

**2006 年实质性会议**

2006 年 7 月 3 日至 28 日，日内瓦

临时议程* 项目 13(d)

经济和环境问题：人类住区**协调执行《人居议程》****秘书长的报告****摘要**

联合国人类住区规划署（人居署）坚定地致力于支助会员国和国际社会协调一致全力执行《人居议程》、《城市和其他人类住区宣言》、千年发展目标 7：确保环境的可持续能力，以及目标 7 下的具体目标 10 和 11，这两项具体目标要求到 2015 年使无法持续获得安全饮用水的人口减半，到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善。

自 2005 年世界首脑会议以来，人居署一直在进行重新安排调整工作，目的是针对可负担的住房和可持续城市发展问题，为会员国提供更加统筹一致的监测、政策拟订、能力建设和投资调动办法。这个办法旨在把人居署支助机制和政策改革及城市治理的核心能力同国内国际金融机构的长期投资相结合，从而提高援助的实效扩大规模。这种措施使人居署能够加强协调并以更统一和富有新意的方式应对贫民窟爆炸性的增加和城市贫民普遍面临的缺水和卫生条件恶劣问题，本报告着重强调迫切需要政府和国际社会将城市议程置于全球、国家和地方以及各自发展援助框架中的重要位置。

* E/2006/100。



目录

	段次	页次
一. 引言	1	3
二. 使全球承诺与《人居议程》保持一致：新认识和对策	2-4	3
三. 方案执行进展情况	5-28	4
A. 支助可持续城市化的战略举措	5	4
B. 支助“人人有住房”和千年发展目标 7 下具体目标 11 的全球监测 和宣传	6-11	4
C. 政策拟定	12-20	6
D. 能力建设和技术咨询服务	21-25	8
E. 为有利于穷人的住房和城市发展调集国内资源和投资	26-28	10
四. 汲取的经验教训和建议	29-34	11

一. 引言

1. 本报告依据经济及社会理事会第 2005/298 号决定第(c)段编写。报告总结了联合国人类住区规划署（人居署）及其伙伴在协调一致全力执行《人居议程》方面取得的重大成果和开展的活动。本报告的一个主要要点是着重强调根据《2005 年世界首脑会议成果文件》¹ 的若干建议实现《人居议程》目标的新的战略举措。涉及执行《人居议程》的建议包括全球发展伙伴关系、国内资源调集和投资、两性平等和赋予妇女权力、建设和平以及地方当局、私营部门和民间社会的参与。

二. 使全球承诺与《人居议程》保持一致：新认识和对策

2. 1996 年通过《人居议程》，内载“人人有住房”和“日益城市化世界里可持续的人类住区”全球行动计划，表明国际社会充分认识到应对城市挑战的问题迫在眉睫。这些目标进一步转变为贫民窟改造及饮水和环境卫生方面的具体目标，构成《千年宣言》和《约翰内斯堡行动计划》的一部分。这些具体目标为改善现有贫民窟居民的生活条件规定了可衡量的成果和时间表，在《2005 年世界首脑会议成果文件》，大会认识到有必要采取协调措施，对症下药，防止未来再出现更多的贫民窟。

在国家一级应对快速城市化问题

3. 尽管全球一级的认识和承诺不断加强，仍需要在国家一级加速取得进展，这样才能及时实现目标 7 下的具体目标 10 和 11 及《世界首脑会议成果文件》第 56(m) 段的要求，原因如下：

(a) 直到最近，大多数发展中国家都低估了快速城市化带来的后果。结果，以为投资于农村发展可阻止城市化以及贫民窟居民会逐渐进入正规住房住区的设想导致贫民窟和棚户区激增。上述两种设想均已证明是错误的。几十年的疏忽掉以轻心，导致贫民窟和非正规经济迅速膨胀，造成生活和工作境况岌岌可危、健康不良、安全没有保障、环境恶化并出现社会排斥问题；

(b) 城市基础设施和服务投资落后于城镇人口增长和实际扩张。对国家发展计划、减贫战略以及多边和双边援助框架的分析表明城市发展和城市贫困常常被忽视或在预算分配中处于无足轻重的地位；

(c) 许多发展中国家缺乏财力和技术能力，这始终是严重的制约和瓶颈，直接负责管理城市的城市地方当局尤其如此。近年来曾试过权力下放，但由于得不到与快速城市化挑战相称的人力、管理和财务资源而难以奏效。很多地方当局根本无力进行城市战略规划、地方经济发展和有利于穷人的资本投资。

¹ 大会第 60/1 号决议。

4. 这种局面迫使人居署拟订新的战略办法，以便在国家和国际一级调动、指导和协调更有成效的协调应对措施。除其他外正同经济和社会事务执行委员会和联合国发展集团密切合作拟订这项新办法。

三. 方案执行进展情况

A. 支助可持续城市化的战略举措

5. 人居署处理快速和无规划城市化危机的对策包括采用综合整体措施，实行全球监测和宣传、政策拟定、能力建设和筹资的办法促进可持续的人类住区发展。这项措施的目标是在全球和国家一级将城市化和城市贫困问题议程置于重要位置；加强各国政府和地方当局的能力，使它们能够通过和执行有利于穷人、对性别问题具有敏感认识和无害环境的贫民窟改造及改善饮用水和卫生条件的政策和战略；以及促进以创新方式为有利于穷人的住房和城市发展筹资的机制，防止今后贫民窟越来越多。

B. 支助“人人有住房”和千年发展目标 7 下具体目标 11 的全球监测和宣传监测和报告

6. 执行《人居议程》遇到的重大挑战是城市和城市近郊区分类数据匮乏，特别是在快速城市化的国家。常规式数据收集和国家级报告方法使人看不清楚城市贫困和贫民窟形成的真实程度，造成国家发展计划和国际援助战略对城市发展和城市减贫问题重视不足。这种局面迫使人居署将全球城市数据的收集和分析列为优先事项，并强化国家和地方这样做的能力。

7. 在全球和国家一级建立监测贫民窟形成、城市贫穷和贫困状况的战略伙伴方面，以及评估饮用水和环境卫生方面的性别问题上均已取得重大突破。全球一级的重要伙伴包括国际开发部、美国国际开发署、世界银行、城市联盟倡议、联合国秘书处统计司、联合国人口基金和联合国儿童基金会。在区域一级，在非洲和亚洲的 18 个国家制订并适用关于饮用水和环境卫生性别问题快速评估方法。在国家一级，凭借人居署的援助在非洲、亚洲、欧洲和拉丁美洲设立了 22 个国家城市观察站和 125 个地方城市观察站。上述协调努力取得的成果包括：(a) 千年发展目标指标机构间和专家小组赞同共同商定的“贫民窟”定义；及 (b) 采用收集和分析数据的新办法。2006 年通过在非洲和亚洲 18 个国家开展性别问题快速评估进一步采取措施将性别问题的有关考虑纳入有利于穷人的饮用水和环境卫生领域的主流。这些新评估方法在改变常规监测和报告方面已取得进展，这样就可以提供对性别问题具有敏感认识的关于城市和城市间城市贫困和贫穷问题的分类数据和分析。迄今取得的成果包括以《人居议程》指标形式存在的关于贫民窟数量、贫民窟形成和城市贫困方面的新统计证据。人居署《2003 年全球人类住区报告》第一次报告了这个证据，并在《2006/2007 年世界城市状况报告》中对它进行了进一步的阐述和解释。人居署还编写了第二版

《全球城市饮用水和环境卫生状况报告》并提交给第四届世界水论坛。该报告强调发展中国家二级城镇的具体需要，这些国家的城市发展速度是全世界最快的。该报告的摘要及其主要结论形成联合国水事会议编写的《世界水资源开发报告》中题为“城市化”的章节。

贫困问题城市化

8. 上述报告的结论是，贫困问题城市化是二十一世纪最严峻的挑战，估计目前有 10 亿人生活在大部分发展中世界各城市的贫民窟中。有预测表明，到 2030 年这个数字有可能很容易达到 20 亿，除非采取紧急行动改善现有贫民窟居民的生活条件和防止新贫民窟形成。调查进一步表明，高度拥挤的住房条件与缺少可预测的收入和无法获得体面住房、饮用水和卫生条件加在一起，使城市贫民同农村贫民一样饱受健康不良、多病和营养不足之苦。在很多情况下，由于城市贫民依赖货币获得住房、食物、能源、饮用水、保健和教育，因此他们的适应性较弱。报告的另一个主要结论是，执行《人居议程》和实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标 7 下的具体目标 10 和 11，要求各国政府和国际社会同地方当局和城市贫民社区同心协力采取强力行动。

宣传、知识管理和最佳做法交流

9. 上述结论促进把城市问题纳入国际报告和发展议程，而在这以前国际报告和发展议程关注的重点主要是农村贫困问题。就监测和报告而言，联合国统计委员会已把人类住区统计列为主要关切事项。人居署、委员会和人口基金通力合作也促成把同《人居议程》目标有关问题的数据收集首次纳入 2010 年人口和住房普查方案。同样，同美国国际开发署和儿童基金会的协作也促成把相关调查课题纳入各自的监测工具，包括人口和保健调查以及多指标类集调查。在发展议程方面，上述结论促成诸多机构、双边捐助者和国际金融机构扩大它们的重点工作，并将城市问题和城市贫困问题纳入各自的发展方案。

10. 在政府间一级，非洲联盟和非洲发展新伙伴关系（新伙伴关系）依靠非洲双边和多边发展伙伴的坚定支助提供了强有力的领导。非洲开发银行在人居署的支助下审查了其城市部门战略草案。2005 年 1 月 31 日至 2 月 4 日在南非德班启动的非洲住房和城市发展问题部长级会议于 2006 年 4 月在内罗毕召开了一次特别会议，专门讨论实现千年发展目标的问题。第一届亚洲及太平洋住房和城市发展问题部长级会议正在筹备之中，会议定于 2006 年第三季度召开。

11. 在全球一级，2005 年同各国政府、地方当局和民间社会组织合作举办了两次国际会议，以便支助知识管理和交流从成功实现国际商定发展目标的举措中学到的经验教训。同哥伦比亚麦德林和西班牙塞维利亚两个城市的伙伴关系使人居署能够按照《2005 年世界首脑会议成果文件》第 40 段的要求提供增值服务，以便支助最佳做法交流和使南北合作和南南合作更加有效。在编写本报告时正在同加

拿大政府合作筹备定于 2006 年 6 月在温哥华举行的第三届世界城市论坛会议。这次非立法会议是交流知识、专业知识和经验的开放式论坛，而这些知识、专业知识和教训源于提高对城市化问题的认识以及在进一步执行《人居议程》问题上为人居署执行主任提供资料和咨询意见的相关经验。2006 年会议的主题是“可持续发展的城市：把想法付诸实施”，预计会议将吸引 6 000 多名政府、地方当局、民间社会和非政府组织的代表参加。

C. 政策拟定

12. 由人居署负责协调的政策拟定活动继续靠它的两个全球运动带动，即“全球城市治理运动”和“全球安居运动”。为这些活动提供信息的方式包括应用研究、借鉴最佳做法的经验以及同利益攸关方小组进行协商。它们侧重于共同定义的城市经济和金融优先问题；土地保有权和管理；城市治理，包括权力下放和赋予地方当局权力；城市的安全和保卫，包括处境危险的青年。两性平等和赋予妇女权力是所有这些活动的核心并已成为优先事项。

城市金融和地方经济发展

13. 人居署领导城市经济和金融领域中的各项活动，致力于确定和评估政策备案，制定创新手段和工具，加强政府和地方当局调集资源的能力，为城市基础设施和服务融资，刺激城市经济发展，创造就业机会和减少贫穷。这些活动是与一个全球网络协作开展的，该网络包括研究机构、世界银行、亚洲开发银行、美洲开发银行和拉丁美洲和加勒比经济委员会，而且通过出版物和国际论坛对这些活动进行广泛宣传。同样，继成功启动增强城乡联系方式促进发展和促进地方经济发展战略区域间会议之后，2005 年至 2006 年期间继续开展工作，在老挝人民民主共和国和尼泊尔发起国家一级的活动。这些活动把人类住区规划与基础设施发展相结合，增强城市中心作为农村和农产品市场的作用，同时改善为农村地区提供的服务以便使全球化发挥作用。

14. 为城市住房筹措资金：《2005 年全球人类住区报告》是对有利于穷人的、对性别问题有敏感认识的城市经济和金融政策与战略进行的最新审查。该报告和专门研究的结论有助于确定人居署同国际和国内融资机构为调动国内外投资而开展的协作，以便按《2005 年世界首脑会议成果文件》的要求帮助会员国实现千年发展目标中目标 7 下有关贫民窟改造的具体目标 11，以及投资于有利于穷人的住房和城市发展以防止未来再出现更多的贫民窟。

有利于穷人的土地保有权、财产管理和住房权

15. 《人居议程》确定土地保有权是关键领域之一，在这个领域需制订更有利的政策和基于权利的立法以满足穷人的住房需要和基本需求。人居署继续同人权高专、各非政府组织和民间社会组织密切合作以便循序渐进地实现住房这项人权，在这方面取得的一项重大新进展是 2005 年建立了全球土地工具网，目的是增强

政府和地方当局的能力，使它们能够采纳和适用有利于穷人、对性别问题有敏感认识的土地区具来支助千年发展目标中目标 7 下的具体目标 11。

16. 重点领域包括土地征税、土地信息和土地管理、管理与规划。对非洲、拉丁美洲一些国家、巴尔干半岛国家和实行伊斯兰土地法的国家的土地法改革和财产管理问题进行了分析，在此基础上编制了政策准则和出版物。该网络在妇女财产权、土地权和继承权领域开展开拓性工作，这些领域同千年发展目标 3：赋予妇女权力和《世界首脑会议成果文件》中涉及妇女财产权和继承权的第 58 段有重要关联。该网络代表包括世界银行、联合国粮食和农业组织和联合国区域委员会在内的多边机构、双边捐助机构、研究组织和专业协会之间的合作。在非洲、阿拉伯国家和独立国家联合体（独联体）国家举办了高级别的多方利益攸关者会议，以便传播新的和更完善的土地保有权和管理工具，促进会员国之间交流最佳做法。迄今取得的成果令人鼓舞，非洲十几个国家以及巴西和菲律宾等国已经采用了创新办法。然而，要想增强国家和地方机构将这些新办法纳入机制改革和政策改革的能力，要做的事情不胜枚举。

城市治理和增强地方当局的作用与贡献

17. 《2005 年世界首脑会议成果文件》第 174 段强调地方当局对促进实现国际商定的发展具有重要作用，并且进一步肯定了《人类住区伊斯坦布尔宣言》² 第 12 段，该段确认“在执行《人居议程》方面地方当局是我们最密切和最必不可少的伙伴。”在人居署加强地方当局作为第一级基本服务提供者的能力、加强地方治理和深化地方一级民主的战略中，促进有效的权力下放始终是核心要素。

18. 在政府间一级，人居署理事会第二十届会议审查了“权力下放问题国际准则草案”。审查工作促成通过理事会题为“权力下放和加强地方当局”的第 20/18 号决议。该决议请各国政府就准则草案进一步发表评论意见，并要求秘书处在权力下放问题专家咨询小组的支助下于 2006 年为准则定稿时考虑到这些意见。订正准则将于 2007 年理事会第二十一届会议上提交理事会审议。在同一决议，理事会还要求人居署执行主任协助城市和地方政府联合会组织确定全球观察站的概念，以便评估、监测和评价权力下放和问责制情况，并把它们作为实现《人居议程》目标的重要条件。

19. 人居署同地方当局咨询委员会、城市和地方政府联合会组织的领导层以及各国政府代表保持密切合作，以便切实有效地执行第 20/18 号决议，包括同权力下放问题专家咨询小组密切协商订正权力下放问题国际准则草案，以及同法国政府就设立地方民主和权力下放问题全球观察站签订合作协定。人居署理事会即将通过“准则”以及同城市和地方政府联合会组织合作设立地方民主和权力下放问题

² 见《联合国人类住区会议报告》（人居二），1996 年 6 月 3 日至 14 日，伊斯坦布尔（联合国出版物，出售品编号，C.97.IV.6）。

全球观察站将为会员国提供更有利于赋予地方当局权力的政策和立法方面的重要动力，从而使地方当局能够在执行《人居议程》和实现千年发展目标中目标 7 下的具体目标 10 和 11 的过程中发挥积极作用。

城市安全和安保：增强地方当局和民间社会的作用

20. 城市安全和保卫不到位是调集国内外资源和投资、促进两性平等和赋予妇女权力以及确保和平与稳定的重大障碍。在上一次报告所述期间，人居署举办了一系列区域协商和国际会议，并且在非洲、亚洲及太平洋、拉丁美洲和经济转型期国家选定一些城市以受害情况调查的形式开展实况调查。研究结果及协商和会议提出的建议构成本阶段验证和适用有利于穷人和对性别问题有敏感认识的政策及打击城市犯罪与暴力的共同参与战略的基础。该战略包括拟定多方利益攸关者行动计划、为支助执行实行机制改革和立法改革以及为监测进展情况建立定期审查机制。在非洲、亚洲、拉丁美洲 15 个国家和转型期经济体的 23 个城市正在落实试点执行方案。主要伙伴包括联合国毒品和犯罪问题办事处、亚洲及太平洋经济社会委员会和儿童基金会。这些试点活动的重点是动员民间社会组织、妇女团体和处境危险的青年积极参与。

D. 能力建设和技术咨询服务

21. 人居署的能力建设和技术咨询服务旨在应对会员国提出的协助调整和适用全球规范和政策准则以便支助执行《人居议程》和千年发展目标的请求。其重点是加强国家和地方一级的机构能力并为有效的公共、私营和民间社会伙伴关系创建有利的环境。主要活动包括培训、培养地方领导能力、多方利益攸关者协商、特设咨询服务以及调整和使用参与规划工具和有利于穷人的政策工具。

减少城市贫困

22. 有效地减少城市贫困和促进社会融合在很大程度上取决于城市贫民获得住房和基本城市服务的情况。人居署在此领域活动的战略重点是协助会员国大幅减少住房和基础设施不足状况以及改进提供城市基本服务的工作。非洲、亚洲和拉丁美洲，包括阿拉伯国家的 70 多个国家目前正在人居署的协助下落实住房和基础设施开发项目以及改善城市治理和管理的相关举措，人居署在这些活动中同联合国开发计划署、欧洲联盟委员会、世界银行、区域开发银行以及双边捐助者建立了伙伴关系。主要成果包括通过了有利于穷人的土地政策和包容各方且负担得起的住房战略，并且改善向城市贫民提供城市基本服务的工作。

可持续的重建、预防灾害和建设和平

23. 联合国难民事务高级专员（难民专员）最近的一份报告强调境内流离失所者人数增多，贫民常常是受自然灾害和冲突影响最严重的受害者，也是重建和生计恢复的最后受益者。人居署的经验表明，人类住区规划和管理，特别是产权恢复，

在可持续的重建、生计恢复和建设和平中具有关键性的决定作用。由于这个原因，人居署采用建设统筹能力方法解决灾后和冲突后的土地管理和行政管理、住区规划问题及减少风险与脆弱性。目前，人居署在亚洲、莫桑比克和委内瑞拉玻利瓦尔共和国受海啸、地震和洪灾影响的社区以及阿富汗、布隆迪、刚果民主共和国、东帝汶、海地、伊拉克、利比里亚、卢旺达、塞拉利昂、索马里和苏丹的冲突后社区与国家机构、双边捐助者以及联合国其他机构合作统一采用这种方法。它们把政策咨询服务、能力建设和技术援助相结合，以便重建和增强地方政府的能力；通过产权恢复促进及时重新安置和重建；通过对土地和水资源进行综合管理以及改进建筑标准、规划标准和建筑技术增强灾害防备和降低贫民的风险和脆弱性；以及恢复生计，包括通过技能和职业培训帮助前战斗人员和前民兵重新融入民间社会。在机构间一级，人居署自成为人道主义事务执行委员会成员以来积极参与使更有持续性的办法成为重要手段，旨在解决全系统人道主义对策中的住房、土地和财产问题，而且人居署还在机构间常设委员会工作组担任这些问题的协调员。

快速说明城市部门可持续状况

24. 区域城市部门概况研究是注重行动的快速评估工具，它有助于会员国确定关键的机制、法律和结构问题并促进就城市减贫有效应对机制达成共识。区域城市部门概况研究也把对城市的关切纳入减贫战略文件、联合国发展援助框架进程和发展伙伴与政府机构的发展工作。它们通过能力建设和示范项目为解决城市需求和弥补差距提供了路线图，这些项目的目的是通过战略干预措施实现减贫。研究是人居署和欧洲联盟委员会联合制定的分阶段和协调的优先干预办法。研究方案包括三个阶段：国家和地方一级共同参与的快速城市状况说明，侧重于治理、贫民窟、两性平等和环境问题，已完成制定干预提案；优先行动领域的可行性研究；以及后续执行。2005年该方案通过《城市发展战略》，支助地方经济发展将其活动扩展到阿富汗、布基纳法索、喀麦隆、刚果民主共和国、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加纳、伊拉克、肯尼亚、黎巴嫩、莱索托、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国。

城市环境规划和管理

25. 快速和无规划的城市化是环境健康状况不良和环境恶化的主要原因。无规划住区由于其非法地位很少设有足够的固体和液体废物处理设施以及下水道。后果包括本来很容易预防的疾病大肆传播和本地环境污染。没有有利于穷人的能源政策进一步加重了这些后果，使许多城市贫民不得不以木头和木炭为燃料来源。在可持续发展委员会届会上，政府间机构全面了解这些问题，第十四届会议还要求采取协调一致的统筹办法解决人类住区、饮用水和环境卫生问题，并且在第十四届会议上进一步审议实现千年发展目标和能源问题之间的关系。在城市和国家一级，《21世纪议程》地方化方案和人居署/联合国环境规划署（环境规划署）联合

建立的可持续城市方案已成为联合国系统内支助落实《21 世纪议程》和《人居议程》可持续城市化目标的主要手段。这两个方案已加强对实现千年发展目标和协助执行《约翰内斯堡执行计划》目标的重视。目前，在非洲、亚洲及太平洋地区、欧洲和拉丁美洲，包括阿拉伯国家，26 个国家的 80 个城市中为设计和执行地方行动计划提供技术援助、能力建设和政策咨询服务。全球和区域活动包括与本地伙伴和国际支助方案联网传播诸多环境规划和管理手段、信息传播和宣传。人居署也参加了“非洲部长级环境会议”，会议把城市要素纳入其五年滚动计划，以便集中精力建设各国政府和地方当局进行环境规划和管理的能力，执行可持续的新伙伴关系城市方案。

E. 为有利于穷人的住房和城市发展调集国内资源和投资

26. 为负担得起的住房和城市发展筹资始终是迅速城市化国家面临的主要障碍，也是《2005 年世界首脑会议成果文件》特别强调联合国生境和人类住区基金会催化作用的原因。贫民窟改造融资机制及饮用水和环境卫生信托基金目前正在协助非洲和亚洲国家制定和采用创新办法及金融工具，以便利用国内资本、贷款和小额信贷融资机制支助公共开支，进而资助有利于穷人的住房和城市发展以及饮用水和环境卫生条件的改善。该信托基金和融资机制均把人居署在人类住区规划与管理方面的交叉任务和核心能力同国际金融机构的部门任务和筹资能力结合起来。

调集资源支助实现千年发展目标中目标 7 下的具体目标 10

27. 就人居署支助会员国实现千年发展目标中有关饮用水和环境卫生的具体目标而言，人居署继续带头把能力建设技术援助同国内和国际金融挂钩。目前人居署同非洲开发银行和亚洲开发银行建立了伙伴关系，并且正在双边捐助者的支助下在非洲和亚洲的 18 个国家落实这个办法。这种办法的一个重大成果是缩小了能力建设技术援助与扩大规模进程之间的差距。由于实施机制、法律和政策改革的政治意愿和善政得到与之相称的快速赠款和资本投资，援助效率也有了显著提高，促使城市贫民饮用水和环境卫生条件得到及时和切实的改善。继先前报告的人居署和亚洲开发银行于 2005 年就涉及 5 亿美元的亚洲城市有利于穷人的饮用水和环境卫生投资活动达成协议以后，人居署于 2006 年同非洲开发银行签订了一个类似协定，目的是支助有利于穷人和对性别问题有敏感认识的饮用水和环境卫生方面的快速投资，投资总额为 5.4 亿美元，使这两个区域的后续投资总额达到 10 亿美元以上。

调集国内资本支助目标 7 下的具体目标 11 和《2005 年世界首脑会议成果文件》第 56 (m) 段

28. 贫民窟改造和防止今后再出现贫民窟的主要挑战是，私营部门必须要克服投资于有利于穷人的住房和城市发展显而易见的风险。人居署贫民窟改造融资机制

的发展取得了深入进展，2005 年也曾有同样的报告内容。该融资机制综合了人居署的技术专业知识、召集能力和建立信心的能力，使它能够促成私营部门中的银行和非银行金融机构、基于社区的小额信贷机制、中央政府和地方政府以及城市贫民社区之间就参与贫民窟改造和为低收入群体供应更多负担得起的住房签订框架协定。2005 年至 2008 年试点阶段选择了 4 个国家（即加纳、印度尼西亚、斯里兰卡和坦桑尼亚联合共和国），同时继续在肯尼亚和乌干达开展编审中活动和协商活动。在加纳，同加纳 HFC 银行一起设计针对低收入者的住房集资办法，这项工作连同地方当局正在设计的具体改造项目一道开展。在印度尼西亚，雅加达和日惹这两个城市领导了民间社会组织和贫民窟居民本身参加的贫民窟改造项目。在斯里兰卡，通过贫民窟居民联合会和城市当局之间的伙伴关系安排设计了吸引私营部门融资的土地分享举措。在坦桑尼亚联合共和国，坦桑尼亚妇女获得土地信托社在开发供低收入者居住的新住房过程中依靠地方政府支助制订了创新的筹资战略。在肯尼亚，人居署、政府机构和地方当局之间的伙伴关系确定了私营部门筹资的工作方法。试点方案将对与世界银行、城市联盟、私有基础设施发展集团及国内金融机构紧密合作拟定的这些方法进行验证。

四. 汲取的经验教训和建议

29. 虽然在全球一级促进以协调方式应对《人居议程》的执行方面已经取得显著进展，然而国家和地方一级处理错综复杂的快速城市化和城市贫困问题的努力在扩大规模方面仍面临实质性障碍。这种局面因国际社会主要以部门方式支助会员国实现国际商定的发展目标而变得更加糟糕。其后果包括，在涉及千年发展目标所针对的一半人口居住的城镇时，有关决策支离破碎、缺乏协调而且常常自相矛盾。在城市地区实现千年发展目标要求采取综合统筹办法，这样的方法能从整体上处理迅速和无规划的城市化带来的与日俱增的危机，并且认识到地方当局对于规划和调动城市基础设施和基本服务投资的重要作用。在迅速城市化的国家支助实现千年发展目标和在预计日期以后仍保持累积效益在很大程度上取决于加强各国政府及其地方当局和国际社会之间切实有效的伙伴关系，使它们以协调一致的方式同地方利益攸关者合作。目前的局面运转失常，削弱了地方当局的权力。在制定减贫战略文件、共同国家评估、联发援框架和其他发展框架时很少同地方当局和民间社会组织协商，包括私营部门，而且具体到部门的支助和干预活动也经常绕过它们，结果造成应对措施缺乏协调。为了解决上述问题，提出下列具体建议。

30. 鼓励各国政府高度重视评估和监测贫民窟形成、城市贫困和城市贫穷的趋势，并把它作为通报和通过有利于穷人和对性别问题有敏感认识的城市政策和战略的依据，以便根据千年发展目标 7 下的具体目标 10 和 11 改善贫民窟居民的生活条件。请各国政府同人居署合作对这些具体目标进行统筹监测、报告和宣传。

31. 鼓励各国政府把城市议程纳入筹备和执行国家综合发展战略的主流，以便按照《2005年世界首脑会议成果文件》第22(a)段的要求实现《人居议程》和千年发展目标的承诺。同时也鼓励各国政府确保城市贫穷问题和与实现国际商定发展目标有关的城市问题成为共同国家评估和联合国发展援助框架进程整体工作范围的主要组成部分。
 32. 请各国政府采用人居署多方利益攸关者落实有利于穷人的住房、饮水和卫生以及城市发展的统筹兼顾办法，并按照《2005年世界首脑会议成果文件》第56(m)和第174段的要求，扩大防止出现贫民窟和贫民窟改造的规模并确保地方当局、私营部门和民间团体的有效参与。
 33. 请能够做到这一点的政府支持人居署采用综合统筹协调一致的监测、能力建设 and 筹资办法来支助执行《人居议程》和千年发展目标7下具体目标10和11，方法是增加不指定用途的捐款，以便能够以更加有效和及时的方式应对会员国提出的援助要求，同时增加对生境和人类住区基金会及其贫民窟改造融资机制的捐款以便支助执行《世界首脑会议成果文件》第56(m)段的规定。
 34. 同时还鼓励各国政府指定一名城市事务协调员负责该国政府与联合国国家工作队的协调合作事宜，以此作为增强协调一致国际支助的手段，在城市地区实现《人居议程》和千年发展目标并确保相互支助和提高总体援助效果。
-