

国际水法发展概述

田向荣¹, 孔令杰²

(1. 水利部国际经济技术合作交流中心, 北京 100053; 2. 武汉大学中国边界与海洋研究院, 湖北 武汉 430072)

摘要: 介绍了国际水法的概念, 回顾了国际水法的发展阶段, 归纳分析了国际水法水权理论的发展, 阐述了国际水法的发展方向, 指出开展跨界水资源方面的合作, 实现水资源可持续利用和发展是今后国际水法发展的主要方向。

关键词: 国际水法; 水权理论; 基本原则; 发展趋势

中图分类号: D993.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9511(2012)02-0034-03

1 国际水法的概念与渊源

水是生命之源,也是流域文明勃兴的根基。国际河流、国际湖泊、多国河流、界河、跨界含水层等跨界共享水资源跨越了国家的领土边界,一国在使用这些水资源过程中往往会对外国造成影响,产生境外效应。国际水法是主权国家及国际、地区、流域组织在使用、保护和管理跨界水资源过程中形成的各种法律规范的总称。自古至今,随着人类对水资源利用方式的转变与使用能力的提升,国际社会出现了几种重要的水权理论,形成了几项国际水法的基本原则,达成了若干国际涉水公约、条约、协定、其他法律文件,初步形成了一些相关的习惯国际法。作为国际法的一个分支,国际水法的内容从主要保障国际河流的通航自由,转变为确保跨界水资源的公平合理使用、环境保护及可持续的利用和发展。

近代以来,各国逐渐在对这些跨界水资源进行航行和非航行的利用过程中形成了一些习惯法规则,达成各种成文法规,有关国际组织和机构还编纂了某些具体或抽象的行为守则。现代意义上的国际水法,从狭义上讲就是协调国家和国际、地区、区域组织在开发、利用、保护和管理国际河流、湖泊、多国河流、跨界含水层等跨界水资源上所产生的各种法律关系的总称。

《国际法院规约》第 38 条明确了国际法院的判

案依据,也被视为国际法渊源的权威列举。根据该条的精神,国际水法的渊源可归纳为以下 5 个方面: ①联合国(包括国际联盟)及其相关组织制定的涉及国际河流和跨界含水层的各类国际公约等法律文件^[1-2],如 1997 年的《联合国国际水道非航行使用法公约》^[3]; ②世界各国、区域化组织签署的涉及跨界水资源的双边或多边条约,如南非共同体成员国 2000 年达成的《关于共享水道的修订议定书》等; ③各国在国家实践中形成的习惯; ④国际司法和仲裁机构裁判的相关案例,如国际常设法院于 1937 年判决的年默兹河分流案等; ⑤相关的软法,如联合国、国际组织通过的各类决议、会议等法律文件,国际法学团体等非官方机构制定的各种规则或决议,如国际法协会于 1966 年通过的《赫尔辛基规则》等。

2 国际水法的发展阶段

2.1 萌芽阶段

国际水法是规制主权国家之间在跨境水资源利用、保护和管理关系的各种法律规范的总称。国际水法的萌芽早于 1648 年,1668 年的《维斯特伐利亚和约》开启现代国际法之门。公元前 3100 年,幼发拉底河流域的两个部落乌玛和拉格什为解决引水矛盾,达成了分水协定,并挖掘了一条边界渠道分流幼发拉底河水^[1]。1648 年前,属于国际水法的萌芽阶段,据联合国粮农组织统计,1648 年前有 15 个涉水

基金项目: 国家“十一五”科技支撑计划项目(2008BAB42B00)

作者简介: 田向荣(1977—)男,江苏姜堰人,高级工程师,博士,主要从事国际水法研究。

通讯作者: 孔令杰(1980—)男,山东巨野人,副教授,博士,主要从事国际水法、海洋法研究。E-mail: konglingjie@whu.edu.cn

协议^[2],早期的国际水法主要用于规制勘界与跨界河流的航行。

2.2 正式发展阶段

1648年以后,现代国家体系正式奠定,形成了主权国家并立的国际社会,也就产生了严格意义上的现代国际水法,并进入正式发展阶段^[1-3]。

a. 1648~1700年,现代国际水法发展起步阶段。该阶段国际涉水条法较少,主要产生于欧洲和中亚东部地区,其中78%的条约是关于航运和边界议题,22%的条约是关于国际河流利用。

b. 1701~1800年,国际涉水条法得到较快发展。该阶段国际涉水条法主要以勘界和非航行利用为主(约占84%),其中约75%产生于欧洲。

c. 1801~1920年,国际涉水条法的第一个高速发展期。欧洲工业化革命带来了巨大的贸易需求,欧洲大陆密布的河网提供了最为便捷和廉价的运输手段,欧洲各国达成了大量的双边、多边国际涉水条法。

d. 1920~1945年,国际涉水条法发展的低潮期。国际联盟等国际组织仍制定了一些重要的国际涉水条法,如《国际性可航水道制度的公约与规约》和《关于涉及多国的水电开发公约》等。

2.3 高速发展阶段

1945年至今,国际水法第二个高速发展期。该阶段国际形势总体稳定,大批国家独立后产生了众多新的国际河流,为解决跨界河流水资源利用的矛盾和纠纷,产生了大量国际涉水条约。同时,随着各国经济发展,水资源短缺和水污染问题日益凸显,特别是20世纪70年代以后产生的国际水法,开始从单纯的关注跨界河流水资源分配转向保护,有关污染防治和生态保护的内容逐步得到丰富和完善,可持续发展的概念被越来越多的流域国所接受。

3 国际水法水权理论的发展

在国际水法的萌芽、形成和发展过程中,有几种基本理论曾一度深深地影响着水道国的实践,一般归纳为如下4种:绝对领土主权论、绝对领土完整论、有限领土主权论和利益共同体论^[3-6]。它们均试图协调水道国的领土主权与水道使用中涉及的其他正当利益。

3.1 绝对领土主权论和绝对领土完整论

绝对领土主权论和绝对领土完整论这两种水权理论可统称为绝对水权论,其理论基础均是国际法的主权原则,水道国均认为其则对境内的领土和自然资源享有排他性的绝对主权。根据绝对领土主权

论,水道国可自由地利用和处置位于其境内的水资源,而无需考虑其他水道国的正当权益。虽然少数上游国家曾依据该理论对其境内的跨境水道主张绝对的主权,但国家实践表明它无法有效地指导各水道国公平合理地分水、用水、护水和治水。绝对领土完整论则要求国际水道上游国家不得改变或影响水道向下游国家的自然流淌,上游国家开发国际水道也应首先获得下游国家的同意。推至极端,这一理论不仅禁止上游国家改变水道的水量 and 水质,还禁止上游国家在获得下游国家同意之前实施影响水道先前自然流淌状况但不改变其水量或水质的任何活动。因此,该理论的支持者均为下游国家,对上游国尤其是开发不足的国家极为不利。

无论是绝对领土主权论,还是绝对领土完整论,均无法协调上下游水道国之间的利益冲突,保障国际水道的公平合理使用与可持续的发展。因此,这两种理论在现代国际水法中均被抛弃。

3.2 有限主权论

作为绝对领土主权论与绝对领土完整论的折中,有限领土主权论要求国际河流的水道国公平合理地使用位于其境内的水道,不得对其他水道国造成重大损害。水道国对其境内的国际河流享有主权,但该权利并非绝对、不受限制的,它受到其他水道国平等主权的限制,并要求有关国家在水道使用上相互协调各自的利益。已有的公约、条约、司法实践、国家实践及学说均表明,有限领土主权论是国际水法的理论根基,《国际水道非航行使用法公约》就将公平合理利用明确列为其基本原则。

3.3 利益共同体/共同管理

关于国际水道的利益共同体论可追溯到古罗马法。古罗马法依据自然法将空气、水流、海洋等界定为公众的公有物,它们为人类共享,并不得为私人所有^[7]。利益共同体论发主张各水道国因国际水道自然和物理上的统一性和整体性而对水道具有共同的利益,要求水道国共同制定相关的法律和政策,公平合理地使用、保护、管理和发展国际水道。利益共同体论指引了国际水道的国际法律和实践,并将继续引导各国从水道系统的整体性出发,通过设立联合机构,公平合理地分水、用水、护水和治水。

4 国际水法的发展趋势

国际水法的发展是随着人类对跨界水资源的认知水平和科学技术的进步而不断深化的。早期的国际水法主要关注于勘界和可航水道的通航权利自由问题。随着世界人口的增长,灌溉农业的发展,工业

化发展,区域性水资源短缺的矛盾凸显,国际水法开始关注跨界水资源的分配问题。跨界水资源污染问题出现以后,水污染的预防则成为国际水法关注的焦点,如多瑙河水污染问题导致了《多瑙河保护与可持续利用合作公约》签署。随着人们对跨界水环境问题的日益关注,国际社会达成了《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》。

自20世纪下半叶以来,特别是20世纪的后20年,水污染、生态问题和水资源危机得到了国际组织和世界各国的高度关注,国际水法也因此得到了迅猛发展并渐成体系。国际水法的原则日益丰富,跨界影响、突发事件、损害赔偿的相关研究和立法不断完善,主张不造成重大损害、污染者付费、不损害境外环境、经营者严格责任等原则。对于跨界影响和突发事件,2001年联合国国际法委员会年通过了《关于预防危险活动的越境损害的条款草案》,规定了有关国家的预防、通报、应对及合作义务。在损害赔偿责任方面,2006年联合国国际法委员会通过了《关于危险活动造成的跨界损害案件中损失分配的原则草案》及其评注,确立了经营者严格责任原则,并规定了起源国应分担损失。

概括起来,国际水法的发展从早期单纯关注跨界水资源的开发利用,逐步转变到利用和保护并重,立法范围也从地表水延伸到地下水及其他相关水体,如国际法协会《关于跨界地下水的汉城规则》^[8]和《关于水资源法的柏林规则》^[9],联合国国际法委员会通过了《跨界含水层法(草案)》^[10]。开展跨界水资源方面的合作,实现水资源的可持续利用和发

展则是今后国际水法发展的主要方向。

参考文献:

- [1] STEPHEN McCaffrey, The law of international watercourses [M]. Oxford: Oxford University Press, 2007: 482-505.
- [2] 斯蒂芬·C·麦卡弗里. 联合国国际水道非航行使用法公约[EB/OL]. [2009-08-24]. <http://www.mzb.com.cn/html/report/102347-1.htm>.
- [3] EDITH B. W. Laurence, boisson de chazournes & nathalie bernasconi-osterwalder eds., fresh water and international economic law: the evolution of international law [M]. Oxford: Oxford University Press, 2005: 210-218.
- [4] 何艳梅. 国际水资源利用和保护领域的法律理论与实践 [M]. 北京: 法律出版社, 2007.
- [5] 胡文俊, 张捷斌. 国际河流利用权益的集中学说及其影响述评 [J]. 水利经济, 2007, 25(11): 1-5.
- [6] 胡文俊. 国际水法的发展及其对跨界水国际河流的影响 [J]. 水利发展研究, 2007(11): 63-67.
- [7] 查士丁尼. 法学总论: 法学阶梯 [M]. 张企泰, 译. 北京: 商务印书馆, 1989: 51-52.
- [8] International Law Association. The Seoul rules on international groundwaters [EB/OL]. [2011-08-20]. <http://www.fao.org/docrep/008/y5739e/y5739e0h.htm>.
- [9] International Law Association. Water resources law: the Berlin rules on water resources [EB/OL]. [2011-07-10]. <http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/E15D56FF-80FC-4F8E-9CF71D08BCD3E244>.
- [10] 联合国国际法委员会. 跨界含水层法(草案) [M] // 水利部国际经济技术合作交流中心. 国际涉水条约法选编. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 114-120.

(收稿日期 2011-10-10 编辑 张志琴)

(上接第33页)

农业灌溉水价的调整能起到较好的抑制需求、节约用水的效果,针对兵团各师水源开发利用和水价现状,考虑到各师农户的经济承受能力,可以通过合理调整农业灌溉水价来缓解水资源供需矛盾,提高水资源的利用效率,实现农业水资源高效利用。同时,农业灌溉水价调整对当地农业经济的发展将产生积极影响。

参考文献:

- [1] 刘永红,王守荣. 西北干旱区水资源供需分析与可持续利用对策研究 [J]. 气候环境研究, 2003(6): 2-3.

- [2] 新疆生产建设兵团百科全书编纂委员会. 新疆生产建设兵团百科全书 [M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2004.
- [3] 江煜, 范文波, 古丽马兰, 等. 新疆兵团各师农户对灌溉水价承受能力研究 [J]. 水利经济, 2010, 28(5): 43-45.
- [4] 江煜, 王学峰. 干旱绿洲区灌溉水价与灌溉用水量关系研究 [J]. 中国农村水利水电, 2009(5): 161-163.
- [5] 张晓峒. 计量经济学基础 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2001: 78-80.
- [6] WARD F. A., KING J. P. Economic incentives for agriculture can promote water conservation proceedings of the New Mexico State University water conservation conference [J]. Journal of International Economics, 1997, 2: 99-109.

(收稿日期 2011-11-10 编辑 张志琴)