



2019 年届会

2018 年 7 月 26 日至 2019 年 7 月 24 日

议程项目 12(b)和 18(d)

协调、方案和其他问题：2020 年拟议方案预算

经济和环境问题：人类住区

联合国人类住区规划署(人居署)新战略方向

秘书长的说明

摘要

根据联合国人类住区规划署(人居署)理事会第 26/3 号决议，执行主任牵头制定了以成果为导向的 2020-2025 年战略计划。该计划随后于 2018 年 12 月 6 日得到理事会闭会期间常设附属机构——常驻代表委员会的认可。该计划将于 2019 年 5 月提交新设立的联合国人居大会核准。这一计划以及对人居署次级方案结构的相关拟议变动将为编写人居署 2020 年拟议方案预算提供信息。

在人居大会审议和核准 2020-2025 年战略计划之前，秘书长请经济及社会理事会授权他作为例外情况继续开展工作，根据 2020-2025 年战略计划草案(HSP/CPR/71/10)详述的人居署新战略方向，编制人居署 2020 年拟议方案预算，但不妨碍经济及社会理事会和大会随后可能就人居大会报告采取的任何行动。

* 因技术原因于 2019 年 4 月 15 日重发；此前以 E/2019/6 文号印发。



一. 背景

1. 在 2017 年 5 月第二十六届会议通过的第 26/3 号决议中，联合国人类住区规划署(人居署)理事会请执行主任在编制以成果为导向的 2020-2025 年六年战略计划期间与常驻代表委员会进行磋商和密切合作，并将其提交理事会第二十七届会议。
2. 据此，在 2018 年制定了 2020-2025 年战略计划，随后，作为理事会闭会期间常设附属机构的常驻代表委员会在 2018 年 12 月 6 日举行的第七十一次会议上核可了该计划(HSP/CPR/72/L.1，第 58 段)。

二. 确定新战略方向的原因：推动变革，增加影响力

3. 2020-2025 年战略计划是 2015 年和 2016 年通过若干重要全球协定后的第一个计划，这些重要协定尤其包括《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标(包括关于建设包容、安全、有抵御灾害能力的可持续城市和人类住区的目标 11)、《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》、关于气候变化的《巴黎协定》、《关于难民和移民的纽约宣言》和《新城市议程》。
4. 2020-2025 年战略计划有说服力地阐述了变革，清晰说明了可持续城市化与可持续发展总体概念之间的关系。该计划着重为落在最后面的人，特别是城市和其他人类住区的妇女和青年带来积极影响和结果。该计划提出了经重新调整的愿景和任务，更加突出了人居署计划如何为成员国、国家以下各级政府、地方政府以及其他主要城市行为体提供服务，以履行其承诺，为执行全球发展议程作出贡献，特别是《2030 年议程》的前提“不让任何人掉队”。
5. 2020-2025 年战略计划将人居署重新定位为一个重要的全球实体，一个英才和创新中心。在这方面，人居署正在重新聚焦自身的独特角色，在多个方面发挥思想领袖和主要实体的作用，包括确定关于可持续城市发展的全球讨论和议程，推动政治讨论，产生专门和尖端知识，形成技术规范、原则和标准，在交流城市和人类住区知识、经验和最佳做法方面发挥乘数效应。
6. 作为英才和创新中心，人居署还通过示范、试点和创新业务项目倡导可持续解决办法，这些项目可由各国和其他伙伴调整和扩大，同时确保规范性成果为变革性业务方案提供依据，而实地业务又反过来影响规范性工作。通过推动包括地方当局在内的伙伴网络和决策者领导前沿解决方案的大规模实施，人居署能够实现变革，造福千百万人，确保任何人、任何地方都不会掉队。
7. 城市化是当今全球大趋势之一，势不可挡，不可逆转。30 年后，世界人口的三分之二将生活在城市地区。90%的城市增长将发生在东亚、南亚和撒哈拉以南非洲等欠发达区域，速度很快，而且是在能力和资源受到最大限制、发展挑战最严峻的情况下实现的。世界上这些地区的城市化在很大程度上是无计划的，助长了非正规或贫民窟住区的持续增长。事实上，在发展中国家，目前容纳近 10 亿

人的贫民窟和非正规住区正是城市贫困和不平等的有形表现。2015 年，全世界仍有约 23 亿人得不到基本卫生服务，12 亿人得不到清洁饮用水。发展中国家只有不到 35% 的城市的废水得到处理。此外，当今全世界有 16 亿人住房不足，而且往往得不到住房权保障。

8. 城市在减轻和适应气候变化的影响方面发挥着关键作用，但受其影响的风险也往往最大。需要在 2030 年前及早采取紧急和彻底行动，转变城市系统，促进将全球变暖限制在 1.5°C。农村地区也受到影响，但往往没有从总体增长中受益，从而推动了从农村到城市的持续迁徙，这使必须加以处理、涉及城市和其他人类住区的种种问题变得更为复杂。目前世界上有 7.63 亿国内移民和 2.24 亿国际移民，其中大多数居住在城市地区，这意味着世界上每七个人中就有一个是移民。

9. 贫困、人道主义危机和冲突日益成为城市现象。根据 2016 年的数字，全球有 8 000 万人因冲突和灾害而流离失所。

10. 总之，目前城市化模式带来的挑战具有全球影响，如果不适当、不以创新的方式加以解决，可能会破坏实现可持续发展目标的机会。

11. 尽管面临这些挑战，城市化在所有层级、为所有类型的人类住区提供了变革机会，从小型农村社区、村庄和集镇到中等城市和大都市都是如此。研究表明，城市化可以对发展产生积极的催化作用，改善最落后者的生活条件。随着循环经济原则被广泛接受，城市和城镇可在社会和文化变革、环境保护和经济增长方面促进推动可持续议程。城市约占全球国内生产总值的 80%，起着催化剂的作用，推动着创新、消费和投资，这使城市成为积极和强大的力量，以解决贫困、社会排斥和空间不平等、共同繁荣、气候和环境问题以及各种形式的危机。最重要的是，可持续的城市转型提供了与所有类型的行为体和社区合作的机会，特别是那些传统上被排除在此类进程之外的行为体和社区。

12. 2020-2025 年战略计划的执行将为加快转型，实现可持续发展目标提供通路。使城市健康发展是《新城市议程》和可持续发展目标 11 的总体目标，这将促进实现其他发展目标和具体目标，并在实现性别平等和包容青年方面取得切实进展。然而，这需要创造力、人力资本和金融资本，并需要在全球、区域、国家和地方各级，在处于各个发展阶段的国家共同努力。

三. 战略计划的制定过程

13. 在制定 2020-2025 年战略计划的过程中，汲取了执行 2014-2019 年战略计划、《2030 年议程》、《巴黎协定》、《仙台框架》和《新城市议程》的经验教训，并以人居署正在开展的内部改革进程以及联合国整体改革进程为指导，特别是联合国发展系统的改革。

14. 2018 年 4 月至 5 月，战略规划小组考虑到人居署主要审查、审计、评价和评估得出的结果、经验教训和建议，对情况进行了全面分析，将这作为制定新计划的基础。

15. 为了确保人居署的工作对改变人们的生活产生实际影响，特别是对于落在最后面的人，并从战略上巩固和加强人居署作为英才和创新中心的地位，采用了变革方法理论来促进确定 2020-2025 年的战略重点。通过采用变革方法理论，为人居署制定了新的愿景和任务说明。

16. 愿景声明是：“在城市化的世界中提高所有人的生活质量”。

17. 任务说明是：“人居署通过知识、政策咨询、技术援助和合作行动促进城市和人类住区的变革，不让任何人和任何地方掉队”。

18. 这些愿景和任务说明促进制定了 2020-2025 年战略计划的目标，目标定为：“推进可驱动发展与和平的可持续城市化，改善所有人的生活条件”。为实现这一所期望的变革，确定了四个相辅相成的变革领域或目标(见下图)：

- 在城乡统一体的各社区中减少空间不平等和贫困
- 促进城市和区域共同繁荣
- 加强气候行动和改善城市环境
- 有效预防和应对城市危机

人居署变革理论

2020-2025年战略计划



19. 人居署在 2020-2025 年战略计划中阐述了这四个变革领域，详细说明了自身的独特之处和价值主张，以及将如何与联合国其他机构和其他利益攸关方合作实现这些目标，并最终在六年期内实现其目标。具体说明了 12 个成果领域可促进

的可持续发展目标和《新城市议程》中的部分。这一办法将使人居署能够利用该计划，根据常驻代表委员会成员先前的反馈意见，发挥越来越强的催化作用。

常驻代表委员会于 2018 年 12 月 6 日核可战略计划

20. 常驻代表委员会政策和工作方案小组委员会于 2018 年 11 月 5 日举行会议，讨论该文件的预稿，并于 2018 年 11 月 29 日再次开会讨论预稿，其中讨论了成员国对预稿的评论意见。

21. 在 2018 年 12 月 6 日举行的 2018 年常驻代表委员会最后一次会议上，议程项目 9 涉及拟议 2020-2025 年战略计划草案的核可。2020-2025 年战略计划最后草案得到成员国的好评，并得到常驻代表委员会第七十一次会议的核可。

四. 战略计划的执行

22. 人居署战略计划通过滚动工作方案和预算(拟议方案预算)执行。历来的做法是从战略计划中衍生出三个连续的战略框架，这些框架最终发展成为工作方案和预算。

23. 在联合国规划和预算周期改革之后，并视大会在这方面的进一步决定，2020-2025 年战略计划将通过六个年度工作方案和预算执行。然而，这要求年度工作方案与战略计划保持高度一致。

24. 鉴于上述情况，2020 年拟议方案预算将包括下文详述的次级方案。

次级方案 1：在城乡统一体的各社区中减少空间不平等和贫困

25. 在本次级方案下，人居署将集中利用在基本服务、住房和贫民窟改造、土地、城市出行和公共空间领域的丰富经验。《关于权力下放和为所有人提供基本服务的国际准则》和《城市与区域规划国际准则》是指导本次级方案产出的基本框架。将在这些准则的基础上，同时借鉴在公共空间、可持续出行、水和环境卫生、基本社会和有形基础设施、能源等领域执行实地项目得到的规范性指导和广泛经验，扩大在这些领域的努力。为满足成员国、地方当局和合作伙伴对人居署支持的明确要求，加大了对有效住区增长和复兴的关注，并将利用人居署在有计划城市填充、城市更新和就地改造(包括在遗产地区)方面的经验。本次级方案的成果是人居署的核心业务。不过，在发挥协调中心作用时，人居署将与联合国水机制、联合国能源机制等其他联合国协调机构合作，并与联合国开发计划署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国儿童基金会、联合国教育、科学及文化组织等联合国实体，以及大量非政府伙伴、利益攸关方和私营部门协作。

26. 2014-2019 年战略计划涵盖的下列专题领域合并在本次级方案中：

- 城市基本服务(现行次级方案 4)
- 城市立法、土地和治理(现行次级方案 1)
- 住房和贫民窟改造(现行次级方案 5)

- 城市规划和设计(现行次级方案 2)

次级方案 2: 促进城市和区域共同繁荣

27. 在本次级方案下, 人居署需要积累知识和专长。若干研究表明, 城市和区域规划与促进共同繁荣之间有着密切联系, 这决定了对互联互通和区域规划的更多关注。人居署将与经济合作与发展组织、世界银行和其他战略伙伴合作, 支持各级政府当局制定政策、框架和行动, 通过综合领土发展办法提高城市和区域生产力。人居署将与国际劳工组织、联合国工业发展组织、联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、国际移民组织和其他组织合作, 通过具体政策和行动, 为所有人促进包容和可持续的经济增长、就业和体面工作, 特别是为妇女和青年。

28. 这一新的次级方案扩大了人居署的工作领域, 合并了现行次级方案 3(城市经济和市政财政)下关于地方创收或市政财政和包容性经济增长的工作。

次级方案 3: 加强气候行动和改善城市环境

29. 在本次级方案下, 人居署将促进全球气候领域的联系和行动, 将全球行为体和政策与国家 and 地方的具体情况联系起来。为建立这些联系, 人居署将采用具有战略性的进程, 结合政策咨询、技术支持、宣传、专题专长、知识生产和分享国际最佳做法。通过这种方式, 人居署的气候行动方案将建立一个平台, 在地方和区域政府参与这些进程的过程中, 促进从全球到地方、从地方到全球的双向联系。为了支持成员国采取气候行动和改善城市环境, 人居署将与联合国环境规划署等联合国机构合作, 将环境考虑因素纳入地方、国家和全球城市决策的主流, 并强调与环境问题有关的地方与全球的联系。人居署还将与《联合国气候变化框架公约》秘书处合作, 提高对气候变化问题的认识, 传播知识和国际最佳做法, 以支持气候变化战略的执行。人居署还将与世界卫生组织合作, 帮助各国政府制定和实施清洁空气行动计划。在适应方面, 使城市贫民具备适应气候变化的能力将是受到特别关注的领域。

30. 在这一新的次级方案下, 人居署将扩大在现行次级方案 2(城市规划和设计)下开展的适应和减缓气候变化的工作。

次级方案 4: 有效预防和应对城市危机

31. 人居署在受危机影响国家有几十年的经验, 在城市和人类住区方面拥有具体的专门知识, 应在这些基础上: (a) 更好地支持受冲突以及自然和人为灾害影响的国家执行《新城市议程》; (b) 确保人居署以协调一致的方式开展工作, 为联合国系统致力于维护和平、对复杂紧急情况作出全面的全系统响应作出贡献; (c) 更好地支持成员国执行《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》; (d) 更好地支持面临移民大规模涌入所造成挑战的成员国(理事会第 26/2 号决议)。人居署有能力提供综合解决办法, 支持联合国其他实体, 特别是联合国难民事务高级专员公署领导的更广泛的人道主义、发展和政治努力。例如, 人居署在土地方面的工作为联合国开发计划署、政治和建设和平事务部、建设和平支助办公室和其他机构领导开展的更广泛的预防冲突工作提供了支持。人居署向机构间常设委员会、联合国

移民问题网络等相关联合国网络提供专门知识、向人道主义和驻地协调员提供城市问题咨询服务具有重要意义。

32. 在这一新的次级方案下，人居署将合并现行次级方案 6(减少风险、恢复和城市复原力)所涵盖的复原力、恢复、重建和危机应对工作。

33. 人居署目前在次级方案 7(城市研究和能力发展)下开展的工作正在合并到组织绩效驱动因素(即监测和知识、能力建设)项下。这些贯穿各领域的职能必须按照人居署作为英才和创新中心的重新定位，在所有次级方案中履行。

五. 结论

34. 在人居大会审议和核准 2020-2025 年战略计划之前，秘书长请经济及社会理事会授权他作为例外情况继续开展工作，根据 2020-2025 年战略计划草案 (HSP/CPR/71/10)详述的人居署新战略方向，编制人居署 2020 年拟议方案预算，但不妨碍经济及社会理事会和大会随后可能就人居大会报告采取的任何行动。