



大会

Distr.: General
20 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 21

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

本报告概述了大会第 64/207 号决议论及的各实质性问题的成果和结果。报告介绍了在下列领域取得的进展：评估城市化趋势及宣传可持续城市化；城市规划、管理和治理；土地和住房政策；城市基本的基础设施和服务；人类住区筹资系统；以及联合国人类住区规划署(人居署)的治理和管理。

本报告得出结论认为，城市在缓解和适应气候变化方面的作用以及获得适当住房、有配套服务的土地以及包括供水和卫生在内的基本城市服务等问题对于可持续发展至关重要。鉴于这些结论意见，各会员国有必要认识到人居署的专长及其对即将召开的联合国环境与发展会议 20 周年审查会议的贡献。

本报告还鼓励各国政府和其他公共和私营实体为增加联合国生境和人类住区基金会的资本总额提供捐款，以便为改造和防止形成贫民窟，包括供水和卫生进行更多投资。

* A/65/150。



最后，本报告得出结论认为，鉴于城市在城市化快速无序的发展、气候变化、全球经济危机、贫穷和不平等以及城市在地理上扩张，形成特大都市等方面面临的新兴挑战，因此在 2016 年召开第三次联合国住房和可持续城市发展会议(人居三)将是一个及时的举措。

一. 导言

1. 本报告是依照大会题为“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 64/207 号决议提交的。

二. 了解当前城市面临的各种挑战，提高全球对可持续城市化的认识

2. 在本报告所述期间，人居署规范工作的重点是致力于加强对可持续城市化条件和趋势的监测，同时致力于加深当前城市化面临的各种挑战，包括城市不平等或“城市鸿沟”的了解，以及评估城市政策和规划如何应对这些挑战。宣传工作的重点是加强全球对国家和全球层面的可持续城市化问题的认识，并鼓励《人居议程》伙伴方积极参与制定和执行可持续城市化政策。所有这些工作的根本目标是协助各国政府根据大会第 64/207 号决议第 4 段的要求促进可持续城市化的各项原则和做法。

3. 在上述规范工作和宣传工作的基础上，以及根据大会第 64/207 号决议第 10 段和第 14 段的要求，人居署还开始拟订一份报告，探讨可否召开一次可持续城市化问题高级别特别会议，促进对快速城市化面临的挑战，包括气候变化、住房融资系统、城市规划和可持续土地管理等问题的认识，以及拟订关于在 2016 年召开第三次联合国住房和可持续城市发展会议(人居三)问题的第二份报告。人居署理事会将在 2011 年 4 月第二十三届会议上审议这两份报告。

A. 当前城市化面临的挑战

4. 影响 21 世纪城市的主要人类住区因素在世界各地显现。人居署的两份出版物着重关注这一问题，其中题为“规划可持续城市”的《2009 年全球人类住区报告》列举了若干主要挑战，其中包括人口、环境、经济、社会以及空间方面的挑战；《2010/2011 年世界城市状况：所有人的城市——缩小城市鸿沟》的报告重点关注了城市内不平等现象，以及包括贫穷、环境退化、收入边缘化以及多种形式的社会和政治排斥等其他若干问题。下文重点论述这两份重要报告中列举的影响城镇的主要因素和挑战。

人口挑战和对城市服务日益增多的需求

5. 在过去几十年里，全球的城市发生了重大变化，给各国政府和地方当局带来了前所未有的挑战。1950–1975 年期间，世界城市和农村地区之间的人口增长多少处于均势，但自此以后，人口增长均势向城市急剧倾斜。2008 年，有史以来上第一次有一半以上的世界人口居住在城市地区，而且根据目前的预测，到 2050 年，世界上将有 70% 的人口居住在城市。几乎所有这些人口增长都将出现在发展

中国家。2007 至 2025 年期间，预计发展中国家城市人口每年增加 5 300 万人(或 2.27%)，而在发达国家，城市人口仅增加 300 万人(或 0.49%)。

6. 《2010/2011 年世界城市状况》报告指出，2000 至 2010 年间，发展中世界的 2.27 亿人口获得了以下一项或多项服务：充足的饮用水、安全的卫生设备、住房结构得到改善、住房空间扩大。但是，并不是各个区域都取得了同样的成绩：较发达的发展中国家比较贫困的发展中国家取得的进展更大。在同一期间，贫民窟居民人数每年实际增加 600 万。

7. 一个主要问题是城市快速增长大多发生在最没有应对能力的这些国家，表现在政府无力提供或帮助提供城市基础设施、城市居民无力支付此类服务以及应对自然灾害的复原力差。这必然导致城市贫民窟和棚户区的快速增长。

环境挑战

8. 气候变化是目前最重大的环境挑战之一。在城市地区，气候变化将对供水产生负面影响，而且随着全球变暖加剧，海平面上升、沿海爆发洪灾以及发生相关的自然灾害，成百上千万人都将受到影响。最近的研究表明，世界上 13%的城市人口居住在高出海平面不足 10 米的低海拔沿海区。只要海平面上升 1 米，包括布宜诺斯艾利斯、洛杉矶、里约热内卢、纽约、孟买、达卡、大阪、东京、拉各斯、亚历山大市、上海以及开罗在内的大型沿海城市都将受到威胁。

9. 此外，最易受到这一威胁影响的将是最穷的国家和最穷的人，他们将首当其冲，而且受到的影响也最大。城市地区土地和住房费用昂贵正在迫使最低收入人群搬迁至易受到自然灾害影响的地点，例如，在发展中国家，现在每 10 个非永久住宅中就有 4 个位于受到洪水、泥石流及其他自然灾害威胁的地区，尤其是在贫民窟和非正规住区。重要的是，自然力量仅是造成此类灾害的部分原因，未进行城市发展和规划也导致了这类灾害。

10. 第二个重大关切问题是城市地区使用化石燃料产生的环境影响。将石油作为能源资源在全球使用既促进了城市化，又使城市化成为可能。由于石油轻易可得，而出现了依赖私人汽车的低密度、分布广的城市地区——郊区。若要顺应后石油时代，就必须为城市发展采取一系列全新的措施，特别是要解决居住密度和交通问题。

11. 城市在过去 50 年里的快速发展意味着需要管理已建设的(或人为)环境，同时还要应对环境污染(特别是废物)以及环境退化，特别是对发展中国家来说，这已成为一个重大挑战。在发展中国家中，废水得到处理的城市不足 35%；全世界分别有 25 亿人和 12 亿人缺乏安全的卫生环境和无法获得清洁饮水；在中低收入国家的大多数城市中，有三分之一到一半的固体垃圾没有收集。这些垃圾得不到收集的现象大多数都集中在城市贫民窟和非正规住区。

经济挑战

12. 近几十年来的全球化和经济结构调整过程以多种方式对发达国家和发展中国家的城市住区产生了影响，并将继续产生影响。这些进程对城市劳动力市场的影响特别大，表现为发达国家服务业增长，制造业下滑导致职业和收入结构日益两极化（进而造成收入不平等）。这一结构调整过程也对两性平等产生了重大影响：在过去的几十年里，越来越多的妇女开始从事有酬工作，但是劳动力“临时性”（兼职工、合同工和在家里从事的工作增多）的趋势导致妇女极易受到经济危机的影响。

13. 2008 年从住房融资行业开始的全球经济危机加剧了世界各地的经济重组，致使失业率上升。这一经济危机对城市劳动力市场产生的一个重要影响就是在世界各地，特别是发展中国家，城市非正规经济迅速增长。在非洲以及拉丁美洲和加勒比，非正规经济部门的就业机会占所有就业机会的一半以上，在亚洲这一比例略低。今后几十年，各国政府，特别是发展中国家政府不得不面临的一项最重大的城市挑战，就是如何应对日益加剧的贫穷和不平等问题以及迅速扩张的城市非正规部门。

社会和空间挑战

14. 各国政府和地方当局日益发现，他们不得不对新的城市格局和社会进程，这一进程似乎主要朝城市内各种职能日益分裂、分离以及专门化方向发展，包括劳动力市场两极化（进而造成收入不平等），表现在发达国家和发展中国家城市较富裕地区和较穷地区的差异日益扩大。在贵族化的高端市场和郊区与低级公寓区、少数民族聚居区及贫民区之间，以及在为高端服务和制造行业，奢侈品零售业和娱乐打造的地区与没落工业、血汗工厂及非正规行业集中的老区之间形成了鲜明对比。

15. 在世界一些地区，对犯罪的恐惧加剧了城市的分裂，中产阶级和高收入家庭自我隔离，搬入了有门卫的社区及安保严密的其他类型的住宅区。包括诸如布宜诺斯艾利斯、圣保罗、圣地亚哥、约翰内斯堡以及比勒陀利亚等一些大都市，有门卫的社区成倍增加。

16. 在许多穷一些的城市，空中格局的形成主要是由于低收入家庭设法获得负担得起的土地以及居住地点离工作地点和其他生活资源近。这一过程正在引导一个全新的城市格局，因乡村本身正在开始走向城市化。事实上，发展中国家快速的城市发展大多发生在未进行规划的城郊地区，从而形成特大城市和城市走廊，并不得不扩大城市治理的地域范围。

B. 世界城市论坛

17. 本报告所述期间最重要的全球宣传活动是 2010 年 3 月 22 日至 26 日在巴西里约热内卢举行的第五届世界城市论坛。代表《人居议程》所有伙伴方的 150 个

国家的 10 600 多人出席了此届论坛。巴西总统、乌干达总统、海地总理、菲律宾副总统和西班牙副首相宣布论坛开幕。

18. 第五届世界城市论坛的主题是“城市权——消除城市鸿沟”。与会代表在论坛上进行了热烈讨论，提出了广泛见解和新的想法，涉及新出现的城市不平等、政策备选方案和有效的人类住区做法。与会代表对气候变化讨论颇感兴趣，强调城市促成了气候变化，气候变化对城市及其不同社区产生的不同影响以及在城市层面采取有效的缓解和适应措施。

19. 通过讨论还确认了论坛的非立法形式，该论坛是包括政府部长、议员以及民间社会、私营部门和国际组织代表在内的广泛与会者参与国际对话的一个独特、有效的载体。与前几届论坛一样，以对话、圆桌会议、培训活动、建立联系活动以及会边活动等形式进行的讨论坦率、真诚。

20. 分别根据人居署理事会第 22/4 号和第 22/7 号决议成立的世界城市青年大会和两性平等行动大会构成世界城市论坛的组成部分。在第五届世界城市论坛正式开幕前举行了为期两天的世界城市青年大会和两性平等行动大会。来自世界各地区和国家各行业的 500 名以上的青年代表参加了世界城市青年大会，其中许多代表由青年领导的发展组织。来自 36 个国家的 361 名代表出席了两性平等行动大会。

21. 闭会期间，巴林政府提出于 2012 年初主办第六届世界城市论坛。

C. 全球城市运动

22. 本报告所述期间的另一个重要宣传工具是人居署执行主任在第五届世界城市论坛期间发起的全球城市运动。该运动的宗旨是提高全球对可持续城市化问题的认识，帮助各国政府和《人居议程》所有伙伴方推动建设更加智能、更加环保、更加公平的城市的目标。该运动是人居署中期战略和体制计划中的重大战略之一，即与公共、私营以及民间社会建立有效伙伴关系以及在这三者之间建立有效伙伴关系，人居署在这一过程中发挥促进作用。

23. 在里约热内卢启动这一运动前已成立了一个由主要伙伴方和团体组成的指导委员会。代表城市、专业人士、民间社会和私营部门的全球和专题网络的 50 多个伙伴方致力于这一运动。5 个联合国机构(国际劳工组织、世界卫生组织、万国邮政联盟、国际减少灾害战略秘书处以及国际电信联盟)也已将各自的全球运动与世界城市运动联系起来。

24. 若干伙伴组织的代表签署了一个支持世界城市运动的契约，作为协调在公共政策和公共和私营投资方面强调可持续城市化原则的框架。这些组织包括人居问题全球议员会议、国际建筑工人联合会、人居专业人员论坛、城市和地方政府联盟、怀柔委员会、国际生境联盟、促进可持续发展世界商业理事会。若干记者也签署了该契约。

25. 在第五届世界城市论坛期间还启动了 100 个城市倡议，这是全球城市运动的一个重要组织部分。世界城市论坛借鉴了该倡议最佳做法的概念，将重点放在经验的分享、交流和转递方面。该倡议包括将于 2011 年在西班牙阿利坎特举行的 100 个城市首脑会议。

D. 上海世界博览会

26. 2010 年上海世界博览会是用来促进可持续城市化议程的另一个全球宣传机制。本届世博会的主题是“城市让生活更美好”。世博会于 2010 年 5 月 1 日开幕至 10 月 31 日结束。预计将吸引 7 000 万人参观。人居署协调了联合国各机构、方案和基金参加的 3 000 平方米的联合国馆。联合国馆的主题是“一个地球、一个联合国”。每天约有 5 000 人参观联合国馆。世界城市运动还在世博会组织了一个开幕系列讲座。

27. 整个世博会和联合国馆都致力于采用各种构想、经验、创意、工具、技术、专门技能和表达形式，描绘城市化世界的积极愿景，这也是世界城市运动的主要目标之一。

三. 规划、管理和治理可持续城市

28. 城市化如果管理得当，将促进经济增长、社会和谐、政治发展和科学进步，而如果城市化管理不当，将造成社会排斥、贫穷、城市无节制扩展、污染、土地、水及其他自然资源的不可持续消耗。

29. 为促进可持续城市化，加强当地政府的作用，人居署在本报告所述期间根据大会第 64/207 号决议第 4 段的规定，主要通过改善政策、战略、法律、机构和执行过程，重点加强包容型城市规划、管理和治理。重点实务领域包括城市和气候变化以及灾后和冲突后重建和发展。

A. 加强包容型城市规划、管理和治理

30. 人居署支持了若干国家项目，这些项目旨在改善支持包容型城市规划、管理和治理的政策、立法和战略，包括：为伊拉克巴士拉省制订当地发展规划和省级发展战略；制定非洲大湖区的城市发展战略；编制越南广南省和胡志明市的城市发展战略；以及为科索沃制定两性平等和安全战略。

31. 在本报告所述期间，非洲规划学校协会在人居署的支持下，制定了一个工作计划，以支持非洲城市规划人员的能力发展，其中重点是可持续城市化原则。

32. 人居署支持在刚果民主共和国、莫桑比克以及塞内加尔举行了多次参与式预算编制问题讲习班，为开展的机构能力建设提供了良好范例。这些讲习班针

对的是 8 个城市的政府公务人员。所有目标城市现在都在试用参与式预算编制方法。

33. 在古巴，在人居署的支持下，圣克拉拉市的区域培训中心现在可以向专业人员和技术人员以及社区领袖颁发环境城市管理资格证书。

34. 在本报告所述期间，人居署还提供了支助，以便加强若干国家当地政府在执行包容性城市规划、管理和治理方面的作用；在维多利亚湖地区开展的工作正验证了这一事实。

35. 人居署向维多利亚湖地区的 8 个示范项目提供了支持，这些项目涉及废物管理(肯尼亚的基苏木和霍马贝)、环境卫生(坎帕拉和基苏木)、湿地管理(坦桑尼亚联合共和国穆索马)、生计、青年和两性平等赋权(乌干达恩德培和金贾)以及基础设施(坦桑尼亚联合共和国布科巴)。通过城市发展战略，使得城市领导人能够在各自的市镇引入重要的外国直接投资。例如，法国政府为基苏木的基础设施、供水及环境卫生项目投资 4 000 万欧元。

36. 在本报告所述期间，人居署还支持开展各项活动，以加强与地方当局协会的协作以及地方当局协会内部的协作。2009 年 2 月，人居署为非洲各国首都和主要城市的市长会议提供了支助。会议讨论了城市在快速城市化过程中面临的多个挑战。

B. 加强城市缓解和适应气候变化的对策

37. 根据大会第 64/207 号决议第 4 段和人居署理事会第 22/3 号决议，人居署于 2009 年启动了城市参与应对气候变化倡议。这一倡议与广泛的外部和本地伙伴方合作，以实现可衡量的结果。倡议中包括的 4 个试点城市是：坎帕拉、马普托、菲律宾索索贡市和厄瓜多尔埃斯梅拉达斯。

38. 根据这一倡议，人居署与地方政府促进可持续性协会(环境倡议理事会)结成伙伴关系，研制关于城市和碳融资能力建设的工具。人居署还与国际环境和发展学会建立伙伴关系，研制关于编写当地气候变化计划的工具。

39. 人居署还与世界银行、联合国环境规划署(环境署)和城市联盟联手制定一个开源的城市一级温室气体排放清单标准，这项工作第五届世界城市论坛上启动。预计这一标准将会统一在温室气体排放清单方面的现有的广泛做法，从而促使城市减排努力更有针对性和受到更好的监测。

40. 在本报告所述期间，人居署在世界各地气候变化问题主要研究人员的支持下，开始着手编写《2011 年全球人类住区报告》，题目暂定为《城市与气候变化》。该报告将分析在城市一级的缓解和适应政策及做法。

C. 灾后和冲突后的重建与发展

41. 作为机构间常设委员会在住房、土地和财产方面的协调中心，人居署在本报告所述期间的重点是把人类住区观点纳入紧急救济的最早阶段，确保对土地使用、环境问题、住房、基础设施和生计等作出重大决定，以利于向早期恢复和重建过渡。为此，人居署与人道主义事务协调厅(人道协调厅)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)、国际减少灾害战略秘书处、联合国开发计划署(开发署)、红十字会与红新月会国际联合会和国际移民组织，以及包括应急建筑师基金会、乐施会、挪威难民理事会在内的非政府组织和私营部门开展了合作。

42. 在本报告所述期间，人居署继续支持在易受人为灾害和自然灾害影响和从灾害中恢复的国家和地区开展各种活动。在哥伦比亚、刚果民主共和国、科索沃、马达加斯加、墨西哥、莫桑比克、尼泊尔、巴基斯坦、苏丹、苏丹南部，特别是达尔富尔和乌干达开展的项目表明，人类住区观点能够加强救济与发展之间的过渡。

43. 人居署在世界城市运动框架内继续支持国际减少灾害战略秘书处和其他伙伴参与“使城市富有复原力”的全球运动，以及协调开发规范产品，协助伙伴城市进行减少风险和保持城市复原力的方案规划工作。

44. 通过在海地、印度尼西亚、莫桑比克、缅甸和菲律宾开展的项目，人居署和红十字会与红新月会国际联合会继续联合处理受自然灾害影响人口的紧急住房需求，人居署负责提供技术专长，使该联合会发挥更有效的协调作用。

45. 人居署在海地的若干政策取得了重大成功。人居署促进在两个关键领域进行了机构间灾后需求评估，这两个领域分别为：制定总体的住房重建战略和应对与土地相关挑战的政策方法。人居署还成功地倡导修改了两项重要政策。第一项政策是将“安全回返”政策作为一个优先事项，支持人们有权返回被认为仍可居住的住所，而不是将建造新营地作为优先事项，以减轻现有的、已经过于拥挤的营地的压力。这一政策将使人们更快返回家园，并有助于尽早重建长期住所，更有效使用资源。第二项重大政策变化发生在土地部门。虽然捐助方非常希望推动制定一个国家土地清册，但人居署成功说服捐助方，认为将土地清册作为重点的时机还不成熟，相反，当务之急应是促进住房权保障及推动住房重建。

46. 2009年10月老挝人民民主共和国南部各省遭到凯萨娜台风的侵袭，人居署向受到凯萨娜台风影响的家庭和社区提供了支持。人居署通过公共工程和交通部以及老挝红十字会为近1 500个家庭购买了住所相关物品并通过恢复安全供水和环卫服务，提供了紧急援助，使约50 000人受益。

四. 加强有利于穷人的土地和住房政策和方案

47. 在本报告所述期间，人居署根据大会第 64/207 号决议第 3 和第 4 段的规定开展了一系列活动，协助各国政府审查土地和住房政策，并执行有利于穷人的土地和住房方案。这一工作将重点放在三个方面：首先，改善土地和住房政策并加以执行；其次，加强住房权保障；第三，促进改造贫民窟和防止形成贫民窟的政策。

A. 执行改善的土地和住房政策

48. 通过全球土地工具网，人居署推动设立了一个将多数重要的行为体包括在土地部门的实体，并在国际上树立了该领域的“品牌”和可信度。人居署在海地成功影响了总体的住房重建战略和与土地相关挑战的政策方法，除在海地开展的工作外，人居署还结合其规范和业务强项，积极参与了国家一级的一些政策执行过程。在本报告所述期间，全球土地工具网的伙伴方组织扩大至 42 个，而 2008 年 12 月时的伙伴组织为 33 个。

49. 在 2009 年 7 月非洲联盟通过了土地政策框架和准则后，人居署继续支持包括非洲联盟委员会、联合国非洲经济委员会以及非洲开发银行在内的多个组织提出的土地政策倡议。该倡议的重点是制定土地指标和一个跟踪系统，以监测在执行商定的土地政策框架方面取得的进展。人居署还继续支持世界银行制定一个土地治理评估框架，这将有助于评估与土地相关的项目和干预行为。

50. 在本报告所述期间，人居署协助执行了多个关于改善土地和住房政策的项目，尤其是在下列国家：加纳、尼泊尔、越南、马拉维、赞比亚(编制城市住房部门概况)、乍得(制定一个土地和住房政策，2009 年 12 月议会通过了这一政策)；肯尼亚(国家土地政策，2009 年 12 月议会核准了这一政策)以及厄瓜多尔(该国的住房政策和住房法)。

B. 改进住房权保障

51. 本报告所述期间，人居署可提到几项具体成就说明国家一级的住房权保障正在加强。人居署为推行强制驱逐替代办法开展的规范性和宣导工作，包括通过强制驱逐问题咨询小组及合作伙伴开展的这方面工作，得到了更加妥善的规划。

52. 本报告所述期间，咨询小组向人居署执行主任提出了在土耳其伊斯坦布尔、美利坚合众国的新奥尔良、尼日利亚哈科特港和英格兰东南部各市防止强制驱逐的行动建议。

53. 人居署还联合主办了两次重大区域培训活动。第一次活动是 2009 年 12 月在马来西亚试办的伊斯兰土地法区域培训，并取得了成功，培训结束时提出了具体行动计划。第二次关于“土地和自然资源冲突”的区域培训于 2010 年 5 月由开

发署、环境署、政治事务部和联合国建设和平办事处在欧洲联盟委员会的财政支持下，在内罗毕联合主办。

54. 人居署还为在区域间和国家级别开展的一些活动提供支持。在巴西、加纳和尼泊尔，人居署与怀柔委员会和各基层组织密切合作，测试了“两性平等评价标准”工具。由于开展了这项工作，巴西伯南布哥州政府决定不驱逐累西腓市的约 8 500 户家庭，反而决定使其合法化。此项决定是在第五届世界城市论坛上宣布的，赢得了雷鸣般的掌声。

55. 一些住房权保障项目除其他外，在下列国家得到执行：贝宁(土地登记进展)、刚果民主共和国(与土地有关的冲突)、埃塞俄比亚(涉及大规模土地证方案研究)、苏丹(土地登记)、阿富汗(涉及 12 425 块土地的登记)、巴基斯坦(12 500 户无地家庭得到帮助)和塞尔维亚(罗姆人的住房权)。

C. 推动改造贫民窟和防止形成贫民窟的政策

56. 本报告期间，为了不断为实现千年发展目标中改善贫民窟居民生活的具体目标作出贡献，并根据大会第 64/207 号决议第 4 段，人居署开展了一些活动，目的是改善城市弱势人口和城市穷人，特别是贫民窟居民的生活条件。

57. 为了帮助政府和《人居议程》伙伴进一步了解改造贫民窟和防止形成贫民窟的政策和战略及提高制定这方面政策和战略的能力，人居署与世界银行学院、美洲开发银行、德国技术合作公司和城市联盟合作，参加了一个方案的执行工作，该方案的题目是“国家改造贫民窟和防止形成贫民窟的成功办法”。方案的重点是分析最近在 15 个国家改造贫民窟和防止形成贫民窟的经验和最佳做法。

58. 本报告所述期间，在喀麦隆、刚果民主共和国和赞比亚启动了参与式贫民窟改造方案第二阶段的工作。

59. 在卢旺达“一个联合国”方案框架内，人居署促进了防止形成贫民窟活动，还支持了减少滑坡现象和重建活动，包括与卢旺达环境管理署携手开展重新安置和迹地更新方案。

60. 在坦桑尼亚联合共和国，人居署支持了改造达累斯萨拉姆全市无规划、无配套服务住区行动计划的编制工作，在一次调动资源的论坛上将该行动计划正式提交政府和达累斯萨拉姆市政厅。人居署将为到 2020 年底的该行动计划的执行工作提供支助。人居署与世界银行一起，为在该国设立城市部门小组提供支持。

61. 由联合王国国际发展部供资的孟加拉国“城市减贫伙伴关系”项目是该国最大的城市减贫举措，也属于世界上最大的一项减贫举措。人居署与开发署合作，在以社区为中心的方法基础上，支持各社区为开展各种住区改造活动制定和管理社区合同。目前，有 17 个市镇的非正规住区社区正在执行 565 项价值共计 410 万美元的社区合同。

62. 在蒙古，人居署为日本政府通过人居署供资(580 万美元)的乌兰巴托社区主导的热尔地区改造项目进行协调。通过社区发展理事会进行的该项目以五个区 12 185 户家庭共计 56 700 人为对象，是该国有史以来最大的城市改造项目。

五. 发展环保型的基本城市基础设施和服务

63. 大会第 64/207 号决议鼓励各国政府促进可持续城市化原则和做法，除其他外，确保享有基本服务(见第 4 段)。为了响应这一点，并作为不断为实现千年发展目标中可持续获得安全饮水和安全环卫的具体目标作出贡献的一部分，人居署首先着重协助政府采取能够扩大享有基本服务机会的有利政策；第二，支持政府提高其供水和环卫机构的效率和效力，第三，提高用户对水和环卫服务的需求。

A. 制定政策和体制框架，扩大享有环保型城市基础设施和服务的机会

64. 本报告期间，人居署出版了题为《世界城市固体废物管理》的第三版《世界城市饮水和环卫系列报告》。该出版物载有 20 个城市的城市固体废物和回收系统概况以及对 20 多个“参照城市”进行的对比分析；决策者的可持续综合废物管理指南；可利用技术概述及选择性适当技术指导；评估城市固体废物管理问题的通用“评估程序”。

65. 在纪念内罗毕 2010 年世界水日之际，环境署与人居署推出了题为《有害的水？废水管理在可持续发展中的核心作用》的联合出版物。该出版物倡导采取全球行动，为改善废水管理进行明智而可持续的投资，以便消除气候变化对水资源的影响。

66. 全球水事运营商伙伴关系方案扩大了在东南欧的活动，它在该地区为水运营商建立了区域水运营商伙伴关系平台，目的是根据制定的基准和同行支持，执行能力建设措施。

67. 人居署在非洲、中东、亚洲和太平洋、拉丁美洲和加勒比的很多国家支持政策和体制发展活动。在下列非洲国家执行了项目：埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、马拉维、纳米比亚、乌干达和赞比亚(加强水和环卫规划中的供水能力)；埃塞俄比亚(德雷达瓦的治理政策和水需求管理战略)；马里(拟定 16 个项目提案)；卢旺达(有利于穷人的可持续的水和环卫管理)；布基纳法索(诊断性研究，以便欧洲联盟提供 200 万欧元用于供水和环卫设施)。

68. 在亚洲，人居署支持了下列国家的项目：印度(中央邦城市综合环卫方案)；尼泊尔(贫穷查勘和有利于穷人的水和环卫干预措施)；越南(金兰水需求管理和关税政策)；柬埔寨(四个城镇有利于穷人的社区供水和环卫，受益人口 29 682 人)。

69. 本报告期间，下列国家也得到人居署的支持：多民族玻利维亚国(拟定可持续环卫的政策指令和准则)；哥伦比亚(在贫民窟改造中纳入水和环卫总计划)；萨尔瓦多(在由小型水运营商供水的社区改进用水机会)；厄瓜多尔(拟定供水法)；墨西哥(拟定获取大笔贷款的提案，以便为学校的用水教育和基础设施改造制定政策和执行项目)；尼加拉瓜(通过增加废物回收和再利用，改进固体废物处理服务)。

B. 改进机构提供城市基本基础设施和服务的效率和效力

70. 本报告所述期间，人居署支持在发展中国家各个区域，特别是在供水和环卫领域执行旨在提高城市基本基础设施服务供应机构的效率和效力的举措。

71. 在非洲，在下列国家执行了项目：埃塞俄比亚(与非洲开发银行合作，在哈拉尔执行投资后能力建设方案)；肯尼亚(提高 Kisumu 供水公司的能力)；卢旺达(为卢旺达供水和环卫公司执行低收入家庭通水方案和预付水表系统，提供能力建设支助)；坦桑尼亚联合共和国(桑给巴尔供水管理局投资前能力建设方案)。

72. 接受人居署支助的亚洲国家包括：印度(4 个市镇公司有利于穷人的水和环卫治理及 2 个地区的城市发展管理局)；印度尼西亚(与开发署合作，在亚齐省执行一项城市固体废物管理服务方案)；老挝人民民主共和国(提高 9 个机构的水输送能力和执行成本回收项目)；越南(执行成本回收项目，加强一个公用事业公司的能力，预计 31 360 人将受益于改进的用水机会，85 000 人获得改进的环卫服务)。

73. 在墨西哥，人居署与社会发展部、国家供水设施协会和墨西哥大学工程系合作，为水运营商制定提供综合能力建设文凭的网上课程。

C. 提高消费者对高效率和环境上可持续的城市基本基础设施和服务的需求

74. 本报告期间，在全球水事运营商伙伴关系和地理参照公用事业基准制定系统下，将制定公用事业业绩衡量基准的增强的平台放到网上。该系统针对广大决策者、公用事业公司和其他用户受众，帮助增加透明度、提高认识和消费者需求。

75. 本报告期间，人居署支持了几个非洲项目，包括在肯尼亚、乌干达、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国拟定称之为“在东非促进楼宇能效”的全球环境基金大型项目，其中包括提高认识讲习班。

76. 在亚洲，支持了下列国家的项目：印度(在中央邦 16 所学校收集雨水，进行废水的处理和再利用，使 23 000 人受益)；印度尼西亚(对亚齐省的固体废物处理服务进行市政管理)；缅甸(通过 900 个社区合同，为修复受损和被毁的供水和环卫基础设施提供灾后支助)；尼泊尔(为小镇 14 个水用户委员会提供培训)。

77. 在拉丁美洲和加勒比，人居署支持的项目有古巴圣克拉拉市的“生命之水”项目，为 700 个居民接通了水；在墨西哥，通过建立 6 个供水和环卫公民观察台，启动了供水和提供环卫服务的社会监测和评价工作。

六. 改进人类住区融资体系

78. 大会第 64/207 号决议邀请国际捐助界和金融机构向联合国生境和人类住区基金会，包括水和环卫信托基金、贫民窟改造融资机制和各个技术合作信托基金慷慨捐款(第 8 段)，还邀请它们向试验性可偿还种子资金业务信托基金提供捐助(第 9 段)。

79. 本报告期间，人居署在此领域的重点是，加强廉价社会住房和相关基础设施投资的资金调集。人居署继续发挥其催化作用，推动国内银行、地方当局和城市贫民组织之间的合作，为贫民窟改造的具体活动调动和整合国内资本、公共投资和社区储蓄。试验性可偿还种子资金业务循环贷款方案已成为一个可帮助收入处于第 30 个以下至第 85 个百分位数的得不到充分服务的人口的高效工具，并可利用贫民窟改造融资机制下的地方融资机制方式，帮助收入处于第 70 个百分位数至收入金字塔底部的人口。

A. 贫民窟改造专项基金

80. 截至 2009 年 12 月底，共向 5 个地方融资机制付款 1 780 000 美元。截至 2010 年 5 月底，共支付了 3 374 084 美元，用于发展和援助地方融资机制，以及项目执行的信贷升级。

81. 对已完成的价值 1 900 多万美元的 40 多个中小型信贷升级项目提案进行了审查，结果显示信贷升级资金潜在的杠杆比率为 3 比 1。截至 2010 年年中，利用杠杆手段的 5 个现行项目(2 个在加纳、2 个在斯里兰卡、1 个在印度尼西亚)的项目价值刚好超过 100 万美元。截至同一天，在一个合并的逐步改造项目中共帮助了 168 户家庭(印度尼西亚 11 户、斯里兰卡 51 户、加纳 104 户)，这些项目包括建造新住宅以及商业市场货摊和商店。

B. 试验性可偿还种子资金业务信托基金

82. 本报告期间，试验性可偿还种子资金业务循环贷款方案与老挝人民民主共和国、尼泊尔、尼加拉瓜、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和巴勒斯坦的地方银行、小额金融机构和国际金融机构进行了合作。

83. 为了努力为有利于穷人的住房投资调动财政资源，人居署与一些重要伙伴进行了合作，其中包括：海外私人投资公司、国际金融公司、中东投资倡议、世界银行、巴勒斯坦投资基金、合作建房基金会(国际合作建房基金会)、汇丰银行、坦桑尼亚联合共和国的阿扎尼亚银行、乌干达集团发展筹资公司、老挝开发银行、

巴勒斯坦资本市场管理局、巴勒斯坦银行、开罗安曼银行以及加纳、印度尼西亚和斯里兰卡的一批国内银行。

84. 本报告期间，完成了 5 笔种子资金的贷款交易：坦桑尼亚联合共和国(500 000 美元)；乌干达(500 000 美元)；尼泊尔(250 000 美元)；尼加拉瓜(500 000 美元)和被占巴勒斯坦领土(1 000 000 美元)。截至 2010 年年中支付的款项共达 2 750 000 美元。这些资金的投资可望产生以下结果：在巴勒斯坦建造新的经济适用型居住单元、在坦桑尼亚联合共和国平整有公共设施的地块、在乌干达为穷人建新房和改造旧房、在尼加拉瓜通过小额信贷机构提供住房小额贷款、在尼泊尔对储蓄和建造信用合作社进行信用展期。通过伙伴关系和在地方融资机制提供的技术援助和信用升级下开发的项目可望在 2014 年前为超过 10 000 个家庭提供支助。

85. 人居署还与国际金融公司建立了伙伴关系，以支持老挝人民民主共和国地方银行开发抵押产品，推动建立可持续的住房融资市场。在泰国、加勒比国家、加纳、印度尼西亚、斯里兰卡和肯尼亚等国继续进行讨论，探寻更多的有助于实现这一目的的机会。

七. 治理改革和卓越的管理

86. 本报告所述期间，根据大会第 64/207 号决议第 2 段和理事会第 22/5 号决议，对人居署的治理进行了审查。人居署继续实施《2008-2013 年中期战略和体制计划》。还根据大会第 64/207 号决议第 2 段，在该计划关于“卓越的管理”的第六个重点领域下开展了活动，重点是：增强工作人员能力，以实现该计划目标；为更有效地执行预计成果，进行体制协调；采用成果管理制原则；根据第 64/207 号决议第 8 段，调集足够的财政资源及有效利用这些资源，以实现该计划所确定的成果。

A. 体制改革与协调方面的进展

87. 本报告所述期间，常驻代表委员会及其秘书处对人居署的治理结构进行了联合审查。审查的目的是，通过确定和实施加强人居署透明度、问责制、效率和效力的战略，为人居署建立更能发挥功效的治理结构。第一阶段的评估工作业已完成，其中需要查明如何使具体的改进做到见效快、时间短。

88. 通过两年期工作方案，人居署各司为执行《中期战略和体制计划》开展的横向协调也得到加强。为此目的，对为执行计划设立的各项现有工作队进行了改组，将其分成 7 个重点领域小组，6 个重点领域各有一个小组负责，其余一个小组负责协调包括国家一级在内的规范和业务工作。重点领域详细的政策和战略文件已最后完成，将作为协调和执行工作的指导文书。

B. 增强工作人员的能力，以实现预计成果

89. 本报告期间，建立了工作人员技能数据库，目前正利用这一数据库核对和评估本组织内已有的技能。还与联合国内罗毕办事处(内罗毕办事处)协作，完成了一项培训调查。排列了当前全组织范围的培训需要，并制定了强制性培训方案。

90. 对人居署 93%员额的职责范围进行了审查和分类，使其能适应《中期战略和体制计划》。这还需要对现任者的技能进行审查。此外，所有通过广告张贴的空缺员额现都要进行常规筛检，以确保符合该计划。

91. 新近完成的职责范围数据库载有关于通用职责范围和具体职责范围、员额叙级文件和员额确认等资料，便于编写空缺通知，导致本报告所述期间的征聘工作加速。通过银河系统进行征聘的天数从 2008 年的 265 天减至 178 天。

92. 为了进一步改进全组织的业绩，以及作为对 2009 年 10 月的工作人员调查采取的后续行动，对现行工作人员考绩程序进行了审查，并拟定了一份克服查明的弱点和巩固已有实力的路线图。

93. 本报告期间，除了征聘工作人员，一些业务进程也有改进。截至 2010 年 5 月底，信息技术设备的平均采购时间缩短到 50 天，而 2009 年底时是 67 天。同期审批合作协议的平均时间也从 11.6 天减少到 10.4 天。

94. 本报告所述期间，启动了进一步下放管理授权的进程。将加班费管理、预算编制和资源管理、项目核批(最多价值 100 000.00 美元)和特派团差旅费的授权下放给司长，有助于在这些领域承担直接责任和实施问责，减少了相关核批进程中的步骤。

95. 为支持成果管理制，还采取了具有参与性和透明度的方案规划，以及预算编制和资源分配进程。关于差旅规划的新准则和核批程序已最后完成，为改进咨询人的聘用，制定和启用了一份咨询人新名册，还启用了一份最新的外地业务手册。

C. 加强实施成果管理制原则

96. 本报告期间，人居署的目的是提高为《中期战略和体制计划》的目标作出贡献的方案和项目的百分比，以便使两年期战略框架和工作方案进一步与该计划保持一致。

97. 拟定了一项与《中期战略和体制计划》全面一致的两年期战略框架(2012-2013 年)，并获得常驻代表委员会和方案和协调委员会的认可。还拟定了一份成果管理制介绍手册/一套准则草稿。

98. 帮助司级和区域办事处进行项目核批的订正的项目审查和核批进程也已通过。任命了一名方案审查委员会的专用秘书，以便改进总部委员会和各区域办事处的业务，特别是在项目简介和项目文件的质量方面。

99. 本报告期间，还对工作人员进行了成果管理制领域的培训。这包括为方案审查委员会成员举办的两天务虚会和能力建设讲习班；由 36 名人类住区干事和方案管理干事参加的、得到外部协助的两次各一天的成果管理制讲习班；由 24 名工作人员参加的两天项目管理能力建设讲习班。

100. 本报告期间，完成了支持成果管理制的知识管理战略。该战略有两大目标：改进机构内的知识管理和知识分享；在获取可持续城市化的知识方面，将人居署打造成第一个补给港湾和首要的全球参考中心。

101. 本报告所述期间，在尼泊尔和肯尼亚完成了对全球土地工具网和水和环卫信托基金方案的两项战略评价，并将其作为将成果管理制纳入主流的持续努力的一部分。此外，还完成了关于将两性平等纳入人居署水和环卫方案的专题研究，以及对坦桑尼亚联合共和国“建设更安全城市”方案进行的外部评价。

D. 增加财政资源，交付《中期战略和体制计划》成果

102. 本报告期间，人居署力求实现专项资金和非专项资金的资源调动目标，以及提高分配给《中期战略和体制计划》重点领域优先事项的专项和非专项资金的百分比。

103. 2009 年收到了 2 000 万美元的非专项资金，占所定目标的 93%。2009 年收到的专项资金达 1.262 亿美元，占目标的 127%。2010–2011 两年期，将 95% 的专项和非专项资金分配给了《中期战略和体制计划》重点领域的优先事项，分别超出各自目标的 61% 和 80%。

104. 已与挪威、西班牙、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府谈判和签署了新的多年期协定，得到了重要战略伙伴的更长期承诺。建立了一个编审中项目的数据库，并拟定了 2010–2013 年度全面资源调动行动计划。此外，作为人居署资源调动努力的一部分，在里约热内卢第五届世界城市论坛期间举行了发展伙伴早餐会。这次活动吸引了人居署从未接待过的最多的主要捐助国和潜在捐助国代表。

105. 本报告所述期间，还启用了促进增加资源调拨透明度的新机制，从而需要将核心资源分配和下放给各司，作为授权进程的一部分。2009 年 12 月还建立了另一个分配《中期战略和体制计划》资源的新的透明机制，设立了一个特别委员会，根据该计划指导委员会制定的标准审查提案。

八. 结论和建议

106. 城市在当今和未来几十年都将继续面临多重挑战。这包括快速而又往往杂乱无章的城市化、气候变化、全球经济危机和全球化、社会分化和城市内不平等加剧、城市地域扩张，形成特大都市、城市治理不断变化的规模和复杂性。

107. 2025 年以后，发展中国家的大多数人口都要居住在城市，因此，城市必须学习如何减少温室气体排放和适应气候变化，同时还要克服城市严重缺少饮水供应和环卫的问题。城市还须重视加强其作为国民经济增长动力的作用，更多地关心贫穷和排斥等现有的社会问题，其最明显的表现形式就是贫民窟。只有可持续的发展方式才能同时解决这些环境、经济和社会问题。由于人口的均衡迅速向城市地区倾斜，可持续发展日益等同于可持续城市化。

108. 过去 20 年，人居署根据《人居议程》和《21 世纪议程》第 7 章所涉内容，为改善居住环境做出稳步贡献。这方面工作的重点是协助政府和地方当局为所有人提供充足的住所；促进可持续城市发展，包括可持续土地使用规划和管理；综合供水、环卫、排水和固体废物管理；促进可持续能源和运输；促进易受灾害地区的人类住区规划和管理；促进可持续的建筑业活动，包括更适当的建筑法规；发展地方当局的能力。

109. 如果要在发展中国家实现可持续的城市发展，关于城市在缓减气候变化和适应气候变化方面的作用，以及获得适当住房、有配套服务的土地、供水和环卫等城市基本服务的这些基本问题就需要得到解决，并且需要将其纳入国际、国家和地方的应对措施中。有鉴于此，会员国必须承认人居署的专门知识和对联合国环境与发展会议 20 周年审查进程，包括会议筹备进程的贡献。

110. 近年来，人居署力求寻找途径解决上文提到的很多问题，如大规模改造贫民窟和以创新方法为人类住区发展项目融资，包括通过试验性可偿还种子资金业务信托基金、贫民窟改造融资机制和供水和环卫信托基金。今后几年，务必按照人居署理事会和大会的各项决议，包括通过人居署不断扩大的捐助来源，加强人居署的资源基础。各国政府有能力这样做，为此，鼓励其他公共和私人实体为增加联合国生境和人类住区基金会的资本总额作出贡献，使人居署能够为改造和防止形成贫民窟，以及为有利于穷人的城市供水和环卫投资提供更多的财政和种子资本支助。

111. 最后，面对城市新产生的挑战，各国政府必须重新评估在为所有人提供适当住所和推动可持续人类住区发展方面取得的进展。因此，定于 2016 年举行联合国住房和可持续城市发展会议(人居三)，是一项及时的举措。