

【中亚·南亚研究】

中哈跨界河流合作:进程、机遇与深化路径*

郝少英

(西北政法大学 经济法学院,陕西 西安 710063)

摘要:中哈跨界河流合作机制以联合委员会为平台,在水文信息交换、水质保护、水量分配、水利工程合作等方面取得突出成果,中哈两国政治关系的提升、环委会的积极配合及“一带一路”倡议相关政策的支持是推进中哈跨界河流合作的主要因素;同时,中哈跨界河流合作机制也面临一系列挑战;制定切实有效的水资源分配规则,深化跨界河流环保合作,重视跨界含水层条约的签订,构建系统的跨界水合作制度以及多元化的水争端解决方法体系,并提升国际话语权引导国际舆论等是应对挑战,实现中哈跨界水资源可持续利用的关键。

关键词:中哈跨界河流;联合委员会;合作机制

DOI: 10.13568/j.cnki.issn1000-2820.2024.01.009

中图分类号: TV213.4

文献标识码: A

文章编号: 1000-2820(2024)01-0063-09

中哈两国共享24条跨界河流,这些河流是中哈两国全面合作的媒介和桥梁,对中哈两国的政治、经济、安全、外交等具有举足轻重的影响。2001年中哈双方签署了《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦政府关于利用和保护跨界河流的合作协定》(以下简称《合作协定》),成立了“中哈利用和保护跨界河流联合委员会”(以下简称“联合委员会”),构建了中哈跨界河流水资源合作的机制性框架,以保障合作主体法律地位的平等性、合作内容的合理性、合作途径的有序性。2003年10月,中哈签署了共同利用和保护跨界河流的《联合委员会工作条例》,明确了双方在跨界河流领域的合作任务以及协调机制。^①依据该条例,联合委员会轮流在两国举行,每年一次。从2003年到现在,联合委员会已召开了19次会议(见表1)。在双方高层首脑和政府的强调与重视下,联合委员会围绕跨界河流水资源的利用和保护问题进行了一系列磋商与谈判,在预防水争端、推进水合作方面发挥了巨大作用,并取得了突出的成果,增强了双方的政治与外交对话,为两国的睦邻友好作出了突出贡献,使中哈战略伙伴关系发展到前所未有的

高度。与此同时,随着“一带一路”倡议的推进,中哈跨界河流合作机制在水量分配、流域生态保护以及争端解决方式等方面也面临一系列挑战,联合委员会只有在不断完善中才能实现中哈跨界水资源的可持续利用。

一、中哈跨界河流合作的进程及特点

跨界河流使中哈两国一衣带水、互相依存。跨界河流合作为中哈两国带来政治、经济、环境、社会等多维利益。以联合委员会为平台,中哈双方围绕着跨界河流利用和保护问题,在友好、坦诚、互信、务实的氛围中,通过协商、交换意见,以协议、文件、草案、会议纪要、工作计划等形式(见表2),在跨界河流水电开发、引水工程、农业灌溉、防洪防凌、水文信息交换等领域进行了卓有成效的合作,其内在的协商机制也不断发展完善。

(一)中哈跨界河流合作的进程

第一,通过信息资料交流促进合作。信息交流是跨界河流合作的基础和关键,是避免中哈关于跨界河流的猜忌、误会以及矛盾的重要环节。联合委员会成立后首先着眼于跨界河流信息资料

* 收稿日期: 2022-10-08

基金项目:新疆水专项项目“跨界河流国际水法规与博弈”(2020.E-003);陕西省社会科学基金项目“秦岭北麓生态系统保护法律保障机制研究”(2019F013);陕西省软科学科技计划项目“陕西省黄河流域生态环境治理实证调查与法律对策研究”(2023-CX-RKX-110);西北政法大学研究阐释党的二十大精神专项项目“新时代推进美丽中国建设的生态环境治理法体制体系研究”(2022ZX09)。

作者简介:郝少英(1973—),女,陕西西安人,工学博士,西北政法大学经济法学院副教授,从事跨界河流利用与保护法律问题研究。

^①参见聂书岭《中哈达成共同利用跨界水资源的合作机制》,《中亚信息》,2003年第12期,第26页。

交流。2003年中哈双方交换了额尔齐斯河与伊犁河的水文、水质、河流流量的相关资料,成为跨界河流合作的开端。2005年双方签订了《关于紧急通报跨界河流自然灾害信息的协议》《关于紧急通报主要跨界河流洪水与冰凌灾害信息的实施方案》等;2006年双方签署了《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》,增进了双方的理解和信任,为中哈跨界河流的全面、深入合作奠定了基础。2011年中哈签署的《跨界河流水质保护协定》明确双方应交流跨界河流的水质监测及其分析、评估等信息,为中哈跨界河流水质保护提供了重要保障。

表1 中哈利用和保护跨界河流联合委员会历年会议(2003—2022年)

年份/年	会次	地点	主要内容及成果
2003	第一次	北京	双方就跨界河流有关事宜进行友好磋商,并签署了联委会工作条例及会议纪要
2004	第二次	阿拉木图	签署了双方紧急通报跨界河流自然灾害信息备忘录
2005	第三次	上海	签署了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
2006	第四次	阿拉木图	双方就相互交换边境水文资料和开展跨界河流科研合作等方面达成共识,制定了2007年工作计划,并签署了会议纪要
2007	第五次	北京	双方就中哈跨界河流利用和保护问题交换了意见,对2008年的工作作出了安排,并签署了会议纪要
2008	第六次	阿拉木图	双方就中哈跨界河流利用和保护问题交换了意见,对2009年的工作作出了安排,并签署了会议纪要
2010	第八次	卡拉干达	就如何进一步加强跨界河流领域合作达成广泛共识,并就共同建设霍尔果斯河友谊联合引水枢纽工程签署协定
2012	第九次	乌鲁木齐	双方认为两国在跨界河流领域的合作已成为国际上跨界河流合作的成功范例,丰富了中哈全面战略伙伴关系的内涵
2013	第十次	阿斯塔纳	就两国水资源评估工作达成共识,并就在跨界河流上建设水利设施,共同应对中哈霍尔果斯河流域冰湖溃决风险问题交换了意见
2013	第十一次	伊宁	讨论了跨界河流水文数据的交换,共同进行水资源分配的程序,跨界河流水利设施的建设、改造及运行等问题;批准了2014年工作计划
2014	第十二次	阿拉木图	商定设立联合委员会特别工作组讨论和协调中哈关于跨界河流水资源分配协议草案
2015	第十三次	北京	就跨界河流水资源分配协议草案的内容达成一致,签署特别工作组工作条例
2016	第十四次	阿拉木图	双方认为在跨界河流水量分配基础性技术工作、草案协商等领域的务实合作不断加深
2017	第十五次	乌鲁木齐	签署关于苏木拜河联合引水工程改造的协定
2018	第十六次	阿斯塔纳	双方认为在跨界河流水量分配协议草案协商、水利工程联合建设等领域开展了卓有成效的合作
2019	第十七次	北京	对跨界河流水量分配协议草案进行研究和讨论并达成一致意见
2021	第十八次	视频连线	总结各项工作进展;双方认为,2020年以来两国专家克服新冠肺炎疫情带来的不利影响,推动联合委员会机制稳步有序运行并取得积极成果
2022	第十九次	视频连线	回顾总结了一年以来取得的工作成效,商定了2023年工作计划,签署了会议纪要

资料来源:根据互联网资料整理。网址:<http://www.mwr.gov.cn/>。访问日期2022年12月27日

注:关于第七次会议的信息以及地点不详

第二,推动跨界水资源分配的初步合作。联合委员会始终将跨界河流水量分配作为合作目标的重点并为之进行不懈的努力。2010年联合委员会召开第八次会议期间,双方商定了《跨界河流水量分配技术工作重点实施计划》,这是中哈跨界河流水量分配领域的第一份技术性文件,标志着两

国在跨界河流水量分配领域迈出了实质性的一步。在此基础上,中哈两国通过签署政府间《关于共同建设霍尔果斯河友谊联合引水枢纽工程的合作协定》《关于共同管理和运行霍尔果斯河友谊联合引水枢纽工程的协定》基本实现了均衡公正的水资源分配方案与合作模式,霍尔果斯河也成为

中哈之间就平等分配水资源达成协议的第一条界河。2015年联合委员会第十三次会议期间,两国商定了《跨界河流水量分配协议》草案,该草案充

分考虑了双方对水资源所拥有的权利以及在生态系统开发和保护方面的利益,这意味着两国跨界河流的合作重点正式转为“水量分配”。

表2 中哈跨界河流合作签订的相关协议

时间	协议(草案)名称
2001年9月12日	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于利用和保护跨界河流的合作协定》
2004年7月12日	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于成立中哈合作委员会的协定》
2004年10月19日	《中哈利用和保护跨界河流联合委员会有关双方紧急通报跨界河流自然灾害信息的谅解备忘录》
2005年7月4日	《中华人民共和国水利部与哈萨克斯坦共和国农业部关于双方紧急通报跨界河流自然灾害信息的协议》
2005年10月22日	《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》
2006年12月20日	《中华人民共和国水利部和哈萨克斯坦共和国环境保护部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》《中华人民共和国水利部和哈萨克斯坦共和国农业部关于开展跨界河流科研合作的协议》
2010年11月13日	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国跨界河流水量分配技术工作重点实施计划》 《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于共同建设霍尔果斯河友谊联合引水枢纽工程协定》
2011年2月22日	《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质保护协定》
2011年6月13日	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府环境保护合作协定》
2013年9月7日	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于共同管理和运行霍尔果斯河友谊联合引水枢纽工程的协定》及其实施细则
2015年3月	《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量分配协议》草案磋商
2015年9月	《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量分配协议》草案建设性研究共同文本
2017年11月15日	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于苏木拜河联合引水工程改造的协定》
2022年9月14日	《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于共同管理和运行苏木拜河联合引水工程的协定》

资料来源:Научно-информационный центр МКВК, Казахстанско-Китайское Рансграничное Водное Сотрудничество:Юридический Сборник, No.36, 2015г.;中华人民共和国水利部网,访问日期2023年1月3日

第三,实施以项目为主导的务实合作。对中哈双方而言,单纯的制度化合作不符合自身的利益诉求,推动以项目为主导的务实合作模式则是比较现实的做法。在国家利益的驱使下,中哈两国在联合委员会设定的法律框架下能得到什么、得到多少,都会影响其合作的积极性。为此,联合委员会组织了一系列中哈跨界河流水利项目的合作,如推行有序引水的霍尔果斯河联合引水枢纽工程,改善用水条件的苏木拜河联合引水工程改造项目以及应对安全威胁的霍尔果斯河阿拉马力联合泥石流拦阻坝项目等,这些工程不仅改变了长期以来所形成的传统的无序引水模式,^①改善了

中哈沿岸两国人民的用水条件,也减小了建设中的中哈贸易合作区的防洪压力,成为中哈跨界河流务实友好合作的重要标志。2022年9月,中哈签署了《关于共同管理和运行苏木拜河联合引水工程的协定》是有序推进跨界河流合作的重要举措,也是双方在该领域合作的标志性成果。

第四,致力防治自然灾害增强合作。受极端天气影响,中哈跨界河流洪旱灾害加剧。2004年中哈签署了《关于双方紧急通报跨界河流自然灾害信息的谅解备忘录》,表明双方要致力于跨界河流自然灾害防治合作的态度;2005年双方签订的《关于紧急通报跨界河流自然灾害信息的协议》

^①参见《中哈合建边境水利枢纽工程竣工本月上旬投入运营》,网址:https://www.guan-chacn/Neighbors/2013_07_02_1553_20_s.html.访问日期2020年3月15日。

《关于紧急通报主要跨界河流洪水与冰凌灾害信息的实施方案》等协议促进了防治自然灾害合作程序的具体化。2014年,哈国境内伊犁河流域发生严重旱情,中方在新疆伊犁地区旱情也非常严重的情况下仍决定启用水库仅有的少量蓄水支援哈方用水需求,^①缓解了哈国旱情。2016年额尔齐斯河、伊犁河汛期洪水期间,中国增加报汛频次为哈方能够及时采取预防措施保护居民安全提供了有力支持,中国的这些行为获得哈国的高度赞誉。

第五,拓展以跨界河流为纽带的多领域合作。为缓解哈萨克斯坦南部的电力紧缺,中国承建了哈萨克斯坦大型电力能源项目—玛伊纳水电站;^②为应对中亚持续严重的水危机,中国新疆生产建设兵团在哈萨克斯坦建立了节水滴灌示范区并实现了滴灌器材装备输出;为支持中亚水资源可持续发展研究,中国科学院新疆地理研究所与哈萨克斯坦众多科研机构对咸海、巴尔喀什湖等内陆湖泊和跨界河流开展了联合调研。^③同时,联合委员会会议期间,中哈双方进行了一系列联合考察,如双方共同考察了新疆维吾尔自治区水利工程^④,伊犁河中国、哈国境内有关水利工程^⑤,阿斯塔纳水库和伊希姆河防洪工程^⑥等。通过这些联合考察,增强了双方互信和水利工程技术的交流,极大地促进了跨界河流的全面合作。

第六,政治决策与科学技术相结合深化合作。联合委员会职能兼具行政管理性和科学技术性。为保证联合委员会决策的科学化,联合委员会参与谈判的部门、专家不断增多,包括外交部、农业部、环保部、农业部、科技部、气象局等部门及地方政府代表(如新疆维吾尔自治区代表);谈判的级别更高,2008年联合委员会机制从部长级被提升

为副总理级别,跨界水资源合作机制也被纳入中哈睦邻友好与战略合作机制。2009年中哈《关于发展全面战略伙伴关系的联合声明》决定将联合委员会纳入中哈合作委员会,极大地推进了联合委员会机制作用的进一步发挥。

2020年以来,中哈双方克服新冠肺炎疫情带来的不利影响,尽最大努力逐项落实联委会制订的工作计划,较为圆满地完成了各项任务,推动联合委员会机制稳步有序运行,^⑦进一步巩固了两国不断发展的高度互信。

(二)中哈跨界河流合作的特点分析

中哈跨界河流合作是在多次互动基础上的利益博弈、趋同过程,体现了中哈两国的国家实力、技术、智慧、气度与远见。在联合委员会的不懈努力下,其合作机制无论是在框架定位,还是协商利用、联合开发方面,都取得了很大突破。主要表现在以下几个方面:

第一,中哈双方从异议向共识转变。跨界河流沿岸国合作的动力,不仅在于沿岸国之间相互依赖的客观需要,更来自国家利益的主观需求。跨界河流作为沿岸国共享利益的公共产品,促使各方共同获益是中哈双方共同的期盼。跨界河流的整体性、利益攸关性促使中哈双方搁置争议,从流域整体出发,以共同利益为基准,以合作态度为原则,以谈判协商为手段,降低冲突性,增强合作性,将跨界水问题与区域发展的相关问题结合起来,变“水问题”为“水动力”,促进跨界水问题从“安全化”向“去安全化”发展,^⑧使跨界河流成为合作之纽带、交流之桥梁及互利之平台。

第二,联合委员会合作机制由原则性的倡议向实质性的操作转化。《合作协定》为中哈跨界河

①参见《我国向哈萨克斯坦伊犁河下游地区应急调水结束》,网址:http://www.gov.cn/xinwen/2014-07/15/content_2717819.htm。访问日期2020年3月15日。

②参见金哲平《哈萨克斯坦玛伊纳水电站项目签字仪式在人民大会堂举行》,《国际经济合作》,2008年第4期,第56页。

③参见吉力力·阿不都外力《中亚环境概论》,北京:气象出版社,2015年,第1页。

④参见《中哈利用和保护跨界河流联合委员会第九次会议在乌鲁木齐举行》,网址:<http://news.cntv.cn/20120307/116379.shtml>。访问日期2021年11月1日。

⑤参见《中哈利用和保护跨界河流联合委员会第十一次会议在伊宁举行》,网址:<https://news.bjx.com.cn/html/20131129/476420.shtml>。访问日期2021年11月1日。

⑥参见《中哈利用和保护跨界河流联合委员会第十六次会议在阿斯塔纳举行》,网址:http://www.chinawater.com.cn/news-center/kx/201811/t20181120_725248.html。访问日期2021年11月1日。

⑦参见《中哈利用和保护跨界河流联合委员会第十八次会议成功举行合作》,网址:https://www.sohu.com/a/467617494_121119259。访问日期2022年12月19日。

⑧参见李兴、耿捷《“安全化”与“去安全化”:中哈跨界河流合作中的问题与对策》,《国外理论动态》,2019年第11期,第125页。

流的合作提供了法律依据,联合委员会在遵守利用和保护跨界河流基本原则的前提下,积极推进中哈跨界水合作。随着中哈合作意识的强化与共赢精神的增强,谈判合作日益频繁。两国以信息资料交流为基础,加强洪旱灾害、水利工程项目、水质保护、水量分配等方面的合作,使合作领域不断细化和深化,合作内容愈来愈务实;在此基础上,中哈双方充分利用联合委员会平台,超越单纯的水资源议题,开始从战略层面探索、规划中哈跨界水合作的路径。

第三,中哈跨界河流合作从零和博弈向正和博弈转变。中哈两国结合其具体国情及地缘政治现状,在跨界水问题上已逐渐摒弃你得我失的零和博弈。一方面,以“一带一路”倡议与“光明之路”新经济政策对接为契机,以跨界河流为纽带,统筹政治、经济、环境之间的关系,寻求双方需求的互补性和利益协调的共同点;另一方面,充分考虑双方对跨界水相关利益竞争的敏感性,构建互联互通的伙伴关系,将潜在的冲突风险转化为合作利用的动力,增强合作意识和共赢精神,并通过聚集观念性因素,学习与内化合作规范,体现了由互疑到互信的发展进程。

跨界河流使中哈两国相互依赖,推动了双方的互动和交往。中哈双方在互动中清楚地意识到,跨界河流合作符合双方的共同利益关切,只有合作才能避免和解决跨界河流利用中存在的利益冲突,实现互利双赢。可以预见,中哈跨界河流合作机制在造福两岸人民的同时,必将促进两国经济的可持续发展。

二、中哈跨界河流合作面临的机遇与挑战

对中哈而言,跨界河流不仅形成了疆界,还具有政治、经济、社会、人文等层面上的意义。中哈跨界河流水资源合作的对象已超越水本身,表现出对区域可持续发展的关注。两国首脑的重视与强调、相关组织的积极配合及“一带一路”建设的

政策支持都极大地支持了联合委员会的工作。

(一)中哈跨界河流合作面临的机遇

第一,中哈两国政治互信不断提升推动跨界河流合作的谈判进度。^①流域国之间的政治外交关系对跨界水合作机制的形成及发展、合作领域的广度和深度具有重要影响,^②中哈两国于1992年建交,2002年签署《中哈睦邻友好合作条约》,2005年建立战略合作伙伴关系,2011年双方宣布发展全面战略伙伴关系,中哈两国政治关系的提升为跨界水谈判创造了友好氛围。2023年中国—中亚峰会,中哈双方表示要进一步深化跨界河流领域的合作,积极推进两国《关于跨界河流水量分配协定》草案研究协商工作,为推动构建中国—中亚命运共同体作出“中哈贡献”。总之,中哈两国高层领导每次的互访和会谈都致力于巩固和发展双方之间的睦邻友好与战略合作关系,并对中哈之间的跨界水利用、保护和管理问题进行重审,把跨界水合作提高到政治的高度,从而推动两国跨界水合作的谈判进度与成效。

第二,中哈《联合公报》助力跨界河流合作不断深入。联合公报在国际政治、外交以及国家政策领域具有至关重要的地位和意义,它不仅表明国家在重大问题上的国际立场,也为国家政策的制定提供重要的方向指引。跨界河流合作作为中哈两国21世纪深化全面战略合作关系的重点而成为双方《联合公报》的主要内容。2001年,中哈两国发布《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府联合公报》(以下简称《联合公报》),明确肯定和支持联合委员会及其所开展的工作;^③2006年《联合公报》高度评价联合委员会的工作,并愿进一步加强合作。^④2007年《联合公报》强调本着公正、合理原则开发和利用跨界水资源。^⑤此后,在2008年、2010年、2011年、2014年、2015年的每次《联合公报》中,都将跨界河流问题作为其必涉的内容之一,其极为精炼的外交词汇,表达了两国推

^①参见王俊峰、胡焯《中哈跨界水资源争端:缘起、进展与中国对策》,《新疆大学学报》(哲学·人文社会科学版),2011年第5期,第101页。

^②参见胡文俊、黄河清《国际河流开发与管理区域合作模式的影响因素分析》,《资源科学》,2011年第11期,第2101页。

^③参见《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府联合公报》,网址:<https://news.sina.com.cn/c/2001-09-15/358236.html>. 访问日期2022年12月11日。

^④参见《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府联合公报》,网址:http://newyork.fmprc.gov.cn/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676500/1207_676512/200601/t20060111_7979099.shtml. 访问日期2022年12月11日。

^⑤参见《中哈确定跨界河流水资源开发原则》,网址:<http://news.sina.com.cn/w/2007-08-19/044212408955s.shtml>. 访问日期2023年1月11日。

动跨界水深入合作的决心,为双方深化跨界河流领域的合作开拓了广阔的前景。^①

第三,中哈环保合作委员会持续配合跨界河流水质保护。2011年中国—哈萨克斯坦环保合作委员会(以下简称“环委会”)第一次会议中,双方商定在环委会框架下设立跨界河流水质监测与分析评估工作组和跨界河流突发事件应急与污染防治工作组。^②第二次环委会会议,双方讨论了跨界河流的水质标准、监测规范和分析方法。^③2015年两国对跨界河流水质监测采样时间、监测比较分析结果、建立突发环境事件应急响应联合机制等事项进行了深入探讨。第七次、第九次环委会会议^④均肯定了跨界河流水质监测、污染防治工作取得的成果。多年来,在环委会的支持下,跨界河流水质稳定,突发环境事件信息通报渠道畅通。

第四,“一带一路”倡议对跨界河流合作的政策支持。中哈两国基于地缘的相连性、文化的相近性以及经济的互补性,2016年9月,双方签署《关于“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》将合理利用与保护跨界河流水质资源作为重点合作方向之一。随着“一带一路”倡议同“光明之路”计划的对接不断推进,中哈双方均将跨界水合作置于其对外经济政策的重点。^⑤《2014—2040年哈萨克斯坦共和国水资源管

理国家纲要》作为哈萨克斯坦水资源管理的长期战略,明确公平分配跨界河流的水量、调节国内水资源、建设国家水利设施。^⑥2017年中国环境保护部发布的《“一带一路”生态环保合作规划》^⑦、中哈双方签署的《“绿色桥梁”伙伴计划章程》极大地加快了解决跨界河流分歧的步伐,为深化跨界河流合作提供了政策保障,^⑧使双方在增进互信的同时,也减轻了在跨界河流争端谈判中的压力。

第五,国际水法的发展对跨界河流合作的影响。国际水法是协调跨界水资源利用与保护问题的法律基础,它要求流域国家间在开发利用和保护水资源时应惠益共享,责任分担;流域国要遵循国际合作原则,顾及彼此的合理关切,探求合作的协调路径和政策契合点,公平合理利用跨界水资源。《赫尔辛基规则》《国际水道非航行使用法公约》等都鼓励流域各国通过建立联合机制或委员会等途径促进跨界水资源合作。随着国际水法的发展,跨界河流联合组织作为流域综合管理的最佳实践而得到广泛重视,^⑨跨界水合作的客体范围逐渐扩大、合作的领域愈加广泛。联合委员会作为中哈跨界河流利用与保护的合作组织,也必将随着国际水法的进一步发展而完善。

(二)中哈跨界河流合作面临的挑战

第一,跨界水资源分配具有紧迫性和复杂性。

①参见《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦政府联合公报》,网址:<http://news.sohu.com/20081031/n260371676.shtml>;《中华人民共和国哈萨克斯坦共和国联合公报》,网址:<http://news.66wz.com/system/2010/06/12/101948395.shtml>;《中华人民共和国和哈萨克斯坦共和国发表联合公报》,网址:http://www.gov.cn/jrzq/2011-02/23/content_1809163.htm;《中哈总理第二次定期会晤联合公报》,网址:http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/15/content_2790954.htm;《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府联合公报》,网址:http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/15/content_5023947.htm。访问日期2022年2月11日。

②参见《中国—哈萨克斯坦环保合作委员会第一次会议举行》,网址:http://www.gov.cn/gzdt/2011-09/30/content_1960866.htm。访问日期2021年2月1日。

③参见《中哈环保合作委员会第二次会议在哈召开》,网址:<http://news.sohu.com/20121224/n361746761.shtml>。访问日期2022年3月1日。

④参见《中哈环保合作委员会第九次会议召开》,网址:<http://www.mwr.gov.cn/>。访问日期2022年12月27日。访问日期2022年3月1日。

⑤参见《中华人民共和国政府和哈萨克斯坦共和国政府关于“丝绸之路经济带”建设与“光明之路”新经济政策对接合作规划》,网址:<https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydylgw/201702/201702160515014.pdf.html>。访问日期2023年2月1日。

⑥参见 Государственная программа по управлению водными ресурсами Республики Казахстан на 2014—2040 годы。网址:<http://cawater-info.net/publications/magazines/pdf/05-2013.pdf>。访问日期2022年12月5日。

⑦参见中华人民共和国环境保护部《“一带一路”生态环境保护合作规划》,网址:<http://www.scio.gov.cn/31773/35507/htws35512/Document/1552376/1552376.htm>。访问日期2023年2月1日。

⑧参见郑晨骏《“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6页。

⑨See Bo F, Wei Y, Hussey K, et al. Improving the role of river basin organisations in sustainable river basin governance by linkingsocial institutional capacity and basin biophysical capacity, Current Opinion in Environmental Sustainability, 2018, Iss.33, pp.70-79.

跨界水资源分配问题一直受到中哈双方的持续重视,但目前达成的相关协定仍多限于原则层面,跨界水资源分配标准不够具体,缺乏制度化合作模式,至今尚未达成实质性协议,甚至跨界水资源分配预期目标的实现出现拖延情况。2022年10月,哈萨克斯坦总统托卡耶夫呼吁解决巴尔喀什湖淡化问题,拟与中国谈判增加伊犁河供水。^①中哈双方对跨界水资源日益增加的诉求受限于河流水资源总量逐年减少的趋势,使其分水立场的差异较大,^②协调难度也较高,随着气候变化,未来中哈跨界水资源分配矛盾会愈加突出。

第二,跨界河流生态环境保护问题尚不乐观。中哈跨界河流合作以防洪、水质监测为主要内容,在有关污染防治、流域生态环境维护等方面,尚未建立受损方和受益方之间的利益协调机制,导致中哈两国的工业废水、矿山残渣等对伊犁河流域、额尔齐斯流域仍有不同程度的污染,甚至严重影响到巴尔喀什湖流域生态安全。有资料显示,在过去的50年里,巴尔喀什湖面积减少了近2000平方千米^③。如果巴尔喀什湖水位继续降低,可能导致整体水位变浅使湖底盐分不断扩散,将给沿途岸区居民的生活和生产带来风险隐患。^④

第三,跨界含水层安全将成为潜在危机。保护和保全跨界含水层生态系统是国际水法正在形成的原则。额尔齐斯河谷平原含水层和伊犁河谷平原含水层是中哈跨界水资源的重要组成部分,但联合委员会主要着眼于跨界地河流的利用与保护,尚未涉及跨界含水层水资源。尽管目前中哈双方就跨界含水层尚无明显矛盾,但由于跨界河流河道具有连通性、水体的流动性、生态系统的整体性,如果忽视跨界含水层的利用与保护,中哈跨界河流水资源的长久安全将难以保障。

第四,跨界河流争端解决方式存在争议。推动条约缔结、制定有利于己方的跨界河流规则,是流域国家对跨界河流进行管理的目标。在联合委员会通过协商、谈判解决跨界水问题的过程中,哈

方力主签订一个中、哈、俄三边合作协定,并创建管理范围遍及整个额尔齐斯河流域的中、哈、俄三国的管理委员会,形成共同开发利用合作的决策机制,以便达到多边制衡中国的目的。^⑤而中国则主张有效率的双边谈判,并依据哈、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水资源开发利用权,为中国争取更多的利益,中哈双方在此问题上意见的不统一增加了合作的难度。

第五,联合委员会合作机制仍有明显不足。联合委员会由于其职责、工作内容过于泛化而使其有效性不足,且中哈跨界水合作多原则性的倡议而实质性的进展和作为明显较弱。在提高跨界水资源利用效率、推动具体协议实施方面,中哈两国仍存在沟通不畅、约束不力等问题。另外,联合委员会的磋商过程因其政治属性而仅限制在政府间层面,双方谈判不透明,且媒体不能介入报道;中哈跨界河流争端涉及的技术性信息也因其高度敏感性而难以充分公开,则更容易引起猜疑和误解。

第六,国际舆论的负面影响。“当今国际传媒的总体格局基本是被西方的国际性传媒集团垄断,非西方或英语国家的传媒则处在一种边缘化状态,”^⑥这使中哈两国天然的处于话语上的弱势。美、英等国家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而刻意夸大矛盾,宣扬“中国水威胁论”,离间中哈之间的关系,扩大中哈跨界水争端。^⑦有媒体称,中国利用其愈来愈强的经济优势来加剧与哈萨克斯坦在跨界水谈判中的权力不对等状况,从而将中哈跨界水问题“安全化”。这些国际舆论给中国的国际形象带来负面影响,并使中国在跨界河流合作中面临压力。

三、深化中哈跨界河流合作的路径

习近平主席提出:“构建人类命运共同体,实现共赢共享,”^⑧倡导坚持对话协商、共建共享、合作共赢,为妥善应对未来中哈跨界河流开发利用

^①参见《哈萨克斯坦总统托卡耶夫呼吁解决巴尔喀什湖淡化问题,拟与我国谈判增加伊犁河供水》,网址:<https://www.toutiao.com/w/1747219263246344/>,访问日期2023年2月11日。

^②参见李昕蕾《冲突抑或合作:跨国河流水治理的路径和机制》,《外交评论》,2016年第1期,第129页。

^③参见 Проблемы трансграничных рек Казахстана, 网址:<https://stanradr.com/news/full/37857-problem-transgranichnyh-rek-kazahstana.html>,访问日期2022年10月1日。

^④参见徐向梅《中国与哈萨克斯坦水资源合作:成果与问题》,《西伯利亚研究》,2022年第3期,第102页。

^⑤参见邓铭江《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37页。

^⑥参见李志斐《水与中国周边关系》,北京:时事出版社,2015年,第142页。

与管理面临的挑战指明了方向。中哈跨界河流合作需要以“人类命运共同体”理念提出的“三共”原则为指导,即“共商”跨界河流利用与保护的规则、方案、协议;“共建”跨界河流利用和保护联合委员会平台扩大合作面;“共享”跨界河流利用与保护的成果。联合委员会只有在深化和拓展已有成果的基础上,完善并增强其职能,采取系统、具体的措施,积极应对其面临的挑战,才能推进中哈跨界河流合作全面化、纵深化。

第一,制定切实有效的跨界水资源分配规则。跨界水量分配问题十分复杂,需要综合考量流域水文、地理、生态、现有利用、潜在利用、人口生计、替代资源等各种因素带来的影响。为此,有必要制定科学严谨的水分配综合管理机制,通过协商和谈判确定水量分配的详尽方案,界定分水合作的性质和用水配额,引入“权利义务对等条款”和“人类基本需要”条款,在扣留跨界河流生态需水量的前提下,以中哈对跨界河流河水的贡献率为标准,兼顾中哈两国的发展需求和生态流域维护的目标,实现公平合理分配水资源。同时,将受益补偿规则纳入跨界河流条约中,并对此问题作出明确规定。补偿的方式可灵活、多样化,就中哈各自国情和需求来说,可由下游哈萨克斯坦(需水国)用其丰富的能源向中国交换水资源或者向中国(供水国)提供中国能源资源补偿。

第二,拓展跨界河流生态环境保护合作。联合委员会应充分利用“一带一路”合作机制的政策指引和发展机遇,使跨界河流合作融入基础设施绿色低碳化的建设中;在跨界河流信息交流等合作的基础上,推进跨界河流联合监测等污染防治制度;建立第三方评估制度,邀请国际上具有较高公信力的第三方机构并联合中哈两国相关部门、学者等对跨界水资源共同开发项目的环境影响进行评估;^①构建生态补偿制度,对保护跨界流域生态、解决下游国家旱情等方面做出贡献的上游国,下游国理应对其补偿,以保障双方公平合理地进行跨界水合作。同时,采用流域综合管理方式,使中哈跨界河流生态环境保护向常态化发展。

第三,将签订跨界含水层条约提上日程。保护跨界含水层生态系统,要求将地下水开采总量控制在可持续开采范围内。签订和实施国际水条约是跨界水资源管理的核心,要实现共享含水层国之间的协调和合作,就必须签订相应的条约。水条约在一定程度上可赋予中哈跨界地下水利用行为的合法性,改变两国的利益偏好,协调双方政府有关跨界地下水利用的决策和行动。联合委员会可借鉴国际法委会二读通过的《跨界含水层法条款草案》,在信息共享、联合监测、协商和谈判等方面为签订中哈共享含水层条约提供有益的参考。若不能就共享含水层利用和保护问题达成条约,可通过管理计划、临时方案、代表会谈等更灵活、更易达成、更便利实施的非正式的双边方式。

第四,建构解决跨界河流争端的多元化方法体系。在流经多国的跨界河流合作过程中,“双边”谈判有助于防止中哈跨界水争端国际化与多边化,^②却因忽视跨界河流的整体性而难以维持长久合作;“多边”谈判符合国际水法倡导的签订全流域多目的条约的发展趋势,却因制约因素较多而难以达成一致的合作方案。因此,针对中哈在跨界水争端解决方式中的争议,联合委员会应充分发挥其协调作用,以保持谈判与协商平台及合作框架的稳定性与可持续性;同时,由于中哈跨界河流沿岸国家均为上合组织的成员国,联合委员会可借助上合组织这一重要平台,以双边谈判为基础,推动形成一套灵活且具体的谈判、协商体系与程序;^③逐步拓展双边谈判,在条件成熟时再进行“多边”谈判。同时,针对中哈跨界河流水资源的使用、分配及保护等可能引发的突发性冲突,应建立有效的预警与危机应对机制以冷却双方的“水争吵”,防止走向“水冲突”。

第五,建立系统的跨界河流合作制度。“一切有关合作的努力,都是在某种制度背景下发生的。”^④制度能够降低合作的不确定性,增加信息的透明度,提高各方的预期,从而推进国家间合作。^⑤跨界河流合作制度不仅影响着沿岸国的合作方式,也影响着跨界水资源公平合理利用的程

①参见吴凤平、白雨卉《“一带一路”跨境水资源合作——以中哈为例》,《经济与管理评论》,2020年第5期,第132页。

②参见郭延军《“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2期,第85页。

③参见郝少英《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》,《俄罗斯东欧中亚研究》,2017年第3期,第116页。

④See Robert O. Keohane. *International Institutions and State Power: Essay in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press, 1989, p.108.

度。联合委员会应归纳总结20年来中哈跨界河流合作取得的成果,借鉴国际社会相似条件下成功的合作实践经验,逐步确立全面、系统的中哈跨界河流利用与保护法律制度,主要包括:跨界水资源公平分配制度;跨界河流污染防治制度(包括跨界河流的环境影响评价、联合监测、信息资料交流等);跨界河流保护制度(包括跨界河流的生态需水保障制度、突发事件预警及应急制度、利益补偿制度等);跨界水资源一体化管理、多层次治理制度等,通过这些具体制度使双方的协议明确化,并增强其约束力,促使联合委员会机制进一步完善。

第六,提升国际话语权引导国际舆论。联合委员会作为在国际水法领域的重要跨界水联合管理机构,对于中哈双方在平等、互利基础上取得的跨界水合作系列成果,在不涉及国防安全、国家机密的情形下,应拓展国际传播渠道,通过数据信息的传播,消解西方“中国水威胁论”以及“安全化”的舆论空间;尤其是通过联合委员会合作机制的不断完善,提升在国际水法机制创设中的话语权,形成中哈跨界河流合作的理论和逻辑,成为国际水法发展的范例,从而引导国际舆论的认可;中国也要对其在中哈跨界河流合作中的努力和贡献发出“中国声音”,在正当合理地维护其跨界水权益

的同时,以获取哈国和国际社会的认同。

四、结 语

跨界河流是中哈两国全面合作的媒介和桥梁,中哈跨界河流合作涉及两国的重要利益,需要中哈双方的政治智慧。联合委员会作为实现中哈跨界河流合作的重要平台,在不断的探索和实践过程中,历经20年取得了突出成果。然而,任何一个高效、合理的跨界河流合作机制都不是一蹴而就,而是在实践中逐步完善的。联合委员会应在加强自身建设的同时,加强对话、巩固共识、消除分歧,期望在跨界河流水量分配、水质保护及解决争议等合作领域有进一步的深化和拓展,并从制度设计等方面提升其组织效能,才能缓解跨界水争端,促进中哈跨界河流利用与保护的长期合作,为助推中国—中亚命运共同体的构建作出“中哈贡献”。

参考文献:

- [1] 安东尼·史密斯. 民主主义:理论、意识形态、历史[M]. 叶江,译. 上海:上海世纪出版集团,2006:11.
- [2] 习近平. 共同构建人类命运共同体[J]. 求是,2021(1):6.
- [3] ROBERT O K. International Institutions: Two Approaches[J]. International Studies Quarterly, 1988, 32(4): 379.

[责任编辑:雷金凤]

Cross Border River Cooperation between China and Kazakhstan: Process, Opportunities, and Deepening Paths

HAO Shao-ying

(Economic Law School, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an, Shaanxi, 710063)

Abstract: The Sino Kazakhstan cross-border river cooperation mechanism, led by the Joint Committee, has achieved outstanding results in hydrological information exchange, water quality protection, water allocation, water conservancy project cooperation and other aspects. The improvement of political relations between China and Kazakhstan, the active cooperation of the Environment Committee and the support of relevant policies of the "the Belt and Road" initiative are the main factors to promote cross-border river cooperation between China and Kazakhstan; At the same time, the cooperation mechanism also faces a series of challenges: formulating practical and effective rules for water resources allocation, deepening cooperation on environmental protection, emphasizing the signing of cross-border aquifer treaties, building a systematic cross-border water cooperation system and a diversified water dispute resolution method, are key to addressing challenges and realizing the sustainable use of trans-boundary water resources between China and Kazakhstan.

Keywords: Cross Border Rivers between China and Kazakhstan, China-Kazakhstan Joint Commission, Cooperation and Mechanism