

联合国 大会



Distr.
GENERAL
A/37/527
18 October 1982
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第三十七届会议
议程项目 71(j)

发展和国际经济合作：人类住区

为无家可归者提供住所国际年

秘书长的报告

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一. 导言	1 - 3	2
二. 所针对的问题摘要	4 - 7	3
三. 行动方面的限制及机会	8 - 14	5
A. 土地和租期	9	5
B. 体制因素	10	5
C. 法律和行政结构	11	5
D. 财务因素	12	6
E. 低成本的建筑材料和技术	13 - 14	6
四. 住房和经济发展	15 - 20	6
五. 国际年的目标和目的	21 - 28	8
六. 国家行动和国际行动准则	29 - 45	10
A. 国家一级行动准则	29 - 38	10
B. 区域一级行动准则	39 - 41	12
C. 国际一级行动准则	42 - 45	13
七. 委员会和联合国人类住区中心的作用	46 - 48	14

一. 导言

1. 大会在其第 36/71 号决议中，决定在原则上指定 1987 年为“为无家可归者提供住所国际年”，但须遵守经济及社会理事会第 1980/67 号决议附件内所列关于国际年经费筹措和组织安排的准则。它请联合国人类住区（生境）中心执行主任制订一项提案，载列在“为无家可归者提供住所国际年”之前和该年期间所要采取的措施和活动的具体计划，并通过人类住区委员会向经济及社会理事会提出报告。大会请秘书长根据该项提案，就 1987 年举行“为无家可归者提供住所国际年”的组织事项，包括可以得到的自愿捐款，提出一份报告，于 1982 年内通过经济及社会理事会提交大会第三十七届会议。

2. 执行主任按照这项决议向人类住区委员会第五届会议提交了一份报告 (HS/C/5/5)。委员会详细审查了该报告¹，并通过第 5/14 号决议²，其中除其他事项外，对执行主任在其报告中所载关于国家、区域和国际各级行动的目标、战略、标准和方针的提议表示欢迎和赞同，但尚须经委员会评论和年度审查，并注意到执行主任提出的体制和行政安排对组织和协调该国际年之前和该年期间的各项活动是具有成本效益的。委员会随后建议大会通过一项决议草案，其中除其他事项外，大会将：

- (a) 宣布 1987 年为“为无家可归者提供住所国际年”；
- (b) 赞同须经委员会和经济及社会理事会评论并须经年度审查的各项目标、战略、标准和方针；
- (c) 指定人类住区委员会为负责筹划国际年的政府间机构；
- (d) 指定联合国人类住区（生境）中心为国际年秘书处，并作为协调其他有关组织和机构的有关方案及活动的主要机构；

3. 经济及社会理事会在其 1982 年第二届常会上审议了执行主任的报告 (HS/C/5/5)。理事会在其第 1982/46B 号决议中同意人类住区委员会第 5/

14号决议向大会第三十七届会议提出的建议，但须遵守经济及社会理事会1980年7月25日第1980/67号决议附件内所列关于国际年经费筹措和工作安排的准则。理事会要求关于在国际年之前和该年期间所要采取的措施和活动的具体方案的提议应根据可以得到的自愿捐款数量加以调整，并进一步要求把在国际年之前和该年期间所要采取的措施和活动的具体方案的工作重点放在国家一级和地方一级。它吁请各方向国际年方案提供资金和其他适当支助。理事会在其第1982/154号决定中，授权秘书长将其关于举办为无家可归者提供住所国际年所涉经费和工作安排问题的报告直接递送大会第三十七届会议。

二. 所针对的问题摘要

4. 大家普遍认为适当的住房是有助于人类健康和福利的主要因素之一，联合国人类住区（生境）会议（1976年5月31日至6月11日在温哥华举行）的许多建议要求在这个部门的特别国家行动。³ 其后的国际会议和论坛及其产生的结论和行动方案一致表明住所和人类住区是国家发展和国际合作方面的一个主要行动领域，常常特别着重穷人的需要。⁴

5. 不过，尽管有自1976年人类住区会议以来的这许多建议和各国及国际持续的努力，今天，在发展中世界的几百万穷苦家庭和许多发达国家的多数家庭，其住所和有关的基本设施及服务的整个情况仍在继续恶化。例如：

(a) 一些家庭根本没有住所，真正是无家可归，其余的家庭得到的住所则处于严重威胁其身心健康的肮脏拥挤情况；

(b) 由于不适当住所而且缺乏安全饮水和基本污物处理及卫生设施，他们继续遭受高的婴儿死亡率、低的平均寿命和高的疾病发生率；

(c) 多数没有租用权的保障；此外，他们的住所一般建造在边缘地带，常易遭到洪水泛滥和山崩等天灾和其他环境上的灾害及火灾；

(d) 他们不能使用公共运输，不是因为没达到他们的住所附近就是因为费用太高，因此，他们不是很少使用就是不能使用保健设施、教育和福利服务；

(e) 住在贫民区和棚户区的人无法取得廉价建材，还有许多人缺乏为达到任何改进所必要的技术和组织技能，只能略微改善他们的住所和住区。

6. 大家普遍承认，不应让穷人和处境不利的人的住所和生活条件继续恶化。新的努力、新的想法、新方法和新政策都是显然需要的，国际年的重点也需要对上述各项予以鼓励、测验和应用。现在愈来愈迫切需要通过这样一个国际年，取得改进穷人和处境不利的人的住所和邻里的新的政治优先次序和承诺，总结从1976年人类住区会议以来获得的知识和经验，并考虑到其后出现的新因素，制订并展示新的办法和切实可行的方法，据以制订新的国家政策和方案。在举行该会议的十年之后正适于估量所取得的成就，并奠定今后的方向。

7. 虽然这些是国际年之前和该年期间所针对的一些具体情况和问题，它们也显示出目前在改善城乡穷人住所和住区方面存在的一些更大问题。除非也针对这些限制，今后为大多数穷人和处境不利的人改善环境作出的努力便不太可能成功。

三. 行动方面的限制及机会

8. 虽然各国的情形有很大的不同，但是关于改善穷人和处境不利的人的住所和住区的一些主要限制和机会可确定如下：

A. 土地和租期

9. 住在贫民区和棚户区的很多人，以及农村人口中多达三分之一的人，都未拥有自己所占有的土地，也没有什么希望获得这些土地的所有权。这个问题每每不是可利用的土地不足的问题，而是土地价格和体制因素的问题，例如土地所有权的集中、所有权不清、麻烦的法律制度及不切实际的规模和占有规定。没法以负担得起的价格购买土地，或者没有一点关于他们所占有的土地使用权的保障，低收入者当然没有兴趣将时间和有限的资源用在改善他们的住所和住区上。

B. 体制因素

10. 很多国家在各级政府之内和各级政府之间缺乏适当的体制和有效可行的体制安排。各项需要和问题实际上往往较公共当局可利用的资源大，特别是较地方当局和州政府，因为它们时常没有仅足维持现有的基本设施和服务所需的能力和筹资基础，更谈不上有经费来执行大的住所或改良方案。很多政府机关甚至没有适当的正式住区地图，这种地图对于有效的土地使用和住房方案是必不可少的。

C. 法律和行政结构

11. 在很多国家内，现行的规划和建筑细则和标准，形成满足穷人的需要和改善住所和有关的基本设施的障碍。这类细则和标准在某程度上使贫民区和棚户区必然存在。不适当的标准造成单位成本和价格上涨，不仅将传统的住房置于大多数人民能力可及的范围之外，并且制造了在中等收入的人方面对“低成本”住房的

需求。中等收入者因此取代了最低收入者，而最低收入者才是真正所要的受益人。

D. 财务因素

12 为低成本住房筹资所使用的传统贷款办法，在大多数情况下超出最低收入者的财力。这主要是由于不切实际的合格要求和贷款条件，这种情形在非正式的住房部分、棚户区和传统的乡村住房尤其如此。没有传统的附属担保品，使用权的无保障，收入低与收入不规则，加上文化和新闻方面的障碍，造成无法利用传统的筹资办法。

E. 低成本的建筑材料和技术

13 新的应用研究和发展方案，现在已使在住房建筑和住区服务方面，继续使用资本密集和昂贵的技术成为既不必要也不合理。进口建筑材料及依靠不适当的技术，不仅对国家有限的资源造成沉重的负担，并且很少有利于人口中最穷的那一部份。而且，这种技术常常是环境污染的来源，同时也非常浪费能源。发达国家和发展中国家如能在住房和住区问题上探讨当地可利用的资源及应用经过修改的传统技术和基本的创造力，一定会有好处。

14 一个重要问题是，没有增加就业机会和实际收入的措施，则穷人的住所和住区就没法实现持久的全面改善。因此，住房和住区方案必须与全国和区域经济及社会发展计划联系和结合起来，而不是大部分由各自主机构执行的一些孤立部门的事项。

四. 住房和经济发展

15 没有适当的住所、基本设施和服务，必然对教育、保健和公共福利和就业、全面的生产力和经济发展有所影响。而且，人类住区必须能够积极地、迅速地和

灵活地响应发展的需求。除非能与职业机会、保健和教育同时提供适当的、负担得起的住所，在大多数贫民区、棚户区和农村住区的普遍存在、而且时常恶化的居住条件会破坏其他发展努力的基础和目的。

16. 住所和住区政策不仅必须与全盘的经济及社会目标联系和结合起来，以便两者都能成功，而且住所和住区活动也有助于实现这些目标。实现任何经济发展目标都不外发展有形的设施（公用事业系统、道路、桥梁、港口、机场）、其他土木工程（水坝、水力发电厂、灌溉工程）和建筑物（工商建筑物、学校、医院、住房）。这些全部是建筑部门的产物，现在越来越多的发展计划认识到建筑业在国家发展中的极端重要性。

17. 但是，人们不能时常认识到的是建筑活动本身能在实现所希望的发展目标方面起重大的作用。直接投资于建筑方面，立即就能创造收入和就业，从而立即将好处带给那些被雇用的人及那些使用最后产品的人。此外，投资于建筑活动有很大的增殖作用，并能大量增加整个经济的其余部门的生产、就业、收入、储蓄和投资。而且，如果所选用的建筑技术有利于使用当地资源，则建筑投资总的增殖作用显然会更大。

18. “为无家可归者提供住所国际年”定于“联合国第三个发展十年”的后半期举行，关于该“十年”，“国际发展战略”提供了经济及社会发展的发展目标、指标和战略的全面构架，旨在早日根除贫穷和依赖及促进全球人口的人类尊严和福利。大会在1980年12月5日第35/56号决议中通过的“国际发展战略”，特别明确地叙述：

“发展中国家应拟订提供基本住所和基础结构的政策。为此目的，并且为使人类住区投资发挥多种效益起见，各国应发展建筑业，特别是廉价住宅建筑业，支助有关的筹资机构，鼓励研究，推广效率高的建筑方法、基础结构的价廉设计和技术、就地生产的建筑材料以及环境保护等”（第35/56号决议，附件，第160段）。

19. 在“国际年”之前和该年期间的活动，不仅有助于实现国家的经济及社会目标，并且有助于实现《联合国第三个发展十年国际发展战略》的目标。此外，它们将为改善穷人和处境不利的人的住所和社区的新的国家政策和方案，提供一个基础和实际可行的备选方法。

20. 因此，在“国际年”之前和该年期间将作出特别努力，详细审查住房和住区方案与经济及社会发展的联系及对后者的贡献，评价它们所涉的政策问题，及为制定新的政策和体制安排提供较现有者更好的基础，以便一方面加强住房和住区方案，另一方面加强经济发展政策和计划。在为国家和国际行动拟订目标、战略、准则和指导方针方面，已经特别注意到为穷人和处境不利的人提供和改善住所和有关的基本设施与服务的政策和方案，必须作为国家全面发展战略的一个组成部分来实施。

五、国际年的目标和目的

21. 为无家可归者提供住所国际年的目标将是在1987年以前使一些穷人和处境不利的人的住所和邻里地区得到改善，并在2000年以前体现各种改善所有穷人和处境不利的人的住所和邻里地区的方法。

22. 因此必须注重下列各项主要目的：

(a) 保证对改善穷人和处境不利的人的住所和邻里地区的工作重新得到政治上的优先考虑和承诺；

(b) 结合1976年人类住区会议以后所得到的新增知识和实际经验，使决策者和项目管理人在业务方面有各种可选择的办法以改善穷人和处境不利的人的住所和邻里地区；

(c) 制定和示范各种新的办法和方式，以作为在2000年以前改善穷人和处境不利的人的住所和邻里地区的各国新的政策和方案的基础。

23. 为了达到这些目的，将促请各成员国：

- (a) 审查和评价穷人对住所的需要和愿望；因为这些住所使他们享有安全和保障，而不受风吹雨打也不致患病；
- (b) 采取和执行具有创新性的人类住区政策和方案；
- (c) 制定和执行各种示范项目和具体的训练方案；
- (d) 制订或加强在人类住区领域的各种适当的法律、体制安排和管理能力；
- (e) 加强穷人和处境不利的人参与规划他们自己的生活环境的能力，例如，改善他们获得各种行政和基本服务的机会；
- (f) 制定和传播面向行动的资料；
- (g) 在每个国家内以及通过与发展中国家进行技术合作和在发展中国家间进行技术合作的办法创造必要的资源。

24. 国际年各项措施和活动的具体方案应导致：

- (a) 在世界各地执行大量的住所示范项目；
- (b) 根据通过各项住所示范项目试验出来的创新性办法和方式，制定实际的国家住所战略；
- (c) 制定一项世界住所战略以支持各国的住所战略。

25. 为无家可归者提供住所国际年的一个特征就是大部分的产出将是具体而且可测量的，它对一些穷人和处境不利的人的生活情况必须能够立即产生有利的影响。国际年的最低限度目标是在1987年以前，大多数成员国必须在其本国内执行了至少一项能直接改善一些穷人和处境不利的人的住所和邻里地区的有效住所示范项目。

26. 这些示范项目可能包括现有的项目、现有项目的重要扩建部分或新的项目。这些项目将针对下列问题，例如提供或改善基本的住所；创造非正式的部门的就业机会；使有机会取得土地、用水和卫生设备和卫生和教育服务；制定各项有利于穷

人和处境不利的人的法律、组织和财务措施；促进使用本国建筑材料和建筑技术；促进大众参与住区的规划、发展和管理的工作；和制定各项训练措施以增进穷人和处境不利的人自己所采取的企业性和合作性行动。

27. 所有指定的示范项目应当在1986年12月31日完成，并在1987年2月15日以前进行评价，以便能在国际年期间对所得到的评价结果加以传播和审查。联合国系统各有关组织及各双边和多边援助机构必须支持示范项目。同时，如果能收到充分的自愿捐款也可能从国际年的预算中得到这方面所需要的一些资金。

28. 各种住所示范项目将作为审查和改善现有国家政策的基础，同时也将作为制定在2000年以前加速改善穷人和处境不利的人住所方案的国家住所战略和一项支助性世界住所战略的基础。这些战略应当在国际年期间开始拟订。

六 国家行动和国际行动准则

A. 国家一级行动准则

29. 在《国际年》前后和《国际年》期间主要的行动重点必须放在国家一级上。

30. 有关政府应对贫穷和处于不利地位者的处境和住所需要作出评估，然后积极采取下列行动以改善情况：

(a) 审查和调整现行政策和方案，以提供住所作为国家经济和社会发展的主要部分为优先事项；

(b) 制订和加强有关法律以改善下列情况：例如，贫穷和处于不利地位者取得象样的和担负得起的住所的基本权利；

(c) 制订和加强有关的行政和管理能力，特别是在国家以下各级和地方各级上；

- (d) 制订和执行住所示范项目；
- (e) 推动和支持应用研究的广泛方案；
- (f) 发展和散播资料；
- (g) 调动必需的人力、物质和财政资源；
- (h) 确保群众的切实有效参与。

31. 在审查国家政策、方案和法律时，应优先注意必须公平和平等地分配土地，以及必须改善或调整建筑法例、规章和其他有关办法，以期增加负担起的低廉住所的数目并对建造这种住所提供便利。

32. 住所示范项目和方案应着重于提高贫穷和处于不利地位者参与建造和改善自己的住所和街坊环境的能力。这种住所示范项目应在1987年前带来一些直接的显著成果。

33. 各国政府应促进人类住区方面的宣传活动，以期提高群众的认识和激发他们采取行动。宣传活动应着重于促进穷人参与改善其住所和取得必要的基本服务的努力。

34. 在原则上，应通过国家一级分配和调动资源资助国家活动。在发展中国家开展和执行示范项目则应利用双边、多双边和多边发展援助。发展中国家可利用同样的渠道取得关于规划、管理、体制建立和其他有关的国家行动领域的专家咨询意见。

35. 群众的切实有效参与是《国际年》前后和《国际年》期间所采取行动圆满成功，产生影响的先决条件。除了推行其行动方案外，各国政府也可以采取下列具体行动作为其行动方案的一部分：

- (a) 拟订和加强促进人民参与有关其住所和街坊环境的规划和决策过程的办法；
- (b) 制订创新办法（例如，采用非传统的信贷设施），使穷人能取得适当的住所；

(c) 增加基本住房单位的供应和减低费用为建造和改善住房以及供水供应和垃圾处理之类的基本服务提供弹性贷款；

(d) 广泛散播有关费用低廉的建筑材料、设计和适当的技术等领域的研究成果；

(e) 在改善住所和基本服务方面增加和促进穷人和政府当局双方的意见交流。

36. 各国政府，特别是发展中国家的政府，应确保在各级上采取适当的体制安排，以推动《国际年》的活动，推进其目标和通过设立国家委员会或为《国际年》指定中心点来协调有关的活动。

37. 各国政府，特别是国内情况不须设立国家中心点或委员会的发达国家的政府，应集中注意力于向发展中国家提供资料、财政及其他支助。

38. 在国家一级推进《国际年》的目标和有关行动方面，应争取大学、研究中心、非政府组织和其他志愿团体充分合作，以便充分利用它们的知识 and 经验。

B. 区域一级行动准则

39. 区域一级行动的重点主要应放在为区域内各国进行的关于共同感兴趣和关切的难题和问题的活动提供便利和支助。

40. 应当争取联合国系统内外的区域性政府间组织以及有关的非政府组织的合作，以便在筹备和纪念这个国际年时能够得到它们的充分和积极的参与。

41. 在同联合国人类住区中心和联合国系统其他组织的合作下，各区域经委会应：

(a) 经常审查本区域贫困及条件不利者的一般情况和需要；

(b) 增删修改现行在人类住区领域的区域性政策、方案和项目；

(c) 促进和鼓励研究及资讯的传播；

(d) 鼓励和举办有关的区域性会议、讲习班和讨论会；

(e) 协助向本区域的发展中国家收集专家意见和向它们提供所要求的专家意见，以筹备、执行和资助选定的国别活动。

C. 国际一级的行动准则

42. 国际一级活动的重点主要应放在鼓励、便利和支助国别行动，特别是发展中国家的国别行动。

43. 将争取同联合国系统内外的政府间组织以及有关的非政府组织合作，使它们最大可能地参与筹备和纪念这个国际年。

44. 将个别地和集体地请联合国系统各组织和单位同联合国人类住区中心合作，目的是：

(a) 经常审查一般的居住情况和贫困者的有关需要；

(b) 增删修改人类住区领域的政策、方案和项目；

(c) 参加联合方案制订工作，并在这个范围内筹备和执行示范性项目及具体的培训班；

(d) 促进、鼓励研究和资讯的传播；

(e) 根据要求向发展中国家提供专家意见，帮助它们筹备、执行和资助选定的国别活动；

(f) 促进各国同发展中国家以及发展中国家自身之间在人类住区领域的其他有关方面进行双边、多边—双边、以及多边各级的技术合作。

45. 为便利和加强联合国系统内各项努力的全面协调，应在机构间会议内定期讨论这个国际年。

七. 委员会和联合国人类住区中心的作用

46. 关于国际年，人类住区委员会将充当政府间机构，负责在国际年之前和国际年期间协调各项措施和活动的具体方案的执行工作。

47. 人类住区委员会将根据其议程中的一个特别的单独项目来讨论国际年问题。它将根据执行主任提出的进度报告来讨论有关国际年的问题，特别是在执行各项措施和活动的具体方案方面取得的进展。举行这些讨论会可以无需将委员会会议目前的10个工作天会期加以延长，不仅1983年不需要，可能直到1985年都不需要。委员会将通过经济及社会理事会向大会提出关于国际年的报告。

48. 联合国人类住区中心是人类住区委员会的服务机构，它也是联合国系统内这个国际年的秘书处和焦点。这个中心担负的一些职责和任务如下：

(a) 向人类住区委员会提供服务，包括编写有关国际年的会前、会期和会后文件；

(b) 协调联合国系统内各项措施和活动的具体方案的执行工作，包括同各有关专门机构和其他组织定期进行协商，并同各区域委员会进行合作和取得协调；

(c) 同联合国系统外的政府间组织进行联络；

(d) 同有兴趣各非政府组织进行联络；

(e) 推动并协调向发展中国家提供的技术援助和咨询服务，包括，例如，鉴别最需要采取国家行动的一些领域；汇集对这些领域的专门知识来支持国别行动；以及在遇有请求时，协助发展中国家拟订训练方案和其他示范项目；

(f) 鉴别和探讨获取为国际年展开的各项国家和国际活动所需的经费和其他支助的手段和方法，并为方案筹募自愿捐款；

(g) 编写及分发有关国际年的新闻，包括，例如，一份特别的定期通讯；载有可供国家方案和示范项目直接使用的资料的事实报告；以及组织召开新闻简报讨论会和座谈会等；

(h) 根据有关各国政府，联合国系统内各专门机构、其他单位和组织，联合国系统外的政府间组织，以及非政府组织提出的报告，对各项措施和活动的具体方案的执行情况进行监测和评价。这些工作包括：发表有关贫困人和处于不利地位的人在住房、基础结构和服务方面的境况和需要的调查摘要；在国际年期间定期发表有关各项活动的执行情况摘要；以及除了正常的年度进展报告以外，另编写一份关于国际年的最后报告，其中载列有关为了在公元2000年制订一项世界住房战略将来所应采取的行動的各项建议。

注

- ¹ 委员会对本项目审议经过的有关摘录载于文件E/1982/81, 附件二内。
- ² 《大会正式记录, 第三十七届会议, 补编第8号》(A/37/8, 附件一(A)), 英文本第21至24页。
- ³ 参看《联合国生境—人类住区会议报告, 温哥华, 1976年5月31日至6月11日》(联合国出版物, 出售品编号E.76.IV.7), 第二章。
- ⁴ 主要是: 联合国水源会议; 国际饮水供应及卫生十年; 联合国科学和技术问题会议; 土地改革和农村发展世界会议; 国际儿童年; 《关于发展中国家工业化及国际合作以促其工业发展的新德里宣言和行动计划》; 联合国最不发达国家问题会议; 《执行蒙罗维亚非洲经济发展战略的拉各斯行动计划》; 国际残废人年; 以及联合国新能源和可再生能源会议。
- ⁵ 在执行主任提交人类住区委员会第五届会议的报告中对这些论点有较为详尽的叙述(HS/C/5/5, 第19至28段)。

— — — — —