



第七十七届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权和
基本自由切实享受的各种途径

享有安全饮用水和环境卫生的人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员佩
德罗·阿罗霍-阿古多依照人权理事会第 42/5 号决议提交的报告。

* A/77/150。



享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员佩德罗·阿罗霍-阿古多的报告

贫困农村地区人民享有安全饮用水和环境卫生的人权

摘要

在本报告中，享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员分享了他对实现贫困农村社区享有安全饮用水和环境卫生的人权的思考。

世界大部分极端贫困人口都生活在农村地区，远离城市中心，在政治决策中被边缘化。许多人奉行传统农民文化，这种文化可持续地管理水生生态系统，提倡在其地域内采取基于社区的综合水资源管理模式和基于循环经济方法的生活生产方式。大型农牧业、矿业、林业和旅游业的扩张以掠夺土地和水资源为基础，耗尽和污染了对社区至关重要的水源。这一点，加上缺乏基本的基础设施和政府支持，侵犯了这些社区享有安全饮用水和环境卫生的人权，也无视了《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》。这些社区因保卫自己的水资源和地域而经常遭到刑事定罪和镇压，发生领导人和环境人权维护者遇害事件。承认和加强社区水和环卫系统、重视妇女的作用并加强她们对决策的参与、优先分配预算、保护水生生态系统的可持续性，是保障这些社区享有安全饮用水和环境卫生的人权的基础。

一. 引言

A. 本报告的目的和目标

1. 本报告重点探讨贫困农村社区享有安全饮用水和环境卫生(包括个人卫生)的人权问题, 这些社区往往位于偏远地区, 远离政府的关注。他们的生计基于与地域有关的活动——小规模农业, 加上小规模畜牧业、林业或渔业, 采用传统的综合生产和循环经济形式。他们通常从附近水源取水, 用于家庭、农业和畜牧业。
2. 本报告旨在查明饮用水和环境卫生方面的问题以及这些社区所保持的传统农民文化中可供世界借鉴的经验教训, 并最终提出建议, 推动这些社区逐步实现享有安全饮用水和环境卫生的人权。
3. 为编写本专题报告, 特别报告员与权利持有人、国家和非国家行为体以及其他利益攸关方进行了协商。

B. 农村环境的历史演变

4. 19世纪, 在自由主义思想的影响下, 许多国家将公共品、公有土地和公共水权私有化。曾经主导农村生活的农民集体观念开始转变为现今的农业观念, 即以个人为基础、以市场为导向、依赖外部投入和资金流动。
5. 工业化国家最重要的农村向城市的移民是在第二次世界大战后随着所谓的绿色革命开始的。在地势最平坦、生产力较高、易于机械化的地域实行了新的分部门生产模式, 将农业与畜牧业分离, 广泛使用拖拉机、标准化种子、化肥和杀虫剂, 从而最大限度地生产品种较少的产品。这些变化要求具备资金实力, 驱使数百万农民家庭从农村迁往城市地区。
6. 那些因山区地形、土地质量、水的可提供性或因地域隔绝和通讯不畅而自然条件最恶劣的地域被归入边缘农村地区, 在那里, 传统的农民生活方式和知识得以保留。
7. 然而, 近几十年来, 这些地域吸引了大规模的项目, 严重影响了当地的饮用水源和居住其上的农村社区的生存。

C. 农村地区的范围和定义

8. 虽然没有全球公认的农村地区的定义, 但特别报告员在界定本报告范围时参照了三项标准:
 - (a) 位置偏远, 与大中城市的通讯不畅;
 - (b) 初级活动占主导地位, 与自然环境有很强的联系和依赖性;
 - (c) 缺乏基本服务供给, 特别是安全饮用水和环卫服务。

9. 关于第一项标准，偏远是指未铺设道路、人口密度低、社区自给自足程度高、对外市场覆盖度低、支付产品和服务以及出资修建水和环卫设施的能力低的小社区。¹

10. 第二项标准是指主要的生计来源，以小规模农业和畜牧业生产、渔业和林业等初级活动为基础，主要是为自用和当地市场而发展的。² 农村供水供应网络³ 等一些非政府组织指出，农业特别是雨浇农业通常是大多数农村地区的主要生计。此外，还应考虑到流动、游牧、半游牧或季节性群体，如牧民或渔民群体、小规模采矿者以及季节性工人和移民工人。⁴

11. 第三项标准最为相关，反映了城市地区和边缘化农村地区之间的权力不对称。在农村地区，国家降低了其保障享有安全饮用水和环境卫生的人权的义务。这项标准涵盖那些在地理上不一定远离城市中心，但由于经济利益低下、历史冲突或基于族裔、宗教或出身的歧视而遭边缘化的农村地区和社区。岛屿和海外农村地区通常也属于这种情况。贫民窟本质上是一种城市现象，不列入本报告的探讨范围。

12. 这些具有不同文化和社会政治背景的社区有一个共同特点，即都生活在极端贫困和脆弱的条件下。

13. 本报告的范围包括受灾害、大型项目或气候变化影响而流离失所到农村地区非正规住区的社区，但不包括武装冲突导致的难民营和境内流离失者营地，因为问题的根源不同。

¹ 水援助组织、国际计划和联合国儿童基金会(儿基会),《农村环境卫生规划指南》(2019年),第39页。可查阅 <https://washmatters.wateraid.org/sites/g/files/jkxooof256/files/guidance-on-programming-for-rural-sanitation.pdf>。

² 国际电信联盟(国际电联)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织),《合作寻求解决方案:智能水资源管理中的信通技术》(日内瓦,2014年),第26页。可查阅 https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/onu/1317-eng_Partnering_for_Solutions_ict_in_Smart_Water_Management.pdf。

³ Kerstin Danert and Cara Flowers, *People, Politics, the Environment and Rural Water Supplies*, Rural Water Supply Network- International Fund for Agricultural Development (IFAD), Rural Water Supply Series, vol. 1 (2012), p. 3。可查阅 <https://skat.ch/book/people-politics-the-environment-and-rural-water-supplies/>。

⁴ 同上。

D. 农村社区的社会经济状况

边缘化和贫困

14. 虽然农村人口不断向城市移民，但据世界银行 2020 年估计，全球 44% 的人口生活在农村地区。⁵ 有 7.67 亿人每天的生活费不到 1.9 美元，其中绝大多数居住在农村地区。⁶

15. 农村地区最贫困和受教育程度最低的家庭受缺乏安全饮用水和环境卫生的影响最大。然而，按照收入比例，他们为饮用水支付的费用也最多。例如，在巴西，农村居民平均支付的费用是富裕城市部门的两倍。⁷

16. 国际电信联盟(国际电联)和联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)研究了农村社区普遍存在的极度贫困问题，特别是在非洲之角东部等地区，那里 95% 的人口生活在农村地区，60% 的人每天的生活费不到 1 美元。⁸

17. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)和国际劳工组织(劳工组织)除其他外发现，由于缺乏保健设施和适当的基础设施，特别是水和环卫服务，农村居民面临的孕产妇发病率和死亡率等健康方面的风险更高。⁹

E. 传统农民文化习俗和知识的有效性

18. 农村饮用水和环境卫生与粮食生产用水和生计用水密切相关。理解这种统筹办法对于促进农村地区享有安全饮用水和环境卫生的人权至关重要。

19. 传统农民知识为开展综合和可持续的水资源管理、选择适应环境的种子以及尽可能减少能耗提供了支撑，有助于生产高能效和营养多样化的粮食，并发展地方循环经济模式，将人类食品废物用作动物饲料，将粪肥和泥浆用作农业肥料。

20. 灌溉用水传统上仅限于肥沃和排水良好的土地，通常是冲积土，这样多余的灌溉用水就会渗入并返回到由河流及其冲积含水层形成的自然系统，仍可用于下游其他用途，包括用作饮用水。几个世纪以来，这种水资源管理办法使水体一直保持良好状况，并为农村社区同时提供了饮用水和灌溉用水。

21. 相形之下，今天的工业化农业和畜牧业所消耗的能量比所生产粮食中储存的能量还要多，并造成全球三分之一的温室气体排放；过度发展灌溉是导致含水层

⁵ 见 <https://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS>。

⁶ 世界银行集团，《2016 年贫困与共享繁荣：应对不平等》(华盛顿特区，世界银行，2016 年)，第 7 页。

⁷ 泛美卫生组织，《Water and Sanitation: Evidence for Public Policies Focused on Human Rights and Public Health Results》(泛美卫生组织，华盛顿特区，2011 年)。可查阅 <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Water-Sanitation-final-eng.pdf>。

⁸ 国际电联和教科文组织，《合作寻求解决方案：智能水资源管理中的信通技术》(2014 年)，第 22 页。

⁹ 劳工组织和粮农组织，《将社会保护扩展到农村人口：粮农组织和劳工组织的共同视角》(日内瓦，2021 年)，第 8 页。

过度开发、湿地干涸和河流生态系统不可持续的主要原因，威胁到许多农村社区的饮用水供应；杀虫剂是造成饮用水供应有毒污染的一个重要原因，化肥的广泛使用和集约化畜牧业产生的大量泥浆正导致饮用水硝酸盐污染问题日益严重。

22. 研究人员称，农民生产对至少 70%的世界人口至关重要，而占用 70%以上农业资源的农业企业只关系到 30%的人口。¹⁰ “农民之路”组织指出，农民和小农户占世界人口的一半，他们至少种植了我们 70%的粮食，却只使用了不到 30%的农业资源。¹¹

23. 最近，粮农组织倡导需要实施农业生态转型，打造使人类和生态系统健康与社会福利相协调的可持续的粮食体系，恢复传统农民知识、种子和牲畜品种以及综合农牧业管理。¹²

24. 特别报告员既无意赋予传统农民生活和粮食生产方式以神话色彩，也无意贬低“绿色革命”对人类发展的贡献，而是要反思水资源管理方面所需的变革，以应对在确保水生生态系统可持续性方面的挑战。他认为，农民文化为解决当前气候变化前景下的全球水危机提供了借鉴，是就近实现循环经济的关键。

二. 国家在农村地区饮用水和环境卫生方面的人权义务

25. 各国必须确保享有安全饮用水和环境卫生的一切人权，包括贫困农村社区居民的这些权利。

A. 国际人权标准中关于获得水和环境卫生的规定

26. 2010 年和 2015 年，大会和人权理事会确认，享有水的人权与享有环境卫生的人权是不同但相互关联的人权。

27. 2002 年，经济、社会及文化权利委员会在其第 15 号一般性意见¹³中提到，缔约国有义务确保农村地区的供水设施得到适当维护，切实保护传统水源不受侵犯和非法污染(第 16、26 和 29 段)。第 14 号一般性意见注重确保安全饮用水和环境卫生，以保护农村健康。¹⁴ 在第 20 号一般性意见中，委员会主张平等获得适

¹⁰ 侵蚀、技术、资本集中问题行动小组，“Peasants still feed the world even if FAO claims otherwise”，2022 年 1 月 31 日。可查阅 www.etcgroup.org/content/peasants-still-feed-world-even-if-fao-claims-otherwise。

¹¹ 农民之路，“Every day should be international day of peasants struggles”，2016 年 4 月 18 日。可查阅 <https://viacampesina.org/en/event/every-day-should-be-international-day-of-peasants-struggles/>。

¹² 粮农组织，粮食安全和营养问题高级专家组，《采用农业生态及其它创新方法，打造有助于加强粮食安全和营养的可持续农业和粮食体系》(罗马，世界粮食安全委员会，2019 年)，第 116 页。可查阅 <https://www.fao.org/3/ca5602en/ca5602en.pdf>。

¹³ 关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)；联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提交《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十一届会议的文件(可查阅 <https://www.uncclearn.org/wp-content/uploads/library/cop21.pdf>)。

¹⁴ 关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，第 12(b)段。

当住房、水和环境卫生，以克服对农村地区妇女和女童的歧视。¹⁵ 在第 24 号一般性意见中，委员会注意到工商活动对农民、渔民和农村地区其他人口的不利影响(第 8 段)。

28. 消除对妇女歧视委员会要求各缔约国确保农村妇女获得适当的生活条件、保健设施、饮用水和环境卫生，¹⁶ 特别关注老年妇女。¹⁷

29. 2018 年《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》确认获取土地、水、种子和其他自然资源对农村人口而言是一个日益棘手的挑战，强调了投资农村发展的重要性，并专门用两个条款阐述了农村人口享有饮用水和环境卫生的人权。¹⁸

B. 普遍定期审议

30. 在 2017 至 2022 年的第三轮普遍定期审议期间，审议了 38 个国家的农村地区获得水和环境卫生的机会和(或)不平等问题，尤其鼓励加快努力，在全国范围内为农村地区提供适当的环境卫生(见普遍定期审议建议汇编)。¹⁹

C. 可持续发展目标

31. 可持续发展目标 6 提议承诺为所有人提供水和环境卫生并对其进行可持续管理，并为 2030 年确立了 8 项具体目标，其中一些涉及贫困农村社区：

(a) 具体目标 6.1：2020 年，仍有 20 亿人无法获得安全管理的饮用水；每 10 人中有 8 人生活在农村地区；

(b) 具体目标 6.2：2020 年，有 6.73 亿人露天排便，约 30 亿人仍然缺乏基本洗手设施，其中大部分人位于农村社区；

(c) 具体目标 6.6：保护和恢复与水有关的生态系统对于贫困农村社区尤为迫切，因为他们直接依赖这些系统；

(d) 具体目标 6.b：支持和加强地方社区参与改进水和环境卫生管理。

¹⁵ 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 8(b)段。

¹⁶ 关于妇女和保健的第 24 号一般性建议。

¹⁷ 关于老年妇女问题和保护其人权的第 27 号一般性建议(2000)，第 24 和 49 段。

¹⁸ 《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》，第 17(1)和 21 条。

¹⁹ https://docs.google.com/document/d/1JZX5R2IWLVQWJcTu0nJx_OAcKV_RS_/edit?usp=sharing&ouid=115590795427206158685&rtfpof=true&sd=true.

三. 贫困农村社区的水和环境卫生

A. 水生生态系统对家庭和生产用水至关重要

32. 农民的生活与地域、生态系统、河流、泉水或水井密切相关，他们依靠这些获取所需的水，并往往通过捕鱼获取饮食中的蛋白质。他们的整体社区管理基于传统知识和习俗，这些知识和习俗对他们在 21 世纪的生存仍然至关重要。

33. 人类社区一直通过由河流、湖泊、湿地、泉水和含水层组成的遍布全球的供水网络来获取水。然而，随着人口的增长和人类活动的增加，污染水平已经超出了可生物降解污染物的自然净化能力。此外，出现了新的不可生物降解的有毒污染物。在这种情况下，贫困农村社区往往无法依靠附近的水源。由于社区无力从更远的水源修建基础设施，担子最终落到了妇女和女童身上。

B. 贫困农村社区享有安全饮用水的人权

34. 关于饮用水服务，自提出以北半球国家作为参照以来，由市政当局将处理过的水通过管道入户的做法一直被奉为获取饮用水的黄金标准。²⁰ 然而，在贫困农村社区，饮用水通常取自公共水源或社区管理的水井，或者通过私人水井或几个家庭共用的水井实现自给、从有水罐车的当地水贩处取水，或直接从泉水、河流或湖泊取水。在几乎所有情况下，没有家庭供水网络，缺少加氯消毒和水质监测，意味着不适于饮用的风险很高。²¹

1. 可提供性

35. 农村社区有多种供水方式：²²

(a) 雨季期间，利用屋顶雨水集蓄箱或地面集水池；²³

(b) 如果含水层未受污染，使用泉水或者配备手动泵或机械泵的开口式水井或管井通常是最可行的办法；

(c) 地表水源是另一种饮用水供应方式，但通常比地下水的污染风险更高。²⁴

²⁰ A/70/203，第 61 段。

²¹ Franziska Genter, Juliet Willetts and Tim Foster, “Faecal contamination of groundwater self-supply in low- and middle-income countries: systematic review and meta-analysis, *Water Research*, vol. 201 (August 2021).

²² M. Sundaravadivel and S. Vigneswaran, “Rural water supply systems”, 样章, “Wastewater recycle, reuse and reclamation”, Vol. II, Encyclopedia of Life Support Systems(教科文组织)。可查阅 <http://www.eolss.net/sample-chapters/c07/e2-14-03-03.pdf>。

²³ Beshah M. Behailu, Pekka E. Pietilä and Tapio S. Katko, “Indigenous practices of water management for sustainable services: case of Borana and Konso, Ethiopia”, *Sage Open* (2016).

²⁴ A/70/203，第 70 段。

36. 经济、社会及文化权利委员会在其第 15 号一般性意见中规定，必须优先考虑个人和家庭的饮水权(第 6 段)。然而，大型项目、采矿、水力发电、农业企业和工业往往得到优先考虑，威胁到社区的饮用水供应。²⁵

2. 可获取性

37. 从中央水源向周围各个用水社区分配水也是符合可获取性要求的供水的一个重要方面。在撒哈拉以南的大草原，每口井都为方圆数英里多个社区的牲畜提供饮水，妇女和女童每天要步行数小时去取水。可以在每口井旁修建一个高大的蓄水池，形成压力，再通过管道将水分配至各社区，确保可获取性，但所需投资往往是人们无法负担的。

3. 质量

38. 地表水或地下水的质量日益受到气候变化、社区外部经济发展或社区自身缺少足够的环卫系统的影响；并且人们没有净化水的手段。污染甚至可能发生在远离社区的地方，可能是有机的、生物的，甚至是有毒的，来自杀虫剂或工业或矿业废物，如伊朗伊斯兰共和国²⁶ 和秘鲁²⁷ 的矿业废物，以及尼日尔的铀矿开采。²⁸ 自然污染，例如存在于特定地质基层中的砷，往往是因农工业灌溉而过度开发某些含水层所致，这种过度开发从含水层底部带出天然砷，逐渐使人中毒，墨西哥和孟加拉国一些地区就属于这种情况。²⁹

39. 家庭用水、灌溉用水和牲畜饮水混用会增加水处理费用，这常常导致水不适于饮用，带来健康风险。³⁰ 在许多国家的农村地区，儿童患有疾病和营养不良；以秘鲁为例，据报告，11.5%的五岁以下儿童患有急性腹泻症。

4. 可负担性

40. 根据各种组织的资料，在全球各地的农村地区，可负担性是一项制约因素，主要是对没有财政支助的自给自足的家庭而言。联合国水机制、³¹ 教科文组织³²

²⁵ A/74/197，第 2 段。

²⁶ Gholamreza Mojaradi, Rohollah Rezaei and A. Ketabi, “Negative impacts of mine exploitations on rural regions of Tekab Township”, *Journal of Mining and Environment*, vol. 7, No. 1 (2016).

²⁷ Cristina Blanco Vizarreta. *El Proyecto Conga Desde Los Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, 人权硕士论文，秘鲁天主教大学，第 79 页，第 1 段(2013 年)。

²⁸ Boris Ngounou, “Africa: the impact of mining on the environment”, Afrik 21, 档案，2021 年非洲环境日。可查阅 www.afrik21.africa/en/africa-the-impact-of-mining-on-the-environment/。

²⁹ 世界卫生组织(世卫组织)，概况介绍，“砷”，2018 年 2 月 15 日。

³⁰ Elida Villalba, *Un modelo comunitario pionero: la gestión del agua en Paraguay entre derecho humano y gobernanza del bien común*, 博士论文，瑞士圣加仑大学，第 187 和 188 页。可查阅 <https://www.alexandria.unisg.ch/265913/1/Dis5203.pdf>。

³¹ 联合国水机制，《消除在获得水和环境卫生方面的歧视和不平等》，政策简报(日内瓦，2015 年)，第 47 页。

³² 教科文组织，世界水评估计划，《2019 年联合国世界水发展报告：不让任何人掉队》(2019 年)，第 95 页。

和世界银行一致认为，各国政府应确定农村地区提供安全饮用水和环境卫生所需的最低服务水平。³³

41. 当有供水网络的城镇的居民因自身不可控的原因而无力支付水和环卫费用时，切断供水服务即是侵犯人权。对于贫困农村社区而言，政府未能对基础设施、培训和维护进行规划和投资，³⁴ 而贫困农村社区又负担不起这些费用，这就为无法实现这些人权埋下了伏笔。要确保可负担性，就要确保逐步为开展以下工作提供手段：

- (a) 监测水质；
- (b) 通过加氯消毒或其他方法确保可饮用性；
- (c) 修建基础设施(水厂、水泵、管道)；
- (d) 制定教育和培训计划；
- (e) 维护系统(能源、劳动力)。

42. 当第三方造成影响时，国家必须加以阻止，并责成造成问题的各方提供解决方案并承担费用。

43. 国家还必须制定必要的手段和适当的规划，以预防或应对通常超出社区能力范围的气候变化相关问题，例如极端干旱和洪水。

5. 可接受性

44. 有效解决不仅需要资金，还需要可接受的拟议解决方案和社区的积极参与。特别是，在使用加氯消毒或其他确保可饮用性的方法时，需要了解信息并与社区进行对话。

C. 贫困农村社区享有环境卫生的人权

45. 与饮用水一样，必须在家中、学校、保健中心、工作和休闲场所向所有人提供可获取、可接受和可负担的环卫服务。不过，还必须确保环卫设施对所有人都是安全的，尤其是对妇女和女童。在农村地区，由社区管理的单独或共用的马桶或厕所较为常见。³⁵

46. 尽管环卫服务对公共卫生至关重要，但由于缺乏意识或文化禁忌，公共政策和社区内部没有给予优先考虑，加上所涉费用，阻碍了农村地区环卫服务的发展。因此，有必要通过因地制宜的适当政策框架，优先考虑逐步落实农村环境卫生。

³³ 世界银行集团，《多瑙河流域七国农村水和环卫服务审查》(维也纳，2018年)，第66页。

³⁴ Villalba, *Un modelo comunitario pionero: la gestión del agua en Paraguay entre derecho humano y gobernanza del bien común*(见脚注30)。

³⁵ A/70/203，第52-55段。

47. 儿基会估计，有 30 亿人，即世界人口的 40%，家中没有洗手设施，近一半的学校同样如此。³⁶ 倘若对比农村与城市地区拥有洗手设施的家庭比例，以印度为例，50%的农村家庭没有洗手设施，而城市家庭的拥有率为 80%。³⁷
48. 世卫组织和儿基会估计，在 2020 年缺乏安全管理的环卫服务的 36 亿人中，三分之二生活在农村地区，在 4.96 亿仍露天排便的人中，92%生活在农村地区。³⁸
49. 国际水和环境卫生中心和世界和平国际妇女联合会强调，³⁹ 文化限制和习俗决定了农村地区的环卫做法。尽管农村人口知道厕所的重要性，但在布基纳法索等许多国家，建造厕所仍排在家庭优先事项的最末位，因为室内厕所可能影响家庭的清洁度；因此，排便习惯得以保持。⁴⁰
50. 在有着露天排便习惯的塞内加尔北部，妇女带头在家中建造厕所。虽然妇女在决策中通常遭到边缘化，但环境卫生被认为是她们的职责范围，这使她们得以组织“通坦蓄贷会”，即管理小额信贷的社区组织。在这一案例中，她们在建造厕所时得到了“工程促进人类发展”(ONGAWA)组织和西班牙国际发展合作署的协作。⁴¹
51. 联合国水机制和世卫组织估计，水、环境卫生和个人卫生项目(水卫项目)国际合作资金的 73%用于饮用水，只有 27%用于环境卫生；同样的百分比也准确反映了城市地区与农村地区的投资对比情况，占比分别为 73%和 27%。⁴²
52. 享有环境卫生的人权要求维护设施和清理排放物，避免污染社区或周边社区的饮用水。⁴³ 在人口密度低的农村地区，化粪池污染含水层的风险很小。但在人口较稠密地区，应谨慎管理这方面风险。

³⁶ 儿基会，“人人讲卫生勤洗手”，2020 年 6 月。可查阅 www.unicef.org/reports/hand-hygiene-for-all-2020。

³⁷ 世界银行，“许多家庭缺乏基本洗手设施”，2020 年 1 月 12 日。

³⁸ 世卫组织和儿基会，《2000-2020 年家庭饮用水、环境卫生和个人卫生方面进展状况：可持续发展目标推出五年后》(日内瓦，2021 年)，第 9 页。可查阅 <https://data.unicef.org/resources/progress-on-household-drinking-water-sanitation-and-hygiene-2000-2020/>。

³⁹ 世界和平国际妇女联合会是 1992 年在大韩民国成立的一个妇女组织，旨在推动妇女成为实现全球和平社会的一支重要力量。该联合会具有经济及社会理事会全面咨商地位。

⁴⁰ 国际水和环境卫生中心，“Integrating the human right to sanitation in Burkina Faso: improving women’s access to sanitation in Burkina Faso’s rural areas”(2015)，第 13 页。可查阅 www.ircwash.org/resources/integrating-human-right-sanitation-burkina-faso-improving-women’s-access-sanitation。

⁴¹ Carmen Arco Fuentes, Universidad Politécnica de Madrid and Universidad Complutense de Madrid, *Tontines: Influencia en el acceso a saneamiento y el empoderamiento de las mujeres rurales en cuatro comunidades del Departamento de Podor (Senegal)* (2022).

⁴² 联合国水机制和世卫组织，《联合国水机制环境卫生和饮用水全球分析及评估 2014 年报告：投资于水和环境卫生：改善获取，减少不平等》(日内瓦，2014 年)，第 34、48 和 50 页。

⁴³ A/HRC/36/45，第 77 段。

53. 与供水方面的可负担性挑战相比，在农村社区确保享有环境卫生的人权往往带来更为艰巨的可负担性挑战。因此，当务之急是要推广社区可负担、可接受、可管理的技术和策略，这项工作的难度相当大。建造干式厕所、普及环卫技术或视洪水风险改造厕所都是很好的例子。⁴⁴

54. 在老挝人民民主共和国，由于开展了广泛的教育方案，并在世界银行的支持下开展了针对农村环卫设施的预算努力，农村地区厕所的建造和使用进展显著，露天排便的比例从 2000 年的 73% 降至 2017 年的 31%。⁴⁵

55. 在东帝汶，2012 至 2020 年，政府制定了一个全面方案，以促进所谓的社区主导的整体环境卫生，并取得了积极成果。⁴⁶ 据儿基会东亚和太平洋区域办事处称，在东亚和太平洋区域，社区主导的整体环境卫生工作有效改善了农村环境卫生和人们的行为，提高了政府对农村环境卫生优先事项的认识。⁴⁷

D. 农村社区以社区为基础的饮用水供应管理

56. 许多农村社区维持着传统的农民生活方式，实行以社区为基础的水资源管理，其公有土地往往不是合法所有。这助长了大规模农企开发对土地的掠夺和侵占，这些开发通常会因杀虫剂和化肥造成污染，影响到饮用水安全。

57. 在农民看来，水被视为一种公共品。根据公共品的概念，一个人使用或消耗水会限制另一个人使用同一资源的可能性。因此，共同爱护公共品是确保所有人都能使用公共品的前提。⁴⁸

58. 在不存在国家的偏远地区，社区水系统负责管理供水，确保不让任何人掉队，即使有人无法支付。

59. 特别报告员认为，这些经验为开展保证参与性、透明度和问责制的基于人权方针的民主水治理提供了宝贵借鉴。

60. 一些农民社区有着强烈的传统世界观，认为水生生态系统具有某种神圣性。例如，在秘鲁的卡哈马卡地区，农民反对康加露天金矿开采项目，这不仅是为了

⁴⁴ 拉丁美洲开发银行，《*Agua potable y saneamiento en la nueva ruralidad de América Latina* (2016)，第 245 页，第 1 段，第 1 分段；第 308 页，第 1 段，第 4 分段；第 380 页，第 4 段。

⁴⁵ 世卫组织和儿基会，《2000-2017 年家庭饮用水、环境卫生和个人卫生方面进展状况：特别关注不平等问题》(纽约，2019 年)，第 114 页。可查阅 <https://washdata.org/sites/default/files/documents/reports/2019-07/jmp-2019-wash-households.pdf>。

⁴⁶ 儿基会东帝汶国家办事处和东帝汶政府卫生部，《对东帝汶社区主导的整体环境卫生的国家主导的形成性评价(2012-2020 年)》(东帝汶，2021 年)。可查阅 www.unicef.org/timorleste/reports/country-led-formative-evaluation-community-led-total-sanitation-timor-leste-2012-2020。

⁴⁷ 儿基会东亚和太平洋区域办事处，《东亚和太平洋区域社区主导的整体环境卫生：进展、经验教训和方向》，第 38 页。可查阅 <https://washmatters.wateraid.org/publications/community-led-total-sanitation-in-east-asia-and-pacific-2013>。

⁴⁸ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. (Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, 1990).

保护其社区健康免受矿业污染，也是为了保护他们视为神圣的高海拔湿地的完整性，这些湿地是安第斯流域的发源地。⁴⁹

61. 南非促进小规模农村供水基础设施、培训和就近提供零部件。尽管如此，当涉及支付费用时，有必要对这些系统的所有权建立集体认知。在南非的 Makhudutamaga 农村社区，当社区财产得到清晰界定时，有更多的人愿意支付必要的费用来保证供水。⁵⁰

62. 拉丁美洲和加勒比地区的社区水管理是通过大约 80 000 个社区水和环卫服务组织实施的，为最贫困的农村地区的约 7 000 万人提供服务。⁵¹

63. 然而，在许多农村地区，面对私有制和个人主义日益扩大的影响，农民文化的共有观念显得势单力薄。在许多情况下，对于有能力建造私人水井或几家共用的水井的人来说，自供系统提供了解决办法。有支付能力的人不支付的情况也很多，这影响了社区凝聚力，削弱了进行维护性投资的能力。

E. 妇女和女童在农村社区饮用水和环境卫生方面的作用

64. 多个组织认为，农村妇女和女童承担着取水和处理粪便的主要责任，每天常常要花四五个小时搬运沉重的容器，易突发急性生理问题。⁵² 这使她们几乎没有时间做家务、挣钱或上学，⁵³ 并面临安全风险。缺少足够的厕所或马桶增加了性暴力风险。⁵⁴ 此外，缺乏足够的水和环卫设施使女童在月经期间无法去上课。⁵⁵ 在旱季，妇女和女童不得不从更远的地方取水，这进一步增加了她们的时间和风险。⁵⁶

65. 研究表明，围绕月经的禁忌达到了将其视为不洁之物的程度，前特别报告员莱奥·埃莱尔在 2016 年的一份报告中也提到了这一点。⁵⁷ 一份报告估计，由于

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ Malekeng Sylvester Selala, Aidan Senzanje and Khumbulani Dhavu, “Requirements for sustainable operation and maintenance of rural small-scale water infrastructure in Limpopo Province, South Africa”, *Water S.A.*, vol. 45, No. 2, p. 295.

⁵¹ 西班牙国际发展合作署, *Memoria del VII Encuentro Latinoamericano de Gestión Comunitaria del Agua* (2016)。

⁵² 粮食第一信息和行动网, “Rights to water and sanitation”, 第 10 和 11 页。可查阅 https://www.fian.org/files/files/Andrea_20201211_Papers_1_Water_v2.pdf。

⁵³ 《生物多样性公约》, “饮用水、生物多样性和发展: 良好做法指南”(蒙特利尔, 2010 年), 第 4 页。可查阅 <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2160912?docref=VV5tJCw92-b5Ps-rj36maw>。

⁵⁴ 劳工组织, “水促进改善农村生计: 农村经济中的体面工作”, 政策指导说明(2019 年), 第 5 页。

⁵⁵ 粮食第一信息和行动网, “Rights to water and sanitation” (2010), 第 10 和 11 页; 国际水和环境卫生中心, “Integrating the human right to sanitation in Burkina Faso” (2015), 第 14 页(见脚注 40)。

⁵⁶ 妇女环境与发展组织, “Untapped connections: Gender, water and poverty: key issues, government commitments and actions for sustainable development” (2003), 第 3 页。

⁵⁷ A/HRC/33/49。

缺乏环卫设施来处理月经，女童每月缺课六天，辍学率达 23%。⁵⁸ 要保障妇女享有环境卫生的人权，就必须确保她们能够有尊严和安全地使用具备适当经期卫生条件的厕所和坑厕。

66. 此外，农村社区的妇女往往在决策中遭到边缘化，被排斥在负责组织社区水和环境卫生管理事宜的委员会之外。特别报告员认为，这种边缘化是不可接受的，特别是因为基于人权的水和环境卫生方针包含了参与权。妇女和女童还拥有更多的知识，因为她们在家里和社区中承担着水和环境卫生方面的负担。此外，她们比任何人都更清楚自己的经期需求。

67. 研究表明，妇女大力参与水务委员会的工作，有助于改善委员会的运作。⁵⁹ 特别报告员注意到，许多国家的国家立法发生了积极变化，妇女越来越多地承担起社区水资源管理的责任。此外，除了促进妇女直接参与决策外，为妇女创造表达关切和建言献策的特定信任空间，也加强了妇女的有效参与。

F. 农村社区特定受歧视群体享有安全饮用水和环境卫生的人权

68. 特别报告员感到关切的是，在一些国家，针对达利特人和因工作和出身遭歧视的群体的与纯洁和污染概念有关的污名化，剥夺了他们享有安全饮用水和环境卫生的权利；例如，他们不能饮用公共喷泉的水，因为人们认为他们会污染水。此外，达利特人常常被迫从事人工掏粪工作，据报告，许多达利特妇女被迫从私人家庭或公共场所的干式厕所中将人类排泄物掏出来。达利特儿童往往不被允许使用学校的供水，或被迫在校舍内和周边从事“人工掏粪”，导致辍学。⁶⁰

69. 同样，在社区管理不起作用的地方，由于排斥、污名化和距离遥远，残疾人在农村地区很难获得安全饮用水和环境卫生。在加纳⁶¹ 和马拉维，⁶² 残疾人在无法获得安全饮用水和环境卫生的人口中居首位。

70. 不过，当社区管理正常运作时，通常不会有人掉队。例如，塞内加尔的姆博罗社区由选举产生的用水者委员会(钻井使用者协会)确定要支付的水费，每个人

⁵⁸ Diksha Ramesh, “Breaking the silence: taboos and social stigma surrounding menstruation in rural India”, 2020 年 7 月 8 日。可查阅 <http://gppreview.com/2020/07/08/breaking-the-silence-taboos-and-social-stigma-surrounding-menstruation-in-rural-india/>。

⁵⁹ 见 Villalba, *Un modelo comunitario pionero: la gestión del agua en Paraguay entre derecho humano y gobernanza del bien común*(见脚注 30)。

⁶⁰ 见在因工作和出身遭歧视群体全球论坛提交的材料。可查阅 www.ohchr.org/en/calls-for-input/2021/call-input-2022-reports-indigenous-peoples-and-people-living-rural-areas。

⁶¹ Benjamin Dosu and Maura Hanrahan. “Barriers to drinking water security in rural Ghana: the vulnerability of people with disabilities”, *Water Alternatives*, vol. 14, No. 2 (2021), pp. 453-468.

⁶² Sian White and others, “A qualitative study of barriers to accessing water, sanitation and hygiene for disabled people in Malawi”, *PLoS ONE*, vol. 11, No. 5.

都要支付；但是，如果有人付不起，不仅不会断水，还会由公共基金为这些人提供支持。⁶³

G. 国家在农村社区饮用水和环境卫生方面的责任

1. 法律、政策和体制框架

71. 越来越多的国家在其宪法中承认享有饮用水的人权；但明确承认享有环境卫生的人权则不太常见。然而，需要以立法形式将宪法的这种承认转化为具体规范，保障贫困农村社区的这些权利。同样，需要建立一个允许社区和预算有效参与的体制框架。

72. 例如，墨西哥于 2012 年在其宪法中承认享有饮水的人权。然而，将近 10 年过去了，一部普通水法仍未获得批准，最高法院要求停止阻挠该法的判决也未获执行。⁶⁴ 据与特别报告员接触的民间社会组织称，这一法律真空使克雷塔罗州的供水服务私有化法律得以获批，引发了农村社区、土著人民和社会组织的抗议。⁶⁵

73. 体制框架应确立明确职责，确保国家政府、市政当局、社区组织和国际捐助者之间的协调。例如，在乌干达，体制框架中明确规定了农村供水的责任分工。⁶⁶

74. 在布隆迪，服务提供商 REGIDESO 对城市和农村地区实行不同的费用制度。允许全额回收成本；仅针对农村地区管理成本收取附加费。⁶⁷

75. 在贝宁，国家农村饮用水供应局负责农村地区的水资源管理，但当前的私有化进程令人担忧。⁶⁸

76. 在玻利维亚，第 2066 号法律承认和管理水和环境卫生委员会，并确立了针对农村社区的国家社区水和环境卫生项目开发条例。⁶⁹

⁶³ 见 Aquatec 提交的文件。可查阅 <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2021/call-input-2022-reports-indigenous-peoples-and-people-living-rural-areas>。

⁶⁴ 墨西哥，最高法院，新闻稿，2022 年 1 月 24 日。可查阅 www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6744。

⁶⁵ Alejandro Ruiz, “Privatizan suministro de agua en Querétaro; comunidad otomí busca revertirlo” *Pie de Página*, 2022 年 5 月 26 日。

⁶⁶ Danert and Flowers, *People, Politics, the Environment and Rural Water Supplies*, Rural Water Supply Network-IFAD (见脚注 3)，第 14 页。

⁶⁷ 布隆迪，《国家水政策》(2009 年)。可查阅 https://www.pseau.org/outils/ouvrages/bu_meeatu_politique_nationale_de_l_eau_2009.pdf。

⁶⁸ 水和环境卫生方案，国际金融公司和世界银行，*Bénin : Partenariats public privé novateurs au service de la durabilité de l’approvisionnement en eau potable en milieu rural – Étude de cas*(科托努，2016 年)。

⁶⁹ B. Soto, 工程促进人类发展(ONGAWA)组织的答复，2021 年 11 月 17 日。

77. 在尼加拉瓜,《饮用水和环境卫生委员会特别法》承认社区水和环卫系统,并向它们提供机构性支助、免税和差别电价。⁷⁰

78. 巴拉圭是拉丁美洲获得水的机会最公平的国家,实行得到国家承认的以社区为基础的管理系统。⁷¹ 但人们认为,水质,特别是分散和脆弱地区的水质,应该得到改善。⁷²

79. 在分析了拉丁美洲和非洲有关安全饮用水和环境卫生的法律法规框架⁷³并向各国发出信函后(对亚洲、欧洲和大洋洲的这项工作仍在进行中),特别报告员认为,农村水和环境卫生管理需要基于人权的立法、具体的机构责任和一致的预算承诺,以贫困农村社区为重点,承认和支持以社区为基础的系统,逐步实现享有安全饮用水和环境卫生的人权。

2. 监测

80. 缺乏关于贫困农村社区水和环卫服务的数据,即使有数据也不可靠,表明了各国政府对这些人漠不关心。

81. 联合国水机制强调,⁷⁴有必要增加农村地区的调查频率,以便更好地进行分析,加强对边缘化人口组别的数据收集。

82. 例如,根据美洲开发银行的资料,阿根廷的住户调查不包括农村地区,农村地区数据只包括在每 10 年一次的人口普查中。⁷⁵

3. 最大限度的可用资源

83. “最大限度的可用资源”的含义取决于假定的优先级。因此,特别报告员认为,必须将最贫困人口在上述人权置于最高优先级。

⁷⁰ R. Sáenz, 与 ONGAWA 组织的协商, 2021 年 10 月 11 日。

⁷¹ 世卫组织/儿基会供水、环境卫生和个人卫生联合监测方案(2020 年)。见 www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61612973。

⁷² 同上。

⁷³ 见享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员就断水问题发出的 61 份信函,其中分析了拉丁美洲和非洲国家的法律和政策框架。可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Results>。

⁷⁴ 联合国水机制,《消除在获得水和环境卫生方面的歧视和不平等》(2015 年)(见脚注 32),第 19 页。

⁷⁵ 美洲开发银行, *Water and Sanitation Services in Latin America: Access and Quality Outlook* (2021), 第 10 页。可查阅 <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Water-and-Sanitation-Services-in-Latin-America-Access-and-Quality-Outlook.pdf>。

84. 多个国际组织着重指出了农村地区水和环卫设施维护和运作不善问题。据农村饮水供应网络估计，非洲 30% 的手泵不能使用。⁷⁶ 幸运的是，人们开始认识到有必要增强社区权能，确保设施的维护和正常运作。⁷⁷

85. 特别报告员认为，各国在农村水和环境卫生方面的预算责任有可能被降为国际合作，从而使政府可根据自身能力规避直接责任。

86. 最后，正如特别报告员在其 2022 年关于气候变化与享有水和环境卫生的人权的特别专题报告中所述，必须指出的是，投资保护水生生态系统是促进一些社区可负担地获取安全饮用水的最具成本效益的战略之一。⁷⁸ 然而，特别报告员注意到，各国政府通常没有为此划拨足够的预算资源。虽然各国政府必须通过必要的法律和监测来防止河流和含水层的污染和退化，但资源和预算也必须到位。

4. 市政当局和社区的责任

87. 在大多数国家，在向地方政府下放水和环境卫生管理权的同时，⁷⁹ 并没有为其划拨充足的财政和人力资源。当这种情况发生时，这种权力下放往往掩盖了各国政府的疏忽。⁸⁰

88. 各国不仅应投资基础设施，而且最重要的是，应投资建设地方维护和修理基础设施、监测水质和提供水处理服务的能力，从而在地方一级创造就业机会，主要是为青年创造就业机会。

89. 另一个问题是国家、市政当局和社区系统之间的关系。通常，市政当局非但不支持辖下的分散农村社区的社区当局，反而忽视和排斥它们，只考虑市中心核心区的服务。在这方面，一位印度农村居民在 2012 年第六届世界水论坛上谈到分散社区的政治边缘化问题时提出的看法具有重要意义：

⁷⁶ 农村饮水供应网络，“May-day!May-Day!Our handpumps are not working!”，2009 年 2 月。可查阅 <https://www.rural-watersupply.net/en/resources/details/206>。

⁷⁷ 世卫组织和联合国水机制，《联合国水机制环境卫生和饮用水全球分析及评估：扩展和维持服务的挑战》（日内瓦，2012 年），第 4 页。可查阅 https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/glaas_report_2012_eng.pdf。

⁷⁸ 享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员，关于气候变化与享有水和环境卫生的人权的特别专题报告(2022 年 1 月)，第 1 部分，概述气候变化对世界各地享有水和环境卫生的人权的影响，第 10 页。可查阅 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-water-and-sanitation/annual-reports>。

⁷⁹ Danert and Flowers, *People, Politics, the Environment and Rural Water Supplies*, Rural Water Supply Network-IFAD (见脚注 3)，第 14 页。

⁸⁰ A/HRC/30/39，第 43 段。

我们情况是,在村一级,我们正在制定……计划,并要求政府划拨预算,但……大多数时候,有政治影响力的都是那些[受益]的城中村。大多数偏远村庄甚至不在预算划拨的考虑之列,我们从未收到过资金。⁸¹

90. 遗憾的是,政府通常不承认社区组织,或给予正式承认但不提供适当支持。⁸² 在一些国家,政府认为这是一种落后的制度,需要由国家管理或私有化来取代。

91. 在特别报告员看来,这违背了民主治理原则,而民主治理原则应为采取必要的人权方针管理社区饮用水和环境卫生提供指导。

5. 农村大型地域空间的参与性治理

92. 为了保障享有安全饮用水和环境卫生的人权,有必要从生态系统的角度确保水体的可持续性和状况,将社区对水和环境卫生的管理纳入流域或含水层层面的地域治理。还需要扩大地域融合,以加强社区建设和维护水和环卫基础设施的能力。

93. 农村饮水供应网络强调,有必要加强对农村地区水和环卫服务的社会责任,包括加强公共预算设计和应用,并促进民间社会、社区和社区领袖开展独立监测。⁸³

H. 农村社区的倡导

94. 农村社区在国家和国际层面的倡导不力是另一个关键问题。尽管有“农民之路”(在巴西等国家有着重要影响力)和农村饮水供应网络这样的有组织运动,但整体协调和政治上受关注的捍卫农村社区水资源的水资源社会运动依然薄弱。⁸⁴

95. 最后,促进农村地区开展水和环境卫生民主治理还涉及反腐败。农村市政当局一般只管理最低限度的公共资金,但根据特别报告员的经验,腐败往往通过裙带关系产生。

96. 在政府集中管理农村水和环境卫生的情况下,由于社区控制和参与的消失、所牵涉的业务量巨大,腐败的风险和诱因增加。在这方面,特别报告员对一些地区的农村饮用水和环境卫生管理私有化进程感到关切。

⁸¹ Danert and Flowers, *People, Politics, the Environment and Rural Water Supplies*, Rural Water Supply Network-IFAD (见脚注 3), 第 5 页, 方框 3。

⁸² A/70/203, 第 41 段。

⁸³ 农村饮水供应网络,“Social accountability for rural water services during COVID-19 pandemic: summary of Rural Water Supply Network e-discussion 28 June to 18 July 2021” (2021)。可查阅 <https://www.rural-water-supply.net/en/resources/details/1003>。

⁸⁴ Danert and Flowers, *People, Politics, the Environment and Rural Water Supplies*, Rural Water Supply Network-IFAD(见脚注 3), 第 12 页。

四. 围绕农村社区水和环境卫生管理的挑战、冲突和沉默

A. 气候变化对贫困农村社区享有水和环境卫生的人权的影响

97. 贫困农村地区居民在水和环境卫生方面面临尤其严峻的气候变化威胁。干旱日益破坏水的供应、获取和质量：在大多数情况下，所使用的水未经处理；风暴和飓风引发的洪水冲毁了厕所和环卫设施，并常常污染水源和可用的饮用水。

98. 气候变化将加剧水的可提供性问题；然而，安全饮用水和环境卫生匮乏的说法并不正确。正如特别报告员所指出，保障这些人权所需的最低限度水量约占我们从河流和含水层中提取的水量的 3%。⁸⁵ 没有一条河会因此干涸，即使河水也被用来灌溉小花园或供动物饮用。贫困农村社区的水权应优先于社区以外的生产需求。

99. 当干旱使社区附近的水源枯竭时，妇女和女童承担起额外的负担，她们不得不花更多的时间和精力到更远的地方取水做家务，还要照顾因水质不佳而生病的人。⁸⁶

100. 同样，为应对气候变化影响而进行的更深层的抽水和设施维护会增加费用，加剧可负担性问题。

101. 此外，牧民游牧社区同传统上与他们共享水源的定居社区之间的水资源冲突激增。

102. 气候变化风险的有效解决方案需要资金以及社区积极参与适应战略。一个显著的例子是巴西东北部半干旱地区 Sertão 的百万雨水集蓄箱项目。由大约 700 个组织组成的巴西半干旱地区联系网络承担了适应因气候变化而加剧的恶劣条件的挑战，建造了 100 万个雨水集蓄箱来满足 500 万人的需求。该网络依靠公共和国际资助、社区工作以及大规模的教育和培训运动。⁸⁷

103. 乍得湖加速消失是气候变化的另一个后果。1963 年，该湖面积约为 26 000 平方公里；今天，它仅有 900 平方公里。因此，生活在该地区的社区无法实现享有水和环境卫生的权利。⁸⁸

⁸⁵ A/HRC/48/50，第 29 段。

⁸⁶ Water.org, “A women’s crisis”(2022)。可查阅 <https://water.org/our-impact/water-crisis/womens-crisis/>。

⁸⁷ Pedro Arrojo Agudo, “The Asa Project, One Million Cisterns –Brazil”, Agua Rios y Pueblos, 2009 年 12 月 21 日。可查阅 <https://fnca.eu/aguarios/en/the-asa-project-one-million-cisterns--brazil/>。

⁸⁸ Marisancho Menjón, “Lake Chad, an environmental catastrophe - Nigeria, Niger, Chad and Cameroon”, Agua Rios y Pueblos, 2009 年 12 月 21 日。可查阅 <https://fnca.eu/aguarios/en/lake-chad-an-environmental-catastrophe--nigeria-niger-chad-and-cameroon-2/>。

104. 海平面上升是另一个令人严重关切的问题，影响到贫困农村社区，导致数百万人赖以获得饮用水的沿海含水层盐碱化。⁸⁹

105. 正如联合国人权事务高级专员在 2021 年人权理事会第四十八届会议上的发言中指出，在一些预计无法开展适应工作的干旱地区，有必要实施支持农村人口移民和重新安置的计划。⁹⁰

B. 土地和水资源掠夺过程中的土地保有权和水权

106. 在过去几十年里，我们目睹了未经原有土地使用者事先同意而进行的大规模土地收购，主要是农产食品部门的私人投资者为生产出口商品，如大豆、生物燃料、棕榈油、橡胶或热带水果和坚果而进行的收购。这些作物通常需要消耗大量的水，这导致对水资源的掠夺。2010 年，世界银行估计，自 2008 年以来无视原有所有权或使用权而从各国政府手中购买的土地面积约为 4 500 万公顷。⁹¹

107. 2013 年，美利坚合众国国家科学院指出，通过掠夺土地所种植的作物总共消耗了约 4 500 亿立方米的水，影响到人们的用水。⁹² 最大规模的土地收购发生在治理结构薄弱的国家，影响到对农村社区生存至关重要的土地，让人联想到新殖民主义的特征。

108. 高耗水量的影响包括杀虫剂和化肥造成的大规模面源污染。在洪都拉斯的 Bajo Aguán，为浇灌非洲棕榈树种植园而对 Aguán 河进行的改道导致社区缺水。⁹³ 同样，在印度尼西亚的西婆罗洲，Ketapang 和 Sambas 社区的河流和泉水也因抢夺土地种植油棕榈而受到污染。沿着 Sambas 河和 Pawan 河，渔民们目睹渔业消失，河水不再可以饮用，人们因棕榈种植园造成的污染而生病。⁹⁴ 在坦桑尼亚共和国的 Njombe，一家肉类公司在为社区供水的两口泉水周围抢占土地养牛，造成水质污染，使 45 000 人失去饮用水供应。⁹⁵

⁸⁹ 享有安全饮用水和环境卫生的人权问题特别报告员，关于气候变化与享有水和环境卫生的人权的特别专题报告(2022 年 1 月)，第 1 部分(见脚注 78)，第 43 和 44 段。

⁹⁰ 联合国人权事务高级专员，在人权理事会第四十八届会议上的发言(2021 年)。可查阅 www.ohchr.org/en/2021/09/environmental-crisis-high-commissioner-calls-leadership-human-rights-council-member-states。

⁹¹ Klaus Deininger and others, *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* (世界银行, 2011 年)，第 51 页，第 2 段。

⁹² Maria Cristina Rulli, Antonio Savori and Paolo D'Odorico, "Global land and water grabbing", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)*, vol. 110, No. 3 (2013), 表 3。可查阅 www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.1213163110。

⁹³ L. Aguilar, 与人权高专办洪都拉斯办事处的协商，2021 年 11 月 4 日。

⁹⁴ Ecological Observation and Wetlands Conservation (ECOTON), Gemawan, GRAIN, KRuHA, "Ríos tóxicos: la lucha por recuperar el agua acaparada por las plantaciones de palma aceitera en Indonesia." 2020 年 12 月 8 日。可查阅 <https://grain.org/es/article/6582-rios-toxicos-la-lucha-por-recuperar-el-agua-acaparada-por-lasplantaciones-de-palma-aceitera-en-indonesia>。

⁹⁵ Serena Arduino and others, "Contamination of community potable water from land grabbing: a case study from rural Tanzania." *Water Alternatives*, vol. 5, No. 2 (2012).

109. 经济、社会及文化权利委员会正在编写一份关于土地保有权的一般性意见，以澄清缔约国在享有水和环境卫生的人权方面的义务。草案回顾了对传统土地和水保有权制度的应有尊重以及正式确定受影响农村社区的财产权和避免耗尽肥沃土壤和水资源储备的必要性。⁹⁶

110. 2017 年，巴西的一项法律使得对亚马逊地区 1 000 多平方英里公共和社区土地的掠夺合法化。自 2015 年以来，政府已将当地的农村定居点减少了 16%，影响面积达 2 000 多平方英里。⁹⁷

111. 考虑到在许多国家，灌溉用水权已与土地保有权脱钩，农村社区越来越需要正式确定并确保享有其水权和土地权。

C. 对供水的影响以及大型项目和生产性活动引发的冲突

112. 正如前任特别报告员莱奥·埃莱尔在 2019 年提交大会的关于大型项目对享有水和环境卫生的人权的影响的报告中所解释的那样，在能源需求的刺激下，人们在贫困农村社区居住的偏远河流源头建造新的大型水坝，致使村庄和这些社区赖以生存的谷底土地被淹没。⁹⁸ 社区被迫流离失所，顶多只能在生计无望、享有安全饮用水和环境卫生的人权得不到保障的地方重新定居。

113. 毁林活动促进了大型牧场农业疆域的扩展或出口农产品的种植，导致农村社区流离失所，并影响这些社区的重要资源，特别是水资源。在某些国家，毁林是通过放火进行的，随后通过往往由政府使之合法化的土地掠夺过程侵占公共和社区土地，巴西的情况就是如此。⁹⁹

114. 然而，对水生生态系统、地域和社区饮用水最具破坏性的影响可能是由合法或非法的露天采矿和手工采矿造成的。矿山排放物和尾矿中的主要有毒物质正在污染上游源头，并产生数百年乃至数千年的有毒沥滤液。¹⁰⁰ 目前，许多矿物最富饶的矿脉已经枯竭，这使得在尚未开采的矿物丰度低的矿床进行露天开采成为

⁹⁶ 土著人民权利专家机制，关于在 COVID-19 疫情下保护巴西土著人民权利的咨询说明，2021 年 3 月 30 日。可查阅 www.ohchr.org/en/hrc-subsiararies/expert-mechanism-on-indigenous-peoples/country-engagement。

⁹⁷ 同上。

⁹⁸ A/74/197。

⁹⁹ 见 2022 年 4 月给巴西政府的信(可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27186>)；巴西政府的回复(可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=36898>)；世界保护雨林运动，“Agribusiness means fire: land grabs, deforestation and fires in the Amazon, Cerrado and Pantanal biomes”，2021 年 12 月 17 日。

¹⁰⁰ Priscila Martínez, “La contaminación del agua en la minería”, *Observatorio Económico Latinoamericano*, 4 September 2021.

有利可图的选择。今天，黄金露天开采仍有利可图，只需从每吨矿石中提取 3 克黄金并经氰化物沥滤处理便可实现获利。¹⁰¹

D. 冠状病毒大流行对贫困农村社区的影响

115. 关于大流行病对贫困农村社区影响的数据很少；不过，这些社区因相对隔绝而获得的抵御传染风险的优势却被其更大的脆弱性所抵消。随着病毒传播和抵达农村地区，感染人数急剧上升，暴露出医疗和环卫服务的不足。与之相对的，人们每天需要取水或干农活，如果耽误了就会对收成和收入造成严重影响，这使得农村社区很难采取封锁措施。¹⁰²

116. 妇女在日常取水和照料病人时面临更大的感染风险，¹⁰³ 这使她们被视为潜在的传染病携带者，遭到污名化，非洲的埃博拉疫情就是如此。¹⁰⁴

117. 世界银行指出，鉴于 2020 年大多数在家中无法洗手的人生活在农村地区，¹⁰⁵ COVID-19 大流行几乎加剧了所有国家的不平等和极端贫困。¹⁰⁶

E. 贫困农村地区的抗议活动被刑事定罪

118. 自 2012 年以来，全球见证组织一直在收集有关日益增加的环境人权维护者遇害事件的数据，这些人权维护者反对采矿、伐木、水污染和水坝项目，其抗议活动的核心是捍卫享有饮用水和环境卫生的人权：2018 年发生了 164 起谋杀案，2019 年发生了 212 起，2020 年发生了 227 起，2021 年发生了 358 起。¹⁰⁷

119. 在许多情况下，这些杀戮行为是对社区抗议危及或侵犯其人权的项目进行刑事定罪的一部分。

120. 特别报告员注意到，尽管有许多关于抗议和罪行的报道，但也有因威胁和镇压而沉默和屈服的情况。农村社区往往缺乏法律保护、组织和能力来对抗这些有影响力的项目并表达反对意见，结果默默地遭受不公正和侵犯。例如，2000 年，世界水坝委员会指出，尽管各国政府给予协作，但仍无法确定有多少人因建造大型水

¹⁰¹ Mirta Liliana Belloti, “Minería a cielo abierto versus glaciares en alerta roja en Argentina”, *Revista de Derecho de Daños* vol. 1 (2011). 可查阅 <https://core.ac.uk/download/33553708.pdf>.

¹⁰² Nicholas Sitko and others, *Assessing the Impacts of the COVID-19 Pandemic on the Livelihoods of Rural People: a Review of the Evidence* (罗马，粮农组织，2022 年)。

¹⁰³ 斯德哥尔摩国际水研究所，“Women on the forefront of COVID-19 and water”，2021 年 3 月 8 日。

¹⁰⁴ Ana Androsik, “Gendered understanding of Ebola crisis in Sierra Leone. Lessons for COVID-19”. *Population and Economics*, vol. 4, No. 2 (2020).

¹⁰⁵ 世界银行，“许多家庭缺乏基本洗手设施”（见脚注 37）。<https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/stories/many-homes-lack-basic-handwashing-facilities.html>。

¹⁰⁶ 世界银行博客，“COVID-19 对贫困和不平等的影响：来自电话调查的证据”，图 2。可查阅 <https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-poverty-and-inequality-evidence-phone-surveys>。

¹⁰⁷ 前线卫士，*Global Analysis 2021*。可查阅 www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2021-0。

坝而被强行驱逐，委员会估计全球这一人数在 4 000 万到 8 000 万人。特别报告员认为，现有数据的模糊性突出反映了受害者和受影响社区的不受关注与沉默。

五. 结论

121. 根据世界银行的数据，尽管有大量人口迁往城市，但仍有 44% 的世界人口生活在农村地区。其中大多数人每天的收入不到 2 美元，生活在偏远地区，通讯条件差，很少或根本得不到国家对饮用水和环境卫生等基本服务的支持。

122. 在这些社区，农民文化依然存在，并且与自然环境，特别是水生生态系统和传统生活方式有着紧密联系，其基础是符合当地循环经济理念的综合生计生产和用水形式。此外，社区水和环境卫生管理系统仍然基于对水是一种公共品的理解。特别报告员认为，为了保障这些社区享有安全饮用水和环境卫生的人权，需要理解和支持他们以社区为基础的整体用水和管理做法。

123. 农民文化为开展参与性、可持续的水和环境卫生管理提供了借鉴，还提供了地方循环经济实例，这些例子对于促进基于人权方针的民主水治理和在气候变化情境下应对全球水危机的可持续农业生态转型极为宝贵。

124. 生活在贫困农村地区的妇女和女童往往承担着确保家中安全饮用水和环境卫生的责任和艰苦工作，并面临取水途中遭遇性暴力的风险。尽管如此，她们在辩论和决策过程中往往被边缘化。特别报告员注意到，幸运的是，妇女正越来越多地参与社区水资源管理委员会以及国内和国际的立法和政策举措。

125. 农村社区的社会、经济和政治边缘化导致政府忽视其保障人民享有安全饮用水和环境卫生的人权以及保护农民地域和生活方式的义务。此外，农业、畜牧业、矿业和林业开发中的大型基础设施的影响往往威胁到这些社区赖以生存的水的可提供性和质量。

126. 由于缺少正式的社区土地和水资源保有权和登记程序，社区土地和水资源遭到掠夺，被用于社区以外的活动，导致过度取水和通常有毒的污染过程，危及这些社区的健康和生命。

127. 此外，气候变化风险，特别是在易受干旱、洪水以及海平面上升和冰川融化影响的地区，严重影响农村社区，将导致大规模气候移民。在适应办法不可行的情况下，应制定国家和区域计划，对这些农村人口进行重新安置。

128. 在农村地区普及有关水质和环境卫生的信息以及建立相关教育和监测方案，是改善民众健康的关键。同样，承认妇女在家庭和社区中的卫生保健作用、增强妇女权能也至关重要。

129. 在向市政当局下放水和环境卫生管理责任的同时，往往没有为其配备充足的财政资源。此外，根据特别报告员的经验，划拨给市政当局的有限预算通常无法惠及其辖下分散的农村社区，导致各种形式的地方庇护主义，加剧了最贫困农村社区的边缘化。

130. 在许多农村社区，可以看到集体组织缺失，社区价值观也在淡化。其根源可能是受盛行的个人主义文化的影响，也可能与种姓和工种等歧视制度的存在有关，破坏了社区凝聚力。

131. 面对上述问题和不足，特别报告员认为，各国政府应努力从基于人权的方针出发，逐步加强社区机构和社区能力。然而，遗憾的是，一些政府选择对农村水和环境卫生管理进行集中化和私有化，破坏了社区价值观，加剧了最贫困人口的边缘化问题。

六. 建议

132. 特别报告员建议各国政府采取以下措施，确保贫困农村社区逐步实现享有安全饮用水和环境卫生的人权：

(a) 在有效的法律、法规和预算拨款的基础上，给予贫困农村社区专门关注，促进他们享有安全饮用水和环境卫生的人权；

(b) 从基于人权的方针出发，考虑到水是一种公共品并且是不让任何人掉队的民主水管理的体现，在此基础上承认、尊重和支持在众多农村地区提供水和环卫服务的社区系统；

(c) 承认妇女和女童在日常获取和管理饮用水和环境卫生方面所做的工作和所掌握的知识，确保她们有效参与各级决策；

(d) 促进饮用水和环境卫生的放权管理，确保通过农村市政当局提供资金、基础设施和地方能力建设，同时保证在分散的贫困农村社区尊重社区系统并为之协作；

(e) 认识到农民文化对水系和地域可持续管理的价值；促进提供社会、经济和服务支持的政策和方案，特别关注安全饮用水和环境卫生，这对有尊严的农村生活至关重要，有助于结束向大城市贫民窟的移民，巩固社区的食物主权；

(f) 促进旨在加强社区水和环卫系统及其维护的教育、培训和能力建设方案，为农村青年、男子和妇女创造新的就业机会，同时注意传统做法以及关于其地域和水源的知识；

(g) 将妇女和女童的经期卫生纳入环境卫生计划，这对实现享有环境卫生的人权至关重要。保证妇女和女童在使用马桶和厕所时的尊严和安全，杜绝露天排便，确保设施得到维护和回流污水的清洁度，防止饮用水污染；

(h) 与社区共同打击一切基于出身、工作、宗教、性别或其他理由的歧视性做法，特别是在安全饮用水和环境卫生方面，不仅要通过法律法规，而且要通过教育方案和充足资金，确保平等实现人权，特别是享有安全饮用水和环境卫生的人权；

(i) 从国家预算中划拨资金，支持实施公共政策，保障贫困农村社区长期实现享有安全饮用水和环境卫生的人权，不论国际合作行为体投入了多少资金；

(j) 制定法律和政策, 确保建立快速有效的保障贫困农村社区土地保有和水权的程序, 制止对土地和水资源的掠夺;

(k) 切实禁止任何污染或危害作为任何地域农村社区供水基础的河流和含水层的水的可饮用性的经济活动, 特别是当污染有毒时;

(l) 在农村社区的有效参与下, 制定河流流域和含水层的国土和水文规划进程以及适应气候变化的计划, 优先考虑水生生态系统的可持续性以及农村社区饮水的可用量和质量, 而不是农业、矿业、水电或其他大型生产者的利益。

133. 特别报告员向联合国各机构、方案和基金、世界银行以及国际和区域金融机构提出以下建议:

加强国际和区域气候变化适应计划的制定和筹资工作, 重点关注贫困农村社区享有安全饮用水和环境卫生的人权。这些计划应确定气候变化预测认为减缓措施不可行的农村地区, 纳入人口流离失所和重新安置的中长期计划, 保证体面的生活条件并落实这些人口的人权, 特别是享有饮用水和环境卫生的权利。

134. 特别报告员建议各国、多边组织、非政府组织和所有国际合作促进机构:

(a) 特别注意有效落实享有环境卫生的人权, 特别是在贫困农村社区, 确保妇女和女童有效参与项目;

(b) 促进共同供资的方案, 逐步确保国家和地方政府参与基于社区和市政能力建设的地域水质监测网络。