



联合国

经济及社会理事会



Distr.
GENERAL

E/CN.17/1994/5
13 April 1994
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

可持续发展委员会

第二届会议

1994年5月16日至27日

临时议程项目6(a)

审查各组部门性主题，第一期：

(a) 保健、人类住区和淡水

对促进人类住区的可持续发展方面

所获进展的评价

秘书长的报告

摘 要

本报告是载述执行《21世纪议程》内关于促进人类住区的可持续发展
和固体废物的无害环境管理以及同污水有关问题的第7和21章方面所取得
的进展。本报告大部分是根据联合国人类住区中心作为可持续发展机构间
委员会工作管理员以及联合国系统内其他从事同第7和21章有关的方案和
活动的机构提供的资料编制的。工作管理员的整个报告是作为背景资料提
交委员会参考的。本报告还尽可能编入国别报告和非政府组织报告提供的
资料。请特别注意内载结论和建议的第四节。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 3	3
一、概 况	4 - 7	3
二、审查在第7章内各方案领域取得的进展	8 - 63	4
A. 国际合作	8 - 29	4
B. 各国经验	30 - 44	9
C. 主要集团的作用和倡议	45 - 56	12
D. 能力的建立,技术和资金	57 - 63	15
三、结论和行动建议	64 - 80	16
A. 出现中的优先问题	66 - 71	16
B. 有效的管理做法	72 - 76	18
C. 有效的提供机制	77 - 80	18
附件一 固体废物的管理以及同污水有关的问题		
导 言	1 - 3	22
一、概 论	4 - 9	22
二、审查对第21章方案领域取得的进展	10 - 15	24
A. 国际合作	10 - 14	24
B. 主要组织的作用和主动措施	15	25
三、结论和行动建议	16 - 26	25
A. 结 论	16 - 21	25
B. 建 议	22 - 26	26

导 言

1. 1993年6月可持续发展委员会第一届会议通过多年主题工作方案,作为审查在执行《21世纪议程》方面取得的进展。根据该工作方案的规定,可持续发展委员会要求编写若干份主题报告,备供其1994年和1996年会议参考。本报告是可持续发展委员会要求的关于1994年工作方案的五个主题报告之一,它是根据联合国人类住区中心(人类住区中心)(生境)¹关于人类住区的背景资料编写的。

2. 本报告审查执行《21世纪议程》中关于促进可持续人类住区发展的第7章方面的趋势和需要。它摘述了各国政府提交的若干报告,并论述关于人类住区的各主要小组的作用和贡献,包括非政府组织、工商界和地方当局的两个组织的作用和贡献。

3. 本报告集中论述可以在政府、政府间和非政府领域观察到的主要趋势,并提出若干建议,备供可持续发展委员会参考。

一、概 况

4. 《21世纪议程》第7章在下列八个方案领域载述100多项活动:(a)向所有人提供适当住房;(b)改善人类住区管理;(c)可持续的土地利用规划和管理;(d)环境基础设施;(e)人类住区可持续的能源和运输系统;(f)灾害易发地区的人类住区规划和管理;(g)可持续的建筑业活动;(h)能力建设以促进人类住区发展。本章所需经费估计数占执行整个《21世纪议程》的年费用估计数的三分之一,在《21世纪议程》所有各章中其费用估计数最大(每年超过2 000亿美元²)。

5. 本章方案活动主张“启动办法”和同各种各样的公私营及社区合作者合作,寻求可持续的发展。其重点是基础广泛的参与以及对人类住区管理和发展采取部门间和综合办法。

6. 统计数字表明人类住区问题在可持续发展努力中日增的重要性。约有13亿

人(大部分在发展中国家)住在不符合世界卫生组织(卫生组织)关于气载尘埃和烟雾标准的城市地区。就全球而言,五个人中有一人住在超过卫生组织关于二氧化硫标准的城市里。目前14亿人生活在贫穷线以下,多达三分之一(有时超过)的城市人口住在低于标准的住房。预期全球人口将在2030年前增加37亿人,估计其中百分之九十在发展中国家,而其中的90%将为城市人口。从人类住区问题的背景来看《21世纪议程》的部门方案活动,其前景是:大部分的《21世纪议程》活动可能在市镇里加以执行、协调和管理。

7. 人类住区日益成为从根本上也即在地方一级处理国家和国际问题如减轻贫穷、失业、人口增长和消费等的注意焦点。不过矛盾的是,打破贫穷和环境退化的周期需要进一步的经济增长,其中大部分可能发生在发展中国家的市镇。这使第7章在执行《21世纪议程》时占有中心地位。

二、审查第7章方案领域中所取得的成就

A. 国际合作

8. 全联合国系统内同第7章有关的活动似乎集中于人类住区管理、环境基础设施和能力建设。在其他方案领域的新的倡导性措施如城市运输和土地资源管理比较少。同样地,虽然一般同意住房是一项需要解决的重要问题,但是一直没有通过执行诸如《到2000年全球住房战略》等方案加速执行方案领域(a)(向所有人提供适当住房)的活动来解决这个问题。

9. 大部分联合国机构似乎在针对第7章方案领域的工作方案优先次序方面作出有限度的变更,但有一些重要的例外,其中特别包括秘书长于1993年初决定在环境规划等和人类住区中心(生境)之间促进更密切的工作关系和联合编制方案。³ 同样地,世界银行也在1993年设立了一名主管环境可持续发展的副总裁。⁴ 这些新的倡导性措施目前正在推动对住区管理采取跨部门办法,这对《21世纪议程》的顺利执

行是不可少的。另一项倡导性措施,即开发计划署的《21世纪能力方案》,是直接针对《21世纪议程》发起的,它似乎可以有助于执行第7章,特别是如果它成为促进人类住区活动的广泛机构间合作关系的一部分。

方案领域(a)

10. 其目标是要通过对住房的发展和改进采取一种有启动力和环境上可持续的办法来为迅速增长的人口和目前贫困的城乡穷人提供适当住房。本方案领域的成败大部分取决于政府同参与建造住房的广泛的经济机构和社会团体之间协同合作的程度。

11. 执行《为所有人提供适当住房》的主要全球方案是人类住区中心(生境)于1988年拟订的《到2000年全球住房方案》。这项战略要求建立一种有启动力的立法和管理环境,以便特别协助城乡穷人加速改进和建造住房。在这方面,有很多同环发会议机构间合作的例子,其中如:住房战略支助方案(生境/开发计划署)、住房指标方案(生境/世界银行)、世界银行同住房有关的借贷业务;建筑标准和规章项目(工发组织/生境)。不过,目前关于为所有人提供住房的国家和国际工作水平低于目前和未来的需求。

方案领域(b)

12. 其主要目标是确保可持续地管理城市住区,以便作为实现经济目标的一种方式改进人民生活条件。这个领域的战略措施一直是城市管理方案(生境/世界银行/开发计划署)。该方案强调通过区域专门知识网进行研究、资料传播和能力建设,并集中处理五个核心问题:土地管理、基础设施管理、市政财务和行政、城市减轻贫穷和城市环境。方案的主要环境部分是同地方当局及其公私营合作者执行的可持续城市方案。

13. 其他相关的国际项目为健康城市方案(卫生组织)、⁵ 非洲城市发展方案(世界银行)、城市贫穷合作关系(劳工组织/生境/开发计划署/联合国志愿人员)城

市基本服务和以地区为基础的方案(均为儿童基金会)⁶ 以及世界银行在城市部门日益扩大的借贷方案。一个继续存在的问题领域是多边和双边机构均同意的共同城市发展构想。⁷ 在这个领域的共同构想也可能改进政府、政府间和非政府间的合作关系。

方案领域(c)

14. 其目标是通过无害环境的物质规划和土地利用来满足人类住区发展对土地的需要,以便有助于获得土地,并斟酌情况鼓励共同和集体拥有和管理土地。

15. 本方案领域的活动涉及促进拟订、监测和评价土地政策和战略,研究与土地有关活动对人类住区发展的影响,分析使土地所有制逐步现代化的程序、规章和文书,及拟订和执行土地政策。同本方案领域有关的一个创新办法是“土地共有”⁸。其他的努力包括就土地所有制和土地发展的政策和机制提供咨询性援助。这个领域的双边援助似乎也在增加。

16. 现在的问题是如何应付急速的城市增长及其对土地的多重和相互矛盾的需求。仍在进行中的双边和多边努力似乎赶不上目前的需求。

方案领域(d)

17. 本方案领域(d)《21世纪议程》第21章中关于固体废物的方案领域密切相关,这一部分也定于1994年由可持续发展委员会审查。人类住区中心(生境)编写一份关于第21章的简短说明(见下面附件一),而非另外编写一份报告。

18. 本方案领域的目标是到2025年为所有住区提供充分的环境基础设施。上面提到的机构倡导性措施如何“可持续城市方案”和社区发展方案等,将其活动集中于当地的能力建设,通过制订标准处理产权问题,并在许多国际机构之间建立合作关系。世界银行、开发计划署和人类住区中心(生境)正在采取步骤,评价私营部门可能发挥的作用和拟订将加强该部门加入基础设施发展的方案。

19. 同前进行中的方案已经产生若干教训,其中如:部门规划的局限性、社区没

有参与项目拟订工作、在新规定中强调投资而忽视维修和对基础设施供应商的资金筹措不足等,需要将之并入今后的方案设计中。

方案领域(e)

20. 本方案领域的目标为在家庭和人类住区中运输人和货物方面广泛利用新能源和可再生能源,并提高效率。

21. 许多联合国机构参加促进新能源系统和技术及可再生能源系统和技术:工发组织促进制造这种系统和技术、教科文组织为这种系统和技术提供培训、粮农组织参与生产燃材、人类住区中心(生境)促进广泛使用生物量能源技术。世界银行为城市运输提供广泛贷款,同时协助对这个问题从事深入研究。正是在这个领域各区域委员会进行了若干活动,如讲习班(欧洲经委会)、可持续能源和运输的指导准则(非洲经委会)、可持续人类住区手册(西亚经社会)。现在进行的多边工作似乎缺乏共同政策和战略。此外,既没有适当的监测机制,也没有在人类住区发展方面对能源效率采取综合措施。

方案领域(f)

22. 长期减轻环境灾害对联合国关于减轻灾害和备灾的政策而言是比较新的。大部分联合国系统的活动是针对突发的自然灾害而非长期的预防性战略。

23. 有助于造成较长期成果的因素包括拟订风险和灾害易发性评估方法(儿童基金会和救灾专员办事处)、将减轻公害并入人类住区规划和管理(人类住区中心)、编制和分发关于抗灾建筑材料的专门知识(工发组织)和改进备灾(救灾专员办事处)。

24. 今后在这些和其他联合国方案中的活动必须更好地同可持续发展方案联系起来。应予处理的其他领域正在调整技术援助方案,以建立当地关于自然灾害管理的能力、支持建立预警系统、以及改进联合国机构、国际非政府组织和多边机构之间的合作。

方案领域(g)

25. 其主要目标是在使建筑部门的政策、战备和技术能够实现人类住区发展目标之同时,避免对人类和环境健康造成有害的副作用。

26. 这个领域的一个后环发会议机构间倡导性措施是人类住区中心和工发组织联合组织的全球建筑业协商会议。其他的倡导性措施包括开发计划署的城市技术数据基(包括建筑数据基)、欧洲经委会的推广无害环境的建筑规章和非洲经委会设法传播关于可持续建筑惯例资料的努力。

方案领域(h)

27. 在这个方案中有两个特别重要的问题:同城市基础设施有关的基本服务和城市固体废物管理。主要机构是当地市政当局。

28. 联合国机构特别是人类住区中心有一项仍在执行的方案,向地方当局提供培训服务和其他能力建设的技术援助。上述这些方案大部分已经参加城市的能力建设。此外,在区域一级也有专门方案,如人类住区中心/开发计划署和双边捐助者培训训练人员支助阿拉伯国家市政管理方案等。

29. 目前无法确定的是,上述和其他相关的倡导性措施是否需要各机构向人类住区有关的问题分拨大量人力资源和财政资源。多边援助流动的减少和筹资机构预算的减少这种仍在发展的趋势可能是一种障碍。最近一些机构对日增的需求辅导、共识建立和能力建设的的工作方式的改变,可能是日增的资源分拨和分享的开始。人类住区中心的《工作文件》表明需要加强机构间有效的协调,以便符合为执行《21世纪议程》包括人类住区领域所需的协调和监测范围。如果多边资源日益减少,联合编制方案似乎应成为目前一般的做法。工作文件还表明需要考虑建立筹资机制,促进多边机构方案协同“主要团体”寻求实现《21世纪议程》。

B. 国家经验

30. 整个说来,从各国政府收到的资料可以得到种种观察,但看不出强大而可靠的趋势。⁹ 从发达国家收到的报告一般比较详细,更集中于第7章的各方案领域。这可能表示,发展中国家在监测《21 世纪议程》的执行情况方面需要进一步的援助,合作和其他技术支助,以便平衡从发达国家和发展中国家收到的资料。

1. 发展中国家

31. 对发展中国家内有关可持续人类住区的活动的方案审查将需要有更具体和详细的资料。在所收到的报告中,没有一份提出了具体的方案资料,对于整个第7章很少报告列出了单独的章节。此外,需要更多的报告来进行地理的比较或确定区域的趋势。

32. 有些发展中国家表示,它们制定了国家的住房战略,土地租借法案,农业和土地发展分区条例和基础结构投资方案。一个国家表示为小型和中型城镇制定了基础结构投资方案。

33. 没有提出关于以下方面的资料:能源和运输,易受灾地区的管理,或建筑业的作用,虽然发展中国家在环发会议过程中提出了这些问题。许多发展中国家表示它们在制定可持续人类住区政策和提供有关服务方面需要得到财政和技术的协助。但需要具体说明它们需求的大小和内容。此外,虽然发达国家声称,它们的双边方案涉及到了发展中国家的地方社区和能力的建立,但发展中国家报告中并没有反映出这方面的资料。

2. 过渡中的国家

34. 过渡中的国家的报告同样地缺少具体的方案资料和缺少关于第7章的全面资料。

35. 从这组国家中收到了两份报告。一份里没有关于人类住区问题的资料。另

一份报告的资料显示,迫切需要把人类住区的问题纳入正在进行中的向市场经济过渡的过程中。虽然后一份报告没有把住房当作一个普遍性的问题,但它提到了需要维持现有的建筑物和需要建造更具能源效率的新建筑物。它还提到了区域规划以及各新近自治的地方当局之间应进行协调。保持历史性纪念物是一个人们关切的问题。虽然这是一个环发会议注意到“人类住区”问题之前就有的“传统”问题,但它也可能显示出了世界上那个地方空气污染的有害影响。该国还报告称,它已经为新建筑物制定了新的技术标准,并展开了一个建筑资料方案以便协助同建筑业有关的地方当局和专业集团。

3. 发达国家

36. 在发达国家里,重点是在维持现有的建筑物和人类住区基础结构而不是建造新的住房;提高现有住房的能源效率;回收建筑材料和同建筑业和有关的专业协会进行协调;提倡预防性政策,通过社区参与和支持来处理城市的问题;通过回收和市区内的危险废物的管理来减少住家的浪费。往往,同这些问题有关的方案是正在进行中的方案,而不是特别为《21世纪议程》制定的。这一组国家提供的资料使得人们得以进行以下方面的方案审查。

方案领域(a)

37. 在人人有住房方面,大多数发达国家似乎没有太多需要,虽然数字不多,难以进行比较。但是,有迹象显示,住房是比较充裕的,平均每1 000人大约有400个住房单位。数字还显示出,尽管存在无家可归的问题,在大多数发达国家里,相对地普遍住房是一个可以实现的目标。

方案领域(b)

38. 有关人类住区的管理的活动的焦点是各种预防性的和倾向于行动的努力。其中有减少城市蔓延和农村人口退化的方案和努力,支持社区参与的方案,设计像生

态村庄那样健全的住宅区的试验,和增加地方政府的作用和贡献的放权努力。

方案领域(c)

39. 土地利用规划和管理是由各种不同的立法和体制能力来进行的。从体制上来说,其中并没有共同的因素,因为土地管理的行政和经济基础并不是划一的。有一种把土地管理和环境影响评价综合起来的趋势。有些发达国家认为它们的城市规划是令人满意的,但表示农村方面需要展开进一步的工作。

方案领域(d)

40. 整体而言,发达国家显示出它们照顾到了各项基础结构方面的需要。目前,尽量减少废物和废物的管理看来是优先事项。有些国家制定了地方政府必须做到的废物减少指标。它们充分照顾到了能源的供应,其中的焦点是效率和其他能源的供应,而不是达到普遍供电的目标。焦点再一次是维持和改善现有的基础结构。有些国家表示,在改善现有的基础结构方面,它们需要采取更分散的,但区域间彼此协调的做法。(对固体废物管理方面的进展的审查和相关的建议见附件一。)

方案领域(e)

41. 能源和运输是一个十分突出的问题。努力的焦点似乎是提供充分的公共运输,以减少使用个人交通工具,个人交通工具会引起城市的空气和噪音污染。有些国家作出了努力,设计出全面的能源政策,强制性的保护能源要求和其他节省能源的措施,以及支持相关的研究和发展替代技术和系统。许多国家表示,它们制定有向发展中国家转让有关知识和技术的技术和财政方案。

方案领域(f)

42. 只有少数发达国家根据灾害易发地区的地理条件提出了资料。若干位于地质活跃土地上的国家或经常受到海面上升影响的国家似乎已建立了早期警报系统和其他全国政策工具以防止不必要的损失。那些国家还对受到类似地质条件影响的发

展中国家提供了技术和财政援助。

方案领域(g)

43. 同建筑业的合作看来是报告中的努力的一部分。焦点是增加利用次级材料,全面回收和资源利用的效率和达到这些目标的各种鼓励办法和指标。一国提到同私营部门合作以减少城市中无家可归的情况。另一国提到了同建筑业有关的专业协会的作用。城市中的能源效率也受到了强调。

方案领域(h)

44. 能力建设是上面提到的各项努力的一部分。许多能力建立的努力的焦点是通过联合国机构进行国际合作,例如同人类住区中心(生境)和国际地方环境倡议理事会等国际非政府组织进行的联合双边方案。同邻近国家也展开了区域性的双边努力。但是,需要得到关于这些努力的财政和行政方面的更多资料。

C. 主要集团的作用和倡议

1. 地方当局

45. 两个地方当局的组织提出了报告:国际地方当局联合会(地方当局联合会)的联合王国分会,和国际地方环境倡议理事会(地方环境倡议会)。

46. 第一份报告的焦点是联合王国境内地方性的《21世纪议程》倡议。这些努力涉及五个地方当局协会,地方政府管理局和地方《21世纪议程》指导小组。指导小组还邀请若干其他的组织加入这些努力。它们之中有代表妇女,工业,工会,教育家,和各种环境问题的组织。¹⁰

47. 该地方当局小组的工作方案包括发展可持续方面的指示数,训练方案,进行一系列圆桌会议以制定实际的准则,并对良好做法的例子进行研究。各项准则包括地方《21世纪议程》指南,设计和建筑实际指南,和生态管理和审计计划指南。向参与的地方政府广泛地散发了这些准则。通过地方当局联合会的国际结构,人们作出

了努力,向其他国家内的地方当局散发这些结果和发展出来的工具。

48. 国际地方环境倡议理事会的报告的焦点是各地方当局对第7章各方案领域的需要和可能作出的贡献。例如,在建立能力的方案领域内,该报告建议了四项主要需要:放权;稳定化;加强财政;和提高生产力,技术转让和开发新产品。具体的建议包括使地方当局能建立新的收入来源(例如,通过使用费的改革来支付服务开支);支持革新的(国营或私营)做法并将其纳入由地方当局经营的公用事业等“公共企业”。该报告还提出了若干具体的建议:例如地方当局可能可以促进土地所有人同擅自占住者之间的谈判;为擅自占住者社区取得租约;向贫穷社区提供购买和管理土地的财政和法律方面的训练;建立土地银行和为购买土地成立周转贷款资金。

49. 根据人类住区中心(生境)的背景文件,同地方当局有联系的成对方案在北南之间产生了交流和项目。其中许多是以人类住区发展为焦点的,特别是关于改善行政一级的管理和技术能力。这些工作可以通过培养同发展中国家地方当局和专业人员网络更好的联系予以进一步加强,以期避免重复或甚至作出了彼此冲突的努力。现有的区域和国家网络也需要加强。有亚洲住房权利联盟和非洲住区资料网等参与的区域焦点可以成为正个方向的一个起点。

2. 非政府组织

50. 若干国家报告称,包括妇女团体在内的社区团体提出了积极的倡议,以便为地方上确定的问题制定地方的解决办法。地方团体在可再生能源技术,能源效率项目,废物回收和再使用和许多其他的领域内十分活跃。

51. 1992年之前在非政府组织部门内出现的趋势,经验和实验正在继续和加强。值得提出的有三个趋势:

(a) 非政府组织和政府机构,包括国家和地方政府和其他国家组织之间有了更多的对话和合作;

(b) 对媒介,市场机制和私营部门有了更多的认识,对它们进行了更微妙的利

用;

(c) 对环境和发展目标之间的联系有了更多的认识,使得从事地方环境和发展
的非政府组织和城市地区的社区发展项目内的环境部分之间有了联系。

52. 重大国际会议的筹备过程看来具有“向下接触到地方一级和调动非政府组
织和社区支持可持续发展目标的潜力,就像召开环发会议之前的过程所显示的。各
国对于将于1996年在土耳其举行的第二次联合国人类住区会议(生境二)所进行的筹
备过程可以成为建立可持续人类住区发展的地方和国家多角色联盟的另外一个渠
道。

53. 联合国机构同非政府组织的合伙关系正在逐渐增加。近来直接为非政府组
织进行双边筹资的趋势有可能使联合国机构和非政府组织之间有更平等的合伙关
系,并进行更积极的合作,以推行可持续的人类住区发展。

3. 商业和工业

54. 在国际一级上,关于贸易和环境的辩论的注意焦点越来越集中于环境立法
如何可以成为“绿色保护主义”的方法。人们还更加注意到竞争力和环境政策,它
们将对建筑材料,废物的回收和再使用,能源保护,建筑业内的污染控制等方面对
人类住区产生了重要的影响。向前推进的一个重要途径,商业和工业已经在其上前进
的一个途径是通过利用经济手段使环境费用内在化和调动金融市场以促进可持续发
展。

55. 有些工业部门已经在污染控制,废物管理,能源利用和供水等方面日益活
跃。其中值得注意的有可持续发展商业理事会,世界环境保护工业理事会和国际环
境管理网所从事的活动。这些组织在部门,工业和同业协会,特别是在建筑,化学和
旅游业领域内的各项倡议的支持,正在国际一级上发挥着重要的作用。

4. 科学和技术界

56. 最近在土地资源管理地质信息系统,自然危险评估和预测等领域,在资源管

理和污染控制领域上的科学和技术发展,更重要的是在信息技术上的革命性进展将可以共同为一个更可持续的生境提供宝贵的支持。《21世纪议程》促使全球的专业机关对科学和技术对可持续发展的影响进行了广泛的辩论。通过这次辩论,科学和技术界已经做了它们最能做的事:散播资料,提高公众和决策人员的认识,通过它们同工业的联系促进新技术的研究和开发。

D. 能力的建立,技术和资金

1. 能力的建立和技术¹¹

57. 进展报告和关于第34章的背景文件对有关转让无害环境的技术方面的努力进行了详细的审查。这里提出了一个有关人类住区问题的趋势和优先领域的例子。

58. 现有的资料显示出了若干同可持续能源和运输系统和可持续建筑业的方案领域有关的最新技术趋势和潜力。

59. 能源和运输方面一个重大的发展是从商业上可以得到越来越多的可再生能源系统和技术。按下降的顺序,今天似乎可以从商业上取得以下技术:生物量和沼气燃料;太阳能热水器,光电池系统,和风能发电。另外一方面,需要对以下技术作出更多的努力以便增加它们商业上的供应量:生物量烹饪炉,太阳能热动力抽水机,风能灌溉抽水机,和发电机和小型/微型水力技术。

60. 取得更高的能源效率方面的障碍同决策(供应或需求方面的)和同各项努力是否有长期还是短期的视野更相关,而同是否有这方面的技术较不相关。家庭方面的能源效率需要从需求方面给予更大的注意和需要有长期的视野。

61. 能源是建筑过程中最费钱的一个方面。¹² 在公共和私营方面现在有了若干能更有效率地生产水泥,钢和玻璃的新技术。但在许多发展中国家里,其他材料的生产(砖头,瓷砖和石灰)的能源效率仍然很低,即使在公共和私营部门内都已经有了效率更高的其他办法。若干低能源材料对于节省能源具有很大的潜力,包括部分代替水泥的低能源补充剂,固定的土建筑物,和使用次级木材的结构。

2. 资金

62. 发展中国家大约每年向城市基础结构投资1 500亿美元,包括对住房的投资。这个数字不足以配合城市人口的不断增长,和弥补由于多年来相对忽略对城市的投资而在服务和基础结构方面?积起来的缺陷。更加注意到城市增长的环境可持续性所涉及的全面费用仍然有待确定。但是,掌握资料的前瞻性规划和投资要比成为事实后进行“改善”具有成本效益得多了。

63. 捐助者的援助很可能在全部费用中仍只占到很小一部分。世界银行计划在1991至1995年期间资助150城市发展项目,总数为150亿美元。预计比目前35亿的承诺增加一倍,它是世界银行全部贷款中的百分之9,在前一个5年期中是百分之5。开发计划署在1987至1989年期间对城市活动的承诺在全部资金承诺所占比例在百分之2.8至4.7之间。开发计划署在这方面的承诺不大可能会有改变。除了这些资金方面的障碍外,双边捐助者也还没有把城市发展的投资当作一个优先项目。

三、结论和行动建议

64. 若干有指望的活动和新的倡议的全面影响不足以应付庞大的人类住区问题,尤其是在发展中国家内,发展中国家都市地区的爆炸性增长有可能加剧了人类住区与环境的相关问题并使其复杂化。

65. 对《21世纪议程》第7章执行情况作出上述审查和进度分析后,已确定了有效执行《21世纪议程》人类住区方案的一些主要优先问题、管理做法和执行战略。在考虑以下建议时,应记住这些建议只是基于《21世纪议程》一年稍多的执行经验而已。

A. 出现中的优先问题

66. 填补资源差距。发展中国家的都市化趋势要求在都市基础设施和基本服

务方面有巨大的投资。这不仅引发了额外的对外筹资,而且促进了有效使用国内资源。委员会可考虑促请将技术援助导引到查明在当地调动国内资源和发掘未挖掘的资源的合适方法。这可能涉及增加现有和未来投资的真正价值及有更好的管理做法、明确的责任界线、更佳的经营和管理能力及能够开发有效需求的合适技术。

67. 将技术援助联系资本投资。委员会也或可考虑提出建议,把技术援助方案集中于为资本投资奠定基础。这或许涉及需要通过联合拟订方案与协调各种活动,从各区域开发银行开始扩大各项角色的范围。这种合作应扩大到私人金融和商业部门。¹³

68. 集中于“褐色议程”。委员会或可考虑促请各国政府和各政府间机构注意被统称为“褐色污染”的都市污染产生的健康影响。这方面的根本问题涉及不恰当的土地利用、危险的住房、有缺陷的公共运输和道路拥挤与交通事故等。这种做法也可以容许把问题与《21世纪议程》中第7章之外的“人类住区”部分联系起来。¹⁴

69. 处理都市贫穷问题的综合做法。委员会或可重申《21世纪议程》的信息,即有必要采行综合做法将发展社区经济和创造就业与提供住房、保健和其他基本服务联系起来。¹⁵ 非政府组织方面,尤其是各社区组织的作用也应予以重新强调。

70. 平衡执行第7章。在进行第7章审查工作的后续活动时,委员会或可考虑促请各国政府和各非政府组织机关采行更为平衡的做法。土地管理和运输是可从增加机构、私人部门与国家的注意重点和协作当中获益的两个方案领域。

71. 加强民间机构和组织。《21世纪议程》的执行工作只能由国家和地方的社区组织和机构维持下去,这些组织和机构在发展中国家仍很薄弱。因此,地方市一级建立机构的工作应为特别优先的事项。若干联合国机构已对这一方面作出贡献。¹⁶ 一些地方当局和国际专业协会也对它们在发展中国家的对应机构积极支持。但是,还有必要进一步加强和设立国家和区域的民间网络,以更多地交换和分享资源。重点应为民间基础广泛和有意义的参与。在相关的政策方面,也应特别优先注意弱势团体的需要。

B. 有效的管理做法

72. 战略介入。委员会或可考虑建议以诸如土地管理之类的便捷问题作为未来工作的战略领域。

73. 良好的管理。可持续发展,特别是人类住区的发展要求社会、政治和经济有许多改变。这些改变的合法性和得到遵行是工作成功的基础。委员会或可考虑正式确认地方一级“良好管理”的事例(透明度、可靠度和参与),以支持这些努力。

74. 加强地方当局。许多国家的地方当局在财政上和政治上都依赖中央政府。改善地方当局提供都市服务的效率和反应度的同时应将政治权力分散和采取措施明确责任界线、增加市政府取得资本投资资金的机会及将对地方选民作出反应的责任系统体制化。

75. 伙伴和协作。将私人部门、国外、国家和地方机构以及公共组织与非政府组织和社区团体联系起来的伙伴关系是可持续人类住区发展的要素。它不只是简单的行政“协调”,它意味着积极而相互作用的协作,各个伙伴在这种协作当中分担的责任、义务和分享报酬。委员会应考虑请政府和非政府承担责任的部门提供建议。

76. 建立“以能力换取能力”。许多联合国机构已把能力建设定为可持续发展的一个优先领域。为支持这一趋势和采取进一步步骤,委员会或可作为优先事项建议建立“以能力换取能力”。这涉及须加强地方训练机构的能力以工获得人类住区管理所有方面的能力建议。这种能力建设也可包括非政府组织和其他民间团体。¹⁷

C. 有效的提供机制

77. 组合做法。若干战略问题如“褐色议程”可作为连贯有效执行各项方案领域目标的架构。委员会可考虑建议按特定问题成立机构组合,以长期支持执行工作。

78. 提供机制的“最佳做法”。最佳做法的趋势偏向于需求驱动系统、加强网络联系、“由上而下”的能力建议、示范重复战略、进行区域协调和分散的地方管理。委员会或可要求详尽审查人类住区发展活动的“最佳做法”的应用。这种审查或可作为系统地传播有效模式的基础。

79. 更大的地方导向。应强调可容许各机构在促进地方资源的更大开发和利用的真正权力分散活动中与地方社区和地方政府直接合作。委员会可建议可持续发展机构间委员会在协调可持续发展方面的机构活动时集中于这种地方导向。

80. 利用“第二次生境会议”的机会。第二次联合国人类住区会议将提供机会提高认识。协调各种做法和调集各方的支助。委员会应考虑用何种方法利用这一论坛,使所有相关运作人士和责任人士集中注意人类住区后续活动活动重点严谨和面向结果的议程。

注

¹ 根据可持续发展机构间委员会1993年第二届会议的一项决定,人类住区中心为第7章的任务管理单位。

² 这一总额包括公共和私人资金在内。据该文件,总额(\$1 500亿)中约有四分之三的数额已经调集,将由发展中国家投资。差距的沟通将取决于是否能得到国际援助,而国际援助正在减缩之中。《工作文件》建议如能得到这种援助,应将它作为“战略性和催化性”的援助,以取得最有效的结果。

³ 举例来说,可持续城市方案是生境中心与开发计划署的联合倡议,用于向市政当局及其在公共、私人和社区部门的伙伴提供改进环境规划和管理的能力。

⁴ 世界银行/生境中心合作的一个例子是都市管理方案的共同执行,它也获得了开发计划署和若干双边机构的资金。这一方案集中于都市土地管理、都市基础设施管理、都市金融和行政、都市环境管理以及都市减贫等领域的能力建设。

⁵ 健康城市方案集中于通过参与性做法管理都市健康问题,例如在市一级和各城

市之间的网络上建立联盟。

⁶ 立足于地区的方案做法是设法通过结合社区参与、授权妇女、能力建设和跨部门的介入等寻求可持续的社会行动,以改善城乡贫困住区的儿童与妇女状况。

⁷ 对都市发展的共同看法是经济合作与发展组织(经合发组织)发展援助委员会会议讨论的一个主题。

⁸ 分用土地涉及地主与贫户区住民之间的谈判协议,后者在协议中获得正式的土地所有权,但反过来要减少住房地积。地主避免了长期的般迁案件的困扰并可立即将土地开发。

⁹ 在起草本报告时,已收到了14份各国报告。其地域分布为:6个发达国家、6个发展中国家和2个过渡国家。其中列有关于人类住区的特定一节的大部分是发达国家的报告。

¹⁰ 清单包括如下:英国工业联合会;商业与环境联合会;自然养护皇家协会;志愿组织全国理事会;大学副校长委员会/环境教育理事会;工会大会;妇女组织全国联盟。

¹¹ 这项资料是根据人类住区中心应可持续发展委员会秘书处请求提供关于《21世纪议程》第34章(无害环境技术、合作与能力建设)的资料的要求而提出的一份单独报告。

¹² 建筑材料的生产用去建筑所用能源的75%以上,其中大部分用于制造少数高耗能材料,如水泥和钢、烧粘土与混凝土制品、玻璃和塑料等。

¹³ 开发计划署/人类住区中心/环境规划署公私伙伴方案对可持续发展商业委员会的提案或可视为这方面的一个步骤。

¹⁴ 举例来说,小社区和都市中心基础设施和服务的改进是第6章的紧要部分。这些问题也是第18至21章的一部分。在“褐色议程”构架下集中处理可减少这些分开的章次下工作的重复。

¹⁵ 这方面现有的例子是乌拉圭贫穷伙伴方案,这一方案是最近由开发计划署、人

类住区中心和劳工组织所倡议。

¹⁶ 开发计划署和儿童基金会同非政府组织的工作、工发组织同建筑业的工作、卫生组织同保健部门的工作和生境中心的社区发展方案均集中于训练社区领导人，世界银行建立机构的工作是个例子。

¹⁷ 这种做法是由人类住区(生境)中心、世界银行和开发计划署所共同倡导，并已开始向发展中国家的公私人类住区训练机构开放，按能力建设南南合作的形式与其他机构联系起来。

附件一

固体废物的管理以及同污水有关的问题

导 言

1. 固体废物管理下的很多活动是人类住区管理这个较广泛专题下的一批次级活动。因此,下文的审查和建议应与第7章的主要内容中的资料一起审议。

2. 《21世纪议程》关于废物的管理以及同污水有关的问题的第21章包括四个方案领域:

- (a) 尽量减少废物;
- (b) 促进废物的回收使用和重新利用;
- (c) 促进废物的无害环境的处理;
- (d) 扩大废物处理服务范围。

3. 尽量减少废物与减少不能持续的消费形式有关,因此,需要国家一级的政策。废物的回收利用和重新使用需要地方当局与地方非正式部门之间的合作,因为该领域特别是在发展中国家具有产生收入的潜力。无害环境的废物处理需要地方和国家当局的合作,同时以适当和可持续的法律文书及其有效的执行为根据。这些法律文书可能需要重新考虑对固体废物管理的情况适用“污染者付钱原则”。废物处理服务范围是一个共同拟订方案领域,正式和非正式的废物管理部门都发挥一项关键作用。在这方面的努力必须考虑到在愿意出钱方面因收入造成的差别。

一、概 论

4. 迅速城市化以及联带的工业和服务增长是很多发展中国家经济和人口发展的重要特点。目前城市吸收整个发展中世界总人口增加总数的三分之二。按照这个速度,到2000年,除了发达国家已经高度城市化的数字外,估计有19亿人住在发展中国家的市区。

5. 城市化的最重要环境问题之一是产生大量的固体废物,产生的速度超出了自然环境吸收和市政当局管理的能力。造成的污染影响到所有环境媒介,并对人类健康和城市生活品质产生直接的不良影响。目前的固体废物管理作法基本上是不可持续的。

6. 尽管这种明显的忽略,目前固体废物消耗了多数市政预算的大部分,有时候占了50%之多。设法减少这项开支可以腾出一些市政经费作其他服务用,例如初级保健;鼓励进一步开发强调固体废物作为一项宝贵资料的重新使用和回收利用技术。

7. 固体废物管理的首要责任在于城市当局,它们是执行第21章活动的唯一最重要的角色。要获得成功的结果,中央政府需向地方当局移交特别责任和财政资源。在很多情况下,这方面涉及政策改变、法律改革、体制能力的建立、和使用现代管理办法以及适当技术以提高目前固体废物管理的效率和功效。

8. 在发达国家的很多城市,固体和液体废料管理是由与地方当局订约的私人部门进行。发展中国家也显然越来越多地出现类似的私人部门参与。可是,在进行这种私营化之前,有一些基本设施方面的风险。举例说,一项管理有效的公共服务(废物收集方面常常是这样)很容易受到市议会对其没有监督权的私营垄断的取代。使用竞争性招标、对于所需的服务保留几家不同的公司以及监测承包商的执行情况可以保证可以接受和有效的服务。

9. 目前和未来对正式和非正式废物管理部门作出投资的真正价值大有改进余地。举例说,联合国人类住区中心(生境)、开发计划署和世界银行进行的研究证明,特别是在发展中国家,已建立高度发达和积极的非正式废物管理系统。“同样地,很多地方当局及其组织正通过合伙和成对关系采取主动措施分享技术,以处理日益增加的固体废物问题。中央政府的鼓励和支助政策可以协助正式和非正式固体废物管理部门的活动。对于后者,进一步的支助不但能够大量减少废物收集费用,还能够改善市区穷人的产生收入及就业的机会。

二、审查对第21章方案领域取得的进展

A. 国际合作

10. 联合国机构在促进《21世纪议程》第21章下的行动方面的主要作用应当是加强发展中国家管理废物的当地能力,这项任务常常是属于非正式部门。联合国机构的使命是作为发展中国家间转让技术的一项工具,并提请正式的废物管理当局注意非正式部门的技术潜力。进一步的技术发展必须适当采用本地研究和发展的。

11. 几个联合国机构专注于固体废物的管理问题。关切城市固体废物管理是环境规划署人类住区方案的一个重要成分。在联合国环发会议或《21世纪议程》开始之前,环境规划署通过其技术和环境处组织了很多关于城市废物管理的培训班。在关于有害废物的《巴塞尔公约》秘书处的主持下,环境规划署进行了一些有关城市废物管理的活动。卫生组织具有类似的成绩记录报告废物管理的技术选择和组织一些关于专门题目、包括医疗废物的区域讲习班。卫生组织目前就一项全球废物调查与国际海事组织(海事组织)合作。世界银行参加了各种固体废物管理的基本设施发展项目。

12. 无论是从研究和发展的角度还是从技术合作的角度,联合国人类住区中心(生境)一向积极促进有关环境基本设施的问题。住区、基本设施和环境方案的活动和项目注重一些具体的领域,例如固体废物的发展和管理手段,废物回收利用和重新使用的新颖作法和通过培训讲习班建立能力等。联合国人类住区中心又拟订垃圾车辆选择的计算机软件;提倡本地技术;组织国际讲习班和扩大其城市数据方案以改进发展中国家城市固体废物管理的效率和操作能力。

13. 联合国人类住区中心的可持续城市方案协助一些选定的城市走向固体废物管理的私营化并为城市的协商建立了一个新颖的框架,使城市管理职司有所改善。

14. 世界银行/联合国人类住区中心/开发计划署合办的城市管理方案目前正在拟订关于固体废物管理的私人/公共合伙关系的出版物,而为城市废物管理人员进行

的区域活动讨论了发展中国家之间技术合作的问题。在管理环境控制传染病媒介联合专家组的主持下,¹⁵ 联合国人类住区中心又积极参与同城市传染病媒介有关的、特别是同废物有关的活动。

B. 主要组织的作用和主动措施

15. 发展中国家的很多非政府组织在发展项目、特别是在社区独立地将其需要优先化的、以社区为基础的主动措施方面,正在发挥日益重要的作用。国际机构了解到通过非政府组织执行项目有很多利益,包括成本--效益。联合国和联合国以外的国际机构应当承认并促进更多的非政府组织参与该领域。部分是受到“绿化”工业的鼓舞,私人部门也越来越多地参与环境基本设施。

三、结论和行动建议

A. 结 论

16. 必须对新的和当地的减少废物和废物产品的技术进行进一步研究。一个特别重要的研究领域是医疗废物的处理,需要联合国人类住区中心和卫生组织之间的合作。

17. 液体废物的回收使用对“废物变成资源”过程提出了各种备选办法。举例说,在缺水国家,家庭废水提供了灌溉潜力,在城市农业环境中还有减轻城市贫穷的扩大可能。联合国人类住区中心关于废水处理的技术方法的专门知识可以与粮农组织和卫生组织关于农业和有关卫生的活动的废水重新使用的专门知识有效地结合。

18. 良好的相互作用的数据对于处理固体废物问题是一项基本的管理工具。必须利用联合国系统和其他地方存在的资料,这样做特别是为了拟订可以协助废物生产者和管理者最适当使用其管理系统的指数。

19. 必须综合地审议废物管理行动计划。举例说,执行分开的工业废水和家庭

废水处理设施的可能性是可以腾出更多的水供灌溉用并使水务局能够对高度污染的工业维持更严格的控制。在这方面与粮农组织、环境规划署及工发组织合作最为重要。

20. 由于很多国家的废物处理/处置标准和废物处理及处置惯例往往过时,立法方面的更新也是一项迫切需要。联合国人类住区中心和具有环境法方案的其他联合国机构之间的合作可以帮助减少限制性法律惯例和使有关的环境标准现代化。

21. 这些机构间的合作将需要机构与机构之间更多地交换资料,包括使用电子媒介。使用现代信息系统可以改善项目拟订和加强机构间项目。为了避免不必要的重复,在协调国家一级的活动方面又需要进一步合作。

B. 建 议

22. 促进正式部门和非正式部门更多的协同活动。尽管非正式部门在固体废物管理方面的重大作用,可以很少人设法利用其潜力。联合国组织应协助市政当局认识和合并非正式部门的潜力。

23. 促进更多人认识到不良的固体废物管理造成的环境和卫生风险。应用研究证明,过去数十年使用的废物处置方法造成很多人死亡和残废。更多人了解到固体废物问题可能影响消费形式和改进可持续政策的执行。必须更加重视家庭废物中有害物质数量日益增加。

24. 促进本地技术的发展和利用。很多发展中国家依赖进口技术进行基本设施改良,包括废物管理的改良。这方面需要很高的最初资本投资,因而减少了私人投资的可能。可是,很多最适当的技术可以在当地获得,其方式可以轻易和廉价地适应有关需要。这点指出发展中国家之间进行技术合作、包括区域和国际合作有较大潜力。

25. 着重关键方案领域。关于促进废物回收利用和重新使用和关于增加服务范围的方案领域对于《21世纪议程》的短期执行提供了最大的希望。这里有一部分原

因是这些领域提供了良好的机会采取以社区为基础的主动措施。促进废物的回收利用和重新使用提供了废物管理方面的一个特别机会；它解决了环境退化问题，并有可能减轻城市贫穷和在社区穷人中产生收入。然而，要取得成功将需要采取力求促进和支助资源回收的供给方政策和力求刺激回收材料和产品市场的需求方政策。

26. 促进能够加速执行《21世纪议程》的信息系统。通过对机构间合作作出重大承诺，可以改进在可持续发展方面的《21世纪议程》的执行。和非政府组织、私人部门、学术界和研究机构不同的是，机构因缺少反应热烈和无限制的信息系统而受到妨碍。

注

^a 在固体废物管理方面的“非正式部门”是指(主要是城市)的穷人，他们为了维持生计，在废物堆中捡破旧或收集可重新使用的家庭或小型商业废物供当地制造商重新使用。实际上，这个行业是作为一个微型企业运作。尽管其明显低微的文化地位，早在回收利用成为发达国家城市废物管理政策的中心之前，发展中国家的废物管理非正式部门对于玻璃、金属、纸张和铝等一系列材料的回收使用已发挥了关键作用。最近，该概念似乎也包括解决当地固体废物问题的社区自愿措施，尤其是在没有正式制度或正式制度不充分的情况下。

^b 专家组包括卫生组织、粮农组织、环境规划署和联合国人类住区中心(生境)。

- - - - -