一个全球性框架

全球水治理与行动框架

水安全问题正日益成为制约可持续发展、气候韧性、粮食安全以及生态系统完整性和稳定性的系统性障碍。尽管现已有重要的法律、政策和体制工具，但全球水治理架构依然分散，且缺乏维持政治关注、加强落实、协调融资和支持问责的能力。2026年联合国水会议为各会员国提供了一个及时的契机，以探讨全球水治理与行动框架是否有助于弥合这一差距。

近期，联合国水会议、联合国全系统水和环境卫生战略以及水问题特使的任命等进展，都有助于提升水问题在政治议程中的地位。当前的机遇在于，由会员国主导的进程可借此势头，探索建立一个自愿的、不具法律约束力的水治理与行动框架，并为协调、实施、审查和融资动员建立持久的机制。

在2026年1月于达喀尔举行的联合国水会议高级别筹备会议上，世界自然保护联盟（IUCN）呼吁启动政府间进程，为全球水治理与行动框架拟定备选方案，以期到2029年就2030年后持久的水治理架构达成一致。本简报旨在提出若干备选方案，供联合国会员国在联合国水会议筹备及后续阶段审议和推进。

《全球水治理与行动框架》是一个旨在加强协调、自愿参与且以行动为导向的架构。该框架有助于增强现有各项承诺之间的连贯性，加快落实步伐，凝聚政治意愿、动员资金、促进科学合作。其总体目标是推动实现惠及人类与地球的可持续、公平、包容且水安全得到保障的未来。一个具有公信力的框架需要弥补当前三方面的不足：(i) 缺乏定期的政治指导；(ii) 缺乏共同的实施和审查架构；以及 (iii) 缺乏与商定成果相一致的融资机制。

因此，拟议的内容包括：

1. 在全球层面定期举行政府间水会议，以保持政治势头并加快进展；
2. 制定一套共同的成果和目标，以及多利益攸关方机制，用于承诺的落实、监测、问责和审查；
3. 建立专门的融资支柱，调动并统筹公共资金、多边融资和私人融资，以支持商定的水领域成果，包括为最需要帮助的国家和流域提供实施支持、能力建设、数据系统、生态系统保护以及具有气候韧性的水治理。

《全球水治理与行动框架》可以发挥以下作用：

- 阐明共同愿景和原则，确认水文循环的稳定性是全球共同关切，也是可持续发展与和平的基础；尊重各国国情，加强包容性治理，赋予妇女、土著人民、青年和当地社区更多权力。
- 加强各层级合作，尤其是跨界水合作，通过落实现有协议和公约、流域和含水层安排、联合监测、数据共享以及对共同机构的持续支持，推动其落到实处。
- 推进综合性、以生态系统为基础的方法，保护和修复淡水生态系统，恢复河流与湿地的连通性，保障环境流量和淡水系统的生态完整性，降低涉水风险，并推广基于自然的解决方案。
- 推动水资源可持续利用，在各行业优先加强需求管理、提高用水效率并推行循环用水实践；鼓励在生产、消费和贸易体系中考虑水足迹，以帮助缓解全球水资源压力，推动供应链更加可持续。
- 加强监测、数据共享和问责机制，深化科学合作，在现有全球指标的基础上，进一步提高工作进展情况的透明度和可比性。
- 动员并统筹水安全资金，包括通过创新方式和机制，支持最需要帮助的国家和流域，并推动对具有韧性、自然向好型解决方案的投资。
- 促进各多边进程之间的协调一致，包括《里约三公约》、《2030年议程》和各项人权文书，确保水议题充分融入全球气候变化、生物多样性保护、防治荒漠化和发展行动，在不重复、不扩大范围的前提下创造附加值。

预期成果

无论2030年后发展框架最终结构如何，全球性框架都将有助于在《2030年议程》之后保持水问题的政治关注度，确保监测工作的连续性，并推动相关行动持续落实。该框架的设计应与现行的《2030年议程》及其后续框架相辅相成——无论未来继任框架是延续现有的可持续发展目标（SDGs），并根据《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》（GBF）和《国家管辖范围以外区域海洋生物多样性协定》（简称《BBNJ协定》）等相关国际进程取得的进展更新目标，还是制定一项新的全球议程。

任何未来的水框架都应完全符合《联合国宪章》和现行国际法，并根据各国国情、能力及优先事项予以实施。该框架不应重新审议现有的法律文书，而应加强现有框架下的协调性、实施、审查和支持工作。

借鉴《2015—2030年仙台减少灾害风险框架》（简称《仙台框架》）的制定经验和相关启示，《全球水治理与行动框架》可包含一系列预期成果、跨领域原则和优先行动领域，并在每个优先领域下制定全球、区域和国家层面的具体行动。预期成果的示例如下：

实现人人享有水和环境卫生的人权	保护、养护和恢复淡水生态系统，包括推动水管理、风险管理、气候政策和生物多样性政策的统筹衔接	
加强跨界水合作，包括地下水系统领域的合作	在各关键领域降低水安全风险并提高用水生产率	加大对水领域的投资，包括加强对发展中国家的能力建设支持

跨领域原则包括：

- 保障土著人民和地方社区的参与
- 在水管理、获取和使用方面采取性别变革方法
- 公平合理利用和避免重大损害的原则

该框架将为水领域正在形成的制度架构提供连续性、更明确的授权和更有力的政治支持。这一架构包括水问题特使、联合国水机制协调职能和科学合作机制。与其他类似框架一样，框架的实施将由会员国主导，并依托现有联合国水机制及相关协调能力获得机构支持。

该框架可规定定期召开联合国水会议，例如每四年一次，首届会议定于2031年举行。除定期举行的联合国水会议外，还可以每两年举行一次高级别审查会议，为会员国进行中期审查的契机，并注入新的动力。

这些中期会议将着力于以下几个方面：加大实施工作的支持力度，提升能力建设水平，完善数据系统，拓宽融资渠道；帮助水资源紧张的中等收入国家将水安全纳入经济发展规划；支持小岛屿发展中国家（SIDS）和气候脆弱国家进一步将水议题纳入韧性建设和气候适应工作；促进上下游流域国家加强务实合作，同时不增加新的法律义务；推动捐助方和投资方加强分散的水融资安排之间的衔接，并提高问责水平。

《仙台框架》可为这一进程提供有益借鉴。该框架为制定非条约性质、获政治认可的框架提供了范例，其中涵盖预期成果、基本原则、审查周期以及不同层级之间的共同责任。它既涉及全球层面，也涵盖国家层面，所应对的问题具有跨领域特征，并与各项SDGs密切相关。《仙台框架》是在历时数年的磋商过程中制定的，期间广泛征求了各利益攸关方的意见。[1]

2026年12月	联合国水会议为加强全球水治理提供了政治动力
2027年1月	提交决议草案，授权启动政府间进程、2029年高级别会议和2031年联合国水会议
2027年4月	决议通过
2027年5月	任命该进程的共同协调人
2027年6月至2027年12月	全球利益攸关方磋商
2027年12月	筹备委员会第一次会议
2028年5月	2028年联合国水会议期间的高级别磋商
2028年12月	筹备委员会第二次会议
2029年4月	举行高级别会议，以最终敲定《框架》谈判并通过会议成果
2029年6月	联合国大会通过
2031	首届会议，旨在凝聚政治意愿并为落实筹集资源
2033	首次高级别审查会议
2035	首次框架会议

[1] 技术简报——全球水治理与行动框架

淡水生态系统承载着比例极高的全球生物多样性，但其物种衰退速度已位居全球最快之列。湿地、森林和健康土壤的丧失削弱了蓄水、过滤和流量调节功能，并破坏了维持水循环的生态过程，从而加大了洪水、干旱和水资源短缺的风险。保护和恢复这些生态系统对于维持稳定且具有韧性的水文循环至关重要。因此，应充分认识到，全球水文循环的稳定是地球系统正常运行的一项关键功能，并支持采取相关行动，确保各流域的水资源利用不超出生态安全限度。

整个20世纪，随着人口增长和工业化，水资源需求日益增加，国际水领域条约的数量急剧上升。一系列重要的条约相继出台，其中最早的是1971年通过的《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（简称《拉姆萨尔公约》）。该公约致力于通过地方、区域和国际层面的行动，实现湿地的保护和“合理利用”。《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》（联合国欧洲经济委员会《水道公约》）于里约会议召开前不久签署，并于1996年生效，该公约旨在促进共享水资源合作，确保公平利用，并保护水生生态系统[1]。该公约最初仅适用于欧洲，但自2013年起已将关注范围扩展至全球。《国际水道非航行使用法公约》于1997年通过，并于2014年生效。1997年公约旨在为解决与共享水系相关的争端提供框架。这些条约阐明了“公平合理利用”、“不造成重大损害的义务”以及“保护生态系统”等原则。[2]

这些条约规范的是国家之间的关系，而非国家内部人民、生态系统与水资源之间的关系。人权法保障获得水资源的权利，环境法保护水生生态系统，国际水法则负责各国之间的水资源分配。然而，目前尚无任何框架能将这三个维度整合为一个连贯的治理体系。这种割裂构成全球水治理的主要结构性缺陷，导致治理缺乏整体性和连续性、问责机制薄弱，并与实际落实工作脱节。

各方曾多次呼吁建立正式的全球水治理框架，其中包括《全球水经济委员会报告》。该报告指出：“在联合国建立一个公正的全球水治理机制，应包含包容性的多利益攸关方对话进程，以及旨在加速产生实际成效的集体行动议程。最终目标是通过谈判达成一项具有明确且可衡量目标的全球水契约，以稳定水文循环，并将其视为一种全球公共产品。”[3] 当前，需要各会员国共同努力，明确全球水治理框架应采取何种形式，并就水治理的含义达成共识。

IUCN的比较优势在于，它能够作为政府与民间社会之间的中立召集方，把流域层面的经验、多层次治理方法和惠益分享实践用于政策与实施的衔接。IUCN能在政治敏感的水领域召集各国政府和民间社会代表，支持流域层面的制度设计与实施，将淡水生态系统保护与治理及融资相衔接，并通过河流对话与治理建设计划（BRIDGE）、促进环境可持续性的东非气候韧性跨界水管理计划（CREATES）、“淡水挑战”及其他相关倡议推广行之有效的实践。