联合国 A/61/6 (Prog. 12)

大 会

Distr.: General
30 May 2006
Chinese
Original: English

第六十一届会议

暂定项目表* 项目 117

方案规划

2008-2009 年期间拟议战略框架

第二部分：两年期方案计划

方案 12
人类住区

目录

页次

总方向 2

次级方案 1：住房和可持续人类住区发展 4

次级方案 2：监测《人居议程》 6

次级方案 3：区域和技术合作 7

次级方案 4：为人类住区筹资 8

立法授权 9

* A/61/50 和 Corr.1。

06-37062 (C) 190606 200606

总方向

12.1 联合国人类住区规划署(人居署)负责人类住区事务，是联合国系统中执行本方案的协调中心。人居署当前的任务源于联合国人类住区会议(人居二)《人居议程》的二大目标，即“人人有适当住房”和“在城市化的世界中促进可持续人类住区发展”。本方案的任务还源自大会下列各项决议：第 3327(XXIX)号决议，其中大会设立联合国生境和人类住区基金会；第 32/162 号决议，其中大会设立联合国人类住区中心(人居中心)；和第 56/206 号决议，根据该决议大会将联合国人类住区中心(人居中心)提升为联合国人类住区规划署(人居署)。人居署由其理事会提供指导，每二年通过经济及社会理事会向大会提出报告；并且也由设在内罗毕的一个常驻代表委员会向人居署提供指导，该委员会是正式的闭会期间机构。最新的重要任务源自大会第 S-25/12 号决议通过的《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》，以及国际商定的其它发展目标，包括《联合国千年宣言》中所载的目标，如至 2020 年明显改善至少 1 亿贫民窟居住者生活等，以及自 1992 年以来联合国各次重要会议的成果和国际协定，如《约翰内斯堡执行计划》关于饮水和卫生的目标 10。随后，大会在 2005 年世界首脑会议成果中确认上述二项目标，强调防止形成贫民窟是人类住区方面的优先问题。其它任务源自关于《21 世纪议程》(第 7、21 和 28 章)的法规和联合国人类住区规划署理事会的有关决议。

12.2 世界城市人口目前以每年约 7 000 万人的速度增加。这些人大多居住在过度拥挤的市区贫民窟，那里的主要挑战是住房不足、缺乏保障住房权、就业情况不明确以及缺乏基本服务，特别是安全饮水和卫生。在大多数发展中国家中，迅速城市化的特点是市区穷人居住条件恶化，而冲突和灾害加重了建立可持续人类住区这一艰巨任务。应付城市贫穷挑战的核心是以新的政策取代助长社会实际排斥的政策。新政策承认和尊重所有人，特别是妇女和生活贫困者以及脆弱和处境不利群体成员本人及其家人，享有适当生活水准（包括适当粮食、衣服、住房、饮水和卫生）和继续改善生活条件的权利。人居署与各国政府协商和合作，发展并加强多个机制，以监测人类住区政策和方案对居住在城市特别是低收入地区和贫民窟的妇女、男子和儿童生活和生计的影响。

12.3 人居署方案基于以下四个次级方案之间强有力的相互联系：住房和可持续人类住区发展；监测《人居议程》；区域和技术合作；和为人类住区筹资。这些相互联系体现在各次级方案之间的密切合作中，关于安居和城市治理的两项全球运动为所有工作方案活动提供了一个切入点。

12.4 人居署执行任务的战略立足于四个支柱，即人居署的四个次级方案：

(a) 宣传改善穷人特别是贫民窟居住者生活的商定规范，将关于安居和城市治理这两项全球运动作为主要工具，建设中央政府和地方当局的能力（次级方案 1：住房和可持续人类住区发展）；

(b) 编制信息并进行知识管理，以评估在执行《人居议程》方面取得的进展，监测人类住区条件和趋势，特别注重贫民窟的形成及贫民窟居住者的生活条件（次级方案 2：监测《人居议程》）；

(c) 开展外勤业务，重点是技术援助和能力建设，以检验可相应扩大和传播的方法和概念，并向所有各级决策者提供反馈（次级方案 3：区域和技术合作）；

(d) 促进扶贫，资助住房、基础设施和相关服务，推动可持续人类住区发展，改善贫民窟居住者的生活条件（次级方案 4：为人类住区筹资）。

12.5 2005 年，内部监督事务厅建议对已完成的方案进行深入评价，同年人居署理事会第二十届会议核可了这些建议。随即，2005 年对本方案的上述战略进行战略规划，并着手进行体制发展工作。这些建议要求加强方案的规范重点；加强方案各项宣传、规范、监测和业务活动之间的协调；扩大方案的筹资基础。2006 年将进行体制发展工作的第一阶段，旨在促进制订 2008-2013 年中期战略和体制规划，于 2007 年提交理事会第二十一届会议。这项工作的最初成果在本文件中体现在二个主要领域中：

(a) 带头加强本方案的规范活动，具体方式是开展本方案关于安居和城市治理这两项全球运动，密切其与各全球方案之间的关系，使之符合《千年宣言》中关于贫民窟的目标(见下文第 12.11 段)；

(b) 将以前在次级方案 2(监测《人居议程》)下的人类住区筹资活动改列在次级方案 4(为人类住区筹资)下，以确保切实相关的宣传、监测和规范活动更加协调一致。

12.6 人居署将继续在处理人类住区问题方面着重考虑社会性别观点，还将继续增强妇女的能力。大会在 2005 年世界首脑会议成果中保证妇女享有拥有和继承财产的自由和平等权利，确保妇女能保有财产和有安居权（见第 60/1 号决议，第 58 段），从而进一步核可了本方案在促进妇女获得住房方面所作的种种努力。

12.7 人居署的工作集中在发展中国家、转型期经济国家以及需要可持续人类住区来实现冲突后和灾后复兴和复建的国家。作为联合国系统内执行人类住区方案的协调中心，人居署将与联合国其它组织进行合作。在联合国系统之外，人居署还将与各国政府、地方当局、国际金融机构、区域开展银行、私营部门和《人居议程》其它伙伴合作。世界城市论坛是与各国政府和《人居议程》伙伴进行合作的重要机制，每二年举行一次会议，讨论迫切的人类住区问题。

12.8 预计人居署理事会将在其 2007 年 4 月举行的第二十一届会议上核准人居署 2008-2013 年中期战略和体制计划。鉴于理事会就该计划作出的决定，可能需要大幅修改本报告所载的各项建议。如果认为应反映出中期战略和体制计划，使之与本报告中的各项建议相符，预计将以第 58/269 号决议的规定为准。

次级方案 1
住房和可持续人类住区发展

本组织的目标：改善世界穷人的住房条件并确保可持续人类住区发展

秘书处的预期成绩	绩效指标
(a) 增加穷人获得住房、财产和土地的机会，以实现《千年宣言》关于贫民窟问题的目标	(a) ㈠ 更多政府和地方当局根据《千年宣言》关于贫民窟问题的目标采用和执行贫民窟改造和预防政策 ㈡ 建立更多伙伴关系和联盟，促进增加穷人获得住房、财产和土地的机会 ㈢ 更多政府、伙伴和联盟通过并执行有效的住房战略和已改进的管理框架，增强能力，逐步实现住房、土地和财产权利 ㈣ 更多伙伴和联盟采取措施，减少任意和非法的强迫性驱逐
(b) 加强能力，改善环境，促进在不同规模的城市住区中提供和获得基础设施和基本服务，特别是安全饮水和卫生，以实现《千年宣言》的目标	(b) ㈠ 更多国家执行政策、战略和方案，促进提供和持续获得安全饮水和基本卫生服务 ㈡ 更多发展中国家不同规模的城市中心受益于旨在改进安全饮水和卫生服务的国家政策 ㈢ 更多国家与人居署合作，促进获得各种有效的能源服务及公共运输和非汽车运输服务
(c) 提高能力，进行参与性、负责任和有利穷人的城市治理	(c) ㈠ 更多政府采用、修订和执行政策、法规和国家行动计划，加强体制规划和管理安排，以促进良好城市治理 ㈡ 更多城市衡量城市治理的质量，采用和宣传城市治理工具，并通过多项战略，促进有利穷人的城市治理 ㈢ 更多《人居议程》伙伴修改、运用和宣传城市治理工具
(d) 提高能力，加强国家一级的宣传，促进更可持续、更安全、不易受灾和更能管理冲突后和灾后情况的市区发展	(d) ㈠ 更多政府和城市与人居署合作，建立城市环境管理能力框架，促进可持续市区发展 ㈡ 更多城市和都市与人居署合作，为可持续市区发展促进建设更安全的城市 ㈢ 更多政府和城市通过减少灾难风险和可持续人类住区改造的项目措施，对危机中的人类住区进行管理
(e) 加强国家培训和能力建设机构，增加影响力，促进满足在可持续住房和人类住区发展方面当前和新出现的培训和能力建设需要	(e) 更多国家培训和能力建设机构在住房和可持续人类住区发展方面使用人居署的手册和方法

战略

12.9 本次级方案由住房和可持续人类住区发展司负责。世界城市论坛第三届会议和关于安居和城市治理的两项全球运动在实施本次级方案的主要战略包括全球宣传方面发挥了带头作用，各项全球方案也提供了支助。上述两项运动将配合进行各种努力，以实现《千年宣言》中的下述目标：到 2020 年明显改善至少 1 亿贫民窟居住者的生活；《约翰内斯堡执行计划》关于饮水和卫生的目标，即到 2015 年使无法获得安全饮水和基本卫生服务的人数减半。

12.10 本次级方案将努力动员所有《人居议程》伙伴加强这两项运动在全球的能见度和影响，不仅实现改造贫民窟的目标，而且实现预防形成贫民窟的目标，以避免城市化危机升级。这两项运动将作为执行《人居议程》的切入点，在各级将业务活动和规范活动结合起来。正如大会在 2005 年世界首脑会议成果第 56(m)段中强调指出，将特别注重城市规划的新形式，这是良好城市治理的组成部分，也是符合成本效益，实现预防形成贫民窟和贫民窟改造目标的办法。

12.11 在这两项运动的范围内，将实施若干全球方案，从而协助在国家一级和社区一级落实规范性工作。这些全球方案包括以下方面的规范、能力建设和知识管理活动：住房和财产权、土地和财产管理、城市环境管理、水和卫生、灾难预防和管理及加强城市安全。全球方案将通过拟订新政策和新工具支助发起国家运动，执行国家运动后续行动计划。此外，还将通过培训和能力建设特别方案及加强体制，在国家和地方二级支助增强能力，以有效规划、管理和提供住房、土地、基础设施和服务。这项战略的特点是注重妇女和青年、社区组织和受艾滋病毒/艾滋病影响者的作用，在改进住房条件、城市治理和促进获得基本服务的种种努力中，他们是积极的参与者和受益者。

12.12 关于饮水和卫生，工作重点是在主要的饮水和卫生利益有关者中间建立战略伙伴关系，以促进增加有利穷人的投资。人居署非洲城市供水方案和亚洲城市供水方案旨在增强城市能力，扩大城市供水范围。主要重点是由地方作主的各项改革战略，以及旨在加强政治意愿的各项活动，以通过有利穷人的投资政策和条例。在此方面，将利用饮水和卫生信托基金影响和提高捐助者提供的援助效果，实地检验投资方案的长期可持续性。

次级方案 2
监测《人居议程》

本组织的目标：监测和评估在实现《人居议程》、《千年宣言》和《约翰内斯堡执行计划》关于贫民窟、安全饮水和卫生的目标方面取得的进展

秘书处的预期成绩	绩效指标
(a) 在各国政府、地方当局和《人居议程》伙伴中间扩大以下方面的全球报告范围和知识：人类住区条件和趋势，包括不公平和最佳措施；在执行《人居议程》和实现《联合国千年宣言》有关目标方面取得的进展	(a) ㈠ 在负有盛名的杂志中对《全球人类住区报告》和《世界城市状况报告》的评论增加 ㈡ 城市指标数据库中已为其编制指标的城市增加 ㈢ 更多城市观察站利用城市信息软件，包括城市信息和地理信息系统技术，进行城市管理、决策或城市规划 ㈣ 在城市不公平分析报告中涵盖更多国家和城市 ㈤ 增加对人类住区全球数据的需求和使用 ㈥ 增加已确定、记录和传播的最佳做法，包括表明有助于成功的政策的最佳做法
(b) 提高各国政府、地方当局和《人居议程》其他伙伴对城市和区域经济推动国家发展的认识	(b) ㈠ 对人居署关于在人类住区发展和管理方面平衡城乡联系的政策和战略指导原则的需求增加 ㈡ 各国政府和《人居议程》其他伙伴更需要有关城市经济发展问题的信息和政策建议
(c) 各国政府和《人居议程》伙伴更加认识到加强将性别平等问题纳入人类住区活动主流的能力	(c) ㈠ 更多人类住区方案将性别问题纳入主流并促进增强妇女能力 ㈡ 更多人类住区方案将伙伴关系纳入主流 ㈢ 更多伙伴和联盟致力于监测和执行人类住区方案 ㈣ 更多人类住区方案将青年关注的问题和青年主导的发展纳入主流

战略

12.13 本次级方案由监测和研究司负责，战略包括与《人居议程》伙伴密切合作，建立国家和地方的城市观测站，协调和有系统地努力于下列领域：

(a) 收集、整理、分析、记录和散发关于人类住区条件和趋势的全球和国家数据和资料，包括各种指标、最佳做法、优良政策和辅助性立法，用于评估实现《人居议程》各项目标及大会第 55/2 号决议内所列《联合国千年宣言》各项目标，特别是关于贫民窟，安全饮水和卫生目标方面的进展情况；

(b) 确定、拟订、检验和传播关于城市规划和管理、城市经济发展、城乡发展联系、减少城市贫穷和创造就业机会、性别问题和增强妇女能力、伙伴关系和青年等方面的创新政策和战略，并使之主流化；

(c) 促进南北和南南之间交流从最佳做法汲取的经验教训，并特别关注城市之间的相互合作；

(d) 通过各种出版物，包括两个最重要的报告，即《全球人类住区报告》和《世界城市状况报告》，传播各项成果和调查结果。

次级方案 3
区域和技术合作

本组织的目标：主要在国家一级和地方一级加强拟订和执行城市和住房政策、战略和方案，并发展相关能力

秘书处的预期成绩	绩效指标
(a) 加强区域、国家和地方执行人类住区政策、战略和方案的能力，特别注重减少城市贫穷及应对自然和人为灾害	(a) ㈠ 更多国家加强其制订减少城市贫穷战略的体制能力 ㈡ 更多国家加强其救灾和抗灾的体制能力
(b) 根据全球准则改进关于住房和城市发展的国家政策，增强区域对城市条件和趋势的了解	(b) ㈠ 更多国家执行城市治理准则 ㈡ 更多国家执行贫民窟改造和防止形成贫民窟的政策和战略 ㈢ 更多伙伴通过记录最佳做法和编写国家和区域城市状况报告参与监测人类住区条件
(c) 进一步将可持续城市化纳入联合国发展援助框架和国家发展战略和规划，包括已经拟定的减贫战略文件	(c) 更多联合国国家工作队将有利穷人的可持续城市化纳入联合国发展援助框架

战略

12.14 本次级方案由区域和技术合作司负责。为了实现这一目标，联合国人居署把规范和业务方面的职能结合在一起。规范职能包括：凭借在国家一级取得的经验，制订标准，提出规范和原则，并举例说明最佳做法和妥善政策。

12.15 业务活动包括：在政策拟订、能力建设方案和示范项目方面提供技术援助，这些方案和项目应各国政府的要求支助联合国人居署在发展中国家和经济转型国家中进行的规范工作。联合国人居署国家方案主管将继续在国家一级和地方一级支助规范和业务方面的活动，推动监测和执行《人居议程》及《千年宣言》的有关目标。他们的作用特别重要，因为大会在 2005 年世界首脑会议成果第 22(a)段中呼吁通过国家综合发展战略，以实现国际商定的各项发展目标，包括《千年发展目标》。

12.16 各区域办事处将支持在国家一级开展的业务活动，继续建设预防和管理灾害的能力，在出现冲突后危机和灾难时，酌情作出迅速和有效的反应。预期妇女将成为本次级方案下执行的各方案和项目的积极参与者和受益者。

次级方案 4
为人类住区筹资

本组织的目标：促进调集国际和国内资金进行投资，支助适当住所、有关基础设施发展方案及住房筹资机构和机制，特别是在发展中国家和转型期经济国家

秘书处的预期成绩	绩效指标
(a) 加强联合国生境和人类住区基金会各项体制安排，有效协助会员国和《人居议程》伙伴为利穷人的人类住区发展调集资金，特别是在发展中国家和转型期经济国家	(a) 为负担得起的住房和基础设施调集更多资源，特别注重非正式住区和贫民窟
(b) 基金会及其贫民窟改造专项基金通过为住房和相关基础设施筹资的创新机制，增加公私部门对住区发展的投资	(b) ㈠ 更多国家与基金会合作，加强为住房和相关基础设施筹措资金的机制 ㈡ 制订、整合和有效实施的金融工具和银行肯担保的计划数目 ㈢ 在国家一级增加为贫民窟改造（包括饮水和卫生方案及防止形成贫民窟方案）调动的公共投资及私人资本和社区储蓄数额 ㈣ 促进相关政策和管理改革及体制安排的国家数目，推动为负担得起的住房和相关基础设施调动公共投资、社区储蓄及私人资本
(c) 扩大人居署与国际和区域金融机构之间的伙伴关系，以确保本组织开展宣传和技术援助活动，促进和增加金融机构对负担得起的住房和相关基础设施的投资，从而加强发展援助的协调和影响力	(c) ㈠ 为增加用于改善人类住区的投资而建立的伙伴关系数目 ㈡ 由于建立了这些伙伴关系，国际和区域金融机构对负担得起的住房和相关基础设施的贷款和贷款担保组合增加

战略

12.17 本次级方案由人类住区经费筹措司负责，该司是联合国生境和人类住区基金会各项活动的协调机构。基金会致力于同会员国合作，为负担得起的住房和相关基础设施倡议调集资源。实现这些目标的战略包括：

(a) 加强基金会的体制安排，以更有效地从公共和私营部门调集资源，用于发展中国家和转型期经济国家的住房和相关基础设施，特别注重贫民窟居住者和低收入群体的需求，并注重实现《千年宣言》关于贫民窟改造的目标，以及 2005 年世界首脑会议成果关于防止形成贫民窟的目标(见第60/1号决议，第56(m)段)；

(b) 通过基金会贫民窟改造专项基金提供技术援助和定向原始资本，以建立和支助调集国内储蓄和资本的机制，使发展中国家和转型期经济国家提供更多负担得起的住房、适当住所和基础设施。应各国政府请求，提供技术咨询并促进相互交流，旨在改进国家政策框架、管理改革和体制安排，会员国可利用这一切使私营银行、保险公司、小额供资机构及社区储蓄和信贷组织能够为负担得起的住房和相关基础设施筹措资金，从而增加有限的公共投资和官方发展援助的效力；

(c) 与世界银行集团、区域开发银行、其他开发银行、私营部门、联合国机构和其他有关伙伴合作，使人居署的规范和技术合作活动与金融机构的投资证券组合相结合，并调集国际资金，在有效运用国内投资促进贫民窟改造和其他有利穷人的人类住区发展方面发挥推动和筹备作用。

立法授权

大会决议

S-25/2	关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言
53/242	秘书长关于环境与人类住区的报告
55/2	联合国千年宣言
56/206	加强人类住区委员会的任务和地位及联合国人类住区中心(人居中心）的地位、作用和职能
57/144	千年首脑会议成果的后续行动
57/270 B	联合国经济和社会领域各次主要会议和首脑会议结果的统筹协调执行及后续行动
57/275	全面审查和评价联合国人类住区会议（人居二）成果执行情况的大会特别会议和加强联合国人类住区规划署（人居署）
58/217	2005-2015 年“生命之水”国际行动十年
58/269	加强联合国：进一步改革议程
60/1	2005 年世界首脑会议成果(次级方案 1、2 和 3)
60/15	印度洋海啸灾难后加强紧急救援、恢复、重建和预防工作
60/124	加强联合国紧急人道主义援助的协调（次级方案 1 和 3）
60/125	自然灾害领域人道主义援助从救济向发展过渡的国际合作(次级方案 1 和 3）

60/130	社会发展问题世界首脑会议和大会第二十四届特别会议成果的执行情况
60/188	发展筹资问题国际会议结果的后续行动和执行情况（次级方案 2 和 4）
60/193	《21 世纪议程》、《进一步执行 21 世纪议程方案》和可持续发展问题世界首脑会议成果的执行情况
60/194	《关于进一步执行小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领的毛里求斯战略》的后续行动和执行情况（次级方案 1 和 3）
60/195	国际减少灾害战略(次级方案 1 和 3)
60/196	自然灾害和脆弱性(次级方案 1 和 3)
60/203	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）
60/209	联合国第一个消除贫穷十年（1997-2006）的执行情况
60/228	第三次联合国最不发达国家问题会议：《2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领》执行情况全球综合中期审查高级别会议

经济及社会理事会决议、决定和商定结论

2002/1	商定结论 2002/1：进一步加强经济及社会理事会，在最近取得的成就上再接再厉，以帮助理事会按照《联合国千年宣言》发挥《联合国宪章》赋予的作用
2003/62	协调执行《人居议程》
2005/48	经济及社会理事会在联合国各次主要会议和首脑会议成果的统筹协调执行和后续行动方面的作用

理事会决议

18/4	大会第 53/242 号决议的执行情况和联合国人类住区中心（人居中心）与联合国环境规划署之间的合作（次级方案 1 至 3）
19/5	实施和监测《联合国千年宣言》中关于改善贫民窟居民生活的目标
19/6	城市用水和环卫设施
19/16	妇女在人类住区发展和贫民窟改造中的权利和作用

20/1 青年和人类住区

20/7 人类住区发展中的男女平等问题

20/10 世界城市论坛

20/19 联合国人类住区规划署 2006-2007 年两年期工作方案和预算

次级方案 1
住房和可持续人类住区发展

理事会决议

16/7 实现有适当住房的人权

17/10 可持续城市发展的农村方面问题

18/5 开展国际合作并对监测《生境议程》的实施情况的机制进行审查

18/11 在《生境议程》实施工作的框架内加强关于有效的权力下放和加强地方当局的对话

19/3 保障住房权和城市管理的全球运动

19/4 联合国人类住区规划署与联合国环境规划署之间的合作

19/12 权力下放和加强地方当局

20/16 增强民间社会参与地方施政

20/18 权力下放和加强地方当局

20/20 可持续发展委员会第十三届会议

次级方案 2
监测《人居议程》

大会决议

34/114 关于人类住区的全球报告和关于人类住区国际合作与援助的定期报告

55/194 全面审查和评价联合国人类住区会议（人居二）成果执行情况的大会特别会议的审议范围

59/248 关于妇女在发展中作用的世界概览

60/2 有关青年的政策和方案

60/140 第四次妇女问题世界会议的后续行动及充分执行《北京宣言和行动纲要》和大会第二十三届特别会议的成果

经济及社会理事会决议

2001/22 联合国各次主要会议和首脑会议的统筹协调执行和后续行动：协调执行《人居议程》

理事会决议

17/10 可持续城市发展的农村方面问题

18/10 地方当局的作用

19/10 城乡关联与可持续的城市化

19/13 促使青年进一步参与人居署的工作

20/6 支持可持续的城市化和实现各项国际商定发展目标方面的先进经验、优良政策和辅助性立法

次级方案 3
区域合作和技术合作

大会决议

59/243 转型期经济体融入世界经济

59/250 联合国系统发展方面的业务活动三年期全面政策审查

60/128 向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助

理事会决议

19/7 区域合作和技术合作

19/15 转型期经济国家

19/18 被占领的巴勒斯坦领土内的人类住区发展

20/14 巴勒斯坦人民特别人居方案

20/15 人居方案主管人员及各区域办事处

20/17 发生冲突及自然和人为灾害后的评估与重建工作

次级方案 4
为人类住区筹资

大会决议

3327(XXIX) 设立联合国生境和人类住区基金会

理事会决议

19/11 加强联合国生境和人类住区基金会

20/11 增强联合国生境和人类住区基金会的贫民窟改造专项基金