



人权理事会

第三十届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、
政治权利、经济、社会和文化权利，包括发展权

享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员的报告

概要

获取负担得起的水和卫生服务对于实现享有供水和卫生设施的人权十分重要。但是，可负担性并不总能获得应有的关注。本报告旨在填补此空白，从人权的角度定义可负担性。本报告讨论为确定可负担性设定具体标准的重要性，包括针对那些不能获得正规服务的人群。本报告将可负担性放在确保环境和经济的可持续性这一更大的背景中，讨论负担不起造成供应中断的影响。本报告讨论在现有做法中公共资金的受益人，然后考察了多种通过公共资金和设计合适的收费制度确保人人用得起服务的机制，包括各自的优势和挑战。最后，本报告讨论监管和监测可负担性的重要性、得出结论并提供建议。



目录

	页次
一. 引言.....	3
二. 与供水、环境卫生和个人卫生相关的成本.....	5
A. 不同种类的成本.....	5
B. 腐败的成本.....	6
C. 治理不善的成本.....	6
D. 不作为的代价.....	7
三. 理解可负担性.....	7
A. 定义可负担性和设定标准.....	7
B. 平衡可负担性与环境、经济可持续性的关系.....	8
C. 负担不起服务造成供应中断.....	9
四. 在实践中确保可负担性的机制.....	10
A. 以公共财政支持供水、环境卫生和个人卫生：谁受益？谁不受益？.....	10
B. 确保公共财政惠及最弱势人群.....	12
C. 瞄准目标人群面临的挑战.....	13
D. 基于收入、区位和服务类型的补贴.....	14
E. 社会保护最低标准.....	14
F. 通过费率制度保证可负担性.....	15
G. 参与.....	17
五. 监管和监测.....	17
A. 监管服务供应确保可负担性.....	17
B. 监测可负担性.....	18
六. 结论和建议.....	19

一. 引言

1. 本报告是根据人权理事会第 24/18 号决议提交的。获取可负担的供水和卫生服务对于实现享有供水和卫生设施的人权十分重要。如果有供水或卫生设施，但是人们用不起，就无法保证足量用水或卫生间的适当维护，人们或者转向更便宜但不安全的资源或做法，或者牺牲一部分食物权、住房权、健康权或教育权等其他人权。但是可负担性这一问题并不总能获得应有的关注。因为人们最终总会凑齐维系生存和健康必需的水费。于是常有一种假设认为，即使没有国家支持，人们也能获得需要的水。与此类似，监测实践中有时也会假设提供服务即可，而不考虑用户的实际支付能力。这种疏忽给人们的生活、福祉和人权带来可怕的影响。
2. 保证可负担性很复杂，要求在不同情境中采用不同的干预方式。人们购买水和卫生服务的能力由于社会经济状况以及服务供应的方式差异而不同。各国必须找到确保可负担性的方法，特别关照最弱势的个人和社区，同时又要确保服务的总体可持续性。
3. 本报告审查供水和卫生服务在家庭层面的可负担性。国家也有义务确保机构——比如学校、保健中心和监狱，用得起供水和卫生服务，但是这不在本报告讨论的范围。国家在机构中的义务是不同的；国家可能需要直接提供。无论如何，负担能力不应妨碍儿童及成年男女在家庭之外获得供水和卫生服务。
4. 从人权的角度考虑，国家在决定公共财政用途及确定供水和卫生服务的政策时，出发点是确保所有的人用得起，这完全不同于单纯的经济考虑。在涉及供水和卫生服务的讨论时，焦点常常是部分或完全回收成本的问题。经济视角和人权视角并非不能调和，但是人权视角要求无论个人支付能力如何，要确保人人用得起；必须(重新)设计经济工具以实现这个目标。
5. 虽然人权框架没有为实现人权规定具体措施，但确实为之设定了重要参数。比较享有供水和卫生设施的权利与其他社会经济权利的实现方式，发现两者的筹资模式有显著不同。健康权方面，一些国家使用公共资金支持保健系统，另一些国家则依靠个人缴费。食物权方面，通常在很大程度上依赖个人资源来实现；但人权框架要求各国为有需要者提供援助，且各国可以为基本食品定价，确保所有人都买得起。为了实现教育权利，《经济、社会及文化权利国际公约》明确要求各国确保所有人免费接受初级教育，并逐步推行免费的中学教育和高等教育，因此教育依靠公共财政。实现供水和卫生设施方面的人权，最有可能需要多种筹资方式相结合。从环境角度看，用水收费是避免浪费的一种方式。另一方面，供水和卫生设施具有的公共健康属性，意味着公共财政将发挥重要作用。特别是环境卫生，不仅影响到个人使用卫生间或公共厕所的权利，也影响到其他人的人权，包括健康权(见特别报告员关于环境卫生的报告(A/HRC/12/24)第 23-29 段以及关于废水的报告(A/68/264))。因此国家在筹措必要资金保证服务供应以及利用公共资金确保服务可负担性方面扮演重要的角色。
6. 但是人权框架没有排除用户为供水和卫生服务缴费和出资。供水和卫生服务不一定要免费提供。人权框架认识到必须取得收入才能确保服务全覆盖。如果人人都

可免费获得用水和卫生服务，这其实有损于低收入家庭，因为这种做法会使政府和服务提供方失去为扩大和维护服务所需的收入，危及系统的整体经济可持续性，并损害国家保护和落实其他人权的能力。此外，如果政策规定通过公用事业网络免费供水，则可能仅仅惠及接入正规供水网络的用户。因为在发展中国家，大部分贫困和边缘化个人和群体没有接入正规供水系统，因此无法获得公用事业的免费供水。从人权角度看，公共资金需要用于扩大为最弱势群体提供服务，并保证他们能够负担这些服务。

7. 如果人们负担不起，人权框架确实要求通过用户缴费外的不同渠道筹资，提供免费服务。为了确保可负担性以及经济可持续性，各国必须通过收费以外的更大的系统，为供水和卫生服务筹资，包括利用税收和转移支付，以及以公共财政或费率制度为手段进行交叉补贴(见特别报告员关于筹资问题的报告(A/66/255))。

8. 享有供水和卫生设施的人权涉及如何收费的重大问题。人权理念要求在确定费率和补贴的过程中落实程序和实体保障，包括透明、信息公开、参与和问责等人权原则。人权理念责成国家确保获得供水和卫生服务的费用维持在用户可负担的水平，并满足边缘化和弱势个体及群体的需求。在宏观上确保财务可持续的目标必须避免个人负担不起。负担能力的评估必须综合考虑所有权利及人们为实现人权所面临的费用。鉴于财政紧缩措施导致人们的总体负担大大加重，这一点就显得更加重要。¹特别是在经济和金融危机期间，要慎重考虑开始或提高收费的决定。失业率上升、社会开支减少的同时提高收费会导致很多人无法负担基本服务。

9. 在为确保负担能力制定最有效的制度时，经常需要针对性地研究以上所有变量，包括评估个人现有服务的类型，以及考虑如何最高效地使用公共资金。根据《欧洲经济委员会(ECE)关于水和健康的议定书》的要求，法国努力提高国内服务供应的可负担性，并作了一项研究，尝试用不同的费率和补贴制度，确定如何最好地保证用户负担得起。²

10. 关于可负担性的讨论经常聚焦于管网供应的费率问题。虽然费率方面存在重大挑战，但关注费率却导致忽略一个事实，即处于弱势地区和边缘社区的许多人没有接入公共网络，而是依靠就地提供或本社区通常是非正规的卫生和供水服务。据估计，拉丁美洲高达 25%的城市人口和非洲将近 50%的城市人口在一定程度上依赖非正规的小规模服务供应商。³

¹ 见 European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, “The Impact of the Crisis on Fundamental Rights across Member States of the EU - Country Report on Ireland,” 2015, 网址 [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU\(2015\)510016](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510016), p. 65.

² Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy – France, “Expert group on equitable access to water and sanitation”, 2015, 网址 http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/05May_11-12_Paris/Meunier_FranceMEDD_ExperimentationSocialTariffs.pdf

³ Laura Sima and Menachem Elimelech, “The informal small-scale water services in developing countries”, in *Water and sanitation-related diseases and the environment: Challenges, interventions, and preventive measures*, Janine M. H. Selendy (ed.) (Wiley-Blackwell, 2011), p. 231.

11. 在很多案例中，这些社区为低质量的服务支付高价，这使得关于可负担性的讨论更加复杂。因为非正规的服务供应商本质上一般不受质量和可负担性监管，所以他们的定价由市场决定或是供应商之间(包括通过类似于卡特尔的安排)进行价格垄断。对于弱势社区的人们而言，转向正规服务通常会受到欢迎，因为正规服务价格更低、更规范、质量更高。在讨论人人能负担的解决方案时，这些方面需要成为讨论的主题。

12. 在此背景下，本报告从整体上讨论了个人和家庭必须为供水、环境卫生和个人卫生支付的各种费用。本报告旨在从人权视角界定可负担性，并讨论为确定可负担性设定具体标准的重要性。本报告将可负担性置于确保环境和经济可持续性的大背景，并讨论了用户因无力支付而被切断供应的影响。本报告讨论在现有做法中公共资金的受益人，然后考察了多种通过公共资金和适当的费率制度确保人人用得起服务的机制，包括各自的优势和挑战。最后，本报告讨论监管和监测可负担性的重要性、得出结论并提供建议。

二. 与供水、环境卫生和个人卫生相关的成本

13. 本节讨论与供水、环境卫生和个人卫生相关的各项成本，不仅包括直接成本，还有时间成本，以及腐败行为和治理不善可能造成的额外负担。最后讨论不作为的成本。

A. 不同种类的成本

14. 为了评估和保证可负担性，各国需要研究影响用户缴费的服务供应总成本。这不仅包括常规成本如运营和维护成本，还包括服务设施整个“生命周期”的成本，包括建设和修复(如必要)成本。生命周期成本对卫生设施来说尤其重要，因为这涉及废物管理。一旦估算出服务成本，接下来就是讨论如何回收成本。这可能包括不同的方式，例如收费和外部公共资金投入；就本报告的目的而言，更重要的是如何在不同用户之间分摊成本。在最后一点上，需要重点考虑可负担性，避免过度影响贫困人口的其他支出。

15. 对于供水服务，如果是管网供应，成本包括建设、运营、维护费用；如果是就地解决，包括水井或钻孔的建设和维护成本。接入费通常是赤贫家庭的重大障碍。农村地区和非正规居住区供水服务的家庭出资水平与自来水用户的出资水平可能大不相同。除非使用公有或私营的供应商，否则，个人可能需要自己承担建设、运营、维护社区或家庭供水系统(如雨水水窖⁴)的费用，以及购买储水容器和处理水的费用。即使水源是安全的，经过运输和储存后，很有可能被污染，从而需要家庭额外花钱进行处理。

⁴ 关于雨水收集，见 Uende A. F. Gomes, Ló Heller and João L. Pena, “A National Program for Large Scale Rainwater Harvesting: An Individual or Public Responsibility?” *Water Resources Management*, vol. 26, issue 9 (2012), pp. 2703-2714.

16. 在公共卫生方面，家庭承担的相关费用，如果是管网接入，包括在家里建造厕所的费用和管网使用费；如果是就地解决，包括建设或维护坑式厕所和化粪池的费用。就地解决方案通常要求经常清洁和维护，包括清空粪坑或是化粪池，以及适当管理、处理或回收利用废水等等。如果卫生系统要求冲水，比如使用排污系统，这通常意味着额外支付水费。

17. 使用个人卫生设施和服务也有成本，但这一点经常被忽视。除了盥洗台的安装，主要的花费包括用于洗手及个人卫生的水和肥皂，保证家庭和食品卫生的用水和清洁产品，以及经期卫生管理用的卫生棉或其他产品。

18. 除了服务供应的物质成本，到户外打水和往返户外卫生设施的时间也需要估值。由于主要是妇女和女童负责打水、维护和清洁卫生设施，以及家庭的个人卫生管理，这些时间成本涉及重要的性别平等问题。

B. 腐败的成本

19. 研究表明，水服务领域的腐败很普遍。⁵即使在人们可以负担的情况下，腐败也可能使得获取服务的费用高于官方定价。在选择技术或服务供应商的决策中可能缺少透明性，导致不恰当的——通常是更昂贵的选择。如果维修、接入或重新接入等需要贿赂，腐败也可能直接影响价格。从更宏观的角度看，服务供应的竞标过程可能出现腐败。腐败通常更多地影响贫困和弱势个人和群体，因为他们的力量不足以对抗既得利益者，也没有必要的资源进行贿赂。⁶

20. 限制腐败要求国家、监管机构和服务供应商的针对性努力。可通过建立基于人权的强大法律框架，规定反腐败措施，如加强透明性和问责等。⁷例如，东南亚的一个城市认识到，要方便穷人获得供水和卫生服务，解决腐败问题很重要，于是采取了具体措施，包括集中培训雇员、设立公共办公室，以使用户直接而不是通过收费员缴费，同时还为所有用户安装了水表等。⁸

C. 治理不善的成本

21. 如果服务供应管理不善，也会严重影响服务的成本。各国应确保通过正确的激励措施，促使供应商完善供水和卫生服务管理，包括优化组织结构、优化运营成本、提高服务供应效率(比如减少水流失)等等。还要在治理结构和决策过程中加强参与、信息公开、问责等人权原则。⁹此外，如果供应方(无论是公有还是私营)提供服务是

⁵ 联合国开发计划署(UNDP)，《人类发展报告 2006：超越稀缺性：权力、贫困和全球水危机》(纽约，2006)；透明国际，Dieter Zinnbauer 和 Rebecca Dobson (编辑)，《全球腐败报告 2008：供水服务领域的腐败》(剑桥大学出版社，剑桥，2008)；J. Davis，“公共服务中的腐败：南亚水和卫生领域的经验”，《世界开发》，第 32 卷，第 1 (2004) 期，第 53-71 页。

⁶ 参见透明国际，全球腐败报告 2008 (上文脚注 5)，第 6 页。

⁷ 同上。

⁸ 同上，第 48 页。

⁹ WaterAid, *Reforming public utilities to meet the Water and Sanitation MDG* (2006), pp.5-7.

为自己或股东谋利，则盈利的驱动也会使用户的开支超出负担能力，且阻碍公司对服务进行再投资(见特别报告员的巴西访问团报告(2014)，A/HRC/27/55/Add.1，第68段)。

D. 不作为的代价

22. 确保人们获得供水和卫生服务的成本可能很高。但是不投资的代价更高。不能获得安全用水、环境卫生和个人卫生服务会给人带来更严重的损失，比如健康不良、高死亡率以及重大经济损失——据估计，全球仅仅由于缺乏卫生设施造成的损失每年就高达 2600 亿美元。¹⁰在发达国家，只是在政府开始对供水及更为重要的卫生设施进行重大投资之后，经济增长才带来预期寿命延长、儿童死亡率降低。¹¹

23. 研究表明成本与效益成正比。有一个分析估计，为提高基本饮用水在家庭的普及度，每投资 1 美元，平均收益为 4 美元；对于家庭基本卫生服务的投资，预计收益为 3 美元；而消除农村地区随地便溺的收益是 6 美元。¹²在成本效益分析中，废水的安全管理和处理获得的关注较少。虽然初期需要大量投资，但长期而言，不作为的代价远远高于充分管理废水的成本。关于卫生干预措施经济效益的研究表明，带有处理措施的化粪池和下水道系统都具有较高的成本效益率，例如在菲律宾，该比率为 1: 4¹³，在越南是 1: 3¹⁴。

24. 虽然有时候经济分析会将干预效果货币化，但干预也提供一些非物质利益，比如节省时间、获得尊严、防止疾病和死亡。投资于水和卫生设施给妇女和女童带来尤为积极的影响，这对于实现性别平等至关重要。鉴于改善供水和卫生服务有助于抵御污染和环境恶化，所以这也有重大的环境效益。

三. 理解可负担性

A. 定义可负担性和设定标准

25. 可负担性作为一项人权标准，要求供水、环境卫生和个人卫生设施和服务必须以人人能负担的价格提供使用。支付这些服务不应当影响人们获取人权所保障的其

¹⁰ 世界银行，“因缺乏卫生设施世界银行面对全球经济每年 2600 亿美元损失”，2013 年 4 月 19 日，网址 <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/19/wb-confronts-us-260-billion-a-year-in-global-economic-losses-from-lack-of-sanitation>。

¹¹ 联合国开发计划署，人类发展报告 2006 (上文脚注 5)，第 28-31 页。

¹² Guy Hutton, Laurence Haller and Jamie Bartram, “Global cost-benefit analysis of water supply and sanitation interventions”, *Journal of Water and Health* (5 April 2007), pp.481-502.

¹³ 世界银行，水和卫生项目，“菲律宾卫生干预的经济回报”，*Research Brief* (雅加达，2011)，第 4 页。

¹⁴ 世界银行，水和卫生项目，“越南卫生干预的经济回报”，*Research Brief* (2011 年 8 月)。网址 http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/10/05/000020953_20111005094020/Rendered/PDF/647750wsp0viet00Box361544B00PUBLIC0.pdf。

他基本物品和服务，如食物、住房、保健、衣物和教育的能力。可负担性标准必须与供水和卫生设施优质足量的标准一起考虑，以确保达到人权标准。

26. 供水和卫生服务法普遍有可负担性的规定。比如，在纳米比亚，《水资源管理法》要求确保“以可以负担的价格为所有纳米比亚人提供可靠充足的水供给，满足人的基本需求”。¹⁵在很多情况下，挑战在于将一般性的规定转化为具体的可负担性的标准。这样的标准对于确保定价的可负担性及问责至关重要。一般而言，人们愿意支付高价水费，因为水对于生活的许多方面都很重要，但这不成为提高负担能力门槛的正当理由。因此支付意愿的研究在揭示人们实际支付能力方面常常成果有限。

27. 一些国家为可负担性设定了标准。例如，印度尼西亚的一个条例解释说“……如果家庭为满足饮用水基本需求的花费不超过收入的4%(百分之四)，则收费满足可负担性原则”。¹⁶但是，对于一些家庭而言，即使水费只占支出的一小部分也难以负担，在此情况下，应当免费供水和提供卫生服务。

28. 不可能在全球设定统一的可负担性标准。任何统一的标准都存在任意性，不能反映人们实际面临的挑战和生活处境，包括他们在住房、食物及实现其他人权上需要的花费。供水和卫生服务的可负担性高度取决于当地情况，因此各国应当在国家和/或地方层面决定可负担性标准。人权框架规定了标准设定过程的重要参数，特别强调标准制定过程的参与性。¹⁷

B. 平衡可负担性与环境、经济可持续性的关系

29. 为在实践中确保可负担性，常常需要平衡落实人权的措施与如何确保环境和经济的可持续性这一更大问题。不能为了实施保证经济和环境可持续性的措施而损害“社会可持续性”，即服务的可负担性。为了环境的可持续性，必须要有足量且优质的水资源供给现在和未来的用户。水费设计应允许人们获得充足的水满足基本需求，但是在必要的情况下，应限制奢侈消费。应保护水资源免于污染，这意味着卫生服务必须包括适当的废水收集、运输、处理和处置，从而保护公共健康和环境。但是环境卫生收费不应太高，致使人们规避使用卫生服务，从而影响公共健康。

30. 为了保证经济可持续性，有些人主张通过收费全额回收成本，即让供水和卫生服务供应商向现在和将来的用户收取全部的运营成本(在一些情况下还有建设和修复成本)。如果当地富人数量大大超过无法全额支付服务费用的人数，通过前者 and 后者之间的交叉补贴，可能实现全额回收成本。但是即使是在相对富裕的国家，尤

¹⁵ Namibia, Water Resources Management Act No. 24 2004, article 26.1.

¹⁶ Indonesia Minister of Home Affairs, “Technical guidance and procedures for regulating tariff of drinking water in regional administration-owned drinking companies”, regulation No.23/2006, 3 July 2006, Article 3.2, 网址 <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ins67962.pdf>.

¹⁷ 关于通过参与式过程自我确定贫困线的有趣见解，见 Asian Coalition for Housing Rights, “Housing by People in Asia” No. 19, September 2014, 网址 http://www.achr.net/upload/downloads/file_16102014142111.pdf.

其是对于环境卫生服务，政府常常提供相当一部分公共资金，以保证服务的经济可行性，维护公共健康。¹⁸

31. 在很多发展中国家，没有足够的富人提供交叉补贴。在这种情况下，仅依靠收费实现全额成本回收不是可行的选择。需要公共财政保证所有家庭都能够负担。为了提供所需资金且使得所有人都能负担，各国首先应该改善现有供水和卫生服务预算的使用情况，特别是降低获取服务上的不平等。

C. 负担不起服务造成供应中断

32. 供水和卫生服务的可负担性和供应中断之间有密不可分的关系。这是因为，很多情况下是无力支付造成了供应中断。

33. 由于无力支付服务导致供应中断是一项倒退措施，违反了享受供水和卫生服务的人权(经济、社会和文化权利委员会第 15 号一般性意见(2002) (E/C.12/2002/11)第 44a 段)。允许供应中断的唯一情况，是有证据表明家庭有支付能力，但拒不支付。南非《1997 年供水服务法》规定，个人因无经济能力而未支付基本服务费用，不得因此中断服务供应。¹⁹最近，法国通过了《布洛特法》，该法禁止因为无力支付而中断供应。²⁰

34. 在一些情况下，曾发生大规模的供应中断。比如，底特律给排水部门在没有考虑用户支付能力的情况下，中断了供水服务。对此，前特别报告员说：“如果真地无力支付，人权理念绝对禁止中断供应”，并要求立即恢复供应。²¹

35. 预付费水表是服务供应商确保家庭和个人支付水费的一种方式，因为这要求提前付费。²²由于无支付能力可能导致“无声中断”，这也违反享受供水和卫生服务的人权。因此，在安装预付费水表之前，要仔细审查安装计划。一些预付费水表即使个人或家庭未缴费，也允许获得一定量的水。为了符合人权要求，供水的数量、连续性和质量都需要仔细评估。

18 International Water and Sanitation Centre report 2015, 网址 <http://www.publicfinanceforwash.com>.

19 South Africa, Water Services Act, art. 4 (3)(c).

20 France, Loi n°2013-312 (15/04/2013), art. 19, 该法修改了 Code de l'action sociale et des familles, art. L115-3, 网址 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027310001&fastPos=1&fastReqId=760965938&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (in French).

21 特别报告员就享受安全饮用水和卫生服务及其他人权发表的媒体声明, “Detroit: Disconnecting water from people who cannot pay – an affront to human rights, say UN experts”, 2014 年 6 月 25 日, 网址 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14777>.

22 Coalition Against Water Privatisation, “The struggle against silent disconnections – Prepaid meters and the struggle for life in Phiri, Soweto” (2004), pp. 4-5, 网址 <https://www.citizen.org/documents/Phiri.pdf>.

四. 在实践中确保可负担性的机制

36. 为了确保人人能够负担且制度能够持续，各国必须制定合适的定价、费率和补贴机制。接下来，本报告探讨如何分配公共财政，以及谁是可能的受益人。之后报告将讨论如何使用财政机制有效地瞄准相关群体，保证服务的可负担性。

A. 以公共财政支持供水、环境卫生和个人卫生：谁受益？谁不受益？

37. 几乎所有大规模的供水和卫生系统都获得一定的公共财政支持。尤其是对于卫生设施而言，一直以来，人们知道缺乏卫生设施的代价远远超过提供设施的成本，但人们一直希望私营部门的参与就足以填补卫生设施的缺口。但在近期，世界银行等机构的研究开始表明，仅指望私营部门来弥补缺口是不现实的。²³国家必须是卫生设施投资的主导力量，特别是国家要支付建设和维护费用，以及在一些情况下，比如，如果掏粪费用过于昂贵，国家还要负责运营费用。

38. 然而，在许多情况下，公共财政分配不均。中产阶级家庭通常从补贴中受益，包括直接补贴和“隐形”补贴。直接补贴包括税收减免或是对建设厕所提供的财政激励。这些措施如果针对性不足，倾向于使中等收入的家庭受益。“隐形”补贴指用公共财政意在建设让全民享用的基础设施和服务，然而事实上只有中高收入家庭才享受得到。

1. 以公共财政支持管网供应

39. 大规模自来水和排污系统普遍采用公共资金建设，即政府(和其他资助者，如多边和双边捐助者)大量投资于管网、水处理厂、废水处理厂和污水干管。如果一个城市的所有家庭都能接入这些服务，这可能是确保妥善地使用公共资金提供用水和卫生服务的高效方法，即使这补贴了不需要财政支持也负担得起服务的用户。

40. 在大部分发展中国家，只有居住在城市的小部分人以及居住在农村的极少部分人能够接入自来水和排污系统。²⁴因此，将公共资金集中用于管网供应将使相对富裕的家庭受益；除非采取具体措施，将管网供应扩大到所有居民。

41. 还可以将公共资金用于供水和卫生服务和设施的维护和扩大，包括支付接入费。如果网络可延伸到所有家庭，代缴接入费就可能成为支持低收入家庭的适当形式，因为相较于非正规供应的收费，这会保证供水和卫生服务更容易负担，也更规范。

²³ 世界银行，世行首席经济学家在 2014 年人人享有环境卫生和供水的高级别会议上的主旨演讲，2014 年 4 月 11 日，网址：<http://sanitationandwaterforall.org/?download=663>；Guy Norman, Catarina Fonseca 和 Sophie Trémolet (2015), “国内公共资金服务于人人享有饮水、环境卫生和个人卫生：是什么？为什么？怎么样？” Finance Brief 1, Public Finance for WASH, 网址 http://www.publicfinanceforwash.com/sites/default/files/uploads/Finance_Brief_1_-_Domestic_public_finance_for_WASH.pdf。

²⁴ 世界卫生组织(WHO)/联合国儿童基金会，联合监测方案，“2015 卫生设施和饮用水方面的进步和千年发展目标评估”（日内瓦，2015），第 8-9 页。

2. 非正规居住区的居民

42. 非正规居住区的居民通常享受不到正规的服务；他们的服务来自于许多不同的、通常是非正规和/或小规模的供应商，或是自我供应。就供水服务而言，可以包括水站、上门卖水的商贩，以及入户的管道供水。就卫生设施而言，种类更多，如从没有服务，到简陋的坑式厕所(几乎从不清空，经常溢出)，到公共厕所或社区厕所，到接入不对污物进行处理的初级排污系统，再到有适当处理厂的小规模排污系统。鉴于正规系统之外服务类型众多，任何定价、补贴或收费体系对于比例通常相当大的人口来说，都似乎没有意义。在很多城市，费率结构、补贴系统或其他特别的措施只适用于有正式地址的家庭或是登记过的家庭或个人。

3. 自我供应的社区

43. 地方政府通常没有能力支持可持续的供水和卫生服务，特别是在农村地区。结果是，捐助机构和当地政府经常转而推行社区自管的方法。遗憾的是，社区自管的失败率一直很高。有一项研究估计，在撒哈拉以南的非洲地区，农村的手压井平均30%不能使用。而在一些国家，该比例高达65%。²⁵对此的解释包括当地缺乏技术、管理能力、零部件，或是没有资金进行必要的维修。此外，可以理解的是，人们不愿意支付不可靠的服务，进而导致维修资金不足。因此，需要改革体制、发展社区的能力并增加财力和人力，以实现农村地区享受供水和卫生服务的人权。²⁶

44. 另一方面，通过落实“社区主导的整体环境卫生(CLTS)”理念，在扩大卫生设施的使用方面取得重大进展。由于认识到改善环境卫生很大程度上依赖于使用安全干净的卫生设施，相关做法的重点是动员社区自我分析随地便溺的状况并想办法予以纠正。²⁷CLTS理念原则上反对提供补贴，原因在于补贴的卫生设施通常与人们的偏好不一致，且这样的解决方案经常因为创造了依赖性文化而不可持续。²⁸

45. CLTS理念或该理念在某些情况下的落实，面临一些人权方面的批评，²⁹其中包括担心缺少补贴，最弱势的群体能否负担适当的卫生设施。没有外部的支持，赤贫人群也许只能建造基本的厕所，而且不一定有钱支付维修和完善的费用。³⁰一些

²⁵ Tom Slaymaker and Catarina Fonseca, “Framing paper JMP post-2015 Working Group on Water” (2012), 网址 http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/post-2015-Water-Working-Group-Framing-Paper-v3.pdf.

²⁶ 见 See Organization for Economic Cooperation and Development/Development Co-operation Directorate Secretariat and World Water Council, Donor profiles on aid to water supply (2008), 网址: <http://www.oecd.org/dac/stats/41752319.pdf>.

²⁷ 见 Kamal Kar and Robert Chambers, *Handbook on Community-Led Total Sanitation*, (Plan UK and Institute of Development Studies, London and Brighton, 2008), p. 7.

²⁸ 同上，第8页。

²⁹ 见 Jamie Bartram and others, “Commentary on the Human Right to Sanitation: Should the Right to Community-wide Health be won at the Cost of Individual Rights?” *Journal of Water and Health*, vol. 10, No. 4 (2012), pp. 499-503.

³⁰ Mary Galvin, “Talking shit: is Community-Led Total Sanitation a radical and revolutionary approach to sanitation?” *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, vol. 2, issue 1 (January/February 2015), pp. 9-20.

采用类似于 CLTS 理念的机构愿意使用外部补贴，帮助社区最弱勢的群体。有些人建议在使用公共资金方面进行排序。虽然人们期待社区负责最初的硬件投资，但长远而言，应使用公共资金创造有利环境，包括促进卫生设施可持续利用，保证公共健康，比如以公共资金维护设施和清理粪便；也可用公共资金进行公共健康干预，宣传环境卫生和良好的个人卫生习惯。³¹有些计划为修建厕所提供小额信贷，两年或三年内还清。这是分散成本的一个有效方法，但仍存在最贫困家庭负担不起的担忧。

46. 更普遍来说，CLTS 理念鼓励社区和富裕家庭为贫困家庭提供支持或帮助。但是很多社区内部缺乏凝聚力，存在根深蒂固的权力不均衡和不平等。人们不仅贫困和匮乏程度不同，还可能因为种族、种姓或其他因素而被边缘化。在有些地方，社区不乐意支持；在另一些地方，人们可能感觉自己要依赖别人的恩惠，而不感到自己有权享受环境卫生权利。

47. 在这些情况下，以及其他自我供应的情况下，人权框架强调国家有义务支持人们实现享受供水和卫生服务的人权，并在必要的情况下提供财政补助。国家不可以将自己的责任转嫁给社区，从而免除自身所应承担的人权义务。³²必须保证的是，社区最弱勢的成员也能负担卫生设施和供水服务。

B. 确保公共财政惠及最弱勢人群

48. 当前的现实是，用于供水和卫生设施的公共资金主要使社会上的富裕人群受益。公共财政主要用于城市的大规模基础设施建设，而这主要由中高收入家庭享用。

49. 为确保公共财政瞄准最弱勢的群体，第一步是承认现在的公共财政分配存在固有的不平等性和倾向性。在此基础上，各国必须采取惠及依赖公共财政者的措施，以保证人人能够负担供水和卫生服务，并降低获取服务上的不平等性。各国需要为最弱勢群体再次分配资源。再次分配现有公共资源可能意味着在城市让所有人接入城区管网系统，或者从服务有限对象的高成本干预，转向服务更多人特别是需要援助者的低成本干预。³³

50. 其中一个选择是开发人人参与的真正的全覆盖系统。但任何此类用于分配公共资金的全覆盖系统都会覆盖不需要财政资金即可获取服务的人。这引发了如何最恰当使用现有资源的问题。然而，考虑这一点时，不能忘记覆盖面不足的风险，因为覆盖不足会导致遗漏确实需要补贴才用得起服务的人群。任何瞄准目标人群的方法都有可能遗漏最需要帮助者。作为一条一般原则，从人权角度出发，无意的排除远比无意的覆盖后果更严重。

³¹ 比如，见 Global Sanitation Fund, *Progress Report 2014*, p. 4, 网址 http://www.wsscc.org/sites/default/files/publications/global_sanitation_fund_progress_report_2014_web.pdf.

³² 见特别报告员关于筹资的报告(A/66/255)，第 53 段；也可参见 Galvin, “Talking shit” (前脚注 30)，第 17 页。

³³ 见 Kavita Wankhade, “Urban sanitation in India: key shifts in the national policy frame”, *Environment and Urbanization*, vol. 27, No. 2 (2015), pp. 1-18.

51. 研究表明,有些国家的政府已有效使用公共财政扩大了卫生设施的覆盖面。比如,在 20 世纪 90 年代末,泰国基于一个综合项目,经过几十年的持续投资,基本实现全民享有卫生设施。政府通过循环资金和对具体活动的资助提供补贴,村庄可以灵活为最需要的人分配资金。³⁴

52. 在贫民窟和棚户居民联合会的推动下,达累斯萨拉姆(坦桑尼亚联合共和国)、布兰太尔(马拉维)、奇诺伊(津巴布韦)和基特韦(津巴布韦)近期的项目试图在用户每月只能支付 3-4 美元的情况下,开发覆盖整个城市的卫生服务。他们从一开始就深入研究低收入家庭的选择、贷款融资,以及与地方当局合作的作用。³⁵

53. 如果国家选择采用全覆盖系统补贴服务供应,它们必须保证真正实现全民覆盖,而不是仅仅覆盖管网供应所及的人口。服务全覆盖,甚至全民实现人权不一定需要建立统一的系统。相反的,在很多国家,这意味着采用增量方式,专门针对未接入公用事业网络者提供服务。

C. 瞄准目标人群面临的挑战

54. 国家采用针对性措施也存在挑战。在实践中,很遗憾这些措施由于以下种种原因,经常不能惠及目标人群:

- (a) 目标人群不知道存在补贴或是财政支持;
- (b) 需要过多文书工作或要求低收入或边缘化群体提供他们可能根本没有的具体文件;
- (c) 目标人群没有参与机制的设计;
- (d) 在通过费率制度进行补贴的大部分国家,补贴仅能惠及接入管网的人群,因此排除了依赖水站、水塔或公共厕所的人;
- (e) 因为采用累进费率结构,消费补贴通常不能惠及大家庭或数家共用一个水管接口的家庭;
- (f) 公共财政资金仅供拥有稳定土地保有权的人群使用,因此将不在正式法律系统内的人口排除在外;
- (g) 负责分配公共资金的人有腐败行为;
- (h) 接入供水服务系统但没接入排污系统的用户通常由于供水和卫生服务之间的交叉补贴而处于劣势。交叉补贴导致仅接入供水系统者补贴接入排污系统的富裕人群或家庭;

³⁴ WaterAid and Sanitation and Hygiene Applied Research for Equity, “Evaluating the effectiveness of public finance for sanitation: A synthesis report”, 2013, pp. 6-7, 网址 <http://www.wateraid.org/what-we-do/our-approach/research-and-publications/view-publication?id=a2a29c88-b69b-46b0-8578-b0fb80ac6ae6>.

³⁵ Evans Banana 等, “Sharing reflections on inclusive sanitation”, *Environment & Urbanization* vol. 27(1) (2015), pp. 19–34.

(i) 在很多情况下，供水补贴针对商业或工业用户。这些用户事实上不需要依赖补贴生存，所以应该取消或减少补贴，从而释放资源用于有需要的人群。

55. 在所有情况下，任何种类的公共财政资金都必须保持透明、解释清楚且广为宣传，确保有需要者获得财政支持、减少腐败，并方便分析机制是否有效。

D. 基于收入、区位和服务类型的补贴

56. 在不同情况下，人们一直在使用不同机制，将财政支持瞄准有需要的个人和群体，以保证服务的可负担性。补贴可以适用于低收入家庭、以低收入群体为主的地区，或贫困及低收入人群可能使用的小规模服务。

57. 有针对性的补贴可以根据收入提供给家庭。但是在很多文化中，接受补贴是很大的耻辱，特别是如果申请补贴变得众所周知。比如，在非洲的一个国家，很多社会服务都有补贴，但是据报道很多人因为耻辱感选择不登记，即使他们具备登记资格。避免让人感到耻辱的一种方法就是采用不公开曝光的方法分配补贴。但是，除此之外，在对补贴的观念上需要更广泛的文化上的改变，从而克服因依赖公共补贴而产生的内心羞耻感和耻辱感。

58. 以家庭收入或开支为基础确定目标人群的方法可能成本较高，因为这要求行政上投入大量的人力作调查，进行资格评估；除非因为其他的行政需要如税收，已存在现成的收支信息。如果存在大规模的非正规经济，确定目标人群就特别艰难。而且一般而言，这样来确定常常不准确。即使是成熟的社会保障体系也可能漏掉大量最贫困的居民，特别是农村居民，因为让人们时刻了解自己的权利可能很困难。

59. 有一些情况下，不存在家庭收支数据。此时，可以用其他的指标，比如家庭获取服务的方式(例如是否使用小型设备)、财产价值、居所大小或区位等，来评估用户的经济能力。

60. 用这些指标调查成本更低、操作更容易，但缺点是不能区分贫困人口和赤贫人口；前者也许能够支付少量费用，后者只能象征性付费或完全无支付能力。在很多情况下，可以同时使用几种机制。比如，比较智利(基于家庭收入)和哥伦比亚(基于社会经济地位和社会地理环境的类型)的补贴制度显示，基于经济能力的补贴制度比基于地理位置的补贴制度能更有效地确定贫困家庭。³⁶例如，可以在低收入地区自动提供补贴，但是允许该地区以外的低收入人群申请补贴。此外，如果采用收入补贴方式，没有接入管网的家庭，包括农村地区的家庭，也应有领取的资格。

E. 社会保护最低标准

61. 为使贫困人群享受供水和卫生服务，一个更广的机制是推行“社会保护最低标准”。这是国家层面确定的基本社会安全保障，确保人们获得包括供水和卫生设施

³⁶ Andrés Gómez-Lobo 和 Dante Contreras, “用水补贴政策：智利和哥伦比亚制度比较”，《世界银行经济评论》，第 17 卷，第 3 (2003) 期，第 391-407 页。

在内的基本服务，以及为需要的人群提供基本的收入保障。³⁷人权理事会 2015 年 4 月 9 日的第 28/12 号决议承认“社会保护最低标准可根据各国的人权义务，促进享有各项人权……安全饮用水和卫生设施。”并鼓励“各国实行社会保护最低标准，作为综合社会保护体系的一项内容”(A/HRC/RES/28/12, 第 6 和 8 段)。社会保护最低标准尤其关乎实现性别平等及保护边缘化或弱势的个人和群体。比如，在国家层面，柬埔寨把紧急和危机的情况下对卫生设施和供水的支持，作为贫困及弱势人群国家社会保护战略中的关键干预措施。³⁸在墨西哥，社会支出的联邦预算支持建立社会保护最低标准，其中包括供水和排污的预算。³⁹

F. 通过费率制度保证可负担性

62. 确保服务可负担性的其他机制可以嵌入费率制度。不同的费率制度在确保服务可负担性上有不同的潜力和局限。这些一般只关系到接入自来水和排污系统的人群。

1. 定额收费

63. 定额收费普遍用于未装水表的情况，这时不可能基于用水量或排污量进行收费。有些国家基于财产税收费，不考虑消费情况。可以根据家庭规模、收入和财产价值等实行或高或低的差别化定额收费，注意边缘化和弱势个人和群体能够负担。

2. 统一从量费率

64. 实行统一费率必须安装计量系统，由用户为每单位用量支付固定费率。一般而言，这样的制度比差别化费率制度操作成本更低。但是，这样的制度不考虑家庭规模、支付能力以及家庭是否有特殊需求，比如透析或其他健康需求——这些需求消费更多的水。而且，这种制度几乎总是让富有的家庭比贫困居民获得更多的水或是支付相对较少的水费。如果贫困家庭需要更多的水来满足需求，但如缺乏额外保障，它们就可能负担不起。

3. 差别定价

65. 差别化费率意在为贫困家庭或社区设置较低的费率，操作起来也许会更复杂，但是有助于确保人人能够负担，即使是弱势家庭。但是，如何确保制度惠及目标人群，仍面临困难。美国的几个城市采用了差别定价，让高收入家庭补贴低收入家庭。最近，费城市议会通过立法，设立低收入家庭计划，确保水费相对于收入可以负担。为了确保居民知道该计划项目，法案要求市政当局履行积极义务，将法案告知居民。

66. 累进费率是差别定价的常用模式。对不同量的用水(或排污)收取不同的费率。第一档可以定在“生命线”上，即一般家庭所需的基本用量；这一档费率低，通常低

37 国际劳工组织(ILO)，“社会保护最低标准建议”第 202 条建议，2012。

38 开发计划署和劳工组织，分享创新经验，社会保护最低标准的成功经验(2011)，第 125 页。

39 同上，第 299 页。

于服务成本。一旦用完基本用量，就会面临更高的价格。因此如果家庭用水超过基本的家庭和个人需求，就要支付相对较多的费用。

67. 为确保所有家庭都负担得起，必须合理设定档次。如果第一档量太小，或是收费太高，贫困家庭就用不起足量的水。但是如果第一档量太大，或是收费太低，不需要最低费率的人将会受益，也会危及整个制度的财务可持续性。

68. 该制度的一个问题是，贫困家庭常常有更多的家庭成员，或是与其他家庭共管网接口，因此用量会达到适用“生命线”费率的最大量，之后被迫支付更高费率。约旦的情况就是如此(见特别报告员的报告，约旦访问团(A/HRC/27/55/Add.2)，第24段)。在葡萄牙，监管者因此提议市政府和供应商为大家庭设定特别的费率；⁴⁰洛杉矶也是如此。⁴¹

69. 累进费率制的一种特别模式，即免费提供第一档基本用量。推行“基本用水免费政策”的南非、一些哥伦比亚城市，以及免费提供最低用量的德里水委员会，就是采用这一政策的具体例子。然而，该制度也面临同样的挑战，即如何确定“适量”以确保整个制度的财务可持续性。主要的挑战在于，接入正规管网的家庭比依赖非正规供应的家庭可能受益更多。即使公用事业机构或市政当局通过卡车为非正规区域提供额外的供水服务，在获得的水量和用水方便性方面仍存在巨大差异。

70. 差别定价可适用于不同经济部门。比如，针对工业、商业和公共用户收取更高的费用，交叉补贴居民用户。但是现实中，经常不鼓励这样的交叉补贴；相反，农业和工业用水的补贴可能很高。如果这些公共开支对保证生计不是必需的，与实现人权无直接关系，则应当修改现有的定价和补贴政策，最大可能地使用现有资源，实现人权。

4. 接入费用

71. 对家庭接入服务网络收取费用可能阻碍其接入现有的管网服务。有些国家决定取消所有人或某些家庭的接入费用，从而减少障碍。扩大服务的成本通过将成本纳入标准服务收费来弥补。历史上，许多国家通过向现有用户收取附加费，为在农村地区扩大网络筹资。取消接入费尤其关系到低收入家庭接入排污系统，因为接入费常常是这些家庭获取可负担卫生设施的重大阻碍。

⁴⁰ Water and Waste Services Regulation Authority (Portugal) Recommendation No. 01/2009 “Tariff formation for end-users of drinking water supply, urban wastewater and municipal waste management services” (“Tariff Guidelines”), para. 1.2, 网址 http://www.ersar.pt/Website_en/ViewContent.aspx?SubFolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation%5CERSAR_OtherDocuments&Section=Menu_Main&BookTypeID=5&FolderPath=%5CRoot%5CContents%5CSiteEN%5CMenu_Main%5CDocumentation&BookCategoryID=2&BookID=2077.

⁴¹ Sonia F. Hoque and Dennis Wichelns, “State-of-the-art review: designing urban water tariffs to recover costs and promote wise use”, *International Journal of Water Resources Development*, vol. 29, No. 3 (2013), pp. 472–491.

G. 参与

72. 在决定分配公共资金及确定费率机制时，参与、信息公开及在决策中发挥积极作用至关重要。这样的决定为资源分配确定优先次序。从人权角度看，最重要的是这样的参与包括了最边缘化和弱势的个人和群体，从而确保采取的措施确实惠及最需要公共资金的人。公众参与既涉及国家层面关于资源总体配置的决定，也涉及地方层面的决定，包括确定同一城市不同区域的优先顺序，以确保服务供应覆盖全市，包括非正规居住区。

73. 在更广的层面，社区已经使用参与性财富排行作为评估贫困状况的方式，以此决定社区内如何采用有针对性的措施。确定一个社区的相对贫困性有助于以此为依据提高针对性。这样的参与过程可以提供关于当地贫困状况的详细资料，而且经常将用水情况作为贫困分析的一个指标。⁴²

74. 参与性预算编制在全球各个城市越来越普遍，这有助于居民商定当地政府预算的优先事项。这样的程序经常有助于改善基本服务，包括改善供水和卫生设施。⁴³

五. 监管和监测

75. 确保可负担性的讨论一再指出监管和监测的重要作用。

A. 监管服务供应确保可负担性

76. 确保供水和卫生服务的可负担性要求有效的法律和政策框架，包括强大的监管系统。《国际水协会里斯本宪章》确认监管的重要性，建议监管者“监督费率机制，确保其公正、可持续且符合目的；并促进效率和可负担性”。⁴⁴

77. 一旦制定出满足可负担性要求的费率制度，负责监管服务供应商的机构应当确保费率制度正确落实，且对所有用户的负担能力达到预期影响。同样，监管机构可与相关政府部门合作，确保公共资金定位精准。服务供应商或监管者设立的投诉机制，可以为这些过程提供支持。

78. 如果存在小规模和非正规的服务，监管会面临特别挑战，因为政府通常对这些供应商的运营没有任何控制。政府可以将非正规部门正规化，同时通过有效监管保持供应的小规模特征；这样，小规模供应商便成为政府的承包商。这就是肯尼亚的内罗毕正在使用的方法。那里，非正规居住区的水站由公用事业供水，并在公用事

⁴² 见例如 James Hargreaves 等, “‘Hearing the Voices of the Poor’: Assigning Poverty Lines on the Basis of Local Perceptions of Poverty. A Quantitative Analysis of Qualitative Data from Participatory Wealth Ranking in Rural South Africa”, *World Development*, vol. 35, No. 2 (February 2007), pp. 212–229.

⁴³ Yves Cabannes, “Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: Municipal practices and evidence from the field”, *Environment and Urbanization*, vol. 27(1) (September 2014) pp. 257–284.

⁴⁴ International Water Association, *The Lisbon Charter: Guiding the Public Policy and Regulation of Drinking Water Supply, Sanitation and Wastewater Management Services*, art. 4.2.

业部门登记，水费由监管部门决定。但是水站并不总是按规定收费。⁴⁵如果家庭依赖非正规服务，政府应该在管理和技术上给予支持，以提高供应商的服务质量及服务的可负担性。莫桑比克的马普托采用了类似的方法。那里，在公用事业能力不足的情况下，监管者在短中期支持非正规服务，为所有居民提供服务。⁴⁶

79. 最重要的是对于非正规和小规模的服务的监管，应有助于贫困和边缘化家庭更易获得供水和卫生服务，而不是起阻碍作用。非正规服务的正规化和监管必须充分重视这个过程对于获取服务的水平、服务的可负担性和服务质量的影响。如果国家试图用正规的供应商替换非正规服务，则应确保用户实际上能够负担这样的转变，不至于在实现人权方面出现倒退。

B. 监测可负担性

80. 监测可负担性对于评估是否达到标准以及人们实际上是否能够获得可负担的服务至关重要。除非努力监测所有人对服务的负担能力，否则，国家和服务供应商都会难以向可能存在支付困难的个人和家庭提供合适的支持。

81. 但是，监测可负担性并不是一个简单的过程。准确有效的可负担性监测非常复杂。如果基于一项可负担性标准进行监测，则计算可负担性所需的参数——包括获取供水和卫生服务的花费占家庭总支出的比例及家庭真实收入——又很难测量。监测具体情况下一个家庭在供水和卫生设施上的花费是否超过家庭收入的一定比例很不容易，因为很多低收入家庭的收入不固定，且在非正规居住区，供水和卫生服务方面的费用多种多样。而正是在这样的地方，对于可负担性的担忧才最大。鉴于这些困难，国家通常用“平均”或“最低”收入水平，以及一个推定可接受的用水量来确定合适的服务收费水平。但是这样的一般化隐藏了一个问题，即个人在特定情况下是否真地有负担能力，比如用户可能是一个大家庭或是有特定健康问题的人。

82. 监测可负担性的其他方式出发点不同。这些方式不依赖绝对的可负担性门槛，而是观察供水和卫生服务方面的花费对于享受其他人权的影响。人权监测可以极大地促进更情景化的定性监测。比如，条约机构可提供细节，说明负担能力缺乏(包括由此导致的供应中断)对生活的影响、人们面临的挑战，以及与实现其他人权的关联。

83. 《欧洲经济委员会关于水与健康的议定书》开发出“公平获取服务记分卡”，协助各国监测服务是否可负担。该记分卡在水费的可负担性之外，还关注其他措施，供成员国确定负担能力时借鉴。这些措施包括：监测在供水和卫生设施政策中是否纳入可负担性考虑、自我供应的可负担性、是否有公共资金用于解决可负担性问题、

⁴⁵ 见“联合国特别报告员关于享受供水和卫生服务的人权的声明(肯尼亚访问，2014年7月22-28日)”，网址 <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14912&LangID=E>。

⁴⁶ Catarina de Albuquerque, 实现享受供水和卫生服务的人权：联合国特别报告员手册，手册4(葡萄牙，2014)，第49页。

实际上多少公共资金用于解决可负担性问题，以及社会保护措施是否能有效确保可负担性。⁴⁷

84. 在全球监测方面，因为数据收集和可比性问题而存在严峻挑战。建议的可持续发展目标 6.1 明确提到实现人人负担得起饮用水的目标，因此呼吁将可负担性标准纳入全球监测体系。

85. 关于通过公用事业获得供水和卫生服务的家庭，相关数据可通过“供水和卫生公用事业国际比较网络”获得，这里提供众多公用事业部门的水费数据。⁴⁸除了现有的这些举措，对于潜在指标的评估表明监测可负担性的复杂性。⁴⁹确定、监测未入网供水的成本并将其纳入可负担性测量非常具有挑战性，但从人权角度看又非常重要。仅仅关注公用事业收费具有严重低估开支的风险，描绘出来的可负担性图景将过于乐观，因为它仅仅反映了富人的情况，而忽略了最弱势群体和社区在获得供水和卫生服务方面面临的真正挑战。该评估表明，对可负担性的复杂情况(包括供水、环境卫生和个人卫生开支)进行检测是可能的，但需要综合并分析不同来源的数据。⁵⁰特别报告员鼓励各国和国际组织深入探讨这些监测可能性，以确保更全面地监测服务的可负担性。

六. 结论和建议

86. 可负担性是实现用水和环境卫生权的关键。确保提供人人可负担的服务要求转变范式——从人权角度出发。经济可持续与人人可负担并非不可调和，但人权理念要求重新思考现有论证逻辑并改造现有工具。主要的挑战是确保针对性措施和工具真正惠及最依赖于这些措施和工具的人。比如，费率结构必须让接入正规公用事业网络中的最弱势人群获得所需援助。这一挑战还要求确保公共资金和补贴惠及最边缘化和最弱势的个人和社区，这些群体一般(尚)未接入正规的网络，他们可能在无任何权利的情况下生活在非正规居住区，或是生活在通常靠自己供水的偏远农村地区，现有决策和规划也经常忽略或有意忽视他们。

87. 特别报告员提供以下建议。国家应采取以下措施：

- (a) 评估是否存在筹资机制和补贴，包括隐形补贴，明确受益人是谁；
- (b) 确保现有及计划筹资机制和补贴的透明性；

⁴⁷ 欧洲经委会/世卫组织供水和健康议定书，公平获取服务记分卡 2014，第 4 章，网址 <http://www.unece.org/?id=34032>。

⁴⁸ International Benchmarking Network for Water and Sanitation Utilities, Tariffs Map, 网址 http://www.ib-net.org/en/tariffs_map.php。

⁴⁹ Guy Hutton, “Monitoring ‘Affordability’ of water and sanitation services after 2015: Review of global indicator options”, 20 March 2012, 网址 http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/END-WASH-Affordability-Review.pdf。

⁵⁰ 同上。

(c) 考虑制定全国性立法，要求服务供应商以及国家以下级别的政府在政策和服​​务中考虑可负担性；

(d) 在国家和/或地方层面设定可负担性标准。标准制定采用参与性过程，特别是要确保贫困人口和其他边缘化和弱势个人和群体参与。标准应考虑与供水、环境卫生和个人卫生相关的所有费用；

(e) 结合其他标准，特别是可获得性和质量标准考虑可负担性标准，确保人们能够基于人权标准承担服务费用；

(f) 确保财政资金分配和费率决策过程的参与性；

(g) 使用公共资金支持贫困人口和边缘化或被歧视群体获得服务，消除人们在获得供水和卫生服务上的不平等；

(h) 特别慎重考虑确保环境卫生服务的可负担性，因为这方面的成本常常被低估；

(i) 集中努力，确保最弱势群体，包括非正规居住区群体和自我供应群体的可负担性，探索实现此目标的不同机制；

(j) 考虑确保可负担性的机制产生的影响，考虑全覆盖系统是否名副其实、也覆盖管网供应之外的人群，考虑针对性制度(无论是基于收入、区位、服务类型或其他因素)是否真正惠及目标受益人；

(k) 建立强有力的监管框架和机构，确保所有类型服务的可负担性；

(l) 处理增加服务成本的腐败行为；

(m) 禁止因无力支付而中断供应；

(n) 通过针对性研究监测供水和卫生服务的可负担性，考察不同居住区的收入水平，考虑与获得供水和卫生服务相关的所有成本，包括个人卫生和经期卫生的需求；

(o) 如果考虑采用预付费水表，应确保无力付费的家庭不会被中断供应，且供水的数量、持续性和质量达到人权标准。

88. 此外，特别报告员鼓励条约机构和其他人权监测机制更加注意在人们所处特定情境中考察供水和卫生服务的可负担性。

89. 特别报告员鼓励各国和国际组织进一步探索全球性监测的方法，以更加全面地监测人们对服务的负担能力。