

国际河流水资源 治理及成效：湄公河与莱茵河的比较研究

王庆忠

(中国石油大学(华东)马克思主义学院, 山东 青岛 266580)

摘要: 通过比较大湄公河和莱茵河这两个国际河流水资源的利用及其治理过程, 归纳了国际河流水资源治理取得成效的条件。从而对沿岸国家公平、公正、合理地利用国际河流水资源提供理论指导, 在实践上也能不断改善我国与大湄公河下游国家的关系, 为建设和谐周边奠定基础。

关键词: 国际河流; 水资源治理; 大湄公河; 莱茵河

中图分类号: X522

文献标识码: A

文章编号: 1008-6021(2017)01-0009-05

一、问题的提出

国际河流是指涉及两个或两个以上国家的河流, 既包括穿过两个或两个以上国家的跨国河流, 也包括分割两个国家而形成其边界的边界河流。^[1] 由于两个或多个国家往往位于同一流域内, 共享同一条河流的水资源, 这使得国际河流的利用与管理牵涉各国的主权、国际关系、区域经济合作、边界管理等多种复杂的综合问题。目前, 存在治理问题的主要国际河流流域有如下 7 个: 约旦河流域、尼罗河流域、底格里斯河—幼发拉底河流域、恒河流域、湄公河流域、咸海流域、埃夫罗斯—玛里查河流域。^[2] 但同样是国际河流, 有的国际河流在治理方面取得了明显的成效, 有的国际河流在治理方面还存在一些问题。本文以大湄公河与莱茵河为对照案例, 比较总结国际河流在治理方面的经验教训, 找出国际河流治理成功的经验, 为相关国际河流的治理提供理论基础。

二、国际河流水资源治理的相关准则

目前, 有关跨国水资源保护问题的国际法律文件主要是国际水条约。其中, 1997 年第 51 届联大 99 次会议通过的《国际水道非航行使用法公约》被许多人认为是目前最权威的国际水法规则, 其实它只是国际河流法领域非航行利用部分的一个法律文

件而已。虽然有关国际河流的法律规范并不完善, 具体的国际河流法也有一定的适用范围, 但是在国际河流争端解决的过程中, 一些国际河流管理与资源开发利用的通用准则还是得到了不少国家的认可。

第一, 国际河流使用的“有限主权”原则。国际河流水资源的分配, 最基本的前提是尊重和维护各水道国的主权。因为要公正地处理任何国际争端, 都必须符合国际法的基本原则。任何国家都有对国际河流流经其国境内的部分行使主权, 别国无权干涉。1962 年联大通过的《自然资源之永久主权的决议》, 其中宣布: “各民族及各国族行使其对自然财富与资源之永久主权”“各国必须根据主权平等原则, 互相尊重, 以促进各民族自由有利行使其对自然资源之主权”。^[3] 1974 年《建立新的国际经济秩序宣言》和《各国经济权利和义务宪章》均重申这一原则。1992 年《里约宣言》原则 2 也确认和重申各国对开发其本国自然资源的主权权利。《国际水道非航行使用法公约》第五条规定: “水道国应在各自领土内公平和合理地利用国际水道”^[4], 明确肯定了各国对开发和利用位于其领土内的国际水道水资源的主权权利。可见, 每一个主权国家对其领土上的全部水资源享有充分的永久主权。但又不能以损害沿岸其他国家的利益为代价, 这就是国际河流使用的“有限

收稿日期: 2016-11-21

基金项目: 2016 年山东省高等学校人文社科计划项目(项目编号: J16WA13); 2014 年国家社科基金重大项目(项目编号: 14ZDA087)。

作者简介: 王庆忠(1982-), 男, 山东邹城人, 讲师, 博士, 硕士研究生导师。研究方向: 东南亚地区问题。

主权”原则，也被称为“公平利用”原则。

第二，国际河流治理“共同但有区别的责任”原则。对于国际河流的环保，沿岸国家都有责任并采取积极措施维护国际河流的清洁和通畅，免受更大的污染破坏，这是国际环保的重要原则，由 1992 年的《里约环境与发展宣言》提出。该原则是指，由于地区生态系统的完整性和导致全球环境退化的各种不同因素，各国对保护环境负有共同的（各国不分大小、贫富都对环境保护负有一份责任），但有区别的（各国对环境保护负担责任应与其对环境造成的破坏和压力成正比）责任。^[5]“共同但有区别的责任”原则实际上在 1972 年的《联合国人类环境宣言》中已露端倪。该宣言的原则 12 指出：“应筹集资金来维护和改善环境，其中要照顾到发展中国家的情况和特殊性，照顾到它们由于在发展规划中列入环境保护项目而需要的任何费用，以及它们的请求而供给额外的国际技术和财政援助和需要。”对国际河流来说，沿岸国家都有责任在环保问题上对其进行维护，但是一旦出现了污染问题，我们就应该视污染情况而定，哪个沿岸国家对国际河流污染得比较严重，对河流的原生态环境破坏得比较厉害，它就应该对国际河流的治理负有更大的责任，应该付出更多的人力和财力去维护河流的生态整体性和环保安全。

第三，国际河流开发利用的“受益补偿”原则。上游国家的开发一旦给下游国家的利益造成了损害，如何平衡上游国家和下游国家的利益，国际河流开发利用又提出了“受益补偿”的原则。“受益补偿”原则是指在利用和保护国际水资源中受益的国家对其受益在客观上采取了措施和付出了相应的代价的国家给予合理补偿的一种原则。受益补偿包括两种情形，一种是对因防止、减轻、恢复因自然原因造成整个流域水环境损害而做出努力的上游国家由受益的下游国给予补偿，如上游国家为了防止和减少本国领域内的国际河流沿岸的水土流失而进行大量的植树造林活动，并为此投入了大量资金，对于因此而受益的下游国理应给予上游国一定的补偿；另一种情形是下游国因上游国从事的建设项目而获得收益，从而下游国应对上游国给予补偿，但是，如果上游国家的一些建设项目对下游国家的生态环境或居民生活造成了一定的损害，那么上游国家也必须给予下游国家一定的补偿。

三、大湄公河水资源治理中的利益分歧

澜沧江—湄公河发源于中国青藏高原唐古拉山北麓，其在中国境内的河流称为澜沧江，流经青海、西藏、云南三省区，其流出了中国国境的河流就称为“湄公河”。1992 年在亚洲开发银行（ADB）的倡导下成立的大湄公河次区域合作机制（GMS），但是 GMS 合作机制在大湄公河水资源开发利用及治理方面发挥的作用并不大。中国与湄公河下游国家和国际组织仍然有很多分歧，这严重影响了湄公河水资源的开发利用。

第一，中国与下游国家在水资源开发利用中的分歧。湄公河下游国家政府与中国在水资源开发领域分歧的焦点是中国政府在湄公河上游修筑大坝。澜沧江—湄公河流域总面积超过 80 万平方公里，总长度 4880 公里，其中：中国段（澜沧江）总长度 2139 公里，缅甸段 265 公里，老挝段 777.4 公里，泰国段 976.3 公里，柬埔寨段 501.7 公里，越南段 234 公里，老挝和泰国的界河为 976.3 公里。随着经济的发展和气候的变化无常，湄公河丰富的水资源成为发展当地经济的主要支柱，各国对水资源的需求也逐渐增多，都打算利用湄公河这个“区域公共产品”来为本国的发展提供便利。

大湄公河丰富的水资源和有效的水落差使中国看到了其有效的电力供应效果。于是，中国政府打算在澜沧江上修建 15 座梯级电站，现在已经建成或已开工建设的有功果桥电站、小湾电站、漫湾电站、大朝山电站、糯扎渡电站、景洪电站、橄榄坝电站、勐松电站。中国在大湄公河上游修筑大坝的行为引起了下游国家的不安和不满，他们一方面担心上游大坝拦截了水源，造成了下游水资源的紧张，另一方面担心如果上游大坝在安全上出现问题，那么下游国家的安全必然受到影响。

第二，中国与下游国家 NGO 在水资源开发利用中的分歧。中国政府在湄公河上游修建大坝的行为也受到了下游国家 NGO 的关注。这些 NGO 主要是指一些环保型非政府组织，他们以保护当地环境、为子孙后代造福为行动口号，反对通过牺牲环境来换取经济的发展。在下游国家的 NGO 看来，中国政府在上游修建大坝不仅拦截了水源，而且对下游国家的环境和渔业资源造成了破坏。2002 年当中国技术人员在清除泰老边界的险滩与礁石时，就遭到了泰国当地居民的强烈反抗，同年 5 月一些 NGO 向泰

国参议院环境委员会递交请愿书，邀请其委员会听取当地居民对项目的意见。他们表示，由于险滩与礁石是鱼群放卵的重要基地，是鱼类繁殖的场所和重要食物来源，清除险滩将影响鱼群的生活循环和当地居民的渔业，渔业的损害将迫使居民弃渔从工，进入城市寻找就业机会，从而导致家庭的分离，迫使居民从自给自足的经济模式变成依赖市场的经济模式。^[6]2004年泰国的NGO“湄公河人民代表会”提出，湄公河下游的国家应该成立人民代表会议，以人民参与的方式来平衡不顾及人民的政府政策，拓展草根人民的力量。可以看出，由于国家利益的需要，中国与下游国家在大湄公河水资源利用上还存在不少分歧，这种分歧如果没有相应的制度解决方案，必然会让水资源的开发陷入混乱状态，从而更不利于本区域的合作。

四、莱茵河水资源治理的制度设计

莱茵河发源于瑞士，干流流经瑞士、列支敦士登、奥地利、法国、德国及荷兰6个国家，莱茵河全长1320公里，是欧洲第三大河。莱茵河水量丰富，常年自由航行里程超过700km，是世界上最繁忙的航道之一。鲁尔工业区、法兰克福—美因河畔工业区、莱茵河三角洲工业区等多个工业区分布河流两岸，众多能源、化工、冶铁企业排出大量废水，莱茵河水质被重金属化合物、碳氢化合物、有机氯化物、农药等多种有害化学品污染。到20世纪70年代初期，由于生态保护措施远远落后于经济发展速度，莱茵河严重污染，被称为“欧洲的下水道”。

莱茵河迎来新生的时间是1950年7月。在荷兰的倡议下，沿岸各国开始更加审慎地思考对河流的管理，加强了国际对话与合作，建立了交流对话平台，成立由与会各国出资的保护莱茵河国际委员会（International Commission for the Protection of the Rhine, ICPR），ICPR的秘书处坐落在德国的科布伦茨。1957年成立“莱茵河清洁工作协会”，1958年成立“防治莱茵河污染国际委员会”。^[7]1963年，在保护莱茵河国际委员会的框架下签订了合作公约，奠定了共同治理莱茵河的合作基础。委员会、部长会议、实施小组和秘书处的运行方式构建了沿岸各国在保护莱茵河中进行合作的工作框架。制定的许多协定都属于国际法范畴，各国在签署协定后就有共同遵守的责任和义务，这构成了各国在保护莱茵河上的合作基础。在此合作框架下、在遵守国际协

定的约束与监督中，流域各成员国之间在过去的数十年中建立了良好的互信机制，虽然各国利益不同，但都能够本着从流域整体利益出发进行合作。而且委员会以年度报告的形式，对各国削减污染、恢复生态环境的进展情况进行国际性评估，督促各国采取措施，以维护和实现保护莱茵河的目标。保护莱茵河国际委员会等国际组织制定了多项实施计划，各项计划都要求跨国和跨部门之间的密切合作，而且，各国范围内的计划措施大都由国家自己完成。

委员会的主要目标和任务包括以下五个方面：莱茵河生态系统的可持续发展；保证莱茵河水用于饮用水生产；河道疏浚，保证疏浚材料的使用和处理不危害环境；改善河流沉积物的质量；改善北海和沿海地区水质。在莱茵河流域的国际合作框架中，除了保护莱茵河国际委员会外（ICPR），还有莱茵河流域水文委员会、摩泽尔和萨尔河保护国际委员会、莱茵河流域自来水厂国际协会、康斯坦斯湖保护国际委员会、莱茵河航运中央委员会等国际组织。这些组织虽然任务各不相同，但相互交流信息，保持固定的联络机制，共同为莱茵河的水资源开发利用和保护做出了贡献。^[8]1999年4月12日，莱茵河保护国际公约在波恩由德国、法国、卢森堡、荷兰、瑞士以及欧盟共同签订，希望结合莱茵河的水流、滨岸及冲积区的主要特点，加强国际理解与合作，实施全面治理和修复措施，使莱茵河的生态系统恢复到可持续发展的水平。从1980年到2005年，有关国家为莱茵河治理投入了200亿到300亿欧元，从2005年到2020年，有关治理预计还要投入100亿欧元。目前莱茵河不仅河水清澈而且生态物种也呈现多样化，曾经绝迹的鲑鱼重新出现。现在，莱茵河各国合作治理莱茵河的成功实践已经成为国际环境合作和跨国界流域污染治理的成功典范。

莱茵河的开发治理经历了“先污染，后治理，先开发，后保护”的沉重教训，然而在各方的共同努力下，莱茵河又焕发了勃勃生机，成为沿岸国家合作治理国际河流的最成功典范之一。其中的一些做法不仅值得我们借鉴，而且值得我们深思。莱茵河治理成功最有效的保障是建立了行之有效的国际机构，并且制定了对相关国家具有约束力的国际规则，而且这些国际规则得到了有力的执行。除此之外，企业、公众和社会团体的积极参与也是莱茵河治理成功的关键。企业增强环保意识对莱茵河治污也起

到了重要作用, 数家大型制药、化工企业积极研制新的环保技术。德国拜耳公司将其研发的污水处理技术出售给其他国家, 在企业参与环保方面, 德国化学工业协会也起到了很好的协调作用。同时, 莱茵河沿岸的居民也有很强的环保意识, “责任感”和“羞耻感”促使他们不仅向污染的企业施加压力, 让企业积极引进污水处理设备, 而且居民也自动缴纳污水处理费, 从资金上为环保事业提供保证。

五、比较: 治理成功的条件

莱茵河合作开发治理的成功经验给很多国际河流合作开发治理提供了启示, 我们应该在国际河流治理相关准则的基础上, 结合本地区的具体情况, 提出有区域特色的国际河流治理模式。

第一, 沿岸国家要密切合作, 建立一套开发和治理国际河流的相关准则, 如有可能, 最好建立相关的国际组织(如流域管理委员会), 将合作的准则上升到国际法的高度, 以保证对准则的执行更有力度。由于国际河流要流经两个或者两个以上国家, 因此, 对国际河流的开发治理也就涉及集体行动, 需要沿岸国家集体一致地去完成, 形成一种整体性的合力。但是, 只有整体行动还不行, 还必须建立相关的规则、制度, 甚至是相关的国际组织。因为在集体行动中, 由于国家都有机会主义和利己行为, 所以需要国际组织来保障相关的政策能够得到执行, 对机会主义和搭便车的国家进行约束和惩罚。莱茵河在治理过程中形成的相关国际准则具有很强的约束力, 一旦有关国家违反了这些准则, 那么它就要受到相应的惩罚。莱茵河沿岸国家在治理过程中之所以能够接受具有约束力的国际准则, 就是因为他们看到了莱茵河治理的紧迫性以及集体行动的困境, 只有约束力的准则才能保证治理政策和措施的顺利执行。

在 GMS 合作过程中, 虽然环境问题一直得到 GMS 各国的重视, 所有的项目也都经过严格的环境评价体系审查, 所有的项目都考虑到了水、森林等自然资源的保护, 但 GMS 合作强调自主性, 强调应充分考虑每个国家的现实经济发展状况、历史和传统文化, 环境保护的融资需要自己解决。^[9]可见, GMS 合作治理仍然缺少一个有力的、可靠的、有授权的机构来发展并协调其应对环境挑战的举措, 建立一个对各方来说具有约束力的国际机构也许是湄公河次区域合作治理环境问题的一个必要举措。这

也许是莱茵河治理中对我们最大的经验借鉴。

第二, 在国际河流的开发治理问题上, 要建立相应的开发利用与信息交流机制。在湄公河的开发问题上, 沿岸国家要把整个河流视为统一的整体, 最好能够达成开发利用水资源的机制, 在这个合作机制的平台上进行共同开发, 开发的成果可以共享, 也可以根据贡献率的多少按比例分配开发成果。由于在合作开发的过程中有可能对环境造成影响, 因此要成功应对环境问题, 就必须在沿岸国家之间建立相应的信息交流机制。当上游发生洪水时, 可以以最快的速度通知下游国家; 当上游发生突发性的污染, 下游沿岸国家的监测站能够在第一时间采取预警措施; 当下游国家发生干旱时, 上游国家也可以通过相应的信息传导机制及时泄洪, 从而保证有关国家的利益得到最大程度的保障。莱茵河在治理过程中, 设立了严格的监测体系, 并且把这些监测结果放在网上, 以便有关国家随时查询。这种完善的水文监测体系, 不仅保证了航运的正常进行, 而且有助于随时跟踪水质的变化, 成为执法的重要依据。目前, 在大湄公河次区域合作领域还没有建立相应的环境信息交流机制, 而这对于沿岸各国共同应对湄公河的环境问题是至关重要的, 它有利于各方共享信息, 采取一致行动应对环境挑战。

第三, 在国际河流的开发治理问题上, 不仅政府要起主导作用, 沿岸国家的企业、居民和非政府组织也应该积极努力, 各方共同参与治理, 统筹兼顾, 形成合作开发治理的集团, 发挥集团优势。在莱茵河的开发治理过程中, 不仅沿岸国家政府间制定了具有约束力的相关文件法律, 而且河流周围的企业和居民也都有非常强烈的环保意识, 企业自觉引进污水处理设施, 争取排进莱茵河的水都是经过净化处理的, 企业受到各方面的压力去重视环保——不仅仅是来自政府的, 更多来自居民, 所以他们能够很自觉地去维护环境, 处理污水。政府、企业、居民的统筹行动, 给治理莱茵河带来了新的契机和动力, 莱茵河已经告别了“欧洲的下水道”的臭名, 成为世界上国际河流联合治理最成功的典范。环境问题发生的滞缓性使人们不易产生现实的紧迫感, 而贫困的现实性使得经济发展在很大程度上成了湄公河次区域国家的当务之急, 不惜步西方发达国家“先污染、后治理”之后尘, 陷入破坏环境与贫困激化的恶性循环之中而不能自拔。现在大湄公河也不

同程度地受到了各种生态环境问题的困扰，如果不对这些现象做出回应，将导致无可挽回的生态破坏。目前，大湄公河次区域合作还没有形成政府、企业和当地居民合作治理的局面，单靠政府的力量，在许多事情上并不能取得很好的效果，借鉴莱茵河三方互动的治理模式也许是能够取得积极效果的。

六、结语

随着水资源重要性的不断上升，国际河流水资源的治理问题越来越成为国际关系中的一个热点，有时甚至关涉到地区和平与稳定。作为拥有多条国际河流的大国，中国应该如何与相关国家共同努力、携手合作，在共赢的基础上合作开发共同的水资源，

不仅关系到我们的国家利益同时也关系到中国的国际形象。莱茵河的治理成功给我国参与大湄公河治理提供了经验借鉴，我们应该在国际河流开发治理的相关准则基础上，结合本地区的实际，共同制定出有效的治理模式。作为大湄公河的发源国和沿岸大国，我们应该积极发挥中国的负责任大国形象，整合现有的水资源合作机制并建立相应的开发交流平台，积极鼓励政府、民众和企业参与到治理中来，形成治理的合力。只有这样才能缓解下游国家对我国在上游进行水资源开发的忧虑与担心，缓解我国的周边安全压力，让大湄公河真正成为连接中国与下游国家的合作纽带。

参考文献：

- [1] 黄雅屏. 中国国际河流争端解决的困境初探[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2010(4): 55.
- [2] 何大明, 荀俊华, Hsiang-te kung, 等. 国际河流(湖泊)水资源的竞争利用、冲突和求解[J]. 地理学报, 1999(54): 42-43.
- [3] 任世芳, 牛俊杰. 国际河流水资源分配与国际水法[J]. 世界地理研究, 2004, 13(2): 53.
- [4] 郝少英. 论国际河流上游国家的开发利用权[J]. 资源科学, 2011(1): 107.
- [5] 张锡镇. 中国参与大湄公河次区域合作的进展、障碍与出路[J]. 南洋问题研究, 2007(3): 7.
- [6] 黄郁婷. 论泰国非政府组织在大湄公河次区域(GMS)问题上与政府的互动关系[D]. 北京: 北京大学, 2012: 45-46.
- [7] 丛澜, 陈祥彬. 借鉴莱茵河污染治理经验, 加强我省流域水环境管理[J]. 福建环境, 2003(1): 20.
- [8] 杨正波. 莱茵河保护的国际合作机制[J]. 水利水电快报, 2008(1): 5.
- [9] 陈世瑞. 论大湄公河次区域环保合作: 以莱茵河治理为借鉴[J]. 云南师范大学学报(社会科学版), 2008(5): 72-73.

On Governance and Effectiveness of International Water Resources: A Comparative Study of the Mekong River and the Rhine River

WANG Qing-zhong

(Department of Marxism, China University of Petroleum,
QingDao ShanDong 266580, China)

Abstract : By comparing the utilization and governance process of water resources of the Mekong River and the Rhine River, the paper summarizes the conditions for the achievement of the international water resources management. Besides, it provides theoretical guidance for the coastal countries to use the international water resources fairly, fairly and reasonably. In practice, the relationship between China and the downstream countries of the Great Mekong River can also be improved to lay the foundation for building harmonious surroundings.

Key Words : International River; Water Resource Governance; the Great Mekong River; the Rhine River

[责任编辑 李潜生]