



第六十九届会议

临时议程* 项目 69(c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

享有安全饮用水和环境卫生的人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员卡塔丽娜·德阿尔布克尔克按照人权理事会第 16/2 号和第 21/2 号决议提交的报告。

* A/69/150。



享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员的报告

摘要

特别报告员根据人权理事会第 16/2 号和第 21/2 号决议向大会提交本报告。报告重点谈到实现获得安全饮用水和卫生设施的权利方面的参与权，并强调各国负有义务确保参与。长期以来，水和卫生部门一直承认参与的重要性。参与性进程有很好的实例，不过，这些往往是个别事件，而不是制度化的进程。

特别报告员力求就以下问题提供指导：参与权有哪些要求；哪些因素对于确保积极、自由和有意义的参与至关重要；参与对于各级决策意味着什么。她承认，参与性进程是艰难的。最重要的是，在参与式进程不能解决顽固的权力结构和边缘化问题的情况下，反而可能会强化不平等并使之“合法化”。不过，在参与式进程有意义和具有包容性的情况下，在可持续性和增强权能方面所取得的进展是显著的。

一. 引言

1. 特别报告员根据人权理事会第 16/2 号和第 21/2 号决议向大会提交本报告。本报告审查了享有安全饮用水和卫生设施的人权方面的参与权问题。特别报告员在执行其任务期间，看到了真正的参与对于确保更可持续和更具有包容性的成果的积极影响，也看到了由于缺乏有意义的参与而持续存在的问题。

2. 在水和环境卫生部门有许多参与进程的范例。不过，这些似乎是个别事件，而不是确保在各级参与的系统做法。参与不是一件事，而是个持续的过程。将真实的参与制度化，并将其纳入政治文化是有难度的，但正如赤贫和人权问题特别报告员所指出的，如果处理得当，在加强公共生活和人民作出自主决定以及要求和享受自己的权利的能力方面，以及在实现可持续性方面，所取得的成果都是显而易见的(A/HRC/23/36, 第 16-18 段)。

3. 特别报告员感到关切的是，有时“参与”仅仅是表面文章。如有关进程未能注意到权力关系，包括根深蒂固的等级制度、父权制结构和排斥机制，反而会固化或甚至强化不平等。表面上的“参与”进程可能给根深蒂固的不平等现象提供合法性。假定参与本身能够增强能力是天真的，增强能力不会自动发生，实现参与权面临的最大挑战在于确保每个人都能在平等的基础上实现其参与权。

4. 参与是一项人权。因此，它是一项必须遵守的义务。而且，参与在增强能力和可持续性方面带来了广泛的好处。它对于确保民主至关重要，它加强了人民的自主权、介入作用和尊严。

5. 一些文书为特定领域或某些人口群体的参与提供了详细的指导意见。然而，仍然缺乏从人权角度就关于水和环境卫生的所有决策领域提供的指导。例如，什么是确保参与权的最低标准？积极、自由和有意义的参与意味着什么？如何执行？参与如何能够有系统地在所有各级、为所有人口组别实施？

6. 关于参与的讨论在很大程度上是在发展合作的背景下进行的，讨论敦促捐助者、非政府组织和国际组织对其方案拟订采取基于人权的参与式办法。本报告承认这些行为体发挥着重大作用，但重点是国家进程中的参与。国家进程对于实现参与权最为重要，其他行为体应为各国拟定这些进程提供支持。

7. 特别报告员为在这一问题上有更多的了解，与来自不同背景的专家进行了协商，他们带来了从实践中获得的技术专长和知识。她还就在实现享有饮水和卫生设施的权利方面的参与发出了一份调查表，并收到了各国和其他利益攸关方的 50 多份答复。¹

¹ 详见：www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/ContributionsParticipation.aspx。

8. 本报告概述了参与权的法律依据。报告随后讨论了使参与积极、自由和有意义所必需具备的一些必须要素，并讨论了确保参与所面临的困难。随后，报告还讨论了对各级决策的参与，并在最后提出了一系列建议。

二. 参与权的法律依据

9. 参与权在许多人权文书中都有规定。《世界人权宣言》第 21(a)条规定，人人都有参与本国治理的权利。对参与的理解带来很大影响的《发展权利宣言》第 2(3)条指出，参与应是积极、自由和有意义的。

10. 《公民权利和政治权利国际公约》第 25(a)条保障“直接或通过自由选择的代表参与公共事务”的权利。人权事务委员会第 25(1996)号一般性意见第 5 段在解释这一条时指出，“公共事务管理……涉及政治权力的行使，特别是立法、执行和行政权力的行使。它涵盖了公共行政的所有方面以及在国际、国家、区域和地方各级政策的制订和执行”。

11. 《国际公约》之后通过的条约扩大了对参与的理解。《消除对妇女一切形式歧视公约》第 7(b)和(c)条保障妇女“参加政府政策的制订及其执行”以及“参加有关本国公共和政治事务的非政府组织和协会”的平等权利。第 14(2)(a)条规定，农村妇女有权“参与各级发展规划的拟订和执行工作”。

12. 《儿童权利公约》第 12 条保障儿童获得聆听、其意见获得考虑的权利。要求不仅儿童有机会就影响到其本人的一切事项发表自己的意见，而且对这些意见给予适当的看待，《公约》力求确保儿童的参与是有意义的。²

13. “充分和切实地参与和融入社会“是《残疾人权利公约》的一般原则之一(第 3(C)条)。《公约》第 29 条涉及对政治和公共生活的参与，该条详细列出各国为“确保残疾人能够在与其他人平等的基础上，有效和充分地参与政治和公共生活”而应采取的措施。

14. 国际劳工组织《土著和部落人民公约》(1989 年，第 169 号)第 6 条和第 7 条确定参与为其基石。第 6(1)(b)条规定，在适用本公约的规定时，各国政府应“确立各种途径，使[土著]人民可以自由地，至少是与人口中其他部分人同等地参与”。《联合国土著人民权利宣言》提供了一个更具深远意义的标准，要求在《宣言》所涉各种事项上应有“自由、事先和知情同意”。

15. 在欧洲，欧洲经济委员会(欧洲经委会)《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》(《水公约》)《关于水与健康的议定书》第 5(i)条确定“关于水和卫生的决策中的信息获取和公共参与”为一项原则，第 5(b)和 6(2)条要求公众参与目标的确

² 见儿童权利委员会，第 12(2009)号一般性意见，第 28 段。

定和水管理计划的制订。此外，欧洲经委会《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》(《奥胡斯公约》)保障在具体活动的决定中、在制定计划、方案和政策以及制定法律过程中的参与权(第 6-8 条)。正在努力在联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会的主持下拟定一个类似文书。³ 特别报告员欢迎这些进展。

16. 其他区域文书包括《非洲人权和人民权利宪章》(第 13(1)条)、《美洲人权公约》(第 23(1)(a)条)、《美洲民主宪章》(第 2 条)和《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)关于自由选举权的第一议定书(第 3 条)。《非洲人权和人民权利宪章非洲妇女权利议定书》第 9 条规定妇女有权平等参与政治和决策进程。此外，许多国家的法律制度也规定了参与权。

17. 参与权深深植根于人权法。从参与公共事务的较为一般的规定开始，最近的进展形成了更详细的规定。关于儿童权利、残疾人权利和土著人民权利的文书回应了特定群体面临的特殊挑战。它们也标志着一种趋势，即应更广泛和全面地了解参与，一种需要在所有领域的所有阶段包容各方的积极、自由和有意义的参与。

三. 积极、自由和有意义的参与的内容

18. 积极、自由和有意义的参与排除了象征性的参与形式，即仅仅分享信息或肤浅的协商。本节确定了积极、自由和有意义的参与的基本内容，以澄清参与在人权方面的意义。

A. 让人民参与制定参与条款

19. 参与者必须参与确定参与条款、问题的范围和需要处理的问题、其框架和顺序以及程序规则。参加制定参与条款的权力在确定对话方式方面发挥重要作用。对于参与进程的设计没有发言权可能会导致一些问题被事先默示决定，从而被完全排除在参与空间之外。参与方式的选择决定了人民是否愿意和能够参与。应努力例如让居民参与确定地点、会议时间以及如何如何在电子和面对面的互动之间取得平衡。

B. 创造参与空间

20. 在一些情况下，民众获得赋权的参与式治理是成功的，即人们有效地动员起来，对决策施加影响。例如，加利福尼亚州一些社区成功地动员起来，促使通过了议会第 685 号法案——《加利福尼亚获得水的人权法案》。加利福尼亚州中央谷地的一些社区成立了一个非政府组织联盟——安全饮水联盟，并成功地促使立法者代表他们的意志。⁴ 在孟加拉国 Rupnagar 贫民窟，一个女孩俱乐部

³ 见 www.eclac.cl/rio20/principio10/default.asp?idioma=IN。

⁴ 国际人权法讨论会，加利福尼亚享有饮用水的人权法案：州机构的执行框架(加利福尼亚大学伯克利分校法学院，2013 年 5 月)。见 www.law.berkeley.edu/files/Water_Report_2013_Interactive_FINAL.pdf。

鼓励居民遵循安全经期个人卫生做法。俱乐部成员制作卫生巾，并挨家挨户促进卫生行为(见 A/HRC/15/55 和 Corr.1, 第 69 段)。她们还经过谈判获得了合法的饮用水接口。

21. 各国必须提供参与和拟定这些举措的机会。不过，各国绝不能将全部负担推给采取主动行动的民众，以此作为不作为的理由。各国义务邀请参与，并从某一具体措施的审议一开始，在作出任何决定，甚至事实的决定之前就创造参与机会；一俟作出初步决定，或作出承诺，就更难就结果达成一致意见。参与空间应既有正式的(例如全民投票或公众问询)，也有非正式的。

C. 使人们能够加入参与式进程

22. 国家不仅必须建立或促进参与空间，而且还必须使人们能够消除进入审议进程的障碍。人民必须了解如何进入这些空间以及关于参与程序的信息。一名专家将《儿童权利公约》第 12 条解释为需要“空间”和“声音”，即，儿童必须有机会发表自己的意见，并获得充分的便利。⁵ 儿童权利委员会指出，“负责听取儿童意见的人必须确保让儿童了解其在影响到其本人的一切事项上发表意见的权利。……决策者必须在听询前给予儿童充分的准备，……并且必须考虑到儿童在这方面的意见”。⁶ 《残疾人权利公约》第 29 条要求缔约国确保残疾人能够有效和充分地参与公共生活，并为此目的积极促进一个适当的环境。

23. 有碍参与的最顽固的障碍可能在于克服低期望值和犬儒主义的文化，个人和公职人员都存在这种思想。各国应修订公职人员的激励结构，奖励他们促进真正的参与，而不是仅仅视其为在核对表上机械打钩的项目。这可能需要在提供便利和人际关系技能方面提供培训。

24. 促进参与可采取多种形式。例如，在 1990 年代末，印度喀拉拉邦在支持乡村一级发展规划自主权方面举办了讨论会，以教授评估和制定发展计划方面的基本知识。⁷ 其他障碍可能涉及语言、识字、会议时间、地点、预先登记和交通状况。参与式进程需要有足够的时间。如果接受公共意见投入的最后期限过紧，则一些有兴趣的行动者就可能被排斥在外。《奥胡斯公约》要求及时和有效地通知有关公众并设定合理的参与时限(第 6(2)条)。

⁵ Laura Lundy, “‘Voice’ is not enough: conceptualizing article 12 United Nations Convention on the Right of the Child”, *British Educational Research Journal*, vol. 33, No. 6 (December 2007), p. 933.

⁶ 儿童权利委员会第 12(2009)号一般性意见，第 41 段。

⁷ Archon Fung and Erik Olin Wright, “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance”, *Politics and Society*, vol. 29, No.1(March 2001)*Political Sociology*, p. 16.

D. 保障自由和安全的参与

25. 自由参与排除任何形式的直接或间接胁迫或引诱。参与必须不受操纵或恐吓。不应附带任何条件，例如将水和卫生设施的获取与出席公开听讯捆绑在一起。参与不应通过贿赂或奖赏许诺来实现。⁸

26. 参与必须是安全的。民众在出席会议或以其他方式参与时决不能感觉受到威胁。他们必须能够自由表达他们的关切，或要求提供资料，而不必担心遭到报复或歧视。一些个人，包括性工作者、无证移民、人口贩运幸存者或被拒绝的寻求庇护者，面临特殊的障碍，他们担心在参与正式进程时会暴露自己。同样，许多国家的环卫工作者由于其工作相关的耻辱化，可能不想被认出身份。各国必须采取具体措施，让民众在参与过程中不用担心被暴露，例如容许匿名参与。

E. 确保信息的获取

27. 参与必须是知情的参与。民众需要获取有关问题上的资料，使他们能够形成自己的意见。获取信息的机会必须是“充分和平等的”，不偏袒一部分人，而排斥另一些人。⁹ 为确保获取信息的平等机会，必须提供信息，而且信息必须是明确和一致的。信息必须以不同方式、以适当的语文提出。这就需要通过广播、照片和口头陈述等各种渠道和媒体进行传播；只在网上发布信息并不能使所有人都能获得。对于无法理解并核实所提供的信息的民众，必须在有机会提供投入前早早提前提供信息。¹⁰ 费用不应妨碍获取信息。《奥胡斯公约》明确规定，民众可免费查阅与决策相关的信息(第 6(6)条)。

28. 信息必须是客观的，即涵盖正在考虑的措施可能产生的积极和消极影响，并且必须是全面的，也就是说，不遗漏重要内容。¹¹

29. 对信息的获取应该基于尽可能公布的原则。应当减少例外情形，并且例外必须是涉及一个法定目的。¹² 公共机构应当积极主动地发布信息，而不仅仅是应对危机或投诉。应迅速和公正地处理索取资料的要求。国家必须确保参与权不会

⁸ 《自由和事先知情同意准则》(降排方案(联合国关于降低森林砍伐和退化所致排放的合作倡议)，2013 年，日内瓦)，第 18 页(下称《降排方案准则》)。见：www.unredd.net/index.php?option=com_docman&u0026task=doc_download&u0026gid=8717&u0026Itemid=53。

⁹ 经济、社会和文化权利委员会，关于水权的第 15(2003)号一般性意见，第 48 段。

¹⁰ 《奥胡斯公约》，第 6(2)条；《降排方案准则》，第 19 页。

¹¹ 《降排方案准则》，第 19 页。

¹² ARTICLE 19, The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation, International Standards Series(London,1999), p.5. 见：www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf。

因商业保密要求而受到损害，这种保密要求必须限于正当利益。公共机构的会议一般应向公众开放。¹³

F. 提供影响决策的合理机会

30. 有意义的参与需要确保民众的意见得到考虑，并能对决定产生影响。通常，协商着眼于确保民众的同意，而不是让他们参与拟订措施。如果人们被允许“无影响地发出声音”，¹⁴ 即他们参与进程，但对决策不产生任何影响，则民众可能会感到非常失望。《奥胡斯公约》要求公共机构适当考虑到公众参与的结果，并告知公众所作决定以及决定作出的理由和考虑因素(第 6(8)和(9)条)。关于儿童权利，儿童必须有“听众”和“影响力”，即他们的意见被听取，并酌情相应采取行动。¹⁵ 必须将结果，并告知儿童其意见如何得到考虑。¹⁶

31. 巴西通过其水和环境卫生国家计划之前的进程就是一个良好做法的例子：政府公布了所有收到的意见记录，表明三分之二以上的建议已被纳入计划，并给出了其余意见未被采纳的原因(A/HRC/27/55/Add.1, 第 93 段)。同样，意大利托斯卡纳当局需要答复有关政策建议，并解释它们为什么被采纳或否决。¹⁷

四. 确保参与方面的困难

32. 确保参与带来了一些困难。为确保所有相关方面都有机会影响到决策，并解决现有权力结构的问题，可能需要作出最大的努力，但还存在着其他挑战。

A. 以直接参与补充代议民主制

33. 有人认为，在存在代议民主制结构的地方直接参与是不必要的。有了全体选民的授权，民选代表的决定已被视为是合法的。然而，《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条既规定了选举权，又规定了参与公共事务的权利。定期选举是实现公众参与的一个生硬的工具，更不用说确保包容性了。¹⁸ 人权的实现是一个动态进程，单有选举是不够的。参与性进程对代议民主制结构进行补充，让公众发挥更直接的影响。

¹³ 见 Article 19, The Free Flow Principles: Freedom of Expression and the Rights to Water and Sanitation, International Standards Series (London, 2014), p. 9.

¹⁴ John Gaventa, “Introduction: exploring citizenship, participation and accountability” ,IDS Bulletin, vol. 33, No. 2 (2002), p. 1.

¹⁵ Lundy, p.933.

¹⁶ 儿童权利委员会第 12 (2009)号一般性意见，第 45 段。

¹⁷ 托斯卡纳区第 69/2007 号法律，Norme promozione della partecipazione sulla politiche regionali e alla locali elaborazione delle, 第 10 条。

¹⁸ Fung and Wright, p.5.

B. 社区管理方面持续的国家支持和监督

34. “使用者参与”和“社区自主权”等术语已在水和环境卫生部门相关领域使用了几十年。但是，对参与的考虑仅仅从其如何影响项目成本和成果的角度出发。在实践中，向社区授权被视为意味着充分参与，而国家当局可以通过授权违背和不履行其义务。虽然社区在提供服务方面可以发挥作用，但国家仍有义务通过提供支助、管理和监督，确保提供适当的服务。在服务权力下放的地方，国家必须确保社区有足够的资源履行其职责。

C. 平衡技术知识和实践中获得的知识

35. 一些决策需要技术知识。但是，这经常被用作借口，用以排斥人民参与在被说成是“过于复杂”、非专业人士难以理解的问题上的决策。许多被视为纯粹技术性的决定实际上是价值选择，公众必须参与作出决定。专家仍然要发挥作用，但其最理想的作用是作为协调员，帮助总结和交流专门知识，使人民能够作出知情的决定。

36. 当不能在技术知识和实践中获得的知识之间取得适当平衡时，负面例子比比皆是。例如，曾有过期望通过使用补贴和标准样板设计为社区提供厕所来解决农村环境卫生问题的案例。但是，后来这些厕所多半没有被使用，或被用作储存设施或用来圈养牲畜。另一方面，在确保残疾人无障碍环境所需的水和卫生设施改造中，专门知识在分析每一种办法的优缺点过程中发挥了有益的指导作用，从而使人民能够根据他们的特定需要作出知情选择。¹⁹ 证言可以极为有力和有效，让人民以自己的经历加以证明。有了那些在实践中成为专家者提供证言和那些听取证词的“当权者”，“贫穷真相委员会”可以带来权力动态的有益逆转。²⁰ 这一进程确保经历贫穷的人民处于制定解决办法的核心。

D. 考虑参与进程的成本

37. 参与进程需要耗费资金和时间。除了国家和服务提供者的费用外，决不能忽视人民为参与付出的时间和机会成本。这不是反对鼓励参与，而是提醒所涉及的困难。为证明值得付出和避免失望，参与必须是有意义的，能实际影响到决策的。

38. 从政府和服务提供者的角度来看，一个项目由于人民的反对而不做或重做的成本可能高于参与进程的成本。设施最终未被利用的浪费表明对参与进程的投资具有成本效益。参与的成本应从一开始就被考虑在内，而不应被视为一种外部费用。在南非宪法法院审理的“Olivia 道路”案中，市政府认为由于有需

¹⁹ 见例如 Hazel Jones and Bob Reed, *Water and Sanitation for Disabled People and Other Vulnerable groups: Vesigning Services to Improve Accessibility* (Longborough, United Kingdom, Water, Engineering and Development Centre (WEDC), 2005)。

²⁰ 见例如在苏格兰：www.faithincommunityscotland.org/poverty-truth-commission。

要民众数量众多，期望有意义的参与不切实际，且代价高昂。法院不同意这种观点，指出约翰内斯堡市在拟订战略时就应考虑到政策的后果。²¹ 联合国开发计划署和联合国儿童基金会(儿基会)在波斯尼亚和黑塞哥维那关于体制发展和水基础设施的一项联合方案就分配很大一部分预算用于推动居民加入参与式城市水务管理。²²

E. 平衡相互冲突的利益

39. 确保参与和收集每个人的意见不可避免地使各种相互冲突的不同利益凸显出来。例如，财产拥有者和占用者之间的利益可能有冲突。公用事业工人或小型服务提供商的利益不同于水用户的利益。平衡这些相竞利益的框架是人权和法律。许多紧张关系通过适用立法框架将得到解决，因为这样做自动排除了非法利益。

40. 存在的挑战是平衡各种合法利益，找到每个人都能接受的解决办法，尽管也许不能完全采纳所有的相竞意见。在这方面的关键是互动，将所有观点摆上桌面，举行公开讨论，分析不同的利益和所涉的相应权利，商定下一步行动，然后监测商定计划取得的进展情况。决定必须考虑到所有各种意见，对少数群体的关切问题给予应有的保护，而不是简单地采纳多数观点。

F. 确保包容

41. 参与性进程不会自动将每一个人纳入其中。假设进程会自动纳入每一个人不仅天真，而且还有可能加深不平等。男性、多数族裔群体、较富裕者、教育程度较高的家庭和社会地位较高者的参与比例往往要高得多。例如，特别报告员对加拿大土著人民缺乏参与水和环境卫生筹资问题决策的机会表示关切。²³ 社区不能被视为一个融合一致的整体，相反，必须承认固有的等级和牢固的不平等模式的存在。

42. 包容必须有意而为之。第一步是确定被边缘化的群体和他们面临的障碍。这需要进行有意识的努力，因为被边缘化的历史往往会使这类群体淡出决策者的视线。通过与一系列广泛的地方非政府组织、国家人权机构以及能够确定往往不参加团体或协会的人等最边缘化群体的其他机构合作，确定每一个相关者的进程可能会更加成功。

43. 各项努力必须能够推动有效参与。例如，依靠书面形式的参与模式将使文盲被边缘化。在使用调查问卷等办法时，必须认识到精英把持的风险，以简单的问

²¹ Constitutional Court of South Africa, *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg*, CCT 24/07, para. 19.

²² www.mdgfund.org/program/securingaccesswaterthroughinstitutionaldevelopmentandinfrastructure.

²³ 见 [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_OL_Canada_14.05.13_\(3.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_OL_Canada_14.05.13_(3.2013).pdf).

卷表或口头讨论等其他机会克服这一风险。即使边缘化群体能够参加会议，他们往往由于地位“更高”的其他人在场或正式程序而胆怯，进行自我审查。避免这种情况的一个办法是在进程开始时让他们与更多的同类群体，如妇女群体或青年群体等讨论具体问题，然后将他们的意见带入到更大的进程中去。在国际一级，联合国环境规划署接触“主要群体”，包括儿童和青年、农民、土著人民、妇女、工人和工会，而不是整个民间社会。²⁴

44. 另一种办法是就审议规则进行明确的讨论，并辅之以有意识的努力让被边缘化的个人发声。否则，进程容易习惯性地采取现有的模式和等级及其随之而来的未被承认的交流方式。两个不同的办法说明了这一点：孟加拉国在卫生观察委员会任职的村民通过一系列讲习班之后就任，在讲习班上他们商定了审议规则(何时发言、如何发言、尊重每一个成员等)。卫生观察委员会的会议记录显示了真正平衡的审议的证据，而一个类似的倡议——没有商定审议规则——则被医疗专业人员和社会地位较高的成员的声音支配。²⁵

45. 障碍评估必须考虑到所有类型的障碍：身体的、经济的、体制的、态度的和社会的。身体障碍影响残疾人，但还涉及关于会议时间和儿童保育的决定。社会障碍包括偏见和定型观念。性别规范和定型观念在确定男子和妇女行使何种程度上的控制方面发挥重要的作用。在许多情况下，社会规范将决策中排斥妇女合法化。例如，社会规范解释了当局为什么未能认真对待关于妇女在使用家庭以外的环境卫生设施时存在遭受侮辱和性暴力风险的报告。²⁶ 正如特别报告员在其他场合所指出的，经期前后的禁忌，加上无法获得足够的用水和卫生设施，是相当多的女童上学期间每月始终缺勤一周的原因(A/HRC/21/42，第 22 段)。如果缺乏有意识的努力引导她们提出自己的分析和意见，解决办法往往不能满足妇女和女童的需要。

46. 在水管理方面，1992 年水与环境问题国际会议通过的《水与可持续性发展问题都柏林声明》原则 3 承认，“妇女在水的供应、管理和资源保护中发挥着核心作用……这一原则的实施需要……使妇女掌握和增强参与各级水资源方案，包括

²⁴ www.unep.org/civil-society。

²⁵ Simeen Mahmood, “Spaces for participation in health systems in rural Bangladesh: the experience of stakeholder community groups”, in *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, Andrea Cornwall and Vera Schattan Coelho, eds. (London, Zed, 2007), p. 65。

²⁶ 见 Shirley Lennon, *Fear and Anger: Perceptions of risks related to sexual violence against women linked to water and sanitation in Delhi, India* (Sanitation and Hygiene Applied Research for Equity (SHARE), 2011), p. 3; Global Justice Clinic/Center for Human Rights and Global Justice, *Yon Je Louvri: Reducing Vulnerability to Sexual Violence in Haiti’s IDP Camps* (New York, New York University School of Law, 2012), pp. 54-55。

决策和执行的能力。”²⁷ 虽然妇女的参与至关重要，但必须注意避免加强现有关于水管理(在许多情况下意味着取水)只由妇女和女童负责的定型观念。

47. 儿童是最经常被排除在参与进程之外的群体之一，切不可假定成年人会自动代表他们的意见。必须为儿童主导的进程创造空间并留出足够的时间，包括确定他们的关切问题以及成人和儿童协作的环境。

48. 如果边缘化的缘由是污名化，污名化使排斥具有社会“合理性”而将其“合法化”，在这种情况下，有意识的包容就更加关键(同上，第 78 段)。在必要和适当的情况下，参与进程应包括一个“安全空间”，在这里可以公开讨论和暴露社会规范问题。有关个人和群体可以讨论应该采取什么行动，以及应该涉及哪些公共和私营机构。对于被边缘化的个人和群体而言，特别重要的是必须保证他们的参与能够发挥作用，他们的声音能够转化为影响。

G. 平衡直接参与和团体代表

49. 直接参与在处理 and 应对各种投入方面构成挑战。通过非民选官员的代表参与被视为对参与实现管理的一种办法，但它提出了难题，并有产生和加强排斥的危险。民众作为个人享有各种权利，有各种不同且往往相互冲突的观点和利益，使一个人难以代表其他人。例如，《残疾人权利公约》强调必须让残疾人能够参与，而不仅仅是残疾人的代表组织(第二十九条、第三十三条第(三)款)。然而，有必要便利参与性进程，并作出尽最大可能反映每个人利益的决定。

50. 为应对此类挑战，利益攸关方参与得到广泛的使用。被视为代表相关民众利益的有组织团体受到邀请。人民不直接接触政策制定者，而是通过“代表”他们的集合实体：非政府组织、社区协会或社区团体。在某些情况下，利益攸关方参与仅限于少数有影响的非政府组织，这引起了对他们的参与是否称得上是真正包容各方的参与的疑虑。此外，“利益攸关方”并不一定代表个人和他们的利益，也可能包括公司、捐助方和其他行为者，而不是权利持有人本身。

51. 利益攸关方参与可能加强还是削弱有意义的参与取决于一系列因素，其中包括：

(a) 对利益攸关方的确定准确、敏感、透明，保证被邀请的团体确实代表最相关的群体。如果做出的选择得当，利益攸关方参与比“无隶属关系”办法更具优势。它可以用来确保所有相关群体有针对性的参与，包括自身利益可能由于追求共同利益而被忽略的边缘化群体的参与；

(b) 集合实体在何种程度上确实代表了其宣称代表的群体的利益；

²⁷ www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/english/icwedece.html。

(c) 利益攸关方参与必须辅之以有意识的努力，以确定通过这一方法不能接触到的相关人员，并制定弥补这一差距的办法。这方面的例子包括不太可能加入协会的赤贫者或受鄙视者。

52. 平衡直接参与和团体代表的另一种办法可能是在进程开始后只在进程内部选举代表，而不在进程开始之前。随机选择等其他办法已得到采用，其优势是避免选择中的偏见，能获得不同的观点。²⁸

53. 加拿大政府 2001 年设立的加拿大未来保健皇家委员会(Romanow 委员会)采用公民对话的方法。审议论坛聚集了统计学意义上有代表性的“无隶属关系公民”群体，并有“为自己说话，而不作为特殊利益的代表”的指示。²⁹ 该倡议被誉为项广泛的公众协商行动；然而，它因没有适当处理土著居民保健问题而受到批评。虽然一些参与者是土著居民，但进程的机构没有作出有意识的努力克服边缘化的惯性和鼓励他们的参与。³⁰

54. 若干例子表明，无论采用什么办法，最大挑战始终涉及确保包容性。始终存在精英把持、只倾听有影响和更强大的声音的危险。因此，最关键的是采取有意识的努力确保包容性。

五. 参与所有各级的决策

55. 参与的重点往往是地方一级甚至是项目一级的决策。例如，《都柏林声明》原则 2 强调，参与式办法“意味着在适当的最低层级作出决定，并与公众充分协商，让用户参与水项目的规划和实施”。

56. 许多决定可以在地方一级作出；这具有接近相关人群的优势。但是，参与决不能局限于地方的决定。作出任何决定都必须让民众有机会参与。在某些情况下，人们对地方一级的进程投入了时间和精力，但作出的决定得不到落实，不能实施，原因是地方机构没有这一能力，在机构权力下放与财权下放不配套的地方更是如此。更广泛的权力结构往往限制了地方一级决策的范围。在这种情况下，不仅是民众的期望受挫，而且参与也不能被认为是有意义的。

²⁸ Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Anja Röcke, “From Porto Alegre to Europe: potential and limitations of participatory budgeting”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, No. 1, (2008), p. 173.

²⁹ Judith Maxwell, Karen Jackson and Barbara Legowski, *Report on Citizens’ Dialogue on the Future of Health Care in Canada*, Commission on the Future of Health Care in Canada, 2002, p. 94. 见：http://www.cprn.org/documents/12704_en.PDF。

³⁰ 见 Bettina von Lieres and David Kahane, “Inclusion and representation in democratic deliberations: lessons from Canada’s Romanow Commission”, in Cornwall and Coelho, p. 133.

57. 许多对总体政策方向和优先事项具有深远影响的决定都在国家一级作出。换言之，人民不仅必须有机会决定某个井孔或厕所的地点，而且还必须有机会决定政府确定的优先事项、资源的分配和再分配以及立法和政策框架方面的战略决定。决定还会在国际一级作出，一些国际进程产生深远的影响，可能在数年甚至数十年内影响国家一级的优先事项。例如，在讨论 2015 年后可持续发展议程的进程中，国际组织努力为表达各种想法、建议和关切问题创造空间。³¹ 但是，问题仍然是这些声音在何种程度上能转化为政治层面上关于今后发展目标的实际决策，以及是否可以认为这种参与是有意义的。

A. 规划和制订政策和法律框架

58. 在制订立法和政策过程中必须确保参与。例如，乌拉圭通过全民投票将享有水和环境卫生的权利纳入《宪法》(第 47 条)。与此同时，立法和政策都是确认参与权和规定参与要求的有用工具。许多国家在宪法中列入参与权或阐明参与原则。例如，《乌干达宪法》保证参与“政府事务”的权力(第 38(1)条)。在欧洲联盟，《里斯本条约》对公民倡议的承认进一步提高了参与日益增长的意义。³²

59. 法律和政策框架需要尽可能详细地规定推动参与的机构和程序。如果做不到这一点，参与权就可能无法落实。例如，虽然南非《国家水法》载有关于公众参与水资源综合管理的有力规定，但只有在关于集水管理战略的详细准则公布之后，官员才开始寻求参与。³³

60. 在国家一级的参与不可避免地存在相当大的挑战。必须注意确保参与实体的代表性，必须采取措施重点关注利益往往被忽视的群体和个人的参与。南非宪法法院在《Olivia 道路》案³⁴ 中提出了“有意义参与”的概念，认为民众有权参与影响到社会权利的享有的决策，包括制定行动计划。虽然法院不能实施参与进程，但它们可以成为推动参与结构制度化的一个重要因素。³⁵

61. 在巴西，政府在制定国家水和环境卫生计划过程中开展了一项基础广泛的参与进程。进程包括讲习班和协商，通过负责城市、水资源和环境的国家政策委员

³¹ 见例如，www.worldwewant2015.org。

³² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, document 6655/08, 2008, arts. 10 and 11。

³³ Derick du Toit and Sharon Pollard, “Updating public participation in IWRM [Integrated Water Resource Management]: a proposal for a focused and structured engagement with catchment management strategies”, *Water SA*, vol. 34, No. 6 (2008)。

³⁴ *Occupiers of 51 Olivia Road v. City of Johannesburg*, CCT 24/07, para. 35。

³⁵ Brian Ray, “Proceduralisation's triumph and engagement's promise in socio-economic rights litigation”, *South African Journal on Human Rights*, vol. 27, No. 1 (2011), p. 107。

会以及通过因特网提供更多的参与机会。进程的一些组成部分涉及技术性的讨论，而其他部分则使用浅显的语言(见 [A/HRC/27/55/Add.1](#))。

B. 经费筹措和预算编制

62. 参与经费筹措和预算编制方面的决策极为重要。如果民众不参与资源分配方面的决策，那么立法和政策不论怎样精心设计，也可能无法转化为对水和环境卫生的重视。然而，财政方面的公众参与——或者哪怕只是公共信息——都很少见，而非常态。

63. 参与涉及确定如何为各项战略和方案提供资金，政府如何提高收入，现有资金如何重新分配，以及应寻求何种变通解决方案。例如，在大不列颠及北爱尔兰联合王国的 Milton Keynes，举行了一场全民投票，结果同意征收更高的市政税，用于改善服务。³⁶ 服务提供机构也应让居民参与拟订支付模式。肯尼亚 Kayole-Soweto 的居民与内罗毕水公司谈成了一项社区接入政策，允许他们将接入费分摊到两年内支付。³⁷

64. 关于预算编制，最有力的例子是参与式预算编制，这一进程赋予个人实际分配资源的权利。³⁸ 最著名的例子之一是葡萄牙阿雷格里港。³⁹ 从该市各地区选举出的代表组成一个参与式预算编制委员会，由该委员会拟订并核准该市的预算。各地区的论坛为该委员会提供意见。委员会有权传召市府官员说明上一年度的支出情况，只有当委员会对说明感到满意时才会核准计划支出。

65. 从更广泛的角度来说，即使没有采用参与式预算编制，也必须实施一些原则，使公众能在提高收入和分配资源的决策中发挥作用。预算和经费筹措流程的相关信息必须可以查阅。必须对政府必须选择的不同备选方案之间的取舍进行公开讨论，有时居民认为优先的事项与服务提供机构和(或)政府采取的行动并不相同。特别报告员在访问巴西期间就遇到了这样一个例子。里约热内卢“德意志区”的居民认为水和环境卫生是他们的优先事项，但政府却将在居民区建造一架缆车定为优先事项([A/HRC/27/55/Add.1](#)，第 95 段)。有效的参与就会要求居民意见得到适当考虑，他们的优先事项不被驳回。

³⁶Lawrence Pratchett, ed., “Introduction: defining democracy renewal”, in *Renewing Local Democracy? The Modernisation Agenda in British Local Government*(Taylor and Francis, 2000), p. 10.

³⁷Celestine N.Musembi, “Watered down: gender and the human right to water and sanitation in Mathare, Nairobi”, in *Water is Life: Women’s Human Rights in National and Local Water Governance in Southern and Eastern Africa*, Anne Hellum and Patricia Kameri-Mbote, eds. (forthcoming, 2014).

³⁸Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Giovanni Allegretti, *Participatory Budgeting Worldwide: Updated Version Dialog Global, No.25,10*(Bonn, Service Agency Communities in One World, 2013).

³⁹Zander Navarro, “Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil”, in *Citizens in Charge: Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Isabel Licha, ed. (Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2004), pp. 247-291.

66. 预算周期的一个重要内容是确定拨款是否按计划使用。民间社会可以在促进人民参与预算监测方面发挥作用。例如，尼泊尔水援助组织编写了材料，帮助各社区监测政府对水和环卫部门的预算拨款。⁴⁰ 另一个用于监测政府支出情况的工具是“公共支出跟踪调查”，公众可以通过这一流程跟踪公共资金的流动。例如，在坦桑尼亚联合共和国，各社区就利用这种跟踪监测政府对分配给水和环境卫生的資金的使用情况。他们要求有关当局作出解释，这促使有关当局更加积极地作出反应，问责也得到了加强。这一方法得到了政府的支持，政府为这一流程颁布了一系列国家导则。⁴¹

C. 服务的提供

67. 在服务提供方面的参与涉及各种决定：关于服务的种类、地点和改进，是否以及如何让私营部门参与。从“社区主导的整体环境卫生”方面也可获得经验教训。⁴² 最后，紧急事态需要予以特别关注。

1. 关于服务种类和改进的决定

68. 关于提供何种服务的决定必须由相关民众参与作出。这些决定可能涉及是用公用水管还是用加水站供水，在何处设立厕所，以及如何加以维护。在这一进程中，包容性是至关重要的，这样服务就不仅是为“一般人”设计，而且也考虑到处于边缘地位者的利益和要求。对服务提供的设计必须基于对当地情况的切实了解作出。解决方案应建立在现有规范和实践的基础上，前提是这些规范和实践符合人权。然而，地方规定和习俗绝不可理想化，而是必须仔细审查其是否符合各项人权标准，特别是不歧视和平等标准，以确保现有的边缘化情况不会加剧。

69. 在 *Beja* 案中，南非一家法院审理了地方政府与该社区关于厕所设计决定的一项协议。法院认为，这样的协议必须至少满足最低要求，包括由获得授权的代表进行协商，并且之前必须有必要的信息共享和技术支持。⁴³ 法院认定这些要求没有得到满足。法院还表示担心，“一个社区内的多数群体[不能]核准将会侵犯该社区内弱势少数群体基本权利的安排”。⁴⁴ 法院认定，该协议在决策过程中剥夺了有效的社区参与。⁴⁵

⁴⁰ Catarina de Albuquerque and Virginia Roaf, *On the Right Track: Good Practices in Realizing the Rights to Water and Sanitation* (Lisbon, 2012), p. 187.

⁴¹ 同上，第 187-188 页。

⁴² www.communityledtotalsanitation.org。

⁴³ Western Cape High Court of South Africa, Cape Town, Beja and others v. Premier of the Western Cape(21332/10), judgement of 29 April 2011, para. 98.

⁴⁴ 同上，第 99 段。

⁴⁵ 同上，第 146 段。

70. 由居民发起的行动也可对改进服务和卫生条件产生重大影响。例如，**Rialto Rights in Action** 组织一直在都柏林进行宣传活动，倡导改善大型公共住房综合区“海豚屋”的条件。该宣传活动旨在使人们有能力主张自己的住房权。居民们通过抽水马桶、浴缸和墙角线收集了关于废水入侵的证据。他们启用了基于人权制订的指标，并定期监测，包括污水入侵和湿度，记录从都柏林市议会收到的回应以及居民得以参与决策的情况。当地居民成功地让媒体参与进来，在公众压力下，到2013年为止，在受影响最严重的住房单元中，该市已翻修了40个。尽管进展不如当初商定的快，但一项复兴计划正在顺利实施当中。⁴⁶

2. 私营部门的参与

71. 公众必须参与作出关于是否委托私营实体提供服务的决定。在许多国家，让私营部门参与的决定是作为国际金融机构要求的改革的一部分或者是在紧缩措施背景下进行的，因此没有进行公开辩论。即使在经济危机时期，政府也必须尽可能确保最大范围的参与。国际金融机构不应将私营部门的参与作为一个条件，凌驾于公众参与决策之上。特别报告员在给葡萄牙政府的信件中，对促进私营部门参与的过程缺乏有意义的参与并且缺少关于合约的信息提出了关切(A/HRC/25/74, 第27页)。

72. 在招标、投标、合同谈判、决定费用模式以及就延长服务作出决定的过程中，必须保障透明度和参与。工作范围和合同草案应当让公众审查和评论。国家可以通过与非国家服务提供者的合同安排以及国家的监管作用来保护参与权。

73. 在柏林，一个由相关个人和民间团体组成的联盟发起了一项全民投票，成功地促使1999年关于供水服务的一个公私合作伙伴关系的合同被提供给公众审查，尽管该市签订这一合同已过去了好几年。⁴⁷

3. 中断服务

74. 经济、社会及文化权利委员会在关于用水权的第15(2002)号一般性评论中指出，在中断任何服务前，除其他外还必须满足一些条件：(a) 与受影响者进行真诚的磋商(包括确定支付能力)；(b) 及时、全面地披露信息；(c) 合理通告(第56段)。

75. 一些国家的水法反映了这些要求。南非《水服务法》规定，在切断服务前必须先发出通知，向受影响者提供采取这一行动的理由，并告知其上诉的权利(第11(4)和43节)。法院逆转了一些中断操作，因为其过程不公平。⁴⁸

⁴⁶ Rory Hearne and Padraic Kenna, “Using the human rights based approach to tackle housing deprivation in an Irish urban housing estate”, *Journal of Human Rights Practice*, vol.6, No.1 (March 2014), pp.1-25.

⁴⁷ De Albuquerque and Roaf, p. 163.

⁴⁸ 如 High Court of South Africa, *Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council*, case No. 01/12312, 2002.

4. 社区主导的整体环境卫生

76. 从社区主导的整体环境卫生运动中可以获得关于民众介入作用的有益经验，该项运动依赖于社区采取集体行动制止随地便溺的能力。这一办法对“专家式”解决方案和各种补贴占主导地位提出质疑，致力于通过动员民众进行反思和行为变革。该办法超越个人层面，创建没有随地便溺现象的社区。主持者让社区参与分析随地便溺行为对健康、尊严及妇女安全的影响。该进程通常成功地表明，除非整个社区使用厕所，否则每个人都会受到影响。⁴⁹

5. 紧急事态

77. 应对紧急事态对参与构成了特别的挑战。人们往往担心，国家和人道主义行为体需要能迅速采取行动，参与式进程会延缓响应速度。然而，许多关于灾害应变的决定是提前作出的，在规划阶段，参与至关重要。而且，在许多情况下，应急行动会发展成较长期的方案。例如，关于紧急事态期间的经期个人卫生管理，一个可能的解决方案是纳入一个分发卫生包的标准应对做法，以确保根据所知或所认为的文化偏好满足迫切需求。随后，应当对这一应对做法进行监测，评估其是否满足了妇女和女孩的需求，然后作出相应的调整。⁵⁰ 需要迅速作出反应不应被当作借口，妨碍参与。相反，所需要的，是就如何可以通过预先参与式规划以及监测和调整应急行动确保紧急事态和人道主义援助方面的参与进行更广泛的讨论，特别是考虑到这方面所涉及的行为者范围广泛。《环球手册》中的标准确认，受灾害影响者的参与对于人道主义应急行动必不可少。⁵¹

D. 有可能危及人权落实的项目

78. 在任何情况下，如果一个项目(有可能)影响人们获取水和环境卫生，就必须确保实实在在的参与。例如，采矿可能会对水的数量和质量造成殃及几代人的严重后果(见例如 [A/HRC/24/41](#)，第 15 段)。这些情形往往充满着猜疑和权力不平衡。环境和社会影响评估不仅对于评估一个项目的影响包括对人权的影响而言是必需的，而且对于社区获得澄清说明具有重大价值。比较理想的情况是，影响评估应与社区合作进行。最低限度也必须全面披露调查结果。

⁴⁹ Kamal Kar and Robert Chambers, *Handbook on Community-Led Total Sanitation* (Plan UK and Institute of Development, 2008), p. 9.

⁵⁰ Marni Sommer, “Menstrual hygiene management in humanitarian emergencies: gaps and recommendations”, *Waterlines*, vol. 31, Nos. 1 and 2 (January 2012), pp. 83 and 96.

⁵¹ The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response* (The Sphere Handbook), 2011, p. 53.

79. 印度的一个关于延长采矿租约的案件肯定了参与权。⁵² 法庭认定, 尽管没有及时提供必要资料以举行公开听证, 但有关当局也应提供续约决定的理由。法院强调, 法律要求的目的是让公开听证具有实际意义, 包括提供关于项目的利弊及其可能影响的全面信息。

E. 监测、评价和问责

80. 必须让民众参与监测和评价, 比较理想的是也参与设计相关框架。如果国家、捐助者、非政府组织或其他外部行为者在有关民众未参加的情况下进行监测和评价, 则其结果(往往被视为机密)应予以公布。

81. 参与式监测和评价办法越来越普及。参与式监测和评价与传统做法不同, 因为这是由地方民众掌握进程。⁵³ 参与者自己设计方法, 确定指标, 收集和分析数据, 并决定这些数据如何为行动提供依据。

82. 有一种参与做法是参与式地理信息系统, 这种做法依赖地图。他们将技术性空间信息同当地社区与具体地点相关的知识结合起来, 往往可产生关于土地利用、水源、资源获得机会差异以及有实际或潜在环境危害地点的丰富数据。⁵⁴ 例如, 内罗毕非正式住区的“开放街道地图”⁵⁵ 倡议就产生了详细的数据,⁵⁶ 标明了有多少家庭共用一个厕所, 是否有区分性别的厕所, 这些厕所是否便于残疾人使用, 以及厕所内是否为妇女提供了卫生垃圾箱。这些数据为监测忽视或投资不足的趋势和模式提供了强有力的工具。这些数据还可以提供一个基线, 可用于例如监测采掘业的环境影响, 从而要求采取补救行动。各社区还采用了由贫民窟/棚户居民国际组织推广的自行查点办法来收集数据。⁵⁷ 这一办法已成了反驳一种观点的有效工具, 这种观点认为, 因缺乏可靠数据, 不可能在非正式住区规划提供服务。

⁵² High Court of Delhi at New Delhi, Writ petition (civil) No. 9340/2009 and CM APPL Nos. 7127/09, 12496/2009, judgement of 26 November 2009.

⁵³ Marisol Estrella and John Gaventa, Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review, Institute of Development Studies (IDS) Working Paper No. 70, 1998, p. 16.

⁵⁴ Giacomo Rambaldi, “Participatory 3-dimensional modelling for policy change and planning: the practice and the potential”, in Who Counts? The Power of Participatory Statistics, Jeremy Holland, ed. (Practical Action, 2013), pp. 1-224.

⁵⁵ www.openstreetmap.org.

⁵⁶ 见 the Map-Mathare 和 Map-Kibera 倡议, 可查阅: www.jambonewspot.com/in-kenya-using-tech-to-put-an-invisible-mathare-slum-on-the-map; <http://matharesiokenya.wordpress.com/category/map-mathare-2/>; <http://mapkibera.org/work/locations>. See also www.majidata.go.ke.

⁵⁷ 见 www.sdinet.org/method-community-planning.

83. 更宽泛而言，社会问责机制指的是居民或民间社会可以对国家官员或服务提供者进行问责的机制。社会问责有对官员施加更多压力要求解释和说明其决定理由的力量——惧怕名誉受损有时比法律诉讼更能起到威慑或激励作用。欧洲经委会和世界卫生组织开发的“平等获得机会计分卡”⁵⁸ 提供了一个工具，可以帮助各国政府和其他利益攸关方建立一个基准，讨论应采取的行动，并通过自我评估评价进展情况。正如法国、葡萄牙和乌克兰的经验所示，这一进程可以促成客观的辩论，并为政策进程建言献策。

84. 一些举措涉及社区、服务提供者和政府之间的伙伴关系。这方面的例子包括水用户协会与服务提供者联合制订的服务章程。⁵⁹ 这些章程阐明了各方义务，成为监测服务质量的依据：供水是否有规律，水费是否负担得起，卫生服务提供者是否维持了商定的清洁度，⁶⁰ 以及服务是否已逐步扩展到服务不足地区。

85. 要让社会问责制机制发挥作用，民众就必须能够获得相关信息，无论是来自政府还是服务提供者的信息。与监管机构、监察机构及司法审查等正式问责机制之间的联系可以加强社会问责机制。例如，哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁的全国人权委员会已在监测相关政府机构和服务提供者方面发挥着积极的作用，确保以非歧视的方式提供水和环境卫生服务。⁶¹ 这一作用可以与各项社会问责举措联系起来，使其更具参与性。

86. 除了对问责制的参与，还必须确保参与的问责制。在未能确保积极、自由和有意义的参与也即参与权本身受到侵犯的情况下，法院和其他机制在确保问责方面发挥着重要作用。如本报告引用的判例法所证明的那样，法院在要求履行国家确保参与的义务方面发挥着重要作用。

六. 结论和建议

87. 参与是一项人权，因而各国确保参与的相应义务。参与对于民主、人民自治、介入作用和尊严必不可少。然而，参与的人权尚未得到必要的关注，其落实也有所滞后。尽管在确保参与方面有极好的实践，但这些实践似乎只是个别事件，而没有制度化。参与不是一次性的活动，而是一个必须嵌入政治文化之中的持续不断的进程。

⁵⁸ 欧洲经委会和世卫组织欧洲办, *The Equitable Access Score-Card: supporting policy processes to achieve the human right to water and sanitation (ECE/MP.WH/8)*, 2013, p. 9。

⁵⁹ 见例如 *Water and Sanitation for the Urban Poor (WSUP)*, “Getting communities engaged in water and sanitation projects: participatory design and consumer feedback”, WSUP Topic Brief No.007, February 2013。

⁶⁰ 见例如, Neil Overly, *The Social Justice Coalition and Access to Basic Sanitation in Informal Settlements in Cape Town, South Africa*, International Budget Partnership, Study No. 11, 2013。

⁶¹ De Albuquerque and Roaf, p. 182。

88. 在许多情况下，对参与的关注只是象征性的。太多时候，只有按照性别、族裔、收入和其他因素决定的有权有势者“参与了”决策，而处于边缘地位的社会成员却被排斥在外。最大的挑战也许在于在平等的基础上确保参与。当参与式进程不能揭露和解决根深蒂固的权力结构和边缘化问题时，它们就有受到操纵以及强化不平等现象并使之“合法化”的危险。平等和不歧视要求进行结构转型，以消除人人进行有意义的参与的障碍，还要求采取审视和重新分配行动，以纠正以往加强了边缘化的资源分配模式。

89. 人权框架强调，参与不只是“有用”或“好主意”，它成为各国必须遵守的义务。人权的问责制原则必不可少，可以确保决策者们确实采取必要行动，将声音转化为影响。因此，参与是防止腐败的良方，可以揭露管理不善和既得利益。公职人员应对公众负责，接受公众问责，包括交代在决策时如何考虑到了公众的意见。未能履行义务会造成后果，最终可能由法庭来执行。

90. 鉴于以上所述，特别报告员提出下列结论和建议。

91. 各国必须采取以下措施：

(a) 各国必须采取措施将参与制度化，包括：

- (一) 考虑在国家宪法中确认参与权；
- (二) 在立法和政策中阐明关于参与进程的文书、流程、负责机构和其他详细规定；
- (三) 任何措施在初始设计中就纳入参与进程的费用；
- (四) 使各机构有能力推动参与进程，培训官员进行参与式互动所必要的人际交往技能；
- (五) 兼顾技术专长和实践中获取的知识，鼓励技术专家担任推动者，使人们能作出知情的选择；

(b) 各国必须采取具体、有意识的措施，以确保参与进程具有包容性，不会无意中进一步固化不平等现象，包括：

- (一) 查明通常处于社会边缘地位的群体；
- (二) 使用各种方法和途径联系不同群体；
- (三) 消除特定群体可能面临的体制、身体、经济、态度、社会或其他方面的障碍；
- (四) 解决性别方面的陈规定型观念；
- (五) 酌情创造安全审议空间；

(c) 要确保积极、自由和有意义的参与，各国必须确保实施以下内容：

- (一) 让人民参与制定互动参与的条件；
- (二) 创造参与空间；
- (三) 使人民能够接触参与进程；
- (四) 保障自由和安全的参与；
- (五) 确保可以获得信息；
- (六) 提供影响决策的合理机会，并提供反馈，说明哪些建议已得到考虑，哪些建议被否决，为什么；

(d) 各国必须确保各级决策的参与，包括关于立法和政策总方向、资源利用优先事项、分配和再分配问题的战略决策。这包括：

- (一) 规划和制订政策和法律框架；
- (二) 经费筹措和预算编制；

(三) 服务提供工作，包括关于服务的种类、地点和改进的决定，关于是否以及如何让私营部门参与的决定，关于中断服务的决定，以及关于紧急情况下的服务的决定。特别报告员特别鼓励在所有相关行为体之间就紧急情况下的参与问题进行更广泛的讨论；

- (四) 可能危及人权的落实的项目以及在这方面开展的影响评估；
- (五) 监测、评价和问责；

(e) 各国必须确保在参与的人权受到侵犯时能获得司法救助。

92. 此外，国家和其他利益攸关方还应采取下列措施：

(a) 各国应批准保障参与人权的国际文书和区域文书，以及各自的投诉机制。在国际机制规定的各种进程中，各国应鼓励民间社会参与，以使这些进程具有实际意义；

(b) 联合国条约机构、人权理事会特别程序和其他国际机制及区域机制应更加重视参与权。特别报告员认为有必要就参与权制定标准，例如拟订关于公民、文化、经济、政治和社会权利范围内参与权的一般性评论意见。特别报告员还鼓励人权理事会处理参与问题；

(c) 民间社会组织、国家人权机构、社区组织以及其他组织应该帮助促进所有相关民众积极、自由和有意义地参与，并支持民众参与决策进程；

(d) 国际组织以及多边和双边捐助者应支持国家一级的参与进程。它们不应强加条件，绕过国家一级的参与进程，而是应当酌情考虑调整方案和项目结构，同时认识到参与式进程和实现长期可持续成果需要时间。
