



大会

Distr.: General
29 June 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

暂定项目表* 项目 86

跨界含水层法

跨界含水层法

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 63/124 号决议编写，载述各国政府对跨界含水层法条款草案的评论和意见。

目录

	页次
一. 导言	2
二. 从各国政府收到的评论和意见	2

* A/66/50。



一. 导言

1. 本报告根据大会第 63/124 号决议编写，其中大会决定将题为“跨界含水层法”的项目列入大会第六十六届会议临时议程，以便审查此议题相关条款草案可采取的形式等问题。
2. 秘书长在 2009 年 1 月 2 日的通告中提请各国政府注意该决议，并于 2009 年 12 月和 2011 年 2 月发出了催复通知。

二. 从各国政府收到的评论和意见

阿尔及利亚

3. 阿尔及利亚强调：(a) 必须准确了解水资源的共有程度、水量和质量；(b) 必须通过妥善保护和真诚合作，将有关国家可持续发展的环境层面纳入考虑，以公平和合理地使用含水层；(c) 需要强化国家条例措施以及双边或次区域合作机制，以确保有效保护含水层的水资源，使之不受各种形式的污染；(d) 必须保护共有含水层国家获得其发展所需的足够水量的权利；(e) 必须引进机制，以交流关于共有水资源及其综合管理条件的信息和知识。
4. 阿尔及利亚强调，共有含水层国家必须缔结协议并引进共同合作机制，以开展双边合作和区域合作。阿尔及利亚表示愿意提供充分合作，以便在第六十六届会议上审议对条款草案采取后续行动的最佳方法。

阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭

5. 阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭表示，四国外长已于 2010 年 8 月 2 日在阿根廷圣胡安签署《瓜拉尼含水层协议》。四个签署国的立法机构目前正在审批这一协议。四国外交部长还在同一天签署《联合宣言》，重申他们为及时和有效地实施这一协议而在有关方案的构成部分取得必要进展的政治意愿。¹
6. 《协议》力求加强缔约国之间的合作与统筹，并且扩大了协同行动的范围，以保护和可持续地使用其境内瓜拉尼含水层系统的跨界水资源，因此是一个特别重要的政治和技术文书。
7. 《协议》除其它外，考虑到了大会关于天然资源永久主权的第 1803(XVII)号决议和关于跨界含水层法的第 63/124 号决议，并铭记 1972 年《关于人类环境的斯德哥尔摩宣言》和 1992 年《关于环境与发展的里约宣言》。《协议》是该区域所作的一个重要贡献，因为它是第一个有关跨界含水层活动的国际协议。

¹ 《协议》和《联合宣言》副本已送交秘书处法律事务厅编纂司备查。

奥地利

8. 奥地利表示，在第六十六届会议上就条款草案的最终形式作出决定不合时宜。

9. 鉴于关于此问题的国家实践尚处形成阶段，应该在稍后阶段审议最终形式的问题。这样可以有时间评估目前起草的条款能否经受时间的考验。

中国

10. 中国表示，条款草案第 1 条(b)款涵盖工业、农业、林业和其他领域，其范围似乎过于广泛。应该将“影响”这一限定词改为“重大影响”。

11. 第 7 条(2)款草案应修改为：“含水层国可设立联合合作机制”；不宜强制规定这一措施，从而最妥善地尊重各国的意愿。

12. 对于第 8 条草案，含水层国加强交流数据和资料应以不违反其法律为限。目前草案中所作的规定过于严格，其例外情况仅限于国防或国家安全领域（第 19 条草案）。考虑到一些国家对向外国提供相关数据有限制，应该对其它可能的数据和资料交流限制做出必要的规定。

13. 关于向发展中国家提供技术和资金援助的第 16 条草案的内容应予加强。发展中国家在跨界含水层合作中发挥的作用有限，其管理此种含水层的能力普遍较弱。因此，应进一步增加呼吁发达国家向发展中国家提供技术和资金援助的内容。

14. 关于最终形式，制定跨界含水层公约的条件尚不成熟。跨界含水层具有一定的复杂性，在目前缺乏此方面广泛国家实践的情况下不应急于制定关于这一问题的国际法规则。条款草案可作为相关领域国家实践的一般性指导原则，即采用不具有法律约束力的决议或宣言的形式。

15. 中国保留就条款草案进一步发表意见的权利。

哥伦比亚

16. 关于序言部分第 2 段，哥伦比亚表示，虽然条款草案中触及跨界含水层及其管理，但对于在条款草案基础上草拟一项公约的问题，有必要谨慎从事。有必要确定如何适用一项国际性、具有法律约束力的文书以及这一文书是否符合有关国家利益。

17. 关于第 2 条草案，应该在“含水层系统”的定义末尾加上“及其与地表水的水文联系”。在“有补给含水层”的定义中，应该具体说明“相当补给水量”概念的范围；不然的话，对“相当”的解释就难免主观。“补给区”的现行定义包括含水层供水区的地表和底土两部分。应当以操作性用语具体指明“排泄区”是否包括含水层的人造和非天然出水口，因为文中所举的天然个例不过是举例说明而已。

18. 关于第 4 条草案, 总体而言, 必须修改其中用来说明含水层资源利用率的标准。具体地说, “合理” 这个标准非常主观, 没有明确界定妥善管理资源的要素。(c) 项中关于联合管理跨界湖流的“全面利用规划”的意思不清楚。此外, 应该明确(d)项中“持续保持有效功能”的含意。它是否意味着抽取一部分同期补给的水量? 对没有同期补给水量的含水层有什么利用限制?

19. 第 5 条(1)款(b)项草案所指的“其他需要”可能过于宽泛, 最终会有损公平地考虑各国在管理含水层方面的利益和需要。关于第 5 条草案所列的各项因素, 第(1)款(d)项涉及对含水层或含水层系统的形成和水补给所起的作用, 但范围不清楚, 因为含水层的形成与其可持续使用的标准之间没有明显的联系; 而且对含水层的形成“所起的作用”也含意不清。此外还应确定“对含水层……水补给所起的作用”是否适用于某种经济活动所产生的水, 诸如灌溉以及导水管和排水沟渗漏的水。此外, 究竟由谁来确定第 5 条(1)款草案中每个因素的权重, 这一点并不明确, 尤其是如果两个以上国家管理同一个含水层的话, 因为对每个国家而言, 各因素的重要性均可能不同。

20. 关于第 6 条草案, 该条标题的西班牙文译得不妥。在英文中, “重大损害”的意思是“重大或相当程度的损害”。但西班牙文形容词“sensible”并没有清楚表述损害程度。关于第 3 款, 造成损害后应采取的适当行动是减轻、赔偿或补救, 而不是消除。此外, 该条款草案中没有考虑因地下水被污染物污染而造成的损害。

21. 第 8 条(1)款草案将水文化学的有关资料列入水文地质资料的交流内容, 却丝毫没有提到关于含水层易受污染这一固有风险的资料, 也未提及关于土地的当前用途或可能用途的资料。第 2 款中必须界定提供缺失资料的工作范围、方法和规程, 以确保可靠性和可比性。

22. 关于第 10 条草案, 应该对本条的范围是否应包括与含水层有关的生物多样性作出评价。生物多样性的概念包括生态系统, 而不仅仅是地理位置和依赖性这些非常局限并且多少有些固定不变的概念。

23. 关于第 11 条(2)款草案, 应该提及商定为补给区或排泄区全部或部分位于其境内的国家提供的经济奖励, 以保护这些区。

24. 第 13 条(2)款草案应该具体说明以含水层或含水层系统的商定概念模型为基础进行监测的频率。

25. 关于第 15 条(2)款草案, 应该规定实施或允许实施可能影响跨界含水层或含水层系统的一国向另一国发出通知的时限。还应该具体说明所涉义务的范围, 因为相关理由并不明确(例如, 另一国可能有“正当理由”相信某活动会影响含水层)。同样, 应该考虑实施这种活动的可能性以及所涉国家有办法作此评估的可

能程度。此外，应该将这一义务理解为对边界地区有关项目或活动的一种限制，尽管也可以认为现有的环境评估和适用这种活动的许可证规定已包含这一点。

26. 关于第 17 条草案，应该具体说明因人类行为引发的“紧急情况”这一概念是否意味着有理由追究行政责任以及这种责任将如何与豁免或减轻责任的理由相联系，例如不可抗力或意外情况。第 2 款(b)项中的“消除”指的是紧急情况的有害影响，应该根据对第 6 条草案提出的建议，将其改为“补救”(见上文第 20 段)。

捷克共和国

27. 捷克共和国表示，条款草案大多涉及利用地下水资源和对已规划活动的影响进行有关评估；对作为环境一大要素的地下水质量和数量的保护则关注得较少——例如，条款草案中未述及坚持不懈地改善地下水质量的必要性。第 6 和第 12 条草案中使用的“重大损害”一词把门槛定得过高，应予重新考虑。

28. 应该在第 15 条(3)款草案中要求有关国家在进行协商和谈判期间，不实施或允许实施已经规划的可能严重影响跨界含水层的活动。1997 年的《国际水道非航行使用法公约》第 17 条(3)款就载有一项类似规定。

29. 关于最终形式的问题，捷克共和国表示，以往在讨论委员会涉及条款草案的工作时，捷克共和国曾赞成将来在条款草案基础上缔结一项国际公约。与此同时，捷克共和国也认识到，条款草案将作为订立双边协议和区域协议的指南。这一过程还远远没有完成，因为第六委员会在辩论中提出了其他需要审议的问题。因此，只有在评估了是否应该以及如何在双边和区域级别上反映条款草案中载述的原则，并且在大会讨论了这类其他问题之后，才会形成关于最终形式的确切立场。

丹麦

30. 丹麦表示，它没有跨界含水层。

埃及

31. 应该将所有条款草案中的“跨界含水层”都改为“共有跨界含水层”；将“跨界含水层或含水层系统”改为“共有跨界含水层或共有含水层系统”。

32. 关于条款草案中的技术术语，应该采用阿拉伯文参考材料中的标准定义，而不是从英文直译。这些一般性意见尤其适用于第 7 至第 17 条和第 19 条。

33. 关于第 1 条(b)款草案，“其他活动”非常笼统，有可能造成误解，除非对“活动”作出解释。

34. 关于第 2 条草案，应该采用阿拉伯文参考材料中的标准定义，而不是从英文直译。

35. 关于第 3 条草案，在“行使主权”一语之前应该加上“对共同所有规则”等字。
36. 第 4 条(c)款草案中的“和替代水源”应予删除。地下水不应被视为地表水的替代物，反之亦然，因为两者同源；“替代水源”不应该是制订全面利用计划的一个因素。
37. 第 5 条(1)款(g)项草案应予删除。提议删除的理由同第 4 条(c)款草案(见上文第 36 段)。
38. 关于第 6 条(3)款草案，应该对重大损害作出明确规定，要求因其活动而造成重大损害的含水层国采取一切改正措施，消除或减轻这种损害。应该在该条中明确规定实施程序和负责当局。
39. 建议酌情在第 18 条草案中添加“并在被占领区域”等字。
40. 应该增加一条新的关于解决争端的第 20 条草案，案文如下：“如果对本协议条款的任何解释或者在其适用方面存在异议和争端，则含水层国双方可援引《联合国宪章》第 33 条解决争端，除非所涉含水层国双方商定采用其他办法”。

萨尔瓦多

41. 萨尔瓦多表示，从保护自然资源这一较广泛角度来说，此问题有着极为重要的意义，因为含水层是地球储存淡水的最大水库和战略储备。
42. 条款草案是在国家实践以及现有一些双边协议和国际协议基础上拟就的，其中为反映新风险和新现实而增加了新的操作规则。
43. 序言部分承认并准确评估了地下水资源对全世界所有区域的极端重要性和维生意义。这应该成为解释每一条款(主要是保护和管理含水层的条款)的参照基准。此外，条款草案平衡了各国的权利和义务，既承认国家对位于其境内的含水层拥有主权，又确认必须按照条款草案和国际法规定的所有义务行使这种主权。
44. 条款草案中阐述的义务符合国际环境法所承认的一般原则，因而构成现有法典的有机组成部分，其用意在于促进可持续发展、利用共有自然资源、尊重防范和预防原则以及在主权和责任之间实现和谐平衡。这一概念适用于一般国际法。
45. 过度污染对水资源造成的破坏及动植物物种灭绝等某些过程具有不可逆转性，而且即使在可以做到的情况下，要把环境恢复到以往状态也需要高昂费用。有鉴于此，在环境保护方面，萨尔瓦多特别强调预防义务这一基本准则。这一义务必须以第 14 条草案中规定的“适当管理”作为辅助，因为这一概念包含了全部为最大限度地从含水层使用中实现长期惠益，同时保护和保全含水层而采取的措施。

46. 虽然这些条款草案没有阐明不履行上述义务的后果，但它们应该以关于国家责任的现有准则作为补充，无论是国家对造成严重环境损害的不法行为或合法行为的责任。这些国家责任准则在国际法中得到了广泛承认，并且已由国际法委员会加以发展。此外，关于危险活动所致跨界损害的损失分配的原则(第 61 / 36 号决议，附件)具有双重目的：一方面是要确保对跨界损害受害人迅速作出充分赔偿，另一方面是要在发生跨界损害时保全和保护环境，特别是在减轻对环境的破坏以及恢复或修复环境方面。在这方面，国际法院关于以核武器进行威胁或使用核武器的合法性的咨询意见确认，各国的一般义务包括确保在其管辖范围内或在其控制下从事的活动尊重其他国家或本国管辖范围以外地区的环境，此义务现已成为与环境有关的国际法主体的一部分。

47. 萨尔瓦多赞同在条款草案中列入含水层所在国以及普遍各国的国家义务，因为含水层是一种必须加以保护的资源，不仅对于特定地理区域的人口而且对于全体人类和后代都十分重要。例如，关于武装冲突期间的保护的 18 条草案就反映了这一点。该条款规定，必须加强《日内瓦四公约》及其《附加议定书》所确立的义务，直接要求各国保护本国的水资源，因为水资源不仅具有内在价值，而且也与平民人口的基本需求密切相关。

48. 关于与发展中国家技术合作的第 16 条草案也体现了这一全面看法，其中要求所有具备能力和资源的国家——不只是共有含水层的国家——均应参与双边进程，以推动为保护和管理这些重要水资源开展的科学、教育、技术、法律和其他合作。

49. 关于最终形式的决定依然至关重要，因为这将决定条款草案今后在国际范围的实际执行。萨尔瓦多建议对该草案的主要规范重点加以分析。含水层不是孤立因素，而是一个也包含人类的综合系统的组成部分，而且含水层甚至对各国可持续发展的其他相关活动产生影响，例如农业和畜牧业。还应铭记，这种资源不仅在生活中不可或缺，而且十分脆弱甚至实质上不可替代，因此各国必须立即采取切实行动。基于这些考虑，萨尔瓦多认为，条款草案的最终形式应确保条款草案全面发挥效力，并应有利于采取适当措施，制止由于人口高度增长和快速经济发展等因素造成的地下水资源过量开采和污染。从法律角度来看，公约将成为一项具有约束力的文书，通过体现各国的主权意志，使这些措施可以得到强制执行。然而，由于个体国家可以选择不采纳此公约，从而使公约受制于个体国家的意志，因此公约并不是确保产生效力的唯一手段。归根结底，为了达成一项可以保障跨界含水层真正得到保护的协定，最后的辩论应把重点放在所采用的形式上，以最妥善地确保绝大多数国家执行条款草案。

法国

50. 法国重申支持委员会报告(A/63/10)第 49 段所载的委员会向大会提出的建议。

51. 鉴于这一议题具有复杂性并牵涉潜在的科学问题，各国需要对条款草案作一番彻底审查。因此，需要分阶段进行：首先，应让各国有时间根据本国实践评价条款草案，并在必要时作出双边或区域安排。其后，大会才能够在国家实践基础上决定是否根据条款草案拟订一项公约。

黎巴嫩

52. 黎巴嫩表示，一些条款类似于、甚至可以说是完全取自 1997 年《国际水道非航行使用法公约》。

53. 第 2 条(a)款草案对“含水层”的界定应该更加详细。例如，学术文献中指出，存在着承压含水层、无压含水层、可再生含水层和化石含水层。

54. 条款草案的对象是彼此保持睦邻友好关系国家，而不是处于冲突或战争状态的国家。条款草案有赖于参与国之间的善意，并且有赖于有着正常关系以及事实上有着良好关系的国家，而不是处于冲突状态的国家。

55. 最好应由水文地质学家来确定技术方面的内容，然后由律师参与拟订法律模式。

56. 第 2 条(b)款草案不够明确。有必要开展进一步水文研究，以确定含水层之间何时存在水文联系。此外，根本问题在于确定含水层的界限。第 2 条(c)款草案中使用了“跨界”一词，而 1997 年《公约》则使用“国际”一词：其第 2 条(b)款规定，“‘国际水道’是指其组成部分位于不同国家的水道”。除非有理由，在两个术语之间作出取舍是不明智的，这尤其是鉴于两个术语的定义在《公约》和条款草案中是相同的。第 2 条(d)款草案中没有提到“跨界含水层”这一术语涵盖了补给区和排泄区。两者均可位于不同国家境内。第 2 条(h)款草案给“排泄区”下的定义是：含水层的水流向水道、湖泊等出口的区域。然而，1997 年《公约》早已将“水道”界定为：“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”（第 2 条(a)款）。这构成“无压含水层”的定义。因此，“排泄区”的定义与 1997 年《公约》中国际含水层的定义重叠，应予以修正，以避免重复，或避免在涉及权利和义务时出现应适用这两项文书中的哪一个的争议。

57. 第 3 条草案同其后对限制和条件作出规定的条款草案之间存在一个矛盾，日后在适用上可能引起争议。此外，含水层主权的概念与 1997 年《公约》中订立的参与概念互相矛盾。

58. 计算第 4 条(c)款草案所述的当前需求也许很容易，但要计算今后的需求则可能并非易事。每个含水层国都可能夸大数字，导致使用计划难以落实，除非有关国家在彼此平等合作方面有足够的善意。鉴于存在利益冲突，这一点并不现实，

而且公平合理的利用将取决于善意，而不取决于对有关国家具有约束力的法律规定。

59. 关于第 4 条(d)款草案，较为科学和易于理解的术语应该是“可持续”，而不是“妨碍其持续保持有效功能”中的“有效”一词。其中也未提及不可再生的化石含水层，因为这种含水层不具备任何已知的补给区或排泄区，例如位于乍得、埃及、阿拉伯利比亚民众国和苏丹的努比亚含水层；位于阿尔及利亚和突尼斯而且可能延伸到阿拉伯利比亚民众国和摩洛哥的含水层；位于约旦和沙特阿拉伯的迪斯含水层。

60. 关于第 5 条(1)款草案，所有与确定公平合理使用有关的因素都要求各国做到真实可信，并要求数字可靠。在关于依赖含水层的人口的第 5 条(1)款(a)项草案中，应提及现有居民人口及今后的自然增长，而不是移民造成的人为增长。第 5 条(2)款草案要求各国做到真实可信，并要求数字可靠。不能依赖这一法律来确保权利受到尊重，以及使用情况做到公平合理。

61. 第 6 条草案提到含水层国对防止造成重大损害的义务，但没有提到补给区所在国负有不用尽或污染为含水层提供补给的水源的义务。

62. 关于第 11 条第(1)款草案，所出现的问题是，如何根据第 3 条草案的规定，对补给区和排泄区进行核查，同时也尊重主权。

63. 关于第 11 条(2)款草案，只要各国没有从与补给区和排泄区相连的含水层直接受益，就无从迫使其提供合作。这进一步表明，各国必须诚实守信地开展相互合作，并把人道主义关切置于自身利益之上。我们只能重申，条款草案中的大多数规定将依赖善意原则。

64. 在第 12 条草案中，“审慎”一词在阿拉伯文中不够有力。此外，应该用一种更有力的表述取代“重大损害”一语，因为含水层污染的严重性超过地表水污染。需要很长时间才能消除这种污染造成的损害，更遑论对这种污染进行核实需要作出可能被认为是侵犯主权的披露。

65. 第 14 条草案再次提出善意问题，这是因为所设想的机制需要各国开展合作，放弃本国的私利。在这方面，必须探讨订立一项法律来保护权利。此外，在“含水层国”定义中应包括更多的补给区和排泄区，以便让位于这些补给区和排泄区的国家在管理方面发挥作用，从而确保进行完善、综合的水管理。

66. 第 15 条(2)款草案中提到可能影响含水层的已规划活动。这与第 6 条草案相符合，该条提及不造成重大损害的义务。第 3 段规定设立一个机制来解决因环境影响而引起的冲突。除非双方愿意达成一项解决办法，这种冲突将是永无休止的。该段还提到设立一个独立的事实调查机构，便于各国要求作出公正的评估，但并没有说明这一机构的组成。

67. 关于第 17 条(3)款草案，应增加一些词语，其大意是：这种措施应属临时性质，在解除紧急状态后则不应继续。

阿拉伯利比亚民众国

68. 阿拉伯利比亚民众国表示，条款草案的标题“跨界含水层法”这几个字应改为“共有国际含水层法”。

69. 应对整个案文中某些用词用语的阿拉伯文翻译进行调整，特别是第 2 条(a)款、第 2 条(b)款、第 2 条(g)款、第 5 条(1)款(a)项、第 8 条(2)款、第 8 条(3)款、第 8 条(4)款、第 10 条、第 11 条(1)款和第 13 条(2)款。

70. 该法涉及公平开发共有含水层，并考虑到当前和今后的需求以及替代来源，但没有确定利用这些含水层的优先次序。

71. 为了维护历史形成的既得权利，该法不应适用于已在进行的项目。

72. 第 4 条草案中必须对公平合理利用订立一个明确定义。

73. 第 5 条(1)款(c)项草案中应提出自然特征的定义。该定义中应包括面积、范围、厚度、水流方向以及水文和化学特征。在第 5 条(1)款(d)项草案中，应以“对形成和补给所起作用的大小”取代“对形成和补给所起的作用”。

74. 第 10 条草案开头部分应该为：“含水层国应采取一切适当措施，保护和保全其跨界含水层或含水层系统所在区内的生态系统或依赖这些含水层或含水层系统生存的生态系统……”。

75. 需要对第 11 条(2)款草案作出进一步说明。

墨西哥

76. 墨西哥表示，条款草案涵盖广泛一系列重要问题。

77. 从长远来看，在一项国际法律文书中阐述这些问题是很适当的。然而，在着手就一项具有约束力的文书展开谈判之前，应留出足够时间来进行进一步思考。各国可在这段时间里继续强化区域和双边实践，这样可以对之后可能拟订的一项国际文书提供投入。就这一条约进行的任何谈判都应保证，各国根据其他相关国际协定承担的权利和义务得到保障。

78. 该项目应继续列入大会议程，并应在几年后再次讨论，以便进行一段时期的思考，其间也探讨各国的做法是否符合条款草案。

阿曼

79. 阿曼表示，应当第 4 条草案中增加(e)项，其内容为：“任何含水层国均不得在本法通过之前期间寻求赔偿”。

80. 第 5 条(1)款(d)项草案结尾应增加一个短语, 内容为: “其中应考虑到根据含水层国之间有待缔结的协定而确立的相对利用情况”。

81. 在第 6 条(2)款草案的结尾应添加一句话, 内容为“应在跨界含水层或含水层系统范围内有关地区自然资源利用或开采所造成的损害同这些地区工业项目污染地下水库所造成的损害之间进行区分”。

82. 应对整个案文中某些用词用语的阿拉伯文翻译进行调整, 特别是第 2 条(e)款和第 8 条(3)款草案。

巴拿马

83. 巴拿马表示, 联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)在拉丁美洲开展的国际水文方案推动在美洲实施了教科文组织/美洲国家组织共同提出的国际共有含水层资源管理倡议。该方案于 2000 年启动, 巴拿马在 2006 年开始参与。就巴拿马和哥斯达黎加共有的 Sixaola 河含水层而言, 仅做了一般性工作; 就巴拿马-哥伦比亚共有的胡拉多含水层而言, 工作则尚未开始。

84. 巴拿马建议对现有中美洲水协定进行审查, 并采取一种区域做法, 以鼓励在划定含水层和商定推定权利方面寻求国际水文方案专家的协助——这是该区域尚未解决的一个问题。巴拿马因此认为, 不应通过核准一项普遍适用的解决办法来解决一个地方问题。

菲律宾

85. 菲律宾表示, “跨界含水层法”是一项具有历史性意义的重大全球倡议, 为在地方和区域两级妥善管理淡水资源订立了一个重要的框架战略。

86. 淡水的流动及其水流动态非常受使用同一含水层系统的各国的吸采率和排放率差异以及含水层结构和补给率的左右。因此, 每个国家都应在平等公平共享的基础上承担保护、养护和可持续开发跨界含水层的责任。

87. 有必要对跨界含水层的范围及其水质状况作一番全面评估。含水层系统超越国家政治界限, 因而在含水层管理方面所采取的做法应以集水盆地为基础, 因为水流特性同江河流域和集水盆地的水文地质特征及江河流域地形界线有着密切关联。此外还必须完成跨界含水层的绘图工作, 并建立含水层信息和管理系统以及特别、具有时间性的资源管理制度, 以便拟订政策和作出决策。

88. 应当制定一项适用于所有国家的法律, 以妥善监管含水层系统的使用, 对这一资源进行非强制性的可持续管理。

89. 应从水文地质构成和水面影响的角度对跨界含水层作出适当界定。在指定严重消耗的含水层系统或“热点”的时候, 需要优先作出双边或区域安排。此外还需要适当地管理和保护补给区, 以最大限度地提高含水层系统的水位。另外还必

须确定管理战略和原则、当前值及含水层系统所受威胁，而且也需要订立双边和区域责任。

葡萄牙

90. 葡萄牙重申，条款草案可以对妥善管理世界各地现有跨界含水层作出积极贡献。

91. 关于所采用的形式，葡萄牙再次表示认为，条款草案应发展成为一项国际框架公约。

沙特阿拉伯

92. 沙特阿拉伯评论说，条款草案似乎并未触及以下问题：(a) 防止含水地层内侧向、斜向或横向挖掘；(b) 缺少对非含水层国其他各方的供应；(c) 事实上应考虑到含水层的不同面积、范围和厚度，含水层特点及流动方向，以及一国与另一国在人口规模上的差异；(d) 污染物的使用及其对含水层或水系统的影响。

93. 条款草案未区分少雨干旱的沙漠区域和含水层众多的区域。因此，必须把沙漠区域跨界含水层的利用定为优先事项，其中第一优先应是饮用水。

94. 条款草案触及看不见的地下水源，而实际上没有足够数据和信息可供了解广泛各类地下地质构造，包括可能会阻碍和影响含水层流速的裂隙和褶皱。但条款草案并未考虑到这些因素。

95. 应建立一种机制，以便分享在跨界含水层水管理实验中获得的成功经验。

96. 条款草案的规定涵盖含水层和地下水网络。但是，某些条款，例如第 6 条(2)款、第 7 条(1)款、第 8 条和第 9 条，仅提及含水层，而未提及其它网络。

97. 第 1 条草案的起首部分应改为：“本条款草案旨在规范以下情况：”。应添加新的第 1 条(d)款草案，内容为：“应为共有地下水和含水层的使用确定优先事项。”

98. 第 2 条(a)款草案应修改为：“‘含水层’系指渗透性含水地质层，一个透水性较弱的地质层以及该地质层饱和带所含之水可能会也可能不会外接于、叠置于或下伏于该地质层”。

99. 关于第 4 条草案，应给公平合理利用的原则一个确切的定义。条款草案未以明晰的方式处理与不可再生含水层、沙漠区域含水层或降雨丰沛区域含水层相关的问题。第 4 条(c)款草案给变化和不确定性留下了空间：各国的需求会波动，因而最好应确立固定的规则。第 4 条(d)款草案不明确，需要加以澄清或重拟。应增添一个新的第 4 条(e)款草案，内容为：“任何国家不得向任何非相关跨界含水层或另一含水层的接壤国放弃、租赁或出售该含水层的全部或部分使用权”。

100. 第 5 条(1)款(c)项草案应修改为：“应根据每个国家境内含水层或含水层系统的自然特性加以利用”。此外，还应增列一项要素如下：“(j)应考虑到含水层的面积、范围和厚度，含水层特点及流动方向”。

101. 关于第 6 条草案，必须对不可逆转的损害作出明确的规定，造成此种损害的国家必须提供赔偿。此外还必须规定提供此类损害赔偿的方式并指明有责任提供赔偿的实体。

102. 关于第 7 条草案，“主权平等”和“领土完整”原则需要更具具体阐述，因为含水层不同于地表水(河流)，而且很难对含水层适用这些条款。

103. 关于第 9 条草案，双边安排有正面也有负面特点。不过，“不利影响”的表述很含糊，需要更具具体说明或界定，以确保它不被曲解。若不对所述不利影响作出更清晰的界定，这种提法就可能赋予一国或多国以否决权。关于该条草案的评注第 2 段，(“当某项协定或安排是针对整个含水层或含水层系统时，除极个别情况外，共同拥有同一含水层或含水层系统的所有含水层国很可能被包括在内”)中“极个别情况”的提法需要加以说明。

104. 第 12 条草案应更详细说明“审慎态度”的含义，并清楚阐明随之而来的国家义务。

105. 在第 16 条草案中，应具体说明“各国应……促进”一语中“各国”的含义；如果这意味着世界各国，就应当把这一点说清楚。应在这一条草案中敦促发达国家向发展中国家提供与跨界含水层有关的方法上和科学上的专门知识。

斯洛文尼亚

106. 斯洛文尼亚欢迎并支持在现行水资源保护国际立法基础上进一步开展的努力，其中包括更详细处理跨界含水层管理问题的一批专题。条款草案提供了一个坚实的法律基础，使各国能够在全球一级协调与跨界含水层管理有关的具有适当综合性的解决方案。无论是否具有法律约束力，斯洛文尼亚对条款草案的形式都继续持灵活态度。在跨界含水层管理中，各国遵守条款草案中的规定至关重要。

107. 条款草案对斯洛文尼亚正在负有水管理跨界合作任务的双边和多边机构中积极落实的一些问题作了规范。由于水管理跨越地理和政治界线，斯洛文尼亚非常重视区域、次区域和双边形式的合作，同时适当考虑到了生态系统办法和水体综合管理。欧洲经济委员会 2007 年进行的跨界水资源评估登记了东南欧的 51 个跨界含水层。根据其他估算，实际数字超过 60 个。克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山及阿尔巴尼亚的一些迪纳拉岩溶含水层保证了 15%至 90%的用水份额得到利用，在一些地区还达到了 100%。气候变化和水资源短缺威胁使迪纳拉含水层变得更加重要。

108. 斯洛文尼亚很早就认识到含水层及其跨界层面的重要性。它是若干处理水管理问题的条约的缔约国。作为欧洲联盟成员，它积极执行并致力于实现水管理方面共同体法律、特别是《欧洲联盟水务框架指令》所确立的目标。斯洛文尼亚还是水管理问题 5 项双边条约的缔约国，订约对象分别是奥地利(关于穆拉河和德拉瓦河)、意大利、匈牙利和克罗地亚；也是一项次区域协定(《萨瓦河盆地框架协定》)和一项区域条约(《保护多瑙河公约》)的缔约国。这方面的合作和协调是在相关委员会和专家小组的场合中进行。

109. 地热利用也是跨界地下水管理的一个重要方面。随着一些国家授予开采地热潜能的特许合同和权利，这个方面就变得更加重要。目前正在相关委员会中同奥地利和匈牙利讨论这一问题。

西班牙

110. 西班牙评论指出，欧洲议会和欧洲理事会第 2000/60/EC 号指令为保护内陆地表水、过渡水域、沿海水域和地下水建立了一个框架。西班牙立法和欧洲立法都为妥善管理淡水、地表水和地下水资源明确设立了所需框架，而涉及伊比利亚半岛跨界含水层的问题则属于西班牙-葡萄牙区和埃布罗区的权限范围。

111. 根据《关于保护和可持续利用西班牙-葡萄牙水文流域的合作协定》(《阿尔布费拉协定》)，含水层几乎是以偶发形式处理的，这可能是由于西班牙和葡萄牙之间的共有含水层不多，只限于 Bajo Miño、Ciudad Rodrigo-Salamanca、Moraleja 和 Vegas Bajas 的水文地质区。埃布罗河流域也有一段国际水域，法国与安道尔之间已缔结并实施一些协定和条约，以保证合作实现水资源方面的环境目标，其中也包括地下水。

土耳其

112. 土耳其表示，其评论意见是对 A/CN.4/595 号文件所载评论意见的补充。关于第 1 条(b)款草案，“其他活动”一语含义不明，应予删除，以防对其解释可能产生的任何歧义。在经第 3 条草案详细阐述的第 1 条(c)款草案下，沿岸国开展的合作并不总是会导致对这种含水层或含水层系统实行共同管理。因此，提议采用以下案文：“含水层国可为此种含水层或含水层系统的保护、保全和管理而采取的措施”。

113. 上文对第 1 条(c)款草案适用的理由也适用于第 4 条(c)款草案。因此，该款可修改为：“含水层国可酌情基于对其目前和将来需求及替代水源的考虑，单独或联合制定利用规划”。

114. 关于第 5 条(1)款(f)项草案，“一个含水层国利用含水层或含水层系统……的……潜在影响”含义不明，因而应予删除。第 5 条(1)款(g)项草案也应删除。虽然其中提到了含水层或含水层系统某一现有和已规划用途的替代办法的存在，

但水资源综合管理中已考虑到了水文、社会、经济和环境方面，并且已把有用、可持续、可行、公平和无害环境作为侧重点，在流域水资源开发方面没有任何一个因素可以凌驾一切。此外，无论是地下水资源还是地表水资源，都不可被当成彼此的替代品，它们是互补关系。因此，替代性水资源届时将已是计划的一部分。第 5 条(2)款草案中应为“人类的基本需要”列举一些例子，以避免任何歧义解释。

115. 有关第 6 条草案中“重大损害”之解释以及对重大损害的适当下限之界定的辩论仍在继续。虽然大多数国际法规中都使用了“防止造成重大损害”的概念，但这种概念是模糊、相对和难以适用的。而且，如无某种下限，就难以采取妥善措施防止造成重大损害。另一方面，就地下水资源而言，哪怕仅仅是开采或少量污染都可被解释为重大损害。总之，这一条草案含义模糊，应修改如下：

“1. 含水层国在本国领土内使用一跨界含水层或含水层系统时，应适当注意防止对其他含水层国造成重大损害。

“2. 含水层国在从事利用一跨界含水层或含水层系统以外的活动、但对该跨界含水层或含水层系统具有或可能具有影响时，应避免通过该含水层或含水层系统对其他含水层国造成重大损害。

“3. 如果确实仍对另一含水层国造成了重大损害，那么其活动造成了此种损害的含水层国应适当注意到第 4 条和第 5 条草案的规定，与受影响国协商，力求消除或减轻这种损害。”

美利坚合众国

116. 美利坚合众国评论说，就跨界含水层问题开展的工作在为合理使用和保护地下含水层提供一个可能框架方面取得了重要的进展，而地下含水层作为人类的水源，起着日益重要的作用。对于所有国家、特别是那些疲于应付跨界含水层问题压力的国家而言，委员会为制订一套灵活工具以便使用和保护这些含水层而做的努力是一个非常有益的贡献。

117. 但是，总体而言，在跨界含水层问题上，还有许多东西需要了解，而具体的含水层情况和国家实践又千差万别。条款草案还超越了现行法律和惯例。基于这些原因，美利坚合众国仍然认为，应对跨界地下水问题压力的最佳途径是根据具体情况作出具体安排，而不是订立一项全球框架条约。正如第 63/124 号决议中决定的那样，有关各国在谈判订立适当双边或区域安排以妥善管理跨界含水层时，应考虑到这些条款草案的规定。在任何具体谈判中，可能需要适当考虑到多种因素，如相关含水层的水文特点、当前用途和未来预期用途、气候条件和展望以及经济、社会和文化方面考虑。使这些条款保持目前的草案形式，对于这些目的是适宜的。

118. 美国仍然不认同这样一种说法，即：如果把这些条款草案订成一项全球条约，就会争取到足够的支持。不过，美国意识到，许多国家已对这样一项框架公约表示了某种兴趣。美国认为，若要使这些条款草案形成一个条约，就需要解决一些重要问题。例如，需要为一项公约制订适当的最终条款，并需要为确定拟议公约与其他双边或区域安排之间的关系订立条款。特别是，需要谨慎行事，以免以此取代现有的双边或区域安排或限制各国缔结这种安排的灵活性。

阿拉伯国家联盟

119. 阿拉伯国家联盟在转达其成员的意见时评论说，标题应改为“共有国际含水层法”。此外还应有一项关于解决争端的条款。条款草案全文中“跨界含水层”和“含水层系统”的提法应改为“共有国际含水层”和“共有国际含水层系统”。条款草案在使用技术术语时，应采用阿拉伯文的标准定义，而不是从英文术语直译。

120. 在序言第三段之后应增添一个新的序言段，内容为：“申明《国际水道非航行使用法公约》中规定的相关条款和原则”。

121. 序言部分倒数第二段应改为：“强调必须考虑到发展中国家和被占领地区的特殊情况”。

122. 第 1 条(c)款草案中的“保全”一词应予删除。

123. 关于第 2 条(g)款草案中“补给区”的定义，应在句末添加以下内容：“以及其他水源和该源之水通过土壤渗入含水层的区域”。第 2 条(h)款草案应改为：“(h)‘排泄区’系指含水层的水排入诸如水道、湖泊、绿洲、泉溪、湿地或海洋等出口的区域”。

124. 第 4 条(c)款草案应改为：“(c)含水层国应基于对其目前和将来需要及替代水源的考虑，并顾及与公平合理利用相关的因素，单独和联合制定全面利用规划”。在第 4 条(d)款草案中应添加“天然和”一语，使该项后面部分内容成为：“程度不应妨碍其持续保持天然和有效的功能”。

125. 第 5 条 1 款(d)项草案应改为：“(d)对含水层或含水层系统的形成和水补给所起作用的大小”。第 5 条 2 款草案开头部分应改为：“有关国家应确定给予每个因素的权重，而对每个因素的权衡，……”。

126. 在第 6 条(1)、(2)和(3)款草案中，“境内”一语应改为“国境之内”。

127. 在第 8 条(1)款草案中，“定期”一语应改为“经常和定期”。在第 8 条(2)款草案中，“尽力”应改为“尽最大努力”，而在第 8 条(3)和(4)款草案中，“尽力”应改为“尽全力”。

128. 第 10 条草案开头部分应改为：“含水层国应在本国国情许可范围内采取一切适当措施，保护和保全……生态系统”。

129. 第 12 条草案应修改如下：“含水层国应单独，并在适当情况下，共同或与相关国际组织合作，防止、减少和控制可能给其他含水层国造成重大损害，包括通过补水过程……的污染。……含水层国应采取审慎和预防的态度”。

130. 在第 13 条(2)款草案中，“参数”一词应改为“因素”。

131. 第 16 条(c)款草案句末应添加“及财政援助”等字，并将第 16 条(d)款草案中的“能力”一语改为“各项能力”。

132. 第 17 条(3)款草案应改为：“如果紧急情况对人的基本维生需求构成威胁，尽管有第 4 条和第 6 条草案的规定，含水层国可在严格必要的限度内，断然采取措施满足这些需求”。

133. 第 18 条草案后半部分应改为：“……适用于国际性和非国际性武装冲突以及被占领地区的国际法原则和规则所给予的保护，并且不得以违反这些原则和规则的方式加以使用。”