



大会

Distr.: General
5 August 2016
Chinese
Original: English

第七十一届会议

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

享有安全饮用水和卫生设施的人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递促进享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告
员利奥·海勒依据人权理事会第 24/18 号决议提交的报告。

* 由于技术原因于 2016 年 9 月 23 日重发。
** [A/71/150](#)。



享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员的报告

摘要

特别报告员在本报告中讨论水和环境卫生部门的发展合作，评估其在实现享有安全饮用水和卫生设施的人权方面能够和应该发挥的作用。

发展合作能够以积极或消极的方式影响国家或地区的人权状况。本报告是一项探索性研究，在 2017 年将辅之以更加深入的报告，特别报告员在本报告中阐明了包括联合国各机构在内的双边和多边供资方的相关人权义务。随后，他评估了发展合作是如何在水和环境卫生部门演变的。特别报告员严格审查了相关模式和趋势，提请人们注意供资方和伙伴国家当前在该领域使用的办法，重点关注相关人权原则和规范性内容。提及了本部门的一些重要问题，着重强调降低消极人权影响和最大限度发挥积极人权影响。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 发展合作中的人权	5
三. 水 and 环境卫生发展合作模式和趋势.....	7
四. 发展合作政策中的享有水和环境卫生的人权.....	9
五. 基于人权框架的水和环境卫生发展合作中的利益关系.....	17
六. 结论和建议	21

一. 导言

1. 大会于 2015 年 9 月通过的《2030 年可持续发展议程》包括广泛的可持续发展目标，需要前所未有的全球承诺和各国间合作(见大会第 70/1 号决议)。从人权视角来看，该议程“依据国际人权法”和“为进一步促进不加歧视地实现所有地方所有人的人权提供重要机会”。¹ 目前的挑战是要确保执行《2030 年议程》的战略和政策切实基于既有人权框架。

2. 《议程》明确提及了享有水 and 环境卫生的人权，而具体目标 6.1 和 6.2 与这些权利规范性内容的某些方面一致。这些目标被视为互相依赖，而且显然实现目标 6 将对其他目标产生巨大影响。同时，一些目标是实现享有水 and 环境卫生的人权的基础，例如目标 10 “减少国家内部和国家之间的不平等”和目标 17 “加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系”。目标 17 的一些具体指标的目的在于发达国家“全面履行官方发展援助承诺”，援助达到国家国民总收入的一定比例，解决财政、技术和能力建设以及尊重“每个国家制定和执行消除贫困和可持续发展政策的政策空间和领导作用。”

3. 考虑到这一背景，本报告寻求评估发展合作在实现享有水 and 环境卫生的人权方面能够和应该发挥的作用。² 有多种理由确认发展合作与实现享有水 and 环境卫生的人权的相关性。一个理由是其占全球南方全部水 and 环境卫生供资的重要份额，依据《2030 年议程》将有所增加。另一个理由是发展合作往往不仅为供资方，还为伙伴国家³ 政府机构在水 and 环境卫生部门的适当行动建立基准。这种影响能够对实现享有水 and 环境卫生的人权的前景起到显著作用。

4. 本报告有三个主要目标。首先，阐明包括联合国各机构在内、与各国在水 and 环境卫生部门开展合作的双边和多边供资方的人权义务、其。其次，评估发展合作是如何在水 and 环境卫生部门演变的。第三，以人权为重点，严格审查当前在该领域所采用的办法。

5. 本报告采用的分析框架以人权原则和享有水 and 环境卫生的人权的具体规范性内容为基础。对照审查在发展合作背景下获得供资的水 and 环境卫生项目的选择、制定和执行工作如何体现平等和不歧视；获得信息；参与；问责制以及可持续性

¹ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，人权和《2030 年可持续发展议程》，可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/MDG/Pages/The2030Agenda.aspx。

² 本报告全文使用“发展合作”一词，然而一些来源使用其他用语，有时有略微不同的含义。此处意在强调两个部分的相关性：“发展”是对有关国家的这类支助的目的，“合作”表明了供资国和接受国之间的横向关系。按照惯例，发展合作包括诸如为接受国提供赠款、贷款、债务豁免、技术和方案拟订支助以及政策建议等行动。

³ 本报告用“伙伴”国代替“接受”国，目的是表明供资者和接收资金的国家之间更加横向的关系。

的人权原则。此外，作为分析视角，关于享有水 and 环境卫生的人权的具体规范性内容的某些方面，特别是承担能力和可及性，在本讨论中尤其具有相关性。

6. 考虑到大多数最不发达国家未实现与水 and 环境卫生有关的千年发展目标，并且迫切需要发展合作以实现享有水 and 环境卫生的权利，所以本报告主要关注最不发达国家。虽然本报告的主题是双边和多边供资方，但特别报告员认识到诸如民间社会组织等其他非国家行为者通过发展合作也发挥了重要作用。

7. 本报告采用了一种探索性方法。在本报告基础上，特别报告员计划与供资方和伙伴国家开展一系列对话，以更好地理解其政策和方法如何体现和实施与获得水 and 环境卫生服务有关的人权框架。研究的结果将作为载有重点建议的更深入的分析报告的一部分在 2017 年提交给大会。

二. 发展合作中的人权

A. 国际人权法下的义务

8. 国际人权法规定各国义务采取适当措施，包括通过国际援助和合作，最大限度地利用可利用资源，全面实现经济、社会和文化权利。

9. 例如，《经济、社会、文化权利国际公约》第二条第一款规定：“每一缔约国家承担尽最大能力个别采取步骤或经由国际援助和合作，特别是经济和技术方面的援助和合作，采取步骤，以使用一切适当方法，尤其包括用立法方法，逐渐达到本公约中所承认的权利的充分实现。”此义务适用于逐渐实现享有水 and 环境卫生的人权的过程中，因为人权理事会和大会承认这些权利源自适当生活水准权（《公约》第十一条）。《儿童权利公约》第四条也载有类似义务。

1. 国家义务

10. 一方面，无法履行经济、社会及文化权利的国家有义务制定相关计划和战略和寻求必要的国际合作，并且利用所提供的援助来实现经济、社会及文化权利。另一方面，能够支助其他国家实现这些权利的国家有义务以与其履行治外经济、社会及文化权利义务相一致的方式，通过国际援助和合作提供必要支助。⁴

11. 更具体地说，在享有水的人权方面，经济、社会和文化权利委员会解释道，缔约国有义务“尊重在其他国家享有人权”，和“不干预[……]在其他国家享有水的人权”，“并防止本国公民和公司侵犯其他国家的个人和社区享有水 and 环境

⁴ 例如见，E/C.12/2002/11 和经济、社会和文化权利委员会第 15 号一般性评论，第 38 段，第 14 号一般性评论，第 45 段；第 17 号一般性评论，第 40 段；第 19 号一般性评论，第 61 段(可查阅 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11)。另见儿童权利委员会，第 16 号一般性评论，第 41 段(可查阅 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?TreatyID=5&DocTypeID=11)。关于本问题的国际法的有用解读见《关于国家在经济、社会和文化权利领域的域外义务的马斯特里赫特原则》，原则 33、34 和 35。

卫生的权利”。此外，委员会指出，各国应“便利实现其他国家享有饮用水的权利，例如为此提供水资源，财政和技术援助和在需要时提供必要援助”，应以符合《公约》和其他人权标准、可持续和适合文化的方式提供国际援助。经济发达国家有特殊责任和利益在这方面协助较贫困的发展中国家。委员会还详细说明了各国在多边组织中的责任，指出：“属于国际金融机构成员，特别是国际货币基金组织、世界银行和区域发展银行成员的缔约国应采取步骤确保在其借贷政策、信贷协定和其他国际措施中考虑到享有水的权利”（见 E.C./12/2002/11，第 33、34 和 36 段）。

12. 来自供资国和伙伴国的非国家行为者通常在发展合作中发挥重要作用。在这方面，重要的是要回顾，即使通过非政府组织开展水和环境卫生部门发展合作，各国仍然有义务确保“所有放权文书，包括合同”都是“符合人权标准的，有助于实现享有水和环境卫生的权利，并指导非国家服务提供商的活动”（见 A/HRC/15/31，第 63(f)段）。

2. 多边组织的义务

13. 关于多边行为者的义务，委员会指出，联合国各机构和其他国际组织“应立足于各自专门知识，在国家一级落实用水权方面与缔约国切实合作”，国际金融机构“应在其借贷政策、信贷协定、结构调整方案和其他发展项目中考虑到用水权，以促进享有水的权利”（E.C./12/2002/11，第 60 段）。特别报告员认为，因为有 164 个国家是《经济、社会、文化权利国际公约》和其他相关国际人权文书的缔约国，并且国际金融机构、区域银行和其他发展组织的成员国都签署和批准了多边人权条约，这些组织应通过其活动，尊重、保护和便利享有水和环境卫生的人权。之后，即使非国家行为者实施了由多边供资者支助的发展合作倡议，后者也有责任遵守人权义务。此外，国际组织受到作为国际习惯法的一部分的所有人权、一般法律总则及其章程中的人权相关条款的约束。后者尤其适用于联合国各专门机构，因为其受到《联合国宪章》的约束。

B. 发展合作中如何适用和体现人权

14. 将人权法律和原则纳入发展合作为各国已承认的享有水和环境卫生的人权提供了明确的法律框架。此外，关于享有水和环境卫生的人权的规范性内容和人权原则提供了关于在发展合作规划和方案拟订过程中谁是优先方和哪些是优先事项，以及关于应如何实施政策、方案和干预的指导。关键是要明确使用享有水和环境卫生的人权的用语，因为正如赤贫和人权问题特别报告员指出的那样，这一人权用语“承认所有人的尊严和力量”，因此“有意识地增强权能”（见 A/70/274，第 65 段）。

15. 基于人权的发展合作办法要求主要目标应是履行人权；要求政策和方案确认权利持有人及其应享权利和责任承担者及其责任，旨在加强权利持有人主张权利的能力；还要求将人权原则，尤其是平等和不歧视、问责制、获取信息、参与和可持续原则纳入政策和方案。

16. 例如，平等和不歧视原则要求采取有针对性的措施和积极行动以实现实质平等。供资者和合作伙伴应进行合作，并且确认在获得水、环境卫生和个人卫生方面处于不利境地以及特别容易遭排斥和歧视的个人和群体。然后，它们应制定政策和方案，优先考虑这些个人和群体。

17. 参与原则要求国家利益攸关方在规划、执行、监测和评价和评估进程中拥有所有权和控制权。发展是为了人民。如果进程中不纳入人民的知识和期望，水和环境卫生发展合作无法以符合人权的方式改善他们获得水、环境卫生和个人卫生。对于发展的可持续性而言，国家所有权尤其重要。

18. 获取信息使人们能够有意义地参与决策，增强其主张权利和令责任承担者负责的权能。

三. 水和环境卫生发展合作模式和趋势

A. 水和环境卫生发展合作概述

19. 从 1990 年代以来，发展合作⁵ 稳定增长。2010 年至 2014 年，分配给所有部门的赠款、贷款和技术建议总金额约 7 910 亿美元，年均 1 580 亿美元。⁶ 据估计，2006 至 2014 年间，供水和环境卫生部门发展合作增长了 12.3%，2014 年的支出总额为 72 亿美元，约占当年所有部门支出额的 4%。⁷ 数据显示，2010 至 2014 年间，向供水和环境卫生部门拨付了 437 亿美元。2010 至 2014 年间，为供水和环境卫生项目捐款的前十大供资者提供的资金接近供资总额的 80%，它们是：国际开发协会——世界银行集团(17.4%)、日本(15.5%)、德国(12.2%)、欧盟各机构(8.7%)、法国(7.5%)、美国(4.9%)、亚洲开发银行特别资金(3.8%)、非洲开发资金(3.1%)、大韩民国(3.0%)和荷兰(2.9%)。

20. 然而，全球对该部门的供资总体增长掩盖了拨付资金和供资方式方面显著的年度差异。在 2010-2012 年期间的供资承付款中，41%的援助承付款是赠款，59%是低息贷款。⁸ 此外，对发展合作流动的重要审查显示，发展合作流动的可用数

⁵ 虽然本章节包含的一些数据在原始资料来源中被视为“官方发展援助”，但正如脚注 3 解释的，它们在本报告中特指“国际合作”。

⁶ 经济合作与发展组织(经合组织)，信贷报告制度，可查阅 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>(2016 年 8 月 2 日访问)。

⁷ 经济合作与发展组织(经合组织)，信贷报告制度：水，可查阅 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=58195>(2016 年 7 月 22 日访问)。

⁸ 见世界卫生组织(世卫组织)，《联合国水机制环境卫生和饮用水全球分析和评估，全球环卫与饮用水年度评估 2014 年报告——投资于水和环境卫生：改善获取，减少不平等》(日内瓦，2014 年)。

据充其量是无条理的。⁹ 这部分由于供资者之间缺乏合作,无法提供统一、可靠、精确和分列的数据。关于数据分列,在经济合作与发展组织(经合组织)相关数据库中登记的大多数发展项目(占专用于该部门的资金总额的一半以上)未明确显示一些情况,例如针对的是农村或是城市区域。¹⁰ 考虑到农村区域获得充足水和环境卫生服务的程度明显要差于城市区域,这一差距表明需要改进会员国的报告。另一项值得注意的数据不精确来源是,非正规住区的重要干预措施通常未被包括在内,因为它们被视为所谓“贫民区/棚户区升级”的一部分。

21. 还需要指出的是,很大一部分发展合作是通过非政府组织和民间社会、多边组织、公私伙伴关系和私人承包商输送的。在水和环境卫生部门,数据显示出不稳定趋势:2006年,51%的资金是通过发达国家的公共实体输送的,而在2011年,该数据为83%。⁶

22. 总之,尽管发展合作金额日益增加,就实现世界水和环境卫生需求而言,数量仍不够,目标选择仍存在疑问。¹¹ 例如,作为触及城市穷人和农村人口的程度的代用指标,对基本系统的承付资金持续少于对大型系统的承付资金。2013年,用于基本系统和大型系统的资金分别占24%和50%,¹² 2010至2012年间,对这些项目的供资从26%减少至21%。⁸ 此外,发展合作似乎仍然未被优先分配给最不发达国家。

B. 由发展合作供资的水和环境卫生项目的类型

23. 2014年,经合组织发展合作数据库共登记了140多个国家水和环境卫生部门的约7 500个项目,由经合组织成员国和非经合组织国家和多边供资者供资。其中约有2 700个项目在48个最不发达国家得到资金,总额接近26亿美元,或约占该部门所有供资的30%。¹³

24. 发展合作的水平可能与最不发达国家未实现关于水和环境卫生的千年发展目标这一事实有关。自1990年以来,虽然这些国家49%的人口获得了改良水源,

⁹ 见 William Easterly and Tobias Pfutze, “Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, No. 2 (Spring 2008)。

¹⁰ 见 Wilbrod Ntawihwa, “People in rural areas risk being left behind as aid to water and sanitation appears to provide better support to urban areas”, 22 March 2016, available from <http://devinit.org/news/#!/post/world-water-day-2016>。

¹¹ 见经合组织,“为发展中国家的水和环境卫生供资:外部援助的贡献”,2013年6月,可查阅:http://www.oecd.org/dac/stats/Brochure_water_2013.pdf。

¹² 见 WaterAid, “Essential element: why international aid for water, sanitation and hygiene is still a critical source of finance for many countries” (2015)。

¹³ 见经合组织,“水相关的援助数据一览”,发展财政统计数据库,可查阅 www.oecd.org/dac/stats/water-relatedaiddataatagance.htm (2016年6月26日访问)。

但总共普及人口仍为 69%。自 1990 年以来, 仅有 27% 的人口获得改良卫生设施, 整体普及人口仍为 37%。

25. 在官方, 水和环境卫生部门的合作属于下列主要类别: 水资源政策和管理; 大型供水和环境卫生系统; 基本饮用水供应和基本卫生设施; 供水和环境卫生方面的教育和培训。基本系统和大型系统之间的区别在于所服务的人数: 大型系统为城市或住区提供水和卫生设施, 而基本系统为包括非正规住区在内的小型城市社区和农村社区提供水和卫生设施。

26. 2014 年, 经合组织成员和多边机构向水和环境卫生部门以及水资源部门提供贷款和赠款按如下方式分配: 50% 用于大型供水和环境卫生活动, 水资源政策/行政管理; 水资源保护; 28% 用于废水管理/处置和河流流域开发, 还有 22% 用于基本饮用水供应和卫生设施。仅有 0.1% 的资金专门用于供水和环境卫生方面的教育和培训。¹³

27. 2014 年, 在最不发达国家, 41% 的资金分配给大型供水和环境卫生活动, 27% 的资金分配给资源政策/行政管理、水资源保护、废水管理/处置和河流流域开发, 32% 的资金分配给基本饮用水供应和卫生设施。仅有 0.2% 的资金专门用于供水和环境卫生方面的教育和培训。¹³

28. 在千年发展目标周期结束之际, 尽管水和环境卫生服务方面存在差距, 包括城市和农村人口之间的差距。该部门的发展合作趋势显示, 供资者似乎偏爱大型供水和环境卫生活动, 这些活动的大部分受益者是最富裕的城市人口。它们还建议, 需要对最不发达国家付出更有针对性的努力, 特别是在环境卫生方面, 以加快进展, 从而根据可持续发展目标的期望, 到 2030 年实现普及。

四. 发展合作政策中的享有水和环境卫生的人权

A. 将享有水和环境卫生的人权置于发展合作中

1. 关键问题

29. 特别报告员向相关利益攸关方寄送了以水和环境卫生部门发展合作为主题的调查问卷。¹⁴ 本问卷的十个项目旨在探究良好做法和帮助评估现有政策及其与人权的关联。九个国家和九个民间社会组织和个人和实体联盟提交了回复, 作为本章和其他章节叙述的国家和多边供资者更广泛分析的一部分, 考虑到了这些回复。

¹⁴ 调查问卷和回复可查阅 www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/DevelopmentCooperationSubmissions.aspx。

30. 各国在其供资的国家和域外一级的发展合作项目中必须尊重、保护和履行享有水和环境卫生的人权。但是，政策制定者、部门专家或从业人员仍未很好地将基于人权的办法纳入水和环境卫生部门发展合作中。

31. 发展合作能够以积极或消极的方式影响国家或区域的人权状况。一些民间社会组织指出，旨在改进特定城市或区域水和环境卫生服务的看似出于好意的方案和项目有时会对部分服务用户产生负面影响。在一些情况下，发展合作对享有水和环境卫生的人权的负面影响的的责任在于供资者和伙伴国家双方，包括项目完成之后的服务的承付能力、公共当局和承包企业在整个进程中的责任、利益攸关方参与、获取信息，以及服务的整体可持续性。

32. 一些项目会引起更广泛的人权关切，诸如保护个人的言论自由权利和保护人权维护者的权利。例如，当民间社会利益攸关方表达对与多边发展合作活动有关的人权状况的忧虑时，他们的生命受到威胁，这方面的报告数量令人遗憾。¹⁵ 在人权框架下，需要伙伴国家创造促进积极和知情参与和保护人权维护者的有利环境。同样重要的是要回顾，对援助另一国实施国际不法行为的供资国来说，如果该国在知道受援助国实施国际不法行为的情况下提供这种合作，其应该对援助行为负国际责任。¹⁶

33. 另一个问题是，一些利益攸关方可能认为某些基于人权的方法构成不必要的资金转移，显示了“热情过度”或限制供资实体的灵活性。¹⁷ 这种忧虑由多方利益攸关方在方案制定阶段的参与引起，它们的参与可能会导致更冗长的进程，需要考虑更多的意见。特别报告员没有充分分享先前的观点。正如关于包括环境卫生在内的所有与淡水有关的问题的联合国机构间机制(联合国水机制)开展的评价达成的结论，特别报告员认为，通过加强参与式进程，提高权利持有者的认识，可以促成更大的所有权，进一步参与环境卫生和水服务的实施和维护，改良其可持续性。¹⁸

¹⁵ 见人权观察，“At your own risk: reprisals against critics of World Bank Group projects”。2015 年 6 月 22 日，可查阅 www.hrw.org/report/2015/06/22/your-own-risk/reprisals-against-critics-world-bank-group-projects。

¹⁶ 见大会第 56/83 号决议附件，第 16 条。依据国际法院在波斯尼亚种族灭绝案件中的裁决(波斯尼亚和黑塞哥维那诉塞尔维亚和黑山，2007 年 2 月 26 日的裁决，第 420 段)，第 16 条体现了习惯规则。

¹⁷ AquaFed: the International Federation of Private Water Operators, “AquaFed contribution on questions for the report on Development Cooperation”, 30 January 2016, available from www.aquafed.org/Public/Files/_Uploads/files/2016-01-31%20AquaFed_RTWS_DevCoop_Heller.pdf.

¹⁸ 见世界卫生组织，《联合国水机制全球环卫与饮水年度评估 2012 年报告：延伸和维持服务方面的挑战》(日内瓦，2012 年)。

2. 发展合作的条件

34. 虽然关于发展合作的条件的部分文献确认了积极和消极结果,¹⁹ 在水和环境卫生部门有一个相关研究机构着重强调了强加条件的消极方面。各种类型的条件(包括采取措施前或采取措施后, 基于政策、基于产出或附带条件的援助)通常被用于水和环境卫生部门发展合作项目。例如, 供资者可以以为集体供水系统提供援助为条件, 要求提高用户支付的关税, 采用全额成本回收政策或将服务供应私有化。为了确保国家所有权, 日益有呼声要求结束这些做法。例如, 政府间国际淡水会议宣称: “不能将私营部门参与强加于发展中国家, 作为提供资金的条件”, 应优先考虑激励其他形式供资, 建设能力以及把穷人, 特别是农村地区的穷人作为目标。²⁰ 特别报告员从对上文提及的调查问卷的回复中收到若干补充这些呼声的陈述。

35. 民间社会组织强调, 执行水和环境卫生部门发展合作不仅意味着达成财政安排, 还要建立建设性伙伴关系, 协调制定特定区域和文化的政策和方案框架。这些宣称表现了严重和有根据的关切, 即继续由基于利润的优先事项来确定本部门一些项目和方案的方向。民间社会组织还呼吁供资国和伙伴国对关于人权的发展合作项目的不利影响负责。例如, 如果供资者强加条件, 要求通过关税实施全额成本回收, 提高了获得水和环境卫生服务的成本并且取消了受影响居民用于要求这些措施的资源, 民间社会可以正当地批评公共当局未保护用户免受负担不起的服务的不利影响, 批评供资者助长这种情况的产生。

3. 国家和多边机构政策中的享有水和环境卫生的人权

36. 主要供资国和多边供资方可获得的一般政策文件显示, 在大多数情况下, 它们的发展合作政策框架含蓄地承认一些人权原则, 包括平等和不歧视, 获取信息, 参与和问责制。总的来说, 一些人权原则获得承认, 一些供资者机构使用与此一致的指标和类似原则。但是, 这些组织尚未承认这类原则是国际人权法下的义务或必须在项目执行和报告中予以监测。发展合作项目也提及了享有水和环境卫生的人权的规范性内容的一些要素, 例如水质和可获性, 但政策系统性缺少诸如服务承付能力或可及性等其他要素。

37. 在这方面, 近期发布的经合组织水治理原则体现了发达国家一方的广泛政治承诺的相关例子。十二项原则明确包括诸如透明度和参与(此处被称为“利益攸关方互动”)等人权原则, 以及诸如促进部门间的政策一致性等其他良好做法。然

¹⁹ Svea Koch, “A typology of political conditionality beyond aid: conceptual horizons based on lessons from the European Union”, *World Development*, vol. 75 (November 2015).

²⁰ 见 2001 年 12 月 3 日至 7 日在德国波恩举行的国际淡水会议摘要, 可查阅 www.iisd.ca/crs/water/SDH20/sdvol66num5.html。

而，诸如承付能力等重要规范性内容似乎更像是愿望而不是人权法下的义务。²¹经合组织发展原则委员会 2007 年关于人权和发展的政策文件明确指出需要将人权纳入决策，建立保障措施并促进监测不歧视等人权原则。²²

38. 重要的是要阐明，监测一些人权指标和规范性内容不等同于适用基于人权的办法，并且通常与后者大相径庭。为确保为水和环境卫生部门发展合作中的基于人权的办法提供有效基础，各国和多边机构必须全盘考虑政策、项目和方案在人权框架内的合规性。

39. 一些供资者实施了旨在明确改进享有水和环境卫生的人权状况的项目。专门关注人权项目的例子非常少，其中之一是由一家德国公司供资，在肯尼亚实施的名为“确保最贫穷的人的饮水权”的项目。考虑到需要为城市穷人提供饮用水，该项目建立了饮水服务亭网络，以受管制的价格售水，并且成立了水行动团体来提升参与。因此，肯尼亚政府要求供资者使其方案符合享有水和环境卫生的人权。²³另一个例子是编写“关于享有水和环境卫生的人权的手册——协助决策人和从业人员为执行享有水和环境卫生的人权制定战略的工具”，由瑞士发展合作署和联合国人类住区规划署(人居署)供资，包括关于发展合作的建议。²⁴

40. 特别报告员认为，由发展合作支助的不同类型和级别的水和环境卫生项目应适用享有水和环境卫生的人权框架，这些项目包括水资源政策和行政管理方案(国家、区域和流域级别)，针对城市的大型水和环境卫生系统以及针对农村地区或者城市地区的低收入社区的地方级别的基本饮水和环境卫生系统。

41. 特别报告员审查了将大部分资金用于水和环境卫生部门发展合作的国家供资者的相关政策文件。该审查并不打算彻底详尽，也不打算做出关键判断，而是基于相关正式文件，对供资国的办法和观点的概述。一些供资国在其政策文件的框架一级提及了享有水和环境卫生的人权或基于人权的办法。但是，没有证据显示，供资国将系统性地适用享有水和环境卫生的人权办法作为选择供资项目的必要标准。选择为专门行动供资似乎主要取决于供资者的全球战略和国家需求。即使在最初项目评估文件中意外提及了享有水和环境卫生的人权，一旦执行项目，诸如年度运作报告和项目监测文件等主要规划和评估工具不会专门提及这些权利。

²¹ 见经合组织，《经合组织水治理原则》，可查阅 www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm。

²² 见经合组织，“发展援助委员会关于人权和发展的以行动为导向的政策文件”，2007 年 6 月 1 日。

²³ 见欧洲联盟委员会，“Commission staff working document: tool-box — a rights-based approach, encompassing all human rights for European Union development cooperation”，2014 年 4 月 30 日。

²⁴ 见住房权利中心及其他，Manual on the Right to Water and Sanitation，(日内瓦，2007 年)。

42. 广泛的结论是，供资者发展合作政策中对人权的明确承诺是异构拼凑的。有一些值得注意的情况，即至少正式文件所载的整体合作政策办法以人权框架为基础。例如，芬兰外交部公布的政策文件指出，2012 年政府发展政策方案要求在芬兰实施的所有发展政策和发展合作中执行基于人权的方法。²⁵ 同样，德国联邦经济合作和发展部的一份框架文件²⁶ 载有声明指出，人权是德国发展政策的指导原则之一。联邦经济合作部还指出，其人权战略辅之以运作准则来明确说明如何在该部门委托的所有发展方案的评估阶段评估与人权有关的风险和影响。联邦经济合作部关于将享有水 and 环境卫生的人权方面的理论转变为行动的开创性文件指出，该政策基于审查 2007 年在肯尼亚的经验，并指出，肯尼亚的经验显示，可以成功实行基于人权的水和环境卫生方法，逐渐促成所有人享有可持续的惠益。²⁷ 其他相关办法包括，大韩民国为在从制定到执行阶段的整个方案周期中体现基于人权的方法奠定基础，丹麦确认减贫和促进人权仍是发展合作的核心²⁸ 和奥地利确保发展合作没有侵犯人权的风险并且将基于人权的方法适用于方案、项目和政治和政策对话中。²⁹ 还有其他国家在政策中承认人权框架，例如加拿大，该国《官方发展援助问责法》规定“官方发展援助必须符合国际人权标准”，³⁰ 法国外交部在关于民主治理和人权的文件中指出其承诺具体和全面地在所有法国合作部门通盘促进人权。³¹

43. 在其他国家，专门涉及水和环境卫生部门的政策包括以截然不同的方法反映人权框架的规划。例如，日本国际协力事业团的供水和环境卫生援助战略承认大会在 2010 年宣布获得安全饮用水和基本卫生设施是基本人权。³² 荷兰外交部指出，荷兰将享有安全饮用水和卫生设施的权利确认为基本人权，承认该权利使荷兰在与伙伴国家进行政治讨论时能够指出政府责任和民众(特别是脆弱群体)的权

²⁵ 芬兰外交部，Guidelines: Implementing the Human Rights-Based Approach in Finland's Development Policy (2013)，第 1 页。

²⁶ 德国经济合作和发展部，The Human Rights-Based Approach in German Development Cooperation (2014)，第 3 页。

²⁷ 德国经济合作和发展部和德国技术合作署，The Human Right to Water and Sanitation: Translating Theory Into Practice (Eschborn, Germany, 2009)，第 2 页。

²⁸ 见丹麦外交部，The Government's Priorities for the Danish Development Cooperation 2016: Overview of the Development Cooperation Budget 2016-2019，(2015 年 9 月)。

²⁹ 见奥地利联邦欧洲、融合和外交部，Three-Year Programme on Austrian Development Policy 2016-2018，(维也纳，2016 年)。

³⁰ 见加拿大，《官方发展援助问责法》。《加拿大法令》，第 17 章(2008 年)。

³¹ 见法国外交部，Democratic Governance and Human Rights，(巴黎，2010 年)。

³² 见日本国际协力事业团，“Assistance strategy on water supply and sanitation”，(2012 年 5 月)。

利。³³ 瑞士发展合作署指出其“新的水政策也制定了关于水的基于人权的方法³⁴”。比利时的一份关于发展合作的官方文件提及人权原则，其中包括享有水和健康的权利、体面工作的权利，妇女、儿童和土著人民的权利。³⁵ 瑞典政府在关于实现享有水和环境卫生的人权的参考文件中回顾称，其完全支持享有水和环境卫生的人权，较富裕的国家有义务协助其他国家履行享有水和环境卫生的权利。³⁶ 西班牙也坚定地将人权内容纳入其发展合作政策，目的是在合作政策中采纳基于人权的办法和支持执行享有水和环境卫生的人权。³⁷

44. 令人遗憾的是，许多供资者仍未将人权置于其政策核心或者未在其政策中明确承认享有水和环境卫生的人权。在这些国家，将享有水和环境卫生的人权转化为项目和执行工作的实践经验的数量似乎仍然有限。

45. 对该部门主要多边供资方发展合作政策的审查显示出在加强享有水和环境卫生的人权方面的混合全景，与供资国的政策类似。诸如美洲开发银行³⁸ 和儿基会(见 [E/ICEF/2006/6](#))等一些主要供资者发布了专门的政策文件承认享有水和环境卫生的人权。对于包括欧洲联盟在内的其他供资者，一般政策框架可以反映出对所有发展合作项目中保障人权的明确关切。欧洲联盟致力于采用基于人权的办法，确保加强努力，协助伙伴国执行其国际人权义务。³⁹

46. 相反，其他主要多边供资方未将人权纳入政策框架，有时是有意的。最显著的例子涉及属于世界银行集团的一部分的国际复兴开发银行和国际开发协会，赤贫和人权问题特别报告员在 2015 年已彻底讨论过([A/70/274](#))。虽然世界银行在政策分析和公共关系陈述中不表态地提及人权框架的重要性，但又颇具争议地未将人权相关标准纳入其业务政策，土著人民权利除外。世界银行的一些正式陈述所表达的观点是，人权是政治事务，依据该机构的协定条款，无法被视为支付资金

³³ 见荷兰外交部，*From Infrastructure to Sustainable Impact: Policy Review of the Dutch Contribution to Drinking Water And Sanitation (1990-2011)*，(海牙，2012 年)。

³⁴ 见瑞士发展合作署，*SDC's Human Rights Policy: Towards a Life in Dignity — Realizing Rights for Poor People*，(伯尔尼，2006 年)。

³⁵ 见比利时联邦政府外交部，*Strategy Note: Environment in the Belgian Development Cooperation*，(布鲁塞尔，2014 年)。

³⁶ 见瑞典国际开发合作署，“*Realizing the Human Right to Water and Sanitation*”，瑞典开发署参考文件(斯德哥尔摩，2013 年)。

³⁷ 西班牙国际发展合作署，向特别报告员提交的文件，2016 年。

³⁸ 见美洲开发银行，“*Access to water and sanitation for all and the right to water in the American region*”，政策文件，2011 年 11 月。

³⁹ 欧洲联盟理事会，“*EU strategic framework and action plan on human rights and democracy*”，2012 年 6 月 25 日。

的标准。包括亚洲基础设施投资银行和新开发银行在内的近期设立的多边开发银行的协定条款中也载有几乎相同的条款。⁴⁰

47. 值得注意的是，包括世界银行和亚洲开发银行在内的一些重要多边供资方将水视为“社会上重要的经济物品”，⁴¹ 期待实现创造“包容……经济发展和平等”⁴² 以及减贫的类似目标。正如之前指出的，这种目标声称要产生有助于改进获得饮用水和卫生设施的成果。然而，部分是由于缺少具体的人权一致性，方案和项目以匆忙“将钱拒之门外”为方向(见 A/70/274, 第 36 段)。拥有扎实人权基础的框架，在这些机构的工作人员和委员会的承诺的支持下，将提供保障以对抗这种风险，确保水和环境卫生项目和方案贷款不对一些个人或团体造成负面结果，而是增进实现处于最不利境地的人的权利。

48. 此外，有机构恰当地指出，近期的暴动突出强调了发展需要与维护人权和自由同时并进。⁴³ 同样遵循这种思路，非洲开发银行在 2012-2015 年战略计划——向非洲农村交付基本供水和卫生设施中明确提及，享有水和环境卫生的人权是改进这一分部门的治理工作的有利环境的一部分。⁴⁴

B. 水和环境卫生发展合作的演变

1. 1990 年代至 2015 年的发展合作：“扶贫议程”和发展目标

49. 各种会议和政策文件设定了水和环境卫生发展合作的主要框架，包括水与环境问题国际会议(1992 年 1 月，都柏林)的报告以及联合国环境与发展会议(1992 年 6 月，里约热内卢)议程 21。

50. 都柏林会议报告为地方、国家和国际各级行动制定了原则。在享有水和环境卫生的人权的作用方面，发展合作中的一项非常具有影响力的原则是相对含糊的，并且支持遭到强烈批评的多边机构政策。根据此原则，一方面，重要的是承认人人以负担得起的价格获得清洁饮用水和卫生设施的基本权利，另一方面，将水作为经济物品加以管理是实现高效和平等利用水资源以及鼓励保护水资源的重要方式。将水定义为经济物品导致发展中国家的一系列合作方案带有根本的条件制

⁴⁰ 见新开发银行协定条款附件第 13(e)条，可查阅 <http://ndbbrics.org/agreement.html>。另见亚洲基础设施投资银行协定条款第 31(2)条，可查阅 www.aiib.org/uploadfile/2015/0814/20150814022158430.pdf。

⁴¹ 见亚洲开发银行，“Water for all: the water policy of the Asian Development Bank”，2003 年 6 月。

⁴² 见世界银行，“共享前景：变革中的世界的新目标”，2013 年 5 月 8 日，可查阅：www.worldbank.org/en/news/feature/2013/05/08/shared-prosperity-goal-for-changing-world。

⁴³ 见欧洲联盟，《欧洲联盟说明：国际合作与发展》(卢森堡，2014 年)。

⁴⁴ 见非洲开发银行，“Strategic plan 2012-2015: delivering basic water supply and sanitation to rural Africa”。

约，强迫服务私有化和水商品化，几乎不考虑人权框架。在某种意义上，该原则的第二部分“经济侧”战胜了第一部分“权利侧”。

51. 将享有水 and 环境卫生的人权纳入发展合作的进程并不是直截了当、一致同意或快速的进程。国际活动为政府机构作出各种人权相关承诺提供机会。发达国家和发展中国家在 2008 年商定的《阿克拉行动议程》是一个明确例子，该议程指出，发展中国家和捐助者将确保以符合其商定的关于性别平等、人权、残疾人和环境可持续性的国际承诺的方式制定和执行其各自发展政策和方案。⁴⁵ 最近，来自 145 个国家的代表通过的第六届世界水论坛部长宣言(2012 年)显示了关于享有水和环境卫生的权利的真正国际共识，并且指出政府承诺根据联合国决议加快获得安全和清洁的饮用水和卫生设施。⁴⁶ 在第七届世界水论坛(2015 年)部长宣言中，签署国指出，要开展互动协作以将承诺转化为国家政策、计划和行动，加强我们的共同努力以在全球一级促进与水有关的合作，以及它们致力于享有安全饮用水和卫生设施的人权并且确保所有人逐渐获得水和卫生设施。⁴⁷

52. 虽然在 1990 年代和 2000 年代协商和确定了这些国际承诺，但各个供资者同时制定了它们自己的政策。一些多边机构的政策普遍关注所谓的“扶贫”或社会安全网络办法，旨在将最贫困群体作为目标。这些方向是重点关注有针对性的或普遍的干预措施的不同社会效果的激烈的理论辩论以及评估不同方案的结果的实证研究的主题。观察发现，由于无法实现贫困群体的需求，“扶贫”方法在某些部门趋于无效，⁴⁸ 水和环境卫生部门的情况尤其如此。⁴⁹

53. 这些政策的另一项演变涉及将发展合作纳入千年发展目标，这引起期待国际转让在帮助发展中国家实现具体指标方面发挥重要作用。重要的是要指出，鉴于 1990 年的世界人口和 2015 年的世界人口情况，千年发展目标关于水和环境卫生的具体指标并不像可持续发展目标那样雄心勃勃，仅寻求将无法获得水和环境卫生的人口比例减半，而且并未明确说明各国人口中的哪一半属于优先对象。

⁴⁵ 见经合组织，《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》可查阅：www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf。

⁴⁶ 见 Post-forum highlights of the Sixth World Water Forum: Time for Solutions, Marseille, France, 12-17 March 2012, p. 12, available from www.worldwaterforum6.org/fileadmin/user_upload/pdf/publications_elem/Highlights_web_BD_en.pdf。

⁴⁷ 见世界水论坛，部长级宣言，2015 年 4 月 13 日，可查阅 www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/press_releases/Ministerial_Declaration_7th_World_Water_Forum_1304_Final.pdf。

⁴⁸ 见 David Coady, Margaret Grosh and John Hoddinott, “Targeting outcomes redux”, World Bank Research Observer, vol. 19, No. 1 (2004)。

⁴⁹ 见 Guy Norman and Steve Pedley, “Exploring the negative space: evaluating reasons for the failure of pro-poor targeting in urban sanitation projects”, Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development, vol. 1, No. 2 (June 2011)。

54. 明确的是，在最近三十年里，饮用水和卫生设施领域的发展合作的各种驱动力主要由人权框架之外的原则激励，投资于发展中国家(特别是最不发达国家)的数十亿美元的进程和结果几乎与基于人权的干预措施无关。例如平等和不歧视、获取信息、参与、问责和可持续性原则未被纳入相关政策的主流。在许多国家，利用可利用的最多资源逐渐实现人权原则也不是优先事项。此外，这些进程还忽视了关于享有水和环境卫生的人权的一些规范性内容，特别是承付能力和接受性，前者受到发展合作附带的成本回收政策的影响，后者受到技术转让普遍做法的影响，未适当关注目标人群的社会文化偏好。重要的是要强调，必须由权利持有者，而不是责任承担者来确定文化可接受性，所以不应根据与责任承担者有关联的实体所持有的陈规定型观念来确定获取水平和质量。

2. 2015 年后的发展合作

55. 要明确指出的是，实现可持续发展目标需要各国间前所未有的合作和制定强有力的合作战略和行动。在第三届发展筹资问题国际会议上通过并在 2015 年由大会批准的《亚的斯亚贝巴行动议程》(第 69/313 号决议)为会员国提供了一套有着超过 100 项具体措施的全面政策行动，来为可持续发展供资，改革全球经济和实现可持续发展目标。

56. 秘书长和世界银行集团联合倡议设立了水问题高级别小组，为执行《2030 年议程》提供支助。该小组成员包括十名国家元首和政府首脑，还有两名特别顾问。小组宣布的目标是调动行动以加速执行目标 6 及其相关具体指标。

57. 为切实将享有水和环境卫生的人权纳入《2030 年议程》的执行工作——特别是关于发展合作的执行工作——必须建立适当架构以协助制定、指导、管理和支助发展议程。该架构原则上应明确将享有水和环境卫生的人权的规范性内容置于与目标 6 和具体目标 6.1 和 6.2 有关的特定进程的核心。该小组应敏锐地意识到，正如本报告所概述的，有必要将其建议作为人权原则和享有水和环境卫生的人权的规范性内容的依据。这样的话，小组应能够恰当解决民间社会组织提出的关于其可能倾向于在该部门普遍支持以业务为导向的办法的关切。⁵⁰ 为成功将享有水和环境卫生的人权引入发展合作以及实现《2030 年议程》水和环境卫生相关目标，至关重要的是要建立有着更大开放性和更多利益攸关方和观点的实体。

五. 基于人权框架的水和环境卫生发展合作中的利益关系

58. 先前的章节叙述了水和环境卫生部门发展合作及其在整合人权框架方面当前和潜在的程度，提出了一些提议，表明实现适当合作设想的可能途径。以下分

⁵⁰ 见蓝色星球项目及其他方的信件，可查阅 <http://blueplanetproject.net/documents/bpp-unsng-letter-0416.pdf>。

节简要讨论一些提议，是本报告的部分建议的基础，并且作为编写特别报告员即将在 2017 年提交给大会的报告的初步指导。

A. 基于人权的办法

59. 在拟订发展合作项目和方案过程中，基于人权的办法的存在似乎更像是例外，而不是双边和多边供资者当前政策中的规则。

60. 为确保使人权框架扎根在从项目构思到整个执行工作中，在特定项目的初始阶段制定基于人权的办法十分重要。有效执行此办法的具体措施取决于项目性质。可以包括人权影响评估或其他尽责措施，使供资者能够查明和减轻其活动造成的负面人权影响，为各国提供与人权有关的积极支助、建议和援助(见 A/70/274，第 84 段)，并且不支持那些与供资者和合作伙伴的国际人权义务相抵触的项目和方案。在此背景下，值得注意的是，包括人权理事会 28 个特别程序任务负责人在内的若干利益攸关方敦促国际银行将人权评估纳入其经修订的保障措施的环境和社会政策中。⁵¹

B. 国家所有权

61. 发展合作进程中缺乏考虑国家所有权是频繁提出的问题。在这方面，伙伴国家的政府和民间社会参与构思、执行、监测和评价发展政策、方案和进程⁵² 需要成为发展合作进程的一部分。重要的是要重申，在此背景下，积极、自由和有意义参与的权利和获取信息的权利是重要的关键的人权原则。

62. 同时，国家所有权与尊重伙伴国的主权密切相关，不强加特别的技术解决方案和政策。这表明，实现项目实效的最佳方法一定不能由供资者单独决定，而是要由合作伙伴利益攸关方引导和完全和有意义地批准。⁵³

63. 在实践中，被广泛注意到的是，通常利用低息贷款和赠款附带的条件限制否定受益国的主权和所有权。当供资方强加其自己的顾问和供应商或工作方法时，即使一些不愿意接受发展援助方面的某些控制的组织也认识到这些条件的不公平性。²⁷ 此外，水和环境卫生部门的体制改革通常伴随着私有化进程，这是能够以不同方式影响人权的常见的条件限制，包括可能排斥处于最不利境地的人。水

⁵¹ Philip Alston and others (28 special procedures mandate holders), letter to the President of the World Bank, 12 December 2014. Available from www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf; Human Rights Watch, “The World Bank’s second draft environmental and social framework”, October 2015, available from http://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/hrw_submission_wb_second_draft_environmental_and_social_framework_10_8_20151.pdf.

⁵² InterAction, “Country ownership: moving from rhetoric to action”, (华盛顿哥伦比亚特区, 2011 年)。

⁵³ 见世界银行, “综合发展框架: 国家所有权”, 可查阅 http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0_CON-5.HTM。

和环境卫生部门发展合作领域另一类常见条件限制是基于关税征收执行全额成本回收政策。若这种政策不伴有适当的保障措施，会引起关于缺乏承付能力和对最贫穷的人造成不利影响的严重关切。

C. 法律、监管和政策框架

64. 国情与逐渐实现享有水和环境卫生的人权具有相关性。包括腐败、监管框架和预算优先事项在内的一些地方因素可以影响若干人权原则的适用，尤其是服务的可持续性。例如，腐败往往使水和环境卫生公用事业增加成本，使公用事业联接价格提高了 30% 之多。⁵⁴ 经济状况糟糕使得难以为服务供资，除非这些服务在特定国家或区域的预算分配中处于极其优先的地位。

65. 不管供应方的公有或私有性质，鉴于自然垄断情况下良好获益能力的可能性，水和环境卫生供应易受强烈以商业为导向的议程的影响。但是，不受监管的商业导向议程通常不回应更广泛地涉及社会福利和人权考虑因素。因此，这种服务需要专门扎根于享有水和环境卫生的人权的原则和规范性内容中的监管。费用必须是公平和负担得起的。服务供应方必须是透明的，诚信行事，不寻租，能干和有效率。

66. 对通过发展合作提供资金以触及最穷困的人和实现可持续性来说，为所有国家的水和环境卫生服务创造合适的体制环境十分重要。这使得贷款和赠款能够利用国家政策，使得各国更容易达成其逐渐实现人权的义务。伙伴国有责任创造这种有利环境，其中，发展合作是提供水和环境卫生和监测人权义务的国家政策的基本部分。

D. 在协调供资与实效和经济可持续性方面的挑战

67. 实现可持续发展目标的具体目标 6.1 和 6.2 中的水和环境卫生的资本费用总额每年约为 1 140 亿美元，用于财政和体制强化的费用除外，这是服务可持续性的重要前提。这相当于当前投资水平的四倍。⁵⁵

68. 此外，不论供资水平，合作应考虑到水和环境卫生服务的全面性，以确保结果是有效和可持续的。不恰当的水和环境卫生服务政策、规划和管理会损害投资实效。例如，不适当的规划产生关于住房联接排水网络的无效方案，可能导致对大城市环境卫生的投资不会对环境 and 公共卫生产生预期的积极影响。这在拥有大量非正规住户或大规模边缘社区的稠密城市区域尤其具有相关性。另一项制约因素是，适用基于关税和其他税收的糟糕的成本回收模式阻碍服务提供者合理运营和维护公共事业。

⁵⁴ 透明国际，《2008 年全球腐败报告：水部门的腐败》（剑桥，剑桥大学出版社，2008 年）。

⁵⁵ 见 Idun Rognerud and others, IRC Trends Analysis, 2016-2025 (The Hague, International Water and Sanitation Centre, 2016)。

69. 供资方必须直面这些挑战，作出适当安排，确保资金真正到达目的地，切实为穷人带来惠益，实现享有水和环境卫生的人权。

E. 供水合作和环境卫生合作之间的差异

70. 关于水和环境卫生部门发展合作的数据显示，在为供水和环境卫生活动供资之间存在差异。在环境卫生方面，对最不发达国家的供资集中在城市地区，非常偏好大型系统，但城市贫民区和农村地区获得水和环境卫生的机会要差得多。

71. 2011 至 2014 年期间，在大多数最不发达国家，分配给大型供水系统的资金比分配给大型环境卫生系统多四倍。在比较基本供水项目和基本环境卫生项目时也监测到相同的比例。在许多国家，对排水系统的需求导致联接增加，但未适当关注合适的污水处理和处置。即使是在中高收入国家，据估计，联接入排水系统的 75% 的家庭的污水未经处理便流入河流、海湾和海洋。⁵⁶ 但是，这一趋势并不必然呈线性，因为在非洲和亚洲的许多城市，整个城市的水和环境卫生解决办法似乎不再是优先事项。⁵⁷ 对供水项目的偏见有损对环境卫生的投资，并且有时对环境卫生链的关注不充分，必须从人权视角对此加以评估。特别重要的是要探究这种不平衡如何影响处于最不利境地的人享有负担得起和可获得的水和环境卫生服务的权利。

F. 优先考虑对能力建设的供资

72. 由于缺乏专门知识或使用不适当的技术，通过发展合作提供的水和环境卫生基础设施维护不当或运营不良，使得需要提供更多资金用于教育和培训。能力建设是确保投资可持续性的关键，在这方面应采取基于人权的办法。这表明，要使与充分提供服务直接或间接相关的主要利益攸关方参与其中，并且加强它们的能力以：开展任务和产生产出，集体确定和解决问题，做出知情选择。⁵⁸ 诸如公营-公营伙伴关系等其他合作形式可以有效回应这一需求，而大多数国际供资方政策缺少这些形式。在此背景下，值得注意的是一项征集了 190 万个签名向欧洲联盟委员会提出的请愿最终得到了欧洲议会的批准，该请愿呼吁发展合作采取人权办法，依据非营利原则以及水运营者和当局之间团结一致，包括旨在提升水服务质量的能力建设伙伴关系。

⁵⁶ 见联合国教育、科学及文化组织，《联合国 2015 年世界水资源开发报告：可持续的世界所需的水资源》（巴黎，2015 年）。

⁵⁷ 关于城市排水系统的讨论，见 David Hall and Emanuele Lobina, “Public policy options for financing sewerage systems”, in José Esteban Castro and Léo Heller, eds., *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management* (London, Earthscan, 2009)。

⁵⁸ 见 Emanuele Lobina and David Hall, “ACP-EU water facility-partnerships initiative”, report prepared for the European Commission, 3 August 2012, available from www.right2water.eu/sites/water/files/2012-08-W-ACPEUPUPs.pdf。

六. 结论和建议

73. 本报告介绍了一种探索性和初步办法，用于分析各国和多边机构在水和环境卫生部门的发展合作，基于辅助数据，已发表文章和对寄给若干利益攸关方的调查问卷的答复。需要与相关供资方和伙伴国互动协作，对提出的一些问题进行更彻底和深入的研究，在 2017 年提交的后续报告中加以解决。那份报告将包括但不限于经验审查，用以阐明由各国、多边机构，也可能由非政府组织在水和环境卫生部门开展的发展合作中适用的人权框架的利益关系。鉴于这些经验对补充和验证本报告提供的某些信息来说十分重要，在考虑此处的结论和建议时必须注意到其初步性质。

74. 根据上述内容，在水和环境卫生部门发展合作方面，特别报告员建议各国和多边供资者：

(a) 公开讨论和查明将人权框架纳入所有发展政策、方案和项目的障碍并确认克服这些障碍的最佳做法；

(b) 制定措施和保障措施，具体目的是确保在项目选择进程始终遵守人权；

(c) 确保落实有效机制，使受到发展合作活动负面影响的个人和团体能够提出申诉，使发展机构承担责任；

(d) 使发展合作的国家所有权成为优先事项，通过使用适当手段，促进相关利益攸关方积极、自由和有意义地参与决策；

(e) 不对提供贷款和赠款强加有可能损害享有水和环境卫生的人权和危及伙伴国对相关方案或项目的所有权的条件限制；

(f) 制定旨在加强伙伴国法律、监管和政策框架的合作项目，以期增强干预措施的可持续性；

(g) 优先考虑为真正惠益最贫困的人和处于最不利境地的人的服务供资，并且寻求终结获得服务方面的不平等；

(h) 纠正供水和环境卫生服务供资不平衡问题，适当优先考虑环境卫生部门，特别是考虑处于最不利境地的人群的相关需求，并采用顾及目标人群的社会文化特征的适当技术；

(i) 将能力建设整合为发展合作的优先方面，确保纳入人权原则和相关规范性内容，并且确保与充分提供服务直接和间接相关的主要利益攸关方的参与。特别是，承认已显示出积极特性的其他合作形式的价值，例如公营-公营伙伴关系。

75. 关于水问题高级别小组，特别报告员建议：

(a) 调整小组的任务以确保与实现目标 6 有关的建议在享有水 and 环境卫生的人权的原则和规范性内容中有明确依据；

(b) 执行参与机制，使相关利益攸关方充分融入小组任务授权下的决策进程。
