

# 丝绸之路经济带建设中的中哈跨界 河流合作利用面临的难题及对策<sup>\*</sup>

郝少英

**【内容提要】** 中哈跨界河流合作利用对中哈两国经济发展具有举足轻重的影响，是推进丝绸之路经济带建设的重要问题，但同时也面临跨界河流水资源的公平分配、生态环境保护等难题。结合中哈两国关于跨界河流水资源合作利用的进展，在遵守国际水法基本原则的基础上，建立系统的法律制度，联合管理，和平解决国际水争端是应对中哈跨界河流利用合作难题的主要对策。中国作为丝绸之路经济带战略的倡导者以及中哈跨界河流的上游国，应率先重视跨界河流合作利用。

**【关键词】** 丝绸之路经济带 中哈跨界河流 国际合作 国际水法

**【作者简介】** 郝少英，西北政法大学经济法学院副教授，法学博士后。

中国是丝绸之路经济带的起始国，在作为丝绸之路经济带建设重要方向上，哈萨克斯坦成为中国推进丝绸之路经济带战略的桥头堡。在共建丝绸之路经济带的过程中，中哈有更多的利益契合点和合作面，而跨界河流水资源问题则是中哈在丝绸之路经济带建设中无法绕开的核心议题。没有中哈在跨界河流领域的良好合作，丝绸之路经济带基础设施的互联互通建设就无从谈起。因此，能否实现跨界河流水资源利用合作，对丝绸之路经济带建设的顺利推进具有至关重要的影响。

---

<sup>\*</sup> 基金项目：国家社科基金项目“西部国际河流开发与保护法律保障制度研究”（11XFX022）；陕西省社科基金丝绸之路专项项目“丝绸之路经济带生态环境保护国际合作法律保障机制研究”（13SC038）。作者感谢匿名专家提出的修改意见，审稿专家所提出的问题和意见建议客观中肯，极具建设性，对调整完善论文结构和内容具有重要的指导意义。

## 一 中哈跨界河流在丝绸之路经济带建设中的重要地位

广义的跨界河流既包括跨越国界的河流，也包括一国境内跨越不同行政区域的河流。狭义的跨界河流仅指跨越国界的河流。本文的跨界河流是狭义的，即跨越中哈两国边界之间的河流。中哈两国之间跨界河流多达23条，其中最大的是额尔齐斯河和伊犁河<sup>①</sup>。额尔齐斯河哺育着中国新疆阿勒泰地区近90万人口和哈萨克斯坦250万人口；在伊犁河流域，中国境内的人口约251.7万人，哈萨克斯坦境内的人口约113.6万人<sup>②</sup>，跨界河流为中哈两国经济社会的可持续发展提供了重要支持，跨界河流水资源利用合作正在成为中哈两国对外经济政策的主要目标，同时也将成为丝绸之路经济带建设中突出的亮点。

首先，跨界河流对中哈两国的经济发展具有举足轻重的影响。对中国而言，新疆水资源开源的主要潜力集中在额尔齐斯河和伊犁河流域。额尔齐斯河流在中国境内河长633千米，流域面积53700平方千米；伊犁河在中国境内河流长637千米，流域面积56953平方千米；这两条河的多年平均地表径流量占全疆地表径流总量的1/3。额尔齐斯河不仅保障新疆阿勒泰地区畜牧业发展、采矿业冶炼等方面的供水，还通过修建“引额济克”和“引额入乌”等引水工程保障新疆乌鲁木齐市的供水及农、林业的灌溉。中国境内的伊犁河水能蕴藏量700多万千瓦，占新疆水能蕴藏总量21%，现已建成一百多座中小型水电站，其中喀什河托海水电站规模最大，还有一些水坝（库）处于规划阶段。对哈萨克斯坦而言，其地表水水资源主要来自跨界河流，额尔齐斯河在其境内1700千米，流域面积约3286平方千米；伊犁河在其境内为802千米，流域面积约10000平方千米<sup>③</sup>。额尔齐斯河是哈萨克斯坦中部、首都阿斯塔纳及周边区域发展的主要水源，这一地区能源、工业和农业的可持续发展都与该河流水资源直接相关。哈萨克斯坦计划在其境内的该河河段修建十三个梯级电站，现已修建了布赫塔尔马、舒尔奥斯克和乌斯季卡缅诺戈尔斯克三座电站，并在支流乌里巴河上也修建了一些中小型电站。伊犁河对哈萨克斯坦东部地区工农业生产非常重要，为了发电和灌溉，在阿拉木图州

① 张宁：《哈萨克斯坦跨界水资源合作基本立场分析》，载《欧亚经济》2015年4期。

② 李奔、谈广鸣：《国际河流不同水量分配方法及应用》，载《水电能源科学》2012年第10期。

③ 张曙明、王志杰等：《新疆地表水资源研究》，中国水利水电出版社2008年版，第7~8页。

和塔尔迪库尔干州的伊犁河上，已修建了卡普卡盖水库<sup>①</sup>（表1）。

表1 中哈额尔齐斯河与伊犁河水资源及主要水利设施分布表

项目	中国		哈萨克斯坦	
	伊犁河	额尔齐斯河	伊犁河	额尔齐斯河
长度 (km)	637	633	802	1 700
流域面积 (km <sup>2</sup> )	56 953	53 700	100 000	3 286
出境或入境水量 (亿 km <sup>3</sup> )	130 <sup>②</sup> (出境)	112 <sup>③</sup> (出境)	120 <sup>④</sup> (从中国流入)	98.6 <sup>⑤</sup> (从中国流入)
主要水利设施	喀什河托海水电站	引额济克工程；引额济乌工程	卡普卡盖水库；塔斯木龙水利枢纽	布赫塔尔马、舒尔奥斯克和乌斯季卡缅诺戈尔斯克电站；额尔齐斯河—卡拉干达引水渠 <sup>⑥</sup>

其次，跨界河流将成为中哈全面合作的重要桥梁。跨界河流对中哈而言不仅是形成了疆界，还具有政治、经济、社会、人文和自然资源等层面上的意义，中哈跨界河流利用合作不仅是实现跨界河流可持续利用的最佳途径，而且还是两国通往全面合作的重要桥梁。以跨界河流为纽带，中哈两国在经济、社会、能源、人文等领域开展了全面合作。根据哈萨克斯坦国民经济部统计委员会初步统计数据，2015年中国是哈萨克斯坦第二大贸易伙伴，中哈双边贸易额105.67亿美元（占比13.9%），哈对中国出口额54.84亿美元（占比12.0%）；哈自中国进口额50.83亿美元（占比16.8%）<sup>⑦</sup>。

再次，跨界河流利用合作将有力推动丝绸之路经济带建设和发展。跨界河流不仅为中哈两国打造了共同的利益契合点和合作面，而且润滑了中哈自由

① 王俊峰、胡焯：《中哈跨界水资源争端：缘起、进展与中国对策》，载《新疆大学学报（哲学社会科学版）》2011年第5期。

② 张曙明、王志杰等：《新疆地表水资源研究》，中国水利水电出版社2008年版，第7~8页。

③ 李志斐：《水与中国周边关系》，时事出版社2015年版，第99页。

④ 张宁：《哈萨克斯坦跨界水资源合作基本立场分析》。

⑤ 李奔、谈广鸣：《国际河流不同水量分配方法及应用》。

⑥ 邓铭江、龙爱华等：《额尔齐斯河流域中游水资源开发利用与影响研究》，载《水利学报》第12期。

⑦ 张圣鹏：《2015年中国与哈萨克斯坦贸易额105.67亿美元》，商务部网，2016年02月19日，<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-02-19/doc-ixprqea4743902.shtml>。

贸易的车轮。跨界河流利用合作已经超越了水问题本身，表现为对地区可持续发展的关注。在丝绸之路经济带建设中，位于中哈跨界河流霍尔果斯河岸边的霍尔果斯国际边境合作中心已成为中国向西开放、推进丝绸之路经济带建设的重要支点，在中哈、中俄、中欧贸易中起到至关重要的作用。

## 二 中哈跨界河流合作利用面临的难题

跨界河流所具有的“多国权属性、流域整体性、利害相关性”等特性<sup>①</sup>，要求跨界河流的沿岸国就跨界河流的利用与管理必须进行合作。而跨界河流水资源的利用合作往往涉及两个或多个国家，由于各沿岸国所处的地理位置不同，社会经济发展水平差异以及由此产生的需求不同，代表各国国家利益的需求矛盾直接体现为跨界河流开发利用目标的互不协调，甚至冲突。因此，在推进丝绸之路经济带建设中，中哈跨界河流合作利用同样面临一系列难题。如果处理不好这些难题，或将成为中国推进丝绸之路经济带建设的一大障碍。

### （一）如何公平分配跨界河流的水资源

由于水文、种族和经济等方面的复杂因素，中国对中哈跨界河流的境内利用率尚不足25%<sup>②</sup>。为缓解新疆地区用水紧张，推进西部大开发的逐渐深入，加快跨界河流水资源开发利用成为实现新疆地区跨越式发展的重要目标。20世纪90年代新疆启动了主要针对伊犁河和额尔齐斯河的大规模调水工程——“635”工程，每年需要从额尔齐斯河提取8亿立方米水量；伊犁河流域作为新疆水土开发优势和潜力最大的区域，随着未来灌溉面积的进一步增加，引水率将提高到45%以上<sup>③</sup>，以支撑新疆国土开发及能源基地建设。而哈萨克斯坦近年随着经济全面恢复而对水资源的需求也迅猛增长，甚至提出将提高水资源利用率作为一项重要国策。因此，额尔齐斯河对哈萨克斯坦中部能源、工业和农业持续发展的意义迅速上升，如何充分利用相对富水的伊犁河水也已纳入规划。

新疆及哈萨克斯坦均属干旱区，水资源短缺。随着中哈两国经济发展和人口增长，工农业和生活用水需求增加迅猛。哈方希望中国能更多地让出一些水资源

① 李佩成、郝少英：《论跨国水体及其和谐开发》，载《水文地质工程地质》第2010年第4期。

② 邓铭江：《新疆水资源战略问题研究》，载《中国水清分析研究报告》2010年第1期。

③ 张军民：《伊犁河流域综合开发的利益冲突及地缘安全研究》，载《中共乌鲁木齐市委党校学报》2007年第1期。

分配权，而中国西北地区尤其是新疆的发展也需要足够的水资源供应。随着气候变化，冰雪锐减，中哈跨界河流域水量分配矛盾未来会愈加突出，哈萨克斯坦担心中国的筑坝、建水库、引水工程等，对水资源的需求超出其应得的份额，甚至将水源占为己有而危及哈萨克斯坦用水或导致其断水，使其卡尔干达市水源供应受到严重影响。

中哈跨界河流水资源的有限性与中哈双方水需求量的不断增加同时并存，是双方潜在利益冲突之所在，在中哈两国尚未为公平分配共享的跨界河流制定全面、系统的管理体系和制度的情况下，当中国在上游采取任何行动时，双方就会在水的分配问题上产生利益冲突。

## （二）如何共同保护跨界河流的生态环境

多年来，中哈两国在不同程度上都对跨界河流造成污染，严重影响到跨界流域的用水安全。在中国境内，伊犁河流域周围的钢铁厂、造纸厂、水泥厂、毛纺厂等工业比较发达，很多工业废水中的化学物质未经处理而直接排入伊犁河，严重污染了河流流域的水质；额尔齐斯河除了类似污染外，还包括开发矿山而使矿区的泥沙、盐类、酸类物质和残留矿渣等重金属进入水体。在哈萨克斯坦，由于其经济结构以工矿业开采生产为主，阿拉木图地区伊犁河水中含有大量的铜、亚硝酸氮等重金属<sup>①</sup>。

随着环境保护理念和可持续发展原则深入人心，跨界河流的生态系统保护日益得到倡导和重视。哈前总理托卡耶夫指出：“额尔齐斯河流域水资源和生态资源形势非常令人不安”<sup>②</sup>。同时，由于巴尔喀什湖 80% 的水源来自于伊犁河，哈萨克斯坦认为中国增加对伊犁河的取水量，将会导致流入巴尔喀什湖的水流量减少，直接威胁湖内丰富的鱼类资源，造成生态灾难。实际上，大量研究表明，气候变化是引起该流域水位变化的主要原因，而哈萨克斯坦境内的人类活动是加剧巴尔喀什湖和伊犁河三角洲生态恶化的主观因素，中国对伊犁河流域水资源的开发利用对下游影响不大<sup>③</sup>。因此，中哈两国如果不能在国际法和友好协商的基础上就跨界水河流的保护达成共识和协议，将直接影响两国跨界水资源的可持续利用。

① 龙爱华、邓铭江等：《哈萨克斯坦水资源及其开发利用》，载《地球科学进展》2010年第12期。

② [哈]托卡耶夫：《中亚之鹰的外交战略》，新华出版社2002年版，第75页。

③ 王玉娟、国冬梅：《中哈界河伊犁河流域生态环境演变及其驱动力》，载《欧亚经济》2016年第4期。

### (三) 以何种方式解决跨界河流水资源争端

在中哈双方通过协商、谈判解决跨界水资源问题的过程中,为争取制定水规则的制高点,哈萨克斯坦积极联合域外力量以获取支持,并利用下游国家的共同立场在一定程度上给中国施加压力。2007年2月,在欧洲委员会的支持下,伊犁河沿岸国召开了“伊犁河——巴尔喀什流域实施一体化管理国际会议”,该会议试图要求中国取消在伊犁河上的规划项目,但未成功<sup>①</sup>。同时,在额尔齐斯河上,哈萨克斯坦力主签订一个中、哈、俄三边合作协定<sup>②</sup>,并创建中、哈、俄三国的管理委员会,该委员会的管理范围遍及整个额尔齐斯河流域,以促使形成共同开发利用合作的决策机制,制定河流水资源管理计划和开展跨界联合水监测行动,以便达到多边制衡中国的目的。为削弱哈萨克斯坦和俄罗斯联合起来制衡中国的压力,中国主张“双边”谈判,依据哈、俄在额尔齐斯河流域中所处的不同地理位置和国际关系而制定不同的双边缔约策略,以保障中国对额尔齐斯河河流水资源的开发利用权,为中国争取更多的利益。然而,经验表明,尽管“双边”谈判可以便利和加速国家之间就特定事项达成协议,但可能只是对跨界水资源利用争端的暂时解决和权宜之计,随后会带来污染、在先利用与潜在利用之间的矛盾等一系列新问题,引发新的矛盾;且基于不同的利益背景,中国如果未来在与哈、俄磋商双边水资源的分配协定中态度不统一,将直接影响到中国跨界河流水资源国际法的健全和统一,也将间接地影响中国的国际形象。

总之,中哈在跨界河流利用中利益不一致甚至利益冲突是正常的,问题是如何看待这种不一致,用何种方法协调和解决这种不一致。尽管要取得双方都满意的结果还不够现实,但争取双方都可以接受的结果却是可能的。中哈双方应努力使这些问题的解决成为双方合作的成果,而不是双方关系的障碍。然而,利用哈萨克斯坦对中国开发利用伊犁河和额尔齐斯河行为的担忧,美、英等西方大国纷纷以水资源问题作为炒作对象,刻意夸大矛盾,制造分歧,即“中国水威胁论”<sup>③</sup>,该论调认为中国在跨界河流上游修建的水利工程会拦截河水,“侵犯”流域其他国家正常的水资源需求,并导致生态灾难的发生;中国将把对跨界水资源的利用和“对水资源利用形成的威胁”作为一件有效工具来牵制下游国家,从

① 何艳梅:《中国跨界水资源利用和保护法律问题研究》,复旦大学出版社2013年版,第161页。

② Anatoliy Dmitriyevich Ryabtsev. Threats to water security in the Republic of Kazakhstan in the transboundary context and possible ways to eliminate them. 2008.

③ 姜文来:《“中国水威胁论”的缘起与化解之策》,载《科技潮》2007年第2期。

而“控制”其他国家的经济和政治。“中国水威胁论”在很大程度上是对中国未来综合实力增长所带来的地缘政治格局变化的担忧<sup>①</sup>，它扩大了中哈跨界水资源利用的争端，会严重破坏中国的国际和地区形象，给中国的国际舆论环境带来消极影响，使中国面对更多的国际社会压力，并对中国推进丝绸之路经济带建设产生负面影响。

### 三 中哈关于跨界河流合作利用的进展

中哈两国都很重视跨界河流问题，为开展跨界河流合作利用进行了一系列卓有成效的磋商与谈判。随着共建丝绸之路经济带建设的推进，中哈跨界河流利用合作也取得了积极进展。

1999年5月，中哈专家组就跨界河流问题在北京举行首次会谈，在会谈中，中方提出支持以国际法、相互考虑对方利益、互不损害对方利益和环境为基础，公正合理使用跨界河流的主张。同年10月，双方在阿拉木图举行第二轮磋商，中方重申签署两国联合使用和保护跨界河流领域合作协议的原则意愿，双方同意就伊犁河和额尔齐斯河跨界河流水资源设施问题以及两河水资源状况定期交换情报。2000年5月，双方在北京举行第三轮磋商，中方强调坚持水资源技术使用中最大限度地考虑哈方利益。双方批准了中哈界河联合专家组章程，规定在合理使用和保护跨界河流免遭污染方面，基于研究和绘图工作，进行联合评估的原则。在此前三轮磋商的基础上，2001年，中哈双方签署了《关于利用和保护跨界河流的合作协定》，建立了中哈利用和保护跨界河流的联合委员会。2003年10月，中哈利用和保护跨界河流联合委员会第一次会议在北京举行，双方就两国跨界河流有关事宜进行了友好磋商，并签署了联委会工作条例。

中哈两国在利用和保护跨界河流委员会的框架下，一方面，围绕着跨界河流的自然灾害预防、水文信息共享、水质保护、水量分配基础性技术工作等方面的内容逐渐签订了一系列的双边合作协议，如《关于中哈双方紧急通报主要跨界河流洪水与冰凌灾害信息的实施方案》（2005年）、《关于相互交换主要跨界河流边境水文站水文水质资料的协议》（2006年）、《关于开展跨界河流科研合作的协议》和《关于中哈国界管理制度的协定》（2006年）、《关于跨界河流水质保护

<sup>①</sup> 李志斐：《水与中国周边关系》，第142页。

协定》(2010年)。另一方面,中哈双方本着互利共赢的原则,开始联合开发利用跨国界河流的水资源。2010年两国签署了《关于霍尔果斯河友谊联合水利枢纽工程协定》;2011年4月,双方各出资478万元,开建霍尔果斯河友谊联合水利枢纽工程;2013年7月5日,中哈在各自国家境内依据工程施工进度分阶段完成工程验收,宣布投入使用<sup>①</sup>。

至2015年,双方在高层首脑和政府间的强调和重视下,共举行了12次联委会会议。2013年9月,中国国家主席习近平访哈期间提出丝绸之路经济带建设的倡议的同时,与哈总统纳扎尔巴耶夫共同签署《关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合宣言》,该《宣言》高度评价了中哈利用和保护跨界河流联合委员会的工作成果,强调进一步加强和扩大该机制下的合作,争取完成2010年双方商定的《关于跨界河流水量分配技术工作重点实施计划》,自2015年起着手研究和协商中哈跨界河流水量分配协议草案。2014年12月发表的《中哈总理第二次定期会晤联合公报》专门提到:“双方将根据两国领导人在跨界河流领域达成的共识,在2015年联委会工作计划框架内,尽全力落实各项工作安排”<sup>②</sup>,这意味着中哈两国在跨界河流利用和保护领域的合作进入新的阶段。

从上述中哈跨界河流利用合作的进展情况可以看出,在双方的共同努力下,跨界河流利用中的矛盾和冲突目前并未出现恶化,而是处在稳步推进、逐步解决的进程中。

## 四 解决中哈跨界河流合作利用难题的对策

### (一) 坚持国际水法基本原则

解决中哈跨界河流利用合作面临的难题,最重要的就是要将双方的开发利用行为纳入国际水法的框架下,使其有法可依。全面规范跨界淡水资源使用的多边性框架协议《国际水道非航行使用法公约》现已生效,作为非缔约国,该公约对中哈两国没有法律约束力,但《公约》所确立的公平合理利用、不造成重大损害、国际合作等基本原则是对习惯国际法原则和规则的编纂,在实践中已成为

<sup>①</sup> 《中哈两国共同投资的联合引水枢纽工程投入使用》,新华网,2013年07月05日, [http://news.xinhuanet.com/2013-07/05/c\\_124966145.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-07/05/c_124966145.htm)

<sup>②</sup> 《中哈总理第二次定期会晤联合公报(全文)》,新华网,2014年12月15日, [http://news.xinhuanet.com/2014-12/15/c\\_1113636794.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-12/15/c_1113636794.htm)

国际司法机构审理相关案件的依据，这些原则作为习惯国际法对中哈两国仍然具有法律拘束力。因此，遵守国际水法的基本原则是实现中哈跨界河流利用合作的前提。

### 1. 公平合理利用原则

公平合理利用原则是指国际流域各沿岸国有权公平和合理地分配、利用国际流域水资源。公平利用强调各流域国有权在其领土内利用国际河水资源并分享其产生的利益；合理利用要求对国际河流的利用应通过合乎需要并且符合规律的途径和方式来进行，遵循国际河流的基本属性和规律，使开发利用适度、可持续。公平利用往往是合理利用的前提和基础，只有各个主体在利用过程中体现了公平，才有可能真正实现合理利用。从某种程度上讲，公平就是最大的合理。

那么，当前中方在上游用水量增加是否“公平合理”？客观讲，中哈两国均有对跨界河流流经本国境内的河段水资源享有公平利用的主权，且不受开发利用时间先后的限制；中国新疆的北疆地区因历史原因长期发展落后，很多经济社会指标均低于哈萨克斯坦，而新疆发展经济和改善民生必然会增加取水量。尽管哈萨克斯坦认为流入其境内的水量减少将威胁下游生态和经济民生，但如果仅仅为了保障下游利益而限制上游用水，固化上下游这种发展差距则显失公平。由此，只有在上游的民生和下游的生态之间做出合理的平衡，才是真正的公平。至于是否合理，国际上通常认为一条河流调水不能超过20%，用水不能超过40%，否则将严重影响河流的自净能力，从而破坏河流的生态恢复能力<sup>①</sup>。根据联合国粮农组织的统计资料，额尔齐斯河中国段年均产水量95.3亿m<sup>3</sup>。因此即使“635”工程引水达到极限状态——30亿m<sup>3</sup>，也仅占额河出境水量的30%左右，对下游国家影响不大。另外，中国在伊犁河的用水量没有超过水资源总量的45.5%，根据中国的用水需求和对水资源的贡献率，是符合国际法准则以及国际惯例的<sup>②</sup>。

### 2. 不造成重大损害原则

不造成重大损害原则是指沿岸国在对跨界河流进行开发利用时，应当采取适当的措施，以预防、减少和控制其利用对流域生态环境及其他沿岸国家造成重大损害。其中，“损害”是双向的，既可能是上游国对下游国在先利用和生态环境的损害，也可能是下游国对上游国未来用水份额、经济发展机会的剥夺。不造成

① 王立彬：《频繁远程调水的忧思》，载《文汇报》2004年8月12日。

② 郑晨骏：《从国际水法视角看中哈跨界水资源合作问题》，载《法制博览》2016年第5期。

重大损害原则并不是禁止一切跨界损害，而是禁止重大跨界损害。至于如何判断“重大损害，”它要求较多的是对事实的考虑，而不是法律上的具体确定<sup>①</sup>。依据睦邻友好的一般习惯法原则，对于微小的损害，包括他国从事的本身并不非法的活动所产生的非实质性的损害，国家有容忍其影响的义务。

因此，无论是处于中哈跨界河流的上游还是下游，开发利用跨界河流水资源的行为均有可能对彼此造成损害，而不是仅仅存在上游国家对下游国家可能造成损害；不造成重大损害原则给沿岸国家开发利用行为施加的限制，仅仅是造成重大损害而已。从目前的资料来看，中国无论是额尔齐斯河水库建设还是伊犁河调水工程都对哈萨克斯坦造成重大损害。当然，在开发跨界河流的过程中，各流域国家也不能无视事实和科学而否认任何影响的存在，更不能忽视重大影响，而应履行采取适当措施预防、减少损害的“适当努力”的义务，包括跨界环境影响评价、监测、防治跨界水污染、通知等。

### 3. 利益补偿原则

利益补偿原则是指在跨界河流利用与保护中受益的国家，对为其受益而在客观上采取措施并付出相应代价的国家给予合理补偿的原则。它既包括由受益的流域国对因防止、减轻和恢复因自然原因造成整个流域生态环境损害而做出努力的上游国给予补偿，也包括下游国家因上游国从事开发或保护跨界河流的建设项目而获得收益，从而对上游国家给予补偿。如在伊犁河上游的主要支流上中方建设的大型水利水电工程，能对干流流量起到有效调控的作用，尤其是恰甫其海、吉林第一、二级电站等控制性工程将使下游（哈方）节约大量防洪治淤费用<sup>②</sup>。另外，中国在流域节水灌溉、生态产业、环境保护等方面做了大量工作，尽了很多义务，中方应该从哈方的客观受益中要求部分投资补偿。

### 4. 国际合作原则

国际合作是国际社会基于不断加深的相互依存，出于整体获益的目标而做出的理性反应。跨界河流沿岸国在其权力范围内进行合作以促进对河流系统的开发，是它们的积极义务<sup>③</sup>。各沿岸国应以尊重主权平等、领土完整和互利互惠为

<sup>①</sup> 何艳梅：《中国跨界水资源利用和保护法律问题研究》，第151页。

<sup>②</sup> 张军民：《伊犁河流域综合开发的利益冲突及地缘安全研究》，载《中共乌鲁木齐市委党校学报》2007年第1期。

<sup>③</sup> 蔡拓：《国际关系学》，高教出版社2011年版，第185页。

基础，充分尊重相互需求，围绕着信息交换、有关事项的通知、磋商和协商、水电项目联合开发等内容，通过签署条约、建立流域合作组织机构等措施进行充分合作，才能实现对跨界河流的最佳利用和保护。中哈跨界河流合作利用是两国战略伙伴关系的重要组成部分，中哈跨界河流联合委员会设定的基本合作框架，则奠定了两国水合作的机制性基础。中哈双方在跨界河流的开发利用中唯有通过合作，尊重彼此的合理关切，增进互信，才有利于克服利益冲突，实现共赢。

## （二）构建中哈跨界河流利用合作法律制度

充分利用共建丝绸之路经济带这一历史契机，结合中哈跨界河流利用合作的进展，以国际水法基本原则为指导，构建系统的法律制度，是解决中哈跨界河流利用合作中的难题，促进丝绸之路经济带发展和繁荣的法律保障。

### 1. 水资源信息交流制度

信息交流是跨界河流合作利用的前提。中哈两国应在已签订的《关于相互交换主要跨界河流边境水文站水文水质资料的协议》的基础上，建立全面、系统的水资源信息交流制度。主要内容包括：首先，在遵循跨界河流信息资料共享、尊重他国的国家利益等基本原则的基础上，明确中哈两国信息交流的主体；协商确定信息交流的程序等。其次，对跨界河流信息进行分类管理，保证定期进行跨界河流基本信息交流；审慎对待限制性或附条件的信息交流，如可能影响国家利益和国防安全的、维护跨界河流整体利益而须由跨界流域各国共享的信息；积极进行紧急事先通知及突发性事件应急信息交流<sup>①</sup>。再次，设置配套措施，加强跨界河流水文监测网络建设，并设立专门的机构，负责跨界河流信息在沿岸国家之间的交流。

### 2. 生态需水保障制度

跨界河流的生态需水是一个状态值，它是指为了维持沿岸人口正常生活、水生生物的正常发育以及水生生态系统的基本动态平衡，在一定时间尺度内，河道范围内必须保持的流动水资源总量<sup>②</sup>。中哈跨界河流地处内陆干旱区，水资源异常宝贵。因此，中哈跨境河流开发必须重视节约用水，注重发展节水农业，在流域采取有效的农业节水措施；注意生态系统维护，关注境内大量利用水资源趋势

<sup>①</sup> 郝少英：《我国国际河流信息资料交流存在问题及法律对策》，载《清华法治论衡》2014年第22期。

<sup>②</sup> 王志坚：《国际河流法研究》，法律出版社2012年版，第199页。

可能产生负面的环境问题，建立跨界河流生态需水保障制度。为了维护流域生态系统的正常功能，确保流域生态用水需要，中哈两国应当通过充分的调查研究、协商和合作，确定中哈跨界流域的最小生态流量，并在扣除该流量和人类基本需要用水量后，对流域水资源的剩余量进行开发利用，避免流域过度开发及其可能产生的生态损害。中哈双方在跨界河流上修建水利工程时，要进行充分的环境影响评价，评估可能给水资源和环境造成的影响，并通过建立生态环境监测网等对流域进行长期监测。

### 3. 公平合理分配水资源制度

中哈两国应当遵循公平合理原则分配跨界水资源。公平意味着中哈两国能得到应该得到的；合理意味着跨界河流水资源分配能够维持跨界河流流域的可持续发展。为此，应以流域国家权利义务对等为指导原则，以扣留生态需水后的水体总量为基础，以沿岸国对跨界河流河水的贡献率为标准，运用受益补偿实现流域国之间水使用权的流转。通过协商和谈判确定水量分配的详尽方案，妥善解决跨界河流的权益分配问题，达到共同开发、共同受益的目的。同时，随着气候变化使冰雪锐减，未来中哈跨界河流域水量分配矛盾会愈加突出，因此，应综合考量流域水文、地理、生态、在先利用、潜在利用、人口生计、替代资源的可得性等各种因素，结合本流域不同的经济发展水平，在对生活用水、农业用水、工业用水、生态用水方面等用水项目进行具体的水量分配时，明确跨界河流使用权的优先等级，并对这些用水权从最高优先权开始降级排序，分水目标从满足最高优先权的目标自上而下递降。只有在能够满足第一类优先用水权的基础上，才能考虑满足第二类优先用水权。为确保公平合理用水，分配应当预留生态需水，优先满足流域内人民的基本需求。

### 4. 流域生态补偿制度

生态补偿是均衡流域上下游国家利益分享与责任承担的重要手段。中哈跨界委员会应结合跨界河流的特点，借鉴国际生态补偿已有的相关理论、立法和实践，确定补偿的原则、主体、客体、标准、方法、程序等。为此，首先，对中哈跨界河流整个流域的经济发展、资源及生态环境状况进行全面的基础调查，将其作为确认贡献国对流域资源保育和生态保护所作贡献的大小，以及受益国因此而获得资源和生态效益多少的重要依据和参考。其次，为衡量贡献和收益的大小，中哈跨界委员会需要对跨界河流整个流域环境资源产生的积极影响和效益进行评

估。再次，根据中哈两国为保护跨界河流环境资源所投入的成本和所丧失的机会利益，与受益国受益大小的因果关系程度，确定受益国应当分摊的比例和数额。最后，确认补偿方式，包括现金补偿、项目援助、技术转移、专项投资、无息贷款、投资收益分配等。在此基础上，两国应围绕生态补偿主体、受益主体、补偿方式、补偿标准等内容签订区域性合作条约<sup>①</sup>。

### （三）完善中哈利用和保护跨界河流联合委员会机制

中哈双方应充分发挥联合委员会的机制作用，通过联合委员会的形式对跨界河流进行综合性的联合管理。由联合委员会设立不同的工作小组或机构，对河流进行管理和保护。如：水资源综合管理工作组，主要职责为协助联合委员会的工作，预防和减少跨界河流利用的跨境影响及其对环境造成的损害，并防止突发性水污染等；监测与评估工作组，主要负责实施跨界河流水资源联合监测项目，如洪灾、凌汛与环境等的监测，并且促进水资源状况的信息互换等；水与工业事故临时联合专家组，其职责为对工业事故进行调查并及时通报有关事故情况、采取措施防止和控制事故影响的扩大、制定应急方案等<sup>②</sup>。同时，中哈两国应按照国家法律及其他政策规定，在国内设立专门的跨界河流管理派出机构，负责本国跨界河流河段日常的综合管理，在不违反法律规定的前提下配合跨界联合委员会的工作。

### （四）“双边”方式和平解决中哈跨界水争端

和平解决国际争端，禁止使用武力或以武力相威胁是国际法的一项基本原则，中哈跨界河流开发利用合作过程中的水争端也应通过和平方法解决。历史经验表明，跨界水争端只有通过和平方法解决，才有助于促进跨界河流水资源的有效利用、保护沿岸国的长久和平与繁荣<sup>③</sup>。政治方法和法律方法是和平解决争端的主要方式，从实践来看，跨界水争端很适合通过政治方法解决，其中谈判与协商是首选方式。因此，中哈应继续将谈判和协商作为解决跨界水资源争端的主要途径；同时，由于每条跨界河流的自然情况以及沿岸国发展程度、国际关系存在差异，再加上一些域外势力的介入，尤其在沿岸国水资源短缺、用水竞争压力大、利益诉求存在冲突的情形下多边谈判的制约因素会更多，达成一致合作方案

① 黄锡生：《论跨界河流生态受益者补偿原则》，载《长江流域资源与环境》2012年第11期。

② 何艳梅：《国际水资源利用和保护争端的和平解决》，载《资源科学》2011年第1期。

③ 张健荣：《由新疆国际河流水利开发引发的思考》，载《社会观察》2007年第11期。

的难度也较大。故中哈双方应坚持“双边”方式原则，将双边问题限定在双边层面解决，即将争端保留在中哈关系范围内，防止国际化与多边化<sup>①</sup>。而考虑到跨界河流的特有属性，流经多国的跨界河流难以长期维持分段合作，签订全流域的多目的条约形成各沿岸国共同参与的合作是发展趋势，中哈应在坚持“双边”谈判的基础上，采取循序渐进的方法，如可以先建立信息共享和交流机制，逐步拓展双边谈判，在条件成熟时再进行“多边”谈判。为此，中哈应借鉴国际社会的成功案例，并充分发挥中哈跨界河流联合委员会的作用，以保持谈判与协商平台及框架的稳定性与可持续性，推动形成一套灵活、具体的谈判和协商体系与程序。

## 结 语

丝绸之路经济带战略为中哈跨界河流利用合作注入了新的活力，在中哈双方的共同努力下，中哈跨界河流合作利用必将取得新的进展。中哈应在坚持国际水法基本原则的基础上，构建系统的法律保障制度，加快协议的签订进程，力争在环境保护、防止水污染、水量分配等原则问题上取得突破，使跨境河流成为联系中哈两国人民的友谊之河，进一步深化两国战略伙伴关系，促进丝绸之路经济带建设和发展。中国作为丝绸之路经济带建设的倡导者以及中哈跨界河流的上游国，应继续本着互利共赢的原则，照顾哈方的合理关切，在水量分配、生态环境保护、利益补偿以及分水优先次序等方面与哈方积极合作，妥善解决水资源问题，巩固和发展双方政治互信，为打通哈萨克斯坦这一丝绸之路经济带节点奠定坚实的双边基础。为此，中国有必要做到以下几点：首先，积极认真地开展相关科学研究，就中哈跨界河流的合作利用问题进行深入的科研合作与探讨。其次，从立法、行政以及责任意识等方面建立跨界河流生态保护体系。尤其是对可能造成河流污染、生态灾难的基建项目要采取严格而谨慎的专家论证制度，以免可能给跨界河流造成生态威胁。再次，积极主动地向哈萨克斯坦介绍新疆、西部发展战略规划和用水状况，促使其充分理解中国发展现状与需求。在处理额尔齐斯河和伊犁河调水工程问题上，有必要进一步建立同哈萨克斯坦的协商机制，定期通报情况，增加互信程度。

(责任编辑 陆齐华)

<sup>①</sup> 郭延军：《“一带一路”建设中的中国周边水外交》，载《亚太安全与海洋研究》2015年第2期。