



联合国人居署

联合国人居署 2026-2029年 战略计划



联合国人类住区规划署 2026—2029 年期间战略计划*

* 该战略计划已由联合国人居大会第二届会议续会在题为“联合国人类住区规划署 2026—2029 年期间战略计划”的第 2/6 号决定中核准，其中包括该届会议作出的协商一致的修改。

前言



我们正在经历一场全球住房危机。平均每8人中，至少有3人缺乏适足住房；每4人中，至少有1人生活在非正规住区或贫民窟；另有数亿人无家可归。在此背景下，大量人口无法获得应有的尊严、安全、稳定与机遇。若不立即采取行动，这场危机势必会在当下及未来阻碍全球发展议程的落实。

正因如此，联合国人居署选择回归本原。自联合国人居署成立以来，解决住房问题始终是我们的核心使命。50余年来，我们在住房领域积累了深厚的专业知识与经验，并在全球各地区引领成效落地。在此基础上，我们的《2026-2029年战略计划》将住房、土地和基本服务置于核心，视其为实现可持续城市与社区的关键因素。若不弥补这些领域的缺口，贫困、气候变化和人道主义危机等全球性关键挑战将无法得到有效应对。

《世界人权宣言》和《经济、社会及文化权利国际公约》均将住房视作基本人权。《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》同样明确强调了适足住房这一重点。各成员国也不断发出新的行动号召。2023年第二届联合国人居大会通过的决议中，193个国家共同要求联合国人居署进一步推动“人人享有适足住房”以及改造非正规住区与贫民窟。大会还设立了“人人享有适足住房不限员额政府间专家工作组”，这一具有历史意义且独一无二的平台将推动各方的承诺与行动，助力各成员国共同应对全球住房危机。此外，各成员国还通过《未来契约》承诺确保人人都能享有适足、安全且负担得起的住房。

然而，鉴于全球住房危机的持久性与严重性，我们必须采取更多行动。我们要直面这一核心问题，以大胆创新的解决方案应对。城市的规划与管理方式对获得适足住房至关重要。根据《新城市议程》，认可并维护土地的经济、生态和社会功能的政策，是释放亟需的资金与财政收入、遏制城市无序蔓延的必要举措。在多层级治理框架下，地方与区域政府起着不可或缺的作用。我们必须以扎实的知识、数据和创新作为决策基础，同时通过能力建设实现技能转型。变革亦需要我们携手合作，建立更强大的联盟与伙伴关系。更重要的是，我们不仅要调动资源，还要更高效地利用资源。以上这些正是实现2026-2029年战略计划的核心要素。

适足住房不仅意味着四壁和一顶屋顶，更是关乎个人、社区乃至国家福祉的重要因素，是可持续发展的基础。因此，我们必须将住房视为公共产品，并以稳健的政策与包容性治理为根基。住房是可持续发展目标的支撑，也是实现这些目标的必要途径。将住房置于发展核心，便有望形成良性循环，改善个体福祉、赋能社区，推动各层面的包容性与可持续增长。让我们携手共同实现这一愿景。联合国人居署已准备好与所有利益相关方及合作伙伴一道，落实2026-2029年战略计划，共赴这一征程。

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Annela Rosing'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

阿纳克劳迪娅·罗斯巴赫
联合国人居署执行主任

2026 - 2029 年期间战略计划的制定进程

1. 在联合国人类住区规划署联合国人居大会（人居大会）第二届会议通过的第 2/1 号决定中，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。人居大会在第 2/2 号决定中宣布其第二届会议休会，将于 2025 年 5 月 29 日和 30 日续会，审议临时议程上的 2026 - 2029 年战略计划。
2. 筹备进程包括按顺序、以递增和迭代方式阐述战略计划制定工作的要素，是与会员国协商并根据其指导开展的。战略计划制定进程的关键阶段是：
 - a. 指导原则、确定目的和办法，以及其他预备考虑因素；
 - 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；
 - d. 协调一致地执行、监测业绩和选择指标的原则。
3. 2026 - 2029 年战略计划（载于本报告附件）的编写工作参考了《2030 年可持续发展议程》、《新城市议程》和人居大会的决议。
4. 执行主任为制定人居署 2026 - 2029 年期间战略计划组织了四次会员国务虚会，以介绍进展情况并征求会员国的指导。务虚会专门讨论了以下主题：
 - a. 拟议指导原则（2024 年 1 月 31 日）；
 - b. 将列入战略计划的优先事项和目标（2024 年 5 月 30 日）；
 - c. 附加说明的纲要，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（2024 年 9 月 16 日）；
 - d. 战略计划的拟议成果、执行指导和执行绩效监测（2025 年 1 月 15 日）。
5. 在 2024 年 3 月 11 日、4 月 8 日、7 月 3 日和 11 月 13 日以及 2025 年 2 月 10 日、17 日和 24 日及 3 月 5 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协商。
6. 执行主任于 2024 年 4 月 15 日和 16 日、8 月 19 日、8 月 28 日和 2025 年 1 月 14 日与工作人员举行了关于制定战略计划的务虚会和协商。
7. 在 2024 年 11 月 4 日至 8 日在开罗举行的第十二届世界城市论坛期间以及 2024 年 11 月 19 日至 21 日在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计划保持一致的问题进行了协商。
8. 在世界城市论坛第十二届会议上，通过专门会议和与会者数字反馈机制，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进行了协商。



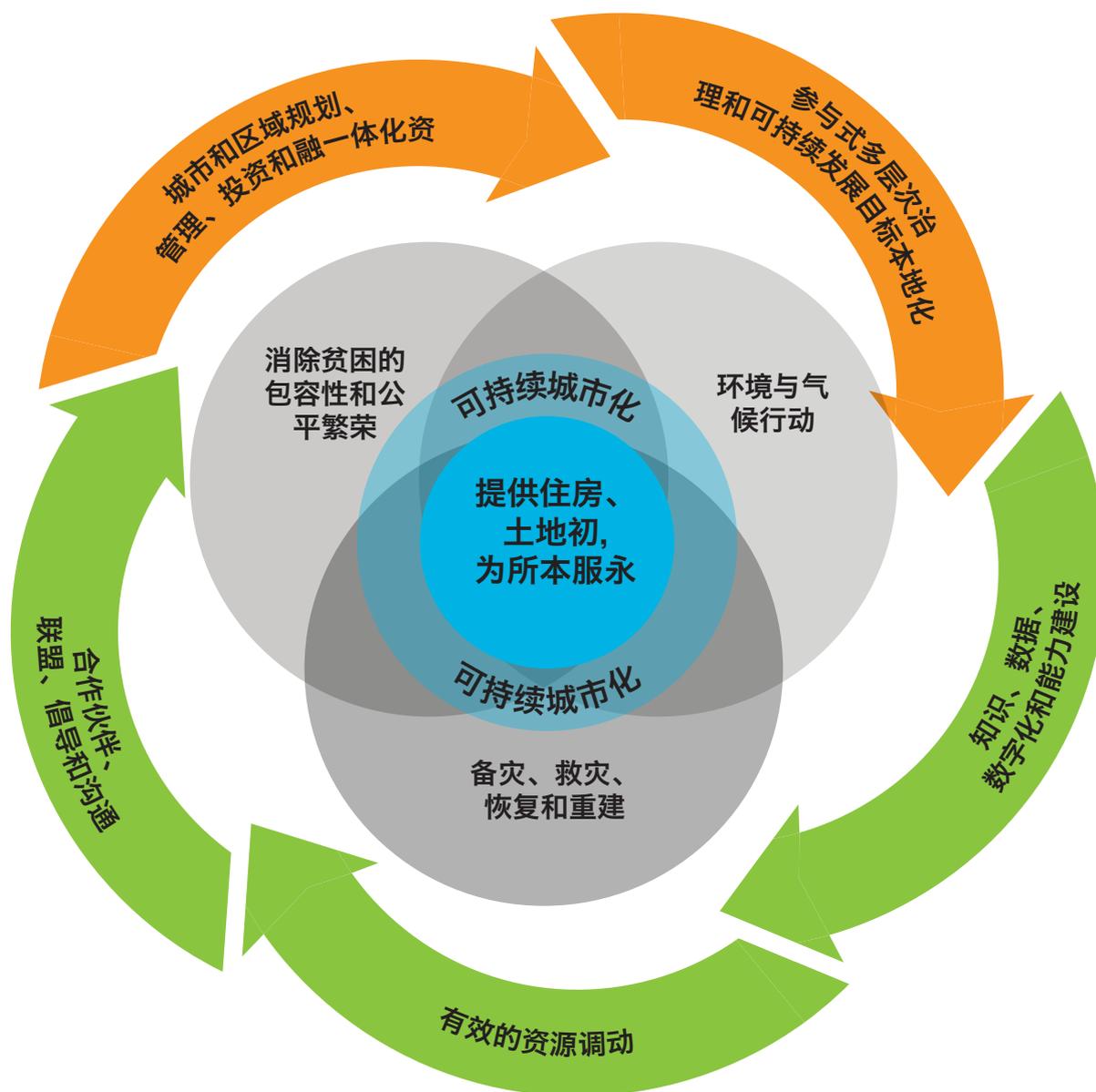
Bo-Kaap houses in Cape Town, South Africa © Shutterstock

执行摘要

1. 《2030年可持续发展议程》和其他全球协议中规定的普遍性和变革性目标与具体目标的实现，直接关系到我们如何规划、管理和治理我们的区域、城市和人类住区。
2. 联合国人类住区规划署（人居署）2026-2029年期间拟议战略计划提出了一个战略重点，即所有人都能获得适当住房、土地和基本服务，包括紧急改造非正规住区和贫民窟。这一综合重点是直接和间接影响人民生活的有力办法。
3. 在可持续城市化的背景下，2026-2029年期间拟议战略计划以此为重点，为联合国和更广泛多边系统的努力增添价值，力求应对反映在三个影响领域的全球挑战（见图一）：
 - a. 公平和包容性繁荣，以消除贫困；
 - b. 备灾、救灾、恢复和重建；
 - c. 环境与气候行动。
4. 预期的全球影响是，城市和人类住区中更多的人，尤其是弱势群体（包括非正规住区和贫民窟的居民以及受人道主义危机和气候影响的人）由于有了更多获得适当住房、土地和基本服务的机会，将会兴旺发达并改变其生活。
5. 在这一战略重点的驱动下，将通过五种执行手段，寻求改善所有影响领域的人民生活，使人居署能够通过下表所列的预期成果来发挥影响。
6. 这些执行手段产生的成果将通过被界定为年度工作方案计划成果的产出来交付。

执行办法	预期成果
城市和区域综合规划、管理、投资和融资	空间发展计划、政策和立法、规划系统和融资框架促进土地的社会和生态功能，并推动公共和私人投资，让所有人都能获得适当住房、土地和基本服务
参与式多层次治理和可持续发展目标本地化	参与性多层次治理机制支持让所有人获得适当住房、土地和基本服务，支持性别平等主流化和实现性别平等，支持增强妇女和女童权能，并加快可持续发展目标的本地化
知识、数据、数字化和能力发展	知识和能力得到提高，为关于让所有人获得适当住房、土地和基本服务的循证创新政策提供参考
伙伴关系、联盟、宣传和交流	提高认识和透明度，并加强相关利益攸关方之间的合作，促进让所有人获得适当住房、土地和基本服务
有效的资源调动	人居署及其合作伙伴获得更多可预测的资源，推动让所有人获得适当住房、土地和基本服务

图一: 拟议战略规划的关键要素



导言

7. 拟议的联合国人类住区规划署（人居署）2026 - 2029 年期间战略计划借鉴了在人居署 2020 - 2025 年期间战略计划执行工作中汲取的经验教训，针对人居署最有能力采取行动应对的当今最紧迫的全球挑战，同时利用其在可持续城市发展和住房方面的任务和专长，以在相关情况下支持联合国其他实体和更广泛的多边系统的努力。它完善了以前的计划，重点更加明确。
8. 2026 - 2029 年期间拟议战略计划确保人居署战略规划连续性，将当前的变革领域重新阐述为影响领域，并将这些主题作为《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》中提出的全球社会面临的主要挑战加以完善。
9. 该计划考虑到了从联合国内部监督事务厅 2020 - 2025 年期间战略计划中期评价中汲取的经验教训，其中确认了为今后提供宝贵指导的主要优势和差距。监督厅在评价中强调：
 - a. 战略优先次序安排不力对人居署有重点地执行战略计划构成了阻碍；¹
 - b. 人居署工作的若干领域，包括住房和贫民窟改造，在战略计划中没有得到充分体现；²
 - c. 联合国人居大会第二届会议通过了 10 项决议，涉及与战略计划所列变革领域有关的各种问题，但人居署在有效执行这些决议方面面临挑战；³
 - d. 成果框架将单个项目置于更广泛的战略目标之上，妨碍了评估对可持续城市化的总体贡献的能力。⁴
10. 评价呼吁采用更简单且重点更明确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。
11. 拟议战略计划的目的是：
 - a. 阐明 2026 - 2029 年期间的相关全球挑战和战略重点；
 - b. 确定人居署在应对这些全球挑战方面增添的价值；
 - c. 指导人居署的工作，包括年度工作方案和核心资源的分配。
12. 为实现这些目标，以下特点可用作拟议战略计划指导原则：
 - a. 目标远大、有相关性和针对性；
 - b. 注重影响并确定优先次序；
 - c. 灵活并能适应具体情况；
 - d. 以证据和知识为基础；
 - e. 易于掌控、切合实际、有效和可衡量。

1 联合国内部监督事务厅，《联合国人类住区规划署 2020 - 2025 年战略计划中期评价》，2024 年 4 月 8 日，摘要。

2 同上，第 12 页。

3 同上，第 15 页。

4 同上，第 17 页。



有待应对的全球挑战

13. 鉴于其规模和紧迫性，全球住房危机是2026 - 2029 年期间拟议战略计划针对的主要挑战。据估计，全世界有 28 亿人受到不同形式住房不足的影响。由于 人口增长、城市化程度增加、被迫流离失所和经济压力等因素，这一数字预计 还会增加。⁵ 大流行病和通货膨胀造成了十多年来最严重的住房可负担性危机。国际货币基金组织的住房可负担性指数显示，过去十年来，发达国家的住房可 负担性有所恶化。发展中国家和新兴市场的可负担性往往更低，波动更大，部分原因是其监管和金融框架及市场欠发达。⁶ 这种现象加剧了许多社会的不平等。鉴于生活在非正规住区和贫民窟的11 亿人⁷以及3 亿多无家可归者的困境， 必须采取紧急和有效的集体行动。
14. 人居大会在第 2/7 号决议中确认，世界各地许多人没有实现源自适当生活水准权⁸的适当住房权；在大多数国家，住房费用与收入水平之间的差距扩大，而获得资金的机会受限，⁹ 从而使许多人负担不起适当住房。
15. 必须在贫困和不平等的更广泛背景下看待全球住房危机。截至 2023 年，超过 7 亿人（约占全球人口的 9%）仍然生活在每天不到 2.15 美元的国际极端 贫困线以下，而每天生活费不到 3.65 美元的中度贫困影响到全世界 18 亿多人。¹⁰ 全球贫困现象的很大一部分发生在城市地区，特别是在采用每天 6.85 美元的较高贫困阈值时。¹¹ 虽然城市地区创造了世界国内生产总值的 80%，但由此产生的经济利益分配不均。¹²
16. 这一危机因气候变化的加速影响而加剧；到 2050 年，由于海平面上升、极端天气事件和其他与气候有关的因素，估计有 2.16 亿人可能被迫在本国境内移徙。¹³ 城市首当其冲地受到气候变化影响，因为在低海拔沿海地区定居的人口中有 92%生活在城市中心。到 2040 年，目前生活在城市中的 20 多亿人可能面临至少 0.5 摄氏度的额外气温上升。¹⁴ 非正规住区往往位于环境敏感地区，受到气候变化的影响最严重，但恢复能力最弱。
17. 城市每年产生 70%的温室气体排放和 20 多亿吨废物。¹⁵ 此外，99%的世界城市人口生活在不符合世界卫生组织新的空气质量准则的地区。生物多样性的丧失（约有 100 万物种面临灭绝的危险）进一步威胁到支持城市和农村生计的生态系统的可持续性。¹⁶ 城市无序扩张主要由不可持续的住房用地消耗引起，导致全球城市人口密度从 2000 年至 2020 年下降 2.5%，¹⁷ 这进一步加剧了对生物多样性 and 生态系统的损害，同时增加了空间不平等。

5 联合国人类住区规划署（人居署），《拯救可持续发展目标 11，建设韧性城市化地球：可持续发展目标 11 综合报告》（内罗毕，2023）。

6 Deniz Igan, “The housing affordability crunch”, Finance and Development, vol. 61, No. 4 (December 2024).

7 人居署，《拯救可持续发展目标 11，建设韧性城市化地球》。

8 《世界人权宣言》，第二十五条第一款。

9 见 HSP/HA.2/Res.7。

10 World Bank Group, Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course (Washington, D.C., 2022).

11 World Bank Group, Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024: Pathways Out of the Polycrisis (Washington, D.C., 2024).

12 人居署，《2022 年世界城市报告：展望城市未来》（内罗毕，2022）。

13 Vivian Clement and others, Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration (Washington, D.C., World Bank, 2021).

14 人居署，《城市与气候行动：2024 年世界城市报告》（内罗毕，2024）。

15 联合国环境规划署，《2024 年全球废物管理展望：超越废物时代——将垃圾转化为资源》（内罗毕，2024）；政府间气候变化专门委员会，《气候变化 2022：减缓气候变化——决策者摘要》（2022）。

16 生物多样性和生态系统服务政府间科学和政策平台，《生物多样性和生态系统服务全球评估报告》（波恩，2019）。

17 人居署，《拯救可持续发展目标 11，建设韧性城市化地球》。

18. 影响城市地区的各种危机日益集中。由于世界各地、尤其是发展中国家的城市中心本身所具有的特点，这些城市中心及其居民往往特别容易受到气候变化以及其他自然和人为灾害的不利影响，包括地震、极端天气事件、洪水、海岸侵蚀、土地沉陷、风暴（包括沙尘暴）、热浪、缺水、沙漠化和干旱、水和空气污染、媒介传播的疾病及海平面上升。¹⁸ 到2050年，气候变化可能迫使多达1.58亿的妇女和女童陷入极端贫困，比男子和男童多出1600万。¹⁹ 灾害每年给全球基础设施造成3000亿美元的损失，其中城市占了很大一部分。²⁰ 灾害的影响加剧了现有的不平等，给城市系统，特别是基础设施往往很差的非正规住区带来巨大压力。
19. 日益普遍的冲突使1亿多人流离失所，给难民和境内流离失所者造成严重困难。这加剧了土地和住房短缺，并使创造稳定生活环境的努力勉为其难，因为60%以上的流离失所者在城市和人类住区寻求庇护、谋生机会和获得服务的机会，²¹ 在移徙得不到管理的情况下，往往会破坏社会凝聚力，助长非正规现象。



截至2023年，超过7亿人（约占全球人口的9%）仍然生活在每天不到2.15美元的国际极端贫困线以下，而每天生活费不到3.65美元的中度贫困影响到全世界18亿多人。

18 《新城市议程》（联大第71/256号决议，附件），第64段。

19 联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）和经济和社会事务部，“可持续发展目标的进展情况：2024年性别问题概述”（纽约，2024）。

20 Stéphane Hallegatte, Jun Rentschler and Julie Rozenberg, *Lifelines: The Resilient Infrastructure Opportunity* (Washington, D.C., World Bank Group, 2019).

21 联合国难民事务高级专员公署，《全球趋势：2022年被迫流离失所情况》（哥本哈根，2023）。

人居署的任务和我们在应对挑战方面的作用



20. 联合国人类住区会议和联合国住房和城市可持续发展大会，特别是《温哥华人类住区宣言》（1976）、《人居议程》（1996）和《新城市议程》（2016）一再确认，有效的人类住区战略对于促进包容、社会公平和经济增长至关重要，人类住区与国家发展密不可分。²² 城市化的变革潜力在于其能够解决空间和社会不平等问题，为所有人创造经济机会，在以人为本和包容性方法的基础上创造获得基本服务（包括数字服务）的机会，并在整个城乡连续体中建设具有韧性的社区。具体而言，在 2026 - 2029 年期间，人居署将重点关注通过使所有人获得适当住房、土地和基本服务以及通过改造非正规住区和贫民窟来应对上述挑战的巨大机遇。
21. 联大在授权召开联合国住房和城市可持续发展大会并于 2016 年通过其成果时阐述了人居署的任务，重申了人居署作为联合国系统内住房与可持续城市发展协调中心的作用和专长。²³ 由于全球 55% 的人口生活在城市地区，预计到 2050 年这一数字将上升到 68%，²⁴ 人居署的任务比以往任何时候都更加重要，因为实现全球发展成果越来越多地与我们如何规划，建设，管理和治理我们的城市和人类住区有关。

由于全球 55% 的人口生活在城市地区，预计到 2050 年这一数字将上升到 68%，人居署的任务比以往任何时候都更加重要，因为实现全球发展成果越来越多地与我们如何规划，建设，管理和治理我们的城市和人类住区有关。

22. 城市化对实现可持续发展既是挑战，也是重大机遇。如果以适当的空间规划为指导，并以可持续的方式加以管理和发展，城市和人类住区及其系统就可以推动创新解决方案，应对住房短缺问题，并提供获得土地和基本服务的机会，同时考虑到可持续发展的区域层面。为了实现经济转型，以提高各国构思和执行可持续城市和区域发展政策的潜力，所有区域范围都需要充足的有形基础设施和数字基础设施以及有效的机构，以支持有效和公平的经济，不让任何人掉队。

²² 《温哥华人类住区宣言》中的这些话证实了这一点：“住区政策的目标与社会和经济生活每个部门的目标是不可分割的。因此，必须把解决人类住区问题的办法视为单个国家和国际社会发展进程的一个组成部分”（第一节，第 2 段）；“国家经济和社会发展政策再也不能忽视或贬低人类住区的作用”（建议 A.2 (a)）；“人类住区政策可以成为更公平地分配收入和机会的有力工具”（建议 A.4 (a)）（《1976 年 5 月 31 日至 6 月 11 日温哥华联合国人类住区会议报告》（A/CONF.70/15））。

²³ 联大第 67/216 和第 71/235 号决议以及《新城市议程》第 171 段。

²⁴ 联合国经济和社会事务部人口司，《世界城市化前景：2018 年修订版》，ST/ESA/SER.A/420（纽约，2019）。

23. 在此背景下，人居署将努力指导和促进战略规划、协同投资和协调一致的执行，以防止城市化加剧现有的不平等、使基础设施负担过重以及增加面对气候和环境风险的脆弱性。因此，在 2026 - 2029 年期间，人居署将支持会员国采取可持续、以人为本的综合方法来实现城市和区域发展，为此要在各级实施政策、战略、能力发展举措和行动，支持将城市和农村功能纳入可持续的国家 和国家以下各级空间框架以及城市和人类住区的区域系统。²⁵ 这还将包括促进综合、多中心和均衡的区域发展政策和计划。²⁶
24. 虽然联合国系统其他实体在应对与消除贫困、气候变化引起的危机、灾害和冲突以及环境有关的具体全球挑战方面发挥着主导作用，但人居署为应对这些全球挑战的城市和区域层面作出独特的贡献，为会员国和其他行为体提供指导和支持，以利用可持续发展的变革潜力，城市化、充分发挥适当住房的关键作用以及解决非正规住区和贫民窟的紧迫问题。这一贡献以联合国全系统可持续城市发展战略为指导，该战略得到了联大第 77/173 号决议的欢迎，并界定了人居署在联合国系统内通过协作执行框架，在现有结构和进程的基础上促进可持续城市发展的作用。
25. 人居署继续与联合国实体进行不同规模的合作，以推进《新城市议程》和可持续发展目标 11，以及包括城市层面的其他可持续发展目标的具体目标。在全球一级，人居署作为立法和机构间机制的合作伙伴和贡献者，在联合国系统内开展协作，并参与全球议程和行动框架（包括联大第 79/1 号决议通过的
26. 《未来契约》）的后续行动和审查。在区域一级，人居署通过区域可持续发展论坛和区域协作平台等既定机制，积极与联合国行为体协调。在国家和国家以下各级，人居署参与联合国国家工作队，并为联合国可持续发展合作框架作出贡献，以支持国家发展优先事项的城市层面。在《新城市议程》和可持续发展目标的指导下，人居署的方法以人为本，并以国际人权法为基础。这会确保城市发展优先考虑包容性、平等、不歧视和韧性，防止破坏城市和人类住区可持续性的不平等和排斥。如果不采取这一办法，城市增长就有可能使不平等和排斥现象长期存在，进一步破坏城市和人类住区的可持续性及其居民的福祉，特别是弱势群体的福祉。

25 《新城市议程》，第 49 段。

26 同上，第 95 段。

我们应对挑战的战略重点



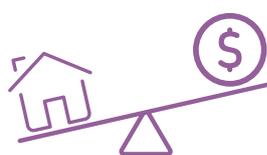
27. 应对全球住房危机以及与贫困、气候变化和人道主义危机有关的挑战，是确保城市和人类住区发展成为可持续、公平和有韧性且无人掉队的空间和社区的关键。人居署将在可持续城市和区域发展的大背景下分析各种挑战和机遇，重点关注通过让所有人获得适当住房、土地和基本服务（包括改造非正规住区和贫民窟）来应对上述全球挑战的机遇。
28. 这一重点将使人居署在 2026 年至 2029 年期间增添的价值最大化。在人居署关于人人享有适当住房的第 2/7 号决议²⁷和关于到 2030 年加快改造非正规住区和贫民窟的第 2/2 号决议²⁸以及《未来契约》²⁹行动 6 的基础上，它将住房问题重新置于人居署工作和可持续城市发展的中心。
29. 在所有七个方面（见图二）³⁰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。由于其多方面和跨部门性质，适当住房已显示出其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（见图三）相关联，特别是目标 1（在全世界消除一切形式的贫困）、目标 10（减少国家内部和国家之间的不平等）和目标 5
30. （实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能）。如果人们没有适当住房，许多可持续发展目标就无法实现。



保有权保障



基本服务



可负担性



宜居性



无障碍性



位置



文化适宜性

图二：适当住房的七个方面

27 HSP/HA.2/Res.7。

28 HSP/HA.2/Res.2。

29 联大第 79/1 号决议行动 6 第 25 (c) 段：“确保人人获得适当、安全且负担得起的住房，支持发展中国家规划和建设公正、安全、健康、无障碍、有韧性和可持续的城市”。

30 经济、社会及文化权利委员会关于适当住房权的第 4 号（1991）一般性意见。



图三: 住房是可持续和包容性发展的核心

31. 《新城市议程》将住房提升为促进经济发展和消除贫困的根本手段。最重要的是，住房涉及为所有人提供高质量的住房，具有所有相关的社会和经济效益，不应视为仅仅是有形建筑的问题，也不应视为买卖的商品。正如包括 1996 年《伊斯坦布尔宣言》和《人居议程》在内的早期全球框架所确认的，适当住房对于健康、教育、尊严、安全和社会包容至关重要。³¹
32. 同样，必须从公共产品的角度强调土地的重要社会和生态功能及其经济价值。公共设施和基本服务的邻近性和社会经济无障碍性是适当住房的核心，而适当住房本身又是获得服务、就业和城市生活的保障，从而增强社会凝聚力、福祉和生活质量，而这需要运作良好的城市 and 人类住区。在地方、国家和全球框架中优先落实适当住房权，是确保所有人享有尊严和权能的关键，也是社会保障的支柱。³² 负担得起的住房和获得基本服务的机会具有普遍重要性，尽管发达国家和发展中国家由于经济结构、机构能力和现有资源的差异，改善这些条件的手段可能有所不同。
33. 2022 年，非正规住区和贫民窟居住着全球城市人口的 24.8%，相当于 11.2 亿人，改造这些住区和贫民窟同样重要，但更为紧迫。³³ 如果不采取有效行动防止贫民窟和非正规住区的扩散并改造现有的贫民窟和非正规住区，到 2050 年，这一数字预计将达到 30 亿。会员国确认，可持续发展目标指标 11.1.1（城市人口中居住在贫民窟或非正规住区或缺乏适当住房的比例）是全球出现倒退的九项指标之一，这突出表明需要作出更加协调一致的努力，才能到 2030 年实现这一具体目标，³⁴ 贫民窟居民是我们社区的成员，他们应享有平等的权利和尊严，并发挥重要的文化、经济和社会作用。战略重点是让所有人获得适当住房、土地和基本服务，这符合人居署任务的核心领域及其作为联合国系统适当住房和可持续城市化及人类住区协调中心的独特地位。³⁵

31 《联合国人类住区会议（人居二）的报告，1996 年 6 月 3 日至 14 日，伊斯坦布尔》（联合国出版物，出售品编号：E.97.IV.6）。

32 世界城市论坛第十二届会议通过的《开罗行动呼吁》的行动 1。

33 人居署城市指标数据库，2024。

34 HSP/HA.2/Res.2。

35 联大在《新城市议程》（第 165 段）和 2023 年人居大会（见 HSP/HA.2/HLS.1）中重申了这一点。

应对挑战的影响领域



34. 预期的全球影响是，城市和人类住区中更多的人，尤其是弱势群体（包括生活在非正规住区和贫民窟的人以及受人道主义危机和气候影响的人）由于有了更多获得适当住房、土地和基本服务的机会，将会兴旺发达并改变其生活。
35. 下文列出的影响领域反映了全球社会面临的主要挑战。通过其战略重点，并在可持续城市化的背景下，人居署的目标是促进其他多边行为体（包括在这些领域发挥领导作用的联合国实体）的努力，以在这些领域对人们的生活产生影响。
- ### A. 公平和包容性繁荣以消除贫困
36. 通过得到妥善规划和管理的城市化以及城市和人类住区的可持续发展，可以促进一个更加繁荣和包容的社会。实现这一目标的途径是发展支持社会包容、减少不平等和公平经济增长的基础设施和机构，以及在正规经济部门中为所有人创造更多体面工作。
37. 适当住房不仅是教育和卫生等社会包容其他基本方面的先决条件，也是创造谋生机会的一种资产。位置优越、交通便利和密度适当的混合用途和社会融合社区，使所有人都能公平地获得服务和机会。精心设计的无障碍、绿色和高质量且没有犯罪、没有一切形式的歧视、没有对妇女和女童的暴力和骚扰³⁶的公共空间网络，以及安全、公平、负担得起和无障碍的出行系统，是促进包容性繁荣的关键。这些干预措施有助于消除贫困，同时顾及弱势群体的具体需求，³⁷以实现两性平等，并增强所有妇女和女童的权能。³⁸
38. 获得适当的住房、土地和基本服务对于为所有人都能在其中很好发展的社会奠定基础至关重要。如果这种联系很牢固并发挥作用，不让任何人掉队，还可以防止非正规住区和贫民窟的扩散，并加强其改造。住房部门涉及一国经济的大多数方面，并与工业、贸易、技术、金融、运输和社会发展等许多其他部门相互作用。认识到土地的社会功能，是指导和资助可持续城市发展的核心。以战略规划和有效执行为基础的公平获得基本服务，是可持续社区和健全经济发展的基础。因此，它在促进包容性经济增长和繁荣以消除贫困和减少不平等方面发挥着重要作用。服务的提供在很大程度上取决于充足的基础设施投资，只有在规划良好和密度适当的住区中才能有效和公平地实现。
39. 人居署在应对这一影响领域方面的作用是通过可靠的数据、政策和做法，促进公平和包容性的繁荣，以消除贫困，从而使人更易获得适当住房、土地和基本服务。人居署促进有效和公平地使用土地，以实现可持续城市发展，包括适当住房，并最大限度地保障土地保有权，以确保其提供社会和经济效益，包括保护尊严。人居署通过促进有效的土地治理和管理以及提供充足的基本服务，支持会员国实现人人享有适当住房。这有助于利用城市化的潜力，促进更具包容性的繁荣，克服城乡一体化中现有的空间和社会不平等，并改变非正规住区和贫民窟居民的生活。

36 同上，第 13 (c)段。同上，第 13 (c)段。

37 同上，第 13 (b)段。

38 同上，第 13 (c)段。

40. 人居署的专门知识包括对城市和区域规划采取综合办法，确保全面应对获得住房、土地和基本服务的问题，以促进公平繁荣和消除贫困。根据人居大会关于城市规划和可持续基础设施的第 2/8 号决议，³⁹人居署向各国、城市和其他利益攸关方提供技术援助和能力建设支持，以制定和实施参与性和可持续的综合城市规划和基础设施发展举措。

B. 备灾、救灾、恢复和重建

41. 对多重危机对城市、人类住区及其社区和区域的复杂影响的共同理解可以指导更有效的备灾、救灾和恢复，特别关注受自然和人为灾害和冲突影响最严重的人，从而实现“重建得更好”并加强韧性。

42. 对流离失所问题采取更加协调一致的应对措施，并将其充分纳入城市和区域发展战略，可以在人道主义应急行动的一开始就推动解决问题。通过应对获得适当住房、土地和基本服务的问题，可以为所有相关行为体提供一个更加综合的应对框架，利用城市和区域规划以及多层次治理来实现移民、难民和境内流离失所者解决方案的本地化并使其成为可能。



改进风险评估和展望可有助于预测危机对城市、人类住区和区域的影响，并为此做好准备，从而加强危机减缓和韧性。

43. 改进风险评估和展望可有助于预测危机对城市、人类住区和区域的影响，并为此做好准备，从而加强危机减缓和韧性。通过在备灾、救灾、恢复和重建的整个周期开展工作，人居署能够帮助整合人道主义和发展工作，并发挥其比较优势，这是联大在 2024 年通过的关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 79/226 号决议中所要求的。⁴⁰正如人居大会在其关于建立一个人类住区韧性框架，以促进预警、预见、减少风险、应对危机和危机后恢复与重建的第 2/9 号决议中⁴¹所回顾的，人居署在这些领域协助国家、区域和地方政府方面发挥主导作用。

³⁹ HSP/HA.2/Res.8。

⁴⁰ 见联大第 79/226 号决议第 10、44 和 46 段。

⁴¹ HSP/HA.2/Res.9。

44. 作为机构间常设委员会的成员，人居署帮助人道主义系统调整其应对措施，以适应日益城市化的危机。这些活动包括以下内容：促进以往区为基础的办法，为备灾工作提供信息，并支持因地制宜的地方协调和更加综合的应对措施；赋予地方政府和社区组织权力，协助人道主义干预措施本地化；帮助恢复社区一级的基本服务；确保重点关注获得适当住房、土地和财产权的机会，以保护受影响的人。这些努力使人道主义应急行动更加有效，会减少人道主义工作量，并在任何可能的情况下加快向恢复过渡。

C. 环境与气候行动

45. 气候变化、环境退化和当前全球住房危机之间的相互联系对有效适应和减缓气候变化构成了障碍。以助长城市无序扩张的方式提供住房和基础设施以及更加依赖机动车辆交通，会导致交通拥堵和绿化覆盖率下降，加剧空气污染，对人类健康、环境和减缓气候变化产生有害影响。缺乏适当住房会增加天气相关灾害对人类造成的代价，并可能妨碍适应气候变化的环境影响，以及干旱和荒漠化、土地退化、野火、污染和洪水以及海岸侵蚀等其他挑战对弱势群体，特别是非正规住区和贫民窟居民造成的环境影响。

46. 管理良好的城市化和改善获得适当住房的机会（实现途径包括城市和土地使用的规划和设计），对于整个城乡连续体中一切规模的城市和人类住区应对气候变化的原因和影响至关重要。数字技术有助于提高资源效率，包括在智能电网、废物管理监测、气候监测和其他领域。迫切需要在建筑和施工部门转向循环模式，并使用可持续建筑材料，以减少建筑的碳印记。

47. 确保适当密度、保留和扩大绿色空间以及促进基于自然的解决方案的城市规划和管理，为缓解城市高温、减少洪水风险、保护生物多样性、增进人类福祉、生活质量和社会经济共同惠益提供了潜力。节能基础设施和有效废物管理对于减缓气候变化和经济健康发展至关重要。此外，必须适当考虑保护建筑遗产的重要性，同时尊重每个区域的具体情况，并加强努力，保护和捍卫世界文化和自然遗产。⁴²

48. 通过对风险有敏感认识的城市和土地使用规划、适用于住房的建筑规范以及使人能够获得适当住房、土地和基本服务的韧性基础设施，加强抵御气候相关灾害的能力，特别是针对弱势群体，⁴³必须成为努力适应全球气候变化的核心。

49. 在环境和气候行动领域，人居署按照人居大会关于生物多样性和韧性城市的第 2/4 号决议⁴⁴的要求，通过以人为本的城市规划视角支持其他行为体的工作，并将生物多样性和生态系统服务纳入城市和区域规划和管理的主流，从而为多边系统中其他行为体的努力增添价值。此外，人居署还通过应对关键问题的城市和区域层面，例如城乡连续体的水资源规划和管理，来丰富联合国系统的工作。

50. 人居署增添的价值包括支持国家以下各级主管部门，这些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来发挥作用。为了按照人居大会关于加强城市化与气候变化应对能力之间联系的第 2/5 号决议的要求，⁴⁵与相关伙伴合作扩大影响，人居署必须继续努力支持会员国和其他关键行为体有效地利用这一联系。

42 可持续发展目标 11 和具体目标 11.4。

43 《新城市议程》，第 34、57 和 148 段。

44 HSP/HA.2/Res.4。

45 HSP/HA.2/Res.5。



© J Miller

我们的执行手段和预期成果



51. 执行手段是一些工具，旨在通过让所有人获得适当住房、土地和基本服务的战略重点来寻求共同支持实现全球影响的成果。拟议战略计划中制定了两个实质性执行手段和三个辅助性执行手段。为了取得成效和效率，必须在横向协作（各种执行手段）和纵向协作（总部与外地之间）中协调一致地使用这些手段。
52. 成果在成果链的层级结构中构成一个独特的层次：
 - a. 高层影响（我们在这方面只有间接影响）：人们生活发生的变化；
 - b. 中层成果（我们在这方面的影响较为直接）：我们帮助合作伙伴做得更好；
 - c. 底层输出（我们有完全控制权）：我们工作的可交付成果。
53. 将通过相应级别的指标来监测上述成果层次。
54. 在所有执行手段中，将特别注意消除一切形式的种族歧视⁴⁶以及增强妇女、儿童、青年、老年人和残疾人、土著人民和地方社区、难民、境内流离失所者和移民的权能，特别是受全球住房危机和其他城市化和其他城市化相关困难影响格外严重的最贫困者和弱势群体。⁴⁷

A. 城市和区域综合规划、管理、投资和融资

55. 成果：空间发展计划、政策和立法、规划系统和融资框架促进土地的社会和生态功能，并促进公共和私人投资，让所有人都能获得适当住房、土地和基本服务。
56. 城市规划和基础设施发展的综合方法对于促进可持续发展和实现可持续发展目标至关重要。⁴⁸长期的城市和国土规划和设计是实现《新城市议程》所设想的城市化在社会、经济和生态层面的积极成果的基础，也是提供适当住房、土地和基本服务的关键。
57. 有效的城市规划是在城市和社区实现包容性、韧性、无障碍性和可持续性的支柱。要通过稳定的地方收入（特别是来自土地的财政收入）来打开国家和地方政府的财政空间，以最大限度地发挥土地的社会和经济功能，土地使用的综合规划和管理是至关重要的。这种规划和管理可以通过智慧城市解决方案得到加强，例如公民参与规划进程的数字平台，优化土地使用的实时数据分析，以及有效城市规划、管理和治理的在线门户网站。

⁴⁶ 《消除一切形式种族歧视国际公约》（联合国，《条约汇编》，第 660 卷，第 9464 号）。

⁴⁷ 《新城市议程》，第 34、57 和 148 段。

⁴⁸ 见 HSP/HA.2/Res.8。

58. 在国家一级，鉴于城市化对发展的重大影响，空间规划对于改进投资的战略优先次序和顺序，以便在整个城乡连续体中进行协调一致的区域发展至关重要。⁴⁹ 这对于指导和执行地方发展计划并实现其目标而言不可或缺，将住房干预措施纳入更广泛的空间发展战略，使城市、城郊和农村系统融为一体，以确保均衡和可持续的地域发展。
59. 人居署将就参与性、包容性、可持续、综合和循证的城市规划和基础设施发展向会员国和其他伙伴提供规范性指导和技术援助，以提高各级政府协调一致地规划、管理和实施有效、公平、包容和环境可持续的城市发展的能力。这包括针对城市密集化和城市扩展、更新和再生进行规划，建设公共开放绿地和其他基本服务以及高效和无障碍的公共交通系统，这些系统安全、可负担、无障碍、可持续，并包含非机动车出行，符合《2021-2030年道路安全行动十年全球计划》。人居署将促进空间规划，以利于所有规模的协调一致的经济发展和公共投资，在整个城乡连续体的城市、人类住区和区域中加强对环境敏感的经济生产力和社会包容性，努力缩小农村和城市地区生活条件的差距，支持地方和区域政府制定城市规划，在其中纳入分区和监管机制，以增加负担得起的住房的供应。
60. 这些计划的执行应得到区域一致性投资和各治理层级中协调良好的资金的支持，并以一种战略方法为基础，这种方法通过基于空间信息的资本投资规划以及市政和国家财政战略来优先部署资源。承认具体资金来源和工具的不同作用，利用增加的自有来源收入，并确保充分共享城市发展和公共投资创造的价值，对于保障可持续的城市筹资和实现包容性城市繁荣至关重要。⁵⁰ 人居署将支持会员国设计和审查财政政策 and 土地融资机制等金融工具，以协调金融和城市框架。

B. 参与式多层次治理和可持续发展目标本地化

61. **成果。** 参与性多层次治理机制支持所有人获得适当住房、土地和基本服务，支持性别平等主流化和实现性别平等，支持增强妇女和女童权能，⁵¹ 并加快可持续发展目标的本地化。
62. 必须实现可持续发展目标，造福社会各阶层，不让任何一个人掉队，包括通过可持续发展的本地化。⁵² 要将全球目标转化为地方一级的持久变革，并共同追求更具包容性、可持续性和韧性的城市和人类住区，就需要开展有效的本地化进程，利用实时城市数据来促进国家框架与社区优先事项之间的协调。⁵³

49 非洲联盟，2024年9月4日至6日在亚的斯亚贝巴举行的非洲城市论坛关于可持续城市化促进非洲转型的宣言。

50 联大第77/173号决议，第15段。

51 HSP/HA.1/Res.4，第1(a)段；《新城市议程》，第13(c)段。

52 《未来契约》（联大第79/1号决议），行动6。

53 《开罗行动呼吁》，行动2。

63. 国家和地方政府必须有能力在多层次治理和政策一致性的基础上为可持续发展创造有利环境。这些环境必须侧重于推进城市转型，以促进社会进步、共享繁荣和环境保护。可持续发展目标本地化是一种以合作和影响为导向的方 49 非洲联盟，2024 年 9 月 4 日至 6 日在亚的斯亚贝巴举行的非洲城市论坛关于可持续城市化促进非洲转型的宣言。法，通过伙伴关系和协调来改造治理体系，使地方有效实现可持续发展目标，以满足城市和地方社区的需求。
64. 会员国要求人居署促进可持续发展目标的本地化。⁵⁴ 人居署将利用本地化方法，利用其在可持续城市化、定性和定量数据、规划、能力建设和融资方面的领导力和专门知识以及其他工具，通过建立有助于实现可持续发展目标的强有力的多层次治理体系来促进城市一级的转型。
65. 人居署将以不同规模开展工作，并与平台、网络、同业交流群以及城市、地方和区域政府和有关部门的联盟合作，将地方和土著知识、创新和合作伙伴 与相关全球对话和决策进程联系起来，同时为可持续发展目标的伙伴关系建设 和联合行动提供召集空间。
- ### C. 知识、数据、数字化和能力发展
66. 成果。知识和能力得到提高，为关于让所有人获得适当住房、土地和基本服务的循证创新政策提供参考。
67. 人居大会已在其决议中⁵⁵确认并呼吁改进可持续城市化的数据收集和监测工作。迫切需要利用数字技术和智慧城市方法来改进数据收集、分析和决策，以提高城市和人类住区的生活质量，⁵⁶ 同时管理相关风险，以确保为所有人创造一个包容、开放、可持续、公平、安全和有保障的数字未来。⁵⁷ 在确保数据反映不同社区的生活现实，从而支持更具包容性和公平性的城市规划方面，参与性方法、地理空间工具、建模数据平台、培训和研究伙伴关系以及数字孪生技术至关重要。地方分类数据是增强社区权能的工具，同时也会丰富监测城市化情况的证据基础。
68. 为支持有效的循证政策制定和实施，以推动可持续城市发展，人居署将继续开展并领导对可持续发展目标 11、《新城市议程》和其他可持续发展目标的区域层面的全球监测。人居署还将继续向会员国和其他利益攸关方提供技术支持，以执行和监测《新城市议程》。
69. 人居署将继续在城乡连续体中开展关于城市和人类住区的循证研究，并收集情报和进行数据分析，为政策制定提供参考，其前瞻性在管理不确定性和规划有效的政策行动⁵⁸以及社区参与方面发挥着关键作用。将促进加强同业交流群，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。

54 见 HSP/HA.2/Res.6。

55 例如，HSP/HA.2/Res.7，第 8 和第 11 段。

56 见 HSP/HA.2/Res.1。

57 《全球数字契约》（联大第 79/1 号决议，附件一）。

58 如《未来契约》行动 45 第 73 (a)段所述，并参照联合国 2.0。

70. 人居署将以经过充分研究的做法为基础，整合全署的规范和业务层面，重振其能力发展工作并将其纳入主流。通过因地制宜的能力建设举措，人居署将支持主要行为体评估和解决能力差距，以支持《新城市议程》的执行、监测和报告，并支持国家和地方能力建设，以制定和执行与国家、城市和人类住区现有资源相称的公共政策和方案。这些活动以行动为基础和导向，力求确保使知识发展和实践相互借鉴。
71. 人居署将支持各国之间的知识交流和相互学习，以转让知识和分享成功经验。将通过以人为本的智慧城市方法，促进国际合作，推动学术研究和教育举措，发挥数字技术加快可持续城市化的潜力。人居署将通过更好地整合全球一级与各区域和国家之间的反馈意见，进一步加强其规范性工作。
74. 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。这些活动将包括在负责城市发展政策的机构、国家和地方政府、大学和研究机构之间建立伙伴关系，以支持基于数据的决策、组织会议和辩论以及在区域和国际两级分享良好做法，其途径包括地方一级的能力建设和投资支持，用以加强实地执行工作。
75. 将更加关注在全球和国家一级与其他联合国实体的伙伴关系，以期在共同国家评估和联合国可持续发展合作框架中酌情纳入拟议战略计划重点中突出强调的主题，以避免重复工作。
76. 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，包括人居署根据人类住区委员会关于国际合作和审查《人居议程》执行情况监测机制的第18/5号决议⁵⁹第10段组织和召集的世界城市论坛、新城市议程平台、以及世界人居日和世界城市日（城市十月期间的主要纪念活动）。人居署积极参与旨在应对全球挑战（包括气候变化以及金融、社会和人道主义问题）的联合国大型会议和首脑会议，这将进一步促进可持续城市发展在这些全球讨论中的重要性。

D. 伙伴关系、联盟、宣传和交流

72. **成果。**提高认识和透明度，并加强相关利益攸关方之间的合作，促进让所有人获得适当住房、土地和基本服务。
73. 为了寻求大规模的影响，并加强获得适当住房、土地和基本服务作为全球可持续发展的关键驱动力的作用，这一成果的实现将建立在推动全球联盟的基础上，这些联盟将促进和加强伙伴关系，利用可持续城市发展中不同关键行为体的专门知识和资源。推进这一成果的一个关键平台是人居大会于2023年6月成立的人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组。⁵⁹工作组是一个促进联盟与合作的战略机制，将做法、知识和数据视为公共产品。

⁵⁹ 见 HSP/HA.2/Res.7。

⁶⁰ 见 A/56/8，附件一；另见 HSP/WUF/12/INF/2。

77. 人居署将利用涵盖传统媒体和社交媒体、数字平台和广泛的多媒体内容的综合方法，将宣传重点放在拟议战略计划的战略重点和预期全球影响上。此外，人居署将加强其全球部署和影响力，确保其工作透明、可衡量、有现实意义，并为包括政府、民间社会、学术界、城市从业人员和社区在内的各种利益攸关方所了解。
78. 人居署将利用其在不同地理范围内的伙伴关系的优势，通过展示和跟踪预期的全球影响，扩大其战略重点。这将促进一个充满活力、以行动为导向的对话，激发推动全球可持续城市发展的地方解决方案。不同的声音、专门知识和能力将加强利益攸关方的有效参与，例如通过同业交流群、专家咨询、分享经验和最佳做法以及为讨论作出科学贡献。

E. 有效的资源调动

79. **成果。**人居署及其合作伙伴获得更多可预测的资源，推动让所有人获得适当住房、土地和基本服务。
80. 实现可持续城市发展需要调集大量财政资源，以提供更充足的住房和可持续基础设施，包括卫生、教育、交通和出行、能源、水和废物管理⁶¹以及数字服务。在可持续发展目标中，目标 11 面临严重的资金短缺。扩大筹资工作对于实现住房、公共服务和城市韧性的目标至关重要，因此必须加大努力为可持续城市化调集资源。⁶²
81. 在本战略计划的指导下，人居署将为其工作调动更多、多样化和更可预测的资源，包括执行人居大会通过的各项决议。⁶³ 这些努力将借鉴联合国供资契约及其对会员国和联合国实体采取相互行动以支持实现可持续发展目标的承诺，并借鉴联合国全系统战略，如全系统水和环境卫生战略。⁶⁴
82. 人居署将利用其现有的能力和信息资源，以管理和改进现有举措和机制，根据会员国的需求和优先事项调动资源，以扩大和深化捐助方的参与，同时扩大与国际金融机构的伙伴关系，以利用资源和专业知识。
83. 通过方案执行手段及其成果，资源调动将使全球和地方的合作伙伴和关键行为体能够获得更多资源，以执行在实地让所有人获得适当住房、土地和基本服务的方案，争取实现上文所述的预期全球影响。从长远来看，城市和区域规划的综合方法可以提高公共资源的利用效率。
84. 这种参与又将有助于会员国为自己的城市和地区行动调动资源，特别是响应发展中国家和最需要帮助的国家的需求。除传统捐助方外，人居署将与多边开发银行、国际金融机构⁶⁵和私营部门密切合作，利用其战略重点来促进和推动可持续城市发展。

61 《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》（联大第 69/313 号决议，附件）。

62 人居署，《拯救可持续发展目标 11，建设韧性城市化地球》。

63 见 HSP/HA.2/Res.10。

64 CEB/2024/1/Add.2。

65 联大第 77/173 号决议，第 20 段。

拟议执行办法



85. 拟议战略计划的总体执行将以一套简短的文件为指导，这些文件构成了 四年期战略计划与人居署年度工作方案和预算之间的桥梁。将为每一种执行手段制定全球行动计划，以努力实现预期成果，并将对正在进行的方案进行调整。还将制定区域执行指导意见，以期根据具体情况调整成果。
86. 将为执行机制确定三个目标：
- 通过调整所有工作以支持战略重点，确保所有五种执行手段之间的横向一致性和协作。这包括通过全球方案和举措寻求协调一致和综合交付，将执行手段纳入规范和业务支柱；
 - 确保总部和实地业务之间的共生性纵向协调。为此，全球方案和服务将与国家办事处管理的国家和区域一级的实地项目合作，以促进战略重点。总部在以相关知识和专业知识支持区域和国家业务的同时，也将收获新知识和 有具体背景的知识。这种不断进行的反馈循环将会加强专门知识，并成为区域间知识交流的手段；
 - 优先考虑、鼓励和支持与其他联合国实体和更广泛多边系统的合作，战略重点会在这些方面增加三个影响领域的价值。这将主要确保与在三个影响领域发挥领导作用的联合国系统各实体协调，在这些领域产生总体影响。

战略计划

总体执行指导意见

每种执行手段的全球行动计划

每个区域的执行指导重点

年度工作方案和预算

图四：拟议执行文件

87. 年度工作方案和预算是执行战略计划的唯一法定文件。战略计划是根据次级方案及其成果编排的，次级方案及其成果建立在战略计划的关键要素和成果链的基础上。提出执行文件（见图四）的目的是将战略计划与人居署年度工作方案和预算联系起来，使其完全一致。
88. 执行工作将通过会员国、人居署秘书处及其合作伙伴的联合行动来进行，其指导方针是以让所有人获得适当住房、土地和基本服务为重点，并遵循拟议战略计划及其执行指南，同时确保规范活动和业务活动保持平衡，人居署的规范性工作指导并被纳入其业务工作，其在业务领域的经验也为其规范性工作提供参考。⁶⁶ 在关于前两项成果的工作中，总部、区域办事处和外地办事处将响应伙伴国家的需求，制定针对具体情况的干预工具，而其他三项成果的实现将由总部指导，利用从实地获得的反馈和经验教训，并与区域办事处和国家办事处合作。
89. 指导执行工作的文件将指导各种执行手段之间的协作以及人居署的规范和业务工作，将概述在实现全球影响的战略重点方面的协作协调，并界定如何分配在各项执行手段下取得成果的责任，以确保问责制、透明度和有效性。将酌情在总部和区域办事处分配对具体执行手段和相关成果的责任，包括横向和纵向合作的责任，由执行主任负责横向和纵向的协调和一致性。这些责任将得到组织和资源调整的支持，以确保统筹一致，从而建立问责机制。

⁶⁶ 联大第 79/214 号决议，第 24 段。

监测执行工作



90. 一个强有力的监测框架对于衡量进展情况和评估战略计划的影响至关重要。这一进程针对的是内部监督事务厅对2020 - 2025年期间战略计划的中期评价中指出的挑战。该框架将：
- 借鉴以往监测做法的经验教训；
 - 确保全球目标和组织工作之间的一致性；
 - 在制定新指标和业绩衡量的同时，以现有指标和业绩衡量为基础；
 - 考虑到人居署的数据收集、分析和监测能力；
 - 利用联合国系统内其他实体监测做法的深刻见解。
91. 总体目标是确定一个有效的监测框架，使人居署能够衡量和报告通过实施其2026 - 2029年期间战略计划所取得的成果和影响。监测框架的具体目标是：
- 界定战略计划执行情况监测办法的基本原则；
 - 确定将用于监测执行情况的具体方法；
 - 为人居署规范和业务举措的设计、实施和监测提供参考。
92. 在制定监测框架的过程中，将考虑以下方面：
- 所有指标的界定方式都应能评估在实现让所有人获得适当住房、土地和基本服务以及改造非正规住区和贫民窟的战略重点方面取得的进展；
 - 需要采取协作办法，因为会员国和合作伙伴的参与和支持对于生成和收集准确数据至关重要。通过结构化协商、能力建设举措和分享数据和最佳做法的机制，会员国将在填补数据差距、改进方法和推动区域和全球两级循证决策方面发挥关键作用。由于认识到在获得充分、统一或最新数据方面的挑战，与相关机构和行为体的伙伴关系对于报告战略计划的执行进展至关重要；
 - 虽然倾向于侧重于现有数据，但将需要新的指标和数据收集方法，包括调查和其他工具。为此，将需要多种数据来源，包括来自会员国、秘书处和合作伙伴的数据和信息；
 - 监测方法需要加强现有人居署举措和政府间进程之间的一致性，并利用这些举措和进程。例如，住房监测与人人享有适当住房问题不限成员名额政府间专家工作组的工作密切相关，这可能为促进数据的收集和可用性提供机会；

- e. 鉴于许多国家面临大量数据缺口（包括在地方一级），为确保将变化有力地归因于人居署的工作，需要认真考虑将监测全球总体进展与监测人居署开展工作的国家和城市的进展区分开来。运作良好的监测框架需要简单、易于管理并与现有国家体系保持一致的指标和报告系统；
 - f. 将酌情增加定性计量，以补充定量指标。
93. 成果框架，也称为成果链，明确界定了项目或方案等具体干预措施预期取得的不同层次的成果（见图五）。以下定义适用：
- a. 影响是指干预措施产生的较广泛长期影响，往往反映影响整个社区的系统性变化或转型变革。这些是人居署将为之作出贡献的高级别、以人为本的成果；
 - b. 成果是人居署行动产生的更即时和直接的变化。它们在中期是可以衡量的，是实现更大的长期影响的阶梯。例如，成果可包括改进城市规划做法或增强地方应对住房挑战的能力；
 - c. 产出是指具体活动产生的有形的、可立即交付的成果。它们在执行组织的直接控制之下，有助于实现成果。在人居署年度工作方案和预算中，产出被称为“成果”。



图五: 关键要素、计划成果和监测指标

94. 影响、成果和产出构成成果链中的关键环节，产出则是实现预期成果的基石，而预期成果又有助于产生更广泛的影响。人居署 2026 - 2029 年期间战略计划的拟议监测框架旨在系统地跟踪和评价该计划三个层面的进展情况。通过使监测工作与这些成果保持一致，人居署可以确保在履行其任务方面的问责制、透明度和持续改进。
95. 人居署监测框架将与成果管理制原则保持一致，包括侧重于衡量成果和影响，而不仅仅是活动和产出。该框架旨在系统地跟踪和评价该计划两个层面的进展情况：从广泛的变革性影响到受人居署行动影响的更直接成果。这一监测框架的结构将确保在实现战略计划目标方面的问责制、有效性和适应性。
96. 为了确定指标，人居署正在分析和考虑全球框架中的以下指标，利用其现有的监测框架和 2020 - 2025 年期间战略计划所使用的基于成果的框架：
- 统计委员会通过的全球城市监测框架；
 - 可持续发展目标 11 的各项指标，以及可持续发展目标的其他城市相关指标，这些指标也与全球城市监测框架挂钩；
 - 全球监测《新城市议程》的指标，也与全球城市监测框架挂钩。
97. 此外，为了与 2020 - 2025 年期间战略计划的方向保持一致，人居署将在必要时制定新的指标，以衡量战略重点方面的进展。
98. 选择指标时将注意以下方面：
- 具体、可衡量、可实现、有相关性和有时限的原则；
 - 在战略计划期内需要有一个易于处理的范围和覆盖面；
 - 合理归因于人居署的工作和行动；
 - 对指标而言，具备数据或具备明确的数据收集途径、数据来源、数据可靠性和数据质量保证；
 - 与指标相关的预算资源和能力要求不超过人居署和执行伙伴收集和分析数据的能力范围；
 - 指标会产生可核查和可观察的证据。
99. 一旦这套指标得到确认，将确定相应的基线数据、目标、来源和核查手段。
100. 在监测战略计划时，要将定量和定性方法结合起来，就需要采取一种整体方法，既有对照目标衡量进展的定量指标，又有反映背景、挑战和利益攸关方经验的定性见解，在两者之间达到平衡。这种整合旨在确保循证决策，同时保持对复杂和无计划的现实世界动态的响应。为实现这一整合，监测进程将包括指标和实例讲述相结合。





联合国人居署

**UNITED NATIONS HUMAN
SETTLEMENTS PROGRAMME**

P.O. Box 30030, Nairobi 00100, Kenya
E: unhabitat-info@un.org



UN-HABITAT



@UNHABITAT



UN-HABITAT