

**国际法委员会****第六十届会议**

2008年5月5日至6月6日和
7月7日至8月8日，日内瓦

**共有自然资源：各国政府对跨界含水层法条款草案的评论和
意见****补编****美利坚合众国**

1. 美利坚合众国政府认为，在为合理利用和保护构成人类越来越重要水源的地下含水层提供指导方面，国际法委员会关于跨界含水层的工作是一项重大进展。对于努力应对同跨界含水层有关的压力的一些国家，目前缺乏指导，这种情况应该得到处理；国际法委员会努力为利用和保护这些含水层制订一套灵活的工具，这对这些国家可能是非常有益的帮助。在迄今的工作中，国际法委员会在涉及的范围以及提议的义务这两者之间保持了合理的平衡。也就是说，草案涉及的范围很广，包括影响或可能影响跨界含水层的任何地方的活动，以便保护含水层体系，但是草案注意不过分强调所提议的各方保护含水层的义务，以便不影响其他重要的活动。简言之，国际法委员会在一个十分复杂而重要的问题上取得了非常良好的进展。

2. 美国仍然强烈倾向采取内容具体的区域和当地安排而不是一项全面的框架公约，认为前者是处理跨界地下水所受压力的最佳方式。虽然在起草条款草案时可能着眼于一个框架公约，但是美国支持改写这些条款，使之成为推荐性质的非约束性原则，类似于越境损害的赔偿责任处理方式。关于跨界含水层的总体情况，仍有许多问题需要了解，并且具体含水层的状况和各国的做法差别极大。在任何具体谈判中，可适当考虑许多因素，例如，相关含水层的水文学特点；目前的利用情况和对今后利用情况的预测；气候条件和预测；以及经济、社会和文化



考虑。因此，有关地下水的安排最好通过在区域和地方级别的行动加以处理，在这两极采取行动时应考虑到影响每一具体情况的政治、社会、经济和其他因素。此外，目前的条款草案超出了现行法律和惯例。这些条款草案含有一整套义务，包括数据交换、监测、资源管理和技术合作的程序，这显然超出各国目前承担的义务，因此并不适合作为现有习惯法的一种宣示，甚至也不适合作为习惯法的一个合理的逐渐发展步骤。因此，改写这些条款，使之成为推荐性质的非约束性原则，将符合案文大部分内容的一般性质；不过这需要修改文字，消除其中的强制性语言和义务陈述。

3. 美国虽然并不认为一项全面条约会获得充分的支持，但是承认许多国家表示有意制订这样一项公约。如果国际法委员会不顾美国的保留意见，继续朝这个方向努力，美国认为有一些重要问题需要解决。这些问题包括：(a) 一项框架公约与其他双边或区域安排的关系；(b) 非含水层缔约国的作用。

4. 第一方面的问题涉及一项公约与影响跨界含水层的管理和保护的其他协定之间的关系。若干其他协定已经缔结，例如美国与其邻国订立的边界水源管理协定。委员会在进一步审议这些条款草案时，应确保框架公约的缔约国可以选择同其他含水层国家缔结不同于框架公约的协定。含水层国家最有资格判断当地情况，权衡与具体含水层有关的不同的考虑和需要，以自己认为最好的方式管理共同含水层；不应禁止含水层国家这样做。因此，委员会应注意不要通过看来会取代现有双边或区域安排，或限制含水层国家订立此种协定的灵活性。

5. 此外，虽然第 19 条鼓励含水层国家订立管理共同含水层的双边和区域协定和安排，但是该条也禁止含水层国家在未经有关国家明示同意的情况下，就具体含水层或含水层系统订立会对一个或多个含水层国家利用该含水层或含水层体系水源造成重大不利影响的协定或安排。虽然该条评注指出，该项禁止的用意并非是让其他含水层国家对缔约国拥有否决权，但是可以辩论的是，该条款明白文字的效果是让非参与的含水层国家有能力阻止缔结一项协定，或以拒绝明示同意的方式，强迫谈判国作出不合理的让步。

6. 联合国认识到所有相关含水层国家参与一项影响特定跨界含水层的协定的重要性。但是若规定有义务寻求不参加协定谈判但会受重大不利影响的含水层国家的明示同意，可能会对参加谈判的含水层国家施加不必要和不合理的限制。除其他义务外，缔约国无论是单独或共同行动，都必须公平合理地利用跨界含水层（第 4 条草案），避免对其他含水层国家造成重大伤害（第 6 条草案）。因此，仍将缔结这样一项协定同其他含水层国家的明示同意挂钩，看来没有必要，因为上述条款将限制为缔结协定而做出的努力，并且可能是不合理的，让其他国家分别进行的谈判拥有不适当的影响力。美国更愿意建议，应要求各国征求其他有关含水层国家的意见，酌情邀请它们参加有关协定或安排。这样一项义务确保所有

含水层国家都了解协定，并有合理的机会参与协定的拟订，同时不对有意缔结某一项协定和安排的相关含水层国家增加过分沉重的限制。

7. 第二方面的问题涉及不具有共同跨界含水层的缔约国。目前的条款草案设想，非含水层国家将成为缔约国，并在可能影响含水层国家的活动方面承担义务。一些条款对非含水层缔约国规定了义务，包括：关于补给区或排泄区所在国的第 10 条草案；关于可能影响跨界含水层的国家活动的第 14 条草案；关于同发展中国家开展技术合作的第 15 条草案；以及关于可能影响跨界含水层的紧急情况的第 16 条草案。这些条款承认，含水层非常容易由于含水层国家以外的污染和其他损害而受到影响。但是有关合作、信息交换、生态系统保护、污染控制和管理条款却并不适用于非含水层国家。美国建议进一步考虑是否以某种方式将非含水层国家纳入后一类条款。例如，第 11 条草案要求含水层缔约国酌情防止、减少和控制可能对含水层缔约国造成重大损害的含水层或含水层体系污染。不过，鉴于根据第 10 条，非含水层国家已经有义务同含水层国家一起保护含水层或含水层体系，应当考虑扩大该项义务，将预防可能对非含水层国家造成重大损害的污染也包括在内。

8. 最后，如果委员会要制订一个框架公约，必须加上最后条款并确保整篇案文使用适当术语。尤其是，目前的草案条款通篇使用“含水层国”或“国”。而在一项公约中，应使用“含水层缔约方”或“缔约国”，以避免在公约所规定义务的范围方面产生任何混淆。