

# 湄公河干流水电开发事前磋商机制

匡 洋<sup>1</sup>, 李 浩<sup>1</sup>, 杨泽川<sup>2</sup>

(1. 长江水利委员会长江科学院国际河流研究所, 武汉 430010;

2. 水利部国际经济技术合作交流中心, 北京 100053)

**摘要:** 湄公河委员会是湄公河流域唯一的从事水资源开发管理的政府间国际组织,但其机构的制度有效性一直备受质疑。尤其是2003年订立的《通知、事前磋商和达成协定规程》在老挝沙耶武里水电站、栋沙宏水电站和北本水电站上相继应用后,不仅未能调和成员国在水资源开发问题上的利益分歧与矛盾,且规程本身也引起较大争议。随着湄公河干流水电开发的加速推进,中国参与次区域水资源开发治理的客观环境发生变化,迫切需要加强相关理论基础与实践研究,促进流域开发合作和可持续发展。为此,论文主要梳理了湄委会事前磋商机制的制度框架、管理机构及操作流程,在总结三次实践进展基础上,客观分析了该机制取得的成效和存在的问题,并提出补充注释说明文件、制定受益补偿条款、建立公众参与制度、完善事前磋商流程等四个方面改进建议。同时探讨了事前磋商机制对中国参与全流域合作的影响及有效应对策略,可为澜湄合作新机制下中国水资源开发合作政策的制定提供借鉴与启示。

**关键词:** 湄公河流域; 水电开发; 事前磋商机制; 澜湄合作

澜沧江是我国西南地区的一条重要跨界河流,出境后改称湄公河。湄公河先后流经缅甸、老挝、泰国、柬埔寨和越南五国,于越南胡志明市汇入南海<sup>[1]</sup>。湄公河水能资源丰富,但长期以来受地区安全形势不稳定及资金匮乏的制约,开发利用程度较低。下游四国中老挝和柬埔寨是世界上最不发达的国家,均面临着加快经济发展的迫切任务,水电开发符合其国家利益。然而,湄公河流域也是全球生态资源和生物种类最为丰富的地区之一,大坝建设可能威胁其生态环境并影响沿岸居民生计,尤其柬埔寨境内洞里萨湖和越南境内湄公河三角洲是东南亚乃至世界重要的“鱼仓”和“粮仓”。正因如此,湄公河干流水电开发遭到各方反对,而一直处于规划论证阶段。湄公河委员会(简称湄委会)为指导成员国就干流水资源开发利用履行事前磋商义务而制定的程序性规范,即《通知、事前磋商和达成协定规程》(简称《PNPCA 规程》)也因缺乏实践的检验停留于纸面。

2010年9月,这一情况发生转变,老挝正式将沙耶武里水电站提交湄委会事前磋商,成为该程序自2003年设立以来的首次应用,引发了成员国关于干流水电开发跨境影响的争端,也引起国际社会关注和争议。2012年11月,沙耶武里水电站奠基仪式举行,拉开了下游水电开发的序幕。此后,老挝又将栋沙宏水电站和北本水电站提交湄委会,成员国及利益攸关方之间的矛盾与分歧进一步凸显。水电大坝建设已不单纯是湄公河国

收稿日期: 2018-06-20; 修订日期: 2018-09-17

基金项目: 国家自然科学基金项目(91647114); 中央级公益性科研院所基本科研业务费资助项目(CKSF2017033/GJ)

作者简介: 匡洋(1989-),女,湖北黄冈人,工程师,硕士,研究方向为国际河流水资源管理。

E-mail: y\_kuangkuang@163.com

家内部的问题，而是一个多行为体参与、多利益诉求交织的国际问题。2015年11月，中国与湄公河流域国家共同启动了澜湄合作机制，澜沧江—湄公河跨境水资源合作是其中一项重要议题<sup>[2]</sup>。随着中国与下游国家合作力度加大，事前磋商机制可能对中国参与全流域水资源合作产生重要影响。从我国水安全战略层面考虑，迫切 need 要加强相关理论基础与实践研究，为在澜湄合作框架下水资源开发合作政策的制定中把握主动权、发挥领导力提供支撑，维护我国国际河流水资源利用权益，服务周边外交大局。

1 湄公河流域水电开发进展

澜沧江—湄公河流域总面积81.24万km<sup>2</sup>，从河源到河口全长4880 km，干流总落差约5060 m，多年平均径流量4750亿m<sup>3</sup>。湄公河流域面积和多年平均径流量分别约占全流域面积的79%和全流域水量的86.5%。湄公河水资源丰富，可开发水能资源潜力为3000万kW，其中1300万kW分布在干流上，其余在支流上<sup>[3]</sup>。受历史、技术、资金、流域局势以及非政府组织反对等多重因素影响，湄公河长期以来未能得到有效开发，目前已开发的水能资源略高于10%<sup>[1]</sup>，开发潜力巨大。与此同时，作为欠发达地区，湄公河下游国家面临着较为严重的缺电现象，对水电的需求日益旺盛。尤其老挝政府高度重视本国的水电资源开发和利用，提出要建成“中南半岛蓄电池”的目标，为摆脱国家贫困和逐步实现工业化和现代化提供战略依托。水电业已成为老挝第三大出口创汇产业，其中70%的电力出口到泰国，出售的电力收入占外汇总收入的1/4<sup>[4]</sup>。

为适应国内经济发展的需要，下游四国在湄公河干支流规划了大批水电建设项目并已进入实施阶段。根据湄委会“湄公河干流水电站规划”，中下游采用11级开发方案：老挝境内规划北本（Pak Beng）、琅勃拉邦（Luang Prabang）、沙耶武里（Xayaburi）、巴莱（Pak Lay）、萨纳坎（Sanakham）、拉素（Lat Sua）、栋沙宏（Don Sahong）7个梯级电站；老泰界河规划巴栗（Pak Chom）、班库（Ban Koum）2个梯级电站；柬埔寨境内规划松博（Sambor）、上丁（Stung Treng）2个梯级电站。目前，沙耶武里水电站和栋沙宏水电站已几近完工，北本水电站已经完成湄委会事前磋商程序。据统计，湄公河干流在建、规划水电站装机容量分别为154.5万kW、979.0万kW；湄公河支流上共规划水电站153座，其中已建46座，装机容量为639.8万kW，在建27座，装机容量为379万kW（表1）。

表1 下游四国在湄公河干支流的水电装机容量

Table 1 The hydropower installed capacity of the four lower Mekong countries in the Mekong mainstream and tributaries				
国家	干流水电站		支流水电站	
	在建/万kW	规划/万kW	已建/万kW	在建/万kW
柬埔寨	—	144.0	0.1	40.0
老挝	154.5	835.0	326.7	317.0
泰国	—	—	74.4	—
越南	—	—	238.6	22.0
合计	154.5	979.0	639.8	379.0

注：数据来源于文献[5]。

## 2 湄委会事前磋商机制

### 2.1 制度框架

1995年4月5日,老挝、泰国、柬埔寨、越南四国共同签署了《湄公河流域可持续发展合作协定》(简称《协定》),并成立湄委会。湄委会由理事会、联委会和秘书处三个永久机构组成,负责对湄公河流域的水资源及其相关资源进行管理。根据《协定》第三章第五条公平合理利用,湄公河干流湿季流域间分流、旱季流域内用水和旱季流域间分流应事前磋商,以使联委会达成协议。同时,《协定》第二章对事前磋商作出释义,即“按照第二十六条中用水与流域间分流规则的规定向联委会及时地通知和提供补充数据与信息,以使其他成员国讨论与评价计划利用对其用水的影响和其他影响,并构成达成协议的基础”。

2003年11月30日,湄委会理事会第十次会议通过《PNPCA 规程》,目标是为湄委会成员国建立水资源利用和流域间分流规则提供切实可行的实施步骤。《PNPCA 规程》确立了事前磋商应遵循的基本原则:(1)主权平等和领土完整;(2)公平合理利用;(3)相互尊重权利与合法利益;(4)诚信透明。事前磋商的时间框架为“从收到通知国的事前磋商文件之日起的六个月”,“如果需要,依照联委会的决议允许延长一个周期”。此外,强调“通报国在没有给其他成员国提供对计划用水进行讨论和评估的机会前,不应实施该计划用水”。

### 2.2 管理机构

根据《PNPCA 规程》,事前磋商的管理机构为成员国国家湄委会,湄委会秘书处、联委会和理事会,它们依照各自职责负责处理事前磋商中各项事务。

(1) 成员国国家湄委会:通知相关机构计划用水事前磋商的范围、内容、形式/格式;接收、审核和检查事前磋商文件,保证报告的完备性及与所要求的内容、形式/格式一致;向湄委会秘书处提交符合要求的用水计划及文件;依湄委会联委会要求,为计划用水的磋商、报告、评估和查勘提供便利;将从秘书处收到的回复或建议建档,并传达相关机构或部门。

(2) 湄委会秘书处:接收、检查事前磋商文件和被通知国家的回复,记录和建档;将事前磋商文件提交湄委会联委会,并抄送被通知国国家湄委会;应联委会要求开展分析、评估和提供技术建议;应成员国要求提供其他现有数据、信息和组织会议;为评估提供有效的技术支持,如需要可组织调查小组进行实地考察。

(3) 湄委会联委会:确认和检查由湄委会秘书处提交的事前磋商文件;审核由任何成员国提交的意见;在秘书处的支持下同各方就计划用水开展事前磋商,并组建一个工作组协助完成磋商程序;处理在事前磋商过程中可能产生的任何问题;对干流剩余水量进行核实并制定可用性准则。

(4) 湄委会理事会:为成功地履行《协定》,决定其他任何需决策的事项,包括但不限于批准第二十五条湄委会联委会的程序规则,第二十六条用水与流域间分流规则,以及流域开发规划及其主要组成项目;接受、处理和解决理事会成员、联委会或任何成员国就协定所涉事项提交的问题、分歧和争端。

### 2.3 操作流程

结合事前磋商各管理机构职责,梳理了事前磋商的基本操作流程(图1),主要包括

5个步骤: (1) 通知国国家湄委会将需事前磋商的用水计划和相关文件, 按照规定的内容和格式提交给湄委会秘书处; (2) 湄委会秘书处接收、检查事前磋商文件的完备性, 将符合规程要求的文件提交给联委会, 并转发被通知国国家湄委会; (3) 湄委会联委会在秘书处的支持下同有关各方就计划用水开展事前磋商, 并组建工作组协助完成磋商程序; (4) 被通知国国家湄委会就该计划用水及其权利可能造成的影响进行评估 (可接受湄委会联委会或秘书处的协助), 并通过秘书处向联委会提交正式回复意见; (5) 湄委会联委会审查各成员国提交的意见, 如就计划用水达成一致, 则事前磋商程序结束, 否则将分歧和争端提交理事会。

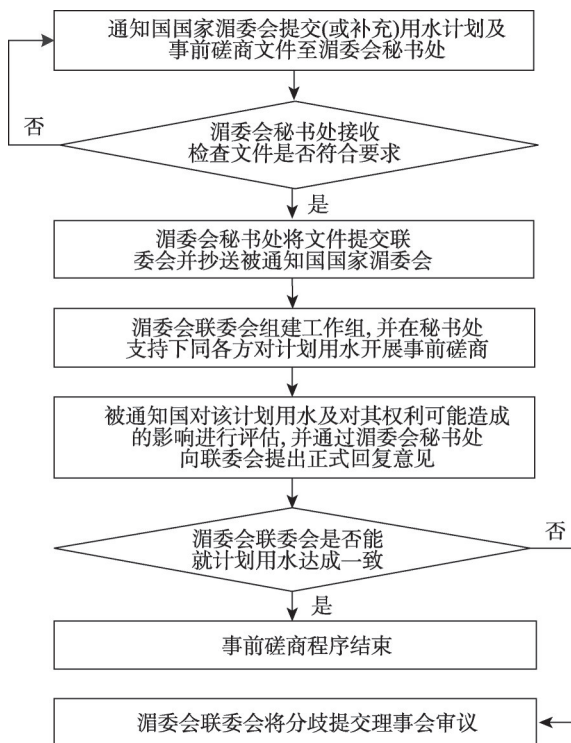


图1 事前磋商程序操作流程

Fig. 1 Procedures of the prior consultation process

### 3 湄委会事前磋商实践

#### 3.1 沙耶武里水电站事前磋商

沙耶武里水电站位于老挝万象上游, 是湄公河干流兴建的第一座水电站。大坝宽 820 m, 高 32.6 m, 水库设计水位 275 m, 总装机容量为 128.5 万 kW, 年发电量为 70 亿 kWh, 其中 95% 的发电量将售给泰国。2010 年 10 月 22 日, 沙耶武里水电站事前磋商正式启动。10 月 26 日, 湄委会联委会组织召开第一次工作组会议, 主要讨论事前磋商文件、路线图, 并就公众参与、实地查勘等安排达成一致。10 月 28 日, 秘书处召集各部门专家开始技术审查, 编写审查报告大纲和公众参与提案。随着审查工作不断深入, 联委会第二次、第三次工作组会议先后召开。期间, 成员国共举行了 8 次国家咨询 (柬埔寨 2 次、泰国 4 次、越南 2 次)。2011 年 3 月 24 日, 事前磋商审查报告提交联委会预备会议<sup>[6]</sup>。4 月 19 日, 在联委会特别会议上, 其他成员国对电站跨境影响表示担忧。柬埔寨、泰国认为相关研究和技术知识存在不足, 工程对流域环境和居民生计的影响需要进一步磋商。越南更是建议将湄公河干流所有水电项目推迟至少十年。由于未能达成一致结论, 沙耶武里水电站被提交湄委会理事会审议<sup>[7]</sup>。2011 年 12 月 8 日, 为了响应第十九届东盟峰会上四国领导人达成的共识, 湄委会理事会做出决议: 有必要进一步研究湄公河流域可持续发展和管理问题, 包括干流水电开发项目的影响<sup>[8]</sup>。2012 年 11 月, 沙耶武里水电站开工建设, 计划于 2019 年建成。

#### 3.2 栋沙宏水电站事前磋商

栋沙宏水电站位于老挝南部湄公河干流的 Housahong 水道上, 距离老挝和柬埔寨边界约 2 km。设计坝高为 25 m, 设计水头 17.8 m, 装机容量为 26 万 kW, 年发电量为



20.44 亿 kWh<sup>[9]</sup>。工程由马来西亚美佳第一有限公司投资, 中国电建股份国际公司为其 EPC 总承包商。2013 年 9 月 30 日, 老挝将栋沙宏项目计划以通知形式提交湄委会, 遭到其他成员国和发展伙伴的反对。2014 年 6 月 26 日, 在湄委会第二十届理事会会议上, 老挝同意重新提交该项目以履行事前磋商。7 月 25 日, 栋沙宏水电站事前磋商正式启动<sup>[10]</sup>。8 月 22 日, 湄委会联委会第一次工作组会议召开, 明确了事前磋商路线图、技术审查的范围及公众参与活动。此后, 湄委会秘书处开始技术审查, 其他成员国举办了两轮国家内部咨询会议, 共计 14 次 (柬埔寨 4 次、泰国 6 次、越南 4 次)。12 月 12 日, 秘书处在老挝巴色举办了利益攸关方论坛, 通报栋沙宏水电站情况及其事前磋商进展, 并开展咨询。2015 年 1 月 28 日, 联委会特别会议召开, 由于成员国存在分歧, 栋沙宏水电项目被提交理事会审议<sup>[11]</sup>。6 月 19 日, 湄委会理事会层面仍无法达成共识, 争端被提交成员国政府, 从外交渠道寻求解决方案<sup>[12]</sup>。2015 年 2 月, 栋沙宏水电站开工建设, 计划于 2019 年建成。

### 3.3 北本水电站事前磋商

北本水电站位于老挝北部乌多姆赛省北本县上游约 7 km, 是湄公河干流 11 级开发方案的第 1 级, 距中国边境 240 km, 距泰国边境直线距离 50~70 km<sup>[13]</sup>。电站正常蓄水位 340 m, 装机容量为 91.2 万 kW, 年平均发电量为 47.65 亿 kWh。工程由中国大唐集团海外投资有限公司与老挝国家电力公众公司 (EDL-GEN) 合作开发, 建成后向泰国、老挝供电, 兼有航运、供水等综合利用效益。2016 年 11 月 4 日, 老挝将北本项目计划提交湄委会秘书处。2016 年 12 月 20 日, 北本水电站事前磋商程序正式启动。湄委会先后组织 3 次联委会工作组会议和两次区域利益攸关方论坛, 审查事前磋商报告、听取和协调各方意见。其他成员国共举行 9 次国家内部咨询会议 (柬埔寨 2 次、泰国 5 次、越南 2 次), 并向湄委会提交了正式回复意见。2017 年 6 月 19 日, 湄委会在老挝万象召开北本项目联委会工作组特别会议, 全体成员国签署《北本项目 PNPCA 联合声明》, 表明对北本水电项目无重大设计修改要求, 宣布事前磋商程序结束<sup>[14]</sup>。总结北本水电站事前磋商流程 (图 2), 发现其与前两次实践的差别主要体现在利益攸关方参与和事前磋商结果上。

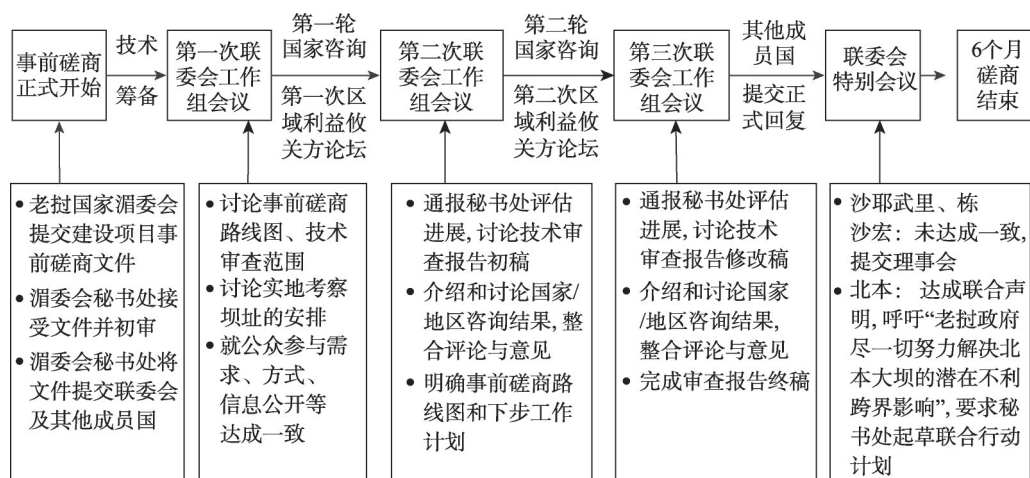


图2 北本水电站事前磋商流程

Fig. 2 The prior consultation process of Pak Beng hydropower station

## 4 成效与问题分析

### 4.1 取得的成效

#### (1) 基本形成一套实践操作模式

从实践过程来看,《PNPCA 规程》的主要程序规则都得到较好地执行,湄委会及其成员国在各自的权利与义务范围内,组织开展了一系列活动,基本形成一套实践操作模式,可为后续同类实践提供参照。例如,在3次事前磋商实践中,湄委会联委会都通过举办工作组会议和特别会议,对事前磋商各个环节进行指导、协调,包括确定事前磋商路线图、实地考察安排和公众参与方案,通报秘书处的技术评估进展、国家和地区咨询意见,讨论事前磋商审查报告并形成最终决议等。随着实践的发展,湄委会也开始对《PNPCA 规程》进行回顾和反思,探讨改进事前磋商流程的方法。特别是2016年湄委会实施本土化改革以后,秘书处大幅裁员,CEO首次由成员国(越南)担当,工作重点逐步转向流域层面和国际合作协调。可以预见,未来湄委会将更加致力于事前磋商程序的完善和实践的发展。

#### (2) 引导公众参与流域开发治理

湄委会战略计划(2011-2015年)声称“加强公众参与和咨询是水资源综合管理的重要基础准则,通过该过程可以增加信息来源,以此监督湄委会的行为”。因此,尽管公众参与在《PNPCA 规程》中没有明文规定,仍受到湄委会高度重视,并成为事前磋商实践的重要组成部分。澜湄流域公民社会比较活跃,但非政府行为者真正参与河流水资源管理的机会有限。流域发展战略由精英制订,公众很少参与<sup>[15]</sup>。事前磋商为公众参与流域开发治理创造了良好契机。例如针对北本水电站,湄委会组织了两次区域利益攸关方论坛,向市民、非政府组织、研究机构等开放咨询,有效满足了多元的利益诉求,为政府决策奠定了良好的民意基础。其中,第一次利益攸关方论坛及时向公众通报了项目相关信息和环境影响评估方法,使公众能够更早地介入到评估活动中;第二次利益攸关方论坛在联委会第二次工作组会议后召开,主要公布了项目技术评估结果和审查报告,力求在决策阶段吸纳各方意见。

#### (3) 促进成员国干流水电开发合作

当前,湄公河流域开发力度不断加大,流域国家围绕水资源的矛盾与纠纷日益激烈。如果没有一定的约束机制来规范成员国的开发利用行为,流域水电开发将陷入混乱无序的局面,并对生态环境产生不利影响。湄委会《PNPCA 规程》指导成员国共同开展了干流水电站环境影响评估、国家和地区咨询以及实地查勘等活动,促进了信息交流共享与共同磋商决策,为改进工程设计、减轻项目跨境影响发挥了重要作用,有利于流域综合开发和可持续发展。如促使老挝深入开展环境影响评估并投资4亿美元改进沙耶武里电站设计,解决下游国家共同关心的鱼类洄游和泥沙问题;改进栋沙宏电站设计方案,并同意与柬埔寨在孔瀑布实施联合项目并对栋沙宏水电站进行持续监测。尽管“事前磋商既不否决用水的权利也不赋予任何一个流域国不考虑其他流域国而单方面用水的权利”的规定使其在实际操作中面临一些困难和质疑,但不可否认的是,该机制在一定程度上促进了成员国的水电开发合作。

### 4.2 存在的问题

#### (1) 决策机构层级不高,难以协调国家间利益分歧

受地理位置和经济发展程度等因素影响,湄委会成员国在水资源诉求方面存在结构性差异:老挝的主要目标是通过水电开发售电增加外汇收入;泰国希望参与“区域电力交易”,向老挝购买水电,并从湄公河干流引水至局部干旱区;柬埔寨与越南则更关心上游水电开发对国内农业灌溉、渔业生产和生态环境的影响。因此,流域国在水电开发具体项目、成本与收益分配等问题上矛盾与分歧不断凸显,并已超越单纯的技术层面,呈现出明显的政治化与安全化趋势。为从根本上缓解流域现有或潜在冲突状态,往往需要国家层面的协商或谈判。事前磋商机制最高决策机构是湄委会理事会,它由成员国相关部门的部级官员构成,层级不够高,难以在协调流域水资源开发利用争端中发挥关键作用。而且湄委会本身属于咨询机构,不具备超国家的权威,对各成员国的水电开发项目没有强制执行权,只能促使彼此对话交流而无法约束其行动。有学者指出,湄委会是一个“被治理(governed)”的机构而不是一个“治理(governing)”机构<sup>[16]</sup>。

### (2) 域外势力深入介入,削弱了机制的协调能力

湄委会是湄公河流域唯一一个从事水资源开发管理的政府间国际组织,也是事前磋商机制的管理机构。湄委会的决策理应是独立而不受影响的,但是在实际操作中并非如此<sup>[17]</sup>。首先,湄委会大部分活动经费来自于发展伙伴的资助和捐赠,而大多捐助具有附加条件,使其政策取向打上了深深的“西方烙印”,并不能完全反映成员国的意愿和需求。其次,湄公河水电开发涉及多方力量博弈,域外势力借助各种手段介入区域事务。如美国国务院曾公开声明沙耶武里大坝对生态系统产生影响的广度和严重性都尚不清楚,该生态系统对数百万人的食品安全以及生计都有重大影响,批评老挝不应在相关影响评估工作全面完成前启动该项目<sup>[18]</sup>。NGO等社会力量的兴起也日益对主权国家的水电开发活动造成制约。如越南国内NGO举行大型公众集会活动反对老挝沙耶武里水电项目<sup>[19]</sup>。柬埔寨NGO启动了一项号称包括全世界27万人参与的行动,呼吁老挝停止开发栋沙宏水电站<sup>[20]</sup>。

### (3) 制度设计存在缺陷,模糊条款易引发争议

在国际河流水资源管理中,妥善处理上下游利益分配是影响国家间关系的重要议题。而以条约形式约定利益分配是常见的管理方式。虽然湄委会出台了《PNPCA 规程》指导成员国的事前磋商实践,但利益分享相关制度的缺失,导致该机制在协调成员国水电开发争端上乏力。未来如果回避这一问题,上游国家可能采取单边开发行动维护自身利益,下游国家则可能会选择违反或不执行相关规定。此外,《PNPCA 规程》对事前磋商的时间框架、提交材料和环境影响评估深度等事项的规定较为原则、模糊,上下游国家因其利益需求不同进行差异化解读,不仅给矛盾解决增加了困难,甚至条款本身也成为流域国家新的争议点。例如在沙耶武里案例中,其他成员国认为老挝提交的信息不足,尤其是跨界影响研究不够深入,应该延长事前磋商期限,但老挝坚称已按程序要求提供和补充相关材料,事前磋商满6个月即终止。此后,老挝单方面推进沙耶武里大坝建设,受到舆论的强烈指责。

## 5 讨论

2014年8月17日生效的《国际水道非航行使用法公约》(简称《公约》),是第一个旨在实现跨境水资源公平合理利用的全球性框架公约<sup>[21]</sup>,对后续国际立法、司法裁判以



及流域、区域的立法和实践均产生了重要影响。《公约》第三部分“计划采取的措施”对水道国可能造成不利影响措施的事前通知、磋商和谈判等程序事项作出了详细规定。《PNPCA 规程》正是湄委会对《公约》这一程序规则的大胆借鉴和尝试。然而实践结果并不理想,反映出沿用照搬《公约》条款的事前磋商机制存在诸多问题。作为一部协调全世界各水道、各种非航行使用与各类水道国利害关系的框架性协议,为兼顾普适性和灵活性,《公约》对某些事项的规定不宜过于详尽。但在流域立法实践中,为保证程序的特殊适用性、可操作性,应结合本流域具体情况,在遵循《公约》基本原则前提下进行适应、调整和发展。建议从以下方面加以改进:

### (1) 补充注释说明文件,明晰重要程序规则

《PNPCA 规程》是指导成员国事前磋商的规范性法律文件,但部分条款规定太过原则、模糊,在实际操作中会造成疑义。同时,国家主权原则、公平合理利用原则、诚信透明原则等理论不容易被理解,也给事前磋商实践带来不确定风险。有必要细化和明晰模糊条款,逐一对其进行注释说明,力求最大限度消除歧义,增强程序的可执行性。例如为避免建设国的正当开发利用行为受到故意阻挠,湄委会应对被通知国应承担的合理要求范围、配合义务进行客观界定,对事前磋商所需信息资料的范围、跨境影响评估的深度进行适当限制,并为相关原则的解释、未达成一致时如何推进等关键问题提供指导。此外,由于成员国对水电开发项目的技术评审能力有限,湄委会的决策严重依赖于国际专家和咨询机构判断,可能影响事前磋商进程和结果的公正性,有必要在规程中进一步明确事前磋商的参与主体及各自的权利与职责。

### (2) 制定受益补偿条款,促进上下游利益分享

国际河流水资源的竞争利用不可避免,而流域国家之间的权利义务对等是促进合作、避免冲突的关键,受益补偿机制正是使权利义务趋于对等的重要方法<sup>[22]</sup>。受益补偿是指在国际河流利用和保护中受益的国家对为其受益在客观上采取措施并付出相应代价的国家给予合理补偿,能够兼顾均衡上下游、左右岸国家的利益分配和责任承担,增进流域国签订和执行条约的积极性。从国际河流实践来看,受益补偿条款是很多跨界水条约、协定的重要内容之一。如美国与加拿大于1964年签订《加拿大—美国关于合作开发哥伦比亚河水资源条约》,规定加拿大在其境内修建邓肯坝、麦卡坝和金利赛德坝等3座水库,以满足下游防洪减灾和优化水力发电需求,同时美国每年对加拿大进行上亿美元的防洪效益和发电效益补偿<sup>[23]</sup>。美国和墨西哥关于科罗拉多河以及格兰德河的分水协议中也都含有不同程度的受益补偿条款,对协议成功运行至关重要。因此,有必要学习和借鉴国际水法最佳实践,在规程中补充制定合理的利益补偿条款。合作可循序渐进,逐步确立补偿原则、补偿标准和补偿方式。

### (3) 建立公众参与制度,提升管理决策质量

加强水电项目中的公众参与是保障其知情权、参与权和监督权,促进水电开发决策科学民主化的有效途径,也是国际社会的普遍共识。但公众参与在实践中也存在一些悖论和问题,如大部分民众不具备相关专业知识,意见容易被其他因素所误导和左右。近年来,湄公河各国政治民主化进程快速发展,各种市民社会组织和非政府组织迅速壮大。这些组织彼此配合、开展调研、制造舆论,给政府实施水电开发计划施加强大的压力。在其影响下,民众的政治参与意识、决策影响能力明显提高。因此,加强对公众参



与的引导,利用其正面作用并与其形成良性互动,塑造其价值判断和达成谅解十分重要。为进一步提升公众参与的有效性,湄委会及成员国政府应发挥主导作用,对信息公开的渠道和范围,公众参与的途径和方式等进行整体策划,并以具体条款形式写入规程中,从法律上确定公众参与的合法地位,保障公众参与制度化、规范化。

#### (4) 完善事前磋商流程,加强全过程管理

实践表明,仅仅依靠为期6个月的事前磋商单个环节,难以处理湄公河水电开发中复杂的权益分配关系。为促进流域水电协调发展,应建立健全的全过程管理机制,并重视事前的通报和事后的监管工作。事前通报是指在事前磋商正式启动前数月,通报国就将其用水计划通报湄委会和其他成员国。在这一阶段,湄委会可完成事前磋商路线图、公众参与方案以及资金安排等技术筹备工作,并在官网公布相关信息,为正式磋商的顺利开展争取充足时间;成员国也可提前就项目的资料完整性、环境影响等重要问题进行沟通、协商,使争端解决更加前置化,预防可能的冲突。事后监管是在事前磋商期满后,依托流域综合监测信息管理平台,持续跟踪监测流域水电项目开发方案、环境影响和减缓措施的实施以及经济社会效益等状况,并定期向管理机构提供相关分析报告,实现流域信息互联互通、资源共享。此外,对事前磋商的执行过程、效果和成员国的履约情况进行全面、客观地评价,将结果反馈到决策部门,为制度改进和程序优化提供支撑。

中国于1996年成为湄委会对话伙伴,此后一直与之保持密切合作与对话。由于中国并不是湄委会成员国,无须履行《协定》和《PNPCA规程》规定的义务,在境内澜沧江段进行水资源开发时相对自由而较少受到下游国家的约束。随着流域水电开发热潮的兴起,湄委会事前磋商机制可能给中国参与全流域开发合作带来影响,分析其影响主要包括三个方面:一是,《公约》已于2014年8月生效,缔约国将越来越多,影响力日益提升。《公约》是直接的国际法渊源,虽然中国在联大会议上投了反对票,但《公约》规定的公平合理利用原则、不造成重大损害原则和一般合作原则等习惯国际法原则以及对计划采取措施的事前通知、磋商和谈判规则,在惯例或道义上对我国也有一定的约束,可能影响我国国际河流开发规划和项目的正常开展,并对我国倾向于“双边模式”的水外交策略形成一定挑战。二是,多年来湄委会多次邀请中国加入该组织,但中国始终未正式表露过要加入的意向,引起部分国家民众对中国参与次区域水治理合作缺乏诚意的误解,以及对中国在上游进行“单方面”水资源开发的担忧。与此同时,部分非政府组织、媒体及域外大国出于寻求自身利益的需要,借机煽动舆论,指责中国是在有意规避湄委会的大坝审查程序,可能使下游国家对中国的信任度降低,给双方互信合作带来不利影响。三是,湄公河国家处正在工业化、城镇化和农业现代化的快速发展阶段,都有水电开发的迫切需求。随着“一带一路”战略的推进,中国企业“走出去”步伐加快,更多地以BOT形式参与湄公河干流水电工程建设,这些工程也需要履行事前磋商程序。一旦开发时机、处理方式不当,都可能引起地方政府、居民和NGO的不满甚至对立,导致工程延期或搁置,不仅给对外投资带来较大风险,也有损我企业海外经营的整体形象。如何采取有效应对策略,处理好与下游国家之间的关系,实现对共享国际河流水资源的合理开发利用,是考验中国政策水平和能力的一个重要课题。

澜湄合作机制的建立为解决上述问题创造了良好的机遇。2016年3月23日,澜湄合作首次领导人会议召开,澜湄六国正式迈向澜湄命运共同体。澜湄合作是首个由流域六

国共同创建的新型次区域合作机制,水资源合作是五大优先领域之一。澜湄水资源合作与湄委会单一以水资源合作问题为核心的合作模式有着本质区别,是具备重塑水合作格局、关联自身政治经济利益、把握地区关系发展主动权等功能的新水合作复合模式,对中国提升次区域影响力至关重要。因此,中国在参与澜湄水资源合作中,要以负责任的地区大国为己任,以领导者姿态引领机制发展,以澜湄命运共同体为目标,着眼于长远。具体到水资源开发问题上,为应对事前磋商机制带来的不利影响,可从以下方面着力:

(1) 充分运用好现有机制,主导制定和实施与下游国家的双边或多边水道协定和谈判。在遵守《公约》习惯国际法原则基础上,发展对上游国和整个河流域可持续发展有利的规则、规范,掌握话语权。如中国澜沧江梯级水库“调丰补枯”对下游抗旱减灾发挥了重要作用,可适时向下游寻求利益补偿,或将其作为协定谈判的筹码。

(2) 依托业已建立的澜湄水资源合作中心和联合工作组机制,与湄公河国家加强在技术交流、能力建设、旱涝灾害管理、信息交流、联合研究等方面合作,使下游国家能享受到中国水资源开发带来的红利,进一步消除其疑虑,夯实共同利益。如落实2018年1月10日举行的澜湄合作第二次领导人会议精神,加强澜沧江—湄公河洪旱灾害应急管理,实施全流域防洪抗旱联合评估,就早日建立应对澜沧江—湄公河紧急洪旱灾害信息共享沟通渠道开展联合研究等。

(3) 政府要进一步加强对企业对外投资的信息服务和指导,加快建立湄公河国家国别数据库、投资绩效评价与风险预警体系,帮助企业规避对外投资风险。从企业层面来说,在参与湄公河水电开发时要充分重视调研和论证工作,严格按照国际标准和国际法办事,并处理好与政府、当地居民与NGO的关系,建立良好的沟通渠道,承担必要的社会责任。

(4) 重视水舆论宣传与互信建设,加强公共外交力度,宣传中国绿色发展理念,在国际媒体与社交平台上积极发声、有力回应对我水电开发不实言论。同时,充分发挥NGO、媒体和其他社会力量在对外宣传方面优势,培育中国主导的国际NGO,促进其在国际舞台上发挥更加积极的作用。

### 参考文献(References):

- [1] 长江水利委员会国际合作与科技局. 湄公河开发利用与管理. 武汉: 长江出版社, 2016. [Bureau of International Cooperation, Science and Technology of Changjiang Water Resources Commission. Mekong Development, Utilization and Management. Wuhan: Changjiang Press, 2016.]
- [2] 邢伟. 水资源治理与澜湄命运共同体建设. 太平洋学报, 2016, 24(6): 43-53. [XING W. Water resources governance and building the Lancang-Mekong community of common destiny. Pacific Journal, 2016, 24(6): 43-53.]
- [3] 钟华平, 王建生. 湄公河干流径流变化及其对下游的影响. 水利水运工程学报, 2011, (3): 48-52. [ZHONG H P, WANG J S. An analysis of Mekong River runoff change and its impact on the Mekong River downstream. Hydro-science and Engineering, 2011, (3): 48-52.]
- [4] 中华人民共和国商务部. 老挝水电资源及其开发情况调研报告. <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/dxfw/cj/201011/20101107267580.html>, 2010-11-25. [Ministry of Commerce of the People's Republic of China. Research Report on hydropower resources and development in Laos. <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/dxfw/cj/201011/20101107267580.html>, 2010-11-25.]
- [5] Mekong River Commission. The ISH 0306 study development of guidelines for hydropower environmental impact mitigation and risk management in the Lower Mekong mainstream and tributaries 1st interim report-final [2015-12-31]. <http://>

- www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/1st-Interim-Report-ISH0306-Volume-1-The-Guidelines-Final.pdf.
- [6] Mekong River Commission. Xayaburi hydropower project prior consultation process (2010-12-15). <http://www.mrcmekong.org/topics/pnpca-prior-consultation/xayaburi-hydropower-project-prior-consultation-process/>.
- [7] Mekong River Commission. Lower Mekong countries take prior consultation on Xayaburi project to ministerial level (2011-04-19). <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/lower-mekong-countries-take-prior-consultation-on-xayaburi-project-to-ministerial-level/>.
- [8] Mekong River Commission. Further study on impact of Mekong mainstream development to be conducted, say Lower Mekong Countries (2011-12-08). <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/further-study-on-impact-of-mekong-mainstream-development-to-be-conducted-say-lower-mekong-countries/>.
- [9] DON Sahong Power Company. Project overview. <http://dshpp.com/project-overview/>.
- [10] Mekong River Commission. Don Sahong hydropower project (2014-12-15). <http://www.mrcmekong.org/topics/pnpca-prior-consultation/don-sahong-hydropower-project/>.
- [11] Mekong River Commission. MRC takes Don Sahong project discussions to ministerial level (2014-01-16). <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/mrc-takes-don-sahong-project-discussions-to-ministerial-level/>.
- [12] Mekong River Commission. Lower Mekong countries take prior consultation on the Don Sahong project to the governmental level (2015-06-19). <http://www.mrcmekong.org/news-and-events/news/lower-mekong-countries-take-prior-consultation-on-the-don-sahong-project-to-the-governmental-level/>.
- [13] 吴良有. 湄公河北本水电站机组机型及单机容量选择. 云南水力发电, 2015, (4): 111-114. [WU L Y. The unit and capacity of the Pak Beng hydropower station in Mekong River. Yunnan Water Power, 2015, (4): 111-114.]
- [14] 中国大唐集团公司. 老挝北本项目通过湄公河委员会PNPCA程序. <http://www.china-cdt.com/dtwz/indexAction.ndo?action=showDoc&d=434DD531-49F4-C7DC-707E-E5BF6A7F6134&t=,2017-07-04>. [China datang corporation. The Pak Beng project in Laos have passed MRC's PNPCA procedure of the Mekong River Commission. <http://www.china-cdt.com/dtwz/indexAction.ndo?action=showDoc&d=434DD531-49F4-C7DC-707E-E5BF6A7F6134&t=,2017-07-04>.]
- [15] 屠酥, 胡德坤. 澜湄水资源合作: 矛盾与解决路径. 国际问题研究, 2016, (3): 51-63. [TU S, HU D K. Lancang-Mekong water resources cooperation: The contradiction and solution path. International Studies, 2016, (3): 51-63.]
- [16] GARY L, NATALIA S. Power and responsibility: The Mekong River Commission and Lower Mekong mainstream dams. Australian Mekong Resource Centre University of Sydney & Oxfam Australia, 2009.
- [17] 张励, 卢光盛. “水外交”视角下的中国和下湄公河国家跨界水资源合作. 东南亚研究, 2015, (1): 42-50. [ZHANG L, LU G S. Transboundary water cooperation between China and the lower Mekong countries from the perspective of water diplomacy. Southeast Asian Studies, 2015, (1): 42-50.]
- [18] 环球网. 老挝拟在湄公河修建大坝工程引发美国批评. <http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-11/3249909.html>. 2012-11-06. [World Wide Web. Laos's proposed dam construction in Mekong River arouses US criticism. <http://world.huanqiu.com/exclusive/2012-11/3249909.html>, 2012-11-06.]
- [19] CRONIN R, HAMLIN T. Mekong Turning Point: Shared River for a Shared Future. (HENRY L ed.). Washington, DC: Stimson Center, 2012.
- [20] 广西大学中国-东盟研究院. 中国-东盟研究院柬埔寨研究所舆情周报(2014-09-07-09-13). <http://cari.gxu.edu.cn/info/1123/3908.htm>, 2014-09-15. [China-ASEAN Research Institute of Guangxi University. Cambodia Institute Public Opinion Weekly of China-ASEAN Institute (2014-09-07-09-13). <http://cari.gxu.edu.cn/info/1123/3908.htm>. 2014-09-15.]
- [21] 余世维, 冯彦, 王文玲. 《国际水道非航行使用法公约》被认可的区域差异性. 地理学报, 2017, 72(2): 303-314. [YU S W, FENG Y, WANG W L. Differences among the parties of "Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses". Acta Geographica Sinica, 2017, 72(2): 303-314.]
- [22] 王志坚. 国际河流法研究. 北京: 法律出版社, 2012. [WANG Z J. International River Law. Beijing: Law Press, 2012.]
- [23] 钟勇, 刘慧, 田富强, 等. 跨界河流合作中的囚徒困境与合作进化的实现途径. 水利学报, 2016, 47(5): 685-692. [ZHONG Y, LIU H, TIAN F Q, et al. Prisoner dilemma in transboundary river cooperation and the way towards evolution of cooperation. Journal of Hydraulic Engineering, 2016, 47(5): 685-692.]



## Research on prior consultation mechanism for mainstream hydropower development in the Lower Mekong

KUANG Yang<sup>1</sup>, LI Hao<sup>1</sup>, YANG Ze-chuan<sup>2</sup>

(1. Changjiang River Scientific Research Institute of Changjiang Water Resources Commission, Wuhan 430010, China; 2. The International Economic & Technical Cooperation and Exchange Center, Ministry of Water Resources, Beijing 100053, China)

**Abstract:** The Mekong River Commission is the only international intergovernmental organization in the Mekong River basin engaged in water resources development and management, but its institutional system effectiveness has been questioned. Especially the "Procedures for Notification, Prior Consultation and Agreement" concluded in 2003, which was successively applied to the Xayabury, Don Sahong and Pak Beng hydropower stations in Laos, not only failed to reconcile the differences of interest and contradictions of member countries, but also caused great controversy. As the mainstream hydropower development accelerates, the objective environment for China to participate in the development and management of water resources in the sub-regions is also changed. There is an urgent need to strengthen relevant theoretical foundation and practical research to promote basin development cooperation and sustainable development. Therefore, this paper mainly introduces the institutional framework, management mechanism and operating process of the MRC prior consultation mechanism, while objectively analyzes its achievements and problems based on the three practices, and then puts forward suggestions for improvement in four aspects, such as supplementing an explanatory document, making provisions for benefit compensation and public participation, as well as perfecting the process of prior consultation. Finally, we discuss the impact of the MRC prior consultation mechanism on China's participation in the whole basin management and effective countermeasures, which will provide reference and enlightenment for China's water resources development and cooperation policy under the Lancang- Mekong cooperation framework.

**Keywords:** Mekong River Basin; hydropower development; prior consultation mechanism; Lancang-Mekong cooperation