第四章

共有的自然资源

A．导言

30．委员会在第五十四届会议（2002 年）上决定将“共有的自然资源”专题列入其工作方案，[7] 并任命山田中正先生为特别报告员。[8] 大会在 2002 年 11 月 19 日第 57/21 号决议第 2 段注意到委员会决定将“共有的自然资源”这一专题列入其工作方案。

31．委员会在第五十五届会议（2003 年）和第五十六届会议（2004 年）分别审议了特别报告员的第一次报告[9] 和第二次报告[10]。后一报告含有拟议的总框架和一套共六条的条款草案。委员会在第五十六届会议上，还设立了一个由特别报告员担任主席的工作组。

B．本届会议审议这个专题的情况

32．委员会在本届会议上收到了特别报告员的第三次报告（A/CN.4/551 和 Add.1）。委员会在 2005 年 5 月 2、3、4、6、10 和 11 日举行的第 2831 次至第 2836 次会议上审议了这一报告。委员会还于 2005 年 5 月 4 日举行了关于瓜拉尼含水层系统项目的非正式技术介绍。委员会在第 2836 次会议上，设立了一个由恩里克·坎迪奥蒂先生担任主席的工作组。该工作组举行了 11 次会议。

33．委员会在 2005 年 8 月 3 日第 2863 次会议上注意到该工作组的报告。委员会对工作组通过审查和修订八个条款草案而在工作上取得了重大进展的情况表示赞赏。委员会注意到工作组的提议，提议委员会考虑在 2006 年届会期间再次召集工作组开会，以便它能够完成其工作。

1．特别报告员介绍其第三次报告

34．特别报告员在介绍第三次报告所载的一整套共 25 条的条款草案时回顾，在委员会 2004 年向大会提交的第五十六届会议工作报告里，他已经表示过他打算根据总纲要提交一整套条款草案的意图。[11] 从大会第五十九届会议期间第六委员会的辩论情况来看，人们似乎普遍支持他的基本做法并赞同他提交这么一套条款草案的提议。特别报告员接着评论条款草案的内容，他首先指出，在第六委员会的辩论期间，一些代表团主张有必要明确地提及大会 1962 年 12 月 14 日关于对自然资源的永久主权的第 1803（XVII）号决议。他认为，可以在序言里提及这一决议，但具体如何措辞则须完成对实质性条款的审议之后再决定。

35．接着，特别报告员介绍了各项条款草案。条款草案第 1 条[12] 的内容与第二次报告中所拟议的相同。[13] 然而措辞有所调整，以更清楚地反映条款草案的范围拟涵盖的三种不同类型的活动。

---

[7] 《2002 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 518 段。

[8] 同上，第 519 段。

[9] 《2003 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/533 和 Add.1 号文件。

[10] 《2004 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/539 和 Add.1 号文件。

[11] 见《2004 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 27 段和第 86 段。

[12] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第 1 条内容如下：

“第 1 条［第 1 条］　本公约的范围

“本公约适用于：

“(*a*) 跨界含水层和含水层系统的利用；

“(*b*) 对这些含水层和含水层系统有影响或可能产生影响的其他活动；

“(*c*) 这些含水层和含水层系统的保护、保全和管理措施。”

[13] 《2004 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/539 和 Add.1 号文件，第 10 段。

36．关于条款草案第 2 条，[14] 其 (*b*) 项被重新拟订，以回应人们对“岩层”和水的“可开发水量”这些用语表示的担心。为了澄清这种改变，他指出，首先，含水层包含两个要素：(*a*) 作为水的载体的地下地质层组，和 (*b*) 地质层组所含的可抽取的水。“岩石”一词是水文地质工作者使用的技术术语，不仅包括硬岩，也包括碎石和砂子。由于在日常使用中，“岩石”往往指硬岩，所以“地质层组”似乎比“岩层”更为恰当。其次，作为水的载体，地质层组必须具有透水性，其下部至少要有一层弱透水地层，其上部也往往有一层相似的地层覆盖。可抽取水存在于地质层组的饱和带。地质层组饱和带以上的水呈蒸汽状态，无法抽取。因此，为了避免混淆，“可抽取”或“可开发”这两个词没有使用。

37．(*b*) 项界定“含水层系统”为包含两个或两个以上的含水层的系列，这更好地澄清了“含水层系统”的意思。在第二次报告里，为了节省文字，使用了含水层系统也包含一个单独含水层这一拟制。括号里的短语“每一含水层与特定的地质层组有关”也可放在评注里，指明含水层系统可由一系列属于不同类别地质层组的含水层组成。

38．(*c*) 项和 (*d*) 项与第二次报告里的相同，而 (*e*) 项和 (*f*) 项是新的，这两项界定了“有补给含水层”和“无补给含水层”。按照条款草案第 5 条，它设想将对每个类别的含水层适用不同的规则。在有补给含水层，例如瓜拉尼含水层（阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭），水资源是可再生的，但对于干旱地区的无补给含水层，例如努比亚砂岩含水层（乍得、埃及、利比亚和苏丹），情况不是这样。

39．条款草案第 3 条，[15] 意在强调有关国家围绕具体的含水层达成的双边和区域安排的重要性。如果倾向于制定一项有约束力的文书，则该文书将编订为一项框架公约。这样，虽然须尊重拟宣布的基本原则，但双边或区域安排将处于优先地位。

40．虽然强调条款草案第 5 条和第 7 条是关键的条款，但需要指出的是，条款草案第 5 条 [16] 包含了两项几乎见于所有与水有关的条约的基本原则：一是公平利用原则，它规定一国有权与其他国家一起公平地参加对同一项活动的利用；二是合理利用原则，它规定一国有权也有义务以合理的方式管理某一项活动。虽然这两项原则密切相关，被认为是理所当然，而且常常被混淆，但这两项原则是不同的，故分别在第 1 款和第 2 款中独立涉及。

---

[14] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第 2 条内容如下：

“第 2 条［第 2 条］ 用语

“为本公约的目的：

“(*a*)‘含水层’是指位于透水性较弱的地层之上的透水［含水］地质层组以及该地质层组饱和带所含之水；

“(*b*)‘含水层系统’是指两个或两个以上在水力上连通的含水层的系列［，每一含水层与特定的地质层组有关］；

“(*c*)‘跨界含水层’或‘跨界含水层系统’分别是指其组成部分位于不同国家的含水层或含水层系统；

“(*d*)‘含水层国’是指跨界含水层或含水层系统的任何组成部分位于其领土内的本公约缔约国；

“(*e*)‘有补给含水层’是指当代所获补给水量不可忽略的含水层；

“(*f*)‘无补给含水层’是指当代所获补给水量可忽略的含水层。”

[15] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第 3 条内容如下：

“第 3 条 双边和区域安排

“1. 为了管理一个特定的跨界含水层或含水层系统的目的，鼓励其境内有此种含水层或含水层系统的含水层国相互间达成双边或区域安排。可就整个含水层或含水层系统或其中任何部分或某一特定项目、方案或使用达成此种安排，除非此种安排在未经一个或多个其他含水层国明示同意的情况下，对这些国家使用该含水层或含水层系统的水造成重大不利影响。境内有此种含水层或含水层系统的国家，在有关安排可能妨害本国对于该含水层或含水层系统的立场的情况下有权参加谈判并成为安排的缔约方。

“2. 第 1 款所述安排的缔约方应当考虑使此种安排符合本公约的基本原则。缔约方认为由于某一特定含水层或含水层系统的特性和特别用途而有必要对本公约的规定的适用作出调整时，应进行磋商，以期本着善意进行谈判，达成有利于所有各方的安排。

“3. 如无相反的协定，本公约只在其规定与第 1 款所述安排的规定相符时，适用于第 1 款所述含水层或含水层系统。”

[16] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第 5 条内容如下：

“第 5 条［第 3 条］ 公平合理利用

“1. 含水层国在各自领土内利用跨界含水层或含水层系统的方式，应当使相关含水层国公平享受此种利用所产生的惠益。

“2. 含水层国在各自领土内应以合理方式利用跨界含水层或含水层系统，尤其是：

“(*a*) 对于有补给跨界含水层或含水层系统，应当考虑到此种含水层或含水层系统的可持续性，不得损害此种含水层或含水层系统的利用和功能；

“(*b*) 对于无补给跨界含水层或含水层系统，应当尽可能扩大使用其所含的水的长期惠益。鼓励这些国家制定此种含水层或含水层系统的开发计划，同时考虑到此种含水层或含水层系统的公认生命期以及含水层国以后的需要和其他替代水源。

“3. 在适用第 1 款和第 2 款时，有关含水层国在必要时应本着合作精神进行磋商。”

41．特别报告员认为，只有在涉及共有资源问题时，第 1 款所载的公平利用原则才是可行的原则。因此，接受第 1 款中的原则便意味着含水层各国承认跨界含水层的共有性质。然而，本条款草案无意使跨界含水层国际化或世界化。关于第三国在这方面的作用，他指出，具体跨界含水层的利用和管理是含水层所在领土所属的含水层国的事务，任何第三国不应介入。

42．第 2 款事关合理利用（即可持续利用）问题，被分成 (*a*) 项和 (*b*) 项，以反映这一原则在有补给含水层和无补给含水层的不同情况下的实际适用。虽然许多地下水专家主张以可持续的方式利用地下水，但只有涉及真正可再生的资源，例如地表水时，这一原则的适用才具有可行性。条款草案第6条[17]只是简单列举了在评估构成对某一特定含水层的公平或合理利用的内容时应考虑的有关因素和情况。

43．关于另一项重要的条款草案，即条款草案第 7 条，[18] 继续有人反对重大损害这一界限。考虑到含水层的特点，第六委员会里的一些代表团倾向于采用较低的界限。然而特别报告员认为重大损害的概念是具有相对性的，它能够考虑到任何资源的脆弱性。而且，委员会的立场是早已确定的，似乎没有任何理由偏离这一界限。第六委员会里的一些代表团还反对在第 3 款中提到“赔偿”一词。然而，这一规定类似于1997年《国际水道非航行使用法公约》（以下称为“1997 年《公约》”）第 7 条第 2 款，而且是由委员会根据国家实践提议的。

44．关于剩余的条款草案，第 8 至 10 条涉及含水层国之间相互合作的问题。其中条款草案第 8 条[19] 确立了一般合作义务并建议通过在双边一级或区域一级建立联合机制或委员会来实施合作。条款草案第 9 条[20] 涉及合作的一个方面，即定期交流可比的数据和资料，而条款草案第10条[21] 单独处理了

---

[17] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第6条内容如下：

“第 6 条　公平合理利用的相关因素

“1. 依照第 5 条所述的公平合理方式利用跨界含水层或含水层系统，必须考虑到所有相关因素和情况，其中包括：

“(*a*) 含水层或含水层系统的自然状况；

“(*b*) 有关含水层国的社会和经济需要；

“(*c*) 每个含水层国依赖含水层或含水层系统生活的人口；

“(*d*) 一个含水层国利用含水层或含水层系统对其他有关含水层国的影响；

“(*e*) 含水层或含水层系统的现有和潜在用途；

“(*f*) 含水层或含水层系统的开发、保护和养护以及为此采取的措施的代价；

“(*g*) 对于含水层或含水层系统的某一现有和已规划的用途，是否存在具有同等价值的替代办法。

“2. 每个因素的重要性，根据相对于其他相关因素的重要程度决定。在确定什么是合理公平利用时，应当综合考虑所有相关因素，从总体的角度作出结论。”

[18] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第7条内容如下：

“第 7 条［第 4 条］　不造成损害的义务

“1. 含水层国在本国领土内利用跨界含水层或含水层系统时，应采取一切适当措施，防止对其他含水层国造成重大损害。

“2. 含水层国在本国领土内进行影响或可能影响跨界含水层或含水层系统的其他活动时，应采取一切适当措施，防止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. 结果仍对另一含水层国造成重大损害时，在没有关于这种活动的协定的情况下，其活动造成这种损害的含水层国应同受影响国协商，并充分注意到第 5 条和第 6 条的规定，采取一切适当措施，消除或减轻这种损害，并在适当情况下讨论赔偿问题。”

[19] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第8条内容如下：

“第 8 条［第 5 条］　一般合作义务

“1. 含水层国应在主权平等、领土完整、互利和善意的基础上进行合作，使跨界含水层和含水层系统得到合理利用和充分保护。

“2. 在确定这种合作的方式时，鼓励含水层国在认为有必要时，设立联合机制或委员会，以便参照各区域现有的联合机制和委员会所取得的合作经验，促进就相关措施和程序进行合作。”

[20] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第9条内容如下：

“第 9 条［第 6 条］　数据和资料的经常性交流

“1. 根据第 8 条，含水层国应经常交流关于跨界含水层或含水层系统状况的便捷可得的数据和资料，特别是地质、水文地质、水文、气象和生态方面的数据和资料和与含水层或含水层系统的水文化学有关的数据和资料，以及有关的预报。

“2. 鉴于某些跨界含水层或含水层系统的性质和范围并不确定，含水层国应根据现行的做法和标准，尽力单独地或共同地，并在适当情况下协同或通过国际组织收集和编制新的数据和资料，以便更全面地确定含水层或含水层系统的情况。

“3. 如果一含水层国请求另一含水层国提供非便捷可得的数据或资料，后者应尽力满足请求，但可附带条件，要求请求国支付收集和酌情处理这些数据或资料的合理费用。

“4. 含水层国应尽力收集和酌情处理这种数据和资料，以便于接收数据和资料的其他含水层国利用。”

[21] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第10条内容如下：

“第 10 条　监测

“为了充分了解跨界含水层或含水层系统状况的目的：

“1. 含水层国应就监测跨界含水层或含水层系统的统一标准和方法达成协议。它们应根据一个商定的含水层或含水层系统概念模型，确定须予监测的重要参数。这些参数应当包括含水层或含水层系统的范围、几何形态、流径、静水压力分布、流量和水文化学。

“2. 含水层国应承诺监测第 1 款所述参数，并且应尽可能互相联合开展并与有关国际组织合作开展这些监测活动。但是，监测活动不是以联合方式开展时，含水层国应交流监测的数据。”

另一个方面，即监测，以强调监测对于管理跨界含水层具有的重要性。

45．条款草案第16条和第17条[22]载明了对已规划的措施的程序要求。1997年《公约》曾对已规划的活动规定了详细的程序，与该公约相比，本条款草案只提出了两个条款草案。从第六委员会的辩论情况看，人们似乎普遍希望采用较简单的程序安排，而详细的规定可交由有关的含水层国自己拟定。

46．条款草案第4条和第11至15条，[23]以及第18至21条[24]被认为是不言自明的。然而，他提请注意条款草案第13条，该条涉及保护位于含水层外但对于含水层的功能至关重要的补给区和排泄区的问题。对补给区和排泄区内的活动加以管理将确保含水层的功能不受到损害。该条款草案还处理了补给区和排泄区位于第三国的情况，规定了应开展原则上非义务性的合作。他还提请注意关于向发展中国家提供科学技术援助的条款草案第18条。由于水文地质学还处于初创阶段，而仅在发达国家比较先进，因此作出这样的规定以确保向发展中国家（大多数含水层所在地）提供援助是必要的。

---

[22] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第16和第17条内容如下：

“第16条　活动潜在影响的评估

“如果含水层国有合理理由认为，其境内的某项既定活动可能对跨界含水层或含水层系统造成不利影响，该国应在切实可行的情况下，对此类活动的潜在影响进行评估。

“第17条　已规划的活动

“1. 含水层国在实施或允许实施可能对其他含水层国造成重大不利影响的已规划的活动之前，应将此事及时通知其他含水层国。在发出此种通知时应附上现有的技术数据和资料，包括任何环境影响评估，使被通知国能够评价已规划的活动可能造成的影响。

“2. 如果通知国和被通知国对已规划的活动的影响有异议，则应进行协商，并在必要时进行谈判，以期公平解决这种情况。它们可利用能够公正评估已规划的活动的影响的独立事实调查机构。”

[23] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第4条和第11至15条内容如下：

“第4条　同其他公约和国际协定的关系

“1. 如果本公约缔约国也是《国际水道非航行使用法公约》缔约国，后一项公约关于跨界含水层或含水层系统的规定只在与本公约规定相符时才予以适用。

“2. 对于与本公约相符而且不影响其他缔约国根据本公约享有权利或履行义务的其他协定，本公约不改变缔约国根据这些协定而享有的权利和承担的义务。

“第11条［第7条］　各种不同利用之间的关系

“1. 如无相反的协定或习惯，跨界含水层或含水层系统的任何利用均不具有自动优先于其他利用的地位。

“2. 任何跨界含水层或含水层系统的各种利用之间发生冲突时，采取的解决办法应特别顾及人类生活的必需。

“第12条　保护和保全生态系统

“含水层国应保护和保全跨界含水层或含水层系统内的生态系统。它们还应确保排泄水质量适当、数量充足，以保护并保全依靠含水层或含水层系统的外部生态系统。

“第13条　保护补给区和排泄区

“1. 含水层国应查明跨界含水层或含水层系统的补给区，在补给区内采取特别措施，尽量减小对补给过程的有害影响，并采取一切措施防止污染物进入含水层或含水层系统。

“2. 含水层国应查明跨界含水层或含水层系统的排泄区，在排泄区内采取特别措施，尽量减小对排泄过程的有害影响。

“3. 如果补给区或排泄区位于非含水层国境内，含水层国应寻求前者的合作，以保护这些地区。

“第14条　防止、减少和控制污染

“在污染有可能对其他含水层国或其环境造成重大损害的情况下，含水层国应单独和酌情共同防止、减少和控制跨界含水层或含水层系统的污染。鉴于一些跨界含水层或含水层系统的性质和范围不明确，鼓励含水层国采取审慎做法。

“第15条　管理

“含水层国应承诺制订并执行计划，以根据本公约的规定适当管理跨界含水层或含水层系统。含水层国应根据它们中任何一国的请求，就跨界含水层或含水层系统的管理，包括建立联合管理机制，进行协商。”

[24] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第18至21条内容如下：

“第18条　对发展中国家的科学技术援助

“各国应直接或通过主管国际组织向发展中国家提供科学、教育、技术和其他援助，以保护和管理跨界含水层或含水层系统。此类援助除其他外应包括：

“(*a*) 训练这些国家的科学技术人员；

“(*b*) 便利这些国家参加相关国际方案；

“(*c*) 向其提供必要的设备和设施；

“(*d*) 提高其制造这种设备的能力；

“(*e*) 为研究、监测、教育和其他方案提供意见和发展设施；

“(*f*) 尽量减小影响跨界含水层或含水层系统的大规模活动的影响；

“(*g*) 编写环境影响评估报告。

“第19条　紧急情况

“1. 如果在一含水层国领土内发生自然原因或人类行为所致的任何突发紧急情况，给其他国家造成或可能即将造成严重损害，该含水层国应毫不迟延地以可供采用的最迅速的方法通知其他可能受到影响的国家和主管国际组织。

“2. 在其领土内发生紧急情况的含水层国应与可能受影响的国家合作，并在适当情况下与主管国际组织合作，立即视情况需要采取一切实际可行的措施，预防、减轻和消除紧急情况的有害影响。

“3. 如果水是缓解紧急情况的关键所在，含水层国可视需要减损本公约第二至四部分中条款的规定，以缓解紧急情况。

“第20条　武装冲突期间的保护

“跨界含水层或含水层系统及有关装置、设施和其他工程应享有适用于国际性和非国际性武装冲突的国际法原则和规则所给予的保护，并且不得用于违反这些原则和规则。

“第21条　对国防或国家安全至关重要的数据和资料

“本公约的任何规定均不使含水层国承担义务，提供对其国防或国家安全至关重要的数据或资料。但该国应同其他含水层国善意合作，以期根据情况尽量提供资料。”

47．关于最后文书的形式，特别报告员在开始介绍时就提到，提交条款草案不应认为对最后的结果有任何影响，因为在这个问题上他尚未作出决定。特别报告员意识到第六委员会里的意见倾向于制定非约束性的准则，但他敦促大家在这个早期阶段把侧重点放在内容而不是形式上。[25]

2．辩论摘要

(*a*) 一般性评论

48．委员会的委员们称赞特别报告员的第三次报告，称赞他持续作出努力，一方面考虑各国政府的意见而制订这一专题，另一方面征求地下水专家的科学意见来丰富对这一专题的理解。这一做法所产生的结果必将获得人们普遍接受，并且能积极应对科学界的关切。委员们强调了这一专题的重要性，并提请注意威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告，[26] 该报告也间接提到这一主题。

49．关于本条款草案的结构、列报以及如何审议这一专题等一般性问题，一些委员欢迎特别报告员所提出的总体结构和条款草案，而另一些委员依据各自对某些条款的内容给予的不同重视，表示他们愿意将某些条款放在案文的开头或者最后，或者从案文中删除。一些委员还指出，某些条款的起草需要重新考虑，因为所用的措辞仅仅是劝告性的，似乎不适宜一项具有法律约束力的文书，而他们却希望形成这样的法律文书。但是另一些委员认为，这样的措辞即使是在一项旨在为各国进一步开展有关具体文书的谈判而提供指导的框架文书里，也是完全合适的。灵活性被认为是一个必要的特性。

50．一些委员还指出，某些原则提法过于笼统和抽象，让人怀疑在实践中这些规定能否有助于给各国提供足够的指导。另一方面，也有人指出，这样做是因为没有别的办法，因为更具体更具有规定性的案文所引起的问题很可能远远多于所能回答的问题。一些委员注意到 1997 年《公约》基本上是本条款草案拟订的基础，他们评论说，如果报告就为何偏离（即使是轻微偏离）1997 年《公约》的措辞给出了理由，并且如果就拟议的条款草案提供了详细的评注，他们本可以对条款草案给予更全面的评价。虽然一些委员提议将条款草案除个别规定以外提交起草委员会，但大多数人的意见是赞同首先在工作组范围内进一步审议。正如上文所述的，在第 2836 次会议上，委员会设立了这样的一个工作组。

51．好几名委员间接提到在这方面缺乏国家实践的问题，以及这种情况对委员会工作的影响。人们怀疑是否已经有足够的国家实践，足以让委员会开始一项编纂工作。人们认为这方面的法律仍处在萌芽阶段。因此，这一项目基本上是一个逐渐发展的问题，或者将以 1997 年《公约》作为一个出发点而前进。

52．虽然普遍认为提及 1997 年《公约》是不可避免的，但一些委员铭记地表水和地下水的不同，特别是含水层的脆弱性，建议要谨慎行事。他们指出，这一专题与有关水道的专题有很大不同，因此，《公约》只能作为一个指导。地下水引起了一系列敏感的问题，特别是从环境保护的角度，这些应在案文里加以恰当的反映，同时也应考虑到自《公约》通过以来所发生的情况，包括在委员会内发生的情况，例如通过了关于预防危险活动的跨界损害的条款草案。[27] 鉴于含水层的物理特性，有人坚持认为，在考虑制订政策时，需要特别强调对含水层的保护和保全。可持续性不仅应视为与含水层的利用

---

[25] 特别报告员在第三次报告中拟议的条款草案第22至25条含有最后条款，内容如下：

“第 22 条　签署

“本公约应自 _____ 起至 _____ 为止开放给所有国家在纽约联合国总部签署。

“第 23 条批准、接受、核准或加入

“本公约须经国家批准、接受、核准或加入。批准书、接受书、核准书或加入书应交存联合国秘书长。

“第 24 条　生效

“1. 本公约应自第 _____ 份批准书、接受书、核准书或加入书交存联合国秘书长之日后第 _____ 天生效。

“2. 对于在第 _____ 份批准书、接受书、核准书或加入书交存以后批准、接受、核准或加入本公约的每一国家，本公约应在该国将批准书、接受书、核准书或加入书交存之后第 _____ 天生效。

“第 25 条　作准文本

“本公约正本交存联合国秘书长，其阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文文本同等作准。

“下列签署全权代表经正式授权在本公约上签字，以昭信守。

“20____ 年 ____ 月 ____ 日订于纽约。”

[26] 威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告，“一个更安全的世界：我们的共同责任”（A/59/565），第 93 段。

[27] 《2001 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 97 段。

有关，而且应视为与含水层的整个生态状况的保护有关。一些委员还提到，《公约》尚未生效，因此还远远没有得到普遍性的支持。

53．一些委员指出，在拟订条款时，最重要的考虑是含水层的利用和保护，而这些可以通过双边和区域办法来有效地实现。委员会因此不应该追求提供普遍通行的解决办法，而是提供一般性原则，用以指导和鼓励双边或区域解决办法。在这方面，一些委员还强调，必须考虑到区域一级的发展。他们尤其突出提到了围绕某些区域项目正在开展的工作，包括南共市围绕瓜拉尼含水层所开展的工作。他们提到该项目是在世界银行和美洲组织支持下开展的，为的是更好地了解瓜拉尼含水层的物理特性和技术特性，他们也提到南共体理事会所召集的特设专家组所开展的工作，这一工作的目的是确立使用该含水层的原则和标准。这方面的工作是基于下列考虑而进行的：(*a*) 确认领土主权，(*b*) 不造成重大损害的义务，和 (*c*) 通过合理和可持续的利用来达到养护的目的。一些委员还强调与地理上的相近有关的考虑是相关因素，以及实现区域经济一体化的努力。与此同时，另一些委员指出，双边和区域协定并不总能提供足够的指导，因为这些协定往往有利于实力较强的当事方。

54．关于特别报告员关于在序言部分明确提到大会第 1803（XVII）号决议的建议，一些委员赞同在拟订序言之后提及这一决议。但是，另一些委员认为，对自然资源的永久主权原则是这一专题的核心，因此有必要以单独的一条草案给予充分的处理。提及大会决议可以排除关于地下水是人类共同遗产的批评意见。然而另一些委员怀疑，这么一项原则在条款草案中是否起任何作用；如果跨界含水层被承认为共有的自然资源，那么自然而然，任何含水层国都不能主张对含水层拥有永久主权。他们还指出，即使不提这一决议，也不会产生削弱这一原则的任何危险。

55．一些委员强调主权概念的相对性，并突出指明，在为本条款草案的目的而解释主权的概念时，不应将其解释为绝对主权，这一点非常重要。跨界含水层中的水不仅要受到含水层所在领土所属国家的主权约束，而且也要受到共同拥有这一含水层的各国自由商定的管制框架约束。另一些委员试图强调司法管辖权以及相互合作义务的存在，而不是强调主权权利是绝对的还是有限的。因为跨界含水层或含水层系统会绵延处于几个不同国家的管辖之下，因此有关国家必须相互尊重彼此在各自所管辖范围内的区域中的主权权利。

56．一些委员间接提到，该条款草案与一般国际法之间的关系也是一个相关的考虑因素，并强调该条款草案的运作不应被孤立地看待，而是应结合一般国际法的持续适用。就国家相对于与其他国家的关系而进行的活动，此类法律继续适用。尤其是，*科孚海峡案*[28] 中宣布的根本原则被认为与跨界含水层的情况相关。

57．一些委员强调，不能忽略目前所讨论的关于地下水的分专题与其他关于石油和天然气的分专题之间的关系。

58．就条款草案的总体内容而言，一些委员强调，第二部分包含了一般原则，对于条款草案的总体结构具有根本的意义。如果这些原则能够为各国谈判和缔结有关各方易于接受的协定或安排提供有益的指导，那么这一部分就是有用的。一些委员还回顾，在拟订关于国际水道非航行使用法的条款草案时，[29] 委员会曾就主权、公平和合理利用原则、不造成损害的义务、重大损害的界限的问题开展过广泛的辩论。因此，在讨论本专题时重新就这些问题开展讨论是没有必要的。

59．一些委员表示，他们倾向于让预防原则占据更突出的位置，而另一些委员则认为，特别报告员所采取的预防做法已经足够。

60．一些委员不同意特别报告员的意见，称他们倾向于针对与非含水层国的关系拟订详细的条款，并强调这些国家的作用。这些国家，尤其是补给区和排泄区所在的国家，有义务就含水层的保护提供合作和交流资料。此外，另一些委员强调，规定一个制度性框架用于执行条款草案规定和解决争

---

[28] *科孚海峡案*，案情，判决，《1949 年国际法院汇编》，第 4 页。

[29] 委员会在 1994 年第四十六届会议上二读通过（见《1994 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 90 页）。

端，这一点非常重要。而对于后者，他们强调有必要就争端的解决单独拟订条款。

(*b*) 对具体条款草案的评论

61．关于条款草案第 1 条，即有关公约的范围的规定，一些委员赞同目前的改订。然而，另一些委员指出，有必要清楚地界定本专题的范围，要么在主体部分，要么在评注里，明确地指出地下水已经为 1997 年《公约》所涵盖的情况，并说明跨界含水层与国内含水层之间的关系，明确地规定本条款草案不适用于国内含水层。另外，有必要在这一条款草案里加上有关规范非含水层国义务的规定。

62．虽然条款草案总体上包含了一些具体规定，涉及 (*a*) 项和 (*c*) 项所设想的活动，但一些委员指出，对于 (*b*) 项所涵盖的活动，似乎没有拟订任何详细的条款草案。另一些委员对于 (*b*) 项似乎很宽广的范围及其位置提出了疑问。对于前者，一些委员要求删除该项，而另一些委员提出需要澄清其范围，特别是“影响”一词的含义。有人提议，这一词语应该加上“重大”这一限定语作为一个界限，以确保与条款草案第二部分的规定保持一致。这样也会有助于避免制造这样的印象，即其他可能对含水层造成可以忽略的影响的使用也被条款草案的管制框架所涵盖。然而，另一些委员赞同使用“影响”这一词， 正如特别报告员在其第三次报告里指出的，这个词的范围比“损害”更广。也有委员指出，“其他活动”这一短语不够精确。关于位置问题，一些委员提议把 (*c*) 项放在 (*b*) 项之前，以便强调对含水层的保护、保全和管理应具有的显著作用。

63．关于条款草案第 2 条，即有关用语的规定，一些委员赞成 (*a*) 项所载的对“含水层”的新定义，也赞成将“岩层”改为“地质层组”以及删除“可开发”的做法；对于保留“[含水]”这一短语，也有一些委员表示支持，因为这样能使定义更容易为外行人所理解。此外，关于跨界地下水的 1989 年《贝拉焦条约草案》[30] 中的含水层定义被认为更简明，该定义提到了“含水”。另一方面，去掉“含水”一词并在评注里对该词加以澄清——正如特别报告员所提议的那样，这一做法也得到了支持。一些委员还指出，水的“使用”或“利用”概念对于定义是不可缺少的。应该将之重新引入定义，并且还应包含可开发性这一要素。另一些委员就在含水层定义中保留提及“位于透水性较弱的地层之上的”的有用性提出了疑问。也有委员想知道，假如地质层组并不饱和含水，该定义是否仍然适用。

64．此外，一些委员认为，有必要澄清该定义相对特别报告员在第二次报告中所提议的定义出现的某些变化。[31] 在某些地方使用了不同的措辞，但意思似乎保持不变。

65．(*b*) 项中的“含水层系统”概念规定其包含两个或两个以上的含水层，正如对第三次报告的更正所提出的，这被认为是对特别报告员第二次报告中早先提出的建议的一个改进。它强调了含水层的跨界性质是有关国家的义务来源，而不是所有国家的义务的普遍来源。一些委员认为，“含水层系统”定义中的短语“[每一含水层与特定的地质层组有关]”是多余的，赞成删除这一短语，并在评注里对其含义加以澄清，正如特别报告员所提议的那样。

66．对于 (*c*) 项中的跨界含水层的定义，一些委员怀疑，所采取的循环性处理办法是否给定义增加了任何内容。“含水层”和“含水层系统”都已经得到了充分的界定。

67．对于 (*e*) 项和 (*f*) 项分别提到的“有补给含水层”和“无补给含水层”的区别，一些委员表示了疑问。从实际的角度看，当代补给水量可忽略与不可忽略这两者的区别似乎意义不大。在考虑资源的可持续性时，不应过多地重视有补给这一点。另外，由于含水层各种各样，很难测量补给水量的可忽略性。在这方面有的委员建议，这些定义性问题最好是放在有关的实质性条款草案第 5 条里加以处理，可以在这一条里作出不过于严格的区分。也有人建议，应先等待关于条款草案第 5 条是否需要单独规则的讨论完成之后再决定此事。另一方面，其他一些委员欢迎作出这样的一种区分。与此同时，他们指出，在评注里也需要有对“当代”补给水量的定义。

[30] R. D. Hayton 和 A. E. Utton, “Transboundary groundwaters: the Bellagio draft treaty”, *Natural Resources Journal*, vol. 29, No. 3 (1989), 第 663 页。

[31] 见上文脚注 10。

68．还有评论认为，需要为某些用语提供定义或作出解释，例如条款草案第1条中的“影响”、条款草案第7条及以下各条中的“重大损害”、条款草案第13条第3款中第三国境内的“补给区或排泄区”、条款草案第16条中的“不利影响”、条款草案第17条中的“重大不利影响”和条款草案第19条中的“严重损害”，以及“使用”一词，以区分对水的各种各样的使用。

69．关于条款草案第3条，即有关双边和区域安排的规定，一些委员表示支持该案文的总体要旨，因为它强调了双边和区域安排的重要性。有人主张，与地表水的情况相比，地下水的情况更需要在这类安排中给予更大的灵活性。但与1997年《公约》类似条款相比较，这里的措辞似乎更严格。另一些委员指出，虽然看起来措辞相当审慎，但却有可能引起解释和执行的问题。具体说，人们认为，必须确保本条款草案的规定不影响现有各项协定所规定的权利和义务。

70．对于条款草案第3条相对于1997年《公约》中对应的第3条是否有所改进，人们表示了质疑。在这方面，一些委员倾向于采用严格贴近1997年《公约》第3条措辞的案文。一些委员对于使用“安排”一词表示质疑，认为“安排”一词与人们更熟悉的、有先例可循的“协定”一词相比过于宽泛且不确定。然而，另一些委员却接受了这一修改，接受的理由同特别报告员在其报告中所述的理由，即地下水合作框架有待恰当地拟订，“安排”一词提供了参与的灵活性。

71．关于第1款，一些委员倾向于采用更强有力、更确定的语言，而不是泛泛地鼓励达成双边或区域安排。这样的义务是很重要的，尤其是针对像含水层这样的十分脆弱的资源而言。另外有人认为，这一款过于详细，建议对整个一款重新订立，将第一句拟得更具有约束性。然而，另一些委员认为鼓励的义务是恰当的，因为它使各国在双边和区域一级可以灵活决定采取彼此可接受的安排，特别是考虑到在有些情况下，谈判涉及具体含水层的安排是不切实际的。

72．一些委员认为第2款中的协调一致原则是重要的，他们认为，一项框架性公约应该包含可以协助各国就双边或区域协定进行谈判的各个原则，这一点至关重要。然而，一些委员认为，该款中的“考虑使……符合……”这样的短语过于软弱，需改换其他说法。关于第3款，有人建议，应该明确地提及遵守条款草案所载述的一般原则。此外，与1997年《公约》不同的是，它并未明确这一款是否影响各国已经缔结的安排，因此需要各国重新谈判。还有人指出，在没有协定的情况下，各国有权就含水层的利用独立运作，仅仅受到一般国际法所规定的权利和义务的限制。一些委员建议，任何这种利用无论如何均应符合条款草案第二部分所载的原则。

73．关于条款草案第4条，即有关与其他公约和国际协定的关系的规定，一些委员指出，这一条是朝正确方向迈出的一步，因为一旦发生冲突，它将自动给予本条款草案优先于1997年《公约》的地位，并且在某些情况下，给予其优先于其他国际协定的地位。另一些委员指出，目前存在着本条款草案与1997年《公约》双重适用的可能。因此，有必要努力创设一种统一的全面法律制度，把地表水和地下水都作为管辖对象。然而，一些委员对于所建议的本条款草案与1997年《公约》之间的关系表示了疑问，指出，实质上，这种关系是空洞虚无的，不同的水体都被考虑在内。另外，整个问题需要更严密的审议，尤其是鉴于《公约》尚未生效。有人还建议再加上一些表述，说明本条款草案与一般国际法的关系，这样做是为了显示后者的相关性。另一些委员提议规定一项序言条款。

74．关于第1款，有人指出，认为1997年《公约》只在与本条款草案的规定相一致时才适用的看法是不恰当的。这样的命题只在共有含水层的所有国家都加入了1997年《公约》的情况下才成立。一些委员认为，将条款草案按照1997年《公约》的一项议定书的形式进行设计是比较合理的。但是另外一些委员并不赞同这样一种可能性，他们认为，从法律的角度以及作为一个政策事项，都必须将条款草案与1997年《公约》脱钩。

75．虽然人们被提醒注意《联合国海洋法公约》第三一一条第2款，但一些委员对于第三一一条第2款被当成条款草案第2款的先例表示怀疑。另外，有人提出，与其提到与本公约相符，不如提到与本公约的一般原则相符，这样更合适。也有

人指出，很难设想这一款如何与条款草案第 3 条相关。因此，有人建议用 1997 年《公约》的第 3 条来取代条款草案第 3 条和第 4 条。一些委员表示，他们倾向于制定一项规定，明确指出未来的文书将不会影响按照其他协定所享有的权利和承担的义务。

76．关于条款草案第 5 条，即有关公平合理利用的规定，好几位委员表示赞同这一条款草案所载的原则，指出鉴于含水层的脆弱性，这些原则对含水层是很重要的。然而，另一些委员回顾，1997 年《公约》第 5 条与本条草案相似，在就该公约进行谈判的过程中曾引起过问题。因此他们奉劝不要将那两项原则适用到地下水问题上，并且人们就这些原则对地下水问题的适用性提出了质疑。

77．一些委员回顾，国家对自然资源的主权权利与保护其他国家利益的需求，以及现代人和后代人的权利之间，必须保持必要的平衡。因此他们建议，在第 5 条的范围内完全可以恰当地述及对自然资源的永久主权原则，而不需要将其放在序言里或者条款草案第 8 条的主权平等原则里。

78．关于第 2 款，一些委员欢迎对适用于有补给的跨界含水层的规则与适用于无补给的跨界含水层的规则作出区分。他们指出，这样的区分将会有助于对含水层提供更好的保护。另一方面，另一些委员认为这样的区分是不重要的。对于如何在实践中评估“可持续性”，人们提出了一些疑问。(*a*) 项要求含水层国“不得损害此种含水层或含水层系统的利用和功能”，这一要求是否意味着零风险，还是某种形式的分级风险或风险界限，这一点尚不清楚。此外，有人坚持认为，可持续性不一定意味着可再生的自然资源必须保持在能够提供最大限度的可持续产量的水平上，正如特别报告员在报告里所提到的那样。这样的解释可以适用于渔业资源，但不一定适用于地下水，因为有关国家可能不愿意最大限度地开发，或者存在着其他替代性资源。一些委员提到，含水层的“经济可恢复性”概念或许是一个可能的标准。一些委员认为，(*b*) 项是一种具有创造性的有益的尝试，它试图对无补给含水层的合理利用概念赋予意义。

79．关于条款草案第 6 条，即有关公平合理利用的相关因素的规定，一些委员虽然欢迎该条的措辞，但指出，这一条的规定似乎在 1997 年《公约》的范围里更为恰当。另一些委员指出，保全含水层资源的义务不仅对于后代具有意义，而且对当代人也具有意义。对于 (*a*) 项，有人提出疑问，含水层的“自然状况”与考虑将含水层的“自然因素”作为含水层的特性——正如特别报告员在其第三次报告里所建议的，这两者之间是否有实质性的区别。一些委员欢迎纳入 (*b*) 项和 (*c*) 项里所列因素的做法。有人提出，在 (*c*) 项所考虑的因素之一是饮用水。而且，有人提议，还应提到第 9 条第 1 款和第 10 条第 1 款，这些规定也包含相关因素。

80．关于条款草案第 7 条，即有关不造成损害的义务的规定，一些委员表示赞成特别报告员的立场，即为了保持一致，应保留重大损害这一界限，同时也指出，这样的说法也应包含在条款的标题里。在自然资源和环境领域，不可能以绝对的尺度来衡量损害，因为使用的权利总是要对比着保护的权利来衡量。这一界限包含着某些政策考虑，目的是实现利益的均衡。“重大”一词意味着程度超过了微不足道或可觉察，但也不一定是严重的或实质上的。然而，另一些委员认为，界限应该降低到仅仅简单提到“损害”。任何这种对含水层的损害可能是很难逆转的，并且考虑到含水层的性质和脆弱性，这种损害是有破坏性的。另外，预防原则似乎对“重大”损害这一界限不利，因为对地下水的影响往往要经过许多年才能显现出来。也有人主张，也许条款草案整体上应考虑到自 1997 年《公约》获得通过以来，特别是 2001 年关于预防危险活动的跨界损害的条款草案在委员会获得通过以来所出现的发展。[32] 因此有人提议，条款草案应更多地注重预防，然后再着手处理责任问题。此外，另一些委员坚持认为，有必要处理非含水层国可能对含水层国造成损害的问题。

81．一些委员主张第 2 款应保留“……影响或可能影响……”这一短语。另一方面，他们提出，应该用“不利”一词来修饰这种影响。关于第 3 款，一些委员表示支持在涉及含水层问题时对责任作出规定。在这方面，另一些委员怀疑第 3 款在不附加细节的情况下是否够用。照目前的措辞，作为处理争端的工具，它的价值被认为并不大。而另一些委

[32] 见上文脚注 27。

员建议删除这一规定，或者至少应澄清在一般国际法规则的背景下，这一规定将如何运作。有人主张应继续适用国家责任规则。例如，*科孚海峡案*[33]所确定的原则应适用于这样的情况：含水层被用来作为给邻国造成损害的工具，并且含水层国具备必要程度的了解或者对于含水层国具有可归责性。按照目前的措辞，“在适当情况下”给人的印象是没有义务给予赔偿。应当更清楚地表明，讨论的义务，而不是提供赔偿的义务，预先假定有关国家遵守了预防的义务。无论是否遵守了预防义务，消除并减轻损害的规定都是适用的。

82．关于条款草案第 8 条，即有关一般合作义务的规定，人们对于强调一般合作义务表示赞同。然而有人指出，将“领土完整”列为合作的基础这一点令人惊讶，而在第三次报告里并没有清楚地说明为什么要这样做。人们称，将这种义务建立在互利和善意原则的基础上就足够了。也有人发表评论认为，需要针对履行合作义务的体制框架而制定一项更为详尽的条款。

83．对于第 2 款，有意见认为，使用“鼓励”一词是相当谨慎的，有人建议应当使用更为大胆的义务性的语言。还有人提出，为了提供一种执行的行政机制，可以将这一款与条款草案第 15 条的要点结合在一起。

84．一些委员对于条款草案第 9 条中关于交流数据的规定表示欢迎。他们认为这种交流对于促进更好地理解含水层的特性极为重要。没有这种资料，就很难确立利用含水层的计划和标准。人们欢迎第 2 款的订立，但也指出，订立第 2 款的理由应该更充分地加以解释。还有人建议，将第 2 款放在条款草案第 10 条的开头或末尾或许更为合适。一些委员认为，“含水层国应尽力收集……”这一提法比较软弱。另外有人断定，这一款的整体措辞似乎更适合用于评注，而不是作为一项条款草案。

85．关于条款草案第 10 条，即有关监测的规定，一些委员表示欢迎。但有委员指出，第 1 款的义务性过于强烈，给人的印象是要确立一项普遍性义务。这样的规定更适于纳入双边或区域安排。

86．条款草案第 12 条，即有关保护和保全生态系统的规定，相对于对应的 1997 年《公约》第 20 条，是否是一种改进，有人表示质疑。然而，有人指出，鉴于目前人们对含水层及其对生态系统的影响的了解，这一条的措辞过于绝对。还有的委员想知道这一条到底是否适用于无补给的含水层。

87．条款草案第 13 条，即有关保护补给区和排泄区的规定，被认为是一项重要的创新。具体地说，一些委员对于引进有害影响的概念给予了积极的评价。另外，有人指出，最好的解决办法将会是直接创设非含水层国的权利和义务，并查明与其他国家的法律和实际联系。一些委员并不确定在一般国际法中是否存在任何法律基础可以据以建立这些非含水层国的合作义务。

88．关于条款草案第 14 条，即有关预防、减少和控制污染的规定，一些委员表示同意特别报告员的意见，认为预防原则尚未发展成为一般国际法规则，他们对于特别报告员采取的做法也表示赞同。然而，另一些委员表示遗憾，因为特别报告员决定就预防原则采取一种更为谨慎的做法。所用的措辞似乎更适合用于评注。这一原则被纳入了《关于环境与发展的里约宣言》（《里约宣言》）、[34]国际法协会《关于使用国际河川水道的赫尔辛基规则》[35]和《柏林水资源规则》[36]，以及各项条约。这一原则已经被公认为国际环境法的一项一般原则，需要在条款草案里加以强调。

89．也有的委员指出，特别报告员在其报告里坚称，“[条款]其目标不是为含水层而保护和保全含水层，而是为了人类能够利用其中蕴藏的宝贵水资源而保护和保全含水层”（第 33 段），这种措辞应该修改，因为这似乎暗示含水层属于人类共同遗产。

90．与相对应的 1997 年《公约》第 24 条相比，关于管理的条款草案第 15 条是否是一项改进，一

[33] 见上文脚注 28。

[34] 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，里约热内卢》（联合国出版物，出售品编号 C.93.I.8 及更正），第一卷：《环发会议通过的决议》，决议 1，附件一。

[35] International Law Association, *Report of the Fifty-Second Conference, Helsinki, 1966* (London, 1967), 第 484 页。

[36] 同上，*Report of the Fifty-Second Conference, Berlin, 16–21 August 2004* (London, 2004), 第 334 页。

些委员表示怀疑。由于“管理”的概念在各个方面被使用，因此本条款草案里的使用需要加以说明。另外有的委员强调，除非特定的措辞代表着明显的改进，否则《公约》的措辞应该保留。另一方面，有人提出，条款草案第 15 条的整个前提应该加以审查。为了避免面临默认的情形，整个前提或许应是要求含水层国开展磋商，以便就一项管理计划或机制达成一致意见。个别计划只能是在必要时作为备用措施采用。

91．一些委员指出，条款草案第16条，即关于活动潜在影响的评估的规定，与关于已规划的活动的条款草案第17条一起来看，与1997年《公约》所规定的复杂程序相比更切合实际。这些规划应考虑到其他含水层国的利益，正如条款草案第 17 条所设想的那样。另一方面，该《公约》用了九个条款来处理计划的措施，而现在可以缩减为两条，有人对此表示保留。一些委员认为，草案的用语比较软弱，例如，“在切实可行的情况下”最好改成“尽可能”。人们强调了条款草案第 17 条中提到的及时通知的重要性，这一点已经在拉诺湖仲裁案[37] 中得到确认。还有人指出，关于环境影响评估的要求应该直接了当地规定出来，而不必显得像一种选择。

92．关于条款草案第 18 条，即有关向发展中国家提供科学技术援助的规定，这一条从理论的角度看，似乎是重要并具有吸引力的，因为它创设了一项提供援助的法律义务，但一些委员指出，其实际适用是难以保证的。因此，加上这一条所引起的问题可能超过乍见之下的判断。另一些委员认为，其中的措辞过于具有义务性。

93．在有些委员看来，条款草案第19条，即有关紧急情况的规定，是对 1997 年《公约》相应条款的改进。然而，有人指出，如果对所作修改背后的理由作出更加清晰精确的分析，能使人更好地理解这一条草案。

94．有人指出，条款草案第20条，即有关武装冲突期间的保护的规定，和条款草案第 21 条，即有关对国防或国家安全至关重要的数据和资料的规定，并没有包含任何新的内容，不应该提交起草委员会。在这方面，有人指出，条款草案第20条似乎更为适用于地表水。然而，另一些委员支持条款草案第21条，并指出，根据预防危险活动的跨界损害的条款草案第 14 条，保护应该扩展到工业机密和知识产权。[38]

95．关于最后条款，有人建议应包含一项关于保留的规定。

(*c*) 对文书形式的评论

96．关于文书的最后形式，一些委员赞同特别报告员的意见，认为应在就内容达成一致意见之后再就此事作出决定。然而，另一些委员指出，如果在审议此专题的过程中比较早就此问题作出一项决定，那么整个工作会加快，因为这样的决定会影响到起草和内容两个方面。按照目前的情况看，在某些情形下，意见似乎已经偏向于制定一项约束性文书。

97．一些委员表示，他们倾向于制定一项框架公约形式的约束性文书。他们强调，这样的框架公约应该包含一些指导原则，供各国在谈判双边和区域安排时使用。另一些委员提出，这样一项文书作为 1997 年《公约》的议定书非常合适。然而，也有人对这种做法表示怀疑。首先被提出的一点是，《公约》尚未生效，而且对该公约的支持似乎不多。其次被指出的一点是，虽然两者间存在着关系，但《公约》与本专题所涵盖的事项是有很大不同的。第三，有人指出，地下水问题仅影响到某一部分国家，因此一项独立的公约将有助于达到所想要达到的对各有关国家都有益的结果。

98．鉴于国家实践方面的资料十分稀少，一些委员赞成拟订一系列不具有约束力的准则。这样的做法将给含水层国提供足够的灵活性，同时又最可能得到各国的支持。还有人建议，委员会可以采纳在拟订关于危险活动引起跨界损害情况下损失分配的原则草案时所遵循的做法，即在一读时通过各项非约束性原则，[39] 而保留在二读时依照各国政府的

[37] 拉诺湖案，《国际仲裁裁决汇编》，第十二卷（出售品编号 63.V.3），第 281 页。

[38] 《2001 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 98 段。

[39] 《2004 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 175 段。

评论意见重新考虑文书的最后形式问题的权利。另外也有人指出，这样的准则可以采取决议的形式。

3．特别报告员的结论意见

99．关于这一专题是否已经足够深入而可以进行编纂的问题，特别报告员回顾，委员会2000年作出关于将此专题列入其工作方案的决定，所依据的也是关于这一专题可行性的一项评估。[40] 特别报告员的前几次报告可能使人们产生这方面国家实践证据不足而无法编纂这样一种印象，但是近年来，在这一问题上，国家实践的例子大量增加。在非洲、美洲和欧洲出现了许多合作性的努力，涌现了种种国家实践、协定、安排以及学说，足以供委员会着手就此主题进行工作。委员会将开始进行地下水法律的逐渐发展和编纂的工作。地下水占到现有淡水资源的97%；近年来，对地下水的依赖已经增加，各国正面临着地下水的开发以及含水层的污染方面的种种问题。由于地下水是2006年在墨西哥举行的第四届世界水论坛即将讨论的主要问题之一，因此对于委员会来说，快速作出反应以跟上迅速发展的形势，这是一项挑战。

100．特别报告员对委员会就其他有关石油和天然气的分专题所作的决定不预作判断，但指出，石油和天然气与地下水有许多相似的地方。拟订关于地下水的条款草案将会对石油和天然气问题产生影响，反过来，石油和天然气方面的国家实践对于地下水问题也有影响。在就有关地下水的条款草案进行一读的时候不考虑石油和天然气问题，这是可行的，但在完成二读之前，有必要对两者的关系给予适当的注意。

101．关于自然资源的永久主权这一问题是应在序言里涉及还是在单独的一条中涉及，特别报告员指出，两种做法都有先例。他所建议的在序言里涉及的做法，其先例见于关于预防危险活动的跨界损害的条款草案，以及《保护臭氧层维也纳公约》、《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性公约》。另一方面，《联合国海洋法公约》用单独的第一九三条来处理永久主权问题，对此他将进一步加以研究。

102．关于本条款草案与一般国际法之间的关系，特别报告员指出，一般国际法和条约具有平行的适用，这符合国际法的性质。可以在序言里申明这一点，正如《联合国国家及其财产管辖豁免公约》、《维也纳领事关系公约》和《维也纳外交关系公约》的做法那样，也可以用单独的一条来加以申明，例如像国家对国际不法行为的责任条款草案第56条的做法那样。[41]

103．关于预防原则，特别报告员指出，他意识到，这一原则见于各种各样具有法律约束力的文书。然而，他认为，这样的规定既不是宣示习惯国际法，也不是构成新的习惯。无论怎样，委员会面临的重要任务是阐述为管理含水层需要执行的措施，以使这一原则具有效力。

104．关于为非含水层国的义务拟订规定的建议，特别报告员强调，需要持现实的态度。如果大家倾向于制订一项具有约束性的文书，那么很可能只有含水层国会加入这样的文书。对非含水层国来说，如果没有交换条件使他们愿意承担义务的话，他们就缺乏参加这种文书的现实激励。

105．关于条款草案第7条中的不造成损害的义务，特别报告员澄清说，该条款草案关注的不是国家责任问题。相反，条款草案所关注的是国际法不加禁止的活动，即跨界含水层的利用问题。这些活动对人类的生存是不可缺少的，也是正当的，其不利影响在一定程度上往往是可以容忍的，于是这就需要有一个界限。第1款涉及了与预防义务有关的问题，而第3款涉及了尽管履行了应有注意的义务，但还是发生较大损害的情况。

106．特别报告员承认，条款草案里没有包含任何关于制度机制和跨界含水层管理问题的规定。这与国际水道的情况不同：在国际水道问题上，存在着很长的国际合作历史，而在地下水方面，法国－瑞士日内瓦含水层管理局似乎是唯一完全运作的国际组织。虽然正在出现各种各样的合作性组织安排，但条款草案第8条第2款还是建议设立联合机制和联合委员会。特别报告员还指出，虽然没有人反对就争端的解决订立一个条款，类似于1997年《公约》的第33条，但他认为，第33条是空洞的，因为它没有规定任何强制性管辖。第33条第3

[40] 见《2000年……年鉴》，第二卷（第二部分），附件3。

[41] 《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分），第76段。

款曾提到必须提交公正的实况调查，这一点已经反映在条款草案第17条第2款里，以协助解决涉及已规划的活动的影响的分歧。

107．在对条款草案各项规定的分析中，特别报告员还答复了就具体条款草案发表的评论，并表示将在评注里更详细地进行解释。