



联合国

HSP/EB.2024/18



联合国人类住区规划署

Distr.: General  
25 September 2024

Chinese  
Original: English

联合国人居署

联合国人类住区规划署执行局

2024 年第二次会议

2024 年 12 月 4 日至 6 日，内罗毕

临时议程\*项目 6

战略计划

## 制定 2026–2029 年期间战略计划<sup>1</sup>

### 执行主任的报告

#### 一、 引言

1. 在联合国人居大会第二届会议第 2/1 号决定中，<sup>2</sup>为促进整个联合国系统的政策一致性，会员国承诺使人居署的战略规划进程与联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查周期保持一致<sup>3</sup>，为此将人居署 2020–2023 年期间战略计划延长以涵盖 2024–2025 年期间。联合国人居大会在其第 2/2 号决定<sup>4</sup>中宣布其第二届会议休会，将于 2025 年 5 月 29 日至 30 日续会，审议临时议程上的 2026–2029 年战略计划。

2. 在执行主任向执行局 2023 年第三次会议提交关于筹备制定 2026–2029 年期间战略计划的报告<sup>5</sup>后，正在通过一个协商进程制定该战略计划，该进程以汲取的经验教训以及与会员国、联合国发展系统实体、工作人员、利益攸关方和合作伙伴的协商为指导。

3. 在其 2024 年第一次会议第 2024/1 号决定<sup>6</sup>中，执行局表示注意到执行主任关于制定 2026–2029 年战略计划草案的报告<sup>7</sup>，并鼓励制定和完善该计划草案。

\* HSP/EB.2024/14。

<sup>1</sup> 本文件未经正式编辑。

<sup>2</sup> HSP/HA.2/11/Rev.1。

<sup>3</sup> A/RES/75/233。

<sup>4</sup> HSP/HA.2/11/Rev.1。

<sup>5</sup> HSP/EB.2023/15。

<sup>6</sup> HSP/EB.2024/13。

<sup>7</sup> HSP/EB.2024/5。

## 二、 我们的筹备进程

4. 筹备进程包括的要素按顺序、以递增和迭代方式阐述计划的制定。战略计划制定进程的关键阶段是：

(a) 指导原则，确定目的、办法和其他考虑因素；

(b) 实质性框架的关键要素：全球挑战、2026–2029 年期间愿景背景下的战略重点、影响领域和执行手段；

(c) 计划成果：对人们生活的影响，以及进程中主要行为体和利益攸关方的成果。

5. 在本报告发表时，已与会员国协商开展了前两个阶段，并在会员国的指导下，开始就如何阐明计划成果进行初步讨论。

## 三、 我们的协商进程

6. 执行主任为制定人居署 2026–2029 年期间战略计划组织了三次会员国务虚会，介绍进展情况并征求会员国的指导、意见和建议，分别为：

(a) 2024 年 1 月 31 日，关于拟议指导原则；

(b) 2024 年 5 月 30 日，关于拟纳入战略计划的优先事项和目标；

(c) 2024 年 9 月 16 日，关于附加说明的纲要草案，其中载有实质性框架的拟议关键要素、计划成果的拟议层级以及影响和产出的拟议表述示例。

7. 在 2024 年 3 月 11 日、4 月 8 日和 7 月 3 日举行的方案、预算和行政事项特设工作组会议上，就制定战略计划进行了额外协商。

8. 执行主任于 2024 年 4 月 15 日至 16 日、8 月 19 日和 8 月 28 日与工作人员举行了关于制定战略计划的务虚会。

9. 在本报告发布时，已计划在 2024 年 11 月 4 日至 8 日在埃及开罗举行的第十二届世界城市论坛期间以及 2024 年 11 月 18 日至 21 日在意大利罗马举行的联合国战略规划网络年会上，就战略计划与联合国发展系统其他实体的战略计划保持一致的问题进行协商。

10. 人居署执行主任利益攸关方咨询小组组织了与包括民间社会、专业协会和学术界在内的利益攸关方和合作伙伴的协商，并设立了一个专门工作组来促进协商。

## 四、 我们的拟议附加说明的纲要

11. 执行主任继上述筹备和协商进程之后，为附加说明的纲要拟定了一项提案，内容如下。

### A. 引言

12. 考虑到现行战略计划以及从其执行和评价中汲取的经验教训，该提案以先前的主题为基础，但对办法进行了改进，使重点明确。

13. 对现行战略计划中期评价提出的建议进行了额外审议，这些建议强调：需要更加突出重点和优先次序；目前的成果涵盖了工作的所有关键方面，但没

有明确的层级；努力改善获得适当住房的机会将是一个有效实例，因为它涵盖了七个关键方面；必须考虑到核心优先事项和新出现的优先事项，包括联合国人居大会各项决议中规定的优先事项。评价呼吁采用更简单的结构和更直接的语言，并从联合国其他实体的战略中汲取灵感。该提案将当前的变化领域细化为影响领域，并将主题细化为可持续发展目标和《新城市议程》所提出的全球社会挑战。

## B. 我们的全球社会挑战

14. 伴随着气候变化和污染的影响不断加速、生物多样性的丧失以及冲突的日益频繁，正在出现全球住房危机。城市化对于在全球危机时期实现可持续发展而言既是机遇也是挑战。

15. 自然灾害和人为灾害破坏了住房和基础设施，这种破坏在城市尤为严重，对脆弱社区的影响尤为严重。移徙和被迫流离失所现象日益增多，对领土、城市和人类住区造成了严重后果。如果不加以管理，各种类型的移徙会破坏城市地区的社会凝聚力，并由于吸收能力的差距而加剧非正规住区现象。然而，如果进行规划，这种人口流动可以促进可持续的城市发展增长。

16. 无节制的城市化和住房不足增加了全球温室气体排放量，产生了更多的废物，造成了更多的空气和水污染，而城市，特别是非正规住区首当其冲地承担了这些后果。住房的设计、选址、建造和维护直接影响气候成果以及城市和经济的总体增长。主要由不可持续地消耗住房用地造成的城市无序扩张导致密度下降，生物多样性和生态系统受到侵蚀，空间不平等加剧，提供基本服务的挑战加剧，以及市政财政资源压力增大。

## C. 我们的战略重点

17. 为应对上述挑战，在可持续城市化的更广泛愿景范围内，人居署将重点关注人人获得适当住房、土地和基本服务的机会，以及改造非正规住区和贫民窟。对适当住房、土地和基本服务的关注将使我们在 2026 年至 2029 年期间的附加值最大化。该提案以联合国人居大会关于人人享有适当住房的决议<sup>8</sup>和关于加快改造非正规住区和贫民窟的决议<sup>9</sup>为基础，将住房问题重新置于我们工作的中心位置。

图 1  
适当住房的七个方面<sup>10</sup>



18. 获得适当住房作为一项基本人权，是新社会契约的基石，对促进包容性、可持续和公平发展至关重要。住房与土地的重要社会和生态功能一样，被视为

<sup>8</sup> HSP/HA.2/Res.7。

<sup>9</sup> HSP/HA.2/Res.2。

<sup>10</sup> 经济、社会及文化权利委员会关于适当住房权的第 4 号一般性意见，1991 年 12 月 13 日。

一种共同利益，而非资产。由于适当住房具有多方面和跨部门性质，它已显示出作为包容性和可持续城市化引擎的潜力，并与大多数其他可持续发展目标（特别是解决贫困问题（可持续发展目标 1）、减少不平等（可持续发展目标 10），尤其是妇女问题（可持续发展目标 5））相关联。如果人们没有适当住房，许多可持续发展目标就无法实现。

图 2  
住房是可持续和包容性发展的核心



英文	中文
Target 11.1	具体目标 11.1
Safe and affordable housing	安全和负担得起的住房
1 No poverty	目标 1: 无贫穷
2 Zero hunger	目标 2: 零饥饿
3 Good health and well-being	目标 3: 良好健康与福祉
4 quality education	目标 4: 优质教育
5 Gender equality	目标 5: 性别平等
6 Clean water and sanitation	目标 6: 清洁饮水和卫生设施
7 Affordable and clean energy	目标 7: 经济适用的清洁能源
8 Decent work and economic growth	目标 8: 体面工作和经济增长
9 Industry, innovation and infrastructure	目标 9: 产业、创新和基础设施
10 Reduced inequalities	目标 10: 减少不平等
11 Sustainable cities and communities	目标 11: 可持续城市和社区
12 Responsible consumption and production	目标 12: 负责任消费和生产
13 Climate action	目标 13: 气候行动
14 Life below water	目标 14: 水下生物
15 Life on land	目标 15: 陆地生物
16 Peace, justice and strong institutions	目标 16: 和平、正义与强大机构
17 Partnerships for the goals	目标 17: 促进目标实现的伙伴关系

19. 《新城市议程》将住房提升为经济发展和减贫的根本。正如包括 1996 年《伊斯坦布尔宣言》和《人居议程》<sup>11</sup> 在内的早期全球框架所承认的那样，住房对于健康、尊严、安全和社会包容至关重要。适当住房为获得服务、就业和城市生活提供了保障，增强了社会凝聚力和福祉。有保障的住房和土地保有权对妇女和女童尤为重要，可增强她们的独立性，减少贫穷，并保护她们免受剥削和暴力。

20. 这一战略重点符合我们的核心任务领域，也符合我们领导多边体系的独特地位，并通过专注于可持续发展目标的领土层面和多层次治理为其他实体的工作增加价值。

## D. 我们的作用和影响领域

21. 通过我们的战略重点，我们的作用是为各国政府利用可持续城市化的变革潜力提供指导和支持。经验表明，综合关注适当住房、土地和基本服务是一种有力工具，可以直接或间接地在以下三个重要领域产生影响：公平和包容性繁荣以及消除贫困；危机预防、应对和恢复；气候行动和环境。多个联合国实

<sup>11</sup> A/CONF.165/14: 《联合国人类住区会议（人居二）的报告》。

体在这些领域开展工作，人居署与这些实体协调，从独特的角度应对相关挑战，因为人居署在指导如何规划领土以及如何安置民众和服务方面具有独特的地位。

## 1. 公平和包容性繁荣以消除贫困

22. 通过适当规划和管理快速城市化以及城市和人类住区的可持续发展，发展支持公平经济增长的基础设施和机构，以及创造更多的体面就业机会——以便充分发挥城市作为经济增长引擎的潜力，可以促进一个更加繁荣、更具包容性的社会。这些干预措施可减轻贫困，为所有人提供体面的生活质量，包括促进性别平等和增强边缘群体的权能。

23. 支撑这些社会和经济功能的是适当住房、土地和基本服务之间的联系，这对于奠定人人都能繁荣发展的社会的基础至关重要。住房部门涉及一国经济的大多数方面，并与许多其他部门相互作用，包括技术、研究、水和环境卫生、建筑业、土地和财产权以及金融。

## 2. 危机预防、应对和恢复

24. 人居署可发挥关键作用，进一步加强对多重危机对城市和领土的复杂影响的共同理解，以指导更有效的预防和应对，并特别关注受自然和人为灾害及冲突影响的最脆弱群体。各种危机愈发导致大规模流离失所，人居署可以在这方面促进更好的前瞻性分析，以预测危机对城市和领土的影响，加强预防和韧性。人居署正在帮助确保在人道主义、和平与发展关系中对流离失所问题采取更加协调一致的应对措施，强调在人道主义应对措施中从一开始就确保解决方案的重要性，同时将流离失所问题的解决方案充分纳入城市和领土发展战略。

25. 适当住房、土地和获得基本服务是和平与安全以及稳定的核心。战略重点有助于为所有相关行为体提供一个更加综合的应对框架，利用城市和领土规划以及多层次治理来实现解决方案的本地化并使其成为可能，同时在整个关系中发挥作用。

## 3. 环境与气候行动

26. 鉴于以下方面，气候变化与当前全球住房危机之间的相互联系和影响是显而易见的：（一）需要改善和扩大基础设施，建造或改善住房，这不可避免地会在排放、土地使用以及城市扩张对自然环境的压力方面产生重大的生态足迹；（二）气候变化对脆弱领土和社区造成不公正的集中影响。

27. 管理良好的城市化和适当住房可在应对气候变化和污染的影响（包括对公共健康的影响）方面发挥关键作用。节能建筑设计可改善室内热舒适度，同时减少能源支出和贫困，并减少全球碳排放和开采行为。城市植物区系可以缓解热量，促进生物多样性，同时提高福祉。建筑和建造部门转向循环模式并转向使用可持续建筑材料，可以减少浪费，促进建立基于可持续和负担得起的材料的价值链。废物管理由一系列行为体监管，需要有针对性的立法、适当的技术和能力建设。

28. 人居署通过以人为本的生态城市规划、土地使用和设计，在气候和环境方面发挥领导作用，从而为联合国系统的工作增加价值。这一价值包括支持国家以下各级主管部门，这些主管部门在执行政策以适应气候变化和减轻其影响方面发挥关键作用，包括通过风险评估和预警系统。为了扩大影响，还需要与其他合作伙伴开展有力协作。

## E. 我们的执行手段

29. 执行手段以希望实现的影响为基础，并通过战略重点指导影响领域的计划成果。

### 1. 城市和领土综合规划、管理、投资和融资

30. 长期的城市和领土规划与设计是实现城市化积极成果的基础。与自然和谐相处的可持续空间规划和管理是不让任何一个人和任何一个地方掉队（包括性别平等和增强弱势和边缘群体的权能）的核心。人居署提供规范性指导和技术援助，以提高各级政府在所有影响领域协调一致地规划、管理和落实富有成效、公平、包容和环境可持续的城市发展的能力。长期规划有助于满足水和粮食需求，改善公共交通系统，减少交通和空气污染，从而改善城市环境。

31. 认识到可持续城市化在国家发展规划中的变革力量，并通过空间规划和管理来解决领土和城市层面的问题，可改进对城乡连续体的可持续和协调一致的领土开发进行投资的战略优先次序，确保农村和城市地区人民的需求得到满足。各种规模的协调一致的空间计划是就基础设施和建筑物投资作出合理决策的基础。此类计划有助于为执行工作调动资源，打开国家和地方政府的财政空间，并以土地融资为基础，支持稳定的地方收入。人居署与多边开发银行和私营部门协作，帮助各国政府寻求协调一致的领土开发政策，并使大规模投资与《新城市议程》保持一致。

### 2. 参与式多层次治理和可持续发展目标本地化

32. 可持续发展目标本地化通过将地方社区的行动和人类住区的发展锚定为参与式办法，可改变全球、国家和地方各级的治理和发展系统。人居署将利用本地化的潜力，为可持续发展目标培育更有效的多级治理体系，促进各级对话与合作，推动适应地方需求的治理改革。可持续发展目标本地化有助于更好地落实可持续发展目标。

### 3. 知识、数据、数字化、前瞻性和能力建设

33. 人居署开展政策研究、情报收集和数据分析，以生成知识，支持制定和执行有效的循证政策。这些活动以行动为基础，以行动为导向，使知识和实践相互借鉴。人居署继续推进对《新城市议程》和可持续发展目标的领土层面进行有力和及时的监测，并解决能力差距以加快执行工作。人居署促进和支持研究，联合不同的研究人员和从业人员，为可持续城市发展制定有效的解决方案。人居署将通过更好地整合全球范围以及各区域和各国的努力，加强其规范性工作，从而在实地产生更大影响，并增加现有项目和方案组合的价值。

34. 前瞻性和能力建设有助于管理不确定性，并确保利用所吸取的经验教训以及对最新全球和区域趋势的理解来形成全球政策叙事。人居署提供规范性指导，提供技术援助，并支持利益攸关方进行能力建设，以落实《2030年议程》、《新城市议程》和联合国人居大会的各项决议。人居署致力于优化数字技术的使用，“推动采用以人为本的智慧城市办法……以确保创新和数字技术用于帮助城市和人类住区”<sup>12</sup>。

---

<sup>12</sup> HSP/HA.2/Res.1。



#### 4. 伙伴关系、联盟、宣传和交流

35. 人居署将通过积极参与其咨询小组的工作和优先考虑战略联盟，加强其伙伴关系和利益攸关方协作。将更加关注与其他联合国实体的伙伴关系，特别是在国家一级，寻求将本计划的战略重点酌情纳入共同国家评估和联合国可持续发展合作框架。通过倡导可持续城市化和发展，人居署将利用其召集能力和伙伴关系平台，包括世界城市论坛、新城市议程平台、城市十月和世界城市运动。人居署将继续汇集不同的声音，并将通过利益攸关方的参与（如组织实践社区、寻求专家建议、分享经验和最佳做法以及为讨论作出科学贡献）来利用专门知识和能力。促进伙伴政府各级和各部门之间更有效的协作体现在参与式多层次治理中，而这一执行手段则反映了人居署与其他主要行为体和利益攸关方的伙伴关系。

36. 人居署将把宣传重点放在新战略计划三个影响领域的战略重点上，展示人居署如何在其核心任务范围内领导和支持多边系统应对全球挑战，以及在加快多层次行动以实现可持续发展方面增加价值。这些宣传工作将增进对可持续城市发展和适当住房的变革潜力的理解，并获得各国政府、媒体、捐助方和全球广大受众的认可。

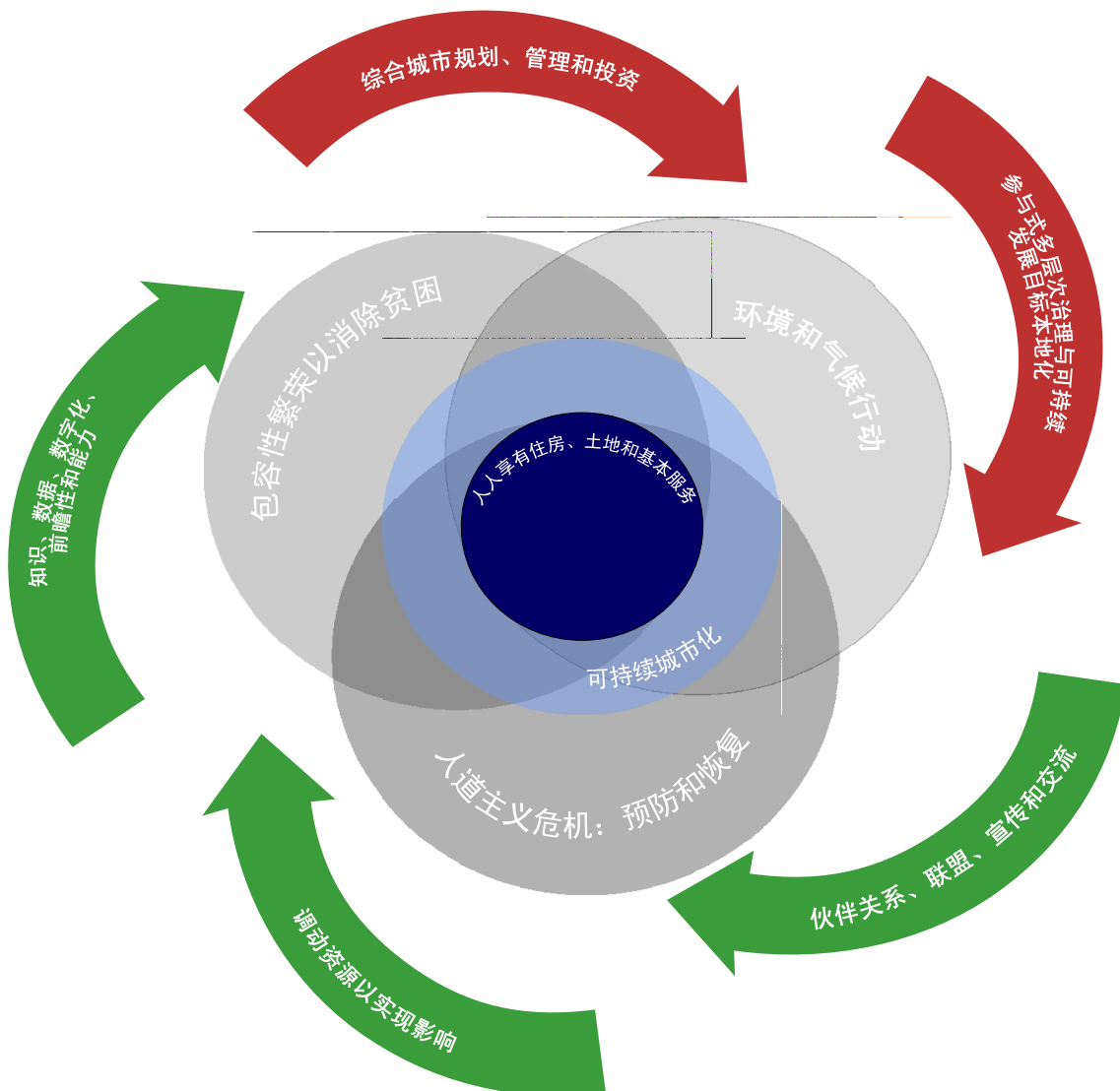
#### 5. 有效的资源调动

37. 人居署参与主要影响领域的工作，为其工作调动更多、多样化和更可预测的资源，特别是为应对发展中国家和最需要的需求。这种参与还将有助于通过战略重点为会员国在影响领域的工作调动资源。

38. 资源调动以该计划的主题为指导。除了传统的捐助者之外，还需要与多边开发银行和国际金融机构以及私营部门密切协作。

39. 将根据需要制定更多的执行计划，以落实每种执行手段。

图 3  
实质性框架的关键要素

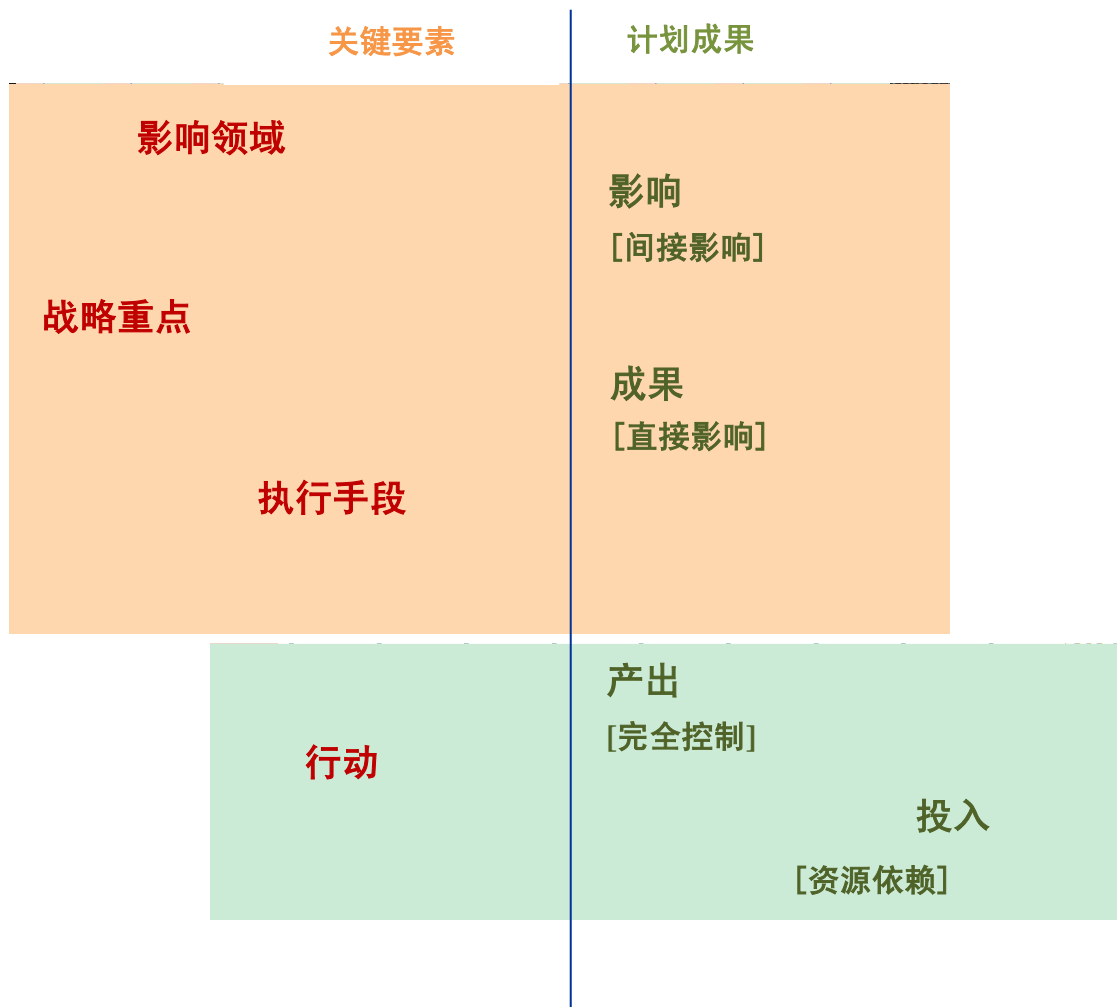


## F. 我们的计划成果

40. 为实现一致性，将在战略重点范围内，通过在所有影响领域采用一切执行手段的干预措施来实现计划成果。

41. 计划成果将按层级排列，并根据人居署交付的影响程度加以区分：对产出的控制、对成果的直接影响以及对影响的间接影响。如下图所示，这种计划成果模式按行动和产出的层级排列，行动和产出产生成果，成果又引发战略影响。

图 4  
战略和行动规划一级的关键要素和计划成果



## 五、 我们的前进方向

42. 秘书处将继续制定战略计划，为此将继续开展协商进程，在专门务虚会以及方案、预算和行政事项特设工作组会议上与会员国进行结构性对话。计划于 2025 年 1 月为会员国举行最后一次务虚会。

43. 为筹备暂定于 2025 年 3 月举行的人居署执行局第一次会议，将提供拟议战略计划的完整草案，执行主任提案的最终草案应不迟于 2025 年 2 月 22 日提交。

44. 在暂定于 2025 年 3 月举行的人居署执行局第一次会议上，预计会员国将完成战略计划的编写工作，供 2025 年 5 月 29 日至 30 日举行的联合国人居大会第二届会议续会审议。