



联合国

HSP

UN HABITAT 联合国人类住区规划署
常驻代表委员会

HSP/OECPR.2021/2

Distr.: General
1 April 2021

Chinese
Original: English

联合国人类住区规划署常驻代表委员会

第一次不限成员名额会议/

高级别中期审查

2021年6月29日至7月1日，内罗毕

临时议程*项目2

联合国人类住区规划署 2020–2023 年期间
战略计划执行情况的中期审查

联合国人类住区规划署 2020–2023 年期间战略计划执行 情况的中期审查

执行主任的报告

导言

1. 依照联合国大会第 73/239 号决议进行了 2020–2023 年战略计划执行情况中期审查的筹备工作；在该决议中，联大欢迎联合国人类住区规划署常驻代表委员会主席根据联大第 72/226 号决议设立的不限成员名额工作组的报告，并核可其调查结果和建议，其中包括对战略计划进行中期审查。战略计划于 2018 年获得常驻代表委员会的核可，随后于 2019 年获得联合国人类住区规划署（人居署）联合国人居大会的核准。本报告首先简要介绍战略计划，然后介绍审查的方法和范围。正如当前全球背景分析所指出的那样，全球冠状病毒病大流行对战略计划的执行产生了直接影响。支持体制变革的新组织结构已获得通过，这包括扩大人居署的催化职能、重新界定协作和战略伙伴关系及区域办事处的作用，以及加强数据收集系统。在战略计划的各个变革领域和 12 个成果领域实现了重要成果。报告最后总结了在最初的 15 个月执行中汲取的经验教训，以及在下半期推进战略计划的各种机遇。结论章节强调指出，城市议程将在 2022 年发挥重要的全球作用，包括筹备评估《新城市议程》执行进展情况的高级别会议，从概念上使战略计划与最近核准的联合国系统发展业务活动四年度全面政策审查保持一致，以及筹备 2022 年的战略计划外部中期评价。

* HSP/OECPR.2021/1。

一、立法授权

2. 人居署的 2020-2023 年战略计划在 2018 年 12 月 6 日举行的人居署常驻代表委员会第七十一次常会上得到核可，随后在 2019 年 5 月内罗毕举行的联合国人类住区规划署联合国人居大会第一届会议上获得核准。
3. 联大第 73/239 号决议欢迎不限成员名额工作组（由人居署常驻代表委员会主席根据联大第 72/226 号决议设立）的报告，并核可工作组的调查结果和建议，包括建议常驻代表委员会以不限成员名额的方式每四年在内罗毕召开两次会议：一次在人居大会届会之前举行，以筹备当届会议，另一次是为进行高级别中期审查。
4. 根据人居大会议事规则第 2 (f) 条的规定，即人居大会应审查和核准人居署的战略计划，常驻代表委员会将在 2021 年 6 月的高级别中期审查期间，对人居署战略计划的执行情况以及人居大会各项决议和决定的执行情况进行一次中期审查。
5. 常驻代表委员会主席团在 2019 年 10 月 1 日举行的第一次会议上还建议将人居署战略计划执行情况的中期审查列入常驻代表委员会每次高级别中期审查会议的议程。

二、介绍 2020-2023 年期间战略计划

6. 在制定人居署 2020-2023 年战略计划时考虑到了联大第 70/1 号决议《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，包括可持续发展目标；《第三次发展筹资问题国际会议的亚的斯亚贝巴行动议程》；《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》；《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》；《关于难民和移民的纽约宣言》；以及《新城市议程》。
7. 战略计划的制定工作依托一个新的组织结构，其旨在使人居署更加注重成果，并符合支持国家和地方政府执行《2030 年可持续发展议程》和实现可持续发展目标以及履行其他全球承诺的目的。战略计划旨在为各会员国和城市创造规范和业务条件，以便在数据、证据、技术咨询服务和能力建设行动的支持下，执行全球城市发展议程。
8. 2014-2019 年战略计划及其次级方案是围绕人居署的技术专长领域组织的，而 2020-2023 年战略计划侧重于变革驱动因素和绩效能动因素，以实现各项成果。制定了四个相互关联、相辅相成的次级方案，或称“变革领域”，以取代 2014-2019 年的七个次级方案（见附件一）。
9. 变革领域立足于社会包容层面，如人权；性别；儿童、青年和老年人；及残疾，旨在纠正这些群体及其他受排斥群体长期以来受到的歧视，使其不再继续被边缘化。它们还体现《新城市议程》的以下三个转型承诺：(a) 城市可持续发展促进社会包容和消除贫困；(b) 人人享有可持续和包容的城市繁荣与机会；(c) 环境可持续和有韧性的城市发展。
10. 围绕关键的全球优先事项界定变革领域，使人居署能够通过消除贫穷和克服不平等、通过创新推动可持续经济增长、应对气候紧急情况及预防和克服危机等领域作出综合努力，来让其任务和专长发挥作用。

三、 中期审查的方法和范围

11. 战略计划于 2020 年 1 月 1 日开始执行。此次中期审查在战略计划获得核准两年后及执行 15 个月后进行，范围限于 2020 年 1 月至 2021 年 3 月期间。在 2022 年第一季度将对战略计划进行一次独立的外部中期评价。

12. 本文件基于一项内部评估工作，总结计划执行第一阶段的经验教训和取得的成就，人居署的所有部门和区域机构均为审查作出了贡献。作为对人居署 2020 年度进展报告《努力建设更美好的城市未来》¹ 的补充，本文件对各种驱动因素、成果领域和迄今取得的成果进行战略分析。它体现为一项调查总结工作，以通报 2023 年预期汇总成果的实现进展，并总结经验教训和机遇，为今后的执行工作提供依据。

13. 除了针对成果领域进行自我评估外，执行局第一次会议以及方案、预算和行政事项特设工作组的会议也为这次中期审查提供了依据。它涵盖战略计划执行工作的成果框架中界定的所有绩效领域。它还考虑到在战略计划之前或在获得核准之后进行的与计划执行情况直接相关的各项评价及其提出的建议。²

14. 本次审查还考虑到人居署 2014-2019 年战略计划独立方案评价³ 的调查结果和建议，包括管理层迄今对这些建议的回应。

15. 在战略计划执行的最初 15 个月，人居署在确立修改后的组织结构以支持体制变革、加强战略伙伴关系发展工作，以及为实现可持续发展而加强其催化职能的成果等方面展现出进展。

16. 必须指出的是，执行的最初 15 个月恰逢全球冠状病毒病（COVID-19）大流行，对于战略计划及其指导人居署在前所未有的不确定时期满足会员国和利益攸关方的优先事项的能力而言，这是一种“压力测试”。虽然战略计划的某些领域需要根据在此期间获得的经验教训和观察到的情况加以进一步完善，但评估也表明，战略计划是非常有力的工具，使人居署能够在支持执行《新城市议程》和实现与城市有关的可持续发展目标方面发挥领导作用。该计划为适应人类住区在面对 2019 冠状病毒病危机时的需求提供了很大施展余地，同时也能推动为可持续发展的四个变革领域作出有效贡献。

四、 报告和问责制框架

17. 独立咨询顾问于 2020 年 10 月制作的联合国人类住区规划署 2014-2019 年战略计划执行情况最后评价报告提出了六项建议，目的是“以明确优先顺序的战略性方式，与执行局密切协调，发扬[人居署的]特长，克服长期挑战和风险”。⁴

¹ https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-05/annual_progress_report_2018.pdf。

² 关于联合国人类住区规划署方案评价建议执行情况的三年度审查（E/AC.51/2018/2）；评价联合国人类住区规划署（E/AC.51/2015/2）。

³ 联合国人类住区规划署 2014-2019 年战略计划执行情况的最后评价。

https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/final_evaluation_of_the_implementation_of_the_unhabitat_strategic_plan_2014-2019.pdf。

⁴ 独立评价提出的建议是：(a) 发扬在可持续城市化方面的特长和领导作用；(b) 宣传成功事例以扩大影响；(c) 将规范性和业务性方案拟订联系起来，以产生更大的影响；(d) 改进核心系统；(e) 加强对成果和学习效果的衡量和跟踪；(f) 与包括执行局在内的主要利益攸关方合作，提高人居署在关键方案中的效率和成效，特别是在对人居署任务至关重要的新领域。

18. 按照这些建议，人居署在执行 2020-2023 年战略计划时采取了基于风险的方法。这包括制定风险管理战略、清晰的问责制框架、区域和国家业务战略及相应的问责制，以及设立方案审查委员会来改进项目审批程序，以确保项目质量以及与战略计划及其成果框架的一致性。⁵

19. 人居署进一步制定了成果管理制政策⁶，该政策在执行局 2020 年第二次会议的第 2020/3 号决定中得到核准。从 2021 年起，该政策在对照战略计划报告各项结果方面成为关键的制度能动因素。成果管理制政策注重数据和证据，利用各种具体目标和绩效指标来界定成果和影响层面的业绩。在项目、方案和机构层面使用可核实的数据来佐证绩效报告，将使年度报告更可信。

20. 执行局在第 2020/3 号决定中还核可了战略计划执行工作的成果框架。2021 年推出这一框架是监测和评价系统开发工作迈出的关键一步，它将得到绩效计量计划的支持，后者将对照指标和基线数据来跟踪进展情况，并在战略计划框架内确立里程碑。这将包括所有变革领域，以及用于人居署催化职能的各项指标。

21. 成果框架正在被纳入项目审批、监测和报告系统，以在人居署的所有单位和业务中加强落实可持续发展目标、《新城市议程》和其他全球发展议程。

22. 为确保项目提案与战略计划保持一致，于 2020 年 4 月设立了由副执行主任担任主席的方案审查委员会，取代了项目咨询组。关于程序流程（包括向区域和分支机构级别负责人适当授权）的准则于 2020 年 10 月发布。方案审查委员会对新项目严格进行正式审查，确保质量得到保证，并促使机构目标与变革领域保持一致。⁷

五、 战略计划目前所处的全球背景

23. 全球 2019 冠状病毒病大流行直接影响了战略计划第一年的执行工作。首批病例出现在城市地区，造成许多人质疑城市的角色、功能、形式和前途。随着控制传播的限制措施导致城市经济陷入停滞，这些担忧进一步加深。在接下来的几个月里，人们对城市与 2019 冠状病毒病之间的复杂关系的理解发生了改变，为城市密度本身并非病毒传播的决定性因素提供了证据。研究表明，风险的关键决定因素是空间、社会和经济不平等；无法获得充足住房和基本服务；以及城市空间结构不足，削弱了韧性和应对能力。

24. 2020 年 3 月，人居署迅速制定了 2019 冠状病毒病政策和方案框架⁸，以指导人居署的紧急应对工作，同时对战略计划内的成果进行优先排序。这使得现有的方案能够适应 2019 冠状病毒病的应对工作，并优先划拨额外的应急资金。

25. 随着世界正在准备“重建得更好”并解决过去一年暴露出的一系列隐藏的不平等问题，现已开始对政策重点进行进一步调整。为了切合会员国的实际，

⁵ 2020-2023 年期间战略计划的执行进展情况：成果框架草案（HSP/EB.2020/9/Rev.1）。

⁶ 2020-2023 年期间战略计划的执行进展情况：成果管理制政策草案（HSP/EB.2020/8）。
https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/09/english_8.pdf。

⁷ 截至 2020 年 12 月 31 日，方案审查委员会审查了 131 个项目提案，核准了 129 个项目，涉及的专用资金数额约为 1.9 亿美元。

⁸ “人居署 2019 冠状病毒病应对计划”可查阅：

https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/04/final_un-habitat_covid-19_response_plan.pdf。

人居署需要审查捐助国和受援国的优先事项，并根据不断变化的资金和投资情况来调整执行工作。

26. 在大流行病初期，人居署启动了关于了解和预测城市和城市社区中的显著转型的主要分析工作。这项工作反映在《城市与大流行病：迈向更公正、绿色和健康的未来》报告（2021年3月）⁹中。该报告重新审视人居署关于恢复和重建的规范性指导意见。它侧重于与战略计划的各次级方案相一致的主题，并指出了在面对大流行病时，需要对计划目标和方法进行调整的领域。

27. 通过这项研究和相关调查结果，证明战略计划有能力解决空间不平等（变革领域1）、满足在复苏中采用综合性领土对策的需要（变革领域2），以及应对气候、社会经济和健康综合危机（变革领域3），并且还证明人居署拥有进行危机应急响应和预防所需的工具（变革领域4）。在战略计划的执行过程中，国家城市政策、负担得起的住房、包容型城市规划和其他核心城市发展目标成为缓解危机和迈向可持续发展的核心手段。

六、支持体制变革的新组织结构

28. 为支持2020-2023年战略计划的执行工作及其以成果为基础的设计，对人居署的组织结构进行了更新，使其更符合目标。目的是按照2014-2019年战略计划独立评价的建议，推动更具综合性的方案拟订，并扩大人居署工作的影响。

29. 在广泛协商之后产生了一个新结构，然后形成一个机构矩阵，明确了职责、问责制和协调机制。新结构均衡兼顾由总部领导的规范工作和由区域和国家机构领导的业务工作。围绕每个变革领域以及总部与区域和国家办事处的共同技术专长领域建立了同业交流群。

30. 新组织结构可以更好地体现人居署的附加值，使人居署能够更有效地回应会员国不断变化的需求，并采用更高效的工作方式。

A. 扩大人居署的催化职能

31. 人居署的成效在一定程度上将取决于其是否有能力召集、推动和投资于可扩大规模并吸引共同投资以促进可持续发展的各种方案和项目。将在三个重点领域改善这一催化职能：(a) 加强会员国和其他合作伙伴、地方政府及社区的能力，以扩大城市解决方案；(b) 与私营部门联系，通过“城市投资机制”进行共同投资，为可持续城市化提供资金；(c) 通过确保将可持续城市化纳入共同国家评估进程，为联合国系统提供支持。

32. 区域和国家办事处与新成立的全球解决方案司及其规范支柱（城市实践处）和方案制定支柱（方案发展处）进行更密切的合作，可以更好地调动人居署的全球规范专长来支持国家业务，从而更好地将各项贡献纳入战略计划变革领域的成果。

B. 重新界定协作机制和建立战略伙伴关系

33. 伙伴关系是战略计划的核心，能够扩大创新、规模、资源调动和专长，并加快采取行动支持可持续发展目标11和《2030年议程》。伙伴关系办法是将可持续城市化努力纳入各级发展议程主流的关键。自2020年1月以来，人居

⁹ <https://unhabitat.org/un-habitat-report-on-cities-and-pandemics-towards-a-more-just-green-and-healthy-future>.

署已与 191 个合作伙伴签署了协定：各国政府（51 个）、联合国实体（18 个）、地方政府（26 个）以及民间社会组织（96 个）。

34. 人居署加强了与区域经济委员会和联合国实体的战略伙伴关系，包括通过与联合国开发计划署、联合国难民事务高级专员办事处和联合国南南合作办事处签署全球协定，并与世界粮食计划署等实体在非洲各国进行国家一级的协作。

35. 作为联合国系统可持续城市化的协调中心，人居署还重视落实行政首长理事会于 2019 年核准的联合国全系统可持续城市发展战略，重点是建立与数据、综合政策支持、筹资和伙伴关系相关的更具战略性的伙伴关系。

36. 作为全球统一报告办法的一部分，人居署与合作伙伴合作制定了全球城市监测框架，以支持关于《新城市议程》、可持续发展目标以及国家和地方议程进展情况的全球报告，确保采取更具综合性的对策。

37. 正在开发一个合作伙伴信息管理系统，以提供关于合作伙伴的贡献的相关信息，并让希望分享与人居署合作经验的利益攸关方表达意见。

C. 区域办事处在战略计划中的作用

38. 人居署的四个区域办事处在不同的背景下工作，它们针对区域优先事项界定了经过调整的方法，以加强战略计划全球执行工作的问责制。各区域办事处在共同成果框架内制定了有针对性的区域战略，以应对国家和地方政府的优先事项，以及区域性关切和承诺。

39. 阿拉伯国家区域办事处执行战略计划的重点是加快实现可持续发展目标，同时应对该区域最紧迫的城市挑战。2020 年的主要干预领域包括：通过国家城市政策支持地方、区域和国家各级的循证决策；城市概况分析和城市战略规划；支持冲突后和灾后环境中的城市恢复和重建行动；保护境内流离失所者、回返者和难民的住房、土地和财产权；以及增加平等享有基本服务的机会。事实证明，人居署在城市危机和快速反应方面的专长在对贝鲁特爆炸事件作出紧急反应以及确定受影响最严重的地区以提供有针对性的快速反应方面起到至关重要的作用。在伊拉克、黎巴嫩、巴勒斯坦和苏丹，人居署应用社会地权域模型来应对土地保有权挑战，从而能够建立高效的住房/土地/财产信息系统。为应对该区域日益严重的缺水挑战，人居署在埃及继续支持利用创新的技术方法来提供具有成本效益的解决方案，让弱势社区快速获得水和改善环境卫生。

40. 亚洲及太平洋区域办事处指导国家项目设计并监测执行情况，以确保战略计划与国家优先事项保持一致。在亚太区域协作平台内，亚洲及太平洋区域办事处与区域和国家两级的其他联合国实体联络，监测涉及国家政府和联合国国别优先事项的联合倡议，并界定人居署的贡献。该区域量身定制了全球规范工具，提供满足当地需求的实用解决方案，包括在以人为本和社区驱动的恢复援助方面；与会员国就气候适应、缓解、固体废物管理、塑料污染和海洋垃圾问题开展合作；并推动城市间的学习、知识共享和技术合作。

41. 非洲区域办事处制定了 2020-2023 年区域战略，使战略计划的各项成果与非洲的具体情况相适应。关键支柱包括与联合国非洲经济委员会和非洲联盟协作，努力实现非洲大陆的可持续城市化。¹⁰ 2020 年，非洲区域办事处实施了一

¹⁰ 具体的例子是编制非洲的《新城市议程》协调执行框架，以及制定非洲城市 2019 冠状病毒病政策简报。

项关于在非洲促进可持续城市化，以打造转型、韧性和和平城市的倡议，以供在地方、国家、次区域和区域各级实施。非洲区域办事处以城市化为切入点，开发符合联合国可持续发展合作框架的产品。国家一级的工作重点是按照人居署的全球战略和承诺，适应各种需要、参与联合国改革和发挥内部专长。

42. 拉丁美洲和加勒比区域办事处在高度不平等、生产率低和体制薄弱的区域背景下运作。区域战略包括在没有设立方案机构的国家提供政策咨询服务，并涵盖所有四个变革领域，包括住房和城市更新、城市繁荣和区域经济发展、社会凝聚力和融合（重点是移民）以及适应气候变化。该战略包括加强区域办事处及其在区域内的办事处网络，以及与联合国可持续发展合作框架保持一致。

43. 在欧洲和独立国家联合体国家，人居署方案发展处在区域方案司的监督下，并在西班牙和俄罗斯办事处的支持下，向优先国家直接提供方案拟订方面的支助。

44. 人居署与几个会员国合作（包括在西巴尔干和南高加索次区域以及中亚），在驻地协调员和联合国国家工作队制定共同国家评估和合作框架的过程中，向它们提供可持续城市发展问题方面的按需支助。根据战略计划，人居署还与欧洲经济委员会就可持续智慧城市等政策支持项目开展合作。

七、2020-2023 年期间人居署战略计划：主要成果

45. 2020 年，战略计划的价值既受到 2019 冠状病毒病大流行的挑战，也因此而得到重申，它既为恢复工作提供框架，也是实现可持续发展目标的路线图。

“在世界城市化进程中提高所有人的生活质量”的愿景继续指导着人居署的宗旨和对成果的追求。在过去的 15 个月时间里，人居署重新界定战略伙伴关系、重新确定其催化作用的概念、加强战略的知识组成部分，并调整方案和行动的重点，从而能够确定可持续城市化的关键要素，并在向地方和国家政府提供咨询时加以部署。

46. 通过采用综合性更强的方法，人居署得以成为公共和私人投资者的战略合作伙伴。例如，人居署正在以知识伙伴的身份支持全球未来城市方案，指导在 10 个国家的 19 个城市进行 30 个城市转型项目的投资，总投资额为 8 000 万美元。它正在通过区域和城市规划向墨西哥政府的玛雅铁路项目提供技术支持，以创造可持续社区和进行事前评估研究。这些工具和方法在“可持续发展目标城市”旗舰方案中得到扩大，该方案将提供工具包和流程，通过监测、差距分析和投资准备等方面的支助，帮助城市实现可持续发展目标。此外，城市投资机制将作为城市项目的信息交换中心，与公共、私营和多边部门的大型投资者密切协作。

47. 加强后的项目审查和批准程序要求新项目确定其在战略计划中的主要、次要（间接影响）和第三级（有限/部分影响）成果。项目团队相互协作，将所确定的不同驱动因素和能动因素纳入战略计划，并利用人居署服务目录中的工具。审查程序还将确定具有复制潜力和机构战略价值的创新项目。它们用于加强规范活动与业务活动之间的整合，从而能借鉴实地业务。

48. 某些成果由于资金短缺而被列为 2021 和 2022 年工作方案的优先事项，因此这种方法变得更加重要。战略计划使人居署能够通过优先成果来实现连带效益，例如通过针对基本服务和出行的项目（成果 1.1），同时落实气候适应、资源效率和城市环境（成果 3.1、3.2 和 3.3）方面的具体影响。

A. 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

49. 本变革领域的重点是从以下方面减少各个社区中的贫困和不平等现象：增加并确保平等享有基本服务、可持续出行和公共空间；增加并确保获得土地以及充足且负担得起的住房的机会；以及有效地扩大和改造住区。

50. 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：人居署支持最贫困的社区解决环境卫生和可达性方面的差距，这些差距影响到健康、教育和工作前景，特别是在大流行病期间。在全球交付了一份出版物、5 项技术材料产品和超过 15 场研讨会和讲习班、咨询服务以及外联活动，并实施了 11 个实地项目。这些项目产生了可持续出行解决方案、特别注重空气质量和水质的安全且包容的公共空间，以及得到改善的环卫、能源和固体废物管理。

51. 成果 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：人居署继续为人人获得住房提供技术援助，特别是在受 2019 冠状病毒病影响最严重的居民区。交付了一项技术产品和超过 13 场研讨会和讲习班，以及咨询服务、外联活动和 5 个实地项目。这些项目对城市和区域综合规划、制定和实施有效的规划法、住房、贫民窟改造、棕地修复以及通过土地规划调整进行创新融资产生了影响。

52. 成果 1.3 – 有效地扩大和改造住区：人居署启动了“包容而充满活力的居民区和社区”旗舰方案，将城市更新作为减少空间不平等和贫困现象的工具。活动包括为城市更新和疫情后社会经济复苏制定指导原则。交付了一份出版物、3 项技术材料产品和 9 场研讨会和讲习班，以及咨询服务、外联活动和 6 个实地项目。这些项目对制定城市遗产、历史景观和文化方面的国家和地方政策产生了影响，并为在长期危机背景下的贫民窟改造、棕地和城市河岸地区修复以及城市复苏作出了贡献。

B. 变革领域 2：加强城市和区域的共同繁荣

53. 本变革领域支持城市和区域通过区域规划、重新思考其比较优势以及在其领土内调整战略定位来产生更好的规模经济，并聚集体面的就业和机会，从而变得更加繁荣。

54. 成果 2.1 – 改善城市和区域的空间连通性和生产力：人居署通过将移民、健康、住房、智慧城市、公共空间、交通和城乡联系等问题纳入主流，丰富了国家城市政策准则的内容。它还编写了一份关于将健康纳入城市和区域规划的资料手册。向会员国以及三个区域 13 个国家的国家以下各级主管部门提供了城市政策咨询。还为会员国提供支持以制定城市规划，包括叙利亚的 30 个市政规划。

55. 成果 2.2 – 增加并公平分配在当地创造的收入：人居署着重开发“自有来源收入快速分析”工具，使各城市能够加强和优化创收。该工具在肯尼亚和坦桑尼亚试行，并将通过“可持续发展目标城市”旗舰方案进行大规模实施。人居署还支持阿富汗市政当局对 90 万处房产进行调查，增加了相当于 3 000 万美元的地方收入，其影响现已通过区块链技术扩大到 220 万处房产。

56. 成果 2.3 – 扩大推广城市发展的前沿技术和创新：人居署支持 10 个城市开发创新解决方案和智慧城市方案，并在德国汉堡启动了联合国创新和技术中心。该中心将支持智慧城市战略和挑战驱动型创新。

C. 变革领域 3：加强气候行动和改善城市环境

57. 本变革领域从以下方面来解决气候行动和城市韧性问题：减少温室气体排放，改善空气质量；提高资源效率，保护生态资产；以及社区和基础设施对气候变化的有效适应。

58. 成果 3.1 – 减少温室气体排放，改善空气质量：人居署制定了关于国家自主贡献的城市层面的准则，以支持根据《巴黎协定》对其进行审查。人居署进一步支持“法律和气候变化工具包”的城市法律模块，该工具包是由联合国气候变化框架公约秘书处、联合国环境规划署和英联邦开发的一个在线数据库。通过制定电动交通准则来进一步支持低排放发展战略。交付了一份出版物、6 项技术材料产品和 50 多场研讨会和讲习班，以及咨询服务、外联活动和 6 个实地项目。人居署支持 50 多个城市制定低排放发展战略和部门干预措施。为八个国家（孟加拉国、巴西、哥伦比亚、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、卢旺达、南非）60 个城市的 329 名地方政府官员提供了气候行动规划培训，产生了八项低排放发展战略。

59. 成果 3.2 – 提高资源效率，保护生态资产：人居署关注废物综合管理，重点推广“智慧减废城市”运动的循环经济办法。人居署还应对陆基海洋塑料垃圾问题。公共空间方案和适应倡议支持将空间方法用于基于自然的解决方案和基于生态系统的适应办法。人居署实施了三个实地项目，并支持菲律宾的六个城市制定海洋塑料垃圾管理战略。

60. 成果 3.3 – 社区和基础设施对气候变化的有效适应：人居署发起了一系列规范性活动，如“为城市贫民建设有韧性的住区”旗舰方案，并发表了“气候变化脆弱性和风险——社区评估、行动规划和实施指南”。交付了 34 场研讨会和讲习班，以及咨询服务和外联活动，重点是 2019 冠状病毒病、气候复原力和气候融资。实施了 15 个实地项目，其中 7 个直接支持地方气候行动计划，重点是提高社区基础设施的复原力。其他项目为能力发展、城市和区域规划、气候适应型设计、气候融资和气候变化政策作出贡献。

D. 变革领域 4：有效预防和应对城市危机

61. 本变革领域涉及人居署预防和应对危机的工作。它以发展和人道主义环境中使用的工具和方法为基础，并进行调整使之适应城市危机、移民或流离失所环境。人居署的经验、方法和工具有助于与人道主义伙伴协调，推进人道主义-发展-和平的关系链。

62. 成果 4.1 – 增进社会融合和包容性社区：人居署通过在受危机影响的社区实施参与式和包容型业务方案，支持会员国执行战略和行动来加强公共空间的社会融合和安全性。人居署的跨部门办法，如社区发展规划和实施工具“人民进程”，为超过 15 个国家的项目提供支持。合作实施了“通过地方发展支持伊拉克恢复和稳定”等项目，使 70 多万人受益。

63. 成果 4.2 – 通过有效的危机应对和恢复，提高移民、难民、境内流离失所者和回返者的生活水平并使其融入社会：人居署将提高移民、难民、境内流离失所者和回返者的生活水平并使其融入社会列为优先事项。人居署提供了营地规划方面的专业知识，并纳入了适用于将营地改造成居民区的城市规划标准和保有权安排，例如在肯尼亚北部为 6 万名难民进行这项工作。“包容性城市：增强城市移民的积极影响”旗舰方案提供了一个载体，用于协调和综合各种规

范性办法，以支持和加强国家一级方案拟订工作。在阿富汗，有 1.8 万多户家庭（24% 的户主为女性）完成登记，受益于通过正式土地登记获得的保有权保障。

64. 成果 4.3 – 增强建成环境和基础设施的复原力：为实现这一成果而开展的工作的重点是实施有据可依且与《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》相一致的地方减少灾害风险和复原力战略。人居署制定和完善了城市概况分析和专门针对城市的恢复框架、工具和办法，同时支持地方实施工作，动员城市利益攸关方网络，并补充世界银行、欧洲联盟和联合国开发计划署在国家一级牵头的工作。在阿富汗、伊拉克、利比亚、索马里和叙利亚制定了城市概况，以便进行更有重点的重建和恢复工作。城市复原力全球方案用数据来支持各城市市长的决策，该方案为应对疫情进行了适应调整，因而取得了重大进展。

E. 整合数字工具和强化创新

65. 人居署的战略计划首次体现出创新作为可持续城市化手段的突出作用。就组织结构而言，设立了一个新单位，负责在人居署内部以及与合作伙伴一起支持这项工作。在战略计划执行的最初两年，设立了两个全球创新实验室（多伦多的摄政公园世界城市馆和汉堡的联合国创新和技术中心），另外几个正在推进（位于墨西哥和马来西亚槟城）。人居署还在地方落实秘书长的数字合作路线图，为联合国的主要数字网络提供专业知识，这些网络包括方案问题高级别委员会人工智能工作组、联合国创新网络和联合国智慧城市网络。

66. 通过“以人为本的智慧城市”框架形成了新的创新工具和政策方法，柬埔寨、中国、缅甸、尼日利亚和卢旺达的国家城市政策与该框架相关联。还在与各种合作伙伴（包括瑞典 HerCity 平台）共同开发新的数字工具，以推广有助于促进性别平等的规划。数字工具正在创造价值，在尼泊尔和菲律宾用于支持保有权保障工作，并在肯尼亚的 2019 冠状病毒病应对工作中用于社区基础设施摸底。

F. 世界城市论坛与战略计划

67. 在战略计划中，人居署认识到其在影响各级各类利益攸关方进行更广泛的倡导和行动方面的关键作用。自 2001 年成立以来，世界城市论坛已成为城市转型的主要倡导平台。

68. 2020 年在阿布扎比举行的世界城市论坛第十届会议发出行动呼吁，吁请所有合作伙伴致力于执行《新城市议程》，以加快在“行动十年”实现可持续发展目标。在 2020-2021 年期间，人居署继续动员各方在 2022 年波兰卡托维兹举行的世界城市论坛第十一届会议之前参与《阿布扎比行动宣言》并跟踪进展情况。为筹备这届会议，人居署正在努力创造机会，以扩大决策者、公民、贫民窟居民、基层妇女组织、社区团体及其他致力于城市发展的合作伙伴的发言权。将世界城市论坛第十一届会议的主题与《世界城市报告》保持一致的决定，为通过研究和专门的专题工作流程来加强政策一致性提供了机会。

八、支持执行工作的资源

69. 执行局于 2020 年 10 月核准了 2020-2023 年期间人居署资源调动战略。该战略寻求获得可预测、灵活和长期的资金，以执行战略计划的各项活动，并采

用“五管齐下”的办法来扩大可用于实现人居署的任务和目标的资源并使之多样化，同时还证明投资物有所值。

70. 由于非专用自愿捐款严重短缺（第一年仅达到核定预算的 26%），人居署面临着在很大程度上变成以项目为基础和由捐助方推动的风险，次级方案的资金可能严重不足。为确保其作为一个多边组织的长期可持续性，人居署正在努力扩大收入来源并使之多样化。根据已核准的战略，菲多气集团（Fiduchi Group）和美国铂兰资本管理公司（Blenheim Capital Partners）在泽西岛注册成立了一个新的可持续人类住区基金会，将人居署作为受益方。该基金会将接收第三方捐款，并用保本模式进行投资来支持可持续发展，每年将回报提供给人居署。主权财富基金、私营部门捐助者和高资本净值个人被确定为捐助方。

71. 从严格意义而言，人居署是该捐赠基金的受益方，并不会管理基金会或其资金，执行局将对此进行监督。这些资金将用于支助人居署的任务规定中资金不足的领域，包括完善行政领导和管理、法律、监测、评价、社会包容以及次级方案中的差距，具体由执行主任决定。所有非会员国捐助方必须成为《联合国全球契约》的参与者。

九、 2022-2023 年期间战略计划执行情况

72. 战略计划的初步执行情况表明，它能使方案拟订工作更加注重成果和影响，整合人居署的技术专长，并深化各变革领域的工作。它还创造机会，针对各变革领域的不同成果产生影响。重要的是，它使人居署能够更清晰地阐明其通过发挥城市化的变革潜力，为联合国全系统在气候行动和维护和平等领域的各项努力增添价值。

73. 人居署现在需要进一步确定机构优先事项，涉及的方面包括投资，以及可扩展且具有催化作用以产生全球影响的新型方案。加强分析能力和证据基础将是关键。需要更加注重利用人居署的工作，做法是建立战略伙伴关系来支持执行工作和确保知识生成、开展有重点的宣传和外联，并通过其能力建设战略来加强人居署对于其《新城市议程》合作伙伴的作用。

74. 战略计划旨在使人居署成为推动可持续城市发展的英才和创新中心。在执行的第一年，采取了重要步骤来推进中心的巩固工作，包括加大对人居署具有明显比较优势的战略领域的专关注度。这些领域包括数据、知识，以及针对可持续变革的以下主要驱动因素制定准则和规范：立法、城市规划、治理和城市经济。人居署还在利用适用技术进行全球监测方面取得了重大进展，在这方面还与欧洲联盟、经济合作与发展组织、联合国各机构及其他重要发展伙伴进行了合作。产生尖端知识是致力于推动全球政策话语和辩论的不可或缺的工作。

75. 由于基于项目的供资占主导地位，导致难以确保均衡兼顾五个旗舰方案，因而造成了战略计划执行方面的差距。缺乏灵活的核心供资还导致无法为战略计划构建充分的扶持环境，包括监测系统、影响传播战略和区域机构。

76. 主要变革驱动因素的融合和相互促进，可以提高人居署在联合国系统和国家一级支助机制中的地位，成为联合国干预工作的整合者，在联合国改革和“一体行动”办法的框架内具有巨大的潜在价值。

A. 城市、大流行病和前进道路

77. 一年过去了，2019 冠状病毒病继续暴露出许多城市在保护其公民方面的弊端，但也为更美好、更可持续的城市未来指明了道路。一些城市借助它们集中知识、资源和基础设施的能力，设计并领导了一些针对大流行病的最有效的应对措施。各城市，例如巴塞罗那、波哥大、弗里敦、约翰内斯堡、墨尔本、蒙特利尔和圣保罗提供了很多这方面的例子。从加强服务，到改变服务业、零售业和其他部门的运作方式来满足居民不断变化的需求，城市地区在面对这场危机时表现出了非凡的适应能力。

78. 在从应急到恢复的思维模式转变过程中，城市可以继续专注于加强公共卫生、经济韧性以及为所有人提供服务。大流行病突显出了长期存在的隔阂和不平等，这意味着回归旧常态已经不够：现在需要的是转型变革。借助包容性政策、社区参与以及向更可持续的办法进行有效过渡，城市可以摆脱 2019 冠状病毒病危机，变得更强、更具韧性。

B. 2022 年联合国城市化工作重点

79. 对于全球城市化问题辩论而言，2022 年将是具有开创意义的一年。这一年的上半年，联合国大会将召开《新城市议程》执行情况高级别会议。会员国将评估进展情况，并就如何使《新城市议程》的执行工作与“行动十年”保持一致以加快实现可持续发展目标提出建议。会员国将怀着宏大的目标，探讨如何让地方政府参与政府间和国家规划进程，并阐明城市未来的愿景。

80. 在高级别会议的筹备进程中，秘书长、各会员国以及《新城市议程》的其他相关群体都将采取行动。秘书长将在 2021 年“城市十月”期间发表关于城市未来的主旨演讲，于 2022 年 1 月发表关于《新城市议程》执行进展情况的四年期报告，并于 2022 年 5 月向《新城市议程》执行情况高级别会议介绍他的报告。与此同时，在 2022 年 3 月的可持续发展区域论坛期间，各区域的会员国将审查《新城市议程》执行情况。它们将以对高级别会议进行建言献策的形式向联大提交建议，还将参与 2022 年高级别政治论坛，以此向经济及社会理事会提交建议。会员国将利用高级别会议/高级别政治论坛双重筹备进程，加强其自愿国家审查的城市层面，在可能的情况下纳入自愿地方审查。商界领袖、专业协会、基层组织和学术机构也将在高级别会议之前和会议期间动员它们的相关群体。

81. 关于城市化问题的辩论将在 2022 年继续，这一年在波兰卡托维兹举行的世界城市论坛第十一届会议预计将吸引来自 100 多个国家的 1.5 万名与会者。地方政府、商界领袖、基层组织、专业协会和学术机构将在会议期间举行成员大会和小组对话，包括讨论如何将联大高级别会议的成果转化为行动。

82. 联合国系统将加强会员国以及地方和非国家行为体的各项努力，以支持加快执行《新城市议程》。这将涉及对联合国全系统可持续城市发展战略进行为期两年的审查，这项工作由行政首长理事会于 2019 年核可。还将包括，秘书长于 2021 年 3 月设立的联合国城市未来问题工作队将确定联合国让地方政府参与政府间和国家规划进程（如自愿地方审查）的体制机制。

C. 使 2020-2023 年战略计划与联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查保持一致

83. 在 2020 年 12 月 30 日的关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 75/233 号决议中，联合国大会

促请联合国发展系统各实体在尊重各自作用和任务规定的同时，在拟定其战略规划和类似规划文件中更新并扩大对执行《2030 年可持续发展议程》的独特贡献和增添的价值，在这方面请每个实体在各自的理事机构指导下并与其密切协商，说明如何制订计划，按照《2030 年可持续发展议程》的要求进一步协调一致提供支持，更加注重行动、成果、统筹、进展和实地影响力，同时考虑到中期审查的经验教训以及本决议的成果。

84. 在关于四年度全面政策审查的决议中，联大敦促联合国发展系统应对多个问题，但重点是人居署战略计划的四个变革领域中的三个：消除贫穷；气候变化、环境可持续性和生物多样性；以及人道主义/发展关系和减少灾害风险。因此，四年度全面政策审查重申人居署战略计划仍然切合实际。

85. 2019 冠状病毒病大流行以及联合国对包容型和可持续复苏的支持是四年度全面政策审查决议反复出现的主题，因此将为战略计划剩余两年的执行工作提供依据。鉴于其 2019 冠状病毒病政策和方案框架、2019 冠状病毒病应对计划、秘书长关于城市世界中的 2019 冠状病毒病的政策简报¹¹，以及《城市与大流行病：迈向更公正、绿色和健康的未来》，人居署在这方面具备有利条件。人居署应考虑在这项工作的基础上制定一系列战略性政策文件，指导关于城市的作用以及新社会契约、社会保障、地方政府能力建设、城市设计和城市财政空间的方案拟订工作。

86. 联大在关于四年度全面政策审查的决议中敦促联合国发展系统继续加强其在国家一级的工作，以协助各国实现可持续发展目标。人居署成功地编制了一份综合性的服务、实践和工具目录；不过，人居署可以更进一步解释它向方案国和联合国驻地协调员提供的支持。

87. 四年度全面政策审查决议强调指出联合国可持续发展合作框架是促进效率、成效、透明度和国家自主权的重要工具。人居署需要在联合国可持续发展合作框架内战略性地定位城市政策和城市规划，以此作为方案国实现成果领域（贫困、繁荣、气候及和平）或将可持续城市发展作为专门成果领域的一种手段。

88. 在四年度全面政策审查决议中，联大认识到联合国实体在平衡核心和非核心资金方面遇到的挑战，并就如何激励捐助方、联合国实体和各国来解决这一问题提出了明确建议。人居署注意到这些建议是其资源调动战略的一部分，并将寻求加大联合方案拟订力度，以支持核心职能和吸引非核心资金，并协助各国为可持续发展目标调动资金。

D. 在 2022 年启动全球议程报告

89. 为了加强监测和报告，即将推出“全球城市监测框架”，该进程提供的数据，连同在线的“[城市议程平台](#)”上关于《新城市议程》执行进展情况的报

¹¹ <https://unhabitat.org/un-secretary-general%E2%80%99s-policy-brief-on-covid-19-in-an-urban-world>。

告，将用于指导编写关于《新城市议程》执行进展情况的 2022 年四年度报告、2022 年可持续发展目标 11 综合报告、自愿国家审查报告以及自愿地方审查。

90. 人居署还将进一步扩大和更新全球城市指标，以提供城市风险和应急监测数据。这包括在实时城市数据处理平台、大数据分析和人工智能处理器方面的补充和投资。将探索与学术界、私营部门和国家系统建立更具创新性的伙伴关系，以加强这些数据采集工作并进行补充分析。《新城市议程》报告和可持续发展目标综合报告还将得益于新的城市一级空间数据，这些数据将阐明城市形成的历史模式、空间不平等和基本服务的空间可及性等。人居署将继续组织一系列专题网络研讨会，以分享数据制作和获取方面的最佳做法，以及从区域委员会、国家和城市、国际研发组织、学术界和民间社会获得的经验教训。

E. “城市”在联合国全球议程话语和实践中的重新定位

91. 高级别会议、会议前筹备进程及后续行动（从世界城市论坛第十一届会议开始）是令人鼓舞的事态发展。它们为国际社会在全球议程话语和实践重新定位“城市”创造了空间。在这方面，必须利用城市在 2019 冠状病毒病的健康影响与对策，以及正在到来的复苏方面的经验。继秘书长关于城市世界中的 2019 冠状病毒病的政策简报之后，题为《城市与大流行病：迈向更公正、绿色和健康的未来》的出版物强调指出了城市设计对公共卫生和繁荣的重要性，以及各城市与国家政府合作作出的关键贡献。它还指出，公众对公共机构和国家作用的支持度日益提高。它揭示了城市作为气候行动单位及新社会契约先锋的作用，以及提高城市财政和地方政府能力的必要性。话语的转变还将涉及到重新设想多边主义以便纳入地方政府，将城市视为社会包容、经济转型和气候行动的推动者，并利用《新城市议程》实现可持续发展。

十、筹备战略计划的外部中期评价

92. 2020-2023 年期间战略计划需要进行一次中期评价和一次最后评价。中期评价将于 2022 年第一季度进行，以评估人居署在实现成果、实际意义、效率、成效、一致性、可持续性和工作影响方面的绩效。这次评价还将评估对包括人权、性别、青年和气候变化在内的交叉问题加以综合的情况。

93. 这次评价将进一步评估调整方式以应对 2019 冠状病毒病的影响的活动，并尽可能评估人居署通过执行战略计划应对 2019 冠状病毒病的情况。它将指导战略计划剩余执行期内的校正行动。

94. 同样，还将进行一次最后评价，重点评估取得的成果和影响，总结经验教训并产生证据，为下一个多年期战略计划的规划周期提供依据。

