

西南国际河流水资源开发与流域经济合作存在的问题及对策

王波^{1,2}, 华坚^{1,2}, 贺正齐^{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:我国西南国际河流水资源开发与经济合作存在各国政治互信基础薄弱、协调机制缺位、合作矛盾突出与合作收益不均等问题。针对这些问题及流域经济合作现状,提出对策和建议:建立国家之间的沟通和互信,加强各个管理层级的协调对话,积极发挥民间组织的桥梁作用;明确合作主体之间的权责,完善国际河流的法律规范,形成系统化决策管理机制;将水生态监测纳入流域各个水文站点的日常工作中,积累国际河流水生态资料信息,加强对于国际河流水生态研究力度,保证我国掌握充分的国际社会话语权。

关键词:西南国际河流;水资源开发;流域经济合作;对策建议

中图分类号:F062.1;F114.46 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-9511(2015)03-0010-04

水是人类生存不可或缺的生命元素,是国家经济社会发展重要的基础性资源^[1]。随着经济社会发展对水资源需求量的日益增加,全球性和区域性水危机逐渐引起各个国家的重视。水危机引发的水争端可能成为超越政治和地区边界的局部冲突。国际河流作为跨界水资源的重要载体,是连接流域各国经济贸易发展及合作的重要纽带。近年来,受气候变化及水环境恶化等因素的影响,我国西南国际河流水流量呈现出较大的波动,尤其是在干旱和洪水期,因河流水资源利用和开发引起的争议的频率有明显的增加,国际河流水资源开发与流域经济合作的环境、内容及模式出现了新的变化。由于流域各国经济发展的速度、基础和侧重点不同,水资源开发利用与流域经济合作呈现出多元化、一体化和复杂化等特征。如何推进国际河流水资源的合作开发,审视出现的问题并提出对策建议,对促进流域经

济合作发展具有重要意义。

1 水资源及流域经济社会发展概况

西南地区是我国国际河流最集中、跨境淡水资源最富集的地区。各河流流经地区地形复杂,总的地势是由西北向东南逐渐倾斜,由东西长形转为南北向的帚状,呈阶梯状逐级下降^[2]。这些河流均发源于我国,主要有澜沧江、怒江、雅鲁藏布江、伊洛瓦底江及红河,分布于广西、云南、西藏、青海、新疆5省及自治区^[3]。我国西南诸河水资源极为丰富,总面积约85万km²。2011年全年总供水量107.9亿m³,人均综合用水量506m³,人均可用水量排在全国前列。西南河流主要以农业用水为主,占总用水量的77.8%,工业用水、生活用水以及生态用水分别占9.7%、12.1%和0.4%^[4],具体数据见表1^[4]。

表1 2011年西南主要国际河流水资源及利用情况

河流名称	流经国家	水资源利用情况/亿m ³				水资源总量/ 亿m ³	水能理论值/ 万kW
		农业	工业	生活用水	生态用水		
澜沧江—湄公河	中国、缅甸、泰国、越南、柬埔寨、老挝	21.17	3.30	4.66	0.21	606.15	4600
怒江—伊洛瓦底江	中国、缅甸、泰国	21.07	2.51	3.56	0.09	896.76	7356
雅鲁藏布江	中国、印度、不丹、锡金、孟加拉	15.04	1.46	0.78	0.00	1668.57	11000
元江—红河	中国、越南、老挝	17.79	3.09	3.87	0.14	318.02	980

基金项目:国家社会科学基金重大项目(11&ZD168);长江学者和创新团队发展计划(IRT13062)

作者简介:王波(1985-),男,陕西西安人,博士研究生,从事水利经济及水资源管理研究。E-mail:mse_drw2014@163.com

1978年改革开放以来,西南国际河流我国境内经济社会发展取得长足进步,2012年地区总产值为53145.1亿元,占全国的10.24%,地区资本总额达32286.9亿元,全社会固定资产投资39995.6亿元。我国西南地区总体属经济欠发达地区,但却是我国矿产、水电能源、橡胶的主要产地之一。由于自然环境和地理条件等因素的限制,与东部地区的经济发展差距越来越大,是全国经济水平最低的区域。区域内社会生产主要以农业、种植业为主,旅游产业相对发达,但是工业基础相对薄弱、产品附加值低,主要以原材料进出口、粗加工为主,进而造成西南地区的经济发达程度和居民的富裕程度远远落后于东部地区,经济发展总体水平不高。

2 西南国际河流流域经济合作现状

2.1 水资源开发是流域经济合作的基础

西南国际河流水资源开发作为社会经济发展的重要基础设施建设活动之一,是促进流域经济发展的基本动力,对流域经济发展的辐射和拉动作用也将越来越明显。西南国际河流流域普遍存在经济发展落后,基础设施不完善的情形,特别是以种植业、渔业和旅游业为支柱产业的国家,随着区域经济贸易合作的不断发展和各国经济发展的需要,水资源开发以及水利基础设施的改善已经成为各国发展的瓶颈,并且随着气候变化带来的可使用水资源总量的变化,使得流域各国对水资源的需求更为敏感,水资源合理有效的开发和使用,对各国经济和发展以及水生态环境的保护至关重要。

我国西南国际河流水量和落差大,具备水资源开发和水电开发基础,水资源的开发利用在流域经济合作起到支撑作用。目前,东南亚各国经济发展对于基础性能源的需求,使得水能开发成为周边国家合作的增长极。其中,泰国属新兴工业化国家,经济发展较快、电力紧缺,作为电力的主要需求方,其他国家也存在电力短缺问题^[5]。水资源的开发和利用也能够为涉水运输和旅游产业的发展提供重要的支撑。目前,以澜沧江—湄公河为主的航运已经在区域间的贸易发挥着重要作用,并且随着雅鲁藏布江、红河以及怒江河道的利用,航运将为流域经济贸易合作提供重要的水上运输途径。同时,以旅游产业为合作的基本点,已逐渐形成沿江、沿河流的旅游带,在旅游圈内已经达成落地签证协定,形成旅游产业集聚是未来发展的重要方向。此外,流域各国农业种植发达。如,越南主要种植水稻,泰国、老挝主要发展灌溉^[6]。流域内各国已经形成以木材、水果、服装、农产品为主要产品的贸易往来,主要为

“冷果换热果”、“石油换蔬菜”的交易模式。交易窗口主要是“过路性”交易,产品粗加工附加值较低,进一步合作开发的潜力很大。因此,水资源开发不仅能够促进流域内国家间的电力贸易,并且以水电开发和基础设施建设也能够增强区域间的贸易合作关系。

2.2 流域经济与贸易合作的进展

我国西南地区作为东南亚地区合作的参与主体,已经与国际河流流域相关国家建立了长期的合作,在经济、社会发展、人才及技术方面取得了丰硕的成果。湄公河次区域合作经过20多年的不断拓展和深化,有力地推动了流域内各国经济社会的发展。截至2011年底,次区域成员国在交通、能源、电信、环境、农业、人力资源开发、旅游、贸易便利化与投资领域开展了227个合作项目,共投入资金约140亿美元。同时积极规划建设经济走廊,实现各种生产要素和生产要素的跨区域和跨国流^[7]。此外,2010年以来,在与国际河流流域主要国家多边贸易中,我国以出口为主约占总贸易额的73.49%,进口和出口总额度相差较大为377.7亿美元,其中,中泰、中越贸易量较大,分别占58.85%和33.44%,在多边投资过程中,我国主要以对外投资为主,累积投资比例约为62.13%,引入外资约占37.87%^[8],具体数据见表2。并且在之后的几年呈现出进一步上升趋势,截至2012年,中国与东盟双向投资累计约930亿美元,2011年货物贸易总额增至3628.5亿美元^[9]。同时,选择性地推进了区域内各国产业结构和产业集聚的发展水平,促成中国-东盟区域产业一体化形成^[10-11]。

表2 2010年西南国际河流流域各国双边贸易和投资统计
亿美元

合作主体	双边贸易额			累积投资额度		
	总额	进口	出口	总额	引进	对外
中国、柬埔寨	14.4	0.9	13.5	12.5	1.2	11.3
中国、老挝	10.5	5.7	4.8	8.9	0.4	8.5
中国、缅甸	44.4	9.6	34.8	21.4	0.9	19.5
中国、泰国	529.5	197.5	332.0	43.7	32.9	10.8
中国、越南	300.9	69.8	231.1	11.1	1.2	9.9
总计	899.7	283.5	661.2	96.6	36.6	60.0

3 西南国际河流水资源开发与流域经济合作存在的问题

3.1 水资源开发与流域经济合作的新变化

3.1.1 水资源开发与流域经济合作环境的变化

流域内的经济合作需要良好的外围环境和稳定的内部环境。地缘政治安全是流域经济合作的基础,随着世界政治多极化和利益化分歧,导致局部地

政局不稳,致使水资源开发和经济合作暂停或延期。流域各国存在的领土纷争导致政治互信度降低。全球经济的增速放缓与投资减速,外围经济风险增加将间接影响到水电投资与开发、贸易以及沿江运输。就内部环境来讲,随着东盟自由贸易协议的相继生效,各国对于贸易产品、关税等做出调整,需要新的政策协调机制予以配合。此外,传统的国与国间文化和制度的差异性也是不确定性因素。

3.1.2 流域经济合作内容和条件的变化

目前,西南国际河流流域各国已经转向地区范围内的经贸合作,合作内容逐渐形成产业化,如物流一体化、旅游业共同体以及木材、橡胶的规模化种植。由于流域各国对水资源保护和水质要求,渔业养殖已萎缩或者消失。航运功能在梯级电站建设和陆运及空运交通的影响下,未来也将出现相应的弱化。水运对河流水位的依赖过大,且需要较大的运输量才能保证盈利,还需要建设相应的港口及配套措施。梯级电站建设影响了通航条件,如景洪电站的建设直接影响上游思茅港的正常运作。随着陆运交通的发展,航运发挥的作用会越来越小。

3.1.3 水资源开发与流域经济合作模式的变化

流域各国之间的合作是从点到线到面的发展过程。将具体合作项目或产品称为“点状开发模式”,将河流域整体化开发称为“线状开发模式”,将考虑河流域区域一体化开发称为“面状开发模式”^[12]。西南国际河流流域各国合作与沟通密切,点状模式已不符合现有合作要求和宗旨。当前,流域整体合作是流域内各国主要的合作开发模式。各国综合考虑流域水电开发、农业灌溉用水、航运等因素,达成统一化协调机制。随着东盟自由贸易区的成立和次区域经济合作的发展,现有合作正逐渐向追求区域共同发展的模式转变,即向建立多目标、多主体参与的国际河流经济合作共赢的面状开发模式发展。

3.2 水资源开发与流域经济合作存在的问题

3.2.1 政治合作基础薄弱,互信度不高

西南国际河流流域各国政治体制不一致,存在很大的政治冲突和利益分歧,在国际政治复杂的外交背景下,不可能达到充分的政治互信。加之欧盟、美国等第三方集团的参与,使得建立起的政治合作基础受到新的挑战。东盟和次区域成员国政局的不稳定直接导致外交困境,如缅甸政局的不稳影响中国缅甸密松电站的谈判与建设。各国对外开放程度的不同,势必会选择谨慎的外交策略。

3.2.2 多方利益主体介入,协调机制缺位

不同国家利益本位意识强烈,对于类似边境贸

易税收、口岸开放、沿岸权、航行权、水资源占有权、优先使用权存在争议;随着环境问题、水资源利用和保护问题日益受到重视,国际河流水资源合作开发利用对下游国的生态多样性、渔业养殖以及饮水安全逐渐成为各方的争议点。而各方利益的争论,尚缺乏有效的协调机制。如澜沧江—湄公河流域的湄公河流域委员会,仅具有协调性沟通职能,而非强制性的执行组织。政府层面的合作与会谈,难以达成统一性的共识,更起不到有效的监管作用。最终形成目前的协调机制缺位状态。

3.2.3 水资源开发争议大,合作矛盾突出

水资源合作开发矛盾主要为上游国水资源利用对下游国水量、农业灌溉、渔业养殖、通航等方面的影响。上游水库蓄水和引水,造成下游河道水量下降,引起下游国不满。下游国担心上游水利工程建设会导致水资源量减少和使用权。缺乏及时可靠的沟通、信息不对称,会引起上下游国家间的猜疑。缺乏权威的评估和监测体系,缺乏执行能力。各方出于保密安全考虑,对外不公布各自的研究和监测数据,造成各国对于水资源开发利用争议大且矛盾突出。

3.2.4 存在基础性差异,合作效益不均衡

流域各国合作主体总体来说经济基础薄弱,发展水平不一。除泰国外,越南、老挝、缅甸、柬埔寨都是农业为主的国家,工业基础十分薄弱,生产力水平低。老挝、缅甸、越南主要以农业灌溉为主,产品收益值较低。有些国家外贸长期存在逆差,面临着“奖出限入”、减少贸易逆差走向封闭,或降低贸易壁垒、扩大贸易逆差走向开放的两难抉择^[13]。多数国家为资金引入方,且多以固定项目和公共基础设施为主,投资收益回报周期长、效益不高。

4 西南国际河流水资源开发与流域经济合作的对策

4.1 强化政治互信,统一协商机制

流域各国应以区域和平发展为目标,以维护公共利益为准则,加强合作、增强政治互信,明确国际河流水资源开发权利与义务,建立水资源合作开发利用的专属对话机制和高效统一的协商沟通机制。目前,对于国际河流流域问题的协商层次主要为国家外交和水利部,实行逐级上报机制,省级部门以及下属部门均不具备决策权。应进一步建立省级部门甚至流域主要市区政府及水利部门与流域其他国家的沟通机制,形成从基层到高层的协商机制;发挥社团及文化交流,促进边境地区旅游和贸易;发挥民间协会组织的沟通桥梁作用,建立第三方沟通交流途

径,协调争议方之间的矛盾,如,世界银行通过提供资金及技术援助,调停纠纷解决了印度河水争议问题,并建立了长期稳定的分水方案^[14]。

4.2 明确权责范围,形成系统管理

权责内容与边界模糊是引起我国与周边国家水资源开发与经济合作争议的主要原因之一。实施系统监测与管理是有效的解决途径。国际河流水资源的优先使用权、水量使用和水电开发权尚未有明确规定,水资源量、质监测不完善、不系统。应在国际水法和河道管理法律框架下,尊重国际惯例和公平原则,共同签署流域水资源合作开发协议,制定完善的制度。如多瑙河流域管理合作具有欧盟地区层面的涉水公约及政策法规的制度保障,明确权利与义务,制定合理的违约处理机制^[15];建立国际河流决策支持系统,以国际河流流域为体系、各国流域测点为单元、国际流域综合协调委员会为决策支持中心、各国流域机构委员会为决策支持分中心^[16],形成水量、水质监测及水生态环境监测信息平台,建立河流水资源开发管理系统。

4.3 加强水生态研究,掌握话语权

随着流域各国对水资源开发的争议和可持续发展观念深入人心,近年来我国与周边国家就水利项目开发建设对下游水生物的影响以及上游渔业和水产养殖可能造成下游水质下降产生了诸多矛盾。下游国家依靠与东亚其他国家的合作伙伴关系以及对水生态问题科研的支持,一味强调大坝建设对水生态的负面效应。由于我国对跨国河流水生态问题研究不够重视和深入,对大坝建设产生的生态影响尚不能提供科学研究证据予以回应,致使我国政府在该问题上缺乏足够的国际话语权。因此,应建立水生态的监控体系,可以充分发挥国际河流水文监测站的统计功能,扩展其监测范围,将水生物种类、鱼类种类变化纳入到日常监测当中,积累充分的水生态数据,为科学研究提供资料。通过翔实的数据和研究,使我国拥有在国际社会的话语权。

5 结 语

国际河流水资源作为跨国水资源的主体,水资源经济合作与开发问题成为流域各国和国际社会关注的焦点。西南国际河流水资源丰富具备潜在的使用和开发价值,流域各国对水资源利用存在着较大的差异。随着流域经济合作与开发速度的加快,面临了新的环境、内容和模式,同时也显现出政治互信基础的薄弱、协调机制缺位、矛盾和争议突出等问题,应增加国家之间的沟通和互信的基础上,实现各

个管理层级的协调对话作用同时明确合作主体间的权责并形成法律规范,实行系统化决策管理机制,同时呼吁我国学术界加强对于国际河流水生态问题研究力度以确保拥有充分国际社会话语权。

致谢:本文写作前期调研过程中得到云南省水利厅、发改委口岸处以及景洪市发改委水资源处、水利局等单位帮助和支持,在此一并表示感谢。

参考文献:

- [1] 郑大俊,张阳,章恒全,等. 关于建设世界水谷的战略思考[J]. 河海大学学报:哲学社会科学版, 2012, 14(3):49-52.
- [2] 陈进,黄薇. 西南国际河流水资源状态及开发中的问题[J]. 长江流域资源与环境, 2004, 13(5):444-447.
- [3] 何大明,冯彦,胡金明,等. 中国西南国际河流水资源利用与生态保护[M]. 北京:科学出版社, 2007.
- [4] 水利部长江水利委员会. 长江流域及西南诸河水资源公报 2011 [R]. 武汉:长江出版社, 2011.
- [5] 孔晓莎. 从资源基础看西南地区参与澜沧江—湄公河次区域国际经济合作的意义、前景与重点领域[J]. 中国软科学, 1999(7):79-81.
- [6] 冯彦,何大明,包浩生. 澜沧江—湄公河水资源公平合理分配模式分析[J]. 自然资源学报, 2000, 15(3):241-245.
- [7] 洪昆辉. 大湄公河次区域国际合作与三条经济走廊建设[J]. 中国软科学, 2004(10):113-120.
- [8] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 中国参与大湄公河次区域经济合作国家报告[R]. 北京:中华人民共和国国家发展和改革委员会等, 2011.
- [9] 韦红泉,李光辉. 中国-东盟自由贸易区的进展与趋势[J]. 国际经济合作, 2012(11):52-54.
- [10] 李军,张学龙. 中国-东盟区域物流产业发展模式的研究[J]. 科技进步与对策, 2009, 26(7):59-62.
- [11] 龙云安. 基于中国-东盟自由贸易区产业集聚与平衡效应研究[J]. 世界经济研究, 2013(1):80-86.
- [12] 刘恒,耿雷华,钟华平,等. 关于加快我国国际河流水资源开发利用的思考[J]. 人民长江, 2006, 37(7):32-33.
- [13] 赵颖新,纳志宏. 云南参与区域经济合作问题研究[J]. 中共云南省委党校学报, 2008, 9(5):115-118.
- [14] 胡文俊,杨建基,黄河清. 印度河流域水资源开发利用国际合作与纠纷处理的经验及启示[J]. 资源科学, 2010, 32(10):1918-1925.
- [15] 胡文俊,陈零巍,张长春. 多瑙河流域国际合作实践与启示[J]. 长江流域资源与环境, 2010, 19(7):739-745.
- [16] 黄德春,许长新. 基于整体开发管理的国际河流决策支持系统[J]. 中国人口·资源与环境, 2006, 16(2):137-141.

(收稿日期:2015-04-01 编辑:张志琴)