



大会

Distr.: General
10 August 2007
Chinese
Original: English

第六十二届会议

临时议程* 项目 57

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

本报告着重说明了报告所述期间在落实千年发展目标 7 下有关贫民窟改造的具体目标 11 和有关饮水和环境卫生的具体目标 10 以及《2005 年世界首脑会议成果文件》第 56(m)段有关防止贫民窟形成的建议方面取得的主要成果。这些目标为实现《人居议程》的“人人有适当的住房”和“城市化世界中的可持续人类住区发展”的双重目标提供了战略切入点。

第一项成果是联合国人类住区规划署理事会第二十一届会议取得的成果。会议通过了几项重要的决议,包括《2008-2013 年中期战略和体制计划》、为联合国生境和人类住区基金会低收入住房和城市发展项目提供资金的试验性可偿还种子资金业务、有关权力下放和加强各级地方政府的准则以及有关使所有人都能获得基本服务的指导原则。

第二项主要成果是为了支持执行《人居议程》并实现与人类住区相关的千年发展目标和国际商定的发展目标而开展的全球和区域咨商进程的成果。

* A/62/150。



第三项主要成果是在投资前的能力建设中不断加强了与国际和区域金融机构及其他捐助方的工作关系，以扩大有利穷人的人类住区发展试点项目的规模。

报告同时概述了方案执行取得的进展，并最后提出了一些建议。正值千年发展目标时间过半，而国际社会也正目睹着快速无序的城市化造成的社会、经济和环境后果以及全世界 10 亿贫民窟居民共同遭受的困境，这些建议因此特别及时。实现国际商定的发展目标，越来越有赖于我们管理城市化进程、让我们的城市更具可持续性，让城市生活更公平的集体能力。

目录

	段次	页次
一. 导言	1	4
二. 联合国人类住区规划署(人居署)理事会第二十一届会议的成果	2-30	4
A. 《2008-2013 年中期战略和体制计划》	3-14	4
B. 加强联合国生境和人类住区基金会	15-23	6
C. 理事会通过的其他重要决议	24-30	7
三. 全球和区域咨商进程	31-62	8
A. 世界城市论坛	31-37	8
B. 住房和城市发展问题部长级会议	38-42	9
C. 可持续发展委员会	43-45	9
D. 与区域委员会和联合国其他基金、方案和专门机构的合作	46-57	10
E. 非洲城市首脑会议	58-59	11
F. 世界人居日庆祝活动	60-62	12
四. 与国际和区域金融机构和其他伙伴的工作	63-94	12
A. 与非洲和亚洲开发银行合作开展供水和环境卫生后续投资	64-69	12
B. 利用贫民窟改造融资机制筹集国内资本	70-72	14
C. 城市联盟和无贫民窟城市	73-76	14
D. 与欧洲联盟委员会共同努力	77	15
E. 全球土地工具网	78-83	15
F. 与私人部门共同努力	84-89	16
G. 使民间社会参与	90-94	16
五. 加强协调的人道主义应急和可持续的重建	95-97	17
六. 财务和预算事项	98-102	18
A. 资源调动	98-99	18
B. 专用和非专用捐款间的平衡	100-101	18
C. 经常预算拨款	102	19
七. 结论和建议	103-106	19

一. 引言

1. 本报告是根据题为“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 2006 年 12 月 20 日第 61/206 号决议提交的。报告重点是该决议执行中取得的进展。

二. 联合国人类住区规划署(人居署)理事会第二十一届会议的成果

2. 联合国人类住区规划署（人居署）理事会第二十一届会议在很多方面具有示范性。会议工作按照联合国改革的精神进行了精简。议程重点突出、安排紧凑；对话和辩论之间紧密相关；并通过了一系列相辅相成的决议。其中一些决议具有里程碑意义：《2008-2013 年中期战略和体制计划》、¹ 为联合国生境和人类住区基金会低收入住房和城市发展项目提供资金的试验性可偿还种子资金业务、² 有关权力下放和加强各级地方政府的准则³ 以及有关使所有人都能获得基本服务的指导原则。⁴

A. 《2008-2013 年中期战略和体制计划》

3. 《2008-2013 年中期战略和体制计划》是根据理事会第二十届会议通过的第 20/19 号决议经咨商程序制订的。⁵ 决议呼吁制订重点明确、注重成果的计划和资源调动战略，以加强联合国人类住区规划署（人居署）在统筹执行《人居议程》和实现千年发展目标和其他国际商定的发展目标与人类住区相关的具体目标过程中发挥的影响和催化作用。⁶

4. 《计划》强调的主要领域包括：方案、尤其是规范性和业务性活动之间的协调一致；成果监测和报告；综合资源调动战略；知识管理；以及加强合作伙伴关系、尤其是与国际和区域金融机构之间的伙伴关系，从而在国家一级用后续投资带动和结合技术合作活动。

5. 《计划》的总体目标是各城市和区域实现可持续的城市化，在限制生境足迹的同时给市民提供充分的服务、保障和就业机会。《计划》的战略愿景是，到 2013 年帮助创造国际和国家行动所需的必要条件，以稳定贫民窟的增长，并为减少城市贫困和贫民窟居民的数量奠定基础。

¹ 大会正式记录，《第六十二届会议，补编第 8 号》（A/62/8），附件一，B 节，第 21/2 号决议。

² 同上，第 21/10 号决议。

³ 同上，第 21/3 号决议。

⁴ 同上，第 21/4 号决议。

⁵ 同上，《第六十届会议，补编第 8 号》（A/60/8），附件一，B 节。

⁶ 《联合国人类住区会议（人居二）的报告，1996 年 6 月 3 日至 14 日，伊斯坦布尔》（联合国出版物，出售品编号：C.97.IV.6），第一章，决议 1，附件二。

6. 《计划》的关键战略要素包括：计划的重点领域、对应的成果领域和绩效指标；国家一级活动的强化规范和业务框架；合作进行投资前能力建设以扩大试点的规模。这些要素和千年发展目标 7 下分别有关可持续发展、水和环境卫生及贫民窟改造的具体目标 9、10、11 是紧密相关的。
7. 人居署在《计划》执行中将集中关注以下五个相辅相成的重点领域：宣传、监测和伙伴关系；参与式城市规划、管理和治理；有利于穷人的土地和住房；无害环境和负担得起的基础设施和服务；加强人类住区筹资体系。社会性别主流化、青年发展和建立人类住区合作伙伴关系被确定为贯穿《计划》五个重点专题领域的主题。
8. 第六个重点领域是出色的管理，强调创新和体制改革。关键组成部分包括成果监测与报告和坚实的知识管理体系。目标是加强人居署对联合国全系统改革的贡献。
9. 《计划》中的强化规范和业务框架是人居署打算用于协调国家一级规范性和业务性活动的主要手段。人居署将结合宣传工作和对体制改革、能力建设及技术援助的支助，形成投资前一揽子办法，用于《人居议程》执行中银行可担保项目的准备工作。
10. 强化规范和业务框架呼吁与联合国发展援助框架内的国家工作队和包括世界银行、区域开发银行在内的国际金融机构及国内金融机构建立更为紧密的工作关系，以调动国家一级的后续投资。强化规范和业务框架的关键目标是要在国家发展战略和预算分配中把城市贫困和贫民区改造问题纳入主流。预期成果是利用国际国内资本投资、官方发展援助和社区牵头的行动，发挥这些战略与资源的影响，帮助实现与人类住区相关的国际商定发展目标。
11. 《计划》的另一个主要部分是资源调动和宣传战略。战略的目标是要巩固和扩大现有的捐助方基础并调动非传统的资金来源。
12. 为此，理事会呼吁人居署执行主任建立一个对话、尤其是与常驻代表委员会的对话进程，讨论如何进一步改进战略，考虑联合国其他机构采取的扩大捐助方基础的办法，特别是鼓励提供非专用捐款的办法（第 21/2 号决议，第 2 段）。
13. 尽管《计划》的执行定于 2008 年开始，但是人居署已在采取几项措施，在 2007 年第四季度之前制订出用来执行《计划》的行动计划。
14. 关于该《计划》的第 21/2 号决议包含了一个重要的建议，即建议国家成立基础广泛的国家人居委员会或是加强原本为了联合国人类住区会议（人居二）设立的国家人居委员会或其他参与式机构，以促进经强化的规范和业务框架在各自国家的实施。

B. 加强联合国生境和人类住区基金会

15. 2006 年 7 月 20 日，秘书长颁布了《联合国财务条例和细则》⁷ 适用于联合国生境和人类住区基金会的特别附则订正本，⁸ 并呼吁制订相应的业务程序和指导方针。其后，人居署拟订了政策框架和准则草案，并提交给理事会供政策审议。

16. 理事会第二十一届会议注意到了基金会特别附则订正本和准则草案，并请执行主任试验性地开展可偿还种子资金业务，最初时间为四年。

17. 这样，人居署理事会使得联合国生境和人类住区基金会第一次能够按照其最初成立的目的开展小规模贷款业务。该业务也给人居署提供了利用金融工具补充其政策、宣传和技术合作活动的手段。金融工具的目的就是给穷人提供住房资金以增强他们的能力。这些工具填补了提供负担得起住房工作中的一个重大缺口，因为以往的工作限于为贫困人口获得基本基础设施和服务及适当建筑材料和技术提供便利。成员国和国际社会综合使用这些工具和其他减贫政策与制度安排，将能用基础设施和土地开发所需的长期资金带动短期的小额信贷，从而取得更切实的成果和影响。

18. 今后四年中，人居署将与国际和国家两级的合作伙伴紧密合作，把资金提供给国内金融机构。这些金融机构又会将这些资金和另外吸收的私人资本转贷出去，用于资助负担得起的住房和城市基础设施建设。

19. 人居署将与国际和国内金融机构合作对贷款业务进行设计、实地检验和扩展。国际和区域金融机构的参与将保证更大规模的后续投资会认真考虑成功使用基金会试验性可偿还种子资金业务的当地伙伴。

20. 人居署理事会第二十一届会议通过了其他三个相关决议。一个题为“建立可持续的公营-私营伙伴关系，吸引私营部门在低收入住房领域进行大规模投资”的决议涉及推动私营部门参与提供基础设施和负担得起住房（第 21/7 号决议）；另一项涉及防止贫民窟形成和实行贫民窟改造的非洲基金/供资机制（第 21/8 号决议）；还有一项涉及妇女的土地和财产权及获得资金的机会（第 21/9 号决议）。

21. 人居署理事会承认大部分发展中国家和经济转型国家的正规私营部门住房市场主要是为中高收入和高收入群体服务的，因此呼吁各国政府鼓励和推动私营部门参与提供基础设施和负担得起的住房，尤其是要采取激励措施并出台有利的政策和法律。

22. 区域一级，理事会注意到了非洲住房和城市发展部长级会议的建议，即建立专门用于参与式的防止形成贫民窟和贫民窟改造的非洲基金/供资机制，由人居

⁷ ST/SGB/2006/8。

⁸ ST/SGB/2003/7。

署协同会议执行秘书处进行管理。理事会呼吁人居署支持会议执行秘书处编制有关设立非洲防止形成贫民窟和实行贫民窟改造基金的可行性研究报告。

23. 保障妇女的土地权、财产权和住房权仍然是当今世界面临的严峻挑战。理事会第 21/9 号决议的重点就是提出新的准则以改善妇女的土地权和财产权状况及获得资助的机会。理事会请执行主任在执行《人居议程》过程中扩大低收入妇女个人、合作社或其他形式的妇女集体获得资金的机会，以此为全面执行《人居议程》和城市减贫工作做出重大贡献。理事会还敦促各国政府及其发展合作伙伴支持妇女获得土地的信托基金、住房合作社和其他包括草根组织在内的妇女组织，以期实现妇女获得土地、住房、住房资助和土地保有权。

C. 理事会通过的其他重要决议

24. 《人居日程》确认地方政府是议程执行中的主要行为者。《联合国千年宣言》、⁹ 《约翰内斯堡执行计划》¹⁰ 和《2005 年世界首脑会议成果文件》¹¹ 进一步强调了地方政府在实现国际商定发展目标方面的作用和贡献。

25. 如上所述，理事会第二十一届会议通过了题为“关于权力下放和加强地方各级政府的准则”的第 21/3 号决议。这一突破预示了今后十年中将会与成员国、地方各级政府及其协会和其他《人居议程》合作伙伴开展密集的咨商活动。

26. 准则的主要目的（正如执行主任有关与地方政府和其他人居署伙伴合作的进展报告（HSP/GC/21/2/Add. 2）附件中所述）是为了支持必要和适当情况下的立法改革，并成为政策和制度改革的催化剂，从而在实现与人类住区相关的国际商定发展目标的大背景下，进一步赋予地方政府权利，促成城市治理的改善。

27. 准则概述了地方治理和权力下放的民主、宪政和行政各方面的主要原则，并提供了一个灵活框架，考虑到不同的国家形式和传统，便于国家调整使用。

28. 在题为“关于使所有人都能获得基本服务的指导原则”的第 21/4 号相关决议中，人居署理事会承认，保障人们获得饮水和环境卫生等基本服务对执行《人居议程》以及整体的减贫工作和实现千年发展目标非常关键。理事会认可了人居署制订关于使所有人都能获得基本服务的指导原则这项开创性工作，鼓励予以进一步制订，并建议经济和社会理事会考虑使所有人都能获得基本服务的问题，以促进联合国机构使用该指导原则。

⁹ 见大会第 55/2 号决议。

¹⁰ 《世界可持续发展问题首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：C.03.II.A.1 和更正），第一章，决议 2，附件。

¹¹ 见大会第 60/1 号决议。

29. 人居署理事会在题为“城市青年发展”的第 21/6 号决议中承认，占世界人口很大部分的青年过度遭受了失业和城市发展不可持续问题的影响，并呼吁人居署执行主任在联合国生境和人类住区基金会内设立一个特别基金，目的是支持那些青年领导的倡议，以推动《人居议程》的执行。

30. 在题为“北极区域人类住区的可持续发展”的第 21/5 号决议中，人居署理事会注意到，北极是世界上生态最脆弱的区域之一，居住着弱势的土著人群，并呼吁执行主任加强与联合国环境规划署、联合国各机构、北极理事会和其他已有的环极合作网络的合作，以推进《人居议程》，实现北极区域人类住区的可持续发展。

三. 全球和区域咨商进程

A. 世界城市论坛

31. 世界城市论坛是由大会设立的，¹² 作为执行主任的咨询机构，也作为一个平台，供《人居议程》伙伴进行公开对话，交流在应对一些与城市化相关的最紧迫的社会、经济和环境问题过程中取得的经验教训。

32. 世界城市论坛第三届会议于 2006 年 6 月 19 日至 23 日在加拿大温哥华召开。来自国家政府、地方政府及其联合会、民间组织、专业团体、学术研究界及私营部门的一万多名代表参加了会议。在执行《人居议程》和实现与人类住区相关的千年发展目标和其他国际商定的发展目标和各项具体目标方面，论坛已经成了交流相关知识、专长和解决方案的最重要纽带。

33. 论坛第三届会议的成果构成了理事会第二十一届会议主题的基础，即“可持续的城市化：强调资金和规划的地方城市减贫行动”。

34. 论坛上提出的关键问题也为《2008-2013 年中期战略和体制计划》的拟订提供了指导和实质内容素材。实际上，《计划》的五个具体重点领域——宣传、监测和合作伙伴关系；参与式城市规划、管理和治理；有利于穷人的土地和住房；无害环境和负担得起的基础设施和服务；加强人类住区筹资体系——部分也是为了从业务层面应对论坛第三届会议上提出的问题，并响应将理念转化为行动的呼吁。

35. 论坛第四届会议将于 2008 年 10 月 13 日至 17 日由中国政府在南京市主办。会议的主题是“和谐的城市化”。

¹² 见大会 2001 年 12 月 21 日第 56/206 号决议，题为“加强人类住区委员会的任务和地位及联合国人类住区中心(人居中心)的地位、作用和职能”，第一.B 节，第 3 段。

36. 根据预测，今年将是这个星球历史上的一个转折点，城市居住人口的数量已超过农村人口。鉴于此，论坛的重点领域之一将是探讨在城市化和社会公平与和谐、环境可持续性之间实现平衡的方法与途径。

37. 根据《中期战略和体制计划》要求人居署更好地发挥的催化作用，从第四届会议开始，论坛的一个中心目标将是考量《人居议程》伙伴在实现可持续城市化总体目标过程中取得的进展和经验教训。

B. 住房和城市发展问题部长级会议

38. 人居署通过印度住房和城市扶贫部与印度政府合作，于 2006 年 12 月在新德里举办了首届亚太住房与城市发展问题部长级会议。37 个国家、区域组织、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和联合国其他机构的代表参加了这次会议。

39. 会议通过了《德里宣言》，为该区域国家管理快速城市化、维持经济发展和消除不公平提出了新的愿景。会议还通过了有关亚洲和太平洋区域可持续城市化的强化实施框架。在各国实施《人居议程》和实现与人类住区相关的千年发展目标过程中，该框架将成为各国重新审查各自国家、省和地方各级有关政策和战略的基础。

40. 会议商定，会议本身将变成一个常设咨商机构，以推动亚太区域可持续的住房和城市发展。

41. 非洲住房和城市发展部长级会议继续作为非洲各国政府在执行《人居议程》过程中的倡导和咨商机制。该会议的一次特别会议于 2006 年 9 月非洲城市首脑会议期间在内罗毕召开。如上文所述，这次会议积极推动了人居署理事会通过有关非洲防止形成贫民窟和实行贫民窟改造基金/供资机制的第 21/8 号决议。

42. 人居署、非洲住房和城市发展部长级会议与非洲联盟、城镇发展伙伴关系组织、非洲城市 and 地方政府联合会一起，进一步承诺要共同努力，促进人居署理事会第 21/3 号决议批准的“关于权力下放和加强地方各级政府的准则”在非洲的传播和适用。关于这个问题的第一次区域会议计划将于 2007 年底召开。

C. 可持续发展委员会

43. 人居署同联合国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 2007 年 4 月和 5 月在纽约举办了可持续发展委员会第十五届会议。人居署介绍了从最佳做法中得出的经验，并在有关可持续城市发展的能源、城市空气污染和气候变化问题上做出了实质性贡献。

44. 人居署的主要重点是强调城市和近郊区贫困人口获得能源的问题，建议开展大规模的贫民区通电方案，并在使人们更好地获得水、电、环境卫生和炊用燃料等基本服务的工作中推广应用新能源和可再生能源。

45. 人居署组织的活动重点关注的是，利用更高能效的办法和可再生能源，更好地向城市住区贫困人口提供可负担得起的可靠的水和环境卫生服务。人居署也对现有知识进行了回顾，并指明了在提供水和环境卫生服务方面存在的缺口。会上介绍了维多利亚湖区域水和环境卫生倡议，认为这是评估可再生能源可如何让贫困人口更好地享有基本公共服务的案例。

D. 与区域委员会和联合国其他基金、方案和专门机构的合作

46. 《2006-2007 年世界城市状况报告：千年发展目标和城市可持续性——拟订人居议程 30 年》¹³ 第一次用经验证据说明了城市贫穷和匮乏的规模与范围。报告强调了几项新的调查结果，包括城市穷人中营养不良、健康状况欠佳和疾病的发生率和农村穷人一样高。报告更揭示了贫民窟的形成速度几乎同城市发展速度相当。尽管地区之间会有差异，但这些趋势意味着大多数移民到城市或是出生在城市的人正在加入城市穷人的行列。

47. 这些和其他一些调查结果有力地证明了能否实现国际商定的发展目标很大程度上将取决于成员国管理城市化进程的能力。

48. 人居署和区域委员会的合作重点是加强成员国建立监测系统的能力，以收集和分析有关城市趋势和问题的数据。目前，人居署正与拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）、亚太经社会 and 非洲经济委员会（非洲经委会）紧密合作，在各自区域为 80 多个国家的统计部门开展次区域培训方案。

49. 《2006-2007 年世界城市状况报告》另一项主要看法认为，城市一级常用的统计分析往往掩盖了城市贫穷与匮乏的真正程度，特别是因为它们错误地假设城市穷人由于接近城市基础设施和服务，所以可以比农村穷人更好地享有基本基础设施和服务。

50. 由于这一看法，人居署决定和亚太经社会及拉加经委会一起合作开发次城市级的城市指标，以便更好地为国家和城市两级有关减贫战略的公共政策提供依据。人居署也正在向拉丁美洲和加勒比住房和城市部长和最高当局会议执行委员会提供类似的支助，以研究土地管理和社会住房问题，目标是为部长会议年会的辩论提供指导。

51. 人居署也在牵头进行第一份《非洲城市状况报告》的编写工作，将分析至少 50 个非洲城市的简况。报告将突出影响该区域的一些关键城市问题，包括城市在非洲经济增长和社会发展中的作用；城市贫困和城市交通、能源等环境可持续性问题的趋势；住房条件、贫民窟、土地市场和安居权的保障；城市治理。报告由人居署与环境署、非洲经委会、世界银行及非洲城市和地方政府联合会合作编写。

¹³ 联合国出版物，出售品编号 C.06.III.Q.3。

52. 如上文所述，世界城市论坛第四届会议将于 2008 年 10 月在中国南京召开。会上将发布《非洲城市状况报告》。人居署和其他伙伴正在开展工作，帮助 14 个非洲国家¹⁴ 制订住房和城市发展政策，力求改善城市贫困人口的住房条件、安居权和享有基本服务的状况。报告的目标就是要为这些机构在从事此类工作时更加知情，所述工作包括进行体制改革，目标是修订过时的有关城市规划和住房提供的法律框架及规范。

53. 人居署为非洲经委会创建妇女权利区域观察站的工作提供了支助。

54. 在欧洲，人居署通过欧洲经济委员会（欧洲经委会）的住房和土地管理委员会加强了与该经委会的合作。合作的主要重点之一是按照欧洲经委会有关住房的文书和国家住房状况分析确定国家一级的业务活动。

55. 在东南欧区域，人居署设立了华沙办事处，负责给区域各国提供咨询服务和技术援助。之后，2007 年 2 月成立了有关方案与政策事务的高级别咨询机构，由该区域负责住房和人类住区事务的政府官员组成。

56. 经过与该区域各国政府密切咨商，人居署也和东南欧稳定公约一起启动了区域城市发展与住房加强能力方案。这个区域方案的目标是推动中央和地方政府及其合作伙伴在以下领域进行协商：改进该部门的政策和战略框架；提高规划、发展控制和城市管理能力；加强城市财政收入基础和投资能力；提高银行可担保项目的制定能力。

57. 机构间关系方面，人居署一直参加了联合国系统的协调机制。2007 年 3 月 6 日，人居署在方案问题高级别委员会工作范围内组织了一次有关城市化问题的机构间会议。会议建议联合国系统行政首长协调理事会在今后的会议上以“城市贫穷”或“城市化：挑战和机遇”为题进行专题讨论，以保证联合国系统能够对快速城市化带来的多方面挑战进行战略性的协调应对。会议还商定了联合国组织间的安排，以合作开展分析性的政策工作，并查明可利用哪些机会来加强有关城市减贫能力建设的联合工作方案，包括“千年发展目标本地化”的方案。

E. 非洲城市首脑会议

58. 非洲城市首脑会议于 2006 年 9 月在内罗毕召开，主题是“建立地方联盟以促进非洲地方政府执行千年发展目标”。国家和地方政府以及其他《人居议程》伙伴代表利用首脑会议提供的机会，评估了权力下放政策在非洲的执行情况。

59. 在人居署推动的这个三方对话框架内，各利益攸关方交流了对今后挑战的看法，并确认了它们对权力下放工作的承诺，以此推进实现与人类住区相关的千年

¹⁴ 包括贝宁、布基纳法索、布隆迪、乍得、埃及、肯尼亚、莱索托、马拉维、卢旺达、塞内加尔、南非、苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。

发展目标。它们强调，愿意支持非洲住房和城市发展部长级会议和包括非洲城市 and 地方政府联合会在内的现有区域地方政府网络。它们还承诺要继续加强地方政府的能力，把千年发展目标作为国际合作的重点领域。

F. 世界人居日庆祝活动

60. 每年 10 月的第 1 个星期一是联合国指定的世界人居日。这给我们反思新千年城市的管理情况提供了机会。2006 年 10 月 2 日，世界 100 多个大小城市围绕“城市：希望的磁石”的主题开展了世界人居日庆祝活动。2006 年的主要庆祝活动在意大利那不勒斯举行。两天后，特别闭幕仪式在俄罗斯联邦喀山举行，让整个活动达到高潮。其中最精彩部分就是由建筑和社会住房基金会颁发 2006 年人居特别荣誉奖和世界人居奖。

61. 2007 年世界人居日的全球庆祝活动将在海牙进行。主要庆祝活动也将在墨西哥蒙特雷举行。2007 年的世界人居日是 10 月 1 日，主题是“安全的城市，公正的城市”。选择这个主题，是为了提高人们的认识，鼓励对城市安全和社会公正面临的日益严重的威胁进行反思，尤其是城市犯罪和暴力、强迫搬迁和安居权无保障以及自然和人为灾难等。

62. 2007 年 10 月 1 日至 5 日，世界城市安全状况国际会议将在墨西哥蒙特雷举行，也是蒙特雷文化论坛的一部分。海牙和蒙特雷的庆祝活动都将发布主题为“加强城市安全和保障”的《2007 年全球人类住区报告》。¹⁵

四. 与国际和区域金融机构和其他伙伴的工作

63. 人居署继续深化与包括世界银行在内的国际金融机构、区域开发银行和欧洲联盟委员会的合作来协调执行《人居议程》。

A. 与非洲和亚洲开发银行合作开展供水和环境卫生后续投资

64. 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 中供水和卫生问题的具体目标 10。在非洲和亚洲 19 个国家的双边捐助者以及供水和卫生信托基金的支持下，人居署与非洲开发银行和亚洲开发银行正在共同执行这一举措。除了以前报告的在 2006 年与非洲开发银行签署的支持提供价值 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，与亚洲开发银行的谅解备忘录也有望把集中于卫生项目的投资再增加 10 亿美元。这一举措也将与亚洲开发银行涵盖下列五个国家的供水筹资方案相联系：印度和越南（已为亚洲城市供水方案目前的工作重点所涵盖）以及巴基斯坦、印度尼西亚和菲律宾（将被视为亚洲城市供水方案潜在的扩展国家）。

¹⁵ 伦敦，《地球了望》，2007 年。

65. 2006 年 3 月在墨西哥城启动了《桥本行动计划：行动概要》(A/C.2/61/4, 附件一), 之后, 秘书长请人居署牵头执行水经营者伙伴关系倡议。对此, 人居署已经主动开展了一系列活动, 包括在拉丁美洲、非洲、亚洲和阿拉伯国家支持建立区域性水经营者伙伴关系, 并且确认一些实务伙伴和财务伙伴。人居署还在其办事处内设立了一个全球水经营者伙伴关系中心。另外, 人居署还为全球水经营者伙伴关系联盟制定了一个框架, 这一联盟将由秘书长供水和卫生咨询委员会主席荷兰威廉-亚历山大奥伦治皇子殿下于 2007 年 8 月 12-18 日在斯德哥尔摩举行的世界供水周上正式宣布成立。

66. 非洲城市供水方案是针对非洲国家的第一个全面举措, 它支持非洲国家有效处理不断增长的城市供水和卫生危机, 并保护非洲大陆受到威胁的水资源和水生生态系统免受来自城市的不断增加的陆地污染。目前有 14 个国家的城市¹⁶参与了这一方案。开始于 2004-2005 年的项目的启动和项目拟订进程已经完成, 并正在一些国家实施。非洲开发基金和人居署通过人居署与非洲开发银行的战略伙伴关系, 将在未来五年内提供价值 2.17 亿美元的赠款, 除此之外, 同世界银行水和卫生方案在埃塞俄比亚也有一个类似的安排, 将划定 6 000 万美元专款用于以城市穷人为对象的干预行动。

67. 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, 涉及有利于穷人的城市水治理、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穷人创造收入机会等。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有利于穷人的供水和卫生, 总投资额超过 2.8 亿美元。通过与亚洲开发银行的战略伙伴关系, 各个国家、州和城市的各级政府、双边和多边机构、国家和国际非政府组织等正在执行一些改善供水和卫生的倡议。

68. 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。该生态系统为肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国所共有。这项倡议通过调集投资, 一方面支持 15 个二级城市中心有利于贫民的供水、卫生、固体废物处理和基础设施, 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干预。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。

69. 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。该倡议集中于二级城市的有利于穷人的供水和卫生投资。它包

¹⁶ 这些城市是阿比让(科特迪瓦)、阿克拉(加纳)、亚的斯亚贝巴、哈勒尔和德雷达瓦(埃塞俄比亚)、雅温得、杜阿拉和埃代阿(喀麦隆)、马普托(莫桑比克)、坎帕拉(乌干达)、内罗毕(肯尼亚)、卢萨卡(赞比亚)、基加利(卢旺达)、乔斯(尼日利亚)、巴马科(马里)、瓦加杜古(布基纳法索)、达累斯萨拉姆(坦桑尼亚联合共和国)和达喀尔(塞内加尔)。

括：发展体制和人力资源；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，支持经济发展等。通过与地方公用事业之间的伙伴关系，各种以社区为基础的快速供水和卫生项目正在印度、越南、老挝人民民主共和国以及中国的云南省展开。

B. 利用贫民窟改造融资机制筹集国内资本

70. 贫民窟改造融资机制试点方案继续加强在四个试点国家——加纳、印度尼西亚、斯里兰卡和坦桑尼亚联合共和国——的实地检验工作。这四个国家的私营部门商业银行机构一直积极参与这一方案，以此补充四国政府在拟订较为现实的“银行可担保的”贫民窟改造项目方面采取的行动。由此，贫民窟改造融资机制第一次把私人借贷这一重要因素纳入有利于穷人的改造项目。

71. 取得进步的关键在于政府和私人银行认同贫民窟居住者在设计既恰当又负担得起的改造倡议方面自己采取的行动，处于改造项目业务计划核心的贫民窟居住者社区储蓄计划就说明了这一点。正如所预期的那样，所有这些款项无法解决改造所需的全部费用，因为它们无法达到象基础设施和土地维护那样的资本密集投资要求。因此地方政府、服务提供者 and 非政府组织对这一业务计划的补充投入非常关键。贫民窟改造融资机制表明，贫民窟改造行动可以与常规住房发展计划非常类似。它们成功的关键在于把多方行动者和利益攸关集中在一起，以便使它们能采取协调一致的行动，并确认贫民窟居住者、其各种联合会和社会组织的努力是改造计划的有形资产，也是对改造计划的贡献。2008 年在南京举行的世界城市论坛第四届会议将着重讨论从这些试验项目中得到的经验教训。

72. 贫民窟改造融资机制在为贫民窟居住者获得贷款方面取得的进展和学到的知识已得到广泛分享。除了在理事会第二十一届会议举行的筹资对话外，在各个国际论坛上都进行了类似的讨论，例如 2007 年 7 月在意大利贝拉焦由洛克菲勒基金会举行的全球城市首脑会议：城市化世界的创新，2007 年 6 月 27 日在内罗毕由联合国普惠金融部门顾问组与援助最贫穷者协商小组和联合国资本发展基金共同举行的会议。对于这些组织发挥的各种作用可如何帮助填补贫民窟居住者和城市穷人负担得起的住房融资空白有了更高程度的认识。

C. 城市联盟和无贫民窟城市

73. 人居署继续和世界银行在城市联盟框架内共同协作，完善和协助拟定在亚洲、拉丁美洲、非洲和转型经济体国家的城市发展战略。

74. 报告所述期间非洲的活动进一步扩大，包括在洛美推出城市发展战略。多哥的民族和解进程已得到巩固，与国际组织的伙伴关系也已重新开始。该区域其他的新倡议包括贝宁、马里、坦桑尼亚联合共和国和肯尼亚的城市发展战略。

75. 在东帝汶，人居署正在支助城市发展战略的制定；在蒙古，人居署拟定了一个项目，该项目旨在结合有广泛基础的政策对话和改革，执行参与式城市改造战略。

76. 在区域一级，人居署通过无贫民窟城市方案在西部和中部非洲已着手开展了一些活动，而在中美洲，人居署则积极支助拟订经改进的城市政策和立法。

D. 与欧洲联盟委员会共同努力

77. 人居署继续加强与欧洲联盟委员会在可持续城市发展领域的合作。委员会承诺执行千年发展目标，重点是消除贫穷方面，为特别是在发展中国家和转型经济体国家合作推动人人有适当住房和环境可持续性，提供了坚实的基础。与非洲、加勒比和太平洋国家集团秘书处和欧洲共同体签署的谅解备忘录使人居署能在属于非洲、加勒比和太平洋国家集团的国家采取城市减贫的具体行动。

E. 全球土地工具网

78. 世界上很少有什么问题比有关土地和安居权的问题更有争议、更为复杂。每一个政府都在背负着自己众多法律、宗教习俗、文化传统和行政惯例的情况下面临着土地管理的挑战。在许多国家，这些习俗、程序和惯例不利于妇女拥有土地。在富裕国家，土地记录涉及到大多数领土而且一般都保存完好。然而，发展中国家很少有土地记录涵盖其领土 30% 的情况。在冲突后社会里，土地是一个关键问题，因为土地常常和冲突紧密相连。因此健全的土地治理办法是建立和平和社会稳定的关键。

79. 全球土地工具网是人居署主持的旨在采取更加全面的方法解决土地问题的新兴国际网络。其目标就是在国家和区方一级帮助人民使用“有利于穷人的”、“考虑到性别的”和“可扩展的”的“土地工具”。

80. 这一网络的目标是：改善和发展有利于穷人的土地管理和土地保有工具；扫除现行倡议中的障碍；帮助强化现有的土地网络；推动解决土地问题的全球协调；帮助开发基层组织有用和负担得起的考虑到性别的工具；以及加强如何执行土地保有权知识的宣传。

81. 2006 年 6 月，全球土地工作网在加拿大温哥华举办的世界城市论坛第三届会议上正式启动。自此以后，该工作网的成员已经有 20 多个伙伴机构，它们中的大多数也是网络。作为这一网络伙伴的国际组织包括联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、非洲经济委员会和世界银行。其他伙伴包括民间组织、人权组织、贫民窟居住者联合会、基层妇女组织、双边捐赠者和美利坚合众国千年挑战公司。

82. 在全球土地工具网框架内，人居署与非洲经济委员会、非洲联盟和非洲开发银行共同合作为非洲制定土地指标。这些指标将帮助拟订一个土地政策框架来指

导这些机构执行各自的任务和使命的工作。这一框架和指标将在 2008 年中期以前在国家元首一级会议上被采纳。

83. 还是在全球土地工具框架内，人居署也和世界银行共同审查世界银行的全球土地项目以便加强未来几十年的工作并且使世界银行把有利于穷人的城市土地的举措和工具纳入其借贷活动的主流中。

F. 与私人部门共同努力

84. 已经建立了一个多方利益攸关者工作组来执行理事会题为“通过大力鼓励建立可持续的公营-私营伙伴关系，吸引私营部门在低收入住房领域进行大规模投资”的决议。该决议呼吁各国政府，特别是发展中国家和转型经济体国家政府，鼓励和促进私营部门参与基础设施和可负担得起的住房的建设，特别是通过激励措施、扶持性政策和立法。

85. 工作组对鼓励建立可持续的公营-私营伙伴关系有一个更全面的认识，超越此类伙伴关系的常规观念，以处理全面的政策制定问题，从而促使住房市场给私人业务和公民更有效率和有成效的投资环境。刺激私人在可负担得起的住房领域进行大规模投资，需要政府与所定收入人群提供特定补贴相结合推出积极的有利政策。

86. 工作组将制定准则帮助政府执行这一决议。通过让《人居议程》伙伴广泛的参与，包括小型、中型和大型企业、地方政府、公民团体、以及社区组织的参与，工作组将涵盖与可负担得起住房有关的社会、经济和环境等各方面的问題。

87. 2007 年 4 月，人居署建立了可持续城市化企业伙伴关系，这是一个包括基金会和其他私营部门的企业伙伴战略同盟，其目的是实现可持续性城市化。这一伙伴关系是在人居署理事会第二十一届会议召开前两天启动的，参加者包括 300 多家公司、企业和基金会。

88. 可持续城市化企业伙伴关系达成了一项协议，为有兴趣的伙伴建立私营部门网络提供了平台，目的是在交流建设、住房融资、供水和卫生、能源、运输、灾害管理和重建、信息技术和训练等方面良好的企业做法和模式。

89. 工作组将除其他外，注重加强人居署的作用，促成和推动各伙伴间对话来帮助它们采取具体行动，处理各自市镇有关城市化的紧迫问题。

G. 使民间社会参与

90. 几乎所有人居署的方案都已把和民间组织的伙伴关系纳入主流，与主要民间社会网络在全球、国家和地区各级都有实质性合作，目的是支助它们积极参与执行《人居议程》。

91. 人居署继续与青年环境联盟合作组织了使今天和未来青年领袖相聚一堂的世界青年论坛，这一论坛是在世界城市论坛第三届会议开幕前两天召开的。世界青年论坛使 40 多个国家的 400 多位青年和他们的领袖相聚一堂，共同分享青年领导的项目和提高生活环境方案的最佳做法。该论坛给青年提供一个机会，使他们能会聚在一起，分享观点，展示项目，建立网络并为实质性参与世界城市论坛第三届会议进行准备。

92. 2007 年 6 月，人居署与非政府组织联络处、环境署和联合国开发计划署（开发署）在内罗毕共同举行了联合国系统内、区域机构和国际金融机构中非政府组织协调人会议。

93. 2006 年 10 月，在肯尼亚召开了关于增强穷人法律能力的利益攸关方工作会议。这一会议的召开是为了筹备稍后于 2006 年 11 月举行的、由开发署、环境署和人居署共同主持的增强穷人法律能力委员会肯尼亚会议。

94. 在本报告所述期间，为查明合作领域并加强这些领域的合作，人居署和青年组织签订一系列合作协议。这些协议也成为了非洲城市青年发展全球伙伴关系倡议的一部分。倡议确认有必要让青年在城市一级积极参与创造他们能采取行动的可利环境。迄今为止，参加的组织包括青年建设组织、青年环境联盟、全球论坛、BURO（奥斯陆青年理事会）和计算机援助国际。2007 年 1 月，由人居署与 MWENGO 这个非洲民间组织网络合作，在内罗毕组织了第一届民间组织非洲首脑会议。

五. 加强协调的人道主义应急和可持续的重建

95. 在报告所述期间，若干项应急倡议从早期的人道主义应急一步步地发展成了能力建设和政策工作。在印度尼西亚、伊拉克、巴基斯坦、斯里兰卡、苏丹和索马里，这种情况尤其突出。在这些国家，多个最初以救济为目的的项目现已发展成为注重体制建设、建筑条例和章程修订、土地使用规划和管理系统及政策制定和改革的新倡议。这些倡议表明了为满足即时住房需要而及早参与灾后或冲突后工作的举措是如何促成有效的长期参与，进而确保更具可持续性的恢复和重建的。

96. 根据这一经验，人居署积极参加了全球和区域一级的各种机构间机制（包括机构间常设委员会），以加强在应对复杂紧急情况 and 自然灾害方面的协调，并参与拟订了联合呼吁程序、紧急呼吁和共同人道主义行动计划。虽然人居署还不是常设委员会的成员，但是，它正在三个人道主义分组——应急住所、保护和尽快恢复——中发挥协调中心的作用。因此，人居署现正在致力于拟订关于灾后应急住所的反应策略，进行住所需要评估，编制灾后土地保有权准则，并开展其它一些旨在改善人道主义应急的活动，以便尽早恢复和重建受影响社区。

97. 人居署在人道主义救济和更可持续的恢复、重建和能力建设之间牵线搭桥，已逐步证明了其对救济和恢复工作的增加值。虽然人居署不是一个救济机构，但

事实证明，它在确保救济和恢复工作的持久性和持续性方面，发挥了补充性作用。在联合国紧急救济协调员和联合国秘书处人道主义事务协调厅推动的新的人道主义应急系统中，已要求人居署担任“住房、土地和财产”问题协调中心。应当加强与人道主义机构的这种新开展的合作，以提高整个系统的能力，并更好地填补现行人道主义系统中与住所相关的空白。

六. 财务和预算事项

A. 资源调动

98. 人居署理事会第二十一届会议核准了作为人居署《2008-2009 年中期战略和体制计划》一部分的人居署资源调动战略。理事会要求进一步努力改进该战略，包括旨在扩大联合国生境和人类住区基金会资源基础的各种选择办法。此外，理事会批准提供 1 500 万美元，用以启动《中期战略和体制计划》的执行工作，并允许联合国人类住区规划署为支持有利于穷人住房的试验性可偿还种子资金业务调动资源。人居署正在设立资源调动股，以合并和精简资源调动工作。

99. 报告所述期间，人居署收到的自愿捐款总额总的增加了 10%，从 2005 年的 1.114 亿美元增加到了 2006 年的 1.26 亿美元。在 2006 年收到的自愿捐款总额中，有 5 460 万美元被指定用于联合国生境和人类住区基金会，7 140 万美元被指定用于国家一级的技术合作活动。人居署为了给供水和卫生信托基金、巴勒斯坦人民特别人类住区方案及贫民窟改造融资机制提供资金，开展了积极的筹资活动，并取得了显著成效。2006 年底，与各捐助方签署了多年期协定，共筹得 5 710 万美元用于供水和卫生信托基金，120 万美元用于巴勒斯坦人民特别人类住区方案，2 010 万美元用于贫民窟改造融资机制。由于针对《中期战略和体制计划》五个重点领域的多年期筹资，人们预计该趋势会持续下去。

B. 专用和非专用捐款间的平衡

100. 虽然收到的、指定用于基金会的自愿捐款总额有所增加，但非专用捐款额仍保持在 1 000 万美元的水平，这表明捐助者较偏向于专用资源。非专用捐款和专用捐款都有助于实现该署的总体目标。不过，持续的供资不平衡使得很难确保充分有效地执行已核定的工作方案，使方案优先事项发生扭曲。

101. 该署仍然处于非常脆弱的地位，其 90% 的非专用资源由 10 个捐助者提供。《中期战略和体制计划》的资源调动战略的关键战略之一，将是扩大人居署的捐助者基础，增加基金的专用和非专用资源并扭转两者间的不平衡状态。联合检查组题为“联合国系统各组织的自愿捐款：对方案的交付和资源调动战略的影响”的报告（JIU/REP/2007/1）中载有多项关于非专用捐款的建议。这些建议的执行将进一步使人们在从事资源调动方面的努力时更加知情。

C. 经常预算拨款

102. 虽然从联合国的经常预算中划拨的款项只占人居署捐款总额的 10%，该组织还是在继续依靠这些拨款，因为其有助于有效实施凝聚为一个整体且确定了优先事项的工作方案。它们提供了本组织的基本运作设施，是专用资金不能迅速到位的工作方案核心规范性活动的主要经费来源。大会第六十一届会议在 2006 年 12 月 20 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）”的第 61/206 号决议中，请秘书长不断审查人居署的资源需要，以使该机构更有效地支持各国的政策、战略和计划，从而实现《联合国千年宣言》、《约翰内斯堡执行计划》和《2005 年世界首脑会议成果》所载消除贫穷、两性平等、水和环境卫生以及贫民窟改造方面的具体目标。秘书长在 2008-2009 两年期方案预算中提出了一些适当建议。

七. 结论和建议

103. 人类住区、特别是在迅速增多的贫民窟里面临的各种问题都非常现实、复杂和紧迫。如不加以解决，即可能成为不稳定因素。它们不单会影响人类，也会影响自然环境。要解决这些问题，各方就必须以共同愿景为基础，在各级开展合作。

104. 对该愿景而言，《2008-2013 年中期战略和体制计划》与支持有利于穷人的住房和城市发展的试验性可偿还种子资金业务非常关键。该《计划》提供了一幅令人信服的行进图，可用以增强人居署作为协调执行《人居议程》的强有力推动者的作用。其突出重点、强化的规范和业务框架、资源调动和通信战略、伙伴关系承诺、注重结果的监测和报告以及强有力的知识管理系统将极大地促进联合国整个系统的改革。

105. 试验性可偿还种子资金业务旨在填补国际金融结构在以下两方面的一项长期空白：支持穷人获得住房供资及增强政府和地方当局提供负担得起的城市基础设施和基本服务的能力。该业务的执行工作，即使只是试验性的，也会激励创新金融机制的发展，而这些机制又会切实支持各会员国为实现与人类住区有关的国际商定发展目标而做出的努力。

106. 鼓励会员国通过以下措施，创造有利于实现“人人有住房”和“可持续城市化”这两个主要目标的环境：

(a) 提供必要的支助和资源，以利用 2008-2009 年期间 1 500 万美元的预算，启动《2008-2013 年中期战略和体制计划》的执行工作；

(b) 向用于负担得起的住房筹资的试验性可偿还种子资金业务提供捐助，切实加强联合国生境和人类住区基金会，从而在支持执行《人居议程》方面向前迈出一大步；

(c) 恢复或加强基础广泛的联合国人居署国家委员会，以便将城市减贫工作纳入国家发展战略的主流，制定具有包容性的可持续城市发展战略，并促进在国家一级执行《强化的规范和业务框架》；

(d) 建议把使所有人都能获得基本服务和可持续城市化等问题纳入经济及社会理事会和其他政府间机制的高级别讨论，以宣传使所有人都能获得基本服务的指导原则，并进一步把穷人获取水和环境卫生的问题纳入主流，作为对实现千年发展目标的一项重大贡献。
