



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/20
14 July 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
增进和保护人权小组委员会
第五十六届会议
临时议程项目 4

经济、社会和文化权利

享受经济、社会和文化权利与促进实现饮水供应 和卫生权之间的关系*

特别报告员哈吉·吉塞先生的最后报告

* 大会在第 53/208B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务部门，应在文件的脚注内说明延误的原因。本文件迟交，但未按规定说明原因。

概 要

本文件包括特别报告员关于享受经济、社会和文化权利与促进实现饮水供应和卫生权之间的关系的最后报告。特别报告员支持这样一个前提，即所有民族不论处于发展的哪个阶段及其社会和经济状况如何，都有权得到数量质量均满足其基本需要的饮用水。

饮水和卫生权构成国际公认的人权的一部分，可以被认为是实现其他人权的一项先决条件。《世界人权宣言》在第二十五条第(一)款中可论证地含蓄承认了饮水和卫生设施权，该条写明：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗。”经济、社会和文化权利委员会在第 15 号一般性意见中更具体地指出，饮水权构成《经济、社会、文化权利国际盟约》的一部分。该委员会进一步声称，饮水权与健康权和食物权是密切联系的。

对发展权利的充分享受，部分地受到了水的不平等分配和缺乏可持续的卫生系统的妨碍。饮水权与其他国际公认的人权之间的关系到了影响和平与安全的地步，因为不能确保所有人获得适足的水已经引起了冲突。在最坏的情况下，世界某些地方日益严重的水的匮乏可能导致国际冲突。

特别报告员在本报告中提出了各种建议，这些建议如果加以实施，可以有助于促进饮水权和卫生权的实现。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 2	4
一、各国政府和国际组织的通信	3 - 14	4
二、一般考虑.....	15 - 22	6
三、饮水和卫生设施权的法律基础	23 - 44	9
A. 国际法和饮水权.....	23 - 34	9
B. 关于饮水权的国家法律标准	35 - 39	11
C. 关于卫生设施权的国际法和国家标准	40 - 44	13
四、饮水和卫生设施权的落实	45 - 61	14
A. 与饮水有关的权利和义务	45 - 48	14
B. 与卫生设施权有关的权利和义务.....	49 - 50	15
C. 落实饮水和卫生设施权的措施	51 - 61	16
五、结论.....	62 - 63	19

导 言

1. 防止歧视及保护少数小组委员会在第 1997/18 号决议中决定委托哈吉·吉塞先生起草一份关于促进人人享有饮水供应和卫生服务的权利问题的工作文件。吉塞先生在第五十届会议上向小组委员会提交了这份工作文件(E/CN.4/Sub.2/1998/7),小组委员会在第 1998/7 号决议中,决定任命哈吉·吉塞先生为特别报告员,对这个问题进行详细的研究。这项决议经由人权委员会第 2002/105 号决定批准。

2. 吉塞先生向小组委员会第五十四届会议提交了初步报告(E/CN.4/Sub.2/2002/10)和进度报告(E/CN.4/Sub.2/2003/WP.3)。本报告就是特别报告员的最后报告。

一、各国政府和国际组织的通信

3. 在委员会第 2002/105 号决定和小组委员会第 2003/1 号决议中,请各国政府、联合国各机关和各有关机构向特别报告员提供有关资料。从奥地利、阿塞拜疆、玻利维亚、希腊、墨西哥和瑞士等国政府;联合国经济社会事务部;联合国环境署(环境署)、联合国粮食和农业组织(粮农组织)和世界卫生组织(卫生组织);以及经济合作和发展组织(经合发组织)收到了资料。

4. 奥地利政府表示全力支持根据《千年宣言》和《关于可持续发展的约翰内斯堡宣言》所确立的各项目标。该国政府认识到获得充足的饮水和卫生设施的重要性;但是,在确保这种需求方面提出的各种问题需要在国家一级予以处理。该国政府表示认为,无论是从法律还是从实际的角度来看,国家当局应该建立必要的框架,来确保能够获得水。在确定有关水资源的所有权的问题和水的分配问题方面,国家当局的作用是关键性的。小组委员会在审议与水资源的使用相关的各个方面时,应当考虑到其他国际机构所做的工作,以避免精力的重复。

5. 阿塞拜疆政府向特别报告员通报了它在有关保护和使用水资源的政策方面所进行的改革。该国的部分地区确实缺水,需要在河流上建造管理结构,以及将某些河流的流水重新分配到受影响地区去。

6. 玻利维亚政府说,在进入有关饮水管理权的讨论之前,必须记住,在该国,水的获得是按照发展中国家始终面临的困难和限制来提供的。该国正面临着一场可

怕的经济危机，因此必须对国家预算进行大刀阔斧的改革，从而造成影响到公共行政管理所有级别的大幅度削减。

7. 希腊政府称，在 2003 年 12 月，以一项关于水的保护和水资源可持续管理的法律为形式的新的立法和机构框架生效了。根据这项法律，该国政府在水的管理方面采用了一种革新和全方位的做法。该国关于水资源管理的可持续发展国家战略(2002 年)、有效保护水生态系统，以及使得所有的地表水和地下水水体达到高质量标准，都是与关于水供应和卫生，以及关于综合水管理和水效率计划的约翰内斯堡执行计划相一致的。

8. 墨西哥政府提出，人权是不可分割的，经济、社会和文化权利对于实现人权具有根本的意义，反过来，人权又与获得诸如水和卫生设施这类基本服务密切相关。正在是在这个范围内，该国政府通过国家水委员会建立了一项国家水力方案(2001 至 2006 年)，旨在确保获得饮水。

9. 瑞士政府声称它致力于促进包括经济、社会和文化权利在内的人权。该国政府在提到经济、社会和文化权利委员会第 15 号一般性意见时表示，特别程序和条约机构应当格外注意它们各自受权范围内的饮水权，以及食物、健康和住房权。饮水权与其他经济、社会和文化权利密切相关，各项国际人权盟约和其他人权文书没有特别提及饮水权并不排除它作为一项独立的权利存在。在这方面，该国政府建议就获得饮水的权利的具体性及其与其他经济、社会和文化权利的关联进行一个回顾的过程。

10. 粮农组织强调了它的立场，即认为获得水的权利是食物权的一个组成部分。在这方面，确保维持生存的农业能够获得充足的水的必要性，常常可以相等于为了饮用的目的利用水，并且应该以同样的方式予以保护和置于优先地位。特别报告员很高兴收到粮农组织寄来的立法研究：第 79 号：关于使用水的人的组织的立法——一项比较研究，2003 年；第 80 号：编写关于水资源管理的国家规则——原则和实践；以及第 81 号：水法的行政管理，2003 年。

11. 环境署声称，在审议有关获得水的权利的问题时，必须增强考虑到环境，以便强调，在环境方面不可持续的水的利用会使得饮水和卫生权利的实现变得困难。作为一例子，环境署提出，如果水受到严重污染，将不仅会损害生态系统，而且还会限制人类将其用作饮水。此外，没有卫生设施会使得环境质量下降，减少水

的可获性，并且促使水媒疾病发病率的增加。因此，在环境方面可持续的水的利用直接关系到饮水供应和卫生设施权利的实现。

12. 可持续发展司向特别报告员通报，可持续发展委员会在其第十二届会议(2004年4月14日至30日)上对有关水、卫生和人类定居的问题进行了审议，这些问题相当于该委员会在2004-2005年执行周期中工作的主题重点。在主题讨论期间，强调了将水资源维持在公共领域中的重要性，并且还提到了秘书长关于淡水管理的报告(E/CN.17/2004/4)，以及确保能获得淡水的需要；与此同时，着重指出这样一种看法，即获得饮水的问题已经移到国际议程高度重要的地位，目前已经被公认为一种“基本人权”(第71段，引自第15号一般性意见)。

13. 经合发组织寄送了它的一份题为《水服务的提供和定价的社会问题》(2003年)的出版物，这份出版物对家庭水服务是否支付得起的问题与当前旨在解决经合发组织国家的支付力的社会措施一并加以考察。这份出版物还研究了私营部门在将社会因素纳入制定水价的决定方面的潜在作用，因为有些经合发组织国家还没有符合对“取得”公共水供应和废水收集和处理的公共卫生要求。

14. 卫生组织向特别报告员通报了有关它目前与美国科学促进协会以及住房权利和迫迁中心水权方案一起编写的一本关于水权的手册的情况。卫生组织预期这本手册将于2004年最后定稿。据描述，这本手册是政府、国际机构、公民社会和私营部门的决策人和实际工作者的一种工具，将有助于处理在改善获取水的状况的过程中发生的实际困难，以及这些部门在行使水权时可以发挥的作用。这本手册将通过论证可以利用水权和人权机制来影响这个领域的治理，以及怎样可以利用现有的资源来扩大净水的基本获取，来补充第15号一般性意见。虽然这本手册的重点放在获取水供个人和家庭使用上，但是它也审视了卫生问题，因为这个问题与水权问题有着错综复杂的联系。

二、一般考虑

15. 特别报告员在他前几次报告中考察了水作为生命要素和各地文明保持活力和取得成功的关键因素。特别报告员指出，在世界许多地方，水，无论是以饮水的形式作为维持生命所必需的必要资源，还是它在健康、卫生和社会经济发展方面

多维的使用中，其供应都是极为有限的。特别报告员还指出，饮水和卫生服务的供应促进健康，并对社会福利和经济生产力作出贡献，从而体现了基本人权的享有。

16. 如同他前几次报告中所提到的，特别报告员查明，世界人口的很大一部分，即大约 11 亿人没有安全的饮水供应，将近 24 亿人无法获得个人卫生的卫生设施。¹ 卫生组织估计，每天有 5,483 人患痢疾死亡，使得每年死亡人数高达 200 万。不少其他疾病，诸如霍乱和沙眼，都与缺乏水、卫生设施和卫生服务有关。² 这些后果产生于这样一个事实，即只有有限数量的人，尤其是在发展中国家，能够获得质量可以饮用的水和适足的卫生设施。

17. 虽然卫生设施常常受到忽视，但是它在维护生命方面的关键作用也为越来越多的人所认识。参加 2002 年世界可持续发展首脑会议的国家保证，在 2015 年之前要将无法获得卫生设施的人口比例减少一半。这个保证补充了《千年宣言》的承诺，即要将无法获得或支付不起安全饮水的人口比例减少一半。世界许多地方没有适足的卫生系统也造成了社区赖以生存的水源受到广泛污染。水的排泄物污染的存在是痢疾的主要原因之一。千百万儿童由于与排泄物有关的疾病和肠道寄生虫的传染而变得营养不良、身体发育受阻和智力迟钝。³ 适足的卫生设施对于促进和保护人类尊严和隐私也很重要。正是在这种情况下，卫生组织提出“提供卫生设施是一项关键性的发展干预——没有卫生设施，一生疾病缠身，没有尊严可言。”⁴

18. 在许多社区内，主要在农村地区，卫生设施的缺乏使妇女处于这样的境地，即解手使她们遭到骚扰和性暴力，要不，她们不得不等到晚上，而这种选择可能引起严重的内脏损害。学校里缺乏分隔、适足的卫生设施是阻止女童上学的一个重大因素。与此成为对照的是，受益于提供这类设施的方案的女童入学率增加了 11%。

19. 穷人和其他边缘群体是水 and 卫生设施缺乏的首先受害者。缺乏水和卫生设施还损害了穷人种植粮食和从事产生收入的活动的能力。由于缺乏水和卫生设施而导致的疾病使得穷人背上高额保健费用的包袱，并失去工作糊口的能力。许多穷人依赖非正规的水贩子供应水，他们往往支付高昂的价钱购买饮水，因而影响了这些人支付诸如食品、住所、衣着、住房、保健和教育的能力。妇女和儿童常常承担从很远的距离取水的传统任务，从而影响了他们的健康、接受教育、谋生糊口的能力以及使他们容易受到暴力侵害。⁵

20. 消耗水最多的部门是农业，这是粮食生产和农民生计的根本。虽然近几十年来，全球的粮食供应大致上与人口的增长同步，但是将近 7.77 亿人民无法得到充分、适足的粮食供应，因为他们没有资金购买粮食，或者对那些仅能糊口的农民来说，没有足够的资金种植粮食。⁶ 加剧这种现象的一个因素是，贫困农民无力获取传统的或新的水源。在这方面必须指出，经济、社会和文化权利委员会在其第 15 号一般性意见中确认，在适足的粮食的权利和水的供应之间存在着一种联系。该委员会申明，“应该关注确保弱势和边缘化的农民，包括农妇，能够平等地获得水的供应和受益于水务管理系统，包括可持续的雨水收获和灌溉技术”第 7 段)。应当着重指出，消除饥饿和营养不良现象及保证所有人得到适当营养的权利，是《社会进步和发展宣言》的关键目标之一。《经济、社会、文化权利国际盟约》明确规定，这是一项“人人享有免于饥饿的基本权利”(第十一条，第二款)。

21. 特别报告员在他的初步报告中讨论了全球缺乏安全饮水的原因，以及保护水所需要的管理方法。概括说来，已经查明对于水质的主要威胁包括：气候变化引起的不断改变的天气模式、流域的破坏、依靠大量使用农药和其他化学品的有害农业实践、因缺乏卫生设施而产生的人类和动物废料，以及有害废料的倾倒等。许多发展中国家没有资金处理城市和工业废料。由于工业和农业未能有效地使用水造成了水的短缺。在很多情况下，伴随这种现象而来的是缺乏适足的抽水技术和缺乏实施这种技术的资金。

22. 应该指出，在所有地理区域以及在几乎所有国家里，有充足的水可供每个人的基本需要。主要的难题是分配问题，包括供应网络和设施的存在，以确保水质过得去。另一个问题在于缺乏充分的水基础设施将水输送到千家万户或其附近，或使得社区能够获取地下水。权利遭到剥夺的城市和农村地区在发展和维持基础设施时往往受到忽视或根本置之不顾，并且没有得到小规模水净化技术的协助。正如第 15 号一般性意见所述，许多国家在昂贵的，只面向少数特权阶层的供水设备和供水设施上投资，而不是在有益于广大人口的供水设备和供水设施上投资(第 14 段)。

三、饮水和卫生设施权的法律基础

A. 国际法和饮水权

23. 饮水和卫生设施权是国际公认的人权的一部分，可以视为行使其他人权的一个基本要求。全世界对于饮水权的支持声势浩大，而认识到卫生设施权的人也越来越多。⁷ 得到供应饮水是实现其他人权的一项先决条件，在两项公约，即《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》中特别提到饮用水问题。根据 1977 年在阿根廷马德普拉塔举行的联合国水事会议通过的《行动计划》，人人有权得到数量和质量均满足其基本需要的饮用水。共同商定的前提是，所有民族不论处于发展的哪个阶段及其社会和经济状况如何，都有权得到数量和质量均满足其基本需要的饮用水。

24. 第 15 号一般性意见指出，水权是《经济、社会、文化权利国际盟约》的一部分。《盟约》第十一条第一款具体列举了产生于实现相当的生活水准的权利并为实现这些权利必不可少的若干权利，“包括足够的食物、衣着和住房”。使用“包括”一词表明所开列的各种权利并不是打算详尽无遗的。委员会认为，水权属于保证相当的生活水准所必需的担保物之列，特别由于这是维持生存的最基本条件之一。

25. 委员会还认为，水权与健康权和食物权紧密相关。同样，《世界人权宣言》在其规定中已经可论证地含蓄承认了这项权利，该条写明：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗”（第二十五条第(一)款）。特别报告员的初步报告详细论述了饮水权与其他国际公认的人权之间的关系。对这些联系的概括必须包括人权与和平与安全的联系，因为不能确保所有人获得适足的水已经引起了冲突，主要是在地方一级。⁸ 各国之间关于分享水资源的问题通常是进行合作，而不是发生冲突的。但是，世界某些地方日益严重的水的匮乏可能导致国际冲突。

26. 关于自决权问题，各国必须有能力代表其全体公民，在没有不正当干涉的情况下，对水资源实行控制。《经济、社会、文化权利国际盟约》第一条第二款确认，“在任何情况下不得剥夺一个人民自己的生存手段”，其中应该包括水资源。

27. 发展权利的享受，部分受到了水的不平等分配和缺乏可持续的卫生系统的阻碍。许多水和卫生项目无视受益者在规划和执行这类项目中的直接作用。《发展权利宣言》申明：“人是发展的主体，因此，人应成为发展权利的积极参与者和受益者(第 2 条第 1 款)。该《宣言》还提到各国义务“在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作”(第 3 条第 3 款)。

28. 如果饮用水正日益受到家庭、农业和工业来源的降低质量和污染的话，就不可能有一个健康的环境。这个问题由于对农用化学品，特别是杀虫药的日甚一日的依赖而变得更加严重。第 15 号一般性意见申明，缔约国应采取全面和综合性战略和方案，确保现代和后代都有足够、安全的水”(第 28 段)。

29. 饮用水和卫生设施的权利也关系到其他人权，例如：(a) 生命权——缺乏饮用水和卫生设施的供应危及千百万人的生命；因此饮水权是生命权的一个基本组成部分；(b) 健康权——如上指出，供水的质量和卫生服务的存在对于健康是至关重要的；(c) 适足住房权——获得饮用水的供应是适足住房权的一个组成部分，这一点载于若干国际人权文书中，如《经济、社会、文化权利国际盟约》第十一条第一款，该款规定：“本盟约缔约各国承认人人有权为他和自己家庭获得相当的生活水准，包括足够的食物、衣着和住房”。安全的饮用水和卫生设施是适足住房权的两个关键方面。安全的饮用水和卫生设施也关系到教育权。例如，当无法享有饮水权时，就可能导致不去上学，因为孩子们——常常是女孩——必须走很长的路(常常一天好几次)去从家里带水来。此外，缺乏饮用水和卫生设施损害了穷人种植粮食和从事产生收入的活动的的能力。

30. 在区域一级，欧洲理事会部长委员会通过了《欧洲水资源宪章》，得出了与上面讨论的结论相似的结论。《宪章》第 5 段申明：“人人有权得到充分数量的水供给他或她的基本需要。”在南北美洲，《美洲人权公约关于经济、社会、文化权利的附加议定书》提到居住在一个健康的环境里及获得基本公共服务的权利(第 11 条第 1 款)。《非洲儿童与福利宪章》更加具体规定了各缔约国应该承诺争取全面执行健康权，特别应该采取措施确保提供足够的营养和安全的饮用水(第 14 条第 2(c)款)。

31. 1992 年《越境水道和国际湖泊的保护和使用公约》的《关于水与健康的议定书》(1999 年)在第 4 条第 2 款中，除其他以外规定：“各缔约国特别应该采

取一切适当措施，以便确保：(a) 供应足够的有益健康的饮用水...；(b) 适足的卫生设施...”第5条申明，“各缔约国特别应该遵循下列原则和方法的指导：...(1)应该向人口的全体成员，特别是向处于弱势或遭到社会排斥的人平等供应数量和质量都足够的水。”第6条第1款申明，“各缔约国应该追求达到下列目标：(a) 人人能获得供应饮用水；(b) 向人人提供卫生设施...”。

32. 1998年《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》也在确保水质事项的参与和问责方面提供了一个重要的先例。该《公约》标准关系到水权的享受，包括实际可获性和价格支付得起。

33. 饮水权是每一个人能够获得满足其基本需要的量的水的权利。第15号一般性意见对水权方面基本需要所下的定义包括“个人和家庭使用”(第2段)。本委员会的解释与许多专家的解释是一致的。然而，仍然有一个问题，即“基本数量”是否应当包括某些基本生活用途，例如为非洲几个国家所承认的种小菜地或喂养牲口的水。水权包括家家户户能够获得饮水供应和使用由公共或私人机构管理的废水处理服务。所产生的其他问题涉及是否应该将额外用途的水列入水权之中。

34. 产生的另一个问题是，水权是否包括打算用于商业、工业和农业活动的水。水权与所有其他人权有着密不可分的联系，特别是经济、社会和文化权利，这些权利涉及行使生命权的各个方面。除了空气之外，水是人类唯一不能或缺的自然资源。但是，从概念上和实际上很难得出结论认为，水权自动扩大到其他用途，因为人类有种类各异的需要，往往根据他们的生计而定。这样一种广泛的看法也由于这种资源的短缺和对之相互竞争的需求而复杂化了。一种较好的方法是进一步探索其他人权中常常被人忽视的有关水的方面，尤其是食物权和工作权。无论如何，水当然应该置于公共当局的管制和监督之下。水虽然是一种非常宝贵的经济货物，但是不应该象其他消费品那样仅仅当作一件商品来对待。

B. 关于饮水权的国家法律标准

35. 各国的法律系统正在越来越多地制定承认和保护饮水和卫生设施的权利的立法。在一些国家，饮水权或是载于国家宪法，或是通过各种承认这项权利的国际文书予以纳入。然而，国与国之间的立法标准各不相同，在水和卫生设施的应付价格方面，以及政府在确保人人能够获得水的责任方面尤其如此。

36. 水权在有一些国家载于国家宪法。根据 1996 年 12 月 20 日比利时弗莱米社区的一项法令，每一位用户都有权获得最低限度的电、煤气和水供家庭使用，以便按照通行的标准生活。每一位个人都有权获得作为食物和供家庭和健康需要的饮水质量和数量。从 1997 年 1 月起，每一位居民每年都得到免费供应 15 立方米的水。

37. 在南非，政府建立了一个全面的法律框架，通过《水务法》(1997 年)和《国家水法》(1998 年)来行使水和卫生设施权。根据这些法律，要求水务主管部门渐进地确保人们能够获得有效的、支付得起的、经济的和可持续的水服务。一旦水务主管部门无法向该地区所有的潜在客户供应水——例如由于资源的限制——它必须将提供基本的水和卫生设施置于优先地位。在紧急情况下，一个主管部门必须采取合理的步骤向所有人提供基本的水供应和卫生设施。每年，这些主管部门必须公开报告这项计划的执行情况。该项立法还规定保护不得切断供应——即使用户无钱付款也是如此。虽然各非政府组织和专家们对于发生率很高的切断水供应的情况以及必须确保该法令的这一方面得到落实表示关切，但是南非维持了一项免费供水政策，允许每户每月获得 6,000 公升安全的水。这项政策明显使得弱势群体能获得供水，但是其先决条件是政府必须确保能力不够强的水务提供人有充分的资源来提供这样的免费水。

38. 水权和政府确保落实这项权利的相应义务在下列国家的宪法中明确提及：厄瓜多尔、埃塞俄比亚、巴拿马、冈比亚、伊朗伊斯兰共和国、南非、乌干达、委内瑞拉和赞比亚，在肯尼亚的宪法草案中也提及了。与此相似的是，柬埔寨、哥伦比亚、厄立特里亚、圭亚那、老挝人民民主共和国、墨西哥、巴拿马、瑞士和委内瑞拉的宪法要求政府保护水资源。美利坚合众国的一些州在该州的宪法中载入纯水权，其中包括马萨诸塞州、宾夕法尼亚州和得克萨斯州。100 多个国家的宪法，包括比利时、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、匈牙利、印度尼西亚、荷兰、尼加拉瓜、秘鲁、波兰、葡萄牙、大韩民国、南非、西班牙、土耳其和越南等国的宪法，都承认健康环境的权利。

39. 水权通过几项司法决定经受了考验。在比利时，仲裁法院根据其规约的第 23 条(保护健康环境的权利)承认人人有获得最低限度的饮水的权利。⁹ 在印度，最高法院从生命权衍生出水权，并且发现生命权是《宪法》第 21 条项下一项基本权利，它包括享受无污染的水的权利。在阿根廷一系列关于健康权利的案件中，法院

指令政府和供水部门无论一个人是否有支付能力，均向其提供最低量的水(每人每天 50 至 100 公升)。¹⁰ 巴西和南非的法院依据水权作出裁定，驳回供水部门作出的关于切断供水的决定。¹¹

C. 关于卫生设施权的国际法和国家标准

40. 一系列的国际人权文书提到获得适当的卫生设施的问题。《消除对妇女一切形式歧视公约》要求各缔约国确保农村地区妇女有权“享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通 通信等方面”(第十四条第 2(h)款)。《儿童权利公约》要求各缔约国确保向社会各阶层“介绍...使他们得到...有关个人卫生和环境卫生的...教育并帮助他们应用这种基本知识”(第 24 条第 2(e)款)。经济、社会、文化权利委员会在第 4 和 14 号一般性意见中确认，在适足住房权利和能够达到的最高健康水准的权利项下有获得卫生设施的权利。因此，获得卫生设施的权利可以从《经济、社会、文化权利国际盟约》第十一条第一款衍生出来，该款规定：人人有享受适当的生活水准的权利，“包括足够的食物、衣着和住房”。第十二条第二(乙)款还联系健康权规定，缔约国应该采取步骤改善“环境卫生和工业卫生的各个方面”。

41. 根据国际人道主义法律，在战俘问题上提及了获得适当卫生设施的权利。《关于战俘待遇之日内瓦公约》在第二十九条项下规定，“拘留国应负责保证战俘营清洁、卫生及防止传染病所必要之卫生措施。战俘应有，不论昼夜，可以使用之合于卫生规则并经常保持清洁的设备。战俘营之收容女俘者，应另有设备供其使用。战俘营除应设立浴盆及淋浴外，应供给战俘足够之用水及肥皂以备个人盥洗及洗濯衣物之用，并应为此目的给予彼等以必需之设备、便利、及时间。”

42. 各国际会议的行动纲领明确确认了卫生设施权。例如，国际人口与发展会议行动纲领(1994 年，开罗)在原则 2 项下确认，人人“有权为自己和家庭获得适当的生活水准，包括足够的食物、衣着、住房、饮用水和卫生设备。”

43. 在卫生设施权方面，在国家一级对这项权利的确认正在增多。厄瓜多尔、伊朗伊斯兰共和国和委内瑞拉的宪法都提到国家有义务提供卫生设施和/或卫生服务。《南非水务法》(1997 年)承认所有人都有获得使用基本卫生设施的权利。经与

肯尼亚每一个地区的公民协商 2 年半之后拟订的肯尼亚宪法草案载有一项关于卫生设施的权利：“人人有享受合理的卫生标准的权利”。¹²

44. 可以论证，在国际人权法律项下可以找出获得适当卫生设施的权利，而这项权利应该由国际社会予以权威性地确认。在这个领域内更加困难的问题仍然是这项权利的范围问题。卫生设施既有个人方面的含义，也有集体方面的含义。个人方面的含义将意味着人人能够获得支付得起的，足以促进和保护人类尊严及个人健康的卫生服务、卫生设施和卫生设备。但是，同样重要的是，必须认识到，要充分保护个人健康，就要求保护环境不受到人类废料的污染，而只有每个人都有并且使用适当的卫生设施才能做到这一点。

四、饮水和卫生设施权的落实

A. 与饮水有关的权利和义务

45. 各国承认饮水权意味着，在国内一级，要有有关供应饮水和卫生设施的权利和义务。第 15 号一般性意见申明，要求各国确保每一个人都能够就近及以可承受的费用获取足够、安全和可接受的水(见第 6ff 段)。饮水权还必然要求每一个人能够获得使用适当的卫生设施，因为人类废料是淡水的主要污染原因(第 29 段)。鉴于水对于基本生存的明显重要性，以及落实关于食物和关于适当生活水准的人权的必要性，饮水权是与水的数量相关联的。

46. 第 15 号一般性意见意义重大地给水权下了详细定义。特别报告员感到，突出水权的若干关键方面，以及对从这些方面衍生出来的权利和义务进行审议很有价值。如第 15 号一般性意见所具体指出的，水权要求有下列因素：(a) 具备——对每个人的供水必须足够和连续，满足个人和家庭使用；(b) 质量——个人和家庭用水必须安全，没有微生物、化学物质和威胁个人健康的放射性危险——个人和家庭用水还应具有可接受的颜色和味道；(c) 可获取性：(一) 便利获取——水、供水设施 和供水设备必须在所有阶层人口可及的安全距离之内，必须具有足够的数量，在文化上适宜；(二) 经济可行性——水在费用上必须为所有人承受得起；(三) 不歧视——水必须能够为所有人所利用，没有歧视；(四) 信息可得性——每个人必须能够寻求、接受和发送关于水的信息(第 12 段)。

47. 该一般性意见还具体指出，各国义务保证传统上容易受到歧视的所有群体都能够确保享有获取水的权利。该意见规定了有关这项权利的三种类型的义务，即尊重的义务、保护的义务和履行的义务。尊重的义务要求缔约国不直接或间接干涉水权的享有。保护的义务要求缔约国确保防止诸如个人、群体、公司和其他实体以及在其授权下行事者等第三方干预水权的享有。履行的义务包括便利、促进和提供等项义务——亦即采取积极措施，协助个人和社区采取步骤确保进行适当的教育，并且向那些因自身不能控制的理由无法行使这一权利的人提供该权利。

48. 接着，一般性意见具体指出支持在所有级别实现水权的国际义务。一般性意见考虑了缔约国以及除缔约国以外的其他行动者为了遵守它们有关水权的国际义务而在国内一级可以采取的各种行动。一般性意见还确定了一些核心义务，这些义务必须作为优先事项予以实现，以确保为个人和家庭用水提供最低必要数量的、足够和安全的水；一般性意见还提出了缔约国在水权方面违反《经济、社会、文化权利国际盟约》的行为的一些例子。

B. 与卫生设施权有关的权利和义务

49. 同样可以论证，有关卫生设施的人权要求缔约国确保每一个人都能够在其家中及公共机构(包括教育机构、医院和工作场所)内或就近获取足够、安全和可接受的卫生设施。这项权利包括下列各方面：**(a) 具备**——要有足够的卫生设施；**(b) 质量**——卫生设施的设计应该将对健康的危害降低到最小，有利卫生，并符合个人的隐私和尊严，同时要考虑到文化的偏好和某些个人和群体，例如残疾人的特殊要求；**(c) 可获取性**，包括：**(一) 便利获取**——卫生设施必须在所有阶层人口可及的安全距离之内，在每个家庭、教育机构和工作场所的附近，在一个安全的地点；**(二) 费用可以承受(或经济可行性)**——每一个人都能够免费获得或在费用上承受得起卫生设施；**(三) 不歧视**——卫生设施和设备必须能够为所有人所利用，没有歧视；**(四) 信息可得性**——每个人必须能够寻求、接受和发送关于卫生问题的信息。

50. 卫生设施权有赖于缔约国为社区的积极参与提供机会。为了实现这项权利，尤其是在资源有限的发展中国家里，必须依靠低成本的卫生系统而不是昂贵的下水道网。这样的系统的设计和管理需要社区的投入和积极参与。卫生设施权含蓄包括卫生教育权，因为即使有足够的水和卫生设施，但如果行为不安全，仍然可能

发生疾病的传播。此外，在某些情况下，为了促进对于卫生设施的更大的需求，这种教育是必要的。¹³ 在设计卫生设施时，对性别的关注是至关重要的——妇女的一个重大的不安全根源是缺乏在离家近的安全地点的卫生设施。最后，水权和卫生设施权是相互依存的。水权，尤其是水质权，有赖于对所有人提供适当的卫生设施。反过来说，为了确保卫生和适当的卫生设施，每个人至少应该定期获得少量的水。

C. 落实饮水和卫生设施权的措施

51. 在国内一级，缔约国应该确定一项行动计划和纲领，来促进、落实和保护饮水和卫生设施权，并且不采取阻碍这种获取的任何措施。在落实饮水和卫生设施权时，公共当局必须既遵守各项积极义务(如在现有资源的最大范围内供应饮水或排干及处理废水)以及确保平等对待不同使用人的义务(如确保所有人能够获取最低数量的适当质量的水)，也要遵守各项消极义务(如不在不尊重自然正义原则的情况下切断水的供应)。水权的基本点在于落实这样一条原则，即不得剥夺任何人足以满足基本需要的水量。为了确保每个人都能不受歧视地获取饮水，以及能够充分落实个人的水权，公共当局应该通过改进水质及确定家庭供应的合理定价方法来落实某些措施，以及为权利受到剥夺的人们获得水提供方便。还必须确保对水和卫生设施供应者的问责机制，包括投诉程序。缔约国必须在现有资源的最大范围内确保向使用人提供了解和保卫他们的权利的法律援助。

52. 落实饮水和卫生设施权一定会遇到筹金的难题。这就往往需要缔约国通过向使用人收费来承担提供服务的大部分费用。但是，在这样做的时候，各国必须在设计和管制定价结构方面发挥积极作用，以便使得人们能够在不歧视的原则上获取费用承受得起的水和卫生设施。水和卫生设施的费用承受得起的程度应该是，这种费用不妨碍一个人享受其他各种人权，如食物权、住房权、教育权和保健权等。¹⁴ 各国还应该决定是否应当为所有人提供水和卫生设备补贴，或者采取具体措施保证所有人，尤其是最贫困的那一部分人能够获得水和卫生设施。显然，应该鼓励使用人根据他们的经济能力来为水和卫生设施的管理作出贡献，对实行保护的使用人应该有激励措施。

53. 关于纳税人参与的问题，应该调整捐纳的数额，以便确保每个人都根据其经济状况为确保获取水和卫生设施作出贡献。但是，使用人的贡献决不应该达到或

超过无法承受的限度。不然的话，穷人将被迫限制其水的消费，依赖质量很差的水源，以对他们自己和他们的社区造成健康威胁的方式来处理人类废料，或减少他们在诸如食物、教育和保健等方面的其他重要项目上的支出。应该按照使用人的经济和财政能力确定渐进式税率或交叉补贴。此外，获取水和卫生设施的基本障碍之一是接通费用。各国的一个主要优先事项是为付不起接通水和卫生网络服务的费用的人提供补贴或信用款项。各国必须向那些依赖非管道的人提供援助，包括提供建造水和卫生设施所需要的投入和技术。

54. 每个人能够获取安全的饮水这一点，在任何地点，任何时候都不应该受到限制。1992 年在都柏林召开的关于水和环境的国际会议声明，必须认识到让所有人以可以承受价格获取净水和卫生设施这项基本权利。都柏林声明的条款不是特别确切，确实可以让人作出解释。事实上，有许多层次的意义适用于诸如“饮水”和“净水”等词语，以及处于“适当的卫生设施”和“安全的卫生设施”之间。从长远来看，歧视性的做法可能危害获取饮水这项普遍权利的落实。

55. 为了解决随着提供水和卫生设施问题而来的资金缺口问题，国际合作是至关重要的。事实上，在实现人权方面的国际合作的重要性载于《联合宪章》、《经济、社会、文化权利国际盟约》、《世界人权宣言》和《发展权利宣言》。¹⁵

56. 经济、社会和文化权利委员会在第 15 号一般性意见中强调，缔约国应该促进其他国家实现水权，如提供水资源、资金和技术(第 34 段)。向发展中国家提供的资金和技术援助可以把重点放在发展环境保护措施、水净化和水处理过程、分配网络和小型技术等方面。分享现有的水资源显然只适用于那些几国有一个共同水体的有限的情况。这种做法在这个问题上加强了国际习惯法，反映在《国际水道非航行使用法公约》(1997 年)上。根据这项公约，要求缔约国以平等、合理的方式利用共有的国际水道，将对至关重要的人类需求的要求置于优先地位。

57. 水服务的私有化与饮水权越来越相关。在国内一级，缔约国在作出有关允许私人提供水和卫生设施的决定时，应该确保有一个与利益有关的公众的真正协商过程，从而确保让社区有一个获得听取呼声的机会。社区管理常常是提供基本服务的一种理想方式，只要有可能，就应该予以考虑。因此，缔约国应该向社区提供管理它们自己的水和卫生设施的机会和协助。私有化的决定还应该考虑到要有一个技术过硬的水和卫生设施管制者，这在进行特许权设计时就可以考虑进去。

58. 在许多发展中国家里，过去十年中的供水私有化造成了进一步缺水。水价更加贵了，通过排斥方法的管理系统加剧了许多国家的贫困现象。虽然许多发展中国家的宪法提到它们根据国际人权文书所承担的义务，特别是水权，但是特许协议和双边投资协议有降低这些国家在某些情势下履行这些义务的能力的风险。正是基于上面所述的这些障碍，社区应该在管理饮水供应方面有发言权，它们的呼声应该有机会得到听取，并且应该参与作出有关供水私有化的决定。这种推理考虑到这样一个事实，即水的处理和分配涉及一笔不可小视的费用。尽管成本很高，但是供水的价格必须合理，要让无论经济状况怎样的所有人都能承受得起。

59. 第 15 号一般性意见认为，如果供水由私营部门控制，要求缔约国管制和建立独立的监督机构，真正的公众参与和对违约的处罚，以便确保以平等、经济、便利的方式获取足够、安全和可接受的水的权利不受损害(第 24 段)。特别报告员认为，在这种情况下，缔约国的作用是在例如发生缺水或由没有付款而断水的时候进行干预。缔约国应该在任何情况下进行监督，并在必要的时候，就向工程提供资金、水的质量和数量、缺水管理、定价的具体情况、卫生设施的状况和使用人的参与等问题采取行动。在某些情况下，应该采取特殊措施，以防止享有垄断权的公司所产生的滥用权力现象。

60. 随着跨国公司的介入所出现的一个特别令人关注的问题是，当本国货币贬值时公司抬高价格的现象。任何特许合同都应当具体规定，贬值的风险不能由最穷的消费者来承担。最后，对于大片地区的水服务的控制大大增强了私营供应商要求重新谈判合同的权力。因此，任何特许合同都应当包括诸如业绩保证等工具，以确保合同的充分履行。

61. 需要各缔约国以及各国际组织和公民社会来共同发展落实水和卫生设施的工具。特别报告员认为，下列建议在这方面可能是有用的：

- (a) 可以编制有关水和卫生设施供应的指导方针，以便使提供服务的人对于他们在提供水和卫生设施服务时有些什么人权义务有一个明确和详细的说法。这类指导方针还可以协助缔约国设计它们对服务提供人的管理，并且应该具体分辨将这些权力应用于管道水和应用于其他供水服务时的方式；

- (b) 关于水和卫生设施权利的各项指标是有用的，因为有必要修改目前的关于获取水和卫生设施的指标，以及制定抓住水和卫生设施方案的人权方面的新的指标。第 15 号一般性意见认为，水指标可以帮助监测国家水战略和水行动计划的进展(第 37(f) 段)。
- (c) 可以吸取目前的立法框价的经验，拟订关于水和卫生设施的样板立法和规则，以便协助各国将水和卫生设施的权利纳入它们的立法框价。

五、结 论

62. 本报告连同以前的关于享受经济、社会、文化权利与促进实现饮水供应和卫生设备之间的关系的各项报告，证实了在获取水和卫生设施的供应与其他人权之间存在的密切联系。有关水和卫生设施的各种问题是普遍性的，因为这些问题影响到生存，而要落实水和卫生设施的权利，需要在国家和国际两级作出持续不断的努力。如上所述，各种国际文书需要这样的合作。

63. 特别报告员在本报告中提出了各种建议，这些建议如果落实，可以有助于推进饮水和卫生设施权的落实。特别报告员请各国、各国际组织和公民社会群策群力，研究通过有形、紧急的行动最好地推进和实现饮水和卫生设施权利的方式。

注

- ¹ 卫生组织和儿童基金会，全球供水和卫生设施评估，2001 年，第 1 页。
- ² 粮农组织，《2003 年世界水发展报告》，第 102 页。
- ³ 儿童基金会，《卫生设施与卫生：每个孩子的权利》，1998 年，第 3 页。
- ⁴ 世界卫生组织，《卫生设施的挑战：将承诺化为现实》，2004 年，第 1 节。
- ⁵ 见：水援助，《妇女与水：发展问题》，2000 年 6 月。
- ⁶ 粮农组织，出处同上，第 192 至 194 页。
- ⁷ 见：《水权的法律资源：国际标准和国家标准》（日内瓦，COHRE，2004 年）。
- ⁸ 《发展权利宣言》规定，各国有责任“促进建立、维护并加强国际和平与安全”（第 7 条）。

⁹ Arret n 36/98 1998 年 4 月 1 日, Commune de Wemmel, Moniteur belge, 24/4/98。又见 Henri Smets, 《水法》, 水学院报告 (2002 年) <http://www.oieau.fr/academie/gege/DroitAlEau.01.PDF>。

¹⁰ Menores Comunidad Paynemil s/accion de ampro, Expte. 311-CA-1997. Sala II. Camare de Apelaciones en lo Civil, Neuquen, 1997 年 5 月 19 日; Valentina Norte Colony, Defensoria de Menores N. 3 c/Poder Ejecutivo Municipal s/accion de ampro, Expte. 46-99. Acuerdo 5 del Tribunal Superior de Justica, Neuquen, 1999 年 3 月 2 日, 和 Quevedo Miguel Angel y otros c/Aguas Cordobesas S.A. Amparo, Cordoba City, Juez Sustituta de Primera Instancia y 51 Nominacion en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Cordoba (民事和商业一审法院) 2002 年 4 月 8 日。

¹¹ 见《复审法案》0208625-3, 特别管辖上诉法院, Parana, 2002 年 8 月日, 和 Bon Vista Mansions 居民诉南部城市地方理事会, 南非高级法院 (Witswatersrand 地方分院), 案号: 01/12312,2001 年。

¹² 见: 卫生组织, 《卫生设施的挑战: 将承诺化为现实》, 2004 年, 第 4 节

¹³ 儿童基金会, 《卫生设施与卫生: 每个孩子的权利》, 1998 年, 第 3 页

¹⁴ 第 15 号一般性意见, 第 12(c)(ii)段。

¹⁵ 《联合国宪章》第五十五至五十六条, 《经济、社会、文化权利国际盟约》第 2.1 条、《世界人权宣言》第 28 条和《发展权利宣言》第 3 条。

-- -- -- -- --