



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.165/PC.1/6
28 January 1994

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国人类住区会议(生境二)筹备委员会第一届会议
1994年4月11日-22日,日内瓦
临时议程项目6
议题文件草案及行动计划的方案和次级方案形式草案

主要审查:

会议秘书长的报告

摘 要

1. 本文件系根据筹备委员会在其组织工作届会议上提出的一次要求提交的;该项要求请秘书处就拟由会议按大会第47/180号决议第3(a)、3(b)、3(c)和3(d)段的规定进行的四项实质性审查中的每一项分别提交一份报告。

2. 本报告是以概要说明的形式编写的,并基于下述考虑提议将这四项审查汇编成一份联合报告,即(a)此四项审查拟处理的各项议题在一定程度上相互依存,且在某些部分彼此相重合;(b)这些审查在很大程度上依赖于同一来源的资料,诸如国别报告、技术报告、指标、以及按要求提供的其他形式的统计数字等。

3. 进一步建议,这四项审查应按时间和实质内容的条理进行,并在讨论过去的任务规定和目前的战略所涉的相互关连的关键性议题时,采用分析性方法。本报告结合人类住区与全球经济和社会发展趋势之间的复杂的相互关系,概述了各项拟供审查的议题。

4. 筹备委员会将注意到,关于在人类住区领域中的国际行动对《21世纪议程》的实施工作所做的贡献的实质性报告业已编制完毕、并已提交给可持续发展委员会,供其1994年5月的届会审议。此项提交给筹备委员会的概要报告中列有已提交给可持续发展委员会的报告的节选(第五章)以及拟用以进行大会第47/180号决议第3(c)段中所要求的审查的方式方法。

5. 请筹备委员会审议提议的联合审查的概要与上述四项审查相关的各项实质性议题及其与全球行动计划之间的关系。建议向筹备委员会提交一份囊括所有四项主题的详尽的联合报告,以供其1995年5月的第二届会议审议,从而使1996年间的会议得以对各项人类住区议题进行全面的综合审查,并为全球行动计划奠定基础。

一. 导 言

A. 任务规定

1. 大会在其第47/180号决议中请生境二会议,除其他外,在下列诸方面采取行动:

- (a) 审查各国和各国际组织为实施生境: 联合国人类住区会议通过的建议而制订的政策和方案的趋势;
- (b) 对《至2000年全球住房战略》的实施情况进行一次中期审查,就如何在2000年之前实现其目标提出建议;
- (c) 审查在人类住区方面的国家和国际行动对实施《21世纪议程》的贡献;
- (d) 审查经济和社会发展方面目前影响人类住区规划、发展和管理的全球性趋势,并就国家和国际两级今后的行动提出建议。

2. 联合国人类住区会议(生境二)筹备委员会在其组织工作会议报告中决定,筹备委员会第一届实质性会议将根据秘书长的各项报告审议载于上述(a)、(b)、(c)和(d)各项中的议题及其与拟议中的全球行动计划之间的关系。

B. 联合报告

3. 本文件根据这些任务规定为筹备委员会第一届实质性会议提供了一份关于拟予审议的四项主题的报告及对这些议题进行探讨的情况。在此提议编写一份关于全部四项主题的、详细的联合报告草稿,以便依照大会的指示由1996年间举行的会议予以审议,并将此项报告的终定草稿提交给1995年的筹备委员会第二届会议。

4. 此项联合报告的目标如下:

- (a) 对自1976年生境--会议举行以来在实施各项人类住区政策和方案方面的全球性经验进行一次实质性和历史性的审查;
- (b) 结合全球社会 and 经济发展政策的趋势审评在实施生境--会议的各项建

议、全球住房战略、国际无家可归者住房年、《21世纪议程》以及其他全球性战略等方面所取得的经验；

- (c) 为生境二会议拟订一项原则声明和通过一项全球行动计划奠定实质性基础并提供理论依据。

C. 文件编制工作

5. 本报告将按时间先后顺序和实质内容的条理进行讨论和介绍,同时清晰地区分有关的四项主题;因为对自1976年以来的情况发展的审查将以此四项主题为分野进行。本报告同时还将作出一项综合评述,以设法辨明这些议题的演变轨迹和成因及其今后的发展趋势。本报告将采用分析性和侧重结果的方法连贯地探讨于各项主题审查中确定的议题、总结归纳过去的任务规定及目前的全球性战略中的经验教训、查明各会员国政府、各国际机构及其他利益攸关者必须应付的各种挑战和必须把握的良机,从而实现会议的各项预定目标。

6. 会议将特别注意自生境一会议的各项建议获得通过以来国际局势的演变情况和其间所发生的重大事件、以及政治、经济和社会各个领域之间由史以来的复杂的相互关联性。诸如新的国际贸易条件、冷战的结束、以及区域性种族和宗教冲突的兴起等因素和全球性事件业已清楚的展示出这一事实,即改善人类住区境况的前景愈来愈取决于人类住区问题议程之外的事态发展情况。此外,旨在于全球及国家范围内创造理想的经济和财务境况的战略继续对各国政府和国际社会实施全球住房战略和《21世纪议程》各项目标的能力产生重大影响力。

7. 发展中国家中出现的前所未有的人口增长幅度和乡村人口大量流入城市的情况,是造成自1945年以来城市增长和城市化的关键性因素。此外,发展中国家为促进经济增长和工业化而实行的各种政策和措施,正在一个很短的时期内将以农业生产为主导的乡村社会转变成为工业化程度更高的城市社会。但乡村经济的转变同时也改变了乡村住区的性质,使它们开始发挥更为复杂的“城市”功能。与此同时,经济和技术上的变化亦改变了已高度城市化的工业社会中城镇的自然结构、社会构成、及其经济基础。

8. 此外,因国际贸易额增长、资本流量增加、电讯形式日益先进、新兴技术

不断出现等因素而导致的全球经济融合,在决定各国国民经济的一体化和组合方面继续起着中心作用。

9. 本报告将结合人类住区行动与全球政治和经济发展之间的复杂的相互关系介绍说明在以下各方面开展实施工作的情况:生境一会议的各项建议;国际无家可归者住房年;人类住区领域的新议程;全球住房战略;以及《21世纪议程》中涉及人类住区问题的章节。为此,似宜首先着手对在生境一会议举行时普遍为人们所理解的下述全球发展思想进行评估:即基本需要概念、注重以政府为主导的行动、以及当时人们对新的经济秩序将能创造充足的财源用以改善人类住区境况所抱的期望。

10. 尽管其后各项战略(国际无家可归者住房年、全球住房战略、《21世纪议程》等)的拟订工作具有历史上和逻辑上的条理性,但仍可注意到这些战略之间相互重叠之处相当多。因此,需要针对这些实质上 and 条理上的联系采用一种统一的数据收集方法,并对其在全球和国家两级的影响进行同一的审评。同时还将考虑到各种发展政策的演变和各种新兴概念(如公立和私营部门之间的合伙关系、权力分散、能力建设、增强能力战略、发展进程中的性别问题、参与、非政府组织、环境、持久发展等)对用以衡量人类住区战略成败的方式方法所产生的影响。

11. 七十年代间人们曾期望,新的国际经济秩序将能导致全球经济稳步发展、导致“公平”的贸易条件以及南方和北方之间的资源转移,从而使世界各国人民的福利不断得到改善并使世界上较为贫穷的国家得以在经济上取得进步;但温哥华到伊斯坦布尔之路却清楚地表明,这种期望在很大程度上未能得到实现。

二. 温哥华行动计划(生境一)的实施情况

任务规定: 审查各国和各国际组织为实施生境: 联合国人类住区会议通过的建议而制订的政策和方案的趋势(大会第47/180号决议第3(a)节)

A. 生境一会议的建议

1. 生境一会议的前因后果: 1970年代的主要议题

12. 于1976年在温哥华举行的生境一会议共为在国家一级采取的行动提出了64项建议；据认为这些建议对在各国发展的范围内进一步推动人类住区事业至为重要。该次会议对住房部门的发展产生了重大影响；会议最后一致呼吁各国政府采取行动，并开展国际合作，以设法改进所有国家的人类住区境况。该次会议的另一项成果是于1978年设立了一个全球性的政府间机构--联合国人类住区委员会，并由人居（生境）中心为其秘书处。生境一会议首次将人类住区部门纳入了国际议程之中，从而推动了各国政府和各国际开发组织为建设环境而着手拟订其自己的方法和战略。

13. 本项审查将回顾人们于七十年代中期对新的国际经济秩序的拟订所寄予的期望、订立第二个联合国发展十年(1970--1980年)国际发展战略的理论指导思想、以及于1976年为温哥华会议汇编的全球人类住区审查的各项主要结果。将结合1970年代的各项主要议题辨明当时的发展政策的关键性趋势并对这些趋势进行分析。

2. 生境一会议的各项建议：期望、假设及实施框架

14. 温哥华会议拟做出的贡献是在人类住区这一统一课题下，将若干以往一直被认为是彼此各不相干的领域--住房、建筑、规划、以及这些领域和其他活动与环境变化及国家和国际发展之间的关系--结合在一起。因此，为反映出国家和全球发展中人类住区方面的这一新内容所具有的整体性，当时曾预计需要在联合国系统内做出新的体制安排。

15. 很明显，实施温哥华行动计划的职责已交付给各国政府；为它们所规定的任务是“拟订关于地域的战略并采用关于人类住区的各种政策”--这在当时尚属一种新概念，曾引起人们的广泛讨论和设法根据不同的具体情形予以界定。赋予国际社会的职责是，通过向各国提供财务和技术援助来支持它们在此领域的努力。提供援助的目的在于设法实现第二个联合国发展十年国际发展战略中所订立的各项指标。

16. 本项审查将对当前的各种期望、假设以及各国政府和国际社会开展实施工作的各种框架进行评判性分析。

B. 生境一行动计划的实施情况：成就与挫折

1. 国家一级的行动

17. 本节将从诸如定期向人类住区委员会提交的国别报告以及国家一级的独立组织所编写的研究报告等现有材料中选取资料。国际环境与发展研究所曾于1979--1983年间在20多个国家中进行过评估工作。如能从中选择若干国家再行开展进一步的评估工作，则将会大有助益。同时似宜提及目前正在实施住房指标方案的国家的状况。

18. 本项审查将集中着眼于实施方面的问题及其对住区政策、住房政策、方案的可仿效性和持久性的影响，并将审查国家和社区/非政府组织一级的行动。将以所做的分析为基础，对生境一会议各项建议在指导各国政府和国际合作机构拟订和执行适宜的人类住区政策方面的重大意义进行评估。在所做的分析中，还将对这些建议所依据的假设(例如以公立部门为主导的方案实施工作、充足的财务和技术资源、以及在全球范围内广泛实行新的国际经济秩序等)进行评判性审查，并概要地阐述各项人类住区方案与在国家一级建立政治、社会和经济境况支助框架间的必要性之间的相互依存关系。此外，还将以各国提供的资料为依据评述公共行政管理采用部门性(运输和住房等)管理办法的弊端。

2. 国际合作

19. 本节将检查关于各国际组织(人居生境)中心、世界银行、开发署、各区域委员会等)提供援助和其他材料的定期报告。同时将特别注意与对住房政策、方案的可仿效性和持久性、目标群体、住房的低廉性和易获性等的影响及在实施中的各种问题相关的议题。将在分析过程中评估生境一会议的建议在何种程度上影响到包括国际非政府组织在内的各国际组织的预算和方案。

C. 1976年以来工作重点的变化情况

20. 将针对生境一会议各项建议头十年的实施工作,分析在城市发展和住房议题方面的重点发生变化的情况以及所采用的新办法。本节将借鉴对这一时期内的全球社会--经济及政治变化以及国际社会和各国为通过1987年的国际无家可归者住房年和新的人类住区议程而开展的各项活动所做的分析。

21. 还将论及生活境况和城市发展方面出现的诸种变化,如城市增长失控和住房条件恶化;世界性的经济衰退和发展中国家面临的经济危机;因公共部门在管理城市增长和改善生活境况方面的失误而导致全球对住房危机的关注(国际无家可归者住房年);以及对各种人类住区战略进行修订的必要性。

22. 本节将综合归纳从实施国际无家可归者住房年及人类住区新议程中所取得的各种经验教训;并将审评在社区/非政府组织、国家和国际各级开展国际无家可归者住房年活动所取得的成果。同时还将着重审查与各项新的战略建议相关的重点工作、努力方向、实际实施工作、宣传鼓动工作及其各项后续活动。

三. 至2000年全球住房战略(全球住房战略)

任务规定:对《至2000年全球住房战略》的实施情况进行一次中期审查,就如何在2000年之前实现其目标提出建议(大会第47/180号决议第3(b)节)

A. 全球住房战略的评估

23. 一般而言,国际无家可归者住房年在全球范围内所取得的成功,仅限于使公众意识到世界上城市和乡村地区贫穷者的居住境况仍然苦不堪言。自那时以来,无家可归者所处的境况已成为公众关注的焦点。同时,无家可归者住房年的活动还使各国的政治家、技术官员以及学术界普遍认识到,公共部门的方案不大可能应付得了贫困者面临的如此规模的问题。已有若干社区方案在改善城市贫困住区的居住状况方面取得了某些成功;在这些成功事例的鼓舞下,各国明显开始逐渐将侧重点转向常规的建筑项目以外的其他办法。

24. 为了进一步强调人类住区新议程中的某些原则,大会在其1988年的第47/181号决议中通过了《至2000年全球住房战略》,其中强调在住房建造和改进方面应采取增强能力的办法,以期设法调集所有不同的参与者的资源。

25. 全球住房战略是基于这样的认识拟订出来的:即国家住房政策之所以未能在确保按需求的规模建造基本住房方面取得成功,主要是由于这些政策未能充分认识到民众的贡献。因此,全球住房战略促请各国政府放弃直接建造住房的做法,而转向设法为土地的使用、资金的筹措提供便利条件、提供基础设施和其他服务、取消限制性条例和程序、而代之以管制建筑工程和土地使用的符合现实而又有效的条例、以及增强旨在鼓励民众参与的体制框架。全球住房战略还促请各国在住房和服务方案与国家发展的其他部门之间进行协调并设法使之成为宏观经济的一个组成部分。

26. 一些国家的政府已采用了增强能力的方法并已拟订了国家住房战略。各国在此方面所取得的经验各不相同。其中虽然不乏成功的事例,但也明显地遇到了许多困难,其部分原因是为实施增强能力的战略而必须在体制和法律方面采取的改进措施十分复杂,另一部分原因则应归咎于变化不定的经济和政治局势。

B. 全球住房战略的中期审查

27. 建议通过由独立机构参与的国别案例研究和区域性分析进行中期审查工作。有关实现全球住房战略各项目标的建议将列入拟由生境二会议通过的全球行动计划之中。

28. 全球住房战略是根据一套良好的原则拟订的,其中为在国家一级采取行动提出了一整套广泛的准则。许多国家的政府均已采用人类住区委员会第十三届会议所通过的国家住房战略监测准则,用以评估在国家一级实施全球住房战略方面所取得的进展¹。本中期审查将以这些准则为基础进行,同时还将考虑到自全球住房战略获得通过以来出现的相关议题。

¹ 文件HS/C13/4。

29. 鉴于国家一级是全球住房战略实施工作的中心点,故本项审查将全力注重在这一级开展的活动,既审查其质量方面,又审查其数量方面;同时还将涉及到为辅助各国实施此项全球战略而开展的国际和区域性活动。

1. 审查的中心点

30. 本项审查将以下列各项基本议题为中心点:

- (a) 在拟订和实施国家住房战略中所取得的成绩和不足之处;
- (b) 全球住房战略对实现人人享有适当住房的目标所产生的影响;
- (c) 全球住房战略所得到的支助:以拟订国家住房政策和单一住房项目为中心。

本项审议还将从批评的角度对在国家和国际两级持续进行的实施工作进行评估:缺少政策实施能力;私营部门的参与程度有限;项目办法所遇到的困难;需要对公共/私人之间的合伙关系提供更多的支助;以及社区参与。

2. 议 题

31. 具体而言,本项审查将涉及到下列各项议题:

- (a) 对有关战略的理解:各国政府了解和理解全球住房战略的各项概念的程度、特别是为改组住房部门而需要采取的各种行动;
- (b) 政治承诺:各国政府为在国家一级实施全球住房战略而作出的承诺的各种方式;
- (c) 需要与资源:为确定现有资源情况、以及为评估可以调动的其他资源而采用的方法;
- (d) 增强能力战略:各国政府所制订的增强能力战略的主要特点以及为实施这些战略而采取的各种措施;
- (e) 参与:为促进私营部门、非政府组织、社区团体、妇女及其他主要群体参与住房部门工作而采取的各种不同措施;

- (f) 地方当局：地方当局能够在何种程度上对社区的需要作出反应。是否已将处理住房事宜的职责和资源交付给了它们？它们是否具有用以推动住房建筑工程的适宜的管制和财政手段及必要的人力资源？
- (g) 可供他人仿效的成功范例：在实施全球住房战略过程中是否曾涌现出任何突出的范例？这些范例的成果如何？能否为其所在的次区域中的其他国家所仿效？

3. 联系与局限

32. 将对住房、住房建造、城市发展以及城市从业者之间的联系进行重新评估。

C. 国家行动在数量上所产生的影响

33. 在对全球住房战略作中期审查过程中，明显需要设法衡量自该战略获得通过以来各国民众居住境况得到改进的情况，为能根据这些调查结果拟订出一套前瞻性建议，本项审查将需要采用具有严格的和分析性基础的方法。因此，能否客观地审查在住房部门中所取得的绩效，将在很大程度上取决于所获得的国别数据的质量及其可靠程度。住房部门绩效指标方案现已进入全球性实施阶段；该项方案应有能力在若干方面改进和增强审查工作的分析性框架。

34. 为了清晰地表明住房部门的绩效状况，已选择出各种有关住房的指标，其中包括有关住房费用承受能力、住房质量、财务状况、住房建造和提供补贴等方面的资料，以及有关条例和体制运作方面的材料。共有25项关键性指标、10项替代性指标及20项审计条例方面的指标。此外，为了对各种指标进行计算，还设法提供了一些其本身可用作指标或起指标作用的中介值。因此，在住房绩效指标方案的发展阶段所收集到的、有关为数众多的国家的住房部门绩效实质性数据，将可用于全球住房战略的审查工作。

35. 其次，在此项方案自1993年下半年开始的全球实施阶段期间，每年将定期在大约80个国家中收集有关一套关键性政策问题指标的标值。在将此项方案所取得的

调查结果将直接投入拟议中的审查,还将根据审查的各项特定需要设法在方案的早期实施年份所涉及的范围的基础上予以扩大,以将更多的国家囊括在内。与此相类似,还可将业已收集到数据的指标的范围扩大,以将诸如性别和环境等方面的议题列入,从而为本项审查提供更多的资料。

36. 拟议之中的审查的第三项资料来源将是最近由人类住区(生境)中心与世界银行共同开展的一项活动;该项活动旨在拟订出一套与政策相关的绩效指标,以便衡量诸如城市基础设施、财政、环境、社会服务、生产效率、贫困状况和生活质量等方面的城市政策和方案对发展所产生的影响程度。此项城市指标方案是以体现于住房指标方案中的协作精神为基础制订的;它将有助于在生境二会议的筹备工作期间为国别报告的编制工作提供进行分析的坚实基础。在其发展阶段,此项方案将着手在30-35个国家中实地收集并分析与选定的城市指标相关的各种数据。此项实地研究的数据收集工作预计将于1994年的下半年间完成,从而为全球住房战略的中期审查工作提供一项宝贵的投入。

37. 第四项资料来源是为评估妇女参与全球住房方案的情况而编制的一套指标。

38. 第五项资料来源是由业已依照人类住区委员会第十三届会议的有关决定着手安排应用各类住房指标的国家政府所提供的资料。

D. 全球住房战略获得的国际支助

39. 本节将审查一些组织在国家住房战略的拟订和实施过程中向在国家一级采取的行动提供的各类国际支助所产生的影响。兹举例如下:

- (a) 作为协调机构的人类住区(生境)中心: 全球住房战略次区域研讨会、咨询服务、技术合作、研究与开发、资料及其传播;
- (b) 世界银行: 制订住房指标和借贷方案;
- (c) 开发署: 对人类住区(生境)中心的咨询服务和技术援助提供支助;
- (d) 联合国: 卫生组织在保健和住房领域提供支助; 劳工组织在住房和就业领域提供支助; 工发组织在建材领域提供支助;
- (e) 区域开发银行: 亚洲开发银行在基础设施和废物管理领域提供支助;

- (f) 双边捐助方：芬兰国际开发署、丹麦国际开发署、美国国际开发署，其他；
- (g) 政府间组织：南亚区域合作联盟区域住房会议；阿拉伯国家联盟倡议发起的全球住房战略阿拉伯国家次区域会议；
- (h) 商业界：第三次国际住房会议，亚洲住房金融机构联盟主办；
- (i) 非政府组织：生境国际联盟，人类享有住房权利方面的进展情况及妇女与住房网络，亚洲住房权利联盟，以及其他非政府组织。

E. 结论及至2000年的展望

40. 将在有关上述三项分析的综述中，审议全球住房战略的实施工作的若干方面；其中将包括对下述各方面进行评估：用以设计增强能力战略的方式方法；在规划和实施住房战略过程中遇到的各种困难；明显缺乏综合兼顾不同部门的能力和实施政策的能力；为改善妇女在住房领域中的作用而做出的努力进展缓慢；采用项目办法所遇到的困难；私营部门的参与程度有限以及需要对公立/私营合伙关系提供更多的支助；非政府组织和社区团体在更大程度上的参与。

41. 此项审查还将检查全球住房战略的概念框架及其在各国具体环境中的适用性。

42. 将在对全球住房战略的数量方面进行分析的基础上，审议至2000年之际实现此项住房战略各项目标的前景。还将就可能需要在国家和国际两级采取的行动的类型得出结论，其中包括从质量角度界定有关的总体目标。

四. 《21世纪议程》与人类住区问题

任务规定：审查人类住区方面的国家和国际行动对实施《21世纪议程》的贡献（大会第47/180号决议第3(c)节）。

43. 在日益城市化的世界中，人类住区将成为大多数经济活动聚集的地方，也将成为对环境形成最大压力的地方，同时亦将成为贯彻实施《21世纪议程》中所列大

部分部门性方案的地方。各式各样的政治性倡议将在当地行政管理一级付诸实行，各类相关的行动亦将在这一级进行协调和管理。此外，由于民众和社区正是人类住区发展事业中发挥中心作用的行动者和主要动力，因此，更加广泛的人类住区需要，应在很大程度上于人类住区范围之内加以解决。这意味着，人类住区的持久发展对更广阔范围的持久发展而言至关重要；为达到这一目的，将必须设法全盘实现《21世纪议程》中所规定的绝大部分目标，这一点具有极为重要的意义。

44. 应结合此种背景情况看待《21世纪议程》第7章中就人类住区问题所规定的各项目标、以及该章所发挥的综合归纳作用。该章所侧重的各个方面包括：人类住区规划和管理及能力建设、提供环境基础设施、基本服务和住房、土地使用规划和管理、更有效地使用能源和节省能源的运输系统、以及持久的建造工程活动等；这反映出人们已认识到所有这些方案对实现《21世纪议程》各项关键性目标而言，皆居于中心地位。的确，如若不能在第7章所列出的所有这些方案领域中取得成功，则《21世纪议程》便将很难实现其在诸如环境保护、缓解贫困、保健及宏观经济增长和发展等关键性领域中的各项目标。

A. 审查的目标和范围

45. 生境二会议的目标是，“遏制人类住区境况的不断恶化，并设法为持久地改善所有人民的居住环境创造条件”。这也是《21世纪议程》第7章所关注的中心议题，即设法改善人类住区的社会、经济和环境质量、以及所有人民、特别是城乡贫民的居住和工作环境。实际上，《21世纪议程》业已就拟由生境二会议拟定的全球行动计划规定了一个框架。因此，即将进行的《21世纪议程》的实施工作，可以使我们深刻地了解地方、国家和国际各级利益攸关者的能力和所面临的困难；自1992年里约会议举行以来出现的新的挑战 and 机会；以及在实施工作中正在进行尝试的各种富有革新性的方法和战略。因此，从目前实施《21世纪议程》的过程中吸取的教训，对生境二会议筹备委员会而言，具有特别重要的意义，因为该委员会目前正在审议如何拟订一项全球性规划；以期指导下世纪头二十年的国家和国际努力。

46. 本项审查工作的广泛范围将囊括：

(a) 评估由各国政府、各主要团体（特别是地方政府、非政府组织、私营

- 部门和妇女)、以及国际社会在实施《21世纪议程》过程中实行的政策、方案及采取的其他行动对人类住区的持久发展所做出的贡献;
- (b) 指出在设法实现《21世纪议程》关于人类住区的各项目标过程中所遇到的政策和体制方面的主要困难;
 - (c) 提供有关在人类住区发展战略方面正日益取代传统办法的各种新办法的资料;
 - (d) 根据在实施工作中所取得的经验,就应由全球行动计划予以处理的关键性议题和优先目标提出建议,以便为所有主要利益攸关者和行动者为人类住区持久发展做出有效贡献创造出有利的环境。

47. 本项审查还将涉及、并提请生境二会议注意到可持续发展委员会的工作进展情况;该委员会将在其拟于1994年5月举行的第二届会议上,除其他事项外,在一套题为“健康、人类住区和淡水”的主题范围内审议《21世纪议程》第7章的实施情况。

B. 审查进程

48. 具体而言,有关的审查进程将以三个利益攸关者和行动者群体的行动为中心,因为这些群体的贡献对实现持久发展目标而言具有关键性意义。这些群体的行动包括:

- (a) 由各主要群体(计有妇女、地方社区及其组织、其他非政府组织和工业协会、以及专业人士和科学界)所采取的行动;
- (b) 由国家和地方政府采取的行动;
- (c) 由国际社会采取的行动。

1. 生境二会议的国家筹备进程

49. 以生境二会议为目标的基础广泛的国家筹备进程,将成为介绍说明国家和地方各级政府及各主要群体所做贡献的主要资料来源。这样一种进程,不仅将便利

向生境二会议进行汇报,而且还将有助于促发在国家和地方各级对《21世纪议程》有关人类住区的规定的实施情况采取长期的监测行动。

50. 人类住区委员会在其关于联合国人类住区会议(生境二)的筹备工作的第14/20号决议中,为由国家特别工作队/指导委员会在各主要群体的参与下编制国别报告规定了一个适宜的框架。根据该项决议,就针对生境二会议而提出的两项实质性主题编写国别报告的做法,将可确保广泛地提供有关国家和地方政府以及各主要群体为实施《21世纪议程》而正在开展和计划开展的活动的资料。业已针对国家一级的行动详尽地拟订了各项准则(附于该项决议之后),并已将之用于支持有关住房指标和城市指标方面的工作。

51. 《21世纪议程》中关于人类住区的各项目标大多将通过在地方一级采取的行动来实现,即设法在地方一级就地解决所发现的各种问题。因此,如何设法在地方一级评估各种挑战和机会、以及能力状况和所遇到的各种困难,对了解在拟订一项全球性人类住区行动计划中至为重要的关键性议题和备选办法而言极为重要。因此,国家汇报工作应有所有利益攸关者和行动者的充分参与,尤其是各非政府组织、地方社区、商业界和工业界,以期鼓励和便利开展范围广泛的协商。

52. 筹备进程的工作还将使各捐助国有机会在一项综合全面的全球行动计划框架内巩固和整顿其所做出的努力;而国别报告则将可在此方面成为一个宝贵的资料来源,即记录下各双边和多边援助机构在环发会议结束之后这段时期内,为支助各发展中国家和处于过渡阶段的国家实施《21世纪议程》而采取的各种主动行动。

2. 可持续发展委员会的工作方案

53. 另一个重要的资料来源将是可持续发展委员会;该委员会业已设立了一套用以监测和汇报《21世纪议程》的实施情况的健全机制。已建立起来的信息渠道包括由联合国系统内各机构提供的报告、由各国际、区域和次区域政府间组织提供的报告、以及各国政府所提供的报告。就联合国系统内各机构的报告而言,机构间持久发展问题委员会业已指定若干机构担任特定主题领域的特别管理机构。人类住区(生境)中心被指定为人类住区问题特别管理机构,负责促进信息的交流和机构间

联络事宜,以便为尽快实施《21世纪议程》催化联合活动和方案、并着手拟订全系统范围的各种战略。

54. 人类住区(生境)中心已以特别管理机构的身份与联合国其他各相关机构共同设立了一套进行协作、监测和汇报的进程,并已编制了一份关于人类住区问题的文件,拟作为对秘书长将向可持续发展委员会1994年5月的下届会议提交的综合报告的一项投入。该项文件摘要介绍了联合国系统内各组织在实施《21世纪议程》过程中针对人类住区问题所实行的各项方案和所开展的各类活动;现已作为一份资料性文件提供给筹备委员会。此外,人类住区(生境)中心目前正在协助机构间可持续发展问题委员会协调以下两个关键性领域中的全系统努力:即人类住区发展的财务资源和机制与无害环境技术的转让。

55. 在审查《21世纪议程》实施情况的过程中,秘书处将继续利用可持续发展委员会设置的程序对国际一级的行动进行特别监测,并将视有关资料的提供情况,对在国家一级开展的活动进行监测。除依赖生境二会议的筹备进程及可持续发展委员会提供的资料外,秘书处还将在评估各主要群体所做贡献时,寻求与某些国家和国际非政府组织及其联合会进行协作;因为这些群体的贡献对《21世纪议程》的实施工作而言至关重要。

五. 全球经济和社会状况及其变化趋势

任务规定: 审查经济和社会发展方面目前影响人类住区规划,发展和管理的全球性趋势,并就国家和国际两级今后的行动提出建议(大会第47/180号决议第3(d)节)。

56. 随着冷战的结束和许多中央计划经济的解体,以市场经济为基础的发展战略已开始广泛传播;这使得人们对全球经济的复兴和所有国家的经济取得进步充满了新的希望。与此同时,自由市场条件的局限性已开始显露出来,且人们亦日益认识到有必要采用相互作用和持久的战略来应付社会福利、人类发展及生态生存等方面的需求。决策者和技术官员们需要在设计战略时将民众及其社会和经济需要置于发展的中心地位。

57. 从城市化的过程中产生出了更为复杂的社会组织,这些组织已成为促发深

刻的社会和文化变化的驱动力量；同时也造就出了受教育程度更高的民众和层次更高的政治觉悟。这种可称之为全球性城市文化的现象，目前正在改变着世界上每一个角落的社会行为和消费格局。

58. 大多数发展中国家和发达国家所面临的经济增长滞胀、债务负担、商品价格的崩溃、以及进口替代品工业停滞不前等严重困难，又进一步加剧了城市和乡村的贫困状态；这种情况清楚地表明，人类社区，不论其规模大小，皆难免受到包括目前全球性经济调整措施在内的经济发展趋势的影响。同时，技术-经济变化的新波浪正在取代旧的技术和生产工艺，并正在改变着发展中国家和发达国家中人类住区的格局。

A. 全球宏观经济趋势

59. 将设法追踪七十年代和八十年代期间宏观经济绩效与人类住区发展趋势之间的关联。经济发展的趋势和政策涉及与宏观经济相关联的各种议题，诸如经济滞胀和衰退问题、通货膨胀、实际利率上升、失业、国家债务加重、经济结构调整政策和方案、贸易条件和格局、对人类住区及其发展和管理产生的影响和作用等。

60. 经济滞胀可以造成经济衰退和个人及国民收入水平的下降，并可减低家庭及包括各级政府部门在内的机构的消费/购买能力。这种情况可以通过在对各种设施和服务的投资额的减少反映出来，其中包括对人类住区发展的投资额减少。经济衰退影响到国际援助(双边和多边)的数量，人类住区自然从中受到波及。经济衰退还可进一步加剧失业状况，从而使贫困状况不断循环往复下去。通货膨胀是影响人类住区的最为严重的宏观经济现象之一，因之而产生的高昂价格大大减少了各个家庭获得货品和服务的机会，其中包括建筑材料。通货膨胀现象亦会影响到信贷的供应状况和包括抵押利率在内的利率幅度，这对人类住区发展和管理的各个方面、尤其是对获得筹资的机会等，均会产生不利的影响。

61. 因国际贸易条件所造成的困难严重地影响到各发展中国家平等地进入国际商品市场的能力。北方的工业化国家以进口限额和关税等形式采取的保护主义政策，继续将许多发展中国家的制造业产品排斥于市场之外，国际贸易制度和贸易条件

方面的局势、以及世界市场中初级产品的价格的崩溃,已严重地影响到那些初级产品生产国--主要是发展中国家。这些国家的(外汇)收入日趋减少,其购买力和投资能力,尤其是在基础设施发展方面投资能力,亦随之大为降低。

62. 近年来国家债务负担不断加重;其结果是,发展中国家不得不花费其每年国民收入的相当大一部分用于偿还债务,从而使公共部门的投资方案大受影响--常常使人类住区的基础设施发展和维持遭到致命的打击。随之而产生的资本从发展中国家外逃的现象则更进一步加剧了投资资本的拮据状况。

B. 国家发展趋势

63. 一个需加分析的问题是:经济结构调整方案对人类住区、特别是对社会服务所产生的影响。此类方案是否对减缓贫困构成了另一道障碍?从较为长远的观点来看,它们是否可以发挥积极的作用(例如,有助于通货膨胀的减少等);抑或它们相对而言无足轻重?将对这些方案在过去十年间对人类住区发展所产生的影响进行追踪分析。

64. 必须加以分析的其他发展趋势还包括:与贪污腐化行为和缺少责任制等有关的因素,这些因素在全球范围内均明显有实据可查。这些因素是如何反映在有效的或缺乏有效性的管理做法和参与进程之中的?公众接近其自己的人类住区行政管理机构的机会是日益增长还是在不断减少?

C. 城市中的贫困状况有增无减

65. 全球社会和经济境况的发展趋势特点是,各国之间、以及各国本国内的贫富差距日益加大。根据新近所做的估算,全球目前共有10亿人口生活在贫困线以下,而且发展中区域的贫民绝对人数仍在不断增加之中。这10亿人口(约占世界总人口的20%)只能获得世界总收入的2%多一点(除亚洲之外)。最为触目惊心的即是城市中的贫困状况大幅度增加。据估计,1970-1985年期间,世界乡村贫民的人数增加了11%;但在同一时期内,城市中的贫民人数却相应地增加了73%(生境中心所做的估算)。

66. 贫困正以各种新形式和在新的地域范围内出现。随着城市人口的剧烈膨胀,“贫困的城市化”亦伴之而来。由于贫困状况的漫延,某些国家中的中产阶级也已开始陷入贫困之中。贫困既是导致家庭结构解体、单亲家庭的增多、流落街头的儿童随处可见(尤其是亚洲和拉丁美洲的某些地区)、大量使用童工、城市和家庭中的暴力行为大幅度增多、民族和种族之间关系紧张、以及使用毒品者人数日益增多等诸种现象的主要根源之一,同时又是这些现象的恶果之一。因普遍贫穷状况而产生的绝望感还会导致全球范围内的社会和人身安全受到更大的威胁。

67. 城市贫困化的另一明显表现即是城市中的贫民区和非法占地者住区不断扩大。在发展中国家的许多城市地区中,常常有60%以上的人口和所有贫民居住于没有适当住所、供水、卫生、社会服务设施、且通常没有使用权保障的街区内。从人类住区的角度来看,贫困绝不仅仅是一个购买力不足的问题。将社会的一个巨大组成部分排斥于其经济和社会发展进程之外的结果,无疑是使这些人口完全遭到摒弃。他们不能积极地参与决策、其享有适当条件的住房的能力受到严重的限制,而且无法获得各种社会服务和惠益。

68. 针对此种情况,人类住区发展为旨在缓解贫困状况的各种战略提供了有用的要素:即设法增强对使用权的保障;通过在提供住房、基础设施及各种服务等与创造就业之间建立社区组织联系的办法、以及通过劳动力密集技术和各种组织形式来促进贫民参与决策进程;在针对贫困问题着手拟订人类住区发展政策时,必须以促进自助的原则为其根本。

D. 人口统计资料所提出的挑战

69. 城市化也许是过去半个世纪以来最具影响力的社会-经济现象;它极大地影响了人类住区规划、发展和管理工作的所有方面。城市、大都市地区以及超大型城市的增长、扩展或衰落情况可决定对住房、交通、水电供应及其他基础设施和服务、卫生和废物管理及一般环境管理工作等诸方面的需要程度。它亦可对就业类型、技术、以及社会中的社会-文化和政治变化产生各种影响。

70. 本项审查将详细地分析过去20年来人类住区发展和管理中的这些趋势所产

生的影响,以帮助我们应付人口不断增长和日益城市化现象向我们提出的挑战,并就何种政策和手段可更好地用于管理和指导这一领域的发展提出各种建议。

71. 人们现已认识到,九十年代间造成城市增长的主要原因并不是乡村向城市的人口流动。与此相反,城市高速增长的主要原因正是业已城市化的人口的自然增长。而且整个世界业已了解到,尽管已为乡村的发展投入了大量资本,且已采用了各种国家战略来设法创建乡村增长支柱,但乡村向城市的人口流动仍然持续不断。因此,必须重新检查旨在“抑制”向城市地区的人口流动的战略。鉴于城市化现象看来不可避免,因此有必要在最大限度内利用城市发展的积极作用,并设法在侧重增长和分配的国民经济中建立侧重服务型的城市经济。目前发展中国家经济增长的80%是在城市地区内和由城市地区取得的。

72. 人们同时还愈来愈意识到,旨在改善糟糕的住房条件的战略所针对各目标群体,实际上大都生活于城市地区。缺少对使用权的保障是造成居住境况长期得不到改善的一个根本性原因,这也是城市发展中特别值得注意的问题。

E. 以地方一级为重点

73. 各国的社会和经济进步仍广泛地取决于能否在市场力量与国家干预之间形成既符合生产效率、又可维护社会公正原则的平衡。最近,就发展问题进行的国际辩论又为寻找一个既能促进社会进步、又可维护经济增长的适宜的经济秩序添加了一项新内容:即一个国家的文明社会的质量。这一因素在很大程度上由下列诸方面的情况予以确定:即一个社会的道德基础、人们为维护生态持久性所付出的努力、社会的公正性、在人力发展方面所取得的进步、尊重人权的程度、以及民众参与公共生活的各个方面的程度等。人类住区今后在促进经济和社会发展过程中可以发挥的作用,将在很大程度上取决于一个国家作为一个文明社会行事的能力如何。人们日益认识到,若要建立起一个功能良好的文明社会,就必须在下列各方之间进行合作并建立伙伴关系:各地方社区、政党、国家和地方各级政府、商界团体、工会、宗教社团、新闻界、学术界、以及各志愿组织和非政府组织等。这些合伙人彼此之间的合作已成为诸如全球住房战略、《21世纪议程》、以及今后的全球行动计划等全球性战略取得成功的一项必不可少的基本条件。

74. 在若干国家中,业已成功地建立起以国家和/或地方政府机构为一方、私营企业/开发商为另一方的伙伴关系,其在法律上的地位相当于合资企业。这种伙伴关系证明了公共利益合伙事业的可行性,其运作的方式是,由公共部门负责创造出有利的环境、并不时地在税收上提供一些优惠,而私营部门则负责设法在提供住房服务方面实现规模经济的效益。

75. 社区参与作为社会 and 经济发展的一项战略,最近亦被运用到人类住区领域之中。参与作为一项关于发展问题的概念,当然不仅仅限于人类住区部门,而是已广泛地应用于几乎所有社会 and 经济发展领域。然而,在人类住区领域中侧重社区的参与的做法,是指社区及其代表参与政府部门及其代理机构为满足社区需要的可以接受的、且负担得起的解决办法而做出的各种努力。

76. 人们日益认识到,在寻找社会可以接受的持久发展战略过程中,社区及其社团组织的民主参与必不可少。有人认为,当社区参与达到其最大限度时,即可产生最佳效果;这种观点无疑是错误的。在某些国家中,各社区也许只满足于在住区发展事务中拥有有限的发言权,而情愿将其余的事务交由经选举产生的代表或官员处理。在另一些国家中,因各社区具有高度的社会积极性和政治积极性,而可能想要参与所有领域内的各类活动并参与承担责任。以社区为基础的方案和项目如要试图违背社区人们根深蒂固的观念,则会削弱、而不是增大社区参与的成功范围。在此不能强制性地规定社区参与的适宜水平:这只能通过在地地方一级与有关社区进行对话的方式来予以确定。

F. 各主要群体的作用

77. 以人力发展为中心(民众的议程)的做法亦符合处于其他世界性会议的辩论及其各自的全球性后续行动议程的中心地位的各项主题:可持续发展委员会、人权会议、世界人口与发展问题会议、以及第四届世界妇女大会等。由于生境二会议是这一系列会议中的最后一个会议,因而有可能从一项基于前几次世界性活动而形成的全球性承诺中获益;即各国皆承诺将人力发展以及民众的生活质量置于其各自的原则声明和全球行动计划的中心地位。

78. 提出有关社会进步与权利被剥夺的概念的原意,在于用以衡量人力发展的

质量,而社会发展世界首脑会议的筹备进程目前正在进一步阐述这一概念的含义。有人建议,生境二会议的筹备进程似可考虑以类似的方式提出一项“改善与恶化”的概念,以期从人力发展的角度来说明和阐述人类住区境况的特点和意义。国际上有关发展问题的辩论已逐渐将其主要焦点转向人力发展问题;这种转变的特点可以通过若干具有重大意义的事件来加以说明。

79. 首先,开发署的《人力发展问题报告》中引入了一项全球居民总体的概念,并建议,有关应用人力发展指数来衡量生活质量的做法,与从经济计量学角度计算一个国家的国民总产值一样,亦可用于指示说明发展的程度和状况。其次,联合国环境与发展会议(环发会议)所通过的《21世纪议程》,在其不同的章节中概述了各主要群体在促进持久发展并从中获益的过程中可以发挥的巨大重要作用。第三,开发署目前正在着手重新界定其国际发展援助的各个优先领域,以期通过协助各国促进“持久的人力发展”的一系列广泛活动来支持联合国的和平议程。这一新概念要求实现高质量的发展,其中包括社会进步、更大程度的自由、人权、环境保护及和平。

80. 非政府组织日益兴起,已开始在国家机构与社区之间发挥一种调和作用,并直接参与低收入住区中常常为非正式的发展进程;这表明在地方各级寻找可行的能力增强战略中业已取得了显著的进展。各非政府组织为改善住房境况和服务与各低收入群体共同做出努力;这种努力的规模、范围和成效,均受到公共部门中体制和行政管理结构的影响,同时还受到国家关于与此类组织进行合作的政策的制约。就人类住区领域而言,各非政府组织业已普遍地展示出其在社区一级促发民主式的参与方面所具有的能力。

81. 有关妇女在发展中的作用的各种概念,近来已开始从各种特定目标的支助方案中所采取的争取公平待遇和消除贫困办法,转向有关性别与发展的概念。通过将工作重点放在妇女和男子各自的社会关系及其在规划发展政策和项目过程中的不同作用之上,可以实现从社会角度来看更为持久的发展,因为有关服务的提供、收入的再分配以及平等问题均将提到议事日程之上进行讨论。目前采用的这种提高性别意识的办法,要求所有政策均须在其拟处理的事项中考虑到性别问题的敏感性,以避免将性别问题视作一项单独的议题,而是设法使之成为一项涉及到各个领域和部门的议题,从而在政策的拟订阶段即对之施加影响力和予以修正。为此,已在各公共

机构中设立了性别问题办公室,以期发挥其催化作用,设法将性别议题纳入发展进程的主流之中,并通过自助和推助的办法对妇女组织及旨在维护社会正义的各类组织提供支助。

六. 为拟订一项全球行动计划而努力

A. 一个各种力量聚集的复杂领域

82. 似可很容易地对交由会议审查的四个题目分别进行审查。可将温哥华行动计划、全球住房战略以及《21世纪议程》的实施工作视作长期以来人类住区问题议程中十分重要、但却彼此独立的内容;这些内容是针对过去和目前的各组议题而设计出来的,而现在仅需对它们进行重新拟订或改动即可让它们继续发挥其效力。但如将它们作为彼此毫无联系的现象来加以处理,则会严重地削弱会议进行协作的潜在能力,并使会议难以通过一项综合性审查取得意义更加广泛的结果。

83. 每一项审查自然只能为整个人类住区领域的全局状况提供局部的资料,而这一全局状况既极为复杂又变化多端。尽管如此,若我们干脆将每一题目均视作用以观察和分析同一城市化过程中的不同角度,则可使我们通过从中产生的作用和格局更加深刻地了解本来可能难以观察到的各种问题。

84. 第四项审查,即对社会和经济发展趋势的审查,实际上是此种综合性审查的关键所在,因为它是这四项审查中唯以将从整体的角度对制约人类住区的形式和作用及其与其他各部门之间重要联系的各种因素进行分析探讨的审查。因此,在设计 and 实施第四项审查的过程中,必须设法通过各个学科人才的集思广议,来深刻地探讨今后数十年内人类住区管理工作中的文化、地理、技术和心理--以及社会和经济--诸方面的不同因素。

B. 人类住区的中心作用

85. 采用综合归纳方法进行的这四项审查将可能会得出一项重要的调查结果,即人类住区问题对整个人类而言居于中心地位;人类住区不仅仅是大规模人口群体

的聚集地(一位专业人员将之抽象地称为“各种戏台的聚合体”),而且亦是人类创造和革新精神的发源地、人类开展其大部分经济活动之场所、以及将各个不同国家彼此牢固地连结在一起的社会联系的所在地。鉴于一直延伸至乡村地区的人类住区网络中流动着如此巨额的能量,因此传统的社会和经济结构中不可避免地出现各种变化。而正是由于试图阻碍此种变化和无力控制其所产生的不利影响,才助长了一种普遍的印象,即城市对人类的真正本性构成了压制和威胁。这种印象反过来又导致人们在各项国家优先目标中通常忽视人类住区的重要性。

86. 会议将设法利用从一次综合性审查中所获得的实验证据以勾画出人类住区、尤其是城市的远景,从而有力地推动各国从方向上重新调整其在资源分配和能力建设、以及在赋予受到忽视的各人口群体以权利等方面的优先目标。此种方向调整--旨在加强住区作用的国家及地方各级的政策和战略,用以指导其发展和尽最大限度地减少其所产生的不利影响--将会有助于实现各国的追求和目标。

C. 新的人类住区范例

87. 有关人类住区发展的各种新型假说业已开始取代规划人员所使用的旧模式。正如在其他领域中所出现的情况一样,理论上的惰性源自旧模式方面的既得利益,而目前一种新型的人类住区科学正从通俗文学作品中兴起。

城市的力场并不是线性的;相反,它向四面八方延伸,长达一百英里,囊括城镇和乡村以及看起来是空旷田野的大片土地,与贯常可称作城市的任何现有住区大相径庭。突然,在事先没有任何警告的情况下,一股能量使力场发生了短路,一座供附近三、五百万人口之需的购物中心不知何时已矗立远方,恰似从天而降。此处发生的情况刚刚理出些头绪,彼处忽又有一股能量注入,一座庞大的综合办公楼体已于刹那之间拔地而起;待定心细看这座三、四十层高楼的原地基,竟然是片片农田。这两起事件之间并无任何可见的联系,然而它们毕竟同属这一城市,力场是它们之间唯一的联系;就象一个个忽然出现的住宅楼群、就象机场、就象高速公路上的立体交叉桥、就象在公园中心拥有其自己的人工湖的大公司总部一模一样。

(摘自:《百英里城》,1992年,Deyan Sudjic 编著)

88. 不论这些观点是否属于经验之谈,应能以它们为基础对有关住区的各种新的假说及其运作方式进行测试。例如,Sudjic对力场的描述便向世人提出了因巨额资金、大规模投资以及这些机会不可避免地形成的种种诱惑所产生的各种问题。这促使我们对土地管理中种种腐化行为所产生的成本和效益提出一些客观的问题;而迄今为止,几乎尚未对这一题目进行过任何系统性的学术探讨。

89. 多年来,许多发展中国家中一直明显存在着超大型城市的现象,令人感到十分不安。所谓超大型城市,即是指一国中居于中心地位的城市,通常是该国的首都,完全垄断了该国的经济、政治学术和社会生活,且在规模上远远超过该国居于第二位的城市;后者往往只及前者规模的二十分之一。各种旧式理论仍被用于指导这类庞大城市的区域性规划工作(即从其他次级城市中吸取大量投资)。尽管地理学家和区域规划者可以熟练地描述各种涉及规模和排列次序的现象,但他们却未能拟订出据以说明如何将不太重要的城市转变成真正的次级中心的各种原则。例如,如何将一个拥有50万人口的城市建设成一个比拥有1,000万人口的中心城市更有吸引力的城市。只要做一下简单的算术计算便可知道,这是根本不可能的事情。更好的解决办法也许是象Sudjic那样将这座拥有1,000万人口的中心城市作为一个力场加以处理,并设法对在其周围的巨额投资的地点和时间实行控制。

90. 在各种新兴理论的指导下,人类住区将可得益于人类事业的其他领域中所具有的优势--即可根据一套关于秩序的原则对宇宙进行解释和说明,从而使我们即使不能完全控制它,亦得以更好地了解它。希望能以一份综合性报告的形式,从各种不同的角度对在人类住区领域中所取得的进展进行审查,以此推动对住区科学的革新,从而使所有国家皆可从中获益。

D. 有关控制论的、普遍的和程序的原则

91. 于1976年提出的生境一的各项原则,适用期较短,其原因是这些原则难以适应1980年代经济政治生活的急剧变化。在这十年间及其后的年代里,工业化国家城市中的动荡和社会紧张局势迅猛增长。可从中汲取的一个教训即是,必须在现代的行动计划中设置一套监测和评估进程,以便完成必要的中期方案修正。这需要设立一个可衡量的指标体制及使用指标的管理体制。全球住房战略以及更大范围内的

《21世纪议程》均采用了这种反馈和控制方法。这是用控制论的方法进行管理,在境况瞬息万变、各项长期行动计划于制订后很快即已过时的情况下绝对必要。

92. 过去十年的经验带给我们的第二个教训是,拟作为行动准则的各种原则必须具有更多的共通性和普遍适用性,以便随着时间推移仍然能保持有效。《温哥华行动计划》中通过谈判订立的许多原则是为某些特殊利益服务的,它们不一定代表人类的普遍需要。无论如何,其基础原则或目标的普遍性是行动计划真正具有全球性的唯一保证。

93. 第三个教训是使我们认识到,城市是由非政府的参与者建设和经营的,故须将它们引入辩论中,而且他们有许多东西可供我们学习。

94. 运用控制论方法,可在特定条件下通过以部门或分部门目标形式出现的业务原则,在一定时间内将之适用于某些地方。由于人类住区的问题和解决办法主要产生于地方一级,业务原则或目标必须适应地方的条件和需要。因此全球行动计划不能仅订立具体的实质性原则,还必须制订决定地方的部门性目标的程序原则。

E. 新的原则声明和全球行动计划

95. 大会根据这四项审查报告的预计结果,吁请就人类住区发表新的原则声明,并订立新的全球行动计划。上述讨论在目前已知材料的影响方面为筹备委员会第一届会议提供了客观的分析和主观的思考。但是,若认为1994年初的知识水平足以完成为人类住区行动计划制定明确方向的任务,那将会使人误入歧途。应在未来两年里通过分析性审查及其综合报告提供更多材料。这将包括将在筹备进程中从各会员国得到的材料。

96. 因此,预期筹备委员会在其1994年4月第一届实质性会议上审议这些问题时,将集中讨论用于订立原则和行动计划的各项准则,重点放在能产生启示并对基本人类价值做出反应的实质内容。根据目前对成功和失败之处的了解,我们可以确定:新的可持久人类住区范例可能是以人为基础的,其设计将围绕个人、家庭和社区的需要。原则和全球行动草案将设法反映出这些可能性。

F. 寻求更完善的材料

97. 用以融合各种知识的手段不应仅局限于起用个别分析员或咨询组的传统方法。即使由有声誉的人类住区专业人士参加的专家组会议和工作会议也可能不会得出进入这一新领域所需的远见卓识。虽然这四项审查报告中每一项的基本材料可能是由传统方式产生的,但至关重要的是要由各种各样的个人和利益团体审查其结果,以跨越否则可能会不为人知和难以探明的众多沟壑。将设法寻求城市记者、宗教领袖、作家、电影制作者、权威人士和善于言词的公民参与协助,以探究建立新的人类住区范例,以指导全球行动计划的制订工作。大学、智囊团以及电子邮传等均将发挥作用。当然,还应使市长、议员和其他有关的城市经营者参与其中。

98. 为了制订政策和方案,建议在生境二的筹备阶段采用利益中心团体、特尔菲团体、名义团体技艺、圆桌会议和其他办法,以开发所有现有资源,并更深地探明人类住区的机制和含义。对此四项审查报告进行综合处理的进程将成为继续开展上述活动的工具。在此请筹备委员会探索这一进程及其取得成果所需要的时机。
