



第六十三届会议

临时议程* 项目 53

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)

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)

秘书长的报告

摘要

本报告概述了大会第 62/198 号决议处理的各实质性问题的成果和结果。这些成果和结果按以下主要标题下分类：

- (a) 深入了解迅速城市化的影响；
- (b) 执行 2008-2013 年中期战略和体制计划，包括其促进国家一级活动和优良管理的强化规范和业务框架；
- (c) 加强人居署投资前的催化作用；
- (d) 加强地方当局在实现包括千年发展目标在内的国际商定发展目标方面的作用和贡献；
- (e) 协助提高灾后和危机后救济复原和重建的成效；
- (f) 财务和预算事项；
- (g) 建议。

* A/63/150 和 Corr. 1。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 深入了解迅速城市化的影响	3
A. 燃料和能源危机	3
B. 城市中的不平等加剧	3
C. 城市与气候变化	4
三. 《中期战略和体制计划》的执行情况	5
A. 政策和战略	5
B. 强化规范和业务框架	6
C. 出色的管理	6
D. 吸取的经验教训	6
四. 加强人居署投资前的催化作用	7
A. 与国际和区域金融机构合作	7
B. 与私营部门合作	8
C. 增强水经营者的能力	9
D. 通过创新筹资机制筹集国内资本	9
E. 试验性可偿还种子资金业务	9
F. 低收入住房筹资的公营-私营伙伴关系	10
五. 加强地方当局在实现国际商定的发展目标方面的作用和贡献	11
A. 关于权力下放的准则	11
B. 获得基本服务的准则	12
C. 财务管理工具, 索马里西北部的例子	12
D. 实现千年发展目标的保健指标	13
E. 培训、人力资源开发和知识生成	13
六. 协助提高灾后和危机后救济、复原和重建的成效	15
七. 财政和预算问题	16
八. 结论和建议	17

一. 导言

1. 本报告是根据大会题为“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）”的第 62/198 号决议第 24 段提交的。

二. 深入了解迅速城市化的影响

2. 《人居议程》的两个目标“人人享有住房”和“城市化进程中人居可持续发展”在 2008 年又有了新的意义。粮食和能源价格飞涨、人们对气候变化后果的认识不断提高、次级抵押贷款市场崩溃带来的金融危机、以及在若干国家发生的毁灭性地震、台风和洪水，都突出表明可持续发展中的人居问题日益重要。

A. 燃料和能源危机

3. 迅速城市化是促成 2008 年粮食和燃料价格上涨的因素之一。迅速城市化影响加上全球化影响使生产和消费格局产生不可逆转的变化，其中包括我们使用土地、水和能源方式的改变，而这些也是生产和运输粮食所需的资源。

4. 在全球城市化进程中经常出现的城市规划不良的情况下，上述问题尤其突出。在发达国家、经济转型国家和拉丁美洲部分地区，城市化不再表现为人口从农村向城市地区迁移，而在许多情况下涉及城市无计划扩展，这不仅与农业争夺土地和水，并且大大增加了人员和货物流通，从而消耗大量能源。

5. 在发展中区域的其他大多数地区（占全球城市增长的 80% 以上），城市化涉及城市无计划扩展和贫民窟扩大，二者都往往会侵占农田、森林和流域。

6. 由 12 亿贫民窟居民构成的城市贫民属于目前受粮食和能源价格高涨冲击最严重的人。当前和在短期内，必须采取措施协助贫民窟中的城市贫民获得足够食物。必须在城市善治战略框架内拟订基于社区、并由社区监督的有的放矢的有效方法。旨在减少对粮价压力的任何长期战略还必须包括促进可持续城市化的更有效战略。

B. 城市中的不平等加剧

7. 燃料和粮食费用上涨造成的通货膨胀压力在所有区域都引发了社会动乱和政治抗议。过去几个月里，粮食暴动和燃料费用高涨影响到全球主要城市和国家。

8. 人居署 2007-2008 年进行的研究表明，在最近的燃料和粮食危机之前，全球城市中的不平等日益加深。在东亚高速发展的经济体，城市收入不平等自 1980 年代末以来不断加剧。诸如尼泊尔和孟加拉国等低收入国家也出现了城市不平等现象。从区域来看，撒哈拉以南非洲和拉丁美洲是世界上收入和消费不平等程度

最高的地区。这些不平等在城市中表现得尤为突出，这些城市贫民依赖货币获得包括食物和水在内的基本需要和服务。

9. 对于市区的低收入家庭来说，食物始终是家庭开支的一个主要部分。在可预见的未来，城市地区粮食无保障和通货膨胀现象无疑将恶化，城市贫民将把其可支配的收入中过多的部分用于食物和交通，没有多少钱可用于就学、保健和房租等非食物事项。

10. 长期通货膨胀以及燃料和食物价格高昂将使更多的城市居民落入收入贫穷的陷阱。这将对整体经济增长产生不利影响。为了避免社会动乱，许多国家政府将增加为用于粮食保障的公共开支，而减少其他社会服务。这将产生一种恶性循环：对各种基础设施、保健、教育和其他服务的投资不足，而这又加剧了贫穷和不平等，对实现千年发展目标构成新的挑战。

C. 城市与气候变化

11. 由于全球只有一半人生活在城市地区，城市已在消耗世界能源的 75%，所造成的废料（包括温室气体排放）也占同样的比例。由于城市化和全球化在继续飞速进行，城市将成为主要的碳排放者和气候变化的舞台。人居署的分析表明，城市化的程度和城市规模并不是温室气体排放数量的主要决定因素；使用土地方面的消费格局和生活方式及城市无计划扩展则起着更为重要的作用。

12. 合理的土地使用规划、环保建筑法规和节能运输方法，至今证明是为减少能源消耗和排放可采取的最有效措施。这些措施和回收废料做法能够减少城市和整个城市地区对生态的影响，是最有希望的措施之一。

13. 在采取在全球和国家两级设想的减少影响措施的同时，还必须在城市和地区各级采取协调一致措施。必须立即采取有关行动，通过重新审查土地使用计划、交通方式和建筑设计，使城市更可持续。现有一个难得的机会，把控制排放的全球努力同改善城市生活质量和提高城市生产力的地方努力联系起来。城市毕竟是经济发展的动力，所能采取的最好措施莫过于减少交通阻塞、改善空气和水质及普遍减轻对生态的影响。

14. 旨在减少脆弱性的适应措施尚未认识到必须进行城市和住区规划，以防止生命和财产的损失与破坏。各城市必须采取预防措施，制订旨在消除最严重影响的计划。在城市规划中必须考虑到气候变化问题，并必须加强规划能力。

15. 毫无疑问，地方当局将在找到应对这些全球挑战的当地答案方面站在最前沿。没有放之四海而皆准的解决办法，每一地方当局都必须评估其自己的风险和脆弱性，作出相应的计划，无论是处理海平面升高、气旋、旱灾、洪涝问题还是处理环境难民以及各种现有问题。

16. 在区域一级，非洲、亚洲、拉丁美洲及加勒比关于住房的一系列高级别部长会议辩论和强调了与可持续城市化相关的各种问题。2008 年在巴林举行了一次西非国家特别会议，为以可持续城市化为主题的经济及社会理事会高级别部分会议做准备。

17. 区域会议的一个主要成果是，呼吁经济及社会理事会把城市支柱作为一个贯穿各领域的问题列入其工作，以解决可持续发展的空间和环境方面问题。

三. 《中期战略和体制计划》的执行情况

18. 2008 年是执行联合国人居署理事会 2007 年第二十一届会议核准的 2008-2013 年《中期战略和体制计划》启动阶段。后来，理事会附属机构常驻代表委员会在 2008 年 12 月核准了一项执行行动计划。

19. 该计划的指导方针是可持续城市化的长期远景和一项中期目标，以协助会员国在 2013 年之前为控制贫民窟的增加而实施必要的政策、战略和条件，之后，减少贫民窟居民人数。这项宏伟目标有助于实现与千年发展目标有关的人类住区目标，而且专题重点突出，并且有一项合作战略辅助，使得人居署能在投资前发挥积极的催化作用。

20. 2008 年开办阶段的预期成果包括：

(a) 一套经修订和更新的实质性政策和战略，由一场全球可持续发展运动带头，以加强方案重点和协调以及客户本位；

(b) 强化规范和业务框架向会员国提供一套增值政策和业务支助服务，以实现与千年发展目标有关的人类住区目标；

(c) 一系列机构改革，以便为逐步实现优良管理打下基础。

A. 政策和战略

21. 新政策和战略文件由全球可持续城市化运动带头，该运动将原先的两个运动结合在一起：安居运动和促进城市善治运动，并应付适应和减轻气候变化的挑战。

22. 该运动是协助人居署实现下列目标的一项宣传手段：

(a) 促进人们更加认识到需要将城市化和城市贫穷议题纳入国家发展计划和优先事项；

(b) 向会员国推广一整套相辅相成的政策建议，支持具有社会包容性和有利于环境的人类住区开发工作。

B. 强化规范和业务框架

23. 全球可持续城市化运动具有一个强化规范和业务框架。该框架将全球可持续城市化运动产生的政策建议以及各种手段与增值的服务结合在一起，以支持会员国、联合国国家工作队和联合国发展援助框架（联发援框架）实现与千年发展目标有关的人类住区目标。该框架汇集了人居署及其合作伙伴在住房和土地、基础设施和服务、城市规划、管理和施政和人类住区筹资等关键领域中的政策和机构改革、能力建设、资源调动和项目管理的专才。

24. 人居署国家方案文件是在国家一级实施强化规范和业务框架的关键手段。2008 年，迄今为止，与各国政府和国家工作队协商后，已经在 30 个国家制订国家方案文件。

25. 特别重视制订国家方案文件，作为“一体行动”试点工作的组成部分。这些文件使得有关国家政府与在各国的国家工作队合作，能够将人类住区和城市贫穷问题纳入联发援框架进程和国家发展计划的主流。

C. 出色的管理

26. 如果要使执行《中期战略和体制计划》成为一项有效工具，支持会员国实现与千年发展目标有关的人类住区目标，则也需要追求出色的管理。执行该计划须采取分阶段的方法，首先在 2008 年有一个一年启动阶段，之后在 2009 年至 2010 年有一个两年的推出阶段，最后在 2011 年至 2013 年有一个三年的推广阶段。2008 年完全用于实施内部政策、战略和各种文书，以便为实现出色的管理打下基础。

27. 启动阶段的主要内容包括：

- (a) 审查业务做法以提高效率；
- (b) 根据《中期战略和体制计划》的重点领域调整征聘工作；
- (c) 下放权力和问责制，以加强效力和透明度；
- (d) 基于成果的管理和知识管理；
- (e) 调动资源以扩大捐助者基数。

28. 定期向理事会附属机构常驻代表委员会汇报该行动计划的执行进展情况。该行动计划预先规定在 2009 年年初开展一次同行审议和独立评估的工作。

D. 吸取的经验教训

29. 执行《中期战略和体制计划》也将遇到社会和发展及可持续发展的新的挑战。这项执行工作将受到全球各种趋势和问题的启迪和影响，但是，仍然将主要依靠人居署特有的经验和专才，与城市和社区各级的公共、私营和民间社会各阶层进行合作。尽管该计划由开展中的联合国改革指导，同时也能促进这项改革，它超

出基于成果的管理的严格控制范围。该计划试图将联合国的工作与社会公平、平等和正义等领域中更高层次的问题和结果联系在一起。在这种情况下，履行短期标准和全系统业绩的特殊需求始终是一项挑战。需要承认这项挑战，以便能够有更大的灵活性，并愿意冒更大的风险，使得任何特定的机构能促进实现可持续发展的长期宗旨和目标。

四. 加强人居署投资前的催化作用

30. 《中期战略和体制计划》的主要目标是加强人居署投资前的催化作用。人居署的分析表明，小城镇和二线城市住区在迅速城市化国家中增长最快，这些住区的机构能力最难以满足迅速增加的要求，尤其在供水和公共卫生以及贫民窟改造和预防方面。

31. 这些趋势使得人居署制订一项方法，并且提议对贫民窟改造和有利于穷人的供水和公共卫生方面采取综合解决方法。这些方法将规范和业务活动结合在一起，这些活动被包装成投资前的主动行动，以确定和筹备银行可担保的项目。这项解决方法包括应用从政策改革、参与性规划和资源调动的良好做法中吸取的经验教训，这些经验教训具体表明如何能以经济上可行的方法实施有利于穷人的贫民窟改造和提供基本服务。

32. 这些解决方法包括三个类型：

- (a) 与国际和区域金融机构合作；
- (b) 与私营部门合作；
- (c) 与国内金融机构合作。

A. 与国际和区域金融机构合作

33. 在非洲，与非洲开发银行的合作有助于促进投资流向非洲国家的城市基础设施和服务。迄今为止，合作开展的各项活动的倡议在管道投资方面产生了 2.5 亿多美元。2007-2008 年期间，在包括肯尼亚和马里等国联合开展的各项活动，进一步加强与非洲开发银行的合作。另外，还达成协议，重点放在 2008 年非洲开发银行贷款组合的新增国家，其中包括坦桑尼亚、莫桑比克、卢旺达、乌干达和赞比亚。该方案目前正在 15 个国家 18 个城市开始运作。人居署也正在与非洲开发银行合作，在坦桑尼亚联合国共和国桑给巴尔加速提供贷款。

34. 在埃塞俄比亚，与世界银行的合作扩大了人居署在亚的斯亚贝巴实施的供水和公共卫生领域示范项目。预期后续投资将达到 6 000 万美元，专门用于城市中的贫民。

35. 最近与东非共同体的合作提供了一个合作框架，以便与非洲开发银行合作，在 5 个国家的另外 15 个城镇扩大维多利亚湖区水和公共卫生举措。已向非洲开发银行提交一项投资提案，向大约 133 000 人提供安全饮用水，并改善大约 15 000 人的公共卫生条件。这些措施正处在不同的实施阶段，预定在 2008 年年底开展一项深入的影响评估。

36. 在印度，中央邦的 4 个城市从亚洲开发银行 1.81 亿美元的贷款中获益，这项结果产生于人居署在支持供水和公共卫生部门改革方面发挥的催化作用，其中包括中央邦政府在建立对性别问题敏感和基于社区的筹资机制方面颁发的政策指令和准则。

37. 在中国，人居署与南京市建立合作关系，开展一项调查研究，这项研究已成为亚洲开发银行为改善该城市供水和公共卫生部门提供后续投资的依据。

38. 在湄公河盆地，湄公河区域供水和公共卫生举措之下的快速投资项目为亚洲开发银行的后续投资打下基础。人居署开展的部门评估和快速情况分析，已使得该区域各国政府商定优先建立的“住区”，能够从外部发展援助和有利于穷人的供水和公共卫生国家预算拨款中获益。

39. 在亚洲，人居署目前在 5 个国家 47 个城镇开展工作，而且正在将各项活动扩大到印度尼西亚和柬埔寨。该方案已经为政策对话和参与性规划提供平台，使政府的所有方面和公民社会能够参与。在尼泊尔，人居署促成了民间社会与政府对话，使得政策和体制改革发生亟需的变革。因此，该方案使得约 440 000 人直接受益，使他们能获得安全饮用水，而且公共卫生得到改善。

40. 在拉丁美洲及加勒比区域，人居署正与美洲开发银行建立战略合作伙伴关系，支持拉丁美洲及加勒比区域“城市供水”方案。该方案在墨西哥开始实施，它在该国的第一个试点项目已得到中央政府的政治支持和财政捐款。人居署与联合国其他机构合作，也成功地向西班牙联合国千年发展目标基金投标。预期该行动能为该国供水项目产生 620 万美元。

41. 在伊拉克，人居署一直与国际金融公司（金融公司）合作，研究和解决伊拉克住房供应存在的问题。这项战略合作伙伴关系正在研究如何在建筑和建材以及私营部门房地产开发等相关部门采取措施，促进住房供应，避免今后出现贫民窟。

42. 在阿尔巴尼亚，人居署与欧洲委员会开发银行合作实施一项方案，加强市政府拟订和管理几十年来首项社会住房方案的能力。根据新制订的国家权力下放框架的规定，大约 1 100 个社会住房单位将得到资助。

B. 与私营部门合作

43. 人居署与 Google.org 于 2008 年建立了伙伴关系。该伙伴关系目前正以桑给巴尔作试点，其目的在于为供水和环境卫生及其他公共事业机构开发监测工具，

以使其牢牢立足于公共领域。这种伙伴关系将使地方当局、水经营者、其他服务提供商和利益攸关方能够使用谷歌公司的各种技术创新（例如谷歌地球）获取有关服务覆盖面和提供服务的地球空间信息。该领域的技术创新可望大大降低确定项目和准备提供基本基础设施及基本服务所需的成本与时间。

C. 增强水经营者的能力

44. 目前正在开展的供水和环境卫生部门改革为打造出更有效率、客户为本和自主的供水和环境卫生机构创造了机会，这在发展中国家尤其如此。但是，在满足不断增长的人口与日俱增的需求方面，供水和环境卫生机构仍然面临巨大的挑战。对于确保业绩良好和业绩不佳的机构之间开展经验交流而言，促进供水和环境卫生机构之间的协作是一个重要的因素。联合国秘书长供水和卫生咨询委员会在墨西哥世界水论坛第四届会议上宣布的《桥本行动计划》中强调，必须建立供水机构之间相互协作的机制。

45. 《行动计划》提出的一项建议是建立一个推动水经营者结成伙伴关系的机制。在报告所述年份，全球水经营者伙伴关系联盟的建立和运作已奠定了重要的基石。该联盟是在 2007 年斯德哥尔摩世界供水周上正式启动的，其治理和筹资的框架业已制定。该联盟的方案主管已经上任，由人居署主持的联盟秘书处主要工作人员的招聘工作正在展开。

D. 通过创新筹资机制筹集国内资本

46. 人居署的贫民窟改造融资机制继续在四个试点国家（加纳、印度尼西亚、斯里兰卡和坦桑尼亚联合共和国）开展创新筹资机制的实地检验工作。私营部门（特别是当地商业银行）正在辅助四国政府和城市贫民社区设计、制定和实施“银行可担保的”贫民窟改造项目作出的努力。在这方面，贫民窟改造融资机制帮助四个试点国家中的三个国家（斯里兰卡、印度尼西亚和加纳）建立了多利益攸关方的地方融资机制。

47. 人居署和地方融资机制之间已达成协议，预计这三个国家的试点项目均将于 2008 年底获得信用增级。目前已经确定每个国家“银行可担保的”的项目，并已开展广泛的能力建设工作，以便让当地社区做好准备争取通过地方融资机制获得信用增级的资格。这样，地方融资机制就可以利用信用增级资金来为贫民窟改造项目筹措国内商业资金和其他资金支助。

E. 试验性可偿还种子资金业务

48. 虽然上述举措带来了利用国际和国内资本为城市贫民社区筹集资源的创新筹资安排和伙伴关系，但是它们仍然属于赠款融资业务，而且在很大程度上仍然受到项目周期而非投资方案的制约。

49. 通过批准试验性可偿还种子资金业务，人居署理事会打开了一扇新的可能性之窗和机会之窗，使我们能够在更可持续的基础上运用创新筹资工具来为低收入群体的住房提供融资。

50. 人居署和常驻代表委员会核准了一套从事试验性可偿还种子资金业务活动的业务程序，从而进一步推动了国际住房筹资专家于 2008 年 4 月召开的专家小组会议的成果。指导和监测委员会现在利用这些程序从一系列的试点项目中选取其一，利用国内资本为资助有利于穷人的住房和城市发展筹集原始资本。指导和监测委员会第一次会议将于 2008 年 9 月召开。

F. 低收入住房筹资的公营-私营伙伴关系

51. 在一个类似的做法中，人居署、全球住房基金会和美林公司结成伙伴关系，从拉丁美洲城市开始，为发展中国家的低收入住房开展小额按揭贷款筹资举措。这一伙伴关系的目标，是为全世界 10 亿贫民窟居民中贫困的工薪阶层提供一个通过小额按揭贷款工具为自置居所长期筹资的机会，并在这个过程中帮助发展或振兴当地经济。

52. 全球住房基金会与人居署、地方政府和其他合作伙伴共同合作，试图在每个目标社区找到合适的建房地地点。然后，该基金会将确定并事先筛选每个社区符合资格的当地开发商和当地贷款机构。当地银行/贷款机构合作伙伴将为低收入住房（5 000 美元至 1.8 万美元之内）提供贷款资助。在一段适当的商定“成熟期”和谨慎考虑之后，美林公司将以公平的市场价值购买这些运作良好的贷款的多数股份，然后利用其全球承销平台将这一风险组合推向市场。人居署在其试验性可偿还种子资金业务的职权范围内调动赠款资源以 1:4 的比率为这一投资组合提供信用担保。据设想，提供给基金会的 5 000 万美元保证贷款将促成美林公司高达 2 亿美元的融资。

53. 当地开发商在商定的利润基础上兴建房屋，由当地银行提供贷款。当地银行确定购房人的资格，提供小额按揭，即使在房屋出售后仍继续提供贷款服务。大多数提供贷款的当地银行也为开发商提供开发建设融资。一旦发放贷款的银行累积了 100 万美元的贷款并提供一年的成熟期，就有资格参与美林公司的融资方案。设计的房屋须满足每个地方的最低房屋标准，并包括一个浴室、厨房、单独房间、清洁自来水、化粪池系统和供电。目前居住在贫民窟地区的家庭将根据其偿还小额按揭贷款的资格获得遴选。户主为妇女的家庭将获得优先考虑。获得抵押贷款的人可以是教师、护士、出租车司机或至今尚未获得长期融资购买基本屋舍、尚未搬出贫民窟的任何其他人。这项措施重点关注这部分贫民窟居民，以及那些住在过于拥挤的临时庇护所、缺乏土地保有权保障、安全的饮用水和适当卫生设施的人们。

54. 这一措施涉及建造住房、创造当地就业机会、生产建筑材料和实现当地银行资金的流通，预期将振兴当地经济。人们希望，该措施将成为把贫民窟居民转变为自豪的房屋业主的首要全球方案。尼加拉瓜、巴拿马和萨尔瓦多已开始动工。期望今年年底之前将有近 1 000 栋房屋完工。

55. 人居署和全球住房基金会将与各个社区、地方当局和政府各部委密切合作执行该措施，以负担得起的成本提供土地和基础设施。该措施还包括社区发展工作和向选定的家庭灌输金融知识。其治理和运作的基础将是尊重私有产权、打造安全的贷款做法并且在有可能的情况下通过要求房屋的所有权必须登记在女方名下来促进两性平等和赋予妇女权力。这是一项超出金融领域的方案，因为推动者（全球住房基金会和人居署）大力建设贷款人的能力和金融知识，以尽量减少（或完全避免）拖欠行为。

五. 加强地方当局在实现国际商定的发展目标方面的作用和贡献

A. 关于权力下放的准则

56. 理事会第 21/3 号决议核准了关于权力下放的准则。理事会借此重申：地方当局实施《人居议程》和与人类住区有关的其他国际商定的发展目标至关重要。理事会还确定了人居署、各国政府和合作伙伴（如城市和地方政府联合会）必须采取的一些关键步骤，以确保这些准则能够有效适应并应用于加强地方政府的努力。

57. 对于努力进行了近十年的关于权力下放问题的对话而言，由政府间机构核准关于权力下放的准则代表着一个重要的里程碑。它不仅标志着在区域和全球层次进行的长期而广泛的协商进程取得了成果，还达成了这样一个共识：应优先对待大多数会员国已着手从事的发展议程。事实上，这一进程取得成果的时机非常及时，因为它和人居署通过中期战略和体制计划的时间相吻合，后者强调，除其他问题外，必须增强当地反应和当地能力，以实现可持续的城市化进程。

58. 自核准该准则以来，人居署一直与《人居议程》合作伙伴密切合作，为感兴趣的会员国实施政策和制度改革提供支持。2008 年，权力下放问题专家咨询组在印度和挪威召开了两次会议，为实施该准则制定开展支援服务的战略框架。

59. 由此产生的实施该准则的战略由四个建立在现有方案和活动基础上的主要组成部分构成，包括：

- (a) 宣传和规范制订工作；
- (b) 能力建设和制度发展；
- (c) 与关键利益攸关方建立联系和建设协力；
- (d) 监测和评估。

60. 运用这些准则的范例之一当前正在伊拉克展开。人居署与其他联合国机构共同合作，支持 3 个省实施地方发展方案和制定分权住房战略。地方发展方案侧重为实现千年发展目标而做到将目标设定本地化。目前正在开展旨在加强省一级能力的培训和能力建设，以实施方案和住房战略。在一个类似的举措中，人居署与儿童基金会携手合作，对固体废物管理领域的法律、政策、方案和提供服务的能力进行了一次全面审查和改进。这次审查的结果产生了一个针对固体废物管理做法的分权措施开展能力建设的后续方案。

B. 获得基本服务的准则

61. 人居署建议进行协商，制定和通过一套“为了使人人获得基本服务”的类似准则，理事会第 21/4 号决议核准这项建议。这在兼顾伙伴关系方法与基于权利的方法、支持实现保健、营养、疾病防治以及获得水和环境卫生等国际商定的发展目标方面，向前迈出了一大步。准则草案已经拟定，这是与联合国训练研究所、国际劳工组织、联合国开发计划署、联合国人权事务高级专员办事处、联合国教育科学及文化组织、世界卫生组织（世卫组织）和包括世界银行（世行）及城市和地方政府联合会在内的其他相关伙伴密切协商的结果。合作伙伴将另行讨论准则草案，并在世界城市论坛第四届会议上草拟一套指标，然后再与会员国协商。

62. 但是，提供基本服务在很大程度上取决于地方当局直接提供服务或管理服务提供者交付和提供服务的能力。在所有情形下都需要进行财务管理，以确保收回成本，并调动扩大和维持服务的资源。例如，在饱受战争蹂躏的索马里制定这样一种制度就引人关注。

C. 财务管理工具，索马里西北部的例子

63. 在索马里西北部，人居署一直积极参与市政财政部门的能力建设，并参与改善公营部门的会计制度及地方当局的税收和索马里西北部供水机构。这种办法采取地方经济发展与土地管理相挂钩的方式，允许在通过征收土地税和财产税增加市政收入的基础上改进服务。

64. 利用地理信息系统根据 2004 年和 2005 年在哈尔盖萨进行的全面财产清点建立一个财产数据库。城市土地信息数据库随后用于开发一个电算化财产税征收系统。目前，这一系统可开具市政财产税发票。由于启用了互通的财产数据库和自动化的征税系统，哈尔格萨的市政财产税收显著增加，从而促使地方当局通过一些由市政收入直接供资的资本投资项目改进服务的提供。改进的方面包括铺设道路，改进公共市场、路灯以及垃圾清理。2007 年，在博罗马和伯贝拉进行了类似的财产调查，目的是在 2008 年和 2009 年加强市政税收和改善服务的提供。

65. 由于哈尔格萨的举措获得成功，其他 6 个市采取了类似的举措。2006 年和 2007 年全年开办了会计和财务管理方面的培训课程，因此，布劳、盖比利、博罗马、伯贝拉、埃里加沃、拉斯卡诺德的税收和服务提供都有改进。

66. 2008 年，根据一项部级要求，在内政部、会计审计办公室和哈尔格萨供水机构建立了会计和信息管理系统。人居署还计划制定全面的 2009-2010 年期间能力建设干预措施，以便与联合国地方治理和分散提供服务联合方案保持一致。

D. 实现千年发展目标的保健指标

67. 世卫组织和联合国人口基金开展的研究重申了人居署的调查结果，即在迅速城市化的国家，城市的保健状况与其说是由收入决定，不如说是由生活条件决定。这些条件就是所谓的健康的社会决定因素，与贫民窟的过度拥挤、缺乏获得水、环境卫生和其他基本服务的机会等常见情况有直接关联。

68. 由于发现的这些结果和其他结果，任命人居署执行主任为世卫组织健康的社会决定因素问题委员会成员。世卫组织神户中心是城市知识网的所在地，它为该委员会提供技术上的协助。

69. 人居署和世卫组织举行了若干次会议，会议的成果是制定了一个合作框架，其侧重点是：(a) 收集城市保健方面不公平现象的证据；(b) 在国家一级设立城市专题小组；(c) 建立关于城市保健的城市间学习设施；(d) 共同推动举办 2010 年全球城市保健问题论坛。

70. 2008 年 7 月在日本神户召开了一次技术会议，召集的与会人员有人居署、世卫组织神户中心的工作人员、世卫组织区域顾问以及美国国际开发署、研究机构和健康非政府组织等伙伴机构。制定了一项战略计划，以期在 2010 年 9 月和 10 月与世卫组织神户市办事处合作举办世界卫生论坛。该论坛将共同庆祝世界卫生日和世界人居日，以促进城市保健议程。这次活动的大事是公布一项全球城市保健报告，其中着力强调在迅速城市化的国家，城市在保健方面面临的具体挑战。

E. 培训、人力资源开发和知识生成

71. 2008 年，大韩民国江原道和人居署正式建立国际城市培训中心。该中心专门负责市政当局及其合作伙伴的培训和能力建设，成立的目的是在国家以及亚洲和太平洋地区建设城市和城镇的能力，以支持实现可持续城市化的目标。该中心旨在弥合学术界、地方和中央政府的知识差距，在韩国和国际一级为通信、专业关系网、学习和信息交流提供便利。人居署为该中心提供的支持主要是制定和开办国际培训课程，编写培训材料以及与同类培训机构建立伙伴关系。人居署、住房和城市发展研究所及该中心协力为亚洲-太平洋区域的城市领导人和管理人员开办第一期培训班，培训内容是“可持续城市化的战略方针”。

72. 为期两周的第一个培训班在赫尔辛基成功举办，培训对象是处于职业生涯中期的专业人员，培训内容是创建可持续社区。该培训班由赫尔辛基理工大学、人居署和环境署联合举办，并由芬兰政府提供资助。重点课程的专题包括：可持续社区的善治；降低风险和脆弱性以及城市可持续性规划。曼谷的亚洲理工学院和内罗毕大学被定为今后两年的上课地点。培训班通过编排与可持续城市化教育相配套的可重复使用课程，协助贯彻人居署新的战略构想。

73. 2007 年 11 月，人居署在内罗毕组织和主办了城市与气候变化专家组会议，召集研究机构、地方当局和私营部门的 50 多名与会者以及联合国不同机构的同僚出席会议。人居署在会议成果的基础上，利用城市与气候变化倡议的开办部分，建立了全球可持续城市发展网。有关倡议将着眼于提高地方政府应对气候变化挑战的适应能力和反应能力，具体做法是支持改善治理结构，促进民间社会的参与，检验有创新的筹资和投资机制、可持续的建造和建筑材料，以及制订和实施战略和具体的行动计划。

74. 人居署一直在支持诸多规范性活动和业务活动，这些活动的目的是协助各国政府、地方当局以及当地社区实现千年发展目标，主要是目标 10。这种支持是两项方案的配套措施，一项是“城市基本服务”方案，另一项是“可持续城市流动”方案。人居署目前正在促进实施影响面超过 50 万人的 10 个国家的示范项目。一个主要的重点领域是记录和传播汲取的经验教训，供其他城市和国家借鉴。

75. 《非洲参与性预算编制：培训手册》¹ 已经定稿，并且有英文和法文本。培训手册设计成地方创新治理的宣传工具，以增强地方协调人和决策者在各自所在地完成参与式预算编制工作的能力。为了协助培训者在《地方经济发展》丛书¹ 的基础上设计和举办培训讲习班，还编写了地方经济发展丛书培训者指南。又为地方政府培训编写了两性公平与平等手册，¹ 手册涉及地方政府范围广泛的两性平等问题，如妇女参与地方政府事务、土地权、城市规划以及促进两性平等的预算倡议。

76. 2007-2008 年，与坦桑尼亚、莱索托、埃及、卢旺达、海地、巴勒斯坦和印度的国家培训机构合作举行了约 20 场次区域培训活动，受训者超过 600 人。在亚洲举行了一次区域“培训培训者”活动，培训内容是通过“创新的领导才能和增强社区能力”因地制宜地实现千年发展目标。另外还在南太平洋区域举办了财务管理和领导才能培训。在非洲，为 8 个国家举办了参与式预算编制问题区域讲习班。

77. 人居署 2007 年启用网络远程学习手段，作为提供培训和能力建设课程的工具。主要目标是为了配合现有的面对面培训活动，扩大培训的影响，减少培训引

¹ 见 www.unhabitat.org。

起的直接费用。第一堂课的内容是“地方民选领导人的关键能力”，目前正在网上开办，作为人居署《地方民选领导人系列培训》的一部分执行。人居署计划在今后扩大涵盖不同专题领域的在线课程，以便根据其中期战略和体制计划支持可持续发展的城市化。

78. 人居署与加拿大西蒙·弗雷泽大学合作开办“促进社区可持续发展的战略规划”课程。通过战略规划促进地方经济发展的这种互动课程受到加拿大规划人员协会和 EcoPlan 国际的表彰，获得地方经济发展杰出成就奖。

六. 协助提高灾后和危机后救济、复原和重建的成效

79. 2008 年 5 月，人居署执行主任应紧急救济协调员和主管人道主义事务副秘书长邀请，担任机构间常设委员会的负责人。

80. 有关邀请是秘书长自 2005 年以来向大会提交的报告提出的建议带来的积极成果，促请机构间常设委员会接纳人居署为其成员。

81. 在 2008 年 6 月的会议上，人居署受到主席及其他成员热烈欢迎，其后，机构间常设委员会工作组表示有意向探讨迅速城市化在人道主义方面带来的挑战。

82. 人居署从它在巴基斯坦的方案中派出了一个大规模专家组，协助中国政府和国家队继四川省 2008 年 5 月发生的破坏性地震后开展的复原工作。人居署参与灾后复原和重建的时间已有 10 年，其人民参与复原与重建工作战略最鲜明地说明了从中汲取的经验教训。

A. 人居署对人民完整复原进程的支持

83. 为了响应会员国关于在冲突和灾害后帮助人们重建的号召，人居署实施了一种把灾民放在复原和重建进程中心位置的方式。这个进程在几个灾害后情况中已证明行之有效。它的特点是采取一种方式，让直接受灾害影响的人民增强能力，在重建家园和重谋生计的过程中成为政府当局的平等伙伴。

84. 人民复原进程是救灾和复原之间一种完整的进程。救灾和复原工作同时开始。这是从家庭开始的一种递增进程，架设应急帐篷时就把眼前的需要与将来重建和复原的需要相结合。要提供规划、建造和施工的技术咨询意见，以确保重建工作符合可接受的减少风险标准。

85. 在亚洲和太平洋区域，阿富汗、印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和巴基斯坦等若干国家都执行了人民复原进程。在斯里兰卡的印度洋海啸灾害相关项目中，迄今已有 4 000 户家庭完成了家园建设工程，还有类似数目的家园正在施工中。在巴基斯坦，这项进程帮助地震灾区重建了 600 000 套单元住房。这项进程

的一个重要部分是培训了 55 000 多名工程师、泥瓦匠和房主，使其有效地参与“更好重建活动”。

86. 在阿富汗，通过冲突后国家团结方案，在 9 个省的 3 300 个村庄实施了类似进程，以推动社区重建和住房建设工作。

87. 2008 年 8 月，人居署成功地同红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联会）达成了向缅甸的应急帐篷分组提供支助和在早日复原分组设立住房复原协调职能的联合协议。这项试验活动把红十字与红新月联会住房应急能力与人居署住房重建专业知识相结合，成为这两个机构更长期伙伴关系的基础，确保应急救灾工作平稳过渡到可持续的重建。

88. 2007 年，人居署与一个机构间小组合作，在索马里支助博萨索国内流离失所者最贫穷的 5 个定居点的改造、协助受海啸破坏的哈丰镇的重建工作并且帮助加罗韦市和哈尔格萨市重新提供住房和基本服务。这些干预措施帮助了 50 000 多名国内流离失所者找回长期住房、获得基本服务并开始恢复生计。由不同捐助者提供资金的许多项目采用的一项重大战略就是尽一切可能培训难民和国内流离失所者、特别是培训妇女在社区承包框架内承担工作。这不仅为重建进程提供一种强烈的主人翁感，促使地方建立治理的机构和制度，还有助于恢复当地的经济发展和提供适应市场的技能以争取将来创造收入的机会。

89. 应机构间常设委员会日内瓦保护分组的要求，人居署向刚果民主共和国派出了几个特派团。这些特派团已能够查明阻碍难民和国内流离失所者返回原籍的种种障碍。这些障碍主要是土地和财产的损失问题没有得到解决。随后编写了一个新方案，由联合国难民事务高级专员办事处（难民署）提供原始资金，支助和协调土地和财产损失造成的冲突和争端、归还土地和进行更长期的土地管理能力建设。2008 年 9 月向戈马和金沙萨部署第一批工作队。

90. 人居署代表机构间常设委员会全球分组系统，着手编制了一系列工具和指导方针，处理灾后住房选择办法、灾后土地管理指导方针和工具以及冲突后土地保有制度指导方针和工具包。这些指导方针和工具将通过人居署领导的机构间常设委员会住房、土地和财产问题工作组公布和分发。

七. 财政和预算问题

91. 2007 年，人居署的自愿捐款一直保持积极的势头。已收捐款总额（包括组织间捐款）达到了历史最高水平，为 1.533 亿美元。在已收收入总额中，有 1 760 万美元是 36 个国家政府提供的不指定用途的捐款，有 1.357 亿美元是 33 个国家政府和政府间捐赠者及其他公共捐赠者和联合国机构向国家一级规范和技术合作活动提供的指定用途捐款。

92. 此外，不指定用途的捐款水平大幅度增加，增幅达 70% 以上，从 2006 年收到的 1 020 万美元增至 2007 年的 1 760 万美元，与 2007 年 2 月在奥斯陆举行的第一次人居署捐赠者会议和 2007 年 4 月理事会会议期间核准中期战略和体制计划的情况相吻合。不过，不指定用途的捐款和指定用途的捐款之间的不平衡依然是一项挑战，将在西班牙塞维利亚人居署捐赠者会议上加以解决。不指定用途的捐款显然更加符合人居署的需要，这样可在可预测和稳定收入的基础上执行重点突出和优先明确的工作方案以及管理其财政资源。

93. 人居署为实现其信托基金和方案的资本化开展的积极筹资活动继续取得丰硕成果。到 2007 年年底，已与不少捐赠者签署了多年协议，向供水和环卫信托基金提供的捐款共达 7 900 万美元，向巴勒斯坦人民特别人类住区方案提供的捐款共达 840 万美元，向贫民窟改造融资机制提供的捐款共达 2 040 万美元。向技术合作信托基金提供的资金也有所增加。

94. 在 2007 年 4 月理事会第二十一届会议核准试验性可偿还种子资金业务之后，截至 2007 年 12 月 31 日人居署已收到初次捐款 290 万美元，用于有关业务。

95. 作为《中期战略和体制计划》一部分实施的资源调动和通信战略的工作将设法巩固和扩大捐赠者的基数。在可预测和多年基础上改善一般用途和特殊用途捐款之间的均衡，按照《中期战略和体制计划》的既定专题重点结成资源伙伴和运用资源杠杆；向贫民窟改造和预防工程大规模调集国际和国内的投资资金和利用非常规资金来源；以加强人居署在投资前的作用。在这方面，指示性自愿捐款分摊比额表的原则获得通过可促进资源筹集工作和扩大捐赠者的基数。

96. 虽然经常预算捐款仅占捐款总额的 7%，但是人居署依靠这些捐款为人居署提供基本的业务基础设施，为指定用途资金没有落实的工作方案重大规范活动提供资金，从而促进协调一致和重点突出的工作方案得到有效的实施。在向秘书长提出的 2010-2011 两年期预算提案中将要求增加人居署和内罗毕办事处一直相对较少的经常预算资源。

97. 人居署正在编写 2010-2011 两年期综合成果预算。

八. 结论和建议

98. 全球趋势和问题，包括气候变化和最近粮食和燃料价格上涨等已经突出表明，人居议程在消除其中一些基本原因和减少其社会、经济和环境方面的重要性。迅速城市化和城市发展规划不佳都是问题的核心所在，它们既造成一些重大挑战，也提供一些独特机遇。人居署的《中期战略和体制计划》做好了充分准备，帮助会员国抓住这些机遇。它把重点明确放在社会和谐的住房建设和无害环境与参与性城市发展上，为居住在城市的世界一半人口实现国际商定的发展目标提供了一幅切实可行的蓝图。这项计划还通过利用创新筹资机制，把人们的努力

与公共支出和市场资源相结合，以一种协同催化和伙伴关系方式，借助公营和私营部门投资提供可负担的住房和基本的基础设施和服务。

99. 这项计划的执行期为 6 年。然而，开办期对于这项进程至关重要。试验性可偿还性种子资金业务将同时进行并持续相同期间。《中期战略和体制计划》和试验性可偿还种子资金业务合在一起代表了国际社会的一种大胆尝试，即提出一种真正协调一致和重点突出的方式支持人居议程的执行工作。

100. 其中大部分要素已经到位，其他要素也在运作之中。这些要素包括最近通过和采用的规范文书和指导方针、在协调执行人居议程 20 多年的经验中汲取的经验教训以及提高会员国的认识，即必须把有利穷人的政策与善政相结合。

101. 在这个以创新为特征和以承诺机构改革为呼应的关键时期，必须扩大人居署的资源基础并且让资源基础与最近的理事会和大会决定和建议保持一致。

102. 人类住区基金会为会员国减少城市贫穷现象提供了独特的机会。有能力向基金会投资的会员国将成为一项创新和伙伴关系重大活动的一部分，帮助建立其他机构能够学习和利用的先例。对基金会的捐款将有助于地方行为者为负担得起的住房和城市基础设施缔造新手段。会员国自愿捐款将使地方伙伴能够把技术援助赠款与可偿还种子资金业务相结合。在这方面，指示性自愿捐款分摊比额表的原则获得通过将促进资源筹集工作和扩大捐赠者的基数。

103. 作为向贫民窟改造、预防贫民窟和城市地区有利穷人的供水和环卫项目提供财政和原始资本支助的一种有效方式，鼓励有能力这样做的国家政府和其他公营和私营实体为实现联合国人居和人类住区基金会的资本化提供捐款。