



大会

Distr.: General
28 July 2023
Chinese
Original: English

第七十八届会议

临时议程* 项目 73(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

享有安全饮用水和卫生设施的人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员佩德罗·阿罗霍-阿古多依照人权理事会第 51/19 号决议提交的报告。

* A/78/150。



享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员佩德罗·阿罗霍-阿古多的报告

让水促进和平、修睦与合作

摘要

全球一半以上的人口居住的国家共享跨界河流、湖泊或含水层，因此跨界管理对确保享有水和卫生设施的权利至关重要。权力不对称、不充分和不负责地适用国家主权原则、气候变化影响与日俱增以及国际法的局限性，使得难以制定能够可持续和公平管理跨界水资源的跨界协定，严重威胁数亿人的安全，在整个区域造成大规模移民和重大不稳定风险。

为了克服这些挑战，将水作为资源管理的传统办法要转向流域一级的生态系统和人权办法，并制定国际水和人权立法倡导的公平、互惠和可持续性原则。这意味着要优先考虑民众需求，促进公众跨界参与谈判制定流域一级协议和制度，保证最弱势民众以权利持有人的身份参与，特别是保证妇女切实参与。

通过采用基于生态系统的办法和人权视角，可以预防、应对和解决冲突。因此，在水管理方面进行必要协作，是跨界流域、湖泊和含水层等近水人民实现和平、合作与进步的关键。

本报告探讨了这一协调一致性，列举了流域层面成功开展跨界合作与对话的情况实例，显示了采用基于人权的办法可持续管理跨界水资源的潜在益处。

一. 引言

1. 人类正面临全球水危机。目前，有 20 亿人生活没有安全饮用水保障，40 多亿人没有基本卫生设施。人口增长和城市化变革，农业、采矿和工业集约化，这一切产生的需求使水生生态系统的可持续性不堪重负，同时生成往往有毒的、污染现有水流的排放物。这一全球水危机因气候变化加剧，增加了供水无保障情况和对现有水流的竞夺，造成生态和社会经济崩溃，危及数十亿人的人权，¹ 并可能导致大规模人口流离失所、暴力及地方、国家和国际各级机构非法化。²

2. 全球一半以上的人口居住在 153 个国家，其领土至少位于世界 286 个跨界河流和湖泊流域以及 592 个跨界含水层系统之一。³ 跨界水域占世界淡水的 60%。因此，全球大部分人口的饮用水、粮食安全、健康、生计和生活质量依赖共享资源。可获取和使用水资源是满足基本需求的基础，可进一步促进减贫和区域安全。⁴ 此外，只有通过流域一级协作管理，才能应对气候变化造成的日益严重的干旱和洪涝风险。因此，跨界水管理对于切实实现人权、可持续发展、适应气候变化、实现可持续发展目标，尤其是维护和平和促进共享跨界水生态系统的国家开展合作至关重要。⁵

3. 在 2023 年举行的联合国 2018-2028 “水促进可持续发展”国际行动十年目标执行情况中期全面审查会议(2023 年联合国水事会议)上，关于“水促进合作”主题的互动对话关注了跨界流域管理，跨界水合作联盟的工作和目标以及可持续发展目标 6 也关注了跨界流域管理，本报告与此保持一致，从人权视角探讨了水、合作与和平之间的关系，重点是享有安全饮用水和卫生设施的人权。

4. 特别报告员呼吁国家和非国家行为体为报告提供投入。此外，在编写报告的不同阶段举行了三次专家协商，并与来自不同区域的专家举行了双边会议。

二. 理念

5. 在“和平文化”做法中，冲突预示有问题，就像发烧是警告有感染一样。因此，冲突可以提供处理问题的机会。特别报告员认为，以非暴力战略、对话和谈判方式处理问题可实现和平与社会进步。

¹ 世界气象组织，《2021 年全球水资源状况》(2022 年，日内瓦)。

² Aaron T. Wolf and others, “Managing water conflict and cooperation”, 载于 *State of the World 2005: Redefining Global Security, a Worldwatch Institute Report*, L. Starke, ed. (New York, W.W. Norton & Company, 2005 年)。

³ *Progress on Transboundary Cooperation: Global status of SDG indicator 6.5.2 and acceleration needs* (联合国出版物, 2021 年)。

⁴ 联合国教育、科学及文化组织, “Transboundary Water Cooperation and the Sustainable Development Goals” (2016/SC/HYD/SDGs-1 REV)。

⁵ 联合国, 《跨界水合作进展》, 第 1-4 页。

6. 特别报告员认为,和平不仅仅是没有战争,其有摒弃暴力和社会不公、贫穷、歧视妇女、种族隔离和其他形式暴力的更广泛意义。因此,特别报告员同意把“水促进和平”理解为通过将人的尊严、公平、包容性、提升社会凝聚力、可持续利用和有效管理放在优先地位的稳健的法律、体质和政策框架来促进公平分配优质水的意见。⁶在这方面,水专家制定了水外交办法,重点是跨界利益攸关方开展对话,为共同管理共享淡水资源找到合理、可持续的和平解决方案,并促进近水利益攸关方之间开展合作与协作并为之提供信息。⁷

7. 许多水资源冲突源于将水视为一种经济资源,要按照人类主宰自然的模式予以管理。这种观点认为水是一种可分割、可控制的资产,不幸的是,这种观点助长了对管理和利用水资源的竞夺和争端,包括改变水流动态。基础设施、特别是水坝发挥着重要作用,可改变水流、影响水力发电和影响各种下游活动,从而进一步加剧控制和使用水资源的紧张局势。此外,水是一个重要的权力杠杆,有些人可能会在国内政治或国际关系中滥用此杠杆为冲突辩护。原因是,水、河流、湖泊和泉水,除生产用途外,还体现了人们的身份、情感和文化价值。因此,水可以激发争端,甚至武装冲突,也可用于战争策略。

8. 除了这种对资源的竞夺外,当有人居住的山谷发洪水或渔业遭到破坏,大型水利工程造成的社会和环境的影响也会引起冲突。沉积物崩塌落入水库会造成严重问题,导致三角洲下沉和海滩退化。这些地区将不再从河流获得所依赖的沉积流,从而加剧海平面上升的影响。改变从河流到沿海平台的大陆营养流会极大影响海洋渔业,特别是在地中海等浮游生物贫乏的海域。湿地干涸和过度开采含水层会使近水社区更容遭受干旱和洪水的影响,而干旱和洪水的强度和频率会随着气候变化而增加。但是,冲突尤其会因水污染而起:有机污染和营养过剩、严重影响公众健康的生物污染以及逐渐毒害人的有毒污染。水生生物多样性及其在水流中的自净功能的破坏会加剧对水质的影响。

9. 总之,水生生态系统退化和气候变化风险增加会产生新的问题,因此,显然,把水作为一种资源来看待和管理的做法要转向新的生态系统办法,把河流、湖泊、湿地和含水层视为有生命的生态系统,它们的可持续性对近水社区的生活和福祉必不可少。

10. 从这个生态系统的视角看,一国流域和跨境流域的河流不仅提供水,还提供多种生态系统服务,如与渔业、健康、自我净化、流量调节和娱乐活动有关的服务,这些服务甚至可能比水资源本身更有价值,就像森林作为森林本身最终比木材更有用一样。

⁶ 见日内瓦水资源中心为响应向本报告提供投入的呼吁而提交的材料,可查阅 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/water/cfis/ga78/cfi-ga78-sr-water-submission-Geneva-Water-Hub.pdf>。

⁷ 斯德哥尔摩国际水研究所,“Water diplomacy: facilitating dialogues”(2019年),可查阅 <https://siwi.org/wp-content/uploads/2019/07/hlpf-policy-brief-3-july-web.pdf>。

11. 1992 年《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》第 2(2)条和第 3(1)条以及 1997 年《国际水道非航行使用法公约》第 20 条和第 23 条都呼吁养护和恢复生态系统，促进从基于生态系统的办法进行可持续管理。
12. 气候变化增加了在流域一级采用这种生态系统办法综合管理水的紧迫性，因为这是尽量减少日益严重的频发干旱和洪灾风险的唯一途径。
13. 此外，在跨界流域，保障享有饮用水和卫生设施的人权的义务是流域各国的共同义务。⁸
14. 从基于生态系统的办法看，所涉价值、功能和风险日益复杂，因此，必须改变应对生起的冲突的方式。在跨界生态系统中采用这一办法可激励各方共同关注发展可持续生态系统管理，创造合作机会，为所有相关方带来巨大的社会、经济和政治利益。⁹
15. 在这些冲突中要解决的关键问题之一是权力不对称。当一国内部发生冲突时，至少有一个共同的治理框架，因此，存在体制、行政和法律工具予以应对。然而，特别报告员要强调的是，当权力不对称影响现行法律和体制框架时，这种治理框架则不足以解决冲突。例如，“国家利益”原则往往偏向于强大的游说团体，说明危及近水社区的人权和重要需求的项目是合法的。
16. 美利坚合众国克拉斯马斯河第一民族反对水电大坝的冲突提供了一个积极实例。为了拯救鲑鱼，尤罗克(Yurok)、卡鲁克(Karuk)和胡帕古(Hoopa Valley)各部族于 2001 年开始倡导拆除大坝。经过长达二十年的艰苦斗争，他们取得了成功，大坝定于 2023 年拆除。¹⁰
17. 墨西哥的萨波蒂略(Zapotillo)项目¹¹ 最初是通过一家跨国公司的私人特许权建造一座大坝来储存弗德河的水流，并向莱昂市大量输水。该大坝带来了双重威胁：在气候变化等各种因素中淹没附近村庄，以及危及哈利斯科州苏尔图斯德(Altos de Jalisco)地区庞大的畜牧业网络。继各大学、社会运动和天主教会机构卷入这个长期冲突后，墨西哥政府开始与受影响者对话。结果，他们同意降低水库水位，防止村庄被淹，并为城市打造新方案，如修复城市网络，以减少目前巨大的水资源损失。
18. 类似所述的国内冲突可有助于更好地明确所涉价值以及在国际层面解决类似问题的办法。正如在许多其他冲突中一样，社会动员对于弥补权力不对称至关

⁸ 经济、社会及文化权利委员会，关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，第 31 和 32 段；[A/HRC/50/37](#)，第 6-9 段和 19-22 段。

⁹ [A/HRC/54/32](#)。

¹⁰ Brittani R. Orona, “This is our home, this is our land: visualizing decolonization on the Klamath River Basin”, 论文，加州大学戴维斯分校，2022 年；B. “Toastie” Oaster, “Klamath River issues explained”, High Country News, 2021 年 8 月 27 日。

¹¹ 见西部高等技术研究院(墨西哥)提交的材料，可查阅 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/thematic-report-78th-session-un-general-assembly-rights-water-and-sanitation。

重要,从而可以通过对话进程找到其他解决办法。然而,最终,特别报告员认为,只有通过加强法律和体制框架,允许采取基于人权的办法进行民主水治理,才有可能克服水冲突中的这些权力不对称问题。

19. 通常,当跨界流域发生冲突时,除了厉害攸关的价值和利益外(类似于引发内部冲突的价值和利益)之外,还会出现其他价值和利益使之难以得到解决。通常出现的一个争论点是国家对本国境内水道的主权。虽然在货物、人员或车辆过境等一些问题上谈论国家对领空或领海的主权讲得通,但要理解,正如风暴不认这种地方外,河流也不认边界。

20. 至于管理跨界湖泊,若任何举措对不同国家所有近水社区的影响都相似,则更易分担责任和分享计划。保护康斯坦茨湖国际委员会就是一个良好范例,它采用了以生态系统为基础的、可持续的参与式管理办法,奥地利、德国和瑞士都参与其中。¹²

21. 然而,社区和国家合作管理河流流域更为复杂,因为任何举措产生的后果、影响、效益和成本都不对称。上游活动往往会影响下游人口,例如通过水污染。然而,某些下游行动也会影响上游人口。例如,一座大坝可能会切断上游国家到达海岸的通航能力,而对要迁到上游的物种的捕捞活动则会崩溃。无论如何,合作应建立在上下游权利和义务平等互惠的基础上,避免造成重大损害,确保河流生态系统的可持续性和健康,这是各近水国共同面临的挑战。¹³

22. 虽然各国政府在代表跨界社区的利益方面发挥着核心作用,但特别报告员证实,无论有无边界,近水社区可以很容易地开展对话和相互理解。河流传统上建立了近水社区之间的修睦联系。所有这一切在不质疑政府作用的情况下,加强了为近水社区举行会议和对话提供空间的便利性,甚至加强了这种必要性。

23. 一个引起特别报告员关切的实例是,阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、巴拉圭和乌拉圭参与修建巴拉那-巴拉圭水路的国际协定。该项目有可能从负面影响世界上最大的湿地——潘塔纳尔(Pantanal)湿地,该湿地在干旱和洪水期间调节河流流量方面发挥着重要作用。气候变化的影响进一步加剧了严重依赖渔业为生的近水居民的脆弱性。虽然参与国愿意对话令人鼓舞,但要承认,该协定主要惠及有影响力的生产部门。因此,必须进行环境战略评估,允许公众参与,特别是近水社区和土著人民参与,确保他们的关切得到考虑。¹⁴

¹² Jan Baer 等人,“Managing Upper Lake Constance fishery in a multi-sector policy landscape: beneficiary and victim of a century of anthropogenic trophic change”,载于 *Inter-Sectoral Governance of Inland Fisheries* (St. John’s, Too Big to Ignore, 2017 年),第 32-47 页。

¹³ Salman M. A. Salman, “Downstream riparians can also harm upstream riparians: the concept of foreclosure of future uses”, *Water International*, vol. 35, No. 4(2010), 第 350-364 页。

¹⁴ Claudio Rafael Mariano Baigún and Priscilla Gail Minotti, “Conserving the Paraguay-Paraná Fluvial Corridor in the XXI century: conflicts, threats, and challenges”, *Sustainability*, vol. 13, No. 9 (2021 年)。

24. 联合国水事会议突出强调了水在促进和平、可持续发展、适应气候变化和区域一体化中的变革力量。¹⁵ 在这方面，对跨界水域采取基于人权的办法对特别报告员至关重要。这种办法可确保平等参与、透明度、问责和有机会获取信息。这可以通过促进水安全和防止因缺水、获取或管理水产生的冲突，切实支持建设和平工作。

三. 跨界流域管理中享有安全饮用水和卫生设施的人权

25. 就数量而言，实现享有安全饮用水和卫生设施的人权所需的水量相对较小。特别报告员先前报告估计，这种水量仅占为各种目的从自然界抽取的总水量的3%。¹⁶ 然而，在跨界水冲突中，重点往往是利害攸关的水流量。必须指出，侵犯享有安全饮用水的人权行为主要源于因废水的环卫设施不足造成的废水污染，特别是采矿、集约农业或工业排放等活动造成的有毒污染。即使有水流，这种污染也会对享有安全饮用水的人权构成威胁。

26. 虽然每个国家都有履行义务和实现人权的责任，但在跨界流域，各国在履行这些义务方面相互依赖。国家之间的互动是冲突性的还是合作性的，可能会影响有关国家实现这些权利并影响国家间关系，特别是在出现有毒物质泄漏或是干旱或洪水风险高的水资源稀缺地区。

A. 跨界水冲突对实现人权的影响

27. 在没有跨界协定和制度的情况下，各国可能不会考虑邻国的需要。在这种情况下，后果往往要由流域居民承担，特别是就干旱缺水和洪水风险周期而言，从而加剧有关国家之间的紧张关系。¹⁷

28. 正如联合国环境规划署(环境署)的警示，¹⁸ 在流域一级未事先议定就建造大型水坝，以及上游水流改道，可能会妨碍下游邻国社区满足自己用水需求、包括与人权有关的基本需求的能力。例如，赫尔曼德河流域由阿富汗和伊朗伊斯兰共和国共享，这两国的农业、水力发电和饮用水都严重依赖该河。¹⁹ 虽然 1973 年

¹⁵ 《联合国 2018-2028 “水促进可持续发展” 国际行动十年目标执行情况中期全面审查会议记录摘要》，第 17-18 页，可查阅 <https://www.un.org/pga/77/wp-content/uploads/sites/105/2023/05/PGA77-Summary-for-Water-Conference-2023.pdf>。

¹⁶ A/HRC/48/50，第 29 段。

¹⁷ Jeyhun Veliyev, Sofya Manukyan and Tsira Gvasalia, “The environment, human rights, and conflicts in the South Caucasus and Turkey: transboundary water cooperation as a mean to conflict transformation”, *The Caucasus Edition: Journal of Conflict Transformation*, vol. 3, No. 1 (2019 年 1 月), 第 107-140 页。

¹⁸ 联合国环境规划署, *Transboundary River Basins: Status and Trends, Summary for Policy Makers* (内罗毕, 2016 年)。

¹⁹ Farnaz Shirani Bidabadi and Ladan Afshari, “Human right to water in the Helmand Basin: setting a path for the conflict settlement between Afghanistan and Iran”, *Utrecht Law Review*, vol. 16, No. 2 (2022 年 10 月), 第 150-162 页。

签订了水资源共享协议，但对流量和引水的争议让人关切锡斯坦和俾路支斯坦²⁰下游供水问题。²¹ 伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其共享幼发拉底河和底格里斯河，就这两条河流的管理问题曾进行过谈判并达成协议，但却遭到了破坏，特别是因为土耳其的东南安纳托利亚项目(GAP)，该项目在没有事先达成流域一级协议的情况下修建 22 座大型水坝，²² 另外，伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国极端缺水影响了享有安全用水和卫生设施的人权。²³

29. 跨界水道的有毒污染呈上升趋势，例如厄瓜多尔和秘鲁共有的通贝斯河。²⁴ 在吉尔吉斯斯坦，铀尾矿威胁到中亚的共有水域。²⁵ 加拿大麋鹿谷矿山的硒污染影响美国民众。²⁶

30. 在环境署研究的 286 个跨界流域中，30%的居民，即约 9 亿人，极易遭受洪水和干旱，这意味着，他们享有饮用水和卫生设施的人权面临严重风险以及其他风险；此外，在其中 218 个流域，水流受到过量营养物质和废水的重度污染。²⁷ 因盐碱化以及被硝酸盐和其他无毒污染物造成的污染也会危及邻国的公众健康，特别是在处理费用负担不起时。

31. 在可以列举的众多案例中，萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯共有的伦帕河大规模污染令人极为担忧，仅萨尔瓦多就有 100 多万人依赖该河。²⁸

32. 大规模洪水事件反过来会破坏水和卫生基础设施，阻碍安全饮用水的提供。例如，2017 年索马里谢贝利河沿岸发大水影响了下水道系统，造成霍乱和因水质

²⁰ 同上。

²¹ 同上。

²² Güneş Murat Tezcür, Rebecca Schiel and Bruce M. Wilson, “The effectiveness of harnessing human rights: the struggle over the Ilisu Dam in Turkey”, *Development and Change*, vol. 52, No. 6 (2021 年 11 月), 第 1343-1369 页。

²³ Ali Al-Bayaa and Mostafa Mashhad, “Water scarcity and environmental peacebuilding: a lens on southern Iraq”, *E-International Relations*, 2023 年 5 月 18 日。

²⁴ 秘鲁共和国议会, “Denuncian grave contaminación del Río Tumbes”, 新闻稿, 2018 年 6 月 1 日, 可查阅 https://www.congreso.gob.pe/Storage/tbl_notas_de_prensa/fld_121_PDF_file/997-g2Sd1Sp3Me6Vr5X.pdf。

²⁵ J. A. Corcho Alvarado 等人, “Radioactive and chemical contamination of the water resources in the former uranium mining and milling sites of Mailuu Suu (Kyrgyzstan)”, *Journal of Environmental Radioactivity*, vol. 138 (2014 年 12 月), 第 1-10 页。

²⁶ F. Richard Hauer and Erin K. Sexton, “Transboundary Flathead River: Water Quality and Aquatic Life Use”, 为美利坚合众国蒙大拿国家冰川公园编写的报告, 2013 年 3 月 4 日, 可查阅 https://files.cfc.umt.edu/cesu/NPS/UMT/2008/08Hauer_GLAC_water_quality_fnlrpt.pdf。

²⁷ 联合国环境规划署, 《跨界河流流域》。

²⁸ Gabriel Mauricio Chavarría Peccorini, “Gestión Integral del Recurso Hídrico, un enfoque para el abordaje del conflicto por el vertido de aguas mieles del café en la Cuenca Alta del Río Lempa”, master’s dissertation, El Colegio de Michoacán A.C., 2021 年。

引发的死亡，还由于缺乏跨界协议，预警有限。²⁹ 孟加拉国、中国、印度和尼泊尔共享的恒河-雅鲁藏布江-梅克纳河流域在孟加拉国有一个巨大、肥沃的三角洲，是最易受洪水影响的地区之一，有近 1.7 亿居民。在流域层面共享信息对保护民众免受这些风险的影响至关重要。³⁰

33. 河流、湖泊和湿地还通过渔业为许多社区提供了重要的食物来源。因此，在建造水坝或面临使渔业退化或崩溃的污染活动时，也会发生冲突。在湄公河地区修建大型水电大坝及其相关后果生动地说明，被认为符合国家利益、尤其是能源需求的事物，往往被置于当地社区人权之上。³¹ 大型水电站大坝的影响，加上污染性排放，正在严重影响湄公河流域丰富的渔业资源，而 6 000 万人的粮食安全有赖于此。³² 柬埔寨的洞里萨湖是湄公河流域环境复杂的一个例证，那里有 100 万人直接以渔业为生。³³

34. 所有这些冲击因各国在跨界河流域缺乏合作影响了民众人权，又因气候变化而加剧，危及数亿人的人身安全，³⁴ 造成大规模移民，甚至破坏整个地区的稳定，³⁵ 伊拉克南部底格里斯河和幼发拉底河沿岸、³⁶ 伊朗伊斯兰共和国境内抗议活动³⁷ 以及内尼日尔三角洲地区正在发生的情况就是如此，在内尼日尔三角洲，富拉尼牧民与班巴拉和多贡农民之间的暴力冲突造成数百人死亡，这些会有利于该地区武装团体的发展。³⁸

²⁹ Abdulrahman Mohamud Dirie, “Human rights issues on transboundary waters: a case study of Shabelle and Juba River conflicts”, 泛非大学水和能源科学研究所(包括气候变化), 2019 年。

³⁰ Kelly M. Kibler, Robin K. Biswas and Andrea M. Juarez Lucas, “Hydrologic data as a human right? Equitable access to information as a resource for disaster risk reduction in transboundary river basins”, *Water Policy*, vol. 16(2014), 第 36-58 页。

³¹ Philip Hirsch, “Scaling the environmental commons: broadening our frame of reference for transboundary governance in Southeast Asia”, *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 61, No. 2(2020 年 8 月)。

³² E. Baran and U. Borin, “The importance of the fish resource in the Mekong River and examples of best practices”, 载于 *From sea to source; International guidance for the restoration of fish migration highways*, Peter Gough 编(Regional Water Authority Hunze en Aa’ s, Veendam, Kingdom of the Netherlands, 2012 年)。

³³ 亚洲开发银行, *The Tonle Sap Basin Strategy* (马尼拉, 2005 年)。

³⁴ Alyssa Offutt, “A gendered perspective on the multiple scales of water conflict”, 载于 *Gender Dynamics in Transboundary Water Governance, Feminist Perspectives on Water Conflict and Cooperation*, Jenniver Sehring, Rozemarijn ter Horst and Margreet Zwarteveen, 编辑(Routledge, 2023 年)。

³⁵ S.C. McCaffrey, “A human right to water: domestic and international implications”, *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 5, No. 1(1992), 第 1-24 页。

³⁶ 国际移民组织, *Water Quantity and Water Quality in Central and South Iraq: A Preliminary Assessment in the Context of Displacement Risk*, 2020 年。

³⁷ 少数群体权利国际和人权支持者中心, “Protests, discrimination and the future of minorities in Iran”, 2022 年。

³⁸ 国际湿地组织, “Water, Peace and Security partnership: addressing human security risks related to water in Mali”, 2019 年 2 月 15 日。

B. 建设和平与采用基于人权的办法的合作益处

35. 确保获得水和卫生设施，特别是在冲突后局势中，可积极促进预防冲突、建设和平与合作。³⁹ 重建供水系统象征着恢复正常，可促进有利于和平的环境。⁴⁰

36. 据此，安全理事会在第 2282(2016)号决议中鼓励各国在人权理事会普遍定期审议进程中“审议建设和平涉及的人权问题”。

37. 设立跨界流域组织有助于管理各种问题，如干旱或洪水风险中的水资源紧张，同时建立和平解决可能发生的冲突的机制。⁴¹ 这种合作可促进综合地可持续管理生态系统及其资源，为所有流域国家带来多重惠益。⁴²

38. 纳入基于人权的办法将跨界合作的重点放在民众需求上，同时要求跨界水治理放开公众参与。在流域层面为政府行为体、地方社区和普通民众之间的对话打造空间，有利于国家内部和国家之间的和平关系。在非洲的例子包括，乍得湖流域宪章、塞内加尔河流域宪章和尼日尔河流域宪章，其中关于水权和流域机构的讨论放开了跨界公众参与。⁴³

39. 安全理事会第 2682(2023)号决议将联合国伊拉克援助团(联伊援助团)任务期限延长了一年，其中纳入了促进就包括水在内的若干事项开展区域对话与合作的内容。政治和建设和平事务部最近与联伊援助团和气候安全机制合作开展的研究揭示了伊拉克境内气候变化、和平与安全之间的相互联系。具体而言，这项研究突出强调了气候变化带来的风险，即伊拉克可用水资源减少，并引发对共享水源的潜在紧张局势。该研究提出了以包容性方式减轻和管理气候相关风险的可能切入点。底格里斯河-幼发拉底河流域约有 5 400 万人，因此有效管理水资源是确保区域和平与稳定的一个关键因素。⁴⁴

³⁹ 水与和平问题全球高级别小组, *A Matter of Survival*, (Geneva, 2017), 第 14-16、28 和 69-71 页; Ashok Swain, “Water and post-conflict peacebuilding”, *Hydrological Sciences Journal*, vol. 61, No. 7 (2016 年)。

⁴⁰ 《关于保护水基础设施的日内瓦原则清单》，可查阅 www.genevawaterhub.org/resource/geneva-list-principles-protection-water-infrastructure。

⁴¹ Aaron T. Wolf, Shira B. Yoffe and Mark Giordano, “International waters: identifying basins at risk”, *Water Policy*, vol. 5 No. 1(2003 年)。

⁴² Claudia W. Sadoff and David Grey, “Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers”, *Water Policy*, vol. 4, No. 5 (2002 年)。

⁴³ Makane Moïse Mbengue and Nwamaka Odili, “West African approaches to international water law and treaty practice”, 载于 *Research Handbook on International Water Law* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2019 年)。Makane Moïse Mbengue, “Les Chartes de l’ eau: vers une nouvelle conception de la gestion des ressources en eau partagées en Afrique ?” 载于 *L’Afrique et le droit international : variations sur l’ organisation internationale. Liber Amicorum Judge Raymond Ranjeva* (Paris, Editions Pedone, 2013 年)。

⁴⁴ 政治和建设和平事务部, “The interlinkages between climate, peace and security in Iraq”, 2023 年 4 月, 可查阅 https://dppa.un.org/sites/default/files/dppa_desk_study_on_the_interlinkages_between_climate_peace_and_security_in_iraq.pdf。

四. 国际法律框架

40. 国际人权法和国际水法确立了国家义务以及国家间开展合作和解决争端的框架，所基于的是国际协定、全球公约和针对具体流域的条约、习惯法、法律规范和原则，以及可在跨界层面加以扩大或协调的国家努力。

A. 国际人权法义务

41. 《经济社会文化权利国际公约》第 11 条和第 12 条分别涉及享有适当生活水准权和享有能达到的最高标准健康的权利，这两条被认为隐含了享有水的人权。⁴⁵ 2002 年，经济、社会及文化权利委员会在第 15 号一般性意见中申明，享有水的人权使人人都有权获得充足、安全、可接受、便于汲取和负担得起的个人和家庭用水。

42. 缔约国在《公约》中承认合作在实现经济、社会及文化权利方面的重要作用，《公约》规定，援助和联合行动对充分实现这些权利必不可少。在这方面，正如第 15 号一般性意见所述，国际合作要求各国不得干涉其他国家享有水权，缔约国在其管辖范围内开展的活动不得剥夺另一国实现其管辖范围内的人享有水权的能力。⁴⁶ 委员会认识到，如果一国与另一国共享淡水资源，则一国的行动可能影响另一国享有水的人权。使用“尊重”一词意味着有义务避免采取可能影响他国民众享有水权的行动。⁴⁷

43. 第 15 号一般性意见还指出，环境卫生是健康权的一个方面，包括不加歧视地采取步骤，防止不安全的有毒水况威胁健康。根据委员会的理论，在跨界背景下，这意味着不污染其他国家权利持有人的水源的域外义务。

44. 一般性意见虽然不具约束力，但被视为软法，在一些有关防止国际损害的法庭判例中得到了支持，其中包括 *Delia Saldias de Lopez* 诉乌拉圭案。⁴⁸

45. 同样，国际法院在其关于“在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果”的咨询意见中的结论是，以色列在其行使管辖权的任何领土上，应对其行为影响经济、社会及文化权利的人权所造成的后果负责，这包括自己领土以外的人民的水权。

B. 国际水法中的人权考虑

46. 国际水法支持在跨界背景下实现人权，即使没有明确纳入人权。国际水法的许多原则编入了《国际水道非航行使用法公约》、《跨界水道和国际湖泊保护和利

⁴⁵ 关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)。

⁴⁶ 第 15 号一般性意见(2002 年)，第 31 段。

⁴⁷ Jimena Murillo Chávarro, *The Human Right to Water: A Legal Comparative Perspective at the International, Regional and Domestic Level* (University of Ghent, 2015 年)。可查阅 <https://biblio.ugent.be/publication/5698186>。

⁴⁸ Alan Boyle, “Human rights and the environment: where next?” *European Journal of International Law*, vol. 23, No. 3 (2012 年 10 月)。

用公约》及其《关于水和卫生的议定书》，支持在水和卫生设施权利方面要承担跨界义务。这些原则提供了法律依据，与《经济社会文化权利国际公约》一道，支持享有水和卫生设施权利方面的跨界义务。

47. 《国际水道非航行使用法公约》第 5 条和第 6 条编入了公平合理利用原则，确立了所有流域国家分享水资源的方式。《公约》第 10 条规定，不存在优先使用情况，这与优先满足相关人权矛盾；但是，该条还规定，解决用水之间的冲突须“特别注意人类基本需要的要求”。通过确定人类基本需要有重要意义，可以理解为《公约》间接考虑了享有水的人权。

48. 这两项公约确立的无重大损害原则要求各国在其领土内尽职尽责，确保不对近水国造成重大损害。⁴⁹ 因此，各国必须确保在其领土上管理自身行动和私人行为体的行动，防止造成重大跨界影响。⁵⁰ 虽然难以抽象地界定重大损害，但有人认为，任何阻碍实现人类基本需求的影响都可能对近水国家造成重大损害，因而被国际法所禁止。⁵¹ 因此，采取一切适当措施预防、控制和减少跨界影响的义务具有域外性质。卫生设施的重要性经常被忽视就涉及这一原则，因为卫生设施差可能导致重大损害。同样，《关于水和卫生的议定书》规定，应有效保护饮用水源，并采取预防措施，避免损害水源。

49. 此外，不歧视原则使遭受或可能遭受重大跨界损害的个人能够诉诸造成损害的国家的法律制度、司法程序和补救办法。⁵² 这一原则适用于所有人，而不论其居住地、国籍或损害发生时的所在地，使他们能够对另一国采取行动。虽然该原则尚未在实践中得到很好的检验，⁵³ 也不能保证诉诸司法，⁵⁴ 但它意味着可以直接行使权利，而非依赖国与国的互动。

50. 此外，根据不歧视原则，《国际水道非航行使用法公约》允许个人在其他国家诉诸司法程序；然而，这取决于在造成损害的国家的补救办法。

51. 一般国际水法的许多其他原则以及《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》的条款间接支持享有水和卫生设施的人权，为此维护这些权利所依赖的水源的完

⁴⁹ Alistair Rieu-Clarke, “Transboundary hydropower projects seen through the lens of three international legal regimes——foreign investment, environmental protection and human rights”, *International Journal of Water Governance*, vol. 3, No. 1(2015 年 1 月)。

⁵⁰ Jimena Murillo Chávarro, “Extraterritorial obligations to ensure the enjoyment of the human right to water in transboundary context”, *Human Rights & International Legal Discourse*, vol. 9, No. 1 (2015 年)。

⁵¹ 同上。

⁵² 《国际水道非航行使用法公约》，第 32 条。

⁵³ Rémy Kinna, “Non-discrimination and liability for transboundary acid mine drainage pollution of South Africa’s rivers: could the UN Watercourses Convention open Pandora’s mine?”, *Water International*, vol. 41 No. 3 (2016 年)。

⁵⁴ Alistair Rieu-Clarke, “Transboundary hydropower projects seen through the lens of three international legal regimes——foreign investment, environmental protection and human rights”。

整性。例如，事先通知可能会产生不利影响的原则应使各国能够防备和减轻对水源的潜在影响。⁵⁵

五. 处理跨界流域人权问题的有望可行的做法

52. 正如 15 国共同召集的水与和平问题全球高级别小组所述，跨界水合作机制可能并不总能防止政治紧张局势，但其始终是一个沟通和对话的渠道，并为实现和平提供了一个可行工具。⁵⁶ 湄公河下游流域调查协调委员会就是一个例子，该委员会在越南武装冲突期间继续开展活动，为东南亚冲突后开展和平合作铺平了道路。1960 年印度政府、巴基斯坦政府和国际复兴开发银行关于印度河水域条约仍然有效，该条约设立的印度河常设委员会在 1960 年代和 1970 年代的武装敌对行动期间继续充当印度和巴基斯坦之间的联络渠道。塞内加尔河流域开发组织作为一个仲裁框架，避免了 2000 年毛里塔尼亚和塞内加尔的冲突，从 2002 年起，《塞内加尔河水域宪章》成为预防或管理塞内加尔河流域今后危机的法律文书。⁵⁷

A. 针对具体流域的合作

53. 针对具体流域的合作提供了机会，可以让国际协定与跨界条约保持一致并予以加强，并通过流域组织建立支持执行、讨论和冲突解决的平台，而且，在尚未建立更正式渠道情况下进行非正式合作。

54. 《塞内加尔河水域宪章》是一项明确安全饮用水权并将满足人类基本需要放在优先地位的条约。⁵⁸⁻⁵⁹ 马里、毛里塔尼亚和塞内加尔于 2002 年签署了该协定，几内亚于 2006 年签署了该协定。该协定基于塞内加尔河流域开发组织实施的有关该流域的系列协定。

55. 贝宁、布基纳法索、喀麦隆、乍得、科特迪瓦、几内亚、马里、尼日尔和尼日利亚签署的《尼日尔河流域水宪章》也编入了这一权利，⁶⁰ 认为该权利是指导流域合作的关键。⁶¹ 这一《宪章》是对尼日尔河流域管理局这一既定河流流域组织的补充，规定有义务借助跨境环境影响评估，事先通知所有水用户并与之协商

⁵⁵ 《国际水道非航行使用法公约》，第 12 条。

⁵⁶ 水与和平问题全球高级别小组，*A Matter of Survival*(日内瓦，2017 年)，第 33 页。

⁵⁷ Madiodo Niasse 等人，*Enjeux émergents de gestion des eaux partagées en Afrique*, Madiodo Niasse 编(Senegal, Pôle Eau de Dakar, 2022 年)，第 12-20 页。

⁵⁸ 同上。

⁵⁹ Adele J. Kirschner, “The human right to water and sanitation”, 载于 *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 15, Armin von Bogdandy and Rüdiger Wolfrum, 编辑(Koninklijke Brill N.V., 2011 年)。

⁶⁰ 同上。

⁶¹ Christina Leb, “The right to water in a transboundary context: emergence of seminal trends”, *Water International*, vol. 37, No. 6 (2012 年)。

有关措施。⁶² 《乍得湖水宪章》确认了享有水的人权，与公平和可持续利用生态系统相关联。⁶³ 最后，摩尔多瓦共和国和乌克兰关于德涅斯特河的协定将水权定为一项基本合作原则。

56. 许多其他条约虽然没有明确考虑享有水和卫生设施的人权，但也作出了有利于实现这些权利的规定。⁶⁴ 例如，巴西和乌拉圭在谈判库阿莱姆河流域的水分配时规定，优先提供饮用水。⁶⁵ 加拿大和美国 1909 年《边界水域条约》也规定，家庭用水和卫生用水最优先，其次是航运、电力和灌溉(第 8 条)。这两例都支持通过提供适当的水资源来实现水权，而《边界水域条约》还考虑了适当卫生用水。

57. 在中亚，继苏维埃社会主义共和国联盟解体后，近水国家可能出现了缺水情况；然而，签署的协定保证了所有人的水流量，特别是适当的家庭用水。⁶⁶

58. 博茨瓦纳、莱索托和南非也在提议订立跨界流域协定，保障干旱周期的国内供水(见 A/HRC/33/49/Add.3)。

59. 编入水质义务也可保护安全用水权。例如，墨西哥和美国关于科罗拉多河的协定没有规定墨西哥边境的水质要求，那里的盐度超过了可接受的饮用水阈值。墨西哥和美国随后通过了第 242 号备忘录来限制盐度，⁶⁷ 并最终保障下游的饮用水供应权。⁶⁸

60. 一些跨界流域的法律规定不仅保护水质，还保护水生生态系统的良好状况，如欧洲联盟跨界流域。欧洲议会和理事会 2000 年 10 月 23 日第 2000/60/EC 号指令确立了水政策领域的共同体行动框架(《水务框架指令》)，要求水的化学状态良好，各水体生态状态良好，除其他益处外，这会降低饮用水处理费用。

61. 多瑙河流域事故紧急预警系统使各国能够应对潜在的危险溢漏，关闭饮用水进水管，直到适当的水流质量得到保障。

⁶² 见日内瓦水中心提交的材料，可查阅 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/thematic-report-78th-session-un-general-assembly-rights-water-and-sanitation。

⁶³ Mbengue and Odili, “West African approaches to international water law and treaty practice”. Mbengue, “Les Chartes de l’ eau: vers une nouvelle conception de la gestion des ressources en eau partagées en Afrique ?”。

⁶⁴ 《跨界水分配手册》(联合国出版物，2021 年)。

⁶⁵ Christina Leb, “The right to water in a transboundary context: emergence of seminal trends”。

⁶⁶ Danijel Javorić Barić, “Water agreements in Central Asia and their impact on human rights”, *Pravnik: časopis za prav druš pitanja*, vol. 50, No. 100 (2016 年)。

⁶⁷ Jimena Murillo Chávarro, “Extraterritorial obligations to ensure the enjoyment of the human right to water in transboundary context”, *Human Rights & International Legal Discourse*, vol. 9, No. 1 (2015 年)。

⁶⁸ 同上。

62. 在易北河流域，捷克和德国制定了一项行动纲领，查明影响水质的原因，包括运行不良的废水处理厂。⁶⁹ 这一工作促进了确定共同优先事项，动员两国分担费用，并从欧洲联盟获得资金，用于更新捷克的废水处理厂。⁷⁰ 这些努力不仅促进捷克实现了卫生设施权，也保护了德国安全饮用水权。比利时和卢森堡在废水处理方面也开展了类似合作，共同处理废水。比利时和卢森堡建立了共同处理水的类似废水处理合作。⁷¹

63. 惠益共享也可扩展到洪水控制，如哥伦比亚河，美国支付加拿大来获取加拿大水坝提供的减轻洪灾影响的惠益。⁷²

64. 湄公河委员会打造了一个信息交流平台，开始公开分享政策和技术文件，从而在该流域可以更广泛地获取信息。⁷³ 民间社会还促进跨界对话、研究、项目和全流域倡议，例如使用替代能源。⁷⁴

65. 跨界合作还为公众参与奥卡万戈河流域(安哥拉、博茨瓦纳和纳米比亚共有)打造了空间，为此设立了一个全流域论坛，便利各流域国家参与者交流，并便利作为奥卡万戈河流域常设水务委员会观察员与该委员会交流。⁷⁵ 维多利亚湖岸管理部门促进让社区参与执行跨界协定。⁷⁶

66. 加拿大和美国最近的跨界谈判为承认哥伦比亚河流域土著人民的主权决策权打造了空间。

67. 蓝色和平运动等所作努力也应得到强调。瑞士这一长期外交举措寻求跨界各行为体开展协作，促进就共享水资源达成公平协议，并促进和平与跨界合作。另一个例子是中东生态和平组织的活动，该组织由以色列人、约旦人和巴勒斯坦人组成。该组织的其中一个项目在加沙地带开展，那里的军事战略主导着对水和水生生态系统的管理。该组织 2020 年说服以色列允许必要材料进入，之后，该组

⁶⁹ Stefan Lindemann, “Water regime formation in Europe: a research framework with lessons from the Rhine and Elbe river basins” (柏林自由大学, 2006 年 8 月)。

⁷⁰ 同上。

⁷¹ 见卢森堡提交的材料，可查阅 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/thematic-report-78th-session-un-general-assembly-rights-water-and-sanitation。

⁷² 加拿大，《加美哥伦比亚河条约》，2022 年。可查阅 www.canada.ca/en/environment-climate-change/corporate/international-affairs/partnerships-countries-regions/north-america/canada-united-states-columbia-river.html。

⁷³ Sabine Schulze, “Public participation in the governance of transboundary water resources-mechanisms provided by river basin organizations”, *L’Europe en formation*, vol. 365, No. 3 (2012 年)。

⁷⁴ Philip Hirsch, “Scaling the environmental commons: broadening our frame of reference for transboundary governance in Southeast Asia”, *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 61, No. 2 (2020 年)。

⁷⁵ 同上。

⁷⁶ Nancy Gitonga, “Improving sustainable management of Kenyan fisheries resources through public participation”, 载于 *Public participation in the governance of international freshwater resources*, Carl Bruch, Libor Jansky, Mikiyasu Nakayama and Kazimierz A. Salewicz, 编辑(联合国大学出版社, 2005 年)。

织的目标是建造废水处理厂，处理每天倒入大海的 127 300 立方米废水，这些废水污染了包括以色列海滩在内的海岸线。2022 年 6 月，加沙地带的海滩和以色列海滩几十年来首次被认为可以安全沐浴。这证明生态和平组织的论点是正确、可行的，他们捍卫了人的安全的更广泛概念，而不是使冲突永续下去的现有军事安保概念。⁷⁷

B. 国家落实水和卫生设施权

68. 在国家一级承认享有水和卫生设施的人权，可以作为一个切入点，通过针对具体流域的协定将这些权利纳入跨界合作。然而，跨界水协定也可编入与人权有关的条款，随后将这些条款纳入国家法律。

69. 一些国家在宪法中明确认可享有水和/或卫生设施的权利。编入宪法虽然并不能保证实施，但提供了法律基础并表明了将其转化为立法的政治意愿，⁷⁸ 尽管大多数宪法未纳入享有卫生设施的人权。⁷⁹ 还有更多国家在法律框架中规定了确保安全饮用水和卫生设施的国家义务。⁸⁰

70. 在法律中认可水和卫生设施权利，往往会在司法程序中加强落实和适用这些权利。⁸¹ 颁布的许多法律规定了以下方面的义务和应享权利：不受歧视地获得水源和基础设施；切实获得最起码的维持生命用水；用水优先次序；限制非家庭用水；⁸² 水质义务；水的可负担性并可获取信息以及明确的补救措施。⁸³ 特别是南非在国家法律中确认了权利，具体有《国家水法》、《水服务法》、《免费基本水政策》和《国家强制性节水标准和措施相关条例》，它们涵盖了以上所有问题。⁸⁴

71. 最后，法院的裁决为解释和执行享有水和卫生设施的权利提供了依据。⁸⁵ 例如，在勒德拉姆市议会诉 *Vardischand* 案中，尽管市议会声称资金不足，印度最高法院仍要求升级卫生设施服务。⁸⁶ 哥斯达黎加和巴基斯坦等国也有类似裁决。⁸⁷

⁷⁷ 美国和平研究所，“Water can be a rare win-win for Israelis, Palestinians and the region”，2022 年 12 月 15 日。

⁷⁸ 维护住房权利反对驱逐房客中心，*Legal Resources for the Right to Water and Sanitation: International and National Standards*，第二版(日内瓦，2008 年)。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ 同上。

⁸² 同上。

⁸³ 同上。

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ Kirschner，“The human right to water and sanitation”。

⁸⁶ 同上。

⁸⁷ 同上。

六. 从人权视角看跨界生态系统管理方面的差距

72. 尽管发展了国际法，在特定流域内开展了合作，各国做法也有望成功，但把基于人权的方针适用于跨界合作存在困难。这些困难源于多个问题：对气候变化适应战略关注不够；国际法的局限性；国际机构薄弱；对遵守人权的重视程度低；各国缺乏意愿也无政治能力对抗大型跨国公司在跨界协定中行使的权力。

A. 采用基于生态系统的办法开展跨界合作应对气候变化

73. 气候变化无疑正在推动在流域一级(无论是国家还是跨界)采用综合生态系统办法。上游源头大块冰川融化及其对河流状况的影响、降雨模式急剧变化、洪水和干旱风险日增、河流流量和渗入含水层情况逐渐减少、侵蚀和荒漠化进程加剧以及海平面上升对三角洲和河口的影响，在所有流域都构成特定风险，而这些风险只能通过全流域的规划和管理战略加以应对。⁸⁸

74. 虽然跨界协定开始考虑管控这些风险，但仍有许多工作要做，以协调跨界流域的水资源规划，并共享信息以及预防、预警和应急系统，以应对极端天气事件。

B. 执行国际法方面的挑战

75. 尽管迄今取得了进展，但确保在跨界背景下有效落实享有水和卫生设施的人权仍然提出了挑战。第一个挑战涉及义务的性质以及对“逐步实现”和“核心义务”的辩论。⁸⁹ 经济、社会及文化权利委员会认为，享有水的人权所涉核心义务要立即履行。⁹⁰ 然而，要为缺乏进展找借口，可以任意灵活地提出落实权利是逐步的，要考虑具体情况并建立政治意愿，特别是就财政能力而言。此外，在涉及国内和跨界水资源的国际法的许多方面缺乏判例，因此，对如何解释义务也不明确。⁹¹

76. 国家一级的挑战包括：人力、技术和财政资源不足；法律、政策、战略和预算缺乏优先次序，无法确保享有水和卫生设施的人权；腐败；气候变化和人口稳步增长加剧了缺水问题；农村市政当局、社区机构和土著人民被边缘化。⁹²

⁸⁸ 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员，关于气候变化与享有水和卫生设施的人权的特别专题报告，第 1 部分。

⁸⁹ Salman M.A. Salman and Siobhán McInerney-Lankford, *The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions*, Law, Justice, and Development Series (华盛顿，世界银行，2004 年)；Lucía Hortelano Villanueva, “Water as a human right: challenges and limitations” (2016 年)。

⁹⁰ 第 15 号一般性意见(2005 年)，第 37 段。

⁹¹ Kinna, “Non-discrimination and liability for transboundary acid mine drainage pollution of South Africa’s rivers: could the UN Watercourses Convention open Pandora’s mine?”。

⁹² 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员，关于气候变化和享有水和卫生设施的人权的特别专题报告，第 1 部分；Benjamin Mason Meier 等人，“Implementing an evolving human right through water and sanitation policy” (2013 年) 15 *Water Policy*, vol.15, No.1 (2013 年)；Ved P. Nanda, “The human right to water: challenges of implementation”, *The University of the Pacific Law Review*, vol. 50, No. 1 (2018 年)。

77. 法律不明确限制了其有效适用。一个明显的例子是“无害”原则，因为《国际水道非航行使用法公约》没有明确界定重大损害的概念。这就难以逐案证明损害重大，从而阻碍了试图适用该原则。⁹³

78. 最后，国际人权法和国际水法的执行机制往往不为个人和当地社区熟知，这在许多情况下妨碍了遵守国际法义务。⁹⁴

C. 力量不对称

79. 有时，协议是在力量严重不对称的压力下达成的，造成了不平等状况，这种不平等非但不解决冲突，反而拖延冲突，使最弱势者难以实现自己的权利。一个例子是《以色列-巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》，根据该协定，以色列军力造成的力量不对称阻碍了适用国际法原则，导致巴勒斯坦被占领土用水机会不平等。根据该协定，80%的水分配给以色列使用，只有20%指定给巴勒斯坦人。这不仅限制了实现巴勒斯坦人人权，还让长期性冲突继续下去。⁹⁵

D. 国际立法的失误和跨界流域管理中的滥用

80. 人权也可能被操控，为紧张局势和冲突辩护。例如，埃塞俄比亚政府根据《非洲人权和民族权宪章》第22条，援引埃塞俄比亚人民的发展权，说明在尼罗河流域修建埃塞俄比亚复兴大坝是正当的。⁹⁶与此同时，埃及拒绝了该项目，认为其可能会影响埃及人民享有饮用水和卫生设施的人权。⁹⁷特别报告员了解，若为满足人权竟夺水资源(埃及、埃塞俄比亚和苏丹就是这种情况)，存在多种调和战略，可兹证明的是塞内加尔河、尼日尔以及非洲和亚洲大陆其他河流的跨界协定和制度。

81. 以色列自2005年以来封锁了加沙，就像加沙是一个有200万人的巨大集中营，根据联合国儿童基金会的估计，其中90%的人无法获得饮用水(见A/HRC/48/43，第47段)。以色列辩称他在保护自己人民的生命权，因而阻止建造、运营和维护饮用水供应设施和污水处理厂所需的70%的材料进入加沙，更糟糕的是，这些设施和厂房在敌对行动爆发时往往被摧毁。这些行动和其他行动阻碍了实现水和卫生设施权，理由是这种材料可用于军事目的。

82. 在干旱周期，如果上游国家独占可用的有限水流量，不遵守跨界流域享有饮用水和卫生设施的人权的风险就会增加。在这种情况下，各国往往援引人权，坚

⁹³ Kinna, “Non-discrimination and liability for transboundary acid mine drainage pollution of South Africa’s rivers: could the UN Watercourses Convention open Pandora’s mine?”.

⁹⁴ Sofía López-Cubillos 等人, “The landmark Escazú Agreement: an opportunity to integrate democracy, human rights, and transboundary conservation”, *Conservation Letters*, vol. 15, No. 1 (2021 年)。

⁹⁵ Hussam Hussein, Filippo Menga and Francesca Greco, “Monitoring transboundary water cooperation in SDG 6.5.2: how a critical hydro-politics approach can spot inequitable outcomes”, *Sustainability*, vol. 10, No.10 (2018 年)。

⁹⁶ Takele Soboka Bulto, “The environment and human rights”, in *The SAGE Handbook of Human Rights*, Mark Gibney and Anja Mihr, 编辑(SAGE, 2014 年)。

⁹⁷ 同上。

称自己民众的各种用水权至上，即使这些用水情况并不总是符合人权，包括例如大面积灌溉土地和与基本需求无关的其他经济活动。

83. 在幼发拉底河和底格里斯河流域，气候变化、战争以及开发土耳其东南安纳托利亚项目(GAP)在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国造成了严重问题，该项目要建造 22 座大型水坝，灌溉 170 万公顷土地，并让该国的发电量翻一番。底格里斯河的平均流量减少了 70%，幼发拉底河的流量达不到 1987 年阿拉伯叙利亚共和国和土耳其商定流量的 50%。⁹⁸ 伊拉克战争和阿拉伯叙利亚共和国当前战争，加上特别是在人口稠密的两河交汇处缺水和稀缺水流盐碱化，意味着享有安全饮用水和卫生设施的人权大规模坍塌，公共卫生问题严重，其中包括爆发令人担忧的流行病，以及产生大量移民及区域不稳定。⁹⁹

E. 缺乏公众参与

84. 只有国家才可以是跨界流域管理国际协定的一部分。然而，特别报告员认为，根据人权受危及程度，各国在谈判和制定此类协定时必须确保公众参与。没有公众参与，人权往往得不到优先考虑，因为最贫困者的需求通常不会放在优先地位，而族群权利和习惯权利或土著人民的水权也得不到充分承认。¹⁰⁰

85. 特别报告员认为，流域内所有相关民众的公共参与将加强对话能力，促进采取基于人权的办法。历史上，河流将跨越国界的近水人民紧密结合起来。公众参与有时甚至以所谓国家安全为由被否。¹⁰¹

86. 促进和接受基于人权的方针以及确保跨界公众参与是与确保考虑贫困和边缘化社区的需求和权利息息相关的关键问题。此外，在落实安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议时，¹⁰² 必须为妇女参与开辟空间，因为妇女最致力于保障自己社区的用水和卫生设施。

F. 各级做法有限

87. 各个层面对此问题很少关注，对享有卫生设施的人权很少规定国际义务，甚至是避免因缺乏卫生设施造成重大损害的原则也是如此。

⁹⁸ Ali Al-Bayaa and Mostafa Mashhad, “Water scarcity and environmental peacebuilding: a lens on southern Iraq”, E-International Relations, 2023 年 5 月 18 日。

⁹⁹ 见卢森堡提交的材料，可查阅 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/thematic-report-78th-session-un-general-assembly-rights-water-and-sanitation。

¹⁰⁰ 权利与资源倡议以及环境法学会，“Whose Water? A comparative analysis of national laws and regulations recognizing Indigenous Peoples’, Afro-descendants’, and local communities’ water tenure”，2020 年 8 月 20 日。可查阅 <https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/2020/02/WhoseWater.pdf>。

¹⁰¹ 对本报告的投入。

¹⁰² 自 2000 年以来通过了若干关于妇女与和平与安全的后续决议：1820(2008)、1888(2009)、1889(2009)、1960(2010)、2106(2013)、2122(2013)、2242(2015)和 2467 (2019)。

88. 特别报告员特别关切的是，影响国家和跨界流域民众的有毒污染水平日增。当务之急是在跨界协定中审议这一问题，并就这种污染的国际刑事分类进行辩论，因为这种污染主要通过水不可逆转地、累积毒害全球数亿人。

七. 结论和建议

89. 促进可持续管理无论是否跨界的水生生态系统的需求日增，该需求因气候变化而加剧，这就要求制定新的基于生态系统的办法进行规划和管理。¹⁰³ 鉴于跨界河流流域和含水层分布广泛，以当前气候变化视角看，如果缺乏适当的跨界水管理，可能会导致水不安全问题，使数亿人的水和食物获取及健康面临风险，造成大规模移民和整个区域不稳定。

90. 幸运的是，跨界水合作能够扭转这些趋势，为取得进展创造机会，但必须认识到并解决在开展这一必要协作方面存在的缺漏，包括国际法不具约束力、适用有限、许多协定含糊不清以及缺乏政治意愿。此外，利益、成本和价值不对称，以及国家间权力不对称，往往会阻碍在平等、互惠和可持续的基础上开展必要协作。最后，与全国水域的情况一样，强大的私人利益集团可能与国家权力结盟，在跨界流域管理中占主导地位，使流域内处于弱势的群体边缘化。在这种情况下，跨界协定非但不能解决冲突，反而会加剧冲突。

91. 要解决这些问题，就要促进跨界公众参与，特别关注妇女的平等参与，她们最致力于保障自己社区的饮用水，并要遵守安全理事会关于预防和管理国际冲突的第 1325(2000)号决议，在此情况中则是因水而起的冲突。

92. 为了造福所有人，需要对所有河流流域采取生态系统办法来确保生态系统的可持续性，应对气候变化风险，并实现流域所有人的人权。现在和将来这都需要各国努力，还需要国际组织、捐助者，特别是有关国家社会的努力，并特别关注处境更脆弱的社区和部门。

93. 除了公平定量分配水问题外，水质现在和将来也日益重要。因此，除了作为享有卫生设施的人权的一部分之外，废水处理现在和将来在跨界协定中也日益必不可少。在有毒污染毒害人民和侵犯本国或邻国饮用水人权的情况下，废水处理至关重要。

94. 最后，气候变化要求在流域一级协作实施适应和减轻风险战略。¹⁰⁴ 特别是，设计和制定基于风险的战略来适应干旱和洪水等极端气候事件，可将跨界人口的脆弱性降至最低，并保护他们享有安全饮用水和卫生设施的人权。¹⁰⁵

¹⁰³ 《跨界水分配手册》。

¹⁰⁴ 联合国教育、科学及文化组织，《2023 年联合国世界水发展报告：水伙伴关系与合作》(巴黎，2023 年)，第 108 页。

¹⁰⁵ 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员，关于气候变化与享有水和卫生设施的人权的特别专题报告，第 1 部分。

95. 根据跨界冲突与合作协定方面的经验、汲取的教训和现有差距，特别报告员提出以下建议，以促进以基于人权的办法管理跨界水生生态系统。

96. 各国应：

(a) 确保执行和遵守联合国各项水公约，实现水资源和水生生态系统的公平和可持续利用，并在平等互惠的基础上开展合作；

(b) 确保在跨界合作中采取基于人权的办法，在所有影响到生活在跨界水生生态系统中的人们享有水和卫生设施的人权的决策中适用不歧视、参与、透明并可获取信息的原则；

(c) 保障权利持有人参与制定、实施和监测流域活动；

(d) 采取具体措施，确保贫困和/或弱势社区和部门有意义地参与；

(e) 按照安全理事会关于妇女参与预防和解决冲突的各项决议，确保妇女平等和公平参与，重视她们的知识及其致力于支持水和卫生设施；

(f) 设立跨界协定和机构，制定流域或含水层一级的管理计划，从而有可能一方面保障有赖于水资源管理的人权，另一方面保障生态系统的可持续性及其生态系统为边界两侧近水社区和民众提供的多种服务和惠益；

(g) 建立跨界问责和申诉机制，使生活在流域的权利持有人能够在适用不歧视原则的任何流域国家主张自己的权利；

(h) 商定保障人权的措施和标准，例如就将要建设的大型基础设施、预警系统、防洪抗旱战略或保护渔业事宜作出基于共识的决策；

(i) 在国家一级和跨界生态系统的水资源管理方面，始终如一地制定人权立法，确保这些权利得到有效落实；

(j) 在流域一级将优先用水编入法典，以满足水资源管理方面的人权，确保生态系统状态良好；

(k) 促进在流域一级纳入享有卫生设施的人权的综合办法，同时考虑到不遵守规定对国内和跨界的重大影响。此外，必须优先采取有效措施，防止水资源受到有毒污染；

(l) 确保通过缔约国对话，应对为不同人权争夺用水的意识。

97. 世界银行、国际货币基金组织和多边开发银行等金融机构，以及全球环境基金、适应基金和绿色气候基金等气候和环境基金，应：

(a) 促进联合跨界战略，以适应气候变化，共享水文信息并利用基础设施，将与水有关的风险降至最低；

(b) 增加可用资源，促进跨界水合作，确保公平、可持续地管理跨界水资源，支持跨界机构和跨界气候变化适应计划。它们还应促进实现人权，包括促进权利持有人的参与和有效问责。

98. 各国、国际组织和学术界应：

(a) 基于国际水法阐明诸如在邻国人权受损或不歧视原则受损造成的“重大损害”等关键概念，以便在跨界协定中制定有约束力的义务；

(b) 协调跨界流域的民间社会组织，确保在有关国家协调公众参与、问责并监测跨界协定。

99. 最后，所有行为体都应提请注意跨界协定和合作中的卫生设施权。虽然一些国际法、流域合作和国家立法都涉及卫生设施权，但这项权利仍落后于水权。国家、国际、私营和民间社会行为体须共同努力，实施与卫生设施权有关的政策和项目，确保在跨界和国家层面实现这一权利。
