



联合国

HSP

HSP/GC/24/2/Add.3

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
12 March 2013

Chinese
Original: English

第二十四届会议

2013年4月15-19日，内罗毕

临时议程*项目5

联合国人类住区规划署的活动，包括协调事宜

联合国人类住区规划署的活动

增编

第三次联合国住房与可持续城市发展会议

执行主任的报告

摘要

本报告是根据大会 2012 年 12 月 21 日第 67/216 号决议提交的。在该决议中，大会请第三次联合国住房与可持续城市发展会议的秘书长利用联合国系统的专门知识，就如何以最具有包容性、最切实有效和更好的方式为会议筹备进程充分建言献策和提供支持编写一份提案，供联合国人类住区规划署（人居署）理事会第二十四届会议审议，并据此开展工作。

本报告第一部分概述了大会和人居署理事会之前通过的有关会议的各项决议。第二部分通过强调当前城市化的挑战和机遇，简要介绍了会议的背景。第三部分强调了会议希望达成的目标和解决的主要问题。第四部分是本报告的核心内容，介绍了有关会议筹备委员会第一次会议所需文件及其编制方式的提议，包括合作伙伴的贡献。第五部分介绍了设立会议信托基金所需工作的初步构想，并概述了人居署编制筹备委员会第一次会议所需文件的资源需求。第六部分是结论，总结了理事会需要做出决定的各项议题：首先，人居署需为筹备委员会第一次会议准备的文件；其次，编制该文件所需的资源；最后，授权会议秘书长尽快开始编制所需的文件。

* HSP/GC/24/1。

一、 导言

1. 大会在 2009 年 12 月 21 日第 64/207 号决议中请秘书长与人居署理事会合作，就 2016 年召开第三次联合国住房与可持续城市发展会议（“人居三”）的问题编写一份报告。
2. 执行主任编制了大会要求的报告的草案，并提交人居署理事会，供 2011 年 4 月举行的第二十三届会议讨论(HSP/GC/23/2/Add.4)。报告审查了自 1996 年 6 月 3-14 日在土耳其伊斯坦布尔举行第二次联合国人类住区会议（“人居二”）以来取得的重大进展，认为完全有理由举行第三次会议。理事会通过了这份报告并已将其转交秘书长，并在 2011 年 4 月第 23/8 号决议中，请大会在第六十六届会议上进一步审议在 2016 年召开“人居三”会议的问题。
3. 秘书长以理事会的报告为基础，编制了一份介绍召开“人居三”会议的理由的报告，并将报告(A/66/282)提交大会，供第六十六届会议审议。据此，大会第六十六届会议在第 66/207 号决议中决定在 2016 年召开第三次联合国住房与可持续城市发展会议。但是，大会决定将会议规模、方式、形式和安排的审议工作推迟至第六十七届会议。
4. 2011 年 12 月 8 日，土耳其共和国政府致函秘书长，表达希望在伊斯坦布尔主办“人居三”会议的政治承诺。2012 年 8 月 27 日，秘书长任命人居署执行主任、联合国副秘书长 Joan Clos 为“人居三”会议秘书长。
5. 秘书长向大会提交的关于落实“人居二”会议的成果和加强联合国人类住区规划署的报告中(A/67/263)，提出了有关“人居三”会议的规模、方式、形式和安排的建议。大会在审议该报告后通过了第 67/216 号决议，并在第 14 段中请“人居三”会议的秘书长利用联合国系统的专门知识，就如何以最具有包容性、最切实有效和更好的方式为会议筹备进程充分建言献策和提供支持编写一份提案，供人居署理事会第二十四届会议审议，并据此开展工作。
6. 根据大会第 67/216 号决议编制了本报告，以供理事会审议并酌情做出决定。

二、 城市化的挑战和机遇：背景

7. 2007 年，全球居住在城镇的人口达到了总人口的 50%，因此城市中心成为人类最主要的住区，这是一个重要的里程碑。这一转变对于当前和未来的人类发展情况有重大影响。这一进程中最引人注目的是发展中国家的城市化速度。
8. 60 多年前（1950 年），发达国家住在城市中心的人口数量（占 58.5%，即 4.269 亿人）还略多于发展中国家。现在，全球每 10 个城市居民中，至少有 7 个住在发展中国家，而且全球绝大部分人口(82%)住在发展中国家。另外，2012 年至 2015 年间全球城市居民每天将新增 187,066 人，其中 91.5%（即 171,213 人）将在发展中国家出生。
9. 就发展中国家而言，非洲和亚洲大陆的城市化水平最低，还不到 50%，而拉丁美洲和加勒比的城市化水平已高于 76%。非洲和亚洲的城市化速度最快，大部分最不发达国家位于这两个大陆。

10. 除快速城市化外，城镇还面临其他人口挑战，包括全球某些地区城市人口减少、老龄化和更加多元的文化构成，发达国家的城镇尤其如此。
11. 在二十一世纪，影响城镇的非人口挑战和因素包括：第一，环境挑战，气候变化、城市过度依赖化石燃料和城市抵御自然灾害的能力不断降低；第二，经济挑战，当前的全球金融危机加剧了未来经济增长的不确定性，也使城市活动更加不正规；第三，日益加大的空间挑战，如社会空间分化、城市扩张、无规划的半城市化和城市的地理规模不断扩大；第四，社会因素，如城市贫困、不平等和排斥不断加剧；最后，体制因素，与治理工作以及地方政府不断变化的作用有关的因素。
12. 尽管面临上述挑战，但各城镇仍发挥了作为国家经济和社会发展驱动力的重大作用，并将继续发挥这一作用，因此需要采取适当方式应对其所面临的各项挑战。
13. 显而易见，随着城市作为人类主要住区的地位不断快速提高，城市化已成为二十一世纪最主要的全球发展趋势之一。总体而言，城市和城市地区正居于全球发展的中心。显然，城市和城镇是环境趋势和可持续进程中的一项主要因素，对各级社会和政治关系具有深远的影响和塑造作用，决定着不同的生产模式，并为社会规范、文化和审美不断提供新的内容。城市已成为了权力与政治的汇集之地，影响着国家的发展和政策成果。因此，城市化为全球变化提供了背景和驱动力。
14. 关于城市化经济史的研究早已指出，城市化与发展之间具有正相关关系。历史事实也清楚地表明，城市化不仅是发展的成果，也是并仍将是发展的源头动力。基于这一点，城市化可用作创造就业机会和生计的有力工具。目前普遍认为，决策者应调整其城市政策思路，不再将城市化视为一项问题，而将其视为一项发展工具。
15. 向以城市为主的世界过渡，是一项涉及全球发展多个层面的改革进程。如果能对这一力量加以有效的指导和利用，将可能有助于应对目前某些主要的全球挑战，包括气候变化。各国国家元首、政府首脑和高级代表在题为“我们希望的未来”的联合国可持续发展大会成果文件第 134 段中承认：
- 我们认识到，采用综合规划和管理等方式合理规划和发展城市，能促进建设在经济、社会和环境上可持续的社会。在这方面，我们认识到需要对城市发展和人类住区采用整体方法，做到提供负担得起的住房和基础设施，并优先开展贫民窟改造和城市复兴工作。
16. 因此，为了利用不断发展的积极进程、重要的环境因素和新千年伊始的有力势头，必须在筹备“人居三”会议的过程中重点关注可持续城市发展问题，并将其作为决定联合国 2015 年后发展议程内容和可持续发展目标的一项重要因素，这一点十分关键。新的城市议程应致力于应对可影响二十一世纪各城市、城镇和其他人类住区的主要挑战和机遇，包括考虑这些机遇和挑战对实现可持续发展的总体影响和贡献。

三、 会议的各项目标和主要议题

17. 秘书长在向大会第六十六届会议提交的题为“第三次联合国住房与可持续发展会议”的报告(A/66/282)中指出,自“人居二”会议以来出现了许多关键进展,因此有必要举办第三次联合国住房与可持续发展会议。根据这一报告,大会决定于2016年召开“人居三”会议。这些进展包括:

(a) 城市的人口主导地位不断提高,目前容纳了世界人口的一半以上,此外城市在作为国家经济增长和发展的引擎方面也发挥着更大的主导作用;

(b) 发展中国家和发达国家的城市住区空间迅猛扩张,导致超大城市、超大城市地区的涌现,城市内的空间和社会分裂以及贫困和不平等问题日益加剧;

(c) 新的全球问题和因素不断涌现,包括大量的境内和跨国移民、全球化、城市可持续发展、气候变化、城市不安全和犯罪现象增多、天灾人祸和冲突造成人类住区日益破坏,以及城市内非正规现象增多;

(d) 公共和私营部门以及非政府部门的作用正在发生变化,即从包括放管制在内的扶持性政策转向由公共部门在城市规划和发展中重新发挥重要作用;

(e) 天灾人祸的发生频率、强度及对城市和其他人类住区的影响大大上升,使人居署在灾后和冲突后重建和恢复方面所承担的业务工作量大幅增加。

18. 因此,大会根据第67/216号决议第6(a)段决定,“人居三”会议的目标将是确保对可持续发展重新做出政治承诺,评估迄今取得的成就,处理贫困问题,并确定和应对新的和当前出现的挑战,会议重点将包括但不限于“可持续发展:城市化的未来”这一主题,筹备进程期间将对这一主题进行讨论并加以完善。

19. 大会进一步决定,会议将产生一份简明扼要、重点突出、具有前瞻性和着眼于行动的成果文件,该文件将振兴对住房与可持续发展执行新城市议程(第6(b)段)的全球承诺和支持。

四、 会议筹备进程所需的文件

20. 显然,大会希望“人居三”会议的成果文件以实证为基础,即立足于对各国政府在落实1996年《人居议程》及有关住房和可持续发展的其他所有国际商定目标和指标方面的进展的实证评估。大会根据第67/216号决议第6(a)段内容决定,将以下两项行动纳入会议目标:评估迄今取得的成就,以及应对新的和当前出现的挑战。大会在该决议第6(c)段中进一步决定,会议及其筹备进程应考虑到并借鉴《关于环境与发展的里约宣言》、《21世纪议程》、《进一步执行<21世纪议程>方案》、1996年《人居议程》和《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》中的各项原则和执行工作取得的成果以及相关国际商定发展目标,包括《千年宣言》、《约翰内斯堡可持续发展宣言》和《约翰内斯堡执行计划》以及联合国可持续发展大会的成果文件所载目标。

21. 因此,第一项主要任务是评估国家、区域和国际各级在落实1996年《人居议程》以及相关国际商定目标和指标方面所取得的成就和遇到的挑战。此项

评估还需要审查各项国际措施的成效，包括为支持实施《人居议程》及其他相关目标和指标而通过的体制框架的成效。此外，还需要确定 1996 年以来出现的新的住区挑战，以及如何应对这些挑战。

22. 第二项任务是制定一份新的城市议程，这将以下列内容为基础：对 1996 年《人居议程》及其他相关目标和指标实施情况开展的实证评估；以及已确定的新挑战和机遇。

23. 根据第 67/216 号决议，进展评估以及新城市议程的制定工作必须具备广泛的包容性。在第 67/216 号决议第 11 段中，大会鼓励包括地方政府、《21 世纪议程》列明的主要群体、联合国有关基金和方案、区域经济和社会委员会及专门机构、国际金融机构和《人居议程》其他伙伴在内的所有利益攸关方，积极参与筹备进程和会议本身的各阶段并做出有效贡献。大会还进一步请会议秘书长借鉴人居署理事会议事规则和“人居二”会议的包容性参与模式的积极经验，就地方主管部门和其他利益攸关方更好地参与筹备进程和会议的问题向筹备委员会提出建议。

24. 根据大会第 67/216 号决议第 9(b)段的决定，筹备委员会第一次会议将在大会第六十九届会议期间在纽约举行。假定“人居三”会议将于 2016 年中期召开，这意味着筹备委员会将有一年零十个月的时间来筹备会议。由于时间有限，建议筹备委员会在第一次会议上全面审查和评估在 1996 年《人居议程》和其他相关国际商定发展目标和指标的实施方面取得的进展，并确定供纳入会议成果文件草案的关键要素，这将大有裨益。

25. 根据第 67/216 号决议第 9(c)段，筹备委员会第二次会议将充分利用人居署理事会第二十五届会议的机会，于 2015 年在内罗毕举行。委员会将在会上就一份载有新城市议程草案的文件的初稿举行磋商。这些磋商将在筹备委员会第三次即最后一次会议上结束，根据第 67/216 号决议第 9(d)段，应最迟在大会第六十九届会议于 2014 年底结束前审议第三次会议的日期和地点。

26. 作为联合国系统内的住房和可持续城市发展联络点，人居署将在为会议筹备进程提供意见和支持的过程中进行协调。上述意见和支持大部分将以会议筹备进程所需的文件的形式提供。

27. 考虑到上述路线图，应在理事会第二十四届会议结束后尽快开始为将于 2014 年 9 月左右召开的筹备委员会第一次会议编制所需文件。在此基础上，“人居三”会议秘书长建议编制国家、区域和国际各级的文件，具体如下文所述。

A. 国家一级文件

28. 请联合国各会员国于 2013 年底前编制一份国家进展报告，介绍 1996 年《人居议程》以及其他关于住房和可持续城市发展的国际商定目标和指标的落实情况。

29. 该报告应以事实为依据，并将：

(a) 包含该国自 1996 年以来对发展进展情况进行的评估，评估应涉及可持续发展的三个层面——经济、社会和环境，作为背景信息；

(b) 包含对 1996 年《人居议程》中各项承诺和目标以及其他关于住房和可持续城市发展的国际商定目标和指标的进展的评估；

(c) 包含对 1996 年《人居议程》以及其他相关国际商定目标和指标落实和监测方面现有国家安排的成效评估，包括评估《人居议程》伙伴的参与程度以及与非政府组织和私营部门之间的伙伴关系的性质和成效；

(d) 确定在落实《人居议程》和其他相关国际商定目标和指标，以及其他针对各国的具体目标和指标方面存在的缺口、限制和障碍；

(e) 审查各国在落实《人居议程》和其他相关国际商定目标和指标方面得到的国际支持的水平 and 成效；

(f) 确定应在新城市议程中予以应对的、住房和可持续城市发展领域新出现的挑战和机遇。

30. 为确保所有相关国家利益攸关方的全面参与，建议会员国通过其国家生境委员会或国家城市论坛编制国家报告。“人居三”会议秘书长已邀请负责住房和可持续城市发展工作的各国家部委设立或加强其国家城市论坛或国家生境委员会。

31. 此外，还分发了关于设立或加强国家生境委员会和国家城市论坛的准则，其中强调了所有利益攸关方参与的重要性，这些利益攸关方包括中央政府、国会议员、地方主管部门、民间社会（包括妇女和青年团体）、私营部门和商业领袖、慈善和非营利组织、学术界以及媒体。

32. 人居署将进一步提供国家报告的编制准则和格式，以确保各项国家评估的可比性。准则还将规定衡量进展所需的数据和指标类型。将与联合国其他机构、布雷顿森林机构以及《人居议程》伙伴共同磋商编制准则。在此方面，联合国秘书处的协调机制将得到充分利用。

B. 区域一级的文件

33. 人居署将与联合国其他方案、部门、基金和机构（尤其是区域经济及社会委员会），以及布雷顿森林机构展开磋商，为下列各区域分别编制一份评估报告：

- (a) 非洲
- (b) 亚洲
- (c) 欧洲
- (d) 拉丁美洲及加勒比
- (e) 北美洲
- (f) 大洋洲。

34. 鉴于联合国经济和社会事务部人口司在其《世界人口前景》系列出版物中采用了上述区域划分，因此把住房及城市数据与发展所涉其他方面的数据进行比较将较为容易。

35. 区域报告将以上述区域中各国的国家报告为基础。每份区域报告将就该区域内各国家报告中同样包含的问题介绍相关区域趋势，重点强调该区域特有的特点、问题、关切事项及机遇。

C. 国际一级的文件

36. 最后，人居署将主要以国家和区域评估报告为基础编制一份全球报告，以评估 1996 年《人居议程》以及其他关于住房和可持续城市发展的国际商定目标和指标落实工作的进展情况。全球评估报告还将尽可能立足于对近期其他联合国全球会议和总结工作及其相关成果的审查。

37. 人居署还将协调举办一系列机构间磋商会议，以期就联合国系统在协调一致执行《人居议程》及其他相关目标和指标的工作中取得的进展达成共识。将特别关注目前的全球体制架构是否合理，以便今后进一步完善新的城市议程。上述磋商会议的成果将为全球评估报告的编制提供信息。

38. 自 1986 年以来，人居署一直致力于编制并发布《全球人类住区报告》（自 2001 年起每两年编制一期）。自 2001 年以来，人居署每两年还编制并发布一期《世界城市状况》报告。秘书处打算将上述两份旗舰报告合并为一份旗舰报告。

39. 为了节省开支及避免重复工作，有提议指出，可通过新旗舰报告的第一期向“人居三”会议筹备委员会传达对 1996 年《人居议程》及其他相关国际目标和指标执行工作的进展情况的全球评估结果。该报告草案应提交至 2014 年下半年举行的筹备委员会第一次会议。全球报告草案的最后一部分将确定新的城市议程要应对的各种新出现的挑战、问题与机遇。

D. 《人居议程》伙伴的贡献

40. 人居署将鼓励并支持《人居议程》伙伴在国家、区域及国际各级组织一系列磋商活动。这些磋商将为国家、区域及全球评估报告的编制提供信息。为确保能方便地将此类信息纳入评估报告，人居署将再次提供意见提交准则和格式。除上述报告之外，《人居议程》伙伴还可选择联合或按类别的方式，为筹备委员会第一次会议单独编制意见。

41. 将鼓励《人居议程》伙伴在其各自预先安排的会议上展开磋商，并为国家、区域及全球评估报告编制意见。在第 67/216 号决议第 12 段中，大会鼓励参加第七届世界城市论坛以及住房和城市发展问题定期部长级会议和其他相关小组会议的利益攸关方建言献策，酌情为会议筹备进程做出贡献。

42. 在全球一级，鉴于所有主要利益攸关方都将出席定于 2014 年在哥伦比亚麦德林举行的第七届世界城市论坛，该论坛将为筹备委员会第一次会议所需文件的最后定稿工作发挥尤其有益的作用。

E. 文件的交付、共享及讨论

43. 考虑到上述各项提案，人居署秘书处将上文提及的各份文件作为产出纳入 2014-2015 两年期拟议工作方案和预算。通过将人居署应为“人居三”会议筹

备进程做出的各项贡献纳入其经常工作方案和预算，可确保秘书处有能力在普遍存在财政制约的情况下落实上述贡献。

44. 鉴于文件内容全面，涵盖区域和全球状况，因此编制所需意见的工作需要整个组织内部的共同努力，包括所有实质性司处及各区域办事处的参与。

45. 第 67/216 号决议第 14 段要求以最有效、高效和更好的方式为会议筹备进程充分建言献策并提供支持，根据这一要求，人居署将充分利用新的信息和通讯技术（尤其是网络），以及其他创新型方法。

46. 为了节省开支，提高效率以及加强包容性和参与性，有必要创建一个在线网络平台，以便传播自“人居二”会议以来开展的评估进程中运用的各种工具、方法和做法。

47. 还将利用该平台支持国家及区域合作，以及各国家生境委员会或国家城市论坛成员之间的信息交流。用户可利用一系列协作工具，与同行分享信息、最佳做法和经验教训。在国家一级收集的数据将上传至该平台，这将大大节省数据核实、汇编及分析的时间。国家评估报告也将上传至该平台。

48. 该平台还将支持开展视频会议，以及在线的会议和研讨会（也称为“网络研讨会”）。利用此平台展开在线对话将成为向国家和区域评估报告草案以及全球评估报告草案提供评论意见并做出贡献的主要方式。通过确保在会议开始前就各项文件展开大量必要讨论，将最大限度地缩短实体会议的时间。

49. 根据最近联合国峰会的要求，筹备委员会会议和会议本身将是无纸会议，以减少成本和环境影响。人居署秘书处、各国政府和国家生境委员会或国家城市论坛之间进行的与“人居三”会议文件有关的交流将尽可能通过电子邮件进行，以尽量减少成本，并尽量加快互动速度。

50. 最后，筹备进程还将大量使用社交媒体和与宣传有关的其他工具，作为参与“人居三”会议筹备进程和支持筹备进程对话的方式。

五、“人居三”会议信托基金和其他财政问题

51. 在第 67/215 号决议第 13 段，大会决定设立“人居三”会议信托基金。大会敦促国际和双边捐助方以及私营部门、金融机构、基金会和其他捐助方通过向该信托基金自愿捐款支持会议筹备工作，并协助发展中国家的代表参加筹备委员会会议和会议本身。

52. 在上述决议中，大会还邀请各方为支持《人居议程》伙伴参加筹备委员会会议提供自愿捐款，并请会议秘书长在使用信托基金的资源时优先支付经济舱位机票、每日生活津贴和机场费用，并向人居署理事会第二十五届会议报告信托基金资源的使用情况。

53. 人居署正在设立“人居三”会议信托基金，并已指派一名财务管理者负责“人居三”会议信托基金及会议筹备进程的所有财务问题。

54. 为支持编制筹备委员会第一次会议所需的文件，人居署已请求从联合国经常预算拨款 899,000 美元。上述金额中，564,000 美元（即 63%）将用于支付工

作人员和顾问费用，包括：支付 6 名 P-5 职等的顾问最多 4 个月的费用，每人分别编制一份区域评估报告；支付 1 名 D-1 职等的顾问最多 12 个月的费用，以编制一份全球评估报告；支付 1 名 P-4/P-5 职等的顾问最多 8 个月的费用，以便为国家、区域和全球评估提供所需的数据和指标；以及支付 1 名 P-4/P-5 职等的顾问最多 12 个月的费用，以管理评估项目，并设计相关评估工具、方法和有关产品。

55. 335,000 美元，即所需总额的 37%将用于组织两次全球会议和若干区域研讨会以及支付支持国家、区域和全球评估的评估团费用。第一次全球会议是专家小组会议，目的是在评估项目启动前讨论项目的设计和实施工作。另一次全球会议将使用上文提到的互联网平台、以虚拟会议的形式召开，目的是讨论区域和全球评估报告的结果。

六、 结论

56. 考虑到“人居三”会议筹备进程的时间短而涉及的范围非常广泛，必须编制包括国家、区域和全球评估以及建议纳入新城市议程的议题的关键文件，并在 2014 年筹备委员会第一次会议上进行审议，这一点是至关重要的。这将确保筹备委员会第二次和第三次会议（以及两次会议的一年间隔期）可以重点关注会议成果文件的起草和磋商工作。

57. 最后，理事会在第二十四届会议上应就人居署需为筹备委员会第一次会议准备的文件做出决定；就编制文件所需的资源做出决定；并授权“人居三”会议秘书长尽快开始编制所需的文件。