



经济及社会理事会

Distr.: General
16 May 2008
Chinese
Original: English

2008 年实质性会议

2008 年 6 月 30 日至 7 月 25 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

本报告着重指出在协调执行《人居议程》方面取得的主要新进展和主要里程碑，强调国际社会日益认识到快速城市化带来的相关问题和挑战，尤其是对实现千年发展目标产生的后果。认识提高使得在全球、区域和国家层面加强了应对行动的范围和深度。

本报告的重点是取得的成果和结果，同时对这些成果和结果背后的理由和过程进行简要分析。这些成果和结果包括：

- 联合国人类住区规划署（人居署）理事会第二十一届会议做出的各项决定，包括核准了重点明确、注重结果的 2008-2013 年中期战略和体制计划，并作为计划的一部分，核准人居署开始进行试验性可偿还原始业务活动，为扶贫住房及城市发展提供资金；
- 国际社会由于日益认识到要实现千年发展目标就需要关注快速城市化带来的社会、经济和环境后果，而采取的应对措施；
- 人类住区与各种危机；

* E/2008/100。



- 人居署参与并促进国家层面的“一体行动”；
- 结论和建议。

报告的结论认为，《人居议程》所有伙伴对协调执行《人居议程》以及相关千年发展目标采取了虽然刚开始却非常强有力的回应行动，充分表明城市议程时代的到来。人们的这种认识，需要经济及社会理事会也作出同样强有力的决定，实现可持续城市化，着重关注城市减贫问题，将其作为一个贯穿各领域的问题，在可持续发展现有的社会、经济和环境支柱部门内采取更有效的后续行动。

目录

	段次	页次
一. 导言	1	4
二. 政府间机构做出的决定	2-10	4
A. 联合国人类住区规划署(人居署)理事会的决定	2-8	4
B. 理事会的其他决定	9-10	5
三. 为应对迅速城市化的各种挑战正在采取的行动	11-75	6
A. 全球和机构间一级的应对行动	11-42	6
B. 与区域委员会一道采取协调应对行动	43-47	11
C. 与国际和区域金融机构的战略伙伴关系	48-56	12
D. 与其他政府间国际组织采取的举措	57-63	13
E. 利用私营部门的潜力	64-68	15
F. 民间社会和非政府组织	69-71	16
G. 地方当局	72-75	16
四. 人类住区和危机	76-83	17
五. “一体行动”的初步结果	84-88	18
六. 结论和建议	89-92	19

一. 引言

1. 本报告根据经济及社会理事会第 2006/247 号决定(c)段编写。

二. 政府间机构做出的决定

A. 联合国人类住区规划署(人居署)理事会的决定

2. 联合国人类住区规划署理事会第二十一届会议做出的一项主要决定是核准了人居署 2008-2013 年中期战略和体制计划。制定这一六年计划旨在加强协调执行《人居议程》以及与人类住区相关的其他发展目标。该计划被看作是为联合国全系统改革做出的一个贡献，其主要支柱包括一个引人注目的愿景，一套重点领域明确的战略目标以及一个注重成果的方法框架。

3. 该计划的愿景是，最迟于 2013 年前，帮助创造必要条件，促进国际和国家协同努力，实现更可持续的城市化，包括努力遏制贫民区的蔓延，为之后减少和扭转世界各地城市贫民区居民人数奠定基础。

4. 该计划的战略目标是：

(a) 动员《人居议程》伙伴方网络，落实可持续城市化的共同愿景；

(b) 为可持续和和谐城市发展、住房、贫民窟的改造和预防制定和宣传各项规范，将其作为一个主要减贫手段；

(c) 加强全球对城市发展问题和发展战略的认识和了解，监测并传播在执行《人居议程》及实现相关千年发展目标方面的最佳做法；

(d) 通过技术合作与培训，加强各国政府、地方当局及《人居议程》其他伙伴方的能力；

(e) 应用各种创新扶贫机制，为住房、城市服务及基础设施供资，同时通过与适当的发展商及投资人合作，扩大供资规模。

5. 该计划通过加强人居署的比较优势，加强根据各国政府及国际社会的期望采取的行动。这些优势包括：(a) 从规范和业务两方面同时处理城市化问题；(b) 拥有将政府所有部门和民间社会召集起来、进行政策对话及参与式规划的公认能力；(c) 在促进可持续城市发展方面与地方当局建立了长期的伙伴关系；以及(d) 在诸如土地与财产管理、城市环境管理、参与式规划、把救济与可持续恢复与重建联系起来、城市安全与安保以及城市治理等领域拥有技术专长。

1. 重点领域

6. 2008-2013 年期间，人居署将集中精力关注下列六个相互促进的重点领域：

- (a) 宣传、监测及伙伴关系；
- (b) 参与式城市规划、管理及治理；
- (c) 扶贫土地与住房；
- (d) 有利于环保且负担得起的基本基础设施与服务；
- (e) 加强人居供资系统；
- (f) 优良管理。

2. 强化规范和业务框架

7. 《援助实效问题巴黎宣言》和联合国改革进程都把需要提供更有效的国家支助列为一个优先事项。人居署将使用强化规范和业务框架把以下事项纳入一整套计划：(a) 强有力的监测、宣传及沟通战略，以提高认识及做出更多政治承诺，从而应对快速城市化、城市贫困和贫民区等挑战；(b) 在土地和住房、基础设施和基本服务、规划与财务等关键领域开展旨在支持政策和体制改革的技术咨询和能力建设活动；以及(c) 与国际和国内金融机构以及私营部门协作，拟订投资前方案和调集资源，以便扩大试点住房和城市发展举措的规模。

3. 为扩大规模建立伙伴关系

8. 鉴于挑战规模巨大，将中期战略和体制计划付诸实施需要一个更系统的办法建立伙伴关系及建立联系。因此，将主要注重联合国人居署在与联合国其他机构、《人居议程》伙伴、国际和国内金融机构、城市服务提供者和知识网络共同努力以及为其提供支助方面发挥的推动作用。此外，还将注重建立新的伙伴关系及加强现有的伙伴关系，以便发展和推动制定各种创新性筹资工具和手段，包括开展可偿还的种子资金业务活动，用以支持建造可负担得起的住房和防止贫民区的形成、以及提供基本的城市基础设施和服务。

B. 理事会的其他决定

9. 人居署理事会通过了一项“关于权力下放和加强地方各级政府的准则”的里程碑决定。该决定是在全球、区域以及国家层面进行十年磋商的结果，具体体现了《人居议程》中加强和促进地方当局在执行《议程》中的作用和贡献这一重要规定。该决定进一步推动人居署在协助感兴趣的成员国对这些准则进行调整，以适应其具体的发展需求和优先事项方面发挥领导和推动作用。

10. 人居署理事会在第 21/4 号决议中还核准了人居署提出的为“获得基本服务”制定和采用一套类似准则而展开磋商的建议。这是在制定基于权利的方法，支持实现国际商定的健康、营养、疾病预防以及获得水和环境卫生方面的目标方面向前迈出了一大步。目前，正在与联合国训练研究所（训研所）、国际劳工组织（劳

工组织)、联合国开发计划署(开发署)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、世界卫生组织(世卫组织)和世界银行紧密磋商拟订准则的第一稿,之后再与各成员国以及《人居议程》其他伙伴方进行磋商。

三. 为应对迅速城市化的各种挑战正在采取的行动

A. 全球和机构间一级的应对行动

11. 过去十年中按照《人居议程》的要求系统地搜集和分析关于城市化趋势和问题的科学数据,现已开始得到回报。其结果有助于人们日益认识和了解迅速城市化带来的社会、经济和环境后果。人居署在2006年和2007年发表的最近的重要报告提供了有力的证据,表明在城市化过程中贫穷和社会排外问题持续有增无减。这些证据突出表明,迫切需要解决城市贫穷和匮乏的问题,以实现千年发展目标。

12. 这一证据还促使在全系统范围正在采取紧急措施,支助协调执行《人居议程》,并促使其它基金、方案和机构在其各自的重点领域考虑到城市化和城市扩大的影响,从而使各种联合行动大幅增加。这些活动分为四大类,即(a)监测和宣传;(b)政策和体制改革;(c)投资前能力建设;(d)调集国内和国际发展资金。以下各段简要概述在机构间一级采取的协调应对行动。

1. 联合国人口基金(人口基金)

13. 联合国人口基金(人口基金)2007年的《世界人口状况报告》的标题是“释放城市增长潜力”。报告着重讨论正在出现的城市千年的各种社会-人口挑战。其中特别指出贫穷城市化问题,强调迫切需要政府对满足城市贫民的基本需要采取注重权利的态度,对使用城市空间减少贫穷和促进可持续性的问题要看得更远、更广。最后,报告论及必须制定有关政策,解决目前城市人口构成的两端的具体需要,即青年人和老年人的需要。

2. 联合国教育、科学及文化组织

14. 在几条战线上与教科文组织的协作加强了。在规范性方面,两个机构在促进“城市权利”方面密切合作。对城市发展采取的这种注重权利的方式补充了人居署目前关于对强行驱逐进行监测以及制定关于获得基本服务的规范性政策的工作。这种方式还与全球土地工具网的工作吻合,全球土地工具网为使城市贫民获得土地和产权的情况能得到改善,提供了各种各样的规范性工具和手段。

15. 人居署正在积极协助教科文组织领导的可持续发展教育十年(2005-2014)机构间委员会,以确保把与可持续城市化有关的问题纳入教育课程。

16. 在知识管理方面，两个机构共同致力于城市环境问题，包括就生物圈问题同联合国环境规划署（环境署）进行三边合作，以及就使用太阳能问题进行双边协作。同样，在记载和传播关于历史性城镇和地区的社会可持续性最佳做法的经验教训方面，也继续进行合作。

17. 在国家一级，教科文组织为一些试验项目提供能力建设援助。其中包括印度新德里的城市规划项目、摩洛哥瓦尔扎扎特的环境简况和文化遗产以及与巴基斯坦地震后重建有关的职业培训。在阿富汗，与教科文组织建立了协作伙伴关系，以便通过人居署在民族团结方案下建立的社区发展理事会在 20 个省展开全国扫盲方案。

3. 世界卫生组织：城市健康挑战

18. 人居署题为“2006 年世界城市状况：千年发展目标与城市可持续性：打造人居议程 30 年”的报告¹的一个主要结论是，发展中国家城市中的居民的健康与其说由收入决定，不如说是由居住条件决定。过分拥挤、缺少清洁饮水和基本环境卫生服务以及不安全，这些是健康状况差的一些主要因素，影响了目前生活在贫民窟中估计达 10 亿的人。确实，贫民窟中的居民比其他人更容易夭折，易患有各种疾病，以及易感染艾滋病毒/艾滋病。在实现关于减贫和健康的千年发展目标方面，这个群体形成一个最大的挑战。

19. 这些调查结论和其他结论构成人居署和世卫组织在全球一级和国家一级加深合作的基础。在全球宣传活动方面，人居署执行主任一直是世卫组织健康的社会决定因素问题委员会的一名成员。该委员会的报告提出一些重要建议，涉及城市环境健康问题以及住区的规划和管理在减少健康不平等方面的重要贡献。

20. 在国家一级，两个机构正在广泛的领域协调工作，包括收集和分析证据、促进城市间相互学习和交流、城市安全和城市交通。这些努力将成为将于 2010 年举行的健康城市化问题全球论坛的实质性筹备工作的一部分。

4. 联合国毒品和犯罪问题办事处

21. 2007 年，犯罪问题委员会通过一项决议，呼吁加强人居署与联合国毒品和犯罪问题办事处之间的协作，以应对犯罪和暴力不断增加的现象。题为“加强城市安全和保障”的 2007 年全球人类住区报告的调查结论表明，发展中国家和经济转型国家的所有城市居民中，有 60% 的人曾受犯罪之害。报告还表明，打击和预防犯罪的有效而可持续的战略的基础是，以协调方式进行城市规划、管理和治理；社区参与警务举措；和加强社会公正。

¹ 联合国出售品编号：E.06 III.Q.3。

22. 在宣传方面，两个机构都遵循导致将于 2010 年举行第十二届联合国预防犯罪和刑事司法大会的路线图。路线图中列有一些活动，包括将于 2008 年 6 月在南非德班举行的国际青年预防犯罪和城市问题首脑会议。可利用这些活动来加强同行审查概念文件以及目前正在开发的能力建设和项目编制工具。两个机构还都谋求利用 2010 年在南非举行世界杯的势头，促进以非洲为重点的“把体育作为预防犯罪的工具”的活动。

23. 人居署与联合国毒品和犯罪问题办事处已商定，将在两个机构都开展活动的国家联合进行投资前能力建设。这将需要设计银行可担保的项目，在这些项目中，在应用预防犯罪工具和编制预防犯罪战略之后，即对基础设施发展进行投资，以加强城市空间和街道的安全，改进警察活动。

5. 联合国经济和社会事务部

24. 人居署与联合国秘书处经济和社会事务部之间的协作进一步加强，在 2006 年联合展开了富有成效的工作，以确定和促进在治理和公共行政方面的创新活动和最佳做法。

25. 协作的重点是，把人居署十年来在记录和推广最佳做法方面的经验应用于经社部旨在改进服务提供和公共行政的努力。组织了一个专家组来探讨和评估地中海地区在服务提供、公用事业和公共行政方面的最新情况。为此出版了一本书，是关于整个地中海区域治理和公共行政方面的创新做法。

26. 最近，人居署为编写“传播和改造治理创新做法指南”提供实质性意见，该指南将是促进传播最佳治理做法的一种工具。这些指南以及各种联合出版物是公共行政和人类住区这两个不同的实务部门为支助改进治理而携手合作的一个里程碑。最后，人居署与经社部、全球信息和通信技术与发展联盟以及其他学术和民间社会伙伴合作，于 2008 年 4 月在纽约共同组织了一次“信息时代的可持续城市化问题论坛”。

6. 联合国环境规划署

27. 在 2007 年通过了伙伴关系框架后，其总部都设在内罗毕的这两个全球方案之间的关系进一步加强。伙伴关系框架推动在以下五个具体领域制定联合工作计划：(a) 城市和气候变化；(b) 可持续城市交通；(c) 综合废物管理；(d) 城市生物多样性和生态系统；以及(e) 联合宣传和外联活动。

28. 在能力建设方面，两个机构都正在确定对制定关于减轻和适应气候变化的举措感兴趣的五个非洲城市。这项活动是与国际地方环境倡议理事会合作展开的。

29. 作为 2007 年在印度尼西亚巴厘举行的联合国气候变化会议上发动的全球环保行动联盟的创始成员，联合国环境规划署（环境署）和人居署都在促进对发展中国家的人行道和自行车道进行投资，作为全球“百分之十运动”的一部分。

这项举措的重点是向这些国家的城市提供投资前技术援助，以便为可持续城市交通，包括非机动车交通、道路安全和使用替代能源，建造适当的城市基础设施。

30. 在外联和宣传方面，两个机构都利用现有的国际活动安排，在气候变化、生物多样性、交通、核能源等问题上“用一个声音说话”，将其作为关于可持续城市发展的更广泛信息的一部分。

7. 联合国妇女发展基金

31. 人居署关于受害情况调查的首创性工作以及评估城市犯罪和暴力的性别方面问题的其他工具，提供了强有力的证明，表明公共场所管理与犯罪和暴力之间的因果关系。这些调查结论还有助于使人们更清楚地了解在公共场所对妇女施暴的具体问题，以及了解规划和设计不良的公共场所使妇女和女孩特别容易遭受侵害。它们还指出地方当局在通过进行有效的城市规划、管理和治理来消除这种祸害方面所起的关键作用。

32. 在宣传和能力建设方面，整个 2007 年人居署和联合国妇女发展基金（妇发基金）在拉丁美洲和加勒比区域组织了一系列关心妇女问题城市的颁奖活动。这导致以前所未有的规模搜集关于地方当局和其他利益有关方可如何减少各种犯罪和暴力事件、特别是对妇女的犯罪和暴力事件的个案。这些调查结论促使妇发基金把妇女在城市公共场所的安全和安保问题纳入其拉丁美洲工作方案。并有助于增强一些国家妇女组织和地方当局之间的合作，导致将于 2008 年 7 月在巴西举行关于妇女安全和安保问题的联合国际会议。这次会议的重点将是所吸取的规范性和业务性经验教训，随后将对培训教员进行关于妇女安全审计的培训。妇女安全审计是用来处理城市公共场所妇女遭受暴力侵害问题的一种工具。

33. 虽然《北京行动纲要》并没有包含城市问题和城市贫民的艰难处境问题，但人们日益认识到保障住房权、土地权、财产权继承权是两性平等和赋予妇女权利的一个关键要素。关于两性平等和赋予妇女权利的千年发展目标 3 工作队进一步强调了这一点，它支持所有这些要素，将其作为主要指标和行动领域的一部分。

8. 联合国儿童基金会

34. 人居署和由联合国儿童基金会（儿童基金会）及世卫组织协调的联合监测组为统一关于实现千年发展目标的指标而进行的协作得到加强。联合监测组采用了人居署关于对改进环境卫生具体目标作出修正的建议。这项修正规定列入城市中的坑式厕所问题，作为在获得环卫服务方面进行了 50% 的改进。通过这项新的定义，就代表着减少全世界贫民窟居民人数，尤其是在撒哈拉以南非洲，因为缺乏环境卫生服务是定义贫民窟的一个主要标准。然而，更重要的是，这向各国政府发出哪一个有力信息：要在城市地区实现千年发展目标，往往需要修正贫民无法达到的规范和标准。

9. 人道主义事务协调厅

35. 虽然全球大多数土著人民仍然生活在农村地区，但是他们以更快的速度自愿和不自愿地向城市地区迁移。城市能够产生和加强对土著人民和处于边缘地位的其他人的社会排斥。在这些地区，通常土著妇女和青年所受的歧视最为严重。生活在城市地区的许多土著人属于最贫困的人。

36. 2007年3月27日至29日在智利圣地亚哥举行了一次国际城市土著人民和移民问题专家组会议，目的是更好地了解生活在城市地区的土著人的生活条件和享有的权利。² 人居署与其他机构共同组织了这次会议，将其作为人居署和人道协调厅的联合方案“联合国住房权利方案”这项工作的一部分。

37. 这次会议的一个成果是，拟定了联合国土著问题常设论坛第六届会议商定的关于政府和地方当局在城市中土著人民面临的挑战方面的政策指导原则。³ 通过土著问题常设论坛机构间支助小组，并在加拿大政府的支助下，人居署开始制定关于各级政府和地方当局改善城市中土著人民生活条件的准则。这些准则将在最近通过的《联合国发展集团土著问题准则》中增加城市组成部分，并向成员国、人居议程伙伴和联合国国家工作队提供更多的支助。

10. 国际劳工组织

38. 在成功展开的题为“体面工作和基本服务”的联合能力建设方案基础上，劳工组织同人居署之间的协作扩大并加深。两个机构同“公私合作保护城市环境”一道，继续通过各种机构间会议，交流有关措施和经验，寻求在扶贫公私伙伴关系方面取得联合优势。并在展开类似的工作，以加强在促进地方经济发展方面的联合优势。劳工组织计划在2008年10月组织一次会议，预计人居署和其他相关机构将在会议上交流有关工具和方案，并探讨取得联合优势和发挥作用的机会。为了应对城市失业造成的日益严重的挑战，劳工组织与人居署和瑞典国际开发合作署（瑞开发署）协作，着手编写关于把就业问题纳入《城市发展和贫民窟改造战略》，包括在城市基础设施投资中具体提及就业标准。劳工组织还参与正在展开的关于获得基本服务的规范性准则的编写工作。

39. 在业务一级，劳工组织正在参加由人居署牵头的维多利亚湖区域机构间地方经济发展倡议。人居署和劳工组织还处于一个联合项目的初始阶段，项目的重点是塞尔维亚的领土经济发展和创造就业问题。此外，劳工组织还谋求环境署对其即将发动的东非和南部非洲合作支助方案予以合作。

² 会议由人居署发起，由人居署、人道协调厅、联合国土著问题常设论坛秘书处、拉美经委会拉丁美洲和加勒比人口中心及国际移民组织共同组织。这次会议得到加拿大政府的支助。

³ 联合国土著问题常设论坛，第六届会议报告（2007年5月14日至25日），《经济及社会理事会正式记录，2007年，补编第23号》（E/2007/43，E/C.19/2007/12），第109段。

40. 作为在赋予青年权力方案下在内罗毕设立综合信息中心的执行计划的一部分，人居署支持在三个贫民窟区（即内罗毕的 Korogocho, Mathare 和 Dandora）参与促进青年举措的三个组织。具体地说，在 Mathare 人居署在消除童工现象国际方案下与 Mathare 青年协会和劳工组织合作。这些中心向青年提供空间、技能培训和加强能力活动。

11. 全球土地工具网：多边机构努力

41. 人居署是全球土地工具网的秘书处，该网络有超过 26 个合作伙伴，包括国际组织（例如联合国粮食及农业组织（粮农组织）和世界银行）、国际民间社会组织（例如怀柔委员会）、双边实体（例如瑞典国际开发合作署（瑞开发署）和挪威外交部）、专业人员协会（例如国际测量师联合会）以及国际培训和研究机构（例如国际地理信息和地球科学技术研究所）。该网络的目的是制定大规模的扶贫、两性平等和土地工具，使会员国有可能向城市和农村贫困人口提供房地产权保障和进行土地管理，从而加强城市管理、增进妇女的财产权以及增加粮食生产。

42. 为实现这些目标展开了一系列活动，包括举办了七个培训班和相关活动，例如同人道主义事务执行委员会人道主义主题组一道举行了关于制定联合国系统自然灾害后土地管理准则专家组会议。每年在 4 个国家记载和开发新的扶贫土地工具，目前这些国家包括博茨瓦纳、海地和肯尼亚。正在进行有针对性的研究，仅仅在 2008 年就有超过 10 项产出，例如制定了一个评价框架，用于评估诸如一个国家的土地登记制度等大面积土地工具在何种程度上注重两性平等问题。印发了超过 9 份的出版物，包括关于“保障所有人房地使用权”的最近一期出版物，其中发出了人居署和全球土地工具网伙伴关于农村和城市地区土地的主要信息。要实现全球土地工具网伙伴的目的，合作伙伴就必须在国家一级在各国政府领导下密切合作，并同民间社会和私营部门以及诸如世界银行、粮农组织和开发署等多边组织共同努力。正在制定土地部门一体行动的方式，在马达加斯加执行了旨在实现这一目的的一项任务。

B. 与区域委员会一道采取协调应对行动

43. 《人居议程》要求所有成员国和合作伙伴监测住房和城市化的趋势及状况。作为协助各国制定和加强监测制度以及收集和分析城市数据的持续努力的一部分，人居署将在针对 80 个国家的国家统计局办公室进行的区域培训方案中扩大同非洲、亚洲及太平洋以及拉丁美洲和加勒比区域经济委员会的协作。

44. 通过使用次城市级的城市指标，人居署能够在 2006 年第一次发现城市贫穷和匮乏的真正程度，在此之前，关于生活在离各种服务近的人就能够获得这些服务的假设模糊了真相。这个重要结论促使人居署与亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）和拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）协作，进一步拟定次城市级的城市指标，以便更好地为旨在消除城市贫穷和匮乏的政策和战略提

供有关信息。将把这些指标纳入关于亚洲城市状况报告和拉丁美洲城市状况报告的联合出版物中。本着同样的精神，人居署支持非洲经济委员会在区域内设立一个妇女权利区域观测站。

45. 人居署继续与欧洲经济委员会密切合作，协调该委员会的人类住区委员会关于规范性准则的工作，并协助经济转型国家加强执行这些准则的能力。人居署与经社部经济及社会理事会支助和协调办公室、西亚经济社会委员会（西亚经社会）和巴林政府密切协作，为 2008 年 6 月在麦纳麦举行以“可持续城市化”为主题的 2008 年经济及社会理事会西亚经社会区域会议提供实务支助。

46. 人居署、非洲经济委员会（非洲经委会）和开发署正在拟定非洲区域的两性平等指标，以监测城市和农村地区两性平等和赋予妇女权力的情况。这在把城镇妇女的生活和工作条件作为机构间合作重点方面，是一个重大突破。

47. 继续与亚太经社会、西亚经社会和拉加经委会协作，以便为各自区域组织关于住房和城市发展的一系列高级别部长会议。这些会议的重点仍然是实现与人类住区有关的千年发展目标和落实《人居议程》。

C. 与国际和区域金融机构的战略伙伴关系

48. 人居署的中期战略和体制计划的基石之一是其在投资前能力建设方面发挥促进作用，调动国内和国际资金，使住房和城市发展试验举措形成规模。在报告所述期间，这方面工作的重点是加强现有伙伴关系和建立新的战略联盟。

1. 非洲开发银行

49. 在非洲，非洲城市水事方案从非洲开发银行筹集到 2.17 亿美元的赠款和 3.622 亿美元的贷款。提供这些赠款和贷款是为了落实投资前能力建设活动，以便在次级城镇中快速提供水和环境卫生服务方面加强投资的可持续性，实现千年发展目标 7 下的具体目标 10。并正在同世界银行一道编制改进埃塞俄比亚城市贫民的饮水和卫生服务的项目提案，初期投资约为 6 000 万美元。

2. 东非共同体

50. 最近同东非共同体建立了伙伴关系，从而扩大了维多利亚湖区域水和环境卫生倡议的涵盖范围，增加了 15 个城镇。该倡议最初涉及肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国这三个国家，在吸收布隆迪和卢旺达为成员国后，该倡议还惠及这两个国家的城镇。同在非洲城市水事方案中一样，非洲开发银行正在为编制项目提供一种初期赠款融资机制。

3. 亚洲开发银行

51. 同亚洲开发银行达成了类似协定，为改进 5 个国家的饮水和环境卫生提供最高达 10 亿美元的后续投资资金。至今这些投资已使约 44 万人受益，其中大多数人生活在低收入社区。在湄公河流域，还计划用这些投资减轻淡水污染。

4. 美洲开发银行

52. 在拉丁美洲和加勒比区域还同美洲开发银行作出了类似安排。优先事项将包括废水处理。

5. 欧洲委员会开发银行

53. 在 2007 年，人居署开始协助东南欧各国改进其社会住房领域的政策和体制框架，以便符合从欧洲委员会开发银行获得优惠贷款的条件。此外，还同 9 个阿尔巴尼亚城市和阿尔巴尼亚政府一道为使用欧洲委员会开发银行社会住房贷款提供技术援助。

6. 世界银行：城市联盟

54. 城市联盟中期战略和人居署的中期战略和体制计划在一些重要方面相互补充。确实，现在人居署和城市联盟之间普遍改进的合作已有了很好的基础，特别是在提高人们对各种城市挑战的认识、以及在宣传和政策问题方面。

55. 为此，人居署和城市联盟秘书处商定，将制定一项三年工作方案，将由城市联盟秘书处和人居署对口单位举行的年度审查会议对该方案进行双边审查。

56. 在国家一级，人居署正在执行阿富汗民族团结方案，由世界银行设立的一个信托基金提供资金。在诸如印度尼西亚、巴基斯坦和斯里兰卡等国家，在提供基本服务和基础设施方面，人居署继续扩大其与世界银行合作开展的工作。

D. 与其他政府间国际组织采取的举措

1. 欧洲联盟实体和机构

57. 在规范工作方面，人居署继续使欧洲联盟和欧洲议会参与一系列政策会议和对话，讨论城市可持续发展问题，以及特别是发展中国家和非洲-加勒比-太平洋国家集团（非加太国家集团）国家中的城市贫困问题。通过这些会议和对话，产生了一项联合方案，即为支持实现千年发展目标 7 具体目标 11 而在非加太国家改造贫民窟的项目。这一贫民窟改造方案得到非加太国家集团秘书长和部长理事会、以及非加太国家集团议会的支持。非加太国家集团最近批准了一项 4 百万欧元的资金，用于这一城市管理和规划举措，覆盖 30 个非加太国家的 90 个城市。

2. 非洲联盟

58. 人居署继续通过非洲发展新伙伴关系城市倡议活动, 支持非洲联盟的努力。这一倡议活动的重点是促进地方和中央政府各部门之间就权力下放问题进行政策对话、并交流从地方一级实现千年发展目标最佳做法中总结出的经验和教训。

3. 住房和城市发展区域部长级会议

59. 住房和城市发展常设部长会议继续发挥其作为展开政策对话、经验交流及促成联合行动的有效手段的作用。拉丁美洲各国负责人类住区问题的部长成立了一个常设机构——拉丁美洲和加勒比住房和城市发展部长会议（拉加住房会议）。在此经验的启发下，非洲和亚洲也成立了类似常设机构，以便在全球论坛上就有关人类住区的各种问题和建议达成区域共同的立场和行动计划。这些会议大大促进了非洲和亚洲会员国之间在城市议程上的战略协调。2007 年，拉加住房会议通过了一项关于“城市权”的共同立场，这使人居署和教科文组织能确保在区域和全球两级的后续行动。

60. 2006 年 4 月举行的非洲住房和城市发展部长会议的特别会议上通过的框架有利于在应对非洲贫民窟的难题方面采取更系统的方式。非洲部长们因此能够在 2007 年 5 月人居署理事会第二十一届会议上提交一项决议，提议为根除贫民窟设立一项基金。该决议在原则上获得通过，完善执行部分内容的问题现在则是将于 2008 年 7 月在尼日利亚阿布贾召开的第三次会议须审议的一个主题。

61. 继在印度新德里举行首次会议后，亚太地区住房和城市发展问题部长们已通过由印度政府住房和减贫部长为主席的其常设机构-亚太住房和城市发展部长会议主席团的积极参与，巩固了这一常设机构。第二次会议于 2008 年 5 月在德黑兰举行，启动了一项通过促进增长和公平来推动城市可持续发展的行动计划。

4. 与其他区域部长级进程的伙伴关系

62. 在非洲，人居署与负责水事务的部长们在非洲水事部长理事会的框架内进行合作。人居署的非洲城市供水方案和维多利亚湖区域倡议活动是非洲水事部长理事会支持的伙伴倡议之一，并向该理事会的技术委员会及执行委员会会议定期通报情况。

63. 在亚洲，作为 2006 年在新德里举行的亚太地区住房和城市发展部长会议第一次会议的后续行动，人居署支持建立一个区域交流机制，包括在报告年设立一个水与卫生部长级论坛。人居署还开始实施部长级会议关于在该地区实现水和卫生方面的千年发展目标的各项建议。人居署还积极参与了 2008 年 5 月在伊朗德黑兰举行的第二次亚太地区住房和城市发展部长级会议。

E. 利用私营部门的潜力

1. 加强水经营者伙伴关系

64. 继 2006 年在墨西哥启动“桥本行动计划”，秘书长要求人居署牵头开展水经营者伙伴关系行动。水经营者伙伴关系机制谋求在全球、区域和国家各级建立伙伴关系，并在经营者之间建立联系网络，以便于“边做边学”。该系统旨在大大加快知识、专长和经验的交流，以利于实现在水和卫生方面的国际商定发展目标。全球水经营者伙伴关系联盟在 2007 年于斯德哥尔摩举行的世界水周上启动。

2. 与 Google.org 的伙伴关系

65. 在对发展中国家迅速增长的城市和城镇中目前水和卫生服务覆盖范围的监测方面，目前的方法存在着严重不足，在评估其服务覆盖范围以及为设计目的提供基线数据方面，都是如此。主要问题是，现有的数据未按性别、收入水平或使用类别分类。此外，数据很少提供地域信息，因此无法找出基本无服务或服务不足的地区。

66. Google.org 正在支持实施维多利亚湖水和卫生倡议中的供水和卫生服务参与性监测系统。低成本、及时和注明地域信息的数据的提供大大有利于在提供基本服务方面更有效的决策。这使地方当局、服务供应者及利益攸关方能够清楚地确定和标明现有的覆盖面，并评估新的或升级的服务计划给服务供应者和消费者造成的成本和影响。

3. 与巴斯夫公司的合作

67. 按照《联合国残疾人公约》的要求，人居署于 2007 年 10 月开展了一个题为“促进基贝拉-索韦托贫民窟残疾儿童健康和教育权”的新项目，从而扩大其在内罗毕的贫民窟工作。该项目是与德国的巴斯夫公司合作规划和实施的，该公司还为其他项目提供了启动资金，包括海啸后斯里兰卡一鱼市场的重建以及孟加拉国防旋风住房和学校重建方案。该项目包括建设一个资源中心，该中心内设一间妇幼药房、一个残疾儿童理疗设施、残疾儿童职业治疗设施以及一个一站式青少年中心。

4. 美林公司和全球住房基金会

68. 人居署、美林公司和全球住房基金会的三方协定的目的是在拉美地区和其他地区推动提供负担得起的住房。该伙伴关系使用一种推动特殊用途信贷的工具，即通过提供担保，鼓励国内银行和金融机构调动资源，用于低收入住房。此计划已在尼加拉瓜和巴拿马开始实施，将扩大到哥斯达黎加、埃及、萨尔瓦多和秘鲁。

F. 民间社会和非政府组织

69. 人居署已加强了与非政府组织联络处的伙伴关系，以充分利用 2006 年在加拿大温哥华举行的第三届世界城市论坛，这是各国政府、地方当局和民间社会合作伙伴前所未有的盛会。人居署与非政府组织联络处合作的目的是，通过散发联合通讯等方式，让可能无缘直接参与将在中国南京举行的第四届世界城市论坛的民间社会合作伙伴也能了解会议上进行的大量辩论和经验交流。该通讯也将成为一个重要咨询手段，在编制作作为中期战略和体制计划一部分的人居署新伙伴关系战略时，征求民间社会伙伴的意见。

70. 超过 70% 的民间社会组织参加了 2007 年 1 月在人居署内罗毕总部举行的非洲民间社会组织首脑会议。首脑会议聚集了来自 19 个国家的 95 名与会者，讨论了如何最好地加强非洲民间社会基础设施，以支持实现千年发展目标的问题。

71. 在国家一级，人居署正在与民间社会组织合作，记录整理其在几个灾后重建倡议活动中的工作经验，包括在阿富汗、孟加拉国、印度尼西亚、巴基斯坦、苏丹和索马里的经验。从这些经验中可以了解民间社会组织在动员和恢复社区和生计方面可如何发挥关键作用。

G. 地方当局

72. 《2005 年世界首脑会议成果文件》⁴ 第 173 段着重指出，地方当局和国家以下级别政府各部门可在帮助实现包括千年发展目标方面在内的国际商定发展目标方面发挥重要作用。1996 年通过的《伊斯坦布尔宣言》⁵ 第 12 段第一次明确强调了这一作用，该宣言认为，在实施《人居议程》过程中“地方当局是最密切的政府合作伙伴”。

73. 在此背景下，自《千年宣言》于 2000 年获得通过以来，人居署在过去几年里已加大工作力度，加强这一重要的伙伴关系，以便及时完成其任务，并切实在城市中心和城市郊区实现千年发展目标。人居署为实现这一目标而采取的策略的一个主要支柱一直是促进权力下放，以便加强国家以下级别政府部门并促进善政。

74. 理事会于 2007 年 4 月批准了关于权利下放问题的准则，从而把人居署明确定位为一个牵头机构，负责加强地方当局在实施《人居议程》和有关千年发展目标方面的作用。因此人居署 2008 至 2013 年期间规范工作和业务工作的一个重点仍是在国家和城市两级应用这些准则，以及制定有关工具和指标，以协助有关成

⁴ 见大会第 60/1 号决议。

⁵ 《联合国人类住区会议（生境二）的报告，伊斯坦布，1996 年 6 月 3 日至 14 日》（联合国出版物，出售品编号 E.97.IV.6），第一章，第 1 号决议，附件二。

员国准则进行调整。在这一工作中的主要合作伙伴将包括负责当地政府事务的部委、议员以及国家、区域和国际各级的地方当局协会。

75. 为此，人居署召开了一次全球高级别会议及两次区域高级别会议，以评估正在进行的权力下放改革进程。在挪威地方政府部协助下，已计划于 2008 年在挪威奥斯陆举行一次全球谘商活动。已定于 2008 年第二季度在雅温得召开一次非洲区域地方政府和区域行政事务部长会议，又定于 2008 年第三季度在西班牙政府协助下举行拉丁美洲和加勒比区域高级别官员会议。

四. 人类住区和危机

76. 人居署支持科索沃、苏丹、苏丹南部和达尔富尔地区、乌干达、波斯尼亚和黑塞哥维那、东南欧和秘鲁的项目，这展示出如何通过采取人类住区规划的视角，来加强救济与发展工作之间的联系以及从救济向发展顺利过渡。作为联合国人道主义事务执行委员会的成员之一，人居署继续主张协同各主要人道主义机构，采取更可持续的应对政策和战略。

77. 城市的不安全、暴力和犯罪问题也是实现千年发展目标的主要障碍。预防城市犯罪和暴力虽未被具体列入千年发展目标，但人居署及其合作伙伴在世界各地约 165 个城市进行的此种活动有助于为实现千年发展目标创造至关重要的条件，无论在保护人民、财产和投资，还是在减少风险方面均如此。最近，人居署加入国际减灾战略和其他合作伙伴的行列，与之携手启动城市减少风险全球论坛，以推动在城市发展和住区规划过程中统筹考虑危险因素。

78. 还与联合国卫星图像项目达成了一项类似协议，以期加强地方当局的能力，使之能够更好地利用基于卫星的应用手段，改善国土规划和管理，包括对气候变化的适应和风险评估。

79. 人居署在人类住区和危机方面的做法于 2007 年 12 月得到人居署理事会附属机构，即常驻代表委员会的核可。人类住区和危机政策文件参照了过去十多年来在灾后和冲突后恢复和重建方面吸取的经验教训，在这些活动中，人居署已表明，它在应急和救济的最早阶段通过结合人类住区规划原则，达到了更好的效果。

80. 在人道主义改革的框架内，人居署越来越多地与紧急救济协调员办公室、联合国秘书处人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员办事处（难民署）、开发计划署、红十字会与红新月会国际联合会（红十字与红新月联会）以及红十字国际委员会合作，以提高这种改革的质量和长期可持续性。这包括将人类住区观点纳入紧急救济的最初阶段，以确保在地点、土地使用、水和能源等问题上作出关键决定，从而有利于随后向及早恢复和重建阶段过渡。

81. 作为机构间常设委员会的住房、土地和财产问题协调人，人居署自 2007 年以来，牵头召集了 10 个机构，共同加强在紧急情况下的住房、土地和财产问题应对行动。此外，在传统和法定体系中，人居署目前正在牵头制作基于权利的住房、土地和财产问题应对工具以及归还财产和土地使用权的手段。

82. 巴基斯坦地震后应对行动以及印度尼西亚海啸后干预行动都标志着灾后恢复和重建的里程碑。在这两种情况中，人居署都证明，采用基于社区和以人为本的办法，将应急住房与长远房屋重建及恢复生计结合起来，会收到更好的效果。由于从这些经历中吸取了经验教训，而且科索沃住房和财产局成功交接，人居署得以同开发计划署、劳工组织、国际减灾战略、人道主义事务协调厅及其他合作伙伴共同努力，大大促进了《国际灾后恢复纲要》的工作。

83. 由于有了这些和其他的经验教训，人居署得以同开发计划署、粮农组织、儿童基金会和难民署一道，在联合国人类安全信托基金支助下，共同拟订了索马里的方案。鉴于这些经验，在应急住房组内人居署同难民署和红十字与红新月联会作出了协作安排，并在早期恢复组内同开发计划署、粮农组织和劳工组织一道协调一系列住所及住房、土地和财产评估工具、方法、准则和培训材料，支持更有效地应对冲突后和灾后危机中的住区问题。

五. “一体行动”的初步结果

84. 人居署认为“一体行动”是一个难得的机会，可借以形成更有效和协调一致的应对行动，在国家一级实施《人居议程》。2007 年，人居署与联合国国家工作队在全八个试点方案中合作，将人居议程纳入国家规划和优先事项确定工作。迄今取得的成果主要包括：在卢旺达，通过建立“一体方案”的管理结构，改善了以下五个优先领域中的增值服务供需搭配关系：(a) 治理；(b) 健康、艾滋病毒、营养和人口；(c) 教育；(d) 环境；及(e) 可持续增长和社会保护。在治理、环境和可持续增长以及社会保护这三个领域都处理人居议程和城市问题。

85. 在越南，与《人居议程》有关的活动和预期产出已写入 2006 至 2010 年“一个计划”的五项成果之中。“联合国一体行动”给人居署创造一个机会，来确保对有效城市战略的支助及实施该战略的能力会被纳入国家规划框架和全部五个优先领域，包括人口、环境健康、可持续发展、公共行政改革、以及减少灾害风险和应急准备。

86. 作为一个自然灾害多发国家，莫桑比克的一个主要优先事项是减少风险和可持续恢复及重建。人居署已在住房和住区组中负起了牵头的角色，支持人道主义和灾后恢复工作，并确保能采取更具社会包容性和参与性的办法，来进行早日恢复和重建工作。

87. 在坦桑尼亚联合共和国的“一个联合国”方案基于第二个联合国发展援助框架以及减贫战略文件中所述的国家战略优先事项。联合国国家工作队由 18 个联合国机构组成。人居署在土地和人类住区发展部门工作组中发挥主导作用。同时，人居署也与自然资源、环境、水、就业、艾滋病毒/艾滋病以及两性平等问题部门工作组积极合作。

88. 在巴基斯坦的“一个联合国”方案有五个战略主题：(a) 农业、农村发展和减贫；(b) 卫生和人口；(c) 灾害风险管理；(d) 环境；及(e) 教育。此外，还选定把四个跨领域问题（两性平等、人权、难民和民间社会的参与）列为所有的联合方案的主要工作。人居署最近还促进和协调各种利益攸关方于 2005 年地震后重建了 400 000 所房舍，在此经验基础上，它参与拟订了两个联合方案：环境方案和灾害风险管理方案。此外，人居署还积极参与确定哪些优先事项和活动有助于解决跨领域问题，包括两性平等、人权、难民和民间社会的参与等问题。

六. 结论和建议

89. 联合国所有机构、其他政府间国际组织、以及有关《人居议程》伙伴，在协调一致地实施《人居议程》和有关千年发展目标方面采取强有力的回应措施，这充分显示城市议程时代的到来。在直接合作、加强协调、伙伴关系和建立网络等方面的长足进展也是前所未有的。它们在所有各级均涵盖《人居议程》的所有方面，包括宣传和通过更协调一致的证据搜集进行知识积累、通过制作工具和拟定方法来进行能力建设、调动资源，特别是在国家一级调动资源，以便扩大试点倡议活动的规模，并为后续投资作准备等等。

90. 2007 年，世界已成为一个以城市为主的星球，对此的认识固然促进了人们对城市化问题的意识和认知，但最重要的促进因素是，人们已经认识到，贫穷和社会排斥现象的城市化已成为实现国际商定发展目标和可持续发展本身过程中的一大难题。

91. 当前的粮食危机等主要全球挑战均凸显出，必须刻不容缓地应对城市化在社会、经济和环境方面的后果。都市化在生产和消费模式方面带来不可逆转的变化，包括我们利用土地、水和其他自然资源的方式变化，这些均会影响粮食生产。变化还包括能源使用和消费增加，而其中与城市化有关的需求增加量大约有一半是用于城市交通。而当前快速城市化的趋势将会对能源需求、包括生物燃料的需求形成进一步压力，从而对能源和食品的定价都会产生影响。

92. 要解决这些以及其他难题，就必须采取协调一致和综合的办法，来应对快速城市化带来的社会、经济和环境挑战。为了使这一办法真正有效并足以应对挑战，建议经济及社会理事会将以城市贫困问题为核心的可持续城市化问题列为一个跨领域问题，以便补充和加强可持续发展现有社会、经济和环境三大支柱部门内

的后续行动。这样，将可确保为支持以协调一致方式实施《人居议程》及所有首脑会议和主要会议成果而采取的后续措施中包含至关重要的人类活动的市区和空间概念，并确保我们的集体努力可以力量集中而非分散，专注于每一男女老幼的居住环境问题。
