



联合国

HSP

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
联合国人居大会

HSP/HA/1/7

Distr.: General
24 December 2018

Chinese
Original: English

联合国人类住区规划署

联合国人居大会

第一届会议

2019年5月27日至31日，内罗毕

临时议程*项目13

联合国人类住区规划 2020-2025 年
期间战略计划

联合国人类住区规划署 2020-2025 年期间战略计划草案

摘要

2017年5月，联合国人类住区规划署（人居署）理事会第二十六届会议通过第26/3号决议，请执行主任与常驻代表委员会磋商并密切合作，制定注重成果的2020-2025年六年期战略计划，并提交理事会第二十七届会议。据此，本报告载列2020-2025年战略计划最后草案，其已于2018年12月6日获得常驻代表委员会第七十一次常会的核可。2020-2025年战略计划草案将人居署重新定位成一个全球重要实体、一个英才和创新中心。为此，本组织正在调整其特殊地位，致力于成为与其工作相关的各种问题的“思想领袖”和首选机构，设定关于可持续城市发展的全球话语和议程，推动政治讨论，创造专业的前沿知识，打造技术规范、原则和标准，并在知识、经验和最佳做法交流中发挥倍增作用，以使城市和其他人类住区变得更好。第一章题为“为提高影响力而变革”，阐述了人居署重新调整后的愿景、使命和鲜明的工作重点，同时强调指出快速城市化给世界带来的各种挑战和机遇。第二章题为“战略选择”，详细阐述了围绕四个相辅相成的目标或“变革领域”制定的人居署2020-2025年期间的战略重点，即（一）减少城乡连续带社区中的空间不平等和贫困现象；（二）加强城市和区域的共同繁荣；（三）加强气候行动和改善城市环境；（四）有效预防和应对城市危机。第三章题为“新的工作方式”，阐述了战略计划实施安排的要点，其相关细节载于本战略计划的配套文件。战略计划草案的制定进程参照关于通过2015年后发展议程的联合国首脑会议的成果文件，即联大第70/1号决议《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》及可持续发展目标；《第三次发展筹资问题国际会议的亚的斯亚贝巴行动议程》；《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》；《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》；《关于难民和移民的纽约宣言》；以及

* HSP/HA/1/1。

《新城市议程》。它还体现了从 2014-2019 年战略计划实施工作中吸取的经验教训，并审议了人居署目前开展的内部改革进程，以及联合国的总体改革进程，特别是联合国发展系统的改革。此外，战略计划草案的编制进程具有前所未有的包容性和参与性，涉及各会员国、内罗毕和外地的人居署工作人员、联合国系统各机构，以及各合作伙伴和利益攸关方网络。

目录

一、为提高影响力而变革.....	4
A. 人居署成为全球英才和创新中心.....	5
B. 全球趋势：快速城市化世界面临的挑战和机遇.....	5
C. 成为实现变革的“解决办法代理人”.....	7
D. 利用伙伴关系.....	7
E. 人居署“一体行动”：调整定位和组织变革.....	8
二、战略选择.....	9
A. 大胆的愿景和明确的使命.....	9
B. 宏伟目标.....	10
C. 变革领域：战略和范围.....	11
D. 社会包容层面和交叉专题领域.....	24
E. 变革驱动因素.....	29
F. 组织绩效能动因素.....	31
三、新的工作方式.....	34
A. 人类住区的类型.....	34
B. 人居署在城市、国家和区域各级的存在.....	35
C. 综合方案编制、方案规划和预算编制.....	37
D. 组织架构.....	38
E. 风险管理.....	38
F. 绩效衡量.....	40
G. 监测和报告.....	40
H. 评价.....	40
I. 战略计划的资金筹措.....	41
附件：人居署的变革理论.....	42

一、 为提高影响力而变革

1. 可持续城市化是实现 2015 年和 2016 年签署的一系列全球协定中提出的全球发展目标的核心，其中最重要的是 2015 年 9 月 25 日至 27 日在纽约举行的关于通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议的成果文件，即联大第 70/1 号决议《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》及可持续发展目标；《第三次发展筹资问题国际会议的亚的斯亚贝巴行动议程》；第三次联合国世界减少灾害风险大会上通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》；《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》；联大第 71/1 号决议《关于难民和移民的纽约宣言》；以及联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）成果文件，即联大第 70/256 号决议《新城市议程》。

2. 联合国人类住区规划署（人居署）2020-2025 年期间战略计划草案侧重于人居署对上述全球发展议程执行工作的承诺和贡献，特别是对于《2030 年可持续发展议程》中作出的不让任何一个人掉队的承诺。人居署旨在通过其规范性和业务性工作，以及在联合国系统内的协作与协调中心作用，推进可持续城市化，使其成为发展与和平的驱动因素，以改善所有人的生活条件。

3. 战略计划草案使人居署与联合国改革议程保持一致，其中包括（一）和平与安全架构改革，包括着重强调人道主义、发展与和平之间的关系；（二）发展制度改革，特别是重新设计驻地协调员制度，并将重点转向在国家一级采取更具综合性的行动；（三）管理改革，强调需要保持组织一致性、透明度、效率、敏捷性和问责制，同时还阐明了人居署在联合国系统内的独特价值主张。

4. 战略计划草案有力论述了变革，清晰阐明了可持续城市化与更广泛的可持续发展总体概念之间的关系。其注重为城市和其他人类住区中目前的掉队者，包括妇女和青年，创造积极影响和成果。只有通过清晰的转型战略、伙伴关系以及新颖和创新的发展愿景，才有可能有效地应对长期存在及新出现的各种发展问题，包括极端贫困、社会经济不平等、贫民窟、社会排斥和边缘化、性别歧视、人道主义危机、冲突、空气污染、气候变化和高失业率，所有这些问题都日益集中在城市地区。面对日益城市化的世界，用通观全局的方针将城市和其他人类住区联系起来并兼顾社会各阶层，可有助于推进可持续解决办法，令所有人受惠。

5. 战略计划草案提出了重新调整后的愿景和任务，使工作重点更加鲜明。人居署提议为会员国、国家以下各级及地方政府以及其他主要城市行为体提供服务，以实现四项相辅相成的综合目标或“变革领域”，具体如下：

- (a) 减少城乡连续带社区中的空间不平等和贫困现象；
- (b) 加强城市和区域的共同繁荣；
- (c) 加强气候行动和改善城市环境；
- (d) 有效预防和应对城市危机。

6. 能否以包容的方式实现上述成果取决于能否纳入下文关于社会包容层面和交叉专题领域的第二 D 节讨论的各个社会包容层面（人权；性别；儿童、青年和老年人；残疾），并得到一些具体的变革驱动因素和组织绩效能动因素的支持。转型变革只能通过转变范式来实现。人居署充分认识到这一情况，并根据其作为可持续城市发展和人类住区协调中心的作用，提出了一个清晰的框架，使其能够通过以下行动实现变革：

- (a) 将人居署重新定位成一个英才和创新中心；
- (b) 考虑到区域和全球城市化趋势；
- (c) 注重量身定制解决办法，考虑到不同社区和国家各不相同的情况；
- (d) 利用与地方和区域政府、联合国姊妹实体、私营部门以及其他发展行为体和利益攸关方之间的伙伴关系；
- (e) 通过在联络处、区域办事处、国家办事处及总部之间开展更有效的协作，显著提高综合交付能力。

7. 通过每个变革领域，人居署将确认妇女、儿童、青年、老年人和残疾人的具体权利，并以此作为工作目标。为实现这一点，人居署开展的所有工作都以基于人权的办法为基础，确保首先针对最落后群体。

8. 此外，实施战略计划（一旦其最后确定）需要进行组织变革并建立可持续的新财政模式，以确保人居署所拥有的资源与其任务和作用相称。

A. 人居署成为全球英才和创新中心

9. 战略计划草案将人居署重新定位成一个全球重要实体、一个英才和创新中心。为此，本组织正在调整其特殊地位，致力于成为与其工作相关的各种问题的“思想领袖”和首选机构，设定关于可持续城市发展的全球话语和议程，推动政治讨论，创造专业的前沿知识，打造技术规范、原则和标准，并在知识、经验和最佳做法交流中发挥倍增作用，以使城市和其他人类住区变得更好。凭借与各研究机构的合作，人居署具有发挥这一作用的特殊地位和条件。

10. 本组织将以规范性工作为重点，调整其在联合国发展系统改革框架内的定位，强调其独特价值，并证明其有条件以实质性方式为确定国家和区域问题、挑战和机遇作出贡献。

11. 作为一个英才和创新中心，人居署还将通过示范、试点和创新型业务项目来倡导可持续解决办法，这些项目可供各国和其他伙伴加以调整和扩大，同时确保规范性工作成果为具有转型意义的业务解决办法提供依据，反过来又确保实地行动对规范性工作产生影响。通过推动包括地方当局和决策者在内的合作伙伴网络来牵头实施大规模前沿解决方案，人居署有能力让全球数以百万计的人享有转型变革带来的惠益，确保任何人和任何地方都不掉队。

B. 全球趋势：快速城市化世界面临的挑战和机遇

12. 城市化是我们时代的全球大趋势之一，其不可阻挡且不可逆转。从现在起的 30 年后，世界上三分之二的人口可能生活在城市地区。90%的城市增长将发生在欠发达区域，如东亚、南亚和撒哈拉以南非洲，这些区域的城市增长速度将很快，但能力和资源受到的制约最大，面临的发展挑战也最严峻。世界上这些地方的城市化在很大程度上是无计划的，助长了非正规住区或贫民窟的持续增长。无节制和无计划的城市扩张以及不平等是各城市内部及各地区普遍遇到的问题。在过去 20 年中，世界上 75% 以上的城市变得更加不平等。尽管自 2000 年以来，全球在减贫方面取得了显著进展，但在发展中世界和发达世界的城市中，不平等现象仍在加剧。今天，大多数国家的贫富差距达到了 30 年来的最高水平；全球收入最高的 1% 人群的收入增长是 50% 最贫困人群的两倍。¹ 在发展中国家，目前容纳近 10 亿人的贫民窟和非正规住区是城市贫穷和不平等现象的

¹ 《世界不平等报告》（2018 年）。可查阅 <https://wir2018.wid.world/>。

实际体现。2015年，全世界仍有约23亿人得不到基本卫生服务²，21亿人得不到清洁饮用水³。发展中国家的城市只有不到35%的废水得到处理。⁴此外，全球如今有16亿人在住房不足的条件下生活⁵，住房保有权往往得不到保障。

13. 显然，气候变化是城市面临的巨大挑战之一，《巴黎协定》对此进行了详细阐述。城市占能源消费的60%至80%，并产生多达70%的人为温室气体排放，这主要是能源供应和交通运输所消费的化石燃料所造成的。根据预测，气候变化在未来几十年内将对人类发展进程产生重大影响。在2030年到来之前，必须紧急采取积极行动来改造城市系统，以帮助将全球升温幅度限制在1.5摄氏度以内。城市地区还吸收重大气候风险，必须做好准备，以抵御按照目前预测可达3至4摄氏度的全球变暖所带来的极端气候。

14. 目前的投资、消费和增长这一经济模式也加剧了对地球自然资源的剥削性开采。城市发展越来越多地占用以前用于林业或粮食生产的土地，与此同时，不断增长的人口对粮食、木材和取暖用生物质等产品的需求也在增加。城市化尚未完全摆脱化石能源，因而造成大范围空气污染，损害了弱势群体，特别是儿童和老年人的健康。向绿色、资源节约型经济的转变仍处于起步阶段。

15. 移民使城市和其他人类住区面临的问题更加复杂。全球有7.63亿境内移民和2.44亿国际移民。⁶这意味着世界上每七个人中就有一个是移民。这些移民大多生活在城市地区。在可持续城市化的总体背景下，需要特别关注难民和境内流离失所者。今天，为了逃离冲突和危机，有2540万难民和4000万境内流离失所者，其中大多数人在城市而非在人道主义营地寻求避难。⁷

16. 性别歧视在世界许多地区仍然存在，与儿童、青年和老年人相关的挑战也在加剧。在全世界贫穷妇女人数日益增加的情况下，妇女在城市非正规就业部门中占很大比例，并且由于技能有限，获得安全工作场所、教育、资源和技术的机会有限，她们所受的影响格外大。

17. 贫困、人道主义危机和冲突正成为日益普遍的城市现象。农村地区没有从总体增长中受益，这助长了从农村到城市的持续移民。

18. 总之，目前的城市化模式所带来的挑战对全球造成影响，如果不加以适当解决，可能危及可持续发展目标的实现。

19. 尽管面临挑战，但城市化仍是各级和各类人类住区千载难逢的变革机会，从农村小社区、村庄和集镇到中型城市和大都市，无一例外。现在的研究表明，城市化可以对发展产生积极的催化作用，能够改善最落后群体的生活条件。如果采纳循环经济原则，城市和城镇可以帮助推动社会和文化变革、环境保护以及经济增长等可持续议程。城市贡献全球国内生产总值的约80%，起着催化剂

² 儿基会和世卫组织（2017年）。《饮用水、环境卫生和个人卫生方面的进展：2017年最新情况和可持续发展目标基线》。

³ 同上。

⁴ 同上。

⁵ 2017年10月2日人居署新闻稿。可查阅 <https://news.un.org/en/story/2017/10/567552-affordable-housing-key-development-and-social-equality-un-says-world-habitat>。

⁶ 移民组织（2017年），《全球移民趋势概况介绍》。可查阅 <http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>。

⁷ 2018年6月19日难民署新闻稿。可查阅 <https://www.unhcr.org/afr/news/stories/2018/6/5b222c494/forced-displacement-record-685-million.html>。

的作用，推动世界各地的创新、消费和投资，这使得它们成为解决贫困、社会排斥和空间不平等、共同繁荣、气候与环境以及各种形式的危机等相关问题的积极而强大的力量。更重要的是，可持续的城市转型提供了与所有类型的行为体和社区，尤其是那些传统上被排除在此类进程之外的行为体和社区开展合作的机会。

20. 战略计划的实施将为加速转型以实现可持续发展目标提供途径。如果我们遵循《新城市议程》的总体目标以及可持续发展目标 11（建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区）来正确处理城市问题，就更容易实现其他发展目标和具体目标，并更容易在实现性别平等和包容青年方面取得有意义的进展。不过，这需要处于不同发展阶段的各国具备创造力、人力和金融资本，并需要在地方、国家、区域和全球各级共同努力。

C. 成为实现变革的“解决办法代理人”

21. 人居署将重点关注四个相辅相成的目标或“变革领域”：空间不平等和贫困现象、共同繁荣、气候行动与城市环境，以及预防和应对危机；人居署也具备有利条件，能够帮助各城市和国家应对即便是最严峻的城市化挑战，并把握城市化带来的机遇，最大限度地为总体可持续发展作出积极贡献。人居署对全球城市发展议程的贡献源自其知识和专长，及其提供创新且有据可依的规范性和业务性城市解决办法的能力。它的召集力、影响长期变化的能力以及利用伙伴关系的能力都有助于提高它的附加值和执行能力。

22. 人居署立足于其卓越、效率、问责、协作和影响力等核心价值观，凭借其几十年来的经验以及对城市和人类住区有效运作方式的理解，正在养成一种注重解决办法的文化。这意味着改变以项目为重点的做法，在更广范围内形成支持各城市和国家文化，提供与四个目标相融合的系统性且适合当地情况的解决办法，并应用和借助从人居署自身经验以及从其他各方的经验中获得的知识。这些解决办法将有助于尊重和实现妇女、青年和边缘化群体的权利。

23. 在此背景下，人居署实施联合国全系统的基于人权的方针⁸，这意味着所有方案都应推动实现人权，所有合作和方案编制工作都应根据人权标准和原则进行，发展合作应有助于提高义务承担人履行其义务的能力以及权利持有人主张其权利的能力。

D. 利用伙伴关系

24. 必须强调，任何机构都无法单独确保各国在实现全球城市发展议程方面取得重大进展。同样，没有任何一个组织能够单独确保各城市有效地建立繁荣和可持续发展的途径。作为协调中心，人居署将吁请各级的所有发展行为体和利益攸关方，包括地方和区域政府、民间社会、私营部门和学术界，齐心协力协助人居署实施下一个战略计划。

25. 过去十年，与人居署在各个发展领域进行合作的利益攸关方数量激增，人居署作出富有成效的努力，确保各利益攸关方高水平地参与“人居三”，并不断提高其参与世界城市论坛的水平。为了巩固这一趋势，今后的伙伴关系将配合人居署的四项目标（即其变革驱动因素）及其在各个社会包容层面的工作，

⁸ 《基于人权的发展合作方针：实现联合国各机构之间的共同理解》。可查阅 <https://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>。

并将得到良好管理和有效实施。在某些伙伴关系中，人居署将起牵头作用；另一些伙伴关系将由他人牵头，而人居署将带来专长，并提供支持和提高附加值。在国家、区域和全球各级与联合国其他实体的关系，包括与联合国各区域经济委员会的关系已经得到重视。它们是重要的合作伙伴，可以主动联系各会员国、城市、地方政府、民间社会、私营部门和其他城市利益攸关方，致力于在每个区域有效落实和贯彻《新城市议程》以及《2030年可持续发展议程》的城市和人类住区层面的目标。

26. 人居署将继续扩大与各国际和区域开发银行的合作，以确保政策支持的连贯一致，并使大规模城市投资符合可持续城市化原则。需要开展一项重要工作，即重新思考如何发动私营部门，以调动对可持续城市化的投资，促进更适当的发展模式。

27. 人居署将继续加强与社区的接触，将目前最落后的社区置于其工作的中心，并通过与农村和城市中心区的非正规工人、贫民窟居民、残疾人和贫困妇女密切协作，充分利用地方专长开展工作。人居署将加强与基层妇女团体和由青年领导的组织的接触，以确保其工作惠及社会各阶层。

28. 2020-2025年战略规划草案充分利用人居署作为可持续城市发展和人类住区问题协调中心的作用⁹，以加快落实《新城市议程》，实现城市层面的可持续发展目标。在这方面，人居署将制定创新办法，以实现以下目标：

(a) 制定和实施联合国全系统的可持续城市化战略和协作框架；

(b) 协调《新城市议程》的后续行动和审查工作，确保所有行为体，包括地方、区域和国家政府、学术机构、联合国机构、民间社会、私营部门和其他主要团体作出贡献；

(c) 利用人居署的“实施《新城市议程》行动框架”，制定和传播有据可依的指导方针，并为会员国提供能力支持，以实现城市层面的全球议程；

(d) 通过动员所有相关行为体，支持将可持续城市发展纳入全球发展框架的主流，并使可持续发展目标在地方得到落实。

E. 人居署“一体行动”：调整定位和组织变革

29. 人居署不仅仅是各个联络处、国家和区域办事处的集合。它是一个协作性的全球机构，承担同一项任务。新战略规划及相应的组织变革旨在确保人居署的所有组织单位以完全一体化的方式开展工作。重点是在区域和全球两级最大限度地扩大规范性与业务性工作之间的相互作用，利用在四个相互关联的变革领域进行的变革，力求为最需要帮助的人带来直接影响。区域战略和国家方案将完全符合战略计划的总体目标，同时满足各会员国的需求。

30. 作为思想领袖和英才中心，人居署将重点关注其具有最大相对优势的专业领域。与此同时，它将发挥催化剂作用，提供多尺度、综合性、多部门和多利益攸关方的城市发展和人类住区解决办法，并利用其他各方的行动，将可持续发展目标的各项目标和具体目标联系起来。

⁹ 各国政府在《基多宣言》中指出，人居署作为可持续城市化和人类住区发展问题协调中心，在执行、贯彻和审查《新城市议程》和相关可持续发展目标等方面发挥重要作用。

31. 人居署将调整其组织安排，以反映城市化趋势与挑战的区域多样性，并结合联合国发展系统的合理化工作及其最近的大范围改革。城市化相关挑战以及各国具体需求和能力的多样性，将决定人居署所提供的支助的性质。
32. 为了将其工作重心从项目实施扩展到更广泛的目标，即扩大工作规模和发挥长期影响，人居署需要向外界开放，更加重视伙伴关系，并通过以知识为基础的宣传对其他各方的行动产生战略性影响。
33. 此外，人居署“一体行动”要求改革内部程序和制度，按照下文关于组织绩效能动因素的章节所述，完善内部预算流程并加强人力资源管理。组织变革还需要确保各种方案和服务以高效率、有成效、有据可依的方式提供，并能够在全球范围内不断学习。
34. 战略计划草案承认，人居署面临的一项重要体制挑战是确保其资源可预测、可持续并与其作用和责任相称。这需要建立可持续的新财政框架，以增加收入、减少低效支出、建设财政能力并使资源与四项目标相一致。将用新业务模式来支持战略计划。

二、 战略选择

A. 大胆的愿景和明确的使命

35. 人居署的愿景“在城市化的世界中提高所有人的生活质量”大胆且宏伟；这一愿景要求人居署及其合作伙伴加强旨在应对城市化挑战的各项国家和国际努力。它既反映了理想，也反映了真实需要。人居署认为城市化进程可以改变地区面貌，连通城乡连续体内的人类住区，包括小集镇、中等城市和主要城市中心，并确保所有人都有机会获得适足和负担得起的住房、基本服务和基础设施。人居署将努力促进城市化，使其成为人与社区的积极变革力量，减少不平等、歧视和贫穷。
36. 人居署的使命声明是“人居署通过知识、政策咨询、技术援助及协作行动，促进城市和人类住区的转型变革，不让任何一个人、任何一个地方掉队”。
37. 过去几年，鉴于有越来越有力的证据表明可持续城市化是实现可持续发展目标的加速因素，人居署在2014-2019年期间战略计划的基础上，一直在完善其工作方针，从战略上将规范性工作和业务性工作结合起来。针对二十一世纪城市和其他人类住区面临的挑战和机遇，它采取了更具战略性和综合性的方针。它的使命声明反映了这一范式转变。这还体现出本组织的四个主要作用，可以概括为：思考、行动、共享、合作。
38. 思考：这是规范性工作，包括各种形式的知识建设、开创性研究和能力建设，使人居署能够制定标准，提出规范和原则，分享良好做法，监测全球进展情况，并支持国家以下、国家、区域各级以及政府间机构制定与可持续城市和其他人类住区有关的政策。
39. 行动：这是业务性工作，即借助人居署在可持续城市化和危机应对领域的独特专长，提供各种形式的技术援助。人居署在技术合作中利用其高度专业化的工作来执行人类住区项目，从而在实施各项政策、战略、最佳做法、规范和标准方面向会员国提供高附加值、量身定制的支助。
40. 共享：人居署将发挥协调中心和催化作用，通过宣传、沟通和外联，调动公众、政治和财政支持，并在各级加强协作行动，以激励地方、国家和全球各

级在国家发展计划、政策框架、发展实践以及可持续城市发展投资选择等方面发生质变。

41. 合作：为在应对城市化挑战方面取得持久成果，人居署需要与众多伙伴协作，充分利用多种资源。2020-2025 年战略计划的实施工作将得到“联合国与利益攸关方合作执行框架”的支持，人居署制定这份文件是为了响应通过更加连贯一致的全系统发展办法在更广泛的联合国系统内开展工作的需要，人居署目前正在就此与会员国协商。

B. 宏伟目标

42. 受人居署愿景和使命的启发，战略计划草案的总体目标是推进可持续城市化，将其作为发展与和平的推动力，从而改善所有人的生活条件。

43. 这一目标符合可持续发展目标的“不让任何一个人掉队”原则；关于建设包容、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区的目标 11；以及《新城市议程》的各项原则和承诺。

44. 这一宏伟目标也反映出人居署旨在制定和实施综合性方案以期产生更大影响。因此，本组织将“以人为本”，并将率先采取全局而非局部、具有转型意义而非零散的干预措施，将城市化和人类住区与《2030 年可持续发展议程》以及秘书长在联合国改革中提出的“人道主义、和平与发展关系”联系起来。¹⁰

45. 通过 2014-2019 年战略计划的实施工作，人居署认识到必须将其战略计划建立在强有力的变革理论基础之上，而且成果框架应当坚实，以便有效地指导方案制定工作，从而实现计划中的成果和预期的影响。

46. 因此，新战略计划的制定进程得到变革理论办法的有力指导，从而能够：

(a) 将战略重点从基于手段的办法转向基于目标的办法，并从注重过程的办法转向基于成果的办法；

(b) 与全球议程挂钩，特别是《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标、《亚的斯亚贝巴行动议程》、《仙台框架》、《巴黎协定》、《纽约宣言》和《新城市议程》等；

(c) 重新诠释可持续城市发展，并重新思考应如何落实可持续发展议程；

(d) 采用一套变革驱动因素和组织绩效能动因素；

(e) 加强宣传和沟通在影响政策方面的作用；

(f) 加强伙伴关系，特别是与地方和区域政府及其他关键群体的伙伴关系在扩大影响方面的作用；

(g) 采用连贯一致的创新办法来支持人居署及其合作伙伴的工作；

(h) 履行人居署在界定和监测可持续发展目标的城市指标方面的监管作用，并作为可持续城市化和人类住区问题协调中心，支持贯彻和审查《新城市议程》的工作。

¹⁰ <https://reform.un.org/content/development-reform>。

C. 变革领域：战略和范围

47. 为了实现推进可持续城市化的目标，人居署必须在其四个相互关联的变革领域取得进展。这些领域相互交织、相辅相成；因此，我们在一个领域实现成果的方式会对其他领域有影响。变革领域如下：

- (a) 减少城乡连续带社区中的空间不平等和贫困现象；
- (b) 加强城市和区域的共同繁荣；
- (c) 加强气候行动和改善城市环境；
- (d) 有效预防和应对城市危机。

48. 这些领域立足于社会包容层面，如人权；性别；儿童、青年和老年人；残疾。它们寻求纠正这些群体及其他受排斥群体长期以来受到的歧视，使其不再继续被边缘化。与此同时，它们让这些群体，特别是妇女和青年，作为社会转型的关键行为体发挥作用。

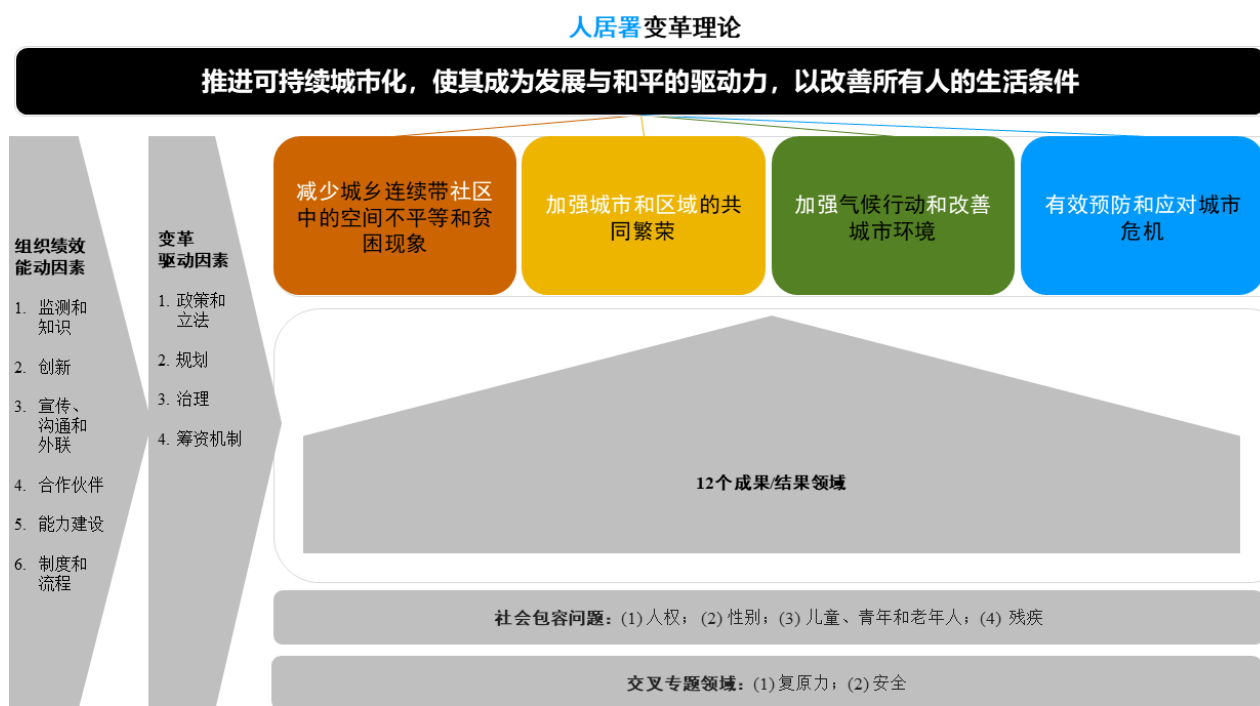
49. 它们还体现《新城市议程》的以下三项转型承诺：

- (a) 城市可持续发展促进社会包容和消除贫困；
- (b) 人人享有可持续和包容的城市繁荣与机会；
- (c) 环境可持续和有韧性的城市发展。

50. 图 1 显示人居署实现战略计划草案所列目标所需的变革理论。¹¹

51. 将利用健全的指标（战略计划期间每年的基线和具体目标）以及成果框架和绩效衡量计划中的里程碑，定期跟踪这四项目标及其各自的成果。

图 1. 人居署2020-2025年期间战略计划草案的变革理论



¹¹ 变革理论的完整说明见本文件附件。

变革领域 1：减少城乡连续带社区中的空间不平等和贫困现象

52. 不解决生活在贫困和边缘化中的数以百万计城市居民的基本人权问题，就不可能实现可持续发展。解决这一问题的方式有很多，包括提供适足住房、清洁饮用水、卫生设施、家庭能源、交通运输、医疗保健、教育和公共空间，并将安全和保障作为确保在真正意义上实现平等且具包容性的城市和人类住区的关键因素。不平等现象在贫困社区也持续存在，妇女、青年和残疾人经常遭受交叉歧视，导致进一步边缘化。

53. 贫困与边缘化相互交织，而且往往集中在特定地点。空间不平等（即弱势群体集中在某一特定地点）体现在不同区域之间、城乡连续带中或同一城市内人们的经历和机会不同，他们可以行使的权利也不同。城市中的空间不平等使其他形式的社会、经济、政治或文化不平等得以存在下去。然后，根据一个人的社会经济背景、种族、移民身份、年龄、性别和能力，这种不平等可能会进一步分化。无法平等地获得土地、适足且负担得起的住房、就业机会、基本社会服务、出行和公共交通以及公共空间是空间不平等的关键方面，其特征往往是物理上的隔离。这影响到贫穷水平和向上流动的机会。经济合作与发展组织指出，生活在贫穷街区对儿童和成年人的教育、健康和工作前景都会有影响，从而会进一步加剧不平等，甚至是跨代不平等。¹²正如关于《新城市议程》执行进展情况的秘书长报告（2018年）¹³所强调指出，大多数可持续发展目标及其相关具体目标都涉及到这一问题。作为支持实现可持续发展目标的加速因素，《新城市议程》也涉及其中许多要素，特别是需要消除贫困和促进城市繁荣，以及建设具有良好生态和复原力的城市。

54. 此外，为了减少空间不平等和消除贫困，在有计划地扩大城市的同时，必须通过原址改善和城市改造来进行有效的城市更新。这种努力还将有利于保护文化遗产，并有助于在城市中形成认同意识和归属感。

55. 因此，第一个变革领域可以转化成三个关键成果领域，而人居署可以与合作伙伴共同为其作出贡献。具体如下：

- (a) 增加并确保平等享有基本服务、可持续出行和公共空间；
- (b) 增加并保障获得土地以及适足且负担得起的住房的机会；
- (c) 有效地扩大和改造住区。

人居署的特殊地位

在这一变革领域，人居署将巩固其在基本服务、住房和贫民窟改造、土地、城市出行以及公共空间等领域的丰富经验。《关于权力下放和为所有人提供基本服务的国际准则》¹⁴和《城市与区域规划国际准则》¹⁵是指导这一领域内的各项产出的基本框架。将借助上述框架、其他规范性指导方针，以及人居署在公共空间、可持续出行、水和环境卫生、基本的社会基础设施和有形基础设施，以及能源等领域实施实地项目的丰富经验，扩大在这些领域的努力。为了回应

¹² 经合组织（2018年），“分裂的城市：了解城市内部的不平等”，（巴黎）。
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264300385-en>。

¹³ A/73/83-E/2018/63。

¹⁴ <https://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-decentralization-and-access-to-basic-services-for-all/>。

¹⁵ <https://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning/>。

会员国、地方当局和其他合作伙伴对人居署支助的明确需求，将加大对有效扩大和改造住区工作的关注度，还将利用人居署在有计划的城市填充、城市更新以及原址改善方面，包括在遗产区开展工作的经验。这一变革领域的各项成果是人居署的核心业务。不过，在发挥协调中心作用时，它还将与许多其他联合国协调机构，包括联合国水机制、联合国能源机制、“人人享有可持续能源”倡议和“人人享有可持续出行”倡议；其他联合国实体，包括联合国开发计划署（开发署）、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（儿基会）和联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）；以及许多非政府伙伴、利益攸关方和私营部门伙伴进行合作。

56. “增加并确保平等享有”概念依托可持续发展目标中提出的“加强成果平等”这一前提。因此，人居署的所有方案都将优先考虑目前没有平等机会获得基本服务、可持续出行和公共空间的群体，并提供干预措施以实现成果的实质平等，抵制不同形式的排斥。

成果 1：增加并确保平等享有基本服务、可持续出行和公共空间

有助于实现可持续发展目标 1、3、4、6、9、10 和 11；特别是具体目标，基本服务：1.4 (1.4.1)、3.b (3.b.2)、4.a (4.a.1)、6.b (6.b.1)、11.1、11.5 (11.5.2) 和 11.6 (11.6.1)；可持续出行：9.1 (9.1.2)、11.2 (11.2.1)；公共空间：11.7；社会、经济和政治包容：10.2；机会平等：10.3。

有助于落实《新城市议程》第 29、30、34、37 和 74 段。

主要联合国合作机构：儿基会、妇女署、联合国环境规划署（环境署）和联合国毒品和犯罪问题办公室。

57. 所有城市和人类住区，无论大小，都需要向所有人提供适足的基本服务和社会服务：供水、环境卫生、废物管理、能源、科技、医疗和教育。为了提高生产力和包容性，城市还需要安全和可持续的出行方式。公共空间的提供、分配、使用和质量也被认为是减少不平等、创造地方经济活动以及促进社会凝聚力和认同感的一个重要因素。鉴于它们在实现可持续城市发展方面的重要性，所有这些要素都应反映在国家城市政策和部门计划中，并最终转化为具体的实际干预措施。因此，人居署将通过规范性和业务性工作，与包括各级政府、民间社会、社区以及正规和非正规私营部门在内的广泛利益攸关方合作，以实现这一成果。这项工作将包括制定对性别、年龄和残疾问题敏感的政策；就提供公共空间和出行解决办法制定计划和立法；通过利益攸关方参与来进行立法以改善公共场所安全；开展包容性、参与式贫民窟改造，以改善获得基本服务、出行和公共空间的机会。

58. 人居署有能力支持会员国致力于通过减少、再用和回收废物来减少废物产生，并且在会员国日益重视需要以有效和可持续方式减少废物并回收各种组件之际，利用其在城市基本服务方面的长期工作经验为其提供支持。人居署将继续打造涵盖固体废物使用和回收的知识产品和最佳做法，并向各国提供关于可持续供水、废水、环卫与废物管理、城市交通以及能源系统的指导意见。人居署还将支持低碳规划和低碳发展战略，并扩大在此方面向各国及其地方政府提供的咨询和技术服务。

59. 成果 1 对人居署具有重要意义，因此要更加重视。人居署将牵头开展工作，完善各种政策、计划、设计、做法共享机制以及法律法规，以增加和改善基本

服务、可持续出行并提供更具包容性的公共空间。还要特别关注以更有效的方式收集数据并监测基本服务和公共空间的提供情况和质量，包括针对公共场所暴力侵害妇女行为制定数据收集和报告制度。

成果 2：增加并保障获得土地以及适足且负担得起的住房的机会

有助于实现可持续发展目标 1、2、5 和 11；特别是具体目标 1.4 (1.4.2)、2.3、5.a (5.a.1 和 5.a.2) 和 11.1 (11.1.1)。

有助于落实《新城市议程》第 35 段。

主要联合国合作机构：世界银行和联合国人权事务高级专员办事处。

60. 土地和房地产是地方政府的重要国内收入来源，得到的收入可用来投资扩大和改善基本服务和基础设施。然而，土地管理很少被纳入空间规划或政策。保障保有权是良好土地管理的一个重要因素，它使家庭和社区不仅能够改善自己的生活条件，而且还可以利用土地作为资产来脱贫。保有权无保障尤其影响到女性为户主的家庭，以及其他被边缘化的家庭。惯有和土著土地权是特别重要的考虑因素，将在这一成果领域内加以探讨。

61. 本成果领域还将以理事会第二十四届会议通过的“全球住房战略”为基础，促进各会员国致力于按照国际文书、《人居议程：目标与原则、承诺及全球行动计划》以及《新城市议程》的规定，全面和逐步实现适足住房权。将扩大这项工作，重点是实现可持续发展目标 11.1，即到 2030 年实现无贫民窟城市这一具体目标。在这一进程中，人居署将继续提供多样化的解决办法和方案办法，以防止强迫迁离。

62. 提供适足且负担得起的住房还需要采取综合对策和协调行动，将规划、财政机制及监管框架联系起来，既关注业主市场，也关注租赁市场。住房和贫民窟改造对经济发展和减贫发挥根本性作用，有助于促进公平、顾及年龄和促进性别平等的社会空间开发，并将住房问题作为促进共同繁荣和增长的有效平衡因素，置于可持续城市发展议程的中心。

63. 人居署将在联合国系统内为实现这项关键成果发挥牵头作用，与侧重于住房问题以及投资于土地管理的合作伙伴开展密切合作，除开展实地项目外，还致力于宣传、知识生产以及政策制定和能力发展。

成果 3：有效地扩大和改造住区

有助于实现可持续发展目标 4、6、11 和 16；特别是具体目标 4.a、6.b (6.b.1)、11.1 (11.1.1)、11.3、11.6、11.7、11.a 和 16.7 (16.7.2)。

有助于落实《新城市议程》第 38 段。

主要联合国合作机构：教科文组织、联合国资本发展基金（资本发展基金）、国际移民组织（移民组织）和世界银行。

64. 城市化模式和城市规划与设计必须考虑到社会和物质上的一体化城市增长。移民和人口增加对城市增长的贡献大致相等。因此，住区增长动态应确保移民为城市服务，城市也要为移民服务，而不论其地位如何。城市核心区、近郊区和郊区的住区可通过多种战略，如增加密度、混合用途开发、经济适用房、改善连通性、增加公共空间和多样化就业机会来适应增长，这些战略应当以包容性治理安排为基础，促进具有社会凝聚力的城市社区。

65. 必须将保护和振兴文化遗产作为上述工作的核心内容，这也有助于强化身份认同和提供归属感，融合东道社区和新来者，包括移民、难民和国内流离失所者。《新城市议程》将文化确定为城市规划和战略的优先组成部分，并明确呼吁将文化纳入规划文书，包括总体规划、分区准则、建筑法规、沿海管理政策以及战略发展政策等。

66. 这是人居署的一个增长领域，可以发挥其在有计划的城市填充和城市更新项目方面的丰富经验。人居署将大力支持制定各种政策、计划、对性别和年龄问题有敏感认识的地方和社区规划与设计进程、各种准则，并发展地方当局的能力，还将加强与私营部门的接触。

变革领域 2：加强城市和区域的共同繁荣

67. 在当前的全球经济中，城市化对国内生产总值的贡献过高。规划周密和管理得当的城市化可以创造财富，最大限度地发挥规模和集聚效应，促进地区综合发展，并将农村和城市发展联系起来。真正具有包容性、良好的连通性和繁荣的城市可以促进所有人的集体福祉和满足感。要实现均衡的地区发展和克服不平等，就必须将经济增长战略与具有社会包容性和环境上可持续的发展结合起来。繁荣的城市往往位于繁荣的区域内。高效且充分的区域规划对于城市重新思考其相对优势和更好地调整其相对于周边地区的定位，从而提高在整个区域创造体面工作和生计的可能性至关重要。

68. 本变革领域可以转化为以下三个关键成果领域，而人居署可以与合作伙伴共同为其作出贡献：

- (a) 改善城市和区域的空间连通性和生产力；
- (b) 增加并公平地分配在当地创造的收入；
- (c) 扩大部署城市发展前沿技术和创新。

成果 1：改善城市和区域的空间连通性和生产力

人居署的特殊地位

在本变革领域，特别是对于成果 1，人居署需要增加知识和专长。几项研究得出结论认为必须更加关注连通性和区域规划，这些研究表明，在城市与区域规划之间建立密切联系可以作为促进共同繁荣的一种方式。人居署将与经济合作与发展组织、世界银行等战略伙伴合作，支持各级政府主管部门制定政策、框架和行动，通过综合性地区发展办法来提高城市和区域的生产力。人居署将与联合国粮食及农业组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、移民组织、联合国工业发展组织（工发组织）和其他组织合作，通过具体政策和行动，促进具有包容性和可持续的经济增长、就业，为所有人，特别是妇女和青年提供体面工作。

成果 2 要求人居署与各区域开发银行、地方和区域政府及其协会组织、开发署、世界银行、欧洲联盟、各金融机构、基金会和学术界合作。从组织角度而言，人居署的特殊地位侧重于向地方、区域和国家主管部门提供技术支持，以制定和执行各种政策和战略，增加地方收入并确保公平分配地方收入。人居署将继续巩固其在这一领域的丰富经验。

成果 3 意味着扩大工作重点。人居署在发挥协调中心作用时，将与联合国创新网络、联合国各机构、科技公司、“智能城市”协会、创新中心和学术界等各

种实体开展合作。因此，人居署将调整和扩大创新型技术解决办法，以提高城市生活质量。

成果 1：改善城市和区域的空间连通性和生产力

有助于实现可持续发展目标 1、2、8、9、11、12 和 14；特别是具体目标 2.3、2.4、2.a、8.2、8.3、8.5、11.2 (11.2.1)、11.3 (11.3.1) 和 11.a。

有助于落实《新城市议程》第 49、51 和 52 段。

主要联合国合作机构：开发署、工发组织、劳工组织、移民组织。

69. 城市和区域的空间组织、城市空间的可达性和设计，以及从中小城镇和城市到大都市等不同规模的城市和人类住区的整合，可以显著增强城市化对生产力和具有包容性的经济发展的贡献。然而，要做到这一点，就必须加强城市网络之间、城市与其周边地区、近郊区以及农村地区之间的连通性。这需要采用全国——有时甚至是跨界——发展办法，并增进城市和农村地区规划。国家城市政策如果得到有效执行，并有适当的法律框架以及技术和财政支持，便能确保城市和区域共享繁荣。充分的地区规划可以加强中小城市给区域带来双赢局面的能力，因为它可以减轻主要城市承受的压力，并帮助农村人口获得必要的信息、货物、服务和其他资源，以改善机会和提高生产力。空间发展框架、全市战略和地方计划是在城市一级改善空间连通性和生产力的关键工具，也是整合和提出各项战略，以建设连通性更好和包容性更强的城市的第一步。规划周密的城市可以最大限度地扩大城市形式，同时充分利用集聚效应，在良好的连通性和充足的有配套服务的土地的支持下，促进生产活动和创造就业机会。

70. 在蓝色经济区域，与海洋、湖泊和河流接壤的城市在历史上发挥了关键作用，不仅为生活在水边的社区带来繁荣，而且影响地方、国家和国际发展。人居署有能力领导关于城镇和城市如何以最佳方式利用蓝色经济促进繁荣与发展，以实现城市层面的可持续发展目标的规范性辩论。

71. 需要跨越现有行政边界在部门之间作出新的治理安排，以加强各级的机构协调。都市治理结构和协作机制，对于解决城市无序扩张和其他负面外部因素至关重要，这些因素造成空间和社会经济隔离以及环境和自然资源退化。

72. 人居署在该领域的技术支持将侧重于增强城市的相对优势，以最大限度地发挥其生产潜力，解决污染和拥堵等负面外部因素，加强公共交通选择，提供高效、可靠的服务，使城市更具竞争力和创新性，进而最大限度地提高生产力。

成果 2：增加并公平地分配在当地创造的收入

有助于实现可持续发展目标 8、11 和 17，特别是具体目标 17.1。

有助于落实《新城市议程》第 67 和 75 段。

主要联合国合作机构：资本发展基金和移民组织。

73. 世界各地的地方当局负有提供基本服务和公共物品的根本任务。然而，它们在这方面面临着巨大挑战。特别是发展中国家城市的现有财政资源无法满足日益增加的市政开支。这种资金缺口因人口迅速增长而进一步加剧，因为对公共服务的需求以及对建设和维护新的公共基础设施的资金需求随着人口增长而不断上升。

74. 虽然中央政府显然有必要更高效地与地方政府分享更多财政资源，但也要充分利用地方当局目前可用的潜在地方创收来源。例如，其中包括使用费、税收增额融资、土地价值融资以及债券和贷款等债务工具。此外，以社区为基础的融资基金和地方经济发展战略可以促成长远的社会经济转型。调集国内资源对于实现可持续发展目标和《新城市议程》至关重要。改善市政融资，同时推动获取地方发展资金和实施财权下放手段，是实现目标的关键。

75. 人居署与各发展伙伴、公共财政和管理组织、高等院校以及私营部门合作，完全有能力协助地方当局实施必要的体制和法律改革，以创造更多的财政资源，包括通过公私伙伴关系以及基于土地的创收和筹资工具，同时继续大力强调透明度和问责制。这其中包括量化、掌握和分配土地价值增量、资产管理以及土地税收机制等。

成果 3：扩大部署城市发展前沿技术和创新

有助于实现可持续发展目标 5、7、8、9、11、13 和 17，特别是具体目标 5.b、7.1 (7.1.2)、7.a、7.b (7.b.1)、8.2、9.5、9.b、13.3 (13.3.2)、17.6、17.8 和 17.16。

有助于落实《新城市议程》第 66 段。

主要联合国合作机构：国际电信联盟和联合国创新网络。

76. 前沿技术对智能城市的出现、我们建设和管理我们的城市和其他人类住区的方式，以及城市管理者如何作出更明智的决定，正在产生深刻的影响。这类技术目前包括物联网、传感器网络、机器对机器通信、机器人技术、人工智能、虚拟现实和增强现实、三维打印、地理信息系统、遥感、自动无人驾驶车辆、无人机、区块链、加密计算以及大数据处理与可视化等。《新城市议程》呼吁加强技术和通信网络，并采取智能城市办法，利用数字化、清洁能源和各种技术来促进经济增长和改善服务交付，同时促进包括残疾人在内的基础广泛的包容性。

77. 在发掘潜力和充分利用地方资源和资产的过程中，创新对于实现各层面的发展和繁荣至关重要。需要探索创新的筹资机会和伙伴关系，还需要显著增强地方政府有效地采购、测试和实施前沿技术的能力。

78. 为了有效地促进城市可持续性，需要以适当方式应用前沿技术和创新，以确保在公民、城市和区域之间共享其带来的繁荣。这项工作需要各类行为体共同开展，而人居署可以通过将新技术和创新做法纳入其规范性和业务性活动，在这一进程中发挥重要作用。其在这方面的作用包括预测对城市化带来长远影响的各种趋势和条件；开发收集和使用数据的创新方式，包括为城市管理进行空间分析；以及制定智能城市计划和战略，包括在城市交通和环境可持续性战略领域制定部门对策。这需要建立开放、用户友好和参与式数据平台，以确保所有人共享数据收集和整合带来的惠益，并在此背景下，提供关于数据保护、数据所有权、隐私权和人权的有力指导。

79. 在本成果中，必须更加强调在地方政府和建成环境专业领域内进行能力建设，以便借助智能城市计划以及在城市规划、设计和更新中使用的各种前沿技术，创造出以人为中心的各种机遇，而并非以技术为先。注重利用技术来掌握数据，对城市土地和住房市场进行智能监管和监测，可以让智能城市战略发挥效益。

80. 归根结底，部署前沿技术和可持续城市发展需要特别关注得不到充分服务的人口，以解决不平等问题，并弥合社会和空间鸿沟。

变革领域 3：加强气候行动和改善城市环境

81. 《新城市议程》为城市和其他人类住区提出了加强气候应对行动和改善城市环境的共同愿景。会员国确认，不可持续的消费和生产模式、生物多样性的丧失、对生态系统的压力、污染、自然和人为灾害以及气候变化及其相关风险对城市 and 人类住区带来前所未有的威胁，这有损于为消除一切形式和表现的贫困和实现可持续发展而作出的努力。¹⁶它们承诺推动对城市 and 人类住区中的自然资源进行可持续管理，以利于保护和改善城市生态系统和环境服务，减少温室气体排放和空气污染，并促进降低和管理灾害风险。¹⁷

82. 本变革领域重点关注城市和其他人类住区与气候和环境问题的交集。《巴黎协定》界定了各国和利益攸关方对于气候行动所有要素的作用。为了应对气候变化带来的日益严峻的挑战，联合国气候变化框架公约缔约方制定了国家自主贡献，以此作为推进《巴黎协定》的一项承诺。人居署在 2017 年审查了 164 项国家自主贡献，发现 113 项含有中等或较强的城市内容，主要侧重于适应、或适应与缓解行动的组合，而专门侧重于缓解的很少。¹⁸

83. 本变革领域针对为发展可持续城市而采取的复原、适应和缓解行动，做法是遏制气候变化的影响、创造新的经济机会以及改善城市和其他人类住区的宜居性。

84. 本变革领域包含三项成果，其共同目标是加强气候行动和改善城市环境，通过设计能够在人类生活模式与建成和自然环境之间达致平衡的综合解决办法，来促进系统性变革。这些成果如下：

- (a) 减少温室气体排放，改善空气质量；
- (b) 提高资源效率，保护生态资产；
- (c) 社区和基础设施对气候变化的有效适应。

人居署的特殊地位

在本变革领域，人居署发挥在全球气候领域促进联系和行动的作用，将全球行为体和政策与地方和国家背景挂钩。它将通过一个从战略角度设计的进程来建立这种关联性，该进程结合了政策咨询、技术支持、宣传、主题专长、知识生产以及分享国际最佳做法等。因此，随着地方和区域政府参与该进程，人居署的气候行动方案将形成一个平台，推动从全球到地方和从地方到全球的双向挂钩。

为了支持会员国采取气候行动和改善城市环境，人居署将与环境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，并强调各种环境问题的地方与全球要素。它还将与联合国气候变化框架公约合作，提高对气候变化问题的认识，传播有助于执行气候变化战略的知识和国际最佳做法。

¹⁶ 《新城市议程》第 63 段。

¹⁷ 《新城市议程》第 65 段。

¹⁸ 人居署（2017 年）。“《巴黎协定》中的可持续城市化：对城市内容的国家自主贡献的比较审查”。可查阅 <https://unhabitat.org/books/sustainable-urbanization-in-the-paris-agreement/>。

此外，它将与世界卫生组织（世卫组织）合作，协助各国政府制定和实施清洁空气行动计划。

在适应方面，加强城市贫民的气候抵御力将是重点关注的领域。

成果 1：减少温室气体排放，改善空气质量

有助于实现可持续发展目标 3、11 和 13；特别是具体目标 3.9 (3.9.1)、11.6 和 13.2 (13.2.1)。

有助于落实《新城市议程》第 67 和 75 段。

主要联合国合作机构：环境署。

85. 城市占能源消费的 60% 至 80%，并产生多达 70% 的人为温室气体排放，主要是能源供应和交通运输所消费的化石燃料所造成的。城市无序扩张和功能隔离极大地加剧了气候影响，因此必须确保我们有能力以更可持续和气候中立的方式规划城市增长。可持续的资源管理包括加强无害环境管理和尽量减少所有废物，包括空气污染物和短期气候污染物以及温室气体，以利于努力过渡到循环经济。¹⁹

86. 科学家得出结论认为，要将相对工业化前水平的全球升温幅度控制在 1.5 摄氏度，我们必须在 2030 年之前将温室气体排放量（从 2010 年的水平）减少 40% 至 50%。因此，迫切需要加快转型行动，在城市中尤其如此。²⁰因而在战略计划草案所涉期间，这是人居署的所有四个变革领域中的优先工作。

87. 为努力推广缓解做法，人居署提议在其规范性和业务性工作中采用地区综合规划方针，以促进紧凑型 and 公共交通引导型城市发展，其好处是能够减少使用私人车辆，从而减少排放。人居署还将继续倡导在城市地区采用可再生能源，尽量利用公共和住宅建筑物的太阳能屋顶、建设风电场，并将城市废物转化为能源。这可以降低能源生产对化石燃料的依赖性。各城市正在采取雄心勃勃的措施，C40 城市网络²¹中的 73 个大城市承诺到 2050 年或更早实现将碳的净排放降至零。人居署将继续动员各城市通过气候行动规划框架制定目标、报告数据和跟踪进展情况，并协助领导“全球气候能源市长盟约”，该平台为市长们作出公开承诺、进行系统性规划并报告气候行动提供了手段。²²

88. 据科学家估计，在 2016 年，世界上 91% 的人口生活在空气质量超出世卫组织室外空气污染准则限值的地方，其中大多数人生活在相关健康风险较高的城市地区。²³为帮助各城市改善空气质量，人居署可协助各国政府制定清洁空气行动计划，确定此类计划与减少温室气体排放的各种行动之间的实质性协同增效作用，并着手解决室外和室内空气污染问题。此类计划将有据可依，通过切实的知情参与进程及多部门办法来加以设计。这项工作将与包括环境署和世卫组织在内的联合国各机构及其他主要战略伙伴合作开展。

¹⁹ 《新城市议程》第 71 段。

²⁰ 气专委（2018 年）。https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf。

²¹ 致力于应对气候变化的世界特大城市网络。

²² <https://www.globalcovenantofmayors.org/about/>。

²³ 世界卫生组织（2018 年）。“概况介绍：环境（室外）空气质量与健康”。可查阅：[https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)。

成果 2：提高资源效率，保护生态资产

有助于实现可持续发展目标 6、7、8、11、12、13、14 和 15；特别是具体目标 6.3、6.a、8.4、11.6、11.c (11.c.1)、12.2、12.3、12.4 (12.4.1、12.4.2)、12.5、12.c、14.a、15.1 (15.1.2)、15.4、15.5、15.9、15.a (15.a.1) 和 15.b (15.b.1)。

有助于落实《新城市议程》第 68、69、70、71、72 和 73 段。

主要联合国合作机构：环境署和粮农组织。

89. 在《新城市议程》中，会员国指出，需要推动自然资源的可持续管理²⁴和向循环经济过渡，同时推动生态系统的养护、再生、恢复和复原力。²⁵在建成环境中推行资源效率措施，将有助于通过采用绿色建筑做法、能源绩效指标和评级制度，进一步减少建筑部门中的能源、水、材料和土地浪费。会员国还设想建设能够保护、养护、恢复和促进生态系统、水、自然生境和生物多样性的城市和其他人类住区。²⁶

90. 为实现这一成果，人居署将支持各国制定既节能又节约资源的建筑规范；在特定国家守则中适当引用和纳入能源和资源效率原则；制定将能源和资源效率纳入建筑物主流的政策准则；并推动知识共享。它将进一步开发和推广关于智能和可持续城市发展的知识，包括通过“联合国一体化”气候变化学习伙伴关系提供培训模块、工具和产品，并将继续加强在该领域的工作，包括利用技术专长在智能城市和循环经济办法方面为各国政府提供支持。

91. 为支持会员国更好地保护城市生物多样性和生态资产，人居署将在一个全局框架内提供气候行动和城市环境对策。分配开放空间，以及保护肥沃农地、城市花园、植物园和公园将成为保护、再生和恢复城市生物多样性的关键行动。在进行充分规划和立法以减少城市无序扩张及其对环境的消极影响方面，人居署具有深厚知识，这也是其为实现本成果而采取的对策的一部分。

成果 3：社区和基础设施对气候变化的有效适应

有助于实现可持续发展目标 9、11 和 13；特别是具体目标 11.b、13.2、13.3 和 13.a。

有助于落实《新城市议程》第 77、78 和 79 段。

主要联合国合作机构：联合国减少灾害风险办公室和联合国气候变化框架公约。

92. 政府间气候变化专门委员会（气专委）于 2018 年 10 月发布的一份关于全球变暖的特别报告²⁷警告说，地球表面温度比工业化前水平升高 1.0 摄氏度，便足以提高海平面并引发极端的风暴、洪水和干旱。气专委的报告预测，按照目前的温室气体排放水平，如果气温继续以目前的速度上升，在 2030 年至 2052 年期间很可能上升 1.5 摄氏度，从而导致海平面上升，威胁到沿海城市化，并对健康、生计、粮食安全、供水、人类安全以及经济增长带来与气候有关的各种风险。

²⁴ 《新城市议程》第 65 段。

²⁵ 《新城市议程》第 71 段。

²⁶ 《新城市议程》第 13 (g) 和 13 (h) 段。

²⁷ <https://www.ipcc.ch/sr15/>。

93. 由于很大一部分城市位于水体的沿岸，城市居民特别容易受到气候变化的影响。大约 3.6 亿城市居民生活在高于海平面不到 10 米的沿海地区，将直接受到预测会出现的海平面上升和洪水等自然灾害的影响。世界 20 个特大城市中有 15 个面临海平面上升和沿海风暴潮的风险。城市也是极易受气候变化和健康相关因素影响的人口的集中居住地点，特别是在非正规住区²⁸，由于用于建造住房的材料往往不够坚固，无法承受气候变化可能引起的海潮、风暴和洪水。

94. 为帮助城市和其他人类住区适应气候变化，人居署将与合作伙伴合作，在其具有相对优势的几个领域开展工作。首先，它将继续努力，以脆弱性分析为基础进行规划和设计，以减少人们遭受洪水和山体滑坡等与气候有关的灾害的风险，以及应对更广泛的自然和人为危害。第二，它将遵循有利于穷人的办法，在边缘化社区、贫民窟和非正规住区建设气候抵御力，同时帮助各城市将这些社区纳入全市的城市系统。第三，人居署将利用其从地方到国家的任务授权和召集力，推广多层次治理办法，以便各国政府通过地方与国家密切合作来完善各种框架，增强地方政府采取气候行动的权能。

变革领域 4：有效预防和应对城市危机

95. 全球危机日益复杂并涉及多个层面；具有跨地理和区域边界的相互关联性、周期性、经常性，并且日益都市化，且具有旷日持久的性质。联合国系统认识到，社会和空间不平等、无计划的增长、无法平等获得土地、负担得起的住房及基本服务，以及自然资源承受的压力，都助长了灾害风险、不稳定和潜在冲突的累积。其中许多原因与发展弊端有关，并且在大多数情况下，危机对城市贫民、流离失所者和其他长期弱势者的影响格外严重。

96. 有效的城市危机预防、城市风险管理和备灾工作，需要采用对风险和冲突有敏感认识的城市发展方针。在制定各种对策以及长远恢复和重建战略时，当然要首先考虑特定城市危机的性质和原因。联合国应当确认可持续发展在减缓冲突、灾害风险和人道主义危机的各种驱动因素方面可以发挥的作用，并承担维持和平的集体责任。²⁹可持续和公平的城市化被认为是消除自然危害的某些根本风险以及不稳定和冲突根源的关键。当危机发生时，必须在对城市危机环境的共同理解的基础上作出人道主义反应；增强地方利益攸关方，特别是地方政府的权能；并注重快速恢复和回到更可持续、更具包容性和复原力的城市发展轨道上。

97. 有效的危机预防、应对和恢复需要高度重视社会凝聚力和包容性规划。日益严重的不平等和自然灾害风险，加剧了特定群体的脆弱性，助长了不稳定，破坏了这类群体的应对策略，因而导致需要人道主义援助。在危机期间，既要考虑到突发、也要考虑到长期脆弱性。与此同时，移民、难民、境内流离失所者和回返者通常在城市地区，而非在难民营，寻求安全保障、获得服务和生计。因此，城市既面临挑战，也面临机遇。突发流离失所和大规模人口流动可能对城市系统造成急剧冲击并引发崩溃，包括社会凝聚力崩塌。在规划系统不力和能力薄弱等脆弱环境下，这很容易导致快速和无计划的城市化，进一步加剧不平等并累积风险。考虑到危机日益复杂且具有城市性质，注重制度和人的抵御

²⁸ 气专委（2014 年）：世界上七分之一的人口生活在贫民窟和非正规住区；引用时注明的资料来源：Mitlin, D. 和 Satterthwaite, D., 《全球南方的城市贫困：规模与性质》（伦敦，Routledge 出版社，2013 年）。

²⁹ 联合国大会第 71/243 号决议第 14 段。

力对于维护稳定和可持续发展至关重要。危机应对工作也很重要，它可以为加速提高城市和社区的复原力创造独特机会。此外，必须采取以人权为本的方法，要特别关心收容社区和流离失所社区中的妇女、儿童、青年、老年人和残疾人。

98. 本变革领域可以转化为三项相互关联的成果，既与危机预防也与危机应对相关：

- (a) 增进社会融合和包容性社区；
- (b) 通过有效的危机应对和恢复，提高移民、难民、境内流离失所者和回返者的生活水平并使他们融入社会；
- (c) 增强建成环境和基础设施的复原力。

人居署的特殊地位

基于人居署几十年来在受危机影响国家开展工作的经验及其在城市和其他人类住区方面的特定专长，人居署应当 (a) 更好地支持受冲突以及自然和人为灾害影响的国家落实《新城市议程》；(b) 确保以协调方式开展工作，为联合国系统致力于维护和平并对复杂紧急情况作出全面的全系统响应作出贡献；(c) 更好地为会员国努力执行《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》提供支持；(d) 更好地为面临移民大规模流入带来的挑战的会员国提供支持。³⁰

人居署有条件提供综合解决办法，支持由联合国其他实体，特别是由联合国难民事务高级专员公署（难民署）牵头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可以支持由开发署、联合国政治事务部（至 2018 年 12 月 31 日）、建设和平支助办公室（至 2018 年 12 月 31 日）、政治和建设和平事务部（自 2019 年 1 月 1 日起）等牵头的更广泛的冲突预防工作。人居署还必须向机构间常设委员会和联合国移民问题网络等联合国网络贡献其专长，并向驻地和人道主义协调员提供城市咨询服务。

各种战略伙伴关系应规定人居署如何利用其专长（在规划、土地、住房和基本服务等领域）来消除城市地区危机的根源，使其有最佳条件为共同努力恢复和维护和平作出贡献。

成果 1：增进社会融合和包容性社区

有助于实现可持续发展目标 9、10、11 和 16；特别是具体目标 10.7、11.3、16.1 和 16.a。

有助于落实《新城市议程》第 33、40、77 和 78 段。

主要联合国合作机构：联合国难民事务高级专员公署（难民署）、维持和平行动部、政治和建设和平事务部、移民组织、开发署、儿基会、人道主义事务协调厅和人权事务高级专员办事处（人权高专办）。

99. 让社会各阶层以及包括移民、难民、回返者和境内流离失所者在内的弱势群体包容性地参与城市和社区规划与管理，可以确保更公平地获得公共空间、基本及社会服务、基础设施以及生计机会。这反过来有助于促进总体稳定和社

³⁰ 人居署理事会第 26/2 号决议。

会凝聚力，减少城市地区的暴力风险和冲突触发因素。它还反映了关于妇女、和平与安全³¹以及关于青年、和平与安全的国际议程。³²

100. 人居署防止土地成为潜在冲突根源的工作也将促进稳定与和平，有助于防止被迫流离失所，并推动社会和经济包容。

101. 在危机局势中，有适应力的城市规划和管理办法可有助于引导就适当的人道主义和发展对策作出渐进决策。借此可以采取更多以地区为基础的多部门综合对策，充分利用所有城市利益攸关方，包括社区团体和私营部门的社会资本。必须增强地方政府和社区的权能，加强它们促进社会凝聚力和复原力，以及重建社会结构的能力。因此，人居署将促进协商机制，将移民、难民、境内流离失所者和回返者纳入其中，并将确保此类机制重点关注儿童、妇女、青年、老年人和残疾人。

成果 2：通过有效的危机应对和恢复，提高移民、难民、境内流离失所者和回返者的生活水平并使他们融入社会

有助于实现可持续发展目标 1、5、8、10 和 11，特别是具体目标 1.4 (1.4.2)、5.a (5.a.2)、8.8、10.7 和 11.1。

有助于落实《新城市议程》第 29、30 和 35 段。

主要联合国合作机构：难民署、移民组织、人道主义事务协调厅、开发署和儿基会。

102. 随着被迫流离失所进入城市地区的现象愈加旷日持久，城市综合发展战略应既满足收容社区又满足流离失所者的需要，特别要关注妇女、儿童、青年、老年人和残疾人，力求克服长期和突发脆弱性。因此，需要将管理城市流离失所问题视为可持续管理城市增长的一部分，从而减轻公共服务和住房供应压力，避免非正规住区的进一步增长。需要采取适当的住房和城市发展对策，从而能够在地方政府的协调下，通过因地制宜、以地区为基础的人道主义和发展综合行动，将流离失所社区有效地纳入城市环境。

103. 在为联合国的更广泛努力作出贡献的同时，人居署完全有条件支持上述工作，做法是提供分类、多部门和空间分析，其中考虑到城市的吸收能力和流离失所的“推”、“拉”因素，以支持作出快速决策以产生长远影响，另外还在城市规划、土地、住房和基本服务等领域部署技术支持。人居署可利用其在人道主义、发展与和平关系方面的丰富经验和专长，在支持地方政府以及建设其管理城市流离失所问题的能力方面发挥关键作用。

104. 在类似难民营的环境无法避免的情况下，人居署将与难民署和开发署等机构合作，贡献其专长，将难民营规划为具有适当城市规划标准和保有权安排的未来城市扩展区，使其适合于最终转型为居民区。

105. 缺乏保有权保障使人道主义应对措施复杂化，并使弱势群体，如女性为户主的家庭，面临各种保护问题，包括进一步流离失所问题。在危机局势中及早解决住房、土地和财产权问题往往非常重要，可有助于早日自愿回返或融入当地社会。住房、土地和财产权是被迫流离失所问题的持久解决办法的关键组成部分，使受影响人口能够返回家园、留在原地并享有基本权利，或是迁往自己

³¹ 联合国安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325 (2000) 号决议。

³² 联合国安全理事会关于青年与和平与安全的第 2250 (2015) 号决议。

选择的地点。³³人居署的一个关键作用是继续推动联合国全系统办法，在土地问题上和在整个冲突周期内更加连贯一致和持续地参与，同时实行土地保有权连续体³⁴和适合用途的土地管理。

成果 3：增强建成环境和基础设施的复原力

有助于实现可持续发展目标 9、11、13 和 16；特别是具体目标 9.1、9.4、9.a、11.5、13.2、13.b 和 16.6。

有助于落实《新城市议程》第 77 和 78 段。

主要联合国合作机构：开发署、联合国减少灾害风险办公室和世界银行。

106. 规划周密和管理得当的城市化有可能创造出复原力更强和社会更稳定的建成环境。减少多层面风险的工作需要与发展进程本身联系起来。城市复原力是指城市和其他人类住区抵御冲击和压力并从中恢复，同时转型成为更可持续的城市系统的能力。有复原力的城市会评估、规划和行动，为应对所有危害做好准备，无论是对于突发或缓慢发生，预料之中或意料之外的危害。

107. 联合国改革加深了对于危机应对（特别是在城市地区）为何日益需要及早采用发展办法来实现快速恢复的理解，这可以减少对人道主义援助的需求，同时为通过可持续重建办法来实现更具复原力的城市发展轨迹奠定基础。危机应对为补救根本风险和脆弱性提供了重要机会。人居署还力求通过以下方式来做做到这一点：制定和完善针对特定城市的恢复框架、工具和方针，支持地方实施工作和动员城市利益攸关方网络，与世界银行、欧洲联盟和开发署在国家一级牵头开展的工作形成互补。

108. 人居署的复原力评估和特征分析，是帮助确定各项制度的利弊的关键，在此基础上可以设计积极主动的措施，使城市、居民区和社区能够更好地抵御未来的冲击，并支持在危机后重建情况下遵循“重建胜过原状”的原则。例如，这些措施包括审查建筑规范及其执行情况，在有风险的地点实行或加强规划限制，改造基本基础设施，恢复日益成为破坏目标的文化遗产，以及重新规划被毁地区。人居署在城市复原力和重建工作方面的专长也有助于其与世界银行、开发署和联合国减少灾害风险办公室等机构密切合作，协调人道主义和发展对策。人居署还将确保优先增强边缘化群体和社区的复原力，将其充分纳入恢复和重建战略及计划，因为在影响建成环境和服务的危机中，这些群体和社区往往受害最深。

D. 社会包容层面和交叉专题领域

109. 战略计划草案涉及组织优先事项，其必须能够支撑人居署在两条轨道上的各工作领域：社会包容层面，包括人权，性别，儿童、青年和老年人，残疾；以及两个交叉专题领域，包括复原力和安全。这两条轨道在所有变革领域及其各自的成果，以及各种变革驱动因素之间建立起横向联系。

³³ <http://www.globalprotectioncluster.org/themes/housing-land-and-property/>。

³⁴ “[土地保有权]连续体提供了一种替代办法，不再侧重于将授予个人持有的私人财产所有权作为保有权保障的最终形式，或作为土地保有权改革的最终目标。它在整个连续体中促进承认和加强保障，并有机会在不同保有权形式之间转移或转型”。（人居署，2016年，“土地权利连续体设想评价框架”）。

(a) 社会包容层面：人权；性别；儿童、青年和老年人；残疾**人权**

110. 这一层面对于落实《2030年可持续发展议程》规定的承诺至关重要，即不让任何一个人掉队，努力建设一个人都能受益于可持续城市化优势的世界。战略计划草案提供了机会，让社会包容层面成为人居署工作的过滤器，以确保其工作专门针对而非顺带涉及最弱势群体，包括通过积极遵守联合国全系统的基于人权的办法。

111. 人权是普遍、不可剥夺、不可分割、相互依存和相互关联的，因此，不论种族、性别、国籍或移民身份、族裔、语言、宗教或任何其他地位如何，人权都是所有人所固有的。

112. 只有以人权为基础，城市化才能可持续，并且只有全面保护和促进每个人的人权，才能改善所有人的生活条件。有证据表明，针对贫穷症状而非其系统性经济、社会和空间原因而采取的狭隘、酌处性措施不会产生《2030年可持续发展议程》所要求的宏伟成果。

113. 《2030年可持续发展议程》确认了对建立一个普遍尊重人权和人的尊严的世界的承诺³⁵，《新城市议程》则以《世界人权宣言》和各项国际人权条约为基础³⁶，而人居署理事会的一些决议确认有必要将方案工作建立在国际人权体系的基础之上³⁷。

114. 人权为战略计划草案的所有成果提供依据并使之相互联系。人居署采用基于人权的办法处理不平等和歧视问题，首先将人类住区的权力关系作为其分析和行动的核心，从而惠及最落后的人。具体而言，战略计划草案有助于实现适足生活水准权，包括适足住房权³⁸和享有水和环境卫生的权利³⁹；进而推动实现健康权和教育权等相互关联的权利。不受歧视和平等、知情、参与、问责和获得补救的权利⁴⁰等相关原则也至关重要。⁴¹

115. 将人权列为优先事项可以解决不平等和歧视的结构原因。例如，减少贫穷和空间不平等方面的成果涉及到平等享有基本和社会服务，以及平等获得土地和公共空间等。

116. 人居署将与在联合国人权系统中发挥积极作用的其他实体，包括适足生活水准权所含适足住房及在此方面不受歧视权问题特别报告员，以及负责维护人权原则的其他行为体建立伙伴关系。在与私营部门合作时，人居署遵循工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架，以及《联合国全球契约》。

³⁵ 《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》第8段。

³⁶ 例如，见《新城市议程》第12和126段。

³⁷ 例如，2013年核准将人权主流化作为优先事项列入2014-2019年战略计划。

³⁸ 1948年《世界人权宣言》和1966年《经济、社会及文化权利国际公约》所包含的适足生活水准权的一部分。

³⁹ 联合国大会于2010年通过的、关于享有水和卫生设施的人权的第64/292号决议，对此加以确认。

⁴⁰ 获得补救的权利载于《公民权利和政治权利国际公约》第2条。

⁴¹ 列出的所有原则均载于国际人权文书。另见 www.unhabitat.org/books/the-human-rights-in-cities-handbook-series-volume-i-the-human-rights-based-approach-to-housing-and-slum-upgrading/。

性别

117. 性别歧视是指针对个人的性别、性别认同或性取向的歧视，这种歧视与基于族裔、移民身份和年龄等其他理由的歧视进一步交叉和复合，从而加剧边缘化，削弱受歧视者充分参与和受益于可持续城市发展的能力。

118. 联合国人权理事会一再确认，有必要防止和应对基于性别认同和性取向的歧视。⁴²《新城市议程》设想性别平等和增强所有妇女和女童的权能⁴³，并强调必须在可持续城市发展的所有方面促进性别平等。人居署长期以来一直促进将性别问题纳入其所有工作的主流并列为方案优先事项。⁴⁴

119. 人居署 2020-2025 年战略计划草案的基础是按照联合国的标准在四个变革领域内作出保障这些权利的承诺。⁴⁵例如，有效参与是在决策和方案执行中应对不同形式的性别歧视的关键。因此，人居署将继续加强在这一领域与各级政府；联合国系统，特别是妇女署和人权高专办；非政府伙伴和民间社会；以及人居署执行主任的独立咨询机构“性别问题咨询小组”的密切伙伴关系。

儿童、青年和老年人

120. 男女青年一直是人居署工作的关注重点。它成功地倡导了青年在可持续城市发展中的领导作用，确认了可持续发展目标“不让任何一个人掉队”的指导原则，以及《新城市议程》的人人共享城市的愿景。为青年实现城市公平的一种成功方法是 2008 年“坎帕拉原则”提出的“青年主导发展”方法。人居署的青年方案使其能够在联合国系统内的青年问题上发挥牵头作用。

121. 战略计划草案扩大了工作范围，以顾及所有年龄层，充分纳入在城市环境中容易受到歧视的儿童和老年人。儿童（特别是女童）、老年人以及边缘化风险特别大的人，如女性为户主的家庭，往往无法获得住房、城市基本服务、公共空间和基础设施，以及享有城市化的总体惠益。

122. 《2030 年可持续发展议程》强调了老年人、儿童和青年的特殊需要和脆弱性。⁴⁶同样，《新城市议程》呼吁制定“顾及年龄和促进性别平等的住房政策和方针”。⁴⁷此外，可持续发展目标包括两项具体目标，强调指出儿童和老年人在交通和公共空间领域的需要。⁴⁸

123. 人居署将按照秘书长的《青年 2030：联合国青年战略》，与这些年龄组的代表；地方和国家政府；其他主要合作伙伴，包括民间社会和私营部门；以及儿基会和人居署青年咨询委员会等联合国系统相关机构合作，并进一步扩大与它们的伙伴关系。⁴⁹

⁴² A/HRC/RES/32/2。

⁴³ 《新城市议程》第 13(c)段。

⁴⁴ 例如，见理事会第 16/6 号、第 20/7 号和第 24/4 号决议。

⁴⁵ 例如，只有在妇女和女童有平等机会获得体面工作和生计的情况下，才能在城市和区域增进共同繁荣。同样，如果不从性别角度来看待问题，移民、难民和国内流离失所者提高生活水平和融入社会是不可能实现的。

⁴⁶ 例如，见《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》第 23 和 25 段。

⁴⁷ 见《新城市议程》第 20、32、113 和 134 段。

⁴⁸ 见可持续发展目标 11，具体目标 11.2 和 11.7。

⁴⁹ 见 <https://www.un.org/youthenvoy/youth-un/>。

残疾

124. “残疾是一个演变中的概念，[...]是伤残者与阻碍他们在与他人平等的基础上充分切实地参与社会生活的各种态度和环境障碍之间相互作用所产生的结果。”⁵⁰研究表明，残疾人约占世界人口的 15%。⁵¹与性别和年龄的情况一样，在交叉歧视和排斥的情况下，残疾可能成为复合因素，使已经容易受到排斥的人更容易受到排斥。80%以上的残疾人生活在贫困之中这一事实便是这种排斥现象的体现。⁵²因此，只有让残疾人切实参与决策并能够享有自己的权利，才有可能实现可持续城市发展（包括在减贫背景下）。

125. 《新城市议程》确认残疾人面临多种形式的歧视⁵³，并强调保障其权利，包括享有无障碍环境和通用设计的权利，是使他们融入社会的一个根本性的先决条件。它还确认，有必要让他们有效地融入社会并尊重他们的适足生活水准权。⁵⁴《残疾人权利公约》也强调了残疾人权利的重要性，但残疾人仍然面临许多障碍，例如在城市和农村环境中，与获得住房、交通、技术和就业机会相关的障碍，而效率低下的城市规划和设计往往加剧了这些障碍。⁵⁵

126. 可持续发展目标 11 在两项具体目标中强调了残疾人的重要性：交通和无障碍公共空间。战略计划中的社会包容层面非常重视残疾人。为此，人居署将与有代表性的团体和个体权利持有人、地方和国家政府、相关联合国机构以及民间社会合作，最大限度地发挥影响，确保残疾人的权利，包括无障碍环境和通用设计，得到促进、尊重和保护。

(b) 交叉专题领域：复原力和安全

复原力

127. 人居署理解的城市复原力是，任何城市系统及其居民拥有可衡量的能力，在面对自然（如地震）或人为（如武装冲突导致人口快速流动）冲击和压力时能够保持连续性，同时积极适应并向可持续性转变。弱势群体和穷人受冲击和压力的影响格外大，因为他们往往居住条件恶劣，生活处境艰难，而且没有资源或能力从中恢复过来。

128. 因此，按照《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标，建设城市和其他人类住区及其人民、社区、体制、环境和基础设施系统的复原力，是战略计划的关键目标之一。⁵⁶《新城市议程》还说明了复原力与发展之间在城市基本服务、住房和基础设施等领域的联系。

129. 人居署在建设城市复原力方面拥有丰富经验，一直在支持各城市将关于复原力的思考和行动纳入各种计划、进程和项目，并在必要时确定各城市为防备、应对危害并从危害中恢复而可以采取的其他行动。

⁵⁰ 《残疾人权利公约》序言。

⁵¹ 见国际助残组织，《残疾与发展》，http://www.hiproweb.org/fileadmin/cdroms/Handicap_Developpement/www/en_page21.html。

⁵² 《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》第 23 段。

⁵³ 《新城市议程》第 20 段。

⁵⁴ 《新城市议程》第 36 段。

⁵⁵ 人权事务高级专员办事处，《残疾人权利公约：培训指南》。可查阅 https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CRPD_TrainingGuide_PTS19_EN%20Accessible.pdf。

⁵⁶ 例如，见《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》第 7 段。

130. 在战略计划中，复原力被视为一个重要的横向问题，将人居署的工作与其合作伙伴的工作联系起来。例如，人居署利用其组织能力和支助机制，正在努力协助社区和基础设施适应气候变化，特别注重确保将边缘化和非正规社区纳入适应气候相关冲击的工作。

131. 人居署在复原力方面有一些重要的伙伴关系，在本战略计划期间将力争加强和扩大这些伙伴关系。其中包括地方和国家政府；联合国系统合作伙伴，如联合国减少灾害风险办公室和移民组织；私营部门；研究机构；以及民间社会。人居署尤其认识到妇女和基层团体在确保社区复原力方面的关键作用。

安全

132. 安全问题在《2030 年可持续发展议程》中具有关键意义，其目标是建立“一个没有恐惧和暴力的世界[...]，保障人类住区的安全”⁵⁷，可持续发展目标 11 下的一些具体目标特别提到了安全问题。⁵⁸《新城市议程》呼吁在城市和人类住区建立安全和有保障的环境，使所有人都能在其中生活、工作和参与城市生活而无暴力和恐吓之忧，同时考虑到妇女和女童、儿童和青年以及处境脆弱者往往尤其受到影响。⁵⁹

133. 战略计划草案认识到安全问题对于确保全面改善城市生活条件、社会包容、减少不平等以及消除社会和地域排斥模式的重要性。人居署将安全上升为一个横向问题，将其作为所有变革领域及其各自成果的标志，尤其是在移民、难民和境内流离失所者提高生活水平和融入社会方面，因为只有这些群体的安全得到保障，他们才能有意义地参与决策。

134. 《新城市议程》呼吁将预防犯罪政策纳入各项城市战略和倡议。⁶⁰从综合角度看，安全问题与社会包容的各个方面相互交织，其中涉及可持续出行、切实获取和使用公共空间和基本服务，以及促进社会凝聚力和融合等。这对于促进和维护有生产力和竞争力的城市、体面的工作和生计也很重要。研究表明，犯罪、暴力、日益加剧的不平等，与弱势群体集中于城市特定地区（空间不平等的表现）对加剧不同形式的犯罪所起作用之间有着密切的统计关系。安全问题还对妇女、性别少数群体、青年、老年人和残疾人产生格外严重的影响，导致发展和繁荣方面的成果受到削弱。

135. 凭借其在促进城市安全方面的经验及其在联合国系统内的主导地位，人居署有条件将安全问题纳入其全部工作的主流，同时与地方和国家政府；联合国系统合作伙伴，如联合国毒品和犯罪问题办公室、儿基会和妇女署；私营部门；以及民间社会和利益攸关方，包括权利持有团体、有组织的社区团体和研究机构等开展合作。

(c) 执行、监测和评价社会包容问题和交叉专题领域的内部模式

136. 通过其 2014-2019 年战略计划，人居署利用主流化和针对具体问题开展项目这一双轨制办法来处理跨领域问题。因此，在制定方案和制度方面取得了重大进展，确保了以权利和问题为基础有效地实现主流化和确定优先事项，并采

⁵⁷ 同上。

⁵⁸ 可持续发展目标 11，具体目标 11.2 和 11.7。

⁵⁹ 《新城市议程》第 39 段。

⁶⁰ 《新城市议程》第 103 段。

取了更具协调性和综合性的办法。通过实施有针对性的方案，开展了有效的实地行动和针对性别及青年问题的项目。

137. 事实证明，建立一个跨领域的标志体系，以评估人居署所有项目和方案中的跨领域活动并提出建议，在将关键领域纳入主流方面十分有效，对于项目支助、能力建设和宣传工作等也是如此。因此，项目支助和针对特定问题的项目将在新战略计划中继续发挥重要作用。此外，将在组织能动因素的支持下，进一步巩固各社会包容层面和交叉专题领域。

138. 从以往的跨领域问题中吸取的经验教训表明，在可衡量性、监测、评价、供资和支持等方面存在挑战。因此，必须从根本上加强人居署实质性地解决社会包容层面各种问题的能力，包括在其组织结构、人员配置以及相关绩效管理指标和具体目标的背景下加强能力，以实现其宏伟目标。

139. 此外，战略计划草案在每个变革领域下的拟议成果的具体指标将考虑到社会包容参数。将为每个社会包容层面或专题领域制定清晰和明确的产出，并将其纳入变革领域，以改进监测、评价和证据收集工作，从而能够衡量其影响，为以知识为基础的最佳做法宣传工作提供依据。

E. 变革驱动因素

140. 战略计划草案提出一种方法和一个框架，说明为何及如何让渴望发生的变革如期发生，但同时也理解变革是要历经多年才能完成的历程。变革驱动因素是若干共同发挥作用的具体要素，也是能够带来变革或推动成果并最终实现战略计划的各项目标所需的服务和产品。它们也是人居署的主要功能性能力。

141. 《新城市议程》确定了以下四个基本的变革驱动因素：

- (a) 政策和立法；
- (b) 城市规划和设计；
- (c) 治理；
- (d) 筹资机制。

142. 这些驱动因素因具体情况而异，人居署将支持各城市和国家制定自己的成功方法，以部署这些驱动因素并克服可能妨碍其充分实施的任何障碍。驱动因素将依据以人权为基础的方法，因此将促进性别平等。

(a) 政策和立法

143. 在城市化的背景下，各国政府必须将城市政策置于最高级别政策分析和决策的核心，无论是宏观经济、社会还是空间政策。具体而言，国家城市政策要将城市中心区原本脱节的能量和潜力汇集到国家城市系统内，成为城市和地区规划的一部分。它们是出色的工具，不仅可用于在城市之间分配资源，而且还能纠正城市地区内部及相互之间的社会不平等和歧视，并在城市化动态与国家发展的总体进程之间建立起具有协同作用的关联性，同时认识到促进具有相辅相成作用的城乡联系以及利用这种联系促进可持续发展的重要性。

144. 环境署将与各国合作，在适当层面，包括在地方和国家伙伴关系以及多利益攸关方伙伴关系中制定和执行城市政策，建立城市和其他人类住区综合体系，并促进各级政府之间的合作，促成实现可持续综合城市发展。

145. 清晰和透明的城市发展法律框架有助于进一步建立与实际需要、实际能力和可用资源相符的适当规则和管理制度。它可以在问责制、法治和清晰的执行机制的基础上，为指导城市发展提供坚实、具有前瞻性的框架，并可以作为驾驭城市化变革力量的努力的一部分不断地加以实施。人居署将推广相关立法，包括基于公平考虑的立法，从而不让任何人和任何地区掉队，并促进性别平等，进而减少贫穷和增进共同繁荣；还将推广适当的建筑和城市规章，以加强气候行动和改善城市环境，并有效地预防和应对城市危机。

(b) 城市规划和设计

146. 城市和地区规划与设计不仅仅是一种技术工具；它是一个综合性和政治性参与进程，从适当的城市化角度处理并帮助调和在城市形式和功能方面的利益冲突。全球有规划的城市地区及密度得当的土地所占比例正在下降，土地消耗超过了人口增长，偏离了关键的可持续发展目标及其具体目标。城市化速度最快的地区的规划体系和能力往往最弱。在太多情况下，规划和设计概念仍促进功能分离和以汽车出行为主的发展，并且将建筑物，而非构成公共空间的街道、公园和广场作为重心。

147. 作为一项变革驱动因素，城市规划和设计需要为公共利益而努力，体现集体价值观和共识，并采取基于人权的办法，发展计划和解决办法要满足城市的迫切需要，同时最大限度地发挥城市的相对优势。城市规划和设计必须是城市治理新范式的核心组成部分，从而促进地方民主、参与、包容和透明度，以期确保可持续城市化和空间质量。

148. 规划周密和设计得当的城市和其他人类住区可以优化集聚效应并提高密度。人居署将推广良好的城市和其他人类住区规划，以优化集聚效应和基础设施投资、必要时提高密度、产生混合土地用途、保护自然和建成环境、推广具有充满活力街道的公共空间，并鼓励社会多元、一体化、凝聚力和性别平等。人居署还将振兴长期和综合性城市和地区规划与设计，以优化空间层面的城市形态，使城市化发挥积极成效。这需要重新加强与私营部门，特别是房地产部门的合作。

(c) 治理

149. 机构薄弱和治理机制不健全会加剧绩效低下、资源浪费、部门干预效率低下、侵犯人权以及总体上缺乏进展等风险。有效的机构和治理机制，既包括正式（宪法、立法和条例）也包括非正式（社会规范、习俗和传统）机构和治理机制，它们共同决定了人民以及公共和私营部门组织如何作出各种具有经济、社会或政治性质的决定，从而最大限度地发挥潜力和优化资源。城市治理包括让公共和私营机构及个人通过不同方式参与规划、设计和管理城市的共同事务，并利用各种进程来有效地实现城市发展的短期和长期议程。如果在法律和实践中做到环境友好、参与性、负责任、透明、有效、公平和包容，则城市治理可以带来可持续发展。

150. 人居署承认地方、区域和国家政府机构和组织的多重性，其中许多机构和组织的利益和影响力相互冲突。改善城市治理需要协调一致和透明的体制框架。人居署将努力帮助加强城市治理，建立健全的体制机制，除适当的制衡措施外，增强城市利益攸关方和选民代表的权能并将其融入其中，提高城市发展计划的可预测性和一致性，以促成社会包容，持久、包容和可持续的经济增长，以及环境保护。

(d) 筹资机制

151. 筹资机制是战略计划中强大的变革驱动因素。地方和国家政府调动、安排和有效利用各种资金来源和工具的能力，是实现可持续发展议程的核心。越来越多的城市和国家正致力于利用日益多样化的筹资框架和工具，包括混合融资、社会影响投资、公私伙伴关系、财产税、土地价值捕获和债券发行等。新筹资计划，例如以城市为重点的融资机制以及绿色气候基金、适应基金和全球环境基金等国际基金，带来新的筹资机会。国家/城市所有权、多利益攸关方伙伴关系以及加强问责制对此类资金的使用至关重要。通过双边和多边基金提供的发展资金应支持创新项目、试点干预措施和关键的资本投资。这些基金应当对气候敏感，与无害环境的活动相联系，并建立在人权原则的基础之上，特别是要考虑到性别和年龄层面。

152. 人居署将通过联合国生境和人类住区基金会与各国合作，为有效、创新和可持续的融资框架和工具提供支持，加强市政财政和地方财政系统，以包容的方式创造、维持和分享城市可持续发展所创造的价值。

F. 组织绩效能动因素

153. 组织绩效能动因素将使组织能够高效运作，实现预期成果，并在实现战略计划的目标方面取得进展。在这些领域开展内部努力和发展专长的同时，人居署还将支持地方和国家以下各级政府、会员国以及其他合作伙伴发展其组织能动因素，从而推动可持续城市发展。能动因素可带来更高的效率、成效和影响，以影响和充分利用其他利益攸关方的行动，并发起和持续开展转型行动。

154. 以下六项组织绩效能动因素将为人居署创造必要条件，以支持战略计划中提出的渴望实现的变革：

- (a) 监测和知识
- (b) 创新
- (c) 宣传、沟通和外联
- (d) 伙伴关系
- (e) 能力建设
- (f) 制度和流程

(a) 监测和知识

155. 国家、区域和全球各级的城市状况与趋势监测，对于汇报可持续发展目标 11 的进展情况以及为在各级城市治理中制定可持续城市政策提供循证信息至关重要。所有类型的数据——小数据、大数据、空间数据、地方和国家数据、分列数据（按性别、年龄和地点）、定量和定性数据——都很重要。共享数据所有权（包括与最弱势者共享）、分析能力以及达成共识的领导能力，对于让数据和知识作为支持变革的能动因素而发挥作用至关重要。按照联合国秘书长在“四年期报告：人居署汇报《新城市议程》执行进展情况的战略”（2018 年）中的建议，采用渐进和包容方法来创建配套指标、用户友好型和参与式数据平台和数据库，可以使数据及相关知识生产成为一种重要的变革资源。

156. 为了成为英才和创新中心，人居署需要产生尖端知识；推动知识共享，特别是在城市之间共享知识；加强知识管理；将最佳做法系统化并加以使用；制定激励学习的机制；并借助主要合作伙伴的工作，进一步发展知识支撑体系。

157. 人居署的知识管理战略；其长期以来的研究和规范性工作；旗舰出版物，包括国家、区域和全球报告的制作工作；全球城市观测站跟踪和报告城市趋势与状况的工作；以及最佳做法数据库，都是需要大力扩展和巩固的支撑结构，以便知识能够作为一项组织能动因素适当发挥重要作用。作为其协调中心作用的一部分，人居署可在联合国系统及其合作伙伴网络内的业务工作和良好做法的基础上，在创造知识方面发挥关键作用。需要更加重视新出现的前沿问题，如移民、气候变化、未来的工作和粮食、不安全和冲突、新技术的使用及其对城市化未来的影响等。同样，需要更多地研究最适当的城市化模式及其对变革领域的影响，从而研究城市层面的可持续发展目标之间的相互关系。

(b) 创新

158. 在新知识的前沿进行创新，是结合城市化规模和速度以及气候变化和新技术的影响，制定各种解决办法以加快实现可持续发展目标的关键。为使创新蓬勃发展并成为设计和部署变革驱动因素的关键能动因素，人居署需要具备适当的体制、管理和财政条件。只有当创新成为组织内每项工作的一部分，并且当所有人都在使用创新解决办法时，创新才会成为发展的关键能动因素。

159. 在发掘潜力和充分利用地方资源和资产的过程中，创新对于实现发展和繁荣的不同层面至关重要。需要探索创新型筹资机会、伙伴关系和方法，如开放性和挑战驱动型创新，并需要大力加强地方政府有效地采购、测试和实施前沿技术的能力。

160. 作为 2020-2025 年战略计划草案实施方案的一部分，人居署将与“创新团队”合作。这些团队将借鉴城市规划和设计实验室的经验，部署具体的工具和方法，评估新的创新想法及其实施前景，评估人的特定力量，并分析将现有进程改进并转化为创新解决办法的潜力。

(c) 宣传、沟通和外联

161. 人居署认识到，其关键作用之一是影响各级和各类利益攸关方，包括政府、社区和私营部门所开展的更广泛的行动。这是人居署发挥作为执行《新城市议程》和加快实现可持续发展目标的协调中心作用的一个关键要素，并且超越人居署可建立的伙伴关系的范畴。这些工作必须借助人居署及更广泛的城市利益攸关方群体产生的数据、知识和创新。这需要针对不同受众量身定制强有力的叙事方法，并考虑到区域多样性。战略计划草案的转型性质以及实现该计划需要集体努力这一事实，要求人居署和其他联合国机构用同一个声音说话。从这个意义上说，宣传可以加强信誉，加强合作伙伴之间的协调，最终影响到行动、思想和信仰，并将不同行为体和社会各阶层凝聚到一起。

162. 有效的沟通对于战略计划草案的成功至关重要，它使得人居署的规范性和业务性工作的成果能够得到有效共享。这种沟通除了提供简单的数据和信息外，还应在深入了解人们和合作伙伴、他们的需要和动机的基础上，讲述更详细的信息和情节。人居署拥有丰富经验，创造了各种沟通工具和方案，宣传其在世界各地的城市和国家正在开展的工作和取得的成就，但是在报道转型变革和影响方面有待改进。长期以来，它致力于放大决策者、公民、贫民窟居民、基层妇女组织、社区团体以及从事城市发展工作的其他合作伙伴的声音，这一点在世界城市论坛等大型会议上得到了证明。

163. 宣传和沟通必须齐头并进，以最大限度地扩大外联，增加致力于执行《新城市议程》和实现《2030 年可持续发展议程》中与城市有关的目标和具体目标的利益攸关方数量。

(d) 伙伴关系

164. 战略伙伴关系是调动和共享知识、专长、技术和财政资源的重要载体。这清楚地反映在可持续发展目标 17、《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》中。战略计划草案旨在加强伙伴关系，将其作为重要的宣传和资源调集载体，同时扩大和深化人居署各方案在各级的影响；加强国家自主权、透明度和问责制；让社区、妇女、青年、残疾人、老年人和弱势群体发出声音；并按照其作为协调中心的作用，开展落实、监测和汇报《新城市议程》及可持续发展目标的工作。⁶¹伙伴关系很有必要，既可以补充人居署在牵头实现各类成果方面的专长，又能促进人居署为其他各方领导的工作贡献专长和价值。

165. 人居署将在其利益攸关方参与政策和利益攸关方合作框架的基础上，加强其合作伙伴对政策、宣传和决策工作的参与力度，并加强地方、区域和国家政府、联合国系统、民间社会、学术界、私营部门、金融机构以及其他利益攸关方连贯一致的参与方案设计、执行、监测和评价工作。

166. 联合国发展系统改革还要求整个联合国系统在国家、区域和全球各级更加连贯一致地参与，并要求联合国注重其在联合国系统以外的伙伴关系中的相对优势。其中便包括本组织作为思想领袖、催化剂、召集人和能力建设者的多方面作用。人居署提出的协作执行框架是进一步发展其协调中心作用的基础，该框架的组织架构围绕以下四个主要目标：

(a) 改进知识产生、监测、报告和宣传工作；

(b) 在联合国三大支柱（人权、和平与安全以及发展）方面向会员国提供连贯一致的综合政策及技术支持；

(c) 加大联合催化作用，以推动转型变革；

(d) 扩大人居署作为所有城市利益攸关方的召集人和催化剂的作用，包括深化与地方政府的合作。

167. 人居署将加强与联合国系统的协作，以便在实施四个变革领域方面实现更显著的协同增效并提高一致性。它将按照联合国大会的授权，协调制定和执行一项关于可持续城市发展和人类住区问题的联合国全系统战略。战略计划草案致力于显著改善参与联合国国家工作队、区域协调机制和联合国发展集团等进程的工作⁶²，目标是优化联合国系统各部门的贡献。

(e) 能力建设

168. 能力建设的定义是面向全世界最大数量的个人和机构转让并增加知识、能力、方法和技能，这是执行《2030 年可持续发展议程》的重要手段，也是转型引擎，有助于形成和保持发展变革。它将形成并加强人居署，各国政府、特别是地方和区域政府，以及各合作伙伴组织在各级规划、管理、执行和监测各种

⁶¹ 《新城市议程》第 171 段。

⁶² 人居署尚未通过的一份文件“机构间协调框架”提议将可持续城市发展纳入联合国发展援助框架，从而将其纳入区域和次区域政策及战略计划或框架的主流，如非洲联盟 2063 年议程战略框架、区域经济共同体、东南亚国家联盟和南亚区域合作联盟等。

政策、方案和项目的能力。能力建设（包括培训）是为人居署规范性工作奠定基础、评估和响应各国政府和合作伙伴的需要、激发创新和支持国家一级长期体制改革的手段。它包括一整套活动和创新办法，增强个人和组织的权能并使其能够了解、分析和实施针对城市 and 城市化所面临的艰巨城市挑战的各种解决办法。因此，它不仅是组织和个人的能动因素，也是政策实施、组织和体制变革以及实地转型行动的能动因素。

(f) 制度和流程

169. 战略计划草案把制度和流程管理作为一项基本能动因素。机构内的任何变革都要面对其内部流程和制度的阻力与惰性。依照战略计划草案设计和调整人居署的制度和流程，并不仅仅是重新安排工作流程和一般条件。它需要培养一支经验丰富、能力出众的团队，对计划的各种要求和条件作出响应；制定周密、稳健、灵活和适应性强的流程，使行政和决策更加有效；重新调整信息系统，使其有助于跨职能流程的顺畅运作，而不是简单地支持某些项目或单位；用成果管理制来指导方案规划、监测与报告以及评价工作；采用创新、适用且高度安全的技术，支持组织单位日常工作的运作；以及开展知识管理，以克服无助于提高绩效和取得更好成果的系统 and 流程障碍。在支持发展信息和知识平台（包括项目权责发生和问责制度、最佳做法数据库、信息门户和社交媒体）方面，这一能动因素将支持综合性知识进程，以更好地实现渴望的转型，将知识与态度、行为改变和政策决定联系起来。

170. 此外，人居署依照联合国全系统政策，致力于改善性别均等（特别是在较高级别），力争到 2024 年在本组织内实现 50/50 均等就业。

三、新的工作方式

171. 实现新战略计划需要在多个级别打破孤立局面。它要求人居署针对各种情况的干预方式更加连贯一致；其在城市、区域和国家各级开展工作的方式与联合国发展系统改革相一致；并在整个组织内促进和确保综合方案编制。以下各节概述这些问题，特别侧重于创新以及变革领域、驱动因素和组织绩效能动因素之间的强大相互作用。

A. 人类住区分类

172. 新战略计划的实现需要在国家一级开展有针对性和重点明确的工作，同时铭记《新城市议程》第 19 段，其中承认“所有国家尤其是发展中国家，包括非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家面临的特有和新出现的城市发展挑战，以及中等收入国家面临的特殊挑战，[并且]还应特别关注处于冲突局势中的国家、外国占领下国家和领土、冲突后国家以及受自然和人为灾害影响的国家”。

173. 每个国家及其城市和其他人类住区都是独特的，受到特定条件和动态的制约。拟按照简单的类型学将人类住区分为六个组别，以便人居署从中找到差异化办法，从而与其合作伙伴合作，以最佳方式支持各国和各城市实施《新城市议程》，并实现城市层面的可持续发展目标。在新战略计划背景下制定的人类住区类型可以在计划实施期间进行调整。

174. 这六个组别如下：

- (a) 需要为可持续城市化制定变革驱动因素的地方；

- (b) 需要重新调整变革驱动因素，以确保发展成果符合《2030年可持续发展议程》的地方；
- (c) 可持续城市化的驱动因素与发展议程大体一致，但需要提高影响力的地方；
- (d) 已有可持续城市化的驱动因素，但在城市再生以及实现更均衡的地区发展方面需要支助的地方；
- (e) 可持续城市化的驱动因素在实现可持续发展成果方面似乎有效，但需要建立制度来评价和衡量进展的地方；
- (f) 包括冲突、自然事件和复杂紧急情况在内的冲击正在破坏可持续城市发展进度的地方。

B. 人居署在城市、国家和区域各级的存在

175. 执行新战略计划需要采取具有催化作用的办法，人居署在其中利用其知识、技术合作、召集能力、伙伴关系和宣传（“思考、行动、合作、共享”，下文图2至图4对该进程作了阐述）来扩大影响，以实现可持续城市发展。将借助对《2030年可持续发展议程》进展情况的自愿国家审查以及“四年期报告：人居署汇报《新城市议程》执行进展情况的战略”，来分析各城市、国家和区域与各变革领域和人类住区类型的映射关系。

176. 新战略计划根据区域具体情况和区域发展框架加以量身定制。将审查人居署在区域一级的能力和影响，以提高其工作成效。地方产生的知识将在区域一级加以综合，并将通过与联合国各区域委员会和区域联合国可持续发展小组的伙伴关系，为区域政策框架和知识库作出贡献。这类知识还将有助于人居署在全球一级制订规范和最佳做法，包括编写旗舰报告以及国际规范和准则。将通过国家和区域两级的宣传平台和渠道推广国际规范和准则，供各级政府和其他利益攸关方使用。

177. 每两年举行一次的世界城市论坛，以及在世界城市论坛间歇期举行的区域论坛，使变革轨迹相似的城市组和国家组能够定期会面并分享经验。将邀请联合国驻地协调员和各类联合国机构参与这些论坛，以便本组织能够更好地支持变革轨迹，迈向实现城市可持续发展目标，包括在人居署没有派驻人员的国家。还将把区域论坛与联合国各区域委员会更好地联系起来，以加强对区域政策对话和知识交流的贡献。

178. 除受危机影响的国家外，人居署在国家一级的切入点是联合国发展援助框架，从而能够将关于城市化的讨论纳入更广泛的国家发展议程，并有机会将实现城市目标与更广泛的可持续发展目标联系起来。

179. 人居署将力争确保在不同类型和不同区域的国家中有足够数量的派驻人员。这涉及到在国家工作队能够有效开展工作的地方加强国家工作队，在必要时引入新的国家方案，并制定在短期或长期内提供专长的灵活方式，例如向驻地协调员办公室派遣高级城市顾问，或向开发署等联合国其他主要实体派遣具备特定专长的城市专家。在可能的情况下，将把确立变革驱动因素方面的技术合作纳入联合国以及世界银行和地方政府网络等其他利益攸关方的更广泛的协作努力中。

180. 如果人居署在国家一级没有派驻人员，则它将利用针对相似情况的知识和经验来支持合作伙伴和利益攸关方，并在必要时提供按需支助。人类住区分类

将有助于对城市和国家进行分组，从而优化知识交流。人居署将通过与城市网络和地方政府协会的伙伴关系，确保有效地分享地方的最佳做法和经验。

181. 旨在应对突发挑战和加速实现城市可持续发展目标的各种地方催化行动也同样重要。此类行动将首先实施试点项目，并通过各种形式的投资，包括社会影响投资者、合作社、社区倡议、公私伙伴关系以及与开发银行的伙伴关系等，来扩大规模。上文所述的针对四个变革领域量身定制的变革驱动因素，将辅以适合地方具体情况的各种规范和工具，并借鉴人居署已经制定的各种方法。

182. 实现可持续城市发展的进程被视为一个连续体，涉及创造知识和支持地方开展实施工作、监测成果，然后推进到下一阶段。必须有效地监测、沟通和传播变革驱动因素的发展情况以及地方催化行动，将此作为一种最佳做法。这将使利益攸关方能够持续参与该进程，并确保成果符合共同目标，同时能够总结经验教训，并根据具体情况加以复制和推广。人居署在实地开展工作并拥有战略伙伴关系，因而具有独特条件，能够有效利用其独特的知识地位和召集能力，以借助其他各方的努力来加快实现城市目标。

图 2. 思考与合作

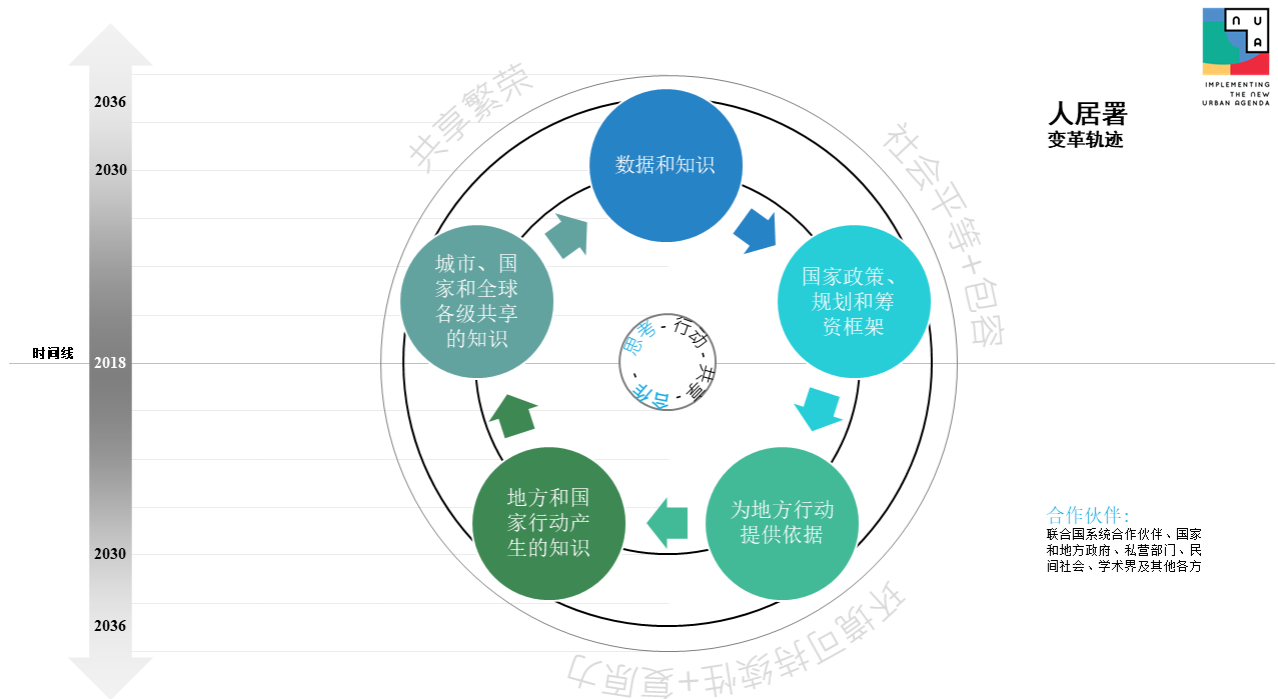


图 3. 行动与合作

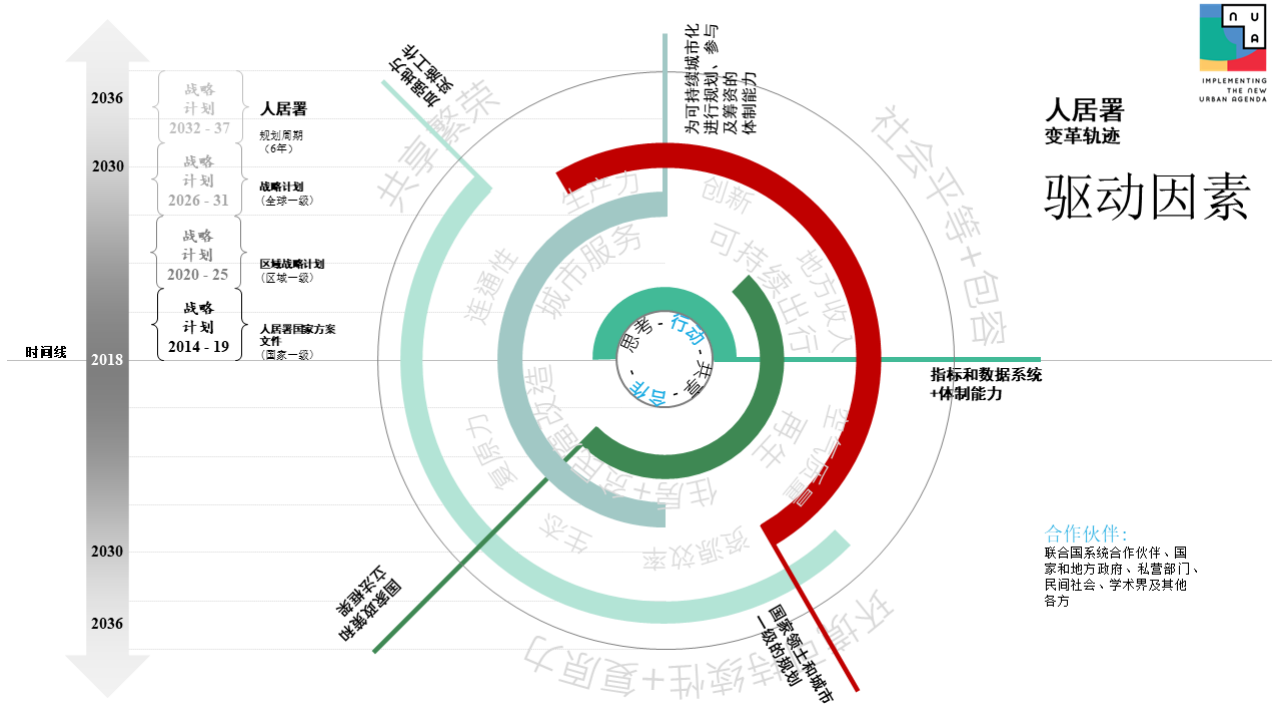
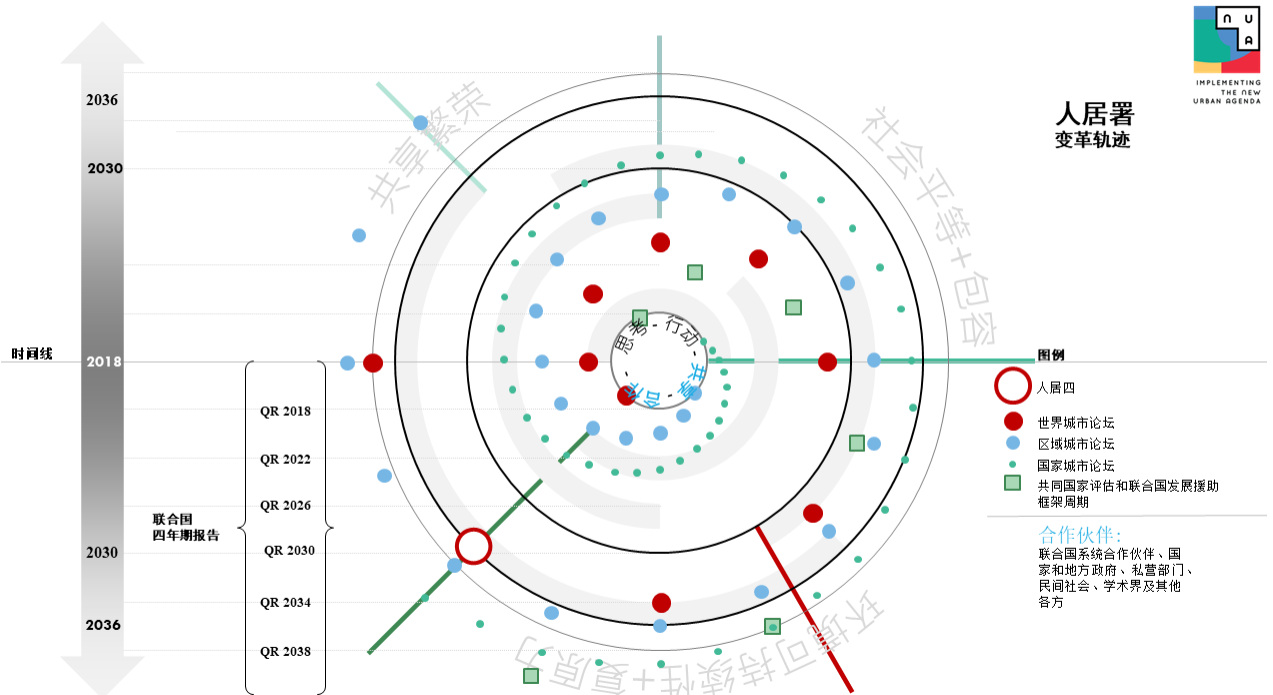


图 4. 共享与合作



C. 综合方案编制、方案规划和预算编制

183. 新战略计划的成果只有通过跨四个变革领域，并侧重于人居署的特殊地位、价值主张和优势的综合方案编制才能实现。这就需要开发一个综合成果衡量系统，包括一套转型指标来跟踪转型工作。这一新方针的核心是为项目和方案的知识管理、整理、出版和元评价制定更加系统的办法。

184. 联合国改革议程包括和平与安全架构改革、发展系统改革和管理改革，目的是简化程序和下放决策权，从而提高透明度、效率、敏捷性和问责制。管理改革包括转变方案规划和预算编制进程，以更好地响应本组织任务在广度和深度上的变化。为应对方案规划和预算编制进程带来的挑战，秘书长提议精简和完善规划和预算编制进程，以更好地支持决策和提高信息透明度。这些提议包括以下内容：

- (a) 将双年度进程改为年度进程；
- (b) 将规划和预算周期从五年缩短为三年；
- (c) 在年度经常预算中而非在单独的报告中介绍方案规划和执行情况；
- (d) 修改成果预算编制框架的各种要素；
- (e) 通过在年度预算中反映关于经验教训、包括从评价和自我评价中吸取的经验教训的信息，来加强执行情况报告；
- (f) 寻求获得在预算执行期间重新配置资源的授权；
- (g) 提高周转基金的水平。

185. 人居署的年度工作方案和预算将与上述进程保持一致，并以下一个六年期战略计划为依据。

D. 组织架构

186. 人居署正在进行大胆而进取的内部改革进程，目的是将本组织转变成为一个现代化、堪称典范的联合国方案：

- (a) 它是值得信赖、透明而可问责的；
- (b) 它能够有效、高效和协作地开展工作；
- (c) 它的专长是有针对性的、有价值的和符合需要的。

187. 这一变革进程将使人居署与联合国更广泛的改革议程更加一致，目前正围绕以下七个优先领域开展工作：

- (a) **愿景**——培养一种价值观驱动的工作方式，以实现我们共同的愿景和目标；
- (b) **影响**——让我们为改善人们生活所做的一切发挥影响；
- (c) **供资**——维护我们的资助者和合作伙伴对我们履行任务的信任和信心；
- (d) **协作**——有效地在联合国系统内外开展协作，以共同实现更大成就；
- (e) **团队**——创建一个安全和富有成效的工作场所，使人才茁壮成长；
- (f) **流程**——制定适当的制度和流程，以最大限度地提高效率；
- (g) **领导力**——促进员工参与和赋权，集体推动变革。

188. 然而，要完成人居署的改革，便必须改变国家、区域和总部各级的组织结构建立方式，以期在新战略计划最终确定后，以更一致、更包容、更灵活、更高效和更有成效的方式执行该计划。因此，人居署正在进行组织结构调整，这将使其能够对战略和方案使命作出最佳响应。

E. 风险管理

189. 在机构一级确定的重大风险如下：

- (a) 按照人居署的新战略计划和任务规定，实现和展示成果或影响；

- (b) 切合需要的人力资源战略、作业工具和业务流程；
- (c) 为核心预算筹措资金。

按照人居署的新战略计划和任务规定，实现和展示成果或影响

190. 为减轻这一风险，将采取若干战略，其中包括：

- (a) 注重人居署的特殊地位、价值主张和优势；
- (b) 制定综合方案规划和成果衡量体系；
- (c) 制定一套转型指标，以跟踪转型工作；
- (d) 区域办事处加强参与联合国发展集团的各项进程；
- (e) 制定更系统的知识管理办法；
- (f) 利用战略伙伴关系扩大人居署的工作，并发挥催化剂作用；
- (g) 为项目和方案评价的整理、出版和元评价制定系统性方法；
- (h) 集中报告信息和数据，以确保在接到请求时易于报告。

切合需要的人力资源战略、作业工具和业务流程

191. 为应对这一风险，人居署正在进行的内部改革将针对与以下相关事项：

- (a) 创造一个安全和富有成效的工作场所，使人才茁壮成长；
- (b) 管理人才和在资源允许的情况下招聘人员；其中包括制定人力资源战略；
- (c) 制定适当的制度和流程，以最大限度地提高效率。

为核心预算筹措资金

192. 为减轻这一风险，将采取若干战略，其中包括：

- (a) 将资源调集范围扩大到非常规和非传统捐助者，如基金会、私营部门和新兴捐助国，包括对非传统资源环境进行情况分析；
- (b) 制定与来自相关部门的主要捐助者在共同优先事项的基础上建立长期战略关系的策略；
- (c) 审查人居署的筹资模式，使其与捐助者的政策和趋势保持一致，包括总结成果及其对不同类型捐助者的价值；
- (d) 制定政策、程序和制度，以支持对捐助者采取协调一致的做法，并从全局掌握人居署与捐助者接触的情况；
- (e) 利用以往实现的成就和影响，提出令人信服的支持理由，以扩大了解和认识人居署的工作所具有的改变生活和改造社会的作用；
- (f) 部署强有力的沟通战略，利用信息传递和品牌推广来提高对可持续城市化挑战与机遇，以及对人居署作为思想领袖和英才与创新中心所作出的独特贡献的认识；
- (g) 人居署最高级别作出承诺，充分参与资源调集工作；
- (h) 投资于成果管理制框架，以加强高质量的报告，确保资金使用始终保持高质量、及时性和透明度，并确保产出和成果始终得到反映。

193. 在实施新战略计划所依据的六个年度工作方案和预算编制期间，将进行更加全面和详细的风险分析。

F. 绩效衡量

194. 规划、监测、报告和评价是成果管理制的关键要素，共同构成人居署对合作伙伴和捐助者的透明度和问责制的基础。将更系统地利用监测和评价得到的绩效信息，以便采取纠正行动，加强方案和组织决策及问责制，并确保切实有效地实现成果和交付产出。

195. 此外，将通过在内部以及与会员国和合作伙伴共享调查结果和经验教训，将监测和评价信息用于组织学习。通过定期简报以及季度和年度进展报告，利用关于监测和评价的信息来通报资源在多大程度上被高效和有效地用于取得成果，从而使人居署接受会员国问责。

G. 监测和报告

196. 将有系统地监测新战略计划的实施情况，以便以最佳方式管理所取得的成果。具体而言，这意味着确保成果框架中的各级指标得到报告。目标一级指标将每两年衡量一次，而成果一级指标每年或每两年衡量一次，具体视类型和方法而定。

197. 项目一级工作方案交付品的落实情况将得到持续监测，并通过“团结 2”项目模块和人居署的内部绩效衡量系统每季度报告一次。

198. 新战略计划实施监测工作将以成果框架为基础。预计将在整个计划期限内使用同一套指标，并在必要时作一些小的调整。报告工作将侧重于四个变革领域：社会包容问题、跨领域层面、驱动因素和能动因素。

199. 将制定一项绩效衡量计划，以系统性地跟踪战略计划实施情况和绩效。此项工作包括编制战略性成果和结果层面成果的绩效指标数据表。对于每项指标，将提供以下信息：(一) 说明所衡量的情况；(二) 数据来源；(三) 数据收集方法；(四) 数据收集频率；(五) 基线；(六) 战略计划持续期间的各项目标。将为每项指标设定里程碑。

200. 主要报告机制将是关于年度工作方案和预算执行情况的季度进展报告或信息看板，以及关于战略计划实施情况的年度报告。人居署将加强努力，确保增加用于监测、报告和评价的资金。监测和报告工作的根本出发点是找出经验教训，并产生新的知识和证据，以便为战略计划实施工作提供依据。

H. 评价

201. 将对新战略计划开展中期评价，以评估在实现预期成绩，以及相关性和效率、成效和可持续性等方面的绩效。这可以证明哪些措施运作良好，哪些措施无效，从而可在计划的后半期采取纠正行动。同样，将在计划结束时开展评价，重点关注所取得的成果，以便从实施工作中吸取经验教训，并形成证据，为下一个规划周期提供依据。

202. 除这两项评价外，还将视资源情况，按执行主任、会员国或捐助者的要求，对战略计划的特定次级方案、国家方案或专题领域开展评价。此类评价将纳入相关的年度评价计划。人居署开展的其他评价将包括按照人居署评价政策的要求，对价值 100 万美元及以上的所有项目进行项目终结评价，以及对价值超过 30 万美元但低于 100 万美元的项目进行自我评价。

203. 依照联合国系统评价规范和标准，人居署将制定对每项评价的管理对策，并定期跟踪评价中得出的各项建议，以确保人居署各负责实体落实拟议的行动。

I. 战略计划的资金筹措

204. 新战略计划的主要筹资载体将是联合国生境和人类住区基金会，包括城市基本服务信托基金和其他技术合作信托基金。人居署将制定一项加强基金会的战略，使其能够履行核心职能。

205. 基金会的核心职能及其主要业务目标是作为一个国际融资机制，通过提供种子资本和提供必要的技术和财政援助，以便有效调集国际和国内资源，支持《人居议程》和其他相关任务的实施工作，从而协助加强国家可持续城市化发展方案。这需要采取以下行动：

(a) 鼓励对城市发展活动的投资前、项目前和筹资战略，以及对相关的城市减贫战略和综合城市发展战略采取创新办法，同时借助公共和私营部门积累的经验，通过战略伙伴关系为可持续城市化项目调集财政资源；

(b) 促进和推动从国内和国际来源，包括联合国各机构、世界银行、区域开发银行、双边捐助者和私营部门，为城市发展调集预算外财政资源；

(c) 通过与可持续城市化相关并由预算外资源供资的项目提供技术援助服务；

(d) 促进适应性调整和转让可持续城市化项目方面的适当科技知识，尤其是关注贫困和低收入人群。

206. 人居署将利用其知识和召集能力为落实战略计划吸引资金。众所周知，城市化是经济增长的引擎，因此能够吸引投资。人居署的作用是与合作伙伴合作，确保对城市发展的投资都是对可持续城市发展的投资。

207. 在全球一级，需要得到传统的非指定用途捐助者的支助，以维持基本的机构架构，包括联络处和区域办事处，并确保人居署的知识、沟通和伙伴关系等职能的成效与其协调中心的作用相一致。将继续为全球宣传工作寻求指定用途供资，主要是通过会员国投标主办世界城市论坛和世界城市日。在国家一级，将为高级顾问寻求额外捐助资金，他们将召集联合国系统各组织和利益攸关方，以期共同实现城市层面的可持续发展目标。将通过利用联合国各机构和各合作伙伴，以及包括各开发银行、私营部门、合作社和社区在内的其他行为体的作用、能力和资源，来实现速度、规模和成本效益，从而采取可扩展的城市干预措施，促进积极变革。

附件

人居署的变革理论

