

怎么啦 为什么事关重大？

——一本献给一切关心水质的人们的小册子

1992 年联合国欧洲经济委员会
《跨界水道和国际湖泊的
保护和使用的公约》



联合国欧洲经济委员会





意大利环境和领土部
(标志)



瑞士环境、森林和景观厅
(标志)



欧洲经委会秘书处特此志谢意大利环境和领土部，瑞士环境、森林和景观厅，及西班牙环境部对于本手册的图片、编排和印刷所作的贡献。

1992 年联合国欧洲经济委员会 《跨界水道和国际湖泊的 保护和利用公约》

照片志谢：Peeter Unt(百事可乐跨国合作中心)、Informato AG、
国际水评估中心、芬兰环境所、Rustam Shagaev、Stepien Lukasz、Vladimir
Pirogov、Stanislav Kanaki 和欧洲经委会新闻处



联合国
纽约和日内瓦
2004 年

欧洲经委会地区的水的问题：刻不容缓的合作

水是我们日常生活的一个基本要素。近年来，我们不得不面对日益加剧的水的缺乏、水污染，以及许多与水有关的灾难。在全世界，受污染的水是 7% 的死亡和疾病人数的罪魁祸首。仅仅在联合国欧洲经济委员会地区，亦即欧洲、中亚、北美和以色列(见地图)，就估计有 1.2 亿人不能获得安全饮水和充足的卫生条件。因此，他们比较容易受到与水有关的严重疾病的感染。



欧洲经委会地区

联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)是联合国 5 个区域委员会之一，于 1947 年建立。委员会为欧洲、北美、中亚和以色列各政府提供一个区域性的论坛，来研究该地区的经济、环境和技术问题以及建议行动方针。

欧洲经委会还积极参与制订国际法律文件及建立国际规范和标准。它的主要活动领域有：经济分析，环境和人类定居，运输，贸易、工业和企业发展，森林和木材，可持续发展以及统计。

不同的用途，不同的问题

欧洲经委会不得不处理非常具体的水的数量和质量的问题，大部分这些问题出于这个地区将可以得到的水派作不同的用途(见图表)。

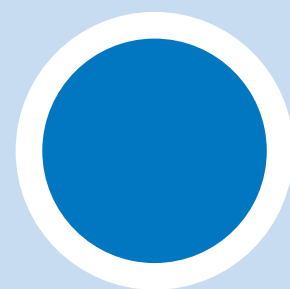
目前，欧洲人口有 31%生活在已经遭到我们称之为“供水高度紧张”的国家里，尤其是在干旱时期和河流水位低的时期。麻烦在于在整个欧洲和中亚对净水的需求很可能增加。象地中海和中亚各国这些地区目前已经对他们的水资源过度开发了，这些地方很可能会发现这种不断增长的需求将使得不同的用水户之间，以及各国之间产生冲突。

在此同时，有些欧洲经委会国家现在的涝灾比以前多了，这种涝灾将具有严重的经济和社会影响。涝灾已经成为不仅是在西欧、中欧和北美的部分地区，而且还在地中海各国出现的最常见、最耗费财力的“水的数量问题”。

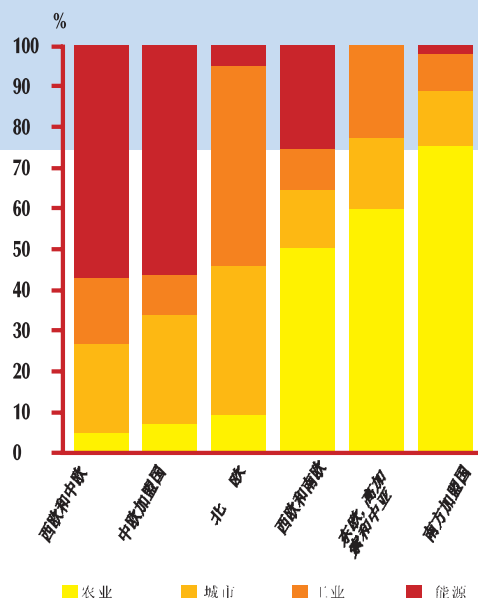
许多国家依靠地下水来满足饮水的要求，正在很快地抽空蓄水层，尤其是城市周围的蓄水层。目前，大约 1.4 亿欧洲城市居民的供水来自过度使用的地下水资源。农业灌溉的需求也对可以获得的淡水提出过分的要求。这些过程正在不可逆转地破坏我们的环境，因为它们正在降低地下水位，威胁着自然湿地，并且造成盐水入侵沿海地区的蓄水层。

尽管形势如此危急，水正在通过不适当的灌溉做法和供水系统的水的大量损失而被浪费掉。有些国家在供水网干净饮水的损失竟然达到令人吃惊的 30%，在某些情况下，这个数字可以上升到 60%或更多。

不同的用途，不同的问题



以地区分的每个地区的水量



西欧和中欧：

丹麦、德国、比利时、联合国、爱尔兰、奥地利、卢森堡、瑞士、荷兰、列支敦士登；

中欧加盟国：

波兰、捷克共和国、爱沙尼亚、立陶宛、拉脱维亚、罗马尼亚、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、保加利亚；

北 欧：

芬兰、瑞典、挪威、冰岛；

西欧和南欧：

西班牙、法国、希腊、意大利、安道尔、葡萄牙、圣马力诺、摩纳哥；

东欧、高加索和中亚：

哈萨克斯坦、土库曼斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌克兰、俄罗斯联邦、白俄罗斯、乌兹别克斯坦、摩尔多瓦共和国、亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚；

南方加盟国：

塞浦路斯、马耳他、土耳其。

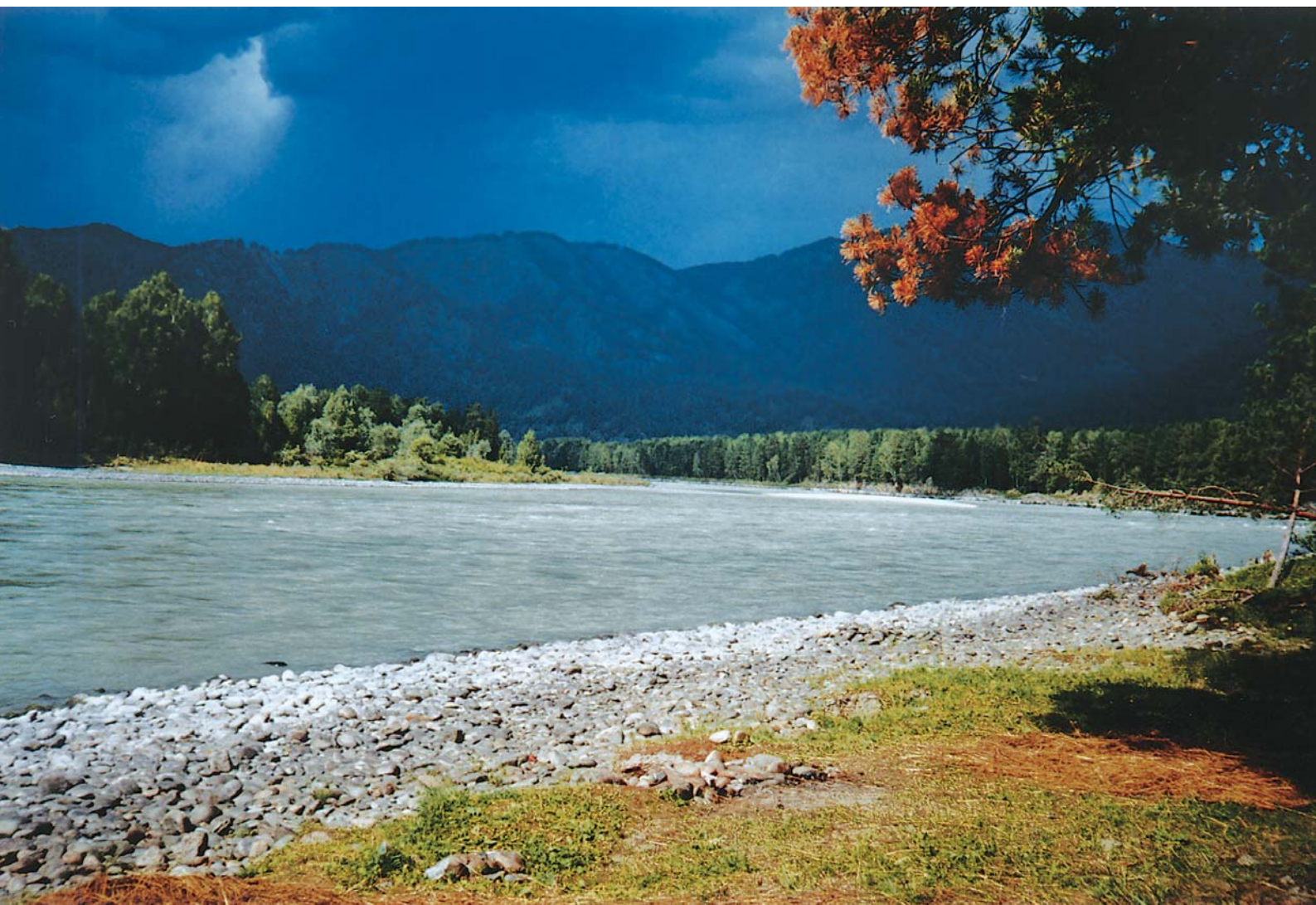
来源：欧洲的环境：第三次评估，欧经联

水的分享

在欧洲，解决这些复杂问题的努力由于水资源基本的跨国界性质而变得更加复杂了。欧洲经委会地区有 150 多条主要河流和 50 多个大型湖泊流经或横跨两个或两个以上国家的边界。在西欧和中欧，已经查明有 100 多个跨国界的蓄水层，在这个地区的其余地方，预计还会查明更多这样的蓄水层。20 个欧洲国家 10% 以上的水资源依赖邻近各国，有 5 个国家从上游国汲取它们 75% 以上的资源。

幸运的是，欧洲经委会各成员国越来越认识到，如果它们要确保合理、公平地使用跨界水道，就必须进行合作。它们知道它们分享同一条水道的资源，相互依靠来应用有效的解决办法。

这个积极的解决问题的方式，是由联合国欧洲经委会《跨界水道和国际湖泊的保护和使用公约》所采取的非同小可的措施所激发的，34 个欧洲经委会成员国和欧洲共同体已经批准了这项公约。



1992 年联合国欧洲经济委员会 《跨界水道和国际湖泊的 保护和使用的公约》 (欧经委水道公约)

欧经委水道公约是于 1992 年里约日内卢会议之前不久，在赫尔辛基通过的，于 1996 年生效，它为分享水资源(河流、湖泊和地下水)的区域合作提供了一个法律框架。

有好几项欧洲国家之间的双边和多边协议，是在《公约》的基础上签订的。第一个例子是 1994 年的《保护多瑙河公约》，这项公约在一个更加具体的次区域范围内发展了《公约》的规定。其他的例子是有关布格河、默兹河、莱茵河、斯海尔德河和佩普希湖的协议，以及关于哈萨克—俄罗斯及俄罗斯—乌克兰的跨界水道的协议。最近的例子有 1999 年的《莱茵河公约》和欧洲联盟的《水务框架指令》。

欧洲经委会还为发展和落实《公约》的总的原则和要求作出了贡献，导致于 1999 年通过了《关于水与健康的议定书》，以及于 2003 年通过了《关于跨界工业事故越境影响造成的民事责任和赔偿的议定书》。

《公约》的力量还在于，它是欧洲经委会地区所建立的一项旨在处理最重要的跨界合作问题的更大的环境法律框架的一部分。另外四项环境公约及其议定书处理下列问题：空气污染、工业事故、环境影响评估；以及信息的获取、公众参与决策，及获得公平解决的问题。

2003 年，《公约》的成功导致了各成员国对之进行修订，允许欧洲经委会地区以外的国家加入，从而使得世界其余地区能够利用《公约》的法律框架，并得益于在《公约》项下所取得的跨界水道合作方面的经验。《公约》的修订对于与欧洲经委会地区接壤的国家来说尤其重要。





综合水资源管理

《公约》的基本宗旨，是加强地方、国家和区域的措施来保护和确保以在生态方面可持续的方式利用跨界地表水和地下水。

然而，跨界水道的管理与国内水资源的管理是分不开的。因此，《公约》要求其成员国在发展和执行地方和国家政策、行动计划、方案和做法时，要与处理跨界问题时一样，应用《公约》的原则。

人们广泛地认识到，传统的条块分割的水务管理方式是不适当的。因此，《公约》提倡一种整体的方法，考虑到水文循环、土地、动植物之间的复杂的相互依存关系，并且根据这样一种理解，即水资源是生态系统的一个组成部分，一种自然资源和一种社会和经济利益。

在早先，是把注意力集中于局限性的污染上和对生态系统的各个组成部分进行孤立的管理，综合性的水资源管理必要地抛弃了早先那种方法，同时也抛弃了往往无视土地的使用对于水质的深刻影响的规划规定。这种新的方法构成了一个决策的框架，迫使管理人员和规划人员在制定综合性的行动策略方面进行合作。

为此目的，《公约》设想了两大类义务。第一类比较普遍性的义务适用于所有的成员国。第一类义务则比较具体，必须由分享跨界水道的成员国来执行。



普遍性的义务

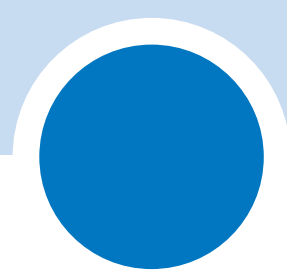
各成员国有义务防止、控制和减少跨界影响，亦即对于环境的不利影响。它们可以是对于人类健康和安全、动植物、土壤、空气、水、气候、景观和历史遗迹，以及其他物质结构，以及这些因素之间的互动所产生的影响。这些影响还包括由于这些因素的变化对于文化遗产或社会经济状况所造成的危害。

各成员国必须确保跨界水道是以生态良好和合理的方式所管理的，跨界水道必须受到维护和保护，它的使用必须是合理、公平的。各成员国还必须维护并在必要时间恢复生态系统。《公约》还强调，防止、控制和减少水污染的措施最好应该在源头采取。

这条预防原则和谁污染谁付钱的原则应该指导这类措施的应用，所有的水务管理都应该满足这一代人的要求而不损害未来世代满足他们本身的要求的能力。

为了防止、控制和减少跨界影响，各成员国必须对污水排放发证和进行监控。点源地区排出物的排放应当基于能够获得的最先进的技术，生物处理方法至少应当应用于城市废水。各成员国必须发展和应用最好的环境做法，以减少农业和其他扩散源的营养物和有害物质的投入。

还要求各成员国考虑到生态系统方式，进行环境影响评估和可持续的水资源管理。《公约》期望其各成员国制订应急计划，确定水质目标，并且尽量减少意外的水污染。



分享跨界水道的成员国的义务

水务管理的需求必须适应该地区的跨界流域地区的特定条件。因此，《公约》提供了一个专门为这些个别的跨界流域所制定的行动框架，要求其各成员国达成适合其规定的河流流域协议。

《公约》还责成同一条跨界水道的各河岸所有国建立联合机构。这种机构可以是双边或多边的河流或湖泊委员会。例如，易北河、多瑙河、默兹河、摩泽尔河、奥德河、萨尔河和斯海尔德河，日内瓦湖、奥赫里德湖、佩普希湖，以及北美的五大湖的情况都是如此。也可以是其他机构性的合作安排，例如，全权委员会议，东欧的一些跨界水道协议就是如此。

需要由这些联合机构来查明污染源，监控和评估跨界水道，以及制定联合行动计划并付诸实施。联合机构还在 2003 年 9 月召开的可持续发展世界首脑会议上通过的《约翰内斯堡执行计划》规定的跨界范围内帮助制定综合性的水源管理和水效率计划。

联合机构的一项特殊的艰巨任务是提供一个分享关于可获得的最先进技术的信息以及关于目前和计划中的利用水务装置和有关装置的信息的论坛。联合机构特别负责建立警告和警报系统以及相互援助等事项。这些机构还遵照例如《欧洲经委会关于跨界情况下环境影响评估的公约》等规定，参加环境影响评估。



关于水与健康的议定书

如今，大多数欧洲人认为干净饮水是天经地义的事。然而，仅仅在欧洲经委会的欧洲部分地区，就估计有 1.2 亿人，亦即七分之一的人口，不能享受安全饮水和充足的卫生条件，使得这些人很容易罹患与水有关的疾病，如霍乱、菌痢、肠道传染病、病毒性甲肝和伤寒等。比较干净的饮水和较好的卫生条件每年可以防止 3000 多万起与水有关的疾病。1999 年的《关于水与健康的议定书》就是考虑到这一点而谈判的。



关于水与健康的议定书 主要的规定

主要的规定

《议定书》的主要目的，是通过包括保护水生态系统在内的较好的水务管理，以及通过防止、控制和减少与水有关的疾病来保护人类健康和福利。这项《议定书》是特别为了达到向每一个人的充足供应安全饮水和充足的卫生条件，以及有效保护用作饮用水源的水的目标而通过的第一项这一类的国际协议。

为了达到这些目标，要求其各成员国确定关于饮水质量和排放物质量，以及供水和废水处理业绩的国家目标和地方目标。还要求各成员国减少与水有关的疾病的暴发和发病率。

《议定书》向水务管理合作引进了一个社会成分。水资源管理应该将社会和经济发展与保护自然生态系统互相关联。此外，改进供水和卫生对于打破贫穷的恶性循环具有根本的重要性。

值得指出的是，欧洲经委会秘书处和世界卫生组织欧洲区域办事处联合向《关于水与健康的议定书》提供了秘书职能。





关于民事责任的议定书

2000年1月发生的Baia Mare事件表明了工业事故所具有的灾难性的越境污染潜力。残渣隔墙上的一条裂缝使得一家采矿公司溢出大约10万立方米氰化物含量很高的残渣废料。这个事故造成将估计数量为50至100吨的氰化物以及重金属，特别是铜，排放至拉普斯河、索梅什河、蒂萨河，最后流入多瑙河，使得污染到达黑海，影响到罗马尼亚、匈牙利及塞尔维亚和黑山等国。

这类事故并不受到各种现行民事责任体制的充分处理，这些体制要么不够具体，无法应用，要么根本就没有生效。《关于跨界工业事故越境影响造成的民事责任和赔偿的议定书》在2003年通过，填补了这个空白，以及解决了邻国之间不赔偿的损失的问题。

主要的规定

《议定书》给予受到跨界水道上的工业事故越境影响的个人(例如渔民或下游给水装置)索取充分、立即的赔偿的法定索赔权。

公司应该对于包括残渣隔墙在内的工业设施，以及在通过管道运输期间发生的事故负责。人身伤害、财产损失、收入损失、清扫费用以及回应措施，在《议定书》里都涉及到了。

《议定书》根据活动的风险，也就是存在或可能存在的有害物质的数量，以及它们对于环境的毒性或风险，确定了责任的经济限额。为了理赔这类责任，各公司必须建立经济担保，如保险或其他担保物等。

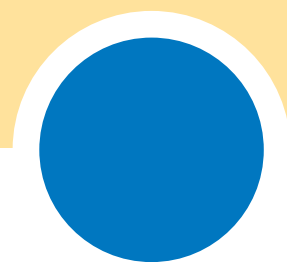
《议定书》确保对受害人无歧视：对于越境影响受害人的处理的优惠程度不得低于发生事故国家的受害人。

利益

《议定书》通过鼓励各公司采取措施防止它们今后将承担责任的损害，首先有助于防止事故，并且也有助于限制这些事故对于人们和环境的不利影响。

《议定书》应用起来容易，因为它不要求国内法作出适应性的修改。它将由法院和环境部门直接应用。

《议定书》是欧洲经委会各环境协议的协力成果，因为它是在欧洲经委会《水 公约》和欧洲经委会《关于跨界工业事故越境影响的议定书》的联合框架内发展起来的。各缔约国可以批准其中的一项公约或两项公约，但是联合国的任何其他成员国也可以经过批准之后加入公约。



《公约》 为你做些什么事？

关于水务善治的法律

法治是水务善治的基础，《公约》为跨界水务管理提供了一项综合性和不断自我成熟的体制。在从它问世以来的较短时间内，已经朝着《公约》的主要目标迈出了巨大步伐。

在《公约》的主导下，签订了几项公约针对具体流域的协议。自从前苏联解体以来，《公约》的影响，在帮助东欧、高加索和中亚制订管制那些由于新的国界的产生使得它们变成跨界性的水体的协议方面是特别有用的。

对于创建水务管理体制的另一项重要贡献是通过了一些非约束性的文书，如指导方针和建议等。这些文书通过给予其成员国明白、准确的行动标准而使得《公约》比较容易应用。这些文书回应了各成员国对于若干问题的指导方面的不同需要，这些问题包括水务管理方面的生态系统方式、防止和控制农业肥料和杀虫剂对水的污染、防止和有害物质对水的污染、监测和评估跨界河流、地下水和湖泊，可持续的防洪以及公众参与等等。



《公约》不仅提供了发展双边和多边协议的法律框架，而且还提供了促进谈判的组织框架。《公约》通过其专家网络，向各成员国和非成员国在制定新的关于跨界水道的协议或修订现有协议，以及在制定、修订和/或改写有关水务管理的国家法律/规章等方面提供了一种咨询服务。它还向本地区的各联合机构提供有关改进它们的综合河流域管理和水保护工作的指导。

例如，这种咨询服务促进了俄罗斯联邦和爱沙尼亚关于佩普希湖的协议(1997年)，以及2002年波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、斯洛文尼亚及塞尔维亚和黑山之间的关于萨瓦河的协议。向白俄罗斯、拉脱维亚、立陶宛和俄罗斯联邦提供了在达乌加瓦河和内穆纳斯河的合作方面的技术和法律援助，并且在建立关于由哈萨克斯坦与吉尔吉斯斯坦共享的朱河和塔拉斯河的跨界水务委员会方面也提供了技术和法律援助。



实施

虽然长期以来，政策决定和建议一直是《公约》活动的基本重点，但近年来已经把政策重心转向实际应用方面。

一个例子是监测和评估跨界河流的方案，这个方案包括关于以下的河流、湖泊和地下水的一系列试点项目：i) 跨界河流：布格河(白俄罗斯、波兰、乌克兰)，伊博利河(匈牙利、斯洛伐克)，库拉河(阿塞拜疆、格鲁吉亚)，拉托里特加/乌芝河(斯洛伐克、乌克兰)，马罗斯河(匈牙利、罗马尼亚)，摩拉瓦河(捷克共和国、斯洛伐克)，塞尔维亚斯基/顿涅茨河(俄罗斯联邦、乌克兰)和塔布河(哈萨克斯坦、俄罗斯联邦)；ii) 湖泊：佩普希湖(爱沙尼亚、俄罗斯联邦)和皮哈雅尔维湖(芬兰、俄罗斯联邦)；iii) 地下水：阿格特莱克/斯洛伐克喀斯特(匈牙利、斯洛伐克)以及布格河地下水的一部分(白俄罗斯、波兰)。其目的是实施关于监测和评估的指导方针并测试和评估其效力，以便有必要时进行修订和更新。应该着重指出的是，这个方案不仅改进了跨界监测和评估系统，同时还改进了水务管理方面的合作。



培训和能力建设

加强《公约》的应用的另一个方法是通过培训和能力建设。在过去 10 年内，《公约》组织了 50 多个有关水务管理的不同方面的讲习班和研讨会，如地下水管理、水与工业事故、可持续的水务管理与健康，以及公众参与等。

预计还有长期性的培训活动。例如，即将于 2004 – 2006 年开展的“水务合作能力”项目，其目的是加强东欧、高加索和中亚地区的跨界水务管理能力，以及改进欧洲经委会地区的各国家、利益相关者和项目的协调、合作和经验分享。

成果的评估

在《公约》项下所开展的各项活动旨在支持其成员国遵守《公约》的规定以及其建议和指导方针。所以，对各项政策决定和建议以及项目的实施采取后续措施和估价，并且在必要时对各方案进行调整。

监测《公约》在改进欧洲经委会地区跨界水务管理方面的效力的愿望，体现在评估欧洲跨界水体(河流、地下水和湖泊)的项目中。这个项目创始于 2004 年，将对“欧洲环境”第六届部长级会议关于环境状况的第四次评估报告作出贡献。

与其他各项欧洲经委会 环境协议的界面

《公约》自从通过以来，就与其他各项欧洲经委会的环境公约建立了密切的合作关系。与《工业事故公约》的合作尤其成功，并且导致了《民事责任议定书》的通过，以及一系列的联合活动，其中包括建立一个关于水和工业事故的联合专家小组，以及制定安全指导方针和建议来防止事故性的水污染。

欧洲经委会的《水公约》与其他欧洲经委会文书的协力，提供了一种出色的工具，来创建一种一般来说在欧洲经委会地区，尤其是在跨界水道保护方面的有凝聚力的法律框架。



与各世界范围和地区性的有关 水的方案的联系

《公约》还与诸如世界可持续发展首脑会议后续工作等世界性的方案、联合国可持续发展委员会的工作以及世界水发展报告有着密切的互动关系。

在区域方面，《公约》支持欧洲经委会的“欧洲环境”过程。它特别在欧洲联盟的《东欧、高加索和中亚地区的水务倡议》（《水倡议》）和《水倡议》各国的环境战略方面发挥重大的作用。《公约》协助各国实施欧洲联盟的《水务框架指令》：它特别是在跨界范围内以及在扩大的欧洲联盟的边界各国内充当传播有关《指令》的工作的平台。



《公约》 项下的机构

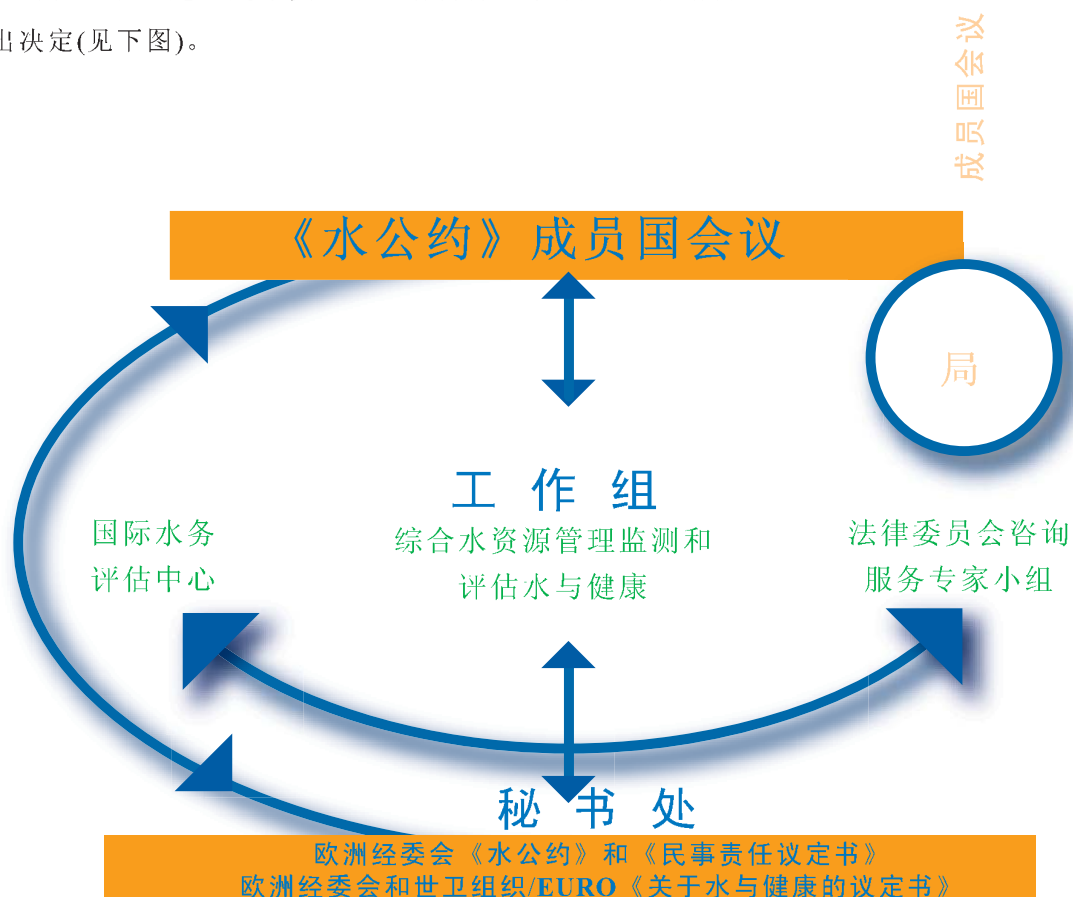
成员国会议

负责实施《公约》的主要机构是成员国会议，它作出有关《公约》项下的工作的全部决定。

该机构负责确定和复审各成员国跨界水务管理方面的政策和办法。它还负责分享在签订和实施关于跨界水道的双边和多边协议中取得的资料和经验，并且为了达到《公约》的宗旨所需要的任何行动。

各成员国每三年开一次会，以确定下一个三年或更多的年份里的工作方案。

成员国会议还就它建立起来实施该工作方案的工作的组织和作用作出决定(见下图)。



综合水资源管理工作组

它的主要任务是制定和实施新的政策、战略和方法来保护跨界水道。

该工作组已经制定了政策指导方针(如：关于国家间水的分配的建议、关于可持续的洪水管理的指导方针、关于公众参与水务管理的指南等)。工作组还负责通过讲习班和会议、培训和能力建设来分享根据《公约》进行综合性水资源管理方面的经验。

监测和评估工作组

该工作组负责制定监测和评估跨界水道的方法。它特别已经制定了监测和评估跨界河流、跨界地下水和国际湖泊的三套指导方针。此外，工作组还通过试点方案来协助各国实施关于在若干流域地区监测和评估跨界水道的指导方针，以说明这些方针的应用，并对这些方针进行必要的调整和改进。

该工作组还负责制定战略指导方针以及欧洲经委会地区的跨界水道评估方案。



水与健康工作组

该工作组负责在《关于水与健康的议定书》尚未生效期间临时执行该议定书。因此，它提供：

- 对各国的关于保护水源和防止与水有关的疾病的普遍政策指南；
- 关于解决已经为人们所认识的和正在出现的问题的实际做法的技术指南，诸如对与水有关的疾病的监管、对重灌蓄水层的健康风险的评估和管理问题；
- 在某些国家的实际斡旋，例如在拉脱维亚和土库曼斯坦关于饮水实验室升级方面的合作问题，在塔吉克斯坦关于监测饮水质量的问题，或者在阿塞拜疆协助将世界卫生组织的《饮水质量指导方针》用作国家立法的一个基础的问题等。

国际水务评估中心

国际水务评估中心是《公约》在综合性水资源管理方面的一个合作中心。该中心于2000年9月在荷兰内河水道管理和废水处理研究所成立。国际水务评估中心是科学家和决策者们在对水务政策面临的新的挑战作出回应并且在国家、跨界和国际各级予以实施方面的一个联合平台。国际水务评估中心提供与水有关的监测、评估、信息技术和公众参与方面的专门知识。它的最新的报告和指导方针、培训课程和讲习班，以及对于联合机构的咨询提高了《公约》的工作的价值。国际水务评估中心依托一个由欧洲的各主要水务研究所组成的网络。如果欲了解国际水务评估中心更多的情况，可查阅<http://www.iwac-unece.org>。



法律委员会和咨询服务

法律委员会的目的在于就有争议的法律问题向《公约》项目下的各机构提供咨询。

咨询服务是一个各国专家的网络，应各成员国和非成员国的请求，为《公约》的实际执行提供法律、机构、经济、财务和技术等方面的支持。

秘书处

联合国欧洲经济委员会是《公约》及其议定书的秘书处。
《关于水与健康的议定书》的秘书处职能是与世界卫生组织欧洲区域办事处合作执行的。



所使用的名称以及材料的提供，不表示联合国秘书处或所提及的任何其他国际组织对于任何国家、领土、城市或地区，或其主管部门，或对于其边界或界限的划定表达无论何种意见。

《水公约》秘书处

联合国欧洲经济委员会

瑞士日内瓦 10,万国宫 CH-1211

电话: +41 (0) 22 917 2373 2463 和 1499

传真: +41 (0) 22 917 0107

电子邮件: water.convention@unece.org

网址: <http://www.unece.org/env/water>

环境和人类居住处司

传真: +41 (0) 22 917 01 07

网址: <http://www.unece.org/env/welcome.html>

欧洲经委会新闻股

电话: +41 (0) 22 917 4444

传真: +41 (0) 22 917 0505

网址: <http://www.unece.org>



联合国欧洲经济委员会



联合国