

我国国际河流的争端解决之路

黄雅屏^{1 2}

(1. 武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072; 2. 河海大学 法学院, 江苏 南京 210029)

摘 要 随着水资源短缺、水质不断恶化、全球气候变化、节能减排的要求越来越高,各国利用国际河流的竞争愈演愈烈,从而加剧了可能产生的分歧与争端。目前争端的解决主要采取国内私力救济和外交手段,但是单纯依靠友好的政治关系,不能实现国际河流的最佳利用,也不能避免跨界水纠纷的发生。国际河流不可分割的自然属性、跨国的政治属性,要求流域国之间通过合作才能实现国际河流的科学管理和利用,综合利用国际合作手段、组织手段、条约手段、外交手段等才能谋得国际河流争端的解决。

关键词 国际河流争端;国际合作;水权交易

中图分类号:DF933

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2011)03-0074-05

联合国确定的 2009 年“世界水日”的主题为“跨界水——共享的水、共享的机遇”。跨界水包括全球 263 条国际河流和约 300 个地下水贮水水域及含水层。

由于跨界水资源的利益分配常常关系到有关国家生存和发展的根本利益,多数国际河流争端很难得到有效解决。近年来世界各地跨界水纠纷有增无减,国际河流争端成为国际社会矛盾最多、最不稳定的领域之一^[1]。

一、国际河流争端的成因

1. 主权因素

国际河流中的水“自由”地从一个国家流向另一个国家,跨越了不同的政府疆界、打破了领土的完整性,为流域国家所共享。由河流沟通联系的流域盆地是一个独立的地貌与水文体系,但是,两个或更多的国家常位于同一个流域以内,共享同一河流的水资源,这使得国际河流的利用、管理与争端解决,牵涉到流域各国的主权、国际关系、区域经济合作、边界管理、跨境民族社区的稳定、国际合作机构的建设、流域物种的保护、环境污染、水土流失、水能的开发利用、防洪、航运捕鱼等多种复杂的综合问题。国际流水资源又是随着气候和环境年年变化的,很难在一定的时空尺度内同时满足多个主权国家多目标的需求,各流域国自然争端不断。

2. 利益因素

如果国家间能摒弃国家边界的限制,将整个流域视为一个整体的角度来思考,则国际河流的争端可能得到解决。但是,由于国界的分割和本位利益的考虑,在国际河流开发的过程中,各流域国都不得不从本国的利益出发,故而存在诸多水事纷争。界定水权归属、制订相关国际协约、确定争端的解决机制,是合理合作开发以共享国际流水资源的前提,这些都无法单纯依靠一个沿岸国的单边努力完成,而是取决于沿岸国的积极合作,而沿岸国恰恰有着几乎矛盾的利益诉求。

3. 公平标准因素

国际社会一直试图建立国际水法体系,站在一个“公平和中立”的立场上,以水资源开发与保护并重为主线,对各国的国际流水资源的开发利用行为进行约束,但目前只停留在基本原则阶段,实际上国际水资源问题至今没有明确、统一的国际公约,也不可能有这样的公约,因为国际河流差异性极大,涉及因素复杂。“公平”尤其是真正意义上的公平,是非常难以达到的,它与主观判断有关,它与所持的公平标准有关,它与评定人有关。

4. 客观环境因素

水资源在世界范围内分布极不平衡,在过去的 50 年里,整个世界的利用增长将近 4 倍,人口的快速增长和工农业生产的大规模发展以及各国迅速

收稿日期:2010-10-20

基金项目:河海大学中央高校基本科研业务费专项基金项目(2009B29714)

作者简介:黄雅屏(1981—),女,江苏南京人,博士研究生,从事国际私法研究。

城市化和工业化都增加了各国对水的需求量,对水资源的过度消耗造成了水资源的匮乏。单以大坝为例,世界大坝委员会报告称在 150 多个国家里有超过 45 000 座大坝,而每年有 160~320 座新大坝被建造,这就增加了共同流域国之间的潜在冲突,因为流域上游国的开发很可能损害流域下游国的利益。

二、我国国际河流争端的局势

我国是世界上国际河流较多的国家之一,我国 15 条重要的国际河流中,有 12 条发源于我国,且多为世界级大河,如澜沧江—湄公河是亚洲流经国家最多的河流。我国国际河流的水量占我国所有河川水量的 27%^[2]。这些国际流水资源的利用影响着我国和 16 个毗邻国家的睦邻友好关系,也影响着我国 2.2 万多 km² 陆疆系统的社会经济发展和边境稳定。

面对国际淡水资源日益紧缺、污染事故频发以及日益兴起的“中国水威胁论”等情况,既充分、合理,又合法、有据地利用国际流水资源,有效地解决国际河流的争端^①,避免摩擦显得尤其重要,可是中国目前面临的形势不容乐观。

1. 我国与周边国家都缺乏淡水资源

与我国流域相关的国家中,大部分为发展中国家,除缅甸、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、俄罗斯以外,均被联合国经社理事会评为有潜在水危机的国家,其中阿富汗、印度、伊朗、朝鲜和巴基斯坦,被确定为有很高潜在水危机的国家,水资源对于这些国家的生存和发展非常重要,因此,国际河流开发利用稍有不当,很容易引起纠纷和争端。

例如国际河流的水资源开发利用正在成为我国和印度关系的一个关键问题,灌溉农田面积的不断扩大、工业用水不断增多、加上民用水量的增加,已经使两国长期严重缺水,如果两国对水的需求以目前的速度增长,那么缺水将很快影响两国的经济发展。同时目前中、印两国都是粮食出口国,如果缺水,这两个国家都可能变成粮食进口国,那将大大增加世界粮食市场的压力。印度的可耕地面积比中国大,但是,印度大多数河流的来源都在西藏,都是国际河流^②。近年来,印度政府一直在敦促我国更多分享水利建设的信息,增加透明度。我国不论是在流往国外的河流上建坝,抑或建设大规模的灌溉工程都会引起河流下游国尤其是印度的恐慌与反对。

2. 我国对国际河流的开发程度很低

我国国际河流的开发利用不仅涉及边疆的发展和环境保护问题,更是地缘政治和国际关系问题,很容易引起争端。但是面对粮食价格不断上涨,洪涝干旱灾害交替频繁发生,人口用水和农田灌溉难以保障,节能减排要求突出,为了生存与发展,我国不得不大力开发水利。“十二五”计划中政府加大对水利设施的投资,2011 年水利投资总额将达到 4 000 亿元^③。而其中国际河流对于推动解决西南等地区工程性缺水 and 西北等地区资源性缺水问题至关重要,很可能会加大水利工程建设力度。

以前为了维护和周边邻国的睦邻友好关系,我国对于西部的国际河流并没有进行多少开发,虽然国际河流资源在边疆占有举足轻重的地位,但基本上仍处在待开发状态,与邻国相比,开发利用明显滞后^[3]。作为流域上游国、缺水国、人口大国却没有合理的利用应得的水资源,也没有先占性的修建水坝,流域下游国于是“心安理得”地享受着充沛的水量,且以警惕的态度对待我国的任何举动,以各种外交策略保护他们的既得利益,我国一旦开发国际河流,矛盾争端将不可避免。实际上,流域上游国注重水电开发,流域下游国注重灌溉、航运和渔业,上游的利用多为非消耗性利用,下游是消耗性利用,上下游都有对水量控制的要求,存在可调和性。

3. 我国的国际河流合作开发较少

我国现有的少数国际河流合作开发主要依赖于两国良好的政治关系,如中俄、中朝、中越、中蒙、中哈之间关于国际河流的双边合作^[4]。再如,我国与湄公河流域沿岸国开展的湄公河次区域经济合作,与图们江流域沿岸国共建的经济技术开发区,在伊洛瓦底江流域开展的中缅边境贸易合作等。但是,目前的合作开发主流仍然局限于经济合作,在跨国水污染防治与控制、生物多样性保护、紧急情况应对、维护流域生态安全等方面,尚未给予足够重视。我国没有与外国签订或加入已有的多边条约,也没有建立或加入相应的多边流域管理机构,更没有全流域的一体化开发条约、规划和机构。

由于缺乏合作,对水污染、洪涝、地震、泥石流、滑坡、雪崩等重大突发事件也缺乏应对和防范措施,容易发生水纠纷和争端。例如,2000 年伊犁河发生水污染,哈萨克斯坦就此向中国驻哈大使馆交涉;2001 年西藏易贡地区发生的泥石流溃坝事件,2004

① 包括划界争议、用水权争议、航行权争议、水污染争议等。

② 印度有两条大河发源于中国,布拉马普特拉河和印度河,由于地处下游,印度非常担心中国会在上游建立水坝蓄水或者任由上游的洪水不加控制地流向印度。

③ 水利部《关于加快完成 2010 年中央水利投资建设任务的紧急通知》。

年西藏帕里河发生的堰塞湖事件,造成中印两国关系紧张;2005年松花江污染事件,俄罗斯向中国提出交涉。由于缺少长期的合作与信息交流,相互之间缺乏了解和信任,这些突发事件容易引起流域相关国关系的紧张,容易导致争端。

4. 我国国际河流数据和信息披露不够全面

我国已开发的少数国际河流主要以国内单独开发为主,缺乏合作的同时往往对其他流域国数据和信息披露不充分,没有与相关流域国建立信息共享和交流机制。长期以来,有些专家缺乏从“国际”角度认识和研究国际河流水资源的开发与管理,很少考虑其间的国际法问题。国际河流争端关系到相关国家政治、经济和环境方面的重大利益,加上国际河流争端本身的复杂性、技术性等特点对我国的水文、水利和建设资料等提出了较高的要求。

这种情况容易引起流域下游国的不满,导致对于我国境内的开发和环境污染情况猜疑和误解(2010年湄公河下游国家遭受严重旱情,少数当地媒体认为中国在湄公河上游修建水坝导致旱情加重),同时也被某些国家利用,恶意揣测,成为鼓吹“中国水威胁论”和恶化中国与流域其他国家关系的把柄,制造争端。英国《星期日电讯报》报道称,中国将在雅鲁藏布江建造全球规模最大的水力发电厂,印度与孟加拉国势将面临严重的水源匮乏危机,更重要的是,两国从此将在水源战略问题上受到中国的摆布;美国合众国际社发表文章称,未来中国将与印度爆发水战;表明中国人只关心自己不在乎别人,对印度来说,这将是一场人为灾难。^[5]但直到今天,中国并未在雅鲁藏布江上马任何水利工程,中国水利部的官员也多次强调,尽管中国北方缺水,但政府不会以当地生态环境为代价,也不会不顾下游国家的安全而开发水利资源。但世界舆论总是置若罔闻,恶意揣测。

5. 气候变暖、节能减排、水污染等多重压力加剧争端

随着全球气候变化程度不断加剧,中国面临严峻的挑战,从2006年的川渝干旱到2007年的淮河水患,再到2008年的南方冰灾和2009年的北方大旱,2010年中国西南5省市自治区遭受历史罕见的大旱,2011年中国华南水灾,年年有灾,历历在目。全球气候变暖也改变了饮用水和农业用水的可利用量,海平面上升促使咸水流入淡水层,冰川消融加剧。在这种非常时期,我国境内国际河流却基本处于待开发状态。要开发就要减少或避免争端,而其难度却随气候的变化、水资源的匮乏而更加艰难。

按照中国在联合国气候变化峰会上的承诺,到

2020年单位GDP碳排放在2005年基础上减排40%~45%,到2020年中国非化石能源在能源消费总量中需占到15%左右,要实现这一承诺,其中水电需贡献1.3万亿kWh的年发电量,而2010年全国水电发电量为6863亿kWh^[6]。水电是目前技术成熟度最高、上网电价最便宜、长期收益最稳定、减排见效最快的清洁能源,要实现2020年国家能源调整承诺,水电承担着最大的份额,决定着战略的成败;“十二五”规划中将水电发展由“十一五”规划的“有序发展”转变为“优先发展”。而面对能源紧张和节能减排的压力,各国对于水能的争抢将使得原本复杂的国际河流争端变得更加尖锐。

三、我国国际河流争端的解决途径

我国国际河流的开发和利用一直比较落后甚至很多是空白,一旦涉足,必将面对诸多争端。国际河流争端的方面多且存在主权的争端,争端方多,各国要求不同,情况复杂;而且有西方大国的干预,使问题趋向国际化,增加了解决争端的难度。但是,对于我国国际河流的争端我们应该勇于面对,努力解决,只有这样才能维护我国自身的利益。

1. 政治手段

政治手段也被称为外交方法,是指有关争议方通过外交途径解决争端。该方法通常包括谈判、协商、斡旋、调停、调查与和解。政治手段的优点是,当事各方能通过直接会谈、友好协商来澄清事实、消除误会、增进彼此间的信任,求同存异,以便争端的合理解决。事实上,相对其他争端解决方法而言,外交或政治方法也是最经济的一种争端解决方法,因为争端当事方一旦达成争端解决协议,就意味着双方同意遵守它。同时该方法可以避免对各方的国际声誉造成消极影响或输赢情势的可能;而且根据《联合国宪章》和《国际法原则宣言》,和平解决国际争端是国际法的基本原则之一。

我国作为地区国际河流的主要流域国(也是关键国家);“安邻、睦邻、富邻”是我国对周边国家的外交方针,在处理国际河流争端的问题上,我国也遵循这样的方针。近年来,我国对外关系强调互信、互利、平等、协作;“与邻为善、以邻为伴”,巩固与次区域各国的传统友谊,加强同次区域各国的睦邻友好和务实合作,积极推动次区域经济社会发展。所以为了避免争端,关于下游国家关切的我国在上游修建水利工程的问题,中国外交部多次重申:“不做任何损害下游国家利益的事情。”^[7]这句话加重了我国的义务,因为损害下游国家利益的事情的判断标准不是我国说了就算数的,别国会拿这样的外交申明主

张赔偿。我国在这一问题上应持谨慎态度,最起码不应承担超越《国际水道非航行使用法公约》文本明确规定的义务,因为《公约》也只要求“不造成重大损害”。

2. 法律手段

在各国的关系中,文明的进展可以认为是从武力到外交,从外交到法律的运动,国际社会一直努力追求把以权力为逻辑起点的国际关系实践纳入以规则为逻辑起点的法制轨道,实现国际社会的法治化。用法律手段解决国际河流的争端,就需要建立以规则导向为主要的理念,建立和健全法律规则,特别是建立起体现公平互利原则的争端解决机制,通过司法程序解决流域国之间的争端,淡化基于国际社会政治、经济、军事优势的权力导向。

在国际河流法领域,并不存在统一的凌驾于国家意志之上的法律^[7]。目前为了有效解决国际河流的争端,主要采取将争端诉诸国内法院的私力救济方式。

私力救济之外的国际解决方式包括了仲裁或提交国际法院。仲裁为核心的争端解决模式具有刚性,使争端解决尽量避免受到政治的影响。法律手段解决国际河流争端一战前就已出现,如欧洲的国际常设法院1937年默兹河分流案(比利时与荷兰)、国际仲裁庭1957年拉努湖仲裁案(西班牙与法国)、1993年的盖巴斯科夫——拉基玛洛大坝案等,都是比较著名的判例。

但是国际法庭裁判或仲裁一般需要取样调查和专家论证,因此,时间、资金、人力都耗费大,而且,由于仲裁的内容涉及水文、工程、经济等很专业的问题,很难在短期内取证,作出判决,所以法律手段有时具有很强的被动性,通常是在不能协商解决的情况下的选择。

随着中国融入国际社会的程度进一步加深,中国可以根据实际情况有选择性地综合运用外交方法和法律方法解决与国际河流有关的国际争端。但是,就目前中国和周边流域各国的关系而言,过分强调司法化的进展不利于我国开发国际河流以及化解争端,它只能是一个循序渐进的过程。

3. 组织手段

冲突主要源于认识差异和利益冲突。由于国际河流普遍存在各国之间的信息障碍,往往由此而导致冲突。因此,信息共享是达成共识的前提和基础。为此,需要建立信息平台,促进信息的交流,以及正确的决策支持系统,以减少决策中的不确定性。这

时第三方的介入,流域各国建立流域合作组织机构就是分享信息,解决争端的有效的组织手段。

而且,政治、法律手段是有其局限性的,并不一定在任何情况下都能及时有效地保护国家利益。如当争端方在实质问题上分歧太大,谈判反而会加深双方的分歧,拉大双方的距离,这对争端的和平解决反而不利。适时适当地允许第三方介入在某些情况下反而有利于争端的和平解决,更好地保护国家利益,维护国家的国际形象。

4. 缔结条约手段

签订条约是事前解决争端的方式,合作的前提,有关流域国制定了各种类型的条约作为合作的基础。条约大致可分为3类:第一类是全球性条约,如《非航行利用国际水道法公约》,它是框架协议,为流域各国之间订立双边或多边条约提供指南;第二类是区域性条约,这类条约在区域性国际组织的主持下缔结,典型的有《赫尔辛基公约》、《欧盟水框架指令》、南部非洲发展共同体《关于共享水道系统的议定书》等;第三类是流域地区条约,是流域中的两国或多国就国际河流的利用、保护等问题签订的条约,是目前国际河流条约的主体。这类条约根据缔约方数目,可分为双边条约和多边条约,根据其所覆盖得流域范围,可分为全流域条约和流域部分条约,根据条约规范的事项和目的,则可分为水量分配条约、航行条约、水质保护条约、边界条约、联合开发条约和多目的条约等^[8]。

条约的内容一般涉及冲突的解决途径,如通过制订原则、准则和法规,进一步拟定实施办法;以及解决争端的具体程序,如协商程序、投票表决方式、流域组织的决策权限、政府间谈判的级别和方式、国际法庭仲裁或第三方参与解决的方式等。条约通常比较明确,具有法律效力,故而笔者将之列为解决手段之一。

我国对于国际河流的开发利用,倾向于签订双边国际条约,明确合作意愿^①。但目前制定有关国际河流争端解决的多边国际条约的条件尚不成熟,大多采用双边协议或采取不具有法律约束力的原则或宣言等文件形式。

5. 国际合作手段

国际河流方面的国际合作不但是解决国际河流争端的最佳途径,而且还可以成为通往全面合作的桥梁。在历史上国际关系不睦的地区,首先达成国际河流上的合作往往是实现地区国际关系正常的第一步。国际河流开发的实践证明,合作能够协调上

① 自中华人民共和国成立以来,我国和朝鲜、前苏联(1992年以后)、俄罗斯、哈萨克斯坦、蒙古、越南、印度签订了一些关于国际河流的合作条约,范围涉及航运、渔业、报讯、防洪、水电、环境保护等领域。

下游之间的利益,能够促进河流的合理利用,提高利用效率,促进可持续发展,避免跨界水纠纷的发生、水环境的污染,实现国际河流的最佳利用。

传统的合作开发模式主要有3种:①以灌溉和供水为主的开发模式。主要适用于干旱半干旱地区和其他缺水的地方。这些地区水资源的分配直接涉及两国或多国之间的利益,一般是通过水量分配和水权交易谋求合理的解决。如印度河、恒河、尼罗河和科罗拉多河等。②以发电与防洪为主的开发模式。在河流的适当河段修建水库大坝来发电,并利用水电来扩大灌溉范围以及其他项目。典型的有北美洲的哥伦比亚河、欧洲的多瑙河、北欧的帕德索—沃基河、东非的维多利亚湖等。③以航运为主的开发模式。航运是国际河流最早开发的利用方式,也是国际河流开发的首要功能。世界上以航运为主的国际河流有莱茵河、多瑙河、亚马逊河和圣劳伦斯河等。

我国每一条国际河流的情况不尽相同,国际河流流经各国的国情不同,经济发展水平也不相同,还应根据东北、西北、西南的不同特点,对于合作开发利用次序、项目、模式和可能涉及的矛盾加以区别对待^①。笔者认为国际合作可分为“初级阶段”、“中级阶段”和“高级阶段”;“初级阶段”为水资源、水能的单一目标、单一项目合作开发利用;“中级阶段”为多目标多项目协同合作开发;“高级阶段”为全流域一体化、机构组织化、全方位纵深化的可持续发展化合作。从局部合作向综合管理发展,从利用向保护发展,从水电专家的开发向生态专家和社会学家共同参与的开发发展。

对我国国际河流的开发应循序渐进,首先考虑水资源的初级阶段合作^②,合作模式可采用水量分配和水权交易^③模式。国际河流的水资源完全可以在流域国之间进行有偿的交易和分配,根据对国际河流流域水量的贡献度、周围生活人口的需水量等,计算可利用水量,评估其经济价值,作为商品推向市场,各受益方可以通过水市场进行水权交易,在取得公平合理利用的同时,提高水资源利用效率,也使各国取得互补开发的最大综合效益,做到真正的“共享”。

美国和加拿大对哥伦比亚河的利益分配,双方

于1944年委托美加国际联合委员会进行调查,并于1964年达成协议,提出公平分配水权的方案,明确双方的权利和义务。条约以30a为期限,设立了一个由下游国家向上游国家出售水能收益而换取水量的复杂体系,这成为合理解决水交易的良好范例。以色列和土耳其之间的水交易使两国关系取得了较大进展,而阿联酋同日本、海湾阿拉伯国家同马来西亚之间的水交易关系使相关各国关系维持在较好的状态。美国与墨西哥对科罗拉多河的利用、埃及和苏丹对尼罗河水的分配、印度与孟加拉国对恒河水的分配都是对用水量的分配;印度与巴基斯坦对印度河水的利用是对用水范围的划分。

通过水交易和市场价格的引入来全面提高水利利用效率具有可能性,虽然“效益”原则可能不会被认为是公平或最公正的,但是,在水争端解决方案中考虑经济因素有利于在相关区域实现更好的合作。

参考文献:

- [1] 王志坚,邢鸿飞.国际河流法刍议[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2008,10(3):92-100.
- [2] 何大明.国际河流管理事关和平崛起[EB/OL].(2006-01-13)[2010-10-10].http://xmzk.xinminweekly.com.cn/m/120060113_792597.htm
- [3] 陈敏建,王浩,于福亮.中国国际河流问题概况[J].水问题论坛,2000(4):66-67.
- [4] 何艳梅.刍议国际水条约[J].水资源研究,2007,28(3):43-45.
- [5] 金微.印度制造中印水纷争话题争夺水资源[EB/OL].(2011-04-19)[2011-5-26].http://news.xj163.com/zt/2011-04/19/content_1125724.htm.
- [6] 李维娜,王奇华.水电提速困局[J].财经,2011(10):48-59.
- [7] 邢鸿飞,王志坚.我国国际河流相关政策分析[J].河海大学学报:哲学社会科学版,2010,12(1):61-64.
- [8] 王志坚.国际河流是促进地区安全的积极因素[J].延边党校学报,2010(1):82-84.

① 我国东北国际河流的开发利用主要在发电方面,今后将逐步扩大到航运和水资源的领域,我国西南国际河流的开发利用主要在发电和航运方面,水资源综合利用也要提到议事日程,我国西北地区严重缺水,国际河流的开发利用,将主要在水资源利用方面。

② 水能的开发利用,作为上游国,我国国际河流的水能开发利用单方进行开发具有一定的合理性。从开发地点来看,属于国内的正常的水电开发工作,作为河流的所有权国之一,有权利享有河流的水能带来的便利,他国没有权利进行干预,这是公平合理利用规则的正常体现。这种权利的前提仅是不造成重大损害的义务,目前下游国对于我国公平合理利用水能持怀疑态度,进行干涉,是片面强调下游国的利益。

③ 水权交易目前主要指水量的交易,交易方通过协议商定水量、水价、供水期和供水方式等内容。