

基于可持续发展的额尔齐斯河水资源合作开发利益协调机制

唐震^{1,2}, 吴高键^{1,2}

(1. 河海大学商学院, 江苏南京 211100; 2. 河海大学国际河流研究中心, 江苏南京 211100)

摘要:额尔齐斯河水资源开发对我国新疆地区用水安全及工农业发展具有战略性作用,然而作为跨界河流,中国与其下游哈萨克斯坦在很多利益方面存在差异,使得两国的合作开发面临很大挑战。通过对额尔齐斯河流域目前相关合作现状的研究以及水资源合作开发利用主体及其诉求的分析,依据可持续发展的理论,提出了可持续发展的额尔齐斯河流域水资源合作开发的利益协调机制理论模型。

关键词:额尔齐斯河;合作开发;利益协调机制;可持续发展

中图分类号:F124.5

文献标志码:A

文章编号:1671-4970(2015)02-0065-04

我国跨界河流水资源开发对于我国边境地区城市居民的用水安全以及农业、工业发展具有重要战略意义。在关于额尔齐斯河流域水资源利用与保护合作的问题上,我国与哈萨克斯坦共和国(以下简称哈国)展开了多次协商,双方签署了《中哈共同利用和保护跨界河流的合作协定》并成立了联合委员会(以下简称“联委会”)。尽管双方在水安全、航运及渔业等相关方面的合作已较成熟,但是水资源合作开发方面尚无完整的合作框架。目前,哈国担心我国对额尔齐斯河的开发会威胁到下游国家的水资源安全,当我国在额尔齐斯河上游修建引水工程之后,哈国多次就水量减少以及引水安全问题向我国表示不满。如果不能适时就水资源的分配以及利用开发与流域内相关国家达成共识及协议,那么我国额尔齐斯河水资源开发利用就处于两难困境中。因此,如何妥善解决好中哈之间关于水资源利用开发的矛盾问题尤其关键。

中哈在额尔齐斯河水资源开发利用方面有着不同的利益诉求,当前也缺少相关利益协调机制去推动合作的进行。因此,需要分析清楚额尔齐斯河水资源合作开发相关领域的合作现状以及水资源利用合作开发各利益主体的利益诉求。此外,如何在额尔齐斯河水资源的开发中促进中哈两国经济、社会、

环境的可持续发展也是问题之一^[1]。因此,如何构建一个面向可持续发展的额尔齐斯河流域水资源合作开发利益协调机制是解决这些问题的关键。

一、额尔齐斯河水资源相关领域合作现状

我国于2001年9月与哈国共同签署了《中哈共同利用和保护跨界河流的合作协定》,按照协定成立了中哈跨界河流联合委员会,对中哈两国边境形成或经过的地表水(包括额尔齐斯河和伊犁河)共同利用与保护,主张在利用与保护两国跨界河流水资源领域进行合作^[2]。自联合委员会成立以来,中哈两国在水文、水安全、渔业、航运、林业以及防洪等方面进行了广泛的合作,具体见表1。

由表1可知,中哈在额尔齐斯河流域水资源相关方面合作的公益性较强,双方均能从合作中产生均等收益同时不损害对方利益,这使得在水文、水安全及防洪方面的合作进展最为顺畅,也是目前进行最多的合作。在准公益性的合作领域双方能利益互惠,但中方收益却较多。在清洁能源这一非公益性领域,中方具有明显技术优势,额尔齐斯河谷具有巨大的风力发电的潜能^[3],但合作对哈方益处较多,对我国的好处却较少,所以双方合作并不广泛。在航运方面,哈方经济发展需要,使其合作意向较

收稿日期:2014-12-21

基金项目:国家重大社会科学基金项目(11&ZD168);教育部长江学者和创新团队发展计划(IRT13062)

作者简介:唐震(1976—),女,江苏淮安人,教授,博士,从事战略管理、水利技术经济及管理研究。

表 1 中哈额尔齐斯河水资源领域相关合作具体情况。

合作范围	参与主体	利益机制类型	合作内容	合作状况
水文	中哈两国水文气象部门	公益性、双方受益均等,不损害另一方利益	跨界流域水体的水文预报、水质信息及水管理状况的定期交流等	形成定期开展水文预报的信息共享机制
水安全	中哈两国环境保护部门	公益性、双方受益均等,不损害另一方利益	监控水资源质量,对污染提出警告,定期举行水质监测与分析评估工作会议,跨界水体水质联合监测等	形成定期开展水资源质量监测的会议机制以及跨区取样办法
渔业	中哈两国政府部门及相关企业	准公益性、哈方受益较多,双方利益互惠	两国共同开展增殖放流,扩大繁殖珍稀野生鱼的种类和数量的活动,两国交流渔业养殖技术等	有切实可行的合作机制,并举行多次活动
林业	中哈两国林业部门及相关企业	准公益性、哈方受益较多,双方利益互惠	流域周围杨树林的共同保护,树种的种植技术交流等	有切实可行的合作机制,并举行多次活动
清洁能源	中哈两国相关企业	非公益性、哈方完全受益	额尔齐斯河河谷风力发电	中方单独进行,双方未有合作
航运	中哈两国相关企业	非公益性、哈方受益较多	双方共同出资成立联合航运公司	哈方有意向,尚未有合作
防洪	中哈两国政府部门	公益性、双方受益均等,不损害另一方利益	互相交换河流流量信息	形成相关合作文件
水资源开发	中哈两国政府部门以及相关企业	非公益性、中方受益更多,破坏哈方利益	共同建设引水枢纽工程	双方单独建设,未有合作,且哈方指责我国

强。在水资源开发利用方面,我国建水利水电设施非常有益,但有可能对下游的哈国生态环境造成破坏,因此哈国较为不满。中哈水资源领域相关合作意向具体如图 1 所示,从右往左与从左往右的箭头分别代表哈国与我国的合作意愿水平,直线所截矩形区域下半部分的面积代表我国的获益水平,上半部分的面积代表哈国的获益水平。

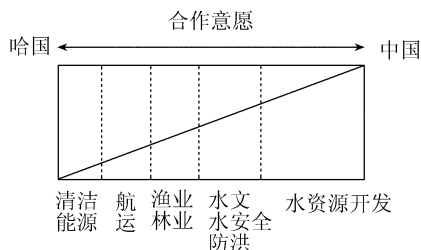


图 1 中哈水资源相关领域合作意愿

综上所述,在不同的合作领域,中哈有着不同的利益诉求以及不同程度的合作倾向。我国当前最迫切的就是水资源开发利用,希望通过兴建引水枢纽工程以获取更多的引水量来缓解新疆用水问题。哈国则在经贸合作、清洁能源、航运、渔业及林业技术合作等方面有着强烈的利益诉求。因此,我国可以通过政治交往互动促进双方互惠合作的达成。

二、额尔齐斯河水资源合作开发利益主体及其利益诉求

额尔齐斯河流域涉及中、哈、俄 3 个国家,不同的国家不仅存在不同的宗教信仰,也存在经济发展和国际地位上的差异。这些都造成了合作各方利益

目标的异质性,而追求自身利益最大化是各合作方的首要目标。因此,分析清楚各利益主体的角色及其诉求是构建额尔齐斯河水资源合作开发利益协调机制的重点。

1. 两国政府

在额尔齐斯河水资源的合作开发中,两国政府既是利益的分享者,又是利益的协调者。一方面,清洁能源、航运、渔业及林业方面的技术合作是哈方的迫切需求,而我国的诉求是在中哈跨界河流谈判中尽可能多的获取水资源。此外,两国政府希望通过水资源合作开发改善民生以及促进当地经济繁荣。另一方面,水资源合作开发需要两国政府在谈判中表达各主体的利益诉求以及协调各利益主体之间的利益。

2. 两国民众

在额尔齐斯河水资源合作开发过程中,两国民众既是直接受益者,也是监督者。一方面,我国新疆地区民众需要通过水资源合作开发缓解水资源短缺问题,哈国民众需要通过双边经贸的发展提高生活水平。另一方面,由于水资源的开发利用必然会对流域周围的生态环境造成影响,不加节制地开发利用很可能会引发更程度的水资源短缺及水安全问题。因此,两国民众在流域水资源的开发过程中,扮演好监督者的角色尤为重要。

3. 两国相关行业

企业是额尔齐斯河水资源合作开发的利益相关者之一,其利益主要体现在经济方面,也要尽到一定的责任。一方面,通过双方经贸合作协定的达成可

以促进两国企业间经贸发展,为两国经济交流带来便利。另一方面,水利水电开发企业在建设过程中可能会对周围生态环境产生影响,渔、牧、林业无节制的发展也可能对生态造成破坏。因此,开发企业需要承担一定的保护生态环境的义务,在开发过程中走可持续发展的路径,扮演好生态保护者的角色。

4. 联合委员会

联合委员会是连接政府、民众及开发企业的桥梁和纽带,通过维护各方关系,促进各方沟通并提供相关服务以达成合作。一方面,联合委员会在流域水资源开发过程中需要监督两国政府签订的相关协议是否按要求实施,监督水利水电企业开发过程中的生态问题。另一方面,联合委员会需要扮演好协调者的角色,建立两国民众、企业及政府之间的沟通渠道。

三、额尔齐斯河水资源合作开发利益协调机制的构建

跨界河流水资源合作开发的中心问题,是不同利益主体在寻求自身利益最大化过程中,如何与其他利益相关者进行博弈从而最终达成合作。因此,如何协调中哈双方利益,在实现合作最优化的前提下,合理分配各方合作获得的共同利益,并以此来确保合作的长期性和规范性,是当前中哈合作过程中的难点和重点^[4]。

当然,水资源的开发也不能盲目的进行,需要遵循可持续发展的基本理念,通过一系列措施来协调好环境保护、生态保护、人民生活水平、国家利益以及经济发展之间的关系^[5]。额尔齐斯河水资源的开发也应该以经济、社会、环境的可持续发展为出发点,通过水资源合作开发去促进中哈政治、经济及社会的可持续发展。

因此,在利益分配机制中,可以通过政府主导来实现中哈两国经济及社会的可持续发展,但同时要通过利益约束机制及补偿机制来实现生态的可持续发展。

1. 利益分配机制

额尔齐斯河水资源合作开发的利益分配机制是以政府为主导的。中哈两国政府通过外交互动达成一系列有利于促进水资源合作开发以及两国间经贸发展的政策形成政策利益;两国间相关企业利用政策利益进行相互交往,从而创造出经济利益;两国民众是经济利益的直接受惠者,通过两国民众的文化交流,也可以加强两国之间的相互信任从而产生社会利益。通过政策利益、经济利益以及社会利益在政治、经济与社会之间的传导,可以有效地促进两国间的信任从而促成水资源的合作开发。额尔齐斯河水资源合作开发利益分配机制理论模型如图2所示。

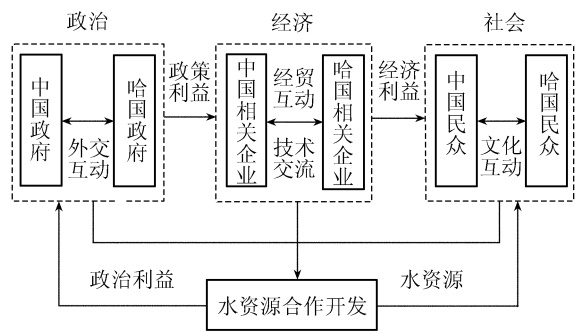


图2 额尔齐斯河水资源利用合作开发利益分配机制理论模型

2. 利益约束机制

额尔齐斯河水资源合作开发的利益约束机制是以联委会为主导的,由其负责对相关参与主体的义务履行情况进行监督。首先,两国政府对联委会赋予监督权,对水利水电相关开发企业行为进行监督,确保生态环境在开发过程中免遭严重破坏;同时,联委会也受到两国政府及两国民众的监督,确保其依照相关规章制度办事。其次,中哈两国民众既可以辅助联委会对水利水电相关企业行为进行监督,也可以将两国经贸合作以及技术交流给自身的影响效应反馈给政府,确保两国政府所制定政策的有效实施。再次,水利水电相关企业以及两国相关行业既受到两国民众及联委会的监督,同时也可将合作开发过程中遇到的问题提交给联委会,通过联委会协调处理问题。最后,两国相关行业在经贸及技术的合作交流中可以把问题及成果直接反馈给政府,以便政府对政策进行调整。额尔齐斯河水资源合作开发利益约束机制理论模型如图3所示。

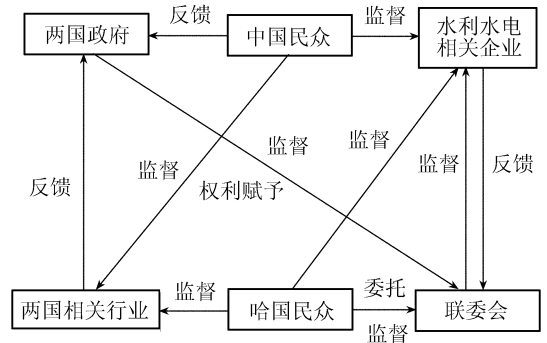


图3 额尔齐斯河水资源利用合作开发利益约束机制理论模型

3. 利益补偿机制

可持续发展不仅是指经济及社会的可持续发展,还包括人、环境及生态等多要素的可持续发展。额尔齐斯河水资源合作开发可以促进经济及社会的可持续发展,同时不可避免地会对特定群体、环境及生态产生影响。因此,额尔齐斯河水资源合作开发的利益补偿机制主要涉及对人、环境以及生态的补偿^[6]。

在水利水电工程建设中会产生移民问题,如何通

过构建利益补偿机制去缓解移民生计与水资源开发利用之间的矛盾是可持续发展提出的基本要求^[7]。我国上游水资源的利用开发必然会对下游哈国水域的生态环境产生影响,通过和哈国合作开发额尔齐斯河河谷的风能等清洁能源以减少哈国火力发电所带来的环境污染问题是利益补偿的另一种方式。水资源的开发利用也会对额尔齐斯河水域的生态物种多样性造成破坏,可以与哈国进行渔业及林业等方面的技术交流合作,通过技术补偿去解决这一问题。此外,直接的资金补偿以及制定并完善生态环境保护相关政策法规也是一种很好的补偿措施。额尔齐斯河水资源合作开发利益补偿机制理论模型如图4所示。

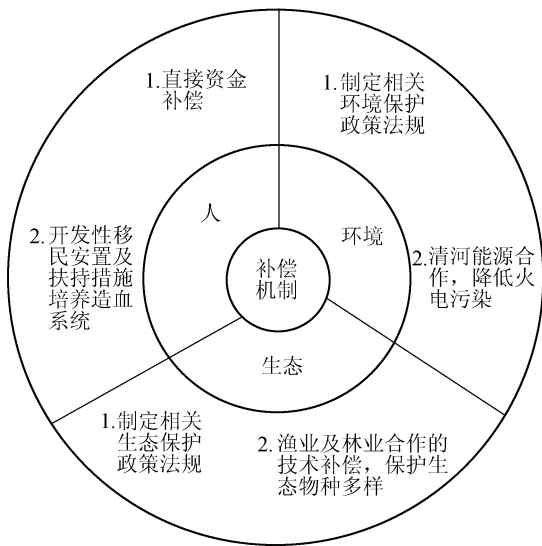


图4 额尔齐斯河水资源利用合作开发利益补偿机制理论模型

四、额尔齐斯河水资源合作开发利益协调机制有效运行的保障措施

额尔齐斯河水资源合作开发利益协调机制是解决中哈间利益诉求矛盾问题的关键,即为了确保利益机制的有效运行,需要通过建立长效的协商谈判机制、联合委员会一体化管理以及公众参与监督等措施去保障其运行顺畅。

1. 建立协商谈判机制

中哈在额尔齐斯河流域水资源合作开发过程中,应该建立面对突发问题或者新问题的协商和谈判机制。如果其中一国计划采取的开发措施可能对另一国造成重大影响或损害,在此之前应及时告知另一国并开展谈判协商。在水资源合作开发过程中,应该共同协商开发所造成的后果如何处置。在开发后的运营阶段,水资源的利用方面的分歧也需要及时沟通协商。

2. 联委会一体化管理

额尔齐斯河水资源合作开发需要通过联合委员

会的形式对河流进行一体化管理,由联委会设立不同的工作小组或机构,对河流进行管理和保护。一方面,协助两国环保部门对流域周边生态问题以及水污染进行监测工作;另一方面,在中哈水资源合作开发过程中承担监督职能并对其他领域合作成果进行反馈。

3. 完善相关法律及规章制度

中哈两国应在参照国际社会成功经验并顾及中哈两国实际利益的基础上,构建水资源合作开发以及利用的法律机制^[8]。因此,中哈两国应以水资源利用合作机制及《中哈共同利用和保护跨界河流的合作协定》为基础,制定一系列的合作开发条约和规定,用以解决两国之间跨界水资源分配、利用与保护问题,规范水资源的合作开发领域、程序以及争议解决程序。

4. 公众参与监督

公众参与监督是国际河流水资源合作开发顺利达成的过程中必不可少的一部分,也是两国公民监督权的体现。公众参与监督,一方面可以防止水资源合作开发过程中对流域周边生态环境的破坏,另一方面可以监督两国签订的合作协议是否按要求实施,并且对实施效果进行反馈,有利于上下游国家在合作基础上真正达到互利互惠。因此,在上下游国家水资源合作开发的过程中要关注公众监督权的体现,通过多种渠道促进公众积极参与监督。

参考文献:

[1] 何大明,刘昌明,杨志峰. 中国国际河流可持续发展研究[J]. 地理学报,1999,54(1):1-9.
 [2] 王俊峰,胡焯. 中哈跨界水资源争端:缘起、进展与中国对策[J]. 新疆大学学报:哲学·人文社会科学版,2011,39(5):99-102.
 [3] 金炜. 额尔齐斯河谷将建成新疆重要风力发电基地[N]. 中华工商时报,2009-06-18(4).
 [4] 邓铭江. 哈萨克斯坦跨界河流国际合作问题[J]. 干旱区地理,2012,35(3):365-374.
 [5] 黄雅屏. 我国国际河流的争端解决之路[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2011,13(3):74-78.
 [6] 何艳梅. 国际河流水资源公平和合理利用的模式与新发展:实证分析、比较与借鉴[J]. 资源科学,2012(2):229-240.
 [7] 曾胜. 开发者与生态环境之间的进化博弈分析:以水电项目为例[J]. 西部论坛,2013,23(5):72-78.
 [8] 王志坚,邢鸿飞. 国际河流法公约[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版,2008,10(3):92-100.