

第六章

共有的自然资源

A. 导言

73. 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。³¹⁸

74. 委员会还在同一届会议上决定任命山田中正先生为特别报告员。³¹⁹

75. 大会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”专题列入其工作方案。

76. 委员会2003年第五十五届会议审议了特别报告员的第一次报告。³²⁰

B. 本届会议审议本专题的情况

77. 委员会本届会议收到了特别报告员的第二次报告(A/CN.4/539和Add.1)。

78. 委员会在分别于2004年5月12日、13日和14日举行的第2797、第2798和第2799次会议上审议了特别报告员的第二次报告。

79. 委员会在第2797次会议上设立了一个跨界地下水问题不限成员名额工作组，由特别报告员担任主席。该工作组举行了三次会议。

80. 委员会还于2004年5月24日和25日听取了欧洲经委会、教科文组织、粮农组织和水文地质协会的地下水问题专家的非正式情况介绍。这些专家由教科文组织安排出席会议。

81. 应特别报告员的请求，委员会还于2004年8月4日第2828次会议上商定，由特别报告员拟订一个调查表，发给各国政府和有关政府间组织，就地下水问题征求意见和资料。

1. 特别报告员介绍其第二次报告

82. 特别报告员指出，第二次报告提供了一些水文地质学案例研究和其他技术背景，但遗憾的是，由于一些技术困难，无法按照报告第6段的设想，在增编中列入对现有条约和世界地下水图表的审查。在这方面，他表示，这些材料和其他一些材料将在非正式情况下向委员会提供。

83. “共有的资源”可以指人类的共同遗产或共同所有权的概念，鉴于国际法委员会和第六委员会对这一措辞所表示的敏感，特别报告员提议将重点放在“跨界地下水”这一分专题上，不使用“共有的”一词。

84. 尽管第二次报告载有一些条款草案，但特别报告员强调说，这不当被理解为表明了委员会的努力所要采取的最后形式。在这一初始阶段，他并不打算建议将任何条款草案交给起草委员会；编写条款草案是为了让大家发表评论，得到更具体的提议，以及找出应当加以处理的其他领域。

85. 特别报告员曾在2003年表示，《国际水道非航行使用法公约》(下称“1997年《公约》”)所载的几乎所有原则都适用于地下水。他感谢针对这

³¹⁸ 《2002年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第99页，第518段。

³¹⁹ 同上，第519段。

³²⁰ 《2003年……年鉴》，第二卷(第一部分)，A/CN.4/533和Add.1号文件。

一说法发表的批评意见，进而承认需要调整这些原则。尽管如此，他还是相信，《1997年公约》为详细拟定有关地下水的制度提供了基础。

86. 在报告第8段中，特别报告员为拟订条款草案提出了总框架。³²¹ 这一框架或多或少地反映了1997年《公约》，也考虑到了委员会2001年第五十三届会议通过的预防危险活动跨界损害条款草案。³²²

87. 在第二次报告中，特别报告员提出了条款草案的第一部分“导言”和第二部分“一般原则”。他表示，他计划在2005年提出其余各部分的条款草案，请求就提议的总框架发表评论，并提出有关修正、增补或删除的建议。

88. 关于导言，特别报告员指出，他在报告中继续使用“地下水”一词，但在条款草案中选用了“含水层”一词，它是一个更确切的科学术语。

³²¹ 特别报告员编写的总框架如下：

“第一部分 导言

公约的范围

用语（定义）

第二部分 一般原则

跨界地下水使用原则

不造成损害的义务

一般合作义务

经常交换数据和资料

各种使用之间的关系

第三部分 对其他国家造成影响的活动

对影响的评估

交换信息

磋商和谈判

第四部分 保护、保全和管理

监测

预防（预防性原则）

第五部分 杂项规定

第六部分 争端的解决

第七部分 最后条款”

³²² 《2001年……年鉴》，第二卷（第二部分）和更正，第166页，第97段。

89. 拟议的公约的范围见报告第10段，即条款草案第1条。³²³ 特别报告员指出，2002年，他曾根据下列设想着手工作：委员会的努力将仅包括1997年《公约》所没有涵盖的跨界地下水，即所称的“封闭的跨界地下水”。委员会使用“confined（封闭的）”一词来指与地表水“不相通”、“不相连”或“不连”的地下水体。但是，使用“封闭的”一词引起了严重问题。

90. 第一，地下水专家使用该词具有完全不同的含义。对他们而言，“confined（承压的）”是指水在压力下储存的一种水力状态。因此，最好不用“封闭”一词，以避免法律专家与地下水专家之间出现混淆，因为地下水专家将参与所拟议公约的实施。

91. 在拟议公约范围中舍弃“封闭”概念的另一项重要原因是，人们有一个不恰当的设想，即委员会应仅仅处理1997年《公约》所不包括的地下水。特别报告员说明了为什么此种办法不可取，他提到乍得、埃及、阿拉伯利比亚民众国和苏丹四国之间巨大的努比亚砂岩含水层系统。尽管该系统在喀土穆附近与尼罗河相连，从而使1997年《公约》适用于整个含水层系统，但其与尼罗河的连接实际上微不足道。该含水层实际上没有补给，具有地下水的的所有特征，而非地表水。瓜拉尼含水层系统（阿根廷、巴西、巴拉圭、乌拉圭）也存在类似情况。报告中列入了这两个含水层的案例研究。

92. 特别报告员认为，委员会应当包括这两类重要的含水层，因此他决定从公约草案范围中删除“与地表水不相连”这项限制因素。

93. 这可能会引起同一含水层系统在许多情况下可以同时适用拟议公约和1997年《公约》的问题。在这方面，特别报告员并不认为平行适用会引起问题，无论如何，可以设想一个区分先后的条款草案，以处理任何潜在的问题。

³²³ 特别报告员在第二次报告中提议的条款草案第1条案文如下：

“第1条 本公约的范围

本公约适用于跨界含水层系统的使用及对这些系统有影响或可能产生影响的其他活动，并适用于这些系统的保护、保全和管理措施。”

94. 关于他提出的对使用跨界地下水以外的活动加以规范的建议，特别报告员解释说，为保护地下水免受工业、农业和林业等地面活动引起的污染，这样做是必要的。

95. 至于有关定义的条款草案第2条，³²⁴ 他说，该条除其他外载有“含水层”和“含水层系统”的技术定义。在地下水的情况下，含水层的概念既涵盖了储水的岩层，也涵盖了岩层中的水体，因此，用“含水层的使用”来涵盖所有使用类别就足够了。在这方面，特别报告员提到报告结尾介绍的含水层模型案例4，此案例介绍的是A国和B国国内的含水层，但它们水力上相连，因此，应当作为单一系统对待，以便妥善管理。此种含水层系统是跨界的，因此，他认为必须有一项“含水层系统”的定义，并提议在整个公约草案中规范含水层系统。

96. 特别报告员还提到报告结尾介绍的含水层模型案例3，他说，还可能有案例3之二：国内含水层在水力上与B国内河相连。尽管在报告中，他曾说过，1997年《公约》和拟议的公约都适用于案例3，但经过思考，他不再肯定这种水力上的联系是否就是1997年《公约》起草人所想的与地表水的联系。如果是，并适用1997年《公约》，则载有无害原则的第7条会缓解一些问题。但是，条款草案第2条的拟订并未使此种含水层为跨界含水层，因此，如何处理这种含水层，需要有一个足够好的解决办法。

97. 关于报告结尾介绍的含水层模型案例5，他说，在含水层和含水层系统的定义中，补给区和排泄区在含水层之外。为了妥善管理含水层，这些

区域也应当加以规范，因此，他计划拟订条款草案予以规范，也许放在总框架第四部分中。

98. 关于第二部分一般原则，其中将载有一个有关跨界含水层系统使用原则的条文草案，特别报告员表示，他需要就如何拟订此种条文草案得到指导。1997年《公约》第5条载有两项基本原则，“公平使用”和“合理利用”，对委员会的努力来说可能不适当。尽管对于资源在真正意义上为“共有的”的情况，“公平使用”可能被认为是充分适用的，但在地下水的情况下，人们对“共有的资源”概念的抵制使人怀疑，公平使用原则是否会被证明在政治上可接受。关于另一项原则——“合理利用”，其中含有“可持续使用”的科学含义，如果有关资源为可再生资源，则该原则成立，但鉴于有些地下水并非可再生，因此，可持续使用的概念就与此无关了。有关国家将必须确定，它们是希望在短期还是长期内用尽有关资源。这就引起了可适用于此种情况的客观标准的问题，特别报告员对这一问题尚无答案。

99. 关于另一项关键原则，即不对其他含水层国家造成损害的义务，特别报告员提到条款草案第4条，³²⁵ 其第1和第2款要求防止对其他含水层系统国造成“重大损害”。在国际法委员会和第六委员会中，都有人表示认为，由于地下水的脆弱性，需要采用低于“重大损害”的门槛。但是，他保留了1997年《公约》第7条和预防危险活动的跨界损害条款草案第3条中通过的重大损害的门槛，因为“重大”的概念足够灵活，足以保障含水层的存在。

³²⁵ 同上，特别报告员在第二次报告中提议的条款草案第4条案文如下：

“第4条 不造成损害的义务

1. 含水层系统国在本国领土内利用跨界含水层系统时，应采取一切适当措施，防止对其他含水层系统国造成重大损害。
2. 含水层系统国在本国领土内进行影响或可能影响跨界含水层系统的其他活动时，应采取一切适当措施，防止通过该系统对其他含水层系统国造成重大损害。
3. 含水层系统国不应损害跨国含水层系统的自然功能。
4. 如结果对另一含水层系统国造成重大损害，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国家应同受到影响的国家协商，采取一切适当措施，消除或减轻这种损害，并酌情讨论赔偿问题。”

³²⁴ 同上，特别报告员在第二次报告中提议的条款草案第2条案文如下：

“第2条 用语

为本公约的目的：

- (a) “含水层”是指能够产生可开发水量的透水岩层；
- (b) “含水层系统”是指一个或一系列含水层，每一含水层与特定的岩层有关，在水力上相互连通；
- (c) “跨界含水层系统”是指其组成部分位于不同国家的含水层系统；
- (d) “含水层系统国”是指其领土上存在跨界含水层系统的任何组成部分的本公约缔约国。”

100. 关于条款草案第4条第3款——涉及含水层系统遭到永久性损坏的情况——的位置问题，他认为可将其放在第四部分。

101. 特别报告员回顾说，第4款提到补偿问题，但并未涉及赔偿责任本身。国际法委员会有些委员和第六委员会的一些代表团提议列入一项关于赔偿责任的条款，特别报告员认为，这个问题最好留给委员会在国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任这一专题下审议。

102. 特别报告员说，条款草案第5条、³²⁶第6条³²⁷和第7条³²⁸不言自明。他说，定期交换数据和信息是含水层系统国之间有效合作的一项先决条

件，鉴于有关含水层系统的科学结论不够充分，拟订了条款草案第6条第2款。

103. 条款草案第7条涉及含水层系统不同类别使用之间的关系，沿用了1997年《公约》第10条的先例。关于条款草案第7条第2款结尾“人类生活的必需”这项措辞，特别报告员回顾说，关于这项措辞有一项谅解，全体工作组主席在详细介绍1997年《公约》时曾经提到。这项谅解是，“在确定‘人类生活的必需’时，应该特别注意提供足够的水，以维持人类的生命，包括饮用水和制造食物所需的水，以避免饥饿”。³²⁹

2. 辩论概况

104. 委员们赞扬特别报告员的第二次报告，鉴于该专题的专业性，该报告根据现有的科学数据，对有关术语做了改动。委员们还欢迎他正在从技术专家们那里得到的帮助。有几位委员表示，需要进一步进行研究，特别是在地下水与其他活动之间的互动关系方面。尽管如此，还是有委员提出了在开始拟定法律框架之前仍需要多少额外技术信息这样的询问。

105. 还有委员提出，委员会不应高估地下水的重要性，研究所涉的有些地下水可能位于地下深处，其本身是否存在也许无法完全肯定。

106. 第14段假设1997年《公约》未充分解决某些地下水问题，委员们对此假设表示了一定的关注。对1997年《公约》的限制性解释并非委员会可能希望着手进行的事项；提出的问题也许可以通过一项新的不一定具有强制性的文书来处理，或通过1997年《公约》的一项议定书来处理。

107. 有些委员同意特别报告员的意见，认为工作的重点不能仅限于1997年《公约》未涵盖的那些地下水，另一些委员则认为，应当对目前努力范围所不包括的地下水加以更详细的解释。

108. 关于委员会工作的范围，有人表示支持特别报告员的立场，即排除那些非跨界的含水层。

³²⁶ 同上，特别报告员在第二次报告中提议的条款草案第5条案文如下：

“第5条 一般合作义务

1. 含水层系统国应在主权平等、领土完整、互利和善意的基础上进行合作，使跨界含水层系统得到适当利用和充分保护。

2. 在确定这种合作的方式时，含水层系统国如果认为有必要，可以考虑设立联合机制或委员会，以便参照各区域的现有联合机制和委员会所得的合作经验，就执行相关措施和程序进行合作。

³²⁷ 同上，特别报告员在第二次报告中提议的条款草案第6条案文如下：

“第6条 经常地交换数据和资料

1. 根据第5条，含水层系统国应经常地交换关于跨界含水层系统状况，特别是有关含水层系统的地质、水文地质、水文、气象和生态性质和水化学方面的便捷可得的数据和资料以及有关的预报。

2. 鉴于某些跨国含水层系统的性质和范围并不确定，含水层系统国应根据现行的做法和标准，尽力单独地或共同地，并酌情协同或通过国际组织，收集和编制新的数据和资料，以更全面地确定含水层系统的情况。

3. 如果一含水层系统国请求另一含水层系统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. 含水层系统国应尽力收集和酌情处理这种数据和资料，以便于收到数据和资料的其他含水层系统国利用。”

³²⁸ 同上，特别报告员在第二次报告中提议的条款草案第7条案文如下：

“第7条 各种不同的使用之间的关系

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

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

³²⁹ A/51/869，第8段。

有委员还提出，应当在条款草案的某处提到在公约草案范围之外的那些地下水。另一方面，有委员还提出，了解为什么技术专家认为应当规范所有各类地下水，而不仅仅是跨界地下水，将会令人感兴趣。此外，还提出了这样的问题：国际社会是否应当关心这样一个问题，即确保在诸如水这样的生命基本必需品方面，一国的行为应当对其公民的子孙后代负责。

109. 有观点表示认为，委员会必须确定其努力的目标。委员会着手开展的工作似乎并不涉及编纂国家的实践，也不涉及国际法的逐渐发展，而是立法性质的工作。还有人说，委员会的主要努力目标是确立对一种自然资源的适当使用，而不是详细拟定一项环境条约或对行为加以规范。

110. 有人提出，报告没有具体提及地下水形成的国家，而条款草案应当面向的正是这些国家。

111. 有人提出，每一国家对决定使用其地下水资源的方式负有首要责任，这一责任先于国际一级的国家责任。因此，有关国家须通过国家之间的协议并在国际社会的协助下制定相关的行为守则，其中区域安排将发挥特殊的作用。在这方面，提到了南共市各国——阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭——对瓜拉尼含水层采取的办法。

112. 在这方面，人们回顾到，1997年《公约》第2条承认了区域作用的重要性，提到了“区域经济一体化组织”。因此，有人主张优先采用区域办法，区域办法并不否认各项基本原则，诸如不造成损害、开展合作和合理使用资源等义务，这些原则当然可以在条款草案中得到反映。

113. 作为区域一级所开展工作的示例，委员们提到南共市两个有关瓜拉尼含水层的项目：第一个是一项技术研究，考虑了诸如准入和可能的使用等问题，第二个项目谋求建立法律准则，规范资源所在国的权利和义务。人们指出，南共市各国考虑了某些有关瓜拉尼含水层的要素：地下水属于其所在土壤国家的领土范围；地下水是指与地表水不相连的水；瓜拉尼含水层是仅属于南共市四国的一个跨界含水层；它们认为该含水层的开发作为一个区域基础设施一体化项目，属于该区域经济一体化组

织的管辖范围。南共市各国与各国际组织密切合作，重点保护、有控制地开发和共同管理瓜拉尼含水层，但所有权、管理和监测由南共市各国自己完全负责。因此，将会同时开展两项程序。一方面，委员会将继续其编纂工作，而与此同时，关于瓜拉尼含水层的区域安排则将以更快的速度进行；信息交换进程将被证明最为有用。

114. 但是，也有观点认为，公约草案不会与区域或国家的有关办法不相容。而且，由委员会来说明各国在地下水管理方面的一般义务有助于鼓励各国拟订区域协议。

115. 有人强调，地下水必须被视为属于其所在的国家，就像石油和天然气被承认为受主权管辖一样；地下水不能被视为一种普遍的资源，委员会的工作不应当给人以这样一种印象：即地下水适用某种不同于石油和天然气的特别待遇。还有人建议说，案文可以明确规定——也许可在序言中规定，对地下水的主权不容质疑。

116. 在以1997年《公约》作为委员会地下水相关工作的基础方面，有人敦促应当谨慎，因为该《公约》尚未生效，签署和批准的国家数目不多。还有人说，在以预防危险活动造成的跨界损害条款草案³³⁰为指导方面，同样应当谨慎，因为大会尚未通过这套条款草案。

117. 委员们表示支持特别报告员的如下建议：详细拟定一项规定，说明1997年《公约》与委员会这项分专题工作之间可能出现的重叠。

118. 委员们注意到，各国对委员会要求提供有关跨界地下水使用和管理的信息并未作出什么反应。有人认为国家实践的缺乏是另一项理由，证明应当对建立一个关于该分专题的法律框架持谨慎态度。但是，也有人提出，委员会应当鼓励特别报告员继续从事该专题的工作，因为其授权并不限于编纂现有实践。

119. 有些委员表示支持特别报告员在第二次报告中所用的“跨界”一词，因为先前所用的“共

³³⁰ 见上文脚注322。

有的”一词受到批评。尽管如此，也有人说，虽然使用“跨界”一词，但并未消除财产的含义，因为有关资源不可分割，所以是与另一个也具有权利的国家“共有的”。如特别报告员所建议，也有人支持列入“含水层”一词，删除“confined（封闭的）”一词。

120. 有人建议，可以起草一项条款，以突出构成公约草案范围的三项要素；此种条款将规定公约草案在下列方面适用于跨界含水层系统：(a) 其使用；(b) 对其有或可能有影响的活动；以及(c) 保护、维护和管理跨界含水层系统的措施。

121. 有人提出在本专题的标题中是否应当继续使用“共有的”一词这一问题。

122. 关于委员会所作努力的最后成果应当采取的形式，发表的意见各不相同。有人提出，没有充分的国家实践作依据，公约草案将不会为各国所接受，因此，这种观点认为，最好拟订一些准则，载列一些建议，用以帮助起草双边或区域公约。另外一种建议是，详细拟定一项示范法或一项框架公约。也有人表示支持特别报告员采用的办法，即编写条款草案以协助委员会工作，将最后形式的问题留待以后阶段处理。

123. 关于特别报告员在第二次报告第8和第9段中提议的总框架，有人说，根据所开展研究的结果，将来可能需要进行修订。

124. 关于条款草案第1条，有些委员支持条款的适用不限于“使用”，而扩大至“其他活动”。人们认为，应当进一步明确“使用”和“活动”这些措辞。建议用“开发”取代“使用”，这一概念见于草案第2条(a)款。

125. 有人建议“使用”一词的对象应当指地下水，而非“含水层”。

126. 第二次报告第15段建议不使用“对这些系统有影响或可能产生影响”这一短语，而使用“有可能对这些系统造成影响”这一表述，对此人们表示有一定困难，因为新的措辞将不适用于目前

对跨界含水层系统有影响的活动。委员们也对前一措辞表示支持，因为其中包含了对环境的关注。

127. 关于条款草案第2条中所载的定义，人们认为，作为技术性的规定，它们是委员会讨论的坚实基础。关于条款草案第2条(a)款，有两点需要澄清。第一，提及可开发性是完全依据现有技术来解释，还是意味着随着技术的发展，其他的含水层也在公约范围之内。第二，可开发的概念是指可用的水量还是指商业上可行的概念。

128. 此外，鉴于条款草案第2条的定义，并同条款草案第4条第2和第3款一道来看，有人提出，含水层系统国是否必须保护可在将来使用的含水层；人们认为应当适当保护此种含水层。

129. 关于条款草案第2条(b)款所载“含水层系统”的定义，有意见认为，为什么含水层必须与特定的岩层有关这一点并不清楚，因为其在水力上相互连通这一事实就已足够了。

130. 还有人提出，“含水层”的定义在关于开发含水层的义务方面可能会被证明不够充分或不确切，因此要求一项有关“含水层的水”的定义。

131. 关于“跨界含水层系统”的定义，有人质疑其是否充分涵盖了位于有争议领土的含水层情况，这种情况将要求处理有关国家采取临时保护措施的必要性问题。

132. 关于应当指导公约草案的各项原则，有人提到需要列入比1997年《公约》所载更多的原则，特别是在环境保护和可持续利用含水层方面；有人认为保护人的基本需求是重大原则之一，应在草案中列举。由于资源可以用尽的性质，应当考虑一些有关石油和天然气的原则，不过也有人提出，由于地下水的特性，不能像对待石油和天然气一样对待地下水。还有人说，1997年《公约》所载公平和合理使用和参与的原则应当列入条款草案。尽管如此，也有人提出，鉴于地下水和水道之间的不同，列入这些原则应当十分谨慎。需要就特别报告员在第23段中提出的一些疑问查询相关的国家实践。

133. 关于条款草案第4条, 有人建议, 第1和第2款的次序应当颠倒过来, 因为第2款中提及的活动在开发含水层之前可能就已经开始, 而且, 还有人说, 提到的预防措施也应当适用于那些尽管本身并非含水层系统国但却是开展可能对含水层有影响的活动的国家, 这一点同样也适用于条款草案第5条第1款和条款草案第6条第3款。

134. 关于条款草案第4条第1和第2款中所载不造成损害的义务, 有人说, 出于代际公平和尊重环境完整性这些考虑, 应当规定防止对含水层本身造成损害的义务, 而非像条款中建议的不对含水层国家造成损害的义务。在这方面, 有人表示, 条款草案第4至第7条仅应当在有关范围得到充分界定、有关原则得到充分拟订的情况下才讨论。

135. 关于“损害”一词, 有人指出, 该词虽然有用, 却牵涉一个松散概念, 要求提出造成了一定程度损害的证据。因此, 委员会应当进一步考虑, 确定其所设想的各种损害。

136. 此外, 有人表示了一些关注, 认为当前的“重大损害”概念不适用于地下水不可持续使用造成的问题, 不过, 条款草案第4条第3款可以被理解为是在努力处理取水率的问题。还有人说, 重大损害的概念根据不同的因素而异, 如时间的流逝、经济发展水平等, 因此, 最好避免界定重大损害, 这一问题可由各国在区域一级商定。还有人提出, 也许需要一个低于重大损害的门槛, 因为地下水比地表水更容易受到污染损害。

137. 有人说, 条款草案第4条第3款需要更加确切, 其中“损害”一词的含义需要进一步澄清; 该段的案文似乎涵盖了一种不同于报告第27段所述的情况。也有人说, 该款应当用上“重大损害”一词。

138. 还有人说, “措施”一词的概念有些含糊, 除其他外, 可能指地下水的形成、保护和养护。

139. 关于第二次报告第28段提到的赔偿责任和争端解决机制问题, 有人说, 赔偿也许永远不是一种充分的救济, 因此, 预防才是关键。因而, 委员会也许可以拟订条款, 鼓励各国合作行事, 承认

其在地下水资源方面的相互依存性, 并查明在解决可能出现的任何争端方面获得援助的手段。还有人说, 如条款草案第4条第4款所提议的那样, 损害跨界含水层功能的国家应当有义务做得更多, 而不仅仅是讨论赔偿问题。此外, 如果损害是由不法行为造成, 这种情况可能引起责任问题。另一种意见认为, 如特别报告员所建议的, 赔偿责任问题最好是在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下处理。

140. 关于条款草案第5条, 有人建议在第1款合作的义务中专门提到环境保护和可持续使用。还有人提议解释第1款中“领土完整”一词的含义, 不过也有人说, 这一词汇已经过辩论并列入了1997年《公约》第8条。另一项建议是加强条款草案第5条第2款。

141. 关于条款草案第6条第2款, 有人说, 其内容看来隐含在同一条款草案第1款中, 因此该款没有必要; 1997年《公约》中就没有类似于第2款的规定。还有人表示, 可以列入一项规定, 述及对国防和国家安全至关重要的数据和信息, 这也许是受到1997年《公约》第31条的启发。

142. 关于条款草案第7条, 有人说, 第2款中提及的“人类生活的必需”应当在多大程度上先于第1款提及的协定或习惯的存在, 这一点并不清楚。另一种意见认为, 这两款可以合并, 给人类生活的必需以优先地位。有人说, 如果一国必须停止开发地下水, 以顾及人类生活的必需, 则应当得到赔偿。但是, 也有人提出, 人类生活的必需并非强制法, 因此不能优先于条约义务。此外, 还有人建议允许有关含水层系统国处理各种使用的优先次序问题。

3. 特别报告员的总结

143. 关于缺乏国家实践引起的严重困难, 特别报告员表示, 他将尽最大努力, 从妥善管理地下水的国际合作努力中, 特别是区域一级作出的努力中找出此种实践, 他承认, 大多数现有条约仅以微不足道的方式涉及到地下水。

144. 特别报告员强调，他完全赞成区域地下水安排非常重要这一点，这些安排适当考虑到了有关地区的历史、政治、社会和经济特点。他表示，委员会拟订普遍规则应当旨在为各种区域安排提供指导。

145. 关于委员会工作的最后形式，人们发表了各种不同的意见，但是他希望能够将最后形式问题推迟到在实质性问题各个重要方面取得进展之后再作决定。他重申，尽管报告中的各项提议以条款草案的形式提出，而且多处提及公约草案，但他并不排除任何可能的形式。

146. 特别报告员欢迎各位委员提出具体的建议和问题，并表示，有些建议和问题可以在专家的协助下得到澄清。

147. 他认为，所提议的条款草案第1条的新措辞极为有用。他还认为，定义中涵盖了目前没有开发但将来可能开发的含水层。

148. 关于地下水的概念，特别报告员解释说，存于地面之下的水并非都是地下水。留在岩层不饱和带中、最终汇入河流或湖泊或被植被再吸收的水，并不构成地下水，而称为中间流。只有到达饱和带的水才成为地下水。因此，含水层是一个地质构造，它含有充分饱和的具有渗透性的材料，能够释放大量的水。他认为，评注中可以作出详细的解释。

149. 应适当考虑对“跨界”——不仅涉及跨界含水层，还涉及跨界损害——作出界定的必要性。

150. 特别报告员不肯定是否需要一项单独的有关“水”的定义，因为把重点放在岩层中储存的水的使用上可能就足够了。

151. 关于为什么对他国的损害必须限于通过含水层系统造成的损害的疑问，特别报告员认为，其他损害，如通过大气造成的损害，可能包括在国际赔偿责任专题下开展的工作之中。

152. 关于条款草案第4条第3款提及的对含水层系统功能的损害与对含水层的永久毁坏之间的关系，他的理解是，当含水层的开发超过了一定程度，岩层就丧失了其释放水的能力；因此就不再是条款草案第2条所界定的含水层了。

153. 关于“不造成损害”的条款，有几位委员从不同的角度提到“重大损害”问题。特别报告员回顾了委员会围绕这项概念进行广泛辩论的历程，在通过国际水道非航行使用法条款草案³³¹的二读期间最后商定了“重大损害”一词。当时的理解是，如果损害并非轻微或微小，但又能轻于“显著”或“严重”，则为“重大”损害。委员会在通过预防危险活动的跨界损害条款草案³³²第3条时，也采取了同一立场。此外，他回顾说，委员会曾两次就类似项目向大会建议重大损害的门槛，因此，修订这一门槛需要有令人信服的理由。他欢迎这方面的任何其他建议。

154. 关于条款草案第2条(b)款，他同意下列建议，认为可以舍弃“每一含水层与特定的岩层有关”一语，因为这是对含水层系统的一个科学描述，没有法律影响。

155. 关于1997年《公约》的范围问题，特别报告员认为，委员会作为该文书的起草人，应当提供这方面的答复。

156. 有几位委员提到条款草案第7条中不同类型使用之间的关系问题。特别报告员认为，该条取决于含水层系统使用原则的最后结果。他并不认为第2款是第1款的一项例外。第2款意味着，在为饮用目的与娱乐目的取水之间发生冲突的情况下，前者应当优先。

157. 特别报告员还说，他将提及并在适当时考虑到国际法协会将于2004年8月最后确定的水规则。

³³¹ 《1994年……年鉴》，第二卷（第二部分），第90页。

³³² 见上文脚注322。