民族認同感。

¹¹⁶由 Birtukan Midekssa 於 2008 年 6 月 20 日成立，在以「團結與民主聯盟」為基礎上成立，為衣索比亞 2010 年大選中最大的反對派聯盟。

¹¹⁷為衣索比亞黨派，與「提格雷人民解放陣線」、「阿姆哈拉民族民主運動」以及「南衣索比亞人民民主運動」等黨派共同組成「衣索比亞人民革命民主陣線」，長期掌握衣索比亞執政權。

¹¹⁸成立於 1984 年，為反衣索比亞政府的武裝組織，是衣索比亞在當地的駐軍為武裝侵略行為，主要活動於衣索比亞東部的索馬利亞州及索馬利亞南部地區，其宗旨是謀求索馬利亞人占多數的歐加登地區從衣索比亞完全獨立出去，而衣索比亞政府亦指控厄利垂亞與部分索馬利亞為該組織提供援助。

¹¹⁹BBC NEWS, "Ethiopia profile - Timeline," *BBC News on web*, 18 March 2019, from: <https://www.bbc.com/news/world-africa-13351397> (retrieved on 30 March 2019).

(三)外交傳統

衣索比亞做為並未被殖民過的獨立國家，擁有長遠的外交傳統。過去衣索比亞長期抵抗歐洲擴張勢力與殖民主義的侵入，雖然曾被墨索里尼佔領五年，但仍舊得以保有其獨立國家地位。1923年，在海爾·塞拉西仍做為攝政王時期，就主導了衣索比亞加入國際聯盟的談判，直至1930年其繼位為皇帝後，更致力於建立一個現代、強大且實行官僚主義的帝國，並希望受到國際社會的重視，儘管在1936年至1941年間因義大利佔領而不得不暫時停止，但在1941年衣索比亞恢復獨立，海爾·塞拉西復位後，其再次加強了衣索比亞在國際社會的角色與地位。第二次世界大戰後，海爾·塞拉西因為積極參與聯合國並與西方主要國家保持一致立場，再加上其對非洲獨立運動的支持，以及與美國建立軍事、外交的盟友關係，衣索比亞在國際社會的地位有很大的進展。¹²⁰

除了尋求在國際組織與國際社會上持續發揮影響力之外，衣索比亞在區域和平與穩定亦做為一股推動力量，包含建立「薩納論壇」(Sana'a Forum)¹²¹、「政府間發展組織」(Intergovernmental Authority on Development, IGAD)¹²²，除了致力於振興東非地區經

¹²⁰Ofcansky, Thomas P., and LaVerle Bennette Berry, *Ethiopia: A Country Study* (Washington: GPO for the Library of Congress, 1993): 254.

¹²¹2002年衣索比亞、蘇丹、葉門等國家之領導人於薩那舉行首次會議，並於隔年簽署成立「薩那論壇」的協定，該論壇主要討論區域和平與安全問題。2004年，在第三次會議中，三國強調必須為實現非洲之角，以及紅海地區的永久和平與穩定以及經濟繁榮做出努力並加強合作，並於聯合公報中表示，三國譴責一切形式的恐怖主義，且將在反對恐怖主義，以及制止恐怖活動方面與國際社會進行合作，同時，鼓勵非洲聯盟，以及政府間發展組織（伊加特）在解決區域衝突中所發揮的積極作用。

¹²²於1986年1月成立，前身為由東非國家組成的「政府間抗旱與發展組織」，1996年3月改為政府間發展組織，簡稱「伊加特」，目前成員國有衣索比亞、吉布地、蘇丹、南蘇丹、索馬利亞、烏幹達等七國，2007年厄利垂亞因為認為該組織的決議損害到區域和平與安全而宣布暫時退出。現任主席為衣索比亞總理 Abiy Ahmed Ali，該組織的主要目標為建立在政治、經濟、社會、人道主義事務、環保等領域進行全面性合作的區域組織，具體來說有三大目標：保護環境，確保糧食安全；維護和促進地區和平、安全與人道主義事業；加強經濟合作，實現區域經濟一體化。

濟繁榮以外，也在區域和平中發揮影響力。再者，衣索比亞做為非洲聯盟的創始成員國，以及非洲聯盟總部的所在地，不僅藉由非洲聯盟在國際舞台上呈現一個繁榮、和平的非洲願景，而做為始終如一的獨立國家也長期支持非洲的解放運動，並為反殖民、反種族隔離等抗爭提供援助，同時，衣索比亞也在八國集團、二十國集團會議，甚至是其他國際機構中，包含履行做為聯合國成員國的義務、積極參與集體安全以及維和行動並發揮了重要作用。

123

簡單來說，衣索比亞因為地理位置的特徵而與多國共享邊界，再加上境內語言、種族多樣，因此現代衣索比亞的外交立場是尋求衣索比亞這個多民族政體得以做為一個民族國家，而維持自身的領土完整。對此，革命後的共和國領導人仍舊維持過去衣索比亞的意識形態，與國際社會中其他大國維持良好關係，以尋求獲得大國的經濟與軍事援助，從而提高自身追求外交目標與達成國內政策的能力。¹²⁴ 同時，衣索比亞也透過參與區域組織與區域事務以發揮自身影響力，包含長期援助非洲獨立運動，並積極發展經濟合作關係。也就是說，對衣索比亞領導人來說，追求衣索比亞的最佳利益為其最主要的外交目標。

在尼羅河水權爭端中，衣索比亞也透過積極參與流域組織，主導與其他沿岸國家的水資源開發、永續經營等合作項目，試圖透過其參與區域與國際事務等外交傳統，發揮自身的影響力，並在尼羅河水權爭端中提升自身的話語權。

¹²³The Federal Democratic Republic of Ethiopia Ministry of Foreign Affairs, "History," from: <http://www.mfa.gov.et/Home/TemplateI?PageName=History&TYPE=About%20Ethiopia&SUBTYPE=About%20Ethiopia&Language=English&Layout=Layout> (retrieved on 12 February 2019).

¹²⁴Ofcansky, Thomas P., and LaVerle Bennette Berry, Ethiopia: A Country Study (Washington: GPO for the Library of Congress, 1993): 253.

二、經濟

(一)地理、氣候與水文

衣索比亞主要位於非洲東北部高原，俗稱「東非之角」，並與西部的蘇丹以及南蘇丹、東部的索馬利亞與吉布地、北部和西北部的厄利垂亞以及南部的肯亞共享邊界，並靠近中東與歐洲。衣索比亞的國土有三分之二的地區為衣索比亞高原，整體地形包含高而崎嶇的山脈、高原、峽谷，山谷與平原，並有青尼羅河在內的河流橫跨其國土。¹²⁵

衣索比亞因為地形、地貌差異極大從而導致氣候與生物的多樣性，全境氣候以熱帶草原氣候與亞熱帶森林氣候為主，其他則為山地與熱帶沙漠氣候，年降水量從西部高原的 1500 毫米向東北、東南逐漸遞減至 500 毫米。¹²⁶ 塔納湖為衣索比亞境內最大的湖泊，並為青尼羅河之發源地，該地區的降雨量為尼羅河整年最主要的水流量來源，亦為衣索比亞的民生與發展之主要用水來源。衣索比亞同樣在氣候與地理等自然條件受到限制，再加上其境內的塔納湖為青尼羅河的發源地，擁有對尼羅河水資源的地理優勢，因此在尼羅河水權爭端中，自然對於尼羅河的使用權難以退讓。

(二)經濟結構

1974 年軍事政變後，「德爾格」政府採取社會主義路線，制定一系列年度計畫與十年計劃，試圖重建衣索比亞戰後的經濟，

¹²⁵Ethiopian Government Portal, "Geographical Location and Boundary," from: <http://www.ethiopia.gov.et/geography> (retrieved on 16 March 2019).

¹²⁶Weather Spark, "Average Weather in Addis Ababa," from: <https://weatherspark.com/y/100668/Average-Weather-in-Addis-Ababa-Ethiopia-Year-Round> (retrieved on 21 March 2019).

並以實現經濟增長為目標，具體內容包含進行土地改革、農村與城市地區的土地國有化，並控制農村與都市社區組織，以及大多數的工業、大型農場、金融業等。雖然一系列的年度計畫在短期內得以改善衣索比亞的經濟狀況，然而衣索比亞長期面臨嚴重的乾旱與區域衝突問題，在後續以經濟結構轉型為目標的十年計畫¹²⁷成效不彰，以及私人企業缺乏信心的情況下，使得衣索比亞面臨國家生產力下降、失業率居高不下、通貨膨脹率上升、對外援助的依賴程度日漸上升、國際收支情況惡化等現象，嚴重加劇了經濟危機。1990年，當時的總統門格斯圖·海爾·馬利亞姆宣布衣索比亞的經濟體系由馬克思主義轉向混和經濟，並進行改革，然而仍然未能扭轉經濟惡化的局面，當時衣索比亞的國民生產總額僅有60億美元，國民平均收入則大約為120美元，成為世界上國民平均收入最低的國家之一。¹²⁸

現代衣索比亞所採取的長期經濟發展策略以「農業化轉向工業化」(Agricultural-Development-Led-Industrialization, ADLI)的經濟結構轉型為主，除了強調對外出口為導向，對內則強調國內糧食供應和工業產出與商品供應，並且擴大國內製造業的市場，得到與「世界銀行」(World Bank)以及「國際貨幣基金組織」(International Monetary Fund, IMF)合作制定的經濟改革方案以及一系列結構調整方案的支持，一系列的改革方案以及經濟自由化為衣索比亞帶來了極大收益，包含低度通貨膨脹、政府低借貸以及良好的財政紀律，同時，衣索比亞亦致力於減貧計畫以及可持續發展計畫。¹²⁹

¹²⁷1984年提出十年計畫後，「德爾格」政府以經濟增長與經濟結構轉型為其目標，後續更於1988年推出「投資法」，允許私人企業可以無限制的參與部分經濟領域；同年「德爾格」政府在援助國的壓力下同意重新調整農業與農產品價格等政策。

¹²⁸Ofcansky, Thomas P., and LaVerle Bennette Berry, *Ethiopia: A Country Study* (Washington: GPO for the Library of Congress, 1993): 145-146.

¹²⁹Ethiopian Government Portal, "Economy," from: http://www.ethiopia.gov.et/economy?p_p_id=56_INSTANCE_whShxLA3vTRO&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-

目前衣索比亞的人口約有 8400 萬人，並以每年 2.73% 的成長率逐年增加，然而其人口面臨嚴重的分布不均問題，其中居住在農村的人口多達 6680 萬人。¹³⁰ 衣索比亞以農業為其經濟基礎，農業生產總值幾乎佔了 GDP 的一半，並佔出口總和的 60%，從事農業人口則佔總就業人口的 80%。¹³¹ 然而，由於農業容易受到地形、氣候、降雨量等因素的影響，衣索比亞的農業長期面臨到經常性的乾旱、種植困難等困境，因而更加依賴尼羅河水源。

除了進行農業灌溉以外，衣索比亞的工業、民生用水更仰賴尼羅河，由此可見，建造「衣索比亞復興大壩」對其國家安全與發展來說有其必要性，而難以輕易在尼羅河水權爭端中與周遭國家的談判上讓步。

三、社會文化

與多國共享邊界的地理位置，使衣索比亞境內存在八十種不同的語言與方言，以及豐富的文化差異。衣索比亞做為非洲歷史最悠久的獨立國家，除了墨索里尼曾佔領五年以外並未被殖民過，在殖民時期成為非洲獨立的象徵，從而留下獨特的文化遺產，包含其東正教教會為最古老的基督教教派之一，現今其人口主要的宗教信仰仍為基督教與伊斯蘭教。也因此，衣索比亞境內的人口組成十分複雜而多元化，語言、宗教、人種以及其分布地區皆無法以單一標準進行劃分。

[1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_whShxLA3vTRO_page=1](#) (retrieved on 20 March 2019).

¹³⁰Ethiopian Government Portal, <http://www.ethiopia.gov.et/facts-and-figures> (retrieved on 20 March 2019).

¹³¹Facts about Ethiopia, "Economy," <http://worldfacts.us/Ethiopia.htm> (retrieved on 16 March 2019).

衣索比亞做為一個具有悠久基督教傳統的國家，自西元 4 世紀以來，基督教做為伊斯蘭明定的國教得到了世俗權力的支持，從而得以回過來確保衣索比亞君主制的存續，並成為衣索比亞占多數人口的阿姆哈拉人，以及提格雷族的民族特徵之一。¹³² 相較之下，伊斯蘭教因為在傳播的時期、種族、地理分布位置上存在差異，因此並未能夠像基督教提供統一性的信仰體系。¹³³ 除了基督教與伊斯蘭教以外，衣索比亞境內也存在傳統信仰。雖然衣索比亞宣稱接納伊斯蘭教與穆斯林，具體來說，政府允許保留穆斯林法院、並在家庭與個人領域允許採用伊斯蘭法律，然而同時政府也逐漸接管穆斯林學校，並勸導減少阿拉伯語的授課。

雖然革命推翻舊帝國後，門格斯圖·海爾·馬里亞姆於 1975 年解散東正教教會，並宣布所有宗教一切平等，更將伊斯蘭教聖日訂為法定假日，然而衣索比亞境內基督教與伊斯蘭教之間的分歧仍舊存在。¹³⁴

衣索比亞長期面臨乾旱、種植不易與嚴重飢荒等困境，近年來更因為快速的人口增長與經濟發展，使得對尼羅河水資源的需求更為迫切。同時，因為境內種族、文化差異甚大，衣索比亞也希望透過建造「衣索比亞復興大壩」來應對國內民族團結的挑戰。而在其他沿岸國家對於尼羅河長期受到埃及掌控，而存在不滿的情況下，衣索比亞透過積極與周遭國家修復雙邊關係、參與區域事務以提升自身影響力，並利用自身位處尼羅河上游的地理優勢，挑戰埃及在尼羅河流域中的主導地位。

¹³² 衣索比亞境內大多數的東正教徒為阿姆哈拉人，以及提格雷人，兩個群體總共佔了衣索比亞總人口的 40% 以上，若再加上其他信仰基督教的人口，衣索比亞境內的基督徒占全國總人口數約為 50% 左右。

¹³³ 衣索比亞境內穆斯林人口則佔總人口數約 40%，而信仰伊斯蘭教的最大族群為索馬利亞族。

¹³⁴ Ofcansky, Thomas P., and LaVerle Bennette Berry, *Ethiopia: A Country Study* (Washington: GPO for the Library of Congress, 1993): 115-116.

簡言之，對於衣索比亞來說，爭奪尼羅河水資源不僅關乎國家安全與發展，更希能能夠透過挑戰埃及的主導地位來提升區域影響力，並且達到團結國內民族的目標。因此，在爭端中也採取強烈的立場，試圖與埃及抗衡。

參、尼羅河水權爭端下的埃及與衣索比亞關係

衣索比亞與埃及的關係源遠流長，可追溯到幾千年前，雙方除了長期以來在文化與歷史方面的聯繫之外，兩國在過去五十年中也一直積極、密切地參與非洲統一事業，然而「衣索比亞復興大壩」的建設計畫不免造成埃衣兩國的政治僵局，也威脅到兩國原有的合作關係。

本節藉由對埃及與衣索比亞的政治、經濟與社會文化層面進行分析，理解到雙方對於追求尼羅河水資源的迫切性，並了解兩國的主要決策者、外交立場，以及影響決策的因素，有助於分析未來尼羅河水權爭端的走向；另外，過去兩國的歷史關係自然也將影響到合作成功的可能性。

首先，根據埃及憲法，總統擁有極大權力得以凌駕在議會之上，並可以利用對軍方的影響力從而主導埃及國內、外政策，成為埃及決策的中心；由民選產生的多數黨所組成的，衣索比亞的總理與內閣則掌握聯邦政府的最高行政權力。再者，埃及因為位處三大洲的交界處而極為重視區域與國際關係，以確保國家安全，對於尼羅河的高度依賴性，也讓埃及必須積極尋求與尼羅河流域國家發展良好關係；衣索比亞則因為與多國共享邊界、境內種族

多樣化，為了維持國家穩定與領土完整，而透過與大國保持良好關係，並參與區域事務提升影響力並追求衣索比亞的最佳利益。

2009 年起，衣索比亞希望針對尼羅河水權問題爭取自身利益，然而因為埃及與蘇丹對於尼羅河歷史權利的堅持，以及反對衣索比亞提出的相關協議，使得衣索比亞的行動以失敗告終。2010 年，衣索比亞做為尼羅河上游國家的領導者，與烏干達、盧安達、坦尚尼亞共同簽署《合作框架協議》，肯亞與蒲隆地則於 2011 年加入該協議。過去，埃及政府在面對尼羅河水權爭端時一貫採取強烈的立場與態度，以確保自身國家安全與利益，而衣索比亞做為上游國家長期以來面臨水資源缺乏的困境，嚴重影響國家發展，雙方除了立場不一致以外，再加上國家力量不對等，因此埃及與衣索比亞難以針對尼羅河的使用權進行協商。

直到 2014 年，阿卜杜勒-法塔赫·塞西當選埃及總統後，埃及的國內政治局勢越來越穩定，且在新政策方向的推動下，帶領埃及重返尼羅河倡議的談判場域，並有效改善與衣索比亞的雙邊關係。¹³⁵在面臨政治局勢轉型的當下，雙方都傾向於與對方發展良好關係、進行合作以尋求穩定國內統治權力，並積極參與區域與國際事務，發展良好的區域與國際關係。雙方針對多項層面進行合作，包含經濟、農業技術分享與發展、土地利用、貿易與投資，對抗恐怖主義與極端主義威脅，以及促進非洲區域和諧與統一等等，種種層面的合作有助於奠定雙方信任的基礎，從而增加兩國在尼羅河水權爭端上進行協商與合作的可能性。透過埃及與衣索比亞雙方的合作建立信任基礎，兩國皆同意雙方擁有使用尼羅河

¹³⁵State Information Service Your Gateway to Egypt, *Egypt and Ethiopia*, from: <file:///C:/Users/USER/Desktop/Egypt%20and%20Ethiopia.pdf> (retrieved on 22 March 2019).

的合法利益，並存在協商、公平使用、不對他人造成傷害等原則以解決共享資源問題的共識。¹³⁶

然而，埃及在與衣索比亞、蘇丹於 2015 年簽署「原則宣言」，並確立了在尼羅河水權爭端中，必須以共同利益，以及不傷害任何一方利益為原則後，三方仍然無法就「衣索比亞復興大壩」達成任何更進一步的、實質上的共識。在衣索比亞持續主張「衣索比亞復興大壩」不會對下游國家產生負面影響，同時指控埃及支持衣國境內的反政府組織的情況下，雙方陷入僵局中。

簡言之，自從 2014 年阿卜杜勒-法塔赫·塞西當選埃及總統以來，埃及與衣索比亞透過在經貿、文化、醫療等各種領域的積極合作項目的推動以試圖緩和雙邊關係、建立雙方的信任基礎，以尋求兩國在尼羅河水權爭端中採取協商，尼羅河水權爭端的前景看似光明，然而，在埃及與衣索比亞就「衣索比亞復興大壩」產生任何實質上的協商方案前，雙方的僵局依舊存在，在此情況下，2015 年與蘇丹共同簽署的「原則宣言」將淪為空談。

¹³⁶The Federal Democratic Republic of Ethiopia Ministry of Foreign Affairs, “Ethio-Egypt Relations,” from: <http://www.mfa.gov.et/Home/Template1?PageName=African%20Countries&TYPE=Policy%20Issue&SUBTYPE=African%20Countries&Language=English> (retrieved on 12 February 2019).

第四章

埃衣在尼羅河水權爭端下的外交競合

在尼羅河水權爭端中，埃及與衣索比亞除了分別主張歷史權利，以及公平使用原則以外，雙方都透過外交手段爭取其他行為者的支持，包含其他沿岸國家、區域組織與國際組織等。本章將分析埃及與衣索比亞透過提升與其他沿岸國家的雙邊關係，是否有助於增加尼羅河爭端未來走向合作的可能性；以及區域與國際組織的多邊機制能否提供埃及與衣索比亞間溝通協商的平台，並進而促進尼羅河流域推展更廣泛的合作項目。

第一節、提升與周邊國家的關係

埃及長期以來一貫主張其對於尼羅河水權的歷史權利，而反對其他沿岸國家的主張，然而隨著近年來各國相繼面臨人口快速增長、國家發展的壓力，其他尼羅河沿岸國家開始試圖利用自身地理位置的優勢，希望能夠與埃及共享尼羅河水資源以達到灌溉、發電等目的。

其中，衣索比亞於 2011 年 4 月在其境內的青尼羅河開始興建「衣索比亞復興大壩」，由於該大壩之水庫蓄水量預計有 630 億立方公尺，其蓄水量幾乎等同於尼羅河的年供水量，且能夠為衣索比亞增加比過去將近一倍的發電量，對衣索比亞來說，除了希望利用該大壩達到灌溉目的以外，也計畫利用其發電量實現衣索比亞在人口增長、國家發展的壓力下對於能源的需求，甚至預計

將多餘的電力賣給周邊國家，從而為衣索比亞帶來龐大的經濟利益。

除了埃及與衣索比亞以外，其他沿岸國家在尼羅河水權爭端中也具有一定的影響力，埃衣兩國為了獲取更大的支持，積極拉攏其他沿岸國家，尤其是蘇丹與南蘇丹，以期能夠在談判中增加話語權。

在這之中，蘇丹因為希望享受該大壩帶來得廉價電力，以及衣索比亞所承諾的灌溉價值、減少清理尼羅河氾濫所帶來的淤泥的花費等，選擇支持「衣索比亞復興大壩」的建立。相較之下，埃及做為尼羅河下游國家，自然擔心該大壩建成後，埃及的經濟發展與國家安全被上游國家把持，因而積極與南蘇丹發展合作關係，協助其建立基礎設施以提升國家發展，希望能夠藉此拉攏南蘇丹與其共同反對「衣索比亞復興大壩」的建立。

藉由文獻與歷史上大多數的案例可以看到國家基於理性計算與戰略考量，仍傾向於在跨界水資源爭端中採取合作的態度，不過儘管埃及與衣索比亞都擁有合作的動機，但雙方在合作的程度與形式上仍然存在角力。有鑑於此，本文試圖在本章節聚焦在埃及與衣索比亞兩國，釐清雙方在尼羅河水權爭端中的角色、立場，以及如何倚仗各自的優勢力量與其他主要的沿岸國家，包含蘇丹、南蘇丹建立關係，以試圖影響「衣索比亞復興大壩」。以下將一一進行說明：

壹、埃及

尼羅河對埃及來說，不僅只有歷史與文化上的意涵，自古以來，埃及的城市發展與人口分布皆集中於尼羅河三角洲，以及尼羅河沿岸。直到現在，氣候乾旱、降雨分布不均的埃及在農業灌溉、工業用水、民生用水等皆主要仰仗尼羅河的水資源，因而長期以來採取強烈立場，主張自身對於尼羅河水權的歷史權利。

一、與南蘇丹關係

2011 年南蘇丹自蘇丹獨立後，埃及於同年 7 月 9 日承認並與其建立外交關係，並積極尋求與南蘇丹在政治、經濟、文化等層面發展合作關係。除了在政治上給予南蘇丹承認，並與其進行經濟與國家發展等層面的合作之外，埃及也藉由一系列援助以支持南蘇丹，包含水資源基礎建設、發電廠、衛生與醫療、企業投資、獎助學金等方面。自 2013 年起，埃及與南蘇丹相繼協議共同促進健康與農業領域的合作；在經濟領域方面，埃及承諾給予南蘇丹經濟援助，同時在埃及的協助下，埃及、南蘇丹與企業共同簽署合約以尋求南蘇丹的經濟發展。隨後，埃及於 2014 年，埃及與南蘇丹為加強雙方合作而進行會談，埃及就水資源利用、灌溉等項目提出合作方案，並於 11 月簽署雙方在水資源技術與開發合作方面的協議，後雙方更於 12 月制定更為完整的計劃以支持南蘇丹在衛生、城市規劃以及水資源領域的發展，加強了埃及與南蘇丹的合作關係。¹³⁷

尼羅河總流量的 85% 約來自於衣索比亞境內的青尼羅河，剩下的將近 15% 則來自南蘇丹與其南部的尼羅河沿岸國家之河流、

¹³⁷ State Information Service Your Gateway to Egypt, "Economic Relations," from: <http://www.us.sis.gov.eg/section/4733/4865?lang=en-us> (retrieved on 16 February 2019).

湖泊，且尼羅河流域面積的 45% 在南蘇丹境內，對此，埃及在南蘇丹獨立後，提供其經濟、衛生等國家發展與基礎建設項目援助，積極與其發展良好的合作關係，以換取其支持自身在尼羅河水權爭端中的立場，除了藉由雙邊關係以外，埃及也積極以參與區域活動的方式提升自身在區域關係中的角色與影響力。

二、與蘇丹關係

蘇丹在尼羅河水權爭端中扮演重要角色，埃及與蘇丹的邊界存在領土主權爭端¹³⁸，原本就存在嫌隙關係，再加上衣索比亞承諾「衣索比亞復興大壩」將帶來的廉價電力，以及降低蘇丹每年清理尼羅河氾濫所帶來的淤泥的開支，蘇丹在爭端中的立場漸漸倒向衣索比亞。隨著 2017 年 4 月埃及議會通過決議將位於紅海的薩納菲爾島(Sanafir Island)與蒂朗島(Tiran Island)歸還予沙烏地阿拉伯，使得埃及與蘇丹之間的緊張局勢升高，在埃及具拒絕蘇丹呼籲雙方針對 Halayib 三角地區的爭端進行談判以決定該地區的永久處置後，蘇丹選擇以此做為與衣索比亞結盟的藉口。

簡言之，隨著埃及與衣索比亞爭端的擴大，做為在尼羅河水權爭端中的主要挑戰者，整個區域的權力與聲望逐漸轉移至衣索比亞，而蘇丹則選擇與衣索比亞站在同一立場。目的除了經濟利益以外，也希望能夠改變自身在 Halayib 三角地區的立場與話語權，而埃及藉由資金與技術援助，轉向與南蘇丹等其他沿岸國家建立替代夥伴關係則顯示出蘇丹轉變立場後對於其地位與影響力的確產生了影響。

¹³⁸Halayib 三角地區位於埃及和蘇丹邊界，原為 1899 年英國與埃及共管蘇丹的邊界，1902 年英國與埃及重新調整邊界後，使該區被併入蘇丹的行政管轄範圍，1956 年蘇丹獨立後，兩國都聲稱擁有主權，埃及於 1990 年代中期起對實行事實占領，並派駐軍隊。

貳、衣索比亞

衣索比亞受到地形與氣候限制，長期面臨經常性乾旱、農作物種植與生產不易、嚴重飢荒等問題，近年來人口快速成長更大大加劇了困境，再加上境內種族、語言與文化複雜，因此除了經濟效益以外，衣索比亞也需要透過「衣索比亞復興大壩」訴求民族團結與榮耀。對此，衣索比亞積極參與區域事務，拉攏其他國家以試圖增加自身在尼羅河水權爭端中的影響力。

一、與南蘇丹關係

1983 年爆發第二次蘇丹內戰，2005 年簽署《全面和平條約》並成立蘇丹南方自治政府，直到 2011 年，南蘇丹成功通過獨立公投，於同年 7 月 9 日正式成立南蘇丹共和國。

南蘇丹獨立後吸引了肯亞、烏干達、衣索比亞、厄立垂亞與埃及等投資，在製造業方面，南蘇丹石油的運輸必須仰仗蘇丹港口，因此蘇丹政府對南蘇丹課徵高額運輸關稅、加工費以及過境費用，南蘇丹為了解決石油高成本運輸的問題，因而必須尋求與衣索比亞、厄立垂亞、吉布地合作，或者是與肯亞協商，建立新的石油運輸管道。¹³⁹ 而埃及為了拉攏南蘇丹而積極提供資金、技術援助其發展，以期待能夠換取南蘇丹與其在尼羅河水權爭端中一起站在反對立場。因此，當衣索比亞與其他沿岸國家，包含蒲隆地、肯亞、盧安達、坦尚尼亞以及烏干達於 2011 年通過《合作框架協議》時，南蘇丹與埃及做為該倡議的反對者，反對衣索比亞興建「衣索比亞復興大壩」。

¹³⁹Africa Center, “Navigating the Competing Interests of Regional Actors in South Sudan,” from: <https://africacenter.org/spotlight/navigating-the-competing-interests-of-regional-actors-in-south-sudan/> (retrieved on 23 March 2019).

在埃及以大量援助換取南蘇丹共同反對「衣索比亞復興大壩」後，南蘇丹與衣索比亞之間的關係逐漸趨於複雜，為了回應埃及的行動，並試圖改善與南蘇丹之間的關係，衣索比亞與南蘇丹簽署安全協議，雙方於該協議中承諾不支持各自國內的叛亂分子或者是反政府團體。

二、與蘇丹關係

與南蘇丹不同，蘇丹在南蘇丹獨立後選擇重回由衣索比亞主導的《合作框架協議》中，選擇支持「衣索比亞復興大壩」的建立，並因此促進了與衣索比亞之間的關係，具體來說雙方建立協議，同意共同組建聯合安全部隊以確保「衣索比亞復興大壩」的安全。¹⁴⁰

蘇丹選擇支持衣索比亞不僅只是期待「衣索比亞復興大壩」建立後，衣索比亞承諾將帶來的廉價電力，同時也希望藉由大壩減少每年尼羅河洪水氾濫所帶來的沉積，一則可以減少蘇丹每年清理農田淤泥的龐大花費，二則可以提升農作物產量。對此，蘇丹與衣索比亞一同積極遊說埃及同意「衣索比亞復興大壩」的建立，並向其保證不會過度利用農業用水以威脅埃及的供水穩定。

參、埃衣周邊外交之有效性評估

本節藉由觀察埃及與衣索比亞兩國與其他沿岸國家的互動，看到雙方試圖利用各自優勢拉攏其他沿岸國家，希望能夠透過良

¹⁴⁰International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute,” from: <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/271-bridging-gap-nile-waters-dispute> (retrieved on 22 March 2019).

好的雙邊關係的支持，在尼羅河水權爭端的談判與合作中發揮其影響力。

長期以來，尼羅河流域中的其他沿岸國家對於埃及獨佔尼羅河水權即存在不滿，隨著 2011 年衣索比亞於青尼羅河流域興建「衣索比亞復興大壩」，並獲得大部分的沿岸國家的支持，整個東北非區域的局勢逐漸不利於埃及。其中，蘇丹做為關鍵角色選擇與衣索比亞站在同一立場，除了透過與埃及在 Halayib 三角地區的領土爭議，迫使埃及參與尼羅河水權談判。對此，埃及則積極與南蘇丹、厄利垂亞、索馬利亞等白尼羅河流域的其他沿岸國家建立夥伴關係，以試圖彌補因為蘇丹轉變立場所帶來的影響。

141

簡言之，埃及與衣索比亞積極拉攏蘇丹、南蘇丹、肯亞、烏干達、厄利垂亞、索馬利亞等沿岸國家，以試圖增加自身影響力與話語權的作為，但考慮到流域中沿岸國家間的立場與互動，由於牽涉到包含領土主權爭議、蘇丹內戰、厄利垂亞與衣索比亞的民族爭議等，反而增加了尼羅河流域局勢的不確定性，使得尼羅河水權議題複雜化，成為雙方未來在尼羅河水權爭端中採取合作的阻力。

第二節、爭取區域與國際組織的多邊支持

在區域組織方面，首先，「非洲聯盟」做為非洲最主要的區域組織雖然成員包含了尼羅河沿岸國家，但是因為並未有實質且完善的爭端解決機制，因此雖然能夠在高峰會等場合提供爭端國

¹⁴¹Lawson, Fred H., "Egypt versus Ethiopia: the conflict over the Nile Metastasizes," *The International Spectator*, Vol.52, No.4 (2017): 136.

家間溝通的機會與平台，而得以控制爭端方直接走向衝突的可能，但若要有實際做為以協助解決爭端則不容易。

再者，尼羅河沿岸國家間也針對共享跨界水資源議題，以合作、共同開發等角度簽訂有關協議，其中 1999 年開始的「尼羅河流域倡議」更總共有十個沿岸國家參與其中，國家之間透過戰略制定等方式針對尼羅河水資源的分配、利用，以及能源開發、環境保護等議題進行合作，並且透過定期會議提供國家之間協商的平台；再加上「尼羅河流域對話」，提供民間社會一個發聲以及參與決策、影響政策制定的管道，為尼羅河水權爭端的合作納入更廣泛的利益各方；另外，2015 年埃及、蘇丹與衣索比亞三國也簽署「原則宣言」，希望在「衣索比亞復興大壩」的項目上進行合作。

壹、區域組織與建制

一、非洲聯盟

「非洲聯盟」(African Union)做為取代「非洲統一組織」(Organisation of African Unity)¹⁴²的角色，在非洲大陸的 55 個國家領導人達成共識的情況下，於 1999 年 9 月在南非正式運作，除了持續協助非洲各國擺脫過去殖民統治遺留下來的影響之外，也試圖加強非洲地區的團結、合作與一體化，以提升非洲整體競爭力與經濟發展。然而因為「非洲聯盟」並未有完善的爭端解決機制，因此在爭端中較難發揮調節爭端各方的作用，但是透過定期

¹⁴²1963 年 5 月，32 名非洲獨立國家元首在衣索比亞首都舉行會議、簽署憲章，創立了「非洲統一組織」，該組織的願景在於型塑對於非洲認同，並希望能夠自由、掌握非洲大陸命運，為此非統組織有必要促進非洲各國人民之間的諒解，促進國家之間的合作。非統組織的主要目標在於擺脫非洲殖民化，以及種族隔離政策所遺留下來的影響、促進非洲國家之間的團結與合作、維護成員國主權以及領土完整，並促進與其他國際組織的合作以積極參與國際事務。

舉行的「非洲聯盟高峰會」(The Assembly of the Union)¹⁴³，依然得以針對區域整體未來發展進行對話，而國家之間的領導人也得以利用此機會針對共同議題進行協商。

以尼羅河水權爭端來說，2019年2月埃及、蘇丹與衣索比亞三方即於「非洲聯盟高峰會」期間舉行三方峰會以探討「衣索比亞復興大壩」的議題，其目的在於提供大壩建立的技術談判、加強三方合作，並強調在尼羅河水權爭端中必須根據三國於2015年簽署的「原則宣言」，以不損害各自利益為原則，做為三個國家之間共同利益。三方首腦會議還涉及三國關係的總體層面、加強兩國關係的方式，同時繼續就共同關心的各種議題進行密集磋商與協調。¹⁴⁴

二、與尼羅河流域有關之合作框架

(一)歷史上的相關協議

過去尼羅河沿岸國家之間有關於水資源利用的近代協議，最早可以追溯至1929年英國與埃及簽訂的《尼羅河水資源協議》(The Nile Waters Agreement)，該協議賦予做為下游國家的埃及否決上游國家在尼羅河沿岸實行相關項目的權利。1959年埃及與蘇丹則進一步簽訂雙邊協議，主要目的在於補充1929年《尼羅河水資源協議》的內容，確立埃及與蘇丹每年各自可利用的尼羅河

¹⁴³為非洲聯盟最高權力機構，原本一年舉辦一次，自2005年起改為每年舉行兩次，主要職責為制定共同政策、監督政策與決議執行、加速非洲政治與經濟一體化建設、解決非洲地區戰爭、衝突、恐怖主義等問題。2019年2月10日，第32屆非洲聯盟高峰會在衣索比亞首都舉辦，主要討論難民議題。

¹⁴⁴Al-Masry Al-Youm, "Sisi, Bashir, Ahmed discuss GERD on sidelines of AU summit," *Egypt Independent*, 11 February 2019, from: <https://www.egyptindependent.com/sisi-bashir-ahmed-discuss-gerd-on-sidelines-of-au-summit/> (retrieved on 4 May 2019).

水資源份額。上述兩項協議都引起上游其他沿岸國家的不滿，並試圖在更公平的原則上重新分配尼羅河水份額。

2010年，其他沿岸國家簽訂了尼羅河流域的《合作框架協議》(Cooperative Framework Agreement, CFA)¹⁴⁵，包含衣索比亞、烏干達、盧安達、坦尚尼亞、肯亞與蒲隆地等六個沿岸國家已簽署，根據協議內容除了得以公平分享尼羅河水資源，並且有權利在不事先告知埃及與蘇丹的情況下於尼羅河與其支流沿岸建設水利工程。埃及則拒絕接受該協議並希望能夠經由談判獲得新的替代協議。

2015年，埃及、衣索比亞與蘇丹針對「衣索比亞復興大壩」簽訂「原則宣言」，主要希望緩解爭端各方的緊張情勢，並在不損害各自利益為原則，做為三個國家之間共同利益，試圖為提高後續合作的可能性，具體來說包含必須優先考慮下游國家的用水權利並賠償其損失。

(二)尼羅河流域倡議

1999年，尼羅河沿岸國家間建立了「尼羅河流域倡議」(The Nile Basin Initiative, NBI)，先後有埃及、衣索比亞、肯亞、蘇丹、盧安達、坦尚尼亞、烏干達、剛果、蒲隆地、南蘇丹等十國加入，並有厄立垂亞做為觀察會員，提供尼羅河沿岸國家一個對話、協商的框架，希望能夠在合理、公平原則下尋求國家間的合作開發，並分享尼羅河水資源帶來的效益，進而促進區域的和平安全與穩定，以實現雙贏。¹⁴⁶同時，提出了「十年戰略」，具體確立了六

¹⁴⁵尼羅河流域的《合作框架協議》又稱為《恩德培協議》(Entebbe Treatment)，雖有上游六個國家簽署，但埃及認為該協議未經其批准就重新分配了尼羅河水資源，擔心自身用水權利受到損害，因此提出抗議，希望能夠重新談判出替代協議。

¹⁴⁶Welcome to Nile Basin Initiative (NBI), "Who we Are," from: <http://www.nilebasin.org/nbi/who-we->

大項該倡議所希望達成的目標：①加強水資源的可用性、可持續利用與管理；②加強發展水力發電與電力網絡；③加強農業用水的有效利用，解決水與糧食安全問題；④保護、恢復和促進流域生態系統；⑤提高流域對於氣候變化的抵禦能力；⑥加強流域的跨界水治理。¹⁴⁷

「尼羅河流域倡議」每兩年舉辦一次「尼羅河流域發展論壇」，討論尼羅河流域的發展與合作，並且設有由十個會員國的水資源部長所組成的部長理事會(Nile-COM)做為最高決策機構，在實際運作上除了由秘書處負責以外，尚有另外兩個區域行動機構與計畫以協助其具體運作，並促進國家間的合作與共同開發，包含「東尼羅河技術區域辦事處」(Eastern Nile Technical Regional Office, ENTRO)，負責「東尼羅河附屬行動計畫」(Eastern Nile Subsidiary Action Program, ENSAP)¹⁴⁸，以及「尼羅河赤道湖區協調單位」(Nile Equatorial Lakes Coordination Unit, NELSAP-CU)，負責「尼羅河赤道湖區附屬行動計畫」(Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program, NELSAP)。¹⁴⁹

「尼羅河流域倡議」除了定期舉辦論壇促進沿岸國家間的溝通與協調以外，藉由東尼羅河與尼羅河赤道湖區的兩個區域附屬

are (retrieved on 17 April 2019).

¹⁴⁷Nile Basin Initiative, 2017, *NBI Strategy 2017 - 2027*, from: <file:///C:/Users/USER/Desktop/NBI-Strategy-2017--2027.pdf> (retrieved on 17 April 2019).

¹⁴⁸「東尼羅河技術區域辦事處」(ENTRO)，為「東尼羅河附屬行動計畫」(ENSAP)的執行機構，成立於1999年，目的在於輔助「尼羅河流域倡議」之合作；「東尼羅河附屬行動計畫」的成員包括埃及、衣索比亞與蘇丹，為「尼羅河流域倡議」下的兩個附屬計畫之一，同樣成立於1999年，目標與「尼羅河流域倡議」一樣希望促進尼羅河沿岸的合作，並更聚焦於在水文、地形、環境問題、文化歷史與人口等具有獨特性的東尼羅河區域，為埃及、衣索比亞與蘇丹三國提供合作的計畫。

¹⁴⁹「尼羅河赤道湖區協調單位」(NELSAP-CU)為「尼羅河赤道湖附屬行動計畫」(NELSAP)的執行機構；「尼羅河赤道湖附屬行動計畫」為「尼羅河流域倡議」下的兩個投資計畫之一，成員包含蒲隆地、剛果、埃及、衣索比亞、肯亞、盧安達、南蘇丹、蘇丹、坦尚尼亞以及烏干達，主要目標在於監督共同項目之運作，包含電力開發與貿易、流域管理、農業與漁業生產等投資，並促進沿岸國家間的合作，以達到消除尼羅河赤道湖區的貧困、促進經濟增長，並扭轉環境退化等目的，以提升所有沿岸國家的利益。

機構與計畫的運作，「尼羅河流域倡議」不僅僅只是做為沿岸國家間形式上的對話平台，尚且得以透過持續性的技術交流，包含針對尼羅河水資源的開發與利用、帶來的經濟效益，與對環境生態的保育等項目上的交流以及合作，使得沿岸國家間能夠降低未來該區域發生衝突的可能性，並提供尼羅河流域一個較為穩定、安全的未來。

(三)尼羅河流域對話

「尼羅河流域對話」(Nile Basin Discourse, NBD)成立於 2003 年，為包含 11 個尼羅河沿岸國家所建立的「國家對話論壇」(National Discourse Forum, NDF)在內，加上流域中 600 多個非政府組織所組成的獨立網絡，整體運作由秘書處所協調。「尼羅河流域對話」網絡主要透過由下而上的管道，結合民間與政府的力量以達到其目標，包含：①解決雙方在國家與區域層次中有關於尼羅河水資源議題的問題；②向民間社會教育、宣導尼羅河面臨的問題、發展項目與相關政策等；③組織國家內部與跨國家間的網絡、管道以分享相關知識與技術交流。目的在於加強民間社會在「尼羅河流域倡議」發展項目與計劃中的參與以試圖影響決策方向與政策制定，並確保該倡議所產生之能源、農業等效益得以因應各區域的實際需求，以試圖消除尼羅河流域的貧困現象，推動更公平且可持續性的環境保護與發展。¹⁵⁰

簡言之，「尼羅河流域對話」做為一個流域間溝通、知識與訊息管理的機構，不僅促進了尼羅河相關資訊與知識技術的流通，更提供擁有不同利益與立場的各方能夠對話、協調，甚至在政策制定過程中納入公民社會的利益與立場，透過流域中公、私部門

¹⁵⁰Nile Basin Discourse, "Our Identity," from: <https://www.nilebasindiscourse.org/about-nbd/our-identity.html> (retrieved on 17 April 2019).

間的合作與夥伴關係，確保尼羅河流域水、土地與其他資源得以公平利用並最大限度地提高區域的經濟與社會福利，同時以不損害流域中的生態環境與資源的可持續利用為原則。

「尼羅河流域對話」網絡為流域中的民間社會透過納入更廣泛的公共利益與技術分享，不僅提供了流域中利益各方協調政策與行動的機制，也透過對話平台、資訊與技術分享為「尼羅河流域倡議」的政府間合作提供了一個更為穩固的關係。

(四) 埃衣兩國的角色

首先，在區域關係上面，埃及與衣索比亞長期以來都積極參與區域事務，一方面是希望促進非洲團結、一體化的目標，另一方面則是以各自的外交利益為考量，希望在區域關係中能夠扮演關鍵角色，並增加自身在尼羅河水權爭端中與對方談判的籌碼。

在「衣索比亞復興大壩」的爭端中，埃及身處不利的下游位置，除了利用軍事、經濟力量優勢以外，也積極與尼羅河沿岸國家發展良好外交關係，尤其藉由大量基礎設施、經濟援助等方式協助南蘇丹發展，以換取其一同站在反對立場與衣索比亞談判；而衣索比亞雖然位處尼羅河上游，擁有地理優勢，不僅將「衣索比亞復興大壩」視為國家進步與經濟發展的象徵，同時也將該大壩與民族榮耀相互聯結，因此也積極透過與蘇丹對話，並以承諾廉價電力、減輕淤泥處理的成本等方式，換取蘇丹與其共同說服其他下游的反對國家，確保「衣索比亞復興大壩」的建立。

再者，尼羅河沿岸國家也透過相關協議、「尼羅河流域倡議」與「尼羅河流域對話」等政府間組織、非政府間組織這種正式與

非正式性的管道，提供流域中利益各方協調與溝通的平台，確保了民間社會的參與，從而達到公平使用與共享資源的目標。而藉由持續性的對話與相關技術、資訊的交流，除了增加沿岸國家間在尼羅河水資源議題合作的可能性，也提升了區域關係的穩定。

埃及與衣索比亞皆透過參與區域組織以增加自身影響力，雖然現任「非洲聯盟」的主席為埃及總統塞西，但因其並未有完善的爭端解決機制，而難以在尼羅河水權爭端中發揮更進一步的影響力。而在「尼羅河流域倡議」與「尼羅河流域對話」等流域組織中，雖然埃及也積極參與其中，但因為在相關談判中並未放棄堅持自身對於尼羅河水資源的歷史權力，而難以真正在流域組織中與其他國家進行更進一步的合作。若埃及持續堅持不為其他沿岸國家所接受的主張，長期下來可能將會被其他國家排除在談判與共享協議之外，影響埃及在尼羅河水權的利益。

貳、國際組織

在爭端中，埃及做為下游國家自然擔心該大壩的建立會減少流入境內的尼羅河水量，繼而影響到農業與民生用水，衣索比亞則希望藉由「衣索比亞復興大壩」成為非洲最大電力出口國，並承諾該大壩的建立並不會對埃及的用水權力造成負面影響。

而除了利用區域關係建立對話、協商管道以外，國家間發生爭端時也可以選擇藉由國際爭端解決機制，或國際組織的力量影響爭端走向。對此，埃及就拒絕接受衣索比亞與蘇丹提出針對評估報告提出之修正方案，更於 2017 年向兩國建議，呼籲國際專家，例如「世界銀行」等國際機構參與其中協助解決有關「衣索

比亞復興大壩」的爭端，包含技術層面與對環境可能造成的影響之評估。¹⁵¹

除此之外，有鑑於目前非洲在水資源取得、利用與安全方面都面臨困境，而大部分非洲地區面對氣候變遷的適應力都非常脆弱，且所受到的水資源壓力也逐漸增加，再加上非洲大部分的水屬於跨界水資源，因此該地區的水資源管理本質上必須經由有效的國際合作方得以實現。

對此，「世界銀行」透過「非洲國際水合作」(Cooperation in International Waters in Africa, CIWA)¹⁵²，試圖為政府、流域組織、區域經濟共同體、民間社會組織，以及區域組織等各種機構提供資金與技術支持，希望能夠解決跨界水資源在管理、發展與合作的問題，以協助撒哈拉沙漠以南的非洲國家得以推展可持續性的計畫、加強非洲地區的水資源安全，包含實現糧食安全、減少環境的脆弱性，並改善當地居民的健康與衛生條件，以及增加該地區的能源生產與工業發展，進而推動經濟增長，進而擺脫沿岸國家的貧困現象並提升沿岸國家適應氣候變化的能力。¹⁵³

¹⁵¹ Reuters, "Egypt wants outside experts to help settle Nile dispute," *Egypt Independent*, 27 December 2017, from: <https://www.egyptindependent.com/egypt-wants-outside-experts-help-settle-nile-dispute/> (retrieved on 4 May 2019).

¹⁵² 「非洲國際水合作」由世界銀行管理，因此可以提供跨界水資源管理與合作的相關訊息、資訊與技術，並提供資金支持計畫發展，包含能源、農業、交通、社會與環境等各項議題，協助跨界水資源流域中的國家得以有效、公平利用跨界水資源，進而保護人民與財產免受乾旱、缺水、洪水、水汙染等等威脅，並確保該跨界水資源的可持續性。透過提供訊息、技術以及資金，與「尼羅河流域倡議」(NBI)、「尼羅河流域話語」(NBD)、「西非國家經濟共同體」、「查德湖流域委員會」、「尼日爾河流域管理局」(ABN)、「非洲南部發展共同體」(SADC)等等機構進行合作與交流。

¹⁵³ The World Bank, "Cooperation in International Waters in Africa (CIWA)," from: <http://www.worldbank.org/en/programs/cooperation-in-international-waters-in-africa#1> (retrieved on 6 May 2019).

「世界銀行」的「非洲國際水合作」主要是透過「尼羅河合作成果項目」(AFCRI-Nile Cooperation for Results Project)為「尼羅河流域倡議」提供尼羅河流域的水資源合作、管理與開發等支持，項目由三個部分所組成，分別為「尼羅河流域倡議」下的祕書處、「東尼羅河技術區域辦事處」(ENTRO)，以及「尼羅河赤道湖區協調單位」(NELSAP)提供相應的支持。

首先，在整體尼羅河流域範圍內的合作與協調方面，藉由「尼羅河合作成果項目」使「尼羅河流域倡議」為尼羅河流域國家與更廣泛的利益各方提供技術援助與項目運作的支持，包括工具、訊息分析以及對話機會。再者，在促進尼羅河赤道湖區的規劃方面，「尼羅河合作成果項目」則透過確認尼羅河流域水資源戰略合作投資機會，以及協助準備投資項目等方式促進該區域的可持續發展。最後，在東尼羅河區域的規劃方面，「尼羅河合作成果項目」則將重點聚焦於促進該地區沿岸國家之間的合作。

有別於其他沿岸國家在尼羅河水權爭端中採取選擇支持埃及或是衣索比亞的立場，國際組織為了維持區域與國際社會的穩定，而選擇做為一種輔助性的角色，促進跨界水資源的沿岸國家進行合作，具體來說包含提供溝通與協商平台，以及公開透明的資訊交流以試圖降低埃及對於「衣索比亞復興大壩」可能造成的危害之疑慮，並透過與尼羅河水資源相關之訊息、技術以及資金的共享建立尼羅河沿岸國家之間的信任基礎，從而增加沿岸國家間交流與合作的動機，並限制未來因為共享水資源而發生衝突的可能性。

第三節、埃衣尼羅河水權爭端的外交競合評析

尼羅河水資源對於埃及與衣索比亞來說同樣重要且難以讓步，除了透過自身國家力量與優勢以外，雙方也積極透過外交手段來強化自身在尼羅河水權爭端中的影響力。

首先，在雙邊關係中，埃及與衣索比亞都積極與其他沿岸國家建立良好的關係，試圖透過增加在區域中的地位與影響力，以期在爭端中能夠擁有更多的籌碼。雖然沿岸國家或多或少都具有影響力，但在尼羅河水權爭端中，蘇丹與南蘇丹的立場所帶來的影響更為突出。

雖然埃及與衣索比亞分別透過經濟利益拉攏兩國，在提升與周邊國家的雙邊關係中的角力看似不相上下，然而考量到衣索比亞畢竟位處上游、享有地理優勢，未來更能夠以「衣索比亞復興大壩」的效益增加周遭國家支持其立場的誘因；再加上，埃及長期掌控尼羅河水權早已讓其他沿岸國家心生不滿。因此，衣索比亞在挑戰埃及對於尼羅河水資源的主導權時得以佔有較大的優勢。

再者，在多邊關係方面，國際行為者在面對跨界資源爭端時，多採取鼓勵合作的立場，以維持區域甚至是國際局勢的穩定，在尼羅河水權爭端的案例中，可以看到長期以來「世界銀行」在其中主要是扮演提供支持與輔助的角色，透過相關技術與資金的支持，除了促進尼羅河流域的公平使用與發展，也試圖提升沿岸國家人民的經濟與生活條件，進而降低貧困與因為不安全水資源所帶來的疾病，並協助推動環境生態保護等，確保尼羅河流域生態的可持續性發展；除此之外，藉由提供爭端與利益各方的對話、

溝通與訊息流通平台，不只讓沿岸國家得以增加合作的動機，甚至也讓國家間以及政府與民間社會間的合作變得更有可能，也更有效率，從而達到降低尼羅河水權爭端惡化至衝突的可能性。

由於衣索比亞存在地理優勢，並且在區域關係中有較多的沿岸國家支持其建立「衣索比亞復興大壩」，埃及遂轉而尋求「世界銀行」協助，包含建造水壩工程的技術層面，以及評估環境可能造成的影響。「世界銀行」等國際組織在尼羅河水權爭端中做為輔助性角色，為沿岸國家之間的合作提供技術、資訊與資金援助，目的在於維持區域的穩定與和平。簡言之，國際組織在爭端中為沿岸國家提高合作動機，就是希望能夠避免區域衝突的發生，並且促進水資源的公平使用與永續發展，因此對於埃及來說，在有國際組織參與的情況下，至少可以確保水資源被衣索比亞壟斷或是環境汙染的可能性。

第五章 埃衣尼羅河水權爭端

合作性因素評估

安全議題擴大化是自冷戰結束以來的趨勢，其中國際社會對資源政治議題的關注在國際關係研究中的不但並未隨著時間而降，更由於其特殊性而難以從單一或傳統的國際關係理論來探討。而水資源更因為與人類生存息息相關，被認為是應該要受到保障的基本權利，民生、農業與工業用水需求也隨著社會發展、人口以及經濟的快速成長而急遽上升，水資源毫無疑問的成為維繫人類社會可持續發展之核心要素。

有鑑於水資源對於人類而言具有不可替代的重要性與超越時空的影響力，因此也就不難理解各個國家或區域在治理跨界水資源的立場在本質上就會是矛盾與對立的，然而綜觀歷史發展，可以發現水資源矛盾難以真正上升到武力衝突的層次，透過文獻與案例分析也可以看到跨界水資源爭端主要源自於包含地理、軍事、政治、經濟等方面不對稱的權力關係，其內涵牽涉到國家間權力政治關係，以及經濟發展與制度性合作的可能。

本文試圖透過埃及與衣索比亞的尼羅河水權爭端做為案例，也透過整理過去歷史上跨界水資源合作與衝突的案例，以及影響國家間合作與衝突的原因，希望找出在跨界水資源爭端中，影響沿岸國家合作與否的關鍵因素，並且進一步分析埃及與衣索比亞在各自政治、經濟與社會文化層面的特徵，也希望能夠理解雙方在尼羅河水權爭端中採取各自立場的動機；並透過觀察區域與國際行為者的角色，理解外部行為者將如何影響尼羅河水權爭端，

進而分析未來埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端中採取合作、建立共享協議的可能性。

以下將總結埃及與衣索比亞在尼羅河水端中的各自立場與優勢，接著分析影響未來兩國合作的變數，以及提升雙方合作可能的因素與方式。

第一節、埃及與衣索比亞的立場

壹、埃及

埃及國土位於熱帶沙漠氣候區，由於地理位置與氣候的關係，全境降雨稀少且炎熱乾燥，而不適合廣泛發展農業，因此自古以來埃及的民生用水與工業、農業發展用水完依賴尼羅河發展甚深，除了主要農業活動以外，大型城市與大部分的人口也多聚集、分布在尼羅河三角洲地區與尼羅河沿岸發展，而流入埃及境內的尼羅河水量則取決自上游國家境內的降雨量，尤其是來自衣索比亞高原的降雨。

再加上，現今埃及的主要經濟收入除了依賴旅遊業、加工業、蘇伊士運河的收入、石油以及勞力出口以外，還十分依賴農業發展，但由於先天地理與氣候自然條件的限制，可耕地只占國土總面積不到 3%，雖然可以利用先進的灌溉與耕種技術緩解可耕地不足所帶來的影響，然而近年來埃及人口快速成長，使得國民對於糧食的需求量，以及民生用水等對於資源的需求皆大幅增加，追求與利用尼羅河的水資源對於埃及來說隨著時間將變得更加迫切。

然而，在衣索比亞完成「衣索比亞復興大壩」後，又更大幅度的增加了埃及所面臨的水資源壓力。因此積極主張自身對於尼羅河水權的歷史權利，並試圖緩和與周邊國家的雙邊關係，以資金與技術援助拉攏南蘇丹與其站在同一立場，反對「衣索比亞復興大壩」的興建；同時，積極拉入「世界銀行」等國際組織參與大壩建立後的環境影響之評估。

貳、衣索比亞

衣索比亞主要位於非洲東北部高原，其國土有三分之二的地區為衣索比亞高原，因為地形、地貌差異極大從而導致氣候的多樣性，整體年降雨量偏低，並且從西部高原逐漸向東北、東南遞減。其中，塔納湖為衣索比亞境內最大的湖泊，並為青尼羅河的發源地，因此塔納湖地區的降雨量為尼羅河整年最主要的水流量來源，亦為衣索比亞的民生與發展之主要用水來源。

雖然，現代衣索比亞所採取的長期經濟發展策略以「農業化轉向工業化」的經濟結構轉型為主，但目前衣索比亞的大部分人口仍居住在農村並從事農業活動，且占超過一半的國內生產毛額，因此衣索比亞現階段仍然以農業為其經濟基礎。然而，由於農業活動與其產量、品質都容易受到地形、氣候、降雨量等自然條件所限制，衣索比亞的農業長期面臨到經常性的乾旱、種植困難等困境，再加上近年來人口迅速增長，對於糧食與水資源的需求變得更加迫切，而除了進行農業灌溉以外，衣索比亞在工業、民生的用水更仰賴尼羅河所帶來的水資源。

對於面臨降雨量低、人口快速增長、資源需求上升等困境的衣索比亞來說則希望藉由「衣索比亞復興大壩」的建立來滿足灌

溉、發電，以及提供民生與工業用水等目的，藉以舒緩長期乾旱與人口快速增長所帶來的糧食不足現象，並提升國家的經濟發展與力量，衣索比亞的政治菁英甚至將「衣索比亞復興大壩」視為重塑與重新定義衣索比亞身分的基本要素，以應對衣索比亞的國家內部多元種族與民族對國家認同所帶來的挑戰。因此，建造「衣索比亞復興大壩」不只對於其國家安全與經濟發展來說有其必要性與不可取代性，甚至已經藉由政治菁英的塑造使其與國家認同、民族自豪畫上等號，因而在與其他沿岸國家談判時難以輕易改變其立場，更不用說做出讓步。

第二節、埃及與衣索比亞的優勢

壹、埃及

針對尼羅河水權，位於下游的埃及除了主張對於尼羅河的歷史權利以外，其在軍事、經濟層面等也具有優勢可以增加自身在爭端中的籌碼，並持續發展包含最大限度利用水資源、消除水資源汙染等相關項目。

此外，長期下來埃及也透過緩和區域雙邊關係、加入區域組織等方式積極參與區域事務。與其他沿岸國家，諸如南蘇丹，藉由在政治、經濟、文化等層面發展合作關係，除了在政治上給予承認以外，埃及也藉由一系列援助，包含水資源基礎建設、發電廠、衛生與醫療、企業投資、獎助學金等方面給於南蘇丹援助，希望與其發展良好的雙邊關係，以期待在尼羅河水權爭端中能夠獲得沿岸國家與區域力量的支持。在國際關係方面，埃及也積極提議讓「世界銀行」等國際專業機構參與環境評估，並提供尼羅

河流域中發展與合作的技術與資金支持，希望能夠透過談判與其他沿岸國家協商尼羅河水資源共享，以及尼羅河流域環境保護等有關尼羅河水資源的項目。

除了以經濟與軍事做為優勢，並主張自身對於尼羅河水權的歷史權利以外，埃及也試圖透過外交手段，積極參與區域事務、緩和雙邊關係，將尼羅河水權議題帶入區域組織中，拉進其他沿岸國家參與其中，增加自身談判的籌碼與話語權，以達到緩和自身因為處於尼羅河最下游國家的地理位置所帶來的弱點，進而降低「衣索比亞復興大壩」建立後，對於埃及的國家安全與發展利益所產生之負面影響。

貳、衣索比亞

衣索比亞在尼羅河水權爭端中最顯著、最直觀的優勢即在於其地理位置，做為尼羅河最上游的國家，衣索比亞雖然無法在政治、軍事以及經濟實力與下游的埃及相提並論，但是由於衣索比亞境內的塔納湖地區年降雨量為尼羅河年供水量的主要來源，因此從地理位置上來看幾乎可以說位處上游的衣索比亞掌控著尼羅河的水資源，因而在與埃及的尼羅河水權爭端中至少有一個強大的談判籌碼。

然而，當衣索比亞在尼羅河水權爭端中宣稱其地理位置的優勢時，換來的並不會是埃及的妥協與讓步，反而促使埃及透過政治、軍事以及經濟優勢來施加壓力以應對衣索比亞宣稱地理優勢時所帶來的威脅，因此，比起促進合作來說，地理位置因素反而更會傾向於加劇相關沿岸國家間的衝突情況。

另一方面，衣索比亞與多國共享邊界，包含西部的蘇丹以及南蘇丹、東部的索馬利亞與吉布地、北部和西北部的厄利垂亞以及南部的肯亞，且地理位置靠近中東與歐洲。首先，在區域關係上，衣索比亞與多國共享邊界的地理優勢除了為其帶來豐富、多元的種族、語言與文化之外，衣索比亞也可以藉由此優勢積極參與區域事務，發揮自身在區域中的影響力，包含改善與周圍國家的雙邊關係、致力於推動東非地區經濟發展等等。而衣索比亞做為非洲區域始終如一的獨立國家，長期以來也支持非洲的解放運動，並為該區域的反殖民、反種族隔離等抗爭提供援助，也讓衣索比亞在區域中發揮一定程度的影響力。再者，在國際關係上，衣索比亞做為並未被殖民過的獨立國家，在近代外交上積極參與國際事務，包含國際聯盟、聯合國等等，除了履行做為聯合國成員國的義務以外，也積極參與集體安全以及維和行動並發揮了重要作用，並且也與西方主要國家保持一致立場，包含與美國建立軍事、外交等盟友關係。

衣索比亞除了利用其地理優勢以外，也透過積極參與區域與國際事務來發揮自身影響力，並利用「尼羅河流域倡議」與「尼羅河流域對話」，推動對於除了埃及以外的沿岸國家能夠在更公平的原則下共享尼羅河水資源，並增加沿岸國家間對話與合作的機會，希望能夠藉此在與埃及的尼羅河水權爭端中增加自身談判的話語權與籌碼。

簡言之，尼羅河水權爭端的爭端點在於，當尼羅河水資源對於埃及與衣索比亞而言皆與國家安全與經濟利益密不可分時，雙方在談判上自然難以退讓。而埃及與衣索比亞雙方除了利用各自在軍事、政治、經濟，以及地理位置等優勢主張自身的用水權利以外，也先後透過緩和與其他尼羅河沿岸國家的雙邊關係，以及

積極參與區域與國際事務，以試圖增加自身在區域與國際社會中的影響力，希望藉此彌補各自在尼羅河水權爭端中的弱勢，並增加在尼羅河水權爭端中與對方談判的話語權，以及籌碼，進而確保國家安全與存續，並達成經濟成長與發展的目標。

第三節、影響尼羅河水權爭端合作與否之因素

水資源的重要性體現在於對人類的生存與健康來說至關重要，且對於經濟發展來說亦不可或缺，隨著近年來人口快速成長、都市化，以及工業發展，國家對於水資源的追求就變得越來越迫切，水資源做為人類生存與國家發展不可取代的基本要素，自然與國家安全與經濟發展密切相關。再者，地球本身乾淨的淡水資源非常有限，而且水循環過程相當冗長，再加上許多水資源存在受到汙染的問題，因此不難想像，跨界水資源隱含的衝突性。

雖然綜觀歷史，跨界水資源真正走向衝突的例子少之又少，比起衝突，國家之間往往因為受限於水資源的不可取代與特殊性，以及共同利益而選擇簽訂協議以共享跨界水資源，然而，同樣也是因為水資源對於人類安全與發展具有其不可取代性、特殊性，對國家之間而言，真正的合作也是一條漫漫長路，存在許多困難。

簡言之，在跨界水資源爭端中，即便真正的暴力衝突十分少見，但與之相對的，要讓跨界水資源沿岸國家之間走向真正的合作，其過程也相當複雜，其中往往有許多因素會增添國家合作的變數，包含國家與跨界水資源的相對地理位置，以及國家彼此之間在軍事、經濟、政治的力量差距，或者是對於跨界水資源的依賴程度不一致等，而若考慮到沿岸國家之間由於內部文化、種族、

歷史等因素，也可能成為影響國家之間決定是否合作，以及合作的有效性的因素。

透過先前文獻回顧所整理出來的影響跨界水資源爭端合作與否的框架，導致跨界水資源爭端走向衝突的因素包含，軍事力量、地理位置、經濟不平等程度、種族衝突以及對跨界水資源的依賴程度等五項。結合先前對於尼羅河水權爭端案例的分析，本節將聚焦於地理位置、種族衝突與文化差異，以及對跨界水資源的依賴程度等三項，說明影響埃及與衣索比亞之間的合作穩定與否的變數。

壹、地理位置

不可否認，地理位置是跨界水資源中，沿岸國家間最直觀、最顯而易見的不對稱力量，而所謂的地理位置，指的是沿岸國家分別與跨界水源的相對位置。簡言之，位處於跨界水資源上游流域的沿岸國家，自然比起下游國家擁有更多的地理優勢，這種自然條件上的不平等性，往往成為沿岸國家之間最容易導致衝突的因素。

在尼羅河水權爭端中，衣索比亞所代表的就是地理位置上的優勢，其在政治、軍事以及經濟實力雖然無法與下游的埃及相提並論，但由於其境內的塔納湖區域為青尼羅河的發源地，並且幾乎提供了尼羅河全年的水流量，也就是說衣索比亞控制著尼羅河的水資源，因此在與其他沿岸國家間，尤其是埃及進行談判時至少有一個強大的籌碼與優勢。

由於上游國家得以利用其地理位置優勢控制水資源的源頭、流量、水質等等，並以此做為與其他沿岸國家談判的籌碼，上游國家看似因為這樣而佔盡了優勢，但水資源對於人類來說與最基本的生存與發展息息相關而不可取代，因此，面對宣稱其地理優勢的上游國家，下游國家往往選擇強烈抵抗，而非妥協，因而往往會導致衝突層級的升高。

就尼羅河水權爭端而言，當衣索比亞宣稱其為於尼羅河上游的地理優勢，並不顧其他沿岸國家反對，於 2011 年 4 月開始興建「衣索比亞復興大壩」時，換來的並不會是埃及的妥協與讓步，反而容易促使埃及透過政治、軍事以及經濟方面的優勢來施加壓力，以應對衣索比亞宣稱自身地理優勢時，對於其國家安全與發展所帶來的威脅。

因此，比起促進合作來說，當上游國家向其他沿岸國家宣稱地理位置的優勢，並以此做為談判籌碼時，反而更可能加劇相關沿岸國家間的衝突情況。面對衣索比亞宣稱自身位於尼羅河上游的地理優勢時，2013 年，時任埃及總統的穆罕默德·穆爾西即表示，尼羅河水資源對於埃及的重要意義與不可取代性，因此埃及將採取任何手段，應對「衣索比亞復興大壩」將帶來的任何可能侵害埃及供水量的威脅，以確保自身的水資源安全。¹⁵⁴

貳、種族衝突與文化差異

種族衝突對於沿岸國家之間在跨界水資源的合作，所產生之破壞性十分明確，除了可能破壞基礎水利設施與建設以外，甚至

¹⁵⁴BBC News, "Egyptian warning over Ethiopia Nile dam," *BBC News on web*, 10 June 2013, <https://www.bbc.com/news/world-africa-22850124> (retrieved on 5 June 2019).

可能會影響沿岸國家間建立水資源共享協議與發展合作的談判進程，對國家決策與資源、資金分配產生負面影響。

另外，針對水資源的特殊性與對人類生存的不可取代性，國家往往將水資源視為固有領土的一部分，進而拒絕承認水資源的跨界性質，在此情況下，國內政治菁英便會利用宣稱水資源的獨佔性來達到形塑國家認同、民族團結等意識形態之目的，因此國家、人民很容易在探討水資源共享議題時選擇訴諸種族，或者是民族主義，而成為影響跨界水資源合作與否的另一個變數。

簡言之，跨界水資源下的種族衝突與文化差異所產生之負面影響，將影響沿岸國家之間建立水資源共享政策、合作的可能性，並且造成流域、區域政治的不穩定。

埃及與衣索比亞皆因為地理位置的關係而擁有豐富、多元的種族與文化，然而雙方在種族、宗教、文化等方面皆存在差異。埃及曾匯集了古埃及文明、古希臘文明、羅馬文明、科普特文明以及伊斯蘭文明等等，埃及於 1971 年在憲法中保障宗教自由，目前以伊斯蘭教為其主要宗教，並現今主要人口由阿拉伯人所組成；衣索比亞的人口則因為與多國共享邊界，因此本身境內的種族、語言十分複雜而且多元化，因此其分布地區皆無法以單一標準進行劃分，在宗教方面，衣索比亞做為一個擁有悠久的基督教傳統的國家，目前仍然以基督教為其主要信仰，再加上少數的伊斯蘭教與其他傳統民間信仰所組成，雖然衣索比亞於 1975 年解散東正教教會，並宣布所有宗教一切平等，然而其境內基督教與伊斯蘭教之間的分歧仍舊存在。

埃及與衣索比亞除了在種族、文化上展現出根本的差異性以外，再加上各自國內政治菁英將尼羅河水資源與國家認同、民族情感相互連結，因此很容易成為升高民族情緒的一個因素。在尼羅河水權爭端中，埃及將尼羅河視為上天賜予的禮物，並視其用水權為固有歷史權利，而衣索比亞則藉由賦予「衣索比亞復興大壩」國家與民族進步、繁榮象徵意義，試圖凝聚國內多元種族與文化。再加上，衣索比亞長期指控埃及透過技術與資金協助厄利垂亞境內的奧羅莫和阿姆哈拉的反政府活動，並訓練激進的「奧羅莫解放陣線」，試圖在尼羅河爭端中發揮作用。¹⁵⁵在這樣的情況下，就容易使埃及與衣索比亞的合作與共享增添變數。

參、對跨界水資源的依賴程度

最後，對跨界水資源依賴程度的不一致也是影響沿岸國家間合作與否的因素之一，在跨界水資源流域中，某些沿岸國家可能對於存在使用權爭端的跨界水資源的依賴程度更高，相較之下，其他沿岸國家則可能因為有其他途徑或是方式能夠獲得替代水資源，因此對於引起爭端的跨界水資源依賴程度較低。

埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端中，可以看到埃及因為地理位置與氣候的關係，自古以來民生、農業用水完全依賴尼羅河，近年來更因為人口快速增長、都市化、現代化工業發展的關係，對於尼羅河水資源的依賴越來越深，這種對於跨界水資源的高度依賴意味著很有可能與其他沿岸國家發生衝突，比起其他沿岸國家來說也更有可能會提高衝突的強度，以維持自身在跨界水資源流域中的主導地位，以及自身對跨界水資源的控制，尤其隨著對

¹⁵⁵ Lawson, Fred H., "Egypt versus Ethiopia: the conflict over the Nile Metastasizes," *The International Spectator*, Vol.52, No.4 (2017): 134.

水資源需求的增加，以及水資源短缺，爭奪控制水資源的競爭也將大幅提升。

衣索比亞也因為地理位置、地形與氣候的關係，長期面臨農作物種植困難、嚴重乾旱等困境，對於以農業為主要經濟收入的衣索比亞來說，建造「衣索比亞復興大壩」以利用尼羅河水資源，不僅可以為農作物進行灌溉，也可以透過發電改善人民生活條件，甚至還可以將多餘的電力賣給其他周遭國家以獲得經濟效益。因此，衣索比亞對於尼羅河水資源的依賴程度並未比埃及的依賴程度低，建造「衣索比亞復興大壩」也成為了衣索比亞進行現代化發展的重要進程之一。

簡言之，沿岸國家因為面對跨界水資源衝突所能承受的風險程度不一致，因此會根據對跨界水資源的依賴程度而決定了回應的方式以及強度，越依賴該跨界水資源的沿岸國家自然會採取較為激進而強烈的手段，以捍衛自身用水權利，因此，沿岸國家對跨界水資源的依賴程度將成為影響彼此之間合作與否的變數之一。

肆、影響尼羅河水權爭端合作與否的最大變數

綜觀歷史，跨界水資源爭端不乏合作開發與簽訂共享協議的案例，縱使爭奪與確保水資源的使用權與國家安全與經濟發展息息相關，但有鑑於水資源對於人類生存不可取代，且乾淨的淡水資源非常有限、水循環過程冗長等等的特殊性，為了水資源發動武裝衝突，甚至是戰爭顯然不符合國家利益考量，因此跨界水資源沿岸國家之間在理性計算下，往往以合作開發做為跨界水資源爭端的解決方式，然而國家不可避免的會受到某些因素影響，進而損害到國家之間再進行合作的意願與程度。

在埃及與衣索比亞的尼羅河水權爭端中，可以看到雙方在地理位置上的不對稱性，以及將尼羅河水權視為自身固有歷史權利等因素，使得埃及傾向採取強硬手段，以回應衣索比亞一意孤行建造「衣索比亞復興大壩」的行動。再加上，埃及與衣索比亞間除了存在種族、語言、宗教與文化差異以外，當雙方都將尼羅河水資源與國家認同、民族團結相互連結時，尤其衣索比亞試圖透過「衣索比亞復興大壩」做為凝聚國家內部多元民族與文化團結的重要手段之一，不可避免的會增加兩國衝突的可能性。

其中，在對尼羅河水資源的依賴程度方面，不只是埃及對尼羅河依賴甚深，衣索比亞做為以農業為主要經濟收入的國家，為了解決長期乾旱、糧食稀缺等困境，並提升國家發展、邁向現代化建設，在建造「衣索比亞復興大壩」的項目上難以退讓。對於兩國來說，不論是受到自然條件的限制，還是對於國家安全與發展的需求來說，尼羅河水資源的重要性都不可取代。因此，埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端的合作中，對於尼羅河水資源的依賴程度成為了影響埃及與衣索比亞在尼羅河水資源爭端中，合作與否最大的變數。

第四節、提升尼羅河水權合作之可能性

從過去跨界水資源爭端的衝突解決中可以看到，水資源議題的合作與否涉及的是國家各自的戰略考量，其主要與經濟力量與共同利益、沿岸國家內部的政治穩定與否，以及制度的建立有關。

即便沿岸國家間存在地理不對稱這種自然條件下的限制，而傾向於以激烈手段確保水資源使用權，但考量到為爭奪水資源而發動戰爭顯然不符合國家利益，沿岸國家多選擇以談判協商的方式，制定水量、水質、水流調解等相關議題的條約，而共享跨界水資源所帶來的共同利益，則是促成沿岸國家之間願意進行共同開發、合作的最主要因素；再者，透過資訊與技術的共享，沿岸國家之間可以降低在合作過程中的猜忌所帶來的成本；再加上，外部行為者多為了區域與國際政治的穩定與安全，選擇促進跨界水資源爭端中的沿岸國家進行合作、簽署相關協議，而如果在過去曾經有成功的相關條約與制度，則可以提高國家參與的意願，即使沿岸國家之間在未來發生衝突時，也能保證相關條約與機制持續運作下去的可能性；最後，若沿岸國家內部政治局勢穩定，也可以增加其他國家對其的信任基礎，有助於提升合作意願。

簡言之，水資源固然重要，但考量到其特殊性與不可取代性，其效益並無高昂到國家願意僅僅為了爭奪水權而啟動全面戰爭，因此選擇在資源、技術與資訊等層面進行合作，以共享水資源所帶來的收益顯然更符合國家戰略考量。

因此，若要建立跨界水資源流域中的沿岸國家之間的信任基礎，並增進未來合作的可能性，從過去的成功案例來看，沿岸國家內部穩定的政治局勢，以及合作將帶來的經濟成長與區域穩定等效益，對於沿岸國家來說是提供合作的誘因與動機，而透過資訊與技術分享、拉入其他沿岸國家或是區域與國際組織以建立雙方溝通平台，甚至是促進雙方達成具有約束力的協議，則可以使沿岸國家之間的合作關係更牢固、更有效率。

同樣的，透過先前文獻回顧所整理出來的影響跨界水資源爭端合作與否的框架，可以看到促使跨界水資源爭端邁向合作的因素包含國內政治局勢、經濟力量與效益、資訊與技術共享，以及第三方勢力介入等四個層面，本節將分析埃及與衣索比亞的作為與立場，說明未來提升埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端合作的可能性。

以下分別進行說明：

壹、國內政治局勢

跨界水資源流域中的沿岸國家內部政治局勢穩定與否，跟國家進行談判的意願、以及實現談判結果的能力相關。簡單來說，穩定、民主的國家會影響其他沿岸國家是否簽訂水資源共享協議並與之進行合作的意願，且也與沿岸國家之間的信任相關，一個國內政治局勢穩定的民主國家，較能夠確保共享協議與合作的可能性與可持續性。

埃及的政黨與政治發展受到軍人統治傳統的影響甚深，2014年軍方出身的阿卜杜勒·法塔赫·塞西就任第二任民選總統後，除了擁有憲法賦予的極大權力，甚至可以利用自身在軍方的影響力主導國內發展政策，以及對外政策的方向與進展，做為埃及政治決策與行政運作的中心，而雖然有利益團體參與政治決策過程，但普遍受到富人、地主等既得利益集團所影響。而衣索比亞雖然在「衣索比亞人民革命民主陣線」的長期統治下缺乏廣泛的政治參與，然而自2018年以來，總理阿比·艾哈邁德·阿里上任後推行一系列政治自由化的改革政策，包含釋放政治犯、解除緊急狀態，並試圖結束與鄰國之間的爭端，希望緩和與周遭國家間的關係，

包含與厄立垂亞間協議結束戰爭狀態，並且與「歐加登民族解放陣線」達成和平協議已結束武裝叛亂等。

埃及與衣索比亞各自國內的政治局勢不可避免地會影響合作與否的因素之一，以目前的情況來看，比起過去揚言將採取任何手段以應對「衣索比亞復興大壩」的建立，埃及在塞西總統上任後，選擇將埃及重新帶回談判場域中，更願意與衣索比亞進行協商，對於處在下游的埃及來說，比起衝突，協商與合作顯然更加符合成本與戰略考量；另一方面，衣索比亞也在總理阿比上任後，大動作推行一系列政治自由化的改革，並積極修復區域關係，既是為了長期國家發展的利益，也是為了「衣索比亞復興大壩」建立後所帶來效益。

簡言之，埃及與衣索比亞國內政治局勢的穩定，有助於雙方建立信任基礎，進而達成尼羅河水資源共享、避免爭端上升為武裝衝突甚至是戰爭的目標。在尼羅河水權爭端中，可以看到在新的主要決策者上任後，現階段的埃及與衣索比亞都願意放棄像過去一樣採取強勢的立場，而選擇重啟談判、積極與雙方進行協商並開展合作，包含透過區域組織與對方進行對話、藉由流域組織分享相關技術與資訊，甚至是簽署宣言等等，有效降低雙方直接走向衝突的可能性。

貳、經濟力量與效益

首先，在跨界水資源爭端中，經濟力量的不對稱性很容易被利用在沿岸國家之間的談判，以及協商過程中。對經濟力量強大的沿岸國家來說，由於擁有發展較為健全、運作良好的經濟體系，因此得以利用其經濟優勢，不論是給予其他沿岸國家經濟援助，

或是透過對外貿易等方式，都可以發揮經濟力量，以拉入其他沿岸國家與自身站在同一立場，或是給予與自身立場不同的沿岸國家壓力。

在對外貿易上，埃及亦積極尋求與世界各國發展經濟關係，加入世界貿易組織、東南非共同市場、與歐盟簽署合作協議，以增強自身經濟力量。在埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端中，埃及即利用自身經濟力量做為優勢，不僅提供南蘇丹經濟援助，協助建立基礎設施、改善醫療與衛生條件以外，並與其展開一系列合作項目，包含建立水利設施等，成功拉攏南蘇丹在「衣索比亞復興大壩」的議題上與其保持相同立場，共同反對衣索比亞。

相較之下，對於擁有較小的經濟力量的沿岸國家而言，雖然缺乏強大的經濟力量，但仍然可以依靠像是「世界銀行」等外部行為者提供經濟激勵和約束以促進該地區的合作，甚至避免經濟力量強大的沿岸國家憑藉自身優勢，迫使經濟力量較小的沿岸國家同意對其不平等的共享協議與計畫。

衣索比亞「農業化轉向工業化」的經濟發展計劃得到「世界銀行」以及「國際貨幣基金組織」的支持，一系列的改革方案以及經濟自由化為衣索比亞帶來了極大收益，包含低度通貨膨脹、政府低借貸以及良好的財政紀律，同時，衣索比亞亦透過積極建立「衣索比亞復興大壩」除了解決長期飢荒問題以外，更希望其能夠藉由水力發電提升自身經濟實力與發展，以增加自身經濟力量。

再者，沿岸國家之所以願意選擇談判並簽署水資源共享協議，以共同開發跨界水資源的原因在於水資源所能夠帶來的經濟效益。

在尼羅河水資源合作中，不乏合作與共享的機制，包含「非洲國際水合作」、「尼羅河流域倡議」與「尼羅河流域對話」透過提供相關訊息、資訊與技術，以及資金支持能源、農業、交通、社會與環境等各項計畫的發展，協助跨界水資源流域中的政府與民間社會建立網絡以利交流與合作，進而得以有效且公平地利用跨界水資源，保護人民與財產免受乾旱、缺水、洪水、水汙染等等威脅，並確保環境與資源的可持續性。

簡言之，埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端中皆積極擴展經濟實力，希望確保自身不會在談判中因為經濟力量而處於被動地位，並透過流域合作計畫與共享協議，並納入民間社會的力量，也為尼羅河流域的合作與發展提供信任基礎與效益。埃及即透過與世界各國發展經濟關係，包含加入經貿組織、簽署經濟合作協議、援助其他尼羅河沿岸國家等。衣索比亞則藉由「世界銀行」等國際組織的支持加強了經濟力量，並透過尼羅河流域組織推動與其他沿岸國家間的合作，建立信任基礎，降低其他沿岸國家對於其興建「衣索比亞復興大壩」的疑慮。

參、資訊與技術共享

資訊與技術分享與像是地理優勢這種受到自然條件所限制的優勢，或是軍事、經濟力量等這種力量不一樣，其特點在於不論是在跨界水資源爭端中較為強勢還是弱勢的沿岸國家，也不論是政府、民間社會還是區域或國際組織都可能成為提供資訊與技術的一方。

跨界水資源中，有關於合作的談判與共享協議除了與沿岸國家之間軍事、經濟力量、地理優勢的不對稱等因素相關以外，透過與跨界水資源相關的資訊與技術的分享，國家之間往往能夠因此建立互信基礎，進而增進合作的可能性，並在衝突發生時防止強度的升高，例如沿岸國家、民間社會，或是區域、國際組織可以利用有價值的訊息、先進的能源技術以及基礎設施建設等將沿岸國家帶入談判場域。

除了利用有價值的訊息、先進的能源技術以及基礎設施等將沿岸國家帶入談判場域以外，從技術層面來看，因為包含灌溉、淨化、再利用等相關技術在水資源稀缺的地區非常具有價值，因此有效率的新技術可以對所有的沿岸國家帶來明顯的益處，從而增加沿岸國家間合作的動機。

在埃及與衣索比亞的尼羅河水權爭端中，沿岸國家便透過「世界銀行」的「非洲國際水合作」、「尼羅河流域倡議」與「尼羅河流域對話」分享訊息、技術以及資金，透過流域合作，建立沿岸國家之間的信任基礎，從而提升並擴大尼羅河水資源合作的層面，包含永續經營、消除貧困、提升人民生活水準等，進而維持流域與區域的穩定。同時，提供溝通與協商平台，以及公開透明的資訊交流能夠降低埃及與其他沿岸國家對於「衣索比亞復興大壩」可能造成的危害之疑慮，對於衣索比亞建立大壩，與其他沿岸國家希望能夠公平使用尼羅河水權的主張來說都具有其益處。

肆、第三方行為者的介入

區域、國際組織，甚至是非政府組織等往往也會為了維持區域與國際社會的穩定，而選擇促進跨界水資源的沿岸國家進行合

作，做為一種輔助性的角色，透過促成流域內對話框架、共享協議與機制的建立，透過拉入流域內沿岸國家，以及利用區域力量提供沿岸國家之間在跨界水資源流域中的合作動機，並限制未來因為共享水資源而發生衝突的可能性。

第三方行為者透過協助建立溝通與協商機制，有助於增加跨界水資源爭端中沿岸國家合作的可能性，舉例來說，湄公河流域中的區域合作框架就是由第桑方行為者所推動建立，包含由聯合國推動的「湄公河委員會」(The Mekong River Commission, MRC)，以及 1992 年由「亞洲開發銀行」(Asian Development Bank)所推動的「大湄公河次區域經濟合作」(Greater Mekong Sub-Region, GMS)。第三方行為者做為輔助性角色，透過促進流域中的沿岸國家在農業灌溉、交通與旅遊、能源、通訊、資源開發與管理、環境保護、貿易與投資等面向進行合作，以實現對於湄公河流域共享資源、共同獲益之目的。

而目前尼羅河水權爭端主要以雙邊協商，或是拉進其他沿岸國家、「非洲聯盟高峰會」、「尼羅河流域倡議」與「尼羅河流域對話」等，以區域層次的力量為主來進行協調與對話，埃及與衣索比亞各自拉攏蘇丹與南蘇丹，並藉由參與流域組織推動的項目與其他沿岸國家間進行合作。在國際組織方面，「世界銀行」則透過「非洲國際水合作」提供流域組織資訊與資金，發揮輔助性的力量，增加沿岸國家間交流與合作的動機，並促進尼羅河流域國家可以在公平、穩定與永續的前提下發展，並有效消除貧困與提升人民生活水準。

第五節、小結

本章整理了埃及與衣索比亞在尼羅河水權爭端中的各自的立場與優勢，可以發現雙方因為自然條件的限制，以及人口成長與經濟發展等人為因素，為了確保國家利益與安全，再加上跨界水資源具有零和特性，位於上游的衣索比亞主張公平分配尼羅河水資源，埃及則堅持必須在協議中確保自身對於尼羅河水資源的歷史權利，因此雙方在爭端上難以達成共識。

在尼羅河水權爭端中，埃及除了宣稱其歷史權利、以經濟與軍事做為優勢外，也積極參與區域事務，將其他沿岸國家拉進尼羅河水權議題，試圖以外交手段緩和因為地理位置所帶來的弱點；衣索比亞再利用地理優勢的同時也積極參與區域事務，並利用「尼羅河流域倡議」與「尼羅河流域對話」，推動其主張的公平使用原則，希望能夠藉此增加在爭端中的談判籌碼。

在尼羅河水權爭端中，有幾項因素可能為雙方的合作增添變數，首先，當衣索比亞主張的地理優勢時，換來的是埃及的強烈反彈。再者，雙方除了在種族與文化上存在差異性，各自國內政治菁英也將尼羅河水權與國家認同、民族情感相互連結，雖然提升了國家團結的程度，但也為爭端埋下了民族情緒此一不定時炸彈。最後，當雙方都高度仰賴尼羅河水資源的情況下，在爭端中就越容易採取激進而強烈的手段以捍衛水權。種種因素為兩國未來在尼羅河水資源合作的可能性增添變數。

然而，考量到水資源的特殊性，現階段的埃及與衣索比亞都體認到採取合作對於自身與區域整體來說是較為符合理性的選項，

除了各自國內局勢穩定提供合作的可能性以外，尼羅河水權爭端也透過「世界銀行」的「非洲國際水合作」，以及「非洲聯盟高峰會」、「尼羅河流域倡議」與「尼羅河流域對話」等區域層次的機制提供相關資訊、技術以及資金，以提升國家之間的交流與合作，並促進尼羅河流域公平、穩定與永續發展。

第六章 結論

自古以來，人類文明的興起與發展都是圍繞著水資源而進行，包含城市居住、農耕灌溉、商務貿易等等，大型的天然水體甚至經常被做為天然疆界而存在。有鑑於乾淨的淡水資源本身就具有稀少性，又對於人類的生存與發展來說不可或缺，且其重要性難以被其他資源所取代，再加上國家往往也將水資源視為領土固有的組成部分，從而拒絕其跨界性質，種種特性使得水資源本身就隱含著衝突的可能。

雖然藉由觀察水資源的特殊性，不難理解何以國家會基於安全與利益考量而採取激烈手段捍衛用水權利，跨界水資源也就成為了國家之間衝突的根源，這也是新現實主義學派之所以支持水資源必然導致衝突論的原因。然而，根據統計，歷史上針對跨界水資源所產生的合作與條約，比起衝突要來得多。就像新自由主義學派所認為的，沿岸國家除了基於理性戰略考量，理解針對水資源引發衝突並不符合國家利益以外，區域與國際行為者往往也為了維持區域穩定，而選擇以各種手段促進沿岸國家協商與合作。而透過埃及與衣索比亞尼羅河水權爭端的個案，可以看到沿岸國家之間共享協議與合作機制的有效性與持續性，會受到沿岸國家內部因素，以及區域與國際關係等層面的影響。

在埃及與衣索比亞尼羅河水權爭端中可以看到，埃及長期將尼羅河水權視為自古以來的權利，並以此宣稱自身對於尼羅河水資源的掌控權，而衣索比亞則位於尼羅河上游，甚至境內的塔納湖地區為主要支流青尼羅河的發源地，且該地區的年降雨量幾乎決定了尼羅河的年供水量，在擁有地理優勢的情況下，衣索比亞

於 2011 年 4 月開始興建「衣索比亞復興大壩」，除了希望達到緩和長期乾旱的目的以外，也希望能做為發電用途，改善國民生活條件，並將多餘電力出口給周遭國家以換取經濟效益，甚至提升自身在區域關係中的影響力。

對此，位處尼羅河下游，並在各方面皆仰賴尼羅河甚深的埃及自然擔心「衣索比亞復興大壩」的建立將減少尼羅河流量，進而影響到埃及的權益，雙方的僵局在阿卜杜勒-法塔赫·塞西就任埃及總統，以及阿比·艾哈邁德·阿里就任衣索比亞的總理以後獲得了改善，兩國除了重啟與尼羅河、「衣索比亞復興大壩」相關的談判，並利用「非洲聯盟高峰會」等平台進行協商以外，也透過參與「世界銀行」的「非洲國際水合作」所協助運作的「尼羅河流域倡議」，以及民間社會網絡所建立的「尼羅河流域對話」進行尼羅河流域的資訊與技術共享，不僅緩和了雙邊關係，也有效地建立了互信的基礎，有助於雙方，乃至於整個流域在未來開展更進一步的合作。

透過檢閱與跨界水資源相關的理論與文獻，以及對埃及與衣索比亞尼羅河水權爭端的個案分析，總結出在影響尼羅河水權爭端合作的變數方面，主要有地理位置、種族衝突與文化差異，以及對跨界水資源的依賴程度等三項。埃及與衣索比亞在地理位置上的不對稱性，以及將尼羅河水權視為自身固有歷史權利等因素，使得埃及在爭端中傾向採取強硬立場，尤其當雙方都強烈依賴尼羅河水資源，並將其與國家認同、民族團結相互連結，不可避免將提高尼羅河水權爭端的衝突性。在提升埃及與衣索比亞合作可能性的部分則與經濟力量與效益、資源與技術的共享、第三方行為者的介入，以及國內政治局勢等四項因素相關。

跨界水資源的合作對於流域中的沿岸國家來說至關重要，除了經濟效益以外，一個穩定的跨界水資源流域合作框架不論是在成員組成，還是議題與項目範圍都應該包含更廣泛的層面，可以透過流域內的國家、非政府組織、人民等利益各方從安全、資源、經濟、永續經營等面向進行技術與資源的交流與合作，協助沿岸國家適應氣候變遷，同時能夠為沿岸國家提供新的機會，以持續發展其共同水資源，並且協助相關沿岸國家減少衝突的可能性，甚至促進經濟發展與區域繁榮，再加上國際組織的輔助性力量，確保區域中人民的基本生存權利，並以實現區域的穩定與繁榮做為跨界水資源合作的目標。

本文之所以選擇探討非傳統安全下的環境與資源安全的研究，並聚焦於跨界水資源，原因在於環境與資源安全對於人類的生存而言密不可分，尤其水資源是生命基本維持存續與否的條件，且沒有其他替代資源能夠取而代之，乾淨、充足的水資源除了是人類賴以維生的條件以外，更與國家的發展息息相關，因此，水資源不能只是將其看作一種利益，更是必須受到保障的基本人權。

有鑑於此，跨界水資源爭端不只是與流域中的沿岸國家有所關聯而已，確保跨界水資源中爭端各方能夠定期對話、協商，以防止衝突層次的上升，才能保障流域中人民的生存基本權利不至於太過惡化，而促進沿岸國家針對跨界水資源的合作則可以增加彼此之間的互信基礎，以確保流域的穩定與持續發展。最重要的是，除了爭端方以外，納入整個流域中的相關利益方，包含其他沿岸國家、非政府組織等等，透過區域層次的多邊機制，而非雙邊機制，再加上有國際組織提供像是資金、技術的輔助，有助於增加流域共享機制與合作全面性，以及有效性。

針對跨界水資源的對話框架與倡議下的合作範圍，不應僅限於水資源共享，而應該包含流域內的各項議題與困境，包含水利建設技術、水流與水質變化、疾病與衛生醫療訊息、環境與生態資訊的共享，消除貧困、提升生活條件，以及卻爆流域與續發展等等，以確保流域內的人民享有基本人權、得以改善生活條件，並創造區域的穩定與繁榮。

而目前尼羅河流域除了要面對包含氾濫、乾旱、汙染等等與水相關的挑戰，流域環境與生態永續發展的問題，以及過於快速的人口成長、人民普遍貧困的現象以外，尤其尼羅河三角洲近年來還面臨了地層下陷、海水倒灌、土壤鹽化等多重問題。因此，未來尼羅河流域的合作應該不僅只是涉及到水資源使用權而已，也不再只是局限於埃及與衣索比亞之間的爭議而已，而應該透過流域組織中資源與技術的共享機制，建立一種跨國家、跨層次，且涵蓋非政府間組織的夥伴關係，藉由納入整個流域中的利益關係者，並發揮區域的影響力，以在經濟、衛生、安全等方面改善尼羅河流域內人民的生活條件，並將環境與資源的永續發展做為一種目標，推動未來尼羅河流域的合作與發展，進而實現區域穩定與繁榮。

本文從探討非傳統安全下的環境與資源議題出發，探討水資源對於人類生存與國家發展的重要性與不可取代性，藉由觀察過去歷史上的案例說明其雖然隱含著衝突本質，但實際上國家之間不乏選擇透過合作框架、共享協議解決跨界水資源爭端的案例，因此藉由文獻的檢閱分析影響國家之間衝突與否的因素，並以埃及與衣索比亞尼羅河水權爭端為個案，分析各自政治、經濟與社會文化以理解雙方在爭端中採取立場之動機，並分析區域、國際行為者在尼羅河水權爭端如何發揮其影響力，最後輔以先前整理

的影響國家合作與否的因素，說明埃及與衣索比亞未來進一步合作的可能性，包含影響合作的變數，以及提高合作可能性之方法。

雖然本文在研究範圍與方法上存在限制，僅藉由文獻檢閱與個案研究的方式探討國家之間面臨跨界水資源爭端時，影響到與其他沿岸國家合作與否的因素，以及區域與國際行為者在爭端中的角色與影響力。然而，透過對個案的研究，本文認為跨界水資源的合作框架與協議，應納入流域中的利益各方進行更廣泛的合作，以創造區域穩定與繁榮，以環境永續發展為目標；並希望透過文獻檢閱與個案分析，為未來其他跨界水資源爭端的合作與衝突提供參考。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

朱柔若譯，Neuman, William L. 著，2000，《社會研究方法：質化與量化取向》。台北：揚智。

二、期刊

陳牧民，2008.4，〈當代國際安全理論中的主權意涵〉，《全球政治評論》，第 22 期，頁 107-129。

郭昕光，2014.6，〈水資源合作與衝突之比較研究〉，《國家與社會》，第 16 期，頁 161-202。

盛盈仙，2012.7 〈全球氣候變遷議題與國際關係理論〉，《全球政治評論》，第 39 期，頁 163-186。

楊昊、朱韋昀，2008.12，〈衝突？或是共享？鹹海水資源耗竭問題的漸進安全化分析〉，《政治學報》，第 46 期，頁 133-175。

蔡育岱、譚偉恩，2008.3，〈從「國家」到「個人」：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》，第 47 期，頁 151-188。

貳、西文部分

(I)Books

Elhance, Arun P., 1999, *Hydropolitics in the Third World: Conflict and cooperation in international river basins*. Washington, DC, USA: US Institute of Peace Press.

- Kehl, Jenny R. , 2017, "Water Security in Transboundary Systems: Cooperation in Intractable Conflicts and the Nile System." *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation*. London: Anthem Press. 39-66.
- Metz, Helen Chapin ed, 1990, *Egypt: A Country Study*. Washington: GPO for the Library of Congress.
- Ofcansky, Thomas P., and L. Berry, 1993, *Ethiopia: A country study*. Washington: GPO for the Library of Congress.

(II)Periodicals

- Agnew, John, 2010, "Still trapped in territory?" *Geopolitics*, Vol.15, No.4, pp. 779-784.
- Benbasat, Izak, David K. Goldstein, and Melissa Mead, 1987, "The case research strategy in studies of information systems," *MIS quarterly*, Vol.11, No.3, pp, 369-386.
- Edgerton, David, 2007, "The contradictions of techno-nationalism and techno-globalism: A historical perspective." *New Global Studies*, Vol.1, No.1.
- Falkenmark, Malin, 1989, "The massive water scarcity now threatening Africa: why isn't it being addressed?" *Ambio*, pp. 112-118.
- Lawson, Fred H., 2017, "Egypt versus Ethiopia: the conflict over the Nile Metastasizes," *The International Spectator*, Vol.52, No.4, pp. 129-144.
- Mason, Simon A., 2005, "Are we scorpions? The role of upstream–downstream dialogue in fostering cooperation in the Nile Basin," *Mountain Research and Development*, Vol. 25, No.2, pp. 115-121.
- Menga, Filippo, 2016, "Domestic and international dimensions of

- transboundary water politics,” *Water Alternatives*, Vol. 9, No.3, pp. 704-723.
- Orlowska, Izabela, 2013, “Forging a nation: The Ethiopian millennium celebration and the multiethnic state,” *Nations and Nationalism*, Vol.19, No.2, pp. 296-316.
- Suhardiman, Diana, and Mark Giordano, 2012, "Process-focused analysis in transboundary water governance research," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 12, No. 3, pp. 299-308.
- Swyngedouw, Erik, 2007, "Technonatural revolutions: the scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain, 1939–1975," *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol.32, No.1, pp. 9-28.
- Thomas, Vincent, and Jeroen Warner, 2015, "Hydropolitics in the Harirud/Tejen river basin: Afghanistan as hydro-hegemon?," *Water International*, Vol. 40, No. 4, pp. 593-613.
- Warner, Jeroen, 2012, "The struggle over Turkey’s Ilisu Dam: domestic and international security linkages," *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 12, No. 3, pp. 231-250.
- Wittfogel. Karl A., "Oriental despotism: A comparative study of total power," *Science and Society*, Vol.23, No.1 (1959): 58-65.
- Wolf, Aaron T., 2007, “Shared waters: Conflict and cooperation,” *Annual Review of Environment and Resources*, Vol.32, pp. 241-269.
- Zawahri, Neda A., and Oliver Hensengerth, 2012, "Domestic environmental activists and the governance of the Ganges and Mekong Rivers in India and China," *International Environmental*

Agreements: Politics, Law and Economics, Vol.12, No.3, pp. 269-298.

Zeitoun , Marc and Warner, Jeroen, 2006, “Hydro- hegemony: A Framework for Analysis of Transboundary Water Conflicts,” *Water Policy*, Vol. 8, No.5, pp. 435-460.

(III)Internet

Africa Center, “Navigating the Competing Interests of Regional Actors in South Sudan,” from:
<https://africacenter.org/spotlight/navigating-the-competing-interests-of-regional-actors-in-south-sudan/> (retrieved on 23 March 2019).

Al-Masry Al-Youm, “Sisi, Bashir, Ahmed discuss GERD on sidelines of AU summit,” *Egypt Independent*, 11 February 2019, from:
<https://www.egyptindependent.com/sisi-bashir-ahmed-discuss-gerd-on-sidelines-of-au-summit/> (retrieved on 4 May 2019).

BBC News, “Egypt country profile,” *BBC News on web*, 7 January 2019, from: <https://www.bbc.com/news/world-africa-13313370> (retrieved on 19 March 2019).

BBC News, “Egypt profile - Timeline,” *BBC News on web*, 7 January 2019, from: <https://www.bbc.com/news/world-africa-13315719> (retrieved on 19 March 2019).

BBC News, “Egyptian warning over Ethiopia Nile dam,” *BBC News on web*, 10 June 2013, from: <https://www.bbc.com/news/world-africa-22850124> (retrieved on 5 June 2019).

BBC NEWS, “Ethiopian country profile,” *BBC News on web*, 26 October 2018, from: <https://www.bbc.com/news/world-africa-13349398> (retrieved on 30 March 2019).

BBC NEWS, “Ethiopia profile - Timeline,” *BBC News on web*, 18 March 2019, from: <https://www.bbc.com/news/world-africa-13351397> (retrieved on 30 March 2019).

United Nation, “Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses,” from: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en#1 (retrieved on 22 October 2018).

Ethiopian Government Portal, from: <http://www.ethiopia.gov.et/facts-and-figures> (retrieved on 20 March 2019).

Ethiopian Government Portal, “Economy,” from: http://www.ethiopia.gov.et/economy?p_p_id=56_INSTANCE_whShxLA3vTRO&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_whShxLA3vTRO_page=1 (retrieved on 20 March 2019).

Ethiopian Government Portal, “Geographical Location and Boundary,” from: <http://www.ethiopia.gov.et/geography> (retrieved on 16 March 2019).

Ethiopian Government Portal, “History,” from: http://www.ethiopia.gov.et/history?p_p_id=56_INSTANCE_eglYuFCcMdKJ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_eglYuFCcMdKJ_page=4 (retrieved on 16 March 2019).

Ethiopian Government Portal, “History,” from: http://www.ethiopia.gov.et/history?p_p_id=56_INSTANCE_eglYuFCcMdKJ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view

w&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_eglYuFCcMdkJ_page=7
(retrieved on 16 March 2019).

Ethiopian Government Portal, “The Structure and division of power,”
from: http://www.ethiopia.gov.et/government-structure?p_p_id=56_INSTANCE_Aa8zGn38nDVb&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_Aa8zGn38nDVb_page=2
(retrieved on 16 March 2019).

Facts about Ethiopia, “Economy,” <http://worldfacts.us/Ethiopia.htm>
(retrieved on 16 March 2019).

Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2007,
Coping with water scarcity - Challenge of the twenty-first century,
from: <http://www.fao.org/3/a-aq444e.pdf> (retrieved on 21 June 2018).

Food and Agriculture Organization of the United Nations, “*Land & Water, Transboundary Waters*,” from: <http://www.fao.org/land-water/water/water-management/transboundary-water-management/en/> (retrieved on 4 October 2018).

Hamilton, “Former National Leaders: Water a Global Security Issue,”
United Nations University, 20 March 2011, from:
<https://unu.edu/media-relations/releases/water-called-a-global-security-issue.html> (retrieved on 21 October 2018).

International Crisis Group, “Bridging the Gap in the Nile Waters Dispute,” from: <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/ethiopia/271-bridging-gap-nile-waters-dispute> (retrieved on 22 March 2019).

International Decade for Action 'Water for Life' 2005-2015,

“Transboundary water,” from:

<https://www.un.org/waterforlifedecade/> (retrieved on 22 November 2018).

Nile Basin Initiative, 2017, *NBI Strategy 2017 - 2027*, from:

<file:///C:/Users/USER/Desktop/NBI-Strategy-2017---2027.pdf> (retrieved on 17 April 2019).

Nile Basin Discourse, “Our Identity,” from:

<https://www.nilebasindiscourse.org/about-nbd/our-identity.html> (retrieved on 17 April 2019).

Radio Tamazuj News, “Diplomatic Row Reportedly Breaks Out

between South Sudan and Ehtiopia,” *TesfaNews on Web*, 23

January 2017, from: <https://www.tesfanews.net/ethiopia-south-sudan-diplomatic-row-breaks-out/> (retrieved on 5 June 2019).

Reuters, “Egypt wants outside experts to help settle Nile dispute,”

Egypt Independent on Web, 27 December 2017, from:

<https://www.egyptindependent.com/egypt-wants-outside-experts-help-settle-nile-dispute/> (retrieved on 4 May 2019).

State Information Service Your Gateway to Egypt, “Economic Relations,” from:

<http://www.us.sis.gov.eg/section/4733/4865?lang=en-us> (retrieved on 16 February 2019).

State Information Service Your Gateway to Egypt, “Economic Relations,” from:

<http://www.sis.gov.eg/section/337/2830?lang=en-us> (retrieved on 12 February 2019).

State Information Service Your Gateway to Egypt, *Egypt and Ethiopia*, from:

<file:///C:/Users/USER/Desktop/Egypt%20and%20Ethiopia.pdf> (22

March 2019).

State Information Service Your Gateway to Egypt, “Egypt and Water Issue,” from: <http://www.sis.gov.eg/Story/176/Egypt-and-Water-Issue?lang=en-us> (retrieved on 15 February 2019).

State Information Service Your Gateway to Egypt, “Egyptian Policy Foundations,” from: <http://www.sis.gov.eg/section/0/52?lang=en-us> (retrieved on 4 February 2019).

State Information Service Your Gateway to Egypt, “Executive Authority,” from: <http://www.sis.gov.eg/section/10/210?lang=en-us> (retrieved on 4 February 2019).

State Information Service Your Gateway to Egypt, “House of Representatives,” from: <http://www.sis.gov.eg/section/275/229?lang=en-us> (retrieved on 4 February 2019).

State Information Service Your Gateway to Egypt, “Political Parties,” from: <http://www.sis.gov.eg/section/10/258?lang=en-us> (retrieved on 4 February 2019).

Stockholm International Water Institute, “Cooperation Over Shared Waters,” from: <http://www.siwi.org/priority-area/transboundary-water-management/> (retrieved on 10 October 2018).

Stockholm International Water Institute, “Water Cooperation,” from: <https://www.siwi.org/what-we-do/international-centre-water-cooperation/> (retrieved on 10 October 2018).

Sudan Tribune News, “Ethiopia-Sudan Border Development Conference Kicks Off on Thursday,” *Sudan Tribune on Web*, 15 February 2017, from: <http://www.sudantribune.com/spip.php?article61655> (retrieved on 5 June 2019).

The Federal Democratic Republic of Ethiopia Ministry of Foreign Affairs, “*History*,” from:

http://www.mfa.gov.et/Home/TemplateI?PageName=History&TYPE=About%20Ethiopia&SUBTYPE=About%20Ethiopia&Language=English&Layout=_Layout (retrieved on 12 February 2019).

The Federal Democratic Republic of Ethiopia Ministry of Foreign Affairs, “Ethio-Egypt Relations,” from:

<http://www.mfa.gov.et/Home/TemplateI?PageName=African%20Countries&TYPE=Policy%20Issue&SUBTYPE=African%20Countries&Language=English> (retrieved on 12 February 2019).

The World Bank, “Cooperation in International Waters in Africa (CIWA),” from:

<http://www.worldbank.org/en/programs/cooperation-in-international-waters-in-africa#1> (retrieved on 6 May 2019).

United Nations, “Water,” from: <http://www.un.org/en/sections/issues-depth/water/index.html>, (retrieved on 4 October 2018).

United Nation Waters, 2015, *GOOD PRACTICES in Transboundary Water Cooperation*, from:

http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Good_practices/2015_PCCP_Flyer_Good_Practices_LIGHT.pdf (retrieved on 4 October 2018).

United Nations Water, “Water, Food and Energy,” from:

<http://www.unwater.org/water-facts/water-food-and-energy/> (retrieved on 21 June 2018).

United Nations Water, “Human Rights to Water and Sanitation,” from:

<http://www.unwater.org/water-facts/human-rights/> (retrieved on 21 June 2018).

United Nations Water, “Water Quality and Wastewater,” from:

<http://www.unwater.org/water-facts/quality-and-wastewater/>
(retrieved on 21 June 2018).

United Nations Development Programme, 1994, *United Nations Development Report 1994*, from:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf (retrieved on 1 June 2019).

Weather Spark, “Average Weather in Cairo,” from:

<https://weatherspark.com/y/96939/Average-Weather-in-Cairo-Egypt-Year-Round> (retrieved on 9 March 2019).

Weather Spark, “Average Weather in Addis Ababa,” from:

<https://weatherspark.com/y/100668/Average-Weather-in-Addis-Ababa-Ethiopia-Year-Round> (retrieved on 21 March 2019).

Welcome to Nile Basin Initiative (NBI), “Who we Are,” from:

<http://www.nilebasin.org/nbi/who-we-are> (retrieved on 17 April 2019).

World Resources Institute, 2018, *Water, Security, And Conflict*, from:

https://pacinst.org/wp-content/uploads/2018/08/Water-Security-and-Conflict_Aug-2018-2.pdf (retrieved on 21 June 2018).

Yousef Mohamed Rashad, “*Dams on Nile River, High dam in Egypt, Sudan’s Dams, Grand Ethiopian “Renaissance Dam” and its effect on the water budget of Egypt,*” from:

file:///C:/Users/USER/Downloads/Mohammad%20Rashad%20Kassem%20Yousef_High%20dam%20in%20Egypt,%20Sudan%E2%80%99s%20Dams.pdf (retrieved on 19 August 2018).