



联合国

HSP

HSP/EB.1/9

UN HABITAT 联合国人类住区规划署  
执行局

Distr. General  
10 September 2019

Chinese  
Original: English

联合国人类住区规划署执行局

第一次会议（续会）

2019年11月19日和20日，内罗毕

临时议程\*项目7

人居署规范和业务活动简报

## 人居署规范和业务活动简报：聚焦埃及国家方案、墨西哥国家方案和与适应基金的合作

### 摘要

本文件从三个不同的切入点探讨人居署规范和业务活动。首先，它强调了人居署**埃及国家方案**为促进可持续城市化和改善所有人的生活条件而开展的活动。其次，它介绍了人居署**墨西哥国家方案**在支持各级政府执行《新城城市议程》方面开展的活动。最后，它讨论了人居署为支持最弱势群体与**气候变化适应基金**开展的全球合作。本文件描述了每个主题的背景，重点介绍相关政策 and 战略，提供不同重点领域具有说明作用的项目实例，并提出若干问题供讨论。通过这种方式，本报告旨在为人居署执行局提供机会，通过各专题和区域视角讨论人居署的规范和业务活动。

\* HSP/EB.1/1/Rev.1。

## A. 埃及国家方案

### 一、 导言

1. 快速城市化继续改变着埃及城市面貌。旨在指导城市扩张的一系列官方政策主要关注创建新城市、大型土地开垦及确立重大经济和城市发展项目。然而，增加的城市人口中有 95% 并没有被这些大型项目吸纳，而是集中到现有的城镇聚居区。在过去 20 年里，新城市吸引了不到 8% 的埃及人口，而基础设施投资总额的 22% 以上分配到了新城市（2017 年埃及中央公众动员和统计局）。

2. 埃及城市人口在 219 个城市分布不均，其中总人口的 68% 生活在三个地区，即大开罗地区、亚历山大港和三角洲；这三个地区占埃及总面积的 1.8%。此外，现有村庄和城市周围大多数是有价值的农业用地，受到城市无计划快速增长的威胁，农业土地和国有土地也被非正式、无计划城市扩张迅速侵占。因此，如今有 1 600 多万城市居民居住在城市地区周围无规划的非正式住区。

### 二、 相关国家框架

3. 埃及政府与通过可持续发展目标促进可持续发展的国际努力保持一致，推出了《**可持续发展战略：埃及 2030 年愿景**》。可持续发展战略环境层面包括一个环境支柱，目的是“保护自然资源并支持其有效利用和投资，同时确保下一代的权利”。它还旨在为公民提供清洁、安全和健康的环境，从而实现生产资源和经济活动多样化，增强竞争力，提供新的就业机会，消除贫困，实现社会正义。该战略还包括一个城市发展支柱，旨在实现“土地和资源的平衡空间发展管理，以容纳所有人口，提高他们的生活质量。”

4. 埃及政府还推出了《**2052 年城市发展国家战略计划**》，旨在形成具有社会共识的未来愿景，并根据保护遗产和资源、使埃及向知识经济转变及避免收入和生活水平方面环境差异的环境制度，实现空间、经济和社会发展平衡。

### 三、 人居署在埃及的活动

5. 在埃及，人居署自 2008 年以来一直致力于支持能够推动发展和改善所有人生活条件的可持续城市化。在此期间，该方案能够将自身定位为可持续城市化的卓越中心，指导城市化政策制定、立法、治理、城市工具和做法。

6. 为此，就各种城市议题提供了广泛知识和建议、利用各平台就关键的城市问题进行对话，并与国家和地方利益攸关方构成的广泛网络建立积极的伙伴关系。该网络包括地方和国家政府官员、社区领袖、学者、民间社会组织、国际金融机构、发展伙伴、捐助者、统计办公室、国家和地方社区领袖以及企业代表。这些合作伙伴关系进一步使人们更好地了解和评估与城市发展方案的规划、预算编制和实施有关的复杂地方系统和进程。

7. 人居署埃及办事处共同主持城市发展发展伙伴组，在联合国国家工作队中发挥非常积极的作用，领导和利用各平台定期就城市发展开展对话，现为该国城市发展和住房方面的牵头技术机构和模范机构。这使得联合国伙伴发展框架将城市发展纳入其中，并使城市发展作为可以加快该国可持续发展进程的关键部门和主要因素得到认可。

8. 通过利用开罗住房部主持的阿拉伯国家区域办事处，国家方案能够支持埃及在若干干预措施和活动方面在阿拉伯国家中发挥领导作用。这与埃及的外

交政策高度一致，得到了所有对口部门的认可。这类举措的例子包括支持住房部及其附属的非正规住区基金对该区域的非正规住区进行分析性研究；支持主办若干关于战略规划、城市政策和城市系统的区域和非洲活动；以及主办一次关于冲突后国家住房和恢复的区域活动。

9. 埃及国家方案能够有效支持政府制定与城市有关的政策，并提供立法和体制支持，以及促进国家利益攸关方的能力发展。此外，基于与相关利益攸关方建立的广泛对话、定期密切往来以及牢固的伙伴关系，该方案能够发展全球城市工具，并将其应用于当地情况，以最大限度地影响埃及的城市发展和公民的生活质量。这些措施还配备了全面的参与性宣传和沟通工具。

10. 在上述举措的基础上，人居署埃及办事处正支持埃及政府更有效地执行《新城市议程》。具体做法是，突出城市化进程创造的积极价值和财富，加强适合当地情况的国家和地方城市管理和治理做法，支持公平分配城市化带来的发展，并确保实现不让任何一个人掉队的包容性发展。

11. 埃及方案与埃及政府和当地利益攸关方密切合作，支持国家愿景和优先事项，同时推动实现组织目标和变革领域的协调和进展。这一点明确体现在当前的项目组合和计划的活动中，根据新的《2020-2023 年战略计划》的变革领域，这些项目和活动得到了细化和分析，具体如下：

#### 1. 减少城乡连续体各社区的空间不平等和贫困现象：

12. 在埃及，人居署支持将专家和决策者的思维方式从供应驱动型政策转变为基于需求、知识和影响的提供基本服务的规划和预算编制。该方案还支持政府采用以人权和人民为中心的办法，利用本地化、非常规和低成本的创新办法，确保更有效地利用资源，从而缩小地域差距，促进获得可负担的基本服务。

13. 例如，这一点明确体现在城市出行组合中，其中人居署与各利益攸关方开展广泛工作，以创造知识、证据和对话，促使从为汽车规划转向为人及其可达性规划，并使对出行的投资合理化，以优先考虑不会对国家预算造成压力且能创造一个一体化公共交通网络的公共交通和低成本交通模式。同样，在水和环境卫生部门，人居署埃及办事处三年来一直与国家和地方利益攸关方以及发展团体密切合作，引入创新解决方案和循证干预措施，支持将该部门转向基于影响的方案制定和实施。此外，还支持评估和推进主要城市中心内的包容性公共空间，以确保公共空间系统的平衡和良好管理，增强埃及城市结构的凝聚力和改善生计。

14. 人居署埃及办事处长期支持埃及政府改善获得土地及适当和可负担的住房的机会。与其发展伙伴（特别是试点省份的地方城市规划单位）密切合作。该方案广泛开展工作，支持测试各种土地管理工具和做法，以改进城市拓展区的详细规划，这些地区的多个弱势群体无法获得城市化的增加值。新开发的土地重整本地化模式影响了埃及建筑法的修订，强调地方当局发挥更积极的作用。此外，该方案使内陆地区的城市升级思维从只处理恶化的非正规和不安全地区转变为还包括升级潜在的棕地和误用地区，并在根据埃及情况本地化的全市参与计划中利用这些失去的宝贵土地的机会。

15. 根据《全球住房战略》和阿拉伯区域的住房战略，人居署埃及办事处于2017年牵头起草了第一份《埃及住房概况》，使人们能够全面了解重点关注低收入住房方案的埃及住房部门。此外，该方案目前正在筹备启动第一项《埃及国家住房战略》，该战略将在今后二十年指导住房部门。新战略促进重大的范

式转变，将政府的角色设想为支持高效、充满活力和包容性的住房市场的推动者，注重人人都能负担得起的住房。这是政府当前角色的一个重要转变，政府也是住房的提供者。这一战略转变优先处理空置住房，保留现有库存，并扩大新提供的租赁住房，目的是在中短期内最大限度地提高住房负担能力。

16. 此外，人居署埃及办事处一直提供深度支持，以实现有效的住区增长和重建。为此支持城市发展规划进程，并不断监测和应对城市变化和增长的能力。该方案通过支持实体规划总局应用改进的城市战略规划流程和城市监测工具，支持介绍使当地能够确定发展干预措施优先次序的关键城市部门的概况，同时考虑到各种城市和农村住区的作用。该方案还向实体规划总局和新城市社区管理局提供广泛支持，以使新城市的规划和设计符合国际原则，从而确保城市发展具有包容性和公平性、竞争力、生产力且可持续。西北海岸的阿莱曼新城和 Ras Al Kekma 展示了空间分析与价值和供应链分析的结合，以创建具有强大经济基础的新城市社区，能够创造就业机会和吸引投资机会，从而吸引目标人口，确保该地区的可持续城市发展进程。政府正转向采用这种新城市规划方法。

## 2. 加强城市和地区共同繁荣

17. 人居署埃及办事处使用试点干预措施和循证调查结果，支持向政府提供的国家政策咨询意见。这有助于国家办事处展示将现有城市化挑战转变为发展机遇的巨大潜力。例如，高人口增长和密度曾被视为发展挑战，如果管理得当，可有助于改善社会互动，促进知识增长、投资、创造就业和社会经济福利。

18. 这一点明确体现在人居署向埃及政府提供的技术支持中，帮助其起草《埃及国家城市政策》，主要目标是制定共同的愿景和目标，促进更具变革性、生产力、包容性和抵御能力的长期城市发展。《埃及国家城市政策》倡导有效的城市发展原则、金融工具和受支持的治理结构，以实现城市和地区共同繁荣。《国家城市政策》的一个重要内容是解决城市系统在人口规模和竞争力方面的不平衡。此外，埃及《国家城市政策》还密切关注国家连通性、城乡联系和增强地方经济发展能力对城市化总体价值的影响。

19. 人居署还利用其在若干省份（目前在 Qalyoubeya 和 Quena，2020 年在 Assiut）广泛开展的地方财政管理工作，就发展能够顺应民需、有效提供基本服务和公共物品的地方行政部门提供有效咨询意见。为此振兴地方供资机制、开发土地价值捕获工具，并支持中央和地方公共财政管理和分配工具。

20. 最后，该方案还支持政府制定智能城市准则，促进埃及各城市智能解决方案的基准设定及其应用。该方案将与国家技术机构、公立和私立大学及研究中心、发展伙伴和私营部门密切合作，在现有城市和新城市加以实施。

## 3. 加强气候行动和改善城市环境

21. 根据埃及向《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）提交的第三次国家信息通报（2016 年）和《埃及适应气候变化和减少灾害风险国家战略（2011 年）》所述的埃及优先事项，人居署埃及办事处作出重大努力，将气候变化纳入城市规划和监测进程的主流。

22. 该方案与住房部（实体规划总局）和联合国开发计划署（开发署）密切合作，确保将气候变化纳入城市规划准则和工具的主流，以确保埃及城市和人类住区更具气候抵御能力。该方案还通过努力建立城市观测站，支持监测三角洲城市的气候变化信息。这些信息应指导一系列政策和建议，以促进将气候变

化纳入城市部门的主流工作，将具体气候变化行动纳入未来城市规划和管理以及基础设施规范和标准。

23. 埃及方案目前还与环境部配合，支持埃及通过以下方法实现其国家和国际气候变化承诺：支持创造关于气候变化影响的知识，加强优先地区社区一级当前的减少灾害风险应对能力，以及建造考虑气候变化风险的建筑和基础设施。

24. 此外，人居署埃及办事处目前正支持地方发展部制定圣凯瑟琳地区综合发展计划，以确保其遗产和生态资产得到保护。

#### 4. 有效预防和应对城市危机

25. 在埃及，多个全国和地区性的社会经济和政治变革造成了惊人的内部和外部迁移率。这些移民大多居住在（通常不正规的）近郊扩张区或新城内的社区，尤其是在大开罗地区。针对城市人口构成的快速变化，需要从社会凝聚力的角度对城市扩展和再生进行更具包容性的分析。人居署埃及办事处与叙利亚难民区域应急计划（3RP）团队密切合作，为接收难民的社区和迁移社区中每个人的生计提供支持，并帮助他们公平获得住房和基本服务。人居署的埃及团队目前也与一些联合国机构合作，让更平衡的城市和区域系统得以发挥其对国内移民的影响。

26. 还设想通过实施国家住房战略中的部分内容来加强这一点，这些内容非常有助于人人得以公平获得经济、适当的住房。此外，《埃及全市参与性城市升级方案》提供的指导方针和工具将使城市升级模式和包容性服务的提供模式更有效、包容。对落实这一做法的密切支持将在城市升级过程中促进所有居民的权利得以实现，并确保所有居民享有这些发展进程创造的价值。

27. 该方案的另一个重要目标是推动包容性城市升级和防止出现超出物质和环境改善范围的战略，同时以减少城市贫困和不平等现象、不让任何人掉队为着眼点，确保所有社区都融入城市的政治、社会、文化和经济领域。

## 四、选定项目

### 1. Hayenna-综合城市发展项目

**预算：840 万美元；捐助方：瑞士联邦经济事务总局(SECO)，埃及政府出资 300 万美元；时间：2018-2023 年**

28. 项目的实施和测试工作在三个试点省紧锣密鼓地开展。在这一过程中，该项目与地方机关紧密合作，让地方社区能通过利用去中心化的土地谈判手段有效参与进来，并使地方机关能有效且高效地对城市化进行规划并抓住其价值，尤其是在城市扩张地区。这一点还将通过多方面得到加强，包括地方财政机制的制定和落实，透明、有效的城市规划设计和土地管理，改良的公共财政管理和土地融资方式，以及城市政策和规章制度。该项目旨在改善土地管理、细化方案和基础设施的提供方式，并优化公共财政管理和土地融资。

### 2. 支持埃及的水和卫生设施创新

**预算：160 万美元；捐助方：可口可乐公司，为非洲和埃及政府提供补充资金；时间：2019-2021 年**

29. 该项目旨在通过测试和广泛应用创新的水和卫生设施解决方案，帮助人们能更好地平等获得清洁的水资源和使用卫生设施。该项目包括大量的研究以

及能力建设举措，以便能够规划、实施干预措施，并让其延续下去。该项目与埃及的设想和该国提高对消费模式认识的活动紧密靠拢，并强调替代方案和公众参与的重要性。它建立在一项试点干预措施的基础上，该措施以传统成本的5%为超过18万居民提供清洁的水资源，还能更好地适应气候变化和环境危害。该干预措施建立在人居署编写的国家可行性研究和计划的基础，并在其他地方得到推广，如今已惠及50多万人。因此，该国政府要求人居署转变思维，以提升影响力和认知为出发点进行规划和编制预算，将这一概念复制到卫生设施方面。

### 3. 快速公交系统(BRT)

**预算：140 万美元；捐助方：新城市社区管理局、妇女署；时间：2019-2021 年**

30. 该项目符合人居署主导的范式转变，即强调出行方式重点在于无障碍性，而不只是交通工具。快速公交系统项目旨在通过对连接新社区和开罗的第一个快速公交系统进行规划、设计和投标来改善公共交通。该项目将可减少对私人机动车的依赖。预计该系统每天将通过其特快和常规服务运送12.6万名乘客。人居署已支持设立一个公共交通监管单位来负责组织新城的交通网络，并在新城市社区管理局的工作架构下起草其任务内容。

## 五、待讨论的问题

- (一) 如何将向埃及政府提供的改革和政策支持纳入主流并加快其步伐，以促进可持续的城市发展？
- (二) 如何利用正在进行的城市化的优势提出积极措施，以建立更有效的城市体系，提高埃及城市的竞争力和生产力，作为可持续城市化的替代办法？
- (三) 如何优先考虑和平衡对新城市和现有城市的投资分配，从而让人口分布更加均衡，且人们能够公平获得充足的服务、新城市能够创造收入和就业机会？
- (四) 埃及的失业率超过10%，其中，青年和妇女的失业率则几乎达到20%，失业已成为其主要的经济和社会挑战之一，且80%的就业机会都来自城市。如何借此作为加速点？
- (五) 国家住房战略会如何帮助解决空置房的问题并将这些房屋投入市场，又会如何解决不正规地区持续性扩张的问题？

## B. 墨西哥国家方案

### 一、背景

31. 墨西哥是一个中等收入国家，其新成立的政府致力于落实全球发展议程，重视多边工作并认同人居署的规范和业务工作。墨西哥政府正在实施大规模的变革性项目，以解决全国性紧迫问题，如贫困、不平等、低经济增长和国内各地区间的差距。

32. 这些项目与《人居署2020-2023年战略计划》密切相关，尤其是其中变革领域1（减少城市和农村社区的贫困和空间不平等）、2（加强城市和区域的共同繁荣）和4（有效预防和应对城市危机）方面的内容。

33. 由于墨西哥正在成为中等偏上收入国家，而且也是经济合作与发展组织（经合组织）的一员，该国的双边技术合作不再依赖捐助方的支持，而是依赖于强烈需要人居署提供优质交付成果的合作方/客户关系。

34. 过去 3-4 年间，人居署在规范/业务工作的基础上开展了技术合作，涉及在该国 300 多个市镇和城镇聚居区实施人居署城市繁荣倡议。这项工作产生了大量数据和信息，使墨西哥成为这一全球性规范框架实施过程中的牵头政府。除了利用通过城市繁荣倡议建立的关于城市繁荣的独特基线之外，墨西哥的本届政府还要求人居署在其《发展计划》的战略项目中提供技术和实质性支持。

## 二、以“解决方案代理人”的身份工作

35. 目前，人居署墨西哥办事处主攻人居署具有最大比较优势的战略领域，如下：

- (一) 旨在促进经济增长和共同繁荣并解决领土不平等问题的区域和城市规划；
- (二) 通过提供咨询服务、制定指导方针和开展能力建设，帮助地方政府制定政策和方案、明确城市构想和规划社区；
- (三) 在基本服务的提供、土地和住房以及公共空间方面向地方政府提供技术解决方案，以减少空间不平等和贫困问题；
- (四) 为中央政府和地方机关提供必要的证据和技术方面的意见，以便其决策和对结果和影响进行评估。
- (五) 在实施城市繁荣倡议的城市中将城市发展与可持续发展目标的落实衔接起来。

36. 人居署墨西哥办事处正在尽量增强规范工作和业务工作之间的互动，加强总部与区域和国家办事处<sup>1</sup>之间的关系，进一步将《战略计划》中的各个变革领域联系起来，并为可能建立中美洲（墨西哥、中美洲和大加勒比群岛）多国办事处创造条件。

37. 在不到六个月的时间里，人居署提供的整套服务方案的年度预算从约 100 万美元增加到 800 万美元，这显然表明人居署的墨西哥办事处是一个以前沿分析和专门的规范和准则为支撑的受尊敬的伙伴、卓越和创新的机构和提供专业知识的组织。

## 三、项目和活动

38. 人居署对能够参与墨西哥现代史上重大项目之一的“玛雅火车”感到荣幸和责任重大。这是墨西哥南部的一个综合区域发展项目，该区域历史上长期被边缘化。该项目覆盖了五个联邦州（坎佩切、恰帕斯、塔巴斯科、尤卡坦和金塔纳罗奥）和 18 个市镇，火车站将建在这些地方。人居署向负责该项目的机构——国家旅游发展基金(FONATUR)——提供技术支持，以制定全面的区域和城市规划战略，从而开发出一条区域走廊，让该区域人民共享繁荣和福祉。这一倡议与《战略计划》中的变革领域<sup>2</sup>紧密相连。

<sup>1</sup> 例如，召开专家组会议，将总部的 10 名生境专家带到墨西哥，以及与国家办事处就“玛雅火车”区域倡议开展三个次级方案的后续工作。

39. 人居署在该国城市繁荣倡议工作的基础上，向包括梅里达、雷诺萨、克雷塔罗、萨波潘、圣尼古拉斯在内的州和地方政府提供技术援助，为它们提供决策工具，并根据从城市繁荣指数中得到的证据制定规划文书。

40. 人居署支持墨西哥中央政府将住房作为城市发展政策的中心，并向墨西哥劳动者全国住房基金委员会 *Infonavit*（拉丁美洲最大的住房抵押贷款机构）和 *SEDATU*（城市发展和住房部）提供专业技术支持，以应对该国废弃房屋方面的挑战。<sup>2</sup>人居署还以人权为本为拟订住房和城市发展的综合战略提供支持。

41. 此外，人居署和墨西哥外交部目前正在协商就“移民和城市”倡议开展合作，旨在强化拉加经委会的萨尔瓦多-危地马拉-洪都拉斯-墨西哥综合发展计划的地区性和地方行动。这一倡议有利于《人居署战略计划》中的变革领域 4。

## 四、规范和业务工作

42. 人居署墨西哥办事处在区域办事处的大力支持下，制定了一种执行《新城市议程》的新的方法，称之为“从计划到项目的价值链”。通过使用基于城市繁荣倡议的商定方法和多种指标，各城市可以评估其弱点、优势和机会，从而做出诊断，以推断出推动其繁荣和可持续发展所需的关键行动和方案。得出的证据与规划机制相联系，这些机制可以细化空间规划，从而可以制定共同的愿景、战略和计划，以及可融资的“一体化城市运行”项目。

43. 城市繁荣倡议和“价值链”通过数据-知识-政策制定-监测非常自然地衔接起来，这反过来又有助于阐明关键城市发展领域（如公共空间、基本服务的提供、土地和住房和地方经济增长）的政策、规划和融资问题，以提高生活质量。

### 在墨西哥全国各城市实施的城市繁荣倡议

2015 至 2018 年期间，墨西哥实施了城市繁荣倡议，目的是准确了解该国的城市繁荣情况，同时向地方政府提供工具，以分析、规划和监测旨在执行《2030 年可持续发展议程》的城市政策。最终，收纳了 305 个墨西哥市镇的城市繁荣倡议基本报告，这些城市占该国城市人口的 90%；以及三个重要市镇（梅里达市、克雷塔罗市、萨波潘市）的三个城市繁荣倡议扩展报告，和墨西哥三个最重要城镇聚居区（墨西哥城、蒙特雷、瓜达拉哈拉）的三个城市繁荣倡议扩展报告。

44. 目前，墨西哥的城市繁荣倡议方案正在为开发名为“可持续发展目标城市”的人居署全球旗舰方案提供支持。通过有助于战略规划的城市诊断以及联合国系统内为 2030 年前显著加快实现城市可持续发展目标而作出的共同努力，该方案将规范和业务工作结合起来。墨西哥政府表示希望成为该全球旗舰方案的东道国。

## 五、时间和资源

45. 进行中的项目和筹备中的准项目计划在 2019 至 2023 年期间实施，估计预算为 147 万美元<sup>3</sup>。进行中的最重要项目是“区域走廊玛雅铁路”（550 万美元），筹备中的准项目金塔纳罗奥州城市规划干预（120 万美元），圣尼古拉

<sup>2</sup> 据估计，墨西哥大约有 500 万所废弃房屋。

<sup>3</sup> 此预算涵盖进行中项目和筹备中的准项目。

斯市城市愿景和规划（50 万美元），以及在墨西哥南部边境和中美洲北部国家开展的“移民和城市”项目（750 万美元）。

## 六、待讨论的问题

- （一） **对顾问的高度依赖。**人居署墨西哥办事处有 30 到 40 位工作人员。除了署长外，其余全部是顾问。这种情况对项目的连续性、对相关知识的学习以及对应方的信任构成挑战。为了克服这种情况带来的挑战，该办事处加强了自身与总部工作人员之间的联系，但这样做成本较高，并非长久之计。需要通过分配核心资源来巩固多国办事处，以便维持一个由国际和本国工作人员组成的核心团队。
- （二） **重大行政和业务瓶颈。**招聘过程缓慢和其他行政问题影响和推迟了项目的有效交付以及对项目变动和对应方需求的适应能力。办事处的声誉也因此受损。解决办法是建立一种能经常选择让其他联合国实体就地提供行政和业务支持机制的商业模式。
- （三） **在地区或全球层面发挥带头作用的绝佳机会。**由于开展了城市繁荣指数方面的工作，墨西哥政府目前迎来了一个重大机会，即主持实施“可持续发展目标城市”（“城市 2030”）旗舰方案。墨西哥的国家和地方两级都展现出了在执行《新城市议程》方面的领导力，以及对支持多边主义的浓厚兴趣，从墨西哥人担任人居大会主席和墨西哥主办 2019 年世界人居日活动中可以看出这一点。
- （四） **办事处多国事务处理能力的强化。**墨西哥办事处的工作动态，解决移民等次区域性挑战的需要，墨西哥国家地位的日益上升，大量增加的供资，以及墨西哥在多边事务中发挥的突出作用，都为强化办事处处理多国事务的潜力创造了大好机会，使其业务和技术援助覆盖到墨西哥、中美洲、古巴、多米尼加共和国和海地地区。这完全符合当前改变人居署组织结构的计划，并将需要向墨西哥城分配核心工作人员。
- （五） **积极参与联合国培训中心事务和制定联合国国家合作框架。**虽然人居署主要由顾问构成，但其在《2020-2025 年合作框架》的编制工作中发挥了主要作用，提出了与其任务规定内容相近的战略方针和优先行动。务必要考虑这些活动对人力和财政资源的影响。

## C. 人居署与气候变化适应基金的合作

### 一、背景

46. 城市是全球温室气体排放的重要来源，也是受气候变化影响的大量人口和社会经济基础设施的汇集地。正是因为气候变化与城市可持续发展之间存在重要关联，人居署因此不断在建设低碳和有复原力的城市方面推进其工作。人居署正是在立足城市和人类住区问题、以《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）为指导并对环境署、开发计划署、粮农组织和其他姊妹机构工作进行补充的情况下为联合国的气候变化工作做出贡献。

47. 人居署的气候变化工作以城市规划和设计处的气候变化规划股为基础，并由其进行协调，但其他分支机构和区域办事处也开展了重要的业务性项目和规范性工作。例如，城市基本服务处在低碳运输、可再生能源和高效供水、卫生和废物处理服务以及具有复原力的基础设施方面开展工作，城市经济处在气

候金融领域非常活跃。几乎所有区域办事处都有全国性或活跃于区域层面的气候变化项目。在国家一级进行的政策和规划工作的基础上，形成了全球和区域工具。

48. 气候变化技术支助小组是一个定期协调机构，能够协调人居署的各种做法和收到的最新信息，以及讨论该领域的相关发展情况。气候变化是贯穿整个人居署的四个主题之一，因为它需要人居署各部门都参与到相关的业务和规范工作中。

## 二、人居署气候变化工作的发展历程

49. 人居署的第一批气候变化项目可追溯到 2006 年。2008 年，人居署的旗舰城市和气候变化倡议在挪威和瑞典的支持下启动，旨在帮助发展中国家的二级城市应对气候挑战，并打造出指导人居署工作和合作伙伴的规范性产品、工具和方法。整个人居署打造的项目组合在全球范围内不断发展，人居署的规范性工作和在重大全球气候变化论坛中的宣传工作也是如此，如 2014 年和 2019 年的缔约方大会和联合国秘书长主持召开的气候行动峰会等多个《气候公约》年度会议。<sup>4</sup>

50. 在气候变化方面，人居署一直在帮助城市充分评估风险和脆弱境况，最近还帮助城市量化其温室气体排放，并制定在气候行动计划或低碳发展战略中应对这些风险和排放问题的计划和行动。大约在 2016 年，我们开始系统性地使用和调动气候资金以执行与城市和社区共同制定的一些计划和措施，这是改进我们工作的一个关键因素。建立气候融资机制——其中最突出的是全球环境基金、绿色气候基金和适应基金——正在不断改善发展中国家气候行动的融资。有关全球气候变化的讨论越来越关注城市的关键作用，使得城市利益攸关方能够更多地利用这些几乎完全是由国家驱动、基于项目的赠款融资机制。鉴于上述情况，人居署正在试图获得上述三个机构的认证，这是获得资金的先决条件。人居署最先得到了适应基金的认证，目前还在寻求获得其他两个机构的认证。

**适应基金** 根据《联合国气候变化框架公约京都议定书》而设立，自 2010 年以来，已为气候适应和复原力活动提供了 5.64 亿美元，支持了 84 个具体的适应项目。帮助最脆弱的国家和群体是国际社会面临的越来越大的挑战和要务，尤其是因为适应气候变化需要的大量资源超出了实现国际发展目标所需的资源。该基金的资金中有一部分来自政府和私人捐助，还有一部分来自《议定书》清洁发展机制项目下发放的核证减排量收益的 2%。更多详细信息，见：[www.adaptation-fund.org](http://www.adaptation-fund.org)

### 人居署的适应基金项目组合和筹备中的项目

51. 设立适应基金是为了帮助各国提高复原力，使其最脆弱的社群适应气候变化的影响，因此，该基金着眼于针对受影响社群的具体的地方性项目。人居署于 2015 年 8 月被认证为适应基金的多边执行机构，并于 2016 年初开始构想第一个项目。

52. 截至 2019 年 9 月，人居署已在亚太地区（5 个）和非洲（1 个）获批六个项目，总额约为 3 700 万美元，另有八（8）个项目处于基金的正式批准的各个阶段（总价值约为 8 200 万美元）。人居署的目标是逐步在这些区域内实现单一国家提案和区域性提案在数量上的均衡。

<sup>4</sup> 人居署对由联合国秘书长主持召开的 2019 年气候行动峰会的参与情况将作为执行主任在 2019 年 9 月 30 日向会员国所做的情况通报中的一项议程。

53. 适应基金将大部分支助保留给单一国家提案，每个非附件 1 国家可获得的支助上限为 1 000 万美元。该基金有一个两级项目开发 and 批准流程，涉及：(1) 批准项目构想，(2) 批准整个项目提案。从第一次提交到批准单一国家提案的时间通常为 25 个月。

54. 适应基金还有一个区域提案窗口，涉及三级流程：(1) 设想前，(2) 批准设想，(3) 批准整个项目提案。我们的东非区域项目批准耗时 40 个月。适应基金为区域项目提供 10 万美元的项目拟定赠款。

55. 项目通常涉及政策、规划和能力建设工作的较小组成部分，其中大部分投资（60-80%）被授权专门用于适应基础设施建设，例如排水系统，道路，水、卫生与健康基础设施，防洪，社区疏散中心，桥梁，以及侵蚀防护。

已批准项目		
<b>2016年10月：</b> 亚洲及太平洋区域办事处—老挝人民民主共和国	加强老挝最脆弱的农村和新兴城市人类住区的气候和灾害复原力	4 500 000 美元
<b>2017年10月：</b> 亚洲及太平洋区域办事处—斐济共和国	提高斐济非正规城市住区的复原力，这些住区极易受到气候变化和灾害风险的影响	4 235 995 美元
<b>2017年10月：</b> 亚洲及太平洋区域办事处—所罗门群岛	“增强城市对抵御气候变化和自然灾害的能力：所罗门群岛霍尼亚拉”	4 395 877 美元
<b>2018年7月：</b> 亚洲及太平洋区域办事处—蒙古	亚太：乌兰巴托地区的洪灾抵御能力——通过社区驱动的小规模保护性基本服务干预措施适应气候变化	4 495 235 美元
<b>2019年3月：</b> 亚洲及太平洋区域办事处—老挝人民民主共和国	加强老挝脆弱小城镇的气候和灾害复原力	5 500 000 美元
<b>2019年3月：</b> 非洲区域办事处—马达加斯加、马拉维、莫桑比克、科摩罗	加强非洲东南部城市的气候复原力	13 997 423 美元
	<b>总价值</b>	<b>37 124 530 美元</b>
开发中的选定项目		
	提高科特迪瓦和加纳沿海社区的复原力	1 400 万美元
	提高约旦和黎巴嫩城市收容点中流离失所者对气候变化引起的水资源问题的适应力	1 400 万美元
	提高教育系统对东加勒比地区（安提瓜和巴布达、多米尼克、圣卢西亚）气候变化影响的适应力	1 400 万美元
	巴基斯坦瑙谢拉和拉瓦尔品第的城市集雨与洪水管理的关联	610 万美元
	提高湄公河三角洲沿海地区的 [...]复原力（越南）	500 万美元
	提高喀土穆大都市区 [...]的抗洪抗旱能力	1 000 万美元
	通过柬埔寨沿海住区的小规模保护性基础设施干预措施来适应气候变化	500 万美元
	里海地区的城市化和气候变化适应情况（伊朗和阿塞拜疆）	1 400 万美元

### 三、与当前和即将实施的战略计划的联系

56. 人居署目前在次级方案二下实施的战略计划需要各方大力重视气候变化方面的规划和全球层面的倡导，旨在让城市在有关气候变化的讨论中得到更多关注。我们通过此计划获得的对特定城市和人类住区的脆弱性以及解决这些脆弱性的计划和战略的认识，加上我们与国际进程和机制日益加深的了解和联系，使我们能够与这些国际气候融资机制建立建设性的伙伴关系，这是更正式地寻求获得认证和准入的先决条件。因此，当前的这一战略计划和成员国的指导为我们在这领域的成功参与“奠定了基础”。

57. 展望未来，新的 2020-2023 年战略计划反映了我们在气候变化领域规范工作和业务工作的持续发展，以及举全人居署之力处理气候行动问题的的工作方式。在适应基金项目组合为关于社区和基础设施有效适应气候变化的成果领域三提供坚定支持的情况下，我们在气候变化方面的工作将立足于**加强气候行动和改善城市环境**的第三个变革领域。

### 四、整合我们的规范工作和业务工作

58. 人居署的适应基金项目组合整合了为帮助各个社群和基础设施有效适应气候变化而在国家一级开展的规范工作和业务工作。项目提案源自人居署在人类住区方面的“下游”技术援助工作，包括(a) 空间和社会经济分析和评估（例如，城市或非正规住区的气候变化风险和脆弱性分析），(b) 参与性城市规划和气候行动规划进程，(c) 与所合作的国家和国家以下各级政府和民间社会就城市问题进行密切对话。适应基金项目建立在已有的城市活动的基础上，在这些活动中，已确定气候风险并制定气候解决方案，然后会用项目提案来执行部分气候行动计划。此外，由于提案提交之前需要联络人签字，因此我们务必要与适应基金的国家指定机构建立信任关系。

59. 适应基金提案的焦点和主题也与人居署的规范工作密切相关——它们都建立在我们最近许多全球性出版物以及我们的核心工具和方法的基础上。人居署对《巴黎协定》<sup>5</sup>下的国家气候承诺的审查重点关注了各国的城市适应情况和这些承诺对应的项目（以及我们对此类项目的调查结果）。调动必要的国家支持以吸引气候资金的能力在很大程度上取决于我们将<sup>6</sup>城市和人类住区问题纳入国家气候规划和承诺的能力。气候变化预计将极大地影响往往受气候灾难打击最大的世界上最贫穷人口。本着“首先解决最脆弱者的问题”的精神<sup>7</sup>，适应基金后备项目就是在这一前提下建立起来的，致力于解决贫困弱势群体在适应气候方面的需求。

60. 如果没有我们现有的长期业务工作和规范工作，我们与适应基金的合作就不会在如此短的时间内取得目前的成果。此外，因为编写提案在数据、信息和咨询方面的要求都非常高，如果没有这种合作和可用资源，很难单独编写出项目提案。

<sup>5</sup> 《〈巴黎协定〉中的可持续城市化》：<https://new.unhabitat.org/paris-agreement>。

<sup>6</sup> 《将人类住区问题纳入国家适应计划》：<https://new.unhabitat.org/node/142444>。

<sup>7</sup> 《非正规住区的扶贫性气候行动》：<https://new.unhabitat.org/pro-poor-climate-action-in-informal-settlement>。

## 五、 待讨论的问题

- (一) **确保与适应基金合作的连续性：**与适应基金建立和维护机构性伙伴关系需要若干关键因素共同发挥作用，这包括持续参与国际气候变化论坛，这样既提高我们在气候方面的业务工作的知名度，又能提升我们对优先事项和参与途径的认识；还包括一个内部交流和学习过程，即会有气候联络人团队贡献和共享资源以建立知识库，为人居署与基金合作成功提供支持；以及不断优化的拟定和实施支持项目（例如环境和社会保障体系）的工具和系统，
  - (二) **将争取获得其他气候基金的认证作为 2020-2023 年人居署的一个优先事项：**适应基金是三个气候基金中规模最小的机构，仅着眼于对气候变化的适应问题。获得更大规模的全球保护基金和全球环境基金的认证，将打开通往一系列新的可能性和以前无法获得的各种规模的供资的大门。获得这些基金的认证需要主要伙伴的政府、资源和高级管理领导层提供支持，帮助我们与该基金建立机构关系，还需要我们进一步开发和微调内部政策、流程和制度。在这方面的资源投入将对本机构产生变革性的影响。
  - (三) **将项目确定和拟定过程制度化：**为使项目获得成功，在确定和拟定项目以及编写项目提案时需要一定的资源和日益专业化的技能。除了需要可通过项目拟定赠款筹集的资金外，每项提案还需要大量的工作人员和专业顾问。可以专门设立一个“项目开发场所”，将其作为内部服务中心，以便更好地服务于所有地区和专题领域。此外，需要在气候变化方面的上游规范工作和适应基金项目组合之间建立更强的联系。
  - (四) **扩大项目规模，从项目实施机构转为推进机构：**接下来，由于人居署的目标是获得绿色气候基金的认证，而项目的性质和规模表明，人居署可能无法单独落实全部项目产出和活动，但可以发挥推进作用，使地方在适应气候变化方面的需求与国家与国际层面的优先供资安排相匹配，以及动员关键合作伙伴实施大型项目。这需要我们提高项目管理能力，深入与各国政府的对话，加强采购和承包程序，以及在项目实施中应用严格的社会和环境保障措施的能力。
-