



联合国人类住区规划署联合国人居大会

第二届会议

2023年6月5日至9日，内罗毕

临时议程*项目7

联合国人类住区规划署的活动，
包括协调事项

联合国人类住区规划署的活动

增编

城市环境中的联合活动：联合国环境规划署和联合国人类住区规划署执行主任的联合进度报告**

一、背景

1. 联合国人类住区规划署（人居署）和联合国环境规划署（环境署）已经合作了三十多年。在此期间，它们努力在全球、国家和地方各级将环境因素纳入城市决策的主流，并将城市因素纳入环境决策的主流。近期，新的内部战略计划、不断变化的供资环境和不断加剧的全球危机促使两署重新审查其合作方式与主题。
2. 2008年，两署通过了其第一个正式合作框架。自那时以来，指导其活动的优先主题事项已从（1）环境规划和管理发展到（2）城市和气候变化，再发展到（3）建筑和交通。直到最近，联合行动和协调小组举行正式的月度会议，并编写联合进度报告，提交给两署各自的理事会。作为补充，两署的副执行主任共同主持一次年度高级别会议。
3. 2014年，环境署和人居署委托对其合作进行外部审查。审查表明，虽然工作人员和会员国普遍认为两署的合作有利于促进协调、透明度和信息传递，但却缺乏激励措施和共同愿景，也未就两个机构的各自比较优势达成一致意见。

* HSP/HA.2/1。

** 本文件未经正式编辑。

因此，审查要求更好地分配成本和效益，降低交易成本，并促进联合工作。最后，审查建议两机构奉行合作政策，开展核心供资旗舰项目和联合筹资。

4. 因此，人居署和环境署发起了“绿色城市伙伴关系”，其中纳入了审查提出的许多建议。“绿色城市伙伴关系”还确定了三个新的重点领域：

(1) 有韧性的资源效率型城市，(2) 可持续运输和交通出行，(3) 废物和废水。然而，这两个机构的预算短缺和人员短缺限制了其执行。尽管如此，工作人员仍设法将有限的资源结合起来，并进一步利用单一机会获得双重红利。

5. 与此同时，两个机构均通过了一项新的中期战略，重新定位了其城市环境工作的关键领域。联合国人居大会第一届会议批准了 HSP/HA.1/Res.1 号文件，即联合国人类住区规划署 2020–2023 年期间战略计划，该计划赋予人居署四个新的次级方案领域，包括“加强气候行动和改善城市环境”。它建立在过去与城市和适应气候变化有关工作的基础上，并为减缓气候变化、资源效率和生态方面日益增多的工作规定了任务。

6. 自联合国人居大会第一届会议以来，环境署 2018–2021 年中期战略已到期，取而代之的是“为了人类和地球：环境署 2022–2025 年战略”，该战略要解决地球面临的气候变化、生物多样性丧失和污染这三重危机。

7. 人居署全球解决方案司方案发展处和环境署经济司城市股目前正在协调两署间的合作。由于两机构利用此次合作来处理各自不断变化的城市环境优先事项，它们也改变了其合作模式。2021 年，它们开始尝试每季度举行一次正式协调会议，辅之以利用目前的远程办公安排，每两周举行一次非正式虚拟咖啡交流会。此后，这些会议演变成每月交错举行的正式和非正式协调会议。

二、 审查最近和当前活动

8. 由人居署或环境署完全或部分协调的三个旗舰出版物从彼此的实质性见解中受益：(1) 2020 年联合国秘书长题为《城市世界中的 2019 冠状病毒病》的政策简报，由联合国人居署牵头，其中一节与环境署共同起草，将环境和经济联系起来；(2) 2021 年《城市与大流行病》报告，由人居署牵头，环境署贡献了大量城市环境方面的内容；(3) 2021 年联合打造的品牌《城市全球环境展望：建设绿色公正的城市》，由环境署牵头，人居署向指导委员会提供指导意见，并向协调小组提供同行评审和质量评审。

9. 此外，人居署还帮助环境署为二十国集团编制关于城市基于自然的解决方案的指导说明。

10. 与此同时，这两个机构在更广泛的机构间进程中开展了合作，包括：(1) 联合国全系统生物多样性共同办法，通过共同投入和承诺，除其他外，提高城市化质量，促进城市绿化和蓝色化，以及推动向循环经济过渡；(2) 全环基金第七次充资后的城市转变方案，环境署在 2023 年前一直领导秘书处，人居署参与咨询工作队；(3) 共同参与绿色、公正的冠状病毒病复苏环境管理小组；(4) 共同参加由全环基金牵头的循环城市专家组会议；(5) “斯德哥尔摩+50”会议的国家以下一级会议，由环境署牵头，人居署提供协助；(6) 联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十六届会议的部长级会议，由人居署牵头，环境署提供协助；(7) 生物多样性公约缔约方大会第十五届会议的国家以下一级会议，包括同时举行的第七届城市和国家以下一级主管部门峰会。

11. 上述许多规范、准则和承诺在 20 多个国家正在开展的项目中得到体现，其中包括：阿富汗、阿塞拜疆、不丹、布基纳法索、柬埔寨、埃塞俄比亚、冈比亚、伊朗、肯尼亚、老挝、马来西亚、莫桑比克、缅甸、巴基斯坦、卢旺达、圣多美和普林西比、塞尔维亚、索马里、塔吉克斯坦、泰国、越南和赞比亚。这些区域和国家联合项目的专题视角从城郊气候复原力到基于自然的海洋垃圾解决方案，再到非机动化运输，不一而足。
12. 若干项目涉及联合规划、筹资和执行，包括：（1）通过亚太区域基于生态系统的适应办法建设城市系统的气候适应能力、（2）全球废水倡议、（3）肯尼亚海岸的蓝色陆海规划、（4）缅甸气候变化联盟、（5）关于电动出行的 SolutionsPlus 项目、（6）城市转变倡议。
13. 过去四年间的其他联合筹资举措包括共同申请有资助的联合国志愿人员，若干次联合申请国际气候变化倡议的资金，以及围绕一名新的初级专业干事进行的较高级别讨论。
14. 两个机构均派出高级别代表参加对方机构最近举行的大会、第十和十一届世界城市论坛、政府间气候变化专门委员会的一项城市活动以及一次关于多层次治理的高级别部长和市长对话。
15. 塑料污染和海洋垃圾专题领域已经形成势头，在未来几年内跨机构合作仍有进一步增长的巨大潜力。人居署还正在支持由环境署牵头的塑料污染和海洋垃圾全球伙伴关系。现在，两署正在合作统一塑料污染的监测和建模方法。作为第一步，两署共同组织了一次专家组会议，确定了对统一进程至关重要的活动。2022 年，联合国环境大会通过了一项关于塑料污染的决议，启动了关于该主题的具有法律约束力条约的正式进程，该进程可能会在 2024 年及以后助推这一势头。
16. 与此同时，联合国大会通过了一项关于零废物的决议，宣布 3 月 30 日为国际零废物日。2023 年 3 月 30 日，在纽约举行的一次高级别会议上首次庆祝了该节日。环境署和人居署通过各自的执行主任发表了一份联合声明，推动了这一进程。此外，两署在内罗毕和纽约共同组织了现场庆祝活动，展示了若干项零废物倡议。
17. 在由欧盟资助的肯尼亚“蓝色陆海”项目内，环境署和人居署正在联合开展一个关于环境和规划问题的部分，其目标是将沿海城市和海洋环境的养护和可持续利用纳入政策和行为规划及管理的主流——这直接关乎持续和包容性经济增长及沿海旅游业——以及采取减缓和适应气候变化的措施。该联合小组正在制定区域性、综合性和基于生态系统的陆海规划准则，将国家为综合海洋空间规划的努力和相关的县规划工具（如县空间规划）纳入考量。在属于沿海经济集团（JKP）的六个沿海县中均推出了若干试点干预措施。其中不仅包括针对非正规住区的废水处理干预措施、城市固体废物处理设施、公共空间升级改造措施，还包括向海滩管理部门和地方管理海区的管理工作提供支持。在拉穆，该小组还致力于开展蓝碳工作，通过当地的红树林保护措施生成全球碳信用额。
18. 在城市转变项目中，环境署和人居署根据环境署的住区设计准则和人居署的城市规划五项原则，合作制定了住区设计培训课程。两署在布宜诺斯艾利斯向 25 个参与城市提供了这一课程。现在，它们正在合作制订为建设绿色和繁荣社区筹集资金的提案。

三、 今后的考虑因素

19. 若干举措促使两机构从战略上重新定位其合作。2018年，联合国系统行政首长协调理事会（首协会）通过了联合国全系统可持续城市化战略。正如2021年向人居署执行局报告并经其讨论的内容，该战略概述了对环境署和人居署合作具有持续相关性的四个前沿问题：（1）数字化转型与新技术；（2）共享、私有化和多边主义；（3）土地使用和资源稀缺；（4）适应、脱碳和迁移。

20. 为应对2020年开始的大流行病疫情，联合国秘书长题为《城市世界中的2019冠状病毒病》的政策简报确定了应对疫情和从疫情中复苏的若干关键主题。正如2021年向人居署执行局报告并经其讨论的内容，两署考虑围绕四个城市环境相关主题加强合作：（1）绿色城市复苏，（2）向循环经济过渡，（3）防止密度降低，（4）激励当地气候适应能力。

21. 为加快“绿色城市伙伴关系”2.0版本定稿，两机构促成于2021年6月召开了一次公开集思广益会议。结果表明，与会者对气候适应-减缓-韧性之间的关系及其与迁徙的交点非常感兴趣。绿色城市复苏和防止密度降低也有很强的相似性。此外，与会者对传统和新颖视角也都很感兴趣，例如当地建筑和基于自然的解决方案。

22. 秘书长的2022年《共同议程》包括一项“保护我们的地球”的承诺以及具体行动，环境署与人居署可以合作采取其中一些具体行动：（1）防止和解决因环境流离失所问题，（2）实施2020年后生物多样性框架（后被通过为全球生物多样性框架），（3）在经济模型中将环境考量在内，（4）向发展中国家提供一揽子支持。

23. 在次级方案3的范围内，减缓气候变化（3.1）及资源效率和生态（3.2）这两个次级成果领域目前在规范和业务活动及成果方面落后。自联合国人居大会第一届会议以来，《巴黎协定》和全球生物多样性框架的通过为两署分别围绕减缓气候变化和生物多样性加强合作提供了新的动力。

24. 人居署和环境署的办公室主任定期举行会议，制定战略方式来加强合作，并起草了一份行动协议，供各自的执行主任审议核可。此外还在讨论设立一个联合高级管理层-执行委员会。与此同时，方案发展处（人居署）和城市股（环境署）将需要协助就战略优先事项作出决定，这些优先事项涉及两个机构的新战略计划以及上文列出的新出现的前沿问题。

25. 联合国环境大会不再要求环境署提交环境署和人居署执行主任的联合进度报告。鉴于任务规定不对等以及联合编制此类报告存在相应挑战，联合国人居大会不妨考虑顺应当前的情况修订这一要求。一个备选方案是将关于与环境署开展联合活动的报告纳入人居署关于与联合国系统内各机构和组织开展合作的总体报告。

26. 该报告根据每个署的任务和手段，从更广泛的角度看待机构间合作。然而，正如2014年针对环境署与人居署合作的外部审查所述，联合活动所属举措类型范围较窄，此类举措中两署平等分担设计、筹资、实施和监测工作。展望未来，适当的“联合”活动可能需要其会员国调动额外的专项资金。还可能要求人居署和环境署寻求非传统的供资来源，并测试创新的费用分摊安排。