



大会

Distr.: General  
6 August 2009  
Chinese  
Original: English

## 第六十四届会议

临时议程\* 项目 56

联合国人类住区会议(人居二)

成果的执行情况和加强联合国

人类住区规划署(人居署)

## 联合国人类住区会议(人居二)成果的执行情况和加强联合国 人类住区规划署(人居署)

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告是依照大会第 63/221 号决议第 15 段的规定提交的,其中说明联合国人类住区规划署(人居署)在过去一年执行联合国人类住区会议(人居二)成果的情况和在加强人居署体制方面作出的进展。

它还确定了作出的成就以及面临挑战,并指明了前进的方向,以便在一个日益城市化的世界中,实现可持续的城市发展。这份报告概述了人居署理事会第二十二届会议取得的成果和从后续支持《人居议程》的执行工作取得的结果。除了批准人居署 2010-2011 两年期的工作方案和预算外,理事会还检视了执行作为加强联合国人类住区规划署的重要手段的中期战略和体制计划取得的进展。理事会通过了使所有人获得基本服务的准则,并要求各项后续活动与第二十一届会议通过的权力下放准则和加强地方当局准则的执行工作密切协调。

\* A/64/150。



通过在面对全球经济和金融危机及气候变化的情况下对经济适用住房融资系统问题进行对话，理事会第二十二届会议作出了一些建议。作为这些建议的后续行动，理事会建议大会考虑在 2016 年召开第三次联合国会议，讨论住房和可持续城市发展问题。

这份报告也审查了全球、区域和国家一级《人居议程》执行工作取得的进展，包括在世界城市论坛和最近在非洲、亚洲和太平洋及拉丁美洲和加勒比为住房和城市发展成立的区域部长级会议中取得的进展。此外，它还概述了与联合国系统各个机构和组织以及与非政府组织进行的合作。在审议了一些本组织的财务和预算事项后，就后续行动提出了全面结论和建议。

## 一. 引言

1. 本报告是依照大会题为“联合国人类住区会议(人居二)成果的执行情况和加强联合国人类住区规划署(人居署)”的第 63/221 号决议提出的。

## 二. 联合国人类住区规划署理事会第二十二届会议的成果

2. 联合国人类住区规划署(人居署)理事会于 2009 年 3 月 30 日至 4 月 3 日在内罗毕举行了第二十二届会议,讨论的特别主题是:“面对全球金融危机和气候变化,在日趋城市化的世界里促进经济适用住房融资系统”。

3. 除了核准人居署 2010-2011 两年期工作方案和预算以及审查 2008-2013 年期间的中期战略和体制计划的执行情况外,理事会集中审议以下各项问题:(a) 面对全球经济及金融危机和气候变化的经济适用住房融资系统;(b) 加强城市青年的发展;(c) 使人人能获得基本服务;(d) 人类住区的南南合作;(e) 世界城市论坛;和(f) 人居署的治理结构。

4. 全球经济和金融危机以及气候变化的影响和后果对《人居议程》<sup>1</sup> 依据的理由产生新的挑战 and 层面,并在执行方式方面造成新的迫切感。随着快速的城市化以及城市在适应和缓解气候变化方面的关系,地方或国家人类住区议程和全球环境议程正趋于一致。

5. 因此,理事会在第 22/1 号决议中建议大会考虑在 2016 年召开第三次联合国会议,讨论住房和可持续城市发展问题,用以审查、更新和通过更加相关的政策建议,以便在迅速城市化的世界中解决可持续人类住区发展的问题。

### A. 经济适用住房融资

6. 目前金融和经济危机对低收入住房和基础设施融资的短期和长期影响是理事会第二十二届会议进行正式对话的主题。专家同意,此次全球金融危机大都是对抵押贷款制度缺乏监管和对低收入住房监督不周造成的。各国政府从此次危机汲取的经验教训,应该是住房部门对整体经济健康极其重要,不可任由市场力量摆布。因此,这显示各国政府需要采取有利于穷困和低收入群体所需的住房政策,并实施能够防止投机倒把、强取豪夺住房融资的适当监管框架。

7. 汲取的另一项重要经验是目前的经济危机使城市穷人处于比他们目前更不利的地位。拥有体面的住房和得到各项基本城市服务已经成为发展中国家绝大多数城市居民改善保健、加强教育、提高两性平等和减少贫困的关键要素。因此,

<sup>1</sup> 《联合国人类住区会议(人居二)的报告,伊斯坦布尔,1996 年 6 月 3 日至 14 日》(联合国出版物,销售品编号 C.97.IV.6),第一章,第 1 号决议,附件二。

目前的危机使各国政府比以往任何时候都更加需要优先关注经济适用住房和提供城市服务，将其作为实现国际商定的发展目标包括千年发展目标的关键政策措施和手段。

8. 发言者强调公共部门可以采用支助性政策和立法，对基础设施的发展优先分配预算和对穷人获得基础服务提供安排妥善和目标明确的津贴，它在推动可持续的城市化方面能够发挥关键作用。大家也普遍认识到，解决目前的金融危机需要采取新颖的做法，应鼓励所有利益攸关方，包括国际捐助者和机构、私有部门开发商、金融和银行机构和非政府组织及社区组织参与和调集它们的所有资源。

9. 在讨论中一直重复出现的主题是从国家政府到城市穷人调动所有各级资金方面的困难，国家政府希望改善贫民窟和发展基础设施，而城市贫民要改善住房。大家提出了各种解决办法，包括建立稳定的政治环境，以鼓励长期融资；将住房列为减贫战略的优先工作，建立住房基金；采取财政补充措施和建立新的立法和监管框架，以支持小额供资和帮助穷人得到信贷和取得抵押贷款。在供应方，需要采用新的技术以便更容易建造低成本的住房。

10. 理事会在第 22/2 号决议中请所有会员国考虑进行全面评估，了解适当住房和经济适用住房及相关基础设施的现状，以便评估它们各自的国家住房融资系统和监管框架是否足够满足贫困者和处于不利地位的人口的基本需要。理事会还鼓励所有会员国，包括关于住房和城市发展的区域部长级会议，建立健全和有利的框架和机制，推动在改善和防止贫民窟、提供经济适用住房和加强城市发展方面扩大公共投资和私有投资。

11. 理事会还在第 22/2 号决议中请人居署执行主任与国际和区域金融机构密切磋商，继续进行现有努力，散发基于社区的城市发展重要性的模式和知识；在这方面进行适当的监测和能力建设，特别是在市镇一级；和与国际和区域金融机构合作，促进适度规模的住房和基础设施的投资，将其作为刺激经济增长的助力并作为减少贫穷的重要手段。

12. 此外，理事会支持作出努力，探讨是否可能在大会举行高级别特别会议，以便讨论在全球金融危机面前的住房融资系统问题。这项特别活动应考虑到理事会第二十二届会议对经济适用住房融资问题和气候变化问题的对话作出的建议。

13. 请会员国对人居署各个信托基金和其他相关基金的支持和充资提供捐助，其中包括实验性可偿还的种子资金和改善贫民窟基金以及旨在扩大协助贫困者经济适用住房融资系统的方案。

14. 人居署随后组织了一次关于面对全球金融危机的经济适用住房和住房融资的特别会议，作为 2009 年 6 月 24 日至 26 日在纽约举行的世界金融和经济危机及其对发展的影响问题会议的一部分。这次会议指出，目前的金融危机源自于过

度宽松的住房融资系统，特别是所谓的次级抵押贷款。在这场危机暴露了国家和全球金融系统以及监管框架普遍存在需要紧急处理的各种弱点的同时，它也有力地提醒大家，住房既是市场产品，也是社会善事。在这种情况下，住房融资系统必须作为利用市场力量增加住房供应的手段以及作为促进经济适用住房和加强公平城市发展的手段看待。为了解决目前的经济局势和描绘未来的前进道路，人类住区必须居于可持续发展政策的前沿。在此需要对可持续人类住区的观念重新加以承诺；否则，由危机造成的各种挑战将更形加剧。

15. 对人居署目前为改善经济适用住房和基础设施得到可持续融资的工作作了介绍。这项工作涉及推动有利的政策框架，增加金融机构在经济适用住房和基础设施部门的活动，为经济适用住房创造有效的本地融资机制，促进社区团体得到融资和加强本地储蓄团体和储蓄机制。全球金融危机指出为住房和为刺激受到危机影响的经济需要融资。对人居署的实验性融资方案作出了修改，以便制定有效办法解决危机。这包括在非洲、亚洲、拉丁美洲和中东增加贷款机会；加强与地方、区域和国际金融机构的伙伴关系；和部署在经济适用住房领域进行计划妥当的投资的双重利益工具。在讨论中谈到了将性别观点、各种保险机制和利率纳入经济适用住房的重要性。

## **B. 为吸引对低收入住房和提供城市服务进行的其他伙伴机制和活动**

16. 由于开展 2008-2013 年中期战略和体制计划，与私有部门的伙伴关系在 2008 年发生了重大改变。观念从狭隘的公司社会责任前进到包括推动可持续城市化的核心商业做法。为了达到这项目的，人居署加强了它的宣传和知识管理工作，推动了与国际和国家金融机构、水电公司和房地产商等的新伙伴关系和全球和国家各级的合作关系。

17. 这种伙伴关系的第一个目标是作出投资前的各种努力，从而进行政策改革、作出能力建设和提供技术援助，在住房和城市发展方面，调动各种搭配的公共支出和私有投资。第二个目标是向各国政府和国际和国内金融机构显示帮助贫困者的住房和城市发展商业模式确实可行，而且有利于整体经济发展。

18. 人居署的宣传和知识管理工作在人类住区筹资工具和最佳做法倡议下得到了加强。工作的重点是有系统地记录以资产为基础的社区发展，包括以合作的方式进行住房开发、社会投资基金、城市社区发展基金、以社区为基础的住房融资倡议和社区抵押贷款方案。这项倡议加强了经济和住房以及经济和融资之间联系的研究。

19. 在秘书长的邀请下，人居署展开了全球水运营商伙伴关系联盟，这是一个由水运营商、发展机构、民间社会代表和供水和卫生部门的其他利益攸关方组成的国际网络。这个方案为非洲、亚洲和拉丁美洲和加勒比的市镇水运营商提供了对非正式住区和贫民窟提供清洁饮用水交换战略和采用最佳做法的平台。

20. 在非洲开发银行的支持下，人居署非洲城市供水方案目前在 15 个国家的 18 个城市运作。该银行的桑给巴尔供水和卫生项目已导致快速批准贷款协议。在肯尼亚，在评估维多利亚湖区域 26 个社区的卫生条件已取得了重大进展。人居署和东非共同体最近达成的一项协议提供了一个框架，并在与非洲开发银行建立伙伴关系的情况下，扩大合作，支持对另外 5 个国家 15 个城市的维多利亚湖区域供水和卫生倡议。

21. 人居署和亚洲开发银行签署了 2007–2011 年期间的第二个谅解备忘录。这个备忘录设想增加提供 2 000 万美元的赠款，以提高对执行项目的认识和能力建设，为改善亚洲城市的供水和卫生设施的后续投资作出准备。该备忘录还反映了亚洲开发银行的承诺，预备投资 10 亿美元重点为卫生设施的城市基本服务部门。在与亚洲开发银行合作的情况下，人居署目前在 48 个城市积极开展工作，遍及中国、印度、老挝人民民主共和国、尼泊尔、巴基斯坦和越南等国，并将迅速在印度尼西亚开展工作。2008 年收到来自荷兰政府提供的更多资金，用于湄公河供水和卫生倡议。这一倡议目前正扩大到柬埔寨，老挝人民民主共和国和越南。

22. 在报告所述期间，人居署与美洲开发银行建立了战略伙伴关系。根据 2008 年签署的谅解备忘录，美洲开发银行的目标是提高供水和卫生部门的贷款到大约 10 亿美元。这个谅解备忘录使人居署能够于 2008 年在玻利维亚和墨西哥展开一些项目。

23. 同样，全球水运营商伙伴关系联盟已经动员了广泛的合作伙伴，包括 Cap-Net、谷歌基金会、IB-Net、阿布扎比水电管理局和秘书长供水和卫生咨询委员会，以加强水运营商之间的学习和交流良好做法。阿布扎比水电管理局已同意在其阿布扎比办公室内设立一个区域供水和卫生办事处，作为全球水运营商伙伴关系联盟秘书处，以进一步加强该秘书处的能力。

24. 供水和卫生、住房和城市数据管理领域的业务项目也与一些私营部门的公司共同执行，包括与全球住房基金会和其他一些公司建立伙伴关系。

25. 在公私伙伴关系领域，人居署与私营部门公司展开联合活动，利用它们的能力、专门知识和技术，支持旨在减轻和适应气候变化影响的行动。在印度、老挝人民民主共和国和尼泊尔展开了这种伙伴关系。

26. 第一次人居商业论坛于 2009 年 7 月在新德里举行。它是 2008 年 11 月 3 日至 6 日在中国南京举行的世界城市论坛第四届会议取得的成果。它是印度联邦工商会和中国房地产商会共同努力的结果，并得到印度政府的支持和印度中央银行、印度建筑材料和技术推动理事会、印度国家住房银行和拉贾斯坦邦和旁遮普邦政府的共同赞助。论坛聚集了政府、行业、专业协会和民间社会的领导人，共同讨论“革新城市”的主题。通过人居企业奖，论坛还认识到五个来自私营部门

的杰出倡议，分别为负担得起的土地和住房、供水和环境卫生、数字城市、绿色城市技术、和灾害预防，管理和重建五个领域。

### 妇女的土地和财产权利和获得融资

27. 技术援助和咨询服务提供加纳、肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的妇女获取土地信托。在布隆迪、埃塞俄比亚、莫桑比克和卢旺达也提供了支持，以便建立新的土地信托。为对这些新的信托工作的社区领导人组织了教育和同行学习考察团。乌干达和坦桑尼亚联合共和国的经验表明，结合加强信贷、社区储蓄和技术援助可以发挥重大的差别，便利城市贫民而特别是贫困妇女取得土地和住房。

28. 在与合作伙伴、专家和国际组织和政府间组织进行磋商后，编制了性别平等行动计划。该计划已提交人居署理事会第二十二届会议，并得到核可。这项计划完全符合 2008-2013 年中期战略和体制计划，它有助于改善方案的重点和配合联合国系统内外的协调。

### 改善土地和财产的管理

29. 在可持续发展委员会第十七届会议上，人居署强调必须承认一系列土地权利，以加强妇女的土地和财产权利、更有效地协调土地部门、创新的土地管理、使土地市场更加有效和建立强有力的城乡联系。

30. 在理事会第二十二届会议期间，与合作伙伴共同开展了一组大型土地工具的性别评价标准。该框架探讨了如何判断大规模土地工具或方案是否对性别问题具有足够的敏感和对妇女和男子同样公平的问题。人居署与怀柔委员会和与国际测量师联合会合作，将在 2009 年试点试验评价框架。

31. 人居署继续推动全球土地工具网，这是一个全球性的网络，超过 35 个国际组织组成，旨在发展有利于穷人和两性平等的土地工具，以确保人人拥有土地权利。通过这个网络，目前在全球一级出现了有利于穷人、创新和对性别问题敏感的土地议程的巨大转变，包括承认土地治理观念、加强土地的社会和技术层面和接受一系列为穷人提供安全土地所有权的权利。该网络由国际专业群体网络、农村土地机构、民间社会团体、培训和教育机构、其他联合国机构和多边和双边组织组成。与中美洲经济一体化银行签署了一项协定，以协助和加强在中美洲次区域为经济适用住房提供创新贷款的做法。

32. 继续与泛非洲土地政策框架和准则倡议密切合作。该倡议由非洲联盟委员会、非洲经济委员会和非洲开发银行领导，并与各区域经济共同体和其他合作伙伴合作。该倡议旨在为非洲的土地政策和土地改革建立一个框架和指导方针，其



中有执行倡议的明确基准和指标。在 2009 年 7 月 1 日至 3 日在阿拉伯利比亚民众国苏尔特举行的非洲联盟第十三届首脑会议上，非洲国家元首和政府首脑最近通过了土地政策框架和准则。

### 创新的住房融资机制

33. 人居署继续加强其催化作用，推动国内银行、地方当局和城市贫民组织之间的合作，为贫民窟改造和经济适用住房调动和整合国内资本、公共投资和社区储蓄。这些努力包括在加纳、印度尼西亚、斯里兰卡和坦桑尼亚联合共和国进行的人居署贫民窟改造融资机制试点方案。在这些地区，私有部门的贷款现在已成为贫民窟居民项目的一个组成部分。这些努力因为展开了一些创新机制，包括试验性可偿还种子基金业务而得到进一步加强。这项基金将通过国内金融机构加强提供贷款和信贷，以便刺激私人投资，对服务不足的人口提供住房和各项基本服务。

34. 试验性可偿还种子基金业务的目标是发展创新模式，显示如何能通过结合私营部门、小额信贷和社区组织的努力，为经济适用住房融资。通过宣传国家政策和战略，从这些实验得到的经验有可能使数百万目前无法获得正式信贷的城市贫困者得到惠益。

### 关于城市安全和预防城市犯罪的创新伙伴关系

35. 城市安全是加强地方经济发展和吸引外国和国内投资的一个关键因素。作为中期战略和体制计划的一部分，人居署在 2008 年采用一项投资前能力建设的办法来促进城市安全和预防犯罪。这种多学科的方法寻求利用所有利益攸关方的资源和技术诀窍增进城市空间的安全。

36. 安全和城市空间工具网正在建立，并将联系到合作伙伴平台，支持在低收入和贫困社区进行投资。警察城市发展平台是与瑞典国家警察委员会进行的合作努力，它是一个例子，说明一个合作伙伴平台如何能够在城市地区支持民主警务、促使社区更好地参与管理城市空间和推动城市环境的预防文化。

37. 同样，国际青年领导的城市发展平台使儿童和青年参与低收入和贫困的社区，使其成为社区安全和预防城市犯罪的积极规划和决策伙伴。这种方法通常利用各种社会服务资源，包括用于安全、妇女、青年、艺术、文化及体育的资源，以便在低收入社区的预防犯罪方面取得切实成果。

## C. 城市和气候变化

38. 为了使城市对减轻和适应气候变化的影响所面临的挑战取得更好的协调和作出更加一致的反应，人居署连同世界城市运动设立了城市和气候变化倡议。这个倡议利用了人居署与城市当局进行合作的相对优势，及其拥有的城市规划和管



理方面的专长，以支持政府各个部门在减少城市生态足迹方面的努力，而同时提高它们对气候变化影响的安全和弹性。

39. 世界城市运动是一个供成员国和人居议程合作伙伴提高可持续城市化的政策和分享实用工具的平台。这个运动的目标是在国家一级执行更可持续的城市政策。为此，它重点提供各国政府和合作伙伴网络宣传手段，阐明对一个更美好的城市未来的共同愿景和在各自领域推动城市议程。

40. 该运动的宣传工具和工作方法适用于许多城市贫困者的组织，也适用于地方当局协会、商业论坛、青年协会、新闻媒体、专业协会、妇女团体、国会议员、部长级会议和政府间机构。该运动以这种方式谋求将可持续城市化作为国际社会的优先问题和作为个别成员国国家政策的优先事项。

41. 认识到城市提供了主要温室气体排放以及易受气候变化的影响，理事会第二十二届会议通过了关于可持续城市化问题的两项决议：关于城市和气候变化的决议；建议在 2016 年召开一次关于住房和可持续城市发展问题的联合国会议的决议。这两项决议将大大提高《人居议程》推动全球气候变化议程的认识，并将进一步加强其执行工作的协调一致。

42. 鉴于持续的城市化和超过一半的人类生活在城市地区以及特别容易受到气候变化的影响，敦促各国政府采取协调一致的行动，将城市和气候变化问题列入为国家气候变化战略的组成部分，其中包括气候变化的减缓和适应措施。

43. 总之，要求作出全球性的反应，涉及与联合国各机关、全球城市网络、专业人士、民间社会、青年、妇女和土著人民的伙伴关系。需要对青年和妇女进行更多的宣传和提高认识，这可以通过使用互联网等工具和通过艺术、文化和体育等活动。也强调了需要更多地投资于基础设施和研究新的技术及其应用。

#### **D. 审查 2008-2013 年期间的中期战略和体制计划**

44. 根据大会第 63/221 号决议和理事会第二十一届会议的建议，人居署与常驻代表委员会密切磋商，编制了执行 2008-2013 年期间的中期战略和体制计划的行动计划。常驻代表委员会在 2007 年 12 月核可了行动计划，并在 2008 年向常驻代表委员会提交了执行情况进度报告。

45. 主要成果包括制定和批准了 33 份人居署国家方案文件，作为在国家一级执行强化规范和业务框架的第一步，包括作为“一个联合国执行”的 8 个试点国家中的 6 个国家；通过资源调动与品牌战略和建立资源调动股，以帮助巩固和扩大捐助基础，并动员非传统的资金来源和支持；制定中期战略和体制计划重点领域的政策和战略文件和使用“智能”指标、目标和优先事项(即具体、可衡量、可达成、相关和有时限)制定以成果为基础的框架；和权力下放和权力划分的新起点。

46. 在世界城市运动下，也采取了宣传、伙伴关系和知识管理的一致方法。这种方法的特点是建立一个“城市与气候变化”的新倡议，并在世界城市论坛第四届会议同时提出世界城市状况报告和非洲地区城市问题第一次区域报告。这种区域办法标志着一个新的阶段，倡导人居议程和将人居议程作为新的世界城市运动的一部分。

47. 根据理事会第二十一届会议作出的决定，人居署展开了一项资助有利于穷人住房和城市发展的实验性倡议。该倡议的目的在于表明它如何能够消除一个减少城市贫困的最大障碍，即使国内银行部门认识到为城市贫民在可持续的基础上提供住房融资可能存在的风险很低。

48. 在 2009 年中期，对中期战略和体制计划执行情况进行的审查表明取得了一些成就，面临了一些新的挑战，并确定了今后的步骤。所取得的成就包括一个成果框架，它改进了战略重点和人居署的方案规划过程。这个框架预计将提供一个监测效率、效益和问责的重要基础，以及并非最不重要的，有助于提高方案的连贯性。

49. 查明的挑战包括：反映在财政和人力资源领域权力下放不足的支助性业务进程的发展不足；非制度化的绩效衡量、监测和报告制度；大会核准的组织结构与中期战略和体制计划重点领域配合的困难；非专用资金和专用资金之间的持续不平衡和依靠少数几个捐助者。

50. 建议今后采取的步骤包括：明确结合时限分配职责、责任和问责；将工作人员的能力与中期战略和体制计划的优先事项结合；提高效率、透明度和下放权力；和审查机构治理。还应特别注意基于结果的管理能力建设，以保持规划、监测、评价、报告和改进问责制。

### 城市青年发展

51. 在世界城市论坛第四届会议上，散发了对青年领导的发展倡议的调查结果和全世界青年领导的发展的 200 份同行审查的良好做法。城市青年领导的发展的机会基金也在同次会议展开。该基金的目的是为青年领导的倡议提供小额赠款，以便用于技能发展。用于核准支持的程序和标准已经编制完成并已同关心城市青年问题的人居议程合作伙伴广泛分享。

52. 认识到人居署为解决居住在城市贫民窟和贫困地区的青年的需要所进行的工作，人居署理事会第二十二届会议呼吁联合国相关机构、基金和方案和其他有关各方以协调一致的方式支持青年技能发展倡议。

### 使所有人都能获得基本服务

53. 依照理事会第 21/4 号决议，人居署设立了一个小组，由专家和各种利益攸关方组成，征求对理事会第二十届会议提出的使所有人都能获得基本服务的准则草案提出进一步看法。利益攸关方包括：联合城市和地方政府联盟和各国政府代

表、公共服务和私营服务供应商和民间社会组织。来自联合国有关机关以及区域和国际金融机构的代表也积极参加了小组的工作。一系列区域协商的结果导致最后在世界城市论坛第四届会议之时举行了全球会议。

54. 理事会在第 22/8 号决议中鼓励各国政府和合作伙伴提供体制、技术和财政支持，使人居署配合权力下放准则的执行，能够促进行使所有人都获得基本服务的准则。它还鼓励各国政府根据各自的情况，促进规划和建设的可持续标准，同时考虑到获得清洁和安全饮用水、适当的卫生设施、城市服务、可持续的废物管理和可持续的交通运输。它最后请人居署执行主任与会员国和其他利益攸关方密切合作，编写一份评估报告，说明权力下放准则和获得基本服务准则的执行情况及其相辅相成的程度，并向人居署理事会第二十三届会议提交这份决议执行进展情况的报告。

### 人居署的治理结构

55. 本着大会第 63/221 号决议的精神并特别关于需要加强机构改革和实行优良管理，包括基于成果的管理，理事会讨论了 HSP/GC/22/2/Add. 3 号文件内所载人居署目前治理结构的效率和效能。

56. 理事会第 22/5 号决议请执行主任和常驻代表委员会在工作方案和预算内，对人居署治理结构进行联合审查，以期找到并实施提高现有治理结构的透明度、问责制、效率和效果的办法，并为任何其他可能进行的相关修改确定备选方案，供理事会第二十三届会议审议。

## 三. 全球和地区磋商进程

### A. 世界城市论坛

57. 第四届世界城市论坛于 2008 年 11 月 3 日至 6 日在中国南京举行，主题为“和谐的城市化：均衡的土地发展的挑战”。这一主题又分为 6 个分题，成为四天会议的主要重点：“城市土地平衡发展”；“促进社会公平和包容性”；“使城市具有生产能力和公正公平”；“调和建设和自然环境”；“保存城市的历史遗产和灵魂”；和“为后世后代建造的城市”。理事会欢迎巴西政府愿意于 2010 年 3 月在里约热内卢主办第五届世界城市论坛会议。第五届会议探讨的主题是“城市的权利：缩小城市鸿沟”。

58. 对这些主题和分题追求创新的想法和实际的解决办法明显显现于南京举行的六次对话、八次圆桌讨论会和 140 多次联谊活动和研讨会。各国部长、市长、学者、社区组织、专业协会、非政府组织和私营部门的成员分享他们的见解和经验，指出如何改善世界日益增多的城市的生活质量。论坛通过并经所有合作伙伴讨论达成的包容性做法是未来城市发展的一种模式。论坛顺利动员《人居议程》

合作伙伴以及新的合作伙伴参与对话和交流良好政策和最佳做法取得的经验都已纳入世界城市运动的战略。

59. 理事会第二十二届会议认识到，世界城市论坛已成为全球有关住房和可持续发展问题的首要活动，它要求进行一定数目的措施，以保持论坛的势头，以便将论坛确切列入联合国的正式会议日历和加强论坛成果和中期战略和体制计划之间的协同作用。

## B. 主要报告

60. 在发达国家和在发展中国家，城市和城镇正日益受到全球化和气候变化的影响。这两个大趋势带来显著的经济、人口和空间的变化，正在改变城镇的有形结构和社会组成。为记录和分析区域一级的这些现象，目前正在进行筹备工作，以便与城市联盟、各国住房和城市规划部委和拉丁美洲城市、市镇和协会联合会合作编制第一期拉丁美洲和加勒比地区城市状况区域报告。该刊物预计将在 2010 年 3 月举行的第五届世界城市论坛发表。

61. 人居署与中美洲住房和人类住区理事会签订了伙伴合作协定，以协助进行知识管理，加强最佳做法的交流和转让。在 2009 年 5 月举行的一次会议中，通过了全面次区域战略，以便实施一项联合倡议，在中美洲经济一体化银行的支持下，开发低收入住房。

62. 人居署在报告所述期间编制的这两份主要报告说明了这些问题和其他各项问题。《2008-2009 年世界城市状况报告：和谐的城市》<sup>2</sup> 旨在加强了解塑造世界城市的力量。这份报告包括：(a) 分析城市增长和下降的决定因素和区域不对称发展和城乡差别的后果；(b) 分析城市一级收入和消费的不平等现象和各个城市住房权利被剥夺的程度以及它们如何对社会和经济发展产生不利影响；和(c) 作为城市和气候变化辩论的一部分，提出城市和家庭各级能源消耗的关键数据，并对哪个城市和城市人口会受到海平面上升的最大影响进行了分析。

63. 《规划可持续的城市：2009 年全球人类住区报告》将于 2009 年末印发，它审查全世界城镇面临的主要挑战，现代城市规划的出现和范围和现行做法的效果。更重要的是，报告指出了创新的城市规划方法和做法，以便能够对当前和未来可持续城市化的挑战作出更好的应对。

64. 作为在可持续城市化中探求城市规划的新作用的部分工作，该报告建议了一些根本性的变革。首先，各国中央和地方政府在城市和城镇应该更多地承担起一个更加核心的作用。这在很大程度上是回应当前的全球经济危机，它暴露了市场机制单独运作的限度。第二，改革后的城市规划办法必须更加重视中小城镇，特别是在发展中国家内的中小城镇，那里的规划往往集中在大城市。第三，改革后

<sup>2</sup> 联合国出版物，销售品编号：C.08.III.Q.1。

的城市规划体制必须毫不含糊地处理一些当前存在和新出现的重大挑战，特别是气候变化、快速的城市化及其城市贫困和非正规性快速增长的后果、特大城市区域、城市安全和灾后和冲突后局势等问题。最后，落实城市规划和条例的能力，这是许多发展中国家严重欠缺的部分，应当给予极高的优先地位，并应根据现实标准加以制定。

### C. 区域部长级会议

65. 人居署协助为 2008 年 7 月 28 日至 31 日在阿布贾举行的第二届非洲住房和城市发展部长级会议编写了实质背景文件。会议的主题是“目标 7 具体目标 11：克服财政和资源的挑战促进可持续住房和城市发展”。会议通过了阿布贾决议和一项行动计划，提供了住房融资问题、贫民窟改造和城市发展的准则。

66. 人居署还在 2008 年 5 月在德黑兰举行的第二届亚太地区住房和城市发展部长级会议期间推动实现关于供水和卫生的千年发展目标工作组的审议。最后，通过了一项行动计划。

67. 此外，人居署协助筹备和组织了 2008 年 9 月在萨尔瓦多举行的拉丁美洲和加勒比住房和城市发展部门部长和高级主管第十七届区域会议和伊比利亚——美洲国家住房和城市发展部长和高级主管论坛第十三届会议。

### D. 人类住区的南南合作

68. 理事会审议了南南合作的巨大潜力。在这方面，理事会欢迎为人居署国家一级活动制定的准则，包括在部署人居署主管和在拟订人居国家方案文件方面取得了进展。它还要求人居署利用若干南方国家存在的经验、专长和杰出人才中心，帮助其工作方案的执行。它还敦促人居署向秘书长提交即将举行的联合国南南合作会议的报告作出贡献，和参加该次会议，并协助组织下一届世界城市论坛的南南合作对话。

69. 敦促各国政府和有关组织向人居署提供财政资源，以便进一步促进南南合作，实现可持续的城市发展，其方式是通过能力建设、政策咨询和依照中期战略和体制计划的重点领域，包括通过最佳做法数据库，推动发展中国家间的横向学习。

## 四. 与联合国系统内的机构和组织、联合国系统外的政府间组织和非政府组织的合作

70. 向理事会提交了一份人居署执行主任和联合国环境规划署执行主任编写的联合进度报告，说明了这两个机关进行合作和协调的领域。这种合作包括为 2008–2013 年期间发展新的伙伴关系框架和联合实施侧重于城市和气候变化、废物管理和推广活动的计划。

71. 强调了与联合国开发计划署在许多国家一级的方案活动的合作，并强调了人居署充分参与 8 项“一体行动”试办项目中的 6 项活动，以确保国家一级的方案编制符合国家发展的优先事项。

72. 人居署与国际劳工组织和其他机关合作促进体面工作和充分就业，以便消除贫穷。在方案问题高级别委员会的委托下，人居署参与了通过充分就业和体面工作作为消除贫穷制定了联合国全系统行动计划草案。人居署还制作了一份自我评估报告，说明将充分和生产性就业及体面工作主流化的情况。

73. 人居署继续与人权事务高级专员办事处合作，联合执行联合国住房权利方案。该方案在拟定住房权利指标和记录国家住房权利立法方面取得了进展。根据这一方案，人居署与维护住房权利反对驱逐房客中心合作，编制了《住房权利和经济、社会和文化权利法季刊》。这是一种在住房、经济、社会和文化权利领域广泛使用的宣传工具。

74. 人居署恢复了执行主任的强行驱逐问题咨询小组的组成。成员包括来自人居议程主要合作伙伴的各个专家，如亚洲住房权利联盟、住房权利和驱逐房客中心、第三世界环境与发展行动、国际生境联盟、国际联盟的居民和贫民窟居民国际。咨询小组在第四届世界城市论坛会议期间与住房和城市发展研究所、住房权利和强行驱逐房客中心和怀柔委员会联合举办了强制驱逐房客备选办法的培训活动。对五个国家的七个城镇进行了实况调查，据报这些城镇都有大规模强制驱逐房客的情况，并向人居署和其他利益攸关方提出了采取后续行动的建议。

75. 人居署与联合国土著问题常设论坛合作，协助土著问题机构间支助小组的活动。人居署牵头推动城市政策指南倡议，它增加了更具普遍性的《关于土著人民问题准则》内城市部分内容。该《准则》由联合国发展集团工作组拟定，以便把土著问题主流化和纳入联合国业务活动。城市政策指南倡议的目的是提供指导，使政策制定者、城市管理者和从业者了解居住在城市地区的土著人民的需要和具体挑战。人居署在常设论坛第八届会议上发起了土著人民住房的政策指南。

76. 与联合国毒品和犯罪问题办公室继续进行合作，以解决监测和宣传、政策和体制改革、投资前能力建设以及工具研发等领域的城市安全和预防犯罪问题。开发的工具包括一个对预防犯罪的联合评估工具；受害情况调查；警察作用和城市空间手册；和体育作为预防犯罪工具的手册，最初的重点是非洲筹备南非 2010 年世界杯足球赛的工作。

77. 与联合国妇女发展基金的合作项目包括推动“对妇女和女童没有暴力的安全城市”的活动，以便作为地方治理两性平等主流化的手段，从而实现关于两性平等的千年发展目标 3 和关于环境可持续性的千年发展目标 7。人居署参加了美洲防止暴力联盟的工作，以加强在美洲进行协调，对预防城市暴力问题作出多边反应。



## 五. 财政和预算事项

78. 向理事会提交了 2010-2011 两年期工作方案和预算草案，连同提交了行政和预算问题咨询委员会的相关报告。理事会核准了拟议的工作方案和预算。它还为 2010-2011 两年期批准了一般用途的预算 66 190 500 美元和核可了特别用途的预算 95 717 700 美元，细节列于 2010-2011 年的拟议工作方案和预算。它还批准增加普通用途的法定储备金从 3 279 500 美元增加到 6 619 500 美元。

79. 2008-2009 年经常预算的订正拨款比 2002-2003 年的拨款增加了 55%。人居署回顾了大会第 56/205 号和第 56/206 号决议和随后关于加强人居署的第 62/198 号决议，其中大会要求增加资金，支持该组织开展活动；人居署已根据这些决议提出增加供资的提案。然而，经常预算一直无法满足该组织提出的提案。此外，为各个两年期预算提案规定的最高限额限制了该组织要求增加的经费数额。经常预算约占人居署总预算的 7%。在 2008 年，经常预算为 950 万美元，而人居署的一般用途(非专用)捐款在 2008 年达 2 000 万美元。同年指定用于具体方案和项目活动的特别用途捐款总计达 13 320 万美元。专用和非专用捐款继续存在不平衡的情况。

80. 充足、稳定和可预见的资金，最好是通过多年资助，有助于减少预算外捐款的波动，并将使该组织能够有效进行规划，执行核准的工作方案和执行 2008-2013 年中期战略和体制计划。人居署作出了重大努力，拟定了成果框架，将其作为中期战略和体制计划倡议的一部分，以促进注重成果的管理原则，也使资源与战略成果挂钩。鼓励各国政府根据中期战略和体制计划内核准的重点领域考虑提供更加灵活的“软”指定用途资金。这将使该组织能够有系统地制定优先工作，根据作为执行中期战略和体制计划的路线图拟定的成果框架，集中力量完成预期完成的工作。

## 六. 结论和建议

81. 全球经济和金融危机几乎对人类住区发展和管理的所有方面都产生负面影响。这场危机的影响对社会贫困者和低收入群体特别严峻，使他们获得体面住房、安全的所有权和城市基本服务的能力大打折扣。这次危机也对各国政府能够优先分配给住房和可持续城市发展的预算项目造成不利影响。

82. 在理事会第二十二届会议上，对特别主题：“在当前全球经济危机中经济适用住房的融资”的对话广泛地探讨了这些问题及其后果。与会人员指明了这次危机产生的挑战带来的机遇，它可作为一个跳板，用以发展促进经济适用住房的创新机制。



83. 公共部门的作用极其重要，它通过支助政策和监管框架，鼓励建立住房基金和小额贷款制度以帮助穷人获得信贷，促进可持续的城市化。
84. 所有利益攸关方均应参与这些努力，包括私营部门的开发商、国际、区域和国内金融机构、非政府组织和社区组织以及国际组织和机构。
85. 理事会强调了经济适用住房融资问题的重要性，它邀请所有会员国评估它们各自的住房和相关基础设施政策是否足以满足各自人口尤其是城市穷困者和其他弱势群体的需要。
86. 铭记大会第 63/221 号决议，其中大会邀请理事会鉴于当前的金融危机，不断审查住房金融系统的发展情况。理事会宣布它支持在大会第六十四届会议上召开一次关于全球金融危机面前住房融资系统问题的高级别特别会议。
87. 大家认识到，城市是温室气体排放的主要来源之一。因此，城市在减缓气候变化影响方面能够发挥关键作用，这可以通过更适当的土地利用规划、更有效的城市管理和绿色建筑做法等方法达成，以提高能源使用效率。
88. 同时，城市易受气候变化的影响也是一个受到主要关切的问题。提高意识，切实认识到气候变化对人类生活的所有方面可能产生的影响是怎么强调都不算过分的事。如同金融危机一样，造成危害最小的群体，即城市贫民，却是受影响最严重的人群。在迅速城市化的世界中，这种趋势指向一个决定性的时刻，即人类住区和环境议程需要趋于一致，而且需要拉近政策和行动这两个一直被视为不同的领域。
89. 本报告指出若干需要采取不同级别后续行动的领域。这些领域包括会员国需要评估各自在有利于贫困者的住房和城市发展采取的政策取得的效果，以及需要整合经济适用住房和住房融资两个方面，作为实现国际商定的发展目标包括千年发展目标的一个重要手段。
90. 然而，主要的建议在于全球一级的后续行动，和需要拉近可持续发展的后续工作和执行情况的结构和方式之间的差距。这项建议的基础是承认在一个迅速城市化的世界中，实现可持续发展的目标越来越依赖可持续的城市化。就实际情况而言，这意味着可持续发展将最终取决于城市管理和规划的素质以及适应和减轻气候变化影响的效果。
91. 因此请大会考虑在 2016 年召开联合国住房和可持续城市发展会议(人居三)，其目标是审查、制定并通过新的政策、战略和办法，以便更有效地处理可持续的城市化和城市发展不断变化的挑战。
92. 在执行人居署 2008-2013 年期间中期战略和体制计划方面已经得长足进展。该计划要求在 2013 年以前进行一系列改革和创新，这需要对方案调整与合并、

提高企业做法和增加人力资源采取有系统的协调一致办法。这种做法要求可预见的资金，没有这种资金则各项改进工作只能以零碎和间断的方式进行。

93. 可预测的资金，尤其是在多年期框架协议基础上提供的资金，如最近同两个捐助者达成的协议，已被证明是一个前进的良好方向。应鼓励与有能力这样做的国家政府达成类似的协议，使秘书处能够提前进行规划，合理制定优先工作，从而以高效、问责和透明的方式实现预期达到的成果。

94. 面对快速和混乱的城市化和气候变化带来的各项挑战，人居署已经展开两项新的举措：世界城市运动以及城市和气候变化倡议。这两项倡议，连同世界城市论坛，将率先在全球范围内鼓吹更可持续的城市化，并对全球、区域和国家层面的政策对话和发展提供一个协调一致的办法。按照以往关于这个问题通过的各项决议，请会员国建立基础广泛的全国人居平台或委员会，以便在世界城市运动中发挥积极作用。