



联合国

HSP

HSP/EB.2020/26

UN HABITAT 联合国人类住区规划署
执行局

Distr.: General
17 August 2020

Chinese
Original: English

联合国人类住区规划署执行局

2020 年第二次会议

2020 年 10 月 27 日至 29 日，在线

临时议程*项目 9

人居署的规范和业务活动，包括报告人居署

2020 年的方案活动以及次级方案、旗舰方案

和技术合作活动的执行情况

联合国人类住区规划署的规范和业务活动：旗舰方案

执行主任的报告

导言

1. 本文件重点介绍了旗舰方案方面取得的进展，这些方案是根据执行局第 2019/4 号和第 2020/2 号决定，推进对联合国人类住区规划署（人居署）规范和业务活动采取更综合办法的重要工具。本文件审查了五个旗舰方案：(a) “ 包容而充满活力的居民区和社区 ” ； (b) “ 以人为本的智慧城市 ” ； (c) “ 为城市贫民建设有韧性的住区 ” ； (d) “ 包容性城市：增强城市移民的积极影响 ” ； (e) “ 可持续发展目标城市 ” 。对于每个旗舰方案，报告都简要概述了方案，概述了所采用的战略和所取得的进展，并根据当前的挑战和机遇指出了前进方向。

2. 旗舰方案是在 2020 年 2 月在阿布扎比举行的世界城市论坛第十届会议上启动的，是实现人居署 2020-2023 年期间战略计划的关键，每个方案都与战略计划各变革领域的不同成果密切相关。由于存在这种相互联系，这些方案可促进新型的综合方案拟订办法。这些办法的目的是促进每个方案对全球优先事项（如城市复兴、前沿技术、气候变化以及移民和流离失所）做出贡献，并通过可持续发展目标城市来实现可持续目标的本地化。

3. 最后，报告可供人居署执行局讨论如何将旗舰方案作为一种工具，根据执行局的任务及其可对实现可持续发展目标和其他全球议程做出的贡献，加强规范和业务工作的整合，将此类工作列为优先事项，并扩大其影响。报告考虑到了针对人居署 2021 年工作方案和预算提出的更多优先事项。

* HSP/EB.2020/19。

一、 旗舰方案 1：包容而充满活力的居民区和社区

A. 旗舰方案 1 概述

4. 当今世界上 75%的城市比 20 年前更不平等，基本城市服务、负担得起的住房和谋生机会在居民区和社区之间分布不均。历史悠久的城市核心区往往被人忽视。旗舰方案 1 旨在让城市中的贫困地区和战略要地转型为相互连通、不断发展、充满活力的多样化居民区。

5. 该方案不仅要减少不平等，还要为更广泛的城市及其腹地带来经济、社会和环境效益，从而不让任何人和任何地方掉队。

6. 该方案力求满足确立包容而可持续的城市复兴办法并将其纳入主流的需求，这将带来：

(a) **社会包容。**采用立足人权的办法，旨在减少贫困，通过管理有关进程来避免中产阶级化和排斥弱势群体，应对可能侵犯人权的问题（例如，驱逐问题），并实行避免、减轻和管理重新安置的战略；

(b) **共享经济繁荣。**包容性城市复兴旨在确保得到振兴的地区具有社会经济多样性，使整个城市受益，引导私人投资造福大众，同时扩大城市的收入来源；

(c) **物理功能和环境可持续性。**该办法从城市一级的角度解决连通性和功能性问题，提高土地利用效率，并侧重于通过翻新、绿色技术、精心设计的密度安排和有利于步行的混合用途来总体上减少排放。

7. 预计该方案将取得以下成果：

(a) 地方政府遵循全球城市复兴规范，这些规范提供综合空间办法，将人权纳入主流，承认城市贫困现象对两性的不同影响，并促进有包容性和文化上可持续发展的经济发展。

(b) 在国家和地方一级创造有利的体制环境，以落实可持续和切合实际的城市复兴政策、战略、计划、投资模式、法律和金融框架以及包容性治理机制，从而使人人有权参与其中，并有效纠正任何侵权问题。

(c) 通过战略措施建立多利益攸关方伙伴关系，促进社区行动。

与 2020-2023 年期间战略计划的对应关系

8. 该方案主要促进变革领域 1（减少城乡连续体各个社区中的空间不平等和贫困现象）及其三个成果：增加并确保平等享有基本服务、可持续出行和公共空间；增加并保障获得土地以及适足且负担得起的住房的机会；有效地扩大和改造住区。它还与其他变革领域的成果产生共同效益（例如，关于减少温室气体排放和改善空气质量的 3.1，关于提高资源效率和保护生态资产的 3.2）。

B. 旗舰方案 1 的战略

9. 该方案目前正在对在城市复兴方面具有战略意义的国家和城市进行摸底调查。方案的目的是为区域和国家两级正在采取的城市复兴干预措施提供总体框架。

10. 该方案以不同的现有工具、指导文件和项目为基础，其中包括参与性进程，例如贫民窟改造、城市复兴、公共空间和住房解决方案，可应用于被忽视的居民区。

发展伙伴关系

11. 该方案旨在建立广泛的联盟。利益攸关方包括民间社会组织、学术界和研究机构、国家和地方政府、非政府组织、国际组织和私营部门。

12. 这一办法根据联合国全系统可持续城市发展战略，为联合国系统其他实体在国家和区域两级提供了明确的切入点。目前正在争取与联合国教育、科学及文化组织、国际劳工组织（劳工组织）、联合国开发计划署（开发署）、联合国环境规划署（环境署）和联合国工业发展组织结成伙伴关系。

C. 旗舰方案 1 的进展情况

13. 自该方案在世界城市论坛第十届会议上启动以来，考虑到财力有限，初始的工作重点是：改进内部协调，加强支持全球、区域和国家各级的城市复兴举措；对现行的复兴举措进行摸底调查；支持新的城市复兴举措的方案制定工作（例如，在尼日利亚的拉各斯和阿贝奥库塔、缅甸仰光、古巴和吉尔吉斯斯坦）。

14. 工作重点还包括扩大与各城市和会员国（包括首尔市政府、南非开普敦和法国）的伙伴关系网络。

D. 旗舰方案 1 的前进方向

15. 表 1 列出了已确定的外部挑战和机遇，应针对这些挑战和机遇采取行动，以推动旗舰方案向前发展，包括更广泛地动员联合国发展系统。

表 1

与旗舰方案 1 相关的外部机遇和挑战

机遇	挑战
<ul style="list-style-type: none"> 该方案可以在现有伙伴关系和各自经验的基础上发展规范工作，制定全球指导方针、战略方针和能力发展工具。 该方案将在特征分析和差距分析的基础上，将城市复兴层面纳入国家城市化政策以及制定城市一级战略的主流。 	<ul style="list-style-type: none"> 人居署一直在全球、区域和国家各级参与各种侧重城市复兴的伙伴关系，然而创造的知识量还有限。 虽然合作伙伴提出了各种城市复兴举措，但协调平台有限。 缺乏将城市复兴全面纳入国家和城市一级发展议程主流的工作。 地方政府促进私营部门和民间社会参与城市复兴进程的能力有限，对筹资机制的了解也有限。

16. 已确定以下内部挑战：

(a) 在 2021 年工作方案和预算中，这项工作不再被列为优先事项，从而进一步限制了可用于推进这项工作的资源，除非调集专用自愿捐款。目前的人员配置和缺乏种子资金的问题已经极大地限制了可以取得的进展。

(b) 城市复兴有可能针对各变革领域的多种成果创造共同效益，但需要在人居署内建立更强有力的规范框架，以尽量扩大并发挥其综合潜力。

(c) 人力资源的限制也给参与现有的全球和区域协调机制造成了困难。

17. 对城市复兴有大量需求，而冠状病毒病（COVID-19）恢复战略侧重于住房质量、居民区设计和公共空间，从而进一步支持城市复兴。此外，侧重于现有资产再利用的城市复兴是绿色新政恢复干预措施的一项基本内容。

18. 正在与合作伙伴优先制定关于城市复兴的全球规范框架和指南。通过调整与整合现有的工具和服务，可以在区域和国家两级利用额外的技术咨询服务和方案制定工作，并提供良好的投资回报。

19. 如果有核心或专用的资源可用，则考虑分阶段进行以下工作：

(a) **第一至四年（2020-2023年）**：通过实施在全球优先次区域建立多利益攸关方伙伴关系和发展社区行动的战略举措，为城市复兴确立全球规范框架，并示范这一办法。

(b) **第五至八年（2024-2027年）**：为城市复兴政策、法律和金融框架以及包容性治理机制建立有利的体制环境，并扩大实施规模。

(c) **第九至十年（2028-2029年）**：完善规范性指导，报告正在进行的举措的影响，并进一步扩大实施规模。

20. 在进一步获得资源之前，短期内的重点是：(a) 通过建立一个贯穿各领域的同业交流群、直播学习现有的复兴举措和对现有专门知识进行摸底调查，进一步提高内部对城市复兴办法综合潜力的认识；(b) 正式落实与主要合作伙伴之间的协议，重点是制定规范框架、对最佳做法进行摸底调查和探索建立由伙伴组织牵头的地方知识中心的可行性。

二、旗舰方案 2：以人为本的智慧城市

A. 旗舰方案 2 概述

21. 旗舰方案 2 的主要目标是让城市数字化转型造福所有人，推动城市地区的可持续性、包容性和繁荣以及实现人权。这个领域一般是以技术为重心，以产业为先导，人居署及其合作伙伴可借助该方案为其作出贡献。智慧城市规划必须侧重于解决具体的可持续性问题，大力应对气候变化，减少贫困，增进公民的参与。

22. 人居署采取立足人权的办法，首先确定公民、社区和城市居民所述的真正挑战和优先事项。

23. 预计该方案将取得以下成果：

(a) **政策转型**：在关于智慧城市的高级别政治论坛和全球对话中，更加重视以人为本、可持续而包容的数字转型，并将其作为关键政策议题纳入主流；

(b) **为数字城市创新提供资金**：加大以人为本的智慧城市投资和筹资力度，以加快实现可持续发展目标，具体侧重于发展中国家、中小城市和基层城市社区；

(c) **数字技术的增强权能和能力建设**：提高各级政府针对数字技术采取以人为本、加强隐私和保护权利的办法的能力，以便在实现可持续发展目标的过程中实现包容性和可持续的城市发展。

与 2020-2023 年期间战略计划的对应关系

24. 该方案主要促进变革领域 2（加强城市和区域的共同繁荣）和成果 2.3（扩大推广城市发展的前沿技术和创新）。

25. 该方案还将有助于为所有变革领域的成果创造共同效益，主要是成果 1.1（增加并确保平等享有基本服务、可持续出行和公共空间）、1.2（增加并确保获得土地以及充足且负担得起的住房的机会）、2.1（改善城市和区域的空间连通性和生产力）、3.2（提高资源效率，保护生态资产）和 4.3（增强建成环境和基础设施的复原力）。

B. 旗舰方案 2 的战略

26. 该方案是人居署在全球、区域和国家各级参与智慧城市工作的总体框架。

27. 鉴于这是人居署的一个新的参与领域，目前着重致力于规范工作，以确定以人为本的智慧城市总体定义和指导原则，以及关于国家和地方两级的能力评估和发展及工具开发的指导原则。

28. 该方案通过参与全球和区域网络、平台和机制，如联合促进可持续城市倡议，将重点放在知识共享和宣传上。需要进行宣传，以帮助确保边缘化群体（包括儿童、青年和老年人、弱势妇女和残疾人，以及资源较少的城市）在全球平台上发出更强有力的声音，这些平台包括联合促进可持续城市倡议、开放而灵活的智慧城市倡议以及城市促进数字权利联盟。

29. 人居署的一个关键干预领域是支持国家和地方政府的数字化过渡。这需要多层次的治理战略以及技能和能力建设，以合乎道德和包容的方式发展并有效利用数字技术。人居署正在探求支持国家和国家以下各级政府制定符合国家城市政策的智慧城市战略。

30. 最后，必须为对地球和城市人民生活有直接积极影响的城市创新项目调集大量资金，优先考虑较难获得资源的发展中国家和社区。

发展伙伴关系

31. 该方案的战略是与会员国、联合国实体、地方政府实体、私营部门平台和其他非国家行为体建立广泛的伙伴关系。迄今为止，它们包括国际电信联盟、欧洲经济委员会（欧洲经委会）和其他区域经济委员会、开放而灵活的智慧城市、北欧智慧城市、联合促进可持续城市、城市促进数字权利联盟、东南亚国家联盟智慧城市网络、世界智慧可持续城市组织、世界经济论坛、经济合作与发展组织、二十国集团全球智慧城市联盟、欧洲联盟、法国、智慧迪拜、联合国技术创新实验室和 Alianza Smart Latam。

32. 正在探索与 PVBLIC 基金会、P3 智慧城市伙伴、汉堡港口城市大学（德国）和瑞典智慧和可持续城市战略创新方案“可行城市”建立其他伙伴关系。

C. 旗舰方案 2 的进展情况

33. 自该方案在世界城市论坛第十届会议上启动以来，考虑到财力有限，初始的工作重点是改进内部协调、对现行举措进行摸底调查、确定良好做法、扩大伙伴关系网络和确定潜在的资源调动机会。

34. 在现有资源范围内，支持了以下初始活动：

(a) 制定数字城市工具包草案；

(b) 人居署和欧洲经委会启动题为“以可持续智慧城市促进《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》”的区域方案；

(c) 对埃及、爱沙尼亚、伊朗伊斯兰共和国、缅甸和尼日利亚对口单位提出的请求提供有限支持；

(d) 与亚洲及太平洋区域办事处和中国国家办事处合作，为成都高新区制定智慧城市战略。

D. 旗舰方案 2 的前进方向

35. 表 2 列出了已确定的外部挑战和机遇，应针对这些挑战和机遇采取行动，以推动方案向前发展，包括更广泛地动员联合国发展系统。

表 2

与旗舰方案 2 相关的外部机遇和挑战

机遇	挑战
<ul style="list-style-type: none"> 可将现有伙伴关系和各自经验作为发展规范工作的基础材料，制定全球指导方针、战略方针和能力发展工具。 可通过人居署治理机制促进对以人为本的智慧城市进行全球指导。 随着城市一级智慧城市战略的发展，可将智慧城市层面纳入国家城市化政策的主流。 在非洲、欧洲和亚洲，包括东欧和中亚，对技术支持的需求日益增长。 	<ul style="list-style-type: none"> 人居署及其合作伙伴一直在全球、区域和国家各级采用不同的方法参与各种侧重于智慧城市的举措。 缺乏将智慧城市层面以统筹方式全面纳入国家和城市一级发展议程主流的工作。 前沿技术在城市层面的应用一直是由供应而不是需求推动的。

36. 已确定以下内部挑战：

(a) 与旗舰方案 1 的情况一样，在 2021 年工作方案和预算中，这项工作已不再被列为优先事项，从而进一步限制了可用于推进这项工作的资源，除非调集专用自愿捐款。目前的人员配置和缺乏种子资金的问题已经极大地限制了可以取得的进展。有人呼吁将前沿技术工作纳入主流。

(b) 只有在形成了规范层面之后，才能将该主题纳入主流。因此，当务之急应该是（与合作伙伴）制定全球指导方针。

(c) 人力资源的限制给参与现有的全球和区域协调机制造成了困难。

37. 在进一步获得资源之前，短期内的重点工作是：(a) 通过与全球、区域和国家各级所有工作人员举行网络会议、智慧城市工作队（同业交流群）和有针对性的核心工作人员培训，进一步提高内部对以人为本的智慧城市的认识；(b) 制定以人为本的智慧城市全球指导方针；(c) 扩大伙伴关系。

38. 利用前沿技术监测《新城市议程》的执行情况和落实可持续发展目标城市层面的进展情况，可以创造更多的机遇。

39. 人居署还在最大限度地发挥与其创新工作的协同增效作用，包括制定人居署创新挑战倡议，以及与“互联弹射中心”及其“城市连接非洲”方案进行协作。

三、 旗舰方案 3：RISE-UP：为城市贫民建设有韧性的住区

A. 旗舰方案 3 概述

40. 当今最大和最紧迫的挑战，是为居住在非正规住区的近 10 亿城市贫民培养气候适应能力。在为公民提供防护保障和根据非正规居民区的基本服务和基础设施水平相应扩大投资方面，各国政府面临着挑战。

41. 旗舰方案 3 以在贫民窟改造和气候方案中取得的经验教训为基础，向各国和城市提供综合技术援助。该方案将社区主导的规划与国家政策参与相结合，为城市贫民社区的适应和韧性调动大规模投资。

42. 在国家一级，该方案将有利于贫民的气候适应能力纳入国家政策和框架的主流，以便将基于社区的适应举措作为国家适应计划和国家自主贡献的一部分加以整合和优先考虑。为国家行为体提供的咨询服务集中于改革国家城市政策，从而使气候进程和资源对城市贫民更有意义并更容易利用。

与 2020-2023 年期间战略计划的对应关系

43. 该方案促进变革领域 3，重点是成果 3.3（社区和基础设施对气候变化的有效适应）。它将为所有变革领域下的成果创造更多的共同效益：成果 1.1（增加并确保平等享有基本服务、可持续出行和公共空间）；成果 1.2（增加并保障获得土地以及适足且负担得起的住房的机会）；成果 3.2（提高资源效率，保护生态资产）；成果 4.3（增强建成环境和基础设施的复原力）。

B. 旗舰方案 3 的战略

44. 该方案正在成为合并、加速和改进一系列现行举措和新举措的总括举措。特别是，它将在多年以来参与式贫民窟改造和城市韧性工作的基础上再接再厉。

45. 该方案可以在已经发展良好的规范工作和牢固伙伴关系的基础上更进一步。人居署对《巴黎协定》下的国家气候承诺进行的审查¹突出了各国的城市适应工作的重点。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将城市和人类住区问题纳入国家气候规划和承诺的能力。人居署已就如何加强这一点制定了指导意见。²

46. 该方案采用从供资到筹资的模式，并将从气候融资的角度为城市投资机制作出贡献，包括巩固办法和针对目前存在的差距（如银行可担保性和项目开发）开发方法和工具。

发展伙伴关系

47. 该方案建立在秘书长 2019 年 9 月在纽约召开的气候行动峰会筹备阶段建立的广泛伙伴关系基础上，包括与会员国、地方政府网络和其他非国家行为体的伙伴关系。

48. 该方案为加强与发展计划署和环境署等联合国主要实体的战略伙伴关系提供了机会。

¹ 见 <https://unhabitat.org/sustainable-urbanization-in-the-paris-agreement>。

² 见 <https://unhabitat.org/enhancing-nationally-determined-contributions-ndcs-through-urban-climate-action>。

C. 旗舰方案 3 的进展情况

49. 自该方案在世界城市论坛第十届会议上启动以来，人居署与发展伙伴、国家和地方政府以及私营部门密切合作，加强了为城市贫民培养气候适应能力的宣传（包括在荷兰牵头的全球适应中心³之下），是“城市行动轨道”下选定的四个全球方案之一。

50. 该方案是人居署参与适应基金⁴的总括举措，结合了若干现有的业务和规范活动。主要成就包括为巴基斯坦和越南的社区一级适应基础设施调集 1 200 万美元，使适应方案的价值达到约 5 000 万美元，重点为以下国家：科摩罗、斐济、老挝人民民主共和国、马达加斯加、马拉维、蒙古、莫桑比克、巴基斯坦、所罗门群岛和越南。与此同时，已核准总额约为 8 100 万美元的概念说明，重点是下列国家：安提瓜和巴布达、阿塞拜疆、柬埔寨、科特迪瓦、加纳、伊朗伊斯兰共和国、约旦、黎巴嫩、马来西亚、圣卢西亚和苏丹。

51. 该方案是人居署对关于培养城市贫民气候适应能力全球多伙伴举措的贡献，该举措由肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔在秘书长于 2019 年 9 月召开的气候行动峰会上发起。

D. 旗舰方案 3 的前进方向

52. 尽管在可持续发展目标的十年行动期间，气候适应是人居署和整个联合国的优先事项，但可用于推进这一旗舰方案的资源非常有限。表 3 总结了机遇和挑战。

表 3

与旗舰方案 3 相关的外部机遇和挑战

机遇	挑战
<ul style="list-style-type: none"> • 现有经验、工具和方法 • 由赠款资助的社区基础设施发展 • 成熟的适应基金组合 • 该方案、培养城市贫民气候适应能力的举措以及 20 多个主要行为体之间的实际和潜在伙伴关系 • “2030 年培养城市抗灾能力”倡议 	<ul style="list-style-type: none"> • 人力和财政资源减少，缺乏专门知识（例如在气候融资方面） • 人居署在全球、区域和国家各级的参与需要进一步协调 • 全署知识管理和传播有限 • 工具之间的竞争、重叠和差距

53. 将进一步确定地域优先次序，首先侧重于亚太区域和非洲，旨在动员大规模技术援助方案，其次侧重于阿拉伯国家和小岛屿发展中国家。

54. 此外，建议采取两项关键行动来帮助扩大旗舰方案的规模：

(a) **将项目确定和拟定过程制度化**：这需要资源和成套专业技能，以便项目取得成功。除了需要可通过项目拟定赠款筹集的资金外，每项提案还需要工作人员和专业顾问投入大量的时间。可以专门设立一个“项目开发站”，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。

³ 见 <https://gca.org/global-commission-on-adaptation/action-tracks/cities>。

⁴ 见 HSP/EB.1/9。

(b) **扩大项目规模，从项目实施机构转变为推进机构：**接下来，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，但可以加强推进作用，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，加强采购和承包程序，并强化人居署在项目实施中应用严格的社会和环境保障措施的能力。

55. 该方案将在十年行动和交付期间在至少 100 个城市中加快行动。已经确定了三个不同的阶段：

(a) 在目前的战略计划期间，第一阶段将涉及确立方案。需要建立一个全球中心来领导知识管理和规范指导工作，并向缺乏能力的区域和国家提供方案制定支持。

(b) 第二阶段将侧重于推广和加快实行经过验证的概念，以涵盖更多国家。试点城市和国家将通过概念验证、城市间交流以及校准工具和能力发展方法来发挥参考和倍增作用，以使该方案规模化。这应该会有助于进一步获得气候融资的机会，并在 2025 年修订周期内融入与国家自主贡献和国家适应计划有关的政策工作。

(c) 按照目前的计划，第三阶段将涉及由伙伴国家和城市广泛推广该方案的做法和行使领导自主权，人居署与合作伙伴有重点地采取干预措施，并增加同行之间的学习和交流。

四、旗舰方案 4：包容性城市——增强城市移民的积极影响

A. 旗舰方案 4 概述

56. 移民是一种全球趋势。大多数移民、难民和境内流离失所者搬到城市地区，寻求安全、更多的谋生机会和获得服务的机会。在许多情况下，城市移民现象不仅对移民及其家人的社会 and 经济发展产生积极影响，而且如果管理和规划得当，还会对城镇的社会和经济发展产生积极影响。应该承认，城市人口增长，特别是快速而缺乏计划的人口增长，往往会给城市系统带来压力，但旗舰方案 4 将加强政府当局利用移民对城市和社区的积极影响的能力。拟议的干预措施旨在促进包容性和可持续的城市发展，特别侧重城市危机和流离失所的背景情况。

57. 该方案的目标是改善弱势移民、流离失所者和当地社区的生计和生活条件，增强社会凝聚力。通过提高政府能力并采用参与性和以地区为基础的方法，干预措施将使收容社区和移民都受益。该方案建立在立足人权的多层次治理以及多部门和多利益攸关方做法的基础上，并加强人居署在人道主义、发展与和平三者关系中的作用。

58. 在支持地方和国家当局为所有人创造包容性和非歧视性城市环境的总体目标下，特别是在人口迅速涌入导致城市危机的情况下，确定了该方案的三项成果：

(a) **成果 1：**加强城市和国土系统，以应对人口的快速流动，促进因移民融入城市而带来的社会、文化和经济发展，并减少造成移民和流离失所的根源问题；

(b) **成果 2:** 加强地方当局推进包容性城市的能力，使收容社区和移民社区都受益；

(c) **成果 3:** 加强收容社区与移民和流离失所者社区之间的社会凝聚力。

与 2020-2023 年期间战略计划的对应关系

59. 虽然该方案显然与人居署战略计划的变革领域 4（有效预防和应对城市危机）有关联，但与变革领域 1 和变革领域 2 下的成果有很强的联系。

B. 旗舰方案 4 的战略

60. 该方案有区域性重点，旨在加强人居署对国家和多国开展工作的能力。它是在受移民和流离失所影响的区域、国家和城市开展全球、区域和国家项目的总体框架，同时还与不同的伙伴合作实施由需求驱动的附属项目，这些项目符合人居署对西非、阿拉伯国家、拉丁美洲和加勒比等优先国家和区域的总体分析。它根据最近的联合国改革计划，在现有材料、办法和经过测试的方法的基础上，支持方案制定和执行战略、资源调动、能力发展活动以及工具的调整或开发。项目实施工作由区域和国家办事处牵头。

61. 除其他活动外，旗舰方案总部小组通过参与全球和区域网络、平台和机制（如境内流离失所问题高级别小组、联合国移民问题网络、全球难民论坛、全球移民与发展论坛、世界银行移民与发展全球知识伙伴关系网络和城市联盟关于移民与城市的联合工作方案），在知识共享和纳入城市层面方面发挥着关键作用。在旗舰方案下，支持全球宣传和外联活动，并组织知识分享活动。

发展伙伴关系

62. 该方案提供了一个在全球、区域、国家和地方各级加强涉及人道主义、发展与和平三者关系的伙伴关系的平台，加强人居署在全球平台（如联合国移民问题网络、移民问题市长委员会和全球城市危机联盟）以及区域机制（如亚太区域联合国发展系统以问题为基础的人类流动联盟）中的参与。

63. 正在与联合国难民事务高级专员公署（难民署）和国际移民组织（移徙组织）在全球、区域和国家各级发展优先战略伙伴关系。

C. 旗舰方案 4 的进展情况

64. 自该方案在世界城市论坛第十届会议上启动以来，重点主要是在受移民和流离失所影响的背景下与不同伙伴合作制定方案，高度重视诸如西非的萨赫勒和拉丁美洲的安第斯国家等优先区域。这包括喀麦隆极北大区和布基纳法索的方案，两者都是存在大规模流离失所现象的冲突地区。这些方案促进人的安全办法，旨在将城市化战略用于人道主义领域。

65. 自 2020 年 3 月以来，在该旗舰方案下支持的方案包括冠状病毒病的防备和应对内容，包括减轻大流行病对城市移民和流离失所者的社会和经济影响。

66. 人居署积极参与联合国移民问题网络，包括与世界卫生组织（世卫组织）合作，共同领导获得服务问题工作组，从而编写了一份关于“在冠状病毒病防备、预防和应对工作及其他方面加强移民获得服务的机会”⁵的全面政策简报。

⁵ 见 https://migrationnetwork.un.org/sites/default/files/docs/final_network_wg_policy_brief_covid-19_and_access_to_services_1.pdf。

通过共同领导世界银行移民与发展全球知识伙伴关系网络的城市化和内部移民专题工作组，人居署协助制定了两份政策简报，重点是东非和西非。

67. 通过参与联合国移民问题网络，世卫组织、劳工组织和人居署还为支持《安全、有序和正常移民全球契约》联合国多伙伴信托基金提出了埃塞俄比亚的联合项目提案。

68. 通过与合作伙伴进行合作，将很快在旗舰方案下公布两个新工具：一个为地方当局提供纳入移民的全球指导和建议，另一个侧重于土耳其移民和流离失所背景下的城市概况。

69. 人居署还与境内流离失所问题机构间联合概况调查处和国际环境与发展研究所合作，也向境内流离失所问题高级别小组提交了一份文件，强调城市干预、多部门和空间数据收集以及政府和全社会办法的重要性。⁶ 在秘书长题为“让移民活动对人人有益”的报告中⁷，人居署与世界城市和地方政府联合组织一道，强调了地方当局在将移民纳入城市地区方面的作用。

70. 方案主题领域的外联和宣传活动包括：由世界城市和地方政府联合组织、人居署和世界大都市协会组织的“直播学习”系列中的一次学习会；联合国移民问题网络关于移民获得服务问题的听证会议；以及关于冠状病毒病时代城乡连续体中人口流动问题的网络研讨会⁸。

D. 旗舰方案 4 的前进方向

71. 该旗舰方案将继续侧重于优先地区（目前是萨赫勒和安第斯国家），这些地区最需要和最有机会让人居署为联合国更广泛的工作增添价值，以应对涉及人道主义、发展与和平三者关系的城市移民和流离失所问题的挑战。

72. 需要额外的核心资源或自愿捐款，以启动或支持研究和数据收集，积累更多知识，调整最相关的工具（例如通过国家城市政策应对移民问题），并加强人居署对全球和区域网络的参与。种子资金对于根据需求扩大方案制定支持也很重要。需要探索不同的模式，将政策和方案拟订能力定位在需求最高的地方或可以发展战略伙伴关系的地方（例如，与难民署和国际移民组织）发展战略伙伴关系。

五、旗舰方案 5：可持续发展目标城市

A. 旗舰方案 5 概述

73. 通过实施《新城市议程》，可以利用可持续城市化的变革潜力，帮助各国和城市加快实现可持续发展目标。国家和地方城市政策、城市规划、税收和治理系统以及公共服务和基础设施融资是关键手段。

74. 旗舰方案 5 提供了一种系统的方式，通过以下顺序支持城市为实现目标做出贡献，并有效地将其本地化：

- (a) 用空间和数据来分析识别和定位城市最大的挑战和机遇；

⁶ 见 <https://www.un.org/internal-displacement-panel/news/international-institute-environment-and-development-iied-joint-idp-profiling-service-jips-and>。

⁷ A/72/643。

⁸ 见 <http://urbanpolicyplatform.org/policy-legislation-and-governance-webinar-series>。

- (b) 通过战略规划，促进所有的社区和利益攸关方群体进行参与，以达成 2030 年的共同愿景；
- (c) 加强包容性治理、市政税收、规划等重点领域的能力建设；
- (d) 确定可持续发展目标的高影响力投资，并通过混合融资安排确保其融资；
- (e) 通过联合国可持续发展目标城市认证来衡量和认可成就。

75. 该方案有助于利用各城市在其自愿地方审查中所做的工作，提供一个可比的衡量框架和程序，通过这些框架和程序，各城市可以加快实现目标并记录持续改进情况。

与 2020-2023 年期间战略计划的对应关系

76. 该方案针对整个战略计划的不同结果提供了综合交付的总体框架。

B. 旗舰方案 5 的战略

77. 该方案旨在通过以下方式实现大规模影响，覆盖 1 000 个城市：

(a) 向参与的城市提供数据和能力加强领域的在线工具（适用于各种城市类型），以及将可投资的可持续发展目标影响举措与国家投资者库联系起来的投资机制；

(b) 通过以下方式支持执行工作：(1) 由相关部门设立并吸收当地学术界和专业人员参与的国家级或市级城市实验室，这些实验室可以使工具适应具体的当地情况，并为其实施提供技术支持；(2) 在可持续发展目标城市工具方面具有专门知识的区域支助中心，这些中心将为参与的城市和实验室提供技术支持，并促进类似城市群体之间的区域经验分享和培训；

(c) 通过可持续发展目标城市认证来监测和认可成就；

(d) 管理和传播知识和经验教训，进一步开发工具，并通过全球知识中心确保质量控制和全球报告。

78. 需要启动资本，以便在人居署现有工具和规范性产品的基础上开发工具，从而建立必要的系统并给出指导意见。参与的国家 and 地方当局负责建立自己的城市实验室，并负责通过认捐来协助承担区域支助中心的费用。还将邀请联合国会员国主办区域支助中心和全球知识中心。

79. 该方案还进一步旨在实现规模，方法是共同开发并向伙伴实体提供工具，这些工具可以运行自己的为其组成城市量身定制的可持续发展目标城市方案，同时根据全球知识中心的全球报告和知识管理职能提供所需的信息。

发展伙伴关系

80. 广泛的联盟对于旗舰方案的成功至关重要，其中包括负责城市和城市发展的国家有关部门、由城市组成的国际和国家网络、城市和国家以下各级政府以及国际投资者（包括大银行、金融机构和基金、慈善机构和国际金融机构）。

81. 其他国际组织中具有城市项目筹备能力的牢固伙伴关系将提供交流经验的机会，并不断提高可用于主要城市部门投资项目筹备的咨询能力的质量。

C. 旗舰方案 5 的进展情况

1. 可持续发展目标城市的工具和手段的开发

82. 以下领域在开发支持该方案的工具和手段方面取得了进展：

(a) **数据和分析**。7 月，人居署与马德里市共同主办了一次虚拟全球专家组会议，以启动联合国全系统城市监测框架的编制工作，供联合国统计委员会核准。这可以为联合国国家共同评估与合作框架、自愿地方审查全球准则和可持续发展目标城市方案的城市标准提供参考；

(b) **可持续城市管理的在线工具**。正在从 2020 年人居署服务目录中挑选包容性治理、规划和税收领域中提供诊断、能力发展和执行支助的关键服务，将其发展成为数字化工具；

(c) **城市投资机制**。城市投资机制通过其三个层次（门户、咨询和载体）将城市可持续发展目标影响项目与致力于这些目标的全球投资者网络联系起来。已经与潜在捐助者分享了一份详细的概念说明。

2. 城市的参与

83. 非洲区域办事处正在讨论以下城市的参与：坦桑尼亚联合共和国的六个城市及其周边地区，以开发署为合作伙伴；博茨瓦纳、刚果民主共和国和马达加斯加的城市，以联合国全球可持续发展指数研究所为合作伙伴。

84. 阿拉伯国家区域办事处正在与伊斯兰开发银行合作启动“阿拉伯城市消除非正规住区”计划，确定了埃及、伊拉克、黎巴嫩、沙特阿拉伯和也门的首批 12 个城市。

85. 据拉丁美洲和加勒比区域办事处称，墨西哥政府宣布打算建立一个可持续发展目标城市中心，墨西哥的城市将通过该中心进行参与。在巴西，正在与国家经济和社会发展银行进行讨论，以便在不同地点试行可持续发展目标城市方案。该办事处正在探索秘鲁和多民族玻利维亚国的意向。

86. 亚太区域办事处正在与中国政府和中国国家机构讨论可持续发展目标城市试点项目的潜力和在中国进行参与的问题。

87. 北美正在讨论今年启动可持续发展目标城市方案的问题。

3. 扩大伙伴关系和协作

88. 下列协作者表示愿意支持该方案的动员工作：马德里市和上海市；联合国全球可持续发展指数研究所；对话研究所；全球首席执行官联盟；全球发展孵化器；Think City。

89. 关于建立城市网络，已经启动与英联邦地方政府论坛、城市联盟以及世界城市和地方政府联合组织的讨论，并将在今年继续讨论。

90. 已经开始与城市投资机制的下列潜在其他用户和推动者进行讨论：世界银行城市韧性方案、世界资源学会、国际金融公司、联合国资本发展基金和 Reall。

D. 旗舰方案 5 的前进方向

91. 由于缺乏核心资源，该方案的进一步发展依赖于自愿专用捐款，造成有可能出现延误，而且启动工作比较零散。

92. 对冠状病毒病的应对措施包括由各大银行和金融机构设立可持续发展目标和冠状病毒病投资窗口，这些窗口可以与该方案挂钩。在大流行病之后，对城市远程支持的需求也增加了。

93. 该方案将继续侧重于建立支持和扩大可持续发展目标城市方案的机制。这需要(a)在可持续发展目标城市认证的概念方面建立广泛的共识；(b)开发相关工具和手段；(c)建立治理机制；(d)发展强有力的机构伙伴关系，包括与世界城市和地方政府联合组织、城市联盟和各种城市网络建立这种伙伴关系；(e)建立一个资源库来推动这项工作，从各种公共和私营部门行为体调集资源。

94. 尤其重要的是，要完成联合国全系统城市监测框架，开发用于城市类型划分的城市监测工具包，并进一步开发门户网站、孵化城市投资平台这一自筹资金实体，以及通过伙伴关系建立方便财务结算的工具，从而建立城市投资机制。

95. 同时，这项工作可以继续正式促进试点城市的参与，澄清参与流程，开展区域外联，并确定区域支助中心的潜在主办者。

六、 结论

96. 五个全球旗舰方案显示出了巨大潜力，成为了整合人居署的规范和业务工作并与可持续发展目标十年行动所确定的全球优先事项保持一致的重要工具。

97. 全人居署的参与和所有旗舰方案采用的广泛伙伴关系模式有可能产生大规模影响，让初始投资获得显著回报。

98. 这些旗舰方案为实施人居署提出的机构改革提供了重要机会，使全球解决方案司的规范工作与对外关系、战略、知识和创新司的宣传、知识和数据工作保持一致，同时确保由各区域、次区域和国家办事处开展由国家牵头的实施工作。

99. 核心资源和非专用资源均有限，延缓了旗舰项目的启动阶段。然而，为每个方案专门制定战略的决定开创了一条务实的前进道路，以实实在在的机会为基础，并符合拟议的2021年订正工作方案和预算中的当前优先顺序。因为这些是长期举措，所以正在根据现有资源调整战略。旗舰方案1和2侧重于为以后有资金时扩大规模奠定基础。旗舰计划3和4侧重于优先次区域的方案制定，同时创造知识，并为进一步的规范工作提供参考。旗舰方案5旨在尽快建立大规模运行所需的伙伴关系和系统。

100. 通过旗舰方案，可以利用核心资源进行大规模规范工作。然而，需要从传统和非传统捐助者那里获得额外资源，以创造知识，扩大宣传，为全球和区域平台提供信息，并使政策和方案发展支助更贴近优先地理领域和（或）战略合作伙伴。

101. 所有旗舰方案均应：

(a) 加快巩固与有关会员国、相关联合国实体和国际金融机构、地方政府网络和非国家行为体的战略伙伴关系；

(b) 探索每个旗舰方案的体制模式，以确保全署支持建立更多的协作伙伴关系并利用新的资源；

(c) 确保按照联合国人居大会 2019 年 5 月 31 日关于加强能力建设以执行《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》城市层面的工作的第 1/3 号决议，将能力发展活动纳入主流，作为扩大影响的重要手段；

(d) 协调各旗舰方案的资源调动战略，结合不同的治理和体制模式，推出和扩大旗舰方案；

(e) 与联合国可持续发展合作框架确立对应关系并力求实现融合。
