



联合国

HSP/OECPR.2025/5



联合国人居署

联合国人类住区规划署

Distr.: General
4 March 2025

Chinese
Original: English

联合国人类住区规划署常驻代表委员会
第三次不限成员名额会议：联合国人居大会
第二届会议续会和中期审查的筹备工作
2025 年 5 月 26 日至 28 日，内罗毕
临时议程*项目 6 (a)

联合国人类住区规划署战略计划：
2020–2025 年期间战略计划执行情况，
包括其中期审查

2020–2025 年期间战略计划执行情况

执行主任的报告

一、 导言

1. 联合国人类住区规划署（人居署）2020–2025 年期间战略计划在过去四年中的执行情况表明，该框架是强有力的，具有韧性，是加快执行《新城市议程》和推动实现可持续发展目标的进展的有效路线图。自战略计划通过以来，人居署加强了其作为可持续城市化全球促进者的地位，促进了合作，推动了创新，并整合了规范和业务方法，以最大限度地发挥影响。
2. 自 2020 年以来，人居署一直在一个日益城市化的世界中运作，该趋势在这段时间一直持续，预计将在未来三十年持续下去。约 90%的城市增长发生在欠发达区域，其中许多区域面临盲目扩张和住房不足的挑战，这也表现在非正规住区和贫民窟以及无家可归现象的扩散，进一步加剧了城市贫困现象和不平等。相比之下，世界其他地区的许多城市经历了人口下降和负增长，这对城市规划和服务提供构成了明显的挑战。
3. 全球住房危机加剧，因为对负担得起的适当住房的需求一直超过供应，加剧了不平等和脆弱性，特别是在城市地区。2020 年至 2024 年，居住在贫民窟的全球城市人口比例从 22.7%增至 24.9%。按绝对值计算，贫民窟人口增加了 1.91 亿人。到 2024 年底，全球超过 16 亿人住房不足，超过 11 亿人居住在贫

* HSP/OECPR.2025/1。

民窟和非正规住区。此外，国际移民人数达到 3.04 亿，其中许多人已在城市地区定居，还有 7 590 万境内流离失所者，这进一步影响了全世界城市化和住房需求的动态。

4. 与此同时，城市和人类住区继续为提高所有人的生活质量创造机会。城市地区创造了全球和各国国内生产总值的大部分，推动了创新和创意经济部门，在全球经济中发挥着关键作用。通过改进城市和地域规划、管理和治理，也可以应对与气候变化和贫困有关的全球挑战。此外，地方和区域政府是推进可持续发展目标的关键行为体和利益攸关方。

5. 作为回应，人居署集中精力支持会员国和利益攸关方改善城市的规划、设计和管理，以应对持续存在的挑战，同时通过可持续城市发展来促进转型变革的途径，并强调创新的政策和规划框架。

6. 自 2020 年以来，人居署还应对了财政紧缩情况，同时继续坚定地支持面临相互关联的危机（包括气候变化、突发公共卫生事件和冲突）的城市和社区，并与国家和地方政府合作，加强城市和地域规划、管理和财政，同时协助它们制定政策、计划和立法，解决城市不平等问题，加强韧性并利用创新和技术。

二、 2020–2025 年期间战略计划的关键要素

7. 2019 年，联合国人类住区规划署（人居署）联合国人居大会核准了 2020–2023 年期间战略计划。

8. 2020 年，人居署引入了新的组织结构，其中包括扩大人居署的催化职能、重新定义协作和战略伙伴关系、区域办事处的作用以及加强数据收集系统。对所有这些方面都进行了测试，并发现其在面对全球冠状病毒病（COVID-19）大流行及其后果时表现得稳健而灵活。

9. 2021 年，执行主任向执行局提交了关于在人居署常驻代表委员会举行旨在进行高级别中期审查的第一次会议后，重新调整人居署 2020–2023 年期间战略计划的报告（HSP/EB.2021/19），就如何基于“三个视角方法”加强战略计划的执行提供了指导。采用这种三个视角方法有助于人居署重新平衡投资，并与现有知识及自身资产和能力建立更紧密联系。拟议的三个视角如下：

(a) 确保所有新方案拟订工作都应对城市中新的脆弱性和风险；

(b) 追求更具综合性的方案拟订，以调整城市的功能和形态，应对当前和未来韧性和气候变化方面的危机；

(c) 为所有方案创造条件，以支持城市的长期社会经济复苏，进而帮助克服空间不平等和应对气候紧急情况。

10. 2020–2023 年期间战略计划执行情况中期审查是根据联大第 73/239 号决议编写的，联大在该决议中欢迎人居署常驻代表委员会主席根据大会第 72/226 号决议设立的不限成员名额工作组的报告。

11. 为了应对中期审查中确定的挑战和机遇，并通过使规划周期与联合国发展系统和管理改革，特别是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来确保政策的连贯性，人居大会第二届会议核准将 2020–2023 年期间战略计划延长至 2025 年，以便进一步巩固已取得的进展，并更好地与全球可持续城市发展战略优先事项保持一致。

12. 人居大会第二届会议是在“通过包容和有效的多边主义实现可持续的城市未来：在全球危机时代实现可持续发展目标”这一主题下召开的，提供了一个机会，可以审查得到强化的多边主义在推进可持续城市化的关键政策优先事项和相关促成因素方面的作用。将多边系统与地方行动联系起来，可以加强国家和全球各级政策的自主权、有效执行和可持续性，因此是当务之急。会员国通过了关于改造非正规住区和贫民窟、人人享有适当住房、加快可持续发展目标本地化、城市化与气候变化韧性之间相互联系以及制定以人为本的智慧城市准则的各项决议，借此展示了振兴可持续城市发展的集体决心，并提供了进一步指导，为执行 2020–2025 年期间战略计划提供参考。

13. 人居大会还授权人居署开始编制 2026–2029 年期间战略计划。

14. 联大主席于 2022 年召开的关于《新城市议程》执行情况的高级别会议为 2020–2025 年期间战略计划的执行提供了进一步参考。高级别会议突出强调了与战略计划的四个变革领域保持一致并得到加强的选定政策优先事项。这使人居署能够集中开展活动，以便在优先领域取得更大的影响，创造更好的综合解决方案，并在战略计划的各个成果领域实现共同效益。选定的政策优先事项如下：

(a) 立足于变革领域 1，普及适当住房，以支持减少贫困和不平等，并加强包容性、有计划和可持续的城市化；

(b) 立足于变革领域 3 的城市和地方气候和生物多样性行动，以惠及非正规住区的弱势群体，改善多层次治理，并将可持续城市发展纳入国家气候行动战略；

(c) 立足于变革领域 4，认识到城市、地方政府和城市利益攸关方是预防和应对危机以及促进保持和平的前线行为体；

(d) 立足于变革领域 2 的本地化和地方财政，作为所有三个政策优先事项的选定关键驱动因素或实施手段。

15. 在执行 2020–2025 年期间战略计划的整个过程中，“思考、行动、分享”方法一直是人居署提高战略计划执行成效的战略的一个关键部分。在此框架内，人居署为塑造可持续城市发展提供了研究、数据和政策指导，在城市趋势和挑战方面发挥了领导作用（“思考”），实施了项目和创新城市解决方案，促进了具有包容性、韧性和可持续性的城市（“行动”），并担任了伙伴关系和知识的推动者，促进了全球合作和最佳做法的交流（“分享”）。

三、 2020–2025 年期间战略计划的关键挑战和机遇

16. 2023 年和 2024 年，内部监督事务厅对 2020–2025 年期间战略计划的执行情况进行了中期评估，并评价了其相关性、有效性、可持续性和一致性。

17. 该厅确认了战略计划对于政策、政府能力和社区福祉的相关性和影响，其在巴西、埃及、伊拉克、肯尼亚、莫桑比克和菲律宾等国作出了显著贡献。评价得出结论认为，战略计划确定了宏伟目标，为指导人居署的工作提供了相关而一致的愿景，并成为宝贵的方案拟订和宣传工具。评价还指出，人居署为改善受益者的生活和加强政府对口部门的能力作出了重大贡献，并注意到处方和国家政府各级的政策和能力发生了积极变化。

18. 评价还确定了需要改进的领域，建议加强以下方面：(a) 战略计划执行的交付架构和问责制；(b) 本地化和成果管理框架；(c) 关于影响的传播战略和全署信息，以及为推进联合国全系统可持续城市发展战略而开展的机构间协作；(d) 实地业务；(e) 成果的长期可持续性；(f) 利用人居署的任务和专门知识，填补关键的城市数据和知识空白。

19. 2024 年，多边组织绩效评估网络对人居署进行了评估，这是其评估多边组织并提高其效能和效率的工作的一部分。该网络代表提供多边援助的主要捐助方，旨在支持内部改革和变革举措，协助战略转型工作，并帮助制定标准和组织的最佳做法。

20. 该网络在其评估中认识到，人居署规范工作和业务工作之间的平衡是其业务模式的一个决定性特征。该网络还强调指出，对业务支持的需求一直很大，这反映在国家一级的专用捐款数额上。报告还显示，战略计划中的变革领域 1 和 2 构成了人居署在可持续城市化和住房方面工作的核心，而变革领域 3 和 4 则阐述了人居署对于应对当代的挑战，例如应对与可持续城市化有关的气候变化和人道主义危机的贡献。报告还指出，人居署与全球、国家和城市合作伙伴进行了强有力的合作，反映了其针对可持续城市化方面合作努力的承诺和有效进程，并强调了战略计划促成因素（监测和知识、创新、宣传、交流和外联、伙伴关系、能力建设以及系统和进程）的重要性；人居署上下都认识到，这些因素是全球、区域和国家各级业绩的重要驱动力。

四、 2020–2025 年期间战略计划执行工作的主要成就

21. 过去四年，在战略计划的变革领域和成果领域取得了重大成果。

22. 在减少城乡连续体各个社区的空间不平等和贫困方面，人居署取得了可以衡量的进展。在增加和确保获得土地以及适当和负担得起的住房方面，人居署帮助改善了 1 760 万城市居民的生活条件（占所述期间已摆脱贫民窟式状况者的 43%），同时 46 个伙伴城市实施了创新融资伙伴关系，以支持贫民窟改造和低成本住房。56 个国家在相对和绝对方面都取得了进展，使 4 120 万摆脱贫民窟式状况者受益。在接受人居署住房方案或政策援助的 32 个国家中，62% 的国家成功减少了贫民窟的普遍存在。此外，至少有 466 000 个家庭在项目所在地记录了其有保障的土地保有权，同时有 40 个城市积极推动和实施了加强土地保有权保障的战略、工具和办法。

23. 关于旨在增加和确保平等获得基本服务、可持续出行和公共空间的工作的影响，必须强调的是，非正规住区有 390 多万人获得了城市基本服务，520 万人受益于基本的废物收集服务。此外，通过智慧减废城市方案，38 个城市改善了城市固体废物管理，对 520 万人的生活产生了影响。全球水运营商伙伴关系联盟提高了发展中国家 53 家伙伴公用事业公司的效率，为 5 300 万人提供了得到改进的供水和环卫服务。此外，31 个城市获得了支持，以增加回收设施处理城市固体废物的比例，促进更可持续的废物管理做法。

24. 在加强城市和区域的共同繁荣方面，104 个城市中的 293 万多人现在可以使用通过人居署全球公共空间方案设计和升级的 152 个安全、包容和无障碍的公共空间。

25. 此外，570 万人生活在伙伴城市法定规划覆盖的地区。此外，74 个城市已将民间社会包容性参与城市规划和管理的机制制度化，而 64 个国家在国家城市

政策制定的不同阶段获得了支持。与此同时，地方和区域政府进行了 15 次自愿地方评估，全世界共发布了 46 次此类评估。

26. 为支持可持续出行，八个国家和城市制定了可持续城市出行计划；由于人居署的举措，425 000 人现在有机会使用公共交通和可持续出行选择。

27. 在扩大前沿技术和创新的部署方面，目前有 20 个城市正在执行试点战略、计划和项目，为制定以人为本的智慧城市国际准则提供参考。

28. 在加强气候行动和改善城市环境方面，129 个国家在人居署的支持下，加强了国家和全球气候行动框架和文书中的城市内容，并在城市创新（Innovate4Cities）大会上确定了 250 多个气候变化行动优先事项；如果这些优先事项得到解决，可以加快和扩大城市行动的实施，达到实现《巴黎协定》目标和可持续发展目标所需的速度和规模。

29. 此外，还支持 37 个城市实施养护、管理和可持续利用办法，如基于自然的解决方案和基于生态系统的办法，同时启动了 30 个侧重于最脆弱社区的综合城市气候行动计划。

30. 在有效预防和应对城市危机方面，人居署支持 12 个国家将移民、难民、境内流离失所者、回返者和收容社区方面的关切纳入其城市规划和管理，而 7 个国家针对城市移民和流离失所问题采取了具体应对措施，并促进了参与和共创进程，以在社区一级加强难民、移民和脆弱收容社区的整合。

31. 此外，89 个城市继续根据《2015–2030 年仙台减少灾害风险框架》执行地方减少灾害风险战略。此外，人居署还支持在撒哈拉以南非洲制定了 32 个城市韧性行动框架，两个有流离失所人口的住区采用了综合、参与性城市规划和包容性发展办法。

32. 此外，人居署在扩大《新城市议程》的规模和支持与可持续城市发展有关的主要多边进程方面发挥了关键作用。秘书长关于《新城市议程》执行进展的 2022 年四年期报告是与 40 多个合作伙伴协商编写的，并在评估《议程》执行进展情况的联大高级别会议期间提交。共有 83 个会员国承诺通过推进与以下方面有关的行动来加快执行工作：具备基本服务的适当住房和包容性城市规划；减缓和适应气候变化以及促进环境可持续性；减少城市危机和从中恢复；可持续发展目标的多层次治理和本地化；为基础设施和城市基本服务提供可持续资金。

33. 城市化与气候变化之间的相互联系也日益突出。在 2023 年举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十八届会议上，人居署及其合作伙伴组织了一个联盟，将城市议程置于气候谈判的前沿。作为这些工作的一部分，人居署主办了第二次城市化和气候变化问题部长级会议，吸引了 1 000 多名与会者，包括 60 名部长和副部长、市长以及多边开发银行和社区组织的代表。在缔约方大会会议期间，人居署共同主持了首届地方气候行动峰会，强调多层次气候行动的关键作用。峰会最终发起了高目标多层次气候行动伙伴关系联盟（CHAMP）承诺，由 71 国政府签署，承诺将多层次行动纳入大会成果，并与非国家行为体合作，在 2025 年修订国家自主贡献。此外，联合国秘书长还召开了地方和区域政府咨询小组成立会议。

34. 2024 年，两项重大活动，即联合国未来峰会和世界城市论坛第十二届会议，对塑造人居署在战略计划执行期剩余时间的工作起到了重要作用。《未来契约》确认城市 and 地方政府是可持续发展、气候行动和社会包容的关键驱动因

素，并呼吁加大对有韧性的基础设施、负担得起的住房和公平的公共服务的投资，同时强调多层次治理、公私伙伴关系和数据驱动的政策制定，以加快可持续城市化。

35. 由人居署和埃及政府共同举办的世界城市论坛第十二届会议是论坛历史上规模最大和最具包容性的一届。论坛在开罗举行，吸引了来自 182 个国家的 24 000 多名与会者，共举办了 738 项活动，有高级别代表，即 60 名部长和 45 名副部长出席。论坛强烈呼吁采取行动，强调地方行动的关键作用以及地方和区域政府在实现《新城市议程》和可持续发展目标 11 所设想的可持续城市和社区方面的重要性。作为一个战略平台，它促进了各部门之间（包括联合国系统内部）的有效协作，以应对城市化的复杂挑战和机遇。

36. 在整个这一期间，人居署作为知识中心和伙伴召集人发挥推动作用，积极推进了宣传、沟通和外联工作，为执行《新城市议程》调动基础广泛的支持。它还加强了利益攸关方的参与以及与知识中心的合作，以进一步利用宣传和专门知识。2020、2021、2022 和 2023 年编写的年度报告包括产生影响的事例，通过定性方法补充了对战略计划的监测和报告。

37. 人居署还监测和报告了全球趋势，为制定政策提供有据可依的见解。25 个合作伙伴与人居署合作制定了全球城市监测框架，该框架已获统计委员会核可，成为联合国全系统监测可持续发展目标和《新城市议程》统一战略的一部分。自 2022 年通过该框架以来，56 个国家的 96 个城市使用人居署制定的新城市类别和城乡定义进行了互动，并编制了全球可持续发展目标绩效数据。

五、 经验教训和前进方向

38. 这些成就凸显了 2020–2025 年期间战略计划的持续相关性和影响力，加强了其作为促进可持续城市发展的关键工具的作用。尽管全球环境充满挑战，但战略计划仍然是推进《新城市议程》和可持续发展目标的有力路线图，并在应对冲突和气候紧急情况、协助危机中的人类住区管理以及支持全球大流行病后的可持续复苏方面发挥了关键作用。在迄今为止的执行过程中，战略计划还使人居署能够推动综合和创新的城市解决方案，扩大战略伙伴关系，并提供有针对性的干预措施。

39. 2020–2025 年期间战略计划的若干关键要素也已被证明是有效的，应在今后的战略规划工作中予以保留和进一步加强。例如，向成果导向框架的过渡大大提高了人居署阐明《新城市议程》如何有助于加快实现可持续发展目标的能力。它还提高了人居署在执行与气候变化、生物多样性以及预防和应对危机有关的全球议程方面的附加值。

40. 2020–2025 年期间战略计划促进了更大程度的全署一致性和一体化，确保集体注重更高层次的影响。通过提供一个结构化的框架，该计划促进了规范工作和业务工作之间的更好协调，加强了人居署提供全面城市发展解决方案的能力。变革领域及其各自的成果，以及为指导项目发展而建立的系统，使方案拟订更具综合性。人居署 40% 以上的项目促成了至少跨越三个变革领域的成果，这一事实证明了这一点。人居署的工作不应被视为各自为政，而应被视为在多个全球议程上产生影响的一种手段。

41. 2020–2025 年期间战略计划也是更好地整合规范工作和业务工作的框架。战略计划与联合国全系统可持续城市发展战略（其成果领域与变革领域对应）

之间的一致性使更强有力的战略伙伴关系得以在联合国系统内外建立。这使人们更加认识到人居署的作用，并越来越多地需要其专业知识和对全系统工作的贡献，特别是在气候行动、移民和流离失所问题方面。

42. 在 2020–2025 年期间战略计划需要改进和加强的领域中，广泛的共识是需要在成果层面更加重视和优先安排。虽然战略计划涵盖了人居署工作的所有关键方面，但缺乏明确的优先次序。

43. 迄今为止，在执行 2020–2025 年期间战略计划的整个过程中，同样显而易见的是，更准确地确定和阐述全球趋势将进一步加强人居署支持国家和地方政府应对城市挑战的能力。在下一个战略周期中，必须加强这种协调，以帮助人居署突出重点，更有效地衡量其工作的影响。

44. 此外，需要在人居署各级建立更明确的问责机制，确保与用于制定年度工作方案和预算的次级方案保持一致。这些机制应辅之以一个重点更突出、适应性更强的成果框架和一个得到强化的知识管理系统，这将使人居署在实现其使命方面能够更好地作出反应并取得更大成效。

45. 最后，为提高成效，成果框架和知识管理系统应当更加突出重点和更加灵活，确保人居署能继续应对新出现的城市挑战，同时保持其对可衡量和持久影响的坚定承诺。

46. 在 2020–2025 年期间战略计划产生的成果和结论的基础上，人居署正在努力确保 2026–2029 年期间战略计划的制定与这些经验教训保持一致，确保继续采取成果驱动的方法，并通过更有重点的优先事项予以加强，以最大限度地发挥影响。在此意义上，2026–2029 年战略计划草案提出了一个更简单、表述更清晰的结构，并将提供明确的全署指导，说明如何在全球、区域、国家和国家以下各级有效落实其目标，并更有力地转化为地方和国家一级的行动。