



## 人权理事会

### 第十八届会议

#### 议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

## 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员 卡塔里娜·德阿尔布开克的报告

### 内容提要

享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员卡塔里娜·德阿尔布开克按照理事会第 7/22 号和第 16/2 号决议向人权理事会提交本报告。她重点论述了国家和地方落实水和卫生设施享有权的规划，强调具有愿景和政治意愿对确保实现这一权利十分重要。她概述了有关的现行规划框架以及在整个规划进程中——从评估和诊断、设定目标、制定和实施适当措施到监督和评价——纳入人权的重要意义。她接着确认了一些成功规划的因素，包括：健全的法律框架和机构、诉诸司法和明确的责任划分；充足的融资；参与性和透明度；以及不歧视和平等。报告最后一节载有结论和建议。

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	3
二. 概述 .....	4-19	3
A. 规划为何重要 .....	4-6	3
B. 享有水和卫生设施的人权的实现 .....	7-9	4
C. 规划的相关框架 .....	10-19	4
三. 规划阶段 .....	20-38	7
A. 评估和诊断 .....	20-27	7
B. 设定目标 .....	28-33	8
C. 制定和实施适当措施 .....	34-35	10
D. 监测和评价 .....	36-38	10
四. 成功的因素 .....	39-79	11
A. 基于人权的健全法律框架和诉诸司法的 机会 .....	40-41	11
B. 强有力的机构和明确的责任划分 .....	42-51	11
C. 确保融资充足 .....	52-67	14
D. 参与和透明 .....	68-72	17
E. 不歧视和平等 .....	73-79	18
五. 结论和建议：人权框架如何有助于改进规划 .....	80-83	19
A. 为优先秩序排列提供框架 .....	80	19
B. 为雄心勃勃但现实的规划提供框架 .....	81	20
C. 确保可持续发展 .....	82	20
D. 重视问责制 .....	83	21

## 一. 引言

1. 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员按照人权理事会第 7/22 号和第 16/2 号决议提交本报告。她在报告中重点论述了国家和地方落实水和卫生设施享有权利的规划。
2. 具有愿景以及将愿景转化为现实的相应政治意愿是实现水和卫生设施享有权利的基本第一步。联合国开发计划署(开发署)在关于水的《2006 年人类发展报告》中指出：“政治意愿是朝向人人享有水和卫生设施方向前进的一个显而易见的出发点。大致说来，政治意愿体现了将此问题纳入国家议事日程中心位置的决心。”<sup>1</sup> 拟订和制定可行的战略和计划是这一愿景的体现，并且能够阐明国家打算如何实现水和卫生设施享有权利。
3. 特别报告员开展了广泛的磋商，包括两次与多个利益攸关方的专家进行的磋商，参与磋商者讨论了规划的不同阶段、人权如何能够加强这一进程以及融资问题。<sup>2</sup> 特别报告员也收到了许多书面意见和资料。深入的讨论和各方的观点为她编写本报告提供了宝贵的指引；她非常感谢所有花费时间和提供专业知识的人。本报告援引的一些事例来自于这一磋商进程。<sup>3</sup>

## 二. 背景

### A. 规划为何重要

4. 特别报告员主张，规划应超越肤浅的意图声明而化为具体承诺，并以必要的政治支持、强有力的机构与人力和财力资源为后盾。过多的时候，行动计划被狭隘地当作一纸空文，而不是一个更好保护人权的进程。如果当作一个进程，良好的规划可以对水和卫生部门以及这些权利的享有产生变革性的影响。在本报告中，特别报告员探讨了成功规划工作的各个方面。
5. 根据人权而进行规划，能够确保方法协调一致，对水和卫生设施赋予充分的重视，并且有助于确保成果更持久和加强问责制。一个明确阐述的愿景的长处是，它可作为在国内预算中以及通过国际援助为这一部门优先融资的牢固基础。这一愿景能够激发可根据既定目标吸收和花费资金的信心。

---

<sup>1</sup> 开发署，《2006 年人类发展报告：透视贫水：权利、贫穷与全球水危机》(纽约，2006 年)，第 61 页。

<sup>2</sup> 第二次磋商在里斯本举行，由罗格斯大学妇女全球领导地位中心举办。

<sup>3</sup> 特别报告员参考了所涉利益攸关方向她陈述的事例；然而，复述或确认这类实践则需要进一步的核实。

6. 国家规划可提供机会，确保对气候变化和水资源短缺这类更广泛的问题做出更加协调一致的反应。良好的规划也将查明和处理有违人权的问题以及法律上和政策上的重叠和漏洞。成功的规划有赖于广泛的参与，这可进一步促进有效的实施和可持续发展。有效的国家规划往往可改进水和卫生设施的有关数据，并且为效益更高和效果更好地管理水和卫生设施明确责任，从而有助于加强问责制。

## B. 享有水和卫生设施的人权的实现

7. 水和卫生设施享有权受国际人权法的保障，而各国必须采取措施逐步实现这些权利。这就要求采取具体和有针对性的步骤，最大限度地利用现有资源。各国必须视情况所需，在国际合作和援助的框架内，争取尽可能迅速和有效地充分实现目标。这些权利中的某些内容是需要立即履行的义务，包括必须不歧视地保障这些权利。

8. 水和卫生设施享有权的规范性内容提供了以下应实现的标准：<sup>4</sup>

(a) 供给。享有水的人权限于个人和家庭用途，并且可推论为每人的供给须能充分满足这些目标。同样，也必须提供数量足够的卫生设施；

(b) 质量。水对于饮用和其他用途必须安全，不得危害人类健康。卫生设施必须在清洁和技术上足以安全使用。为确保清洁，必须具备用后的清洗和洗手用水；

(c) 可接受。卫生设施尤其必须是文化上可接受的，这通常要求设施男女有别，以确保隐私和尊严的方式建造；

(d) 无障碍。必须让人人在家庭及其附近以及学校、医疗保健设施与其他公共机构和场所能够持续地享用水和卫生设施。享用这些设施期间，人身安全不得受到威胁；

(e) 可负担。享有卫生设施和水，不得损害人权所保障的其他基本必需品，比如支付食物、住房和卫生保健的能力。

9. 这些标准反映出必须以整体、全面和协调一致的方针充分实现人人的水和卫生设施享有权。

## C. 规划的相关框架

10. 呼吁制定关于人权和/或水和卫生设施的战略和行动计划，并非什么新颖的呼吁。

<sup>4</sup> 关于这些标准的详细解释，见经济、社会和文化权利委员会关于水权的第 15 号一般性意见 (2002 年) 第 12 段以及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的报告 (A/HRC/12/24 和 Corr.1) 第 69 及其后各段。

11. 在人权领域，1993年6月25日在世界人权大会上通过的《维也纳宣言和行动纲领》强调了国家行动计划作为增进和保护人权手段的重要性。<sup>5</sup> 除数个国家已通过的这些一般性国家人权行动计划外，其他国家还制定了部门计划，以处理具体的人权关切和问题，比如人口贩运、种族主义、儿童权利和社会融合。特别是，人权理事会与经济、社会和文化权利委员会强调了国家行动计划对于实现水和卫生设施享有权利的重要性。<sup>6</sup>

12. 在水和卫生设施方面，具体来说，从短期到长期规划的一些规划工作是有实际意义的。这里，战略被视为制定总体框架，通常涵盖更广泛的发展，并为制定政策而确定基调。这类战略是长期的，应当在制定行动计划前出台。反过来，行动计划是以这些战略为基础的。它们仅涵盖水和/或卫生设施，并且更具体，是短期的和以行动为导向的，包括落实整个战略的详细活动。这通常在国家一级制定。

13. 由于水和卫生设施的服务通常是地方当局的责任，因此地方一级的规划同样相关。在某些国家，国家以下或地方政府还负责水和卫生设施领域的政策制定。例如，在德国，联邦法<sup>7</sup>规定了水管理与水和卫生设施服务的一般框架，而具体事项由国家以下一级(州)规定。<sup>8</sup> 在这一法律框架内，市政当局掌握具体安排的权力。确切决定国家一级和地方一级做出何等比例的规划，则取决于该国的法律和行政制度，特别是权力下放的程度。在许多情况下，至少在国家一级确定整体战略和框架，而落实战略的具体活动则由地方规划。

14. 许多国家已经有了专门关于水和/或卫生设施问题的国家战略和/或行动计划，但水比卫生设施得到更经常的处理。的确，《卫生设施和饮用水的全球年度评价》认为，几乎三分之一提交报告的国家没有实行涵盖城乡地区的卫生设施政策。<sup>9</sup> 题为“可持续的环境卫生：2015年前的五年奋斗”倡议重申了完善国家规划进程的重要性。<sup>10</sup> 同样，“人人享有卫生设施和水”倡议(一个各国政府、捐助方、民间社会组织及其他各方的国际伙伴关系)强调了国家规划的关键作用。它谋求促进政治承诺，提供更便利的水和卫生设施服务，并为强有力的国家进程提供能力建设支持，使其能够依赖改进的卫生设施及水供给部门数据和分析而做

<sup>5</sup> A/Conf.157/23，第71段。

<sup>6</sup> 人权理事会第12/8号决议第4(c)和(d)段；经济、社会和文化权利委员会第15号一般性意见第47段。

<sup>7</sup> Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, 2009。见 [www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/whg\\_2009/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/whg_2009/gesamt.pdf)。

<sup>8</sup> 例如，Niedersächsisches Wassergesetz。见 [www.recht-niedersachsen.de/28200/nwg.htm](http://www.recht-niedersachsen.de/28200/nwg.htm)。

<sup>9</sup> 联合国水机制和世界卫生组织，《联合国水机制对卫生设施和饮用水的全球年度评价》((GLAAS 2010)(日内瓦，世界卫生组织，2010年)，第38页。

<sup>10</sup> 大会第65/153号决议，第3段。

决策。<sup>11</sup> 例如，这一倡议催化了一个全球行动框架《加纳协定：卫生设施和水》的制定；加纳就此承诺每年为改善水和卫生设施拨款 3.5 亿美元，并且为清洁教育(包括洗手教育和社区牵头的全面卫生教育)划拨高达国内生产总值 0.5% 的资金。<sup>12</sup>

15. 除了水和卫生设施服务的提供，还应当考虑水资源管理问题。《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》呼吁所有国家在 2005 年前制定综合水资源管理方案。<sup>13</sup> “全球水事伙伴关系”将这一方针界定为“旨在促进水、土地及相关资源的协调发展和管理的进程，从而最大限度以公正的方式扩大因而取得的经济和社会效益，同时避免损害各种至关重要的生态系统的可持续性”。<sup>14</sup> 将人权纳入这一进程，将重视在水资源分配时优先解决人类基本需求。例如，坦桑尼亚联合共和国的“国家水务部门发展战略”体现了这一方针，指出“为满足基本人类需求而分配充足和质量可接受的水，将得到最高度的重视”<sup>15</sup>。

16. 另外，许多发展中国家订有发展战略，通常立足于《千年发展目标》，或者是由减贫战略工作驱动。在这些更广泛的国家发展战略中，应当优先重视水和卫生设施。尽管长久以来一直认为发展战略在水特别是卫生设施方面存在“盲点”，<sup>16</sup> 但最近的调查表明许多这类战略涵盖了水和/或卫生设施问题。<sup>17</sup> 一些国家，比如多民族玻利维亚国，在《国家发展计划(2006-2011 年)》中已经明确地将水和卫生设施作为国家优先事项。<sup>18</sup>

17. 在决定国家一级总框架的规划工作中，应当从一开始就考虑实现水和卫生设施享有权问题。因此，协调一致的规划要求将享有水和卫生设施的人权纳入更广泛地涵盖相关政策领域和发展的现行战略中。例如，由于水和卫生设施享有权涉及生活的所有方面，教育或卫生领域的计划应当涵盖在学校和医院享有水和卫生设施(男女有别)的问题。减贫战略和国家发展计划也应当制订关于水和卫生设施的具体行动。

<sup>11</sup> 人人享有卫生设施和水，实况介绍。见 [www.sanitationandwaterforall.org/files/Publications%20and%20Resources/SWA\\_Fact\\_Sheet\\_English.pdf](http://www.sanitationandwaterforall.org/files/Publications%20and%20Resources/SWA_Fact_Sheet_English.pdf)。

<sup>12</sup> Pp.4 and 12。见 [www.sanitationandwaterforall.org/files/The\\_Ghana\\_Compact.pdf](http://www.sanitationandwaterforall.org/files/The_Ghana_Compact.pdf)。

<sup>13</sup> 《可持续发展问题世界首脑会议报告，南非约翰内斯堡，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日》(联合国出版物，出售品编号 E.03.II.A.1 及更正)，第一章，第 2 号决议附件第 26 段。

<sup>14</sup> 全球水事伙伴关系，“综合的水资源管理”，第 1 段，见 [www.gwptoolbox.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8&Itemid=3](http://www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=3)。

<sup>15</sup> 见 [www.maji.go.tz/modules/documents/index.php?&direction=0&order=&directory=Strategies](http://www.maji.go.tz/modules/documents/index.php?&direction=0&order=&directory=Strategies)，p.34。

<sup>16</sup> 开发署，《2006 年人类发展报告》(前注 1)，第 103 页。

<sup>17</sup> 联合国水机制和世界卫生组织，GLAAS 2010(前注 9)，第 40 页。

<sup>18</sup> 《国家发展计划：2006-2011 年》。见 [www.ine.gov.bo/pdf/PND/03.pdf](http://www.ine.gov.bo/pdf/PND/03.pdf)，第 23-36 页和第 74-80 页。

18. 关于水和卫生设施的具体战略和计划，通常也至关重要，以确保这些问题获得足够重视并顾及其具体情况。这需要将它们与相关部门更广泛的计划和战略联系起来，以确保方针协调一致。仅侧重于主流化，将冒有淡化问题和限于巧言粉饰的危险。另外，据认为，强有力的部门规划影响到捐助方的优先顺序安排，<sup>19</sup> 因此能够有助于增加对这些部门的资助。如孟加拉国所做的，关于卫生设施的具体战略制定尽管通常被忽视，但是已在许多情况下证明极大地推动了这些问题的优先顺序安排。<sup>20</sup>

19. 对现行强有力的水和卫生设施部门战略和/或计划，应当重新审议、修改，使其充分符合国际人权标准和原则。通常，这类战略已经潜在地纳入了人权原则，比如不歧视——尽管不一定以人权措辞表达——并且可以进一步巩固。如果没有这类规划存在，或者如果卫生设施和水未得到充分的优先考虑，则必须以享有水和卫生设施的人权为基础而制订新的战略和/或计划。

### 三. 规划阶段

#### A. 评估和诊断

20. 为贯彻水和卫生设施享有权而制订战略和计划，必须依据强有力的情景分析，使各国能够知道其在成果以及对部门的投入方面所处的境地，包括关于实现水和卫生设施享有权的现况、安全和可负担的水和卫生设施享有情况以及对现有活动、资源和机构能力的融资情况。

21. 例如，孟加拉国目前正在开展一个关于本国卫生设施状况的评估工作。2011年1月召开了一次题为“BanglaSan”的全国卫生设施会议，约有700名政府代表和非政府组织代表、专家、民选代表和专业工作者参加。孟加拉国政府承诺开展全国卫生设施普查，以查明漏洞，并拟订一个包括必要分配问题的行动计划。<sup>21</sup>

22. 水和卫生设施享有权的规范内容，可为这一评估提供良好的基础。分析目前的状况，需要详细地理解享有问题，并且，比如说，需要超越目前在《千年发展目标》监督框架中所报告的资料。通常，来自普查、人口调查和取样的现有资料在细节、针对性和分类方面不足，不符合一个以人权标准和指标为基础的彻底

<sup>19</sup> 联合国水机制和世界卫生组织，GLAAS 2010年(前注9)，第22页。

<sup>20</sup> 见，孟加拉国《国家卫生设施战略(2005年)》，见 [www.dphe.gov.bd/pdf/MR11\\_SanitationStrategy.pdf](http://www.dphe.gov.bd/pdf/MR11_SanitationStrategy.pdf)。

<sup>21</sup> 见 [www.wsscc.org/resources/resource-news-archive/banglasan-participants-hear-governments-commitment-wash](http://www.wsscc.org/resources/resource-news-archive/banglasan-participants-hear-governments-commitment-wash)。

评估的要求。因此，不当的信息可能是一个严重的制约因素，低估这一领域改进和加强能力的需求。

23. 然而，可以更好地利用已经收集的数据。在全球一级，世界卫生组织/联合国儿童基金会的“供水和卫生部门联合监测方案”负责监测在实现《千年发展目标》关于水和卫生设施的目标方面的进展情况，该方案已经按照人权标准开始制定新的目标和指标。这一进程争取考虑在何等程度上可以对现行调查所获数据加以分类，以解决受禁止的歧视理由。同时，“联合监测方案”正在加强其它相关指标的数据收集，比如水质数据。

24. 不歧视是人权法的一个核心概念。此方面的评估必须特别注意边缘和弱势群体，以确定他们的享有程度和他们可能面临的具体障碍。这类评估必须分析为什么人们无机会享有，查明现有的漏洞、排斥、障碍和制约。只有查明了法律和政策的歧视性影响，才能够制定适当的应对行动，处理这类无法享有的根源。

25. 印度古吉拉特大学环境规划和技术中心制定的“业绩评估制度项目”争取评估古吉拉特和马哈拉施特拉邦城区水和卫生设施的覆盖面、质量和服务程度。该项目尤其侧重于开发关于惠及贫困家庭特别是贫民窟地区的更好信息，并且制定了监督服务平等问题的空间分析方法。<sup>22</sup>

26. 就评估对部门的投入来说，各国应当对已经实施的政策、方案和活动进行综合，确定已经划拨了什么资源，并且查明所涉行为者，包括不同的供给商。这包括评估现行工作是否具有不歧视性和参与性，并确保问责制有效。这一综合方法应当评估现行政策的对象以及哪些居民群体可能被忽略。如果这一审查发现了现行政策或战略没有充分处理享有水和卫生设施的人权的各个方面或者有所违背，则需予以废除、修订或改革，以满足人权要求。评估现行机构和财政能力，有助于发现制约、瓶颈和弱点，并且有利于推动关于实现水和卫生设施享有权的成功干预行动。

27. 在全球一级，联合国水机制《全球卫生与饮水年度评估》提供了关于对这些部门所做投入的资料，包括政策制定、机构安排和资源分配，争取确认在改善享有方面的驱动因素和瓶颈问题。特别是，它的 2011 年调查问卷也关注人权问题。世界银行饮水和卫生方案编写的“国家情况审查报告”提供了国家一级状况分析和诊断的另一手段。非洲部长级水事理事会已经授权为撒哈拉以南的大部分非洲国家开展这类审查，而拉丁美洲和亚洲国家也正在做类似的努力。

## B. 设定目标

28. 国家计划应当为实现水和卫生设施享有权而设定进展目标，作为问责制的基础。最终，国际人权法要求各国在根据本国情况确定的时间框架内实现全民覆

<sup>22</sup> 见 [www.scept.ac.in/pas\\_project.aspx?pg=pas&=pas](http://www.scept.ac.in/pas_project.aspx?pg=pas&=pas)。



盖。进行目标设定，必须参照国家优先项目和资源制约的客观评估——最大程度地利用本国现有资源。在这方面，一些国家提供了值得注意的事例。例如，斯里兰卡力求在 2020 年前实现全民享有水和卫生设施，<sup>23</sup> 而尼泊尔则争取在 2017 年前实现两者的全民享有。<sup>24</sup> 这类目标应当利用供给、质量、可接受、无障碍和可负担的人权标准，并为每一个标准提供具体定义。

29. 全民覆盖的最终目标应当划分为更短时间内实现的、更具体和有时限的目标和基准。要实现的目标和实现这些目标所需活动的明确时间框架对于确定要采取的具体步骤和使人民能够为这些目标向政府问责具有至关重要的意义。

30. 欧洲经济委员会《关于水与健康的议定书》载有关于目标设定的详细条款。它在第 6 条第 2 款中规定各缔约国“都应当为高度防治与水相关的疾病需达到或维持的绩效标准和水平而设定和公布国家和/或地方目标”，涵盖不同参数，包括水质、绩效水平以及水形成情况和排放质量。已经根据本国具体情况制定详细目标的国家包括捷克共和国、芬兰、匈牙利、斯洛伐克和瑞士。<sup>25</sup>

31. 逐步实现也意味着各国必须超越最低标准而逐渐达到更高的服务水平。各国必须平衡短、中、长期措施，确保向全民提供可持续的服务，同时在为已获得服务者提高服务水平之前优先实现人人享有基本水平的服务。上述的尼泊尔《国家水事计划》是一个良好实例，其目标是在 2017 年达到全民享有基本服务，然后争取在 2027 年前改进这些服务，达到中等或高等标准。<sup>26</sup>

32. 目标必须雄心勃勃并且现实。在某些情况下，目标应立足于享有水权方面的趋势。例如，可以审查过去十年中享有水权人口的比例，然后设定一个反映享有水权率的目标。然而，这一方针没有考虑到最大程度地利用现有资源，因此从人权的角度来看，特别是从水和卫生设施部门在历史上资金不足的角度来看，利用率可能过低。目标设定不仅是一个技术或行政事项，而且是一个关系到决定是否必须增加部门资源以满足人权标准的政治进程。在其它情况下，设定目标过高，则不现实。如果设定的目标明显难以实现，则机构将不承担责任，从而只是空想。因此，目标必须基于对资源和能力的现实评估。至关重要的是预测所需的成本，以满足一个特定的目标，也就是现实地计算必要开支并预估收入。另外，计划者不仅应考虑能否利用实际和潜在的财政资源，而且也应当制定计划，以确保有能力吸收这些资源和确保开支适当。

<sup>23</sup> Shanika Sriyananda, “Sri Lanka achieves MDG on water and sanitation”, Sunday Observer (Colombo), 3 April 2011. 见 [www.sundayobserver.lk/2011/04/03/fea02.asp](http://www.sundayobserver.lk/2011/04/03/fea02.asp)。

<sup>24</sup> 尼泊尔，《国家水事计划》，第 29 页。见以下网址 [www.moen.gov.np/pdf\\_files/national\\_water\\_plan.pdf](http://www.moen.gov.np/pdf_files/national_water_plan.pdf)。

<sup>25</sup> 见 [www.unece.org/env/water/Protocol\\_implementation\\_reports.html](http://www.unece.org/env/water/Protocol_implementation_reports.html)。

<sup>26</sup> 见前注 24，第 29 页。

33. 在情景说明方面，巴西的经验提供了一个在目标设定方面可借鉴的有意义的方法范例。它开展了广泛的参与进程以及与技术专家的协商。它向利益攸关方和专家征求意见，首先依据一些指标的现行趋势，但也根据预算的增加而进行调整，从而评估在固定的时间框架内(直到 2030 年)实现什么样的目标是现实的。

### C. 制定和实施适当措施

34. 各国然后将需要提出和制定必要的措施，以计算需要采取什么行动从财政、人力、机构和其他资源方面实现这些目标。人权法不规定各国应当采取何种具体措施，但是规定了一个制定和实施的框架。它规定了要实现的目标和考虑的问题，以确保服务满足人权标准，而采取哪些具体和最适当的措施则取决于每一特定国家的国情。

35. 各国必须最终确保所辖全体人民能够享有充足、安全、可接受和可负担的水和卫生设施服务。尽管一项水和卫生设施战略可能采用总体框架，但计划应当以行动为导向并且尽可能具体列出要采取的措施。例如，关于服务的可负担性，各国必须：除其他措施外设计一个顾及人人——包括贫困者——需求的收费制度；指定负责设定收费的机构，对服务供应商进行规范，并且监测可负担性；制定辅助性的必要社会政策；考虑运作和维护问题以及网络供应情况下的连接成本，但是也考虑其他形式服务的单独贡献；同时为因不付费而停止服务制定标准和保障。

### D. 监测和评估

36. 从一开始，战略和计划就必须包括监测和评估的内在安排。各国必须监测所拟定的步骤和活动是否已经并且在何种程度上纳入了人权。它们必须评估进展情况和查明缺陷及剩余挑战。提交计划实施进展的定期报告是开展监测的一种方式。依据对所采取步骤的评估，应当进行后续的计划修改和更正。

37. 各国应当监测是否已经在拟定时间框架内达到设定的目标。为了开展对实现水和卫生设施享有权利的监测，各国应当兼顾人权标准，制定相关指标。这些指标可以——比如说——与减少取水所花时间、改善水质和提高废水处理率挂钩。制定这类指标，不仅应当用于衡量享有水权方面的成果，而且体现出取得的进展和政府的努力。另外，必须按禁止的歧视理由对数据进行分类，以反映是否已经实现了为边缘和弱势居民设立的具体目标。

38. 必须由国家机关开展监测，但是外部行为者应当能够仔细审查公共监测进程、报告和数据——这要求这些进程保持充分的透明度。民间社会组织 and 社区本身应当参与关于水和卫生设施服务的监测和评估活动。在某些国家，比如阿根廷和葡萄牙，监管机构在监测服务方面发挥着重大作用；而在其他国家，比如哥伦比亚

亚、厄瓜多尔和秘鲁，国家人权机构制定了关于实现水权的详细监测方案。贫民窟居住者国际联合会鼓励地方社区收集数据，以确保数据准确和与社区相关。<sup>27</sup>

## 四. 成功因素

39. 规划的成功取决于实际规划及其后续活动，也取决于计划的制定工作。成功的规划包括以下所探讨的一些因素。

### A. 基于人权的健全法律框架和诉诸法律的机会

40. 水和卫生设施战略和计划必须依据健全的法律框架。第一，这要求审查现行立法，查找漏洞和评估其是否符合水和卫生设施权的充分享有。这尤其涉及到具体的水和卫生设施法律框架，但是也涉及到可能对其有间接影响的立法，比如刑法、儿童保护、城区规划或继承法。必须废除、修订或调整不一致的立法。法律和条例应当包括明确的服务标准，涵盖权利的规范内容，从而作为问责的依据，让人民能够以具有法律约束力的权利作为依据而提出权利主张。例如，南非的条例为基本供水提供了非常明确的标准，规定每人每天至少 25 公升，每户人家 200 米范围内每分钟最低流量至少 10 公升。<sup>28</sup>

41. 另外，法律必须禁止歧视并应规定参与性进程。水和卫生设施法也应当明确规定机构的作用和责任。水和卫生设施应当是可以伸张的人权，确保诉诸司法的机会和其他问责机制。诉诸司法的机会不仅要求存在着法院和法律制度，而且要求公众了解法律和权利及其伸张的机会。必须采取措施克服在诉诸司法方面的障碍，比如费用过高、语言要求、需要代理人、法院地理位置以及法律援助。

### B. 强有力的机构和明确的责任划分

42. 规划的成功基本取决于所涉的机构和行为者。强有力的机构将支持计划的政治愿景及其实施。

43. 通常，水和卫生设施部门的责任横向分散于不同的部委之间、纵向分散于国家/中央和地方之间。这一现实情况使得不同部门——比如卫生、教育、农业和社会福利——之间以及政府不同级别——包括城市和区域——之间的协调至关重要。应当在规划中明确界定这些不同机构的作用和责任，并且所有这些利益攸关方应当参与计划的制定和实施工作。如果地方政府负责提供服务，则必须从一开始

<sup>27</sup> 关于这些监测进展的详情，见《良好做法汇编》(A/HRC/18/33/Add.1)。

<sup>28</sup> 南非，《关于水养护的国家强制标准和措施的条例》，2001年4月20日，第3段。见 [www.dwaf.gov.za/Documents/Notices/Water%20Services%20Act/SEC9DREG-20%20April%202001.doc](http://www.dwaf.gov.za/Documents/Notices/Water%20Services%20Act/SEC9DREG-20%20April%202001.doc)。

始就参与规划。另外，也必须让民间社会参与规划工作，相关的私营部门也应参与。最后，虽然捐助方和国际组织通常参与，但是必须确保工作是由国家推动。为获得授权和合法性，计划应当得到最高政治层面的确认。

44. 自 2004 年以来，肯尼亚的水和灌溉部一直根据新的 2002 年《水法》进行该部门的改革，并得到德国技术合作署(现名为“德国国际合作署”)的支持。该部依然负责政策制定和部门协调。它将监管、扶贫为主的融资、投资规划和开发以及服务供应分别下放到水务监管委员会、水务信托基金、水务委员会和供水商。这一机制在《水法》中有明文规定，而国家、区域和地方各级的作用和责任划分为问责制提供了依据。<sup>29</sup>

45. 水和卫生设施部门的腐败会严重削弱机构的运行。通常，最受影响的是贫民——腐败加剧贫困、减少效益并削弱法治和民主。这可能发生在各个层次，无论是公共或私营供应商管理的服务。<sup>30</sup> 政府事实上能够采取一些有用的反腐败措施。例如，透明国际编写的《廉正协议》是一个旨在协助政府、私营公司和民间社会在公共合同订立中防止腐败的工具。<sup>31</sup>

## 1. 协作克服管理零散化

46. 为开始规划水和卫生设施享有权利的落实，政府需要确定和指定负责的部委。通常，有一系列机构负责不同方面的工作，包括卫生、基础设施、环境、教育、农业和水资源等部门。另外，参与水和卫生设施部门监管的可能是不同的实体。例如，水质的监管可能属于卫生部或环境部，但收费的监管责任可能属于其他部门。而另一部委可能负责实施必要的社会政策，以确保某些居民群体能够负担。因此，计划应当明确划分责任，规定哪一行为者开展哪类活动，并且规定部委之间的协调。除了有关的主要部委，加强规划部门和财政部门之间的合作也至关重要。“人人享有卫生设施和水”倡议的经验表明，财政部门的参与为确保充分的预算支持以实现水和卫生设施享有权带来重大的变化。例如，在乍得，该倡议协助将财政部和水务部带到一起。它们关于需要健全卫生设施战略的讨论导致了对以前的水和卫生设施综合预算项目进行分类，从而更好地跟踪卫生设施方面的投资。<sup>32</sup>

<sup>29</sup> André Lammerding et al., “All inclusive? How regulation in water and sanitation can be pro-poor: lessons from Sub-Saharan Africa”, German Agency for Technical Cooperation (GTZ), Regulation Brief No. 1 (August 2009), pp. 3-8.

<sup>30</sup> 透明国际, Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector (Cambridge University Press, Cambridge, 2008), p.6.

<sup>31</sup> 水廉正网络与透明国际, Integrity Pacts in the Water Sector (2010), p.15。见 [www.transparency.org/content/download/58296/933272/IP\\_manual\\_water\\_sector.pdf](http://www.transparency.org/content/download/58296/933272/IP_manual_water_sector.pdf)。

<sup>32</sup> Clarissa Brocklehurst, “Sanitation and Water for All: a global framework for action”, presentation at the 2010 Global High Level Meeting, Addis Ababa, 21 November 2010。见 [www.sanitationandwaterforall.org/files/Annex\\_11\\_HLM\\_Presentation\\_SWA\\_SC\\_Meeting\\_Nov21\\_2010.pptx](http://www.sanitationandwaterforall.org/files/Annex_11_HLM_Presentation_SWA_SC_Meeting_Nov21_2010.pptx)。

47. 为了确保协作，政府不妨任命一个联络中心或设立一个监督委员会或工作组。2011 年 4 月南亚卫生会议通过的《科伦坡宣言》明确呼吁各国“设立一个国家机构，负责协调卫生和清洁事项，让所有利益攸关方参与，包括但不限于国家、国家以下和地方一级负责财政、卫生、公共卫生、环境、水、教育、性别平等的各方和当地政府”。<sup>33</sup> 这一协调机构需要获得最高政治层面的支持并且有明确的授权。为了避免不同规划阶段脱钩，同样的机构有必要参与整个规划周期。

## 2. 权力下放和地方当局的作用

48. 在许多国家，提供服务的职权下放给地方当局。但是这决不削弱国家的人权义务。地方政府作为国家的一部分，本身受人权法的拘束。同时，必须在国家一级以人权标准为基础设定最低标准，确保协调一致和在全国范围遵守人权。各国必须确保地方当局有必要的财力、人力和其他资源，以有效履行责任。<sup>34</sup> 国家一级政府有义务监管地方当局的活动，监督和管控它们的业务，确保其遵守国际人权义务。<sup>35</sup> 清楚划分各级政府的责任对于避免混淆、漏洞和低效率至关重要。

## 3. 非国家行为者的参与

49. 通常，有一系列行为者参与实际的服务提供，尽管诸多情况下市政当局是服务提供者，但是它们也可以将其授权给非国家行为者，包括公司和非政府组织。但在其他情况下，普遍存在非正式的服务供给，一系列不同行为者参与，弥补空白，却没有得到国家主管当局正式授权提供服务。另外，在提供的服务类型方面有极大的不同，从管道网络供给到小规模卫生设施解决办法。这些不同的机制对规划有重大影响，并且改变着为不同参与者指定的活动性质。

50. 各国必须确保非国家行为者的参与不会造成侵犯人权现象。它们需要监管供给商，确保其根据人权标准和原则开展活动。因此，在下放服务的提供的时候，国家的作用转变成监管者，不妨碍在提供公共服务情况下进行监管的相同重要性。国家必须创造有利的环境，说明哪些行为者负责哪些领域的服务提供，为其作为规划者的作用做出计划，并为监管措施安排必要的资源。

## 4. 捐助方和发展伙伴的作用

51. 任何国家战略和计划必须由国家自主制定。完全由外部驱动的进程可能妨碍民主程序，并通常仅导致装模作样的战略和计划，不具有可持续性，并且不能

<sup>33</sup> Para. v. 见 [www.sacosan4lk.org/download/cr\\_cmb\\_declaration.pdf](http://www.sacosan4lk.org/download/cr_cmb_declaration.pdf)。

<sup>34</sup> 经济、社会和文化权利委员会，第 15 号一般性意见，第 51 段。

<sup>35</sup> 国际人权政策理事会，《地方政府和人权：提供良好服务》(韦尔苏瓦，2005 年)，第 20 和 24 页。

满足人民的需求和愿望。然而，捐助方和发展伙伴在规划进程方面有着重要作用。例如，包括在地方一级，它们可以便利协调，并支持能力建设和机构强化工作。这些措施将有助于各机构履行责任并为居民负责。

### C. 确保融资充足

52. 成功的规划及其实施取决于充足和可预测的融资。没有必要的融资，规划和目标设定就毫无意义。因此，计划和预算之间的关系具有重大意义。各国应当确定所拟进行的活动的影响并划拨充分的财力和人力资源来执行。充足的融资不仅关系到服务的提供，而且关系到监管措施、机构能力强化以及规划工作本身的费用。从职权下放来说，充足的融资和能力建设对地方当局尤其相关。确保地方一级的资源，可包括从中央政府拨款以及支持地方当局的征税权。

53. 各级所涉机构的工作以及协调机构应当有充分数量的专业工作人员。同样，应当具备资源以开展参与性的进程和采取确保透明度的措施。

54. 最后，融资体系必须能够使计划和战略得以实施，让国家能够最大程度地利用现有资源——包括在经济危机时期——来实现水和卫生设施享有权利。充足的融资必须确保水和卫生设施制度的可持续发展，并且人人能够负担得起服务。

#### 1. 各部门的融资概况

55. 水和卫生设施部门的融资非常复杂，确定其是否充足，需要掌握不同来源的全面情况。广泛地说，收入可包括“收费、税和转让”。在支出方面，必须审查资本投资以及运作和维护情况。收入和开支分为全国和地方政府两级，取决于收费机构的指定和履行责任的划分。

56. 税费构成水和卫生设施服务融资的一个重要部分。然而，其他单独来源也必须考虑在内。就自来水和污水处理系统来说，接通费是常见情况，而依赖于其他形式的卫生设施时，比如茅坑，硬件以及运作和维修——比如掏粪和粪便处理——通常由用户支付。

57. 根据人权框架，从税费中获取收入的程度取决于用户能负担到什么程度。在必要情况下，补贴对于确保可负担性具有关键作用。收入支助措施是福利制度和社会救济方案有关的补贴类型之一。一些国家，比如智利，采用以生计调查为基础的一般性补贴。社会调整措施，比如交叉补贴，可以纳入税费体系，从而减少低收入家庭为水或污水服务支付的费用；但是，这只有存在着足够数量的受益家庭和支付家庭时才能起作用。

58. 为了充分和可靠地理解现有融资情况，预算项目制订需包括从水费以及水和卫生设施其他收费获得的预估收入。如果来自税费的收入不能涵盖所有相关费用，则需要来自国家、国家以下和/或地方一般预算上的资金。总收入同时涉及到资本投资以及税费制度中没有涵盖的补贴。

59. 通常是根据相应的不同部委行政分工而划拨其他预算。由于水和卫生设施方面责任的零散性，所以当这些与卫生等其他预算结合到一起时，难于获得各部门资源的整体情况。另外，特别是对于农村卫生设施，“预算外”划拨非常普遍。<sup>36</sup>

60. 国家预算的职能分类有助于克服某些难题。这一分类将包括跨部委用于水和卫生部门的所有预算项目。在尼泊尔，民间社会成功地推动了为卫生设施单独设立预算项目。<sup>37</sup>综合性的预算则更进一步，带入不属于中央所掌握预算内容的项目，比如某些国家监管当局等单独自负盈亏实体的预算、国家以下政府的预算以及捐助方的捐款，从而提供了完整的情况。

61. 对于地方预算，同样的分类和全面性也是必要的。这通常包括从国家向地方的转让。这些转让可采取有条件拨款或整笔拨款的形式。有条件拨款用于具体目的(例如水基础设施)，而整笔(或无条件)拨款用于具体的部门或项目，但地方政府可以决定用于水和卫生设施。这类从国家到地方的转让应考虑到地区资源不平等的问题。如果国家政府采取了转让制度，根据人权标准必须确保不歧视的分配，包括向处境不利的居民地区提供额外资源。没有这类具体的关注，政府的转让可能会扩大区域差别、加剧歧视。另外，必须保证这类转让目标明确，并在地方上用于支持那些得不到服务、处境最不利和最受忽略的居民享有水和卫生设施，而不是仅仅改善那些已经接通者的服务。然而，许多国家尚没有制订专用资金标准，并且即使存在也不一定始终适用。一些国家，比如哥伦比亚和蒙古，特别是在城市供水方面出现了值得注意的例外情况。<sup>38</sup>在美国，农业部的农村开发署向小城镇提供贷款和拨款。在确定适当的贷款和拨款混合时，考虑到了一个社区能够负担的最大额度，同时收取合理的使用费。<sup>39</sup>

62. 最后，国际援助通常以外部转让协助融资。捐助方政策必须纳入享有水和卫生设施的人权，并支持国家关于水和卫生设施的优先项目与减少水权享有不平等的目标。例如，西班牙国际发展合作署将水和卫生设施列为优先项目，2009年建立了10亿欧元的水和卫生设施基金，具体用于促进实现享有水的人权与改进政策和规划进程。<sup>40</sup>一般说来，国际援助有助于国家一级的融资(可以随后转让到地方)，但是在某些国家，地方政府也有权直接获得国际捐款和贷款。尽管

<sup>36</sup> 联合国水机制和世界卫生组织，GLAAS 2010 (前注 9)，第 43 页。

<sup>37</sup> WaterAid, *Budget Advocacy for the Water and Sanitation Sector in Nepal: A Primer for Civil Society Organizations* (2010), p. 37.

<sup>38</sup> 联合国水机制和世界卫生组织，GLAAS 2010 (前注 9)，第 34 页。

<sup>39</sup> 见 [www.rurdev.usda.gov/hi/Rural%20Utilities%20Programs.htm](http://www.rurdev.usda.gov/hi/Rural%20Utilities%20Programs.htm)。

<sup>40</sup> 见 [http://www.aacid.es/web/es/aacid/normativa/fondos/Fondo\\_de\\_Cooperacion\\_para\\_Agua\\_y\\_Saneamiento/003.html](http://www.aacid.es/web/es/aacid/normativa/fondos/Fondo_de_Cooperacion_para_Agua_y_Saneamiento/003.html)。

这可能开启新的机会，但也有可能加大城市之间的不平等。<sup>41</sup> 这也在地方一级增加了与公共和私营融资机构交涉的能力建设需求。

## 2. 最大程度地分配现有资源

63. 由于规划工作若不依赖现有资源就不可能达到设定的目标，所以必须兼顾总体开支框架而制定战略和计划。必须确定所规划活动的预计成本。在决定适当措施时，决策者应当在所有利益攸关方和社区的参与下考虑创新性方针和解决办法，能够带来预定成果，同时又比常规方针和技术成本低。例如，“社区全面卫生设施化”倡议作为低成本解决办法，在改进卫生设施的享有方面取得了令人印象深刻的结果。<sup>42</sup>

64. 确定服务提供的成本应当不仅涵盖资本基础设施开支，而且应涵盖与系统使用周期有关的成本，包括运作及维修、劳工和管理费用。另外，应当考虑到暂用卫生设施的开支，但是由于这大部分出现在家庭层面，所以难以量化。这一方式纳入了水和卫生设施享有权，为国家一级政府提供了一个框架，以评估从现在至 2015 年实现水和卫生设施目标的成本。

65. 落实经济、社会和文化权利的义务要求采取步骤，最大限度地利用现有资源。最近已经发展出许多学说和若干工具，以评估国家是否最大程度地利用现有资源保障人权。一种方针是比较目前的预算划拨与过去的工作，以评估工作是否有所进展还是止步不前或倒退。倒退将引起初步关切。如果过去对部门的划拨显然不足，仅根据年度调整做出微小逐步增加，可能是不够的，因此需要考虑重新分配资源。另一种方针是比较情况类似的国家。这种做法不等于就最大程度利用现有资源问题提供确定的解答，但是有助于引发进一步的探讨。例如，当资源得到更有效的利用和划拨给最弱势和边缘的群体或者当经济条件有所改变时，可以为预算下降提供理由，只要下降是基于最认真的考虑并且能够以整体权利为理由。

66. 预算分配应当根据所拟开展的活动的预计成本，最大程度地利用现有资源，以实现计划。例如，向地方下放职权时，必须为拟开展活动的适当主管机构分配必要的资源。

## 3. 支出跟踪

67. 除了从人权角度评估预算划拨，也必须跟踪支出情况，即确定划拨的预算是否得到利用。如果拟订的预算尚未支出，可能表明存在着能力问题。支出不足的一个合理解释是效率有所提高，也就是以更少的资源实现了预期成果。同样，

<sup>41</sup> 人权政策国际委员会，《地方政府》(前注 35)，第 45 页。

<sup>42</sup> 关于社区全面卫生设施化方针的分析，见《良好做法汇编》(A/HRC/18/33/Add.1)。



有必要跟踪是否已经根据计划中的优先次序使用资源；如果并非如此，则确定原因。这可能涉及到无能力利用资源、腐败现象或其他的解释。

#### D. 参与和透明

68. 必须以一个参与和透明的进程制定关于实现水和卫生设施享有权的任何计划。系统的参与在规划的每一阶段都至关重要，从诊断到目标设定、做出应对以及开展监测和评估。尤其是卫生设施，不能仅仅是提供，而且要求行为改变，只有通过有关受益者积极参与才能实现。必须尽早提供参与机会，包括社区需求评估。

69. 参与必须是积极、自由和有意义的。必须超越单纯的信息分享和装模作样的协商，并且让人民参与决策、提供影响规划进程的真正机会。组织一个真正的参与进程，难度很大。这需要不同的机制和方针，包括与各种利益攸关方的协商、公众会议和听证会以及提交书面评论和反馈的机会。

70. 应当有机会参与的群体包括民间社会组织、社区组织、国家人权机构、学术界和研究机构、私营部门以及——最重要的是——所有有关社区和人民，特别注重妇女的投入。弱势和处境艰险的人民和社区必须有代表，确保不仅是少数历史悠久的非政府组织或地方精英才能参与。会议应请社会各阶层的人民参与，兼顾到可能妨碍他们参与的制约因素。这意味着：在本国靠近人民生活或工作的所有地区举办会议；在人们能够参与的时间举办会议；利用当地方言；举行父母和子女方便参加的会议；利用人民已经加入的组织作为开展这类会议的平台；以及其他措施等等。2005年在摩洛哥发起的“国家人权发展倡议”提供了一个自下而上参与和综合性方针的事例。这导致了地方社区和民间社会的正式和实际参与以及在一个单独进程中纳入所有地方政治、经济和社会机构。<sup>43</sup>

71. 规划进程的某些部分将要求具有专门技术知识。然而，这些投入必须与全国各地人民的需求和偏好相平衡，兼顾当地的解决办法。领导规划进程的当局必须负起责任，认真考虑各种贡献，制定和执行有助于确保人人有权享有水和卫生设施的必要措施。

72. 透明和信息的获取对于实现参与至关重要。有关的信息和计划草案应当公开。在现行政策和措施方面，也需要透明。例如，只有当目前资源分配方面的优先次序得到理解，才能够为最终的必要修改进行审查和评估。应当以所有相关语言广泛传播信息，通过多边渠道确保享有的机会。这可包括网站，但也包括地方电台、广告牌和地方新闻信息。例如，在印度，信息权法<sup>44</sup>对于提高透明度发生了巨大影响，提供了从政府索取信息和追究责任的一个手段。

<sup>43</sup> 见 [www.indh.gov.ma/fr/index.asp](http://www.indh.gov.ma/fr/index.asp)。

<sup>44</sup> 2005年印度《信息权法》。见 <http://righttoinformation.gov.in/rti-act.pdf>。

## E. 不歧视和平等

73. 水和卫生设施享有权具有极为不平等的特征，通常构成人权法所禁止的歧视。<sup>45</sup> 为了克服现有的歧视，各国必须制定具体战略，改善受歧视者的处境。没有这一具体的关注，旨在改善水和卫生设施享有权的干预行动只能或首先惠及条件相对便利的人，从而有加剧现有不平等的风险。

74. 因此，改善水和卫生设施享有权的总体目标必须伴以减少不平等的目标。作为第一步，这要求各国查明弱势和边缘群体、歧视模式及其基本的结构性原因。就水和健康设施享有权来说，被查明可能处于弱势和边缘化的群体和个人包括妇女、儿童、农村及城市贫困地区居民和其他贫困者、游牧和流浪社区、难民、移民、少数族裔或种族群体、老年人、土著群体、残疾人、缺水地区人民以及艾滋病毒和艾滋病患者等。

75. 受禁止的歧视理由并非在所有国家都相关。在查明处境不利的群体和个人的过程中，各国需要依据这些理由对居民进行调查，并且在发现某些群体受歧视的情况下开展进一步调查。例如，尽管在许多国家正规和非正规居住区之间基于性别的歧视或不平等是一个普遍问题，但是查明和处理其他形式的歧视将需要更符合具体情况的方针。

76. 例如，波斯尼亚和黑山的基塞利亚克市“2006-2013 年以权利为重的发展战略”的规划进程旨在从人权角度确定发展的优先次序，并包括了一个该市的水基础设施评估。如评估所述，罗姆人为主的 Hrastovi 居民区情况最为严重，市政府将改善那里的基础设施作为优先事项。<sup>46</sup>

77. 各国必须根据评估结果具体监督所确定的可能受歧视群体内部的进步情况，以处理系统的排斥现象。它们必须针对其具体情况制定恰如其分的干预行动，包括有可能为这些群体分别设定目标。为惠及最有需求者而制定具体战略，对于克服法律、经济、物质、机构、文化、语言和其他障碍必不可少。

78. 例如，津巴布韦下放信托基金开展了一个基准研究，<sup>47</sup> 收集关于水和卫生设施的数据，以城乡和收入差别等分类。根据这些调查，津巴布韦把低收入地区

<sup>45</sup> 经济、社会和文化权利委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见 (2009 年) 第 7 段。歧视可理解为“直接或间接基于禁止的歧视理由、具有取消或影响对 [人权] 的承认、享有或平等行使的意图或作用的任何区分、排斥、限制或偏向或其他不同待遇，均属于歧视”。

<sup>46</sup> 基塞利亚克市，《以权利为重的发展战略》，第 27、28 和 68 页。见 [www.rmap.undp.ba/Upload/SC/kiseljak%20strategy\\_26Oct\\_eng.pdf](http://www.rmap.undp.ba/Upload/SC/kiseljak%20strategy_26Oct_eng.pdf)。

<sup>47</sup> 津巴布韦，下放信托基金和国家供水及卫生设施理事会，实现津巴布韦供水和基础设施的千年发展目标：城市方面(卢萨卡，2005 年)。见 [www.nwasco.org.zm/media/mdg.pdf](http://www.nwasco.org.zm/media/mdg.pdf)。

作为对象，推广低成本技术，比如收费标准最低的水站。通过收费制度弥补交叉补贴，以信托基金为城市低收入地区的基础设施建设提供资金。<sup>48</sup>

79. 各国在监测活动中必须特别注意并报告所采取的惠及最弱势和最受排斥群体的措施。它们也必须包括关于具体为这些目的而制定的方案和资源的信息；也就是说，分类信息不仅在成果方面是重要的，在评估政府工作方面也是重要的，例如，确定是否已经为惠及贫民窟居民而增加了资源。坦桑尼亚水和卫生设施网监测部门的平等问题，每年公布平等问题报告，侧重于包容性、问责制、参与性和政策的可持续性。它发现坦桑尼亚联合共和国水务部门存在着相当严重的不平等问题，比如说，城乡之间的水权享有不均以及城区服务的预算过高。

## 五. 结果和建议：人权框架如何有助于改进规划

### A. 为优先次序排列提供框架

80. 充分实现人权，将要求进行复杂的权衡，而这在经济危机情况下甚至难度更大。具有一个以人权框架为指导的计划或愿景，有助于当局超越其他考虑而优先实现人权。但对于不能同时惠及所有人的情况下如何确定优先次序，人权框架未提供单一的答案——例如，在受忽视的边远农村和贫困的城市难民窟之间分配资源的问题。人权标准的原则所要求的是，这类分配决定不单纯依据成本——用途分析，而是民主、参与和不歧视进程的结果。在这方面：

(a) 各国必须在其他领域的现行战略中将享有水和卫生设施的人权纳入主流，以确保规划协调一致；

(b) 各国必须也为水和卫生设施部门制定具体战略和规划，确保这些问题获得充分的优先重视，并考虑到其具体特点；

(c) 如果水和卫生设施部门的战略和/或计划已经存在，各国应当重新审查，视必要而修订，使其符合人权标准和原则；

(d) 各国必须首先解决人人基本享有水权的问题，然后逐渐向更高级的服务迈进；

(e) 各国必须制定具体战略，以处理歧视问题并惠及处境最不利者。它们必须收集分类数据，以查明弱势和边缘居民、歧视模式及其基本的结构性原因。它们必须设立具体目标，以减少水权享有的不平等，为具体情况制定恰当的干预行动，并具体监测这些群体的进展情况；

(f) 援助政策应当为这些国家优先项目提供支持，从基本享有迈向更高级的服务，并减少不平等；

<sup>48</sup> Lammerding et al., “All Inclusive? ”, (note 29 above), p. 6.

(g) 如果从国家一级向地方一级转让，国家一级政府必须实行一种转让制度，以确保平等分配，并向处境不利居民的地区提供额外的资源，并优先提供给那些享受不到的人。

## B. 为雄心勃勃但现实的规划提供框架

81. 人权法为雄心勃勃但现实的规划提供了框架。尽管最终目标必须是全民覆盖，但逐步实现的概念要求这一目标符合国情以及经证明符合特定情况的时间框架。各国必须最大程度地利用现有资源实现水和卫生设施的享有权，必要时寻求国际援助。逐渐实现也意味着逐步提供更高级的服务。据此：

(a) 各国必须依据强有力的现况分析而制定关于贯彻水和卫生设施享有权的战略和计划，以根据供给、质量、可接受、无障碍和可负担的规范标准实现这些权利。它们必须特别注意边缘和弱势群体，确定他们享有的程度，他们为获得享有权而可能面临的具体障碍及其背后的基本原因；

(b) 各国也应当评估现行的政策、方案和活动，决定分配什么资源，并查明所涉的行为者和评估其能力；

(c) 各国应依据对现有资源和能力的现实评估，制定符合人权标准的明确目标；

(d) 各国应当制定和设计必要的措施以实现确立的目标；

(e) 各国必须确保最大程度地以现有资源提供资金，以贯彻水和卫生设施享有权。充分的融资必须确保水和卫生设施系统可持续发展，并且人人能够负担得起服务；

(f) 各国应当确定所拟开展的活动的预算要求，并划拨充分的财政和人力资源开展这些活动，包括监管活动的资源。

## C. 确保可持续发展

82. 人权框架要求协调一致和全面的规划方针，重视水和卫生设施享有权缺乏的基本结构性原因和系统性偏见。这要求审议法律、社会规范、传统做法以及机构框架和行动如何影响享有权。因此，人权框架不仅有助于治愈病症—即缺乏享有权，而且旨在解决基本原因，带来更可持续的结果。在这方面：

(a) 各国应当确保投资的可持续性，不仅注重基础设施，而且确保运作和维护、机构和管理框架(包括监管)以及结构性措施，包括加强能力；

(b) 必须通过一个参与和包容性的进程制定战略和计划，尤其确保处境不利、边缘和弱势群体的人民和社区有代表。参与必须超越单纯的信息分享和表面的协商，提供整个规划进程中发挥影响的真正机会；

(c) 各国必须确保整个规划进程中的透明度，通过多种渠道，以所有相关语言提供有关信息，包括现行政策和措施、关于现有技术备选办法的专家意见以及计划草案，确保无障碍分享。

#### D. 重视问责制

83. 人权框架非常重视问责制。法律框架为问责制提供了基础，允许人民根据有法律约束力的权利提出权利主张。这应当伴有可靠相关数据为依据的目标，并体现能够追究政府责任的国家承诺。在这方面：

(a) 各国必须审议现行立法，查找漏洞和评估现行立法框架是否符合水和卫生设施享有权。如果发现法律不一致，必须废除、修订或调整，以符合人权标准和原则；

(b) 法律和条例应当规定明确的服务标准定义，涵盖供给、质量、可接受、无障碍和可负担的规范内容；

(c) 各国应当明确地确定和指定负责规划进程和实施的部委，包括协调机构；

(d) 如果服务的提供下放，各国必须设立国家一级的最低标准，以确保协调一致和在全国范围内遵守人权。作为国家的一部分，地方当局也受人权法的约束。各国必须监管地方当局的活动，监测和控制它们的绩效，以确保它们遵守国际人权义务。另外，各国必须确保这些当局有必要的财政、人力和其他资源以有效履行责任。明确划分不同级政府之间的责任至关重要；

(e) 国际组织和赞助机构应当通过各种倡议，比如“人人享有卫生设施和水”，支持强有力的国家规划进程，协助克服能力制约因素，但不应当推动进程。它们应当支持协调工作、能力建设和机构加强工作，包括从地方一级，确保机构能够适当履行责任并对居民承担责任，包括在预防和制止腐败方面；

(f) 各国应当从一开始就为战略和计划的监测和评估做出安排；

(g) 为了开展监督，各国应当制定指标，反映供给、质量、可接受、可获得和可负担的水和卫生设施的人权标准。这类指标应当不仅用于从水权享有数字上衡量成果，也应当反映取得的成绩和政府的努力。各国应当更好地利用现有数据，并且在缺乏可靠相关数据而造成制约的情况下，各国应当加强能力；

(h) 各国必须落实机制和补救办法，使相关行为者为遵循其所设定的计划和目标而负起责任；

(i) 各国必须采取措施克服在诉诸司法方面的障碍，比如费用过高、语言要求、代理人要求以及法院与其它机制的地理位置等。