



联合国

HSP

HSP/GC/22/2/Add.6

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
7 January 2009

Chinese
Original: English

第二十二届会议

2009年3月30 - 4月3日，内罗毕

临时议程*项目5

联合国人类住区规划署的活动，包括协调事项

联合国人类住区规划署的活动

执行主任的报告

增编

关于使所有人都能获得基本服务的国际准则

摘要

1. 理事会在其第 21/4 号决议中要求秘书处拟订关于使所有人都能获得基本服务的准则草案。该决议明确规定，秘书处在拟订该准则时应与联合国其他机构及有关利益攸关方进行协商，并且该准则应与关于权力下放和加强地方当局国际准则以及第 21/4 号决议中通过的关于使所有人都能获得基本服务的指导原则保持一致。

2. 编写本说明的目的是简要介绍秘书处为拟订关于使所有人都能获得基本服务的准则草案而开展的各项活动。本说明突出强调了秘书处进行的协商活动，并就如何促进和支持执行关于使所有人都能获得基本服务的各项原则和准则向理事会提出了建议。拟议准则载于本说明附件，并提交理事会第二十二届会议审议。

* HSP/GC/22/1。

K0950028 180309 180309

一. 背景和导言

3. 理事会关于使所有人都能获得基本服务的决议首先出自第 20/5 号决议，该决议考虑到有人在可持续发展委员会第十二届会议期间建议制定一套关于伙伴关系及各类行动者作用的守则和建议。此项建议载于由联合国人类住区规划署（人居署）和联合国训练研究所（训研所）根据与各合作伙伴开展非正式协商的结果编写而成的题为“使所有人都能获得基本服务：建立一项伙伴关系宣言”的工作文件。第二届城市论坛于 2004 年 9 月在西班牙巴塞罗那举行，其与与会者也建议应将有关使所有人都能获得基本服务的议题列为理事会第二十届会议的议程。

4. 作为一项中间措施，第 20/5 号决议请执行主任与联合国其他有关机构合作，利用有关在可持续人类住区发展范围内提供基本服务的政策、规范和体制条件方面的先进经验，确定在可持续人类住区发展范围内使所人都能获得基本服务的根本原则。秘书处对这一请求做出答复，将其作为一份报告（HSP/GC/21/2/Add. 7）的主题提交理事会第二十一届会议。

5. 根据该报告及训研所提出的意见，人居署编写了关于使所有人都能获得基本服务的准则草案初稿。该草案是以第 21/4 号决议通过的七项指导原则为纲要而编写的：

- (a) 原则 1：透明和有效治理；
- (b) 原则 2：受益团体参与规划、决策和执行；
- (c) 原则 3：伙伴关系和授权体制框架；
- (d) 原则 4：权力下放和地方当局的作用；
- (e) 原则 5：声援和扶贫政策；
- (f) 原则 6：环境可持续性；
- (g) 原则 7：可承受的价格和可持续供资。

A. 与联合国各机构及主要国际合作伙伴的协商

6. 为了动员提出进一步的修改意见和完善准则的实质内容，人居署成立了一个专家组，其中包括来自联合国其他机构以及城市和地方政府联合会的代表。被任命的专家来自积极从事提供基本服务的各类国际、国家和地方利益攸关方：中央政府；地方当局；公共和私营服务提供者；民间社会组织；联合国机构；供资机构和国际非政府组织。¹

7. 除了定期进行电子邮件协商之外，专家组还举行了三次会议：2007 年 11 月在日内瓦举行了欧洲、亚洲和拉丁美洲专家会议；2008 年 5 月在内罗毕举行了以非洲和最不发达国家为中心的会议；2008 年 11 月在中国南京举行了所有专

¹ 以下国家和组织的代表参加了起草工作：阿富汗、布基纳法索、中国、喀麦隆、哥伦比亚、埃塞俄比亚、法国、印度、肯尼亚、墨西哥、菲律宾、塞内加尔、塞尔维亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、城市和地方政府联合会、地方人类住区管理当局区域网、联合国开发计划署、国际劳工组织、联合国人权事务高级专员办公室、联合国人口基金、联合国人类住区规划署、联合国训练研究所、世界银行、哥伦比亚大学、委托管理研究所、Veolia 环境机构、第三世界环境与发展行动（Enda Tiers Monde）。

家会议。日内瓦和内罗毕会议对草案初稿进行了审议，南京会议对准则草案的第二版进行了讨论。

8. 日内瓦和内罗毕会议的与会者讨论了准则草案的第二版，其主要成果之一是建议将原则 2（受益团体参与规划、决策和执行）相关章节与有关原则 1（透明和有效治理）相关章节合并起来，将原则 5（声援和扶贫政策）相关章节与原则 7（可承受的价格和可持续供资）相关章节合并起来，以避免不必要的重复。

9. 与联合国有关机构和国际利益攸关方之间的正式协商是在第二版准则草案基础上同时进行的。联合国人权事务高级专员办公室、国际劳工组织、世界卫生组织、国际电信联盟、联合国粮食及农业组织以及城市和地方政府联合会为此提出了评论意见和建议。

10. 第 21/4 号决议还请人居署制定工具和指标。南京专家会议收到了关于衡量基本服务获得情况及关于使所有人都能获得基本服务的指导原则执行情况的指标的初次报告。会议讨论以上述指标的作用为中心，这些指标可以作为国家或地方一级评估进展情况的一种手段，而不能作为比较不同国情的工具。

B. 结论和建议

11. 虽然基本服务对于人的尊严、生活质量和可持续生计有帮助，但正如《人居议程》第 84 段所定义的那样，它们之间的相互关联性很强，并且种类繁多。例如，给水和卫生、废物管理、能源、交通和通讯都需要以基础设施为基础，而教育、卫生和公共安全需要大量运营成本。总体而言，基本服务是提供其他服务和增加每个人参与经济活动可能性的前提条件。从全世界来讲，可以利用和获得基本服务的情况是不平等的。许多个人、家庭、社区甚至是整个城市和区域仍然缺少充分的基本服务。不管原因如何，这意味着贫困者无法过上体面生活，而且在改善其状况方面面临重大困难。

12. 因此，改善所有人获得基本服务的状况是实现千年发展目标的一种关键方式。另外，改善所有人获得基本服务的状况还有助于履行《世界人权宣言》及其各项公约所规定的义务，有助于履行在地球问题首脑会议、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做出的承诺。这是一个宏伟目标，只有通过持续和长久努力才能逐步实现。

13. 因此，关于使所有人都能获得基本服务的准则是此项国际议程向前迈出的重要一步，因为它们的目的是要应对上述挑战，并为有关国家根据其具体国情采取措施保留了充分的灵活性。因此，请理事会通过载于本说明附件的准则，因为它们成为可以在此关键领域内指导国家政策改革的一个主要框架。

14. 另外，理事会不妨建议联合国所有相关组织审议关于使所有人都能获得基本服务的准则，以期完成特定服务的现有国际准则或为此种文书中未涵盖的服务制定特殊准则。

15. 最后，理事会不妨请人居署协助有关国家根据本准则审查其与基本服务有关的管理框架，制定和检验必要的绩效指标。

附件

关于使所有人都能获得基本服务的国际准则草案

目录

导言	6
一. 透明、参与性和有效治理	6
二. 权力下放和地方当局的作用	9
三. 伙伴关系的授权体制框架	11
四. 可持续供资和扶贫政策	12
五. 环境可持续性	14

导言

1. 基本服务对于实现人的尊严、提高生活品质、维持可持续生计和享受人权都有帮助。它是提供其他服务和增加每个人参与经济活动可能性的前提条件。因此，基本服务必须具有可利用、可获得、文化上可接受及良好品质等特征，并且要在非歧视基础上提供。

2. 正如《人居议程》²第 84 段所定义的那样，基本服务种类繁多：给水和卫生、废物管理、能源、交通和通讯基本上都是以基础设施为基础的服务，而教育、卫生和公共安全需要大量运营成本，而且首先是需要有技能的人力资源。它们都有很强的相互关联性，从部门来讲，因为一种服务的可利用性是生产或提供另一种服务的必要前提，从地理区域来讲，因为它们需要从国家到地方再到邻里之间的各个地理级别上进行政策协调。

3. 从全世界来讲，可以利用和获得基本服务的情况是不平等的。许多个人、家庭、社区甚至是整个城市和区域仍然缺少基本服务，这意味着贫困者和弱势群体无法过上体面和有尊严的生活，并在改善其状况方面面临极大困难。他们身陷一个恶性循环，即缺少基本服务既是造成贫穷、歧视、被边缘化和被社会排斥的原因，又是贫穷、歧视、被边缘化和被社会排斥的结果。获得收入和创造就业机会极其依赖于基本服务；缺少基本服务会严重限制生产力，并从而限制收入。

4. 因此，改善所有人获得基本服务的状况是实现千年发展目标的一种关键方式。另外，改善所有人获得基本服务的状况还有助于实现《世界人权宣言》及其各项公约所宣称的权利，有助于履行在地球问题首脑会议、人居二次会议、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做出的承诺。

5. 本准则是按照人居署理事会第 21/4 号决议要求，经与来自中央和区域政府³及机构、地方当局、公共和私营部门的服务提供者、民间社会组织和联合国系统各机构的专家们协商后编写的，这些专家代表了所有相关利益攸关方。它们与关于权利下放和加强地方当局的准则⁴以及理事会在 2007 年 4 月批准的关于使所有人都能获得基本服务的指导原则⁵保持一致。它们尤其是基于声援原则，根据这项原则，民选当局应作为最贴近其选民的代表行使公共职责。

6. 本准则将伙伴关系做法与认为人的需求是一种人权的人权做法结合起来。这种结合做法：

(a) 使个人和团体主张优质、可利用、文化上可接受、可获得和负担得起的基本服务的权利必须在非歧视基础上提供，即不得进行性别、种族或民族血统、宗教或年龄歧视；

(b) 承认提供基本服务是国家的主要义务，虽然地方当局、民间社会组织和提供者也有责任；

2 引文：“社区一级的基础设施和基本服务包括提供安全饮用水、卫生、废物管理、社会福利、交通和通讯设施、能源、卫生和应急服务、公共安全以及露天场所的管理”。

3 本文件中所使用的“区域政府”一词系指对国内区域拥有国家以下级管辖权的政府实体，例如，各省等。

4 见第 HSP/GC/21/2/Add.2 号文件，附件，可从 <http://www.unhabitat.org/> 上访问。

5 见第 HSP/GC/21/2/Add.7 号文件，可从 <http://www.unhabitat.org/> 上访问。

(c) 努力确保有关人员的权利得以考虑；

(d) 确保根据人权原则有可以利用的补救和赔偿渠道（特别是对于贫困者或遭受社会不公正的人）。

7. 本准则概括介绍了国家和区域政府、地方当局、民间社会组织和服务提供者在制定和实施能够允许人人以非歧视和可持续方式获得基本服务的民主、宪法、法律、行政、生产性和参与性框架方面的作用和职责。同时，准则必须在发展水平差别极大的国家及文化、社会做法和体制形式各别的社会予以实施。基于这些原因，它们不提供能够适用于联合国所有会员国的统一和僵化的准则蓝本。它们必须适当顾及人权义务，必须符合国家和地方实际需要。要为指导体制改革及根据需要制定适当规章制度和行动提供系统性的标准。

8. 本准则的宗旨是在国家政策、倡议和承诺范围内支持所有人都能非歧视性地获得基本服务。来自双边捐助者、金融机构和联合国的国际支助可以帮助国家行为者（各级政府、地方当局、民间社会组织和服务提供者）克服其在提供基本服务过程中履行义务时遇到的各种阻碍和困难。尤其重要的是：

(a) 提供基本服务所需基础设施建设的赠款和优惠贷款；

(b) 担保帮助私营企业发展公共伙伴关系及为基础设施供资；

(c) 消除阻碍世界银行和各区域开发银行在地方当局得到其国家政府授权时直接向其贷款的法律障碍；

(d) 由联合国使用地方当局、民间社会组织 and 社区可用的语言和形式汇编和传播最佳做法；

(e) 由地方当局组成的各种国际协会参加谈判，并最终通过与生产和提供基本服务及其质量有关的国际规范和标准；

(f) 能力建设设施及材料。

各国政府应确保由国际金融机构、世界贸易组织和联合国各机构制定的与人权义务有关的各种方案、规范和协议不会阻碍所有人获得基本服务。

一. 透明、参与性和有效治理

9. 原则⁶

(a) 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方进行适当培训。国家和国际政策应该推动充分的城市治理，以便增加人人获得基本服务的机会。

(b) 受益人的参与有助于按照其需要提供服务。这种参与会形成一种责任感和主人翁意识，从而鼓励用户关心基础设施并支付有关费用。应该有计划地争取在需求评估、规划、决策、执行和监测方面让受益群体参与。

6 斜体字中的原则得到了理事会第 21/4 号决议的批准。

10. 所有行为者、中央和区域政府、地方当局、民间社会组织及服务提供者都应在使所有人都能获得基本服务方面发挥作用和承担责任。每级政府的管辖权和财政状况以及每个利益攸关方的一般权利和义务都由宪法、立法或规章制度予以确定。促进相关利益攸关方之间进行协商的机制、监督国际人权义务以及国际和国家技术规则及规范遵守情况的机制以及评估提供服务的绩效情况的机制有助于确保人权受到尊重、保护和履行，并且有助于完善管理和预算分配。通过培养其参与协商和谈判的能力和技巧，所有利益攸关方能够更加有效地履行其职责。

11. *国家政府*应向其议会提交：

(a) 根据包括声援原则在内的关于权力下放和加强地方当局的国际准则确定中央和区域政府及地方当局管辖权和职责的议案；⁷

(b) 根据需要明确民间社会组织和企业权利和职责的议案。

12. *国家和区域政府*，应与地方当局及其各种行业协会和其他利益攸关方协商：

(a) 在对其预期经济、环境、社会 and 贫穷相关影响进行战略评估的基础上，为提供基本服务制定统一政策；

(b) 顾及各种基本服务之间的部门间和领土间联系；

(c) 为各类住区、城镇和城市提供基本服务制定标准和基准；

(d) 查明弱势、被边缘化和被社会排斥的群体以及无法获得基本服务的人群，并为确保其不受歧视地和有效地获得基本服务制定特殊方案；

(e) 授权地方当局与所有相关利益攸关方协商，组织规划和提供各种服务；

(f) 向所有利益攸关方通报与提供和获得基本服务有关的国家政策和国际规范、标准和公约。

13. *国家和区域政府*应：

(a) 在实践中承认所有利益攸关方、传统及社区领导以及被边缘化和被社会排斥群体在对他们有直接影响的问题和决策上拥有获得信息及有效参与决策进程的权利；

(b) 确保地方当局在地方一级参加参与性民主；

(c) 就获得基本服务相关政策问题与地方当局、民间社会组织和服务提供者定期举行四方磋商，以期形成一种对话文化。

14. *国家和区域政府*应：

(a) 为国家和区域一级提供服务的监督和评价工作制定指标；

(b) 为提供基本服务创建一种问责框架，包括有效的管理制度和对服务提供者的不遵守情事进行处罚；

⁷ 关于权利下放和加强地方当局的准则中的说明。见脚注 2。

(c) 监督服务提供者和地方当局的管理绩效，将其作为技术援助、能力建设或纠正行动的依据；

(d) 制定反腐法律框架，及时采取严厉措施，打击腐败，包括在必要时采取刑事处罚措施；

(e) 与地方当局协商，确保落实有效的法律援助方案，以保证贫困者、被边缘化和其他弱势群体能够享有平等诉诸法律和获得有效补救的机会。

15. *国家和区域政府应：*

(a) 为其雇员建立能力建设机制，确保他们有效了解国家和区域政府在国际人权立法中负有的义务，使其能够建立与包括受益人在内的非国家伙伴进行磋商的机制；

(b) 在地方一级支助能力建设方案；

(c) 为民间社会组织提供培训机会。

16. *地方当局应与相关服务提供者和民间社会组织协商：*

(a) 顾及并以弱势、被边缘化和被社会排斥群体为中心，建立关于现有服务可利用性和质量以及需求清单的数据库；

(b) 在(a)分段所述数据库的基础上，根据区域和国家规划以及国家和国际规范，为未来城市增长及服务延伸制定空间计划和规章制度，特别是要让贫困者能够可持续获得基本服务；

(c) 通过定性和定量的年度目标及地方服务标准；

(d) 在地方一级制定或适用现有指标。

17. *地方当局应：*

(a) 通过消费者教育和认识、监察员、公开听证会和参与性规划，促进公民参与；

(b) 确保所有利益攸关方以其自己的语言和通过其可以接受的方式获得与公众关切的事项有关的所有相关信息，还应确保为能够听到其声音创造有效渠道；

(c) 与受影响社区协商，设计出以贫穷、弱势、被边缘化和被排斥群体为中心的项目；

(d) 必要时承认在邻里和村一级实施基本服务社区管理以及开展小规模企业和社区工作的价值，包括自助式倡议，将其作为一种自我增强能力的手段，并呼吁它们在地方一级提供基本服务，特别是向贫困者和弱势群体；

(e) 动员地方社区增加对项目实施和管理的知识和技能。这包括在规划和执行项目时与所有社区部门进行协商，包括传统领导，其意见应予以充分考虑，特别是在农村地区。

18. *地方当局应：*

(a) 根据服务受益人和服务提供者的定期和及时反馈意见，监测和调整各项方案；

(b) 对各项政策和投资的影响进行评估，特别是关于贫困者和弱势群体的政策和投资；

(c) 确保服务提供者遵守其合同约定。

19. *地方当局*应充分利用在国家或国际级别上可以利用的能力建设设施来履行其职责。地方当局及其工作人员需要有适当的能力：了解关于提供服务方面的国际人权标准；制定空间和社会及经济发展计划；监督项目可行性研究；与民间社会组织及社区进行协商；选择最适当的合作伙伴；制定和监督履行合同；编制基本建设预算；调动资源；评估长期供资计划；以及在必要时利用国内和国际市场。

20. *民间社会组织*应：

(a) 代表全体居民特别是贫困者和弱势群体参与有关提供服务的公共对话；

(b) 协助制定方案和财务规划；

(c) 帮助政府和地方当局查明优先事项和确定最低可接受的服务标准；

(d) 行使其根据现有法律框架或国际协议参与协商的权利。

21. *民间社会组织*应：

(a) 建设性地参与监督中央机构、地方当局和服务提供者提供服务的情况；

(b) 促进在服务提供过程中保持警惕；

(c) 通过法院指控腐败行为，以及为腐败案件和侵犯人权案件的受害者提供协助；

(d) 使个人能够获得有关获得基本服务的相关信息并参与决策进程；

(e) 构建公共-私人-社区伙伴关系。

22. *民间社会组织*应为其获取必要知识和权限建设能力，以便完成上述任务。

23. *服务提供者*应：

(a) 根据主管当局的指示、国家和国际立法以及体面工作的原则履行其合同；

(b) 应邀参加规划、决策、监督和能力建设进程；

(c) 接受与提供服务相关的透明审计，并建立与其有关的问责机制。

二. 权利下放和地方当局的作用

24. *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方，并决定提供服务的最佳方式。它们的作用和责任应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。

25. 国家政策满足地方一级的需求。这证明在提供基本服务方面赋予地方当局以延伸职责并同时为他们承担这些职责提供手段是有道理的。在国家立法规定的范围内，并根据声援原则，它们应在其主管权限未加禁止或中央当局未指定任何其他利益攸关方加以负责的任何问题上充分享有实施和资助其倡议的酌处权。

26. *国家和区域政府应：*

(a) 在通过授权立法提供基本服务方面，向地方当局移交明确的和具有延伸性质的职责；

(b) 确保地方当局拥有可预期的预算转账，使它们能够提供已移交给它们的基本服务；

(c) 允许地方当局获取并控制与其职责相当的财政资源，包括所得税或土地税、使用费、捐款、赠款以及在适当框架内的抵免；

(d) 与地方当局协商，建立有效的管理制度，包括实施独立监督、真正的公众参与和对不遵守情事实行处罚。

27. *国家政府应确定允许地方当局在国内金融市场上借款和发行债券以便为基本服务基础设施供资的条件和标准。它们应：*

(a) 制定国家框架，以便为按合理利率向地方当局贷款提供指导，包括国家转租国际贷款；

(b) 在国家资本市场不足时为地方当局创建专业金融机制，并促进形成金融市场；

(c) 制定管理框架，明确贷款人和借款人的责任；

(d) 制定破产规则，保证向客户提供连续服务；

(e) 监测地方当局的债务情况，维护国家宏观经济稳定。

28. *国家政府应：*

(a) 在分权合作框架内授权地方当局来自外国政府或来自其他地方当局的转账中受益，并直接从双边或国际金融机构接收优惠财政资源，以便用于发展基本服务；

(b) 如果适当，授权那些拥有必要能力的地方当局直接借贷或在国际市场上发行债券以及向世界银行国际金融公司及其他贷款机制寻求帮助。

29. 对于需要大量投资或大量运营成本的服务，*国家政府应通过财政伙伴关系让区域政府和地方当局参与促进平等获取资本并在贫富地域之间公平分摊服务成本。*

30. *地方当局应建立：*

(a) 公平的税务制度；

(b) 确保征收税款的相关实施规则；

(c) 使用费和监测机制。

31. 为了提高信誉，*地方当局应：*

- (a) 确保参与性治理，并通过适当协商，确保人民对寻求贷款的项目予以支持；
- (b) 加强提供服务，从现有服务关税中增加现金收入，并努力调动可合法获得的资源；
- (c) 通过健全的会计实务；
- (d) 评估其自己的财务状况（健全账户、债务水平及未来预算可持续性、与外汇相关的风险、与利率关联的通胀风险）和财政绩效；
- (e) 定期编写和更新关于可用作担保品的实际资产的财产目录；
- (f) 将信贷资源只用于资助投资，而不用于资助当前业务或偿还债务；
- (g) 完善问责制和提高透明度（外部审计、财务报告），以便对可能发生的过度借贷实施控制。

三. 伙伴关系的授权体制框架

32. 原则:

由于国家政府、地方当局、公共或私营服务提供者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。

33. 除了各利益攸关方之间非经常性的合作之外，建立正式和非正式的伙伴关系能够促进开展持久协调的工作，以便在健全的经济状况下提供可获得的、可负担得起的、可接受的和优质的基本服务。

34. 国家和区域政府及地方当局应在其各自级别:

- (a) 建立起能够确保以正式、透明和负责任的方式对公共利益进行必要的公共管理和保护的伙伴关系，并执行和加以宣传；
- (b) 建立监测和争端解决机制。

35. 国家政府应:

- (a) 使地方当局能够与服务提供者建立伙伴关系，安排与国内或国际以及大小企业之间的合同，并让民间社会组织参与其中；
- (b) 与地方当局协商，制定关于公共及私人服务提供者各种参与模式的明确规则和标准，如服务合同、租赁合同、特许经营合同、特设建设-经营-转让合同、合资企业、多用途合同等；
- (c) 对因遇到未预期的困难而修改条款做出规定，并在提起诉讼时诉诸司法；
- (d) 为选择服务提供者制定明确和透明的管理框架；
- (e) 为授予合同以及在地方合同协商过程中根据需要协助地方当局建立国家监督制度；

(f) 为授权或私有化制定明确的法律框架，将其作为一种管理制度，包括独立监测、参与以及对不遵守情事实施处罚。

36. *国家政府应：*

(a) 承认地方当局更改其合同决定的权利，条件是受到影响的合同当事方得到适当补偿；

(b) 制定破产或资不抵债程序，防止服务中断；

(c) 确保个人和社区、地方当局、服务提供者和民间社会组织享有诉诸司法的机会，使通过争端解决机制无法解决的合同冲突能够以透明方式通过司法系统得以解决；

(d) 承认服务提供者在立法发生修改时（特别是在土地、资产或合同期限方面）有权获得适当补偿和一定的适应期。

37. *国家和区域政府或地方当局应根据适用的权力下放框架：*

(a) 通过对收益率、提供质量、社会及人权影响、环境保护和可持续性进行比较和研究，确定提供服务的最佳方式；

(b) 按照有关选择合作伙伴的国家规则和程序，决定是否作为一个公共提供者保留所有或部分服务生产和提供系统，或在准确表明签约方义务和时限的固定设备财产清单基础上确定合同；

(c) 建立符合公共利益的争端解决机制；

(d) 为选定企业的私有化工作制定规则和标准，并与民间社会组织合作监测实施情况。

38. *地方当局* 应尽可能发展城市之间的伙伴关系，以便在生产、提供和管理基本服务方面提高成效和实现规模经济。

39. *服务提供者* 应履行合同义务，包括及时高效地遵守各种规则和实现各种目标，向全体人员提供优质服务，在私营部门参与时，按照健全公共管理或健全业务做法，定期和及时寻求服务接受者的反馈意见。

四. 可持续的供资和扶贫政策

40. *原则：*

(a) *中央和地方当局、民间社会组织和服务提供者都有责任增加贫困者获得基本服务的机会。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授权法律框架。*

(b) *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优惠贷款。*

41. 国家、区域和地方各级的决策者必须将可持续的供资政策与扶贫政策结合起来。在确定供资和费用时必须进行精心思考，以便执行在财政上既可行又便于贫困者和弱势群体利用的政策、战略和做法。

42. *政府和地方当局应在其各自级别上：*

(a) 对非正规经济和低收入住区的情况进行分析研究，对贫困人口的状况、愿望及其优先事项进行社会和经济调查，以期查明扶贫政策的潜在受益者。在开展这项工作时应与法定和具有代表性的民间社会组织及社区领导以及妇女和青年人团体进行协商，特别要努力接触到那些缺少代表和无法有效参与公共协商的被排斥群体。还必须让受影响社区能够参与与提供基本服务有关的决策进程；

(b) 确保司法间协调和一致行动，制定区域和地方规划，以确保低收入住区融入基础设施发展计划；

(c) 为供资和支持综合性贫民窟改造方案制定充分的框架，重点是完善非歧视性地获得基本服务，确保合同在有效期内持续有效和鼓励地方发展；

(d) 考虑如何同所有相关合作伙伴一起向建在无法居住、环境敏感或私人拥有的土地上的非正规住区提供服务；

(e) 鼓励小额贷款机制，为社区投资基本基础设施提供便利。

43. *政府和地方当局*应在其各自级别上：

(a) 与服务提供者协商关税问题，从而既能确保业务得以健全发展，又能确保所有人都能获得服务。要使贫困者获得服务可能意味着要提供一定程度的免费服务、要在消费者之间或各种服务之间提供交叉补贴及最终直接向最贫困者提供补贴。健全的业务意味着私营服务提供者要获得适当的利润以使其支付运营和维护成本；

(b) 根据服务及各种情况，考虑是否推动全部成本收回，只有这样才能使服务提供者实现对运营和投资需要的财务自主权（即不会因为经营而造成损失），或利用公共资源填补财务差额，保证贫困者在上述两种情况下都能获得基本服务。

44. *政府和地方当局*应在其各自级别上：

(a) 为有效征收各种服务税费确定条件，区分不愿支付和无法支付其账单的消费者；

(b) 对垄断行业的关税情况进行监测。

45. 为了在空间使用方面建设节约型的紧凑型城市，从而减少基础设施成本，并确保土地占有制度的安全和更好地利用基本服务，*地方当局*应：

(a) 基于全面性的做法，制定城市战略规划，通过人口密度和土地市场规章制度和公共管理政策来管理和控制城市无计划地扩大，最大限度在就业集中的地方规划城市发展；

(b) 在设计新住区的主要布局时要设想到城市的进一步增长；

(c) 动员贫民窟居住者和其他地方利益攸关方参加实施各项计划。

46. 为使每个人都能获得基本服务，*地方当局和服务提供者*应：

(a) 优先考虑覆盖全部人口，而不是只为少数人提供最优质的服务，并使提供服务的技术和方式符合人口需求和支付能力；

(b) 在必要时协商替代服务标准，并逐步扩大服务级别和标准，同时要认识到非歧视等某些义务必须从一开始就要得到履行。

47. *民间社会组织应：*

- (a) 提醒中央和地方当局履行其承诺；
- (b) 协助向贫困者提供基本服务；
- (c) 提高潜在受益人对其权利和义务的认识。

48. *服务提供者应：*

- (a) 善意地加大努力，雇用本地工人和培养其能力；
- (b) 遵守与工作条件有关的规范和标准；

(c) 认识到其对业务所在社区的企业责任，并考虑在这些社区支助卫生、教育或社会服务。

五. 环境可持续性

49. *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、服务提供者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。

50. 国家政府应评估气候变化为提供基本服务带来的新挑战，特别是那些影响最贫困、最弱势和边缘化人群的挑战。气候变化对地球各气候带的影响各不相同，并且将包括时间较长的和比较密集的干旱期、降水量增多和急性降水可能性增强、内涝及海平面上升、热带飓风强度不断增强、缺水、地下水盐化及受到污水淹没污染、农作物不安全及健康问题越来越突出。所有利益攸关方都必须共同应对这些挑战。

51. *中央和地方当局、服务提供者和民间社会组织应通过提高认识活动促进不同家庭和其他服务用户之间的需求最优化和管理，特别妇女和青年人之间对采用可持续消费方式的需求。*

52. *国家政府应：*

(a) 为保护自然资源和生态系统及其可持续管理制定一般标准和规章制度，并将适用于所有服务生产和提供部门；

(b) 为水和卫生、废物管理、能源和运输等敏感部门制定特殊标准和规章制度；

(c) 确保标准得到正确实施。

53. *国家和区域政府和地方当局应：*

(a) 有计划地推动有关缓解和适应气候变化的措施，应对气候变化带来的多重影响；

(b) 自己做好准备，为那些因洪水、干旱、大项目开发、战争和邻国移民流而导致的流离失所者提供基本服务。

54. *国家和区域政府及地方当局*应在其与服务提供者的合同安排中：

(a) 载入有关确保可持续管理自然资源和生态系统以及有关保护健康和体面工作做法的条款；

(b) 使二氧化碳排放水平成为衡量城市污染的一项标准，并承担其改进责任；

(c) 推广有利于废物回收和再利用的技术和做法。

55. *地方当局*应在制定服务发展计划时：

(a) 确定需要特别保护的敏感区；

(b) 顾及保护公共卫生的需要，为保护和可持续管理地方自然资源和生态系统制定标准和规章制度。

56. *服务提供者*应在利用自然资源时寻找并利用高效的生态技术。
