



联合国

HSP

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
联合国人居大会

HSP/HA/1/2

Distr. General
21 February 2019

Chinese
Original: English

联合国人类住区规划署
联合国人居大会
第一届会议

2019年5月27日至31日，内罗毕

临时议程*项目9

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

执行主任的报告

摘要

本报告提供了联合国人类住区规划署（人居署）关于理事会第二十六届会议通过的各项决议执行工作的最新情况。以下内容作为本报告增编印发：联合国环境规划署执行主任和人居署执行主任关于城市环境中的联合活动的联合进展报告（HSP/HA/1/2/Add.1）；关于与联合国系统其他实体和人居署其他合作伙伴在实施 2014-2019 年战略计划过程中所开展合作的报告（HSP/HA/1/2/Add.2）；联合国全系统关于更安全城市和人类住区的准则草案（HSP/HA/1/2/Add.3）。本报告还由 2019 年国家活动报告（HSP/HA/1/ INF.3）加以补充。

* HSP/HA/1/1。

一、 导言

1. 本报告根据联合国人类住区规划署（人居署）理事会第 26/1 号、第 26/2 号、第 26/3 号、第 26/4 号、第 26/5 号、第 26/6 号、第 26/7 号、第 26/8 号和第 26/9 号决议提交，其中理事会要求提供这些决议的最新执行情况。

2. 人居署的工作由三个主要政策机构来指导：联合国大会，包括通过经济及社会理事会；人居署理事会；以及人居署理事会的闭会期间机构，即人居署常驻代表委员会。在联合国住房和城市可持续发展大会（“人居三”）通过大会成果文件《新城市议程》（联大第 71/256 号决议，附件）之前的讨论中，会员国普遍同意需要审查人居署当前的治理结构。随后，秘书长于 2017 年 4 月设立了负责评估和提高人居署效力的高级别独立专门小组。在 2017 年 9 月 5 日和 6 日于纽约召开的由联大主席召集的磋商会上，会员国、国家以下各级政府和地方政府代表以及其他利益攸关方讨论了该专门小组的评估结果和建议。磋商的重点是：加强人居署的规范性任务，与其业务活动建立更密切的联系；审查人居署的治理框架，以加强监督、透明度和问责制；以及加强利益攸关方的参与和增强人居署的财务能力。

3. 2018 年 12 月 20 日，联大第 73/239 号决议撤销了人居署理事会，代之以普遍成员制的联合国人居大会。在同一决议中，联大保留了常驻代表委员会，并呼吁设立一个由 36 名成员组成的人居署执行局，由联合国人居大会选举产生。

4. 随着新执行主任于 2018 年 1 月到任，人居署开始了一系列转型举措。这包括详细讨论 2020-2025 年战略计划，制定内部变革流程，以及人居署组织结构调整，以使人居署更加精简、灵活、创新，并适合实施《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》，还与秘书长的联合国秘书处改革保持一致。

A. 制定战略计划（2020-2025 年）

5. 为确保当前的战略计划（2014-2019 年）结束后无缝过渡到新的计划周期，人居署在 2018 年初开始制定 2020-2025 年期间新的注重成果的战略计划。根据新的战略计划，当前七项次级方案的方案活动已经合并为四个变革领域：(1)减少城市和农村社区的贫困和空间不平等；(2)促进城市和区域的共同繁荣；(3)强化气候行动，改善城市环境；(4)有效预防和应对城市危机。2018 年 12 月，常驻代表委员会核可了这一战略计划，以提交联合国人居大会首届会议。

B. 内部变革

6. 2018 年 2 月，人居署启动了内部变革进程。内部变革的动力源于会员国要求人居署努力成为值得信任、透明和负责任的组织，能够有效、高效和协同运作，并具备宝贵和急需的相关专门知识。因此，内部变革进程是按照以下七个主要工作流程实施的：

- (a) 愿景：促进围绕共同愿景和目的、由价值驱动的合作方式；
- (b) 影响：能够大规模交付成果，以改善生活；
- (c) 供资：重新获得合作伙伴的信任和信心，以执行任务；
- (d) 协作：在联合国系统内外有效开展工作；
- (e) 团队：创建一个安全高效的工作场所，让人才茁壮成长；
- (f) 流程：改进制度和流程使效率最大化；

(g) 领导：动员工作人员参与并增强其权能以共同推动变革。

C. 组织结构调整

7. 为在内部和外部环境变化中继续发挥重大作用，人居署于2018年10月启动了组织结构调整进程，以使其拥有强大而灵活的组织结构。预计将在2019年第一季度末提出一个新的组织结构，并自2019年7月1日起开始落实。

8. 为应对自2012年以来联合国生境和人类住区基金会以及方案支助账户收入相对于支出长期不断下降的局面，执行主任于2018年7月采取措施减少这些账户上的支出，以便应对预计到2018年底将达到约550万美元¹的赤字。这些措施包括暂停征聘和晋升，同时终止受影响基金的编外人员合同、限制加班和执行严格的核准要求，以及限制将员额改叙为更高级别。2018年10月，人居署决定将由这些账户供资的定期任用期限的每次延期限定为3个月，以应对人居署的合同债务。这些短期合同延期对所涉工作人员具有重大的实际影响，将在2019年第一季度进行审查。在采取这些措施的同时，还采取了人员配置表管理措施，最大限度地利用由其他资源供资的员额。紧缩措施是到2018年底预计赤字将减少到约390万美元的一部分原因。中期结果显示赤字约为190万美元。

二、与战略计划、工作方案和预算有关的各项决议的执行情况

A. 第26/1号决议：人居署的治理改革和延长方案与预算问题工作组的任务授权

9. 在根据第26/1号决议延长方案与预算问题工作组的任务授权后，常驻代表委员会在分别于2017年6月和9月举行的第六十五次和第六十六次常会上核可了2017-2019年期间工作组区域代表的名单。在本报告所述期间，工作组举行了两次正式会议。

10. 在2017年10月11日和12日举行的第五次正式会议上，工作组讨论了人居署的财务状况、工作方案和战略计划的实施情况、负责评估和提高人居署效力的高级别独立专门小组的报告以及2016年财务报告。

11. 在这次会议上，工作组建议执行主任：(1)通过将行政费用与每个项目预算总额进行比较衡量人居署的效率；(2)编制一份分析文件，充分概述各项目领域和区域的资源分配情况，以帮助常驻代表委员会和理事会更好地查明可能存在的不平衡，并考虑到各区域的发展需求，包括减少风险和恢复等新增问题；(3)就妨碍人居署效率和效力的具体规则、条例和程序提出书面建议，包括但不限于人居署过渡的各种备选方案，并说明所涉及的具体变化，包括全面分析其影响；(4)改善对人居署网站的访问，以确保人居署活动的透明度和认知度，包括展示其在各国开展的工作；(5)加强人居署的规范性职能。

12. 在2018年11月20日举行的第六次正式会议上，工作组讨论了以下问题：(1)财务数据、紧缩措施和资源调动；(2)管理改革和人员配置；(3)制定新的战略计划的最新情况；(4)联大关于人居署治理改革的讨论的最新情况。在这次会议上，人居署对第五次正式会议上提出的建议作出了答复，并随附了适当的文件和解释。工作组对答复表示满意。鉴于会上的积极讨论和设立执行局的设想，工作组一致认为不需要在其第六次正式会议上提出建议。

¹ 除非另有说明，本文件中所有以元为单位的数字均指美元。

B. 第 26/3 号决议：人居署 2014-2019 年订正战略计划以及 2018-2019 两年期工作方案和预算

13. 人居署将从会员国收到的指导意见转化为变革和改造人居署的组织行动，使之成为一个更加值得信赖、透明负责的高效组织，其工作受到重视并能满足需求，并增强会员国和合作伙伴对人居署的信心。人居署采取了若干并行举措，以制定一个概念性方案框架。为从概念上支持人居署的工作，它启动了一个广泛而全面的协商进程，让会员国、其他利益攸关方和各级工作人员参与制定新的战略计划。新的战略计划将七项次级方案的方案活动合并为四个领域，并于 2018 年 12 月由常驻代表委员会核可。

14. 此外，人居署与会员国及合作伙伴（包括巴林、比利时、法国、德国、印度、日本、肯尼亚、马来西亚、挪威、卡塔尔、沙特阿拉伯、新加坡、西班牙、瑞典、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、越南、欧盟委员会和阿拉伯国家联盟）举行了 20 余次战略对话，讨论内容包括如何提供可预测的多年期筹资，以按照战略计划取得成果。

15. 人居署还支持会员国作出努力，就治理工作改革达成一致意见，以加强人居署的自主权、领导力和监督工作。

16. 缺少核心资源仍然是影响人居署满足会员国要求的能力的一个因素。联合国生境和人类住区基金会普通用途资金的处境依然艰难，预计到 2018 年底赤字将达到 80 万美元。对非专用资金的捐款呈积极趋势，从 2017 年的 260 万美元增至 2018 年的 360 万美元。

1. 资源调动

17. 截至 2018 年 12 月，初步数字显示，不包括成本回收的人居署总收入达 1.788 亿美元，其中预算外收入为 1.645 亿美元，占总收入的 92%。

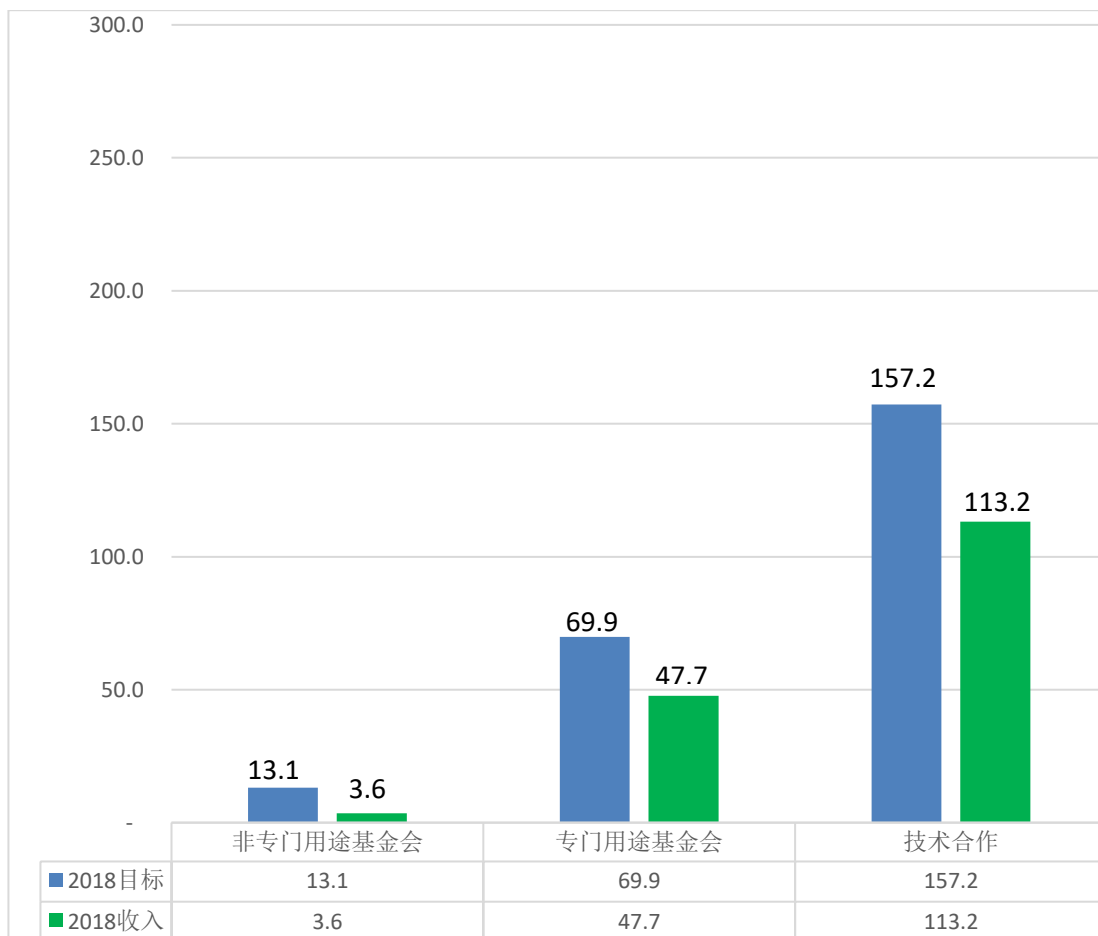
18. 人居署继续呼吁提供自愿捐款，以获得充足且可预测的财政资源。由于上述举措，人居署在 2018 年收到会员国 360 万美元自愿捐款，约占该年度总目标的 28%。该数额比上一年增长 38%。

19. 向联合国生境和人类住区基金会特别用途账户提供的赠款为人居署的专用规范性方案提供资金，其数额达 4 770 万美元，占年度目标 6 990 万美元的 68%。国家一级技术合作活动的专用赠款达 1.332 亿美元，占该领域年度目标 1.572 亿美元的 72%（见下图）。

图

2018年预算外收入：目标与实际情况对比

(百万美元)



20. 人居署继续实施 2018-2019 年资源调动战略，侧重于增加透明度和注重成果的交流，通过集合资金、大规模综合方案拟订扩大捐助方群体，从而产生更大的影响力，并与包括私营部门在内的非国家行为者建立伙伴关系。

经常预算拨款

21. 2019 年，人居署收到了 1 430 万美元的经常预算拨款，占总收入的 8%。

C. 第 26/8 号决议：促进有效执行、后续落实和审查《新城市议程》

22. 关于促进有效执行、后续落实和审查《新城市议程》的第 26/8 号决议，是通过工作方案和预算的七项次级方案的合并活动实施的。

23. 在《新城市议程》中，各国家元首和政府首脑、部长和高级代表邀请联大请秘书长利用各国及有关区域和国际组织自愿提供的资料，每四年报告一次《新城市议程》的执行进展情况。在“人居三”大约 18 个月后，在可持续发展问题高级别政治论坛上提出了第一份进展报告，即“四年期报告”。这是秘书长将在 2016 至 2036 年期间向联大提交的五份四年期报告系列中的第一份。该报告由人居署与 20 多个联合国机构、5 个区域委员会、政府代表和 40 多个发展与研究合作伙伴密切协商编写，是实现全系统协作和可持续城市化报告的关键第一步。

24. 该报告概述了迄今为止的协作实施情况，对相关数据和知识平台进行了审查，并对实施作为《2030 年议程》加速器的《新城市议程》所需能力进行了

评估。除其他外，它还包括建议采用渐进办法编写后续报告，重点关注四个相互关联的要素：(1)强化打造方便用户的参与性数据平台的系统；(2)借鉴现有的接触、参与和伙伴关系动态平台；(3)巩固与联合国相关实体的伙伴关系，以创建全系统协调机制；(4)发展报告可持续城市发展议程有效实施情况的能力。

1. 研究和能力发展

25. 作为其全球监测职能的一部分，人居署创建了一个包含 200 个城市的全球样本，以衡量世界城市化趋势以及《新城市议程》和《2030 年议程》的实施进展情况。人居署与各区域委员会密切协作，组织了 12 次专家小组会议，以强化监测与城市有关的可持续发展目标及其指标方面所取得进展的方法，特别是目标 11（建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区）。它还向可持续发展目标各项指标机构间专家组建议，会员国应采用国家城市样本和数据空间分类。在本报告所述期间，对 40 多个国家统计局进行了采用和使用这些方法的培训。

26. 人居署已开始编写其旗舰出版物《世界城市状况》的 2020 年版。2020 年版的主题是“城市化的真正价值”，将突出可持续城市增长和发展的优势。在本报告所述期间，人居署为编写区域和国家报告提供了支持，例如《2018 年非洲城市状况：非洲投资地理》，以及巴基斯坦、沙特阿拉伯和斯里兰卡等国的城市状况报告。

27. 为促进知识共享和推广最佳做法，人居署继续开展有关《新城市议程》在线实施平台的工作，这是一个动态工具，会员国和其他利益攸关方（包括联合国机构）可通过该工具报告它们在实施《新城市议程》和可持续发展目标方面取得的进展。2018 年，人居署开展了 97 天的能力建设活动，470 多名市长、决策者和城市专家参与其中。人居署与拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）及巴西初创公司 Colab 合作，开发了一个移动应用程序，以促进巴西 800 个城市的全市公共咨询工作。

28. 人居署扩大了其覆盖 12 个国家 550 多个城市的城市繁荣倡议。城市繁荣倡议监测多层面的绩效，进行空间分析并提供数据，以支持在地方一级监测可持续发展目标。

2. 减少风险和恢复

29. 人居署加强了国际人道主义界对复杂的城市紧急情况下流离失所人口问题的关注。它关注基于地区的方案拟订，有助于采取新的复原和响应办法，让地方当局参与其中，并促进受影响社区参与，以加强问责制。这种关注体现在正在阿富汗、伊拉克、利比亚、索马里和阿拉伯叙利亚共和国开展的应急和复原行动中，人居署在这些国家向受危机影响城市的损害评估和城市功能提供了支持。由人居署阿拉伯国家区域办事处开发的“城市概况”工具，为支持合作伙伴确定复原和重建规划的优先秩序提供了关键分析。

30. 作为机构间常设委员会成员，人居署继续影响和改进城市和其他人类住区的应急响应。除参与委员会机制外，它还领导委员会应对城市地区人道主义挑战工作队。人居署与难民事务高级专员公署（难民署）和国际移民组织合作，向因委内瑞拉危机而从委内瑞拉迁徙到巴西的城市难民和其他人提供协调支持。

31. 人居署通过全球城市危机联盟，为更有效地应对危机作出了贡献。该联盟现由 70 多个成员组织组成，人居署当选为其指导小组组长。该联盟与机构间

常设委员会协商，就关键举措作出努力，其中包括地方政府与人道主义行为体之间的参与协议。

32. 在城市复原力特征分析方案下，人居署在“建设可持续和有复原力的城市：在地方一级实施《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》”主题下的活动进入了最后阶段。作为该举措的一部分，市政人员、协调人和合作伙伴都接受了培训。人居署还为莫桑比克的马普托和巴拉圭的亚松森编写了复原力特征方案，以确定并围绕优先复原力行动建立共识。

33. 2018年11月，在2018年巴塞罗那复原力周，人居署聚集了500多名参与者，以发展和培育新的工作伙伴关系，共同面对当今时代的复原力挑战。这次活动是与智慧城市博览会世界大会同时举行的，并与地方政府协会、私营部门和发展伙伴共同召开了特别会议。人居署还继续主持麦德林城市复原力联盟的工作，这是一个同业交流群，汇集了领导全球复原力工作的国际组织，其中包括世界银行、C40城市气候领导小组、100个韧性城市倡议和城市联盟倡议。合作伙伴在全球4000多个城市共同开展工作，承诺每年投入超过20亿美元用于推动富有复原力和可持续的城市增长。

34. 在城市复原力特征分析工具方法的基础上，人居署发布了6个“城市复原力增强剂”，这些实用工具有一套具体指标，城市行为体可使用这些指标评估自身的复原力表现，并确定优先的复原力行动。每个工具都涉及城市复原力方面以下跨领域问题中的一个问题：气候行动、性别平等、非正规性、社会复原力、资源效率和人权。

3. 城市基本服务

35. 在本报告所述期间，人居署继续与环境署密切合作，为可持续规划和城市设计共同制定能源战略。人居署和环境署计划为联合国环境大会第四届会议举办一次活动，提高会员国对通过使用低成本空气质量感应器并通过更好地管理交通和废物处置等城市活动改善城市空气质量的潜力的认识。在德国联邦环境、自然保护与核安全部国际气候倡议的支持下，人居署和环境署以“《新城市议程》中的低碳基本服务”为主题开展工作，以帮助各个城市制定银行肯担保的项目提案，从而改进交通、能源和废物管理服务。

36. 在联合国道路安全信托基金的支持下，人居署就埃塞俄比亚和菲律宾的道路安全项目开展合作。人居署继续实施其他类似的道路安全举措，以发展城市官员的能力，设计更好的行车道、人行道和街道，使骑行和步行更加安全。

37. 为支持坦桑尼亚境内联合国发展援助框架下的业务活动，作为全球饮水、环境卫生和个人卫生群组的一部分，人居署在达累斯萨拉姆开展工作，支持维多利亚湖畔边姆万扎非正规住区的分散式废水管理，以加大投资力度并提高改善污水、环境卫生和废水管理的能力。

38. 人居署协助会员国将能效纳入国家建筑规范和政策的主流。还为从业人员和学术界制作了提高对能源和资源效率措施的认识的工具和材料，以促进可持续、低排放和对环境友好的建筑设计。

39. 此外，为支持实现可持续发展目标11（关于建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区），人居署协助会员国监测其在交通和废物管理具体目标方面取得的进展。作为实现可持续发展目标7（确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源）的技术咨询小组成员，人居署制定了一

份关于能源和可持续城市的政策文件，以支持在可持续发展问题高级别政治论坛 2018 年届会上对目标 7 进行第一次审查。

40. 在完成由全球环境基金资助的关于可持续交通和建筑物能效的项目之后，人居署继续为各个项目获取气候基金编写项目提案，以改善流动性和建筑物能效并增强城市当局开发此类项目的能力。

4. 城市经济和财政

41. 人居署继续向各会员国和城市提供咨询服务，以解决城市经济、市政财政和地方经济发展与城市规划整合的问题，目的是加强政策设计。

42. 关于市政财政，人居署通过以下方式努力提高对土地价值融资机制以及对提高土地价值和地方政府土地收入的方法的了解：(1)为海地、伊朗伊斯兰共和国和沙特阿拉伯 10 多个城市的公务员提供培训；(2)制作关于创收和获取土地价值的讨论文件；(3)在阿富汗、肯尼亚和索马里等国实施实地项目；(4)开发全球市政数据库。

43. 城市经济学和金融领域的一个主要工作重点是关注作为繁荣驱动力的青年。人居署青年方案继续在哥伦比亚、肯尼亚、卢旺达和索马里等国开展行动。通过一站式青年中心，该方案促进了创业、创新和城市改造，其方式是向 1 000 多名青年提供关于这些主题的培训。通过为青年创造机会，人居署努力刺激城市经济的增长。以索马里为例，通过这方面的努力，该国年轻人接受培训，发展了雇主所需的技能，从而促进了这些年轻人的就业。

44. 生产力与金融相结合也被证明是地方经济发展的推动力。在这方面，人居署向沙特阿拉伯 17 个城市在此方面的工作提供了支持。在埃及，人居署协助地方当局建立阿拉曼新城。在这两个国家，除总体规划研究外，还制定了一项富有成效的战略（制定促进私人公司和行业发展的政策），让城市能够将城市发展与创造就业机会结合起来，从而支持当地的生产发展。这方面的例子还有哥伦比亚关于非正规性和减少犯罪的项目、肯尼亚关于从经济角度促进市场发展的项目以及墨西哥关于市政发展的项目。

45. 通过与中国社会科学院协调维护的全球城市竞争力报告数据库，人居署每年针对特定主题对全球 1 000 个城市进行衡量。2017-2018 年报告分析了住房价格；2018-2019 年报告侧重于全球价值链；2019-2020 年报告的主题将是城市财政和竞争力。

5. 城市立法、土地和治理

46. 人居署在城市立法和土地治理方面的工作为许多国家政府城市发展方面的规范性工作和业务工作提供了依据，这包括在冲突后局势中。人居署开发并测试了一种贫民窟改造法律评估工具，为审查饮水和环境卫生、土地、规划、住房和融资方面的法律法规提供了方法，使城市管理人员能够依照可持续发展目标和《新城市议程》，对贫民窟改造前景进行快速定性评估。在肯尼亚对该工具进行实地测试推动了制定国家贫民窟改造法案。人居署与环境署、联合国气候变化框架公约秘书处和英联邦秘书处合作，继续致力于编制一项法律和气候变化工具包，这将作为全球资源帮助各国出台有效实施《巴黎协定》和作出国家自主贡献所需的法律框架。

47. 在本报告所述期间，人居署更安全城市方案与国际计划组织合作，制定一项关于为女童建设更安全城市的联合方案，以期在将城市转变为对每个人包

容、容忍和充满机遇的地方时将少女作为工作重心。2018年，更安全城市方案与五个城市（开罗、河内、坎帕拉、利马和新德里）的政府、城市机构、家庭和社区合作，努力加强女童的安全，增加她们进入公共场所的机会，以促进她们积极而有意义地参与城市发展和治理，并促进她们在这些城市自主流动。

48. 2018年，联合国地方当局咨询委员会与部长和市长们共同组织了一次“可持续城市对话”，将来自25个国家政府的代表聚集在一起，讨论联合实施《2030年可持续发展议程》事宜。在可持续发展问题高级别政治论坛期间，人居署与联合国秘书处经济和社会事务部以及地方和区域政府全球工作队一道，共同组织了第一届地方和区域政府论坛。

49. 由80个合作伙伴组成并由人居署推动的全球土地工具网络继续推进开发工具进程，以保障农村和城市地区的土地权利。适合用途的土地管理工具正用于支持刚果民主共和国、伊拉克、老挝、尼泊尔、菲律宾、乌干达和赞比亚的土地信息系统。在本报告所述期间，通过应用社会地权域模型等土地工具，伊拉克、肯尼亚、乌干达和赞比亚有2000多名妇女领取了土地证书。全球土地工具网络为刚果民主共和国、尼泊尔和赞比亚制定国家土地政策提供了支持。

50. 在2018年4月全球土地工具网络伙伴会议期间，他们通过了新的战略，以解决《新城市议程》和可持续发展目标中体现的土地保有权保障和治理问题。该战略旨在扩大2018-2030年期间支持土地改革的良好做法及其影响。为启动新战略的实施，合作伙伴、捐助方和发展伙伴于2019年2月在斯德哥尔摩瑞典国际开发合作署总部召开了指导委员会启动会议。

51. 全球土地工具网络向100多位市长和地方当局官员提供了土地融资培训，以加强地方政府的土地收入来源。该网络与世界银行、迪拜土地部和阿拉伯勘测员联盟合作，于2018年在迪拜组织了第一次阿拉伯土地会议，以启动阿拉伯土地治理倡议，从而促进阿拉伯区域的和平、发展和社会公平。

52. 人居署和世界银行一道，是可持续发展目标关于土地使用权的指标1.4.2的监管机构，在各国统计局的支持下，于2018年确定将该指标划为第二级。已对土地保有权保障数据收集方法进行调整，使其与可持续发展目标国家报告框架保持一致。

6. 城市规划和设计

53. 人居署继续接收和回应会员国提出的请求，以支持制定国家和国家以下各级城市政策，加强和扩大城市规划和设计实验室的工作范围，以及扩大投资组合并巩固人居署的气候变化行动伙伴关系。

54. 截至2019年1月，人居署正在向41个国家提供与国家城市政策制定有关的技术援助。2018年，人居署、经济合作与发展组织（经合组织）和城市联盟倡议启动了国家城市政策方案，根据该方案，2018年发布了一份全球城市政策报告。人居署制作了一系列规范性产品、工具和指南，以扩大对国家城市政策制定的支持力度并使其系统化。

55. 作为一个重要的综合设施，人居署城市规划和设计实验室被认为是确定、验证和进一步制定城市项目的宝贵资源，这些项目不仅对可持续发展目标作出响应，还通过开发银行和公私伙伴关系吸引实施资金。自上次报告以来，该实验室与联合国各机构、世界银行和区域开发银行在城市一级扩大或建立了新的伙伴关系。实验室领导了全球未来城市方案的战略制定阶段，该方案是为响应

联合国 2018 年的一项请求创建的，并在 10 个国家的 19 个城市开展活动。荷兰企业局还与该实验室合作，向三个国家的水资源杠杆方案提供支持。

56. 人居署继续寻求获得绿色气候基金和全球环境基金的认证。与此同时，应联合国气候变化框架公约最不发达国家专家组的请求，人居署让若干国家（埃及、埃塞俄比亚、基里巴斯、挪威、巴勒斯坦国、瑞典、泰国和多哥）和其他合作伙伴参加了协商进程，最终制定了一份题为“在国家适应计划中解决城市和人类住区问题：气候公约国家适应计划进程技术准则的补充”的指南。该指南在 2018 年 12 月于波兰卡托维兹举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第二十四届会议上发布。通过全球市长盟约、城市气候变化融资领导联盟以及关于在将于 2019 年举办的联合国气候行动峰会前为城市贫民建立气候适应能力的新倡议，人居署与广泛的利益攸关方进行接触，包括地方当局、民间社会、私营部门、专业人士和学术界，以加强对全球气候宏伟目标的关注。

7. 住房和贫民窟改造

57. 可持续住房和贫民窟改造面临的挑战仍然是人居署工作的一个关键要素。这些挑战涉及：环境可持续性，包括资源和能源节约型设计、材料和施工流程；经济可持续性，特别是住房和贫民窟改造的可负担性，包括购买住房和长期保有住房的可负担性；以及社会可持续性，涉及为业主和租户提供有保障的权利，并促进他们融入城市社会结构。

58. 通过全球住房战略，人居署支持各级政府制定和实施住房部门改革和立法工作。截至本报告所述期间结束时，约有 40 个伙伴国家正在实施住房政策、方案和战略。人居署努力加强其可负担性特色解决方案。在世界城市论坛第九届会议上，人居署召集了一次关注非洲经济适用住房方案的启动会议，目的是通过协调一致和相互联系的行动，联合地方、国家和区域努力，促进整个非洲大陆住房的可负担性。这一领域的工作包括为摩加迪沙境内流离失所者提供租赁融资计划。

59. 为推广环境方面可持续的住房，人居署于 2018 年启动了“SHERPA 可持续住房项目在线程序”，即供参与住房项目规划、设计、建造和评估的项目管理人员、社区和其他利益攸关方使用的自我评价工具。该工具的重点是经济、环境、社会和文化可持续性的定性自我评估，开创了同类应用程序的先河。该工具免费提供，有英语、法语和西班牙语版本。²

60. 人居署还向社会可持续性其他层面提供支持，包括通过“地中海城市间移民项目”融合土著群体、青年、残疾人和移民等弱势群体，目的是通过对话、知识共享和行动促进各城市基于权利的移徙治理得到改善，以及将移徙治理纳入城市发展规划进程。

61. 人居署继续实施由非洲、加勒比和太平洋国家集团秘书处发起并由欧盟委员会资助的参与式贫民窟改造方案，通过该方案，约有 40 个国家和 190 个城市与 500 多万贫民窟居民合作，以改善生活条件。2018 年 11 月，非洲、加勒比和太平洋国家集团、欧盟委员会和人居署组织了第三次关于参与贫民窟大规模融资的国际会议。来自 61 个国家的代表出席了会议，最后发布了一项全球宣言和将在今后两年实施的行动计划。此外，人居署与拉加经委会接触，以支持一

² 可查阅 www.sherpa4housing.org/。

项在参与式贫民窟改造方案框架内改善加勒比区域非正规住区和贫民窟生活的区域战略。

62. 人居署与全球合作伙伴合作编写了出版物，以指导参与式贫民窟改造方案下各类工具的实际使用和开发工作。出版物涉及非正规经济和生计、非正规住区内有利于穷人的气候行动以及贫民窟改造法律评估工具等主题。人居署开发了一个知识平台，其中包括创新性电子学习部分和电子参与部分。该平台将于 2019 年 5 月在联合国人居大会首届会议期间启动。贫民窟和非正规住区网络启动了由部长、市长和学者组成的焦点小组，以设法增强利益攸关方围绕三大支柱（监测、知识和创新）大力改善贫民窟和非正规住区生活条件的能力。

8. 贯穿各领域的问题

63. 人居署继续开展着眼于落在最后面的人的规范性工作和业务工作，以促进社会和环境方面可持续发展的城市。这方面的主要机制仍然是将气候变化、性别平等、人权和青年等“贯穿各领域的问题”纳入主流。这些主流化工作的成果反映在 2018 年结束的若干独立评价中。例如，斯里兰卡的一项评价认为，社区发展理事会为种植业部门的妇女提供了安全和适当的托儿服务。根据全球土地工具网络的评价，通过实施 101 项能力建设举措，估计有 2 259 人提高了对扶贫和促进性别平等的土地工具和方法的认识。总体而言，在全球土地工具网络支持下的能力发展倡议中，有 40% 的参与者是妇女。对国家、区域和全球方案所作评价表明，主流化对人居署方案产生了变革性影响。作为贯穿各领域问题中针对具体问题的工作的补充，主流化无论是在概念上还是在运作上都强调了纳入“包容性问题”。

64. 人居署一直与联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署和国际艾滋病护理提供者协会密切合作，筹备拟于 2019 年 9 月举行的快速通道城市会议。这次会议将是来自 250 多个城市的代表的第一次国际会议，这些城市正在加紧应对艾滋病毒/艾滋病、结核病和病毒性肝炎，这三种疾病在《新城市议程》和题为“快速通道城市：消除艾滋病疫情”的宣言中被列为城市健康优先重点。

9. 关于《新城市议程》的全系统战略和实施《新城市议程》的行动框架

65. 应制定联合国全系统战略和行动框架以实施《新城市议程》的呼吁，人居署于 2018 年 2 月领导了与会员国和区域协商机构的协商进程，最终通过了在区域范围内实施《新城市议程》的行动框架的关键要素。³

66. 在世界城市论坛第九届会议期间举行的磋商会上，联合国各机构同意就全系统战略进行合作。2018 年 6 月 6 日，秘书长高级管理小组吁请人居署促进各机构之间的合作，以推进可持续城市发展方面的全系统一致性。人居署随后领导了一个由 12 个联合国机构的代表组成的任务小组，该任务小组于 2018 年 9 月向人居署常驻代表委员会提交了一份框架草案，其中指出所开展的工作将以知识、业务、财政和分享为中心。2018 年 10 月，该进程附加说明的大纲得到了方案问题高级别委员会的核可，这为 2019 年 4 月方案问题高级别委员会的最后审议铺平了道路。该战略一旦获得核可，可能最早将于 2019 年 5 月提交联合国系统行政首长协调理事会，以供审查和批准。

³ 更多信息见关于区域磋商架构对可持续住房和城市发展的区域技术支持的第 26/5 号决议。

10. 可持续城市化融资

67. 为了改进可持续城市化的融资，人居署继续与世界银行等伙伴合作，建立可持续城市发展的多伙伴实施机制。在试点国家（即埃及、肯尼亚、墨西哥和乌干达）采取的举措将有助于在开始资源调动前进行概念验证。仍在继续通过可行性研究努力确定更多项目，以使人居署和其他机构能够帮助各城市确定银行肯担保的项目，并使其与潜在投资者匹配。在墨西哥梅里达，使用城市繁荣倡议所生成数据进行的分析使得可行性研究得以进行，以确定潜在项目。在肯尼亚，世界银行和人居署与政府密切合作，制定了一项行动计划，以解决综合城市规划、经济适用住房、贫民窟改造、市政创收和县级政府能力建设等问题。2018 年对卢旺达和乌干达进行了范围界定联合考察。作为联合国发展系统改革的一部分，人居署参与了设立可持续发展目标基金，并主张在基金中开设一个城市窗口。

68. 人居署通过参与适应基金，还为可持续城市化建立了新的协同增效和融资。2018 年批准了三个项目，总额为 1 300 万美元。2019 年正在编制的概念和提案总额约为 5 000 万美元。适应基金董事会核准了人居署提出的在斐济和所罗门群岛开展工作的两项新提案。另一个项目是在老挝人民民主共和国启动的。在非洲，科摩罗、马达加斯加、马拉维和莫桑比克的区域复原力方案已报请最后批准。在阿拉伯国家，正在制定约旦和黎巴嫩的区域方案以及一项喀土穆大都市区的项目。在拉丁美洲和加勒比，正在阿根廷、巴西和巴拉圭制定一个区域项目。与此同时，人居署提出的向绿色气候基金提供专家服务的提案被认为在以下三个领域在技术上是可接受的：适应规划、交通和城市发展。人居署申请成为多边绿色气候基金项目实体的认证工作已取得进展，并修订了若干内部政策以满足认证标准，其中包括增加环境和社会保障。

三、其他决议的执行情况

A. 第 26/2 号决议：加强人居署在城市危机应对中的作用

69. 尽管依据第 26/2 号决议设立的基金缺少自愿捐款，但人居署在继续努力更新其危机中的人类住区政策。此项政策以 2020-2025 年战略计划为基础，将有效预防和应对城市危机确定为四个变革领域之一。新的战略计划将解决弥合人道主义援助与发展之间的差距、流离失所、移民、减少灾害风险和复原力建设等问题。

70. 在此方面，继续与机构间常设委员会成员保持伙伴关系，特别是与难民署、红十字会与红新月会国际联合会协调全球住房群组下的活动，与联合国儿童基金会（儿基会）协调全球饮水、环境卫生和个人卫生群组方面的活动。

71. 另外，人居署与联合国秘书处政治事务部和维持和平行动部以及联合国开发计划署合作，牵头制定了《联合国关于土地和冲突的指导说明》⁴。预计《指导说明》一经核准，将帮助联合国系统解决农村及城市地区冲突的根源。

B. 第 26/4 号决议：促进城市和人类住区的安全

72. 除了呼吁提高城市安全方面可利用的工具、方法和专门知识的认知度外，人居署还出版了《加强社区预防犯罪文化：非洲更安全城市 20 年经验》⁴，介

⁴ 可查阅 www.mile.org.za/AFUS2018/DocumentsAFUS2017/20%20Years%20of%20Safer%20Cities%20in%20Africa%20-%20Report.pdf。

绍城市地区预防犯罪和暴力行为的市政经验和做法，并强调将安全作为市政规划、立法和融资战略的一项标准。更安全城市方案还与私营部门建立了开放数据伙伴关系。人居署与华为技术有限公司共同编制了更安全城市大数据白皮书，以支持关于强化循证政策和实践的对话。

73. 更安全城市问题方面一个重要的联合国合作伙伴是联合国毒品和犯罪问题办公室，人居署与其一道参与了哥伦比亚卡利、墨西哥克雷塔罗和南非德班的联合方案拟定行动，并制定了参与式安全审计指南⁵。由于城市安全被确定为2020-2025年战略计划的一个贯穿各领域的主题，人居署将继续开发和强化与城市安全有关的工具、方法和专门知识。

74. HSP/HA/1/2/Add.3号文件提供了联合国关于更安全城市的准则草案的详细情况，这是实施《新城市议程》的一个关键要素。在联大审议之后，预计联合国的一项集体实施计划将帮助进一步改善城市地区和人类住区的安全和保障。

C. 第26/5号决议：区域磋商架构对可持续住房和城市发展的区域技术支持

75. 在本报告所述期间，人居署继续支持区域磋商架构，以便实现《新城市议程》的目标。在亚洲及太平洋区域，可持续城市化区域任务小组审查了柬埔寨和尼泊尔境内可持续城市化的国家一级干预措施。参加合作伙伴论坛的与会者通过有区域一级联合国实体参与的同行审议进程，确定了实施《新城市议程》的优先事项。

76. 在拉丁美洲和加勒比区域，人居署和拉加经委会为《新城市议程》区域行动计划作出贡献。这促成了进一步合作，包括提出一项在可持续城市发展领域开展区域间合作的联合项目提案，以期提高会员国之间的政策一致性，这反过来将使其优先事项保持一致。

77. 人居署为在阿拉伯国家联盟住房和建设部长理事会领导下制定《阿拉伯住房和可持续城市发展战略》作出了贡献。第二届阿拉伯住房和可持续城市发展部长级论坛于2017年12月在摩洛哥核可了该战略的实施计划。随后在阿尔及利亚、埃及和摩洛哥开展了能力发展和南南合作。人居署还支持编制巴勒斯坦国和苏丹的人居署国家方案文件。

78. 在非洲，人居署、非洲经济委员会和非洲联盟委员会于2017年11月在南非开普敦组织了一场关于《新城市议程》实施和监测框架的对话。与非洲联盟协作还包括在关于住房、人类住区和城市发展的示范法方面开展工作，以支持《新城市议程》的区域实施框架。在国家一级，人居署出版了安哥拉、喀麦隆、埃塞俄比亚、肯尼亚、莫桑比克、南苏丹和乌干达的国家方案文件。

79. 人居署还与欧洲联盟委员会区域和城市政策部协作，在欧洲联盟各区域和城市对《2030年可持续发展议程》的城市层面进行基于指标的监测。

D. 第26/6号决议：世界城市论坛

80. 世界城市论坛第九届会议于2018年2月7日至13日在吉隆坡举行，主题是“城市2030，人人共享的城市：实施《新城市议程》”。来自164个国家的约24 000名与会者参加了公开辩论、对话、展览和活动，以交流经验教训和良

⁵ 可查阅 www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2019/02/Guide-safety-audits_final_predesign_EN.pdf。

好做法，并且参加了关于城市解决方案、政策和立法框架的会议。论坛反映了《新城市议程》在加速实现可持续发展目标方面的作用。《关于城市 2030 的吉隆坡宣言》重点关注积极转型所必需的有利因素、城市和人类住区面临的持续挑战以及需要立即关注的新增问题，其中还载有关于框架、治理、伙伴关系和创新解决方案的具体建议。

81. 来自全球、区域、国家、地方、基层和非正规部门组织的广泛利益攸关方参与了第九届论坛及其筹备进程。常驻代表委员会下设的一个小组委员会自 2017 年 3 月开始每月举行一次会议，以指导论坛的筹备工作。

82. 注重结果的办法适用于第九届论坛的所有组成部分，以便提高讨论的质量和结果的可衡量性。报告员在预先设定的模板中填写实质性成果。在筹备论坛时，人居署的所有实务工作单位都在逻辑框架内列出各自会议的预期成果。2018 年 5 月启动了对结果框架有效性和论坛影响的评价工作。人居署、会员国和利益攸关方正在审议报告草稿。

83. 世界城市论坛第十届会议的筹备工作正在顺利进行。在其先前经验和所收到反馈的基础上，人居署积极动员其他联合国机构参与论坛今后届会的筹备工作。主办世界城市论坛第十一届会议的甄选过程也已经启动。到 2018 年 7 月 30 日截止日期，共有七个城市表示愿意主办第十一届论坛。已经成立了一个由人居署和另外两个联合国机构工作人员组成的甄选委员会，以审议这些申请。甄选过程预计将于 2019 年 4 月结束。

E. 第 26/7 号决议：参会认可

84. 根据第 26/7 号决议，现行的认可利益攸关方组织参会的程序已广泛传达给各利益攸关方，也可在网上查阅。利益攸关方参与政策方面的工作由政策和方案小组委员会（常驻代表委员会下属）及小组委员会于 2018 年 6 月设立的工作组主席之友领导。除主席（美利坚合众国）进行多次磋商外，还举行了十次会议。人居署继续支持这一进程，包括编写背景文件及对联合国其他机构和多边组织在利益攸关方和民间社会协商与参与方面的做法、政策和战略进行广泛分析。

85. 会员国一致认为，应在更大的利益攸关方参与政策下审议参会认可程序，将其作为参与政策的一个组成部分。但各国仍有意见分歧。在继续保留其决策权的同时，会员国普遍认识到需要一个公开透明的制度，使不同利益攸关方能够参与人居署的政府间进程。各国还认识到需要更新合作伙伴数据库，该数据库目前存有大约 4 000 名经认可成员的信息，应当仅保留那些活跃的成员的信息，并为新老利益攸关方申请参会认可建立一视同仁的客观基础。有争议的主要领域是：(1)在会员国提出反对时应采取的行动方针；(2)应由会员国还是人居署给与认可。小组委员会被准予继续开展工作，以使会员国能够在 2019 年 5 月联合国人居大会首届会议之前形成协商一致。

F. 第 26/9 号决议：巴勒斯坦被占领土内的人类住区发展问题

86. 巴勒斯坦人民特别人类住区方案通过与巴勒斯坦国与人居署 2018-2022 年国家方案文件中确定的其他合作伙伴商定的一系列优先干预措施提供了技术支持。2018 年，该方案下的活动总额超过 500 万美元，并与 35 个当地执行伙伴共同实施，使加沙地带和包括东耶路撒冷在内的西岸的 220 多个社区受益。重点领域包括提供政策建议、技术援助、能力发展援助、保护和充分获得住房以及促进在地方、区域和国家各级制定土地使用计划时对保有权和性别问题具有敏

感性，以对前所未有的城市化速度作出反应。这些举措是通过社区主导的参与进程实施的，以便社区居民自身能够确定其未来建筑环境的外形和设计。因此，该方案开发了安全、包容和无障碍的公共空间，这种空间服务于妇女和青年等最弱势群体，并提高市政开展和监测参与性空间规划进程的能力。住房安置干预措施和对土地管理进程的支持继续有增无减。人居署仍在与会员国进行磋商，以便重新召集咨询委员会和技术合作信托基金。

四、 结论

87. 《2030 年可持续发展议程》反映出可持续城市化有机会推动公平、环境可持续性和经济繁荣，可持续发展目标 11 以及其他一些目标和具体目标反映了这一点。不解决城市增长和运行方式，贫困（目标 1）、性别平等（目标 5）、饮水和卫生（目标 6）、经济增长和就业（目标 8）、工业化和创新（目标 9）、不平等（目标 10）、消费和生产模式（目标 12）及气候变化（目标 13）方面的问题是不可能解决的。转型承诺、变革驱动因素和《新城市议程》的实施手段为加快城市和其他人类住区中可持续发展目标本地化及实现方面的进展提供了框架。

88. 2018 年对人居署而言是重要的一年，在这一年它开始了全面改革的进程，以应对它所面临的财务危机以及会员国、捐助方、工作人员和其他利益攸关方等合作伙伴对其缺乏信任的问题。在会员国强有力的支持下，人居署工作人员为应对这些挑战作出了卓越努力。

89. 如今，人居署制定了 2020-2025 年战略计划，该战略计划由秘书长领导的整个联合国系统变革和人居署内部重组来补充，将促进减少城市和农村社区的贫困和空间不平等；促进城市和区域的共同繁荣；巩固气候行动；改善城市环境；以及有效预防和应对城市危机。这些是实施《新城市议程》和实现可持续发展目标城市层面的重要切入点。通过重点关注对落在最后面的人的积极影响和成果，新的战略计划提出了经重新调整的愿景和任务，并且更加注重如何为会员国、国家以下各级政府和地方政府以及其他主要城市行为体提供最好服务。新的战略计划试图将人居署重新定位为英才和创新中心。

90. 但是，如果得不到支持，包括实施战略计划所需财政资源，任何战略计划都不会成功。关于加强人居署在城市危机应对中的作用的第 26/2 号决议的最新执行情况就是这方面的一个例子。人居署许多最大和最成功的国家级方案，如阿富汗、刚果民主共和国、海地、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、索马里、斯里兰卡和阿拉伯叙利亚共和国的国家级方案，就诞生于最初的危机应对举措。在这些环境中，人居署一再表明，从危机爆发之初就有可能开始建立复原力，并通过持久解决方案支持会员国的恢复和重建工作，从而履行《新城市议程》和《2030 年可持续发展议程》中表明承诺。任何会员国都未向为促进快速部署人居署以应对城市危机和紧急情况而设立的自愿基金捐款。因此敦促会员国在今后审议人居署的任务时考虑到这一点。

91. 与此同时，人居署将继续与重新定位的联合国发展系统保持一致，包括在区域和国家两级。将特别关注支持区域的城市知识能力，并在联合国发展援助框架和新一代共同国家评估背景下向驻地协调员办公室和联合国国家工作队提供城市咨询服务。

92. 这些措施一旦成功实施，将使人居署能够在城市化世界中提高所有人生活质量的愿景，并支持会员国实施《新城市议程》和实现可持续目标的城市层面。
