



联合国

HSP

HSP/GC/25/2/Add.4

UN HABITAT

联合国人类住区规划署  
理事会

Distr.: General  
5 December 2014

Chinese  
Original: English

## 第二十五届会议

2015年4月17-23日，内罗毕

临时议程\*项目5

联合国人类住区规划署的活动，包括协调事项

## 联合国人类住区规划署的活动

增编

### 联合国环境规划署执行主任和联合国人类住区规划署执行主任 共同编制的联合进度报告

#### 摘要

本报告概述了联合国环境规划署和联合国人类住区规划署在 2013-2014 两年期内加强合作方面的进展情况，以及这一合作关系下开展的主要活动。

## 一、 导言

1. 联合国环境规划署（环境署）和联合国人类住区规划署（人居署）之间建立伙伴关系的工作最终实现了一次由各自的执行主任主持的机构间会议；通过建立伙伴关系的工作，两个机构确定了它们工作中的一系列协同作用，尤其涉及具有适应力的资源节约型城市、可持续交通和流动性以及废物和废水。为了从这些协同作用中获取最大利益，它们还加强了其各项活动间的互补性。尽管环境署与人居署的专长领域有所差别，但由于具备所需的专业知识，它们在可持续城市领域的工作互为代表、相互促进。

2. 环境署和人居署继续通过每月召开的电话会议审议进展情况，旨在更好地协调它们通过联合运作和协调小组开展的合作。该小组的任务是协调绿色城市伙伴关系，并作为监督联合活动实施情况的主要工具。此外，还在地方、国家、区域和全球各级寻求其他合作形式。

\* HSP/GC/25/1。

3. 在 2013-2014 两年期内，通过对 2008-2013 年伙伴关系框架进行的一项外部评审以及随后建立和启动的绿色城市伙伴关系，环境署与人居署间的合作也得到了极大的加强。

## 二、 联合国人类住区规划署与联合国环境规划署之间的一般性合作

### A. 外部评审

4. 人居署和环境署在城市发展和全球环境领域的任务是相辅相成的，已经合作多年，其目标是将环境考虑因素纳入地方、国家和全球城市政策制定过程的主流事项，从而将城市视角纳入地方、国家和全球各级环境政策制定过程，并关注地方和全球环境议题之间的联系。城市环境考虑因素需同时纳入环境署和人居署的工作，对于这一点的重视程度正在提高。在 2008-2013 年伙伴关系框架下，人居署和环境署重新加强了合作，以便为地方和国家政府提供更完善更广泛的服务。目标是使城市能够更好地评估并优先处理地方环境问题，并在国家和全球环境辩论中获得发言权，尤其是在气候变化方面。支持各国和城市努力实施全球标准、协定和公约将有助于它们在全球关注事项与地方问题之间建立联系。

5. 鉴于现有的伙伴关系框架已于 2013 年 12 月终止，环境署和人居署于 2013 年 3 月召开了一次执行主任间高级别会议，以对双方的协作进行总结，并探讨将来加强协作的方式以及它们各自方案的各个方面的联合交付。在会上，各执行主任重申了协作互惠，并商定应以建立一个更加有效的新合作框架作为未来的前进道路。经决定，应开展一项外部评审以便对未来开展此类合作的进程进行指导，尤其强调对进展情况进行评估，确定所获成果，并准确指出在该过程中遇到的挑战。评审结果被直接用于建立环境署和人居署之间的新伙伴关系。

6. 外部评审发现，伙伴关系框架有助于推动机构间对话与合作，环境署工作人员和人居署工作人员均十分看重这一点。然而，与此同时，环境署总部和人居署总部对伙伴关系框架仅有一般性认识，而且区域办事处对此的认识程度普遍较低。评审还发现，当环境署区域办事处和人居署区域办事处位于同一座城市时，区域机构间协作总是更加密切。

7. 虽然环境署工作人员和人居署工作人员均对加强伙伴关系很感兴趣，但也预见到若干障碍：第一，缺乏共同愿景；第二，缺乏对于每个方案的相对优势的共识；以及第三，缺乏合作动机。最后，评审认定，虽然联合运作和协调小组发挥了作用，但其非轮值成员制度对小组成员个人造成了负担，并限制了在环境署和人居署范围内与其他股的外联。

8. 因此，在 2014-2016 年期间，外部评审就增进伙伴关系提供了一系列建议。虽然现有活动应继续开展直至结束，但应根据新战略方案优先事项的指导建议开展未来的协作。这些优先事项应包括：第一，一个含有关键信息的共同愿景；第二，对环境署和人居署各自相对优势和附加值的明确描述；第三，一项包括目标、指标和明确任务的执行计划；以及，第四，一项已纳入预算的监测与评价计划。还建议环境署和人居署加强全球优先事项与区域工作之间的联系；加强联合运作和协调小组的领导，实行多样化和轮值制；以及增进机构间的交流。进一步来说，这项评审建议环境署和人居署制定一项全面的协作政

策。最后，建议环境署和人居署将伙伴关系工作纳入其方案拟定文书的主流事项，并利用全球环境基金第六期下可用的可能供资机会。

## B. 绿色城市伙伴关系

9. 绿色城市伙伴关系是于 2014 年 4 月在世界城市论坛上发起的。其建立是为了回应环境署执行主任和人居署执行主任提出的一项呼吁，即在定于 2016 年举行的联合国住房与可持续城市发展问题会议（人居三）召开前夕，提高环境署和人居署合作的曝光率和关注度，从而更加清晰地展示这一合作的益处与附加值。该伙伴关系的直接基础是 2013 年开展的独立审查。其优先事项是根据环境署和人居署各自的活动在全球议程中的重要性及其利用环境署和人居署各自优势的可能性、并通过系统的评审和磋商过程选定的。执行机制包括制定关于绿色城市的基准和标准，建立一个关于最佳做法的知识平台，以及向国家和地方政府提供联合咨询服务。

10. 优先领域包括：第一，具有适应力的资源节约型城市；第二，可持续交通和流动性；以及第三，废物和废水管理。

11. 在具有适应力的资源节约型城市领域，环境署和人居署旨在更好地了解资源效率将对城市适应力造成的影响。这一优先领域得到了全球关注，迄今为止已举办了两项主要的联合活动。第一，环境署和人居署联合制定了一个协调框架以监测在城市一级的资源使用情况。这项活动是由环境署牵头的资源节约型城市全球倡议工作方案的一部分。人居署充分参与了该框架的制定，并提出愿意负责在基加利和越南的岷港进行试点。第二项活动是根据可持续消费和生产模式十年方案框架制定了一项提案，重点关注城市地区土地的可持续使用。人居署在该提案的制定方面发挥了牵头作用，这将成为对十年框架中的可持续建筑和施工方案的补充。为遵守十年框架委员会商定的程序，这一提案的概念说明将提交框架秘书处进行审议，随后提交委员会予以批准，最后纳入十年框架下的方案清单。

12. 在交通和流动性领域，环境署和人居署正在大不列颠及北爱尔兰联合王国国际开发部的资助下，为肯尼亚气候行动计划提供支持，以便开展一个联合项目，减少肯尼亚主要城市交通部门的气候排放量。此外，环境署、人居署和世界银行最近结束了首届非洲可持续交通论坛，该论坛汇聚了各位专家和部长以优先考虑和审查旨在促进非洲可持续交通的主要行动。论坛通过了一项非洲可持续交通行动计划。

13. 在废水和废物管理领域，已经根据全球废水和水质监测机制缔结了一项机构间协定。同时，正在进行一项摸底调查，以挖掘联合活动在一些城市、主要是亚洲及太平洋城市和非洲城市的潜能。

## 三、 主要活动

### A. 绿色城市伙伴关系

#### 1. 具有适应力的资源节约型城市

14. 通过关注具有适应力的资源节约型城市，人居署和环境署旨在更好地了解资源效率可能对城市适应力造成的影响，并为建立有广大利益攸关方参与的相关创新性倡议提供政治支持。在这一宽泛的专题之下，环境署和人居署将重点

关注三个具体领域：城市一级基于生态系统的适应方法；综合资源流动；以及减少城市无计划扩展。人居署和环境署将合作确定城市资源流动的基准量值，审查城市和大城市的立法与规划框架，并实施通过填充、密集化、棕地再开发和修订城市区域计划提高城市一级适应力和资源效率的示范项目。

15. 人居署和环境署已开始联合为关注领域调动资源。一种可能是通过全球环境基金第六期为综合城市方法提供一个新开放的供资窗口。全球环境基金已经核准在亚洲（不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸）以及拉丁美洲和加勒比（萨尔瓦多、牙买加和墨西哥）实施基于生态系统的适应内容。环境署和人居署正在审议一项针对尼泊尔的类似提案，但也已向国际气候倡议提交了关于基于生态系统的适应的另一种想法。

16. 此外，人居署正在寻求资金，用以在全球范围内对城市地区地理扩张及其与人均资源使用水平的相关性进行测量。这将帮助城市了解在寻求不同解决模式时所涉及的取舍，并就如何指导未来以空间适当的方式增长作出循证决定。人居署还考察了世界范围内的一些城市区域对参与关于减少城市无计划扩展的示范项目试点的兴趣，这项工作将与关于可持续消费和生产模式十年方案框架的提案挂钩。

## 2. 可持续交通和流动性

17. 在可持续交通和流动性领域，环境署和人居署将在各自具有比较优势的领域牵头开展相关干预活动。人居署正在指导城市规划方面的工作，以帮助城市在基础设施锁定之前、从一开始就避免采用不可持续的交通方式。环境署正在这项工作的技术和政策方面发挥牵头作用，帮助城市和国家引入技术、政策和标准，以形成更加可持续的低排放量的交通部门；同时，两个机构正牵头开展工作，以帮助城市转向更加可持续的交通模式。

18. 环境署和人居署正在共同实施由联合国国际开发部提供支持的肯尼亚气候行动计划的交通部分。环境署将重点制定一项肯尼亚汽车燃料经济标准、一项非机动车交通政策，以及在内罗毕的各项投资决定，而人居署将重点关注基安布综合交通规划，作为制定内罗毕大城市区综合公共交通政策的一项举措。这些工作是以推进东部非洲各城市可持续交通解决方案的项目为基础，目前正由人居署开展。

19. 环境署、人居署、世界银行和肯尼亚政府于 10 月 27 日至 31 日在联合国内罗毕办事处组织了首届非洲可持续交通论坛。肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔先生和联合国秘书长共同宣布部长级会议开幕，43 个非洲国家代表参加了该会议。同一周还举行了一次为期两天的专家会议和一些关于非洲可持续交通的讨论与培训会议。

20. 非洲可持续交通论坛通过了非洲可持续交通行动框架，该框架载有 13 项附有最后期限的重点优先行动。决定继续将非洲可持续交通论坛秘书处设在环境署，同时由人居署和世界银行提供支持。这些机构还将参与支持论坛行动框架的实施。

## 3. 废物和废水

21. 伙伴关系的第三个重点是废物和废水。它基于四项现有举措：废物管理全球伙伴关系，这是环境署于 2010 年发起的无限成员名额伙伴关系；《世界城

市的固体废物管理：2010 年世界城市的水和卫生》报告；联合国废水管理工作队；以及由环境署和人居署共同担任主席的全球废水倡议。这一关注领域的目标是使选定城市拥有包含固体废物和废水管理的综合废物管理战略。

22. 目前，人居署和环境署正在咨询主要利益攸关方，以确定拥有不同人口密度和增长率的城市。最终目标是使至少 10 个此类城市制定综合废物管理战略并实施至少两个能够展示全面废物战略可行性的实地项目，以及建立一个系统用以传播试点项目所形成的知识。

23. 全球废水倡议由人居署和环境署共同担任主席，于 2014 年 8 月在斯德哥尔摩组织了一项活动，以分享知识并促进废水管理与再利用。环境署和人居署还共同致力于制定一个废水和水质监测扩大框架，该框架获得了瑞士发展与合作署的资助，同时也在制定一份关于对废水进行性别风险评估的核对表和若干准则，评估内容将涉及格鲁吉亚、加纳和坦桑尼亚联合共和国现有的废水项目。最后，在非洲部长级水事理事会于 2014 年 5 月在达喀尔举办第五届非洲水周期间，两个机构与全球水事伙伴关系和联合国教育、科学及文化组织开展协作，共同担任了关于废水管理和水质的技术会议的主席。

## B. 其他伙伴关系

24. 人居署和环境署均向大会可持续发展目标开放工作组提供了技术支助，尤其是共同领导了一个由 15 个以上的联合国机构组成的可持续城市和人类住区专题小组。2013 年 10 月，人居署和环境署牵头为开放工作组的各成员国起草了一份问题简报，该简报评估了当前与可持续城市和人类住区有关的挑战与机遇，同时还总结了关于应如何在可持续发展目标下解决这一问题的各项提议。两个机构共同带领机构间小组开展了一些活动，旨在加强由联合国系统和其他国际组织根据可持续城市和人类住区的一个可能目标所提出的各项具体目标。之后，它们还将重新制定、巩固并优先考虑由开放工作组成员国提出的最终的目标清单。

25. 环境署和人居署继续就人居署牵头的城市与气候变化倡议进行协作，并向城市提供直接支持以应对气候变化的影响。两个机构以在斐济拉米进行的现有活动为基础，在城市一级开展了一项气候变化脆弱性评估，并编写了一份关于基于生态系统的适应的可选方案和包括恢复红树林在内的气候变化行动的综合报告。此外，还准备通过协作行动对阿皮亚和印度尼西亚望加锡进行气候变化脆弱性评估。对于阿皮亚而言，这涉及人居署的城市与气候变化倡议、淡水和海洋生态系统处、环境政策司、环境署太平洋办事处和太平洋区域环境方案秘书处；对于望加锡而言，这涉及人居署的城市与气候变化倡议、环境署亚洲和太平洋区域办事处和联合国开发计划署（开发署）。

26. 在第七届世界城市论坛上，人居署召集了包括环境署在内的城市与气候变化倡议的各个合作伙伴举行会议，以审查过去四年在规范和操作层面上的进展情况，并审议如何为支持倡议创建一个更正式的咨询结构。

27. 根据环境署牵头的资源节约型城市全球倡议框架，两个机构间的合作将着眼于两个方面：第一，将资源效率纳入城市发展计划和政策；以及第二，开发评估城市资源效率的测量工具和指标。人居署将在选择城市进行有关测量和跟踪资源的试点测试工作方面提供建议，并将密切参与这两大关注领域的整体能

力建设工作。此外，人居署继续作为这项全球倡议的咨询委员会的成员，为其未来发展提供战略支持。

28. 人居署和环境署也在可持续住房的绿色建筑领域开展协作。它们一直致力于联合出版一份关于社会住房绿色建筑的出版物，该出版物旨在将社会住房部门与绿色建筑原则联系起来，并确定各项与政策有关的、制度的、财政的和技术的文书或行动，以为可持续建筑提供支持。该出版物的结论将在人居署可持续住房全球网络框架内执行。

29. 人居署和环境署还将继续共同努力协调它们的活动方案，并在可持续和负担得起的住房的绿色建筑领域制定协作举措，目的是根据十年框架和全球住房战略推动关于可持续建筑和施工的方案。尤其是，人居署在环境署的可持续建筑物与气候倡议下，参加了关于促进建筑部门供应链绿化的工作队，并形成了一份题为《建筑业供应链绿化》的技术报告。近期在可持续社会住房倡议下开展的孟加拉国和印度试点项目中，人居署还担任这些项目的指导委员会成员。

### C. 区域亮点

30. 在非洲，根据人居署的一项涉及尼日利亚科吉州的方案，环境署制定了一项用于制定综合固体废物管理计划的内容，以及一种全面、战略和系统的固体废物管理方法，该方法基于废物管理层级模式：“避免、减少、再利用、循环、回收和处置”。

31. 目前，关于科特迪瓦沿海活动和肯尼亚废物管理活动的讨论正在进行。此外，通过一项由上海同济大学资助的新的中非协作项目，环境署和人居署计划在 10 个非洲城市举行一系列关于城市环境问题的培训会议，将其作为环境署与人居署绿色城市伙伴关系的组成部分。根据在这些试点城市获得的初期经验教训，将在该地区其他地方复制这种联合培训。

32. 在亚洲，环境署和人居署已着手制定一份综合项目提案，旨在向较大城市引入基于生态系统的适应方法。虽然这一过程由环境署牵头，但人居署协调了针对科伦坡、达沃（菲律宾）和加德满都的城市一级的分析。环境署协调了针对库尔纳（孟加拉国）和马尼拉的类似分析，两个机构还协作制定了对望加锡的评估。目前正在采取措施调动必要资源。同时，在与环境署-开发署贫穷与环境倡议的协作下，一项涉及四个国家的关于基于生态系统的适应方法的项目已成功提交至全球环境基金。目前正在为不丹、老挝人民民主共和国、缅甸和尼泊尔详细制定全面的项目文件。

33. 国家适应计划全球支助方案是一项由全球环境基金供资的倡议，并由环境署和开发署共同实施。最近，全球支助方案委员会接受了人居署作为其伙伴组织。这将使人居署能够对国家适应计划路线图的制定过程产生影响，从而确保在城市一级更大的参与度。

34. 在缅甸，人居署和环境署目前正共同实施缅甸气候变化联盟方案，该方案由欧洲联盟资助，并且是全球气候变化联盟方案的一部分。该方案有三个广泛目标：第一，提高利益攸关方的认识；第二，进行政府能力建设；以及第三，展示成功的试点干预。作为能力建设的一部分，这一方案将制定一项国家气候变化政策和战略，还将制定若干专题实施计划。该方案还将确保从一开始就将城市考虑因素纳入国家气候政策的主流事项。与此同时，根据第三个目标，实

地工作部分将展示在城市和农村背景下以及生态系统内的气候变化适应方法和缓解方案。该方案将持续四年时间，直至 2017 年。

35. 在太平洋地区，经过与斐济和萨摩亚开展协作，以及通过城市与气候变化倡议和人居署亚洲和太平洋区域办事处，人居署、开发署和太平洋区域环境方案秘书处共同制定了一份已获秘书处理事会认可的概念说明，目前正在就太平洋地区涉及四个国家的关于基于生态系统的适应方法的项目制定一份提案。该项目将提供更加广泛的规划支持，并涉及实施若干试点倡议。

36. 在拉丁美洲和加勒比，两个机构各自的区域办事处已开始共同制定一项区域行动计划，该计划旨在促进区域方案在以下领域的制定与实施：第一，关于向绿色城市过渡的环境与投资的宏观经济政策；第二，具有适应力的资源节约型城市的城市规划与设计；第三，可持续交通和流动性；以及第四，综合固体废物管理。两个机构已经制定了谅解备忘录，以将其伙伴关系正式化，同时还制定了一项行动计划以促进该地区可持续城市的发展。

37. 根据绿色城市伙伴关系，两个机构在拉丁美洲和加勒比的区域办事处也正在讨论制定一项关于海地的新方案，重点关注该国家南部的绿色沿海城市。该方案更广泛的目标是将环境考虑因素纳入城市政策制定，并建议采取有针对性的措施处理下列问题：固体废物、废水和排水；海岸侵蚀、河水泛滥和保护；以及资源效率和在综合分水岭和沿海管理方法框架下的更加广泛的城市规划。

#### 四、 未来合作

38. 在筹备人居三时，联合国系统已受托制定一种实现城市化的一致性方法，并就可持续城市的主要特点和原则达成一致意见。在 2014 年第一届常会上，联合国系统行政首长协调理事会核准在方案问题高级别委员会下设立一个关于新联合国城市议程的特设的有时限工作组。

39. 工作组被委以下列任务：第一，编制联合国系统向人居三提供的一致性投入，形式是一份以新的联合国城市议程为目标的城市化和可持续发展政策文件；第二，根据上述政策文件形成一个就 2015 年后发展议程中与可持续城市化有关的各项工作开展合作的全系统框架，来确保政策的连贯性；以及第三，展示联合国系统就城市问题所开展的工作。环境署和人居署将继续积极推动文件的制定。

40. 德国欣然同意在 2015 年资助一个全职的初级专业人员职位，以支持人居署和环境署实施并监测绿色城市伙伴关系。向选定的伙伴关系优先领域提供的类似支持可能会进一步推动这些领域在人居三筹备阶段的发展。

41. 今后两年，环境署和人居署的合作重点是推出绿色城市伙伴关系，并将 2013 年对过去协作的影响和有效性的外部评审所得出的其他定性建议纳入主流事项。关于以下领域的建议尤为重要：加强共同愿景并阐明各自机构的相对优势，制定以结果为导向的实施计划，以及通过一项协作政策。

42. 这项协作政策将涵盖以下问题：为共同倡议调动资源的程序和规则；联合执行的优先机制；联合项目的间接费用；国家一级代表的不均衡性；人力资源考虑因素，例如工作人员奖励、工作人员的工作时间计算、绩效评估、借调规则和联合工作的统属关系；联合任务和对等代表权；受邀参加活动；以及将青

年、人权和性别纳入主流事项。高级别会议计划于 2015 年第一季度召开，主要目标是对绿色城市伙伴关系下的合作进行审查和评估。

---