



联合国人类住区规划署执行局

2021年第二次会议

2021年11月15日和16日，在线

临时议程*项目7

人居署的规范和业务活动，包括报告人居署
2021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（COVID-19）大流行的最新情况

联合国人类住区规划署的规范和业务活动，重点关注
可持续发展目标本地化、关于住房权与政策的指导
意见以及移民和流离失所方面的工作

执行主任的报告

一、 引言

1. 加强联合国人类住区规划署（人居署）工作影响力的核心是在其规范工作和业务工作之间建立迭代关系。在这方面，知识创建方案被用来提供信息和开发技术工具，在地方、国家和全球各级增进对城市问题的了解。
2. 这种规范-业务反馈循环的关键作用明显体现在本报告展示的三项举措中：(a) 可持续发展目标本地化，包括进行自愿地方审查和落实可持续发展目标城市旗舰方案；这两项工作都表明，由于有更好的数据和知识工具来帮助加快地方一级的发展工作，可持续发展目标更好地得到了落实；(b) 人居署以欧洲的背景为例，就住房政策和优先事项提供规范性指导和宣传；(c) 在全球围绕移民和流离失所问题开展工作，引导联合国全系统人道主义、发展与和平三者关系方面的工作，在危机局势中利用伙伴关系和采取综合应对措施。
3. 上述举措让人居署执行局有机会根据会员国的不同情况和地理背景产生的优先需求，审议人居署的战略和活动。本报告概述了如何将规范和业务活动纳入人居署的工作，通过利用可持续城市发展的力量来实施《新城市议程》和实现可持续发展目标，从而提高生活质量，促进和平，鼓励以更环保和更公正的方式从冠状病毒病（COVID-19）大流行中恢复。

* HSP/EB.2021/12。

二、可持续发展目标本土化和自愿地方审查

A. 背景

4. 人居署根据《新城市议程》中的承诺和原则，努力推动在地方一级实现《2030年可持续发展议程》。人居署提供的支持确保将可持续发展目标的创新特征（普遍性、相互关联性和不可分割性）落实到地方一级。

5. 地方迅速采纳和落实可持续发展目标已变得越来越至关重要。许多城市和地方政府正在制定创新性战略、政策和举措，将这些目标本地化，以实现《2030年议程》，避免2015年以来取得的进展出现逆转，并支持在冠状病毒病大流行后实现包容、充满活力和可持续的恢复。城市是大流行病的震中，地方政府位于管理各项危机应对措施的最前沿，包括在恢复工作方面。

6. 本报告重点介绍人居署的战略和迄今为止在协助可持续发展目标本地化方面取得的进展。这包括利用多层面的综合性伙伴关系将执行链的所有组成部分连接起来：在规范方面，从支持包容性数据收集工作到循证决策和确定优先事项；在业务方面，从支持项目实施工作到建立强大的监测和报告系统。

B. 方法

7. 人居署实现可持续发展目标本地化的方法基于三个主要支柱：《全球城市监测框架》、自愿地方审查和可持续发展目标城市旗舰方案。

1. 全球城市监测框架

8. 联大和统计委员会授权人居署牵头制定一套统一的指标，以跟踪地方一级落实可持续发展目标和《新城市议程》的进展情况。全球城市监测框架统一了现有的指数，同时纳入了城乡联系和不让任何人掉队的原则。它由一套全球核心指标和一系列次要指标组成，可以对每个地方进行调整和分析，同时与各地城市的愿景保持一致。框架是编写自愿国家审查和自愿地方审查以及共同国家评估的一个有用的依据。

9. 全球城市监测框架是人居署收集数据和制定指标方法的核心，以便在地方一级落实可持续发展目标，并开展自愿地方审查和执行可持续发展目标城市旗舰方案。将与全球首席执行官联盟协作，实现该框架的数字化，让各个城市可以衡量和比较它们的发展业绩。已经通过可持续发展目标城市旗舰方案对数字化进行了试点，框架一旦得到统计委员会的正式批准（预计在2022年上半年），就会在全球推广数字化。

10. 全球城市监测框架应是高效（不增加城市负担）、有效（能够协助城市跟踪落实可持续发展目标和《新城市议程》的进展，并提供信息来鼓励地方采取行动）和统一的（有可比数据）。它可以整合更多的指标集，从而可以起到了解城市各个区和区以下一级的差异等作用。

2. 自愿地方审查

11. 通过自愿地方审查取得进展是一个实现自下而上的转变、开展地方创新和增加全球对话的过程。在过去的一年里，全球自愿地方审查运动大幅度增长，目前有65项审查在进行中，约有20个城市和地区的政府已在进行2021年和2022年的审查。自愿地方审查已成为地方和地区政府监测和报告落实可持续发

展目标进展的主要工具。此外，事实证明，地方自愿审查是世界各地地方一级落实千年发展目标的一个有力的加速器。

12. 自愿地方审查可以加强创新性数据应用、利益攸关方的包容和参与、政策连贯性、战略规划和多层次治理。自愿地方审查和自愿国家审查之间的相互联系也加强了地方与国家之间的互动。人居署支持各城市利用前沿数据和深入见解以及同行学习机会开展自愿地方审查；在自愿地方审查这一具体领域和可持续发展目标本地化这一更广泛的领域中，人居署已成为全球规范和知识的引领者。

3. 可持续发展目标城市旗舰计划

13. 可持续发展目标城市旗舰计划通过一条把城市数据和循证战略规划、机构能力建设和影响力投资结合起来的价值链，帮助城市实现可持续发展目标。每条轨道都配有在线工具和资源以及技术支持。因此，这一举措增加了当地的经济机会，改善了环境可持续性，减少了社会不平等，最终提高了所有居民的生活质量。因此，可持续发展目标城市有助于有效落实人居署 2020-2023 年期间战略计划及其四个变革领域。具体而言：

(a) 在数据轨道方面，通过全球城市监测框架，自愿地方审查被用来汇集统计、空间和感知数据，以监测可持续发展目标的落实情况，确定优先行动；

(b) 能力建设轨道包括治理、规划、服务提供和收入领域的诊断工具（例如可持续发展目标项目评估工具），引导城市使用相关的培训方案和技术资源，同时提高主要城市项目推动实现可持续发展目标的能力；

(c) 投资轨道有一个支持上游项目筹备工作的“城市投资机制”，而这一机制又确保符合可持续发展目标和有财务可行性，为筹备中的项目匹配公共和私人资本来源。

14. 人居署力求通过可持续发展目标城市旗舰方案，通过采用综合和系统的方式，使循证决策、数字化工具和数字能力支持、技术支持和资金匹配与促进落实千年发展目标的有推动力和影响力的项目相结合，对大约 1 000 个城市中 100 万人的生活产生积极影响。

C. 工作流程

15. 可持续发展目标的本地化工作通过四个工作流程来完成：战略伙伴关系；制订规范和管理知识；宣传和能力建设；技术援助。

1. 战略伙伴关系：

16. 在过去 12 个月中，人居署用极少的资源开展工作，重点是建立和巩固与主要国际、国家和地方利益攸关方的战略伙伴关系，同时将自己定位为可持续发展目标本地化和自愿地方审查的首选合作伙伴。主要合作伙伴包括：

(a) 作为人居署工作的主要对话者和受益者的世界各地的地方政府及其代表协会。例如，其中包括世界城市和地方政府联合组织、地方政府促进可持续发展组织、全球市长议会以及地方和区域政府全球工作队的其他成员；城市议程平台；以及各种全国性的城市协会；

(b) 人居署为加强可持续发展目标本地化方法、加强自愿地方审查和自愿国家审查之间的相互联系和筹集资源而与之进行合作的各国政府。其中包括芬兰、意大利、日本、马来西亚和西班牙；

(c) 对于确保联合国提供协调一致的支持至关重要的联合国系统实体。联合国的主要行为体是秘书处经济和社会事务部、各区域委员会（非洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、欧洲经济委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会和西亚经济社会委员会）、联合国儿童基金会（儿基会）和联合国开发计划署；

(d) 支持知识创建和提供专家建议的智库、非营利组织和学术实体。例如佛罗伦萨大学的 ARCO 实验室、Urbanice Malaysia、瑞典国际地方民主和参与全球中心。

2. 制订规范和管理知识

17. 人居署和世界城市和地方政府联合组织开发了以下主要规范产品，以协助地方、区域和国家政府在地方一级落实可持续发展目标和有效开展自愿地方审查方面取得进展：

(a) 《自愿地方审查准则：第一卷——现有自愿地方审查的比较分析》分析了地方政府为审查落实可持续发展目标的业绩而印发的所有文件，寻找共同特征、可比变量和自愿地方审查必有的共同要素；

(b) 《自愿地方审查准则：第二卷——新一代自愿地方审查：探索地方与国家的联系》分析了自愿地方审查和自愿国家审查之间的关系，并分析了对话、合作和相互学习机制。它还就如何影响更高层次的决策和促进国家以下各级更广泛的参与，为地方和地区政府提供指导。

18. 其他即将拟订的研究和规范准则将重点关注自愿地方审查和特大城市问题（协同世界城市和地方政府联合组织及世界大都市协会）、自愿地方审查和性别平等问题以及自愿地方审查背景下的数据问题。

3. 宣传和能力建设

19. 人居署通过安排国际活动和同行学习机会，在可持续城市发展领域开展宣传和能力建设。这些措施有助于交流思想，分享知识资源，借鉴良好做法，加强现有伙伴关系和建立新的伙伴关系。以下是全球宣传和能力建设工作中的一些突出事例：

(a) 2021 年 2 月，在马德里市的支持下，召开了关于新一代自愿地方审查的专家组会议，重点讨论多层次治理和协调问题。¹ 芬兰、日本和西班牙的地方和国家政府共同介绍了它们通过自愿审查进程为可持续发展目标本地化而协调行动的努力。随后与世界各地的地方政府和联合国系统的代表进行了讨论。这次会议是制定《自愿地方审查准则：第二卷——新一代自愿地方审查：探索地方与国家的联系》的一个重要组成部分；

¹ 见 https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/07/communique_on_voluntary_local_reviews_final_edit.pdf。

(b) 20国集团发展问题工作组第一次会议于2021年2月24日和25日在意大利的主持下举行，²会议将可持续基础设施与城市、可持续发展目标本地化以及中等城市等问题置于20国集团议程的首位。人居署和经济合作与发展组织（经合组织）应邀协助20国集团成员在发展问题工作组框架内开展讨论，并共同主办20国集团关于可持续发展目标本地化和中间城市问题的平台。人居署参与这项工作有助于加强有关实质性建议，协助会议主席意大利在政治上集中关注可持续发展目标本地化和中间城市议题，2021年6月29日在意大利马泰拉举行的发展部长会议发表的公报也提到了这些议题；

(c) 人居署与世界城市和地方政府联合组织为2021年7月举行的“自愿地方审查与国家以下各级自愿审查日”³提供了支持，以便为地方政府和其他利益攸关方提供前沿知识，为所有参与推进可持续发展目标本地化的政府和利益攸关方提供一个交流和相互学习的空间。在这一框架内组织的一些活动包括：启动意大利佛罗伦萨的自愿地方审查；召开关于自愿地方审查和国家以下各级自愿审查进程的数据和指标的会议；召开关于自愿地方审查和国家以下各级自愿审查中的社会包容和参与进程的会议；召开关于国家以下各级自愿审查的会议；发布《自愿地方审查准则：第二卷——新一代自愿地方审查：探索地方与国家的联系》；

(d) 人居署利用能力建设和培训机会来支持地方和区域政府，包括通过以下方面的学习模块⁴：(a) 可持续发展目标本地化入门；(b) 为实现可持续发展目标开展国土规划；(c) 在国家和地方审查范围内提交报告；(d) 通过分散管理的合作来实现可持续发展目标本地化；(e) 冠状病毒病爆发的即刻应对措施之外（与世界城市和地方政府联合组织及世界大都市协会合作）。最后一个模块是一次独特的学习，让世界各地的地方和区域政府和合作伙伴聚在一起，讨论与冠状病毒病大流行相关的重要议题。有94个城市和50个国家的代表参加，召开17次会议进行讨论，讨论结果最后汇集在一个独特的在线知识中心。

4. 技术援助

20. 人居署在技术援助方面取得了以下成就：

(a) 2019年为巴西的尼泰罗瓦市和里约热内卢市以及秘鲁的钦博特市和特鲁希略市提供了支持；

(b) 2020-2021年期间为莫斯科和意大利佛罗伦萨提供了支持，同时着手同波兰的卡托维兹进行讨论；

(c) 与西亚经济社会委员会合作，着手在安曼开展工作，为阿拉伯国家开展第一次自愿地方审查。在人居署的支持下，正在制定即将在马德里、摩洛哥阿加迪尔和印度博帕尔进行的自愿地方审查；

(d) 与联合国驻马来西亚驻地协调员办事处合作，将自愿地方审查列入马来西亚的第二次自愿国家审查。

² 见 <https://oecd-development-matters.org/2021/07/06/why-local-why-now-strengthening-intermediary-cities-to-achieve-the-sdgs>。

³ 见 https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/07/report_vlr-vsr_days_hlpf_2021_1.pdf。

⁴ 发布者为人居署、开发署、世界城市和地方政府联合组织、地方和区域政府全球工作队、巴塞罗那省议会和 Plataforma。

D. 主要规范和业务成果

21. 自 2020 年 4 月以来，由于人居署各处、科和股之间以及人居署总部与外地的国家和区域办事处之间有一个清晰的共同创造和协调进程，人居署地方一级落实可持续发展目标和自愿地方审查的工作不断发展和加快。对可持续发展目标本地化采用了一个全署的整体方法。

22. 在外部，这巩固了人居署作为制定自愿地方审查议程的国际机构在地方、国家和国际伙伴中的地位。人们公认人居署是自愿地方审查和可持续发展目标本地化的前沿知识和规范指导意见的主要开发者。例如，联合国各区域委员会和驻地协调员办事处已与人居署接洽，以分别制定关于自愿地方审查的联合区域准则和共同国家方法。人居署也是城市和区域寻求自愿地方审查技术援助时要联系的联合国实体，为开展审查寻求的支助不断增加也证明了这一点。

本地 2030

23. 本地 2030 是秘书长办公厅的一个项目，将在 2021 年底前转变成一个基础广泛的联盟，以推进可持续发展目标的本地化，支持实现这些目标的十年行动。该联盟将起平台作用，以建立由地方和区域政府及其协会、各国政府、企业、社区组织和其他地方行为体以及联合国系统组成的网络。它将促进合作，孕育创新，鼓励分享解决方案和实施战略，利用快速城市化进程加速实现可持续发展目标。

24. 该联盟将创造机会，切实与联合国各实体开展合作，在实现可持续发展目标方面取得进展。与此同时，它将加强联合国实体引导城市化动态和地方决策的能力。它将协助联合国国家工作队和驻地协调员办事处努力利用联合国的资产，协同各国政府与地方行为体进行合作。最后，它将支持广泛的地方行为体努力监测和报告落实可持续发展目标的情况。

25. 本地 2030 联盟秘书处将设在人居署，人居署还将与另一个联合国实体轮流担任联盟主席。头两年的共同主席由人居署和联合国开发计划署担任。

E. 前进方向

26. 通过确保《2030 年议程》的政策和承诺在世界各地得到落实，人居署的可持续发展目标本地化战略将继续基于地区性办法。通过完善和扩大该战略的每个核心组成部分，人居署旨在实现以下目标：

(a) 加强城市和市镇的知识 and 能力，以实现《2030 年议程》，包括可持续发展目标；

(b) 通过建立支持性伙伴关系、改善数据的收集、整理和分享，加强对相互有益的自愿地方审查和自愿国家审查的了解，来扩大机构整合，加强地方、国家和区域政府之间的多层次治理；

(c) 通过统一城市监测框架来减少空间差异和空间不平等，解决数据缺失问题，以此查明出现挑战的根源，并共同减轻挑战，不让任何人掉队；

(d) 向地方和地区政府提供关于可持续发展目标本地化的指导，具体做法包括收集数据、定期提交报告、社区参与、项目开发、融资、分享和交流良好做法，以及采用建立城市实验室等创新方法。

三、人居署在住房政策问题和优先事项方面的参与和欧洲的例子

A. 背景：国际法和联合国政策中的住房问题

27. 1948年的《世界人权宣言》⁵和1966年的《经济、社会及文化权利国际公约》⁶将适足住房权界定为适足生活水准权的一部分。⁷

28. 经济、社会和文化权利委员会在第4号一般性意见（1991年）中对适足住房权作出了解释，一般性意见提出了适足住房权的7个要素：(a) 使用权的法律保障；(b) 服务、材料、设备和基础设施的可提供性；(c) 可承受性；(d) 适居性；(e) 可获取性；(f) 地点；(g) 文化的适足性。

29. 《2030年议程》通过具体目标11.1将适足住房权列为优先事项，各国承诺到2030年确保所有人都能获得适足、安全和负担得起的住房和基本服务，对贫民窟进行改造。人居署已被任命为具体目标11.1和相关指标的监管方。⁸

30. 2013年，人居署理事会第二十四届会议请人居署：

与包括环境署在内的联合国其他机构合作，努力实现《全球住房战略》的预期成果，在必要情况下提出范式转变，包括将住房问题与其他城市功能相结合；鼓励市场的扶贫表现；推动系统性改革，以扩大获取充足住房解决方案的途径；加强住房、经济、就业和减贫之间的联系；以及利用有助于改善贫民窟居民生活条件的可持续建筑和居民区设计。⁹

31. 《新城市议程》多次提及适足住房权，包括在各国的承诺中提及：

推动国家、国家以下和地方各级的住房政策，这些政策应能为逐步实现人人享有适当生活水准权所含的适当住房权提供支持；消除一切形式的歧视和暴力，防止任意迫迁；着重满足无家可归者、处境脆弱者、低收入群体和残疾人的需要，同时便利社区和相关利益攸关方参加和参与这些政策的规划和执行，包括根据国家立法和标准，支持社会合建住区。¹⁰

32. 人居署争取通过2020-2023年期间战略计划来执行相关条约、可持续发展目标、《新城市议程》和各理事机构有关住房问题的决议规定的任务，主要是在减少城乡连续体中的社区空间不平等和贫困这一变革领域。此外，人居署预计会提供政策咨询和技术援助，以增加并保障获取土地以及负担得起的适当住房的机会。

⁵ 《世界人权宣言》第二十五条第一款行文如下：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。”

⁶ 《公约》第十一条第一款行文如下：“本公约缔约国确认人人有权享受其本人及家属所需之适当生活程度，包括适当之衣食住及不断改善之生活环境。缔约国将采取适当步骤确保此种权利之实现，同时确认在此方面基于自由同意之国际合作极为重要。”

⁷ 另见 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/InternationalStandards.aspx。

⁸ 见 <https://unstats.un.org/sdgs/dataContacts/>。

⁹ 理事会第24/9号决议第1段。

¹⁰ 联大第71/256号决议，附件，第31段。

33. 提供充足住房也是战略计划的一个重要目标，即让社区和基础设施有效适应气候变化，提高生活水平和让移民、难民和境内流离失所者融入社会的成果。

34. 2015年，欧洲经济委员会成员国通过了《日内瓦可持续住房宪章》¹¹，该宪章有助于落实与城市和人类住区相关的可持续发展目标和实施人居署全球住房战略框架。

B. 欧洲区域的主要住房政策问题

35. 根据欧洲晴雨表收集的数据，住房已成为欧洲公民日益关注的问题，也是爱尔兰、卢森堡、德国和马耳他等国的一个重大全国性问题。¹²

36. 虽然欧洲联盟落实可持续发展目标情况的近期数据¹³显示，与目标 11 有关的所有指标都呈现积极趋势，¹⁴但某些群体被剥夺住房的人太多，冠状病毒病危机进一步加剧了这一问题。例如，虽然欧洲联盟有 17.1% 的人的家庭居住状况过于拥挤，但收入低于贫困线的人（29.1%）、来自非欧盟国家的移民（36%）¹⁵和 15-29 岁年龄组的年轻人（23.5%）¹⁶居住情况过于拥挤的发生率高得多。在 6 个国家进行的一项调查发现，46% 的受访罗姆人和旅客居住在过于拥挤的住房中。¹⁷此外，约十分之一的受访者说，他们的住处没有自来水、淋浴或厕所。在那些住在大篷车或活动房屋中的人中，这一比例更高。

37. 根据近期关于可持续发展目标的数据，经合组织国家有近三分之一的低收入房客将其收入的 40% 以上用于住房。¹⁸在过去的二十年里，经合组织区域的房价增长速度是收入增长速度的三倍。¹⁹大城市的住房费用上涨幅度最大，尤其影响到年轻人、老年人和有孩子大家庭等特定群体，他们被迫住在拥挤不堪的住所和防寒御热性能差及水电费高的房子中。即使在疫情爆发前，在一些住房市场特别紧张的首都城市中，一套两居室公寓的平均租金就超过 18 至 24 岁人群收入中位数的 100%。²⁰

38. 欧洲无家可归者协同组织联合会和阿贝·皮埃尔基金会称，²¹如果欧洲区域不迅速出台专门解决大规模排斥年轻人问题的预防性政策，对无家可归者的影响可能会很大。

¹¹ E/ECE/1478/Rev.1。

¹² <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>。

¹³ 欧盟统计局，《欧洲联盟的可持续发展：关于在欧盟范围内实现可持续发展目标进展情况的监测报告——2021 年版》（2021）。

¹⁴ (1) 居住条件差家庭中的人；(2) 居住条件过于拥挤的人。

¹⁵ 见 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_-_housing。

¹⁶ 见 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>。

¹⁷ 欧洲联盟基本权利机构，《六个国家中的罗姆人和旅客》（2020）。

¹⁸ 经合组织，《一砖一瓦：建造更好住房的政策》（2021）。

¹⁹ 同上，《压力之下：受挤压的中产阶级》（2019）。

²⁰ 阿姆斯特丹的平均租金为 1 675 欧元，而收入中位数为 1 605 欧元；赫尔辛基的平均租金为 1 398 欧元，而收入中位数为 1 363 欧元；里斯本的平均租金为 1 105 欧元，而收入中位数为 910 欧元。

²¹ 《2021 年欧洲住房排斥问题第六次概览》（2021）。

39. 欧洲经济委员会区域在社会住房方面的投资缺口越来越大，据估计，欧盟每年的投资缺口为 570 亿欧元。政府正把重点放在对私人开发商的激励上，而对低收入家庭的住房支持越来越多地以社会福利支付的形式提供。²²

40. 人们对住房商品化和金融市场在住房部门日益占据主导地位感到担忧。最近的研究证实了“住房金融化对住房可负担性产生负面影响的假设”。²³从政策制定者的角度来看，已经注意到“政策在住房金融化或可以金融化的程度方面起重要作用”。²⁴

41. 目前，全球中低收入家庭住房费用方面的支出比以往任何时候都多，其中很大一部分为水电费。例如，2019年，欧洲联盟总人口中有 6.9% 的人住房供暖不足，而在收入贫困的人中，这一比例为 18.2%。²⁵

42. 为了应对这一挑战，欧盟于 2020 年 10 月启动了翻新浪潮战略和行动计划，以翻新和改善建筑存量。与此同时，必须采用创新解决方案，以不会给最弱势群体带来不可持续的经济负担的方式改善住房的抵御气候变化和节能的性能。

C. 政策优先事项

43. 欧洲经济委员会区域的主要住房政策优先事项与目前因 2020 年以来的冠状病毒病大流行而进一步加剧的可负担性危机有关。潜在的驱动因素包括工资停滞和失业率和贫困率增加，同时房价上涨，社会住房供应量相应减少。

44. 要改革住房制度，就要了解负担不起和被排斥这两个可能存在很大差异的驱动因素。为协调一致的循证政策收集数据的工作应得到加强，因为需要制定和调整政策工具，以应对本地情况和通常十分复杂的因果过程。各国之间以及各级政府和其他利益攸关方之间的政策协调至关重要。

45. 各国政府需要得当的政策工具，但也需要有效使用这些工具并对其进行评估和调整的能力。这需要有立法授权和政治支持，并需要有财政资源、行政专门知识和利益攸关方对实现商定目标的承诺。

46. 需要进行政策改革来应对以下各种趋势：人口老龄化、短期租赁在线平台涌现、人们的偏好和行为在转为远程工作后产生变化、建筑施工的碳足迹有所减少、现有建筑存量的能效提高、住房商品化和公共投资减少。

47. 不应将适足住房权视为一个单一层面的概念。相反，住房权涉及多个层面，尤其涉及保有权保障、适足住房、法律面前人人平等和不歧视。不能仅认为住房就是四面墙和一个屋顶，它涉及对适足、健康、安全和法律等因素的复杂考虑。欧洲经济委员会成员国在普遍定期审议框架内提交的报告应协调一致和系统地阐述适足住房权。

²² 见 www.europarl.europa.eu/doceo/document/EMPL-PR-653984_EN.pdf。

²³ 欧洲联盟委员会联合研究中心，《谁拥有城市？关于欧盟城市住房金融化的探索性研究活动》（2020），第 6 和 83 页。

²⁴ 同上，第 12 和 84 页。

²⁵ 欧盟统计局，《欧洲联盟的可持续发展》，第 63 页。

D. 人居署提供的政策咨询和技术援助

48. 人居署与欧洲经济委员会和欧洲公共、合作和社会住房联合会（(Housing Europe)）一起协调住房 2030 举措，以促进在欧洲提供负担得起的住房。²⁶ 住房 2030 汇集了 56 个国家的住房专家和大约 43 000 个负担得起的住房提供者和居民区开发者。已在这一举措的框架内为政策制定者开发了一个规范性工具包，强调土地管理、环境可持续性、住房融资和治理方面的良好做法，以期提高住房可负担性。工具包的准备工作对欧洲经济委员会区域关于促进可持续住房的行动计划产生了影响，该计划是冠状病毒病大流行后恢复和重建计划的一部分。

49. 在 2020 年和 2021 年期间，不同的住房利益攸关方，包括宜家、欧洲投资银行和里斯本市负责管理市政住房租赁的实体²⁷呼吁人居署协助它们制定战略，设法在挑战和优先事项不断变化的情况下促进可持续和负担得起的住房。

50. 人居署正与欧洲经济委员会合作，为保加利亚政府提供技术援助，帮助它制定和执行循证和参与性住房政策，以处理商定的国家优先事项。²⁸ 技术援助由联合国发展账户方案提供资金，此前在阿尔巴尼亚、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦和乌克兰这四个国家中实施了一个关于制定可持续住房和城市发展循证政策的试点项目。

51. 人居署正在提供技术支持，用于筹备将于 2022 年 5 月在马德里举行的国际建筑师联合会关于消除获取负担得起住房的障碍的第一次国际论坛。

52. 人居署与经济和社会事务部合作开展的规范工作也有助于确立负担得起的住房与防止无家可归之间的明确联系。经济及社会理事会在联合国第一项关于无家可归问题的决议中确认，无家可归是一个需要采取多部门办法和综合对策的复杂问题，它构成对人的尊严的侵犯，并可能成为实现所有人权的障碍。²⁹ 此外，理事会鼓励国家和地方政府通过综合住房政策和社会保障措施改善获取负担得起的住房的机会，并呼吁会员国收集与无家可归相关的人口分类数据，并统一衡量和收集无家可归数据，以便进行国家和全球决策。³⁰

53. 根据这项决议，欧洲议会于 2021 年 1 月呼吁欧洲联盟及其成员国到 2030 年时在欧洲联盟消除无家可归现象，并将其作为欧洲联盟级别的目标。³¹

E. 前进方向

54. 人居署获得的经验和它对欧洲经济委员会区域持续存在的挑战进行的分析突出表明，需要建立一个更加明确的机制，协调所有住房利益攸关方的努力，特别是弥合知识差距、加强能力和实地测试创新办法。人居署目前正在与欧洲经济委员会合作开发一个平台，旨在加强欧洲住房领域的利益攸关方的能力。

²⁶ 见 www.housing2030.org/。

²⁷ 见 <https://eportugal.gov.pt/en/entidades/gebais-gestao-dos-bairros-municipais-de-lisboa-e-e.m>。

²⁸ 即需要进行系统维修和改造的陈旧、无保障的存量住房；现有存量能耗高；保障残疾人获取住房的社会住房缺失；低收入者缺少融资机制；以及保加利亚年轻人的各种生活需求问题。

²⁹ 第 2020/7 号决议，第 4 和 9 段。

³⁰ 同上，第 12 和 16 段。

³¹ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24120&langId=en>。

55. 为了确保有有效的监测和问责制度，人居署正在推动改进就涉及土地和住房的可持续发展目标和指标提交报告，并推动在欧洲经济委员会成员国的普遍定期审查进程中系统地列入与土地和住房有关的权利。

56. 该区域住房政策和投资的未来要求优先注重实现以下目标：

(a) 在最短的时间内消除无家可归现象。第一步是调整欧洲联盟和人居署与全球无家可归问题研究所合作发起的全球无家可归数据举措使用的定义和衡量标准；³²

(b) 扩大和完善住房权利和负担能力方面的数据。由于可持续发展目标具体目标 11.1 的全球指标——“居住在贫民窟和非正规住区内或者住房不足的城市人口比例”——不能完全体现住房和基本服务适足性的所有方面的数据，建议将住房费用负担过重比率数据纳入关于具体目标 11.1 执行情况的自愿国家报告；

(c) 消除歧视，保障平等。消除不平等需要有针对性地支持弱势群体，特别是妇女、残疾人、老年人、土著人民、移民和难民。人居署完全有能力推动开展国际合作，以此把住房政策同消除贫穷和不平等战略以及社会保障措施联系起来，这对于终止某些群体因政策而进一步边缘化的情况至关重要；

(d) 防止强行驱逐。人居署指出，欧洲经济委员会成员国有责任禁止强行驱逐，并确保进行驱逐时遵守国际标准、国际人权法为成员国规定的义务和成员国在欧洲委员会《欧洲社会宪章》（修订版）和《日内瓦可持续住房宪章》等相关文书中作出的承诺；

(e) 处理住房金融化问题。2020 年《落实适足住房权指导方针》认为，当前的全球住房危机与日益加剧的社会经济不平等、住房和土地大规模金融化以及不可持续的住房制度有关。³³ 未来对住房政策的投资必须继续质疑将住房作为商品来对待的问题；

(f) 应对气候变化对住房权的影响，因为住房权是人居署新的优先事项。

四、关于移民和流离失所的工作，包括旗舰方案“包容性城市：增强向城市迁移的积极影响”和外地行动

A. 背景

57. 今天，地球上每七个人中就有一个是移民。³⁴ 世界上正在出现一个不断加剧的非正常移民趋势。主要由冲突和暴力以及气候变化和自然灾害引起的被迫流离失所现象正在增加。移民与城市化是往往相互关联的进程。随着越来越多的人为了寻求更好的生活和就业前景移居城市，移民仍将是城市化的一个主要驱动力。

³² 该举措旨在将联合国实体（如国际劳工组织、经济和社会事务部和统计委员会）、民间社会组织（如欧洲无家可归者协同组织联合会和阿贝·皮埃尔基金会）和国际组织（如经合组织）召集在一起制定标准化的全球无家可归情况指标和数据收集方法，以便统计全球无家可归者的人数。

³³ A/HRC/43/43。

³⁴ 世界经济论坛，《移民及其对城市的影响》（2017 年 10 月），第 14 页。

58. 人居署的任务规定侧重于可持续城市化，包括条件恶劣的情况下和发生危机的国家中的可持续城市化；人居署长期在这些条件下在阿富汗、伊拉克、黎巴嫩和索马里等国开展业务工作。这为联合国大系统在人道主义、发展与和平三者关系中寻求的集体成果增加了具体价值。

59. 人居署在其 2020-2023 年期间战略计划中首次明确表示，它的目标是推进可持续城市化，将其作为发展与和平的推动力，以改善所有人的生活条件。此外，它的一个变革领域是“有效预防和应对城市危机”。

60. 自 2021 年 6 月起，已确认人居署遵守了经合组织发展援助委员会起草的关于人道主义、发展与和平三者关系的建议³⁵，以此认可了它对建议中有关原则的切实承诺。人居署一直通过以下途径不断努力执行这项建议：就土地和冲突问题开展工作、处理城市流离失所和移民问题，以及在复杂的紧急情况下和发生自然灾害后支持可持续恢复和重建工作。

61. 本节重点介绍了在上述工作领域取得的进展，并概述了人居署如何通过利用规范和业务的协同作用，有效促进联合国全系统在人道主义、发展与和平三者关系方面的努力。它还重点阐述了人居署提供的强化规范和业务支持如何通过以下方式帮助建立强有力的战略伙伴关系并在危机局势中取得成功：在全球和区域网络内更有效地参与知识管理，开展政策和宣传工作，例如通过以下途径持久解决被迫流离失所问题：《推进预防、保护和解决境内流离失所者问题的行动计划》、世界银行集团移民与发展全球知识伙伴关系、联合国移民问题网络、全球移民与发展论坛、机构间常设委员会、全球保护群组、全球城市危机联盟、移民问题市长委员会和亚太地区人口、流动性和城市化问题联盟。

B. 加强规范性框架和工具

62. 通过将有效预防和应对城市危机的变革领域列入 2020-2023 年期间战略计划，可制定更有针对性的规范性框架和工具，进一步补充人居署在这一领域中的丰富业务经验。这一做法反过来又加强了人居署知识创建部门与业务和技术咨询部门之间的建设性反馈循环。

63. 已将就以下事项提供规范性指导列入人居署的服务目录：在长期存在危机的情况下进行综合城市规划、防止强行驱逐和评估驱逐的影响，以及持久解决城市中的境内流离失所者和脆弱社区问题。正在根据业务实践的经验教训进一步完善现有的执行工具。

1. 城市恢复框架

64. 城市恢复框架是加强有关规范工具箱的一个关键领域，该框架借鉴了在伊拉克、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国开展的工作。受冲突影响国家的城市恢复框架是一个体制和政策框架，有相关的方案拟订工作，旨在支持大规模的具有复原力的城市恢复，推动重建促进和平的社会契约。国际系统处理城市冲突的具体后果的能力和协助用城市概况勘查工具开展分析的能力严重缺失，人居署根据这种情况制定了这一办法。它是加快交付集体成果的关键，这些成果超越传统的人道主义、发展与和平三者关系，是对世界银行、欧洲联盟和联合国共同制定的重点开展灾后和冲突后需求评估的国家恢复框架的补充。

³⁵ 见 <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>。

65. 城市恢复框架概述的办法目前有五大目标：(a) 加强机构，使它们能为城市的大规模恢复提供指导；(b) 制定可以推广的多层面方案编制和筹资方法；(c) （根据“重建得更好”的目标）将复原力列入所有干预措施的主流；(d) 消除冲突根源，改善城市治理；(e) 推动从纯粹的人道主义应对措施过渡到同时列入恢复、可持续城市化以及实现可持续发展目标的应对措施。

66. 人居署阿拉伯国家区域办事处正通过支持为应对 2020 年夏天贝鲁特爆炸事件而设立的一个财团，来进一步制定城市恢复框架办法。与此同时，该区域办事处把在也门 8 个城市中为编写城市概况收集的数据和知识用于方案制订工作。人居署目前还将城市恢复框架的经验用于制定一项全球方案，以补充世界银行、欧洲联盟和联合国协作过程中使用的办法。

2. 境内流离失所问题高级别小组

67. 人居署根据它处理城市流离失所问题的经验，为境内流离失所问题高级别小组提供支持；该小组是秘书长设立的，尤其注重处理城市和地方层面的境内流离失所问题。人居署与国际环境与发展学会和境内流离失所问题机构间联合概况调查处合作，编写了一份提交给高级别小组的材料，并协助小组成员同布基纳法索、哥伦比亚、洪都拉斯、伊拉克、索马里和乌克兰受流离失所问题影响的地方当局进行了一系列磋商。磋商结果在 2021 年 4 月 19 日的虚拟全球圆桌会议上得到讨论，并记录在题为“日益城市化的世界中的境内流离失所问题”的报告中。³⁶

68. 提交给高级别小组的这一系列磋商的结果可概括如下：

- (a) 国际行为体需要采用新的方式来思考城市一级的境内流离失所动态；
- (b) 应将专门针对市政部门的能力建设援助和技术援助列入人道主义、发展和建设和平方案的主流；
- (c) 国际融资模式需要适应城市流离失所危机复杂多变的情况，而不是相反；
- (d) 对地方政府的财政支持是根据人口增长情况增加获取基本服务和基础设施的机会的关键，其形式可以是各国政府扩大财政转移支付，也可以是直接赠款。

C. 在优先次区域和国家中扩大方案规模

69. 人居署继续将方案发展工作的重点放在能够为联合国全系统努力带来重大附加值的次区域和国家。例如，人居署已协助联合国应对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的难民危机、黎巴嫩和土耳其的叙利亚难民危机以及萨赫勒地区的流离失所危机。本节概述了人居署在布基纳法索和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的业务战略的价值。

1. 为委内瑞拉玻利瓦尔共和国的难民危机提供业务支持

70. 由于委内瑞拉玻利瓦尔共和国旷日持久的政治和经济危机，2015 年以来已有 560 万人逃离该国，其中 460 万人迁往邻国的城市，引发了区域性人道主义危机。其中最弱势者通常居住在无法提供适足住房、基础设施或基本服务的

³⁶ 见 www.un.org/internal-displacement-panel/sites/www.un.org.internal-displacement-panel/files/synthesis_report_urbaninternaldisplacement.pdf。

城市边缘地区。最弱势的移民在城市环境中寻找便于他们生存的负担得起的非正规住房，这最终削弱了他们在新的城市中获取权利、服务和机会的能力。

71. 包容性城市、团结社区项目汇集了人居署、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）和国际移民组织（移民组织）的独特知识和经验，努力降低难民、移民和收容社区的脆弱性，促进他们在城区中的社会经济融入和地域融入。³⁷

72. 基于移民可大大促进城市繁荣的设想，包容性城市、团结社区项目力求在中长期重点关注人道主义、发展与和平三者关系，以此实现有效融入。这种做法既顾及包容所涉及的社会经济决定因素，也顾及包容所涉及的空间决定因素。编写了人员流动概况和明确的建议，为制定列入难民和其他移民融入社会问题的循证城市政策和计划提供参考。每份概况都附有一套城市包容性标志，即一个从五个方面衡量接收城市的包容程度的综合指数：(a) 住房、基础设施和服务；(b) 就业和经济机会；(c) 健康和福祉；(d) 教育、多样性和文化；(e) 公共空间、安全和城市活力。这一标志生成了数字地图，有助于直观显示包容不足的空间集中情况，从而能够采取更精细的区域性对策。

73. 这些评估工作指导着在居民区一级制定区域干预计划。这些计划包括：(a) 一项“物质基础计划”提案，以指导制定干预措施，用于改善生活条件和根据城市规划推进融入；(b) 根据当地居民的需求和愿望，并考虑到难民和其他移民以及其他弱势群体获取权利、服务和机会的难易程度不同，与社区共同制定一系列全市行动。

74. 包容性城市、团结社区项目侧重于加强公共机构以及私营和社区行为体的能力，也侧重于在制定、执行和评估融入政策过程中加强机构间机制和多层次协调，以此加强问责制和透明度。项目通过采用参与性方法和基于地点的方法，鼓励公民参与、文化间对话和包容性城市治理，将其作为打击仇外心理、加强社会凝聚力和实现和平共处的强大平台。

2. 为布基纳法索境内流离失所危机提供业务支持

75. 布基纳法索正面临大规模的境内流离失所危机，截至 2021 年 7 月，有超过 130 万人流离失所。由于安全局势恶化，该国北部地区频繁发生袭击和事件，许多境内流离失所者一直在城市地区寻求庇护。这导致中小城市的人口增加一倍或甚至两倍，致使居住在无序建造的条件恶劣住房中的人数大幅度增加，获取从水电到学校和医疗等各种服务的机会有限或根本没有。随着对住房、土地和服务的竞争加剧，收容社区和境内流离失所者之间的社会凝聚力受到威胁。

76. 人居署目前正在实施一个由欧洲联盟资助的涉及布基纳法索 4 个城市的项目，该项目将帮助地方当局为城市地区的境内流离失所者问题寻找持久解决办法。虽然目前的安全危机加快了布基纳法索的城市化进程，但全球数据显示，许多境内流离失所者不会返回原籍地。

77. 在像布基纳法索这样的旷日持久情况下，持久解决办法必须重点关注如何让境内流离失所者在社会和经济上融入他们逃入的城市地区。虽然迫切需要人道主义援助来满足住房、水和食物需求，但发展方式必须确保城市人口的快速增长不会加剧不平等和长期弱势。目前在卡亚、多利、孔古西和图古里实施的人居署项目非常注重提高当地行为体的能力，因为当地行为体不仅提供了首

³⁷ 见 <https://ciudadesincluyentes.org/>（仅有西班牙文）。

批应急对策，而且要为不断增加的人口提供服务和适当的生活环境，并促进收容社区和境内流离失所者之间的社会凝聚力，以减少长期冲突的风险。

78. 该项目采取的第一个步骤是建立被称为“城市复原力市政小组”的地方决策机构，由市长、不同政府服务机构（包括社会服务、教育、卫生、水电）的当地代表、收容社区和境内流离失所者的代表以及人道主义行为体主导，以加强协调。

79. 在共同收集现有服务的数据后，项目参与者开展了能力建设工作，即进行包容的综合性城市规划工作，以提高城市地区的复原力。新的居民区规划活动旨在为弱势群体提供服务，并根据不同城市的具体需求，将市政小组置于决策工作的中心。将通过四个城市的试点活动建造 500 所新住房，扩建学校和卫生设施，增加获得供水和使用卫生设施的机会，既为收容社区也为境内流离失所者提供服务。进一步为地方行为体和社区开展的能力建设将增加有关减少城市快速发展对环境的影响的知识，并为境内流离失所者的经济融入提供初始激励。

80. 人居署非常重视让受益者和地方行为体参与制定持久解决办法的所有阶段。首先是收集跨部门空间数据，以了解社区群体之间产生紧张关系的风险，并了解城市中的不平等；其次是共同讨论和确定优先事项，从而产生涵盖不同人权的综合解决方案，包括适足住房权和教育权，并为创造经济机会提供有利的环境。在像布基纳法索这样总体城镇化率仍然较低的情况下，在应对危机的早期阶段考虑实现可持续城市发展的战略至关重要。

D. 前进方向

81. “包容性城市：增强城市移民的积极影响”旗舰方案进一步整合了人居署的业务和规范工作。正在将它制定成一个全球方案，以扩大移民和流离失所方面的工作，提高其影响力。这涉及从两个方面重点关注为移民、难民和境内流离失所者寻找持久解决办法，既要实现他们对城市发展的积极贡献的最大化，又要在消除具体脆弱性并满足保护需求的同时，确保他们与收容社区之间的社会凝聚力。

82. 作为一个全球方案，它将实现以下目标：

(a) 针对移民和流离失所（趋势和驱动因素）及其对城市化模式和城市的影响，填补知识和数据空白；

(b) 加强人居署的规范框架和工具，为各国管理城市移民提供指导；

(c) 扩大受城市移民影响最大的优先次区域和国家的方案制定工作，动员基础广泛的伙伴关系；

(d) 更有力地参与旨在执行难民问题全球契约和《安全、有序和正常移民全球契约》的全球和区域机制。

83. 为了推广其战略，人居署打算采用一种重点关注以下四个轨道的方法：

(a) 数据和研究轨道，以建立战略伙伴关系，查明人居署可以帮助填补的知识和数据空白；例如，将城市移民列入最近建立的全球城市监测框架；

(b) 规范轨道，以建立规范能力，促进难民署、国际移民组织和其他各方主导的工作；

(c) 支持方案制定工作轨道，以建立可部署的方案制定能力，推动和支持关于移民和流离失所问题的区域、国家和多国活动，并提供技术咨询和宣传服务；

(d) 网络和伙伴关系轨道，以除了在联合国系统内以及与城市和民间社会组织建立伙伴关系外，还通过国家、区域和全球对话平台进行投资，加强和扩大关于城市移民和流离失所问题的伙伴关系。

五、 结论

84. 人居署的战略系统地运用新的规范和技术知识来应对会员国面临的长期发展挑战和较为紧迫的发展挑战，本报告中的案例着重表明了该战略的一些优势。该战略还为全球发展界共享的知识、创新和良好做法添砖加瓦。

85. 这些案例表明，人居署的方法利用基于普遍权利的目标来开展长期规范性发展工作。人居署在此过程中与各国政府、社区和其他核心伙伴合作，开发尖端工具和吸取经验教训，在各种不同的发展背景下扩大项目实地实施工作。在 2020-2023 年期间战略规划、特别是变革领域的指导下，这种日益主题统一的多方合作办法让人居署得以始终掌握不断变化的城市化机遇和可持续性挑战的发展态势。
