

中国国际河流管理问题分析及建议

汪 群,陆园园

(河海大学商学院,江苏 南京 210098)

摘要 :介绍中国国际河流管理的现状,分析中国国际河流管理存在的主要问题,并针对这些问题提出以下建议:实现合作共享、优势互补,可持续与环保,带动区域经济发展是中国国际河流合作开发管理的宗旨;中国国际河流管理应向多边合作、区域综合合作、流域整体开发和管理的方向发展,健全、完善并创新现有与国际河流管理有关的法律法规,促使各法律法规协调运行;建立多层次、多主体参与的国际河流管理协商机制。

关键词 :中国国际河流;河流管理;合作开发;协调管理

中图分类号 :D993.3 **文献标识码** :A **文章编号** :1006-7647(2009)02-0071-05

Analysis of and suggestions for management problems of China's international rivers//WANG Qun, LU Yuan-yuan
(Business School, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract :The status of management China's international rivers is introduced. The main problems existing in international rivers management in China are analyzed. The following suggestions for dealing with these problems are put forward: the aim of China's international rivers' management should be cooperation and sharing, complementary advantages, sustainable environmental protection, and promoting regional economic development; the trend of China's international rivers' management should be multilateral cooperation, regional integrated cooperation, and integrated development; the existing laws and regulations of international rivers' management should be improved and perfected, which requires coordinated operation; and an international river management negotiation mechanism of multi-level, multi-agent participation should be established.

Key words :international rivers of China; river management; cooperative development; coordination management

国际河流是指位于相邻国家之间的界河和流经 2 个及 2 个以上国家的河流。目前全世界共有国际河流 261 条^[1],大多数已得到部分开发利用。国际河流区大多地广人稀,能源资源、生物和文化多样性资源极为丰富,中国的国际河流对我国未来的可持续发展有举足轻重的作用,其中许多较大的国际河流都有发电、灌溉、渔业、旅游、生态、生活用水等多方面经济、社会和环境功能,需要进行多方面的开发和协调管理。近 10 年来,在全球化和区域集团化大趋势下,国际河流的合作开发和协调管理成为许多地区国际区域合作,解决共享淡水资源的竞争利用与冲突,控制跨境水污染,维护生物多样化和促成全球社会、经济和生态环境可持续发展的关键,备受国际社会重视^[2-4]。

中国是国际河流众多的国家,大小国际河流(湖泊)有 40 余条(个),其中主要的国际河流有 15 条,流域国涉及 19 个境外国家。我国的国际河流主要

分布在 3 个区域:一是东北国际河流,以边界河为主要类型;二是新疆国际河流,以跨界河流为主,兼有出、入境;三是西南国际河流,以出境河流为主。国际河流的公平合理利用和协调管理,影响着我国近 1/3 国土资源的可持续发展,影响着我国与东南亚、南亚、西亚和东北亚地区的国际区域合作和地区稳定,尤其影响着我国与 14 个接壤国的睦邻友好、对外改革开放、跨境经济合作和稳定^[5]。对这些国际河流的公平合理开发利用和协调管理予以深入研究,对我国的可持续发展以及相关周边地区的国际区域合作和稳定具有重要意义。

目前,针对国际河流的研究可以分为两大部分:①从一般流域的角度开展资源与环境研究;②对国际河流合作开发和协调管理中实际问题的研究^[6]。20 世纪 80 年代,我国开始重视国际河流的开发以及与周边国家的合作,主要集中于航运、口岸建设和贸易,拓展了国际河流管理的实践,也为国际河流管

理的理论研究奠定了良好的基础。但我国针对国际河流的研究大多集中于技术层面,从战略管理角度进行系统深入的研究很少。笔者拟根据我国的国情,具体分析我国国际河流管理过程中存在的问题,并从系统开发、法制保障、组织保证等方面提出建议。

1 中国国际河流管理的问题分析

国际河流的水资源是相关流域国家间的共享水资源,其水资源权属与内河水资源权属的性质有根本的区别^[7],因此,国际河流的管理在许多方面都有其独特性。国际河流管理中的核心问题是各流域国对水资源的合理利用、跨境分配、有效保护与协调管理。国际河流涉及2个或2个以上国家,是国家领土的一部分,存在领土主权、边界划分等问题。受暴雨、洪水等自然因素的影响,还会常常出现河流改道等情况,导致领土纠纷。此外,还存在着诸如沿岸权、航行权、水占有权和优先使用权等资源权属问题,以及有关的国际法律和生物多样性保护、环境保护等问题。国际河流分布的复杂性带来对其管理的复杂性。

目前中国国际河流的管理普遍存在以下问题:一方面,管理客体复杂,涉及面广,信息量大,各方认识难以统一;另一方面,现有的管理基础薄弱,组织机构不匹配,缺乏相关的基础资料和对国际河流整体系统的了解,缺乏对国际河流开发的长期规划等。

1.1 开发目标冲突

各流域国所处的地理位置及社会经济发展水平的差异带来需求的不同,代表各国主权和国家利益的需求矛盾直接体现为流域开发目标的冲突,矛盾最为突出的是水资源分配和水污染防治。上游国通常在开发上具有主导地位,我国国际河流多位于上游,在水资源开发利用方面具有很大优势,但由于多处于边远的经济不发达地区,境内国际河流开发利用程度较低。与中国国际河流相关的绝大多数流域国与中国一样,均属经济快速增长的发展中国家,经济发展往往基于资源的粗放式消耗和掠夺式利用,水资源短缺矛盾及其引发的对水量的争夺必将日趋激烈。上游地区水资源的开发利用或多或少地对下游产生影响,水资源污染也可能被传递到下游国家。因此,下游地区的国家担心过度地开发利用水资源会影响其利益,往往会干涉或阻碍上游国对相关的国际河流的进一步开发。

此外,各流域国由于从本国利益出发,看待问题往往存在片面性,强调他国对本国造成的损失而忽视一些正面的影响作用。譬如同样是泥沙问题,上

游国认为水土流失导致国土流失,而下游国则在从泥沙获得大量营养物质维持其土地肥力的同时,却往往强调泥沙带来的水质问题、水库淤积问题和妨碍航运问题;上游国强调水库建设对下游的径流调节控制功能,而下游国则强调上游国水库可能对下游国径流带来的负面作用。这些主观性和片面性的认识将直接影响流域规划和项目实施,妨碍各国之间的合作。

1.2 开发内容单一

目前对于国际河流的开发以单项和双边合作居多,大多处于低层次开发阶段。不顾其他流域国利益、独立开发的现象仍然存在。即使有所合作,也是从部分流域国的利益考虑的较为狭隘的合作,而不是从全流域角度出发。这种合作未能包括所有流域国,只体现部分流域国的利益和目标,偏重下游国的需求,对上游国利益考虑不足,这对我国作为上游国极为不利,合作内容比较空泛,缺乏具体的约束机制,普遍缺乏对河道生态和其他环境因素的考虑。

我国与相关国家的国际河流合作开发在资源和市场的综合开发利用、区域社会可持续发展方面进行的整体合作很少,而且各国国际河流研究和开发之间的差异很大。多数边远山区的国际河流在过去的计划经济时代进行合作开发极少,目前的开发程度仍然很低,导致这些地区普遍贫困^[8]。同时境外毗邻国家中绝大多数为发展中国家,有相当一部分还属于当今世界最为贫困落后的国家。因此,中国与这部分国家进行国际河流的合作开发和协调管理均受到技术、资金、人才、信息等多种因素的制约和影响。

1.3 法律法规不完善

自19世纪末至今,世界上已形成或签订300多条有关国际河流水资源利用的条约或惯例。关于国际河流管理的法律制度方面,1条河流1个制度,有比较鲜明的地域特色。其中,在众多解决国际河流争端的法律文件中,以《国际水道非航行使用法公约》和《赫尔辛基规则》最具影响力^[9]。虽然《国际水道非航行使用法公约》具有框架性公约的特征,但是该公约没有很好地考虑上游国家的利益,其结果会导致上游国家不能开发而下游国家可以随意开发的现象。迄今为止世界上还未形成一个统一的国际河流管理的法律制度。我国在解决国际河流争端时,一些国际条约、公约所设定的原则对我国作为国际河流的上游国来说颇为不利。

近年来随着我国与邻国间在国际河流领域内合作的不断增强,我国相继与邻国、国际组织签订了一些国际河流方面的合作条约,体现了我国政府及相

关部门对国际河流相关问题的持续关注与重视。在国际河流区,当前我国与邻国、国际组织签订的相关条约或协议的内容多数涉及水情预报、航运开发等单一问题,或者是笼统地就国际河流问题提出合作领域,尚没有与流域国合作签署任何涉及流域跨境水资源合理利用、国际分配、协调管理以及流域综合开发和保护的协议,也没有合作建立流域协调管理的国际机构或机制^[10]。为了避免纠纷,中国在国际河流开发利用过程中有必要与相关国家加强协商,公平合理地分配水资源,既维护中国的利益,保障中国的权益不能受损,同时顾及相关国家利益,并积极推进相关国际立法工作。

1.4 管理机构不健全

传统上,我国的水资源管理实行统一管理与分级、分部门管理相结合。由于1988年颁布的《中华人民共和国水法》没有完全从体制上解决水资源统一管理问题,因此水资源统一管理的有机整体被人为分割,导致部门之间职能交叉和职能错位的现象并存^[11],制约了国际河流的综合开发和协调管理,削弱了对跨境水管理的政策效力。2002年新实施的《中华人民共和国水法》在法律上确定了流域管理与行政区域管理相结合的管理体制,改变了过去分级分部门的管理体制,对于发挥流域机构在管理中的主体作用、推进以流域为单位的水资源统一管理具有重要意义。但依然存在职能交叉和职能错位现象,这种现象不仅出现在国家级政府部门之间,也出现在省级和县级的政府部门之间。这种状况导致中国国际河流的管理难以克服多头管理、政出多门的弊端。比如水功能与水环境功能概念模糊,流域综合管理与流域污染防治规划定位不明确,直接造成机构职能分工和统一管理的困难。国际河流跨境水量变化与水污染问题的调处分别由2个部门负责,二者的职责难以明确等^[10]。

中国国际河流的管理存在机构不健全的现象,致使很多管理工作难以开展。虽然水利部水政资[1996]5号文件《关于国际跨界河流、国际边界河流和跨省(自治区)内陆河流取水许可管理权限的通知》中明确规定了西藏、青海和云南境内的雅鲁藏布江、怒江、澜沧江等江河干流段和边界河段的大量取水管理由长江水利委员会负责,红河(元江)干流段和边界河段的大量取水管理由珠江水利委员会负责^[12]。但是由于受到地理条件、权限范围、配套措施、行政区划关系以及其他诸多原因的制约,单一取水许可管理毕竟代替不了流域的综合管理,实际上是管而难理,理而难顺,至今一些必要的派出机构尚未健全,人员尚未落实,相关的管理制度尚未配套,

许多必要的监督、管理工作也未能正常开展。有关部门在澜沧江和怒江流域调查中发现,就连当地的一些县、州、市的水利或水务部门领导大多都未接触过流域取水管理的专门人员,说不清上级授权管理的机构关系、管理权限和相关的管理程序。

目前,我国缺乏统一的强有力的多极管理机构来妥善处理国际河流开发管理问题,即使在很多已成为国际合作开发热点和重点的我国国际河流区,也缺乏统一的管理机构和整体行动计划,更不用说待开发区域的管理了。在国际上,也没有在毗邻的流域国建立相应的国际河流开发或管理机构。这种状况不利于维护国家主权和民族利益,也不利于跨境水资源纠纷的解决。

2 中国国际河流管理的建议

我国国际河流数量较多,但目前绝大多数国际河流的开发利用程度较低。随着我国国民经济对水需求量的增大,我国势必将逐步开发利用一些国际河流。

要解决以上提到的我国国际河流管理存在的问题,就必须建立统一的开发管理价值观,使各流域国实现共赢共荣,各流域国应以真诚合作的态度加强相互间的了解和信任,客观地对问题进行联合研究、分析和协商,积极寻求共同的观点与可合作领域,充分挖掘经济发展或资源禀赋不同所带来的联合开发潜力,促成国际河流各流域国整体开发,以此带动区域经济共同发展。具体来讲,应该做好以下工作。

2.1 明确宗旨

中国国际河流的管理应建立在公平合理利用国际河流、保持各国间平等协商原则的基础上,实现合作共享、优势互补、生态良好循环、维护社会稳定、推动区域经济发展、保障国家安全利益以及维持良好国际关系的宗旨。国际河流整体综合协调开发管理要遵循公平合理利用和可持续发展的原则。

第一,在全球维护生物多样性和走向可持续发展的大趋势下,我国对国际河流的管理遵循整体综合开发、公平合理利用,以及不造成实质性危害义务的原则已经日益达成共识。第二,国际河流的开发向整体开发水资源分配模式发展,这一分配模式是相对比较合理的,将国际水道作为一个整体,对水资源进行全局统一分配,我国的国际河流也日益重视这一开发模式。第三,在国际河流的综合开发利用中,公平合理利用与不造成重大危害的原则一方面要求上游国家用水必须考虑对下游的影响,另一方面下游国应承认上游国有合理用水的权利,我国在开发国际河流时也必须考虑到下游国的利益。第

四 国际河流水资源的公平合理利用已远远超出水资源单一系统范围,而进一步扩展到国际河流流域全系统,涉及流域社会经济的发展与流域内生态系统的保护等各个方面,我国应用系统全面的观念对待国际河流开发。第五,我国国际河流的开发,在依靠流域国各方组成的管理机构按照国际法或国际惯例或签署协议来解决纠纷的同时,往往需要其他具有雄厚实力的国际组织的参与与调解,推动或监督国际河流的协调开发管理。

2.2 系统开发

1978年后,随着全球区域经济合作的大趋势和我国沿内陆边境深化改革开放战略的实施,在“放弃争端,共谋发展”和“结束过去,开辟未来”的思想引导下,我国国际河流的开发进入兴旺时期,从过去的双边合作逐渐向多边合作、从单项资源开发或工程合作向“跨境资源和市场共享”的区域综合合作发展,更多的是关注毗邻区域的共同利益。从东北、西北到西南的广大国际河流区,都与境外的流域国家开展了广泛的合作,迎来了沿内陆边境历史上从未有过的经济繁荣和贸易兴旺。例如,在云南伊洛瓦底江流域内的中缅边境贸易合作,最早成为我国沿边经贸合作的重要“窗口”。在东北的图们江流域,其三角洲地区已扩展为由联合国开发计划署(UNDP)推动的有中国、俄罗斯、朝鲜、蒙古和韩国参与的、总投资300亿美元的多国经济技术开发区。在西南的澜沧江-湄公河流域,自20世纪90年代初以来,已有来自流域6国间的合作、流域地区间(中国和东盟10国)的合作,与亚洲开发银行等国际机构以及日本、澳大利亚、美国、德国、法国、荷兰等西方发达国家支持的国际合作,仅国际间的多边合作就有10多个较大的行动计划。

单目标合作开发往往是流域合作开发的早期阶段,只要流域国之间有良好的合作愿望就容易实施。综合开发和多目标协调开发,尤其是多目标协同开发,就复杂得多,它要求各流域国就合作区域共同的问题有充分认识,多次有时甚至是长久的协商,就各自关心的目标进行判识、划分优先权重、排出目标序列,多层次协调。但它们还是局部的协调,比之整体开发和管理更容易。流域整体开发和协调管理要求以流域的整体利益为基础,鼓励各方就冲突进行面对面的对话以达成共识,强调国家间的合作与协调。从“绝对国家利益”转向“有限国家利益”。从思想上统一认识,积极总结经验、广泛交流,达成共识,结合各流域的特征寻求合适的综合治理和开发的平台。

2.3 法制保障

为了避免纠纷,中国在国际河流开发利用管理

过程中应尽量依照国际水法的有关原则,对国内的涉水法规进行修订并对境内国际河流的开发利用进行管理。为了促进国际河流特别是跨境水资源的合理利用和有效管理,维护我国的跨境生态安全,需要在国家河流区尽快依法制定、完善相关管理和监督机制,促进政府管理部门内部、部门之间在跨境问题管理方面的协调。由于国际河流关系到国家主权,与政治、经济、外交密切联系,我国要慎重对待相关的立法问题,尽量遵循国际水法的原则条款,履行义务并承担责任,以维持国际水法的效力。并且,中国应在国际立法过程中发扬大国风范,积极承担社会责任,组织和推进与国际河流开发管理的相关国际立法工作,加强在同一个地球下的国际河流的统一管理,健全、完善并创新现有的与国际河流管理有关的法律法规。

近阶段完善我国国际河流相关法律保障的建议包括:①深入调查中国国际河流的相关情况,结合中国与周边国家的国际关系积极探究相关国际河流管理问题,从而实现进行国际立法的可能性和可行性。②树立国际河流管理意识,各级相关领导应重视国际河流管理的法律保障。③认真总结近年来国际河流法制建设的经验,积极借鉴各国国际河流立法的有益经验。④整理、汇编、研究现行有效的对国际河流具有管理维护功能的法律、法规和规章。⑤认清中国国际河流管理中存在的主要矛盾,有针对性地加强立法工作,尽快完善国际河流管理法律制度。⑥推进国际河流跨境资源环境问题的研究和国际河流法律法规的综合建设,包括加强相关公约、各流域国双边和多边国际法的研究和制定。

2.4 组织保证

几个世纪来,各国通过双边或多边条约或协议来解决国际河流开发中出现的问题。据研究统计,世界上签订了305条有关国际河流流域水资源利用的条约,在协议中达成公平合理权利与不造成损害的责任,通过一部分利益不损害另一部分利益的方式来实现整体利益^[13]。因此,我国在处理国际河流跨境水事纠纷或冲突时也应遵循协商的方式,建立多层次、多主体参与的国际河流管理协商机制。

在宏观上,主要考虑的是精神和理念,以可持续发展为根本出发点,对跨境水资源中的问题进行民主协商的理念和意识;另外,在处理跨境水资源冲突和矛盾的过程中,注重自然规律、生态环境,达到一种“人水和谐”的境界,使得文化主体相互磨合。宏观战略层的主体为国际管理机构。国际河流的开发利用一般应以合作、互相谅解和互相尊重各国利益为前提。在合作开发利用国际河流时,世界上通常

的做法是为开发、利用、管理国际河流先建立各种国际管理机构,如国际河流联席会议、战略协商机构、综合管理机构和应急协调机构等,通过建立这些国际河流联合委员会或其他组织机构,使其各自承担不同的职责,负责流域内的综合开发和全面治理;在国内应通过建立日臻完善的组织机构,加强相互的交流机制,实现国际河流的统一管理。

在中观上,要考虑的主要是各协商利益国的关系,形成一种规范的治理模式,因为只有建立明确的法律和政策,让各协商利益主体按照既定的法律和政策达成协议。中观行政层的主体为各国际河流的流域管理机构。流域的整体开发和协调管理要以流域边界为界,将整个水系自然联系的区域作为不可分割的整体进行统一权衡,要使流域内开发与流域外开发相结合,形成更大范围的合作区。

在微观上,要考虑的主要是国际河流各主体的决策,不管是国际管理机构、流域管理机构还是各利益国、流域内民众都会面临着决策的问题,在国际河流跨境冲突存在的情况下,各主体都会根据自身的利益要求和目标采取相应的行为对策,那么对这些主体的策略和行为进行一定程度的协商,建立各方信息的交流机制,并对这些信息进行评估,然后再相互选择达成一致意见,最后解决国际河流的冲突和矛盾。微观纠纷层的协商主体为各利益国政府机构及流域内相关组织和民众。国际河流的开发利用和保护必须发挥国家和地区政府的作用,遵循国际公约和采用正当途径来解决争议和相关问题,进一步明确管理部门的职责和部门间合作的义务,协调流域机构与地方政府的流域管理权力问题,推进以流域为单元的综合管理,以提高国际河流的水管理能力和管理成效。同时,各国政府必须提高公众的环境意识,提高公众参与水资源保护,特别是监督管理作用的力度。一些民间社会组织往往会发挥意想不到的作用,应予重视。

3 结 语

我国的国际河流管理任重道远,对于国际河流管理的研究起步较晚,目前大多从水资源专业和技术管理的角度研究,而在全球化背景下的结合流域社会经济的管理角度的研究相对缺乏,因此以往的研究工作难以满足我国国际河流管理的现实需求。笔者对中国国际河流管理存在的问题进行了分析,并针对这些问题提出了建议,以期对中国国际河流管理的研究有所启示。对于国际河流管理总体趋势的分析、各国际河流的具体特征以及据此的管理

重点和思路还有待进一步研究。

参考文献:

- [1] 何大明,冯彦,陈丽晖.国际河流可持续发展的现状与问题[J].云南地理环境研究,1998,10(增刊):25-32.
- [2] Ad Hoc Expert Group Meeting. Transboundary water resources [R]. New York:USAID,1996:1-8.
- [3] SANDRA P. Dividing the waters, food security, ecosystem health, and the new politics of scarcity[R]. New York: Worldwatch Institute,1996:5-13.
- [4] HARALDD D F, JEREMY B, WILLIAM B. Principles and practices for dealing with water resources issues [M]. Washington, D. C.:World Bank,1993:3-13.
- [5] 郭来喜.中国国家陆疆系统演化结构及可持续发展研究[D].香港:香港中文大学,1998:164.
- [6] GERALD E G. River basin management in the 21st century: blending development with economic, ecological, and cultural sustainability[J].Water International,1997,22:82-89.
- [7] 熊晶.国际河流管理和内河流域管理比较研究[J].长江流域资源与环境,2005,14(2):262-266.
- [8] 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(增刊):1-9.
- [9] 盛愉,周岗.现代国际水法概论[M].北京:法律出版社,1987.
- [10] 陈宜瑜,王毅,李利锋,等.中国流域综合管理战略研究[M].北京:科学出版社,2007:254-265.
- [11] 张岳.流域管理与行政区域管理相结合的新体制势在必行[J].中国水利,2002(8):23.
- [12] 中华人民共和国水利部.水政资[1996]5号:关于国际跨界河流、国际边界河流和跨省自治区内陆河流取水许可管理权限的通知[G].北京:中华人民共和国水利部,1996.
- [13] 陈丽晖,李红,何大明.国际河流开发和管理趋势[J].云南地理环境研究,2001,13(1):20-27.

(收稿日期:2008-09-11 编辑:高建群)

·简讯·

2009年“世界水日”和“中国水周” 宣传活动主题

2009年3月22日是第17届“世界水日”,3月22~28日是第22届“中国水周”。联合国确定2009年“世界水日”的宣传主题是“跨界水——共享的水、共享的机遇”。2009年我国纪念“世界水日”和开展“中国水周”活动的宣传主题为“落实科学发展观,节约保护水资源”。

(本刊编辑部供稿)