



---

**第二十五届会议**

2015年4月17-23日，内罗毕  
临时议程\*项目7

**联合国人类住区规划署 2016-2017 两年期工作方案和  
联合国生境和人类住区基金会 2016-2017 两年期预算**

**2016-2017 两年期拟议工作方案和预算**

**关于 2014-2019 年战略计划执行情况的 2014 年年度进展报告**

**执行主任的报告**

**一、 导言**

1. 本报告是关于经人居署理事会第二十四届会议核准的 2014-2019 年战略计划执行情况的首份年度进展报告。该份战略计划通过三项分别涵盖 2014-2015 年、2016-2017 年和 2018-2019 年的两年期工作方案和预算滚动实施。战略计划的执行工作于 2014 年启动，借鉴在以往工作中汲取的经验教训，以人居署首份 2008-2013 年六年期中期战略和体制计划的实施成果为基础。本报告系应 2013 年 4 月 19 日第 24/15 号决议要求编制，在该决议中，理事会通过了 2014-2019 年战略计划，并请执行主任通过常驻代表委员会每年向各国政府、同时亦向理事会第二十五届会议汇报在执行战略计划和工作方案活动方面所取得的进展。

2. 2014 年年度报告围绕在全球、区域和国家各级执行战略计划各个重点领域的产出和预期成果方面取得的进展提供分析信息，此外还介绍了财政资源状况，包括 2014 年规划、分配和利用的资源状况。报告系根据基于结果的管理原则编制，描述了在实现 2014 年预期成果、指标目标和计划产出方面取得的进展。针对战略计划开展了注重结果的绩效衡量计划，包括为各重点领域的预期成果设定指标基准和具体目标，这进一步完善了报告内容，也显著加强了人居署的方案规划、监测和报告流程。

---

\* HSP/GC/25/1。

## 二、 实现城市化的战略方针

3. 人居署致力于成为联合国在可持续城市化领域工作有效、运作高效的专业方案机构，并已在此方面取得显著进展。人居署的初始概念已延伸到了更广泛的范围，以便满足全球所有类型的人类住区的城市化需求，包括乡村、集市城镇、大型城市和都市。人居署目前已完成改革方案的制定和方案调整，根据成员国通过的战略计划交付各项成果。尽管仍面临核心预算不足的挑战，但人居署在适应当前供资环境方面已取得显著进步，最重要的是，在履行核心任务方面取得了更多更好的成果。

4. 在 2014-2019 年战略计划框架下，人居署采用更具战略性和综合性的方针，应对二十一世纪城市与人类住区面临的挑战和机遇。新的战略方针基于两个前提。第一个前提考虑到城市化与发展之间经实证验证的正相关关系。这一关系清晰地表明，城市化可作为发展中国家实现生产能力转型和收入水平提高的强有力工具。但这要求决策者转变思路，不再将城市化视为麻烦，而是视其为发展工具。

5. 第二个前提是，当今城市和人类住区面临的主要挑战的根源在于，缺乏保证城市和人类住区高效和有效运作基本体系，具体指城市的立法、设计和财政体系。如果基本体系得不到有效落实，这些挑战将难以克服，具体包括：失业，尤其是青年失业；社会和经济地位不平等，通常表现为贫民窟的出现和非正规部门的滋生；不可持续的能源消耗模式；城市无计划扩展；以及温室气体排放量增加。

6. 人居署为实施 2014-2019 年战略计划采取的战略性和综合性方针更具系统性而非针对具体部门，更具有变革作用而非局部方案，通过关注繁荣、生计和就业问题，尤其是青年问题，将城市化和人类住区问题与可持续发展联系起来。人居署采用了“三管齐下”的方针，着重关注三个层面：城市立法、城市规划与设计，以及城市财政与经济。这三点与 2014-2019 年战略计划的前三项重点领域相对应，可借此实现城市和人类住区的转型，提高环境、经济和社会可持续性。第四个重点领域或次级方案是城市基本服务，同样是投资和发展的重点领域，因为发展中国家仍有大量城市居民无法获得适足的基本服务，尤其是供水和环境卫生，以及可靠的废物管理服务、可持续公共交通和安全生产能源。

7. 人居署的基本运作模式是发挥在实地开展规范性工作的影响力。因此，在 2013 和 2014 年期间，为实施新的战略性和综合性方针，启动或加深开展了重要的新方案和新项目，包括“实现可持续发展方案”、“未来沙特城市方案”以及在尼日利亚开展的三个州级可持续城市发展项目。

## 三、 人居署的管理

8. 在执行战略计划方面实现的一项重要成就是，完成了人居署组织结构与实质性工作之间的充分衔接。七个新专题处室的设置与六年期战略计划、两年期战略框架，以及两年期工作方案与预算充分衔接。每个次级方案的内容与战略计划中的一个对应重点领域充分衔接，由一个处室和各区域办事处采取矩阵方式共同实施。

9. 人居署仍继续执行新的矩阵方法，这一方法与项目方法挂钩，用于开展规范性工作和业务工作。每个项目都有明确的起止时间、明确的预算及项目期间明确的人力资源配置方案。

10. 自理事会第二十四届会议以来，人居署在加强工作成效和运作效率方面取得了显著进展，能够以更少的资源完成更多的工作，积极制定了利用在实地开展的规范性工作发挥影响力的核心运作模式，并利用这些成果进一步开展规范性工作。但在实现这一转型的过程中，人居署清楚地认识到，目前可用的管理和行政工具并不完全适用于工作目的，导致与联合国系统的其他机构及联合国系统外的竞争对手相比，人居署在运作和成本方面的劣势明显。

## **A. 正在实施的“三管齐下”方针**

### **1. 实现可持续发展方案**

11. 实现可持续发展方案是人居署从新的战略角度处理城市化进程问题的最重要的方法之一。作为旨在推动可持续城市化的“三管齐下”方针的组成部分，该方案的工作方法注重三个需要同时应对的关键领域：城市立法、城市设计及城市融资。该方案旨在发掘妥善管理的城市化进程的潜力，形成强大的变革动力，促进在环境、经济和社会方面实现可持续发展。方案在五个试点国家启动，分别是哥伦比亚、埃及、莫桑比克、菲律宾及卢旺达。

### **2. 未来沙特城市方案**

12. 未来沙特城市方案由人居署发起，是人居署新的战略性和综合性城市化方针的一部分。该方案的目的是为沙特阿拉伯的可持续城市化作出贡献，具体方法是开展循证分析和制定政策方案，随后采取行动，促使人居署倡导建立的布局紧凑、集成一体、相互联接、社会上包容且具有生产力的城市产生切实效益。该方案意味着沙特阿拉伯将从根本上转变管理城市的方式及对未来的期望，以使城市发展更可持续。该方案鼓励开展参与式规划，为伙伴关系创造更多机会，为 17 个小型、中型和较大型城市的地方政府提供条件，以更好地了解和发现问题并面向未来设计和实施城市规划方案。

### **3. 尼日利亚的州级方案**

13. 在报告所涉期内，人居署在尼日利亚启动了三项州级方案，全部以人居署新的战略性和综合性城市化方针为基础制定。这三项方案分别是：翁多州的社会经济与城市更新方案；科吉州的城市结构与城市规划方案；以及赞法拉州的社会经济与城市规划方案。上述方案的总目标是提高三个州的社会经济条件和人口生活质量。

### **4. 工具**

14. 人居署还为推动“三管齐下”方针的实施开发了新工具，包括城市规划与设计实验室、城市繁荣倡议和城市法律数据库（UrbanLex）。

## 5. 城市规划与设计实验室

15. 城市规划与设计实验室是人居署为推动实施新的战略方针而制定的一项重要举措，目的是应地方、区域和国家政府的呼吁，提供可持续城市规划方面的援助。实验室已承接了多项任务，与检验和传播人居署的可持续城市发展原则和方针高度相关。具体而言，实验室参与了以下项目的概念计划制定工作：哥伦比亚、肯尼亚、菲律宾及卢旺达有计划的城市扩张；中国全市战略；以及哥伦比亚有计划的城市填充项目。实验室还积极地为埃及制定下一代新城镇概念。此外，实验室还在以下方面发挥了关键作用：开展咨询任务、开发城市规划评估工具，以及将这些工具用于评估在三个试点国家开展的主规划工作。

## 6. 城市繁荣倡议

16. 自理事会第二十四届会议以来，人居署一直根据新的战略方针实施城市繁荣倡议。城市繁荣倡议指数采用以下五项繁荣指标衡量城市现状：生产力、基础设施、生活质量、平等和环境可持续性。该指数可显示城市繁荣因素的强弱，有助于决策者发现机遇和潜在行动领域，从而促进繁荣。人居署目前正与 50 个伙伴城市和国家政府合作，编制这些城市的繁荣指数，以便协助决策者设计基于实证的政策干预措施。

## 7. 城市法律数据库

17. 人居署还开发了名为 UrbanLex 的城市法律数据库，这一工具的目的是弥补城市立法方面的知识缺陷。具体目标是通过开发针对联合国所有成员国的城市立法研究工具，加强城市地区的法律框架。数据库涉及城市法律的七个重要领域，这些领域对于城市地区的可持续性和发展至关重要。可以按专题、区域和国家搜索法律。每项法律与若干可搜索的关键词关联，采用简短的解释性摘要加以描述。摘要是一项重要的增值服务，通过描述这些文书与城市法律相关的核心功能和机制，使这些文书更易于检索和查阅。数据库中目前有六大洲四十个国家的资料。

## B. 人居署卓越成就领域

### 1. 全球土地工具网络

18. 全球土地工具网络不断壮大，目前已拥有 66 个合作伙伴和 2115 名个人成员。实施全球土地工具网络议程的责任日渐增加，由多个工作群组（城市民间社团、农村民间社团、多边/双边组织、国际专业团体以及国际研究和培训机构）承担，这些群组之间的合作日益密切协调。

19. 多年来，全球土地工具网络开发了多个扶贫性质和针对性别问题的工具、框架和方法，已在 40 多个国家投入应用。有三种工具已投入大规模应用：社会权属域模型、参与式计数法和性别评价标准。下列九种工具或方法目前已制定完成，拟于 2015 年投入应用：土地权利连续体框架；具有包容性的参与式土地重划；扶贫式土地记录；土地指标；土地管理服务收费和筹资；基于土地的融资；土地问题青年响应标准；土地领域青年问题指导；土地政策变革的非国家行动方机制；以及关于在国家一级实施政策的能力评估工具。

20. 全球土地工具网络全面参与了刚果民主共和国和乌干达的项目。在刚果民主共和国，为实施土地改革加强了协调平台，并促进由国家牵头审查关于妇女获取土地问题的法律和惯例框架。在乌干达，对城市近郊区的 89 个非正式住区进行了情况记录，以便完善服务供应和加强权属保障。在乌干达农村地区，对卡兰加拉地区 500 名农户的信息进行了系统记录，旨在减少土地纠纷和加强权属保障。

## 2. 城市与气候变化倡议

21. 随着人居署积极宣传和参与《联合国气候变化框架公约》工作，各方广泛认识到城市与气候变化间的相互联系以及地方主管部门在应对气候变化方面的作用。自从 2008 年在四个试点城市启动旗舰方案“城市与气候变化倡议”后，该倡议的覆盖范围和影响力急剧扩大，成为了一项涵盖 40 多个城市的全球方案。该倡议目前正在推动伙伴城市制定和实施向贫困人口倾斜的创新气候变化政策和战略，旨在应对气候变化的影响，帮助减少温室气体排放。人居署通过目前正在开展的关于促进城市低排放发展战略的试点项目，与四个新兴经济体国家的参与城市合作，制定减少温室气体排放的计划。人居署在 2014 年气候峰会上牵头发起了两项全球范围的多方伙伴关系倡议，旨在动员和加快就城市气候变化问题开展全球行动。全球市长契约旨在促使各个城市公开承诺大幅减少温室气体排放；公开现有指标和计划；以及采用符合国际规范的、最新标准化的衡量体系，就所取得的进展进行年度报告。

## 3. 减少风险和灾后重建

22. 人居署及其伙伴在冲突后和灾后情况下的实地行动中已取得重大进展，具体涉及：住房、水和环境卫生基础设施重建、社区中心、学校和土地冲突调解活动、地方政府复原、加强土地权保障，以及为境内流离失所者和难民创造生计机会。人居署工作的价值体现在对其干涉和支持的日益增长的需求上，这些工作有助于加深了解人道主义活动与人类住区持久、可持续且建设抵御力的恢复工作之间的关系。人居署及其伙伴目前正在下列国家开展工作：阿富汗、中非共和国、刚果民主共和国、海地、伊拉克、黎巴嫩、莫桑比克、巴基斯坦、菲律宾、索马里、南苏丹、斯里兰卡、阿拉伯叙利亚共和国、巴勒斯坦被占领土，以及西非受埃博拉病毒影响的国家。相关工作均得到了捐助方的关键支持。

23. 阿富汗长期饱受冲突困扰，出现大批难民、境内流离失所者和来自农村的移民。人居署牵头开展了境内流离失所者重新安置工作，提供更多的权属保障、基本服务以及生计机会。人居署一直致力于通过地产税制，加强权属保障和城市收入。自 2013 年以来，已有大约 33000 块地产通过人居署及其伙伴实施的地产登记和税收方案予以登记，该方案旨在增加市政收入。2014 年，通过完善权属保障和改进基本服务的获取途径，使 2000 个境内流离失所家庭受益。

24. 2014 年，人居署在阿拉伯国家的项目组合数量几乎达到 2013 年的三倍，在伊拉克、约旦和阿拉伯叙利亚共和国都推出了新的国家方案。人居署得以在受阿拉伯叙利亚共和国危机影响的国家加大人道主义恢复工作力度，协助市政主管部门向接纳流离失所者的社区提供水资源和环境卫生服务；为接纳家庭提供住房；并与银行和投资者合作，增加经济适用住房的供应，满足难民和接纳

国人口的需求。人居署还在为刚果民主共和国的重建和稳定进程提供支持。该国经历了几十年的内战冲突，国内出现大量的流离失所者和易受害人群。

#### 4. 支持为城市青年和女性增加就业、改善生计、创造机遇

25. 人居署青年方案的主要目标是支持设计与实施发展中国家城市地区青年男女的经济和社会赋权模式。在挪威政府的财政资助下，城市青年基金通过提供小额拨款、技术援助和能力建设，为城市青年赋权并增强他们的能力。用于资助项目实施的小额拨款共使来自 65 个国家 175 个城市的 277 个青年主导团体获益。为加强供资活动的可持续性，人居署在大韩民国（与三星合作）和德国（与巴斯夫合作）推出了采用网络课程的指导方案。有 11 名活跃的指导人员帮助提高对人居署城市青年工作的了解。

#### 5. 人居大学网络倡议

26. 与大学合作是向人居署方案编制和实施工作以及城市和国家政府引进知识、研究成果和实践经验的战略中的一个关键部分。人居大学网络倡议由人居署和学术界合作发起，长远目标是培养新一代城市从业人员，目前正不断与大学和其他知识机构进行互动交流。参与的城市从业人员数目逐渐增加，个人伙伴从 2013 年的 1336 名增长至 2014 年底的 1473 名，机构成员（大学）从 2013 年的 148 名增长至 162 名。人居大学网络倡议进一步开放了有关可持续城市化的高等教育讲座，包括在人居署网站上备受欢迎的“全球城市讲座”系列（不到一个月点击量约达 3000 次）。

#### 6. 参与式贫民窟改造方案

27. 人居署是实施千年发展目标 7(c)和(d)的牵头机构。参与式贫民窟改造方案提高了对贫民窟所面临挑战和扶贫型住房需求的了解和知识。约 85% 的非洲国家已建立扶贫型住房国家预算项目，31 个国家的联合国发展援助框架将城市减贫列为优先事项。除了 2012 年《拉巴特宣言》<sup>1</sup>和 2013 年《基加利宣言》<sup>2</sup>中作出的承诺外，南南合作也在协助扩大参与式贫民窟改造方案。方案的影响从各国在过去三年作出的 55 个相关政策变动中可见一斑。仅在非洲、加勒比和太平洋区域，人居署就已建立一个覆盖 160 个城市、200 个社区和 35 个国家的网络，其中所有成员都正在实施贫民窟改造战略。

#### 7. 《国际公共部门会计准则》实施准备工作

28. 2014 年 1 月，人居署着手实施《国际公共部门会计准则》，需要升级人居署财政系统、做法和人力资源，以满足《国际公共部门会计准则》中规定的国际最佳做法。2014 年 10 月，联合国审计委员会和外部审计员完成了针对向《国际公共部门会计准则》过渡的特别审计工作，对人居署的过渡工作给予了总体肯定的评价，并提出几条细微改善建议。人居署已着手处理这些建议。

<sup>1</sup> <http://unhabitat.org/rabat-declaration>。

<sup>2</sup> <http://unhabitat.org/sustainable-urbanization-for-poverty-eradication-kigali-declaration>。

## 8. Umoja 项目（企业资源规划系统）实施准备工作

29. 人居署已为部署 Umoja 项目(企业资源规划系统)完成大部分准备工作，该项目计划于 2015 年 6 月实施。这一主要倡议将在现有资源范围内实施，并将人居署整体纳入业务转型进程，这有助于改善效率、精简业务流程、加强内部控制以及提高透明度。

### C. 有待加强的领域

#### 1. 非专项收入

30. 和其他联合国实体一样，人居署供资正在逐渐减少，尤其是非专项预算外资源，目前这方面资源不够充足且不可预测。非专项供资应涵盖已核准工作方案中的核心活动，以及人力资源。为应对这一优先问题，人居署已采取一项多管齐下的措施，包括加强资源筹集战略，以及接触新的和已有的传统捐助方以及私营部门。

#### 2. 人居署网站

31. 需要改进人居署网站，使其更便于访问且操作方便。事实显示，查找并打开文件已成为困扰许多用户的一大挑战，包括人居署常驻代表委员会的部分成员。这一问题正作为一项紧急事项加以处理，尤其是考虑到理事会第二十五届会议的大部分文件都需要从该网站下载。

#### 3. 项目监测

32. 人居署根据基于项目的管理系统，通过开展项目实施工作方案。目前，所有项目均系按经核准的两年期工作方案开展，该工作方案的内容与 2014-2019 六年期战略计划完全一致。已建立咨询小组，确保拟议项目在技术和财政上可行、注重结果且能反映人居署的核心价值，包括跨领域问题。但需要进一步加强实施过程中对项目的系统性监测。

## 四、2014-2015 年工作方案的总体实施情况

33. 从人居署在全球、区域和国家三个层面做出的贡献中可见，人居署在实现预期成果方面取得了可观进展。人居署在实现指标目标上取得了良好进展，84%的指标进展顺利，预计将于 2015 年底如期完成；约有 12%的指标将略晚于计划时间完成；仅有 4%的指标进度远低于中点。

34. 图 1 显示了截至 2014 年底经核准的 2014-2015 年工作方案实施进展，进度评估以整个两年期工作计划为参照；图 2 显示了以 2014 年工作计划为参照的工作进展，这一进展反映在综合监测和文件信息系统中。截至 2014 年底，两年期工作方案的各项产出约有 34% 已完成，23% 正在进行中，43% 尚未开始。图 2 显示，2014 年工作方案的 67% 已完成，33% 正在进行中。大部分重点领域的大量产出正在实施当中，实施率有望提升，接近 2012-2013 年工作计划的总体实施率，即 92%。

图 1

## 2014-2015 年工作方案的总体实施情况

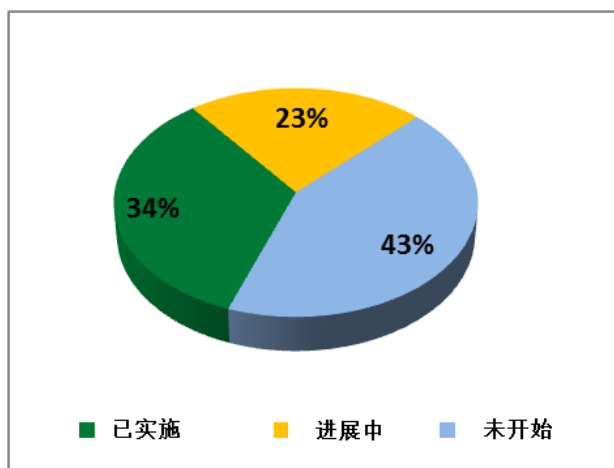
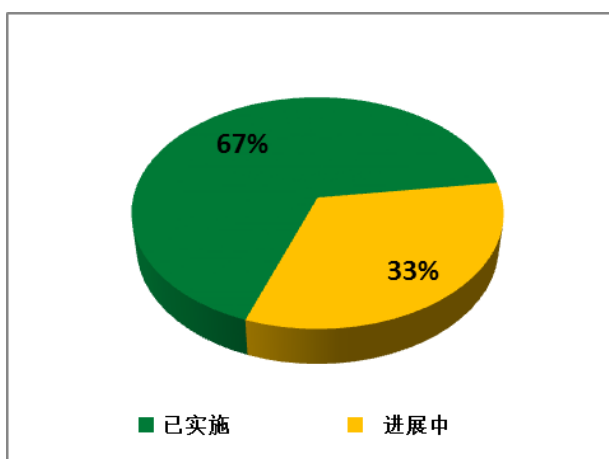


图 2

## 2014 年工作方案的总体实施情况



## 总体预算执行情况

35. 2014-2015 年工作方案资源需求表显示了核准的 2014-2015 两年期工作方案预算、2014 年拨款和支出，以及资源利用率。预算由理事会在 2013 年 4 月 19 日第 24/15 号决议中通过。拨款为根据 2014 年初更新的收入和资源需求预测核准的支出，支出显示了 2014 年截至 12 月 31 日全年用于实施工作方案的资源，目前以初始数据为准，在年度财务账目关账前可能有所变动。

## 2014-2015 年工作方案资源需求

(百万美元)

类别	2014-2015 年 预算	2014 年 预算	2014 年 拨款	2014 年 支出	利用率 (百分比)
基金普通用途	45 617	22 809	9 755	9 920	102
经常预算	23 261	11 630	10 521	11 574	110
基金特别用途	123 188	61 594	68 210	54 559	80
技术合作	202 482	101 241	171 435	147 564	86



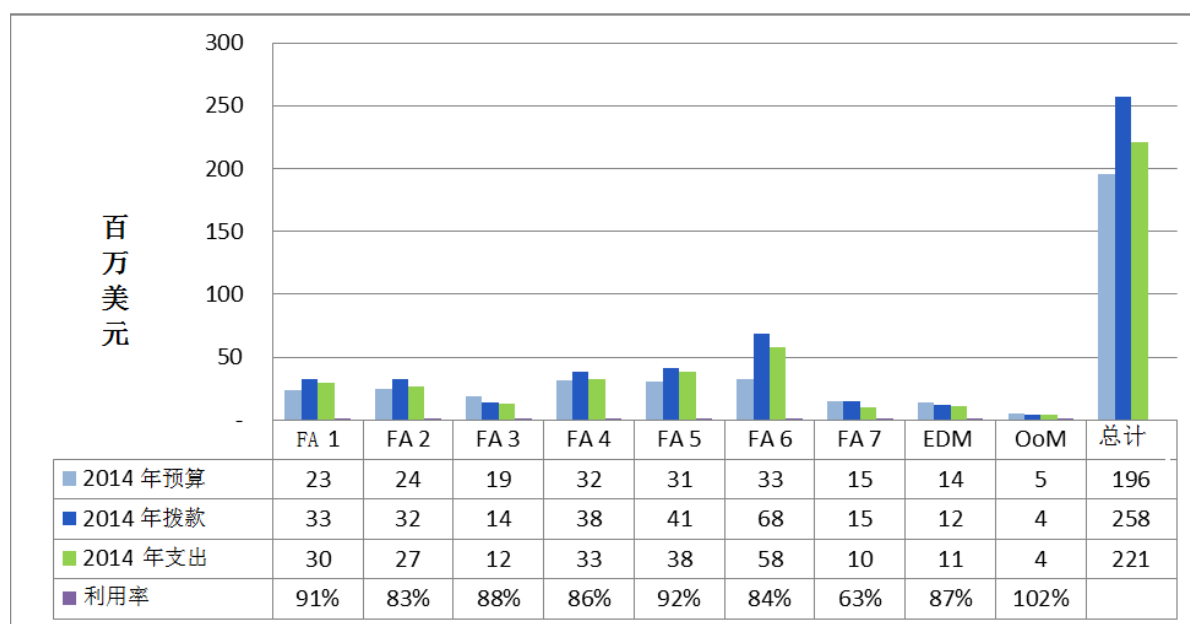
总计	394 548	197 274	259 921	223 617
----	---------	---------	---------	---------

36. 2014 年的初步计划预算为 1.972 亿美元，相当于 2014-2015 两年期核准预算的 50%（参见表），由以下部分构成：基金普通用途资金 2280 万美元，占总预算的 12%；联合国经常预算 1160 万美元，占总预算的 6%；基金特别用途资金 6160 万美元，占总预算的 31%；以及技术合作基金 1.012 亿美元，占总预算的 51%。

37. 2014 年的总拨款增加至 2.599 亿美元，比计划预算额的 1.972 亿美元高出 6300 万美元，增幅 32%，用于资助比原定计划更进一步的专项项目组合实施工作。相应的，技术合作拨款为 1.714 亿美元，比计划预算的 1.012 亿美元高出 7020 万美元，增幅 69%，基金特别用途账户的拨款额定为 6820 万美元，比原始预算额增加了 660 万美元，增幅 11%。基金普通用途账户拨款为 980 万美元，比原始预算额的 2280 万美元减少了 1300 万美元，减幅 57%。原始预算是根据自愿非专项收入的预测水平制定的。联合国经常预算拨款与计划预算一致。

图 3

## 2014 年总体计划预算和支出



缩写：FA——重点领域；EDM——行政指导与管理；OoM——管理办公室

38. 2014 年总体支出达 2.236 亿美元，对分配资源的利用率为 86%。经常预算的利用率为 110%，基金普通用途资金的利用率为 102%，由于需支付核心员工的人员费用，这两项的支出均略高于拨款额。基金特殊用途资金的利用率为 80%，技术合作资金的利用率为 86%。总体财政利用率为 86%，高于 2014 年已完成 67% 的方案实施率（33% 正在进行中），如图 2 所示。部分原因是这些正在进行中的活动可能接近完成，因此未给付的支出较少。各重点领域的财政利用率各不相同，从 63% 到 102% 不等。

## 五、各重点领域和办事处的六年期战略计划实施进展

### A. 行政指导与管理

39. 两年期行政指导与管理的方案实施率为：38%已完成，12%正在进行中，50%尚未开始。2014年工作方案实施率为76%已完成，24%正在进行中。

40. 六个预期成果中的五个已取得进展。12个指标中，9个正如期展开，可能在2015年底完成，另外三个落后预期计划。在关于筹集核心收入的预期成果方面已取得了适当进展。实现这一进展的方式包括实施经加强的资源筹集战略，开发非传统捐助方、以及与已有捐助方和私营部门合作。然而，此项工作的成果需要一段时间后才能实现。

### 进展和主要成果

41. 联合国全系统内人类住区政策的一致性有所提高，这部分得益于人居署通过发布政策文件、开展宣传工作以及参与各类活动和进程所做出的贡献。经济及社会理事会召开了以城市化为主题的第一次综合部分会议<sup>3</sup>，由人居署作为方案问题高级别委员会的成员牵头城市议程的讨论工作。会上提出了拟纳入2015年后发展议程的城市和人类住区问题可持续目标，这表明联合国内部进一步认识到了城市在可持续发展中发挥的作用。《人居议程》伙伴及联合国系统进一步参与解决可持续城市发展问题，具体表现为参与联合国住房与可持续城市发展会议（“人居三”）的筹备进程和2015年后发展议程的相关进程。世界城市论坛依然是宣传可持续城市化问题的首要平台，第七届会议吸引了来自140个国家的22000名人士出席。

42. 人居署开展评价工作的现状表明，随着2012年设立独立评价股、2013年通过人居署评价政策以及完善了基于结果的管理制度后，兴起了一种评价文化。人居署的评价结果指出了需要改进的方面，改善了问责制度，推动了方案和项目的完善。人居署在全面落实评价建议方面取得了进展。2014年，人居署大幅降低了面临风险、法律责任和索偿的几率，并在面临起诉的六桩法律案件中全部获得胜诉。人居署通过在国际援助透明化倡议网站上发布文件，进一步提高了方案和项目实施及管理过程中的透明度。关于提高人居署核心收入的指标，核心收入从2013年的1530万美元降至2014年的580万美元。

### B. 重点领域 1：城市立法、土地和治理

43. 在实现重点领域 1 的全部三项预期成果方面，取得了令人满意的进展，各项指标目标有望于2015年底顺利实现。关于财务执行情况，2014年的初步预算为2330万美元，全年实际拨款增加到3290万美元，用于资助开展更多技术合作活动，此类活动占总实施量的61.7%。

<sup>3</sup> 该部分会议的职能是汇总成员国、经济及社会理事会系统、联合国系统及其它相关利益攸关方的意见，以履行联合国可持续发展大会成果文件（大会第66/288号决议）中规定的经济及社会理事会有关推进统筹兼顾可持续发展三个层面的任务。

## 进展和主要成果

44. 地方和国家政府及其它《人居议程》伙伴实施扶持性立法来完善城市扩张、密集化、规划和融资的能力有所加强。进一步认识到完善城市法律框架的必要性。2014年，相关法律改革进程的数量从12个增加到了21个。九项关于规范性规划和立法框架的全新法律进程正在埃及、肯尼亚、缅甸、尼日利亚、菲律宾和沙特阿拉伯开展。其它国家也采取了措施来完善城市法律框架，其中包括巴西、古巴、墨西哥、黎巴嫩、几内亚比绍和伊拉克。为推动基于有效立法框架和立法分析的循证式规划，继续在埃及、莫桑比克、菲律宾和卢旺达就人居署的“实现可持续城市发展”方案开展咨询工作。经与多名专家和战略伙伴机构开展合作，人居署制定了两套法律框架来推进参与性土地重划工作。具体实现方法是实施了一项全球性的试点举措。作为一项具有参与性和包容性的土地重划项目，该举措正在试行一种具有参与性和包容性且在财政上可行的土地重划方法，并在麦德林（哥伦比亚）付诸实践。

45. 在提高地方和国家政府及其它《人居议程》伙伴落实推进易受害群体权属保障方案的能力、知识和技能方面取得了重大进展。正在落实土地权利连续体方法，以此作为广泛提供权属保障的最有效途径。目前，哥伦比亚、海地、肯尼亚和乌干达等多个国家正在国家层面试行社会权属域模型和常用土地工具，阿富汗、刚果民主共和国、利比里亚、索马里和伊拉克等冲突后国家正在解决土地权属问题。在认识到有必要采用经济合算且利于穷人和促进两性平等的土地管理方法上取得了进展。在全球范围内，进一步认识到传统的土地管理体系难以充分满足发展中国家的需求。2014年，全球土地工具网络伙伴、世界银行及国际测量工作者联合会发起了“服务于目的”的土地管理方法，获得了全球的认可。

46. 在完善各项政策、计划和战略以加强权力下放管理和包容性城市管理及城市安全方面取得了进展。采用关于权利下放和为所有人提供基本服务的国际准则的伙伴地方政府数量从30个增加到37个、伙伴国家政府数量从12个增加到15个。阿富汗、巴西、埃及、牙买加、肯尼亚、莫桑比克和尼日利亚等国家均在此方面取得了进展。为加快有效落实“加强城市安全方案”及相关的“全球更安全城市网络”倡议，人居署进一步为各个城市提供支持，并在阿根廷、智利、肯尼亚、墨西哥、菲律宾和南非就预防城市犯罪和加强城市安全开展能力建设。

### C. 重点领域 2：城市规划和设计

47. 在实现三大预期成果方面取得了进展，全部七项指标目标有望于2015年按期实现。2014年的财务执行情况见图三。关于2014年的财务执行情况，初步预算为2440万美元，全年实际拨款提高到3220万美元，用于资助开展更多的基金专项活动和技术合作活动。

## 进展和主要成果

48. 在这一领域取得了重大进展，表现为多个伙伴都市、区域和国家主管部门采用了更为完善的国家城市政策和空间框架来建设布局紧凑、集成一体和相互联接的城市，越来越多的伙伴地方和国家主管部门正在审查制订政策和空间框架，期间得到了人居署及其伙伴的支持，包括布基纳法索、马达加斯加、卢

旺达、索马里和南苏丹。国家城市政策诊断框架采用了一种三管齐下的综合方法，强调可持续城市化的法律、城市设计和财政支柱。这套方法已经在哥伦比亚、埃及、莫桑比克、菲律宾和卢旺达顺利试行，并在科索沃和蒙古用于快速评估城市政策。2014 年制定的城市和土地规划国际准则为完善可持续城市化政策、规划和设计提供了一个全球框架。其中一项重大成果便是制定了城市和土地规划国际准则，该准则构成了一个全球性的框架，用于完善政策、规划、设计和实施进程，促进建设布局更为紧凑、更具社会包容性、更加融合连通的城市和地域，促进可持续城市化。

49. 已经为圣马尔塔（哥伦比亚）、本哈市（埃及）、锡莱、基苏木（肯尼亚）、伊洛伊洛和卡加延德奥罗（菲律宾）以及尼亚加塔雷和鲁巴弗（卢旺达）有计划的城市扩张方案制定了概念计划。通过制定全市战略和计划、填充计划和新城开发计划，完善了中国梧州市的全市规划战略。2014 年，分别批准了哥伦比亚麦德林市坎德拉里亚区的一个城市填充规划和埃及阿拉曼市的一个新城概念计划。

50. 在完善政策、计划和战略方面取得了进展，采用有助于减缓和适应气候变化的政策、计划和战略的伙伴城市及区域和国家主管部门的数量在 2014 年从 15 个增加到了 19 个。在城市和气候变化倡议下，14 个城市最终完成了气候变化脆弱性评估文件。此外，气候变化行动计划已经纳入阿皮亚（萨摩亚）以及达沃、卡加延德奥罗、伊洛伊洛和奥隆阿波（菲律宾）法定规划工作的主流内容。目前，城市及气候变化议程已经获得全球认可。人居署为 2014 年 9 月在纽约举行的气候峰会的成果作出了重大贡献，并且推动了《联合国气候变化框架公约》当前的各项进程。人居署及其伙伴有力推动了气候峰会的各项主要倡议，会上由人居署执行主任牵头“城市”工作流程，并发起了四项多方伙伴城市倡议：市长契约；城市气候变化融资领导联盟；城市电动化出行行动纲领；加快建设城市复原力倡议。

#### **D. 重点领域 3：城市经济**

51. 在实现重点领域 3 的全部三项预期成果方面取得了进展，各项指标目标有望于 2015 年顺利实现。关于预算执行情况，2014 年的初步预算为 1900 万美元，全年实际拨款减少到 1400 万美元，这符合最新的收入和资源需求预测，同时上调了基金专项活动拨款，下调了技术合作活动拨款。

#### **进展和主要成果**

52. 在加强伙伴城市采用促进经济包容性增长战略的能力方面取得了进展。哥伦比亚的波哥大、尼日利亚的阿库雷和菲律宾的锡莱这三个伙伴城市制定了地方经济发展计划，其它四个伙伴城市根据当地评估情况确立了优先事项。在哥伦比亚，26 家企业在人居署的支持下，制定了业务计划来支持当地经济发展战略的设计和 implementation。

53. 在加强目标城市采用相关城市政策和方案，促进增加就业、改善生计和创造机遇并关注城市青年和妇女问题的能力方面取得了进展。自 2008 年成立以来，城市青年基金支助了 65 个发展中国家的 277 个青年团体，并为 175 个城市的青年主导社区发展项目提供了小额资助。在印度，城市青年基金国家窗口正在为 12 个旨在改善生计和促进经济机遇的青年牵头倡议提供支持。从东非

国家（肯尼亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国）兴起的“一站式青年中心”模式正在多个其它非洲国家进行推广。

54. 伙伴城市确定城市扩张规划筹资方案的能力得到了加强。2014年，采取相关方案和战略来完善城市和市政融资的伙伴城市的数量从8个增加到了15个。新增的六个城市分别是索马里兰的柏培拉、博拉马和谢赫，以及邦特兰的邦达贝拉、埃尔和加里班。在阿富汗，通过土地合规化受益的住区的公民需上缴实证税，税额已经增加了约15%；在索马里，索马里兰和邦特兰国的13个地区增加了建筑税和房产税的税额，占税收总额15-25%。全球土地工具网络推动了当地的土地增收工作，并为政府工作人员制定了一套培训计划。

#### **E. 重点领域 4：城市基本服务**

55. 在实现三项预期成果方面取得了进展，各项指标目标有望于2015年底顺利实现。对该重点领域的财务执行情况评估（见图三）表明，2014年的初步预算为3170万美元，全年实际拨款增加到3790万美元，这考虑到了基金特别用途活动的减少和技术合作活动的大幅增加。

##### **进展和主要成果**

56. 在实施公平获取可持续城市基本服务的政策和准则方面取得了进展，表现为在人居署及其伙伴的支持下，2014年采取相关行动的主管部门数量较2013年出现了增长——地方主管部门从165个增加到了188个，国家主管部门从27个增加到了29个，区域主管部门从5个增加到了6个。地方和国家机构及实体为所有人提供城市基本服务的能力有所加强，表现为改善了水和卫生服务的获取途径，包括在索马里和南苏丹易受影响的州。在加纳，21个地区的265个社区正通过一项水和卫生方案受益；在马拉维，两个地方主管部门改善了水和卫生服务的获取途径。2014年，伙伴城市中能够获取可持续水和卫生服务的消费者所占百分比从60%（约合160万人）增加到了63%（约合168.5万人）。

57. 在增加伙伴国家城市基本服务投资方面取得了进展。通过人居署工作促成的城市基本服务投资规模达到了5350万美元，2013年的基准规模为4000万美元。投资的增加得益于与金融机构和发展伙伴建立的伙伴关系，包括总计1.04亿欧元的姆万扎水项目，以及（加拿大）外交事务、贸易和发展部提供的850万美元，用于资助在加纳北部易受灾社区开展一项水、环境卫生和个人卫生项目。新增投资还来源于肯尼亚、老挝人民民主共和国、南苏丹和坦桑尼亚联合共和国发起的水资源和卫生项目。关于城市能源，在肯尼亚内罗毕基贝拉的非正规住区中，约有4000户家庭获得了清洁的自然采光系统（太阳能灯泡瓶），能在白天无需借助蜡烛或煤油灯而获得照明；在喀麦隆的雅温得，8万户贫民窟家庭中，共有3000户获得了太阳能灯泡瓶。上述两个项目将照明用途的清洁能源平均获取率提高了3%。

#### **F. 重点领域 5：住房和贫民窟改造**

58. 在实现全部三项预期成果方面取得了令人满意的进展，各项指标目标有望于2015年底顺利实现。关于预算执行情况（见图三），2014年的初步预算为3090万美元，全年实际拨款增加到了4140万美元，考虑到了基金普通用途

资源的大幅减少、基金特别用途活动的些许减少以及技术合作活动的大幅增加。

### 进展和主要成果

59. 在这一领域加深了认识和知识，表现为各国在 2014 年提出了更多的政策制订支持请求，以便根据全球住房战略，建设可持续的包容性住房和开展贫民窟改造及预防工作。莱索托政府已请求人居署在起草国家住房战略方面给予协助，利比里亚与圭亚那正在编制国家概况。塞内加尔与乌干达继完成住房概况后，正在制定各自的住房政策，并在人居署的协助下推进相关部门的改革。

60. 致力于逐步实现适足生活水准权中的适足住房权，包括减少非法强制驱逐的相关国家数量已从 2013 年的 6 个增加到了 2014 年的 10 个。这些国家包括斐济，2014 年开展的一项审查表明，该国已经明确实现了适足生活水准权中的适足住房；瓦努阿图，该国国土部认识到重新安置水源保护区搬迁社区时，必须保障人权和人类尊严；巴布亚新几内亚，该国国家政府改变了针对贫民窟居民的立场，不再将其视为非法的临时定居者。包括萨摩亚在内的九个伙伴国家正在人居署及其伙伴的支持下，实施可持续的建筑规范。

61. 参与式贫民窟改造方案推动 35 个国家以及非洲、加勒比和太平洋国家的 150 多个城市加大贫民窟改建和预防力度以及投资规模。随着参与式贫民窟改造方案不断壮大和进一步推广，多个国家正在实施贫民窟改造或预防战略，但进展阶段有所不同。九个国家（贝宁、博茨瓦纳、吉布提、莱索托、卢旺达、圣文森特和格林纳丁斯、多哥、图瓦卢和瓦努阿图）已经制定或正在编写参与式贫民窟改造方案第一阶段的国家及城市层面的城市概况。十八个国家（安提瓜和巴布达、布隆迪、佛得角、刚果、科特迪瓦、斐济、冈比亚、海地、牙买加、马达加斯加、马里、毛里求斯、纳米比亚、尼日利亚、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、特立尼达和多巴哥以及乌干达）正在就本地化的贫民窟改造和预防工作编写行动计划；第三阶段的九个国家（布基纳法索、喀麦隆、刚果民主共和国、加纳、肯尼亚、马拉维、莫桑比克、尼日尔和塞内加尔）正在实施参与性贫民窟改造项目。

## G. 重点领域 6：减少风险和灾后重建

62. 在实现预期成果方面取得了进展，各项指标目标有望于 2015 年底顺利实现。2014 年的预算执行情况（见图三）表明，2014 年的初步预算为 3290 万美元，全年实际拨款增加到了 6830 万美元，这考虑到了基金普通用途资源的大幅减少以及基金特别用途活动及技术合作活动的大幅增加。

### 进展和主要成果

63. 最近，一项外部评价（巴斯夫评价，2014 年）指出，人居署的干预行动贡献良多：在伊拉克、斯里兰卡和阿拉伯叙利亚共和国，改进了境内流离失所者和返家者的权属保障和住房，从而改善了受人为灾害和自然灾害影响的个人与社区的生计；在阿富汗、南苏丹和巴勒斯坦被占领土，改善了水和卫生等基本服务的获取途径。部分流离失所者通过多项长期举措获益，例如：约旦推出了经济住房方案，斯里兰卡加强了住房受益人的建筑技能，菲律宾则设立了灾害管理机构。

64. 完善了降低城市风险的政策、战略和方案，有助于加强城市及其它人类住区的复原力。阿富汗、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡、泰国和越南政府借助人居署的技术援助，通过“建设具有复原力的城市”活动，落实了有效的政策和规划举措，以此应对亚洲新一轮的城市化风险。在阿富汗、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔、斯里兰卡和越南，各国职能部委及其它伙伴正在实施《2005-2015年兵库行动框架》，提高城市的复原力。

65. 住区恢复和重建举措得到了部分改进，确保城市及其它人类住区的长期可持续性。为应对台风“海燕”，菲律宾借助“全民进程”，实行以社区为主导的住房建设方案，建造了700多幢永久性住房，发起了20个社区基础设施项目，培训了1000多名人员。在伊拉克，8000多名脆弱的流离失所者在库尔德斯坦地区获得了1360所预建临时住房；在斯里兰卡，截至2014年底，已有3.2万个家庭获得了权属保障和适足住房，并有30万人获得了更完善的基本服务。

## H. 重点领域 7：研究和能力发展

66. 在实现三大预期成果方面取得了进展，六项指标目标有望于2015年底顺利实现。取得的各项成果反映了人居署及其伙伴在该重点领域做出的贡献。

### 进展和主要成果

67. 城市状况和趋势的监测工作有所改进，表现在采用人居署监测工具、方法和数据的城市观察站数量上。发布城市数据和指标的伙伴国家统计局的数量有所增加，人居署全球城市观察站已经成为全球地方观察站的参考基准。

68. 地方、国家和全球各级对可持续城市化问题的认识有了显著提高，表现为采用旗舰出版物和最佳做法数据库制定政策的地方和国家政府数量有所增加——地方政府数量从2013年的10个增加到2014年的200个，这在很大程度上得益于对城市繁荣指数的需求不断增长。最近，一项外部评价<sup>4</sup>证实，人居署的旗舰报告提供了有关人类住区、城市趋势和挑战的循证知识。这些报告已经成为全球、区域、国家和城市各级提高认识和宣传政策的重要工具，伙伴城市和伙伴国家正在人居署及其伙伴的支持下编写报告。

69. 在国家和地方主管部门及伙伴的能力建设方面取得了进展，有助于制定实施促进可持续城市化的知情政策和方案。借鉴循证资料的政策和方案的数量也有所增加。2014年，超额完成了该项预期成果的两项指标目标，从2013年的均10个分别增加到了100个和20个。成果的实现得益于各项培训和能力发展举措，这些举措在2014年惠及了100多个伙伴地方主管部门和国家主管部门。

## 六、跨领域问题

70. 气候变化、性别、青年和人权这四个跨领域问题的主流化已在人居署形成了制度，并且体现在方案和项目层面。上述跨领域问题已经系统地纳入经方

<sup>4</sup> 人居署旗舰报告评估：《全球人类住区报告》和《世界城市状况报告》，Michael Cohen和Willem van Vliet，由Desiree Lavecchia和Tizai Mauto提供协助，2014年。

案咨询小组审查的各个项目的主流工作之中。跨领域问题的联络人协助将相应问题纳入方案落实和执行过程的主流层面，为合作伙伴提供工具和开展能力建设，并提高对相应领域的认识。

## A. 性别

71. 性别方面的考量已经纳入了城市青年基金所资助项目的遴选和核可流程。性别工具已经应用在各个专题工作领域，例如通过关于城市研究和能力发展的问题指南、参与式贫民窟改造方案以及世界城市运动的性别工具包。此外，人居署的性别平等主流化工作致力于降低城市风险和促进城市规划与设计，表现在保障妇女安全的公共空间方案以及妇女和青年参与公共空间设计和管理。

## B. 青年

72. 为在人居署及整个联合国系统的规范性和业务工作中将青年问题纳入主流层面，采用了双管齐下的方法。人居署进一步发挥主导作用，在全球一级提高对青年问题的关注并宣传城市青年议程。2014年，人居署促成了第一份联合国全系统青年行动计划报告以及《科伦坡青年宣言》。宣言题为“青年纳入2015年后发展议程主流”，<sup>5</sup>作为2015年后发展议程的参考，并用于“人居三”的筹备进程。在人居署内部，青年已被纳入参与各个专题领域工作，例如土地、城市经济、治理、城市规划（尤其是涉及公共空间和城市安全的规划）、参与性贫民窟改造方案、城市基本服务（包括可持续能源）以及研究和能力发展。

## C. 气候变化

73. 气候变化被纳入人居署各专题领域的主流工作，旨在加强城市的复原力。2008年发起的城市与气候变化倡议依然是人居署在城市环境下开展气候变化工作的推动力。联合国系统进一步认识到城市部门对气候变化的贡献，这表现为“城市”成为了2014年气候峰会的一个重要专题。此外，人居署执行主任牵头开展了峰会前的“城市”工作流程。最后，气候峰会发起了四项战略多方伙伴城市倡议（市长契约倡议，城市气候变化融资领导联盟，城市电动化出行行动纲领，加快建设具有复原力的城市倡议），涵盖多个专题领域，旨在快速推进城市和气候变化议程的进展。

74. 2014年，人居署为政府间气候变化专门委员会第五次评估报告的编制工作提供了协助，其中“城市适应”一章援引了40多处人居署出版物的内容或人居署工作人员近期撰写的文章，有助于人们提高认识，在全球范围产生了影响。

## D. 人权

75. 在将基于人权的方法纳入主流工作方面取得了进展，确保城市化进程遵循人权原则。编写了各类指导和信息材料，包括普遍定期审议，一份强制驱逐情况修订说明（由人居署与联合国人权事务高级专员办事处编写），一份强制驱逐影响评估手册，一份题为《妇女与住房：日常生活基础设施》的文件，以及人居署协助编制的关于实现获取水和卫生服务的人权手册。

---

<sup>5</sup> <http://commonwealthyouthcouncil.org/wp-content/uploads/2014/05/colombo-declaration-on-youth-final.pdf>.



## **七、 机遇、挑战和经验教训**

### **A. 机遇**

76. 通过在 2015 年后发展议程中采用城市和土地规划国际准则，以及召开“人居三”会议，可创造机遇来推动可持续城市规划和设计。

77. 城市繁荣指数（特别是其空间指标及其它与新城市议程联系紧密的变量）为人居署带来了明确的技术和知识利基。

### **B. 挑战**

78. 如何满足各个国家和伙伴对全球土地工具网络工具不断增长的需求，是一项挑战。需要更多的资源为所有希望应用这些工具的行动者提供支持。

79. 采用联合国行政细则及条例，尤其是在人员招聘和物品及服务订购时间方面遵循这些细则和条例，会削弱人居署高效履职的竞争力，特别是在业务方案中。

80. 与其它联合国实体一样，人居署面临着非专项预算外资源不足和难以预测的问题，难以满足其工作方案核心活动和人力资源的需求。

### **C. 经验教训**

81. 通过加强人居署各处室与各区域办事处之间的协作，能够完善人居署的矩阵工作方法。

82. 虽然人居署在实现预期成果方面取得了进展，但仍需通过评价工作来展示成果，并为取得的成果提供明确的佐证。

---