



大会

Distr.: General  
3 May 2001  
Chinese  
Original: English

---

## 第二十五届特别会议

2001 年 6 月 6 日至 8 日

临时议程项目 8\*

### 审查和评价执行《人居议程》的进展

## 联合国人类住区中心执行主任关于审查和评价执行《人居议程》进展的报告

### 秘书长的说明

#### 增编

## 联合国人类住区中心执行主任关于城市联盟的进展情况报告

大会在其第 55/195 号决议中决定，为配合全面审查和评价联合国人类住区会议成果执行情况的大会特别会议的筹备工作，同时也担任城市联盟共同主席的联合国人类住区中心(人居中心)执行主任应就城市联盟倡议、包括就该倡议对《人居议程》执行工作的贡献，向其特别会议提出报告。秘书长谨转递执行主任的报告，其中概述了自人居中心和世界银行于 1999 年发起城市联盟倡议以来该联盟的进展情况，并着重叙述目前正在开展的以及正在筹备的主要活动。

---

\* A/S-25/1。

## 联合国人类住区中心执行主任关于城市联盟的进展情况报告

### 一. 背景

1. 二十世纪最后十年国际政治的明确特征之一是在联合国主持下举行了一系列全球会议。其中最近的一次是联合国人类住区会议(人居二)，亦称城市首脑会议。该会议确定了联合国努力对付一个重大政策挑战的一个新的方法标准。
2. 在人居二会议所订立的新参照基准包括：民间社会各组织和利益集团、特别是地方当局可在多大范围上参与联合国的政策辩论。尤其是，人居二会议发起了与地方当局的国际对话，以补充国家和全球两级就城市政策所进行的讨论和辩论，此外它还增进了城市发展方面的新思维的新方法。各国代表团发扬了人居二会议的协作精神，导致在国家内部，并在国际技术合作范畴内，对城市发展政策作了认真的重新评价。
3. 一些双边和多边机构在人居二会议的促动下，对自身的政策作了重新评价，或确认了它们寻求建立新的城市发展模式的方针。被指定为监测和执行《人居议程》协调中心的联合国人类住区中心(人居中心)采取行动，克服其业务和组织上的限制因素，以便为国家和地方两级政府提供更适当的支持与帮助。
4. 一些国际组织认识到，过去几十年的发展援助由于采取了项目性和部门性的做法，因而存在着种种局限性。城市化进程的规模以及伴随出现的城市贫困的加剧，说明了需要实施新的战略，在足以产生有效影响的规模上处理这些问题。
5. 各国政府对于执行《人居议程》担负着主要责任。与此同时，将职责下放到地方当局的全球趋势并没有得到权力与资源下放的支持，它也没有得到地方政府自身内部相应体制能力的配合。
6. 这一重新评价所产生的最重要主题之一是，需要在下放政治权力框架内实施协调一致的城市发展政

策。这些政策必须包括可持续城市发展的农村层面，并且把重点放在城市化贫民的需要和权利方面。

7. 人类住区委员会在 1999 年 5 月于内罗毕举行的第十七届会议上核可了人居中心的新战略构想，其中要求人居中心建立一种宣传机构的形象和风格，而且要有一个更加明确的规范重点。这一构想的部分意图是帮助国家与地方政府通过分别针对《人居议程》两项目标的全球保障住房权运动和全球城市治理运动来改进《人居议程》的执行。
8. 在同一时期，世界银行一直在制定其新的城市与地方政府战略。1999 年底，世界银行理事会的赞同该战略。人居中心和世界银行都更加明确地认识到需要将重点放在减轻城市贫穷方面。
9. 城市联盟就是这一联合行动以及人居二之后所作评价的组织结果。它是人居中心和世界银行于 1999 年 5 月发起成立的，目的在于促进《人居议程》的实际执行。
10. 城市联盟支持产生自《人居议程》并且与两个全球运动所提供的规范构架直接相联的两大活动领域。因此，城市联盟是正在形成的一个全球结构的重要部分，这个全球结构的目的是开展新的协调努力，将国际发展合作与后续投资行动联系起来，从而实现有规模的结果。
11. 城市联盟的两个组成部分来自《人居议程》所规定的全球任务。从总体上讲，城市联盟的目标是增进以下领域的集体行动：
  - (a) 制定城市发展战略，使之反映对城市未来的共同远景以及减轻城市贫穷的地方优先行动事项；
  - (b) 改进城市范围和国家范围的贫民窟，力求在 2020 年以前改善至少 1 亿贫民窟居住者的生活。
12. 城市联盟以及它对待减轻城市贫穷问题的办法有以下若干重要特征：

(a) 成立城市联盟是为了促进不同组织之间的相互补充，推动创新和新方法；

(b) 作为一个联盟中的平等成员，每个组织都确认需要进行协作与合作；

(c) 城市联盟不需要任何单独的执行能力，但它通过其成员，与国家 and 地方伙伴一道合作执行其方案；

13. 对于城市联盟运作而言极其重要的是，需要调动实现适当规模城市发展所需的资本投资来配合其有限的技术合作资源。以前为帮助政府执行《人居议程》而作的尝试均缺乏这种关系。

14. 城市联盟围绕三项目标安排了它的工作：

(a) 建立政治决心和共同构想；

(b) 促进在整个城市 and 全国范围产生影响——扩大规模；

(c) 充当一个彼此互学的联盟，以填补知识空缺。

## 二. 城市改建：无贫民窟城市

15. 《人居议程》的最重要特征之一是确立了赋予能力概念，其中确定了国家和公共部门的新作用和新方法。在采用这一办法的情况下，非国家实体的实施能力都得以建立，而且城市穷人的有组织参与也得到了促进。

16. 城市联盟制定了“无贫民窟城市”行动计划，其中确定了在 2020 年以前改善 1 亿贫民窟居住者生活的目标。这一行动计划是由其倡导人纳尔逊·曼德拉总统于 1999 年 12 月在柏林城市联盟成立大会上发起的。秘书长在他提交千年大会的报告中大力赞同这一目标，而且大会也采纳了这一目标，将其作为《千年宣言》的一部分。

17. 在城市联盟的支持下，一些国家正在创造条件以改进住房提供方面取得重大进展。城市联盟许多项目

的一个突出特征是强调保障土地保有权以及在进入土地市场和获得信贷方面平等对待妇女。

18. 巴西正在借鉴本国一些城市的经验来制定一项下放实施的全国城市改建战略，其基础是促进获得有保障的土地保有权以及建立金融机制以确保持续性。

19. 柬埔寨首都金边正同那些直接与市政当局和亚洲住房权联盟合作的社区团体一道，制定城市范围的减轻贫穷战略。城市贫穷社区发展基金将为这项战略的长期可持续性提供捐助。

20. 萨尔瓦多的全国住房政策倡导土地保有权的合法化，以及让私营部门开发商参与城市改建。为了体现合作，萨尔瓦多有关城市的 14 位市长把城市改建确定为 2002-2003 年的首要优先重点，并正在汇集力量，以便在城市范围达到这一目标。

21. 印度的全国贫民窟改建政策草案也强调保障保有权的重要性，它尤其明确承认妇女的作用。全国贫民窟居住者联盟、Mahila Milan 和 SPARC 建立了以社区为基础的组织网络，并与一些地方和邦的当局建立了协作关系，此外也充当全球保障住房权运动的推动者。古吉拉特邦最近要求在草拟贫民窟改建政策方面给予协助和支助。

22. 全国贫民窟居住者联盟与同时也发起全球保障住房权运动的菲律宾和南非两国境内国际贫民窟居住者联盟的其他成员合作，在一项由城市联盟供资进行的一项方案中充当人居中心的任务主管机构，该方案的目的是推动制定孟买、马尼拉和德班造福穷人的贫民窟改建框架。

23. 毛里塔尼亚致力于执行一项以提供土地保有权保障为基础的全国性贫民窟改建方案，这项方案正与努瓦克肖特和努瓦迪布的城市范围改建方案一同开始实施。

24. 越南正在制定一项全国战略，以强化贫民窟的改建并为城市穷人提供更好的住房与服务。这项战略的目标将是在低收入地区提供基本的基础设施，改进住

房权保障，扩大获取负担得起的信贷的机会，并改进标准和准则以鼓励革新和逐步改进。

25. 自 2001 年 2 月以来，肯尼亚一直与人居中心合作制定内罗毕城市贫民窟改建方案。

### 三. 城市发展战略

26. 自人居二会议以来，城市治理的问题在实现更具可持续的城市发展——这是《人居议程》的一项重要目标——的努力中占据了中心位置。城市联盟已确定城市发展战略是帮助地方和国家政府实现这一目标的一个适当工具。

27. 城市发展战略的目标是建立一个包容性的城市，它通过改进城市治理、经济增长和提供服务来提高所有公民的生活质量。这方面的成功将对减轻贫穷所产生的影响来衡量。

28. 参与城市发展战略的 23 个亚洲城市在 2000 年 7 月于日本福冈举行的由日本政府和城市联盟主办的一次会议上同意充当资源城市，通过分享知识提供相互支持。

29. 尼日利亚纳萨拉瓦州政府和卡鲁地方政府致力于通过城市发展战略来强化贫民窟的改建，以此配合其努力实施帮助穷人的政策，消除城市贫穷和日益加剧的不平等。

30. 马达加斯加全国和地区首府将与民间社会、私人投资者和城市穷人团体一道共同努力，在积极参与该国城市发展合作的多数双边和多边合作者的支持下，制定城市减轻贫穷的战略。

31. 在保加利亚，索菲亚城市发展战略把重点放在发展民主与自立的市政管理系统方面，力求为其公民带来可持续的长期利益。

32. 在约翰内斯堡，城市管理部门利用一项城市发展战略来实施一些决定性步骤，以改进服务的提供和税收的征收，并实施了一系列改革，力求克服数十年的分裂和不断降低的税收基础。

33. 菲律宾的地方当局网络“城市同盟”已带头推动城市发展战略，有五个城市积极参加了参与性改革行动。

### 四. 结论

34. 通过建立城市联盟，国际发展领域的重要组织（见附件）努力为国家政府提供更好的支持，帮助它们执行《人居议程》。尽管城市联盟是一个相对较新的组织，但它已开始显示出此种办法的可行性。在今后几年里，《人居议程》在国家和地方两级的执行工作将得到加强，这是因为各方日益强调连贯一致的城市发展政策，两个全球运动的影响日益强化，而且在城市联盟的旗帜下调动起了行动能力。

## 附件

### A. 城市联盟的结构和成员组成

1. 城市联盟的成员组成协商小组，由世界银行和人居中心担任共同主席。
2. 协商小组于 1999 年 12 月在柏林举行第一次会议时，通过了《城市联盟章程》。<sup>a</sup>
3. 协商小组后来于 2000 年 6 月在加拿大的蒙特利尔以及于 2000 年 12 月意大利的罗马举行会议。协商小组的下一次会议将于 2001 年 12 月在印度的孟买举行。
4. 协商小组还设立了一个由五个成员组成的指导委员会，负责指导和监测协商小组休会期间秘书处的的工作。
5. 协商小组目前有以下 16 个成员：

#### 多边

联合国人类住区中心、世界银行

#### 双边

加拿大、法国、德国、意大利、日本、荷兰、挪威、瑞典、联合王国、美利坚合众国

### 由地方当局组成的国际协会

国际地方当局联合会、城市协会世界联合会、世界大都市协会、世界城市和地方当局协调协会

6. 人类住区委员会主席作为其代表出席协商小组会议。
7. 以下为观察员：奥地利、丹麦、芬兰和西班牙；非洲开发银行；欧洲联盟委员会；国际劳工组织；联合国儿童基金会；联合国开发计划署。

### B. 城市联盟认捐款：2000-2001 年

(以美元计)

区域	2000 年	2001 年	共计
撒南非洲	820 000	705 000	1 525 000
亚洲及太平洋	1 386 000	1 650 000	3 036 000
东欧	75 000	249 800	324 800
拉丁美洲和加勒比	360 000	880 000	1 240 000
阿拉伯国家	130 000	225 000	355 000
全球和区域间	884 000	500 000	1 384 000
<b>共计</b>	<b>3 655 000</b>	<b>4 209 800</b>	<b>7 864 800</b>

<sup>a</sup> 该章程以及城市联盟的全部文件可查询：[www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)。