



大会

Distr.: General
9 August 2011
Chinese
Original: English

第六十六届会议

临时议程* 项目 20

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

本报告根据大会第 65/165 号决议第 14 段提交。报告说明过去一年联合国人类住区规划署(人居署)为执行联合国人类住区会议(人居二)成果和加强人居署而开展的活动。

更具体地说,本报告还概述了人居署理事会第二十三届会议与政策有关的成果。除了审查 2008-2013 年中期战略和体制计划的执行进展情况和核定 2012-2013 年方案预算,理事会还就若干专题通过决议,包括:(a) 第三次联合国住房和可持续城市发展问题会议;(b) 对人居署治理结构的审查;(c) 超越千年发展目标的具体目标,使贫民窟居民生活得到改善的全球和国家战略及框架;(d) 通过扩大公平获得土地、住房、基本服务和基础设施机会促进可持续城市发展,包括理事会对 2012 年联合国可持续发展大会作出贡献;(e) 联合国人类住区规划署今后在促进城市经济和有利于城市穷人的城市改造、住房和基本服务的财政机制方面的活动。

* A/66/150。



本报告还审查了《人居议程》若干方案构成部分和大会第 65/165 号决议强调的其他问题的执行进展情况，这些问题包括 2008-2013 年中期战略和体制计划中期审查、贫民窟改造、关于权力下放和加强地方权力机构的准则、城市和气候变化、灾后和冲突后重建、财政和预算事项、最重要的报告、区域部长级会议以及组织改革和方案改革。

一. 引言

1. 本报告根据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 65/165 号决议第 14 段提交,报告分为五节。第一节报告人居署理事会第二十三届会议各项主要决议;第二节报告开展人居署实质性工作的进展;第三节涉及预算和财政问题;第四节摘要说明本报告所述期间的其他重大事态发展;第五节是结论意见和建议。

二. 联合国人类住区规划署理事会第二十三届会议采取的行动

2. 联合国人类住区规划署理事会第二十三届会议于 2011 年 4 月 11 日至 15 日在内罗毕举行,会议的特别主题是“通过扩大公平获得土地、住房、基本服务和基础设施机会,促进可持续城市发展”。

3. 理事会采取的重要行动之一是审查 2008-2013 年中期战略和体制计划的执行进展情况,以及核定人居署 2012-2013 两年期工作方案和预算。理事会还对下列问题进行讨论并通过决议:(a) 第三次联合国住房和可持续城市发展问题会议;(b) 对人居署治理结构的审查;(c) 超越千年发展目标的具体目标,使贫民窟居民生活得到改善的全球和国家战略及框架;(d) 通过扩大公平获得土地、住房、基本服务和基础设施机会,促进可持续城市发展,包括理事会对 2012 年联合国可持续发展大会作出贡献;(e) 联合国人类住区规划署今后在促进城市经济和有利于城市穷人的城市改造、住房和基本服务的财政机制方面的活动,包括就未来试验性可偿还种子资金业务提出的建议。

A. 第三次联合国住房和可持续城市发展问题会议

4. 2016 年举行第三次联合国住房和可持续发展问题会议(人居三)是人居署理事会第二十三届会议讨论的最重要问题之一。

5. 为落实人居署理事会第二十三届会议通过的第 22/1 号决议,秘书长在提交大会第六十四届会议关于人居二成果执行情况和加强人居署的报告(A/64/260)中,请大会考虑在 2016 年举行第三次联合国住房和可持续城市发展问题会议(人居三)。

6. 为此,大会在第 64/207 号决议中注意到理事会的建议,并请秘书长同人居署理事会合作就此问题编写一份报告,供大会第六十六届会议审议。为落实此项要求,人居署执行主任编写了一份报告草稿(HSP/GC/23/2/Add. 4),供 2011 年 4 月理事会第二十三届会议审议。

7. 通过审查 1996 年 6 月 3 日至 14 日在土耳其伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类住区会议以来的重大发展，本报告认为完全有理由举行第三次会议。这些新发展包括：

(a) 现在全球有一半以上人口以城市为家，城市人口和经济的主导地位与日俱增，城市作为国家和全球经济行为主体的作用得到加强；

(b) 城市住区螺旋式地快速扩张，导致产生了超级城市、大都市区域和城市走廊；

(c) 产生新的全球性问题、影响力和关切，包括全球化、可持续城市发展、气候变化、城市安全和安保，以及不断加深的城市贫穷；

(d) 在从扶持政策 and 放宽的监管政策转向再次强调公共政策和管理，包括改革后的城市规划的过程中，公私营部门和非政府部门的作用正在发生变化；

(e) 自然灾害和人为灾害发生的频率和强度及其对城市人口的影响显著增加。

8. 理事会在审议了报告草稿之后，通过了关于第三次联合国住房和可持续发展问题会议的第 23/8 号决议，其中理事会注意到执行主任的报告，并请秘书长在其提交大会第六十六届会议审议的报告中纳入执行主任报告中所提构想和建议。在这些构想中尤其包括第三次联合国住房和可持续城市发展问题会议的下列拟定目标：(a) 审查以往政策、成绩和障碍；(b) 除推动城市和地方当局发挥新作用外，还实施能够应付气候变化和城市安全和安保等城市新挑战和新机会的新城市发展议程；(c) 寻求加强土地治理、住房和可持续城市发展体制框架的途径。

9. 理事会还向秘书长提交了一份报告，作为对大会第 64/207 号决议要求秘书长编写的报告的投入。

B. 对治理结构的审查

10. 人居署理事会在关于联合国人类住区规划署治理结构的第 22/5 号决议中，请“执行主任和常驻代表委员会在工作方案和预算内，对联合国人类住区规划署治理结构进行联合审查，以期找到并实施提高现有治理结构运作的透明度、问责制、效率和效果的办法，并为任何其他可能进行的相关改革确定备选方案，以供理事会第二十三届会议审议。”

11. 根据这项决议，将人居署治理结构审查第一阶段的重点放在拟定审查的工作范围。2009 年 6 月，常驻代表委员会和人居署秘书处联合小组制定了工作范围。根据这一工作范围确定了进行审查的结构，其中包括一个不限成员名额联络小组、一个区域均衡的执行工作队和 7 个由委员会和秘书处同等人数组成的评估小组。执行工作队和评估小组都于 2009 年 9 月开始工作。

12. 第二阶段于 2010 年 1 月开始，重点是改进内罗毕人居署的治理结构，即重视经常驻代表委员会核准、但无须提交联合国总部的可由秘书处采取的行动。在 7 个评估小组举办了远景规划讲习班和进行了研究，以及执行工作小组举行了一系列会议之后，提出了一份 29 个“速效”活动清单。常驻代表委员会于 2010 年 9 月 15 日核可了这份清单。

13. 第三阶段始于 2010 年 11 月初执行工作小组的一次讲习班。该阶段的重点是在范围更广的联合国系统内改进人居署的治理结构，特别是改进人居署与大会、秘书处、经济及社会理事会、行政和预算问题咨询委员会和方案和协调委员会之间的治理关系。常驻代表委员会在 2010 年 12 月 16 日举行的会议上收到并核准了另一份中长期“成绩”名单。

14. 第四阶段审查是编写一份报告，分析人居署进行治理结构改革可用的备选方案。已将审查各阶段结果的详情提交人居署理事会第二十三届会议。

15. 除了维持现况基线外，还提出四个新选项供理事会审议。它们是：

- (a) 引进理事会年度会议制度；
- (b) 引进理事会年度会议制度及扩大理事会成员组成；
- (c) 成立执行局以取代理事会；
- (d) 建立一个类似联合国促进性别平等和增强妇女权能署的混合治理结构。

16. 理事会对该报告进行了适当审议，并通过了题为“联合国人类住区规划署治理结构”的第 23/13 号决议。总之，该决议请执行主任和常驻代表委员会共同：

- (a) 进一步审查改革的各个备选方案，并拟定一个首选方案；
- (b) 拟定审查阶段的程序；
- (c) 寻求对已定方案达成共识；
- (d) 制定推行首选方案的行动计划。

17. 理事会还授权常驻代表委员会批准该行动计划，如有可能将其提交大会第六十七届会议。为完成这项仍待完成的工作，2011 年 6 月设立了一个新机构，即不限成员名额协商小组。这是常驻代表委员会和秘书处(委员会每个区域集团都有两名常驻成员参加)的一个联合机构。

C. 超越千年发展目标的具体目标，使贫民窟居民生活得到改善的全球和国家战略及框架

18. 人居署报告《2010/2011 年世界城市状况——人人共享的城市：弥补城市鸿沟》指出，2000 至 2010 年，2.27 亿贫民窟居民的生活得到了改善。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。

19. 报告还指出，与千年发展目标中到 2020 年使至少一亿贫民窟居民的生活得到明显改善的目标相比，人数增加了 1 亿。这比目标日期提前了 10 年。尽管如此，没有一个发展中国家成功地将贫民窟居民人数减少了一半。事实上，仍有 8.28 亿人住在城市贫民窟。根据现有预测，从现在到 2020 年，世界贫民窟居民总人数将增加 6 000 万。

20. 正是在此背景下，各国国家元首和政府首脑在大会第六十五届会议关于千年发展目标的高级别全体会议上承诺按照会议成果文件第 77(k) 段所概述，要超越现有目标，通过减少贫民窟人口和改善贫民窟居民的生活，继续努力建设无贫民窟的城市(见大会第 65/1 号决议)。后来，大会又在第 65/165 号决议第 4 段中请人居署理事会考虑制定适当的全球和各国今后工作战略和框架，超越与贫民窟有关的现有具体目标，使贫民窟居民生活实现重大改善。

21. 为此，人居署理事会第二十三届会议通过了题为“超越千年发展目标的具体目标，使贫民窟居民生活得到改善的全球和国家战略及框架”的第 23/9 号决议，其中理事会邀请各国政府、区域和地方当局清点本国、本区域和城市地区的贫民窟人口，并在此基础上，自愿制定到 2020 年实现极大改善贫民窟居民生活的实际可行的国家、区域和地方具体目标。实现这些目标的主要手段如下：

(a) 制订和实施重视改善贫民窟居民获得适当住房、基本服务和基础设施机会，包括改进供水、环卫、运输、能源、保健和教育的国家城市发展战略；

(b) 推动获取有安居权的负担得起的土地；

(c) 为可持续城市生活创造必要条件；

(d) 促进可持续城市发展和所有利益攸关方，特别是贫民窟居民的参与。

22. 目前人居署正在与各国政府协商，制定下一个十年全球执行上述决议的行动计划。

D. 通过扩大公平获得土地、住房、基本服务和基础设施机会，促进可持续城市发展

23. 目前人类有一半以上居住在城市地区，因此，可持续发展日益等同于可持续城市化。由于认识到这一点，人居署理事会将通过扩大公平获得土地、住房、基本服务和基础设施机会，促进可持续城市发展的题目作为其第二十三届会议的特别主题予以通过。秘书处编写了一份报告，为理事会第二十三届会议高级别部分对话提供便利。此份报告的目的是促进各国政府、地方当局和《人居议程》其他伙伴方就如何有效应对现代城市挑战展开辩论，以望达成如下目标：

(a) 使理事会能够对可持续城市发展采取立场，作为对 2012 年联合国可持续发展大会的贡献；

(b) 结合《人居议程》的建议、千年发展目标、《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（《约翰内斯堡执行计划》）和大会第六十五届会议关于千年发展目标的高级别全体会议成果，拟定应对可持续城市发展挑战的战略对策；

(c) 鼓励各国政府和《人居议程》国际、国家和地方各级伙伴承诺在可持续城市发展框架内，扩大公平获得土地、住房、基本服务和基础设施的机会。

24. 虽然本报告所述重点是发展中国家的城市，但是报告中的很多意见和建议具有全球重要性，这些意见和建议涉及可持续城市发展、城市贫穷、绿色经济和可持续城市发展体制框架范围内的土地、住房、基本服务和基础设施问题，这些问题对于发达国家和经济转型国家的很多城市地区也都构成重大挑战。

25. 理事会第二十三届会议通过了关于通过扩大公平获得土地、住房、基本服务和基础设施机会，促进可持续城市发展的第 23/17 号决议，其中理事会欢迎在其第二十三届会议期间就此主题进行对话，作为对 2012 年联合国可持续发展大会的贡献，并请执行主任确保通过理事会主席将对话结果转交大会主席团。

26. 理事会同一项决议还鼓励各国政府和《人居议程》伙伴方，除其他外：

(a) 将可持续城市发展问题作为它们对 2012 年联合国可持续发展大会筹备进程所作贡献的一部分；

(b) 结合《人居议程》的建议、千年发展目标、2005 年世界首脑会议成果、《约翰内斯堡执行计划》和大会第六十五届会议关于千年发展目标的高级别全体会议成果，拟定应对可持续城市发展问题的战略对策；

(c) 动员各国政府和《人居议程》国际、国家和地方各级伙伴作出承诺，促进权力下放和改进城市治理，确保有更多机会公平获得土地、住房、基本服务和基础设施。

E. 联合国人类住区规划署今后在促进城市经济和有利于城市穷人的城市改造、住房和基本服务的财政机制方面的活动

27. 理事会在 2007 年第 21/10 号决议中请执行主任在联合国生境和人类住区基金会内设立一个信托基金，支持开展试验性可偿还种子资金业务活动，为城市穷人的住房、基础设施和贫民窟改造筹集资金，并花四年时间在实地检验这些业务。还请执行主任在四年结束时进行一次评价。

28. 试验性可偿还种子资金业务采用了促进投资办法，以便促成市场机制办法与社区主导的努力和政府投入相结合，作为解决住房、供水和环卫不足问题的最有效途径。通过种子资金业务方案取得了重大进展，2010 年向 4 个国家（尼泊尔、

尼加拉瓜、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)和巴勒斯坦提供了 5 笔贷款,总贷款额为 275 万美元。根据计划,通过此项种子资金的杠杆作用获得的资金将超过 5 亿美元,上述第一轮贷款将协助在 5 个国家建造和改造 3 万套负担得起的社会住房单位。

29. 种子资金业务方案在四年实验期结束时接受了一次独立外部评价。评价结果报告提交给了理事会第二十三届会议,由此而产生了一项决定,涉及今后的种子资金业务和人居署未来在城市改造财政机制领域的一般性活动。

30. 本报告得出结论认为,人居署在下列方面具有相对优势:进行全球宣传、向政府和地方当局提供咨询、联合主要利益攸关方和在咨询和规范基础上与社区团体共同努力。报告还认为,根据其任务规定,人居署不适合继续充当主流直接贷款方。报告指出,捐助方没有提供进一步资金,从而使借贷活动难以为继。

31. 理事会在题为“联合国人类住区规划署今后在促进城市经济和有利于城市穷人的城市改造、住房和基本服务的财政机制方面的活动”的第 23/10 号决议中授权执行主任审查与联合国系统内伙伴发展融资机构进行合作的机会。这些伙伴将带头参与今后的尝试性或扩大规模的贷款、担保和金融咨询活动,而人居署则侧重于这些领域的规范性和全球宣传工作。

三. 执行实质性工作取得的进展

32. 大会第 65/165 号决议请秘书长报告在以下方面取得的进展:(a) 对 2008-2013 年中期战略和体制计划的中期审查,(b) 负担得起的住房和贫民窟改造,(c) 关于权力下放和加强地方权力机构的准则,(d) 城市与气候变化,以及(e) 灾后和冲突后重建。决议的第 5、第 3、第 6 和第 7 段分别就这些问题作了重点说明。

A. 2008-2013 年中期战略和体制计划的中期审查

33. 在 2007 年 4 月 20 日的第 21/2 号决议中,并在 2009 年 4 月 3 日的第 22/7 号决议的第 8 段中,理事会请执行主任与常驻代表委员会进行磋商,开展对 2008-2013 年中期战略和体制计划的中期审查并向理事会第二十三届会议提交成果。

34. 此外,在第 21/2 号决议的第 18 段,理事会还请执行主任与《人居议程》各合作伙伴开展合作,发起实施中期战略和体制计划的年度同行审查进程。2008 年,常驻代表委员会核可了秘书处的提案,即在 2009 年底进行同行审查,以评估计划启动阶段的“速赢”措施和人居署实现计划目标的准备程度。因此,2010 年 8 月完成的同行审查涵盖了与中期审查相同的时间段。

35. 如该计划所呼吁的，同行审查对提高人居署方案、组织结构和程序的进展进行了全面评估。委员会和秘书处商定，中期审查应借鉴涵盖了与中期审查相同时间段和范围的全面同行审查。在这一基础上，人居方案编制了关于计划的中期审查的报告，理事会第二十三届会议对该报告进行了审议。

36. 以下是该报告强调的最重要的建议：

(a) 执行主任应审议一项新的组织结构，以确保 2008-2013 年中期战略和体制计划重点领域能实现更好的协调一致；

(b) 人居署应针对决策、资源调动和向所有捐助方汇报设立统一的规划和汇报系统，并防止价格高昂的重叠系统；

(c) 常驻代表委员会以及特别是捐助国应审查各自对人居署汇报的要求，以降低成本，减少重复工作，提升汇报的一致性和质量；

(d) 战略规划、绩效监测和汇报应由方案最高一级的中央战略管理部门予以协调；

(e) 应设立独立的评价职能部门；

(f) 人居署应对其国家一级的方案和项目进行一次全面的独立评估，以便记录执行工作迄今取得的成果和吸取的经验教训，并建立系统跟踪国家一级业务活动的机制；

(g) 常驻代表委员会应作为优先事项继续解决人居署管理结构的改革问题。

B. 适当住房和贫民窟改造

37. 大会在第 65/165 号决议的第 3 段鼓励人居署继续提供必要的技术援助以减少贫民窟人口和改善贫民窟居民的生活。在本报告所述期间，人居署支持了 33 个国家(17 个非洲和阿拉伯国家，10 个亚太国家，1 个东欧国家和 5 个拉丁美洲和加勒比国家)执行贫民窟改造和贫民窟预防政策。

38. 在被占领巴勒斯坦领土，人居署参与了通过重建工作组修订加沙地带重建和恢复指导原则的工作，参加该工作组的有所有行为者和住房行业。此外，人居署还为同以色列谈判如何便利建筑材料进入加沙地带当地市场以支持自助房倡议提供了技术投入。

39. 在斯里兰卡，人居署支持了名为“通过住房为受冲突影响人民提供居所支助”的项目，并促进进行重新安置的经测验过的工具和办法，减少强迫搬迁的情况。人居署还帮助境内流离失所者重建被损坏房屋，作为今后获得房屋所有权的计划的一部分。在尼泊尔，人居署与综合城市发展中心合作，编写了尼泊尔城市住房

行业简介研究报告。在菲律宾，2010 年 12 月和 2011 年 5 月，举办了制定改善贫民窟居民生活的国家基准和目标的讲习班。

40. 在孟加拉国，共划拨预算 1.2 亿美元用于继续执行城市减贫伙伴关系项目，该项目是世界上最大规模城市减贫倡议之一。该项目的目标是改善 300 万城市穷人和赤贫人口、特别是妇女和女童的生计和生活条件。人居署有责任帮助社区编制和管理社区合同，以便落实各项住区改造工作的活动。作为另一项目的一部分，孟加拉国 13 个城镇完成了住区和空地的制图工作。制图工作作为编制以城镇中最脆弱住区为对象的城镇减贫战略提供了依据。

41. 在加纳和冈比亚，人居署支持发起和完成城市和住房行业简介。冈比亚还完成了参与式贫民窟改造项目的第一阶段。在哥伦比亚和哥斯达黎加，对贫民窟改造和预防政策及战略进行了测试。

C. 关于权力下放和加强地方权力机构的准则

42. 大会在第 65/165 号决议的第 6 段中表示支持传播和实施分别由人居署理事会第 21/3 号决议第 22/8 号决议核准的权力下放和加强地方权力机构的准则和人享有基本服务的准则。

43. 权力下放准则的最终目标是促进加强地方权力机构和倡导提高它们在提供基本服务的能力。这是基于对基本服务所涉地方性问题的认识。

44. 然而，尽管制定上述两套准则的进程是以记载良好做法为基础的包容性、参与性的过程，但仍须做更多工作使这些准则切实适应区域、国家和地方环境，并将准则变成改进立法、管制和运作框架的有用工具。

45. 因此，人居署制定了全面的方案文件，重点说明其战略在让两套准则综合地适应国家和本地情况方面的三个主要部分：

- (a) 区域和国家各级的政策制定和倡导；
- (b) 区域和国家各级的培训和能力建设；
- (c) 监测和报告。

46. 在这种情况下，开展了动员伙伴的工作，在包括布基纳法索、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、牙买加、墨西哥和越南等一些国家开展一系列协商对话。

47. 2010 年 10 月 27 日和 28 日，人居署和法国政府举行人居署伙伴会议，着手挑选试点国家和为国家一级的活动铺路。随后，人居署应各伙伴的要求完成了全面手册的编制，该手册的目的是指导在有关国家协调地执行准则。

D. 城市与气候变化

48. 根据大会第 65/165 号决议第 7 段，并依照 2008-2013 年中期战略和体制计划的重点领域 1、2 和 3，人居署继续就与城市与气候变化有关的问题进行现有合作，并继续在与联合国系统内气候变化有关的问题上，特别是在应对城市气候变化脆弱性方面发挥补充作用。

49. 在全球一级，人居署继续努力解决气候变化问题，将重点放在城市上。2011 年 4 月，人居署出版并公布了 2011 年《全球人类住区报告：城市与气候变化》，下文第五节述及该报告的内容。

50. 人居署还与一作家和研究人员网络一道，参加了 2011 年 3 月在印度加尔各答举行的政府间气候变化专门委员会人类住区和基础设施专家组的会议，为该专门委员会今后的第五次评估做筹备工作。预期这一报告将对解决气候变化的全球辩论和协议产生重大影响。

51. 人居署还推出了两个倡导和能力建设工具：“气候行动的本地领导”和“气候变化的规划”。这些工具供城市规划者使用。迄今为止，协调人利用这些工具建立了地方官员和利益攸关方的能力(2011 年 2 月在坎帕拉)。

52. 人居署将重点放在促进执行城市气候适应和缓解战略上，在 2010 年 12 月在墨西哥坎昆举行的联合国气候变化框架公约缔约国第十六届会议的一次会边活动中，协调了十个联合国机构的投入，以便确定联合国系统内为支持城市就缓解适应气候变化采取行动的办法和工具。

53. 作为 2012 年联合国可持续发展大会筹备工作的一部分，同时作为人居署正在出现的方案重点领域的一部分，人居署将绿色经济确定为城市行动的重点领域，其中包括紧凑的城市扩张、可再生能源和绿色基础设施、绿色技术创新以及规划和建筑条例。

54. 在区域一级，人居署支持非洲规划学校协会编制气候变化课程，支持非洲城市规划教育，并通过迄今就与规划和气候变化问题相关做法为 13 各国间举办的有希望做法讲习班，为非洲解决气候变化和所吸取经验教训的区域努力作了贡献。

55. 此外，城市青年已参与到气候变化的议题中去，非洲已将青年的参与作为主流事项纳入到人居署城市与气候变化倡议中。迄今为止，这一倡议围绕青年宣传、对话和技能开发等问题开展了为期数天的讲习班，随后有在蒙巴萨(肯尼亚)、坎帕拉和基加利开展了示范项目。

56. 在本报告所述期间，人居署在国家一级开展了不少活动。人居署支持了“促进城市领导能力建设”将气候变化问题作为主流事项纳入到阿富汗、蒙古、菲律宾、塞尔维亚、土耳其和越南等六个国家的城市发展中。

57. 菲律宾在为所有地方政府机构制定的两项授权地方计划中纳入了参与性脆弱性评估，从而将气候变化适应和缓解问题纳入国家发展规划工作。2011 年 2 月，人居署同菲律宾内政和地方政府签署了全国复制纳入主流办法的协议。此外，索索贡市通过了地方立法，准备加装更多节能照明，对公共建筑和街道进行改造，并逐步改造该市的电动出租三轮摩托车队。

58. 在城市气候变化缓解和应变方面，马普托市在人居署的支助下，制定了该市沿海地区红树林试点项目。官员估计此项目将在极端气候事件的缓解和应变方面带来效益。

59. 人居署还通过与坎帕拉市的合作，将气候变化问题纳入该市两性平等政策的主流，而两性平等问题已作为主流事项被列入该市和全国的气候变化评估中。

60. 气候变化概念和知识已列入了博茨瓦纳大学的研究生城市规划方案。24 门课程涉及气候变化，一门课程“气候变化的规划和管理”则完全是以 2009 年人居署与英联邦规划者协会以及伊拉斯谟大学住房和城市发展研究合作设计的课程大纲为基础。

E. 灾难后和冲突后重建

61. 大会在第 65/165 号决议的第 8 段中指出，人居署必须及时采取行动应对自然灾害和人为灾难，特别是通过有效城市规划，以及作为从紧急救济到复原的连续作业的一部分，努力满足灾后和冲突后住房和基础设施需求。

62. 在本报告所述期间，在人道主义事务委员会和机构间常设委员会的框架内落实了人居署的灾害后和冲突后重建活动。人居署继续在执行委员会中发挥积极作用。在机构间常设委员会的全球国家组别协调制度中，人居署担任了全球保护国家组别工作组住房问题工作分组的组长，通过住房、早期恢复和保护问题国家组别，重点关注救济、恢复和重建方案。

63. 在国际一级，人居署同联合国粮食及农业组织一道，借助全球土地工具网制定了加强国家在自然灾害和冲突后局势中处理土地问题的能力三项准则。

64. 在机构间常设委员会应对城市地区人道主义挑战问题工作队的范围内，人居署同世界粮食计划署(粮食计划署)建立了伙伴关系，评估城市地区人道主义应急行动的工具、办法和经验，并在评估关键工具的优势和弱点方面进行协作。人居署还向粮食计划署开展的一项审查提供了意见，审查的内容涉及有针对性地提供粮食援助的工具以及城市紧急情况下采取的做法。

65. 在区域一级，人居署同联合国国际减灾战略亚洲区域办事处密切合作，通过亚洲减灾伙伴关系，将城市风险、安全建设和安全住房问题纳入主流。亚洲减灾伙伴关系是相关区域性利益攸方参加的区域机制，致力于执行《2005-2015 年兵库行动框架：加强国家和社区的抗灾能力》中提出的减轻灾害风险战略。

66. 在本报告所述期间，总共有 11 个容易发生危机和冲突后国家在人居署的协助下执行了纳入了城市风险和脆弱性措施的政策。人居署继续通过其业务工作参与人道主义国家工作队的住房和早期恢复协调系统。在这方面，人居署向人道主义协调员以及海地、吉尔吉斯斯坦和巴基斯坦的人道主义国家工作队提供了国家一级的指导、技术支助和培训。

67. 此外，人居署还就红十字会与红新月会国际联合会在灾害后行动发挥紧急情况住房国家组别协调员的作用问题提供了技术支助。签署了一系列国家专题协议，以确保紧急情况期间的长期住房规划和由危机向恢复和重建顺利过渡。

68. 在 2010 年 10 月 13 日的国际减灾日方面，人居署支持了缅甸、泰国和太平洋地区国家的“让城市具有防灾能力”的世界减灾运动的国家发起活动。

69. 在所开展的国家专题倡议中，一项倡议是在塔那那利佛开展的项目。由人居署同联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国人口基金(人口基金)和人道主义事务协调厅合作开展的这一倡议，通过在社区改善卫生和固体废物管理，缓解冲突和灾害的风险。在苏丹，人居署在达尔富尔派驻了区域城市规划、土地管理和住房建设方面的人员。在海地，人居署继续参与同联合国环境规划署(环境署)、儿童基金会和人口基金共同执行金额 30 000 000 美元的重建总方案。

四. 财务和预算事项

70. 大会第 65/165 号决议第 12 和 13 段呼吁通过增加向联合国生境和人类住区基金会自愿捐款、可预测的多年期资金并增加不指定用途的捐款，继续向人居署提供财政支持，以支持实施 2008-2013 年中期战略和体制计划。

A. 不指定用途的捐款和多年期资金

71. 2010-2011 两年期人居署核定一般用途预算为 6 620 万美元，而来自自愿捐助的收入预计为 5 700 万美元(每年 2 850 万美元)，利息和投资收益为 120 万美元。800 万美元的差额将由联合国生境和人类住区基金会累计盈余填补。

72. 不幸的是，全球金融危机对人居署及其他联合国机构活动的影响仍远未结束。一些主要捐助者已不得不作出有关其向联合国机构的多年期供资的艰难决定。这导致人居署得到的不指定用途资金支助彻底停止或大幅削减。在本两年期第一年(2010 年)，捐助方提供的自愿捐款收入为 1 660 万美元，远远低于 2 850 万美元的预测额。截至 2011 年 3 月 31 日，已收到 1 690 万美元不指定用途的资金，约占 2010-2011 两年期的 5 700 万美元目标的 30%。因此，2011 年的年度收入预测作出相应修改，从 2 850 万美元改为 1 700 万美元。

73. 因此，人居署不得不根据现有资源和当前的优先次序严格评估其方案活动，也不得不采取谨慎措施填补空缺职位。

B. 指定用途的捐款

74. 2010-2011 两年期前 15 个月收到指定用途的资金 2.61 亿美元，超出两年期目标 2.52 亿美元的 3.6%，主要用于执行技术合作项目。

75. 在本报告所述期间，人居署的技术合作项目约占其总预算的 65%。虽然人居署还需要提高效率，消除外地项目执行早期阶段的延误，但在技术合作项目方面显然已经做得相当不错，为人居署提供资金的国家对危机后环境中的业务工作所取得的成果感到尤其满意。特别是，在阿富汗、海地、伊拉克、巴基斯坦、索马里和苏丹开展的工作深受好评。

76. 未指定用途资金和指定用途资金之间不平衡的主要缺陷是人居署将重点放在其核定核心工作方案活动的的能力越来越受到限制，因此有必要继续向不指定用途的收入倾斜，并提高收入的可预见性。

五. 其他重大进展

A. 最重要的报告

77. 在本报告所述期间，人居署发表了《2001 年全球人类住区报告》、两期区域城市状况系列出版物，以及一份国家城市状况报告。

《2011 年全球人类住区报告》

78. 城市化和气候变化的影响相互交织，严重威胁到世界环境、经济和社会的稳定。《人居署 2011 年全球人类住区报告——城市 and 变化》于 2011 年 4 月出版，该报告力图提高各国政府和所有对城市发展与气候变化感兴趣的各方对下列问题的认识：城市对气候变化的作用、气候变化对城市的影响，以及城市如何缓解和适应气候变化。更重要的是，该报告指出了有望缓解和适应气候变化的措施，这些措施支持更可持续和更具复原力的城市发展道路。

79. 报告认为，当地行动对于实现经国际谈判商定的国家气候变化承诺是必不可少的。然而，国际气候变化框架中的大多数机制主要针对各国政府，并没有写明一个地方政府、利益攸关方和行为体可参加的明确过程。

80. 报告对世界各地城市采取的气候变化缓解和适应措施进行审查后提出了前进的道路，指出了国际社会可支持实现更有效地城市缓解和适应对策的三个主要领域：

(a) 财政资源应更直接地提供给地方行为体——例如，用于脆弱城市适应气候变化、用于投资各种替代能源以及地方政府和当地私营部门组织之间的缓解气候变化伙伴关系；

(b) 应当减轻地方接受国际支助的官僚负担，国际社会应帮助建立地方行为体和国际捐助方之间的直接沟通和问责渠道；

(c) 政府间气候变化专门委员会、联合国和其他国际组织应更广泛地散播关于气候变化科学及缓解和适应对策选项的信息，包括关于下列问题的知识：气候对城市中心目前已观察到的和今后的影响、基于城市的缓解和适应备选方案，以及这些选项的成本、效益、潜力和局限性。

2010 年非洲城市状况

81. 在报告所述期间，人居署发表了《2010 年非洲城市状况报告：治理、不平等和城市土地市场》。这是第二份关于非洲的区域报告，于 2010 年 11 月在巴马科公布。报告警告说，非洲大陆的城市人口将在未来 40 年增加三倍，这一增长的大部分都是在贫民窟。据预测，非洲的城市人口将在 2040 年增长到 10 亿，2050 年达 12.3 亿，届时所有非洲人口中将有 60% 生活在城市。

82. 为了应对这一严峻的人口挑战，报告呼吁采取“以人为本的视角”，强调需要更合适、更切合实际的城市贫民负担得起的规划和法规，促进而不是限制城市可持续生计。

83. 报告指出，在过去的约十年中，北非实现了城市贫民窟居民比例的大幅下降。然而，在撒哈拉以南非洲，贫民窟改善普遍无法跟上人口快速城市化的步伐。该报告警告说，如果不采取紧急行动，城市人口增加三倍会带来灾难性后果。

84. 该报告还指出，撒哈拉以南非洲大多数国家都不可能实现千年发展目标。高达 70% 的非洲城市人口增长将发生在人口不到 50 万的较小城市，这将越来越多地需要公共投资来应对这一增长。

85. 该报告载有对非洲五大次区域的土地机制的深入分析，并建议将非正规土地制度和市场纳入到正规土地制度和市场中。

亚洲城市报告

86. 在世界人居日全球庆祝活动期间，人居署于 2010 年 10 月在上海发表了两份关于亚洲的新出版物：《亚洲城市状况报告(2010/2011)》和《中国城市状况报告(2010/2011)：城市，让生活更美好》。

87. 《亚洲城市状况报告(2010/2011)》由亚洲及太平洋经济社会委员会、环境署及世界城市 and 地方政府联合组织亚太区域部门合作编写，着重指出一个事实：亚洲在世界经济中的突出作用是由在其城市的不懈活力所驱动的。然而，报告也警告说，亚洲城市要在未来几十年里持续这种成功，就必须准备应对气候变化并调整基本基础设施和教育，以适应人口的不断增长。尽管在 2026 年之前该区域

人口不会由城市居民主导，但亚洲城市已经成为过去二十年中该区域成功融入国际经济的缩影。

88. 与中国专家合作发表的关于中国的报告指出，截至 2009 年底中国有 62 186 万人口居住在 654 个城市中。随着城市化的逐步扩大，城市经济在国家经济发展中的地位 and 作用正变得越来越重要。城市化已成为推进中国工业化、解决就业、扩大内需和促进社会进步的重要力量。截至 2009 年底，全中国就业人员 77 995 万人，其中城镇就业人员 31 120 万人。

B. 区域部长级会议

89. 人居署继续支持召开关于非洲、亚洲和太平洋地区以及拉丁美洲和加勒比住房和城市发展的区域部长级会议。作为负责督导和实施城市议程的决策者的高级别机构，这些部长级区域会议提供了一个有效的伙伴关系，人居署可藉此影响政策、加强执行情况，并可进行联合监测和评价。

90. 非洲住房和城市发展问题部长级会议于 2010 年 11 月 22 日至 24 日在巴马科举行，会议主题为“可持续城市化背景下的土地问题”。在人居署的支持下，与会国的部长们起草了一项解决土地问题的行动计划和宣言，以期消除非洲城市中的贫民窟。

91. 2010 年 6 月，亚太住房与城市发展部长级会议在印度尼西亚梭罗举行第三届会议，会上来自 38 个国家的部长审议了赋权社区以促进城市可持续发展的问题，并通过了《梭罗宣言和实施计划》。

92. 拉丁美洲和加勒比住房和城市发展部长级会议于 2010 年 9 月在布宜诺斯艾利斯举行。其大会敦促成员国完成由拉丁美洲和加勒比经济委员会编制的关于降低自然灾害和气候变化风险的战略总表，并支持没有此类立法的国家制定城市和建筑法规。气候变化被指定为下届大会讨论的议题之一。

C. 组织和方案改革

93. 在本报告所述期间，人居署着手制定一个新的战略方向，以确保该组织的实质性工作及其连贯性得到更多关注，并促进方案交付和组织管理的最佳做法。该战略方向巩固了人居署公认的成就，同时解决其查明的缺点。它也承认今天面临的主要城市挑战，即：(a) 城市贫穷、不平等和失业问题增加；(b) 城市过度消耗能源，发达国家尤其如此；(c) 城市流动性的需求迅速增加；(d) 自然灾害频率增加，对城市的影响也增大。

94. 今天，占世界 50%以上的人口是城市人口，主要是在非洲和亚洲的城市化进程正在继续快速展开。在许多发展中国家，特别是在城市化率最高的非洲，最严峻的挑战是如何处理日益严重的城市贫穷和失业问题，因为快速城市化并未伴随

着快速工业化。然而，在亚洲和拉丁美洲，中国、印度和巴西等国正在迅速工业化，它们面临的挑战是如何管理这一很大程度上由城市化驱动的进程。

95. 城市化和能源消耗之间的历史相关性已得到公认。发达国家的经济增长及其高能源消耗模式获益于低廉的能源价格。然而，目前发展中国家的增长是在能源价格高企的背景下发生的。这两种形成鲜明对照的模式要求发达国家深入改革其能源消费，并要求发展中国家进行妥善预测和预先规划。一方面，发达国家的城市无法维持其目前的能源消费水平。另一方面，发展中国家的城市可以利用发达国家工业化时期还不存在的可再生能源新技术。

96. 在过去约 30 年期间城市规划不足，导致世界各地许多城市出现了严重的流动性问题，特别是在发展中国家迅速扩张的大都市中。在这里，交通拥堵成为常态，制约了城市创造价值、创造就业机会并帮助居民致富的能力。在发达国家，城市人口正通过城市无计划扩展缓慢地分散化，导致过多的能量消耗、温室气体排放和气候变化。

97. 鉴于这些不断发展的模式，有必要重新考虑目前关于城市化的观点——即重新思考城市的未来。有必要制定一个基于更有效的城市规划的新战略，该战略应加强地方机构和立法进程，并增强城市对经济的贡献。在所有这些领域，有必要追根溯源，缩短政治领导人和公民之间的距离，并提供基于将城市视为一种财富而不是一个问题的解决方案。

98. 因此，已决定将人居署的实质性工作集中在三个关键领域：(a) 新的城市规划，将重点放在迁徙和人口增长之前的提前规划以及根据挑战的规模进行分阶段规划，从公共场所特别是街道开始规划；(b) 城市治理和立法；及(c) 城市经济和金融，包括在城市地区创造体面的工作。

99. 人居署在一定程度上已经在解决这些问题。新的内容是工作方向及其重点。这些优先事项完全符合人居署的任务规定，但也反映了显著的全球趋势。这在一定程度上反映在 2012-2013 两年期方案预算中，但在 2014-2019 年战略计划和今后的两年期战略框架和方案预算中会得到更充分的反映。

100. 鉴于这些新的优先事项、财政资源减少和现有的管理挑战，人居署已启动了一个组织审查过程，2011 年底将实现机构重组。这样做的目的是审查并寻求人居署的组织结构合理化，以更有效、更高效率地在国家、区域和全球各级交付其任务。

六. 结论和建议

101. 自 1996 年第二次联合国人类住区会议(人居二)以来，人类住区领域已经出现了一些重大变化。这些变化包括：城市在人口和全球经济方面的主导地位日

益增强，现在一半以上人口居住在城市里；城市住区的空间迅速扩大为特大城市和大都市地区；全球范围内出现了全球化、可持续城市发展、气候变化、城市安全与安保和城市贫穷现象增加等新议题；公共部门、私营部门和非政府部门在城市发展中的角色发生转变，包括从授权政策和放松管制政策转向再次强调公共政策、管理和城市规划；自然灾害和冲突的频率和强度增加及其对城市人口的影响。

102. 鉴于这些新趋势，并基于人居署理事会提出的建议，政府必须审查 1996 年《人居议程》规定的以往政策的有效性，建立能够应对城市为主的新挑战的新议程，并找到加强现有人类住区发展体制框架的方式。目前大会应抓住时机作出决定，支持于 2016 年召开第三次联合国住房和可持续城市发展会议（人居署第三）。

103. 由于 50% 以上的世界人口目前居住在城镇，并鉴于城市中心对全球变暖的作用以及气候变化对城市住区的重大影响，在城市一级通过的政策和实施的行动对实现可持续发展的影响显然将越来越大。因此，建议各国政府将可持续城市发展和城市及地方当局的作用纳入 2012 年联合国可持续发展大会成果文件。

104. 虽然关于贫民窟的千年发展目标已经在 2020 年的目标日期之前大大提前实现，但全球 8.28 亿人仍生活在贫民窟中，而且世界贫民窟人口据估计以每年接近 6 000 万的速度不断增加。因此，建议大会大力支持关于“制定全球和各国战略和框架，超越千年发展目标，改善贫民窟居民生活”的人居署理事会第 23/9 号决议。