



# 经济及社会理事会

Distr.: General  
12 February 2004  
Chinese  
Original: English

## 可持续发展委员会

### 第十二届会议

2004年4月14-30日

临时议程\* 项目3

## 主要群体提交的讨论文件

### 秘书处的说明

#### 增编

### 非政府组织提交的关于水、环境卫生和人类住区问题的讨论文件\*\*

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-3	2
二. 非政府组织对《21世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》中与水、 环境卫生和人类住区有关的指标的执行情况的剖析 .....	4-42	2
三. 非政府组织在执行水、环境卫生和人类住区项目方面的活动和个案研究 .....	43-65	8
四. 各国政府和其他主要群体在水、环境卫生和人类住区方面的作用分析 .....	66-81	13
五. 结论 .....	82-91	16

\* E/CN.17/2004/1。

\*\* 环境联络中心国际和北方可持续发展联盟根据非政府组织广大社区的协助撰写。文中发展的观点和见解不一定代表联合国。



## 一. 引言

1. 与水、环境卫生和人类住区有关的问题的确非常复杂，而且始终相互关联。没有多少人能够宣称自己对这些问题到底是如何相互影响的有全面的了解。在这方面，重要的是采取统筹的做法，而缺乏这种做法或许是影响有效执行关于这些问题的方案的最大障碍。
2. 由于不能提供充足的安全饮用水和适当的环境卫生，一场全球规模的危机似乎正在逼近。令人信服的统计数字众所周知，亟需人们对此采取行动。
3. 若要实现满足 80 亿至 100 亿人的用水需要这一目标，同时保护维持我们的经济和生活的生态系统，就需要对水、环境卫生和人类住区问题采取一个全新的做法。制订能确保可持续生计和社区的策略是解决这一危机的核心所在。

## 二. 非政府组织对《21 世纪议程》和《约翰内斯堡执行计划》中与 水、环境卫生和人类住区有关的指标的执行情况的剖析

### 需要重视的问题，包括查明的障碍

4. 在水、环境卫生和人类住区这三个方面，出现了许多问题。为了找出这方面政策执行失败的根源，我们必须剖析这一问题的复杂性。首先，我们看一下缺乏公众参与这一障碍。

### A. 公众参与

5. 这个领域政策屡屡失败的根源在于没有公众参与，包括没有像非政府组织这样的公众组织形式的参与。有些人会说这种参与只是可持续发展的第四个支柱。没有广泛的公众参与，其原因在于治理失败，也在于缺少意识。人们仍不理解可持续性这一概念，也不知如何促进其实现。在这方面，教育制度对此不够重视也许是因素之一。无论如何，在政府与非政府组织提高公民群体意识的努力之间存在着差距和分歧。
6. 政府需要支助和加强非政府组织在这方面的努力。这样做将推动公众进一步参与尤其在地方各级促进可持续发展。在联合王国，目前正在把可持续性的问题列入学校的课程，例如通过向 16 至 18 岁学生颁发可持续设计奖，为 11 至 16 岁学生开设可持续技术教育项目。应鼓励并仿效这些方案，并为其提供充分的资金，以提高意识。
7. 在政府间一级，公众参与跨界水道的管理，对确保加强治理和减少国家间的冲突至关重要。由 13 个国家签署的南部非洲发展共同体(南共体)区域 1995 年《共有水道系统议定书》就是一个例子。该议定书促进提高公众意识，增强公众参与，推动进行环境影响评估，把它们作为管理跨界水道的手段。在该区域内，1999 年《分享河流倡议》寻求在 Icomati 河流域和最终在其他国际河流域实现水资源的公平分配。该倡议制订了一个全流域研究议程，并建立了参加这一研究的科学

家网络。它希望所推动的研究能以透明和政治上可接受的方式产生正规的数据，并制定出可适用于该区域其他情况更复杂的流域的方法。可以举出更多的其他实例，它们均说明公众参与决策可产生更多巨大的好处。

## **B. 水**

### **1. 水是一项基本人权**

8. 没有把水作为一项基本人权仍是阻碍公平提供、分配和利用水资源的主要因素之一。水是维持生命的一个根本保障，不能将其作为商品对待，为增加其价值而控制供需关系，或用其他商品来替代。水是一个公共信托问题，绝对不能私有化。国际人权法方面的新发展为衡量和改进政府的业绩提供了可行的框架。联合国经济、社会和文化权利委员会制定了各级政府的具体权利、作用和责任，并为承认水是一项人权提供了可实施的框架。例如，该委员会确定政府应负责采取具体、可衡量的步骤来实现水权。它还详细规定了社区的权利、政府的义务，甚至确定了什么构成可“违反行为”。

9. 其他许多法律也列入了水权，包括《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》、《圣萨尔瓦多议定书》和其他文书。但它们和其他人权义务目前并未得到各国政府足够认真的重视。

### **2. 国家主权**

10. 各国政府必须坚持其提供和管制水和环境卫生服务的基本责任。保护水权这一义务包括有义务防止第三方，包括大公司，干涉对这一权利的享有。因此，国家必须保留对水这项资源的主权，并通过有效的立法和强有力的规章框架，确保第三方不能剥夺平等获得水的权利，不能污染水资源或不平等地提取水资源。

### **3. 治理缺乏连贯性**

11. 善政意味着存在一个坚定的公共当局，负责公平分配水和平等对待用户。它必须确保由与用户最接近的公共当局负责提供服务。公众参与决策和参与审查、监测及评价提供服务的质量，将确保透明度。必须探讨灵活的管理方式。目前，在政策制订和体制两级均普遍存在不连贯现象阻碍着执行进程。

#### **(a) 政策的不连贯**

12. 在政府各部门内部和不同部门之间缺少政策的连贯性。不同机构和行动者之间很少有或根本没有协调。决策和参与进程缺少透明度，加重了地方社区一级对行动和决策采取事不关己的态度。

#### **缺少综合的水资源管理政策**

13. 对综合性水资源管理政策和计划不够重视，是在处理与水、环境卫生和人类住区相关的问题方面的一个主要障碍。河流、湖泊、湿地、森林和其他所有淡水

生态系统不仅是供水来源，也是五花八门各种动、植物物种的栖息地。这些生态系统也在为人类社会作出减轻旱涝灾害，净化水质和维持渔业等宝贵的服务。唯有采取综合的以生态系统为基础的做法才足以解决这些问题。

### **贯穿各领域的问题，水、环境卫生和人类住区**

14. 贫穷和供水问题已反复显示出有直接的关系。不可持续的消费和生产模式对生活贫穷的民众有显著的影响，而贫穷反过来又导致资源的退化。将国际承诺“国内化”，或确保国际政策所规定的“国家所有权”，以作为建立可运作和可持续的当地市场的途径之一，是在国际承诺与国家政策目标和国家预算之间建立联系方面向前迈进了一步。

15. 在侧重千年发展目标的同时，最近已将政策的重点缩小到水管理和水供应的几个模式，例如认为私有化是万灵之药，可包治国家和地方政府提供的服务差的问题，并重新注意需要大规模基础设施。

16. 这些做法尚未证明可有效促进减缓贫穷、可持续发展或实现千年发展目标，而单纯注重这些管理和提供水的选择办法，正在排挤值得政府、捐助者和多边机构给予同等重视的各种替代办法。重要的是将这些做法纳入根据《约翰内斯堡行动计划》应在 2015 年年底之前制定的水管理计划。

17. 事实上，非政府组织和其他当地行动者，例如社区组织和地方政府，在查明和制订选择办法以改善水管理和提供服务方面具有关键作用。这些倡议往往得不到鼓励，更谈不上得到资金支助。由于中央决策没有认识到它们的潜力，并限制了它们的范围，所以它们受到了严重的阻碍。

#### **(b) 体制的不连贯**

18. 不仅在政策制订方面，而且在机构和机构间关系方面，不连贯问题也是阻碍执行政策的一个障碍。

19. 在社区一级，可以通过提高社区的募集资金以及调动内部人力和财政资源的能力来改善治理情况。社区了解自己的需要和潜力，并能够很好地安排外包社区范围的水发展资金。

20. 在国际金融一级，国际货币基金组织（货币基金组织）控制发展中国家公债的规定和条件，在涉及水、环境卫生和人类住区方案特定情况时，必须加以修改。由于预算拮据，总是让最穷的人承受更大的负担。因此，应有具体的指示，保护公共预算，以向最穷的社区提供水和环境卫生服务。用户支付用水的任何款项都不应作为税收纳入政府的预算。必须只将其作为支付服务的款项。

21. 鉴于多边金融组织和双边捐助者重新重视大规模基础设施项目以帮助实现千年发展目标，至关重要的是在国家一级遵循世界水坝委员会的各项建议，就象

尼泊尔、巴基斯坦和南非正在做的那样。从建立有效的参与进程和为水的管理和提供确定可持续的选择办法这一角度出发，世界水坝委员会的主要建议和准则是：

(a) 确保与大型基础设施项目有关的决策进程得到所有利益有关者的事先知情同意，包括当地行动者的知情同意；

(b) 在决策进程中考虑到替代的管理选择办法。

### 水私有化的问题成为优先事项

22. 尽管从理论上讲，引入市场机制和加大私营部门的作用可导致社会意义上公平和环境上可持续的发展，但就水市场形成而言，引入经济手段需要有复杂的管制框架和体制。

23. 然而，现在有一种趋势，认为经济手段和市场机制已足以应对公共部门现有的弱点。正因为这样，日益重视私有部门的参与和为这些本来一直属于政府势力范围的货物和服务形成市场，就成了要求缩小公共部门作用的结构调整方案和世界银行当前的减贫战略文件进程的合乎逻辑的结果。

24. 在体制和法律框架薄弱的国家，这种做法具有巨大的风险，有可能产生新的不公平，并进一步加大对环境的压力。因此，应始终根据一国具体的体制、社会、经济和法律情况来考虑是否可能建立水市场和使私营部门参与。这种政策分析的出发点始终应是确保把获得清洁饮用水作为一项基本人权，并保护与水有关的生态系统的生态、经济和社会（生计）功能。

25. 旱灾造成的地方性水短缺、水供应方面不公平的地域和社会分配、人口增长、农业和工业废料、缺乏污染控制标准，加之不存在或只有条件很差的废水处理，所有这些问题在大多数私有计划下都不可能得到解决。需要加强的是政府及其管理资源的能力，而且这样做时应与民间社会和地方社区合作。

26. 正如《水安全问题海牙部长宣言》所确认，解决这些问题往往需要民主改革和政府治理方面的改革。现实情况是，目前水供应技术和服务的全球市场很大，而且单一和不公平。这一 4 000 亿美元的产业由很少几家大多国公司控制，这些公司得到补贴，它们从各自的政府那里获得出口信贷，同时还从与它们做生意的国家所获得的发展贷款中享受好处。

## C. 人类住区

27. 可持续人类住区意味着在这种住区中，在满足每个人需要的同时，管理资源使用和废物产生的方式不会向其他地区或向今世后代转移代价。关键的是人们享有住房这一基本人权。

28. 尽管在联合国环境与发展会议和第二次联合国人类住区会议过程中开展了工作，许多问题依然存在，不平等的现象正在增加。亟需制定新的做法，传播和推行现有成功的事例。

29. 国际社会应避免对人类住区方面的问题采取笼统的做法。政策和支助，包括财政支助，应侧重于已经开展的当地行动，以及社区和街区如何实行自助。在这一基本框架范围内，有许多不同的问题必须加以考虑。

### 公正

30. 城市内各街区之间存在着严重的不平等现象，全市范围的指标往往会混淆或忽视这些不平等现象。贫困街区往往设施最差，环境最恶劣，而且经济发展不足。这种不平等大大加重了城市内的排斥和安全问题。要满足那些在环境和社会方面遭受不公平待遇的人的需要，城市复兴计划极其重要，但这些计划很少考虑到街区一级的环境压力，也常常缺乏参与性。低收入住区往往多种多样，有些群体发现自己在这些住区内部受到排斥。其他群体，例如老年人、残疾人或来自不同种族的人也可能被排斥在地方决策进程和权力结构之外。

### 贫穷

31. 大多数政府为其城市居民制定的以收入为依据的贫困线往往过低，因为它们没有或很少考虑到食品以外的需要。这意味着它们低估了那些非食品需要特别昂贵的地方的穷人（及其贫穷的程度），即在大多数城市，许多或大多数贫穷群体面对费用高昂的住房、水（须从供应商处购买，因为没有政府的供应），子女就学、医疗保健、交通（往返工作场所和获得服务）和燃料。在许多国家，为全体城乡居民规定了相同的、以收入为依据的贫困线，即便在城市地区或特定地区许多费用要高得多。越来越多地采用每日一美元作为贫困线，也大大低估了城市贫穷的规模，因为大多数城市家庭无法以每日一美元的收入来满足其基本需要。经济的货币化程度越高、城市的费用越昂贵，每日一美元的贫困线就越低估城市贫穷的规模。

32. 城市和农村的贫穷还在许多方面与收入水平没有直接关系，例如公民和政治权利及其他民主权利；法治；或者只与收入水平有部分关系，例如住房质量差，水、环境卫生、下水道和保健方面的供应不足，造成这种状况的原因与其说是贫困家庭无力支付，不如说是管理效率低下。

### 人造环境，包括住房

33. 人类住区由建筑物、基础设施和开放的空间组成。建筑物的建造地点、建造方式、建筑材料、建造目的以及建筑物为何人所有，这些均是在发展可持续住区时需要考虑的因素。在发展中世界的许多国家，管制建筑标准的规章制度是在殖民时代制定的，往往照搬自殖民国家。它们多数不考虑使用费用可以承受的、适当的而且往往是更加可持续的建筑材料。例如，在肯尼亚，对这种规章制度进行的改革为使贫穷男女得以建造和拥有合法的住所作出了很大的贡献。

34. 许多城市正在试验建造生态建筑；新的社会住房项目，用以防止出现全世界低收入街区典型的不安全生活条件；分散商业区和购物区；以及建造鼓励使用公



共交通系统的交通枢纽。许多富国为现有的人造环境制定方案，以便提高建筑物的能效，增加街区的“可居住性”。必须继续并加强这些活动。

35. 在国际上，各国政府在千年发展目标中商定了一项指标，以在 2020 年年底之前大幅度改善至少一亿贫民窟居民的生活条件。但这并不是一项雄心勃勃的目标，因为全世界现有 8 亿至 9 亿人生活在贫民窟中，而且如不采取行动，到 2020 年，将有 1.2 亿新贫民窟居民加入这一行列，结果会超出前述的指标。需要在土地分配和土地所有权方面有更多的改进，需要有新的建筑方案，并更加重视扩展和改善水、环境卫生和下水道方面的基础设施。贫民窟居民本身的组织为改进贫民窟的生活条件开展了许多主动行动。许多国家的政府正在对这些需要作出反应，但可以做更多的工作，特别是在小额融资领域。

36. 住房的私有化，尤其是富国的住房私有化，减少了穷人获得住房的机会。在一些新独立国家，大规模的私有化把 90% 以上的住房股权放在私人手里。同时发生的还有封闭社区的增加，以及更多的空间隔离与社会隔离。

37. 社区组织在促进实施变革方面具有关键作用。尽管获得的支持很少，它们已屡次取得了成功（见以下实例），虽然它们（和地方非政府组织）往往被排除在新住房和基础设施的规划、建设和财务控制之外。

## 交通

38. 由于人喜爱个人和机动交通工具（主要是小汽车和小型摩托车），致使城市生态条件一直遭到破坏，交通阻塞又造成经济损失。这种情况还因公众逐渐减少对公共交通系统的支持而每况愈下。在国家一级，如不协调政策，减少汽车的使用，这个趋势会持续下去。应优先考虑高质公共交通工具、非机动运输方式（包括步行和骑自行车，这些方式导致街上行人增多，由此增加安全和健康）及健全的交通系统。

## 经济发展

39. 在这个全球化时代，地方社区日益因生产设施迁移和外国公司关闭子公司而面对难以预料的情形。许多社区发现当地的工业不是全部属于、就是越来越依赖于遥远的多国公司。这一方面导致经济上无保障的加剧，另一方面又减少对地方社区的利润再投资。大公司实体的管理不再以任何方式依附于地方。迁移的威胁妨碍与当地公司实体在平等基础上有效合作和改善企业场址周围的环境条件。公司不負責任是包容性地方社区发展的一个重大障碍。

40. 中小型企业参与的地方性生产和消费，因为显著减少了运输成本等原因，可大大有助于改进地方经济及地方环境。国家或国际贸易及投资规定限制了中央政府和地方政府推动地方生产——消费计划的能力。

### 城市规划

41. 在世界各地许多城市，人们可以看到一个类似的景象，即商业区、工业区、包括平民窟在内的住宅区（高和低密度）林立，城市无计划地扩展。随着城市化加剧，应广泛传播从良好的城市规划中汲取的经验教训。有市民真正参与的良好城市规划，可大大有助于减除目前在人类中出现的社会和环境不公平现象。

42. 城市无计划扩展使运输工具废气排放和成本增加（还出现开车的人多于步行的人的附带问题，致使安全问题更加严重），这对生活环境造成很大压力，对周围土地产生更大影响。此外，由于对复兴城市中心的重视，忽视了现有郊区的需要，使我们在今后十年里将面对更多的问题。

## 三. 非政府组织在执行水、环境卫生和人类住区项目方面的活动和个案研究

43. 非政府组织在可持续发展项目方面的活动既多，且各式各样。有些是改善某个街区生活条件的直接行动，例如使当地居民更易获得供水和环境卫生的行动，有些针对周围的自然环境或致力于建立和改进参与机制，有些进行政策研究和倡导创造适当的社会经济条件。以下个案研究提供了一套扎根于实践者、而不是理论者的经验的知识，说明了所面对和克服的实际挑战。

44. 本讨论文件不可能一一载列全球无数社区组织和非政府组织在各级开展的大量活动。例如，在拉丁美洲，自 1960 年代末开始，主要是地方非政府组织在帮助争取恢复民主和建立一个较负责任的地方政府的同时，与低级公寓和棚户区低收入居民联手制订更加参与的模式。在亚洲和非洲，非政府组织与社区组织带头反对中央、州和地方政府所提倡的大规模强迫迁移措施，并制订更有效的改善棚户区的模式。

45. 有两种不同的伙伴关系，可用来提高减贫及可持续发展的有效性。第一是与私人部门合作，尤其是在城市基础设施方面（包括供水和环境卫生），在一些情况下还包括住房贷款。第二是与城市贫民，包括其社区组织和地方非政府组织合作。对于扩大和改进供水和环境卫生来说，私有化的结果令人失望：它未能从私人市场引进供作投资用的新的大量资本来源（这曾是提倡此举措的理由之一）；且令私人公司感兴趣的主要是拥有许多中产阶级居民的大城市，而不是其大多数居民均经济拮据的、且较小较穷的城市。在住房贷款方面，一些私营部门或公私伙伴关系成功地增加了可获得住房贷款的较低收入住户的数目，但无法接触到最穷群体。

46. 第二种伙伴关系取得了更多的成果。在至少 11 个国家，目前有由城市贫民和无住房者建立的联合会，他们使用自己的资源和能力，并与地方政府及中央政府谈判要求支助，制订了自己的减贫方案。在大多数这些国家，还有非政府组织建立密切的伙伴关系来支助联合会。在许多其他国家，类似组织正在成立起来。



## A. 供水和环境卫生个案研究

### 1. 雨水收集

47. 在非洲，国际雨水收集协会一直在促进一个广泛设计的方案，以确保雨水收集技术是可持续发展的一个基本部分。认识到在非洲大多数人贫穷是因为粮食不安全和饮用水缺乏，该协会致力于使雨水收集成为持续生计发展议程及千年发展目标执行战略中而供使用的地方资源。该协会强调负责水、农村发展、环境、住房和经济发展等各部之间协力的重要性，以及中央政府需要建立涵盖农村、城市和城市周围环境的体制框架，促进和设计雨水收集五年行动计划。加强雨水收集网络将有助于促进和交流知识，推动建立最佳做法数据库及加强非洲大陆的区域合作。该协会还致力于把雨水收集专门知识纳入教育政策的主流，并与教育机构联手广泛传播这种知识。

48. 在巴基斯坦，环境维护和保护协会倡议在干地的水管理和当地发展方面使用雨水收集概念以消除荒漠化和贫穷。目前该协会在辛德省的马里尔、达杜及塔尔帕卡尔 3 个区开展活动。该协会开展了一个运动。保护耕地和公有牧地，并在地方社区帮助下，在乡村建筑小坝和蓄水池来促进雨水收集。这些活动导致改进了含水层，扩大了饮用和饲养牲畜用水的供应范围。目前该协会正在通过采用生物沙滤水技术，把水净化纳入发展。

### 2. 巴基斯坦贫民窟综合发展方案

49. 还是在巴基斯坦，费萨拉巴德 Anjuman Samaji Behbood(ASB)执行贫民窟综合发展方案，以创新办法使用社区的资源，在该市的低洼地区建立水和环境卫生系统。

50. 在哈桑布拉，非政府组织研究表明居民为买水和废物收集付费很高。1995 年，哈桑布拉每日的现金支出为 100 美元，而每户的平均收入才不过 2 美元。居民还花大笔钱买药，修房子和获取基本服务。三年后，通过自助和 ASB 的努力，居民们筹资建造了自己的一级和二级环境卫生和水工程，并与市政府合作维修基础设施。由于 ASB 的努力，现有 5 302 个家庭享有供水和环境卫生服务，已铺设 109 499 英尺水管，低收入地区的居民挣得了 1 730 万卢比，即 299 000 美元。如没有这项工程，居民们在 10 年时间里就需要付 8.5 亿卢比，即 1 466 万美元用于药物、供水和废物收集。

51. ASB 的基本工作符合利益有关者的责任和关系。这个非政府组织除参与外，还在自己的特定任务范围内进一步协调和调解原先相互疏远的利益有关者的相互协作。社区建造了自己的三级和二级环境卫生工程，并使之与市政一级工程相连。在同地方的关系中，ASB 清楚表明它是教师，而不是承包商。

### 3. 斯洛伐克共和国霍尔纳河流域联盟

52. 在位于匈牙利和斯洛伐克的上 Abov 历史区域，民间社团水伙伴国际于 2002 年在斯洛伐克的 14 个村庄和匈牙利的 19 个村庄之间创立了霍尔纳德河联盟。在斯洛伐克一边，有一些造成严重污染的工业，例如钢厂和废物焚烧厂；但在河域的其他地区，是保存良好的 U 形河曲和湿地，覆盖着森林的山地以及重要的文化历史遗址。成立了“河流联盟”，这是与位于选定的分水岭两侧的有关群体包括地方自治群体、河流管理公司、环境保护局、地方工业、农民、学校、非政府组织和小型企业合作，制订的跨部门协议。其次，制订了“河流契约”，由所有参与者签订，表示愿意开展具体活动，改进分水岭的生态、社会及经济条件。参与者还承担责任，例如把污染减至某个限度、采用清洁技术和进行无害分水岭的实际活动等。目前，有各部门的 25 个组织已签订了“河流契约”。

## B. 人类住区个案研究

### 1. 贫民窟居民联合会

53. **印度**：印度的非政府组织保护儿童权利协会与由贫民窟居民和露宿街头者组成的妇女合作社（Mahila Milan）以及全国贫民窟居民联合会结盟，在印度各个地区改善住房和生活条件，提供基本服务和支助接触到成千上万低收入居民的储蓄团体。这个联盟以低收入群体及其组织力所能及的为基础，表明在许多不同领域开展工作，例如基于社区和社区管理的储蓄和信贷团体、房屋建筑、制定社区设计、建造和管理的厕所及社区管理的重新安置方案，如何有助于消除贫穷。这个联盟有约 700 000 户住家。在 52 个城市地区进行活动，管理着以逾 20 000 户住家为对象的重新安置方案和一个为成千低收入居民提供服务的社区管理公厕方案。

54. **南非**：南非无家可归者联合会，在非政府组织土地和住所人民对话的支助下，帮助其数以万计的成员获取了住房用地，还帮助他们设计和建造了提供水、环境卫生及其他基础设施的新住房。该联合会的成员有大约 100 000 户住家，他们组成了 1 500 多个自主储蓄和信贷团体，帮助贫穷住房建立自己的资产基础和获取信贷，以应付危机。也许同样重要的是，这个联合会向中央、省和地方政府表明，城市贫穷住房有能力设计、建造和管理自己的房屋和街区，远比由政府资助、由承包商建造的“低收入住宅”便宜和有效。南非无家可归者联合会还帮助在其他非洲国家建立和扩展许多其他城市贫民联合会。

55. **肯尼亚**：肯尼亚的非政府组织 Pamoja 信托和城市贫民联合会(Muungano wa Wanvijiji)在内罗毕及其他几个城市中心中有很高比例的城市居民生活的许多非正式住区进行活动。在非正式住区内形成共识和建立一个有代表性的社区结构在肯尼亚特别重要，因为在住区内地主（“结构所有者”）和其租户之间存在着相互冲突的优先事项，种族分歧又长期被政治家利用。城市贫民组织以社区储蓄计划为基础。该联合会开展的贫民窟统计和住房模型（社区开发自己喜欢的住房设计）

活动帮助居民在改进住房和使用权方面建立了共识，发展了社区处理这些问题的能力。这也有助于社区在建设领导能力时达到临界量，以便与市政府当局或中央政府打交道。

56. 许多其他城市联合会也在取得成功：在柬埔寨开展的方案应对了那里团结和城市贫民联合会的效能，在津巴布韦数以千计的城市贫穷住房就建造住房的土地地点进行了谈判。尽管津巴布韦的政局不稳，该国的联合会有 45 000 名成员。

## 2. 北方可持续发展联盟的联网

57. 北方可持续发展联盟（北方联盟）汇集了 100 个来自北美、西欧、中欧、东欧、高加索和中亚的非政府组织。30 个北方联盟成员本身是网络，从而大大增加了与北方联盟的工作有关的非政府组织和社区组织的数目。过去六年，北方联盟在其可持续方案地方行动内进行了许多活动。主要活动是与网络内当地活跃的非政府组织和社区组织联系，交流技能、知识和经验，以便在地方一级促进可持续发展、公众参与和社区投入方面的行动取得显著成果。可行时，在外来专家帮助下引进新的题目。如此，建立了一个由当地活跃团体形成的大型网络，确保在北方联盟区域内有专门知识支助地方社区走向可持续发展道路。

## 3. 保护地球全球行动计划国际

58. 《21 世纪议程》规定可持续发展只有当开展起强有力的地方运动时才能实行。这方面出现的一个手段是保护地球全球行动计划制订的“生态小组方案”。该方案由一组国际社会科学家和顾问制订，不仅向公民提供采纳可持续生活方式的准则，而且提供其每日执行的支助结构。一个生态小组有 6 至 8 名参与者，大多数为邻居，他们在一名指导员、手册和反馈制度的帮助下，提出在家庭减少使用能源、燃料、水和材料的备选办法。在执行该方案各种项目的所有 18 个国家（包括中欧和东欧国家在内的北方国家），这些小组发现可轻易减少能源使用量 5-30%，同时又降低了能源费用，促进了睦邻友好关系。估计在 18 个国家有 50 000 人参加。后来，生态小组成员参加了其他地方性可持续倡议，例如地方性 21 世纪议程工作组、小汽车合用计划、姐妹城市交换、地方兑换交易系统协会和可持续区域零售产品和销路运动。

59. 无论多少成功和新颖，保护地球全球行动计划组织曾经历了严峻的生存奋斗。各国政府、公用事业和其他捐助者对支助这种多问题、着重人的方针存有戒心。其次，虽然较易征聘到志愿人员从事这种积极的职权工作，但在大多数国家，公众愿意致力于这种有层次的、主要是绿色的方案的时间相当短（1992-1997 年）。不过，继续在制订和实行新项目，包括供学校和社区执行的方案。

## 4. 国际生境联盟

60. 国际生境联盟致力于采取行动，争取普遍确认、维护和充分实施人人享有安全住所，过着和平与尊严生活的权利。该联盟充当维护无家可归者、穷人和住房

条件差者的权利的国际压力团体。它促使公众认识到人类住区问题，推动交换关于这些问题的资料、促进在其成员间解决这些问题。它是非政府组织制订在人类住区领域的政策和战略的平台，也是其与国际组织联系的发言人。该联盟旨在用以下办法实现这些目标：

- (a) 开展运动，有时与其他非政府组织和社区组织及社会运动合作开展运动；
- (b) 举行研讨会和会议；
- (c) 发表声明、报告、新闻稿及其他研究报告和新闻资料；
- (d) 进行研究和执行其他项目；
- (e) 支持成员之间以及与其他非政府组织和社会运动及组织的联网和交换资料；
- (f) 其他合法手段。

## 5. 美利坚合众国阿巴拉契亚可持续社区运动

61. 在美国阿巴拉契亚山穷乡僻壤开展的基层运动正在致力于反对由来已久的家庭剥削、殖民主义和无地状况，包括反对：

- (a) 在阿巴拉契亚煤矿场铲平山头 and 大规模自动化；
- (b) 因木片厂生产以及燃煤发电和汽车废气造成的空气污染，而出现的毁林；
- (c) 过度发展高山旅游；
- (d) 地表和地下水消费过度，采矿、石油化学、农业造成污染，以及有关开发的条例不力；
- (e) 公司权力侵占社区的权利；
- (f) 阿巴拉契亚南部持续非工业化和失业增加。

62. 由于国家政策把大量资源从阿巴拉契亚的社区转移别处，环境和社会条件每况愈下。2002年，成立了阿巴拉契亚公正和可持续社区联盟，以促进相互联系，和利用公众教育和研究来增强基层力量进行改革。该联盟拟订了“阿巴拉契亚21世纪议程”，其成员从全球角度看问题，以此努力实现这项目标。

63. 落后社区之所以寻求各种发展方法，不是为了涂饰表面，而是出于需要。这个纽带使阿巴拉契亚居民和全球许多其他人民联系起来。阿巴拉契亚的困境表明，甚至在“发达”国家，也会制订和执行不支助可持续社区发展的政策。

## 6. 地方性 21 世纪议程的经验

64. 自1992年以来，在世界各地制订了约7 000个地方性21世纪议程。虽然这些地方性议程大多数由地方政府牵头和管理，评价方案表明，其中最成功的是那

些在制订和执行方案中地方社区发挥了积极作用的议程。地方性 21 世纪议程运动还表明可以让社区参与有关可持续发展专题的工作，社区和民选机构可以合力执行实际项目，以提高当地生活质量，同时也有助于实现全球指标。欧洲可持续市镇运动等新网络表明，成功往往不完全涉及所处理的问题，更涉及有效的施政及部门和学科之间的合作。例如：在佛兰德（比利时），如地方当局致力于发展地方性 21 世纪议程，政府就提供更多的经费。政府还支持非政府组织区域网络，作为民间社会活动的支助协调中心。

65. 执行地方性 21 世纪议程举措的一个正面例子是在肯尼亚纳库鲁市执行的方案。纳库鲁是位于纳库鲁国家公园边缘的肯尼亚第五个最大的市。通过当地的 21 世纪议程进程，许多组织，包括世界野生动物基金会、肯尼亚野生动物处、地方社区团体、商界、非政府组织和捐助者等，相互结成了重要的伙伴关系。商定了关于该市的战略结构计划，处理可持续环境问题及满足当地居民的需要。城市同城市合作，这里是纳库鲁同比利时的勒芬市之间合作，也是该进程的一个关键部分。

#### **四. 各国政府和其他主要群体在水、环境卫生和人类住区方面的作用分析**

66. 本节评估各国政府和其他八个主要群体在执行有关可持续的水、环境卫生和人类住区的政策和项目方面所起的作用。

##### **各国政府**

67. 各国政府真心实意致力于可持续发展和减轻贫穷，这在它们在国际上所作的承诺和许多国家政策框架中得到了反映。然而，仍缺乏一个将这些愿望转化为行动的可行机制，对基层各种需要作出反应的速度还相当缓慢。应采取的首要步骤是按照《约翰内斯堡执行计划》在 2005 年年底之前制定水管理计划，并拿出适当的资源来实现商定的目标和指标。政策自主十分重要，一定不能受到全球经济自由化规则或多边金融机构和捐助者所施加的限制条件的影响。

68. 9.11 事件以后，地缘政治发生了巨大变化，和平、安全和稳定捉摸不定，军费支出增加，有些反恐怖主义措施对人权造成破坏，伊拉克战争久拖不决，重建努力陷入困境，多边主义式微，全球贸易和金融结构僵化和不平等，所有这些使得实现可持续发展等国际商定的发展目标更加没有把握。这不可避免地影响到实现这些目标所需的发展援助规模。

##### **工商界**

69. 非政府组织一致认为，工商界具有的潜力最大，足以影响水、环境卫生和人类住区全球目标的实现。它们完全有能力阻挠甚至破坏为实现上述目标而做出的努力。我们所面临的挑战是在对公众负责的规则框架内发挥工商界的潜力。



70. 多国企业能够在所有这些领域向当地社区提供就业、技术、培训和财政资源。在某些情况下，这种企业据悉实行更高的环境、健康和安​​全标准，它们将利润调回本国、着眼于短期利益和一旦发现利润下降便将企业迁往他地也是众所周知的。它们与当地社区的实际需要保持距离，在业务活动中公开性和透明度不够，这也加剧了经济上的无保障。

71. 中小企业是地方经济活动的主要力量，一般来讲与当地社区保持着较为良好和密切的关系。当地的投资环境也与它们利害攸关。它们应该在当地可持续消费和生产方案中起到更大的作用，应该支持它们为减少生态影响做出更加具体的贡献。

72. 会计、投资和金融等一切工商业部门都愿意承认有必要坚持执行强有力的、可实施的政府规章制度和标准，这将有助于确定并改善它们的优先事项和建设性作用。社区参与和强制问责制是能大大有助于最大限度地发挥它们的潜力的工具。

### 工会

73. 组织起来的工人能够大大有助于改善工商界劳动者的社会条件。在许多情况下，工人在可持续性问题上​​有第一手经验，对于在节水或减少污染等方面的创新和改进现行做法有切合实际的想法。作为重要的群众性组织，工会可以作出很大贡献，教育会员选择既可以改善其生活质量，又可以为后世后代维护环境的可持续发展道路。工会在可持续发展委员会会议上作出的促进可持续生产和消费的承诺和执行框架就是一个很好的例子。

### 妇女

74. 妇女是可持续性链条的所有环节中最重要的一环​​节。如果没有妇女参与，不赋予她们以权力，在地方一级开展的任何活动都没有成功的希望，都注定要失败，这是经过反复证明了的。在可持续发展方面对于妇女来说最重要的问题莫过于水和环境卫生。但是，在世界许多区域，妇女在这些问题的决策方面仍然处于边缘地位。

75. 将性别观点纳入主流刚刚开始成为一个全球性的词汇。要使其成为思维过程和实际工作中的第二天性，还有很多事情要做。只有承认妇女是生态系统的宝贵的护卫者，为改进各级服务而作的努力才会有结果。

### 青少年

76. 未来属于当代的青少年，这不仅仅是陈词滥调。他们能从我们今天执行的政策中继承到什么将决定他们能不能生活下去，能生活多好。青少年运动正在逐步进入行动状态，正在地方可持续性规划方面起到更加主动的作用。必须通过提高认识方案让他们更加深刻地认识到他们所具有的力量，应该给青少年更多参与可持续性发展进程的机会。

## 农民

77. 作为粮食产品和生产原材料的主要提供者，没有人可以否认农民在粮食安全、粮食主权和公共健康方面所起的重要作用。水是他们生活的命根子，保证稳定获得供水对他们来说利害攸关。他们手持可持续用水的钥匙，必然会小心守护淡水供应。为做到这一点，农民需要得到他们所能得到的一切支持，特别是在地方一级。传统农民和小户农民在挑选技术、种子和做法的决策方面处于边缘地位。他们是（几十年来一直受到大农场、多边机构或国家政府的推崇的）以榨取土地、大量使用化肥、污染水源和土壤、破坏生物多样性为特征的耕作体系和做法的受害者。虽然有一些农民已经自发组织起来，开始与其他民间社会群体合作，但是要使他们的呼声受到重视，还有很多事情要做。

## 土著民族

78. 虽然最近联合国在努力解决土著民族的问题，但是很明显，要保护土著民族对自己土地、资源和知识的权利以便使他们能够维持生活，还有许多事情要做。需要各国政府和科学界进一步承认土著民族的水权和知识可以充实他们的知识的科学技术基础，使所有社区受益（如预防自然灾害的早期预警系统，这方面的一个实例是在莫桑比克，土著社区对水灾有自己的算法）

## 科学家

79. 弥合将现有科学知识进行转化并传输给广泛的国际社会所存在的巨大差距也许是科学家面临的巨大挑战。在城市规划、可持续住房、可持续地提供公共服务等方面做的研究并不少。广大科学界，特别是高等学府，有责任将他们各自的学术领域介绍给所有利益有关者，让后者了解他们的学术领域，帮助人们消除对他们的学术领域的神秘感，帮助人们将语言转化为行动，建设可持续的社会。他们必须与社区组织更加密切地合作，协助找到简单的方法，使可持续发展成为所有人的现实。同时，他们必须承认人们在科学理解方面存在着差距，必须宣传资源使用和管理中的防患于未然原则。

## 地方当局

80. 显而易见，地方当局是社区建设、地方规划和可持续发展的中心。在世界许多地方，这一群体被认定对管理水、环境卫生甚至住房系统负有最后责任，它们在国家结构中理应得到更多的支持，作用应更加明确。为了恰当地履行职责，它们还必须有合适的工具、适当的资源并从其他所有利益有关者那里获得信息资料。

81. 许多地方当局在提高认识和促进可持续发展方面工作出色，但是也有许多地方当局仍然拒绝公众参与，没有向受到影响的公民提供信息。假以适当的条件，地方当局完全能够使社会的各个部门注重于确定并执行共同议程，确保政策的连贯性，并在地方一级的社区建设中采取全面的方法。简而言之，在这一级执行链上，地方当局既需要赋予其管辖地区以权力，同时又要自己获得权力。

## 五. 结论

82. 水、环境卫生和人类住区政策涉及到公众所关心的各方面问题。因此，这些问题也必须以全面和综合的方式解决。无论最后决定采取什么方式，要使解决办法对大多数人切实有效，必须能够经得起公众的持久审视。提供安全饮水不仅是一个技术问题，而且是一个社会挑战，涉及所有权问题、社区权利和管理问题、废水处理问题、对现有基础设施进行修理和维护的负担问题、腐败问题、缺乏问责制度问题、多种解决办法的选择问题、分配资源的数量问题等等。

83. 要实现人类住区的可持续性，（从可持续发展的所有三个支柱来考虑问题）必须采取贯穿各领域的方式来建设可持续社区，纠正环境和社会不公平现象（包括两性不平等现象）和实现可持续生产和消费模式，同时确保经济和社会创新和发展。公众参与（可持续发展的第四个支柱）在这一进程中至关重要。所有这些都必须在满足人类基本需要的情况下加以实现。

84. 在可持续的水和环境卫生项目及人类住区发展方面许多成功的范例都是由社区组织和非政府组织开发并管理的，然而这些群体往往没有参与国家政策计划甚至更宏大的国际计划的制定。需要制定政策来扭转现行作法，使在建设可持续社区和制订综合性水政策方面起到重要作用的主要群体在社会中不再处于边缘地位。

85. 现有形式的全球化加剧了经济上的无保障，特别是在较贫穷的街区。由于缺乏参与机制和问责制度，使得社区在保证环境和社会的可持续性方面相对无能为力。

86. 人类住区的确是复杂的实体。任何可持续性战略都需要与不同的领域和部门合作进行。每一个从业者都要了解与其一起工作的人，同样，各国政府也需要保证可持续发展计划成为跨越各部门的综合性计划，既能真正达到国际目标，又能满足最贫穷的群体的需要。

87. 一个主要问题是保护并维护贮水区，修复损毁的贮水区，如湿地。毁林和贮水区破损一直在持续，没有适当的控制措施。生态系统对策应该纳入所有层面的水资源管理政策。

88. 人权标准在可持续的水的开发方面作用重大。联合国经济、社会和文化权利委员会提供了以法定问责制为基础的行动框架，可持续发展委员会应承认其为保障所有人水权的一个手段。因此，这一行动框架应该反映在今后的水管理政策之中，包括预计将于 2005 年出台的所有国家水管理计划之中。

89. 水资源在农村和城市生活中所起的重要作用应该得到承认，因为水是一项基本资源，可以用来实现粮食安全、减轻贫穷和提高人的健康水平，从而减少人的脆弱性。

90. 需要加强协调和合作，以动员内外资源并合理使用这些资源；也需要加倍努力，为水资源管理、环境卫生和人类住区分拨更多的预算。财政方面和其他方面的承诺必须兑现。必须从根本上审查各种限制条件的类型和特征，而不能强加于人。捐助者必须减少对水开发标准蓝图的依赖，而更加注意应当得到借鉴和推广的小规模水管理和服务提供办法。

91. 亟须采取创新做法来吸引私营部门的参与。资源私有化和过度使用资源造成了不利影响，现在需要制定严格的规章制度并予以有力执行。这将有助于保护并改善现有的农村和城市环境，有助于在私营企业中推动公司的社会责任制度和良好做法。

---