



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/C.7/1994/5
11 January 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

自然资源委员会

第二届会议

1994年2月22日至3月4日

临时议程* 项目5(b)

与水有关问题的进度审查: 审议新的全球行动文书

涉及全球行动的国际文书

秘书长的报告

概要

本报告是依照经济及社会理事会第1993/302号决定编写的,在该决定中,理事会根据自然资源委员会的建议批准了委员会第二届会议的临时议程和文件,内容载于委员会第一届会议报告。¹ 本报告标题是“与水有关问题的进度审查”,内容涉及其他环境领域全球行动的文书和这些文书的实质性内容,包括对落实各项人权有关问题的分析和各国政府的有关义务。报告介绍了有关水和环境的各项国际文书的主要内容,重点是1992年在都柏林召开的国际水和环境会议提出的各项原则和《21世纪议程》² 中涉及淡水资源的部分。

* E/C.7/1994/1。

目 录

	段 次	页 次
一、初步意见	1 - 6	3
二、国际协定	7 - 23	4
A. 1992年《赫尔辛基公约》	7 - 12	4
B. 1989年《巴塞尔公约》	13 - 14	5
C. 1991年环境影响评价公约	15 - 18	6
D. 1971年关于湿地的拉姆萨尔公约	19 - 21	7
E. 生物多样性公约	22 - 23	7
三、若干与水有关的国际文书	24 - 52	8
A. 都柏林声明和会议报告	25 - 34	8
B. 联合国环境与发展会议报告:《21世纪议程》 的有关规定(第18章)	35 - 42	10
C. 其他方案和行动	43 - 52	12
1. 国际饮水供应和卫生十年	43	12
2. 《1991年德尔夫特宣言》	44 - 48	12
3. 区域发展情况	49 - 50	13
4. 其他有关原则	51 - 52	14
四、国际水道和国际法委员会	53 - 56	15
五、结论	57 - 58	16

一、初步意见

1. 各国在起草与水有关的国际立法时可供参考的文书有各种正式的双边安排,各项多边条约,以及各政府间机构和合格的非政府组织的各项行动。现在有一项新的一致意见,即所有国家和人民有保护地球的共同责任。1992年6月在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议提出的《21世纪议程》,是当前国际合作和协调联合国系统内各项活动的中心文件,而且在今后也将如此。《21世纪议程》提出了执行可持续发展概念的行动计划,可持续发展只有通过国际合作才能实现。为应付环境和发展挑战,各国受到需要建立更有效和更公平世界经济的促使,决定建立一种新的“全球伙伴关系”。这种伙伴关系要求所有国家从事一种“持续的和建设性的对话”以实现更有效和公平的世界经济,一种基于并能加强可持续发展概念的世界经济。

2. 本报告所讨论的各个项目都对保护或改善环境的某些全球重要问题作出了贡献,这些问题涉及到在可持续基础上更合理的综合管理淡水资源。

3. “地球被称为是水的星球或生命的星球,这两种称法的联系绝不是偶然的。没有水就没有生命。水在所有生物组织的血管和根部流动。水对它们来说同所呼吸的空气和所吃的食物一样宝贵,是这些群体的生命线。”³ 只靠各国的单独行动不能保护和保存宝贵的淡水资源,因为主要部分的淡水资源存在于各国际水域。此外,有关水资源相互作用的国际措施同所有的环境保护事项都有密切关系。

4. 在上一个十年期间,各国通过了与水有关的一些立法和条例,⁴ 此外还有一些非常重要的国际协定和具体的努力,说明进一步意识到在处理污染、废物处置和生产产品等事项中水所占有的关键地位。⁵

5. 公平分享国际公地的环境组成部分对国际社会极为重要,对人类健康也是绝对必需的。所通过的许多国际文书都体现了这些原则,即应当合理和公平地使用跨界的自然资源。由于环境退化和可以预见到的各种危害的威胁,公平分享大气的

观念尚未成熟,但朝此方向的发展必须以公平使用和参与的原则为指导。最近的一些环境条约都考虑到这些原则,如1987年签订的关于损耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书以及《生物多样性公约》(1992年),其中规定发达国家和发展中国家公平承担负担和共同但有区别的责任。

6. 从全球方面来说,有关水和环境的事项显然有所进展,虽然不够完整和经常缺乏有效的执行、监测和完善的体制。

二、国际协定

A. 1992年《赫尔辛基公约》

7. 在欧洲经济委员会主持下,欧洲经委会各国于1992年3月在芬兰赫尔辛基举行会议缔结了一项重要和全面的条约,即《保护与使用越界水道和国际湖泊公约》(E/ECE/126),除欧洲经委会以外,还有24个国家签署了该公约。⁶

8. 该公约的目的是加强“国家和国际措施,以预防、控制和减少向水体环境排放有害物质,减轻水体富化和酸化过程,以及减少海洋环境、特别是沿海地区因陆上来源造成的污染”(前言)。该公约首先回顾了1972年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议的宣言、欧洲安全和合作会议的最后文件以及直至公元2000年的欧洲经委会成员国保护环境和合理使用自然资源的区域战略。这些文书以及受到高度称赞的欧洲经委会工作组所提出的有关水问题的其他典范性的文书,不仅为欧洲集团提供了正确的行动准则,而且也是世界许多国家值得认真研究(如果不是仿效)的范例。

9. 所涉及的主题包括同水有关的全部问题,如水灾管理、旱灾管理、⁸ 控制水的污染、越界水域方面的合作、地下水管理、工业合理用水、废水处理、防止土壤和地下蓄水层受到非点源的污染,水管理的生态办法,机构安排,监测和处理数据,预警系统和农业用水。⁹

10. 最近的《赫尔辛基公约》谈到对于越界水域的越界影响,包括“对人的健康和安、动植物群、土壤、空气、水、气候、景观和历史文物或其他物质结构的影响或这些因素之间的相互作用”,和“这些因素的改变对文化遗产或社会经济条件的影响”(第1条,第2段)。一般来说,需要利用“现有的最好技术”来实现《公约》的各项目标;“有害物质”的定义是“有毒、致癌、诱变、造成畸形或经常接触时可在生物体内积累的物质”(第1条,第6段)。

11. 要“合理和公平”用水,以无害生态和便利水的管理为目的,必要时确保生态系统的养护和恢复。所采取的措施不能使污染转移到环境的其他部分;预防、控制和减少污染的费用应由污染者承担(第2和3条)。

12. 其他许多条款规定的义务和目标涉及到环境影响评估、废水处理、防止地下水污染、共同监测水质目标和标准,预警系统和解决争端,但没有谈到某些人士最近提出需要考虑的问题,如个人取得足够饮水供应的权利、环境不受有害物质污染的权利,“公众参与”决策程序或规定水资源为“全球共有物”等。¹⁰

B. 1989年《巴塞尔公约》

13. 为拟订一项关于有害废物跨界运输的条约,在瑞士巴塞尔举行了一次全权代表会议,最后拟订了1989年《控制危险废物越界移动及其处置的巴塞尔公约》(UNEP/10.80/3,1989年3月22日)。这种移动和最后的处置(经常涉及到水)必须要符合保护环境和保全自然资源的要求,并以不危害人的健康为条件(前言)。巴塞尔公约提到关于危险废物无害环境管理的开罗准则和原则(环境规划署理事会1987年6月17日第14/30号决定通过),并考虑到联合国人类环境会议宣言(斯德哥尔摩,1972年)。对其移动需要控制和管理的有害废物分为三类(附件一、二和三)。

14. 处置作业分为“不能导致资源回收、再循环、直接再利用或其他用途”的作业(附件四 A)和可能导致这些情况的作业(附件四 B)。前一类作业方式非常注意涉及到土地利用的各种手段,包括向井内注入可抽取的抛弃物,在矿井、池塘或湖泊

内倾倒液体或污泥状抛弃物,以及向河内释放这些抛弃物。对可允许的有害废物的跨国转移或处置规定了严格的处置规则。放射性废物和船舶正常作业产生的废物应由其他国际文书作出规定,不属于巴塞尔公约的范围(第1条,第3和4款)。

C. 1991年环境影响评价公约

15. 1991年在芬兰埃斯波签订了一项重要条约,向欧洲经委会成员或与其有咨商地位国家以及一些区域经济一体化组织开放。这项条约的全名是《越界情况下环境影响评价公约》;其目标是“保证无害环境和可持续发展“和”加强特别是越界情况下环境影响方面的国际合作”(序言)。

16. 埃斯波公约的缔约国必须采取“一切适当和有效的措施,以防止、减轻和控制拟议活动产生的重大有害越界环境影响”: (第1条,第1款)。根据埃斯波公约,提议国为此应“确保环境影响评价是在决定核可或着手拟议活动...,即可能造成重大有害越界影响之前进行”(第2条,第3款)。附录一是这些活动的详表,特别是原油提炼;煤炭气化和液化设施;热能和核能发电站;核燃料生产、处理和放射核燃料;核废物储存、处理和加工;铸铁和溶钢及非铁金属;石棉提取、处理和转换;综合化学设施;长直径运油和瓦斯管;内陆水道和主要港口;废物处理设施,包括有毒和危险废物;大水坝和蓄水池;每年抽取1000万立方米以上的地下水;每天制造200公吨风干以上纸浆和纸;大型采矿;石油、石油化工和化工常品的大规模储存设备;以及大规模砍伐森林。

17. 根据埃斯波公约,来源国必须为民众提供“机会,在可能会受到影响的领域,参与有关的环境影响程序”(第2条,第6款)。埃斯波公约要求环境影响评价应“最低限度,在拟议活动的项目一级进行”(第2条,第7款)。

18. 根据埃斯波公约,对附录一所列可能造成重大有害越界影响的拟议活动,来源国应...尽早通知它认为可能受到影响的任何当事国(第3条,第1款)。通知应包含

拟议活动可能越界影响;可能决定的性质;指定答复的合理时间等有关资料(第3条,第2款)。应该遵守的后来程序步骤也加以规定(第3条,第3、8款和第4-6条)。

D. 1971年关于湿地的拉姆萨尔公约

19. 1971年在伊朗拉姆萨尔签订了《关于特别是水禽生境的国际重要湿地公约》。鉴于湿地的基本生态功能是水域的调解者、支持特殊动植物的生境“和”“必须阻止侵占湿地及其丧失的压力”,公约的缔约国表明深信,“只要结合有远见的国家政策与协调一致的国际行动,就可以保护和恢复湿地”(序言)。本公约得到全球广泛承认。

20. 拉姆萨尔公约第1条规定湿地是“沼泽、沼地、泥炭地或水……,水是静止或流动、清、含盐或咸味,包括海水地区,其深度在低潮时不超过六米”。各缔约国同意“在其领土内指定湿地,列入重要湿地目录”,以备第8条所设立的事务局保管(第2条)。根据拉姆萨尔公约,缔约国“应制订和执行其计划,以便推进和养护目录所载湿地,并尽可能在其领土内妥善利用湿地”,同时报告污染或其他人力干扰引起的变化(第3条)。养护措施包括设立湿地自然保护区,并为其提供充分的监管(第4条)。

21. 缔约国“保证彼此协商执行义务…特别是在一个湿地包含的领土跨越一个缔约国以上的情况,或一个水系由各缔约国分享的情况”(第5条)。公约还是开放给“联合国任何成员、专门机构之一、或国际原子能机构或国际法院规约缔约国”签字(第9条)。因此,随着湿地保护严肃性认识、开垦和复原的发展,本公约有极为广泛应用的潜力。

E. 生物多样性公约

22. (1992年6月,里约热内卢)联合国环境与发展会议提出的《生物多样性公约》确认国际行动和合作紧急,是因为生物多样性所受到的威胁和损失出现了迫切

性。这项划时代的公约由出席环发会议的所有国家签署。本公约是政府间谈判委员会在联合国环境规划署(环境规划署)赞助下审议四年之后通过的。公约的目标是“从事保护生物多样性,持久利用其组成部分以及公平合理分享由利用遗传资源而产生的惠益”(第1条)。它申明保护多样性是人类的共同的关切事项。同时,它重申“各国对其本国生物资源的主权权利”(序言)。它通过整体的方法来处理保护和持久利用生物多样性并入有关部门或跨部门计划和政策的问题。发展中国家的特别需要也给以考虑。《公约》集中确保防止生物物种、生态和生态系统破坏的有效行动,而非制订国际规范。

23. 第29条载有提供新的额外资金,使发展中国家履行本公约义务的法律范围。

三、 若干与水有关的国际文书

24. 除了上文所审查的最新的国际文书外,具体与淡水资源有关的其他最新国际行动也加以简单说明。

A. 都柏林声明和会议报告

25. 1992年1月,联合国系统各机构在都柏林举行水和环境国际会议,以筹备联合国环境与发展会议(亦称地球问题首脑会议,于1992年6月在里约热内卢举行)。都柏林会议显然是自1977年在阿根廷马德普拉塔举行的联合国水源会议以来关于水资源最全面的会议。

26. 会议的主要目标包括评价目前世界淡水资源的状况和查明1990年代的优先问题;发展协调一致的部门间管理这些资源的办法,其方法是加强水方案间的联系;制订1990年代及其后无害环境的持久战略和行动计划;和促进有关改善管理水资源的环境后果和发展机会的更深刻认识。

27. 各工作组集中处理综合水资源发展和管理;和水资源评价和气候变化对水

资源的影响;保护水质和水生生态系统;水和都市的持久发展及城市范围的饮水供应和卫生;以及全球、国家、区域和地方各级的执行和协调机制。

28. 会议商定需要协调一致行动来扭转过分消费、污染、旱涝威胁日增的趋势。各级行动建议都根据四大原则:第一,淡水是有限而易于受到危害的资源,为维系生存、发展和环境所需;第二,水源开发和管理应采用参与性处理办法,动员用户、规划者和决策者参加;第三,妇女在提供、管理和保护水质方面起关键作用;第四,水有经济价值,应承认其为经济货物。

29. 会议确认,在第4号指导原则内“应承认所有人都有廉价使用净水和卫生的基本权利”。过去不承认这条规则,包括水的经济价值,造成资源浪费和有害环境的利用,而无法做到有效公平利用以及积极养护和保护。

30. 行动建议按下列的标题提出,并说明了执行都柏林建议所取得的主要利益:减轻贫穷和疾病;防止自然灾害;水的保护和重新利用;持久都市发展;更有效率的农业生产和农村供水;保护水生生态系统;解决水源冲突;提供有利环境;增强和巩固知识基础;加强必要能力。

31. 会议报告有单独一节细密讨论以四项原则安排的综合水资源开发和管理。因为水是维系所有生命体,必须有整体的办法来处理人类社会和经济的发展以及自然生态系统的保护,其中不仅包括必须理解涉及自然环境与土地利用交互作用的整个水文循环,而且包括部门间需要。整体的处理办法包含了生态学处理办法,要考虑到贯穿全体水流流域或地下水蓄水层的问题,也要考虑到同其他自然资源的相互关系。根据会议报告,只要流域跨越国界,就应有国际合作(第2.2段)。

32. 由于水对社会的重要性,“人人,特别是妇女和穷人都应以廉价合理取用的权利”(第2.5段)。其他的后来的分类也予以处理,包括:资料基本和专门技术;人力资源开发;公众认识;体制和法律支配;需求管理;法律;财政;和投资(第2.7-1.19段)。

33. 如果没有详细的评价,不可能适宜计划、设计、建造、管理和维持项目;减

轻旱涝损害;提供工业和家庭供水、都市下水道和能源生产;农业或渔业供水;进行保健措施或保护水生生态系统和沿岸水域(第3.2段)。

34. 这里可以稍微进一步审查都柏林会议报告,但是报告的第4节比关于保护水资源、水质和水生生态系统的都柏林声明还更详尽;第6节讨论水对农村范围持久粮食生产和农村发展以及饮水供应和卫生。第7节审查了国际、国家和地方各级执行和协调的机制。第8节提出后续行动的选择。

B. 联合国环境与发展会议报告:《21世纪议程》的有关规定

(第18章)

35. 现在有名的《21世纪议程》是1992年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议的巨大成果;它概括地处理影响到地球环境困难状况的大量项目,着重在可持续基础上实现社会经济成长和发展的计划。《21世纪议程》第18章专门讨论“保护淡水资源的质素和供应:对水资源的开发、管理和使用采用综合办法”。¹⁶

36. 几乎所有环境问题都与淡水问题有直接或间接的关系。我们已经达到了淡水问题常常成为可持续发展的限制因素这个阶段。举例说,砍伐森林、不可持续的农业、采矿和都市化等不良的土地利用管理可能造成侵蚀、沃化和河川流域的水土流失的增加;大型水库沉积可能减少供给下游和沿岸水域的养料数量。地表水和一些地下水酸化可能导致淡水生物资源的减损,从而造成生物多样性的损失。水力发电和灌溉水坝、河道渠化、从蓄水层过度引出以及用水域作为露天下水道可以造成盐化作用、盐水入浸沿岸蓄水层以及严重的水污染问题。

37. 由于世界很多地区的淡水资源普遍缺乏、逐步破坏和污染恶化以及不适合的活动逐步侵占,需要进行综合的水资源规划和管理。这种综合办法必须包括所有类型的相互有关的淡水域,包括地表水和地下水,并充分考虑到水的数量和质量方面。必须了解到水资源发展在社会、经济发展范围内的多部门性质以及水资源多种

利益的利用：水供应和卫生、农业、工业、城市发展、水力发电、内陆渔业、运输、娱乐、低地和平地管理及其他活动。必须同时以水养护和减少浪费措施支持合理的水利用计划，以发展地表和地下水供应来源和其他可能的来源。然而，必要时必须对水灾的预防和控制措施以及对沉积的控制给予优先。

38. 尤其是在发展中国家，与水有关的疾病是一个重大卫生问题。微生物污染造成的或水媒介传染的疾病以及卫生不足和缺少洁净水有关的疾病很普遍，因此，忽视淡水问题和其他部门性问题之间的关系可能产生严重的社会、经济和人体健康结果。

39. 大家仍然认为，1977年联合国水事会议产生的《马德普拉塔行动计划》¹⁷以及经济及社会理事会第1991/85号决议产生的1990年代战略是在淡水部门拟订国家和国际行动方案的有效基础。这一部门的《21世纪议程》是根据这些战略、1990年9月在新德里举行的1990年代安全用水和卫生全球协商会议的结果、水与环境国际会议(1992年都柏林)的建议和联合国环境与发展会议筹备委员会的工作。

40. 通过一般的目标，以下方案领域成为组成《21世纪议程》第18章的主题的个别章节：

- (a) 水资源的综合开发和管理；
- (b) 水资源的评价；
- (c) 保护水资源、水质和水生生态系统；
- (d) 饮水供应和卫生；
- (e) 水和可持续发展的城市发展；
- (f) 可持续的粮食生产与农村发展的用水；
- (g) 气候变化对水资源的影响。

41. 水资源的综合开发与管理牵涉到很多要素，除其他事项外，还包括发展中国家间新技巧和技术的转让、使用和传播以及发展国内能力，以便能够处理增加的层面，综合工程、经济、环境和社会方面并从对人类影响的角度来预测后果。

42. 虽然从事水资源部门工作的人都了解《21世纪议程》第18章提出的很多因素中每个因素的所涉问题和重要性,《21世纪议程》对于对淡水资源管理问题了解不深的人、包括那些专长于其他部门的人和政治领导人也是一个读本。虽然国际社会和个别国家(特别是发展中国家)执行很多环发会议所要求的任务的能力可能有限,可是联合国环发会议这项详尽的成果至少在今后几年会成为全面剖析的重点。

C. 其他方案和行动

1. 国际饮水供应和卫生十年

43. 大会1980年11月10日第35/18号决议宣布1981-1990年这段时期为国际饮水供应和卫生十年。大会1990年12月21日第45/181号决议关切目前的进展速度依然缓慢,到2000年仍将有相当多的城乡地区平民在饮水和卫生方面不能享有适当和持久的服务;认识到需要在1990年代加强国家努力和国际合作。联合国开发计划署组织的1990年代安全用水和卫生全球协商会议产生的《新德里声明》(A/C.2/45/3)除其他事项外,还认为必须保护环境和卫生以及需要体制改革(包括妇女的充分参与),同时考虑到在水供应和卫生领域的需要和持续的不足。必须加强活动的协调,如大会第45/181号决议指出,特别是通过机构间/行政协调委员会水资源小组委员会和新的水供应和卫生合作理事会进行。

2. 《1991年德尔夫特宣言》

44. 1991年在荷兰德尔夫特举行的一个开发计划署赞助的座谈会制定了一项建立下一世纪水资源能力战略,称为《德尔夫特宣言》。¹⁸《宣言》开头表示,“从1950年至2000年,世界人口将会增加一倍以上”。《宣言》接着又说:“在人口超过1 000万的22个大都会中,有18个是在亚洲、非洲和拉丁美洲的发展中国家。到2025年,占世界人口60%的50多亿人将居住在城市。水直接影响到他们的公共卫生和经济

发展机会。此外,大部分的农村人口可能仍然得不到服务”(第1段)。

45. 《德尔夫特宣言》强调了满足这些需要的使命,同时指出日益需要灌溉农业并指出城市和工业污染的后果。《宣言》表示“必须采取措施作为我们环境的一项重大资源和团结因素来保护和养护水源”(第2段)。《宣言》指出体制弱点和障碍是水服务失去效力和不可持续的主要原因,因此需要迫切注意建立体制能力并使其更重视需求。使命是改进政策、规则、组织和管理技能的发展,以便“更好地前后一致的管理水资源”,这样需要“扩大国家的综合规划”(第3段)。

46. 大家日益了解到建立能力是实现可持续发展的一项重要的、持续不断的过程。必须支持社区组织和水用户协会并让他们积极参与;必须不断重视妇女在关于水活动方面的关键作用及其经过考验的执行管理任务的能力。

47. 在《德尔夫特宣言》中建议将该宣言发交给1992年用水与环境国际会议(都柏林)并继而发交给联合国环境与发展会议,“强调建立能力对于综合的淡水资源管理特别重要。德尔夫特座谈会的有用结论和建议载入《德尔夫特宣言》一项附件内,题为“帮助各国自行解决问题”。

48. “建立能力的主要目标是在规划和执行水部门方案和项目方面提高决策的质素、部门战略和管理效能”(《德尔夫特宣言》附件第6段)。在这方面,“必须充分注意必要的法律和体制安排,以处理国际分享的水资源的开发、使用和保护”(《德尔夫特宣言》附件第14段)。

3. 区域发展情况

49. 欧洲和北美洲《关于跨界水域的保护和使用的双边和多边协定和其他安排》的1993年清单证明,尚未有协定或安排覆盖的国际水道、特别是邻接或经过东欧新成立国家和西亚国家的水道为数不少。另一方面,俄罗斯联邦和哈萨克斯坦就共同使用和保护共有的水资源不受污染达成一项协议(1992年8月27日于俄罗斯联邦的奥伦堡)。乌克兰与俄罗斯联邦在1992年10月缔结了一项类似的协定。

50. 《1990年萨尔河和摩泽尔河行动计划》需要它们的委员会密切合作。依照《行动计划》，除其他事项外，还计划从1985年至1995年将14种优先污染物的工业、城市和扩散排放物减少50%。萨尔委员会和摩泽尔委员会负责分阶段执行这些减少措施、评估排放物、确定必须采取的具体行动以及为在2000年之前达到遵守该《协定》目标制定必要的进一步行动。根据1990年前捷克斯洛伐克、德国和欧洲共同体之间的一项协定，成立了一个保护易北河国际委员会，以实现1991年《减少易河及其受雨区有害和危险物质含量方案》的目标。计划保证受雨区的饮水生产和生态系统的改良，以(尽可能)达到系统的自然状态。此外，两个以上的东欧国家正在拟订一项新的协定，而且一些以前存在的协定正在修订中。很多欧洲协定现已覆盖水质监测以及水平线和水流动量测量，最典型的例子是莱茵河委员会和易北河委员会的监测方案。这方案除了一般的水流和河川内质量数据外，现在还包括水文生物或微生物数据以及关于悬浮的水底的沉积物的数量和质量的数据。¹⁹

4. 其他有关原则

51. 根据事先协商的原则，某一国家计划采取可能对其他国家产生不良影响的行动时，应征求该另一国家的意见，尽管这种行动不违反现行的国际法。事先协商的法律概念早已在国际法中根深蒂固，面对环境问题、特别是那些涉及跨界方面的问题的国家曾经加以援引。事先协商很重要，因为它能够在出现环境问题之前就积极采取行动，而不仅仅是在问题成为事实后才被迫采取行动。这种做法体现了滥用权利则违法的法律原则以及财产权的所有人不应对他人造成重要损害(使用自己的财产不应损及他人的财产)的原则。

52. 在过去数年内产生了防范原则作为一项新的政策手段，规定一些可能对环境不利的物质或活动即使没有确凿的有害证据也可以加以管制。在破坏性活动的后果变成不可逆转之前，必须采取管制行动。包括《蒙特利尔议定书》修订案(1990年和《生物多样性公约》等在内的一些最近的宣言承认这项“防范性”办法。如果充

分执行,防范原则规定在可能造成污染的物质对环境造成不良影响之前对其加以管制。

四、国际水道和国际法委员会

53. 国际法委员会发出了一份极具潜在和长远重要性的“文书”,即1991年国际法委员会“一读”通过的《非航行使用国际水道法条款草案》。²⁰这是对此一主题经过17年的积极调查,文明辩论后暂时通过的。委员会指派的数名特别报告员经年以来深入探究国际水道法的历史发展,照顾到每年大会法律(第六)委员会中提出的各项意见,提出了一批条款,并附加细密的评论。1991年,第四十三届大会,委派了一名新的报告员引导该条款草案的二读,其后,大会将决定对条款的处理。

54. 条款草案开首是有关范围及定义的事项,其后即为有关水道协定的条件(第一部分,导言)。第二部分有一般性的原则,其后为第三部分,计划的措施,第四部分,保护与维护,第五部分,有害情况及紧急情况。最后第六部分是杂项规定。到目前为止,受到大会法律委员会和学术界尖锐批评的条款可说绝无仅有。然而,仍然存在有未达成协议的部分,例如对某一情况(第5,7条)在“平等使用和参与”同“可估计的伤害”两者间关系的问题。

55. 由于国际水道的分属国(国际水道国)之间无具体的协定,因此希望在国际法委员会条款中找到关于处理冲突与争端的国际法的剩余规章,但是当然最好是争端各方彼此间或相互间有协定。特别报告员早先提议中的避免争端与解决争端的特别条款地在委员会压力下产生的。

56. 国际法委员会能各项原则与规章本身达成一读通过是很好的,而且以后将会对其不断地引证和使用(假定二读通过且大会能有某种形式的核可)。这些条款甚至可以用来取代底特律国际法研究所制订的²⁸(例如,1979年关于河流与湖泊污染及国际法的雅典决议²⁹)和国际法协会制订的(例如著名的关于使用国际河流水域的赫

尔辛基规章,和关于国际地面水域的汉城规章)那些范围广阔影响深远的规章,及其其他的关于此主题的非政府组织制订的规章。

五、结论

57. 由此又出现了推动关于淡水资源管理的运动,阐释与扩大国际文书的范围以适应变迁的情势,并最适当地保护这种宝贵的资源--水。²²认识层面确已不断提高,但水资源还必须继续在每个国家的社会和经济部门中与其他事项竞争人力和财力资源。

58. 若干重大趋势已相当明显。广泛的一般认识是,特别是在跨界域范围内,必须编制、交流和散布有关的数据和资料。在最近的一些国际协定中和技术会议的建议和宣言中,针对可能出现有害影响的提议的项目,已出现了关于环境影响评估的广泛程序的体制及咨询。运送和处理对人类健康或一般环境具有危害性废料的问题,已在全球引起重视。此外,通知和警告的责任也已逐渐地体制化。

注

¹ 《经济及社会理事会正式记录,1993年,补编第8号》(E/1993/28),第一章,第Q节。

² 《联合国环境和发展会议报告,里约热内卢,1992年6月3-14日》,第一卷,《会议通过的决议》(联合国出版物,销售编号第E.93.I.8和更正),第一号决议,附件二。

³ Donald Worster,《河流帝国:水、干燥与美国西部的成长》(纽约,Pantheon公司,1985年),19页。

⁴ 选定国家的关于保护和使用跨国界水域的当前国家战略及政策,见欧经共同体文件,ENVWA/WP.3/R.30,1993年9月23日。

⁵ 早期进度审查,请参看,除其他外,《国际河流与湖泊流域的发展和管理经验》,联合国国际河流组织区域间会议报告,达喀尔、塞内加尔,1981年5月5-14日,自然资源/水类汇编,第10号(联合国出版物,销售编号第E.82.II.A.17);和《河流与湖泊发展,联合国河流与湖泊发展以非洲区域为重点的区域间会议记录,亚的斯亚贝巴、埃塞俄比亚,1988年10月10-15日》,自然资源、水类汇编,第20号(联合国出版物,销售编号第E.90.II.A.10号)。又参看《国际水资源的管理:体制与法律方面的问题》。关于国际水资源的发展在法律与体制方面的问题的专家组的报告,自然资源/水类汇编,第1号(联合国出版物,销售编号第E.75.II.A.2);《影响执行国际饮水供应与卫生十年的法律和体制因素》,自然资源/水类汇编第23号(联合国出版物,销售编号第E.88.II.A.21);和《国际河流流域管理的体制问题:财政与合约方面的考虑》,自然资源水类汇编,第17号(联合国出版物,销售编号第E.87.II.A.16号)。

⁶ 《公约》向欧经共同体成员国以及在欧经共同体有咨询地位的国家开放,也向欧经共同体组成区域经济组织的国家开放,因为这些国家将涉及《公约》有关事项的权责转给欧经共同体(包括加入这类条约的权责问题)负责。

⁷ 文件A/CONF.48/14/Rev.1,第一部分,第一章。

⁸ 又见文件“欧经共同体区域内水旱灾的管理”(ECE/WATER/35,1984年6月26日)。

⁹ 参看,例如,文件ECE/WATER/47,1987年3月2日。

¹⁰ 参看S.McCaffery,“获得水的人权:国内与国际影响”,《乔治城国际法评论》第5卷,第2号(1992,秋季),及其中文章;《大会1982年12月17日,第37/137号决议,关于免受有害健康及环境的产品的保护问题》;H.Nito,“健康环境权利的原则的演进过程及其背景”,摘自《Biotechnologie, Ethik und Recht in wissenschaftlicher Zeitalter Beiheft T.39》,Campbell 及其他,eds (Stuttgart,1991),第39-43段;J. Caillaux,“人权与国际环境争端……”,《Per un tribunale internazionale dell'ambiente米兰,1990》,第651-661

段; M. Bedjaoui, “发展的权利”, 摘自《国际法: 成就与前景》, M. Bedjaoui (巴黎, 教科文组织, 1991), 第177-1, 203段; G. Alfredsson 和 A. Ovsioyk “人权与环境”, 《北欧国际法学报》, 第60卷(1991), 第19-27段; 和 J. glazewski, “环境、人权与一个新的南非宪政”, 《南非人权学报》, 第7卷, (1991), 第167-184段。

¹¹ 联合国, 《条约汇编》, 第996卷, 第14583号, 第245页》。

¹² 《水与环境问题国际会议: 21世纪的发展问题, 1992年1月26-31日, 都柏林、爱尔兰、都柏林声明及会议报告》(日内瓦, 世界气象组织, 1992)。

¹³ 《同上》, 都柏林声明, 指导原则。

¹⁴ 《同上》, 行动议程。

¹⁵ 《同上》, 会议记录, 附件II。

¹⁶ 见文件 E/C.7/1993/5, 1993年2月15日, 该章条款摘要。

¹⁷ 《联合国水会议记录, 马得普拉塔, 1977年3月14-25日, 》(联合国出版物, 销售编号, 第E.77.II.A.12) 第一章。

¹⁸ 见《开发计划署讨论会记录, 水部门能力建设战略, 水力及环境工程国际研究所》报告汇编, 第24号, G. J. Alaerts、T. L. Blair 和 F. J. A. Hartrelt, (Delft, 荷兰, 和纽约, 水力及环境国际研究所, 和开发计划署, 1991年, 第一部分。

¹⁹ 见欧经共同体文件 ENVWA/WP.3/R.38, 1993年9月29日, 又参看《世界银行, 水资源的管理: 世界银行政策文件》(华盛顿特区, 国际建设与开发银行/世界银行, 1993); 比较《南太平洋区域自然资源与环境保护公约》(1986) 与《澳大利亚政府间环境协定》(英联邦成员国, 首都地区, 北部地区及地方政府协会)(1992)。

²⁰ 参看《大会正式记录, 第四十六届会议, 补编第10(A/46/10)号, 第三章》。

²¹ 到目前为止, 全面、学术性而详尽的论述是“国际水道的非航行使用”, 其中汇聚了对此一主题的国际专家的意见, 全文出自《科罗拉多国际环境法与政策学报》, 第3卷, 第1号(特刊)。

²² 对适用于国际淡水资源的现代原则及规章的接受,虽然尚未臻完善之境,但近来已有增进的表现,其经过情况可参看《关于河流与湖泊流域发展特别是非洲区域方面情况的联合国区域间会议记录,河流与湖泊流域的发展,亚的斯亚贝巴、埃塞俄比亚,1988年10月10-15日》,自然资源水类汇编,第20号(联合国出版物,销售编号第E.90.II.A.10号),特别是其中第三章第3(B)节,关于法律与体制方面的建议。

- - - - -