



联合国人类住区规划署执行局

2021 年第一次会议

2021 年 4 月 7 日和 8 日，在线

临时议程*项目 7

人居署规范和业务活动的执行情况，包括报告
人居署 2020 年的方案活动及次级方案、旗舰方
案和技术合作活动的执行情况，以及人居署应对
冠状病毒病大流行的最新情况

人居署的规范和业务活动：着重介绍繁荣基金全球未来
城市方案、题为“2019 冠状病毒病期间和之后建设城市
经济复原力”的项目和黎巴嫩国家方案

执行主任的报告

一、 引言

1. 本报告从三个不同的切入点入手，探讨人居署的规范和业务活动。首先回顾繁荣基金全球未来城市方案。然后讨论题为“2019 冠状病毒病期间和之后建设城市经济复原力”的倡议。还阐述了人居署黎巴嫩国家方案的演变，着重介绍居民区特征分析和以地区为本的可持续城市化办法；针对三大危机量身定制的城市应对措施；以及针对冠状病毒病（COVID-19）大流行的城市对策。

2. 因此，本报告为人居署执行局提供机会，通过多元的专题和地域视角讨论人居署的活动。它还阐述规范和业务活动如何形成一体，以增进繁荣和改善所有人的生活质量、落实《新城市议程》，从而实现可持续发展目标的城市层面。本报告还反思在所审查的各专题领域，2019 冠状病毒病大流行如何冲击和影响人居署的工作。

* HSP/EB.2021/1。

二、 繁荣基金全球未来城市方案

A. 导言

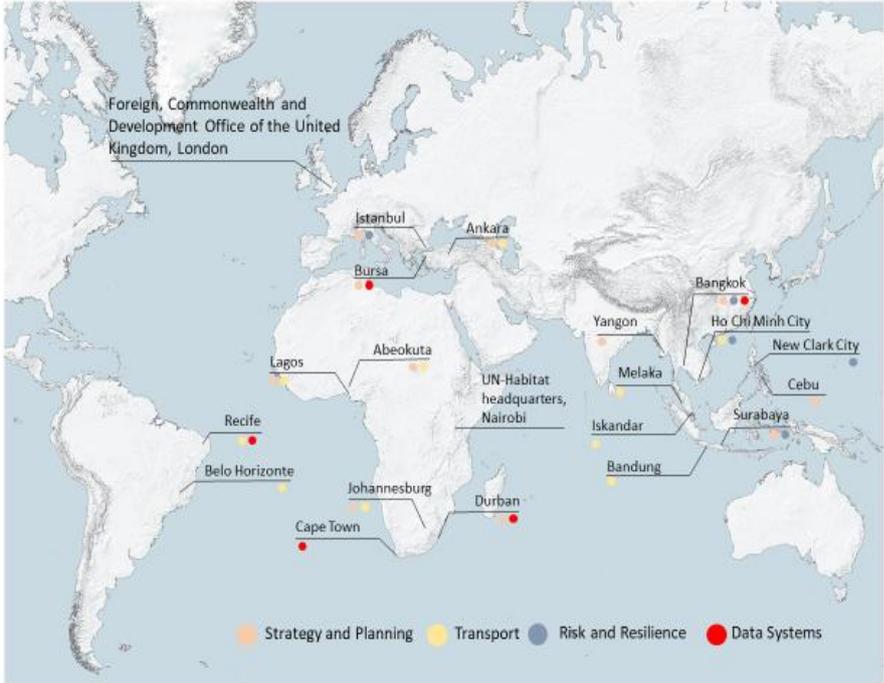
3. 本节说明人居署如何将规范活动与业务活动结合起来，以落实繁荣基金全球未来城市方案。本报告还解释了该方案的活动与人居署 2020-2023 年期间战略计划之间的关系，以及已经对该方案作出何种调整以应对 2019 冠状病毒病大流行。本报告特别提请注意人居署作为战略和能力建设合作伙伴在该方案中发挥的作用。该方案由人居署全球解决方案司城市实践处规划、财政和经济科下设的城市规划与设计实验室制定和管理。该实验室设有一个多学科小组，并与不同处室开展协作。大不列颠及北爱尔兰联合王国外交、联邦和发展事务部是该方案的捐助方。

B. 全球未来城市方案：目标和办法

4. 繁荣基金由英国政府于 2015 年设立，旨在协助促进发展中国家的包容性经济增长。它的优先事项范围广泛，包括改善商业环境和市场竞争与运行、改革能源和金融部门，以及提高政府整治腐败的能力等。尽管越来越多的发展中国家和城市有能力为自身发展筹集资金，但许多仍面临快速城市化、气候变化以及持续存在的严重不平等现象所带来的巨大挑战，这些挑战会削弱长期增长前景，尤其是会影响到城市贫民。全球未来城市方案是繁荣基金的特定组成部分，旨在为一系列有针对性的干预行动提供技术援助，以鼓励可持续发展和促进繁荣，同时缓解严重的城市贫困现象，其依托的三个专题支柱是：城市规划、交通和复原力。

5. 该方案包括 10 个国家的 19 个城市，即：巴西（累西腓、贝洛奥里藏特）、印度尼西亚（万隆、泗水）、马来西亚（伊斯坎达尔、马六甲）、缅甸（仰光）、尼日利亚（阿贝奥库塔、拉各斯）、菲律宾（宿务、新克拉克市）、南非（开普敦、德班、约翰内斯堡）、泰国（曼谷）、土耳其（安卡拉、布尔萨、伊斯坦布尔）和越南（胡志明市）。这些城市已经确定并正在实施总共 30 个变革型城市项目。

图 1
全球未来城市方案：参与城市 and 主要专题领域



Strategy and Planning 战略和规划

Transport 交通运输

Risk and Resilience 风险和复原力

Data Systems 数据系统

Foreign, Commonwealth and Development Office of the United Kingdom, London 英国外交、联邦和发展事务部，伦敦

Istanbul 伊斯坦布尔

Ankara 安卡拉

Bursa 布尔萨

Bangkok 曼谷

Yangon 仰光

Ho Chi Minh City 胡志明市

Abeokuta 阿贝奥库塔

Lagos 拉各斯

New Clark City 新克拉克市

Melaka 马六甲

Cebu 宿务

Recife 累西腓

UN-Habitat headquarters, Nairobi 内罗毕人居署总部

Iskandar 伊斯坎达尔

Surabaya 泗水

Bandung 万隆

Belo Horizonte 贝洛奥里藏特

Johannesburg 约翰内斯堡

Durban 德班

Cape Town 开普敦

6. 该方案价值 8 000 万英镑（在 2019 年约相当于 1 亿美元），由私营部门合作伙伴与人居署（作为战略和能力建设合作伙伴）协作实施。捐助方与人居署之间的协定规定，支助金额共计约 1 300 万美元。

7. 该方案分为三个相互关联的阶段：

(a) 战略制定阶段（2018 年 4 月至 12 月），人居署在该阶段通过编写城市背景报告、职权范围、政策文件和规范性产出，以及通过与城市有关部门举办研讨会和讲习班来确保必要的理解和认同，协助确定和界定 30 个注重影响的项目；

(b) 过渡阶段（2019 年 1 月至 9 月），人居署在该阶段协助对拟参与的私营部门合作伙伴进行技术评价、收集和共享数据，并为 30 个项目制定治理结构草案。前两个阶段与一个专业合作伙伴和一个学术合作伙伴合作实施，有助于为实施阶段提供参考和塑造形态；

(c) 实施阶段（2019 年 9 月至 2022 年 3 月），人居署在该阶段提供战略咨询和技术建议，以确保开发中的项目的质量，同时确保使其与《新城市议程》和可持续发展目标保持一致。人居署通过规范工作和能力建设活动，促进提高城市的自主和管理水平。作为外交、联邦和发展事务部的战略和能力建设合作伙伴，人居署向方案合作伙伴（包括 19 个城市有关部门（受益方）和 5 个私营部门合作伙伴（由事务部采购）），以及向事务部（作为方案所有人）提供战略和技术咨询。

8. 全球未来城市方案的主要目标是促进可持续的城市环境，从而增进包容性经济增长、减少贫困和性别不平等现象以及增加流动性，同时提高安全性和抗灾能力。它的次要目标是确保在英国具有比较优势的部门中创造机会和保持互利的经济关系，使英国能够增加对方案所涉城市的出口。

9. 人居署对于该方案的总体目标是建立完善的规划和管理办法，以确保这些项目为包容性和可持续城市化作出贡献。该目标以变革理论为依据和指导，通过确立中期成果，使城市有关部门自主管理已确定的项目，并制定战略以使项目得以延续，而限于方案的时限。期望实现的总体影响预计要到方案结束几年之后才能显现出来。

10. 人居署的作用和职责包括：就方案与人居署的总体目标和可持续发展目标保持一致、项目产出与成果保持一致（包括关于方案风险的专家意见）以及质量保证标准，向外交、联邦和发展事务部的战略方案理事会提供咨询；在地方一级向事务部提供战略、政策和技术咨询；帮助各城市成为知情的客户，并发展它们落实方案的总体能力。从这一角度而言，人居署主要是为实现方案的主要目标作出贡献。

11. 在该方案中，人居署为以下三个相互关联的预期成果作出贡献：

(a) 战略咨询和技术建议，包括 30 个变革型项目的质量控制和应用可持续发展目标项目评估工具；

(b) 方案一级能力建设组成部分，旨在提高对包容性和可持续城市化的认识和了解，包括与实施伙伴英国建筑环境咨询小组合作，举办专题会议、量身定制的国内活动、交流以及提供其他学习机会；

(c) 知识管理，包括专家组会议、规范性产品、知识管理平台以及全球知名度提升和传播策略；

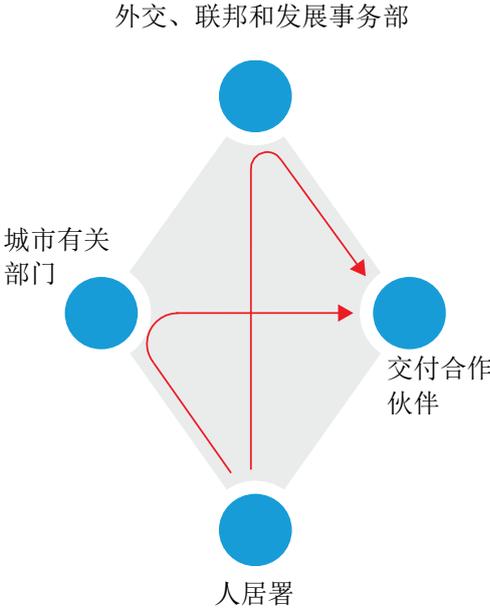
这三个支持领域侧重于城市规划、交通和复原力等方面的干预措施。

12. 人居署支持该方案促进地方发展，同时针对新出现的全球问题探索新的替代解决方式。例如，参与其中的地方有关部门可以通过可持续发展目标项目评估工具获得全球技术规范 and 标准，从而能够在侧重行动的背景下采用《新城市议程》和可持续发展目标等全球框架。加强地方有关部门作为客户的能力可以提高私营部门合作伙伴的成效，并增进项目的潜在影响力。通过交流和学习，可以把握和利用发展机会和协同增效作用来推动发展和变革。地方和全球各级利益攸关方之间的知识创造和交流有助于扩大和推广最佳做法。

13. 人居署的城市规划与设计实验室采用综合、跨学科和注重影响的办法，促进地方、区域和国际等不同规模的包容性和可持续城市发展。在有据可依的全球知识的基础上，向城市有关部门提供战略咨询和能力建设。

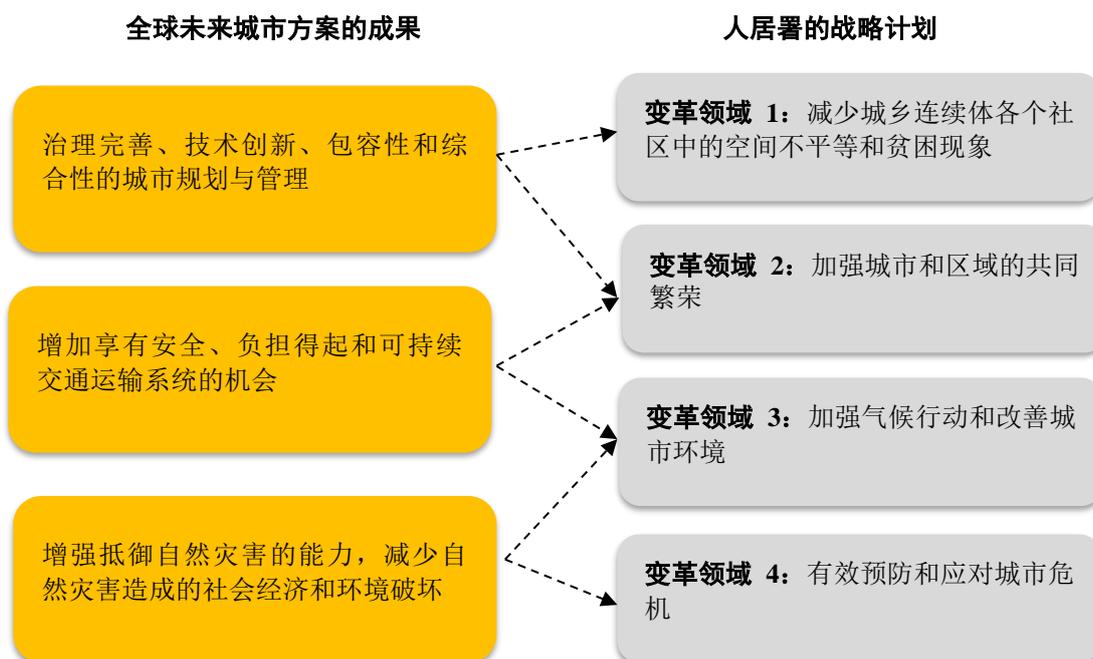
14. 方案的组成和组织方式使人居署能够将规范和业务工作结合起来。通过与私营部门合作伙伴的协作与互动，人居署能够利用方案内的集体专长并与更广泛的受众接触，以分享经验教训。

图 2
人居署向捐助方提供战略咨询、向城市有关部门提供技术和政策咨询，从而为私营部门合作伙伴开发的项目提供依据的办法



15. 按照人居署 2020-2023 年期间战略计划，该方案主要为减少城乡连续体各个社区中的空间不平等和贫困现象（次级方案 1）作出贡献。在 30 个项目中，有几个针对增加和平等享有可持续的流动机会以及提供公共空间，还有的针对有效的住区增长和改造。不过，该方案与加强共同繁荣（次级方案 2）以及加强气候行动和改善城市环境（次级方案 3）也有清晰的关联性。

图 3
全球未来城市方案的预期成果与人居署 2020-2023 年期间战略计划的变革领域之间的关系



16. 人居署的办法是努力加强地方一级的业务工作与方案一级的活动之间，以及与关于可持续城市化的全球话语之间的相互关联性。在地方一级（19 个城市，涉及三个专题领域的 30 个项目）汲取的经验和教训为制定规范性产出提供参考；反过来，规范性产品与现有的全球知识相结合，为实地进程提供参考。

17. 该方案由设在城市规划与设计实验室的跨学科小组管理。为确保有效和高效的落实，实验室在方案涉及的每个国家都聘请了当地战略顾问，以确保与地方有关部门和私营部门合作伙伴直接接触和合作。此外，该方案还视情况在能力建设、基本服务、土地和住房以及传播和媒体等领域与人居署的区域和国家办事处以及总部的专家进行协作。

18. 人居署组建城市规划与设计实验室是为了汇集专长，以灵活地满足提供服务的需求以及应对随时出现的各种新问题。该实验室与捐助方、受益方及私营部门合作伙伴合作，并根据需要引入其他内部专长，利用技术能力和国家知识来灵活应对新出现的问题。

C. 全球未来城市方案的成就

19. 在战略制定阶段（2018 年 4 月至 12 月），在 10 个国家的 19 个城市确定了 30 个变革型城市项目。为了为实施阶段提供参考、塑造形态并提供进一步证据，人居署交付了以下产出：

(a) 三十份关于城市规划、流动、复原力和数据系统的城市项目职权范围文件，辅以 19 份城市背景报告；

(b) 十九项技术可行性评估，初步概述了项目在当地的可行性和潜在影响；

(c) 为实施阶段提供依据并奠定基础的八份专题群组文件、五份政策文件和两份规范性报告，包括项目可行性评估以及对城市专业能力和市场成熟度的评估；¹

(d) 在对 19 个城市的专业能力和市场成熟度进行评估的基础上，为 19 个城市的城市官员举办了为期一周的方案一级培训；

(e) 利益攸关方匹配和参与活动，包括与城市官员以及外交、联邦和发展事务部的地方代表举办了 20 场专题会议和 19 场论证讲习班。

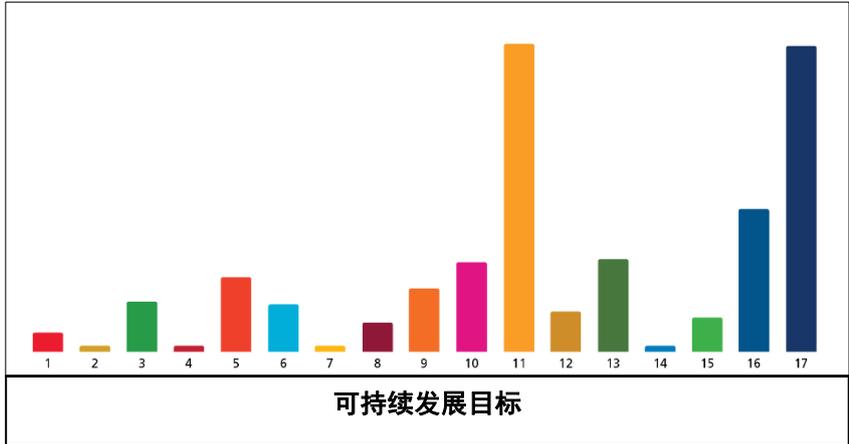
20. 在 2019 年开展了内部评价，以评估人居署为该方案提供支持的现实意义和进展情况。主要调查结果强调指出，人居署参与该方案及类似方案具有现实意义，同时也认识到需要采取有效和灵活的办法，以便能在短时间内落实此类复杂的方案。调查结果表明，采用变革理论作为指导机制至关重要，并且让关键的地方利益攸关方尽早参与进程，将有助于确保对方案的认可和承诺，也有助于缓解潜在风险和消除提高影响力的障碍。

图 4
战略制定阶段的接触范围、活动和参与情况概述



21. 在过渡阶段（2019 年 1 月至 9 月），人居署帮助关键的地方利益攸关方做好实施准备，并推动私营部门合作伙伴顺利加入方案。人居署还为外交、联邦和发展事务部评标和挑选私营部门合作伙伴提供技术咨询，为 30 个项目制定了治理结构，并编写了数据集和其他关键信息，以供移交给实施伙伴。

图 5
可持续发展目标项目评估工具如何为每个项目生成独特的“可持续发展目标概况”示例：土耳其安卡拉市坎卡亚区健康街道项目概况



¹ 这些产出以及其他资源可查阅：www.globalfuturegties.org/Knowledge。

22. 自实施阶段于 2019 年 9 月启动以来，主要产出包括：

(a) 制定并交付了框架和方法，以确保城市项目的质量，并提高项目与可持续发展目标的城市层面的一致性。该框架被称为可持续发展目标项目评估工具；²

(b) 加强了 19 个城市的政府官员的能力，使他们能够在项目开发阶段对照可持续发展目标的各项指标进行定性评估；

(c) 人居署对照可持续发展目标的各项指标为 30 个城市项目审查了私营部门合作伙伴交付的技术成果，因而确定了未来的潜在影响；

(d) 向五个国际私营部门合作伙伴提供关于如何提高 30 个城市项目的质量、在地方一级向实现可持续发展目标迈进的技术建议；

(e) 开发和建立了一个知识管理平台，以推动方案合作伙伴之间的交流，还用于针对更广泛的公众受众开展外联以及传播相关的信息和文件。该平台（www.globalfuturecities.org/）可直接链接到人居署城市议程平台（www.urbanagendaplatform.org/），以期吸引更多广泛的全球受众；

(f) 编写了一份概念说明，说明在该方案的基础上可能产生的规范性产出。还探讨了规范性产出的替代格式，例如数字平台、应用程序、播客、手册和交互式在线工具；

(g) 与实施伙伴英国建筑环境咨询小组合作，制定了一个针对方案合作伙伴（包括地方有关部门）的方案一级能力建设组成部分，将于 2021 年 1 月启动。

23. 人居署为 30 个项目作出贡献的实例包括：

(a) 在土耳其安卡拉市坎卡亚区，制定了健康街道项目的战略计划，以提高公共空间（特别是街道）的包容性。该计划由私营部门合作伙伴（奥雅纳公司）制定，并以人居署可持续发展目标项目评估工具为指导。奥雅纳公司后来因这一成绩荣获欧洲区域优秀奖。菲律宾（宿务和新克拉克市）的合作伙伴通过应用项目评估工具，提高了对于在提供住房时采取包容性和基于人权的办法的重要性的认识；

(b) 在尼日利亚拉各斯市，人居署通过技术审查和应用可持续发展目标项目评估工具，支持落实一个涉及渡轮服务的水上交通运输项目，其目的是促进协调联运系统，从而减少交通拥堵和温室气体排放。该项目可望产生积极影响，特别是对于非正规住区的居民和非正规船只经营者，为他们提供更安全、更有保障的出行选择和就业机会；

(c) 在南非德班市，可持续发展目标项目评估工具帮助该市将社会包容性、可持续性和有效性等方面纳入城市数据项目。

24. 在整个 2020 年，方案受到 2019 冠状病毒病大流行的显著影响。虽然所有参与的国家在城市在屡受干扰的情况下仍继续参与该方案，但大多数活动和工作都已重新设计，以利用在线方式。人居署编写了关于大流行病的潜在影响的初步风险评估，并在题为《2019 冠状病毒病：机遇和教训》的简报中向外交、联邦和发展事务部提供了战略咨询和建议。风险评估强调指出，必须有能力调取和掌握地方一级的社会经济数据，并确保数据集具有包容性和代表全体公民。

² 可查阅：<https://www.globalfuturecities.org/sdg-project-assessment-tool>。

此外，还就如何调整该方案以帮助应对大流行病提供了咨询意见。例如，该方案支持开普敦市扩大其城市数据方面的工作，以加强应对 2019 冠状病毒病的力度。

25. 由于大流行病对英国国民总收入带来消极影响，该国在 2020 年启动预算优先顺序调整进程，官方发展援助也在调整范围内。由于这一进程，全球未来城市方案，包括其私营部门合作伙伴，已被要求审查方案的某些组成部分。这已经影响到国内工作，一些国家的项目将因此提前结束。应外交、联邦和发展事务部的请求，人居署也开展了类似的审查进程。根据提案，原先规划的规范性组成部分将有三分之二在 2021 年被削减或取消。

D. 全球未来城市方案前景展望

26. 人居署期望通过持续评估私营部门合作伙伴交付的技术成果，以及通过在项目开发期间提供技术和战略建议，来提高该方案对可持续发展目标的影响。人居署将产生规范性产出，以记录知识并从方案合作伙伴汲取与方案中 19 个城市的普遍主题有关的经验教训，例如可持续发展目标的本地化、城市规划、交通运输、复原力和智慧城市。将继续针对城市官员开展能力建设和学习活动。人居署预期知识平台的使用量会增加，知识交流和城市间的同行学习机会将得到加强。人居署继续采用灵活的方法来交付方案，以适应 2019 冠状病毒病大流行造成的情况变化及其对参与的国家 and 城市的影响。

27. 该方案产生的长远影响可望为包容性经济发展和改善参与的国家 and 城市公民的生活质量作出贡献。贫困现象有望减少，享有服务和发展经济的机会有望增加。在推动实现可持续发展目标的同时，该方案还有可能促进在私营与公共行为体（包括位于英国的行为体）之间建立业务关系。此外，可持续发展目标项目评估工具可望用于全球未来城市方案以外的项目，例如成为人居署“可持续发展目标城市”旗舰方案的一部分。按照为全球未来城市方案制定的传播策略，人居署计划继续开展与可持续城市化有关的外联和宣传工作，包括通过这一手段为受益方提供相互联系和交流的机会。

28. 凭借其设计、组织和跨学科特点，全球未来城市方案已表现出在推进全球城市化议程方面的重大价值。人居署已经展示了它可以如何兼顾不同的利益和议程、提高地方行为体和受益方的能力、树立地方对拟议干预行动的自主意识，同时鼓励合作伙伴为实现可持续发展目标和《新城市议程》而努力。在人居署的支持下交付的方案成果可望为推进关于可持续城市化的全球辩论，以及展示战略性的城市干预行动对实现可持续发展目标的影响作出贡献。

三、题为“2019 冠状病毒病期间和之后建设城市经济复原力”的项目

A. 导言

29. 本节着重介绍人居署城市复原力全球方案下的全球联合倡议“2019 冠状病毒病期间和之后建设城市经济复原力”的工作。该倡议是对 2019 冠状病毒病大流行造成的严重的社会经济和卫生危机的回应，旨在确保以可持续、包容性和绿色的方式从危机中复苏，并加强地方政府抵御未来类似冲击的能力。本节阐述该倡议的背景、成就和前景。

B. “2019 冠状病毒病期间和之后建设城市经济复原力”：目标和办法

30. 城市地区占全球经济产出的 80% 以上，然而，由于 95% 以上的 2019 冠状病毒病病例发生在城市地区，大量经济活动由于采取了控制大流行病的措施而停止。这种情况已经对城市地区造成了严重的经济和财政影响，如大量工作职位流失和失业、地方政府收入减少、生产力和商业活动遭受巨大损失。这场危机令减贫进展受挫，预计 2020 年将有 7 100 万至 1 亿人落到极端贫困线以下，不平等现象也在加剧，尤其是在发展中国家。

31. 为应对危机和确保可持续、包容性和绿色复苏，并加强地方政府抵御今后类似冲击的能力，联合国各区域委员会（欧洲经济委员会、非洲经济委员会、西亚经济社会委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会）会同联合国资本发展基金和人居署，通过城市复原力全球方案实施“2019 冠状病毒病期间和之后建设城市经济复原力”项目；项目时间跨度为 2020 年 7 月至 2021 年 12 月。

32. 该项目借鉴秘书长关于城市世界中的 2019 冠状病毒病的政策简报（其中强调有必要加强地方政府权能和提高社区和城市一级的复原力，以此作为复苏的核心组成部分）以及关于立即采取社会经济对策应对 2019 冠状病毒病的联合国框架的报告，并推广联合国通过的“重建得更好”原则，制定各项措施来支持规划和建设更具复原力的城市。该联合倡议倡导针对多种危害采用多部门和多利益攸关方办法，以期鼓励发展绿色和循环经济、克服不平等，并帮助最弱势群体。

33. 人居署城市复原力全球方案利用其作为城市复原力知识和宣传中心的能力、其支持地方政府建设复原力的经验及其广泛的城市网络，在该项目中担任技术合作伙伴。

34. 城市复原力全球方案创建于 2014 年，旨在促进城市复原力和减少风险的概念在分析和规划工作中的制度化和主流化，从而增强城市和其他人类住区的复原力。其使命是与合作伙伴共同建设复原力，做法是分享愿景和资源，以便设计、制定和实施包容性和绿色措施来实现复原力和可持续性，并通过优先实施以城市住区中的弱势群体为重点的适应性缓解措施来改善所有人的生活条件。该方案是人居署在城市复原力领域工作的技术合作支柱，侧重于通过支持地方政府来提高城市复原力，包括培养地方政府为各种冲击和压力做好准备、加以应对和从中恢复的能力，并引导城市迈向可持续发展。

35. 该方案采用全面的循证方法，形成以数据为模型的图形化概况，以及促进复原力和可持续性的行动建议。该方法及附带的指导意见有助于地方政府落实全球商定的政府间框架中规定的各项目标。

图 6
城市复原力全球方案数据集 4 的城市复原力要素*



*收集了这七个城市系统的数据，以便为基于复原力的城市发展提供提供跨领域诊断。

36. 自 2014 年以来，全球方案在巴西、莫桑比克、巴拉圭、俄罗斯联邦、塞内加尔、西班牙和瓦努阿图制定了规模不等的完整的城市复原力概况。该方案还在智利、哥斯达黎加、墨西哥、挪威、菲律宾、葡萄牙、罗马尼亚和英国开展了与宣传和培训有关的各种活动，并多次主办“巴塞罗那复原力周”。目前，该方案积极参与各种活跃的多利益攸关方联盟和网络，涉及地方、国家、区域和国际各级的 100 多个机构，包括行政和决策机构、研究中心、学术界以及民间社会组织。

C. 人居署及合作伙伴在建设城市经济复原力方面的成就

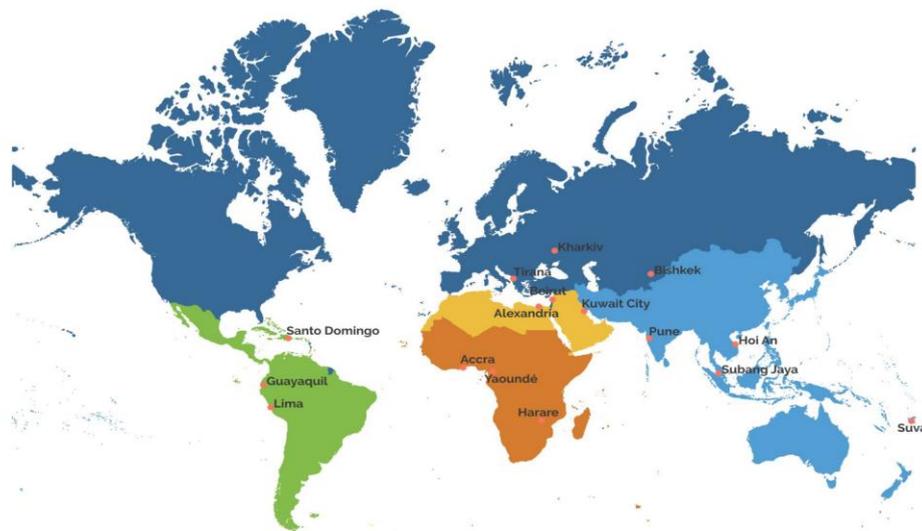
37. 通过城市复原力全球方案及其合作伙伴在建设城市经济复原力方面的工作，尤其是通过为地方政府官员提供城市复原力概念和诊断方面的培训，并支持他们设计和实施可持续和包容性经济和财政复苏计划，16 个实施城市及其各自的大都市区的约 4 400 万人的生活得到了间接改善。

38. 2019 冠状病毒病给世界各地的城市带来了前所未有的经济挑战。尽管各城市受影响的方式不同（取决于它们的经济结构、与全球市场接触的程度和财政健康状况），但几乎所有城市都经历了经济产出下降、就业减少、财政空间缩小和公共财政压力加大的情况。不过，分析证实，复原力较强的城市能够更好地减轻大流行病的负面影响并为复苏做好准备。这些具有复原力的城市的主要特点包括：有效的包容型和参与式治理（西班牙巴塞罗那；马来西亚梳邦再也）；与中央和地区政府的伙伴关系（阿克拉、利马和苏瓦）；借助可靠的服务提供能力来快速调整服务提供方式（西班牙巴塞罗那；巴西特雷西纳）；抗灾能力强的优质基础设施（西班牙巴塞罗那；贝鲁特；巴西特雷西纳）；强有力的公共财政管理系统（西班牙巴塞罗那；地拉那）；与私营部门的正式和非正式的紧密合作（阿克拉；埃及亚历山大；贝鲁特；利马；地拉那；马来西亚梳邦再也）。具有复原力的城市的另一个特点是“不让任何一个人掉队”，这些城市通过系统性努力将服务延伸到所有人口组别，包括弱势和处境不利的群体。

39. 为实施该项目的 16 个城市的 70 多名参与者提供了技术培训和支 持（形式是城市复原力全球方案和联合国资本发展基金编制的材料，供用于城市经济复原力的诊断、分析和规划），目的是使他们能够运用以弱势群体为重点的绿色和包容型策略，就如何从 2019 冠状病毒病大流行带来的社会经济和卫生危机中恢复作出知情决定。

图 7

实施“2019 冠状病毒病期间和之后建设城市经济复原力”项目的 16 个城市地图



Santo Domingo 圣多明哥

Guayaquil 瓜亚基尔

Lima 利马

Kharkiv 哈尔科夫

Tirana 地拉那

Bishkek 比什凯克

Beirut 贝鲁特

Alexandria 亚历山大

Kuwait City 科威特城

Pune 浦那

Accra 阿克拉

Yaounde 雅温得

Harare 哈拉雷

Hoi An 会安

Subang Jaya 梳邦再也

Suva 苏瓦

40. 在区域一级，联合国各区域委员会所服务的区域在 2020-2021 年期间建立各种利益攸关方平台，用于能力发展和分享关于城市复原力的社会经济方面的知识。

41. 在地方一级，城市复原力全球方案收集和综合了各城市针对 2019 冠状病毒病大流行采取经济和财政对策的经验、实践和创新，发表了题为《关于地方经济和财政复苏的全球实践汇编》的出版物，其中介绍了 16 个实施该项目的城市以及其他参与城市的案例研究（可查阅：<https://urbanresiliencehub.org/urban-economic-resilience-covid-19/#gcp>）。

42. 人居署举办了四次共有 500 多人参加的全球讲习班，帮助提高地方政府利益攸关方对复原力、知识共享与知识管理，以及技术能力建设的认识。讲习班为城市官员和其他地方政府利益攸关方创造机会，通过与所在区域及全球其他地方有关部门开展对话，与同行接触并相互学习。

D. 人居署关于城市经济复原力的未来工作前景展望

43. 2020-2030 年期间人居署城市复原力全球方案战略依照《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》和《巴黎协定》，为实施《新城市议程》以实现可持续发展目标提供指导。2019 冠状病毒病危机暴露了城市中的某些社会经济弱点。事实证明，有必要强调采用针对多种危害的办法。在大流行病危机之前，全球方案没有像危机期间那样严格地分析经济影响。因此，城市复原力模式的经济复原力领域已经得到加强。

44. 当前这场大流行病危机涉及的另一个重要方面是城市复原力建设的概念化。2019 冠状病毒病危机证明，人道主义干预行动与发展干预行动之间的传统界限已经不合时宜。建设可持续和具有复原力的城市展现了注重人道主义的学科与注重发展的学科在城市地区的关系。事实表明，人居署建设具有复原力的城市的方法（考虑所有潜在的冲击和压力）是支持所有城市化进程的有效方法。

45. 在下一阶段，人居署打算重点开展以下工作：

(a) 完善和补充各城市的复原力概况。除了经济复原力方面的初步工作外，城市复原力全球方案打算继续与实施“2019 冠状病毒病期间和之后建设城市经济复原力”项目的城市合作，通过开展综合分析（此项工作将纳入全球方案办法）的来完善和补充其复原力概况；

(b) 接触更多城市。全球方案打算增加对社会、空间和治理背景各不相同的城市的支持，以期扩大实施范围。为此，将与人居署的区域和国家办事处密切协作，并与其他联合国实体建立伙伴关系，将在线培训材料改编成课堂培训教材并翻译成几种联合国正式语文，以便触及更广泛的受众；

(c) 加强联合国系统内部的协作，包括与各区域经济委员会协作。为此将继续发展关于城市复原力的知识和宣传中心。人居署将凭借其支持地方政府建设复原力的丰富经验以及广泛的网络 and 联系渠道，通过城市复原力全球方案扩大其在区域一级的伙伴关系，特别是与联合国各区域经济委员会及其他联合国实体的伙伴关系，以期实施联合国全系统的可持续城市发展战略。

四、黎巴嫩国家方案

A. 背景

46. 本节讨论人居署黎巴嫩国家方案的活动，尤其是着重说明如何将规范和业务活动纳入人居署办法，与联合国驻黎巴嫩国家工作队协助黎巴嫩应对该国持续面临的众多危机的更广泛努力形成互补。

47. 由于城市人口占黎巴嫩总人口的近 90%，³ 该国的未来在很大程度上取决于城市。城市人口在该国的几个民族组别（包括收容社区和非收容社区）中均

³ 此数字代表 2018 年城镇人口占总人口的百分比。见联合国经济和社会事务部人口司《世界城市化展望 2018 年修订版》（2019），转引自世界银行（<https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.in.zs>）。

占多数。居民总数估计为 590 万人，分布在 10 452 平方公里的面积上。总人口包括 150 万流离失所的叙利亚人（主要集中在城市地区）⁴ 和一个颇具规模的巴勒斯坦难民群体，还有来自埃塞俄比亚、菲律宾、孟加拉国和斯里兰卡的经济移民以及少数民族。黎巴嫩是世界上人均接纳流离失所人数最多的国家。⁵ 与此同时，该国总人口的 87% 生活在城市地区，其中大多数（估计占 64%）居住在大型城市群，主要是贝鲁特和的黎波里的大都市区。⁶ 在快速城市化、治理薄弱和空间转型的背景下，国家城市政策的缺失，再加上叙利亚难民危机的影响和根深蒂固的政治挑战，进一步加剧了普遍存在的社会经济不平等以及提供和获取公共服务方面的压力。

48. 自人居署于 2006 年底在黎巴嫩设立机构以来，其在该国的业务主要侧重于应对在该国连续发生的危机，做法包括将规范性工具纳入业务实施。这些危机包括 2006 年 7 月战争、现已进入第十个年头的叙利亚难民危机，以及最近的贝鲁特港爆炸事件，它们使这个陷入不断加深的社会经济和政治危机中的首都城市备受摧残。应对这些危机的工作在特殊的背景下开展，即由于缺乏空间和规划框架以及治理薄弱，该国正在经历异常迅速和不受控制的城市化。人居署还着重为良好的城市规划框架和实践奠定基础，引导该国遵循更可持续的城市实践。为了履行任务，国家方案与各类国家和地方合作伙伴进行合作，其中包括职能部委、市政有关部门和市镇联盟、国家以下各级有关部门和民间社会组织（包括学术界和私营部门），以及联合国姊妹实体，即联合国儿童基金会（儿基会）、联合国难民事务高级专员、联合国开发计划署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）。通过国际捐助方，即欧洲平民保护和人道主义援助业务总司、欧洲联盟应对叙利亚危机区域信托基金（Madad 基金）、塞浦路斯、芬兰、意大利、荷兰、挪威、波兰、瑞士和英国政府（通过英国文化协会），以及城市联盟和福特基金会等国际机构的慷慨支持，为干预行动调集了资源。

B. 人居署干预的演变和理由

49. 该方案最初侧重于 2006 年 7 月战争后的危机应对并特别关注住房重建，现已发展成为一个坚实的国家方案，促进和敦促市政有关部门以及国家和国家以下各级有关部门制定并实施充分的城市规划。联合国系统与政府和非政府合作伙伴之间不断发展的牢固伙伴关系，以及捐助界不断增加的投资发挥了至关重要的核心作用，使国家方案在黎巴嫩得以持续发展，并且其现实意义得到承认。该方案提出的工具和手段，例如社区主导的方法、建立技术办事处，以及编制培训材料、工具包和城市及居民区概况，为通盘应对地方和国家两级的各种挑战作出了贡献。广泛的业务工作引出进一步的规范工作，该方案在过去几年制作了大量工具包、研究、报告和出版物，得到各类受众的广泛使用。人居

⁴ 根据黎巴嫩政府与联合国联合实施的黎巴嫩危机应急计划于 2017-2020 年期间对 2020 年的估计（2020 年更新）。可查阅：<https://reliefweb.int/report/lebanon/lebanon-crisis-response-plan-2017-2020-2020-update>。

⁵ 联合国难民事务高级专员《概况介绍：黎巴嫩》（2019 年 1 月）。可查阅：<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR-Lebanon-Operational-fact-sheet-January-2019.pdf>。

⁶ 见人居署《黎巴嫩城市概况：书面材料审评报告》（2011 年 10 月）。可查阅：<https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Lebanon%20Urban%20Profile.pdf>。

署的黎巴嫩国家方案文件⁷不仅代表了人居署 2020-2023 年期间全球战略计划及其四个变革领域，而且展现了提高对这些领域的关注度并使之适应国家背景的现实意义和迫切需要。它将进一步与该国的其他几个框架保持一致，包括“2017-2020 年联合国黎巴嫩战略框架”（延长至 2022 年）、“2017-2020 年黎巴嫩危机应急计划”（延长至 2021 年）、黎巴嫩应对 2019 冠状病毒病的紧急呼吁，以及贝鲁特港爆炸事件后正在制定的其他框架，例如“改革、恢复和重建框架”。

50. 为了减少空间不平等和贫困现象，国家方案实施了一系列项目，旨在进行全面的居民区升级改造、制定以住房和交通为重点的国家城市政策（以此作为提高黎巴嫩城市生活质量的关键切入点），以及解决难民和黎巴嫩居民群体的住房、土地和财产权问题。为了促进黎巴嫩城市和区域的繁荣，该方案在全国 28 个处境最不利的居民区率先进行城市概况分析，旨在为政策制定和决策进程提供依据，这些进程采用多部门方式（构成以地区为本的办法），将特定地区的综合需求、而非特定人口组别或特定部门的单独需求作为工作起点。这种办法有望改善所有居民的生活条件，同时支持提高社会凝聚力、促进经济繁荣。该方案通过在规范和业务工作中应用绿色思维，确保将与气候行动和改善城市环境有关的变革领域纳入所有相关工作的主流。尽管黎巴嫩接连不断发生危机，必须进行城市危机预防和应对工作，但国家方案继续致力于通过更大力度的多部门干预行动来改善流离失所者和收容社区的生活，同时还应对社会凝聚力挑战，并支持地方有关部门应对本已不堪重负的服务和基础设施所承受的巨大压力。

51. 应当注意到另外两种关键的规范性做法，它们是国家方案演变而成的多部门、以地区为本的办法的基础。首先是设立区域技术办事处，以支持加强地方治理和地方有关部门的能力建设，通过与市镇建立战略伙伴关系，将人居署的规范性专长传授给地方有关部门。向区域技术办事处提供必要的财政、人力和技术支持，使其能够发挥主导作用，满足其所在地区的收容社区和难民社区的各种城市需求。自 2013 年以来，区域技术办事处一直在市镇和大都市两级致力于解决叙利亚难民涌入造成的影响。已经实施了提供住房和提升城市基本服务的项目，惠及该国的弱势群体。到目前为止，自 2007 年以来设立的 14 个区域技术办事处中，有 8 个仍在运作，其中 5 个完全由市政有关部门资助。在过去 12 年，当地工程师、建筑师、测量师、社会工作者和社区动员者向 300 多个市镇提供了技术援助，确保为 200 多万人（其中 25% 是难民和移民）提供更优质的基本和社会服务。第二种规范性做法是制定国家城市政策，旨在满足对相关的空间规划框架、手段和实践的迫切需求，这方面的缺失已经导致了严重的不平等现象（主要是在该国的城市地区）。在围绕黎巴嫩国家城市政策的辩论中，地方和国家两级的各类政府和民间社会行为体对这类政策的兴趣和支持度得到提高。2019 年发表了题为《黎巴嫩国家城市政策方案：诊断报告（2018）》的出版物，其中重点指出该国在体制、法律和操作层面面临的关键城市挑战。报告建议优先针对住房和交通这两个关键部门开展工作。2020 年，制定了关于

⁷ 目前，联合国黎巴嫩国家工作队两个关键的战略框架下运作，即“2017-2020 年联合国黎巴嫩战略框架”和“2017-2020 年黎巴嫩危机应急计划”（后者应对叙利亚难民危机）。由于该国自 2019 年以来接连发生危机，共同国家分析和制定新的联合国可持续发展合作框架的工作被搁置，因而延长了现有框架的期限，以期在 2022 年底之前完成共同国家分析和合作框架。人居署充分参与了这两个筹备进程，旨在利用良好城市化带来的机遇，为实现《2030 年可持续发展议程》作出贡献。

这两个部门的主流化指南，以及一份关于这些部门之间的关联性的综合报告。这些报告可望为未来制定国家计划和战略作出贡献。

52. 人居署的黎巴嫩国家方案因应接连发生的危机而不断演变。在此过程中，人居署确保由该方案主导，借助总部专业科室的技术指导和现有专门知识，加紧努力将全球规范和最佳做法本地化，同时将性别、青年、人权、残疾和气候变化等跨领域问题纳入主流。例如，这包括应用全球土地工具网络开发的社会地权域模型等工具，涉及记录在黎巴嫩定居的叙利亚难民的住房、土地和财产权主张。其他例子包括按照国家城市政策方案、全球公共空间方案和加强城市安全方案等全球方案来实施国家项目。此外，黎巴嫩国家方案按照人居署城市复原力特征分析方案和城市复原力中心的要求开展了城市和居民区概况分析，使该国家方案自 2017 年起成为阿拉伯区域其他人居署方案的参照对象。

C. 作为以地区为本的可持续城市化办法组成部分的居民区概况分析

53. 人居署城市概况和人居署-儿基会居民区概况为迈向可持续城市发展提供了跳板，揭示了相对固定的建成环境与相对流动的社会层面在特定背景下如何相互作用。

54. 居民区概况是对选定居民区内的黎巴嫩和非黎巴嫩居民的生活条件的评估。它们包含原始的多部门、空间化数据与分析，这些数据和分析在一个以地区为本的框架内产生并得到了综合，以满足部门专家、多部门从业者及地方有关部门对证据的需求。这些概况提供基于地点的综合分析，涵盖多个部门和问题，包括治理、人口、安全保障、卫生、教育、儿童保护、青年、地方经济和生计、建筑和住房、基本城市服务，以及通道和开放空间。概况在涵盖居民区历史的背景调查的基础上得出结论。

55. 黎巴嫩 28 个处境不利社区的概况数据在一个在线门户网站 (<https://lebanonportal.unhabitat.org/>) 上公开发布。该门户网站包括概况分析项目概述（包括关于分析方法的视频和详细介绍）、每个居民区的个别概况、一个展示所有居民区映射数据的交互式地理门户网站，以及所有居民区的可比指标数据库。人居署-儿基会居民区概况的调查结果为人居署及其合作伙伴在主要沿海城市内处境最不利社区实施的许多项目提供了依据。

56. 为了进一步推广将概况用于循证决策和行为体之间的协调，人居署和儿基会还一直在为市政有关部门和其他地方利益攸关方组织讲习班、制作能力发展产品（如双语工具包和视频教程），以及开展社交媒体运动等活动。人居署最近着手实施计划，促进城市概况分析在内政部和市政有关部门等现有架构内的制度化，并培养循证规划文化，以努力加强各种制度，促进透明和负责任的治理，培养各机构和城市社区应对危机的能力。

D. 应对城市危机

1. 2006 年 7 月战争

57. 2006 年 7 月战争后，黎巴嫩南部许多村庄和城镇的约 35 000 个住房单位全部或部分被毁，贝鲁特南郊约 400 栋住宅楼被完全摧毁。重建进程规划巨大，需要各级付出巨大努力来进行协调。2007 年 9 月，人居署启动了一个住房重建项目，旨在支持黎巴嫩南部各市镇管理这一艰巨的进程。在三个市镇联盟设立了区域技术办事处，下辖的工程师和建筑师负责为受影响的家庭提供高效的设计、图纸和适当的技术规格，并监测重建工作的实施情况。与此同时，有关家

庭负责招募承包商，并用黎巴嫩政府拨付的资金支付重建费用。该项目通过区域技术办事处加快了重建进程，工作重点在一年之后转移到同样受到严重破坏的市政服务上。该项目于 2009 年 9 月圆满结束，并为新项目和其他资助打开了大门。2010 至 2012 年，人居署与内政部及市政有关部门合作，实施了一个旨在促进市镇联盟一级的战略规划的项目。该项目查明了黎巴嫩规划框架内的差距，并提出改革城市规划系统的建议。人居署因而扮演关键角色，主导关于该国城市规划问题和挑战的讨论。然而，阿拉伯叙利亚共和国战争的爆发和数十万难民的涌入迫使黎巴嫩国家方案调整其活动，改为应对难民危机的影响。

2. 叙利亚难民危机

58. 方案于 2013 年进入了一个新阶段，预算、人员配置和业务大幅增加。在 2013 年，每天有近 5 万名难民越境。人口规模的迅速增长给住房部门和本已捉襟见肘的基本服务带来巨大的压力。凭借与市政有关部门合作及通过其开展工作的经验，人居署得以实施许多直接支助难民和东道国居民的项目，同时培养市政有关部门管理此类危机的能力。国家方案为修复住所和升级基本服务（主要是与水 and 环境卫生有关的服务）作出了贡献。自 2015 年以来，人居署一直主张难民危机本质上是城市危机，因此需要用创新的工具和手段来应对更复杂的形势。在 2016 年举行的一次区域会议上，人居署在黎巴嫩的主要城市推广城市危机应对方法，作为以地区为本的有效办法和工具来应对城市脆弱性。这树立了黎巴嫩国家方案在联合国国家工作队中的战略性地位，并引起许多捐助方对应对城市危机的兴趣。

3. 贝鲁特港爆炸事件

59. 2020 年 8 月 4 日，贝鲁特港发生大爆炸，港口设施基本被毁，爆炸地点方圆五公里范围内密集的住宅和商业区受到严重破坏。灾难造成 200 多人死亡，6 000 多人受伤，许多人无家可归。大贝鲁特的一些居民区受到严重影响，其中许多居民区是弱势的黎巴嫩公民、贫穷的移民工人和难民群体的家园。许多人失去了家园和生意，超过 30 万人受到影响，许多人流离失所。人居署立即对灾难性的爆炸作出反应，在贝鲁特和布尔吉·哈姆穆德这两个受影响最严重的市镇部署了小组，支持它们对建筑物和学校开展快速损坏情况评价，并采取了切实可行的实地应对措施，为住房和公共设施部门提供即时支持。人居署与联合国国家工作队、欧洲联盟、世界银行及捐助方合作，确保即时和长远地解决住房、土地和财产权等复杂的城市问题。人居署总部在爆炸发生后不久发放紧急资金，对帮助国家方案启动对爆炸的应对行动起到了重要作用。

60. 人居署在爆炸发生后立即发挥了重要作用，并在应对行动进入下一阶段，即恢复和重建时，继续倡导采用多部门和以地区为本的办法。以下是迄今为止人居署发挥作用的实例：

(a) 评估建筑物基础设施、住所和教育设施的受损情况。人居署支持贝鲁特和布尔吉·哈姆穆德的市政有关部门评估受损的建筑物和设施。人居署还通过与联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）和教育与高等教育部协作，对 150 所受爆炸影响的私立学校进行了详细评估，目前正在监督其中约 33 所需要大修的学校的整体修复工作；

(b) 残块管理。人居署共同发起并领导了“瓦砾进山”倡议，这是联合国、私营部门和非政府组织之间的一项合作，旨在预防类似于黎巴嫩内战（1975-1990 年）之后的环境废物危机。该倡议收集、分类和重用爆炸留下的

残块，将其转化为一种材料，用于填充和加固被采石场严重侵蚀的山脉，以及为贝鲁特的公共场所建造设施；⁸

(c) 现金换租金援助和住所维修。这项干预行动为 800 个符合条件的家庭提供至少三个月的安全住所选择，帮助这些家庭重新站立起来。在受爆炸严重影响居住区的，人居署正在对 100 多座受损房屋进行维修；

(d) 在联合国一级和人道主义界进行协调。人居署共同领导住所方面的应对行动，致力于利用其专长为这方面工作的总体协调作出贡献，并确保即时和长远地解决住房、土地和财产权等复杂的城市问题；

(e) 改革、恢复和重建框架（3RF）。人居署领导或共同领导了 3RF 报告以下三个章节的起草工作：住房、文化和市政服务。在此过程中，人居署确保将城市复杂性和解决方案置于拟议路线图的核心，并将恢复和重建作为近期重点。

61. 目前正在进行的城市恢复框架制定工作旨在促进长期和可持续的以地区为本的恢复，同时与改革、恢复和重建框架保持一致、与之形成互补，并将其本地化和付诸实施。它还旨在提供一个体制和政策框架，通过续签旨在加强体制安排的社会契约来支持有复原力的大规模城市恢复。

E. 针对 2019 冠状病毒病的城市对策

62. 从社会经济、环境和政治角度而言已经陷入严峻局势的黎巴嫩，对 2019 冠状病毒病大流行的爆发准备不足，而即便是基础设施和经济条件最好的国家也深受大流行病的打击。与快速城市化相关的挑战，包括住房和公共交通数量不够、过度拥挤和条件不便，再加上基本服务不足，包括清洁饮水和环境卫生、电力以及适当的固体废物管理和处置方面的缺失，为 2019 冠状病毒病在黎巴嫩的活跃传播创造了条件。脆弱的黎巴嫩居民和难民群体大多生活在贫穷、人口稠密的城市居民区，面临的挑战与世界各地反复强调的生活在类似贫民窟条件下的人口所面临的挑战相似，因此遵守普遍的预防措施（例如保持身体距离和广泛的水、环境卫生和个人卫生措施）的难度极大。

63. 为了了解黎巴嫩地方有关部门面临的与 2019 冠状病毒病有关的具体挑战，人居署进行了一项评估，并在《市镇联盟的 2019 冠状病毒病快速评估报告》中公布了调查结果。⁹ 该报告概述了地方有关部门在应对 2019 冠状病毒病大流行方面面临的挑战，并确定了它们需要的最关键的支持。报告还提出了采取缓解措施（从应急措施到长远措施）的建议。

64. 人居署利用其总部提供的种子资金，在黎巴嫩设计、生产和安装了第一批公共洗手间。这些洗手间设在贝鲁特省和黎巴嫩山省一些人口最稠密、最脆弱的城市社区，构成了阻止 2019 冠状病毒病传播的一条重要防线。此外，该项目针对居住在黎巴嫩特定城市地区的弱势黎巴嫩公民、难民和移民举办宣传活动，宣传用水和适当的环境卫生在减少 2019 冠状病毒病风险和接触方面的重要

⁸ “瓦砾进山”倡议旨在对缓解气候变化影响的努力产生长远切实影响。它由人居署、Development Inc.、黎巴嫩重新造林倡议和贝鲁特美国大学共同领导，并得到儿基会等机构和私营部门实体的支持。到目前为止，该倡议已经收集了 8 000 吨可回收瓦砾、140 吨混合瓦砾和 2 万吨混合玻璃，并制定了三管齐下的长期行动计划来进行使用和处置。

⁹ 评估了三十四个别市镇联盟和五个单独市镇，覆盖黎巴嫩所有市镇中的 52%，代表 300 多万黎巴嫩公民，以及黎巴嫩收容的 70 万叙利亚难民和 18 万巴勒斯坦难民。

性。与此同时，向大约 4 500 名贝鲁特居民，包括叙利亚和巴勒斯坦难民以及脆弱的黎巴嫩公民提供了卫生防护工具包，用于防护 2019 冠状病毒病。

65. 阿布贾德中心（Abjad Centre）是人居署、妇女署和儿基会为黎巴嫩的黎波里的塔巴内（Tabbaneh）和贾巴穆森（Jabal Mohsen）居民区建立的一个社会文化社区中心；它通过提供与技能、生计、保护、法律问题和卫生有关的各种服务，为加强弱势社区的安全保障作出了贡献。自 2020 年以来，该中心为应对 2019 冠状病毒病大流行的社会经济影响发挥了重要作用；它通过提供法律保护、协助谈判达成灵活的租赁协议以及在极端情况下提供租金补贴和转介，为面临驱逐风险的家庭提供支持。
