



联合国

HSP/EB.2024/5



联合国人类住区规划署

Distr.: General
26 February 2024

Chinese
Original: English

联合国人居署

联合国人类住区规划署执行局

2024 年第一次会议

2024 年 5 月 6 日至 8 日，内罗毕

临时议程*项目 6

人居署 2026–2029 年期间战略计划编写工作
的最新情况

制定 2026–2029 年期间战略计划

执行主任的报告

一、 导言

1. 在 2023 年 6 月举行的联合国人居大会第二届会议期间，会员国决定延长联合国人类住区规划署（人居署）2020–2023 年期间战略计划，以涵盖 2020–2025 年期间，从而使人居署的规划周期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。它们还决定联合国人居大会第二届常会休会，并于 2025 年复会，以通过人居署 2026–2029 年期间战略计划。

2. 在 2023 年 11 月举行的人居署执行局 2023 年第三次会议上，会员国表示注意到执行主任关于筹备制定 2026–2029 年期间战略计划的报告，并请执行主任继续制定 2026–2029 年期间战略计划。

3. 正通过协商进程以开放和包容的方式制定 2026–2029 年期间战略计划。制定进程以从协商、评估和评价中汲取的经验教训和获得的建议为指导，包括与会员国、联合国发展系统实体、人居署工作人员、利益攸关方和合作伙伴进行的深入协商。人居署提出了会员国在制定战略计划的相关时间点进行协商的指导原则和路线图，首先是在 2024 年 1 月与会员国举行第一次对话。

二、 筹备进程：关键要素

4. 筹备进程包括的要素可按顺序、以递增和迭代方式阐述计划的方向和内容，以便交流。与会员国、内部工作人员、联合国系统各实体以及其他合作伙

* HSP/EB.2024/1。

伴和利益攸关方持续协商，将确保进程稳健并能反映战略考虑因素。所设想的要素包括：

- (a) 用于界定战略计划的方法、范围和重点的指导原则；
- (b) 对全球主要驱动因素（包括大趋势、转型和其他行为体的作用）的外部环境扫描；
- (c) 对表述为经验教训的优势、劣势、机会和威胁进行内部分析，包括从评价中汲取的经验教训；
- (d) 描绘期望的成功（影响）并提出战略方向的愿景；
- (e) 表述为希望实现的长期成果、代表优先影响领域的重点专题领域；
- (f) 反映实现愿景的具体成就的、可达成的战略性目标；
- (g) 用于跟踪计划执行进展的业绩衡量框架。

三、 近期进展

5. 2024 年 1 月，即将离任的执行主任成立了一个内部工作队，负责指导战略计划的起草工作。工作队成员代表本组织所有区域和部门，以促进全组织参与。工作队首先完善了制定该计划的路线图，并确定了优先事项供会员国审议。本报告第五.C 节综合介绍了对优先事项可能范围和阐述方式的初步思考。

6. 此外，秘书处正在分析全球主要趋势和情况，并进行环境扫描，以便为审议 2026–2029 年期间战略优先事项提供参考信息。初步结果载于本报告第五.B 节。

7. 人居署代理执行主任于 2024 年 1 月 31 日在内罗毕组织了一次与会员国的对话，以介绍并讨论 2026–2029 年战略计划的拟议原则，以及在制定计划期间与会员国、联合国系统各实体和其他主要利益攸关方进行协商的框架。

8. 与此同时，联合国内部监督事务厅一直在对人居署 2020–2025 年期间战略计划进行中期评价。2024 年 1 月，内部监督事务厅与人居署高级管理层分享了其评价的初步结果。初步结果为 2026–2029 年期间战略计划的指导原则和其他要素的初步提案提供了参考。评价结论也将提交给执行局 2024 年第一次会议。

四、 拟议指导原则

9. 根据从执行工作中汲取的经验教训，以及在 2024 年 1 月 31 日举行的对话期间从会员国收到的反馈意见，秘书处建议 2026–2029 年战略计划应：

- (a) **目标远大、紧密相关、反应迅速：** 界定人居署在联合国的作用，以及人居署的工作如何为更广泛的联合国优先事项作出贡献、增加价值和满足会员国的需求；
- (b) **重点突出、优先排序：** 处理数量合理可行的优先相关问题和（或）挑战，而不是试图涵盖所有相关主题和活动；
- (c) **具有灵活性和适应性：** 将战略计划的范围限于 2026–2029 年期间的优先事项，而不是采取全面办法，同时允许灵活性和适应性，以应对会员国在具体情况下的要求和人居署更广泛任务范围内新出现的优先事项；

(d) 以证据和知识为依据：以数据和科学研究以及人居署、其合作伙伴和其他利益攸关方的经验为参考；

(e) 易于管理、切合实际、有效果、可衡量：结构清晰，有易于调整和落实的可实现目标和可衡量宗旨，使计划能够得到清晰的切实指标框架的支持，在整个组织结构中明确分配责任和问责，并与实际可用的资源相称。

五、 阐述优先事项

A. 当前的优先事项框架

10. 《新城市议程》、《2030 年可持续发展议程》和其他联合国框架¹是人居署优先工作领域及其 2020–2025 年期间战略计划的主要基础。最近，人居署的优先事项以联大关于落实联合国人类住区会议及联合国住房和城市可持续发展大会的成果与加强人居署的 2022 年 12 月第 77/173 号决议第 15 段为指导，重点关注以下方面：

- (a) 人人获得适足、安全和负担得起的住房；
- (b) 包容性城市繁荣和金融；
- (c) 有效的气候行动和环境可持续性；
- (d) 可持续发展目标的多级治理和地方化；
- (e) 有效的城市危机应对和恢复。

11. 此外，人居大会第二届会议通过的各项决议为人居署的优先事项提供了进一步方向。²

12. 此外，在四个“引擎室”的支持下，联合国还界定了能对可持续发展目标产生催化和乘数效应的变革性转型，即：粮食系统；能源获取和可负担性；数字连通性；教育；就业和社会保护；气候变化、生物多样性丧失和污染。

13. 阐述 2026–2029 年期间战略计划的优先事项时将考虑到上述因素，同时也要目标宏大和富有远见，以应对世界的快速变化并展望 2030 年。

B. 全球和城市趋势

14. 2026–2029 年期间战略计划将在《2030 年议程》的最后几年并在 2024 年未来峰会将产生的《未来契约》的背景下，确定人居署的工作框架。从这个意义上说，全球发展背景下的当前和预期趋势在确定人居署的优先事项和作用以及人居署如何履行其任务以产生重大影响方面发挥着决定性作用。

¹ 人居署还将其工作导向为支持实现《巴黎协定》、《生物多样性公约》、《难民问题全球契约》、《移民问题全球契约》以及其他重要国际协定的目标，如《世界人权宣言》、国际人权条约、政府间气候变化专门委员会提出的 1.5°C 目标，以及维持和平和承认人权。

² <https://unhabitat.org/governance/un-habitat-assembly/second-session-2023>。

15. 秘书处已开始对各种来源³进行外部环境扫描，以分析将影响人居署作用和机会的全球主要趋势和转型的显著证据和数据，迄今已确定了以下方面：

(a) 目前对全球重大转变和未来的分析表明，目前，全球差异是决定人民、社区和国家成果的一个日益突出的特征。注意到世界正在转向以地缘政治不稳定和分裂为基础的多极化世界，这对多边主义构成威胁，也延伸到经济领域和全球贸易；

(b) 在地缘政治紧张局势加剧和三大地球危机的共同推动下，粮食不安全、冲突和流离失所现象预计会愈演愈烈。毁林和生物多样性丧失可能是人畜共患病爆发持续增加的原因，而且很有可能会再次发生全球大流行病。包括人工智能在内的技术应用的规模和范围发生了前所未有的变化，正在影响人民和政府的成果，带来了巨大机遇的同时也带来了相关风险。国家之间持续存在的贫富差距和国家内部日益扩大的不平等，加上全球生活成本危机，可能导致社会动荡和政治不稳定；

(c) 人居署《2022年世界城市报告》中对未来可能出现的城市情景的审查似乎表明，城市正日益成为明显存在全球贫富差距的地方，包括社会经济差距、空间碎片化、气候问题助长的不平等和数字鸿沟。该报告的一个结论是，虽然城市的未来将因环境因素的不同而各异，但一些预期的未来大趋势表明，如果不采取相应行动，将面临多重和重叠的风险；

(d) 发达区域 79%的人口已经是城市人口，这些区域的城市未来面临的主要问题包括不平等、减缓和适应气候变化、管理文化多样性、城市基础设施老化、城市萎缩、人口老龄化以及全球制造业结构调整的影响。发展中区域是未来城市增长的主要区域，预计这些区域的城市未来的主要特征是贫困和不平等、对基础设施和服务的需求、气候变化威胁、青年人口激增和二级城市投资需求。

16. 秘书处将继续进行环境扫描，同时举行内部协商，以根据内部监督事务厅的评价结果和其他经验教训，评估主要的优势、劣势、机会和威胁。

C. 阐述新出现的优先影响事项

17. 随着人居署开始持续进行内部思考，产生了三个重要的考虑因素，这三个因素对于通过 2026–2029 年期间战略规划产生重大影响至关重要：

(a) **连续性和预测：**确保 2026–2029 年期间战略规划可保留人居署已获证明的影响力、经验和现有能力，继续开展相关且成功的传承活动，如履行《新城市议程》和其他联合国框架的承诺，并利用 2020–2025 年期间战略规划的优势，同时关注世界的快速变化，并确定在此期间人居署需要发展的技能和建设的能力，以更好地应对新出现和预期挑战的相关层面；

(b) **利基和增加价值：**继续从寻求“利基”领域（即其他多边行为体没有参与、人居署能够发挥其相对优势的活动领域）转向寻找人居署凭借其经验和专门知识能够为其他多边行为体的工作“增加价值”的领域。因此，进一步

³ 自愿国别评估和自愿地方评估、可持续发展问题高级别政治论坛对目标 11 等主要可持续发展目标的审查、政府间气候变化专门委员会的报告、人居署《世界城市报告》、世界银行和其他国际金融机构的报告、全球城市监测框架的数据、各种报告中关于流离失所现象日益严重的报告等。

制定计划的进程必须分析证据，以确定与其他实体更密切地合作如何产生协同增效作用，并增强人居署工作的影响力；

(c) 具有全球相关性，并适用于当地：确保人居署的办法和拟议干预措施针对所选定和所阐述的全球议程和优先事项，并使其能够适用于不同的区域和国家背景，满足灵活性和适应性的指导原则。除了承认人居署必须能够在其2026–2029年期间战略优先事项和目标之外回应会员国的请求之外，还需要确保所阐述的优先事项和所制定的目标能够适用于这些不同的背景。

D. 牢牢基于《新城市议程》制定计划

18. 2016年10月20日在基多举行的联合国住房和可持续城市发展会议（人居三）通过的《新城市议程》确定了可持续城市化的全球共同愿景。人居署是联合国系统实施《新城市议程》的联络中心，自2016年以来一直通过自身的工作方案以及合作伙伴和其他利益攸关方的工作方案来支持《新城市议程》。

19. 《新城市议程》明确指出，城市和人类住区对于实现全球可持续性目标至关重要。它指出，重新审视城市和人类住区的规划、设计、供资、发展、治理和管理方式将有助于：消除贫穷和饥饿；减少不平等；促进持久、包容和可持续的经济增长；实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能；改善人类健康和福祉；加强韧性；保护环境。该战略计划基于同样的前提，即城市和人类住区的可持续性在当今城市世界提高生活质量和福祉的条件。

20. 该战略计划进一步借鉴了《新城市议程》的主要原则和变革性承诺，其核心是社会、经济和环境这三个互为一体、不可分割的可持续发展层面。⁴

E. 新出现的优先事项和办法

21. 秘书处提议，应将优先事项阐述为拟通过战略计划应对或解决的问题。一旦明确阐述和商定了优先事项，就应制定可实现战略目标，以应对这一时期的优先问题和挑战，明确确定人居署的作用，并指导其为实现这些目标而开展的活动。预计每个可实现的目标可能服务于一个以上的优先问题。将通过人居署内部对话以及与会员国和其他利益攸关方接触的方式来确定优先事项。

22. 战略计划工作队已开始审议所阐述的能指导计划的优先事项，并收集佐证材料。早期的思考已经确定了当今城市和人类住区的挑战，这可以为确定优先事项提供参考。基本上，迄今为止的思考建议将重点放在人居署的核心作用上，即通过支持有效决策和建设关键利益攸关方在全球、区域和国家各级执行政策的能力，改善城市化和人类住区的规划、治理和管理。

23. 对人居署作用的初步思考提出了以下关键切入点：

(a) 利用城市化的力量促进“公平繁荣”，包括普遍获得住房、基础设施和基本服务，将其作为实现人人享有体面生活质量的整体概念；

⁴ 《新城市议程》的指导原则：不让任何一个人掉队，为此将消除一切形式和表现的贫困，包括：消除极端贫困；确保可持续和包容型的城市经济，为此要利用规划良好的城市化集聚惠益，包括高生产力、竞争力和创新；确保环境可持续性，为此要在城市开发中促进清洁能源和可持续利用土地及资源。城市可持续发展转型承诺：城市可持续发展促进社会包容和消除贫困；人人享有可持续和包容的城市繁荣与机会；环境可持续和有韧性的城市发展。

(b) 生活在与自然环境和谐相处的城市和人类住区中：减缓环境退化和气候系统内驱动因素，同时适应气候变化的影响、增强生物多样性和生态系统服务，并充分利用循环经济的力量；

(c) 应对移徙和流离失所中的人类住区问题，以及在冲突后和灾后局势中重建地更好，从而增强社区韧性。

24. 人居署可用于促进上述工作的潜在办法包括：

(a) 支持为各级和各种范围的国土规划、管理和投资制定更综合有效的国家政策和治理框架，包括中间城市和城乡联系，并以综合和相辅相成的方式将发展规划与资金流动联系起来；

(b) 基于政府全方位参与办法，并以可持续发展目标本地化为驱动力，促进综合规划系统和多级治理，使国家和区域的空间与经济发展战略协调一致，以整合不同领土范围的各级和各部门治理；

(c) 利用循证决策，辅之以有力的创新数据能力和系统以及经过改进和系统化的知识管理，并加强以人为本的数字系统，同时促进包容性决策和创新的城市解决方案。

25. 今后，这一进程将遵循本报告第二节提出的关键要素。

六、 前进方向

26. 人居署秘书处将继续根据拟议路线图和本文提供的最新情况编制战略计划。秘书处继续通过由战略计划工作队及其秘书处推动的结构化对话，与会员国和主要利益攸关方接触。这些对话旨在为起草战略计划提供具体投入，其重点是：

(a) 会员国及其指定的专家；

(b) 联合国系统各实体和其他多边组织的相关代表；

(c) 民间社会组织、专业协会和学术界等主要利益攸关方和合作伙伴。

27. 秘书处将综合每次对话的结论，这些结论将为随后的对话会议的结构和内容以及战略计划的起草提供参考。秘书处将借此机会在重要活动间隙安排协商，如非洲城市论坛（2024年9月，亚的斯亚贝巴）；世界城市论坛第十二届会议（2024年11月，开罗）；2024年联合国民间社会会议（2024年5月，内罗毕）；可持续发展高级别政治论坛（2024年9月，美利坚合众国纽约）；未来峰会（2024年9月，纽约）。