



大会

Distr.: General
19 July 2019
Chinese
Original: English

第七十四届会议

临时议程* 项目 72 (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享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员莱奥·埃莱尔按照大会第 [64/292](#) 号决议和人权理事会第 [33/10](#) 号决议提交的报告。

* [A/74/150](#)。



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

大型项目具有两面性；它们可能有助于改善人民生计，但也有可能妨碍享有饮用水和卫生设施的人权。为了防止和减轻此类项目产生的风险并确保遵守人权，特别报告员介绍了一个大型项目周期框架，意在促进实现享有饮用水和卫生设施的人权，该框架包括七个阶段，每个阶段都会对获得安全饮用水和卫生设施产生影响，对实现享有饮用水和卫生设施的人权既构成挑战，也是有利因素。他详细阐述了大型项目周期的各个阶段，并提供了问题清单，为负责任的行为体履行其人权义务和责任提供指导。

一. 引言

1. 依据人权理事会2016年第33/10号决议，享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员莱奥·埃莱尔的任务授权是确认充分实现这些权利方面面临的挑战和阻碍，以及保护方面的差距、良好做法和有利因素。在本报告中，他重点关注大型项目对实现享有饮用水和卫生设施的人权方面的影响，并提议将大型项目周期作为一个框架，以阐明如何执行立足人权的方法。这样做时，他还提供了一套实用问题，负责任的行为体可以根据这些问题，确保在大型项目周期的每个阶段实现享有饮用水和卫生设施的人权。

2. 大型项目生命周期的各阶段都对社会的方方面面、包括人类生活、经济和环境产生长远影响。这些项目通过宣称有助于改善人民生活得到了发展，但却往往妨碍享有饮用水和卫生设施的人权。特别是，执行项目和大量开采水资源需要大规模使用土地，可能对供水和水质，乃至民众获取饮用水和卫生设施服务的普遍方式产生严重后果。用一位匿名评论者的话来说，“大型项目往往造成死亡，而不是促进生命。”特别报告员在其正式访问期间注意到了其中的一些影响，在调查指控的函件中也提到了这些影响。¹

3. 大型项目的类型包括基础设施项目、采掘业、能源生产项目、供水系统、大型活动运输项目等。为了采用非限制性办法解决大型项目对享有饮用水和卫生设施的人权的影响，特别报告员并未将报告范围局限于特定类型的大型项目。相反，本报告的范围广泛，包括可能对享有饮用水和卫生设施的人权产生重大影响的项目，以及涉及大规模使用土地，水资源重大调整，或执行周期长的项目。

4. 大型项目范围宽泛，反映了由此产生的一系列广泛影响以及对弱势群体，特别是对土著人民行使各项人权的影响，这些人的生活方式往往以水为中心。对获取饮用水造成影响是许多类型大型项目最突出的后果之一，但它们还影响其他彼此相关的权利。因此，本报告述及这类项目对人权的更广泛影响。该报告还依据“环境不公正”概念考虑到范围广泛的问题，其中包括人类对环境造成的不利影响，重点关注导致对本已处于弱势地位的某些群体和人群造成更大影响的不公正的不平等和歧视现象。气候变化、人口变化、移民危机和武装冲突等重大全球性挑战可能会加剧大型项目对环境、水资源治理、社会冲突、生计或人权的影响，反之亦然。

5. 作为编制报告和协商进程的一部分，特别报告员向各国、民间社会组织和工商企业发送了调查问卷，共收到33份呈件。²此外，他于2018年9月11日召开公众协商会，还分别于2018年11月12日和2019年3月13日在马来西亚和墨西哥召集了两次专家协商会。另外，他召集了几次虚拟协商会，以利益攸关方远程参与。

¹ 见 www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWWater/Pages/MegaProjects.aspx。

² 同上。

6. 该报告首先确认了大型项目发展期间现有监管框架中的人权差距(第二节)。其后,根据享有饮用水和卫生设施权利的规范性内容,介绍了大型项目造成影响的具体案例(第三节)。特别报告员建议,关于享有饮用水和卫生设施的人权的框架可成为管理大型项目的有利框架,为本分析之目的,他在第四节仔细解析了大型项目周期的各个阶段。该报告提供了问题清单,以便相关行为体能够将人权评估纳入周期的每个阶段。

二. 当前趋势和框架内的人权关切

A. 当前趋势

7. 多年来,大型项目的规模、数量和多样性不断增加,并且经常成为基础设施、水和能源、采掘业、城市复兴和大型活动等项目青睐的模式。作为经济发展手段,对大型项目,特别是基础设施发展项目的需求正在增加。全球大型项目市场市值每年为6至9万亿美元,约占全球国内生产总值的8%,根据这一趋势,预计将进一步增加。³大型项目可能具有倍增效应,其中一个项目的实施导致执行运营大型项目所必需的其他项目,从而产生倍增效应。大型项目的另一个显著特征是其具有累积影响,多种因素相组合,包括项目、其他大型项目和环境条件之间的相互作用,随着时间和空间推移,其对环境和社会产生的微不足道的影响可能变得非常显著,所造成的损害可能以复杂的方式扩大。在某些情况下,这些影响是不可逆转的。

8. 大型项目往往被认为是实现可持续发展目标不同的具体目标以便消除贫穷和不平等现象以及实现可持续发展所必需的。实现可持续发展目标所需的投资与实际投资之间存在巨大缺口,这往往被视为一项挑战。例如,在亚洲,对基础设施进行更多投资的需求产生了所谓的“基础设施差距”⁴,预计这将不可避免地吸引区域和国际开发银行或私人资本和投资者,以及私营行为体通过公私伙伴关系或其他投资模式参与其中。⁵在往往优先考虑其自身经济利益的私营行为体或资本投资者参与的情况下,其结果可能导致进一步刺激实施大型项目。这引起了关切,即在开发这类基础设施时,监管和保障措施是否足以并且在何种程度上足以确保保护人权,以及确保在基础设施需求与保障保护人权需求方面取得平衡。

9. 另一项重要的发现是,受到大型项目不利影响的人口与将大型项目作为发展解决方案的项目支持者之间权力失衡。受影响人口通常不愿承认这类项目是最合适的发展解决方案,因为对他们来说,项目造成的不利影响超过了其所带来的利益。对大型项目的两极分化看法有时进一步加剧了社会冲突,并可能导致某些行

³ Bent Flyvbjerg, "What you should know about megaprojects and why: an overview," *Project Management Journal*, vol. 45, no. 2, (2014), pp. 6–19.

⁴ 亚洲开发银行, “Meeting Asia’s Infrastructure Needs” (2017), pp.39–44。

⁵ 普华永道, “Understanding infrastructure opportunities in ASEAN”, *Infrastructure Series report 1*, 2017。

为体为追求经济利益而腐败的事件增多。必须监管大型项目，重点强调人权，以解决权力不平衡问题，并减轻和防止其对人权的不利影响。

B. 现有监管框架的差距

10. 如果没有适当的人权保障措施，大型项目数量增加及其执行会对总的人权，特别是享有饮用水和卫生设施的人权构成一种危险趋势。鉴于大型项目多种多样，所涉及的行为体同样也多种多样，因此，适用于这些行为体和不同类型的项目的监管框架各异。不论这种多样性如何，各国都有重要责任和人权义务通过监管第三方来加以保护，以确保他们能够避免、防止或补救其行为造成的不利后果。包括国际供资机构和多边金融机构在内的非国家行为体也受国际人权法和国际环境法的约束(A/71/302和A/72/127)。

11. 若干国际文书对关键国际发展行为体进行监管，例如与大型项目密切相关的金融实体和投资者。然而，这些文书往往未能纳入享有饮用水和卫生设施的人权和整体人权原则的规范性内容，在执法方面缺乏“牙齿”。例如，《国际金融企业环境和社会绩效标准》为负责实施和运作项目的各方提供了指导方针，以确认、避免、减轻和管理环境和社会风险和影响，这些方针不具有约束力，也不以人权框架为基础。金融机构的内部文书也不充分，未纳入整体人权。特别报告员指出，若干国际供资方没有充分的政策和内部工具以将享有饮用水和卫生设施的人权纳入业绩和业务标准(A/71/302)。这些差距显然表明在执行大型项目时缺乏充分的保障措施。

12. 建设和运行大型项目的私营企业，包括国内企业和跨国公司，都负有人权责任。《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》就一国保护责任、工商企业尊重人权和为与企业相关侵权行为的受害者提供补救措施的责任提供了标准。另一个相关动态是，跨国公司和其他工商企业与人权的关系问题不限成员名额政府间工作组正在开展的人权工作，工作组的任务是拟订一项具有法律约束力的国际文书，以规范跨国公司和其他工商企业的活动(人权理事会第26/9号决议)，其中包括解决跨国企业活动中侵犯人权问题的要素，并追究自然人和法人侵犯人权的责任。

13. 如上所述，已经制定了框架，以确定、控制和补救国际发展行为体所造成的环境和社会影响。但是，这些框架针对的是一组有限的行为体或活动，大部分是自愿性的，重点并不是关注享有饮用水和卫生设施的人权的具体内容。此外，这些文书往往未能完全纳入享有饮用水和卫生设施的人权以及人权原则的规范性内容，因为这些内容仅被部分纳入，不可避免地导致实践中在保护方面出现差距，特别是对于大型项目而言。

C. 社会冲突和人权维护者

14. 现有监管框架在人权方面的差距以及项目支持者和受项目影响者之间的权力不平衡产生的影响激发了社会冲突，特别是在享有饮用水和卫生设施的人权领域。受这种不利影响的社区以各种方式抗议大型项目，从和平抗议到占领项目场地。这些情况常常导致相关行为体，包括私人军事和安全承包商或公安部队采取

行动，这可能导致身体冲突。未经协商或协商不当，其中不考虑受影响社区的关切，有时也会引发冲突。

15. 倡导受大型项目影响者的权利的人权维护者面临骚扰、人身攻击、身体伤害甚至死亡。在诸多案例中，有一个例子涉及在美利坚合众国奥阿希湖下建造的地下石油管道，该项目是在未征得受影响的苏族部落自由事先知情同意的情况下启动的。在2016年获授权至2017年石油管道完工期间，苏族部落通过和平抗议表达了对该项目的强烈反对，导致部落成员遭恐吓、骚扰、攻击和拘留 (USA 7/2016)。另一个例子发生在巴布亚新几内亚波米奥地区，为保护饮用水，当地村民抗议关于土著人民允许国家将土地租赁给一家企业的协议。结果，抗议者遭殴打，被锁在铁制运输集装箱中好几天，那里没有通风或厕所设施(PNG 1/2014)。还有一个例子发生在2018年，当时印度杜蒂戈林地区的社区组织了一次游行，抗议指称斯特里特铜业公司经营的铜精炼厂造成地下水持续污染。在游行期间，警察向抗议者开枪，导致至少12人死亡，60多人受伤(IND 12/2018)。

16. 此外，有几项指控指出，实施大型项目与人权维护者遭到的迫害、司法化和其他类型的攻击有关，这些行为侵犯了他们的许多权利，例如表达自由和集会自由。人权维护者处境特别报告员强调指出，个人和群体因为反对掠夺土地、采掘业、工业木材贸易和大规模开发项目而受到威胁，拉丁美洲和亚洲是最敌视环境人权维护者的地区(A/71/281，第31和第34段)。

三. 影响、预防和纠正措施

17. 享有饮用水和卫生设施的人权和人权原则的规范性内容提供了一个框架，用以确认因大型项目对获得服务的影响而造成的滥用和侵犯人权行为，以及确认负责任的行为体和大型项目的发展方向，以考虑到受影响人口的优先事项。虽然大型项目的影响主要集中在饮用水的可用性和水质上，但不应低估同时对享有卫生设施的权利的影响。享有饮用水的权利和享有卫生设施的权利是截然不同但彼此相关的权利，相关卫生设施往往依赖于有充足的饮用水供应才能运作。

18. 大型项目所造成的影响的一个具体特点是，影响范围不局限于国内。大型项目对跨境水道的影响包括发源于一国的污染影响另一国社区，上游国家截留或过度用水导致下游国家缺水。一个例子是位于萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯边境的81个采矿项目，这些项目影响了危地马拉和洪都拉斯地表水量和水质，结果影响到萨尔瓦多居民的用水。特别是，源自危地马拉并流经洪都拉斯和萨尔瓦多的伦帕河是萨尔瓦多最大和最重要的河流，该国依赖此河提供饮用水。特别报告员在对萨尔瓦多进行正式访问期间提及了大型项目对饮用水的跨境影响，并建议该国政府与邻国一道制定“确保妥善管理跨界河流流域的条约，并坚持人类用水优先于其他用途、场景”(A/HRC/33/49/Add.1，第98段)。他重申，各国负有义务确保在其领土内开展的任何活动不会剥夺另一国在其管辖范围内实现人民享有饮用水的权利的能力(见经济、社会及文化权利委员会关于水权问题的第15号一般性意见，第31段)。

A. 可用性

19. 必须持续提供饮用水，水量必须足以用于饮用、个人卫生和家庭用途。因此，在决定大型项目如何利用水资源时，各国需要实施各种机制和替代水资源，以保证项目运行不会耗尽水资源，并且持续提供足够的安全饮用水和家庭用水。若干大型项目，特别是涉及生产金属、煤和黄金等危险物质的项目消耗水资源，因为水被用来加工这类物质（见A/HRC/21/48）。水资源枯竭还直接影响到依赖水作为饮用、自给农业、捕鱼和放牛的资源土著人民和其他人的生活（A/HRC/18/35，第31段和A/HRC/36/45/Add.2，第58段）。

20. 必须优先分配水以满足用于个人和家庭用途的饮用水权利；然而，当涉及大型项目时，往往优先考虑项目自身需求，损害了那些依赖相关资源的人口。若干现有的大型项目表明了水资源优先分配用于项目运行给个人获取水资源造成的影响。这些做法的案例包括：水力压裂或“压裂”、集约化农业、能源生产、工业生产或将起初用于饮用或家庭用途的水转用于其他住宅区或基础设施的项目。例如，钢铁企业POSCO公司在印度实施了多个项目，包括采矿、钢铁加工厂和相关基础设施项目。这些项目导致用于家庭用途的1200亿升水被转用，致使家庭获得充足水资源供家用的能力面临严重风险（IND 7/2013）。另一个例子发生在墨西哥城的伊斯塔帕拉帕，水被转用于其他住宅和商业区以及大型项目。因此，据报道该地区许多人获得饮用水的机会有限（A/HRC/36/45/Add.2，第21段）。

21. 为一国优先供水供人类消费有时与另一国产生冲突。莱索托高地水利项目基于莱索托与南非之间的双边协议，通过建设水坝将水从莱索托转移到南非，是非洲最大的水转移计划。该计划造成了一种具有讽刺意味的情况，虽然水库近在眼前，但水坝附近的几个村庄无法获得水，这是表明环境不公正的一个显著案例。正如特别报告员所强调的那样，“莱索托的几个水库向南非供水，使一些巴索托人干渴缺水”（A/HRC/42/47/Add.1）。

22. 饮用水和卫生设施的人权影响评估应确保水被优先用于人类和家庭用途，并且确保在水资源被转用以满足大型项目需求的情况下必须落实替代解决办法。这些替代解决办法应遵循相关人权标准，并尊重受影响人口的文化价值观。还应采取措施确保为流离失所者提供充足的饮用水和卫生设施。

B. 可及性

23. 由于水资源枯竭或污染，大型项目可能会影响水的物理可及性。这种影响迫使受影响人口寻找其他水源，这些水源往往与原来的水源相距甚远。例如，在阿根廷，建设尼维尔水电站导致阿图埃尔河干涸，盐碱化程度增加，损害了门多萨省和拉潘帕省民众的饮用水供应和水质（ARG 1/2014）。受影响人口不得不依赖替代服务，例如桶装水或来自其他水源的水罐车。

24. 妇女和女童通常负责提供水，需要花更多的时间取水或在水资源不可及的情况下踏上危险征程，她们尤其受到大型项目的影响。例如，在哥伦比亚，位于瓜希拉市的El Cercado大坝建设导致河流的大部分河段暂时干涸。结果导致瓦尤族

土著人民供水中断，妇女和儿童不得不长途跋涉从井中取水并用驴运输水(COL 8/2016)。

25. 饮用水和卫生设施的人权影响评估应包括计划和执行措施，以避免或减少对水资源或卫生设施的实际可及性造成的影响，并在必要时提供替代服务。此外，需要考虑到由于无法获取水资源而在获取卫生设施方面的影响。

C. 质量和安全

26. 水污染或水质恶化是水资源管理方式、某些大型项目中使用的物质造成的重大影响。特别是，在管理不善和发生灾害时，采矿业和其他使用危险物质的行业的大型项目会对水质造成风险。大型项目使用的危险物质可能被释放、倾倒或排入水资源系统，不仅污染了项目区周边地区居民的水资源，也污染了生活在下游的社区的水资源。例如，2014年，由于采矿企业Buenavista del Cobre运营的尾矿坝坍塌，墨西哥的索诺拉河被硫酸铜酸化浸出液污染 (MEX 10/2016)。结果，含有污染物质的淤泥影响了人们的饮用水和家庭用水源，对健康造成严重风险。另一个众所周知的案例是巴西尾矿坝坍塌事件，本报告接下来的一节将会介绍这个案例。

27. 因使用杀虫剂和化肥，农业工业活动也可能污染水源。例如，2015年，在危地马拉，为大约12000人提供家庭用水的帕西昂河被据称一家棕榈油公司使用的马拉硫磷污染。由于污染造成健康风险，人们无法使用河水饮用和洗涤(GTM 4/2015)。2011年，在柬埔寨，由于向一家中国甘蔗企业的五家柬埔寨子公司出让土地，作为人类消费水源的池塘和河流受到甘蔗地所用废料和化学品的影响(KHM 6/2018)。

28. 获得劣质水不仅是因为水资源受到污染，也是因为提供的服务不足。在上文提到的阿根廷尼维尔水电站的案例中，修建了一条水渠为人们提供饮用水；然而，其基础设施不符合最低要求，该水渠作为替代水源建造，提供的水往往很脏且受到了污染(ARG 1/2014)。

29. 人权影响评估，特别是关于享有饮用水和卫生设施的人权影响评估，应考虑到大型项目排放的污水如何影响水质，以及是否有预防措施以第一时间避免水源遭到污染。此外，作为补救手段的替代水源应符合饮用水质量标准。

D. 可负担性

30. 虽然大型项目可能不会对饮用水和卫生设施服务的负担能力产生直接影响，但因大型项目活动导致无法提供和获取原始水源，导致人们寻求那些可能较难以负担得起的替代水源。例如，由于秘鲁塞罗-德帕斯科盆地的采矿业污染了水资源，一些居民使用浅井作为替代水源；然而，因为在这些替代水源中发现重金属污染，饮用水主要限于瓶装水，这对受影响人口来说是昂贵的选择(PER 1/2018)。

31. 饮用水和卫生设施的人权影响评估应确保在负担不起替代水源或负担不起重新安置地区的卫生设施的情况下，对水的可及性、可用性和质量的影响不会导致二次影响。

E. 可接受性

32. 大型项目不会直接影响饮用水和卫生设施服务的可接受性。然而，由于大型项目活动导致无法提供和获取原始水源可能意味着人们必须寻求相对不太能接受的饮用水和卫生设施。

33. 饮用水和卫生设施的人权影响评估应确保在饮用水和卫生设施替代来源无法接受的情况下避免或减轻二次影响。

F. 获取信息

34. 在大型项目情况中，获取信息尤为重要，因为这些项目涉及公众难以理解的技术和大规模信息。此外，由于打着机密商业信息作为借口，在获取信息方面存在困难。正如危险物质及废物的无害环境管理和处置对人权的影响问题特别报告员重申的：“与保护……人权有关的信息绝不应被视为机密”（A/HRC/30/40，第101段）。

35. 获取信息对于受大型项目影响的社区至关重要，因为这些信息使社区有权参与决策活动，采取行动或针对负有责任的行为体提出法律或行政申诉。这些权利与问责制框架下的问责方面形成共鸣，后者指的是要求行为体为其行为、不作为和决定向受其影响的人民及广大公众提供解释和合理理由（A/73/162，第59段）。此外，各国义务通过收集和传播，并根据《人权与环境框架原则》所列要求向任何人提供负担得起、有效和及时的信息获取(原则7)向公众提供获取信息的机会。

36. 关于饮用水和卫生设施的人权影响评估应确保所提供的信息相关、恰当和及时。应以相关人口可用的形式提供这些信息，并以他们可以理解的方式呈现。

G. 参与

37. 在许多情况下，大型项目的负面影响与没有与受影响社区进行适当协商有关。协商帮助参与大型项目的行为体了解流域和地区的社会文化特征，当地社区的关切和困难，以及土著人民对水资源的依附和管理。需要与受影响社区一道作出决定，如果未本着诚意征得这些社区的自由事先知情同意，不应该推进任何发展项目（《联合国土著人民权利宣言》，第32条）。一般而言，各国应提供和便利公众参与与环境有关的决策，并在决策过程中考虑公众的意见（《人权与环境框架原则》，原则9）。同样，企业应确认可能受影响的群体及其他利益攸关方，确保这些群体参与切实磋商（《工商企业与人权指导原则》，原则18）。

38. 例如，2013年，墨西哥最高法院就雅基人民代表就独立引水渠项目(将水从雅基河运送到埃莫西约市的一条水渠)侵犯其领地、协商和健康环境的人权提出的申诉作出了裁定。⁶法院宣布，2011年批准独立引水渠运营许可的环境影响评估是毫无根据的，因为当局没有履行其义务，没有获得直接受该项目影响的雅基人

⁶ 墨西哥最高法院，“*Amparo enRevisión 631/2012*”，2013年5月。

民的自由事先和知情同意。根据法院的决定，2013年，环境部长启动了与雅基人民的协商进程(MEX 10/2015)。

39. 饮用水和卫生设施的人权影响评估应确认受影响人口，包括在获得饮用水和卫生设施方面受直接影响和间接影响人口。应该本着诚意征求民众的意见，并且只有在征得受影响人群的自由事先知情同意之后才能启动项目。

H. 获得补救

40. 申诉、问责和赔偿机制对于受影响人口投诉大型项目造成的侵犯人权行为至关重要，特别是在社区无法参与大型项目早期阶段的情况下。各国应针对侵犯人权行为和违反与环境相关国内法律的行为提供有效补救措施(《人权与环境框架原则》，原则10)。在涉及企业时，《工商企业与人权指导原则》还规定，各国负责任建立“防止、调查、惩治和补救”其境内工商企业造成的侵犯人权行为的机制(原则1)。同样，“工商企业如果确认它们造成或加剧了不利影响，应通过合法程序提供补救或在补救问题上给予合作”(原则22)。

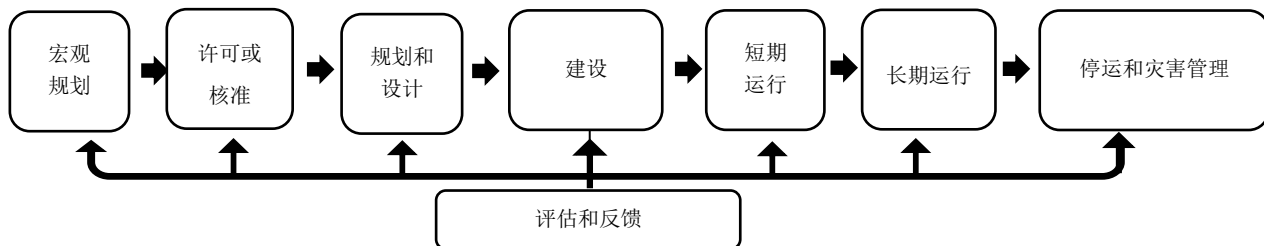
41. 获得补救的同时必须有确保其落实的执法框架。没有落实的一个案例是，哥伦比亚Bajo Anchicayá水电站的排放使当地社区的唯一饮用水源受到不利影响。2001年通过了补偿这种损害并恢复水体的补救措施，但至少在2013年前尚未落实。负有责任的企业和该国政府被判处向受影响社区支付赔偿金。然而，针对此裁定已上诉多次，截至目前没有已落实补救措施的信息 (COL 4/2013)。

42. 饮用水和卫生设施的人权影响评估应评估是否能够充分保证以适当和及时的方式提供补救和赔偿措施。应制定适当和可执行的框架，以确保落实补救措施。

四. 将享有饮用水和卫生设施的人权纳入大型项目生命周期

43. 特别报告员因而介绍了目的是实现享有饮用水和卫生设施的人权的大型项目周期框架，框架包括七个阶段，各阶段在获得饮用水和卫生设施方面具有不同影响，对于实现享有饮用水和卫生设施的人权既构成不同挑战，也是有利因素。⁷他详细阐述了大型项目周期的每个阶段，并提供了问题清单，为负责任的行为体履行其人权义务和责任提供指导。这些问题是根据现有的人权规范和原则提出的，因此旨在提供指导而不是提出新的标准或义务。

图 1：大型项目周期的各阶段



⁷ 见周期中的详细图表：
www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/MegaProjects.aspx。

44. 大型项目的七个阶段并不一定适用于所有大型项目，也不涉及特定大型项目的每个周期。而是通过参照方式，基于适用于几类大型项目的共同决策步骤来阐明各个阶段。因此，这些阶段不一定构成线性时间线，并且人权关切重合，在一个阶段确认的挑战和良好做法有时会在后续阶段产生后果。前两个阶段，即宏观规划阶段以及许可或核准阶段是指一国制定的一般性程序，从大型项目规划直到停运的后续阶段介绍了与大型项目有关的各阶段。

45. 该周期包括一个贯穿各领域的阶段，即在某一大型项目的不同阶段进行评估和监测，重点关注享有饮用水和卫生设施的人权。评估和监测是一个建设性的学习过程，为后续大型项目的各个阶段提供反馈。饮用水和卫生设施的人权评估包括审查大型项目对享有饮用水和卫生设施的人权、包括获得信息和补救措施的机会，以及受影响人员的参与的影响(见第三节)。

问题1：是否考虑将从一个阶段的评估中吸取的经验教训作为对大型项目后续阶段或新的大型项目的反馈？

46. 在一个或多个大型项目的不同阶段进行的人权影响评估，特别是饮用水和卫生设施的评估中所吸取的经验教训，应为项目生命周期的后续阶段和其他新的大型项目提供反馈。这一程序确保了逐步改进大型项目的构思、实施和运作方式，还确保了防止再次发生侵犯人权行为。

A. 宏观规划

47. 宏观规划阶段是制定国家发展议程和计划以及确定实现相关目标的途径的阶段。这是大型项目首次被确认为发展议程的支柱并被概念化的阶段。在这一阶段，大型项目的几个方面，如实施、持续时间和所涉行为体领域都开始形成。虽然宏观规划往往不被视为特定大型项目的一部分，但它是一个战略阶段，因为其使行为体能够考虑到发展议程中包含的大型项目的综合和累积影响。

问题2：国家发展规划是否明确纳入了包括享有饮用水和卫生设施的人权的影响评估？

48. 享有饮用水和卫生设施的人权不仅与饮用水部门的国家规划活动有关，而且除此项人权规范性内容的其他要素外，还应在涉及可能对供水和水质产生影响的项目的其他国家发展规划和基础设施发展中加以考虑。重要的是，即使在基础设施发展等看似不相关的部门，也要在各项战略和行动计划中考虑到饮用水和卫生设施，特别是与获得这些服务有关的影响。

49. 国家发展政策和具体部门政策推动了行业和大型项目的发展。例如，在孟加拉国，围绕批准新的国家煤炭政策以及该国是否应该在全国范围内禁止露天开采的争论阻碍了煤矿开采项目的启动，特别是普尔巴里煤炭项目，这是2005年孟加拉国政府颁发环境许可后该国政府与全球煤炭管理资源公司签订的一份煤炭勘探和开采合同 (BGD 7/2011)。最近，萨尔瓦多于2017年通过了《禁止金属采矿法》，

具体规定禁止金属采矿，由于通过该法律的政治氛围，其他大规模采矿也受到限制。⁸

问题3：制定国家发展计划是否以协商程序为基础？

50. 与民众协商可以是人权影响评估的一部分，也可以是一个独立的过程。在作出与发展议程有关的重大决定时，应考虑到民间社会的意见和关切，在推进任何发展项目前，必须秉着诚意征得受影响人民的自由事先知情同意（《联合国土著人民权利宣言》，第32条）。例如，多哥采取“村民行动计划”来确定每个地方的优先行动，并将此作为确认大型项目的参照。⁹在马尔代夫，选举产生的岛屿理事会有责任制定岛屿的发展计划，并需在公众参与下制定发展计划。马尔代夫政府在考虑岛屿理事会根据《马尔代夫行政政区分权法》提交的岛屿发展计划之后制定国家发展议程。¹⁰

问题4：立法和监管框架是否符合指导宏观规划阶段的享有饮用水和卫生设施的人权？

51. 政府实体在制定发展议程和政策方面发挥主要作用。纳入国际人权义务的法律和政策框架作为根据人权标准和原则制定这些议程的指南。基于人权的政策和立法可以提供一个框架和指导方针，以确保纳入国家发展计划的大型项目符合享有饮用水和卫生设施的人权。

52. 关于环境的立法和政策被认为是确保在一个大型项目周期内保护人权的适当框架。然而，虽然环境保护确保了一定程度的保障，但其并不等同于人权保护，也不能为享有饮用水和卫生设施的人权提供同样的保障，特别是因为环境保护不一定考虑饮用水和卫生设施服务的可及性、可负担性和可接受性。虽然某些立法侧重于人类健康和环境，但其他关于水资源环境保护的立法主要侧重于生态系统的保护、水体的可持续性、没有水污染或生活在水体中或依赖水体的物种的生存能力。这种保护通常无法充分处理供水如何满足将水用于饮用或家庭用途的社区的基本需求。

问题5：是否在宏观规划阶段进行了比较研究，研究了大型项目的不同备选方案？

53. 大型项目纳入国家政策和战略往往被视为理所当然的发展方式。然而，这种方法忽略了一些民间社会运动和学者越来越多地提出的将发展概念化的不同方式。¹¹各国必须考虑到大型项目对人权的有利和不利影响。这种平衡工作应以必要性原则为基础，这要求各国就所选择的大型项目是否是扩大经济增长的最合适

⁸ Decreto No. 639, *Ley de Prohibición de la minería metálica* (2017)。

⁹ 多哥的呈件。

¹⁰ 马尔代夫的呈件。

¹¹ Demaria, Federico et al. “What is degrowth? From an activist slogan to a social movement”, *Environmental Values*, No. 22, vol. 2(2013), pp. 191–215.

的选择以及不会损害人权，特别是获得饮用水和卫生设施服务的最不具干扰性的措施作出决定。在有几个政策办法可供选择的情况下，《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国必须采用对《公约》规定的权利限制最少的选项(E/C.12/2007/1，第8(d)段)。各国应审查是否有实现相同目标的替代办法。在决定实施大型项目之前，应进行审慎的比较研究，审查各种技术选择及其对受影响人口的影响。

B. 许可或核准

54. 大型项目的许可或核准是公共当局在审查项目遵守法律和法规情况后向其授予执行许可的进程。大型项目可通过外部审计程序获得许可，由公共当局以外的行为体进行评估，也可以由公共当局核准。在许多国家，这一进程由代表民间社会的机构进行。环境或社会影响评估为这些进程和研究提供参考，获得授权的机构是防止、减少和减轻影响的关键要素。无论程序形式如何，大型项目的许可、授权或核准程序是保证其符合享有饮用水和卫生设施的人权的基本措施。

问题6：参与进程，特别是包括受影响人群的参与进程是否是许可/核准阶段的一部分？

55. 通常在社区注意到大型项目并开始动员或要求参与许可进程时向项目颁发许可证。在授予许可或核准之前，作为强制性步骤，应与受影响人群进行适当协商，若不遵守此步骤，如果不是这样，则应提供在事后协商后撤销授权的可能性。司法程序及申诉或争端解决机制，特别是行政申诉程序，是受影响人群对大型项目许可、核准和授权提出异议的关键工具。

问题7：对享有饮用水和卫生设施的人权进行评估是否是办法许可/核准的先决条件？

56. 在核准或许可项目之前，各国义务准确评估大型项目可能对享有饮用水和卫生设施的人权产生的影响。如果侵犯人权行为与国家行为造成的水污染或过度开采有关，国家有可能违反了人权义务 (A/HRC/27/55，第20段)。

57. 某些许可或核准机制的决定是根据影响评估中所载的信息作出的，这些评估往往是在商业利益的强烈影响下进行的，未能反映人权观点。这在一定程度上是由于环境立法薄弱和执行不力，或者没有列明评估大型项目及其对享有饮用水和卫生设施的人权影响的义务的法律框架，这些项目的范围通常与环境影响评估的范围不同。加强环境评估的人权侧重点以及评价这些研究的机构的能力，是这一阶段必不可少的有利因素。

问题8：是否需定期重新评估和更新许可？

58. 大型项目获批在特定时间内继续开展各项活动，通常没有监督机制以监测在授予许可或授权时项目是否仍符合要求。即使在获得许可后，也必须定期重新评估，特别是在大型项目进行实质性修改或其对环境和受影响社区的人权的影响以不可预见的方式发生变化时。

59. 有几种方法来监测获得许可的大型项目。例如，2018年，泰米尔纳德邦(印度)污染控制委员会拒绝了继续经营斯特里特铜精炼厂的续期许可，因为该公司未能遵守环境法，工厂附近村庄饮用水的金属铅含量比安全值高4倍至55倍 (IND 12/2018)。在某些情况下，有系统的机制来监测首次授权后的大型项目活动。智利虽然没有定期审查环境许可，但如果项目经过重大改动，则需要进行新的影响评估。¹²在马尔代夫，该国政府有权终止任何可能对环境造成不良影响的项目，如果发生一次以上违规行为，有权吊销任何经营许可证。¹³

C. 规划和设计

60. 特定大型项目的实际生命周期始于规划和设计阶段，在该阶段确定项目的实际和技术方面。这个阶段也被称为建设前规划，考虑到了项目的技术条件，涉及项目实施的战略、手段、方法和资源的选择，以及现场运行和建造地点的确定。

问题9：在规划阶段是否进行了以人权、包括享有饮用水和卫生设施的人权为基础的事前影响评估？

61. 参与大型项目的国有和私营企业都有责任在大型项目的规划阶段纳入和实施以人权为基础的事前评估。企业在履行其人权尽职调查时，应评估其各项活动的实际和可能的人权影响，综合评估结果并采取行动，跟踪有关反映，并通报如何消除发现的影响(《工商企业与人权指导原则》，原则17)。

62. 在生命周期的早期阶段经常纳入评估以确认大型项目可能产生的影响。然而，在大多数情况下，此类评估重点关注分析大型项目对物理和生物环境的影响，而忽视了对人权的影响。环境影响评估考虑了大型项目对水资源的可能影响，并可能有助于确保水的质量、可用性或可持续性。但这些评估可能不会具体述及饮用水质量标准或大型项目影响受影响人口获得饮用水和卫生设施的情况。环境影响评估必须包括大型项目对环境的可能影响如何影响受影响人口的饮用水。例如，马尔代夫《环境保护和维护法》要求在执行可能对环境产生潜在影响的任何项目之前提交一份环境影响评估报告，其中载有关于水以及自然资源与该地区居民之间关系的信息。¹⁴

问题10：规划阶段是否包括减缓和预防措施？

63. 大型项目往往影响到大量人口，对他们的生计产生长期影响。大型项目的持续性影响导致环境损害，其性质决定这种损害无法补救，这种损害难以减轻，并有可能持续几代人，由此得出的结论是，如果不加以适当考虑，对所造成的损害给予赔偿就是消耗时间和资源，这些危害有时是短期或中期无法挽回的，对受影响人口造成创伤。因此，国家应强调预防措施，以避免或减轻对人权，特别是享有饮用水和卫生设施的人权的影响，而不是承担这种不利影响的风险。应该在规

¹² 智利的呈件。

¹³ 马尔代夫的呈件。

¹⁴ 同上。

划阶段针对由于大型项目造成的灾害或因大型项目失败造成的灾害制定应急计划。

64. 在此阶段采取预防原则是一个重要的步骤，特别是用于消除具有高度不确定性的影响。该原则的指导方针是避免采用大型项目或认可其某些特征，而有关影响的确切科学证据不完整。其中要考虑的影响包括对水资源质量和数量的影响以及对供应饮用水或其他家庭用水的相关后果，特别是涉及处于脆弱境地的人时。乌拉圭《环境保护法》规定了一项预防原则，使住房、国土规划和环境部能够在该国领土内采取行动，防止或中止可能影响环境的行动或活动。¹⁵

问题11：是否在规划和设计阶段的早期阶段建立了参与式决策进程，包括受影响人口的参与式决策进程？

65. 受影响人口必须在规划和设计阶段早期参与决策。应向主要利益攸关方提供必要工具，以充分评估大型项目对享有饮用水和卫生设施的人权的可能影响。因此，应确保有充足的时间和资源，获取信息的透明度以及大型项目规划者与包括民间社会在内的利益攸关方之间互动，以便双方决定、规划和采用适当和有效的办法，特别是便于负责任的行为体保护、促进和实现享有饮用水和卫生设施的人权。参与是一项人权，各国相应的义务确保参与 (A/69/213)。

问题12：针对因大型项目而搬迁的社区是否有采取具体措施？这些措施是否以人权框架为指导？

66. 大型项目往往意味着人口搬迁，迫使他们迁往新的地点，那里需要提供供水服务以满足饮用、家庭用途、粮食生产，农业或牲畜饲养需求，以及需要卫生设施。重新安置的社区经常发现，在重新安置前允诺为他们提供的新房以及饮用水和卫生设施等基本服务没有落实到位，或者即使提供了，也不能投入使用。例如，在危地马拉，在Laguna Larga社区定居的领地被宣布为自然公园之后，社区居民于2017年6月被军队和警察强行驱逐出村庄，随后在墨西哥坎佩切州的营地中定居，无法获得饮用水或卫生设施(GTM 5/2017)。

67. 负责任的行为体必须在大型项目的规划和设计中彻底审查是否有必要迁离人口。如果迁离是不可避免的，行为体必须制定计划，在搬迁前后提供充足的水资源。包括提供饮用水和卫生设施的所有重新安置措施必须遵守人权原则，并在受影响人口迁离最初居住区之前完成(《关于出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》，第44段)。负责任的行为体必须确保搬迁个人或群体得到保障，在已确定的迁移地点提供住房、服务、材料和基础设施，如水和卫生设施(同上，第52和第55段)。

D. 建设

68. 在建设阶段，负有责任的行为体采取的行动对人口及其获得饮用水和卫生设施具有直接影响。

¹⁵ 萨尔瓦多的呈件。

问题13：在建设阶段，行为体的人权义务和责任是否明确？

69. 充分执行问责制需要明确界定谁应该负责，谁可以追究负有责任的行为体以及行为体必须对什么负责。清楚地了解谁在建设阶段负有人权义务和责任对于确定谁还有责任提供解释和理由以及对侵犯和践踏人权行为实施制裁和补救行动至关重要(A/73/162，第90段)。特别是，在建设阶段，私营部门的参与非常复杂，因为大型项目涉及一系列技术专门知识和供应链，除了负责建设的主要企业实体外，还包括不同的承包商和分包商。无论在供应链中的地位如何，参与大型项目的私营企业都有人权责任尊重人权并在自身卷入时消除负面人权影响(《工商企业与人权指导原则》，原则11)。

问题14：是否有解决社会冲突的措施？

70. 在建设阶段，由于受影响社区意识到其饮用水、粮食、生活环境或土地所有权受到威胁，可能会发生社会冲突。如前一节所述，在这些冲突中，人权维护者和社区领袖经常遭到骚扰和威胁。这些对抗经常发生在建设阶段，其时受影响人口注意到已为大型项目授予许可证，并认识到未曾适当地与其协商或听取其意见。各国、企业和投资者有义务和责任采取具体措施缓和冲突，解决人权维护者的关切，包括与权力失衡、商品化和腐败等有关的这类冲突的根本原因。

E. 短期运行

71. 当大型项目基础设施投入使用以实现其目的时，运营阶段就开始了。如果操作偏离其计划或商定的条款和条件，或者如果出现无法预测的后果，则施工阶段的冲突可能会加剧，其他冲突可能会出现。

问题15：在短期运行阶段，行为体的人权义务和责任是否明确？

72. 除了阐明施工阶段涉及的行为体外，阐明短期运营阶段涉及的问责行为体对于透明的问责制进程非常重要，因为两个阶段的行为体可能不一定相同。

问题16：在短期运行阶段是否进行了人权影响评估，特别是关于享有饮用水和卫生设施的人权影响评估？

73. 在短期运行阶段，大型项目规划和设计中的不利影响和失误可能成为现实。例如，在大型项目运行期间，污染可能会逐渐加重。在此期间，某些类型的大型项目，例如采矿或工业项目，可能开始将其活动产生的废物排放到水体中，并造成水体污染。受到影响的人口必须能够提出申诉，并报告对其享有饮用水和卫生设施的权利产生的新影响。他们应能够依据情况变化撤回同意书或要求审查颁发给项目的许可证。萨尔瓦多的一个案例表明了国家如何应对不可预测的变化，该国政府授予运行许可后，在大型项目的整个运行期间，必须每年向相关部委报告强制性措施的遵守情况。¹⁶

¹⁶ 萨尔瓦多的呈件。

F. 长期运行

74. 需要审慎考虑大型项目的长期运行，因为生物-社会-经济环境是动态的，可能出现基础设施损耗，长期的资源开采可能会加剧或引发新的和不可预见的影响。这些因素相结合可能会增加对受影响人口享有饮用水和卫生设施的人权产生不利影响的风险。

问题17：在长期运行阶段，行为体的人权义务和责任是否明确？

75. 在某些项目中，长期运营机构可能与负责短期建设和运行项目的实体不同。也可能是，所涉及的行为体的变化可能不明显，因此，应该向受影响人口阐明在此阶段负有责任的行为体的角色和责任。

问题18：在长期运行阶段是否进行了人权影响评估，特别是关于享有饮用水和卫生设施的人权影响评估？

76. 必须确定长期运营阶段的大型项目的潜在影响和风险，并制定保障措施，以保护享有饮用水和卫生设施的人权。大型项目的复杂性和漫长的生命周期要求对长期影响做出反应，并考虑到这种影响将持续几代人。受影响的社区积极参与监测大型项目的安全、性能和影响是关键。

问题19：在长期运行阶段，是否向受影响人口提供了充分的信息？

77. 问责是指要求行为体就其行动、不作为和决定向受影响群体以及广大公众作出解释并提供合理理由 (A/73/162)。但是，在许多情况下，在大型项目筹备和实施阶段，或是在补救大型项目造成的伤害的赔偿进程中，受影响人口未被适当告知或参与协商。例如，2014年，墨西哥集团的一家采矿企业Buenavista del Cobre一座大坝的40000立方米硫酸铜酸化浸出液泄漏，流入索诺拉河的几条支流，导致该河约250公里河段被污染，重金属浓度可致人死亡。在这种情况下，社区没有被告知泄漏造成的危害，而且缺乏获取信息的机会，导致社区无法监测健康影响，也无法申请适当的赔偿 (MEX 10/2016)。

G. 停运和灾害管理

78. 根据包括行政和技术进程在内的既定正式程序，生命周期的最后阶段涉及各种进程，包括停运，或是结束大型项目。在发生灾害时，如果大型项目的物理结构被部分或整体破坏，也可能导致项目周期结束。这些灾害可能是人为造成的，也可能是洪水、地震、海啸等自然灾害以及技术原因造成的。灾害通常被认为是人为造成的，因为灾害是由通过大型项目管理本可以防止的技术活动或自然原因引起的。

问题20：停运阶段是否是项目规划的一部分？

79. 没有相关条例要求大型项目包括停运阶段，将其作为强制性规划进程的一部分，这是项目周期结束时程序不充分或缺乏适当程序的原因。然而，即使存在这种具有约束力的要求，停运并不总是能得到执行，因为行为体认为，不遵守停运要求而是支付违规罚款，甚至通过腐败行为逃避罚款更加有利，更加符合他们的

利益。通常，停运的相关成本要高于被处罚的罚款和制裁，有时通过保护相关行为体投资的保险来补偿这些处罚。因此，针对违规行为，需要更有强有力的执法机制和相称的制裁。

80. 防止和减缓因不遵守停运规定而产生的影响的一种方法是在规划阶段制定结束运行和拆除有形基础设施的计划。在规划阶段确认的此类停运进程将确保分配资源以遵守该计划。智利颁布了《采矿停运法》，要求采矿企业缴纳保证金，以保障全面和合宜地开展停运活动。在部分或完全停运采矿项目后向采矿企业签发证明书，采矿企业凭此有权要求相应减少保证金。¹⁷虽然这项法律不具有追溯性，并且不适用当前该国废弃的500多个矿山，但这种在立法中适当纳入停运战略和资源的做法，通过便利对因大型项目没有停运或停运不充分所导致的不利影响而诉诸申诉和补救程序，加强了问责框架。

问题21：在停运阶段是否进行了人权影响评估，特别是关于享有饮用水和卫生设施的人权影响评估？

81. 当一个大型项目完成其目标但未经历停运阶段或未适当停运时，会产生若干影响。对于涉及危险物质的大型项目来说，影响可能源自废弃垃圾场坍塌或重金属暴露，这可能导致地下水状况发生变化以及地下水、地表水、土壤和大气污染。¹⁸

82. 大型项目失败所造成的影响可能对获得饮用水和卫生设施产生破坏性影响。2015年和2019年巴西米纳斯吉拉斯州矿山尾矿坝连续溃坝清楚地表明了这些影响(BRA 10/2015和BRA 11/2018)。在第一次灾难中，溃坝导致的主要影响是由铁矿石废物构成的泄漏物流入多西河，使水质不安全，这条河是数十万人的主要水源。例如，由约126个家庭组成的克勒纳族土著人民生活在距离尾矿坝300公里的多西河沿岸，他们失去了唯一水源。第二次泄漏是贝洛奥里藏特大型都会区同样类型的尾矿坝河谷大坝的溃坝，污染了斐吉奥溪和下游帕劳佩巴河的河水，该河位于圣弗朗西斯科盆地，是巴西主要盆地之一和该国半干旱区域部分地区的唯一水源。非政府组织SOS MataAtlântica在各个市镇和城市、土著社区和各种人类住区监测整条帕劳佩巴河的水质，认为该河退化严重。

83. 印度尼西亚东加里曼丹省三马林达市受到未停运的采矿活动的影响尤为严重(IDN 1/2019)。采矿活动以及未停运的采矿接近居民区，由于受到酸性采矿排水以及含有铁、锰、铜、镍和铝的酸性采矿废弃物的影响，水源受到威胁。2016年2月，独立测量结果显示，PenajamPasir Utara采矿坑中的水的pH值约为3.8，被认为对健康有害。这些信息尤其令人担忧，因为一些当地居民通常没有其他选择，只能使用来自矿坑被重金属污染的低酸度污水洗涤或洗澡。

84. 对享有饮用水和卫生设施的人权影响评估不仅包括拆除基础设施和运行剩余物可能对水质造成的影响，还包括如何利用基础设施的某些部分来提高居住在

¹⁷ 关于关闭采矿场地和设施的第 20551 号法律(2012 年)。

¹⁸ 联合国环境规划署和智利铜业委员会，“Abandoned Mines problems, issues and policy challenges for decisionmakers”，summary report(Santiago, 18 June 2001), p. 16。

附近的人口获取水资源的机会。例如，特别报告员在正式访问期间从马来西亚原住民那里得知，他们利用伐木项目的剩余材料建造了自己的重力供水系统，从高山上的水源向村庄供水。根据涉及社区参与的一项需求评估，停运计划不仅包括拆除基础设施，还可能包括将部分设施移交给当地社区。

问题22：在发生影响享有饮用水和卫生设施的人权的灾难时，是否有预防措施以及补偿、补救和赔偿程序？

85. 预防和不再犯措施对于防止灾害再次发生至关重要，各国必须评估发生灾害时可能造成的风险和损害。预防措施包括采取措施避免或减少不利影响的可能性。各国义务制定计划以应对可能的紧急情况。即使在紧急情况期间，也应适用直接义务，即在不歧视的基础上提供最低基本标准的饮用水和卫生设施(A/HRC/39/55，第14段)。需要与受影响社区密切协商，以适当和及时的方式提供补偿和补救，特别是针对灾害情况。为对受影响社区造成的损害提供适当补救和救济的第一步应是对灾害发生原因给出明确和透明的解释。

五. 结论

86. 大型项目具有两面性；它们可能有助于改善人民生计，但也可能妨碍享有饮用水和卫生设施的人权。大型项目可能会对享有安全饮用水的人权产生若干不利影响，特别是，因此对享有卫生设施的人权产生不利影响。可能的不利影响包括由于过度开发、堵塞、转用或水质恶化而导致供水服务或水资源的可用性和可及性降低。而对供水、获取水资源和水质的影响反过来会影响享有饮用水和卫生设施的人权的其他方面，例如可负担性、可接受性、隐私和尊严，以及诸如健康权、住房权和受教育权等其他权利。此外，这些还会影响由大型项目以及大型项目支持者和受大型项目不利影响的人之间权利不平衡加剧的社会冲突而衍生的其他彼此相关的权利。鉴于大型项目对享有饮用水和卫生设施的人权以及其他彼此相关的权利具有一系列广泛不利影响，有必要评估这些项目的可行性和必要性以及人权框架。为了防止和减轻大型项目产生的风险并确保在其生命周期各阶段遵守人权，特别报告员建议负责任的行为体使用报告中提出的问题清单作为履行其人权义务和责任的指导方针。