



大会

Distr.: General
15 August 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

临时议程* 项目 53

联合国人类住区会议(人居二)成果的
执行情况和加强联合国人类住区
规划署(人居署)

联合国人类住区会议(人居二)成果的
执行情况和加强联合国
人类住区规划署(人居署)

秘书长的报告

摘要

自 2005 年世界首脑会议以来,联合国人类住区规划署(人居署)一直在调整自己的工作,以便向会员国提供一个更为综合与协调的方法,开展监督、政策拟订、能力建设工作和调动财政资源,以支持《人居议程》、《关于新千年中城市和其他人类住区的宣言》以及千年发展目标中的人类住区相关目标的落实工作。特别注意到千年发展目标 7 下的具体目标 10 和 11 以及《2005 年世界首脑会议成果文件》大会第 60/1 号决议第 56(m)段,前两项具体目标要求到 2015 年将无法持续获得安全饮用水的人口比例减半,到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有显著改善,后者承认迫切需要增加资金投入,建造负担得起的住房和基础设施,并将防止形成贫民窟和改造贫民窟作为优先事项。

《2006 至 2007 年世界城市状况》报告首次提出具体证据说明,在许多地方,人口数量迅速膨胀的城市贫民在卫生、营养、艾滋病毒/艾滋病以及其他疾病方面的处境往往还不及农村贫困居民。报告提出更多数据和数字证明,在城市化发

* A/61/150。



展速度最快的国家和地区，贫民窟的形成速度同城市发展速度几乎相当，到 2007 年，全球一半以上的人口将居住在城市，而其中三分之一的人将生活在威胁生命的贫民窟环境当中。

上述情况以及其他研究结果为区域和全球磋商提供了背景资料，例如每年一度的拉丁美洲和加勒比住房和城市发展部长和高级别管理机构会议、非洲住房和城市发展问题部长级会议实现千年发展目标特别会议、以及第三届世界城市论坛，来自 100 多个国家的大约 10 000 名与会者参加了该次论坛。这些磋商也促使人居署加快其在以下两方面的工作进程：将城市贫困议程主流化；以及设法寻求新的方式方法，协助成员国制订有效的政策和战略，以改善贫民窟居民的生活条件并防止贫民窟在今后继续扩大。这些工作同新的规范标准及法规、能力建设和筹资活动日益结合起来，作为投资前一揽子措施，目的是调动国内和国际资金用于有利于贫民且意识到性差异的供水和卫生服务、贫民窟改造、可负担得起的住房以及城市发展。

在以下两个方面取得了长足进步：在全球和区域层面上提高认识；同国际及区域金融机构缔结战略伙伴关系，以扩大国家层面的工作，改造贫民窟和提供有利于穷人的供水和卫生服务。尽管如此，还是迫切需要各国政府将贫民窟的改造和防止贫民窟的形成纳入国家预算分配、减贫战略和发展援助框架，并将此作为优先事项。

一. 引言

1. 本报告是根据 2005 年 12 月 22 日题为联合国人类住区会议（人居二）成果的执行情况和加强联合国人类住区规划署（人居署）的大会第 60/203 号决议提交的。该决议请秘书长就该决议的执行情况向大会第六十一届会议提出报告。

二. 以协同方式迎接快速城市化挑战的必要性

贫困和社会排斥的城市化

2. 《2006 至 2007 年世界城市状况》报告提出证据证实了若干新的发展趋势，这些发展趋势将对《人居议程》、千年发展目标、特别是目标 7 的具体目标 10 和 11、以及《2005 年世界首脑会议成果文件》¹ 相关段落的落实情况产生深远影响。该报告突出了在人类发展过程中出现了一个重要的转折点的背景下城市贫民的困境，这个转折点是：到 2007 年城市居民人口将在人类历史上首次超过农村居民数量。在某些区域，贫民窟的形成速度几乎相当于城市发展速度。2000 至 2020 年间，全球贫民窟人口数量每年将增加 2 700 万。在撒哈拉以南的很多非洲城市，贫民窟人口已经占到城市人口的 70% 以上，而南亚和西亚地区的贫民窟人口增长速度则与城市人口的普遍增长速度不相上下。该报告的一项重要结论是，日益增多的贫民窟居民的生活条件还不及农村居民的生活条件。另一项发展趋势是，尽管出现了人口达到千万以及千万以上的特大城市，但大部分城市移民者的目标将是人口不足百万的小型城镇。全世界已有一半以上的城市人口生活在居民不足 50 万的城镇。预计这些中型城市的发展速度将领先于其他各类城市。另一个重要结论是，在很多区域的城市发展过程中，自然人口增长因素要大于从农村流向城市的移民因素。然而由于道路、供水和通信设备等基础设施相对匮乏，很多小型和中型城市居民的生活质量较低。

3. 该报告表明，在一些最不发达国家和正在经历快速城市化进程的国家，贫民窟中的儿童营养不良问题与农村地区不相上下。撒哈拉以南很多非洲城市目前的城市发展速度最快，生活在贫民窟的儿童死于水传播疾病和呼吸道疾病的机率要高于农村儿童。该报告进一步指出，生活在贫民窟的妇女感染艾滋病毒/艾滋病的机率要高于农民妇女，某些国家城市人口的艾滋病毒/艾滋病感染率几乎是农村人口的两倍。此外，在所有发展中地区，贫民窟居民同居住在贫民窟以外的城市居民相比，前者的寿命较短，遭受的饥饿和疾病折磨较多，教育程度较低，获得就业的机会较少。

4. 中央政府的作用和贡献是决定国家在贫民窟目标上表现如何的关键因素。有效控制贫民窟发展的很多国家往往是通过协调、跨部门的中央政府政策和干预来保证地方层面制订和执行一致的贫民窟改造行动。一个重要的有利因素是中央政

¹ 大会第 60/1 号决议。

府发挥作用，采纳并颁布有利于穷人的城市政策和立法，包括重要的预算拨款，以解决没有基本住房的问题。巴西、埃及、墨西哥、南非、泰国和突尼斯等国执行包容性政策、开展土地改革和管制方案以及为改善城市贫民生活质量而努力的决心等都是改造贫民窟或防止形成贫民窟的方案获得成功的关键。上述国家制订了改造贫民窟及防止形成贫民窟的具体政策，并把它们作为国家减贫政策和战略的一部分，目的不仅仅是应对社会上的燃眉之急，也在于推动国家经济发展。上述国家的中央政府不仅在实际改造贫民窟的工作中发挥了重要作用，并且努力确保在教育、保健、卫生设施和交通等其他方面进行平行投资，使得贫民窟居民和整个社会都从中收益。

5. 该报告还明确指出，在面临贫民窟高速增长的国家当中，并不是所有的国家都在逃避变革。撒哈拉以南的一些非洲国家——即，布基纳法索、塞内加尔和坦桑尼亚联合共和国——近年来已经表现出可喜的迹象，增强了对于改造贫民窟和预防贫民窟形成的政治支持力度，其中包括改革土地和住房管理政策。

6. 包括哥伦比亚、萨尔瓦多、印度尼西亚、缅甸、菲律宾和斯里兰卡在内的一些低收入和中等收入国家开始控制或降低贫民窟的增长速度，它们并没有等到经济增长方面取得了显著成绩之后才来解决贫民窟居民的需求。这些国家设法通过以下方法防止贫民窟的形成：预测城市居民增长情况并做出规划；为城市贫民扩大经济和就业机会；投资为最脆弱的群体修建低成本、可负担得起的住房；以及将有助于城市贫民获得各项服务的扶贫改革和政策形成规章制度。这些国家表明，无论国家富裕程度如何，利用正确的政策和做法是可以预防贫民窟的形成的，从而为其他低收入国家带来了希望和指明了方向。

7. 人居署还首次报告了100多个国家在实现关于改善贫民窟居民生活条件的千年发展目标7下的具体目标10和11方面的进展情况。对于改造贫民窟的各项指标及最佳做法的分析表明，自1996年《人居议程》获得通过以来，成功地降低了贫民窟的增长速度、缩减了贫民窟的比例并减少了贫民窟人口的国家具有很多共同特点。它们包括对改造贫民窟和预防贫民窟的形成作出了长期政治承诺，其中涉及到有利于穷人的土地和住房改革，以改善贫民窟居民的土地保有权地位，并帮助贫民窟居民获得更多基本服务。大多数国家利用国内资源来扩大贫民窟改造工程和预防贫民窟的形成。相当多的国家已经制订了强调公平增长的经济政策。在很多情况下，通过有利于穷人的供水和卫生服务等单一切入点进行重点干预，可以推动相关行动在改善贫民窟生活条件和减少贫民窟方面产生重要影响。

8. 上述发现表明，贫民窟的形成既不是不可避免的，也不是可以接受的。通过驱逐或歧视性做法将穷人赶出城市，不是解决问题的办法。帮助城市贫民融入城市社会结构，是解决日益加剧的贫困现象城市化的唯一持久和可持续的出路。随着发展中国家的城市化程度日益加深，贫困重心向城市转移，实现千年发展目标的工作将把目标指向世界各地的贫民窟。

9. 上述情况促使人居署采取了一个更为综合及更加注重成果的方法，在国家和国际层面上针对贫困现象城市化和社会排斥问题，动员、指导和协调更为有效和统一的对策。这种方式的目标是：在全球和国家层面将城市化和城市贫困议程纳入主流；加强各国政府和地方主管部门的能力，制订并执行有利于穷人、注重性别差异、且无害于环境的贫民窟改造和供水及卫生服务政策和战略；为有利于穷人的住房建设和城市发展推动新型筹资机制，协助预防贫民窟在今后扩大；促进可持续性更强的灾后重建工作；以及加强注重成果的管理及预算结构，确保在方案交付过程中提高效率，并加强问责制和透明度。

三. 方案执行进展情况

A. 在全球一级和国家一级重视城市化和城市贫穷问题

建立地方、国家和区域城市观测机构

10. 缺乏城市一级和城郊一级，特别是快速城市化国家城市一级和城郊一级的分类数据是监测和执行《人居议程》面临的一个重大挑战。常规的数据采集和国家级报告方法往往会模糊城市贫穷和贫民窟形成的真实程度，造成国家发展计划和国际援助战略对城市发展及城市减贫问题重视不足。这种局面促使人居署在全球一级重视城市分类数据的采集和分析工作，并加强国家和地方开展这项工作的能力。

11. 人居署继续协助城市和国家当局建立城市监测系统，通过创建属于他们自己的地方和国家城市观测机构，为城市发展战略及方案的制订、管理和监测工作提供支持。地方和国家观测机构则汇编和分析各项城市指标及最佳做法，就逐步实现关于改善贫民窟居民生活的千年发展目标 7 具体目标 11 的进展情况提出报告。

12. 人居署协同地方和国家观测机构制作了最新版全球城市数据库，列出了在世界上 80 多个国家 300 多个城市收集的资料。这些数据首次突破常规的城乡二元结构分类办法，为千年发展目标中与人类住区有关的指标提出了城市贫民窟和非贫民窟居民的资料。

13. 监测工作的另一项重要内容是记录和传播最佳做法及经验教训。首次征集最佳做法是在筹备第二次联合国人类住区会议(人居二)之时，目的是查明在可持续改善生活条件方面有哪些成功举措。经过 1996 年至 2006 年连续六个奖励周期，目前已有 2 700 多项良好和最佳做法列入最佳做法数据库。

14. 多年以来，包括联合国在内一系列具有代表性的发展伙伴都已对这个独特的知识基础作了各式各样的应用，包括为培训和宣传进行个案研究，为同行学习及城市间合作进行供需匹配，以及作为政策审查和制订的参考资料等。研究人员和数据分析人员越来越多地将最佳做法数据库作为验证或质疑硬数据调查结果的

经验基础，例如通过分析数据库，阐明和进一步验证与贫民窟改造及预防有关的各项指标的一贯表现，并就如何改进提出见解等。

15. 从 2006 年开始，提交最佳做法的报告格式将包含一个关于支持的政策环境的栏目。这一资料可用来监测政策和立法，作为城市观测机构采集数据的补充。快速评估对性别问题有敏感认识的扶贫政策和立法的方法也已经拟定，并在九个国家试行。

16. 在监测贫民窟形成、城市贫穷和贫困状况、以及评估供水和卫生领域两性平等问题方面，已经在全球一级和国家一级建立了大型战略伙伴关系。全球一级的重要伙伴包括大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部、美国国际开发署、世界银行、城市联盟倡议、联合国经社部统计司、联合国人口基金和联合国儿童基金会（儿童基金会）等。

17. 在 2006 年里，通过快速评估非洲和亚洲 18 个国家两性平等状况，更进一步将两性平等作为扶贫供水和卫生领域需要着重考虑的问题。在第四届世界水论坛上，人居署提出《世界城市供水与卫生》全球报告第二版，重点介绍了全世界城市增长速度最快的发展中国家二级市镇的具体需求。

区域协商倡议

18. 在本报告所述期间，人居署继续同区域协商倡议开展密切协作。人居署向拉丁美洲和加勒比住房与城市发展部长及高级别管理机构会议这个地方一级的区域合作和能力建设工具提供了支持。这一经验还帮助在非洲成立了一个类似机构，非洲住房和城市发展问题部长级会议于 2005 年 2 月在南非德班举行了成立大会。这些部际机构已成为区域一级促进可持续人类住区发展的常设协商机制。

19. 过去两年，非洲住房与城市发展问题部长级会议在协调全球论坛中非洲国家的立场，以及推动实现与人类住区有关的千年发展目标方面发挥了显著作用。2006 年 4 月，该会议在内罗毕举行了主题为“非洲实现千年发展目标：履行世界首脑会议关于贫民窟问题的承诺的战略”的特别会议。特别会议由南非住房部长召集，由肯尼亚政府担任东道主，并得到了人居署的支持。会议的主要目标是制订一个贫民窟改造和预防的共同框架，并研究如何改进政策制订工作，以应对非洲在住房与城市管理方面的挑战。

20. 在努力巩固协商进程的同时，人居署于 2006 年 5 月同印度政府签订了关于 2006 年 12 月由印度担任首届亚太住房与城市发展问题部长级会议的东道国的谅解备忘录。除讨论促进实现《人居议程》的挑战和战略之外，预计此次会议还将成立区域常设部长级协商机构。

21. 人居署继续在全球一级和区域一级同地方当局紧密协作，建立协商机构，拟订和执行与《人居议程》有关的行动方案。人居署同世界城市和地方政府联合会

这个全球性地方权力组织签署了合作协定，并扼要说明了众多可以协作的领域。人居署还同该组织的非洲分会紧密协作，增强其成员的领导和管理能力，并召开了称为“非洲城市”的三年期地方政府利益攸关方峰会。

22. 人居署还通过增加对各种全球和区域专业协商论坛的参与来促进《人居议程》，例如同非洲委员会及世界卫生组织所设健康的社会决定因素委员会开展协作等。

第三届世界城市论坛

23. 人居署在全球一级最著名的协商论坛是世界城市论坛，各非政府组织和社区组织、城市专业人员、学术界、各国政府、私营部门、地方当局、以及它们的国家和国际协会都能切实参与这个两年一度的聚会。第三届论坛于 2006 年 6 月 19 日至 23 日在加拿大温哥华举行。与前两届相比，私营部门的参与人数大幅增加。

24. 第三届论坛有 100 多个国家的大约 10 000 人参加，为快速城市化的世界中的国际城市议程提供了新的推动力。1976 年第一次联合国人类住区会议（人居一）将地方社区所关切的问题置于国际议程之上并强调包容极其重要，而 30 年后的第三届世界城市论坛则实践了化构想为行动的诺言。公共、私营和民间社会部门的均衡参与，体现了这届论坛的包容性。

25. 六次对话、13 场圆桌会议和 160 多个联谊活动的重点都在于探求创新的思想 and 切合实际的解决办法。部长、市长、学术界、非政府组织和私营部门，就如何改善城市化世界的生活质量分享了见解和经验。

26. 每个参与者都对论坛的基本主题“我们的未来：可持续城市——化构想为行动”作出了承诺。论坛上提议、介绍和交流的数百个行动构想为再一次坚决致力于执行《人居议程》和千年发展目标提供了依据。论坛的主要内容包括：

(a) **接受城市时代**。温哥华回响起新的讯息：城市问题已成为我们时代的一个重大挑战。未来 30 年，发展中国家的城市人口将从 20 亿倍增为 40 亿。为确保这些人不终老于贫民窟，就需要相当于在此期间每星期为一个新的超过 100 万人口的城市提供规划、资金和服务。提供像样住所和基本服务应被看作是对国家社会经济的一个投资。

(b) **从排斥到参与**。所有伙伴都表示愿意切实结成联盟，以满足城市贫民的需要。在论坛期间，各国政府和地方当局的意愿有了激动人心的转变，它们愿意协同所有城市行为体，改善人民的生活质量、社区和城市。在几个主旨发言和诸多对话中，各国政府都表示非常有兴趣积极联系民间社会组织及其代表，以支持各项改善最贫穷和最弱势群体生活条件以及城市环境的举措。这一联系所有城市行为体推动城市革新和减除贫穷的意愿，反映了政府态度的变化，它已超越了参与，变成了包容、赋权和积极接触公民的理念。

(c) **应对贫民窟改造和可持续基础设施发展的融资挑战。**论坛认识到急需增加金融资源，以实现《千年宣言》中的贫民窟改造目标。论坛还认识到，难点在于从国际发展资金转变为地方资本市场。论坛承认需要由国际捐助方发挥催化作用，推动开展能力建设和改善城市的信用可靠性，并根据联合国人居署和人类住区基金会及其贫民窟改造融资机制的试行办法，按照《2005 年世界首脑会议成果文件》¹ 呼吁投资扶贫住房和城市基础设施的第 56(m) 段，将此类援助同原始资本挂钩。

(d) **彻底重新规划：采用新的可持续城市发展模式。**论坛着重强调将规划作为城市发展和环境管理的一项工具，并作为防止未来贫民窟扩大的一种手段。这个观点得到了政府官员、城市规划人员以及民间社会团体的认可，他们希望规划能够更加包容、透明和符合道德要求。论坛强调了规划人员作为变革力量的重要作用，以及将可持续能力作为新形式规划的基础的重要性。

27. 在闭幕会议上，论坛欢迎中国政府和南京市提议承办 2008 年第四届世界城市论坛。

B. 加强各国政府和地方当局的能力，使他们能够在贫民窟改造及改善供水和卫生条件方面通过并实施对性别问题有敏感认识且无损环境的扶贫政策和战略

与联合国发展援助框架及共同国家评估的协调

28. 为加强其在国家一级的活动协调，人居署任命了人居方案主管，由他们与联合国开发计划署(开发署)办事处和联合国国家工作队紧密协作。迄今已向 32 个国家派驻了方案主管，帮助各国政府将住所、贫民窟挑战及可持续城市发展问题作为联合国发展援助框架、共同国家评估和减贫战略文件的一个重点内容。目前正在对方案主管进行评价，以提高人居署在国家一级的效力和影响力。需要解决的一个关键问题是国际社会在支持各国努力实现国际商定发展目标时普遍采用划分行业和条块分割的做法。这一做法非常不利于减少城市贫穷、改善贫民窟生活条件和防止未来贫民窟形成所需的全盘解决办法。

贫民窟改造融资机制

29. 为经济适用住房和城市发展提供资金仍然是快速城市化国家面临的一个主要障碍。联大第 60/1 号决议第 56(m) 段特别强调了联合国人居署和人类住区基金会的促进作用。许多发展中国家利用贫民窟改造融资机制及供水和卫生信托基金，制订并采用创新办法和金融工具，通过国内资本、贷款和小额信贷机制，向扶贫住房、城市发展以及供水和卫生方面的公共支出提供支持。信托基金和融资机制均把人居署在人类住区规划和管理方面的交叉任务及核心职能同国际金融机构的部门任务和融资能力作了结合。

30. 贫民窟改造和防止未来贫民窟形成的一个主要挑战是，私营部门认为投资于扶贫住房和城市发展存在风险。与 2005 年报告的一样，贫民窟改造融资机制的业务又有所进展。融资机制将人居署的技术专长、召集能力和立信能力合为一道，以期在私营部门、银行和非银行金融机构、社区小额信贷机制、中央和地方政府、以及城市贫民社区之间制定参与贫民窟改造和增加供应经济适用住房给低收入群体的框架协议。2005 至 2008 年试点阶段选择的四个国家是加纳、印度尼西亚、斯里兰卡和坦桑尼亚联合共和国，同时继续在肯尼亚和乌干达开展筹备和协商活动。在加纳，同加纳 HFC 银行一起设计制作了针对低收入者的住房金融产品，与市政当局设计的具体改造项目同时实施。在印度尼西亚，雅加达和日惹两市率先启动了让民间社会组织 and 贫民窟居民参与的贫民窟改造项目。在斯里兰卡，贫民窟居民联合会与市政当局之间的伙伴关系推出了多个吸引私营部门提供资金的土地共享项目。在坦桑尼亚联合共和国，坦桑尼亚妇女获得土地信托社在开发新的低收入住房过程中，依靠地方政府的协助制订了创新的融资战略。在肯尼亚，人居署与肯尼亚政府及各大城市之间的伙伴关系确立了工作安排，将对与世界银行、城市联盟、私营基础设施开发集团及国内金融机构紧密协作拟订的贫民窟改造方法进行验证。

31. 人居署在 2006 年里继续加强与多边伙伴的合作，向 30 个非洲和阿拉伯国家提供了技术合作和能力建设服务。由欧盟委员会资助，人居署协同联合国协会、国际劳工组织、荷兰国际发展合作组织及儿童基金会牵头实施的索马里区域城市发展方案是相互协作在实地验证创新政策的一个好例子。在乍得，一个价值 1 300 万美元的大方案正在实施，资金来自世界银行和乍得政府两者管理的石油收入。目标是改善低收入地区对住房和基本服务的获取情况，并向各类利益攸关方提供能力建设。人居署目前还通过城市联盟，支持 10 个非洲国家的有关城市实施城市发展战略和贫民窟改造项目。由意大利、比利时和荷兰出资在超过 25 个国家开展的快速城市部门可持续状况调查是人居署与欧盟委员会开发的另一个伙伴关系。

32. 在亚洲和太平洋区域，人居署逐渐丰富了扶贫住区业务项目组合的资金来源。1997 年，95% 的项目组合由开发署供资，2005 年底降到了不足 20%。人居署通过一系列多边和双边来源调集资源，如世界银行、欧盟委员会、美援署、加拿大国际开发署、日本国际合作银行、阿拉伯联合酋长国和意大利等。还找到了不太常规的来源，例如红十字会与红新月会国际联合会，慕尼黑和 Vitoria-Gasteiz 等城市，以及巴斯夫、克诺尔和宝维士联盛等私营企业。

33. 在拉丁美洲和加勒比，人居署通过城市联盟同世界银行和双边机构在联合设计和实施扶贫住区改造项目方面长期合作。协作活动在巴西、智利、厄瓜多尔和海地等国均有开展。人居署还通过世界银行其他融资机制调集项目资金，用于制

订哥伦比亚的扶贫住房部门政策和战略。人居署经常同美洲开发银行就信贷业务进行联合考察和评估。

全球土地工具网

34. 《人居议程》确定土地保有权是一个关键领域，为满足贫民的住房和基本需求，必须制订更加有利的政策和基于权利的立法。与此同时，人居署继续同联合国人权事务高级专员办事处以及各类非政府组织和民间社会组织合作，逐步将住房变为一项人权。2005 年，人居署向一个新的重大进展提供了支持，即建立全球土地工具网，加强政府和地方当局的能力，使他们能够在贫民窟改造及预防方面通过并实施对性别问题有敏感认识且无损环境的扶贫政策和战略。全球土地工具网是世界银行、联合国粮食及农业组织和各区域委员会等多边机构与双边捐助机构、研究组织和专业协会之间的一项协作努力。

35. 关键侧重领域包括土地征税、土地信息以及土地行政、管理和规划。有关政策准则已在分析了若干非洲国家、巴尔干国家、拉丁美洲国家和实行伊斯兰土地法的若干国家的土地法改革和财产管理问题的基础上编写完成。全球土地工具网在妇女财产权、土地权和继承权领域开展了先驱工作，这些权利同促进两性平等和赋予妇女权力的千年发展目标 3 以及《2005 年世界首脑会议成果文件》中涉及妇女财产权和继承权的第 58(b) 段密切相关。在非洲、阿拉伯国家和独立国家联合体国家举办的高级别多方利益攸关者会议，传播了新的和改良的土地保有权工具，也促进了最佳做法的交流。迄今取得的成果非常鼓舞人心：非洲 10 多个国家以及巴西和菲律宾等国均已采用了创新办法。

供水和卫生信托基金

36. 人居署继续带头将能力建设技术援助同国内和国际资金挂钩，以支持会员国努力实现千年发展目标 7 中关于供水和卫生问题的具体目标 10。目前这一做法正在非洲开发银行和亚洲开发银行的伙伴合作下逐步落实，非洲和亚洲 18 个国家的双边捐助方以及供水和卫生信托基金均提供了支持。这一做法的重大成果之一是缩小了能力建设技术援助与扩大规模进程之间的差距。由于实行体制、法律和政策改革的政治意愿以及良治都获得了相称的快速赠款和资本投资贷款，援助效率也有了显著提高，使城市贫民的供水和卫生条件得到了及时和切实的改善。继先前报告 2005 年人居署与亚洲开发银行就亚洲城市 5 亿美元的供水和卫生扶贫投资达成协定之后，人居署又于 2006 年同非洲开发银行签署了类似协定，支持提供价值 5.4 亿美元的快速投资，用于对性别问题有敏感认识的供水和卫生扶贫项目，使亚洲和非洲的后续投资总额超过 10 亿美元。

37. 非洲城市供水方案是设计用于帮助非洲国家有效处理日益严重的城市供水和卫生危机以及保护非洲大陆受威胁的水资源和水生态系统不受日渐增多的城市陆基污染的第一个综合倡议。该方案目前正在 14 个国家的 17 个城市实施。方

案的一个主要侧重点是投资后续。人居署与非洲开发银行于 2006 年签署谅解备忘录，共同为非洲各大城市及小型城市中心的安全供水和卫生提供便利，除其他外，今后五年将提供价值约 2.17 亿美元的赠款。预计今后还有机会从非洲开发银行获取大约 3.62 亿美元的后续快速贷款，用于扶贫城市发展。备忘录还规定，两组织将编写减贫战略文件和联合国发展援助框架中有关供水和卫生方案的投资建议。

38. 亚洲城市供水方案是人居署与亚洲开发银行的一个协作倡议，涉及扶贫城市水治理、城市水需求管理、城市环境卫生统筹、以及通过基于社区的供水和卫生服务为城市贫民创造收入机会等。该方案目前在中国、印度、老挝人民民主共和国和尼泊尔参与提供扶贫供水和卫生，总投资额超过 2.8 亿美元。

39. 人居署已着手实施关于未来四至五年内在维多利亚湖跨界生态系统实现千年发展目标 7 具体目标 10 的综合倡议。该生态系统跨越了肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。这项倡议通过调集投资，一方面支持 15 个二级城市中心的扶贫供水、卫生、固体废物处理和基础设施建设，改善 59.5 万人的生活条件、健康和营养，另一方面则减轻维多利亚湖流域城市化对环境的影响。该倡议采用分阶段实施办法，将投资分为近期和长期投资。这一做法有助于开展速效行动，以改善供水和卫生条件，同时又规划出较长期投资。该倡议是小型城市中心实现千年发展目标的可复制新模式。

40. 湄公河区域供水和卫生倡议的目的是改善这个快速成长的经济走廊中城市贫民的生活条件。该倡议意在加快二级城市的扶贫供水和卫生投资；增强地方一级和区域一级的体制和人力资源能力；参与部门改革；加强地方私营部门提供服务的能力；减轻地方一级城市化对环境的影响；以及通过改善供水和卫生及相关创收活动，支持二级城市的经济发展等。湄公河区域参与这个倡议的国家是柬埔寨、老挝人民民主共和国、越南和中国。自 2005 年以来，每个国家已选取三到四个城市进行快速的技术和体制评估。这些评估已经为该区域的中小城市带来价值 5 000 万美元的供水和卫生启动投资。

C. 向遭受自然和人为灾害影响的国家提供援助

41. 人居署继续对人道主义和危机局势作出回应，支持政府、地方当局和民间社会加强人类住区部门从人为和自然灾害中复原的能力，并制订预防和重建方案。根据从海啸、巴基斯坦和印度尼西亚地震、以及近期其他复原行动中汲取的教训，人居署审查和深化了对住所和土地使用规划、生计恢复、土地和财产权的统筹处理办法，为更加有效地从紧急救助过渡到较长期复原奠定了基础。这一处理办法将人居署在安居、城市治理、培训和能力建设、两性平等、以及人类住区融资方面的资源、知识和专长结合在一起，对评估、复原和重建作出了统一回应。这一

战略重点已使人居署在人道主义领域发挥越来越重要的作用，使住所、减少灾害风险、土地和财产等问题受到重视，成为人道主义回应的一部分。这也是将这一回应同《人居议程》和千年发展目标保持一致的一种方式。

42. 鉴于人居署在支持危机住区方面的作用日益显著，理事会第二十届会议指示人居署进一步拟订指导原则，并同联合国国际减灾战略机构间秘书处、联合国难民事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅及其机构间境内流离失所问题司等伙伴协商，编写一项战略政策，供理事会第二十一届会议审议。² 在 2006 年 6 月第三届世界城市论坛期间，人居署与各伙伴进行了广泛协商。目前正在起草指导原则和战略政策，供人居署常驻代表委员会于 2006 年 9 月审议和审查，然后 2007 年 4 月由理事会作进一步审查并通过。

43. 人居署积极参加机构间常设委员会工作组，为设计新的人道主义救助回顾分组办法作出了贡献。人居署并因此同意与保护组和早期恢复组中的牵头机构密切合作，担任住所、土地和财产问题的协调人。这一参与是以人居署在危机和发展局势下处理住所和人类住区问题的独特任务为基础的。

44. 紧密联系人道主义事务执行委员会和机构间常设委员会工作组对人居署来说是一项重要的发展。机构间合作的增加，提高了人居署在全球灾害管理论坛上的公信力和形象。因此，在加强联合国对灾后住所、土地和财产挑战的集体回应方面，人居署担负了更加核心的角色和责任。人居署通过各类项目，向非洲、亚洲和东欧 20 多个国家的危机社区和当局提供了支持，包括加强地方能力、重建社区、协助归还财产和管理土地、开展脆弱性和需求评估、以及合并风险降低因素作为可持续复原和发展的一部分等。

45. 亚洲海啸和巴基斯坦地震发生后，人居署在住房修复和重建方案中发挥了重要作用。在阿富汗，人居署继续支持阿富汗政府实施城市和农村修复方案。人居署还协同开发署及其他联合国组织，在中美洲和海地制订了灾后修复和重建方案，并联手加拿大国际发展研究中心，编写了中美洲风险评估和脆弱性减除计划。

46. 人居署还在伊拉克实施城市与住房修复方案，由联合国发展集团伊拉克信托基金在 2005 年注资 3 600 万美元。2004 至 2006 年完成的八个特定项目，是这个方案的组成部分，其中有几个得到了日本政府的支持。

47. 在机构间一级，人居署同联合国发展集团、经济及社会事务执行委员会、以及人道主义事务执行委员会密切协作，注重以更加可持续的方式，处理住所权、土地权、财产权和总体可持续城市化问题。

² 见 HSP/GC/20/5。

四. 可持续发展委员会第十四届会议

48. 人居署同秘书处经济和社会事务部可持续发展司及其他机构密切协作，于2006年5月在纽约安排举办了可持续发展委员会第十四届会议。会议审查了以下方面的进展：《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》中的各项承诺；能源促进可持续发展；工业发展；空气污染/大气；以及气候变化等。人居署安排举办了配套活动，讨论了从最佳做法中吸取的教训，筹备了展览，并为会议作出了实质性贡献。

49. 人居署试图更好地对非正式住区中的阻碍流动的因素和需求进行量化和分类，以获取可负担的能源服务。人居署还试图制订指标，对非正式住区中的流动性和能源扶贫投资进行比较，并就发展中国家各大城市的运输/能源政策提出建议。

50. 贫民窟居民的困境是，法律不承认他们的住家为住房。如果得不到某种形式的法律或事实承认，公共事业部门就不太愿意提供服务，导致贫穷、经济生产力低下、以及错失发展强健能源工业的机会的恶性循环长期存在。2007年在纽约举行的可持续发展委员会第十五届会议在进行政策讨论时，必须将城市贫民的安居问题视为让贫民平等获取可负担的、清洁的和安全的能源的一个关键切入点。能源不应继续被视为一个部门性的问题，而应被视为更加可持续和社会更加公正发展的一个驱动力。

五. 财务和预算事项

51. 联合国人居署和人类住区基金会的自愿捐款继续增加，从2004年的3 270万美元增至2005年的4 710万美元，增幅为44%。虽然未指定用途捐款仍是1 050万美元，但指定用途捐款大幅增加，从2004年的2 220万美元增至2005年的3 660万美元。

52. 指定用途捐款是未指定用途捐款的有益补充，但两者之间日趋不平衡，这仍是人居署面临的一个重大挑战，并损害了人居署以可预见方式参与战略规划和成果管理的能力。

53. 人居署在编制两年期工作方案和预算时完全接受和使用成果预算制，预算以三个资金来源，即经常预算、对人居基金会的自愿捐款和技术合作活动收到的资金为基础。不过，要想提供主次分明和重点突出的最佳方案，就必须增加(a)经常预算支助；(b)对人居基金会提供的未指定用途的捐款；以及(c)围绕工作方案之主要专题重点的软性指定用途资金。

54. 为此，挪威政府和联合王国政府推出了多年期未指定用途协定，目的是加强人居署的财务基础。人居署已着手采取了强化的捐助方动员战略，以扩大捐助方基础和鼓励增加未指定用途捐款。

55. 指定用途捐款的增加主要是因为同加拿大、荷兰、挪威和瑞典政府签署了向供水和卫生信托基金提供总额约 5 000 万美元的多年期协定，其中实际已收到 2 650 万美元。此外还收到了 10 多亿美元的配合赠款和贷款，用于改善非洲和亚洲 30 多个城市非正式住区的供水和卫生。联合国政府也向贫民窟改造融资机制认捐了 1 000 万美元。2006 年，挪威政府也签署了提供软性指定用途资金的多年期协定，用于帮助实现《千年宣言》中的贫民窟改造目标，支持各国特别是最不发达国家制订旨在改善青年人生活和两性平等的住所政策、战略和计划。人居署鼓励其他捐助方以此为榜样。

56. 对国家一级技术合作活动的捐款已从 2004 年的 5 250 万美元增至 2005 年的 6 440 万美元，占人居署收到的捐款总额的 71%。这些捐款主要用于支助受海啸影响的国家(印度尼西亚、马尔代夫、索马里和斯里兰卡)，以及用于阿富汗、伊拉克、塞尔维亚和索马里等国的重建及减灾活动。调集额外金融资源，补足 500 万美元支援被占领土内的巴勒斯坦人民特别住区方案的工作仍在继续，但进展缓慢。

57. 人居署当初请求在经常预算中增加五个员额，以支持 2006-2007 两年期工作方案，但只获准增加一个。核准其他四个员额对人居署支持国家一级倡议的效力而言至关重要，只有这样才能在国家一级实现《千年宣言》和《约翰内斯堡执行计划》的各目标。

58. 秘书长已颁布《联合国财务条例和细则》关于联合国人居署和人类住区基金会的特别附件，并自 2006 年 8 月 1 日起生效。根据基金会财务细则，人居署执行主任首先将利用各国政府及其他公私实体提供的自愿捐款，推出基金会借款业务。执行主任还将向理事会 2007 年第二十一届会议提交包括请理事会设立基金会执行局在内的若干政策建议以及一套业务管理程序和准则。

六. 经验教训和建议

经验教训

59. 人居署最近于 2006 年提出的研究结果表明，贫民窟增长率与许多城市化速度很快的地区和国家的城市增长率几乎相同。研究结果还表明，贫民窟居住者根本没有因自己的城市身份而获得利益，他们健康状况糟糕，营养不良，教育程度低下，感染艾滋病毒/艾滋病以及其他疾病，在这此方面与农村贫民一样或甚至更加缺乏各种服务。这两项研究结果都表明必须在国家一级采取紧急、大胆的应对措施。虽然许多国家政府自从于 1996 年发表了第二次联合国人类住区会议成果以来已经制定了一系列人类住区政策和方案，但是，这些政策和方案并没有对城市贫穷现象和贫民窟的增长产生重大影响。其后果是，目前，在千年发展目标中被作为对象的人口有半数以上居住在城市里，而其中大多数居住是在贫民窟里。

60. 为了提供安全饮水和基本卫生条件，为了实现千年发展目标，必须采取更加全面综合的方式，处理杂乱无章地迅速城市化这一日趋严重的危机，必须认识到地方当局在规划和调动对住房、城市基础设施和基本服务的投资方面可以发挥重要作用。

61. 在改造贫民窟和预防出现贫民窟方面取得进展的国家所汲取的经验教训表明，可以通过协调一致的贫民窟改造和预防方案来处理这种情况，并将此作为国家减贫战略和发展框架的组成部分。这方面的经验教训还表明，可以运用国家预算来调动国内资本以及利用国际资金作为种子资本来做到这一点，并予以维持。最后，这些经验教训还充分表明，以重点明确的方式改造贫民窟，譬如改善供水和卫生条件，可以立即并长期在社会和经济全面发展方面产生好处。

62. 在发展方面，提供有利于穷人的住房、基础设施和服务是满足基本需求的关键要素，是社会和经济发展的重要组成部分。就环境议程而言，规划周密、管理完善的人类住区是减少人类活动对生态影响、减少污染和促进可持续使用自然资源的关键因素。能否以可持续方式开展灾难后和冲突后重建并且实现复原，将取决于是否恢复了土地权和财产权，这是建设和平和可持续恢复生计的重要决定因素。

建议

63. 鼓励各国政府高度优先将改造贫民窟和预防出现贫民窟的工作纳入国家发展战略和减贫战略文件，以期实现千年发展目标；

64. 鼓励各国政府支持人居署在国家一级的规范和能力建设活动，与人居方案管理人员合作，促进改造贫民窟，提供负担得起的住房和住房贷款，推动可持续城市化，将此作为各国共同国家评估、国家援助战略以及联合国发展援助框架整体工作的组成部分；

65. 鼓励各国政府与人居署密切合作，评估和监测贫民窟的形成、城市贫穷和城市困苦状况的趋势，以此作为形成和制定有利于穷人并对性别问题有敏感认识的城市政策和战略，以期依照千年目标 7 的具体目标 10 和 11，改善贫民窟居住者的居住条件；

66. 鼓励有能力增加可预测并且不指定用途的资金和经常预算资源的国家政府提供这种资金和资源，以促进执行《人居议程》、《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》；千年目标 7 的具体目标 10 和 11，（其中要求到 2015 年将无法持续获得安全饮用水的人口比例减半，到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善；《2005 年世界首脑会议成果》第 56(m) 段，其中联大认识到亟需提供更多资源，建造负担得起的住房以及与住房有关的基础设施，将预防出现贫民窟和贫民窟改造作为优先事项），并且鼓励支助联合国生境和人类住区基金会及其贫民窟改造融资机制；

67. 鼓励有能力为联合国生境和人类住区基金会的资本总额作出贡献的国家政府以及金融机构、其他公共和私营实体为此作出贡献，以此作为一个有效手段，为城市地区改造贫民窟、预防出现贫民窟以及有利于穷人的供水和卫生服务提供资助和种子资本。

68. 可持续发展委员会第十五届会议期间开展政策讨论时，必须认识到，向城市贫民提供安居权是改造贫民窟的必要条件，而提供清洁饮水和改善卫生状况则是为穷人提供平等机会获得负担得起的清洁、安全能源的重要切入点。应该将能源作为实现具有社会正义的可持续发展的动力。
