



1%的力量： 簡介「水與衛生設施國際團結」運動

◎ 彭滄雯、郭美君

一、前言

台灣民間許多社團長久以來面對著資源經費不足的困境，但在思及是否爭取政府經費補助公民團體時，又經常有依賴與收編的疑慮，或不確定國外有無類似機制。今（2012）年3月，兩位作者參加在法國馬賽舉行第六屆世界水論壇（World Water Forum）時^{（註1）}，有機會接觸到「水與衛生設施國際團結」（International Solidarity for Water and Sanitation）運動，而眼睛一亮。這場運動是由民間團體（以下稱NGO）倡議、遊說各地方政府捐出1%水利預算，來支持該國的NGO到第三世界進行援助和培力。這些經費如何爭取？如何分配？有什麼後果影響？帶著前述的發問，我們從簡短的訪談和相關出版品閱讀中^{（註2）}，進一步瞭解了1%團結運動。

二、1%團結運動的誕生背景

在2008年9月，法國組織pS-Eau (Programme Solidarite Eau) 和西班牙組織Alianza por el Agua 召開了一場會議，邀集歐洲相關利害關係人（包括北方與南方各國的中央政府、地方政府、公民社會和私部門，以及跨域組織），討論將「國際團結」（international solidarity）變成一種運動的可能，其宗旨在減低富有與貧窮國家的水與衛生設施近用權之落差，由富有國家在財務或技術上，支援那些無法滿足該國人民基本需求的貧窮國家政府。具體目標有四：

- 提供水與衛生設施的近用管道給所有人；
- 降低因為水和衛生設施的缺乏，而引發的公衛和健康問題；
- 降低女性和兒童取水的負擔；
- 強化在地機構的能力（包括地方政府、社區組織、NGO等），它們愈來愈受肯定為最能有效回應在地需求的角色。



這場會議宣示「水與衛生設施國際團結」運動的正式誕生，會議之後，也陸續有一些國家、城市展開立法與行動，並且在歐盟內推動這場運動，稍後我們會對這些進展加以介紹。而聯合國在2010年7月28日的大會第64/292號決議，正式宣示「近用清潔的水和衛生設施」為基本人權，更加速了國際團結各種行動與機制的建立。根據聯合國的決議，各國需要確保這些設施必須是對所有人可得的、可近用的、安全的、可接受的、可負擔的；資源

世界水論壇展場附近的地鐵出口，有NGO團體以行動劇要求「水的民主」（water democracy）。

關於作者

彭滄雯為中山大學公共事務管理研究所副教授、郭美君為社區大學全國促進會顧問。

註

(註1) 世界水論壇是由世界水協會 (World Water Council) 舉辦之全球性水資源論壇，自1997年起每三年舉行一次，今年3月12日至17日，在法國馬賽舉行第六屆論壇 (WWF6)，以「提出解方的時刻到了！」(Time for Solutions) 為主題，估計吸引了多達3萬5千人參加，其中包括15位國家元首、103位部長或副部長、逾750位民選市長或議員、3500個非政府組織 (NGOs)、及2600位青年與兒童。今年台灣也循往例，由水利署組織代表團參加WWF6，而兩位作者也以NGO團體成員的身分，加入代表團之列。

論壇會場內有上百場次的小組討論，主題除了傳統的水資源開發管理、用水衛生、集水區管理、防災、水科技發展等之外，也針對新興議題如氣候變遷因應、跨域流域治理機制、民間參與、水足跡、水與糧食安全等議題，有許多討論。即使無法親身參與的伙伴，也都可以從WWF6主辦單位持續更新的會議網站，特別是有關議程內容的單元 (<http://www.worldwaterforum6.org/planning/index.php>)，稍微掌握每天、每場次的討論主題，甚至有許多引言人的簡報檔案已開放提供下載。

(註2) 本文主要參考來源是1%運動之手冊文宣，及專屬網頁<http://www.water-1percent.org/>。



許多論壇聚焦於第三世界國家的水與衛生問題。

必須先投入到那些連基本使用機會都沒有的人。聯合國人權委員會也在9月30日正式認可這項決議。

不過這類國際團結的實踐，並不是從2008年才開始。事實上，歐洲從二次大戰之後，就有城市之間相互結盟、援助南方國家姊妹市的習慣。因此早在2008年該場會議之前，類似的跨國援助行動已經開始了。以下舉幾個國家的例子：

（一）法國

這場1%運動的主要推手pS-Equ，成立於1984年，是一個擁有25,000位利害關係人的網絡組織，成員包括水與衛生設施相關的技術人員、研究者、民選代表、公部門與私部門員工、NGO等，其主要目標就是改善發展中國家的水與衛生設施品質。pS-Eau在法國公私部門及地方政府的支持下，目前有12位全職人員，除了讓利害關係人之間分享資訊和經驗外，也督導及促進去中心化的團結行動方案的推動。

在法國一直有這種「去中心化」的水平合作傳統，例如1992年起施行的「去中心化」法案，讓地方政府可以透過簽署正式的合作協定，資助南方國家地方政府的发展。其資助的方式有二：一是捐款支持NGO的行動；另一是在南北地方政府之間結成伙伴關係（簽訂合作協定），動員法國地方政府的技術人才，到發展中國家的地方政府，協助水利設施的建立和管理。對法國政府而言，這也強化自己的管理和監督能力。

2005年，法國更進一步在水與衛生設施部門，提出Oudin-Santini法案，讓地方政府和水利單位甚至水公司，可自願捐助最高1%的水利預算，資助這類合作計畫。事實上，巴黎地區的企業聯合組織早自1986年就開始支持法國NGO代表地方政府去發展中國家推動水供給計畫，但在Oudin-Santini法案通過後，法國六大水公司和許多地方政府都加入了這項行動，在2010年，因為這部法案而募集的預算有1千9百萬歐元（7億6千萬台幣）。

（二）西班牙

1%運動的另一個推手：西班牙的Alianza por el Agua，則是於2006年成立的一個聯盟，結合了西班牙和中美洲國家的水部門之利害關係人，包括中央政府、地方政府、水利單位、社會團體、研究單位等，其目標是促進水和衛生設施在中美洲國家的近用權，改善服務與管理品質，也包括激發使用者對於水的「有責任使用」意識。

Alianza por el Agua最初是由西班牙生態與發展基金會（ECODES）倡議成立，並獲得西班牙環保部、國際合作發展署、聯合國千禧年目標發展辦公室、以及Expo Zaragoza這家公司共同資助。目前有超過330個組織加入本聯盟，是參與者分享經驗和資訊的平台。聯盟的執委會和秘書處（主要由ECODES承擔）要負責所有成員的積極參與，而聯盟主要任務是經過大家擬定的共識，包括：意識喚醒、知識和訓練分享、執行小型創新的先驅基礎設施計畫。這些行動攸關的主題包括：治理、整合水資源管理、水的有效使用及適當科技。

聯盟的經費來自相關機構預算的固定比例捐款。舉例而言，Vitoria-Gasteiz是西班牙第一個捐出預算的1%資助團結行動的市政府。而AMVISA是該市的公營水公司，因此在市議會要求下，也將每年預算的0.7%捐助這項行動。除了財務捐助外，AMVISA



的員工也逐漸參與這項計畫，提供技術協助，同時也進行計畫評估。藉著這些實務參與所經歷的不同困難，也加強了AMVISA的技術專業。

（三）英國

英國推動團結計畫的NGO是WaterAid，它成立於1981年，是當時水產業（water industry）的單位和員工，為了回應聯合國推動1981-1991年為「飲用水供給和衛生設施年」，募集了25,000英鎊，而展開的任務。因此WaterAid的宗旨就是讓世界上最貧窮的人獲得安全用水、衛生設施和衛生保健教育。30年來，WaterAid已經改善了北方國家貧窮社區安全用水、衛生設施和衛生保健的近用權，並且進一步展開對南方國家的援助。

在1980年代，WaterAid的經費來源是英國水資源相關產業組織，並且以之為基礎，促使更多組織性的募款活動。1989年，由於英格蘭和威爾斯供水和汙水處理機構的私有化，共有9間公司和監管機構成立。這些新單位和他們的員工承諾繼續支持WaterAid，因此直到今天，

乾式廁所被視為缺水貧窮地區解決衛生與環境問題的良好作法，會場亦設置多所乾式廁所讓與會者使用。

WaterAid仍然是一個積極運作的、由核心支持者組成的團體。

三、經費來源與分配的制度化

從前述三個國家的介紹可知，在2008年「1%國際團結」運動開始之前，類似的行動早已在各國分別展開，而且幾乎都墊基在地方政府、水事業單位、民間團體的橫向結盟，資金則是來自地方政府和水事業單位的固定比例捐贈，有些捐贈係由地方法令明文規定，有些則屬自願承諾性質。

類似的合作與援助行動，在義大利、荷蘭、比利時、瑞士等國也都存在，不過在2008年1%運動正式展開之後，很明顯地加速了類似行動的制度化。例如在荷蘭，從2009年1月起，水資源法令

允許荷蘭自來水公司貢獻年度營業額的1%，以現金或技術援助方式參與國際團結行動，協助貧民獲得安全的飲用水和衛生設施，但被要求不應因此造成水費的增加。迄2011年，荷蘭自來水公司從捐獻0.5%逐漸增加到1%。

荷蘭兩大水提供者，Vitens和Evides，都是公有民營機構，服務780萬的民眾。2006年他們就已聯手建立Vitens-Evides International (VEI)，希望與發展中國家的水公司分享他們的知識和專業。兩家公司每年各貢獻150萬歐元到VEI，佔了0.4%的年度營業額。而他們也會藉由水費帳單，將訊息傳送到每個消費者手上，呼籲消費者一起響應支持發展中國家的行動。消費者可能會捐1%，或同意每年捐出約18、36或54歐元。迄2011年，VEI所募集的資金將近750,000歐元，有25,000戶人家，將近10萬人，共同參與VEI的行動。這種與消費者溝通理念的作為，在許多參與1%運動的NGO或水公司刊物上也都可發現。

除了經費的來源之外，龐大的經費如何分配？會不會引起NGO之間的惡性競爭，也是一個重要課題。在瑞士和比利時的個案介紹中，我們都可發現獨立審查機制的存在。例如瑞士的1%行動是Solidait' eau Suisse這個平台，其成立於2007年，由瑞士政府的發展和合作部門、NGO、自來水公司、社區、在發展中國家

第六屆水論壇的參與者在馬賽街頭遊行。



服務的民間團體共同催生，主要目標是提供資金援助發展中國家的基礎設施及組織，並且協助技術能力的發展。

Solidait' eau Suisse資助的各項計畫均需經過審查，審查委員由跨學科、關注發展中國家的專家學者所組成，獲得積極評價的計畫案，會被放上Solidait' eau Suisse網路平台。公部門和自來水公司也會受邀檢閱這些提案，並且從中選出符合他們目標的方案，NGO和公部門會再協調及確認可補助的經費。受到資助的NGO，要直接跟社區報告計畫執行過程、成果及提供財務的方法。

Solidait' eau Suisse的工作由秘書處負責，包括支援網路平台的運作、促進社區和NGO間的聯繫、以及一開始的溝通，以吸引、說服越來越多的社區加入此計畫。至2011年底，超過80個行政區參與Solidait' eau Suisse，支持在發展中國家的水計畫，超過50個行政區和自來水公司擁有Solidait' eau Suisse標章。

而在比利時法蘭德斯區的聯盟Flemish Partnership Water for Development，是由該區環境部門每年分配年度預算所支持運作。其所徵求的行動計畫，必須至少由兩個夥伴團體共同提案，並且認同水是由公共管理的公共財的概念。計畫的審查由獨立的評審團負責。此外，當地水部門利益相關者、行政單位、水公司，也

會自願性提供財務支持或提供免費的知識和專業協助。從2005-2011年間，該聯盟總計支持了45項優質計畫，已讓66,200人有飲用水，458,000人有衛生設施可使用。不過，為了實踐2015年讓600萬人能享有安全用水的目標，依然需要龐大的資金支持。

1%團結行動的最新進展是，已經說服歐盟正式肯認這項原則。2011年10月，歐盟理事會的地方及區域代表大會（Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe）宣言指出，這些民選的代表要求歐盟理事會和委員會「鼓勵歐洲國家提撥1%支持此團結行動。」2012年1月，歐盟理事會的社會、健康與永續發展委員會（Parliamentary Assembly Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development），做了類似的宣示：

我們建請歐盟和歐盟理事會應鼓勵各會員國建立政策，在國內、歐洲和國際等各層級的水部門中，促使負責供水和衛生設施的相關單位，從其收入中志願地提撥最多1%經費，參與國際團結行動（例如能力建構、資源共享、緊急援助等工作）。^{（註3）}

這項宣言也被帶到第六屆世界水論壇中發表，未來可望持續對於歐洲及國際社會的「團結」行動，發生影響。

註

^{（註3）} 原文為：We propose that the European Union and the Council of Europe encourage their member States to set up policies that will allow the authorities in charge of water and sanitation services to voluntarily dedicate up to 1% of their income from water supply to solidarity actions (such as for capacity building, resource sharing and emergency assistance) on national, European and international levels in this sector.



1%團結運動在會場的展示攤位。

四、1%團結運動對台灣的啟發

以上簡單呈現了我們對於1%團結運動的初步瞭解，有更多細節需要進一步研究（如催生立法的過程、法令與機制的設計等），或是實際與參與團體接觸訪問後才能得知。不過，我們仍然可以從前述回顧中，歸納出幾點值得在地環境與水治理NGO參考之處。

首先，台灣與國際社會長期脫節，儘管過去我國農政水利單位也曾派員到非洲邦交國家提供相關技術援助，但似乎不曾結合地方政府和NGO，將這樣的援助工作視為建立跨國民間伙伴關係的機會。事實上，從今年參與WWF6的經驗，感受到台灣外交孤立的處境，短期內官方在國際論壇上發言幾乎不可能，反而是透過強化NGO外交的途徑，方能為台灣爭取到一些在國際發言與能見的空間。

其次，我們需要嘗試透過立法途徑，規範從水利工程、水公司和/或地方政府的預算，提撥固定比例捐贈民間團體的培力工作。活躍的公民社會需要穩定的財務支援，而台灣民間社團卻經常受到斷炊威脅；若需要靠接政府計畫來增加收入，往往又受到各種合約綁手綁腳，無法專注最關切的工作。因此，除了繼續鼓勵一般民眾固定小額捐款之外，參考前述各國模式，以立法方式規定固定比例的經費捐贈民間，應屬當務之急。

第三，在政府或水公司提撥固定經費捐贈的同時，也應有相對應的資源分配機制，讓資源分配不至於造成民間團體內部紛爭。因此可參考歐洲幾個國家的方式，設置獨立的計畫審查小組，建立經費分配的公信力。在這個部分，台灣過去也有社工界的聯合勸募基金分配經驗，應當可以建立機制。

最後，從前述歐洲各國的經驗中可以看出，每個國家都至少有一個主要的NGO，扮演聯盟秘書處的角色，協調聯盟的日常運作。過去台灣有許多聯盟，採取「平等參與、平等分工」的方式，每個團體扮演的角色和投入程度差不多，但往往運作不久就容易停頓或低迷。因此，擁有至少一個願意承諾且負責任的秘書處團體，是永續運作的關鍵，而這個團體本身當然也需要獲得較穩定的行政資源。