



联合国

HSP

HSP/GC/24/2/Add.8

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
13 March 2013

Chinese
Original: English

第二十四届会议

2013年4月15-19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

增编

协同实施关于使所有人都能获得基本服务的指导准则和关于权利下放和加强地方当局的指导准则

执行主任的报告

概要

本报告系根据理事会第 23/12 号决议的要求编写，旨在简要概括为支持协同实施以下两套指导准则而开展的各项活动：关于权利下放和加强地方当局的指导准则和关于使所有人都能获得基本服务的指导准则。

继第一部分当中的背景与导言后，报告的第二部分突出强调了联合国人类住区规划署（人居署）为支持有关国家根据本国国情适用上述两套准则而已经开展的活动。加强人居署人力和财力的问题在第三部分当中介绍。第四部分介绍了与地方当局及其国际联合会之间的合作伙伴关系，而第五部分则介绍了制定一套新的城市和地区规划国际指导准则来补充现行的关于权力下放和加强地方当局的指导准则和关于使所有人都能获得基本服务的指导准则的理由依据。最后，第六部分介绍了报告的结论和建议，包括针对这套新的城市和地区规划指导准则编写工作的建议。

* HSP/GC/24/1。

一、 背景与导言

1. 本报告系应人居署理事会 2011 年 4 月 15 日通过的第 23/12 号决议的要求编写。在上述决议当中，理事会请人居署执行主任向理事会第二十四届会议汇报协同实施两套指导准则以及第 23/12 号决议方面取得的进展。

2. 在第 22/8 号决议当中，理事会核准了关于使所有人都能获得基本服务的指导准则，并承认上述准则与 2007 年 4 月 20 日第 21/3 号决议当中通过的关于权利下放和加强地方当局的国际指导准则协调一致且互为补充。在第 22/8 号决议当中，理事会还请人居署开发培训工具，并协助有关国家的政府根据本国国情适用上述指导准则。在第 23/12 号决议当中，理事会呼吁人居署：(a) 在其所有与权利下放问题和获得基本服务问题有关的方案当中，特别重视加强国家一级和区域一级在两套指导准则实施工作上的相互交流；(b) 与地方当局及其在国家一级的联合组织建立强化的伙伴关系，以实施上述指导准则并交流最佳实践方法；(c) 加强专用于协助开发和测试用以实施上述两套指导准则的多部门和多利益攸关方工具的人力和财力。

二、 指导准则的实施情况

3. 在全球层面，经过广泛磋商后编制了一份手册，以指导国家一级的适用/实施过程。该手册突出强调了协同适用两套指导准则的理由和结果，回顾了准则当中包含的主要原则，并在最后建议采用系统方法开展这一工作。2012 年 9 月 4 日在那不勒斯与第六届“世界城市论坛”同时举行的人居署国际合作伙伴第二次会议核准了该手册的修订版。修订后的该手册强调了对城市和地区规划以及多层次协调服务相关国家框架进行审查和改进的重要性。

4. 在区域层面，2012 年在内罗毕举行的第四届非洲住房和城市发展问题部长级会议的主题是“地区规划以及使所有人都能获得基本服务”，而次主题是气候变化的影响。有 13 个国家填写了一份在上述准则启发下推出的调查问卷。达成了一致意见，认为非洲住房和城市发展问题部长级会议与非洲权利下放问题部长级会议之间的合作应予加强。非洲住房和城市发展问题部长级会议主席团还同意在第四届会议召开前夕及之后，实施关于权利下放和关于使所有人都能获得基本服务的两套国际指导准则。在亚洲，在万象召开的城市治理问题次区域会议上，以及在 2011 年 6 月于曼谷举办的“亚太城市论坛”一个专题会外活动上，介绍了上述指导准则的实施战略。以老挝人民民主共和国的模式为基础，并取决于供资机会，“湄公河区域供水和卫生设施倡议”可能成为在参与国家支持准则适用工作的一个有益工具，因为它提供了一个更为广泛的政策框架，从而对正在开展的各项活动起到补充作用。在拉丁美洲和加勒比，继 2008 年在基多召开的“伊比利亚-美洲权利下放与增强地方当局权能问题会议”之后，在西班牙政府的财政支持下，针对 2008 年至 2013 年这一时期，开发了一系列旨在为进行中的权利下放工作提供支持的项目。上述项目重点关注对可持续城市化以及提供本地基本公共服务的影响，并特别关注城市规划问题。具体地说，在伊比利亚-美洲总秘书处的领导下，题为“发现本地提供基本城市服务方面的最佳作法、政策和扶持性法律法规——第一阶段和第二阶段”（2010-2013 年）的系列活动为在伊比利亚-美洲一级创建一个负责地方政府的常设性部长小组提供了支持，其目的在于将增强地方政府权能以更好地提供基本服务和进行可持续城市规划的重要性纳入政治议程，并将上述指导准则作为

讨论活动的参考文件加以传播。在“伊比利亚-美洲地方政府论坛”的框架下，该小组第二次会议于 2012 年 10 月 18 日在马德里召开。厄瓜多尔、巴拿马、乌拉圭和西班牙的代表出席了会议。

5. 在国家一级，由人居署国际合作伙伴 2010 年 10 月在巴黎核准、由法国牵头的多方利益攸关方支持方案成功地为 13 个试点国家的准则适用工作调集了资源，获得了每国 50,000 欧元的一揽子资金。截至今日，法国已为贝宁、布基纳法索、喀麦隆、老挝人民民主共和国、塞内加尔和多哥调集了资源。“欧洲委员会/非洲、加勒比和太平洋地区国家集团”与人居署之间的参与式贫民窟改造方案协定第三期也使向已完成上述方案第二期的六个国家提供支持成为可能。威立雅环境集团已承诺为一个国家提供资源，但具体国家尚待确定。2012 年 9 月 4 日在那不勒斯召开的国际合作伙伴第二次会议上，人居署和试点国家对这项进行当中的工作进行了回顾。

6. 在布基纳法索，“领土管理、地方分权和安全部”与“全国地方当局联合会”及其他利益攸关方进行了大量的磋商，领导了国家指导准则的制定工作，并制定了通过政策改革、能力建设和资源调集策略来贯彻实施上述准则的行动计划。在塞内加尔，准则的适用工作在“领土开发与地方当局部”的领导下，以及各地方当局联合会及其他利益攸关方的充分参与下进行，而准则实施工作行动计划预计将融入政府发起的权力下放进程第三阶段。“第三世界环境与发展”组织为布基纳法索和塞内加尔的上述工作提供了支持。在这两个国家，准则的适用工作均已完成，而完善多层级的领土规划与治理工作被确定为处理各种基本服务相互关联性涉及到的一个重要问题。但是，准则适用工作指导手册尽管已经过修正，但准则本身在这个问题上语焉不详，不足以就完善城市和地区多层级规划系统提出明确的建议。在这两个国家，进行了广泛的政策和业务审查，并提出了明确的建议，以改善权力下放的体制和操作框架，并发展地方当局主导和管理基本服务开发工作的能力。

7. 在老挝人民民主共和国，“公共工程与运输部”发起了国家和区域层面的对话，检讨有关情况并找出上述国际指导准则当中的适当内容，以起草国家指导准则及相关的行动计划。在科摩罗，“领土整治、基础设施、城市规划和住房部”已启动了准则的适用工作，并将其视为一个在法国“委托管理研究所”的支持下进一步落实权力下放进程早期阶段的机会。在“四方对话”名目下，多哥建立了一个国家和地方层级的框架，以促进相关利益攸关方为提供基本服务而开展领土对话。同时，在上述研究所的支持下，多哥目前正在进行当中的政治权力下放背景下，利用准则的适用过程改进相关的监管框架。在贝宁，该项工作将于 2013 年在“权力下放、地方管理和领土整治部”的领导下进行。

8. 就拟由欧盟委员会/非加太国家集团与人居署的参与性贫民窟改造方案相关协定供资的国家而言，马拉维已经启动了准则适用工作的相关活动，而佛得角和乌干达已确认有兴趣在 2013 年实施相关举措。可为尚待从已完成该方案第二阶段的国家当中确定的其他三个非加太国家提供支持。

9. 准则内容的传播一直是由西班牙政府供资的拉丁美洲权力下放与最佳实践区域项目框架下开发的多数活动的组成部分。上述活动于 2009 年启动，2011 年在玻利维亚多民族国和厄瓜多尔开展，2012 年在哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉和墨西哥开展。

三、 加强人居署的人力和财力

10. 近期完成的人居署机构改革将“水、卫生设施和基础设施处”改建为“城市基本服务处”。继此之后，现正将“水和卫生设施信托基金”扩充为“城市基本服务信托基金”，以获得和集结多方捐助方的资金，并进而为落实可持续的城市基本服务提供支持。通过在水和卫生设施之外纳入城市流动、能源和废物管理等内容，“城市基本服务信托基金”将得以综合全面地着眼于城市基本服务，并确保在城市流动、能源以及水、卫生设施和城市废物管理等问题上开展的活动能够均衡。在 2014-2015 两年期工作方案的次级方案 4（城市基本服务）下，人居署已将关于使所有人都能获得基本服务的国际指导准则整合进了自己的工作方案，且目前正在支持非洲、亚洲以及拉丁美洲和加勒比的 200 多个地方当局采用并实施上述准则。

11. 此外，上述改革还在“城市立法、土地和治理处”内，建立了一个专门负责地方政府和权力下放问题的股。该股通过 2012 年第六届“世界城市论坛”上的一个特别会议，开始吸引新的合作伙伴参与支持实施关于权力下放的指导准则。此外，通过建立新股和新处，上述准则越来越多地被用于为土地领域的各项举措提供信息（通过“全球土地工具网股”），且正与人居署在城市立法领域新出现的工作更密切地整合在一起。已在 2014-2015 年工作方案的次级方案 1（城市立法、土地和治理）下，将为适用上述准则提供支持整合进了工作方案和所设想的活动。

四、 与地方当局及其国际联合会的合作伙伴关系

12. 地方当局的全国联合会充分参与了上述国际指导准则在布基纳法索和塞内加尔的适用过程。负责权力下放问题的部委开展了磋商工作，并拿出了调整后的指导准则以及行动计划，而地方当局联合会则收到了一笔单独的拨款，以协助其参与这项工作，并就有效的权力下放以及地方当局在提供基本服务问题上的作用等方面的地方情况提供信息。此外，为了就地方当局在提供服务方面的作用问题向“地方民主和权力下放全球观测站”第三期报告的非洲区域章节提供资料，已与城市及地方和区域政府全球网络——“城市和地方政府联合会”建立了合作伙伴关系，以支持地方当局的全国联合会参与准则在国内的适用过程并盘点国际指导准则实施工作的成果。人居署还参与了为指导“全球观测站”第三期报告的编写过程而设立的多方伙伴指导委员会的会议。上述报告拟为定于 2013 年 10 月在拉巴特召开的“城市和地方政府联合会”第四届世界大会发布。

13. 在拉丁美洲，已在开展了传播活动的国家（玻利维亚多民族国、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、牙买加和墨西哥），与所有的市政当局全国联合会建立了协作。这一进程收到了保障技术支持和政治支持的主要伙伴——“拉丁美洲城市、自治市和地方政府协会联盟”和“西班牙省市联合会”的支持。人居署还与上述合作伙伴一道，为 2012 年 10 月 18 日至 20 日在马德里召开的“伊比利亚-美洲地方政府论坛”提供了支持。在上述论坛上，指导准则被用作讨论活动的参考文件。此外，继与“城市和地方政府联合会”建立了合作伙伴关系后，拉丁美洲和加勒比区域权力下放过程相关活动得出的结果目前正在为“全球观测站”第三期报告的拉丁美洲章节所用。

五、 制定一套新的城市规划国际指导准则的理由依据

14. 2006 年的《温哥华人类住区宣言》引出了基于以下原则的城市规划新纲领：(a) 促进可持续发展；(b) 实现综合规划；(c) 整合规划与预算；(d) 与合作伙伴和利益攸关方一同规划；(e) 满足辅助性原则；(f) 提高市场的敏感性；(g) 确保可获得土地；(h) 开发适当的规划工具；(i) 向贫困人口倾斜，并且兼容并顾；(j) 承认文化多样性。2009 年版全球人类住区报告《规划可持续的城市》进一步确定了新的城市规划与设计实用方法。这些实用方法具有以下共同特点：战略性、灵活性、注重行动，以及由利益攸关方驱动。不过，这些创新方法往往处于体制内规划系统之外。必须更好地将此类新方法纳入城市问题法律框架。

15. 此外，现行城市化进程所面临的社会、经济和生态挑战要求全球继续努力，向城市、区域和国家一级的政府部门提供一套经过验证的方法、准则和工具，以支持通过不同规模的规划活动来管理城市和区域的扩张并提高城市和区域的公平与效率。

16. 在人居署于 2012 年 9 月 5 日在那不勒斯结合第六届“世界城市论坛”组织的一次联络小组会议上，来自国家和地方政府、地方当局联合会、联合国机构、专业机构、非政府组织、私营部门以及大学的 60 多位代表讨论了一套新的城市和地区规划指导准则所可能具有的目标、依据、方法、形式以及制定程序。与会人员对制定一套新的国际指导准则来补充现行的权力下放问题指导准则和获得基本服务问题指导准则的想法表示欢迎，同时强调在人居署的领导下与所有利益攸关方密切磋商启动相关进程的重要性，并承诺支持这一倡议。

17. 这套新的城市和地区规划国际指导准则的总体目标将是：推荐一套国家、区域和城市政策，以建设支持可持续城市发展、能够适应气候变化且在社会方面兼容并顾的更紧凑、更综合、更连通的城市和地区。上述国际指导准则将致力于：(a) 从国家和地方的实践当中汲取具有普遍性的原则，以支持适用于不同情况和范围的多种工具和方法；(b) 为国家的城市政策指导准则制定一个普遍适用的参考框架；(c) 以阐述明确的跨部门和多层级方法，补充现行的关于权力下放和加强地方当局的指导准则和关于使所有人都能获得基本服务的指导准则；(d) 在中央和地方政府的重点工作计划当中提出城市和地区规划相关问题；(e) 在全球、国家和地方层面建设能力；最后 (f) 在加强现有的合作伙伴关系以及在联合国系统内部和与所拥有的任务、资源、能力和专长可以在上述国际指导准则框架下开展工作的非政府组织、教育机构、科学机构和金融机构建立新的战略伙伴关系方面承担起促进作用。

18. 为了打造共识并建立各国政府和利益攸关方的政治意愿，以便将来在国家 and 地方各级通过适当的适用过程实施上述指导准则，制定过程将非常重要。未来的指导准则应立足于人居署常驻代表委员会核准的城市发展议程新愿景。理事会将是授命人居署详细制定联合国城市和地区规划指导准则、核准上述准则制定过程所应遵循的原则，以及批准上述准则的适当论坛。

19. 这一过程应尽可能兼容并顾，应在适当的区域平衡情况下调动成员国强大的专业知识，并调动所有类别利益攸关方代表强大的专业知识——包括地方政府和区域的联合会，以及将邀请其发挥关键作用的专业联合会。已列入人居署

工作方案的会议将成为围绕准则进行讨论的一系列区域和全球会议的组成部分。还将组织与相关的联合国机构进行特别的、正式的磋商。最后，这一制定过程应与第三届联合国住房和可持续城市化会议（人居三）的筹备工作密切配合。

六、 结论和建议

20. 根据各国情况协同适用上述两套指导准则，是以下方面的一个重要手段：

(a) 通过评估各国国情与指导准则之间的差距，针对基本服务所涉及的各部门政策，开发有效的权力下放和多级治理手段；

(b) 针对以下问题启动审查活动：多层级的城市和地区规划所涉及的阐述明确的跨部门工具；地方项目的供资系统；领土治理；向地方当局提供的技术支持；以及监测/评价和控制系统；

(c) 针对获得基本服务的情况低于全国平均水平的地区——具体而言包括城市周边延伸地区、贫民窟以及偏远的农村社区，制定特别的政策和手段。

21. 关于权力下放问题和获得基本服务问题的两套指导准则的制定过程和初步实施成果，可以在方法上、政治上、实质内容上和操作问题上为一套新的以城市和地区规划为重点的国际指导准则的制定工作提供关键性的内容，而后者将对围绕权力下放问题和使所有人获得基本服务问题提出的建议起到补充作用。

22. 有鉴于此，理事会不妨建议所有国家的政府：继续加大力度协同实施关于权力下放和加强地方当局问题和关于使所有人获得基本服务问题的两套指导准则，包括在不同的地区层级上，以贫困和边缘定居点为重点，采用多部门和多方利益攸关方的战略发展规划工具；审查跨层级的管理框架，以避免职责出现重叠，并改进旨在确保所有人都能获得基本服务的财政机制。

23. 此外，理事会可请人居署围绕关于权力下放和加强地方当局问题和关于使所有人都能获得基本服务问题的两套指导准则的实施工作，进一步加强其宣传、支持和监测活动。

24. 将来为实施工作提供支持时，一个需要考虑的具体领域是更大力地关注多级治理的技术层面。加强各个不同治理层级的协调配合以及资源和能力的分配——从区域当局到地方市政（反向亦然），对于支持下放权力和提供服务至关重要。没有资金和能力的合理、均衡的分配与分布，较低层级的政府无法切实满足当地的需求。多级治理方法也会涉及到地方政府反向施加影响——地方政府因近距离面对当地的挑战和反馈，可以向更高层级的政府提供大量的知识。较高层级和较低层级的政府之间双向协作，对于避免出现知识缺口和职责重叠极为重要。因此，为了支持下放权力和提供服务，理事会可以请人居署进一步加大力度支持可为有效的多级治理协调配合提供支持的各种手段，包括但不限于：联合电力协议；独立的委员会、区域委员会或理事会；合并；税基共享；大都会政府；再分配补助金以及非正式的合作机制。

25. 最后，理事会不妨请人居署在其经过核准的中期战略和机构规划范围内，在与各国政府、包括“城市和地方政府联合会”在内的各种地方当局国际联合

会、所有相关的联合国机构、国际金融机构、发展机构以及其他国际利益攸关方的密切配合下，基于已经商定且被成员国纳入经过核准的 2014-2019 年战略规划的城市规划视角，起草一套补充性的城市和地区规划国际指导准则，并将其递交理事会第二十五届会议。
