



第二十二届会议

2009年3月30日-4月3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

执行主任的报告

导言

1. 本报告概述了人居署根据理事会第二十一届会议通过的各项决议所开展的活动。其他报告提供了根据具体决议所开展活动的详细情况和补充资料，对本报告做出了补充。这些报告涉及的主题是：

- (a) 2008-2013 年中期战略和体制计划执行进展情况，其中包括试验性可偿还种子业务贷款机制（HSP/GC/22/2/Add.2）；
- (b) 世界城市论坛第四届会议（HSP/GC/22/2/Add.1）；
- (c) 审查人居署治理结构的效率和效力的必要性（HSP/GC/22/2/Add.3）；
- (d) 与联合国系统各机构和组织以及与各非政府组织之间的合作（HSP/GC/22/2/Add.5）；
- (e) 人人获取基本服务准则草案（HSP/GC/22/2/Add.6）；
- (f) 人居署两性平等行动计划（HSP/GC/22/5/Add.2）；
- (g) 理事会第二十二届会议主题：“全球金融危机和气候变化背景下负担得起的住房筹资”（HSP/GC/22/4）。

* 因技术原因再次印发。

** HSP/GC/22/1。

一、人居署根据理事会第二十一届会议通过的决议开展的活动

A. 第 21/1 号决议：联合国人类住区规划署 2008—2009 年拟议工作方案和预算

2. 关于执行中期战略和体制计划的行动计划确认，必须逐步使计划的原则、目标与两年期工作方案、预算相一致。秘书处相应地提出了目标，即在 2008-2009 年工作方案和预算中实现 50% 一致，在 2010-2011 年工作方案中实现 75% 一致，在 2012-2013 年工作方案中实现完全一致。

3. 除上述指标外，人居署还尽可能地使其当前的工作方案和预算与中期战略和体制计划保持一致。其中包括：

(a) 与常驻代表委员会协商编制订正的 2008-2009 年战略框架、工作方案和预算，使工作方案和预算的目标、战略、产出和资源需求与计划更加一致；

(b) 向常驻代表委员会提交有关 2008-2009 年工作方案和预算执行情况的季度财务报告；

(c) 与各利益攸关方协商拟订两性平等行动计划；

(d) 依照计划的重点领域，拟订 2010-2011 年战略框架、工作方案草案和预算。

4. 事实证明，使工作方案、预算与计划相一致要比预想的更加困难。所遇到的难题包括，计划中关于注重成果的监测和报告的中期预期与行政与预算问题咨询委员会、纽约联合国秘书处所要求的合规和问责短期框架之间存在差距。

5. 在协调计划注重成果的中期办法和纽约联合国秘书处要求的、侧重产出的更短期办法时所遭遇到的困难还没有完全解决，这还意味着双轨报告结构中存在着一些基本的问题。执行主任关于审查人居署治理结构的效率和效力的报告（HSP/GC/22/2/Add.3）讨论了这些问题。

B. 第 21/2 号决议：2008—2013 年中期战略和体制计划

6. 根据理事会建议，人居署与常驻代表委员会密切磋商，拟订了执行中期战略和体制计划的行动计划。常驻代表委员会 2007 年 12 月批准了该行动计划。

7. 在 2008 年全年，已向常驻代表委员会提交了四份有关行动计划执行情况的进度报告。工作组会议对这些报告进行了讨论。综合总结报告载于 HSP/GC/22/2/Add.2 号文件提交给理事会。

8. 主要成果包括：作为在国家一级执行强化规范和业务框架的第一步，编制和批准了 33 个人居署国家方案文件，其中包括 8 个“联合国一体行动”试点国家中的 6 个；采取资源调动和品牌战略，组建资源调动股，以便巩固和扩大捐助方基础，调动非常规的资金和支助来源；为中期战略和体制计划重点领域

拟订政策和战略文件，使用“SMART”¹指标、目标和优先次序制定注重成果的框架；以及为授权和权力下放设定新的阈值。

C. 第 21/3 号决议：关于权力下放和加强地方当局的准则

9. 在印度和挪威政府的帮助下，权力下放专家咨询小组在报告所述期间举行了多次会议，为执行和贯彻 HSP/21/2/Add.2 号文件所载关于权力下放和加强地方当局的准则制订一项战略。理事会已在其第 21/3 号决定中批准了这些准则。挪威政府主办的一次会议使联合国各机构代表、著名专家以及挪威地方当局协会成员汇聚一堂。

10. 贯彻战略的关键要素是向政策和实际操作层面的受众广泛宣传这些准则。这些准则还附有地区特色的注解，并以各种语言出版。人居署还于 2008 年 6 月和 7 月分别在雅温得和基多与来自非洲以及来自拉丁美洲和加勒比地区的地方政府部长举行了区域协商会议。

11. 在法国政府的支助下，通过与城市和地方政府联合会的密切合作，人居署继续与全球地方民主和权力下放观测组织合作，重点强调国家概况汇编。国家概况将使成员国能够交流意见，并交换与他们各自地方政府法规相关的信息。

D. 第 21/4 号决议：关于人人获取基本服务的指导原则

12. 根据第 21/4 号决议，人居署建立了一个由专家和各利益攸关方组成的小组，以进一步征求理事会第二十届会议与会者对人人获取基本服务指导原则草案的意见。各利益攸关方包括城市和地方政府联合会、各国中央政府代表、公共和私人服务提供者以及民间社会组织。来自相关联合国机构以及区域和国际金融机构的代表也积极参与了该小组的工作。

13. 一系列区域协商的最终结果是在 2008 年 11 月在中国南京举行世界城市论坛第四届会议时组织了一次全球性会议。最终准则载于 HSP/GC.22/2/Add.6 号文件提交给理事会，一同提交的还有常驻代表委员会拟订的一份决议草案。

E. 第 21/5 号决议：北极区域人类住区的可持续发展

14. 意识到执行第 21/5 号决议需要额外资金，人居署制订了关于增强北极城市面对气候变化影响的适应能力的项目构想说明。根据环境署、政府间气候变化专门委员会和其他组织的最新研究成果，拟议项目的目标是通过为城市、地区和国家发展规划提供创新做法和解决方案，向易受各类气候变化影响的北极城市提供指导和支持。在该项目下，将拟订、宣传和执行可持续、和谐的人类住区发展规范。

15. 该项目有望极大增进全球对气候变化给人类住区和环境造成的影响的认识和了解。该项目计划与国家、省和地方政府、国际组织、大学和研究机构、土著人协会、城市网络和私营部门合作执行。

¹ 具体、可衡量、可实现、实际和有时限。

16. 有关与环境署全球资源信息数据库——挪威阿伦达尔中心执行模式的讨论已进入后期。计划在 2009 年举行一次专家组会议，会上将进一步讨论方法上所面临的挑战和筹资安排。

F. 第 21/6 号决议：城市青年发展

17. 2008 年 11 月在中国南京举行的第四届世界城市论坛上，分发了以青年为主导的发展倡议调查结果，以及世界各地以青年为主导的发展领域的 200 种最佳做法。在同一届会议上还启动了以城市青年为主导的发展机会基金。虽然基金的咨询委员会尚未建立，但已分派临时督导组来拟订业务程序和遴选标准草案。程序和标准现已制订，并广泛分发给对城市青年问题感兴趣的《人居议程》各合作伙伴。

18. 人居署赋予青年权力方案继续在内罗毕的 Kibera 贫民窟和 Mavoko 非正规住区中开展工作，通过建设他们自己的青年培训中心，向青年提供在职培训。这个培训机构将成为在非洲东部有关建造负担得起的住房的创新和适宜技术区域中心。正在通过提供建筑、商业发展和信息通讯技术方面的实际训练来实现，并将带来创收活动。该方案旨在使年轻人具备管理和组织能力、认证以及学徒经验，这将使他们成功地参与建筑行业的就业竞争。

19. 同样，还制定了《国际青年领导的城市发展纲要》，将那些已经在全球、区域和国家舞台上履行职责，但未成为正规青年组织的青年团体聚集在一起。这一《纲要》将把那些使社区有所改变的个别行动的创新经验置于显著位置。这些团体正在越来越多地利用因特网作为社会网络工具，利用城市表演和视觉艺术作为应对重大社会问题的工具：反对排外主义、不法行为和暴力；与冷漠、不容忍和各种形式的歧视行为作斗争；提高意识，改变人们的思维方式并发展批判思维——总之，努力提高生活质量，特别是在被剥夺权利的邻近地区。通过提供这个全球交流平台，人居署正在通过增加交流和复制以青年为主导的创新风险预防做法，向这些青年团体提供帮助。

G. 第 21/7 号决议：可持续的公私伙伴关系奖励，以吸引大型私营部门投资低收入住房

20. 因中期战略和体制计划，人居署与私营部门的工作关系在 2008 年有了重大转变。基本构想已超出了在企业社会责任范围内开展联合行动，开始考虑核心商业实践以实现可持续的城市化。为此，人居署加强了在该领域的宣传和知识管理工作，并在全球和国家一级启动了与供水公司和房地产业等的新的伙伴关系和合作形式，以此为提供产品和服务树立新典范。

21. 在宣传方面，人居署向非洲、亚洲、太平洋地区、拉丁美洲和加勒比地区所有区域性部长级以及高级别住房和城市发展会议提供实质性材料，并积极参与其中。人居署的每一次参与都使议程的大部分内容指向了公私伙伴关系和创新融资体系问题。

22. 人居署的宣传知识管理工作强化了人类住区融资工具和最佳做法倡议。该倡议记录并传播各种人类住区融资工具和最佳做法。已开始在该倡议下系统地编制基于资产的社区发展办法文件，其中包括一些合作办法，涉及住房发

展、社会投资基金、城市社区发展基金、以社区为基础的住房筹资倡议和社区抵押方案。该倡议进一步加强了有关经济与住房、经济与筹资之间关系的研究。

23. 在伙伴关系方面，人居署推行与私营部门公司开展联合行动，从而寻求利用这些公司的核心竞争力和相对优势。其目标有两个方面：改善城市贫民的生活条件，利用私营部门的能力、专门知识和技术以支持旨在缓解和适应气候变化的行动。

24. 在印度和尼泊尔，人居署与印度可口可乐公司建立了伙伴关系，以支助水和卫生倡议，并出于同样目的，继续维持与巴斯夫公司现有的伙伴关系。这些项目争取最大限度地利用这两家公司在用水管理和净化方面的专门知识。其活动包括在尼泊尔城市地区推广家庭水处理，在印度通过学校宣传节约用水和雨水收集。作为提高认识运动的结果，在学校安装雨水收集系统的第一个试点计划已经开始。

25. 在老挝人民民主共和国，人居署正与澳大利亚 Oxyana 矿产公司合作，支持在 Vilabouly 城区和近郊地区建立一个以社区为基础的供水系统。该方案将向 13,000 多人提供清洁水源，目标是使社区参与和商业知识、技术所有权相结合的概念成为主流，以改变国家供水企业的商业惯例。

26. 应联合国秘书长的要求，人居署启动了水运营商方案。这是一个由阿布扎比水公司、谷歌基金会和西班牙政府主持和支助的成员网络。该方案为非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区的城市水运营商提供了一个交流平台，以交流向非正规住区和贫民窟提供清洁饮用水的战略和采用的最佳做法。

27. 理事会在第 21/7 号决议中要求人居署促进在公私伙伴关系中分享经验和最佳做法。为此，人居署建立了可持续城市化人居企业论坛。该论坛为包括房地产开发商、服务提供者和建筑行业企业在内的私营部门公司提供了确定和学习以下各领域最佳做法的机会：缓解和适应气候变化、加强安全和保障、地方经济发展和就业以及城市环境健康。在中国和印度商会的支助下，在这方面采取的第一个重要步骤将是在 2009 年新德里举行的特别活动上，宣布在可持续服务提供和产品开发领域的杰出企业奖。

28. 最后尤其要提到的是，在报告所述期间贫民窟改造贷款机制所取得的经验，预计将会是理事会在当前主题为“负担得起的住房筹资”的会议上审议、讨论的一个重要项目。针对中期战略和体制计划重要领域 5 创新人类住区筹资，人居署在拟订其政策与战略的过程中将利用贫民窟改造贷款机制和强化的可偿还种子业务贷款机制方面的经验。

从贫民窟改造贷款机制中学习

贫民窟改造贷款机制试点方案正在选定的试点国家（加纳、印度尼西亚、斯里兰卡和坦桑尼亚联合共和国）正在取得稳步进展。在调集正规商业信贷的过程中正在实施创新办法，以便向贫民窟改造和低收入住房项目供资。一项关键的创新是建立“地方融资机制”，并作为正式信用增级体系的组成部分。这些地方融资机制将地方银行、贫民窟居民和政府聚集在一起，由此提供了一个机制，以确认和识别各方在努力改善生活条件过程中的投入和信誉。

在加纳建立了 2 个全市范围内的地方筹资机制，还在建立另外三个信用增级体系。人居署还向加纳城市贫民基金的资本化提供直接支助，该基金是为向其成员的贫民窟改造提供贷款而建立的。在印度尼西亚，已在 Surakarta 建立了一个全市范围的地方筹资机制，另一个建在 Jogjakarta 的机制正取得进展。已为其他四个住区拟定了项目。在人居署的技术支持下，还通过从一家地方银行贷款，向实地测试提供资金。斯里兰卡已经建立全国性地方筹资机制，即知名的 LFSUS，目前正在处理来自 6 个社区的信用增级申请。人居署向 Moratuwa 城市贫民基金的资本化提供了捐赠。该基金提供贷款，从而为借款人提供建筑贷款担保，并为贫民窟改造提供资金。目前有三个项目正在办理信用增级。此外，在南京市政府的支助下，坦桑尼亚妇女获得土地信托社正在筹建之中。

H. 第 21/8 号决议：非洲关于贫民窟预防和改造的基金/筹资机制

29. 参加 2005 年在南非德班举行的非洲住房和城市发展部长级会议开幕的与会者认为，有必要建立一个供资机制，为住房和城市发展提供资金。为此，他们建议设立一个“泛非洲合作基金”。参加 2006 年 4 月在内罗毕举行的非洲住房和城市发展部长级特别会议的与会者决定，建立供资机制将是非洲各国政府和机构成功实现贫民窟预防和改造的关键。这促成了人居署理事会的第 21/8 号决议，其中呼吁建立一个非洲贫民窟预防和改造基金，并建议在此类基金建立之前开展进一步研究。

30. 2008 年期间，人居署向 2008 年 7 月在阿布贾举行的第二次非洲住房和城市发展部长级会议提供了技术和实务支助。此次会议的主题是“实施目标 7，具体目标 11：克服可持续住房和城市发展筹资和资源方面的挑战”。共计四十个国家出席了此次会议。

31. 该会议使各位部长和专家汇聚一堂。其议程大致分为三个主题领域：为贫民窟预防和改造筹资；为负担得起的住房筹资；以及会议的制度化。与会者通过了《阿布贾决议》和一项行动计划。该计划为住房和贫民窟改造筹资以及整体城市发展提供了准则。这项计划还规定会议制度化，并建立一个住房和贫民窟审查和监测机制。

I. 第 21/9 号决议：妇女土地与财产权利及获得资助的机会

32. 审查期间，人居署继续向肯尼亚、加纳、乌干达和坦桑尼亚联合共和国妇女土地获得信托社提供技术援助和咨询服务，同时向布隆迪、埃塞俄比亚、

莫桑比克和卢旺达组建新的土地获得信托社提供支助。还针对社区领导人和与这些新的信托社合作的人居署方案干事组织了教育和同行学习考察。

33. 在坦桑尼亚联合共和国，六个各拥有 50 名成员的妇女住房合作组织现已引起阿扎尼亚 Bancorp Dar-es-Salaam 公司的注意，这是一家私人银行，已同意向这些合作组织成员提供住房贷款。

34. 加纳妇女土地获得信托社目前拥有两个注册的住房合作组织，在阿克拉三个郊区拥有分支机构。现已购得土地，信托社成员正在进行土地登记。住房合作组织得到了妇女和儿童事务部、水资源部、工程和住房部以及其他利益攸关方的大力支持。

35. 在肯尼亚，已经登记了三个住房合作组织，当地妇女土地获得信托社正与私营部门和负责住房与合作组织事务的政府部门建立合作伙伴关系。

36. 乌干达和坦桑尼亚联合共和国的经验表明，采用信用增级、社区储蓄和技术援助相结合的方式，在促进城市贫民，特别是城市贫困妇女获得土地方面，会使情况得到极大改观。

37. 从这些项目中以及其他渠道获得的经验将有助于宣传人居署在住房和土地政策方面的规范工作。例如，人居署通过其全球土地工具网络，一直在与拥有约 110 个成员国的全球专业组织国际测量师联合会合作，支持开发有利于穷人和促进两性平等的土地工具。目前，该联合会正在帮助人居署开发大型土地工具“社会土地保有模型和两性评价标准”。

38. 最后尤其要提到的是，人居署在与各类合作伙伴、独立专家以及国际和政府间组织协商下，拟订了一份两性平等行动计划。该计划载于提交给理事会的 HSP/GC/22/5/Add.2 号文件。

J. 第 21/10 号决议：有利于穷人住房和基础设施的实验性筹资机制

39. 人居署在促进国内银行、市政当局和城市贫民组织合作，以便为贫民窟改造调集和打包提供国内资本、公共投资和社区储蓄方面，进一步发挥了催化作用。这些努力因设立试验性可偿还种子业务贷款机制而得到进一步加强，该机制通过国内银行提供信用增级，从而激励私人投资投向住房和基本服务领域未得到充分服务的人群。正如理事会在第 21/10 号决议中呼吁的，人居署在与常驻代表委员会协商下，为这种贷款机制设立了信托基金，任命了指导和监察委员会，并最终确定了业务程序和业务手册。

40. 在起草本报告时，指导和监察委员会已经为两个项目批准了第一笔贷款和信用增级业务。这些资金将提供给国内金融机构，使其能够为低收入住房、改造和基础设施建设提供贷款。

41. 人居署进一步发展了与美国银行和若干股权投资公司的工作关系，并将此作为其在拉丁美洲、亚洲和非洲为可偿还性种子类型的倡议筹措资金的一部分。这些和其他一些安排的重点是向国内银行提供信用增级工具，包括担保，以减少在投资有利于住房时察觉到的风险。

二、 其他主要成果和成就

A. 加强人居署的催化和预投资作用

42. 中期战略和体制计划要求人居署在查明与快速、无序城市化和气候变化相关挑战的范围和规模的过程中，发挥强大的催化作用。应对这些挑战将需要所有《人居议程》合作伙伴的一致努力和资源。为此，人居署迈出了重新定义如何与现有和新的《人居议程》合作伙伴开展合作的第一步。已有的经验教训正被纳入全球可持续城市化运动，这将作为人居署在宣传、监测和建立伙伴关系领域所开展活动的前奏。²

与国际、区域和国内金融机构的伙伴关系

43. 人居署进一步扩大和加深了与金融机构之间的伙伴关系。该组织通过将其预投资能力建设服务与国际、区域开发银行贷款投资组合相结合，利用在基本城市基础设施建设和服务方面的投资。

44. 人居署通过其水和卫生信托基金，与亚洲和非洲的区域性开发银行签署了合作协议。通过这些努力，迄今已利用超过 25 亿美元，主要用于在非洲和亚洲 18 个国家中等城市有利于穷人的水和卫生领域的投资。这些城市是世界上发展最快城市中的一部分，如果现在不采取措施提供基本的基础设施建设和服务，这些城市的发展在很大程度上将导致规划拙劣的住区和贫民窟。

45. 2008 年与美洲开发银行签署了类似协议，以提高水的质量、卫生设施和卫生教育。该协议要求利用 1,000 万美元技术援助，并进行机构改革，以便在每年的投资流转中留出 10 亿美元的投资。

46. 在埃塞俄比亚，已经与世界银行形成协同效应，在非洲城市供水方案下，在亚的斯亚贝巴试验性示范项目的逐步扩大过程中开展协作，并在面向城市贫民的项目拟订过程中纳入该方案，其总预算约为 1.19 亿美元。

B. 最重要的报告

47. 2007 年名为《加强城市安全与保障》的全球人类住区报告于 2007 年 9 月出版，其中提出了城市安全与保障面临的三个主要威胁：城市犯罪和暴力，土地保有的不安全和强制驱逐，以及自然和人为灾害。报告分析了与每种威胁有关的世界趋势，特别注意了其潜在的原因和影响，以及为应对这些威胁，在城市、国家和国际一级已经采纳的良好政策和最佳做法。该报告从人类安全的视角关注人的安全和保障，而不是国家，同时强调了可通过适当的城市政策、规划、设计和治理来解决该问题。

48. 报告称，在 1980-2000 年间，世界有记录的犯罪率增长约 30%，从每 10 万人 2,300 起增加到 3,000 多起。在过去五年，发展中国家和经济转型国家所有城市居民中的 60% 曾成为犯罪行为的受害者。报告强调了多项旨在减少犯罪和暴力活动的对策，其中包括有效的城市规划、设计和治理；以社区为基础的办

² 中期战略和体制计划重点领域 1 是宣传、监测和伙伴关系。

法，通过这些办法使社区成为预防犯罪和暴力活动的主体；通过侧重于某些群体来减少风险因素，如相对更有可能走上犯罪道路的青年人。

49. 关于土地保有安全，报告估计，世界上每年至少有 200 万人遭到强制驱逐。报告强调，最不能得到保障的城市居民是世界上居住在贫民窟的 10 亿穷人，强行驱逐现象在那些住房条件最差的地区最为普遍。报告记录了近期一系列应对土地保有不安全所造成威胁的对策，其中包括：在国际一级，立法反对强制驱逐并开展保障土地保有权的运动；在国家一级，颁布有关改造、规范、产权和公证的政策，以及改进土地管理与登记。

50. 报告显示，1974-2003 年间，全球发生了 6,367 起自然灾害，51 亿人受到影响，其中 200 万人死亡。共计 1.82 亿人无家可归，而报告的经济损失总计 1.38 万亿美元。报告还显示，交通事故每年在全球造成 120 万人死亡。致使城市脆弱的因素包括快速、无计划的城市化与气候变化。报告查明了各国和各个城市减少灾难风险的多种途径，其中包括改进的风险图、减少灾害风险立法、加强预警系统、进行有效的土地使用规划、设计抗灾建筑和基础设施、有效的通讯和紧急响应系统，以及加强重建能力。

51. 二十一世纪被称为“城市的世纪”。世界上半的人口已经生活在城市地区，到本世纪中叶，发展中世界的大部分地区都将主要是城市。《世界城市状况报告（2008/2009 年）》采用了“和谐城市”概念作为理论框架，以理解当今的城市世界，并作为一个抗衡城市地区及其发展进程所面临挑战的最为重要的操作工具。为此，其主要关注以下三个关键领域：

(a) *空间或地区和谐*，为进行详细阐述，报告研究了城市规模扩展或缩小的决定因素和不对称地区发展及城乡差别带来的后果；

(b) *社会和谐*，关于这一点，报告提出了全球城市一级收入和消费不平等的初步分析，各城市住房丧失的程度及其如何对社会和经济发展产生负面影响；

(c) *环境和谐*，在这个题目下，报告通过提供城市和家庭一级能源消费数据以及指出哪些城市和城市人口最易受海平面上升的威胁，为气候变化辩论做出了贡献。

52. 《世界城市状况报告（2008/2009 年）》还评估了各城市有助于和谐的无形资产，例如文化遗产、社会资本和赋予城市含义的复杂的社会及象征关系。

53. 报告使用大量比较性数据，通过分析城市规模扩展的关键驱动因素、城市不平等模式以及城市在缓解气候变化影响中可发挥的作用，取得了新的突破。其中重大的研究成果有：国家中央政府在决定城市繁荣和规模扩大方面发挥着关键作用；城市高度不平等可造成社会不稳定和经济无法维持；有重点和有针对性的投资可显著改善贫民窟居民的生活；城市为缓解甚至是扭转全球气候变化的影响提供了机会，因为它们提供了减少人均消耗和资源需求所需要的规模经济。