

**2005 年实质性会议**

2005 年 6 月 29 日至 7 月 27 日，纽约

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)的总体目标是以更有效、参与性更强和更透明的方式进行管理，发展人类住区，从而改善所有人的生活和工作环境。人居署坚定致力于支持各国执行《人居议程》、《城市和其他人类住区宣言》和千年发展目标 7，以确保环境的可持续能力，实现目标 7 的具体目标 10 和 11，其中呼吁使无法持续获得安全饮用水的人口比例减半，到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善。虽然方案的受益者是城市贫民，但主要针对决策者，因为决策者拥有权力和权威，能够改善穷人生活，向他们提供资源，消除他们追求幸福的障碍。

人居署围绕下列四个次级方案开展工作：次级方案 1，“住房和可持续人类住区发展”；次级方案 2，“监测《人居议程》”；次级方案 3，“区域和技术合作”；次级方案 4，“为人类住区筹资”。这四项次级方案通过人居署理事会 2003 年核准的四个战略远景文件相互关联。目前，贫民窟急剧增加，普遍缺水，卫生条件恶劣，这几乎成为世界优先发展事项中的首要问题，因为全球 1/6 的人口住在贫民窟。人居署在两个领域起着主导作用：注重可制定成政策的当地条件改善措施；反之，拟订可在当地检验的政策概念。

* E/2005/100。

** 本报告因磋商延迟提出。



上述四项次级方案已成为实现无贫民窟城市这一目标的四大支柱战略。该战略包括宣传全球规范、分析信息、实地检验解决办法和筹资。人居署关于住房、城市发展、研究和筹资的所有方案及其全球保障住房权运动和全球城市治理运动都已重新调整，以推动实现人居署的战略远景目标。

本报告首先依照人类住区方案的四项次级方案编写，然后论述与合作伙伴合作、主要报告、创新和管理问题，最后提出若干建议。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1	4
二. 方案执行的进展情况.....	2-41	4
A. 住房和可持续人类住区发展.....	2-4	4
B. 监测《人居议程》.....	5-11	4
C. 区域和技术合作.....	12-13	5
D. 为人类住区筹资.....	14-15	6
E. 与合作伙伴合作.....	16-24	6
F. 创新.....	25-30	8
G. 财政管理.....	31-34	9
H. 人力资源管理.....	35-36	10
I. 信息管理.....	37-41	10
三. 建议.....	42-45	11

一. 引言

1. 本报告是依照经济及社会理事会第 2004/300 号决议第 3 段编写的。

二. 方案执行的进展情况

A. 住房和可持续人类住区发展

2. 次级方案 1 的总体目标是改善全世界穷人的住房条件，确保可持续人类住区发展，这是《人居议程》的二十大目标。

3. 在本报告所述期间，在西非三个国家成功开展全球保障住房权运动；同东非三个国家签署备忘录，与另外五个国家签署合作协议，促进贫民窟改造；在三个区域开展法律和土地检查工作，并将注意到的最佳做法纳入保障住房权运动；建立国际工作队，推动通过谈判确定取代非法驱逐的政策，有些国家政府因此在相关的部中设立了住房权利干事一职；在执行非洲城市供水方案和亚洲城市供水方案方面取得进展；进行区域磋商和国家磋商，同时向改善城市穷人的水和卫生状况社区倡议提供战略支助；开始就东欧城市供水问题进行磋商。此外，向 8 个国家的不同团体，包括水业管理人员，提供培训和能力建设。

4. 2004 年成功组建城市和地方政府联合会，并编写关于权力下放和加强地方当局的准则，现在可供使用。由于联合国人类住区规划署(人居署)大力推广多种改进城市治理的工具，地方当局对培训工具有很大需求，包括有关参与性预算编制的培训工具。2004 年，非洲和南亚在环境规划和管理方面取得相当大进展。15 个国家和一些岛屿确定了新的灾难管理和救灾外勤业务；在东非，目前正在实施一项战略，处理非正式住区感染艾滋病毒/患艾滋病的妇女和孤儿的住房问题。

B. 监测《人居议程》

5. 次级方案 2 的目标是监测和评价在实现《人居议程》目标和《千年宣言》关于贫民窟、水和卫生的具体指标方面取得的进展。人居署监测制度得到加强，能够有效跟踪关于改进至少 1 亿贫民窟居民生活的千年发展目标。在选定城市中进行了城市不公平现象调查，在人口和健康状况调查和儿童基金会多指标类集调查中增加了多个单元。通过这些调查和人口普查估计出贫民窟居民在城市中所占比例，并从 2002 年开始，发表在秘书长关于千年发展目标的报告和《人类发展报告》。这些全球和区域估计数有助于千年项目第 8 工作队提出政策建议。

6. 根据贫民窟估计数预测，假定今后五年贫民窟居民在城市人口中所占比例不变，到 2020 年将有 14 亿贫民窟居民。针对这一惊人数字，国际发展界，包括千年项目、人居署理事会和可持续发展委员会，在可持续发展委员会第十三届会议上讨论了关于 1 亿贫民窟居民这一具体目标的现实性。千年项目提请注意新形成的贫民窟，指出应制订积极的办法予以避免。可持续发展委员会在其第十三届会议决定中呼吁，通过人居署等机构，支助各国加强能力，提供关于现有贫民窟的

数据和信息，预测到 2020 年新形成的贫民窟，还呼吁各国通过并执行计划，实现这些与减贫战略、国家可持续发展战略或其他有关政策计划有关的具体目标。

7. 委员会向各国政府和联合国系统发出的呼吁将进一步鼓励人居署开展监测活动，向各国提供方法上的支助，促进它们对全国贫民窟作出估计，并对到 2020 年贫民窟的数目作出预测。在技术方面发挥这种促进和协调作用将赋予各国政府权力，制定自己的具体目标。在国家 and 城市二级，这一方法将成为千年发展目标地方化的重大起点。

8. 人居署的优先研究事项涉及以下问题：贫民窟与城市贫穷、安居、迫迁与城市改建、贫民窟出租房及其对贫民窟改造的影响、住房权、自然灾害或冲突及男女平等获得住房。

9. 2004 年，人居署在编写全球城市指标数据库版 3 方面取得相当大进展，并开展了下列具体活动：依照千年发展目标订正城市指标；发展战略伙伴关系，收集数据和筹资；针对非洲和亚洲国家统计官员进行能力建设；按性别分列所有收集的数据按性别；进行知识管理，支助制订政策和城市管理方案。

10. 人居署利用从外地所有活动中吸取的经验教训充实全球知识库，继续隔年编写两份主要系列报告。2004 年，在世界城市论坛第二届会议上提出《2004/2005 年世界城市状况报告：全球化与城市文化》并获得好评。这一年还将发表下一期《关于人类住区的全球性报告》，其中以城市和住房筹资为主题。现已对这两份系列报告的主题议程作出调整，每年侧重千年发展目标的某一方面。在编写《世界城市状况》系列报告时，利用通过城市观察网络获得的内部专门知识和数据。在编写《关于人类住区的全球性报告》系列时，利用从研究人员多重网络获得的全世界详尽信息阐明优先主题。

11. 其他活动包括：成功举行国际会议，交流从实施城市治理政策和授权法案的最佳做法中吸取的经验教训；制定战略，与民间社会组织和青年共同努力；编写宣传妇女土地权的材料和关于将性别观点纳入人类住区主流的手册；推行即将完成的社区住房信贷计划，完成关于资助低收入住房的个案研究。此外，还在以下方面取得进展：监测并促进了解城市经济条件及农村与城市的联系；监测和制订战略和框架，改进城市自营职业状况，改善城市贫民的生活。

C. 区域和技术合作

12. 次级方案 3 的目标是在国家和地方二级首先加强组织和技术能力，根据《人居议程》的原则和承诺及《千年宣言》的具体目标，制定并执行政策、战略和方案。

13. 2004 年，人居署区域和技术合作司与供资伙伴合作，协助各国政府制订并执行能力建设项目；在下述二个全球运动的大背景下提供咨询服务，实施技术方案

和项目；协助一些国家进行战后重建和复兴；针对负责防灾和灾害管理的各部和机构实施培训方案，并进行能力建设；协助各国查明易受灾害地区，制订减灾战略；参加联合国伊拉克重建和筹资战略方案的工作；加强与各区域经济委员会的合作；协调城市联盟项目；在十个国家进行国家评估，为区域和国家项目筹资；通过区域办事处，与各国政府和《人居议程》其他合作伙伴建立并保持有效的关系。人居署方案管理人员努力确保将人类住区问题列入国家议程，特别是减贫战略文件和联合国发展评估框架，同时与各国政府和其他伙伴密切合作，监测并促进执行千年发展目标和《人居议程》。

D. 为人类住区筹资

14. 2004年，次级方案4的主要目标是增加国际和国内资金，支助住房和相关的基础设施发展方案，以及住房资助机构和机制，特别是在发展中国家。

15. 在本报告所述期间，在建立贫民窟改造融资机制方面取得了巨大进展。次级方案4将实施双轨战略。2004年征聘了该司需要的几乎所有工作人员。关于调动资源，在设计阶段筹资180万美元，为贫民窟改造融资机制三年试行阶段筹资1000万美元。捐助者表示有兴趣通过其国家方案提供资金。此外，三个东非国家在拟订一系列方案方面取得进展。目前，与世界银行、非洲开发银行和亚洲开发银行就建立国家合作框架进行的磋商已进入最后阶段。由于捐出者资金未及时到位，推迟启动后备项目和试验项目。南撒哈拉非洲一些国家获得与加强国内资源能力有关的咨询服务。

E. 与合作伙伴合作

16. 世界城市论坛第二届会议于2004年9月在西班牙巴塞罗那举行。虽然两年一次的世界城市论坛会议不是联合国正式会议，但人居署理事会通过其第18/5号决议给予该论坛授权，该论坛对在国际一级执行《人居议程》至关重要。该全球会议的主题是“城市：文化、包容和一体化的十字路口？”《人居议程》合作伙伴分阶段进行了一系列对话，讨论《人居议程》的优先问题。千年发展目标受到极大重视，同时特别强调在实现其目标7方面取得的进展，特别是关于水和卫生的具体目标10和关于到2020年使至少1亿贫民窟居民生活有所改善的具体目标11。该两年期全球会议的参加人数众多，吸引了总共4389与会者，其中包括政府官员(17.7%)、地方当局(16.4%)、非政府组织(21.2%)、联合国其它机构(4.1%)、专业和研究机构(8%)和私营部门(8%)。来自世界各地的60位展出者展示了一系列倡议和最佳做法。共召开三次全体会议，合作伙伴多次就城市文化、城市现况、城市治理和城市复兴进行对话，还多次就城市穷人、城市资源、城市可持续性、城市服务、城市灾难和重建进行对话。在整个会议期间进行了热烈讨论。杰出与会者包括前苏联前总统米哈伊尔·戈尔巴乔夫、马尔蒂·阿赫蒂萨里(芬兰)和联合国秘书长千年发展目标特别顾问杰弗里·萨夏。已故黎巴嫩

总理拉菲克·哈里里受到表彰，他在冲突后贝鲁特重建中发挥了有远见的杰出作用。与会者对世界城市论坛作出积极评价。

17. 人居署、联合国开发计划署（开发计划署）及城市和地方政府联合会在世界城市论坛上发起关于千年发展目标地方化的城市千年合作伙伴关系，得到许多合作伙伴的支持。在这一新倡议下，已经开始筹备活动。

18. 人居署将与加拿大政府和温哥华市合作，于 2000 年 6 月 19 日至 23 日在温哥华举行世界城市论坛第三届会议。鼓励各国政府和《人居议程》所有合作伙伴参加世界城市论坛第三届会议，积极交流有关城市可持续性的信息和最佳做法。希望该论坛明确说明，考虑周到、有事实依据和严格评价的方案和政策是成功所在，努力将思想化为行动是这些讨论的关键所在。

19. 通过城市联盟，人居署贫民窟改造工程的主要合作伙伴之一是世界银行。城市联盟是全球合作联盟，旨在利用新工具和务实办法，促进地方经济发展，直接消除城市贫穷。世界银行和人居署在东亚城市联盟，以及在阿富汗、埃及、拉脱维亚、坦桑尼亚联合共和国和也门，共同努力实现多项目标，包括加强地方政府当局；帮助紧急重建城市基础设施；启动并维持劳动密集型城市公共工程；制订城市发展战略；建立城市指标数据库。

20. 人居署与世界银行保持良好的工作关系，但应将这一关系扩展到城市联盟。尽管在促进城市议程方面取得进展，但仍有许多工作要做，以“结束游戏”，确保决策者适当重视城市管理和发展问题。

21. 人居署还与亚洲开发银行和美洲开发银行签订备忘录，目前正在努力与非洲开发银行就有关水、卫生、住房和城市发展问题的联合项目和方案签订备忘录，重点是改善穷人的生活条件。签订这些备忘录之后开展了实质性方案合作，例如关于亚洲城市水方案，亚洲开发银行和人居署在前两个阶段提供赠款 1 000 万美元，亚洲开发银行为亚洲城市的水和卫生项目贷款 5 亿美元。通过签署这一备忘录，从荷兰政府获得对亚洲城市水项目的额外资助。

22. 南南合作，旧称发展中国家间技术合作，是实现千年发展目标特别是关于贫民窟、水和卫生的具体目标的主要工具。仅仅在 20 年前，南南合作的有效性还很有限。但今天，许多国家的技术和政策专门知识有所增加，愿意与本区域其他国家分享。

23. 人居署全心全意地大力倡导同侪学习和解决问题。我们继续主办关于拉丁美洲、非洲和亚洲住房、土地和城市发展的区域部长级系列会议。今年初，人居署、非洲联盟和南非政府共同在南非德班主持召开非洲住房和城市发展部长级会议。各方承诺在每两年举行的部长级系列会议上落实会议精神。此外，还要求 2006 年在拉丁美洲和亚洲举行类似的对口单位高级别会议。

24. 人居署还支持最近在城市一级开展的同侪学习活动，为各城市（例如，孟买、马尼拉、亚的斯亚贝巴、阿鲁沙、德班、哈瓦那、麦德林、达累斯萨拉姆、内罗毕和约翰内斯堡）之间的交流、研讨班、培训和外地出差提供资助。这些活动邀请城市当局和社区（包括贫民窟）的领导人参与，以确保城市贫穷社区之间在以下方面互助互利：社区调动战略、获得土地谈判办法、社区储蓄及整个城市贫民窟改造的框架和工具。最近探讨的主题包括土地法、土地保有权、保障妇女获得土地保有权、地方政府培训需求、城市环境概况、最佳做法和加强城市安全以及信息管理。

F. 创新

25. 人居署在 2004 年方案计划和管理审查中报告，已提出一项创新倡议，旨在促进实现关于贫民窟的千年发展目标。在该倡议中，人居署是芬兰政府和肯尼亚政府之间债换土地计划的中间机构，此类计划尚属第一次。人居署/肯尼亚政府贫民窟改造方案的实施地点位于 Athi River 和 Kibera，是非洲最大的城市贫民窟。该贫民窟改造方案继续是开创性的进程，每一阶段都为实现《千年宣言》关于贫民窟的具体目标作出巨大贡献。在本报告所述期间，人居署制定了这两个地点的有形规划和社会规划，目前正在进行筹备。房屋设计已经就绪，负责协调社区参与这一项目的住区执行委员会已设立并开始运作。政府合作伙伴关系、贫民窟居民组织和内罗毕人居署的力量不断增强，但在此方面需要做更多的工作。

26. 2005 年将开始在创新的建设技能和材料开发、合作与管理 and 地方当局能力建设领域对贫民窟居民进行培训。

27. 贫民窟改造融资机制是人居署最创新的战略之一，普遍认为该机制有助于调动公私部门资源，支助发展中国家和转型期经济体国家在国家 and 城市二级落实《千年宣言》关于贫民窟的具体目标。一旦充分运作，该机制将为调动原始资本和技术援助提供资金，建立并支助多个机制调动国内资源和资本，以改善可负担得起的住房和适当住房的供应，提供基础设施的供给能力。该机制把四个关键集团结合在一起，即地方当局、社区组织、地方金融机构和国际捐助者方案。此外，该机制还将在利用国内投资进行贫民窟改造和其它有利穷人的住区发展方面发挥推动和筹备作用。

28. 人居署与开发计划署共同发起人居方案管理人员战略。人居方案管理人员的主要责任是加强规范工作，特别是在国家一级执行《人居议程》和千年发展目标 7 及其具体目标 10 和 11。人居方案管理人员努力促进将人类住区问题纳入减贫战略文件和联合国发展援助框架的主流。他们在国家一级监督人居署各项方案和项目的实施情况，其存在减少了执行外派任务的次数。即使是在初期阶段，人居方案管理人员显然对在国家一级促进人居署工作有重要影响。人居署面临的挑战之一是捐助者对人居方案管理人员的资助短缺。增加非专用捐款和正常预算拨款是长期解决这一问题的重要方法。

29. 2004 年, 人居署设立水与卫生信托基金, 旨在促进实现千年发展目标 7 关于水和卫生的具体目标 10。该基金采取协调一致的方案办法, 使捐助者能够向统一基金捐款, 从而改进援助效果, 因为统一基金目的明确, 致力于实现明确规定的目标。该基金利用人居署的任务规定和明确的核心能力, 为捐助者提供切实面向高度优先部门的机会。该方案与非洲开发银行和两性平等与水问题联盟合作, 拟订将性别观点纳入主流的专门单元。按照信托基金文件的规定, 除其它指示性标准外, 参加国的挑选基于各国表示的兴趣, 以及政府承诺提供支助的意愿。2005 年, 信托基金将进行下列活动: 在非洲和亚洲充分实施区域水方案; 在六个试点城镇实施维多利亚湖倡议; 拟订湄公河区域倡议; 进一步开展规范性活动, 强调在区域水方案中进行这些活动; 开始收集基线数据, 用于监测在实现千年发展目标 7 具体目标 10 方面取得的进展。预计 2006 年初对水与卫生信托基金进行中期审查。

在城市中扶持民间社会

30. 在直接处理世界贫民窟问题方面, 人居署采取的办法包括一项授权战略, 该战略是人居署在贫民窟改造过程中增值的的实质部分。每当社区进行自检和自主发展时, 都必须调整时间框架和战略, 但贫民窟居民极其重视自由, 他们在自己的社区拥有更大自主权。事实上, 承诺赋予穷人权力的政府和地方当局都提供公共资源。此外, 他们直接帮助贫穷社区, 特别是在获得土地、保障住房权及提供基础设施和基本服务方面。在外地, 人居署与南亚海啸有关的救灾活动将面向社区的长期观点纳入印度尼西亚、马尔代夫、斯里兰卡和泰国的姐妹机构和非政府组织进行的快速救灾努力。在修复阿富汗、伊拉克、科索沃、索马里、苏丹和最近发生冲突的其它国家遭到破坏的社区时, 采用了相同的授权办法, 事实证明非常有效。鉴于人居署在索马里进行的社区工作, 人居署正式加入人道主义事务执行委员会。

G. 财政管理

31. 对人居署经常预算资源的管理和监测表明, 2004 年核定拨款利用率为 89%, 比 2002-2003 年两年期略高, 其原因是批准在 2004-2005 年两年期增设 2 个员额。经常预算资源占核心拨款的 30% (不包括项目资金), 仍然是有效进行方案预算所列活动的主要经费。

32. 联合国生境和人类住区基金会所获自愿捐款总额增加了 28%, 从 2003 年的 2 550 万美元增至 2004 年的 3 270 万美元。2004 年, 一般目标捐款 (1 050 万美元) 和特殊目标捐款 (2 220 万美元) 都有所增加。虽然一般目标捐款和特殊目标捐款都创历史新高, 但这两类捐款仍有失平衡。这些捐款的捐助者范围仍相对狭窄。

33. 预算外资源拨款项下的支出（不包括项目资金）占核定拨款的 93%，未超出当年这一时期的预期标的率。

34. 技术合作活动的收入增加了 200%，从 2003 年的 1 520 万美元增至 2004 年的 5 250 万美元。预期 2005 年核心资源、经常预算和预算外资源的使用（不包括项目资金）仍在核定拨款的范围内。

H. 人力资源管理

35. 2003 年，除项目员额外，专业及专业以上职类总空缺率为 2.7%，仅专业人员为 3.4%。截至 2004 年 12 月，除项目员额外，专业及专业以上职类总空缺率为 8.9%，仅专业人员为 11.9%。2004 年，女性占有专业员额的 35.7%，男性占 64.3%，与 2003 年相比性别均衡状况有所改善，2003 年女性占有专业员额的 35.2%。

36. 目前正努力尽快填补空缺员额，以达到并保持既定的 5% 空缺率。为了改进性别均衡状况，人居署 2005 年将更加努力征聘女专业人员。此外，还将特别努力进行高级专业人员的征聘工作。这仍然是一项挑战，因为妇女可能不具备许多员额要求的技术知识。关于从无任职人员和任职人数不足的会员国征聘，人居署仍致力于从这些国家征聘专业人员，希望 2005 年在这一方面有所改善。

I. 信息管理

37. 2004 年，人居署建立内联网，便利工作人员在日常工作中获得信息。内联网提供一个系统信息中心库，其中存有：关于实质性方案的文件；活动日历，旨在协调会议，便于获得会议背景文件；全球工作人员名录，包括人居署总部以外的工作人员姓名；虚拟图书馆，可在网上快速订阅研究和参考材料；图像馆，可容易地下载人居署照片，在出版物中使用。

38. 2004 年，人居署建立了主要合作伙伴综合数据库，2005 年将投入使用。在人居署内联网上可进入该数据库，在公共网上也可进入数据库的某些部分。该数据库将提高人居署能力，更有的放矢地进行宣传沟通、发行出版物和邀请参加各项活动。此外，还将消除工作重叠，并提供方便使用的工具，用于更新数据库和编制有的放矢的邮寄名录。

39. 2004 年建立了出版物管理系统，旨在支助人居署出版物方案的规划、监测和报告。该系统可经人居署内联网进入，人居署内罗毕和外地所有工作人员都能够了解人居署出版物方案。此外，该系统使编写文件部门能够增加新的出版物，监测出版工作的进展情况，让编辑、设计和印刷部门能够更新有关生产状态的情况。该系统还为出版物委员会提供管理报告，监测出版物支出，并确保方案符合核定的工作方案。

40. 人居署与联合国环境规划署合作实施重建内罗毕图书馆项目。新图书馆于2004年6月开放，也有一个网站。该图书馆收集了有关人类住区问题的最新合并材料，并向网站访问者提供在线服务。2004年，大约17 600人访问了图书馆网站。

41. 在2004年9月世界城市论坛第二届会议期间，所有会议文件都登在人居署网站，包括会前、会中和核准的文件及日刊和每日方案。该网站还用于登载世界人居日等其它重大活动文件和活动日历上公布的其它重大会议文件。

三. 建议

42. 鼓励各国政府将人类住区纳入国家发展计划，并在其国家减贫战略文件和联合国发展援助框架中促进城市和都市规划。

43. 鼓励各国政府按照千年发展目标7具体目标10和11，对城市贫民窟的条件和趋势进行评估，创造扶贫政策环境，最优先重视改善贫民窟居民的生活环境，并请它们与人居署协力监测这些具体目标的落实情况。

44. 鼓励各国政府参加并支助发展中国家人居伙伴小组参加2006年6月在加拿大温哥华举行的世界城市论坛第三届会议。

45. 鼓励有能力的国家政府增加其捐款中的非专用捐款，以推动执行《人居议程》和《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》，履行《千年宣言》的有关承诺，特别是承诺到2020年使至少1亿贫民窟居民的生活有明显改善。