



第七十三届会议

暂定项目表* 项目 74(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

享有安全饮用水和卫生设施的人权

秘书处的说明

秘书长谨向大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利奥·海勒依据大会第 [64/292](#) 号决议和人权理事会第 [33/10](#) 号决议提交的报告。

* [A/73/50](#)。



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

摘要

本报告由享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员利奥·海勒根据人权理事会第 33/10 号决议提交, 阐述关于在实现享有饮水和卫生设施的人权背景下的问责制原则。在报告中, 他从三个方面分析了问责制的概念: 角色、责任和标准; 提供解释和理由; 通过强制执行而予以遵守。他还提供了指导和实例, 说明权利持有人可如何要求国家和其他相关行为体负责确保享有饮水和卫生设施的人权, 并对其影响实现这些权利的行动、不作为和决定负责。

一. 引言

1. 根据人权理事会第 33/10 号决议，责成享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员利奥·海勒查明充分实现这些权利所面临的各种挑战和障碍，以及保护方面的缺失、良好做法和促进因素。在本报告中，他重点关注在实现享有饮水和卫生设施的人权背景下的问责制原则，目的是阐明问责概念及其对享有饮水和卫生设施的人权的影响。他力求提供指导和实例，说明权利持有人可如何要求国家和其他相关行为体负责确保享有饮水和卫生设施的人权，并对其影响实现这些权利的行动和决定负责。

2. 为了与各利益攸关方协商，特别报告员向各国和其他利益攸关方发送了问卷，共收到 28 份呈件。¹此外，他于 2017 年 9 月 13 日召开了集思广益圆桌会议，并于 2018 年 5 月 14 日和 15 日召开了专家磋商会议。最后，他在 2018 年 6 月通过社交媒体网站就一系列问题咨询公众和其他利益攸关方的意见。²

A. 为何实施问责制？

3. 水务和卫生部门的不同行为体探讨了问责制的概念，旨在阐明如何将这一概念应用到该部门的具体方面。³但是，这一概念尚未有能够广泛理解或商定的定义，特别是在实现享有饮水和卫生设施的人权背景下。因此，阐明这一概念对该部门非常重要，该部门涉及与实现这些权利有关的多种行为体，包括政府实体(即中央和地方政府及监管机构)、国际组织、跨国公司和国内公司以及非政府组织。

4. 另外，全球化和新自由主义浪潮削弱了国家在提供和管理水和卫生服务方面的作用，权力的不平衡有时影响享有饮水和卫生设施的人权的行使。这就有效监管私营服务提供者提出了问题，反过来又对问责机制提出了挑战，特别是考虑到这些服务是通过自然垄断制度提供的，某个特定地区通常仅有一个提供者。水务和卫生部门的另一个特点是普遍存在非正规的服务提供者，他们不受监管、无证经营，因此可能无法予以问责。同样，在危机情形下，没有基于人权的明确问责框架提供指南和标准，再加上行为体所处境况的紧迫性，造成了无人承担责任的空白。

1 见：<http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/PrincipleOfAccountability.aspx>。

2 www.twitter.com/srwatsan 和 www.facebook.com/srwatsan。

3 除其他外，见联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与经济和社会权利中心，《谁将承担责任？人权与 2015 年后发展议程》(日内瓦，人权高专办；布鲁克林，纽约，经济和社会权利中心，2013 年)；联合国开发计划署(开发署)水治理设施/联合国儿童基金会(儿基会)，《水卫项目中的问责制：解释概念》(2015 年)；终结水贫困等，《可持续发展目标 6 国家问责机制的全球审查》(2018 年，伦敦)；以及 Benjamin Mason Meier and Yuna Kim, “Human rights accountability through treaty bodies: examining human rights treaty monitoring for water and sanitation”, *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 26, No. 1 (November 2015)。

B. 概念化问责制

5. 问责制的概念是多层面的。从评价角度来看，“问责制”被视为一种广泛价值观，涵盖善政、民主、参与、透明、公平、效率、正直和责任等其他价值观和目标。⁴从更广泛的意义来看，问责制可用于评定事件现状或一个行为体的表现。它与“反应能力”和“责任感”相关，即愿意以透明、公正和公平的方式行事。⁵从分析的角度来看，问责制可描述为涉及“行为体的表现相对于他人而言正当合理，根据某些标准评估或评判这一表现，如果行为体未达到适用标准，则责以承担后果”。⁶

6. 问责制是一项核心人权原则，经常与获得有效补救的权利以及为侵犯人权行为受害者提供补救的国际和国家机制一并加以考虑。在过渡期正义的背景下，问责制与监测、寻求真相、正义与和解一起讨论。问责制还可解释为“个人和社区把控其权利的手段，并确保国家作为主要责任承担者，尊重、保护和履行其国际和国家义务”。⁷

7. 问责制和人权原则的实质在于平衡权力，从而保护最边缘化和最弱势群体。问责原则旨在调解作为权利持有人的人与尤其是运用权力并通过行使类似国家的权力或行使对人民具有显著潜在影响的决定性或不称权力来影响前者享有权利的人之间的关系。⁸从这个意义上来说，问责制的特点表现为具有两种主要职能：纠正职能，解决个人或集体的不满和对错失行为进行制裁；预防职能，明确政策或服务提供中可作为良好做法的方面，以及需要进行调整以有效应用问责原则。⁹

8. 问责制的另一个方面是增强权利持有人的权能，要求提供信息和采取行动，这样他们才能审查国家和其他行为体的各项政策和做法，并使之做出必要改变。这就需要为参与、透明、获取信息、监测、评估和监督权利实现进展或可能的挫折提供空间，以及执行机制。

9. 若干类型的机制支持有效执行问责制的不同层面。一些机制包括制度化的监督结构和执行情况评估，旨在确保组织或机构内部的横向问责，从而实施有约束力或无约束力的判决、制裁和建议。此外，通过具有司法或纠正权力的机构，权利持有人可以利用这些机构主张自己的权利，并使得能够补救因侵犯人权行为而

4 Mark Bovens, “Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism”, *West European Politics*, vol. 33, No. 5 (2010)。

5 Mark Bovens, “Public accountability: a framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain”, 2005。

6 Jutta Brunnée, “International legal accountability through the lens of the law of State responsibility”, *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 36, No. 1 (December 2005)。

7 Catarina de Albuquerque and Virginia Roaf, *On the Right Track: Good Practices in Realising the Rights to Water and Sanitation* (Lisbon, 2012)。

8 Arne Vandenberghe, *Towards shared accountability in international human rights law: Law, Procedures and Principles*, vol. 7, *Law and Cosmopolitan Values* (Mortsel, Belgium, Intersentia, 2016)。

9 人权高专办与经济和社会权利中心，《谁将承担责任？人权与2015年后发展议程》，第ix页。

产生的任何不利影响，还可实施纵向问责。另一个纵向机制是人权理事会特别程序：无论当地补救办法是否用尽，任务负责人均可受理受影响个人的申诉，并可通过发出指控函直接向国家和其他行为体提出申诉，要求提供被控侵权行为和今后行动的相关信息。因此，国家和国际两级都存在问责机制。就本报告而言，特别报告员侧重于个人在国家一级可随时利用的机制，并酌情简要提及国际和区域机制。

10. 鉴于问责原则的各种要素，特别报告员通过一个三维办法探讨了这一概念：参与提供和管理供水和卫生服务的行为体必须有明确界定的责任和执行标准(第二节)；行为体必须向受影响人群解释和说明其各项行动、不作为和决定的理由，这意味着以透明的方式获取信息，以及为行为体与受影响者之间的互动提供空间(第三节)；制定机制，监督并确保行为体遵守既定标准、实施制裁以及确保已采取纠正和补救行动(第四节)。¹⁰

二. 由谁负责？由谁问责行为体？对什么负责？

11. 问责原则要求行为体明确界定角色、责任和执行标准。¹¹这些行为体是权力持有者，他们可以通过其行动、不作为或决定，对实现享有饮水和卫生设施的人权产生积极或消极影响。充分应用这项原则涉及界定由谁负责、由谁问责行为体以及行为体必须对什么负责。

A. 问责制框架中的行为体

1. 由谁负责？以及对谁负责？

12. 国家应对其领土上的人口负责，无论他们在领土上的居留或法律身份如何，此外也应对那些受到国家跨境活动影响的人负责。但是，参与供水和卫生服务的行为体和其行为可能影响享有饮水和卫生设施的权利的行为体不限于国家。由于国家以外的行为体实际参与供水和卫生服务，可能也要对其行为负责，在他们的影响、决定、行动或不作为影响到实现享有饮水和卫生设施的人权的实现时尤其如此。在本报告中，特别报告员遵循赋予各国人权义务的国际人权法中确立的行为体之间的基本关系，他还确定了个人如何可直接追究其他行为体的责任。这遵循基于权利的方法，这个方法考虑到国家以外的一系列行为体的责任，包括个人、地方组织、私营公司、供资者和国际机构。

13. 在水务和卫生部门负责的国家以外的行为体包括正规和非正规服务提供者，包括私营公司、非政府组织、社区组织以及参与提供服务的个人等。还包括在经营过程中可能影响享有饮水和卫生设施的人权的商业企业。上市公司或私营公司可能会对基础设施的发展产生积极影响，增加获得公共服务的机会。然而，它们也可能严重侵犯人权或参与侵犯人权。实例包括用户无力支付时切断供应、水污染、取水过度以及大型项目导致的人口被迫流离失所等影响到适当获取供水和卫

¹⁰ 同上，第 10 页。

¹¹ 开发署水治理设施/基金会，《水卫项目中的问责制：解释概念》，第 10 页。

生服务的行为。双边和多边供资者还可能通过一系列条件或供资标准来强制执行一类服务提供或收费方案，从而影响享有人权，特别是对服务的可负担性方面而言(见 [A/72/127](#))。在本报告中，将这些实体称为“其他责任行为体”，即参与或通过其决定和行动影响向个人和社区提供水和卫生服务的国家以外的行为体。

14. 其他责任行为体面临多重问责要求，有时具有挑战性。例如，非政府组织需要向其捐助者报告，且持续供资取决于方案取得积极成果(向上问责)。他们还需要对其提供服务的人负责，并在必要时调整其方案(向下负责)。有时，可能无法确定非政府组织在何种程度上对其捐助者而非对其所代表者实施问责。此外，监管机构处于决策者、服务提供者和用户之间，并具有相应的问责要求。私营公司要对其股东、其所提供服务的使用者和受其行动影响者负责，这可能会导致谋求哪种利益发生紧张关系。

2. 由谁问责行为体

15. 在享有饮水和卫生设施的人权框架内，权利持有人是合法的问责权利持有人，有权要求行为体对影响其享有权利的行为负责。个人可以直接要求行为体承担责任，也可以将这一职责委托给民间社会或其他实体的成员(纵向问责)。例如，包括国家人权机构和监察员在内的人权机构得到授权，为权利持有人表达的不满伸张正义。个人也可以通过民间社会网络和用户协会表达其关切。

16. 除了个人权利持有人之外，其他问责持有人，如拥有正式权力的国家行为体，可以要求解释或施加惩罚(横向问责)。例如，监管机构监督服务提供者是否遵守享有饮水和卫生设施的人权标准，并有权执行现有条例，从而确保用户享有这些权利(见 [A/HRC/36/45](#))。

17. 问责框架中各行为体之间的关系还受负责确保问责的机构类型的影响。国家人权机构可要求地方市政当局对侵犯享有饮水和卫生设施的权利的行为或相关忽视行为负责，而国际人权机制主要与中央政府互动。在国际一级，有一些程序确保国家和国际监测机构以互动方式参与，国家有义务提供有关其行为的信息，若不履行特定条约规定的义务，则可能要承担后果。这些机构和程序包括监测核心国际人权条约落实情况的人权条约机构、人权理事会普遍定期审议，这是审查人权义务落实情况的一种同行审议机制，以及旨在确保遵守《议定书》义务的关于水与卫生的议定书履约委员会。

B. 角色和责任的分配

1. 政府机构

18. 在政府体制框架内，与享有饮水和卫生设施的权利有关的作用和责任往往分散在不同部门。在萨尔瓦多，水资源管理由 20 多个不同的机构负责，包括市政当局、农村水务管理委员会和住房开发机构。这些机构共同负责分配和监督水资源(见 [A/HRC/33/49/Add.1](#)，第 25 段)。在埃及，负责饮用水和卫生服务的责任横跨若干机构(见 [A/HRC/15/31/Add.3](#)，第 12 段，及 [A/HRC/15/31/Add.3/Corr.1](#))。作

用和责任的分散分配导致对于各国如何对待人权框架没有连贯性，使个人无法有效地让国家对其人权义务负责。

19. 中央政府与国家以下一级政府和自治政府也分担责任。一般而言，中央政府对供水和卫生设施的规划、方案拟定、监管和筹资负有主要责任，而市政当局则主要负责向民众提供水和卫生服务。例如，在蒙古，各地方行政当局负责向家庭提供服务，而粮食、农业和轻工业部负责监督牧区的供水，特别是向分散在全国各地的游牧人口供水(见 [A/HRC/39/55/add.2](#))。在一些国家，如葡萄牙，中央集权国家也包括自治政府，它们有自己的监管机制和服务提供（见 [A/HRC/36/45/Add.1](#)）。

20. 当责任从中央政府转移，但资源、知识、能力和相应的问责机制没有随之转移时，提供服务的权力下放和责任分散的问题令人关切。权力下放也可能使国家问责机制变得模糊，若在未明确职责和责任分配的情况下加以落实，则会妨碍明确由谁负责。西班牙政府报告称，将供水和卫生服务责任下放到市级导致很大的异质性，例如在如何确保服务质量控制方面。如果没有计划在国家一级进行其他控制或评估，这种异质性可能会对问责制造成问题。¹²

21. 另一项挑战与地方政府的能力相关。在南非，尽管供水和卫生服务是地方政府的职责，但许多市政当局，特别是在贫困地区或农村地区，没有执行其任务的技能和能力。¹³这导致供资者绕过政府建立的问责机制，实行单独的监测和控制制度这种境况。¹⁴因而增加了额外复杂性，使责任行为体的确认更加困难。

22. 由于分散、权力下放和缺乏协调，作用和 responsibility 不明确使得人们很难知道应该向谁寻求援助和谁对实现其享有饮水和卫生设施的人权负责。在塔吉克斯坦，虽然可通过在线、电子邮件和拨打紧急电话投诉，但如果用户遇到用水和卫生服务方面的问题，找到应找谁的程序似乎十分复杂(见 [A/HRC/33/49/Add.2](#), 第 39 段)。

23. 此外，在作用和 responsibility 不明确或由多个机构分担责任的环境中腐败行为猖獗，这些机构可能将未遵守或违规行为的责任互相推诿。水务和卫生部门中通常结构分散，且供资安排复杂，使该部门容易出现管理不善和腐败现象。¹⁵

2. 服务提供者

24. 在提供服务情形中，若干因素对确定责任行为体构成了挑战。首先，供水和服务提供依赖于各种提供模式，可涵盖从政府运作的直接服务、到私营或国有提供者及没有国家任务授权的小规模提供者运作的委托服务，这往往对确定责任行为体构成挑战。此外，有些国家将供水部门分为两个主要级别：第一，批量级别，包括取水、处理和储存以及废水运输和处理活动；第二，零售级别，涵盖向个人

¹² 西班牙提交的文件，对问卷调查问题 5 的答复。

¹³ 南非人权委员会，《2014 年南非获得充足水和体面卫生设施的权利的报告》(2014 年)，第 16 页。

¹⁴ 水资源廉政网络，《2016 年水资源廉政展望》(柏林，2016 年)，第 88 和 108 页。

¹⁵ 同上，第 26 页。

用户分配供水和从用户收集废水(葡萄牙的案例佐证了这种情况, 见 [A/HRC/36/45/Add.1](#))。另外, 大型私营服务提供者的等级结构有时比较复杂, 这可能使得作用和责任不明确, 甚至不为受影响人群所知。

25. 与提供服务有关的另一项挑战是广泛的非正规提供或自提供, 这导致用户无法寻求援助和追究任何行为体的责任。例如, 在图瓦卢, 淡水供应主要依靠雨水, 个人和社区负责收集并储存雨水及保护雨水罐。此外, 尚不清楚谁负责卫生服务, 通常认为个人负责建造并维护其自家的化粪池(见 [A/HRC/24/44/Add.2](#), 第 9 段)。非正规提供或自提供在难以触及和弱势人群居住的地区普遍存在。因此, 通过条例建立的服务标准只能惠及已经从正规服务获益的地区, 那些处于更脆弱境地的地区则被抛诸脑后。非正规服务提供在问责制方面可能会产生问题, 因为非正规提供者往往只根据“可获得性”和服务价格对消费者负责。例如, 这包括由私人管理的供水点供水的家庭, 那里水价容易因稀缺和需求而变化。¹⁶非正规提供者还包括提供免费服务的组织, 这令接受服务者在收到不满意的服务时三缄其口, 以免被视为似乎不知感恩。¹⁷

26. 有时, 提供服务的责任被转移到社区, 正如社区主导的整体环境卫生所观察到的那样, 这是一个为解决某些社区内露天便溺问题而提出的概念, 敦促人们自己安装卫生设施。在各国政府致力于问责制和能力建设的情况下, 采取这个方法最为有效。¹⁸此外, 鼓励利用“耻辱”或“社会侮辱化”作为促进行为改变的工具, 使整个区域“无随地便溺”的责任落在社区成员的肩上。值得警惕的是, 这致使污名化的做法, 并导致了极端情况, 据称不会对在公共场合便溺者遭受的暴力行为予以调查和惩罚, 因而侵犯了这些人获得补救和相关获取司法救助的权利。¹⁹例如, 清洁印度行动的目标非常明确, 且以成效为导向, 就其预期成果的规模而言, 用时非常短。落实行动在各级之间产生了激烈竞争。带来的一个意外后果是, 由于渴望获得奖励, 包括“无人随地便溺”的称号, 一些野蛮的侵权行为似乎已经出现(见 [A/HRC/39/55/Add.1](#), 第 16 段)。尽管特别报告员认为, 将社区作为供水和卫生项目的核心非常重要, 但他强调, 促进社区主导的整体环境卫生项目的各方必须确保对任何侵犯人权行为追责。

3. 发展和人道主义行为体

27. 水务和卫生部门的发展合作涉及各种行为体: 供资者、伙伴国家, 以及执行实体(如果存在)。其中供资者的作用很大, 因为他们的决定可能以不同的方式影响这些权利的实现, 这取决于各项决定在多大程度上基于人权标准和原则作出

¹⁶ J. Koehler and others, “A cultural theory of drinking water risks, values and institutional change”, *Global Environmental Change*, vol. 50 (May 2018)。

¹⁷ 终结水贫困针对该问卷调查提交的文件。

¹⁸ 儿基会、国际计划组织和水援助组织, 《东亚和太平洋地区社区主导的整体环境卫生第二次审查》(曼谷, 2015 年 12 月), 第 ix 页。

¹⁹ J. Bartram and others, “Commentary on community-led total sanitation and human rights: should the right to community-wide health be won at the cost of individual rights?”, *Journal of Water and Health*, vol. 10, No.4 (December 2012)。

(见 A/72/127)。执行实体的角色因具体作用和责任以及条款和条件规定的条件而不同。在一个发展项目中，作用和责任往往由这些行为体分担，而且往往不清楚谁来负责，特别是从长远来看。《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》使用“相互问责”一词来描述国家和发展行为体在发展进程中共同承担的义务。由于这个原因，项目必须让目标社区参与其中，其设计应明确分配作用和责任。

28. 人道主义领域也面临类似挑战，来自具有不同法律地位的国家、国际组织、非政府组织等一系列行为体都参与供水和卫生服务，这是其人道主义援助的一部分(见 A/HRC/39/55)。在危机局势中，相关行为体——地方政府、人道主义行为体和发展行为体——的作用和责任往往不太明确，这些行为体负责时责任界限很模糊。特别是在旷日持久的局势中，人道主义和发展干预措施的界限往往不明确，因此这些行为体的作用和责任之间存在空白或重叠。

C. 行为体对什么负责？

29. 受影响群体可要求行为体对未能遵守预定的执行标准或未能履行人权义务负责。至关重要，享有饮水和卫生设施的人权的规范性内容和人权原则是所有责任行为体执行标准的基本依据。

30. 首先，由于国家将享有饮水和卫生设施的人权框架纳入国内法、政策和条例，法律和政策文书中规定了行为体负责达到的标准。将这些权利纳入国家法律和监管框架确保了参与提供服务的行为体的执行标准明确，并为权利持有人主张其权利提供了法律依据。

31. 一些发展行为体已将享有饮水和卫生设施的人权的规范性内容纳入其政策框架和提供指南的技术工具中(见 A/72/127)。特别报告员在分析了六个案例研究后得出结论，供资者的政策五花八门。虽然一些供资者的政策考虑到了人权框架，特别是享有饮水和卫生设施的人权，但其他供资者只是偶尔顾及这些权利，而且在将这些政策应用到发展合作方面显得明确程度不一。

32. 第二，执行标准可列入正式委托提供服务的政府和第三方之间的各种合同安排中。合同与条例类似，是一种代理工具，其中委托提供服务的文书定义了公共资产所有者和服务提供者之间的关系，并设定了服务标准(见 A/HRC/36/45)。关于订约人负责的具体执行标准，重要的是，必须使通常时效长达数十年的合同能够随着时间的推移进行审查和调整。这可使国家能够直接或通过监管机构落实其保护义务，并可追究服务提供者的责任。例如，在葡萄牙，审计院发表了一份关于公私伙伴关系市政供水服务的报告，其中认定，大部分特许权惠及私营部门，不利于市政预算和个人消费者(见 A/HRC/36/45/Add.1，第 38 至 41 段)。

33. 第三，根据《工商企业与人权指导原则》，执行标准见于私营服务提供者的内部政策，其中概述了公司应将人权承诺纳入其各项政策。范例之一即是代表私营供水公司的国际联合会水业联盟制定的道德守则，其中鼓励其成员尊重享有安全饮用水和卫生设施的人权，并承诺落实人权政策等。²⁰虽然并非完全建立在人

²⁰ 见 <http://www.aquafed.org/MediaAndPublications/CorporateDocuments.sls>。

权框架的基础上，一些发展组织制定了《讲卫生运动可持续性宪章》等文书，以重申其对问责制的承诺。²¹水援助组织等其他组织在其《2015-2020 年全球战略》中指出，对“那些本组织希望看到其生活改变的人，那些本组织为之合作的人，以及那些支持本组织的人”负责。²²

三. 提供解释和理由

34. 问责原则要求各国和其他责任行为体对因其行动、不作为和决定而影响享有饮水和卫生设施的人权的受影响人口负责。问责是指要求行为体向受其行动、不作为和决定影响者以及广大公众解释并说明其行动、不作为和决定的充分理由。行为体可以两种方式实施问责：应个人请求回答问题并提供信息；以及积极主动提供信息，使相关信息透明可用，并为与权利持有人的互动提供开放空间。

35. 实施问责的第一种模式保障了个人追究国家和其他行为体的责任的权利，办法是要求就供水和卫生设施可及性的水准和覆盖面、费用、饮用水的质量、环境影响以及就各项政策和方案做出决定的理由等问题提供解释和信息。答复需满足清楚和及时地提供解释和信息的要求。真正的解释需要使用可理解的确切措词，并传播有用的信息。它还述及需要与权利持有人对话，意味着后者可能反对相关行为体做出的答复。另外，权利持有人必须能够评估理由是否合理，并发表其意见。

36. 实施问责的第二种模式是采取积极主动的方法，其中各国和其他责任行为体让相关信息透明且可以访问。各国义务让个人和群体能够充分和平等地获得公共当局或第三方掌握的关于水、供水服务和环境的信息(见经济、社会及文化权利委员会，关于饮水权的第 15(2002)号一般性意见，第 48 段)。此外，为了解释其如何消除对人权的影响，商业实体应就该信息随时与外界沟通，特别是当受影响的权利持有人或其代表提出关切时(见 A/HRC/17/31，第 18 和 21 段)。

A. 问责的有利环境

1. 监测和报告

37. 行为体必须为其行为和决定向那些他们所影响的人提供合理的理由和解释，这涉及建立通过监测和报告收集和分析相关信息的机制。作为问责的一个有利因素，各国和其他责任行为体必须定期监测并报告其采取的行动和决定并提供这些行动和决定的理由。

38. 国家一级的内部监测意在根据通过最大限度地利用可用资源逐步实现人权的原则，展现在缩小服务领域之间的差距方面取得的进展，并通过定期评估跟踪执行情况。它还涉及记录侵犯人权行为的程序，以便可核实和有效利用信息。

²¹ 见 <https://washcharter.wordpress.com/charter/>。

²² 见 www.wateraid.org/uk/our-global-strategy。

39. 虽然监测人权主要是国家的责任,但其他责任行为体的监测也可以为问责创造有利环境提供重要的视角。为了确定、预防、减少和说明其如何消除对人权的不利影响,工商企业应开展人权尽职调查(《工商企业与人权指导原则》,原则 17)。供水和卫生服务提供者及其他机构可以建立内部系统,确保有效审查各项决定和行动。内部监测和评价结构可包括使服务提供者能够通过和利益攸关方的对话来评估和报告表现的方法。这些内部工具和系统包括私人和公共服务提供者关于其规划、业绩和支出的年度报告。

40. 已经在国际一级建立了一些机制以监测特定条约缔约国的人权义务。例如,经济、社会及文化权利委员会等条约机构根据委员会第 15 号一般性意见,监测缔约国落实饮水权的情况。其他机制监督政治承诺的落实情况,如世界卫生组织/联合国儿童基金会饮用水供应和卫生联合监测方案和可持续发展问题高级别政治论坛的自愿国别评估,以监测可持续发展议程的执行进展。然而必须指出,在拟定可持续发展目标过程中有关问责机制的谈判十分紧张,最终促使在其成果文件中使用了“后续行动和审查”,而不是“监测和问责”。²³

41. 然而,适当监测和报告方面存在若干挑战。尽管正规服务提供者,即通常提供自来水和污水处理服务者能够收集数据,但非正规服务提供者可能无法给出服务提供情况的相关数据。因此,从正规服务提供者处收到的数据无法反映关于实现权利方面进展情况的充分、全面信息,仅凭此类信息不足以让各国解释和证明其有关问责制的政策决定合理。必须向小规模和非正规服务提供者给予支持,使他们能够收集和提供有关其各项服务的可靠数据,这样提供服务的问责还可能扩大到不受监管提供者的服务领域。

42. 分类数据的收集、汇编和分析是监测和报告的一部分,对于确保问责制有关边缘化群体和弱势群体享有饮水和卫生设施的权利的问责方面至关重要。因此,各国和其他责任行为体必须采用涵盖这些权利的所有规范性内容的指标,并按禁止的歧视理由对其进行分类。

2. 增强个人权能

43. 行使基本人权的能力是权利持有人通过索取信息对行为体问责的重要先决条件。参与和获取信息都可以增强权利持有人的权能,从而影响或质疑各项决定,表达他们的需求,要求对他们的人权负责。表达自由促进了问责,要求政策制定者对其支持者做出回应,以便从过去的不足中吸取教训,并可改善服务的提供。²⁴

44. 另一个先决条件是消除个人执行其需求面临的障碍。个人在提交申诉时面临多个挑战,其中包括语言和文化障碍。许多国家的权利持有人往往表示,要求地

²³ K. Donald and S.-A. Way, “Accountability for the Sustainable Development Goals: A Lost Opportunity?”, *Ethics & International Affairs*, vol. 30, No. 2 (10 June 2016), p. 205.

²⁴ 人权高专办与经济和社会权利中心,《谁将承担责任? 人权与 2015 年后发展议程》,第 14 页。

方一级的政府和其他责任行为体负责比在国家一级更容易，原因有很多，包括熟悉地方参与平台、差旅费和花费的时间等。²⁵

45. 民间社会发起的活动可以增强传统上被排斥或边缘化者的权能，使其更有效地主张权利。民间社会的宣传本身可以通过增加对国家和其他责任行为体的压力，让其解释和证明其政策和行动的正当性，从而形成问责。²⁶

3. 打击腐败

46. 在问责方面，获取信息和透明度可以预防腐败，并能对政府官员施加压力，要求他们负责。另一方面，腐败限制了透明度，当腐败阻碍行为体之间共享可靠信息时，问责机制可能会受到严重阻碍。

47. 另一个相关方面是防止报复。必须在政府机构和服务提供者一级建立举报机制，以便解决腐败和侵犯享有饮水和卫生设施的权利的问题。例如在 2014 年，墨西哥市市长为公民设立了反腐败热线，并进行举报人保护。²⁷

B. 实施问责的方法

48. 为了实施问责，需要创造空间并应建立各种机制，让受影响人群与各国或其他责任行为体互动，并在其中解释、质疑和证明这些政策。

1. 获取信息和参与

49. 个人通过行使其知情权，可以要求行为体证明其行动或决定合理。为了充分落实，获取信息的权利必须在国家框架中有法律依据，并应在条例和与服务提供者的合同中得到保障。应当分配充足的资源，以便可能向所有人提供信息，包括通过翻译、音频和手语材料等特别措施。法律和条例必须确保有效和及时地答复关于获得与享有饮水和卫生设施的权利有关的信息的请求，并通过方便易取的渠道传播该信息。

50. 信息可以通过几种方式提供。在赞比亚，南方供水和污水处理公司已采取措施，利用一种移动应用程序评估用水情况，这样水费更加透明，让腐败的工作人员不太容易篡改。²⁸在巴西，非政府组织第 19 条编写了一份指南，鼓励水和卫生设施用户访问巴西的信息机制。该指南提供关于公民如何参与以及如何通过公众协商、听证会和参与性委员会等方式索取信息的相关信息。²⁹

51. 参与性机制可以提供另一个实施问责的场所(见 A/69/213)。各国和其他责任行为体应建立参与性机制，使个人能够表达他们的关切或参与关于影响获得水和

²⁵ 国际人权政策理事会，《地方规则：权力下放和人权》(2002 年，维何斯瓦，瑞士)，第 19 至 22 页，以及终结水贫困等，《可持续发展目标 6 国家问责机制全球审查》。

²⁶ 人权高专办与经济和社会权利中心，《谁将承担责任？人权与 2015 年后发展议程》，第 44 页。

²⁷ 水资源廉政网络，《2016 年水资源廉政展望》，第 155 页，引自城市视野，2015 年(见 <http://archive.citiscopes.org/story/2015/mexico-citys-miguel-angel-mancera-cracks-down-corruption>)，另见经济合作与发展组织，《墨西哥廉政审查：以更强硬的立场打击腐败》(2017 年，巴黎)。

²⁸ 见 www.waterintegritynetwork.net/2017/11/30/swsc-promotes-integrity-zambia/。

²⁹ 第 19 条，《获取饮水和卫生设施信息实用指南》(圣保罗)。

卫生设施的各项政策和做法的讨论。这些机制应为提出关切提供切实机会，并且其设计应让参与者有权力影响各项决定。

52. 参与性机制的一个具体例子是实体公开会议。在布基纳法索，每月一次的节目邀请电视观众与一名部长或该国总统讨论有关水和卫生设施的问题，并将在线报道和进展监测与现场电视观众结合，以收到关于进展情况或缺乏进展的反馈意见或作出说明。³⁰尼泊尔提供了另一个例子，当地社区可参加与服务提供者举行的公开会议，询问服务提供者有关价格和服务缺乏等问题并要求解答。这促使许多服务提供者将居民的投诉纳入考虑，并相应修改了其政策。³¹其他创新机制包括利用信息和通信技术。在欧洲联盟，最近提出了一项新的饮用水指令，须通过在线和智能应用程序提供信息，这将使得能够对执行情况和取得的成就进行系统分析。³²

53. 然而，人们的切实参与仍然存在许多实际挑战(见 A/69/213)。即使一国正式存在参与权和表达不同意见的自由，人们在实践中也可能无法享有这些权利。例如，在墨西哥，一些社区代表、人权维护者和民间社会组织告知特别报告员，由于他们对获得饮用水和水源污染的投诉或抗议，他们曾遭到骚扰、恐吓、威胁甚至逮捕(见 A/HRC/36/45/Add.2，第 62 段)。

2. 投诉机制

54. 投诉机制被广泛用作实现问责制的问责方面的工具，即要求提供信息、解释和理由。当个人想询问对其享有饮水和卫生服务的权利造成影响的某些行动和决定时，可诉诸其水和卫生服务提供者的投诉机制。

55. 通过其行为影响享有饮水和卫生设施的权利的行为体应当为权利持有人提供投诉机制。这些行为体包括影响某一地区水质或供水的私营实体，或提供服务或影响供水和卫生项目决策的非政府组织。这些行为体必须回应权利持有人通过投诉机制提出的请求和关切。

56. 在公众参与的框架内，各国政府可以实施不同的投诉机制。例如，在发展领域，德国国际合作机构与廉政顾问、一个外聘监察员和一个设有督察干事的报告系统合作，如果据称德国国际合作机构违反了这些规则，所有相关利益攸关方(包括公众)都可以匿名联系他们。

57. 有效的投诉机制可能会有各种形式，从网站表格到人们口头投诉的当地服务亭。在塔吉克斯坦，联合国开发计划署-斯德哥尔摩国际水研究所水治理设施实施的水、环境卫生和个人卫生治理、宣传和领导力方案支持建立公共咨询理事会，消费者的投诉和请求将在专门会议期间公开提交给供水公司管理层，后者提供解

³⁰ 终结水贫困针对问卷调查提交的文件。

³¹ 如在社会责任全球伙伴关系网络研讨会上所传达(见 <http://gpsaknowledge.org/events/what-is-the-role-of-citizens-in-demanding-the-delivery-of-equitable-water-services-wins-experience/#.WpQuGBPwbOS>)。

³² 欧洲联盟委员会，关于欧洲议会和欧洲理事会有关人类饮用水质量的指令的建议(重新制定)，COM(2017)753 final 2017/0332(COD)(2018 年 2 月 1 日)，第 13 页，第 14 条和附件四。

释并承诺解决问题。³³另一个例子是洪都拉斯的 Aguas de Comayagua，该公司通过亲自或电话以及在线方式和社交网络直接受理投诉和申诉。³⁴

58. 投诉机制和其他非司法性人权申诉机制应符合以下原则，以确保其可信度和有效性：合法性、可获得性、可预测性、公平性、权利兼容性和透明度。³⁵

四. 通过执行予以遵守

59. 问责制的执行方面包括两个角度。首先，它指的是一种程序，其中各机构和机制监督行为体是否遵守与享有饮水和卫生设施的人权和人权原则的规范性内容相一致的标准。若不符合标准，执行机制实施制裁，并确保采取了纠正和补救行动。其次，从个人的角度来看，执行为通过强制要求行为体遵守规定来主张其享有饮水和卫生设施的权利并行使获得有效补救的权利提供了一种途径。

A. 监督是执行的先决条件

60. 执行是指监督行为体并在他们给出不满意答案时实施制裁的能力，因此监督行为体的行为以评估其是否达到执行标准是决定实施制裁的先决条件。

61. 国家内部——行政、立法和司法机构之间——通过分权原则建立了监督机制，各机构代表人民相互问责。机构被授权监督其他国家机构和私人行为体。这些机构包括监管机构、人权委员会和人权机构、监察员、反腐败机构和国家审计机构。这些机构可能被授权执行公共法律标准，拥有强大的真相调查权力，并自行决定补救办法。其他机构可以就纠正和补救行动提出建议。例如，哥伦比亚人权机构监察员办公室发表了一份研究报告，其中审查了在全国实现享有饮水和卫生设施的权利的进展情况，并向该国政府提出了建议。³⁶

62. 在国家一级，监管机构在监督服务提供者是否遵守与享有饮水和卫生设施的人权的规范性内容方面发挥着关键作用。作为公共机构，监管行为体受各国国际人权义务的约束，必须能够收集、分析和传播关于服务提供者遵守情况的准确信息。此外，国家人权机构被授权监督享有饮水和卫生设施的人权的落实和遵守情况，民间社会组织也在审查各国和其他责任行为体是否遵守人权标准方面发挥着重要作用。另外，媒体可以在监督水务和卫生部门各种行为体的行动方面发挥重要作用。尽管它们无权强制执行其监督的任何成果，但其可以履行“监督”职能，重新平衡权力不对称现象。

63. 作为监督机制的社会审计可以审查官方记录，能够确定国家报告的开支是否反映了实际的开支，还可以作为揭露腐败的工具。一个例子是公民报告卡或类似机制，允许用户对他们收到的服务进行评级。这些机制还被用来表明对腐败

³³ 见 www.watergovernance.org/programmes/goal-wash/tajikistan/。

³⁴ 见 servicioaguasdecomayagua.com/。

³⁵ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ARP_II.aspx。

³⁶ 监察员办公室，哥伦比亚促进享有饮水的人权的行动：了解饮用水和基本卫生设施部门(2014年2月，波哥大)。

的认知程度，并用于跟踪开支、社会审计和合同监测。民间社会可以评估国家和私营服务提供者对享有饮水和卫生设施的人权的遵守情况。例如，设在厄瓜多尔瓜亚基尔的公共服务公民观察站通过监测私营服务提供者的做法是否符合其合同义务和法律，促进对其问责。如果涉嫌发生侵权行为，他们可在各种论坛上提出投诉，同时在地新闻中公布(见 A/HRC/18/33/Add.1，第 84 段)。

64. 关于发展项目，在东道国未能提供充分监督的情况下，供资者应通过将监督作为项目的标准来改善执行组织的问责制。供资者应较少依据成功与否的简单评估结果决定供资，而应使供资与能力建设和学习标准更紧密地联系在一起。³⁷

B. 执行机制

65. 各国和其他责任行为体因未遵守其执行标准而受到制裁的方式有多种，个人可以要求采取补救或纠正行动。除了确保依法执行的国家司法机制之外，国家一级的其他非司法机制也可以积极影响国家和其他责任行为体，如媒体和消费者保护群体。本报告介绍了国家一级的司法和准司法机制，如果个人希望执行与其供水和卫生服务日常遇到的问题相关的某些行动或决定，可诉诸这些机制。

1. 国家司法机制

66. 虽然司法机制往往不是权利持有人的首选途径，但当其他机制用尽时，它是寻求补救的重要备选办法。诉讼不仅可以为侵犯享有饮水和卫生设施的权利的受害者提供补救，而且还可能发挥问责的“预防功能”，促使人们更广泛地讨论如何在社会中保护这些权利，并实现更具变革性的政策转变。³⁸要实现这一点，法院必须有权评估与侵犯享有饮水和卫生设施的人权有关的案件，并允许提起公共利益诉讼和集体诉讼。

67. 法院在确保权利持有人能够追究国家以外的行为体侵犯其享有饮水和卫生设施的人权的责任方面发挥着至关重要的作用，在具备相关立法的情况下尤其如此。在阿根廷的一起案件中，法院依据在该国可直接适用的《经济、社会及文化权利国际公约》第十一条和其他人权文书作出裁决，禁止私营公司因不缴费而切断供水。³⁹

68. 虽然关于经济、社会和文化权利的判决数量增加，但在许多司法管辖区，一些甚至许多判决依然未得到执行。⁴⁰为确保履行，法院可以保留对执行其裁决和建议的监督管辖权。法院可以建立监测程序，并要求政府定期报告为执行各项裁决而采取的步骤。例如，在南非，法院在受理关于残疾人无法使用海滩厕所的投

³⁷ Alnoor Ebrahim, “Accountability In Practice: Mechanisms for NGOs”, *World Development*, vol. 31, No. 5 (May 2003), p. 818.

³⁸ 人权高专办与经济和社会权利中心，《谁将承担责任？人权与 2015 年后发展议程》，第 40 页。

³⁹ 和平正义(莫雷诺，布宜诺斯艾利斯)，*Usuarios y Consumidores en Defensa de sus Derechos Asociación Civil 诉 Aguas del Gran Buenos Aires 公司*，2002 年 8 月 21 日。

⁴⁰ 见 <https://www.escri-net.org/node/365113>。

诉后，命令当地市政当局在 30 天内调整厕所的无障碍和可接受性境况，并在 2 个月内向南非人权委员会报告。⁴¹

2. 准司法机制

69. 除了司法机制之外，准司法机制也是执行的另一个论坛。准司法机制是指仲裁员或公共行政机构，其有权客观地确定事实并得出结论，为官方行动提供依据。

70. 被认为已经受到或可能受到项目不利影响的个人和社区，可以利用国际金融机构的投诉和争端解决机制。特别报告员强调，出席世界银行和其他开发银行董事会的国家应确保其内部保障措施以国际人权标准为指导，包括享有饮水和卫生设施的人权。这使受影响的群体能够就侵犯其权利的项目寻求有效的补救措施。

71. 监管机构提供了另一个途径，保障其享有饮水和卫生设施的权利受到损害时提交投诉的程序。越来越多的独立监管机构建立了解决服务提供者与用户之间争端的投诉机制(见 [A/HRC/36/45](#)，第 81 段)。这些机构通常设于地方一级，因而通常比法院更容易访问。在解决对服务提供者的投诉时，监管行为体必须确保充分披露有关拟议措施的相关信息、拟议行动的合理通知、对受影响个人的法律追索权和补救措施，以及获得法律补救的法律援助(见经济、社会及文化权利委员会，第 15 号一般性意见，第 56 段)。

72. 监管机构可利用各种机制来执行标准，包括奖励、警告、对违规行为予以处罚，如罚款、拒绝签发许可证、发布禁令、增加检查和有可能撤销合同(见 [A/HRC/15/31](#)，第 52 段)。例如，在肯尼亚，水资源服务管理局可以建议撤销董事会和最高管理层，并最终吊销许可证。⁴²然而令人关切的是，国家治理结构可能薄弱，监管机构缺乏确保遵守规则的能力或手段。

73. 当发现享有饮水和卫生设施的权利受到系统性侵犯时，国家人权机构通常可以受理投诉、调查并建议做出改变。然而，审查国家实现这些权利的义务可能是一项挑战。在某些情况下，国家人权机构的任务是解决因享有饮水和卫生设施的权利对企业的不满。⁴³在多民族玻利维亚国，监察员可以处理对私营供应商的投诉，包括对供水和卫生服务的投诉。就调查而言，监察员提出建议和意见，要求主管部门向其通报它们为补救这个问题所采取的措施。人权机构必须有能力监测享有饮水和卫生设施的权利，并在评估国家是否履行实现这些权利的义务时应用连贯一致的分析框架。2015 年，亚太国家人权机构论坛编写了一份手册，以加强国家人权机构的能力，要求国家及其机构对实现享有饮水和卫生设施的权利负责。⁴⁴

⁴¹ 南非人权委员会，《Boogard 诉库加地方市政当局，EC》，案宗编号：EC/1415/2048，报告，2016 年 8 月 10 日。

⁴² 肯尼亚，2002 年第 8 号《2002 年水务法》，供水服务许可证，第 10.3 条，第 3 款。

⁴³ 人权高专办“商业与人权：国家人权机构做法调查，联合国人权事务高级专员办事处分发的调查结果”，2008 年。

⁴⁴ 亚太国家人权机构论坛与经济和社会权利中心，《捍卫尊严：国家人权机构监测经济、社会和文化权利手册》(亚太国家人权机构论坛，悉尼；经济和社会权利中心，布鲁克林，纽约，2015 年 1 月)。

C. 有利的环境和挑战

74. 被边缘化者和处境脆弱的人们往往缺乏能力和机会，无法因行为体未能维护享有饮水和卫生设施的权利或侵犯和践踏这些权利而追究这些行为体的责任。已了解这种机制，并能够负担使用这些机制的成本和时间的个人大多数使用执行机制。

75. 至关重要的是让权利持有人意识到，当通过其服务提供者的投诉机制未能解决投诉时，随后可以立即寻求其他机会。如果责任行为体无法解决投诉，应积极将投诉者移交给其他机制，包括司法和准司法机制。英格兰和威尔士水务部门的经济监管机构 Ofwat 在其网站上解释称，如果消费者对投诉程序的结果不满意，可以求助其当地的水务消费者委员会进行调查，并提供了相关联系方式。⁴⁵

76. 另外，由于供水和卫生服务的集体性质，司法和准司法机构必须允许个人、其代表、第三方、非政府组织、工会联合会或任何其他有代表性的组织向其提交相关案件。权利持有人集体时往往更容易表达他们的关切，并要求行为体承担责任，例如通过民间社会组织、消费者保护团体和用水组织。例如，在肯尼亚，设在内罗毕的人权组织 Hakijamii 收到了 1 000 多人的请求，这些人在该组织的支持下，向高等法院提交了一个案件，这些人被赶出了自己的家园，并因此无法获得水和卫生设施。⁴⁶在瑞典，在饮用水中发现了主要来自灭火泡沫的全氟烷基和多氟烷基物质。因此，非政府组织起诉了私营供水商，并要求因这些物质损害消费者的健康而作出赔偿。⁴⁷

77. 此外，与软执行有关的战略是实现正式执行的重要工具。人权机构、监察员、非政府组织和民间社会组织在确保执行判决和建议方面发挥着至关重要的作用，因为它们向各国政府施加压力，要求它们提供补救。⁴⁸

78. 此外，还有几项挑战需要解决。其中一个挑战是确保执行机制的有效性，即在一些管辖区，享有饮水和卫生设施的人权不可由法院审理，即不可由司法或准司法论坛裁决。至关重要的是，国内法律为其享有饮水和卫生设施的权利可能受到侵犯的个人和群体提供明确的保障，以便他们能够向司法机构提出投诉，请求法律补救措施，并强制执行这些补救措施。享有饮水和卫生设施的人权的可诉性是确保司法和准司法机制有效性的必要先决条件，这是问责制可执行性的一部分。

79. 另一项挑战是对现有机制缺乏信任。正如特别报告员在其访问墨西哥的报告中指出的那样，许多人，特别是处境脆弱者，不信任当局，因为许多侵犯享有饮

⁴⁵ 见 <https://www.ofwat.gov.uk/regulated-companies/investigations/ofwat-regulating-the-industry-monitoring-and-casework-whistleblowing-whistleblowing/>。

⁴⁶ 肯尼亚高等法院，2011 年第 2 号宪法请愿书(加里萨)，2011 年 6 月 23 日。

⁴⁷ 瑞典针对问卷调查提交的文件。

⁴⁸ . Cali and N. Bruch, *Monitoring the implementation of judgments of the European Court of Human Rights: A Handbook for Non-Governmental Organisations* (May 2011), p. 6. Examples include the International Network for Economic, Social and Cultural Rights (see <https://www.escr-net.org/monitoring>)。

水和卫生设施的人权的案件没有诉诸法庭，与其他权利相比，关于这些权利的实质性判例有限(见 A/HRC/36/45/Add.2, 第 60 段)。必须重视加强对裁决采取后续行动，并确保提供补救措施，这样侵犯和践踏人权的行为不会不受到惩罚，也可恢复信任。

80. 在通常无法提供替代性服务的领域内实施吊销许可证之类的制裁是一项挑战，因为这项制裁最终可能会影响用户。⁴⁹ 秘鲁找到了解决这一问题的办法，该国新的法律规定，服务提供者未能实现某种水平的表现和善政指标将被划到一个过渡机构，在此期间，服务提供者将由一个单独机构控制，并给予其大量支持以促进快速改进其表现。⁵⁰

五. 结论和建议

81. 问责制原则是一项跨领域的核心人权原则。本着平衡权力以保护最边缘化和弱势群体的基本目标，问责制原则可以作为一种机制，让国家和国家以外的行为体对影响享有饮水和卫生设施的人权的行动、不作为和决定负责。与人权概念类似，问责制的概念是动态的，在性质上不断演变，因此需要进行背景分析。

82. 在地方、国家、区域到国际各级，水务和卫生部门存在问责机制。一些机制可由受影响群体直接访问，而其他机制可能需要各代表代表这些群体行事。在本报告中，特别报告员重点关注个人用户可以直接访问的机制，以解决他们日常关心的与水和卫生服务有关的问题。水务和卫生部门中行为体的复杂性及其特殊性意味着传统的以国家为中心的人权框架在现有问责机制中存在空白。另外，特别报告员注意到，问责机制往往面临挑战，而实际上完全缺乏问责机制。因此，当享有饮水和卫生设施的权利受到影响时，相关行动归属于谁、为何采取这种行动、对造成伤害者如何制裁或如何补救这种情况等问题一直尚不明确。

83. 因此，特别报告员认为有必要加强水务和卫生部门问责制的三个方面：作用、责任和执行标准；提供解释和理由；及为遵守提供执行机制。为了为受影响群体建立适当的问责框架，特别报告员向各国提出了一套建议，向所有责任行为体，即参与提供水和卫生服务或其行动、不作为和决定影响获得水和卫生服务的国家和其他行为体提出了另一套建议。

84. 第一，充分实施问责制需要明确界定由谁负责、由谁追责行为体以及应对哪些行为体问责。受影响群体可以要求国家和其他责任行为体对未能遵守预定的执行标准或未能遵守人权义务负责。然而面临的挑战是难以确定应由谁对获得水和卫生服务负责，特别是考虑到该部门政府机构惯有的复杂结构、私营和非正规服务提供者的参与、监管机构的存在以及无人被定为负责方的情况。

⁴⁹ 德国针对问卷调查提交的文件。

⁵⁰ 秘鲁。《管理和提供卫生服务框架法》，依照 2018 年 5 月 18 日第 008-2018-VIVIENDA 号最高法令修正。

85. 关于作用、责任和执行标准的第一个方面，特别报告员建议所有责任行为体，包括国家、国际组织、双边和多边供资者、非政府组织、私营和非正式服务提供者、独立监管机构、跨国公司和国内公司：

(a) 明确确定其影响、行动、不作为和决定影响提供水和卫生服务的实体的作用和责任，使受影响的个人能够透明、明确地了解这些作用和职责；

(b) 确保在角色和责任从一个行为体转移到另一个行为体时，适当转移资源、知识、能力和相应的问责机制；

(c) 将享有饮水和卫生设施的人权和人权原则的规范性内容作为执行标准的基本依据；

(d) 在多重问责要求的情况下，根据享有饮水和卫生设施的人权，优先提供水和卫生设施。

86. 具体而言，各国应：

(a) 在政府机构内建立明确的协调机制，使个人不要求助于政府中的多个行为体来主张自己的权利；

(b) 通过明确的问责程序，加强地方政府和服务提供者执行其任务的能力；

(c) 根据享有饮水和卫生设施的人权框架，明确分配、确定和归属参与水务和卫生设施部门的所有利益攸关方的责任，并对这些责任的执行情况监管；

(d) 确定向个人和社区提供水和卫生服务的非正式服务提供者，并为这些提供者制定条例，提供问责机制；

(e) 在将提供服务的责任移交给社区时，确保对因侵犯和践踏行为可能发生的任何侵犯人权行为采取问责措施；

87. 第二，提供解释和理由，一方面需要国家和其他责任行为体能够应个人特别是边缘化和弱势群体的请求解答问题和提供信息，需要增强这些人的权能以便其索取信息和积极询问问题。另一方面，国家和其他责任行为体应该以透明的方式主动和系统地提供信息，并为与受影响群体的互动提供开放空间。这两个方面都有赖于有效和明确的人权框架，该框架在倡导透明度和其他反腐败原则的同时，维护知情、参与、监测和报告权。

88. 关于提供解释和理由的第二个方面，特别报告员建议所有责任行为体，包括国家、国际组织、双边和多边供资者、非政府组织、私营和非正规服务提供者、独立监管机构、跨国公司和国内公司：

(a) 定期注意和记录所采取的行动和决定及其理由，包括通过建立有效审查各项决定以及是否符合执行标准的内部制度；

(b) 维护明确有效的机制，对受影响群体的要求和关切作出回应，及时对提供信息和解释的请求做出答复，并确保明确(通过能够理解和明简明的语言)且提供的信息有用；

(c) 以对话或参与的形式促进信息交流,使受影响群体能够评估其收到的信息是否合理,表达其意见,并能够在没有语言障碍的情况下影响相关决定;

(d) 定期公布与水 and 卫生设施相关决策过程的相关信息;

(e) 采用指标,这些指标涵盖享有饮水和卫生设施的权利的所有规范性内容,并按禁止歧视的理由分类,同时为每项指标设定具体基准。

89. 具体而言,各国应:

(a) 向小规模和非正规服务提供者提供支持,使他们能够监测自己的服务提供情况;

(b) 从法律上保障行使基本人权,例如表达自由、知情和参与权等,这是受影响群体追究行为体责任的先决条件;

(c) 在委托提供服务时,保障监管框架和特许合同中有投诉机制程序。

90. 第三,通过对行为体践踏和侵犯人权行为实施制裁和补救行动,可执行性对确保追究这些行为体的责任非常重要。这之前的程序是各机构和机制监督行为体是否遵守执行标准,这些标准与享有饮水和卫生设施的人权的规范性内容一致。在国家一级,司法和准司法机制可作为受影响群体追究国家和其他责任行为体责任的一种途径。然而,这需要辅之以增强受影响群体的权能的有利环境,使其能够提出权利主张,建立对问责机制的信任,并建立该机制的效力。

91. 关于第三个方面,即通过执行予以遵守特别报告员建议所有责任行为体,包括国家、国际组织、双边和多边供资者、非政府组织、私营和非正规服务提供者、独立监管机构、跨国公司和国内公司:

(a) 建立有效的监督制度,以跟踪水务和卫生部门中各行为体的行为,并评估其是否达到执行标准;

(b) 评估并消除边缘化和弱势群体诉诸司法或准司法机制面临的障碍,消除体制、物质、经济、社会或其他障碍;

(c) 确保受影响群体了解一个事实,即如果通过其服务提供者的机制中无法解决投诉,可以利用其他执行机制;

92. 具体而言,各国应:

(a) 确保将享有饮水和卫生设施的人权和人权原则的所有要素纳入法律框架,以便享有饮水和卫生设施的人权可由法院审理,且受影响群体的权利主张具有法律依据;

(b) 制定一种机制,该机制将通过解释允许对侵犯和践踏人权的其他责任行为体提起诉讼的国家法律,对其他责任行为体强制执行各项决定。