



大会

Distr.: General
16 July 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 75(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

水商品化和金融化对享有安全饮用水和卫生设施的人权的 风险和影响

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 [45/8](#) 号决议提交的报告。

* [A/76/150](#)。



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

摘要

水应被视为一种公共物品，对其管理所用方式应保障享有水和卫生设施的人权并保障淡水生态系统的可持续性。然而，水商品化将商业利益放在首位，导致私人逐步占有水，危及水作为支持生命、人权和公共利益的一种资源的功能和价值。经济日益金融化导致将水作为一种金融资产进行炒作。一个令人担忧的实例是，最近水进入了投机逻辑占主导地位的期货市场。期货市场的粮食炒作经验表明，投机性高峰和泡沫以及价格波动频发，给最贫穷者造成了灾难性后果。如果期货市场的投机动态像影响粮食一样影响地域水市的水价，那么费用将会以水和卫生设施费的形式转嫁出去，增加最穷困者不付款则断水的风险。尽管有这些可预见的影响，但有人提出水商品化和投机做法可更好管理缺水情况，并将其作为应对气候变化造成的干旱缺水的一种工具。在此背景下，享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员提出从基于可持续人权的视角发展民主水治理，并实施参与式气候变化适应战略，而非促进将水商品化和对水进行金融投机。

一. 引言

1. 依据人权理事会第 45/8 号决议，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-阿古多的任务授权是，确认充分实现这些权利方面面临的挑战和阻碍，以及保护方面的差距、良好做法和促进有效落实的有利因素。在本报告中，根据时任特别报告员 2020 年提交大会的上一份报告(A/75/208)所述关切、思考和建议，特别报告员旨在明确将水商品化和金融化的风险和影响，提出相关减轻和预防方式，并促进对这些问题展开广泛辩论。
2. 为编写本报告，特别报告员于 2021 年 5 月 31 日及 6 月 1 日和 3 日召集了一次在线专家咨询会，并于 6 月 14 日、15 日和 17 日召集公众咨询，进一步讨论与本报告有关的问题。此外，特别报告员还收到了 97 份响应征集意见的材料。
3. 特别报告员希望澄清报告中常用术语的含义，即与水管理有关的“私有化”、“商品化”和“金融化”。
4. 根据时任特别报告员莱奥·埃莱尔的报告(A/75/208)，“私有化”是指将公共水和环卫服务授权给无论是私营公司还是公私伙伴关系的营利性行为体予以管理。私有化还可指私人拥有作为资源的水或拥有管理水和环卫服务所需的基础设施。
5. 水“商品化”是指将水作为一种资源，根据供求动态将水作为一种商品，以此设定用户之间的市场交易价格。尽管在某些情况下，水可能是私人所有的，但在大多数情况下，这种商品化是从涉及水特许权(水使用权或许可证)的水交易市场进行的，正规而言水是公共所有的。
6. “金融化”一词作为主导整个经济的全球现象，被用来指将水管理作为一种金融资产，在金融市场、特别是期货市场根据主导这类市场的投机逻辑和策略炒作其价值，大型银行和机构投资者是主要玩家。该词还被用来表达这些金融行为体在发展水、环境卫生和个人卫生服务基础设施以及在持有管理这些服务的私营运营商的股份方面的影响力日增，借此施加在金融界占主导地位的投机和金融工程逻辑。
7. 水和氧气一样，是生命的关键要素之一。出于这个原因，水历来被认为是一种公共物品。随着国家作用的增强，水与其他公共物品一样，开始被认为是一种为公共利益管理的公共物品(E/C.12/2002/11，第 1 段)。
8. 然而，根据 1970 年代出现的新自由主义视角，水被认为是必须按照市场逻辑作为一种商品经营的经济物品。这种对待方式促使推动了针对水和卫生服务管理的私有化战略，还推动了将水商品化。最近，这种观点促使水资源管理成为了华尔街期货市场上的一种金融资产。
9. 水是一种公共物品，但将用水权商品化，使得管理水就好像水是属于那些仅获得使用者那样，正在导致私人事实上在逐步占有水，这削弱了特许权制度(即

分配用水许可证的法律框架)中确立的规则和优先事项。这种发展会危及行使人权，特别是生活贫困者的人权，还危及水生生态系统的可持续性。

10. 在经济日益金融化背景下，最近水作为一种金融资产进入期货市场，通过这些市场占主导地位的投机逻辑进行炒作，就是一个令人担忧的例子。此外，公共财政存在缺口，无法面对气候变化对水、环境卫生和个人卫生服务作出必要投资，这被作为一个论据来证明将水和环境卫生服务基础设施金融化的战略是合理的。

11. 气候变化造成的缺水风险日增威胁到所有用水，尤其是最贫困人口享有安全饮用水和卫生设施的人权所涉用水。在这种情况下，将水商品化和对水投机被认为可更好地管理缺水情况。然而，事实是，这增加了最贫困人口的脆弱性，加剧了水生生态系统的不可持续性——这是了解全球水危机的两个关键因素。特别报告员主张有必要采用整合水功能和用水多样性的“系统思维”，促进整体对待水管理，重点是水和卫生设施服务。在此综合办法中，恢复水生生态系统的健康和可持续性是实现最贫困人口享有安全饮用水和卫生设施的人权的关键。根据此做法，特别报告员提出，通过实行基于人权做法的民主水治理并实施气候变化适应战略而非促进将水商品化和对水进行金融投机，来切实解决缺水问题。

A. 从历史角度看待水

12. 特别报告员在其即将提交给人权理事会的报告(A/HRC/48/50)中解释了他将水视为一种公共物品的立场：

“水是一种共同财产，具有公共性质，因为它在当今复杂的社会中对生态系统和社会福祉具有重要作用。因此，国家必须确保水在民主和参与式管理下继续发挥这些职能。从这一角度来看，特别报告员赞同经济、社会和文化权利委员会在其第 15 号一般性意见中所作的声明，即水是对生命和健康至关重要的公益物(第 1 段)。然而，对于保持社区水管理活力的土著人民和农村社区来说，水可能继续掌握在这些社区手中，国家应赋予他们管理水的权力，包括向他们提供保护水和相关生态系统的必要支持。”

13. 为了更好地理解各种用水和水功能所涉价值，有必要对过去几个世纪来世界上关于水管理的主流思路如何理解这些价值作一简要历史回顾。从所有远古文化中盛行的“自然母亲”到欧洲 17 世纪以来随着文艺复兴和科学经验主义发展起来的主宰自然，这些范式的转变意味着，无疑总是受到赞赏的生产性用水开始主导将水作为一种资源。

14. 当十八世纪土木工程使建造人工河流成为可能时，主宰自然的范式在水管理方面得到了发展，其形式是运输货物的大型运河，后来则是大型水坝，用以调节巨大流量并将其转至有益于一系列生产性活动和服务之处。

15. 在西欧，十九世纪盛行的自由主义做法将融资和管理职责转至私营部门。然而，投资大和难以收回成本意味着国家既接管了基础设施的投资，也接管了其管理工作。美利坚合众国在很大程度上引领了这种公共管理模式，设立了诸如垦殖局和美国陆军工兵团等大型公共机构，负责资助、建造和管理数千座大型水坝和

水利基础设施。使用由此产生的水资源是通过特许(授予或许可)用水权分配的。在此框架中,水属于国家,但其使用则被长期授予私人或公共行为体(如农民、公司和市政当局),费率一般较低。国家承担的责任是,确保现有供水的使用(多亏所有利益相关方的经济力量)符合公共利益。

16. 二十世纪,这种管理模式从西方国家扩展到世界其他大部地区,出现了有利于组织成各种游说团体的强大经济利益的明显扭曲和偏差。发展所谓的供给侧水管理办法从一开始就得到支持,根据该办法,国家要资助水工程,并对其进行补贴,原因是这些项目宣称促进了生产发展,符合公共利益,但未进行哪怕比较一下成本和效益的经济研究。尽管这些公共事业总是以公共利益的名义来证明有理,但利益最终还是向最强大的游说团体倾斜,而造成的诸如村庄和有人居住的山谷被淹没的影响,则由边缘化和贫困人口承担。这些偏差,加上环境影响日增,最终令人怀疑这种战略的公益效益,具体如世界水坝委员会制定的全球评估报告明确所述。¹

17. 自 1970 年代以来,新兴的新自由主义与 20 世纪实行的公共管理模式形成重大对比。新自由主义将水理解为一种可以分割、占有和商品化的经济物品,尽可能避免从可持续性模式衍生出来的生态系统办法,同时捍卫市场相较于国家管理水效率低下有其合理性。

18. 例如,智利于 1981 年批准了《水法典》,大部分被强大经济部门占有的水权可以自由买卖。后来,大不列颠及北爱尔兰联合王国前首相马格丽特·撒切尔将水和环境卫生基础设施及服务管理私有化。通过订立合同出现了新的私有化管理战略,以及主要跨国公司在此部门倡导的公私伙伴关系商业模式。在此做法中,水作为一种资源和基本基础设施通常不会私有化,但要通过负责这项服务的市政当局和私营运营商之间签署的长期合同予以管理。

19. 前任特别报告员研究了这些私有化进程,警告了在企业利润往往是主导因素时这些进程对切实实现享有安全饮用水和卫生设施的人权构成的风险。

B. 今天对水的看法

20. 水星球,亦即蓝色星球当前面临前所未有的、既严重又矛盾的全球水危机。这是特别报告员在 [A/HRC/48/50](#) 中所述情形。

21. 最近,在 2021 年 3 月 22 日世界水日之际,联合国水机制请大家思考水的价值。当日,特别报告员发布了他的思考,认为有必要基于以下伦理方面为水的不同用途和功能制定法律优先层级:生命用水;公益功能、用途和服务用水;经济发展用水;危及生命和公共健康的用水。

22. 特别报告员认为,在一般性维继生命、特别是维继人命和维护人的尊严的用途和功能中,生命用水必须置于最高优先层级。第二优先层级应该是符合公共利

¹ 见世界水坝委员会, *Dams and Development: A New Framework for Decision-making* (London and Sterling, VA, Earthscan Publications Ltd, 2000)。

益的功能、服务和活动用水。必须把经济发展用水作为第三优先层级来管理。最后，应该取缔危及生命和公共健康的用水情况。

23. 特别报告员了解到，水的许多价值和功能超出了市场逻辑。与水的用途和功能有关的一些价值，例如健康、社会凝聚力、湿地可持续性 or 实现人权的价值，并不总是可以换取金钱。特别报告员认为，强行对一系列价值进行货币估值并将自然视为“自然资本”以便按市场逻辑予以管理的各经济方法并不一致。在提出这些考虑时，特别报告员并不打算批评市场本身，而是质疑市场，认为市场作为一个工具不适于管理其无法承认的价值。

二. 水商品化

A. 私人占有水情况日增

24. 1992 年《水与可持续发展问题都柏林声明》第一项原则承认，水对于维继生命和环境必不可少。另一方面，声明第四项原则提到，在经济金融化动态中，如对一般经济物品那样，水应该被视为一种经济物品——这一做法是将水视为一种金融资产的依据。

25. 几十年来，公共管理肯定受到僵化、不透明和官僚主义的影响，20 世纪末发生的干旱在几个国家突显了这些问题。这为推动允许买卖水特许权的改革提供了论据，而改革旨在使特许权制度更加灵活，以更好地管理缺水问题。

26. 出现的不同水交易市场最初要遵守监管条件，将合同期限与干旱周期挂钩，并确立环境方面的限制或就第三方受到的影响提供补偿。总之，强大行为体的影响力和获取信息机会不平等导致越来越多不透明问题，而监管措施却放松或消失了，这助长了私人占有水情况日增。² 在这种情况下，将水作为一种商品进行经营，削弱了将水作为一种公共物品的考虑，削弱了国家作为公共利益、享有安全饮用水和卫生设施的人权以及水生生态系统可持续性的担保者的作用，而市场逻辑不会考虑这些价值和权利。

27. 在此商品化做法背景下，在水交易市场合法化的一些国家，为保证水生生态系统的可持续性而进行的水分配也倾向于通过市场进行管理，结果，环境被视为另一个用户，而非生命的基础。美国加利福尼亚州的情况就是如此，2003 至 2011 年间，该州为环境需求购买的水占水市场交易总量的 20%。³ 这是无视美国的公共信托论——根据该论，诸如水等某些自然资源被视为公共财产——以及诸如对莫诺湖的裁决，其中要求用水要“有利于公共利益”并将生态纳入公共信托宗旨中。⁴ 欧洲联盟的水立法(水务框架指令 2000/60/EC)与美国公共信

² N. Hernández-Mora and L. Del Moral, “Developing markets for water reallocation; revisiting the experience of Spanish waster *mercantilización*” *Geoforum*, vol. 62 (June 2015) 143-155.

³ 见 Ellen Hanak, “A California postcard: lessons for a Maturing Water Market”, in *Routledge Handbook of Water Economics and Institutions*, K. Burnett and others (eds.) (Routledge, 2015).

⁴ 见加利福尼亚州最高法院，全国奥杜邦协会诉阿尔派恩县高等法院，33 Cal. 3rd 419 (1983)。

托论一致，其更加明确并认为生态流是限制生产用途，以此避免环境要求和生产需求之间的竞争。

28. 此外，经济、社会及文化权利委员会在其第 15 号一般性意见(2002 年)中承认且许多国家法律确立个人和家庭用水优先，但其往往被置于次要地位并代之以购买权利做法，这会使生活贫困者面临价格过高和负担不起的风险。回到加利福尼亚州的例子上，城市是交易水的主要接受方，特别是在干旱期间(2003 至 2011 年约为 40%)。³

29. 事实上，水交易市场的发展促使规避了特许权制度提供的根据某时可用水情况调整和修改实际供水的可能性。任何特许权均规定许可使用特定数量的水，但如果因干旱造成可用水减少，则负责机构要根据可用水情况减少特许安排中预见的供水量。此外，这种供水必须尊重法律规定的优先使用事宜，如家庭供水或生态流。这些特许权制度规定，如果公共利益需要，则可审查水权，并最终调整或征用特许许可权，并依法给予公平补偿。

B. 世界各地水交易市场的经验

30. 智利前领导人奥古斯托·皮诺切特 1981 年推行的《水法典》意味着事实上的水私有化和商品化。智利与许多其他国家一样，大多数水权是灌溉土地的权利。该法为了促进将水权商品化，将水权与土地分离。此外，许多河流流量被分派给大型水电公司，这些公司此后得以使用或出售这些流量。迄今为止，智利水立法是将水私有化和商品化的最极端表现；如今，新宪法的起草工作应该在一年内完成，其将有可能修改《水法典》。

31. 1980 年代末，西班牙和加利福尼亚州长期干旱，澳大利亚默累达令流域发生过度分配危机，针对此种情况，其他水交易市场获得批准，这代表了一种形式不太极端的市场逻辑。以澳大利亚为例，市场在 1990 年代缓慢演变为通过买卖水权重重新分配水的工具，但在 2000 年代随着放松管制进程而发展迅速。加利福尼亚州提出了水交易，以此激励节约，但主要是根据传统的“先到先得”原则(即最先将水用于“有益使用资源”者有权继续为此目的用水的法律原理)将水特许权转让给可在市场上为这些权利支付更多费用的生产力最高的用户。西班牙于 1999 年采用了两种特许权市场交易办法：交易中心和转让合同。交易中心在很大程度上复制了加州水银行，负责管理流域的公共机构通过交易中心这样的机构在预计可能发生干旱的情况下可以收回特许权，并为此提供经济补偿。转让合同是私人当事人之间的协议。这两种办法最初限于管理干旱周期缺水问题，须遵守逐步放宽的监管规则。

32. 澳大利亚、智利、西班牙和美国虽然不是水交易市场合法化的唯一国家，却是这种做法经验最发达的国家。根据大自然保护协会 2016 年一份报告，37 个国家有水交易。⁵ 然而，通过重点关注这四个国家，目的是确定水商品化特征趋势，并评估其对人权的影响。

⁵ 大自然保护协会，“Water share: using markets and impact investment to drive sustainability”，第 12 页。

33. 应通过水交易市场作为缺水问题处理的两个最严重问题是：超出生态系统实际可持续可用流量的含水层过度开发和过度分配水权。这两个问题均由不可持续的管理方法造成，无疑会因气候变化而加剧。就许多含水层而言，将地下水视为私有资产，助长了利己主义的过度开采。关于过度分配公共用水权(即，水机构分配的水权超过河流或含水层的实际可用水量)，责任在于管理机构。在这两种情况下，水交易市场并未解决问题，反而将问题复杂化，因而要区分所谓“纸面权利”(不真正保障有水可用)和“湿权”(有水可用)。不管怎样，市场办法解决不了不可持续性，这是问题根源；而且，市场办法不承认人权、生态流和公共利益用水在根本上优先于私人利益。

34. 尽管不同水交易市场有其历史和政治背景，但所述四国有共同要素，可概述如下：

- (a) 将水与土地分离，允许水商品化；
- (b) 放松对用户之间和不同用途之间水权交易的管制；
- (c) 从公共监管定价(通常针对非营利性成本回收)转变为由市场对水定价；
- (d) 事实上私人占有水、弱势用户被边缘化及无视受影响的第三方和非生产性价值情况日增；
- (e) 环境往往成为又一个市场行动体，迫使国家购买水权以确保生态系统的可持续性。

C. 何去何从：通过民主水治理管理缺水问题

35. 特别报告员认为，尽管对二十世纪占主导地位的公共管理模式的许多批评是有道理的，但新自由主义替代办法并非恰当办法。当然，由于供给侧办法不可持续，21 世纪必须基于可持续性范式以及优先保障享有安全饮用水和卫生设施的人权并加强将水视为一种公共物品，来重新定义公共利益。还有必要克服供给侧办法缺乏经济理念问题，为此要促进基于生态系统方法的新的可持续经济理念，即，不再将河流作为单纯的水资源渠道、而是作为有生命的生态系统来管理。简言之，必须发展保障人权和环境可持续性的民主水治理，将透明度和公众参与作为打击官僚主义不透明和提升效率的关键。

36. 在地下水为私人拥有的地域的含水层被过度开采的情况下，首先要在所有受影响人口的参与下，对这些含水层实行公共控制，以倡导管理计划和审查现有水权，目的是确保可持续性、优先供应饮用水以及实现享有饮用水和卫生设施的人权。在公共水权过度分配的情况下，有必要明确规定这些权利的行使要与实际可用水量相称，或通过透明、广泛公众参与和公平补偿来促进特许权审查进程，目的是千方百计确保可持续性和享有安全饮用水和卫生设施的人权的优先地位。

37. 除确保尊重可持续性限制条件和将人权放在优先地位之外，还需要经济工具、机构和战略来促进负责任、高效和可持续的用水和管理。在这方面要记住，

市场逻辑不是唯一可能的经济逻辑；有多种基于诸如生态经济学或制度经济学等思路的经济工具，可以而且应该利用这些工具把人权和环境可持续性纳入将水作为公共物品的民主水治理。

38. 这种经济工具的一个例子是，通过价格不同的消费区块对水和卫生设施服务进行定价的策略。根据有尊严的生活所需数量进行调整且符合享有安全饮水和卫生设施的人权的基本区块，应该是负担得起的，在特定情况下甚至是免费的。第二个消费区块可制定一个成本回收率。更高的消费区块的价格则要高得多，生成从奢侈用水到基本用水的交叉补贴。市场逻辑则相反，其为刺激消费并最终增加利润对更高的消费区块收费较低。然而，特别报告员认为，水和卫生设施服务不应是营利性业务，而应该是可普遍获取的一项公益服务并尽可能少影响环境。此种定价策略可作为许多经济工具的一个良好实例，其并不顺应市场逻辑，却可诱导产生效率和良好做法，并被一致纳入基于人权方法的可持续民主水治理框架。

39. 加州水银行或西班牙的交易中心也可作为良好实例。对收回特许权提供经济补偿事宜由主管公共机构制定而非由自由市场动态确定，可长期将水作为一种公共物品加以有效控制，从而避免水价格过高并促进适当监管，这种监管必须确保遭受干旱者在脆弱性增加情况下享有获取安全饮水和卫生设施的人权，并确保透明度、可持续性以及对第三方和地域所受影响进行补偿。因此，特别报告员认为，从民主水治理的角度看，此种机构可能适于改善管理干旱周期缺水问题。

三. 水金融化

40. 过去几十年来，银行和大型金融机构越来越多地占据经济和人们生活的空间，从向公司和人们提供贷款和储蓄服务的机构演变为金融化进程下管理和主导整个经济的机构。它们从为生产性活动服务的机构，开始运用基于短期利润最大化原则的投机逻辑来指挥生产性活动，这往往会扰乱生产发展和公共利益。在这方面，不妨回顾一下 2008 年房地产泡沫和粮价泡沫对家庭经济和世界经济的影响。这一金融化进程将债务转化为银行和金融机构手中大幅增加的金融证券，结果，在监管措施稀缺和无效情况下，银行和金融机构成为新的金融产品的发行者。简言之，这个复杂、强大的金融机构网络最终像发行货币一样发行债务和金融产品，对此，有关国家和中央银行未予有效控制，也无真实财富的担保为其提供支持。2014 年，咨询公司麦肯锡估计全球债务为 199 万亿美元，占全球国内生产总值的 287%。⁶

41. 在这种情况下，同水、环境卫生和个人卫生基础设施金融化一样，水进入期货市场非常值得注意且令人担忧。本报告对这两个问题均作了评估，特别是评估了奉行最贫困人口享有安全饮水和卫生设施的人权情况。

⁶ 麦肯锡公司，“债务和(不多)去杠杆化”(2015 年 2 月)，第 25 页。

A. 期货市场

1. 期货市场上的水

42. 期货市场是生产者、大型分销商和消费者谈判和签署农产品和一系列原材料期货合同的场所。传统上，在这些期货市场上，分销商和生产者力图降低与未来不确定性相关的风险，以确立期货价格并稳定这些价格。这些期货合同可以像股票一样，在助长投机过程的市场上交易或买卖。

43. 2020 年 12 月 7 日，历史上首次可交易的水价期货指数在芝加哥证券交易所纳斯达克韦莱斯加州水指数(NQH2O)推出。纳斯达克与韦莱斯水务有限公司合作开发了 NQH2O 指数。使用的数据由西水研究所提供。西水研究所是一家专注于水权交易咨询服务的经济咨询公司。纳斯达克韦莱斯加州水指数期货被吹捧为一种通过提供透明度、价格发现和风险转移来管理气候变化的创新工具。

44. 鉴于这是第一个水期货市场，还没有数据可查。然而，鉴于已经有了粮食商品期货市场，因此，特别报告员将跟进这方面的情况，以便更好地了解在管理人们的人权和基本需求所依赖的商品时，这些期货市场能带来什么。

2. 期货市场的历史演变

45. 纵观历史，特定产品会出现短缺的预期引起了买入期权的投机操作，期待价格之后还会上涨，投机者甚至会按其囤积能力鼓励价格上涨。通过竞标提价是所谓的价格发现的一部分，被认为是投机的一项积极功能，因为它允许经济行为体未雨绸缪，为未来做好准备。在 1990 年代之前，期货市场相当好地履行了降低风险、发现价格和稳定价格的功能。1990 年代以来发生了重大变化，其中有两个倾向于将包括农产品在内的商品金融化的因素。

46. 首先，自 1990 年代中期以来，商品被纳入了主要投资者的投资组合。当时，商品价格的变化与证券交易所股票和债券的价值关系不大。因此，投资商品期货可以抵消股票和债券价值下跌的风险。此外，商品的长期回报与股票市场上的股票值相当。此外，由于商品与通胀成正相关关系，投资者可以利用商品来对冲通胀，因此，如果通胀走高，商品价格也会上涨，从而可以在高通胀期在这些市场增加利润。商品期货合同与其他与之无关的资产，如股票、债券和货币一起成了复杂金融产品的一部分，被用来抵消投资者的风险。

47. 第二，放松金融监管为不受监管控制的影子交易提供了充足空间，允许银行和其他强大的金融机构进行商品投机。2000 年，美国通过了《商品期货现代化法》，使能源和粮食期货合同(以及其他衍生品)不受官方监督。重要交易(如所谓的掉期)可以在不受任何控制的情况下，在证券交易所之外的影子空间(如“场外交易”市场)交易。自 1990 年代初以来，芝加哥期货交易所提高了对其农产品市场投机性期权的限制，从几十年来实行的每种商品 600 份合同的限制，提高到 2005 年玉米、大豆和小麦分别为 22 000 份、10 000 份和 6 500 份。2004 年，美国证券交易委员会允许银行使用借入资金扩大其在农产品市场的活动。在这种背景下，即使是受监管的银行机构最终也会在所谓的影子银行空间运作。

48. 应该牢记的是，在 2004 年左右之前，农民、食品加工业、分销商和农产品贸易商在期货合同中所占份额占主导地位，而随着这些变化，机构投资者在投机逻辑的驱使下，开始控制粮食期货市场。结果是，投机者的短期投机和利润最大化逻辑开始占主导地位。⁷

3. 2008 年的投机性粮食价格泡沫

49. 2000 年代初，一种投机策略开始站稳脚跟，根据该策略，机构投机者开始系统地购买期货合同，合同到期时，他们会以越来越高的价格展期交割这些合同。他们通过这种方式建立了所谓的“期货溢价市场”，即期货价格高于可以买卖实物商品的现货市场的价格。在这种态势下，投资者以越来越高的价格买入，因为他们预期价格会继续上涨，他们可以赚更多的钱，而原材料的工业消费者也因担心未来价格会更高而买入。

50. 依托这套复杂、不透明、不受监管的金融工具，投机策略利用市场的力量，也就是利用预期特定价值会上升所产生的力量，这一预期是被强大的投机策略诱导出来的，掩盖了直接商品市场的价格信号。因此，这种价格上涨的恶性循环在 2008 年占了上风，产生了上述投机泡沫。

51. 2008 年发布的粮食危机问题研究报告给出了农产品价格加速上涨的理由，即中国对原材料的需求增加以及玉米等食品被转而用于生产乙醇。但前任食物权特别报告员奥利维耶·德许特却给出了不同的评估意见。⁸ 他认为，尽管原因是多方面的，但粮食价格加速上涨及粮价的波动只能用期货市场的投机行为来解释，而且随之而来的是投机泡沫的出现。事实上，商品指数追踪基金(一篮子商品)的投机性投资从 2003 年的 130 亿美元增加到了 2008 年的 3 170 亿美元。

52. 自此，国际机构(包括联合国系统内外)和国际科学界都开始越来越认同德许特先生的评估意见，呼吁对商品市场进行监督，实现透明，并建议要有意识地进行干预，以消除和规避投机性泡沫。⁹

53. 2008 年，著名的金融市场专家迈克尔·马斯特斯在美国参议院国土安全和政府事务委员会的讲话特别有趣、清晰且具有教育意义：“商品价格的涨幅……已超过美国历史上任一时期……但今天……供应充足：加油站没人排队，货架上

⁷ 见 V. Shanmugam and P. Armah, “Impact of U.S. financial market deregulation on commodity derivatives market: an overview”, *SSRN Electronic Journal*, 10.2139/ssrn.2975264 (2017)。

⁸ 奥利维耶·德许特，“粮食商品投机和粮食价格危机：通过监管降低价格波动的风险”，联合国人权事务高级专员办事处第 02 号简报(2010 年 9 月)，第 3 页。

⁹ 见联合国贸易和发展会议，“金融化商品市场的价格形成：信息的作用”，UNCTAD/GDS/2011/1 (2011 年)；联合国，“专家强调，在大会就价格波动问题进行专题辩论时，需要拿出政治意愿终结商品市场的过度投机”，GA/11223，2012 年 4 月 11 日；联合国粮食及农业组织，政府间谷物小组和政府间大米小组闭会期间特别联席会议，商品问题委员会的最后报告(2010 年)。可查阅 http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Grains/Documents/FINAL_REPORT.pdf。

摆满了食物……我们所经历的是商品期货市场上一种新的参与者——机构投资者——带来的需求冲击。¹⁰

54. 此外，经验表明，让人忧心的是，当投机者推高期货价格时，现货商品价格立即会受到影响，知名科学出版物上越来越多的研究也都证明了这一点。¹¹

55. 简而言之，2005 年，农产品价格开始上涨，并在短短三年内上涨了 83%。根据联合国贸易和发展会议的数据，2005 至 2008 年，玉米价格上涨了两倍，小麦价格上涨了 127%，大米价格上涨了 170%。¹²

56. 这种粮食价格变化带来的后果是灾难性的，因为它破坏了粮食的充足性和最贫困人群的食物权。根据世界银行的数据，2007 至 2008 年的价格上涨使另外 1.3 亿至 1.5 亿人陷入了极端贫困，给最贫困国家造成了尤为严重的后果，价格上涨引发了严重的骚乱。¹³

4. 水市场和粮食市场的异同

57. 当前的粮食期货合同交易市场和水期货合同交易市场当然不同，但也有相似之处。

58. 期货场所依托的水权市场在加州已经存在了几十年，水权市场与直接的粮食市场有很大的不同。粮食市场可以在全球范围内移动，可以从一个国家移动到另一个国家，也可以在大洲之间移动。但水权转让由于涉及的成本高，仅限于同一流域或由输水基础设施连接的流域内的用户或行为体之间进行。以各种消费产品形式出现的瓶装水和虚拟水属例外情况，本报告不予讨论。另一方面，水在更大程度上取决于域内的自然水循环，这就需要采取与把水作为商品加以管理背道而驰的生态系统管理方法。此外，作为一种公共物品，水权往往受到监管标准的约束，也受到道德和法律优先级的制约，因此很难将水权商品化。无论如何，正如已经指出的那样，水的商品化和金融化会为了推进水的商品化和金融化，削弱特许权制度，推进将水与任何其他相关价值相分离，模糊伦理、社会和环境优先事项，降低非生产性价值和功能。

59. 就相似性而言，水期货市场和粮食期货市场的运作框架是相同的全球框架。期货市场并不是广为人知、每天都在使用的市场。与粮食期货一样，被嵌入复杂金融产品的水期货通过自动化的超技术程序进行交易，在这些程序中，财大气粗的投资者的操作往往不透明，不受官方控制。在这种情况下，对于实力没那么强的投资者来说，谈论价格发现的透明度无异于痴人说梦；他们只会遵循现行投机

¹⁰ 见迈克尔·马斯特斯，“在国土安全和政府事务委员会作证”，美国参议院，2008 年 5 月 20 日。

¹¹ Camille Ait-Youcef, “How index investment impacts commodities: a story about the financialization of agricultural commodities”, *Economic Modelling*, vol. 80 (August 2019), pp. 23–33.

¹² 联合国贸易和发展会议，“2008 年粮价危机：重新思考粮食安全政策”，国际货币事务与发展二十四国政府间小组讨论文件系列，第 56 期(2009 年 6 月)，第 1 页。

¹³ 世界银行，“2009 年全球经济展望：处于十字路口的商品”(2009 年，华盛顿特区)，第 49 页。

策略发出的信号。水期货合同与粮食期货合同一样，由同样的投机策略操控，所以可以预期会出现类似的现象和态势。最后，水和粮食都与数十亿贫困人民的生命和尊严所依赖的人权和基本需求联系在一起。因此，仅仅是期货市场上水管理可引发与粮食期货市场类似的价格飙升和波动的可能性就至少应该引起关注，并促使在应用预防原则时采取防范措施。

60. 考虑到水市场和粮食市场之间的差异，水市场可以运作的地域内框架非常有限，每年的降雨量变化会产生干扰，使期货市场确定的趋势与地域内市场的实际情况脱节。这一问题加上其他问题可能会使这次将水引入期货市场的首次尝试失败，但特别报告员的意图或任务并不是评估这些风险，而是评估如果通过投机策略来管理水资源，实际上会影响到享有水和卫生设施的人权的风险。毫无疑问，这样的风险，即使不是板上钉钉的，也同样问题严重，因为人们无法接受这样的风险。

5. 粮食期货市场的经验教训

61. 水期货合同和粮食期货合同一样，可以与其他商品期货合同¹⁴ 打包成所谓的指数(一篮子期货合同)，与碳补偿期货、生物多样性补偿期货等一起，作为基于自然解决方案的气候变化基金进行交易。随后，水期货的交易量可能会大幅增加。那些因水期货合同在政治上存在争议且成交量小而不愿投资于水期货合同的投资者可以通过基于自然解决方案的指数基金间接投资于水期货，该基金在气候变化营销活动顺水推舟地宣传下，对大型投资基金具有吸引力。如果发生了这种情况，那么这种投资对自然解决方案指数所产生的动力将推动水价发生变化，就像粮食所发生的变化一样。在指数基金投资的世界里，供求的基本现实(此处是指地域内的水)变得不如投资于嵌入了水期货合同的基金的资金重要。

62. 在这种情况下，虽然水权市场的范围有限(在此仅限于加利福尼亚州)，但水期货合同的运作框架却是全球性的。粮食和其他商品期货市场近几十年来的经验表明，放松管制后出现的普遍的投机态势，不仅没有稳定价格，反而会增加价格的波动性，产生投机泡沫。这是由于这种态势与对有关产品供应或稀缺性的合理预期关系不大，而是与市场力量所驱使的趋势有关系，而市场力量又是被最能从价格波动中获利、最能接受交易损失、最能倡导新策略的投机者的策略所牵制。

63. 如果期货市场的投机态势要对当地的水价产生影响，就像粮食的情况一样，那么这些成本将转嫁到水和环境卫生的收费上来，增加最穷的人不付款和断水的风险，因此，侵犯了人们享有水和卫生设施的人权。以海水淡化的成本为基准，在经常发生的从农业到城市的交易中(此处是指加州的情况)，特别是在干旱时期，价格上涨的范围可以从加州农民目前可以支付的每立方米 0.07 美元上涨到每立方米 1 美元以上。

¹⁴ Steve Suppan, "Futurizing water prices: how, why and who may benefit?", Institute for Agriculture and Trade Policy, 9 March 2021.

64. 在把水构想成商品以及称自由市场可以推动公共利益基础上提出的战略为把主导经济金融化的投机逻辑也适用于水铺平了道路。尽管我们的社会还未充分审视这一问题，但联合国水机制最近在世界水日之际开展的活动捕捉到的是，人们普遍明确反对将水商品化和金融化。特别报告员认为，在朝这一方向采取进一步措施之前，必须推动就此展开辩论，并开辟一个空间进行反思。

65. 通过这种辩论反思人们可以从粮食期货市场经验中吸取的教训，重要的是要记住，当时用来放开粮食投机的论点今天又被用来证明水进入期货市场的合理性。鉴于投机策略已经和正在对最贫困民众享有食物的人权产生影响，特别报告员认为，必须考虑这一经验，防止水期货市场可能发生的情况，特别是在享有安全饮用水和卫生设施的人权方面可能发生的情况。

6. 何去何从：可通过哪些战略应对与气候变化相关的稀缺风险

66. 辩解水进入期货市场的理由包括，这是在气候变化正在加剧的干旱周期中更好地管理稀缺性的一种方式。虽然旱情影响到各种用途和社会所有人，但给最贫困民众获得安全饮用水和卫生设施的人权尤其带来风险。因此，特别报告员将总结为有效预防和管理干旱缺水而建议采取的一些关键措施，并将澄清，这些措施与投机性策略无关，而且投机性策略还会给实现人权带来不可接受的风险，从投机性策略对世界饥饿产生的影响就可以看出这一点。

67. 各国义务预防持续气候变化带来的风险，并将整个社会，特别是最贫困民众的脆弱性降至最低。专家和主要国际机构所提出措施依据的不是期货市场的投机，而是侧重于在民主治理的背景下，促进参与性的气候变化适应战略，该战略采用基于人权的方法，并包括诸如以下措施：

- (a) 设计和促进水文、地域内和城市规划，以加强环境和社会的抗旱能力；
- (b) 将水生生态系统恢复到健康状态；
- (c) 停止对含水层的过度开发，将含水层作为战略自然储备，用来管理今后出现的旱情；
- (d) 推动公众协商进程，为使特许权适应气候变化带来的新现实打下基础；
- (e) 利用新技术和可再生能源，如沿海地区通过反渗透工厂淡化海水，制订模块战略，以灵活方式生产优质水，以适应干旱周期；
- (f) 开展适当的社会和环境监管，通过透明的公共机构(如水银行)加强特许权制度，在干旱时期谈判收回水权并给予公平的补偿，重新分配水权；
- (g) 在一个经常被遗忘或被视为理所当然的问题上，应切实优先考虑在这些困难情况下享有水和卫生设施的人权，特别是那些最弱势群体在此方面的人权。

B. 水、环境卫生和个人卫生基础设施金融化

1. 冠状病毒病大流行期间水、环境卫生和个人卫生基础设施的金融化

68. 水、环境卫生和个人卫生基础设施金融化是另一个值得关注的领域。如上所述，传统上，大型水基础设施投资一直被视为是国家义务，使用的是公共预算和

低费用的政府贷款。然而，今天，金融业者和水基投资基金在购买、建造和/或管理水基础设施方面面临的压力越来越大。事实上，这一趋势正在对供水和卫生设施服务产生负面影响，因为这一趋势往往使这些服务变得更加昂贵，还因为这一趋势导致优先考虑短期投机策略，使投资者比家庭受益更多，最贫困民众的人权被抛在了一边。这种情况似乎已经发生在了泰晤士河水务公司身上，当时麦格理银行在 2006 年借入 28 亿英镑来进行 51 亿英镑的收购，从而控制了这家英国大型公司。虽然该公司的债务飙升，维护和交付的服务恶化，但股东的回报却暴涨。麦格理管理层为了银行和投资者能获利，利用泰晤士河水务公司借款 20 亿英镑。当麦格理 2017 年出售泰晤士河水务公司时，这项金融工程留下了一个负债累累的公司，其 1 500 万用户支付的是英国最高的费率。¹⁵

69. 特别报告员记得，2008 年，在金融房地产泡沫破裂和随之而来的经济危机之后，世界上流行的战略是用巨额公共资金(例如，美国联邦储备银行 29 万亿美元的超低利率紧急贷款)拯救最大的金融公司。各国政府无条件地借贷给危机的主要始作俑者，随后又实施“紧缩”战略，削弱了满足民众基本需求的公共能力。几乎世界各地的市政当局都尤其感受到这些战略的影响，它们受到了名副其实的财政“厌食症”的影响。市政财政危机为供水和卫生设施服务私有化打开了空间。大型私营运营商除了长期管理这些服务外，又在法律限制市政从银行借款时开始承担起面向市政当局的信贷职能。私营运营商在签订管理合约时作为特许费被要求支付的费用，实际上代表着给市政当局的信贷，在整个特许期内向用户收取。

70. 今天，在当前因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行而加剧的经济危机中，认为没有足够的公共资金来发展气候变化适应计划所要求的基础设施这一想法会导致所谓的财政缺口论——这种论点旨在为利用私营融资战略在所谓的绿色气候变化战略框架内解决与人权有关的社会环境挑战找理由。

71. 正如特别报告员在 [A/HRC/48/50](#) 号文件中所分析的那样，气候变化带来的风险，特别是对享有安全饮用水和卫生设施的人权的风险，无疑是真实存在的。然而，至少可以说，认为公共财政缺口应该由水、环境卫生和个人卫生服务方面的私营金融资本来填补这一观点是值得商榷的，而享有饮用水和卫生设施的人权和这些服务的费用都取决于这些服务。

2. 何去何从：从冠状病毒病大流行中吸取教训以应对气候变化

72. 今天，在经历了 2008 年金融危机后实施的紧缩战略失败(从未明确得到承认)及其造成的悲惨后果(即贫困和不平等加剧)之后，摆在桌面上的战略已大不相同。在 2008 年被视为洪水猛兽的东西，今天却成了克服当前危机的关键：在联合国贸易和发展会议称之为全球绿色新政的融资中，有大量的公共资金可用于重启国家经济和世界经济。¹⁶ 在这种情况下，面对气候变化的挑战，如何解释水、环境

¹⁵ Maude Barlow, *Blue Future: Protecting Water for People and the Planet Forever*, (Toronto, House of Anansi Press, 2013), p. 114.

¹⁶ 见理查德·科祖尔-赖特，“如何为全球绿色新政融资”，联合国贸易和发展会议，2019 年 11 月 7 日。

卫生和个人卫生服务等公益基本服务存在资金缺口的说法？难道将这些公共资金的一部分用于资助气候变化适应战略，从而保障享有饮用水和卫生设施的人权不该是一个优先事项吗？

73. 在此方面，特别报告员一直建议对 COVID-19 大流行正在留给世界的教训之一进行以下反思：为了保护每个人的健康，作为一项集体非营利努力，在加强公共卫生系统必要性问题上达成普遍共识。在此方面，没有人谈论公共财政缺口。世界面临着一个民主挑战，影响到每一个人，需要此类的公共努力。在这种情况下，必须记住，供水和卫生设施服务是公共卫生的基石，理应被纳入这一共识和方法中。因此，国家预算和国际公共金融机构优先为水、环境卫生和个人卫生服务方面的必要投资提供资金，以适应气候变化和加强公共卫生系统，这一做法不仅必要而且可行。一项特别关注地方机构的多年期公共投资计划应解决水、环境卫生和个人卫生服务以及基础设施方面的资金缺口，以实现可持续发展目标 6。有必要将这一方法纳入当前关于财政制度的全球辩论，在公共财政，特别是地方财政需要加强的背景下，作为发展民主水治理方面挑战的一部分，加以倡导。

四. 结论和建议

74. 正如经济、社会及文化权利委员会第 15 号一般性意见(2002 年)所述，水作为广义上的生命，特别是人的生命和尊严的关键因素，应被视为是一种公共物品，应按照确保水生生态系统可持续性的基于人权的方法加以管理。

75. 水具有多种功能和用途，这些功能和用途产生与优先级不同的各类伦理相关联的价值，这些价值必须与这些用途和功能的法律优先级保持一致。与维持生命和人类尊严的功能和用途有关的生命之水必须享有最高优先级；用于公益活动和公益服务的水应作为第二层次的优先级来管理，高于私人利益；产生合法利润的经济发展用水享有第三层次的优先级；对危及生命和公众健康的用水应予以取缔。

76. 所涉及价值的复杂性和性质、采用确保环境可持续性的基于生态系统的方法、必须与适当法律措施保持一致的伦理优先级以及有效实现人权，都超出了市场逻辑的能力范围，需要民主的水治理。

77. 考虑到水的民主治理基本要素：可持续性、人权优先、公共利益和公众参与，必须通过鼓励负责任高效用水的经济工具、费率战略和机构将生产性用水纳入水管理的总体框架。将水作为商品或金融资产来看待和管理，使人们对水是否还是公共物品产生怀疑，并倾向于将水逐步私有化，与公共利益的逻辑背道而驰，忽视水生生态系统的可持续性，危及弱势民众和生活贫困民众的生命、尊严和人权。

78. 持续气候变化造成降雨越来越无常、干旱有可能持续更长时间且更严重以及可用水流减少，这些都对最贫困民众获得安全饮用水和卫生设施的人权构成严重威胁。在这种情况下需要可持续、基于人权的气候变化适应战略。倾向于水的商品化和将生产性用途置于实现人权、生态系统可持续性和公共利益之上不是未来之选。

79. 期货市场也不是加强管理因气候变化而加剧的未来旱情的适当工具。事实上，期货市场会使生活贫困的人变得更加脆弱，他们享有安全饮用水和卫生设施的人权得不到遵守的风险加大。多年前引入期货市场是为了将其作为提前发现粮食产品价格并稳定价格的工具。经过 20 年的实践，实证证明，支配期货市场的投机策略会引发价格波动，产生投机高峰和泡沫，给最贫困的人带来灾难性后果。

80. 支配粮食期货市场的投机策略也将支配水期货市场：打包水期货的金融指数将与运作粮食的那些指数类似；水和粮食都是社会敏感商品，数十亿贫困人口的人权、生命和尊严都依赖于此。因此，粮食期货市场的经验是预测水期货市场未来走向的一个重要基准。

81. 自二十世纪末以来，主导这些期货市场的是银行和强大的金融机构，他们既不是生产者，也不是交易商，也不是消费者；而且，就水而言，他们既不是公共供水机构，也不是农民，也不是实业家，也不是市政当局，也不是水权持有者。他们是实力雄厚的金融公司，拥有在暗处操作的充足空间，他们只是投资于期货合同，利用他们自己的投资策略助长价格波动并从中获利。与粮食一样，水的风险在于，投机动态将助推价格飙升、产生泡沫和波动，对最脆弱的经济体、对生态系统的可持续性，特别是通过影响价格、使很多贫困家庭很难负担得起而对享有饮用水和卫生设施的人权产生严重影响。

82. COVID-19 疫情的残酷经历使人们对必须加强公共卫生系统达成了普遍共识，这是一个民主挑战，必须通过开展史无前例的非营利性公共努力来加以应对，不能让任何人掉队，而且必须将供水和环境卫生服务作为公共卫生的基石。在这种情况下，特别报告员欢迎社会经济战略正在迎来的变化。与 2008 年实施的紧缩战略不同，现在有大量的公共资金可用于解决此次疫情和被称为 21 世纪全球绿色新政的问题。在这种情况下，将公共资金优先用于加强公共卫生系统以及供水和环境卫生服务是民主的需要。继续说在水、环境卫生和个人卫生服务方面存在资金缺口让人无法接受，只能将此理解为是一种危险的观点，是给水、环境卫生和个人卫生基础设施的金融化战略辩护，这将使缺乏饮用水的 22 亿贫困人口和没有卫生设施的 42 亿人口负担不起这些服务。

83. 鉴于水资源管理以及供水和环境卫生服务管理商品化和金融化的压力越来越大，所有国家比以往任何时候都更有必要明确承认饮用水和卫生设施是人权，把水作为一种公共物品来管理，并在可持续性原则和基于人权的做法基础上促进全面的水立法。

84. 最后，市场和金融投机的逻辑是，谁的经济能力最强，谁就拥有决定权，面对这一逻辑以及面对持续的气候变化，挑战是发展民主的水治理，把享有饮用水和卫生设施的人权以及水生生态系统的可持续性作为优先事项。

85. 因此，特别报告员建议各国通过并加强水特许权协议的监管框架，把水作为对生命和健康至关重要的公共物品来管理，而不是作为一种可以交易的商品来管理。

86. 此类监管框架应该：

- (a) 与人权挂钩；
- (b) 促进水生生态系统的可持续性；
- (c) 以公众参与的透明方式加以制订和实施；

(d) 与水银行等公共机构一起加强特许权制度，在出现干旱危机时收回用水权并给予公平的补偿，将用水权重新分配给有紧急情况者。

87. 在不存在水交易市场(水的自由买卖或用水特许权)的国家，特别报告员建议这些国家避免建立水交易市场，并在透明和开放给公众参与的民主公共治理制度下，促进将水资源作为一种公共物品来管理，优先考虑享有安全饮用水和卫生设施的人权、生态系统的可持续性和公众利益。

88. 在将水交易市场作为水资源管理手段的国家，各国应召开公众协商会议，评估水交易市场是否符合公众利益，确定是否应取缔这些市场或对其进行更严格的监管。

89. 此类评估应注意以下几点：

- (a) 对贫困民众获得水和环境卫生服务和设施的承受能力的影响；
- (b) 水生生态系统的可持续性；

(c) 通过合同、买方、卖方、资源来源和价格等的公共登记系统，实现透明和公共控制，以规避投机行为和哄抬价格。

90. 鉴于据称有辩解称期货市场是应对气候变化造成的干旱期间缺水的工具，特别报告员不仅驳斥这一论点，还建议各国履行《联合国气候变化框架公约》规定的义务，立即以基于人权的办法规划、设计和实施气候变化适应战略，以此作为解决当前气候变化过程中缺水问题的有效途径。

91. 此类战略应包括但不限于如下要素：

- (a) 征求所有受影响个人和团体意见的参与性进程；
- (b) 根据预期气候变化情况下的供水情况更新和调整特许使用权；
- (c) 有效终止对含水层的过度开采，将含水层作为战略性干旱储备；

(d) 促进地域内水文规划，限制今后对可预见供应量的需求，并将储备最优质水资源作为优先事项，以遵守享有饮用水和卫生设施的人权；

- (e) 推进缺水河流流域的公共水银行。

92. 特别报告员还建议各国在向《联合国气候变化框架公约》秘书处提交的年度国家适应计划中，报告为适应气候变化采用人权方法开展的水、环境卫生和个人卫生基础设施项目和投资情况。

93. 特别报告员建议各国采取紧急法律措施，防止作为公共物品的水在投机逻辑主导的期货市场上被作为金融资产加以管理，从而规避价格波动和投机泡沫的风

险，这些风险威胁到生活贫困和弱势民众在享有饮用水和卫生设施方面的人权、威胁到水生生态系统的可持续性和最脆弱经济体。

94. 在需要加快努力实现可持续发展目标 6 的关键时刻，在水、环境卫生和个人卫生服务投资明显缺乏公共资金(即存在资金缺口)的关键时刻，特别报告员建议所有国家，特别是最强大的国家，以及世界银行，在 COVID-19 疫后社会经济复苏的新战略框架内，优先考虑推动对实现目标 6 必需的水、环境卫生和个人卫生进行投资的公共资金，同时特别注意增强地方和社区水和环境卫生服务主管机构的能力。

95. 在吸取了 COVID-19 疫情的惨痛教训后，根据前任食物权特别报告员和现任极端贫困与人权问题特别报告员最近的提议(见 [A/HRC/47/36](#))，特别报告员建议设立一个全球社会保护基金，用以保护全世界民众免受未来大流行病的影响，其中包括提供财政保护，确保将更弱势和更穷苦民众能享有饮用水和卫生设施作为公共卫生的基石。