



大会

Distr.
GENERAL

A/S-19/17
3 June 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第十九届特别会议

议程项目8

全面审查和评价《21世纪议程》的执行情况

人类住区委员会向特别会议作出的贡献

秘书长的说明

1. 大会在1996年12月16日第51/181号决议中欢迎1996年6月3日至14日在伊斯坦布尔举行的联合国人类住区会议(生境二)的结果及其对可持续发展的现实意义,要求可持续发展委员会和人类住区委员会有效地相互作用和交流有关其工作的资料,并邀请人类住区委员会就在伊斯坦布尔通过的《生境议程》¹的实施情况向特别会议作出贡献。

2. 委员会在其1997年5月7日第16/24号决议(见附件一)中要求联合国人类住区中心(生境)执行主任向大会特别会议提出他的报告(见附件二)。委员会又要求其主席向大会提交委员会第16/24号决议文本。

¹ A/CONF.165/14, 第一章, 决议一, 附件二。

附件一

人类住区委员会1997年5月7日

通过的第16/24号决议

全面审查和评价《21世纪议程》实施情况的特别会议

人类住区委员会,

忆及第二次联合国人类住区会议(生境二)的成果,特别是《关于人类住区的伊斯坦布尔宣言》和《生境议程》¹以及联合国环境与发展会议的成果,特别是《21世纪议程》,²

忆及大会1992年12月22日第47/190号决议,其中敦促各国政府和联合国系统各组织确保就《关于环境与发展的里约宣言》和《21世纪议程》采取有效的后续行动,

意识到城市化迅速扩展、城市人口集中在大城市中、城市地域的扩大和超大城市迅速增加是人类住区方面出现的最重大变化,

注意到到2005年时,世界人口中的大多数人将居住在城市地区,

强调指出城市地区在二十一世纪将对世界产生重大影响,城市和农村居民的经济、环境和社会福利将日益相互依赖,

深信得到适当规划和管理的城市住区能够养活大量人口,同时限制对自然环境的影响,从而促进人类发展和保护世界的资源,

¹ 《联合国人类住区会议(生境二)的报告,伊斯坦布尔,1996年6月3至14日》(A/CONF.165/14),第一章,决议1、附件一和二。

² 《联合国环境与发展会议,里约热内卢,1992年6月3至14日》、第一卷(联合国出售品编号C.93.I.8和更正)决议1,附件二。

感到关注的是许多城市正采用有害的增长、生产消费、土地使用和人口流动方式,促成城市结构退化;并注意到土壤、空气和水污染、资源浪费和自然资源毁灭与这些问题同时出现,

重申可持续发展对人类住区发展至关重要,并充分考虑到需要实现经济增长、社会发展和环境保护,

意识到可持续城市发展需要考虑到支撑着这种发展的整个生态系统的承受能力,包括防止和减轻城区以外地区发生的对环境的不利影响,

1. 呼吁大会全面审查和评价《21世纪议程》实施情况的特别会议《考虑到生境议程》和《伊斯坦布尔宣言》发出的信息,即迫切需要在城市和人类住区采取行动以实现可持续人类住区发展,特别是使城市居民有安全健康的居住条件,同时确认城市化对可持续人类住区所有方面产生的影响;

2. 邀请联合国系统所有有关专门机构和组织以及布雷顿森林机构酌情根据其任务,加强和调整其活动、方案 and 中期计划,以考虑到生境二的后续活动,特别是实地活动、有关理事机构应审查其有关政策、方案、预算和活动;

3. 请执行主任促进联合国人类住区(生境)中心与政策协调和可持续发展部之间的合作和资料交流,以便将解决可持续的人类住区发展问题方面各自的投入情况通报其政府间机构;

4. 请执行主任将题为“《21世纪议程》的实施情况”的报告³连同委员会就报告提出的评论意见提交给大会全面审查和评价《21世纪议程》实施情况的特别会议,

5. 请人类住区委员会主席将本决议提交大会特别会议。

³ HS/C/16/15和Corr.1。

附件二

联合国人类住区中心(生境)执行主任 关于《21世纪议程》执行情况的报告*

摘 要

大会1992年12月22日第47/190号决议促请各国政府和联合国系统各机构有效地贯彻《关于环境与发展的里约宣言》和《21世纪议程》、人类住区委员会1995年5月1日第15/12号决议,其中委员会请执行主任在现有资源范围内进一步扩大中心在执行《21世纪议程》有关人类住区部分方面的协调作用,并请执行主任就协调的结果向委员会第十六届会议提出报告。本报告就是根据以上两项决议编制的。报告概述了中心及其合作伙伴根据其中心的工作方案和中心担任执行《21世纪议程》中有关人类住区部分的工作主管人所承担的职责,为实现这些目标而开展的活动。

大会在其1996年12月16日题为“全面审查和评价《21世纪议程》实施情况的特别会议”的第51/181号决议第13段中对联合国第二次人类住区会议(生境二)的结果及其与可持续发展的关联性表示欢迎,并要求围绕可持续发展委员会和人类住区委员会的工作进行有效的相互接触和信息交流。大会还请人类住区委员会结合在伊斯坦布尔通过的《生境议程》的实施工作对大会特别会议作出贡献。此外,大会在1996年12月16日关于实施生境二会议结果的第51/177号决议第14段中建议大会特别会议在可持续发展的前提下应适当注意到人类住区问题。

因此,将根据大会第五十一届会议通过的以上两项决议的规定将委员会就所附报告发表的意见和作出的决定提交大会特别会议。

* 原作为文号HS/C/16/15和Corr.1分发。

导 言

1. 我们时代发生的最重大变化包括迅速城市化、城市人口集中在大型城市中、城市地域面积不断扩大和巨型城市迅速增加。城市住区能够在养活大量居民的同时限制其对自然环境的影响,因而有可能保护和谨慎利用世界的自然资源。因此,人类住区应在可持续发展中占有中心地位,因为它们有助于社会和经济进展,而且在世界相互依赖性不断增加的情况下对于城市和农村居民的福利至关重要(见方框1)。

一、选定关键性目标

2. 在地球首脑会议召开后的五年内,围绕《21世纪议程》开展了许多促进顾及性别问题的可持续人类住区发展的活动,人类住区委员会、可持续发展委员会和联合国系统各组织的理事机构作出了各项决定,筹备并举行了生境会议。所有这些导致产生了以下四个优先事项:一、人人有住房;二、改进城市管理能力;三、改进环境基础设施和服务;四、多方参与的顾及性别问题的人类住区计划和战略,包括地方21世纪议程。在联合国环境与发展会议(环发会议)召开后的五年中,国际社会支助人类住区发展的重点是提供政策咨询;进行能力建设;与地方当局和其它主要团体、包括私人行业和非政府组织建立合作伙伴关系;联网和交流人类住区发展与管理方面的最佳做法。

3. 在地球首脑会议后五年内为开展各类活动促进可持续人类住区发展作出的努力值得赞扬。生境二会议的筹备工作在许多方面大大加快了这方面的工作,并促进开展新的活动以及加强联合国全系统的合作。《生境议程》不仅再次确认了《21世纪议程》,并且为实施联合国在十年中举行的各次会议的有关决定和建议提供了一个整体业务纲要。

方框 1

城市进行可持续发展的多方目标

满足当前需求...

- 经济需求:这包括拥有适当谋生手段或进行谋生的生产资产;在失业、患病、残疾或不能谋生时的最低收入或经济保障。
- 社会、文化和健康需求:这包括有一所卫生、安全、负担得起并有保障的住房,住区环境健康,有自来水、卫生、下水道、交通、保健、教育和幼儿保育设施。这还包括住家、工作地点和居住环境不受包括化学污染在内的环境风险的威胁。人们能够进行选择 and 控制的有关需求也同样重要——包括家庭和住区为人们看重并满足其社会文化需求和重点。住房和服务必须满足儿童、青少年和负责养育幼儿的成人(一般为妇女)的需求。做到这一点意味着要在各国家内和国家间的收入分配更公平。
- 政治需求:这包括在确保尊重民权和政治权利以及尊重环境立法这一更广泛的范围内,可自由参与涉及自己的住房和住区的管理与开发的国家和地方政治和决策工作。

... 不损害下一代人满足其需求的能力

- 以可持续的方式使用可再生资源:这包括城市以可持续的方式利用淡水资源,使为城市生产者和消费者提供农产品、森林产品和生物燃料的有关地区的生态具有可持续性。
- 将不可再生资源的使用和浪费减少到最低限度:这包括在住房、商业、工业和运输业中尽量减少矿物燃料的消费,在可行时用可再生燃料代替、减少稀有矿物资源的使用并将减少到最低限度(减少使用、在使用、回收、再生)。城市中还有无法替换因而是不可再生的文化、历史和自然资产——例如为城市居民提供游览、娱乐和观赏自然场所的历史悠久的地区和公园以及自然景观。
- 城市产生的废物不超过地方和全球吸纳库的吸收能力:这包括河流能够分解具有生物降解性的废物,处理持续存在化学品的的方法,包括处理温室气体、平流层消耗臭氧化学品和持续存在杀虫剂的方法。

来源:Mitlin,Diana and David Satterthwaite,《城市与可持续发展》、1994年全球论坛的背景文件,曼彻斯特市政会,1994年6月。

二、对成功业绩进行汇报和分析

A. 人人有住房

4. 自环发会议以来,80个国家已经根据《到2000年全球住房战略》的建议起草了新的住房政策或重新制订了现有的住房政策。这些新的住房战略强调有一个扶持性的立法管理纲要。以便利于社区、私人行业和家庭建造与改进住房。这些战略的一个主要目标是加快为低收入阶层建造和改进住房以及加快低收入阶层自己建造和改进住房。此外,还根据《21世纪议程》做出并得到《生境议程》再次确认的有关规定,把重点放在那些特别是在土地使用、建筑技术和使用材料方面具有环境可持续性的战略上。还重点注意了建立有效的土地和住房市场的必要性,因为这些市场可以使更多的人获得保有权和信贷--而获得保有权和信贷这一目标与在经济改革的各个广泛领域中取得进展是联系在一起的,而且在许多方面取决于这一进展。人类住区中心和世界银行开展工作,协助一些国际制订新的国家住房战略,特别是协助100多个国家制订具有政策敏感性的住房和城市数量指标,以便协助确定政策重点和指导政策制订工作。

5. 各国政府在通过《生境议程》时做出的重要承诺之一是努力全面逐步实现拥有适当住房的权利。在这方面做出的努力首先旨在扩大低收入阶层住房的拥有,处理获得保有权等重大问题。承诺实现拥有适当住房权利是生境二会议的主要成果之一,它为今后在拥有住房方面取得进一步进展打开了通道。

6. 在制订了这些战略的大多数国家中,实施工作已经开始。随着各国开展更广泛的立法工作和政策改革,这一工作将加快进行。实施扶持性住房战略将需要得到各界的广泛支持,这必须包括地方当局和私人行业。希望生境二会议予以鼓励的基层行动有助于切实建立这类合作伙伴关系。

B. 改进城市管理能力

7. 《21世纪议程》第7章实施工作的第二个主要目标是改进管理和进行能力

建设,以便协助地方当局处理迅速城市化和环境可持续性的挑战。经验表明,各界大力参与城市管理可使主要参与者和利益相关者增加其承诺。由于进一步认识到利益相关者参与人类住区支助方案的价值,项目的成功实施和推广率有所增加。地方当局协会和组织也在不断加强其国际、区域和国家联网工作,为建议有成效的合作伙伴关系奠定基础,支持改进地方自我管理能力,以此作为能力建设一个重要内容。

8. 自与环发会议以来,城市管理方案已成为联合国全系统为改进发展中国家城市管理能力开展的一项主要工作。城市管理方案是城市发展领域中由多机构提供技术支助的一个最大的全球性方案,目前在十个双边外来支助机构的支助下,在55个国家中开展活动。城市管理方案通过四个区域办事处开展工作,促进协调一致的城市政策,加强城市管理和市政服务,以支持可持续地方发展工作。主要工作方法是在国家和区域一级建立能力,便利就利用发展中国家专家的政策和备选方案进行对话,建立发展中国家间开展技术合作的机制。

9. 在里约会议后开始执行了一些新的方案。其中最为成功的是多边机构方案,例如可持续城市方案。该方案是人类住区(生境)中心-环境署为促进对环境规划与管理的工作采用参与性做法而联合开展的一项工作。它在联合国在这一领域的工作中起了领先作用,它的工作在过去五年中推动其它机构采取了类似的活动。可持续城市方案与人类住区(生境)中心/联合国开发计划署(开发计划署)/世界银行城市管理方案以及许多双边援助机构密切合作,在四大洲的各个城市中实施示范项目,建立环境规划与管理方案的能力。该方案还在支持城市之间联网方面起了主导作用,加强了地方一级信息的流通,鼓励城市之间交流经验教训。它与城市管理方案合作,就城市环境战略召开了三次国际会议,并最后在生境二会议召开之前在伊斯坦布尔举行了有关“实施城市环境议程”的会议。这次会议取得的成功表明,国际支助方案在全球范围内进行的合作加强了它们之间的相互补充支持,并导致采取措施使各机构和城市领域的其它有关各方开展合作,并使联合编制方案制度化。

10. 另一个全球性方案是世界卫生组织(卫生组织)的健康城市方案,世界各地

有1 000多个城市参加了这一方案。在这一方案中,各个城市要制订城市保健计划,以改进人类环境,改善保健设施和开展各种促进健康的活动。卫生组织和生境二主办的一系列区域后续会议加强并扩大了该方案的国家和区域网络。

11. 最后还必须指出,自环发会议以来,易发生灾害地区的管理和规划工作的重点已发生重大变化。由于联合国维持和平和创建和平的职责在里约会议之后有所扩大,有关重点已转移到受战争破坏社会的重建活动的管理工作上,而不是进行预防性规划和管理能力建设以预防自然灾害。联合国系统在这一领域中可动用的资金大约有95%正用于处理人为灾害造成的影响。作为国际社会对意外挑战作出的部分反应,这一事态发展虽然有其积极性,但是预防和减轻自然灾害工作在过去几年中相对受到忽视可能产生严重的后果。在防止和减轻自然灾害领域中开展的工作因缺乏资金而受到限制虽然它可能产生具有战略性的影响,例如国际减少自然灾害十年在1996年进行“城市受到威胁”的宣传运动,环境署/人类住区(生境)中心的非洲大湖地区战略行动计划培养预防自然灾害的意识,注重减少自然灾害的工作。但是,资金有限的少数机构能够开展的工作显然很有限,因为需要获得有力的财务支助来进行全系统的广泛努力。

C. 改善环境基础设施和服务

12. 各地区的最严重健康问题有许多都是因缺乏基础设施和服务造成的。改善供水、卫生条件、废物管理和排水不仅能减少疾病的发展,而且能提高生活的质量,特别是大部分时间都呆在家里的妇女和儿童的生活质量。改进为城市贫民提供基础设施服务的质量和范围的一个最行之有效的途径是利用有关社区本身的资源和经验。在过去数年中,许多发展中国家城市中的国家和国际非政府组织已表明,用少量的资源可以做很多的事。基层组织执行的方案取得了很大的成功。大多数外来支助机构日益注重与私人行业和社区团体合作开展工作,以便改进城市基础设施和服务。因此,儿童基金会的城市基本服务方案和人类住区(生境)中心/丹麦国际开发署

支助的社区发展方案和住区基础设施和环境方案开展的工作大都旨在制订适当的示范项目,支持基层和非政府组织开展工作并有效加以推广。

13. 在过去五年中,大多数外来支助机构日益注重与私人行业和社区团体合作开展工作,以便改进城市基础设施和服务。把对各种城市基础设施和服务进行的投资结合起来的综合城市发展方案所获得的财务承诺的比重在不断增加。其中许多项目都有加强地方当局的能力建设内容。多边金融机构尤其增加了它们对城市污染治理的贷款(见方框二)。

方框 2

世界银行1993年为治理污染项目提供贷款的例子

中国: 为苏南环境保护项目承付25 000万美元,重点用于投资城市和工业项目中低成本水污染治理工作。它还将加强地方机构的体制、规章和环境管理能力。苏南地区是中国工业化程度最高的地区之一。

墨西哥: 为墨西哥市城区运输业空气质量管理项目承付22 000万美元。这是一个减少墨西哥市污染的政府方案。正通过提供技术和财务援助,研制废气排放量低的车辆和改装或替换使用程度高的陈旧车辆来支助这一方案。还将提供资金在加油站安装汽油散发气体回收系统。

巴西: 为圣保罗水质和污染治理项目承付24 500万美元,以便采用低成本的方式来治理巴西最拥挤和污染程度最严重的两个城区的水污染。具体做法是建立两个城市汇水区管理当局-圣保罗附近的Guarapiranga河和库里蒂巴的Iguacu河上游 - 和提供资金用于投资水污染治理。

资料来源: 人类住区(生境)中心,《不断城市化的世界:1996年全球人类住区报告》牛津大学出版社,第395页。

14. 人们日益认识到,从长远来看,城市技术合作应注重建立国家或地方政府规划、投资和管理城市基础设施的能力,并注重调动所有地方参与者,特别是私人行业的资源。但是,挑战是多方面的。在1994年,城市和农村住区中有10亿多人没有适当的供水。这一数字很大。但即使如此,它也可能是不正确的。人类住区(生境)中心的指标方案收集了住区中拥有供水的住家比例的数据。已证实,这一数据比在“不远的地方”取水的标准更可靠的表明供水的范围。就供水范围而言,城市边界的划分把很大一部分城区边缘或边缘住区排除在外,这通常意味着统计数据不准确或不完整。

15. 1996年3月举行的北京水问题会议是促使国际社会了解即将发生的城市用水危机的一个重要里程碑。会议结合1996年世界水日举行。使国际新闻界前所未有的注意到正在发生的用水危机,特别是在迅速扩展的城市中。世界的主要城市目前大都面临供水短缺或水质下降问题,或两者兼而有之。北京水问题会议后已经进行了一系列有关国际补救行动的后续协商,世界银行和行政协调委员会(行政协调会)水资源小组委员会参加了这些协商。会议还对生境二会议的有关建议产生了直接影响。生境二会议除其它事项外,认可了北京水问题宣言。城市供水和水管理已成为下一个十年实施《21世纪议程》中人类住区有关内容的一个优先事项。

16. 发展中国家城市在卫生方面也同样面临严重的挑战。目前对到2000年提供卫生服务情况进行的预测表明,如果情况得不到改善,世界人口中有一半以上的人将得不到适当的卫生服务,其健康将因此受到威胁,特别是在人口大量集中的城市地区。而那些得不到最基本服务的人的贫困状况使得问题进一步严重。同供水和水管理一样,贫困与环境退化以及城市地区居民生活素质下降之间的直接关系是最显而易见的。贫困与环境退化在两个方面是联系在一起的。首先,贫困通常是环境退化造成的。第二,贫困通常是环境退化的起因。与此同时,城市贫困阶层在改善其周围环境方面表明了很大的创造性,特别是通过回收活动,因而在其城市和社区中成为名符其实的保护生态先驱者。必须鼓励这种创造性。鉴于人们的需求很大很多,最有

效的做法是支持城市和社区调动有关居民的积极性的努力。采取这种做法的一些联合国方案有卫生组织的健康城市方案、人类住区(生境)中心/环境署的可持续城市方案、儿童基金会的基本城市服务方案和开发计划署的城市环境地方行动机制。

D. 国家和地方人类住区战略、
包括地方《21世纪议程》

17. 自环发会议以来,作为生境二会议筹备工作的一个直接结果,138个国家已经编制了介绍其人类住区情况的详细报告:其中127份报告载有根据生境二会议筹备委员会制订的在关准则编制的促进可持续人类住区发展的第一个五年国家行动计划。这些计划大都是由国家委员会编制的。这些委员会基础广泛由国家政府机构和有关部委以及非政府组织、地方当局和私人行业的代表组成。国家行动计划是根据住房和人类住区情况的评估和地方确定的行动优先事项来制订的。许多国家在制订这些国家行动计划时参考了改进居住环境最佳做法提供的经验教训以及住房和城市指标。一些捐助者、其中包括世界银行、人类住区(生境)中心和若干双边外来支助机构为这些最佳做法和指标的收集和分析提供了财务和技术援助。计划制订工作有各方参加,有关指标和最佳做法为计划提供了信息,捐助者对计划的制订工作很关注,这应有助于确保这些计划不仅有广泛的政治和社会支持,而且更有可能变成能够获得地方和国际支助和资金的实际政策和方案。

18. 这些国家计划还有其共同点,表明住房和人类住区领域中新出现的重点以及今后处理这些重点的方法和途径。大多数计划强调让民间社会和主要团体更多地参与。它们一致强调需要加强地方当局的决策权力及其管理和财政能力。大多数计划要求更多地注意低收入阶层获得住房的问题,并赞同公共行业发挥扶持作用。此外,这些国家报告表明,发展中国家优先注重改善环境与减少贫困之间的直接联系,其做法是建立供水、卫生以及废物管理与处置等基础设施。发展中国家城区的环境问题事实上直接与改进卫生状况和消除贫困有关。人们日益将环境基础设施视为实

现这些目标的主要途径。另一方面,工业化国家的国家报告表明它们对人类住区中的生产和消费方式是否可以持久以及这些方式对生活素质的影响的关注。所有国家都首先需要筹集资金和确定新的资金来源以促进可持续人类住区发展。确保地方机构有足够的资金来生存下去也是一个重点事项,因为没有这些机构就不可能在地方一级实现可持续发展。

19. 坚持不懈地贯彻这些优先事项必然会影响到地方21世纪议程的最终成功。自环发会议以来,出现了许多地方21世纪议程,应将此视为是环发会议后实施工作的一个重大成果。自1992年以来,由于社区和地方当局加强活动,世界各地的城市和社区开展了1 800项地方21世纪议程活动,以改进人类住区的居住环境(见方框3)。促使地方21世纪议程活动加快进度的一个重要因素是国际地方环境倡议理事会开展的工作。该理事会与地方当局及其协会以及一些捐助者密切合作。《生境议程》实施工作的主要目标之一将是加强地方21世纪行动,并支持在全球范围内予以推广。地方21世纪议程开展的社区活动使生境二会议的工作受益,《21世纪议程》和《生境议程》的有关目标在地方一级尤其相互配合和相互支持。

方框 3

制订地方21世纪议程

世界各地数百个地方当局正在制订地方21世纪议程,以便在其计划和工作列入或加强环境方面的考虑。地方21世纪议程工作因城市而异,因为它们开展工作的环境不同,且现有的体制结构不同。

一些国家有支持这些活动的国家方案,这些国家包括澳大利亚、丹麦、芬兰、荷兰、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。在联合王国,这类活动包括:促进有关可持续发展的地方协商工作;向联合王国的地方当局分发指导意见,介绍如何在地方一级实现可持续性,如何开展社区协商、参与和达成地方共识;在国家一级促使其它行业和主要团体参加地方21世纪议程的工作。

在瑞典,所有地方当局都有尽量减少废物和废物回收的环境战略。大多数城市也已经开始制订地方21世纪议程。若干欧洲国家正探讨把地方21世纪议程工作与土地用途正式规划制度联系起来的可能性。例如,斯德哥尔摩市目前正在制订一个新的计划。该计划比以前的计划更具有战略性和长远性,明确促进把环境、社会和经济目标综合起来。新计划将成为该市地方21世纪议程的一部分。丹麦正根据《21世纪议程》的要求对现有的规划文书进行调整,以便不仅从国家的角度、而且从欧洲的角度使城市计划成为保护环境的总体行动计划。

发展中国家的许多地方当局也制订了地方21世纪议程。例如,哥伦比亚构成波哥大都市区的每个市政当局正在市政当局、非政府组织和学术界的赞助下制订自己的地方环境议程。哥伦比亚的其它城市中心,例如马尼萨莱斯,也在开展制订地方21世纪议程的工作。正在制订地方21世纪议程的发展中国家其它城市包括秘鲁的卡哈马达、南非的德班和巴西的桑托斯、国际地方环境倡议理事会正在扩大它与非洲国家在地方21世纪议程行动方面的合作。

资料来源: 人类住区(生境)中心,《不断城市化的世界:1996年的人类住区全球报告》,牛津大学出版社,第407-9页。

三、有希望的变化

A. 综合管理做法

20. 随着城市化的扩大和以及社会更趋于城市化,联合国机构和其它各方的工作必须更多的注重城市住区。过去五年的经验表明已经在这样做了。这一重点的转移在今后数十年内将会加快。同时,人们通过实际工作的经验认识到,行业重点具有相互依赖性,必须在概念和实际业务工作中结合起来。事实上住区发展的每一个领域都依赖于与其它行业同时发生协调一致的持续性的联系。所有这些都使人们更广泛地认识到城市管理必须发挥必要的作用,协调行业发展活动。要提高成效和效率,促进地方一级的可持续发展并最终促进国家和全球一级的可持续发展,就必须建立行业之间的联系和采用综合管理做法。在认识到这一点的同时,从事发展工作的人还普遍认识到,在可持续发展和保持增长方面取得进展的持续存在的障碍之一是在城市管理、公共行政以及经营与维修等核心领域中缺乏体制和人力资源方面的能力,这种缺乏不仅仅限于地方一级。这就是为什么多边和双边捐助者、金融机构和其它外来支助机构今天注重地方能力建设,以及为什么非政府组织和地方当局协会在过去数年中重视这方面的工作。这一问题也与改进管理这一更广泛的问题密切相关。改进管理已成为世界各国政府工作的重点。各个国家和城市在国际上争相获取投资,因为它们知道良好管理是实现着眼于人民的可持续发展和可持续经济增长的先决条件。

B. 有广泛基础的参与性做法

21. 以前提到的所有成功业绩都与各主要团体、特别是地方当局、非政府组织和私人行业的参与和积极开展活动分不开。事实上,所有迹象都表明,联合国机构今后应通过注重为建立新的伙伴关系提供便利,在促进可持续发展方面发挥战略性的作用。必须支持在全球和区域范围内交流由地方最佳做法产生的新知识和专长,支

助在人类住区发展方面开展活动的主要团体之间建立新的网络。此外,可持续城市方案、健康城市方案和城市管理方案等一类方案的经验明确表明,由于人们认为它们具有中立性,联合国各机构可以发挥重大作用,使各个方面——上至政府部门,下至社区组织——坐在一起讨论问题,确定重点并商定联合采取的行动。

22. 社区参与地方一级的决策和实施工作通常可以立即对人民的生活产生明显的影响。这种参与性战略还可以增加采取商定行动的可能性、特别是如果这些行动涉及财务问题。换言之,如果人们参加了有关决策工作,他们就更能支付费用来获取新的或得到改善的服务、更清洁的用水、更清洁的空气以及更好的交通。

23. 展望未来,行动计划和国家政策能否取得成功显然将取决于它们在民间社会中的基础以及它们能够促使地方做出承诺的程度,不管这种承诺是来自商业界还是人民。主要由政府机构与发展机构制订政策和方案、进行规划、提供资金和开展实施工作的时代已经结束了。

24. 生境二工作中的前所未有的呼声和经验表明上述意见是正确的。在大多数国家中,生境二工作促使政府和民间社会进行广泛对话。这些对话确定了共同关注的重点问题以及解决这些问题的方法和途径。同样的,地方当局及其协会积极参加生境二会议的筹备工作加强了地方当局在国际和区域一级的联网工作,为它们与联合国在国际和地方一级建立新的关系和合作伙伴关系奠定了基础。地方当局协会在伊斯坦布尔明确要求建立这种合作关系。在联合国和各主要团体间建立这一合作关系一直是《21世纪议程》的主要目标之一,在建立这种关系方面取得的重大进展应视为是生境二会议的一个主要成绩。事实上,这些合作伙伴团体以及成员国的有关期望促进了生境二会议及其行动计划的贯彻执行,这对《21世纪议程》今后的实施工作产生影响,而不仅限于人类住区领域。

C. 加强合作与联网

25. 可持续发展委员会和机构间可持续发展委员会1994年有关建议的一个直接

结果是,十多个多边和双边援助机构开始进行讨论,最终导致建立“城市论坛”,成为可持续人类住区发展领域中进行信息交流和联合编制方案的工具。其它专业性城市论坛——例如城市环境论坛和城市贫困论坛——也通过其网络与城市论坛建立联系。这些行动促进联合国各机构之间有效的集中资源以实现共同的目标。1995年可持续发展委员会第三届会议地方当局日的成功以及地方当局以及其组织(国际地方环境倡议理事会、市政发展联合机构以及地方当局的“G4+”协会)与人类住区中心和环境署联合出版《让城市发挥作用》,也使人们注意到地方当局作为城市环境的管理者所发挥的关键作用。

26. 在所有合作伙伴和合作伙伴团体之间建立网络是今后取得进展的一个关键。近期在这方面取得了重大进展。首先,设立了由基层妇女、非政府组织妇女、女政治家、女活动家、女研究人员和联合国女工作人员组成的怀柔委员会,作为人类住区(生境)中心和其它联合国机构的一个高级别咨询委员会,这对确保妇女问题是《生境议程》的一个重点起了关键作用。地方当局及其协会在建立城市网络以交流信息、经验和促进城市之间就具体问题开展合作方面也取得了重大的进展。正在这方面作出进一步努力,以巩固加强一个全球性网络,把联合国赞助的网络与国际城市协会的网络以及国际地方环境倡议理事会在促进地方21世纪议程活动中建立的网络联接起来。

27. 汇编和交流人类住区发展与管理方面的最佳做法是交流业务经验教训和增加有关地方可持续发展的共同技能的一个最新最有希望的工具。这项工作是在生境二会议筹备过程中开展的,并得到大会第五十届会议的认同。在人类住区中心的鼓励下,90多个国家的700多个城市、社区和组织记录下了最佳做法,在全球范围内进行分发,并在伊斯坦布尔会议上重点进行介绍。鉴于人们对这项工作做出了积极的反应,目前正在开展工作,在私人行业的支助下,采用便于地方和国际社会使用的最新信息技术,建立一个由积极从事最佳做法、专业知识和经验交流工作的能力建设机构组成的全球性网络。与此同时,另一个有希望的措施是世界上100多个国家已

经采取城市和住房指标,作为人类住区行业决策工作的资料工具。人类住区(生境)中心和世界银行与若干双边组织合作,为这项工作提供了支助;汇编了一套联合使用并具有连续贯性的数据,以供制订今后政策和方案时使用。此外,由于可持续发展委员会秘书处与人类住区中心进行了密切合作,人类住区委员会采用的6个人类住区指标被列入了可持续发展委员会有关可持续发展指标的工作方案(见方框4)。

28. 为巩固加强这些方案的影响办类住区委员会第十五届会议要求人类住区(生境)中心执行主任设立一个“全球住房和城市观测中心”,以便能够对在实现《生境议程》方面的进展进行国际比较性审评,使人们注意到世界人类住区状况并就此提供资料。为完成这一任务,人类住区中心,正将其指标方案与最佳做法和地方领导方案合并起来,组成全球城市观测中心,旨在协助各国政府、地方当局和其它合作伙伴了解地方和国际一级不断变化的人类住区状况,建立能力以制订和采用适当政策,执行促进可持续人类住区发展的有效战略。

D. 国际承诺

29. 在生境二会议上,171个国家承诺进行可持续人类住区发展。《伊斯坦布尔宣言》和《生境议程》都强调指出了可持续人类住区发展对在一个城市化和全球一体化迅速扩展的世界中实现持续增长、可持续发展和《21世纪议程》的目标的基本重要性。《生境议程》再次确认了《21世纪议程》,并特别确认其有关人类住区的方案。它为执行联合国在十年中举行的各次会议中的有关决定和建议提供了一个整体业务纲要。它较详细的规定了在四个关键领域中要采取的行动:住房,以基本服务和基础设施为重点的住区环境可持续性;体制发展和能力建设;监测与评估。此外,会议还通过对话、论坛以及其第二委员会组织的一系列“听询会”,以前所未有的方式让各主要团体参加。会议征求了从地方当局到议会议员和专业人员组织的各主要团体、非政府组织、私人行业、工会、青年团体和联合国机构对行动计划的意见,并听取了它们对行动计划实施工作作出的承诺,因而大大加强了贯彻执行工作取

得成功的可能性。

30. 另一方面,《生境议程》还明确详细地体现了发展中国家的地方环境议程和重点。这些地方环境议程注重各项基本服务,其中包括供水、卫生和废物管理,论述了贫困与环境退化之间的关系,以及保持可持续经济增长以处理这两方面问题的必要性。这些议程具有的跨行业性质显然把《21世纪议程》按行业单独分列的章节与可持续人类住区发展联系起来了。

四、尚未实现的期望

31. 随着市镇的扩大,人口增加以及许多发展中国家的农业发生变化和实现现代化,显然不能单独从城市或农村的角度来处理土地和土地管理政策,而应以综合方式加以处理。需要采取这一综合性方式的另一个原因是城市的扩大对环境产生的影响——即城市的“生态影响”,同时还需要处理城市需求与农业需求之间经常有冲突的土地问题,其中包括土地市场和土地保有权的问题,特别是在城市边缘地区。许多城市的边缘地区在管辖权方面已成为“无人区”。在生境二会议的筹备工作中,人们明确提出的一个主要问题就是许多国家缺少一个综合性的国家土地政策。土地政策和土地管理的管辖权通常分散掌握在一些国家、区域和地方机构中。这是阻碍许多国家实现可持续人类住区发展和以可持续的方式使用土地和水资源以满足农业和住区需求的主要限制因素。但是,到目前为止,在制订国家综合政策和作出适当体制安排方面只取得了有限的进展。与国家一级主管土地事项的权力分散的情况相似,联合国系统在社会和经济发展领域中开展工作的各个机构也未能在土地管理这一重要领域中进行有效的合作,虽然已经开始作出努力改变这一情况。人类住区(生境)中心向联合国粮食及农业组织(粮农组织)、开发计划署和世界银行提交的机构间土地管理方案提案不仅能够使整个联合国系统的工作合理化,而且也可以为提出要求的各个国家政府提供具有连贯性的综合政策咨询意见和援助,从而大大有助于在人类住区领域以及《21世纪议程》重要章节涉及的其它一些领域中取得进展。

方框 4

可持续发展委员会和人类住区委员会采用的具有政策 敏感性的可持续人类住区发展指标

<u>指标</u>	<u>定义</u>
人均占有面积	可供使用的人均居住面积的中位数
住房价格与收入的比例	住房在自由市场上的中间价格与家庭年收入中间数额之间的比例
上班路途所需时间	从家里到上班地点需要的时间，包括等候的时间
人均基础设施开支	以美元为单位的政府各级（包括私人公用事业事业公司和半国营企业）本年度用于基础设施服务的总开支与城市居民人数之比
住房贷款	从正规金融行业获得住房贷款的有关住房所占的比例
交通燃料人均消费量	以升为单位的每人每年陆地交通耗用的燃料数额

32. 由于发展中国家城市化速度很快，由此在人类住区以及住房方面需要新增服务和基础设施（且不说在这方面已经有大量拖欠，特别是在最贫困国家），但是，除了一些区域和国际金融机构以及一些私人 and 公共金融实体增加了对环境基础设施建设的贷款-这些贷款只满足了一小部分需求-外，在建立新的机制不断提供必要数

的资金以建立、经营和维持基本服务和基础设施方面没有取得什么进展(见方框5),这令人感到不安。

33. 与以上有关的一个事实是,随着城市的扩大,交通问题继续恶化,因为汽车的数量及其使用程度增加的速度快于收入、人口和基础设施和运输设施投资增长的速度,使交通堵塞和环境退化日益严重。尤其令人失望的是,汽车迅速普及致使许多国家的城市处于政策瘫痪状态,尽管人们认识到必须采取措施。由于交通基础设施建设费用极高,加上要解决更合理地进行土地使用规划以及促进其它公共交通方式所涉及的政治问题,城市生活素质可能会进一步下降。

34. 在生境二会议筹备工作中,世界银行和人类住区(生境)中心共同就人类住区和住房的筹资战略举行了一系列协商。现在需要继续进行这些努力,并将之付诸实施。毫无疑问,需要私人行业更多地参与,并需要通过改进收取服务费用机制和税务征收来进一步筹集地方资金。但是,城市贫困阶层可以提供的现金或实物极为有限。要改进住房、基础设施和服务,就必须有促成持续重大增长与就业的经济发展政策。基础设施及服务与经济增长之间无疑有一种相辅相成的关系。这就导致“先有小鸡还是先有鸡蛋”的争论。所有迹象表明,目前正在发生的经济变革和全球一体化并没有在那些缺乏足够的城市基础设施与服务以及完善城市管理的国家发生。城市不能有效地工作,人们就不会投资,不论投资是来自本国或来自国外。城市情况恶化,国家的经济往往会恶化。同样的,必须促进社会凝聚性和人类团结,消除社会排外和歧视政策与做法。

方框 5

政府用于供水、卫生、下水道、垃圾清运、道路和供电的人均开支

城市按收入分列	美元人均数	城市按区域分列	美元人均数
低收入国家	15.0	撒哈拉以南非洲地区	16.6
中低收入国家	31.4	南亚	15.0
中等收入国家	40.1	东亚	72.5
中高收入国家	304.6	拉丁美洲和加勒比	48.4
高收入国家	813.5	东欧、希腊、北非和中东	86.2
		西欧、北美、澳大利亚	656.0

来源：《住房指标方案第三卷，初步结果》，人类住区(生境)中心和世界银行联合方案，华盛顿特区，1993年4月。

五、新重点

A. 满足国家需求和重点

35. 130多个国家在生境二会议的筹备工作中，制订了可持续人类住区发展第一个五年国家行动计划。这些计划的实施为国际援助提供了业务和方案纲要，并为国家和地方一级确定的实质性重点领域提供援助确定了重点。

B. 制订与分析工作相结合

36. 监测在实施《21世纪议程》有关人类住区的内容和实施《生境议程》方面

的进展提供了一个机会,使人们可以把政策制订与分析国家和地方行动计划提供的信息结合起来。改进居住环境最佳做法产生的经验和根据城市和住房指标制订的规范性标准应有助于确保通过实施行动计划进行新的政策改革和制订新战略。新政策和战略应获得地方和国际的支助、投资和资金,这将是人类住区中心及其合作伙伴实施《生境议程》的一个重点领域。

C. 主要团体之间建立新的合作伙伴关系和进行新的对话

37. 大多数国家在筹备生境二会议过程中开展的基础广泛的参与性工作,为各主要团体、特别是和各级政府、非政府组织和社区组织以及私人行业建立战略性合作伙伴关系提供了坚实的基础。国际社会继续提供支助,加强和促进民间关心、公众参与和合作伙伴关系应进一步有助于目前在城市管理和治理方面开展的工作。应注重这些团体之间的联网及其与联合国系统的联网工作。各主要团体参加生境二国际会议产生的各种益处将对会议通过的全球行动计划的实施工作产生重大影响。这还表现在目前正根据《生境议程》的要求让地方当局及其协会、非政府组织和私人行业的代表参加人类住区委员会的工作。这些合作伙伴关系中尤为突出的是妇女在怀柔委员会内从性别问题角度开展的《生境议程》监测工作。

D. 综合处理行业重点的做法

38. 由于对减少贫困和实现可持续发展十分重要的许多问题都会集中到人类住区领域。《生境议程》提供了一个有用的组织安排框架,以采取综合性整体做法来实现《21世纪议程》涉及各行业章节中的有关目标。但是,实施工作要求联合国系统更系统地促进公众参与,对人类住区和城市化过程采取更全面的做法,并让更多人参加其活动。将采用《生境议程》和国家行动计划提供的纲要,更多地根据跨待业和跨机构的关联性为实施工作提供支助,并应采用指标和最佳做法,以此评估《21世纪议程》对地方产生的社会、经济和环境的影响。

E. 能力建设的新规范

39. 能力建设、特别是地方一级的能力建设将是一个新的重大优先事项,以便执行:

- (a) 旨在实现人人有适当住房的国家住房战略;
- (b) 土地管理和政策改革以建立有效的土地市场和保障保有权;
- (c) 采用经济手段进行城市发展和筹集国内和国际资金;
- (d) 支持公共-私人行业合作伙伴关系的法律和政策纲要;
- (e) 固体废物管理、回收和再使用的有关政策、战略和技术;
- (f) 管理用水需求和减少用水浪费和政策;
- (g) 培训和管理深化制度;
- (h) 以按地段分列的城内数据为基础的信息系统,以更有效的进行人类住区管理和决策工作;
- (i) 参与和协商工作制度化和动员民间社会参与;
- (j) 促进社会一体化和人类团结;
- (k) 旨在预防和减轻灾害的政策和制度。

40. 这些能力建设重点与为生境二会议编制的国家报告中的重点相符,应有助于建立必要的体制和人力资源资本,以便实施行动计划和地方21世纪议程。

F. 建立信息和通讯系统以交流知识、专长和经验

41. 《生境议程》对实施《21世纪议程》做出的一大贡献是初步建立了一个有效的信息和通讯系统,尽量采用新的信息技术,为交流和分享国家地方一级的知识、专长和经验提供便利。联网、信息交流与通讯以及现代方法应大大有助于最佳做法和经验的分享和交流、具有政策敏感性的住房和城市指标的采用以及发展技术的转让。

- - - - -