

第二十九届会议(2002年)

**第 15 号一般性意见：水权(《经济、社会、文化权利  
国际公约》第十一和第十二条)**

## 一、导言

1. 水是一种有限的自然资源，是一种对维持生命和健康至关重要的公共消费品。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。水权也是实现其他人权的一个前提条件。委员会不断地发现，无论是在发展中国家还是在发达国家都存在着普遍剥夺水权的问题。目前，有 10 亿多人得不到基本供水，几十亿人没有适当的卫生设施，这是造成水污染和与水有关的疾病的主要原因。<sup>1</sup>水的不断污染、枯竭和不平等分配正在加剧目前的贫困状况。各缔约国必须按本一般性评论所说采取有效措施，不带歧视地落实水权。

## 水权的法律依据

2. 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、价格合理的供水。足够量的安全水是防止缺水死亡，减少与水有关的疾病，消费、做饭和满足个人与家庭卫生需要所必须。

3. 《公约》第十一条第一款列出了由相当的生活水准权利衍生而又实现它所必不可少的一系列权利，“包括足够的食物、衣着和住房”。使用“包括”一词表明所提到的权利并非全部。水权明显属于实现相当生活水准的必要保障之一，特别因为它是生存的最根本条件之一。委员会以前曾经指出，水权是第十一条第一款载述的一项人权(见第 6 号一般性评论(1995 年))。<sup>2</sup> 水权还与能达到的最高健康水准权(第十二条第一款)<sup>3</sup> 和足够住房及足够食物权(第十一条第一款)<sup>4</sup> 密不可分。此外，还应结合《国际人权宪章》所载的其他权利来看待水权，其中首要的是生命权和人的尊严。

4. 各项国际文书，包括条约、宣言和其他标准都承认水权<sup>5</sup> 例如，《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第 2 款规定，缔约国应保证妇女

“享有适当的生活条件，特别是在[……]水供应方面”。《儿童权利公约》第二十四条第二款要求“通过提供充足的营养食品和清洁饮水”，消除疾病和营养不良。

5. 委员会在按照关于缔约国按《经济、社会、文化权利国际公约》第十六条和第十七条提交报告的形式和内容的修订一般准则审议缔约国报告时经常讨论水权的问题。

6. 除了个人和家庭用途外，实现多项《公约》权利的各种不同目的都离不开水。例如，水被用来生产粮食(足够食物权)和确保环境卫生(健康权)。维持生计(通过劳动维持生活的权利)和享受某些文化活动(参与文化生活权)也需要水。然而，在水分配上，必须优先考虑个人和家庭使用，还必须优先考虑防止饥饿和疾病所需要的水资源，以及履行落实每项《公约》权利的核心义务所需要的水资源。<sup>6</sup>

## 水与《公约》权利

7. 委员会指出，为实现足够食物权必须为农业提供可持续的水资源(见第12号一般性评论(1999年))。<sup>7</sup>在这方面，应该优先确保贫困和边缘化农民包括妇女公平得到水和利用水管理系统，包括可持续的雨水汇集和灌溉技术。《公约》第一条第二款规定“不得剥夺一个民族自己的生存手段”。根据这项义务，缔约国应确保农民耕作和土著人维持生存所需要的足够的水。<sup>8</sup>

8. 环境卫生是《公约》第十二条第二款(b)项所指健康权的一个方面，要求缔约国不加歧视地采取措施，防止不安全和有毒水况对健康的威胁。<sup>9</sup>例如，缔约国应保护自然水资源不受有毒物质或病原细菌的污染。缔约国还应监督和消除水生态系统作为疾病媒体栖息地对人类生存环境造成的危险。<sup>10</sup>

9. 为协助缔约国执行《公约》和履行它们的报告义务，本一般性评论集中阐述第十一条第一款和第十二条所述水权的标准内容(第二部分)、缔约

国义务(第三部分)、违约行为(第四部分)和国家一级的执行(第五部分)以及缔约国以外的行为者的义务(第六部分)。

## 二、水权的标准内容

10. 水权包含自由和资格两项内容。自由是指获取享受水权所必需的现有供水的权利，也指不受干预如供水不被任意切断或污染的权利。对比而言，资格是指利用供水和管水系统的权利，它为人们享有水权提供了平等机会。

11. 根据第十一条第一款和第十二条，水权的内容必须足以维护人的尊严、生命和健康、水的足够不应被解释为仅仅指数量和技术。水还应被看作是一种社会和文化财富，而不单单是经济财富。实现水权的方式必须可以持续，保证现代和后代都能享受这一权利。<sup>11</sup>

12. 享有水权所必需的足够数量因不同条件而异，但下列因素适用于所有情况：

- (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。<sup>12</sup> 这些用途通常包括饮用、个人卫生设施、洗衣、烹调食物、个人和家庭卫生。<sup>13</sup> 每个人可获得的水量应符合世界卫生组织的准则。<sup>14</sup> 有些个人和群体因健康、气候或工作条件等原因可能需要更多的水；
- (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。<sup>15</sup> 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**：水、供水设施和供水设备必须不加歧视地对缔约国管辖范围内的所有人开放。可获取性具有以下四个相互重叠的层面：
  - (一) **便利获取**：水、适当的水设施和水设备必须在所有阶层人口可及的安全距离之内。每一家庭、教育机构和工作场所都必须能够在住所内或就近获取到足够、安全和可接受的水。<sup>16</sup> 所有的供水设施和供水设备必须具有良好的质量，

在文化上适宜，注意男女平等、生命周期和隐私要求。在利用水设施和水设备时，人身安全不应受到威胁；

- (二) 经济可行性：水、水设施和水设备在费用下必须为所有人承受得起。用水的直接和间接成本及费用必须适中，必须不损害或威胁其他《公约》权利的实现；
- (三) 不歧视：水、供水设施和供水设备必须在法律和实际上能够为所有人包括人口中的最弱势或最边缘化群体所利用，不因任何违禁理由而有所歧视；
- (四) 信息可得性：可得性包括寻求、接受和发送关于水的信息的权利。<sup>17</sup>

## 广泛适用的一些特别问题

### 不歧视和平等

13. 缔约国保证人民不受歧视(第二条第二款)和男女平等(第三条)地享受水权的义务贯穿于《公约》规定的所有义务之中。《公约》禁止基于任何理由的歧视，所涉理由可以是种族、肤色、性别、年龄、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会出身、财产、出生、身心残疾、健康状况(包括艾滋病毒/艾滋病)、性倾向以及公民、政治、社会或其他地位，目的或结果在于剥夺或损害平等享受或行使水权。委员会回顾第 3 号一般性评论(1990 年)第 12 段，其中指出，即使在资源严重短缺时，也必须有针对性地采取低费用方案，保护社会的弱势群体成员。

14. 缔约国应采取措施，消除基于违禁理由的歧视，保障个人和群体不被剥夺实现水权所必要的手段或权利。缔约国应确保水资源的分配和供水设施上的投资能够便利社会所有成员用水。资源的不合理配置可产生隐性歧视。例如，不应过大地在昂贵的、只面向少数特权阶层的供水设备和设施上投资，而应该在有益于广大人口的供水设备和设施上投资。

15. 关于水权，缔约国负有特别义务，向没有足够财力的人口提供必要的水和水设施，在供水和水设备上防止基于国际违禁理由的歧视。

16. 既然水权适用于所有人，缔约国应该特别重视在行使这一权利方面历来有困难的个人和群体，如妇女、儿童、少数群体、土著人民、难民、寻求庇护者、国内流离失所者、移徙工人、囚犯和被拘留者。缔约国尤其应采取措施，确保：

- (a) 不将妇女排除在水资源和水权问题决策过程之外。减轻妇女过重的取水负担；
- (b) 不因学校和家庭缺少足够的水，或因取水负担，使儿童无法享有人权。向目前缺少足够饮用水的学校提供足够的饮用水；
- (c) 农村和城市贫困地区拥有维护良好的供水设施。农村的传统水资源受到保护，不被非法侵蚀和污染。城市贫困地区，包括非正规居住区和无家可归者居住区，也具有维护良好的供水设施。不以住房或土地状况为理由剥夺任何家庭的用水；
- (d) 土著人民在其祖先土地上的水资源不受到侵蚀和非法污染。国家土著人民提供资源，帮助他们设计、供应和管理水资源；
- (e) 游牧民族在传统或指定的栖息地有足够的用水；
- (f) 难民、寻求庇护者、国内流离失所者和返回者无论在难民营还是在城市和农村，都有足够的用水。难民和寻求庇护者与其他公民一样以同等条件享受水权；
- (g) 按照国际人道主义法和联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》，向囚犯和被拘留者提供足够的安全用水，满足他们的日常个人需求；<sup>18</sup>
- (h) 向取水有困难的群体，如老年人、残疾人、遭受自然灾害者、灾害易发区居民和干旱、半干旱地区人民或小岛屿居民，提供足够、安全的水。

### 三、缔约国的义务

#### 一般法律义务

17. 《公约》规定逐步实现水权，承认因现有资源限制而存在困难，但它也提出了缔约国应该立即履行的义务。缔约国在水权方面需要立即履行的义务有：保证人民不受任何歧视地行使这一权利(第二条第二款)；采取措

施(第二条第一款),充分实现第十一条第一款和第十二条的规定。这些措施必须是审慎的,具体的,力求充分实现水权。

18. 根据《公约》,缔约国负有一贯、连续的义务,应该尽量迅速、有效地采取行动充分实现水权。实现水权与实现《公约》其他权利一样,行动必须可行、实际,因为所有缔约国都掌握着大量资源,包括水、技术、资金和国际援助。

19. 人们坚定地认为,《公约》禁止在水权方面采取倒退措施。<sup>19</sup> 如果采取倒退措施,缔约国必须证明这种措施是在对各种选择方案经过极认真考虑后采取的,而且是在充分利用缔约国所有现有资源的条件下,根据《公约》规定的所有权利,认定这样做是合理的。

## 具体法律义务

20. 水权与其他人权一样,要求缔约国承担三项义务:尊重的义务、保护的义务和履行的义务。

### (a) 尊重的义务

21. 尊重的义务要求缔约国不直接或间接干涉水权的享有。这类义务包括:不参与任何剥夺或限制平等获取足够水的行动或活动;不任意干涉习惯或传统的水资源配置安排;不利用国有设施的废物或通过使用和试验武器,非法减少或污染水源;不在武装冲突期间违反国际人道主义法,限制使用或摧毁供水设备和基础设施。

22. 委员会注意到,在武装冲突、紧急状态和自然灾害期间,水权包含了国际人道主义法对缔约国施加的义务。<sup>20</sup> 这类义务有:保护平民人口赖以生存的物体,如饮水设施、供水管道和灌溉工程;保护自然环境不受广泛、长期和严重的破坏;确保公民、被拘留者和囚犯得到足够的水。<sup>21</sup>

### (b) 保护的义务

23. 这类义务要求缔约国防止第三方以任何方式干预水权的享有。第三方可以是个人、群体、公司和其他实体以及在其授权下行事者。义务主要

包括：采取必要、有效的立法和其他措施，防止第三方剥夺平等用水机会；污染和不公平地抽取水资源，包括自然水源、井和其他水分配系统。

24. 如果供水设备(如供水管网、储水罐、河和井的取水口)由第三方经营或控制，缔约国必须防止它们损害以平等、经济、便利的方式获取足够、安全和可接受的水的权利。为防止此种滥用行为，必须按照《公约》和本一般性评论建立有效管理机制，包括独立监督、真正的公众参与和对违约的处罚等。

### **(c) 履行的义务**

25. 履行的义务可分解成便利、促进和提供等项义务。便利的义务要求缔约国采取积极措施，协助个人和社区享有水权。促进的义务要求缔约国采取措施，确保对人民进行适当的教育，使他们了解水的卫生使用、水源保护和将废水减少到最低限度的方法。它还要求缔约国在个人和群体因自身不能控制的理由无法以自己可利用的手段行使这一权利时，保证他们享有这一权利。

26. 履行的义务要求缔约国采取必要措施，充分实现水权。这类义务包括：最好通过法律实施细则，在国家政治和法律体制内充分承认这一权利；制定国家水战略和行动计划，以实现这一权利；确保人人用得起水；推广改进的和可持续的取水手段，特别是在农村和城市贫困地区。

27. 为确保用水费用能承受，缔约国必须采取必要措施，其中可以包括：(a) 采用各种适当的低成本技能和技术；(b) 采取合理的定价政策，如免费或低水价；(c) 收入补贴。对供水设施的任何补贴都必须坚持公平原则，供水设施无论是私营还是公营组织经营，都应确保所有人包括社会的贫困群体能够负担得起水的费用。公平原则要求贫困家庭与富裕家庭相比不在水费上有过重负担。

28. 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。<sup>22</sup> 这类战略和方案可包括：(a) 减少因不可持续的抽取、河流改道和修筑堤坝而造成的水资源枯竭；(b) 减少和消除放射物、有毒化学

品和人排泄物等物质对流域和水生态系统的污染；(c) 监测水的储备；(d) 确保拟议发展项目不影响获取足够水的权利；(e) 评估对供水和自然生态系统流域有影响的现象如气候变化、荒漠化、土壤碱化、砍伐森林和生物多样性损失的冲击；<sup>23</sup> (f) 提高用户的用水效率；(g) 在分配时减少废水；(h) 建立紧急情况下的应急机制；(i) 建立执行战略和方案的主管机构和适当体制安排。

29. 确保人人拥有适当的卫生设施，不仅是维护人的尊严和隐私的根本条件，也是保护饮用水供给和来源质量的主要机制之一。<sup>24</sup> 根据健康权和适足住房权(见第 4 号(1991 年)和第 14 号(2000 年)一般性评论)，缔约国有义务考虑到妇女和儿童的需求，逐步推广安全的卫生设施，特别是在农村和贫困城市地区这样做。

## 国际义务

30. 《公约》第二条第一款，第十一条第一款和第二十三条要求缔约国认识到国际合作和援助的重要作用，联合和单独采取行动充分实现水权。

31. 为履行水权方面的国际义务，缔约国必须尊重其他国家人民对这一权利的享有。国际合作原则要求缔约国避免采取行动，直接或间接干预其他国家人民享有水权。在缔约国管辖范围内采取的任何行动，不应使另一国家失去为其管辖下的人民实现水权的能力。<sup>25</sup>

32. 缔约国任何时候都应避免采取禁运或类似措施阻碍水以及享受水权所必需的物资和服务的供给。<sup>26</sup> 任何时候都不应将水当作施加政治和经济压力的手段来使用。对此，委员会回顾它在第 8 号一般性评论(1997 年)中就经济制裁与尊重经济、社会、文化权利之间关系表明的立场。

33. 缔约国应采取措施，禁止本国公民和公司侵犯其他国家个人和群体的水权。当缔约国可以采取步骤通过法律或政治手段促使其他第三方尊重水权时，它们应该根据《联合国宪章》和适用的国际法采取这类步骤。



34. 根据水资源供给情况，缔约国应该促进在其他国家实现水权，如提供水资源、资金和技术，或在需要时向它们提供援助。在减灾和紧急援助、包括对难民和流离失所者的援助时，应该优先考虑《公约》权利，包括提供足够的水。应该按照《公约》和其他人权标准，并以可持续和在文化上适宜的方式提供国际援助。经济发达国家负有特别责任和利益在这方面协助较贫困的发展中国家。

35. 缔约国应确保在国际协议中充分注意水权。为此，应该进一步考虑制订法律文书。在缔结和执行其他国际和区域协定时，缔约国应该采取措施，确保这些文书不侵犯水权。有关贸易自由化的协定不应该减损或妨碍一国确保其人民充分享有水权的能力。

36. 缔约国应确保它们作为国际组织成员国采取的行动充分考虑到水权。为此，作为国际金融机构、特别是国际货币基金组织、世界银行和区域开发银行成员国的缔约国，应该采取措施，在借款政策、信贷协议和其他国际措施中重视水权。

## 核心义务

37. 委员会在第 3 号一般性评论(1990 年)中认定，缔约国负有核心义务确保至少以最低的必要水平实现《公约》载述的每项权利。委员会认为，在水权方面至少可以提出一些需要立即履行的核心义务：

- (a) 确保为个人和家庭用水及预防疾病提供最低必要数量的、足够和安全的水；
- (b) 确保所有人特别是贫困或边缘化群体不受歧视地享有获取水和利用供水设施及供水设备的权利；
- (c) 确保实际利用提供充足、安全和经常供水的设施和设备；确保有足够数量的取水点，以避免过长的等待时间；确保离住所的距离合适；
- (d) 确保取水时人身安全没有危险；
- (e) 确保所有供水设施和供水设备的公平分布；
- (f) 采取和实施面向所有人口的国家水战略和水行动计划；以参与和透明的方式制订和定期审查水战略和水行动计划；水战略和

水行动计划应该包含各种方法，如用以密切监测进展的水权指标和基准；制订水战略和水行动计划的进程及内容必须特别注意贫困或边缘化群体；

- (g) 监督实现或未实现水权的程度；
- (h) 采取针对性的、低成本的水方案，以保护贫困和边缘化群体；
- (i) 采取措施，防止、治疗和控制与水有关的疾病，特别是确保有适当的卫生设施。

38. 为避免任何疑问，委员会要强调，各缔约国和有能力提供援助的其他方面有义务提供国际合作和援助，特别是经济和技术合作及援助，使发展中国家能够履行上述第 37 条所述的核心义务。

#### **四、违约行为**

39. 水权的标准内容(见第二部分)要求缔约国承担一些义务(见第三部分)，这就开启了一个过程序，借此可以发现侵犯水权的行为。以下各段列举了侵犯水权行为的表现。

40. 为证明已履行一般义务和特别义务，缔约国必须确定采取必要、可行的措施实现水权。根据国际法，未诚心诚意采取这种措施等于侵犯水权。应该强调，以上第 37 所列的核心义务为不可减损的义务，缔约国不得以任何理由为不履行辩护。

41. 在确定哪些行为或不行为等于侵犯水权时，必须区分缔约国没有能力履行水权义务与不愿意履行水权义务。相关规定可见于关于获得相当生活水准权和健康权的《公约》第十一条第一款和第十二条以及关于要求各缔约国采取必要步骤最大限度地利用资源的第二条第一款。缔约国不愿意最大限度地利用现有资源实现水权，即违反了根据《公约》承担的义务。如果因资源限制而无法履行《公约》义务，则必须证明已尽一切努力利用现有资源优先履行上述义务。

42. 委托行为，即缔约国或国家未加严格管理的其他实体的直接行动，也可能构成侵犯水权。侵犯水权行为包括：采取违背核心义务的倒退措

施(见以上第 37 段); 正式废除或中止执行持续享有水权所必须的立法; 或采取与国内或国际现行水权义务不相符合的立法和政策。

43. 委托不行为也可能构成侵犯水权, 如没有采取适当措施充分实现每个人的水权, 没有国家水政策和没有实施有关法律。

44. 虽然无法事先列出全部侵犯水权行为, 但通过委员会的工作可以明确违背不同层次义务的一些典型情况:

- (a) 缔约国对水权的干预可构成违背尊重的义务。这类干预主要包括: (i) 任意或没有任何理由地切断或禁止利用供水设备或供水设施; (ii) 歧视性或过高地提高水价; (iii) 污染和减少水资源, 影响到人的健康;
- (b) 缔约国没有采取一切必要措施, 保护其管辖内的个人免受第三方侵犯水权行为的影响, 可构成违背保护的义务。<sup>27</sup> 这类违约主要包括: (i) 没有颁布或实施有关法律, 防止对水的污染和不公平抽取; (ii) 未有效管理和控制供水设施; (iii) 未保护供水系统(如供水管道和水井)不被干预、损害和破坏;
- (c) 缔约国没有采取一切必要措施, 确保实现水权, 可构成违背履行的义务。这类例子有: (i) 没有采取或实施国家水政策, 确保人人享有水权; (ii) 公共拨款不足或不当, 造成个人或群体特别是弱势或边缘化群体无法享有水权; (iii) 没有通过水权指标和基准等办法监测国内水权实现情况; (iv) 没有采取措施减少水设施和水设备的不合理分配; (v) 没有设立紧急救助机制; (vi) 没有确保人人享有最低基本水平的这一权利; (vii) 与其他国家或国际组织缔结协议时, 没有考虑它在水权方面的国际法律义务。

## **五、国家一级的执行**

45. 根据《公约》第二条第二款, 缔约国需要使用“一切适当方法, 尤其包括用立法方法”, 履行《公约》义务。每一缔约国都可斟酌评估依据其具体国情最适合采取哪些措施。《公约》还明确要求每一缔约国尽速采取

一切必要步骤，确保人人享有人权。国家为实现水权采取的任何措施，不应影响其他人权的享有。

## 立法、战略和政策

46. 应该对现行立法、战略和政策进行审查，确保符合与水权有关的义务。违背《公约》规定的，应予以废除、修正或修改。

47. 在责任采取步骤是指缔约国有义务制定实现水权的国家战略和行动计划。国家战略必须：(a) 以人权法和人权原则为基础；(b) 包括水权的所有方面和缔约国的相应义务；(c) 制定明确的目标；(d) 确定拟实现的目标和实现时间表；(e) 制订适当的政策及相应基准和指标。国家战略还应该：明确规定这一进程的负责机构；指定可用于实现目标和目的的资源；按机构责任调拨资源；为确保战略的实施建立问责制。制定和执行水权国家战略时，缔约国应利用联合国专门机构的技术援助和合作(见以下第四部分)。

48. 制定和实施国家水战略和水行动计划时，应该遵守不歧视和人民参与的原则。在涉及水的任何政策、方案和战略中，凡可能影响个人和群体行使水权的决策，都必须有他们参与。个人和群体应该能够充分和平等地获得公共当局或第三方掌握的有关水、供水设施和享有水权的信息。

49. 国家水战略和水行动计划还应该基于司法机构问责、透明和独立的原则，因为良好的治理是有效执行所有人权、包括水权的必要条件。为了创造有利于实现水权的环境，缔约国应采取适当措施，确保私营部门和民间团体了解和认识水权对实施其活动的重要性。

50. 缔约国可能发现制定框架法律有助于实行其水权战略。这种框架法律包括：(a) 要实现的目标和实现时间表；(b) 达到目的的手段；(c) 要和民间团体、私营部门和国际组织进行的合作；(d) 这一过程的负责机构；(e) 国家监督机制；(f) 补救措施和问题解决程序。

51. 缔约国应该采取措施，确保国家各部、地区和地方当局之间充分协调，统一它们的水政策。即使将水权的实施下放到地区和地方当局，缔约

国仍负有履行《公约》的义务，所以应该确保各级机构拥有足够资源，维护和扩展它们的供水设施和供水设备。缔约国还应确保地区和地方当局不以歧视性方式剥夺利用供水设施的权利。

52. 缔约国必须有效地监督水权的落实。在监督水权落实情况进展时，缔约国应该明确影响其履行义务的因素和困难。

## 指标和基准

53. 为便于监督，国家水战略和水行动计划应该提出水权指标。水权指标可用于在国家和国际一级监督缔约国履行第十一条第一款和第十二条义务的情况。水权指标应该包含享有水权的不同内容(如足够、安全、可接受性、水价可承受程度和取水距离等)，并按违禁歧视理由分列各个项目和覆盖缔约国管辖内或其控制下的所有个人。缔约国可以从以下国际组织的经常性工作中获得有关指标的指导：卫生组织、联合国粮食和农业组织(粮农组织)、联合国人类住区中心(人居中心)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国开发计划署(开发计划署)和联合国人权委员会。

54. 提出水权指标后，缔约国可以制订每项指标的国家基准。<sup>28</sup> 在定期报告程序中，委员会将同缔约国一道讨论，共同审议这些指标和国家基准，然后拟订下个报告周期达到的目标。在接下来的五年，缔约国将利用这些国家基准监督其落实水权的情况。在下一个报告程序中，缔约国和委员会将审议这些基准是否达到和其间遇到困难的原因(见第 14 号一般性评论(2000 年)，第 58 段)。在制订基准和编写报告时，缔约国应利用各专门机构在数据收集和分类方面的广泛信息和咨询服务。

## 补救办法和问责制

55. 被剥夺水权的任何个人或群体都有权在国家和国际一级寻求有效司法或其他补救办法(见第 9 号一般性评论(1998 年)第 4 段，《里约环境与发展宣言》原则 10)。<sup>29</sup> 委员会注意到一些国家已在宪法上承认水权，国家法院也开始受理侵犯水权案件。水权遭侵犯者应有权得到适当赔偿，包括恢

复原状，赔偿、满足或保证不再发生。应允许国家监察员、人权委员会和类似机构处理侵犯水权的案件。

56. 在缔约国或任何其他第三方采取任何干预水权的行动之前，有关当局必须确保这些行动是法律允许的、符合《公约》的，并：(a) 有机会与受影响者进行真正的协商；(b) 及时，充分地披露要采取措施的内容；(c) 合理地通报有关行动；(d) 允许受影响者诉诸法律和寻找补救办法；(e) 提供获得法律补救所需要的法律援助(见第 4 号(1991 年)和第 7 号(1997 年)一般性评论)。如果是因用水人无力支付水费而采取上述行动的，则必须考虑其支付能力。在任何情况下，都不应剥夺个人享受最低必要水量的权利。

57. 将承认水权的国际文书纳入国内法可以大大增加补救措施的范围和效果，对此应该加以鼓励。将国际法纳入国内法后，国内法庭便可以参照《公约》有关规定审查侵犯水权案件，至少可以审理违背核心义务的行为。

58. 缔约国应鼓励法律界律师、审判员和其他人员在履行职责时更多地注意侵犯水权的行为。

59. 缔约国应该尊重、保护、推动和促进人权倡导者和民间团体其他成员的工作，以协助弱势或边缘化群体实现水权。

## **六、国家以外的行为者的义务**

60. 卫生组织、粮农组织、儿童基金会、环境规划署、联合国人居中心、劳工组织、开发计划署、国际农业发展基金(农发基金)等与水有关的联合国机构和其他国际组织，以及世界贸易组织(世贸组织)等贸易问题国际组织，应该根据各自技术专长，在国家实现水权问题上与缔约国有效合作。国际金融机构特别是国际货币基金和世界银行，应该在其借款政策、信贷协定、结构调整方案和其他发展项目中考虑水权(见第 2 号一般性评论(1990 年))，以促进水权的享有。在审查缔约国的报告及缔约国履行水权义务的能力时，委员会将考虑所有其他行为者所提供援助的效果。将人权法和人权原则纳入国际组织的方案和政策，将大大推动水权的实现。红十字会与红新月会国际联合会、红十字会国际委员会、联合国难民事务高级专员办事处(难

民署)、卫生组织和儿童基金会以及非政府组织和其他协会,在紧急救灾和人道主义援助中起着十分重要的作用。应该优先向人口中最弱势或最边缘化群体提供援助,优先考虑为他们分配和管理水及供水设施。

## 注

<sup>1</sup> 2000年,世界卫生组织估计,11亿人的供水没有改善,即达到每天至少有20公升的安全水(80%为农民);24亿人没有卫生设施(见卫生组织,《2000年全球供水和卫生设施评估》,日内瓦,2000年,第1页)。此外,每年有23亿人感染与水有关的疾病:见联合国可持续发展委员会,《世界淡水资源综合评估》,纽约,1997年,第39页。

<sup>2</sup> 见委员会关于老年人经济、社会和文化权利的第6号一般性评论(1995年)第5和32段。

<sup>3</sup> 见委员会关于能达到的最高健康标准权利的第14号一般性评论(2000年),第11、12(a)、(b)和(d)、15、34、36、40、43和51段。

<sup>4</sup> 见第4号一般性评论(1991年)第8(b)段。另见人权委员会适足生活水准权所含适足住房问题特别报告员米隆·科塔里先生根据委员会2001年4月20日第2001/28号决议提交的报告(E/CN.4/2002/59);关于足够食物权,见委员会食物权问题特别报告员让·齐格勒先生按照人权委员会2001年4月20日第2001/25号决议提交的报告(E/CN.4/2002/58)。

<sup>5</sup> 见《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第2款(h)项;《儿童权利公约》第24条第2款(c)项;《1949年关于战俘待遇之日内瓦公约》第二十条、第二十六条、第二十九条和第四十六条;《1949年关于战时保护平民之日内瓦公约》第八十五条、第八十九条和第一二七条;其1977年《第一号附加议定书》第五十四条和第五十五条;其1977年《第二号附加议定书》第五条和第十四条;联合国水会议《马德普什塔行动计划》序言;见《二十一世纪议程》第18.47段,联合国环境与发展会议报告,里约热内卢,1992年6月3日至14日(A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I和Vol.I/Corr.1, Vol.II、Vol.III和Vol.III/Corr.1)(联合国出版物,出售品编号:E.93.I.8), Vol.I:会议通过的决议,决议1,附件二;《水与可持续发展问题都柏林声明》原则3,国际水与环境会议(A/CONF.151/PC/112);《行动纲领》原则2,联合国人口与发展会议报告,开罗,1994年9月5日至13日,(联合国出版物,出售品编号:E.95.XIII.18),第一章,决议1,附件;《欧洲水资源宪章》成员国部长委员会第14(2001)号建议,第5和19段;联合国增进和保护人权小组委员会关于促进实现饮水权的第2002/6号决议。另见小组委员会饮水供应和卫生设施权问题特别报告员哈吉·吉塞先生提交的享受经济、社会和文化权利与实现饮水供应和卫生设施权之间关系的报告(E/CN.4/Sub.2/2002/10)。

<sup>6</sup> 见可持续发展问题世界首脑会议,《2002年执行计划》,第25(c)段。

<sup>7</sup> 涉及足够食物的可具备和可获取性(见第 12 号一般性评论(1999 年), 第 12 段和第 13 段。

<sup>8</sup> 另见《联合国国际水道非航行使用法公约》附加详解声明(A/51/869, 1997 年 4 月 11 日), 其中宣布, 在水道使用问题上发生冲突期间确定人的必要需要时, “应特别注意提供维持人的生命所必需的足够的水, 包括饮用水和生产粮食防止饥饿所需要的水。”

<sup>9</sup> 另见第 14 号一般性评论第 15 段。

<sup>10</sup> 根据卫生组织定义, 流行病包括昆虫传播的疾病(疟疾、丝虫病、登革热、日本脑炎和黄热病)、水生螺作为中间宿主的疾病(血吸虫病)和脊椎作为储存宿主的动物传染病。

<sup>11</sup> 关于可持续性的定义, 见《联合国环境与发展会议报告》, 里约热内卢, 1992 年 6 月 3 日至 14 日, 《环境与发展宣言》, 原则 1、8、9、10、12 和 15; 《二十一世纪议程》, 特别是原则 5.3、7.27、7.28、7.35、7.39、7.41、18.3、18.8、18.35、18.40、18.48、18.50、18.59 和 18.68。

<sup>12</sup> “连续”是指经常供水, 足够个人和家庭使用。

<sup>13</sup> “饮用”一词在这里是指饮料和食物消费需要的水: “个人卫生设施是指处理人排泄物; 在用水处理时, 水对个人卫生设施是必需的。“烹调食物”是指食物卫生和食物准备, 无论水被纳入食物还是与食物接触。“个人和家庭卫生”是指个人清洁和家庭环境卫生。

<sup>14</sup> See J. Bartram and G. Howard, “Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors”, WHO, 2002. See also P.H. Gleick, (1996) “Basic water requirements for human activities: meeting basic needs”, *Water International*, 21, pp. 83-92.

<sup>15</sup> 委员会提请缔约国注意世界卫生组织《饮用水质量准则》第二版, 第 1-3 卷(日内瓦, 1993 年), “希望成为制定国家标准的基础, 如何采用适当, 可确保饮用水的安全, 将水中有害健康的物质消除或减少到最低程度。”

<sup>16</sup> 另见第 4 号一般性评论(1991 年)第 8 段(b)小段、第 13 号一般性评论(1999 年)第 6 段(a)小段和第 14 号一般性评论(2000 年)第 8 段(a)和(b)小段。家庭是指常住或临时栖息场所。

<sup>17</sup> 见本一般性评论第 48 段。

<sup>18</sup> 见 1949 年 8 月 12 日第三项日内瓦公约第二十、二十六、二十九和四十六条; 1949 年 8 月 12 日第四项日内瓦公约第八十五、八十九和一二七条; 联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》, 人权: 国际文件汇编(联合国出版物, 出售品编号: E.88.XIV.1)。

<sup>19</sup> 见第 3 号一般性评论(1990 年), 第 9 段。

<sup>20</sup> 关于人权法与人道主义法的关系, 委员会提请注意国际法院在《核武器的威胁或使用的合法性》(应大会要求)一文的结论, 国际法院报告(1996 年), 第 226 页, 第 25 段。



<sup>21</sup> 见日内瓦公约第一号附加议定书(1977年)第五十四条和第五十六条；第二号附加议定书(1977年)第五十四条；1949年8月12日第三项日内瓦公约第二十条和第四十六条；1949年8月12日四项日内瓦公约共同第三条。

<sup>22</sup> 见以上脚注 5,《二十一世纪议程》第 5、7 和 18 章；可持续发展世界首脑会议,《执行计划》(2002年),第 6(a)、(l)、(m)、7、36 和 38 段。

<sup>23</sup> 见《生物多样性公约》、《防治荒漠化公约》和《联合国气候变化框架公约》以及后来的议定书。

<sup>24</sup> 《消除对妇女一切形式歧视公约》第十四条第二款规定,缔约国应确保妇女有权“享受适当的生活条件,特别是在[……]卫生[……]方面”。《儿童权利公约》第 24 条第 2 款要求缔约国“确保向各社会各阶层[……]介绍有关[……]个人卫生和环境卫生[……]的基本知识,使他们得到这方面的教育[……]。”

<sup>25</sup> 委员会注意到《联合国国际水道非航行使用法公约》要求在确定公平利用水道时考虑到社会和人的需求,要求缔约国采取措施防止造成重大损害,在发生冲突时,必须特别注意人的必要需求:见《公约》第五条、第七条和第十条。

<sup>26</sup> 委员会在第 8 号一般性评论(1997 年)指出,制裁对卫生用品和清洁饮用水造成的破坏性影响,认为制裁措施应规定对清洁饮用水供给设施进行维修。

<sup>27</sup> 关于“第三方”的定义,见第 23 段。

<sup>28</sup> See E. Riedel, “New bearings to the State reporting procedure: practical ways to operationalize economic, social and cultural rights – The example of the right to health”, in S. von Schorlemer (ed.), *Praxishandbuch UNO*, 2002, pp. 345-358。委员会注意到,《2002 年可持续发展问题世界首脑会议行动计划》承诺在 2015 年将得不到或用不起安全饮用水的居民人数(另见《千年宣言》)和没有基本卫生设施的人口比例减少一半。

<sup>29</sup> 《里约环境与发展宣言》原则 10(联合国环境与发展会议报告,见以上脚注 5)就环境问题指出,“应该能够有效地诉诸司法和行政程序,包括补救和赔偿。”