



## 人权理事会

### 第四十六届会议

2021年2月22日至3月19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

## 人权与全球水危机：水污染、水短缺和与水有关的灾害

### 与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员的报告\*

#### 概要

在本报告中，与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员戴维·博伊德指出，安全和充足的水是享有安全、清洁、健康和可持续环境权利的实质性组成部分。他介绍了全球水危机的原因和后果，重点是水污染、水短缺和与水有关的灾害对享有许多人权产生的负面影响，这些影响对弱势群体和边缘化群体尤为严重。他重点指出了国家为确保安全和充足的水应承担的程序性和实质性义务，确定了有助于减少或防止水污染、缓解水短缺、降低与水有关的灾害风险以及保护或恢复水生生态系统的良好做法。特别报告员为各国采用基于人权的水治理方法提供了七步流程，并提出了行动建议。最后，他敦促企业为确保人人享有安全和充足水的各项努力贡献力量并提供支持，以履行企业在权利方面的责任。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



## 一. 水是生命和福祉之本

1. 水是人类和地球上生命的命脉。人体的 70%由水构成，而人类大脑有 85%的成分是水。许多人，特别是土著人民，认为水是神圣的。

2. 尽管水覆盖了地球表面大部分地区，但淡水的水量却格外有限。可用淡水不到地球水量的 1%(97%的水是咸水，2%冰封于冰川和极地冰盖中)。未发现和未充分利用的地下水占地球上未冰封淡水的 98%。

3. 湿地、河流、湖泊、泉水和含水层等水生生态系统有助于维持全球水文、碳和营养循环。这些生态系统是世界上生物多样性最丰富的一类环境，它们通过净化被污染的水、缓冲洪水、保护海岸线、控制侵蚀、储存碳和补充地下水，为维持生命做出贡献。

4. 人们的饮水、烹饪、清洁、卫生、粮食种植、捕鱼、发电、航海、娱乐和旅游等活动都依赖淡水。安全、充足的水和健康的水生生态系统对于保护健康、实现粮食安全和消除贫困至关重要。在人类对水的需求和水生生态系统健康之间取得平衡是 21 世纪的关键挑战之一。

5. 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员在界定这些权利的范围和内容以及相关国家义务、良好做法和当前挑战方面做出了出色的工作。<sup>1</sup> 本报告采取更广泛的方法，重点介绍与水污染、水短缺、与水有关的灾害以及健康淡水生态系统所受破坏有关的人权影响和义务。

6. 为编写本报告，与享有安全、清洁、健康和可持续环境有关的人权义务问题特别报告员戴维·博伊德于 2020 年 9 月发出了征求意见的呼吁。特别报告员感谢亚美尼亚、文莱达鲁萨兰国、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、科特迪瓦、古巴、塞浦路斯、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、海地、伊朗伊斯兰共和国、意大利、毛里求斯、墨西哥、摩纳哥、卡塔尔、罗马尼亚、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、新加坡、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国以及欧洲联盟提交材料，还感谢土著人民、国家人权机构、联合国机构、民间社会、商业协会、学术界和包括青年在内的个人提交了 60 多份见解深刻的材料。<sup>2</sup> 特别报告员在 9 月组织了一系列在线协商，让世界各地人民参与其中。他还主持了与联合国水机制<sup>3</sup> 以及与“人人享有环境卫生和饮用水”伙伴关系的会议。<sup>4</sup>

7. 本报告述及安全、充足的水和健康的淡水生态系统，是继关于清洁空气(A/HRC/40/55)、安全气候(A/74/161)以及健康生态系统和生物多样性(A/75/161)的报告之后，澄清享有安全、清洁、健康和可持续环境权利的实质内容系列专题报

<sup>1</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/SRWaterIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/SRWaterIndex.aspx)。

<sup>2</sup> 提交的材料可查阅 [www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/EnvironmentWater.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/EnvironmentWater.aspx)。

<sup>3</sup> 见 [www.unwater.org/](http://www.unwater.org/)。

<sup>4</sup> 见 [www.sanitationandwaterforall.org/about/about-us](http://www.sanitationandwaterforall.org/about/about-us)。

告中的第四份报告。今后的报告将讨论健康和可持续生产的食品以及无毒的生活、工作和娱乐环境。

## 二. 全球水危机

8. 人类未能以关爱、尊重和敬畏的态度对待水这种支持生命和不可或缺的独特物质，反而污染地表水和地下水，过度用水，破坏湿地，对淡水生态系统造成灾难性破坏，从而破坏了水对人类健康、福祉和繁荣的非凡贡献。一个巴西土著组织指出，“无法用语言形容破坏的规模”。<sup>5</sup> 2020年，世界经济论坛连续第八年将水危机列为全球经济面临的五大风险之一。<sup>6</sup>

9. 特别报告员听取了世界各地人民令人震惊的故事：人们被迫饮用重度污染或含盐的水，他们的水被采掘业剥夺，再也无法种植自己的粮食，也无法捕鱼，他们的文化受到从水坝、矿井到单一种植园和水力压裂等各种考虑不周项目的威胁，而洪水、干旱或其他与水有关的灾害也迫使人们辗转迁移。特别报告员收到许多关于环境人权维护者因勇敢保护水而遭受暴力、恐吓或被定罪的报告。

10. 尽管在改善获得清洁水和加强环境卫生方面取得了进展，但仍有数十亿人得不到服务或得到的服务不够充分。超过 20 亿人无法获得安全管理的饮用水(可在住所内和需要时取用且不受污染)。更糟糕的是，7.85 亿人甚至缺乏基本的供水服务(获得改善的水源，如自来水、井眼、掘井或覆盖泉)。<sup>7</sup>

11. 超过 40 亿人，即全球一半人口无法获得安全管理的卫生设施，这意味着他们的排泄物得不到处理，这威胁着人类和生态系统的健康。<sup>8</sup> 在这些人中，有 6.73 亿人没有厕所可用，被迫露天如厕。估计有 3.67 亿儿童所在学校没有厕所。在最不发达国家，只有四分之一的人口可在家中用肥皂和水洗手。<sup>9</sup> 这种情况在 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行期间对健康和人权造成了灾难性后果。

12. 水媒疾病每年在世界范围内造成近 200 万可预防的死亡，而 5 岁以下儿童承受的风险最大。<sup>10</sup> 与水有关的疾病与贫困密切相关，对弱势群体的影响尤为严重。

13. 世界许多地区水污染的状况正在恶化，对满足人类需求和维持生态系统的水质和水量产生不利影响。<sup>11</sup> 大约 80%的废水未经处理就排放到环境中，使地表水、

<sup>5</sup> Shirley Djukurū Krenak 研究所提交的材料。

<sup>6</sup> World Economic Forum, *The Global Risks Report 2020*.

<sup>7</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)和世界卫生组织(世卫组织),《2000-2017 年家庭饮用水、环境卫生和个人卫生方面的进展：特别关注不平等问题》(2019 年)。

<sup>8</sup> 联合国儿童基金会(儿基会)和世卫组织,《世界卫生状况：改造卫生设施促进改善健康、环境、经济和社会的紧急呼吁》(2020 年)。

<sup>9</sup> 联合国水机制, 2018 年《关于水和环境卫生的可持续发展目标 6 综合报告》。

<sup>10</sup> 世卫组织,《更安全的水,更良好的健康》(2019 年更新)。

<sup>11</sup> 联合国环境规划署,“世界水质概览：走向全球评估”(2016 年)。

地下水、土壤和海洋受到污染。<sup>12</sup> 废水包括工业、农业、家庭和机构污水以及城市径流。每年仅农业水污染造成的健康和环境成本就高达数千亿美元。<sup>13</sup> 即使在拥有先进废水处理设施的国家，挑战依然存在，包括在处理药品、个人护理产品和微塑料方面的挑战。<sup>14</sup>

14. 水短缺是指缺乏可用于满足人们基本需求、实现水和环境卫生权利以及维持健康生态系统的淡水。造成水短缺的原因有实际供应有限、人和企业过度用水、水质恶化、规划不当、气候变化和管理不善。水短缺目前对 30 多亿人造成影响，而 15 亿人正在遭受严重水短缺甚至干旱。<sup>15</sup> 到 2030 年，多达 7 亿人可能因严重水短缺而流离失所。

15. 全球用水量是 100 年前的 6 倍，而且继续以每年 1% 的速度增长，增速是人口增长的两倍。世界上超过一半的可用淡水流量为人类所用。农业用水约占全球淡水使用量的 70%，工业占 19%，家庭占 12%。<sup>16</sup>

16. 淡水生态系统中生命的多样性和丰度急剧下降。自 1970 年以来，依赖淡水生境的哺乳动物、两栖动物、鱼类、鸟类和爬行动物的数量平均减少了 84%。<sup>17</sup> 每三个淡水物种中就有一个濒临灭绝。世界上 85% 的湿地在过去一个世纪内遭到破坏。<sup>18</sup> 人类对水生生态系统的压力包括取水、污染、破坏生境、改变水流、水坝和其他基础设施造成的碎片化、过度利用物种和引进入侵物种。

17. 在过去 20 年中，四分之三的自然灾害与水有关，包括洪水、极端天气事件、山体滑坡和干旱。2001 年至 2018 年期间，洪水和干旱造成 16.6 万人死亡，30 亿人受到影响，损失达 7 000 亿美元。<sup>19</sup> 尾矿坝坍塌等人为灾难使这一可怕的损失更加严重。

18. 不平等是全球水危机的一个显著因素。一些人和社区每天仅靠几升水勉强维生，但富裕国家的企业和人民却消耗了大量的水。例如，瑞士的人均水足迹为每天 4 200 升，其中包括种植或制造从别国进口的产品所消耗的水。瑞士高达 82% 的水足迹发生在瑞士之外，包括在缺水地区生产食品消耗的水。<sup>20</sup>

<sup>12</sup> World Bank Group, *Quality Unknown: The Invisible Water Crisis* (2019).

<sup>13</sup> Javier Mateo-Sagasta, Sara Marjani Zadeh and Hugh Turrall (eds.), *More People, More Food, Worse Water? A Global Review of Water Pollution from Agriculture* (2018).

<sup>14</sup> 儿基会和世卫组织，《世界卫生状况：改造卫生设施促进改善健康、环境、经济和社会的紧急呼吁》。

<sup>15</sup> 联合国粮食及农业组织(粮农组织)，《2020 年粮食及农业状况：克服农业中水的挑战》。

<sup>16</sup> 联合国水机制，2018 年《关于水和环境卫生的可持续发展目标 6 综合报告》。

<sup>17</sup> World Wildlife Fund, *Living Planet Report 2020: Bending the Curve of Biodiversity Loss*.

<sup>18</sup> IPBES/7/10/Add.1: 见 <https://ipbes.net/events/ipbes-7-plenary>。

<sup>19</sup> 教科文组织和联合国水机制，2020 年《联合国世界水发展报告：水与气候变化》。

<sup>20</sup> 瑞士提交的资料。

19. 气候变化正在加剧水污染、水短缺和与水有关的灾害引发的风险、后果和不平等现象。<sup>21</sup> 全球气温上升不可避免地影响到水文循环。极端降水事件更加剧烈、频繁，增加了发生洪水的风险。热浪发生的频率更高，持续时间更长，使水短缺的状况恶化。海平面上升会导致咸水入侵，使沿海含水层的地下水不适合家庭或农业使用。环境卫生系统易受暴雨和海平面上升引发的洪水影响，或者面临用于冲洗和输送污水的水量减少问题。小岛屿发展中国家特别容易受到气候变化和与水有关的灾害的影响，其中许多国家面临的缺水问题愈益严重。尽管水电项目可能对人权和生态系统健康产生不利影响，但气候变化却被用作对水电项目重拾兴趣的理由。

20. 水资源战争，即水的短缺、分配和污染问题引发的冲突已经引起人们关切。迄今为止，大多数关于水的争端都已得到和平解决。然而，人类需求增加、水的可得性减少以及气候变化的影响加剧使暴力冲突的风险上升。世界上受战争蹂躏最严重的 15 个国家都面临中度到重度干旱。

21. 总而言之，世界面临着水危机，而且这一危机正在恶化。由于人口增加、经济增长、气候紧急状况、土地使用变化、资源开采盛行、水的低效利用以及规划、监管和执法不力，人类用水、水污染和水生生态系统退化的速度继续加快。

22. 可持续发展目标代表了人类社会以全面、紧迫和系统的方式努力解决相互关联的水、气候和生物多样性危机的雄心壮志。可持续发展目标设想建立“一个普遍尊重人权和人类尊严的世界”。<sup>22</sup> 然而，全球水危机破坏了实现可持续发展目标的努力，加剧了贫困(见目标 1)，威胁粮食安全(见目标 2)，危害人类健康(见目标 3)，加剧生物多样性衰退(见目标 13 和 14)，并破坏了全球经济。安全和充足的水还与各项具体目标有关，包括减少水媒疾病(见具体目标 3.3)、预防与水有关的灾害(见具体目标 11.5)和适应气候变化(见具体目标 13.2)。正如水问题高级别小组指出的那样，“水是连接几乎每一项可持续发展目标的共同桥梁，将成为能否取得成功的关键决定因素”。<sup>23</sup>

23. 本报告重点关注人权和可持续发展目标 6，这远远超出普遍提供安全饮用水、环境卫生和个人卫生的范围。目标 6 的各项具体目标还涉及：通过减少污染改善水质，提高用水效率和减少水短缺现象，实施综合水资源管理，保护和恢复与水有关的生态系统，开展国际合作和能力建设，促进公众参与水管理。

24. 财政、机构和人力资源能力的严重匮乏限制了实现可持续发展目标 6 的进展。80%以上的国家没有充足财政资源以实现国家水、环境卫生和个人卫生的具体目标。<sup>24</sup> 在许多国家，包括那些水资源承受压力最大的国家，法律、法规、标准和政策都不完备，而且实施和执行的力度也不够。

<sup>21</sup> 教科文组织和联合国水机制，2020 年《联合国世界水发展报告：水与气候变化》。

<sup>22</sup> 大会第 70/1 号决议。

<sup>23</sup> 水问题高级别小组，“珍惜每一滴水”，2018 年 3 月 14 日，第 15 页。

<sup>24</sup> 世卫组织和联合国水机制，《支持饮用水、环境卫生和个人卫生的国家系统：2019 年全球状况报告》。

### 三. 全球水危机对人权的影响

25. 水污染、水短缺和与水有关的灾害对生命权、健康权、享有水和卫生设施的权利、食物权、享有健康环境的权利、受教育权、适足生活水准权、发展权和文化权等广泛的人权及儿童权利都产生重大影响。经济、社会及文化权利委员会指出，“水是过上有尊严生活的必要条件”。<sup>25</sup>

#### A. 生命权

26. 水对生命至关重要，而受污染的水和水短缺可能导致死亡。如果有安全和充足的水，每年可防止近 200 万人死亡。<sup>26</sup> 这包括数十万 5 岁及 5 岁以下儿童可预防的死亡，这些死亡大多发生在低收入国家。

#### B. 健康权

27. 霍乱、腹泻、痢疾、土壤传播的蠕虫感染、甲型肝炎和伤寒等疾病都与受污染的水和恶劣的卫生条件有关。2017 年，超过 2.2 亿血吸虫病患者需要治疗，这是一种由寄生虫引起的疾病，通过接触受污染的水感染。<sup>27</sup> 农业中废水和污泥的不安全使用会导致食源性疾病。娱乐活动引起的水媒疾病每年困扰着数亿人。

28. 经济、社会及文化权利委员会对工业、农业和污水污染引起的水媒疾病表示关切。<sup>28</sup> 委员会还批评了石油和天然气水力压裂对水质造成的影响。<sup>29</sup> 受污染的水是人们接触有损生殖健康的内分泌干扰物质的主要来源。<sup>30</sup>

29. 缺乏水安全会造成恐惧、受害感、自卑、焦虑、羞耻、愤怒和抑郁等心理后果，从而损害心理健康。母亲因用水不安全而出现抑郁等心理症状的女童更容易缺课。<sup>31</sup> 经历过干旱和洪水的人承受着心理痛苦，表现为创伤后应激障碍症状、抑郁和焦虑等特征。

30. 另一个主要健康问题是抗微生物药物耐药性问题，当药物对目标微生物(如细菌和病毒)不再有效时，就会产生耐药性。每年有数亿剂量的抗微生物药物被用于治疗本可通过改善卫生条件加以预防的感染。含有耐药细菌的废水会传播抗微生物药物耐药性。为保障人类和生态系统健康，必须更谨慎地使用抗微生物药物。<sup>32</sup>

<sup>25</sup> 关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)。

<sup>26</sup> 世界卫生组织，《更安全的水，更良好的健康》(2019 年更新)。

<sup>27</sup> 见 [www.who.int/health-topics/schistosomiasis#tab=tab\\_1](http://www.who.int/health-topics/schistosomiasis#tab=tab_1)。

<sup>28</sup> 见 E/C.12/UZB/CO/2。

<sup>29</sup> 见 E/C.12/ARG/CO/4。

<sup>30</sup> A. Gonsioroski, V.E. Mourikes and J.A. Flaws, “Endocrine disruptors in water and their effects on the reproductive system”, *International Journal of Molecular Sciences*, vol. 21, No. 6 (2020), p. 1929.

<sup>31</sup> C. E. Cooper-Vince et al., “Household water insecurity, missed schooling, and the mediating role of caregiver depression in rural Uganda”, *Global Mental Health*, vol. 4 (August 2017).

<sup>32</sup> 儿基会和世界卫生组织，《世界卫生状况：改造卫生设施促进改善健康、环境、经济和社会的紧急呼吁》。

### C. 享有水和卫生设施的权利

31. 要实现水权，就需要确保有安全和充足的水可供个人和家庭使用。<sup>33</sup> 污染和病原体阻碍人类安全用水。2019 年，世界卫生组织(世卫组织)警告称，每天有 20 亿人饮用被粪便污染的水。<sup>34</sup> 水短缺和洪水等与水有关的灾害会增加成本，妨碍人们获得适当的卫生设施。无法获得安全和充足的家庭用水通常是由贫困、不平等以及政府未能优先为基本需要和人的尊严分配用水所致，而不是由短缺本身造成。

### D. 食物权

32. 安全和充足的水对于实现食物权至关重要，对从事自给自足或小规模农业和渔业的贫困和边缘化群体尤为如此。更严重的干旱、风暴潮和采水量增加使水和土壤盐度上升，农业产量下降，以致于世界每年损失的粮食足以养活 1.7 亿人。近年来，印度和孟加拉国低洼沿海地区有近 22 万公顷农田因盐分渗入而丧失生产力。<sup>35</sup>

33. 气候变化导致的干旱日益频繁和严重，对食物权构成重大威胁。与降雨量减少有关的缺水问题对无法获得灌溉用水的小农而言尤其严重。约 11%的耕地和 14%的牧场经常发生干旱，而 60%以上的灌溉耕地高度缺水。联合国粮食及农业组织得出结论认为，“如果认真对待为实现可持续发展目标所作承诺，就必须立即大胆解决农业缺水和水短缺问题”。<sup>36</sup>

34. 洪水是一种可能危及食物权的自然灾害，因人类活动而加剧。例如，洪水会摧毁庄稼，冲走表土，淹没大片可耕种土地。这威胁到农民及其家庭的生计和粮食安全，他们可能面临贫困、失业和人口迁移。

### E. 享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利

35. 80%以上的国家通过宪法、立法、法院裁决和区域条约在法律上保护人们享有安全、清洁、健康和可持续环境的权利。<sup>37</sup> 安全、充足的水和健康的水生生态系统是享有健康环境权的实质性要素，这一点已得到区域法庭、国家法律和判例法的确认。例如，哥斯达黎加宪法承认享有健康环境的权利，促使该国为解决水污染问题制定了更强有力的法律、法规和政策，例如禁止露天采矿法，以及各项要求公共和私人行为体采取行动防止侵犯这项权利的法院裁决。<sup>38</sup>

<sup>33</sup> 见大会第 64/292 号决议和 A/HRC/24/44 号文件。

<sup>34</sup> 世卫组织，饮用水概况介绍(2019 年)。

<sup>35</sup> 联合国南南合作办公室，“印度和孟加拉国水上农业促进气候适应型农业和备灾工作”，《南南和三方合作促进可持续发展的良好做法》(2020 年 9 月)，第 3 卷。

<sup>36</sup> 粮农组织，《2020 年粮食及农业状况：克服农业中水的挑战》，第六部分。

<sup>37</sup> A/HRC/43/53，附件二。

<sup>38</sup> 哥斯达黎加提交的材料。

36. 美洲人权法院强调，“享有健康环境的权利与其他权利不同，它保护森林、河流和海洋等环境的组成部分”。<sup>39</sup> 2020 年，美洲法院裁定，土著人民的健康环境权和水权因非法采伐和畜牧而受到侵犯，并命令阿根廷最多用一年时间编写一份研究报告，确定为养护水资源、防止和补救水污染而应采取的行动。<sup>40</sup> 非洲人权和民族权委员会在一起涉及石油工业水污染的案件中表示，享有健康环境的权利“要求国家采取合理措施和其他措施，防止污染和生态退化”。<sup>41</sup> 欧洲人权法院裁定，水污染可能侵犯多项人权，包括“享有健康和受保护的环境”的权利。<sup>42</sup>

37. 许多国家法院确定，国家未能采取适当行动防止水污染、确保水质清洁和保护水生生态系统，这会侵犯人们享有健康环境的权利。阿根廷最高法院和菲律宾最高法院的裁决提供了两个主要实例。在这两起由相关公民提起的案件中，法院聘请独立科学专家为判决提供信息，对多个政府机构规定了广泛的职责，并制定了创新措施，以确保法院命令得到遵守。

38. 针对一项声称马尼拉湾长期水污染侵犯健康环境权的诉讼，菲律宾最高法院命令 13 个负责机构执行以下行动：安装和运行污水处理设施，清理危险和有毒废物，防止船舶污染和排放废物，建立适当设施并制定适当方案以妥善处置固体废物，重新引入本地物种以恢复海洋生命，要求化粪池和污泥处理公司使用适当处理设施，防止非法捕捞，制定全面的环境教育方案，并为实施恢复计划分配充足预算。法院在结论中指出，国家机构“不能逃避对菲律宾子孙后代的义务，应尽其所能保持马尼拉湾水域的清洁和清澈。如果不这样做，就会辜负寄予它们的信任”。<sup>43</sup>

39. 在涉及布宜诺斯艾利斯重度污染的 Matanza-Riachuelo 流域的类似案件中，阿根廷最高法院认定，水污染使享有健康环境的权利受到侵犯，并作出了一项综合裁决，其中确定了三个目标：改善流域居民的生活质量、恢复环境、防止今后对人类或生态系统健康造成伤害。因此，法院下令采取以下行动：

- (a) 检查所有污染企业，实施工业废水处理措施；
- (b) 关闭所有非法垃圾堆放场，改善垃圾填埋场，清理河岸；
- (c) 改善饮用水、污水处理和暴雨排水基础设施；
- (d) 制定区域环境卫生计划，包括紧急情况的应急措施；
- (e) 由联邦审计长监督执行清理计划的预算拨款；

<sup>39</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Advisory Opinion OC-23/17*, 15 November 2017, para. 62.

<sup>40</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Indigenous Communities of the Lhaka Honhat Association v. Argentina*, judgment of 6 February 2020.

<sup>41</sup> *Social and Economic Rights Action Centre v. Nigeria*, communication No. 155/96 (2001), para. 52.

<sup>42</sup> *Tătar v. Romania* (application No. 67021/01), 27 January 2009.

<sup>43</sup> *Concerned Residents of Manila Bay et al. v. Metropolitan Manila Development Authority et al.* (2008), General Register Nos. 171947-48, Supreme Court.



- (f) 成立由参与诉讼的非政府组织组成的委员会，监督法院裁决的遵守情况；
- (g) 对计划的执行情况进行持续的司法监督。<sup>44</sup>

40. 这些案例显示，法院会要求政府采取具体行动，保护享有健康环境的权利免受长期水污染的有害影响。虽然这两个案件的执行都面临挑战，但已经取得实质性改善，法院也在继续监督进展情况。<sup>45</sup>

41. 其他以侵犯健康环境权为由作出的重要法院裁决涉及采矿造成的水污染(智利、哥伦比亚、秘鲁、南非、土耳其和美利坚合众国蒙大拿州)；工业废水和未经适当处理的废水造成的污染(阿根廷、希腊和印度)；拟议的开发活动对湿地的损害(墨西哥)；敏感生态系统中的水电项目(巴西、厄瓜多尔和芬兰)。<sup>46</sup>

42. 在最近一项涉及水污染的裁决中，墨西哥最高法院认定，政府没有采取一切可能措施，最大限度地利用现有资源防止和控制水退化的过程，也没有进行监测以确保废水排放在数量和质量上符合现行规定，或采取必要的净水纠正行动。法院的结论要求国家必须监测环境规范的遵守情况，并在必要时制裁或限制私人行为，否则享有健康环境的人权将成为一纸空文。<sup>47</sup>

## F. 儿童权利

43. 每天都有超过 700 名 5 岁以下儿童死于与水 and 环境卫生有关的疾病。<sup>48</sup> 到 2040 年，将有近 6 亿儿童生活在水资源极其有限的地区。<sup>49</sup> 与水有关的灾害威胁青年的身心健康。在全球范围内，超过 5 亿儿童生活在风险极高的洪患区；1.6 亿儿童生活在干旱严重程度高或极高的地区，1.15 亿儿童面临很高的热带气旋风险。<sup>50</sup>

44. 儿童权利委员会警告各国注意水污染对儿童健康造成的危险，特别提到农用化学品、非法采矿和污水处理不当引起的污染。<sup>51</sup> 儿童特别容易感染与水污染有关的疾病。儿童早期接触被农业化肥径流污染的水中的硝酸盐会阻碍他们生长并

<sup>44</sup> *Beatriz Silvia Mendoza and others v. National Government and others*, Supreme Court of Justice, File M. 1569, 8 July 2008.

<sup>45</sup> Andrés Napoli, “Riachuelo: a 10 años del fallo de la Corte Suprema de Justicia, aún mucho por hacer”, *Informe Ambiental Anual 2019*.

<sup>46</sup> 例如，Supreme Court of Colombia, *Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente*, STC No. 4360-2018, 5 April 2018; Supreme Court of Mexico, First Chamber, *Amparo en Revisión No. 307/2016*, 14 November 2018。对其他案例的讨论见 David R. Boyd, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment* (2012)。

<sup>47</sup> *Amparo en Revisión No. 641-2017*, Supreme Court of Justice, 18 October 2017.

<sup>48</sup> 世卫组织，《更安全的水，更良好的健康》(2019 年更新)。

<sup>49</sup> 儿基会，《渴望未来：气候变化中的水与儿童》(2017 年)。

<sup>50</sup> 儿基会：《除非我们立即行动：气候变化对儿童的影响》(2015 年)。

<sup>51</sup> 见 CRC/C/PHL/CO/3-4、CRC/C/BRA/CO/2-4、CRC/C/ISR/CO/2-4、CRC/PRK/CO/4 和 CRC/C/GEO/CO/3。

影响大脑发育，从而对他们的健康产生终身影响。蛔虫、鞭虫和钩虫病是通过接触被粪便污染的土壤而感染，会影响儿童的营养状况、生长和认知发展。

45. 倾听儿童的声音势在必行。儿童为本报告提交了以下意见：“确保全球水状况不会恶化，因为每个儿童都有权在成长过程中获得清洁的水”；“儿童应有权使用水量充足、没有垃圾或有害物质的河流”；“确保全体民众、特别是最需要的人可获得清洁水”；“停止向海洋排放污水”；“我希望世界各国领导人立即采取行动拯救地球——通过各项法律，确保海洋清洁，减少污染，使动物受到保护，生命得以维系。”<sup>52</sup>

## G. 弱势民众

46. 各国应特别关注那些权利可能因水污染和水短缺而受到危害的其他弱势或边缘化群体，包括妇女、土著人民、少数群体、难民、残疾人、老年人和生活贫困者。这些群体应对水污染和水短缺的资源较少，往往受到严重影响。残疾人和老年人的健康状况可能较差，这使他们因接触受污染的水而患病或过早死亡的风险增大。贫困、歧视和脆弱性密切相关，而且往往相互交织。消除对妇女歧视委员会、经济、社会及文化权利委员会和消除种族歧视委员会重点指出，必须保护弱势群体免受采矿、农用化学品和废水处理不当造成的水污染之害。<sup>53</sup> 特别报告员还对水污染对弱势群体的影响表示关切。<sup>54</sup>

47. 条约机构和特别程序对水短缺的人权影响表示关切。<sup>55</sup> 经济、社会及文化权利委员会确认，区域性水危机导致疾病流行、粮食短缺和移民现象更加普遍，对人权产生了广泛影响。<sup>56</sup> 消除对妇女歧视委员会感到关切的是，工业化农业、水电项目和气候变化造成或加剧的水短缺问题对妇女的影响尤为严重，而且为保护水而努力的妇女环境人权维护者面临各种危险。<sup>57</sup> 人权与国际团结独立专家感到关切的是，与气候变化有关的干旱日益频繁，使水短缺状况加剧并危及粮食生产。<sup>58</sup>

48. 无论在农村还是城市，通常由妇女主要负责提供、使用和管理家庭用水。没有安全、充足的水(以及适当的环境卫生和个人卫生设施)，妇女和女童就更难过上健康、有尊严和有成效的生活。少数族裔群体的女童和妇女可能遭受多种形式的排斥和压迫。妇女受气候相关灾害(如洪水)的影响也尤为严重，因为她们必须走更远的路取水，这增加了她们遭受暴力的风险。她们花更多时间照顾水媒疾病

<sup>52</sup> 儿童环境权利倡议提交的材料。

<sup>53</sup> 见 CEDAW/C/SUR/CO/4-6、CEDAW/C/GUY/CO/9、E/C.12/URY/CO/5、E/C.12/TGO/CO/1、E/C.12/MDA/CO/2、E/C.12/ROU/CO/3-5、E/C.12/MNG/CO/4、E/C.12/VNM/CO/2-4 和 CERD/C/NER/CO/15-21。

<sup>54</sup> 见 A/HRC/28/64/Add.2、A/HRC/43/53/Add.1、A/HRC/39/48/Add.1 和 A/HRC/15/22/Add.2。

<sup>55</sup> 见 E/C.12/ISR/CO/4、CERD/C/SLV/CO/18-19、CRC/C/GTM/CO/3-4、CEDAW/C/HND/CO/7-8、CEDAW/C/PRY/CO/6 和 CEDAW/C/PER/CO/7-8。

<sup>56</sup> 见 E/C.12/IRQ/CO/4。

<sup>57</sup> 见 CEDAW/C/HND/CO/7-8。

<sup>58</sup> 见 A/HRC/38/40/Add.1。

患者。然而，妇女通常较少参与涉及水的规划、政策制定和决策。这些基于性别的平等造成男女之间在水、环境卫生和个人卫生的享有、管理和受益能力方面的巨大鸿沟。

49. 不过，尽管存在经济、法律、体制和文化障碍，妇女仍可成为促使水的利用、分配和管理方式发生改变的关键行为体。对安全、充足的水和适当卫生设施进行投资不仅可增加女童受教育的机会，而且能促进妇女获得就业机会。

50. 在许多国家，土著人民、非洲人后裔和当地社区承受着与工业活动有关的不公平的水污染负担。消除种族歧视委员会报告了水污染对土著人民的破坏性影响。<sup>59</sup> 土著人民权利特别报告员促请各国“承认和尊重社区水管理系统，保证社区获得资源。应采取一切必要措施，防止或扭转水污染对土著人民福祉及食物权、健康权和健康环境权的严重影响。”<sup>60</sup> 国家往往不承认这些社区为保障人权所必需的土地权、水权和保有权。<sup>61</sup> 社区水权比土地权受到的关注更少，习惯法和传统知识的价值被低估，而且管理责任得不到国家承认。在澳大利亚，气候变化以及使圣地遭到破坏的水坝、大堤等水利基础设施正在大肆侵犯土著人民的文化权利。<sup>62</sup>

51. 实现可持续发展目标 6 对于努力应对水短缺的国家、特别是低收入国家和小岛屿国家而言是一项重大挑战。其中许多国家面临着供水天然受限、人口不断增长、城市化进程不断加快、饮用水和废水处理基础设施不足以及财政、人力和机构能力不足等问题。因气候变化而加剧的极端天气事件、干旱和洪水使这些挑战更加严峻。

#### 四. 与清洁、安全和充足的水有关的人权义务

52. 人权理事会、特别程序和条约机构都已阐述过与水污染和水短缺有关的人权义务。这些组织的专家得出了两个共同结论。首先，水污染和水短缺威胁到广泛的人权，包括享有水、卫生设施和健康环境的权利。第二，因此，各国负有广泛的人权义务。这些义务是法律上可强制执行的义务，而不是政策选择或仅仅是愿望，它们反映了根据国际人权法已作出的承诺。<sup>63</sup> 专家们认为，“人权体系为改善全球和国家水治理并在环境可持续性和人类发展两方面实现一致性提供了机会”。<sup>64</sup>

<sup>59</sup> 见 CERD/C/CAN/CO/21-23 和 CERD/C/GTM/CO/12-13。

<sup>60</sup> 见 A/HRC/42/37/Add.1。

<sup>61</sup> Rights and Resources Initiative and Environmental Law Institute, *Whose Water? A Comparative Analysis of National Laws and Regulations Recognizing Indigenous Peoples', Afrodescendants' and Local Communities' Water Tenure* (August 2020).

<sup>62</sup> Dharriwaa 长老团体提交的材料。

<sup>63</sup> 见 A/HRC/25/53。

<sup>64</sup> Cap-Net 和联合国开发计划署，《气候变化适应和水资源综合管理》，第 23 页。

## A. 国家义务

53. 各国应在与水资源分配、使用、养护、保护和恢复有关的所有方面采取基于人权的方法。采用基于人权的方法可明确国家和企业的义务，强调能力建设的必要性，促成立意高远的行动，优先改善最贫困和最脆弱群体的状况，并增强人们参与设计和实施解决方案的能力。

54. 人权与环境框架原则明确阐述了三类国家义务：程序性义务、实质性义务以及对弱势群体的特殊义务。<sup>65</sup> 各国有以下程序性义务：

(a) 在各级教育课程中纳入有关水的内容，并向公众提供便捷、负担得起的获取信息渠道，说明水的内在价值、安全、充足的水和健康的淡水生态系统的重要性以及水污染、水短缺和与水有关的灾害的原因和后果；

(b) 确保以包容、公平和基于性别平等的方式让公众参与水的分配、养护和可持续利用方面的所有规划和行动；

(c) 使所有人都能够负担得起并及时获得司法救济和有效补救，使国家和企业对履行其在安全、充足的水和健康的淡水生态系统方面的义务和责任接受问责；

(d) 评估所有可能污染、浪费、损害、破坏或减损水和淡水生态系统的计划、政策、项目和提案对环境、社会、健康、文化和人权的潜在影响；<sup>66</sup>

(e) 将性别平等纳入分配、利用、养护、保护、恢复和公平分享安全、充足的水和健康淡水生态系统带来的惠益的所有计划和行动，增强妇女权能，让她们在水治理中发挥领导作用；

(f) 在所有与水与健康的水生生态系统有关的行动中，尊重土著人民、当地社区、非洲裔人和农民的权利，包括在法律上承认传统知识、习惯法、集体所有权和土著人民的自由、事先和知情同意权；

(g) 为从事水相关问题工作的环境人权维护者提供强有力的保护。各国必须保持警惕，保护人权维护者免遭恐吓、定罪和暴力，认真调查、起诉和惩罚犯罪者，并解决环境退化或环境退化威胁造成的冲突的根源。<sup>67</sup>

55. 关于实质性义务，各国不得通过自己的行动侵犯享有健康环境的权利或与水有关的其他人权，必须保护这些权利不受第三方、特别是企业的侵犯，必须制定、实施和执行法律、政策和方案以实现这些权利。<sup>68</sup>

56. 经济、社会及文化权利委员会在关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)中确定了与防止水污染和水短缺有关的实质性义务。委员会写道，各国必须不歧视地采取措施，防止不安全和有毒水况对健康的威胁，确保自然资源不受

<sup>65</sup> A/HRC/37/59，附件。

<sup>66</sup> 见 A/74/197。

<sup>67</sup> 见 A/HRC/25/55 和 A/71/281。

<sup>68</sup> 见 E/1991/23-E/C.12/1990/8。

有害物质和病原微生物的污染，并监测和应对水生生态系统作为病媒栖息地的情况。<sup>69</sup> 委员会还写道，各国必须避免非法减少或污染水源，必须采取必要、有效的立法和其他措施，防止第三方污染和不公平地抽取水。<sup>70</sup> 违反国家义务的例子包括“污染和减少水资源，影响到人的健康”、“没有颁布或实施有关法律，防止对水的污染和不公平抽取”，以及“没有采取或实施国家水政策”。<sup>71</sup>

57. 委员会总结了国家在确保安全、充足的水和健康的淡水生态系统方面的实质性义务：

缔约国应采取综合全面的战略和方案，确保后世后代都有充足、安全的水。这类战略和方案可包括：(a) 减少因不可持续的抽取、河流改道和修筑堤坝而造成的水资源枯竭；(b) 减少和消除辐射、有害化学品和人排泄物等物质对流域和水生态系统的污染；(c) 监测水的储备；(d) 确保拟议发展项目不妨碍获得足够的水；(e) 评估可能危及供水和自然生态系统流域的现象如气候变化、荒漠化、土壤碱分增加、砍伐森林和生物多样性丧失的影响；(f) 提高最终用户的用水效率；(g) 减少水在分配过程中的浪费；(h) 建立紧急情况应对机制；(i) 建立执行战略和方案的主管机构和适当体制安排。<sup>72</sup>

58. 在普遍定期审议期间，敦促各国制定减少水污染的综合战略。<sup>73</sup> 在安全和充足的水方面，基于人权的方法要求“各国优先解决对人权具有最紧迫、最严重影响的问题，不论这种问题是源于家庭、工业还是农业水污染”。<sup>74</sup> 国家对土著人民、当地社区、农民、妇女、儿童、少数群体、残疾人、老年人和其他可能处于不利地位或脆弱的社区负有特殊义务。

59. 世界上 60% 的淡水位于两个或两个以上国家共享的生态系统中。各国义务开展国际合作，通过共享信息、转让技术、建设能力、增加研究、履行国际承诺以及保障弱势和边缘化社区获得公正和可持续的成果，确保以公平和可持续的方式管理跨界河流、湖泊和含水层。各国义务确保在其管辖或控制范围内的活动不会对其他国家的环境(包括水体)或人民或国家管辖范围以外的地区造成严重损害。<sup>75</sup>

60. 富裕国家必须提供更多资金，帮助低收入国家支付为确保安全、充足的水和健康的淡水生态系统所需承担的费用。为避免加剧债务问题，向低收入国家提供的与水有关的财政援助应为赠款，而非贷款。2018 年，全球专门用于饮用水、环境卫生、

<sup>69</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)，第 8 段。

<sup>70</sup> 同上，第 21 和 23 段。

<sup>71</sup> 同上，第 44 段。

<sup>72</sup> 同上，第 28 段。

<sup>73</sup> 见 A/HRC/29/17、A/HRC/33/4 和 A/HRC/40/6。

<sup>74</sup> 见 A/68/264。

<sup>75</sup> 乌拉圭河纸浆厂(阿根廷诉乌拉圭)，判决书，《2010 年国际法院案例汇编》；Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17, 15 November 2017, para. 101。

废水处理、水源保护和管理、农业用水和防洪的官方发展援助金额仅为 94 亿美元，远低于亟需的金额。必须增加资金，并确保资金有针对性、有效且可持续。<sup>76</sup>

61. 为保护人权，各国应优先采取行动，改善最弱势人群的生活和生计。各国要采用基于人权的水治理方法，必须采取以下七个关键步骤：(a) 编写水情评估报告，其中包括关于水质、污染源、供水、用水者、相关土地使用活动以及对人权、人类健康和生态系统健康的影响的信息，并特别关注弱势和边缘化群体；(b) 开展法律摸底行动，确保将享有水、卫生设施和健康环境的人权纳入关于水和废水的法律、法规、标准和政策，并确保这些文书在分配决定中优先考虑人权，找出并弥补差距和不足；(c) 制定或修订与水有关的计划，纳入基于人权的方法；(d) 实施与水有关的计划，执行与水有关的法律、法规和标准；(e) 评估进展情况，必要时加强行动，以确保实现人权。<sup>77</sup> 在该进程的每一步都必须采取另外两项行动：(f) 建设人力、财力和机构能力；(g) 向公众、特别是妇女和弱势及边缘化群体提供信息，并使其参与其中。

## 1. 水情评估

62. 各国必须监测水质、水量、水分配、享有安全管理的水和卫生设施的情况以及风险。各国还需要收集关于水的主要使用者和污染者(农业、工业、商业和机构以及家庭)的信息。应将这些信息汇总纳入公开的水情评估报告。

63. 监测是国家履行向公众提供信息义务的先决条件，对有效和公平决策至关重要。例如，分析废水来源及其相对的健康和环境风险，使各国能够确定污染热点，并确定污染控制执行行动和投资的优先次序。监测对于评估地下水和水生生态系统的状况以及保护或恢复的需求也很重要。遗憾的是，只有不到一半的国家拥有说明实现可持续发展目标 6 各项具体目标进展情况的可比数据。<sup>78</sup>

64. 利用地球观测卫星、公民科学、私营部门数据和新技术(如遥感器)，可以弥补数据差距，提高信息质量。各国可受益于联合国领导的可持续发展目标 6 的若干监测机制：扩大的全球水监测倡议，水、环境卫生和个人卫生联合监测方案以及卫生设施和饮用水全球分析及评估。

## 2. 法律摸底及强化倡议

65. 法律摸底及强化倡议旨在审查当前与水和废水有关的法律、法规、标准和政策，以找出差距和不足，并确保始终采用基于人权的方法。与国际条约(如联合国水公约、《拉姆萨尔公约》)有关的承诺具有现实意义。所有国家都应将享有健康环境的权利以及享有水和卫生设施的权利纳入国家宪法和立法。为有效限制水污染，缓解水短缺并保护淡水生态系统，法规必须针对所有部门和所有区域，优先考虑最紧迫的挑战，这些挑战往往会影响到弱势群体和边缘化人群。

<sup>76</sup> WaterAid, “Raising the high-water mark for WASH aid” (2020).

<sup>77</sup> Cap-Net et al., *Human Rights-based Approach to Integrated Water Resources Management: Training Manual and Facilitator’s Guide* (2017).

<sup>78</sup> 联合国水机制，2018 年《关于水和环境卫生的可持续发展目标 6 综合报告》。

66. 各国必须“设立和保持不歧视、不倒退并尊重、保护和落实人权的实际环境标准”。<sup>79</sup> 所有国家都应颁布和执行饮用水质量和废水排放质量国家标准，同时禁止特别有害的物质。法规还应该为改善废水、农业径流和城市径流的收集、处理和再利用以及改善污泥管理制定标准。国家标准必须考虑儿童的最大利益。<sup>80</sup> 各国应遵循联合国环境规划署的淡水生态系统管理框架以及世卫组织关于饮用水质量标准和安全使用废水、排泄物和灰水的指导意见。制定明确的标准有助于加强问责。虽然大多数国家都制定了饮用水质量标准，但许多国家的水质并没有达到这些标准，说明执行方面存在问题。<sup>81</sup>

67. 法律和政策应要求在所有可能对水质、水量和淡水生态系统健康产生影响的决定中，适用防范、预防、污染者付费、可持续发展、公平、不倒退和代际团结的原则。<sup>82</sup>

68. 在法律和政策中，各国必须优先考虑个人和家庭用水(以实现享有水和卫生设施的权利)和小规模农业用水(以实现食物权)。<sup>83</sup> 为实现健康环境权，各国还必须立法并优先考虑环境流量，将安全、充足的水流及时分配给淡水生态系统。

69. 最后一项立法要务是承认土著人民、非洲裔人、农民、当地社区和妇女使用、保护和管理水的权利。应在立法中明确纳入这些权利、与土地所有权和保有权相关的权利、习惯法、习惯治理制度以及传统生态知识的价值。<sup>84</sup>

### 3. 制定或修订与水有关的计划，纳入基于人权的方法

70. 必须将人权置于所有水和废水相关计划的中心。这是确保边缘化和弱势群体参与规划和决策的最佳途径，也是确保他们的权利在所有与水的利用和保护有关的决定中得到优先考虑的最佳途径。对于水部门的许多从业人员、特别是那些技术背景出身的人来说，将人权纳入各种进程和计划的必要性是新的概念，他们并不熟悉。因此，有必要开展关于公平性的培训。<sup>85</sup>

71. 应将基于人权的方法纳入相关计划，包括水安全计划、水资源综合管理计划和减少灾害风险计划。实施基于人权的方法还有一个额外好处，就是可以整合这些往往孤立的计划。水安全计划采用积极、全面的风险评估和风险管理办法，以确保饮用水供应的安全和保障。<sup>86</sup> 然而，这些计划历来没有采用基于人权的方法。

<sup>79</sup> A/HRC/37/59，附件，框架原则 11。

<sup>80</sup> 《儿童权利公约》，第 3 条第 1 款。

<sup>81</sup> 世卫组织，《饮用水质量国家法规和标准全球概览》(2018 年)。

<sup>82</sup> 人权事务委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 62 段。另见 A/HRC/12/24/Add.1。

<sup>83</sup> 经济、社会及文化权利委员会，关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)。

<sup>84</sup> Rights and Resources Initiative and Environmental Law Institute, *Whose Water? A Comparative Analysis of National Laws and Regulations Recognizing Indigenous Peoples', Afrodescendants' and Local Communities' Water Tenure*.

<sup>85</sup> 世卫组织，《公平的水安全规划指南：确保不让任何一个人掉队》(2019 年)。

<sup>86</sup> 世卫组织和国际水协会，《水安全计划手册》(2009 年)。

这种状况必须改变。<sup>87</sup> 水安全计划通过解决气候变化的预期影响、洪水破坏的可能性、源水和替代供应的充足性、电力供应的可及性和可靠性以及应急计划等问题，提高社会的应对能力。<sup>88</sup> 目前只有不到一半的国家有水安全计划。<sup>89</sup>

72. 水资源综合管理是可持续发展目标 6 的一个关键方面，是一个促进水生和陆地生态系统协调发展和管理的进程，目的是在不损害生态系统可持续性的情况下，以公平的方式最大限度地实现经济和社会福祉。将人权纳入水资源综合管理将确保有关水分配的决定优先考虑人权问题。正如联合国开发计划署最近指出的那样，“水资源综合管理和人权是相互联系的。水资源综合管理是水治理的基石，而水治理又是实现人权的关键。”<sup>90</sup>

73. 《仙台减少灾害风险框架》包括以下优先领域：了解灾害风险；加强灾害风险治理以管控风险；投资于减少灾害风险，提高抗灾能力；加强备灾以作出有效响应，以便在复原、恢复和重建中把灾区建设得更好。由于许多灾害都与水有关，因此提高水基础设施和水生生态系统的抗御力至关重要。政府间气候变化专门委员会将抗御力定义为“社会、经济和环境系统应对灾害性事件或趋势或扰动的能力，以保持基本功能、特征和结构的方式进行应对或重新组织，同时保持适应、学习和转型的能力。”<sup>91</sup>

#### 4. 实施与水有关的计划，执行法律、法规和标准

74. 执行是一项重大挑战。大多数国家都有旨在实现安全和充足供水的法律和政策，但纸面上的文字和实地行动之间存在很大差距。环境法律、法规和标准如果得不到实施和执行，将毫无用处。各国必须确保针对公共和私人行为有效执行环境标准。<sup>92</sup> 必须向负责执行水和废水方面法律、法规及标准的政府机构分配充足的人力和财政资源。

75. 逐步实现的原则承认，虽然健康环境权可能不会立即实现，但各国义务最大限度地利用可用资源，尽可能迅速、有效地朝着充分实现的目标迈进。对一些义务，如不歧视和不倒退的义务，应立即予以履行。

76. 问责机制至关重要。当人们享有健康环境的权利，包括享有安全、充足的水和健康的淡水生态系统的权利受到威胁或侵犯时，或者当与水有关的其他人权义务没有得到履行时，各国必须确保人们能够通过司法或类似程序获得补救。在许多国家，需要努力改善环境法治(如加强机构、减少腐败)，以便能够有效实施和执行。

<sup>87</sup> 世卫组织，《公平的水安全规划指南：确保不让任何一个人掉队》。

<sup>88</sup> 世卫组织，《有气候适应能力的水安全计划：管理与气候的多变性和变化相关的健康风险》(2017 年)。

<sup>89</sup> 世卫组织，《关于水安全计划的全球状况报告：确保饮用水安全的主动风险评估和风险管理做法回顾》(2017)。

<sup>90</sup> Cap-Net 和联合国开发计划署，《气候变化适应和水资源综合管理》，第 23 页。

<sup>91</sup> 政府间气候变化专门委员会，《全球升温 1.5°C》(2018 年)。

<sup>92</sup> A/HRC/37/59，附件，框架原则 12。



## 5. 评估进展情况

77. 确保安全、充足的水和健康的淡水生态系统的一个重要措施是定期评估进展(或缺乏进展)情况,并相应修订法律、法规、计划和政策。应特别关注弱势和边缘化群体的状况在多大程度上得到改善,这需要他们直接参与评估过程。

## 6. 建设能力

78. 缺乏人力、机构和财政能力是世界没有走上到 2030 年如期实现可持续发展目标 6 的轨道的主要原因。据估计,要实现安全饮用水和卫生设施目标,到 2030 年每年将需要投入 1 140 亿美元。<sup>93</sup> 这听起来是个大数目,但与全球经济规模相比,只是沧海一粟。实现更广泛的目标 6 各项具体目标所需的投入将多得多。然而,必须强调的是,对水的投资可以降低保健费用、提高劳动生产率和劳动参与率,进而产生重大净效益。世卫组织估计,在水上每投资一美元,就会产生 4 到 5 美元的效益。<sup>94</sup> 为了到 2030 年实现目标 6,全世界在水和卫生设施方面的投资需要增加两倍。<sup>95</sup> 补贴需要明智、有针对性并得到有效执行,并优先为贫困和边缘化社区提供服务。

79. 各国必须确保责任机构和地方当局拥有有效履行职责所需的财力、人力和其他资源。机构发展和能力建设是确保法律和政策得以实施和执行的关键。负责管理可能使用、污染或损害水系统的活动的机构必须充分独立于企业,以避免偏见、规制俘获或干扰。增强土著人民、非洲裔人、农民和当地社区的权能,使其在水治理中发挥关键作用,是基于人权的方法的一个重要内容。

## 7. 向公众提供信息、让公众参与并增强公众的权能

80. 教育对于增强所有人的权能,使其成为水的负责任的管理者至关重要,对于培养对水这种不可替代的生命之源物质的强烈道德观至关重要。各国必须采取措施,确保与讲不同语言、无法收看电视、收听广播或上网、文化水平较低或有残疾的人进行包容和无障碍的沟通。基于人权的方法优先考虑让可能被边缘化的群体和弱势群体参与进来并增强其权能,使这些群体能够在有关水的政策制定和决策中发挥积极作用。为增强妇女权能进行专门投资至关重要,因为有证据表明,让妇女参与水项目会使这些项目更可持续、更有效,效率最高可提升 6 倍。<sup>96</sup>

## B. 企业的责任

81. 企业是造成水污染、水过度使用和淡水生态系统退化的主要因素,具体表现在砍伐森林,在河流筑坝,开采、运输和燃烧化石燃料,从事工业化农业、密集型畜牧业、工业化渔业、时装和纺织业,并大规模采矿以及将水和自然商品化。

<sup>93</sup> G. Hutton and M. Varughese, *The Costs of Meeting the 2030 Sustainable Development Goal Targets on Drinking Water, Sanitation, and Hygiene* (World Bank Group, 2016).

<sup>94</sup> 见 [www.who.int/water\\_sanitation\\_health/monitoring/economics/en/](http://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/economics/en/)。

<sup>95</sup> 见 [www.unwater.org/water-facts/financing/](http://www.unwater.org/water-facts/financing/)。

<sup>96</sup> 见 [www.watgovernance.org/focus-area-post/gender/](http://www.watgovernance.org/focus-area-post/gender/)。

企业将许多污染水、过度用水和破坏淡水生态系统的活动从高收入国家外包给低收入国家，利用这些国家环境标准较低或未获执行的情况并从中获益。

82. 企业必须采取人权政策，进行人权尽职调查，建立透明和有效的申诉机制，纠正自身直接造成的侵犯人权行为，并在存在杠杆作用关系的情况下努力影响其他行为体尊重人权。所有企业都应遵守工商企业与人权指导原则，因为这些原则适用于企业、其子公司或其供应链开展的活动。企业应优先考虑尊重土著人民、当地社区和农民的权利，避免开展可能危及与安全、充足的水和淡水生态系统健康有关的人权的项目或活动。

83. 企业应减少自身活动、子公司和供应商对水的污染、消耗和对淡水生态系统的破坏，减少因使用其产品和服务而产生的水消耗和对水的不利影响，并公开披露用水情况和不利影响。此外，企业应支持而非反对旨在实现人权和有效养护、保护、恢复和确保可持续利用水和淡水生态系统的法律和政策。

## 五. 良好做法

84. 在实现安全、充足的水和健康的淡水生态系统方面有无数良好做法的例子，尽管在执行方面普遍存在不足。在国际一级有一些全球性条约，如《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》(以及相关的《关于水与卫生的议定书》)和《国际水道非航行使用法公约》。还有一些区域性跨界合作协定(如加拿大和美利坚合众国之间的《边界水域条约》，2010年涉及阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭的《关于瓜拉尼含水层的合作协议》，以及博茨瓦纳、纳米比亚和南非达成的《斯坦普里特跨界含水层系统管理协定》)。欧洲联盟水务框架指令要求所有欧洲地表水和地下水达到“良好的生态状态”。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)开发了以非洲为重点的水教育课程。

85. 在国家一级，良好做法包括：对水给予宪法保护(如巴西、克罗地亚、厄瓜多尔、埃及、斯洛文尼亚和乌拉圭)；制定强有力的法律(如南非的《国家水法》)；制定增强妇女权能的政策(如尼泊尔的农村供水政策)；采用节水和废水回收的创新性办法(如新加坡)；承认河流、湖泊和流域权利的法律发展(如孟加拉国、多民族玻利维亚国、哥伦比亚、厄瓜多尔、印度和新西兰)。这些做法及其他良好做法的详细情况另行报告。<sup>97</sup>

## 六. 结论和建议

86. 水就是生命，但水污染和水短缺情况日益严峻。与水有关的灾害日益频发，且越来越严重。淡水生态系统正在迅速恶化。鉴于全球水危机对人民生活、健康和人权的破坏性影响，必须迅速、系统地采取补救行动，优先改善最脆弱群体的状况。实现享有水、卫生设施和健康环境的权利对于实现可持续发展目标 6 和其他可持续发展目标至关重要，包括消除贫困、人人享有健康生活、打造可持续城

<sup>97</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/HealthyEcosystems.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/HealthyEcosystems.aspx)。

市、生物多样性蓬勃发展和采取有效行动应对气候变化的相关目标。然而，各国并未走上如期实现目标 6 的轨道。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯表示：“如果我们继续偏离实现可持续发展目标 6 的轨道，那么我们会危及整个《2030 年可持续发展议程》。”<sup>98</sup>

87. 水污染、水短缺、对淡水生态系统的破坏以及与水有关的灾害的不利影响是可以预防的。我们已经知道解决这些问题的办法：制定基于人权的水和废水方面的法律、标准和政策，实施能力建设方案，增加投资，进行技术改进，建立问责机制。必须大幅增加对可持续水治理和基础设施的投资。根据经济合作与发展组织的数据，要使整个世界到 2030 年实现水安全，需要每年增加投资达 5 000 亿美元。<sup>99</sup> 然而，安全、充足的水和健康的水生生态系统给全人类带来的好处是无价的。为了实现今世后代的人权，进行必要的投资是一项义务，而不是一种选择。

88. 为了尊重、保护和实现健康环境权中与水有关的权利，各国必须实施上文第 61-80 段概述的基于人权的水治理的七个步骤(能力建设、公众参与和增强权能、监测、法律摸底和加强法律、制定基于人权的计划、实施、评估)。

89. 健康环境权要求各国防止水污染和水枯竭，防止或减轻与水有关的灾害，保护或恢复水生生态系统。作为落实基于人权的方法以确保安全、充足的水和健康的水生生态系统的一部分，各国应采取以下行动：

#### 国际行动

(a) 支持承认安全、清洁、健康和可持续环境权的联合国决议；

(b) 加入联合国水公约(《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》和《国际水道非航行使用法公约》)，并建立跨界保护区，从而加强跨界合作；

(c) 加大官方发展援助力度，增加资金、能力建设和技术转让，更注重基于人权的有效水治理；

(d) 加快执行解决水污染问题的条约，如《关于汞的水俣公约》和《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(包括在后一项公约中增加需要控制的新物质，例如被称为全氟和多氟烷基化合物(PFAS)的一组有毒化学物质，这些物质正在污染世界各地的水)；<sup>100</sup>

(e) 完成联合国关于企业与人权的新条约的谈判，该条约规定企业有尊重人权、进行人权尽职调查以及确保受害者能诉诸司法并获得有效补救的强制性义务；

<sup>98</sup> 联合国水机制，2018 年《关于水和环境卫生的可持续发展目标 6 综合报告》，第 5 页。

<sup>99</sup> C.W. Sadoff et al., *Securing Water, Sustaining Growth: Report of the GWP-OECD Task Force on Water Security and Sustainable Growth* (2015).

<sup>100</sup> 欧洲联盟最近承诺逐步淘汰 PFAS 的使用。见 <https://ec.europa.eu/environment/pdf/chemicals/2020/10/Strategy.pdf>。

(f) 谈判一项关于塑料废物处理的全面新条约，该条约应以减少废物(如禁止非必要的一次性塑料)、污染者付费、防范、生产者延伸责任等原则为基础；

(g) 通过批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》和《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，加强问责；

#### 维持或改善水质的行动

(h) 将废物管理层级制度应用于废水(预防、减少、再利用、回收、循环)，循环、再利用和回收以前被认为是废水的水可缓解水短缺，并带来许多社会、经济和环境效益；<sup>101</sup>

(i) 加快努力向循环经济转变，其中包括安全地再利用和循环利用水和废水，并重新设计产品和工艺，以逐步消除水污染；

(j) 颁布更严格的废水排放法规和标准，对污染水的企业收费，并将这笔收入用于保护和恢复淡水生态系统的健康；

(k) 增加对废水基础设施的投资，包括能源回收和营养物循环利用基础设施；

(l) 进行基于生态系统的流域管理，以保护地表水和地下水的水源，促进森林健康，减少农业对水体的影响，降低洪水风险，并提高气候适应能力；

(m) 利用基于自然的解决方案，如恢复或建设湿地，要求建立河岸缓冲带和建立保护区(通过保护区保护水源，为纽约、悉尼、温哥华、内罗毕和东京等世界最大的几十个城市提供全部或大部分饮用水)；<sup>102</sup>

#### 预防或缓解水短缺的行动

(n) 在立法中明确与获得水有关的优先事项，最优先重视实现享有水、卫生设施、生计(包括小规模粮食生产)和健康环境的人权；

(o) 在立法中保障河流和湿地的环境流量，确保淡水流量的数量、时间和质量足以维持健康的水生生态系统以及依赖这些系统的人类生计和福祉；

(p) 将经济活动转移到耗水较少的部门，提高所有部门、特别是农业的用水效率；

(q) 要求用户、特别是企业支付水费和废水处理费，并采取保护人权的保障措施，确保低收入个人和社区能够获得并负担得起水和卫生设施；

(r) 在农业、园艺和水产养殖业中安全使用废水和污泥，以节约用水，支持食物权，减少化肥的使用，并收回部分环境卫生服务费用；

<sup>101</sup> 世界水评估计划，2017年《联合国世界水发展报告：废水：未开发的资源》(巴黎，教科文组织，2017年)。

<sup>102</sup> 世卫组织与生物多样性公约秘书处，《将全球优先事项联系起来：生物多样性与人类健康：知识状况回顾》(2015年)。

(s) 要求在建筑施工和改造中纳入雨水收集、堆肥厕所和低流量装置等措施，并制定器具用水效率条例；

(t) 将海水淡化作为最后的选择，因为海水淡化成本高、能耗高而且对环境影响大，但同时认识到在一些缺水的情况下可能需要进行海水淡化；

#### 改善水治理的行动

(u) 增加获取信息、公众参与决策和诉诸司法的机会，特别强调提高妇女在各级决策和治理中的作用；

(v) 在法律上承认土著人民、非洲裔人、农民和当地社区的土地和水的所有权、保有、权利和责任，使他们能够运用习惯法、传统生态知识和自己的治理制度对水进行可持续管理；

(w) 颁布立法，确保征得土著人民对所有可能损害其领土上的水的项目或方案的自由、事先和知情同意；

(x) 避免水的私有化和商品化，水是生命之源，必须将其视为无价和不可替代的资产；

(y) 评估可能使用或污染水的拟议大型项目的环境、社会、文化和人权影响；  
采取行动预防与水有关的灾害并提高抗灾能力

(z) 提高根据《巴黎协定》作出的国家自主贡献目标；

(aa) 履行《仙台减少灾害风险框架》下的承诺；

(bb) 开展流域和河漫滩恢复，利用分散式蓄水系统增加储水，并建设绿色基础设施，以降低洪水风险；

(cc) 减少或拆除高风险洪区的建筑，并为已经居住在这些地区的人制定基于人权的搬迁方案；

(dd) 确保在建设饮用水和废水基础设施时，考虑到与洪水和其他极端天气事件有关的风险；

#### 实现水和气候共同惠益的行动

(ee) 通过需求管理、减少分配系统中的水损失、提高能源效率并进行能源回收，减少水和废水管理产生的温室气体排放；

(ff) 实施基于自然的解决方案，包括进行湿地和泥炭地养护、恢复和复湿、再造林、建设河岸缓冲带、建造绿色屋顶；<sup>103</sup>

<sup>103</sup> 世界水评估计划和联合国水机制，2018年《联合国世界水发展报告：基于自然的水方案》(巴黎，教科文组织，2018年)。

(gg) 改进农业做法，改种用水量较少、更耐旱的作物，使用高效灌溉系统，减少化肥径流，安全使用经处理的废水，并改变稻田的浸水法；

(hh) 禁止污染水和加剧气候危机的水力压裂、沥青砂开采和煤矿开采等活动；

(ii) 促进行为转变(如节水行动、把植物作为饮食主要内容、植树和减少食物浪费)；

(jj) 减少排放未经处理或处理不充分的废水，因为这些废水会产生包括甲烷和一氧化二氮在内的强大温室气体，适当处理粪便污泥，并从废水中回收营养物质(氮和磷)；

(kk) 将水问题纳入国家自主贡献和国家适应计划。<sup>104</sup>

90. 企业为履行尊重享有水、卫生设施和健康环境的人权的责任，应当：

(a) 尽一切努力减少其设施、产品和供应链的用水、水污染和对淡水生态系统的破坏；

(b) 加快过渡到不使用化石燃料；

(c) 抓住水源保护、建设水和废水基础设施以及恢复生态系统带来的经济机遇；

(d) 支持将基于人权的方法纳入水和废水方面的法律和政策；

(e) 促进和支持向无污染循环经济转变的努力。

91. 正如水问题高级别小组在 2018 年总结的那样，“无论你是谁，无论你做什么，无论你生活在哪里，我们都敦促你参与进来，为应对让人人享有安全的水和卫生设施并以可持续方式管理我们的水这一巨大挑战作出贡献。珍惜每一滴水。现在是行动的时候了。”

---

<sup>104</sup> Ingrid Timboe, Kathryn Pharr and John H. Matthews, *Watering the NDCs: National Climate Planning for 2020 and Beyond: How Water-Aware Climate Policies Can Strengthen Climate Change Mitigation and Adaptation Goals*.