



## 第五十七届会议

临时议程\*项目 97

联合国人类住区会议（人居二）  
和大会第二十五届特别会议  
成果的执行情况

### 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

本报告是根据大会 2001 年 12 月 21 日题为加强人类住区委员会的任务和地位及联合国人类住区中心（人居中心）的地位、作用和职能的第 56/206 号决议第三节第 5 段提交的。

报告总结了加强联合国人类住区规划署（联合国人居署）理事会的地位和由联合国人居署将发展目标和当前规范纳入其职责范围以协助执行《人居议程》和《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》内各项措施，以及实现在 2020 年以前重大改善至少 1 亿贫民窟居民生活的千年发展目标。联合国人居中心目前正在进行全面审查，旨在拟订建立其财务基础的新方法及其工作方案。它已加强其专长，发挥较具前瞻性的作用，以应付新的挑战，促进伙伴关系，并促进在国际、国家和地方各级上与《人居议程》伙伴的联系与合作。

本报告建议国际社会须提供充分的机构和财务支助，使得联合国人居中心的经费和活动更可预测。它也鼓励会员国支持联合国人居署加强各国政府在各级上同《人居议程》的伙伴就每个国家法律框架内有效的分散化和加强地方当局有关的所有问题上加强对话的努力，以支持《人居议程》、《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》以及上述的千年发展目标。

\* A/57/150。

\*\* 本报告因协商而延迟提交。

## 一. 导言

1. 大会第五十六届会议审议了秘书长关于审查和加强人类住区委员会的任务规定和地位以及联合国人类住区中心的地位、作用和职能的各种可选办法的报告 (A/56/618)。

2. 大会后来于 12 月 21 日通过了第 56/206 号决议，将人类住区委员会及其秘书处，联合国人类住区中心，包括联合国生境和人类住区基金会改为联合国人类住区规划署，称作联合国人居署，于 2002 年 1 月 1 日生效。大会并决定将委员会改为联合国人居署理事会，其成员将由经济及社会理事会选出，并通过经社理事会向大会提出报告。大会还决定联合国人居署常驻代表委员会应作为理事会闭会期间的附属机构。

3. 大会决定联合国人居署秘书处应为理事会提供服务，并作为联合国系统内人类住区问题和协调人类住区活动的联系中心。大会还决定秘书处应由一名副秘书长级的执行主任领导，执行主任由大会根据秘书长与会员国协商后提名选出，任期四年。

4. 大会确认联合国人类住区规划署（联合国人居署）执行主任应负责管理联合国生境和人类住区基金会，要适当考虑到大会第 3327 (XXIX) 号决议对基金会职权范围的规定。它鼓励执行主任加强基金会，以便实现第 3327 (XXIX) 号决议所订的首要业务目标，支持《人居议程》的执行工作，<sup>1</sup> 包括对住所、有关的基础设施发展方案以及住房融资机构和机制提供支助，尤其在发展中国家提供这种支助。它邀请各国政府增加对基金会的捐助，并要求联合国系统内外各组织和机构，包括世界银行及各区域开发银行，积极参与和配合人居署及其基金会的活动。

5. 大会重申包括经济及社会理事会连同联合国人居署理事会构成监督《人居议程》执行工作的协调的三级政府间机制。大会欢迎人居署作为执行《人居议程》的联合国协调中心将参加联合国系统行政首长协调委员会各级机制的工作。它强调执行《人居议程》，

特别是实现人人有适当住所和可持续人类住区的目标的作用和重要性。

## 二. 执行大会第 56/206 号决议取得的进展

### A. 联合国人居署理事会

6. 由于大会决定将人类住区委员会改为联合国人居署理事会，理事机构的地位已经有所加强，成为大会的一个附属机构。理事会将继续通过经济及社会理事会向大会提出报告。

7. 虽然这项改变并不包含理事会的任务、成员和工作方法的任何转变，这种升级加强了联合国人居署理事机构的地位，因而加强了它特别是与其他相关的联合国组织理事机构的关系与合作。这又加强了理事会和联合国人居署执行其分别作为联合国系统内在《人居议程》、《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》<sup>2</sup> 以及《联合国千年宣言》<sup>3</sup> 有关各节方面的协调中心和领头机构的任务的能力。

8. 大会 2002 年 7 月 23 日第 56/324 号决定，根据秘书长的提议，选出了安娜·卡朱穆洛·蒂拜朱卡为联合国人居署执行主任，为副秘书长级，于 2002 年 9 月 1 日开始，任期四年。

9. 大会第 56/206 号决议第 I.A 节第 8 段决定，使联合国人居署常驻代表委员会的地位正式化，该委员会已经是派驻内罗毕常驻代表的非正式组织，已加强了理事会，特别是联合国人居署的工作，因为后者现在有一个正式化的政府间机构在理事会不开会的两年闭会期间指导其工作。自从其正式化，成为理事会闭会期间的附属机构以来，常驻代表委员会已经举行了四次会议，在会上特别是就联合国人居署当前工作方案的实施情况、世界城市论坛（内罗毕，2002 年 4 月 29 日至 5 月 3 日）的筹备情况、可持续发展问题世界首脑会议（约翰内斯堡，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日）的筹备情况以及对 2002 至 2005 年联合国人居署中期计划的拟议订正，进行讨论并提出建议。

10. 订正的《理事会议事规则》将反映大会上上述各项决定，秘书处目前正在编写中，将提交 2003 年 5 月 5 日至 9 日在内罗毕举行的理事会第十九届会议，供其审议和采取适当行动。

## **B. 联合国人类住区规划署（联合国人居署）**

11. 作为《人居议程》第 222 和 228 段以及大会 1977 年 12 月 19 日第 32/162 号决议和第 56/206 号决议的后续行动，联合国人居署已经开始了从 1997 年到 2002 年的全面改革进程。它开始由四个会员国的小组和内部监督事务厅进行深入审查，导致建立一个独立的重振队。这个进程继续进行，任命了一个新的执行主任，进行结构改组，使得所有专业工作人员成为常设人员，最后是把中心改成联合国系统的规划署。

12. 转变和改革的进程，使得联合国人居署能够在其当前的职责领域内制定发展目标和规范，那将协助执行《人居议程》和《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》以及《联合国千年宣言》。1996 年 6 月在伊斯坦布尔通过的《人居议程》的核心是要在 2020 年以前重大改善至少 1 亿贫民窟居民的生活的千年发展目标，这项目标是联合国人居署和整个联合国大家庭的重大挑战。联合国人居署已经订正其中期计划，并加强其专长，以便在通过改善世界各地的贫民窟来执行联合国减少贫穷的任务方面，发挥中心作用。关于保障住房权和城市管理的全球运动，构成对此的主要切入点，这项运动由作为联合国人居署业务分部的训练和能力建设支部、都市秘书处、都市经济和财政支部以及区域和技术合作司提供支持。

13. 全球保障住房权运动，目的是要开展一个全球住所战略，促进穷人的权利和利益，并且确认由都市穷人本身提供他们绝大多数的住所。尤其是，宣传活动促进妇女的权利和作用成功的住所政策的必要条件。已经编写了有关住房权和土地所有权的各种文件和政策文件。已经在印度、菲律宾、南非和东欧发起宣传运动。有关改善贫民窟的活动已经在内罗毕展开，已经为东非和南部非洲制定了一个重大倡议。

14. 全球城市管理运动的目的是要促进负责和透明的城市管理，回应并且嘉惠社会各个部门，特别是都市穷人，这项活动设法消除一切的排斥形式。把业务性活动和规范性活动联系起来，活动重点放在促进包容的机制。依靠支持地方政府和民间社会之间建立共识的管理进程，运动帮助建立社会经济发优先事项。通过积极促进开展国际法律框架，以及靠致力于国际商定的一套良好都市管理原则，活动将帮助确保在全球推广都市管理。已经编制了参与决策的工具袋，促进有利于穷人的都市管理，目前正在制定一个关于都市管理透明度的工具袋。已经在拉丁美洲和加勒比区域一级，并且在尼日利亚和印度的国家一级展开宣传。也正准备在菲律宾、布基纳法索、塞内加尔和东欧进一步开展。

15. 联合国人居署训练和能力建设支部集中在增进地方政府官员和民间社会伙伴的实施、技能和态度，并且加强效用、包容性和透明度，以实现在 2020 年以前大为改善至少 1 亿贫民窟居民生活的千年宣言目标。这个战略是要通过支持国家和地方的训练和机构支持的组织来建立能力，使它们在能力建设工作上能够变得更加有效。由于《千年宣言》目标是一个规模庞大的挑战，目前正作出特别努力，扩大伙伴能力建设机构的网络，尽量传播和散播新方法和工具。这是通过一个活动循环来达成，其中包括：召开制定和审查能力建设战略的区域讲习班；与其他单位合作制定普及的方法和工具并且支持它们适应地方条件；培训训练人员；以及对国家和地方训练机构提供后续支援。

16. 随着联合国人居署的改革，都市秘书处支部比较注重监测和研究，填补重要的知识差距，并且为政策制定和知情的参与提供实质信息。该支部隔年分别编制两份联合国人居署的主要报告，《世界都市状况》和《全球人类住区报告》。两个报告的下一期，《2003 年全球人类住区报告》和《2004 年世界都市状况》将叙述朝向实现 2020 年之前重大改善至少 1 亿贫民窟居民生活的千年发展目标的进展情况。目前正建立一个关于贫民窟状况的全球数据库，并且正委托进行具

体研究，收集和评价基本数据和时间系列的数据。研究和报告将协助国家和地方当局及其伙伴来为改善贫民窟状况和减少贫穷制定优先事项。两份报告的2001年版提供了有关都市贫穷、环境和性别问题的丰富比较资料。这些报告是以决策人员、研究人员和民间社会为对象。都市秘书处支部的全球都市观察和最佳措施方案已予重组和加强。这预期会改善联合国人居署收集和分析有关《人居议程》的执行情况，特别是关于一般的人类住区状况和趋势的全球数据和信息。负责编写两个主要报告的工作队也已经加强，以便改善联合国人居署的全球报告能力。

17. 随着联合国人居署对都市贫穷问题的重视，需要更好地了解贫民窟的经济学。联合国人居署的都市经济和财务支部执行有关这个问题的两个方案：

(a) **发展和加强筹资制度与机构。**发展中世界的都市中，80%的住房目前都是由个人或家庭储蓄逐步供资。必须提供足够的贷款便利给贫民窟住户，改善他们的生活条件。支部活动包括：(一) 确认住房筹资的新办法，包括公共/私人伙伴关系、微贷款体制和地方筹资机制；(二) 通过发展中国家的住房和相关筹资机构之间交流经验来加强住房筹资体制；

(b) **加强都市非正式部门的生产力。**本支部正在审查对非正式部门的运作和生产力有阻碍或负面限制的都市执照、许可证和其他管制规定，并且正在制定一个改善自我就业环境的措施框架，措施包括让发展中国家小型和中型企业获得贷款。

18. 联合国人居署调整了它的业务活动，支持其有关《千年宣言》的规范性功能，并且帮助扩大改善贫民窟的可行办法。联合国人居署工作方案的全面优先事项和实质性方向，包括同都市联盟合作，区域技术合作司，作为联合国人居署业务部门的主要功能，是要制定和试验联合国人居署在区域、国家和地方各级的政策和战略。该司的工作是由非洲和阿拉伯国家、亚洲和太平洋以及拉丁美洲和加勒比区域办事处来执行。该司在61个发展中国家和经济转型国家有150个以上正在进行的项目和大约五十个准备提供的项

目，并且还对项目制定和发展提供实质性咨询服务。发展中国家现在更积极地参与技术合作，从而建立它们的能力，通过改善贫民窟和执行《人居议程》中的各项有关建议，创造减少贫穷的条件。

19. 联合国人居署致力于加强其全球方案，例如最佳措施方案；非洲城市供水方案、地方21世纪议程方案、可持续的城市方案；城市管理方案、风险和灾害管理方案、安全城市方案；联合国住房权利方案和全球都市观察，以便制定新的有效改善贫民窟战略和制定有关城市管理、减少城市贫穷、改善贫民窟、住房和基本服务的全球规范。

### C. 联合国人居署基金会

20. 联合国生境和人类住区基金会于1998年设立，创始资金400万美元（由联合国环境规划署资助）。虽然原先的构想是一个单独的财务机构，人类住区委员会1999年4月4日的第2/2号决议，<sup>4</sup>核可了基金会并入联合国人类住区中心，并且利用其资源来从事整个中心的活动。基金会有两个收入来源：一般用途捐款和特殊用途捐款。

21. 一般用途捐款是各国政府在理事会核可的全面工作范围和预算范围内，向联合国人居署所作的没有任何特别用途或条件的志愿捐款。在1990年代，捐给基金会的年度一般用途捐款，平均大约为360万美元，由相当少数的捐助国支付。曾经作出共同努力去劝募更多的一般用途捐款，导致2001年的这类捐款增加一倍（730万美元）。但是，应该指出，40%来自一个国家，由六个主要捐助国占了全部捐款的80%。除了捐助国很少以外，另一个问题是一般用途捐款的相对不可预测性。只有极少情况作出多年认捐。即使年度认捐也变成例外而非常态。大部分捐助国都在本年期间决定他们将捐助多少给基金会并就此通知联合国人居署。

22. 特殊用途捐款是政府或其他捐助者专门为一个特殊用途或项目所作的捐款。这些捐款是完全花费在业务或实质性活动以及有关的方案支助费用。这一类捐款比一般用途捐款更加不可预测，有时还会分散了

联合国人居署工作方案的重点。同时，应该指出，特殊用途捐款在过去几年资助了联合国人居署的一些关键方案和活动。特殊用途捐款数额变化很大，1990年为380万美元，1999年为970万美元。在1990年代，捐助款从一般用途捐款转移到特殊用途捐款。

23. 联合国人居署目前进行详细审查，目的是要拟订一个建立其财政基础及其工作方案的新方法。这项审查预期会改善该署作为一个正式的联合国规划署的工作能力，并且帮助实现在2020年以前重大改善至少1亿贫民窟居民生活的千年发展目标。2003年3月12日，联合国人居署向常设代表委员会提出一份通过与国际开发银行和其他金融机构合作，重振联合国生境和人类住区基金会的建议草案，该基金会原先的设立是作为一个周转基金，特别资助发展中国家甄选的住房和人类住区方案和加强住房筹资机构。目前正在审查重振基金会的各种方法，其中包括用混合的长期认捐和捐款来为基金会挹注资金，把它转化为一个独立的有责任限额的非盈利公司，把它并入技术合作业务收入和/或建立一个单独的改善贫民窟信托基金。这些选择不是相互排斥的，所涉及的详细问题还有待研究。今年期间会将这些办法向会员国提出，供其审查。

#### D. 伙伴关系

24. 作为一个正式的联合国规划署，联合国人居署将发挥一个比较具前瞻性的作用，应付新的挑战 and 促进新的伙伴关系以及促进联系与合作，包括交流信息和在国际、国家和地方各级上对《人居议程》的伙伴提供政策支援。联合国人居署也将继续加强与联合国系统的关键伙伴的合作，它们包括联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国难民事务高级专员办事处、联合国劳工组织、联合国教育、科学及文化组织、联合国秘书处维持和平行动部以及世界银行。

25. 联合国人居署和在联合国系统内的一个主要实力是同地方当局协会以及致力于都市贫穷和住房问题的非政府组织的伙伴关系。这些伙伴关系让联合国人居署能够成为联合国系统地方一级有关这些问题

的比较有效的倡言者，并且对联合国人居署的方案和政策及其实地工作提供直接的地方支援。联合国人居署促进对于都市和地方当局及其世界相关组织，作为追求一个较安全和幸福世界的联合国伙伴的认识，并促进各级政府与《人居议程》伙伴在有关有效的分散化和加强地方当局的所有问题上，进行对话。

26. 联合国人居署也将巩固在协调和促进地方当局和主要的民间社会团体在执行《人居议程》上的作用方面取得的相当成果。这可能包括更加有效地把城市和地方当局及其组织纳入联合国工作的主流，就如在冲突后社会中关于机构建立的劝说那样，以及更广泛地推广地方当局咨询委员会。

#### E. 政策协调

27. 联合国人居署执行主任参加了2002年4月10和11日在罗马举行的行政首长协调会议，以及方案问题高级别委员会。由于参加了行政首长协调会议，联合国人居署进一步加强其能力，充分有效地执行其协调《人居议程》实施的任务，并且在住房和可持续的人类住区发展上，形成机构间的伙伴关系。这将促进人类住区作为发展的一个跨部门层面的知名度、引人注意和支援。

28. 联合国人居署已加强参与联合国发展集团。这预期会造成同联合国各机构、方案、基金以及国家工作队在执行《人居议程》方面的更有成果而有效的合作。使得人类住区问题有了更高的知名度将是有利的，特别是对2020年以前重大改善至少1亿贫民窟居民生活的千年发展目标。

29. 这将使得联合国人居署能够加强努力，加强其在国家一级的业务作用。这能够鼓励联合国发展集团的所有成员、其他联合国方案、基金、组织和机构以及布雷顿森林机构，支持地区、国家和地方的都市观察机构、网络和能力建设机构，并且把关于住房和可持续的人类住区发展的具体章节，纳入共同国家评估和联合国发展援助框架内。

30. 人类住区委员会在最近一届会议上,于 2001 年 2 月 16 日通过其 18/5 号决议,<sup>5</sup>要求联合国人居署执行主任推动将城市环境论坛和国际城市贫困问题论坛合并为一个新的城市论坛。大会第 56/206 号决议支持了这个决定。世界城市论坛第一届会议于 2002 年 4 月 29 日至 5 月 3 日在内罗毕举行。论坛是一个不计成员名额的集会,大力强调《人居议程》的伙伴出席参加。其主要工作重点是可持续的都市化,这是联合国人居署对可持续发展问题世界首脑会议筹备进程的主要贡献,并且也着重于消除重复和查明发展机构在执行《人居议程》方面所能发挥的协同作用。

31. 作为 21 世纪议程分别关于可持续的住区和废物管理的第 7 章和第 11 章的任务管理员,<sup>6</sup>联合国人居署参加了一年两次的可持续发展机构间委员会会议。为了筹备世界首脑会议,联合国人居署编制了两份报告,一份实况一份分析,是关于在执行 21 世纪议程的两个章节方面取得的进展。这些报告将与联合国系统其他任务管理员的报告合并,形成秘书长关于 21 世纪议程执行情况的报告(E/CN.17/PC.2/7)。秘书长的报告是世界首脑会议筹备进程的基础。

### 三. 建议

**32. 联合国人居署目前正在进行全面审查,目的是要对财政基础及其工作方案拟定一个新方法。目前进行的审查是要改善联合国人居署作为一个正式的联合国规划署的工作能力,以及协助执行《人居议程》和《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》所述各项措施以及实现在 2020 年以前重大改善至少 1 亿贫民**

**窟居民生活的千年发展目标。一旦完成审查,将须国际社会提供足够的机构和财政支助。**

**33. 鼓励各会员国支持联合国人居署努力加强各级政府与《人居议程》伙伴之间,就每个国家法律框架内在支持《人居议程》、《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》以及实现在 2020 年以前重大改善至少 1 亿贫民窟居民生活的千年发展目标方面,与有效的分散化和加强地方当局有关的所有问题,进行对话。**

#### 注

<sup>1</sup> 《联合国人类住区会议(生境二)的报告,1996 年 6 月 3 日至 14 日,伊斯坦布尔》(联合国出版物,出售品编号 E.97.IV.6),第一章,决议一,附件二。

<sup>2</sup> 见大会第 S-25/2 号决议,附件。

<sup>3</sup> 大会第 55/2 号决议。

<sup>4</sup> 见《大会正式记录,第三十四届会议,补编第 8 号》(A/34/8),附件一。

<sup>5</sup> 同上,《第五十六届会议,补编第 8 号》(A/56/8),附件一。

<sup>6</sup> 《联合国环境与发展会议的报告,1992 年 6 月 3 日至 14 日,里约热内卢》(联合国出版物,出售品编号 E.93.I.8 和更正),第一卷:《会议通过的决议》,决议一,附件二。