



经济及社会理事会

Distr.: General
9 February 2004
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第十二届会议

2004年4月14日至30日

临时议程^{*} 项目3

2004-2005年执行周期的主题组

亚洲及太平洋水、卫生和人类住区问题区域执行会议

主席关于讨论情况的总结

一. 水和卫生

成就

- 在亚洲水对经济发展、粮食安全和人的福祉作出巨大贡献。亚洲将近40%的农田是水浇地，生产量约占亚洲粮食总量的70%。许多国家通过改变用水、环境卫生和个人卫生方面的行为，改进了获得安全饮水和基本卫生的状况，从而以最低成本减少了水传播的疾病。
- 一些国家开始对水和卫生问题采取综合性全面处理方式，注意河流流域和生态系统问题，鼓励不同的政府部门和民间社会参与这一工作。这种做法被视为符合最大限度地分散管理以及把责任下放到最适当级别的举措。
- 虽然人们承认政府对于增加水供应和扩大卫生工作覆盖面负有主要责任，但这些部门的许多成就是通过政府与私营部门和非政府组织合作取得的。该区域的一些国家在下列方面成功地进行了这类合作：积蓄雨水；社区管理的供水点；用水特许权；提供低费用清洁水；非政府组织发动的关于改善卫生条件的公私部门伙伴关系；城市废水处理；生态卫生和试验卫生项目。

^{*} E/CN.17/2004/1。



4. 为在发展水供应和卫生设施方面落后的一些国家开发了创新的低成本技术。这些技术包括：卫生厕所；邻里网状下水道系统；粪便沼气项目；家用沼气信贷担保计划；生物废料变为生物资源举措；和略咸水处理。

5. 已同私营部门一道建立了为水和卫生小型项目提供资金的创新性机制，并改进了发展中国家贫困人民的健康和生活质量。此种机制的一个例子是小规模可持续基础设施基金。该基金的任务是为发展中国家关于水和卫生的小型项目和其他类似项目提供资金，减轻贫穷及改善贫困人民的健康和生活质量。这计划为具有社会、道义和环境责任感的个人和机构提供了支助扶贫投资的机会。

6. 已为拟定亚洲区域水政策采取了一些重要举措。亚洲开发银行（亚行）拟定了一项亚洲区域水政策，包括七个主要部分：(a) 促进国家重点注意水部门的改革；(b) 改进和扩大水服务的提供；(c) 促进水资源的综合管理；(d) 促进节水和提高系统效率；(e) 促进区域合作和更多地以互惠方式使用共同水资源；(f) 推动交流水部门的信息和经验以及(g) 改善管理。

7. 2003 年在日本举行了第三次世界水论坛会议后，建立了一个网站网络，作为其部长级会议上宣布的一揽子行动的后续行动，以加强在亚洲区域进行的与水有关的行动。

8. 有几个国家正在制定和通过关于管理水资源的共同分区域战略，这项工作现处于最后阶段。在太平洋地区，各国政府、非政府组织和包括区域机构在内的其他利益相关者之间进行协商，拟定了《太平洋区域水管理行动计划》。

执行工作中面临的挑战

9. 尽管迄今为止取得了一些零星的成就，但整个区域在实现《千年宣言》和《约翰内斯堡执行计划》所定与水有关的目标方面没有取得重要进展。例如，亚洲农村人口有约三分之一即 7.19 亿人左右到今天还不能可持续地获得改进的水供应。并且这些发展中国家的城市人口有约四分之一即 2.62 亿人仍然没有基本的卫生设施。

10. 最近的经济发展和人口增长加重了亚洲地区、特别是南亚地区水资源所受的压力。同时，由于居民、工业和农业废水流量增加，这个区域的水质也在日益恶化。更糟的是，灌溉系统（占用水总量的 70% 以上）水浪费率普遍很高（30–40%），城市水浪费率估计为 20–50%。农业被确认为整个区域用水最多的部门，需更系统地分析农村和城市水供应和用水之间的联系。因此，我们面临的挑战是，提高用水效率、生产力、需求管理以及对目标明确补贴政策采用完全按成本定价的方法，从而减少用水量。

11. 目前普遍未制定战略来改进水资源管理以及改进流域和含水层的消费性使用，以有利于所有部门，包括地方社区、开发商和环境。并且没有制定战略来采用适当的方法和技术处理农村和近郊社区的水供应和卫生系统问题。

12. 新的供水网络和供水系统急需修理，以确保更合理地利用水资源，但却难于获得所需资金。目前缺乏用来支助水供应链的收回成本机制，但可采用更多的经济手段来解决这个问题，并促进商业和私人捐助者更广泛地参与。

13. 在许多国家，与水管理有关的地方一级机构，包括政策和规划机构以及河流流域组织往往没有足够的能力、人力资源和技术，需予以加强。特别是许多国家没有足够的能力来进行水资源评估和监测，这是可持续水资源管理的一个关键组成部分。虽然有一些监测站，但需要使其现代化，并予以改进和扩大。

14. 在实现水和卫生领域的千年发展目标方面，如何加强机构框架内的协调是另一项重大挑战。水对供求双方来说都是一个多样性部门。除了必须加强国内协调、区域合作以及各部委与分享水资源的国家为数不多的管理机构之间的伙伴关系外，还需要使水资源管理有很大改进，并且必须要加强同现有的区域机构和援助机构的合作，以制定与水部门有关的方案、技术和能力建设。

15. 调集资源为亚洲的水和卫生政策及方案筹集资金，这是今后十年中最大的挑战。目前，没有关于国内和国外对亚洲水供应和卫生投资的估计数。不过，我们知道的是，向该区域各国提供的官方发展援助减少了，为实现水和卫生目标所需的资金估计数同多边供资机构、联合国系统、双边供资机构、私营部门和政府为水和卫生工作提供的资金之间有很大差距。还有如何通过中间供资组织向中小型项目提供资金的问题，因为如果由世界银行/亚洲开发银行直接提供资金，这些项目的交易费将很高。关于由私营部门筹资一事，问题是，这种项目特别是贫穷国家的这种项目往往没有吸引力，然而正是这些国家最需要援助。不过虽然国际资本市场不大可能填补为亚洲水和卫生项目提供资金方面的不足，国内私营部门则有可能作出很大贡献。

16. 纵观全球各区域水和卫生设施覆盖情况，在全世界，亚洲卫生设施的覆盖率最低，将近 70% 的农村人口和 25% 以上的城市人口没有基本的卫生设施。这是今后十年内必须应付的挑战。必须开发适当的和成本效益高的创新技术，并将其转让给该区域的国家，特别是那些落在后面的国家。

17. 太平洋分区域的大多数小岛屿发展中国家和发达国家面临的主要挑战是，持续地供应足够的未被污染的清洁水以及进行污水处理。这就需要改进资源管理、能有效地提供服务以及改善地方和国家水管理工作。不能获得安全饮水带来许多后果，包括水传播的疾病增加和各种困难，尤其是对于妇女和儿童。

18. 对于太平洋小岛屿发展中国家来说，可持续水资源管理方面的挑战和制约因素可归为以下三大类专题领域：

(a) **脆弱的水资源**：这些国家由于面积小、缺乏自然资源和土地的各种用途相互竞争、易受包括干旱、旋风和城市污染等自然灾害和人为灾害的影响，因此需要进行仔细的水资源监测和管理，以及改进同气象预报服务部门的合作；

(b) 持续供应水和废水处理：由于缺乏包括人力和财力资源在内的各种资源，限制了获得有经验的工作人员和投资，以及无有效的收回成本机制，今后需在人力资源开发、水需求管理和改进成本收回工作方面采取行动；

(c) 高度复杂的水管理制度：由于与传统社区、部族和岛屿间做法、权利和利益有关的具体社会政治和文化结构，而且所有这些做法、权利和利益与殖民时期和“现代”做法与手段相互交织在一起，因此需要展开诸如提高认识、宣传和教育等方案，同时必须在社区、机构和政府各级表现出坚定的政治意志，创造一种水资源综合管理框架。

吸取的经验教训

19. 现有的法律和法律框架往往不能反映许多国家目前使用的水问题，需予以修正，包括采取立法行动以确保在所有各级改善水管理和进行水的综合利用。

20. 该区域一些国家正在使用或考虑使用水定价、成本回收和其他经济手段，以便更合理地分配和使用水。这些国家的经验，包括吸取的教训，是有益的，可供该区域其他国家借鉴。

21. 水和卫生问题在国家一级有一个共同的多部门体制框架。处理这个部门问题的各部委和机构包括：水资源、保健、农业、工业、渔业、运输和内陆交通以及能源。在制定关于水和卫生的国家政策和战略时，必须加强几个部委和机构之间的协调。

22. 妇女、土著人民、私营部门、非政府组织和其他主要群体，在国家一级和地方一级实施水资源综合管理和卫生工作的进程中发挥日益积极的作用，为进一步开发水资源奠定了坚实的基础。人们认识到，社区一级的参与和下放管理权在水和卫生部门发挥了关键作用。在社发首脑会议后，建立公共部门-私营部门-非政府组织的伙伴关系的势头越来越猛，很可能取得成功。水和卫生部门的这些伙伴关系项目推动了利益相关者的参与，加强了他们的主人翁感。通过利益相关者共同努力，把各种不同的观点、技能和资助来源结合起来，这类伙伴关系在建立水和卫生基础设施方面可发挥作用。建立水用户协会这种做法，已证明是提高公共认识的一种方式。

23. 需要提供更多的信息和数据，以确保在水资源综合管理和废水分管理方面制定有根据的政策。此外，收集关于与水相关的灾害对国内总产值的影响的资料和数据，以及在国家计划和战略中列入灾害管理和备灾内容，可有助于许多国家编制水资源综合管理计划。

24. 需要不断注意的一个关键领域是，太平洋分区域各区政府，特别是岛屿国家，应高度重视水资源的提供和管理。在这方面，执行《区域行动计划》被视为一个

重要因素。社发首脑会议进程和小岛屿发展中国家可持续发展全球会议十年审查在使水资源和管理问题获得更多的政治注意方面起了重要作用。

二. 人类住区

成就

25. 在亚洲和太平洋区域采取了各种措施来处理贫民区问题，包括改善贫民区、制定各种自我改进加强能力战略，例如低息贷款、改善现有城镇、促进新的城镇和卫星城镇、搬迁、农村城市人口迁移、公共土地使用管理、促进提供基本服务的私营伙伴关系、发展低成本住房、使土地保有权合法化以及提供低价或免费土地等。其中一些措施起纠正作用，另一些措施则是预防性的。

26. 近几年来，关于贫民区的综合政策正成为更全面的城市发展干预措施模式的一部分，处理与政府和市场失误有关的问题。基于这一理由，该区域若干国家进一步把发展决策和环境决策结合起来，能够联系土地使用、土地管理、基础设施、投资、筹资机制和治理等更广泛的等问题来考虑贫民区问题。

挑战

27. 在亚洲和太平洋区域，有 10 亿多人，即总人口的 32.8%，居住在城市地区。根据 2003 年关于该区域贫民区人口的统计数字，贫民区和棚户区居民占了全球总数的 50% 以上。据联合国人类住区中心（人居署）说，亚洲城市中有大约 4.98 亿人（占亚洲城市居民人口总数的 45%）是贫民区居民。不仅是亚洲贫民区居民的百分比和绝对数字使城市规划者感到关切；这还涉及保障和风险因素。贫民区居民的房地使用权很少得到保障，因而即使他们承担得起费用，其生活质量也不会改进。

28. 亚洲贫民区居民遇到的其他问题包括：他们面临赤贫、犯罪和各种艰难困苦，例如取水、清除垃圾、徒步送儿童上学等，使他们无法增加资产，这些占用了他们很多时间，使他们很难、甚至不可能从事生财活动。因此，除非他们能够摆脱贫困的羁绊，否则这 4.98 亿贫民区居民将很难使其生活条件得到重大改善。

29. 该区域城市迅速扩大使地方和国家政府城市管理能力不堪重负。全国人均收入虽不断增加，但没有减少贫民区居民人数。在许多情况下，尽管收入水平提高了，贫民区却增加了，而且为城市平民提供的服务减少了。这个区域面临的挑战是对城市管理人员进行培训，使他们熟悉先进的信息和通信技术、地理信息系统、城市金融问题，水和能源系统、废物管理、环境经济学、替代的交通系统和解决冲突的技能。

30. 要解决城市住房问题，特别是控制贫民区今后的发展和棚户区居民问题，有三个关键问题需要处理。第一是提供能够用来为穷人造房的低价城市土地；第二，

使穷人有机会以承担得起的方式筹资，以帮助他们改进住房条件；第三，社区组织并参与规划及执行为低收入者提供住房的工作。

31. 人类住区发展方式尚未充分考虑到城乡之间的密切关系和农村社区的生活条件。除非同时采取积极的步骤，处理农村地区的就业、社会条件、土地保有权和生活水平问题，否则改进城市贫民区的条件可能只会加快人口从农村地区涌入城市的速度。各国政府往往没有把在农村和城市地区之间均衡地分配资源的问题作为以全面兼顾的综合方式处理人类住区发展和改进问题的一部分来考虑。

32. 除非政府制定有关战略和确定某些政策来帮助建立卫星城市和新的城镇，以吸引在中心城市之外定居，否则特大城市中的城市贫民区问题将继续不断加剧。

33. 关于太平洋分区域，其人类住区格局也随着越来越多的人迁往城镇地区而发生迅速变化。该分区域一个使人们日益关注的问题是，大多数国家大城市人口的增长速度超过了全国人口增长速度。这种迅速城市化产生了许多后果，除其他外，包括缺乏基本服务，例如供水、卫生、废物处理、住房、入学、保健和娱乐设施等。在这种情况下，许多贫困居民的处境日益恶化，随着更多的人迁往城镇谋生，非正规住区和棚户住区在不断扩大。

34. 在太平洋分区域，各国没有制定具体立法或综合性立法，规定国家对城市基础设施、住房、政策和/或贫困问题进行监督或指导。国家关于这些问题的政策只是指示性的。

35. 国家一级和地方一级的政府机构以及传统的领导结构未能有效地管理人口从乡村向城市转移的问题。

吸取的经验教训

36. 国家和地方两级政府必须发挥坚定的领导作用，在国家发展规划中以积极的态度处理城市化问题。政府必须把城市化问题视为国民经济发展和可持续发展的一个关键部分，将需对城市增长采取积极的和未雨绸缪的处理方式。同时，必须加强城市治理，进行有效的城市规划以协调和综合各种发展提案。在这方面，确定优先事项，制定规划，调集资金，促进信贷以及争取公众的支持，已证明是取得成功的关键。物质环境规划必须同经济和社会发展规划相结合，或至少与其相协调。有人建议，这样做的最佳方式是制定把经济、社会和环境这三个支柱的规划包括物质环境规划融为一体国家可持续发展战略。

37. 事实证明，使包括土著人民在内的城市和农村社区积极参与解决他们自己的问题和促进伙伴关系安排，对于有效地满足人类住区需要至关重要。以各种组织为基础的强有力的社区在调动社区努力方面已证明能发挥重要作用。

38. 人们日益把建立伙伴关系视为一种有效的手段，用来联合各种努力和调集现有的不多的资金，以解决与人类住区和特别是贫民区有关的各种重大问题。伙伴

关系有各种形式，在很大程度上取决于利益相关者是否愿意参与此种努力。然而，不管其形式如何，现已确认伙伴关系举措是在缺乏政府有限的资源情况下能够更好和更有效地提供各种服务的途径。亚洲和太平洋区域许多国家政府在住房方面的作用已从建造住房变为为建造住房提供便利，例如通过扶持政策和在提供住房方面把重点从公营部门转向私营部门。该区域有一些成功地解决贫民区问题的模式，尤其是在提供基础服务方面。

39. 人们认为地方政府和社区组织之间的伙伴关系也是很有益的，尤其是那些在城市管理方面鼓动采用最佳做法的伙伴关系，以及促进创造就业机会、固体废物管理和提高认识的伙伴关系，非政府组织在低收入社区提供技术咨询并帮助协调许多小型项目。事实证明，非政府组织在提高认识方面，尤其在改善贫民区的举措方面的工作很有成效。

40. 没有足够的资料说明该区域目前正在取得的进展，而学习整个亚洲和太平洋区域在规划、发展和管理城市住区方面十年之久的宝贵经验的机会也很有限。因此必须展开区域和分区域合作，以改进对城市增长问题的对策，特别是在基础设施、住房、土地供应和城市管理方面。这种合作可侧重于通过对各个分区域共同的社会经济和文化制度最为适合的健全城市治理做法。