



第六十四届会议

议程项目 53(a)

可持续发展：《21 世纪议程》、《进一步执行
〈21 世纪议程〉方案》和可持续发展问题
世界首脑会议成果的执行情况

水、和平与安全：跨界水合作

秘书处的说明*

摘要

本说明是根据联大第 64/198 号决议提交的；联大在该决议中除其他事项外特别邀请联大主席于 2010 年 3 月 22 日即世界水日在纽约举行联合国大会第六十四届会议关于 2005-2015 年“生命之水”国际行动十年的执行情况的高级别互动对话。本说明为高级别互动对话小组成员国就“水、和平与安全：跨界水合作”这一主题提供了背景资料。

* 本说明是秘书处经济和社会事务部与联合国水机制跨界水体工作队的两个协调机构-欧洲经济委员会和联合国教育、科学及文化组织在很大程度上参照联合国水机制 2008 年题为“跨界水体：分享裨益、分担责任”的主题文件(可查看 http://www.unwater.org/downloads/UNW_TRANSBOUNDARY.pdf)联合编写的；联合国系统行政首长协调理事会通过其方案问题高级别委员会指定联合国水机制为联合国在水和卫生领域的机构间协调机制。



目录

| | 页次 |
|-------------------------|----|
| 一. 引言和背景 | 3 |
| 二. 合作的挑战和裨益 | 4 |
| 三. 跨界水合作的支柱 | 6 |
| 四. 联合国系统对跨界水合作的贡献 | 11 |
| 五. 结论和建议 | 14 |

一. 引言和背景

1. 数千年来地球上的水量恒定不变，而水的使用者的数量和种类则巨幅增加。全球动态变化，例如人口增长、城市化、土地使用方式的变化和全球变暖，给这一有限资源带来了竞争压力。造成的结果是，每个人可用的水量越来越不平等，并在急剧下降。
2. 地缘政治的现实使这些趋势变得更为复杂。河流、湖泊和含水层是不会尊重国界的。地球上将近一半的陆地表面是经跨界流域排水的。大量蓄积的淡水也在地下含水层里静静地越界流动。
3. 由于类似气候变化和人口增长这些层出不穷的压力的影响，预计与跨界水体¹有关的挑战将不断增加。在缺水地区，争水的态势就更为剧烈，有时导致在不同用户群体之间产生严重紧张局势。
4. 由于每一个国家都在寻求用有限的水资源来满足其对水的需求，一些人推测未来将冲突不断。有些人甚至提出了未来发生“水战争”的可能性，尽管国内发生水冲突的可能性比主权国家之间发生水冲突的可能性要大得多。
5. 但是，必须记住，水并非一定是冲突和竞争的根源。若人类在使用和分享水资源时明智且又公正，则水也可成为促成国际合作与和平的催化剂。历史表明，面临跨界水管理难题时，最常用的对策是合作而不是冲突。
6. 应该把水看作是一个多元的资源，能提供机会创造可供共享的新裨益、解决利益攸关方的问题，并迎合他们各自的利益。若用正确的手段，即合作、容忍和相互尊重，来处理共有水域的管理问题，就能为社会、经济、政治、文化和生态等各个方面的可持续及和平发展铺垫一条安全大道。因此，从水合作上得到的裨益可以并且也应该超越对这一资源的管理本身。过去的经验证实，使具有不同利益的各方和谐地使用共有资源是有可能的。重要的是要学会如何公平地管理共有资源，确保每一个人都能获得优质足量的水。本说明阐明了跨界合作的设计之道，以在纷繁的压力因素中仍能长期防止冲突。
7. 过去 60 年里签署的国际水协议超过了 200 多项。必须继续培育跨界水合作可以提供的确保和平与安全的各种机会。各国肩负着为后世后代管理世界跨界水体的责任。
8. 跨界水合作的主要责任在于会员国。但是，本说明也显示联合国系统如何通过其协调机制——联合国水机制进行合作，以确保在服务会员国时其政策和业务工作的一致性和互补性。

¹ 本说明中的“跨界水”一词指作为一个整体的跨界江河、湖泊、内水和含水层；在本文中，该词内涵明确不包括公海、领海和沿海水域。

二. 合作的挑战和裨益

9. 世界上有将近 40%的人口生活在两个或多个国家共有的江湖流域里，也许更能说明问题的是，90%以上的人口生活在有共有流域的国家里。现有的 263 个跨界² 江湖流域覆盖了将近一半的地球陆地面积，估计占了全球淡水流量的 60%。在这些流域里有领土的国家多达 145 个，全部领土都在这些流域之内的国家有 30 个。此外，全世界大约有 20 亿人口依赖包括将近 300 个跨界含水层系统在内的地下水生活。

10. 含水层不仅有优质水，隐含巨量全球资本，而且还支撑着陆地及水生态系统；对其过度开发可能导致严重问题，如地下水枯竭、盐水入侵沿海地区，以及造成砷和氟等有毒物质的流动。污染也会影响含水层，继而影响依赖含水层生活的人口。

11. 跨界流域和含水层把不同国家的人口联系在一起，帮助全世界数以亿计的人民创造收入和维持生计。同样通常由邻国共有的湖泊和冲积平原等湿地向人类提供了宝贵的生态服务，如提供粮食、减少洪灾的影响和减少污染。所有跨界水体都造成社会之间的水文、社会和经济方面的相互依存关系，对于经济发展、减贫和实现千年发展目标来说是不可或缺的。尽管它们有可能带来争论和冲突，但同时也为合作及促进区域和平与安全 and 经济增长提供了机会。联合国水机制成员认识到这一潜力，通过各种倡议，把重点放在消除潜在冲突、促进合作之上，帮助各国努力改善跨界水资源的管理工作。

12. 人口增长、对发展的管理不善和治理能力虚弱造成淡水供应枯竭，水质恶化，从而阻碍了可持续发展，凸显了在主要用水部门，如农业、工业、能源、航运和供水及卫生等部门之间进行合作的必要性。各国在其政治责任范围内完全有理由实施综合水资源管理，以期保护并做到可持续使用水及相关生态系统，调节不同部门对社会-经济发展的需求。要解决潜在的跨界影响和利益冲突，最好的办法就是合作、建立适当的法律和体制框架、联合规划及分享裨益、分担相关费用。

13. 沿岸国家在社会-经济发展、水资源管理能力、基础设施、政治倾向和体制及法律设置等方面的差异是对有效协调开发及联合管理和保护跨界水资源的挑战。这些差异同时也为能力发展和技术、社会、法律及经济合作开启了机会。

14. 跨界地表水方面的合作历史悠久，这并不奇怪。但是，跨界含水层方面的合作则为时不久。不过正在采取一些措施：联大通过了《跨界含水层法》的条款。联合国从事水相关活动的一些机构测算了欧洲、拉丁美洲和加勒比、非洲和东亚

² 也用“跨国”和“国际”等词语。

的跨界含水层储量。这些测算工作将帮助我们进一步了解如何对这类含水层进行可持续管理，以及它们同地表水的关系。

合作的潜力和对人类安全的裨益

15. 越来越多的国家正在面临日益严重甚或永久性的缺水状态，而气候变化的影响亦将使越来越多国家的水资源拥有量发生急剧变化，包括旱涝频率或强度的增加。争水的行为可能会加剧紧张态势，甚至引发公开冲突。对以往与水有关的冲突进行的评估表明，缺水、修建水坝、引水、因工业造成的长期和意外水污染，以及无视或拒绝接受现行条约条款往往是造成与水有关的紧张局势的根源。由于日益增长的人口、城市化和经济发展都需要增加农业、城镇和工业用水，因此风险也越来越大。尽管这么说，但加剧紧张态势的决定性因素往往在水领域之外。

16. 事实上，历史常常表明淡水具有强力促进合作的重要特性，甚至能迫使持有针锋相对意见的利益攸关方实现和解。水往往不是分裂而是团结人民和社会的因素。历史表明，自 1948 年以来，因水造成的剧烈冲突事件仅 37 起，而在此期间，谈判并签署的国际水协议则超过 295 项。很明显，避免争端往往是促成跨界水合作的一个强大政治驱动力，因为沿岸国家认识到，它们必须维护自己更为广泛的共同利益。

17. 气候变化将增加许多地区的跨界水资源压力，使水供应和水质量波动不定，放大各区域在世界自然资源和资产方面的差异，导致产生类似内陆暴洪、更为频繁的沿海旱涝等后果。但是，适应气候变化的必要性同样为拟订适应战略提供了新的合作机会。可是，目前在适应战略拟订工作方面几乎不存在合作。根据《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》及其《水和卫生议定书》编写的欧洲经济委员会出版物《水和气候适应导则》阐明了各国在拟订全流域适应战略方面的合作方法。

18. 合作就能改善生态管理，并能造福于河流、含水层、湖泊、湿地及相关生态系统，以及邻近的河口、沿海地区和海洋；合作还是其他各种重要裨益的基础，其中一些裨益并非显而易见或得到适当利用。例如，有效地合作管理和开发共有水体及相邻的洪泛区可以提高粮食和能源产量，改善灌溉可有助于减贫及有助于控制农村地区向城市中心的移民，跨界早期预警系统可在发生洪涝时最大限度地减少生命损失。第三种(政治)裨益来自因合作而产生的和缓状态。最后，由于国际水体可作为催化剂，第四种裨益就是能推进国家之间的经济一体化。因此，跨界水管理可以直接或间接促进国际贸易、经济发展、粮食安全、政治安全、扶贫和区域一体化。

三. 跨界水合作的支柱

19. 实现跨界合作始终是一个漫长而复杂的过程，没有单一通道，也鲜见捷径。相反，可走的道路很多，但任何一项安排都必须顾及特定流域的特点，反映各种环境、水文、政治、经济、社会和文化情况。水资源政策也必须与其他自然资源政策和部门政策相协调，如土地使用管理和空间规划。

20. 各级政府的政治意愿和承诺是跨界水管理获得成功的先决条件。虽然没有普遍适用的解决方案，但下列七个支柱可视为实现长期、可持续及可靠跨界合作的必要条件。

法律文书

21. 一个健全的法律框架是实现稳定而可靠的合作所必需的。在全球一级，《1997年国际水道非航行使用公约》代表了前进道路上的重要一步。《公约》获得联大的通过，为国家之间在国际水道方面的合作提供了一个法律框架。尽管《公约》尚未生效，但其核心原则，即公平合理利用和不损害规则，早已成为国际习惯法的组成部分。在欧洲，《1992年跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》一直是许多双边和多边协议获得通过的基础，最著名的就是《1994年为保护和可持续利用多瑙河进行合作公约》。《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》在该区域获得成功使其缔约方确信有必要通过一项对《公约》的修正案，使《公约》开放供所有联合国会员国加入。当这一修正案生效时，《公约》的重要性将超越欧洲经委会区域。

22. 双边、区域和多边法律框架的重要性获得国际社会的承认使缔结有关利用、开发和保护跨界水道及相关生态系统的一些条约、议定书和公约成为可能，例如，《1960年印度河水域条约》、《1978年大湖水水质协定》、《1991年巴基斯坦水分配协议》、《1995年湄公河流域可持续发展合作协定》、《1995年南部非洲发展共同体区域共有水道系统议定书》（2000年修订并延期）、《1996年马哈卡利和恒河条约》，以及《2003年非洲保护自然和自然资源公约》。此外，其他多边环境协定，例如《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》及其区域行动方案、《关于特别是作为水禽栖息地的国际重要湿地公约》（《拉姆萨尔公约》）和《联合国生物多样性公约》，也许并不单单涉及水问题，但却有助于为合作提供一个重要的支持框架。

23. 有关跨界含水层管理的一个重要步骤就是联大通过了第63/124号决议，并将国际法委员会拟定的《跨界含水层法》中的19个条款草案列为该决议的附件。联大在决议中鼓励有关各国“考虑到这些条款草案的规定，作出适当的双边或区域安排，妥善管理跨界含水层”。这些规定包括各国合作防止、减少和控制对共有含水层的污染。鉴于这些“隐身资源”的重要性，请各国考虑将这些条款草案

作为拟订一项公约的基础。一些为个别共有含水层拟订法律框架的倡议也早已启动了(例如, 努比亚砂岩含水层系统和西北撒哈拉含水层系统)。

24. 同样, 涉及洪涝管理和抗旱跨界层面的法律体系也在稳步发展。已经针对抗洪准备、应对和恢复的各个方面设计了各种双边和多边法律文书, 最近的例子就是欧洲联盟成员国通过欧盟发布了关于评估和管理洪水风险的指令。根据《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》拟订了跨界洪水管理示范条款, 世界气象组织为江河流域的洪水管理提供体制基础而制作了“快速法律评估工具”, 以评估对法律改革的需求。

25. 尽管有关跨界水管理的协议越来越多, 但是仍然有无数水道没有适当的法律合作框架, 更不用说含水层了。引人注目的, 全世界 263 个国际江河流域加上跨界含水层系统中有 150 多个流域没有任何形式的合作管理框架。

26. 此外, 由于国家和地方一级的问题, 例如水管理结构不全、国家执行协议的能力不足, 以及协议本身存在缺陷(例如未能充分整合诸如环境这样的层面、缺乏强制执行机制、部门管辖范围有限, 以及未能包含重要的沿岸国家), 因此现行协议有时不足以有效地促进水资源的综合管理。

27. 大多数沿岸国都有如下共识: 跨界协议必须是具体的, 需对合作作出体制安排, 规定有关管理和保护水资源及相关生态系统的措施, 以及强制执行的措施。协议必须考虑水量和水质、水文事件、不断变化的流域动力学和社会价值, 以及气候变化的所有潜在影响; 还应该纳入解决争端的机制, 确定明确但又灵活的分享水裨益的方式、水分配和水质标准。对联合监测、信息交流和公众参与及在发生极端事件时相互援助作出规定也非常重要。协议应列入考虑风险和不确定性的方法, 例如与气候变化有关的因素。最后, 协议应对鼓励与水相关的联合经济发展活动作出规定, 例如费用分担安排。

体制结构和能力发展

28. 在国家、跨界和区域一级建立适当的体制结构是沿岸国实现跨界水体可持续发展和管理及持久合作的先决条件。对不同国家和跨界组织的明确授权是形成强有力管理机构的一个重要前提。

29. 有效的跨界水管理应从国家一级开始, 需要在不同部委和与水相关的机构之间进行协调与合作, 同时要有足够的资金投入和政治承诺。一些常见的障碍包括相互抵触的授权、权力分散, 以及国家机构的能力有限。在拟订和执行有效协调各部门用水和统筹管理资源所需的法律和协议方面缺乏强烈的政治意愿加重了问题的严重性。

30. 在跨界一级形成具有强大执行能力的联合机构, 如河流、湖泊和含水层委员会, 对于确保各政府实体之间的合作和妥善管理共有资源至关重要。只有在这些

机构具有来自各国政府的强大授权和政治支持时，执法才能得到实现。除国家之外，各类行为者，包括当地的利益攸关方、非政府组织、研究机构、私营部门参与者和捐助者，也必须参与此事。不同层面和不同利益攸关方之间的互动与合作不乏成功的例子。纵向和横向的整合是必要的，联合机构为实现这类整合提供了框架。

31. 为达到效果，联合机构应发挥如下功能：

- 协调和咨询功能(如收集和交换水文数据和预报资料，确定污染源和热点，作为新出现问题、现行和计划用水及相关设施的信息交流论坛，以及研究气候变化的影响)
- 制定和执行政策，包括形成执行协议的联合政策、战略和愿景(如拟订联合监测方案、设立预警和报警程序、建立规范水库和其他设施的制度)
- 执行和解决争端，包括监测和报告执行情况，解决分歧和争端

32. 同一流域负有不同职责的联合机构(如航运和水管理，以及监测第一阶流域、主要支流或含水层的机构)应发展有利于合作的体制和行政结构。同样，不同地区但担负同样职责的联合机构(如保护内陆水体和海洋环境)之间的合作会使两方面机构的工作更为有效。

33. 为河流流域组织制订考虑到当地具体情况的适当的议事规则和职权范围也非常重要。这些规则不仅要提议这类组织的结构、责任、权利和财政地位，而且还要提出保障公众参与的方式方法。

34. 要使联合机构有效工作，其机构和人员能力至关重要。联合机构的工作人员应具有跨越多学科的广泛能力和技能。应加强管理人员，尤其是国家和当地一级管理人员的能力，使他们不仅理解共有水资源管理工作的复杂性，而且还能发现通过合作而产生的各种裨益。必须发展并改善谈判、外交和解决冲突的技能。制订和执行政策和法律及相关执行机制的能力至关重要，应得到适当发展，在内部和外部建立筹资安排也同样重要。

综合方法

35. 跨界水和国内水的开发和管理与可持续和负责任增长紧密相连；因此，需要采用有利于长期和应急规划的综合方法，使脆弱系统增强复原力，同时重视增加多样性和灵活性。新的管理方法应以区域合作原则为基础，把重点放在江河流域和含水层系统上。水资源综合管理是一个促进协调和有效开发和管理水、土地及相关资源的过程，以期最大限度地创造经济和社会福利，同时又不损害重要生态系统的可持续性。这就需要工业、农业、供水基础设施等各方面采取协调方法，对地表水和地下水实施整体管理，在实施时顾及整个江河流域。面临的挑战无穷

无尽，例如人们不断变化的需求和价值观，社会和环境的结构变革，更不用说气候异常和其他外来的变化。这种挑战需要我们采用多层面、灵活的决策程序。

36. 现有的许多跨界合作安排具有高度的部门性；大多数涉及具体的供水系统、用水和控制及管制水流的措施、污染或环境。需要改变这些做法，以便遵循水资源综合管理的原则。应积极利用部门实体作为综合方法中的有机组成部分，并建立适当的机制，更改法规。必须为水资源综合管理计划商定全球性目标和指标，因为这类计划提供了一个评估水资源所有主题和分部门层面的当前状况及水量和水质状况的机会。³

交流信息、联合检测和评估

37. 来自组织完善的测量网络和监测方案的信息是准确评估水资源及其问题的先决条件。评估工作对于在当地、国家和跨界一级做出知情决定和制定政策是不可或缺的。此外，由两个或多个国家一起开展的流域管理工作离不开可比信息。决策的一个常见基础就是协调的(如果不是标准化的)、兼容的评估方法和数据管理系统，以及统一的报告程序。

38. 要在沿岸国之间建立信任和共享愿景就必须交流信息，包括交流有关事故造成的污染的信息、可能影响下游国家的基础建设项目的信息、极端事件(洪水和干旱)的信息，以及交流有关类似水力发电、航运和灌溉等工程的信息。在这方面，世界气象组织和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)正在推动一些有关“自由和没有限制”交流水文数据和产品的关键政策。⁴

39. 联合监测需要一种商定的用语，例如《教科文组织/气象组织国际水文词汇》或联合国秘书处经社部统计司和可持续发展司编撰的《水环境-经济核算制度》提供的用语。这类用语将国际标准词汇翻译成区域里使用的语言。

参与性方法

40. 要使协议最大化、增强透明度和决策、建立主人翁感和促进接受并执行决定和政策就离不开公众的参与。这也是让各利益攸关方更好地理解或共同理解某个特定问题的性质及具体结果的是否可取的一个机制。利益攸关方的参与能加强融合，从而有助于防止冲突并减少风险，这些在大型基础设施开发项目中都是非常重要的。

41. 促进公众参与的方法非常多，包括建立利益攸关方数据库用于网络互动和举办公开听证会。应以公开透明的方式组织参与活动，让所有有关团体都加入。当

³ 联合国水机制：《水资源综合管理和水效益计划状况报告》，2008年为可持续发展委员会第十六届会议编写。

⁴ 特别请参见气象组织第十三届大会商定的关于交流水文数据和产品的第25号决议和教科文组织/国际水文方案关于交流水文数据和互动的第XII-4号决议。

地居民、政府代表、研究界、农民、工业、私营部门、妇女和少数群体都需要充分参与江河流域、湖泊和含水层战略、协议和体制的发展工作。当然，公众参与一事也面临众多挑战，例如各个邻国的法规、管理和公众参与制度不同，优先事项有异。边界线不仅常常是语言上的“分隔符”，同时也是文化和社会-经济上的“分隔符”，因此公众很可能对如何参与决策了解不多。此外，许多国家没有完善的公众参与机制，在跨界一级就更少了。至关重要的是，要使公众参与有效就需要足够的财政资源。然而，尽管存在各种各样的困难，促进跨界公众参与的努力仍然可以获得成功，证据就是：《为保护和可持续利用多瑙河进行合作公约》、瑟尔达萨罗瓦尔项目和防止库拉阿拉斯河跨界退化区域合作伙伴关系。

分享裨益和分担费用

42. 沿岸国的首要重点是优化全流域范围裨益产生的过程，其次是以共同商定的公平方式分享这些裨益。水的使用是最适于用来确定互利合作行动的范围的，远远超过水的分配。要推动并维持合作就必须使所有国家都认为，一个能最大限度地创造全面裨益的流域合作开发和管理计划是“公平”的。因此，必须就基本的应享权利达成共识，并注意对因使用某个水体里的水资源而产生的费用进行差别分配。但应认识到，在某些情况下，由于可用水的总量有限，有时在作出这类决定时要做出困难的取舍和选择。

43. 可根据合作安排支付裨益费或费用补偿费。例如，一些国家可因另外一些沿岸国建立和运作额外储存能力而得到补偿。这种流域团结措施还可使上游国家有权分享一部分下游产生的裨益，由此也分担因这些做法产生的费用。但是对那些不容易量化或以同一标准测量的裨益和费用则必须采用特殊方法。

44. 对生态系统服务付费，如为排洪、调节径流和供水付费，是一种新的仍然具有争议的做法。然而，若得到完善实施，对生态系统服务付费的做法很有可能成为一项促进水资源综合管理的具有环境效果、经济效益和社会公平性的工具，并可使环境费用内在化，扩大财政来源，激励环境友好型投资和行为。

筹资

45. 越来越多的人认识到对跨界水资源的有效开发和管理是一项国际共同公益，而这项公益工作需要适当筹资。用于发展法律框架、建立机构、发展能力，以及创建监测、数据分享和评估系统的费用，尤其是用于其中最昂贵的——能优化公平使用和保护共有水体的长期投资方案的费用必须具有可持续性。每个跨界水资源所需的筹资额度会有很大差异，不仅取决于现有的国家预算资源，更主要的是取决于具体联合机构的现状和实力。

46. 跨界水管理合作通常采用筹资机制与各种财政来源相结合的方法：有国家预算和外部双边或多边捐助者资助的项目，也有更具有战略性的方案和基金或公私合营的合作伙伴关系（如湄公河流域开发和管理），不一而足。在大多数情况下对

投资的需求往往超过沿岸国可用的资源，因此开发和采用了各种不同的筹资机制。国际开发银行或专项发展基金成功地尝试了一些创新性方法，如由区域基金组成的战略伙伴关系，通过这些基金发挥杠杆作用获得了大量额外投资。其他包括区域循环基金、沿岸国间水服务筹资和费用回收在内的创新性筹资办法也可用于对跨界水管理机构的可持续筹资。但是，这些办法需要强力的政治支持、良好的治理和适当的体制结构。

四. 联合国系统对跨界水合作的贡献

联合国水机制及其活动

47. 联合国水机制是联合国所有涉及水相关问题的机构、部门和方案的机构间机制，负责追踪与水与卫生相关的国际商定的发展目标的进展情况，支持会员国为实现国家水和卫生相关目标而作出努力。

48. 联合国水机制在全球、国家和区域一级采取行动，提升了联合国各个机构和方案的工作和专门知识的价值。联合国水机制帮助实现联合国机构的一致性和一体化，是联合国系统在水和卫生问题上的共同喉舌。它改进与外部合作伙伴的合作关系，及时提供有关世界淡水资源状况和趋势的信息。联合国水机制是联合国各机构多年广泛协作和合作关系的产物。这些努力促成了至今所取得的显著进步，并帮助使水及水相关问题上升到了政治议程的首要位置。

49. 联合国水机制把跨界水问题确定为归属需要采取联合行动的优先事项范畴。各国在竞争共有水资源时找到何种解决方法、如何管理跨界地表水和地下水将对许多千年发展目标和《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》的成功实现产生影响。联合国水机制在这个领域的一个首要目标就是向国家和利益攸关方提供一致和综合的信息、政策咨询和技术支助，使他们能更好地管理跨界水体。在联合国水机制主持下开展的协调工作将能确保使各种互补行动结成一个全面整体，从而为本组织的水相关机构及其合作伙伴的许多方案提供一个一致性的框架。以跨界水合作为其主题的 2009 年世界水日就是全联合国系统共同努力的一个例证。联合国水机制的跨界水问题官方网站是：<http://www.unwater.org/TFtrans.html>，并设有与成员机构网站的链接。

50. 联合国水机制成员和合作伙伴若能在跨界水合作领域作出改进协调和分享经验的努力就必将增进其活动的整体有效性，从而改善其向会员国提供的服务。

51. 《联合国水机制宣传和交流十年方案》为行动十年目标的实现作出了贡献。该方案负责交流和宣传，把联合国各机构组织起来筹划宣传运动，以期加快实施政策行动和措施。办公室设在西班牙萨拉戈萨，由经社部主持。

52. 《联合国水机制能力发展十年方案》是一个由联合国大学主持的协调和能力发展方案，其任务是通过加强能力发展方案增强联合国水机制的一致性和有效性。该方案紧抓有关跨界水体的两项主要活动。该方案将创建一个跨界水相关能力发展活动的单一读取数据库，供联合国水机制所有成员、合作伙伴和其他重要的水管理利益攸关方使用。2008 年举办了一次以“成功案例”为重点的专家讲习班，讨论各机构在发展可行的体制结构、应对跨界水管理方面的挑战，以及发展所需能力方面所取得的实际成就。主要的成果将是一份有关成功体制安排的详细简编和分析。

联合国系统各实体的活动

53. 尽管叙述联合国系统各机构的跨界水合作活动不在本说明的范围之内，但决策者还是应该知道各机构在向跨界机构和有共有水体的会员国提供技术合作和规范性咨询意见方面发挥了积极作用。这类援助包括发展法律服务，以帮助会员国建立一个能促进稳定和互利跨界水合作的法律和体制环境。其他类型的合作加强了江河流域政府在水资源管理方面的知情决策能力。这一目标现正通过开发能将技术水资源和用水数据与农业、人口、社会-经济和环境数据相结合的信息产品而得到实现。

54. 联合国还协助会员国对 35 个以上的共有水体展开治理改革进程，建立优先事项次序，在面临退化或冲突的部门进行政策法律和体制改革，以及测试旨在解决冲突和扭转退化的各种投资的可行性。目前有 150 多个国家受益于联合国系统提供的技术援助和跨界水合作。

机构间跨界水体协调

55. 联合国水机制认识到跨界水管理工作至关重要，因此在教科文组织和欧洲经委会的协调下于 2008 年建立了跨界水体工作队，之后跨界水体在 2010 年 2 月成为联合国水机制长期持久的主题优先事项领域。

56. 跨界水体主题优先事项领域力求提供一个平台，通过持续交流信息、经验及教训和推动作出联合努力来促进联合国水机制成员和合作伙伴在跨界水领域活动的一致性和协调。工作队的目的是成为交流跨界水合作优良做法的场所，并为联合国水机制成员提供一个单一的倡议接收点。

57. 主题优先事项领域自 2008 年建立以来一直在努力促进所有成员在跨界水管理领域里活动的一致性和协调，提升跨界水管理的政治形象。2008-2009 年工作计划取得的成就包括编写和印刷一份政策简介、协调和筹办以跨界水合作为主题的 2009 年世界水日活动，以及参与 2008 年和 2009 年举办的世界水周。为更好地了解联合国水机制不同成员和合作伙伴在这一领域的活动，于 2009 年 10 月开展了深度制图工作。这项工作将成为进一步改善合作、协调和一致性，最终便利各国政府获得联合国机构和合作伙伴提供的各种服务的一个重要基础。

58. 主题优先事项领域还通过积极参与全球政策论坛和类似 2009 年世界水周或 2009 年世界水日这样的活动对全球水相关问题的政策辩论作出了贡献。

59. 因此，主题优先事项领域的目标是确保跨界水体在政治议程上处于优先地位，例如通过即将举行的联大高级别对话。为实现这一目标，主题优先事项领域计划编写和散发类似能阐明良好做法、挑战和跨界水体合作可能的解决方法的概况介绍资料，以及着重介绍联合国系统在跨界水方面关键问题的简介。这些资料将在于 2012 年举行的第六届世界水论坛这样的国际重要活动中发放。

60. 主题优先事项领域目前与下列联合国水机制成员和合作伙伴协作：

- 《生物多样性公约》
- 联合国粮食及农业组织
- 全球环境基金会
- 国际原子能机构
- 《拉姆萨尔公约》
- 斯德哥尔摩国际水研究所
- 《联合国防治荒漠化公约》
- 联合国开发计划署
- 亚洲及太平洋经济社会委员会
- 非洲经济委员会
- 欧洲经济委员会
- 联合国教育、科学及文化组织
- 联合国环境规划署
- 联合国水机制宣传和交流十年方案
- 水和卫生咨询委员会
- 联合国大学
- 联合国水机制能力发展十年方案
- 世界卫生组织
- 世界气象组织
- 世界自然基金会

五. 结论和建议

61. 跨界水体把不同国家的人口联结在一起。它们是数以亿计的人民的一种重要资源，并由此而建立了安全、环境、政治及社会-经济上的相互依存关系。跨界江河流域覆盖了地球 40%以上的陆地表面。因此，如何合理公平地使用跨界水体是对全世界和平与安全的一大挑战，国家间的水分配对于干旱或半干旱气候国家来说具有特殊的挑战性。在过去，共有水体方面的合作明显多于冲突，但是为在未来这个以气候变化影响、人口增长和经济不断发展为特征的世界保持这一平衡就应实施下列建议。

62. 尚未批准《1997 年国际水道非航行使用法公约》的国家应尽快批准该公约，在欧洲经委会区域内的国家也应批准《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》及其修正案，并开放该公约供联合国所有会员国加入。

63. 在尚未缔结协议的地方，应由所有沿岸国缔结有关地表水和地下水的协议，内容包括常设合作体制结构、有关水量和水质的适当条款、数据交流和公众参与。

64. 作为跨界水有效合作的先决条件，应遵循水资源综合管理的各项原则，克服类似抵触性授权、权利分散和国家机关能力有限等普遍障碍，在国家一级改善水管理工作。在这方面，必须进一步进行能力建设。

65. 各国应力求采取综合水管理方法，建立脆弱系统的复原力，克服当前普遍的部门各自为政的做法。这就要求协调土地和水政策、工业、农业、林业、供水基础设施、航运和其他水相关部门。

66. 在所有沿岸国之间交流数据和进行联合或至少是统一的监测和评估工作是实现跨界水有效管理的基础和可能的起点。

67. 应促进公众参与跨界水管理工作，以增强透明度，创造主人翁感，促进接受并执行有关决定和政策。

68. 必须从各种公私渠道增加筹资，以创建并维持实现跨界水有效管理所需的实物和体制结构。

69. 在进行跨界水合作时，各国应注重优化全流域裨益的产生过程，以及以所有沿岸国共同商定的公平方式分享这些裨益(并最终分担费用)。

70. 到目前为止，在 2005-2015 年“生命之水”国际行动十年期间很少关注跨界合作的问题。下列建议也许有助于提升将来对这个重要问题的关注程度。

71. 由于到目前为止为推进行动十年各项目标而作的财政贡献和承诺都很有限，因此需要在十年的后半期进行筹资呼吁，针对的对象是包括政府、非政府组织和私立基金会在内的所有利益攸关方。

-
72. 会员国不妨考虑在自己的国家设立国家机制或指定联络点，以帮助实现并推动行动十年中的各个跨界方面的目标。
73. 必须特别重视非洲的水开发和管理问题，包括跨界水合作，只有这样才能实现行动十年在该区域的各项目标。
74. 促请会员国、国家及国际组织、重要团体和私营部门根据各次国际年及周年纪念活动的导则，包括与跨界水合作有关的活动的导则，进行自愿捐款。
75. 鼓励有关利益攸关方，如国际及区域组织和非政府团体，将自己的水相关活动与行动十年联系在一起，并考虑建立与跨界水体有关的新的合作伙伴关系。
76. 应大力鼓励所有利益攸关方与有关倡议建立联系，鼓励计划在行动十年后半期举办与跨界水合作有关的重大国际活动，从而使联合国系统内外的所有利益攸关方参与行动十年的活动。
-