



联合国



联合国人类住区会议
(生境二)

土耳其, 伊斯坦布尔
1996年6月3日至14日

Distr.
GENERAL

A/CONF.165/10
28 March 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

临时议程项目 10

地方当局、私人部门、议会议员、非政府组织以及
其他伙伴在实施《生境议程》方面的作用和贡献

秘书处的说明

概 要

在1996年2月在纽约举行的第三届实质性会议上,联合国人类住区会议(生境二)筹备委员会决定在人类住区会议临时议程上增加一个项目,即地方当局、私人部门、议会议员、非政府组织以及其他伙伴在实施《生境议程》方面的作用和贡献。本说明由秘书处编写,目的是便利会议在此项目下进行工作。在会议期间,此项目将由第二委员会讨论。本说明简要地阐述了在实施《生境议程》方面为何需要结成广泛的伙伴关系的问题,并介绍了拟议进行的下列工作:在会议期间将征求非国家伙伴的意见,了解它们在实施《生境议程》方面各自能起的作用以及可能作出的贡献。最后由生境二会议提出一系列建议,确立在实施会议行动计划即《生境议程》的方案和目标时国际社会、各国政府以及非国家伙伴之间合作的框架以及相互之间的关系。

一、背景

1. 人们创造未来的集体力量比以往任何时候都强大；对这种力量加以运用也势在必行。这一代面临的最严峻挑战是如何调动这一力量，使21世纪的生活更为民主、更有保障、更能维持长久。全世界需要有新的见识，以便充分调动各国人民，在共同关心、命运相连的领域实现更高水平的合作。*

2. 毫无疑问，过去几十年里世界发生了巨大变化，全球关心的问题也不同以往，正是由于这些巨变导致了联合国在1990年代召开了一系列重大会议，从环发会议一直到现在的生境二会议，这些会议的目的是迎接正在出现的全球挑战，无论是政治、经济、社会还是环境方面的挑战，并就共同议程达成协议，调动全球各地人民的智慧和能力，以追求下个世纪社会和经济进步的共同目标。

3. 对于生境二会议来说，有两个趋势尤为明显，这两个趋势将极大地影响21世纪人类住区的发展和管理：一个趋势是全球的日益城市化；另一趋势是各国政府的权力和责任日益下放给其他机构、组织以及公民社会的各阶层。能够说明这些重大现象的原因有多种多样：从全球和各国发生的深刻的经济和社会变革，到许多国家的民主化和参与进程的加速和加深。与此同时，一系列新的政治和社会组织要求在国家 and 地方事务中发表意见，引起了在其他地方被称之为“社团革命”的现象。

4. 这一切对国际合作的过程和方式也产生了巨大影响。有一个数字很说明问题：在本世纪初，在至少三个国家活动的国际非政府组织总数不到200个，在以后的60年里几乎没有增减，而从1960年代起，这种组织总数已经增加到今天的30,000个，并且还在逐年增加。如果与不属于传统的政府间组织的其他组织结合在一起，这些组织构成了一个平行的国际合作网。对这一合作网的作用，在国际、国家和地方各级落实生境二会议的过程中必须加以充分的考虑和估量。此外，随着经济增长、投资以及发展的责任日益转移到私人部门肩上，因此任何行动计划若要成功，就必须调动私人经济主体如公司、银行、金融市场等的支持。

* 摘自：全球管理委员会的报告“*Our Global Neighbourhood*”，牛津大学出版社，1995年。

A. 生境二：促进发展的新伙伴关系

5. 在《生境议程》的问题上，这一点尤为重要，因为在越来越城市化的世界，人类住区，无论大小，将是经济活动和社会、政治变革的地点与核心，也是人类改善生活 and 环境质量的努力的地点和核心。考虑到今日社会政治和经济权力以及责任日益下放的趋势，这不仅要求地方当局积极介入，而且也要求与人类住区有利益关系的各个方面都积极参与。没有任何一个部门或单位掌握着决定人类住区增长与发展方向的资源或权力，无论是经济、社会权力还是政治权力；人类住区的增长与发展需要其他方面的合作。上述这一切对于实现可持续发展所需要的涉及国际、国家和地方各级的新伙伴关系具有深刻的影响，同样，对国际社会，对各国政府以及对如何制订可持续发展的有效战略都有着深刻的影响。

6. 关于为实现可持续发展建立广泛的伙伴关系的问题，早在1992年里约热内卢“地球最高级会议”上就提出了：里约会议通过的全球行动计划《21世纪议程》特别呼吁所有在中央政府之外的人士，即所有“重要团体”，为实施《议程》而担负其具体的任务和责任。“城市最高级会议”筹备过程接过了“地球最高级会议”未完成的工作，努力使筹备过程和生境二会议成为真正的伙伴关系行动，最终目标是在会议之后为实施《生境议程》而发扬这一伙伴精神，这种伙伴精神是成功实施《生境议程》绝对需要的。

B. 生境二筹备过程：各伙伴的作用

7. 生境二会议的筹备过程已经显示了这种伙伴做法的高效率和智慧。它使筹备过程以及《生境议程》草案更为丰富。地方当局及其相关机构、联合国有关机构和其他多边机构、议会议员、私人工商界和私人基金会、非政府组织和社区组织、研究机构、投资者、专业协会、宗教团体以及妇女和青年组织都为筹备活动作出了重要贡献。通过这些贡献，总结出了需在《生境议程》中处理的人类住区可持续发展的主要问题。在会议筹备过程中，对于今日城市和乡村住区的生活与工作的每个方面所遇到的挑战，各伙伴都贡献了知识和见解：从运输到参与；从住房到供水；从保健到管理和解决冲突；从土地租赁到金融。生境二的各伙伴在政府建立的开放性全国委员会内外，在区域会议和专家会议上都对这些问题进行过讨论。各种各样的非国家伙伴为丰富《生境议程》的内容作出了巨大贡献，有理由期待它们也与各国政

府和国际社会一起为实施《生境议程》积极作出贡献。

C. 责任和任务的新分工

8. 鉴于国家和国际两级出现了新的政治、经济和社会现实,各国政府和在全球范围内活跃的各个机构和组织的新责任将主要是发挥扶助的作用,使参与人类住区发展和管理的各个方面经过协调一致的行动,为实现《生境议程》的共同目标发挥更大的作用。换句话说,在国家一级,中央政府将通过伙伴关系促进发展,调解相互冲突的立场,在商定的全国经济、社会和环境目标的总体框架内,为协调建立促进发展的新伙伴关系的政治进程担负起领导责任。在国际一级,多边机构和组织尤其是联合国系统各机构,需担负起相同的责任,联系新的伙伴,分担费用和责任,同时为实现共同商定的目标而努力。

D. 正在出现的重要伙伴

9. 谁将是它们的新伙伴?在人类住区领域,首先是地方当局,这是对人类住区的可持续增长和发展负有日常责任的一级政府。其次是私人部门,在今后几十年里,私人部门将对基础设施、创造就业、住房和服务等方面的投资负起主要责任。其次必须加上公民社会日益壮大的“第三部门”,从各种基金会到非政府组织和社区组织,它们越来越多地担负起原先属于公共职责的任务,譬如在社会领域,在保健、住房、服务以及教育等领域。“第三部门”还包括各种倡议团体,从妇女和青年组织到环境以及人权活动分子,他们都属于人类住区这一万花筒中的一部分,对于确保人类住区保持正义、公平和可持久性起着重要作用。

10. 重要伙伴还包括其他方面的重要团体,它们对于在国家、区域和国际各级反映对人类住区的需要和关心能起到十分重要的作用。这包括议会议员,作为立法者,他们的行动在很大程度上决定着人类住区能否在国家一级得到必要的政治支持,从而促进地方的可持续发展。新的伙伴中还包括工会和专业组织,不论是在国家一级还是国际一级活跃的组织。全球化和城市化正在带来新的未曾料到的挑战以及技术和社会变革,不仅影响到就业结构和工作前景,而且给人类住区的专业人员带来了新的任务,涉及人类住区的具体实际设计以及环境、社会和经济方面的可持续性问題。必须探索新的研究渠道,必须设计并推广新的技术。

E. 《生境议程》是伙伴之间的全球社会契约

11. 承认所有这些部门和方面对未来人类住区的发展所起的作用,使联合国人类住区会议(生境二)的筹备过程从一开始就获得了大量信息。正是由于承认这种贡献,所以才在筹备过程中如此成功地采用了伙伴关系的作法。如果没有这些伙伴的积极介入,筹备过程的成功是不可想象的,同样道理,没有它们的积极介入,《生境议程》的实施也不会顺利进行。为使人类住区顺利发展,所有伙伴必须下定决心,在《生境议程》的框架内,采取具体行动,使《生境议程》实际上成为促进地方可持续发展的全球社会契约。各国政府,甚至那些正与现有多边机构一道工作的各国政府不可能独自实现这一目标,特别是考虑到全球化和城市化的后果。在未来几十年里,虽然人类住区尤其是城镇,将是每个人关注的目标,因为城镇将是经济和社会进步以及环境保护的关键,但最终决定城镇能否兴旺发达的力量将是私人投资者和公司以及公民社会的其他机构和组织。同时,由于人类住区对可持续的未来具有中心意义,因此不言而喻,每个人从自己的利益出发,都希望看到城镇繁荣发展,不论是企业家还是平民,不论是政府官员还是手工业者。不论是从环境、社会还是从经济的角度看,面临的挑战都是巨大的。建设基础设施、服务设施以及住房都需要巨额的资源,单是靠公共部门和多边机构无法提供这些资源。若要使发展、经济增长以及就业按照保障全球政治和社会稳定所需要的速度增长,就必须找到这些资源。因此,人类住区的可持续发展关系到每个人的根本利益,《生境议程》及其执行是每一个人的事情。

12. 正是这种认识最初促使了所有那些处在中央政府之外的人参加到筹备过程中。除非《生境议程》中的目标和方案被世界各地每一个公民社会的组织和机构重视起来,并融入和反映在经济主体、专业人士、政治团体和社会组织的活动中,否则《议程》就不会实现其目标。如果实现不了目标,后果将是巨大的,因为《生境议程》中所处理的问题是每一个国家、每一个地方需要在今后几十年里面对并解决的问题,不论有无《生境议程》。有了《生境议程》,并遵从其建议,将使参加生境二会议的各国际机构、各国政府以及各个主要伙伴所代表的国际社会能够以集体的、协调的、有计划的以及较节省的方式实现这些目标。

二、各个伙伴在实施《生境议程》方面的作用和贡献

13. 第二次联合国人类住区会议(生境二)从一开始就设想为一个伙伴与伙伴

关系会议,这反映在其筹备过程上,反映在筹备委员会的工作上。出于上文已述的各项理由,伙伴关系将是《生境议程》实施战略的指导原则。伊斯坦布尔会议面临的主要任务之一将是建立一种切合实际的、互益的、不断发展的方式,为成功地实施《生境议程》而在国家和非国家伙伴之间建立一种富有活力的可持久的工作关系,同时在国际一级由多边机构,尤其是联合国系统提供支持。为了实现这一点,所有伙伴都须牢记以下各点:

- (a) 国家和中央政府机构所起的便利作用;
- (b) 需要在国家和地方两级建立积极的扶持性环境,鼓励各个方面充分参与人类住区的发展;
- (c) 需要实施体制性改革,以便使非传统的伙伴以有意义的方式参加决策过程,从而实现人类住区的可持续发展;
- (d) 接受如下事实:在21世纪,发展将日益成为范围广泛的各种伙伴的职能,其中最突出的伙伴是形式多样的私人部门;
- (e) 需要在进行合作的各伙伴之间确立更明确的责任制,并提高透明度;
- (f) 需要避免重复,鼓励各个合作伙伴实现职能的专业化,不论是在国际、国家还是在地方一级。

具有扶持作用的伙伴关系

14. 此外,为了加强所有伙伴对实施《生境议程》的贡献,并确保这种贡献的持久性,会议不妨在其建议中考虑一种战略性的扶持性做法,其中包括下列几点:

- (a) 制定相应的规划和决策程序,便利各级政府与公民社会其中包括私人部门之间的伙伴关系与合作关系;
- (b) 便利工商企业进行投资和其他活动,包括非商业活动,从而有助于人类住区的可持续发展,特别是在创造就业机会、在社区提供社会支助服务、加速住房和基础设施建设等方面;
- (c) 促使并鼓励政府以外的所有主要团体参与人类住区发展方案的规划和实施,特别是在创造就业机会、获取保健、教育和培训等社会服务、合理使用和保护非再生资源和环境资源等方面;
- (d) 鼓励建立可行和公平的住区和住房发展融资机制,保障获得与租赁土地的权利,在住区发展过程中确保男女平等;
- (e) 鼓励研究机构 and 高等院校在人类住区可持续发展和提供住房等领域开

展注重实效的研究；

- (f) 在国际一级支持建立一个有效的、协调的住房和人类住区可持续发展和增长方面的合作框架。

15. 包括了上述各项措施以及其他措施的战略性的做法十分有助于非国家伙伴在下列关键领域对实施作出贡献；例如住房的交付使用、可持续的土地利用、城乡金融、基础设施和基本服务的提供、创造就业、环境保护和保持、可持续的运输和通讯、文化遗产的保护、防灾减灾等。然而经验证明，为人类住区的发展建立伙伴关系可能是复杂、艰巨的任务，有时沦为空谈。虽然没有现成的解决办法，但为这一目标的实现而建立切合实际的方式并为此达成共识，必须成为生境二会议上公认的指导原则，尤其是会议的第二委员会在进行“伙伴听证会”讨论这些问题时。

三、在伊斯坦布尔举行的伙伴听证会：建立共识，作出承诺

16. 这些“伙伴听证会”对于使生境二会议成为真正的伙伴关系会议，特别是对于各个伙伴之间就工作方式问题达成共识具有核心意义。工作方式问题已影响着各个伙伴与各国政府及国际机构一道如何分配任务，如何为实施《生境议程》中与其兴趣、专长和责任领域最直接相关的方面而开始承诺。这些听证会在正式会议与在伊斯坦布尔平行进行的会议和活动之间，特别是主要的生境二伙伴集团举行的会议之间架起了沟通的桥梁，这些伙伴集团会议将在生境二会议即将开始之前在伊斯坦布尔举行。

A. 伙伴论坛的作用

17. 在这些“伙伴论坛”上，地方当局、非政府组织、工会、专业人员、私人部门、议会议员和基金会将除其他事项外，讨论今后各自在实施《生境议程》方面的作用，并将应要求起草书面陈述，陈述的内容包括：

- (a) 简要叙述每个非国家伙伴在会议筹备过程中的作用，并简要叙述在各自伙伴论坛上开会的情况；
- (b) 从每个伙伴论坛与会者所代表的全球群众的角度出发，简要概述“人人拥有住房”和“在城市化的世界中人类住区的可持续发展”所涉及的各种问题；
- (c) 对会议的行动计划即《生境议程》的执行提出具体意见，并就《生境

议程》的执行战略提出建议；

(d) 在伙伴看来国际、国家和地方各级存在着哪些制约因素应予以消除或克服,以便使具体的承诺得以履行；

(e) 如认为必要,一项简要声明。

这些从每个伙伴论坛产生的书面陈述将转交第二委员会,便利其工作并便利编写提交全体会议的报告。预计将有七个伙伴论坛,地方当局、非政府组织、私人部门企业、专业人员、基金会、工会以及议会议员将分别参加这些论坛。除了非政府组织论坛外,大多数论坛将持续一天或两天。另外有一天专门用于伙伴大会,以便所有伙伴能够跨部门地公开交流意见。

B. 听证会: 预计采用的程序

18. 预计第二委员会的伙伴听证会将于会议的第二天开始,大概持续五天,上午和下午都进行。每个伙伴论坛将选出其听证会代表,将名字提交第二委员会主席。在第二委员会主席邀请于某日某时在委员会讲话之后,代表将向开会的第二委员会宣读书面陈述。在陈述宣读完毕后,预计各代表团将有机会对代表提问或就其各自陈述的某些方面要求解释或澄清。预计会议主席团在6月1日和2日举行的会前磋商期间会最后敲定听证会拟采用的议事规则。

C. 对会议的贡献

19. 举行听证会的目的是,使各伙伴能向会议介绍其对《生境议程》执行战略的意见,他们如何看待自己在执行过程中的作用,以及他们认为哪些是执行过程中的优先事项。在听证会结束后,委员会由于通过各伙伴论坛的代表了解了情况,将对其报告进行讨论,报告将包括一系列建议,涉及《生境议程》的执行战略以及各个伙伴在执行过程中的具体作用。生境二会议将以决议的形式通过这些建议。另外预计,第二委员会将在其提交全体会议的报告里提出建议,涉及各国政府和联合国系统需采取的便利非国家伙伴在执行生境二会议全球行动计划中发挥作用的措施。另外还预计,委员会在举行听证会之后,还将提出关于国家、国际和地方各级各个伙伴今后合作框架的建议。为此,将专门有一次听证会由联合国各机构的代表发言,征求各伙伴对于执行的这一重要方面的意见。还预计第二委员会的讨论及其报告和建议还会进一步吸收“21世纪生境对话”各主席的介绍。“21世纪生境对话”是就关键的人

类住区问题举行的高级别专家交流会,这些交流会将向公众开放,预计会产生一些建议,在会议的第二个星期提交给第二委员会。

D. 全球取得共识

20. 总之,伊斯坦布尔生境二会议期间在第二委员会主持下举行的伙伴听证会的主要目的将是确定优先采取的行动并为会议之后实际合作模式奠定基础。伙伴听证会还应能促使会议就生境二各伙伴的作用,就他们之间的相互关系以及与中央政府的关系,就他们在根据其意见、证词和承诺拟定的《生境议程》的框架内,对实现人类住区的可持续发展能作出的贡献,达成共识。另外预计各伙伴就《生境议程》的执行所提出的意见和看法将附在《生境议程》之后,他们所作的承诺也将反映在其各自在伊斯坦布尔会议之后的政策和工作方案中。这样就在全球范围内对人类住区的发展形成了共识,对优先事项以及在国际、国家和地方各级的新的合作形式形成了共识。使公民社会中的每个人了解《生境议程》的目标、建议和方案是取得成功的最最终和最佳保证。

XX XX XX XX XX