



大会

Distr.: General
30 April 2003
Chinese
Original: English

国际法委员会

第五十五届会议

2003 年 5 月 5 日至 6 月 6 日和
7 月 7 日至 8 月 8 日，日内瓦

共有的自然资源

特别报告员山田中正先生关于大纲问题的首次报告

一. 引言

1. 此份首次报告是一份非常初步的报告，涉及“共有的自然资源”这一专题的大纲。报告内容包括引言、目前这个“共有的自然资源”专题形成的背景及对于应处理的“封闭的跨界地下水”方面问题的审查。特别报告员打算编写本报告的增编。

2. 在 1999 年第五十四届会议上，大会鼓励国际法委员会着手为下个五年期挑选符合各国愿望和密切关注事项的新专题，并提出这些新专题的可能大纲及有关资料，以便大会就此作出决定。¹ 委员会在 2000 年第五十二届会议上审议了长期工作方案，并在认真审查了关于各项主题的初步研究后商定，可将以下专题列入长期工作方案：²

1. 国际组织的责任
2. 武装冲突对条约的影响
3. 各国共有的自然资源
4. 驱逐外侨
5. 国际法不成体系引起的危险

¹ 大会第 A/RES/54/111 号决议，第 8 段。

² 《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 10 号》(A/55/10)，第 729 段。



3. 大会在 2000 年第五十五届会议上仅注意到委员会关于其长期工作方案和新专题提纲的报告。³ 其后，委员会在 2001 年第五十三届会议上决定，为了更有效地利用所拥有的时间，在第五十四届会议第一部分会议的第一周优先考虑为长期工作方案所列五个专题中的两个专题任命两位特别报告员。⁴ 在大会 2001 年第五十六届会议期间第六委员会的辩论中，各个代表团认为，鉴于或许需要在可能出现实际问题的领域澄清法律，因此拟议的五个新专题尤为必要。许多代表团认为，“国际组织的责任”这一专题的编纂时机已经成熟，委员会应在所建议的五个专题中优先处理该专题。一些代表团并表示支持审议“共有的自然资源”这一专题。⁵ 因此，大会请委员会着手处理“国际组织的责任”专题，进一步审议要列入其长期工作方案的其余专题，其中适当注意各国政府所作的评论。⁶

4. 在 2002 年第五十四届会议第一部分会议期间，委员会决定将题为“共有的自然资源”这一项目列入委员会工作方案，为该项目任命一名特别报告员，并设立一个工作组以协助特别报告员。⁷ 在委员会第二期会议期间，特别报告员编写了一份讨论文件，供非正式协商时审议。⁸ 他在讨论文件中论及该专题在委员会规划小组中提出的背景，表示打算在该专题项下处理封闭跨界地下水、石油和天然气的问题。特别报告员承认，一个矿藏可能处于两个以上国家的管辖之下，许多海洋生物资源也是共有资源，陆栖动物和鸟类也可能跨界移栖，但他认为，不应在本专题下处理这些资源问题，因为它们所具有的特性与地下水、石油和天然气的特性大不相同，在其他专题中处理更为合适。他并提议采取逐步办法，在研究该专题时首先讨论地下水。他随后提出了本五年期工作方案如下：

2003 年 关于大纲问题的首次报告

2004 年 关于封闭的地下水问题的第二次报告

2005 年 关于石油和天然气问题的第三次报告

2006 年 关于全面审查问题的第四次报告

委员会委员提出了各类宝贵建议，普遍支持特别报告员建议的办法。

5. 在 2002 年大会第五十七届会议第六委员会的辩论中，少数几个代表团就“共有的自然资源”这一专题作出评论。作出评论的那些代表团一般都支持研究该专

³ 大会第 A/RES/55/152 号决议，第 8 段。

⁴ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 259 段。

⁵ A/CN.4/521，第 122 段。

⁶ 大会第 A/RES/56/82 号决议，第 8 段。

⁷ 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 10 号和更正》(A/57/10 和 Corr. 1)，第 518 段。

⁸ ILC(LIV)/IC/SNR/WP.1。

题。有代表团对该专题的题目是否适当表示关切。另一种观点认为，该专题的范围应限于地下水问题，作为委员会过去关于跨界水域工作的补充。审议其他跨界资源的时机尚未成熟。除了跨界水道这一领域，国家之间很少发生真正的冲突，如果国家之间真的发生了冲突，适合特定情况的切实可行的通融方法也已达成。根据这一观点，从多种多样的惯例中推断国际习惯法，不会是有效的做法。⁹ 大会第五十七届会议仅注意到委员会决定将“共有自然资源”这一专题列入其工作方案。¹⁰ 鉴于迄今为止会员国的反应非常有限，特别报告员打算至少在现阶段按上文第 4 段所建议的方针着手工作，尽管地下水问题研究所需时间可能比预期的时间要长。

二. 本专题的背景

6. 委员会在审议国际水道非航行使用法时，首次处理了共有的自然资源问题。简单回顾法律的编纂经过对我们的工作是有意的。国际河流的法律制度在 1815 年维也纳会议上首次进行审议，此次会议通过了欧洲国际水道自由航行原则。多瑙河对于欧洲国际河流法律的发展具有特殊的重要性。欧洲多瑙河委员会由 1856 年巴黎和平条约设立，委员会通过国际合作，对多瑙河的航行进行管理，并为其他河流委员会所仿效。国际河流法律在发展之初，几乎只考虑自由航行权。

7. 此后，又有必要处理国际河流的其他用途，例如能源生产、灌溉、工业流程、航行以外的运输（木材运输）和娱乐。在多数大型河系中，下游国家能够对河水进行充分利用。上游国家对水的新型利用必然在一定程度上对下游国家历史上获得的利益产生影响。这种对水的利用还由于伴随的污染风险造成环境问题。航行制度和非航行使用制度之间存在着根本区别。航行制度的目的在于提供一致的行政管理措施，确保河系的自由航行。而非航行使用制度的重点，则在于必须向有关国家提供公平的利益平衡，并确保河系不受不利的环境影响。

8. 1970 年，大会建议委员会开始研究国际河道非航行使用法律，以逐渐发展和编纂这一法律。¹¹ 委员会的工作从 1971 年开始，并持续到 1994 年，经历了理查德·卡尼、斯蒂芬·施韦贝尔、延斯·埃文森、斯蒂芬·麦卡弗里和罗伯特·罗森斯托克五位特别报告员先生。委员会从工作之初，就收到了各国的大量投入：近一半的水道国家向委员会表达了立场。委员会起草的条文于 1991 年进行一读，几乎没有收到批评意见。委员会于 1994 年拟订了条文最后草案，并提交大会。最后草案只对 1991 年的草案略微作了修改。1994 年，大会决定给会员国两年时间考虑，并于 1996 年召集第六委员会全体工作组，以在委员会拟订的条文草案的基础上，订立一项国际水道非航行使用法框架公约。

⁹ A/CN.4/529，第 236 段。

¹⁰ 大会第 A/RES/57/21 号决议，第 2 段。

¹¹ 大会第 A/RES/2669 (XXV) 号决议。

9. 第六委员会全体工作组于 1996 年和 1997 年举行会议，并于 1997 年 4 月 4 日制订了公约。经全体工作组建议，大会于 1997 年 5 月 21 日以 104 票对 3 票、26 票弃权通过了《国际水道非航行使用法公约》。公约现在尚未得到生效所需的 35 个国家的批准。

10. 公约的主要特征是，公约将作为一项规定剩余规则的框架公约。公约包含的一般规则是：各国一方面对使用国际水资源可公平合理的利用与参与，但另一方面，各国在使用各自领土内的国际水道期间亦有义务采取一切适当措施，以确保不对其他水道国造成重大损害。有关的水道国将通过合作，特别是通过有关已计划将采取措施的通知系统来实现这些原则。一个水道国在执行或允许执行可能对其他水道国造成重大不利影响的已计划采取的措施之前，应及时就此事向这些国家发出通知。公约要求交流有关资料并进行协商和谈判。公约并规定，应该保护和养护国际水道的生态系统，并应预防、减少和控制国际水道的污染。值得注意的是，争端解决应包括强制提交给公正的实况调查委员会，虽然此类委员会的认定对有关各国不具约束力。

11. 第六委员会工作组的谈判中存在三大争议问题。首先涉及的是框架公约的性质和它同特定河流的水道协定的关系。在下游的国家坚持认为，特别协定应比框架公约具有优先地位，而不发达的上游国家则坚持应采用框架公约优先的原则。应该注意到这两项实际考虑因素。但无论如何都需要全体水道国取得一致同意。而实际上，框架公约阐述的原则必定会影响到特定水道协定。第二个问题是，公平合理的利用和参与原则（第 5 条）与不造成重大跨界损害的义务原则（第 7 条）之间的平衡。这的确是争议的核心所在。上游国家提出，除非利用原则高于无损害原则，否则发展项目将无法实施。而另一方面，下游国家则坚持这一准则：即 *sic utere tuo ut alienum non laedas*（使用自己的财产不应损及他人的财产）。最后，第 7 条第 2 款采用“适当顾及”各字把这两项原则联系了起来，使争论的问题得到了解决。这一相当脆弱的联系可能似乎偏向于上游国家。但是，上游国家则须遵守公约第三部分规定的有关新开发项目的严格规定；从而取得了全面的平衡。第三个问题涉及争端解决，特别是是否必须建立强制性的实况调查机制。已透过以下默契解决了这一问题，即无法接受强制提交实况调查委员会的国家可对此作出保留。如果要考虑为任何其他的共有的自然资源建立法律制度，那么，所有这些问题及所达成的解决办法都是十分相关的。

12. 国际法委员会在审议国际水道的非航行使用法讨论到公约范围时提出了地下水问题。特别报告员斯蒂芬·麦卡弗里先生关于这一题目提出了一份详细的研究。¹² 他分析了“国际水道”定义中应包含的水道组成部分，他强调了地下水的两个方面。一是地下水的量：地下水最惊人的特征是同地面水相比数量极大。地下水占地球上淡水的约 97%（不包括极地冰盖和冰川）。另一个是其用途：人类，

¹² 第七次报告，《1991 年年鉴，第一卷（第一部分）》，A/CN.4/436 号文件，第 8-58 段。

尤其是发展中世界大量依靠地下水满足基本需要。他对地下水特征的基本假设似乎，虽然同地面水相比地下水流动缓慢，但是却不断地运动，并且在特殊情况下，可以存在于基本上没有地面水的地区，地下水通常与河流和湖泊密切联系。地下水的这两个特征，即其运动特征和同地面水的相互关系，表明一个水道国对于其地下水的行动可能影响另一个水道国的地下水或地面水。因此，麦卡弗里认为地下水应当包括在公约范围内。委员会对他的建议进行了辩论，最后同意在公约草案中包括同地面水相连的地下水。委员会一读通过的条文草案定义“水道”是指“地面和地下水的系统，由于它们之间的自然关系，构成一个整体单元，并且流入共同终点”（第 2 条(b)项）。包括地下水的理由是因为地面水和地下水构成一个整体单元系统，人类在这一系统某一点的干预可能对同一系统的其他地方产生影响。因此根据系统的完整性，条款草案定义的“水道”一词不包括同任何地面水不相连的“封闭”地下水。但是提出委员会可以作为一个单独的题目研究封闭地下水，以便起草条款草案。

13. 罗伯特·罗森斯托克先生于 1992 年接替斯蒂芬·麦卡弗里先生担任特别报告员，他重新提出地下水问题。1993 年他在介绍他的第一次报告¹³时说，他倾向于在这一专题中包括“不相连的封闭地下水”。如果委员会同意这一主张，那么他就对条款草案作出相关的改动。1994 年罗森斯托克先生提交他的第 2 次报告¹⁴时将他关于“不相连”的封闭地下水研究作为报告附件。他争辩说他的研究证明将不相连的封闭地下水包括在条文草案中是明智的。他指出管理水资源的新趋势是采取综合办法。将“不相连”的封闭地下水包括在内，是以综合办法管理一切水资源总体计划的最起码内容。他相信适用于地面水和相连地下水的原则和规范同样适用于不相连的封闭地下水。在他看来，为了使草案达到这一较广的范围，草案所需作的修改较少，也不复杂，他会编写条款草案需作的修改。委员会对这一建议在 1993 年和 1994 年都进行了实质性和广泛的讨论。¹⁵虽然有些成员同意罗森斯托克先生的意见，将不相连的封闭地下水包括在公约范围内，但是许多成员对这一提议有保留。他们看不出如何将“不相连”的地下水看成构成完整单元的水系统的一部分。他们认为使用封闭地下水是一个比较新的情况，对这一资源所知甚少。不过他们同意，鉴于世界有些地方地下水十分重要，有关封闭地下水的法律同管理自然资源，特别是石油和天然气开发的法律更相近，值得单独处理。

¹³ 第一次报告，《1993 年年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/451 号文件。

¹⁴ 第二次报告，《1994 年年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/462 号文件。

¹⁵ 见《1993 年年鉴》，第一卷，第 2309 次、第 2111-2316 次和第 2322 次会议简要记录；和《1994 年年鉴》，第一卷，第 2334-2339 次、第 2353-2354 次和第 2356 次会议简要记录。

14. 最后，委员会决定公约草案不包括不相连的封闭地下水，并在对一读草案稍作修改后通过了第2条草案。1997年大会对委员会的草案没有作重大修改通过了第2条。最后按文是：

“第2条

“用语

“为本公约的目的：

(a) 水道是指地面水和地下水的系统，由于它们之间的自然关系，构成一个整体单元，并且通常流入共同的终点；

(b) “国际水道”是指其组成部分位于不同国家的水道；

.....”

15. 同时，委员会通过了下列决议提交大会，建议各国在管理跨界地下水时酌情遵循国际水道非航行使用法条款草案所载原则的指导：¹⁶

“**国际法委员会**，

“**完成了**“国际水道非航行使用法”专题的审议，

“**在这方面审议了**与国际水道相连的地下水，

“**认识到**封闭地下水，即与国际水道不相连的地下水，也是维持生命、健康和生态完整的极重要的自然资源，

“**还认识到**需要继续努力制定有关封闭跨界地下水的规则，

“**考虑到**它对国际水道非航行使用法条款所载原则可以适用于跨界封闭地下水的看法，

“1. **赞扬**将在管理跨界地下水方面酌情遵循国际水道非航行使用法条款所载原则的国家；

“2. **建议**各国考虑同封闭地下水所在的其他国家达成协议；

“3. **还建议**一旦出现涉及跨界地下水的争端，当事国应考虑根据条款草案所载规定或商定的其他方式解决争端。”

16. 大会对委员会关于封闭跨界地下水的建议没有采取行动。

17. 2000年委员会将“共有自然资源”作为下一个五年的新专题之一是根据罗伯特·罗森斯托克先生准备的提纲选定的。¹⁷ 罗森斯托克先生认为委员会讨论这一

¹⁶ 见《大会正式记录，第四十九届会议，补编地10号》(A/49/10)，第三章。

专题，专门讨论水，特别是封闭地下水和其他单一地质结构，如石油和天然气，会很有益处。工作应限于两个或更多国家管辖的自然资源。总的环境和全球公域提出许多类似问题，不过还提出许多其他问题。

18. 特别报告员是在这一背景下提议在现有专题下讨论封闭地下水、石油和天然气的，首先从封闭地下水着手。同时指出委员会当前关于“国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任”专题的工作同“共有自然资源”的工作也有相关性。虽然不涉及这样的资源使用，但是涉及一国管辖范围内的活动在其他国家产生跨境后果。

三. 封闭的跨界地下水

19. 在进行以上讨论之后，可以发现，我们要处理的“地下水”所涉，就是两个以上国家共有，但《国际水道非航行使用法公约》第2条(a)款却未涵盖的水体。在提及这种水体时，使用了各种用语：“不相连的封闭的地下水”、“封闭的地下水”、“封闭的跨界地下水”、“国际共有的含水层”等等。这一用语被用来表示独立的水体，它自身的水既未经由河流系统流入共同的终点，现存的地表水中也没有水大量注入。我们必须根据对其水文地质特征的正确认识，拟[定这种水体的确切定义。在我们决定这种定义之前，特别报告员打算为方便起见，使用“封闭的跨界地下水”一词。

20. 委员会就“封闭的跨界地下水”另行进行研究，也许是一项明智的决定。显然，《国际水道非航行使用法公约》载列的几乎所有原则均适用于封闭的跨界地下水。但是，这两种水体之间有明显的不同。举例来说，地表水资源是可再生的资源，而地下水却并不可再生。这意味着，在抽取地下水时，地下水会迅速枯竭，因为其重新补充需要数年时间。如果地下水受到污染，它在许多年里都会处于受污染状态。对地表水来说，需要管制的活动是使用水资源的活动。而对地下水来说，我们也许必须同时管制使用这种资源之外的、可能对地下水的状况和质量产生不利影响的其他活动。在处理这些独特问题需要考虑到其他原则。

21. 虽然水是地球上最广泛生成的物质，而且水在地表面积中占70%，但其中仅有2.53%是淡水。此外，现有淡水中有三分之二是极地地区和冰川中的冰，难以使用。¹⁷ 因此，供人类消费的现有淡水仅有1%。随着生活方式的改善和世界人口的急剧增长，淡水的人均用量正在迅速增加。其后果是淡水正变得日益稀少。由于人类活动，淡水资源正日益受到污染。发展中国家50%的人口所接触的是不卫生的淡水资源。由于水脏且受到污染，发展中国家每天有6 000幼儿死亡。这相当于每天有20架大型客机坠毁。或者相当于巴黎中心地区的人口每年全被消

¹⁷ 《大会正式记录，第五十五届会议，补编第10号》(A/55/10)，附件，第三节。

¹⁸ 《世界水资源开发报告：供人类使用的水，维持生命的水》，联合国出版物，出售品编号C.03.II.A.2，执行摘要，第8页。

灭一次。¹⁹ 我们正走向世界危机。这是世界水论坛要通过国际合作应对的挑战。²⁰

22. 与地表水的情况相反，尽管地下水资源体积庞大，质量高且纯，人类对地下水资源的知识却仍然非常有限。有一项估计认为，地下水资源为 23 400 000 千立方米，而江河中的水资源仅为 42 800 千立方米。²¹ 关于地下水的水文地质科学正在迅速发展。但是，这一学科似乎将地下水作为一个整体对待，对与地表水相连和不相连的地下水不加区分。封闭的跨界地下水的管理仍然处于初始阶段，明确需要为此目的展开国际合作。在联合国教育、科学和文化组织和国际水文地质学家协会（水文地质协会）与联合国粮食及农业组织和欧洲经济委员会合作主持下，已经为关于国际共有/含水层资源管理的国际倡议拟订了一项方案提案。该方案旨在劫持国家间开展合作，以发展其科学知识，并消除冲突的潜在因素。其目的在于根据较好的科学技术认识，进行培训、教育、宣传，并为政策制定和决策提供投入。²²

23. 主管国际共有/跨界含水层资源管理问题的教科文组织国际水文方案的 Alice Aureli 博士已经欣然向特别报告员主动提供帮助。2003 年 3 月 18 日至 22 日在大阪举行了主题为“地下水”的第三届世界水论坛。在会议期间，Aureli 博士召开了由教科文组织、粮农组织和水文地质协会的代表组成的支助小组²³ 同特别报告员之间的会议。支助小组建议成立一个专家组，以便向特别报告员提供咨询意见，并随时愿意为专家服务。将根据不同区域的经验和立法，在法律事务和水文地质方面遴选约 20 名专家。²⁴ 特别报告员对主动提供的宝贵援助表示感谢。

24. 为了拟订关于管制封闭的跨界地下水的规则，我们必须了解全世界范围内的这些资源的情况以及这些资源的不同区域特征详细情况。目前，国家、区域和国际组织正在研究和评估下列各大含水层体系的状况：瓜拉尼含水层（南美洲）、努比亚沙石含水层（北非）、卡鲁含水层（南部非洲）、费希特含水层（西欧）、

¹⁹ 联合国大学为 2003 年 3 月 16 日至 23 日在日本京都、大阪和志贺举行的第三届世界水论坛印发的通讯。

²⁰ 2003 年 3 月 16 日至 23 日在日本京都、大阪和志贺举行的第三届世界水论坛。

²¹ 《世界水资源开发报告》，执行摘要，前注 18，执行摘要第 25 页。

²² 教科文组织，2001 年《国际共有/跨界含水层资源管理》，第 1.1 段。

²³ 支助小组由教科文组织的 Alice Aureli 和 Annukka Lipponen（两人均为水文地质学家）、粮农组织的 Kerstin Mechlem（法律干事）和 J. Burke（水政策高等干事）以及水文地质协会的 Shammy Puri 组成。

²⁴ 暂定专家名单：
教科文组织的 Alice Aureli、Annukka Lipponen 和 BO Appelgren；水文地质协会的 Shammy Puri、H. Wong 和 M. Lenzi；以及粮农组织的 Burchi、K. Mechlem 和 J. Burke。水文地质学家为：M. Bakhbakhi、Y. Xu、M. A. Habermehl 和 F. Sefe。法律专家：Stephen C. McCaffrey、L. del Castillo de Laborde Parera、M. Nanni、S. U. Upadhyay 和 J. Ntambirweki。

斯洛伐克喀斯特-奥格泰莱克含水层（中欧）和普拉杰德含水层（中欧）。瓜拉尼含水层为阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭所共有，储水量 40 000 千立方米，按每人每天供水 100 升计算，足以为 55 亿人供应 200 年时间。²⁵ Dider Opertti Badan 先生向特别报告员提供了乌拉圭与美洲国家组织总秘书处之间关于执行“瓜拉尼含水层系统的环境保护和可持续发展”项目的谅解备忘录案文。特别报告员对提供这份文件表示感谢，认为这肯定会增进他对这一问题的认识。

25. 除了上文第 24 段要求从事的研究外，还必须研究以下方面：

（a）社会经济方面的重要意义：地下水对全体民众、特别是发展中国家的民众日益重要。世界银行地下水管理咨询小组对地下水的发展方面进行了广泛研究；

（b）各国的使用和管理做法；

（c）污染：对地下水资源产生不利影响的原因和活动及其预防和补救措施；

（d）冲突案例；

（e）法律方面：关于地下水资源管理的现有国内立法和国际协定；

（f）同委员会的工作有直接关系的文献目录。

²⁵ 2003 年 3 月 16 日在日本京都举行的第三次水论坛上，教科文组织和水文地质协会提出的《地下水简讯，为了人类安全管理跨界地下水资源》。另见 www.iah.org/briefing/Trans/trans.htm