

关于权力下放和为所有人 提供基本服务的国际准则

联合国人类住区规划署

关于权力下放和为所有人 提供基本服务的国际准则

联合国人类住区规划署

版权所有 © 联合国人类住区规划署（人居署），2009年

关于权力下放和为所有人提供基本服务的国际准则

HS/048/11C

国际标准图书编号：978-92-1-132347-4

免责声明

本出版物中所采用的名称和所提供的材料，并不代表联合国秘书处对任何国家、领土、城市或地区或其当局的法律地位，或对其边界或疆界的划分，或对其经济体制或发展程度表达任何意见。本出版物所提供的分析、结论和建议，并不一定反映联合国人类住区规划署（人居署）、人居署理事会或其成员国的观点。无需授权即可复制本出版物的摘编，但须指明出处。

联合国人类住区规划署

P.O. Box 30030, GPO, Nairobi, 00100, Kenya

电话：+254 (20) 762 3120,

传真：+254 (20) 762 4266/4267/4264/3477/4060

电子邮件：alain.kanyinda@unhabitat.org, infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org

前言



本宣传册载列了人居署理事会分别于2007年和2009年核准的两套准则。联合国各会员国通过核准这些准则，承诺促进权力下放和加强地方政府，推动使所有人都能获得基本服务。

这些准则旨在在人居署任务规定的两个互补领域中，协助在国家一级的政策改革和立法行

动；其编制工作经过了一个密集的磋商和参与进程，参与的伙伴包括各联合国机构以及国家政府和地方政府。

该进程中的里程碑包括：

- (a) 1996年6月，举行了人居二会议，在该届会议上，各国政府通过了《人居议程》，其中第177段核可了辅助性原则。理事会在2003年5月举行的第十九届会议上重申，辅助性原则是实行权力下放进程的根本理由。根据该原则，公共职责应由最贴近公民的民选政府来行使；
- (b) 1998-2000年，编制了地方自治宪章草案，该草案为各国政府的核可提供了一项国际框架，涵盖了中央政府与地方政府之间的政治、财政和法律关系，以及各自的权利和职责；
- (c) 1999年，发起了“全球城市治理运动”，该运动推动了一次关于良好城市治理原则的全球对话；良好城市治理原则不仅包括辅助性原则，而且还包括可持续性、效率、公平、透明度和问责制、公民参与以及安全性；
- (d) 2001年6月，举行了全面审查和评价《人居议程》实施情况的大会特别会议（纪念伊斯坦布尔会议5周年特别会议），这次特别会议承认地方政府及其联合会在实施《人居议程》过程中所发挥的重要作用，并建议继续加强其能力；

- (e) 2002年，举行了世界城市论坛第一届会议，在这届会议上组织了一次关于权力下放的对话。该对话推动理事会于2003年5月通过了第19/12号决议。
- (f) 与此同时，2002年8月26日至9月4日在南非约翰内斯堡举行了可持续发展问题世界首脑会议，该会议期间开展的关于使所有人都能获得基本服务的讨论取得了进展。2004年4月14-30日在美国纽约举行的联合国可持续发展委员会（持发委）第十二届会议上继续开展了该讨论。
- (g) 2005年4月，人居署理事会通过了第20/5号决议，该决议考虑到了有人在持发委第十二届会议期间提交的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的提案。提案载于一份名为“人人都能获得基本服务：拟定一项关于伙伴关系的国际宣言”的工作文件，该文件是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）根据与各类合作伙伴的非正式磋商所制定的。世界城市论坛第二届会议于2004年9月在西班牙巴塞罗那举行，与会者也建议，使所有人都能获得基本服务的议题应该列入理事会第二十届会议的议程中。

已经作出巨大努力来支持今后成立权力下放问题专家咨询小组的筹备进程，加强联合国地方政府当局委员会，以及在最近支持建立关于使所有人都能获得基本服务的专家组。本文介绍的两套准则是这些国际努力的最终成果。

本出版物强调《关于权力下放和加强地方政府的准则》以及《关于使所有人都能获得基本服务的准则》之间的一致性和互补性。可以对这两套准则作出调整，使之适应各国的具体国情。

联合国人类住区规划署
执行主任
霍安·克洛斯博士

目录

关于权力下放和加强地方政府的国际准则

7

1. 目标	7
2. 背景	7
3. 准则拟定过程	8
A. 地方一级的治理和民主化	9
1. 代表制和参与制的民主	9
2. 地方官员及其职责的履行	9
B. 地方政府的权力和责任	10
1. 辅助性	10
2. 渐进行动	10
C. 地方政府与其他政府层面之间的行政关系	11
1. 立法行动	11
2. 赋予权力	11
3. 监督和监督审查	11
D. 地方政府的财政资源和能力	12
1. 地方政府的能力和人力资源	12
2. 地方政府的财政资源	12

关于权力下放和为所有人提供基本服务的国际准则

13

1. 目标	13
2. 背景	13
3. 准则拟定过程	14
A. 透明、参与和有效的治理	15
B. 权力下放和地方政府的作用	17
C. 建立伙伴关系的有利体制框架	18
D. 可持续的供资和扶贫政策	20
E. 环境可持续性	21

附件

23

附件1—第21 / 3号决议

关于权力下放和加强地方政府的准则

23

附件2—第22 / 8号决议

使所有人都能获得基本服务的准则

24

关于权力下放和加强地方政府的国际准则

1. 目标

1. 《关于权力下放和加强地方政府的国际准则》是由人居署理事会于2007年4月20日¹通过的。作为促进在各级推行良好治理和增强地方政府的一项关键文书，该准则应充当在国家一级促进政策和体制改革的催化剂，以进一步推动、授权地方政府完善城市治理，实现与人类住区相关的“千年发展目标”。
2. 《人居议程》第177段认识到可以通过“将责任、政策管理、决策权和足够的资源，包括征税权，有效地下放给与其选民最接近，也最能代表选民的地方政府”来实现可持续的人类住区发展。《人居议程》第180段还建议，“各国政府应根据实情，审查和采纳其他国家有效进行权力下放的政策和法律框架”。
3. 近年来，人们使用地方自主权或地方自治等概念，从地方政府的角度反映广泛认可的对权力下放的需求。今天，有效权力下放被认为是良好治理的一个要素，也表达了民主实践和有效、高效的公共管理。人们还认识到，选举出的地方政府，与国家和区域政府一样同为民主施政和管理的重要行动者，与国家和区域政府合作，但在公共行动中也有自己的自主范围。

2. 背景

4. 继1996年召开的人居二会议后，地方和国家政府开始与人居署紧密合作，就形成《世界地方自治宪章》交流看法，以便加强地方政府在实行《人居议程》方面的作用。在1998和1999年期间的一系列区域磋商中，有关各方围绕该宪章的第一稿展开了讨论。
5. 在这些讨论之后，并考虑到讨论成果，理事会于2001年要求人居署加大努力围绕权力下放问题展开“不限成员名额和尽可能包容的”国际对话，并推动各成员国就发展进程中的权力下放政策达成共识。
6. 人居署于2002年委托进行了一次调查并公布了报告，强调有效权力下放在加强地方治理以支持实行《人居议程》方面的重要性。调查指出，若干发达国家和发展中国家在以下一个或几个方面对不同属地管辖权之间的关系进行了重新定义：转移或精简职能、重新定义决策的权力和权威，以及重新分配资源。不管如何，这些变化的结果都会对地方一级的政治、经济和管理方面的作用，以及社会、经济和环境事务方面的管理责任带来影响。
7. 这些及其他研究成果为专家和相关团体参与的一系列重点讨论提供了信息，这些讨论为持续进行的有关权力下放的对话注入了新的活力。
8. 在这份报告的基础上，2003年5月9日的理事会第19/18号决议呼吁人居署“为支持对话进程设立一个发展中国家和发达国家均衡参与的权力下放问题多学科特设咨询小组”。权力下放问题专家咨询小组随后成立，其任务是为有关权力下放的国际对话提供建议，并为编制权力

¹ 第21/3号决议。

下放和加强地方政府方面的建议和汇编此方面的最佳做法提供大量投入。

3. 准则拟定过程

9. 在加拿大城市联合会的支持下，权力下放问题专家咨询小组的首次会议于2004年3月在加拿大加蒂诺举行。从2004年到2007年，人居署秘书处在权力下放问题专家咨询小组各成员的支持下开展了深入分析活动，以了解世界权力下放的现状。这些努力包括：（一）审查与加强地方民主有关的现有相关国际法律文书²，（二）分析权力下放方面的国家法律规章及其他规范，评价具有此类政策的国家的经验及其法律框架，以及（三）查明世界各地在制定和实行权力下放方面的法律和政策过程中的最佳做法案例。除了进行经常性的电子通信以共享信息和知识外，专家小组还召开了若干次实质性会议³。
10. 2005年举行的人居署理事会第二十届会议上公布了一份全面报告⁴，其附件载有权力下放方面所要求的准则的第一稿。理事会通过了第20/18号决议，以期达成进一步的共识，同时邀请各国家政府就准则草案发表评论意见，并协助汇编最佳做法案例，以纳入最佳做法汇编文件。
11. 第20/18号决议请人居署根据从各国政府获得的反馈修订准则草案，最终定稿，并再次提交该准则以供理事会第二十一届会议审议。理事会第20/18号决议还请人居署根据全球城市观测站取得的经验，协助城市和地方政府联合会提出关于建立全球观测站的概念。观测站将评估、监测和评价全世界实行权力下放、在地方一级对民众负责的情况和地方的治理状况，并将之作为实现《人居议程》各项目标的重要条件。
12. 准则概述了地方治理和权力下放的民主、宪法/法律和行政层面的主要原则。同时，准则必须适用于不同国家政体（联邦制、区域化或单一政体）的具体情况和不同国家传统（比如拿破仑式、日尔曼或盎格鲁撒克逊，以及亚洲或阿拉伯各国的传统）。基于这个原因，它们并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，而是可能根据各国具体情况进行调整。不过，其主要目标是在必要时酌情支持和指导立法改革。
13. 人居署理事会于2007年4月核准了该准则，这是一项重大的突破，因为该准则代表了十几年来规范性和宣传性工作的最终成果，这些工作包括各成员国与联合国之间通过人居署进行的广泛磋商，以及它们与地方政府和众多专家共同开展的工作。因此，该准则是所有参与其制定过程的《人居议程》合作伙伴的一项普遍共识。该准则为国际社会提供了让各成员国参与《人居议程》和“千年发展目标”某一关键方面的途径，——以支持全世界范围加强地方政府的各项努力。

² 比如《世界人权宣言》（1948）、《政治及公民权利国际公约》（1966）、《经济及社会权利国际公约》（1966），以及来自国际来源的其他规范，如《欧洲地方自治宪章》（1985）和由欧洲理事会及其各机构核准的其他文件。

³ 巴塞罗那（2004）、内罗毕（2005）、温哥华（2006）。

⁴ HSP/GC/20/7。

A. 地方一级的治理和民主化

1. 代表制和参与制的民主

1. 政治权力下放到地方一级是民主化、良好治理和公民参与的一个基本组成部分；应该将代表制民主和参与制民主适当结合起来。
2. 通过对公民的包容和赋予权力而实现的参与应是地方一级作出决定、落实执行和持续跟进的一项根本原则。
3. 地方政府应认识到民间社会的不同选区，并致力于确保所有选民都参与其社区和邻里的逐渐发展过程。地方政府应有权与民间社会的所有行动者，特别是非政府组织和社区组织，并与私营部门及其他相关的利益攸关方建立和制定各种伙伴关系。
4. 应通过宪法或国家立法来授权地方政府确定适当的形式，使大众和公民参与决策以及发挥其社区领导职能的过程。这可能包括做出特殊规定，以便使在社会和经济方面较弱的社会部门、族裔群体和性别群体，以及其他少数群体都得到代表。
5. 非歧视原则应当适用于所有合作伙伴，适用于各国政府、区域政府、地方政府及民间社会组织之间的协力合作。
6. 在任何实际可行的情况下，都应加强公民在参与制定政策进程所有阶段方面的地位。
7. 为了强化公民参与，地方政府应努力采取各种新的参与形式，例如邻里委员会、社区委员会、电子民主、参与式预算编制、公民提案权和投票公决，只要这些形式适用于它们的特定情况即可。
8. 妇女的参与和考虑妇女的需求应是所有地方举措中均应包含的一项主要原则。
9. 所有地方举措均应鼓励青年的参与，以便：使学校发展为供青年参与的一个重要的共同平台，一个开展民主学习进程的场所，并鼓励各青年协会的发展；在地方一级推动“儿童委员会”和“青年委员会”类型的试验，作为真正有效的培养地方公民意识的教育方法，并促进与最年轻的社会成员进行对话的机会。

2. 地方官员及其职责的履行

10. 地方政府的政治家和官员在执行任务时应具有责任感和对公民负责的意识。他们在任何时候都应保持高度的透明度。
11. 地方政府的职务应看作是对社会共同利益的一种承诺，而地方政府官员的物质和报酬条件则应能保证其在自由行使职能时的安全和良好治理。
12. 应设立良好行为守则，要求公务员诚实守信，避免任何可能引起利益冲突的局面。该守则应予以公布。
13. 应建立可以使公民充实和加强该守则的机制。
14. 应保留相关的记录和资料，原则上可以提供给公众查阅，从而可以不仅提高地方政府的效率，而且使公民得以充分享受权利，并确保其参与地方的决策过程。

B. 地方政府的权力和责任

1. 辅助性

15. 辅助性原则构成了权力下放进程的根本理由。根据这一原则，公共责任应由选举产生的政府承担行使，这样的政府是最接近公民的。
16. 众所公认，许多国家的地方政府仍依靠其他政府层面，例如区域政府或国家政府，来执行与社会、政治和经济发展相关的重大任务。
17. 在许多领域，应由不同的政府层面同时分担或行使权力。这不应削弱地方自主权，也不应阻止作为全面合作伙伴的地方政府的发展。
18. 地方自主的目的是，使地方政府发展成为可与其他政府层面开展有效合作的伙伴，从而可以在发展进程中充分贡献力量。
19. 应根据决定的类型相应地在国际、国家、区域或地方各级作出决定。
20. 国家、区域和地方的职责应根据宪法或法律作出区分，以便澄清各层级的权限，并确保被下放权力的机构获得必要的资源来行使赋予它们的职能。

2. 渐进行动

21. 在增加分派给地方政府的职能的同时，应采取措施形成行使这些职能的能力。
22. 有效下放权力的政策可以渐进方式实施，以便开展充足的能力建设活动。
23. 如果权力下放是一项新政策，可以首先试验推行，然后推广所取得的经验，并将该政策纳入国家立法。
24. 有关权力下放的國家原则应确保：只有当地方政府未能履行规定的职能时，国家政府或区域政府才可以干预地方政府的事务。
25. 国家政府或区域政府应负责证明其干预的合理性。应由独立机构评估此类干预的合法性。
26. 只要有可能，由国家确定的有关地方提供服务的标准应当在其起草过程中就考虑到辅助性原则，并应与地方政府及其联合会进行磋商。
27. 应当推动地方政府参与区域和国家两级的决策进程。应当建立在国家和地方提供服务方面结合了自下而上和自上而下两种方法的机制。

C. 地方政府与其他政府层面之间的行政关系

1. 立法行动

28. 应当在国家立法中，如有可能并在宪法中，确认地方政府是法定的、国家下面的自治实体，具有促进国家的规划和发展的良好潜力。
29. 应当在国家立法中，如有可能并在宪法中，确定地方政府的构成方式，其权力的性质，及其行使权力、责任、职责和职能的范围。
30. 宪法和立法中关于地方政府组织的条款可根据国家是否为联邦制、区域化或单一体而有所不同。
31. 立法条款和法律文本应明确阐述地方政府相对于更高政府层面的作用和职责，明确规定只有那些超越其范围和权限的任务和职责才应分派给另一级政府。
32. 地方政府在涉及地方公民利益的各个领域均应负有充分责任，除非是国家立法具体规定的那些领域，国家立法应说明哪些领域在其职权范围之外。

2. 赋予权力

33. 地方政府应在立法界定的权限内自由行使其权力，包括国家政府或区域政府赋予的权力。这些权力应当是充分的、排他的，而且不应受到另一级政府的损害、限制或妨碍，但法律规定的情況除外。
34. 其他政府层面在编制或修正影响到地方政府的法律时，应与地方政府及其联合会进行磋商。
35. 地方政府及其各机构应得到其他政府层面的协助，以便在国家政策设定的条件范围内确定地方的政策和战略框架。
36. 其他政府层面应支持采取各项举措，为在地方一级实现切实高效的管理而开发各种具有反应力、透明度和问责制的必要工具。

3. 监督和监督审查

37. 对地方政府的监督只能按照宪法或法律规定的程序，并在所规定的特定情况下进行。
38. 此类监督应仅限于事后核查地方政府某些行为的合法性，并应尊重地方政府的自主权。
39. 法律应明确规定临时撤销地方政府的情况，如果存在这种情况。如果有必要临时撤销或解散某地方委员会，或者临时撤销或解除地方行政官员的职务，则应当通过适当的法律程序予以实施。
40. 法律条文应确定，临时撤消或解散地方委员会，或者临时撤销或解除地方行政官员的职务之后，要使其在尽可能短的时期内恢复行使职责。
41. 应由行政法庭等独立机构监督审查更高政府层面所实施的此类撤销或解除；可以针对此类撤销或解散提出上诉。

D. 地方政府的财政资源和能力

1. 地方政府的能力和人力资源
42. 地方政府在发展其行政、技术和管理能力以及建立具有反应力、透明度和问责制的结构方面，应得到其他政府层面的支持。
43. 应允许地方政府在可能的范围内确定其内部行政机构，使其适应地方的需要并确保有效的管理。
44. 地方政府应当对其工作人员负有充分责任。管理工作人员时应执行统一的资质标准和身份标准。
45. 由国家立法规定的、地方政府雇员的服务条件应做到根据最佳表现、专业能力和经验，以及性别平等原则来聘用和保留高质量的工作人员，并应排除任何类型的宗教、语言或民族歧视。
46. 应当为地方政府雇员提供充足的培训机会、报酬和职业发展前景，以便使地方政府为公民提供服务的质量达到较高水平。
47. 培训机会应由各国政府协同地方政府及其联合会提供或给予支持。
2. 地方政府的财政资源
48. 有效的权力下放和地方自治要求有适当的财政自主权。
49. 地方政府的财政资源应与其任务和职责相称，并确保财政上的可持续性和自给自足。国家转让或分派的任何任务或职责都应配以相应的充足财政资源，最好由宪法或国家立法予以保证，并由相关政府层面在客观的成本评估基础上进行磋商后决定。
50. 地方政府在得到中央或区域政府赋予权力时，还应确保得到行使这些权力的必要资源，以及确保在根据当地情况和优先事项调整其任务时拥有酌情决定权。
51. 地方政府应获得多种财政资源，以开展各项任务并履行其职责。它们应当且最好是在得到宪法和/或国家法律保障的前提下，享有充足的资源或调剂资金，使其能够在各自的权力框架内自由使用这些资源。
52. 地方政府的相当一部分财政资源应是来自地方的税收、各种收费和扣款，用以补偿它们所提供服务的开支，而且它们有权确定这些税收和收费的比率，尽管法律可对此加以限制（税级）或进行协调。
53. 地方政府有权收缴的税收，或它们能保证得到其中一部分的税收，应与地方政府的任务和 various 需求成比例，并应有充分的通用性、浮动性和伸缩性，以便与政府职责保持一致。
54. 地方税收，例如土地税等，最好是由地方政府自己来收缴，条件是它们须有适当的能力，并且监督机制到位。
55. 应通过财政平衡制度确保财政稳定性，这既包括垂直层面（国家和地方政府之间）的平衡，也包括水平层面（各地方政府之间）的平衡。在地方税收基础较弱或不存在的条件下，尤其应该这么做。
56. 应从法律上保证地方政府参与制定关于再分配资源的一般分摊规则，包括制定垂直和水平两个层面的平衡规则。
57. 国家政府在向地方政府进行财政拨款时，应尽可能尊重地方政府的优先事项，而不应指定资金用于特定项目。提供拨款不应抵消地方政府在其各自管辖权限范围内行使政策决定权的基本自由。
58. 指定用途的拨款应仅限于环境保护、社会发展、卫生和教育等领域中一些需要激励地方上切实执行国家政策的情况。
59. 如果地方政府为进行资本投资而贷款，则可在国家政府制定的各项准则和规则以及法律的范围之内，进入国家和国际资本市场。但在受到动荡的宏观金融环境影响的国家，可能有必要实施国家监管和监测。
60. 地方政府的任何贷款不应危及旨在确保国家政府财政稳定的财政政策。

关于权力下放和为所有人提供基本服务的国际准则

1. 目标

1. 关于权力下放和为所有人提供基本服务的国际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。2009年4月3日⁵，人居署理事会核准了这些准则。在这一关键的领域，它们为指导国家政策改革提供了一个广泛的框架。
2. 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大型基础设施为基础，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。
3. 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。此外，改善基本服务获得情况可以推动实现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所做各项承诺。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。

2. 背景

4. 理事会关于使所有人都能获得基本服务的第22/8号决议首先出自第20/5号决议，该决议考虑到在可持续发展委员会第十二届会议期间递交的一份提案，该提案的目的是制定一套关于伙伴关系及各类行动者作用的守则和建议。提案载于一份名为“人人都能获得基本服务：拟定一项关于伙伴关系的国际宣言”的工作文件，该文件是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）根据与各类合作伙伴的非正式磋商所制定的。世界城市论坛第二届会议于2004年9月在西班牙巴塞罗那举行，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。
5. 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最佳做法，确定在可持续人类住区发展范围内使所有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，将其作为一份报告的主题提交理事会第二十一届会议。
6. 理事会在其第21/4号决议中通过了指导原则，并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政府的国际准则以及关于获得基本服务的指导原则保持一致。

⁵ 第22/8号决议。

3. 准则拟定过程

7. 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。任命的专家代表了所有活跃在提供基本服务领域的国际、国家和地方利益攸关方：中央政府；地方政府；公共和私有服务提供商；民间社会组织；联合国机构；金融机构和国际非政府组织。⁶
8. 除常规磋商外，专家小组举行了三次会议：2007年11月在日内瓦举行了一次面向欧洲、亚洲和拉丁美洲专家的会议；2008年5月在内罗毕举行了一次会议，主要关注非洲和最不发达国家；2008年11月在中国南京举行了一次面向所有专家的会议。日内瓦和内罗毕会议对草案初稿进行了审查，南京会议对准则草案的第二版进行了讨论。
9. 第21/4号决议还请人居署制定工具和指标。南京专家小组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。

10. 理事会在其22/8号决议中邀请各国政府依照前述准则，将让所有人获得基本服务的问题放在国家发展政策的中心，其中特别关注填补贫困和社会边缘群体基本服务的缺口，并加强各国政府促进在各级建立伙伴关系的法律和体制框架。理事会还要求人居署开发培训工具，协助有关政府根据其国家情况酌情调整准则，并进一步开发各类工具和指标，作为其支持实施准则的组成部分，开发工作必须与2007年核准的权力下放准则的持续实施工作相协调。

⁶ 下列国家和组织的代表参与了准则起草过程：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；地方人类住区管理政府区域网；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事处；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；管理代表协会；威立雅环境集团；第三世界环境和发展行动。

A. 透明、参与和有效的治理

11. 原则⁷

- (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、决策和领导力。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。

12. 所有行动者、中央和区域政府、地方政府、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现有权利受到尊重、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。

13. 国家政府应向其议会提交：

- (a) 根据包括辅助性原则在内的关于权力下放和加强地方政府的国际准则确定中央和区域政府及地方政府管辖权和职责的议案；⁸
- (b) 根据需要明确民间社会组织和企业权利和职责的议案。

14. 经与地方政府及其协会和其他利益攸关方协商，国家和区域政府应：

- (a) 在对其预期经济、环境、社会和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、城镇和城市提供本地服务制定标准和基准；
- (d) 确定弱势、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) 授权地方政府与所有相关利益攸关方进行磋商，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。

15. 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；

⁷ 理事会在其第21/4号决议中已核可了斜体部分的原则。

⁸ 在关于权力下放和加强地方政府的准则中提及。见脚注2。

- (b) 确保地方政府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政府、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。

16. 国家和区域政府应：

- (a) 为针对国家和区域两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；
- (c) 监督服务提供者和地方政府的管理绩效，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) 与地方政府进行磋商，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。

17. 国家和区域政府应：

- (a) 为其员工制定能力建设机制，确保他们能够充分获取有关“千年发展目标”以及地球问题首脑会议、人居二会议、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所作承诺的信息，从而使其能够制定针对包括受益者在内的非国家合作伙伴的磋商机制；
- (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。

18. 经与相关服务提供者和民间社会组织进行磋商，地方政府应：

- (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的数据库以及需求清单；
- (b) 在第(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) 采取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。

19. 地方政府应：

- (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) 酌情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) 调动地方社区在项目实施和管理方面的知识和技能。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。

20. 地方政府应：

- (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，特别是对贫困者和弱势群体的影响；
- (c) 确保服务提供者遵守其合同约定。

21. 地方政府应利用在国家或国际级别上可以利用的能力建设设施来充分履行其职责。地方政府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现有权利和标准；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；以及在适当情况下利用国内和国际市场贷款。

22. 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) 帮助政府和地方政府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。

23. 民间社会组织应：

- (a) 建设性地参与监督中央机构、地方政府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。

24. 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。

25. 服务提供者应：

- (a) 根据主管政府的指示、国家和国际立法以及适当的工作原则履行其合同；
- (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。

B. 权力下放和地方政府的作用

26. 原则：

地方政府处于有利地位，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。

27. 国家政策在地方一级满足社区的需求。这证明在提供基本服务方面赋予地方政府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，并根据辅助性原则，它们应在其主管权限未加禁止或中央政府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举措的酌处权。

28. 国家和区域政府应：

- (a) 通过有利的立法，向地方政府移交明确的、扩大的基本服务提供之责；
- (b) 确保地方政府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) 允许地方政府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) 与地方政府协商，建立有效的监管制度，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。

29. 国家政府应确定允许地方政府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政府贷款提供指导，包括国家转租国际贷款；
 - (b) 在国家资本市场不足时为地方政府创建专业金融机制，并促进形成金融市场；
 - (c) 制定监管框架，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) 监测地方政府的债务情况，维护国家宏观经济稳定。
30. 国家政府应：
- (a) 授权地方政府在分权合作框架内从来自外国政府或来自其他地方政府的转账中受益，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政府直接在国际市场上借贷或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。
31. 对于需要大量投资或大量运营成本的服务，国家政府应让区域政府和地方政府参与时，通过财政伙伴关系，在贫富地域之间促进资本的平等获取和成本的公平分摊。
32. 地方政府应建立：
- (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。
33. 为了提高信誉，地方政府应：
- (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，从现有服务收费中增加现金收入，并努力调动可合法获得的资源；
 - (c) 采取健全的会计实务；
 - (d) 评估其财务状况（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。

C. 建立伙伴关系的有利体制框架

34. 原则：
- 由于国家政府、地方政府、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。
35. 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。

36. 国家和区域政府及地方政府应在其各自级别：

- (a) 设计、落实和宣传能够确保以正式、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；
- (b) 建立监测和争端解决机制。

37. 国家政府应：

- (a) 使地方政府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) 与地方政府协商，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、特许合同、特许建设-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监管框架；
- (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政府而建立国家监督制度；
- (f) 为授权或私有化制定明确的法律框架，将其作为一种监管制度，包括独立监测、参与以及对不遵守情事实施处罚。

38. 国家政府应：

- (a) 承认地方政府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、地方政府、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。

39. 国家和区域政府或地方政府应根据适用的权力下放框架：

(a) 通过对收益率、提供质量、对社会权利和人权的影响、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，或在准确的固定设备财产清单基础上订立合同，表明签约方义务和时限；

(c) 建立符合公共利益的争端解决机制；

(d) 确定规范和目标，在出现私有化情况下由选定企业落实，并与民间社会组织合作监测实施情况。

40. 地方政府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。

41. 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。

D. 可持续的供资和扶贫政策

42. 原则：

- (a) 中央和地方政府、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、面向最脆弱群体的目标干预活动、提高认识运动、特别费率和补贴以及有利的法律框架。
- (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。

43. 国家、区域和地方各级的政策制订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。

44. 国家政府和地方政府 应在其各自级别上：

- (a) 对非正规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) 确保辖区间的协调和一致行动，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) 为资助和支持综合性贫民窟改造方案制定适当的框架，重点是完善非歧视性地获得基本服务，确保使用权保障和鼓励地方发展；

(d) 同所有相关合作伙伴一起考虑如何向建在无法居住、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。

45. 国家政府和地方政府应在其各自级别上：

(a) 与服务提供者协商收费问题，从而既能确保业务的健全发展，又能确保所有人都获得服务。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，以及最终直接向最贫困者提供补贴。健全的业务意味着收费可保障运营并支付维护成本，对于私营服务提供者来说，则意味着合理的利润；

(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。

46. 国家政府和地方政府应在其各自级别上：

(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) 对垄断行业的收费情况进行监测。

47. 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，并确保土地使用权保障和更好地利用基本服务，地方政府 应：

(a) 基于城市一体化方法，制定战略规划，通过人口密度和土地市场规章制度以及可最大限度地提高城市就业集中地点易达程度的公共管理政策来管理和控制城市无计划地扩大的问题；

- (b) 设计新住区的大体布局，以待城市的进一步扩张；
 - (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。
48. 为使每个人都能获得基本服务，地方政府和服务提供者 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，并逐步提升服务水平和标准，但同时要认识到，非歧视等某些义务必须从一开始就得到履行。
49. 民间社会组织应：
- (a) 提醒中央和地方政府履行其承诺；
- (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。
50. 服务提供者 应：
- (a) 善意地加大努力，雇用本地工人并培养其能力；
 - (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。

E. 环境可持续性

51. 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。中央和地方政府、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。
52. 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。
53. 中央和地方政府、服务提供者和民间社会组织 应通过提高人们——特别是女性和青年人——对采用可持续消费模式之必要性的认识，在家庭及其他服务用户中间推广需求优化需求和管理。
54. 国家政府应：
- (a) 为自然资源和生态系统的保护及其可持续管理制定通用标准和规章制度，适用于所有服务生产和提供部门；
 - (b) 为水和环境卫生、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。
55. 国家和区域政府及地方政府应：
- (a) 有计划地推动有关减缓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。
56. 国家和区域政府及地方政府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适当工作做法的条款；
 - (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方法。
57. 地方政府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) 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，同时将保护公共卫生的必要性考虑在内。
58. 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。

附件一

第21/3号决议： 关于权力下放和加强地方政府的准则

理事会，

回顾其第20/18号决议赞赏地注意到由权力下放问题专家咨询组¹及其各位成员在与联合国人类住区规划署秘书处协作的基础上拟定的、关于权力下放和加强各级地方政府的准则草案，并已知悉执行主任编制的、关于与各级地方政府及《人居议程》²的其他合作伙伴开展合作问题的报告—该报告在其附件中载列了经与联合城市和地方政府方案协作拟定的、关于权力下放和加强各级地方政府的准则草案的最新版本，

铭记于1996年在伊斯坦布尔通过的《人居议程》第177段，其中强调“鉴于地方各级政府与其所涉选区的关系最为密切、因此而最具代表性，可通过有效地向它们下放职责、政策管理职能、决策权和充足的资源，包括征收各种税务和费用的权力”来实现可持续的人类住区发展，

认识到权力下放政策对于依循《人居议程》及各项联合国千年发展目标实现可持续的人类住区发展至为重要，⁴

确认各国政府以各级地方政府作为其合作伙伴在可持续发展的总体框架内所发挥的作用、及其在本国国内实行善政的职责，

1. 对联合国人类住区规划署在关于权力下放问题的国际对话中所发挥的作用表示赞赏，并赞赏联合国人居署为此而通过推进最后确定权力下放问题准则的协商进程以及其他手段在各个级别上改进政管工作；
2. 核可关于与地方各级政府及《人居议程》其他合作伙伴之间的合作问题的报告⁵的附件中所载列的、关于权力下放和加强地

方各级政府的准则，并将之作为促进在各个级别上推行善政和增强各级地方政府的一个关键手段；

3. 请联合国人类住区规划署协助各有关国家政府酌情根据本国具体情况作出必要调整后在其本国适用这些准则，并作为其支持这些准则的执行工作的一个组成部分制定进一步的工具和指标；
4. 邀请各国政府进一步采取协调划一的行动，把权力下放和地方发展问题列为善政和发展政策的核心内容，并依照这些准则加强其在权力下放和各级地方政府善政方面的法律和体制框架；
5. 呼吁联合国人类住区规划署与各级地方政府及其协会缔结创新性伙伴关系，包括与联合城市和地方政府方案建立此种伙伴关系，以支持积极主动地推动这些准则的适用，并协助联合城市和地方政府方案努力建立一个观测站，用以评估、监测和评价在全球范围内实行权力下放和在地方各级开展实行善政的情况；
6. 邀请联合城市和地方政府方案推动在联合国各会员国的地方各级政府之间相互交流最佳做法、技能和知识，并为执行主任编制进度报告贡献其专门知识；
7. 鼓励各国政府针对今后在权力下放方面开展的工作向联合国人类住区规划署提供技术和财政支持，特别是在关于权力下放和加强各级地方政府的准则的适用方面提供此种支持；
8. 请执行主任在其提交理事会第二十二届会议的总体进度报告中论述本决议的贯彻执行情况。

1 依照理事会第19/12号决议设立。

2 《联合国人类住区会议（人居二）的报告》，1996年6月13—14日，伊斯坦布尔（联合国出版物，出售品编号：E.97.IV.6），第一章，决议1，附件二。

3 HSP/GC/21/2/Add.2。

4 参阅文件A/56/326，附件。

5 HSP/GC/21/2/Add.2。

2007年4月20日
第七次全体会议

附件2

第22/8号决议 使所有人都能获得基本服务的准则

理事会，

回顾了 关于在可持续人类住区背景下使所有人都能获得基本服务的2005年4月8日第20/5号决议、关于使所有人都能获得基本服务的指导原则的2007年4月20日第21/4号决议和对执行主任就使所有人都能获得基本服务所作报告¹的认识。该报告附件载列了关于权力下放和为所有人提供基本服务的国际准则草案，该草案是与其他联合国机构和相关利益攸关方磋商后拟订的，符合权力下放的准则和关于使所有人都能获得基本服务的指导原则，

还回顾了 2001年6月9日大会S-25/2号决议通过了《新千年城市及其他人类住区宣言》，其中决定实行透明和负责任的公共服务管理以及与私营部门和非盈利组织建立提供这些服务的伙伴关系，促进所有人都能得到清洁的水和安全的饮用水，并便利提供包括适当的环境卫生、废物管理和可持续的交通等领域的的基本的基础设施和城市服务，

确认 2007年4月20日第21/3号决议通过了关于使所有人都能获得基本服务的准则与关于权力下放和加强地方当局的国际准则之间的一致性和互补性，

回顾了 大会在其2005年9月16日第60/1号决议中认识到需要提高联合国系统环境活动的效率，进一步促进环境活动在更广泛可持续发展框架内的一体化，

强调有必要在向所有人提供基础服务时促进环境可持续性，包括可持续城市规划、减少风险、预警系统和对自然灾害的适当应对，

1. 赞赏 联合国人类住区规划署在制订使所有人都能获得基本服务的准则草案的磋商进程中所发挥的主导作用，以及联合国训练研究所及其他机构和伙伴在这一进程中所作出的贡献；

2. 核准 将执行主任报告²附件中载列的关于使所有人都能获得基本服务的准则作为实现千年发展目标并因而在人类尊严、生活质量、可持续的生计以及享受自足的生活方面作出贡献的一份重要文书；
3. 邀请 各国政府依照前述准则，将让所有人获得基本服务的问题放在国家发展政策的中心位置，其中特别关注填补贫困和社会边缘群体基本服务的缺口，并加强各国政府促进在各级建立伙伴关系的法律和体制框架；
4. 请重要国际金融机构、发展机构和联合国人类住区规划署在核准的中期战略和体制计划及两年期工作方案内，以与继续努力实施权力下放准则相协调的方式，制订各种培训文书，协助相关的国家政府酌情依照其国情采用准则，并进一步制订工具和指标作为支持准则实施工作的组成部分；
5. 请 联合国人类住区规划署与其他联合国机构、开发银行、各国政府、地方政府及其协会(包括城市和地方政府联合会)、私营服务提供商及其他《人居议程》伙伴建立创新的伙伴关系，以支持依照地方和国家情况适用准则的自主权；
6. 建议联合国经济及社会理事会审议关于基本服务的准则和关于权力下放的准则，以期促进这些准则在各联合国机构之间的酌情使用，将其作为针对具体服务的现行国际准则的一项补充；或在针对这些文书规定范围之外的服务制定特定准则时使用；
7. 鼓励 各国政府和伙伴与各级政府一起为联合国人类住区规划署今后在使所有人都能获得基本服务方面的各项工作提供体制、技术和财政支助，特别是互补利用为实施权力下放准则所提供的支助，促进实施使所有人都能获得基本服务的准则；

¹ HSP/GC/22/2/Add. 6。

² HSP/GC/22/2/Add. 6和Corr. 1/Rev. 1。

8. 鼓励 各国政府根据各自的情况促进在规划和建筑中采取可持续的标准，同时顾及提供清洁的水和安全的饮用水、充足的环境卫生设施、城市服务、可持续的废物管理和可持续的交通运输；
9. 请 执行主任与各成员国和其他相关利益攸关方密切合作，就权力下放准则和关于获取基本服务的准则的实施情况及彼此之间的互补性制订一份评估文件，并在理事会第二十三届会议上汇报实施本决议的进展情况。

第七次全体会议
2009年4月3日

本宣传册载列了人居署理事会分别于2007年和2009年核准的两套准则。联合国各会员国通过核准这些准则，承诺促进权力下放和加强地方政府，推动使所有人都能获得基本服务。

这些准则旨在人居署任务规定的两个互补领域中，协助在国家一级的政策改革和立法行动；其编制工作经过了一个密集的磋商和参与进程，参与的伙伴包括各联合国机构以及国家政府和地方政府。

HS Number: HS/048/11C

ISBN Number:(Volume) 978-92-1-132347-4

UN  HABITAT

UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME

P.O. Box 30030, GPO, Nairobi, 00100, Kenya

Tel.: +254 (20) 762 3120,

Fax: +254 (20) 762 4266/4267/4264/3477/4060

E-mail: alain.kanyinda@unhabitat.org, infohabitat@unhabitat.org

www.unhabitat.org