



# 权利义务对等原则 在国际河流水体利用中的适用

## ——兼及国际河流水权制度的构建

王志坚 © 著



河海大学出版社  
HOHAI UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

权利义务对等原则在国际河流水体利用中的适用：  
兼及国际流水权制度的构建/王志坚著. —南京：河  
海大学出版社，2017.9

ISBN 978-7-5630-4847-2

I. ①权… II. ①王… III. ①国际河流—水  
体—利用—原则—研究 IV. ①D993.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 230984 号

- 书 名 权利义务对等原则在国际河流水体利用中的适用  
——兼及国际流水权制度的构建
- 书 号 ISBN 978-7-5630-4847-2
- 责任编辑 毛积孝
- 责任校对 李元松
- 封面设计 黄煜
- 出版发行 河海大学出版社
- 地 址 南京市西康路1号(邮编:210098)
- 电 话 (025)83737852(总编室) (025)83722833(营销部)
- 经 销 江苏省新华发行集团有限公司
- 排 版 南京新翰博图文制作有限公司
- 印 刷 虎彩印艺股份有限公司
- 开 本 880毫米×1230毫米 1/32 8.375印张 220千字
- 版 次 2017年9月第1版 2017年9月第1次印刷
- 定 价 60.00元

## 基金项目

本书是中国博士后科学基金(第六批特别资助)的阶段性成果,得到国家社科基金重大项目(编号:11&ZD168)的资助。

## 前 言

本质上,绝对领土主权论和绝对领土完整论都是目光短浅的,并且在法律上是“无法无天”的,它们忽略了其他国家对国际水道水资源的需要和依赖,否定了主权在赋予权利的同时还应承担义务的原则。

——麦克·卡弗莱(McCaffrey)

国际河流中的水资源,既是国际河流流域生态和环境的控制性因素,又是各流域国家的战略性经济资源,是流域国家综合国力的有机组成部分,对流域国家的政治、经济和社会重要性不言而喻。随着国际河流开发利用程度的提高,流域国家对国际河流出现了竞争性的开发利用,争端时有发生。在全球性水资源短缺、水污染广泛存在的背景下,国际跨界共享淡水资源的公平合理利用和协调管理问题,已成为很多地区处理国际水争端(主要集中于水质与水量)甚至维护地区和平稳定的热点和难点。虽然学者们提出了各种解决这些争端的方法,如对国际河流进行公平合理利用、流域管理一体化等,但由于没有涉及基础性的水权问题,使国际河流问题陷入了公有地悲剧。许多国际河流流域被过度开发,水体污染日趋严重,对国际河流的利用远远超出了合理利用的范畴,有些国际流域的利用已经进入到了极端的程度。因而,如何解决国际河流争端,使国际河流流域的生态得到保护,促进国际河流的可持续发展,就成为学者们所必须面对和解决的问题。

从国际河流利用实践来看,流域各国在开发利用国际河流时面临的问题大体分为两类,即传统上的航行利用与非航行利用,目

前国际河流领域面临的问题主要集中于国际河流非航行利用方面。国际河流非航行利用方面的问题,表现多种多样,如划界问题、水量分配问题、水质污染问题、水电开发问题等等。虽然从表面上来看,这些问题都是集中于水的利用权冲突,但引起这类冲突的根本原因,在于国际河流水体的所有权归属不明确。虽然一些国际非政府组织和联合国有关机构曾经制定一系列规范,以协调国际河流的利用矛盾,但由于这些规范回避了国际河流冲突的最本质问题,因而至今未能很好解决国际河流实践中出现的问题。

在国际河流利用开发中重视流域生态维护,并以此作为基础确定水权,是国际河流实践中所得出的必然结论。只有维持河流最基本生态,才能在现在和将来有水可用。只有明确水权,才能规范流域国之间权利义务,实现公平。在国际河流航行利用与非航行利用的传统分类中,无法区分国际河流水权与主权问题,所以本书将传统的航行利用称为水面利用,而非航行利用称为水体利用。航行利用的解决是以确认主权为基础的。航行开发不涉及水体的消耗,只涉及到水面的利用,而水面相对静止,范围容易划定,解决矛盾时也较为简单,只要将水面主权等同于领土主权就可以确定。但对国际河流水体(水资源)的利用,涉及到水资源的实质性消耗或者对其时空分布的调配,因而在利用时就必须以水权确定为基础。这也很好地解释了传统国际河流利用分类理论中对国际河流水资源所有权界定问题上的困难。因此,国际河流主权可分成两个部分,一个部分是水面主权,另一个部分是水体所有权,这部分权利实际上就是水权。国际河流主权就是水面主权与水体所有权的叠加。

关于国际河流水体利用问题,各沿岸国家在实践中形成了一系列的规则,如主权原则、合作原则、公平合理利用原则、不带来重大损害原则以及可持续发展原则等。这些原则对沿岸国家利用国际河流的权利和义务进行了一些规定,发展了国际河流法,对各流



域国家的国际河流实践起到了一定的指引作用,并取得了一些合作成果。但从总体上来看,国际河流流域依然存在着大合作、小冲突的情况,联合国环境规划署在第三届世界水论坛上发表的报告显示,世界上 263 条国际河流中至少有 158 条存在着不同程度管理问题,争端河流遍布全球五大洲。

国际河流水体利用原则未能使国际河流利用避免争端与冲突的一个重要原因是现有原则本身存在一些问题,如理论争议太大、现实操作性差甚至在实践中引发尖锐对立等,但引起这些问题的本质原因只有一个,那就是国际河流水体利用的最基本问题——水权问题没能解决。因为从国际法上来说,国家对国际河流水使用权的法律依据是其享有水的所有权即国际河流水权。脱离水所有权的水利用实践必然会引发争议。这些争议包括各沿岸国可利用水量的分配、污染的责任与义务的承担、在利用中的权利与义务等等。

由于现有国际河流水体利用原则的缺陷,因而必须构建一个新的利用原则以引导国际河流实践,使其达成公平合理利用的目的。这个原则必须以尊重沿岸国家主权为基础,体现其地位的平等,尊重各方的权利和义务,最终达成国际河流的公平合理的利用。这个原则,就是权利义务对等原则。

流域国家间权利义务对等原则的前提是确定权利来源,所以水权制度的构建就是权利义务对等原则的核心。国际河流水权问题的研究是随着国际河流利用的加剧而逐渐展开的。虽然在国际河流管理领域,本着一体化管理方法解决国际河流问题的思路,对于国际河流水权问题一向采取忽视态度,但从实践上看,这种忽视对于国际河流争端的解决是不利的。

在确定国际河流水权时必须扣留下维持河流生命及其健康发展的最基本的生态需水。扣留生态需水量的国际河流水权构建体现了人类对国际河流的开发利用要进行制度化、法律化的限制考

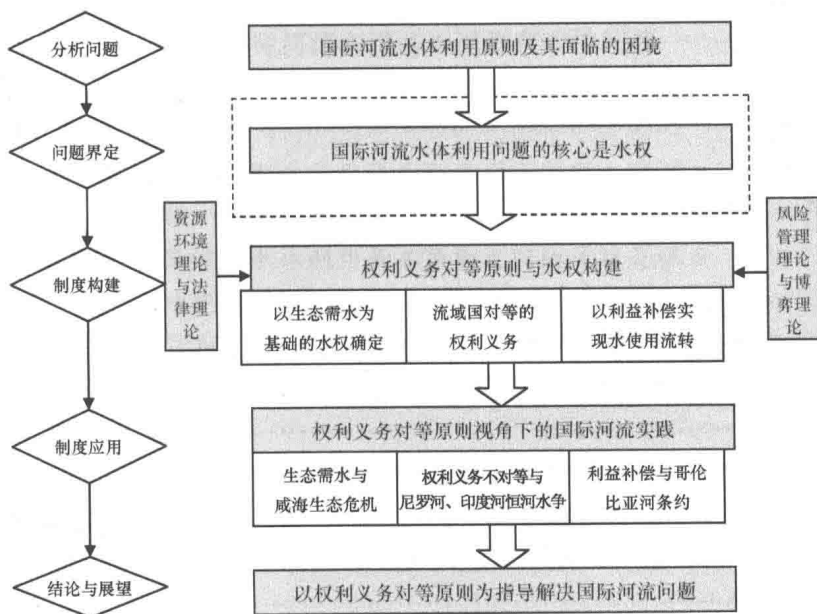
量。在河流、湖泊、湿地、森林、绿洲等生态系统中,河流与人类的关系最为密切,影响深远。生态需水的研究就是从河流生态需水开始的。虽然目前河流生态需水研究主要仍然局限于国内河流,而且没有形成完整的理论和方法,但国际河流是河流的一种,对其生态流量的关注,对全球生态环境的维护显然有着重大的意义。

水资源支撑和保障着人类生存和发展所必须的生态和环境。但人类社会经济的发展带来过渡开发利用以及不合理地排污等现象,带来了诸如河道断流、水质恶化、湿地消退、减少生物多样性、水土流失等一系列生态和环境问题。从总体上来看,除美国和加拿大的哥伦比亚河、圣劳伦斯河,欧洲的莱茵河等开发利用现状基本满足水资源的可持续发展情况外,大部分国际河流均缺乏统一的开发与管理。边界的划分、生物多样性保护、水资源分配和水源地保护等均成为国与国矛盾的焦点。随着人水和谐观念的形成和逐渐深入人心,水资源与生态和环境系统之间的关系愈来愈受到人们的重视。为了实现国际河流公平合理利用以及可持续发展,必须尽快构建完善的国际河流水权理论,以明晰产权,界定权利义务,确定侵权责任的承担。国际河流水权理论,必须以客观的生态需水与贡献率为基础。因为人与自然和谐必须以留出生态需水为前提,而国家之间的协调则必须按照贡献率确定水权。

随着经济的发展和人口的增加,人类对有限水资源的量和质上会不断提出更高的承载要求。生态经济型社会的建设必须建立在科学认识水生态问题基础上。生态和环境用水安全是今后水资源利用和管理研究的主导方向。因此,针对大江大河的生态和环境问题,有必要建立相应的生态和环境需水分析及用水评价机制,将生态和环境用水安全理念融入水资源综合规划中,为河流健康和流域水资源可持续利用提供科学支撑。所以,以生态需水为基础而构建的国际河流水权制度,必定能对人类对国际河流的过度开发和不合理利用有所制约,预防和解决国际河流争端,保护国际

河流流域的生态环境,确保人类日常生活、经济发展用水与生态环境用水之间的协调,实现国际河流水资源的持续利用,进而支持社会经济的持续发展。

生态和环境需水本身是水文学、生态学、环境学、地理学、气候学等交叉领域的研究内容,是一个新兴的、正在被深入研究的、迅速发展的领域,而水权理论是法律的重要组成部分,因而本书属于跨学科基础研究,内容涉及哲学、水文水资源、水利经济、生态、环境、管理、法律等多个领域。本书研究以河流生态需水为基础,以各流域国贡献率为依据,根据河流水权河岸取得方式,明确国际河流水权,以达到定纷止争、人水和谐发展的目的。本书研究的技术路线如下图所示:



# 目 录

第一章 现有国际河流水体利用基本原则及其面临的困境·····	1
第一节 国际河流水体利用的基本原则·····	2
一、主权原则·····	3
二、合作原则·····	8
三、公平合理利用原则·····	13
四、不造成重大损害原则·····	18
五、可持续发展原则·····	22
第二节 现有国际河流利用基本原则存在的问题·····	25
一、国际河流水体利用的基本原则在理论上存在 争议·····	26
二、国际河流水体利用的基本原则在实践上难以 操作·····	30
三、国际河流水体利用基本原则之间的矛盾是很多 水冲突的根源·····	32
第三节 国际河流基本原则未能减少国际河流冲突·····	34
一、国际河流冲突依然存在,甚至还呈现加速发展 趋势·····	35
二、国际河流不公平开发情况依然较为突出·····	39
三、国际河流生态问题依然没有缓解·····	41
四、集中体现各原则的1997年公约成为水冲突的新导 火索·····	44

<b>第二章 国际河流的分水冲突与国际河流水权</b> .....	48
<b>第一节 作为界定水权理论基础的国际河流分水学说及分水方法</b> .....	48
一、国际河流分水的极端主权论 .....	49
二、国际河流分水的有限主权论 .....	55
三、国际河流分水中的共有财产与共同利益论 .....	56
四、当前主要国际河流水量分配的方法 .....	59
<b>第二节 明晰水权是国际河流水体利用争端得以解决的基础</b> .....	67
一、国际河流竞争利用是因分水问题未能解决而引起的 .....	67
二、国际河流分水本质上是确定水资源所有权 .....	72
三、水权明确能够有效减少水竞争性利用 .....	74
四、水权明确关乎国际河流利用的实体正义 .....	79
<b>第三节 解决国际河流水权问题的难点</b> .....	84
一、明晰水权会改变水使用权与水益分配现状 .....	84
二、水权性质的界定 .....	88
三、确定水权的标准 .....	93
四、各流域国家水使用权的平衡与流转 .....	99
五、水文信息与资料的收集与公开 .....	103
<b>第三章 权利义务对等原则与国际河流水权构建</b> .....	106
<b>第一节 国际河流水权构建</b> .....	107
一、国际河流水权是国际河流水资源所有权 .....	107
二、国际河流水权取得的法理依据及划分标准 .....	114
三、国际河流水使用权在流域国家之间以及流域国 与非流域国之间的流转 .....	120
<b>第二节 扣留生态需水后的国际河流水权获得</b> .....	127



一、国际河流水权的基础是扣留生态需水后的水体 总量 .....	127
二、国际河流生态需水的内涵 .....	131
三、国际河流生态需水的计算 .....	140
第三节 国际河流水权的确定及水使用权的流转 .....	144
一、国际河流水权的确定 .....	145
二、国际河流水权主体之间对等的权利和义务 .....	150
三、国际河流水使用权的行使及其限制 .....	154
第四章 权利义务对等原则视角下的国际河流实践 .....	157
第一节 忽视生态需水与生态环境的恶化 .....	157
一、国际河流资源与国际河流生态 .....	157
二、咸海的生态危机及其解决思路 .....	160
三、莱茵河的生态恶化及其解决 .....	172
第二节 沿岸国家地位不平等与国际河流争端 .....	176
一、权利义务不对等是国际河流沿岸国地位不平等的 集中体现 .....	176
二、埃及水霸权政策与尼罗河水争 .....	178
三、印度水政策与恒河水争 .....	186
第三节 权利义务对等与水冲突的解决 .....	199
一、印度河水条约在确定国际河流水权问题上的 创新 .....	199
二、美加哥伦比亚条约与国际河流利益分享机制 .....	206
三、美加边界水条约与印度河水条约对国际河流争端 解决的启示 .....	209
第五章 以权利义务对等原则为指导,实现国际河流 公平合理利用 .....	216



第一节	权利义务对等原则是国际河流公平合理利用的标准	216
一、	预留生态需水的水权配置能实现国际河流合理利用	217
二、	流域国权利义务对等能确保国际河流利用上的公平	219
三、	权利义务对等的条约能够构建和谐的国际河流秩序	221
第二节	权利义务对等原则是国际河流条约修改的依据	223
一、	水权界定不明与约旦河水条约及其冲突	223
二、	沿岸国权利义务的变化与两河水条约的修改	229
三、	水量变化与美墨边界水条约的修改	232
第三节	权利义务对等原则在我国国际河流水体利用中的作用	234
一、	我国国际河流开发的特点	239
二、	我国在开发国际河流中面临的问题	244
三、	以权利义务对等原则统领我国有关对外政策与实践	249

# 第一章 现有国际河流水体利用基本原则及其面临的困境

全球性水危机、各流域国家对国际河流开发程度的加深以及国际河流生态环境问题的出现,使国际河流水体利用问题成为世界关注的热点问题。在长期国际河流实践中,各流域国家形成了一系列的指导国际河流利用的原则,以协调各流域国之间的关系,促进流域国家之间的合作,希望实现国际河流可持续发展的目的。这些原则主要有沿岸国自由航行原则<sup>①</sup>、主权原则、合作原则、公平合理利用原则、不带来重大损害的原则以及可持续发展原则等。这些原则对沿岸国家利用国际河流的权利和义务进行了规范,对一般国际河流法的形成起到了发展和逐步完善的作用,对国际河流利用实践进行一定的理论指引,并取得了一些合作成果。但从总体上来看,国际河流利用领域依然存在着大合作、小冲突的情况,联合国环境规划署在第三届世界水论坛上发表的报告显示,世界上 263 条“国际型”河流中至少有 158 条存在着不同程度管理问题,争端河流遍布全球五大洲<sup>②</sup>。现有国际河流水体利用原则在理论和实践上都存在一些问題,主要表现为未能根本触及国际河流利用矛盾的实质。

---

<sup>①</sup> 此原则仍有争议,本书不予赘述,主要内容是论述国际河流的水体利用问题。

<sup>②</sup> [http://news.xinhuanet.com/world/2006-09/21/content\\_5117571.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2006-09/21/content_5117571.htm)。2010年4月20日最后访问。

## 第一节 国际河流水体利用的基本原则

国际河流的跨国性质使其开发利用在实践中总是存在这样那样的问题和矛盾。这些问题和矛盾迟延甚至阻碍了国际河流的开发和利用。为了解决这些矛盾和冲突,促进国际河流合作开发与保护,国际河流沿岸国家在长时间的实践中形成了一系列的原则,以指导各流域国家国际河流合作。

一般而言,学者们都承认国际河流利用法律原则的存在,但对于国际河流利用有多少原则,学者们的观点并不一致<sup>①</sup>。这可能是因为学者们对于原则本身的认识就有分歧造成的。由于不清楚法律原则的内涵,一些学者将他们认为重要的东西就作为原则,导致了当前利用原则泛滥的局面。根据《牛津法律大辞典》,“法律原则”(principles of law)是“大量法律推理所凭借的前提,在较为特定和具体的规范不能解决或不能完全彻底地解决待决案件之时,可以正当地利用于案件的一般原则”<sup>②</sup>。按照这个定义,一些学者认为的原则,如通知协商等,就不能称之为法律原则,而只是实现合作原则的方法和手段,或者说合作原则的内容之一。根据《简明法学大辞典》,法律原则可分为一般法律原则和基本法律原则两类,“二者的主要区别在于后者比前者更具有普适性和重要性”<sup>③</sup>。因此,本书中的基本原则,是指国际河流利用中最根本和最有重要意义的准则和规则。它们的实践意义在于,当国际河流争端方对

<sup>①</sup> 如有学者认为,国际河流利用有以下七个主要的基本原则:公平合理利用、不造成重大危害、一般合作义务、互通信息与资料、维持与保护水资源及其生态系统、自由通航和补偿原则。参见:冯彦,何大明. 国际水法基本原则技术评注及其实施战略. 资源科学,2002(4).

<sup>②</sup> [英]沃克. 牛津法律大辞典. 李双元等译. 法律出版社,2003:898.

<sup>③</sup> 张光博. 简明法学大辞典. 吉林人民出版社,1991:1087.



于某一情势有争议,而国际河流条约具体条款又未能给出一个明确的解决方案时,基本原则可以作为评判的依据。由于国际河流法中的许多具体制度并未有效建立和实施,国际河流利用原则在理论和实践上就具有相当的意义,在具体案件的解决和裁判中也发挥了重要作用。

## 一、主权原则

国家主权一律平等,是国际法的基本原则,适用于国际关系的所有领域,也必然适用于国际河流水体利用。国际河流法的主体是国家,离开了国家的存在,则国际河流法也不可能存在,而主权是国家存在需要具备的四项必备要素之一<sup>①</sup>。现代意义的主权概念是法国政治学家、法学家博丹(Jean Bodin, 1530—1596)确立的,他认为主权是一种永久的在国家领土范围内不受任何限制的权力,高于法律<sup>②</sup>。这一概念经过霍布斯、奥斯丁等人的阐述发展,逐渐成为了政治学理论的基石和法学理论的重要组成部分。在国际法上,主权是一个很难界定的概念,不同的学者有不同的阐述<sup>③</sup>,有绝对主权<sup>④</sup>、相对主权<sup>⑤</sup>与无主权<sup>⑥</sup>三种学说,从总体上来看,大多数学者认为国家主权是指一国在国际法上所固有的独立自主地处理其对内外事务的权力<sup>⑦</sup>,意味着在国家领域范围内是

① 必须需具备四项要素才能成为标准的国家,即:固定的领土、定居的居民、统一的政府、主权。

② 马啸原. 西方政治思想史纲. 高等教育出版社,1997,218.

③ 关于主权的概念与内涵,详见武汉大学国际法研究所杨泽伟教授《主权论》第一章第一部分“国家主权的内涵”,北京大学出版社2006年版,1-6.

④ 认为主权是绝对的对内统治权和对外独立权。

⑤ 认为主权不是绝对的,而是受到限制的,既要受制于国际法,又要受道德原则的约束。

⑥ 此种观点认为国家主权不存在。

⑦ 杨泽伟. 主权论. 北京大学出版社,2006,7.

一种合法的排他性权力。但随着国际社会实践上的发展,无论对内还是对外,学者们都认为国家主权都是有限的,相对的<sup>①</sup>。

国家主权的实质是指国家独立自主地处理自己内外事务的权力。除了违反普遍国际法(如种族屠杀、极端侵犯人权等)外,这种权力对内是最高的,对外是独立的,是不可分割、不可让与、不从属于任何外来意志的,因而被认为是国家的属性。此种权力体现在经济领域,即是承认国家对自然资源的永久主权。水资源是主权国家自然资源的重要组成部分,国际河流主权同样是国家主权原则的重要内容,国家主权原则应该是国际河流法中最重要、最基本的原则。同样,一国在对本国境内国际河流的开发利用时,也必须尊重其他流域国相应的主权权利。国际河流国家主权原则具体表现为国家对本国境内国际河流利用的最高权以及流域各国对国际河流各项事务的参与权。在国际河流事务处理过程中,各流域国家都应彼此尊重,尊重对方的国际人格,尊重各国自由地选择和确立有关社会政治经济和其他生活方式的权利。因为在国际人格方面,国家不分强弱、大小、人口众寡、民族、国民肤色,都应该是平等的<sup>②</sup>。而国际上承认国家对自然资源的永久主权就是国家主权原则在实践中的具体体现之一。

国家对河流等自然资源的永久主权原则是在第二次世界大战后伴随着民族国家的独立而逐渐被认可的。其实早在1933年的第七次美洲国家会议上,与会各国就通过了《美洲国家关于国际河流的工农业利用宣言》<sup>③</sup>,宣言在确认国际河流主权的同时,又规定在进行研究时,有关国家应为别国在其境内研究提供方便条件。

① 周永坤. 法理学. 法律出版社, 2004: 276.

② 孙珩超. 现代国际法原理. 宁夏人民出版社, 2005: 54.

③ 美国、墨西哥和委内瑞拉对宣言有不同程度的保留。宣言文本见: 盛榆, 周岗. 现代国际水法概论. 北京: 法律出版社, 1987: 345.