



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.165/PC.1/5
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

议题文件草案和行动计划方案

和次级方案的形式草案

全球行动计划的形式草案:
会议秘书长的报告

秘书长的报告

摘 要

1. 本报告载有依照筹备委员会在其组织工作会议上的指示拟订的全球行动计划的形式草案。为此,必须探讨计划的方案内容。除建议的目录表外,提议采用基于《21世纪议程》所用的、并将适用于所有各级人类住区方案和次级方案的方案形式。在实质内容方面,建议优先列出五项跨部门方案。此事一经议定,即可着手详细拟订部门和分部门支助方案。

2. 筹备委员会或愿处理的第一个项目是一套基本假设及其所涉及的各种问题。筹备委员会于审查本报告及其中提出的假设并于审查有关的原则和承诺声明草案后,或愿审议所提议的形式及内容是否适宜。

3. 关于所提出的方案和次级方案的形式问题,用于订立和修正次级方案的反馈概念是否已清楚地为人们所理解并已得到广泛接受?

4. 形式和内容一经核准,是否应将其分发各国,以协助它们编制国别报告和国家行动计划?

5. 由于拟将全球行动计划的详细草案呈交筹备委员会第二届实质性会议,筹备委员会或愿处理有关程序和时间安排方面的问题,以便于秘书处依照经核可的形式起草详细方案。

一. 前 言

A. 任务规定

1. 大会在1992年12月22日第47/180号境况决议中,为会议列明了如下目标:

(a) 长远来说,制止全球人类住区境况的恶化,并最终创造可持续地改善全人类生活环境的各种条件,其应特别注意妇女和易受伤害的社会群体的需要和贡献,因为对他们的排斥和不平等待遇阻碍了他们提高生活质量和参与发展,影响到一般的贫困者;

(b) 通过一项关于原则和承诺的一般声明,制订一项与此相关的、能够用来指导下一世纪头二十年的国家和国际努力的全球行动计划。

2. 大会在同一项决议中还申明全球行动计划应包括下列各项内容:

(a) 一套综合全面的方案和次级方案,包括切实可行的目标和时间表,并对执行情况进行监测和评估;

(b) 国家住房政策和战略的准则,要能有效帮助减轻城乡的贫困,促进可持续发展的经济发展进程,同时充分考虑到人口增长和分布、城市变迁、自然灾害、土地和其他资源的供应以及妇女和各主要群体的利益;

(c) 关于技术领域内各类新问题的方案和次级方案,其中包括当前通讯和信息科学革命的影响、能源、运输以及环境基础设施,即供水、卫生和废物管理;

(d) 能用以实施《21世纪议程》有关部分的方案和次级方案,以于将来促进在环境方面可持续的人类住区的发展;

(e) 为实施《21世纪议程》各项方案,提出在国家和国际上调动必要的人力、财力和技术资源的建议,要考虑到增强能力的概念和有关新资源和额外资源的承诺,以及从有关国家本身的公、私部门提供的资金;

(f) 改组和加强国家、大都市和市政机构的措施,以便加强人类住区的发展和提高业务能力;

(g) 就如何加强联合国的作用和在人类住区方面促进国际合作与协调的现有机构安排提出各种建议。

B. 情况假设及其所涉及的问题

(一) 分部门是按传统的行政管理需要划分的,在拟订方案时必须打破此种分部门的界线,以对人类需要做出有效和公平的反应。

所涉及的问题:设计方案时必须综合兼顾各个传统部门,以便全面地处理社区的优先需要。

(二) 城市问题基本上属于地方与国家之间关系的范畴。

所涉及的问题:全球行动计划的设计必须加强国家与地方/社区利益集团之间的对话,国际活动将为支助性的和根据需求来提供的。

(三) 对城市的有效管理应以国家行政管理、司法和立法内涵作其参数。

所涉及的问题:一项有关城市管理的健全方案还必须涉及所有各级(国家、省、市、地方)的管理和公共行政管理。

(四) 对于主要团体、非政府组织、社区团体、私营部门和个人来说,参与可采用不同方式。

所涉及的问题:参与应作为所有方案的一个程序部分或运作方法(如同适用技术的应用)、而不是作为一个单独的方案施行。

(五) 城市发展与农村发展及与地理上更为广阔的环境/生态之间相互作用。

所涉及的问题:必须支助更为广阔的地理发展的机制,以建立可持久的农村--城市联系。

(六) “城市化”与“住房”这两项拟议中的主题虽有等级层次之分,但却必须大体同等对待。

所涉及的问题:住房问题在第二次生境会议期间将得到特别重视(在时间和重视程度方面与城市化相同),以说明分部门方案取得成功或遭到挫折的原因,及需要采取何种进一步行动。

(七) 时间跨度约为25年,在此期间国与国之间在境况和优先安排方面无疑将会发生变化并出现差异。

所涉及的问题:问题的处理过程与问题本身同等重要,它必须包括对各种境况作出切实的评估,同时根据所反馈回来的信息对方案进行调整。

(V) 生境二会议是一次联合国会议。

所涉及的问题：它要求有一整套包罗万象的(但又非排他性的)跨部门方案,以满足发展中国家和发达国家的所有利害相关者的要求。

二. 全球行动计划的形式(草案)

A. 人类住区全球行动计划的内容

第一节 人类住区的发展趋势和问题

此节将通过提供各种证据来说明计划中要求采取的行动既具有紧迫的优先性,又极可能行之有效。

第二节 行动的原则和准则

此节将针对普遍同意国际、国家和地方各级人类住区方案的制定和执行工作目标和宗旨。

第三节 跨部门方案

此节将提出已为会议通过的跨部门方案的细节。在本报告案文中,共提出了五项此类方案,每项方案均采用本报告第四节中提议的方案编制形式。

第四节 部门性次级方案

此处未论及符合现代行政管理划分方式的部门性次级方案,但可在拟订全球行动计划的后阶段再行订出。

第五节 次级支助方案

此处未详细论及次级支助方案，如适用技术的开发以及城市指标的订立和应用等，但可在拟订全球行动计划的后阶段再行订出。

第六节 责任和承诺

由于这些方面的取决于待获通过的全球行动计划的内容，且须在了解到现有资源情况后加以拟定，因此，拟议中的草案须于这些因素得到更充分的确定之后方可着手起草。

第七节 协调与时间安排

由于活动的协调与时间安排取决于全球行动计划的内容，拟议的草案须待计划基本落实、且资源和责任均得到确定之后方可予以起草。

第八节 监测和评估

将需要监测各项方案随着时间的推移是否仍然有效，以便对全球行动计划中所评述的方案做中期修正，并确定计划实施中的资源应用是否有效。

B. 方案和次级方案的形式

3. 为便于自下而上（从地方至全球）地拟订全球行动计划，在此大力建议将下列形式应用于所有各级——全球、国家和地方——行动计划制定中的所有方案。此种形式仿照合理的控制论程序，并列有作定期方案调整之用的评估和信息反馈机制。

(a) 标题

一词组或一短语,不加前置辅助词语,用于说明方案的主题。

(b) 背景

此节将论述与方案实质内容有关的所有分部门中的现有问题、政策和发展趋势。

(c) 困难与机会

确定特殊的社会、经济、环境和行政管理条件,这将用于指导和说明可采取何种有益行动以及此类行动将遇到何种潜在困难。

(d) 目标和宗旨

简要说明需要达到的最终状态,并简短列明实质性指标和程序准则,从而为政策和战略的拟订和实施提供指导。

(e) 活动和选择办法

为达到每一目标而提议的按先后顺序和(或)同时一并综合归纳的任务或次级方案以及备选办法。

(f) 实施

(一) 对现有资源状况的评估

可用于拟议活动的现有和预计的科学、方法、人力、财务和时间等诸种形式的资源。

(二) 科学技术应用

采用建议的现有或可修改或开发的硬性(物理)和软性(方法论)技术,以实施方案战略。

(三) 人力资源的开发

个人和机构发展所需要的培训及拟议的活动。

(四) 机构能力建设

建议进行的法律、行政管理和组织方面的调整,旨在提高方案的有效性。

(五) 参与和增强能力方法

如何取得重要团体的支助,以及如何及在何种程序上支持公众的参与。

(六) 费用估算和资助

根据目标已获实现的不同程度对每一活动和选择办法的费用进行估算,以及用于调动和划拨所需资金的拟议机制。

(七) 行动时间表

将各种拟议活动连结在一起的重要的时间进程安排。

(g) 责任

何种机构、组织和个人将在拟订方案细节及做出有关实施的决定方面发挥关键性作用。

(h) 监测和评估

如何及由谁来定期测量和评估为实现目标和宗旨的努力所取得的进展情况，以及利用这些资料进行方案调整。

C. 拟议的方案

4. 技术合作方面的最新经验使人不可避免地得出这样的结论，即必须以整体性或多部门的方式处理最为紧迫的人类住区问题。这并非否定部门性方案的必要性。部门是大型机构的行政管理组织，是便于管理的结构。但是，由于政府按照增强能力方法的概念行事，创建了更积极的参与机制，它们察觉到个人、家庭和社区不一定需要按部门来处理环境事务。人们想要参与为达到部门间的权衡而进行的决策。因此，人类住区发展方案的设计必须跨越各不同部门。常规的部门性方案可被视为这些大方案中的次级方案，以照顾到加强和重新调整每个方案组成要素的必要性。

5. 此外，有些活动可用来支助许多或所有方案或次级方案，并可作为支助性的次级方案订入计划内，以发展、测试和传播实质性方案所需要的工具。

6. 但是，首先必须议定优先的跨部门方案的框架。

1. 跨部门方案

7. 虽然诸如住房和环境管理等标题可能意指传统领域，但下列方案则属多部门性范畴。过去在设法解决某些领域中发现的问题时遇到的一个主要障碍，实际上是因部门行政管理的划分而对诸如环境和住房等主题所强加的狭窄处理办法所造成。

方案1: 管理

8. 目标: 将有效的、易于反应的、公开的和实行责任制的人类住区管理制度体制化。

9. 讨论: 良好管理的一项重要因素是通过分散权力和社区参与体现的, 以使决策更接近地方社区。分散权力的做法大体相当于确定地方政府在住区管理中的作用, 这包括, 除其他外, 交付基本的基础设施, 提供基本的社会服务, 以及(为公众利益)管理土地的使用和环境, 其中包括订立易于反应的管制框架。

10. 这就提出了调动充足资源以有效地履行此类职责以及将这些资源交付地方政府使用的问题。这还进一步涉及到在地方一级进行决策的做法问题, 其中包括社区和主要的利害相关者团体参与政策制订工作。此外, 需要重新确定中央政府的作用和责任, 以避免重复努力, 并设立一个起作用的体制, 其中中央政府基本上只发挥指导和支助作用。

11. 应以多种方式开展综合性活动或次级方案, 同时可通过下列途径, 除其他外, 处理地方管理工作的加强, 以及有关人力资源的提高等: (a) 将指标用于执行情况评估和境况监测; (b) 使公众参与确定目标的活动和今后的决定; (c) 订立综合的投资和管理战略; (d) 基础设施投资的寿命周期成本; (e) 预期投资的社会和环境影响评估; (f) 加强法律和管制框架; (g) 订立计划、方案编订和预算编制制度; (h) 改进基础设施体制的经营和管理; (i) 使私营者参与提供公共服务; (j) 减少贪污行为; (k) 通过中央和省级机制, 为体制建设提供政策指导、政府间协调和支助; (l) 提高公共官员对问题和需要的认识; (m) 建立涉及社区和地方政府的双向交流技术; (n) 将未得到充分的代表权的团体纳入计划和管理工作中; (o) 提高收入; (p) 更为有效的中央-地方政府财务关系; (q) 能力建设和培训; 及(r) 社区行动计划。

方案2: 减轻贫困状况

12. 目标: 改进结构上最贫穷的个人、家庭和社区的社会、经济和环境条件。

13. 讨论: 贫困问题的复杂性以及大多数国家在文化上的差异, 使得订立旨在减轻贫困的全球战略困难重重; 而若要综合处理这一问题, 而不是仅通过小规模的项目

来设法解决,则会更加困难。减轻贫困方案应以特定国家、特定城市、特定社区为具体目标,并使之适合贫穷住户的特定需求。但由于贫困的共同特性--失业、就业不足、缺少充足的住房和基础设施、特别是非正式部门在提供就业方面所起的显著作用--使得各国有可能确定关键的干预领域,并就订立支助战略的准则提出建议。

14. 国际机构的最新经验表明:(a)减轻城市贫困和创造就业的战略必须以需求为原动力、且需要采用共同参与的方法;(b)所拟订的战略需要解决贫困者优先关注的问题,他们通常认为就业和填饱肚子较之住房和服务更为重要;(c)一项有效的战略是通过消除国家和地方政府各级消除对低收入就业机会实行管制所造成障碍,并通过提供劳动密集型的住房和服务,协助贫困者找到就业机会;(d)需要将若干公共部门的职能移交给社区和小型企业负责;(e)应鼓励基于社区的信贷体制,并将之与正式的财政部门联系起来;(f)应针对贫困者的需要和期望推动低费用建筑技术和建筑材料的发展;(g)发展出租部门可有助于使贫困者有房居住,并减少住房短缺现象;(h)更高的公共部门应将住房和服务需要视作生产性投资。

15. 贫困、失业和缺少适当住房和服务的问题相互关联,因此应通过一项综合政策将它们联结起来。集中解决劳动密集型的住房和基础设施方案,并对管制框架进行改革,将增加劳动机会,提高城市生产力,从而减轻贫困并增加公正性。因此一项综合方案或可囊括用于下列目的的次级方案:(a)提供并改善就业密集型、且以社区为基础的住房;(b)小型的建筑材料生产;(c)以就业密集型的方式提供并维护基础设施;(d)社区信贷和家庭企业;(e)审议管制机制;及(f)加强基于社区的行动计划。

方案3: 环境管理

16. 目标:发展并管理提供人类住区基本卫生条件所需要的基础设施体制,并对人类住区活动进行管理,以便减轻对环境的长期不利影响。

17. 讨论:环境管理的方案目标具有两个方面:即人类健康和生态健康。前者可转化为一套有关水、卫生、污水处理和洪水防范、固体废物和危险废物体制发展和管理的次级方案。这与作为提供环境基础设施体制的传统渠道的政府(和管理部门)紧密相关。良好的管理的一项目标是能够将基础设施的发展与业务预算和创造收入结合在一起,并订立资源划拨的优先顺序以利于公共利益。基础设施的安装/恢复以及固体废物的重新使用和再循环等,还可涉及私营部门为地方提供的创造收入的机

会,这表明环境基础设施与社区发展之间存在的联系(而且因此也表明有必要鼓励并促进社区参与和私营部门的介入)。

18. 后者体现于《21世纪议程》中所列明的各类环境方案,因此成为人类住区议程的一个组成部分。其中至关重要的一项是订立健康指标制度,以衡量环境基础设施体制的状况,并设立用于监测和衡量住区内及其整个更大的受影响地区的生态健康的机制。与环境管理和持久发展相关的活动包括:水资源的评估和保护;降低室外空气污染;降低室内空气污染;基本农业用地和森林的管理;沿海、海洋地区和湿地的管理;山地和脆弱地区的管理;生物多样性的保护;文化遗址和地区的保护;城市设计;技术更新;环境恢复;促进有选择的生活;环境意识的提高和教育;研究工作;综合经济和环境核算体制;加强法律和管理框架;及采用市场刺激办法。在提供上述环境基础设施方面的一个主要目标应为在生态上的可持久性。

19. 在某些情况下,还适宜开展或加强以上所述述的个别活动,并将之作为独立方案。有些已被确立为国家一级、甚至全球一级的方案(如沿海地区管理);人们还正在探索用以达到若干此类方案目的的其他工具。将地区管理活动与支助活动区别开来可增强全球和国家资源使用的有效性和效率,而支助活动如同社区行动规划工作一样,可用于为多种方案服务。换言之,此处拟议的环境管理方案可通过支持并协调支助活动为各种区域管理方案提供共同点。将地区环境管理方案与国家以下的经济发展规划结合起来的做法也是有道理的,这可有助于决策者辨明环境限制条件和发展机会。

方案4: 住房

20. 目标:为人人提供适当的住房。

21. 讨论:若将关于减轻贫困状况的方案2与关于住房问题的方案4相比较,方案间的相互关系,甚至重叠现象即已十分明显。但减轻贫困的次级方案以及与住房、基础设施、建筑材料和有关创造就业机会相关的活动提供了住房分部门所需要的、虽然片面、但却重要的情况。一个更为综合全面的住房问题方案还必须解决另外的问题,其中一些将在下文有所阐述。

22. 一项综合全面的住房问题方案应能通过订立并应用住房指标,衡量分部门内的条件和状况,从而为住房政策和住房战略的拟订工作提供投入。

23. 可设立各式各样的财政机制,并将之体制化,以供尽可能广泛的个人和家庭使用。

24. 需要评估并修正现行法律和管理制度对获取住房强行设置的障碍。提供适当住房的最普遍障碍是缺乏获取土地的机会,缺乏可靠的土地使用权,以及缺乏获得信贷的机会。这些障碍在不同国家、在各国不同城市都有不同的表现形式,必须在充分理解其经济和社会含义后才能谨慎地提出改变办法。

25. 旨在将政策与行动结合起来的方案还必须加强政府的决策层与业务层、政府与私营部门之间的联系。达到这一目的的一种办法是通过发起基于社区的住房示范项目,以将成功的经验转化为政策和方案。

26. 需要继续予以发展的另一个领域是为住房建造工业开发建筑工程技术和提供支助。这亦是私营部门可以做出贡献的另一领域。其他领域包括信贷/筹资及提供各种基本服务等。

27. 最后,在建造适当的住房方面的需求还囊括下列各方面的需要:即基础环境设施、基本保健服务和其他社会服务、以及设法创造谋生机会等。与旨在减少贫困的方案一样,最好能对社区行动进行规划,以综合兼顾住房方案中的这些相互关联的构成部分和在当地调动人力资源。似可通过这样一项支助性方案协助组建互助性社区、便利开展社区评估工作和订立各项优先目标、协助统筹安排社区优先目标和全住区的优先目标、设立并实行以社区为基础的筹资机制、以及设法协助在私营部门中创造就业机会和寻找持久的收入来源。

方案5: 救灾赈济和重建工作

28. 目标: 减轻自然灾害及其他灾难(包括战争)所造成的风险并尽量减少灾后重建工作的时间和费用。

29. 讨论: 人类住区作为人口聚集地极易受到自然灾害和其他灾难的影响。实际上,各种灾害即是按其对人类生命财产的影响来界定的,且大多数灾难皆发生于人类住区范围之内。由于战争的目的往往在于征服居民和控制生产工具;因此,如果

发生战争,住区及其居民便不可避免地成为争夺的目标。随着世界日益城市化,人类住区亦愈来愈容易受到诸如战争、地震、洪水泛滥、台风和山崩等灾害以及诸如化学物外溢、火灾和运输事故等“人为”灾难的侵袭。

30. 随着城市化程度日益增大,发展中国家日益变得比发达国家更易受到侵害。其原因是,它们缺乏资源和适宜的体制,因而难以利用更好的建筑方式、合理的土地用途规划以及严格和公正地执行条例规定等措施设法减轻灾难所带来的严重后果。在贫困状况随处可见的情况下,便会有人试图诉诸武装侵略,并将之奉为重新分配有限的资源或减少对这些资源的竞争的手段之一。人类住区因此便会很容易地沦为其觊觎的目标。联合国针对不断城市化的世界中产生的日益严重的灾难所采取的对措施被称作“为保证发展进程的延续而采取的补救措施”;这是针对因各种灾难而流离失所者的需要做出的协调努力。

31. 被安置在临时性住区之中的流离失所者与居住于永久性住区中的人口有着类似的需求。但前者往往由于不具备创造收入的能力、缺少资源和社区结构以及在其他正常社区中更为普遍的各种因素,而使他们的这些需求得不到满足。因此,有必要订立一种应急方案,以便不仅仅对所受到的损害进行评估并提供住房和各种服务,而且同时还设法使受灾的社区重建其正常运作的功能,最终使之获得永久性复原。必须在进行重建规划的同时设法恢复管理能力并提供创造收入的机会,而不是坐等更为永久性的住区的建立。

32. 此外,还极有必要采取预先防范性措施,以期减轻灾害的不利影响。这需从方案的角度注意查明各种潜在的危害、其可能发生的地点和规模及其所涉范围等;对使人口和命脉系统及财产处于危险之中的结构上的薄弱环节进行分析;订立旨在减少风险的方案,以综合权衡眼前的需求与今后各种可能性之间的取舍。此类可能性在目前的政治运作中往往不会受到重视,而只有在某些灾难发生之后,方能引发人们的高度觉悟;人们的政治意识也正是在此种关头表现得最为积极;同时,旨在减轻灾难所产生的后果的方案亦于此时拥有最大的影响力。

2. 部门性次级方案

33. 以上每一项方案均由若干次级方案组成;这些次级方案将于广泛的方案类

别获得筹备委员会赞同之后着手拟订的全球行动方案中进一步予以明确。可以根据诸如运输、社会服务、工业和商业开发等传统的部门性活动、并根据诸如财政、体制建设、条例和技术应用等横向次级构成部分的划分来确定各个次级方案。在此方面应予以注意的是,在制订有关开发的政策和订立方案优先目标阶段,必须做到统筹兼顾或通盘考虑,这一点具有特别重要的意义;而在具体实施过程中,则最好能按传统的部门性活动的划分进行,以期充分利用业经证明为良好的体制能力。

3. 次级支助方案

34. 以下例举的各类次级方案可在国家和国际两级实行,以辅助各国更有效地实施一系列范围广泛的人类住区方案。

次级支助方案1: 理论、方法和技术

35. 目标: 拟订、测试和广泛传播据以更好地了解和管理二十一世纪中的人类住区的各种概念和手段。

36. 讨论: 鉴于城市学专业人员和规划人员在城市开发过程中的作用未能得到应有的重视,现今有必要重温作为制订和实行综合开发政策的专业基础的各种理论。必须将学术理论与专业技能结合起来,彼此相互借鉴,以期共同设法确定和解释在当今日益城市化的世界中制约发展的各种社会、经济和政治因素。有必要重新评估城市政治经济和人类生态学的多重性质,并对有关的理论和知识进行结构调整,从而使之成为有用的学科。

37. 建议在此方面开展的活动包括:(a)对关于人类住区的各种指标和统计数字进行分析;(b)编制人类住区发展的模式;(c)对人类生态学和住区科学的学科进行结构调整;(d)研究和开发各种适用技术;(e)增进各培训和学术机构的能力;(f)促进私营部门参与住区科学的开发工作;(g)促发政府官员和广大民众了解各有关议题及其可能的答案。

次级支助方案2：国际合作

38. 目标： 各国在实施以人类住区大同为目标的全球行动计划过程中共享资源和相互交流技能。

39. 讨论： 此类国际活动旨在针对各种需求提供技术援助和开展技术合作。为此，一项必不可少的工作即是订立和运用用以标示技术合作活动的有效程度的指示性数字。此项次级方案的其他构成部分似可包括：(a)重建国际互助机构并增强其对各种需求作出反应的能力；(b)增强国际技术转让机构的能力；(c)在各国之间以及各国与捐助国之间建立有效的互动通讯系统；(d)分析并设法促进在人类住区开发中采用最佳做法；(e)通过谈判缔结国际合作协定和做出财务承诺。

三. 结论

40. 所提议的全球行动计划的形式是建立在以下两项概念的基础之上的：即(a)在人类住区的开发工作中采用统筹兼顾的方法；(b)在方案的设计和实施过程中采用反馈和控制的方法。其中前者着眼于实质性问题，后者则涉及程序性问题。这两种方法是以人类住区管理工作中的大量最新经验为基础总结归纳而成的，这里作为用以形成积极的人类住区远景规划的最佳思维提出。

41. 筹备委员会在指导秘书处继续详细拟订全球行动计划时，或愿对这两种基本要点表示赞同，继而就在来年中进一步详尽拟订此项计划的时间安排和程序发布指令。预期各国的筹备工作以及各非政府组织、私营部门的代表、城市管理人员、社区领导人及其他各方人士等的参与，均将在此项计划的详细拟订过程中发挥重大作用。

42. 这里建议提出一项详尽的全球行动计划草案，以供筹备委员会1995年间的第二届实质性会议审查和评价。

- - - - -