



国际法委员会

第六十二届会议

2010年5月3日至6月4日和
7月5日至8月6日，日内瓦

共有自然资源：今后石油和天然气工作的可行性

村濑信也编写的文件

一. 引言

1. 2002年，国际法委员会在第五十四届会议上决定将“共有自然资源”专题列入工作方案，并任命山田中正担任该问题的特别报告员。¹ 另外，设立了一个工作组，协助特别报告员根据2000年编写的大纲勾勒本专题的大体方向。² 特别报告员提议讨论跨界地下水、石油和天然气问题，从地下水开始，采取循序渐进的方法。³ 2008年，委员会在第六十届会议上二读通过了跨界含水层法的序言和一套19项条款草案，并建议大会在审议其他事项外，考虑在条款草案基础上拟订一项公约。⁴

2. 2007年，在第五十九届会议上，由恩里克·坎多蒂担任主席的共有自然资源工作组根据特别报告员山田中正先生提交的第四份报告(A/CN.4/580)，讨论了石油和天然气资源问题。在确定跨界含水层法应与石油和天然气资源问题分开讨论以外，委员会还决定请秘书处向各国政府发送工作组编制的关于这个问题的调查

¹ 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第10号》及更正(A/57/10和Corr.1)，第518和第519段。

² 同上，《第五十五届会议，补编第10号》(A/55/10)，附件，第314页。

³ 同上，《第五十八届会议，补编第10号》(A/58/10)，第377段。

⁴ 见大会第63/124号决议。



表。⁵ 2009年，在第六十一届会议上，根据山田先生从委员会辞职之前编写的关于石油和天然气的工作文件(A/CN.4/608)，工作组讨论了委员会今后在石油和天然气资源问题上的工作可行性。工作组决定重新分发2007年调查表，并且，委托作者负责编制一份研究报告，通过分析各国政府的书面答复和它们在大会第六委员会上发表的评论和意见，以及其他相关因素，确定委员会今后在石油和天然气方面开展工作的可行性。⁶ 本工作文件就是根据该项要求提交的。

二. 各国政府的答复和意见

3. 委员会收到39份政府答复，其中19份讨论了委员会今后在石油和天然气领域的工作可行性问题。⁷ 此外，一些政府代表在第六委员会上就这一议题作了发言。⁸ 从总共46份书面答复和口头发言来看，很明显，在委员会是否应当着手进行石油和天然气工作的问题上，各会员国的态度有着很大差异。尽管一些国家赞成委员会开展这项工作，大部分国家表示委员会不应该着手进行这项工作。几个其他国家持折中意见，建议谨慎行事。

4. 第一类国家期待委员会着手研究石油和天然气问题。⁹ 它们指出，不仅从法律角度而且从地质角度看，地下水与石油和天然气之间有相似之处，而且，即便谨慎做法比较可取，两者适用相同的一般法律原则。它们还表示，虽然地下水与石油和天然气之间存在一定差异，但不一定需要对除地下水以外的气体物质和液体物质采用单独的办法。根据这一观点，虽然石油和天然气适用不同规则，但不一定需要为石油和天然气制订不同的法律框架，有关含水层的特别规则可列入一个有关共有自然资源的通用法律框架，并且，同时审议与所有这些资源有关的国际法规则，会提高正在形成的国际法律框架的法律质量。其他一些国家期待委员会制订关于跨界自然资源的一般规则，不管涉及含水层还是石油和天然气，但同时谨慎地回顾，这些规则不应当孤立于海洋划界问题以外加以考虑，海洋划界问题需要深入研究和认真处理，并且通常由双边协定涵盖。尽管如此，在讨论该问题的国家中，赞成针对石油和天然气问题展开工作的国家仍是少数。

5. 第二类国家显然是多数，它们坚称，委员会不应处理关于石油和天然气的专题。虽然这些国家提出的理由有很大差异，但包括以下几点：(a) 石油和天然气问题与地下水位问题本质不同；(b) 该问题与有关国家的双边利益有密切联系；

⁵ 同上，《第五十九届会议，补编第10号》(A/59/10)，第161至第183段。

⁶ 同上，《第六十四届会议，补编第10号》(A/64/10)，第187至第193段。

⁷ A/CN.4/607；A/CN.4/607/Add.1。2010年1月和2月还收到其他3个会员国的答复。

⁸ 关于代表团的评论和意见，见A/C.6/62/SR.22、24和25，A/C.6/63/SR.16-18，以及A/C.6/64/SR.17、18和20-23。

⁹ 本工作文件引述各国评论，以显示会员国意见的总体趋势，但不打算做到详尽无遗。

(c) 该问题无法与边界划定问题分开；(d) 该问题不适于法律编纂；(e) 该问题具有政治敏感性和技术难度。当然，这些原因中有的紧密相关，在这里提及仅为方便起见，目的是突出各国观点的总体趋势。

A. 含水层与石油和天然气之间的本质区别

6. 有几个国家表示，地下水应与石油和天然气储藏分开讨论，即便有些地质因素暗示有可能将这两种资源一并讨论。这种有限的地质方法会忽视或低估地下水与石油和天然气截然不同的社会和经济影响。同样的，有人表示，应当把石油和天然气的物理或地质特征与这些资源的法律评价区分开来。

B. 双边性质问题

7. 许多国家认为，石油和天然气问题关系到所涉国家至关重要的双边利益，任何编纂一般规则的企图都是不适当和不必要的。有人表示，由于这一专题已由国际法原则充分涵盖并由各国在双边基础上予以处理，因此是一个应由有关国家之间通过谈判加以解决的问题。它们认为不应当针对具有重大战略、经济和发展意义的石油和天然气问题开始工作。同样的，有些国家指出，与跨界石油和天然气储藏有关的具体和复杂问题多年来已经通过双边合作和共同商定的安排获得充分解决，因此在实践中似乎并没有产生不可克服的问题。

C. 边界划定

8. 一些国家表示，委员会不应处理石油和天然气问题，因为在很多情况下，这一问题与海洋划界联系在一起。强调跨界石油和天然气的开发、开采和管理自然以两个或两个以上国家之间陆地及/或海洋边界的划定为先决条件，因而需要采取个案办法。有人特别强调委员会应回避审议与近海划界有关的任何事项，因为1982年《联合国海洋法公约》毫无疑问地规定，海洋划界是有关国家之间的事情。在还存在国家间海域主张尚待永久解决的地区，连石油和天然气资源是否及如何共有的问题，都与这种主张的解决密不可分。此外，达成的划界协定往往包含对跨越商定界线之处的石油和天然气蕴藏进行联合开发的条款。这种现有的双边机制是今后各国管理共有石油和天然气储藏的最佳方式。

D. 是否适于编纂的疑虑

9. 有几个国家对这一专题是否适于编纂工作表示怀疑。许多国家都赞同一种观点，即石油和天然气问题不属于国际习惯法的范畴，而应通过相关国家之间的合作和协商予以解决，并且，这方面的编纂既不适时，也不现实。根据其他国家的意见，这个议题的编纂时机尚不成熟，或者不适合委员会进行编纂。一些国家不认为委员会就这一专题开展进一步编纂工作能产生任何附加价值，反而可能使得情况更复杂和混乱。它们认为委员会进一步研究这一领域或试图从非常有限的相关实践中推导出某些习惯国际法规则，既不会有任何帮助，也不明智。有人还认

为委员会没有得到任何授权在这个议题下审议化石和碳氢化合物燃料在环境方面涉及的问题。有人进一步指出，科学和法律研究表明，不可能在这一领域制定普遍标准，并且，这一领域中没有任何方面可能从委员会的进一步审议工作中受益。现有相关实践具有双边性质，而且应具体情况具体分析，该问题更适合用于有关国家之间的双边谈判，而不适用于国际法的逐渐发展和编纂。

E. 政治敏感性和技术难度

10. 一些国家指出，石油和天然气问题较为复杂，引发相当程度的政治和技术难题。有人还强调委员会应考虑到这个问题的复杂性和敏感性，因此，委员会在这一事项上宜谨慎行事。各个国家和各类行业在石油和天然气资源的分配和管理方面具有巨大的经济和政治利益，委员会提出的任何建议都可能会引发极大的争议。有人还强调跨界石油和天然气问题自然地涉及到复杂的技术数据，属于政治敏感问题，并且事关国家主权。

11. 总而言之，众多国家相信，石油和天然气问题主要是双边性质，具有高度政治性和技术性，且涉及各种不同的地区状况。这些国家怀疑委员会是否有必要就此问题进行任何编纂工作，包括拟订普遍规则。此外，如果委员会扩大该专题的范围，以纳入与近海划界相关的事项，这些国家会感到关切。

12. 第三类包括那些没有明确表明立场的国家。这一类的许多国家强调，如果委员会希望开展石油和天然气专题工作，必须得到各国广泛的支持。有些国家表示，虽然它们不认为编纂工作是适当或必要的，但还是欢迎委员会研究相关国家的实践。例如，有人建议，分析现有安排中所采用的各种方法有可能提供一套通用的原则和最佳作法。还有人表示，国际法委员会可能希望考虑调查国家之间协定和私人契约的做法，以说明在公法和私法的规定下的一些总体实践趋势，从而有可能在必要时拟议这方面的准则。

三. 建议

13. 大家应当记得，2000年，罗伯特·罗森斯托克在委员会第五十二届会议期间编写了一份提纲，勾勒出这一专题的大体方向。根据这一提纲，“共享自然资源”专题曾包含在委员会的工作方案中。提纲指出，委员会应“集中讨论水的问题，特别是封闭地下水和其他单一地质结构，如石油和天然气。”¹⁰没有任何关于石油和天然气资源问题的具体提纲。正因为如此，在跨界含水层的工作完成后，才需要审议关于石油和天然气专题的可行性。

¹⁰ 《大会正式记录，第五十五届会议，补编第10号》(A/55/10)，附件，第314页。关于委员会是否已决定将石油和天然气包含在专题中，委员会成员表示了不同意见(同上，《第六十二届会议，补编第10号》(A/62/10)，第169和第170段及第177段。)

14. 一般认为，委员会选择一个新的专题或分专题时，应遵循委员会在 1997 年和 1998 年制定的标准：专题应反映各国在逐步发展和编纂国际法方面的需要；专题应在国家实践上处于较高级的阶段，以便加以逐步发展和编纂；专题对于逐步发展和编纂而言应是具体和可行的。¹¹ 根据上述标准，建议选择专题时采用以下三项可行性测试：第一项是实际考虑国际社会作为一个整体是否有相关的迫切需要；第二项是关于专题的技术可行性，即专题在相关国家实践和文献方面是否足够“成熟”；第三项涉及专题的政治可行性，即处理专题是否会遭遇各国强烈的政治抵触。¹²

15. 如上所述，大多数会员国在石油和天然气问题上的意见在很大程度上是负面的。大多数国家认为石油和天然气问题基本是双边性质，同时又具有高度技术性，涉及各种不同的地区状况。特别重要的是，应当把石油和天然气的物理或地质特征与这些资源的法律评价区分开来，并且，应当注意到，只要涉及石油和天然气，每种情况都有具体和独特性，需要逐案处理。因此，许多国家怀疑委员会是否有必要就此问题进行任何编纂工作，包括拟订普遍规则。有人担心在一个通过双边管理努力已充分解决问题的领域，试图采取通用做法有可能无意中使得情况更复杂和混乱。鉴于石油和天然气储藏通常位于大陆架，海洋划界问题是审议这一专题的先决条件，而海洋划界问题对于相关国家而言，是非常微妙而敏感的政治问题。除非像在少数几个情况，双方相互商定绕开划界问题。¹³

16. 至于少数国家建议的折中路线，即收集和分析关于石油和天然气方面各国做法的资料或者就该专题制订示范协定，对于委员会而言，这可能不会是一项富有成果的工作，¹⁴ 正是因为涉及石油和天然气的每个情况各异。某些相关情况的微妙和敏感性很可能会妨碍对有关问题进行充分和有益的分析。

¹¹ 见《1997 年国际法委员会年鉴》，第二卷(第二部分)，第 238 段；同上，1998 年，第二卷(第二部分)，第 553 段。大家记得，委员会还同意，不应局限于审议传统的专题，也应该审议反映国际法新动态的专题，以及国际社会作为一个整体所迫切关注的专题。

¹² B. G. Ramcharan, “国际法委员会：对国际法编纂和逐步发展的处理办法”，(The Hague: Martinus Nijhoff, 1977)，第 60 至第 63 页；Shinya Murase, *Kokusai Rippo* (国际立法)，(Toshindo, 2002) [中文版即将由中国人民公安大学出版社出版，2010]，第 217 至第 221 页。

¹³ 见 Jonathan Charney 等人编，《国际海洋边界》共 4 卷(Martinus Nijhoff, 1993-)；Shinya Murase 和 Junichi Eto 编，《海洋划界国际法》(Toshindo, 2008) (日文)。

¹⁴ 1980 年代有几次企图制订示范协定的尝试。见 Hazel Fox 等人著，《共同开发沿海石油和天然气：各国共同开发示范协定和解释性评论》(1989)；Hazel Fox 著，《共同开发沿海石油和天然气》，第 2 卷(英国国际法和比较法研究所，1990 年)；Alberto Szekely 等人著，“跨界碳氢化合物资源：瓦利亚塔条约草案”，《自然资源杂志》第 31 卷，1991 年第 609 F 页(一所美国大学与一所墨西哥大学的合作项目)。值得一提的是，专属经济区国际委员会没有提出示范协定。见“共同开发专属经济区非生物资源”专属经济区国际委员会的报告；国际法协会第六十三届会议的报告(华沙)，第 509 至第 569 页。

17. 因此，本文件的作者建议，工作组应在 2010 年委员会第六十二届会议上决定不再进一步讨论石油和天然气专题。¹⁵

¹⁵ 委员会历史上并不缺乏做这类决定的先例。不妨回顾，国际组织的地位、特权和豁免专题从 1976 年开始列入委员会的议程，并且连续两个特别报告员提交了共计 8 份关于该问题的报告。国际法委员会和第六委员会均没有表示应该更积极审议该专题的意见。因此，国际法委员会基于规划小组的建议，决定不再继续讨论该专题。而且，大会于 1992 年核可这一决定。