技术简报

《全球水治理与行动框架》

背景——联合国系统中的水领域问题

回顾历届联合国水会议，既能看到水在可持续发展中的核心地位，也能认识到全球水治理制度架构长期存在的薄弱之处。1977年在马德普拉塔举行的首届联合国水会议具有里程碑意义。会议通过了《马德普拉塔行动计划》，并将水问题确立为国际政策关注的议题。此后数十年间，国际社会对水问题的应对一直较为分散，主要依靠各部门和专题性进程分别推进，而非依托一个常设的全球政府间框架进行统筹。时隔46年，2023年联合国水会议在纽约召开，标志着国际社会再次从政治层面认识到，水对于发展、气候韧性、公共卫生、粮食系统、生物多样性以及和平都至关重要。2026年和2028年的联合国水会议如今提供了一个难得的机会，不仅可以延续这一势头，更可以探讨2030年之后水领域的落实、问责与合作需要何种更持久的制度架构。

需要建立新的制度架构

3月19日，世界自然保护联盟（IUCN）发布了一份简报，阐述了建立《全球水治理与行动框架》的提案。本技术简报旨在对上述提案作进一步补充，就各方达成框架共识仍需解决的若干核心问题提供更为详实的说明，包括制度架构、融资机制、与其他框架的协调以及私营部门的参与。

该框架将指导未来几十年的水领域行动，因此，配套制度架构应根据2050年的实际需要进行设计，而不应沿袭过去的机构惯例。

制度架构有若干备选方案：

方案一

依托联合国设立秘书处并设区域技术支持中心

该方案拟在全球层面设立一个小型秘书处，负责为定期联合国水会议提供组织支持，为专门的融资协调机制提供业务支持，并监督问责和监测机制的运行。这些职能可由联合国秘书处内部的专门部门承担，例如在秘书长办公厅设立“水行动小组”。秘书处将由一名助理秘书长领导；该助理秘书长负责为相关议程提供政治指导、增强议程影响力，并直接向联合国秘书长汇报工作。主管水事务的助理秘书长将取代现任水问题特使。

秘书处将采用最新技术，并将同类机构和联合国秘书处目前承担的许多耗时工作自动化。由于该团队将隶属于联合国秘书处，其设立需经联合国大会第五委员会批准。

区域水技术支持中心将作为《全球水治理与行动框架》实施的运营支柱。各国和各组织受邀竞标承办这些中心，承办国则需承担中心的运营费用，或负责筹集相关资金。

区域水技术支持中心的核心职能包括：

1. 加强全球水领域承诺的落实

- 将全球规范（如可持续发展目标6（SDG 6）、享有水的权利、气候和生物多样性承诺）转化为符合区域实际情况的指导方针。
- 协助各国推动国家政策与全球框架相衔接，并建立相应的报告和后续跟进机制。
- 为区域组织提供技术支持，包括流域组织、区域经济共同体（RECs）和联合国区域委员会等。

2. 数据、监测与预警

- 整合区域水文、生态和社会经济数据，为建立共同基线数据提供支持。
- 进一步完善针对水质、水量、生态系统健康状况及气候风险的监测体系。
- 推动建设可互操作的数据平台，促进数据开放和按性别分列统计，并推广充分包容土著人民的数据实践。
- 依托世界气象组织（WMO）和联合国环境规划署（UNEP）的相关框架，支持建立针对洪水、干旱和污染事件的预警系统。

3. 支持跨界水合作和国际水合作

- 就法律、制度和水文问题（包括地下水问题），向流域各国提供中立的专业技术支持。
- 推动开展联合评估、情景建模和惠益分享分析。
- 为政治敏感的流域提供调解支持以及增进互信的工具。
- 加强流域组织的能力建设，并协助各国加入或落实各项水公约。

4. 科学技术合作

- 发挥区域枢纽作用，促进高校、研究机构和相关领域从业人员之间的交流与合作。
- 将前沿科学成果（气候建模、基于自然的解决方案、地下水测绘、生态系统估值）转化为可操作的政策工具。
- 统筹区域研究议程，确保其与全球优先事项保持一致。
- 支持创新成果的应用推广，包括数字水务技术和气候韧性基础设施。

5. 包容性治理与能力建设

- 围绕水资源综合管理（IWRM）、基于权利的方法以及生态系统治理开展培训。
- 进一步推动妇女、青年、土著人民和当地社区参与水相关决策。
- 支持各国制定促进性别平等的水政策，并建立领导人才培养机制。
- 促进同行间的交流和实践共同体的建设。

6. 基于生态系统的方法和基于自然的解决方案

- 就流域修复、湿地管理和生态系统保护提供技术指导。
- 支持各国将基于自然的解决方案（NbS）纳入气候适应计划、国家自主贡献（NDCs）、国家生物多样性战略与行动计划（NBSAPs）以及土地利用规划。
- 制定适用于NbS的区域标准、方法和融资模式。

7. 融资与项目筹备支持

- 协助各国和流域组织编制可融资项目提案，以申请气候、生物多样性和水基金的资金支持。
- 就混合融资、绿色债券和生态系统服务估值提供指导。
- 支持建立区域项目储备，尤其是为脆弱国家储备具备投资条件的项目。

方案二

联合国水计划

第二种方案是将现有的“联合国水机制”转型为“联合国水计划”，该方案可通过联合国大会决议设立而无需缔结条约。该方案并非独立的国际组织，而是联合国秘书处的一部分，所有联合国会员国均自动参与其中。“联合国水计划”将承担规范制定、召集和协调功能，其工作将遵循联合国大会的相关决议以及定期联合国水会议经协商达成的成果开展。该方案将由一名执行主任领导，其职位级别应足够高，以提升水议题在政治层面的关注度。因此，现任水问题特使的职责将并入联合国水计划执行主任的职责范围。方案一中概述的、以区域支持中心为特征的分散式结构，同样可适用于联合国水计划。

方案二与方案一（即设在联合国秘书处内的秘书处）相比，主要区别在于资金来源。后者的经费由联合国预算中的经常性摊款供资，前者则依靠自愿捐款，因此其运作在很大程度上受具体项目驱动。

方案三

国际水组织

将“联合国水机制”转型为国际组织，是国际社会在讨论如何加强全球水治理时反复提出的一项方案。相关提案强调，在联合国框架之下设立专门的国际水组织，可为各国落实水领域承诺提供更加全面、系统的支持。

融资

建立全面且运行有效的融资支柱，是确保框架成功落实的关键。融资支柱需要充分考虑当前发展融资格局正在发生的深刻变化，并据此提供创新且具有前瞻性的融资选项。融资支柱还需与《塞维利亚承诺》和《塞维利亚行动纲领》保持一致。因此，将于7月前另行发布一份融资技术简报，对相关融资选项作进一步阐述。

与SDG 6及其他国际协议的衔接

需要重点考虑的问题之一，是拟议框架如何与SDG 6以及《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》（GBF）等其他国际框架和协定相衔接。拟议的全球框架将在现有承诺和现行SDG 6的基础上，推动全球和国家层面的水领域行动朝着更全面、协调的方向发展。该框架将着力弥补SDG 6和《2030年议程》目前存在的一些不足，包括对水治理质量的反映不够充分、技术和人力资源能力建设不足、本地化程度不够，以及与气候韧性、水资源综合管理和人道主义系统之间的衔接不足。SDG 6尚未充分涵盖一些更深层次的系统性要素，包括治理、融资、公平、气候韧性和生态系统健康，而这些要素直接关系到各国能否真正实现普遍获得水和环境卫生的目标。可持续发展目标（SDGs）是在千年发展目标基础上制定的，主要关注基本服务，因此SDG 6的重点在于提供相关服务，而非开展综合水治理。水资源配置、水文连通性和环境流量以及水的政治经济学等问题均未得到充分体现。

围绕具体目标6.5，多年来各方一直呼吁更明确地关注地下水，更全面地处理各国国内的水合作问题，并把合作质量、争端解决以及共享流域的气候相关风险纳入考量。

在水相关生态系统方面，需要更新具体目标6.6，使其充分体现GBF的相关内容。淡水议题贯穿该框架，特别体现在目标2、3、7、8、10、11、12、14、16、18、19、21和22中。目标6.6目前未涵盖保护方面的内容（即GBF的目标3），也未充分涉及生态系统健康和功能、退化驱动因素以及修复需求和成果。目标6.6的现行表述中也未提及冰冻圈。

现行《2030年议程》框架还未能充分处理水与农业、能源和城市发展的相互作用，也未充分体现制定协调一致的国家水战略、开展国家层面综合规划，以及增强水和环境卫生系统气候变化韧性的必要性。

最后，《2030年议程》整体上，尤其是SDG 6，仍缺乏充分的落实问责机制。目前，SDG 6全球进展报告主要跟踪实施成果，却未能反映各国作出的承诺及其与实际落实之间的差距，也未对国家计划的质量进行审查或对投资成效作出评估。

2030年后的可持续发展目标（SDGs）制定工作将于2027年9月召开的SDGs峰会上正式启动。水领域框架的制定将与这一进程形成互补。现行的《2030年议程》提及了多项配套协议和框架，例如《2015—2030年仙台减少灾害风险框架》（简称《仙台框架》）、《安全、有序和正常移民全球契约》和《巴黎协定》。因此，将SDGs与配套框架和协定相衔接，已有先例可循。

私营部门的参与

《全球水治理与行动框架》有望弥补企业目前在一致性、可预期性和问责机制方面的不足，为企业营造有利的发展环境，并推动技术解决方案的规模化应用。目前，私营部门参与水领域行动主要依靠自愿机制，缺乏一致性，也往往与流域层面的实际情况脱节。全球框架可为企业水资源责任管理确立统一的全球预期，形成共同行动架构，从而改变这一状况。

目前，企业面临数十项重叠的标准和不一致的报告要求，气候、生物多样性与水信息披露之间也缺乏协调。

《全球水治理与行动框架》可确立关于用水、污染和生态系统影响的最低全球规范，统一企业水信息披露要求，使相关要求与GBF、《巴黎协定》和SDG 6相衔接，并为投资者和监管机构提供统一的参考依据。这将降低交易成本并提高合规性。该框架还可以推动企业水资源责任管理从自愿行动向流域层面问责转变。目前，多数企业的涉水行动以具体场址为单位开展，而水风险则存在于流域尺度。全球框架可以通过强制要求或激励措施，推动企业开展流域层面水风险评估、参与流域治理机构的工作、为环境流量做出贡献，并配合国家水资源综合管理（IWRM）计划。这将推动企业从“仅在自身运营场址开展局部行动”转向“共同减轻对共享淡水系统的压力”。

最重要的是，该框架可为水领域界定可融资的基于自然的解决方案、统一淡水修复的评估指标、建立全球水资源净正效益项目储备，并完善混合融资机制；通过这些安排调动私人资本用于淡水修复和韧性建设，进一步释放投资潜力。这将使企业更容易投资于湿地、洪泛区、含水层回补和流域保护等领域。

该框架还将通过举办创新挑战赛、支持数字水务技术发展，以及鼓励建立公私合作伙伴关系、开展监测和预警工作，为创新和技术转让提供激励。

框架开发的参考时间表

以下时间表仅供参考，其编排参照了《仙台框架》、SDGs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》）等联合国主导框架所采用的基本程序顺序。整个进程大致包括：编制备选方案文件，通过授权决议、任命共同协调人、分阶段开展利益攸关方和会员国磋商、召开两次或多次筹备委员会会议、召开高级别会议以完成框架谈判并通过谈判成果、由联合国大会正式通过框架，以及后续的启动和审查周期。下文将逐一介绍各阶段，并说明各阶段通常涉及的程序步骤和参与方。

2026年12月

联合国水会议提出编制备选方案文件并开展会员国磋商的安排。会议成果文件（由联合主办方起草的摘要）应明确提出，本次会议应推动启动一项政府间进程，并向联合国大会提交有关该进程框架的备选方案，供大会审议。

2027年1月

由联合主办方提交会议后续决议草案，授权启动政府间进程，并为2029年高级别会议和2031年联合国水会议作出安排。这些决议还需要明确请联合国秘书长或联合国水机制编制备选方案文件，并授权联合国大会主席或经济及社会理事会主席于2027年第三季度召集会员国举行非正式情况通报会，介绍该文件的相关内容。

2027年4月

决议通过：会员国经过数轮非正式磋商后，决议将在全体会议上以协商一致或表决的方式通过。磋商通常包括两至三轮案文审议，以解决文本中带方括号或存在争议的表述。

2027年5月

任命该进程的共同协调人：联合国大会主席（或经济及社会理事会主席，具体取决于决议选定的程序安排）将任命两名共同协调人，通常分别来自发达国家和发展中国家，负责指导磋商工作，并在联合国水机制的支持下编制备选方案文件和零案文，同时定期向全体会员国通报进展。

2027年6月至12月

全球利益攸关方磋商：共同协调人将借鉴《仙台框架》的经验，组织一系列专题和区域磋商。磋商范围至少应涵盖各联合国区域集团、民间社会和土著人民组织、科学技术界、私营部门和金融机构，以及流域和跨界水体相关机构。各方提交的意见和磋商摘要将汇总纳入备选方案文件，并在筹备委员会第一届会议召开前发布。

2027年12月	筹备委员会第一次会议：该会议向所有会员国、经认可的观察员和利益攸关方开放，审议备选方案文件，商定工作安排（包括利益攸关方参与后续会议的相关规定），并就框架的范围和结构提供初步政治指导，但暂不对文本开展逐条谈判。
2028年1月至4月	共同协调人将根据筹备委员会第一次会议的指导意见和磋商反馈，编制《框架》零案文，并在2028年联合国水会议召开前分发给各会员国征求书面意见。
2028年5月	2028年联合国水会议期间举行高级别磋商。磋商将为各国部长和代表团团长提供机会，使其能够在技术性更强的筹备委员会第二次会议召开前，就零案文中争议最大的内容提供政治指导。这些内容可能包括融资承诺，以及《框架》的法律地位，特别是其是否具有法律约束力。
2028年12月	筹备委员会第二次会议：会议将首次对修订后的文本进行全面的一读，逐段审议，减少文本中带方括号的内容和存在争议的表述，并授权共同协调人编写接近最终定稿的文本（即“预终稿”或“未经编辑的预发版本”），供2029年4月召开的高级别会议使用。
2029年4月	召开高级别会议，完成《框架》谈判并通过成果文件。会议预计为期数天，可能在联合国大会主持下召开，也可能作为联合国专门会议举行，参会人员将包括部长级官员以及国家元首或政府首脑。如仍有带方括号的待定内容，将通过最后一轮“非正式中的非正式”磋商或设立“主席之友”小组予以解决。达成协商一致后，会议主席将敲槌宣布文本通过。
2029年6月	联合国大会正式通过框架：通过一项联合国大会决议正式认可谈判成果，并在决议中“欢迎并通过”该框架，授权建立支持框架实施的制度结构，并请联合国秘书长定期报告实施进展。

2031

召开首次定期会议，凝聚政治意愿并调动落实所需资源。这将是《框架》授权召开的首次定期会议，按照前文提出的四年周期举行。会议内容预计将包括认捐环节或融资圆桌会议、各国介绍早期承诺或行动计划，以及就首个报告周期的指标达成一致。

2035

召开首次正式审查会议，依据联合国水机制协调编制的国家和区域报告，评估各方落实2029年商定成果和目标的进展情况。根据前文所述的两年期中期审查周期，2033年还将召开高级别审查会议，以保持2031年首次框架会议与2035年审查会议之间的工作势头。

在进程启动初期，需要明确解决若干程序性问题，最好将其写入2026年会议成果文件或2027年1月的决议，因为这些问题将直接影响后续工作的开展：

（一）进程的制度依托：是依托联合国大会（通过其第二委员会）或经济及社会理事会推进，还是采用类似《BBNJ协定》谈判进程的独立会议模式；

（二）利益攸关方参与模式：包括民间社会、土著人民组织和私营部门是否能获得与《仙台框架》或SDGs进程相当的认证资格；

（三）决策议事规则：尤其是《框架》是否仅以协商一致方式通过，还是在无法达成协商一致时允许表决；

（四）新框架与现有职权安排之间的关系：包括水问题特使、联合国水机制以及联合国全系统水和环境卫生战略等，以避免职能重复或出现相互竞争的秘书处。

IUCN建议重点参与以下环节：2026年会议、2027年全球利益攸关方磋商，以及两次筹备委员会会议。在这些环节中，尤其需要就基于生态系统的成果和指标提供技术意见。