



联合国

HSP

HSP/GC/23/L.12/Add.2

**UN HABITAT 联合国人类住区规划署  
理事会**

Distr. Limited  
13 April 2011

Chinese  
Original: English

**第二十三届会议**

2011年4月11 - 15日，内罗毕

**联合国人类住区规划署理事会第二十三届会议议事记录草案  
(续)**

**一、 会议安排（议程项目 1 - 4）（续）**

D. 全权证书事项

1. [待补]

H. 全体委员会的工作

2. [待补]

I. 起草委员会的工作和各项决议的通过

3. [待补]

**二、 高级别会议和关于理事会第二十三届会议特别主题的对话（议程项目 5 - 7）**

4. [待补]

**三、 理事会第二十四届会议临时议程及其它各项安排（议程项目 8）**

5. [待补]

**四、 其它事项（议程项目 9）**

6. [待补]

**五、 通过本届会议的报告（议程项目 10）**

7. [待补]

## 六、 本届会议闭幕（议程项目 11）

8. [待补]

## 附件 [ ]

## 理事会主席关于围绕议程项目 5-7 开展的一般性辩论和针对第二十三届会议特别主题进行的对话的总结

### 一、关于特别主题的对话：通过扩大公平享用土地、住房、基本服务和基础设施的机会实现可持续城市发展

1. 在其于 2011 年 4 月 13 日星期三召开的第 5 次和第 6 次全体会议上，理事会就本届会议的特别主题——通过扩大公平享用土地、住房、基本服务和基础设施的机会实现可持续城市发展，进行了一次对话。对话由上午场会议和下午场会议组成。每一场会议均具有如下特点：一位主持人和一组发言人、开幕致辞、专题讨论小组成员的发言、与会人员的评论以及专题讨论小组成员的回应。本次对话的报告员 Heli Sirve (芬兰) 女士编写了两场会议的总结以及致联合国可持续发展会议的一系列主要信息。

2. 于上午召开的第一场会议内容有关通过扩大公平享用土地和住房的机会实现可持续城市发展。会议由理事会主席主持。理事会主席通过开幕致辞为会议拉开帷幕。执行主任、助理秘书长兼联合国可持续发展会议执行协调员 Elizabeth Thompson 女士以及巴西常驻人居署代表 Ana Maria Sampaio Fernandes 女士另致开幕辞。专题讨论小组成员包括摩洛哥住房与城市及区域规划部长 Ahmed Taoufiq Hejira 先生、“生境问题全球议员组织”理事会主席 Peter Götz 先生、“国际窝棚/贫民窟居民组织”主席 Sheila Patel 女士，以及代尔夫特理工大学教授 Hugo Priemus 先生。

3. 下午场会议内容有关通过扩大享用基本服务和基础设施的机会实现可持续城市发展。会议由理事会副主席 Sergey Trepelkov 先生（俄罗斯联邦）主持。他通过开幕致辞为会议拉开帷幕。专题讨论小组成员包括卢旺达基础设施部长 Vincent Karega 先生、斯里兰卡建筑、工程服务、住房和共同服务部高级助理秘书 Dhamikka Wijaysinghe 女士、哈拉雷市长兼“世界城市和地方政府联合组织”联合主席 M. A. Masunda 先生，以及“促进可持续发展世界商业理事会城市基础设施倡议”联合主席 Stéphane Quéré 先生。美国住房和城市发展部助理部长 Ana Marie Argilagos 女士发表了闭幕致辞。

### 二、第 1 场会议：通过扩大公平享用土地和住房的机会实现可持续城市发展

#### A. 开幕辞

4. 理事会主席在开幕致辞中强调，对于有效提供住房、基础设施和服务而言，土地关系重大。在为城市居民——特别是贫困且尤为弱势的群体——提供公平获得像样的居住空间和生计的机会问题上，土地是关键所在。若未能辅以赋予使用权保障的政策、立法和制度，享用土地的机会用处有限。实证证据和经验表明，兼容并顾、革陈创新的土地政策以及健全的土地治理框架具有重要意义。若无法使人人享有公平获得土地和使用权保障的机会，旨在根除贫困和促进可持续城市发展的努力徒劳无功。促进土地的有效利用，以期刺激现有城市空间的密集式发展，并推动以最优化方式获得城市边缘的土地，对于避免城市漫无计划地扩张、创建规划有方且配备基础设施和服务的空间，以及处理气

候变化带来的影响而言，至为关键。他进一步强调，住房对于发展而言，具有核心意义，且可以产生就业机会，并推动绿色建筑实践。鉴于住房约占各国国内生产总值中资本形成的 20%，住房部门和经济其它部分之间的联动构成了一个推动可持续城市化的强大工具。

5. 他着重指出，2012 年联合国可持续发展会议上拟予审议的根除贫困与可持续发展背景下的绿色经济主题以及可持续发展的体制框架两大问题，其与土地和住房问题相关的方面将会被整合进当前的对话之中。专题讨论小组成员将就主要问题提出一系列视角。他强调了确保城市问题在持发会议上得以主流化的重要意义——持发会议代表着《人居议程》执行工作的一个重要里程碑，并将为可见之未来中的可持续发展问题确定方向。本次对话旨在推进这方面的讨论，并协助出台致持发会议的重要信息。

6. 执行主任在其开场致辞之中表达了如下期望：本次对话将对在一个全球各地近 10 亿人口生活在贫民窟和不达标住房内的世界之中解决城市问题做出贡献。研究已清清楚楚地确定了进行城市规划的主要方法。首先，规划必须主动前瞻，而非像迄今为止那样被动应对。鉴于城市要在未来 5 至 10 年之内扩增 50%，预先筹划此等增长至关重要。其次，必须在问题所处同等规模上处理城市规划问题。第三，规划必须分阶段进行，且必须务实；如果从公共空间（即街道）入手，它应当是可负担的——街道为往来流动、社会互动和基础设施提供了承载容量。

7. 他强调了城市环境中公共土地所具有的重要意义，称应预留出足够的公共土地，以确保城市正常运转。公共土地问题承受着诸多压力。将大约 30% 的公共土地用于修建街道，将更多土地划归公共空间和服务、教堂、运动和医卫设施、学校及其它类似用途，这一点至关重要。不过，像在有些沉迷于汽车的二十世纪城市那样，将过多土地用于修建街道，其结果是密度不够、街区分离、人际疏远，以及聚集经济效益丧失。多数非洲城市只有大约 15% 的土地用于修建街道，不足以在现代经济之中生成一个增长、改善和价值周期。

8. 最后，他强调说，保护公共空间之责落在各国政府肩上。对公共土地的争夺是一个政治问题，而调节公共土地分配则反映出某一社会的文化。他对国际贫民窟居民组织代表的参与表示欢迎，因为他们更为深切地意识到为了保障流动而保护街道和作为一种交通手段而保护街道的必要性。内罗毕贫民窟近期发生的火灾悲剧显示出，由于缺乏流动空间，消防部门无法快速采取行动。在他看来，城市规划之中的重中之重和下一步骤就是处理用于修建街道的公共空间问题。

9. Thompson 女士在致辞中说，当城市以权宜方式发展，未经妥善规划之时，冲突不可避免。城市是国民经济的引擎，但却面临着重大的人口变化，导致城市漫无计划地扩张，而空间则承受着压力。截至 2030 年底，非洲和亚洲城市的人口将翻番，且多数移民将是贫民，没有受过教育，无法为自己或社区创造财富。城市所承受的提供便利设施的压力将愈加沉重，而由于农村社区缩减农业生产，城市将难以为其市民提供足够的粮食。气候变化和自然灾害雪上加霜，而城市则处于众多全球危机（比如安全没有保障和水资源短缺）的汇聚之处。世界正见证着绿色经济与褐色经济之间的一场较量，此外必须争取消灭贫民窟。

10. 为了迎接挑战，各国政府之间有必要加强协作。许多城市以创新型计划和方法来迎接上述挑战，而这些计划和方法需要加强，有待传播。土地使用改

革必须把重点放在一种发展-规划的混合模式之上。为了实现“千年发展目标”，发展中国家城市的管理者们需要谨慎地看待基本服务、能源、固体废物和医疗保健等问题。多数挑战的核心问题都是环境问题，包括水、能源、可持续生产和消费、气候变化和自然灾害影响等问题。正如近来在印度、日本及其它国家所看到的那样，城市规划人员需要为灾害之中的风险管理问题制订计划。

11. 就处理和缓解各种问题而言，绿色经济具有核心意义。在诸如物流规划和运输、市场战略以及向无碳未来过渡等领域，城市处于拟向绿色经济进行的过渡的核心之处。除了依托自然资本发展的手段之外，各国政府还必须开发财政机制和激励机制。必须全力以赴地致力于在主要的交界领域制定政策——国家和地方之间的交界领域，以及政府和企业之间的交界领域。对诸多与城市有关的问题而言，文化具有重要意义。为了满足居民的自尊，且作为旅游业的基础，文化魅力和文化遗产必须得到保护，并纳入规划之中，而这需要创新方法。为了实现具有创造力的多元特色，需要整合多种多样的城市文化。

12. 她汇报了筹备联合国可持续发展会议方面取得的进展，说迄今为止共召开了两届筹备委员会会议和两次闭会期间会议。最后一届会议将在持发会议本身召开前夕举行。已经向所有国家分发了一项调查问卷，寻求它们对于持发会议规划问题的意见。回复情况不够理想，她促请与会代表向本国政府施加压力，催其回复。

13. 最后，她说，可以把本届理事会会议视为将城市规划嵌入大会筹备进程的良好起点。她请成员国充分参与其中，说她期望与人居署合作，在世界范围内开发可持续城市。

14. **Fernandes** 女士在其致辞中重点介绍了拉丁美洲——尤其是巴西的城市发展状况。她说，地球已经日益成为一个由城市构成的星球。这些城市的良好治理是人类当今和未来的核心关切。在拉丁美洲，城市化并不是一个新现象。拉丁美洲是继欧洲和北美洲之后城市化程度最高的大洲。在巴西，86%的人口已经生活在城市地区。增长的速度已经影响到诸多城市应对挑战的能力。适当的规划因为时常要在出现问题之后反应性地加以解决而受到影响。有效管理土地和提供充足的住房被证明是难以实现的。

15. 2001年，巴西颁布了《城市法》。该法是涉及诸多利益攸关方的多部门运动的结果，为实施城市政策提供了法律框架，亦制定了城市规划工具，以供国家、州或市一级的治理机构所通过。该法公布了一些可以用来应对城市挑战的财政工具和法律工具，例如通过对闲置土地进行累进制征税。2003年，设立了城市部，以支持上述政策，并为行动提供框架。在巴西，城市在管理本市土地方面享有较高等度的自治权，并拥有创造自身资源的法律权利，例如通过自费投资计划、对服务收费和使用财政工具。有几个市在这方面十分具有创新意识。产生的收入中部分比例用于投资贫困地区的基础设施。

16. 在国家层面，已经针对安居、能力建设和提供技术援助等问题制定辅助进程。安居问题被认为尤其重要。在贫民窟建立和记录产权倡议被证明是改造贫民窟和提供基本服务的成功工具。2004年住房政策的目标是确保“居者有其屋”，并为贫民窟改造工作设定准则。已经制定了扶持性融资机制，这样贫民窟居民团体就可以为自建住房筹集资金。在城市部中，监测城市发展政策的城市理事会是一个十分兼容并包的机构，其中包括三级治理机构的代表以及民间社会的诸多代表。最后，她说公平获取土地和住房对于实现可持续城市发展来

说具有根本性的意义，而反过来可持续城市发展又是可持续发展的重要组成部分。因此，人居署在联合国可持续发展会议方面能够发挥重要的作用。在持发会议上，人居署将有机会也有责任加强可持续发展概念中社会方面的内容。

## B. 小组成员发言

17. Hejira 先生在其发言中对本届会议所选取的主题表示欢迎。他说，这一主题是发展中国家在应对城市解体、排外增加、缺乏安全感和政治不稳定等挑战方面的核心关切。全球性挑战包括城市发展加速，而同时土地变得日益稀缺和昂贵；获取基于土地的资源的机会不平等；贫民窟居民人数日益增加，2012 年有望超过 10 亿人，2030 年有望超过 20 亿人；贫困以及穷人日益边缘化。在国内和国际移民日益增加和大规模、无控制的城市化和自然资源退化的背景下，世界各地普遍无法提供基础设施和可负担城市住房。非洲贫民窟增长速度是世界上最快的。较少的资源正分配给基础设施和基本服务的开发。而复杂的法律制度以及缺乏标准和可靠的土地机构框架造成土地政策不合时宜。过于繁琐和过时的规划制度无法适应城镇和城市的发展速度，城市经济的竞争力不够，无助于为大多数低收入者创造财富。

18. 为应对挑战，他建议对土地制度和工具进行具有创新意义的改革，以改善土地管理、推动土地的获取；采用更加理性的规划办法和土地利用方法；加强地方政府，推动参与式决策；加强当选代表、民间社会和社区团体在开发、监测和落实城市开发项目方面的作用；应用具有创新意义的住房、基础设施和服务融资方法；加强生产制度，以便逐渐纳入非正规经济部门，从而提高个人和集体收入；促进尊重环境的土地管理；在实施公共政策过程中纳入并考虑到千年发展目标。

19. Götz 先生在其发言中讨论了获取住房问题。世界半数以上人口居住在城市中心。在这样一个快速变化的世界中，尤其是在持续性全球经济危机背景下，关于可持续城市化问题的国际对话变得比以往任何时候都要更加重要。如果无法解决这些问题，将会对住房产生不利影响，供给导致稀缺加剧、成本上升、质量下降。他表示，获取住房应当成为综合可持续城市发展的一部分，尤其因为它作为一项权利被写入《世界人权宣言》，并被纳入很多国家的国家法律。在介绍确保穷人能够获取住房的方法时，他说甚至发达国家也存在住房不足问题，但在发展中国家这一问题尤其严重，因为缺乏财政资源和清晰准则。

20. 议员们特别有责任应对这些挑战，必须要求在可持续城市发展问题的国家法律中制定清晰的规则，并确保提供更多资金，同时考虑到贫民窟居民的需求并与他们合作，以确保社区居民能够维持对邻里的所有权和身份认同。生境问题全球议员会议的目标是通过其议员网络并与公众、政府、非政府组织、城市规划机构和私营部门合作，实现改进。他呼吁对全球可持续发展方面的法律进行比较，将其作为联合国可持续发展会议讨论的基础，亦作为人居署的一个挑战。

21. Patel 女士在其发言中表示，国际贫民窟居民组织代表着 30 多个国家的成员组织。其成员是那些希望能够成为城市和国家政府的合作伙伴、从而解决城市化的各种问题而不仅仅是接受发展援助的穷人。该组织相信，有必要承认，没有任何现存的规划工具、资源和战略足以处理城市中现有水平的非正规住区导致的无数城市痼疾。必须要制定计划，应对未来 30-40 年间的人口增长和城市移民潮。尚未找到解决办法，只有通过战略伙伴关系才能找到。

22. 她回忆说，执行主任曾责成理事会简化战略，将重点放在街道和公共空间解决方案上。国际贫民窟居民组织建议，在城市和贫民窟居民之间建立严肃的伙伴关系应当是第一步，因为将非正规住区正规化并非解决之道。她表示，土地具有政治性；因此必须将安居和生计权设计到未来城市的愿景之中。

23. 她继续说，环境问题增加了更多压力。人们永远无法确知下一场灾难将在何处发生，但是研究已经找到一些例子，例如在巴西。这些例子表明，与穷人建立强大的伙伴关系并开展对话，有助于在获取和空间问题上产生良好的政策选择，而这两点对于灾害管理都是至关重要的。她呼吁使用城市土地的潜力，帮助实现千年发展目标。千年发展目标中的大多数要素都能够在城市中找到重点。给予穷人地位的会员制组织可以成为一个平台，并在这个平台上以谈判和妥协为基础制定解决方案。她促请政治家和议员将穷人作为合作伙伴加以对待。

24. Priemus 先生就扩大公平获取住房问题做了发言。他说，这是住房政策的核心，涉及土地政策、交通的提供、城市规划和公共空间的使用等问题。一个运作良好的房地产部门有可能为可持续城市发展做出重要贡献，但是住房政策和房地产市场在发展中国家和发达国家普遍失灵。其中一个重要因素是在住房政策中糟糕地纳入社会保障性住房，这一部门往往很小，而且在继续缩小，与住房部门的其余部分受到不同待遇。一个专为穷人设计的制度在设计上是有缺陷的，其负面结果包括耻辱感增加、投资激励减少和房产价格扭曲。

25. 一个拥有良好记录的住房政策工具是提供住房补助或者住房券。住房补助或住房券可以精确瞄准低收入家庭。这种工具为需求方提供支持，并不会向房产补贴那样扭曲市场，因此为房地产开发商提供了更加公平的竞争环境，同时也提高了提供住房的效率。住房补助是向中立型住房政策长期转型的一个重要组成部分。中立型住房市场不会歧视租户和身为房主的住户中的任何一方。住房补助允许市场采用市场价，同时把政策重点放在人身上，将提供与收入相关的券作为低收入家庭的一项权利。住房补助还符合联合国对获取足够住房的权利的认可，同时能够减少耻辱感，增强投资激励，提高住房政策的透明度，增加房产价格的稳定性。

26. 随后，他分析了在市场制度内是否需要社会保障性住房开发商这个问题。社会保障性住房协会提供了诸多益处，这些益处能够应对低收入家庭的优先需求。协会在经济衰退之际能够提供安全感；不参与负面风险选择；将任何盈余都用于再投资，以提供更多住房。最后，他说，在一个需求方主导、以人为本的制度中，公共政策对于保有权而言应当是中立的。在这种制度下，非营利住房协会与商业投资者可以共存。住房不仅本身极为重要，同时对于可持续城市发展也至关重要。

## C. 讨论

27. 在接下来的讨论中，一位代表强调，最近的科学证据带来了令人激动的机会，证据表明：平等和各种社会指标之间存在多种联系，且平等能为社会所有成员带来普遍惠益。长期而言，政策制定者必须充分考虑“平等让所有人受益”这一事实；他呼吁根据这一结果从根本上重新评价可持续城市化进程。他强调，土地是一项决定经济机会的重要因素，对于妇女尤其如此。因此，公平的规划中必须纳入社会性别观点。此外，规划必须纳入所有利益相关方；贫民窟居民的知识对于可持续的城市化进程至关重要，因为他们对生活在未经规划的住区中所面临的挑战有着广泛的经验。

28. 另一位代表促请各国政府制定并实施旨在以包容、公平的方式扩大获取土地和土地权保障的政策。土地是生产、生计和人类尊严的来源之一，能推动身体健康和经济福祉。鉴于现有的挑战，土地管理的透明度和良好治理具有根本的重要性。土地权保障取决于多种形式的保有，而不是个人自由保有。他表示支持给予连续的土地权，包括向正式、非正式、合法和法权以外的群体授予有案可稽和未经记录的权利。他对人居署及全球土地工具网在性别标准和“社会保有范围模型”方面的工作表示满意。他呼吁通过采用中间形式的保有和替代形式的土地行政和管理等手段，确保所有人获得土地权保障。
29. 若干代表倡议，包括人居议程伙伴、人类住区专家、妇女及年轻人在内的所有利益攸关方都应权威性地参与到环境署的治理中。代表人居议程伙伴发言的一位代表提议在此方面建立一个平台，作为人居署治理结构的有机组成部分。他欢迎载于文件 HSP/GC/23/INF/7、关于联合国人类住区规划署治理结构的第三阶段审查，以及该文件中阐述的备选方案，那些备选方案表明，在跨国一级正出现一种混合的治理体系。他提请注意关于此问题的一项决议草案，并敦促成员国确保将人居署伙伴包括在内，并确保其在作为城市可持续发展的全球权威机构的人居署中有很大的发言权。
30. 一位代表注意到年轻人在全世界总人口中占很高的比例，而他们中几乎有 85% 都生活在发展中国家，她强调了让年轻人作为关键利益攸关方有效参与到政策制定和实施进程中的重要性。她呼吁让年轻人公平地获取住房，采取绿色建筑做法，推动具有社会包容性的发展进程，并制定负担得起的融资机制。她敦促年轻人以气候变化和人为自然灾害为鉴，倡导以新的办法发展住房和基础设施，并指出，绿色经济概念可以发挥年轻人的优势。
31. 另一位代表强调需要向妇女赋予社会和经济权利，以便利她们获取并控制土地。目前，妇女的社会和经济福祉存在很大差异，原因包括：与妇女相关的人权法律执行不力；妇女很难从金融和信贷机构获得贷款；妇女缺乏参与有关获取和控制土地的决策。她呼吁人居署和各国政府寻找办法，使法律为妇女谋利，确保在各级让妇女参与决策并加强现有的社区及草根妇女创新。
32. 一位代表重申土地公平获取的重要性，认为提供住房、基本服务和基础设施是可以作出实际改变的关键领域。她欢迎执行主任呼吁对城市问题采取积极办法，并表示可持续城市化对于社会进步、经济发展和减贫来说是重要的，并且应该在需要采取全球集体行动的诸多挑战背景下看待当前的对话。她呼吁成员国和伙伴认识到处理城市议程的迫切性，以及与所有伙伴合作的必要性。她说，不采取任何行动将对全世界带来灾难性后果，她欢迎将合作伙伴对人居署治理结构的参与正式化的提议。
33. 一位代表希望有人能澄清提供住房和基本服务的最佳方式，以及包括各国政府和私营部门在内的利益攸关方的作用。
34. 另一位代表指出冲突和人类住区危机之间的联系，特别是冲突会影响妇女健康，造成儿童夭折。他强调了联合国在解决争端方面的重要作用，还强调肯尼亚在苏丹南方发挥了积极作用。他欢迎与其他议员进行对话，并敦促他们制定人权和公平分配土地方面的法律，并为住房划拨充足预算。
35. 一位代表重申了减少灾害风险的重要性，若不减少灾害风险，那么可持续发展对那些面临风险的人们来说就徒然无益。他赞赏地注意到各方在日本近期遭受地震和海啸之后向日本提供的援助。



36. 另一位代表说，农村发展对许多国家来说是至关重要的，可以实现粮食安全和推动旅游业。她的国家拨出了大量资金，用于在 8 个城市建造低收入住房，以便对贫民窟进行改造。她表示，若要使贫民窟改造获得成功，就要将贫困者置于决策的核心。

37. 一位代表强调，必须在规划土地和住房以有效解决贫民窟的分散和大量涌现问题时，审查国家的土地保有制度。她建议人居署协助建立一个基金，以支持为贫困者安排住房。

38. 另一位代表说，应该从土地和住房供需链的三个互相关联的层面处理住房问题。在个人层面上，买不起住房的人应获得国家的支助。国家应该为这些人提供土地或补贴住房费用。不过，国家的资源和努力往往不充分，因而国际社会和捐助方必须提供帮助。如果无法以此来满足基本住房需求，那么就会出现贫民窟，国家和国际社会都将面临需要采取昂贵补救措施的局面。他建议在国际一级建立一个基金，以帮助各国满足为贫困者提供住房的需求。

39. 一位小组成员在回复评论意见时指出住房民主化这一重复出现的主题。他认为，住房与供需有关，国家、公共机构和地方当局需要发挥重要作用。他概述了寻找财政解决方案的全国性办法，比如以低房租、免税和银行担保等形式提供间接补助。他还强调建造方案有赖于当地具体情况，需要在实施过程中动员私营机构。需要一个由所有部门参与的跨领域办法，而且探索各部门之间的协同增效是至关重要的。

40. 另一名小组成员也对有关在今后开展更多合作表示支持，并表示应将城市化作为各级政府的重点。一名小组成员强调了平等能让人人获益的原则，特别是在城市中，因此，该成员指出，所有部门，包括地方当局和民间社会必须在平等的基础上与贫困人口、妇女和年轻人开展谈判，采用新的说法和战略来实现商定目标。一位小组成员同意，需要制订新的住房政策来实现城市的可持续性，在考虑人权的同时，还应发挥公共—私营伙伴关系的创造力。还应考虑住房的生态方面及其对能源可持续性的贡献，这也非常重要。他还强调，虽然基础设施建设（包括发展中国家的基础设施建设）成本高昂，但始终有必要使各项政策与供资保持一致。

### 三、 第 2 次会议：通过扩大以公平的方式获取基本服务和基础设施来推动城市可持续发展

#### A. 开幕词

41. Trepelkov 先生在宣布下午会议开幕时说，公平地获取基本服务和基础设施对可持续城市化来说至关重要。从全球来说，供水和卫生等基础服务的提供速度跟不上人口增长和快速的城市化步伐。运输系统能力不足及缺乏获得能源供应的途径也会对生计和生活质量产生不利影响，特别是对城市贫困人口来说。气候变化的后果，包括更严重和更无法预测的旱灾和洪灾加重了这些困难，并加大了基础设施规划和管理所面临的挑战。

42. 然而，可以找到既能改善服务和舒适度，又能推动环境可持续（或“绿色”）增长的解决方案。例如，改善供水和卫生条件可以创造就业机会、提高健康水平并减少用于收集水资源的时间，进而推动提高收入和教育水平，对女孩子来说尤为如此。要找到可持续和广泛适用的解决方案，积极规划是至关重要的，与此同时，须通过治理框架来确保实现各项规划目标，并维持所取得的

成果。他在总结时说，必须在理事会本届会议上确定各项关键信息，以便提交联合国可持续发展会议。他希望当前的对话能对此有所帮助。

## B. 小组成员发言

43. Karega 先生就能源供应及其与人类住区的相关性作了发言。他说，能源对社会和经济转型及有尊严的发展来说至关重要，然而在最近几十年，作为减贫战略的关键组成部分，能源受到的关注很少，减贫战略通常更优先处理教育、获得供水、健康和食品等问题。但是，能源问题是一个跨领域问题，是所有这些部门运作的基础。能源供应短缺情况令人堪忧；例如，在撒哈拉以南非洲，超过 6 亿人口无法获得现代能源，他们依靠生物质煮饭和取暖，用煤油和蜡烛照明。这一现实情况的不利影响包括，毁林、室内空气污染和加速气候变化。城市贫困人口通常将收入的 20% 用于能源，减少了可供用于其他方面的有效收入，并阻碍了为改善其生活质量而作的努力。

44. 秘书长呼吁全球社会到 2030 年实现普遍获取现代能源服务的目标。此外，大会通过了一项决议，将 2012 年指定为“人人享有可持续能源国际年”。能源供应需利用广泛的能源来源，并尽可能地利用环保机遇和降低生产及供应的平均成本。对于穷人而言，能源不应是一种奢侈品，而是一项扩大生活选择面、从而改善健康和福祉的基本权力。他总结说，应更加重视能源供应问题，并进一步认识到能源供应能推动城市贫民的适当发展。

45. Wijaysinghe 女士在发言时指出，水能赐予人们生活 and 卫生尊严，她强调城市快速发展导致需求大增，因而城市地区人们享有的这两种尊严在不断降低。对于非正规部门而言影响尤为显著。她强调急需加强服务——尤其是城市地区，以防止疾病爆发并帮助推动经济发展。她表示可通过采用新方法解决这一问题，从而实现此目标，首先可以采取创新的权力下放和适当的分阶段规划做法，并考虑到对城市中心未来增长的预测情况。考虑到地方当局在负责提供服务，而它们的能力通常非常有限（小城镇尤为如此），她呼吁促进地方当局的能力建设，同时制定新的法律并加以执行，从而确保以更高的透明度维护公民获取服务的权利。可以通过进一步关注地方当局、社区组织和社区之间的伙伴关系实现这一目标。

46. 她还提倡通过发展绿色经济推动城市经济，绿色经济本身能创造就业机会，如铅管工和建筑部门的工作。其他机会包括需要管理废水和固体废物的回收利用。这可以减少城市地区的生态足迹，并缓解当前人造环境和自然环境之间不可持续的竞争。她总结说，人居署是联系服务提供领域不同利益攸关方的纽带，促请人居署根据各地的现状和经验，将一些成功的方案扩大和推广至其他区域。

47. Masunda 先生在发言中指出了公共服务的重要性以及地方当局在提供此类服务的过程中发挥的关键作用。提供公共服务能帮助减少不平等现象，促进社会凝聚力，发展城市经济并让民众产生归属感。提供基本服务需要良好、有力的地方治理，地方当局也必须有有力的公共服务理念和问责制。中央政府应制定支持性法律，澄清地方当局的作用并加强其能力和责任。越来越多的人认为地方当局尤为适合界定基本服务政策，并适合通过提供能源、水、卫生、废物管理、交通、教育、医疗和公共安全等实现“千年发展目标”。若没有适当的供资则不可能实现上述目标，所以地方当局应有能力通过利用城市掌控的资产来创造收益，而非依赖政府供资，从而提供各项服务。

48. Quéré 先生表示支持人居署关于使所有人都获得基本服务的准则，以及关于权力下放和加强地方当局的准则。前一套准则将在政治和技术层面应对地方治理的问题，帮助私营服务供应商在与地方和国家当局签署的协议框架中，根据人们的需求透明且有效地提供服务。后一套准则对于推进各级的治理非常关键。

49. 他强调以下几方面对私营部门的贡献尤为重要：明确各个利益攸关方的作用；建立长期的伙伴关系；持续向有利于穷人政策提供资金；以及确保环境可持续性。需采取综合且全面的方法解决城市问题。他提到了法国燃气苏伊士集团的“统一能源”方案，该方案通过一项团结基金在全球范围内推动能源获取。他还强调促进可持续发展世界商业理事会愿意支持并推动两套准则的实施，指出该理事会已经参与了世界城市运动，并通过城市基础设施倡议确保已制定的多个城市项目的相关性和长期性质。

## C. 讨论

50. 在随后的讨论中，一名代表对各小组成员强调的、必须在城市可持续发展的所有领域进行包容性思考的观点表示支持。他提请注意即将于 2011 年 11 月在德国波恩举行的主题为“水、能源和粮食安全之间的关系——绿色经济中的水资源”的大会，以便向为筹备联合国可持续发展会议而将开展的有关绿色经济的讨论作出贡献。波恩会议的与会者将关注水、能源和粮食安全之间的相互依赖性，并认识到可持续经济发展依赖于核心部门（尤其是水）的无害生态发展。

51. 亚洲开发银行的代表强调了城市化在亚洲所达到的前所未有的规模及其环境影响。她说，获取基础设施和基本服务是解决贫困的最直接办法，并指出亚行正与各国合作建设具有包容性的绿色城市。她表示，各个城市正日益从私营部门融资而非依赖于政府补助。

52. 若干代表举例阐述了各自国家采取的旨在改善基本服务的措施。一位代表描述了其国内城市的能源获取情况，以及旨在减小对化石燃料的依赖性、增加地热、太阳能和风能等可持续资源使用的措施。另一位代表表示，由于减免债务获得的收益，近年来基本基础设施的改造工作有所增加，而基于社区的城市发展倡议也在补充这一努力。一位代表谈及需要提供资源，促进向绿色经济和无害环境的城市标准转变，并期待联合国可持续发展会议强化“谁污染谁付费”的原则。

53. 若干代表确认了人居署的工作，其中一位代表说，人居署的工作值得更广泛的认可并需要根据“一个联合国”倡议作出进一步的制定。一位代表特别强调需要扩大对可持续发展三大支柱的讨论，并强调需要将综合的城市规划办法作为城市可持续发展关键要素，还强调要注重旧建筑物和新施工项目的能源可持续使用和能源效率，并绿动建筑部门的工作，作为实现绿色经济的途径。

54. 两位代表倡导一种“紧凑型城市”的理念：可以通过综合土地使用以及交通解决办法减少地区隔离和城市要素。若干代表强调了快速的城市发展和气候变化带来的各种挑战。

55. 一位代表指出，在世界许多地方，政府不同领域间的关系仍有许多可以改进之处；各政府的结构自上至下的，不具有非包容性，从而导致公民被排除在外，并影响了服务的交付。他表示，许多国家的宪法未能认识到以下几点：当地政府的作用；资源有限；政府能够很好地确定哪一个级别通过最低成本能

够交付何种最佳结果。联合国机构应认识到，需要与各级政府及民间团体合作，尤其是因为该问题影响了许多国家，无论是发达国家还是发展中国家均受到了影响。

56. 若干代表详细描述了他们各自国家的举措，尤其是有关向穷人提供服务方面的举措，如补贴和豁免。一位代表评论说，需要通过拥有风能或太阳能应用等新技术的国家建立关系，从而在民众和国家间加强自助。

57. 作为回应，小组成员欢迎各位代表的评论意见，并进一步详细描述了他们各自国家的相关活动。一位成员欢迎代表们所述的绿动活动，尤其是有关监管用于能源用途的木炭消费活动。他指出，需要所有利益攸关方做出努力，促进对能源的理解和投资，从而改善民众未来的生活质量。

58. 另一位小组成员举例说明了她的国家在供水方面面临的挑战，并指出她的政府已在调查权力下放和包容性办法，以期解决这些问题。地方当局的能力建设也很重要。在此方面，欢迎为推动更好的供水和环卫服务而提供知识方面的支持，以及在某些情况下来自相关国际组织的财政援助。

59. 一位小组成员指出，地方当局不能在真空中运作，因为他们的工作必须成为由相关部门规定的更大的政策框架的一部分。此外，私营部门和社区组织也需要发挥关键作用，因此需要推动各项合作安排。

60. 另一位小组成员呼吁采取集体、综合的办法应对城市部门面临的相互联系的问题，并建议需要从概念层面步入行动层面，并让所有的利益攸关方参与进来，由政府当局牵头。如果不采取行动，将不可能改善城市居民的生活质量，提高各城市的经济竞争力。

#### **D. 总结陈述**

61. 来自美利坚合众国住房和城市发展部的 Ana Marie Argilagos 女士在她的总结陈述中强调了对话所传递的信息，并举例阐述了美国在相关领域正在开展的行动。

#### **四、 报告员对各次会议的摘要以及有关联合国可持续发展会议的关键信息**

62. 此次对话的报告员总结了两场对话以及从中产生的针对联合国可持续发展会议的关键信息。随后会有摘要的书面文件。

63. 在上午的会议期间，高级别主持人、小组成员和现场的发言者提出了一些问题和很多建议。下文摘录了此次讨论的一些关键信息：

(a) “千年发展目标”中有关贫民窟的具体目标已提前实现。然而，贫民窟的增加仍然是南亚和撒哈拉以南非洲面临的挑战。鉴于当前的趋势，贫民窟改造和贫民窟预防战略对于应对快速增加的贫民窟现象和实现城市可持续发展至关重要。需要将快速的城市发展带来的挑战和机遇充分纳入当前的可持续发展辩论，包括 2012 年即将召开的联合国可持续发展会议；

(b) 应对贫民窟挑战的工具之一是改善城市规划做法。新的城市规划必须是积极和渐进的，重视密度，并能大规模实施；

(c) 为改善对土地的获取和土地权保障，土地权的保护不仅应强调个人权利，还应强调社会权利、共享权利、群体权利和其他权利（如贫民窟居民的权利）；

(d) 可持续住房和建筑为创造就业、消除贫困和刺激经济增长提供了机遇。这是低碳发展和提高能效的方式。因而，住房能有助于城市可持续发展的所有三个层面；

(e) 土地和住房问题对不同的社会群体的影响各不相同。在很多文化和法律系统中，妇女无法享受土地和住房方面的公平权利。因此，必须理解，土地和住房政策只有在认识并促进包括年轻人和妇女在内的贫困者和弱势群体的权利时，才行之有效。此处的关键信息是，平等有利于所有人；

(f) 城市很大程度上推动了气候变化，也受到其不利影响。很多大城市位于沿海地区，分布在河流两岸，极易受到气候变化的影响。通过加强城市土地管理，能避免因气候变化而引起的洪水和山体滑坡；

64. 在下午的会议上产生了如下关键信息：

(a) 公平获得基本服务对可持续的城市化至关重要。在规划和提供此类服务方面的包容性，将决定城市地区的生存能力和环境可持续性。公平获得服务需要投资，它能在不同领域创造就业带来洁净的绿色增长，对穷人来说尤其如此。城市要认识到这一潜力，并增强竞争力，吸引商业；

(b) 缺乏获得能源的途径是导致贫困的一个关键原因。这点尚未得到充分认识。对以化石燃料为基础的能源的消费是造成温室气体排放和气候变化的关键因素。城市应注重提高能效，采取更节能的城市形态，并提高建筑中的能效。应探索分布式能源制造，结合使用可再生能源，合并至智能能源网。应促进绿色备选方案，若绿色备选方案不可行，则应关注减缓方案。促进穷人的能源安全是实现快速发展的一个方式。

(c) 应支持公共交通和其他可持续交通模式；抑制不可持续的交通模式。应通过改善规划的方式减少交通需求。应努力确保交通系统对穷人来说是安全的，可以获得，负担得起；

(d) 全球水资源正面临巨大压力。应努力促进普遍获得能负担得起的水资源，并同时减少供水需求和浪费。应减少对抽水的需求，以节约能源。应采取综合的水资源管理框架。应使用废水，并将未受污染的水返还至环境中。作为五年奋斗的一部分，应加速提供环境卫生设施，以保护市民的健康和尊严，维持城市在经济和社会发展中的中心地位。应利用金融机构的投资，促进城市的供水和环卫方案。

(e) 通往可持续城市化和绿色增长的途径是相辅相成的。有利于提高能效和供水效率的施工和基础设施改造，或从废物中回收资源，可以创造绿色就业，并带来高的社会回报率。应对新基础设施进行规划和安装，以尽可能扩大绿色收益，包括就业。注重可再生能源（包括将废物转化为能源）的新的能源制造模式能创造就业。高效的交通系统和负担得起的公共交通能提高生产力，包括绿色就业。地方当局、各城市和私营部门之间的伙伴关系带来了许多机遇。应在全球采取“污染者付费”的原则，并推广城市环境标准；

(f) 政府各部门间开展合作、加强监管框架并与私营部门和民间社会开展合作对实现这些优先事项至关重要。