联 合 国 A/HRC/48/50

大 会

Distr.: General
5 July 2021
Chinese
Original: English

人权理事会
第四十八届会议
2021 年 9 月 13 日至 10 月 1 日
议程项目 3
促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

2020 至 2023 年的任务计划和愿景

享有安全饮用水和卫生设施人权问题特别报告员佩德罗·阿罗霍·阿古多的报告

概要

世界正面临着一场全球性的水危机，这是由当前发展模式中的两个结构性缺陷共同造成的：水生生态系统的不可持续，破坏了水流的质量，使水从生命的关键变成了疾病和死亡的可怕媒介；以及当前社会经济秩序下普遍存在的贫困、不平等和歧视。此外，世界正在遭受三个直接和间接加剧这一全球危机的因素的影响：水的商品化和金融化、气候变化以及最近的冠状病毒病(COVID-19)大流行，它加剧了不平等，延伸了贫困。在全球水危机的背景下，任务负责人 2020 年到 2023 年的主要工作将以三个具有挑战性的目标为标志 ：(1) 澄清促进民主治理水和卫生的方法；(2) 进一步实现享有安全饮用水和卫生设施的人权，重点恢复水生生态系统的可持续性；(3) 将水作为合作与和平的关键。

请回收

目录

页次

一. 导言 3

二. 特别报告员用于指导任务的愿景和价值观 3

A. 任务历史概览(2008-2020 年) 3

B. 特别报告员的愿景：对享有安全饮用水和卫生设施的人权采取社会环境办法 4

C. 水的功能和价值：对水管理优先事项的伦理思考 5

D. 水和卫生的民主治理 6

三. 现状：特别报告员的思考 7

A. 水星球面临的全球水危机 7

B. 缺水率 8

C. 两大结构性缺陷 9

D. 加深全球水危机的三个因素 11

四. 特别报告员担任任务负责人的头三年(2020-2023 年) 15

A. 三个关键目标 15

B. 具体计划 16

一. 导言

1. 人权理事会按照第 16/2 号和第 45/8 号决议，鼓励享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员佩德罗·阿罗霍·阿古多努力查明充分实现这些权利的挑战和障碍以及存在的保护差距，并继续认明这方面的良好做法和有利因素。本报告是现任任务负责人提交的第一份报告，特别报告员在报告中介绍了他任务的头三年，即 2020 年至 2023 年的计划和愿景。

2. 在编写本报告的过程中，特别报告员召集了与各利益攸关方的一系列磋商。2020 年 12 月 1 日至 3 日，他与会员国和民间社会举行了初步磋商。2021 年 1 月至 4 月，他召集了一系列与国际和区域组织的双边磋商。[1] 另外，他与特定的一些非政府组织举行了一系列圆桌会议，并继续通过开放的对话渠道与享有安全饮用水和卫生设施的人权维护者进行持续对话，维护者可以很容易地约见特别报告员。[2] 此外，特别报告员征求意见的呼吁得到了回应，收到了大约 100 份意见书。[3]

3. 在本报告中，特别报告员介绍了在他任期内用于指导工作的愿景和价值观，重点是对享有安全饮用水和卫生设施的人权采取社会环境办法，以及促进水和卫生的民主治理(见第二节)。随后，他阐述了对全球水危机现状的思考，以及这场危机的两大结构性缺陷和加深危机的三个因素(见第三节)。最后，他为他担任任务负责人的头三年提出了了具体的目标和计划(见第四节)。

二. 特别报告员用于指导任务的愿景和价值观

A. 任务历史概览(2008-2020 年)

4. 第一位任务负责人卡塔琳娜·德阿尔布开克侧重于汇编良好做法，并就如何落实享有安全饮用水和卫生设施的人权提供指导。她着眼于使这些人权具体化，并在不同的利益攸关方、专业和人民之间架起桥梁。她在收到大量希望在如何落实享有安全饮用水和卫生设施的人权方面得到实际指导的请求后，编写了一本手册，阐明了享有饮水和卫生设施的人权的内容和权利以及实现这些权利的步骤。[4]

5. 第二位任务负责人莱奥·埃莱尔优先考虑努力将现有法律原则和人权规范转化为有助于实现享有水和卫生设施人权的公共政策和执行机制。[5] 他的工作成果包括 12 份专题报告，这些报告强调了对与享有水和卫生设施相关的各种问题采取的基于人权的办法。在提交给人权理事会的 2020 年报告中，他参照前几份专题报告中提出的意见，汇编了自 2010 年以来在实现享有饮水和卫生设施的人权

[1] 见 www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Partnering-with-other-organizations.aspx。

[2] 见 https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSey3JpxY8HgCbS9bSps1O-69TPpWxCqsPfDgPhCyeHcVMaV5w/viewform。

[3] 见 www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/MandatePlanningReportWater.aspx。

[4] 见 www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/Handbook.aspx。

[5] A/HRC/30/39/Add.1，第 4 段。

方面取得进展的实例。取得的进展通过一个三维框架加以分析：人权作为一种驱动力，人权作为一种政策工具，人权作为一种以人为本的办法。[6]

6. 由于有了自 2008 年以来完成的工作，享有饮水和卫生设施的人权的内容及其规范设计是明确的。然而，特别报告员认为，要有效执行这些规范，还有很长的路要走。这类执行工作的范围从宪法对享有水和卫生设施的人权的应有承认到预算承诺、促进问责制的水资源立法及对水管理采取可持续和基于人权的方法，以及这方面的必要公共政策等等。

B. 特别报告员的愿景：对享有安全饮用水和卫生设施的人权采取社会环境办法

7. 在两位前任所开展工作的基础上，现任任务负责人旨在澄清和发展他认为对进一步有效实现享有安全饮用水和卫生设施的人权至关重要的两个关键要素：恢复水生生态系统和民主治水。

8. 首先，基于可持续性范式的一致性，有必要制定一种生态系统方法，要求对水的不同用途和功能进行综合管理。如果不能确保可持续的生态系统管理，所有用途，特别是享有安全饮用水和卫生设施的人权所依赖的服务，都将受到威胁。因此，有效实现这些人权的挑战，特别是对生活在贫困和脆弱环境中的人而言，与恢复这些人口所依赖的水生生态系统的健康和可持续性密切相关。

9. 第二，特别报告员旨在阐明促进民主水治理需要采取的步骤，在不同情况下采取可持续和基于人权的方法，包括但不限于在城市和农村地区以及土著人民居住的地区。有效实现享有安全饮用水和卫生设施的人权是一项民主挑战，需要每个人都关心和有效参与水的管理，这是一项对生命至关重要的公益事业，不能让任何人掉队或置身事外。

10. 另外，对特别报告员来说，水是一种共同财产，具有公共性质，因为它在当今复杂的社会中对生态系统和社会福祉具有重要作用。因此，国家必须确保水在民主和参与式管理下继续发挥这些职能。从这一角度来看，特别报告员赞同经济、社会和文化权利委员会在其第 15 号一般性意见(2002 年)中所作的声明，即水是对生命和健康至关重要的公益物(第 1 段)。然而，对于保持社区水管理活力的土著人民和农村社区来说，水可能继续掌握在这些社区手中，国家应赋予他们管理水的权力，包括向他们提供保护水和相关生态系统的必要支持。

11. 此外，特别报告员对享有卫生设施的人权的概念和实际发展感到关切：(a) 在贫困的农村地区，这仍然是一个重大的全球挑战；(b) 关于卫生需求，包括从性别角度，铭记妇女和少女的月经健康，是半数人口的这一人权的重要组成部分(见大会第 70/169 号决议)；以及(c) 关于排放物的卫生和离网卫生系统，保护公共健康、健康的生态系统，并在享有安全饮用水和卫生设施的人权之间建立良性循环。

[6] A/HRC/45/11.

C. 水的功能和价值：对水管理优先事项的伦理思考

12. 特别报告员以确保水生生态系统可持续性的必要性为出发点，思考了不同的伦理范围，水一旦从自然中提取，其不同用途和价值就应当按照这些伦理排列，以便确定相应的优先顺序。举例来说，如果人们试图将用于填充游泳池的水的价值与满足任何人过上有尊严的生活所需的关键最低限度的水作为一项人权的价值进行比较，就会很快得出结论，这些价值甚至不具有可比性，因为它们根本就处在不同的伦理范围内。这些范围应构成其自身的法律规范，特别报告员对此并无异议，但在制定法律标准时，应讨论并考虑这些伦理价值观。澄清这些伦理范围，就有可能在水管理的整体背景下理解和整合享有安全饮用水和卫生设施的人权的优先地位。

13. 事实上，尽管人们普遍优先关注经济活动的需求，但水的最重要功能和价值甚至是无法用货币替代或兑换的。大会第 64/292 号和第 70/169 号决议确认饮用水和卫生设施是人权；有必要思考水对于公共卫生和社会凝聚力的价值；与河流和湖泊相关的景观和身份认同价值；水在不同国家、文化和世界观中的社会、审美、娱乐和象征价值；以及水在自然中的功能、维持生物多样性和规划对当今社会和子孙后代至关重要的生态系统服务。这些价值甚至无法一律用货币替代，因此，也就不能得到市场逻辑的充分承认和管理。这并不减损水的经济用途价值和重要性，而是要求将这种用途纳入管理范畴，在这一范畴内，最重要的优先事项是支持生命和人民的健康和尊严，即实现享有安全饮用水和卫生设施的人权。

14. 特别报告员提出下列伦理类别和优先顺序，当各国落实享有水和卫生设施的人权时，这些应成为讨论和审议的中心：

(a) 生命之水，即保障有尊严生活所必需的饮用水和卫生服务的最起码数量的水，是一项人权；弱势群体生产所需食物的水，与食物权相关联；保证水生生态系统可持续性所必需的流量和水质(生态流量制度)，与特别报告员认为应被承认为享有健康环境的人权相关联；以及基于祖传世界观的综合立场，土著人民对其水域和领土拥有的权利。简而言之，必须最优先地保障与人权相关的用途、功能和价值；

(b) 处于第二优先级别的是，事关社会一般利益的职能、服务和活动中的公共利益用水；以及通常不受市场重视或被低估的用途。例如，在美利坚合众国，国会于 1968 年创建了国家野生和风景河流制度，保护某些具有突出自然、文化和娱乐价值的河流的自然水流状态，供今世后代享用。[7] 因此，根据法律，这些河流的水具有环境和遗产功能，被认为属于优先公众利益，例如，优先于任何生产用途，无论其利润如何；

(c) 产生经济效益的生产活动的经济发展用水，但这些活动与弱势群体生产自己的食物所需要使用的水是一项粮食权不同，并不是维持人类生活或满足人权所必需的。这类生产活动主要是农业和工业活动，其用水实际上占需求的 80% 至 90%，并造成主要的污染风险。此类活动必须放在第三优先级别管理，确保在产生效益的基础上收回全部成本；

[7] United States of America, Wild and Scenic Rivers Act, Public Law 90-542; 16 U.S.C. 1271 ff.

(d) 威胁生命的用水，即造成有毒污染破坏当代甚至后代的公共健康和环境可持续性的经济活动用水(例如，露天采矿或水力压裂活动往往就是这种情况)和非法活动应当取缔和禁止。

D. 水和卫生的民主治理方法

15. 特别报告员提倡的饮用水和卫生设施服务以及一般意义的水的民主治理必须确保环境的可持续性，并采用关于享有饮用水和卫生设施的人权的现有国际标准，包括经济、社会和文化权利委员会第 15 号一般性意见(2002 年)中确定的这些权利的规范性内容。在该套标准中，特别报告员认为必须强调以下原则：

(a) 参与：每个人，只要其人权可能受到影响，就都有权参与有关水和卫生服务及设施的决策、政策制定、规划和管理；

(b) 问责制：负责水和卫生管理和服务的机构或实体，包括服务经营者，必须以清晰、易于获取和透明的方式定期向公众提供信息和报告；

(c) 不歧视和平等：任何人在获得水和卫生设施时都不应受到歧视。有效享有这些人权必须是可获得的，并适应所有人的需求，特别考虑弱势群体的需求和要求；

(d) 赋权：必须让人民和社区了解他们参与起草法律和条例以及管理饮用水和卫生服务的权利，为他们提供有效参与的手段；

(e) 法律保护：国家法律应有效保障实现享有水和卫生设施的人权，并确保这些权利可根据国际人权标准诉诸司法，并规定在发生侵权行为时提供充分的纠正、补救、赔偿和补偿；

(f) 可持续性：水和卫生服务必须是高质量的，今世后代人人都可以长期获得，不加歧视，实现持久解决，以便今天提供的服务不会损害未来的人权。为此，培养代际责任的充分意识和教育是必要的。

16. 一般意义的水以及特别是水和卫生服务的民主治理，需要一个监管框架，保障自然水循环的可持续性，并允许按照必须以国际人权义务为指导的优先次序，整合生命用水、公共利益用水和服务用水以及经济用水的管理。

17. 特别报告员认为，通过为人权保留一个边缘角落的区块化管理和立法是不恰当的。应当促进对水的各种用途和功能采取综合办法，其中人权是核心，是这种综合管理和立法的基本原则和标准。水生生态系统以及水和卫生服务的治理是一项民主挑战，需要公众积极和共同负责的参与。在这种情况下，生产活动的水管理需要鼓励负责任和有效地利用作为公益物的水的机构和经济工具，但要从公益物的逻辑出发，优先保障相关人权，并促进透明和参与原则。

18. 特别报告员希望在其整个任务期间致力于应对这一民主挑战，具体说明在不同的社会经济、文化和领土环境中，通过维护享有安全饮用水和卫生设施的人权的良好做法、经验和社会动员吸取的经验教训制定的原则、管理标准和目标。

三. 现状：特别报告员的思考

A. 水星球面临的全球水危机

19. 除其他外，人类面临着一场既悲惨又矛盾的危机：水星球，亦即蓝色星球，面临的全球水危机。22 亿人无法保证获得安全饮用水，42 亿人无法获得基本卫生服务，近 6.73 亿人露天排便[8] 因此，每年大约有 200 万人死亡，以及许多其他的论据，都证明了将这种局面描述为全球水危机的合理性。[9] 这是一场全球水危机，在世界各地引发了越来越凶猛的关于水和水生生态系统管理的社会环境冲突浪潮，这些冲突是由那些在各条前线首当其冲受到危机影响的人造成的。

20. 鉴于存在世界上大部分水不是淡水，而是盐水的论据，用水星球的说法来强化这一描述可能会引起争议。因此，稀缺论据往往就成为判断事务的关键。毫无疑问，世界许多地区都存在缺水问题，特别是受气候变化严重影响的沙漠和半干旱地区，必须优先关注缺水人群。然而，严格来说，这 22 亿人中的大多数并不是生活在无水环境中的口渴者，而是缺乏饮用水满足基本需求的穷人，现有的饮用水只是提供给那些负担得起的人，或者是生活在被污染的河流、湖泊或含水层附近的穷人。

21. 因此，特别报告员认为，全球水危机的根源在于当前发展模式中的两大结构性缺陷：

(a) 水生生态系统的不可持续性降低了水流的质量，使水从生命的关键变成了疾病和死亡的可怕媒介；

(b) 当前社会经济秩序下普遍存在的贫困、不平等和歧视。

22. 更糟糕的是，目前有三个因素直接和间接加剧了全球水危机：水的商品化和金融化、气候变化以及最近加深了不平等和扩大了贫困的 COVID-19 大流行。[10]

23. 关于水的商品化和金融化，特别报告员感到关切的是，普遍的新自由主义观点倾向于认为水是一种简单的经济资源，既有用又稀缺，应作为一种商品来管理。这种方法在水和卫生服务私有化、出售和购买水权、甚至将水作为基于投机战略的金融资产进行管理方面开辟了商机。通过这一愿景的付诸实践，人变成了纯粹的客户，这增加了 22 亿贫困人口的脆弱性，因为他们变成了付费困难极大的贫困客户。简而言之，这一愿景非但没有解决全球水危机，反而使生活在贫困中的人更加脆弱，削弱了对人权的遵守，严重损害了水的民主治理，从而加剧了水危机。

24. 关于气候变化，目前影响世界大部分水生生态系统的严重不可持续问题可能会恶化到崩溃的地步，带来前所未有的社会经济后果。降雨机制的加速变化有可能破坏无法及时适应的农业经济，甚至危及整个地区的可居住性。所有这些都让

[8] 联合国儿童基金会和世界卫生组织，“2000-2017 年家庭饮用水、环卫和卫生方面的进展：特别关注不平等问题”(2019 年，纽约)。

[9] 联合国水机制，“2021 年最新进展摘要：可持续发展目标 6--人人享有水和卫生设施”，2021 年 3 月，第 7 和 13 页。

[10] World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune* (Washington, D.C., 2020), p. 5.

我们看到了未来会发生的大规模移民现象，以及在获得饮用水和卫生设施方面遇到严重问题的人数相应增多。

25. 至于 COVID-19 大流行，它不成比例地影响着最贫困和边缘化的人口，这一事实正在加深不平等、边缘化和贫困，加剧着全球水危机。

B. 缺水率

26. 地球上的水极其丰富。然而，97.5%是盐水，只有 2.5%是淡水，大部分是为存在于两极或峰顶的永久性冰层。可得淡水占总水量的大约 0.5%，在河流、湖泊和含水层中循流。[11]

27. 特别报告员认为，认为淡水短缺是全球水危机的核心是简单化的观念。如果采取这种立场，就该认为大气层也是稀缺的，因为它无法在不改变气候的情况下消化温室气体的排放，甚至可以认为地球也不够用。

28. 然而，这种类型的判断是存在的，并且往往导致一方面提出新的大型水利项目和加强对河流和含水层的开发，对生态系统造成额外和更大的压力，加速其不可持续性危机，另一方面又使人们有理由将水处理作为一种简单、有用和稀缺的经济商品。特别报告员认为，这种立场是一个严重和危险的错误。

29. 无论如何，本报告的目的不是分析一般的缺水问题，而是从关系到人权的角度认明全球水危机的原因。从人权角度来看，关键的参考点是 22 亿人无法保证获得饮用水，42 亿人缺乏卫生设施。满足这些人权所需的人均用水量虽然取决于每个地区的气候和文化，但实际上是最低限度的。根据特别报告员的估计，以世界卫生组织在离家 100 米范围内可以得到供水的情况下每人每天 50 升安全饮用水的估计量为参照，总需求量约为目前人们为了满足需求和经济活动平均从大自然中获取的水的 3%。如果未来人类只从河流中抽取 3%的水，就不会有河流干涸。

30. 因此，从人权角度来看，稀缺不是全球水危机的关键焦点，而是一个优先顺序问题。事实上，历史上有许多国家的例子，很久以前，这些国家甚至在无法将水送到人们家中的条件下保证了全体人民享有安全饮用水，看看这些例证就知道，这是一个优先顺序问题：甚至在铺路或照明街道之前首先建起公共喷泉，在城镇或街区广场提供可饮用的免费水。关于水和优质水的供应，在必要的数量和质量方面，应优先考虑家庭供应，从而保障享有安全饮用水和卫生设施的人权。

31. 毫无疑问，在气候变化甚至可能威胁到宜居性的沙漠和半干旱地区存在稀缺问题。在这些情况下，社区生存所需的水往往不仅是实现享有水和卫生设施的人权所需的水，也是牲畜和自给农业所需的水，而这实际上也是生命之水。

[11] 见 www.worldatlas.com/articles/what-percentage-of-the-earth-s-water-is-drinkable.html。

C. 两大结构性缺陷

1. 不平等、歧视和贫困

32. 如上所述，无法保证获得安全饮用水的 22 亿人中，大多数是穷人。为了理解这意味着什么，有必要澄清贫困的含义。

33. 在今天的城市社会，人们所需要的一切都必须购买，收入低，无法获得体面生活所必需的东西，无疑就意味着贫穷。根据世界银行的数据，2017 年，世界人口的十分之一，约 6.89 亿人，每天的收入不到 1.9 美元。[12] 虽然收入只是应该考虑的一个方面，但这些估计数据隐示了全球贫困的严重程度。

34. 然而，贫困要复杂得多，绝不应仅仅理解为缺乏收入。贫困与缺乏教育、水和卫生设施、健康、住房、能源、工作和体面生活的机会，以及不平等权力关系造成的边缘化和不平等密切相关。特别是，许多社区对妇女和少女的歧视不成比例地影响到她们生活的贫困程度以及她们获得安全饮用水和卫生设施，包括必要的月经卫生的机会。此外，妇女和少女往往仍然承担着为家挑水的负担，这使她们无法上学或从事有报酬的工作，也就助长了贫困的循环。

35. 诸如适足住房权、健康权、受教育权、食物权、饮水权和卫生权等事实上相互关联的人权得不到落实，或许是极端贫困的最明显表现。其中，也许正是对卫生设施权的侵犯引发了对所有其他权利的违背。因此，不仅要关注和努力实现享有水的人权，还要关注和努力实现享有往往受到掩盖的卫生设施的人权，这是消除贫困的关键。

36. 在农村地区，特别是对生活方式与自然、领土和社区价值观有着更密切联系的土著人民来说，有尊严生活的大多数必需品不是买来的，而是由自然界或社区提供的。一条健康的河流是充足饮用水甚至食物的保证，为种植庄稼提供灌溉，为捕鱼创造条件。当大型采掘项目、大型水利工程、砍伐森林或大型农业企业破坏生态系统的可持续性，特别是这些社区所依赖的河流的可持续性时，问题就出现了。在这种情况下，贫困源于对这些社区的歧视。大型水坝很少淹没富有和有影响力的人口。这些项目影响到的往往是土著人民或农民，他们受到歧视，并因所谓的项目开发而成为受害者，这些项目使那些在此之前虽然收入很少，但一直过着有尊严生活的人陷入贫困和匮乏。

37. 在城市环境中，供水和污水系统往往无法到达最贫穷家庭居住的大型贫民窟或非正规住区。尽管收入微乎其微，但他们最终还是得从开着油罐车的小贩那里购买生活所需的水，饮用性得不到保证，而且支付的费用远远高于供水网络覆盖的街区富裕家庭的水费。据估计，他们支付的费用比更富裕的邻居高出 10 至 20 倍。[13] 严格来说，这些家庭没有饮用水与他们无力支付没有必然联系，事实上，他们是付费了的，他们以不寻常的努力，付出了高昂的代价。关键的区别是贫困社区的边缘化，而不是与供水和污水系统相连的富裕社区的边缘化。因此，不平等和歧视成为贫穷的触发因素。

[12] 见 www.worldbank.org/en/topic/measuringpoverty。

[13] 联合国教育、科学及文化组织，《2019 年联合国世界水发展报告：不让任何人掉队》(2019 年，巴黎), p. 97。

38. 在许多发展中国家，城市供水不能饮用的事实被认为是正常的或不可避免的。在这种情况下，那些有足够收入的人消费瓶装水，即使每 1,000 升瓶装水的价格约为 1,000 美元，而最贫穷的人最终承担了饮用自来水的风险。根据特别报告员的经验，这些城市供水系统的漏水经常高达 50%甚至更多，因此减少漏水的方法是轮流切断不同社区和地区的供水。这确实是一项非常重要的节约，但它必然涉及供应不可饮用的水，因为当供水系统中没有水循环时，管道中也就没有了压力，大量污染物会通过原来的泄漏点侵入。

39. 水喝起来不安全的事实有时是由于有毒污染物造成的。不幸的是，采矿和工业排放，甚至农业面源污染对河流和含水层的有毒污染每天都在增加。即使水经过了氯化，重金属、杀虫剂和其他毒素最终通过城市水网逐步地毒害了数百万人。由于往往无法获得充分的公共信息，健康受到的影响也不是立即显现的，最贫穷的人往往消费这类水，并在中长期不成比例地遭受负面健康影响，这加剧了他们的贫困状况。

40. 整个国家、城市甚至大城市都以这样或那样的方式认为，它们最贫困的人口最终每天都饮用不安全的水，并在短期、中期或长期内对健康产生相应的后果，这是正常的。

41. 无论是发展中国家还是发达国家，贫困基准之一是水贫困，其表现形式是贫困家庭因不付款而断水。特别报告员认为，这种断水应当被视为对他们享有水和卫生设施的人权的侵犯。

2. 水生生态系统的不可持续

42. 人们的健康，特别是生活贫困的人的健康，与他们从中接受水的河流或含水层的健康和生态状况密切相关。因此，这些生态系统的健康对享有水和卫生设施的人权有影响。河流、湿地和含水层退化或可持续性受到破坏还会影响河流社区的渔业和的生计，从而危及其他人权。它还会严重影响许多人赖以生存的三角洲和海滩的可持续性。

43. 生物多样性的价值经常被认为与人类利益无关而被忽视。然而，除了其内在价值之外，生物多样性是净化和自然调节生态系统健康和功能的最佳指标，沿岸社区的饮用水依赖于这些生态系统。事实上，在欧盟立法中，饮用水的必要质量与提供服务的生态系统的健康和状态是相互挂钩的。[14]

44. 淡水生态系统生物多样性的恶化令人震惊：在评估的 3471 种哺乳动物、鸟类、两栖动物、爬行动物和鱼类自 1970 年以来平均减少了 84%。[15] 数百万公里的河流生态系统遭到破坏或严重影响。十八世纪存在的湿地近 90%已经消失。湿地除了支持 40%的生物多样性，还提供了宝贵的调节和净化功能，在气候变化情景中更是如此。

45. 全球约 80%的废水未经处理，含有从人类排泄物到高毒性排放物的各种物质。[16] 如上所述，未经处理的城市排放物，加上来自采矿、工业甚至农业的有

[14] Directive 2000/60/EC, arts. 1 and 4, and Directive (EU) 2020/2184, recitals 15–18 and arts. 7–8.

[15] World Wide Fund for Nature, *Living Plant Report 2020: Bending the curve of biodiversity loss* (Gland, Switzerland, 2020), p. 24.

[16] 见 www.unep.org/explore-topics/water/what-we-do/tackling-global-water-pollution.

毒污染，不仅损害生态系统的健康，也损害下游居民的公共健康。[17] 河流和含水层中牲畜产业废物和农业过度施肥造成的污染不断增加，其中的硝酸盐污染也在增加，最终导致饮用水污染，对公共健康，特别是儿童健康造成严重影响。此外，即使没有关于所谓的新型污染物(包括药物、微塑料和激素)可能范围的具体信息，它们对生物多样性和人类健康的影响也变得如此严重，以至于许多水源的可饮用性都引起了怀疑。

46. 水流的滥采滥用是水生生态系统不可持续危机的另一个关键因素。对许多含水层的滥采滥用不仅破坏了湿地和河流的基流，还破坏了蓄水能力和水循环的自然调节，甚至使饮用水在因气候变化趋于恶化的干旱周期面临风险。

47. 大规模砍伐森林以及农业和畜牧业边界的扩大是许多内陆水生生态系统不可持续危机的另一个关键因素。气候变化也加速了这一进程，因为侵蚀过程得到助推，径流增加，向调节河流流量的含水层渗透的水量减少。这使饮水供应面临风险，特别是在农村和土著社区。

48. 在整个上个世纪，为了能够向城镇供水，灌溉近 3 亿公顷土地，生产当前庞大电力需求的近 20%以及满足巨大工业发展和服务的需求，建造了 45,000 多座大坝[18]、数十万公里的运河、无数泵站和涡轮机以及数百万公里的加压网络。没有人怀疑这些益处和人类总体福祉的发展。然而，人类已经超越了水生生态系统环境可持续性的极限，这一事实要求从支配性的旧范式转向可持续性的新范式；从基于资源的方法转向基于生态系统的方法；从供方战略转向新的需求管理和保护战略；从生产主义到可持续经济理性；从技术官僚和往往是专制的方法到新的参与型和民主式治理。简而言之，为了应对二十一世纪的挑战，需要一场水文转变。

49. 恢复河流、湖泊、湿地和含水层的可持续性和健康及其功能，对于解决全球水危机至关重要，特别是在当前气候变化的背景下。迫切需要终结对许多含水层的滥用，这些含水层是大自然的水肺，因此它们也成为应对干旱的战略储备。恢复湿地意味着拥有其再生和净化功能，而保护和改善植被能防止侵蚀，促进水渗入含水层。然而，为了恢复构成岛屿和大陆水文循环的自然工程的正常运作，有必要终止污染，清理回流，消除有毒排放，防止新出现的污染物。

D. 加深全球水危机的三个因素

1. 气候变化、风险和影响

50. 今天，人们普遍认为，化石燃料的使用是气候变化产生的主要因素，这导致转向可再生能源的必要能源过渡成为了减缓战略的主导。然而，气候变化的主要社会经济影响是围绕水媒介产生的，因此，适应战略应当以上述基于可持续性范式的水文转变为主导。

51. 与有时听到的说法相反，从全球来看，气候变化并不意味着也不会意味着平均降雨量减少。随着温度的升高，海洋中蒸发的水量增加，因此降水量也会增

[17] 联合国环境规划署，“世界水质概览：走向全球评估”(Nairobi, 2016 年)。

[18] “Dams and development: a new framework for decision-making – overview of the report by the World Commission on Dams”, December 2001.

加。恰恰相反，平均而言，水循环再生的淡水不会更少。问题源于每个地区降雨模式的变化加速，气温升高导致的植物蒸散量增加，造成可用流量下降。这些变化可归纳如下：

(a) 一些地方的平均降雨量增加，一般是传统上雨水较多的地方，而另一些地方的平均降雨量减少，通常是雨水较少的地方；

(b) 降雨增加了可变性，加剧了极端事件的风险，干旱周期更长、更频繁，风暴、飓风和气旋更强烈、更频繁；

(c) 夏季平均温度和热浪增加，随之而来的是植物蒸散量急剧增加，河流流量和对含水层的渗透相应减少；

(d) 河流源头的积雪和冰川体量缩小，从而降低流量调节功能；

(e) 火灾和地下水滥采滥用风险日益增加的地区荒漠化加速和扩大，导致泉水枯竭；

(f) 由于全球变暖和海平面上升，造成极地质团的聚融。

52. 这些现象的可预见影响可以归纳如下：

(a) 降水格局的快速变化影响的主要是水生生态系统的状态和功能，这些生态系统不能足够快地适应这种变化，这可能导致崩溃，影响饮用水供应的质量和数量；

(b) 在水生生态系统目前遭到滥采滥用的许多地区，河流流量和地下含水层通过渗水得到的自然补给将会急剧减少，从而加剧生态系统的不可持续性和水资源紧张，对饮用水供应造成影响；

(c) 随着降雨量变化越来越大，暴雨的风险越来越大，土壤侵蚀将加速，特别是如果植被继续退化，地表径流和洪水风险将会增加，而渗入含水层的水量将减少，泥沙流动和水库堵塞将加速，导致水储量减少，危及某些部分的饮用水供应；

(d) 亚马逊地区等潮湿地区的毁林使土壤贫瘠，加剧土壤侵蚀，同时造成广大地区的降雨减少；

(e) 当河流洪水与风暴和潮涌相结合时，沿海城市的洪水风险会成倍增加，海平面上升会加剧这种风险，而这反过来又会逐渐使含水层盐碱化，降低最贫穷者最有可能负担得起的饮用水的质量；

(f) 由于贫困农村地区几乎没有适应能力的农业和畜牧业被破坏，加上气候变化造成的其他原因，将会引起大规模的移民现象，到 2050 年，规模将达到大约 2 亿人。[19]

53. 水循环变化的破坏性社会经济影响要求采取紧急适应战略，实现享有安全饮用水和卫生设施的人权，特别是一向生活在贫困和/或边缘化之中、面临风险最大的人口群体的这一人权，在这一基础上提高水生生态系统对极端事件的复原力，并增强社会复原力。

[19] 国际移民组织，“移民与气候变化”，移民组织移民研究丛书第 31 卷(2008 年，日内瓦)，p. 11。

54. 首先，为了提高环境复原力，有必要恢复生态系统的良好生态状态，以恢复生态系统缓冲干旱和洪水影响的自然能力，并制定适当的林业政策，最大限度地降低火灾风险。第二，发展社会复原力需要推广预防措施，在水文、土地和城市规划中严格应用预防原则。这还要求主要在那些生活在较为脆弱环境中的人当中提高认识，教育和促进民众参与预防和应急计划，将性别观点纳入主流，并确保遵守人权。

55. 重要的是要记住，享有饮用水和卫生设施的人权问题不仅在干旱周期出现，而且在洪水周期也会出现。当河流泛滥时，许多贫困社区被淹没，供水和卫生服务中断，甚至在住户里出现源于污水系统的所谓黑色洪水。此外，干旱不仅使饮用水供应因短缺而面临风险，而且，在很大程度上由于流量下降而排放物不变，会造成污染物浓度增加的风险。

2. COVID-19 大流行、风险和影响

56. COVID-19 大流行暴露了所有人的脆弱性，迫使世界采取集体应对措施。像应对其他疾病那样屏蔽边境以限制对远方国家的风险，这个办法对 COVID-19 行不通。病毒通过飞机传播，即使乘坐商务舱也不能幸免。尽管贫困人口，特别是妇女和女孩以及其他边缘化群体最为脆弱，但在每个人都得到保护之前，没有人会免受其害。

57. 指导可持续发展目标的格言“不让任何人掉队”第一次作为无可退避的信条被人们所认知和奉行。COVID-19 大流行突出了用肥皂和水保持足够清洁以防止感染的作用。证据已经证明了无数次水和卫生服务作为公共卫生基本原则的作用，这已经成为一个紧迫和不可避免的工具，为了确保有效抗击病毒，不应让任何人得不到这个工具。因此，许多政府已经禁止由于不付费而中断供水服务，作为应对这一流行病的紧急措施。

58. 越来越多的人一致认为，需要加强公共卫生系统，通过这种非营利性的公共努力争取保护掉队者的健康。越来越多的证据表明，需要根据这种认识将水和卫生服务的管理作为公共卫生的基石加以整合，优先考虑相应的公共经济努力，以增强地方和国家以下各级政府以及社区机关在水和卫生服务和设施方面的能力，以及保障享有安全饮用水和卫生设施的人权的相应义务。

59. 无论如何，除了公众意识的积极转变之外，这一疫情大流行正在加深和扩大不平等和贫困，决不能忘记，不平等和贫困正是导致全球水危机的第一个结构性缺陷，因为它对那些生活在最恶劣的居住和清洁条件下的人产生的影响更加严重。统治疫苗开发和施打的，是基于利益最大化的方法，这种方法增加了不平等问题，加剧了这一流行病对最贫困人口的影响，并加大了病毒变异的风险。在这种情况下，挑战的焦点是在疫情大流行带来的风险面前最大限度地提高社会复原力。疫苗最大限度地提高了个人和集体对疾病的抵御能力，但必须保证每个人，包括最贫穷的人都能得到，首先考虑的应当是普遍利益原则，而不是大型制药公司获取超额利润的权利。无论如何，有效实现享有安全饮用水和卫生设施的人权及其对个人清洁卫生的影响，一直是并将继续是增强社会复原力和不仅预防严重急性呼吸系统综合症冠状病毒 2 及其变异毒株，而且预防其他可能的流行病的关键。

60. 同样，关于公共健康风险，需要整合多种环境和社会因素，因此也就需要整合社会复原力和环境复原力。有必要对大规模集约化牲畜产业的发展进行严格评估，并制定保护生物多样性的战略，作为公共卫生适应和缓解战略的一部分。

3. 水的民主治理挑战

61. 世界各地的人类祖先不停行走，直到找到一条河流、一个湖泊或一个水源，有足够的水保证有尊严的生活，才会在那里定居下来。传统上，水被认为是所有人都必须拥有的共同财产，是维持生命不可或缺和不可替代的物质。随着社会复合性的发展，在许多农村地区仍然存在的社区水管理通过特许制度成为国家手中的公共权力，作为维护公共水领域和维护关于水使用的普遍利益原则的一种方式，水开始被认为是一种公益物。

62. 整个二十世纪大型水利工程的开发，牵涉到巨额的公共投资、漫长的偿还期以及甚至大量的补贴，加强了国家的作用和把水视为公益物的观念。从逻辑上讲，既然这种巨额资金支出来自公共财政，用的是每个人的纳税钱，因此也就需要从基于社会总体利益的管理立场出发证明使用可用水的正当性。

63. 不幸的是，在二十世纪的过程中，大型经济利益集团的力量最终劫持了普遍利益原则。与此同时，巨大的水力开发导致了大规模的流量抽取和系统排放——工业、城市和采矿——以及日益严重的农业面源污染，破坏了水生生态系统的可持续性。最终结果就是全球水危机，这使得有必要重新思考普遍利益的概念在 21 世纪的水管理中应该具有的意义，水是生命公益物，因其无法替代而不可或缺。

64. 在过去的几十年里，盛行的新自由主义观点一直主张将水视为商品，在自由市场的逻辑下进行管理。这种方法的采用，促进了水和卫生服务的私有化管理，并建立起了水市场，导致那些拥有水使用特许权的人实际上增加了对水的私人占有。最近，在水管理当作商业经营空间的愿景下，在投机策略的逻辑下，水权开始被当作金融资产在华尔街期货市场炒作。

65. 特别报告员认为，必须继续将水视为一种公益物(经济、社会和文化权利委员会，第 15 号一般性意见(2002 年)，第 1 段)。保持社区管理所珍视的参与和共同责任的价值观。必须通过促进民主的水治理来应对全球水危机，确保生态系统的可持续性，并根据对前述伦理排位加以规范的法律规则，制定基于人权的水管理办法。

66. 通过私有化、商品化甚至金融化战略，按照纯粹的市场逻辑管理水，使生活在贫困中的人更加脆弱，损害了他们享有安全饮用水和卫生设施的人权，破坏了生态系统的可持续性，违背了将水视为公益物的考虑和普遍利益的逻辑。

67. 简而言之，要直面 22 亿人没有有保障的饮用水，42 亿人没有卫生设施在全球水危机的全球水危机，就需要建立和加强民主治理做法。为拉丁美洲贫困农村地区数百万人管理水和卫生设施的成千上万个社区水道协会、成为对公众参与开放大型城市系统透明度和管理的典范的巴黎公司以及墨西哥决定在《宪法》中承认享有饮用水和卫生设施的人权之后为了起草一项对水管理采取基于人权的办法的普通水法而兴起的公民辩论倡议都遵循了这种做法。

四. 特别报告员担任任务负责人的头三年(2020-2023 年)

A. 三个关键目标

68. 当前的种种危机时期标志着划时代的变化，全球水危机只是这方面的一个迹象。它们是发生痛苦危机的时期，比如今天所经历的 COVID-19 大流行危机，或者是以气候变化开始的危机。这种危机带来了教训，造成了变化，引起了新世界诞生的阵痛，诚如一些社会运动的成员所说，这个新世界是必然的，所以才是可能的。

69. 在全球水危机的背景下，下文所述三个具有挑战性的目标将成为特别报告员工作的主要部分。

1. 澄清促进民主治理水和卫生的方法

70. 水作为一种公益物或者公有物的一部分具有多种用途和功能，将这些用途和功能的管理加以整合，同时又保持基于社区的水和卫生管理方法，而且还要遵守前述优先排位顺序，这是一个超出市场能力的复杂挑战。今天，水和卫生的民主治理必须使社会能够在全球水危机的框架内应对气候变化和 COVID-19 大流行，加强环境和社会复原力，激活性别观点，并特别关注生活在极端贫困中的人。

2. 进一步实现享有安全饮用水和卫生设施的人权，重点恢复水生生态系统的可持续性

71. 特别报告员坚持认为，只有在恢复水生生态系统的健康方面取得决定性进展，才能实现生活贫困者享有安全饮用水和卫生设施的人权。同样，只有在卫生和清理排放物方面取得决定性进展，才有可能恢复水生生态系统的健康。确保目前缺乏安全饮用水的 22 亿贫困人口和目前缺乏卫生设施的 42 亿贫困人口以负担得起的费用获得所诉用水的唯一可行战略，是与这些人赖以为生的河流、湖泊、湿地和含水层和平相处。因此，特别报告员的第二个目标侧重于澄清这些人权与水生生态系统可持续性之间的联系，并促进将这两项挑战联系起来的战略。

3. 将水作为合作与和平的关键

72. 在许多情况下，当地冲突是由大规模项目 ── 通常是采掘性质的项目 ── 引起的，这些项目破坏或严重影响了当地社区赖以生存的生态系统和领地，侵犯了他们的人权。特别报告员根据他对这种冲突的经验，坚持认为倾听妇女的声音和为妇女开辟空间的重要性是非暴力解决冲突的关键。显然，尊重这些社区的人权和保证目前受到威胁的领导人的安全至关重要。即便如此，地区或国家之间的水资源争端会引发冲突，进而导致战争。然而，如果采用生态系统方法，水就能为达成一致和合作提供理由和论据。如果这是一个管理丰饶而复杂的河流或流域的问题，而不是争夺水资源的问题，那么就需要合作。当然，上游和下游的利益和努力往往是不对称的，因此，就需要对话和谈判。然而，最终，合作会给所有人带来好处。根据安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000 年)号决议，必须采取基于人权的办法作为所有各方都承认的法律义务的参照系，并为妇女的参与开辟空间。

B. 具体计划

1. 预定提交的专题报告

73. 2021 年，特别报告员将向人权理事会提交这份关于水星球即蓝色星球全球水危机的专题报告，重点是他的判断和工作计划。特别报告员的目的是描述他计划开展任务的背景，查明危机的根源和加剧危机的现象，以便界定他作为任务负责人的目标和主要工作宗旨。

74. 2021 年，特别报告员将向大会提交关于水的商品化和金融化对享有安全饮用水和卫生设施的人权的风险和影响的专题报告。他向大会提交的第一份报告将阐述上述工作的第一个宗旨：促进水的民主治理，将其作为发展享有安全饮用水和卫生设施的人权的关键。此外，与本报告的情况一样，特别报告员将在前任特别报告员 2020 年提交大会的最后报告所述工作的基础上再接再厉。[20] 正如本报告所解释的那样，加剧全球水危机的因素之一是水的逐步商品化和金融化，这将公民变成了客户，破坏了对水，这一生命不可或缺的公益物的民主治理。

75. 2022 年，特别报告员将向人权理事会提交一份关于土著人民享有安全饮用水和卫生设施的人权的专题报告，评估目前的状况，并研究从祖先文化中吸取的经验教训。在担任任务负责人的第二年，特别报告员将从土著人民开始，重点关注弱势和贫困人口群体，这是导致全球水危机的第二个结构性缺陷。卫生设施作为农村地区的一个主要持续挑战，将受到优先关注。然而，与此同时，特别报告员计划既处理促进民主水治理的目标，又将人权和生态系统健康联系起来，侧重土著人民的社区管理传统，以及他们基于保持至今的祖传世界观对河流、湖泊和泉水的尊重。将会关注各种采掘战略对享有安全饮用水和卫生设施的人权的影响。性别观点纳入主流将是报告的一个重要特点，侧重于妇女在社区水和卫生管理中不断演变的作用。

76. 2022 年，特别报告员将向大会提交一份关于贫困农村地区人民享有安全饮用水和卫生设施的人权的专题报告。他 2022 年的第二份报告将侧重于导致脆弱性和贫困的边缘化进程下的农民社区。正如他关于土著人民的报告一样，关于农民社区的报告将评估享有安全饮用水和卫生设施的人权状况，以及超大型项目和采掘战略的影响。报告还将争取认明和强调社区管理在农村地区水的民主治理中的贡献。将特别关注农村贫困人口面临的卫生挑战，特别是被忽视的、对农村地区的影响尤为严重的露天排便问题，还将特别关注在卫生这一重要领域内，妇女在家庭和社区两级的作用。

77. 2023 年，特别报告员将向人权理事会提交一份关于两个交织挑战的专题报告：实现生活贫困者的人权和恢复水生生态系统的健康。报告将侧重导致全球水危机的另一个主要结构性缺陷：水生生态系统健康和可持续性的崩溃。该报告将探讨不同的土地和气候类型中河流、湿地和含水层可持续性的崩溃在何种程度上影响到依赖安全饮用水和卫生设施的人的人权。报告还将力求提出具体的措施和战略及其可行性，以便处于弱势的人口能够在将他们所依赖的河流和含水层恢复到健康状态的基础上获得优质水。享有卫生设施的人权及其对可行和可负担的废水处理的影响将是有待论述的关键问题之一。

[20] A/75/208.

78. 2023 年，特别报告员将向大会提交一份关于水作为和平、结对帮扶和开展合作论据的专题报告。该报告将在前任特别报告员 2019 年报告[21] 的基础上，讨论通常由超大型项目引起的地方冲突，分析人权影响与水生生态系统退化、破坏或污染之间的关系，以及在抗议被定为刑事犯罪，领导人和人权维护者受到镇压的背景下社区往往采取的非暴力方式。关于区域间和国际冲突，水资源冲突解决的经验将参考沿岸民族结对帮扶的历史传统，无论是社区、城市、区域还是国家。将认明和分析当前的主要冲突，并提出标准和指南，从非暴力和调解斡旋战略的角度解决这些冲突。

2. 构筑长期对话的桥梁

79. 直接受到问题困扰的人，说的话不一定都对，但他们肯定是最了解问题的人。因此，如果一个人想深入了解问题，就必须仔细倾听那些直接受到问题困扰的人。这是特别报告员的深刻信念之一。这就是为什么自他担任任务负责人的第一天起，就一直活跃地开展与享有安全饮用水和卫生设施的人权维护者的对话。维权者往往为了保护水、河流、湿地和泉水而冒着生命危险，而这些正是其社区的生命和尊严所依赖的。特别报告员致力于在三个方面与社会网络建立永久对话的桥梁：社会运动；市政和社区主管机关；以及专家、大学和教育中心。

80. 特别报告员深信，人权是世界越来越需要的全球民主治理的核心，因此希望论述赋予人权维护者权力和从体制上加强人权理事会的双重目标，努力建立这种永久对话。通过公开的对话渠道，特别报告员每个星期可与任何希望与他讨论问题的人互动。通过季度会议，他计划与在上述三个方面开展工作的网络建立长期对话的桥梁，工作议程由利益攸关方提出。

81. 为了解决上述问题和目标，特别报告员的优先事项之一是与其他特别程序任务负责人、人权机制和机构密切合作，例如与妇女、环境、土著人民、粮食、住房、极端贫困、有毒污染和健康等有关的机制和机构。

3. 国别访问

82. 一旦 COVID-19 大流行造成的限制被解除，每年就必须进行两次正式国别访问，拟定访问的标准如下：

(a) 优先考虑贫困国家和地区；

(b) 优先考虑冲突中的国家和地区；

(c) 各大洲和地区之间的平衡。

83. 除了这些地域标准之外，优先事项将是：

(a) 利用水作为促进和平的论据；

(b) 增强妇女作为享有安全饮用水和卫生设施的人权促进者的权能，；

(c) 倾听受到问题困扰的人的意见。

84. 在各种问题和不公面前，谴责和社会动员经常会引起政府的防范心态，因为它们感受到了批评。这往往使特别报告员难以得到访问有关国家的邀请。然而，

[21] A/74/197.

特别报告员明白，他的角色是倾听每个人的意见，特别关注那些遭受问题之苦的人，并为妇女不得不说的意见留出空间，以便最终提出解决办法。特别报告员一生中有许多对话和调解的经历，这些经历加强了他的信念，即正如西班牙谚语所说，“人们通过交谈了解彼此”。另外还有多次妇女在其中发挥了至关重要领导作用的水资源冲突经历。简而言之，目的是促进建立公平、有效和持久的解决办法。

4. 宣传及其他文字工作

85. 2020 年，在 11 月 19 日的世界厕所日，特别报告员重申了持续提供水和卫生设施的重要性，并呼吁各国禁止在家庭无力支付水费时断水。随后，他发起了一个题为“禁止断水：从社会屏障到保障人权”的项目，描绘了每个国家与断水有关的情况以及禁止断水的措施。除了激活这一对解决 COVID-19 如此必要和紧迫的社会屏障之外，特别报告员深信，必须将这一疫情大流行带来的迫切需要转化为永久的德行，确保在任何时候和任何情况下享有水和卫生设施的人权，无论是否存在疫情大流行。特别报告员在担任任务负责人的头六个月里查勘了拉丁美洲和加勒比的情况。下一步，他将分析和查勘其他地区断水的情况。

5. 与国际和区域组织及可持续发展目标的合作

86. 为了更好地了解国际和区域组织在水、环境卫生和个人卫生服务领域的作用和责任，2021 年 1 月至 4 月，特别报告员召开了双边会议，开辟了各种合作渠道。他希望特别注意联合国水机制，从任务的一开始就与该机制的成员密集会晤，因为他认为，与在 COVID-19 大流行和全球公共卫生未来面临的风险面前必须加强世界卫生组织的领导能力一样，对于应对世界水危机和实现可持续发展目标 6 以及其他与水有关的可持续发展目标的努力而言，加强联合国水机制的全球领导力至关重要。