

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [水人权: 人权法上的水权](#)

水人权: 人权法上的水权

作者: 胡德胜 点击量: 903 发布日期: 2006-5-3

水人权: 人权法上的水权

胡德胜

(郑州大学 法学院, 河南 郑州 450001)

摘要: 离开了水, 人类无法生存。因此, 水人权是一项基本人权。这已经为国际法充分承认。国家有义务尽可能利用其现有资源实施水人权。尽管水人权属于经济、社会及文化权利的范畴, 是国家应当采取措施逐步充分实现的人权, 但国家也负有一定的立即履行的义务。然而, 在国家层面上, 包括我国在内的多数国家存在一个需要解决的共同问题, 即缺乏系统、有效的规定和保护。

关键词: 人权, 水, 水资源, 水人权, 水资源法, 国际法, 比较法

The Human Right to Water: the Right to Water in Human Rights Law

Desheng Hu

(School of Law, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, China)

Abstract: The human being can not survive without water, and the human right to water is therefore a basic human right. The human right to water has been well recognized in international law, the State has a duty to implement the right according to the maximum of its available resources. Although the human right to water belongs to the kind of economic, social and cultural rights, which the State shall undertake to take steps with a view to achieving progressively its full realization, the State has certain immediate obligations. However, at national level, there is a problem to be solved, i. e., lack of a systematic and effective regulations and protection, which is shared by the most of States, including China.

Key words: human rights, water, water resources, the human right to water, water resources law, international law, comparative law

作者简介: 胡德胜(1965 -), 男, 法学学士(北京大学), 法学博士(英国邓迪大学), 郑州大学法学院教授。研究方向: 国际法和比较法; 主要研究领域: 国际法、环境和资源法、票据和投资法。

一、导语

世界正面临着日益严重的水资源危机[1] (P10-12), 挑战之一便是饮用水安全和卫生设施。① 为了迎接这一挑战, 2000年《联合国千年宣言》将在2015年年底使世界上“无法得到或负担不起安全饮用水的人口比例降低一半”列为其目标之一。[2] (Para. 19) 在2002年可持续发展问题世界首脑会议上, 这一目

标又得到了各国的共同承诺。[3] (P6) 为了回应这一目标并促进其实现，联合国经济及社会理事会之经济社会及文化权利委员会（下称“经社文权利委员会”）于2002年11月26日在第29届会议上通过了《第15号一般性意见：水权（〈经济、社会及文化权利国际公约〉第11和第12条）》（下称《第15号一般性意见》）^②，将水人权视为实施《经济、社会及文化权利国际公约》（下称《经社文权利公约》）^③ 的一个实质性问题，并通过解释而将水人权明确宣告为一项基本人权。《第15号一般性意见》宣告：“水人权赋予人人能为个人和家庭生活得到充足、安全、可接受、便于汲取、价格上负担得起的水的权利”。[4] (Para. 2) 该一般性意见的通过，既是人权法上的重要事件之一，也是献给2003年国际淡水年的一份厚礼。

我国的水资源危机则更为严重：年人均水资源量约2200m³，仅为世界平均水平的1/4；水资源时空分布十分不均，且伴随着严重的洪灾和旱灾；水资源污染严重，全国近1/2的河段、9/10的城市水域受到不同程度的污染。[5][6] 而且，这种水资源危机将来还会更加严重。[6] 在饮用水方面，数量上，每年都因旱而有数千万城乡人口发生临时饮用水困难 质量上，农村约有3亿多人口的饮用水不安全，相当一部分城市水源污染严重并威胁到饮用水水质。[7] 我国是《经社文权利公约》的缔约国。^④因此，探讨水人权的法律内涵，不仅有助于促进水人权在我国的实现，也有利于回击国际上某些势力对我国人权状况的无理攻击。

二、水人权是人的固有权利

“化学上讲，人体主要是由水和有机化合物组成”，而且“水占约60%的重量”。[8] (P134) 简言之，人体主要是水。此外，“水为生命所必需。离开了水，人活不了数日。对几乎每一项人体功能，水都发挥着关键性作用，如保护免疫系统、促进废物排泄等”。[9] (P6) 显然，没有水，人无法生存。从这一意义上讲，获得满足个人和家庭生活需要的适当的水，是人的自然权利，是“人作为具有理性、意志自由的动物而固有的权利，它既不由纯粹的实在法赋予，也不能被实在法克减或者剥夺”。[10] (p 591) 因此，获得水以满足人类基本需求是一项基本人权。正如经社文权利委员会所指出的，“水权是一项不可或缺的人权，是人得以尊严生活的必要条件。水权也是实现其他人权的一个前提条件”。[4] (Para. 1)

三、水人权的法律渊源

每项人权都是“一项普遍存在的道义权利，是无论人处于何时何地都应当享有，是非经慎审之司法审判而不得剥夺，是人只所以为人而被赋予的一种事物”。[11] (P) 正如《世界人权宣言》第1条所宣告的，“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”。因此，“当代国际法的前提是，这些人权是人所固有的：它们不是国家给予人民的，而且国家不能剥夺人民的人权”。[12] 尽管如此，由于法律可以使道义权利具有法律上的拘束力、得到更有力的保护，人权法的发展历史从某种角度上讲，就是人权及其内容在法律上不断得以完善的斗争历史；水人权也是如此。

在考察国际法上是否存在某一原理、原则或者规章、制度时，人们经常根据《国际法院规约》第38条第1款，从国际条约、国际习惯、一般法律原则，以及辅助资料（判例、学说）四个方面进行研究。然而，这一规定具有一定的历史局限性。研究法律渊源时需要注意的一个重要方面，是国际组织（特别是联合国及其有关机构）或者国际会议通过的大量国际文件。这些文件，有些一经通过便具有直接的法律拘束力，有些则需要经过一定数目国家的批准、核准或加入才发生法律效力，有些是国家之间的宣言，有些是供国家在实践中的采用的标准或者程序，等等。关于水人权的法律渊源，本文从条约、不具有形式上的法律拘束力的国际文件和国家实践三个方面探讨水人权的法律渊源。

（一）条约

1、《联合国宪章》

《联合国宪章》——这一为全世界所有国家都从法律上认可的条约——特别值得关注。尽管它没有关于水人权的明确规定，但人类在应对当代挑战而实现宪章目标的过程中，水有着核心作用。《联合国宪章》第55条规定，

为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见，联合国应促进：

（子）较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展。

(丑)国际间经济、社会、卫生及有关问题之解决；国际间文化及教育合作。

(寅)全体人类之人权及基本自由之普遍尊重与遵守，不分种族、性别、语言或宗教。

无疑，由于未来气候的不确定性、世界人口的增长，以及水的根本性短缺，水人权可能成为解决这些问题的必要手段。[13] (P3)

2、国际人权条约

首先，需要分析的是全球性综合人权条约，即1966年《公民权利和政治权利国际公约》^⑤和《经社文权利公约》。这两项公约特别是后者暗含了对水人权的承认。一方面，水人权是实现其他许多人权（如生命权、尊严权、相当生活水准权、健康权、住房权、食物权、通过劳动维持生活权、参与文化生活权等）的前提条件。另一方面，《经社文权利公约》第11条第1款列出了由相当生活水准权衍生而又是实现它所必不可少的一系列权利，“包括足够的食物、衣着和住房”。使用“包括”一词表明所提到的权利并非全部；水人权明显属于实现相当生活水准权的必要保障之一，特别因为它是生存的最根本条件之一。[4] (Para. 3)

其次，一些专门性或者特别性人权条约对水人权作出了明确规定。例如，1979年《消除对妇女一切形式歧视公约》^⑥第14条第2款(h)项规定，缔约国尤其应采取一切适当措施保证农村地区妇女有权“享受适当的生活条件，特别是在住房、卫生、水电供应、交通和通讯方面”。再如，有关儿童权利的条约中，也有关于水人权的规定。1989年《儿童权利公约》^⑦第24条第2款(c)项规定，缔约国应致力于充分实现儿童的健康权和获得保健服务权，特别应采取适当措施来“消除疾病和营养不良现象，包括… …提供充足的营养食品和清洁饮用水”。这一规定在地区性条约中得到了体现。1990年《非洲儿童权利和福祉宪章》第14条断言，“每一个儿童都应当有权利享受最好的、可实现的物质、心理和精神条件”，并要求缔约国采取措施以“确保充足的营养和安全饮用水供应… …”。

又如，联合国欧洲委员会1999年《关于〈1992年跨界水道和国际湖泊使用公约〉的水和卫生议定书》第4条第1款明确规定，“缔约国应当特别采取所有适当措施，以确保实现下列目标：（1）充足的、有益于健康的饮用水供应，… …（2）充分的卫生条件。”此外，它在第5条第1款提到了水人权的三个核心方面，指出水的公平获取、数量和质量上的充分、应当面向所有人，特别是面向那些弱势或边缘化群体。它还在第6条第1款对获取水和卫生服务作出了更进一步的规定；即，“缔约国应当努力实现下列目标：（1）人人获取饮用水；（2）人人得到卫生服务”。

欧洲环境法理事会2000年《关于水权的决议》明确规定了人权和水之间的联系。决议在序言是坚信，“获取水是可持续发展政策的组成部分，不能仅由市场规律调整”；“水权不能与被视为人权的食物权和住房权相分离，而且水权与健康权紧密相联”。它进而在第1条指出，“人人享有为其生命和健康所需要的数量充足、质量适当的水的权利”

1988年《关于经济、社会及文化权利的美洲人权公约的圣萨尔瓦多议定书》第11条规定，“人人有权生活于健康环境，获取基本公共服务”，缔约国应促进其保护、保持和改善。毫无疑问，这里的基本公共服务包括供水和卫生。因为中美洲委员会一份关于巴西人权状况的报告明确指出，“在获取基本公共服务方面存在不公平：20.3%的人口缺少获取饮用水的机会，26.6%的人口缺乏卫生服务”。[14]

3、国际人道主义条约

从国际人道主义法中，也不难发现对水人权的法律承认。1949年《关于战俘待遇之日内瓦公约》第20条规定，一经俘获，“拘留国对撤退之战俘应供给足够之食物与饮用水以及必需之衣服与医药照顾”。第26、29条对被拘禁的战俘，拘留国应供应充足的饮用水和盥洗及洗濯衣物用水。第46条规定，“拘留国在移送（战俘）时，应供给战俘以充足之食物及饮用水以维持其健康”。1949年《关于战时保护平民之日内瓦公约》第85条规定，对被拘禁的平民，拘留国应向其提供不论昼夜均可使用的符合卫生规则的设备，并经常保持清洁；供应充分用水及肥皂以备日常盥洗及洗濯个人衣服之用，以及相应的设备与便利；应备有淋浴或盆浴，并应保留洗涤及清洁所需的时间。第89条规定，在食物方面，拘留国对被拘禁平民应提供充足的饮用水。第127条规定，当移送时，拘留国对被拘禁平民应供给饮用水与食物，且其量、质与种类应足以维持其健康。显然，两者都明确承认水人权，尽管两者的适用范围是特定的人群，即战俘或被拘禁的平民。1977年《日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书（第一议定书）》第54条规定，禁止

使用使平民陷于饥饿作为作战方法，尽管存在某些例外，敌对国家的饮用水设施和供应工程是对平民居民生存所不可缺少的物体，禁止对之进行攻击、毁坏、移动或使其失去效用。1977年《日内瓦四公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书（第二议定书）》第5条第1款（b）项规定，对因与武装冲突有关的原因而自由被剥夺的人，不论是被拘禁或被拘留，至少“应按照当地平民居民的同样标准供给食物和饮用水，并提供健康卫生方面的保障”；第14条规定，禁止使用使平民陷于饥饿作为作战方法，敌对国家的饮用水设施和供应工程是对平民居民生存所不可缺少的物体，禁止对之进行攻击、毁坏、移动或使其失去效用。

4、其他条约

根据1997年联合国《国际水道非航行使用法公约》第6条第1款(c)项，“每一水道国内依赖水道的人口”被列为与公平合理的利用有关的因素。而且，该公约第10条第2项规定，在各种用水之间的关系上，“假如某一国际水道的各种使用发生冲突，应参考第5条至第7条加以解决，尤应顾及维持生命所必需的人的需求”。

1968年《非洲保护自然和自然资源公约》第5条第1项规定，缔约国“应致力于保证其人民享有充足和连续的水供应，且水应适当”。而将要取代它的2003年《非洲保护自然和自然资源公约》第7条第2项有也相同的规定。

（二）不具有形式上的法律拘束力的国际文件

尽管不具有形式上的法律拘束力的宣言性国际文件，以及供国家采用的战略性、标准性或者程序性国际文件，不具有法律形式上的直接拘束力，但是，（1）宣言性国际文件的作出本身，就是国家的行为，而其内容则是一定国家意思的体现，表明了国家的内心确信；（2）至于供国家采用的战略性、标准性或者程序性国际文件，有的还是宣言性国际文件，有的则是国际组织或其机构（某些是由专家组成）对条约内容或者适用所进行的解释，一旦国家对之进行了采用，则构成国家的相关实践。因此，完全可以将它们看成是国际习惯的表现形式。

在1977年联合国水会议通过的《马德普什塔行动计划》中，水作为一种“权利”得到了承认。它在序言中宣称，“所有民族不论处于发展的哪个阶段及其社会和经济状况如何，都有权得到数量均满足其基本需要的饮用水。”尽管该行动计划在形式上不具有法律拘束力，但它得到了实施，并体现于其他国际性文件之中。例如，这一水会议的主要成果是1980-1990年“饮用水供应和卫生——国际行动十年”的确定和实施；该国际十年的口号是“所有人的饮用水和卫生”，目标是在1990年以前向服务设施不足的城乡地区提供安全饮用水和卫生设备。后来，该行动计划所宣告的水人权被《21世纪议程》所接受[15] (Para. 18. 47)，并为相关的国际条约所承认。⑧

1991年联合国大会通过了《联合国老年人原则》。该原则共分五节，它们与《公约》确认的各项权利密切相关。其中，“独立”一节中的原则1规定，“老年人应能通过提供收入、家庭和社会支助以及自助，享有足够的食物、水、住房、衣着和保健”。

1992年都柏林国际水与环境会议通过的《水与可持续发展问题都柏林声明》在原则1中宣称，水“是维持生命的基础”。毫无疑问，人类生命当然包括在内。2003年第三届世界水论坛通过的《部长宣言》对此予以确认。[16] (Para. 1)

1992年联合国环境与发展会议通过的《21世纪议程》不仅接受了《马德普什塔行动计划》中所宣告的水人权，而且就水人权的有关实质内容等方面作出了更为详尽的规定。如，“确使地球上的全体人口都获有足够的良质水供应，… …并防治与水有关的病媒”被列为其第18章“保护淡水资源的质量和供应：对水资源的开发、管理和利用采用综合性办法”的总目标。[15] (Para. 18. 2) 进而规定，“在开发和利用水资源时，必须优先满足（人类）基本需要和保护生态系统”。[15] (Para. 18. 8)

1999年12月7日，联合国大会通过了题为《发展权》的第54/175号决议。决议重申实现发展权；其第12段规定，“食物权和清洁水权是基本人权，而且，对其促进，无论是对国家政府还是对国际社会而言，都是一项道义要求”。

为了促进水人权的普遍实现，联合国大会于2003年9月23日通过第58/217决议，将2005-2015年定为“生命之水——国际行动十年”。

另外值得注意的是经社文权利委员会通过的有关一般性意见，特别是《第15号一般性意见》；这将在本文的第四部分进行讨论。

（三）国家实践

在讨论水人权时，不少学者或者著作、文件认为其国内法律根据不足，并因而不讨论或者讨论很少。^⑨ 作者认为，一方面，水人权的国家实践可以从国内法律和政策两个角度进行讨论；另一方面，在讨论水人权的国家实践时，不能仅看有没有使用水人权的术语，而应当从实质内容上进行考察。一些国家的法律和政策中明确规定了水人权，而另一些国家则仅规定了水人权的有关内容。正如下面所分析的，水人权的国内法律和政策根据是充足的。

1、国内法律

（1）南非共和国

南非关于水人权的国内法规定是一个经典的实例。南非现行《宪法》第二章“权利法案”第27节规定，“（1）人人有权获取……充足的食物和水”，“（2）国家应当采取合理的立法和其他措施，根据现有资源，在实现这些权利方面取得显著进步”。

南非《1998年国家水法》第2(a)节规定，“满足当代和后代人类的基本需求”被列为首要立法目的。为了实现这一目标，（1）其水资源保留制度规定，保留是指用以满足人类基本需求和保护水生态系统的水量和水质。满足人类基本需求的具体法律内容是：确保南非《1997年水服务法》规定的基本水供应，满足人类基本需求的水量和水质；人类包括当代和合理预见的不久将来的人民，他们依赖于、汲水于，或者供应自有关的水资源。（2）其国家水管理战略制度规定，战略必须服务于实现该法的目的，至少规定水资源的保留。（3）合理家庭用水无需许可证。南非《1998年国家水法》规定，在下列三种情形下，一个人可以无需许可证就可以使用水，只要使用是允许的：（1）符合《方案一》的规定，（2）是既有合法使用的继续，（3）符合国家依据《方案一》而授予的普遍授权。而《方案一》规定，一个人可以“为了自己家庭的合理生活使用，直接从任何其可以合法进入的水源中汲水”，可以“为合理生活使用，从其所有或占有的土地上汲水”。

南非《1997年水服务法》序言第1段承认“获得基本供水服务和必要基本卫生以确保充足的水和无害于健康或者福祉的环境的权利”，并在第2(a)节将之列为其主要目标之一。该法序言第2段承诺，“确保供水服务和卫生服务应通过有效率、公平和可持续的方式提供，是所有政府都应承担的义务”。在第3节中，该法宣告：

- （1）人人享有获得基本供水和基本卫生的权利。
- （2）每一个水服务组织都应当采取合理措施来实现这些权利。
- （3）每一个水服务权力部门都应当在其水服务开发规划中规定实现这些权利的措施。

第5节进一步规定，“当一个水服务组织提供的水服务不能满足其全部既有用户的各种要求时，它应当优先向用户提供基本供水和基本卫生”。

（2）其他国家的有关法律

除南非外，还有一些国家在法律上明确承认水人权。如赞比亚《1996年宪法》第112条第(d)款规定，“国家应当致力于……为所有人提供清洁和安全用水，并采取措施不断地完善此类设备和设施”。埃塞俄比亚《1998年宪法》第90条第(1)款宣告，“在国家资源允许的限度内，政策应当力争向所有埃塞俄比亚人提供获取……清洁用水的机会”。

另外，许多国家的法律通过关于家庭生活用水汲取的特殊性和优先地位等规定，包含了对水人权的承认。如法国《1992年水法》在第2条中，将确保“向所有人口提供饮用水”列为该法的一项目标。英国《1991年水资源法》第27条第4、5款规定，对汲水的限制在通常情况下不适用于为生活目的的汲取。根据德国《2000年水资源管理法》第33条第1款规定，对于生活目的用水，无需取得汲取地下水的许可证。在澳大利亚的南澳大利亚州，根据《2004年自然资源管理法》第102(13)节，第106(1)(d)、(e)节和第124(4)节，政府对生活目的的取水不得设置税费，土地占有人为生活目的而依法从规划水源中取水的，无需办理许可证。

2、国内政策

(1) 南非共和国

南非关于水人权的国内政策也是一个经典的范例。在南非国会于第一次真正民主选举之后当年（1994年）11月通过的《重建和发展白皮书》中，五个核心规划之一是满足基本需求，而满足基本需求的内容包括水和卫生改革。同月的南非《供水和卫生政策白皮书》引入了八项政策性原则，而“基本服务是一项人权”位居其中。[17]（P8）

1996年11月，南非政府批准了水和林业事务部起草的《南非新水法的基本原则和目标》，其中原则8、10、13和25直接与水人权相关。[18]（P34-6）原则8规定，“确保全体人民享有获取充足水的权利所需要的水应当得到保留”。原则10进而规定，“原则8所指的用以满足人类基本需求所需要的水，和环境所需要的水，应当被确定为‘保留’，而且它们应当在权利上享有优先地位。其他目的的用水应当通过授予取得”。原则13则规定了政府确保和促进水人权的责任。原则25规定，“以公平、经济和环境的可持续为基础，所有公民获取基本水服务（饮用水供应，以及人类排泄物和废水的排泄和处理）机会的权利，是向他们提供一个健康环境所不可缺少的，应当得到支持”。

在1997年4月《南非国家水政策白皮书》的关键建议中，有两项对水人权至关重要。一是，“只有用以满足人类基本需求和维持环境所需要的水，才将被保证为权利。这将被称为‘保留’”。[19]（3-4）二是，“为了促进公平获取用以满足人类基本需求的水的权利，将规定取消部分或者全部（国家收取的）水税费”。[19]（P4）

特别是，为了解决贫困人口没有机会得到基本用水的问题，2000年9月，南非总统塔博·姆贝基（Thabo Mbeki）宣布了“基本供水免费政策”。在2003年1月，南非政府批准了一个三阶段的《基本供水免费实施规划》，规定向每户每月免费供应6 m³安全饮用水。

(2) 其他国家的有关政策

至于其他国家，许多在政策上承认水人权。一方面，如前所述，《21世纪议程》中承认水人权，而多数国家制订了本国的21世纪议程。因此，完全可以认为，多数国家在政策上承认水人权。另一方面，不少国家的其他相关政策中，也承认水人权。如印度《国家水政策（2002年）》第1.1段明确指出，“水是主要的自然资源，是人类基本需求，是珍贵的国家财富”，并第1.8段强调人民的饮用水需求必须得到满足。再如，在莫桑比克《国家水政策（1995年）》中，第2(a)段第一项主要政策就是人类基本需求：“满足（人类）基本需求具有最优先地位，它要求范围不断增加的供水和卫生服务，特别是对农村、低收入阶层”。还有一些国家在有关水资源的政策中明确家庭生活用水的特殊地位。例如，关于水权和分配，孟加拉国《国家水政策（1999年）》第4.3(b)段规定，“原则上，在缺水地区严重缺水期间，水资源分配的优先次序是：生活和市政使用、非消费性使用… …”；关于农村饮用水和卫生，第4.6(a)和(c)段促进安全和价格合理的充足饮用水供应、要求公共水服务机构为促进公众健康提供必要的废水处理和卫生服务是政府政策。

再如，不丹《2004年水政策》第3.2段认为水是“人类得以生存的基本需要”，第5.2.1段承认“为个人消费和卫生目的，人人享有获取安全、数量充足、价格上负担得起的水的权利”。在水资源分配的优先次序原则上，第5.1.1、5.2.1段满足人类生存的饮用水和卫生用水应当是第一位的考虑，居于最优先地位。

四、水人权的内容

本部分将主要根据《第15号一般性意见》，对水人权的主要内容进行阐述。⑩

(一) 水人权的原则内容

水人权“包含自由和资格两项内容。自由是指继续获取为享受水权所必需的既有供水的权利，以及不受干预的权利，如供水不被任意切断或污染的权利。相比而言，资格是指利用水供应和水管理系统的权利，它为人们享有水权提供了平等机会。” [4] (Para. 10)

根据《经社文权利公约》第11条第1款和第12条的规定，水人权的内容“必须足以维护人的尊严、生命和健康。水的足够不应被狭义理解为仅指数量和技术。水应还被看作是一种社会和文化物品，而不主要是一种经济物品。而且，实现水权的方式必须是可持续的，保证当代和后代人类都能享受这一权利”。[4] (Para. 11)

(二) 水人权的具体内容

关于水人权的具体内容，可以概括如下：[4] (Para. 12)

下列因素适用于所有情况，尽管享有水权所必需的适足水因不同条件而有所差异：

(1) 具备性。对每个人的供水必须充足和连续，满足其个人和家庭使用。这些使用通常包括饮用、个人卫生设施、洗衣、烹调食物、个人和家庭卫生。每个人可获得的水量应符合世界卫生组织的准则。有些个人和群体因健康、气候或工作条件等原因可能需要更多的水；

(2) 适质性：个人和家庭用水必须安全，没有对个人健康构成威胁的微生物、化学物质和放射性危险。而且，还应具有可接受的颜色和味道；

(3) 可获取性：水、供水设施和供水设备必须不加歧视地对缔约国管辖范围内的所有人开放。可获取性包括以下四个相互重叠的方面：

(i) 便于获取性：水、适当的水设施和水设备必须在所有阶层人口可及的安全距离之内。每一家庭、教育机构和工作场所都必须能够在住所内或就近获取到足够、安全和可接受的水。所有供水设施和供水设备必须具有良好的质量，在文化上适宜，注意男女平等、生命周期和隐私要求。在利用水设施和水设备时，人身安全不应受到威胁；

(ii) 经济可行性：水、水设施和水设备的费用必须为所有人承受得起。用水的直接和间接成本及费用必须适中，必须不损害或威胁其他《经社文权利公约》权利的实现；

(iii) 非歧视性：水、供水设施和供水设备必须在法律上和实际上能够为所有人（包括人口中的最弱势或最边缘化群体）所利用，不因任何违禁理由而有所歧视；

(iv) 信息可得性：可得性包括寻求、接受和发送关于水的信息的权利。

五、水人权与国家义务

（一）一般法律义务

就一般法律义务而言，为了逐步地充分实现水权，国家负有义务尽量迅速、有效地采取行动。[4] (Para. 17-8) 尽管确实因现有资源限制而存在困难，国家也负有一些需要立即履行的义务，如采取措施以逐渐充分实现水权的义务、保证人民不受任何歧视地行使水权的义务。采取的措施必须是审慎的、具体的，和可行的、实际的。

（二）具体法律义务

与其他人权一样，水人权要求国家承担三项具体法律义务，即尊重的义务、保护的义务和履行的义务。[4] (Para. 20)

1、尊重的义务。该义务要求国家不得直接或间接干涉水人权的享有。它包括但不限于，“不参与任何剥夺或限制平等获取足够水的行动或活动；不任意干涉习惯或传统的水资源配置安排；不利用国有设施的排放废物或通过使用和试验武器，非法减少或污染水源；不在武装冲突期间违反国际人道主义法，作为惩罚措施而限制使用或摧毁供水设备和基础设施”；“确保平民、被拘禁者和战俘享有获取充足水的权利”。[4] (Para. 21-2)

2、保护的义务。该义务要求国家防止国家以外的第三方，如个人、群体、公司和其他实体以及在其授权下行事者，以任何方式干预水人权的享有。它主要包括，“采取必要、有效的立法和其他措施，防止第三方剥夺平等用水机会；并防止其污染和不公平地抽取水资源，包括自然水源、井和其他水分配系统”。[4] (Para. 23)

在供水设备（如供水管网、储水罐、河和井的取水口等）由第三方经营或控制的情况下，国家还须防止第三方损害以平等、经济、便利的方式获取足够、安全和可接受的水的权利，并为此建立有效的监督机制。[4] (Para. 24)

3、履行的义务。它主要包括国家的便利义务、促进义务和提供义务。便利义务要求国家采取积极措施，协助个人和社区享有水人权；促进义务要求国家采取措施，确保对人民进行适当的教育，使他们了解水的卫生使用、水源保护和将废水减少到最低限度的方法。提供义务要求国家在权利主体因自身不能控制的理由而无法以其可利用的手段行使水权时，保证权利主体能够享有水权。[4] (Para. 25)

履行的义务要求国家采取下列必要措施，以充分实现水权。

一是立法、战略和政策。它包括：（1）制定法律，充分承认水人权；[4] (Para. 26、46)（2）制定实现

水人权的全面和综合性国家战略、政策、方案和行动计划；[4](Para. 26、28、46-51) (3) 通过采取采用各种适当的低成本技能和技术，采取合理的定价政策（如免费或低水价）和收入补贴的方法，确保人人用得起水；[4](Para. 26-7) (4) “推广改进的和可持续的取水手段，特别是在农村和城市贫困地区”；[4](Para. 26) (5) 确保人人（尤其是妇女和儿童）享有适当的卫生设施，特别是在农村和城市贫困地区；[4](Para. 29) (6) 有效地监督水人权的落实。[4](Para. 52)

二是指标和基准。它主要包括：（1）国家应当在其水战略和水行动计划提出水权指标，用于在国家在国际一级监督其履行《经社文权利公约》第11条第1款和第12条义务的情况；“水权指标应该包含享有水权的不同内容(如足够、安全、可接受性、水价可承受程度和取水距离等)，并按违禁歧视理由分列各个项目和覆盖缔约国管辖内或其控制下的所有个人”。[4](Para. 53) (2) 在提出水权指标后，国家可以制订每项指标的国家基准。[4](Para. 54)

三是补救办法和责任制度。（1）在水人权遭到剥夺时，任何个人或群体都有权在国家在国际一级寻求有效司法或其他补救办法。[4](Para. 55) (2) 在国家或任何第三方采取任何干预水人权的行动之前，有关当局必须确保这些行动是法律允许的、符合《经社文权利公约》规定的，并且，“(a)有机会与受影响者进行真正的协商；(b)及时，充分地披露要采取措施的内容；(c)合理地通报有关行动；(d)允许受影响者诉诸法律和寻求补救办法；(e) 提供获得法律补救所需要的法律援助。如果是因用水人无力支付水费而采取上述行动的，则必须考虑其支付能力。在任何情况下，都不应剥夺个人享受最低必要水量的权利。” [4](Para. 56) (3) 国家应当鼓励法律工作者在履行职责时更多地关注侵犯水人权的行为。[4](Para. 58)

(4) 国家“应尊重、保护、推动和促进人权倡导者和民间团体其他成员的工作，以协助弱势或边缘化群体实现水权”。[4](Para. 59)

（三）国际义务

根据《经社文权利公约》第2条第1款、第11条第1款和第23条的规定，国家应当认识到国际合作和援助的重要作用，联合和单独采取行动充分实现水权。[4](Para. 30) 具体而言，（1）国家必须尊重他国人民对水人权的享有。[4](Para. 31) (2) 国家在任何时候都应避免采取禁运或类似措施阻碍水以及享受水人权所必需的物资和服务的供给，而且任何时候都不应将水作为施加政治和经济压力的手段来使用。[4](Para. 32) (3) 国家应采取措施，禁止本国公民和公司侵犯其他国家个人和群体的水权。[4](Para. 33) (4) 国家应该根据水资源供给情况，促进水人权在其他国家的实现。[4](Para. 34) (5) 国家应确保在国际协议中充分注意水人权。[4](Para. 35) (6) 国家应确保它们作为国际组织成员采取行动时充分考虑水人权。[4](Para. 36)

(3) 国家应采取措施，禁止本国公民和公司侵犯其他国家个人和群体的水权。[4](Para. 33)

(4) 国家应该根据水资源供给情况，促进水人权在其他国家的实现。[4](Para. 34) (5) 国家应确保在国际协议中充分注意水人权。[4](Para. 35) (6) 国家应确保它们作为国际组织成员采取行动时充分考虑水人权。[4](Para. 36)

（四）核心义务

经社文权利委员会认为，国家负有核心义务确保至少以最低的必要水平实现《经社文权利公约》所规定的各项权利。[20](Para. 10) 在水人权方面，它认为至少可以提出下列一些需要立即履行的核心义务：[4](Para. 37)

- (a) 确保个人和家庭为预防疾病而获取最低必要数量的、充足和安全的水的权利；
- (b) 确保所有人（特别是贫困或边缘化群体）不受歧视地享有获取水，以及利用水设施及水服务的权利；
- (c) 确保实际上利用能提供充足、安全和经常供水的水设施和水服务的权利；确保有足够数量的取水点，以避免过长的等待时间；确保离住所的距离合适；
- (d) 确保取水时人身安全没有危险；
- (e) 确保所有水设施和水服务的公平分布；
- (f) 采取和实施面向所有人口的国家水战略和水行动计划；以参与和透明的方式制订和定期审查水战略和水行动计划；水战略和水行动计划应该包含各种方法，如用以密切监测进展的水权指标和基准；制订水战略和水行动计划的进程及内容必须特别注意贫困或边缘化群体；
- (g) 监督实现或未实现水权的程度；
- (h) 采取针对性的、低成本的水方案，以保护贫困和边缘化群体；
- (i) 采取措施以防止、治疗和控制与水有关的疾病，特别是确保有适当的卫生设施。

六、水人权与中国

不可否认，我国法律对人权的承认和规范在许多方面需要完善。可喜的是，在我国政府相继于1997年10月和1998年10月签署《经社文权利公约》、《公民权利和政治权利国际公约》，特别是全国人大常委会于2001年2月批准《经社文权利公约》后，我国更加注重从法律形式上承认和规范人权。其中特别值得一提的是，全国人大2004年3月14日通过的《宪法修正案（2004年）》，其第24条使得我国《宪法》中第一次有了“国家尊重和保障人权”的明确规定。

关于水人权，我国法律和政策中存在有关水人权内容的规定。在《水法（2002年修订）》中，有关水人权的内容主要有以下四个方面：（1）生活用水与生产经营用水和生态环境用水一起被规定为合法用水（第4条），而且居民生活用水在水资源开发利用中应当首先得到满足（第21条）；（2）取水许可制度和水资源有偿使用制度不适用于为家庭生活而直接从江河、湖泊或者地下取用少量水（第48条）；（3）积极采取措施来改善城乡居民的饮用水条件是各级人民政府的职责（第54条）；（4）国家建立饮用水水源保护区制度，省级人民政府应当划定饮用水水源保护区，防止水源枯竭和水体污染，处罚有关违法行为，保证城乡居民饮用水安全（第33、34和67条）。^①另外，下列三方面的规定也与水人权的保护密切相关：一是第6条“国家鼓励单位和个人依法开发、利用水资源，并保护其合法权益”的规定；二是第28条“任何单位和个人引水、截（蓄）水、排水，不得损害公共利益和他人的合法权益”的规定；三是第76条“引水、截（蓄）水、排水，损害公共利益或者他人合法权益的，依法承担民事责任”的规定。因为水人权的内容显然不应当排除在“合法权益”之外。

从我国政府有关政策内容上看，水人权也得到了体现。根据国务院批准、国家计划委员会1997年9月4日发布的《水利产业政策》第4条，干旱地区的人畜饮用水被列为水利建设重点之一；第29条省级人民政府被要求依法对生活饮用水的地表和地下水源地划定保护区，并采取严格措施来保证水质符合饮用水标准。另外，卫生部于1985年8月16日制定了《生活饮用水卫生标准》。特别是为解决农村饮用水困难问题，我国制订了不少政策性文件，如1980年8月原国家农委批转原水利部的《关于农村人畜饮用水工作的暂行规定（草案）》，1984年8月13日国务院办公厅转发原水利电力部的《关于农村人畜饮用水工作的暂行规定》，2002年6月25日国家计委、水利部制定的《关于进一步做好农村人畜饮用水解困工作的意见》，2004年11月水利部和卫生部制定的《农村饮用水安全卫生评价指标体系》等。新中国成立以来，全国已累计解决农村2.82亿人饮用水的困难，4亿多农村人口喝上自来水，城市自来水基本上已经普及。^[21]但是，我国有关水人权的法律和政策也存在一些不足之处。作者认为，主要问题有两个。一是法律上没有明确规定水权是一项人权，导致不可能对水人权的内容和保护有系统的规定。二是政策性规定多而法律性规定少，从而出现了水人权在实践中保护不力的情况。以农村饮用水问题为例，当《国家“八七”扶贫攻坚计划》中在册的2423万人饮用水困难问题于2002年底基本解决时，全国农村又新出现了饮用水困难人口2000多万。^[22]

七、结语

水人权是人权法的重要内容之一。许多法律文件或者行动，包括国际、国家、地方和社区层次，形成或者加强了对水人权的承认或者实施。^[23]（P83）然而，总体上讲，国家层次上，特别是立法方面，缺乏对水人权的系统规定和保护；我国也存在这一问题。作为经济、社会及文化权利的一种，尽管水人权属于《经社文权利公约》第2条第1款规定的“国家承担尽最大能力……采取步骤……用一切适当方法……逐渐达到”充分实现的权利，但国家也负有一些相应立即实施的义务，如承认、尊重、保护、非歧视、避免主动破坏、不得非法限制或克减。因此，在国内法律和政策上，明确承认水人权、规范水人权的内容、确立水人权在水资源配置中的第一优先地位、建立严格的水人权水源保留或者保护制度、加强对水人权的保护，是各国履行国际义务、促进水人权在本国实现的现实和迫切需要。

注释

① 根据世界卫生组织（WHO）在2000年的估计，全世界有11亿人的供水没有改善（即达到每人每天至少有20公升的安全用水）（其中80%为农民），有24亿人没有卫生设施（See WHO, The Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000, Geneva, 2000, p.1.）。而且，每年有23亿人感染与水有关的疾病（See United Nations, Commission on Sustainable Development, Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World, New York, 1997, p. 39.）。

② CESCR of UN Economic and Social Council, General Comment No. 15[“The right to water (Articles 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)”], UN Doc. E/C.12/2002/11。其中文版本载于联合国《各人权条约机构通过的一般性意见和一般性建议汇编》(2004年5月12日)(HRI/GEN/1/REV.7)中文版的第106-121页。读者需要注意的是,作者在引用《第15号一般性意见》时,并没有完全采用上述中文版本的译法,有些是作者根据英文原文翻译的。

③ 《经社文权利公约》于1976年1月3日生效。联合国秘书处的备案资料显示,截止2005年5月31日,该公约有151个缔约国。International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966, 993 UNTS 3。

④ 1997年10月27日,我国政府签署了《经社文权利公约》;2001年2月28日,全国人大常委会通过了《关于批准〈经社文权利公约〉的决定》。《关于批准〈经社文权利公约〉的决定》,载《全国人民代表大会常务委员会公告》2001年第2期。

⑤ 《公民权利和政治权利国际公约》于1976年3月23日生效。联合国秘书处的备案资料显示,截止2005年5月31日,该公约有154个缔约国。International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, 999 UNTS 171。

⑥ 《消除对妇女一切形式歧视公约》于1981年9月3日生效。联合国秘书处的备案资料显示,截止2005年5月31日,该公约有180个缔约国。Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18 December 1979, UN Doc. A/34/46。

⑦ 《儿童权利公约》于1990年9月2日生效。联合国秘书处的备案资料显示,截止2005年5月31日,该公约有192个缔约国;只有美国和索马里不是它的缔约国。Convention on the Rights of the Child, 20 November 1989, UN Doc. A/44/49 (1989)。

⑧ For example, in the Agreement on the Action Plan for the Environmentally Sound Management of the Common Zambezi River System, the Mar Del Plata Action Plan was recognized; see para. 2 of the Preamble of Agreement on the Action Plan for the Environmentally Sound Management of the Common Zambezi River System, 28 May 1987, entered into force on the same day, available at FAO web page <http://faolex.fao.org/docs/texts/bot15888.doc> (20/03/2004)。

⑨ This could be illustrated by some leading or famous documents or works such as follows: General Comments No. 15; World Health Organization, The Right To Water, 2003; Salman, M. A. S. and McInerney-Lankford, S., The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions, World Bank Publication, 2004; John Scanlon, et. al., Water as a Human Right? World Conservation Union, 2004。

⑩ 基于以下原因,作者这里以《第15号一般性意见》为根据对水人权的内容进行阐述:一是从本文长短和内容的技术上,不宜逐一从有关的法律和政策文件中归纳水人权的详细内容并进行论证;二是由于委员会由独立专家组成、一般性意见的起草基础(法理和联合国机构及其他国际法律文件)及形成程序、冷战结束以后的质量不断提高,经社文权利委员会的一般性意见已经发展成为一种独立于《经社文权利公约》报告程序的、具有一定司法意见性质的文件,而且尽管它们都不具有形式上的法律拘束力,但尚未出现国家认为一般性意见错误而提出反对意见的情况(See Salman, M. A. S. and McInerney-Lankford, S., supra note 54, pp. 45-53; see also Alston, P., The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal (2nd ed.), Oxford, 2002, p. 711.);三是由于作为认为《第15号一般性意见》在水人权方面的论述基本上合理有据,尽管也存在一些不足。

(11) 另外,《水污染防治法(1996年修正)》中也有关于保护生活饮用水地表水源的规定;见该法第20、21、27和49条的规定。但是,《水法(2002年修正)》第33条关于“国家建立饮用水水源保护区制度。省、自治区、直辖市人民政府应当划定饮用水水源保护区,并采取措施,防止水源枯竭和水体污染,保证城乡居民饮用水安全”的规定,与《水污染防治法(1996年修正)》第20条关于“省级以上人民政府可以依法划定生活饮用水地表水源保护区”的规定相比,是一个明显进步。-- 着点为作者所加。

参考文献

- [1] UNESCO, et al., The United Nations World Water Development Report: Water for People, Water for Life, UNESCO Publishing/BERGHAHN BOOKS, 2003.
- [2] United Nations Millennium Declaration, 8 September 2000, UN Doc. A/Res/55/2.
- [3] United Nations Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August–4 September 2002, A/CONF.199/20*.
- [4] 经社文权利委员会:《第15号一般性意见》, UN Doc. E/C.12/2002/11.
- [5] 汪恕诚. 关于《水法(修订草案)》的说明(2001年12月24日)[J]. 全国人民代表大会常务委员会公告, 2002, (5).
- [6] 中国工程院课题组. 中国可持续发展水资源战略研究报告[J]. 中国水利, 2000, (7).
- [7] 汪恕诚. 坚持科学发展观, 坚持依法行政, 努力把水利事业推进到新水平——在全国水利厅局长会议上的工作报告[N]. 中国水利报, 2004-12-25.
- [8] The New Encyclopaedia Britannica (Micropaedia) (15th ed.), Vol. 6.
- [9] WHO, The Right To Water, 2003.
- [10] Walker, D. M., The Oxford Companion To Law, Clarendon Press, 1980.
- [11] Cranston, M., What are Human Rights, Taplinger Publishing Co., 1973.
- [12] Wiseberg, L. S., Introductory Essay, in Lawson, E., Encyclopedia of Human Rights (2nd ed.), Taylor and Francis, 1996.
- [13] John Scanlon, et. al., Water as a Human Right? World Conservation Union, 2004.
- [14] Inter-American Commission on Human Rights, Report on the Human Rights Situation in Brazil, available at <http://www.cidh.oas.org/countryrep/brazil-eng/chapter%20%20.htm> (2005-12-25).
- [15] Agenda 21: A Programme for Action for Sustainable Development, 13 June 1992, in Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Annex II, UN Doc. A/Conf.151/26 (Vol. II) (1992).
- [16] Ministerial Declaration on 3rd World Water Forum, 23 March 2003, available at http://www.world.water-forum3.com/jp/mc/md_final.pdf (2005-12-25).
- [17] Department of Water Affairs and Forest (DWAf), White Paper on Water Supply and Sanitation Policy (November 1994).
- [18] DWAf, Fundamental Principles and Objectives for a New Water Law in South Africa, as Appendix 1 of White Paper on a National Water Policy for South Africa (April 1997).
- [19] DWAf, White Paper on a National Water Policy for South Africa (April 1997).
- [20] CESCR of UN Economic and Social Council, General Comment No. 3.
- [21] 汪恕诚. 怎样解决中国四大水问题[J]. 求是杂志, 2005, (3).
- [22] 翟浩辉. 与时俱进 奋发有为 不断开创农村饮用水工作新局面——在全国农村饮用水解困工作总结表彰会上的讲话(2003年1月05日)[EB/01], <http://www.chinawater.com.cn/ztgz/rcys/1/20030108/200301080066.asp>, 2005-12-24.
- [23] Salman, M. A. S. and McInerney-Lankford, S., The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions, World Bank Publication, 2004

[说明: 本文原载于《河北法学》2006第24卷第5期第17—24页, 引注时请核对原文。]

文章评论:

当前没有评论

标题:

姓名:

内容: