



General Assembly

Distr.
GENERAL

A/CONF.165/PC.3/4/Add.4
15 November 1995

CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

联合国人类住区会议(生境二)

筹备委员会第三届会议

纽约

1996年2月5日至16日

议程项目4

原则和承诺声明及全球行动计划

联合国人类住区(生境)中心的新目标及其在联合国
系统中的作用和地位*

秘书处的说明

本说明所附的报告是根据人类住区委员会1993年5月5日第14/19号决议的要求提交联合国人类住区会议(生境二)的。(亦参见文件A/CONF.165/PC.3/4/Add.3, “人类住区委员会在1995年4月24日至5月1日于内罗毕召开的第十五届会议的审议中出现的问题”)。

* HS/C/15/11/Add.1。

Na. 95-2115

071295

131295

95-41192

联合国人类住区(生境)中心在联合国系统中的 新的目标,作用和地位

执行主任报告

摘 要

本报告是根据人类住区委员会关于“联合国人类住区(生境)中心在联合国系统中的作用和地位”的第14/19号决议而提出的。在上述决议中,委员会要求中心执行主任在委员会第15届会议上提交一份题为“联合国人类住区(生境)中心在联合国系统中的新的目标,作用和地位”的报告,其中应包括对中心的独立的高层管理人员安排问题的内容。联合国秘书长在打算重组联合国秘书处,撤销联合国人类住区(生境)中心执行主任所担任的联合国副秘书长的职位,并将人类住区(生境)中心置于联合国环境规划署的共同领导之下这一背

景下,而向联大提交一份建议,委员会正是基于对由秘书处这份建议而引起的问题的研究而提出了上述决议。

根据这一要求,本报告首先向委员会通报了关于“人类住区(生境)中心的独立高层管理人员安排”问题方面的最新进展情况,然后进入报告中心主题内容,即“联合国人类住区(生境)中心在联合国系统中的新的目标,作用和地位”。报告从秘书处的角度出发,来探讨这些事项和问题,其重点放在人居二大会之后人类住区(生境)中心拟议的新的目标,作用和实质性工作优先事项等方面。鉴于联合国大会已要求联合国人类住区会议(人居二大会),就加强人类住区领域内,开展国际合作和协调的联合国和其他国际机构安排的作用的途径问题,提出自己的建议,因此,委员会对这些问题的观点,将对人居二次大会筹备委员会的工作作出贡献。

目 录

	段次	页次
引言	1-5	
一. 联合国人类住区(生境)中心的作用与地位: 从人类住区委员会第14届会议以来联大所采取的行动和作出的决定	6-12	
二. 人居二大会后联合国人类住区(生境)中心在联合国系统中的新的目标,作用和地位	13-43	

附 件

可持续发展和国际经济合作: 联合国人类住区会议(人居二大会)

引 言

1. 1993年5月5日,人类住区委员会在其第14届会议上,通过了题为“联合国人类住区(生境)中心在联合国系统中的作用和地位”的第14/19号决议。联合国

秘书长,在考虑重组联合国秘书处,打算撤销联合国人类住区(生境)中心执行主任所担任的联合国副秘书长职位,并将人类住区(生境)中心置于联合国环境规划署的共同领导之下的这一背景下,向联大提出了一份建议。委员会正是在考虑了秘书长此建议所引起的问题之后,而提出上述决议的。

2. 在这样的背景下,委员会提出由联大第五委员会于1993年4月21日在其第66次会议上所通过的一份决议草案(注1:即文件A/C.5/47/L.36;后来于1993年5月6日在联大第102次全会上通过,形成决议号47/212B),在那份决议草案中,联大决定就秘书长的建议事项暂缓采取行动,并要求秘书长“在1994-1995双年度方案预算的背景下,就秘书处今后对联合环境规划署和联合国人类住区(生境)中心的支持的安排问题,包括人类住区(生境)中心的独立高层管理人员的安排问题,在考虑到人类住区委员会,联合国环境规划署,经济和社会理事会以及各成员国的意见和建议的情况下,重新考虑这一问题并就此作出汇报。”

3. 委员会在第14/19号决议中,特别地:

(A). 申明联合国人类住区(生境)中心,正如联大第32/162号决议所述的那样,在联合国系统内,作为人类住区领域采取行动和进行活动协调的核心部门的重要性;

(B). 阐明其坚定的信念,认为人类住区领域当前的和预计未来的发展状况,使得在联合国系统内保留一个处于秘书长一级的独立的与众不同的实体性机构,对于在人类住区这一经济和社会重要领域之一,对于各成员国的利益,都是必要的和应当的;

(C). 欢迎联大第32/162号决议第三节的内容,其中提出了对联合国人类住区(生境)中心执行主任的任命问题,并且强烈建议,联合国环境规划署与联合国人类住区(生境)中心,根据各自具体的性质和机构活动,而保持互不相同的高层管理状况;

(D). 以赞赏之情注意到了第五委员会所提出的建议。这些建议包括在上述决

议草案(注2:即文件A/C.5/47/L.36业务段次第12段)之中。该决议草案是关于要求联合国秘书长,根据1992年3月2日联大第46/232号决议的原则和指导意见,在1994-1995年度建议方案预算的背景下,提出反映内罗毕办事处地位的一份建议书。

4. 因此,委员会要求人类住区(生境)中心执行主任,在委员会第15届会议上递交一份题为“联合国人类住区(生境)中心在联合国系统内的新的目标,作用和地位”的报告,以便将附上它的建议意见,包括对“人类住区(生境)中心单独高层管理安排问题的意见”的建议,通过大会筹备委员会,转交给联合国人类住区大会(二居二大会)。在这种背景下,又忆及人居二大会已被联大要求,就如何在人类住区领域使得联合国和现有的国际合作和协调整方面的机构安排——即委员会和人类住区(生境)中心——加强其作用的问题,提出委员会的建议。

5. 本报告即是遵照以上要求而提交的。根据这一要求,本报告为了理解上的明确起见,拟在第一部分首先向委员会通报迄今为止关于“人类住区(生境)中心的单独的高层管理人员安排问题”的最近进展情况;然后,再讨论文章的主题——“联合国人类住区(生境)中心在联合国系统内的新的目标,作用与地位。”

一. 联合人类住区(生境)中心的作用与地位:

自人类住区委员会第14届会议以来联大所采取的行动和作出的决定

6. 人类住区委员会,在其第14届会议上就其工作所作报告,包括第14/19号决议,已在1993年联大第48届会议上得到考虑。1993年12月21日,联大通过了第48/176号决议,并根据第二(财经)委员会的建议,批准了人类住区委员会在其第14届会议上所提出的报告,并要求秘书长:

(A). 确保联合国环境规划署与联合人类住区(生境)中心,根据各自具体的授权和活动,分别地进行各不相同的管理和领导;

(B). 充分顾及各成员国家有关通过单列的和不同的管理的指导, 来确保对联合国人类住区(生境)中心的领导的意见;

(C). 确保在改组联合国体系组织的过程, 使人类住区(生境)中心维持其作为人类住区领域中核心机构的地位, 并加强中心总部的机构力量, 尽管可能提高其在地区以及国家一级业务效率.

7. 联大还邀请秘书长在第49届会议上, 递交一份题为“执行当前决议和为联合国人居二大会的召开作出适当安排的进度问题的报告”.

8. 人类住区(生境)中心的高层管理结构问题, 还在联大第五(行政管理和预算)委员会, 在其第48届会议期间, 被提了出来, 其背景是两项其他的议程项目, 即: 审议联合国的行政管理和资金作用问题以及1994-1995双年度方案预算问题. 该委员会联系到秘书长关于“高级职位”问题的报告----- 秘书长在这份报告中针对47/212B号决议中所包含的要求(见该文件第2段次), 并考虑到在相关的政府间论坛---特别是人类住区委员会第14/19号决议的意见, 从而提出了在联合国环境规划署(环境规划署)的共同领导下的人类住区(生境)中心高层管理结构的计划大纲(见文件A/C.5/48/9, 第24-27段次). 在这样的情况下, 根据第五委员会的建议, 联大通过了两份决议. 在1993年12月23日通过的第48/218号决议, 即有关联合国行政管理和经济状况的效率情况的决议中, 联大重申, 其有关联合国人类住区(生境)中心地位问题的看法, 仍保持第47/212B决议中所述的观点不变, 并决定维持目前人类住区(生境)中心的高层管理人员安排方案. 在第二份决议(决议48/228号)中, 其题目为“关于与1994-1995双年度方案预算有关的问题”, 联大采纳了秘书长的建议, 即在该双年度内继续维持人类住区(生境)中心执行主任在副秘书长一级的职位的人员配备状况.

9. 1994年, 联大在第49届会议上, 接受了秘书长在决议48/176号(参见第6和7段次)中所提出的报告. 在向第二委员会提交的该报告(文件A/49/640)中, 秘

书长宣称，他完全赞同各成员国关于人居中心在人类住区领域巩固国际社会的发展议程方面的重要作用，同样，也关心维持并且确实加强中心的活动和机构地位。秘书长在上述报告中，接下来概述了自从通过了实施各项规定，特别是有关加强人类住区(生境)中心管理机构和保持其机构地位的规定的决议以来，秘书长已经采取的各项措施步骤。其中著名的方面是，决定从1994年2月15日起，任命一位秘书长助理担任人类住区(生境)中心的高级主管以及联合国人类住区会议(人居二大会)的秘书长。这一任命的目标是“确保对人类住区(生境)中心作为一个与众不同的方案机构的有效管理和领导，并且对人居二大会筹备工作给予必要的领导。”

10. 接着，秘书长在他的报告中，提到了在经济和社会领域的联合国秘书处的重组问题(请参见文件A/49/336, 段次164-170)，其中，秘书长注意到通过采取旨在加强对环境规划署与人类住区(生境)中心这两个机构的管理联系的措施，而可能在效率和协同作用方面取得的益处，而同时又充分尊重这两个不同方案组织在组织结构和业务方面的身份。正是在这一背景下，秘书处指出，正在起草一份建议报告，以便在内罗毕建立一个联合国机构的共同管理和支持服务机构。这样一个共同服务机构，将成为大会的一个单独分设部门，它将有助于加强环境规划署与人类住区(生境)中心的能力，以便通过消除不必要的和重叠的机构设置，尤其在诸如提供职员服务，会议，资金和其他一般支持服务方面，包括合同和律师，旅差，图书和信息设施方面的机构设置，从而完成上述两单位的授权完成的方案活动。(注4: 为了方便委员会查阅，秘书长所作的有关贯彻联大1993年12月21日第48/176号决议(文件号A/49/640)的报告全文，将作为附件列于本报告之后)。

11. 第二委员会建议，联大注意到秘书长就贯彻联大第48/176号决议的问题所作的这份报告。

12. 自从联大通过了委员会第14/19号决议以后，事情的发展，从本文以上所作的简短回顾可以看出，很明显，各成员国强烈要求，秘书长对此也表示赞同，要

保持并且确实加强人类住区(生境)中心的各方面的能力,以便作为一个方案机构,以适应未来几年里人类住区领域所面临的严峻挑战.这些挑战是什么,人类住区(生境)中心又如何应付这些挑战,这些方面是委员会在14/19号决议中预计要求问答的问题,对它们的回答将形成一份有关人类住区(生境)中心在联合国系统内的新的目标,作用与地位问题的报告.本文下面将详细探讨这些问题.

二. 人居二大会以后联合国人类住区(生境)中心在联合国系统中的新的目标,作用与地位

A. 背景

13. 当本世纪将近结束之时,国际和各国发展的战略在重点和内容方面均须来一次慎重地重新审察.这倒并不是因为那些基本目标发生了什么根本变化:和平,经济成长,环境保护,减少贫困和人权,这些方面依然是国际社会追求的基本目标.所发生的变化乃是要达到这些目标的背景已经改变.这种不断变化的全球政治,经济和社会环境,部分地乃是全球政治舞台发生了未曾预料到的巨大变化——如冷战结束——的结果.而部分地则是世俗趋势——这些趋势渊源流长,只是直到现在才体会到它们的影响,并且将对未来几十年里的决策进程产生影响.因此,“游戏规则”正在发生变化.

14. 这些世俗趋势是:

(A) 国际经济,很大程度上由于信息和通讯领域技术不断发生的革命性进展的助长,而出现了全球化和一体化的趋势,从而导致在第二次世界大战之后第一次在各个国家出现了宏观经济政策方面的趋同;

(B) 在许多国家的民主化和参与的扩大,正在改变国家乃至地方一级层次的政治局面.这一趋势又增加了力图积极影响决策和资源分配过程以及特别在地方一级增加进行社会和经济改良方面的压力的行为主体的数量;

(C). 使得公共部门从国民经济中的主力的作用逐渐减小, 而充当补充或促进作用, 而经济发展则日益成为私营经济主体的首要责任;

(D). 全球生态的脆弱性和世界自然资源的不断减少, 导致全球范围内对谋求更加在环境意义上可持续的发展和全球经济增长的方式, 达成了某些共识;

(E). 过去二十多年里飞速的城市化进程——这在大多数发展中国家还在持续, 极大地扩大了城市和乡镇在政治, 经济, 社会和环境方面的作用, 不但改变了城市地区和农村地区以及城乡关系, 而且产生了对基础设施, 服务, 住房, 就业和增加收入机会的不断上升的需求.

所有这些在很大程度上又解释了为什么联合国在过去十年召开了一系列的全球性会议, 其开端是联合国环境与发展大会(环发大会), 而终止于人居二次大会. 这些会议的主要目标是就一些国际和各国发展的问题, 达成一种与全球潮流和不断改变中的国际政治环境相一致的一种新的全球性共识.

15. 不管是《21世纪议程》列为八个主要社会经济方案领域之一, 还是联合国大会决定, 1996年要在伊斯坦布尔召开第二届联合国人类住区会议(人居二次大会), 这些举措的重点都是要承认, 人类住区以及由于总体上人口的增加和城市化进程的结果而导致的不断加快发展的对住区的需求, 都正在成为各国乃至国际社会面临的高度优先解决的全球性挑战问题, 也是他们在追求可持续发展目标方面必须予以关注的重点领域. 在未来几年里, 全球和各国发展战略的重点, 将随着城市人口比重的增加, 不可避免地开始转向城镇, 转向由于城市化——这一正在改变城市和农村地区在社会经济发展中各自作用的进程——而产生的日益紧迫的政治, 社会, 经济和环境问题的各种政策和计划. 在未来几十年里, 部门性的各种计划和政策——越来越来源于全球性和全国性的发展战略——都必须在地方一级得到贯彻. 此外, 目前和预计的未来趋势, 提供了大量的证据, 表明未来人类住区方面的政策将影响——并反过来受到——其他全球性发展方面的进展的影响. 这些方面有: 贸易条件和经济互相依赖, 自然资源的消耗模式; 人口的增长和分布; 资源调动; 减轻贫困; 创造就业; 性别平等; 良政; 人权; 民主化; 技术转让; 环保; 以及国际合作. 所有这些都突出了确保人类住区在全球发展议程中的中心位置的必要性, 并将它视为发展过

程的战略性的重要的交叉组成部分。

B. 人类住区(生境)中心的未来工作: 目标与重点

1. 对中心的授权: 未来活动的法律依据

16. 联合国大会在1977年12月19日通过的第32/162号决议, 赋予委员会与人居中心范围广泛的授权, 以便使之足以宣传人类住区的内在概念并在所有国家宣传一种对人类住区的全面的观点, 使之成为社会-经济发展的一个工具。这一授权在联大批准的“生境: 联合国人类住区会议”各国行动的建议中, 也有所反映。

17. 尽管联大, 在其第32/162号决议中, 承认在与人类住区发展有关的领域里召开活动的有许多国际组织, 但是, 在联合国系统内, 唯有人类住区(生境)中心, 在通过温哥华会议行动计划, 而获得在诸如空间和有形规划, 土地, 资金, 机构建设, 管理, 住房, 服务和基础设施等重要领域的独家授权——这些乃是制订和实施可持续的人类住区发展方面的政策和计划的关键。既然已经在这些核心领域让人类住区(生境)中心担负起如此重要的责任, 那么也就使人类住区(生境)中心处于一个十分有利的地位, 事实上乃是一个与联合国系统内其他机构相比而言相对优越的地位, 在协助各成员国在设计内在的和综合性的人类住区发展方法, 协调和联系与人类住区有关的联合国其他组织机构所做的部门性活动方面: 发挥带头作用。

18. 从过去和当前的城市化趋势以及回应趋势的需要来看, 这一授权有了更多的必要性。展望未来, 着眼于人类住区(生境)中心今后的工作, 那么, 问题并不是要扩大和改变第32/162号决议所提供的授权范围, 问题勿宁是, 要调整工作的优先次序和轻重缓急, 勿宁应当从不断变化 的全球人类住区状况和趋势出发, 确定新的基调并且把更多的重点放在某些授权责任方面。

(a) 在过去的业绩基础有所建树

19. 人类住区(生境)中心过去和当前的工作,它在实施国际社会的人居方案以及协调各成员国家在进行人居发展努力,在执行诸如《到2000年的全球住房战略》之类的全球性政策文件方面,所做的工作及取得的成就是有口皆碑的。从联大1977年第32/162号决议赋予授权之后,人类住区(生境)中心的确已经成为一个卓有成效的秘书处。在以往的二十年里,人类住区(生境)中心,由于开展了自身研究和业务活动,已经成为联合国系统内,有关人类住区发展领域内公认的知识 and 经验积累的宝库。它所开展的技术合作活动已经取得了比联合国开发计划署(UNDP)支持的其他部门活动更多的后续投资比率,从而使它成为联合国系统中影响最大的部门之一。所有这些以往的成就,使得人类住区(生境)中心在联合国未来的人类住区发展领域中的工作方面,赢得了较之于其他部门,机构更为有利的一个地位。人类住区(生境)中心必须有赖这种优势来开展其未来的工作,而在讨论人类住区(生境)中心在今后在联合国系统中的新的作用,目标和地位时,也必须充分考虑到这一方面。

(b). 需要有一个战略重点

20. 但是,回顾人类住区(生境)中心以往的工作,也反映了许多的问题——这些问题均必须归入“吸取的教训”的范畴之列,也是1996年4月伊斯坦布尔城市最高级会议期间国际社会应当致力解决的一些问题。对人类住区(生境)中心而言,主要的一个问题就是需要在其工作中集中关注一些明确的目标,把注意力集中在那些根本性的战略问题上,而不是一些次要的问题,以便在未来二十年里实现可持续的人类住区发展,并且通过这些,人类住区(生境)中心还能够为国际社会在政治,社会,经济,人道主义事务和环境领域的更广泛的发展目标,做出实质性的贡献。这一点在联大第47/180号决议中也已经有所预见。正是在上述决议中,联大提议召开联合国人类住区大会第二会议。这样一个战略性的重点,通过数量有限的互相促进的重要领域所组成的一个工作计划来反映,也

将更加有利于把人类住区计划中的资源集中用在几个中心任务上，而不是把资源分散在影响较小，范围更广的一些事情上。

(c). 把人类住区发展与国际发展政策和战略相联系

21. 选择这些核心的重要领域，应当不仅有利于提供一些手段，从而提出人居中心的战略目标，而且在这一过程中支持国际社会和各国政府在其他重要部门中的发展活动。换句话说，人类住区(生境)中心的工作应当集中在那些在中心授权范围之内对更大范围的发展过程能产生最大的有益的影响和催化作用的事情上面。这里的重点就应放在联系上而不应当放在孤立的执行方面。应当认识到人居中心的工作对其他部门的发展政策所产生的影响。这一点也将使人类住区(生境)中心在确定当前的发展重点方面处于更有利的地位。它还使得人类住区(生境)中心更容易与那些正在制定二十一世纪发展计划的其它行为主体开展更加有建设性的对话。这一点又与联大32/162号决议的精神和表述相一致。上述决议十分重视人居中心与其它机构和行为主体——其工作对人类住区发展有着影响——开展合作与协调。

(d) 未来目标

(i) 面对城市化进程

22. 第二届联合国人类住区会议(人居二大会)所选定的主体，已经明确指出了在人居二之后人类住区(生境)中心的工作目标。显然，其中最重要的是大会所提出的在一个城市化的世界中谋求可持续的人类住区发展的问题。鉴于城市化是上面提到的全球化的趋势之一，这种趋势将会对未来几十年里大多数国家的发展政策的方向和内容提供条件，这就为人类住区(生境)中心的工作提供了一个战略性的进入点，从而为制定国际社会的发展议程做出实质性的贡献。采取这一步骤是相当合乎逻辑的，由于人类住区(生境)中心在以往所积

累的经验和所开展的工作,使它在联合国系统内,又处在了一个比较有利的位置,可以在形成和实施对付世界范围的城市化进程的政策和计划方面,给各国政府和地方当局提供援助。

(ii) 解决住房需求问题

23. 第二个目标,同样与人居二大会主题有关,乃是住房和住房发展问题,不过,这第二个目标将与第一个目标更加密切地结合起来。这中间有不少重要的原因,其中最重要的一点乃是,既然在大多数国家当前和今后存在着城市化的趋势,那么,由于住房需求不断上升,在快速发展的住区领域中,住房需求正在成为最最重要的需求,不管是在住房施工及有关的基本服务方面,都是如此。它还使得住房部分,通过一种互相支持的方式,结合到一个更广泛的住区发展计划之中。最后这可以导致更成功的住房计划。

(c) 人类住区(生境)中心的未来工作:农村方面

24. 优先关注上述目标,当然并不意味着放弃农村住区。各国的住房战略,来源于《到2000年的全球住房战略》中的有助益的原则,将确保同样对农村地区发生影响。但是,正如迄今为止经验表明的那样,加快住房建设和改善的活动,不能与它更广泛的经济、社会和空间发展背景相分开。人类住区(生境)中心在广阔的农村发展方面缺乏授权,而事实上,有几个联合国机构在这一领域开展工作,这一点使它们有别于人类住区(生境)中心,对村庄一级的农村住房建设有着直接影响。在全面的城市发展战略中,城市住房改进得到最好实现,那么,改造农村住房则主要有赖于对农村发展的一体化的观点。在后一方面,人类住区(生境)中心,除了在国家住房政策方面充当顾问和技术支持的角色之外,只能在发展市场城镇和农村服务中心的政策框架内开展有活动。在任何情况下,这是一种城市发展的职能,尽管这种职能对农村经济的现代化有着直接的支持作用,而且人类住区(生境)中心过去在这一领域并没有什么理想的优势地位。因此,人类住区(生境)中心今后的目标是要强化农村地区的中的城镇网络,

以便提供有吸引力的经济和就业机会,从而缓解向大城市的移民压力.这类计划可以为支持未来可持续发展的农业发展提供一个重要的支柱.

(f) 人类住区(生境)中心的未来作用

25. 人类住区(生境)中心在未来的作用将是在支持各国政府和地方当局在从村庄到乡镇,从小城市到大城市的城市变迁过程的管理方面给予支持的国际努力中,发挥领导作用.这又将在两个主题——住房和城市化——之下的人类住区(生境)中心的未来职责更有效地结合起来,上述两个主题将在人居二次大会上予以讨论.最后,这将为人类住区(生境)中心提供更为开阔的视角,使之与各国政府,外援机构以及联合国其它组织相比较,有一个更为明确而突出重点的角色.这样一个明确的角色和观点,不但侧重于中心的稀缺的人力和财力资源方面,而且还有利于不论从内部还是从外部开展联系.它还使人类住区(生境)中心更容易与潜在的服务对象和合作伙伴进行联系,这些方面都是在更加公认的发展领域中的突出的专家人才的中心.这样一种明确的重点使得人类住区(生境)中心能调动更大的捐赠支持.人类住区(生境)中心的新的工作目标,正如描述的那样,绝不是全新的.新的东西是提高了对这些方面的明确之重视程度,尤其是对城市化问题方面.既然对人类住区计划方面的授权如此具有综合性,这就使得人类住区(生境)中心义不容辞地定期重新确定优先问题的次序,重新确定工作的重点,以便反映不断变化中的全球人类住区状况和趋势,以及对于实现国际社会发展议程目标至关重要的出现的新的人居问题.在今后二十年里,必须再次作为人类住区(生境)中心工作重点的重大问题仍然是需对城市化的进程作出全面反应,其理由前文已经说过.如果按照温哥华会议的精神以及联大第32/162号决议的规定来看,这一结论应该是自然而然,合乎情理的.如果住区,作为城市化进程的后果,将日益成为各国部委和外援机构的部门方案进行发展活动的重点和核心的话,那么人类住区(生境)中心就应当为之提供专家知识和咨询服务,以便将所有这些努力,结合到地方一级的全面的发展措施之中,假如人类住区(生境)中心不能这样做,则

它会越来越发现自己在发展过程中处在次要的地位，而这也是与联大对人类住区(生境)中心的授权相违背的。

C. 人类住区(生境)中心今后的职能

26. 从以上讨论中可以清楚地看出,除了充当人类住区委员会秘书处这一重要角色——通过这一角色,中心将继续支持委员会的国际政策方面发挥职责,人居中心今后还必须将工作重心放在对实现其战略目标最至关紧要的几个职能问题上.在某些情形下,它们是一些新的职能,而在其他情况下,它们是现有职能的扩充,不过赋予它们更大的重要性和优先地位而已.这些职能当中必须包括:

(a). 国家和国际一级的政策咨询 咨询的问题有:到底应该如何针对城市化的进程制定政策和计划,特别是,如何制订实施既包括城市也包括农村地区的处于更广泛的客观发展战略框架之中的人居政策.反观人类住区(生境)中心现有的专家网络,这类政策咨询将可以全面地回答涉及空间的物理的,社会的,机构的,管理和环境层面的住区发展的问题,从其未来工作计划的重要领域中汲取力量并且将它们结合起来.从过去的实践出发,这样的政策方案应当包括增加关注形成人居发展政治和经济方面,以便使这两个方面具有更大的权数和信用.

(b). 注重能力建设的业务活动, 目的在于加强各国和地方当局的能力以便确定和分析人居领域中的重大问题;制订并有效地实施解决这些问题的政策和计划;卓有成效地管理住区成长和地方一级发展的过程.这样的能力建设也应当扩大到非公共部门,特别是非政府组织,社区和妇女群体,以及私营部门,以便增强所有这些政治,社会和经济机构和民间社会组织参与人类住区管理和发展的活动的的能力.

(c). 提高认识和信息活动. 目的在于确保总体上的人居发展问题,以及

解决特别是城市化问题而采取协调一致的政策和方案，能够被纳入国际社会的和各国政府制订的发展目标的主流之中。这些活动的一个目标将是，提高人们对飞速进行中的城市化世界所包含的政治、经济、社会和环境意义，以及解决这一进行所带来问题的必要性的认识。其他目标是，为人类住区(生境)中心开展工作，建立一种全球性的共识，寻求可能的合作伙伴——不管在公共的、私营的社区的还是志愿部门，并且在这些合作者与人类住区(生境)中心之间建立起某种网络。达成这一认识和信息活动的最终目标是要加强政治和经济的基础，以便支持人类住区(生境)中心的工作。

(d). 与多边和双边合作伙伴开展合作协调并进行联合规划 这样做的目标是，加强中心与联合国系统内外的其他机构组织之间的合作并使之更加卓有成效。迄今为止，这样的合作和协调，其主要集中在某些特别的问题上，局限于指定项目的背景之中，它们中的许多在时间、空间和合作范围方面都受到局限。加强协调职能的标志是与那些发展活动影响人类住区的其他部门不断地进行政策对话；针对某些重大问题建立共识；制订跨部门和跨机构性的长期的支持计划；并使人类住区(生境)中心在这些计划在地方一级的贯彻执行过程中发挥关键作用。

(e). 调动资金， 主要是从第三方渠道，为人类住区发展筹集资金。这也会使得人类住区(生境)中心的政策咨询职能的发挥更有信用，更有影响力，人类住区(生境)中心将把重点放在在国家和地方合作者为一方，而私人、多边和双边项目和方案资金来源方为另一方，在这两者之间充当“资金中介”，充分利用中心过去在人类住区项目中化一部份资金吸引大量资金投入方面所积累的经验。

(f). 多学科地开展理论研究开发， 重点放在不断地监督和分析重要的住区发展趋势和问题，以及各国政府和国际社会对城市化进程及其影响所作出的政策和计划。这将最终导致在全球范围内识别和互相交流有关在人类

住区管理和发展方面所作出的“最佳实践”做法。今后研究活动的一个目标应当是,使得人类住区(生境)中心成为一个“全球城市观察所”,一个有关社会——经济和环境趋势和问题——影响人类住区发展以及反过来受到人类住区发展影响——这一领域的知识的中心。研究的另一目标必须是,为人类住区(生境)中心开展业务和信息活动提供直接的帮助。

(g). 识别和推广知识和新型的有希望的技术的应用。住区发展和城市成长的模式和速度,特别地,受到在一些领域的技术的最新进展的影响。其中包括信息和通讯技术中的革命性进展,以及能源利用,交通技术,建筑材料利用以及环境基础设施等方面的创新。人类住区(生境)中心应当把重点放在监测这些进展,旨在使中心发挥交流各种新型有价值的人类住区方面的技术,特别是那些能在未来基础设施建设中降低成本,使得基础服务更能为低收入群体所承受得起,并且最大限度减少环境公害的技术“交流站。”

27. 纵观以上提出的几个职能:政策咨询;提高认识;充当资金中介;监测与分析各种趋势和出现的问题;识别并推广新技术;协调;开展以能力建设为重点的业务活动,总之,这些职能就应当成为一系列重要的工具和对业务活动给予支持的服务,它们必须最适于给各国提供支持,以便各国能够制定未来几十年综合的,一体化的人类住区发展政策和计划,而不依赖于人类住区(生境)中心今后工作计划的重要内容。这些职能将使人类住区(生境)中心处在一个理想的地位,可以与以下三个主要层面,即全球,国家和地方这三级开展卓有成效的参预活动。还可以提供最有成本效益的手段,以此利用人类住区(生境)中心手中的资源,来实现其今后主要的目标,在这一过程中,人类住区(生境)中心将能够帮助国际社会,各国政府和地方当局,针对城市化进程以及由此带来的不断增长 的住房需求——这些方面也影响着城市和农村地区住区发展的各个方面——问题,而制定并实施各种政策和计划,从而确保在地方一级实现可持续的社会,经济和人类住区的发展。

D. 实质性的优先事项

28. 人类住区(生境)中心向委员会提交的文件HS/C/15/7,即中心制定的1996-1997双年度工作计划草案中,已经大体说明了对未来目标的支持所必需开展的一些实质性的工作计划。上述工作计划草案的实质性方向早已经体现了人居二大会筹备委员会认为与全球行动纲领特别有关的那些问题,而且,由于这些问题所具有的跨部门的性质,从而使这些问题成为形成有关人类住区发展的全面的政策观点的中心因素。然而,中心工作计划以及中心的未来职能的最终结构,将有赖于《全球行动纲领》——这份文件将在1996年伊斯坦布尔“城市最高级会议”上由国际社会予以批准。

1. 将地方一级的其他行动计划结合起来

29. 除了这些,新的《发展的议程》和《二十一世纪议程》以及各种全球性的行动计划和纲领,它们或存在环发会议之后由联合国发起召开的的各种全球性会议上已经通过或者将要通过。这些计划和纲领对于地方一级的人居管理和发展都有着意义和影响。事实上,人居二大会的一项特别使命就是要把这些过去由会议的建议——它们影响人类住区发展或者受到后者的影响——结合体现到人居二大会的《全球行动计划》之中,以便使这些目标能在地方一级,也同样得到付诸实现。这似乎又使人居二大会有了一项特别的义务,那就是,要制定一项一体化的人类住区发展的框架手段和工具,以便使之得以实施。在地方一级成功地实施其他历次全球大会的行动计划和纲领目标,其重要性已经在《21世纪议程》中由可持续发展委员会所认识到,而这正是为什么委员会明确指出,人居二大会《全球行动计划》及其实施对于实施《21世纪议程》——乃是至关重要的,因为《21世纪议程》的许多方案——而不仅仅只是其中第7章和第21章,均有赖于地方住区一级的成功的实施。

2. 减灾, 重建和发展: 必要的新的优先领域

30. 至于1996-1997年工作计划中的一个新的分计划, 即“减灾, 重建和发展”, 显然, 人类住区(生境)中心过去20年里, 在这一领域, 根据各国政府的要求, 一直是按照“一个项目接着另一个项目”的原则而开展工作的。它要求一种综合性的, 住区范围内的观点, 把有形规划, 基础设施发展, 施工活动和培养管理能力等各个方面结合起来。目前, 尚没有其他机构或组织, 具备成功地发挥这些作用的技术能力和业务经验。这又进一步表明, 人类住区(生境)中心是对解决广义的城市化问题的全面的政策和计划进行协调的最佳部门。

E. 加强现有的机构安排

1. 扩大委员会的部门活动范围

31. 从人类住区(生境)中心今后工作的新的重点, 目标和优先领域来看, 到如何加强人类住区委员会的作用, 以便使之能根据其负担的由人居二大会结束后出现的新的职责, 有效地开展国际一级以及在联合国系统之内的各种工作, 对于这个问题也有必要细加考虑。假若诚如本报告所述的那样, 人类住区(生境)中心今后在支持各国政府方面工作的一个优先目标是要向它们提供政策咨询, 以及对城市化问题作出综合性的跨部门性质的反映的话, 那么便有必要加强委员会在国际一级进行政策制定和政策咨询方面的工作职能。为了使这些职能发生最大影响力, 又鉴于今后人居发展方面的工作所具有的复杂性, 以及今后以人居为中心的一系列活动对于各国和国际一级的发展努力来说所具有的核心地位, 委员会可能希望考虑在其工作中更多地顾及部门性机构(著名的, 如那些主管地方当局的部委)更大参与的代表问题, 以便考虑到各种行为主体的意见——不论其在国家一级还是在地方一级。这些行为主体的工作和职责, 对人类住区发展有着最直接的影响。他们当中就包括了主管经济发展和财政事务的部门。在任何情况下, 这只不过是对委员会中业已存在的个人代表的过程的正式承认而已。不过, 过也会增加委员会在政策方面发挥作用的份量和

权威,并且在极大地降低设立一个新的政府间机构——以便在人居二大会之后监督人类住区的计划方面的意见的呼声。

2. 加强人类住区(生境)中心的内部结构

32. 至于加强人类住区(生境)中心自身组织结构的问题,有理由这么说,新的目标也将要求人类住区(生境)中心在组织结构上作一些调查,以确保充分有效地把本报告第26段次中所述的各个职能结合在一起,包括一项在中心内部的评估机制,以便确保中心的工作达到最高标准,并且在目标和观点方面互为补充。

3. 在业务支持中接近合作伙伴

33. 至于业务支持——这将是今后几十年里贯彻人类住区(生境)中心目标的核心任务这与过去工作相比更是如此;而要完成这一任务须在与各国和地方合作伙伴之间建立重要的联系,而现在问题是,必须对到底如何最好地以及通过什么途径来为今后的合作伙伴提供业务支持服务。这一问题以及可能的选择方案,将在人居中心向委员会提交的文件HS/C/15/2/Add.3,(即“加强区域一级的活动”的报告)中的加以讨论。

F. 更新资金基础

34. 讨论一个组织的新的作用,目标和地位,不可避免地要对其中的资金会议作一番评价。这对于人类住区(生境)中心而言,当然也不会例外。人类住区(生境)中心今后的工作必须有一个良好的资金基础。这不但直接事关人类住区(生境)中心的利益,而且还直接事关各成员国的利益,各国当面临紧迫的人居发展和住房问题时,将越来越多地希望得到人类住区(生境)中心的帮助。其所期望得到的大多数支持将必须以人类住区(生境)中心业务支持的不劳而获被

提供给各国。

1. 与联合国开发计划署之间的新的合作关系

35. 在过去,联合国开发计划署一直是人类住区(生境)中心业务活动的主要资金来源,但前者的捐助正在逐年减少,部分地这是由于向开发计划署的自愿性捐赠减少了,但也是开发计划署自身所采取的方案观点的结果:开发计划署近年来给予较大的跨部门的理论方案比给予一些它目前认为象人类住区这样一些部门性的方案的支持更多些。鉴于这一点,有一种可能性,那就是应当说服开发署,正如本报告前文所指出的那样,人类住区工作实际是具有跨部门的性质的。将人类住区发展列入跨部门优先领域,应当是一个明智之举,特别是着眼于当前城市发展的严峻挑战,就更是如此。同样的,开发计划署也应当意识到,需要得到人类住区(生境)中心的支持,使自身更好地发挥在国家一级的协调作用,而让人类住区(生境)中心越来越成为开发计划署在地方发展方面的主要执行机构。这里还须特别指出一点,那就是,特别是城市发展过程所具有的复杂性,以及许多发展中国家在处理城市问题中的相对的经验有限性——这些问题只是在过去二十年或者不到二十年里才出现的,因而需要得到这方面的专家和知识——而这只能由象人居中心这样的专门机构才能提供。人类住区(生境)中心开展的“城市管理方案”——开发计划署是该方案的主要合作伙伴之一——已经很好地说明了这种观点的功效。

2. 增加经常性预算资金

36. 此外,人类住区(生境)中心担负的以发展为方向的诸种职能——这是本报告中包含的建议的一个结果——将必须得到加强,这样,在今后,必定要从拨给人类住区(生境)中心的经常性预算资金的增加中获得益处,新增资金必须用于支持人类住区(生境)中心新的和重要的职能,而把其中让小部分而又稳定的且可以预测的资金,分配给其他各个职能工作。考虑到联合国总体上的预算约束问题,这样的要求似乎显得渺茫。不过,经过深思熟虑,加之考虑到未来人居发展所处的突出重要性,应当说这样的要求是完全合乎情理的,尤其是如果把把这个新增资金的数目压缩在一个合理的限度之内,则更是如此。因为这样做,

正是如本报告前文所提过的那样,乃是符合联大和秘书长的初衷的,那就是,加强人类住区(生境)中心实施开展其人居发展活动的的能力,是有利于各成员国的.

3. 增加向联合国生境与人类住区基金的捐赠

37. 加强人类住区(生境)中心以发展为方向的那部分工作职能,需要少量但必不可少的经常性预算资金增加---这当然可使各成员国最直接地受益,但是这一方面还必须与另一方面相结合,那就是应当显著地增加对联合国生境和人类住区基金的自愿捐赠数目.为了增加自愿捐助量,有一个办法,那就是考虑扩大基金的作用,将捐赠的大门打开,向各地方政府私人基金和其他可能的捐助者开放.

4. 开设用于GEF的"地方性"窗口

38. 增加地方发展资金的另一条途径是,通过设立一个"地方环境设施机构",以此作为"全球环境设施机构(GEI)"的一个第五个窗口.GEF是为了实施《21世纪议程》而成立的主要的指定资金渠道.这样,将提供一种额外的途径通过这一途径,各国政府和地方政府可以获得用于环境基础设施费用的少量创始资金---在这方面,许多发展中国家的需求很大.人类住区(生境)中心,得益于对它的授权,必然地被视为这样一个"地方环境设施机构"的当然管理机构.这本身将极大地加强人类住区(生境)中心的作用,有助于成功地完成人类住区(生境)中心在全球国家和地方一级的新旧职责.

5. 获得私人资金用于地方发展

39. 最后,对于人类住区(生境)中心今后充当拟议中的"资金中介"作用的形式和模式有必要细加考虑,人类住区(生境)中心将不仅仅有别于目前已经存在的各种全球性和区域性的多边借贷机构和发展基金组织,以及其他双边性资金机构,而且,还要特别有别于私营部门,特别是全球性和区域性资金市场---

和专门用于基础设施筹资的市场。这会不仅发展成为中心的一个新的重要机构职能部门，而且将通过例如收取咨询服务费的办法成为一个重要的收入来源。

G. 建立新的伙伴关系

40. 对本报告中所提出的观点——不论是明的或是暗的观点——加以认识，认识到人类住区(生境)中心在联合国系统内将有着新的作用，目标和地位——那么就可能得到一个逻辑的结论，即就是必须加强人类住区(生境)中心与联合国内外组织机构，并且考虑到与那些发展领域中所出现的新的行为主体，特别是地方一级的行为者之间的伙伴关系。这种伙伴关系应当旨在加强彼此间的合作，避免资源的重复浪费，建立共识，并且加强人类住区(生境)中心作为各级行动的催化剂的作用，以便谋求可持续的人居发展。

1. 战略联盟和系统范围内的联合规划

41. 更加重视促进人类住区发展目标方面的伙伴关系也将必须包括更加重视在人类住区(生境)中心的工作中建立起跨机构间合作的机制，这里，可以利用中心过去十年里与大量联合国系统专门项目和方案机构，组织进行合作的经验。人居中心的主要作用将是充当促成战略联盟并在一些重大问题上进行联合行动的催化剂的作用。通过设立机构间的“可持续发展论坛”——人类住区(生境)中心为此而提供了一个特别秘书处——已经朝着这一方向迈出了一步。

2. 与地方当局及其组织之间的合作

42. 另外一种新的重要伙伴关系——对人类住区(生境)中心支持各国管理城市变迁的新作用是至关重要的——就有必要在人类住区(生境)中心与地方当局及其组织——不论是国家的还是国际的组织——之间建立起新的合作。因此，有

附件

可持续的发展和国际经济合作:

联合国人类住区会议(人居二)

秘书长就1993年12月21日联大第48/176号决议实施情况所作的报告

(A/49/640)

1. 1993年12月21日,联大在题为“人类住区”的第48/176号决议中,联大要求秘书长:

(a). 确保联合国环境规划署和联合国人类住区(生境)中心,依据各自具体的授权和活动,保持各不相同的分列的管理和领导状况;

(b). 充分考虑到各成员国有关联合国人类住区(生境)中心领导问题所表达的意见;

(c). 确保,在重组联合国系统的过程中,人居中心被维持作为人类住区领域中的全球性核心部门,加强其在总部的机构能力,最大限度地提高其在各国以及区域的业务活动的效率.

2. 还邀请秘书长在联大第49届会议期间,就本决议的实施情况,以及就第二届联合国人类住区会议(人居二大会)的筹备情况,作出汇报.

3. 本报告正是根据上述要求而作出的.

4. 秘书长已经细致地注意到各成员国就上述事项所表达的意见.特别是,秘书长充分赞同各成员国关于人居中心在巩固国际社会在人类住区领域中的发展议程方面所起的重要作用的观点.在这一方面,秘书长本人赞同,维持并确实加强人居中心的活动和机构地位,以便特别地确保充分实施<<到2000年的全球住房战略>>和旨在遏制在世界上众多地区不断恶化的人类住区状况的有关倡议,并且确保秘书处对正在开展之中的第二届联合国人类住区会议(人居二

大会)的筹备活动的有效支持.人居二大会定于1996年6月在土耳其的伊斯坦布尔召开.

5.正是铭记着上述任务,依据各成员国所追求的目标,秘书长从联大上次会议以来,已经采取了一系列的重要步骤,以加强人居中心的管理和领导结构,同时保持中心原有的机构地位.在联大通过第48/176号决议之后,从1994年2月15日起,秘书长正式任命了一位秘书长助理,担任人居中心的高级主管并兼任联合国人类住区会议秘书长.这一任命的目标,是要确保对中心作为一个与众不同的方案机构的卓有成效的管理和领导,并且对人居二大会的筹备工作给与必要的领导.在这一背景下,忆及联大在1992年12月22日所通过的第47/180号决议,该决议要求人居中心承担起人居二大会的实质性的秘书处的职责.

6.在本报告期内,人居中心已经递交了一份实质性的工作计划,包括一份就实施<<二十一世纪议程>>第七章内容(可持续的人类住区发展)方面所做的重要贡献(人居中心在<<二十一世纪议程>>中已经被指定为人居发展领域中的任务机构),以及人居中心为联合国人类住区会议(人居二)筹备委员会两次会议提供的服务,以及在继续成功的执行中心被赋予的与技术合作有关的实质性的授权任务方面的情况.

7.关于人居二大会的筹备情况,提请注意秘书长关于这一问题的另一份单独报告(A/49/272).正如该报告所指出的那样,人居二大会的各项筹备活动,不管是在政府间和国家一级还是在大会秘书处一级,都令人满意的在进展之中.

8.在政府间一级,1994年4月11日至22日,筹备委员会在日内瓦召开了一次会议,会上委员会开始了人居二大会的筹备过程,并且为了进行初步探讨,确定了预计将要解决的一些问题.这次会议出席情况良好,秘书长在开幕式上作了主题发言,出席本次会议的不仅有各国政府代表,而且还有许多联合国方案机构,部门,组织,其它政府间组织,地方政府代表,以及非政府和私营部门的代

表。筹备委员会在实质性工作方面取得了显著进展，通过人居二大会一系列明确的业务活动的目标以及到1996年为止的在地方，国家和国际一级将开展的筹备活动的框架。

9. 在秘书处一级，也已经开始了实质性的筹备工作。在筹备委员会第一次实际性会议之后，秘书处发起了与联合国各机构组织，其它政府间组织，行业协会，非政府组织和私营部门的广泛接触，以便为人居二大会的各项筹备活动准备一份务实的计划。和这份计划相伴随的还有一系列的简报，这些简报概要地描述了到人居二大会为止以及在人居二大会期间将要开展的各项活动的目标，成果，活动以及所需资金等等问题。

10. 这份秘书处为大会及其筹备活动所描绘的“蓝图”中包括了以下三个方面的重要内容：

(a). 秘书处将要从事的核活动：

- (1). 对众多领域中的各国国内筹备活动给予直接支持；
- (2). 就筹备委员会所确认的大会主要问题，建立实务性的筹备进展情况报告；
- (3). 为筹备活动准备实质性的文件，包括准备将在大会上通过的《《原则与义务宣言》》和《《全球行动计划》》的草案；

(b). 由其他的联合国机构，政府间组织和国际组织，就与大会有关的问题和议题，将开展的合作活动。这里的目标是要从正在开展的涉及广泛的国际社会的活动中吸取教训获得经验，从而丰富大会的筹备过程；

(c). 由公共和私营部门的基金组织和行业性协会所发起或赞助的特别计划和提高认识的活动。开展这些活动的目的，是要通过，特别是通过举办各种竞赛活动并奖励反映人居二大会的问题和议题有关的各种最佳摄影，录像，报刊，和其它宣传报导，最佳城市设计以及城市管理方面的“最佳做法”，从而调动各

方面的力量。

11. 秘书处所收到的报告还显示,各国在人居二大会的筹备方面已经取得了进展.根据筹备委员会的决定,截止1994年12月,各国筹备委员会应递交本国的筹备进展活动的报告.然而已经有大量国家,既有发达国家也有发展中国家,已经向秘书处通报说,他们已经开始了人居二大会的筹备活动.为了促进各国的筹备活动,秘书处已经向一些国家派出使团,通报情况,以便对这些国家的筹备活动起到推动,鼓励和提供咨询的作用.

12. 值得注意的是,本次大会主办国土耳其的筹备活动也已经取得了重要进展.今年4月土耳其召开了一次全国性的盛会,土耳其共和国总统主持了这次会议,筹备委员会主席以及本次大会秘书长出席了会议.随后便在土耳其发起了这些活动.

13. 上述回顾证实了在实施联大第48/176号决议方面已经取得了实质性进展,而且,特别是,人居中心继续在积极而成功的从事其授权的活动,包括筹备人居二大会的活动.

14. 在有关重建联合国秘书处在经济和社会领域机构的问题的报告中(文件A/49/336,段次164-170)秘书长概述了通过采取旨在加强UNEP与人居中心的管理联系而有可能取得的在效率和协同作用方面的益处,而同时充分尊重上述两个不同部门的机构和业务特点.正是在这一背景下,除了加强实质性的协作活动,正在起草有关的建议,以便为内罗毕的联合国各机构设立一个共同的行政管理的支持服务机构.这样一个共同的服务机构,将是联大的一个单独的分设机构,其目标是要力图加强联合国环境规划署和人居中心的能力,以便完成他们各自被授权的活动计划,同进又充分的保留他们的机构和业务的特点.这个新的共同的行政管理和支持服务性机构将导致消除上述机构不必要的机构重叠设置,特别是在诸如职员服务,会议服务,资金以及其它包括合同和律

师事务,旅差,图书和信息设施等方面的一般性支持服务.秘书长坚信,设立这样一个统一的行政管理和支持性的服务机构,将不仅会加强联合国环境规划署和人居中心的方案工作,还将极大的加强联合国在肯尼亚乃至整个非洲的作用.

说明:1.联合国环境与发展会议的报告,里约热内卢1993年6月3日至14日(联合国出版物,销售号E.9318和更正)第一册:《大会通过决议》,决议一,附件二.
