



联合国  
人 权

人权事务高级专员办事处

UN HABITAT

人居署



世界卫生组织

# 水 权

概况介绍第 35 号

---

## 说 明

本出版物所用名称及其材料的编制方式并不意味着联合国秘书处、联合国人类住区规划署或世界卫生组织对于任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位或对于其边界或界限的划分表示任何意见。

\*

\* \*

本出版物所载材料可自由引用，但须注明出处并将转载本出版物材料的出版物一份寄交瑞士日内瓦联合国人权事务高级专员办事处(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Geneva 10, Switzerland)。

---

# 目录

	页次
缩略语.....	iv
导言.....	1
一. 什么是水权? .....	3
A. 国际人权法中的水权 .....	3
B. 水权的主要方面 .....	8
C. 对水权的常见误解 .....	12
D. 水权和其他人权之间的联系 .....	13
E. 不歧视原则如何适用于水权? .....	15
F. 为提供安全饮用水采取的立足人权的方针是什么? .....	16
二. 水权如何适用于特定群体? .....	19
A. 城市和农村穷人 .....	19
B. 妇女 .....	21
C. 儿童 .....	22
D. 残疾人 .....	23
E. 难民和境内流离失所者 .....	25
F. 土著民族 .....	26
三. 国家有哪些义务, 其他各方又有哪些责任? .....	28
A. 一般性义务 .....	28
B. 三种义务 .....	30
C. 其他各方的责任 .....	31
D. 具体情况下的义务和责任 .....	35
四. 监测水权, 并问责于国家 .....	42
A. 国家问责和监测 .....	42
B. 区域问责 .....	47
C. 国际监测 .....	48
附件.....	51

---

## 缩略语

CESR	经济和社会权利中心
COHRE	住房权利和驱逐房客问题中心
IDPs	境内流离失所者
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
MDGs	千年发展目标
NGO	非政府组织
NHRI	国家人权机构
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UN-Habitat	联合国人类住区规划署(人居署)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿童基金会)
WHO	世界卫生组织(卫生组织)

---

## 导言

水是生命之本。安全的饮用水和卫生设施是维持生命和健康所不可缺少的，也是让所有人持有尊严的基本保障。但是，仍有 8.84 亿人无法享有经改善的饮用水源，有 25 亿人无法使用经改善的卫生设施。<sup>1</sup> 虽然这些数字表明的情况令人堪忧，但实际情况还要糟糕得多，因为生活在非正式居住区的千百万穷人没有被列入国家统计数字。当前的水和卫生危机可以归因于贫穷、不平等和不对等的权力关系，并因社会和环境方面的挑战而更加恶化，这些挑战包括：城市化加快、气候变化、污染加剧和水资源耗竭等。<sup>2</sup>

为了应对这一危机，国际社会日益认识到，必须在人权框架内考虑享有安全饮用水和卫生设施的问题。《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和《残疾人权利公约》都明确提到了这种享有权。2002 年，联合国经济、社会、文化权利委员会通过了关于水权的第 15 号一般性意见，其中将水权定义为“个人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便于汲取和价格合理的供水”的人人享有的权利。四年后，联合国增进和保护人权小组委员会通过了关于实现饮水和卫生设施权的准则。联合国开发计划署(开发署)也强调，在水和卫生设施方面采取公共行动的出发点和统一原则是承认水是一项基本人权。2008 年，人权理事会确立了“与享有安全饮用水和卫生设施有关的人权义务问题独立专家”的任务授权，以协助阐明这些义务的范围和内容。

---

<sup>1</sup> 见联合国儿童基金会和世界卫生组织，“饮用水和卫生设施进展情况：以卫生设施为具体重点”（2008 年）。经改善的饮用水源包括未经外部污染特别是粪便污染的饮用水源。但“经改善”不一定意味着水确实是安全的。经改善的卫生设施是指确保符合卫生条件、使粪便不与人接触的设施。

<sup>2</sup> 联合国开发计划署，《2006 年人类发展报告：透视贫水——权力、贫穷与全球水危机》（联合王国贝辛斯托克，Palgrave Macmillan 出版社，2006 年）。

---

有些国家的宪法保护水权，或列出该国家负有的确保人人享有安全饮用水和卫生设施的一般责任。不同法律制度下的法院也对与享有水权有关的案件作出过判决，其中涉及水资源污染、任意和非法断水以及缺乏卫生设施等问题。

本出版物是在世界卫生组织(卫生组织)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、住房权利和驱逐房客问题中心、水援助组织及经济和社会权利中心 2003 年联合发布的《水权》基础上编写的。它首先解释什么是水权，说明水权对具体个人和群体的意义，然后详细阐述国家在这一权利方面负有的义务，最后概述各种国家、区域和国际问责和监测机制。

第一章将说明，国际法对水和卫生设施赋予的地位并不相同。但在许多情况下以及在国际宣言和承诺中，包括在“千年发展目标”中，卫生设施和水权被紧密联系在一起。因此，本出版物的某些章节一并提到这两个方面。

---

## 一. 什么是水权？

### A. 国际人权法中的水权

虽然国际条约没有明确承认水权是一项独立的人权，但国际人权法包含与享有安全饮用水有关的具体义务。这些义务要求国家确保人人能为个人和家庭生活获得充足的安全饮用水(定义为饮水、个人卫生设施、洗衣、做饭以及个人和家庭卫生用水)。这些义务还要求国家逐步确保能够用上适当的卫生设施，这不仅是维护人的尊严和隐私的一项基本内容，也是保护饮用水供给和来源的质量所必需的。

#### 国际人权法中卫生设施的地位

约有 25 亿人仍然无法用上安全的卫生设施。这对许多人权产生了深刻的负面影响。例如，没有卫生设施，人们就无法享有充足住房权。对于卫生设施缺乏对健康的影响，有非常翔实的文献记载。它造成的五岁以下儿童死亡人数占这些儿童死亡总数的四分之一，并严重威胁健康权。卫生设施差还对水质造成了严重影响，妨碍了这一权利的享有。

虽然卫生设施尚未被确认为一项独立的权利，但越来越多的国际、区域和国家宣言和国内立法似乎正朝这一方向迈进。与享有安全饮用水和卫生设施有关的人权义务问题独立专家表示，支持将使用卫生设施确认为一项独立的权利(见 A/HRC/12/24)。

1977 年在阿根廷马德普拉塔举行的联合国水事会议首次确立了满足人类基本需要的基本用水要求概念。该会议的《行动计划》称，所有民族，无论所处的发展阶段和社会经济条件如何，都有权获得数量和质量能满足其基本需要的饮用水。1992 年联合国环境与

---

发展会议通过的《21 世纪议程》确认了这一点。随后，许多其他行动计划都提到享有安全饮用水和卫生设施是一项人权。在 1994 年国际人口与发展会议的《行动纲领》中，各国申明，人人有权使自己和家庭享有适足的生活水准，包括足够的食物、衣着、住房、水和卫生设施。1996 年联合国人类住区会议(生境二)通过的《生境议程》也承认，水和卫生设施是适足生活水准权的一部分。

区域声明也承认了水权。欧洲委员会称，人人有权获得足够数量的水来满足其基本需要。<sup>3</sup> 2007 年，亚太领导人同意，承认人们享有安全饮用水和基本卫生设施的权利是一项基本人权，属于人类安全的根本问题。<sup>4</sup> 各国家元首和政府首脑在 2006 年第一届非洲—南美洲首脑会议上通过的《阿布贾宣言》中宣布，他们将在各自的管辖范围内，促进公民享有清洁和安全的水及卫生设施的权利。虽然这些宣言并不具有法律约束力，但却反映了关于应当承认和实现水权的共识和政治意向。

2002 年 11 月，经济、社会、文化权利委员会通过了关于水权的第 15 号一般性意见，其中将水权定义为人人为个人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便于汲取和价格合理的供水的权利。<sup>5</sup> 虽然《经济、社会、文化权利国际公约》没有明确提及水权，但委员会强调，与足够的食物、住房和衣着权一样，水权也是适足生活水准权的一部分。委员会还强调，水权与健康权、适足的住房权和食物权密不可分。

---

<sup>3</sup> 部长委员会就《欧洲水资源宪章》向成员国提出的建议 14(2001 年)。

<sup>4</sup> 《别府通报》，第一届亚太水问题首脑会议，2007 年 12 月 3 至 4 日，日本别府。

<sup>5</sup> 一般性意见提供了专家机构对各种国际公约，包括《经济、社会、文化权利国际公约》所载规定的权威解释。

---

《公约》第十一条第一款列出了由适足的生活水准权衍生而又是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。水权明显属于实现适足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。

**资料来源：**关于水权的第 15 号(2002 年)一般性意见第 3 段。

2006 年，增进和保护人权小组委员会通过了关于实现饮水和卫生设施权的准则。该准则采用了委员会给出的水权的定义，并将卫生设施权定义为人人有权获得有利于保护公共卫生与环境的适足而安全的卫生条件。<sup>6</sup>

2007 年，人权高专办应人权理事会的请求，就享有安全饮用水和卫生设施方面的相关人权义务的范围和内容开展了一项研究(A/HRC/6/3)。在这项研究中，人权事务高级专员得出结论说，承认享有安全饮用水和卫生设施是一项人权的时候到了。

#### 包含与享有安全饮用水和卫生设施相关的具体义务的国际人权条约

- 《消除对妇女一切形式歧视公约》，1979 年通过(第十四条第 2 款)
- 国际劳工组织(劳工组织)关于职业卫生设施的第 161 号公约，1985 年通过(第 5 条)
- 《儿童权利公约》，1989 年通过(第 24 条和第 27 条第 3 款)
- 《残疾人权利公约》，2006 年通过(第二十八条)

---

<sup>6</sup> E/CN.4/Sub.2/2005/25。该准则意在协助政府的政策制定者、国际机构和民间社会成员落实饮水和卫生设施权。

---

与享有安全饮用水和卫生设施相关的具体义务也日益得到核心人权条约的承认，主要被视作是适足生活水准权和健康权的一部分。

与享有安全饮用水和卫生设施相关的义务还隐含在其他一些国际人权条约中，并可从与增进和保护其他人权——包括生命权、适足住房权、受教育权、食物权、健康权、工作权和文化生活权——有关的义务中衍生出来。人权事务委员会第 6 号(1982 年)一般性意见在解释《公民权利和政治权利国际公约》规定的生命权时强调，除了保护不被剥夺生命外，这项权利还赋予各国确保获得生存手段的义务，并要求各国采取积极措施，尤其是减少婴儿死亡率、提高预期寿命以及消除营养不良和流行病的措施。经济、社会、文化权利委员会在关于享有能达到的最高健康水准权的第 14 号(2000 年)一般性意见中强调，《经济、社会、文化权利公约》的起草过程和第十二条第二款的措词确认，健康权还包含健康的各种基本决定因素，其中包括享有安全的饮用水和卫生设施。

在区域一级，《非洲儿童权利与福利宪章》(1990 年)和《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》(2003 年)载有与享有安全饮用水和卫生设施相关的明确的人权义务。《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(1988 年)强调指出，人人应有权在健康的环境中生活并享有基本的公共服务(第 11.1 条)。《阿拉伯人权宪章》(2004 年)也承认，人人有权享有能达到的最高健康水准，为此，各国应确保为所有人提供基本营养和安全饮用水以及适当的卫生设施(第 39 条)。

虽然《欧洲社会宪章(修订版)》(1996 年)、《美洲人权公约》(1969 年)和《非洲人权和人民权利宪章》(1981 年)没有明确提及提供安全饮用水和卫生设施的人权义务，但有关判例法从享有的其他权利如适足住房权、健康权或生命权中推出，应当保护享有安全饮用水和卫生设施的权利。

## 《欧洲社会宪章(修订版)》规定的提供安全饮用水和卫生设施的人权义务

欧洲社会权利委员会发现,《欧洲社会宪章(修订版)》第 31 条规定的适足住房权包括与享有安全饮用水和卫生设施相关的具体义务:

第 31 条第 1 款保证享有适足住房的权利,适足住房是指:结构稳固;从卫生和健康角度讲具有安全性,即拥有一切基本设施,如水、供暖、废物处理、卫生设施和电;不过度拥挤;并且依法拥有土地保有权。

资料来源:第 27/2004 号申诉,欧洲罗姆人权利中心诉意大利,对案情作出的决定,2005 年 12 月 7 日。

有些国际准则和原则包含与享有安全饮用水和卫生设施相关的规定。这些规定虽然不具有法律约束力,但为向囚犯、工人、难民和境内流离失所者、老年人以及土著民族等特定群体提供安全饮用水和卫生设施的具体义务提供了有益的指导。<sup>7</sup>

国际人道主义法和环境法也明确保护享有安全饮用水和卫生设施的权利。《日内瓦四公约》(1949 年)及其附加议定书(1977 年)指出了在国际和非国际武装冲突情况下享有安全饮用水和卫生设施对于健康和生存的极端重要性。联合国欧洲经济委员会《1992 年保护与使用越境水道和国际湖泊公约关于水与健康的议定书》规定,缔约国必须采取适当措施,提供饮用水和卫生设施,并保护作为饮用

<sup>7</sup> 《囚犯待遇最低限度标准规则》;《联合国保护被剥夺自由少年规则》;《联合国老年人原则》;《境内流离失所问题的指导原则》;劳工组织关于工人住房问题的第 115 号建议书;联合国粮食及农业组织《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》;《联合国土著人民权利宣言》。

---

水源的水资源不被污染。《养护自然和自然资源非洲公约》(2003年)也规定, 缔约国应努力保证本国人口拥有足够、连续的适当供水。

最后, 有许多宪法明确提及水权, 包括多民族玻利维亚国、刚果民主共和国、厄瓜多尔、南非、乌干达和乌拉圭的宪法。使用卫生设施的权利也得到一些宪法和国家立法的承认, 包括下列国家: 阿尔及利亚、多民族玻利维亚国、马尔代夫、南非、斯里兰卡和乌拉圭。另一些宪法表明, 国家负有确保享有安全饮用水和卫生设施的一般责任。<sup>8</sup>

## B. 水权的主要方面

- **水权包含各种自由。**这些自由包括: 防止任意和非法断水; 禁止非法污染水资源; 在享有安全饮用水和卫生设施方面没有歧视, 特别是基于土地或住房情况的歧视; 不干涉利用现有供水, 特别是传统水资源; 确保在家外使用水或卫生设施时, 人身安全不会受到威胁。
- **水权包含各种权利。**这些权利包括: 获得维持生命和健康所需的最低数量的饮用水; 在被拘留期间享有安全饮用水和卫生设施; 参加国家和社区一级有关水和卫生设施的决策。

经济、社会、文化权利委员会第 15 号一般性意见阐明了水权的范围和内容, 并解释了为个人和家庭生活获得充足、安全、可接受、便于汲取和价格合理的供水的含义。

---

<sup>8</sup> 例如, 见柬埔寨、哥伦比亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、伊朗伊斯兰共和国、墨西哥、尼日利亚、巴拿马、菲律宾、葡萄牙和赞比亚的宪法。

- 
- 必须为每个人提供充足和连续的个人和家庭生活用水，包括饮用水、洗衣、做饭以及个人和家庭卫生用水。其他家庭用水，如游泳池或园艺用水，不属于水权的范围。

### 艾滋病毒/艾滋病和特定用水需要

艾滋病毒/艾滋病感染者需要经常清洗，并密切注意个人卫生[……]。伤口和破损皮肤需要清洁，必须常洗衣服和床单。发烧比较常见，并伴有出汗，因此很多人可能会喝更多的水[……]。为避免肺结核这种最常见的机会性感染，房屋清洁和通风很重要。所有这些都需要更多的水，但水并非总是可以得到。

**资料来源：**埃塞俄比亚水援助组织和 Prognist 组织，“建立联系：梳理水、卫生和卫生设施以及艾滋病毒/艾滋病之间的关系——联合构想文件”（2004年）。见 [www.wateraid.org](http://www.wateraid.org)。

因此，水权是指获得用于维持生命和健康以及满足基本需要的水，但它并不赋予个人获得无限量水的权利。卫生组织指出，要确保满足最基本的需要，不引起健康问题，每人每天需要 50 至 100 升水。每人每天 20 至 25 升水是所需的最低水平，但这一水量会引起健康问题，因为不足以满足基本的卫生和消费需求。<sup>9</sup> 这些水量是指示性的，在不同情况下可能会有变化，而且对某些群体而言，可能会因健康状况、工作、气候条件或其他因素而有所不同。哺乳期妇女、孕妇或艾滋病毒/艾滋病感染者每天需要的水多于 50 至 100 升。

---

<sup>9</sup> G. Howard and J. Bartram, “Domestic water quantity, service level and health” (“家庭用水量、服务水平和健康”)(世界卫生组织, 2003 年), 第 22 页。

---

在任何一个时候，全世界医院病床上的病人都有一半是水传播疾病患者。

资料来源：[www.un.org/waterforlifedecade](http://www.un.org/waterforlifedecade)。

- **个人和家庭用水必须是安全的、可接受的。**根据第 15 号一般性意见，个人和家庭用水不得有微生物、寄生生物、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，以确保个人不会使用可能看来更诱人的被污染水源。这些要求适用于所有来源的供水，包括自来水、水车供水、小贩供水和受保护的井水。

饮用水的安全通常按照国家和(或)地方饮用水质量标准界定的。卫生组织《饮用水质量准则》为制定国家标准奠定了基础，该准则若能得到适当执行，将会确保饮用水的安全。<sup>10</sup>

发展中国家约 90%的污水和 70%的工业废水在未经处理的情况下被排入水道，往往对可用的供水造成污染。

资料来源：[www.un.org/waterforlifedecade](http://www.un.org/waterforlifedecade)。

世界许多地方缺乏适当的卫生设施，导致社区赖以生存的水资源普遍受到污染。委员会在第 15 号一般性意见中强调指出，确保拥有适当的卫生设施是保护饮用水供给和水源质量的主要机制之一。

- **水和卫生设施必须具有实际可及性，**并在各阶层人口能够安全获取的距离内，同时考虑到特殊群体，包括残疾人、妇女、儿童和老年人的需要。

---

<sup>10</sup> 第三版(2008 年)见 [www.who.int](http://www.who.int)。

---

我们农村社区的主要问题是：每天要走大约 2 到 3 公里的远路，从公共自来水管取水；每次都要头顶很重的装有 20 至 25 升水的容器；自来水管前排的队很长；一旦这一公共取水点遭到污染，整个村庄就会面临危险。

资料来源：南非妇女，“水声”项目，2003 年。

虽然水权并不意味着人人应能在家里使用水和卫生设施，但它要求在每家附近或在合理的距离范围内应有此类设施。还应在学校和医院、工作场所、拘留中心以及难民和境内流离失所者营地提供水和卫生设施。

非洲和亚洲妇女步行取水的平均距离为 6 公里。

由于每天的用水量在很大程度上取决于水源的距离远近和取水所用时间，因此，合理的距离是指人人能够取得充足的个人和家庭用水的距离。卫生组织指出，要取得每天 20 升的基本用量，水源和家之间的距离必须在 1,000 米以内，取水所用时间不得超过 30 分钟。在自来水入户情况下，用水最为方便，有可能确保每人每天至少 100 升的用量。<sup>11</sup> 在这方面，开发署《2006 年人类发展报告》确认，从人类发展的角度来说，提供稳定的入户清洁自来水是最理想的供水方案。能够在家中获得稳定供水还使妇女和儿童无需再费时费力地从远距离水源取水。

- **供水服务必须是所有人都能负担得起的。**任何个人或群体都不应因为没有能力付费而被剥夺享有安全饮用水的权利。

---

<sup>11</sup> Howard 和 Bartram, “Domestic water quantity” (“家庭用水量”), 第 22-26 页。

### 海地缺乏能负担得起的供水

在海地和平港，一项家庭调查的被调查者称，如果水太贵的话，他们就到被高度污染、漂满垃圾的河里取水来满足家庭用水需要(31.1%)。还有一些家庭放弃了洗澡(22.2%)或做饭(26.7%)。

**资料来源：**人权和全球正义中心等，“太阳下的石头：海地被剥夺水权的人们”，见 [www.chrgj.org/projects/docs/wochnansoley.pdf](http://www.chrgj.org/projects/docs/wochnansoley.pdf) (2010年4月28日查阅)。

因此，与水 and 卫生设施有关的所有直接和间接费用不应妨碍任何人享有这些服务，也不应损害他们享有其他人权的能力，如食物权、受教育权、适足住房权和健康权。可负担性要求还强调，成本回收不应成为特别是穷人享有安全饮用水和卫生设施的障碍。例如，开发署建议以家庭收入的3%作为基准。

### 国际宣言中享有安全饮用水与成本回收之间的关系

国际社会强调，不应因成本回收而影响获得个人和家庭用水。《2002年可持续发展问题世界首脑会议执行计划》强调，成本回收目标不应成为穷人获得安全饮用水的障碍。《21世纪议程》指出，除了提供满足基本需要的安全饮用水外，应向用水者适当收费。

总的来说，贫困家庭不应负担过重的水和卫生设施费用。

## C. 对水权的常见误解

### • 水权是否要求免费供水？

水权要求供水服务必须是所有人都能负担得起的，任何人都不应因没有能力付费而被剥夺用水权。因此，人权框架并没有规定免

---

费用水的权利。但在有些情况下，由于个人或家庭无力付费，可能需要免费提供安全饮用水和卫生设施。确保至少达到这一权利的最低基本水平、包括获得最低限度数量的水是国家的核心义务。

第 15 号一般性意见强调指出，为确保水费能够负担得起，各国应当采取必要措施，尤其是采取合理的定价政策，如免费或低价供水。

- **水权是否延及农业或畜牧用水？在环境用水方面，水权意味着什么？**

水是维持生命所不可或缺的，也是粮食安全、创收和环境保护的关键。水权只包括个人和家庭用水，即饮用水、洗衣、做饭以及个人和家庭卫生用水，不包括农业、畜牧或维持生态系统用水。获得农业用水——尤其是对小农户而言——属于《公约》第十一条规定的适足食物权的范围。但第 15 号一般性意见指出，应优先考虑“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。”鉴于所有人权之间的相互依存和不可分割性，可以说，水权确保在必要时优先考虑农业和畜牧用水，以防止饥饿。

但是，水权又确实影响到水的管理，因为它要求在水的分配中优先考虑所有人的个人和家庭用水。开发署指出，这些用途只占总用水量的很小一部分，通常不到 5%，而灌溉的用水量仍然最大，目前占发展中国家用水量的 80% 以上。

#### **D. 水权和其他人权之间的联系**

获得安全饮用水是享有一些人权的基本前提，包括受教育权、住房权、健康权、生命权、工作权和免遭残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。获得安全饮用水还是确保两性平等和消除歧视的关键因素。

---

例如，在教育权方面，如果教育机构不为女孩提供单独的厕所，父母往往不让女儿上学，尤其是在她们已来月经的情况下。<sup>12</sup>

无法享有安全饮用水和卫生设施还对健康权产生了严重影响。开发署指出，每年有 180 万儿童死于腹泻以及不干净的水和恶劣的卫生设施所引起的其他疾病，这个数字超过了暴力冲突所造成的死亡数字。从较远的供水点取水也造成了严重的健康问题，特别是对妇女和儿童来说。除了挑水的沉重负担外，妇女和儿童还容易感染水传播疾病，如血吸虫病。妇女和儿童担负的大量取水工作还影响了他们受教育和其他生产性活动(另见下文第二章)。

**我们无法从城市供水中获得饮用水，只能取泉水用。我现在因挑水而患有疝气。**

资料来源：土耳其妇女，“水声”项目，2003 年。

如果家里没有水和卫生设施，则隐私和人身安全也是一个问题。如果家里没有适当的卫生设施，妇女和儿童往往不得不使用公共厕所或者在露天大便。在这里，他们缺乏隐私和安全，因此容易受到骚扰、袭击、暴力或强奸。

享有安全饮用水和卫生设施对于被剥夺自由者来说也很重要。这是确保被拘留者获得人道待遇及其固有尊严得到尊重的必要条件。

同时，水权可能会受到其他人权受保障程度的影响。被剥夺适足住房权、受教育权、工作权或社会保障权的人很可能无法享有安全饮用水和卫生设施。土地保有是适足住房权的一个基本要素，

---

<sup>12</sup> 联合国水机制，“卫生设施有助于实现尊严和社会发展”，概况介绍第 3 号(2009 年)。

---

没有土地保有权往往是主管机构剥夺贫民窟居民享有安全饮用水和卫生设施权的原因。房东或主管机构经常用断水的方式迫使人们离开住所。改善获得安全饮用水和卫生设施的条件还取决于受影响者的要求。如果言论、集会和结社自由的权利得不到尊重，个人和社区主张改善其生活条件的机会就会大大降低。

## E. 不歧视原则如何适用于水权？

世界上有足够多的水供家庭、农业和工业使用。问题在于，一些人——特别是穷人——为他们的贫穷、他们有限的法定权利所限或被公共政策系统排斥在外。这些政策限制了他们享有可提供生活用水和生计用水的基础设施。

**资料来源：**开发署，《2006年人类发展报告》。

歧视是指基于种族、宗教、年龄或性别等个人具体特点而作的任何区别、排斥或限制，其影响或目的是妨碍或取消对各种人权和基本自由的承认、享有或行使。它与特定人群的边缘化有关，通常是社会结构性不平等的根源。《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第二款确定了以下并非详尽无遗的歧视理由：种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族血统或社会出身、财产、出生或其他身份。经济、社会、文化权利委员会指出，“其他身份”包括残疾、性取向和性别认同、健康状况、贫穷和经济边缘化。<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> 见关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号(2009 年)一般性意见。

---

不歧视和平等是基本的人权原则，也是水权的重要组成部分。享有安全饮用水和卫生设施方面的歧视可能源于歧视性法律、政策或措施；所制定的排外政策；歧视性的水管理政策；剥夺土地保有权利；限制参与决策；或缺乏防止私人行为者采取歧视性做法的保护措施。

当个人受到双重或多重歧视，如基于性别和种族或者民族血统或残疾的歧视时，歧视的影响就会更大。委员会在关于男女平等享有一切经济、社会及文化权利的第 16 号一般性意见中强调了消除这种交叉歧视的重要性。例如，当处于经济边缘的贫困社区很难获得用水时，妇女往往担负起为家庭取水的负担，从而使其人身安全面临更多的危险。

各国负有义务禁止和消除基于一切理由的歧视，并在法律和实践确保平等享有安全饮用水和卫生设施。

## F. 为提供安全饮用水采取的立足人权的方针是什么？

从人权角度来看提供安全饮用水和卫生设施的问题，有助于动员个人，特别是穷人和边缘化群体，使其了解自己的合法权利，并增强他们实现这些权利的能力。立足人权的方针为水部门提供了一种新范式：提供安全饮用水不再被认为是慈善行为，而是一种以人为本的法定权利。

虽然人权框架并不能自动解决有关筹资、供应或管理的政策难题，但它为如何指导关于水资源分配的政治和经济决定提供了国际标准，使得个人能够对有关水和卫生设施的决策发表意见，并可加强国家在提供水和卫生设施服务方面的问责制。

对提供安全饮用水和基础设施采取的人权方针规定了应对当前的水和卫生危机的原则。虽然水权严格适用于个人和家庭用水，但在考虑更大的问题如水资源管理时，可以并且应当采用立足人权的方针。这种方针特别要求不得排斥任何人口群体，并将有限的公

---

共资源优先分配给那些得不到安全饮用水或在获取安全饮用水方面遭受歧视的群体。立足人权的方针还能为水管理工作提供参考，明确规定在为各种相互竞争的用途分配水方面，应优先考虑第 15 号一般性意见界定的个人和家庭用途。

### 什么是立足权利的发展方针？

立足权利的发展方针是人类发展进程的概念框架，它以国际人权标准为规范基础，并在工作中致力于增进和保护人权。

立足权利的方针将国际人权制度的规范、标准和原则纳入了发展计划、政策和进程。

这些规范和原则是各种国际条约和宣言所载的规范和原则。其中的原则包括：平等和公平、问责、赋权以及参与。立足权利的发展方针包括：

- 与权利的明确联系；
- 问责；
- 赋权；
- 参与；
- 不歧视和关注弱势群体。

从人权角度看待水和卫生设施问题，就会发现，应让个人和社区了解信息，参与决策。穷人和边缘化群体经常被排除在有关水和卫生设施的决策之外，因此这些决策很少优先考虑他们的需要。要确保水和卫生服务的相关性和适当性、从而使其最终具有可持续性，也必须让社区参与水和卫生设施方案的规划和设计。

---

### 南非法律中的知情权

南非《水服务法》(1997 年)要求水服务主管机构采取合理措施，让消费者、潜在消费者及其管辖区域内的水服务机构了解它的水服务发展计划，并请公众在合理时间内提出意见。主管机构还必须通过其发展计划之前考虑所有意见，并根据请求，报告在多大程度上考虑了某项具体意见，或者，如果一项意见没有被考虑，则应说明理由。

但社区参与有时可能会掩盖社区中弱势群体如妇女和残疾人的声音。因此，应注意确保社区中的每个人都被赋予权力，并被赋予在有关水和卫生设施的决策中发表看法的空间。

**妇女无法在水管理中发挥作用，就如她们在所有生命阶段都不能参与决策一样。**

资料来源：土耳其妇女，“水声”项目，2003 年。

立足人权的方针的主要特点还包括侧重于问责制，这是国家作为义务人而负有的确保权利人享有安全饮用水和卫生设施等义务的基础。在实践中，问责制要求制定法律、政策和行政程序并建立机构和补救机制，以增进和保护享有安全饮用水和卫生设施的权利。

---

## 二. 水权如何适用于特定群体？

有些群体和个人由于所受到的歧视或轻蔑，或由于这些因素的综合影响而很难行使水权。为有效保护水权，需要关注特别是处于弱势的个人和群体的特定情况。各国应采取积极措施，确保特定个人和群体在目的或结果上均不受歧视。例如，国家的水和卫生政策应当考虑那些最需要援助的人，而不是只针对多数群体。各国可能还需将财政和人力资源分配给历来遭受歧视的群体，以确保他们与社会其他群体平等享有权利。

下文关于特定群体的讨论旨在协助说明水权所涉的一些问题。

### A. 城市和农村穷人

我住在普纳市的一个贫民窟里。该贫民窟约有 200 间茅屋，住着 1,000 人左右。贫民窟旁边是一个开放的运河，它把水输向城市供水的水处理站。运河两岸有一些空地。贫民窟中的贫民要到城区工作。早晨，每个人都急着上班，但只有四个公共厕所。这造成了很大的不便，尤其是对我们妇女来说，因为男人和儿童可在室外的任何地方[大小便][.....]。男人去运河里洗澡。女人用桶把水运回家，在屋里洗澡。人们说，我们正在对流往处理站的水造成污染。但我们别无选择。那些政治人物每次选举前都要来这里，许下诺言。但他们靠我们的选票当选后，就把我们忘掉了，直到下次选举。

资料来源：印度妇女，“水声”项目，2003 年。

无论是在城市还是在农村地区，无法享有安全饮用水和卫生设施的人大多是穷人。穷人不仅获得安全饮用水和卫生设施的可能性较小，而且在应对由于被剥夺这种权利而受到的影响方面，能力也较小。

---

在无法获得安全饮用水和卫生设施的人口中，农村穷人占很大一部分。有 10 亿人不得不在露天大便，这对他们的健康、隐私、甚至是人身安全造成了重大影响。

### 穷人获得的水较少，支付的费用却更多

在许多国家，最贫穷的人得到的水不仅数量少、质量差，他们支付的水费也往往最多。在雅加达、马尼拉和内罗毕的贫民窟里，人们支付的水费是同一城市高收入地区居民的 5 至 10 倍，并且高于伦敦和纽约消费者所付的价格。阿克拉 80 万处于贫困线或贫困线以下的人支付的水费是高收入区居民的 10 倍。

资料来源：开发署，《2006 年人类发展报告》。

住在贫民窟里的城市穷人——占发展中国家城市人口的 42%——也在这方面面临着特殊的挑战。国家和地方主管机构通常不愿将贫民窟接入水和卫生设施网络，因为它们是非正式住区。服务供应商也为不给这些地区提供服务举出了一些理由，其中包括：贫民窟居民无法支付费用和确保收回成本；没有证件能证明他们有权享有这些服务；或者他们面临被驱逐的危险。因此，贫民窟居民只能从不受保护的水源如被污染的水井和排水沟中取水，或者以比接入自来水系统的人们所付的更高价格从小贩手里买水。贫民窟居民即使能获得安全饮用水，但在缺水期间获得的供水量往往会有所减少，以保持流往高收入区的水量。

环境一点也不干净。卫生设施恶劣，一切都很差。这影响到我们的饮用水。这个地区没有水。由于我们给了经营水车服务的骗子很多钱，因此支出很高。有些人设法从困境中活了下来。穷人几乎总在生病，因为他们碰到什么就喝什么。我希望能有干净整洁的环境，不污染我们的用水，也希望能够定期供水，以免我们老生病。

资料来源：加纳男子，“水声”项目，2003 年。

## B. 妇女

### 《消除对妇女一切形式歧视公约》

#### 第十四条第 2 款

缔约各国应采取一切适当措施以消除对农村妇女的歧视，保证她们在男女平等的基础上参与农村发展并受其益惠，尤其是保证她们有权：

(h) 享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯等方面。

无法享有安全饮用水和卫生设施对妇女的影响特别大。如果附近没有饮用水，取水的工作大多由妇女和儿童来做。取水和运水不仅花费时间，而且对他们来说是一个很重的负担。开发署指出，这也有助于说明为何许多国家的男女生入学率差别很大。妇女每天花长达四个小时的时间步行、排队和运水的情况并不少见，这些时间本可用于生产性劳动或家务，或者照看儿童。取到的水往往很脏，而且来自不受保护的水源。运水的沉重负担和诸如血吸虫病等水传播疾病尤其可对妇女的健康造成影响(另见上文第一章)。

#### 使用适当的卫生设施和对妇女的暴力行为

适足住房问题前任特别报告员米隆·科塔里先生在访问肯尼亚期间，收到内罗毕最大的贫民窟 Kibera 贫民窟的居民就所谓“飞行厕所”提供的证词。Kibera 未被接入城市下水道系统。该地区建了一些厕所，但远远不够 50 多万人使用。使用塑料袋大便已经成为常事。这些塑料袋随后被扔掉——从而从房屋和住处“飞”到路上，或者飞入河水和垃圾堆里。虽然厕所数量不足被认为是产生“飞行厕所”的主要理由，但其他证词，特别是妇女的证词表明，晚上缺乏安全也是不用厕所的一个原因。

资料来源：E/CN.4/2005/48/Add.2。

---

妇女经常被排除在有关水和卫生设施的决策之外。因此，在制定水和卫生设施方案或提供这些服务时，没有考虑她们的特定需要和情况。

## C. 儿童

儿童的健康、教育发展和整体福祉深受他们能否享有基本服务、包括安全饮用水和卫生设施的影响。

### 《儿童权利公约》

#### 第 24 条

1. 缔约国确认儿童有权享有可达到的最高标准的健康，[……]。
2. 缔约国应致力充分实现这一权利，特别是应采取适当措施，以
  - (c) 消除疾病和营养不良现象，包括提供充足的营养食品和清洁饮水[……]；
  - (e) 确保向社会各阶层、特别是向父母和儿童介绍有关儿童保健和营养、母乳喂养优点、个人卫生和环境卫生及防止意外事故的基本知识，使他们得到这方面的教育并帮助他们应用这种基本知识[……]。

安全饮用水和卫生设施对于儿童的健康十分重要。在儿童死亡率高的国家，腹泻是造成五岁以下儿童死亡的最大原因——比肺炎、疟疾和艾滋病毒/艾滋病加起来造成的死亡还要多。90%以上的儿童死亡都与水污染和卫生设施不足有关。<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> 儿童基金会，“儿童与水、卫生设施和卫生：证据”，为《2006 年人类发展报告》提交的专题文件。

---

缺乏安全的饮用水使儿童更易患病。他们的免疫系统和解毒机制尚未充分发育，因此经常难以抵抗与水有关的传染病。儿童的体重也低于成人。这意味着浓度对成人来说相对无害的水中化学物对儿童来说可能是危险的。

女童的受教育权也受到影响。在许多国家，父母不愿送女儿上学的一个主要原因是没有供女童单独使用的卫生设施。例如，在尼日利亚，父母让女儿退学的原因是她们不得不在露天大小便。在乌干达，94%的女童报告月经期间会在学校遇到问题，61%的报告说月经期间不上学。<sup>15</sup>

#### 享有安全饮用水和受教育权

在和平港进行的一项家庭调查的被调查者中，近 20% 报告说，由于不得不去取水，影响或妨碍了他们的子女上学。近四分之三的被调查者还说，学校不提供安全的饮用水，许多儿童不得不把水带到学校或在学校买水。

资料来源：人权和全球正义中心等，“太阳下的石头”。

## D. 残疾人

能否享有水和卫生设施也是残疾人面临的一个关键问题。由于建筑物、服务和基础设施的“有障碍设计”等原因，他们历来处于边缘地位，并受到歧视。但享有水和卫生设施对于确保他们的独立生活和维护他们的尊严非常重要。通常，只需做些微小的设计变动

---

<sup>15</sup> 水援助机制，“‘全球原因’和影响：援助体制如何在损害千年发展目标”（2007年）。

---

和低成本调整就足以使他们获得水和卫生设施及服务。通用设计也应被视为设计新的住房、服务和设施时的优先考虑。<sup>16</sup>

经济、社会、文化权利委员会第 15 号一般性意见明确指出，实际可及性是可获得性的一个重要方面，也是水权的一个固有组成部分。

《残疾人权利公约》也在提及适足生活水准权和社会保护权时，明确提到残疾人获得供水的权利。

### 《残疾人权利公约》

#### 第二十八条第二款

缔约国确认残疾人有权获得社会保护，并有权在不受基于残疾的歧视的情况下享有这项权利；缔约国应当采取适当步骤，保障和促进这项权利的实现，包括采取措施：

(一) 确保残疾人平等地获得洁净供水，并且确保他们获得适当和价格低廉的服务、用具和其他协助，以满足与残疾有关的需要；[……]。

《公约》还要求各国在为实施《公约》规定的义务而拟订、施行和监测立法和政策时，以及在影响到残疾人的其他决策过程中，通过代表残疾人的组织，与残疾人协商，并让他们参与进来。适当的协商是防止出现新的有障碍设施和服务、保证为确保无障碍性达到适当的技术解决办法的关键机制。

---

<sup>16</sup> 有些值得注意的例子和良好做法，见 [www.make-development-inclusive.org/toolsen/Includingwatsan.pdf](http://www.make-development-inclusive.org/toolsen/Includingwatsan.pdf) (2010 年 4 月 28 日查阅)，以及“Technical Issue Note: Access to water and sanitation for persons with disability” (“技术问题说明：残疾人享有社会 and 卫生设施的权利”)，见 [www.danidadevforum.um.dk](http://www.danidadevforum.um.dk)。

---

## E. 难民和境内流离失所者

### 国内流离失所问题指导原则(1998 年)

#### 原则 18

1. 所有国内流离失所者均有权享受适当的生活水平。
2. 不论情况如何，主管当局应在最低限度内不歧视地向国内流离失所者提供、并确保他们安全地获得：
  - (a) 不可缺少的食物和饮水；[……]
  - (d) 不可缺少的医疗服务和卫生条件。
3. 应特别作出努力确保妇女能充分参与这些基本供应的计划和分配。

资料来源：E/CN.4/1998/53/Add.2。

每年有 3,000 万人以上由于冲突和自然灾害而逃离家园，并有 2 亿人以上受到自然灾害的影响。<sup>17</sup>

在紧急状态下，境内流离失所者面临着享有安全饮用水和卫生设施的特殊挑战，这些挑战可能会危及他们的生命。<sup>18</sup> 流离失所者还特别容易成为歧视、种族主义和仇外心理的受害者，这会进一步影响他们获得安全饮用水和卫生设施的能力。

---

<sup>17</sup> 全球讲卫生运动小组，“紧急情况下享有水和卫生设施的人权：法律框架和宣传指南”(2009 年)。

<sup>18</sup> 例如，见环球项目，*Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*(2004 年)(“人道主义宪章与应灾最低标准”)，第 56 页，以及第四章。

---

全世界的难民和境内流离失所者营地——特别是在长期流离失所情况下——往往破旧不堪、人满为患，所提供的安全饮用水和卫生设施等基本服务不足。这些营地的卫生条件恶劣，缺乏安全饮用水，经常导致包括霍乱在内的水传播疾病蔓延。

妇女和儿童不得不在离营地有一定距离的地方取水时，会面临骚扰、威胁和性暴力危险。妇女和儿童可能还被要求以提供性服务来换取安全饮用水。即使营地有卫生设施，往往也不考虑妇女、儿童、老年人和残疾人的特定需要。在许多国家，生活在营地中的境内流离失所者和难民获得的水低于一般人口，其中许多人仅靠每天2到3升水生存。

城市难民、寻求庇护者和境内流离失所者的处境也好不了多少。许多人在实际上或由于其法律地位而无法获得适当住所，因此无法享有安全饮用水或卫生设施。

## F. 土著民族

水在土著民族的日常生活中起着重要作用，因为这是他们传统、文化和体制的一个核心部分。水还是他们生计战略的关键要素。水权只涉及这种关系的一小部分，即为个人和家庭生活获得安全饮用水。

土著民族在获取安全饮用水方面，与他们对其祖传土地、领土和资源的控制密切相关。缺乏对这些祖传土地、领土和资源的法律承认和保护，可对他们能否享有水权产生深远的影响。

土著民族传统上利用的自然水资源，如湖泊和河流，由于征用或侵蚀，现在可能已经不能再用。水资源的使用还受到非法污染或过度抽取的威胁。此外，土著民族的水资源还有可能被用于为城市地区提供安全饮用水。因此，要保护土著民族的水权，往往需要采取行动，保障他们对祖传土地享有的权利及其传统的用水管理安排，并保护他们的自然资源。

---

虽然大多数土著民族仍然生活在农村地区，但现在越来越多的人正在自愿或非自愿地向城市移民，在城市里，他们的住房条件往往不足，缺少安全饮用水和卫生设施。

土著民族经常被排除在有关水资源和卫生设施的决策之外，这会成为妨碍他们享有安全饮用水和卫生设施的又一个障碍。

《联合国土著人民权利宣言》(2007 年)规定了最低限度的国际标准，以保护和增进土著人民的生存、福祉和尊严所必需的权利。以下条款与确保他们的水权特别相关：

#### **第 18 条**

土著人民有权通过他们按自己的程序选出的代表，参与对事关自身权利的事务的决策，有权保持和发展自己的土著人决策机构。

#### **第 21 条**

1. 土著人民有权不受歧视地改善其经济和社会状况，尤其是在教育、就业、职业培训和再培训、住房、环境卫生、保健和社会保障等领域。[……]

#### **第 26 条**

1. 土著人民对他们传统上拥有、占有或以其他方式使用或获得的土地、领土和资源拥有权利。
2. 土著人民有权拥有、使用、开发和控制因他们传统上拥有或其他传统上的占有或使用而持有的，以及他们以其他方式获得的土地、领土和资源。
3. 各国应在法律上承认和保护这些土地、领土和资源。这种承认应适当尊重有关土著人民的习俗、传统和土地所有权制度。

---

### 三. 国家有哪些义务，其他各方又有哪些责任？

各国负有保护和增进人权的基本义务。人权义务通常由国际人权条约加以界定和保障，这些条约为批准的国家确立了有约束力的义务。

#### A. 一般性义务

在第 15 号一般性意见中，经济、社会、文化权利委员会强调指出，根据《公约》，国家有义务渐进地充分实现水权。换句话说，《公约》承认，各国存在资源上的制约因素，确保人人享有水权可能需要时间。因此，水权的一些内容被视为**需要渐进地实现**。但是，诸如不歧视等义务应“**立即履行**”，**不属**渐进实现之列。

#### 《经济、社会、文化权利国际公约》

##### 第二条第一款

本公约每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。

虽然不是水权的所有方面都能够或可以立即实现，但是第 15 号一般性意见强调指出，至少各国必须表明正在作出一切可能的努力，在可用资源范围内，更好地保护和增进这项权利。可用资源指的是在一国之内存在的资源以及《公约》第二条第一款、第十一条和第二十三条中所列经由国际合作和援助可从国际社会得到的资源。

## 《经济、社会、文化权利国际公约》

### 第二条第二款

本公约缔约各国承担保证，本公约所宣布的权利应予普遍行使，而不得有例如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区分。

第 15 号一般性意见也强调指出，有立即**采取步骤**的义务，这些步骤应当是具体的、审慎的和目的明确的，以实现水权。此外，任何倒退措施将需要国家证明该国仔细地权衡了所有的选择方案，考虑了对于全部人权的整体影响，并充分地使用了其全部可用资源。由于实现水权最可行的方式因国家不同而异，因此第 15 号一般性意见并未规定硬性办法。《公约》只是规定，必须通过“一切适当方法，尤其包括用立法方法”，来充分实现其中所载的权利。

在第 15 号一般性意见中，委员会还指出，为了确保水权，必须立即采取一些措施，例如确保大量人口不被剥夺最低数量的安全饮用水，以防止疾病；确保人们在外出取水和获得卫生设施时人身安全不受威胁；预防、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；切实监测人们获得安全饮水和卫生设施的程度。

国际援助与合作的作用亦见于其他文书，如《联合国宪章》、《世界人权宣言》和《儿童权利公约》。这不能取代国内义务，但是在一国无法实现经济、社会、文化权利，需要其他国家为此提供支持的情况下，国际援助与合作就尤为相关。有能力在这方面援助他国的国家尤其负有国际合作义务。因此，各国应当开展活跃的国际援助与合作方案，提供经济和技术援助，以便其他国家能够履行有关水权的义务。这见于委员会关于缔约国义务的性质的第 3 号一般性意见(1990 年)和关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)。

---

## B. 三种义务

国家义务分为三个种类，即**尊重的义务、保护的义务和履行的义务**。

### 尊重的义务

尊重的义务要求缔约国不直接或间接干涉水权的享有。

例如，缔约国应避免：污染水资源，任意或非法切断供水和卫生服务，为满足富裕地区的用量而减少对贫民区的安全饮用水供应，在武装冲突期间破坏供水服务和基础设施作为惩罚手段，或耗尽土著人民赖以作为饮用水的水资源。

### 保护的义务

保护的义务要求各国防止第三方以任何方式干预水权。

国家应当通过立法或其他措施确保私人行为者——例如工业、水供应商或个人——遵守与水权有关的人权标准。例如，国家应当采取必要的立法或其他措施，确保第三方不会任意和非法切断供水和卫生服务；保护社区赖以饮用的水资源，不让第三方以不可持续的方式加以抽取；确保妇女和儿童外出取水或使用卫生设施时人身安全不受威胁；确保关于土地所有权的法律和实践不会导致个人及社区无法获得安全饮用水；确保管理或提供水服务的第三方不妨碍人们以平等、可负担和实际可得的方式获取足够的安全饮用水。

### 履行的义务

履行的义务要求国家采取适当的立法、行政、预算、司法、宣传和其他措施来充分落实水权。

除其他外，国家必须通过一项国家水政策，这项政策应当：在水资源管理中优先照顾基本的个人和家庭用途；界定扩展供水服务的目标，以弱势和边缘群体为重点；为达到这些目标确定可用的资

---

源；明确使用资源的最具成本效益的方式；列出实施必要措施的职责和 timetable；监测结果和成果；包括确保对违反行为作出充分的补救。

按照履行的义务，国家还必须逐渐地在可用资源允许的范围内向弱势和边缘群体扩大供水和卫生服务；提供更加平价的供水和卫生服务；确保提供适当的关于如何恰当使用水和卫生设施、保护水资源以及尽可能减少浪费的方法的教育。

### C. 其他各方的责任

国家保护人权的义务包括确保非国家行为者不侵犯水权。这是上文所述的保护的义务。此外，对于社会上其他行为者——个人、政府间组织和非政府组织以及工商业——在增进和保护人权方面负有多少责任，争议也越来越大。

本节探讨联合国机构的作用及私营部门的作用。

#### 联合国机构

根据《联合国宪章》，联合国的一项宗旨是促进对人权的尊重。国际人权条约中也规定，联合国机构对这些条约的履行负有特殊责任。在关于国际技术援助措施的第 2 号一般性意见(1990 年)中，经济、社会、文化权利委员会也强调指出，参与国际发展合作任何领域的所有联合国机关和机构都应当确保在发展项目的每个阶段都充分考虑到《公约》中所载的权利。

近年来，秘书长的联合国改革(1997 年、2002 年和 2005 年)凸显了联合国机构和国际金融机构在人权方面的作用和职责。2003 年，作为一项共同谅解，联合国各机构确认，所有发展方案和援助都应当落实人权，并以人权原则为指导。

## “千年发展目标”中有关水和卫生设施的内容

2000年9月，世界领导人在《千年宣言》中作出了广泛的承诺，所涉主题包括和平、安全、人权和环境，并规定了一些有时限的发展目标。这些目标后来总结成为8项“千年发展目标”。目标7是到2015年将无法持续获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半。

虽然“千年发展目标”的内容部分地对应人权的一些方面，但是，在理解和实现“千年发展目标”方面采取系统的以人权为基础的方针，仍然是可望而不可及。在支持和影响“千年发展目标”相关活动方面，人权仍未发挥显著的作用。此外，人权标准要求国家确保所有人能够不受歧视地获得安全饮用水和卫生设施。

必须指出，即使充分实现了“千年发展目标”中的具体目标，在2015年，仍将有8亿多人没有安全饮用水，18亿人口没有基本的卫生设施。

联合国千年项目水和卫生问题工作队确认，获得安全饮用水是一项人权，它对于实现大多数“千年发展目标”极为重要。

欲了解更多信息，见《要求实现千年发展目标：人权方针》(联合国出版物，出售品编号E.08.XIV.6)和千年项目“健康、尊严和发展：需要什么？”(London and Sterling, Virginia, Earthscan, 2005)，第15-27页。

在水和卫生领域开展业务的联合国各机构，如联合国人类住区规划署(联合国人居署)、<sup>19</sup> 开发署、联合国儿童基金会(儿童基金会)和卫生组织等，都在日益援引人权框架来解决当前的水和卫生危

<sup>19</sup> 例如，见《水和卫生权利手册》(2007年)和《卫生：一项人权要求》(2008年)。

---

机。2003 年，高级别方案委员会设立了联合国水机制。这是一项机构间机制，目的是促进联合国系统在采取行动落实《千年宣言》和可持续发展问题世界首脑会议所确定的水和卫生议程时统一步骤、协调行事。

## 私营部门

工商业和私营部门也是重要的行为者。私营部门，特别是水服务供应商(从运营管道供水网络和污水处理系统的大公司到经营运水车的个人)直接参与供水。

私营部门，主要是大型农业生产者和工业界，也是重要的水用户。灌溉仍然是最大的水用途，但是预测表明，到 2025 年，水用量的增加将主要来自工业。在这种情况下，存在一种风险，即能发出政治强音的两大票仓，大型农业生产商和工业界，有可能将穷人的利益推到一边。<sup>20</sup>

### 首席执行官的水任务

2007 年 7 月，联合国秘书长与国际工商业领导人共同在《联合国全球契约》下发起了首席执行官的水任务。这项倡议源于以下理解，即私营部门通过提供货物和服务，能够对水资源产生影响。参加的首席执行官们承认，为了以可持续的方式经营，并推动实现《全球契约》的设想和“千年发展目标”，他们有责任将水资源管理作为一项优先要务，并与各国政府、联合国机构、非政府组织及其他利害攸关方合作迎接这项挑战。

关于首席执行官的水任务的更多信息见 [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)。

---

<sup>20</sup> 开发署，《2006 年人类发展报告》，第 14-15 页。

---

工商业可为享有人权做出积极贡献，也能够带来不利的作用，如污染、过度抽取或侵蚀社区赖以作为饮用水的水资源。在由私营部门运营供水的地方，人们对于任意和非法中断供应、水和卫生服务的可负担性以及能否将服务延伸至弱势和边缘群体的问题提出了关切。

私营部门也能够对在工作场所享有水权产生影响。劳工组织关于职业卫生设施的第 161 号公约(1985 年)强调指出，雇主对于工人的健康和安全的责任。这就包括获得安全的饮用水和卫生设施。一些公司签署的若干自愿集体倡议也承认，在工作场所提供安全的饮用水和卫生设施是公司职责所在。<sup>21</sup>

如果由雇主提供住房，劳工组织关于工人住房的第 115 号建议强调指出，雇主应当确保能够获得充足的卫生设施并获得充足数量的安全饮用水以供各种个人及家庭之用。

一方面，国家继续负有确保私人行为者尊重人权的首要责任，另一方面，根据联合国秘书长工商业和人权问题特别代表的意见，工商企业也有责任尊重所有人权，包括水权(A/HRC/8/5)。这一责任是社会对于工商业的基本要求，在广泛的各类软法律文书中得到承认，全球工商业组织及一些公司均支持这一点。

虽然根据国际人权法律，公司在水权方面没有直接的义务，但是，按照反映各国政府国际义务而实施的关于使用和获得水的国内法律，公司往往是有义务的。不论营运国家有何法律要求，公司面临着日益增大的社会预期，要求公司行为和经营应当尊重人权，不损害个人享有这些权利。反映上述预期的一个日益扩大的趋势是实施公司的社会责任，作为负责任经营和社会业绩的一部分内容，有些情况下是应投资者和股东的要求而作。

---

<sup>21</sup> A/HRC/4/35/Add.4.

---

许多公司也作出了尊重和支持人权、包括水权的自愿承诺，最显著的是签约加入《联合国全球契约》，<sup>22</sup> 其中界定了签约公司保证尊重的与人权、劳工标准、环境和反腐败有关的 10 项原则。一些公司也制订了自己的人权政策、方案和工具，以便将人权、包括水权纳入其商业活动。

威立雅水务是一家私营运营商，在 59 个国家向 1.1 亿人口供水。它承认水权是一项基本人权，并在这方面作出了公司的承诺。例如：

- 如果认为招标说明书不符合居民的利益和支付能力，则不予回应；
- 支持居民更多地参与水管理，促进与消费者及其代表的对话。

**资料来源：**威立雅水务向人权高专办关于人权和获得安全饮用水和卫生设施的磋商会提供的材料，2007 年 4 月 13 日。见 [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)。

## D. 具体情况下的义务和责任

- 哪些是地方当局的义务？

地方当局常常负责供应安全饮用水和卫生设施。在所有的发展中国家和转型期国家中，约有 80% 正在进行权力下放——将权利和职责从中央政府转移至中级和地方一级政府，因此，地方政府在实现水权方面正在发挥日益扩大的作用。关于水权的人权义务适用于地方当局，因为它们是企业的一部分，或者由于国家政府已将权力委派给地方政府。在这两种情况下，增进和保护水权的基本义务都属

---

<sup>22</sup> [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)。

---

于国家政府，国家政府负责监督地方当局的工作，并为其提供充分的权力和资源，使地方当局能够履行职责。<sup>23</sup>

在第 15 号一般性意见中，委员会强调指出，国家如将供水委派给地区或地方当局，则应确保其不进行歧视，并拥有充分的资源保持和提高水服务的供应及质量。

### 阿根廷法院命令国家停止污染，改进水服务的供应

“Marchisio José Bautista y Otros”一案的核心是，科尔多瓦市贫困街区水源污染，居民无法获得安全饮用水，而且二者是相互联系的。由于这些街区没有接通公共供水网络，它们依赖被排泄物和其他污染物严重污染的地下水井。此外，附近河流上游处修建了一家水处理厂，但由于生产能力不足，水厂每天向河流排泄未经处理的污水。地区法院在裁决中命令地方当局采取紧急措施解决这一状况，在为水厂运营找到永久解决办法之前将水厂的环境影响降至最低限度。法院还命令市政当局每天每户供应 200 升安全饮用水，直至确保其充分获得公共供水服务。

- 在政策拟订方面需要采取哪些步骤？

为了确保所有利益攸关方参与政策拟订工作，参与和包容原则至为重要。可以通过提供信息来实现各方参与政策拟订。为了应对地方的供水和卫生需要，要求国家通过立法、政策和战略等办法，重点将供应扩大到仍处于供应不足和没有供应的人口和区域。根据小组委员会关于实现饮水和卫生设施权的准则，“国家应在政府各级……在用水和卫生设施政策和方案中对于无法获得基本供应的人口给予优先”。

---

<sup>23</sup> 人权政策国际理事会，《地方政府和人权：提供良好服务》，2005 年，第 11 和 20 页。

在肯尼亚，联合国人居署以及维护住房权利反对驱逐房客中心(住房权利中心)推动与内罗毕市政供水和污水公司(属于市政委员会)举行社区会议，并向其提出基于人权标准的建议。由此，该公司通过了一项将供水扩大至非正式住区的政策。

**资料来源：**住房权利中心及 Hakijamii 信托基金向联合国经济、社会、文化权利委员会提交的材料(2007年11月)。

第15号一般意见规定，“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。”这可以包括采取行动拟订与水权相符的新的响应需要的政策，也可以包括采取行动来修订或审查现有立法。要拟订国家政策、战略和方案，最佳方式是通过与所有相关的利益攸关方进行协调并使其参与进来，这种利益攸关方包括一般公众和民间社会组织，特别是代表有弱势和边缘成员的社区的组织。

不应忘记，实际可及性不仅关系到当前的人类，也关系到子孙后代。确保子孙后代的实际可及性取决于用水的可持续性。因此，水应当公平分配，对人类消费用水给予优先。

#### • 是否允许中断供水服务？

断水可以界定为中断提供水服务。中断供水服务的原因可以有多种，包括不付费、水资源污染或紧急事态。有时断水可以用来作为驱逐住家或制止不规范连接供水网络的办法。

虽然水权并未禁止中断供水服务，但它对这些行动规定了限制和条件。总体上说，断水必须以法律允许的方式进行，并须符合《公约》。对受影响者必须提供有效的程序保障，包括：

- 真正的协商机会；
- 及时和充分披露关于提议措施的信息；
- 提议行动的合理通知期限；

- 
- 法律申诉和补救；
  - 获得法律补救的法律援助。

第 15 号一般性意见进一步强调指出，在任何情况下，都不应剥夺个人享受最低必要水量的权利。因此，个人能够获得的安全饮用水数量可以减少，但是只有在能够获得替代水源并提供为预防疾病所需的最低数量的安全饮水的情况下，才能够允许完全断水。在这方面，一个强大的前提是，禁止对服务于弱势群体的机构，如学校、医院、以及难民及国内流离失所者营地断水。

如果断水涉及不付费的问题，第 15 号一般性意见规定，在实际采取断水措施之前，必须考虑到一个人的支付能力。联系可负担性标准(见第一章)，这条规定意味着，在某些情况下，当个人无力支付水费时，当局可能必须免费供应。在这方面，一些国家法律对中断供水服务规定了限制，特别是因用户无力而非不愿付费情况下发生的断水。

#### 哥伦比亚对于不付费导致断水断电的司法干预

Jimenez de Correa 女士由于患有慢性肾衰竭并接受相关的医学治疗而无法工作，不能够支付由 Medellin 公共企业提供的服务。该公司据此切断了对她的供电和供水。地区法院认为，公共服务是国家社会目标的固有组成部分，法院承认确保向本国全体居民切实提供这些服务是一项义务。在上诉中，宪法法院确认了地区法院的裁决，下令作为一项公共服务立即恢复向 Jimenez 女士供电和供水，并在裁决中援引了国际标准以及经济、社会、文化权利委员会的一般性意见。

- 国家在委托公共或私营供应商提供安全饮用水时负有哪些监管义务？

---

国际人权法律并未规定应由公共或私营供应商还是二者联合提供供水服务。但是，人权框架要求国家确保任何形式的服务供应要保障平等地获得可负担、充足、安全和可接受的水。

据此，第 15 号一般性意见规定，如果供水服务由第三方运营或控制，则国家必须设立有效的监管框架，包括独立监督、真正的公众参与和对违约的处罚。这一监管义务意味着，国家在将安全饮用水和卫生设施供应委派下去之前，应首先设立这一框架。

### 一些国家的水法规定国家监管水服务供应商

例如，在新西兰，《地方政府法》规定，地方当局在考虑与私营部门建立伙伴关系时，必须制定正式的政策，处理如何评估、监测以及报告伙伴关系在多大程度上推进社区成果的问题。将供水服务承包给私营部门的期限不得超过 15 年，地方政府必须保留对于定价、供水服务管理以及制定供水相关政策的控制。

资料来源：见住房权利中心，《关于水权的法律资料：国际和国家标准》，资料 8(2003 年)，第 56 页。

- 在水资源短缺和水资源紧张的情况下，如何保护水权？<sup>24</sup>

据估计，到 2025 年，全世界人口中约有三分之二——约 55 亿人口——将生活在水资源中度或严重紧张的地区。非洲人口中有 25% 长期面临水资源严重紧张：13% 的人口每一代会经历一次与干旱有关的水资源紧张，17% 无法获得可循环的水供应。

资料来源：[www.un.org/waterforlifedecade/](http://www.un.org/waterforlifedecade/)。

---

<sup>24</sup> 当一定时期内水需求量超过可用数量或由于水质恶劣限制其使用时，即发生水资源紧张问题。

---

目前全世界每 10 人中就有 4 人受到水资源短缺的影响。随着人口增长、城市化、水资源污染以及气候变化的影响，这一状况正在恶化。但是，水资源短缺并非不可避免；它深受人类行为、社会习俗和制度以及政府政策的影响。事实上，根据开发署《2006 年人类发展报告》，绝大多数的水资源短缺情况是因政策导致的水资源管理不善的结果。

水权意味着国家有明确的义务，在水的管理和分配中对于个人和家庭用途——包括饮用、个人卫生、洗衣、做饭以及个人和家庭清洁——给予优先。在这样做时，当局应当确保，相对于已经能够获得水的群体，没有获取途径的人群，特别是弱势和边缘群体，要享有优先。

在水资源短缺和水资源紧张状况下，这一义务仍然存在。在这期间，国家应当至少确保人人平等获得足够和安全的水，以预防疾病。在这方面，国际淡水会议(2001 年，波恩)规定，“水应当以公平和可持续的方式加以分配，首先用于基本的人类需要，然后用于生态系统的运作，以及各种经济用途，包括粮食安全保障”。

一些国家的立法已经将基本个人和家庭用途列于比其他的用途优先的地位，包括在水资源紧张和短缺的情况下。

#### **规定基本个人和家庭用水优先于其他水用途的国家法律**

贝宁《水法》规定，水分配的第一要务是用于人类消费，然后是农业、工业、市政和休闲用水。

在乍得，关于水的第 016/PR 号法律强调指出，应当优先确保居民获得安全饮用水。

在法国，政府修改了水法，确认饮用水优先于其他水用途（《环境法》L 211.1）。

在摩洛哥，关于水的第 10-95 号法律第 85 条规定，在水资源短缺的情况下，应当优先供应个人和家庭用水。

---

在尼日尔，关于水的第 98-041 号法律第 9 条强调指出，在干旱时期，地方当局可禁止与人类消费不直接相关的用水，包括花园、游泳池或洗车用水。

在南非，《水服务法》第 5 条强调指出，“如果供水机构提供的供水服务无法满足当前所有消费者的需要，则必须优先向他们供应基本用水和基本卫生设施。”

- **在紧急状况期间如何保护水权？**

在第 15 号一般性意见中，委员会指出，在武装冲突、紧急状态和自然灾害期间，国家的义务涵盖水权以及国际人道主义法律有关水的规定。这包括保护平民人口生存所必须的事物，包括饮水设施和供应，并确保平民、被拘留者、囚犯和回返者能够获得充足的水。还应当指出，《公约》中不含有减损条款，这就意味着不允许国家在公共紧急状态下中断义务。

《关于境内流离失所问题的指导原则》中也规定，不论在任何情况下，主管当局都应当不加歧视地向所有国内流离失所者提供饮用水和卫生设施(又见第二章)。

机构间常设委员会的《人权与自然灾害问题行动准则》能够帮助人道主义行为者在自然灾害情况下，包括在提供安全饮用水和卫生设施方面，实行以权利为基础的方针。

在紧急状况下——如自然灾害、冲突或冲突后局势，鉴于可能没有足够的水满足全部个人和家庭用途，建议每人每天至少基本供应 7.5 至 15 升水。<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> 例如，见环球项目([www.sphereproject.org/](http://www.sphereproject.org/))。

---

## 四. 监测水权并问责于国家

问责机制对于确保国家尊重有关水权的义务至关重要。监测可在国家、区域和国际各级进行，并涉及各类行为者，如国家本身、民间社会、国家人权机构和国际人权机制。

### A. 国家问责和监测

问责要求一国必须解释其眼前行为、原因以及如何尽可能迅速和有效地走向人人实现水权。国际人权法律并未规定国内纠正和问责机制的具体形式。至少，所有问责机制必须是可及、公平、透明和有效的。

### 行政、政策和政治机制

行政和政治机制是司法问责机制的补充或并行手段。例如，制定一项国家水和卫生政策或战略，并与工作计划和参与式预算挂钩，就为确保政府问责发挥重要的作用。基于人权的指标支持有效监督关键的水和卫生成果以及为实现这些成果而开展的一些进程。此外，各种类型的评估，如人权影响评估，为制定政策者预测规划中政策的可能影响并为其日后审查政策对于享有水权的实际影响提供了一个途径。

一些国家的水法也规定了行政补救办法，允许水用户提出申诉。例如，《澳大利亚公用事业法》规定设立消费者委员会，以保护用户的权利，并努力确保坚持向遭遇经济困难的人群提供公用事业服务。在这方面，消费者委员会可以指示供水公司不得退出服务，或指示供水公司在 24 小时内恢复服务。芬兰的《水服务法》赋予消费者问题监察员以管辖权，以确保遵守法律，并保证在供水服务出现错误造成损害的情况下向顾客作出赔偿。<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> 住房权利中心，《关于水权的法律资料》，第 55 页。

---

诸如民主进程等政治机制以及独立行为者的监测和倡导也有助于问责工作。民间社会组织和其他方面日益使用基于指标、基准、影响评估和预算分析的监测方法来对国家政府在水权方面实行问责。指标，特别是按禁止歧视的理由分列的指标，提供了在具体国家中水权如何实现的有用信息。

印度班加罗尔的一个非政府组织“公共事业中心”在对公共服务供应的监管督察方面率先采取了一种新方针。它对于市政当局提供的公共服务的意见开展了一次大型的社会审计。这一“市民报告卡”突出表明，水和卫生设施供应不足，由此导致了州政府、市政当局以及当地市民团体和居民协会的系统磋商进程。社会审计逐渐开始显示切实的改善，贫困家庭报告为接通网络而行贿的数量急剧下降，效率有所改进。

资料来源：[www.pacindia.org](http://www.pacindia.org)。

## 司法机制

司法机制是国内执行措施的关键组成部分，向水权遭到侵犯的个人提供充分的补救。

在国内法律中列入承认水权的国际文书能够显著扩大和改进补救措施。它使得对违法行为进行裁决的法院可直接援引《经济、社会、文化权利国际公约》、《宪法》或者承认或列入水权内容的具体法律。

一些法院裁决了有关增进和保护水权的案件，特别是涉及水资源污染和中断供水服务问题的案件。国内法院也越来越多地听审有关在保护生命权、健康权和适足住房权或拥有健康环境权的前提下获得安全饮用水和卫生设施的案件。

例如，在“美景公寓居民诉南部都市理事会”一案中，南非高等法院认定，中断供水从表面看即违反了国家尊重水权的宪法义

---

务。在“*Subhash Kumar 诉比哈尔邦*”一案中，印度最高法院认定，根据《宪法》第 21 条，生命权是一项基本权利，其中包括为充分享受生命而享有不受污染的水的权利。

### 南非预付水表案

在“*Mazibuko 诉约翰内斯堡市*”一案中，原告对该市强制推行预付水表政策是否符合法律和宪法提出质疑，并质疑每人每天免费供应基本用水 25 升或每户每月免费供应基本用水 6,000 升的政策。

在索韦托 Phiri 镇，预付水表被设置成每人每天免费供应基本用水 25 升或每户每月供应 6,000 升。当到达这一配额时，水表会自动切断供应。原告认为，这意味着每个月的后 15 天都没有水用。

高等法院在判决中裁定，约翰内斯堡市在 Phiri 镇的强制预付水表办法以及自动断水机制属非法、无理和违宪，因为它没有给予合理期限的事先通知，以便居民在被切断供水之前能够作出陈情。法院还指出，引入预付水表会限制获得水的权利，因为它没有考虑到用户无力支付的情况或特殊需要。因此，法院指示该市向 Phiri 居民提供正常的按表供水的选择。

判决还认定，约翰内斯堡的水政策是歧视性的。低收入传统黑人市镇的居民被要求预付水款，而富裕的传统白人郊区的居民则有权预支供水并与市政府谈判支付问题。

法院还下令该市为 Phiri 居民每人每天免费供应 50 升水，比以前每家(平均有 16 人)每天供应 200 升水的配额有所增加。法院指出，每人 25 升水是不够的，特别是对艾滋病毒/艾滋病携带者来说。法院指出，该市的水资源和财政资源使它能够为每人每天供应 50 升水，包括利用国家政府为供水提供的资金，而该市截至当时仍未利用这项资金为穷人造福。

审查引入预付水表的进程时，高等法院得出结论认为，这一进程从程序上讲是不公平的，缺乏协商、充分通知、法律权利咨询以及关于现有补救措施的信息。

约翰内斯堡市就此判决向最高上诉法院提出上诉。上诉法院支持上诉，裁定 Phiri 居民每天 42 升水的供应是充足的，不需要高等法院裁决的 50 升水定量。

宪法法院的裁决与高等法院和最高上诉法院的裁决不同，认定该市通过的每人每天 25 升水的基本免费供水政策就宪法而言是合理的，使用预付水表也是合法的。

宪法法院还承认，在《宪法》中牢固确立的社会和经济权利如何通过使“市民不仅通过选票箱、而且以另外的方式通过诉讼来对政府进行问责”而推动民主深化。法院指出，在诉讼期间，也许正是由于诉讼，市政府多次审查和修订自身的政策，以确保这些政策确实推进了逐渐实现获得充足的水的权利。

为确保司法补救措施的效力，拥有独立、运作的司法体系至关重要。法官和律师必须能够依据事实和法律公正地开展工作，而不受任何不当的影响、威胁或干涉。司法机构成员、律师和其他法律专业工作者必须有能力履行自己的职责，并为其工作负责。

### 法律协助和获取补救

水权受到侵犯的受害者常常属于最为边缘化和最受歧视的群体，如城市和农村的穷人、少数种族或族裔、土著人民、非正规移民、国内流离失所者或妇女。提供法律协助能够确保受害者在有关获得安全饮用水和卫生设施的案件中获得补救。否则，举例来说，他们可能不得不在支付法庭费用和让孩子就学之间作出选择。

---

## 国家人权机构

国家人权机构为政府提供咨询，就政策或立法改动提出建议，处理申诉，开展调查，确保批准和执行国际人权条约，并提供培训和公共教育。<sup>27</sup> 国家人权机构有时具有准司法职能，其任务授权使之可以为立法的发展作出贡献。大多数机构称为委员会或监察员。

在有些国家，国家人权机构日益将工作重点放在确保保护经济、社会、文化权利方面。由此，它们可以提供另一个保护水权的渠道。

### 国家人权委员会与水权

肯尼亚国家人权委员会有一项专门方案，监测经济、社会、文化权利实现情况，增进这些权利，处理违反这些权利的现象，就有关享有这些权利的问题开展研究并作出报告。作为工作重点的一部分，委员会在一份年度报告中特别重点评估了肯尼亚水权的实施情况。在监测工作中，委员会也注意增进和保护水权。在对于据称盐业公司违反人权的一次公共调查中，委员会发现，这些公司是附近社区居民消费水源污染的责任者。

秘鲁的国家人权机构(Defensoría del Pueblo)出版了一份关于水权的报告，“Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado”（“无水市民：侵权问题分析”），其中分析了在《宪法》、国家法律和政策中对这一权利的保护及其落实情况。报告的结论是，在农村和城市中都有大量人口无法获得安全饮用水和卫生设施，报告还向国家以及水服务供应商提出了在全国范围内改进用水状况的建议。

---

<sup>27</sup> 见大会关于促进和保护人权的国家机构的第 48/134 号决议（“巴黎原则”）。

---

## B. 区域问责

司法或准司法区域人权机制，特别是非洲人权和人民权利委员会、美洲人权委员会、美洲人权法院和欧洲社会权利委员会均处理和发展的有关增进和保护水权的专门判例。

非洲人权和人民权利委员会裁定，一国政府未能向本国人口提供基本服务，包括安全饮用水，即构成侵犯健康权。<sup>28</sup> 欧洲社会权利委员会一直在研究在享有适足住房权的背景下获得安全饮用水和卫生设施的问题。<sup>29</sup>

### 美洲人权法院：无法获得安全饮用水和卫生设施是对生命权的侵犯

在“*Sawhoyamaxa* 土著人社区诉巴拉圭”一案中，美洲人权法院认定，*Sawhoyamaxa* 土著人民的居住条件以及此种居住条件造成的一些人员死亡构成对生命权的侵犯。

*Sawhoyamaxa* 土著社区被挡在其世居的土地之外，因此一直在路边居住，没有任何基本服务，如保健、安全饮用水或卫生设施。他们最为依赖的饮用水源是雨水，而雨水非常稀缺，原因是没有充足的储备设施。尽管当局给他们提供了两个 5,000 升的玻璃纤维储水箱，但供应的水无法饮用。最后，一个水箱坏掉，再也没有更换，而另一个水箱最后也不用了，因为已经好几个月不再供水。没有卫生设施，社区成员不得不露天大便。下雨时，茅屋的地面上即覆盖了积水和粪便，引发严重的卫生问题。在这方面，所检查人口中有 50% 患有寄生虫感染。在这种情况下，社区许多成员特别是儿童和老人，因脱水而死亡。

---

<sup>28</sup> 免费法律协助群体及其他人诉扎伊尔，第 25/89、47/90、56/91 和 100/93 号来文。

<sup>29</sup> 例如，见第 27/2004 号申诉，欧洲罗姆人权利中心诉意大利。

法院在判决中还下令政府立即、定期和长期采取措施，向社区成员供应充足的饮用水，用于消费和个人卫生，并在社区居住地建立公共厕所或其他类型的卫生设施。法院强调指出，在切实将传统土地移交给 Sawhoyamaxa 土著社区之前，应当一直提供这些服务。

## C. 国际监测

### 联合国条约机构

联合国核心人权条约的执行情况由独立专家组成的委员会进行监测，通常称为条约机构，如经济、社会、文化权利委员会。这些委员会就缔约国的定期报告发布**结论性意见**以及专题性的**一般性意见**，包括经济、社会、文化权利委员会在内的一些委员会就涉及提供安全饮用水和卫生设施的人权义务发布了结论性意见。

在审议缔约国报告时，经济、社会、文化权利委员会注意到以下问题并提出了具体建议：贫民窟缺乏获得安全饮用水和卫生设施，少数群体的标准较低，有关获取途径方面的限制，国内流离失所者的处境，水污染，环境问题及其对用水的影响，城市和农村地区在水和卫生设施供应上的不平衡，国家未能确保向弱势群体供应安全饮用水；学校需要供应饮用水以及为女童提供单独、隐秘和安全的卫生设施；关于大量人口无法获得安全饮用水的情况。

消除对妇女歧视委员会审议了有毒的水对于农村妇女的影响以及她们能否获得水和卫生设施等问题。禁止酷刑委员会和人权事务委员会认为，不能获得安全饮用水和充足的卫生设施是拘留条件的一部分，可构成不人道或恶劣的拘留条件。儿童权利委员会处理儿童获得安全饮用水和卫生设施问题，特别是作为获得适足生活水准权和健康权的一部分。在这样做时，委员会强调，缔约国需要通过一项关于安全饮用水和卫生设施的国家政策；监测获得安全饮用水

---

和卫生设施的水平；解决水污染问题，改善获得卫生设施的途径；优先解决弱势群体及其他无获取途径群体的需要。儿童权利委员会还对雇用儿童手工清洗下水道和公共厕所以及在学校中没有单独的厕所导致女童不能充分参与表示关切。

此外，人权事务委员会、禁止酷刑委员会、消除对妇女歧视委员会、消除种族歧视委员会、移徙工人问题委员会、残疾人权利问题委员会均有**个人申诉机制**，强迫失踪问题委员会也将建立这种机制。2008年12月，大会通过了《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，为个人提交有关适足住房权的申诉提供了额外的渠道。这份任择议定书将在10个国家批准后生效。

## 联合国特别程序

“特别程序”是对人权理事会解决世界各地各种关切问题的机制的一般称谓。尽管其授权不同，但它们通常会对特定国家的人权局势或全世界范围的主要人权专题进行监测、审查，提出公开报告。

人权理事会在第7/22号决议中设立了与享有安全饮用水和卫生设施有关的人权义务问题独立专家的授权。2008年，卡塔里娜·德阿尔布开克被任命为首位独立专家。

其他一些特别程序也研究获得安全饮用水和卫生设施与其各自具体任务授权的关系。具体而言，食物权问题特别报告员、适足住房权问题特别报告员和健康权问题特别报告员在国别访问、个别报告以及与各国就具体情况的互动中注意到这一问题。2001年，人权委员会在第2001/25号决议中请食物权问题特别报告员在其报告中关注饮用水问题及其与食物权的相互依存关系。健康权问题特别报告员认为安全饮用水和卫生设施是健康权的决定因素，而适足生活水准权所含适足住房权问题特别报告员在住房配备的基础设施和服务的背景下分析了这些问题。<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> 所有特别程序的清单以及其任务授权和联系方式资料见 [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)。

---

**与享有安全饮用水和卫生设施有关的人权义务问题独立专家的任务**

- 查明、促进和交流与享有安全饮用水和卫生设施有关的最佳做法
- 编写最佳做法简编
- 澄清在享有安全饮用水和卫生设施方面的人权义务
- 提出有助于实现“千年发展目标”、尤其是目标 7 的建议
- 适用性别公平观，包括查明针对具体性别的脆弱因素

**联系地址：**

**OHCHR-UNOG**

8-14 avenue de la Paix

CH-1211 Geneva 10

Switzerland

电子邮件: [iewater@ohchr.org](mailto:iewater@ohchr.org)

---

## 附件

### 有关水权的国际文书和其他文件选编

#### 国际条约

《联合国宪章》(1945年)

《经济、社会、文化权利国际公约》(1966年)及其《任择议定书》(2008年)

《公民权利和政治权利国际公约》(1966年)及其第一项《任择议定书》(1966年)

《消除对妇女一切形式歧视公约》(1979年)及其《任择议定书》(1999年)

《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(1984年)及其《任择议定书》(2002年)

劳工组织关于职业卫生设施的第161号公约(1985年)

《儿童权利公约》(1989年)

《残疾人权利国际公约》(2006年)及其《任择议定书》(2006年)

《关于战俘待遇之日内瓦公约》(第三公约)(1949年)

《关于战时保护平民之日内瓦公约》(第四公约)(1949年)

《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第一议定书)(1977年)

《一九四九年八月十二日日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》(第二议定书)(1977年)

---

## 区域条约

《非洲人权和人民权利宪章》(1981年)

《非洲儿童权利与福利宪章》(1990年)

《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》(2003年)

《养护自然和自然资源非洲公约》(2003年)

《欧洲保护人权及基本自由公约》(1950年)

《欧洲社会宪章》(1961年)

经修订的《欧洲社会宪章》(1996年)

《1992年保护与使用越境水道和国际湖泊公约之水域健康问题议定书》(1999年)

《美洲人权公约》(1969年)

《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利领域的附加议定书》(1988年)

## 国际宣言和其他文书

《世界人权宣言》(1948年)

《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(1977年)

《联合国保护被剥夺自由少年规则》(1990年)

《联合国老年人原则》，大会第46/91号决议(1991年)

《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)

劳工组织关于工人住房问题的第115号建议书(1961年)

《联合国土著人民权利宣言》，大会第61/295号决议(2007年)

---

## 专家人权机制的指导意见

经济、社会、文化权利委员会，关于缔约国义务的性质的第 3 号一般性意见(1990 年)

经济、社会、文化权利委员会，关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)

经济、社会、文化权利委员会，关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)

经济、社会、文化权利委员会，关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)

经济、社会、文化权利委员会，关于经济、社会、文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)

人权事务委员会，关于生命权的第 6 号一般性意见(1982 年)

## 人权理事会决议

关于人权与享有安全饮用水和卫生设施的第 7/22 号决议

## 国际会议的成果文件

《温哥华人类住区宣言》(1976 年)

《马德普拉塔行动计划》，联合国水会议(1977 年)

联合国环境与发展会议《关于环境与发展的里约宣言》和《二十一世纪议程》(1992 年)

世界人权会议《维也纳宣言和行动纲领》(1993 年)

《国际人口与发展会议行动纲领》(1994 年)

《生境议程》(1996 年)

联合国大会“联合国千年大会”通过的《联合国千年宣言》(2000 年)

---

## 部分网站

联合国人权事务高级专员办公室: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

(本网站载有关于经济、社会、文化权利的信息和资料，以及人权条约机构和特别程序的网页，包括与享有安全饮用水和卫生设施有关的人权义务问题独立专家。)

联合国人类住区规划署: [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)(搜索: water and sanitation)

世界卫生组织: [www.who.int](http://www.who.int) (搜索: health, sanitation and hygiene)

联合国水机制: [www.unwater.org](http://www.unwater.org)

经济及社会权利中心: [www.cesr.org](http://www.cesr.org)

维护住房权利反对驱逐房客中心: [www.cohre.org](http://www.cohre.org)

水援助: [www.wateraid.org](http://www.wateraid.org)

---

## 人权概况介绍：\*

- 第 2 号 国际人权宪章(第一次修订版)
- 第 3 号 人权领域的咨询服务和技术合作(第一次修订版)
- 第 4 号 与酷刑现象作斗争(第一次修订版)
- 第 6 号 被强迫或非自愿失踪问题(第三次修订版)
- 第 7 号 申诉程序(第一次修订版)
- 第 9 号 土著人民的权利(第一次修订版)
- 第 10 号 儿童权利(第一次修订版)
- 第 11 号 法外处决、即审即决或任意处决问题(第一次修订版)
- 第 12 号 消除种族歧视委员会
- 第 13 号 国际人道主义法律与人权
- 第 14 号 当代形式奴隶制
- 第 15 号 公民权利和政治权利：人权事务委员会(第一次修订版)
- 第 16 号 经济、社会和文化权利委员会(第一次修订版)
- 第 17 号 禁止酷刑委员会
- 第 18 号 少数人权利(第一次修订版)
- 第 19 号 促进和保护人权的国家机构
- 第 20 号 人权与难民
- 第 21 号 适足住房权(第一次修订版)

---

\* 第 1、5 和 8 号概况介绍已不再分发。所有概况介绍均可在 [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) 上在线查询。

- 
- 第 22 号 对妇女的歧视：公约和委员会
- 第 23 号 影响妇女和儿童健康的有害传统习俗
- 第 24 号 有关移徙工人的国际公约及其委员会(第一次修订版)
- 第 25 号 强迫搬迁与人权
- 第 26 号 任意拘留问题工作组
- 第 27 号 关于联合国特别报告员的 17 个常见问题
- 第 28 号 雇佣军活动对民族自决权的影响
- 第 29 号 人权维护者：保护维护人权的权利
- 第 30 号 联合国人权条约系统——核心人权条约和条约机构介绍
- 第 31 号 健康权利
- 第 32 号 人权、恐怖主义和反恐
- 第 33 号 关于经济、社会和文化权利的常见问题
- 第 34 号 充足食物权
- 第 35 号 水权







---

《人权概况介绍》丛刊由联合国人权事务高级专员办事处在联合国日内瓦办事处出版。它阐述正在审议或特别令人关注的若干人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益增多的读者更好地了解基本人权、为促进和保护基本人权联合国正在进行的工作和现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在世界范围内免费发行。鼓励用联合国正式语文以外的文字翻译出版，但不得更改其内容，出版组织应通知日内瓦联合国人权事务高级专员办事处并申明资料来源为该办事处。

一切询问请寄：

---

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
United Nations Office at Geneva  
8-14, Avenue de la Paix  
CH-1211 Geneva 10  
Switzerland

New York Office:  
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights  
United Nations  
New York, NY 10017  
United States of America