

# 尼泊尔—印度水资源争端的 缘起及合作前景

李 敏\*

**【内容提要】** 尼泊尔与印度的水资源争端是困扰两国关系发展的一个重要因素。印度在处理与尼泊尔关系中的家长作风和利己主义行为、尼泊尔试图平衡印度影响的心理,以及尼泊尔政局动荡等因素是导致尼印水资源合作不畅的主要原因。由于尼印双方水资源争端的历史积怨,以及出于资金或技术方面的考虑,未来的尼印水资源合作有必要引入国际合作机制。

**【关键词】** 尼泊尔 印度 水资源 争端 合作

不少专家认为,水资源有可能成为下一个挑起国家间战争的自然资源,而南亚地区被认为是最易因水资源争端而引发冲突的地区之一,其中尼泊尔与印度的水资源争端尤为引人关注。

水资源争端曾一度恶化尼印关系,至今仍是影响两国关系发展的一个重要而敏感的因素。随着两国社会经济发展和气候变化,水资源将愈发稀缺,如处理不当,未来两国的用水矛盾很可能激化,从而给尼泊尔、印度,包括孟加拉国在内的整个恒河流域国家的经济社会发展带来负面影响,甚至危及南亚地区的安全。本文通过对尼印水资源问题历史与现状的考察,探讨两国在这一问题上合作的可能性。

## 一、尼印水资源争端的历史与现状

尼泊尔位于青藏高原和喜马拉雅山南麓恒河平原之间,境内河流密布,水资源十分丰富。据统计,尼泊尔共有6000多条河流,年径流量约为2000

\* 南京大学国际关系研究院博士生、云南省社会科学院南亚研究所助理研究员

亿立方米。尼泊尔境内的河流基本上都属于以下三大水系:东部的萨普塔柯西河(Sapta Koshi River),中部的甘达基河(Gandaki River)和西部的卡尔纳利河(Karnali River)水系。<sup>①</sup> 境内地势陡峭,海拔落差再加上充足的雪山融水和丰沛的季候雨量,使尼泊尔拥有巨大的水力发电潜力。据估计,尼泊尔水力资源理论总蕴藏量为83000兆瓦。

表1 尼泊尔水力理论蕴藏量 (单位:十亿瓦)

流域	小河流 (300~1000km <sup>2</sup> 流域面积)	主河流 (大于1000km <sup>2</sup> 流域面积)	合计	经济可行开发 装机容量
萨普塔柯西河	3.6	18.75	22.35	10.86
甘达基河	2.7	17.95	20.65	5.27
卡尔纳利河和 马哈卡利河	3.5	32.68	26.18	25.1
南部河流	1.04	3.07	4.11	0.88
全国总计	10.84	72.46	83.29	42.13

数据来源:潘大庆译校《第三届世界水论坛国家报告——尼泊尔》,《小水电》2005年第5期,第10页。

尼泊尔境内丰富的水资源最后经数条河系注入印度境内的恒河。水资源不仅是尼泊尔社会发展的重要资源,而且还关乎印度和孟加拉国众多人口的福祉。尼泊尔河流注入恒河的径流量占恒河全部径流量的46%,在枯水期则占71%。<sup>②</sup>

由于地形复杂以及尼泊尔经济技术能力有限等原因,尼泊尔必须与印度合作才能更为有效地利用这些水资源。如果流经尼泊尔的河流能得到很好开发治理的话,不仅对尼泊尔的社会经济发展有益,而且对恒河流域的南亚地区也有益处。一方面,开发水电资源可以有效缓解尼泊尔和印度北部普遍的电力供应不足,另一方面,共享水文信息、调节河流蓄水也有利于农业灌溉和防涝抗旱。

尼泊尔与印度的水资源合作可以追溯到英印殖民统治时期。1920年英印政府与尼泊尔签订了关于在马哈卡利河修建水电站的协议,该协议被认为是两国水资源合作领域的最早协议。但印度与尼泊尔真正大规模的水资源合作开始于印度独立后。

自1950年以来,印度和尼泊尔签订了一系列共同开发水资源的协议,内容涉及共同开发水利水电项目、河流航运的可行性研究、交换水文信息和治

① 王宏伟《尼泊尔——人民和文化》,北京,昆仑出版社,2007年版,第16页。

② D. N. Dhungel and S. B. Pun. eds., *The Nepal - India Water Resources Relationship: Challenge* (Dordrecht, The Netherlands: Springer Science + Business Media B. V., 2009), p. 11.

理洪水等方面。然而,尼泊尔和印度两国在共同开发水资源方面却成效甚微,且围绕水资源开发产生的一系列问题成为影响两国关系和尼泊尔国内政治斗争的一个重要因素。

尼印水资源合作的历史与现状大致可分为四个时期。

### (一) 20世纪50年代的《柯西河条约》和《甘达基河条约》

1950年7月31日,印度和尼泊尔签订《和平友好条约》。独立后的印度急需开展大规模的水利水电项目建设,与尼泊尔的水资源合作迅速成为两国合作的重要内容之一。这一时期,印度和尼泊尔的水资源合作主要围绕两个条约进行。

《柯西河条约》签订于1954年,1966年修订。根据条约,尼泊尔同意印度在柯西河上修筑水坝以控制洪水泛滥,并同意选址为尼泊尔境内的比哈姆那加尔(Bhimnagar)。柯西河被认为是印度“比哈尔的祸患”,每到夏季泛滥的柯西河常常给比哈尔造成巨大的损失。比哈姆那加尔大坝的修建旨在夏季控制洪水,冬季提供灌溉。在很大程度上,该条约以印度的防洪为主要目的,对尼泊尔的利益缺少必要的关注,如该协议没有提及因该项目双方可获得的灌溉土地面积和建水电站可获得的电量。为了保证大坝项目的建设,条约还要求尼泊尔同意印度在查特拉(Chatarra)、达朗(Dharan)、巴札(Bazaar)和尼泊尔的其他地区开采建设所需的矿产,以偿还尼泊尔土地使用费;工程所占森林的木材资源归印度处置;印度可以任意使用尼泊尔的土壤石砂。<sup>①</sup>比哈姆那加尔工程于1962年完工。尼泊尔民众对政府不关心本国水利灌溉设施建设以及该工程主要惠及印度的做法很不满意。于是,双方政府经过协商,印度被迫提供4千万卢比的资助以修建查特拉渠道工程,该工程将有望为尼泊尔的莫朗(Morang)和孙萨里(Sunsari)地区6.6万公顷的土地提供灌溉。但后来该渠道工程由于资金和技术原因半途而废。

印度通过柯西河工程可灌溉96.911万公顷土地,而尼泊尔只可灌溉2.448万公顷。根据条约,尼泊尔要向修建在柯西河东部渠道的卡泰亚(Katैया)水电站购买电力。该水电站的供电并不正常,尼泊尔只能获得大约4/5兆瓦的电力,但却要支付每度电4尼泊尔卢比的费用。<sup>②</sup>因此,尼泊尔民众认

<sup>①</sup> Agreement between His Majesty's Government of Nepal and the Government of India concerning the Kosi Project, Kathmandu, April 25, 1954. Quoted from D. N. Dhungel and S. B. Pun eds., *The Nepal - India Water Resources Relationship: Challenge*, p. 340.

<sup>②</sup> D. N. Dhungel and S. B. Pun eds., *The Nepal - India Water Resources Relationship: Challenge*, pp. 19 - 20.

为,由于尼泊尔政府在谈判过程中地位卑微,尼泊尔没有从该工程中获得应有的利益。相反,储水设施毁掉了尼泊尔东部特伦区一部分最富饶的农田。但最多的责难是,在尼泊尔土地上修建项目工程构成了对尼泊尔主权的侵犯。更为重要的是,由于柯西河项目建设欠科学性,管理不善,如今的柯西河大坝成为危害尼泊尔南部和印度比哈尔的祸患。

2008年8月,暴雨造成柯西河改道,柯西河大坝决堤,造成尼泊尔和印度上百万人受灾。柯西河大坝工程再次引发了尼泊尔人的不满,认为是柯西河大坝管理制度不健全导致了灾害。因为,根据条约,印度的水利官员拥有对柯西大坝的完全控制权,指定印度负责柯西工程所有的设计、建设、运营和维护。尼泊尔不能在洪水来临之际命令开闸,也不能在旱季的时候供应灌溉用水。

柯西河大坝的修建未能认真考虑柯西河的沉积物淤积问题,柯西河每年携带大约有100万立方米的碎石和泥沙。大坝的选址也有问题。修建新的堤坝或者修复原有堤坝,对于印度和尼泊尔来说都异常艰巨,因为印度和尼泊尔都无法负担和修筑高坝有关的技术、经济和社会成本。<sup>①</sup>未来的柯西河工程何去何从是摆在两国面前的一个难题。

《甘达基河条约》签订于1959年。该条约同意印度政府在甘达基河上修建水坝,以用于尼泊尔和印度的土地灌溉,同时修建水电站为尼泊尔提供水电资源。与《柯西河条约》不同的是,《甘达基河条约》对尼泊尔从该工程中所获得的灌溉设施进行了详细描述,并将在西部渠道尼泊尔领土上修建一座发电量为1.5万千瓦时的水电站。拦河大坝选址西特莱区(Western Terai)纳瓦尔帕拉西县(Nawalparasi)两国交界的边界线上。1964年5月4日,拦河大坝举行了落成典礼,但东部和西部的渠道工程一直持续到70年代。据尼泊尔水利灌溉部门的官员说,该工程及其相关设施使得尼泊尔542公顷土地获得灌溉。印度利用该渠道工程,在尼泊尔境内的苏拉吉普拉(Surajpura)修建了一座水电站,据印度人说发电功率为15兆瓦。但事实上,这座水电站的发电功率仅为3~4兆瓦,而且直到1981年印度才将这座水电站转交给尼泊尔。该条约并没有提及印度将有何收益。但根据印度比哈尔邦政府公布的数据,甘达基河项目的西部渠道工程可提供1.58万立方英尺/秒的水量,可以灌溉比哈尔邦沙哈拉(Saharan)地区569787公顷的土地和北方邦336287

<sup>①</sup> Dipak Gyawali, "Poor planning and corruption caused Kosi flood," Sep. 12, 2008. <http://www.scidev.net/en/science-and-innovation-policy/natural-disasters/opinions/poor-planning-and-corruption-caused-kosi-flood.html>

公顷的土地。东部主渠道工程可提供 1.411 万立方英尺/秒的水量,灌溉比哈尔邦查姆帕兰(Champan)、穆扎法布尔(Muzaffarpur)和达尔班加(Darbhanga)的 709805 公顷土地。<sup>①</sup>

显然,这两个水资源合作条约具有明显的单边色彩,无论是柯西河项目还是甘达基河项目都是以印度的利益为中心来运作的,尼泊尔的利益被严重忽视。由于独立初期的尼泊尔在经济、技术甚至政治和外交上对印度严重依赖,对印度所提出的水利水电项目,尼泊尔政府几乎只有全盘接受。印度则认为,尼泊尔既没有资金又没有技术来控制 and 利用这两条河流,印度理所当然全权担起责任,并且让尼泊尔不花分文也得到好处。

## (二) 围绕卡尔纳利项目和班杰苏瓦尔(Pancheshwar)项目的争执

随着尼泊尔政治经济的发展,以及民众对印度主导下的水资源合作的不满,从 20 世纪 60 年代中后期起,尼泊尔政府不再甘于被动接受印度提出的合作方案,而开始自主规划设计水资源合作方案。从 20 世纪 60 年代中后期至 90 年代中期,印度和尼泊尔的水资源合作表现为双方各自提出自己的方案,反对对方的提案,以致水资源合作停滞不前,甚至一度中断。双方斗争的焦点主要围绕卡尔纳利项目和班杰苏瓦尔项目展开。

尼泊尔主张修建卡尔纳利项目。早在 1960 年尼泊尔政府就有利用西方的资金和技术开发尼泊尔第三大河——卡尔纳利河的想法。1960 年 4 月,尼泊尔国王马亨德拉出访美国,并获得美国 1000 万美元的资助用于考察研究卡尔纳利项目。一家日本公司于 1966 年完成了调研工作。此后,澳大利亚和挪威也就此进行了一些调研。1986 年一家加拿大和美国的联合公司也受邀进行了一些研究。卡尔纳利多功能项目最终的调研报告于 1990 年完成,根据这一报告,卡尔纳利项目水电发电量预期为 10800 兆瓦,提供的灌溉面积为尼泊尔 19.1 万公顷,印度 300 万公顷。<sup>②</sup>尼泊尔从西方寻求资金和技术援助,但同时决定与印度合作建设该项目。印度也于 1976 年表示愿意合作。两国政府于 1977 年成立了卡尔纳利委员会,负责调配水资源。卡尔纳利河合作委员会也同时成立,主要负责技术方面的协调。但是,两国仍没能就卡尔纳利河项目达成具有广泛意义性质的协议。

印度主张修建班杰苏瓦尔项目。班杰苏瓦尔项目位于印度与尼泊尔的界河——马哈卡利河之上。据印度方面称,班杰苏瓦尔项目将提供 2000 兆

<sup>①</sup> D. N. Dhungel and S. B. Pun eds., *The Nepal - India Water Resources Relationship: Challenge*, p. 23.

<sup>②</sup> Ministry of Water Resources/GoN1989, in D. N. Dhungel and S. B. Pun eds., *The Nepal - India Water Resources Relationship: Challenge*, p. 31.

瓦的发电量,并为下游平原提供灌溉。1971年印度水利部部长拉奥博士访问尼泊尔时曾向尼泊尔水电部门的官员提交了一份班杰苏瓦尔项目的报告,但遭到尼方的拒绝。显然,尼泊尔只对卡尔纳利项目感兴趣,因为尼泊尔可以在该项目中获得主导地位。受国家财力所限,尼泊尔不可能同时开展两个水利水电项目。尼泊尔还担心,班杰苏瓦尔项目的实施必将会放慢卡尔纳利项目实施的步伐,而后者对于尼泊尔来说其重要性又远远大于前者。

尼印双方围绕卡尔纳利项目和班杰苏瓦尔项目展开了争执。印度对卡尔纳利项目持很大异议。1990年印度向尼泊尔提供了长达24卷的卡尔纳利河项目可行性研究报告,该报告对项目的多处数据持有异议。根据先前国际咨询的结果,卡尔纳利项目实施的益处是电力占81%,灌溉占18.9%,防洪占0.1%。但印度的报告称,只有水电效益值得考虑,灌溉和防洪功能根本微不足道。<sup>①</sup>印度对几乎所有的国际咨询表现出强烈的反抗,并认为这会导致偏向小国利益或者带来外部势力的介入。而且,卡尔纳利河项目位于尼泊尔境内,印度能从其中获益多少很难保障。直到今天,卡尔纳利项目仍然未能付诸实施。除了尼印两国的争执外,尼泊尔本身也有责任。1998年美国安然公司决定参与卡尔纳利项目,但却由于尼泊尔国内的政治斗争而未获许可证。至于班杰苏瓦尔项目,迟至1996年尼泊尔才同意在马哈卡利河综合发展项目上签字,班杰苏瓦尔项目作为其中的一个子项目才得以确认。

除了上述的两个项目外,这一时期印度与尼泊尔的水利资源合作还涉及拉普提—帕鲁班(Rapti—Bhalubang)和代维察特(Devighat)水电项目。代维察特水电项目于1983年完工,发电功率为14.1兆瓦,尼泊尔政府为此支付了印度2.9亿印度卢比。由于尼印双方对修建西拉普提水电站选址的争议,拉普提—帕鲁班水电项目至今没能动工。印度想在尼泊尔班克区的贾尔昆迪(Jalkundi)修建大坝,以便将水引入印度境内,进而将水电站建在印度边界一方。如果这样,不仅意味着印度将控制水电站,而且尼泊尔德乌库里山谷的土地将全被淹没。尼泊尔根据德国一家水电技术咨询公司的建议,坚持将水电站选址定于尼泊尔当德乌库里县(Dang deukhuri)境内。<sup>②</sup>

1966年以前,由于尼泊尔缺乏外来的资金与技术援助,对于印度单方面提出的水资源合作方案只有被动接受。印度则理所当然地认为,这是帮助尼泊尔开发资源与发展经济。如果这种说法在1966年以前尚可辩解的话,那

<sup>①</sup> D. N. Dhungel and S. B. Pun eds., *The Nepal—India Water Resources Relationship: Challenge*, p.37.

<sup>②</sup> D. N. Dhungel and S. B. Pun eds., *The Nepal—India Water Resources Relationship: Challenge* pp. 39—40.

么,1966年当尼泊尔按自己意愿提出水资源合作方案后,印度表现出来的就只剩下赤裸裸的利己和霸权主义了。这一点在1989年印度与尼泊尔关系恶化后表现得更为明显。

### (三) 水资源合作中断以及印度单方面修坝

1989年印度对尼泊尔进行经济封锁和贸易制裁。1990年印度抛出一个名为“印度与尼泊尔王国双边合作协议”的草案,试图进一步压制尼泊尔的主权。其中包括以“经济、工业和水资源合作”之名控制尼泊尔水资源的内容。如第六章第四条规定:印度和尼泊尔双方的水利水电项目和计划应该是服务双方利益的。如果有第三方介入,必须考虑到双方的利益,并且必须征得双方的同意。对照1950年尼印《和平友好条约》的第四条:如果尼泊尔政府在开发自然资源或发展工业方面想寻求外国援助的话,那么应该首先考虑印度政府或印度公民。不难看出,印度试图对尼泊尔水资源的开发与利用施加影响的意图只是在文字表达上发生了变化,但实质却是一脉相承的。尼泊尔政府拒绝签署这一明显侵犯尼国家主权的草案。

1989年尼印两国关系恶化后,两国的水资源合作一度中断。但是,印度并没有停止侵犯尼泊尔水资源的活动。印度从80年代起就单方面在马哈卡利河上修筑塔那克普尔(Tanakapur)大坝,造成尼泊尔境内36公顷土地在1983~1990年间被淹没。<sup>①</sup>印度的国际声誉因此受损,尼泊尔国内则掀起了声势浩大的游行示威。上台不久的柯伊拉腊首相也因此在此1994年的中期选举中败北。

### (四) 《马哈卡利条约》水利水电合作的重启

两国水资源合作的无限期中断终究不符合双方的国家利益。1994年11月尼泊尔中期选举后,尤其是德乌帕总理执政时期,尼印关系出现好转,以《马哈卡利条约》的签订为标志,双方的水资源合作重新开启,也标志着尼印水资源合作翻开了新的一页。

1995年12月尼印双边签署《马哈卡利条约》,包括修建萨兰达(Sarada)大坝,塔那克普尔大坝和班杰苏瓦尔大坝工程,并明确尼泊尔可以从塔那克普尔大坝工程获取的用水量和发电量,以及从萨兰达大坝到尼泊尔的多哈拉—钱德尼(Dodhara - Chandani)地区尼泊尔可获得的用水量,以及利用塔那克普尔大坝修建一条通往尼泊尔西部偏远地区的道路。该条约决定成立马哈卡利河委员会,并对其职能作出规定。同时,还明确了对该项工程可能带

<sup>①</sup> D. N. Dhungel and S. B. Pun eds., *The Nepal - India Water Resources Relationship: Challenge*, p.42.

来的效益评估以及尼泊尔有权销售盈余电力到印度的规定。1996年9月11日,尼泊尔王国议会批准了该协定。根据条约,尼泊尔有权从印度修建的塔那克普尔拦河坝工程中分享雨季28.35万立方米每秒和旱季8.5万立方米每秒的水量,以及7000万千瓦时电力。对以后在马哈卡利河上修建任何工程,双方在费用和利益上达成的基本原则是:费用共摊,利益对半分享;如一方获利多,则承担费用也要多。此条约满足了尼泊尔的要求,使尼方感到满意。<sup>①</sup>应该说该协议是一个双赢的协议,使得印度修建塔那克普尔大坝的行为合法化,尼泊尔也因此而获得了明确的灌溉用水量和电力。

但是,来自尼方的不满之声仍然不绝于耳。有人指责,该协议没有规定印度可以获取的用水量,使得印度可以获取优先灌溉权。尼泊尔地方当局也出于各种考虑反对修筑大坝。班杰苏瓦尔大坝工程的选址工作一直处于停滞状态。尼泊尔的鲁巴利加德(Rupaligad)和普拉吉瑞(Puragiri)地方政府和民众极力反对政府在当地修筑大坝。由于地方阻力巨大,至今马哈卡利河综合项目工程仍然未能真正实施。

## 二、阻碍尼印水资源合作的因素

尼印两国的水资源合作可谓是历程坎坷,成效甚微,水资源合作成为两国关系中的一个敏感问题。正如一位驻尼泊尔的印度前外交官所言“几十年来在尼泊尔水资源开发上的毫无进展与印尼关系发展是不相称的、令人震惊的。”<sup>②</sup>其原因主要有以下几点。

第一,印度长期以来在处理尼印关系中的家长作风和极端利己主义行为是导致尼印水资源合作成效甚微甚至一度中断的重要原因。

从20世纪50年代尼印双方签订的《柯西河条约》和《甘达基河条约》不难看出印度是最大的获益者,而尼泊尔从这两个条约中的获益是极微小的。相反,与这两个项目相关的大坝工程却造成了尼泊尔大面积的田地淹没和经常性的洪水泛滥。这为以后双方的水资源合作埋下了不和的种子。尼泊尔认为,印度寻求与尼泊尔进行合作是为了获取单方面的利益,无视尼泊尔自身的发展需要。而印度则认为,尼泊尔缺乏资金和技术,通过与印度的合作已经从这些项目中获益不少。此后,尼泊尔开始提出自己的水资源合作规划,但印度由于担心自己利益无法保障和对第三方介入尼印水资源合作的抵

<sup>①</sup> 孙士海、江亦丽主编《二战后南亚国家对外关系研究》北京 方志出版社 2007年版 第222页。

<sup>②</sup> Deb Mukharji, "India and Nepal," in Atish Sinha ed., *Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities* (New Delhi, Academic Foundation, 2007) p. 619.



触而使双方的水资源合作项目停滞不前。

进入80年代以来,尼印双方围绕水资源合作的矛盾愈演愈烈,并成为导致两国关系恶化的重要原因之一。印度单方面在马哈卡利河上修筑塔那克普尔大坝引发了尼泊尔全国的愤怒。1990年针对双方的水资源合作,印度提出尼印双方的水利水电项目和计划应该是服务双方利益的,如果有第三方介入,必须考虑到双方的利益,并且必须征得双方的同意。尼泊尔断然拒绝了印度这种以合作和服务双方利益为名,对尼泊尔开发自己境内水资源主权进行干涉的企图。

随着冷战的结束,印度对南亚地区的外交政策进行了较大调整,采取了更为灵活和现实主义的态度,在与南亚弱小邻国的某些争端中作出了让步。这在尼印双方处理水资源争端中的具体表现是,1995年后双方的水资源合作重新开启,并于1996年签订了《马哈卡利条约》,并且明确了尼泊尔从中的获益。相比此前的《柯西河条约》和《甘达基河条约》而言,《马哈卡利条约》是一个较为公平、互利的条约。当然,印度在处理与尼泊尔水资源争端中的让步仍然是有限的。2008年在普拉昌达执政期间,印度准军事部队突然占领马哈卡利河北岸两块有争议的土地,此举被尼泊尔指责为企图霸占界河水量。

总之,由于印度长期以来在处理两国水资源争端中的利己主义倾向,尼泊尔在与印度进行水资源合作时难免抱有一股挥之不去的怀疑情绪。因此,尼泊尔公众对于《马哈卡利条约》的怀疑、指责甚至抵触情绪仍然很普遍,这成为导致马哈卡利工程项目至今未能实施的重要原因之一。

第二,尼泊尔政局动荡,一些政要将与印度的水资源合作作为政治斗争的重要内容之一,也是阻碍尼印水资源合作的重要原因。

水资源合作是尼印两国关系中的一个敏感问题。任何一届尼泊尔政府如果在处理与印度的水资源合作问题上稍有不慎便会有下台危险。1990年,当时的比兰德拉国王拒绝接受印度提出的带有侵犯尼泊尔主权(其中包括水资源主权)性质的草案后,其统治地位就遭到了一定削弱。1994年,柯伊拉腊首相在中期选举中败北也和与印度的水资源争端不利有直接关系。水资源问题也因此成为尼泊尔政治派别争斗的一个主要议题。尼共(毛)就认为,印度扩张主义对尼泊尔经济支配的一个方面就是掠夺尼泊尔丰富的水资源。“反对出让水利资源”也成为尼共(毛)发起斗争的重要口号之一。一旦单纯的水资源问题被高度政治化,那么水资源合作与开发在激烈的政治斗争与倾轧中成为牺牲品也在所难免。如1998年美国安然公司决定参与卡尔纳

利项目,但却由于尼泊尔国内的政治斗争而未获许可证。

第三,尼泊尔长期内战和动乱,政府对部分地区的失控也是造成水资源合作与开发迟迟没有进展的重要原因。从1996年尼共(毛)开始发动“人民战争”至2006年与政府达成和平协议期间,尼泊尔基本上处于内战状态,加德满都对于尼共(毛)控制的广大地区几乎没有任何发言权。尼共(毛)常常在占优势的地区组织当地群众抵制政府的水利水电项目建设。马哈卡利河项目之所以未能付诸实施就与尼共(毛)对该地区的封锁阻断有直接关系。

第四,印度对尼泊尔与其他国家或国际组织的水资源合作持提防心理,阻碍了尼泊尔的水资源开发,进而也影响到了尼印之间的水利资源合作。

1947年印度独立后,在很大程度上继承了英国殖民统治者在印度次大陆的地区安全战略观,将尼泊尔视为其势力范围和针对中国的缓冲地带。1950年《印度—尼泊尔和平友好条约》的签订标志着印度将尼泊尔纳入自己战略防御体系的开始。1970年,“英迪拉主义”的出炉,清楚地宣告了印度将周边的南亚国家视为印度的势力范围,不允许区外大国的干涉。这种“印度版的门罗主义”在对尼泊尔关系中的具体表现就是,从政治、经济、文化等诸多方面试图影响甚至控制尼泊尔,尽可能排斥尼泊尔与其他区外大国,尤其是与中国的关系往来。尽管随着冷战的结束,印度对周边国家的政策进行了较大调整,试图用印度的经济影响力而非军事和政治压力去影响周边小国,于1996年提出了“古杰拉尔主义”。但是,这并不表明印度不再将南亚周边国家视为自己的势力范围,印度对南亚周边国家与区外大国的关系始终抱着高度警觉的态度,一旦印度认为它们在外交和国防政策上超出了所能容忍的范围,便采取政治和经济的高压手段。

印度将尼泊尔视为自己的势力范围,这种心理导致印度对尼泊尔与其他国家或是国际组织的任何关系都持提防和怀疑态度。在尼泊尔水资源合作与开发中,印度对任何其他第三方介入尼泊尔的水资源开发都表现出了抵触情绪,怀疑甚至反对对方的规划,对尼泊尔不按自己方案所实施的水利水电项目采取不合作态度。一方面,印度力图主导尼泊尔的水利水电资源;另一方面,印度担心第三国或是国际组织的介入会做出不利于印度的水资源规划。卡尔纳利项目流产的部分原因就是印度的规划不为尼泊尔所接受,尼泊尔更想采纳国际咨询的规划建议。

第五,尼泊尔更希望第三国或是国际组织参与尼泊尔的水资源开发,并希望以此平衡印度在尼泊尔的影响。尼泊尔在水资源合作上搞平衡的政策也是导致尼印水资源合作不畅的原因之一。

尼泊尔作为一个小国,始终抱有摆脱印度影响,保持独立自主的民族主义意识。希望和区外大国,如美国和中国等发展关系以平衡印度的影响是尼泊尔对外关系中的重要一面。但是,对于自然资源相对单一的尼泊尔来说,丰富的水电资源几乎是尼泊尔唯一可资利用以吸引外国投资合作目光的资源。尼泊尔希望利用与第三国或国际组织的水利水电资源合作来在一定程度上平衡印度在尼泊尔的压倒性影响。这就不难理解尼泊尔的政府、工商界极力向国外宣传其丰富的水利水电资源和强烈寻求合作的举动。印度对尼泊尔在水资源合作问题上试图搞平衡,排斥印度影响或提高价码的行为自然不满。印度一位官员就抱怨,尽管西方公司的要价比正常值要高很多,尼泊尔却给那些开发水电资源的西方公司以特别的荣誉。<sup>①</sup>

### 三、尼印水资源合作的前景

随着未来尼印两国经济和社会的发展,以及生态环境和气候变化等影响,对水资源的需求量会越来越来。如果尼印两国不能就水资源合作问题达成共识,并在灌溉、电力、防洪等诸多方面取得进展,那么无疑将严重制约两国,尤其是尼泊尔的经济和社会发展,甚至可能成为恶化尼印两国关系的导火索。如何处理好两国的水资源争端,共同推进水资源合作无疑是两国关系中的一个重要议题。

目前尚未有国际法对围绕国际河流的水资源争端给予规范和约束。所以当前只能依靠与邻国展开有关水条约的谈判解决争端。但由于缺乏绝对的权威,冲突双方往往过分强调自己的用水权益,试图通过协议获得最大的用水权益,因此很难达成互利共赢、令双方满意的协议。

由于尼印两国政治上互信不足,尽管双方就水资源签订了若干协议,但水资源合作仍然进展缓慢,甚至成为导致两国关系紧张的导火索。仅仅依靠尼印两国的双边谈判机制来解决两国的水资源争端已被证明是徒劳的,结果总是令双方都不满意。无论是较强大的一方还是较弱小的一方都认为对方获益较多,而自己却吃亏不少。尤其是尼泊尔社会对于与印度政府达成的任何水资源协议都持怀疑的态度。

引入国际合作机制正成为未来国际社会解决水资源争端的一个趋势。目前国际机制的介入对于水资源争端的处理已取得了很大进展。如:在联合国环

<sup>①</sup> Deb Mukharji, "India and Nepal," in Atish Sinha ed., *Indian Foreign Policy: Challenges and Opportunities*, p. 619.

境规划署领导下,非洲赞比西河流域八个国家签订了河流管理协议,解决了乍得湖水资源的纠纷。在拉丁美洲,联合国环境规划署成功地说服了玻利维亚和秘鲁对有争议的喀喀湖水使用问题签署了协议。有些水资源争端则是通过地区性组织来解决的。如自1972年起,马里、毛里塔尼亚和塞内加尔三国联合成立了开发塞内加尔河的组织——塞内加尔河流域治理开发委员会,通过共同管理河流,共同享用塞内加尔河的河水,解决了国家间的水源争端。<sup>①</sup>

由此可见,引入国际合作机制或地区性组织无疑是解决尼印水资源争端的重要途径。尼印水资源合作的开展,无论从促成合作或是技术、资金层面都急需国际机制的引入。

国际组织或地区性组织等第三方国际机构的介入有助于公平、公正地处理尼印水资源争端,其处理结果较容易被双方接受。处于弱小地位的尼泊尔更乐于接受第三方的调解。印度则需以一种开放的心态来看待国际机构或地区性组织的调解。尼泊尔的水利开发本身就是一个区域性事件,不只是尼印两国的事,还关系到下游的孟加拉国。吸收邻近国家参与尼泊尔的水资源开发,有利于建立针对整个恒河流域的水利水电、防洪、灌溉、航运等方面的综合评估意见,从而有利于整个恒河流域的经济发展,也有利于吸引国际上的大量资金和先进技术的投入。尼泊尔地质情况复杂,尼印两国缺乏建造、运行和维护大坝的经验,这些都使得国际机构的介入成为必要。目前,尼泊尔、印度、孟加拉国和不丹等国已在尼泊尔几个适于在地区合作的框架下开发的蓄水工程和梯级工程中展开合作。受湄公河委员会启发,亚洲发展银行最近引入了南亚增长四边形模式(SAGQ)并倡导南亚周边地区能源合作(SASEC),尼泊尔正积极参与其中。美国国际开发署(USAID)对此也表现出浓厚兴趣,并积极促成周边地区能源领域的合作。特别是随着南盟组织的发展,尼印之间的水资源合作可以更多地放在南盟的能源和农业合作框架内进行。尼印双方的代表也都在历次的南盟峰会上主张加强南盟内部的能源和农业合作。

尽管目前对于南亚水资源争端引发战争的各种预言或警告层出不穷,但未来尼印双方因水资源问题而爆发大规模冲突的可能性是很小的。

首先,印度作为地区性大国,对尼泊尔的影响是不可替代的。从尼印两国水资源合作的历史可以看出,尽管尼泊尔试图摆脱印度的影响,但最终都不能绕过印度来寻求合作。一方面,印度是尼泊尔的重要邻国,无论是资金、

<sup>①</sup> 王家枢《水资源与国家安全》,北京:地震出版社,2002年版,第58页。

技术来源或是水资源利益的协调都不可能绕过印度;另一方面,尼泊尔更是指望通过水电出口印度而获取外汇。至于尼泊尔社会或政治反对派对于印度企图控制尼泊尔水资源的担忧和指责更多是出于民族主义情绪或政治斗争的需要。

其次,印度作为一个日益崛起的地区性大国,正试图全方位地参与国际事务,以提升国际影响力。未来印度对于第三方或国际组织参与尼泊尔水资源开发将采取更加开放和积极的心态。事实上,许多外国公司,如挪威布特瓦尔(Butwal)电力公司、美国潘达(Panda)能源组织、澳大利亚雪山咨询公司等都参与了尼泊尔的水利水电开发。印度并没有也不可能垄断尼泊尔的水资源开发。

尽管尼印两国因水资源争端爆发危机的可能性不大,但尼印水资源合作的停滞和毫无起色,无疑严重影响了两国尤其是尼泊尔的社会经济发展,也给两国外交关系投下了阴影。尼印水资源合作的重启和顺利展开,无论对于两国的社会经济发展或政治互信的增强都是必须和必要的。

(编辑 毛悦)

## Nepal – India Water Resource Dispute: Origin and Prospect

Li Min

**ABSTRACT:** The water resource dispute is one of the reasons which hinder the relations between Nepal and India. India deals with its relations with Nepal in a paternalism and egoism way. Nepal wants to balance the influence of India. Nepal's political situation has been turbulent. These are the main reasons obstructing water resource cooperation between the two countries. In view of the historical grievances with water resource cooperation between Nepal and India, and the lack of funds and technology, it is necessary to introduce international cooperative mechanism for water resources cooperation between Nepal and India.

**KEY WORDS:** Nepal; India; water resource; dispute; cooperation