



---

第五十八届会议

临时议程\* 项目 103

联合国人类住区会议(人居二)和大会  
第二十五届特别会议结果的执行情况

**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(联合国人居署)**

**秘书长的报告\*\***

**摘要**

本报告是根据 2002 年 12 月 20 日大会题为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(联合国人居署)的第 57/275 号决议提出的。

本报告摘述各国政府在执行该决议特别是《人居议程》方面所取得进展, 另外还论述在实现载于《联合国千年宣言》的到 2020 年年底之前使最少一亿贫民窟居住者的生活得到重大改善的目标方面取得的进展; 以及履行可持续发展问题世界首脑会议上所作承诺方面取得的进展, 其中包括到 2015 年年底前使无法得到或负担不起安全饮用水的人口比例或无法得到基本卫生条件的人口比例降低一半的承诺。

---

\* A/58/150。

\*\* 报告迟交是因需要时间协商所致。



报告还论述该决议的一些方面，即要求各国政府支持人居署在发展中国家执行《人居议程》，包括采取诸如重振生境和人类住区基金会的行动；使国际合作关系更加有效；协助增强《人居议程》伙伴的工作能力；与联合国兄弟机构进行更密切合作；组办国际机构以监测《人居议程》的执行情况；并支持非洲发展新伙伴关系和非洲城市供水方案。

报告还提出一些建议，以鼓励各国政府进一步加强行动执行《人居议程》、《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》和实现国际商定的其他发展目标。

## 一. 引言

1. 2002年,人居署成功地完成过渡工作,作为一个编制齐全的规划署,改变其战略方向,以一套特定目标将《人居议程》“重新包装”,以实现《千年宣言》的有关目标。人居署已按指定方向进行改革,目前已被明确地纳入联合国的发展议程中,其结构和人员编制更加精简和有效。2003年5月,前人类住区委员会作为联合国人类住区规划署理事会举行开幕会议,着手处理2002年12月20日的第57/275号决议所提到的一些问题。

2. 大会在决议中鼓励会员国加强国家机制,使其制度化,成为基础广泛的平台,以便根据《人居议程》、《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》,制订并执行其行动计划。它强调各国政府对《联合国千年宣言》所载到2020年年底前实现至少使一亿贫民窟居民的生活得到重大改善的目标和在可持续发展问题世界首脑会议上作出的承诺,包括关于到2015年年底前使无法得到或负担不起安全饮用水的人口比例以及无法得到基本卫生条件的人口比例降低一半的承诺。还促请所有国家加强住所和人类住区发展活动,包括各级的决策,并将这些活动纳入其发展规划框架的主流。

3. 该决议还请人居署支持发展中国家履行这些承诺,采取的其他行动包括:重振生境和人类住区基金会、使国际合作伙伴能有效地执行《人居议程》的目标、协助加强《人居议程》合作伙伴的工作能力;与联合国兄弟机构进行更密切的合作、组办国际机构以监测《人居议程》的执行情况、支持非洲发展新伙伴关系和非洲城市供水方案。

4. 本报告摘述各国政府和联合国人居署自大会第五十七届会议以来在决议各个重要领域所取得的进展,并提出一些建议备供大会第五十八届会议审议。

## 二. 人类住区的经费筹措

5. 大会第57/275号决议重申呼吁会员国加强联合国人居署,尤其联合国人居和人类住区基金会,以实现1974年12月16日第3327(XXIX)号决议所列关于支助执行《人居议程》的主要业务目标,包括特别是在发展中国家支助住房、相关的基础设施发展方案以及住房筹资机构及机制。大会2001年12月21日第56/206号决议有一节专门提到“人类住区的经费筹措”,政府根据该项决议并为了贯彻2002年筹措发展资金问题国际会议的成果,协同联合国人居署研讨如何为可持续城市化特别是发展中国家和转型期经济国家的可持续城市化调集国内财政资源。过去六个月期间,联合国人居署已完成了对基金会的广泛审查,并建议设立全球住房基金或类似的机制,该基金可能成为我们打击城市贫穷的最重要的工具。在理事会最近一次会议上,会员国核准在该领域设立一个新的联合国人居署次级方案,该方案将支助业务活动和在国家 and 城市一级与联合国人居署规范性工作挂钩。

6. 会员国在理事会第十九届会议上也出力加强基金会，具体表现在本两年期的财政捐款总额增加了一倍，一些在振兴和管理改革之前暂停提供资助的成员国已重新开始提供资金；一些成员国还作出多年承诺，为基金会的核心方案提供经费；与多边金融机构和区域开发银行建立了新的伙伴关系，以便推出快捷贷款办法，支持《人居议程》的实施，以及实现《千年宣言》和《可持续发展问题世界首脑会议的执行计划》中订立的各项国际发展目标。

7. 在 2003 年上半年期间，一些政府重申有必要以可预测的方式增加对联合国人居署的财政支助。增加捐款明显最多的国家是荷兰、挪威和瑞典政府。2002 年联合国人居署普通用途捐款为 600 万美元，预测 2003 年将为 770 万美元，增加 28%。

8. 联合国人居署一直与各个国际金融机构建立协作关系，鼓励它们支持执行《人居议程》并实现在 2020 年年底以前使至少一亿名贫民窟居民的生活得到重大改善的千年发展目标。已有许多双边捐助者加入世界银行与联合国人居署之间的城市联盟伙伴关系，最近亚洲开发银行也已经加入。这个伙伴关系继续为政策协调与发展提供一个重要论坛，以及支助拟订扶贫城市发展战略和贫民窟改善方案。

9. 此外，联合国人居署一直与世界银行集团的其他部分进行协作。例如目前以非洲城市供水方案的经验为基础，与世界银行共同拟订一个范围更广的协作框架，以扩大对非洲城市的支助，着手实现供水和卫生领域的千年发展目标。同时，在世界银行行长的支助下，联合国人居署已开始与国际金融公司商讨，研究如何调动私营部门的资金，用于改善贫民窟并建立廉价住所和嘉惠贫民的基础设施方案。

10. 考虑到安全饮用水、卫生和适当住房的提供之间的明显相互联系，政府将住房列为《关于可持续发展的约翰内斯堡政治宣言》内的饮水、能源、健康、农业和生物多样性(WEHAB)目标第 18 段之一。作为贯彻可持续发展问题世界首脑会议和饮水、能源、健康、农业和生物多样性(WEHAB)承诺的一部分工作，联合国人居署在生境和人类住区基金会内部设立一个供水和环卫设施信托基金，已有一些会员国向信托基金作出大量捐助。信托基金的目的在于促进《千年发展目标》和首脑会议重订的 2015 年有关指标的实现，即使无法得到或负担不起安全饮用水和基本卫生条件的人口比例降低一半。信托基金的活动是创造有利的环境，在发展中国家城市中对供水和环卫设施进行扶贫性投资，从而提供一种手段大大增加流向该部门的官方发展援助的数量和效果。信托基金将支持一些城市和社区致力主动促进供水和环卫方面的投资，特别是针对最穷的人的这种投资。它将着手优先处理非洲提出的援助要求。将特别考虑那些可以减轻妇女和儿童因缺乏安全饮用水和适当环卫设施而承受的负担。

11. 在区域开发银行方面，联合国人居署最近与亚洲开发银行签订了一项谅解备忘录，其中规定亚银向亚洲国家提供 5 亿美元快速贷款，用于供水和卫生方面的扶贫投资。最近联合国人居署还与美洲开发银行签订一项谅解备忘录，预料备忘录将构成这两个组织今后扩大合作的基础。

12. 荷兰政府正在执行一项创新的伙伴战略，倡导《联合国人居署伙伴协定》，其中规定一个着重目标的参与发展框架，并鼓励捐助者对联合国人居署两年期工作方案的选定主题、战略和产出工作进行多年筹资。

### 三. 加强伙伴关系

13. 第 57/275 号决议特别强调加强《人居议程》的所有伙伴关系。决议第 8 段鼓励联合国人居署继续实施《人居议程》和《关于新千年的城市和其他人类住区的宣言》，包括通过促进与地方当局、非政府组织、私营部门以及《人居议程》其他伙伴建立伙伴关系，以便在法律框架内，根据各国国情，赋予它们权力，使它们在提供住所以及可持续人类住区发展方面发挥更有效的作用；

14. 会员国在联合国人居署理事会上订正了议事规则，并建议大会予以通过，以便联合国人居署所有伙伴都能积极参加。

15. 《人居议程》伙伴在国家 and 地方一级参与《人居议程》在规范和业务各级的执行。各伙伴积极参加联合国人居署的活动、方案和项目以及与阿富汗冲突后重建有关的工作。自联合国人居署从一个中心提升到规划署后，各伙伴日益明显地参加《人居议程》的执行。其中重要的一些活动如下。

#### A. 地方当局

16. 政府呼吁可行时按照每一国的法律框架和政策，加强关于有效下放权力和加强地方当局的所有相关问题的对话，以支持《人居议程》。这是通过联合国人居署的若干项目、全球方案和全球运动加以推行的。

17. 显著的新合办活动包括富有成果的城市间合作，这是根据前人类住区委员会第 18/10 号决议，由联合国人居署、地方当局咨询委员会和世界城市和地方当局协调联合会(城市地方协调会)密切协作进行的。地方当局咨询委员会由联合国人居署执行主任于 2000 年 1 月设立，继续为争取地方当局参加联合国包括可持续发展问题世界首脑会议的工作充当一个工具。2002 年 8 月，世界联合会向首脑会议提出政治宣言，其中指定联合国人居署作为它们与联合国之间的联系机构。

18. 会员国在理事会第十九届会议上赞同继续进行关于下放权力的对话和设立一个权力下放问题多学科咨询小组，以指导和协助这一过程的进行。该小组具有多学科和区域均衡性质。

19. 许多地方当局在技术上和财政上直接支持联合国人居署的活动。其中最著名的是：迪拜市政府，为改善生活环境最佳做法国际奖金的合办及赞助机构；福冈市政府，支助亚洲及太平洋区域办事处；里约市政府，支助拉丁美洲及加勒比区域办事处；巴塞罗纳市政府，为定于 2004 年 9 月举行的第二届世界城市论坛的合办机构。

## B. 非政府组织/以社区为基础的组织

20. 与联合国人居署理事会第十九届会议合办的非政府组织论坛有 500 多人参加。许多居住贫民窟的妇女和青年参加该次论坛，但他们不懂联合国的正式语文，这表明不熟悉联合国语文是公民参与的一种障碍。非政府组织/以社区为基础的组织参加理事会的工作是这些组织同联合国人居署之间的战略性协作安排。这种安排是根据《人居议程》中、理事会后来的决议中以及伊斯坦布尔会议五周年全面审查和评价联合国人类住区会议成果执行情况的大会特别会议上所作的承诺。这些承诺加紧争取利益有关者积极参与处理人类住区的问题。

21. 在理事会第十九届会议期间，为主要来自非政府组织的青年分阶段举办了并行的活动。青年代表讨论了一项关于青年参与人类住区发展的战略草案和关于促使青年进一步参与联合国人居署的工作的决议草案。

22. 目前的挑战是如何将主要从事宣传工作的非政府组织伙伴与从事业务工作的伙伴(特别是联合国人居署内部方案的伙伴)建立战略性联系。虽然参加理事会论坛的各种伙伴显然已建立了这种联系，但仍有改进的余地。

## C. 私营部门

23. 在理事会第十九届会议期间还举办了倡导国际建筑师设计师规划师的社会责任会议，其中重申从事环境建设的专业人员(即建筑师、工程师、设计师和规划师)所起关键的重大作用，他们对城市及其他范围内的投入对社会关系产生影响，并因此而影响到人类生存的素质。长期以来人类住区发展方面的专业人员是联合国人居署的伙伴，目前他们有许多人在各级正起着主导作用，是《人居议程》及其他有关的联合国任务规定的倡导者。

24. 2003 年年初，联合国人居署与私营部门有一种别开生面的关系，与环境科学研究所签订了一项协定，其中规定由环境科学研究所向发展中国家多达 1 000 个城市免费提供全套全世界地理信息系统软件，并向城市或联合国提供必要的培训。该方案是为了支持联合国人居署的全球城市观察站。专门协助会员国和地方当局监测它们执行《人居议程》的情况。其结果是扩大联合国人居署与《人居议程》伙伴在各级的协作。

## D. 议员

25. 在《人居议程》的执行方面，议员起着特别重要的作用。他们可通过国家立法过程促进第 57/275 号决议执行部分中提到会员国的各段所要求采取的行动。2003 年 5 月 12 日至 14 日在柏林举行了第四届人居问题全球议员论坛，该论坛通过了《柏林宣言》，其中呼吁政府加强财政支助，以实现《联合国千年发展目标》，即到 2020 年年底以前使一亿贫民窟居住者的生活得到改善，并呼吁各国政府确保联合国人居署取得可预测的财政资源，以加强其减贫工作。

## E. 世界城市论坛

26. 2003 年 5 月，联合国人居署理事会重申其立场，世界城市论坛会议与会者来源应尽可能广泛，以便确保不仅各国政府，而且地方当局和《人居议程》其他伙伴全面参与查明新的问题，交流经验教训、最佳做法和良好政策，从而在各国政府、城市和发展伙伴中间大限度地促进住房和可持续城市化领域中的经验交流，增加推广集体知识。

27. 理事会还对加拿大总理邀请世界城市论坛于 2006 年在温哥华举行其第三届会议表示赞赏。第二届会议将于 2004 年 9 月在西班牙巴塞罗那市举行。

## 四. 国际机构、机关和组织之间的协调

28. 第 57/275 号决议第 7、12、13、14 和 15 段提到联合国人居署与其他国际实体包括城市联盟、联合国开发计划署、联合国环境规划署和非洲发展新伙伴关系之间的合作与协调，并提到人居议程工作管理系统。下面是其中的一些重要发展。

### A. 城市联盟

29. 联合国人居署继续通过人员编制方面的投入、协作方案和项目发展加强城市联盟。联合国人居署是城市联盟的一个创始成员，对城市联盟编制《城市发展战略》方针和战略的工作产生影响。联合国人居署视《城市发展战略》为城市减贫的一项方针，可对国家《减贫战略文件》工作的整个框架有贡献。由于联合国人居署的努力，城市联盟已将《城市发展战略》界定为通过参与制订和持续促进城市公平增长的行动计划，“以改善所有公民的生活素质。”

30. 为编制《城市发展战略》而进行的城市协商采取民众参与方式目前已得到承认。方针指出：“《城市发展战略》的目标包含一个集体城市远景和行动计划，旨在改善城市施政和管理，增强对扩大就业和服务的投资，以及有系统和持续地减轻城市贫穷。”改善贫民区方案和《城市发展战略》被视为协同联合国人居署推行安居和善政运动的补充活动。城市联盟筹划参与性扶贫战略，支持这些运动的后续活动。已通过城市管理方案完成《城市发展战略》的 7 项工作，并制定了一项综合的经验教训研究报告。

## B. 联合国开发计划署

31. 联合国人居署最近与联合国开发计划署(开发计划署)签署了一项谅解备忘录, 并已开始将人居方案管理人确立为开发计划署选定国家办事处的联络人。这样有助于驻地协调员制度提供共同国家评估和联合国发展援助框架(联发援框架)中关于住区、可持续人类住区和城市减贫部分的国家及国际专门知识。

32. 这还应有助于联合国系统所有成员向区域、国家和地方城市观察站、网络和国家一级的能力建设机构提供支助。

## C. 联合国环境规划署

33. 联合国人居署与联合国环境规划署(环境规划署)之间的合作是理事会议程上的一个常设项目。在从前所设四个主题领域和联合国全系统工作范围内继续进行合作。下列方面的合作继续进行: 城市环境简介、就基础广泛的的城市环境规划和管理进行示范、关于准则和工具的规范工作、合办可持续城市方案下的无害人类住区技术的联合工作。这两个规划署还进行下列方面的合作: 拟定环境规划署的新的城市环境政策、灾害管理、环境规划署/联合国人类住区中心(人居中心)关于巴尔干半岛的联合工作队、非洲城市供水管理方案, 以及在非洲逐步淘汰含铅汽油方面的合作。目前在环境管理小组、非洲发展新伙伴关系和世界城市论坛的范围内就可持续发展问题进行全系统协调, 并对可持续发展问题世界首脑会议采取后续行动。

## D. 非洲城市供水和非洲发展新伙伴关系

34. 根据在供水和基础结构小组内的非洲发展新伙伴关系的活动, 联合国人居署应政府要求正在拟定非洲城市供水方案的第二阶段活动, 这是供水和环卫设施信托基金资助的第一项活动。第二阶段活动将是继续增加对 7 个已参与的城市投资, 但还包括大力改善卫生和促进扶贫施政结构的其他目标。预期还有五个城市将参加该方案。方案第一阶段建立的区域能力将用于为更多的城市确立和拟定城市一级行动计划。将按照亚洲兄弟方案的类似方向同多边和双边捐助者发展伙伴关系。在亚洲, 联合国人居署已同亚洲开发银行签署一项正式谅解备忘录, 以求加快对供水和环卫部门的投资。将于 2003 年年底向新的和现有的城市派遣方案拟定外地工作团。根据联合国人居署同世界银行的扶贫城市用水管理联合倡议, 将拟定一项框架, 争取最穷的人参与供水和环卫的决策, 这将成为非洲城市供水方案第二阶段的重要组成部分之一。在挑选新城市时将考虑到维持公平的区域平衡和参与城市所提供的相应支助。

## E. 《人居议程》任务主管制度

35. 联合国经济及社会理事会在题为“协调《人居议程》的执行”的2002年7月26日第2002/38号决议第3段中决定请联合国人居署执行主任“建立《人居议程》任务主管制度，以更好地监测并相互加强由各国际机构为支持《人居议程》的实施而采取的行动。”可持续发展委员会也在其2003年4月的一届会议上决定在其2004年和2005年届会上着重讨论供水、环卫和人类住区问题，作为审议可持续发展问题世界首脑会议各项承诺和执行计划的后续活动和执行情况的一部分。已向联合国人居署交托了任务主管责任，负责草拟将提交可持续发展委员会的关于人类住区问题范围的研究文件，并为供水和环卫文件撰稿，因为在城市化世界中三个可持续发展问题显然相互关联。

36. 联合国人居署已开始以下列方式实施任务主管制度：(a) 联合国人居署与联合国统计司建立伙伴关系，监测为实现千年发展目标有关改善贫民窟的目标11所采取的措施的执行情况（见文件A/56/326，附件）；(b) 在“可持续城市化联盟”中建立11个伙伴关系，目的在执行《约翰内斯堡宣言和执行计划》；(c) 建立“地方能力发展伙伴”，旨在促进协调一致和集体效率为地方从事可持续城市化的能力推动国际支助；并(d) 执行和监测在联合国人居署全球方案及在分别关于城市良好施政和安居的两个全球运动的范围内建立的伙伴关系。

## 五. 政策制订

37. 会员国正在加紧努力，将人类住区发展领域的行动规划、监测和进度报告过程予以制度化（见第57/275号决议第3和11段）。联合国人居署对其知识管理和报告责任给予更多的注意力并提供更多人力物力，以此作为其全球倡导工作的一部分，并支持政府和《人居议程》伙伴审查《人居议程》的执行情况。目的在于通过加强人居署的监测和分析能力，并同许多不同的伙伴机构建立网络关系，以使联合国《人居议程》成为政策发展的知识中心。政府、联合国人居署和《人居议程》其他伙伴继续支持建立国家和地方的城市观察站以监测当地情况和趋势，追查执行《人居议程》的进展，以及向利益有关者提供关于可持续城市发展和城市减贫的客观的政策意见。活动包括全球一级行动，如数据收集、数据分析和报告，也包括地方一级的行动，其中涉及训练和能力建设，以支持国家和地方城市观察站的设立和运作。这些观察站正在收集关于城市问题的资料，进行评价和分析，并就政策的拟定向地方和中央当局提供咨询意见。这个领域的新的任务是制定和散播有关工具，以监测《千年宣言》中关于贫民区指标的执行进度，其中一种工具是刚发表的关于利用贫民区情况监测指标的准则。

## 六. 建议

38. 鼓励有能力的政府增加其捐款中的非专用部分，以确保生境和人类住区基金会能够独立生存，发挥其新的强化作用。还鼓励政府审查联合国人居署的创新的伙伴协定(见上文第 12 段)，以确定它如何能够配合国家发展援助方案，以便它们能够向联合国人居署的工作提供支助。
  39. 还呼吁政府将人类住区问题纳入其国家发展政策计划、联合国发展援助框架、《减贫战略文件》及其他发展活动的有关计划中。
  40. 还鼓励各国政府便利在国家和地方两级与民间组织、地方当局和企业部门进一步建立伙伴关系，以执行《人居议程》和千年发展目标的有关指标。
  41. 鼓励有能力的政府建立国家城市观察站，并为指定地方城市观察站提供便利，以制造、收集、安排、分析和报告有关城市情况和趋势的资料，作为拟定国家和地方城市发展政策的一个重要基础。
  42. 鼓励政府赞助或促进穷人和脆弱群体的代表参加将于 2004 年 9 月在巴塞罗那举行的第二次世界城市论坛。
-