

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2018.5.006

郑晨骏:“‘一带一路’倡议下中哈跨界水资源合作问题”,《太平洋学报》,2018 年第 5 期,第 63-71 页。

ZHENG Chenjun, “The Sino-Kazakh Transboundary Water Resources Cooperation under the Belt and Road Initiative”, *Pacific Journal*, Vol.26, No. 5, 2018, pp.63-71.

“一带一路”倡议下中哈跨界水资源合作问题

郑晨骏¹

(1.武汉大学,湖北 武汉 430072)

摘要:“一带一路”倡议与哈萨克斯坦“光明之路”计划的成功对接具有深刻的现实意义。在这样的政策指引和发展机遇下,中哈间跨界河流水资源的高效配置和利用是不容忽视的重要合作。在此领域两国虽建立了基础性的合作框架,但双方对水资源需求强烈,水量分配合作仍存在一系列制约因素。国际水法为两国合作提供了一条清晰的主线,国际涉水公约的指导性和国家实践的借鉴性可充分运用在中哈跨界水资源合作上。对接的高层平台有助于提升水资源合作水平。制定切实有效的水资源分配规则和创建可持续发展合作机制是摆在两国水资源合作中亟待解决的重要问题。

关键词:中国;哈萨克斯坦;跨界河流;水资源

中图分类号:D996.9

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2018)05-0063-09

运用国际法理论分析中哈水资源合作问题为在国际关系领域内研究国家建设对接提供了一个新的观察视角。理论层面上,从国际关系、国际政治角度探讨与“一带一路”倡议对接问题的文章固然很多,但关于当前中哈间水资源合作法律机制问题的研究却很少;整合国际关系与国际法研究、探索国际问题中法律与政治之间的互动关系、打通法律与政治研究、搭建学科

间桥梁,以此提升和挖掘研究国际事务的层次和深度,这些都是学界乐见和期待的前沿领域^①;从现实层面,习近平总书记首次提出“丝绸之路经济带”建设之初就明确了加强跨界河流沿岸国间政策沟通合作的努力方向,旨在“协商制定推进区域合作的规划和措施,在政策和法律上为区域经济融合‘开绿灯’”^②。这也为从法律角度探讨中哈水资源合作问题提供了精神

收稿日期:2017-04-15;修订日期:2018-03-20。

基金项目:本文系国家重点研发计划项目“跨境水资源科学调控与利益共享研究”(2016YFA0601600)中的课题“跨境流域水资源利益共享及权益保障机制”(2016YFA0601604)的阶段性研究成果。

作者简介:郑晨骏(1990—),男,河北秦皇岛人,武汉大学中国边界与海洋研究院博士生,主要研究方向:国际公法,国际水法,国际环境法。

① 参见:徐崇利:“国际关系理论与国际法学之跨学科研究:历史与现状”,《世界经济与政治》,2010 年第 11 期,第 88-112 页;莫大华:“国际关系理论与国际法学之间的建桥计划:一座遥不可及的桥梁吗?”,《国际关系与国际法学刊》,2011 年第 1 期,第 3-24 页;徐崇利:“构建国际法之‘法理学’——国际法学与国际关系理论之学科交叉”,《比较法研究》,2009 年第 4 期,第 13-25 页;杰弗里·L·丹诺夫、马克·A·波拉克、王彦志、方鹏飞:“国际关系理论可以从国际法学中学到什么?”,《国际关系与国际法学刊》,2013 年,第 274-312 页。

② 习近平:“弘扬人民友谊,共创美好未来——习近平主席在纳扎尔巴耶夫大学的演讲”,人民网,2013 年 9 月 8 日,http://politics.people.com.cn/n/2013/0908/c1001-22842914.html。

引领,研究具有重要的现实必要性。

跨界河流水量分配问题是事关中国与哈萨克斯坦国家关系稳定的重要问题。这一问题得到两国政府的持续关注,目前,两国虽通过政治外交途径建立起了基础性的合作框架,在双方的共同努力下已取得了一定合作成果。但是,考虑到水量分配问题的复杂性以及需求之间的矛盾性,双方亟待构建全面系统的法律机制来适应两国建设对接后的发展新常态。本文聚焦于中哈间水资源合作中面临的问题,依据国际水法提供的基本方法,着力分析化解合作障碍的法律途径,以促进两国依托对接的高级平台巩固共识,消除分歧,提升水资源合作层次。

一、中哈跨界水资源分布与合作概况

1.1 中哈跨界水资源分布

中国与哈萨克斯坦间跨界河流共有24条,其中额尔齐斯河流域为6条,伊犁河流域为7条,额敏河流域为3条,巴尔鲁克山诸小河为8条。^①三条主导径流的伊犁河、额尔齐斯河、额敏河的干流皆为从中国流入哈国,构成鲜明的上下游关系。其中有少量一级、二级支流在两国间互有流入和流出,或为界河。从跨界河流总数及流量上看,对于中方来说都是流出远大于流入。

根据联合国粮农组织2017年10月13日对哈萨克斯坦多年平均可更新水资源量的统计,哈国年平均入境地表水为720.4亿 m^3 ,其中在巴尔喀什湖—伊犁河流域从中国年平均流入129.4亿 m^3 ,额尔齐斯河从中国流入95.3亿 m^3 ,从中国流入的地表水量占其总入境水量的31.2%。经由复杂的跨界河流网络从哈国流回中国的水量为23.27亿 m^3 。^②

同期对中国多年平均可更新水资源量的统计,中国年平均入境地表水量为171.7亿 m^3 ,而从中国流出的地表水年均总量为7188亿 m^3 (其中包括流入哈萨克斯坦的224.7亿 m^3),入境年均地表径流总量为273.2亿 m^3 ,其中包括从哈萨克斯坦流入的23.27亿 m^3 。^③

在绝大多数的跨界河流当中,中国处于上游位置,被称为“亚洲水塔”^④,出境水量是入境水量的30倍之多。这些出境水量水质良好,大约占中国年水资源保有量的1/4。中国对跨界水资源及水电能源的开发度只有7%—8%,远低于邻国的水资源开发程度及世界平均水资源开发水平。

1.2 合作概况

中哈跨界水资源合作历史可以追溯到二十世纪六十年代,1965年,中苏(当时哈萨克斯坦为苏联加盟共和国)签署了《霍尔果斯河水资源分配和利用协定》,在接下来的二十年间,对此条约进行了修改和补充。苏联解体后,1992年2月,哈国政府向中方提交了有关联合利用和保护跨界水资源国家间协定的草案。自1994年开始,哈萨克斯坦规划与中国方面联合解决跨界河流水资源利用问题。1999年3月,哈国总统纳扎尔巴耶夫(Nursultan Abishevich Nazarbayev)给江泽民主席发了一封私人信件,强调两国在广泛合作框架内的生态问题(包括伊犁河和额尔齐斯河水资源保护与合理利用问题)具有特殊的现实性,呼吁应立即开始谈判。^⑤经过双方共同努力,2001年中哈签订《中哈关于利用和保护跨界河流的合作协定》(以下简称《合作协定》)。协定签署意义重大,为双方进一步合作打下坚实基础。双方在协定的框架下成立了“中哈利用和保护跨界河流联合委员会”,至此,构建了由双方政府主导的针对跨界河流水资源合作的法

① Ж. К. Кайырбаева, “Проблема трансграничных рек между Казахстаном и Китаем”, *Вестник КазНУ*, 2012, (3), pp. 22–33.

② UNFAO, “Computation of Long-term Annual Renewable Water Resources (RWR) by Country”, Oct. 13, 2017, http://www.fao.org/nr/water/aquastat/data/wrs/readPdf.html?f=KAZ-WRS_eng.pdf.

③ 同②。

④ 何大明、李运刚、冯彦:“我国国际河流开发与地缘合作挑战”,《地理教育》,2013年第7/8期,第5页。

⑤ [哈]卡·托卡耶夫著:《中亚之鹰的外交战略》,新华出版社,2002年版,第75页。

律机制,目前已经成功举办15次会议。^①2012年6月7日发表的《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国联合宣言》中,双方对联合委员会的工作成效给予肯定和表扬,认为在共同利用中哈跨界河流以及保护水质方面的互利合作对双边关系进一步发展具有重要意义。

2013年以后,“一带一路”倡议同哈国的“光明之路”计划对接不断推进,在政策、法律方面对中哈跨界河流水资源合作予以扶持,当前解决分歧的脚步加快,合作势头不断加强。经过双方不断努力,水资源合作效果明显,第一,分水谈判合作有序开展。在2013年9月、2014年5月发表的《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国联合宣言》中明确“2015年起着手研究和协商中哈跨界河流水分配协议草案”^②,在2015年8月31日签署的《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国关于全面战略伙伴关系新阶段的联合宣言》中,双方同意2015年9月在北京举行的专门工作组第二次会议上建设性地研究《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府跨界河流水分配协议》草案共同文本^③。目前草案协商研究等领域的务实合作不断深化^④;第二,新的合作机制使水资源合作融入到基础设施绿色低碳化建设和技术标准对接的生态保护合作^⑤中来。2016年4月1日,《中国—哈萨克斯坦“丝绸之路经济带”新兴城市生态屏障建设技术合作研究》项目启动,项目致力于改善阿斯塔纳气候条件恶劣的自然环境,为阿斯塔纳首都圈生态改善提供技术支持。^⑥

总之,中哈间跨界河流分水是一个紧迫性和复杂性高的问题,双方一直谨慎加以应对。哈萨克斯坦除与中国之外的所有邻国都已就跨界河流分水问题构建了相应的管控机制或达成相关协定。目前,中哈分水合作问题是重中之重,得到哈萨克斯坦政府的持续重视。双方也将部长级的委员会机制提升至更高层次的副总理级别。但目前达成的协定限于原则层面,或对某一事项设置限度或规定具体范围,如资料交换,共同进行专题研究,或决定实施某项具体工程。至于复杂紧迫的分水问题,

双方至今还未达成实质性协议,而是大都避免承担国际义务,步伐迈得较小,合作仍处于初级阶段。

二、中哈对跨界水资源的诉求

2.1 中方对跨界水资源的诉求

中国新疆地区水资源开发的现实需求大。与哈萨克斯坦交界的中国新疆地区的河流总体呈待开发状态。长期以来,由于区位原因,该地区经济发展相对滞后,农业用水占经济社会总用水量的90%以上。河流下游地区的干旱较重,一些湿地和湖泊出现退化。中国政府早已高度重视西部地区经济发展和民生改善问题,西部大开发战略的实施正在逐步改变该地区的落后局面,不断缩小与其他地区的发展差距。随着该战略不断推进,水资源对当地居民生活和经济发展的必要性逐渐凸显。由于在疆人口基数增长压力大,使得除去对内流河的开发需求之外,对跨界河流的开发利用同样有高度的现实需求。作为中哈间主要跨界河流的伊犁河和额尔齐斯河,多年平均地表径流量占全疆地表径流总量的1/3,而跨界河流水资源利用率不到其地表径流量的1/4^⑦,远低于新疆地区国内河流的利用水平。为缓解当地水资源短缺压

① “中哈苏木拜河联合引水工程改造开工仪式在新疆举行”,水利部国际合作与科技司,2018年1月3日, http://gkj.mwr.gov.cn/jdxw/201801/t20180103_1019281.htm。

② “中哈关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合宣言”,央视网,2013年9月8日, <http://news.cntv.cn/2013/09/08/ARTI1378575558436657.shtml>。

③ “中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国关于全面战略伙伴关系新阶段的联合宣言(全文)”,新华网,2015年8月31日, http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/31/c_1116430408.htm。

④ “中哈利用和保护跨界河流联合委员会第十四次会议在阿拉木图举行”,新华网,2016年11月30日, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/30/c_129384958.htm。

⑤ “推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动”,中华人民共和国商务部,2015年3月30日, <http://zhsmofcom.gov.cn/article/xxfb/201503/20150300926644.shtml>。

⑥ “中国科学院新疆生态与地理研究所生态屏障建设技术将落户哈萨克斯坦”,《干旱区地理》,2016年第2期,第284页。

⑦ 张健荣:“由新疆国际河流水利开发引发的思考”,《社会观察》,2007年第11期,第18页。

力,近年来,国家对该地区水利基础设施和灌溉设施建设的投入持续加大。随着当地工农业生产发展的需要,必然会增加跨界河流的取用水量。

2.2 哈萨克斯坦对跨界水资源的诉求

哈萨克斯坦水资源短缺形势严峻,对跨界水资源需求强烈。哈萨克斯坦深处亚洲内陆,其干旱、半干旱气候造成水资源短缺现象明显。作为一个“四面流入,中部缺水,尾湖众多,大进大出”的国家,其水资源分配极度不合理,面临的现实是几乎一半的地表水资源是由邻国流入的,国家所有的主干河流(额尔齐斯河、锡尔河、乌拉尔河)都是跨界河流。因为哈萨克斯坦“国内外,上下游”水资源均受到不同程度的限制^①,跨界水资源成为重要的战略储备,在发展的现实需求趋势下问题逐渐凸现出来。

根据2012年12月18日第449号总统令发布的《哈萨克斯坦2050战略规划方针^②》的统计和预测,当前哈国内正面临水资源短缺的现实窘境,到2040年可用水量只能达到届时需求水量50%的水平。换言之,在经济发展的大环境下,哈萨克斯坦制定了一系列需水目标,而依照当前的用水量预测,在不久的将来将出现严峻的水资源短缺问题,进而制约经济发展。然而其境内48%的地表水资源从境外流入,是一个水资源受邻国限制程度较深的国家。^③从中国流入的跨界河流水资源体量大,占其年均入境地表径流量的43%左右^④,是哈萨克斯坦目前主要关注的焦点。哈萨克斯坦希望与中国通过积极磋商的方式赢得更多的跨界水资源水量。^⑤

三、中哈跨界水资源合作的制约因素

在这片半干旱区域内水资源是发展过程中至关重要的环节因素,哈萨克斯坦中东部的国民生计直接与额尔齐斯河和伊犁河水资源相

关,而中国需要在额尔齐斯河和伊犁河取水来满足日益增长的经济增长需求,这样就体现了问题的矛盾性。可见,利益之争的现实性问题是水量分配合作的本质问题。

第一,主权观念的本质原因。国家的主权观念和本位利益不可消亡,各流域国对涉及其领土和水资源管辖权的争夺都难以超脱于本国利益之外。作为一种水文地理的客观现象,由于水资源空间、时间的分配不均导致跨界河流河水的分配矛盾长期存在,这是引发争端的长期压力。^⑥在解决跨界河流水资源争端问题上,社会经济发展需求与水资源缺乏之间的矛盾性使得为寻找公平合理、长期有效的用水方案的工作变得复杂。^⑦

第二,矛盾的长期性。其一,中哈两国间跨界水资源分水合作问题解决的难点在于跨界河流开发利用不单单涉及对河流的当前使用,而且涉及对河流的未来使用,即所涉及的时间跨度长的特性提升了合作的难度。其二,中哈双方对跨界水资源都有合理的声索,但受限于水资源总量逐年减少的趋势,利益博弈还在上演,双方立场差异较大,协调难度高,短期内难见成效。这一问题也表现在磋商解决的时间跨度大,出现拖延实现预期目标的情况:2011年达成

① 邓铭江:“哈萨克斯坦跨界河流国际合作问题”,《干旱区地理》,2012年第3期,第368页。

② Нурсултан Назарбаев, “《стратегия (Казахстан—2050) новый ~ политически ~ курс состоявшегося государства》”, утвержденным Указом Президента Республики Казахстан от 18 декабря 2012 года No.449, Дек.14, 2012, https://forbes.kz/process/strategiya_kazahstan-2050_-_novyyiy_politicheskiy_kurs_sostoyavshegosya_gosudarstva.

③ 涂莹燕、李菲:“哈萨克斯坦跨界河流管理国家战略分析”,《环境与可持续发展》,2014年第6期,第96页。

④ 哈萨克斯坦地表径流量年平均为1005亿 m^3 ,其中565亿 m^3 在哈国境内形成,其他440亿 m^3 来自邻国,其中来自中国189亿 m^3 。

⑤ 同③,第97页。

⑥ 张泽:《国际水资源安全问题研究》,中共中央党校博士论文,2009年,第61页。

⑦ 黄雅屏著:《国际河流水资源争端解决模式研究》,河海大学出版社,2013年版,第7页。

协议,预期2014年前解决分水问题^①,未果。2014年达成协议,预期2015—2016年完成分水协议^②,至今未果。

第三,中哈跨界河流协定法律效力欠佳。首先,根据《中哈政府关于利用和保护跨界河流的合作协定》(2001)(以下简称《合作协定》)第4条规定,“任何一方不得限制另一方对跨界河流水资源的合理利用和保护”,也即一方在合理使用跨界河流的范围内行事,另一方无权阻止和干涉其对伊犁河和额尔齐斯河加大引水的行为。然后,《合作协定》第11条的排除性条款表示本协定的签署不涉及双方因参加其他国际条约所承担的权利和义务。最后,《合作协定》序言表明了遵循公认的国际法原则和准则,但国际水法中有关公平合理利用相关因素的适用本身具有框架性和抽象性,相关条款对中哈分水方案制定没有实际约束力。由此可见,即成的《合作协定》中的框架性精神是一把双刃剑,其专属性可能对双边解决分歧提供便利,但其内容的模糊表达可能造成双方对其文本意思表达的解读产生分歧,也可能导致执行的脆弱,对分水合作的进一步展开造成困难。

第四,信息透明度差造成双方对彼此未来活动的关切及不确定性的揣测。当前,中哈跨界河流水资源分水问题的磋商正在紧锣密鼓的展开,但开始磋商和最终达成协议之间还存在着很大的距离。磋商过程由于其政治属性,限制在政府间层面,媒体不能介入报道,同时,国际河流争端涉及的技术性信息有高度敏感性,信息难以公开的现象在所难免,这往往引起下游国的猜疑和误解。比如哈国专家马梅拉莫夫(Talgat Mamaraimov)对中国用水做出这样的预计:中国每年在伊犁河取水量约15 000 m³,如果中方在伊犁河的取水量再增加10%,咸海的悲剧将在巴尔喀什湖再次上演,将不可避免的导致巴尔喀什湖因干旱而分成两部分。按照中国新疆地区人口增长的规划预计,到2030年,中方对跨界河流的取水量将是现在的两倍多,这会导致斋桑湖变成一片沼泽,地下水水位降低、耕地大面积萎缩等。^③

哈国此类对中国未来活动的关切及不确定性的揣测主要是由于信息沟通不畅造成。虽然中哈双方建立联合委员会,但当前合作层次低,对国际河流的管理大都采取单方面行动,双方并未充分了解彼此的规划或用水方案。可见,提高双方开发利用行为的透明度是提升公平判断力和科学预见性的必要手段。

第五,分水相关因素的确定难度高。在中哈对分水的现实需求都很强烈的前提下,如何维持现有利用因素不受重大影响的同时,兼顾对未来利用因素的合理考虑;如何在开发利用和充分保护跨界河流相一致的前提下,平衡双方的利益分配,使其实现最佳和可持续利用的最大效益;如何在气候变化的趋势下,维持跨界河流流域内生态健康的可持续性;如何测算水道流域内的社会经济需求水平高低,以及出于何种理由提升某项跨界河流利用的优先性等都是复杂性高且亟待解决的现实问题。

四、中哈建设规划对接中的跨界水资源合作

2013年9月7日,习近平主席访问哈萨克斯坦时在纳扎尔巴耶夫大学的演讲中首次创造性地提出了共建“丝绸之路经济带”的合作模式^④,

① Trend News Agency, Казахстан рассчитывает подписать соглашение с КНР по водodelению трансграничных рек к 2014г., Июл.12, 2012, <http://www.trend.az/casia/kazakhstan/1904627.html>; Предлагаемый Китаем принцип водodelения Казахстану не выгоден, утверждает глава комитета по водным ресурсам, http://forbes.kz/news/2012/07/12/newsid_5436.

② Нурсултан Назарбаев, Материалы Выступления по Посланию Президента РК Н. А. Назарбаева народу Казахстана Стратегия «Казахстан—2050»: новый политический курс состоявшегося государства, Янв. 18, 2013, http://cwr.kz/index.php?option=com_content&view=article&id=92%3A2013-01-18-04-33-37&catid=1%3Anews&Itemid=1&lang=ru.

③ Русская Народная Линия, “Китай превращает Казахстан в пустыню, Казахи просят помощи у России”, Янв.25, 2013, http://ruskline.ru/news_rl/2013/01/25/kitaj_prevraetaet_kazahstan_v_pustynyu_kazahi_prosyat_pomowi_u_rossii/.

④ 习近平:“弘扬人民友谊,共创美好未来——习近平主席在纳扎尔巴耶夫大学的演讲”,人民网,2013年9月8日,<http://politics.people.com.cn/n/2013/0908/c1001-22842914.html>.

为推动沿线各国发展战略对接与耦合提供畅通便利的政策支持,同时注入新的经济增长动力、开辟共同发展的巨大空间。^① 哈萨克斯坦是丝绸之路经济带沿岸国家中具有重要战略支点和枢纽意义的最大中亚国家,加强与哈萨克斯坦的政策沟通尤为重要。^② 2014年11月11日,哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫在国情咨文中首次提出“光明之路”计划,意在应对不断变化的世界格局和全球化趋势过程中创造哈萨克斯坦的未来之路。^③ 其理念对“丝绸之路经济带”倡议具有重要的补充和对接意义。^④

“丝绸之路经济带”倡议与“光明之路”计划目标高度契合,具有很强的互补性。其一,中国时刻关注海外各国的发展战略,并结合国情积极回应,与哈“光明之路”计划构成相辅相成、资源互补的合作形式。2015年6月27日,张高丽副总理访问了哈萨克斯坦,在交流中主动提到“光明之路”计划,并表示:“一带一路”与“光明之路”高度契合,中方愿与哈方一道,共同推进“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策相对接,打造中哈利益共同体和命运共同体。^⑤ 同时,哈萨克斯坦驻华大使努雷舍夫(Shakhrat Nuyshev)表示,两国总统就中哈具体合作达成重要共识,将共同努力,将“一带一路”和“光明之路”计划向前推进、逐步落实。^⑥ 其二,“丝绸之路经济带”倡议与“光明之路”计划的政策内涵相得益彰,相互适应性较强。“光明之路”计划核心是通过全面发展包括能源在内的各领域合作改善哈国境内的基础设施建设。“丝绸之路经济带”倡议核心要素是沿岸国家在政府机制协调下,达成资源高效配置、形成上下游合作一体化产业链。^⑦ 同时,“一带一路”的实施是落实西部大开发战略的重要保障,也为打破中国区域发展不均衡提供现实驱动力。^⑧ 细化两大建设规划可发现,中哈双方在“共同制定推进区域合作的规划、措施和协商解决合作问题方面^⑨”存在众多利益契合点,其中水资源合作是聚焦点之一。

在这样的政策指引和发展机遇下,对水资源的高效配置和利用是不能忽视的重要合作。

水资源以其独特的经济和生态价值发挥着不可替代的基础性作用。^⑩ 从目前发展现状和未来趋势看,跨界河流水资源合作管理的对象不单单是水本身,而表现出对地区可持续发展的关注。^⑪ 水资源合作作为能源合作的基础性组成部分,涉及产业合作的方方面面,哈国水泥、钢铁、机械、沥青、设备制造等相关基础设施建设领域的发展都严重依赖于充足的水资源供给。^⑫ 哈农业部水资源委员会副主席努尔兰·阿特沙巴耶夫(Nurlan Atshabayev)指出,为建立有效的利用跨界河流水资源机制,哈萨克斯坦需与邻国在互谅互惠基础上加强合作。^⑬ 因而为更好地实现建设对接,作为基础性合作的水资源合作的重要性凸显。

① 王灵桂:“‘一带一路’:挑战、合作与行动——全球视角下的‘一带一路’国际研讨会在京召开”,《太平洋学报》,2014年第10期,第3页。

② 韩爽:“丝绸之路经济带视域下中哈产业耦合与发展空间”,《俄罗斯东欧中亚研究》,2015年第6期,第78页。

③ Казправда, “Светлый путь Казахстана Новость Казахстана адрес”, Янв. 27, 2015, <http://www.kazpravda.kz/articles/view/svetlii-put-kazahstana/>.

④ А.А.努尔谢伊托夫,高晓慧:“哈萨克斯坦与中国的区域经济合作:‘光明之路’新经济政策和‘丝绸之路经济带’”,《欧亚经济》,2015年第4期,第3页。

⑤ “哈萨克斯坦的‘光明之路’是个什么战略?”大公网,2015年6月29日, <http://news.takungpao.com/world/exclusive/2015-06/3035021.html>。

⑥ “当‘一带一路’遇上‘光明之路’”,今日中国网,2015年6月30日, http://www.chinatoday.com.cn/chinese/sz/news/201506/t20150630_800034667.html。

⑦ 杨相红:“中哈战略对接共建丝绸之路经济带”,《经济日报》,2015年12月15日,第9版。

⑧ 肖琳:“海陆统筹共进,构建‘一带一路’”,《太平洋学报》,2014年第2期,第2页。

⑨ “《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》发布”,新华网,2015年6月8日, http://news.xinhuanet.com/gangao/2015-06/08/c_127890670.htm。

⑩ 林灿玲著:《国际环境法理论与实践》,知识产权出版社,2008年版,第76页。

⑪ 郭延军:“‘一带一路’建设中的中国周边水外交”,《亚太安全与海洋研究》,2015年第4期,第81-93页。

⑫ А.А.努尔谢伊托夫,高晓慧:“哈萨克斯坦与中国的区域经济合作:‘光明之路’新经济政策和‘丝绸之路经济带’”,《欧亚经济》,2015年第4期,第4页。

⑬ Международный Фонд Спасения Арала, “Государственная программа Управления водными ресурсами Казахстана, Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 4 апреля 2014 года No. 786.” Апрель. 4, 2014, <http://www.cawater-info.net/library/rus/water-program-kz.pdf>.

可见,建设规划的成功对接激发出两国较强的合作意愿,为深化跨界河流水资源合作提供了政治保障。得益于建设的成功对接,双方都愿意本着科学务实、互谅互让的原则进行协商谈判,共同制订行动计划和策略,尽早解决水资源合作问题。同时,深化跨界河流水资源合作能为两国建设规划成功对接提供现实驱动力。哈萨克斯坦和中亚各国是亚欧腹地的巨大市场,与中国市场互补性强,是一个潜在的经济合作区域,这为中国开发大西北和“一带一路”的成功实施提供了机遇。跨界河流对中哈而言不仅形成了边界,还具有政治、经济层面的意义。跨界河流利用合作的不断推进不仅能为经济合作提供支持,更能规避冲突、深化政治互信,推动两国全面战略伙伴关系发展。

五、中哈建设规划对接中跨界水资源合作的国际法分析

国际水法是协调跨界河流水资源利用与保护问题的法律基础。作为解决国际水纠纷的重要法律依据,国际水法的目的在于强调国际河流开发利用中应采取国内和国际联合的防治措施,使地表水和地下水资源得到保护并维持良好的生态环境,以维护地区和平与实现流域水资源的永续利用。^① 国际涉水条约对制定较为详尽的水资源利用合作协定提供了一般性原则和规则。在以公平合理利用为中心的水资源利用相关原则的指导下,规范国际河流使用行为的法律规定形成了一条清晰的主线,以此延伸出的各项公平合理利用影响评价指标更支撑了这项原则的公认度、重要性和指导意义。原则无论在国际和地区层面、还是在司法判例和国家实践层面都发挥了重要的指导作用,中哈跨界河流分水应充分考虑此项法律渊源的规制和指导。

那么,国际水法在中哈跨界水资源利用问题中的适用应当怎样展开?

其一,国际涉水条约为中哈跨界水资源合作提供了主要法律依据。目前国际上有关跨界

河流水资源利用与保护问题的法律文件主要是国际涉水条约。国际涉水条约在发展过程中逐步形成了许多国际社会普遍适用的一般法律原则,构建起了国际水法体系。其中,1997年联合国《国际水道非航行使用法公约》(以下简称《公约》)和1992年联合国欧经委《跨界水道和国际湖泊利用和保护公约》是最具有典型性、适用范围最广、影响最大的公约。虽然中国尚未加入上述两个条约,《公约》对中哈跨界河流水资源利用合作不具有强制约束力,然而,其中包含的一般法律原则和标准是具有特殊参考价值的。因为《公约》是对国际习惯的集中编纂^②,也是迄今为止调整跨界水资源利用与保护领域最为全面的全球性公约。公约中规定的公平合理利用、不造成重大损害、数据交换、一般合作义务等原则是国际社会普遍实践建立的即成原则。无论流域国政治制度、经济发展水平、流域地理现状如何,这些规则都对其具有国际习惯适用方面的重要参考价值;而且,《跨界河流和国际湖泊利用和保护公约》中涉及的水资源综合管理模式、审慎原则、谁污染谁治理原则都从确立环评制度、设立机构等方面明确了跨界水资源利用的最低标准。同前所述,虽然该公约对中哈跨界河流水资源利用合作不具有强制性约束力,但公约中具有普遍适用意义的原则性条款可在中哈跨界水资源合作中加以创造性地运用。

其二,其他流域的成功合作案例提供了有益借鉴。国际社会以往因跨界河流水资源合作引起过众多争执,就其解决方法而言,化解争执的最好方式就是合作。例如多瑙河、莱茵河、美加边界水管理的成功合作就是其中的典型范例,具有重要的借鉴意义。其一,多瑙河提供的成功经验是必须根据各自的政治经济社会状况对生态环境目标通过协商达成统一,同时科学论证,注重流域立法工作,在相互信任理解的基

^① 何大明、冯彦著:《国际河流跨境水资源合理利用与协调管理》,中国水利水电出版社,2011年版,第19页。

^② 孔令杰、田向荣著:《国际涉水条约研究》,中国水利水电出版社,2011年版,第48页。

础上处理跨界河流水资源合作问题。其二,莱茵河的成功经验是分别订立开发、管理和保护方面的公约。在其框架下分别建立专项联委会机制作为河流协商对话的平台,委员会负责制定工作章程和规则,同时设立定期会晤制度拓展合作领域、增进互信等。其三,美加之间根据《美加界水条约》建立的国际联合委员会职能范围广,覆盖全流域范围,有一定示范效应。比如《美加大湖区水质条约》签订后,其活动规模从边界事项扩大到联合开发、防止污染等领域,具有监督、信息交换、处理争议等多项功能。^①中哈间跨界河流水资源合作应根据两国的相关情况借鉴和采用综合管理方式,只有这样才能便于沟通情况,推进流域水资源合作的一体化进程。

六、中哈建设规划对接中的跨界水资源合作行动建议

第一,基于建设规划对接的高级平台提升水资源合作层次。两国建设规划深度契合,跨界河流水资源利用合作已然成为中哈两国对外经济政策的重点,该合作问题复杂程度高,只有将其纳入建设对接的平台进行深入磋商,才能将合作等级提升到新的层次。从水资源高效利用角度出发,流域有必要设置合作编制、规划和实施为一体的常态化管理机制,其主要宗旨是:其一,协调用水目标。中国建设的水利设施项目着眼于水能资源及综合利用,与哈方用水目标并不抵触。参照历史依据,中方多注重水电开发,哈国多注重灌溉,中方的利用多为非消耗性用水,哈方是消耗性用水,在当前上下游国家都有对水量控制的潜在需求时,矛盾具有充分的可调和性。其二,扩大流域机构职权范围。流域组织机构的职能、活动和覆盖范围决定了流域国的合作程度和未来的合作进程。当今国际合作不断推进的趋势指引着中哈跨界河流联合委员会合作范围的进一步拓展,中哈如期望在水量分配、水质保护、调查研究及解决争议方面有所收获,扩

大流域机构职权范围是基础性前提,也是重要突破口。

第二,制定切实有效的水资源分配规则和创建可持续发展合作机制是摆在两国水资源合作面前亟待解决的重要问题。一方面,结合本流域实际情况,尽早签署中哈跨界河流水资源分配方案协定。该协定应明确其宗旨、事项及步骤,界定分水合作的性质和用水配额、规定各方在平时和特殊情况下的用水权利和义务、理清联合分水机制的组织和指挥、阐明应急事件处置和争议解决等事项。另一方面,构建基于长期战略考量的共享水域合作管理框架,开创水资源治理的新局面。从目前的中哈双边跨界河流水资源合作来看,跨界河流联合委员会是主要合作机制,构成了基本的政治与外交对话合作框架。但合作范围限于信息交换、联合监测等低水平层面,或对某一事项设置限度或规定具体范围,如资料交换、共同进行某项专题研究或决定实施某项具体工程。对于水资源分配等重点领域的合作只参照一些原则性规定,还未建立起制度化合作模式。为改善水管理方法和提高使用效率,学习吸取域外跨界水资源合作法律机制中的先进经验,基于长期战略考量研究制定科学严谨的用水配水综合管理机制,拟定并实施可持续的水资源政策是今后中哈水资源合作方向工作的重点。

第三,继续坚持互谅互让的合作精神,减少分歧和潜在对抗,为协调行动铺平道路。中哈跨界河流流域范围广,涉及人口众多,流域内双方社会经济发展水平不尽相同,上下游生态环境也存在较大差异,双方利用跨界河流的需求与日俱增,存在一定的潜在冲突。在建设对接的大背景下,在水资源利用合作策略上,双方应在主权平等、互利和睦邻的基础上,本着平等利

^① 李铮:“论国际水道非航行使用争端避免与解决机制”,水利部政策法规司、中国法学会环境资源法学研究会、中国海洋大学水资源、水环境与水法制建设问题研究——2003年中国环境资源法学研讨会(年会)论文集(上册),水利部政策法规司、中国法学会环境资源法学研究会、中国海洋大学,2003年7月。

用和同等保护相一致的原则,以生态平衡的可持续发展为目标,构建全面完善的水资源合作机制。不应抓住既有利益不放,将目光局限于水量、水质等一两点问题上。双方应从流域整体出发,着眼于双方共同利益,开发合作项目,彼此做出适当让步。这样才能将潜在冲突的风险转化为合作开发的动力,才能遵循“平等协商、

兼顾各方利益、反映各方诉求^①”的行动指引,才能为中国“一带一路”倡议与哈国“光明之路”计划的成功对接提供现实驱动力,才能使跨界水资源合作成为两国长久合作的动力源泉。

编辑 李 亚

The Sino-Kazakh Transboundary Water Resources Cooperation under the Belt and Road Initiative

ZHENG Chenjun¹

(1. Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: The successful coordination of China's the Belt and Road initiative and Kazakhstan's "Bright Road" initiative has profound practical significance. Faced with such policy guidelines and development opportunities, effective management and utilization of water resources in transboundary rivers shared by the two countries make a crucial aspect of cooperation. In this area, two countries have established a basic framework for cooperation. Nevertheless, both sides have strong demands of water resources, and there are still a series of constraints regarding water allocation cooperation. The international water law and policy provide a clear guideline for the cooperation between the two countries, and the guidance of international conventions and the experience of national practices can be referred in Sino-Kazakhstan transboundary water resources cooperation. The high-level platform of coordination is helpful to enhance the water resources cooperation. Establishing rules for better prioritization of the allocations of water resources and mechanisms for sustainable cooperation are two important problems to be solved.

Key words: China; Kazakhstan; transboundary rivers; water resource

^① “推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动”,中华人民共和国商务部综合司,2015 年 3 月 30 日, <http://zhs.mofcom.gov.cn/article/xxfb/201503/20150300926644.shtml>。