



经济及社会理事会

Distr.: General
25 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 年执行周期的一组主题

2004 年 2 月 13 日挪威常驻联合国代表给秘书长的信

谨随函附上 2003 年 11 月 4 日和 5 日在挪威斯塔万格召开的关于“为赤贫者供水”主题的国际会议的报告（见附件）。请将本函及其附件作为可持续发展委员会第十二届会议文件分发为荷。

常驻代表

大使

约翰·勒瓦尔德（签名）

* E/CN.17/2004/1。



2004 年 2 月 13 日挪威常驻联合国代表给秘书长的信的附件

国际水事学院*

“为赤贫者供水”

响应千年目标

支助联合国可持续发展委员会第十二届会议的会议

2003 年 11 月 4 日和 5 日，挪威，斯塔万格

* 国际水事学院是非营利组织，拥有 40 多个国家的 220 个成员。学院成员选自公共部门、非政府组织、实业界和水事专业人员。成员为终身制。学院工作的目标是防止水事冲突，促进能力建设，让成员参加水事政策对话以造福赤贫者。

前言

联合国可持续发展委员会指定“为赤贫者供水”会议为可持续发展委员会支助会议。会议报告是要提交给 2004 年 4 月在纽约召开的可持续发展委员会第十二届会议。

促成会议召开的原因是，国际水事学院成员、国际社会和南方代表都担心，实现千年发展目标的行动进展远远落后于世界各国领导人的宏大计划。

2003 年 11 月，“为赤贫者供水”会议与会者在挪威斯塔万格召开会议，提出优先行动建议，扩大并加快千年发展目标和可持续发展问题世界首脑会议水和扶贫议程的执行工作。

会议结束时，主席 Jan Pronk 博士教授向全体会议提交了“主席摘要”，该摘要已经提交给可持续发展委员会第十二届会议主席、挪威环境部长 Borge Brende 先生。

本报告分两个部分：第一部分是“主席摘要”。第二部分是多边利益攸关者对话、全体会议以及分组会议提出的建议，这些都构成“主席摘要”的基础。这些建议经国际水事学院编辑整理，构成了供关键利益攸关者落实的“为赤贫者供水”优先行动方案。

国际水事学院在此感谢所有与会者非常积极贡献知识、经验、看法和建议，感谢向会议提供支助的关键机构。国际水事学院对本报告的内容负全部责任。

最后，国际水事学院感谢挪威外交部向本届会议提供财政支助。

2004 年 2 月 10 日，奥斯陆

国际水事学院秘书长

Tor Wennesland

国际水事学院高级顾问

Tor Ziegler

国际水事学院董事会主席

Ulf Arne Gürgens

第一部分

主席摘要

Jan Pronk 教授在主席摘要中说明会议经过，最后载录基调讲话和关于获得水资源以及水和卫生的主要建议。

水，以及消除贫穷的呼吁

在约翰内斯堡召开的可持续发展问题世界首脑会议上，世界各国领导人承认，消除贫穷是当今世界面临的重大全球挑战。有效开发和管理水资源、有效公平地提供水和卫生服务，这些是减贫、保护生态系统和可持续增长的关键。随着水越来越稀少，水质下降，环境和社会问题增加，以及气候变化使水灾和旱灾带来更大威胁，良好的水资源管理就更加紧迫。赤贫者在供水和卫生服务不足方面受害最深。

清洁饮水是人的保健和生存的关键。安全饮水、充分的卫生条件和清洁习惯，如洗手，是人的保健和全面减少营养不良、发病率和死亡率，尤其是儿童营养不良，发病率和死亡率的先决条件。获得干净用水和卫生服务是可持续发展的关键，其中包括环境保护和粮食安全。

会议

2003 年 11 月 4 日和 5 日，来自南方各国政府、捐助国和国际捐助界、以及来自南方民间社会、国际商界的利益攸关者和水事专业人员参加了国际水事学院在挪威斯塔万格召开的会议，讨论“为赤贫者供水”问题。会议集中探讨如何执行水事方面的千年发展目标，实现约翰内斯堡可持续发展问题世界首脑会议关于卫生和水资源综合管理方面的目标，将向可持续发展委员会第十三届会议报告会议结果。

“为赤贫者供水”基调讲话

1. 水和卫生方面的千年发展目标可以实现。

我们目前还没有走上正轨，当务之急是落实各国政治领导人作出的承诺。政策意愿良好，但指导方针错误，可能会使状况更糟。各个级别的行动者应优先重视向赤贫者提供服务，采取步骤调集国内和国外财政资源。应改善施政，确保从地方直到国际社会各个级别都听到穷人的声音。国家和国际优先次序应以社会正义为基础。满足人们基本的用水和卫生需求的工作，大部分所费并不多，通过重新分配调配已经拥有的资源，可以取得许多成果。如果不优先考虑赤贫者，其状况将恶化。优先考虑穷人，这意味着不太贫穷的人就得到的较少。

2. 各国政府负有主要责任，但并非全部责任。

并非所有责任都可以转交给国家政府。国际社会有责任向国家能力很弱，无法执行扶贫政策的国家提供基本支助。这包括陷于冲突的国家和赤贫国家。

3. 民众有权为满足基本需要以其能够担负得起的价格享用安全用水。

水资源是政府以公民的名义控制的公有物。国家政府应承担 responsibility，向所有人民提供水和卫生服务。

4. 到 2015 年使穷人比例减少一半是国际商订的优先事项，但另一半穷人也应该同样得到重视。

即便在实现千年发展目标之后，也应进一步扶贫。这方面的行动目前就要开始。

让赤贫者获得水资源，用水和卫生服务

改善用水管理和服务提供的关键有三层：改进供水管理，确保有效利用现有资源，以及所有利益攸关者的积极参与；大幅度增加供水基础设施的资金供应，制定专门援助赤贫者的计划；为此赋予权力和进行能力建设。

施政

国家和地方政府应决定如何安排供水和卫生服务。政府应自行决定服务的提供方法，如何满足穷人的需求，捐助者和借贷机构不应把私营部门的参与作为支助供水部门的先决条件。问题不是公共部门还是私营部门，而是让穷人持续得到服务，以低价位有效提供服务。服务的规划和提供应在最低的决策级别进行，并有赤贫者实际参与。

改革与投资应并行不悖。加强体制能力、政策改革和基础设施供资的行动应作为一套方案开展，而不应把完成改革作为供资的条件。官方发展援助必须采用一种“边学边作”方法，而不应坚持分前后次序，有条件的方法。的确需要改革，如制定明确稳定的法律规章框架和反腐败措施。不过，改革不能替代投资。

水资源综合管理计划和减贫战略文件必须是民治、民有和民享。水资源综合管理计划和减贫战略文件应是国家规划和预算编制进程的一环。水资源综合管理的出发点是消除贫穷。所有国家都应在 2005 年之前完成或全面执行水资源综合管理。应支助还没有达到这一目标的发展中国家。

资助赤贫者获得用水

为国家以下和地方各级吸引更多资金。应通过征收累进关税、税收和地方资本市场在地方筹措更多资金。赤贫者无法支付供水和卫生的全部费用，税务系统应协助制定社会目标。国家和国际资本应资助供水和卫生的小额资助计划，让穷人能够有钱修筑小规模供水基础设施和获得服务。

在分配国内资源时，应优先考虑赤贫者。为赤贫者扩大供水和卫生服务范围可以改善社会福利以及环境和经济福利。应优先扩大向缺少安全用水和卫生的人提供的服务，而不是改进已经拥有这些便利条件的人口服务。

为赤贫者增加供资和拨款。所有主要资金来源都需要增加财政捐助：国家政府、捐助者、多边金融机构、商业借款者、私人投资者、自愿捐款、协作计划等。除了制定新的向赤贫者服务的供资机制以外，还应优先提高资源运用效率。如果缺少实际需求，就应设法把明显的需求转化为能够供资和执行的计划。

把国际支助重点放在赤贫者以及需求最迫切的国家。捐助者和国际金融机构对供水和卫生的财政支助应用于最急需的国家。重点转移将需要确定贫穷的分布情况，分析影响。

赋予权力

需要制定适应需求，以人为中心的方针。千年发展目标有全球性质，但必须在地方、城市、村庄和社区级别加以落实，因为人们是在地方生活，住房和服务的需求也是在地方上。成功的供水卫生项目必须能够适应需求，以人为中心，这意味着社区主动行动，协助计划、执行和保养，然后拥有系统。能够最准确判断需求和如何提供可持续服务的是各个社区。

让赤贫者拥有财产权和土地权——没有产权，便没有可持续性。较健全的治理方式应是通过法律改革，执法机构和机制，为穷人争取权利和所有权。为低收入家庭争取财产权和土地权保障将刺激对用水和卫生的有效需求，这在城市周边地区的非正式居民点和农村地区都一样。

让赤贫者拥有权力。若要公平参加有关水资源服务和管理的决策，就要让赤贫者拥有权力。让赤贫者拥有权力意味着把妇女从每日家务中解放出来，把失去的时间和机遇补偿回来。这将使学童得以就学。卫生与女童教育密切联系，因为女生上学需要有单独的卫生设备。

所有级别的能力都很薄弱。所有行动者都应协助加强家庭、地方社区和地方当局的能力，开展公平而可持续的供水管理规划，提供水和卫生服务。说到底，向赤贫者提供水和卫生服务是一个地方问题。

第二部分

拟定优先行动

这一部分包括多边利益攸关者对话、全体会议和分组会议提出的各项建议，构成了主席摘要的主要内容。这些建议由国际水事学院编辑，一并构成了供关键利益攸关者执行的“为赤贫者供水”优先行动方案。**斜体字部分为主席摘要中的提议。**

施政：优先行动

- 国家和地方政府应决定如何安排供水和卫生服务。

政府应自行决定服务的提供方法，如何满足穷人的需求，捐助者和借贷机构不应把私营部门的参与作为支助供水部门的先决条件。问题不是公共部门还是私营部门，而是让穷人持续得到服务，以低价位有效提供服务。服务的规划和提供应在最低的决策级别进行，并有赤贫者实际参与。

确保人人获得基本服务：制定获得用水的人权。每个国家都应承认获得用水的基本人权，这是联合国经济、社会和文化权利委员会 2002 年 11 月申明的。在国家决策和立法中承认这一权利极为关键，有助于执行消除贫穷根本方针。需要制定切实可行的政策和战略解决穷人的实际问题。

国家政府需更广泛地同地方政府合作。地方政府在供水和卫生服务方面处在最前列。为确保地方行动能够按照全国方案进行，中央政府应在确定开支轻重缓急、制定体制框架和重新支配资源时，利用地方政府的投入。

中央政府应制定广泛的财政政策，考虑到各种各样当地情况，提供充分的鼓励措施。为鼓励人们按期缴纳费用，就必须让其明确看到缴纳水利受益税的积极成果。必须特别注意确保人人都能担负最低的消费。应取消鼓励多消费水（如用的越多越省钱）的措施。重点必须是提供服务。

- 改革与投资应并行不悖。

加强体制能力、政策改革和基础设施供资的行动应作为一套方案开展，而不应把完成改革作为供资的条件。官方发展援助必须采用一种“边学边作”方法，而不应坚持分前后次序，有条件的方法。的确需要改革，如制定明确稳定的法律规章框架和反腐败措施。不过，改革不能替代投资。所有行动者都可在继续改革和规划的同时，开展为人所接受的高回报项目。

援助标准必须简单灵活，不要毫无必要地阻碍项目。这一领域里急需取得成果。官方发展援助资助的方案应接受不可避免的风险。这对于加快方案执行工作很有必要。

制定明确和可计量的目标以及监测进展情况应有助于推动行动，重点应放在服务的提供上。监测和评估工作需要所有级别大幅度改进加快。各个利益攸关者都需要明确说明他们希望取得哪些成就，需要制定目标，找出目标群体，表明要解决贫穷的哪些方面（生计、保健、危险等）。必须提出简明和可比较的指标，推广透明的基准。关键是制定并落实扶贫政策，其中着重提供持续可靠的服务，而不仅仅是建造基础设施。

需要一个独立的权威性小组评估供水和卫生方面千年发展目标产出和投入的实现进展情况，小组还应能够“公开点名批评”没有提供服务的方面，表彰提供服务的方面。

- **水资源综合管理计划和减贫战略文件必须是民治、民有和民享。**

水资源综合管理计划和减贫战略文件应是国家规划和预算编制进程的一环。水资源综合管理的出发点是消除贫穷。所有国家都应在 2005 年之前完成或全面执行水资源综合管理。应支助还没有达到这一目标的发展中国家。

水资源综合管理必须作为所有项目的一个基本部分：无论是在国家级还是在地方级别，在制定战略、方案和项目时，都必须考虑新倡议对更大的环境（下游—上游、湿地和防洪、渔业等……）以及靠这些环境生活的周围人口带来的影响。水必须是所有部门和政府各部考虑的一个问题，要大力动用公共资金，这些计划尤其必须探讨水资源综合管理如何能够为赤贫者服务。水资源综合管理的出发点必须是消除贫穷。

供水和卫生必须在减贫战略文件中得到更好的反映。减贫战略文件作为第一步，需要反映千年发展目标和优先重视水和卫生。

政府和水和卫生部门的营业者应参加减贫战略文件进程，确保水和卫生部门在减贫战略文件中得到足够重视，这可以通过以下方法：

- (1) 通过改进水和卫生部门信息和评价系统，妥当地诊断和执行；
- (2) 制定中期方案和支助供资机制；
- (3) 制定宣传战略，让不同方面的利益攸关者了解并继续相信水和卫生在减贫中的重要性。

减贫战略文件可以是执行部门改革、争取从国家预算和外部来源——如捐助资金方面获得发展资金的一个手段。劝说商业界参加供水事业很关键。应该明确、有说服力地阐明投资水和卫生的发展理由。

资金：优先行动

约翰内斯堡的设想还没有转化为行动。

最近几年，这一领域没有出现实现千年发展目标的重大进展。总的情况并非令人满意：

需要制订新的项目，加快水和卫生服务工作。地方政府还没有完全参加进来，供水部门总的供资数也没有增加，一些捐助者宣布无法花掉所有的资金，因为缺少可以接受的项目。

- 为国家以下和地方各级吸引更多资金。

应通过征收累进关税、税收和地方资本市场在地方筹措更多资金。赤贫者无法支付供水和卫生的全部费用，税务系统应协助制定社会目标。国家和国际资本应资助供水和卫生的小额资助计划，让穷人能够有钱修筑小规模供水基础设施和获得服务。

必须使国家一级以下的实体（地方政府、社区和非政府组织）有更多的机会获得捐助资金。捐助方应更认真地考虑供水部门的具体情况，因为大部分行动者都在地方；因此还应以地方负责当局能够有效利用的方式设计方案。加强捐助方同地方实体之间的合作可以通过现有的地方行动者协会进行，如城市伙伴关系或非政府组织网络，还可以注重成立区域基金，注重可持续性条件以及支助简政放权的参照框架。

应利用海外开发援助（赠款、增强信贷资格、保证金）和政府补贴来调动地方流动资金。为此存在若干手段，如小额信贷方案和周转资金。官方发展援助和补贴也可以给小笔投资者（地方银行、基金和个人）带来信心。为让捐助方很快地为其资金找到合适的投资渠道，应建立项目编制资金机制，或是扩大现有机制，这种机制应注重归纳地方级别的现有需求。

- 在分配国内资源时，应优先考虑赤贫者。

为赤贫者扩大供水和卫生服务范围可以改善社会福利以及环境和经济福利。应优先扩大向缺少安全用水和卫生的人提供的服务，而不是改进已经拥有这些便利条件的人口服务。

中央政府应表明政治上的轻重缓急，增加对地方水和卫生项目和援助赤贫者的预算拨款。在大多数国家的议程上，供水仍没有占据重要地位。为发挥更广泛的开发影响，中央政府应更重视供水，增加给水和卫生的预算拨款，尤其是增加给地方非政府组织、社区组织和政府项目的拨款。这将使其他部门（教育、保健、环境和经济福利）意想不到地受惠。建议把政府年度预算总额一定百分比拿出来用于资助水和卫生项目。如此就能够资助向没有得到服务的人提供服务的基础设施，包括给予补贴，使赤贫者得到最基本的供应。

政府应推动对家庭和社区级别需求和需要的系统表述。可持续的项目其着眼点应该是明确界定和表达的需求，部分是因为这种需求常常是供资的先决条件。非政府组织也可以发挥作用，确定和表述实际的需求。

解决办法及其供资方式必须加以调整，以适应各种类型的人类住区（城市郊区、小城市和村庄），同时考虑到地方文化特色。城市郊区同主要城市具有相同的限制因素（同样的生水），但也可能从附近现有的设施和建立供水商家系统中得到

好处。村庄常常从费用较低的适当技术起步。小城市需要有规模的基础设施。还必须接受文化上的不同特色：某一区域的解决办法可能不适合其他区域。

非正规的私营服务供应者必须纳入整个服务供应系统之中。这些供应者向人口中得不到本地区主要供水公司服务的那些人提供服务。通过承认他们的作用，同主要公司达成收费协定，并妥当地予以规范管理，就可以保证向最终用户提供较好服务和水质。不过，这种正规化进程必须保护穷人，不给他们增加费用。

- 为赤贫者增加供资和拨款。

所有主要资金来源都需要增加财政捐助：国家政府、捐助者、多边金融机构、商业借款者、私人投资者、自愿捐款、协作计划等。除了制定新的向赤贫者服务的供资机制以外，还应优先提高资源运用效率。如果缺少实际需求，就应设法把明显的需求转化为能够供资和执行的计划。

政府必须调集国内私有资金。许多国家都有流动资金，这些资金既来自私营机构也来自个人。所以必须用创新的方法鼓励这些方面投资。为提高效率，投资应尽可能直接，中介机构越少越好。

捐助方必须更好地协调统一其行动，尤其是在行政费用方面。为编写多种多样的报告，浪费了过多的精力、时间和金钱，而一份统一标准格式就可以使接受援助者以一份报告满足若干当局的需要。此外，捐助方之间更好地交流也会使项目供资汇聚在一起，建立起更有力的财政架构。我们需要从单一项目转而提供方案支助和预算支助。

- 把国际支助重点放在赤贫者以及需求最迫切的国家。

捐助者和国际金融机构对供水和卫生的财政支助应用于最急需的国家。重点转移将需要确定贫穷的分布情况，分析影响。

赋予权力：优先行动

- 需要制定适应需求，以人为中心的方针。

千年发展目标有全球性质，但必须在地方、城市、村庄和社区级别加以落实，因为人们是在地方生活，住房和服务的需求也是在地方上。成功的供水卫生项目必须能够适应需求，以人为中心，这意味着社区主动行动，协助计划、执行和保养，然后拥有系统。能够最准确判断需求和如何提供可持续服务的是各个社区。

- 让赤贫者拥有财产权和土地权——没有产权，便没有可持续性。

较健全的治理方式应是通过法律改革，执法机构和机制，为穷人争取权利和所有权。为低收入家庭争取财产权和土地权保障将刺激对用水和卫生的有效需求，这在城市周边地区的非正式居民点和农村地区都一样。

- 让赤贫者拥有权力。

若要公平参加有关水资源服务和管理的决策，就要让赤贫者拥有权力。让赤贫者拥有权力意味着把妇女从每日家务中解放出来，把失去的时间和机遇补偿回来。这将使学童得以就学。卫生与女童教育密切联系，因为女生上学需要有单独的卫生设备。

把农村和城市穷人放在决策进程的中心。赋予赤贫者权力，需要让他们有意义地参与，需要倾听这一特别脆弱的群体，尊重他们现有的知识、社会结构、体制和领导人。必须特别关注妇女的需求及受排挤者、土著人和赤贫者的需求。应将一般的赋予权力和所有权概念转化为具体的法律和规章。

确保政府和支助机构参加人民的议程，并对人民负责，而不是相反。不但必须继续支助社区的管理工作，还必须支持协助社区的中介组织（如地方政府）。

应最优先考虑地方指导的项目。

这些项目的费用常常低于外部管理的项目，因为当地人口最了解地方资源，能够提供劳工和选择其能力所许可的方式。地方指导的项目也更可能具有经济上的持续性。多方合同（国家、地方当局利益攸关者、非政府组织、捐助方等）、城市合同和对协调统一管理的其他类似的援助都应得到支持。

- 所有级别的能力都很薄弱。

所有行动者都应协助加强家庭、地方社区和地方当局的能力，开展公平而可持续的供水管理规划，提供水和卫生服务。说到底，向赤贫者提供水和卫生服务是一个地方问题。

赋予社区权力和能力建设。需要克服社区参与、管理和赋予权力面临的障碍，为穷人提供可持续的水和卫生服务。参与和赋予权力能确保穷人社区真正得到这些服务，协助扩大发展投资的影响和效益。这将需要把资源用在社会基础设施上：用于发展社区参与机制，建立真正社区管理和技能，开展有助于赋予个人、社区及其倡导者权力的活动。应优先注意：(1) 推动社区参与、管理和赋予权力；(2) 建立宣传能力，进行真正的自下而上的参与式规划；(3) 加强社区管理方式。

1. 必须加强社区和地方政府发挥作用提供水和卫生服务的能力。所有方面都应协助加强住家、地方社区和地方当局的能力，以公平可持续的方法进行供水管理和规划，提供水和卫生服务。这包括加强对水和卫生项目和系统的财政管理能力。说到底，为赤贫者供水和提供卫生是地方问题，争取实现供水方面的千年发展目标的工作必须在消费水和产生废物的人类住区，城市和村镇开展。建设能力的努力应同国家和地方级别的后续投资密切联系起来，造福赤贫者。

2. 在所有级别进行宣传是提高对水事的认识的先决条件：宣传工作需要能力建设、手段和资金，这在南方和北方，包括捐助机构都需要。常常需要开展面向赤贫者的宣传工作，以便使供水和卫生工作成功。

3. 扩大社区管理规模。在各个社区推广每个社区的成功经验。让人们更多地理解赋予权力和社区管理，应举办社区交流访问、大众媒体宣传和出版等活动。在地方级别，应提供财政资源，资助社区赋予权力，以及水和卫生服务的实际方面，协助地方政府工作人员和组织采纳社区管理概念。此外，还应努力通过伙伴关系调动利益攸关者（如消费者团体、非政府组织、私营部门、国家政府、外部资助机构）参加水的管理。
