

第九章

共有的自然资源

A. 导言

369. 委员会 2002 年第五十四届会议决定将“共有的自然资源”专题列入其工作方案。⁴⁹⁶

370. 委员会还决定任命山田中正先生为特别报告员。⁴⁹⁷

371. 大会在第 57/21 号决议第 2 段注意到委员会决定将“共有的自然资源”这项专题列入其工作方案。

B. 本届会议审议本专题的情况

372. 委员会本届会议收到了特别报告员的第一次报告（A/CN.4/533 和 Add.1）。

373. 委员会在分别于 2003 年 7 月 22 日和 23 日举行的第 2778 和第 2779 次会议上审议了特别报告员的第一次报告。委员会还于 2003 年 7 月 30 日听取了粮农组织和国际水文地质学家协会地下水专家的非正式情况通报。这些专家是经教科文组织安排而到会的。

1. 特别报告员介绍其第一次报告

374. 特别报告员指出，委员会收到的报告是初步性的；报告力求提供关于此专题的背景情况，希望就今后的研究方向得到委员会的总的指导。除此之外，报告还提供了一个围绕本专题开展工作的暂定时间表。

375. 关于标题，特别报告员以为，应保留目前使用的标题，因为这是大会正式批准过的。

376. 他回顾说，委员会在编纂国际水道的非航行使用法过程中首次处理了共有的自然资源问题。当时，委员会决定将与地面水无关的封闭地下水排除在那项专题之外；尽管如此，委员会当时觉得，由于封闭地下水在世界许多地区所具有的重要性，值得就此问题单独进行一项研究。委员会注意到，与地下水有关的法律与石油和天然气开采法律更为相近。

377. 在此专题下，特别报告员拟论述封闭跨界地下水、石油和天然气问题，并且从封闭跨界地下水开始。为了查明《国际水道非航行使用法公约》所载的原则在多大程度上适用，他认为必须首先准确地了解此类地下水指的是什么。他还指出，围绕国际责任专题开展的工作，特别是与预防方面有关的部分，将与此专题相关。

378. 本报告的第二部分是技术性的，力求帮助人们更好地了解什么是封闭跨界地下水。他指出，管理地下水的国际努力正在各个不同的场合展开工作。

379. 特别报告员指出，封闭地下水与地面水虽然具有相同的大气层来源，但封闭地下水在好几个方面不同于地面水。与地面水不同的是，地下水的管理是相当新近的事物，水文地质科学也是一样；如经采掘，一些地下水资源可能会很快枯竭；地面上所进行的不相关的活动也可能对地下水产生不利的影 响，因此也许有必要管理地下水使用以外的活动。

380. 虽然“封闭跨界地下水”可以抽象的方式理解，但他指出，这一概念在实施地下水管理过程中是否可行，尚不十分清楚。即使在地下水管理水平已经十分先进的地区，并没有对相关的地下水与无关的地下水进行区分。另外，他指出，水文地质学家在使用“承压（confined）”一词时意指承压含水层。对专家来说，浅含水层不被视为承压层，

⁴⁹⁶ 《2002 年……年鉴》，第二卷（第二部分），第 518 段。

⁴⁹⁷ 同上，第 20 段。

只有古含水层才被视为承压含水层，有鉴于此，似乎有必要找到人人都能容易理解的术语。

381. 特别报告员最后指明，他打算研究各国在使用和管理方面的实践，包括污染预防、冲突案例以及国内和国际规则等。此外，他试图从现有的制度中提取一些法律规范，并且有可能拟定一些条款草案。

2. 辩论概况

382. 发言者都对第一次报告表示欢迎，认为该报告阐明了本专题的背景以及可以处理的主要问题。正如报告所说的，鉴于水在满足人类基本需要方面所发挥的根本作用，本专题将对国际和平与安全产生长远的影响。委员们表示支持特别报告员采取谨慎做法，这种做法强调需要首先对技术和法律问题开展深入研究，然后才就委员会应如何行动作出最后决定。

383. 一些委员提请注意本专题与国际赔偿责任专题具有联系，认为对这两项专题的工作进行一定的协调是可以做到的。

384. 一些委员认为，专题标题太宽泛，可予以澄清，例如可以加上一个小标题，说明特别报告员打算处理的三个分专题，或者仅仅提到封闭跨界地下水这个小标题也可。对于“共有的”一词的含义，标题也需要更精确：谁共有？什么时候共有？是否也适用于石油和天然气？在这方面，有的委员说，鉴于含水层性质极其多样，“共有的”这一隐喻说法很难适用。

385. 对于修改专题标题的建议，有的委员指出，大会正式批准了该标题，当然，如果有必要，在以后的某个阶段是可以更改标题的。

386. 对于第一次报告将矿物和迁徙性动物排除在共有的资源范围之外，有委员表示了一些担心。但是也有委员说，矿物所引起的问题是不同性质的问题，而迁徙性动物所引起的问题最好通过双边和多边协定予以处理。

387. 有一种意见认为，一份报告，除了地下水以外，还包含石油和天然气，本会更好概述本专

题，特别是适用于这三种资源的原则和它们之间的差别。

388. 对于在所提议的石油和天然气分专题上委员会能作出什么贡献，有委员表示了怀疑。这方面的问题是不同性质的问题，通常通过外交和法律程序加以处理。

389. 有委员提议，应优先注意封闭地下水问题，尤其是不连接的地下水的污染问题。有委员认为，只有在完成对地下水问题的研究之后，委员会才可审议石油和天然气问题。

390. 鉴于地下水的特性，有委员提出这样的问题：一个框架性的制度是否也可适用于地下水？也有委员强调，主权原则应与地下水有关，也同石油和天然气有关，因此凡提及人类共同遗产的概念都会引起问题。

391. 有委员指出，对于封闭跨界地下水的研究范围，需要给予更详细的审议。有委员提出，这项研究不仅应包括含水层水质保护方面的实践，而且应包括其开采利用问题。在这方面，十分有必要审视共有资源的标准：一国的需要、比例性或公平性。

392. 有一种意见认为，对于“地下水”的确切含义，有必要在术语上加以澄清；在这方面专家提供的协助最为有用。也有委员指出，有必要理解封闭地下水与地面水的区别，正如报告所建议的那样，并且有必要澄清“封闭”的含义，因为它似乎不是水文地质学家们所使用的术语。

393. 也有委员建议，委员会需要制定与地面水不连接的跨界地下水的定义并确定其对各国的意义，尤其是对发展中国家的意义。此外，在今后的报告里似乎有必要加上发展中国的统计数字。与发达国家相比，发展中国家对地面水的依赖程度更大。

394. 也有委员支持这样的想法：特别报告员应设法获得全球范围内的封闭跨界地下水清单，清单应同时附有对各区域资源特性的分析。

395. 一些委员指出, 在处理本专题时采取谨慎做法十分重要, 应避免过于强调全球性, 应考虑到有关的区域动态。在这方面, 突出强调的一点是, 现有的国际协定仅提及自然资源的管理, 而没有提及自然资源的所有权或开采利用。

396. 有些委员表示, 报告里提到的解决世界水危机的办法, 是在其地下发现水资源的国家的责任范围内的事项; 就石油和天然气资源而言, 情况便是如此。没有理由对地下水资源采用另一种处理办法。还有委员说, 应考虑到大会 1962 年 12 月 14 日第 1803 (XVII) 号决议所载的各国对其自然资源拥有永久主权的原则。

397. 另一些委员对《国际水道非航行使用法公约》所载的原则是否适用本专题表示了怀疑。他们认为其中一些原则不能自动地移用于像地下水这样根本不可能再生并且数量有限的资源的管理方面。例如上述公约第 5 条便是这样, 该条涉及公平和合理利用原则。但在另一些情况下, 该公约的规定过于软弱或者说需要修改; 鉴于古含水层极易受到污染, 该公约关于防止对其他国家造成重大损害的第 7 条是远远不够的。一些委员还对本项研究的范围表示了担心, 尤其是相对于上述公约而言。

398. 另一些委员认为, 现在需要做的是对地下水的特征进行分析, 而与国际公约的类比可以在以后阶段再做。

399. 有委员指出, 鉴于本专题十分复杂, 地下水的研究可能需要更长的时间, 超出特别报告员所预想的时间。

400. 根据报告提供的资料, 看来很可能需要采用比地面水所采用的更严格的使用和防止污染标准; 也有委员提出, 宜采用比赔偿责任专题中所采用的标准和“重大损害”概念更为严格的标准。也有委员提到需要设立解决争端的机制。

401. 另一种意见认为, 对提出的问题不会有任何“法律的”解决办法, 而要想成功地处理这些问题需要综合利用政治、社会和经济程序。因此, 委员会不应着手制定一套规定性的规则, 而是发展一项制度, 帮助各国相互合作, 并在解决获取和管理所说资源方面可能出现的分歧时能找到适当办法。

402. 有一种意见认为, 委员会可以适当考虑到区域机制, 拟定出关于此专题的一般规则。另外还说, 委员会拟定的规范以何形式出现, 可以在以后阶段决定。

3. 特别报告员的总结

403. 特别报告员指出, 对于围绕“共有的”一词出现的关切, 他的理解是“共有的”概念不是指所有权, 而是指资源管理的责任。这方面的意见分歧可以通过实际界定本专题的范围来解决。

404. 他表示, 他本人倾向于首先着重讨论封闭跨界地下水问题, 在以后的阶段再就范围问题作出最后决定。辩论还突出说明需要重新考虑报告中所处理的地下水的定义。

405. 对于封闭跨界地下水引起的问题, 特别报告员赞成这样的意见, 即法律的解决办法并不是包治百病的良药, 因此或许最好先拟定一些原则与合作制度, 包括争端解决方式。特别报告员还承认, 为了查明《国际水道非航行使用法公约》所载的原则在多大程度上适用于封闭跨界地下水, 还需要作更多的分析。就跨界损害拟定更严格的标准可以说也是这样。

406. 此外, 特别报告员指出, 区域制度可能比一项普遍制度更为有效, 因此他认为, 在拟定规则时, 可以充分地承认这些制度的作用。