



## 经济及社会理事会

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2002/10  
25 June 2002  
CHINESE  
Original: FRENCH

人权委员会  
增进和保护人权小组委员会  
第五十四届会议  
议程项目 4

### 经济、社会和文化权利

享受经济、社会和文化权利与实现饮水供应和  
卫生设施权之间的关系<sup>1</sup>

哈吉·吉塞先生根据人权委员会第 2002/105 号决定  
以及增进和保护人权小组委员会第 2001/2 号决议  
提交的初步报告

---

<sup>1</sup> 根据大会第 53/208 号决议第 8 段，本文件迟交是为了尽量列入最新资料。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - -2	3
一、一般考虑.....	3 - 11	3
二、造成饮水短缺的原因.....	12 - 18	6
A. 自然原因.....	14 - 16	7
B. 与人类活动相连的原因.....	17 - 18	7
三、饮水权的法律基础.....	19 - 31	8
A. 与饮水权相关的国际法.....	20 - 25	9
B. 关于饮水和卫生设施权的区域和国家法律 标准.....	26 - 31	11
四、饮水和卫生设施权是一项人权.....	32 - 46	13
A. 饮水和卫生设施权的内容.....	33 - 34	14
B. 饮水和卫生设施权的落实.....	35	15
C. 饮水权与其他人权.....	36 - 46	15
结论.....	47 - 48	19

## 导 言

1. 防止歧视及保护少数小组委员会在 1998 年 8 月 20 日第 1998/7 号决议中表示满意地注意到关于人人享有饮水供应和卫生服务的权利问题的文件(E/CN.4/Sub.2/1998/7)，决定任命哈吉·吉塞先生为关于本议题的特别报告员。人权委员会第 1999/108 号决定表示注意到人人享有饮水供应和卫生服务的权利问题仍然没有界定，因此推迟该项任命，并请小组委员会在编写关于本议题的研究报告时进一步考虑这个方面。

2. 人权委员会在 2002 年 4 月 22 日第 2002/105 号决定中表示注意到增进和保护人权小组委员会 2001 年 8 月 10 日第 2001/2 号决议，决定批准关于任命哈吉·吉塞先生为特别报告员的决定，由其负责详细研究享受经济、社会和文化权利与在国家与国际两级实现饮水供应和卫生设施权之间的关系，并同时考虑到与实现发展权相关的问题，以确定如何以最有效的手段加强这一领域的活动，并尽可能准确和全面地联系与其他人权的关系确定饮水权的内容。委员会还请特别报告员向小组委员会第五十四届会议提交一份初步报告、向第五十五届会议提交进度报告，并向第五十六届会议提交最后报告。

### 一、一般考虑

3. 水是生命之本。这个简明的表述所具有的内容和含义被广泛忽视，但在世界许多地区却代表着一种严峻的现实。淡水和饮水供应一直是各地文明保持活力和取得成功的关键因素之一。这一生命要素的具备条件对于社会福利和经济生产力的贡献程度仍然往往被忽视，尽管许多经济和社会活动都依赖于优质饮水的供应。饮水是人类必需的资源之一，因此代表一项基本人权，与个人的其他权利密切相连。有了水，种子就会发芽，生命由此开始。相反，脱水会导致死亡。人体失水达到体重的 10% 就会造成严重的后果，达到 20% 以上就可能造成死亡。此外，专家们也告诉我们，水含有各种矿物质和有机物质，水占健康成年男子体重的 58 至 67%，占新生儿体重的 66 至 74%。在 10 亿人都缺少这种生命之源的情况下，我们人类这个物种就理应感到震惊。

4. 当前约有 15 亿人没有安全饮水供应，将近 40 亿人得不到适足的卫生服务。世界卫生组织(卫生组织)估计，80%的疾病是受污染的水传播的。这是因为特别是在发展中国家，只有少数的人有条件得到质量可以接受的水。据估计，在有些国家，农村人口只有 20%能得到质量合乎要求的水。全世界的淡水资源仅占总水量的 3%，而一切人类活动都要依赖这种资源。淡水是满足家庭需要必不可少的，但这一用途只占可得水资源的 6%。水对于卫生、农业、工业、城市发展、能源生产、渔业、运输、休闲活动和人类许多其他活动也是必不可少的。因此，必须认识到水资源开发在社会—经济发展中的多部门性。

5. 获得饮水的条件以及水质仍然是一个根本性的问题，因为到 2025 年约有 30 亿的人将会面临缺水的状况。饮水和卫生设施的获得条件方面普遍存在的差距很能说明问题，联系联合国开发计划署(开发署)《人的发展报告》中所载数据来看则更是如此。饮水管理不良既有地理上的分布不匀，又有社会—经济上的分配不均。然而，据国际法委员会的一份报告来看，几乎每个大陆都有地下水体，有可能满足全世界人口的最低限度饮水和卫生设施需要。此外，地下水也是地球上贮存的可用淡水的最大来源。经济合作与发展组织(经合组织)的资料表明，地下水占全部饮水供应量的 75%。地下水往往是唯一的水源，但开采费用很高，几乎只有具备资源的国家即工业化国家才有开采条件。

6. 联合国大会 1969 年 12 月 11 日发表的《社会进步和发展宣言》提出的目标是“由发达国家和发展中国家公平地分享科学和技术的进步，以及为了人类社会中社会方面发展的利益而不断地增进科学和技术的利用”(第 13 条(a)款)。另外，1974 年 12 月 12 日发表的《各国经济权利和义务宪章》确认“每个国家有促进其人民的经济、社会和文化发展的首要责任。……选择其发展的目标和途径，充分动员和利用其资源，逐步实施经济和社会改革，并保证其人民充分参与发展过程和分享发展利益”。今天世界上有许多地区严重缺水。同时，这种资源的变质和污染都在加剧。在这方面，可参看《非洲人权和人民权利宪章》第 24 条，其中规定“各国人民有权享有有利于其发展的、令人满意的总体环境”。

7. 饮水和卫生设施的获得条件是关系到全世界人口的问题。水是关系到每个人的极其重要的资源。此外，根据联合国大会 1986 年 12 月 4 日通过的《发展权利宣言》，人是发展的主体，应成为发展权利的积极参与者和受益者(第 2 条第 1

款)。在这方面，为了满足所有人的基本需要，1995年3月在哥本哈根举行的社会发展问题世界首脑会议的《行动纲领》强调需要促使“公众认识到满足基本的人的需要是减少贫穷的一个根本因素；这些需要彼此密切相关，它们包括营养、保健、水和卫生、教育、就业、住房及参与文化和社会生活”(第二章，第35段)。这种促进形成公众意识的工作还意味着要执行可持续发展方案，此种方案一方面要着眼于结合自然环境的养护和保护要求，另一方面要争取通过教育和提供获得资源的机会，加强民间社会和地方社区积极参加社会方案的规划和实施的能力。必需加强所有人民，特别是处境不利的人或弱势群体的能力和机会，促进其经济和社会发展，建立和维持代表其利益的组织，并吸收他们参与规划和执行直接影响他们的政府政策和方案。

8. 消耗水最多的部门是农业，这是粮食生产的根本。1993年，世界人口为55亿，预计到2025年会达到85亿，其中83%将生活在发展中国家。今后几十年面临的巨大挑战之一将是在可持续的基础上增加粮食生产。为了灌溉新土地并提高土壤产量，对淡水的需求将更加迫切。应当强调的是，《社会进步和发展宣言》宣布的目标之一是“消除饥饿和营养不良以及保证获得适当营养的权利”(第十条(乙)款)。还应当指出，《世界消除饥饿和营养不良宣言》宣告“海洋和内陆水利资源，作为粮食及经济繁荣的来源，现已取得了空前的重要性。因此应当采取行动来促进合理利用这些资源”(第5段)。《经济、社会、文化权利国际公约》确认“人人享有免于饥饿的基本权利”(第十一条第二款)。《公约》主张各国应采取一些措施，包括制定具体方案，以实现这一权利。这包括采取必要措施“充分利用科技知识……，改进粮食的生产、保存和分配方法”(第十一条第二款(甲)项)。

9. 《国际水道非航行使用法公约》规定尤其应当顾及维持生命所必需的人的需要(第10条第2款)，据此，要特别注意为维持人的生命而提供足够的水，包括饮用水为防止发生饥饿而生产粮食所需要的水。必需强调，自宣布国际供水和卫生十年(1981—1990)以来，已举行了若干有关水的管理问题的区域会议或国际会议，以便拟订行动方案确保全世界人口有适足的供水量和卫生设施。

10. 1985年5月，欧洲联盟各国环境部长发起了“水团结方案”。1990年6月蒙特利尔论坛的参加者起草了《饮水和卫生宪章》。1990年9月，国际供水和卫生十年执行委员会和联合国开发计划署在新德里举办了安全饮水和卫生问

题全球协商。1994 年，在诺德韦克举行了一次饮水与环境健康问题部长级会议。1997 年 3 月第一次世界水问题论坛起草了《马拉喀什宣言》；1998 年 3 月，在巴黎举行的国际水问题会议提醒人们注意，有超过 10 亿的人仍然得不到安全饮用水。这些会议表明，水问题是一个实实在在令人警醒的问题，绝对必须通过协调和团结一致的行动争取找到适当的解决办法。饮水短缺是人类有史以来面临的最严峻的威胁。

11. 水确实是一种经济财富，但同时也是一种与社区和社会团结权利以及个人人权相连的生态财富。获得水的权利与获得食物的权利一道，首先是生命权的根基。笔者认为，在处理饮水权或获得饮水的权利所涉法律基础问题之前，必须先考虑造成世界缺水的根源，以及为节约用水而需要采用的管理方法。同时还必须指出，这种共同财富的管理在工业化国家和发展中国家之间存在差异，并且取决于水的管理是否实行了私营化。

## 二、造成饮水短缺的原因

12. 我们生存所必需的饮水的短缺归因于一系列渊源和程度各不相同的因素。造成家庭用水和工业用水短缺的主要原因包括集水区遭到破坏、毁林、依赖大量使用农药和其他化学品的有害农业做法，以及倾倒有毒废弃物。在这方面，《禁止非洲进口危险废物和控制危险废物在非洲内部越境转移的巴马卡公约》强调了这类废弃物对健康和环境可能造成的危害。在海上以及内陆水道倾倒危险废弃物会损害水生态系统并严重危害淡水生物资源。

13. 这些因素各国不同，但都是全世界人民和所有国家特别是贫穷的发展中国家当前关注的主要问题。如前所述，饮水是人类生理之必需，也是所有与经济生产、卫生保健、研究等等相关的活动的要素。因此，人类对水的需要与工业、农业、发展、环境及和平之间存在着密切的关系。以下所列造成世界饮水短缺的原因并非全部，本报告所分析的仅是最常见的原因。

## A. 自然原因

14. 世界各地饮用水分布不匀。例如，加拿大有数百个湖泊可为本国人口提供大量淡水，而撒哈拉以南非洲地区则是一个干旱的荒漠地带，生命因缺水而受到威胁。这种不均衡之所以特别令人担忧，原因在于它还在不断恶化，在一些荒漠化范围扩大、每天都在吞噬着大片可耕地的国家，水道和湖泊干涸的现象就表明了这一点。荒漠化范围的扩大目前是撒哈拉以南非洲地区大批人口的严重担忧之一，并且在正在威胁着该地区动植物的生存。鉴于这些人口所处的欠发达状况，这种局面可能还会继续。淡水的唯一来源都深层地下，所需汲取技术只有工业化国家才用得起。

15. 欧洲环境法理事会 1999 年 4 月 17 日通过的《关于可持续水资源管理的马德拉宣言》就强调了这一点，其中提出的目标是要争取“本着团结一致的精神，以符合可持续发展原则的方式合理公平地”用水(第 1 条)。理事会特别提醒注意一切不可持续的水资源开发形式。理事会在《宣言》第 2 条中要求有关部门注意大量的水被不明智地使用、注意非点源污染和富营养化、生物多样性的退化，以及资源的耗减(地下水水位和水质下降、地面水体和湿地干涸)。必需从水生生态系统、湿地和水道本身需要的角度加以养护，而不能仅仅因为其可能具有任何经济价值。这一切关系到人类生存本身。

16. 因此，必须保护环境，而且在有些情况下还需要恢复水质。需特别注意运用预防原则，尽可能防止向水道倾倒有毒物质和防止生物多样性退化。必需确保具备满足人类基本需要的充分水量和应有水质，从而既改善世界人口的健康状况，又确保实现可持续发展。

## B. 与人类活动相连的原因

17. 消耗水最多的部门是涉农产业，这是满足世界人口需要的粮食生产的根本，而预计世界人口到 2025 年会达到 85 亿，其中 83%将生活在发展中国家。因此，今后几十年面临的最大挑战之一将是在可持续的基础上增加粮食生产。为了灌溉新土地并提高土壤产量，对淡水的需求将更加迫切。消除饥饿和营养不良以及保证人口获得适当营养，这是争取社会进步和发展的主要努力目标之一。不容

置疑，如果目前的趋势继续下去，我们已经面临的缺水状况将会进一步恶化。在有些干旱国家，水资源的枯竭对当地人民构成最严重的威胁。应当铭记，生产 1 千克粮食至少需要 1000 升水。鉴于世界上存在的饥饿问题，水浇地面积看来势必还需增加，这将需要消耗大量的水。

18. 工业是人类现代生活得以改善的另一源泉，工业生产的每个阶段对水的需求量都相当大。工业用水占可得资源将近 20%。举例来说，生产 1 吨钢平均需要 200 立方米的水；生产 1 吨纸需要 50 至 300 立方米的水；制造 1 辆汽车约 30,000 平方米的水。少数工业占了所有工业用水的一半以上。这进一步证明了工业化国家对各种不同水质的水的需要量。在许多情况下，水不需要怎么处理就能满足使用要求，而食品工业等却需要使用优质的饮用水。工业用水不仅意味着可用水储量的大量减少，而且污染并损害水质，因而需要经过回收处理才能重新使用，而回收处理所需的工艺和技术并不是所有国家都具备的。

### 三、饮水权的法律基础

19. 饮水权是指每个人有权得到能满足自己基本需要的水量。这项权利涵盖家庭获得公共或私营机构管理的饮水供应以及废水处理服务的条件。有些人认为，这项权利并不涵盖商业活动、工业活动或农业活动用水。这些人认为，与水有关的权利意味着为每个人提供能够满足其生活和健康需要的起码数量的优质水，也就是说，要让人们能够满足自己的基本需要，诸如饮用、食品制备和个人卫生，以及进行小规模的家庭食品生产。人权方面的非政府组织不同意这种对饮水权的限定性观点，它们将这项权利与其他所有人权联系在一起，特别是经济、社会和文化权利，这些权利涵盖有助于落实生命权的一切要素。除了空气之外，水是人类绝对不可缺少的唯一自然资源；因此，水是人类生存的根本之所在。欧洲环境法理事会认为，水首先是一种社会财富，也就是说，是构成人类共同继承财产一部分的一种资源。因此，水应当由公共部门加以管制和监督。水也是一种具有巨大价值的经济财富，不能仅仅视为与其他消费品一样的初级商品。该理事会强调，不能让充斥着盈利动机的市场力量支配获得饮水的条件。



## A. 与饮水权相关的国际法

20. 现已生效的两项公约具体提及饮水权，这就是 1979 年 12 月 18 日通过、现已得到 164 个国家批准的《消除对妇女一切形式歧视公约》，以及 1989 年 11 月 20 日通过、现已得到 190 个国家批准的《儿童权利公约》。1990 年 9 月，在纽约举行的世界儿童问题首脑会议上，各国元首和政府首脑通过了《儿童生存、保护和发展世界宣言》，承诺要促进为所有儿童提供洁净的水。根据 1977 年在马德普拉塔举行的联合国水事会议通过的《行动计划》，人人有权得到数量和质量均满足其基本需要的饮用水。这个文件就是《21 世纪议程》第 18.47 段的思想渊源，《21 世纪议程》提出，共同商定的前提是，“所有民族不论处于发展的哪个阶段及其社会和经济状况如何，都有权得到数量和质量均满足其基本需要的饮用水。”

21. 1999 年 6 月 17 日在联合国欧洲经济委员会和世界卫生组织欧洲区域办事处主持下签订的《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》无疑是第一项主张人人有权得到洁净水的成文法国际文书。《议定书》第 5 条规定，“缔约方尤应遵循下列原则和方针：[……]应当使全体人口、特别是处境不利或遭遇社会排斥的人都能公平地得到数量和质量适足的水”。第 4 条第(2)款规定，“缔约方尤应采取适当措施确保：(a) 符合卫生要求的适足饮水供应量[……]，(b) 适足的卫生设施[……]”。第 6 条第(1)款规定，“缔约方应争取实现下列目标：(a) 人人能够得到饮水；(b) 为人人提供卫生设施”。1988 年 11 月 17 日签署并于 1999 年 11 月 16 日生效的《美洲人权公约关于经济、社会和文化权利方面的附加议定书》第 11 条第(1)款规定，“人人有权生活在健康环境中，并得到基本公共服务”。

22. 1950 年 11 月 4 日在罗马签订的《保护人权与基本自由公约》没有明文提及饮水权。继 2000 年 3 月在海牙第二次世界水论坛期间举办部长级会议之后，人们强调获得水的权利已被包括欧洲联盟成员国在内的许多国家确认为个人的基本权利之一。许多国家现在都承认人人有权得到饮水。爱尔兰为人人提供免费饮水，由此表明已确认人人得到饮水的权利。这种态度符合笔者的建议之一，也就是不再使用“获得(……的条件) (access)”一语，改为使用个人对水的权利这种提法。目前我们有两种提法：

- 获得饮水的权利，这种提法几乎是普遍应用的；
- 饮水权，由此导出免费供水概念。

必须铭记，在落实卫生设施权和洁净水权过程中，欧洲人权法院在这个问题上已经具备了大量的判例，其中联系个人的其他经济、社会和文化权利分析了这些权利。例如，涉及一口饮水井可能受附近垃圾场污染问题的 Zander 诉瑞典案 (1993)，以及 López Ostra 诉西班牙案，法院在该案中认定“严重环境污染可对个人的私生活和家庭生活造成不利影响，从而影响个人福利并妨碍个人在自己家中的享受”。

23. 在许多情况下，穷人对自己的权利没有认识。他们往往无法理解政府部门和供水公司发来的信函和通知或要求其遵循的行政步骤和程序。为了使穷人能够切实有效地维护自己的权利，必须在其居住地附近建立社会结构，帮助他们更好地了解自己权利所包含的内容并协助他们按照必要的步骤和程序行事。为这类人提供的援助还可涵盖在水费超出实际消费量的情况下与供水公司或业主发生的纠纷。在许多工业化国家，对待获得水的权利与对待获得食宿的权利是一样的，也就是说，是一种没有什么正规地位的权利，或者对于公共当局而言是一种相对性很大的义务，在很大程度上取决于负有该项义务的机构所具备的财政资源。在这方面，我们遇到的是一个与落实经济、社会和文化权利方面类似的问题，也就是说，这些权利的落实取决于有关国家的经济和财政资源。

24. 人人获得安全饮水的权利必须是一项不可剥夺的权利。对这项权利，不得在任何地方或任何时间加以限制。《全球水协约》(1998)强调个人对水的权利和公民的参与。《协约》呼吁实行免费供水，以满足基本需要。法国的 Académie de l'Eau 认为，虽然人人都应当负担饮水的费用，但为了体现富人与穷人的团结精神，应当确保为最贫穷的人供水。Secour catholique(法国天主教救济机构)的欧洲区域代表团经常遇到不付水费的案子，震惊地注意到穷人在付水费方面的困难越来越多。仅仅是由于这些区域代表团往往是在社会工作者的请求之下给予了资金上的帮助，这些穷人才避免了供水的中断。

25. 1992 年在都柏林举行的水与环境国际会议宣告，必须确认人人具有以承受得起的价格获得水的基本权利。《都柏林声明》的提法并不十分确切，当然可有不同的解释。饮用水和洁净水等概念之间或适足的卫生设施和安全水等概念之

间确实有许多含义上的差别。在一些提议为一部分人免费供水的国际文书中，这部分人指的是穷人，用量也有限定。从长期来看，这种差别做法可能有损于获得饮水权的落实。这是一种相当奇特的使穷人陷于贫困而不能自拔的方式，这恰恰就是赤贫概念的含义之所在。比例收费概念似乎也是如此。欧洲环境法理事会敦促经济各部门要尊重获得水的权利，换句话说，要尊重所有与获得饮水相关的法律规定。这一提法具体针对的是因为耗减、分流、灌溉或污染而有可能损害这种资源的单位和个人。

#### B. 关于饮水和卫生设施权的区域和国家法律标准

26. 区域一级有一种倾向，这就是建立健全关于获得饮水权的区域标准。这些区域规则与联合国系统制定的规则没有根本差别；相反，这些规则具有补充作用，而且往往是进一步具体规定和确认个人的饮水权。欧洲环境法理事会提出，水从本质上讲是一种社会财富，也就是说，是人类继承财产的一部分。因此，应当由公共当局对水加以管制和监督，以确保所有使用者都能本着团结一致精神加以公平使用和分享。饮水权在若干政府间宣言中也被定为一项与水有关的人权，得到一些欧洲国家的承认。令人遗憾的是，这种(区域性的)共同法则既非成文法，也不具备约束力，尽管应当被视为司法上可以执行的实实在在的立法，而不仅仅是某种愿望或政治目标。

27. 获得卫生设施和饮水的人权在国际法和区域法中得到具体的确认，如《非洲人权和人民权利宪章》、1992年《联合国人类环境会议宣言》以及1998年6月25日在奥胡斯签署的《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》。这种无约束力的原则形式的承认应逐步转化为可在法庭上实施的承认，以确保这项权利在实践中能够得到享受。《21世纪水安全问题海牙部长宣言》提出，要争取确保人人能够以承受得起的价格获得足够的安全水，过上健康而有生产成效的生活。《宣言》承认，获得水和卫生设施是人类的基本需要，是健康和幸福的根本之所在。

28. 国家法律制度正在制定逐步趋向于更多地承认和保护人民的饮水和卫生设施权的立法，尽管这项权利的受益者几乎一律都需要支付供水部门和卫生服务部门规定的价格。这些价格因各大陆和各国而异，有的服务是完全免费的，有的

则极其昂贵，有时几同歧视。1949年《法兰西宪法》序言部分第11段写明，“[国家]保障人人[……]健康得到保护、保障物质安全”。就饮水而言，这意味着国家必须促进发展水的生产和分配设备，为此要确保包括最贫穷的人在内的所有公民都能切实有效地获得饮水。即便国家决定通过收取全额水费支付这些投资费用和有关的业务费用，也必须同时提供特殊安排、例外办法和相应的修正，以确保最贫穷的公民能够获得饮水和卫生设施。这项义务的合理性尤其表现为，1992年1月3日《法兰西水资源法》规定，水的使用权属于每一个人。1990年5月，法国参议院通过的一项对民事执法程序改革法草案(1991年7月9日通过的法律)的修正案，其中规定，“如以不交费为由对住户停止供气、供电和供水，债权人必须事先取得一项执行许可，否则一律无效”。罗阿讷(法国)地区法院在1996年3月11日的一项判决中裁定一家自来水公司中断供水为非法，理由是供应人如果没有得到付款，必须向法院申请一项执行许可，以确保欠款得到偿付。在没有明确授权的情况下，供应人不得切断供水，因为供水是家庭正常生活条件所依赖的一项服务。法院的这项裁决尽管并不常见，但已接近于使饮水权成为一种受到法律保护的现实。

29. 水资源的合理使用、保护以及预防水的损害的必要性在瑞士联邦1999年《联邦宪法》第76条中有明文规定。美国的伊利诺伊州、宾夕法尼亚州、马萨诸塞州和得克萨斯州的州宪法都承认人民获得纯洁水的权利。比利时、匈牙利、韩国、荷兰、波兰、葡萄牙、西班牙、土耳其、巴西和智利的宪法，以及哥伦比亚、厄瓜多尔、尼加拉瓜、印度尼西亚、秘鲁、越南和南非的宪法都承认人民享受健康环境的权利。在1998年3月于巴黎举行的水与可持续发展问题国际会议上，法国政府表明了在水的问题上的立场，法国总理在会上说：“你们摒弃了那种认为水是上天所赐因而必定没有代价的陈腐观念。然而，不应当将经济方针与商业方针相互混淆。水并不等同于任何其他初级商品。对于水的管理，不能依靠单纯的市场供求关系规则。必须设法兼顾每一类使用者的支付能力、每一类使用者参与集体行动的经济和社会代价，以及每一个国家在考虑什么是自己的优先利益时需要做的政治选择。”在第二次水论坛上，法国表示坚持认为，不能将水当作一种商品加以管理，因为水是一种公共的、集体的和世代相传的财富。

30. 非洲各国宪法凡是提到国际文书的一般都沿循类似的论据。然而，这些国家由于供水实行私营化而依赖于市场条件，很难保障个人的饮水权。法国的主要跨国供水公司成功地取得了水资源的私有化协议。这些公司向国家缴纳微乎其微的特许权使用费，但用于满足人民基本需要的水售价却极为高昂。过去十年非洲最终实行的供水私营化的结果主要是造成进一步缺水。水的价格过高，排斥型的管理体制在非洲造成极度贫困，现已达到遍及整个区域的地步。非洲人民用水的权利必将取决于我们将水视为一种共同财富，实行供水的非私营化并加以合理健全的公共管理。人民应当在饮水管理中有自己的发言权，应当能够反对仅仅出于利润考虑的供水私营化。当然，水的处理和分配必然有不可忽略的成本，但供水的价格应当合理，做到人人不论贫富都能负担得起。

31. 在有些国家，与水有关的权利在国家法律中有相应的规定。根据比利时佛拉芒语言区 1996 年 12 月 20 日政令第 3 条的规定，每个使用者有权得到符合常规生活标准的、家庭使用所需的不中断的最低限度供电、供气和供水。1997 年 1 月以来，每个居民每年得到 15 立方米的免费供水。每个人都有权得到质量和数量能够满足饮食和家庭及健康需要的饮水。根据法国 1992 年 7 月 29 日关于消除贫困措施和反对社会及职业排斥措施的法律第 43-5 条，非必需的行政服务可按使用者收入和家庭人数比例收费。将水的获得定为一项权利是可行的。不论是从技术、经济、财政还是政治的角度看，都没有任何切实的理由能够为不落实该项权利辩解。

#### 四、饮水和卫生设施权是一项人权

32. 饮水和卫生设施权是得到正式承认的各项人权的一个组成部分，可视为落实多项其他人权的基本要求之一。欧洲环境发理事会已考虑过是否应将获得水的权利视为一项人权的问题。该理事会认为，《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条中表述的“人人有权……获得相当的生活水准”一语，意味着每个人都应当能够得到生存所需的足够的水。此外，获得水的权利也是与获得充足的食物权利不可分的。1992 年的水与环境国际会议通过了《都柏林声明》，其中表示必须确认人人具有以承受得起的价格获得洁净水和卫生设施的基本权利。人人都有权获得洁净饮用水，不论其生活条件或经济能力如何。1948 年《世界人权

宣言》已经隐含地承认了这项权利，其中提出“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务”（第二十五条第(一)款）。

#### A. 饮水和卫生设施权的内容

33. 国家对获得水的权利予以承认，就意味着就国内而言存在着与提供饮水和卫生设施相关的权利和义务。饮水权意味着人人无差别地必须能够为满足自己的基本需要而获得在尽可能最佳条件下提供的数量和质量足够符合要求的水。然而，国家如今在设法落实这项权利时是要收取费用的，这就直接排除了相当一部分人口，特别是最贫穷的阶层。国家在总体上有义务采取行动为人们获得水和卫生设施提供便利，并且应当优先贯彻落实“务求人皆有份而非增益少数”这一原则。在发生供水短缺的情况下，或者在供水商出于经济原因而切断对某些人的供水的情况下，国家也必须出面干预。如果饮水供应和卫生设施的管理委托给以盈利为主要目标的私营公司，国家就有义务确保穷人能够得到符合最低限度要求的饮水供应和卫生设施。对于供水工程、水质和供水量、供水短缺的管理状况、定价、规格、卫生程度和用户参与，国家在任何情况下都必须进行监测，并在必要时采取行动检查融资情况。在有些情况下，需要采取具体措施，以避免具有垄断力量的公司的支配地位和其他不当行为造成不应有的状况。

34. 国家还必须决定，究竟是为供水部门提供补贴，还是采取具体措施保障人人都能得到饮水，特别是保障最贫穷的阶层也能得到饮水。如果要使用者作出某种贡献，对这种贡献的要求程度也决不应当相当于或超过力所能及的程度，以避免最贫穷的阶层被排斥，在不是免费供水的情况下，必须根据用户的经济和资金能力确定累进费率，同时在质量与价格之间保持适当的关系。一切单位和个人都必须尊重获得水的权利。一切单位和个人都有责任执行与获得水和卫生设施相关的所有法律规定。为此，一切单位和个人都必须抵制耗减、分流、灌溉或污染等形式的对水资源的任何损害。显然，应当鼓励使用者为水和卫生设施的管理作出贡献，这样必然会有助于使他们接受社会成本计价。欧洲环境发理事会发表的一项意见认为，人人应当分担水的成本，以确保每个人都能享受获得水的权利。

可以通过调整对纳税人的收税额确保每个人都能以符合自己经济能力的方式获得水。这样，水的价格对于所有消费者就都是能够承受的。

## B. 饮水和卫生设施权的落实

35. 国家必须采取措施促进和保护获得水和卫生设施的途径，并且必须避免采取任何妨碍这种途径的措施。就国内而言，公共当局一般在落实饮水和卫生设施权方面负有若干不同的义务。它们需要履行主动型的义务(诸如提供饮水或排除和处理废水)、履行确保不同使用者公平待遇的义务(例如，确保人人都能得到水质足够合乎要求的起码数量的水)；它们还需要履行被动型的义务(诸如不切断供水)。就获得水的权利而言，其本质在于贯彻落实保证不至于有任何人得不到满足基本需要的足够水量的原则。为了确保人人无差别地一律都能得到饮水，并使个人能够充分行使其对水的权利，公共当局需要采取一系列措施，其中有些措施应当是具体为穷人考虑的。这些措施应着眼于改善水质、减少损耗，以及为家庭供水确定较优惠的价格。公共当局必须酌情为穷人采取法律措施。

## C. 饮水权与其他人权

36. 饮水权是一项国际承认的人权，这项权利的行使关系到所有其他人权。下列各点将说明这项权利与其他人权的联系。

### 1. 饮水和卫生设施权对集体权利的影响

#### (a) 和平权

37. 缺乏获得饮水和卫生设施的途径会造成关系紧张。世界上当前许多冲突都是因为没有或缺乏水而造成的，还有一些冲突即将爆发。到 2025 年，将有 30 亿男女老少无法得到饮水，这一点难道还需要提醒吗？1986 年 12 月 4 日通过的《发展权利宣言》规定，国家有责任“促进建立、维护并加强国际和平与安全”（第 7 条）。1984 年 11 月 12 日通过的《人民享有和平权利宣言》庄严宣布，“全球

人民具有享受和平的神圣权利”(第 1 段)。一切争取世界和平的办法无论如何都应考虑到饮水的需要,这种生命之源已经处于供应短缺的状况。

(b) 自决权

38. 国家为了履行确保公民饮水权的义务,就必须能够在不受任何不公正待遇的前提下代表人民对其管辖下的所有自然资源和财富行使自决权。在这个条件下,国家应当能够以最佳执行条件并且不受市场制约地为本国公民提供充分数量的优质水。

(c) 发展权

39. 饮水管理的总体不良状况既在于这种资源地理上的分布不匀,又在于这种资源在社会一经济上的分配不均。解决办法尤其就发展中国家而言则在于开展大规模公共工程方案,以改善饮水的供应。为此,直接受益人不仅应当参与这方面政策的规划和执行,而且应当积极参与有关方案的规划、执行和后续工作。鉴于超过 10 亿的人迫切需要保证得到供水,因此,世界各国的密切合作是至关重要的。这就需要在技术、科学和资金方面进行国际合作。

(d) 健康环境权

40. 饮用水的水质正在不断恶化和受到污染。主要原因是,工业大量使用饮用水的情况造成越来越多的污染,同时还有农业,而农业更是越来越依赖化学品,特别是农药,此外还有倾倒有毒废弃物。地下水等径流水受到污染,不再适合家庭使用。

(e) 饮水权与减少贫困

41. 穷人对水的权利一般都在普通法律的范围之外,构成公民义务和商业合同常规的例外。这些权利近期刚刚在为数不多的工业化国家得到确定,目的是要在竞争性的私有化制度内,保障一个分配网络涵盖的地区内所有使用者都能以承受得起的价格得到起码的饮水供应量,即便是最贫穷的人也是如此。这些权利的



形式有下列几种。在许多工业化国家，获得水的权利被视为类似于获得食物或住房的权利，也就是说，是一项非正式的权利，或者对于公共当局是某种非确定性义务(在很大程度上取决于所具备的资金和地方当局对人口中往往受排斥的阶层所表现的善意)。在实践中，多数情况下都是由社会服务部门出面干预，以防局面过于激化。这些情况下采取行动所依据的理由是健康和公共卫生以及社会团结(与贫困作斗争)。租房居住的穷人领取住房补贴，这种补贴原则上涵盖包括在房租内的水费。他们的供水在不支付房租或物业管理费的情况下不会受影响，对他们必须保持供水，直至因不付房租或物业管理费而被逐出住处。另一方面，签订了供水合同的人(如与房东和某些租户签订了这种合同的人)如果不付费，供水公司则可能切断供水。

## 2. 饮水和卫生设施权对个人权利的影响

### (a) 生命权

42. 缺乏获得饮水和卫生设施的途径会危及一切动植物的生存、危及千百万个人的生命。开发计划署在《1994 年人的发展报告》中表示确认，正在形成的人类安全概念应广泛涵盖人类的安全问题，包括人人获得饮水和卫生设施的途径问题。因此，饮水权是生命权的一个关键内容。

### (b) 健康权

43. 水是生命之本，因此，饮水与健康密切联系。水质和食物质量以及卫生和公共保健服务是健康的关键。千百年来，许多流行病都与水质直接相关。今天，与水有关的疾病仍然是世界人口的主要健康问题之一，特别是在发展中国家，据估计约有 80% 的疾病和三分之一以上的死亡是饮用了受污染的水而引起的。然而，《世界人权宣言》第二十五条写明，“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准”；国际社会在 1969 年 12 月 11 日通过《社会进步和发展宣言》时确定了有关的目标，要确保人人都能获得相当的生活水准，以及实现“最高卫生标准，对全体居民提供健康保护，如果可能则免费提供”(第十条(丁)款)。许多与饮水有关的疾病都是因为存在细菌、原虫、病毒和寄生虫等

病原微生物。这些病原微生物有的会造成死亡，有的则仅仅是引起轻微的病症。然而，尽管有了疫苗和其他预防措施，许多人仍然可能因为饮水、卫生和公共健康条件不良而患病。

(c) 住房权

44. 获得饮水的条件与许多国际人权文书提及的住房问题直接相关。经济、社会、文化权利委员会通过的关于适足住房权(《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条第一款)的第 4 号一般性意见(1991 年)第 8 段提出了这项权利的七个关键方面。其中一个方面是“一幢合适的住房必须拥有卫生、安全、舒适和营养必需之设备。所有享有适足住房权的人都应能持久地取得自然和共同资源、安全饮用水、烹调、取暖和照明能源、卫生设备、洗涤设备、食物储藏设施、垃圾处理、排水设施和应急服务”(第 8 段(b)小段)。城市垃圾量和废水量越来越多，严重威胁健康和环境。此外，城市垃圾对淡水以及空气和土壤造成广泛的污染。每年约有 520 万人死于与垃圾收集和废水处理条件不足相关的疾病，其中 400 万是儿童。

(d) 受教育权

45. 干旱和半干旱地区特别是农村人口居住地区的供水是一个优先事项。就满足饮用、炊事、洗衣、洗碗和个人卫生等家庭需要的必要供水量而言，一般都是由妇女——常常是年轻妇女乃至女孩——头顶水盆步行很远、而且往往一天来回几次到离家最近的水源取水。她们因此而无法上学。然而，《经济、社会、文化权利国际公约》第十三条则规定，“教育应鼓励人的个性和尊严的充分发展”(第一款)；而且，“初等教育应属义务性质并一律免费”(第二款(甲)项)。开发计划署《1996 年人的发展报告》表明，在最不发达国家，小学的女生入学率只有男生的 50%，而在工业国家则平均达 97%。因此，确保适当的饮水供应有赖于实现《社会进步和发展宣言》的目标之一，这就是“扫除文盲和保证普遍获得文化、初级免费义务教育和各级免费教育的权利；提高终身教育的一般水平”(第十条(戊)款)。

(e) 文化权利

46. 从法老时代起——特别是在非洲——就成为人类崇拜对象的水养育着生物的繁衍和土地的肥力。民间传统对水赋予了许多象征意义：诸如生命之源、净化之物或繁衍之本。正因为如此，水是一种宝贵的物资；水源、取水和水流是无数传统习俗的日常表现形式的组成部分之一。1966年11月4日通过的《国际文化合作原则宣言》第一条写明，“一、每种文化都具有尊严和价值，必须予以尊重和保存。二、每一人民都有发展其文化的权利和义务。三、所有文化都是属于全体人类的共同遗产的一部分，它们的种类繁多，彼此互异，并互为影响”。

## 结 论

47. 水的问题是一个带普遍性的问题。因此，世界各国必须密切合作。各国相互合作的义务首先是在《联合国宪章》第五十五条和第五十六条中规定的。后来，许多国际文书又作了明确的规定，其中包括《世界人权宣言》(第二十八条)和《经济、社会、文化权利国际公约》(第二条第一款)。《发展权利宣言》将发展界定为国家和国际两级多层面的全面进程，其中重申了团结一致的责任原则，并且重申各国有义务“在确保发展和消除发展的障碍方面相互合作。各国在实现其权利和履行其义务时应着眼于促进基于主权平等、相互依赖、各国互利与合作的新的国际经济秩序，并激励遵守和实现人权”(第3条)。《社会进步和发展宣言》呼吁“对各发展中国家提供技术、财政与物质的援助和便于这些国家直接开发其本国资源与自然财富的有利条件，俾使这些国家的人民能够充分地从其本国资源中获得利益”(第二十三条(丁)款)。《宣言》还呼吁“经济与社会制度不同和发展水平相异的各国在互利和严格遵守与尊重国家主权的基础上进行尽可能最广泛的技术、科学与文化的国际合作和经验的相互利用”(第二十四条(乙)款)。

48. 最后还可以指出，《世界消灭饥饿和营养不良宣言》宣告，“所有的发达国家以及有能力的其他国家，应与发展中国家在技术上及财政上进行合作，来协助它们为了农业生产而扩展水土资源的努力，并保证以合理价格向它们迅速增加供应农业投入物，例如肥料和其他化学品、高品质种子、信贷和技术。在这方面，发展中国家彼此之间的合作亦甚重要”(第10段)。特别是穷人的权利一般都

在普通法律的范围之外，必须构成公民义务和商业义务常规的例外。这些权利近期刚刚在为数不多的工业化国家得到确定，要在自由化的制度内，保障一个分配网络涵盖的地区内所有使用者都能以合理的价格得到起码的饮水供应量，即便是最贫穷的人也是如此。水无疑是一种经济物资，但是听任其完全受目的以盈利为主的市场条件支配则是绝对错误和有害的。各国必须采取一切必要措施，让最贫穷的人也能享受这项对于所有个人都至关紧要的权利。必须将饮水权视为一项不可克减的权利。

-- -- -- -- --