



人权理事会

第三十六届会议

2017年9月11日至29日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，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

秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员根据理事会2014年第27/7号和2016年第33/10号决议撰写的报告。本报告重点阐述了服务监管及其在逐步实现享有水和卫生设施的人权方面的作用。特别报告员在报告开头概述了国家、监管行为体和服务提供者在服务监管方面的人权义务。特别报告员概述了监管在水和卫生服务中的作用，确定了不同类型的监管框架，并讨论了此类框架与人权标准的关系。特别报告员讨论了监管行为体的核心职能。最后，他就这些问题向国家和监管行为体提出了建议。



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

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 人权义务和责任.....	3
A. 国家的义务.....	3
B. 监管行为体的义务.....	5
C. 服务提供者的责任.....	6
三. 在水和卫生服务方面的监管.....	7
A. 监管的作用.....	7
B. 监管框架的类型.....	8
1. 自我监管.....	8
2. 合同监管.....	9
3. 独立监管机构的监管.....	9
四. 监管行为体的核心职能.....	10
A. 制定标准.....	10
1. 可得性.....	11
2. 可及性.....	11
3. 质量和安全.....	11
4. 可负担性.....	12
5. 可接受性、隐私和尊严.....	13
6. 参与和获取信息.....	13
7. 平等和不歧视.....	13
8. 可持续性.....	14
9. 问责.....	14
B. 监测执行情况.....	14
1. 正规服务提供者.....	15
2. 非正规服务提供者.....	15
3. 监管机构.....	17
C. 确保问责.....	17
五. 结论和建议.....	18

一. 导言

1. 根据人权理事会 2014 年第 27/7 号和 2016 年第 33/10 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雷奥·海勒被授权查明充分实现这些权利所面临的各种挑战和障碍，以及在保护方面存在的差距、良好做法和有利因素。本报告的主题是在实现人权的背景下对水和卫生服务的监管，报告旨在讨论监管框架在国家一级实现这些人权方面可发挥的重要作用。在这方面，报告概述了国家、监管行为体和服务提供者通过监管框架逐步实现享有安全饮用水和卫生设施的人权的法律义务和责任。

2. 作为磋商进程的一部分，特别报告员请各国和非国家行为者通过问卷调查表达书面意见和观点。共收到了 43 份材料。¹ 其中 18 份材料来自国家，25 份材料来自非国家行为体，包括民间社会组织、私营服务提供者、学术界和国际组织。此外，为了收集其他利益攸关方的意见，特别报告员于 2017 年 5 月 22 日和 23 日在巴西里约热内卢举行了一次专家协商会议。

3. 可以在不同层面上使用不同的文书将享有水和卫生设施的人权纳入国家法律框架，包括宪法、立法、政策和条例。各国具有立即和有法律约束力的义务尽一切可用资源，采取谨慎、具体和针对性的步骤逐步充分实现这些人权(见《经济、社会及文化权利国际公约》第二条)。这包括根据《公约》的明确规定，有义务采取立法措施，以及有义务采取步骤根据这些权利的基本标准和原则建立监管框架。

4. 报告中使用的“监管框架”或“监管”(一般而言)一词是指诸如规范、规则或标准之类的二级立法，规定在特定情况下如何提供服务以及负责监测这些规范和标准的遵守情况的机构。“监管机构”、“监管机关”或“监管者”是指国家授予监管职能的独立机构。这些机构通常负责制定标准并适用和执行这些标准。“监管行为体”一词含义广泛，包括行使监管职能的政府机构(即部委内的部门)以及国家专门设立的履行监管职能的独立机构。

5. 设有水和卫生服务监管框架的国家数量正在增加，监管行为体的队伍也在壮大。但是，并没有统一的监管模式。监管应适应当地的具体情况、需求和挑战。国际人权法并没有规定一种特定的监管框架选择。从人权的角度来看，至关重要的是，履行监管职能的人员应避免任何非法利益施加的压力，监管的主要目标与享有饮用水和卫生设施的人权保持一致。

二. 人权义务和责任

A. 国家的义务

6. 国家是实现享有水和卫生设施的人权的主要义务承担者。《经济、社会及文化权利国际公约》第二条对逐步实现作出规定，并承认由于可用资源的限制造成的制约，它还为国家规定了立即生效的各种义务。在服务监管方面，第二条规定

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ServiceRegulation.aspx。

的义务包括：(a) 有义务采取谨慎、具体和针对性的步骤，以落实符合人权的供水和卫生设施服务监管框架；以及(b) 有义务确保规则和条例以及履行监管职能的人员的活动有助于不受任何歧视地享有水和卫生设施的人权。例如，行使享有水和卫生设施的人权不应取决于一个人的居住地(例如一个人是居住或登记在城市地区还是农村地区，是在正规还是非正规居住区)。² 国家未能采取必要的监管措施充分防止和纠正服务提供者或监管行为体的歧视行为，这构成违反国家在《经济、社会及文化权利国际公约》下的义务。

7. 国家的人权义务分为尊重、保护和履行的义务。尊重的义务要求国家的监管框架不直接或间接地干涉人们目前获取饮用水和卫生设施。为此，国家必须确保其监管框架禁止由于用户无力支付而中断供水和卫生服务，因为这是一种倒退措施，侵犯了享有水和卫生设施的人权，³ 必须确保在将管道网络扩展到非正规住区时，这些服务是负担得起的，以便不妨碍人民享有饮用水，并且必须避免由于监管不力导致水和卫生服务价格的上涨具有歧视性或无法负担。此外，为防范武装冲突局势、紧急情况、自然灾害和气候变化的影响，要求国家必须根据国际人道主义法在其监管框架内遵守与供水和卫生设施有关的义务。

8. 保护的义务要求国家通过建立有效的监管体系，包括独立监督、真正的公众参与和对违约的处罚，防止第三方以任何方式干预享有水和卫生设施的人权。⁴ 如果将水和卫生服务的供应下放给第三方负责，国家有义务监管这些机构的活动，以确保人权的所有方面得到保障(见 A/HRC/33/49/Add.2)。建立有效的监管框架包括有义务根据享有水和卫生设施的人权的规范性内容制定服务标准，并设立公共机构独立履行监管职能。

9. 在服务提供方面未能保护享有水和卫生设施的权利通常是因为缺乏监管或缺乏对此等监管的执行。这也可能是由于服务合同或绩效协定的谈判未能保护用户的权利。如果服务的提供通过合同监管，国家必须确保合同中述及相关人权标准和原则，而且酌情将国家义务向服务提供者转移。⁵

10. 在以下情况下可能会出现违反保护义务的行为：国家未能在安全、数量或中断供应方面有效地规范和控制服务提供者；未能规范定价，以确保每个人都能负担得起服务；未能防止非国家行为体的歧视；不能确保服务提供者向被边缘化的家庭或社区提供服务；或未能确保监测和申诉程序落实到位(见 A/HRC/27/55, 第 27 段)。

11. 履行的义务有三个组成部分：便利义务、促进义务和提供义务。便利义务要求国家采取积极的监管措施，为服务提供者创造有利环境，尊重享有水和卫生设施的人权，并为充分实现这些权利作出贡献。便利措施不仅包括在国家政策和

² 见经济、社会及文化权利委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，第 34 段。

³ 见经济、社会及文化权利委员会关于水权的第 15 号一般性意见(2003 年)，第 44 段(a)项。

⁴ 同上，第 24 段。

⁵ 见为政府主管部门拟定的一份关于享有水和卫生设施的人权问题清单，这些问题需要从政府的角度通过关于合同、特许权或许可证的谈判加以解决，载于《实现享有水和卫生设施的人权：联合国特别报告员手册》(手册 8: 清单)，可查阅 <http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Handbook.aspx>。

法律框架内承认这些权利，通过国家战略和行动计划实现这些权利，还包括为服务提供者制定符合享有水和卫生设施的人权的规范性内容的服务标准，监查服务提供者对既定标准的遵守情况，以及直接行使或通过独立机构行使监管职能。例如，如果由于缺乏监管，在公共建筑物(例如学校、监狱或医院)中无法获得水和卫生设施或这些设施不足，或非正规住区居民别无选择，只能使用不受监管的非正规服务，则国家就违反了其提供便利的义务。

12. 促进义务要求国家为服务提供者和居民提供关于如何遵守标准、准则和条例的信息和指导。这项义务还包括告知监管行为体关于享有水和卫生设施的人权在其工作领域的实际影响并提供这方面的培训。

13. 提供义务要求国家在个人因自己不能控制的原因无法以自己可利用的手段实现这一权利时，保证他们享有这一权利。在这方面，至关重要的是国家要制定具体的条例，规范向无家可归者、贫穷的游牧社区以及武装冲突局势、紧急情况、自然灾害或气候变化影响的受害者提供服务。

14. 违反履行义务包括国家未能采取步骤建立一个符合人权标准的监管框架，未能通过其监管框架确保人人享有最低限度的用水和卫生服务。

B. 监管行为体的义务

15. 享有水和卫生设施的人权对整个国家具有约束力。在国家、地区或地方各级行使监管职能的所有公共或政府机构或独立的国家机构都有责任实现国家的人权义务。为此，监管行为体必须确保其政策、程序和活动遵循国家在享有水和卫生设施权利方面的国际人权义务。它们的义务还包括确保市政当局及其监管的其他实体遵循人权(见 A/HRC/36/45/Add.1, 第 31 段)。

16. 在其主要行动领域，包括为提供服务制定标准、监测和确保问责制，监管行为体有义务遵循逐步实现的原则，也有不歧视的直接义务和采取步骤充分实现这些权利的义务。经济、社会及文化权利委员会强调，不受任何歧视享有水和卫生设施的人权会因国家的直接行为或不作为受到损害，也会因国家和地方各级机关或机构(包括监管行为体)的直接行为或不作为受到损害。⁶ 监管行为体要履行其平等和不歧视的直接义务，在规范费率时必须考虑那些没有经济能力支付服务费用的人，并实施保护机制；它们还必须确保服务提供者向较贫穷的社区和非正规住区提供服务。

17. 由享有水和卫生设施的人权支持的现有国家政策和战略极大地有助于营造有利的监管环境，监管行为体不能以国家政策不足为由摒弃其人权义务。作为政策制定者、服务提供者和用户之间的连接以及责任担保者，监管行为体最有资格评估水和卫生标准是否逐渐得以实现或被忽视。它们在查清权利实现过程中的倒退现象以及要求提供者解决这些违规行为的根源方面也发挥了主要作用。因此，它们有义务监测服务提供者对享有水和卫生设施的人权标准的遵守情况，并确定对实现这些权利有损害的因素，而这些义务远远超出监管的范围。例如，还涉及到支持和影响符合人权框架的投资决定、政策和立法变化。

⁶ 见经济、社会及文化权利委员会第 20 号一般性意见，第 14 段。

18. 2015 年 85 国政府通过了关于针对饮用水供应、卫生设施和废水管理服务的国际水协会《里斯本宪章》，该宪章规定，监管行为体的活动“必须依照能力资质、专业程度、公平公正、问责机制和透明度方面的原则”(第四条)。从人权的角度来看，还有其他关键原则必须指导所有情况下的监管干预：平等和不歧视的原则；积极、自由和有意义的参与；获取信息；以及可持续性。这些总体原则不仅应指导关于水和卫生设施的国家政策，还应被纳入对所有水和卫生设施利益攸关方(包括监管行为体)有约束力的法律和监管框架。

19. 获取信息对于监管行为体的工作而言至关重要，它们有义务收集、分析和传播准确的分类信息，说明受其监管的服务提供者落实享有水和卫生设施权利的情况。获取信息对于有意义的参与至关重要。在这方面，重要的是要强调，监管行为体有义务确保公众有意义地参与关键的监管决定，包括设定费率，这种义务与其所需的独立性并不相悖。

C. 服务提供者的责任

20. 无论是公共、国有还是私营，所有服务提供者都必须遵守国家的法律和监管框架。如果国家是中央一级的服务提供者或通过其市政当局提供服务，就必须遵守国家的法律和条例，并符合其国际人权义务。如果国家将服务提供正式授权给非国家行为体，国家不能免除其人权义务，并仍有义务监管和监测这些行为体的活动。另一方面，非国家服务提供者(正规和非正规)负有人权责任，包括遵守国家监管框架以及尊重享有水和卫生设施的人权。⁷

21. 国有企业至少与其他企业负有同样的责任，且必须遵守国家监管框架。国有企业作为政府的部门或政府政策的执行机构时，国家必须确保政策的一致性，并保证这些企业的活动有助于实现享有水和卫生设施的人权。

22. 任何转授服务提供权的文书(包括合同)必须反映国家监管框架和人权标准。这意味着这些文书应包括对服务提供者人权责任的明确定义、关于消除机会不平等的覆盖面目标、关于参与的充分规定、获取信息和问责制。在确保这一点的同时，非国家服务提供者也应尊重人权。为此，它们必须履行应尽之职责，意识到对实现享有水和卫生设施的人权的任何潜在影响并加以应对，包括从人权角度分析拟议的授权文书(见 A/HRC/15/31, 第 38 段)，并在适当情况下进行人权影响评估。大会最近呼吁非国家行为体(包括工商企业)遵守它们在尊重享有水和卫生设施的人权方面所负的责任，包括为此与国家合作，调查关于侵犯这些权利行为的指控，并逐步与各国一道，查明并纠正这种侵权行为(见大会第 70/169 号决议，第 6 段)；

23. 作为其人权责任的一部分，服务提供者应建立合法、便利、可预测、公平、基于权利和透明的投诉和补救机制，允许个人报告指控的侵犯人权行为，引起服务提供者的关注(见 A/HRC/8/5, 第 82 段和第 92 段)。由于问责机制可使服务提供者意识到其在人权方面的影响，这是在人权方面履行应尽职责的一部分，

⁷ 见《工商业与人权指导原则》。

所以监管框架应当提出此类要求。同样重要的是，服务提供者有责任向监管行为体提供关于服务提供的必要信息，特别是有关其绩效的信息。⁸

三. 在水和卫生服务方面的监管

A. 监管的作用

24. 落实享有水和卫生设施的人权在很大程度上取决于国家的法律和监管框架。虽然宪法承认这些权利，表明了国家在实现这些权利方面强有力的承诺，也有助于将这些权利纳入国内法，但这并不构成将其纳入国家法律框架的必要条件。例如，肯尼亚在将这些权利纳入其《宪法》之前经历了法律和监管改革进程。法律为国家政策发声，并致力于普遍实现这些权利，而规则和条例设定绩效标准，并确定向人民提供服务的方式，因为它们包含所需的技术和科学要求，为法律所载一般条款添加有实际意义的内容。根据《经济、社会及文化权利国际公约》，必须为人类的尊严、生命和健康提供充足的水和卫生服务，这对国家监管框架提出了具体的人权义务。

25. 无论选择何种监管模式，目前大多数水和卫生设施监管框架通常包括经济管理(资产管理规划和费率设定)、服务质量监管和饮用水质量监管。有些还可能包括环境监管(主要是抽水和废水排放)、用户界面监管或法律和合同监管。为特定用途采用不同的监管形式，而没有明确提及享有水和卫生设施的人权标准或原则，这并不一定意味着这些监管形式完全没有考虑到这些标准和原则。⁹ 关于这点，一种做法是将享有水和卫生设施的人权全部纳入监管框架，另一种做法是选择部分内容予以遵守，必须强调这两者之间的差别。国家要履行其人权义务，国家的监管规范和活动必须反映享有水和卫生设施人权的整个框架。

26. 普遍认为，由于前期沉没成本高昂，饮用水和卫生设施领域的竞争空间有限。这种情况通常导致某一特定区域只有单一的公共或私营服务提供者，被定义为自然垄断，凸显了有必要采取适当监管措施，以确保用户权利不会受到损害。事实上，从历史上看，在水和卫生领域引入监管的理由一直与“市场失灵”有关，尤其与防止滥用垄断地位有关。¹⁰ 在这种垄断的情况下，监管机构可能更容易面临被提供者掌控(由于信息和权力不对称等因素)和被政治利益掌控(因为这些机构是政府的一部分)的风险。¹¹

27. 一些作者认为，近年来，监管的规范性目标从“纯粹的”经济目标逐渐转向更大程度地包含社会目标。有人认为，监管水和卫生服务的根本原因应包括可

⁸ 《里斯本宪章》，第5条。

⁹ Robert Bos 等人，享有安全饮用水和卫生设施的人权领域从业人员手册(伦敦，国际水协会，2016年)，第58页。

¹⁰ Richard Franceys 和 Esther Gerlach 等人，规范针对穷人的公私合作伙伴关系(克兰菲尔德大学)，第三章，第2页。

¹¹ Emilio J. Lentini 和 Gustavo Ferro, “Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y al saneamiento”, Recursos Naturales e Infraestructura, No.164 (拉丁美洲和加勒比经济委员会，2014年)。

持续性的三个方面：(a) 通过保护用户的利益确保服务的社会可持续性；(b) 提供服务的实体的经济、基础设施和人力资源可持续性；以及(c) 在环境资源的有效利用方面的环境可持续性。¹² 其他一些人则将“人权”作为附加的监管理由，据此监管机构直接“通过制定反映这些权利的标准并通过检查监测其应用”来保护服务用户的权利。¹³ 从人权的角度来看，监管框架的目标、活动和规范应源于人权框架。

28. 监管和监测的作用在农村地区和人口密集的城市地区的非正规住区中尤其具有挑战性，这些地区的大部分人口无法获得管道网络服务，而是依靠非正规的小规模提供者，这些提供者往往不受管制，所以提供的服务质次价高。¹⁴ 鉴于这种提供属于非正规性质，又缺乏监管和监测，当服务供应不足或价格过于昂贵时，这些服务的用户没有投诉机制可用。

B. 监管框架的类型

29. 国家对监管作用的解读有很多种，主要取决于适用于其具体情况的规范和与此具体情况对应的需求，这导致出现一系列不同的监管模式和体制安排。最适合的方法因国而异，取决于一般监管框架、体制能力水平和必须解决的问题类型。

1. 自我监管

30. 在有些国家，监管框架包括自我监管，即公共服务提供者自行监管活动、设定费率和质量标准并监测自身的绩效。许多有公共服务提供者的国家认为没有必要为水领域单独设立一个监管机构。在萨尔瓦多，城市地区的主要服务提供者国家水管和下水道管理局制定了自己的服务质量标准，而卫生部则监测饮用水的质量，经济部则负责批准水费调整(见 A/HRC/33/49/Add.1, 第 25 段)。在塔吉克斯坦，能源和水资源部全面负责保证全国饮用水供应并协调水领域的相关行为体(见 A/HRC/33/49/Add.2, 第 10 段)。它还负责通过和实施饮用水供应系统发展国家方案、建立和规范水费以及提供公共信息。

31. 自我监管在保证独立监测和提供可靠的问责机制方面提出了重大的人权挑战。诸如公正、问责制、透明度和善治等监管原则可能会受到自我监管的影响，因为政策、法规和服务提供是混为一体的。制定基准以及用户协商和参与似乎也不太常见。自我监管也可能导致在运营(包括水费的设定)中缺乏一致性，不同的服务提供者遵循不同的标准。

¹² Jaime Melo Baptista, *水和废物服务监管：综合方法(RITA-ERSAR)*(国际水协会出版, 2014年), 第 43 页。

¹³ Julián Daniel López Murcia, “南方的监管机构和法院：哥伦比亚水监管领域的重叠”，*拉丁美洲政治学报*, 第五卷第二期(2013年), 第 105-132 页。

¹⁴ 《联合国水机制环境卫生和饮用水全球分析和评估，投资于水和环境卫生：改善获取，减少不平等》(2014年报告), 第 19 页。

2. 合同监管

32. 监管框架也可能包含正式转授服务提供权的政府与第三方之间的广泛合同安排。在这种情况下，转授服务提供权的文书定义公共资产所有者与服务提供者之间的关系，并设定服务标准。在国有企业，通常会通过立法、法令或合同授予管理权，而公共当局往往会与私营提供者签订合同。合同可能因资产所有权、资本投资责任、风险分担、运营和维护责任以及典型合同期限的不同而有所不同。在法国，这种监管具有悠久的历史，通过私营部门参与，与地方政府签订合同来建立这种监管。

33. 通过合同监管服务提供会出现一系列人权挑战，特别是涉及非国家行为体时。这些挑战包括保证透明和民主的决策，处理招标和谈判过程中权力不对称的问题，确保服务是可负担的，避免在无力付款的情况下中断供应，确保监测和问责制，以及处理腐败问题。同样重要的是，可以随着时间的推移对合同(有效期通常为几十年)进行审查和调整。

34. 在招标、投标和合同谈判过程中，有意义的公众参与和获取信息往往是被国家和服务提供者忽视的人权原则。从人权的角度来看，至关重要是，各国政府必须确保合同安排包括必要的人权保障措施，而且总体而言，这些合同安排有助于实现无歧视地享有水和卫生设施的人权，而不是妨碍实现该人权。

35. 合同监管可以与监管行为体的监督相结合。在这种情况下，合同各方商定的服务标准和费率必须由监管行为体批准。如果以人权框架为导向，监管行为体对合同的干预和监督将有助于实现享有水和卫生设施的权利。

3. 独立监管机构的监管

36. 在过去二十年中，许多国家在监管方面的普遍趋势是建立独立于提供者、政府和国家直接管理之外的公共实体，被指定为独立监管机构。有观点认为政策、监管和服务提供最好分开，以确保最大限度地获益于所需的专门知识并提供透明度，这种观点强化了对自主监管机构的需求。¹⁵

37. 这些机构的职能包括制定标准，审查水和卫生服务以遵守有关标准，为个人投诉提供平台以及设定或签订费率。如果行使这些职能时遵循人权框架的引导，这一监管模式可极大地有助于逐步实现享有水和卫生设施的人权。但是，由于缺乏关于享有水和卫生设施的人权的强有力的国家政策和法律框架，这些机构在实现这些权利方面也面临挑战。

38. 国际水协会的《里斯本宪章》强调必须确保监管机构在体制、职能和财务方面有足够的独立性。¹⁶ 独立监管机构的部分特征包括：(a) 稳定的任务，不取决于选举周期或政府的变化；(b) 行使监管职能时的自主权；(c) 其决定具有明确的性质，只能在法庭上受到质疑；以及(d) 在人力和财力资源管理方面有较大的行政自主权。¹⁷

¹⁵ 水和废水处理服务监管：综合方法(RITA-ERSAR)，第 42 页。

¹⁶ 《里斯本宪章》，第 7.4 条。

¹⁷ 水和废水处理服务监管：综合方法(RITA-ERSAR)，第 2 页。

39. 然而，有些人认为独立于政府之外可能既不切实际，而且在有些情况下不可取。¹⁸ 从本质上讲，监管机构必须确保政府为受监管行业制定的公共政策得以实施。这意味着，如果为了达到人权标准(如可负担性)或遵守政府的国际人权义务，水政策需要与社会和公共政策协调或达到平衡，则监管决策进程应鼓励相关政府部门有意义的参与(见 A/HRC/36/45/Add.1, 第 36 段)。如果监管本身不足以达到享有水和卫生设施的人权标准，政府应当能够合理地影响监管决策过程及其结果。虽然不应低估监管机构相对于政府的独立性，特别是在腐败问题猖獗的国家，但不应该脱离人权因素来考虑这个问题。

40. 近年来设立了越来越多的监管机构。巴勒斯坦水业监管委员会根据 2014 年第 14 号法颁布的“水法令”而设立，其任务包括监测所有服务提供者的表现、批准水价、发放许可证、制定质量标准和处理投诉。同样，葡萄牙根据第 10/2014 号法设立了水和废水处理服务监管局，该法赋予监管局监测和执行权力以及监管权力，对所有服务提供者适用。联邦国家巴西也是如此，2007 年巴西通过了《国家水和卫生设施法》，为在市级、市际或州一级设立监管机构制定了准则。

四. 监管行为体的核心职能

A. 制定标准

41. 监管的主要作用之一是制定绩效标准。制定服务提供标准是国家的主要职能之一。国家有义务履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务，并且必须确保履行监管职能的机构对逐步实现享有水和卫生设施的人权作出贡献。¹⁹ 这意味着，无论履行职能的是公共机构或国家机构，行使监管职能，特别是监管的建立，必须遵守人权框架。

42. 因此，在监管水和卫生服务方面，应该认识到，作为一个出发点，享有水和卫生设施的人权源于享有适足生活水准的权利(见《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条)，与享有能达到的最高标准身心健康权(见《经济、社会及文化权利国际公约》第十二条)以及生命权(《公民权利和政治权利国际公约》第六条)和人的尊严权(见《世界人权宣言》第一条和第二十二条)密切相联。根据国际人权法，享有水的人权使每个人都有权不受歧视地获得充足、安全、可接受、便于汲取和负担得起的个人和家庭用水。享有卫生设施的人权使每个人都有权不受歧视在生活的所有领域获得便利和负担得起的卫生设施，即安全、卫生、有保障、社会上和文化上可接受的卫生设施，且维护隐私并确保尊严。从人权的角度来看，监管的最终目标是对这些权利的规范性内容赋予实际意义，具体如下：

¹⁸ Tony Prosser, “监管和社会团结”，《法律与社会杂志》，第 33 卷，第 3 号 (2006 年)，第 364-387 页。

¹⁹ 见经济、社会及文化权利委员会第 15 号一般性意见，第 51 段。

1. 可得性

43. 监管应为“可得性”具有实际意义，并确保至少提供足够、可靠和安全的最低限度用水量，供个人和家庭用于预防疾病。根据世界卫生组织(世卫组织)的指南，中级获取量(每人每天 50 升)对健康影响较低(前提是严格评估不存在污染)，而优良获取量(每人每天 100 升)对健康影响非常低。²⁰ 对“可得性”的监管解释还应考虑到由于健康问题、气候条件(即干旱)、紧急/灾难情况、²¹ 工作条件或任何其他特殊情况而需要额外供水的情况；以及中断供水的情况。

44. 关于卫生设施，监管框架应规定每家每户或近邻必须配备充分数量的卫生设施(见 A/HRC/12/24, 第 70 段)。必须根据环境情况以及可能具有不同卫生需求的特定群体(例如妇女、残疾人、儿童)的特点来评估任何社区的卫生需求。如果没有管道网络，监管应考虑替代解决方案的可能性，如建设和维护卫生设施以及处置和处理废水。在共用卫生设施的情况下，监管应当设想有足够数量的卫生设施。

45. 监管标准应优先考虑在公共场所能够获得足够的水和卫生设施。在机构设施，包括医院、学校、公共交通枢纽、监狱和拘留场所、工作场所和租房能够获得足够的水和卫生设施，同时考虑到妇女和女童的特殊需求，并确保那些没有永久住所的人获得足够的水和卫生设施，包括无家可归者和游牧社区。监管应将获取水和卫生服务与土地使用权分开，土地使用权通常是在非正规住区获得这些服务的障碍。

2. 可及性

46. 从监管的角度解读水和卫生设施实际可获取性，即应规定最低标准：在白天黑夜任何时候，这些设施应在每家每户可及的安全距离之内或附近。²² 卫生组织/儿基会供水和卫生设施联合监测方案在监测可持续发展目标 6 的拟议指标中建议，前往经改良的饮用水源取水，往返时间不应超过 30 分钟，包括排队(基本所需时间)，基本的卫生设施水平应提供经改良的卫生设施，不与其他家庭共用。此外，监管应专门解决在可及性方面有特殊需求的人的境况，如儿童、残疾人、老年人、孕妇以及具有特殊身体状况的人，并建议卫生设施的设计应符合他们的特殊需求，同时在技术上可安全使用。学校、幼儿园、护理院和拘留中心等场所需要具体的条例，以确保实际可及性。

3. 质量和安全

47. 关于微生物、化学物质和放射性危害，国家标准必须确保个人和家庭用水对人体健康是安全的。²³ 世卫组织《饮用水质量准则》²⁴ 为制定支持公共卫生

²⁰ 世界卫生组织(世卫组织)，“家庭用水量、服务水平和健康”，可查阅 www.who.int/water_sanitation_health/publications/wsh0302/en/。

²¹ 世卫组织，“紧急情况下需要多少水”，2013 年 7 月。

²² 见经济、社会及文化权利委员会第 15 号一般性意见，第 12 段(c)项(一)目和第 37 段(c)项。

²³ 同上，第 12 段(b)项。

²⁴ 见 www.who.int/water_sanitation_health/publications/drinking-water-quality-guidelines-4-including-1st-addendum/en/。

的国家水安全条例和标准提供了依据。该《准则》阐述了保护健康的合理的最低安全做法要求，并为水的成分或水质指标提供数值上的“指导值”。在确定强制性限制时，该《准则》是一个权威的参考源，必须在地方或国家环境、社会、经济和文化条件的背景下加以考虑。

48. 即使落实到位，条例并不总能充分发挥其潜力和最大优势，以使公共卫生效益最大化。例如，条例并不总是明确说明哪些利益攸关方负责确定、应对和减缓饮用水质量风险。条例还应考虑供水质不安全的情况，提供应对措施(例如警报)和预防措施。在这方面，获取关于水质的信息至关重要，应通过条例加以保障，用语应清晰和易于理解，并且易于所有人获取。

49. 卫生设施的监管应规定，这些设施的设计和建造方式应能够有效防止人、畜和昆虫与人类排泄物的接触，并确保获取可用于洗手、清洗肛门和生殖器以及经期卫生的安全用水，并确保有卫生处理月经用品的机制(见 A/HRC/12/24, 第 72 段)。特别报告员建议，条例要求将妇女和女童的具体需求纳入水和卫生设施的设计、实施、监测和评估中(见 A/HRC/33/49, 第 77 段(h)项)。为此，服务提供者应寻求让她们参与这些设施的设计。

50. 定期清洁、清空厕坑或其他收集人体排泄物的场所，并对维护工作进行管制，以确保卫生设施的可持续性和人们的不断使用。在使用现场卫生解决方案的情况下，监管必须确保厕坑和化粪池的建造方式能够使污物在污泥处理设施中得到充分收集和处理，而不是倾倒在环境中。²⁵

4. 可负担性

51. 条例必须根据人权框架对可负担性提供多层面的解释，并考虑到背景情况。国家标准必须确保无论是私营或公共提供的水和卫生服务对所有人(包括最贫穷的人)而言都是可负担的，水和卫生设施的费用不会损害或威胁到其他权利的实现。

52. 水和卫生设施法律普遍包含可负担性规定，但是挑战在于将一般性规定转化为具体的可负担性标准(见 A/HRC/30/39, 第 26 段)。2016-2017 年卫生和饮用水全球分析与评估国家调查显示，68%的受访国家设有监管机构负责制定饮用水或卫生设施或两者的城市费率。为确保服务的可负担性，监管框架必须掌握处境脆弱的若干群体的具体需求，并为用户产生的两项主要费用提供差异化解决方案：有助于基建费用的一次性连接费用，以及经常性费用(运营费、维修费、资本资产更新费、新固定资产资金融资成本)。为此，监管行为体必须推动使用适当的措施，包括针对低收入或无收入家庭的免费或低成本服务提供、收入补贴、社会费率和针对性补贴。至关重要的是，财政可持续性不应成为制定费率的优先考虑事项，不能损害可负担性，但这两个因素可以调和。同样至关重要的是，不能为了试图尽量减少可负担性的挑战而延迟在扩张配送网络至低收入无服务地区方面的投资。

²⁵ Inga Winkler, “享有卫生设施的人权”，宾夕法尼亚大学国际法杂志，第 37 卷，第 4 号(2016 年)，第 1383 页。

53. 与确定水和卫生服务的可负担性标准密切相关的问题是服务中断。监管框架应规定绝对禁止因无力付款而中断服务。

5. 可接受性、隐私和尊严

54. 监管框架必须让供水和卫生设施在具体背景下得到社会和文化层面的切实接受。如果没有使用这些服务的人的真正参与，则不能以有意义的方式完成这项工作。虽然个人和家庭用水的颜色、气味和味道应达到可接受的水平，²⁶ 但这些都是非常主观的参数，对这些特征的看法取决于当地文化、教育和经验。²⁷ 在不同地区和不同文化中，个人卫生都是高度敏感的问题，在卫生设施的设计、定位和使用条件方面必须考虑关于可以接受何种卫生解决方案的不同观点。(见 A/70/203, 第 13 段)。条例应规定，卫生设施应允许特定文化中可接受的卫生做法，如肛门和生殖器清洁以及经期卫生(见 A/HRC/12/24, 第 80 段)。公共场所必须设置男女分开的厕所，而学校必须为男女生分设厕所，这样才可被接受，这应体现在监管框架中。监管应发挥重要作用，确保厕所的建造方式保护隐私和尊严。

6. 参与和获取信息

55. 为了达到人权标准，监管决策过程必须确保公众真正参与关键决策。每个人和群体有权以积极、自由和有意义的方式参与制定可能影响他们享有水和卫生设施的权利的服务标准。通常需要采取积极措施，确保所有人(包括妇女和处境脆弱的群体)都有机会参与和影响条例的制定。特别报告员提醒说，通过监管程序确保妇女参与可能不符合当地习俗，随后的执行可能会失败(见 A/HRC/33/49, 第 56 段和第 59 段)。因此，必须落实机制，使妇女参与制定关于水和卫生的条例，并消除妇女参与的障碍。

56. 条例应确保关于服务类型和地点以及关于改进服务的决定具有参与性和包容性。这个过程包容性至关重要，只有这样服务才能以着眼于满足人们的需求，包括那些处境脆弱的群体的需求。

57. 要使参与具有意义，提供信息以及透明度是必不可少的。监管行为体必须提供客观、易于理解、清晰和一致的信息并以不同的格式和适当的语言提供给每个人，以此来营造一种透明度文化。特别报告员注意到，在萨尔瓦多，关于配水措施的决定没有系统地公布，似乎没有关于通知用户这种措施的标准规则(见 A/HRC/33/49/Add.1, 第 32 段)。同样，关于人类消费用水的质量检测结果既不公开也不发送给用户。因此，对信息共享方式的监管很有必要。

7. 平等和不歧视

58. 监管框架应包含积极措施或平权行动，确保以不歧视的方式逐步实现所有人享有水和卫生设施的人权，同时消除获得服务方面的不平等现象，包括对属于风险群体的个人以及由于种族、性别、年龄、残疾、种族、文化、宗教、国籍或社会出身或任何其他理由而被边缘化的群体的个人消除不平等现象。这些措施应

²⁶ 见经济、社会及文化权利委员会第 15 号一般性意见，第 12 段。

²⁷ “享有安全饮用水和卫生设施的人权领域从业人员手册”，第 20 页。

针对具体挑战，包括：(a) 优先考虑将水和卫生服务的覆盖范围扩大到农村和贫困的城市地区，同时考虑到妇女和儿童的具体需求；(b) 以住房或土地状况为由剥夺生活在非正规住区的人们享有水和卫生设施的权利；以及(c) 缺乏让最贫困者负担得起的服务。

8. 可持续性

59. 制定标准时，规范应着眼于实现服务提供在经济、环境和社会方面的可持续性。监管应反映出国家有义务保障现在和将来的子孙后代可持续地、不受歧视地享有水和卫生设施的权利。²⁸ 这意味着今天的服务不应限制子孙后代获得服务或对其产生负面影响。为此，在制定监管框架时，国家应确保对服务采取综合的监管方式，包括对整个行业的监管和对每个服务提供者的单独监管。²⁹ 监管还可以在为紧急情况提供备灾和恢复力措施方面发挥作用。

60. 提高服务的可负担性，同时确保成本回收水平符合财务可持续性的要求，这是监管框架的一项重大挑战。监管行为体必须在使服务提供者能够充分开展运营和维护活动，考虑基础设施、环境和资源成本以及确保可负担性之间取得良好的平衡。经济观点和人权观点有可能相互协调，这要求监管行为体采取创新手段，并在某些情况下重新设计经济手段。

9. 问责

61. 监管框架要想行之有效，就应允许对服务提供者遵守享有水和卫生设施的人权的情况进行独立监测，并应保护个人在享有水和卫生设施的权利受到损害时提出投诉的权利。³⁰ 在服务提供者不遵守享有水和卫生设施的人权的规范性内容的情况下，监管框架应对其实施适当和适度的制裁。³¹

B. 监测执行情况

62. 监测对于了解当前获取水和卫生服务的水平而言至关重要，主要通过以下方式监测：关注诸如可负担性和水质等问题，确定没有服务或服务不足的人群面临的障碍，并确保参与过程具有包容性。国家和地方的监测过程收集资料，有助于确定驱动因素和瓶颈，突显差距以及评估优势和挑战，因此对实现享有水和卫生设施的人权而言很有必要。

63. 监管行为体在监督服务提供者遵守享有水和卫生设施的人权的规范性内容方面发挥至关重要的作用。获取信息在这个过程中很关键。监管行为体必须能够收集、分析和传播关于所有服务提供者绩效的准确信息。另一方面，服务提供者有责任向监管行为体提供关于服务的完整和可靠的信息，包括关于服务质量、收到的用户投诉以及向较贫困地区提供服务所面临的挑战的信息。

²⁸ 见经济、社会及文化权利委员会第 15 号一般性意见，第 11 段。

²⁹ 《里斯本宪章》，第 7.3 条。

³⁰ 同上，第 4.4 条。

³¹ 同上，第 4.9 条。

64. 监测不仅应审查服务提供者遵守国家和地方标准的情况，还应评估服务的提供方式是否确保遵守国际人权义务，例如平等和不歧视、参与、获取信息和问责。监管行为体负责制定和监测关于实现享有水和卫生设施的人权的进展情况的指标，这些指标应直接反映人权原则和标准。指标应涵盖享有饮用水和卫生设施权利的所有不同要素，并按被禁止的歧视理由进行分类，同时设定与每个指标相关的具体基准(逐步达到指标的可行目标)。³²

65. 监测过程应遵循逐步实现的原则，监管框架应对服务提供中的任何倒退现象予以禁止和制裁。

1. 正规服务提供者

66. 监管框架通常仅适用于正规服务提供者，可能包括大型公用事业、小型市政和合作提供者。如果有正规的服务，预计会提供有关标准和目标的可用数据，这些数据可由监管行为体监测。但是，与大型公用事业相比，小型市政和合作提供者往往更难达到质量标准。通过监控小规模供应者、为它们提供信息并提出可能有助于提高其标准的战略，监管行为体可以在改善小型供应者的业绩方面发挥积极的作用。

67. 根据《投资于水和环境卫生：改善获取，减少不平等》(联合国水机制环境卫生和饮用水全球分析和评估，2014 年报告)显示，只有不到一半的国家报告称有正常运作的流程，通过此流程，正规的农村饮用水服务提供者将内部监测的结果报告给监管机关并利用结果触发纠正措施。此外，业绩结果通常不会对大多数服务提供者公开。60% 以上的答复国表示，仅对城市正规服务提供者公开业绩结果。各国表示，城市地区对水质的独立监测程度要高得多，近 70% 的国家报告称在城市地区进行监测，而只有 40% 的国家报告称在农村地区进行检测。

68. 同样，无论是在城市还是农村，正规的卫生服务提供者通常不向监管机关报告数据。虽然污水处理网络的监管框架和标准可用，但这些框架和标准并不总是得到有效实施和监督。污水处理系统通常会对国家、服务提供者和用户造成可负担性问题，需要仔细监测。³³ 高昂的连接费用可能会导致较贫穷的家庭无法使用这项服务，除非有适当的监管确保可负担性。

2. 非正规服务提供者

69. 监测非正规小规模提供者时，情况变得更加复杂。对于农村家庭和城市非正规住区的居民来说，通常没有管道服务。(见 A/70/203, 第 64 段)。这反映了可获得性方面的严重不平等问题，因为生活在这些地区的人往往较贫穷，不得不依赖于其他替代方式，而这些替代方式大多质量较低、成本更高。在这种情况下，某些类型的服务被视为必要的中短期解决方案，例如非正规共用或社群设施以及不受管制的个别现场解决办法。但是，如果没有适当的监管和监测，就不能保证这些服务遵循人权标准。

³² 见经济、社会及文化权利委员会第 15 号一般性意见，第 53 段。

³³ 见 A/70/203, 第 46 段。另见 www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Differentlevelsandtypesofservices.aspx。

70. 非政府组织和社区组织在提供非正规服务方面发挥重要作用，介入国家不参与的领域。监管和问责涉及的许多挑战同样适用于这些组织的活动，例如确保服务质量的一致标准，并确保各组织对其所服务的人民负责。许多国家的人口群体由社区和非正规服务提供者服务，这些提供者很少向主管机关报告内部监测结果。³⁴

71. 在非正规住区监测方面取得积极成果的一种方法是使用参与式地理信息系统，这些系统将技术性空间信息同当地社区与具体地点相关的知识结合起来，往往可产生关于土地利用、水源、资源获得机会差异以及有实际或潜在环境危害地点的丰富数据。例如，内罗毕非正规住区的“开放街道地图”(OpenStreetMap)举措³⁵就产生了详细的数据，标明了有多少家庭共用一个厕所，是否有区分性别的厕所，这些厕所是否便于残疾人使用，以及厕所内是否为妇女提供了卫生垃圾箱(见 A/69/213, 第 82 段)。

72. 重要的是，各国和监管行为体要承认非正规服务提供的存在，并评估其在特定情况下发挥的作用。虽然选择如何对待非正规提供者才是最佳政策方法取决于国家，并将取决于每个案件的具体情况，但人权法规定，如果服务由第三方运营或控制，则各国必须防止它们损害以平等、负担得起、便利的方式获取足够、安全和可接受的水的权利。³⁶ 在这种情况下，经济、社会及文化权利委员会建议必须建立有效的监管制度。重要的是，在这些情况下，选择的监管工具和机构设置必须适合提供小规模服务的性质。

73. 巴勒斯坦国报告称，在其领土上，非正规提供者不仅仅只是存在而已，而且对确保一些社区获得水而言至关重要。对许多社区而言，这种服务提供方式是唯一有效的选择，因此被视为一种公共服务。目前，不同的政府机构正在合作，以确保对这些非正规提供者的监管和监督。正在努力对非正规提供者发放许可和进行认证。政府的长期战略是将当地社区与公共供水网络充分连接，但短期战略是规范这种服务，并促进当地社区和非正规服务提供者之间的相互支持。

74. 另一方面，在肯尼亚，监管框架不适用于用户少于 20 户或每天供应家庭用水量少于 25 立方米水的提供者。这些提供者目前不在受管制的费率结构和定期质量检查体系之内。³⁷ 政府的立场是，从长远来看，非正规服务提供者应与正规制度挂钩，并应遵守官方费率和质量标准。在短期内，政府容忍非正规服务提供，但并不对其进行监管。

75. 无论各国是否决定以监管为目标，或采取激励措施使其以可负担的价格提供优质服务，或从长远来看逐步淘汰小规模提供者以正规提供者取而代之，至关重要的是不使情况恶化，造成人们无法得到服务的后果(见 A/HRC/15/31, 第 53 段)。特别是，当决定只准正规提供者进入先前由一些小规模提供者服务的区域时，各国必须确保连接管道网络实际上是一种可负担的替代办法。在这些情况下，应由监管行为体进行可负担性研究，以避免出现倒退现象。

³⁴ 同上，第 19 段。

³⁵ 见 www.openstreetmap.org。

³⁶ 见经济、社会及文化权利委员会第 15 号一般性意见，第 24 段。

³⁷ 联合国开发计划署，肯尼亚的小规模供水商：先驱者还是捕食者？(2011 年)，第 29 页。

76. 对农村地区的水和卫生服务(或缺乏水和卫生服务)的监管也同样具有挑战性。农村供水往往由当地社区组织或成员管理, 未经培训而且无偿做这项工作, 有人认为它们将从提供培训、资源和援助中受益, 而不会从监管执法中受益。³⁸ 然而, 这两类措施并不矛盾, 要平衡对社区的支助与监管, 这是政府面临的一个问题。

77. 世卫组织/儿基会 2015 年供水和卫生设施联合监测方案的最新情况显示, 70%无改良卫生设施的人生活在农村地区, 90%的露天排便现象发生在农村地区。从监管的角度来看, 农村卫生是一项重大挑战, 因为对安全卫生的必要性往往缺乏认识。厕所的建造和维护往往被忽视, 部分原因在于对卫生的禁忌。通常, 绝大多数卫生解决办法都不受任何国家机构的管制、管理或监测(见 A/HRC/33/49/Add.2, 第 14 段)。大会和人权理事会承认卫生设施是一项单独的权利, 这保证其成为各国的政治优先事项, 并为逐步实现该项权利创造有利环境, 包括通过建立适应当地情况、考虑到个人尊严和该项权利公共卫生方面的适当监管框架。

3. 监管机构

78. 与监管的其他领域相比, 水和卫生监管的特点是受监管的服务与人权的实现直接相关。虽然水和卫生监管机构完全有能力促进逐步实现享有水和卫生设施的权利, 但其活动(无论是通过其条例和决定, 还是未能履行职责)也可能导致这些权利受到侵犯。监管机构应在其计划和活动报告中提供有关其政策、程序和活动的明确和相关信息, 并说明它们如何有助于逐步实现人权标准。

79. 监管机构的活动应由不同的实体(如用户理事会、议会委员会或审计法院)进行控制和监测。例如, 2014 年初, 葡萄牙审计法院发布了一份关于监管和管理供水服务特许权和公私伙伴关系的审计报告。审计法院审查了水和废物处理服务监管局作为这种特许权的监管者的活动, 确定了合同修订的程序, 确定了每项特许权所涉及的公共支出, 并审查了特许权在服务质量方面的有效性(见 A/HRC/36/45/Add.1, 第 39 段)。其主要结论显示, 大多数特许权一直使私营部门受益, 而有损市政预算以及用户服务的可负担性(见 A/HRC/36/45/Add.1, 第 39 段和第 40 段)。

C. 确保问责

80. 可以通过行政、准司法和司法机制来实现国家层面的问责。机制可以基于服务提供者的层面或国家层面。例如, 如果投诉在服务提供者那里没有得到解决, 个人应有权向行政机制提交其投诉, 例如监管机构。

81. 监管机构可发挥关键作用, 确保服务提供者对不遵循享有水和卫生设施人权的负责。为确保问责, 监管框架必须明确界定参与服务提供的所有利益攸关方的角色和责任, 并提供有关不同层面可用投诉机制的明确、可获得的信息。

³⁸ 世卫组织, 小型社区供水的水安全规划: 小型社区饮用水供应逐步风险管理指导意见(2012年)。

越来越多的独立监管机构设有投诉机制，用于解决服务提供者和用户之间的纠纷。

82. 在解决对服务提供者的投诉时，监管行为体必须确保在采取任何干预个人享有水和卫生设施权利的行动之前，应有机会与受影响的人进行真正的协商，及时提供关于拟议措施的全部信息，合理通知拟议的行动，为受影响的人提供法律追偿和补救办法，以及为获得法律补救提供法律援助。³⁹

83. 监管机构还必须有权执行现行法规和合同协定。执行合同的机制必须包括适当的奖励措施，对不履约的处罚(例如罚款)以及撤销合同的可能性(见 A/HRC/15/31, 第 52 段)。

84. 在没有单独监管机制但设有国家人权机构或监察员办公室的国家，当个人享有水和卫生设施的人权受服务提供者的影响时，个人可以诉诸这些独立机构以获得赔偿。这些准司法机构可以提供问责可能，其任务通常包括处理人权投诉。

85. 当行政或国家准司法机制不存在或无法顺利解决争端时，那些享有水和卫生设施权利受影响的人应能转而求助于法院，这是获得有效补救的权利所决定的。作为最后手段的司法审查权有时是不可或缺的。在这方面，至关重要是，司法制度根据国际人权法维护享有水和卫生设施人权的可诉性。

86. 必须确保问责不仅涉及服务提供者，还涉及监管机构的决定和活动。国际水协会的《里斯本宪章》强调，监管框架应建立必要的机制，以确保监管机构的问责和公众监督。⁴⁰ 个人应有权对监管机构干涉享有水和卫生设施人权的决定或监管提出司法质疑。哥伦比亚水和卫生监管委员会发布了多项条例，规定服务提供者在用户三个月未付款的情况下中断供水。但是，低收入家庭向宪法法院提起的案件都是判家庭胜诉，他们因无力支付水费而被剥夺了“享受最低必要水量的权利”。⁴¹

五. 结论和建议

87. 监管框架对于落实享有水和卫生设施的人权而言至关重要，必须支持国家在这些权利方面的义务。国际人权法并不要求特别选择监管框架。从人权角度来看，至关重要是执行监管职能的人员不受任何非法利益压力的影响，监管的主要目标与享有水和卫生设施的人权标准和原则保持一致。在监督服务提供者遵守享有水和卫生设施人权的规范性内容以及确保问责方面，监管发挥重要作用。在逐步实现这些权利的过程中，查明和避免侵犯这些权利的行为和倒退现象也是监管水和卫生服务的关键。作为公共机构，监管行为体受到国家的国际人权义务的约束，其职能不仅仅是监督，还应包括支持和影响符合人权框架的政策变化。

88. 特别报告员认为，关于监管机构独立性的概念，需要采用更巧妙的方法。特别是，应保障政府部门参与具体情况下的监管决策，以确保符合人权标准。

³⁹ 见经济、社会及文化权利委员会第 15 号一般性意见，第 56 段。

⁴⁰ 《里斯本宪章》，第 7.6 条。

⁴¹ 见 www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-546-09.htm 和 www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-273-12.htm。

89. 根据上述情况，特别报告员建议各国：

(a) 采取包含享有水和卫生设施人权的水和卫生设施政策和战略，并采取谨慎、具体和针对性的步骤，建立一个考虑到这些权利的框架，建立以公正、透明和基于权利的方式运作的监管机构；

(b) 在监管框架中明确界定必要的程序和措施，以履行国家尊重、保护和实现享有水和卫生设施的人权的义务；

(c) 确保监管行为体的使命、任务和目标包含逐步实现享有水和卫生设施的人权的原则，不得有任何歧视；

(d) 确保监管框架对可负担性提供多方面和差异化的解释，了解处境脆弱的群体的具体需求；

(e) 确保获取水和卫生服务不受法律和监管框架中土地保有权的制约；

(f) 通过适当的监管，确保在将正规服务扩展到非正规住区时，这些服务是可负担的，不妨碍人们获得这些服务；

(g) 在法律和监管框架中禁止因无力支付而中断供应；

(h) 确保转授服务提供权的文书(包括合同)反映国家监管框架和人权标准；

(i) 在监管框架中列入具体的要求，除其他外，确保向无家可归者、贫穷的游牧社区以及武装冲突局势、紧急情况、自然灾害或气候变化影响的受害者提供充分的服务；

(j) 在监管框架中包含具体的要求，除其他外，确保向学校、保健设施、监狱、交通枢纽和一般公共场所提供充分的服务；

(k) 建立必要的机制，以确保监管行为体的问责；

(l) 向监管行为体通报享有水和卫生设施的人权在其工作领域的实际影响并提供这方面的培训。

90. 此外，特别报告员还建议监管行为体：

(a) 遵循国家关于享有水和卫生设施权利的国际人权义务，并采取针对性的措施，充分实现这些权利；

(b) 对服务提供者遵守享有水和卫生设施人权的规范性内容的情况进行独立监测，并确保在出现倒退现象时提供者会处理这些侵权行为的根源；

(c) 制定和监测涵盖所有权利要素的指标，并按被禁止的歧视理由将指标分类；

(d) 确保服务提供者的服务覆盖范围没有歧视性，包括向较贫穷的居民区、非正规住区和农村地区提供服务；

(e) 提供获取客观、全面、明确和一致的信息的途径，促进自由、积极和有意义地参与监管的决策过程；

(f) 确保制定费率时在财务可持续性与可负担性两者之间取得协调，同时优先考虑和保护贫困者的需求；

(g) 支持和影响符合享有水和卫生设施的人权的政策制定和立法改革；

(h) 提供关于其政策、程序和活动的明确和相关信息，并说明它们如何推动逐步实现享有水和卫生设施的人权；

(i) 保障个人在享有水和卫生设施的权利受到服务提供者的影响时有权提出投诉。
