



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5

执行主任关于联合国人类住区规划署
冠状病毒病（COVID-19）应对计划
执行情况的报告

联合国人类住区规划署冠状病毒病（COVID-19）应对 计划执行情况

执行主任的报告

导言

1. 冠状病毒病（COVID-19）正在全球范围内威胁城市和社区，不仅威胁公共健康，而且危及经济和社会结构。联合国人类住区规划署（人居署）一直在帮助国家和地方政府防备、应对这一疾病大流行并从中恢复。人居署尤其关注这一全球健康危机如何影响着生活在贫困中的人以及那些特别无法应对过去一年中快速变化和破坏的社区。从2020年3月到2021年3月，人居署总共为2020年4月启动的人居署冠状病毒病应对计划筹集了3 200万美元，占计划干预措施所需的7 200万美元的44%。这笔款项涵盖了37个国家300个城市的75个项目，受益人多达1 000多万。人居署的城市概况绘制，包括采集1 700个城市的信息和数据，为决策提供了信息，提高了大流行病应对措施的一致性。

一、人居署冠状病毒病（COVID-19）应对措施

2. 冠状病毒病大流行暴露了我们城市体系的脆弱性和空间不平等的严重性，凸显了卫生系统和其他社会和公共服务薄弱的后果。病毒已经扎根在全球各地的城市中，是一股影响经济增长和可持续发展的巨大颠覆性力量。很显然，虽然国家和地方政府在战胜危机过程中发挥了重大作用，但这场战斗首先是在城市中进行的。

* HSP/OECPR.2021/1。

A. 应对冠状病毒病的政策和方案框架

3. 在过去的一年里，人居署在全球、国家和城市各级应对冠状病毒病。它提供知识，为各级政府提供技术专长和规范工具，倡导以建设更具复原力、可持续性和包容性的城市为重点的复苏。应对措施的重点是城区，因为城区人口密度大、流动性高、连接性强，因此受大流行病的影响最大。

4. 人居署制定了冠状病毒病应对政策和方案框架，为全球、区域和国家各级的行动提供指导。该框架是一个重要工具，用于聚合和加强人居署对国家和地方政府、其他联合国机构和地方伙伴主导的全面应对措施的贡献。框架有四个方面：

- (a) 在非正规住区支持地方政府和社区推出的解决方案；
- (b) 利用城市数据、信息摸底和知识来编制城市概况，推动知情决策；
- (c) 缓解经济冲击，启动复苏；
- (d) 促进积极学习政策措施和做法。

5. 人居署与它的全球伙伴一起在地方一级采用了这一框架，召集以下各方一起迅速满足城市的需求和视情况调整应对措施：市长、州长、公交和水电公司、妇女和青年团体、社区组织和非政府组织。区域和国家办事处根据当地情况采用这一框架。

B. 应对计划和筹资呼吁

6. 2020年4月22日，人居署启动了针对64个国家的冠状病毒病紧急应对计划，重点是立即在边缘化的人口稠密地区采取行动。该计划列有来自所有区域的100多项提案，要求筹集7 200万美元供12个月使用。计划旨在利用人居署的推动作用，扩大中央和地方政府、地方社区和其他联合国机构的行动的影响力。

C. 用于快速反应的内部应急基金

7. 为了迅速满足冠状病毒病大流行引发的不断增长的需求，人居署设立了一个150万美元的应急基金来支持速效项目，因为这些项目将迅速显现可以衡量的成果，并与政策和方案框架的优先事项保持一致。

8. 共提交了56个提案，根据一套预先确定的标准对它们进行了评估。建议为以下国家的13个项目提供1 360 750美元：玻利维亚、巴西、斐济、加纳、几内亚、伊拉克、肯尼亚、黎巴嫩、墨西哥、莫桑比克、缅甸、菲律宾和叙利亚。还建议根据对人居署东道国方案编制工作做出的承诺，拨款100 000美元支持肯尼亚冠状病毒病行动计划的执行工作。这些项目在2020年5月至10月期间得到执行。以下各节阐述了有关成果。

二、一年后的成果

9. 在2020年3月至2021年3月期间，人居署总共为冠状病毒病应对行动筹集了3 200万美元，占计划干预措施所需的7 200万美元的44%。从快速反应到长期恢复，人居署在37个国家300个城市的75个项目中为国家和地方政府提供了支持，使1 000多万人受益。人居署的城市概况绘制，包括采集1 700个城市的信息和数据，为决策提供了信息，提高了大流行病应对措施的一致性。

10. 这些项目的大多数直接受益者是居住在贫民窟和非正规住区中的人，人居署在其应对计划中将这些地方定为优先地区。

A. 将城市问题纳入全球应对措施

11. 人居署积极参与联合国系统的最高协调层面，这有助于人们进一步了解城区面临的冠状病毒病具体挑战。人居署为决策提供专业技术知识，制作了一个专门数据库，生成大流行病所涉城市问题的相关知识。这使得联合国其他主要应对战略、政策简报和计划（如“立即采取社会经济措施应对冠状病毒病的框架”和《全球人道主义应对计划》）深刻了解城市问题和地方政府的作用。它还有助于人们认识到城市是管控这一危机的影响的关键行为体。

12. 联合国秘书长的政策简报《城市世界中的冠状病毒病》（2020年7月）¹鼓励在全球、区域和国家各级统筹提供政策支持。该政策简报是人居署牵头，与开发署、经社部、环境署、儿基会、毒品和犯罪问题办公室、劳工组织、世卫组织、人权高专办和各个区域委员会协作编写的。简报还提出了有关范围和优先事项，在以下领域中对人居署起指导作用：

(a) 推进健康与发展的联系，具体做法是审查关于城市健康状况决定因素（包括贫困、不平等和城市形态）的标准、手册和工具，并审查对可持续发展目标的影响；

(b) 审议健康、治理和城市金融之间的联系，具体做法是记录最佳做法、审查经验教训和创建能力建设工具，因为它们可以为制订创新和有复原力的恢复战略提供信息；

(c) 知晓城市规划和基础设施在后疫情复苏期的核心作用以及大流行病为重新思考城市规划提供的独特机会；

(d) 了解大流行病和突发公共卫生事件的长期影响，找到具有环境可持续性的解决办法，为人居署的工作提供支持；

(e) 考虑大流行病的社会经济影响、与城市金融的联系以及消除城市空间不平等的必要性；

(f) 投资基本服务、住房和贫民窟改造。

B. 支持政府和社区推出的解决方案

13. 人居署在 37 个国家采取的冠状病毒病应对措施确保最脆弱和风险最高的城市社区能够获得水、卫生设施、食品、住房和医疗服务。它还协助收集数据和梳理现有和新出现的病毒热点信息，以帮助地方政府和主要利益攸关方进行循证决策。

14. 贫民窟特别容易受到冠状病毒病的影响，因为那里人满为患，粮食供应无保障，而且缺少水、卫生设施和医疗服务。人居署与包括社区组织在内的不同层面的合作伙伴合作，协助应对大流行病。它制订了几份指导说明和技术支持工具，用于提高认识和培养能力，以应对病毒和最大限度减少病毒的传播，在这些脆弱社区重建生计。

¹ <https://unhabitat.org/un-secretary-general%E2%80%99s-policy-brief-on-covid-19-in-an-urban-world>。

15. 据估计，全球约有 20 亿人缺少清洁用水。没有水和肥皂就无法遵守关于冠状病毒病的最基本公共健康和个人卫生准则。人居署与关键地点的社区团体和小企业合作，建立公共洗手站网络，改善个人卫生条件，防止疾病的传播。

16. 人居署与正规和非正规部门联手为其制定政策以协助早日复苏，以此协助减轻大流行病对地方经济的影响的努力。它与传统和宗教社区领袖以及妇女、青年和其他群体密切合作，努力保障受危机影响最大的人的其他收入来源，并在粮食严重无保障时提供直接援助。这些措施有助于防止家庭和街头暴力的潜在增加。

17. 冠状病毒病大流行凸显了住房市场长期存在的明显不平等。人居署侧重于国家和地方一级的关键措施，如停止所有租客驱逐，推迟驱逐法庭诉讼，禁止停水停电，确保租客和抵押贷款人在居家禁足期间不会积累巨额债务。通过开展宣传，许多国家和地方政府已经禁止驱逐，并租金和抵押贷款的延期缴付。人居署还为非正规和低收入社区研究和制订了其他解决方案和缓解措施：开发了将搬迁作为最后手段的工具，并为地方政府制定了指导方针，以便它们主导具有包容性的用于缓解这些社区的冠状病毒病情的全市统筹应对规划。

C. 提供城市数据、信息摸底和知识

18. 提供数据和信息以及在政府不同层面开展协调，对于确保对大流行病做出统一和妥善的反应至关重要。在全球一级，人居署通过联合国统计活动协调委员会协助制定联合国全系统指标框架，以便配合联合国的社会经济框架。它还与整个联合国系统内的首席统计师合作，建立一个冠状病毒病数据集联盟网络和一个面向各国的一站式数据中心。

19. 人居署开发了在线平台，以评估城市 and 个人的需求、采集应对措施信息和分享知识。截至 2021 年 3 月，由 CitiIQ 平台支持的冠状病毒病城市防备和应对跟踪系统² 已经让 1 700 个城市受益。追踪系统使用全球指标来提供世界各地城市的无法通过其他途径获得的重要信息，这些信息被用来保护人口，为复原力和恢复战略和为今后应对全球疾病大流行提供信息。

20. 2020 年 6 月，人居署发起了一项在线调查，收集世界各地城市居民的数据，以了解冠状病毒病对日常生活的影响。调查列有与感染和检测以及预防和控制措施等主题有关的各种问题。与 Esri 合作开发的用于提供地理空间信息的众包应用程序不断收集具体城市冠状病毒病情况的数据，同时监测为控制大流行病和加快当地的复苏而采取的措施。

D. 推动积极学习

21. 人居署已将冠状病毒病大流行导致的限制转化成一个机会，召集了数千名专家和合作伙伴，讨论当前危机的挑战和解决方案，建立日后的复原能力。一系列网络研讨会吸引新老伙伴广泛参与，其中包括国家和地方政府、非政府组织、社区团体、私营部门、学者和媒体等。

22. 人居署的关键作用之一是迅速了解城市和社区（特别是非正规住区和贫民窟）是如何在防备、应对和恢复层面应对冠状病毒病危机的。人居署通过网络研讨会和在线讨论促进系统化学学习，协助交流和确定创新办法和解决方案。

² <https://unhabitat.citiq.com/>。

23. 一些主要的虚拟实时学习系列，如#BeyondTheOutbreak 和冠状病毒病城市思考者园地，聚合了来自不同城市、国家和区域的数千名地方社区领袖，为积极学习本地适应措施、防备措施、经验教训和未来对策提供了机会。

三、 长期开展重点关注冠状病毒病大流行后果的工作

24. 随着全球大流行病的延续，应对它的方法已转为采取针对具体城市和国家的应对措施，为未来感染激增做准备，推进可持续恢复和复苏的计划。人居署通过与一个公共和私人领域的全球思想领袖和利益攸关方联盟合作，进一步重点关注旨在减轻冠状病毒病对当地社会和经济的影响的政策和行动。

25. 人居署已进一步努力与联合国国家工作队接触，以审查从社会经济角度对冠状病毒病的影响进行的分析和相关的应对计划。人居署还依循秘书长政策简报中的建议，协助编写共同国家分析和合作框架。这些是把城市问题纳入主流的战略切入点，人居署在全球一级对此作出了贡献，它们正在渗透到国家和地方的应对措施和恢复工作中。

26. 2021 年 3 月发布的人居署报告《城市与大流行病：迈向更公正、绿色和健康的未来》³ 在以下四个相互关联的领域就冠状病毒病的影响和城市的未来对策提供了强有力的规范性城市政策指导：(a) 贫困和不平等；(b) 城市的形式和功能；(c) 规范和治理机制；(d) 城市经济体系。人居署将根据本报告提供的数据和政策信息，围绕城市复原力、社会经济复苏以及与大流行病共存的社会加强凝聚力和融合的必要性主导一场全球辩论。人居署还将主导关于冠状病毒病复苏联国研究路线图的全球讨论，讨论重点是利用科学促成更具包容性的社会经济复苏和更公平、更坚韧和更可持续的未来。

27. 2021 年 3 月 1 日，人居署暂停了冠状病毒病应急行动的三级应急规程，与 2021 年 1 月 23 日停用全系统针对大流行病的机构间常设委员会升级规程保持一致。规程停用后，人居署恢复使用其既定体制规定的方案编制和危机应对标准程序。过去一年的经历将为人居署的集体学习和知识基础提供信息，有助于应对未来的城市危机。

³ https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/cities_and_pandemics-towards_a_more_just_green_and_healthy_future_un-habitat_2021.pdf。