



大会

Distr.: General
13 November 2001
Chinese
Original: English

第五十六届会议

议程项目 102

《人居议程》和大会关于
这一主题的特别会议
成果的执行情况

审查和加强人类住区委员会的任务规定和地位以及联合国人
类住区（人居）中心的地位、作用和职能的各种可选办法

秘书长的报告

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 人类住区委员会	2-10	3
三. 联合国人类住区（人居）中心	11-32	5

一. 引言

1. 大会旨在全面审查和评价联合国人类住区会议（人居二）的成果的执行情况的其第二十五届特别会议在其 2001 年 6 月 9 日的 S-25/2 号决议中通过了载于该决议附件内的《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》。本报告是按照该宣言第 67 段提出的，该段请秘书长向大会第五十六届会议报告按照大会、经济及社会理事会和该届会议的有关决定¹ 审查和加强人类住区委员会的任务规定和地位以及联合国人类住区（人居）中心的地位、作用和职能的各种可选办法的情况。

二. 人类住区委员会

2. 经济及社会理事会 1978 年 1 月 12 日的第 1978/1 号决议设立了人类住区委员会，以取代住房、造房和规划委员会。联合国人类住区会议（人居二）审查了委员会的任务；《人居议程》第 222 段² 尤其托付给它以下各项目标、职能和责任：

(a) 促进所有各级采取综合一贯的政策，以在所有国家实现人人有适当住房和可持续人类住区发展目标，但须适当顾及环境的承受能力并依照《人居议程》行事；

(b) 除其他外，通过分析政府、地方当局及其协会、有关的非政府组织和私营部门跟踪实施《人居议程》方面的进展；

(c) 协助各国特别是发展中国家、分区域和区域加强和改进努力以解决住房和人类住区问题，包括采用促进职业培训的方式；

(d) 为有效支持后续国家计划和活动提倡更大的国际合作，以便增加向所有发展中国家尤其是向非洲的发展中国家和最不发达国家提供的资源，并促进私营部门和地方当局及其协会的有效贡献；

(e) 根据分析和综合所收到的资料，通过经济及社会理事会向大会提出适当的建议并通报可持续发展委员会；

(f) 在所有国家和地区之间促进合作和伙伴关系以求实现为所有人提供适足住房和可持续人类住区发展的目标；

(g) 依照《人居议程》继续制订和提倡关于联合国人类住区（人居）中心在适当住房和可持续人类住区发展领域和合乎《人居议程》的现有和计划内工作方案的政策目标、优先事项和准则；

(h) 跟踪联合国系统的活动进展，在适当住房和可持续人类住区发展领域与其它国际组织合作，并视情况提议在联合国系统可最有效实现这些领域的全面政策目的和目标的方式和方法；

(i) 按照联合国环境与发展会议所通过的建议，尤其是《21 世纪议程》³ 第七章，促进人人有适当住房和可持续人类住区发展，但须酌情考虑到各次联合国其他重大会议和首脑会议的有关结果；

(j) 促进在国家与国际二级充分、切实地执行《人居议程》；

(k) 在《人居议程》的范围内研究新问题，以便解决人人有适当住房和可持续人类住区发展问题，包括区域和国际性质的问题；

(l) 继续向联合国人类住区（人居）中心，包括联合国生境和人类住区基金的行动提供全面政策指导，并对这些行动进行监测；

(m) 定期审查中心在各级为进行住房和人类住区发展活动使用由其支配的资金的情况，并批准此种使用；

(n) 监测并评估在实现《人居议程》的目标方面取得的进展以及在这方面遇到的障碍，建议采取为增强《人居议程》的动力所需的适当措施和备选行动。

3. 大会在其《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》中重申人类住区委员会和联合国人类住区（人居）中心的下述作用；通过促使所有国家依法保障使用权和谋求可持续人类住区发展，来倡导、促进、监测和评估在执行人人获得适当住房的目标方面取

得的进展；综合最佳做法，落实政策，汇编立法和行动计划，以便为两个全球宣传运动确定示范城市，并且除其他外，通过及时而定期地出版全球最优城市情况报告，进一步推动规范辩论和有关人类住区重大问题的业务行动（第 66 段）。

4. 1978 年以后，委员会已举行 18 次届会。虽然在 1991 年之前，每届会议均为年度会议，但是，委员会后来却开始实行每隔两年在奇数年开会一次的做法。还缩短了会议的时间长度，即改为以五个工作日为限。尽管会议时间不长而且每两年才排订一次会议，但在秘书处的协助下，委员会却能够处理极大的工作量。此外，委员会在已载入其 2001 年报告的 2001 年 2 月 16 日的第 18/1 号决议草案⁴ 中曾建议应设立作为委员会闭会期间附属机构的常驻代表委员会，其目的是为了进一步加强闭会期间驻内罗毕的常驻代表同秘书处之间的互动。

5. 委员会在其第八次会议上还透过其 2001 年 2 月 16 日第 18/5 号决议⁵ 设立了一个新的城市论坛，以期将城市环境论坛和国际城市贫困问题论坛合并为一个论坛。城市论坛第一届会议订于 2002 年 5 月在内罗毕召开。该论坛将会是一次不限成员名额的集会，它大力强调《人居议程》的伙伴们都应出席。它的主要工作重点将是消除重复和查明各发展机构在执行《人居议程》方面所能发挥的协同作用。该论坛预期将可作为对委员会工作的重要辅助单位。

6. 为了响应各东道国的邀请，委员会迄今已召开的 18 次会议中有九次是在内罗毕人居中心总部以外的地点举行的。这九次会议中有七次是在发展中国家召开的。这些会议已大力推动开展东道国和其所在地区境内的国家和国际二级的人类住区活动。因为东道国支付了来自联合国人类住区（人居）中心的出差人员的旅费和生活津贴并且就地提供支助服务，所以这些会议亦未曾引起额外费用。所建议的交互地安排委员会届会（在奇数年召开）和城市论坛届会（在偶数年召开）的方式将可提供新机会来延续这个做法，而不致影响在内罗毕召开国际会议的频率。联合国环境规

划署（环境规划署）已表示它将支持设立该每两年开会一次的城市论坛并且准备参加其会议。

7. 许多会员国和观察员都参加委员会的会议，这表明各方普遍都对委员会的工作感兴趣。自从委员会成立以后，除了 58 个成员⁶ 之外，平均另有 40 个其他的会员国和观察员出席其会议。根据委员会长久以来的传统，许多成员都是派出部长参加会议的。鉴于各方持续对委员会的工作感兴趣这个事实，不妨研究下列各项可增强委员会的决策作用的机会：

(a) 进行高级别的政策对话，以讨论所遇到的困难、已取得的成绩和旨在加强国际合作以将《人居议程》转变为国家行动和当地行动的各项机会；

(b) 请知名的技术和专业人士同委员会成员分享其成就和经验；

(c) 扩大同作为人居二会议的后续行动而设立的《人居议程》主要伙伴团体进行高级别对话的成功做法；

(d) 在委员会届会期间内创造更有组织的机会，以期同多边和双边伙伴一道查明国际合作方面的倡议、方案和项目；

(e) 开创同经济及社会理事会年度届会其他各职司委员会的主席进行政策对话的做法，以期查明一些协作方法并且改善各自秘书处工作方案间的协调。

8. 因为当 1978 年设立该委员会时，大会并未界定该委员会在经济及社会理事会中的地位，所以，已认为它是理事会的一个常设委员会。大会不妨审议可否使该委员会具有作为理事会的一个正式职司委员会的地位。

9. 该委员会因为已列为经济及社会理事会九个职司委员会之列，所以它的任务不会改变，但其地位将会获得加强。这项情况符合委员会连同理事会和大会，可发挥作为人居二会议后续行动的三层级政府间结构的一个组成部分的作用这个事实。这将可配合理事会在其关于对各次会议的协调统一的后续工作方

面实际上已连同对其已被委托应进行其他各主要会议后续行动的各职司委员会的工作的审查一并审查了该委员会的工作。为了避免在诸如能源、淡水、卫生、废物处理和当地的 21 世纪议程等问题方面同可持续发展委员会发生任何重复，应当审慎地注意拟订可能的新职司委员会的职权范围。这项可选办法在每一个成员国各派一名代表参加理事会职司委员会的问题上并不会引起生活津贴支出方面的额外预算问题，但却会引起支付旅费方面的额外预算问题。⁷

10. 第二项可择办法可能是使该委员会在运作上成为一个透过经济及社会理事会提交报告的大会机构。尽管在各代表团所获已付款的旅行协助方面不产生额外的法定经费问题，但却会失去一些好处，即在统一各自工作方案的编制工作方面无法获得与其他各职司委员会进行互动的便利，以及在理事会协调机制方面无法提高人类住区部门的知名度。

三. 联合国人类住区(人居)中心

11. 联合国人类住区(人居)中心由大会 1977 年 12 月 19 日第 32/162 (III) 号决议设立，负责人为一名副秘书长级别的执行主任，对秘书长负责。自成立以来，人居中心不断通过涵盖研究、政策咨询、培训和技术合作的综合方案，协助会员国改善人居状况和趋势，并且人居中心在这方面的作用也在逐步扩大。这种演变的根源在于贫穷与城市化所造成的挑战与会员国的资源之间差距在不断加大。人居中心又逐渐地承担了促进有利的战略和伙伴关系的角色，以便更好地协助会员国应付其人居挑战。

12. 人居中心是在联合国内从事监测及执行《人居议程》以及就人居问题推动开展全球信息交流的协调中心。在人类住区委员会的指导下，人居中心已发起两场关于安全地权和城市治理的全球运动，作为有效执行《人居议程》的战略切入点。

13. 人居中心成功地组办了一届大会特别会议，专门对 1996 年在伊斯坦布尔通过的《人居议程》的执行情况进行五年期审查。在该届特别会议上，发达国家

和发展中国家提出了 100 份国家报告，概述各国在执行《人居议程》方面所取得的成绩和所遇到的困难。此外，会议还通过“专题委员会”这种创新方式，讨论了世界各地在执行《伊斯坦布尔全球行动计划》⁸的各组行动方面所取得的实质性的实际经验。可以考虑把为该届特别会议所采用的进程制度化，其方式主要可以通过定期的国家报告，以及每当必要时提供技术和财政援助。

14. 由于伊斯坦布尔人居二会议之后的振兴进程以及《人居议程》头五年执行期的成果，会员国的财政和政治支持不断增加，使人居中心不断受益。

15. 世界上迅速和不断的变化展示了机会和风险，以致过去几十年的假设每天都在受到质疑，而且对联合国及其所服务的社会来说，对话、合作及伙伴关系已变得必不可少。如今，人们的期望也在日益升高，因此有必要致力于应付城市加速增长及其伴随的贫穷城市化的巨大挑战。《联合国千年宣言》⁹中关于到 2020 年年底前应使至少一亿名贫民窟居民的生活得到改善的目标（见《宣言》第 19 段），是五年前在伊斯坦布尔通过的《人居议程》的最主要目标，它为人居中心和整个联合国社会明确界定了发挥一种新作用的核心挑战。我们正是应当从这些角度来审议加强人居中心的职能和地位的各种可选办法。

16. 为了进一步加强人居中心的职能，可以致力于提高人居中心本身在执行《人居议程》方面提供技术援助的能力，并可以加强它的规范工作和业务活动，尤其是在培训和能力建设、知识建设和研究、城市经济分析以及住房资助等领域。

17. 人居中心作为人类住区委员会的秘书处，成功地组办了该委员会的 18 届会议，并与委员会的成员一道为设立一个休会期间的常设机构——即常驻代表委员会——而积极努力，该机构的设立一事最近已得到经济及社会理事会的核可。除了负责及时编写文件和确保为人类住区委员会的讨论提供支助之外，人居中心还可发挥更为前瞻性的作用，作为杰出成绩催化中心，推动应付新挑战和促进新的伙伴关系。

18. 人居中心应协助秘书长加强对联合国系统所规划和执行的人居方案的政策统一和协调的工作。例如,这方面所取得的进展之一是人居中心为《人居议程》所倡导的不限成员名额谈判进程,它得到许多联合国机构的参与。但是,为确保在《人居议程》所涵盖的领域取得更好的统一和协作,还有更多的工作可以做。

19. 现在,人居中心参加了最近由行政协调委员会(行政协调会)设立的两个主要委员会的会议;中心的执行主任还被邀请出席行政协调会的会议,以参与讨论与该中心直接有关的项目。为了加强人居中心的职能,可以在与住所及城市化过程中可持续人类住区有关的政策和业务活动中找出并加强协同作用。大会在其1999年7月28日第53/242号决议中支持我关于设立一个环境管理小组(环管小组)的建议,以便增进环境与人类住区领域里的机构间协调。在环管小组的框架内,设立了各种针对具体问题的工作小组,以致力于解决联合国系统各组织所共同关心的种种交叉问题。因此,建议中的人居中心任务经理系统将在该框架内处于良好的位置,并作为《人居议程》执行问题的一个工作组发挥作用,该工作组由人居中心负责。还可以作出进一步努力,与联合国系统的组织拟订伙伴关系倡议(例如,与世界银行合作的城市联盟倡议)。

20. 人居中心还负责促进与地方当局和民间社会主要团体的协调和伙伴关系。在过去六年里,该中心在这方面取得了很大的进展。人居二会议本身就是一次伙伴相聚的会议,它主要强调城市和民间社会的作用。其它倡议包括成立世界城市和地方当局协调协会。伊斯坦布尔会议还为《人居议程》的更多伙伴相聚一堂提供了论坛(它们包括:人居问题全球议员会议、青年人居组织、妇女核心小组、工商部门、专业和研究人員、工会、以及非政府组织)。

21. 1999年,人类住区委员会设立了地方当局咨询委员会,¹⁰以便在《人居议程》执行方面向人居中心提供咨询和支助,并促进将城市、地方当局及其协会等

纳入联合国工作的主流。2001年6月,来自世界各地的60位市长和城市协会的会长向大会主席及秘书长重申他们的承诺,保证继续致力于《人居议程》,并为执行《联合国千年宣言》提供支持。该次会议的一项重要后续行动就是提供专门服务,以加强冲突后国家内的地方体制建设。

22. 人居中心将可以在国际、国家和地方等各个层面便利与《人居议程》伙伴的联系与合作,包括信息交流和向它们提供政策支助。它也可以促进将城市和地方当局及其国际协会确认为联合国寻求建立更安全和更美好世界努力中的伙伴,并增进所有各级政府和《人居议程》各伙伴就关于有效权力下放和加强地方当局的所有问题开展对话,以执行委员会已授权的任务。

23. 其它措施可以包括:支助非政府组织开展宣传工作,尤其是支援国际人居联盟;加强与诸如国际贫民窟居民联合会等某些民间社会联盟的业务伙伴关系;以及确定新战略,以便私营部门参与改善贫民窟、社会住房、及可持续人居开发方面的公私营部门合作。

24. 人居中心的最主要职能之一是应会员国的要求提供咨询服务和实施人居方案。20多年来,该职能一直是通过各种项目和方案来履行,包括城市管理方案、灾难管理方案、以及城市联盟倡议等,并仍将是中心为发展所做贡献的最明显和最直接的证明。但是,这种职能现已受到严重局限,因为可用于技术合作的资源日益减少,附带条件的捐款的比重不断增加。人居中心在国家一级的存在也因人员有限而受到限制。

25. 因此,应当采取措施,增进人居中心在实地的作用;使技术合作项目和方案的供资来源多样化;并为机构间协作找出新的途径。具体的可选办法之一是通过与各国国际开发银行及其它金融机构的伙伴关系,振兴联合国生境和人类住区基金会。该基金会创立之初是旨在作为周转基金,以支助除其它外,发展中国家的某些住房方案,并支援住房融资机构。

26. 建议采取的其它措施还可包括：促进和支持新型的技术合作，包括城市对城市的合作；调集城市、地方当局及其协会组织在地方体制建设方面的巨大知识和诚意，不仅为了促进能力建设，也可作为冲突后局势的国家和城市提供特别援助；对人居中心的最佳做法和地方领导方案设施所记载的经验实行业务主流化；以及进一步加强人居中心在联合国发展集团工作中的参与，以便找出相互支助的协同作用和机会。

27. 在区域层面，加强人居中心的各区域办事处可有助于为政府和地方当局提供更多和更好的技术服务，并确保把全球运动区域化。

28. 人居中心的现名称基本上是从其前身“住房、造房和规划中心”沿袭而来的。多年来，人居中心已经具备了履行自己作用和职能的正式规划署的特点。它负有大会所确立并由联合国一次重大会议再次确认的授权任务，包括研究、能力建设、信息传播和技术合作。它是联合国一次重大会议的行动计划之执行工作的协调中心。

29. 目前，人居中心正在开展广泛的业务，包括从体制及法律改革和能力建设到灾后及冲突后的恢复及重建等各种活动。它在世界各地通过促进所有人的住房及安全地权和促进参与式城市治理，在消灭城市贫穷领域进行宣传。人居中心还有遍布全球的接触网络，由设在各发展中区域的区域办事处履行各种业务和规范职能，并且目前在向 78 个国家内的 445 个项目提供支助。

30. 人居中心履行一个主要政府间机构的秘书处职能。中心的组织结构把该中心工作方案的两个主要成分——它们与《人居议程》中使人人享有充分住所和在城市化地区实现可持续的人居开发的目标相对应——分解成可将该中心的授权职能一体化的各部门成分。人居中心成立初期拥有 61 名专业工作人员额，当时预算总额为 2 280 万美元。预期在 2002—2003 年期间，中心将拥有专业工作人员共 106 名，预算总额 1.237 亿美元，其中 10% 将从联合国经常预

算中拨供。在目前正在振兴人居中心的情况下，委员会在其最近的第十八届会议上已核准将联合国生境和人类住区基金会的既定员额从 13 增至 31，从而使人居中心的员额配置增至 131 名专业工作人员员额，但还须取决于供资状况的不断改善。

31. 鉴于人居中心职能和职责的增加，不妨考虑的可选办法之一是把中心的名称从“联合国人类住区中心”改为“联合国人类住区规划署”。这将有利于提高人类住区问题的可见度，尤其是《联合国千年宣言》中关于到 2020 年年底前使至少一亿名贫民窟居民的生活得到改善的目标。这样，还可能展开新的和更好的机会，有利于调集资源、加强中心在实地的存在、以及同各机构、规划署和基金及国家工作队进行更加有效和富有成果的协作。如此改变名称不会引起预算问题。它对联合国驻内罗毕机构的地位会产生有益的影响。

32. 本报告所讨论的设想和可选办法，都是旨在便利大会审议如何进一步加强人类住区委员会及联合国人类住区(人居)中心的工作。大会也不妨就有关的各种问题征求经济及社会理事会的意见，而总体的目标是要确保在今后的年月里有效实施《人居议程》。

注

¹ 大会 1996 年 12 月 16 日第 51/177 号和 1999 年 7 月 28 日第 53/242 号决议；经济及社会理事会 2000 年会议协调部分的商定结论（见《大会正式记录，第五十五届会议，补编第 3 号》(A/55/3/Rev.1)，第五章）；以及《人居议程》第 224 和 229 段。

² 《联合国人类住区会议(人居二)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，决议 1，附件二。

³ 《联合国环境与发展会议报告，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日》第一卷，《会议通过的决议》(联合国出版物，销售品编号 C.93.I.8 and Corrigendum)，决议 1，附件二。

⁴ 见《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 8 号》(A/56/8)，附件一，A 节。

⁵ 同上，B 节。

⁶ 在 2000 年 10 月 18 日经济及社会理事会第 2000/35 号决议设立联合国森林问题论坛之前，人类住区委员会一直是经社理事会的最大附属机构。

⁷ 见 1991 年 3 月 25 日 ST/SGB/107/Rev.6 号文件，第 2(d) 段。

⁸ 《联合国人类住区会议(人居二)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，决议 1，附件二，第四章。

⁹ 见大会 2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议。

¹⁰ 见《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 8 号》(A/54/8)，附件一，A.2 节，(1999 年 5 月 14 日)决议 17/18。