



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.
LIMITED

A/CONF.165/L.6/Add.7
10 June 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

议程项目 9

生境议程：目标和原则、承诺和全球行动计划

第一委员会的报告

增 编

报告员：Mrs. Aysha Ögüt (Turkey)

第一委员会在1996年6月...日第...次会议上核可了生境议程草案第四章D节，并建议生境会议通过。第四章D节案文如下：

四、全球行动计划：实施战略

D. 能力建设和体制发展

1. 导言

129. 经济社会发展和环境保护是可持续的人类住区发展中互相依存和相互加强的组成部分。在城市化不断飞速发展的情况下，经济上可行、社会上有活力和无害环境的人类住区日益取决于所有各级政府是否有能力反映各个社区的优先事项，

鼓励和指导地方发展,在私人、公共、自愿和社区部门建立伙伴关系。实现这一点可以通过将责任、政策管理、决策权、和包括征税权在内的充分资源有效地下放给与其选区最接近和最能代表选区的地方当局,以及通过国际合作和伙伴关系,发起一个具有战略性和各方参与的、以共同远见为基础的城市管理进程,同时保证和保护人权。这一下放权利的进程和所设想的城市管理进程将对各个机构,特别是发展中国家和转型期经济国家的机构提出很高的要求。因此,能力建设工作所针对的是支持进行分权和各方参与的城市管理进程。

130. 增强能力战略、能力建设和体制发展的目标应当是壮大所有感兴趣各方的力量,特别是地方当局、私人部门、合作部门、工会、非政府组织和以社区为基础的组织,使它们在住房和人类住区规划和管理方面发挥有效的作用。在人力资源和培养干部、体制改革、组织和管理建设,不断培训和改进等方面,需要所有各级的共同努力。要实现这一点,最好是通过国家和国际地方当局协会/网络以及通过其他的国家一级和以下各级的能力建设机构,尽管它们本身可能首先要求得到加强。在发展中国家和转型期经济国家,各国政府应当高度优先实施全面的能力建设政策。国际社会应当帮助它们发展能力,确定和评价这些国家在体制建设方面的优先事项,加强它们的管理能力。

130之二. 赋权和参与是民主/可持续人类住区发展的先决条件。政府在制订和执行政策方面受责任制、透明度和基础广泛的公众参与的原则指导。责任制和透明度是必要的,以避免贪污腐化和确保所有资源用于造福全体人民。每个政府应确保社会所有成员有权积极参与其所居住社区的事务,并确保和鼓励参与所有各级决策。

2. 下放权力和加强地方当局及其协会/网络

行 动

131. 为了保证有效地放权和加强地方当局及其协会/网络,政府应在适当各级:

- (a) 审查和酌情采纳其他国家有效进行下放权利的政策和法律框架；
- (b) 审查和酌情修订法律，在总的国家、社会、经济和环境战略之中，在参与决策、实施、资源动员和使用方面，特别是在人力、技术和财政资源以及地方企业发展方面，增加地方自治权，鼓励居民参与有关其城市、居民区或居住区的决策；
- (b之二) 发展公民意识教育，以强调个人作为其社区的行动者的作用；
- (c) 支持地方当局审查创造收入的机制；
- (c之二) 根据需 要加强各教育、研究和培训机构的能力，以便向地方民选官员、管理人员和专业人员不断地提供关于诸如规划、土地和资源管理技术和市政经费筹措等有关城市的问题的培训。
- (d) 尤其通过 技术交往和经验交流方案，促进政府和地方当局在提供服务、支出控制、资源动员、建立伙伴关系和地方企业发展等方面横向和纵向地交流技术、经验和管理知识；
- (e) 加强地方当局的绩效，为此可在提供、经营和维持公共设施和服务、在满足其人口的需求以及在探索各个城市的财政和其他潜力方面，收集按性别、年龄和收入分列的数据，对富于创新的做法进行比较分析和散发有关资料；
- (f) 鼓励使广泛参与地方一级的决策和管理进程制度化，包括咨商机制在内；
- (g) 加强地方当局的能力，鼓励地方私人部门和社区部门制订目标，为基础设施的发展和服务的提供以及为地方经济的发展确定地方的优先事项和无害环境的标准；
- (h) 鼓励在各级政府、私人和社区部门以及公民社会其他代表之间进行政策对话，以改善规划和实施；
- (h之二) 在管理框架范围内，为施政革新建立公、私、市民的伙伴关系，并分析、评价和传播有关成功的伙伴关系的资料；
- (i) 酌情收集、分析和传播地方当局在满足其人口需求方面绩效的按性别、年龄和收入分列的比较数据；

- (j) 加强铲除腐败的措施,在管理地方资源方面,确保更大程度的透明度、效率、责任制、响应和社区的参与;
- (k) 使地方当局及其协会/网络在国家和国际合作中能够采取主动行动,特别是在可持续人类住区管理方面分享良好的做法和富于创新的方法;
- (k之二) 通过对当选政府官员和管理人员开办关于市政经费筹措和管理的培训课程来加强中央和地方政府的能力;

3. 公众参与、公民的投入(和良政)

132. 可持续的人类住区发展要求各民间组织的积极投入以及所有人民的广泛参与。它还(尤其)要求(各级实现良政)地方政府反应力强、有透明度和能够交代责任。公民的投入和负责任的政府都要求加强参与机制,包括参加司法过程和以社区为基础的行动计划,这将保证在确定问题和优先事项,制订目标,行使合法权利,确定服务标准,动员资源和实施政策、方案和项目时,各种声音都能够听到。

行 动

133. 为了鼓励和支持参与、公民投入和政府履行责任,国家政府、地方当局和/或民间组织应当使一些体制和法律框架在适当的级别上生效,在决策、实施和监督人类住区战略、政策和方案方面,促进全体人民及其社区组织的广泛参与并使他们能够参与;除其他外,这些体制和法律框架的具体目标应当是:

- (a) 保护持有和表达意见以及不受干扰地寻求、接受、传播思想和信息的人权;
- (a之二) 促进组织起来的社区得到法律承认并促进其得到巩固;
- (b) 允许、促进、保护成立独立的、非政府的社区、地方、国家和国际组织;
- (c) 提供充分、及时和全面的信息,并避免不适当地增加申请者的财政负担;

- (d) 利用各种形式的大众媒介、教育和宣传运动,开展公民和人权教育与培训方案,以宣扬公民精神,促进对公民权利和责任及其行使手段的了解,并促进对男女不断变化的角色以及可持续的人类住区发展和生活质量等问题的了解;
- (e) 建立使公民社会参与决策的正常和广泛的协商机制,以便反映社区的不同需要;
- (e之二) 消除阻碍社会边缘群体参加公共生活的法律障碍,并促进非歧视性法律的制定;
- (f) 建立制订议程的参与机制,在确定当地的需要和优先事项以及拟订新政策、计划和项目方面,使个人、家庭、社区、土著人民和民间组织能够主动发挥作用;
- (g) 促进人们了解与私人部门和非政府部门的契约关系,以便获得技能,为了项目的实施、发展和管理而谈判达成使所有公民最大程度受益的有效伙伴关系;
- (h) 促进平等与公平,把性别考虑与妇女的充分平等参与结合起来,调动易受伤害和处境不利群体包括贫困和其他低收入群体的参与,为此可采取体制措施以保证他们的利益在政策制定和决策过程中得到体现,并采取以下措施,例如宣传培训和讲习班,其中包括培养调解和共识建设的技能,以促进有效的联络和结盟;
- (i) 使受影响群体能有效地与司法和行政部门沟通,以便他们可以对有害社会和有害环境的决定和行动提出质疑或寻求补救办法;这包括健全法律机制,以保证国家机构根据(国家法律所确定的)社会、环境和人权义务,始终对它们的行动负责;
- (i之二) 扩大个人和公民社会组织在受害的社区或群体自己无力提起诉讼的情况下以其名义提起法律诉讼的程序权利;
- (i之三) 在强化家庭的同时,促进在决策过程中有人为跨代利益、包括儿童和后代利益说话;
- (i之四) 通过各种形式的教育、素质培训和技能建设活动,充分发挥青年在实

- 现人人有适当住房和可持续人类住区方面作为关键伙伴的潜力，同时考虑到青年多种多样的能力、现实情况和经历；
- (j) 通过提供设施例如法律援助和免费的法律咨询中心，促使贫困和其他低收入群体得以接触决策和规划部门并获得法律服务；
 - (k) 加强地方当局和公民社会在下述方面的能力：审查影响到其社区的社会、经济和环境政策，确定地方的优先事项，在基础教育、儿童看护、公共健康、公共安全、毒品危害教育和环境管理等领域中，对制订提供服务的标准作出贡献；
 - (l) 利用新的信息技术和传播媒介，包括当地的传播媒介，以促进公民社会与决策者之间的对话以及信息、经验和做法的交流。

3之二. 人类住区的管理

134. 参与人类住区管理的地方当局和其他人员需要从各层次各类人员和机构中汲取各种技能和资源。缺乏适当的合格人员与体制和技术能力方面的弱点是许多国家特别是发展中国家改善人类住区状况的主要障碍。能力建设和体制发展战略必须是国家和地方两级人类住区发展政策的组成部分。此外，有必要在人类住区规划和管理的所有方面利用新的技能、诀窍和技术。在发生迅速变化而造成社会经济以及环境困难的国家，政府和国际社会需要保证有效地发展和转让领导才能、规划和管理知识、诀窍和技术。

行动

135. 为了便利改善人类住区管理方面的能力建设和体制发展，政府在所有适当各级，包括地方当局以及与其有关的机构应：

- (a) 为提高领导质量并促进妇女和青年进入机关和决策过程，支持面向所有各级行政人员和文职官员的培训方案以及有时也面向所有其他关键角色的培训方案；

- (b) 考虑建立私人--公共、社区部门、企业和经济论坛,以交流管理方面的诀窍和经验;
- (c) 促进全面的对性别问题具有敏感的培训、教育和人力资源开发政策和方案,使地方当局及其机构/网络、学术机构、研究机构、培训和教育机构、社区组织以及私人部门广泛参与,其侧重点是:
 - (一) 就人类住区的发展制订多部门办法,把土著人民和移民的独特贡献和机构都考虑进去;
 - (二) 对实施培训的人进行培训,以便为加强机构和能力建设发展起核心能力,培训内容应包括性别意识以及儿童、青年和老年人的需要。
 - (三) 提高地方的下述能力:确定需求,进行或聘人进行一些应用研究,特别是在年龄和性别敏感分析、社会和环境影响的评估、住房战略的拟订、地方经济增长和创造就业机会等方面,并将调查结果纳入管理系统;
- (d) 发展信息系统,以便将人类住区发展方面的经验、专门知识、诀窍和技术进行交流,并入网络,并能及时查寻、转让和分享。
- (e) 在提高透明度和加强责任制的努力中,酌情鼓励私人部门包括非政府组织的参与,以改善公共部门的管理和行政工作,并鼓励成立具有公共职能但由私人管理并得到公私资助的实体;
- (f) 制订解决冲突的调解方案,包括互相竞争的角色围绕人类住区资源的使用和分配发生的冲突,并训练公民社会使用这种调解方案;
- (g) 增加对自己城市生态循环的了解以防止环境破坏,各级政府在这方面应受到鼓励;
- (h) 在上述各项中,如尚未明确提到对性别敏感的政策和标准,则应加进这种政策和标准。

4. 大城市的规划和管理

136. 尽管人类住区的管理人员面临着许多共同的挑战，但是负责大城市和特大城市管理和发展的人员却面临着一些独特的问题，引起这些问题的原因是他们的任务和责任既大又复杂。要求有特别技能的大城市地区的特点有：任意增加的全球竞争；人口在民族和文化上多种多样；城市贫民的大规模集中；广泛的基础设施网络和运输及通信系统；在国家、区域和国际生产和消费格局、经济发展、贸易和财政方面具有战略作用；以及环境严重退化的可能性。在发生天灾人祸时，大城市地区和特大城市在人员、物资和生产能力的损失方面潜在的危险也最大。在某些国家，由于没有负责整个大城市的管理机构或有效的全城范围的合作，造成了城市管理方面的困难。

行动

137. 为了解决大城市地区及其所有居民的各种特别需要，适当级别的政府，包括地方当局，应当：

- (a) 促进采取整个大城市和(或)地区的规划和管理战略，这种战略应是根
据有关大城市地区的协商结果制定的，并能综合管理各方面的城市活
动；
- (a之二) 在政策、规划和管理战略中包括发挥男女作用的问题；
- (a之三) 通过和实行土地、环境和基础设施管理以及财政和行政方面的大城市
管理指导方针；
- (b) 注视和分析大城市结构和管理系统的有效性和效率，并将有关结果纳
入政策以解决宏观经济、社会和环境问题；
- (c) 建立可保证整个大城市地区协调、有效和公平提供服务，调动资源和
可持续发展的法制基础和组织结构；
- (d) 视情况加强市政当局处理下列对地区和国家具有重要意义的问题或对
其作出反应的能力和任务：妇女的土地权利和产权、土地管理、能源

和水资源管理、环境管理、运输和通信、贸易和财政、充分的社会服务和基础结构及其利用、以及社会融合等；

- (e) 培养或在必要时建立一支包括妇女的核心专业人员队伍，这些人员要受过下列方面的培训：城市规划、环境管理、工程、运输、通信和社会服务、发展基础结构和紧急情况规划，他们要具有共同工作、综合处理重大规划问题的能力；
- (f) 便利和促进国家和国际范围的政策对话，在各市政当局之间交流下列方面的经验、专门知识和技术：运输和通信、水的管理和废水处理、废物管理、能源保护、环境管理以及考虑到妇女和边缘群体的社会福利等；
- (g) 重视来自不同文化和种族居民的对解决城市问题具有实际价值的办法，而不是只依靠新技术。

5. 本国财政资源和经济手段

138. 发展住房和住区所需资金主要来自本国。另外，国际来源也可提供大量资金，这方面的外国投资日益增加。因此，经济发展的改善、良好的财政作法以及调动本国资源、控制开支和有效管理预算的能力将对财政基础产生最大的影响。

139. 为城市的未来发展提供资金和保持城市的经济活力是一项具体任务，这将要求在国家 and 地方各级实行创新的财政制度。应当促进公共和私人部门之间的有效伙伴关系，地方生产和消费征税与对工业、商业、贸易和其他私人部门服务的财政鼓励相结合。为满足未来的城市经济发展需要和维持基础结构和服务的费用，需要新形式的城市财政。

140. 为加强国家和地方经济及其财政和经济基础以满足可持久的人类住区需要，包括地方当局在内的适当级别的政府应努力提供一个有利于获得能力的基础，以便：

- (a) 视情况加强地方当局吸引投资的能力；
- (b) 采取鼓励增加国内储蓄和便利将其用于住房、基础结构以及人类住区

- 社会 and 经济发展其他方面的宏观经济政策和基础；
- (c) 发展高效率、公平和可靠的国家和地方收入来源，包括税收、使用费、关税和改进税，以加强国家和地方在住房、基础结构和基本服务方面的基本投资能力，并视情况制定新的财政措施以惩罚生产和消费活动对环境的破坏；
 - (d) 加强国家和地方的征税能力和开支控制以限制费用和提高收入；
 - (e) 通过征收使用费争取全部回收城市服务费用，但治安服务除外，同时，通过价格政策和视情况提供的具有透明度的补贴，特别照顾到穷人的需要；
 - (f) 支持地方为鼓励在建立、经营和保持绿色空地以及基础结构和特别容易针对性别有所差别的各种服务方面自动建立私人 and 社区伙伴关系以及参与这些活动，使妇女具有能力和满足边缘群体需要而作的努力；
 - (g) 便利地方当局对国家、区域 and 国际资本市场以及专门信贷机构的利用，并视情况使其合理化，包括，特别是，通过建立独立的城市信用评估和信贷系统等措施，同时考虑到借款者按照有关国内法律和规章偿还债务的能力；
 - (h) 加强地方当局与私人、自愿、社区 and 合作部门以及地方企业发展机构建立伙伴关系的能力；
 - (i) 视情况使预算办法和核算制度化以使地方当局能够进行中期 and 长期投资方案；
 - (j) 建立透明的制度和程序以确保财政的可靠性；
 - (k) 视情况使透明的政府间转让办法制度化，这类办法要具有及时性、可预测性和绩效，并且视根据需要采取的；
 - (l) 吸引私人 and 社区对城市发展的投资。

6. 信息和通讯

141. 最近信息和通讯技术的发展以及全球规模的贸易自由化和资本自由流

动，将改变城市的作用和功能以及城市的决策和资源分配进程。在信息技术和基础设施方面进行必要投资并使公民能够和有力量可以有效利用这些技术的社会，可以指望在工业、贸易和商业方面大大促进生产力。应适当和充分地利用这种经改善的信息技术，以便保持并分享文化和道德价值，加强并改善教育、培训，使公众了解影响生活质量的社会、经济和环境问题，促进所有方面和社区交流在生境方面的做法，包括在日益城市化情况下维护儿童、妇女和贫困阶层权利的做法。

142. 为了提高利用这些发明的能力，增进公益，各级政府，包括地方当局应酌情：

- (a) 发展、提高和维持信息基础设施和技术，鼓励所有各级政府、公共机构、民间组织和社区组织对之加以利用，并将通讯看作是人类住区政策的一个不可分割的组成部分；
- (b) 推动对所有关键的行为主体在信息技术的利用和方式方法方面进行培训；
- (c) 通过电子手段，例如互联网、各种网络和图书馆来制订分享地方主动行动的经验的方法，并传播各种最好的做法，包括利用已制订的管理政策的最好做法；
- (d) 执行各种方案，鼓励使用，特别是鼓励儿童、青年和教育机构使用公共图书馆和通讯网络；
- (e) 通过传播从政府、公共部门、私人部门和社区部门得来的在人类住区方面的经验教训，促进学习过程；
- (f) 鼓励使一般大众更容易获得信息技术和服务的政策，特别是通过广泛利用媒介；
- (f之二) 特别注意使残障者可利用这些新技术；
- (f之三) 鼓励地方和国家媒介方案编排的发展，承认大城市种族和文化的多样性，加强了解不同的观点；
- (g) 在公共政策、决策、资源分配和社会发展等领域，特别是在对妇女儿童有影响的领域促进信息的自由流通和获取；
- (g之二) 通过公众在保持通讯和信息技术上的作用来确保提供通讯和信息技术

的市场竞争和公众广泛加以利用。

142(之二). 传播有助于促进人人获得适当住房和发展可持续人类住区方面的经验,有益于制订人类住区发展方面的公共政策。各国政府应与社会行为主体结成伙伴关系:

- (a) 促进选择突出的城市管理做法,因为这些做法对改善生境有积极影响,它们在组织和运作方面采用参与性模式,它们可持续持久,并有普遍推广的趋势;
- (b) 在积极从事城市发展工作的非政府组织的参与下建立选择最佳做法的结构;
- (c) 综合推动传播在地方、全国、区域和国际各级挑选的做法。

142(之三). 为扩大知识和加强信息基础,各国政府和地方当局应与研究机构、统计部门和其他有关方面一起:

- (a) 促进对有关城市化、人类住区和住房发展的社会经济和环境问题的研究,着重于根据国家要求而查明的研究重点以及系统监测和发展评估的必要性,包括人类住区政策、方案和项目对环境和社会影响,并注意性别的特异性;
- (b) 加强现有的与人类住区有关的信息系统,采用高效可持续的办法和体制安排,系统地吸收研究成果,汇编、分析和更新人类住区和住房统计资料以及对政策敏感的指标的数据;
- (c) 广泛传播研究指标和其他信息,将其结果纳入各级决策的主流,保证信息在制作者和用户之间的双向流动。