

联合国国际水道非航行使用法公约

作者：斯特芬·C. 麦卡弗里

太平洋大学迈克乔治法学院教授

1997 年《联合国国际水道非航行使用法公约》是唯一具有普遍适用性的规范共有淡水资源的条约。这是一个框架公约，也就是说它提供了一个可以针对特殊国际水道特点而适用并调整的原则与规则框架。本介绍性说明将叙述该公约的历史背景，以及在其谈判历程中重要的发展阶段。之后，本文将概括介绍《公约》的一些主要条款，最后将述及公约对以后包括条约与判例在内的法律发展所产生的影响。

历史背景

该公约于 1997 年 5 月 21 日缔结，并附于大会第 51/229 号决议。它的通过结束了大会在二十多年前启动的一项进程。1970 年 12 月 8 日，大会通过了题为“关于国际水道的国际法规则的逐渐发展和编纂问题”的第 2669 (XXV) 号决议。在该决议中，大会建议国际法委员会“着手研究有关国际水道非航行使用法的法律，以促进其逐渐发展并得以编纂”。事实上，大会早在十多年前，即于 1959 年 11 月 21 日通过第 1401 (XIV) 号决议时，已经认识到这一领域问题的重要性。在该决议中，大会希望“对与国际河流之利用及使用相关的法律问题初步探讨，从而决定是否应就该问题编纂法规”。

1974 年，国际法委员会大会第 1970 号决议开始进行国际水道这一议题的相关工作。在接下来的二十年中，委员会工作相继在五位特别报告员的指导下开展，这五位特别报告员分别是理查德·卡尼、斯特芬·施韦伯、延斯·埃文斯、斯特芬·麦卡弗里以及罗伯特·罗森斯托克。依照惯例，委员会在 1974 年向联合国各会员国发放调查问卷，以征求各国在与水道问题相关的各方面所持的意见。

1976 年，委员会决定，无需在工作伊始就确定“国际水道”这一表述的范围。事实上，直到 1991 年在一读通过与此问题相关的整套条款草案时，委员会才对上述用语做出定义。当年确定的定义基本上与《公约》中的定义相同。1994 年，委员会结束了有关国际水道的各项工作，并经二读通过了包括 33 条规定在内的一整套草案。委员会还通过了一项关于跨界含水层的附带决议，其中建议各国在管理此类地下水方面遵循条款草案所载原则的指导。委员会向大会提交了最后草案和决议，并建议以条款草案为基础制订内容详尽的公约。

根据第六（法律）委员会的建议，大会于 1994 年决定“召集成立全体工作组……以便在国际法委员会通过的条款草案基础上详细制订国际水道非航行使用法公约”。第六委员会就该公约进行了协商，并依照大会 1994 年决议所列计划，为此目的召集了一个“全体工作组”。该工作组于 1996 年 10 月举行了为期三周的会议，又于 1997 年 3 月和 4 月召开了两周的会议。如上文所述，该公约于 1997 年 5 月 21 日获得通过。

《公约》主要条款概述

《公约》共 37 条，分为七个部分：第一部分，导言；第二部分，一般原则；第三部分，计划采取的措施；第四部分，保护、保全和管理；第五部分，有害状况和紧急情况；第六部分，杂项规定；第七部分，最后条款。《公约》附件规定了如果各国同意将争端交付仲裁时所应遵循的程序。

尽管难以从《公约》中挑出特殊条款，但若考虑到国际法委员会的筹备工作、工作组的协商讨论以及所涉原则的重要性，还是可以认为《公约》的主要条款载于第一、第二、第三和第四部分。第一部分包括对“国际水道”这一用语的定义，这显然极具重要性。第2条规定了广义的“水道”，即“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”。可从中看出的一点是，该定义将与地表水存在水文学关联的地下水涵括其中，事实上，全世界大部分地下水均属此种情况。由此，“国际水道”一词便可定义成为“其组成部分位于不同国家的水道”。

第二部分第 5 条所反映的原则被公认为是该公约乃至这一领域法律的基石，即公平合理的利用和参与。这就要求与其他国家共享国际水道的各国在其领土内以对其他共有国公平、合理的方式利用水道。为确保公平合理地利用国际水道，各国必须考虑到所有有关因素和情况。第 6 条列出了各种因素和环境的提示性清单。第 5 条第 2 款也规定了公平参与的原则。根据这一原则，各国应“公平合理地参与国际水道的使用、开发和保护”。因此，该原则要求积极保护行动，进一步阐释公平、合理利用的内涵。

第 7 条（不造成重大损害的义务）是《公约》中的又一项重要条款，要求各国“采取一切适当措施防止”对与其共有某一国际水道的其他国家“造成重大损害”。强调避免损害是十分重要的，因为某项活动一旦开始，便往往难以阻止或变更，即便能够阻止或变更，对已造成的损害进行补救也是极为复杂且代价高昂的。尽管在有关该公约的协商过程以及文献著作中存在着对第 5 条和第 7 条所定原则之间关系的争论，但最好是将这两项原则视为相互补充的。上述两项条款一前一后的适用顺序如下：如一国认为，与之共有某一国际水道的国家对该水道的利用使之遭受重大损害，则其通常会与第二个国家一起提出这一问题。第 5、6、7 条实际上规定了在此后的谈判过程中所要实现的目标，即找到在使用共有水道和从中获益这两方面对双方国家都公平、合理的解决办法。为实现公平使用和使双方公平获利，解决办法有多种可能性，包括支付赔偿金来平衡双方获利。

《公约》第三部分规定了计划措施的事前通知原则，并详细阐述了该项义务的各个方面。这一原则的核心要求是，如某一国家计划实施的项目或其他措施可能会对另一国家或与其共有国际水道的国家产生重大的负面影响，则计划执行这些措施的国家须及时将其计划通知其他国家。如被通知国认为执行计划采取的措施不符合第 5 条或第 7 条的规定，则应进行协商，必要时进行谈判，以期达成公平地解决这种情况的办法。

《公约》第四部分与国际水道的保护、保全和管理有关，其中的条款涉及保护和保全

水道生态系统、预防、减少和控制污染，以及有关国际水道管理的协商等等。这些条款的重要性显而易见：如欲使水道生态系统及水道自身服务于人类及其他生命形式，就必须对其加以保护、保全和适当管理。

《公约》对其之后的法律领域发展产生的影响

该公约及其筹备工作影响广泛。在《公约》缔结四个月之后，国际法院在审理加布奇科沃-大毛罗斯（Gabčíkovo-Nagymaros）工程一案（I.C.J. 1997 年报告，第 85 段）时，即参考并援引了该公约的内容。部分出于起源之考虑，该公约被公认为是一部关于其所体现的至少三项义务的习惯国际法汇编，这三项义务分别是公平合理的利用、避免重大损害，以及计划采取的措施的事前通知。这些内容和《公约》的其他条款共同影响了国际水道相关条约的谈判，这从近期达成的诸多协议中便可窥见一斑，如 2000 年 8 月 7 日的《南部非洲发展共同体（SADC）共有水道订正议定书》。

结论

1997 年《联合国国际水道非航行使用法公约》是一个巨大的贡献，它有助于在国际关系这一日趋重要的领域中加强法治，并且促进国际水道的保护与保全。在这个水资源日渐匮乏的时代，希望该公约能够继续产生更为深远的影响。