

## 第二十九屆會議(2002 年)

### 第 15 號一般性意見：水權(《公約》第十一條及第十二條)

#### 一、前言

1. 水是一種有限的自然資源，是一種對維持生命和健康至關重要的公共財。水權是一項不可缺少的人權，是具有人性尊嚴生活的必要條件。水權也是實現其他人權的一個前提條件。委員會不斷地發現，無論是在開發中國家還是在已開發國家都存在著普遍剝奪水權的問題。目前，有 10 億多人得不到基本供水，幾十億人沒有適足的衛生設施，這是造成水污染和與水有關的疾病的主要原因。<sup>1</sup>水的不斷污染、枯竭和不平等分配正在加劇目前的貧困狀況。各締約國必須按本一般性意見所說採取有效措施，不帶歧視地落實水權。

#### 水權的法律依據

2. 水權保證人人能為個人和家庭生活得到充足、安全、可接受、實際可取得、可負擔的供水。足夠量的安全用水是防止缺水死亡，減少與水有關的疾病，及提供作為消費、烹調和滿足個人與家庭衛生需要所必需。
3. 《公約》第十一條第一項列出了由適當生活程度的權利衍生、而又對其實現不可或缺的一些權利，「包括適當之衣食住」。使用「包括」一詞表明所提到的權利並非全部。水權明顯屬於實現適當生活程度的必需保障之一，特別因為它是生存的最根本條件之一。除此之外，委員會曾經指出，水權是包含在第十一條第一項的一項人權(見第 6 號一般性意見(1995))。<sup>2</sup>水權還與可能達到之最高標準健康權(第十二條第一項)<sup>3</sup>和適足住房權及適足糧食權(第十一條第一項)<sup>4</sup>密不可分。此外，還應結合《國際人權憲章》所載的其他權利

<sup>1</sup> 2000 年，世界衛生組織估計，11 億人的供水沒有改善，即達到每天至少有 20 公升的安全用水(80%為農民)；24 億人沒有衛生設施(見衛生組織，《2000 年全球供水和衛生設施評估》，日內瓦，2000 年，第 1 頁)。此外，每年有 23 億人感染與水有關的疾病：見聯合國永續發展委員會，《世界淡水資源綜合評估》，紐約，1997 年，第 39 頁。

<sup>2</sup> 見委員會關於老年人的經濟、社會及文化權利的第 6 號一般性意見(1995)第 5 段和 32 段。

<sup>3</sup> 見委員會關於享受可能達到之最高健康標準的權利的第 14 號一般性意見(2000)，第 11 段、第 12(a) 段、(b) 段、(d) 段、第 15 段、第 34 段、第 36 段、第 40 段、第 43 段及第 51 段。

<sup>4</sup> 見第 4 號一般性意見(1991)第 8(b)段。另見人權委員會適當生活程度權所含適足住房問題特別報告員米隆-科塔里先生根據委員會 2001 年 4 月 20 日第 2001/28 號決議提交的報告

來看待水權，其中首要的是生命權和人性尊嚴。

4. 各項國際文件，包括條約、宣言和其他標準都承認水權<sup>5</sup>。例如，《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項規定，締約國應保證婦女「享受適當的生活條件，特別是在……水電供應方面」。《兒童權利公約》第二十四條第二項要求「透過提供適當營養食物及清潔之飲用水」，消除疾病和營養不良。
5. 委員會經常在締約國依照關於《經濟社會文化權利國際公約》第十六條及第十七條提交報告的形式和內容的修訂一般準則提出報告審議時，以及作成一般性意見時討論水權的問題。
6. 除了個人和家庭用途外，實現多項《公約》權利的各種不同目的都離不開水。例如，水乃生產糧食(適足糧食權)和確保環境衛生(健康權)所需要。維持生計(透過勞動維持生活的權利)和享受某些文化活動(參與文化生活權)也需要水。然而，在水的分配上，必須優先考慮供個人和家庭使用的水權，還必須優先考慮防止饑餓和疾病所需要的水資源，以及履行落實每項《公約》權利的核心義務所需要的水資源。<sup>6</sup>

### 水與《公約》權利

7. 委員會指出了為實現適足糧食權必須為農業提供永續水資源的重要性(見第

---

(E/CN.4/2002/59)；關於適足糧食權，見委員會糧食權問題特別報告員讓-齊格勒先生按照人權委員會 2001 年 4 月 20 日第 2001/25 號決議提交的報告(E/CN.4/2002/58)。

<sup>5</sup> 見《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項第八款；《兒童權利公約》第二十四條第二項第三款；《1949 年關於戰俘待遇之日內瓦公約》第二十條、第二十六條、第二十九條及第四十六條；《關於戰時保護平民之日內瓦公約》(1949)第八十五條、第八十九條及第一百二十七條；其《第一號附加議定書》(1977)第五十四條及第五十五條；其《第二號附加議定書》(1977)第五條及第十四條；聯合國水會議《馬德普什塔行動計畫》序言；見《二十一世紀議程》第 18.47 段，聯合國環境與發展會議報告，里約熱內盧，1992 年 6 月 3 日至 14 日(A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I 和 Vol.I/Corr.1, Vol.II、Vol.III 和 Vol.III/Corr.1)(聯合國出版物，出售品編號：E.93.I.8)，Vol.I：會議通過的決議，決議 1，附件二；《水與永續發展問題都柏林聲明》原則 3，國際水與環境會議(A/CONF.151/PC/112)；《行動綱領》原則 2，聯合國人口與發展會議報告，開羅，1994 年 9 月 5 日至 13 日，(聯合國出版物，出售品編號：E.95.XIII.18)，第一章，決議 1，附件；《歐洲水資源憲章》成員國部長委員會第 14(2001)號建議，第 5 和 19 段；聯合國增進和保護人權小組委員會關於促進實現飲水權的第 2002/6 號決議。另見小組委員會飲水供應和衛生設施權問題特別報告員哈吉-吉塞先生提交的享受經濟、社會及文化權利與實現飲水供應和衛生設施權之間關係的報告(E/CN.4/Sub.2/2002/10)。

<sup>6</sup> 見永續發展問題世界高峰會議，《2002 年執行計畫》，第 25(c)段。

- 12 號一般性意見(1999))。<sup>7</sup>在這方面，應該優先確保貧困和邊緣化農民包括婦女公平得到水和利用水管理系統，包括永續的雨水匯集和灌溉技術。《公約》第一條第二項規定一個民族之「生計不容剝奪」。根據這項義務，締約國應確保農民耕作和原住民維持生存所需要的足夠的水。<sup>8</sup>
8. 環境衛生是《公約》第十二條第二項第二款健康權的一個方面，要求締約國在不歧視的基礎上採取步驟，防止不安全和有毒水況對健康的威脅。<sup>9</sup>例如，締約國應保護自然水資源不受有害物質或病源微生物的污染。締約國還應監督和消除水生生態系統作為疾病傳染媒介溫床對人類生存環境造成危險的各種情況。<sup>10</sup>
9. 為協助締約國執行《公約》和履行他們的報告義務，本一般性意見集中闡述第十一條第一項及第十二條所述水權的規範內容(第二部分)、締約國義務(第三部分)、違反(第四部分)和國家層級的執行(第五部分)以及締約國以外的其他行為者的義務(第六部分)。

## 二、水權的規範內容

10. 水權包含自由和權利兩項內容。自由是指獲取享受水權所必需的現有供水的權利，也指不受干預的權利，如供水免於被任意切斷或污染的權利。對照而言，權利是指利用供水和管理系統的權利，它為人們享有水權提供了平等機會。
11. 根據第十一條第一項及第十二條，水權的內容必須足以維護人的尊嚴、生命和健康。水的適足性不應被解釋為僅僅指數量和技術。水還應被看作是一種社會和文化財，而不單單是經濟財。實現水權的方式必須具永續性，保證現代和後代都能享受這一權利。<sup>11</sup>

<sup>7</sup> 涉及適足糧食的供給性和可取得性，見第 12 號一般性意見(1999)，第 12 段和第 13 段。

<sup>8</sup> 另見《聯合國國際水道非航行使用法公約》附加詳解聲明(A/51/869,1997 年 4 月 11 日)，其中宣布，在水道使用問題上發生衝突期間確定人的必要需要時，「應特別注意提供維持人的生命所必需的足夠的水，包括飲用水和生產糧食防止饑餓所需要的水。」

<sup>9</sup> 另見第 14 號一般性意見，第 15 段。

<sup>10</sup> 根據衛生組織定義，流行病包括昆蟲傳播的疾病(瘧疾、絲蟲病、登革熱、日本腦炎和黃熱病)、水生螺作為中間宿主的疾病(血吸蟲病)和脊椎作為儲存宿主的動物傳染病。

<sup>11</sup> 關於永續性的定義，見《聯合國環境與發展會議報告》，里約熱內盧，1992 年 6 月 3 日至 14 日，《環境與發展宣言》，原則 1、8、9、10、12 及 15；《二十一世紀議程》，特別是原則 5.3、7.27、7.28、7.35、7.39、7.41、18.3、18.8、18.35、18.40、18.48、18.50、18.59 及 18.68。

12. 享有水權所必需之水的適足性因不同條件而異，但下列因素適於所有情況：
- (a) **可使用性**。對每個人的供水必須足夠和連續，滿足個人和家庭使用。<sup>12</sup> 這些用途通常包括飲用、個人衛生設施、洗衣、烹調食物、個人和家庭衛生。<sup>13</sup> 每個人可獲得的水量應符合世界衛生組織的準則。<sup>14</sup> 有些個人和團體因健康、氣候或工作條件等原因可能需要更多的水；
  - (b) **品質**。個人和家庭用水必須安全，沒有微生物、化學物質和威脅個人健康的放射性危險物質。<sup>15</sup> 個人和家庭用水還應具有可接受的顏色、氣味和味道；
  - (c) **可取得性**。水、供水設施與服務必須不加歧視地對締約國管轄範圍內的所有人開放。可取得性具有以下四個相互重疊的層面：
    - (一) **實際可取得性**：水、適足的供水設施與服務必須在所有階層人口可及的安全距離之內。每一家庭、教育機構和工作場所都必須能夠在其所在或就近獲取到足夠、安全和可接受的水。<sup>16</sup> 所有的供水設施與服務必須具有良好的品質，在文化上適宜，注意性別、生命週期和隱私要求。在利用供水設施與服務時，人身安全不應受到威脅；
    - (二) **經濟上的可取得性**：水、供水設施與服務在費用上必須為所有人承受得起。用水的直接和間接成本及收費必須適當，必須不損害或威脅其他《公約》權利的實現；
    - (三) **不歧視**：水、供水設施與服務必須在法律和實際上能夠為所有人包括人口中的最弱勢或最邊緣團體所利用，不因任何禁止理由而有所歧視；
    - (四) **資訊的可取得性**：可取得性包括尋求、接受和發送關於水的資訊

---

<sup>12</sup> 「連續」是指經常供水，足夠個人和家庭使用。

<sup>13</sup> 「飲用」一詞在這裡是指飲料和食物消費需要的水：「個人衛生設施」是指處理人排泄物；在用水處理時，水對個人衛生設施是必需的。「烹調食物」是指食物衛生和食物準備，無論水被納入食物還是與食物接觸。「個人和家庭衛生」是指個人清潔和家庭環境衛生。

<sup>14</sup> See J. Bartram and G. Howard, “Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors”, WHO, 2002. See also P.H. Gleick, (1996) “Basic water requirements for human activities: meeting basic needs”, Water International, 21, pp.83-92.

<sup>15</sup> 委員會提請締約國注意世界衛生組織《飲用水品質準則》第二版，第 1-3 卷(日內瓦，1993 年)，「希望成為制定國家標準的基礎，如何採用適當，可確保飲用水的安全，將水中有害健康的物質消除或減少到最低程度。」

<sup>16</sup> 另見第 4 號一般性意見(1991)，第 8 段(b)、第 13 號一般性意見(1999)，第 6 段(a)，及第 14 號一般性意見(2000)，第 8 段(a)、第 8 段(b)。家庭是指常住或臨時棲息場所。

的權利。<sup>17</sup>

## 普遍適用的特定議題

### 不歧視與平等

13. 締約國保證人民不受歧視(第二條第二項)和男女平等(第三條)地享受水權的義務貫穿於《公約》規定的所有義務之中。《公約》禁止基於任何理由的歧視，所涉理由可以是種族、膚色、性別、年齡、語言、宗教、政見或其他主張、民族本源或社會階級、財產、出生、身心障礙、健康狀況(包括愛滋病毒(HIV)/愛滋病(AIDS))、性傾向，以及公民、政治、社會或其他身分，其目的或結果在於剝奪或損害平等享受或行使水權。委員會回顧第 3 號一般性意見(1990)第 12 段，其中指出，即使在嚴重資源侷限的情況下，也必須通過耗資相對較少的專門方案保護社會中的弱勢群體。
14. 締約國應採取措施，消除基於禁止理由的事實上歧視，保障個人和團體不被剝奪實現水權所必要的手段或權利。締約國應確保水資源的分配和供水設施上的投資能夠促進社會所有成員取得用水。資源的不合理分配可產生隱性歧視。例如，不應不成比例地只針對少數特權階層的供水服務與設施提供昂貴的投資，而應該在有益於更廣大人口的供水服務與設施上投資。
15. 關於水權，締約國負有特別義務，向沒有足夠財力的人口提供必要的水和設施，在供水和供水服務上防止基於國際上禁止理由的歧視。
16. 既然水權適用於所有人，締約國應該特別重視在行使這一權利方面歷來有困難的個人和團體，如婦女、兒童、少數族群、原住民、難民、尋求庇護者、國內被迫遷者、移徙工作者、受刑人和被拘禁者。締約國尤其應採取措施，確保：
  - (a) 不將婦女排除在水資源和水權問題決策過程之外。減輕婦女過重的取水負擔；
  - (b) 不因教育機構和家庭缺少足夠的水，或因取水負擔，使兒童無法享有人權。向目前缺少足夠飲用水的學校提供足夠的飲用水是應迫切處理的事項；
  - (c) 農村和城市貧困地區應得以使用維護良好的供水設施。農村的傳統水資源受到保護，不被非法侵害和污染。城市貧困地區，包括非正規聚

<sup>17</sup> 見本一般性意見，第 48 段。

- 居地<sup>(編輯者註)</sup>和無家可歸者，也應得以使用維護良好的供水設施。不以住房或土地狀況為理由剝奪任何家戶的用水；
- (d) 原住民在其祖先土地上的水資源不受到侵害和非法污染。國家應提供原住民資源，幫助他們設計、供應和管理水之取得；
  - (e) 遊牧和遊居社群在傳統或指定的棲息地應有足夠的用水；
  - (f) 難民、尋求庇護者、國內被迫遷者和被遣返者無論在難民營還是在城市和農村，都有足夠的用水。難民和尋求庇護者與其他公民一樣以同等條件享受水權；
  - (g) 按照國際人道法和聯合國《受刑人待遇最低限度標準規則》，應向受刑人和被拘禁者提供足夠的安全用水，滿足他們的日常個人需求；<sup>18</sup>
  - (h) 向取水有困難的團體，如老年人、身心障礙者、遭受自然災害災民、易發生災害區居民和乾旱、半乾旱地區人民或小島嶼居民，提供足夠、安全的水。

### 三、締約國的義務

#### 一般法律義務

17. 《公約》規定逐步實現水權，承認因現有資源限制而存在困難，但它也提出了締約國應該立即履行的義務。締約國在水權方面需要立即履行的義務有：保證人民不受任何歧視地行使這一權利(第二條第二項)；採取步驟(第二條第一項)，以充分實現第十一條第一項及第十二條的規定。這些措施必須是審慎的、具體的、設定目標的，以充分實現水權。
18. 根據《公約》，締約國負有一貫、連續的義務，應該儘量迅速、有效地採取行動以充分實現水權。實現水權與實現《公約》其他權利一樣，行動必須可

---

編輯者註：非正規聚居地，指特定住居地之居民對居住之場所(包括土地或房屋)無任何有效之法律權利，以及包括未規劃之聚居地與該場所之住屋未符合現行規劃及建築法規，如違章建築。其定義參閱 OECD 詞彙解釋(glossary)，Informal settlements are：

1. areas where groups of housing units have been constructed on land that the occupants have no legal claim to, or occupy illegally;
2. unplanned settlements and areas where housing is not in compliance with current planning and building regulations (unauthorized housing).

<sup>18</sup> 見 1949 年 8 月 12 日第三項日內瓦公約，第二十條、第二十六條、第二十九條及第四十六條；1949 年 8 月 12 日第四項日內瓦公約，第八十五條、第八十九條及第一百二十七條；聯合國《受刑人待遇最低限度標準規則》，人權：國際檔案編(聯合國出版物，出售品編號：E.88.XIV.1)。

行、實際，因為所有締約國都掌握著大量資源，包括水、技術、資金和國際協助。

19. 一般都認定，《公約》禁止在水權方面採取倒退措施。<sup>19</sup>如果刻意採取倒退措施，締約國必須證明這種措施是在對各種選擇方案經過極仔細考慮後採取的，而且是在充分利用締約國所有最大可資運用資源的條件下，根據《公約》所有權利保障的整體性，認定這樣做是合理的。

### 具體法律義務

20. 水權與其他人權一樣，要求締約國承諾三項義務：尊重義務、保護義務和履行義務。

#### (a) 尊重義務

21. 尊重義務要求締約國不直接或間接干涉水權的享有。這類義務尤其包括：不參與任何剝奪或限制平等獲取足夠水的行動或活動；不任意干涉習慣或傳統的水資源配置安排；不利用國有設施的廢棄物或透過使用和試驗武器，非法減少或污染水源；不在武裝衝突期間違反國際人道法，限制使用或摧毀供水服務和基礎設施。
22. 委員會注意到，在武裝衝突、緊急狀態和自然災害期間，水權包含了國際人道法對締約國施加的義務。<sup>20</sup>這類義務有：保護平民人口賴以生存的物體，如飲水設施、供水管道和灌溉工程；保護自然環境不受廣泛、長期和嚴重的破壞；確保平民、被拘禁者和受刑人得到足夠的水。<sup>21</sup>

#### (b) 保護義務

23. 保護義務要求締約國防止第三方以任何方式干預水權的享有。第三方包括個人、團體、公司和其他實體以及在其授權下之代理人。義務主要包括：採取必要、有效的立法和其他措施，防止第三方剝奪平等適足用水的取得；污染

<sup>19</sup> 見第 3 號一般性意見(1990)，第 9 段。

<sup>20</sup> 關於人權法與人道法的關係，委員會提請注意國際法院在《核武器的威脅或使用的合法性》(應大會要求)一文的結論，國際法院報告(1996 年)，第 226 頁，第 25 段。

<sup>21</sup> 見《日內瓦公約第一號附加議定書》(1977)，第五十四條及第五十六條；《第二號附加議定書》(1977)第五十四條；1949 年 8 月 12 日第三項日內瓦公約，第二十條及第四十六條；1949 年 8 月 12 日日內瓦四公約共同第三條。

和不公平地抽取水資源，包括自然水源、井和其他水分配系統。

24. 如果供水服務(如供水管路、儲水槽、河和井的取水口)由第三方經營或控制，締約國必須防止他們損害以平等、可負擔的、實際可取得的方式獲取足夠、安全和可接受的水權。為防止此種濫用行為，必須按照《公約》和本一般性意見建立有效管理機制，包括獨立監督、真正的公眾參與和對其課予違反規範的處罰等。

### (c) 履行義務

25. 履行義務可分解成促進、推動和提供等項義務。促進義務要求締約國採取積極措施，協助個人和群體享有水權。推動義務要求締約國採取步驟，確保對人民進行適當的教育，使他們了解水的衛生使用、水源保護和將廢水減少到最低限度的方法。它還要求締約國在個人和團體因自身不能控制的理由無法以自己可利用的手段行使這一權利時，實現(提供)他們這一權利。
26. 履行義務要求締約國採取必要措施，以充分實現水權。這類義務主要包括：最好透過法律施行，在國家政治和法律體制內充分承認這一權利；制定國家水策略和行動計畫，以實現這一權利；確保用水是人人可負擔得起的；促進改善的和永續的取水方式，特別是在農村和城市貧困地區。
27. 為確保用水費用能負擔，締約國必須採取必要措施，其中可以包括：(a)採用各種適當的低成本技能和技術；(b)採取合理的定價政策，如免費或低水價；(c)收入補貼。供水服務的費用都必須基於公平原則，供水服務無論是民營還是公營組織經營，都應確保所有人包括社會的貧困群體能夠負擔得起水的費用。公平原則要求貧困家庭與富裕家庭相比不在水費上有過重負擔。
28. 締約國應採取全面和綜合性策略和方案，確保現代和後代都有足夠、安全的水。<sup>22</sup>這類策略和方案可包括：(a)減少因不可永續的抽取、河流改道和修築堤壩而造成的水資源枯竭；(b)減少和消除放射物、有毒化學品和人排泄物等物質對流域和水生態系統的污染；(c)監督水的儲備；(d)確保擬議發展項目不影響獲取足夠水的權利；(e)評估對供水和自然生態系統流域有影響的現象如氣候變化、沙漠化、土壤鹽化、砍伐森林和生物多樣性損失的衝擊；<sup>23</sup>(f)提高用戶的用水效率；(g)在分配時減少廢水；(h)建立緊急情況下的應

---

<sup>22</sup> 見註 5，《二十一世紀議程》第 5 章、第 7 章及第 18 章；永續發展世界高峰會議，《執行計畫》(2002)，第 6(a)段、第 6(l)段、第 6(m)段、第 72 段、第 36 段和第 38 段。

<sup>23</sup> 見《生物多樣性公約》、《防治沙漠化公約》和《聯合國氣候變化架構公約》以及後來的議定書。



變機制；(i)建立執行策略和方案的主管機構和適當機構安排。

29. 確保人人擁有適足的衛生設施，不僅是維護人的尊嚴和隱私的根本條件，也是保護飲用水供給和來源品質的主要機制之一。<sup>24</sup>根據健康權和適足住房權（見第 4 號一般性意見(1991)和第 14 號一般性意見(2000)），締約國有義務考慮到婦女和兒童的需求，逐步推廣安全的衛生設施，特別是在農村和貧困城市地區這樣做。

### 國際義務

30. 《公約》第二條第一項、第十一條第一項及第二十三條要求締約國認識到國際合作和協助的重要作用，聯合和單獨採取行動充分實現水權。
31. 為遵循水權方面的國際義務，締約國必須尊重其他國家人民對這一權利的享有。國際合作原則要求締約國避免採取行動，直接或間接干預其他國家人民享有水權。在締約國管轄範圍內採取的任何行動，不應使另一國家失去為其管轄下的人民實現水權的能力。<sup>25</sup>
32. 締約國任何時候都應避免採取禁運或類似措施阻礙水以及享受水權所必需的物資和服務的供給。<sup>26</sup>任何時候都不應將水當作施加政治和經濟壓力的手段來使用。對此，委員會回顧其在第 8 號一般性意見(1997)中就經濟制裁與尊重經濟、社會及文化權利之間關係表明的立場。
33. 締約國應採取措施，禁止本國公民和公司侵害其他國家個人和群體的水權。當締約國可以採取步驟透過法律或政治手段促使其他第三方尊重水權時，它們應該根據《聯合國憲章》和適用的國際法採取這類步驟。
34. 根據水資源供給情況，締約國應該促進水權在其他國家的實現，如提供水資源、資金和技術協助，或在需要時向他們提供援助。在救災和緊急援助、包括對難民和被迫遷者的援助時，應該優先考慮《公約》權利，包括提供足夠的水。應該按照《公約》和其他人權標準，並以永續和在文化上適當的方式

<sup>24</sup> 《消除對婦女一切形式歧視公約》第十四條第二項規定，締約國應確保婦女有權「享受適當的生活條件，特別是在……衛生……方面。」《兒童權利公約》第二十四條第二項要求締約國「確保社會各階層……獲得有關……個人與環境衛生……之基本知識之教育，並協助該等知識之運用。」

<sup>25</sup> 委員會注意到《聯合國國際水道非航行使用法公約》要求在確定公平利用水道時考慮到社會和人的需求，要求締約國採取措施防止造成重大損害，在發生衝突時，必須特別注意人的必要需求：見《公約》第五條、第七條及第十條。

<sup>26</sup> 委員會在第 8 號一般性意見(1997)指出，制裁對衛生用品和清潔飲用水造成的破壞性影響，認為制裁措施應規定對清潔飲用水供給設施進行維修。

提供國際協助。經濟已開發國家負有特別責任和利益在這方面協助較貧困的開發中國家。

35. 締約國應確保在國際協議中充分注意水權。為此，應該進一步考慮制定法律文件。在締結和執行其他國際和區域協定時，締約國應該採取步驟，確保這些文件不侵害水權。有關貿易自由化的協定不應該減損或妨礙一國確保其人民充分享有水權的能力。
36. 締約國應確保他們作為國際組織成員國採取的行動充分考慮到水權。為此，作為國際金融機構、特別是國際貨幣基金、世界銀行和區域開發銀行成員國的締約國，應該採取步驟，在放款政策、融資協定和其他國際措施中重視水權。

### 核心義務

37. 委員會在第 3 號一般性意見(1990)中確認，締約國負有核心義務確保至少以最低的必要水準實現《公約》規定的每項權利。委員會認為，在水權方面至少可以提出一些需要立即履行的核心義務：
  - (a) 確保為個人和家庭用水提供最低必要數量的、足夠和安全的水，以預防疾病；
  - (b) 確保所有人特別是貧困或邊緣化團體在不受歧視的基礎上享有獲取水和利用供水設施與服務的權利；
  - (c) 確保得以提供充足、安全和經常供水的設施和設備係實際可取得的；確保有足夠數量的取水點，以避免過長的等待時間；確保離住所的距離合適；
  - (d) 確保取水時人身安全不受威脅；
  - (e) 確保所有供水設施與服務的公平分配；
  - (f) 採取和實施面向所有人口的國家水策略和水行動計畫；以參與和透明的程序制定和定期審查水策略和水行動計畫；水策略和水行動計畫應該包含各種方法，如用以密切監督進展的水權指標和基準；制定水策略和水行動計畫的進程及內容必須特別注意貧困或邊緣化團體；
  - (g) 監督實現或未實現水權的程度；
  - (h) 採取設定目標的、低成本的水方案，以保護容易受害和邊緣化團體；
  - (i) 採取措施，防止、治療和控制與水有關的疾病，特別是確保有適當的衛生設施。

38. 為避免任何疑問，委員會要強調，有能力的各締約國和其他行為者有義務提供協助、國際合作和協助的，特別是經濟和技術合作及協助，使開發中國家能夠履行上述第 37 段所述的核心義務。

#### 四、違反

39. 將水權的規範內容(見第二部分)應用於締約國的義務(第三部分)，就啟動了一個進程，有助於確定侵害水權的行為。以下各段列出侵害水權行為的例示。
40. 為證明已履行一般義務和特別義務，締約國必須確定採取必要、可行的步驟實現水權。根據國際法，未善意採取這種步驟就構成侵害水權。應該強調，以上第 37 段所列的核心義務為不可減免的義務，締約國不得以任何理由不履行。
41. 在確定哪些作為或不作為構成侵害水權時，必須區分締約國沒有能力履行水權義務與不願意履行水權義務。相關規定可見於關於獲得適當生活程度權和健康權的《公約》第十一條第一項及第十二條以及關於要求各締約國採取必要步驟最大限度地利用資源的第二條第一項。締約國不願意以最大限度可利用的現有資源實現水權，即違反了根據《公約》承諾的義務。如果因資源限制而無法履行《公約》義務，則必須證明已盡一切努力利用現有資源優先履行上述義務。
42. 積極作為，即締約國或國家未加嚴格管理的其他實體的直接行動，可能構成侵害水權。侵害水權的行為包括：採取違背核心義務的倒退措施(見以上第 37 段)；正式廢除或中止執行持續享有水權所必須的立法；或採取與國內或國際現行水權義務明顯不相符合的立法和政策。
43. 消極不作為也可能構成侵害水權，包括沒有採取適當步驟以充分實現每個人的水權，沒有國家水政策，也沒有執行有關法律。
44. 雖然無法事先列出全部侵害水權行為，但透過委員會的工作以下明確指出了違背不同層次義務的一些典型情況：
- (a) 締約國對水權的干預可構成違背尊重義務。這類干預主要包括：(一) 任意或沒有任何理由地切斷或排除供水設備與服務的使用；(二) 歧視性或過高地提高水價；(三) 污染和減少水資源，影響到人的健康；
  - (b) 締約國沒有採取一切必要措施，保護其管轄內的個人免受第三方侵犯

水權行為的影響，可構成違背保護義務。<sup>27</sup>這類違約主要包括：(一)沒有頒布或執行有關法律，防止對水的污染和不公平抽取；(二)未有效管制和控制水服務提供者；(三)未保護供水系統(如供水管路和水井)不被干預、損害和破壞；

- (c)締約國沒有採取一切必要步驟，確保實現水權，可構成違背履行的義務。這類例子主要包括：(一)沒有採取或實施國家水政策，確保人人享有水權；(二)公共預算不足或不當分配公共資源，造成個人或團體特別是弱勢或邊緣化團體無法享有水權；(三)沒有在國家層次透過水權指標和基準等辦法監督國內水權實現情況；(四)沒有採取措施減少供水設施與服務的不合理分配；(五)沒有設立緊急救助機制；(六)沒有確保人人享有最低基本水準的水權；(七)與其他國家或國際組織締結協議時，沒有考慮其在水權方面的國際法律義務。

## 五、國家層級的執行

45. 根據《公約》第二條第一項，締約國需要使用「所有適當方法，尤其包括通過立法措施」，履行《公約》義務。每一締約國都有裁量空間評估依據其具體國情最適合採取哪些措施。不過《公約》明確要求每一締約國盡速採取一切必要步驟，確保人人享有水權。國家為實現水權採取的任何措施，不應影響其他人權的享有。

### 立法、策略和政策

46. 應該對現行立法、策略和政策進行審查，確保符合與水權有關的義務。與《公約》規定不相符者，應予以廢除、修正或修改。
47. 在責任採取步驟是指締約國有義務制定實現水權的國家策略和行動計畫。國家策略必須：(a)以人權法和人權原則為基礎；(b)包括水權的所有方面和締約國的相應義務；(c)制定明確的目標；(d)確定擬實現的目標和實現時間表；(e)制定適當的政策及相應基準和指標。國家策略還應該：明確規定這一進程的機構責任；指定可用於實現目標和目的的資源；按機構責任適當調撥資源；為確保策略的實施建立課責機制。制定和執行水權國家策略時，締

---

<sup>27</sup> 關於「第三方」的定義，見第 23 段。

約國應利用聯合國專門機構的技術援助和合作(見以下第六部分<sup>(編輯者註)</sup>)。

48. 制定和實施國家水策略和水行動計畫時，應該遵守不歧視和人民參與的原則。在涉及水的任何政策、方案和策略中，凡可能影響個人和團體行使水權的決策，都必須有他們參與。個人和團體應該能夠充分和平等地獲得公家機關或第三方掌握的有關水、供水服務和享有水權的資訊。
49. 國家水策略和水行動計畫還應該基於課責、透明和獨立的司法機關原則，因為良善治理是有效執行所有人權、包括水權的必要條件。為了創造有利於實現水權的環境，締約國應採取適當步驟，確保民營部門和民間社會了解和認識水權對實施其活動的重要性。
50. 締約國可能發現制定架構法律有助於實行其水權策略。這種架構法律包括：  
(a)要實現的目標和實現時間表；(b)達到目的的手段；(c)要和民間社會、民營部門和國際組織進行的合作；(d)這一過程的機構責任；(e)國家監督機制；(f)救濟措施和糾紛解決程序。
51. 締約國應該採取步驟，確保國家各部會、區域和地方機關之間充分協調，以統一他們的水政策。即使將水權的實施下放到地區和地方機關，締約國仍負有履行《公約》的義務，所以應該確保各級機構擁有可資運用的足夠資源，維護和擴展他們的供水設施與服務。締約國還應確保地區和地方機關不以歧視性方式剝奪利用供水服務的權利。
52. 締約國必須有效地監督水權的落實。在監督水權落實情況進展時，締約國應該明確影響其履行義務的因素和困難。

### 指標和基準

53. 為便於監督，國家水策略和水行動計畫內應該提出水權指標。水權指標可用於在國家和國際層級監督締約國履行第十一條第一項及第十二條義務的情況。水權指標應該包含享有水權的不同內容(如足夠、安全、可接受性、可負擔性、和實際可取得性等)，並按禁止歧視理由分列各個項目和涵蓋締約國管轄內或其控制下的所有個人。締約國可以從以下國際組織的經常性工作中獲得有關指標的指導：世界衛生組織(WHO)、聯合國糧食和農業組織(FAO)、聯合國人類住區中心(Habitat)、國際勞工組織(ILO)、聯合國兒童基金會(UNICEF)、聯合國環境規劃署(UNEP)、聯合國開發計畫署(UNDP)和聯合國人權委員會。

---

編輯者註：英文原文為“part VI”。

54. 提出水權指標後，締約國可以制定每項指標的國家基準。<sup>28</sup>在定期報告程序中，委員會將同締約國共同「評估」。評估包括一同審議這些指標和國家基準，然後擬訂下個報告定期達到的目標。在接下來的五年，締約國將利用這些國家基準監督其落實水權的情況。在下個報告程序中，締約國和委員會將審議基準是否達到，以及可能遇到的任何困難原因何在(見第 14 號一般性意見(2000)，第 58 段)。在制定基準和編寫報告時，締約國應利用各專門機構在數據收集和分類方面的廣泛資訊和諮詢服務。

### 救濟與課責

55. 被剝奪水權的任何個人或團體都有權在國家和國際層級尋求有效司法或其他救濟途徑(見第 9 號一般性意見(1998 年)第 4 段，《里約環境與發展宣言》原則 10)。<sup>29</sup>委員會注意到一些國家已在憲法上承認水權，國家法院也開始受理侵害水權案件。水權遭侵害者應有權得到適足賠償，包括回復原狀，賠償、補救或保證不再發生。應允許國家監察使、人權委員會和類似機構處理侵害水權的案件。
56. 在締約國或任何其他第三方採取任何干預水權的行動之前，有關機關必須確保這些行動是法律允許的、符合《公約》的，並且：(a)有機會與受影響者進行真正的協商；(b)及時、充分地揭露要採取措施的內容；(c)合理地通知有關行動；(d)允許受影響者訴諸法律和尋找救濟途徑；(e)提供獲得法律救濟所需要的法律扶助(見第 4 號(1991)及第 7 號(1997)一般性意見)。如果是因用水人無力支付水費而採取上述行動的，則必須考慮其支付能力。在任何情況下，都不應剝奪個人享受最低必要水量的權利。
57. 將承認水權的國際文件納入國內法可以大大增加救濟措施的範圍和效果，對此應該全面加以鼓勵。將國際法納入國內法後，國內法庭便可以參照《公約》有關規定審查侵害水權案件，或至少可以審理違背核心義務的行為。
58. 締約國應鼓勵法律界之律師、法官和其他人員在履行職務時更多地注意侵害

---

<sup>28</sup> See E. Riedel, “New bearings to the State reporting procedure : practical ways to operationalize economic, social and cultural rights –The example of the right to health”, in S.von Schorlemer(ed.), Praxishandbuch UNO, 2002, pp.345-358. 委員會注意到，《2002 年永續發展問題世界高峰會議行動計畫》承諾在 2015 年將得不到或用不起安全飲用水的居民人數(另見《千禧宣言》)和沒有基本衛生設施的人口比例減少一半。

<sup>29</sup> 《里約環境與發展宣言》原則 10(聯合國環境與發展會議報告，見以上註 5)就環境問題指出，「應該能夠有效地訴諸司法和行政程序，包括救濟和賠償。」

水權的行為。

59. 締約國應該尊重、保護、促進和推動人權倡議者和民間團體其他成員的工作，以協助弱勢或邊緣化團體實現水權。

## 六、國家以外的其他行為者的義務

60. 世界衛生組織、聯合國糧食和農業組織、兒童基金會、環境規劃署、聯合國人類住區中心、國際勞工組織、開發計畫署、國際農業發展基金(IFAD)等與水有關的聯合國機構和其他國際組織，以及世界貿易組織(WTO)等貿易問題國際組織，應該根據各自技術專長，在國家實現水權問題上與締約國有效合作。國際金融機構特別是國際貨幣基金和世界銀行，應該在其放款政策、融資協定、結構調整方案和其他發展項目中考慮水權(見第 2 號一般性意見(1990))，以促進水權的享有。在審查締約國的報告及締約國履行水權義務的能力時，委員會將考慮所有其他行為者所提供援助的效果。將人權法和人權原則納入國際組織的方案和政策，將大大促進水權的實現。紅十字會與紅新月會國際聯合會、紅十字會國際委員會、聯合國難民事務高級專員辦事處 (UNHCR)、世界衛生組織和兒童基金會以及非政府組織和其他協會，在緊急救災和人道援助中起著十分重要的作用。應該優先向人口中最容易受害或最邊緣化團體提供援助，優先考慮為他們分配和管理水及供水設施。