



大会

Distr.: General
6 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

与享有安全饮用水和卫生设施有关的人权义务

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递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特丽娜·德阿尔布克尔克根据人权理事会第 12/8 号决议提交的报告。

* A/65/150。



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丽娜·德阿尔布克尔克的报告

摘要

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丽娜·德阿尔布克尔克按照人权理事会第 12/8 号决议，向大会提交本报告。在本报告中，独立专家着重讨论了人权、特别是享有水和卫生设施的人权如何能够帮助实现千年发展目标，尤其是具体目标 7.C。她首先简要概括了千年发展目标的历史和定义属性，并分析了这些目标在帮助逐步实现经济、社会和文化权利方面的潜在作用。然后，她探讨了人权如何能够解决千年发展目标框架中的若干漏洞，这些漏洞涉及普遍获取、国际合作和援助、千年发展目标各项具体目标和指标的制定及使之符合人权标准、不歧视和特别关注最边缘和最弱势群体、参与、促进部门间办法和问责制。本报告最后一节载有结论和建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 千年发展目标(包括目标 7)的历史和承诺	4
三. 人权对实现千年发展目标、特别是目标 7 的贡献	6
A. 逐步实现普及的观念	7
B. 国际合作与援助	9
C. 使具体目标和指标符合人权标准	11
D. 不拘泥于平均数：不歧视	14
E. 参与和赋权	16
F. 部门间办法和消除根源问题	17
G. 在国家和全球两级加强问责制	18
四. 结论和建议	20

一. 引言

1. 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依照人权理事会第 12/8 号决议，向大会提交本报告。本报告根据人权理事会第 7/22 号决议的要求，讨论了人权、特别是享有水和卫生设施的权利如何能够帮助实现千年发展目标、尤其是具体目标 7.C。报告首先简要概括了千年发展目标的历史和定义属性，并分析了千年发展目标框架在帮助逐步实现经济、社会和文化权利方面的潜在作用。报告还探讨了千年发展目标监测框架中的若干漏洞以及人权法对解决这些漏洞的作用。最后，报告就人权框架如何帮助加强基于千年发展目标的发展战略提出了建议，旨在促进公平和可持续的减贫努力并加强全球和国家一级的法律和政策的一致性。

2. 2009 年 9 月 21 日至 24 日，独立专家在纽约举办了若干关于千年发展目标（特别是目标 7）和享有水和卫生设施的人权的双边会议和专家磋商，汇集了人权法、水、卫生和发展领域的专家。2010 年初，她继续与专家、发展工作者、各国和民间社会组织进行了非正式磋商。各方在这些磋商中所提供的观点和专业知识对于独立专家起草本报告大有帮助。她感谢所有与她分享观点的人士。

二. 千年发展目标（包括目标 7）的历史和承诺

3. 在 2000 年 9 月的《联合国千年宣言》¹ 中，来自 189 个国家的领导人表示拥护发达国家和发展中国家为减少赤贫并肩合作的世界愿景。为提供一个衡量进展的框架，《宣言》第三节的减贫承诺随后被分为 8 项千年发展目标、18 项具体目标和 48 项指标。² 这些目标涉及贫困的许多层面，如收入贫穷、饥饿、缺乏教育、疾病和缺少获得水和卫生设施的机会。同时，还规定国际社会有义务在贸易、援助和债务减免等领域提供援助。

4. 简洁明了是千年发展目标的主要优点之一。如《千年宣言》所指出，提出这些目标的本意不是使其成为一个完整的发展战略，应在更广泛的全球承诺，包括与人权有关的全球承诺的范畴内解释千年发展目标。千年发展目标本身并非灵丹妙药：如果没有适当的基本机构和公共政策，就不可能实现任何一组具体目标。虽然全球目标对于制定衡量进展的共同基准很重要，但在国家一级应用时，可能需要加以修改。如果各方能在这些限制下理解千年发展目标，并根据人权标准与国家的优先事项和特殊性对这些目标加以融合和调整，那么，千年发展目标就能

¹ 见大会第 55/2 号决议。

² 会员国后来在 2005 年世界首脑会议上经商定对其加以修订（见大会第 60/1 号决议），列入 4 项新的具体目标和相关增列指标。

提供一个框架，以跟踪人类发展的进步，报告和监督公共政策选择，确定资源和能力的差距并调动所需资金，同时促进逐步实现人权。

5. 具体目标 7.C 要求国际社会承诺“到 2015 年将无法持续获得安全饮用水和卫生设施的人口比例减半”。采用的指标是“在城市和农村使用改良的饮用水源或改良的卫生设施的人口比例”。对“改良”一词，没有做任何进一步解释，但在实践中，该词指的是水源或交付点的构造和设计可以防止水遭受外来污染；卫生设施能够隔离人类排泄物，使其不被人接触。³ 世卫组织/儿童基金会的供水和卫生问题联合监测方案是联合国负责监测实现饮用水和卫生目标的进展情况的正式机制。联合方案每两年公布关于全球获得改良水源和改良卫生设施情况的估计，所用数据来源于住户调查和普查。

6. 具体目标 7.C 不但本身至关重要，对于实现其他千年发展目标也不可或缺：

(a) 享有清洁水和卫生设施可降低将儿童死亡风险(目标 4)降低 50%；⁴

(b) 提供清洁水和卫生设施，可以减少例如贫血、维生素缺乏等损害产妇健康的疾病(目标 5)；⁵

(c) 获得水和卫生设施的机会不足导致卫生条件恶劣，并使已经感染了艾滋病毒/艾滋病的人增加了患病的风险，另外，低劣的卫生条件容易引发疟疾，这一疾病每年造成约 130 万人死亡，其中 90% 是五岁以下儿童(目标 6)；⁶

(d) 取水的责任和缺乏足够或适当的卫生设施使女孩失学，腹泻等与水有关的疾病造成每年损失 4.43 亿个学日(目标 2)；⁷

(e) 对于许多妇女和女童来说，没有充足的卫生设施使她们丧失尊严并失去安全保障。妇女承当取水责任并花时间照料患有水媒疾病的家属，这减少了她们参与生产性活动的机会(目标 3)；⁸

³ 见《监测千年发展目标的指标：定义、原理、概念和来源》(联合国出版物，销售品编号 E.03.XVIII.18)，第 64-68 页；世卫组织/儿童基金会联合监测方案，“卫生和饮用水方面的进展 2010 年最新情况(可在 www.wssinfo.org 上查阅)”，第 34 页。改良水源的例子包括住宅、田地或庭院内的自来水；公共水龙头或水管、管水井或井眼；受保护的挖水井；受保护的泉水和雨水收集。改良卫生设施的例子包括通向管道排污系统的抽水或冲水式厕所；化粪池或坑式厕所；通风改良坑式厕所；砖坑式厕所；和堆肥厕所。

⁴ 开发署，《2006 年人类发展报告：匮乏之外的问题：权利、贫困和全球水危机》(2006 年)，第 23 页。

⁵ 同上。

⁶ 同上。

⁷ 同上，第 22 页。

⁸ 同上，第 23 页。

(f) 除了为个人和家庭提供基本供水，缺乏清洁水和卫生设施是造成贫穷和营养不良的一个主要根源，气候变化造成的用水无保障在 2080 年前可能将使营养不良人口增加 0.75 亿至 1.25 亿(目标 1 和 7)。⁹

7. 千年发展目标是逐步实现经济、社会和文化权利的宝贵工具。然而，除了全球水、卫生设施、食品和气候危机之外，全球金融和经济危机爆发危及了这些目标的实现。全世界看似正在按计划实现水目标，不过如果不看全球总体情况，而审查区域和国内的差距时，就会发现重大问题。根据最新的估计，全球 8.84 亿人依赖尚未改良的水源。¹⁰ 其中 84%的人生活在农村地区。¹¹ 卫生设施方面的问题更令人担忧，因为它是实现的可能性最小的目标之一。约有 26 亿人的卫生条件没有改善，全球 12 亿人——主要是在农村地区——继续随地大小便。¹² 如果保持目前的进展速度，到 2015 年，离实现卫生目标的差距将是 13 个百分点，这意味着，到 2015 年，仍有 27 亿人无法获得改良的卫生设施。¹³ 而且即使达到了这些目标，仍有许多人无法获得水和卫生设施。因此，必须加大努力，使人人享有水和卫生设施。

三. 人权对实现千年发展目标、特别是目标 7 的贡献

8. 似乎某些团体广泛认为，千年发展目标和人权实际上是同一回事，所以，实现了千年发展目标就意味着有效解决了人权方面的担忧。本报告的目的之一就是要讨论这种假设，说明目标与人权之间的重要区别以及可能的协同作用，并解释为什么明确侧重人权是必不可少的。

9. 尽管全球普遍遵守不同的国际人权条约，但人权标准和原则只是被选择性地纳入用来实现千年发展目标的国家战略，包括与具体目标 7.C 相关的战略，而且在全球合作框架中几乎不存在这些标准和原则。许多原因造成了这种脱节。千年发展目标项目和国际人权法都具有非常独特的历史，而且存在学科上的差异和体制上的分裂状态，现在才逐步加以弥补。

10. 实现千年发展目标方面的进展不足，原因涉及具体情况，十分复杂。人权不能提供所有的答案。然而，可采取若干重要方法，利用人权框架帮助填补基于千年发展目标的战略中存在的分析和执行方面的关键漏洞。必须把国际人权框架视

⁹ 同上，第 22 和第 24 页。

¹⁰ 世卫组织/儿童基金会，联合监测方案，上文注 3，第 7 页。

¹¹ 同上，第 18 页。

¹² 同上，第 6 和第 22 页。

¹³ 同上，第 8 页。

为全球努力实现这些目标的基线承诺。¹⁴ 尽管人权代表了具有法律约束力的义务，无需文书加以证明，但越来越多的证据表明，以人权为基础的办法不仅可以促进包容性发展进程，还有助于产生更公平和更可持续的发展成果。已经证明，可实施的社会经济权利要求具有大规模拯救生命的作用。¹⁵

11. 在一定条件下，可把千年发展目标视为对国家努力实现人权的补充和促进。它们做到这一点的方式是加强对满足某些受国际人权法保护的基本需求(包括水和卫生设施)的政治承诺，并酌情在目标 8 的框架内加强双边和多边伙伴关系。然而，全球一级商定的千年发展目标和指标与国际人权标准之间存在一定的不协调和偶尔的不一致。必须解决这些问题，否则不仅可能导致政策的不连贯，而且可能导致基于千年发展目标的发展战略在无意中违反国际人权标准。

A. 逐步实现普及的观念

12. 第一个问题有关千年发展目标所体现的宏伟蓝图的规模。关于享有水和卫生设施的目标规定到 2015 年将无法获得水和卫生设施的人口比例减少 50%。但是，国际人权义务并没有止于减少 50%或任何其他任意的基准。无论何种时间段可能证明符合现实，国际人权法要求各国最终争取在适合本国国情的时限内实现普及的目标。实现全球千年发展目标将无疑代表了许多国家的巨大成功；但必须要记住，即使实现了这些目标，到 2015 年，仍有 6.72 亿人无法享有水，仍有 17 亿人无法享有卫生设施。¹⁶ 一些国家就是这方面的突出例子。例如，孟加拉国、肯尼亚和南非为享有水和卫生设施设定的目标高于全球千年发展目标，斯里兰卡的目标是到 2025 年实现全民享有水资源。¹⁷

13. 千年发展目标是在全球范围内实现的全球性目标。不应把这些目标统一运用到所有国家的国家一级。应该允许甚至要求根据各国不同的国情和资源限制，对目标进行调整和融合。把水和卫生设施的匮乏程度降低 50%的目标对许多国家来说，可能是雄心壮志，但对另一些国家来说，则相对轻而易举。许多国家应超越这个基准，设立更高目标，并争取在 2015 年前实现。

¹⁴ 见《2005 年世界首脑会议成果文件》(大会第 60/1 号决议)，第 126 段；《阿克拉行动议程》，第 13 段(c)。

¹⁵ 主席兼报告员卡塔丽娜·德阿尔布克尔克提交的题为“《经济、社会、文化权利国际公约》：任择议定书的要素”的分析文件“(E/CN.4/2006/WG.23/2)，第 61-66 页；Varun Gauri and Dan Brinks, eds., *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008)。

¹⁶ 世界卫生组织/儿童基金会联合监测方案，上文注 3，第 8 和第 9 页。

¹⁷ 住房权利和驱逐中心，“人权对基于千年发展目标的水和卫生设施政策制定的意义：在肯尼亚、南非、加纳、斯里兰卡和老挝的应用，”(日内瓦，2009 年)，第 5-7 页；孟加拉国，减贫战略文件，第 168 页(“政府希望到 2011 年和 2010 年分别实现全民享有安全用水和卫生设施的目标”)。

14. 人权要求每个国家客观评估本国国家优先事项和资源限制，并在制订国家目标时加以参照。这在本质上就是“逐步实现”的含义，《国际经济、社会和文化权利公约》第2条第1款就是这样规定的。缔约国有义务最大限度地利用现有资源，逐步实现水和卫生设施权利。各国必须利用现有资源，并酌情在国际合作和援助框架内，尽可能迅速和有效地逐步迈向充分实现的目标。这意味着所有国家，包括那些已经实现全球千年发展目标的国家，必须继续采取措施，确保充分实现享有卫生设施和水的人权。不能以达到了千年发展目标为借口，而不努力实现普及目标。在实现普及的过程中，这些目标可提供相关中期国家基准。

15. 逐步实现不仅要逐步增加获得服务的人数，争取普及，还要提高服务水平。千年发展目标框架监测民众是否获得了改良水源和卫生设施，但这无法反映实地的所有逐步改善情况。例如，尽管公共或共用卫生设施方便、安全、维护得当又卫生，但不被视为千年发展目标方面的进展，不过，它们可以作为消除随地大小便、¹⁸ 逐步实现人权过程的中间步骤。同时，千年发展目标框架不能激励各方超越实现这些目标所需的标准。¹⁹ 而逐步实现人权包含了更灵活的概念，要求各国不断采取措施，实现对人权的充分保障，²⁰ 即达到符合标准的足够的享有水平，下文将进一步讨论这些标准。重要的是，充分实现享有水和卫生设施的权利超越了千年发展目标要求的服务水平。因此，已经达到这个水平的国家，即使已经做到普及，仍然需要改善已达到的标准，例如，确保家庭内的服务提供。

16. 在很多情况下，难以明确判断各国正在何种程度上逐步履行实现人权的义务。难以在数量上评估国家是否在“最大限度地运用可用资源”。然而，在定量评估人权进步领域出现了一些新兴的研究和实践，直接针对国家是否为履行义务充分利用了资源的问题。人权框架要求，必须审查为实现人权而进行的财政和政策努力，以评估在特定情况下这些努力是否足够。不仅对这个问题的循证评估本身很重要，而且那些能够表明尽了最大努力的国家，可以在本国资源缺乏时在法律和道德上更有权利要求获得国际援助。已经广泛探讨了以权利为基础的预算分析。²¹ 还有许多其他方法，包括对国家在各种权利领域的预算开支进行跨国比较，以支持《经济、社会和文化权利国际公约》下的宣传和报告进程（见www.cesr.org）。还有更加复杂和数据密集型的方法，这些方法含有计量经济分析、成本计算和建

¹⁸ Jamie Bartram, “Improving on Haves and Have-nots”, *Nature*, Vol. 452, No. 20 (2008 年 3 月), p. 284.

¹⁹ 同上，第 283 页。

²⁰ 同上，第 284 页，呼吁基准排序。

²¹ 关于更有效地监测经济、社会和文化权利义务的预算分析和其他工具的概述，见 E/2009/90。

造限制承受能力的因素的模型。²² 可以设法加强问责制，运用综合指数，旨在通过比较，揭示政府在履行有限的一些社会经济权利方面的努力是否充足。²³ 这些工具可以帮助评估国家是否最大限度地可将可用资源用于逐步实现所有人的获得卫生设施和水的权利。

17. 得到最高级别核准的国家战略和行动计划是展示确保全民享有水和卫生设施权利的愿景的核心。人权理事会呼吁制定国家和(或)地方行动计划，以便“以全面方式解决无法获得卫生设施的问题”，鼓励“当地社区全面、自由和有意义地参与这些计划的设计、实施和监测过程。”²⁴ “经济、社会和文化权利委员会第 15 号一般性意见指出，通过关于安全饮用水的国家战略属于优先事项，并具体规定了这一战略应包含的若干特征(见E/C.12/2002/11，第 47 段)。国家计划应宏伟而现实，纳入国家减贫战略和中短期支出框架，并纳入关于普遍获取的较长远目标和策略。这些联系将有助于确保水和卫生设施计划在现实中获得资助和执行，而不会仍像许多国家人权规划方案那样，本意良好却毫无实效。

B. 国际合作与援助

18. 千年发展目标和人权均要求为协助受到资源限制的国家开展国际合作。目标 8 包含了一系列的承诺，包括进一步发展贸易和金融体制、改善市场准入、加强债务减免、增加官方发展援助、改善获得基本药物的机会和鼓励技术转让，特别是考虑到最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的需要。但是，没有哪个千年发展目标像目标 8 招致了那样多的持续批评。和其他目标不同的是，目标 8 几乎没有为问责制奠定任何基础，因为它缺乏有时限的指标。人权框架可以改变这种状况。

19. 虽然各国对在其国内实现人权负有主要的法律义务，但所有国家均有责任创造一个有利于实现人权的环境。²⁵ 存在大量与经济、社会和文化权利有关的法律义务，包括与获得水和卫生设施的权利有关的法律义务，但这些义务受到某些重

²² 例如见 Edward Anderson & Marta Foresti, “Assessing Compliance: the Challenge for Economic and Social Rights”, *Journal of human rights Practice*, Vol. I, No. 3 (2009 年 11 月)。

²³ Lawson-Remer, Terra et. al., “An Index of Economic and Social Rights Fulfillment: Concept and Methodology, Working Paper” (2009 年 6 月 15 日)。See also Eitan Felner, “A New Frontier in Economic and Social Rights Advocacy? Turning Quantitative Data into a Tool for Human Rights Accountability”, *International Journal of Human Rights*, Vol. 9, No. 109 (2008 年 12 月)。

²⁴ 人权理事会第 12/8 号决议，第 4 段。另见 A/HRC/12/24，第 81 段(c)。

²⁵ 见《联合国宪章》第一、五十五和五十六条，《世界人权宣言》第 28 条，《经济、社会、文化权利公约》第 2(1)和 11(1)条；《儿童权利公约》第 4、24(4)、27(4)和 28(3)条；《残疾人权利公约》第 32 条；更具体的是经济、社会和文化权利委员会第 15 号一般性意见(E/C.12/2002/11)，第 30-36 段。

要条件的限制，均需在国际合作的框架之内履行。由于受到合法的资源限制而无法履行义务的国家必须呼吁国际援助，而国际社会亦有责任予以回应，不论以双边或集体方式，也不论通过财政援助和技术协助还是通过其他适当措施。人权理事会认可联合国、各发展机构和捐助机构提供的国际合作和援助所发挥的重要作用，并强调应开展更多的工作，支持各国努力解决获取卫生设施机会匮乏的问题。人权理事会还敦促各发展伙伴在设计发展方案支持各国与卫生设施有关的国家举措时采用基于人权的办法（见理事会第 12/8 号决议）。这些建议的逻辑同样适用于水问题。

20. 在实现具体目标 7.C 的进展方面记录不佳，这反映出捐助方和伙伴国在安排政治优先次序方面的不足，特别是在卫生设施方面。虽然对水和卫生设施的援助的绝对值在增长，但水和卫生部门所占的份额与其他部门相比一直在下降。²⁶ 此外，总体而言援助的针对性不强：在 2006 年至 2008 年期间投入这些部门的援助中，仅有 42% 投向最不发达国家和其他低收入国家。²⁷ 用于基本卫生设施和供水服务的援助份额从 2003 年的 27% 下降至 2008 年的 16%，更大份额的援助被投入大型系统，而这些系统通常不会使人口最贫困的阶层受益。²⁸ 引人注目的是，投入水和卫生设施部门的援助中仅有三分之一用于卫生设施，尽管该领域需要投入的努力大得多。²⁹

21. 与其他一些部门的情况不同，水和卫生设施部门没有任何平台可以让捐助方和伙伴国对它们的承诺负责。援助的协调仍然处于零散和不连贯的状态。³⁰ 援助和合作政策的设计应遵循人权标准。此外，还必须改善政治优先次序的制订、提高援助效能并将资金投入最需要的目标。“人人得享饮水和卫生”倡议是各国政府、捐助者、民间社会组织和其他合作伙伴之间一个较新的国际伙伴关系，目的是努力应对这一挑战，促成对增进获取水和卫生设施的机会做出政治承诺。这项倡议为强有力的国家进程提供了能力建设方面的支持，可以改进有关卫生设施以及供水部门的数据和分析，以供决策、各援助机构和伙伴国政府（以及各国政府和人民）之间相互问责，以及提高针对性和优化资金调动。它旨在调动催化性资金，向最没有上轨道的国家提供具体的技术援助。³¹ 为了达到这一目标，捐助方承诺支持实施可操作的行动计划至关重要。

²⁶ 世界卫生组织，“联合国水机制全球卫生与饮水年度评估，2010 年”（可查阅 www.sanitationandwaterforall.org），第 7 页。

²⁷ 同上，第 26 页。

²⁸ 同上，第 7 页和第 30 页。

²⁹ 同上，第 28 页。

³⁰ 开发署，上文注 4，第 70 页。

³¹ 所有人享有水和卫生概况介绍，可查阅 www.sanitationandwaterforall.org/files/Publications%20and%20Resources/SWA_Fact_Sheet_English.pdf。

C. 使具体目标和指标符合人权标准

22. 可根据以下方面的标准来确定“享有水和卫生设施的权利”的规范性内容：可获得性(指足够的个人和家庭用水，或足够的卫生设施)、质量(包括安全)、可接受性(包括文化的接受程度)、可获取性和承受程度(见 E/C. 12/2002/11，第 53 段和 A/HRC/12/24，第 69–80 段)。逐步实现的概念不仅是指逐步实现普遍享有水和卫生设施，还意味着要达到上述标准。人权不能只满足于最低标准，如基本享有供水和卫生设施，最终应要求达到保证适足生活水准的更高标准。

23. 具体目标 7.C 的指标是可持续获得改良水源的人口比例。并未详细规定改良水源的定义，但主要提到特定的供水类型，如自来水或受保护的井水。关于卫生设施，指标提到“获得将人类粪便与人类、动物和昆虫隔离的卫生处理设施的人口比例[……]要有效做到这一点，就必须正确修建和妥善维护此类设施。”³²

24. 首先，人权法要求提供水和卫生服务。给每个人的供水必须足够个人和家庭使用。在确定“足够”的定义方面，人权的要求超出了最低目标，例如关于千年发展目标各项指标的官方指南中所提到的每人每天 20 升，³³ 该指标被认为无法确保健康和卫生。³⁴ 千年发展的各项指标没有明确提及服务的提供问题，而是把获得改良水源作为替代说法，假定这种水源就可以提供足够数量的水。³⁵ 就卫生设施而言，由于不认为共用设施是改良设施，因此指标框架中没有明确提到这种设施的可获取性。但是，从人权的角度来看，与邻居(即少数人)共享设施，如果可以获取、邻近、安全、卫生和维护较好，也是可以接受的。

25. 其次，为了满足人权标准，供水必须是安全的，即水质不会对人的健康构成威胁。卫生设施必须是卫生的，而且在技术上可以安全使用。为了确保卫生，获取用于清洁和洗手的水是必不可少的。虽然具体目标 7.C 明确提及获得安全饮用水，但指标并不对水质进行衡量。它所基于的假设是：改良水源可能提供安全的饮用水。然而，事实并非总是如此。从许多改良水源获取的饮用水实际上并不安全，³⁶ 这可能会给与卫生设施相关的千年发展目标以及具体目标 7.C 带来不利后果。如果仅仅是给受污染的水盖上井盖，然后就冠之以受保护水井的名称，并不

³² 《指标》，上文注 3，第 66 页。“世卫组织/儿童基金会水供应和卫生联合监测方案：政策与程序”第 4 版(2004 年 4 月)中列出了联合监测方案普及率估计数的方法论假设和过程。

³³ 《指标》，上文注 3，第 64 页，参见世卫组织/儿童基金会《全球供水和卫生评估报告》，2000 年，第 77–78 页。

³⁴ Guy Howard and Jamie Bartram: “家庭用水数量、服务水平和健康”，2003 年，世卫组织文件 WHO/SDE/WSH/03.02，第 22 页。

³⁵ 《指标》，上文注 3，第 64–65 页。

³⁶ 世卫组织/儿童基金会联合监测方案，上文注 3，第 31 页；德国技术合作公司：《城市供水和卫生千年发展目标监测：赶上撒哈拉以南非洲的现实》(2007 年)，第 7 页和第 14 页。

会减轻各种形式的污染。³⁷ 为了在联合监测方案中纳入对饮用水实际安全的评估，住户调查数据必须辅以从采用其他办法获取的数据，例如采用基于实地的方法，定期开展水质抽样调查。孟加拉国已经在这样做，该国的地下水受到严重的砷污染，这促成政府强制监测水质，因为许多“改良”水源受到了严重污染。

26. 在卫生方面，就避免与排泄物接触而言，千年发展目标指标中的安全标准是不明确的，但该指标并没有提及个人卫生所需的用水。此外，该指标没有提及安全处置排泄物的问题，³⁸ 而这又可能会影响到水质。如果没有足够认真地收集、处理和处置或再利用排泄物的话，就可能会出现渗漏到地下水(往往是饮用水源)的情况。同样，未经处理的抽水马桶排出的污水最终可能会流入下游社区的水源。³⁹ 在这种情况下，尽管从“改良”后的卫生设施泄露的污水会污染水源，但人们仍将其视为千年发展目标规定的“改良”水源。⁴⁰

27. 第三，人权特别要求卫生设施在文化上是可以接受的。这往往需要针对不同性别群体的设施。此外，往往需要以确保隐私和尊严的方式建造此类设施。至于水，则必须具备可接受的颜色、味道和气味。但是，千年发展目标的指标未能涉及这些方面。

28. 第四，家庭或家庭附近的每个人必须能够持续享有供水和卫生服务。在使用此类设施时，人身安全不得受到威胁。同样，千年发展目标关于水的指标又被用作一个替代物，⁴¹ 假设“改良”水源很可能位于居所之内，或在方便的距离之内。使用来回(包括等候)时间能够更明确地衡量可获取性。由于距水源的距离对于取水量有影响，这也可以用作对人们取水量的间接衡量。事实上，这正是联合监测方案所使用的调查所提供的一项指标，联合监测方案不时会将其作为一个附加标准予以报告。⁴² 本独立专家认为，应当系统开展这方面的工作，包括考察在学校、工作场所以及其他生活领域的可获取性。

29. 此外，定期供应对于持续的可获取性是必不可少的。各项指标对此并没有加以考虑，这就意味着没有考虑炎热季节延长配给或水井干涸的影响。为达到可获

³⁷ 同上，第 13 页。

³⁸ 联合国秘书长水和环境卫生咨询委员会：“在获得水和卫生设施方面的监测和报告进展”(2008 年 4 月 15 日更新，可查阅 www.unsgab.org)，第 11 页。

³⁹ 德国技术合作公司，上文注 36，第 26 页。

⁴⁰ 例如，尽管哥斯达黎加 98% 的人口均能享用改良卫生设施，从而几近实现了关于卫生的千年发展目标，但大多数污水未经处理即直接流入江河和其他水道，(A/HRC/12/24/Add. 1，第 37-39 段)。

⁴¹ 《指标》，上文注 3，第 64-65 页。

⁴² 世卫组织/儿童基金会联合监测方案，上文注 3，第 28 页。

取性方面的人权标准，供水必须是可预见的，必须能够在不牺牲水质的前提下满足用户全天的全部需求。

30. 关于卫生设施，由于千年发展目标的指标将公共厕所排除在外，因此在使用设施时的可用性和人身安全问题没有明确涉及。具体考虑到了建设和维护问题，但除此之外，并没有就可用性作出进一步的规定。此外，必须按照指标的规定持续确保可用性，但各项指标未必反映了这个问题。人们不能只是在目标日期之前暂时“获得使用权”，这种获得要远远超出那日期，这就要求除其他外对设施的管理和资金筹措作出规定。

31. 第五，也是最后一点，服务必须是人们负担得起的。获得水和卫生设施决不能损害支付人权所保障的其他基本需要的能力，例如食品、住房和医疗保健等。尽管《千年宣言》明确提出了将无法获取或负担不起安全饮用水的人口比例减半的目标(大会第 55/2 号决议，第 19 段)，目标 7 却忽略了可获取性这一概念。这表明各国在政治上看到了承受能力对于确保实际获得服务的重要性，但却由于缺乏数据而无法开始对其进行监测。编写此类数据集对于监测这方面的承受能力和进展情况至关重要。必须在千年发展目标国家监测活动和未来的全球性倡议中恢复承受能力这一标准，并将其列为优先事项。

32. 上述论证表明，千年发展目标的各项指标在一定程度上反映了人权标准，但人权可以为基于千年发展目标的各项具体目标和指标带来重要的新视角，有助于它们的完善和扩展。在将这些附加标准考虑进来之后，情况显得更为黯淡了。尽管差距的程度不为人所知，不能获得安全、可接受、可利用和负担得起的充足供水和卫生服务的人数，远远超出了衡量获取改良水源和卫生设施的数字所显示的人数。联合国人类住区规划署开展的评估明确将定期性和承受能力作为补充标准予以考虑，从而证实了这一点。⁴³ 另一项评估突出表明，在某些国家，城市居民获得安全饮用水的比例，实际上远远低于有关获得改良水源的居民的官方数字。⁴⁴ 同样，由联合监测方案开展的试验研究表明，远非所有被列入“改良”类别的水源都达到了水质标准。⁴⁵

33. 必须采用人权标准以确保获取机会得到事实上的保障。例如，若是人们负担不起昂贵的供水和卫生服务，仅有实际上的“获取机会”是不够的。如果厕所不分男女或不能保证隐私，女性就无法使用它们，因此厕所的存在本身是不够的。从这个意义上讲，人权标准为制订更具体和更适合各自背景的指标提供了指南，以确保在实践中人类发展目标能够实现并持续下去。

⁴³ 人权高专办：《坚持千年发展目标：人权办法》(2008 年)，第 39 页。

⁴⁴ 德国技术合作公司，上文注 36，第 4 页。

⁴⁵ 世卫组织/儿童基金会联合监测方案，上文注 3，第 31 页。

34. 为弥合上述差距，我们并不需要进行重复性的工作。数据的可获取性问题毫无疑问是目前的一个关键制约因素。但在方法方面，有大量的实践可以指导我们查明适合各自背景的目标、指标和基准，以使千年发展目标的监测尽可能与适用的人权标准保持一致。水和人权方面的专家已在众多的相关倡议中专门为制定用水权指标拟订了一个框架。⁴⁶

35. 问责制始于可靠、相关和充足的数据。必须为联合监测方案使用的数据源补充具体涉及人权标准的额外数据集。这些指标应反映可获得性、安全性、可接受性、可获取性(包括可靠性)和承受能力等人权标准。可能会把生成此类数据集视为一个相当大的机会成本，因为这些资金本来可以直接用于供水和卫生设施方案。但本独立专家认为，“机会”远远超过“成本”，这不仅因为将各项举措的重点放在水和卫生设施领域的关键瓶颈上并为决策提供信息，还因为它将为健康、教育、两性平等、教育、营养和有关人权指标及千年发展目标带来巨大的倍增效应。

D. 不拘泥于平均数：不歧视

36. 对于千年发展目标，或许人们最经常表达的担心，就是从表面上看，它们可能推动了总和的人类发展进步，但却牺牲了最边缘人群的利益，因而有可能加重隐藏的不平等。事实上，一个国家有可能充分实现了在获得水和卫生设施方面的目标，却没有向属于财富最底层五分之一的任何个人提供获取的机会。尽管《千年宣言》第 23 段明确提到“公平获取”，但千年发展目标中却没有体现对公平的这一关注，而且令人遗憾的是，目前多数的减贫战略文件也很少体现公平和不歧视的原则。⁴⁷ 不歧视和公平不仅在发展方面具有手段上的重要性，而且是国际人权条约中体现出的具有约束力的人权原则。以千年发展目标为基础的发展战略只解决简单的问题，因此有可能使现有的不公平永久存在下去，甚至得到加强，阻挠可持续发展目标的实现，并违反国际人权标准。

37. 全球指标和具体目标的制订一般是依据总合的成就。尽管联合国关于监测工作的指导方针建议尽量对千年发展目标所有指标进行数据的性别和城乡分列，但事实上数据分列的程度非常有限。关于水和卫生设施的指标是一个明显的例外。⁴⁸ 但即便这也不是灵丹妙药，因为区分与其说是真实的，不如说往往是行政性的，尤其是在城市周边地区，而且研究发现，在国家普查中，许多城市贫民区被作为农

⁴⁶ 维护住房权利反对驱逐房客中心：《监测水权的实施情况：制订指标的框架》，Heinrich Böll 基金会，《全球问题文件》第 14 号(2005 年 3 月)。另见 HRI/MC/2008/3；和指标基准范围界定评估，可查阅 <http://ibsa.uni-mannheim.de/>。

⁴⁷ Sakiko Fukuda-Parr, “Are the MDGs Priority in Development Strategies and Aid Programmes? Only Few Are!”, International Poverty Centre Working Paper No. 48 (October 2008).

⁴⁸ 见 <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Data.aspx>。其他几个指标对城乡和性别分列有明确的规定，但在这个问题上，来自联合国的指导是不一致的。

村地区对待。⁴⁹ 在其他情况下，非正规住区的人口根本不列入统计数字。⁵⁰ 因此可以假定，城市贫民区的情况要比官方数字所表明的情况严峻得多。⁵¹

38. 此外，国际人权文书不仅呼吁将城乡地区分开，而且呼吁评估基于性别、种族(包括社会、民族和族裔本源)、残疾、政治和宗教信仰等的歧视。就具体目标 7.C 而言，已经定为潜在弱势或边缘的群体，除其他外，包括妇女、儿童、农村和城市贫困地区的居民，以及其他穷人、游牧和流动群体、难民、移徙者、属于少数族裔或种族的人、老年人、土著群体、残疾人、生活在缺水地区的人和艾滋病患者/艾滋病毒感染者。改善获得水和卫生设施的机会尤其使妇女和女孩获益，因为她们往往要负责确保水的提供，常常冒着个人受到人身攻击或性攻击的危险，当她们被迫在露天排便时也是如此。人权框架有助于确保在寻求总体进步时不忽视最弱势和最边缘化的群体。

39. 就千年发展目标的监测工作而言，多大程度的数据分列是合理的呢？某些国家的统计和分析能力大大超过其他国家。对那些在国家普查、行政记录和住户调查中没有得到适当体现的非正规住区居住者、境内流离失所者、某些少数民族、残疾人和其他弱势和边缘群体，数据问题特别严重。因此，围绕国家统计和分析能力问题，需要重要的能力建设议程，没有这一议程，就无法预测可能损害人权的行为在分配方面的影响及其严重性并为此做出规划。

40. 遗憾的是，在获得水和卫生设施方面的系统性排斥、剥夺和歧视状况始终存在，甚至在许多目前已经有望实现千年发展目标的国家以及许多中等收入国家和发达国家，也是如此。这些目标的设计方式(几乎只适用发展中国家)，忽略了较富裕国家持续存在零星的贫穷和边缘化问题。尤其是在许多这种情况下，减少 50% 的目标根本谈不上宏伟。在几乎达到普及的国家，应该制订具体的目标，以帮助那些由于歧视和排斥而缺少机会的群体。在这方面，鉴于地区、种族或收入方面的不公往往是这种排斥的动力，全球指标必须转化为国家和国家以下一级的指标，并根据具体情况加以调试。

41. 一些国家已经朝着这个方向迈出了惊人的步伐：例如，厄瓜多尔政府在国家 and 地方两级开始实施共 96 个指标，它们有助于引起对歧视妇女、土著民族和非裔人现象的注意。⁵² 一些国家的千年发展目标报告分析了在与水有关的目标方面土著人民和少数群体的权利(见A/HRC/4/9/Add. 1, 第 65 段)。某些国家还按地区

⁴⁹ 人居署，《2006-2007 年世界城市状况：千年发展目标与城市可持续性：打造人居议程 30 年》(2006 年)；德国技术合作公司，上文注 36，第 7 页。

⁵⁰ 《贫民窟的挑战：2003 年全球人类住区报告》(人居署出版物，出售品编号：04. III. Q. 1)，第 14 页。

⁵¹ 德国技术合作公司，上文注 36，第 22 页。

⁵² 人权高专办，上文注 43，第 10 页。

分列；例如泰国为弱势地区补充了具体目标，肯尼亚则要求所有的地区每年以 10% 的速度改善水和卫生的获取情况。⁵³

42. 加强千年发展目标的监测工作与人权监测工作之间的协同作用，对于确保基于千年发展战略的战略不是自动针对已经得到更好服务的人口至关重要，那些人口的住户普查数据更易得到(例如与非正规住区相比)，因而有加强现有不公平的风险。实现获得水和卫生设施的战略应包括有针对性的干预行动，针对最弱势的人群和难以达到的人群，以逐步实现服务的普及。

43. 要在千年发展目标的监测工作中纳入不歧视和公平或者分配方面的措施，有许多有用和可行的途径。需要不仅更注意区分城乡地区，而且需要区分最富和最穷的五分之一人口。鉴于妇女和女孩面对特别的挑战、非常脆弱并受到歧视，还应该优先注意在全球一级对两性进行区分。除了这些与所有国家有关的分列种类外，还需要对区分采取具体情况具体分析的做法。各国必须查明受到歧视的群体(即基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、民族或社会本源、财产、出身、残疾和其他任何地位的歧视)，具体监测在这些群体内取得的进展，以便能够解决系统性排斥的问题。

E. 参与和赋权

44. 许多国家的减贫计划进程无论是否基于千年发展目标，其中一个令人担忧的特点都是缺少足够的参与。⁵⁴ 有时参与被减损到用户群体参与水和卫生的提供，⁵⁵ 或者受到几个地位得到承认的非政府组织的主宰。从象征意义和技术官僚的角度来理解参与，对其加以稀释，短期讲可能会减轻国家的负担，但将不足以真正赋予人民权力，使其参与影响其生活的决策进程。

45. 人权框架的一个定义属性是它有潜力赋权人民，使他们能够挑战现有的不平等，改变权力关系，尤其是对那些最边缘化的群体实现真正的和可持续的变革，加强问责。人权标准强迫参与性地制订公共政策和发展计划，以及将民主进程制度化。人人都有权参与可能影响其权利的决策进程，而且经济、社会和文化权利委员会第 15 号一般性意见申明，所有人均应能够充分和平等地获取与水、卫生设施和环境有关的信息(E/C.12/2002/11，第 12(4)、48 和 55 段)。

46. 为了使“参与”具有充分的含义并得到实际体现，各国必须超越临时性和项目性的参与进程，鼓励更根本的和持久的参与和透明文化。应使积极、自由和有

⁵³ Malcolm Langford, “Taking rights seriously: six ways to fix the MDGs” (2009), p. 3.

⁵⁴ Sakiko Fukuda-Parr, 上文注 47，第 14 页。

⁵⁵ 维护住房权利反对驱逐房客中心，上文注 17，第 6 页。

意义的参与在民主机构和政治文化中得到内化。人权当然本身就是目的；但研究也表明，透明和信息自由对于在提供基本服务时减少出现腐败现象至关重要。⁵⁶

47. 在使参与做法制度化方面，有许多众所周知的障碍，特别是就最贫穷和最受排斥的个人和社区而言。正规的“民主”保障和定期的自由选举，本身并不能防止精英群体攫取统治机构和决策进程。预算和方案交付截止期、选举承诺以及付款奖励措施往往在实践中挤掉了有意义的参与要求。任何真正促进参与进程的认真努力，都必须对排斥的政治、经济、文化和社会原因进行分析，包括重视识字水平、语言限制、文化壁垒和身体上的障碍。

48. 某些国家在将参与引入国家一级的水和卫生设施部门方面取得了重大进展。例如，加纳的 2007 年国家水政策旨在确保社会最底层参与与水有关的问题，呼吁加速增加妇女在各级的代表性和在有关水管理的所有领域的代表性。南非的立法和政策框架明确依据宪法对享有水和卫生设施的人权的保护。水事务和森林部发布了《公众参与问题通用准则》，供供水当局使用，以确保在服务提供方面的适当参与。⁵⁷ 然而，主要的挑战是更充分地将法律和政策化为行动。

F. 部门间办法和消除根源问题

49. 密不可分、相互关联和相互依存属于人权的定义属性。⁵⁸ 获得水和卫生设施的人权与获得健康、住房、教育和政治参与等权利密切相联(E/C.12/2002/11, 第 3 段, 和 A/HRC/12/24), 并与生命权和禁止极端情况下的残忍、非人道或有辱人格待遇或处罚密切相联。⁵⁹

50. 缺乏获得水和卫生的机会不仅仅是一个缺乏技术、资金和基础设施的问题。它是制订优先顺序的问题，社会权力关系的作用，而且是贫穷和根深蒂固的不平等问题。为了增加持续获得水和卫生设施的机会，必须消除这些根源问题。例如，在水和卫生设施领域进行的注重权利的分析揭示出，缺乏有保障的土地保有权是一个关键的障碍，⁶⁰ 尤其是在城市贫民区。具体目标 7.D 旨在到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活明显改善。这一具体目标的日期(比其他具体目标晚五年)和目标进展的幅度(约为 10 亿贫民窟居民这一估计数字的十分之一)，突出说明了这一指标没有体现出什么雄心。⁶¹ 用来衡量在实现具体目标

⁵⁶ Daniel Kaufmann, “Human rights and governance: the empirical challenge”, in HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT: TOWARDS MUTUAL REINFORCEMENT (Philip Alston and Mary Robinson eds. Oxford; Oxford University Press, 2005)。

⁵⁷ 维护住房权利反对驱逐房客中心纪录了这些经验和其他经验，上文注 17。

⁵⁸ 《维也纳宣言和行动纲领》(A/CONF.157/24 (Part I), 第三章), 第 5 段。

⁵⁹ 见 CCPR/C/HND/CO/1, 第 15 段和 A/56/44, 第 5、181 和 183 段。

⁶⁰ 维护住房权利反对驱逐房客中心，上文注 17, 第 5 页。

⁶¹ 人权高专办，上文注 43, 第 40 页。

方面取得进展的各项指标没有体现出保有权所提供的保障，而它对于改善居住条件至关重要，⁶² 而且是住房权的主要组成部分之一。⁶³ 如果解决了这些重要的问题，并把关于贫民窟的具体目标定得高一些，将大大有助于在普遍获得水和卫生设施方面取得进展。

51. 密不可分和相互关联的原则使得我们更有理由对获得水和卫生设施方面的问题采取协作性的部门间应对措施。人权框架要求各国做出长期计划，实现普及水和卫生设施的最终目标。从短期讲，这可能会提出权衡利弊的棘手问题，因为让“最难达到的人”获益，单位成本相对高昂。然而，不应孤立地做出这些决定：对情况做出强有力的、知情的和注重权利的分析，应能够揭示出采取有效的协作行动和实现普及方面持续进展所需的重要部门间联系。无论达到最受排斥的人群会在资金和其他方面涉及什么样的困难，至少必须采取“具体、有效和有针对性的”步骤，立即计划朝那个方向努力。

52. 可以期望社会保护政策在进行水和卫生设施领域注重权利的部门间分析方面发挥主要作用。对“社会基本保护”的呼吁愈来愈多，也有许多成功的例子，对减贫工作产生了惊人的影响。⁶⁴ 虽然各国的社会政策重点当然有所不同，但“社会基本保护”的概念将水和卫生设施包括在“基本服务”的范围内，还有提供最低收入和生计保障，以确保向最贫穷者持续提供基本服务的一系列社会资金转移。⁶⁵ 然而在实践中，这些最低限度的、可承受的一揽子社会保护措施往往似乎并没有把水和卫生设施作为重点，与基本保健、营养、教育和收入保障目标有所区别。由于水和卫生设施本身和对实现健康、食物、教育和其他千年发展目标及其相应的人权具有根本的重要性，更有理由加强对水和卫生的优先重视。在更广泛的社会保护框架内进行这种综合性部门间分析，可为解决承受能力的问题提供令人信服而且可能是重要的途径。

G. 在国家和全球两级加强问责制

53. 千年发展目标通过对国际商定且根据国情调整的具体目标进行监测和报告，有助于在国家和全球两级促进问责制。它们利用可广泛获得的社会经济数据，针对数量可行的可量化具体目标，监测在实现这些目标方面取得的进展。在这方面，千年发展目标可以为更传统的人权监测工具和技术提供有价值的补充，将人类发

⁶² 同上。

⁶³ 经济、社会和文化权利委员会，第4号一般性意见(E/1992/23，附件三)，第8段。

⁶⁴ 联合国行政首长协调理事会，“全球金融危机及其对联合国系统工作的影响”(CEB/2009/HLCR-XVII/CRP.1 和 Add.1)。

⁶⁵ 国际劳工局/世界卫生组织，“社会基本保护，联合国系统行政首长协调理事会为在社会基本保护问题上提供协调而发起的联合应对危机倡议”(日内瓦，2009年10月)，第2页。

展数据和定量评估方法用于人权监测，并因此有助于更全面地勾勒出各国朝着实现特定社会经济权利所取得的绝对和相对意义上的进展。

54. 然而，国际人权承诺是实现这些目标的先决条件，提供了一套更广泛的补充标准和问责机制。人权监测机构和专家机构为监测和报告进程增加了更多重要的问责层面。这些机构包括法院、国家人权机构和非正规司法系统，以及条约机构和特别程序等国际机制。如前文所强调的那样，无论在富国还是穷国，任何地方的任何人都享有人权这一事实填补了千年发展目标框架的一个重要空白。

55. 根据国际人权法，各国义务建立各种机制，针对违反经济、社会或文化权利的情形提供易获得、可负担得起、及时和有效的补救办法。这些要求所传达的问责理念与千年发展目标框架体现的问责理念存在质的区别。未能实现这些目标的后果与做得更好的激励基本上由民意法庭根据千年发展目标定期报告程序的内容来决定。民意的作用不容轻视：在拥有民主且反应能力强的治理机构以及自由和多元化传媒的国家里，如果该国得分不佳，尤其是与人均国内生产总值有可比性的其他国家形成对比，可能会有益地刺激该国改进执行工作。而人权标准和监测机构则会更进一步，评估各国遵守具体法律义务以实现人权的情况以及侵犯人权的责任，包括与歧视、排斥和不合理的倒退有关的情形。

56. 国家问责机制自然最熟悉最贫穷社区的需求，尽管在一些国家里和某些情况下，国家问责机制并不是反应能力最强的制度。司法和公共利益诉讼的作用值得强调，因为世界各地的法院正在越来越多地有效处理经济、社会和文化权利诉求。公共利益诉讼可以与基于千年发展目标的发展战略联系在一起。例如，开发署土耳其办事处最近发起了一个称为“千年发展目标与人权相结合”的项目，涉及为市议会提供工具包，目的是为地方一级的权利诉求和监测在千年发展目标方面取得的进展提供指导。该项目探索是否有可能在行政法庭进行公共利益诉讼，针对在努力实现这些目标过程中存在的进展不足、可避免的倒退或歧视，为相关的侵犯人权情形提供补救办法。⁶⁶

57. 强制执行人权主张可以起到预防、反应或纠正效果，并通过一系列反馈渠道，对立法改革和政策制订施加持久影响。最近在巴西、印度、印度尼西亚、尼日利亚和南非的实证研究发现，“社会经济权利的要求合法化很可能在所研究的国家里避免了数万人死亡，并有可能丰富了亿万人民的生活。”⁶⁷ 当然，诉讼有其局

⁶⁶ Malcolm Langford, “Human rights and MDGs in practice: a review of country strategies and reporting” (2008), p. 30.

⁶⁷ Daniel Brinks and Varun Gauri, “A new policy landscape: legalizing social and economic rights in the developing world”, in *COURTING SOCIAL JUSTICE: JUDICIAL ENFORCEMENT OF SOCIAL AND ECONOMIC RIGHTS IN THE DEVELOPING WORLD*, Varun Gauri and Daniel Brinks, eds. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

限和风险,我们仍在学习任何一种特定情形下构成有效主张的先决条件。⁶⁸ 然而,人权判决的作用在加强问责制的各种战略中应占据更加明确和突出的位置。

58. 应在国家机制与区域和国际人权机构及文书的互动范围内审视国家机制。特别是《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》(大会第 63/117 号决议,附件)可能会产生丰富的判例法,转而促进国家和区域两级的裁决,并影响司法和准司法判例法。

59. 在司法和准司法机制外,还有一系列广泛的行政、政治和社会机制及程序,可用于加强问责制以及实现千年发展目标和相关人权的激励机制,包括公共支出审查、参与性社会审计、社区记分卡、公共政策影响评估、预算透明度举措和“促进法律权益”倡议等。从议会审查委员会和监督机制到执行和行政机关、职能部委、国家审计部门和地方政府机构,许多机构都能发挥作用。尤其是供水和环境卫生监管机构,一旦被授权依照人权标准监督并执行服务标准、税费及规定,则可发挥重要作用(见 A/HRC/15/31, 第 52 段)。此外,监察员和国家人权机构、民间社会组织、社区组织者和各种法律团体同样有可能帮助加强问责制。

60. 在许多其他合适的机制中,应在所有公共政策制订领域中更系统开展的是人权影响评估,包括事前评估以及期间和后续执行情况评估。尽管人权影响评估没有模板,但主要内容应包括:(a) 将人权纳入水和卫生设施问题,作为明确的评估事项;(b) 确定符合相关国际人权标准的评估指标;(c) 与负责任的行为体一起专注于最受排斥和边缘化的人群;(d) 力求确保评估工作能最大限度地帮助本国利益攸关方建设能力;(e) 确保在开展评估过程中尊重参与、不歧视、透明和问责等人权原则;及(f) 力求使人权机制参与其中。⁶⁹

四. 结论和建议

61. 千年发展目标发挥重要作用,推动国际社会支持若干可监测的减贫具体目标,包括有关水和卫生设施的具体目标。水和卫生设施方面的具体目标是人类发展的重要目的,对于实现其他千年发展目标必不可少。

62. 考虑到这些因素,有可能将千年发展目标与人权视为相互一致且相辅相成。取决于必要的背景,这些目标的具体目标可以为在国家一级监测一部分重要的经济、社会和文化权利提供适当基准。然而,建设性协同作用的潜力在实践中还没有大幅度显现出来。水和卫生设施都没有得到其客观上应得的优先地位,而如果

⁶⁸ 见 SOCIAL RIGHTS JURISPRUDENCE: EMERGING TRENDS IN INTERNATIONAL AND COMPARATIVE LAW, Malcolm Langford, ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); and Gauri and Brinks, eds., 上文注 67。

⁶⁹ 见 Simon Walker, *The Future of Human Rights Impact Assessments of Trade Agreements* (Intersentia, 2009)。

要在它们以及其他紧密相关的千年发展目标方面取得更大和持续的进展，则这两者都应被赋予这样的优先地位。本报告强调，在一些领域中，享有水和卫生设施的人权可以被纳入国家千年发展目标监测和规划进程以及全球目标制定和具体目标制定进程，以期纠正一些不足之处并促进法律和政策的一致性。

63. 鉴于以上结论，独立专家建议如下：

(a) 鼓励各国在国家一级以确保尊重人权的方式，根据对国家优先事项和资源限制的客观评估，对千年发展目标进行调适、定制并与国情相融合。各国必须采取谨慎、具体和有针对性的步骤，尽可能迅速、有效地逐步实现获得水和卫生设施的权利以及相应的发展目标。最终，各国的目标应该是依照人权标准实现该权利的普及；

(b) 各国必须有一个如何充分实现所有人享有水和卫生权利的愿景，并为实施该愿景制订国家战略和行动计划。应在政治的最高级别通过这些战略和行动计划，并将其纳入国家减贫战略和支出框架，以确保它们的可操作性、可持续性和全面性；

(c) 必须优先考虑卫生设施和水的问题，给予这些部门更高的政治优先地位，并在国家预算分配和捐助承诺中体现该优先地位；

(d) 各国必须消除歧视、不平等和制度性排斥。各国必须通过在水和卫生设施方面编制分列数据等方式，找出结构性根源，以便针对最边缘化和最弱势的群体开展工作；

(e) 发展合作与援助的设计和必须依照人权标准和原则，包括享有水和卫生的权利以及防止歧视的人权义务，确保制定充足、有效的措施，用于识别和处理对人权的任何不良影响；

(f) 向水和卫生设施领域提供的官方发展援助必须更有针对性，主要提供给最贫困者，包括在最不发达国家和其他低收入国家的人民以及其他国家里最边缘化的社区和人民。由于最贫困者往往受益于基本制度，应优先考虑这一人群。此外，由于卫生设施方面持续缺乏资金，与关于水的具体目标相比更偏离正轨，因此在确定援助目标时必须优先考虑前者；

(g) 制订新的或修订全球目标、具体目标和指标以及在国家一级对其进行调适，必须遵循人权标准和原则，包括享有水和卫生设施这一权利的规范性内容以及不歧视、参与性和问责制。具体而言，未来的指标必须依照人权标准，体现以下各项标准：可获得性、安全、可接受性、可获取性(包括可靠性)以及负担得起；

(h) 在开展全球一级的数据收集和以人权为基础的监测工作时，必须按不同的歧视理由分列进展。为此目的，应优先采用性别和财富五分位法。此外，还必

须采用按国情分列的方法。国家必须查明在其管辖范围内受到歧视的群体和个人，专门监测在改善他们获取卫生设施和水的机会方面取得的进展；

(i) 联合监测方案应作为一个全球讨论平台，在可能的情况下促进制定水、卫生设施和个人卫生方面下一代的全球具体目标、相应指标和充分的数据收集机制。联合监测方案有能力汇集关于其他指标可衡量性的经验，在必要时委托开展对这些问题的研究，并且传播经验。为完成这个任务，方案需要足够的资源；

(j) 我们不能因为水和卫生设施的获取已接近普及而自满，各国不应忽视持续存在的贫穷地区，而必须继续专注于处理制度性歧视和排斥；

(k) 国家和其他有关行为体必须促进真正的参与性进程，并赋予人们权力以积极参与决策过程，包括有关发展援助用途的决策，为此必须克服的阻碍包括识字率低、语言限制、文化壁垒和身体障碍等。为了促成有意义的参与，必须确保充分的透明度。所有人都必须能充分、平等地获得关于水和卫生设施的信息以及相关计划、政策和方案(包括发展援助的使用)；

(l) 各国和其他有关行为体必须以综合方式解决水和卫生设施问题，包括解决缺乏获取机会的根本原因。为此目的而采取跨部门的办法至关重要，包括将卫生设施和水纳入社会保护措施；

(m) 各国必须建立便于参与、可负担得起、及时和有效的问责机制。司法和其他问责机制必须提供给所有人，以加强实现千年发展目标的问责制。必须更系统地开展人权影响评估；

(n) 尤其鼓励各国批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。