



经济及社会理事会

Distr.: General
10 February 2004
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第十二届会议

2004年4月14日至4月30日

临时议程* 项目3

2004-2005年执行周期一组主题

主要群体提交的讨论文件**

秘书长的说明

增编

* E/CN.17/2004/1。

** 文件中的观点和意见未必代表联合国的观点和意见。



妇女提交的文件

妇女、水、环境卫生和人类住区问题——处于正轨，还是误入歧途？*

目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	3
二. 关于水和环境卫生的经验教训	8-26	4
三. 在人类住区方面的经验教训	27-37	8
四. 趋势和发展变化：今后的挑战	38-55	11
五. 建议	56	16

* 本文件是在妇女环境与发展组织（妇环发组织）推动下，同全世界各妇女组织进行咨商后编写的。两性平等与水问题联盟、欧洲妇女致力创造共同未来组织、怀柔委员会、基层妇女国际组织、牛津救济会、荷兰妇女理事会以及一些个人也提出了具体意见。

一. 引言

1. 水、环境卫生和人类住区——将在可持续发展委员会第十二届会议上审议的这些主题，是妇女生活、生计及安全不可或缺的组成部分。本文件反映了妇女主要群体就这些主题提出的看法。报告还着重介绍了在水、环境卫生和人类住区问题上所采取的有性别区分的办法。许多利益有关者都采取了这样的办法，并且从中受益。

2. 全球关于妇女与水问题的讨论，始于 1977 年在马德普拉塔举行的联合国水事会议，1992 年在都柏林举行的水与环境问题国际会议上继续进行，并归结到《21 世纪议程》第十八章中所述的具体行动，以推动妇女参与水事决策和管理。《关于环境与发展的里约宣言》原则 20 明确指出：“妇女在环境和管理方面具有重大作用。因此，她们的充分参加对实现可持续发展至关重要。”

3. 在 2000 年举行的千年首脑会议上，191 个国家的政府重申将致力于增强妇女权能，并在《联合国千年宣言》中商定，将促进两性平等和增强妇女权能，以此作为战胜贫穷、饥饿和疾病及促进真正可持续发展的有效途径。贫穷、两性平等、改善水的获取条件和提高贫民窟居民的生活水平等方面的千年发展目标，同可持续发展委员会第十二届会议的专题关系尤为密切，为后者提供了有用的基准和指标。然而，要实现千年发展目标，就必须采取以两性平等和人权为中心的综合统一办法。到目前为止，所有国家就实现千年发展目标问题所提的报告，都没有提到同千年发展目标 7（到 2015 年将无法获得安全饮用水的人口比例减半，以及到 2020 年使至少一亿贫民窟居民的生活明显改善）有关的两性平等或者妇女获得自然资源的问题。

4. 可持续发展问题世界首脑会议通过的《约翰内斯堡执行计划》第 24 条强调，在执行千年发展目标 7 时，必须重视性别问题。各国政府还商定要“在各级调动国际、国内资金，转让技术，促进最佳做法并支持能力建设，用于发展水和环境卫生基础设施和服务，确保这些基础设施和服务满足穷人的需要，并照顾到性别。”《约翰内斯堡执行计划》还支持妇女参与水资源管理的决策以及非洲妇女享有土地继承权。

5. 水事专业人员中的女性以及妇女群体团结起来，成功地将增强妇女权能以及将性别问题纳入主流问题列入国际水事议程。2000 年在海牙举行的第二次世界水论坛将妇女确定为主要群体之一。2001 年的波恩国际淡水会议明确表示，男子和妇女在水资源的管理中有平等的发言权，而且水管理政策应当按照性别对用水者加以区分，以便男女公平地获取用水。2003 年在日本举行的第三次世界水论坛上，各国政府商定，将“确保善政，更着重基于家庭和邻里社区的方式，处理好利益公平分享，充分注意水政策的扶贫和男女平等趋向。”在 1994 年《联合国在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》中，各国政府承诺支持能力建设和妇女参与防止荒漠化和缓解干旱的影响。1996 年在伊斯坦布尔

举行的第二次联合国人类住区会议（人居二会议）承诺将在人类住区发展中维护两性平等。另外，涉及两性平等及增强妇女权能问题的全球协定，包括 1995 年在北京举行的第四次妇女问题世界会议、1994 年的开罗国际人口与发展会议、以及《消除对妇女一切形式歧视公约》（《消除对妇女歧视公约》），都阐述了水资源管理问题。

6. 因此，25 年多来，联合国的全球专题会议一再指出，水资源的有效和可持续管理取决于妇女参与决策以及在各级将性别问题纳入主流。可持续发展委员会第十二届会议将审议各国政府及其他机构已采取的行动，是否反映了水、环境卫生及人类住区问题中的性别因素。有些国家已采取步骤，如南非、乌干达、肯尼亚、孟加拉国、斯里兰卡、智利和巴西将性别角度纳入其水管理政策。一些全球进程支持实现各项全球基准和目标，另一些却似乎成为实现的障碍。关键的问题仍然是：执行与贫穷、水、环境卫生、人类住区及性别问题有关的全球承诺，是否处于正轨，还是已误入歧途？

7. 本文件从性别角度指出一些新动态和新挑战。报告着重介绍在水、环境卫生和人类住区方面的机遇与障碍，最后还为委员会第十二届会议及今后各届会议提出一系列建议。本文件穿插使用一些实例研究，来说明世界各区域妇女在水、环境卫生及人类住区的持续管理方面具有的耐力、知识及长处。

二. 关于水 and 环境卫生的经验教训

8. 水是一切生物赖以生存的必需品，因此，获得清洁用水也是一项人权。对于实现两性平等、可持续发展及消除贫穷等关键领域的其他国际发展承诺，水权及住房权是至关重要的。

9. 妇女占全世界人口的 50% 以上。在许多社区，妇女及其家庭的生存取决于能否获得或掌握自然资源，特别是水。然而，由于获取及掌握的清洁用水有限，贫穷、男女不平等和水媒疾病的恶性循环现象更加严重，而且也无迹象表明全球正发生重大转变，从而可改变和扭转这一恶性循环。

10. 在水及水系统的使用和管理方面，妇女和男子各自负有明确的责任，也有着不同的利益。作为经济收入的创造者、家人的照料者以及家庭的管理者，妇女确保自己的家庭能够获得日常生活所需的用水。在大多数社会中，妇女和女孩要去找做饭、洗浴、清洁、保健及卫生、饲养家禽以及种植粮食作物所需要的每一公升用水。所有这些任务都是与水密不可分的。妇女在从事经济活动、建筑和修理活动，以及种植庄稼和制作食品时，也要用水。一般说来，男子需要水来进行灌溉，饲养家畜，以及从事各行各业活动。有时，妇女的水需求与男子的水需求之间存在直接的冲突。只要不需分担费用，男子通常不太关心妇女如何和从何处获得用水以及水的价格。

11. 妇女承担着世界上 80% 与水有关的工作。她们往往是社区供水的管理者，有着丰富的知识及经验，并学会如何保护水资源，以便为子孙后代保存资源。但是，在起草政策计划以及实施项目时，很少会咨询妇女的意见，也经常忽视她们的意见。在世界上每一地区，妇女组织及网络在水管理方面都发挥关键作用，因此对消除贫穷及可持续发展做出贡献。然而，其中很多组织经常缺少资源和能力，无法充分执行其方案和项目，也无法扩大自己的活动。

12. 每天，农村妇女和儿童、特别是女童，要徒步走上很远，经过危险地带，为自己的家庭找回水和燃料。妇女经常每天要花上四五个小时，肩挑背扛沉重的容器，而遭受严重的疾病。在容易发生干旱或污染的地区，她们承受的这种负担就更加沉重。例如，在印度拉贾斯坦邦，妇女走上 6 公里为家里找水，是很常见的事。在东非的一些山区，妇女为找水要消耗掉高达其卡路里摄入量的 27%。

13. 离开家到很远的地方去寻找水源，增加了妇女的劳动负担，并限制她们从事其他活动，包括创收及受教育的时间。如果缺乏水和燃料的来源，女童上学和学习的时间也要受到限制。为了帮助找水，或因公共卫生及个人卫生的设施及供水条件有限，女童甚至要被迫辍学。另外，长途跋涉才能到达水源地或使用设施，使得妇女和女童面临遭受肉体暴力的危险。在印度，由于种姓制度的歧视，只有种姓制度的上层成员才能获取安全及临近水源，造成了社会关系紧张和暴力事件。

14. 在市区，妇女及女童要排数小时的队，等待时有时无的供水。这也意味着，其中许多人没有时间从事其他事情，如教育、创收以及文化和政治活动。

方框 1. 在尼泊尔，过去几年来，拉梅恰布区各村庄大约 200 个家庭一直严重缺水。他们只有一种饮用水源：天然泉水。各家庭有时必须等上数小时，才能弄到一桶水。一个名叫 Jhuma Sherstha 正在排队的当地妇女说，“泉边不分昼夜都挤满了打水的容器和人，我们喝水就全靠这口泉了。洗衣、洗澡、还有牲畜喝水，就必须到很远的一条叫 Khahare 的小河里去打。”

资料来源：《加德满都邮报》，2003 年。

15. 水是生命之本，因此水的管理必须民主而且透明，要反映人民的需求，而妇女的需求最为重要。然而，仅有为数不多的妇女能够在水资源决策中处于有权力的地位。尽管水资源综合管理的各项原则包含性别观点，但是，在水资源管理的有关政策、项目和机构中，妇女仍然被忽视。妇女对水事决策的参与是有限的，特别是贫穷妇女以及土著妇女，而水政工作也没有考虑到在与水有关的方面男女有别的责任及需求。目前的资源管理方法对性别问题视而不见，而且还使定型的性别角色观念及社会规范更加严重，让社区男性成员掌控了技术和财务。另外，需要让男子参与提供安全用水，以便改变上述定型的观念。而且，实践证明，在水资源管理中采用性别观点，能事半功倍。

方框 2. 2000 年在智利进行的一次研究报告表明，政府水资源机构中从事设计及规划工作的妇女比率非常低。技术和专业方面的妇女比例只稍高一点。每年获得水利土木工程专业大学文凭的妇女为数不多。两年来，负责水资源管理的政府调控机构-水利总局已开始为学龄儿童拟定水资源管理教育课目，由一批妇女（土木工程师和地理学家）来领导。在该领域，似乎男女平等参与和承诺的程度很高，促进产生一种以共同分享和分担及解决冲突为基础的新的水文化。

资料来源： Maria Angelica Alegria。“智利的水资源管理：男女平等参与”，2002 年，发表于：2002 年《妇女世界》：在乌干达坎帕拉举行的第八届妇女问题跨学科大会，主题为“男女有别的世界：益处及挑战”。

16. 种姓及阶级歧视，以及由此产生的暴力在印度许多地方和世界其他地方都存在。只有上等种姓或阶级的成员能够获得临近及安全的水源，而其他妇女必须长途奔波。这些情况导致了社会关系紧张和暴力。

17. 收入低又要赶时间的妇女有时只好将就质量较差的水——常常是地面水，达不到饮用的清洁标准。而污水和脏水直接威胁着家人的健康和家庭的幸福，而妇女对水污染的意识往往不高。在孟加拉，井水因砷污染而有毒；在印度，水中所含的氟化物导致一种使人衰弱的疾病——氟中毒；在私有化导致水费上升的地方，妇女买不起清洁的水，必须依赖充满病菌的水源。由于妇女是地方一级主要的水资源管理者，她们更有可能感染水媒疾病，如果妇女对污染水的意识不高，就更容易感染。所有疾病中有 90% 是由污染水传播的，而世界上 70% 的盲人是那些因感染水媒疾病——沙眼病的妇女。她们感染的原因，或是直接接触感染病菌的水，或者是通过她们的孩子间接感染的。不幸的是，现在的大部分资源主要是划拨来治疗与水有关的疾病，而不是采取预防措施，如进行充分的环境卫生和清洁教育。

18. 妇女还是生病的家庭成员的主要照料者，因此艾滋病毒/艾滋病对她们的影响尤为严重。除了妇女新增感染率较高外，艾滋病毒/艾滋病这一流行病给妇女的肩头压上了额外的重负，包括照料已经感染此病的家人，要失去本可创收和学习的时间、以及需要找到更多的水。

19. 海水渗入并造成饮水管井中的水稍带咸味，这是印度沿海地区，以及其他许多沿岸地区的主要问题。当地社区被迫在较浅的管井中汲取不安全的饮用水，而这样的水经常受污染。

20. 妇女承受因洪水、修筑大坝以及水污染而造成的巨大经济和社会损失。在孟加拉，每当洪水泛滥的季节，妇女的正常职责就要加重。女户主家庭增多，这是一个尤为重要的因素，因为她们在经济和社会方面被排挤，并且能享受到的洪灾救济和重建服务有限。其中许多妇女为了应急经常只好向人借钱或变卖首饰和家

什等财产。由于她们的财产在社会上贬值，妇女往往比男子更容易遭受长期的经济损失。

方框 3. 国际农业发展基金强调指出，在发展中世界的农村，女户主家庭越来越多现在的比率已经达到四分之一。在撒南非洲，该比率已高达三分之一。这些妇女独自承担着耕田种地和养家糊口的责任，却不享有与土地和水有关的合法权利。

资料来源： Maria Angélica Alegria 2004 年和两性平等和水问题联盟，2003 年，“2003 年两性平等和水问题情况报告：水事部门政策中的性别观点”。两性平等与水问题联盟，(<http://www.genderandwateralliance.org/reports/GWA%20Annual%20Report.pdf>)。

21. 妇女应付缺水的一个办法就是从水贩手里买水，但这样的水质量无法保证，而且很贵，有钱人才买得起，因而进一步导致阶级分化，并给低收入妇女增加额外压力。

方框 4. 开罗郊区没有公共服务系统，政府允许私人在这里从事配水活动。水贩的水价要比政府供水设施的收费高出五至十倍，而且运水的水罐车也不卫生。

资料来源： Samia Galal Saad、亚历山大大学，埃及。

22. 缺水造成的环境问题和人的问题，尚未得到足够的重视。因此，湿地、泛洪区冲积平原以及沿海生态系统面临不可逆转的退化危险，而且该现实会产生与性别有关的后果。贫穷家庭最依赖森林、牧场、江河湖泊、以及内陆捕鱼地等“共有财产”资源。这些资源的退化会给妇女带来巨大损失。因此，维护水的生态环境，对于改善妇女获取清洁用水的条件，以及帮助贫穷家庭及社区生存是至关重要的。

23. 水的获取常常同土地权连在一起，土地权的依据是国内法和/或习惯及宗教法规，而世界上的许多地方都禁止妇女享受拥有或继承土地的权利。虽然妇女承担着世界绝大部分的农活，她们却常常无法拥有可靠的土地保有权。土地档案和所有权方面的繁文缛节，是一个主要的障碍。即使妇女获得了土地，这块地往往也是低质土地，或无法充分灌溉。土地是可作贷款抵押的，所以许多妇女无法获得财务上的独立。尽管《消除对妇女一切形式歧视公约》已经得到世界上大多数国家政府的批准，但关于自然资源的规定仍有待更广泛的执行。坦桑尼亚联合共和国和尼泊尔已利用《消除对妇女歧视公约》，成功地扩大了对土地及其他自然资源的平等获取权的宪法保障。

方框 5. Carmen Deere 和 Magdalena Leon 于 1998 年在拉丁美洲九个国家进行了一次研究，研究课题是：从 1960 年代和 1970 年代的土地改革到 1990 年代的新自由主义反向改革，对土地权和水权在两性平等问题上的影响。研究表明，虽然改革对土地再分配和农村贫穷产生一些有利影响，却加重了妇女在经济上依附和边缘化的状况。由于规定受益人必须是户主（一般是男子），而且必须是长期农工（大多数也是男子），因此大多数妇女无法拥有土地。由于在拉美，大多数情况下水与土地所有权或法律承认的社区所有权联系在一起的，妇女就无法对水提出法律要求，并失去享有管理水所涉及的权益。

资料来源： Maria Angélica Alegria/两性平等与水问题联盟，2004 年。

24. 缺水日益成为引发军事冲突的导火索，尤其是在中东和墨西哥山谷地区。¹ 冲突和战争越来越多，流离失所者和难民人数随之增加，其中大多数为妇女和儿童。土地和水资源的丧失使难民更加不安全，并给妇女带来额外负担。对重新安置妇女难民及其家庭来说，主要挑战是获得土地和安全用水。

25. 最能形象表明人类社会性别差异的发展问题莫过于环境卫生问题。传统上，妇女负责用水和家人健康，因此应付缺乏基本环境卫生服务成为压在妇女肩上的沉重负担。缺乏卫生设施对妇女和男子的影响大不一样。在农村地区，由于毁林和扩耕，妇女必须起得更早，才能处理自己的需要。维护隐私的类似社会压力并不给男子带来同样的负担。在非洲，由于学校里没有干净和专用的卫生设施，10% 的学龄女童月经期不上学。另外，这个问题还具有暴力的一面：不论是在城市还是在农村地区，都有妇女和女孩在天黑后到离家很远的地方不安全地方排便时遭到强奸和攻击。缺少方便的卫生设施，还是导致妇女和女童尿道感染发病率高的一个重要原因。对妇女和女孩来说，适宜的卫生设施是一个高度优先事项。

26. 事实证明，在全球每一个角落，妇女都强有力倡导促进解决自己关心的用水问题。人权倡导者认为，获得并且控制用水是性别平等和增强妇女权能以及环境安全和消除贫困的一个重要组成部分。从乌克兰到玻利维亚到美利坚合众国，各国妇女都对缺乏用水服务提出抗议。她们为了保护水源而组织起来，从印度北部的 Chipko 运动到印度抗议修建讷尔默达水坝的 Narmada Bachao Andolan 运动，还有印度尼西亚、布基纳法索和肯尼亚的许多其他运动。另外，建立了两性平等与水问题联盟之类的新的国际网络，以便收集并交流关于性别、水和环境卫生方面的信息，并且加强这方面的技术能力。本文件中列举一些事例说明其中一些努力。

三. 在人类住区方面的经验教训

27. 人类住区是供妇女及其家庭和社区生活和工作的实际空间。妇女对自身及子女、家庭、邻里和社区的生活愿望，表现在她们希望看到自己住区的变化——不论这些变化的体现形式是安全住房、粮食安全、医疗设施、学校、安全交通、儿童保健、洁

净水供应还是卫生设施。另外，由于妇女的流动性受到限制加上其所担任的性别角色，她们必须寻找离家近的工作。

28. 大多数妇女对自己的住房和耕种的田地都没有所有权。(法律和习俗上的)继承权和财产权都对男子有利。这种情况使妇女在冲突时期容易遭受损害，而且意味着她们在家庭资产的投资或者放弃方面没有多少发言权。另一方面，如果妇女能够利用和控制经济资产，她们在家庭和社区的决策进程中就能发挥影响。

方框 6. 印度的 Swayam Shikshan Prayog 促进建立大约 1 000 多个妇女储蓄和信贷小组，这些小组调动自己的存款，相互借贷。它们组成了有能力从银行借到大笔贷款的联合会。除了提供可以利用和控制财政资源基础之外，储蓄和信贷小组还是妇女开始组织起来解决所在住区发展问题的起点，如获得电、水供应、保健和教育等。

资料来源：www.groots.org。

29. 妇女在住区的安全是妇女关切的一项严重问题。在族裔处于紧张状态和冲突时期，发生暴力行为和犯罪活动的可能性，使妇女的行动受到严重限制。

方框 7. 在蒙特利尔，妇女城市安全行动委员会是一个由基层妇女、城市规划者和地方当局及研究人员组成的伙伴关系组织，他们共同合作，建立一个方便妇女的交通系统，使妇女在夜晚乘坐公共交通时有安全感。

资料来源：www.groots.org。

30. 另外，有小孩的妇女需要方便儿童的教育、日托和娱乐空间。在德国、捷克共和国、波斯尼亚和斯洛文尼亚的母亲中心，基层妇女找到了或者建立起了各种空间，供有家庭的妇女聚集在一起讨论家庭政策问题。

31. 由于社会赋予男子和妇女的角色不同，他们利用生活和工作环境的方式也迥然不同——然而在社区、地方政府和国家政府各级决策过程中，却经常将妇女及其需求排除在外。

32. 艾滋病毒/艾滋病流行病对贫困妇女造成了灾难性影响。由于妇女利用和控制经济资产有限，阻碍了妇女对安全性行为进行协商的能力。结果可能为生存而从事性工作，或者仍保持性行为有风险或有暴力的关系。² 尽管政策讨论以预防性战略或者利用医疗服务的机会为重点，很少关注妇女应付该流行病的方式。在非洲，妇女是主要照顾他人者，因此给妇女带来巨大负担。继承方面的不公平惯例加上土地争夺，致使女户主家庭更易受到伤害，粮食上更不安全。³

方框 8. 基层妇女国际组织（肯尼亚分部）是肯尼亚的一个基层妇女组织网络，通过该网络，妇女组织了社区安全网，为感染艾滋病毒/艾滋病患者提供家庭护理，照顾孤儿和老人，协助社区成员利用医疗中心，为病人和他们的家庭提供食品。在这类工作得不到任何机构支助的情况下，妇女一直调动自己有限的资源支助这些努力。

资料来源： www.groots.org。

33. 在承受各种灾害造成的破坏方面，妇女也是首当其冲。在社区恢复和重建住区的过程中，往往也是妇女发挥关键作用。

34. 印度和土耳其的灾后经验清楚地表明，对妇女在危机时期的领导作用的投资，加快了社区重建和复苏进程，使妇女、社区与政府之间的权力关系重新组合。这种变化对加强妇女参与发展进程产生了长远的影响。⁴

35. 为了使妇女能够最有效地参与决策进程，需增加妇女参与决策的人数（至少30%），⁵ 而且她们需要有组织的妇女团体的资料和支持，以便查明和阐述她们的利益，建立信任，从而使她们有效和负责地担任公职。这对促进贫穷妇女参政来说尤其至关重要。

方框 9. 在乌干达，妇女核心小组努力随时向国民议会女议员通告妇女的优先事项，并且告知她们如何参加官方辩论。乌干达妇女参与民主论坛还参与培训妇女学会如何从性别角度分析地方和全国各级的预算分配。

资料来源： www.groots.org。

36. 必须始终关注城市妇女在城市发展和社会组织中的必要作用。各种国际组织是重要推动者，包括基层妇女国际组织和姐妹协作基层组织国际网络等，支助城市和农村地区的社区。怀柔委员会倡议在国际各级促进性别观点，例如在全球人居会议期间。促进将性别观点纳入地方 21 世纪议程的进程，例如巴西非政府组织人的发展网络所促进的进程，也是将性别观点纳入城市发展的一个强有力战略（见 www.groots.org 和 www.huairou.org）。

37. 审查和评价人居议程执行情况的大会特别会议（2001 年 6 月）期间，基层妇女国际组织和怀柔委员会提出以下建议：

政府应当从以下三个方面支持基层妇女的倡议：

- (a) 为基层妇女集体提供资源，支助她们的学习进程和学习交流；
- (b) 为与主流机构联系的妇女倡议提供宣传和机会；
- (c) 提供政策支助，鼓励基层妇女参与制订影响到她们福利的政策。

四. 趋势和发展变化：今后的挑战

38. 本节说明性别、水、环境卫生和人类住区领域的主要趋势和动态。在可持续和公平发展领域的新角度和承诺、全球化、环境变化和日益增长的不安全感的背景下，以下趋势对妇女与水、环境卫生以及人类住区的关系有着重大影响。

A. 水作为一项人权

39. 国际人权法律明确规定了水权：所有人都有权利得到维持生命及满足基本需要所需水量。⁶ 2002 年，经济、社会及文化权利委员会（第 15 号一般性意见）承认水为一项人权：“水权是一项不可缺少的人权，是人有尊严地生活的必要条件……。水权保证人人能为个人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便于汲取的供水。”在同一条意见中，委员会还提及“不得剥夺一个民族自己的生存手段”。

40. 水权被认为是世界最重要的社会经济权利条约《经济、社会、文化权利国际盟约》规定的住房权、能达到的最高健康水准权和食物权的一个组成部分。⁶ 人权标准适用于各国政府（和其他行为者），不论它们如何安排水服务。这些标准包括下述要求：没有歧视地提供方便的饮用水。

41. 在南非，免费向所有公民提供最低限量用水。该国相对丰裕的税收基础为实行这项措施提供了便利。这还表明，有必要实行累进水税和通水费补贴等，以便保证人们、特别是穷人以可承受的价格获取最低限量的用水。

42. 目前，水资源综合管理方面主要采取基于竞争的方式，由部长和较有势力的利益有关者为水权游说。这种竞争方式往往将注意力集中在法律意义上的水权问题上，通常与土地权有关。由于大多数土地为男子所有，因此，水权被赋予男子，而不是妇女。

方框 10. 对菲律宾萨拉戈萨岛居民来说，用水取决于潮水涨落。涨潮的时候，以妇女和儿童为主的一群人划着小船来到大陆上由市政府提供的唯一共用水龙头边。他们用塑料容器接水，洗澡和洗衣服。许多人每天划船往返两小时，还不算在水龙头前很长的排队等候时间。岛上也有一些共用水龙头，但是这些水龙头不好用。这种情景在菲律宾到处可见。这便是为何最近结束的全国农村妇女大会呼吁将增加获取水服务的机会作为一项人权；来自农村妇女组织的 280 人出席了该会议。会议要求政府将基本社会服务的公共开支的优先顺序排在全国债务批款之前，债务批款占全国预算的 48%。

资料来源：Agnes Balota, Tambuyog 发展中心。

B. 水资源私有化

43. 全球化的效果愈发不平衡，而且具有明显的性别层面。私有化是全世界水危机的一个侧面，该危机正对妇女的生活状态产生深刻的负面影响。全球各国水资源的管理越来越多地由国际金融和贸易机构决定，如世界银行、国际货币

基金组织和世界贸易组织。私有化的促进是通过各种结构调整方案、贷款条件、减轻贫困战略、国际发展援助以及各种区域贸易安排（例如北美自由贸易协定和美洲自由贸易区谈判）“与贸易有关的”政策加以进行。

44. 对那些债务累累、受到将债务偿还置于社会开支之上的结构调整政策限制的国家来说，提供人的基本服务正变得日益困难。由于各国政府迫于国际机构和区域银行及各种贸易协定的压力，放弃对国内水系统的控制，跨国公司介入国家及地方水供应达到前所未有的程度。

45. 传统公共服务私有化的全球趋势，致使公民及各国政府在水管理决策方面的民主参与程度降低⁷。政府本身的技术人员和专家往往流失，与此同时，权力集中在单一公司的手中，政府没有能力收回对水服务的管理权，使得公司得以将其利益强加于政府。随着水日益受利润驱使，水资源管理缺乏对扩大低收入消费者用水机会的承诺，导致断水、管理监督不严、缺乏对当地消费者需求的问责制，以及基于支付能力（也就是价格的可承受性，而非支付意愿）的不平等服务质量。

46. 水的私有化，乃至所有其他自然资源的私有化，正在日益侵犯全世界人民的权利和生活，对贫穷的妇女和女孩的影响尤为严重。水的私有化依靠传统的性别角色，也就是主要由妇女和女孩负责供应全家的用水，致使性别不平等现象得以继续存在。私有化政策给妇女造成格外沉重的负担，其形式包括水价飞涨、断水、水质下降以及健康和环境卫生方面的危害。总的来说，没有考虑到贫穷妇女必须作出选择。

47. 在反对将公共水服务出售给跨国公司的斗争中，例如，玻利维亚科恰班巴、美国亚特兰大和达累斯萨拉姆妇女发挥了关键作用（另见以下方框 11）。她们认识到水权是一项人权，认为政府应当继续对公共服务及公共资源负责，保证人人、特别是穷人和妇女，安全地使用干净和价格可承受的水资源。

方框 11. 在乌拉圭的马尔多纳多地区，在一个未经正式民意协商、受到民众抵制的进程中，水被私有化，实行了根据与国际金融机构协议制订的政策，在此之前，水服务一直不成问题。在较贫困地区，邻里组织奋力保护社区水塔。公用水和环境卫生部在全国不同地区安装了水塔，以确保在那些民宅没有饮用水管道的地区可以得到饮用水。私人公司介入后，第一个行动就是拆除水塔，这种策略旨在使人们为住宅接通水管支付高昂费用。付不起接通费的公民将无法用水。

主要由妇女管理的圣安东尼奥区的居委会，成功地游说地方当局保留社区自来水。现在，社区水塔不仅向本社区的家庭供水，而且还向来自附近其他地区的居民供水，那些地区的水塔被拆除，或者居民因付不起昂贵的水费而被断水。但是，缺乏资源意味着服务质量非常差。

资料来源： Juan Berhau，国家卫生工作人员联合会，和 Carlos Santos，乌拉圭地球之友。

C. 全球环境变化，包括气候变化

48. 妇女极易遭受环境变化、包括气候变化的影响。水资源来源的变化日益严重，而且变得更加无法预测，在某些时期，或是来源过多（水灾），或是缺水（旱灾）。极端的天气状况增加汲水的负担，并威胁妇女的生计和生命。由于妇女在农业生产和资源收集及管理方面的作用，生物多样性可能出现的变化严重影响到妇女。此外，因为妇女一开始便处于不利地位，而且普遍存在两性的不平等现象，因此，需要更多时间重建和恢复其生计。

49. 在各种灾难中，妇女伤亡人数众多。尤其是当妇女没有得到及时的警告或其他关于各种危险和风险的情报；或者当她们受文化和社会方面的制约在行动方面受限制或在其他方面受影响。各种案例研究表明，妇女经常遭受危险状况及其后产生的灾害严重影响。她们经常面临家庭和社区工作量的增加；工作场所及手段的丧失；照顾责任的增加；以及家庭暴力及性暴力危险的扩大。在各种灾难（无论大小）期间，妇女的工作量大大提高，而她们在为了生存和恢复而获得资源、尤其是土地和水资源方面却受到限制。

50. 经常应付各种“日常”灾难的妇女，发展出各种适合当地情况的办法，来减少风险和应付自然灾害。她们在各社区和家庭防灾、备灾和救灾方面发挥重要作用，但经常被各种机构和组织所忽视。灾后恢复努力也经常没有认识到妇女的能力，实际上，这会加重或加剧现有两性及其他方面社会不平等现象。

51. 气候变化的辩论和研究仍缺乏顾及男女平等的方式。然而，从防灾和减灾中所吸收的教训表明，性别观点在理解和应付总的环境变化、尤其是气候变化（及相关的水资源周期变化）的后果方面是必不可少的。

方框 12. 在埃及亚历山大，妇女保健与环境管理之间已建立一种创新的伙伴关系，并很快将把紧急情况管理包括在内，以便培训训练人员。女孩被培训为“环境宣传员”，因此使她们能具备环境健康非传统领域中的能力。

在尼泊尔，开始实施一项参与性灾难管理方案，办法是将男女分成两组，讨论妇女与男子的不同需求及优先事项，然后，举行一次联合执委会会议，界定和通过她们的投入。在许多小组里，妇女积极参与的人数超过男子，因此，妇女参与减少风险的比例增加。此外，妇女也在男女混合小组中占领先地位，表明通过该方案他们的能力已得到加强。

资源来源：国际减少灾害战略专家组会议：“环境管理和减轻自然灾害：性别观点”，2001年11月6日至9日，安卡拉。

D. 妇女作为变化的推动者

52. 世界各地的妇女正在动员并要求能听取她们的声音。她们从当地村庄到全球决策舞台的行动，是变化和转变的推动力。妇女正在地方、国家和全球各级进行宣传，要求对人类生存所必须的水资源及其他自然资源采取注重人权的方针。

53. 自 1975 年国际妇女年世界会议，到联合国妇女十年（1976 年至 1985 年）以及 90 年代举行的全球各种专题会议和首脑会议，妇女积极参与制订经济、社会、政治和可持续发展的政策，她们收集实况，制订策略，要求建立问责制，游说，建立网络并建立联盟。许多妇女在争取安全、负担得起和能够获得安全饮用水的斗争中成为积极的领袖。

54. 2000 年海牙举行的第二次世界水论坛上，妇女团体在关于着重性别观点的水资源可持续问题游说中联合力量所作出的努力，为成立两性平等与水问题联盟（见 www.genderandwateralliance.org）打下基础。妇女环境与发展组织也积极参与促进在涉及获得饮用水决策中纳入两性平等的观点。

55. 妇女与环境工作者、人权活跃分子以及水和公共卫生部门的专业人员建立的国际联盟，正在为可持续管理水资源产生大量成果。共同合作致力于实现水、性别和贫穷方面可持续发展的组织所建立的全球网络，已经发挥全球协同作用，将性别作为贯穿各领域的问题纳入综合水资源管理。以下方框载有妇女组织在该领域所作努力的例子。

方框 13. 1991 年，在切尔诺贝利核灾难发生之后，一批年轻母亲采取主动行动，成立了 MAMA-86，作为基辅市一个公共组织。今天，MAMA-86 组织变成一个全国环境问题非政府组织网络，在乌克兰各地区共有 17 个组织，而且在欧洲妇女致力创造共同未来组织中是一个积极的合作伙伴。

方框 14. 在乌克兰，水的状况十分严峻。1997 年，与网络的 11 个组织一道，MAMA-86 组织开始其乌克兰饮用水运动。通过定期收集资源，以及关于饮用水质量的独立研究和有关该问题的公众辩论，一项早期的主动行动涉及乌克兰缺乏公布资料的作法。自 2001 年以来，MAMA-86 组织一直在实施一项技术解决办法的方案，改善城乡地区获得安全饮用水的状况。另外还开始一项广泛的公共宣传和教育活动，通过一切现有的渠道、包括电台和电视台来传播资料。MAMA-86 关于水问题运动的主要目标是，保护乌克兰饮用水的来源，办法是采取各种新作法，如生态卫生和有机农业生产、公共教育、游说以及开发由地方社区经营的试点项目。

资料来源：Anna Tsvetkova，MAMA-86 组织。

方框 15. 在巴基斯坦俾路支省 Hoto 村庄，妇女遵从严格的深闺制度。1994 年，一个参与行动研究小组前往该村庄，协助改善其水资源管理。在长达一年的时间里，男子不允许该小组会见妇女，最后，妇女还是得以参加一次联合会议，制订解决饮用水问题的办法。男人建议，将原来政府供水系统的分配管道延长到没有得到服务地区的所有家庭。妇女则提出反建议，建议在一个尚未开发的土地上建设一个新的蓄水池，这将能向不再运作的公共水塔供水。该社区最后采用了妇女的解决办法，该办法更富有成本效率。

这在该村庄是一项重大变化，现在，妇女已积极决策，她们的生活已出现重大变化，如卫生教育等。最重要的变化是，她们要求向其女儿提供教育：1998 年，在该村庄开办了一所新的女子学校。具有传统观念的领导对该项目的结果印象深刻。目前其他村庄正采取相同办法。

资料来源： Maria Angélica Alegria/两性平等与水问题联盟，2004 年。

方框 16. 1995 年，喀麦隆 Nhouonda 社区水管理系统几乎快要瘫痪。该村庄以男子为主的管理委员会无法运作，村里的妇女拒绝支付月费。前来援助该社区的一个外来专家小组鼓励该村庄妇女参与解决问题。

结果，购买了新的管道，更换漏水旧管道，而且修理了破旧的阀门。她们还选出一些人员收集供维修用的月费。居住在水塔附近的所有妇女组织起来定期清洗该水塔。在后来举行的一次会议上，当男子表明，他们将不会根据妇女作出一些决定进行合作时，妇女公开表明，她们有办法处罚男子，例如她们将拒绝向他们提供食品。一名年青男子表示担心，如果妇女知道的太多，有可能引起村庄出现离婚的现象。一名妇女站起来质疑他，指出以前村庄便已出现离婚的现象。这便导致妇女与男子就该社区的问题进行一次重大辩论。一个青年组织目前在社区水管理方面采取更加坚决的行动。

资料来源： Maria Angélica Alegria/两性平等与水问题联盟，2004 年。

方框 17. 卡纳维拉列奥河向哥伦比亚拉塞雷纳镇的 3 800 名居民供水，该河流污染严重。1995 年，该社区妇女努力确保在社区行动委员会中的领导职位，最终在一些热忱的男子支持下，她们获得成功。当地居民法维奥拉·戈麦斯回忆说，“刚开始十分困难，所有组织是由男子操纵，但妇女想要参与时，我们必须将意见强加给他们。这是一项困难的事情，但我们让他们看到我们也是能干的，我们能做得比男子更好”。当妇女担任领导职位之后，建成了水处理厂。自那时以来，在许多方面出现改善。居民戈麦斯女士说，“例如，腹泻和其他儿童皮肤病减少。”当卡利发生霍乱时，拉塞雷纳没有发生。

妇女在社区发展中继续发挥主要作用。集体参与改善了电力供应，铺路、收集垃圾以及修建一所学校和一个保健中心。

资料来源： Maria Angélica Alegria/两性平等与水问题联盟，2004 年。

方框 18. 自 2002 年在海牙举行第二次世界水论坛以来，欧洲妇女致力创造共同未来组织、荷兰妇女委员会和越来越多的国家及国际合作伙伴共同致力于水、可持续发展和性别问题。在合作伙伴的共同努力下，她们制订了妇女促进水倡议，该倡议集中在妇女全面与平等参与综合水管理。妇女促进水倡议现已成为一个现有地方妇女团体和社区发展组织的全面合作伙伴关系。该倡议促进妇女能够在当地采取行动并在全球联合起来。

最近的活动包括收集和分发资料，作为中间人组织各种活动，进一步加强各种成功的活动，地方合作伙伴联合开发项目，制订成功和失败的指标，以及促进在水和公共卫生部门针对性别的预算编制。已制定的一套资料，包括荷兰的妇女团体与它们在发展中国合作伙伴之间建立合作伙伴关系的良好作法。在今后几年里，预计这种办法将能推广和加强其他当地合作伙伴关系。

资料来源： Alice Bouman-Dentener，欧洲妇女致力创造共同未来组织，2004 年。

五. 建议

56. 作出了下列建议：

(a) 注重人权的方针

- 获得水资源是一项基本人权，对实现两性平等、可持续发展和减轻贫穷至关重要。
- 各国政府最终需要负责满足人的基本需求，包括向妇女及其家庭提供充足的水和环境卫生。
- 批准《消除对妇女一切形式歧视公约》，取消保留意见，确保充分实施该公约。
- 承认在战争和冲突状态中污染水和环境的资源是一项危害人类罪。

(b) 妇女获得和控制水及土地

- 确保妇女获得和拥有土地。
- 承认妇女获得水资源直接涉及获得土地的问题，消除阻碍妇女拥有或继承土地的宪法及法律的障碍。
- 地方政府应支持保护水资源免遭污染，并提供适当和能够负担得起的当地拥有的技术，这些技术能支持社区努力，尤其是妇女。
- 地方政府有责任促进有效地将权力下放，办法是将中央政府的责任和资源转移给地方政府，作为服务的提供和管理。
- 中央政府应集中注意通过有利于穷人和提供平等服务的条例及关税。

(c) 妇女获得环境卫生的机会

- 注重性别问题对于环境卫生设施至关重要，因为在学校能获得供水和环境卫生设施，能使得女孩获得教育，而且靠近住家的供水点和公用厕所的地点能减少对妇女的暴力行为。
- 成功和有效利用环境卫生设施，将有赖于男女参与选择这种设施的地点及技术，妇女在将行为规范灌输给子女方面也发挥关键作用，包括那些与清洁有关的规范。
- 国家政府应确保公共卫生政策对性别问题有敏感认识，办法是通过使妇女参与决策过程。有关性别方面的规定应当既满足现实的需求，也满足战略需求。

(d) 将性别观点纳入主流

- 所有供水和环境卫生机构采取和执行一项性别平等政策，确保将性别观点纳入政策、方案、预算和项目的主流。这也应包括对性别问题有敏感认识的监测和评价制度。
- 确保国家环境卫生政策对性别问题有敏感认识，办法是促使妇女能够参与决策过程。关于性别问题的规定应当既能满足现实需求，也能满足战略需求。
- 在机构一级制定和利用将性别观点纳入主流的手段，包括按性别划分的数据、性别问题分析、性别均衡、从性别角度审查国家报告的过程、注重性别问题的预算编制倡议以及对性别问题有敏感认识的指标（尤其是涉及实现《千年发展目标》和《约翰内斯堡执行计划》的多项主题的指标）。
- 必须在综合水资源管理中采取针对性别预算编制倡议，以确保关于两性平等、消除贫穷、可持续发展和基于权利的施政的承诺能够得到履行。
- 对供水机构的所有工作人员进行性别方面的培训，并提高他们的认识。应制订关于性别和贫穷问题的培训材料，这些材料应专门针对国家各部委和供水公用事业委员会中的高级管理人员和工作人员；市政委员及工作人员；工程师和工程学院；金融和规划部门，以及在业务操作及维修方面的工作人员。
- 制订一套在与水资源有关的各分部门中为穷人扩大两性平等及社会正义的全球标准。这些标准应纳入国家有关千年发展目标的报告中。

(e) 促进妇女参与和增强妇女权能

- 水资源管理必须是民主和具有透明度，而且应代表人民、尤其是妇女的需要。作为世界各地主要汲水者，必须承认妇女作为决策过程中的主要利益有关者。各国政府必须在各级作出决定和决策方面与利益有关者协商，并建立和加强促进所有利益有关者参与的机制，尤其是贫穷妇女、土著人民、以及因种族、族裔、经济地位、年龄及宗教而处于不利地位的其他群体。
- 促进妇女平等参与（50%）各级的水资源领域。由于妇女在历史上所处的不利地位，促进妇女平等参与各项活动是至关重要的。
- 政府、非政府组织和捐助者之间的合作伙伴关系应正规化，核心资源应提供给妇女问题非政府组织和以社区为基础的组织，使它们能够在制定和执行政策及项目的所有关键阶段作出有意义的贡献。
- 将资源分配给妇女组织，用于涉及水、环境卫生及人类住区有关的项目，包括水资源管理，能力开发，在与水有关的专业方面培训妇女。

(f) 私营部门参与水资源的管理

- 必须将水主要界定为公共财富和人权，而非仅仅作为在公开市场能够进行贸易的商品。作为公共财富，水资源的管理必须能满足社会需求，以及促进环境可持续性，而非为了短期利益。
- 承认诸如水等商品和服务的私营化会对妇女、尤其是对贫穷妇女的生计产生具体的影响。
- 将责任从政府转移到大型私营公司会产生许多问题，因为追求利润经常会取代人的需求和权利。有利于将公用事业私营化的政策基本上对于这些事业所应当照顾的人民不负责任。
- 要求私营部门公开它们与供水有关业务的详情，包括关于周转金、利润、提供服务地点的数量、平均成本、资本开支、与母公司的交易以及拖欠的债务等。

(g) 调动资源

- 将向民间社会团体提供资金和其他资源，尤其是那些注重妇女问题的团体，同时承认妇女是全面的合作伙伴，而非只是供水和公共卫生项目的接受方，以便扩大贫穷妇女和女孩能力的加强和开发。另外，也应根据妇女团体自身的优先事项将资金提供给妇女团体。

(h) 从性别角度看待人类住区

- 寻求、确认和酬报妇女团体的专门知识，优先事项及解决办法。向这些组织提供资源，以便能够丰富、扩大和巩固她们的知识和技术基础。
- 利用机构专门知识、资源和联系，向基层的主动行动提供支助。另外，还要加强扩大基层的各种作法。
- 扩大现有基层专门知识的渠道，并创造新的渠道，以便进入各决策层、政府行政管理部门，以及在诸如媒体、基金会、银行及教育机构等民间社团中的决策。
- 支持地方机构与基层妇女团体建立伙伴关系的主动行动，作为建设机构能力的办法。
- 确保各种资源和资料能够提供给基层妇女团体。
- 向基层妇女提供资源和有利的决策环境，以便在实地中测试通过同侪学习过程所总结出的办法。
- 使基层妇女能够制定本身的标准来评价成功。

注

¹ Barlow, Maude 和 Clarke, Tony. “蓝金：制止公司偷窃世界水资源的斗争” (New Press, 纽约), 2002 年, 第 76 页。

² “艾滋病病毒/艾滋病与性别平等”, 性别平等与发展简要说明, 世界银行, 2002 年, 见 www.worldbank.org/gender/resources/briefing/hiv aids, pdf。

³ Baylies, C. “艾滋病对非洲农村家庭的影响：是否如同任何其他震撼？”《发展与变化》第 33(4) 号：2002 年, 第 1 卷, 第 611-632 页。

⁴ 关于 Swayam Shikshan Prayog 在 Maharashtra 和 Gujarat 灾后重建方面经验详情, 见 www.sspindia.org。关于土耳其支助妇女工作基金会经验的详情, 见 Ackar, S. (2001 年) 基层妇女集体在灾后工作中的作用：可持续合作伙伴和善政的潜力。为 2001 年 11 月 6 日至 9 日在土耳其安卡拉举办的关于“环境管理与减轻自然灾害：性别观点”国际减少灾害战略专家组会议编写的 (土耳其马尔马拉地震经验教训)。

⁵ 妇女环境与发展组织 (2001 年), 实现适当的平衡：促进变革的战略。 www.wedo.org。

⁶ 妇发基金“促进和保护全球化和贫困女性化情况下的妇女的水权”见 www.unifem.org。

⁷ Yaron, Gil “最后的领域：关于全球十大水公司与世界最后的公共资源私有化和公司化” Polaris 研究所, 2000 年, 第 3 页；见 www.polarisinstitute.org。