



## 人权理事会

### 第四十五届会议

2020年9月14日至10月2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

## 逐步实现享有水和卫生设施的人权

### 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

#### 摘要

享有水和卫生设施被明确确认为人权已有 10 年之久，但就如何履行关于逐步实现这些人权的义务而言，仍需进一步澄清并理解相关的具体问题。享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员莱奥·埃莱尔在本报告中审查了逐步实现义务的性质，因为这与享有水和卫生设施的人权有具体关系。在这方面，该义务由若干部分组成；如要整体履行该义务，就需要实现其中每一个部分。本报告探讨了逐步实现人权、利用最大可用资源和履行最低核心义务的概念。特别报告员阐述了三个组成部分，对每个部分作出澄清，然后对这一概念进行综合分析，说明如何监测其落实情况。



## 一. 引言

1. 根据人权理事会第 42/5 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莱奥·埃莱尔受权查明充分实现这些权利所面临的挑战和障碍，以及保护方面的差距、良好做法和有利因素。特别报告员在 2015 年至 2020 年的 6 年任期内，根据他在任期之初确定的愿景，优先将现行法律原则和人权规范转化为公共政策和执行机制，促进实现享有水和卫生设施的人权。<sup>1</sup> 为延续这项努力，他在提交人权理事会的上一份报告中审查了与享有水和卫生设施的人权有关的逐步实现义务具有何种性质，以便为落实该义务的公共政策提供借鉴。

2. 2020 年是大会明确将水和卫生设施确认为人权的 10 周年，也标志着距离实现可持续发展目标还有 10 年时间。在这个可持续发展目标的时代，更应当澄清并阐述逐步实现人权的义务所具有的普遍性。可持续发展目标和逐步实现义务都因立意高远而招致非议。前者受到批评是因为各国在制定本国的国家目标时拥有很大的酌处权；<sup>2</sup> 后者则是因为人们认为其模糊不清，缺乏清晰的落实期限或进度，因此没有为各国规定明确的积极义务。<sup>3</sup> 但两者均反映了共同的理念，即必须通过各国持续作出协调一致的努力，逐步予以落实。可持续发展目标下的具体目标 6.1 和 6.2 雄心勃勃，要使人们到 2030 年普遍获得安全饮用水和卫生设施。在阐述这两项具体目标时，需要与逐步实现人权的义务相结合。

3. 逐步实现人权的义务由若干部分组成；如要整体履行该义务，就需要实现其中每一个部分。各国必须利用最大可用资源，逐步实现人权。此外，虽然《经济社会文化权利国际公约》第二条第一款要求各国采取步骤逐步实现《公约》所载权利，但这些权利的某些要素，包括最低核心义务，必须立即得到保障。特别报告员在本报告中阐述了逐步实现享有水和卫生设施的人权这一概念由哪些部分组成，首先对逐步实现义务作出了界定(第二节)。随后，他剖析了“最大可用资源”和“最低核心义务”的概念(第三和第四节)。然后，他将这三个概念合为一体，对其落实进行综合分析(第五节)，并说明如何监测落实情况(第六节)。

4. 为编写本报告，特别报告员于 2019 年 10 月和 11 月分别在纽约和日内瓦举行公开磋商。他呼吁各方提供意见，并收到 18 份材料。<sup>4</sup>

5. 特别报告员在提交本报告的同时，还提交了另一份报告，说明自大会于 2010 年确认享有水和卫生设施是一项人权以来，在实现这些权利方面取得的进展。<sup>5</sup>

<sup>1</sup> A/HRC/30/39/Add.1, 第 4 段。

<sup>2</sup> 《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》(大会第 70/1 号决议，第 55 段)。

<sup>3</sup> Bruce Porter, “Rethinking progressive realization: how should it be implemented in Canada?” (4 June 2015)。

<sup>4</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Progressiverealization.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Progressiverealization.aspx)。

<sup>5</sup> A/HRC/45/11。

## 二. 逐步实现

6. 享有水和卫生设施的人权不能在短期内实现，而且其实现往往取决于资源的可用性和利用情况。换言之，各国必须采取步骤逐步实现这些权利。简而言之，可通过提出以下这类问题，界定并剖析逐步实现的概念：现况如何？面临哪些挑战？需要在多长时间内调动哪些资源，采取何种步骤克服这些挑战？根据国际人权法，这意味着各国负有义务采取步骤，逐步实现构成具有约束力的国家义务的各项权利(《经济社会文化权利国际公约》，第二条第一款)。

7. 在水和卫生设施方面，逐步实现义务要求分析国家在提供服务方面的进展情况如何，以及已经制定哪些计划，既要设想拓展和改善这些服务，又要尊重享有水和卫生设施的人权。但这不仅仅意味着要逐步改善和提高服务水平，还必须尽快和尽可能有效地减少不同群体和人口组别之间的不平等现象。各国必须明确确定，要使所有人在不受歧视的情况下平等获得适当水平的此类服务，需要满足哪些要求。此外，各国还必须采取周密、具体和有针对性的步骤，利用最大可用资源。<sup>6</sup>

8. 逐步实现并不意味着各国可通过选择规范性内容或人权原则的某些要素，零敲碎打地履行本国义务。各国肩负着至关重要的任务，必须逐步努力实现全面符合享有水和卫生设施的人权框架。在认识到这项任务后，下一个问题便是，如何致力于充分实现这些权利？采取何种方式作出此类努力？各国采取步骤意味着什么？采取的特定步骤可能取决于具体情况，例如一国的水和卫生设施发展水平。无论与具体情况有关的动态因素如何，在所有情况下显然都存在两种不同的战略：逐步改善服务水平，以充分符合与享有水和卫生设施的人权有关的规范性内容以及人权原则(纵向实现)；通过有针对性地援助无法获得服务和无法充分获得服务的群体，逐步使人们平等实现享有水和卫生设施的人权(横向实现)。<sup>7</sup>

### A. 达到更高水平：纵向实现

9. 许多实践工作者将逐步实现义务理解为侧重于提高供水和提供卫生设施服务的水平，假定更高水平的服务即表明更符合人权标准。许多重点关注这方面的人接下来会问：更高水平的含义是什么？这个问题的答案并非完全由各国自行决定，而是通过确认若干标准(称为“权利的规范性内容”)，予以权威认定。各国为逐步实现其中一些标准(即可用性、可获得性和质量)而可以采取的步骤，通过世界卫生组织(世卫组织)和联合国儿童基金会(儿基会)供水、环境卫生和个人卫生联合监测方案所采用的“阶梯”，反映在可持续发展目标框架中。<sup>8</sup> 这些阶梯以水和卫生设施服务的技术规格推进情况为基础。水和卫生设施阶梯包含以下 5 个

<sup>6</sup> 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(2002 年)，第 17 段，以及关于缔约国义务的性质第 3 号一般性意见(1990 年)，第 2 段。

<sup>7</sup> A/70/203，第 80 段。

<sup>8</sup> 见 <https://washdata.org/monitoring>。

等级(从低到高): 地表水/露天排便、未改善、有限、基本和安全管理。个人卫生以洗手为代表, 包含无设施、有限和基本 3 个等级。

10. 必须澄清的是, 阶梯反映的等级不包括规范性内容的某些要素, 即可负担性、可接受性、隐私性和尊严。具体目标 6.1 和 6.2 各项指标的落实也没有体现可负担性、平等和不歧视的人权原则。<sup>9</sup> 由于存在这些局限, 不能将通过阶梯或指标监测各国的进展情况等同于逐步实现享有水和卫生设施的人权, 而应当将前者视为后者的间接表现。

11. 按照定义, 阶梯表示的是, 预计各国从最低一级开始, 向最高一级上移, 而最高一级代表了在获得服务方面可能达到的最高等级。但一国不必到达阶梯的每一梯级。以洗手阶梯为例: 从没有洗手设施的最低一级起步后, 不必采取中间步骤, 提供没有肥皂和水的新设施——一国可跳过此级而直接提供有肥皂和水的设施。这个简单的例子意味着, 在涉及水和卫生设施的阶梯时, 情况要复杂得多。一国如计划到达所有梯级, 则可能需要对两个不同的系统进行两次投资。例如, 就卫生设施而言, 一种技术(如坑式厕所)不易转换为另一种技术(如下水道); 这意味着可能需要放弃较低一级的系统, 以便上移至较高一级。因此, 要逐步达到更高的服务水平, 就必须以人权框架为基础, 开展适当规划。

12. 服务类型有多种组合, 而每类服务与不同的管理模式相结合, 可提供独特的解决方案。但所有解决方案对享有水和卫生设施的人权都有不同影响。正如特别报告员先前所述, 不存在完美的水和卫生设施服务; 考虑到许多类型的服务在具体情况下的“适合程度”, 它们如果符合人权标准, 就是适当的。<sup>10</sup> 相反, 有些类型的服务即使位于阶梯的最高一级, 也有可能不符合人权标准, 甚至可能产生与人权标准相去甚远的结果。例如, 选用自来水或排污系统作为解决方案, 并向用户收取极为高昂的价格, 会影响服务的可负担性, 对于生活贫困者更是如此。

## B. 提供平等的获取机会: 横向实现

13. 用于监测可持续发展目标落实情况的阶梯, 或用于逐步实现的纵向办法, 在一定程度上反映了逐步实现的基本精神, 并体现了部分规范性内容。但这一阶梯侧重于水、环境卫生和个人卫生服务的水平, 仅靠该阶梯不足以评估享有水和卫生设施的人权的所有要素。

14. 因此, 对于各国不但要提供最低限度的水和卫生设施、还要逐步实现相关权利, 不应仅仅将其视为在供水、环境卫生和个人卫生阶梯上攀升, 在只有部分民众能够获得此类服务时更应避免这种看法。相反, 逐步实现意味着各国需要评估目前尊重享有水和卫生设施的人权的状况, 确定如何以最佳方式使人人都不受歧视地获得适当水平的服务。这种横向办法意味着要制定相关计划和方案, 缩小个人和群体在获得水和卫生设施方面的差距。此外, 横向办法还具有包容性, 涵盖了与享有水和卫生设施的人权有关的规范性内容之外的要素。与纵向办法相比,

<sup>9</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/OpenLetter\\_WHO\\_UNICEF\\_WASH.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/OpenLetter_WHO_UNICEF_WASH.pdf)。

<sup>10</sup> A/70/203。另见经济、社会及文化权利委员会, 第 3 号一般性意见, 第 4 至 5 段。

横向办法更加明确地强调了人权原则，包括问责、获取信息、参与、预防和获得救济权。哥伦比亚报告的例子说明了一种可采取的做法，该国为城乡地区制定了不同的计划，通过考虑人口、地理和机构因素，解决非正规住区等地区 and 难以触及的民众面临的具体问题。<sup>11</sup>

15. 横向办法意味着各国在决策时应考虑多种因素或基线。为确定有助于提供平等获取机会的步骤，特别报告员建议各国在从人权视角评估最佳战略时，考虑到社会、经济、政治、文化和环境情况。具体而言：

(a) 哪些群体和地区已经掉队，无法获得适当的水和卫生设施？在获取机会方面出现了哪些不平等现象？水和卫生设施服务是否在为减少不平等作出积极贡献？正在采取哪些步骤，通过国家政策、方案和其他决策进程，解决这些不平等和歧视问题？

(b) 有哪些相关的社会、经济、政治、文化和环境因素影响到不同类型的服务符合人权的程度？政策和计划是否考虑到这些因素？

(c) 如何将享有水和卫生设施的人权纳入对水和卫生设施服务的选择，以确保向所有人提供安全、可接受、可获得和负担得起的服务，并确保此类服务能够维护隐私和尊严？

(d) 目前的水和卫生设施服务是在获得自由、事先和知情同意的情况下，以及积极、自由和有意义的参与下建立的吗？

(e) 使用服务的民众是否能够获得与服务管理和费用以及服务选择方式有关的信息？

(f) 如何监测这些服务？所有相关行为体是否需要为侵犯享有水和卫生设施的人权的任何行为负责？

16. 各国应在评估后确定如何处理上述问题，以及如何持续和逐步地实现享有水和卫生设施的人权。各国应在此过程中将最大可用资源的概念作为行动准则。

### 三. 最大可用资源

17. 虽然经济、社会和文化权利的许多要素可以在没有大量资源的情况下实现，但充分的实现取决于是否有资源落实这些权利。因此，《经济社会文化权利国际公约》缔约国必须利用最大可用资源履行自身义务。在水和卫生设施方面，利用最大可用资源相当重要，因为普及符合人权的服务可能因有限的资源而受到限制。

18. 最大可用资源的概念可用于鉴定各国履行逐步实现经济、社会和文化权利的义务的情况。运用这一概念，既可说明一国未能履行该义务的原因，又可说明各国应如何逐步实现上述权利。第一，有限的可用资源可能对逐步实现权利构成制约，对发展中国家尤其如此。第二，这一概念是各国落实和履行逐步实现义务的

<sup>11</sup> 哥伦比亚提交的材料。

框架和方法。此概念为各国提供了一定程度的灵活性，而这反过来又意味着有必要澄清履行标准，并对“最大可用资源”含义的若干方面作出更加明确的解释。

#### A. 什么是“资源”？

19. 要澄清最大可用资源的概念，首先要确定“资源”一词的含义。享有水和卫生设施的人权对预算拨款和公共财政有具体影响，因为大规模的水和卫生设施系统往往需要公共财政和补贴。<sup>12</sup> 通常认为，实现享有水和卫生设施的人权所需的主要资源是财政资源，包括通过使用费、税收和转移，从水和卫生设施服务中获取的收入。财政资源的架构还包含预算拨款、支出以及国内和国际宏观经济政策。因此，最大可用资源涉及诸多方面，包括债务、逃税和腐败问题。正如特别报告员所澄清的那样，与水、环境卫生和个人卫生有关的各种成本不仅是直接成本，也是时间成本和治理不善造成的负担成本。<sup>13</sup>

20. 与普遍的理解不同，“资源”一词不仅指财政资源；各国可利用的其他类型资源，如自然、人力、技术、机构和信息资源，对于实现《经济社会文化权利国际公约》所载权利至关重要。<sup>14</sup> 非财政资源的具体例子包括信息平台。例如，芬兰政府向水和卫生设施运营方免费提供用于水和卫生设施安全计划的风险管理软件。<sup>15</sup> 另一个例子是农村供水和卫生设施信息系统，这是拉丁美洲 11 个国家开展的联合举措，是就农村供水和卫生设施服务分享最新可比信息的工具。<sup>16</sup>

21. 经济、社会和文化权利，特别是享有水和卫生设施的人权，要求综合利用财政和非财政资源，因为这些权利与具体情况相关，而且是动态的。仅要求各国利用最大财政资源是一种过于简单化的做法，其视角有限，没有认识到其他多种类型资源的重要性。财政资源得不到调动往往会阻碍在水和卫生设施部门创造有利环境。这反过来又会阻碍对财政资源的优化利用。因此，应广泛理解资源的范围，以便在利用最大可用资源的义务中纳入质化层面，并采取综合办法逐步实现各项权利。

#### B. 各国如何能够最大限度提高资源可用性？

22. 各国应通过努力创造更多资源，最大限度增加财政资源，从而确保实现享有水和卫生设施的人权。一般而言，财政资源可通过公共财政提供，其中包括各种

<sup>12</sup> A/HRC/30/39。

<sup>13</sup> 同上，第 13 至 24 段。

<sup>14</sup> Robert Robertson, “Measuring State compliance with the obligation to devote the ‘maximum of available resources’ to realizing economic, social and cultural rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 16, No. 4 (November 1994), pp. 693–714.

<sup>15</sup> 芬兰提交的材料。

<sup>16</sup> 哥伦比亚提交的材料。

可能的来源，如政府收入、官方发展援助、借款、货币政策和金融监管。<sup>17</sup> 最大限度增加可用资源的义务要求各国采取公平和再分配性的税收和使用费政策，在不影响贫困者可负担相关服务的情况下创造更大的资源池。为此可采取的一种方法是交叉补贴，这方面可通过立法加以监管。中央政府还可通过预算拨款、赠款、国家援助和其他形式的财政支持，向地方政府提供财政资源。以芬兰为例，在某些水和卫生设施服务没有资格获得国家援助的情况下，国家会向地区一级主管当局提供资源，资助涉及实验和新技术的创新项目。<sup>18</sup>

23. 如从更广泛的视角看待资源概念，各国还必须增加机构、技术和劳动力资源等非财政资源的可用性。考虑到非正规住区和农村地区的居民，这些资源便显得更加重要。此类居民无法获得正规服务，也无法从公共财政资助和交叉补贴中受益，因此依靠非正规提供方或自身提供服务。鉴于正规系统之外存在各种服务，各国必须特别注意通过能力建设等方式，最大限度增加非财政资源，支持非正规提供方，以此作为临时措施。

24. 资源是指一国内部现有和潜在的可用资源，以及国际社会可通过国际合作和援助提供的资源。<sup>19</sup> 这意味着，在国内资源不足的情况下，各国负有责任寻求来自外部的帮助。有能力提供援助的国家可被视为有义务这样做，这是其利用最大可用资源逐步实现各项权利的义务的一部分。<sup>20</sup>

### C. 什么是“最大分配”？

25. 最大可用资源不仅指的是努力最大限度地增加资源的义务，还指的是切实高效地分配可用潜在资源的义务。最大限度增加预算拨款数额是第一步(属于规划阶段)，与后来的步骤即支出和使用资源不同。关于什么是最大分配的问题，一些人建议各国应力求将至少 1% 的国内生产总值用于提供、维护和改善水和卫生设施服务，另一些人则建议，仅卫生设施一项就应当占国内生产总值的 0.5%。<sup>21</sup> 由于各国支出能力存在差异，而且在实际中，水和卫生设施方面所需的预算拨款数额将取决于具体情况，人权框架没有规定占国内预算总额的确切比例，也没有提供指示性数额。

26. 特别报告员强调，各国不应过度注重预算拨款中的数字，而应全面评估与此类拨款有关的所有因素。具体而言，有效分配包括确定由谁负责提供水和卫生设施服务，并确保根据其需求分配资源。还应确定非财政资源，因为这些资源在无

<sup>17</sup> Diane Elson and others, “Public finance, maximum available resources and human rights”, in *Human Rights and Public Finance: Budgets and the Promotion of Economic and Social Rights*, Aoife Nolan and others, eds. (Hart Publishing, 2013).

<sup>18</sup> 芬兰提交的材料。

<sup>19</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 13 段。另见关于执行《经济社会文化权利国际公约》的林堡原则，第 26 段。

<sup>20</sup> 同上。

<sup>21</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》(纽约，Palgrave Macmillan 出版社，2006 年)，第 9 页。

法获得服务或无法充分获得服务的地区尤为关键。此外，一些家庭可能还会将收入的一大部分投入自我供应以及自行维修和安装。<sup>22</sup>

27. 同样重要的是，各国要有能力为逐步实现享有水和卫生设施的人权分配资源，以免由于将过多的预算数额分配给其他领域而阻碍这些权利的逐步实现。例如，各国如果将一大部分资源用于国防、救助银行或补贴航空公司，就有责任证明为何此类做法是必要和不可避免的，并确保此类支出不会损害实现享有水和卫生设施的人权。

#### D. 什么是“最大利用”？

28. 预算拨款未必能够证明，各国实际上正在利用最大可用资源实现特定权利；即使从表面上看，预算拨款似乎令人满意并已达到最大限度，也未必能证明这一点。例如，仅注重分配，便无法发现低效和腐败对所分配资源的实际支出造成的不利影响。<sup>23</sup> 一旦可用资源得到分配，各国就必须确保这些资源的确充分有效地用于逐步实现享有水和卫生设施的人权，同时考虑到提供水和卫生设施服务的生命周期成本，而这与可持续性人权原则相关。<sup>24</sup> 生命周期成本要求各国了解目前与提供服务有关的成本，以及这些成本今后可能如何变化，例如，因服务降级、用户需求改变、气候变化和材料成本上升而发生变化。

29. 从人权视角来看，有效利用意味着各国将资源专门投放给处境脆弱和位于服务不足地区的民众。要采用这种有针对性的办法，就必须使非专家能够获得分类支出信息。此类信息可能表明，即使水和卫生设施项目的支出有所增加，新增资金也主要是惠及首都的中等收入社区，而非大多数民众用不上自来水的城市周边社区。一份报告显示，在最贫困的 20% 人口当中，仅有 6% 的人受益于各国政府每年在水和卫生设施服务方面投入的 3 200 亿美元支出。<sup>25</sup> 通过使用分类信息以及人口和地理数据可以发现，预算支出或许无法满足实际需求，或可能产生歧视性后果，而并未推动减少与实现享有水和卫生设施的人权有关的不平等现象。<sup>26</sup> 例如，世卫组织通过跟踪环境卫生、个人卫生和饮用水部门筹资情况的 TrackFin 项目(联合国水机制环境卫生和饮用水全球分析及评估倡议的一部分)，确定并跟踪与供水、环境卫生和个人卫生有关的支出，从而就地域支出和城乡地区支出提供信息。

<sup>22</sup> Kerstin Danert and Guy Hutton, “Shining the spotlight on household investments for water, sanitation and hygiene (WASH): let us talk about HI and the three Ts”, *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, vol. 10, No. 1 (2020), pp. 1–4.

<sup>23</sup> Eitan Felner, “Closing the ‘escape hatch’: a toolkit to monitor the progressive realization of economic, social and cultural rights”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, No. 3 (November 2009) pp. 402–435.

<sup>24</sup> A/HRC/30/39, 第 14 段。

<sup>25</sup> Luis Andres 等人, 《用更少资源做更多事情: 为供水和卫生设施提供更加明智的补贴》(华盛顿哥伦比亚特区, 世界银行集团, 2019 年)。

<sup>26</sup> 联合国人权事务高级专员办事处, 《人权手册》(2001 年), 第 8 章, 第 22 页。



30. 切实高效利用资源与透明和负责的预算编制密切相关。例如，通过补贴使营利性提供方获得国家资金的做法未必符合切实高效利用资源的原则。转移给私营运营方的资源很少通过再投资，用于改善服务，或拓展规模，为生活在难以触及地区的民众提供服务。<sup>27</sup> 切实高效地利用非财政资源也至关重要，特别是在提供服务方面。防止运营和劳动力资源出现管理不善的现象，往往可改善提供服务的情况，从而使人人能获得更好和更平等的服务。此外，从廉正和透明度视角来看，所谓的监管方被提供方“俘虏”的现象会对切实高效地利用非财政资源造成无形障碍。

#### 四. 最低核心义务

31. 所有人权都是基本权利，每项权利都会产生不可侵犯的应享要素，即所有人在任何情况下都应享有的最基本、最低层次的权利。一项权利中不可侵犯的要素是在任何情况下必须确保所有人都能享有的无形基线或最低必要权利。<sup>28</sup> 该要素表示的是最低限度，任何国家的行为都不应低于这一限度，即使在不利条件下或在违背任何必要利益时也不应如此。简而言之，可将每项权利的最低核心内容比作地板，实际情况不应跌落到低于地板的水平；还可将其比作房屋，这座房屋提供了可行的架构和有利的的环境，有助于人们享有自身权利中的应享要素。在国际人权条约框架内，权利必须达到的这种最低水平或必须具备的这种最核心本质转化成为各国的义务。《经济社会文化权利国际公约》所载的每项人权经确认均包含缔约国必须立即履行并始终恪守的一套最低核心义务。<sup>29</sup> 遵守最低核心义务与逐步实现享有水和卫生设施的人权这一长期目标有内在联系。

##### A. 最低核心如同地板：最低标准

32. 在享有水的人权方面，经济、社会及文化权利委员会在关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)第 37 段中规定了 9 项最低核心义务，将其作为初始基线。尽管委员会没有明确提及与卫生设施权有关的核心义务，但可以认为这项权利是每个人确保健康、生存和有尊严地生活所必需。<sup>30</sup> 委员会制定的标准提供了总体框架，但没有为各国履行这些义务提供充分指导，需要有实际内容加以补充。

33. 最低标准指的是每人每天 25 升水，或厕所离家 500 米远吗？令许多实践工作者失望的是，国际人权法没有为此类问题提供指令性的简单答案。将这些问题与具体情况联系在一起，便可明确看出不制定指令性标准背后的原因。每天的饮水量取决于一个人的年龄和健康状况及其居住地区的气候等因素。女性所需的个人卫生用水和饮水量与男性不同，与定期服用某种药物的人所需的水量相比可能

<sup>27</sup> Aoife Nolan, “Privatization and economic and social rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 40, No. 4 (1 November 2018), pp. 815–858.

<sup>28</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 10 段。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> A/HRC/39/55，第 14 段。

也有差异。由于各种原因，一些人比其他人需要更多的水。<sup>31</sup> 考虑到这些与具体情况有关的因素，享有水和卫生设施的人权所提供的指导意见是，我们必须确保适当生活水准。例如，为此可能需要在房屋内配备厕所或马桶，在家中供应足够的水或配备水龙头用于洗手，以及提供适当的设施保持经期卫生。

34. 每个人所需的最低标准因具体情况而异，不能普遍适用。因此，需要在设定核心最低义务时考虑到此类情况。人权要求向质化做法转变，关注以人及其生活和工作所处的社会和经济环境为核心的问题。因此，特别报告员无意在享有水和卫生设施的人权方面设定或提出最低核心义务。相反，他说明了与具体情况和实证经验有关的因素，以指导各国在享有水和卫生设施的人权方面开展履行最低核心义务的进程。

## 1. 可用性

35. 水和卫生设施的可用性要求各国确保能够获得达到个人和家庭预防疾病所需用水数量和安全程度的最低必要水量。<sup>32</sup> 经济、社会及文化权利委员会在具体说明“最低必要水量”时指出，虽然每人每天 20-25 升水足以确保人类生存，但这一水量对健康构成巨大风险，因为无法保证个人卫生。<sup>33</sup> 各国认定的最低必要水量不尽相同：例如在意大利，生活在国家贫困线以下的人有权每人每天获得 50 升水。<sup>34</sup>

36. 人类生存所需的平均水量需要根据具体情况加以适用。例如，在冠状病毒病 (COVID-19) 大流行期间，家庭需水量必须包括经常洗手所需的用水，这是防止疾病传播的主要手段。以下问题可提供指导：

(a) 在特定的社会、经济和环境条件下，要使特定个人或群体避免不可容忍的健康风险并保障隐私和尊严，需要达到怎样的最低必要水量和最低必要卫生设施水平？

(b) 个人获取所需最低水量需要多长时间？

## 2. 可获得性

37. 经济、社会及文化权利委员会就实际使用供水设施或服务提供指导，即指导如何确保住所周围的合理距离内有足够数量的出水口，并确保在必须实际取水时不会受到人身安全威胁。世卫组织-儿基会供水、环境卫生和个人卫生联合监测方案在进度报告中提及，30 分钟是人们往返水源的标准时间。但此类衡量合理距离的量化方法并未考虑到路径所处的环境和前往取水的个人。

<sup>31</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 15 号一般性意见，第 12(a)段。

<sup>32</sup> 同上，第 15 号一般性意见，第 37(a)段。

<sup>33</sup> 同上，第 15 号一般性意见，脚注 14。

<sup>34</sup> 意大利提交的材料。

38. 在衡量可获得性的最低必要水平时，不应侧重于距离，而应侧重于影响实际取水的因素以及与取水相关的潜在威胁和风险。例如，应考虑以下问题：

- (a) 谁在前往取水或使用厕所？其身体特征和社会特征是什么？
- (b) 哪些类型的水和卫生设施可确保老年人、儿童、残疾人等所有有关人员都能获得服务？
- (c) 周围环境如何？从家到目的地的路径有何特点？
- (d) 该地区是否普遍存在威胁或风险？

### 3. 可负担性

39. 可负担性作为一项人权标准，要求水、环境卫生和个人卫生设施和服务以所有人都能负担的价格提供。计算可负担性的一个简单方法是采用水、环境卫生和个人卫生支出占家庭总支出或收入的比例——这一门槛通常设定在 2%至 6%之间。<sup>35</sup> 此外，国际机构采用的可负担性门槛也各不相同：例如，开发署设定的门槛为 3%，经济合作与发展组织设定的门槛为 4%，亚洲开发银行设定的门槛为 5%。这些基于数字的门槛可能带有主观性，没有考虑家庭结构和需求的多样性。此外，它没有反映最脆弱和最弱势群体所依赖的非网络化服务的费用。确定最低可负担性的另一个方法是基于这样一个概念，即支付这些服务的费用不得限制人们获得人权保障下的其他基本商品和服务的能力。<sup>36</sup>

40. 在全球范围设定一个普遍适用的可负担性标准是不适当的，因为任何这类标准都带有主观性，不能反映人们在实际中面临的各种困难和他们生活的环境，包括他们在实现其他人权方面需要多少支出。然而，人权框架为制定可负担性标准的过程规定了一套重要的参数，这些参数涉及以下问题：

- (a) 有关个人和群体生活所处的具体经济环境如何？
- (b) 水和卫生设施费用对享有其他权利有什么影响？
- (c) 国家政策和方案是否包括保护生活贫困者的具体和精准措施，如补贴、保障最低标准和社会费率？这些措施是否有足够的特殊性和敏感性，适合最需要帮助的人？

41. 规范性内容中一项共有的最低义务是，禁止在住户无法支付水和卫生设施服务费用时切断这些服务。因个人和家庭没有经济能力支付水和卫生设施供应而切断对他们的这些供应，是对享有水和卫生设施的人权的侵犯。各国义务立即颁

<sup>35</sup> Henri Smets, “Quantifying the affordability standard”, in *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*, Malcolm Langford and Anna Russell, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2017), pp. 293–294.

<sup>36</sup> A/HRC/30/39, 第 25 段。

布禁止因无力支付而切断服务的立法、政策或监管框架。例如，意大利明确禁止切断对生活在国家贫困线以下的居民以及公共机构的供应。<sup>37</sup>

#### 4. 安全

42. 各国必须采取措施，防止疾病通过水、环境卫生和个人卫生渠道传播。特别报告员注意到世卫组织的饮用水水质准则。<sup>38</sup> 在这些全球准则的基础上，各国根据水质的条件和轻重缓急确定监管水质的标准和参数，并指定水质控制和监测措施。制定检测参数应结合各国水污染的主要环境和经济驱动因素。在卫生设施安全方面，需要监管和执行排泄物、废水和污泥的适当处置，以保护人民的健康，并保障环卫工人享有公正和良好工作条件的权利。

43. 各国负责任为水和卫生设施服务的安全规划政策、法规和干预措施基线，以确保这些服务不会助长疾病的传播。在设置基线时，为了确保最低限度的安全性，应考虑以下问题：

(a) 是否有法律或法规根据最新国际准则确立饮用水标准？

(b) 卫生部门内是否有一个政府机构负责遵守水质监测？

(c) 对供水商是否有明确的水质控制要求？

(d) 是否有法律或法规要求安全处置排泄物、废水和污泥？是否有一个政府机构负责监督这类安全处置程序？

### B. 最低核心如同房屋：有利环境

#### 1. 政策、法律和规章

44. 《经济社会文化权利国际公约》规定的最低核心义务包括各国必须采取初步和即时步骤，通过和实施面向所有人口的国家水和卫生设施战略及行动计划，特别侧重于处境脆弱者。<sup>39</sup> 这些义务还包括努力使享有水和卫生设施的人权可由法院审理，为此在国内法律体系中明确承认这项人权。这些义务立即生效，是国家最低核心义务的一部分。

45. 在水和卫生设施部门，创造有利环境涉及建立和维护确保可持续提供服务的机构、规章和程序。<sup>40</sup> 在人权意义上，这种有利环境要求各国确保行为者有义务实现人权，并建立追究其责任的机制。其中核心要务是推出承认享有水和环境卫生设施的人权的国内法律和监管框架，从而形成法律基础，以便明确规定负责行

<sup>37</sup> 意大利提交的材料。

<sup>38</sup> 世卫组织，《饮用水水质准则》，第四版(2017年)。

<sup>39</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第15号一般性意见，第37(f)段。

<sup>40</sup> 儿童基金会，《加强水、环境卫生和个人卫生的有利环境：指导说明》(2016年5月)。

为者的作用、人权义务和责任及其提供说明和信息的义务，并建立追究行为者责任的执行机制。<sup>41</sup>

## 2. 不歧视和平等

46. 经济、社会及文化权利委员会指出，国家的最低核心义务包括确保公平分配所有可用设施和服务的义务。<sup>42</sup> 换言之，水和卫生设施服务必须在不歧视的基础上提供，首先不宜将所有人视为在获得服务的可能性方面均从同等基线出发。必须对那些没有得到服务或服务不足的人给予更多的关注，以确保逐步消除没有得到服务的人与得到服务的人之间的差距。必须以全面方式努力消除获得水和卫生设施的机会方面的不平等，确保各社区能够积极参与这一进程，并表达他们对所获得的服务以及他们想要和需要的服务的关切和理解。这种参与应当在能够充分获得信息的情况下进行，包括关于向参与者提供的服务水平与向其他群体提供的服务相比较的信息。

47. 作为履行确保服务平等分配的最低核心义务的一个先决步骤，各国必须使用分类数据确定和监测歧视的理由和造成歧视的结构性原因。国际人权法对一系列具体的歧视理由予以禁止，为确定和解决持续存在的不平等现象提供了关于数据分类中应使用的变量的有益指导。

## 五. 履行逐步实现义务

48. 逐步实现义务意味着各国需要超越水和卫生设施服务的最低水平，需要利用最大可用资源。尽管如此，关于这些义务是如何转化或能够如何转化为本国水和卫生设施部门的现实，以及如何适当监测各国遵守这些义务的情况，显然并不明确。由于不清楚享有水和卫生设施的人权的最低核心义务内容是什么，也不清楚履行逐步实现义务的具体步骤是什么，因此很少探讨各国应如何履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务。经济、社会及文化权利委员会提供了总体指导方针，即各国采取的步骤必须周密、具体并尽可能明确地针对履行《公约》确认的义务。<sup>43</sup> 除了提出上述具体问题之外，特别报告员还提供了一个非详尽的一般性准则，供各国在履行逐步实现义务时遵循。

### A. 平衡纵向和横向实现

49. 各国有义务逐步实现享有水和卫生设施的人权，这意味着各国应采取步骤，优先考虑处境最脆弱者(横向实现)，并确保享有水和卫生设施的人权的实现达到更高水平(纵向实现)。这一平衡涉及到这样一个问题：是首先横向改善，确保基本服务水平的普遍覆盖，还是首先纵向改善，通过建立管道网络等途径，确保更高水平的服务。在深度处理时，这种权衡会更加复杂和微妙。首先，如选择优先

<sup>41</sup> A/73/162。

<sup>42</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 15 号一般性意见，第 37(e)段。

<sup>43</sup> 同上，第 15 号一般性意见，第 17 段，以及第 3 号一般性意见，第 2 段。

考虑横向实现，不仅涉及扩展服务，还涉及界定向所有人提供的服务水平。其次，纵向实现不仅涉及界定要实现的服务水平，还涉及具体明确哪些群体将从服务改善中受益，即不平等将在多大程度上得到解决。

50. 一些国家可能认为自己在增加获得服务的机会方面正在取得进展，但它们实际上可能正在造成更大的不平等。例如，莫桑比克在 2000 年至 2017 年期间，基本卫生设施覆盖面增加了 20%，但该国最富与最贫困人口之间的获得机会差距却扩大了 30%。<sup>44</sup> 这些数字表明，各国促进获得水和卫生设施的方式可能有利于社会特权阶层，而进一步抛下那些处境脆弱者。因此，这些国家的努力可能不完全符合人权原则。鉴于惠及更多人的要求与达到完全符合人权标准的服务水平的要求之间有时难以兼顾，各国面临的关键问题是如何确定轻重缓急。

#### **准则：不歧视和平等**

51. 为调和这一两难困境，不受歧视和平等的权利可以提供一個基本视角和解决问题的途径。正如特别报告员在其整个任职期间所强调的那样，平等和不歧视对确定优先事项具有重要影响。<sup>45</sup> 各国在实施水和卫生设施项目时应采取综合办法，努力提高数量和质量覆盖面，同时消除不平等和歧视。因此，在计划和项目中更加注重人权，将有助于重新平衡服务的提供，确保获得服务机会的增加不造成群体之间的不平等增加，优先确保不让任何人掉队。为此，各国必须设想向全民提供最高水平的服务，并规划实现这一目标的途径。各国需要有一个长期愿景，并计划如何及时扩展和改善服务，确保在这一过程中不发生歧视，满足不同个人和群体的要求，特别注意弱势群体的需求。

### **B. 最低核心义务之内的轻重缓急？**

52. 如果一个国家正在经历紧急情况或金融危机，这一事实并不改变国家核心义务的性质或内容，这些义务仍然必须立即履行。然而，出于紧迫性和急需性，国家可能决定只达到最低核心所需的水平，而不在充分实现享有水和卫生设施的人权方面取得进展。例如，满足充足用水需求与满足安全用水需求之间已证明会发生矛盾。在某些情况下，水量明显优先于水质；在另一些情况下，水可用性优先于其他因素。例如，在 COVID-19 大流行期间，需要经常洗手以避免感染病毒，因 2017 年家庭饮用水此强调充足的供水。<sup>46</sup> 另一方面，当可用水源受到严重污染时，需要将水安全放在首位。所涉及的问题是，在某些特殊情况下，规范性内容中的某个要素是否应该优先于其他要素。

#### **准则：优先考虑处境最脆弱者**

53. 事实上，任何国家即使达到享有饮水和卫生设施的人权的所有规范性内容的最低水平，也不大可能在紧急情况和金融危机期间也始终保持这一标准。虽然各

<sup>44</sup> 世卫组织和儿基会，《2000–2017 年家庭饮用水、环境卫生和个人卫生进展情况》(2019 年，纽约)，第 35 页。

<sup>45</sup> A/70/203，第 82 段。

<sup>46</sup> 见：[www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25738&LangID=E](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25738&LangID=E)。

国的目标是全面达到规范性内容中的最低核心义务，但各国也理所当然地决定，享有水和卫生设施的人权的哪些内容应优先执行，哪些内容应随后执行。人权框架没有对优先次序问题提供定义式的答案，因为每个问题都需要根据其产生的特定背景才能回答。然而，人权框架确实在人权概念的基础上提供了指导，特别是关于针对和优先帮助最弱势群体以实现平等权利的义务。<sup>47</sup> 在这一准则适用于 COVID-19 大流行的具体情况时，应对措施应侧重于向居住在公共场所的无家可归者、移民和寻求庇护者以及居住在获得水和卫生设施机会不足的非正规住区的人提供获得水和卫生设施的机会。

### C. 履行最低核心义务作为逐步实现的先决条件？

54. 最低核心义务是逐步实现权利的基础，为各国充分履行人权义务设定了基线。这意味着，即使在一国已履行所有最低核心义务的理想情况下，它仍必须超越这一水平，确保充分实现享有卫生设施和水的人权。这项义务可能使国家陷入两难境地：履行最低核心义务，是否作为采取进一步措施逐步实现享有水和卫生设施的人权的先决条件？如果从理论上探讨这两个概念之间的相互作用，答案是肯定的，但在现实中，首先履行最低核心义务、然后采取进一步措施这一时间顺序很少是直截了当的，它涉及许许多多的过程。各国农村和城市人口、正规和非正规住区、土著群体、移民、难民、无家可归者、难以触及的人口等等。随着时间推移，为所有人口执行规范性内容和人权原则的各个要素的方式可能会有极大的可变性。

55. 规范性内容的各个要素既适用于即时义务，也适用于渐进义务，二者并不相互依赖。例如，可负担性是一项最低核心义务，必须为经济弱势人群建立社会保障最低标准。然而，费率计划的改进和关于费率计划影响的评估应该是持续和渐进的。国家不需要等到社会保障最低标准确立之后才采取措施改善费率计划。另一个例子涉及水质和水安全。在水安全达到一定水平后，国家可以进一步采取预防措施。例如，芬兰于 2014 年修订了《水服务法》，以确保供水和卫生设施服务的可持续性和可靠性，即使在发生意外事件和气候变化相关影响的情况下也予以保障。<sup>48</sup> 因此，达到特定的水质标准并不是实行减缓气候变化的预防措施的先决条件。

#### 准则：结合具体情况的全面办法

56. 最低核心义务和逐步实现义务并不意味着按照某个配方或一套僵硬死板的要素和指示，遵循一个亦步亦趋的过程。履行最低核心义务与履行逐步实现义务之间的协调兼顾，不同于某个特定菜肴的烹饪配方，而更像是统筹安排整个厨房，需要观察和注意所有各个方面。同样，各国在确保全民获得享有水和卫生设施人权的最低核心要素的同时，应同时规划如何逐步实现这些权利并开始履行这些义务。各国需要将最低核心义务扩展到所有人，但这不应妨碍同时改善对一部分人

<sup>47</sup> A/70/203，第 81 段。

<sup>48</sup> 芬兰提交的材料。

的服务。在没有预设执行顺序的情况下，各国在履行一些最低核心义务的同时，也可以在其他方面取得进展。我们看一看水和卫生设施服务去中心化的普遍做法，这一点就得更清楚：地方政府可以计划履行逐步实现义务，而不必等待国内其他地区履行其最低核心义务。

#### D. 倒退

57. 倒退是指导致人权的享受状况倒退的直接或间接措施。<sup>49</sup> 直接倒退和侵犯享有水和卫生设施的人权的一个明显例子是基于无力支付而切断供水服务。另一个例子是，国家在用于水和卫生设施的公共支出方面作出的不合理或不相称的决定转化为获得服务机会的倒退。这种倒退可能是基础设施残旧、水质恶化或污泥管理安全性降低所致。其他倒退措施包括稳步减少水和卫生设施方案预算，解雇必要的技术人员，批准将对社区取水造成负面影响的项目，以及限制社会保障福利，特别是取消或减少取水补贴。

58. 此外，采取禁止倒退措施，也可以促使各国承担义务，减少或减轻可能增加未来倒退风险的因素。我们看一看应对气候变化所需采取的缓解和适应措施，特别是旨在确保水可用性的措施，这一义务就得到很好的说明。气候变化的影响如果任其发展，将继续对人民，特别是处境脆弱者享有水和卫生设施的权利产生极大的破坏。因此，至关重要的是，国家必须同时在两方面发挥积极作用，既要制定缓解措施以防止气候变化的影响，又要确保在规划如何逐步实现享有水和卫生设施的人权时考虑到这些影响。

#### 准则：预防和可持续性

59. 可持续性原则可以指导各国避免采取相当于倒退的步骤，并减少或减轻可能导致未来倒退风险的因素。就水和卫生设施而言，可持续性在各个层面都是相关的。就水可用性而言，农工业和用水密集型大型项目对水资源的过度开发，可能导致无法为今世后代优先分配个人和家庭用水。<sup>50</sup> 至于可负担性，可持续性原则承认，可能需要向用户收取某种形式的使用费，以确保有足够的投资来逐步实现享有水和卫生设施的人权。同时，从人权角度，各国应该意识到，使用费和其他服务费可能会对权利的享受产生倒退性影响，特别是在使用费偏高的情况下，会导致人们避免使用服务，从而给公共健康造成压力。<sup>51</sup> 另一个相关方面是服务和设施的可持续性，换言之就是服务和设施的长期连续性和改善。<sup>52</sup> 水和卫生设施服务的私有化令人对可持续性产生关切，因为私营公司往往不会投资于基础设施的扩建、改善或维护，特别是在合同即将终止的情况下。

<sup>49</sup> A/HRC/24/44，第 14 段。

<sup>50</sup> A/74/197，第 19 至 22 段。

<sup>51</sup> A/HRC/30/39，第 29 至 31 段。

<sup>52</sup> A/70/203，第 36 段。



## E. 不遵守的理由

60. 在某些情况下，构成倒退或未能逐步实现权利的国家作为或不作为可能有某种理由。一般都认定，《经济社会文化权利国际公约》禁止在享有水和卫生设施的人权方面采取倒退性措施，除非国家能证明，在用尽所有可用资源后，仍然无法避免倒退性措施。<sup>53</sup> 当国家用资源限制作为采取倒退步骤的解释时，经济、社会及文化权利委员会根据某些客观标准考虑每个具体国家的这种解释。<sup>54</sup> 但在理解这些理由时应注意，其条件是国家已尽一切努力改善预算执行方式，及时有效地使用了所有分配的资金。<sup>55</sup>

61. 然而，还应理解的是，“最大可用资源”并不构成所有可允许理由的默认根据。即使在资源非常有限的情况下，国家仍须表明已尽可能利用这些资源落实相关权利。特别是，这一原则不改变相关义务的即时性，因此，国家即使面临资源短缺，也必须履行最低核心义务。简而言之，各国可以灵活确定能够提供多少资源用于实现经济、社会及文化权利，以及按何种优先次序将这些资源分配给不同的权利。

### 准则：透明度和问责制

62. 为了避免发生滥用或投机利用最大可用资源原则，将其作为国家未能履行义务的借口，必须制定保障措施，确保各国确实是在利用最大可用资源。利用最大可用资源的几个方面，特别是最大分配和支出，应辅之以维护透明度的措施。例如在哥伦比亚，国家饮用水和基本卫生设施投资系统监测该部门的财政资源支出，特别是转移给地方政府的资源，并设有一个专门的组成部分负责监测农村地区的特殊情况。<sup>56</sup>

## 六. 监测

63. 各国义务监测本国遵守和落实人权的情况，并制定对这类监测程序作出规定的国家计划，应定期审查这些程序，以确保其满足人民的需求。<sup>57</sup> 已采用几种方法来评估和监测逐步实现人权的义务的遵守情况。

### A. 评估和监测的方法

#### 1. 量化和质化监测

64. 一般而言，监测逐步实现情况的最普遍方法是使用指标和基准。特别是在可持续发展目标背景下，指标和基准已成为监测各国在提升水和卫生设施服务水平

<sup>53</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 15 号一般性意见，第 19 段。

<sup>54</sup> E/C.12/2007/1，第 10 段。

<sup>55</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 3 号一般性意见，第 10 段，以及第 15 号一般性意见，第 41 段。

<sup>56</sup> 哥伦比亚提交的材料。

<sup>57</sup> 经济、社会及文化权利委员会，第 15 号一般性意见，第 37(f)段。

方面进展情况的主要方法。作为监测可持续发展目标具体目标 6.1 和 6.2 执行进展情况的监管机构，世界卫生组织-儿基会供水、环境卫生和个人卫生联合监测方案提供关于世界各地获得供水、环境卫生和个人卫生服务状况的信息，并为监测可持续发展目标落实情况确立基线。还有其他几种可能的监测方法，例如“前沿分析”<sup>58</sup> 和“易于评估的指标”。<sup>59</sup> 结构指标、过程指标和结果指标组成一个专门监测享有水和卫生设施的人权的综合框架。<sup>60</sup>

65. 指标和基准的使用在国际一级得到广泛接受，但也受到批评，被认为不足以准确衡量各国遵守逐步实现义务的情况。首先出现的是合法性问题，因为使用指标和基准进行监测需要取得关于进展水平的详细数据，而这些数据是国家自己收集的。其次，由于数据量和数据覆盖范围，数据收集需要较长的收集期，所收集的数据往往滞后较长一段时间才公布。此外，由于数据收集工作侧重于数量方面，而且是在国家一级进行，这些工作未能处理确定最低核心义务的背景即国家以下各级的情况。

66. 有必要设计和实施对逐步实现享有水和卫生设施的人权的质化监测。单靠数字不能全面反映人权的享受水平，所取得的进展也不能单靠汇编数字来衡量。《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》第八条规定的合理性标准以及经济、社会及文化权利委员会制定的评估标准提供了一个注重各国所采取步骤和所制定程序的监测框架。例如，该框架有助于分析各国如何决定分配资源以及采取步骤的时间框架等方面。<sup>61</sup> 此外，合理性要求有关逐步实现人权的决策具有透明性和参与性。虽然是这样解释，但合理性标准的解释仍有待在实践中澄清，以避免在监测逐步实现人权情况方面的不确定性。

## 2. 静态和动态监测

67. 监控可以是静态的，可以根据在特定时间点截取的快照来分析某个状况。就资源而言，静态分析可以审视在特定预算期间为实现享有水和卫生设施的人权而分配的资源，并与向其他支出领域分配的资源进行比较。这项工作表明一国的优先事项，也有助于证明一国在实现享有水和卫生设施的人权方面的支出相对于整体支出而言是否适当。<sup>62</sup> 特别报告员认为，进行动态分析，包括比较人权实现情

<sup>58</sup> Benjamin Mason Meier and others, “Monitoring the progressive realization of the human rights to water and sanitation: frontier analysis as a basis to enhance human rights accountability”, in *The Oxford Handbook of Water Politics and Policy*, Ken Conca and Erika Weinthal, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2018).

<sup>59</sup> Ricard Giné-Garriga and others, “Monitoring sanitation and hygiene in the 2030 Agenda for Sustainable Development: a review through the lens of human rights”, *Science of the Total Environment*, vol. 580 (February 2017).

<sup>60</sup> A/HRC/27/55/Add.4, 附件。

<sup>61</sup> E/C.12/2007/1, 第 8 段。

<sup>62</sup> Lillian Chenwi, “Unpacking ‘progressive realisation’, its relation to resources, minimum core and reasonableness, and some methodological considerations for assessing compliance”, *De Jure Journal*, vol. 742 (2013), pp. 742–769.

况随时间推移的变化，更为合适。为确定各国在实现享有水和卫生设施的人权方面是否取得了适当的进展，可以将两个或两个以上时间点的数据集与指标和基准进行对照。

68. 特别报告员的后续分析项目可作为动态监测享有水和卫生设施的人权状况的一个具体例子，该项目评估特别报告员在正式国别访问报告中提出的建议的执行情况。<sup>63</sup> 在总共 9 次正式国别访问期间，特别报告员评估了访问时该国的人权状况。另一方面，特别报告员通过后续分析项目，对人权状况进行动态评估，将访问时的状况与进行后续分析时的状况进行了比较。在后续评估中，对逐步实现情况的解释分为五类：进展良好、正在取得进展、进展有限、未开始进展和倒退。

69. “进展有限”一类描述所采取的行动没有针对实现享有卫生设施的人权的情形；这些行动无特定目的，也不具体。例如，只是升级国家信息和通信技术系统，不一定能更好地传播有关获得水和卫生设施服务的信息。在“进展有限”情形中，虽然采取了行动，但进展缓慢，例如一项法案已经起草，但停留在同一程序阶段数年之久而没有取得任何进展。此外，在“进展有限”情形中，所采取的行动只针对短期问题，而不是解决结构性和系统性问题。“正在取得进展”一类则描述已采取行动执行建议但执行仍不全面的情形，例如在机构设施中推广经期卫生，但尚未在学校中推广。在“正在取得进展”情形中，已采取相关行动落实建议，但行动的成果尚不清楚，例如已制定水质标准和改善措施。最后，“进展良好”一类是指已经成功执行或即将完成执行的情形。

70. 为监测逐步实现享有水和卫生设施的人权情况，有必要采取综合、全面的方法，其中包括几个层面：首先，对规范性内容应该单独评估，以便能够进行考虑到质化层面的深入评估；第二，单独评估应辅之以贯穿整个规范性内容和人权原则的综合评估；第三，对规范性内容的评估需要对照利用最大可用资源的情况。

## B. 监测机制

71. 在国际一级，人权条约机构对于监测各国逐步实现权利的义务具有显著作用。经济、社会及文化权利委员会在审查缔约国遵守《公约》义务情况时，编写了一份问题清单，但这些问题往往没有具体要求提供有关获得水和卫生设施情况的信息，而且往往把对享有水和卫生设施的人权状况的监测归入适当生活水准权和健康权的范畴。因此，对具有约束力的义务的监测工作需要依靠同行审议机制，如普遍定期审议，以及区域人权机制，如《1992 年跨界水道和国际湖泊保护和利用公约关于水和卫生的议定书》。此外，世卫组织-儿基会供水、环境卫生和个人卫生联合监测方案等机构和其他统计机构也根据各国统计局提供的数据发挥监测作用(不一定与人权框架挂钩)。联合国水机制环境卫生和饮用水全球分析及评估倡议还审查环境是否有利于提供供水、环境卫生和个人卫生服务，包括通过国家政策和计划创造这一有利环境。

<sup>63</sup> A/HRC/39/55，附件。

72. 在国家一级，国家人权机构和监察员构成保护和促进人权的监督机制。然而，在许多国家，人权机构和监察员的任务不包括监测国家对享有水和卫生设施的人权的遵守情况，这方面任务常常由监管机构承担，而监管机构往往未能从整体上采取基于人权的监管办法。<sup>64</sup> 有时，民间社会组织和社区也在国家一级发挥监督作用。

## 七. 结束语

73. 特别报告员在结束其六年任期之际，想谈一谈许多实践工作者经常表达的一种意见：人权并不明确，它们只是空中楼阁般的理想，带来愉快的憧憬，但不现实，也不切实际。如本报告所示，人权与具体背景相关，不能提供许多人寻找的一刀切的解决办法；尽管如此，人权确实提供了遵守人权标准的框架。对一国而言的正确做法，对另一国则不一定是最好的解决办法，因此，联合国人权专家的作用不是规定一个标准的解决办法，而是为各国、实践工作者和民间社会提供指导方针，以便在考虑到国家和地方具体情况的前提下，履行逐步实现享有水和卫生设施的人权的义务。

74. 享有水和卫生设施被明确确认为人权已有 10 年之久，<sup>65</sup> 但就如何履行逐步实现这些权利的义务而言，仍需进一步澄清并理解相关的具体问题。特别报告员通过本报告，并通过论述逐步实现义务的广泛范围，提供了各国在履行逐步实现享有水和卫生设施的人权的义务时应考虑的若干准则和原则。

75. 充分实现享有饮水和卫生设施的人权不能仅靠国家解决。更大的人权生态系统包括其他行为体，特别是监督国家遵守情况的行为体，涉及从条约到统计机构、从国家到国际机构、从政府到非政府机构等范围。在水和卫生设施部门工作的私人行为者必须理解，他们也受人权义务的约束，特别是当他们在国家授权下提供服务时，以及当国家立法反映国家的国际人权义务时。特别报告员建议监督机构在确定和评估逐步实现享有水和卫生设施的人权情况时采用和利用本报告所载的指导性问题。

---

<sup>64</sup> A/HRC/36/45。

<sup>65</sup> 大会第 64/292 号决议。另见关于庆祝享有水和卫生设施的人权 10 周年活动的信息，可查阅：[www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/10Anniversary.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/10Anniversary.aspx)。