



联合国

HSP

HSP/GC/21/2/Add.7



联合国人居署

联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
1 December 2006

Chinese
Original: English

第二十一届会议

2007年4月16—20日，内罗毕
临时议程*项目5

联合国人类住区规划署（联合国人居署）
的活动，包括协调事项

联合国人类住区规划署的活动：执行主任的进展报告

增编

关于人人取得基本服务的指导原则

背景和导言

1. 本报告是按照联合国人类住区规划署(人居署)理事会于2005年4月8日通过的关于在可持续人类住区背景下人人取得基本服务的第20/5号决议第3段编写的，并遵循了一个由国家和地方政府、企业和民间社会组织组成的指导委员会提供的指导。按照第20/5号决议的要求，该报告确定了在可持续人类住区的背景下人人取得基本服务的根本原则，这些根本原则可以通过地方当局和行为者国际培训中心网络（地方当局培训中心网）选自指导委员会成员和联合国训练研究所(训研所)提议的一系列最佳做法，或者摘自人居署最佳做法数据库。该报告提到第20/5号决议中援引的并按照指导委员会成员提供的投入加以修订的题为“人人取得基本服务：争取发表国际伙伴关系宣言”的工作文件。

* HSP/GC/21/1。

K0654582 210207 210207

为节省开支，本文件仅作少量印发。请各位代表自带所发文件与会，勿再另行索要文件副本。

一. 概述

2. 按照人居议程第84段的定义,有各种各样的基本服务。提供安全饮水和卫生、废物管理、能源、运输和交通服务需要大量的基础设施,而提供教育、保健和公共安全服务则会产生高昂的运作成本。

3. 基本服务增进人的尊严、生活质量和可持续的谋生方式。这些服务是密切相关的。这些服务是提供其他服务和改进所有人展开经济活动之潜力的一个先决条件。在世界各地,提供和取得基本服务的机会是不平等的。许多个人、家庭、社区乃至整个城市和区域仍然得不到基本服务。不管其原因如何,最后结果是,贫困者无法过上良好和体面的生活,并在改进其状况方面遇到极大的困难:他们陷入一种恶性循环,无法取得基本服务既是贫困的恶果,又是贫困的根源。

4. 因此改进所有人取得基本服务的机会是实现千年发展目标的一个关键手段。此外,改进了取得基本服务的机会就可以履行《世界人权宣言》和各项人权国际公约规定的义务,以及在联合国环境与发展会议、社会发展问题世界首脑会议和可持续发展问题世界首脑会议上作出的承诺。这是一项宏伟的目标,只有通过持续和持久的努力才能逐步实现。

二. 一系列最佳做法

5. 选定的最佳做法包括供水、卫生、废物管理、能源、运输、保健、公共安全、教育和社会福利等部门。关于这一问题的一份参考文件(HSP/GC/21/INF/3)¹充分叙述了这些做法。文件记载的各种案例说明了各种区域性情况和发展水平,代表了在各种情况下遇到的共同原则。

6. 可能参与最佳做法的利益攸关者包括:国家政府、地方当局、私营企业、社区、非政府组织和联合国及其他国际组织。十种选定最佳做法是地方当局发起的,七种是非政府组织或社区发起的,两种是国家政府或公共企业发起的,而两种是私营企业发起的。本报告中没有列举的其他事例证实,这种多样性表明,任何利益攸关者都可以发起行动来改进人人取得基本服务的机会,但地方政府始终参与某一阶段的工作,以确保可持续性:最后,它们在每一种做法中发挥了中心作用。除了预料之中的关于善政的评论以外,几种最佳做法中还突出了领导权的重要性。

7. 针对同一国家或其他国家里的成功范例,展开了一些选定的案例研究。此外,几种做法被认定在取得成功以后可以在其他国家沿用的经验。这表明了经验交流的重要性。但每一种情况都具有独特性,因此不能直接照搬。在一个地方未能奏效的一种办法可能会在其他地方、其他情况下或在其他时候取得成功;同样,已经取得成功的一种办法也可能无法奏效。这意味着,现在提出的各种范例对于决策者和咨询者来说是宝贵的灵感来源,但其中提出的设想必须按照当地实际情况加以修改。

¹ 该文件只有英文本,已张贴在网页上:<http://www.unhabitat.org>。

三. 根本指导原则

8. 以下七项基本原则是根据文件记载的最佳做法和其他现有事例制定的：
- (a) 必须坚持透明度和有效的治理；
 - (b) 受益群体必须参与规划、决策和执行工作；
 - (c) 必须坚持伙伴关系和扶持性体制框架；
 - (d) 必须坚持权力下放和地方当局发挥作用；
 - (e) 必须采取声援和扶贫政策；
 - (f) 必须保持环境可持续性；
 - (g) 必须坚持可接受的价格和可持续的筹资。

四. 透明和有效的治理

9. 善政是每一个文件记载的案例取得成功的关键因素；这些案例强调了这些做法的各个方面。综合起来，这些突出强调的方面全面地阐述了具有政治和技术层面的治理情况。

10. 政治层面的特点是参与决策进程、最后决定和领导权。以下第五章，特别是第18段中提出的原则2中阐述了参与的问题。在多数情况下，利益攸关者，包括贫困者的代表参与整个决策过程，因此其参与是所谓地方民主治理的一个关键因素。就各种优先事项作出最后决定是国家或地方当局提供基本服务等公益物方面的一项专属权力。一些最佳做法举例说明了民间社会组织或私营部门采取的主动行动，但表明，国家或地方当局必须作出决定，它们才能够取得进展、作出裁决并在不同利益攸关者的观点之间作出仲裁。领导权也是伙伴关系取得成功的关键，而领导人，通常是地方当局，有责任保持推动这一进程，并提请其他方面注意履行其承诺。

11. 技术层面是指需求评估、规划、与服务提供商签订的合同的类型、核算机制、监测和影响评估。这些技术任务与政治任务同样重要，但不能取而代之。要做到行之有效，所有利益攸关者和所参与的官员就需要得到良好的培训。

12. 应该强调治理的重要性，因为人居署城市发展指数表明，资源水平相类似的城市——甚至在同一国家里——也可能有极大的差别。处在类似环境中的各城市可能取得不同的成就，其原因在于具有政治和技术层面的治理情况。

13. **第一项原则：**治理具有双重的政治和技术层面。就其政治层面而言，需要参与、决策和领导权。就其技术层面而言，需要进行需求评估、规划、合同谈判、核算机制、监测和影响评估。这两个层面都需要透明度并对所涉利益攸关者进行适当的培训。国家和国际政策应该推动充分的城市治理，以便改进人人取得基本服务的机会。

五. 受益群体参与规划、决策和执行工作

14. 在文件记载的最佳做法中，受益人参与的形式各有不同。在多数情况下，受益人参与规划进程、优先事项的选定、决策和项目的执行，而在其他情况下，在事后征求客户对于所提供服务的质量的意见。在所收集的各种做法中，巴基斯坦古吉拉特的卫生方案和加拿大的生物沙过滤国际技术转让工作作为事例说明了从初期制定阶段就请求客户的意见，特别是穷人的意见的好处。

15. 不征求用户的意见，特别是其中最贫困者的意见，往往使他们不能适当地使用和维护所建造的设施，而且他们不愿意对其作出贡献。与此相反，如果他们被征求和听取了意见，并相信他们的情况可以得到改善，他们就可能提出以极少的投资满足其需求的方法以及他们可以参与建造工程的方法并支付用户费。参与进程可以推动筹集个人的小型资源，并协助提升社区的社会资本。总的来说，这些进程可以树立一种自主感，并在服务提供中增强问责制和透明度。

16. 妇女的参与对于满足低收入社区的实际需要特别重要，因此应该适当承认妇女和男子对服务提供和管理的各自贡献。

17. 吸收所有有关方面的代表参与并在国家的倡导下举行的关于取得基本服务的政策的定期四方磋商可有助于形成一种对话文化，这可以推动在地方一级举行关于具体项目和政策的磋商。

18. **第二项原则：**受益人的参与推动了按照其需要提供服务的工作。这种参与形成了一种责任感和自足感，从而鼓励用户关心基础设施并支付有关费用。应该系统在需求评估、规划、决策、执行和监测方面争取受益群体的参与。

六. 伙伴关系和扶持性体制框架

19. 所有文件记载的最佳做法都是与一个或若干个利益攸关者合作发展起来的。提供基本服务方面的许多成功经验突出了利益攸关者之间展开良好合作的重要性。

20. 伙伴关系的性质各有不同，因为国家和地方当局对其各自领土上的所有居民负责，而服务提供商和民间社会组织或社区则对其客户或其成员负责。

21. 伙伴关系可用于不同的目的。与私营部门结成的伙伴关系可以改进取得财政资源的机会，特别是技术和专门知识，这方面的事例有：约翰内斯堡的供水公司模式、加拿大的生物沙过滤国际技术转让工作、塞内加尔的城市供水部门改革、布基纳法索瓦加杜古的废水管理方案以及马来西亚吉隆坡的轻轨运输系统。中国济南市的可持续淡水管理项目、巴基斯坦古吉拉特的卫生方案以及南非德班的污水处理教育方案表明，必须与非政府组织和社区结成伙伴关系，确定受益者的需要并动员他们参与。正如Mumbai向流落街头者供电项目所表明，与地方或国家当局和服务提供商结成伙伴关系有助于向社区倡议提供法律或行政授权和技术支持。

22. 文件记载的事例表明，伙伴关系具有以下主要长处：

- (a) 伙伴关系推动有关人员不仅作为客户而且作为公民和伙伴参与；
- (b) 伙伴关系推动能力建设，特别是地方一级的能力建设，因为各方需要分享战略和建立监测机制；
- (c) 伙伴关系推动体制和技术创新，因而可以节约财政和自然资源；
- (d) 伙伴关系还有助于筹集财政资源，特别是从私营部门和用户筹集财政资源；
- (e) 最后，伙伴关系推动人们努力改进监测工作，因为各参与者都期望其伙伴提供他们承诺所提供的服务。

23. 然而对各种最佳做法的审查表明，以下条件 is 伙伴关系取得成功的关键。正如约旦的固体废物管理项目所表明，应该尽早确定责任和贡献，并将之纳入根据确定了所有各方都可以接受的目标的精心制定的方案签订的协定或合同。伙伴关系还必须针对具体的任务（伦敦同心协力加强社区的安全、美利坚合众国菲尼克斯大都市地区AZTech示范发展倡议和其他几种最佳做法）。伙伴关系应该在利益攸关者的各种利益之间保持平衡（巴西库里蒂巴废物换蔬菜）并提供一种对话框架（布基纳法索瓦加杜古废水管理）。

24. 伙伴关系把在不同时间范围内运作、追求不同目标和保护不同利益的各种利益攸关者召集起来，因此产生了冲突的可能性。尽管谈判可能会耗费时间，但从长远来说可能会节约时间，因为因此可以避免误解和冲突。伙伴关系要做到行之有效，就需要耐心、培训、监测和明确的法律与体制框架。文件记载的事例表明，在建立伙伴关系之前无须达到最佳的条件。相反，应该把伙伴关系视为一种可以逐步为成功创造条件的能动的进程。例如最近在贝宁发起的四方对话—或四方讨论中，参与提供基本服务的四个主要行为者（国家官员、地方当局、服务提供商和民间社会组织）共同努力制定一种共同的战略。

25. **第三项原则：**由于国家政府、地方当局、公共或私营服务提供商和民间社会组织共同负责向所有人提供基本服务，因此必须谈判和最后确定其伙伴关系，同时考虑到其各自的责任和利益。因此应该通过适当的法律和规章框架，包括明确的注重结果的合同和监测机制来鼓励和推动伙伴关系。

七. 权力下放和地方当局的作用

26. 在文件记载的各种最佳做法中，除了一种以外，在所有其余最佳做法中，地方当局要么是发起者，要么至少是一个关键伙伴。这明确表明了地方当局的中心作用。实际上，基本服务必须在当地提供，因此地方当局有责任保持居民和服务提供商之间的政治和行政方面的相互联系，哪怕是服务提供商受到国家或地方政府的控制或是一个混合的投资公司。

27. 所收集的各种事例表明，地方当局比较容易建立和保持与社区的对话。此外，国家实体通常专门提供特定的服务，因此很少有时间和资源在它们之间并与其他利益攸关者进行协调。

28. 地方当局从事促进人人取得基本服务的一系列任务：规划、通过非政府组织和社区征求用户的意见、筹集资源和争取达成协商一致意见、与服务提供商谈判合同并进行监督以及保持各种伙伴之间的对话。然而如果不通过法律和体制框架明确指定责任，地方当局就无法有效地参与决策进程并与服务提供商签署合同并监测执行情况。

29. **第四项原则：**地方当局完全能够评估用户的需要（包括通过非政府组织和社区）、界定各种优先事项和召集不同的利益攸关者，并决定提供服务的最佳方式。它们作用和责任应该在法律和规章中明确阐明，而且应该取得适当的财政和技术资源。

八. 声援和扶贫政策

30. 要实现千年发展目标就必须采取有利于贫困者的具体政策。然而这种政策难以执行，而且更难以持续地执行。在日常生活中，各国政府、地方当局和服务提供商调拨资源的优先事项各有不同。扶贫政策需要坚定的政治意愿和积极的游说活动，例如民间社会组织通常展开的那种活动。

31. 文件记载的做法表明，有可能满足贫困社区对具体基本服务的需求，而印度 Mumbai 向流落街头者供电项目、罗马尼亚照料艾滋病/艾滋病毒病人综合模式和菲律宾宿务市社区警戒家庭暴力和性别暴力项目就说明了这一点。其他案例则说明了各国政府、地方当局或非政府组织制定的直接针对改进贫困者生活的各种倡议（例如巴西的识字方案团结行动和约旦的固体废物管理方案）。

32. 第一步是确定扶贫政策的可能受益人。如果一个社区或一个民间社会组织提出倡议，必须确定它在多大程度上代表其成员并确定其诉求是否合法，然后地方当局及其伙伴必须对此作出回应。而在其他情况下，在确定受益人的过程中，可能需要向受排斥的社会群体提供强化支持，以克服他们受压制的心理并加强他们能力。

33. 正如南非德班污水处理教育方案所突出表明的那样，这一进程的第二个步骤是提高受益人对其权利和责任的认识。正如菲律宾宿务市制止家庭暴力和性别暴力社区观察方案所表明的那样，其他提高认识运动的目的是向贫困者传授低成本技术。

34. 执行扶贫政策的第三步是使所有利益攸关者具有明确的责任感。地方当局和国家当局必须确定优先事项，并动员其掌握的所有资源来克服缺陷。民间社会组织必须提请国家和地方当局注意其对弱势者的义务，并协助他们表达和满足其需求。

35. 第四步是通过交叉补贴机制让贫困者享受特别费率，或者在某些情况下让他们免费取得最低限度的基本供应品。就水电而言，特别费率是必要的，但并不足以满足最贫困者的需要，因为这些费率仅仅有利于其住宅在与城市供应系统相连接的那些公民。因此增加实际取得基本服务的人数应该是一个永久的目标。促进小型投资和提供网络连接的注重产出的援助补贴也可以有助于解决这一问题。

36. **第五项原则：**中央和地方当局、民间社会组织和服务提供商都有责任改进贫困者取得基本服务的机会。扶贫政策应该促成平等权利行动、提高认识运动、特别费率和补贴以及扶持性法律框架。

九. 环境可持续性

37. 可持续性是一项文件记载的最佳做法中的一种明确的目标。人们通过各种方式追求这一目标，包括选择软技术，专门制定的生产和分配过程、节水或节能的用户运动以及强化废物回收（例如中国常熟的综合安全供水项目；加拿大的生物-沙过滤国际技术转让；瓦加杜古的废水管理；德班的污水处理教育；以及印度的卫生系统）。

38. 自然资源迅速耗尽的趋势，如果不加以扭转，就会使得无法向所有人提供目前水平的基本服务。植被、土壤、生物多样性和可取得的地下水的丧失正在提出越来越严重的挑战，而污染正在危及人类、动物和植物的健康。

39. 国家政府和其他利益攸关者应该确保基本服务的生产和提供的长期可持续性。为此目的，必须通过一个磋商进程来查明需求，并促进认真和按需求管理基于自然资源的各种服务。各社区发起的最佳做法提供了针对需求的倡议的良好事例。另外还必须通过宣传运动和激励制度促使用户（企业和家庭）适当地认识到这一问题。最佳做法还提供事例说明如何通过修复和维修水分配网络来节水和节能。

40. **第六项原则：**如果这一进程不加制止地继续下去，自然资源的耗尽和污染的恶化就会使得无法向所有人提供基本服务。中央和地方当局、服务提供商和民间社会组织都有责任促使生产商和用户意识到这一问题，并推广可以节约匮乏的自然资源并避免环境进一步恶化的管理方法和技巧。

十. 可接受的价格和可持续的筹资

41. 文件记载的最佳做法提出了一系列筹资方式。某些小型项目启动时没有任何资源，但逐步吸引了越来越多的私营和公共捐款。大型项目需要由世界银行、其他开发银行、私营银行和企业参与的初步一揽子财政计划。中等倡议说明了地方当局、服务提供商、非政府组织和国家发展基金的来源和外国伙伴（政府、地方当局或非政府组织）赠款的各种组合情况。文件HSP/GC/21/INF/3列明了各项最佳做法的主要资金来源。国际资源在降低成本回收费用和推动扩大服务网络方面发挥了关键的作用。

42. 赋予地方当局提供基本服务的关键责任，其先决条件是它们有能力取得可持续的财政资源。这可能包括取得中央政府的定期和可以预测的调拨资金、有能力征税、取得国内或可能的国际软贷款并取得国际伙伴的赠款。地方当局还应该实行或推广扶贫费率。所有这些都强调有必要按照原则3和原则4阐明体制框架。另外还必须对地方行政人员和地方决策者进行培训，而且中央政府必须有明确的核算机制和监督。

43. 文件记载的案例表明，在确定费率时应该追求两个明确的目标：第一个目标是回收服务成本（生产、提供和分期偿还），以确保对所有人的可持续供应，而第二个目标是以人人负担得起的价格提供服务。均衡政策的要求是，首先用户应该意识到每种服务都是有成本的；第二，所提供的服务适合有关的需要，而且以适当的技术生产；第三，投资通过中央政府或外国的补贴得到部分弥补；第四，通过交叉补贴的安排让贫困者享受特别费率。就针对贫困者的费率而言，约翰内斯堡正在制定的水公司化模式包括免费提供最低限度的水，而其他事例则提议对预付费数量的电力实行渐进费率制并展开创新的水再循环和回收工作。正如巴西库里蒂巴废物交换蔬菜产品的项目的标题所表明，此方面传递的信息是：“良好的服务，就有良好的付款人”。

44. 小额贷款和社区资金办法有助于帮助贫困者取得基本服务（提供电网和水网连接费、资助社区服务等）。如果更进一步并执行人居署全球安居运动提出的建议和私营部门和发展委员会题为“解放企业精神：促使企业为贫困者服务”的报告中提出的建议，贫困的个人和社区的非正式资产应该转变成可作为小额贷款的担保的明确确定的财产权利。

45. **第七项原则：**基本服务的费率应该确保充分收回成本，并同时确保所有人都负担得起。要使贫困者负担得起服务，就需要采取扶持性财政政策并需要国家和国际来源的赠款和软贷款。

十一. 关于利益攸关者的作用和责任的建议

A. 国家政府

46. 国家政府应全面负责执行可以推动以环境上可持续的方式生产基本服务并确保人人取得这些服务的政策。国家政府可以将其一部分责任授予地方当局或中央机构。服务的生产和提供可以分包给提供某些服务的国家或外国企业。在这种办法中，政府的责任是：

- (a) 向国家立法机构提交适当的法律和体制框架；
- (b) 制定规章并建立控制和监督机制；
- (c) 建立地方当局和其他利益攸关者的能力。

47. 按照基层原则，地方当局希望中央政府明确界定职权、取得必要的财政资源权利（例如国家预算的经常拨款、征税的可能性、取得国内以及可能的国际贷款，与服务提供商签订合同的权力）；有权与所有民间社会利益攸关者和私营部门建立和发展伙伴关系，支持特别是谈判和监督合同方面的能力建设，以及了解关于涉及到提供基本服务的国家和国际决定。它们还希望参与涉及到其本身的国际或国家谈判。

48. 企业期望有一个稳定的体制框架来阐明不同伙伴的作用、决策过程中的透明度、公平竞争和诉诸司法。民间社会组织期望取得承认，参与决策过程和执行工作，并诉诸司法来维护贫困者的权利。

十二. 地方当局

49. 正是在地方一级，可以有益地制定社会选择，以便阐明社会上可接受的需求并鼓励居民参与。在中央政府制定的法律和规章框架范围内，地方当局特别应该负责制定向所有人提供基本服务的长期计划，评估各种备选办法，作出并执行相应的政策决定。基本服务是相互关联的，因此地方当局应该寻求最佳的多部门平衡。地方当局在制定和执行扶贫政策方面可以发挥中心作用。

50. 地方当局的伙伴们坚持健全的治理，即它们应该参与决策进程，应该作出正确的最后决定并应该行使正当的领导权。它们都坚持在规划、与服务提供商签订合同、监督、确定费率和分配补贴方面采取透明的程序。此外，私营部门意识到，当选人员和经授权的专业人员应该受到适当的培训并充分了解关于公共和私营部门伙伴关系的法律和规则。与地方当局签订的合同应该符合健全的商业惯例。民间社会组织希望贫困者系统地参与决策并受到平等的待遇。

十三. 非政府组织和民间社会组织

51. 民间社会组织在确保受益群体参与决策、向贫困者和易受害群体提供服务以及在保护环境方面发挥了重要的作用，因此在国际上受到公认。它们作为见证人的作用也得到了承认，因为它们促使公共当局和企业意识到它们对贫困者和环境负有责任。其他利益攸关者委托它们了解各社区的需求并忠实地代表它们的利益，参加磋商并推动关于人民权利和责任的提高认识运动。

十四. 私营和公共服务提供商

52. 服务提供商的主要职责在于按照健全的商业惯例，在其对地方或国家当局的契约义务的框架范围内提供客户所需要的服务。受国家或地方政府控制的服务提供商应该作为负有同样义务的私营服务提供商。这些义务可能包括投资、维修、筹资、生产、提供和收取费用以及保护环境和评估用户的满意程度。地方当局可以提出现实的社会和环境条款，而企业在签订合同之前可以接受或不接受这些条款。如果一种基本服务的生产和提供已经完全私营化，所涉企业就应该遵守有关最高公共当局制定的目标和义务。

十五. 国际社会

53. 国际社会有责任支持各国政府、地方当局和民间社会组织努力向所有人提供基本服务。这种支持可以采取不同的形式。首先在制定计划和作出选择时，国家利益攸关者不妨参照其他国家、区域或城市中取得的经验。联合国完全能够收集、组织和传播最佳做法，包括在网上公布这些做法。第二，它可以通过赠款和贷款提供财政资源。鉴于到地方当局发挥的重要作用，应该考虑世界银行和各区域开发银行是否可以发放非国家贷款。

十六. 取得进展的各种备选办法

54. 以下是可以考虑的取得进展的各种备选办法，按照人居署理事会为了付诸实施而需要的承诺的程度的先后次序排列。这些备选办法的目的是推广以上列举的各种原则，以便指导各国政府努力确保为所有人取得基本服务。因此理事会不妨：

- (a) 请人居署执行主任拟定有关政府可以用来改进有关立法的适当的建议；
- (b) 建议人居署理事会成员国在与有关利益攸关者磋商的基础上谈判非拘束性指导原则；
- (c) 建议各国政府谈判达成一项具有拘束力的文件（即一项国际公约或守则）。

55. 传播议定原则和建立伙伴的能力的战略应该纳入每一项备选办法，以便最佳利用现有的最佳做法并将原则转变成行动。
