

文章编号: 1004-8227(2009)10-0931-06

跨国水资源保护的法律措施 ——兼及中国的实践

何艳梅

(上海政法学院经济法系, 上海 201701)

摘要: 国际流域各国在自己境内利用跨国水资源或进行其他活动时, 有义务保护国际流域水资源, 防止对其他流域国造成重大损害。对有关国际文件的规定和国际社会的实践进行了系统的分析和比较, 从促进跨国水资源包括涉及我国的跨国水资源保护的目出发, 运用比较、概括和归纳的方法, 对流域各国保护国际流域水资源的法律措施进行了归纳和总结。这些措施包括但不限于环境影响评价、交流信息、监测、通知、紧急情况下的援助、控制污染、公众参与等。最后就中国促进相关跨国水资源的保护提出了具体的措施建议: 严格执行《环境影响评价法》、《水污染防治法》等法律法规; 建立跨国河流水环境监测网; 保持和加强与相邻国家和沿岸各国的信息交流与合作; 继续与更多的沿岸国谈判和签署双边或多边流域保护协议, 并建立流域保护或管理委员会负责对跨国河流流域的保护与管理。

关键词: 跨国水资源; 保护; 保护措施

文献标识码: A

1 跨国水资源及其保护

跨国水资源又称为国际水资源或国际淡水资源或跨国淡水资源或共享水资源, 包括河流、湖泊及其大小支流或者河流的入口和出口(通常称为流域), 以及处于两国或更多国家管辖之内的地下水系统^[1]。跨国水资源可分为国际地表水资源和国际地下水资源两部分。前者包括国际河流、湖泊、运河等, 以国际河流和湖泊为主体; 后者既包括与国际地表水相联的地下水, 也包括跨界封闭地下水^[2]。

水资源的保护是指人类活动应避免对水资源造成损害, 防止水体水质污染与水量枯竭。合理利用水资源是水资源保护的**中心任务和必然要求。在美国, 资源保护的含意就是指“合理利用”和“杜绝浪费”。由国际资源和自然保护联合会、世界野生生物基金会、联合国环境规划署、联合国教科文组织和联合国粮农组织共同编制并于1993年发表的《世界自然资源保护大纲》认为, 保护是提倡合理的利用。

跨国水资源的保护, 是指流域各国采取适当

措施以对跨国水资源进行合理开发利用, 改善并保护水质, 以满足人类社会不断增长的需要。环境保护是世界各国应承担的义务, 流域各国在自己境内利用跨国水资源或进行其他活动时, 有义务通过国际合作或者采取合理的单边措施, 保护国际流域水资源, 预防、减少和控制对其他流域国或其环境造成重大损害, 也不能允许在其领土之内或其控制之下的个人造成这种损害, 即遵守无害原则。无害原则是国际水资源法的基本原则之一, 被国际条约、宣言和其他国际文件以及国际判例广泛接受^[2]。

2 有关跨国水资源保护问题的国际法律文件

目前, 有关跨国水资源保护问题的国际法律文件包括水条约、政府间组织的决议和宣言、国际法学团体的决议和规则等, 以水条约为主体。根据缔约方数目和适用范围, 可以将水条约分为三类, 即全球性水条约、区域性水条约和流域水条约。

收稿日期: 2008-10-08; 修回日期: 2008-12-16

基金项目: 上海市教委第五期重点学科建设项目“上海政法学院经济法系”(J52101)资助。

作者简介: 何艳梅(1972~), 女, 河南省浚县人, 副教授, 博士, 主要从事国际环境法学研究。E-mail: gavinmay@sina.com

2.1 全球性水条约

全球性水条约是指对世界各国开放签署的公约,目前主要是《国际水道非航行使用法公约》(以下简称《国际水道公约》)。它是国际水资源法发展史上具有里程碑意义的法律文件,于 1997 年联大会议通过。该公约对国际水道非航行使用的内容、原则、方式和管理制度等作了较全面的规定,是世界上第一个专门就跨国水资源的非航行利用问题缔结的公约。它作为一项框架协议,为流域各国之间订立双边或多边水条约提供指南。

国际法委员会在 2000 年年会上将“国家的共享自然资源”专题列入其长期工作计划。2002 年以来,该专题集中于对跨国地下水的研究。专题工作组 2006 年向国际法委员会提交了《关于跨界含水层法的条款草案》,该草案已在国际法委员会 2008 年年会上二读通过,可能会由联大以公约的形式提交各国签署。

2.2 区域性和流域性水条约

针对跨国水资源保护问题的法律规则多见于具体区域性或流域性条约中,而且鲜明地保留了“一个流域一种制度”的特点,这是由流域系统自身特点所决定的。其中,区域性条约是指主要由处于同一地理区域的国家缔结或加入的条约,缔约方不限于同流域国家,往往是在区域性国际组织的主持下缔结的。最为典型的是欧洲经济委员会 1992 年在赫尔辛基通过的《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》(即《赫尔辛基公约》),适用于整个欧洲以及美国和加拿大。流域水条约是指流域中的部分或全部国家就流域水资源的利用或保护问题签订的条约,是目前水条约的主体。比如,莱茵河流域的国家达成 1976 年《保护莱茵河免受化学污染公约》、《保护莱茵河免受氯化物污染公约》和 1998 年《保护莱茵河公约》等。美国与加拿大于 1972 年签订《美加大湖区水质条约》,先后经过 1978、1983 和 1987 年 3 次修订。澜沧江-湄公河流域的泰国、柬埔寨、老挝和越南等下游国于 1995 年达成了《湄公河流域可持续发展合作协定》。

2.3 政府间组织的决议和宣言

联合国自 20 世纪 70 年代开始关注跨国水资源保护问题。1992 年里约会议通过的《二十一世纪议程》第 18 章专门针对水资源的利用和保护问题。1982 年《世界自然宪章》、1992 年《里约环境与发展宣言》、2002 年《约翰内斯堡可持续发展宣言》等也涉及跨国水资源的保护问题。区域性国际组织,尤

其是欧洲的区域性组织对跨国水资源保护法的形成和发展也产生了积极影响。欧洲经济委员会 1968 年通过的《地下水管理宪章》,为国际法协会对国际地下水法的编纂文件所采用。

2.4 国际法学术团体的决议和规则

在跨国水资源保护法的形成和发展过程中,国际法学术团体尤其是国际法协会作出了突出贡献。协会 1966 年通过的《国际河流利用规则》,即著名的《赫尔辛基规则》,是跨国水资源利用和保护法律制度的第一个里程碑,也是《国际水道公约》的蓝本。协会后来通过了一些关于跨国水资源利用和保护问题的决议,作为对《赫尔辛基规则》的补充。协会 20 世纪末开始对《赫尔辛基规则》及其补充规则进行了全面整合和修订,对国内和国际水法体系进行了综合编纂,最终于 2004 年通过《关于水资源的柏林规则》(以下简称《柏林规则》)。这标志着跨国水资源保护法的进一步发展。

3 保护跨国水资源的具体法律措施

流域各国应当采取有效的法律措施,以保护流域水资源,预防和减轻跨界损害。

3.1 预防跨界损害的具体措施

“一盎司的预防胜于一磅的治疗”。保护跨国水资源首先意味着流域各国承担防止跨界损害的义务,而不是事后对损害进行赔偿、补偿或补救。因为在造成损害之后才去补救,往往无法恢复事件发生之前所存在的状况。尤其是对于那些可能造成重大跨界损害的项目,必须采取一些预防损害的具体措施。根据国际法委员会 2001 年二读通过的《关于预防危险活动的跨界损害的条款草案》,以及其他国际文件的规定,这些措施包括但不限于环境影响评价、交流信息、监测、通知、紧急情况下的援助、控制污染、公众参与等。

3.1.1 环境影响评价

环境影响评价是最重要的预防措施,它是预防原则在项目建设中的具体体现。该制度一般要求对重大活动可以预见的环境影响进行研究,并要求公众参与评价过程,评价的结果对决策者有指导和参考作用,因而往往与各国的环境标准结合在一起。环境影响评价将使有关国家能够判断有关活动的风险性质、范围和应采取的预防措施。联合国的一项研究指出,环境影响评价已经在执行和加强可持续发展方面显示其价值,因为它结合了预防原则和预

防环境损害原则,也考虑到公众的参与。《里约宣言》、《赫尔辛基公约》、《关于预防危险活动的跨界损害的条款草案》、《柏林规则》和《跨界含水层法条款草案》都采纳了这一制度。《跨界环境影响评价公约》则是规范跨界环境影响评价活动的专门协议。

环境影响评价的具体内容可由进行评价的国家在国内法中规定,但是评价不仅应该包括对其他国家人身和财产的影响,也应该包括对其他国家环境的影响。根据《柏林规则》第二十九条第二款的规定,评价内容还包括对现行或未来经济活动的影响、对文化或社会经济状况的影响,以及对水资源利用的可持续性的影响。

3.1.2 交流信息

在跨国水资源利用项目开始后,行为国和可能受影响国应当及时交换有关该项活动的信息和资料。一般来说,这种资料是行为国知道的材料,但是当可能受影响国获得任何可能有助于预防损害或风险的材料时,它应当向起源国提供这种材料。

信息交流义务旨在预防损害与消除危险。但是不能因为存在某种损害危险,行为国就有义务告知有关计划。如果活动是合法的,可能受影响国也不能主张行为国的不作为。预防性告知义务仅在特殊情况下成立,即可能受影响国有机会采取预防措施的情况。

3.1.3 监测

监测是环境影响评价的必要步骤,也是防止和减轻损害的关键步骤。特莱尔冶炼厂案的仲裁法庭在其裁决中承认监测是防止和减轻损害的关键步骤,并要求各方监测未来的表现。《美加大湖区水质条约》、《赫尔辛基公约》、《柏林规则》、《跨界含水层法条款草案》等都规定了监测的义务或程序^①。监测的方法包括与其他流域国联合开展监测活动、与主管国际组织合作、相互交流监测数据、使用商定的或统一的标准和方法进行监测等。《欧盟水框架指令》的目标之一是在流域内建立综合的监测和管理系统,1998年成立的多瑙河国际保护委员会为了执行这一指令,在整个多瑙河流域实施了事故预警预报系统,针对污水、洪水和冰川采用遥感系统进行实

时监控,对各类事故进行预报和发出警报。尽管多瑙河流域覆盖了 18 个国家,但在各流经国家的支流和主干流上都有三级监测站,时时传送数据到委员会的事故预警预报系统中^[3]。

3.2 减少损害的具体措施

预防作为一种程序或责任,是针对重大损害实际发生之前的那个阶段。如果已经发生了损害,有关国家就要采取补救或补偿措施,以将损害程度降至最低。具体来说,应当采取以下减少损害的措施:

3.2.1 通知

行为国应及时通知那些可能受损害的国家,甚至通知有关的区域性或国际组织,提供有关事故的信息,以及它可能或正在采取的减轻损害的措施。通知义务已经成为习惯国际法的一部分。早在 1949 年科孚海峡案中,国际法院就肯定一国有义务警告他国发生在该国的、可能导致死亡或严重损害的危险。法院认定一国有义务不以威胁他国权力的方式使用本国的领土,并以“对人道的基本考虑”作为该义务的基础。《赫尔辛基规则》、《里约宣言》、《赫尔辛基公约》、《国际水道公约》、《柏林规则》、《跨界含水层法条款草案》等文件都有关于通知义务的规定^②。

3.2.2 紧急情况下的援助和合作

紧急情况可能是自然原因或人类的行为引起的。损害的严重性和紧急情况的突发性是沿岸各国提供援助和进行合作的理由。越来越多的国际水法文件规定了在紧急情况下的援助和合作义务,以减少损害,比如《保护莱茵河免受化学污染公约》、《美加大湖区水质条约》、《国际水道公约》、《柏林规则》、《跨界含水层法条款草案》等^③。

3.2.3 控制污染

污染是造成损害的重要原因,减少损害必然要求控制污染。《赫尔辛基规则》、《赫尔辛基公约》、《欧盟综合污染控制指令》、《国际水道公约》、《柏林规则》、《跨界含水层法条款草案》等都有控制污染的规定^④。

在控制污染时首先需要有全局观念,对污染进

① 参见《赫尔辛基公约》第 11 条、柏林规则第 39 条、《跨界含水层法条款草案》第 12 条的规定。

② 参见《赫尔辛基规则》第 29 条、《里约宣言》原则 19、《赫尔辛基公约》第 14 条、《国际水道公约》第 12 条、《柏林规则》第 57 条、《跨界含水层法条款草案》第 14 条的规定。

③ 参见《保护莱茵河免受化学污染公约》第 11 条、《美加大湖区水质条约》附件 9、《国际水道公约》第 28 条第 2 款、《柏林规则》第 32 条、《跨界含水层法条款草案》第 16 条的规定。

④ 参见《赫尔辛基规则》第 5 条、《赫尔辛基公约》第 2 条、《国际水道公约》第 21 条、柏林规则第 27 条、《跨界含水层法条款草案》第 11 条的规定。

行综合控制。污染物可以放置在土地、空气、水或外层空间中。对陆地倾倒污染物的严格控制就会鼓励向大气或海洋等处理污染物;有时主要的污染源并不直接排放污染物,而是被来自空气或陆地的污染物污染了,即跨媒体污染。比如,科学研究发现大湖区的大部分污染来自大气和地表水污染,并最终注入湖泊,而不是直接向湖泊排放污染物,对直接向湖泊排污是有严格控制的。1987 年对《美加大湖区水质条约》的修改反映了这些研究成果。

其次,对于多种原因造成的长期污染问题,有必要控制排放量和污染物的内容。可以采取限制污染物的跨国流动、许可证制度、污染工业的技术标准、对污染物排放收费、对减少污染物排放提供税收刺激、污染设施的位置选择、鼓励废物的循环利用等多种形式^[4]。

3.3 公众参与

国家应设法让其生命、健康、财产及环境可能受到影响的公众参与决策进程,让他们有机会提出意见,并让负责最后决策者听取他们的意见。公众参与可增强防止跨界损害的努力,提高有关决策的合法性和遵守程度。公众参与决策进程的方式很多,比如召开听证会、审阅作为决策基础的数据和资料,通过行政法庭、法院或关心此事的公民团体对其中的事实分析和政策考虑等的正确性提出质疑。

为了方便公众参与,应当向公众提供关于拟议政策、计划或方案的必要资料,包括活动本身及其带来的危险和损害的性质和范围的资料。《越境环境影响评估公约》、《里约宣言》、《赫尔辛基公约》、《国际水道公约》、《关于预防危险活动的跨界损害的条款草案》、《在环境问题上获得资料、公众参与决策和使用司法程序公约》(即《奥尔胡斯公约》)都有向公众提供资料,让其参与决策进程的规定^①。《奥尔胡斯公约》还强化了公众的环境知情权和对某些决策程序的参与权。

4 中国保护跨国水资源的法律实践与措施建议

与中国有关的跨国水资源主要是指国际河流水资源。中国有国际河流 100 多条,涉及到越南、朝

鲜、俄罗斯、印度等 19 个国家,其中 15 个为毗邻的接壤国,影响人口近 30 亿,水资源量占中国水资源总量的 40%^[5]。这些国际河流主要分布在 3 个区域:一是东北国际河流,以界河为主要类型;二是西北国际河流,兼有出、入境;三是西南国际河流,以出境河流为主。特殊的区位使中国成为亚洲乃至全球最重要的上游国,是亚洲大陆的“水塔”。

中国是境内大多数国际河流的上游国,对这些河流有一定的影响能力。因为对《国际水道公约》中规定的强制性争端解决办法等持反对态度,中国在联大会议通过该公约时投了反对票。但是公约所规定的公平和合理利用、无害利用和国际合作原则,是跨国水资源利用和保护的习惯法原则,具有一般国际法的效力。而且我国正在实施《水法》、《水污染防治法》、《水土保持法》、《环境影响评价法》和《环境保护法》等法律法规,它们也适用于国际河流在我国境内河段的利用和保护。我国在跨国水资源的利用和保护工作中有义务遵守这些原则和国内立法,实践中也采取了一些措施。

4.1 中国保护跨国水资源的法律实践

中国在澜沧江上游修建大坝的同时,较为重视对澜沧江-湄公河流域的环境保护。比如在建设小湾水电站的同时,共安排了 1.25 亿元的环保投资,用于水土流失防治和生态环境科研,包括恢复施工时被破坏的森林面积。就下游国家普遍关心的渔业资源问题,大坝建设者们专门在大坝下为逆水而上产卵的鱼留了回流洞,以及在回游鱼类较集中的澜沧江下游的南阿河、罗梭江和南腊河流域开辟回游鱼类自然保护区^②。

20 世纪 50 年代开始,中国与东北地区某些界河的共同沿岸国签订了关于界河利用问题的双边条约。比如 1956 年与前苏联签订《界水利用协定》,1960 年与朝鲜签订《关于国境河流航运合作的协定》,分别对黑龙江和鸭绿江进行了开发建设。20 世纪 90 年代以来,中国加快了与东北和西南地区某些界河的共同沿岸国谈判和签订双边水条约的步伐,这些水条约不再局限于单纯的开发利用,而是利用和保护并举。中国与蒙古 1994 年签订《中国与蒙古界水利用与保护协议》。中国与哈萨克斯坦就中

① 参见《越境环境影响评估公约》第 3 条第 8 款、《里约宣言》原则 10、《赫尔辛基公约》第 16 条、《国际水道公约》第 12 条、《关于预防危险活动的跨界损害的条款草案》第 9 条和第 13 条的规定。

② 李希昆,罗 薇.由小湾水电站建设引发的对国际河流的开发与保护的思考[C]//中国法学会环境资源法学研究会 2003 年年会论文集,青岛,2003:156.

哈界河伊犁河和额尔齐斯河的利用和保护问题进行了协商, 签署了《中华人民共和国政府与哈萨克斯坦政府关于利用和保护跨界河流的合作协定》, 根据协定成立了中哈联合委员会, 负责对界河的管理。中国与俄罗斯就两国界河的利用和保护问题经过长期谈判, 终于 2008 年 1 月签署了《跨界水体利用和保护合作协议》。

中国与国际河流相关国家的防汛水情信息交换、水资源管理、航运协作等方面的合作也在加强。针对国际河流地区水文站点少、设施设备落后、水量水质不清的现状, 中国政府加大了国际河流水文站网建设的投资, 由水利部编制出《国际河流水文站网建设规划》。中国与国际河流相关国家的信息合作日益加强。2002 年, 中国与印度签署《关于中方向印方提供雅鲁藏布江- 布拉马普特拉河汛期水文资料的实施方案》, 中国相关部门在每年 6~ 10 月向印方提供雅鲁藏布江水情。同年, 中国水利部与湄公河委员会签订报汛信息协议, 中国在每年的 6~ 10 月, 每天上午将位于中国境内的允景洪、曼安两个水文站前一日的水位和雨量报送给湄公河委员会秘书处^[6]。

4.2 中国保护跨国水资源的问题与法律建议

尽管中国日益重视对跨国水资源的保护和管理, 但是这项工作仍然处于初级阶段, 还存在很多突出问题, 主要表现为水质污染严重, 水污染事故频发, 造成跨界影响和损害的水污染事故也偶有发生。发生这些污染的主要原因是: 对跨国水资源重在开发利用, 忽视和缺乏流域利用和保护的整体规划和必要的环境监测, 环境影响评价流于形式, 很多建设项目是先开工以后再补环评手续; 众多污染企业为取水方便而毗邻河流沿岸; 发生污染事件后的信息交流不畅, 等等。2005 年中俄松花江水污染事故就充分暴露了中国在水资源保护方面的问题: 从产业布局来看, 石化等重度污染

企业长期临水而居。

为了保护水质, 预防跨国水污染事故, 促进我国经济与社会的可持续发展以及与邻国友好关系的开展, 中国亟需采取切实的法律措施。一是严格执行《环境影响评价法》、《水污染防治法》等法律法规, 对流域内的建设项目进行客观和公正的环境影响评价, 并根据评价结果决定建设项目的存改废; 二是与沿岸国进行合作, 或者单独投资配备先进的仪器设备, 培养高素质高水平的技术人才, 建立跨国河流域环境监测网, 加强水环境监测工作。可以在跨国河流域的干流配备专业水质监测船, 以显著提高应付突发性污染事故的能力和快速反应能力, 并可辐射整个干流; 三是保持和加强与相邻国家和沿岸各国的信息交流与合作, 尤其是在水污染事件发生以后, 应当快速反应, 及时向可能受影响的国家通报, 并单独或联合采取有效措施控制污染; 四是继续与更多的沿岸国谈判和签署双边或者多边的流域保护协议, 并建立流域保护或管理委员会负责对跨国河流域的保护与管理。

参考文献:

- [1] 王 曦. 联合国环境规划署环境法教程[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 272.
- [2] 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: 18, 142.
- [3] 新疆水利厅外资办. 新疆日本国际协力银行贷款节水灌溉项目办公室组团赴欧洲考察报告[EB/OL]. <http://www.xjxt.cn/xjwater/cs-waizi-xx19.asp>.
- [4] 爱迪·布朗·维丝. 公平地对待未来人类: 国际法、共同遗产与世代间衡平[M]. 汪 劲, 于 方, 王海鑫译. 北京: 法律出版社, 2000: 69.
- [5] 曹立新. 国际水道的开发与“战争”[EB/OL]. [2006-08-09]. <http://cul.sina.com.cn/s/2001-07-23/1352.html>.
- [6] 康佳宁, 赵嘉麟. 解决国际水域纷争尚需“新思维”[N]. 国际先驱导报, 2005-09-23(4).

ON THE LEGAL MEASURES OF PROTECTING
TRANSBOUNDARY WATER RESOURCES

HE Yan-mei

(Economi cal Law Department of Shanghai University of Politics and Law, Shanghai 201701, China)

Abstract: When utilizing international basin water resources or carrying out other activities within its own territory, every basin state has the duty to protect these water resources. They should take reasonable measures to prevent from significant transboundary harm. To achieve the aim of enhancing the protection of transboundary water resources, using the methods of comparison and abstract, this article firstly analyzed and compared the provisions of involved international documents and international practice systematically, then discussed the measures that basin states can take to protect transboundary water resources. These measures include environmental impact assessment, exchanging data and information, supervision, informing, aiding in the circumstances of emergency, controlling pollution, public participation, and so on. The article finally proposed the following measures China can take to protect involved transboundary water resources more effectively: firstly, rigidly enforce such laws and rules as Environmental Impact Assessment Law, Law on Prevention and Control of Water Pollution; secondly, set up transnational water environmental monitoring network; thirdly, maintain and enhance mutual information exchange and cooperation with neighboring and bordering countries; finally, resume negotiation and signing bilateral and multilateral basin protection agreements with more bordering countries, and set up river basin protection or management commission responsible for the protection and management of involved transnational river basin.

Key words: transboundary water resources; protection; measures to protect transboundary water resources