



人权理事会

第十五届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利，包括发展权

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 卡塔里娜·德阿尔布开克的报告

内容提要

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卡塔里娜·德阿尔布开克按照第 7/22 号决议向人权理事会提交了本报告。在本报告中，独立专家把重点放在人权义务和非国家行为者提供水和卫生设施时履行的职责。她首先概述非国家服务提供商在世界各地提供水和卫生设施的作用。接着，又概述国家的人权义务和非国家服务提供商的职责，并且强调在这个领域遇到挑战的三个主要方面：决策、服务经营、问责和执行。

在本报告中，独立专家强调：人权框架并不表示对提供服务模式的优选办法，但坚持认为，在所有情况下，使用水和卫生设施的人权必须获得保障。报告的最后一节载述结论和建议。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 由非国家行为者提供服务的背景	4-13	4
A. 委托提供服务	6-10	4
B. 由非正式部门提供服务	11-13	6
三. 评估的标准：使用水和卫生设施的人权	14-28	7
A. 由非国家行为者提供水和卫生设施与人权 的关系	14-17	7
B. 国家的义务	18-21	8
C. 非国家服务提供商的职责：理由、依据和 范围	22-28	9
四. 从人权的角度看遇到的主要挑战	29-60	11
A. 决策	32-45	12
B. 服务经营	46-55	15
C. 问责和执行	56-60	18
五. 结论和建议	61-63	19

一. 引言

1. 本报告是由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按照人权理事会第 7/22 号决议提交的，该决议责成她进一步澄清“在享有安全饮用水和卫生设施方面的人权义务、包括不歧视义务的内容”。她把任期第二年的工作重点放在进一步澄清人权义务和非国家服务提供商参与提供水和卫生设施的职责。这方面包括正式和非正式私营部门的参与，但也涉及许多非国家行为者。

2. 独立专家决定这样做有两个主要原因。首先，联合国人权事务高级专员在其根据国际人权文书编写的 2007 年报告：“公平使用安全饮用水和卫生设施之人权义务的范围和内容”中，除其他事项外，指出：“需要进一步阐明私人提供水和卫生服务方面的人权应对措施和要求(A/HRC/6/3, 第 53 段)。此外，独立专家说，自从她接受任务以来，各种利益相关者对于针对私营部门的参与所作的人权分析一直表示关注和感到好奇。虽然围绕着私营部门的参与所展开的辩论往往被极端化，独立专家却认为，具体情况很少是“黑白”分明的，而是表现为深浅不同的灰色。在进行这一研究的时候，她说，无论是对于实际情况，还是对于人权的作用和影响，都存在着严重的误解。例如，这些误解的情况涉及到私营部门的参与和参与提供水和卫生设施的许多非国家行为者的实际情况。因此，她把所分析事项的范围扩大，认为，正式私营部门在参与提供服务的非国家行为者中只占一小部分。独立专家编写本报告的目的是要澄清这些问题，实施和具体说明国家的人权义务以及非国家行为者在参与提供服务时的职责。

3. 为着手处理这项任务，独立专家开展了广泛的咨商过程。2010 年 1 月在日内瓦举行由弗里德里希·艾伯特基金会联合举办的一次专家咨询会上，与会者讨论了各国在由非国家行为者参与提供服务时的人权义务。2010 年 4 月在里斯本举行的第二次咨询会侧重服务提供商在人权方面的职责。两次咨询会都汇集了来自民间社会、国有和私营公司、水和卫生监管机构、学术界和国际组织等不同背景的专家，提供了从不同部门工作者的经验受益的机会。独立专家也于 2010 年 1 月 27 日在日内瓦举办了一次有联合国会员国、民间社会、私营部门和学术界若干代表参加的公开咨询会议。最后，她收到了 65 份书面意见：24 份由国家提交、4 份来自监管机构、2 份来自市政当局、13 份来自民间社会、1 份来自国家人权机构、12 份代表私营部门的利益、9 份来自个人。独立专家在编写本报告时，从深入的讨论和各种不同的观点获得宝贵的协助和指导，非常感谢所有对她提供了建议的人。

二. 由非国家行为者提供服务的背景

4. 有三种可以辨别的不同服务形式：

(a) **直接管理**。国家能够自己提供服务，往往由市政当局出面。在这种情形下，没有涉及国家以外的任何行为者，由国家直接负责，为服务的提供承担责任；

(b) **委托提供服务**。国家自己不提供服务，而采取正式委托非国家行为者提供服务的做法。虽然人们比较注意由大型跨国公司参与提供服务的做法，却可能委托较小型的公司、非政府组织或社区组织提供服务。一些服务也往往由国有企业经营，这些国有企业完全或大部分由国家拥有、但却是在法律上区别于国家本身的实体。从人权的角度来看，关键的一点是，国家已授权第三行为者提供水和卫生设施；

(c) **非正式提供**。最后，在许多情形下，国家既不自己提供服务、也不正式授权提供服务，往往采取非正式提供的做法，涉及到各种行为者和组织，在不由正式部门提供的方面应对某种需要而随时予以改变，从小型企业到非政府组织和社区组织。在这种情形下，国家并没有作出故意由第三行为者参与的决定。相反，由非正式部门提供服务的做法实际上是由非国家行为者参与提供服务。

5. 虽然独立专家认识到：这些行为者在规模、能力和结构上有显著的差异，她认为有必要介绍各种各样的非国家服务提供商。在本报告中，她将不探讨由国家直接提供服务的情况，因为在涉及非国家行为者的情形下，法律分析会不一样，以下将解释这种情况。所以，本报告同时叙述由正式部门和非正式部门提供服务的情况，包括私营公司和企业家、非政府组织和参与提供服务的社区组织、以及国有企业。她将使用“非国家服务提供商”或“非国家行为者”的术语来指这些情况。若她的考虑因素仅限于私营部门或其一部分，将使用“(正式/非正式)私营部门”、“私营企业参与”或“私营行为者”的词语，并且基于以下原因避免使用私有化一词。

A. 委托提供服务

6. 虽然私营部门参与提供水和卫生设施已有长期的历史，私营部门最近一波参与水和卫生设施的起点可能是在 20 世纪 80 年代的一些发达国家，其次则是在 20 世纪 90 年代的许多发展中国家和转型国家。¹ 发展中国家私营部门的参与应

¹ Naren Prasad, “概述：社会政策和私营部门参与供水”，载于《社会政策与私人机构参供水》，Naren Prasad, 编。(Houndsmill, Palgrave Macmillan, 2008), 英文本第 3 页和第 12 页。

该从捐助方式和国际政策方面予以理解。² 具体地说，国际金融机构促进了新自由主义改革，主张各国减少公共开支和避免重大投资。³ 导致私营部门更大规模参与的一些改革是通过贷款或援助条件、重新安排债务或减免债务予以实施的。⁴

7. 私营部门参与的一些引人注目的实例引发了激烈的辩论、批评和对正式私营部门进行严格检查，对于供水的注重程度超过卫生设施。一方面，有人认为，水是一种公益和维持生命和健康所必不可少的独特的资源，因此应该留在公共领域。批评者经常指向私营部门的参与被认为已经失败的实例，认为其绩效一直欠佳，尚未达到商定的目标、服务质量有所下降、价格大幅上升、它的程序也一直不透明。相反，另一些人认为，私营部门能够推动该部门的必要的投资，从而把覆盖范围扩大到目前没有服务或服务不足的地区，并且提高服务质量和效率、促进技术和技能、以较低的价格提供服务。

8. 倡导者和批评者之间辩论的力度，有时候是基于意识形态和感情用事，可能有一部分掩盖了私营部门参与的实际程度。虽然这种参与在一些国家是很常见的，⁵ 但是，在全球范围内，另一些提供服务的形式却占有主导地位。据估计，截至 2003 年，只有 5% 的世界人口是由正式的私营部门服务。⁶ 此外，有时候，辩论的过程给人的印象是私营部门主要是由跨国公司主导。这并不能反映目前的现实。一些跨国公司已经开始从发展中国家撤出，⁷ 他们越来越多地发展了当地的伙伴关系，⁸ 而且，在一些国家，当地私营部门也非常活跃。⁹ 此外，授权运营的服务并非仅限于网络的运营；服务的提供也可以委托给非网络服务提供商，包括配水塔经营者、售水亭、和共享卫生设施的经营者。

² 私营部门的参与也必须放在由于国家的管理空间受到限制、因而可能与人权法有潜在冲突的国际贸易和投资法的背景之下来看待。但是，对这些复杂问题的探讨将超越本报告的范围。一般情况可参见人权事务高级专员关于人权、贸易和投资的报告(E/CN.4/Sub.2/2003/9)；更普遍的情况参见国际法委员会关于国际法不成体系问题的研究组的报告：“国际法不成体系问题：国际法多样化和扩展引起的困难”(A/CN.4/L.682)。

³ 参见国家外债和其他有关国际金融义务对充分享受所有人权，尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家的报告(A/HRC/11/10)，第 26-42 段。

⁴ Karen Bakker, “概述文件：供水部门的计划支助项目、融资和监管方面的最近趋势”，水的对话, 2009 年 4 月, 载于 www.waterdialogues.org/thematic.htm, 英文版第 2 页。

⁵ 例如，据估计，在法国和马来西亚，由私营部门提供服务的人分别占人口中的 80% 和 64%。参见 Prasad, “概述：社会政策”，英文本第 22 页和第 26 页。

⁶ Herath Gunatilake 和 Mary Jane F. Carangal-San Jose, “再论私有化：私营部门参与发展中国家供水和提供卫生设施的经营教训”，经济学与研究部门(ERD)第 115 号工作文件(亚洲开发银行, 2008 年), 英文本第 15-16 页。

⁷ Philippe Marin, 公私伙伴关系城市水公用事业：以发展中国家的经验回顾(华盛顿特区, 世界银行, 2009 年), 英文本第 34 页。

⁸ 经合组织(OECD), 私营部门参与用水基础设施(巴黎, 2009 年), 英文本第 17 页。

⁹ Marin, 公私伙伴关系, 英文本第 29 页。

9. 私营部门的参与通常用于指：政府与私营部门之间一系列包罗广泛的合同安排，涉及到：在不同程度上提供水和卫生设施的私营公司。他们根据资产所有权、对资本投资的责任、风险的分配、对操作和维修的责任、以及典型的合同期限而有所不同。¹⁰ 例如，虽然特许权的模式使管理阶层承担投资私营部门的风险和责任，私营部门的参与也仅限于将管理或服务提供的某些方面外包。在许多情况下，不能把系统指定为专门属于公共的或私人的系统，而是呈现一种混合的性质，也是具有合资企业的形式。人们通常使用的“私有化”一词掩盖了这样的事实：全面私有化，即包括资产转让在内的资产剥离，是一种罕见的例外、而不是规范。¹¹ 为了避免不精确和混乱，独立专家将不使用这个词，而只会在明确提到私营部门的时候提到私营部门的参与。

10. 国有公司也同时在本国以及海外提供服务方面发挥日益重要的作用。¹² 这些公司完全或主要由国家拥有，通常都根据私法注册，往往在商业基础上运作。虽然他们都是由国家拥有，但是，他们是区别于国家本身的不同法律实体。所以，他们在这里被视为非国家行为者，通常(以制定的法律或一份合同)被授权提供服务，也出现与私人部门参与情况同样的许多问题。

B. 由非正式部门提供服务

11. 相对于正式的私营部门，有更多的人由非正式的小规模提供商提供服务。据估计，多达 25% 的拉丁美洲城市人口和几乎占 50% 的非洲城市人口在一定程度上依赖小规模提供商提供服务。¹³ 除了没有受到保护的来源，如河流以外，贫困家庭依赖各种不同的私营水提供商，例如水卡车、喉管及水亭经营者和小规模供水服务，它们经常——虽然不总是——以非正式的方式运作。当其他来源不安全的时候，人们也往往特别依赖饮用瓶装水。在提供卫生设施服务方面，小规模的地方企业家甚至比供水部门具有更加巨大的意义。经常有人在现场为低收入家庭提供卫生服务，有多种行为者参与提供这种服务，这些活动涉及到从建设、维护和排空厕所和化粪池到与公共设施的管理和销售有关的诸如清洁剂和肥皂的一系列产品。

12. 最后，非政府组织和社区组织也注意到在提供服务方面日益重要的作用，凡是国家不参与这种活动的、它们就涉足其中。虽然动机可能不同，却往往在非营利的基础上经营，在这种情况下出现许多同样的问题，例如：如何要求实施一致的服务质量标准，以及如何确保各组织对他们所服务的人民负责。

¹⁰ 论私营部门参与的不同模式，参见经合组织私营部门参与，英文本第 17-18 页。

¹¹ 大不列颠及北爱尔兰联合王国的一些地区以及智利的一些城市是唯一选择这种模型的地方。参看 Gunatilake 和 Carangal-San Jose, “再论私有化”，英文本第 8 页。

¹² Marin, 公私伙伴关系，英文本第 10-11 页。

¹³ Mukami Kariuki 和 Jordan Schwartz, “小规模供水和供电的私营服务提供商：评述其发生、结、定价和经营特色”，政策研究工作文件，第 3727 号(华盛顿特区，世界银行，2005 年)，p. 6。

13. 在很大的程度上，辩论集中在正式的公营部门或私营部门提供服务的相对优势和缺点，往往忽略了这一事实上商业化了的服务提供。虽然这种服务差异很大，视情况而定，人们往往没有选择、只能依靠价格高昂(但质量通常很差)的服务，这种情况屡见不鲜。¹⁴ 由于参与提供服务的中介机构很多，运输成本高昂和缺乏监管，从非正式水提供商购买的水的价格往往比公用事业机构提供的价格贵 10 至 20 倍。¹⁵ 当把视线放到联网的供水和污水处理以外，考虑到非正式的小规模提供商的时候，就会出现关于私营部门之特点的一个完全不同的画面。总体来说，是需要进行一个更加微妙的辩论，务必承认各种各样的私营部门的参与形式、由非国家行为者广泛参与、国有公司的作用、并认识到联网提供水和卫生设施与就地解决所需水和卫生设施之间的差异。

三. 评估的标准：使用水和卫生设施的人权

A. 由非国家行为者提供水和卫生设施与人权的关系

14. 关于提供服务的最佳模式的政治争论，往往有人在反对私营部门参与经营的时候援引人权的论点。用水权(较少提到使用卫生设施的权利)和反对私营部门参与经营的论点往往相互关联。由于在国家一级作出的决定，在承认用水权的同时排除了私营部门对供水服务的参与，也就形成了这种观点。¹⁶

15. 然而，这两个问题是分开的。通常，从一般的经济模式来说，人权是持中立态度的，¹⁷ 更加具体地从提供服务的模式来说，更是这样。高级专员的报告指出，“联合国条约机构和特别程序的方法一直强调，人权框架没有规定提供服务的具体形式，它把这个问题交给各国，由它确定履行其人权义务的最佳途径”(A/HRC/6/3, 第 52 段)。授权提供各种形式是每个国家可以考虑的可行方案。

16. 但是，这当然并不意味着与人权无关。授权提供水和卫生设施服务并不免除各国履行人权义务。传统上，人权涉及国家与个人之间关系。这种关系责成国家履行义务并赋予个人权利。当涉及第三者的时候，必须一直把这一点纳入该双边关系中，因为国家仍有实现人权的义务，而为了履行义务采取行动的类型却会改变。虽然在由国家直接管理的情形下，国家直接对服务的提供承担责任，若有第三个行为者介入，问责问题会变得更加复杂。在选择提供的形式时，国家必须采取考虑到非国家行为者参与的具体措施，以确保使用卫生设施和水的权利

¹⁴ 联合国开发计划署 2006 年人的类发展报告——超越短缺：权力、贫穷与全球水危机(纽约, Palgrave Macmillan 出版社, 2006 年), 英文本第 83 页。

¹⁵ 同上, 第 83-84 页。

¹⁶ 参见《乌拉圭宪法》第 47 条。

¹⁷ 经济、社会及文化权利委员会, 关于缔约国义务性质的第 3 (1990)号一般性意见, 第 8 段。

不受损害。经济、社会及文化权利委员会在其关于用水权的第 15 号一般性意见(2002 年)中指出,“缔约国必须防止[第三方]损害其以平等、经济、便利的方式获取足够、安全和可接受的水的权利”(第 24 段),这一点同样适用于卫生设施。¹⁸ 正如下文所述,在涉及非国家行为者的情形下,除其他外,必须明确界定下放给它们的职责范围,通过建立监管标准和监测遵守情况来监督他们的活动。

17. 秘书长关于人权与跨国公司及其他工商企业问题的特别代表所进行的工作与本报告这个主题特别有关,因为它涉及国家的义务和商业责任。该特别代表在 2008 年提交人权理事会的报告中陈述了题为“保护,尊重和救济”的三个部分的政策框架(A/HRC/8/5)。这个框架包括提供保护以避免第三方侵犯人权的国家义务、各公司尊重人权的责任、和使用有效补救措施和申诉机制以解决侵犯人权的指控。人权理事会在其第 8/7 号决议中以协商一致意见欢迎这个框架。特别代表目前正在进一步运作这个框架。从某种意义上说,独立专家的工作是以这个框架为基础,设法使它能够运作,具体地用于提供水和卫生设施。

B. 国家的义务

18. 国家不能以由非国家行为者提供服务的方式来免除其自身的人权义务。无论后者的责任为何,国家仍然是实现人权责任的主要旗手。

19. 一般来说,各国的人权义务可分为尊重、保护和履行的义务。尊重的义务要求各国不要干涉现有的权利。保护的义务考虑到第三方的作用,要求各国避免防止这些第三方干涉他人享受人权。最后,履行的义务呼吁各国采取必要措施,使个人能够享受、并协助他们享受人权,以确保在个人由于无法控制的原因而不能为自己提供时,作为最后手段直接提供。各国必须逐步充分实现使用水和卫生设施的权利。它们必须调动最大限度的可用资源,并且尽可能迅速和有效地达到这个目标,但不必立即充分实现。

20. 各国必须毫无歧视地实现其人权义务。它们有责任在法律上和事实上消除基于种族、肤色、性别、年龄、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生、身体或精神残疾、健康状况、或其他任何公民、政治、社会或其他身份包括社会和经济状况等理由的歧视。¹⁹ 它们有义务优先重视特别容易受到排斥和歧视的群体和个人。根据不同的情况,它们可能需要采取积极措施,以纠正目前存在的歧视。

21. 当非国家行为者参与提供服务时,情况就会转变到更加注重国家的保护义务。同时,履行的义务仍然重要,为的是要建立一个有利的环境。各国负责任

¹⁸ 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报告(A/HRC/12/24),第 64 段。

¹⁹ 参见经济、社会和文化权利委员会,关于经济、社会和文化权利的不歧视的第 20 (2009)号一般性意见。

管制及监察它们用于提供服务的提供商。此外，他们可能需要根据情况采取补充措施，例如，确保服务的负担能力。必须采取一个全面的做法：可以使用非国家行为者提供服务，但是国家有责任针对如何充分实现使用水与卫生设施的权利制定一项整体的(短期、中期和长期)战略。当国家不直接提供服务时，它的职责仍然是强制性的和至关重要的。

C. 非国家服务提供商的职责：理由、依据和范围

22. 与国家的保护义务平行的是，服务提供商必须在一般法律责任方面遵守国家的法律和规章，这是无可争议的。然而，虽然非国家行为者的活动可能对入权的实现产生巨大的影响，但它们并不是在涉及国家和个人之间关系的传统人权法律框架范围内直接解决的。现在将考虑非国家提供者对于人权的直接责任问题。

23. 社会对商业企业的基本期望是：它们将尊重人权(A/HRC/8/5, 第 9 段)，而企业自己也承认这个责任。²⁰ 这是通过诸如《联合国全球契约》²¹ 的全球自愿承诺和各种多方利益相关者不同部门的倡议予以申明的。这些承诺通过诸如《经济合作与发展组织的多国企业准则》²² 和《关于国际劳工组织多国企业的三方原则宣言》(第 8 段)的软法律文书²³ 加强。这些不产生在法律上有约束力的义务，但通过各国和其他关键行动者的社会期望的承认“[获得其]规范性力量”(A/HRC/4/35, 第 45 段)。“保护、尊重和救济”的框架已经确认这些承诺，人权理事会也已在第 8/7 号决议中明确强调，企业有责任尊重人权。虽然这种认可并没有在严格的法律意义上建立直接的人权义务，它却显示了一个强有力的政治承诺，并强调这是国家在有关人权方面对商业企业的期望。

24. 从某种意义上说，辩论的重点是在经济全球化背景下高度可见的跨国公司和问责制的差距。不过，这似乎只是针对往往不受管制的中型的国家公司和小型的服务提供商的情况而言。它们的活动可能对实现或不实现人权具有重大影响。虽然它们的活动可能无法在全球范围内具有同样的影响，因而没有得到同样的重视，但它们所服务的人数却多于正式的私营部门。此外，它们的影响具有更直接的性质，因为它们不是匿名的公司，但往往是邻居、朋友或家人。

²⁰ AquaFed, 水的私人经营者国际联合会明确支持享有水和卫生设施的人权。

²¹ 《全球契约》，原则 1 和 2。《全球契约》首席执行官的供水任务，作为侧重工业用水的、与水务部门具体相关的倡议，尽管已经将与人权问题有关的讨论列入其会议，却还没有明确提到人权。

²² 国际标准和惯例的全面映射情况，参见人权与跨国公司和其他工商企业问题秘书长特别代表 2007 年的报告(A/HRC/4/35)。

²³ 经合组织，“《经合组织的多国企业准则》：案文、评注和说明”(2001 年 10 月 31 日)，英文本第 11 页。

25. 国有公司的活动可以在更大的程度上影响到人权的享受。²⁴ 最起码，国有企业与其他企业一样对人权的享受具有相同的责任。根据国家对这些企业行使控制的情况，国家可能需要对自己的行为负责。当国有企业成为政府的靠手，或执行政府政策的代理人时，国家必须确保政策的连贯性和保证这些公司的活动有助于实现人权。

26. 为了能尊重人权，非国家行为者需要知道它们的活动对于实现人权的实际和潜在影响。秘书长关于人权和跨国公司及其他工商企业问题的特别代表认为，这样的行为者需要谨慎“意识到、预防和解决对人权的不利影响”²⁵ 对于应尽之职责的理解是“全面、主动地尝试发现在一[……]商业活动的整个生命周期内人权遇到的实际和潜在的风险、以期避免和减轻这些风险”。²⁶ 这种责任并不只是被动的，而是需要采取积极的步骤，落实必要的政策，以找出人权受到实际和潜在危害的机制，和申诉机制。²⁷

27. 在履行应尽之职责方面，非国家服务提供者必须考虑到各种因素。它们必须考虑到活动所在地的国家和当地的背景——如政府的机构能力——目的是查明具体的人权挑战。第二组的因素 涉及对活动的实际和潜在影响。最后，第三组因素涉及到它们是否可能通过与其他行为者的关系助长侵犯人权行为(A/HRC/8/5, 第 57 段)。因此，尊重的责任不仅要求服务机构确保自己的行动不会导致侵犯人权行为，而且还包括避免共谋，这意味着它们必须避免间接地涉及到由其他行为者、包括国家所犯下的侵犯人权行为(第 73 段)。应尽之职责的概念需要查明实际情况和足够灵活，以确定在不同情况下需要由哪些非国家提供者经营。应尽之职责所需要采取的行动，将取决于所涉行为者的规模、性质和部门以及业务的具体情况。

28. 相对于其他商业活动，供水和提供卫生设施具有一些特点：服务与人权的实现是直接相关的。虽然非国家行为者能够很好地通过实现卫生设施和水的使用权做出积极的贡献，服务提供者的活动，无论是通过直接的行动或通过他们的失败以致辜负委托给他们的任务，也可能导致水和卫生设施的使用权被滥用。在这方面，它们的活动与人权的实现有内在联系，因此他们必须遵守履行应尽之职责的特殊要求。

²⁴ 参见秘书长关于人权与跨国公司和其他工商企业问题的特别代表 2010 年的报告(A/HRC/14/27), 第 26-27 段。

²⁵ 参见秘书长关于人权与跨国公司和其他工商企业问题的特别代表 2009 年的报告(A/HRC/11/13), 第 59 段。

²⁶ 同上，第 71 段。

²⁷ 同上，第 59 段。

四. 从人权的角度看遇到的主要挑战

29. 从人权角度看，当务之急是要确定，服务的提供究竟是增进，还是有损于人权的实现。因此，必须参照人权标准评估提供卫生设施和供水服务问题。虽然这些权利的所有方面，即：可获得、安全、可接受、可利用，负担得起、参与、不歧视和问责等问题，都必须得到解决，²⁸ 在下述讨论中，某些问题会比另一些更有针对性。

30. 水和卫生设施部门遇到的挑战是巨大的。所有的服务提供商、国家和非国家提供商均面临着其中许多挑战，因此，这项分析可涉及较宽广的相关范围。然而，本节仍具体着重关注涉及非国家提供商的情况，澄清了在这方面国家承担的义务和非国家行为者的责任，因为一旦由非国家行为者参与时人权分析就出现了变化。通过阐明水和卫生服务提供商面临的种种挑战，可望为国家和诸如此类的服务提供商列明具体且切实的指导。参照针对水和卫生设施的人权标准，可辨明若干这方面的挑战，包括：

- 保证透明和民主的决策
- 解决投标和谈判过程中权力失衡问题
- 帮助最贫困和最受排斥的群体
- 确保负担得起的服务
- 避免无法付费时出现供应中断情况
- 确保服务质量
- 确保监管能力和执行程度
- 确保监督和后续实施能力
- 建立有效的申诉机制
- 解决腐败问题

31. 上述这些都是非国家提供商在各阶段可遭遇到的种种挑战。在此前和整个过程中都必须保护人权，国家和服务提供商就必须经常评估所采取的措施是否有助于实现人权。本节将就所遇到的种种挑战，探讨国家的义务和非国家行为者的责任。独立专家从放开服务提供权的决定着手，着重探讨了关于参与和透明的过程、放权文书和人权影响评估问题。她具体探讨了如何解决向先前未提供服务和服务不足区域提供服务问题。在服务的运营方面，一般认为，监管是必要的，但往往不足以达到享有水和卫生设施的人权标准，必须得到社会政策的辅助。该节还提出了关于体制能力和监管小型非正式提供商的问题。最后，最末一节阐述了问责和执行问题。

²⁸ 经济、社会及文化权利委员会第 15 号一般性意见，第 12 段；A/HRC/12/24，第 69-80 段。

A. 决策

32. 人权框架确立了具体关于透明和参与的某些标准。这些都是从服务提供的性质与模式、招标过程和私营部门参与情况下签订合同的决策过程，以及对人权的实际和潜在影响的持续性评估着手所适用的标准。

33. 至于非正式的服务提供问题，从来没有想让非国家服务商参与的决定，然而，私营服务结构随间推移顺应了那些未接通公用事业网区域的需求。为此，各国要考虑的问题是，是否及如何将这类供应服务融入正式系统，以及如何实行对这些基本上按自己的条例营运的部门实行监督，以下 B 节将主要探讨这个问题。

1. 民主、参与和透明的进程

34. 是否要放开服务提供权的决定必须以一项良好的总体战略为背景，其中规定了如何实现普遍享用卫生设施和水的国家宗旨。这就必须通过民主、参与性和透明的进程确立这项战略和放权决策。独立专家认为，所有相关方都必须积极、自由和有意义地参与。²⁹ 为了能真正地参与，就必须披露足够和充分的资料并掌握实际情况，尤其是有关放开服务提供权的文书。国有公司通常按立法、法令或契约获得所授予的管理权，然而，主管当局往往会与私营提供商签订合同。政府必须保证创建一个更广泛、有意义参与的扶植性环境，并且让个人和民间社会拥有参与和相互增强能力的具体机会，使之能参与、监督、评估并报告可能的侵犯人权行为。

35. 民主决策意味着各国政府不必在捐助附加条件之下，被迫作出放开服务提供权的决定。这类附加条件可限制发展中国家的独立决策，因此损害民主体制和地方当局处置和解决地方问题的能力。各国决不可限制其监管和政策空间，而且必须保障维护人权的能力(A/HRC/14/27, 第 20-25 段)。同意或反对向非国家行为者开放服务提供权，应始终依照当地实际情况进行决策。为此，经济、社会和文化权利委员会认为，“国际金融机构[……]应在其放贷政策、信贷协议，结构调整方案和其他发展项目中[……]考虑到水权，从而增进享有水权”，³⁰ 独立专家认为，这也适用于享有卫生设施权。

36. 当决定要放开服务提供权而且一旦作出了根本性的决定，那么随后的招标、投标和合同谈判进程也必须透明。职权范围和最后的合同应公布于众，接受民众的严格监督和评论。商业秘密不得有损于人权框架规定的透明度要求。招标和投标双方都必须考虑到所有现行相关事实，以确切情况为依据。这就遏止了策略性低额报价。有人宣称，一些公司的报价故意低于实际执行合同所需的数额，

²⁹ 见《发展权宣言》(大会第 41/128 号决议, 附件, 第二条第 3 款)。

³⁰ 第 15 号一般性意见, 第 60 段。

打算在一旦得标之后，抬高价格，再重新谈判合同。³¹ 从人权角度而论，重新谈判一般不是问题：现状和现行数据的变化可能需要调整或修改合同，再重新谈判也是为了让合同顺应人权要求所必须的。然而，当重新谈判是由于策略的低额报价和各公司为了在随后的双边谈判中获取更优惠的条件，诸如抬高价位以及推迟和削减投资义务所致，³² 这就有悖于履行应尽之职责了。

37. 谈判合同是极为复杂的工作，必须明确界定责任、划定风险、确立实施和保险指标，并且确定对不践约的惩罚。因此，谈判技能至关重要。地方政府在谈判合同和处置利益攸关方问题方面的经验通常比不上跨国公司。³³ 任何不平衡都会增加确保在合同中列入必要人权保障任务的难度。因此，政府必须加强(地方)谈判能力而且必须减少权力失衡现象。

38. 任何放开服务提供权的文书，包括合同都必须符合人权标准。国家虽应确保承担这项首要义务，同时也期待非国家服务提供商为之履行应尽职责。为了解并处置任何不利于实现人权的潜在影响，服务提供商有责任从人权角度分析拟议的手段，以检测任何与人权相关的风险，从而避免这些风险。如上所述，在与其他方包括服务提供商与政府签署合同时，显然都应履行应尽之职责。这些提供商虽不能单方面改变规定，但可预期这些提供商避免沦为侵权人权行为的帮凶，即，不签订显然可酿成侵犯人权行为的合同。非国家服务提供商应事先与政府携手采取行动，辨明和解决人权关注事项，并以这种方式支持国家致力于实现人权。

2. 向原先没有服务和/或服务不足的区域提供服务

39. 向原先没有服务和/或服务不足的区域提供服务方面遇到一些具体的挑战。在这些情况下，营商不仅面临经营和维持的经常性费用，而且需要大量投资。私营部门往往被指责有选择地向区域、国家、城市和住区内一些可望得到高回报率的有吸引力的区域提供服务。然而，非国家行为者提供之服务所涵盖的地理区域是政府当局的政治决定和所拟议之合同的结果——除非合同列有明确规定，否则，非国家服务提供商不会向没有服务或/或服务不足区域提供服务。

40. 因此，政府不但有权力、也有义务抵制只向一些干预成本低且不太复杂的住区投资和将之列为优先投资点的诱惑。国家负有使所有的人、包括社会上最穷困的人享有卫生设施和水权的终极义务。国家非但不得歧视生活在某些区域的人民，反而必须特别关注最受排斥的人们。为此，政府必须制定出一项全面且连贯一致的方针，可以让或不让非国家行为者向目前尚无服务和/或服务不足区域提供服务。一旦让私营部门参与，政府就必须审慎考虑，是否要与私营部门签订参与的

³¹ J. Luis Guasch, 《批准和重新谈判基础设施特许权：正确处置》(华盛顿特区, 世界银行, 2004年), 英文本第 37 页。

³² 同上, 英文本第 18 页。

³³ Marin, 公营—私营伙伴关系(见上文脚注 7), 英文本第 131 页。

合同，以及对所指定区域实现多大程度的覆盖率，要达到什么样的服务水平，如何按此展开合同谈判。如同其他任何开放服务提供权的文书一样，合同应包括要达到的指标、投资幅度和定价协议。政府还必须考虑在补贴条款及其他手段方面需要采取哪些追加措施。下文将探讨这些问题。

41. 在非正式住区和其他地方缺乏使用权的安全，是这方面的一个关键性的基本问题。基础设施网络通常不延伸到非正规住区，而目前有 10 多亿人生活在未经批准的城市地区和近郊区。³⁴ 服务提供商由于缺乏获得法律保障的使用权，通常不向这些地区延伸服务。同时，当人民持续面临被迫迁离的威胁时，他们自己并没有为了确保其住所获得水和卫生设施而进行投资的强烈动机。为了方便提供这些设施而由国家提供的适当措施将取决于当地情况，可能包括采取使住区的法律地位正式化的步骤，为保证人们不会被强行驱逐，提供财务保证，并在某些情况下，只要人权标准获得尊重，就重新安置到其他地区。³⁵ 在使用权问题尚未解决的情形下，各国应至少采取下文中进一步介绍的措施，以确保往往在这些地区普遍存在的由非正规部门提供的服务符合起码的人权标准，如同下文进一步所介绍的，或者使提供正式服务的创新性解决方案得到落实。

42. 在为以前得不到服务或服务不足的地区提供服务的情形下，水和卫生服务提供者在促使逐步实现人权方面的作用尤为明显。由于与人权的实现有着内在的联系，履行应有之职责，以便了解和解决潜在的负面影响尤为重要。这一责任的范围扩大到发现(事实上)的歧视，例如授权经营的范围不包括贫民窟和其他地区的情况。能够合理地预期从非国家服务提供者获得什么取决于实际情况和经营的规模。例如，当意识到合同把某些目标地区的内部或旁边排除在经营领域之外时，服务提供者应当询问更广泛的政府的策略，以确定这些地区是否有由其他经营者提供的服务。他们应该就覆盖范围有限的情况向国家表示关注，并且积极参与，以避免和解决等于是歧视的政策。

3. 人权影响评估

43. 人权影响评估可作为确保遵循人权的一项手段。人权影响评估可以说是“调查和衡量政策、方案、项目和干预措施对人权之影响的有系统的过程”。³⁶ 在作出放开服务提供权的决定之前，应事先进行评估，认真审议对实现人权，包括享有水和卫生设施之权利的潜在影响。

44. 应鼓励各国将进行人权影响评估纳入决定提供服务手段的决定和监测这种提供的程序，并且通过立法，规定服务提供商有义务进行人权影响评估。服务提供商有责任作为履行应尽之职责的工作部分，进行这些评估，以便了解他

³⁴ 联合国开发计划署，《2006 年人的发展报告》(见上文脚注 14)，英文本第 86 页。

³⁵ 住房权和迁离问题中心，《用水和卫生权手册》(2008 年，日内瓦)，英文本第 126 页。

³⁶ Saskia Bakker 等人，“实践中的人权影响评估：妇女健康权评估手段案例(HeRWAI)”，《人权实践杂志》，第 1 卷，第 3 期(2009 年 11 月)，英文本第 436 至第 458 页，第 436 页。

们的行为对享有水和卫生设施之人权的实际及潜在影响。在此基础上，政府和服务提供商可以携手合作，将人权纳入水和卫生设施政策，从而确保遵守人权法，防止侵犯人权并尽可能发挥积极作用。

45. 取决于放开服务提供权决定的幅度及预期的影响，以及实施这项评估之行为者的规模和能力，人权影响评估并不一定必须具有极正规的性质。为便利起见，这项评估进程也可与社会或环境影响评估融合。虽然对如何开展人权影响评估并无商定的模式，³⁷ 然而，应该考虑到一些可确认原则性要素：³⁸

- (a) 任何评估应明确地基于人权、包括使用水和卫生设施的权利；
- (b) 应当具体处置好对遭排斥和边缘化最严重者之人权的影响；
- (c) 实施评估本身的进程应该符合人权原则，包括积极、自由和有意义的参与；不歧视；性别平等；透明和问责方面的原则；
- (d) 这一进程应努力促使利益攸关方增强能力；
- (e) 评估应在各自的任务和能力许可的范围内力求援用国家、区域和国际人权机制。

B. 服务经营

46. 当由非国家行为者参与服务经营时，国家仍有义务确保这样的参与不会形成对享有卫生设施和水权的侵犯，因此需要实行适当的监管。监管往往被理解为：“颁布一套权威的规则，再由某些机制予以辅助，通常是由一个公共机构负责监督和促进对这些规则的遵循”，³⁹ 以期保护消费者、投资者和环境。因此，各项监管活动涉及到环境治理、消费者保护(包括中断供应的情况)、水质监管、经济调节、以及对该部门的总体监督。⁴⁰ 为了切实有效，监管尤其需要：“独立的监督、真正的公众参与和对不履约行为的惩罚”。⁴¹ 在本节中，独立专家将介绍相关的人权标准，审议非国家行为者在服务经营方面的责任、着重突出体制和监管能力的需求，特别注意对小型非正式提供商的监管，以及强调辅助性社会政策的意义。

³⁷ 对此一评估可能依循的阶段和步骤的说明，参看 Gauthier de Beco, “人权影响评估”, 《荷兰人权季刊》, 第 27 卷, 第 2 期(2009 年), 139-166; 国际商业领袖论坛及国际财务公司, 《人权影响评估及管理指南》, 道路试验草案(华盛顿特区, 2007 年)。

³⁸ 在这方面参看 Simon Walker, 《未来贸易协定中的人权影响评估》(Intersentia 出版社, 安特卫普, 2009 年), 英文本第 30 至 38 页。

³⁹ Baldwin 等人在《Prasad》中引述的“社会政策”(见上文脚注 1), 英文本第 5 页。

⁴⁰ 经合组织, 私营部门的参与(见上文脚注), 英文本第 25 页。

⁴¹ 经济、社会和文化权利委员会, 第 15 号一般性意见, 第 24 段。

1. 确立标准

47. 监管的关键作用之一是确立和监督履行标准。监管架构必须确立具体的标准，以要求服务商履行符合用水和卫生设施人权以及逐步实现这些权利的义务，尤其是：

(a) **供量充足。** 供水量必须充足，以满足每个人及家庭所需；

(b) **水质。** 水质不得威胁人体健康。《世界卫生组织饮用水水质准则》可在这方面作为重要参考；

(c) **供应正常。** 供水必须充分可靠，以便获得足以满足每个人和家庭每日所需的充分供水量；

(d) **卫生设施的安全性。** 必须切实防止人、牲畜和昆虫与人类排泄物的接触。就此而论，定期维护、清洗和——根据技术情况——予以排空，都是必要的。污泥和污水必须适当地处理，以避免对水质和人体健康造成不良影响；

(e) **可接受性。** 卫生设施尤其须在文化上是可接受的。例如，卫生设施往往必须有隐私性、并且在男女通用的厕所内设有男、女分隔的设施；

(f) **便捷可用的服务。** 在每家住户以及学校、工作地点、医疗保健机构和公共场所内或者直接邻近设立服务点。以可持续的方式确保使用的便利；

(g) **负担得起的服务。** 监管也必须确立关于价格的标准。供水和卫生设施服务的提供并不一定免费，但是，价格必须确保服务提供的可持续性。为了符合人权标准，关键的准则是确定费率和连接费用的方式，包括采取社会政策的方式，使得所有人，包括生活极端贫困的人都负担得起服务费用。

48. 与服务负担得起相关的问题是，可否掐断供应的问题。尽管由于无力付费而被中断供水时，个人也必须仍能获得最起码的基本供水量。⁴²

2. 遵循人权标准的服务经营

49. 缔约国虽有制定必要监管条例，但是提供商也有服务经营方面的责任。如上所述，提供商必须履行应尽之职责，认清、防范和解决对人权的不良影响。为履行这项责任，服务提供商应采取某些措施，诸如确保其供水的水质安全、确保正常供水、武歧视的经营、采取公平的程序处理不付费时的断水情况，以及当人们因无法付费而被断水会得不到最起码的基本用水时，不要掐断供水。

50. 然而，制约上述问题的总体政策框架属于国家的管辖范围。通常，这些决定的适用范围大于所涉供应商的运营范畴。而最重要的是，服务供应商缺乏作出这类决定的合法地位。然而，服务商应考虑到各种不同决策对人权的影响，尤其应清楚他们的活动会产生的不良影响。这些供应商可望与国家当局携手确保，他

⁴² 参见大不列颠及北爱尔兰联合王国《供水工业法》第 61(1A)条：禁止因无法付费掐断供水。

们不会间接地造成侵犯人权的行为。例如，非国家服务供应商虽不可单方面决定费率结构，但他们可参与并提出建议，说明如何确保也让最贫困者负担得起的服务。此外，他们能够也应当主动提出诸如分阶段支付连接费、分期付款和宽限期等顺应贫困者需求的灵活付费办法。

3. 体制和监管能力

51. 有效的监管取决于是否有能力履行监管职能。监管必须具有独立性，免于政治干扰且不受特定群体或政客的掌控。透明和综合监管框架有助于减少可能的滥用现象。监管和体制模式不妨有所不同：有些国家设立了全国性的独立的监管机构，而另一些国家则基本上按照合同监管私营部门的参与。虽说没有万能的通用解决办法，但必须以灵活的方式顺应当地实际情况、需求和诸如权力下放挑战，实施监管。根本的要点是，体制必须有能力独立履行监管职能。

52. 倘若不对合同和监管框架实行监督，即使是最好的合同和监管框架，也无济于事。因此，关键在于按既定标准监督履行情况。以各区域或相若城市中表现最好的公司作为基准，是评估是否达标的适当手段。⁴³ 各国政府必须具有决心和执行能力。监管机构必须有权执行现行法规和合同协议。执行合同的机制必须包括适当的奖励措施、对不履约的严重惩罚，例如罚款，以及撤销合同的可能性。

4. 非正式小型供应商的具体挑战

53. 与监管公用事业相比，人们远远不太注意对非正式小型供应商的监管。非正式小型供应商的经营由于不受管制，提供的服务往往质量差，收费极高。然而，若无这些非正式小型供应商的服务，许多人的境况会更糟糕。若试图对此类供应商活动实行监管，首先必须对这个部门进行全面的审查，并具备承认这些小型供应商活动的政治意愿。人权法并未规定针对这些小型供应商要采取什么样的政策和方针，这是由政府予以处置的问题。政府可决定予以监管，或者采取鼓励措施，使其按可负担的价格提供优质服务，或让小型供应商经较长的一段时期逐步退出，再以正规提供商取而代之。最好的政策选择取决于具体情况，不可抽象地加以确定。采取的任何措施必须符合人权义务。一项明确战略的最终目标是，为大众提供符合人权标准的服务。同时，各国必须确保所采取的各项措施——例如严格的许可证要求，不致使情况恶化，造成人们无法得到服务的后果。当决定只批准正式供应商进入先前由一些小型供应商提供服务的区域时，政府尤其要确保运营服务网络的实际上是贫困人民负担得起的另一组备选设施，而且在正式供应商准备好接手之前，不会让人面临服务供应青黄不接的局面。

54. 鉴于小型服务提供的零散无序和往往临时凑合的性质，必须要有明确的监管手段。例如，许多临时搭建的卫生设施解决办法需要清空化粪池。为了确保污

⁴³ 经合组织，私营部门的参与(见上文脚注)，英文本第 51 页。

泥确实被送入处理厂，而未倾倒在环境中，只有当运送到处理场之后才可支付服务款。中央机构不太可能充分监督小型供应商的活动，然而却可能需要建立必须由地方政府参与的不同体制结构。

5. 社会政策的意义

55. 一方面是商业可行性和直接收回全部成本，另一方面是向贫民提供负担得起的服务，两者之间呈现着固有的紧张关系。当公用事业得不到充分和可持续的资金时，公用事业就不能确保营运和维持，更不必谈为公用事业网络投资了。然而，直接收回全部成本会使很多人负担不起服务。仅靠法规监督不足实现人人享有卫生设施和用水权，因而需要推出特殊的保障和辅助性社会政策来确保包容性，例如安全网络和补贴。⁴⁴ 为此可采取各类形式，要么为人们提供收入支助，或者调整费率，以提供负担得起的服务。此外，虽然人们往往能够支付经常性的服务费用，但为初次连接支付一次付清的高昂费用往往超出其能力。往往需要提供连接补贴和公共开支，以便在低收入地区扩大网络。无论采取哪种措施，都不应当为已经与网络连接的上层和中产阶级用户带来过多的好处，然而，至关重要，必须为那些尚无这些服务和不足、因而需求最甚的地区造福。监管机构或其他政府当局就负担能力进行的研究，可成为决定如何采取针对性措施的重要手段。

C. 问责和执行

56. 有效监管的能力并不只依赖于体制本身，也潜藏于更广泛的背景之内。在腐败行为猖獗、或没有可独立运作的司法机关来执行监管框架和监管机构之决定的情况下，法律规章就会被削弱。必须有问责制和有效的补救措施来打破因果循环，因为可针对服务质量每况愈下、经营不达标、不合理的涨价、不适当的社会政策或其他违法行为，追究服务提供商和国家的责任。

57. 为了确保问责，就必须清楚划定职能和责任，并使其透明化。同时，必须确保所涉及的各个公共和私营实体之间的协调。水和卫生设施的使用者必须能够明确谁应该为何事承担责任，以便追究相关行为者的责任。腐败行为对建立应对迅速的和负责的机构形成额外的挑战。防腐首先必须具有强烈的政治意愿。透明度尤其可帮助减少腐败的风险，例如，采取确保竞争性投标并将合同公布周知的方式。若要组建一个国有供水和卫生设施公司，成立该公司的立法过程应是参与性和有透明度进程的结果。在任何情况下，明确界定的经营指标和披露信息均有助于降低腐败的风险。

58. 国家和国际各级可通过司法、准司法、行政、政治和社会机制进行问责。可以在服务提供商或国家各级的基础上设立上述问责机制。正如秘书长关于人权

⁴⁴ 对可能给予卫生补贴的详细介绍，见供水和卫生设施合作理事会，《用于卫生的公共资金：环境卫生补贴的许多面向》(2009年，日内瓦)。

与跨国公司及其他工商界问题特别代表所指出的，不论国家是否有义务建立问责机制和确保使用这些机制，服务提供商都有责任制定一个可让个人就所指控的侵犯人权行为提请服务提供商注意的办法(A/HRC/8/5, 第 82 段)。这种机制应该便于消费者使用，也应该适用于诸如由于不兑付帐单的款项因而在经营方面不被视为客户的人。这是在人权方面履行应尽之职责的一部分，因为问责机制可使服务提供商意识到它在人权方面(所涉及)的问题。可以将建立申诉机制视为一个必要的反馈流程，以协助对人权申诉问题的普遍监督。侵权行为一经确认，非国家行为者就得承担纠正这些行为的责任。显然，这些机制的构建将取决于当地商业的规模和其他因素。例如，一家大型公司可能设立整个部门处理这些申诉，而小型供应商则可能直接与依赖于其服务的客户直接接触。秘书长的特别代表认为，为了有效和可靠起见，一个非司法性质的申诉机制应该合情合理、便于投诉、可以预测、公平、与各项权利相符并且是透明的(第 92 段)。

59. 在任何情况下，非国家服务提供商不得阻碍向基于国家的问责机制投诉，包括诉诸法庭审理。这种机制是必不可少的，因为可能无法在据称受到伤害的个人和服务提供商之间找到一个适当的解决办法。由服务提供商提供的申诉机制是重要的第一步，但投诉机制可能不能确凿地解决问题。在有争议的情况下，必须通过诸如司法部门一类的独立机构予以解决。

60. 因此，必须能够向国家机制提出申诉。这种机制必须向全民开放，而不只是对那些为服务付费的“客户”开放。例如，所涉个人必须有机会针对潜在的歧视行为要求补贴。各国必须提供“可使用、负担得起、及时和有效的”⁴⁵ 补救办法。违约行为的受害人有权得到充分的赔偿，包括恢复原状、补偿、满足和/或保证不重犯。虽然在许多情况下行政救济就足够了，诉诸司法上诉的权利，往往是恰当的、有时甚至是比不可少的最后的手段。⁴⁶

五. 结论和建议

61. 独立专家认为，关于由非国家行为者参与提供水和卫生服务的辩论，必须采取具有更细微差别的办法，即，不要采取过分简单化的关于应该国营或私营的辩论，并且认识到在提供水和卫生设施服务方面，有一系列广泛不同的行为者和安排。这些都绝少为纯粹的国营或私营的服务提供商，而且都涉及到正式与非正式两个部门。

62. 在本报告中，独立专家集中阐述了非政府提供商的作用。她承认服务提供是实现用水和卫生设施权利的一个重要组成部分，打算继续探讨这个问题。例如，她认为，对水权问题的分析都将有助于采取授权运营服务的手段，如合同和

⁴⁵ 经济、社会和文化权利委员会，关于国内适用《公约》的第 9 号一般性意见(1998 年)，第 9 段。

⁴⁶ 同上。

国有企业领受的任务。在这一方面，她颇感兴趣地注意到秘书长关于人权与跨国公司及其他工商企业问题特别代表在提倡责任合同方面所开展的工作。

63. 人权框架并不要求采取任何具体的服务提供形式。公认的事实是，从人权的角度来看，各国可选择让非国家行为者参与提供卫生设施和供水服务。但是，各国不能免除其对人权的义务，因此，各国仍是首要的责任承担者。因而，在让其他行为者参与提供服务的同时，国家亦发挥着关键性作用。国家的义务与非国家行为者的责任相辅相成。后者可以而且应当支持国家实现人权。根据这些结论，独立专家提出以下建议：

(a) 各国必须制定一项全国计划，包括立法及其他适当的措施，不管选择什么样的提供服务方式，逐步地充分实现在目前没有服务和不足的区域享有用水和卫生设施的权利。这些措施应以明确承认用水和卫生设施权为基础：

(b) 各国不得(从法律上或事实上)在服务提供方面歧视任何群体或个人，相反，应采取针对性措施，照顾到受排斥最严重的民众；

(c) 各国不论采取什么样的模式，是否放开服务提供权的决定必须有一个民主和参与的过程。所有当事方都必须能够参与整个过程并监督、评估和报告可能的侵犯人权行为。参与必须是积极、自由和有意义的，并要有影响决策的真正机会；

(d) 国际金融机构和捐助方应支持国家和地方的决策过程，遵照人权法找出符合实际情况的解决办法；

(e) 决策和实施的过程、包括合同在内的任何授权运营服务的文书，以及概要叙述职能和责任的文书，都必须透明，必须披露充分和足够的信息，以及切实可获得信息的途径；

(f) 所有放权文书，包括合同都必须符合人权标准，有助于实现用水和卫生设施权，并指导非国家服务提供商的活动；

(g) 非国家服务提供商要履行应尽之职责，确保从投标到与国家签订提供服务经营协议的整个过程都遵守人权标准。政府要鼓励服务提供商积极地与政府一起采取行动，监查潜在的侵犯人权行为并找出预防侵权行为的解决办法；

(h) 各国应在整个过程之前和整个过程之中进行人权影响评估，将人权影响评估列入确定服务提供手段的决策过程，以及监督提供情况以确定对实现人权的实际和潜在影响，包括对用水和卫生设施权的影响。应鼓励各国通过立法，规定服务提供商也应进行人权影响评估。服务提供商应作为其履行应尽之职责的一部分工作，进行人权影响评估，以认清服务提供商对实现用水和卫生设施人权的实际和潜在影响；

(i) 各国必须按人权标准为所有服务提供商制定强有力的监管框架；

(j) 各国应确保监管能力并独立执行监管任务。各国必须使监管机构能够监督和执行监管法规。国际发展合作与援助应根据需要增强各国的管理能力；

(k) 任何有否监管当局都应按人权标准行使其职能。这些管制当局应采取各种手段，确保服务可获得、安全、可接受、可利用和负担得起；

(l) 各国必须出台社会辅助政策，以确保包容性，诸如安全网和补贴。这些措施都必须有明确的针对性，让最需要的人受益；

(m) 为确保问责，各国和其他所涉行为者都应明确地指定职能和职责；

(n) 各国必须在全国建立问责机制。各国还应在区域和国际各级坚持机制，尤应批准《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》；

(o) 各国应确保经济、社会和文化权利——包括卫生设施和用水权都可由国家法庭和其他问责机制审理。各国必须确保在平等基础上按实际条件诉诸司法，包括诉诸司法的物质和经济条件；

(p) 非国家行为者不可妨碍由国家设立的机制审理有关事项，并应设立申诉机制。
