



人权理事会

第二十四届会议

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

享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员 卡塔利娜·德阿尔布克尔克的报告

概要

本报告是享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员依照理事会第 16/2 和第 21/2 号决议向人权理事会提交的。特别报告员着眼于可持续地实现享有用水和卫生设施的人权。她审视了如何可以而且必须为当代和子孙后代实现享有用水和卫生设施的权利。她强调了对可持续性的挑战，尤其强调了在经济和金融危机期间各种更为严峻的风险。特别报告员首先阐述了可持续性与“逐步实现”和“不倒退”的核心人权概念之间的关联，然后说明了享有用水和卫生设施的人权的规范内容和原则如何有助于确保实现可持续性。

特别报告员利用人权框架分析了各国普遍采用的应对用水和卫生设施的方针，尤其是在正常时期以及在经济和金融危机期间采取措施时普遍采用的方针，并表明这些方针如何往往没有顾及可持续性。然后她说明了人权框架可以而且应该促进改善这些政策。报告的一项重要结论是：根据人权标准和原则制定政策和方案将确保这些措施为子孙后代持续下去——这些措施将经得起时间的考验。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-8	3
二. 可持续性与享有用水和卫生设施的人权.....	9-24	5
A. 逐步实现和利用最大限度可动用的资源.....	11-12	5
B. 不倒退原则与紧缩措施.....	13-17	6
C. 人权的可持续性原则.....	18-23	8
D. 可持续性与不歧视原则.....	24	9
三. 亏负当代和子孙后代：未能在经济增长和危机 期间顾及可持续性	25-56	10
A. 规划不当与各自为政的体制.....	26-27	10
B. 筹资不足与特定供资不当.....	28-40	10
C. 在非国家行为体提供服务方面的挑战.....	41-45	13
D. 选用技术不当.....	46-47	14
E. 缺乏切实参与.....	48-49	15
F. 忽视最弱势和最边缘化群体的一种模式.....	50-52	15
G. 缺乏监测、管控和问责.....	53-56	16
四. 采取符合人权的措施	57-84	17
A. 采用针对性明确的财政政策并投入最大限度的 可动用资源.....	58-68	17
B. 人权预算编制.....	69-71	20
C. 切实规划以人为本的服务提供工作：应对不平等和歧视.....	72-75	20
D. 确保参与和赋权.....	76	21
E. 切实有效的监测和独立的管控.....	77-82	21
F. 问责制与可否由法院审理.....	83-84	22
五. 结论和建议	85-86	23

导言

1. 本报告是享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员依照理事会第 16/2 和第 21/2 号决议向人权理事会提交的。报告的重点是可持续实现享有用水和卫生设施的人权。
2. 在编写本期间，特别报告员参加了广泛的协商进程，包括国家和其他有关方提交众多的书面材料，并举行了多利益攸关方专家协商。她感谢所有提供了时间和专业知识的人士。
3. 国际社会普遍认识到享有安全饮用水和卫生设施的益处，但眼下它未能确保一视同仁地使包括子孙后代的所有人可持续地获得安全用水和卫生设施。估计约有 18 亿人无法获得安全用水，¹ 25 亿人没有据以改善卫生条件的厕所、化粪池、管道排污系统或其他手段，约有 11 亿人依然随地排便。²
4. 此外，虽然千年发展目标要求可持续地获得用水和卫生设施，但监测框架不仅未能阐明这一层面，而且在一定程度上提出了一种已证实就长期而言是不可持续的快速解决问题的激励手段。在 20 年期间，安装在撒南非洲农村的逾 18 万台手动泵过早地运作失灵，这相当于总额为 12 至 15 亿美元的投资已付之东流；³ 如果所有这些手动泵能继续运作，7000 万人原本可以获得用水。⁴ 从一些地区获得的数据表明，在收集数据时有 35%至 80%的手动泵等供水系统不能正常运作。⁵ 卫生设施也出现了类似问题，各种污水处理厂在建造不久后就停止了运作。⁶ 用水和卫生设施不断恶化，急剧的城市化和维修不足又加剧了此种状况，

¹ Kyle Onda and others, “Global access to safe Water: accounting for water quality and the resulting impact on MDG progress”, *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 9, No. 3, p. 880.

² 联合国儿童基金和世界卫生组织(卫生组织), 《在饮用水和卫生设施方面取得的进展》: 2012 年更新(2012 年), 第 15 页。

³ 红十字会国际水与卫生中心, 《加纳和乌干达试点使用改善农村供水服务的新模式》(2009 年)。可查阅 www.source.irc.nl/page/48398。

⁴ Global Water Challenge, WASH Sustainability Charter: Collaborating for Best Practices, slide 4. 可查阅 www.slideshare.net/GlobalGiving/wash-sustainability-charter-collaborating-for-best-practices。

⁵ S. Sutton, “Preliminary desk study of potential for self-supply in sub-Saharan Africa” (2004), p. 7.

⁶ E. Corcoran and others, *Sick Water? The Central Role of Wastewater Management in Sustainable Development* (United Nations Environment Programme and United Nations Human Settlements Programme, 2010), p. 60.

致使许多特大城市的供水系统每年损失 2.5 至 5 亿立方米的水。⁷ 然而，这些“下滑”并没有得到全球性有系统的监测。

5. 对可持续性挑战的另一个层面是用水日趋稀缺。⁸ 2010 年，几乎所有特大城市的用水都很稀缺。世界人口不断增长，对用水的需求亦然：过去 50 年期间，取水量已增至三倍，预计到 2050 年时，粮食生产用水需求将翻一番。⁹ 在目前气候变化的情况下，到 2030 年时，全世界有近半人口将生活在水资源严重紧缺的地区。¹⁰ 即使在缺水的情况下，全球的水供应依然足以满足全人类个人和家庭的需求。然而，由于所有部门对水的总体需求超过水供应量，优先利用水的问题就变得更为重要。

6. 这种缺乏享有安全用水和卫生设施的状况使人类付出诸如健康不良等重大代价，并造成重大的经济损失：估计仅仅由于缺乏卫生设施造成的损失每年就达 2600 亿美元。¹¹ 而据估计，在发展中区域对用水和卫生设施每投资 1 美元的收益为 5 至 28 美元。¹²

7. 这些例子表明，在安全饮用水和卫生设施方面，世界正面临着巨大的挑战，这不仅涉及改善供应，还涉及确保质量和可持续性。加剧这些困难的是气候变化影响、财政资源减少和对用水需求的不断增长，因为这些因素都对资源施加了额外的压力。现在必须作出紧迫努力并改变心态。如果不改变做法和政策，这种状况将只会继续恶化。特别报告员在本报告中表明，顾及可持续性确保今世和子孙后代享有用水和卫生设施人权的关键所在。

8. 特别报告员认为本报告特别及时，这尤其是鉴于许多国家目前正面临着危机时期。世界各地都在实施紧缩措施，这对实现享有人权产生了重大影响。特别报告员感到关注的是，各国往往不利用其拥有的政策空间来保护人权，而是遵循严格的预算整合进程，采用紧缩措施，从而往往对已处于社会弱势地位的人群产生特别严重的影响。她还认为，目前感受到的影响仅仅是冰山一角。对用水和卫生

⁷ 联合国水机制十年宣传和推广方案，《关于水和城市的事实及数据》。附图，第 2 页。特大城市是指居民超过 1000 万人的城市。

⁸ 同上，第 3 页。

⁹ 联合国开发计划署 2011 年《人类发展报告：可持续性与平等：共享美好未来》(2011 年)，第 37-38 页。

¹⁰ “缺水问题”“生命之水”国际行动十年 2005-2015 年网站，可查阅 www.un.org/waterforlifedecade/scarcity.shtml。

¹¹ 世界银行，“世行面临缺乏卫生设施致使每年全球经济损失 2600 亿美元的问题”，2013 年 4 月 19 日，可查阅 www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/19/wb-confronts-us-260-billion-a-year-in-global-economic-losses-from-lack-of-sanitation。

¹² Guy Hutton and Laurence Haller, *Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level* (世卫组织，日内瓦，2004 年)，p. 3。可查阅 www.who.int/water_sanitation_health/wsh0404.pdf。

设施部门的可持续性和倒退的挑战要严峻得多，而仅仅是审视危机影响的做法低估了面临的挑战的严重性。因此，特别报告员力图全面地阐述这些挑战，包括经济增长期间和经济危机期间的挑战。因此，她强调指出，国家有责任在任何时候都应对对可持续性的挑战，这将有助于它们更好地应对危机时期的挑战。

二. 可持续性与享有用水和卫生设施的人权

9. 特别报告员认为，可持续性的概念不得与人权法相分割，尤其是不得与《经济、社会、文化权利国际公约》的范畴和内容相分割。她认为，同参与和赋权、问责制、不歧视和平等、透明度以及获取信息等核心人权原则一样，可持续性是对实现人权至关重要的一项人权原则。

10. 下文各分节探讨了可持续性与以下各方面之间的关联：国家利用最大限度可动用的资源逐步实现享有用水和卫生设施的权利的义务，不倒退原则，以及不歧视的人权原则。

A. 逐步实现和利用最大限度可动用的资源

11. 《公约》第二条第一款要求国家采取措施，逐步实现享有经济、社会和文化权利。此类步骤应当周密、具体、以尽可能明确地履行《公约》义务为目标。¹³ 国家有义务利用最大限度可动用的资源，尽可能迅速和有效地充分实现这一目标。¹⁴ 经济、社会、文化权利委员会申明了以下两者之间的关联：逐步实现的义务(即国家必须在长期内实现这些权利)；以及逐步实现水权的方式“必须可以持续，保证现代和后代都能享受这一权利”。¹⁵ 事实上，所有国际人权文书的精神都具有“跨世代”性质：人权文书没有失效日期。

12. 委员会还将《公约》解释为对国家规定了使每项权利都达到必要水平的“最低限度核心义务”，国家不得倒退而低于这些水平。¹⁶ 这些并不是在某个单一时间点确定的静态义务，而是必须予以长期考虑的义务，包括顾及子孙后代的要求。《公约》责成国家制定计划，确保人人都能在未来的岁月中最低限度地享有各项权利。此外，即使资源如同在金融或经济危机期间那样严重拮据，采取的措施仍然必须包括采用以处境最危险人群为目标的有针对性的方案。¹⁷

¹³ 经济、社会、文化委员会，第3号一般性意见(1990年)，第2段。

¹⁴ 同上，第9段。

¹⁵ 第15号一般性意见(2002年)，第11段。

¹⁶ 第3号一般性意见，第10段。

¹⁷ 同上，第12段。

A. 不倒退原则与紧缩措施

13. 不采取逐步实现人权的措施的行为将违反《公约》规定的义务。¹⁸ 现有的一种“明确的推定”禁止采用倒退措施。¹⁹ 国家必须认真行事，确保在考虑这些措施时符合采取某种约束和保障的要求。不然就会危及《公约》存在的理由。

14. 一种倒退措施是直接或间接地在享有人权方面导致后退的措施。这些措施的实例包括服务收费上涨过高，穷人不再能够负担得起用水和卫生设施费用，以及由于对运营和维修的投资不足，致使基础设施不断恶化。²⁰ 倒退措施在金融和经济危机期间更为常见，紧缩措施又往往加剧了它们的影响。²¹

15. 从人权的角度来看，倒退措施如果故意干扰逐步实现权利，就应该予以禁止。²² 国家必须按照以下标准证明这些措施的合理性：

(a) 对于采取的措施以及随后在落实权利时倒退的做法必须提出合理的理由。²³ 此种措施必须是必要和相称的，²⁴ “因为采用任何其他政策或不采取行动都将更不利于”人权。²⁵ 国家必须证明，“这些措施是在极为仔细地考虑了所有替代办法之后采取的，而且，对照《公约》规定的所有权利来看，这些措施属于正当措施”；²⁶

(b) 除了作为优先事项履行核心义务外，还必须以防范倒退措施或影响和(或)维持现状的方式，充分利用可最大限度动用的资源，逐步实现所有级别的人权。²⁷ 社会保护最低标准、尤其是用于弱势和边缘化群体及个人的此种标准，应确保他们获得基本社会服务、住所、粮食、水和卫生设施，增强贫穷和弱势群体的权能并向他们提供保护(A/HRC/13/38, 第 21 和 25 段)；

¹⁸ 经济、社会、文化委员会主席在大会第六十七届会议上的发言，纽约，2012年10月23日。

¹⁹ 经济、社会、文化委员会，第19号一般性意见(2007年)，第42段。

²⁰ 卡特利娜·德阿尔布克尔克，《走上正确的道路：实现享有用水和卫生设施的人权的良好做法》，(2012年)，第32和79-81页。

²¹ 见 A. Nolan (ed.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (即将出版)。

²² 第3号一般性意见，第9段。

²³ 第19号一般性意见，第42段。

²⁴ 经济、社会、文化委员会，结论意见，冰岛，(E/C.12/ISL/CO/4)，第6段。

²⁵ 经济、社会、文化委员会主席给各缔约国的信，2012年5月16日。

²⁶ 第13号一般性意见，第45段和第19号一般性意见，第42段

²⁷ 第13号一般性意见，第45段和第19号一般性意见，第42段。

(c) 措施不应具有歧视性。²⁸ 即使是在例如紧缩时期资源严重短缺时，也必须有以处境最危险群体为目标的针对性方案。²⁹ 不应该制定牺牲他人利益而惠及已处于优势的群体的政策和法律；³⁰

(d) 在考虑采取倒退措施时，必须使受影响群体和个人切实参与审查拟议的措施和替代办法；³¹

(e) 倒退措施应该具有暂时和短期的性质(E/C.12/ISL/CO/4, 第 6 段)。在危机时期执行时，它们只应该涵盖危机期间；³²

(f) 应该建立问责机制，确保可在国家一级独立审查这些措施³³ 并使侵权行为受害者获得补救；

(g) 国家对遵守上述标准的情况负有举证责任。³⁴

16. 经济、社会、文化权利委员会已经主要针对国家关于采取可能对实现人权产生负面影响的紧缩措施的决定评述了倒退问题。³⁵ 因此，委员会的着眼点在于批评故意倒退的措施。³⁶ 不过，特别报告员的报告不仅审视了危机时期，还审视了对确保经济增长时期的可持续性造成的更广泛的挑战。特别报告员根据其报告的范畴认为，必须更广泛地察看倒退问题。一些国家的作为和不作为即使并非故意的倒退，但仍然可能产生倒退效应。如果国家未能确保妥善地运营和维护，如果它们未能执行适当的管控、监测和部门监督的机制，或是它们未能建设和加强自身的长期能力，其结果可能会采取不可持续的干预措施，从而导致在获得水和卫生设施方面出现下滑现象，并致使在享有用水和卫生设施的人权方面出现倒退。虽然这种倒退无法永远避免，但人权框架对即使是其倒退措施并非故意之举的国家提出了某些要求：国家必须谨慎行事，作出应有的努力，评估它们的作为和不作为对实现人权的影响，并在它们一旦认识到现行政策可能会产生不可持续的结果时就调整其政策和措施。

²⁸ E/C.12/ISL/CO/4, 第 6 段和第 19 号一般性意见，第 42 段。

²⁹ 第 15 号一般性意见，第 13 段。

³⁰ 经济、社会、文化委员会，第 4 号一般性意见(1991 年)，第 11 段。

³¹ 第 19 号一般性意见，第 42 段。

³² 经济、社会、文化委员会主席给各缔约国的信。

³³ 第 19 号一般性意见，第 42 段。

³⁴ 经济、社会、文化委员会的声明：对根据《公约》任择议定书采取措施以“最大限度利用可动用资源”的义务所作的评价，(E/C.12/2007/2) 第 9 段。

³⁵ 实例见 E/C.12/ESP/CO/5, 第 8 段；和 E/C.12/ISL/CO/4, 第 6 段。

³⁶ 见第 19 号一般性意见，第 42 段。

17. 不倒退与可持续性之间存在着明显的关联。导致在逐步实现享有用水和卫生设施权利方面出现倒退的作为或不作为会危及可持续性。除非国家的决策进程已符合上述各项标准，否则此种进程就不大可能促成可持续地提供用水和卫生设施。相反，倒退措施将使不可持续的做法持续下去，从而对充分实现享有一般的经济、社会和文化权利、尤其是用水和卫生设施的权利造成不断的威胁。

C. 人权的可持续性原则

18. 国际社会自 1980 年代以来再三强调：发展必须可以持续，并必须保护今世和子孙后代赖以生存的环境。³⁷ 世界环境与发展委员会题为“我们共同的未来”的具有里程碑意义的报告(A/42/427 附件)确定了对“可持续发展”的共同定义。该定义强调要在三个相辅相成的方面即经济、社会和环境之间取得平衡，同时“满足今世的需要而又不危及子孙后代满足其本身需要的能力”(同上，第 27 页)。

19. 对可持续性的更近期的表达方式继续认识到这三个相互依存的层面。在联合国可持续发展大会(里约+20)题为“我们希望的未来”的成果文件中，各国重申必须通过以下途径实现可持续发展：促进包容各方和公平的经济增长、促进尊重所有的人权、减缓不平等现象、提高基本生活水平、促进公平的社会发展和融入社会，以及促进有助于经济、社会和人类发展的综合和可持续地管理自然资源和生态环境。³⁸ 特别报告员在各种专题报告和国家访问报告³⁹ 中进行分析时采用了可持续性概念，并将可持续性确认为据以查明用于实现享有用水和卫生设施权利的良好做法的标准之一(见 A/HRC/15/31/Add.1)。

20. 基于这些人权原则，并考虑到可持续发展的各个层面，特别报告员提出了对可持续性的全面理解，将之视为与倒退措施直接对应的概念。要使各种服务具有持续性，就必须以持续和可预见的方式一视同仁地使人人都获得和使用这些服务。必须有出自优质服务的“永久性有利变革”，⁴⁰ 也就是人权用语所述的从逐步实现到充分实现人人享有用水和卫生设施的人权。在服务 and 设施得到改善后，就必须维持此种积极的变化，并必须避免下滑或倒退。⁴¹ 必须为今世和子

³⁷ 实例见《于环境与发展的里约宣言》。

³⁸ 大会第 66/288 号决议，附件，第 4 和第 8 段。

³⁹ 实例见特别报告员关于筹资问题的报告(A/66/255)、关于国家行动计划的报告(A/HRC/18/33)，和 A/HRC/21/42/Add.1, A/HRC/15/55 和 Corr.1, 以及 A/HRC/18/33/Add.4。

⁴⁰ 实例见《讲卫生运动可持续性宪章》(2011 年)，可查阅 http://sustainablewash.org/sites/sustainablewash.org/files/page/the_wash_sustainability_charter.pdf；水援助组织，《可持续性框架》(2011 年)，第 11 页；向人民供水，《跟踪用水可持续性》(2011 年)。

⁴¹ 水援助组织，《可持续性框架》，第 5 页。

孙后代提供服务，而且在为当代提供服务时不应该危及子孙后代实现享有用水和卫生设施人权的能力(A/HRC/15/31/Add.1, 第 65 段)。

21. 可持续性不仅仅是可靠性或功能性，而且还要求使不同的层面达到平衡。必须以尊重自然环境的方式提供用水和卫生设施；必须保护有限的资源而不致发生过度使用的现象。⁴² 同样还必须平衡经济和社会这两个层面：虽然提供服务有赖于筹集足够的收入，但做到这一点的方式必须确保社会所有的民众包括生活贫困者都具有负担能力。

22. 应该以战略性方式妥善规划提供服务和系统的工作，以便持续评估整体基础设施面临的风险。必须为服务和系统的整个生命周期提供适当的经费，⁴³ 包括用于运营、维护、维修和更换的经费。技术必须适合特定的需求，并必须予以妥善维护。⁴⁴

23. 为了使提供服务的工作具有可持续性，必须加强水和卫生设施部门内部和外部的若干因素，特别是对之进行负责任的治理。必须将水和卫生设施服务切实纳入健全的立法政策和管控框架之中。⁴⁵ 涉及水和卫生设施部门的机构必须对本身的行动作出积极回应并对之负责，各项决定必须具有参与性和透明性。必须向所有的相关群体和个人以及所有的利益攸关方提供真切的机会，使他们切实参与，还必须在这些进程中增强他们的权能。

D. 可持续性与不歧视原则

24. 国家必须积极紧迫地确保在与用水和卫生设施权利相关的决定和做法中坚持实施不歧视原则。该原则要求国家消除以被禁为由的正式和实质性的歧视⁴⁶ 并要求在必要时采取积极措施，废除不平等获取用水和卫生设施的做法。缺乏可持续性以及下滑和后退的措施将主要影响最边缘化社会成员，因为他们往往缺乏适应手段，缺乏必要的发言权和知名度，也难以利用补救机制。此外，消除不平等对于确保可持续用水和卫生设施至关重要，因为不平等也会妨碍增长，增大危机风险，并使穷人难以在用水和卫生设施方面进行投资。

⁴² 第 15 号一般性意见，第 28 段；另见 the Triple-S WASH Sustainability Assessment Tool, 可查阅 http://waterservicesthatlast.org/news/new_wash_sustainability_assessment_tool。

⁴³ 见 the Triple-S WASH Sustainability Assessment Tool 和《讲卫生运动可持续性宪章》。

⁴⁴ 《讲卫生运动可持续性宪章》。

⁴⁵ 见 the Triple-S WASH Sustainability Assessment Tool。

⁴⁶ 经济、社会、文化委员会，第 20 号一般性意见。

三. 亏负当代和子孙后代：未能在经济增长和危机期间顾及可持续性

25. 特别报告员在本节概述了国家采取的未能在经济增长时期以及在遭受更严峻威胁的危机时期在用水和卫生设施部门顾及可持续性的做法。即使国家在经济增长时期未能采取必要的措施和政策来确保可持续性和保护人权，可持续性也会冒受危险。这种危险不仅会发生在经济危机之后，而是即使在经济增长时期也可能存在。在这两种情况下，国家都会(通过自愿或非自愿的作为或不作为)开始在用水和卫生设施人权方面采用不许可的倒退措施。

A. 规划不当与各自为政的体制

26. 人们已对有效规划的重要性进行了众多的阐述，⁴⁷ 但对长期实现用水和卫生设施权利缺乏规划和体制协调的状况仍然存在。对于用水和卫生设施的职权往往十分分散，一是横向分散(属于许多国家主管机关的职权范畴)，一是纵向分散(由中央、地区和地方政府分担)。其他的行为体也发挥相关的作用，其中包括公共或私营服务供应方、国际捐助方、管控机构或民间社会组织。

27. 国家应该在经济增长期间规划长期实现用水和卫生设施的权利，确保个人和家庭用水获得优先地位，避免重复努力和浪费资源，并避免出现没有指定任何机构负责用水和卫生设施事宜的权力真空。虽然有着种种挑战，包括各机构间的不同优先事项，贪污腐败，权力斗争，对运营和维护考虑欠缺，以及缺乏独立的管控、监督和问责制(见 A/HRC/18/33)，但这些挑战在经济增长期间较易应对，因为国家无须在时间的压力下采取行动，还可以动用更多的资源。在良好的经济时期建立运作良好的用水和卫生设施系统，将有助于在危机时期承受对稀缺资源的额外压力。

B. 筹资不足与特定供资不当

28. 与筹资相关的挑战对可持续性构成严峻威胁(见 A/66/255)。目前的全球情势充斥着迅速恶化的基础设施，⁴⁸ 而且为这些系统的运营和维护提供的经费不足。据估计，要更换发达国家老化的供水和卫生基础设施，其费用可高达每年

⁴⁷ 人权理事会第 12/8 号决议，第 4(c)和(d)段以及第 15 号一般性意见，第 47 段。

⁴⁸ 见经济合作与发展组织(经合组织)，《为人人管理水资源：经合组织关于定价和融资的观点》(2009 年)，可查阅 www.oecd.org/env/resources/42350563.pdf。

2000 亿美元。⁴⁹ 供资不足是当今的一个问题，也是对提供可持续用水和卫生设施的重大限制因素。这种情况在危机时期更为严重。

1. 支出减少

29. 如果国家减少用于水和卫生设施的经费，就可能在经济增长期间和危机期间对持续性造成严重后果。减少支出可以多种形式出现，例如减少对低收入者的补助，或是放弃对提供服务工作的监测。私营部门服务供应商也可能会减少支出，据以应对收入减少的状况，而收入减少的原因是削减了补贴，或是因失业或是在危机时期丧失社会福利而无法支付用水和卫生服务费用的用户数目日渐增多。

30. 削减公共开支尤其会影响最贫穷和最边缘化的人们，因为这些人收入的一大部分往往来自社会保障福利金，他们在很大程度上有赖于公共服务，并将其收入的一大部分用于基本服务。⁵⁰ 社会支出的减少导致社会补助金减少，而此种补助金一向可使人们得以获得负担得起的用水和卫生设施。于是，人们可能会面临左右为难的处境，因为他们必须在食物、水和药物之间作出选择，从而有损于他们实现享有其人权。

31. 2010 年以来，削减公共开支一直是欧洲最常见的对危机所作的反应。爱尔兰、希腊、葡萄牙和西班牙等国已出台预算统筹计划，并应欧洲中央银行、欧洲联盟委员会以及国际货币基金组织(基金组织)的要求推出了减少公共开支的方案。⁵¹

2. 提高价格和与无法负担费用相关的中止服务

32. 水部门的改革往往会导致水价上涨，从美利坚合众国和欧洲各地近期的例子中可看出这一点。⁵² 虽然此种价格上涨可能是为确保可持续性所必不可少，但在经济和金融危机时期必须慎重考虑此种决定，因为价格上涨正是发生在人们最缺乏据以适应的个人资源之时。价格上涨的同时失业率上升和社会支出减少，使许多人无法负担基本服务费用。这可能会导致服务提供商或个人中止服务或取

⁴⁹ 世界水资源评估方案，《世界水资源发展报告 3：变化中世界的水资源》(2009 年)，第 5 页，可查阅 www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/pdf/WWDR3_Facts_and_Figures.pdf。

⁵⁰ James Harrison and Mary-Ann Stephenson, “Assessing the impact of the public spending cuts: taking human rights and equality seriously”, University of Warwick, Legal Studies Research Paper No. 2011-07, p. 3.

⁵¹ 实例见欧洲委员会，经济和财政事务总局，“用于希腊的第二次经济调整方案：第一次审议，2012 年 12 月”。可查阅 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp123_en.pdf。

⁵² 见 Global Water Intelligence, “Global water tariffs continue upward trend” (2011)。可查阅 www.globalwaterintel.com/archive/12/9/market-profile/global-water-tariffs-continue-upward-trend.html。

消水供应合约(见 A/HRC/18/33/Add.4, 第 50 段)。负担不起水费也可导致人们寻求替代性的可能不安全的水源。总之, 这些情况有损于系统的可持续性, 因为这会减少网络用户数量, 或引起价格不断急剧上涨来弥补消费者人数减少造成的损失。

3. 预算编制

33. 特别报告员此前曾讨论过在用水和卫生设施部门的融资和预算编制方面出现一些缺陷, 这些缺陷都影响着国家可持续地提供水和卫生设施的能力(见 A/66/255)。

34. 用于水和卫生设施部门的预算编制不足, 未能优先考虑到最边缘化的人群, 对专用于该部门的所有资源(包括国家资源和国际资源)没有进行概述, 而且没有从长期的角度进行国家预算编制, 尤其是缺乏运营和维护费用, 这些都危及可持续地提供服务。在经济增长时期, 发展新的水和卫生基础设施往往被视为优先事项。不过, 为确保现有或新的基础设施依然发挥作用而进行的规划和预算编制往往没有考虑到经常性的运营和维护费用。水和卫生设施经费中专用于运营和维护的部分平均只占 31%, 而不是所必需的 75%。⁵³

35. 缺乏运营和维护预算的状况对可持续性提出了一些重要的问题: 是否有足够的专门人力资源来关注所作投资的情况? 是否可提供备件? 供应商是否有运营和维护基础设施的资源和能力?

36. 国家往往未能采用一种既负担得起又能提供足够收入的价格结构, 据以确保财务可持续性。多数城镇公共供水系统的收费往往只能勉强支付经常性运营和维护费用, 以致没有多少或是根本没有经费可用于回收现代化和扩大服务范围的成本。在高、中、低收入国家 132 个城市对此种系统所作的调查表明, 39%的系统甚至未能回收其运营和维护成本。⁵⁴ 支出减少的影响威胁着水系统的可持续性, 因为缺乏再投资导致了系统恶化和下滑, 水部门的低投资量则阻碍了经济增长。在农村地区, 忽视运营和维护预算以及成本回收的现象造成了普遍不能发挥作用的状况。⁵⁵ 服务的可获取性和质量受到了损害, 这是由于服务受到限制、服务范围扩大得不够和缺乏维护。负担能力也受到了影响, 因为原本可在金融下滑之前提供的经费已经减少或作了重新分配, 于是要提高用户支付的价格来弥补缺口。

⁵³ 联合国水机制, 《全球环卫与饮水年度评估》2012 年报告: 对扩大和持续提供服务的挑战》(世卫组织, 2012 年), 第 29 页。

⁵⁴ 世界水资源评估方案, 《世界水资源》, 第 5 页。

⁵⁵ 见经合组织, 《管理水资源》(上文脚注 48)。

37. 国家必须在稳定时期拨出用于运营和维护的款项，确保系统和设施不致恶化。⁵⁶ 否则就会造成重大风险，致使系统的保养会在危机时期不断恶化，使先前对基础设施的投资丧失殆尽。

4. 外援：数额不足、效益低下

38. 外援在经济危机时期有所减少的现象限制了国家可持续地实现用水和卫生设施权利的能力，这造成了更多的挑战，在发展中国家尤其如此。特别报告员先前曾概述过海外发展援助不足及其调配不当的问题(见 A/66/255)。由于捐助国在危机时期减少了援助，这些问题变得更为严重，因此必须采取额外措施，确保边缘化群体优先获得剩余的援助。

39. 发展援助和合作随着捐助国的财政政策和公共开支优先次序的变化而波动。经合组织公布的数据显示，经合组织发展援助委员会成员 2011 年提供的官方发展援助比 2010 年减少了近 3%(减少到 1335 亿美元)。这是 1997 年以来援助首次出现下降。⁵⁷ 用水和卫生设施部门因援助承付款项减少而受到的影响不如其他部门严重，但向卫生和水部门承付的款项已经低于大多数社会部门。⁵⁸

40. 全球金融危机开始以来，大多数欧洲国家已削减了援助预算；例如，爱尔兰宣布在其 2009 年预算中削减了近 1 亿欧元(减少了 10.6%)，西班牙的全球援助预算削减了 75%左右。因此，对最贫穷国家而言，至少在经济衰退结束之前，不大可能会有可持续和可预见的资金流动。

C. 在非国家行为体提供服务方面的挑战

41. 就经济模式和提供服务的模式而言，人权具有中立性质。国家可以让非国家行为体包括私人服务提供者、捐助方和非政府组织参与提供服务的工作。然而，委托这些行为体提供水和卫生服务的做法，不能免除国家履行其人权义务，包括以可持续方式行事的义务。无论非国家服务提供者负有何种责任，国家仍需承担实现人权的首要责任。

1. 捐助方和非政府组织提供的服务

42. 捐助方和非政府组织支持和参与提供水和卫生服务的工作值得欢迎，但在它们成为服务提供者而且出现涉及问责和透明度的问题时，可持续性会遇到各种挑战。可持续性面临的一种重大风险是，能持久或长期提供服务的非政府组织寥寥无几。大多数非政府组织通常会在一段时间后不再参与相关项目。如果没有适

⁵⁶ 水援助组织，《可持续性框架》，第 16 页。

⁵⁷ 经合组织，“发展：因全球经济衰退对发展中国家的援助有所减少”，2012 年 4 月。可查阅 www.oecd.org/newsroom/developmentaidtodevelopingcountriesfallsbecauseofglobalrecession.htm。

⁵⁸ 《全球环卫与饮水年度评估》报告，第 50 页。

当的可持续性战略落实到位，这可能会对服务能否长期存在产生负面影响。即使这些系统有着最好的意愿，它们也可能会对紧迫和具体的需求作出回应，从而有损于建立一种可随着时间的推移依然发挥作用的系统。提供迅速获得服务的机会很重要，但同样关键的是必须保障长期的运营和维护，并与政府和各社区共同规划如何分阶段撤离和使地方拥有自主权。缺乏长期关注的情况与缺乏政治激励因素、尤其是缺乏捐助方政治激励因素相关，而此种激励因素会使它们将用于维持现有基础设施的资源优先用于建设在获得投资和支持方面更令人注目的新的基础设施。

2. 私人提供服务

43. 实施紧缩措施的同时往往会要求提高私营部门的参与度，包括在用水和卫生设施部门的参与度，以此作为政府增加收入的手段。特别报告员先前曾从人权的角度概述了涉及私人提供用水和卫生设施服务的一些重大挑战(见 A/HRC/15/31)。

44. 若干国家已落实了保护消费者的某些保障措施，例如保障在他们无法支付费用时不致因不付账单而中止提供服务，但是依然存在着有关可持续性的关切。私人运营商的利润通常几乎是悉数在股东中分配，而不是将部分利润用于在维护和扩大提供服务范围方面进行再投资，结果是提高了消费者支付的价格，继续需要公共投资，而且有可能致使服务不可持续。例如，在合同未能顾及用于系统运营和维护的最低限度费用时，就会影响这些服务的可持续性。

45. 私人提供服务还可能对另一些重要的人权原则和标准如参与和问责的原则造成关切。在当前的危机期间，私营部门在提供公共服务包括提供用水方面的参与一贯以与债务国签订的救市方案为条件。⁵⁹ 在作出私有化的决定、尤其是在经济危机背景下作出此种决定后，出售资产的进程往往不包括使公众切实参与的充分的机会。

D. 选用技术不当

46. 选用适当的技术，对于实现用水和卫生设施服务的可持续性至关重要。人权法并未要求使用或拒绝使用任何特定类型的技术，但国家往往作出错误或不当的决定，投资于过于昂贵或复杂的技术；使用过多的水或过多的电力；选用十分廉价但不能持久的技术；或在特定情况下使用不合适的技术，而没有考虑到在文化或其他方面的优先选择。一个实例是在缺水地区安装抽水马桶，而在过了一定的时间后，人们不得不停止使用此种马桶(A/HRC/21/42/Add.3, 第33段)。

⁵⁹ 实例见国际货币基金组织(基金组织)2012年12月21日与希腊签订的《经济和金融政策备忘录》和《技术谅解备忘录》。可查阅 www.imf.org/external/np/loi/2012/grc/122112.pdf。

47. 在访问某个国家期间，特别报告员目睹了一项由捐助方主导的针对可用淡水有限状况的解决方案，根据该方案建造了一些海水淡化厂，不过获得成功的淡化厂屈指可数。海水淡化厂的运营和维护费用昂贵，需要高度的技术能力。在孤立的小岛上，仅仅依靠海水淡化厂供水的做法不可持续，但此种战略依然对捐助方和国家政府具有吸引力(见 A/HRC/24/44/Add.1)。在另一个国家，特别报告员获悉城镇决定对低人口密度地区传统的集中式系统进行投资，结果是每户家庭所付的费用昂贵，小规模现场系统的成本则便宜得多，而且更可持续(A/HRC/18/33/Add.4, 第 25-27 段)。在危机时期，以往不当决定的影响变得很显著。

E. 缺乏切实参与

48. 确保参与是一种持续的挑战，缺乏参与对可持续性产生负面影响。这些挑战在危机时期更为严重，因为国家在该期间力图避免负担用于参与的财务费用，并受到采取紧缩措施的时间压力。不过，国家决不能受到豁免而不履行其人权义务，包括让人们有机会就其关注问题表达本身意见的责任。在没有切实参与的情况下，国家往往会误解对获取服务的障碍，从而不能确认可如何消除这些障碍。缺乏参与进程的现象可能会产生一些选择，此种选择可能为作为其服务对象的人们无法接受，从而人们会责备该解决方案具有不可持续性，因为它们可能会完全得不到使用，或是人们可能会在使用了一段时间后又恢复他们的旧习惯。特别报告员在访问图瓦卢期间目睹了广大公众涉及先前被拒绝的生态卫生解决方案的一种观念变化，这一变化可归因于旨在应对误解的包括教育和提高认识的新参与性办法，还可归因于对厕所重新设计的工作(A/HRC/24/44/Add.2, 第 30 页)。

49. 此外，国家还可能在不确保最弱势群体切实参与的情况下启动决策进程，而这些人表达自己的意见和需求的能力通常较低。这将对旨在确保使用水和卫生设施及其可持续性的决定产生影响。

F. 忽视最弱势和最边缘化群体的一种模式

50. 上文述及的是在规划、机构职责和资源分配的所有方面忽视最弱势和最边缘化社会群体的一种模式。弱势群体往往可以根据种族、地理和社会经济鸿沟予以识别(实例见 A/HRC/18/33/Add.4, 第 79 段)。土著民族、贱民和罗姆人是特别报告员在履行其任务期间会见过的面临歧视的群体。⁶⁰ 此外还存在着严重的性别不平等现象：在许多贫穷社区，取水的任务压倒性地落在妇女和女孩的身上(实例见 A/HRC/15/31/Add.3 和 Corr.1, 第 22 段)。残疾人在无法获得水和卫生设施的人中所占的比例过高(A/HRC/15/55, 第 21 段)。产生忽视的原因很多：群体

⁶⁰ 见 A/HRC/12/24/Add.1, 第 48 段、A/HRC/15/55, 第 25 段、A/HRC/18/33/Add.2, 第 33 段。

和个人可能会受到侮辱，他们可能居住在偏远地区，致使为他们提供服务的成本高昂，或是政治家可能对他们的需求漠不关心。

51. 这种不平等往往在危机期间变得更为严重。随着预算和个人收入的减少，人们必须对不同的人权作出优先选择。此外在危机时期，国家和服务提供方更有意注重相对易于获得服务的人，而不会努力向例如居住在偏远农村地区的最边缘化的人提供服务。

52. 忽视边缘化群体权利的行为违反了人权法及其不歧视的基本原则。此外，这种行为还可能导致服务难以为继。当水和卫生设施系统的设计对象是有一定数量居民的城镇时，忽视负担能力较低者面临的挑战意味着向这些人提供的服务将最终遭到中止。在危机时期，这些中止服务的数量会显著增加，在这种情况下，系统会变得不可持续而且经费不足，因此必须提高向仍然在使用服务的人收取的费用(这又可能致使更多的服务遭到中止)。另一方面，将以前被排除在用水和卫生设施网络之外的人例如贫民窟居民纳入网络的做法将会增加系统的收入，并促进更可持续地利用水资源，因为人人都将促成向该系统支付款项。在许多情况下，与通常是以极高的价率支付非正规服务相比，人们往往更负担得起支付正规服务的费用。最后，从环境角度来看，扩大网络化提供服务还有助于实现可持续性，因为这将大幅度减少擅自抽取地下水源的现象。

G. 缺乏监测、管控和问责

53. 监测和数据收集极为重要，可成为国家进行规划和编制预算以及确保作出明智决策的依据。在众多的国家中，用于财务规划和报告的信息系统仍然不足。⁶¹ 对包括千年发展目标框架的干预措施的可持续性的监测普遍不足。这将在国家理解下述问题的能力方面造成重大的缺口：哪些政策、基础设施和提供服务的做法能够持久并长期发挥效益？某些作为(或不作为)有哪些消极后果？

54. 为了使提供服务的工作具有可持续性，国家必须利用切实有效的监测和数据收集的做法。对所作的决定和采取的措施的效应进行监测可使问责制发挥作用，并使国家得以评估哪些决定和进程产生了优质和有影响力的成果，因为这种评估有助于为今后可持续的决定提供依据。

55. 一个相关的问题是涉及独立的管控和问责机制的问题：缺乏管控的情况妨碍了在用水和卫生设施部门进行可持续的投资。如果国家未能在经济增长良好之时建立管控和问责机制，它们就会打开腐败和风险之门，从而可能危及用水和卫生设施权利的实现，而且此种侵权行为可能不会被有关当局所察觉。问责制对于最终解决问题、将不可持续的做法公诸于众并向有关当局施加压力至关重要。不

⁶¹ 《全球环卫与饮水年度评估》报告，第 25 页。例如，在接受调查的国家中，超过 60% 的国家没有建立财务信息管理系统，或是使用中的一个系统仅提供部分信息(同上，第 33 页)。

过，如果国家人权机构不负有处理经济、社会和文化权利的任务或没有此种能力，或如果这种权利未被视为可由法院审理的权利，问责制就无法得到保障。

56. 在危机时期，如果现有的管控机构经费不足，问责制甚至可能会遭到进一步削弱。现有的实例涉及独立的管控机构获得的经费有所减少却要履行更多的职能，从而对管控机构可如何有效履行其任务并确保实施问责制的问题产生关注。⁶² 这种情况既可发生在经济增长时期，也可发生在危机时期，但在因经费压力取消了其他的问责机制时，其后果更为严重。例如，基于各种不同的紧缩措施，法官的薪金会减少，公务员会下岗，而且对于问责制极为重要的法院、警察和国家人权机构的资源也会减少。⁶³

四. 采取符合人权的措施

57. 本节阐述了包括顾及可持续性的人权可在经济增长时期和危机时期提供安全和负担得起的水和卫生设施方面作出的贡献。

A. 采用针对性明确的财政政策并投入最大限度的可动用资源

58. 国家不能指望可以用在用水和卫生设施部门进行最低限度投资的方式来逐步实现人权，因为这种做法只能使国家得以在一段时间内取得“一些”进展。人权标准要求国家在这些部门投入“最大限度的可动用资源”。它们还要求利用资源的方式必须优先使最边缘化群体获得重要的资源，从而对普遍实现这些权利产生尽可能大的影响。在经济繁荣时期，用于水和卫生设施的支出必须包括规划、独立监测、建立问责机制、以及运营和维护，以便即使在危机时期也能促进逐步实现这些权利，从而防止下滑和倒退。

59. 从人权角度来看，至关重要的是必须使经济和社会可持续性两者达到平衡。人权框架并未要求免费提供用水和卫生设施服务，因此必须增加国家财政收入来确保普及服务。如果人人都可免费获得用水和卫生设施，这其实会有损于低收入家庭，因为这种做法会使政府和服务提供方失去为扩大和维护服务所需的收入，危及系统的整体经济可持续性，并危及国家保护和落实其他人权的能力。然而，落实享有用水和卫生设施的人权对如何提高收入同时又确保社会可持续性具有重要意义。此种人权责成国家确保获得用水和卫生设施的费用维持在负担得起的水平，并能恰如其分地反映边缘化和弱势群体的需求，而且应该为无法支付全额费用的人建立安全网。

⁶² 例如，在紧缩措施背景下，葡萄牙 2013 年的预算预计将冻结 10% 至 60%；2013 年，该国的水和废水管控机构的运作经费约减少了 32%，其职能则在最近有所增加。

⁶³ 实例见西班牙的情况：David Román, “Austerity adds to Spain’s jobless woes”, *Wall Street Journal*, 29 April 2012.

1. 利用最大限度的可动用资源

60. 国家通过利用最大限度的可动用资源、包括通过国际合作和援助逐步实现用水和卫生设施权利的义务，对实现可持续性至关重要。国家有时会援引“缺乏资源”作为对该部门的投资不足和不当的正当理由，但其真正的原因通常是缺乏政治意愿，来优先向最弱势群体提供社会服务，特别是提供水和卫生设施的服务。因此，必须评估国家是否正在真正地将最大限度的可动用资源用于这些部门，评估的办法是审查国家用于军事、拯救银行、为举办大型活动进行基础设施建设等方面的经费的拨配状况，并审查因容忍贪腐现象而丧失的金额。⁶⁴

61. 将同等发展水平国家的人均收入与水和卫生设施指标进行比较的做法，可提供更客观的基准。对分配给水和卫生设施部门的资源的数量、组成和分布状况⁶⁵以及人均支出的分析，可有助于查明常见的妨碍实现享有用水和卫生设施权利的政策问题，也有助于查明已促成在某一领域取得改观的切实有效的政策。

2. 财政政策与税收

62. 与经济和金融危机时期相比，国家在经济繁荣时期可动用更多的金融资源，来维持和发展水和卫生设施部门。不过，危机时期本身未必一定会导致在用水和卫生设施权利方面出现倒退。实现财政紧缩的方式不只是削减政府开支，也可以是增加政府收入。从人权角度来看，关键的问题是如何增加收入。

63. 确保有效的税收制度，使用水和卫生设施部门获得持续的投资，将有助于实现可持续性并防范倒退现象。以适当有针对性的方式调集税收是政府的职责，⁶⁶也是履行其人权义务的一种方式。可以采用评估实际税率(即税收与国内生产总值的比率)等方法，提供据以审查和衡量国家的指标，同时查明在国家旨在调动资源以满足用水和卫生设施部门永远成为对人人都具有可持续性的需求而作出的努力中出现了哪些失误。

3. 确定资源的使用对象

64. 特别报告员认识到，尽管国家为调集收入作出了努力，但它们可动用的资源依然有限。如先前一份报告(A/66/255, 第 41 页)所述，这凸显了必须妥善确定

⁶⁴ 欧洲联盟在金融危机之后承诺投入 1 兆美元，全球国防预算则每年超过 1.7 兆美元。普及饮用水和卫生设施的费用估计为每年 2150 亿美元。世卫组织，“使全球饮水供应和卫生干预的成本和收益达到千年发展目标和实现普及的水平”(2012 年)，第 43 页。可查阅 www.who.int/water_sanitation_health/publications/2012/globalcosts.pdf。

⁶⁵ 实例见 E. 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 (2009), pp. 416-419。

⁶⁶ Rhadika Balakrishna and others, *Maximum Available Resources & Human Rights* (Centre for Women’s Global Leadership, 2011), p. 10。

可动用资源的使用对象。人权原则对此提供了明确的指导：国家应该首先将资源和努力用于履行具有立竿见影效果的义务，例如，用于一视同仁地实现用水和卫生设施人权的核​​心内容以及保护获取服务的现有途径。上文强调的挑战之一表明，必须确定资源的使用对象：采用以成本价按表计量提供服务的做法虽然为实现该部门的长期持续性所不可或缺，但它可能具有歧视性。因此，服务定价(以及税收)必须有针对性，并必须为最弱势群体和生活贫困的人作出适当调整。例如，稀缺定价、针对非必须用途的惩罚结构或高价结构、设计良好的累进计价办法、向有需要者提供补助，⁶⁷ 以及体制性和分配性税收，⁶⁸ 都是用以增加收入和回收成本方法的实例。应该以促进可持续性和使人人都能获得用水和卫生设施服务的公平的方式落实这些做法。

65. 该部门中最严峻的两种挑战是：主要通过为系统的运营、维护和修复投入足够的资源，确保实现可持续性(“永久”)；将服务范围扩大到还没有获得服务的人(“人人”的层面)。由于资源稀缺，决策者、捐助方和部门专业人员在应该优先对待“永久”还是“人人”时感到左右为难。

66. 有人认为，应该优先维护和修复现有的系统，以确保投资不致丧失。人权框架强调必须实现平等和有效利用资源。在改善已经享有高水平服务的人获取服务的机会之前，国家必须消除在获得用水和卫生设施方面的不平等现象，并扩大获得服务的机会，使之达到最低限度的基本服务水平，从而符合用水和卫生设施人权的核​​心内容。如果仅仅将可动用资源用于维护现有的系统，就永远无法消除在获取服务机会方面的不平等现象。

67. 在许多情况下，感受到的在可持续性与平等之间的两难困境本身并不存在。与此相反，这两种观念应该相辅相成。因此必须为此作出适当的短期和长期规划。只有在人人都可获得服务时，才能实现真正的可持续性。此外，对平等的考虑必须引导开展应对两种要求的决策进程：维护和修复以及扩大服务范围。在决定修复而不是新建时，应该考虑如何、在何时和在何地修复或恢复相关的服务，以便确保平等地获得服务。在建立或扩充服务时，还必须对财政和人力资源需求、包括能力建设和培训作出规划。此外，由于下滑现象会对遭受排斥或边缘化的社区产生严重影响，至关重要的是必须确保从一开始就将“永久”的层面、包括考虑如何支付运营和维护费用和如何予以管理的问题纳入决策进程，据此避免在实现权利时出现歧视和倒退。在低质、低成本项目进行投资就长时期而言可能不是最佳之举，但在一些优质、高技术项目进行投资也可能是不良之举，在技术和财政能力不足、获得用以运营和维护系统的备件的机会有限的情况下尤其如此。

⁶⁷ Centre on Housing Rights and Evictions and others, *Manual on the Right to Water and Sanitation* (Geneva, 2007), p. 147.

⁶⁸ Balakrishna and others, *Maximum*, p. 10.

68. 只有采用使所有的资源和人的需求达到平衡的逐案方式，才能作出有关资源优先使用顺序的决定。决策者必须确定如何最适当地使用资金来满足“永久”和“人人”这两种要求，同时应对各种不平等现象，而无论它们出现在何处。

B. 人权预算编制

69. 透明的预算编制对实现用水和卫生设施权利以及所有其他的人权至关重要。⁶⁹ 这项工作可促进问责和公众参与，并有助于实现更高的可预见性和进行长远规划。它对用水和卫生设施系统的可持续性有着显著的益处。

70. 如果仅仅是可公开查阅预算而不提供预算数据，就无法实现透明度。为了使受影响社区和民间社会的成员与政府共同努力找到可行的促进可持续性的长期解决办法，还必须开展教育，使受影响社区了解预算和预算进程并切实参与决策进程。

71. 设在开普敦的社会正义联盟提供了一个实例，说明用水和卫生设施部门顾及透明度、教育和参与的预算编制可如何促成增进用水和卫生设施权利的可持续性和更好地落实这些权利。⁷⁰

C. 切实规划以人为本的服务提供工作：应对不平等和歧视

72. 按照充分优先考虑用水和卫生设施的权利开展的规划进程有助于确保取得可持续的成果和加强问责制。确切表明的前景可成为优先向该部门提供经费的坚实基础，并激励对支出的信心。此种规划必须以消除不平等为目标：它以国家对用水和卫生设施部门的规划为中心并以非歧视义务为依据，因此有助于政府不仅确保最边缘化群体能享有获得服务的机会，还确保可以用可持续的方式维持此种机会。

73. 据以实现这一目标的一种机制是制定社会保护最低标准。适当的规划必须确保有基本的社会保障来促成获得基本社会服务。社会保护最低标准必须成为经济和金融增长时期的一项优先任务，并使之在危机时期持续下去。与此同时，在出现经济和金融危机时，必须采取特别措施保护最弱势群体。

74. 在危机时期尽量减轻对社会最低保护依赖程度的方法之一，是确保在经济增长时期作为优先事项应对不平等现象，同时确保不致以现有服务的可持续性为借口而继续优先向中产阶级、城市正规居民区提供服务，从而妨碍将服务范围扩

⁶⁹ 联合国人权事务高级专员关于实现经济、社会和文化权利的报告(E/2009/90)，第 44 段。

⁷⁰ 见 Neil Overy, “The Social Justice Coalition and access to basic sanitation in informal settlements in Cape Town, South Africa”, International Budget Partnership study No. 11, March 2013.

大到非正规居民区以及偏远地区或农村地区，并确保消除富人与穷人之间的现有差距。

75. 在印度，班加罗尔供水和污水处理局在 2000 至 2005 年期间将逾 5% 的城市非正规居民区接入了网络。这一举措的目的不仅在于向以前被排除在正规网络之外的非正规居民区居民提供安全饮用水，还在于减少不产生收益的用水，并减少居民对通过公共水龙头或非法连接获得免费用水的依赖程度。尽管挑战依然存在，但已经对连接成本和收费作了调整，以便确保具有负担能力，从而扩大收入基础和增强可持续性。⁷¹

D. 确保参与和赋权

76. 有关的社区参与决策进程是一项人权原则，其本身也就是一种人权。有些人将此视为一种障碍，因为这会花费金钱和时间。不过，切实的参与还可以保障实现可持续性。秘鲁的综合基本卫生设施模式和尼加拉瓜的安全水委员会已经表明，社区参与服务的设计、建设、管理和经营工作促成了产生更大的愿意来使用水和卫生设施和支付其费用，并进一步巩固卫生习惯。真正的参与要求提供切实的机会，据以自由和积极地影响决策进程，而不仅仅是进行肤浅的协商或信息共享(A/HRC/18/33, 第 68-69 段)。这种进程要求通过多种渠道提供信息，以便参与透明和包容各方的进程，同时确保将资金用于所需的干预措施，并提高个人和民间社会的参与能力(同上)。

E. 切实有效的监测和独立的管控

77. 结构良好的监测系统将包括各种指标并收集分类数据，以便确定获得用水和卫生设施的机会是否可以持续而且具有不歧视性质。政府的眼光不应停留在各种平均数和分类数据之上，而是必须进一步根据某个个人生活在哪个地区、这一个人在财富五分位数中所处的地位、他或她属于哪个族群来审视各种不平等现象，并审视其他形式的歧视如何影响这一个人。此外，政府还必须监测服务是否持续，并必须在出现下滑的情况下收集说明下滑原因的信息。

78. 基于社区的有力的监测战略可以更好地说明如何具体地分列信息，据以确认边缘化群体，并查明出现倒退或下滑的原因。由于社区的参与度变得更高也更容易获得信息，这种战略还可以增进透明度、参与度和问责制。

⁷¹ 见“Connecting the slums. a utility’s pro-poor approach in Bangalore”，Water and Sanitation Program Field Note, February 2006, p. 2. 可查阅 https://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/319200735514_Connectingtheslums.pdf.

79. 目前没有对可持续性进行系统监测。在对水的总投资中，只有 7%专门用于维护和监测工作，⁷² 供水系统在建成之后，罕有对之进行检查的行动。这种缺乏对可持续性进行监测的原因之一可能在于以下的事实：千年发展目标框架只顾及获得供水的人的人数，而忽略了这些人之中是否有人已经失去了此种机会。

80. 捐助方日益提倡建立全面的系统监测用水和卫生干预的可持续性。有人试图在他们与实施者签订的合同中载明可持续性条款，以此作为核查是否已符合可持续性标准的手段。同样，联合国儿童基金会(儿基会)也已开展了核查可持续性的工作，在项目结束后审计供水情况和检查社区开展禁止随地排便运动的状况。这些核查审视了若干项体制、社会、技术和财务指标，据此衡量可持续性的程度。从人权角度来看，至关重要的是必须将各项平等标准作为这些工具的补充，以便确保惠及社会的所有成员。此外，决不能将此种核查持续性的工作视为由捐助方驱动的用于项目一级的举措，而是必须将之更广泛地纳入这一部门。

81. 在涉及采用可能会对用水和卫生设施人权产生有害影响的政策时，事前和事后的人权评估是监测实施情况和引导利益攸关方的有用工具。在实施前评估环境、社会和具体人权影响的工作可有助于确定拟议的政策是否会产生倒退效应，还是这些政策将具有可持续性质。同样，在实施后进行的事后人权影响评估也是重要的工具，政府可据以履行其监测用水和卫生设施权利执行情况的义务。

82. 为确保水质、可获得性、可靠性和负担能力进行独立管控，这对实施和监测用水和卫生设施权利也十分重要。此种管控是管控机构的职能，目的是确保公平划分服务覆盖面，并促进注重为邻近的贫穷地区提供服务，因为这些地区的居民获得用水和卫生设施服务的可能性较小。

F. 问责制与可否由法院审理

83. 可持续地长期落实用水和卫生设施的权利要求实施问责制。同样，问责制与其他的原则如透明度、获得信息的机会以及参与相互关联，并以这些原则为依据。问责制要求国家为侵犯用水和卫生设施权利的行为提供有效的补救措施。为此，必须具有法律框架、适当的政策、发挥职能的机构以及必要的程序和机制，使个人和社区得以谋求补救措施，并确保他们享有用水和卫生设施的权利。用水和卫生设施权利是法院可以审理的人权，因此政府和法院应该将之确认为此种人权。

84. 还可以通过反贪腐和应对由缺乏透明度的机构所作的不透明决策，加强用水和卫生设施部门的问责制并改善该部门的可持续性。国家可采用多种方式来应对这一问题，这些方式包括利用透明国际等非政府组织与政府机构签订的诚信契

⁷² 《全球环卫与饮水年度评估》报告，第 4 页。

约⁷³，还包括利用基础广泛的合作伙伴关系，因为此种伙伴关系的目的之一是试图改善地方一级的问责制。国家人权机构也参与若干活动，从而有助于促进加强该部门的问责制。如果此种机制建立于“正常”时期，它们就可以在经济和金融危机时期得到维持。

五. 结论和建议

85. 特别报告员认为可持续性是一项基本人权原则，它对实现用水和卫生设施的人权至关重要。她将可持续性理解为与倒退直接对应的概念；可持续性要求在几乎是永久的基础上一视同仁地向所有的人提供服务，同时确保通过优质服务和持续的行为改变产生有益的变化。必须向当代和子孙后代提供用水和卫生设施，而且在为当代提供服务时不应该危及未来实现享有这些人权的能力。从人权的角度理解可持续性的做法，大大有助于为当代和子孙后代实现持久解决方案来应对用水和卫生设施面临的挑战。

86. 按照上述原则，特别报告员建议国家：

(a) 进行以实现永久普及服务为目标的综合规划，此种规划包括私营部门、捐助方和非政府组织参与服务提供工作的各种情况。国家有义务发展它关于如何确保永久地向人人提供服务的愿景。长期规划必须在经济繁荣时期进行，以便为危机时期建设和加强应对能力；

(b) 加强国家协调和综合规划的能力，并确保更好地整合国内和外部资源，使国家能够更好地确定资源的使用对象，并确保最大限度地利用可动用资源；

(c) 最大限度地利用可动用资源并以有针对性的方式增加税收，确保产生再分配影响；

(d) 确定资源的使用对象，优先向人人提供基本水平的服务；

(e) 认真平衡各种义务，确保实现不歧视和可持续性(做到为人人提供服务和提供永久的服务)，并实现在获得用水和卫生设施方面的经济和社会可持续性；

(f) 投入更多的财政和机构资源，并改善规划工作，确保对运营和维护成本进行持续投资，避免出现下滑现象。其他的行为体也应该这样做；

(g) 对可能在采取紧缩措施的情况下发生的任何倒退做法进行认真评估，并证明这些做法正当合理。开展此种工作的方式应该确保已处于弱势地位的人不致遭受最大的影响，并应该符合经济、社会、文化权利委员会制定的标准；

⁷³ 例如透明国际巴基斯坦分部与卡拉奇供水和污水处理局签订的诚信契约。

(h) 在全国采用社会保护最低标准，并同意将社会保护最低标准列为 2015 年后的一项发展目标；

(i) 确保切实参与，保证用水、卫生设施和个人卫生解决方案在社会和文化上可获得接受，并可以得到可持续使用和实施；

(j) 改善在国家 and 全球两级对用水和卫生设施进行的持续和独立的监测，包括对干预措施可持续性的此种监测。

(k) 确保对用水和卫生设施部门进行独立的管控；

(l) 在国家 and 国际两级建立问责机制，据以应对在用水和卫生设施领域不可持续的 and 倒退的做法；

(m) 在 2015 年后的联合国发展议程中列入一项旨在消除获得服务机会不平等现象 and 确保可持续性的关于用水和卫生设施的目标。
