



联合国

HSP

HSP/GC/21/2/Add.8



联合国人类住区规划署

Distr. General  
1 December 2006

联合国人居署

理事会

Chinese

Original: English

## 第二十一届会议

2007年4月16—20日，内罗毕

临时议程\*项目5

联合国人类住区规划署（联合国人居署）的活动，包括协调事项

### 联合国人类住区规划署的活动：执行主任的进度报告

增编

### 对人居方案主管人员的绩效和影响进行的独立战略评价

#### 评价报告的执行摘要

1. 联合国人类住区规划署（联合国人居署）理事会在第 20 / 15 号决议中，请执行主任“于 2006 年年底之前对人居方案主管人员的绩效和影响进行一次独立的战略评估、并向理事会第二十一届会议汇报评估结果”。
2. 秘书处同人居署常驻代表委员会协商，于 2005 年年底前拟定完毕评价的工作范围。评价工作从人居署方案主管人员进行自我评估开始，随后在联合国人居署总部进行了全面评估，其结果于 2006 年 5 月提交常驻代表委员会审议。
3. 2006 年 6 月至 10 月进行了外部评价。其中包括对所有有关文件进行案头审查，有计划地同各种专家顾问进行面谈，并向人居方案主管人员至少已在那里工作了两年的 8 个发展中国家派出了评价团。瑞典政府捐助的资金使这次外部评价得以进行。本执行摘要摘自一份全面的评估报告；后者已作为 HSP/GC/21/INF/3 号文件提交理事会。

\* HSP/GC/21/1。

4. 秘书处对独立的战略评价作出了积极评论。虽然评价中提出了不同的结论和建议，但执行主任确认，生境和人类住区基金会为人居方案主管人员拨出的预算款按照理事会第 20 / 15 号决定中的要求，完全依循 2006—2007 年的工作方案和预算。

5. 执行主任表示希望，理事会将考虑评价报告中提出的各项建议，以便使人居方案主管人员活动获得更多的政治和财政支持，这是实现联合国人居署中期战略计划和体制计划的一个关键要素（见文件 HSP/GC/21/5）。

## 一. 执行摘要

### A. 背景情况和方案缘起

6. 本报告叙述了对联合国人居署方案主管人员（人居方案主管人员）的业绩和影响进行外部评价的情况。评价小组通过以下工作和其他方式对人居方案主管人员在其所驻国家产生的影响进行分析：

(a) 对有关文件（包括联合国人居署 2006 年 5 月向常驻代表委员会提交的内部评价报告、人居方案主管人员的自我评估以及人居署区域办事处和开发署某些外地办事处的评估）进行案头审查；

(b) 同联合国人居署总部和区域办事处的主要专家顾问进行面谈；

(c) 向 8 个国家（哥伦比亚、埃及、墨西哥、莫桑比克、尼日利亚、菲律宾、塞内加尔和斯里兰卡）派出评价团。

7. 2002 年 10 月联合国人居署和联合国开发计划署（开发署）签订了一项谅解备忘录，其中两个组织承诺将在某些发展中国家，特别是在最不发达国家，设立人居方案主管人员职位，目的是促进执行联合国人居署的任务，以及在国家一级加强机构间协调。由此开始了人居方案主管人员行动。2003 年设立了第一批人居方案主管人员职位，此后这项活动在 2004—2005 年迅速发展，达到目前的 36 名人居方案主管人员，其中 22 名在撒哈拉以南非洲、4 名在阿拉伯国家、6 名在拉丁美洲和加勒比、4 名在亚洲和太平洋地区。

8. 人居方案主管人员活动的主要目的是，减少有关国家由于国内缺乏人居署的实务人员或机构在而在执行联合国人居署任务方面遇到的严重障碍。本报告扼要叙述了人居方案主管人员方案如何完全符合大会 1977 年 12 月 19 日第 32 / 162 号决议（设立联合国人类住区中心）所规定的、后来得到大会 2002 年 1 月 1 日第 56 / 206 号决议（把联合国人类住区中心改为联合国的一个正式规划署—联合国人居署）进一步加强的联合国人居署任务，并符合目前联合国改革进程中采用的注重在各国内部提供支助的做法。

### B. 报告所涉范畴

9. 根据评价的工作范围，报告对人居方案主管人员在规范工作和实际活动这两个层面推动实现联合国人居署原定任务方面的绩效、成效、增加值和影响进行评估。更具体地说，报告分析了派驻人居方案主管人员在多大程度上有助于：

- (a) 把人类住区问题纳入促进国家发展的多边方案规划工具；
  - (b) 促进联合国人居署的全球任务和规范性任务；
  - (c) 支助联合国人居署的业务活动；
  - (d) 处理上述事项共有的跨领域问题。
10. 此外，报告叙述了人居方案主管人员活动的财务和行政问题，及其对活动效率的影响。
11. 进行外部评价，是要将其作为一种前瞻性吸取经验教训活动，因此，所产生的结论可供联合国人居署和开发署、人居署理事会和常驻代表委员会及其他利益攸关方在决策进程中予以考虑。本报告最后一节载有主要结论和建议的摘要。

### C. 结论和吸取的经验教训

12. **总体正面评价：**评价小组作出了总体上积极的评估，强调通过部署人居方案主管人员在国家一级给联合国人居署、其国家伙伴和联合国系统带来的净裨益。评估指出，人居方案主管人员举措如何极大地减少了过去由于缺乏驻各国的联合国人居署人员或机构而出现的结构性缺陷。评估还说明了与联合国人居署任务相关的各种关键发展问题如何得到人们更多的注意，更恰当地反映在国家议程和多边议程中，以及如何加强了人居署在规范和实际活动方面在国家一级产生积极影响的能力。评估结果也指出一系列有关的不足之处和制约因素，应在扩大这项举措过程中解决这些问题。以下各节概述了对所审查的每一关键事项的评价结论。

13. **把住房和城市贫穷问题纳入多边方案规划工具：**评价小组认为，通过派驻人居方案主管人员，以更加连贯一致和有条不紊的方式把过去往往不受到重视或以支离破碎方式处理的主要的城市发展问题反映在多边方案规划工具中。评价小组审查了人居方案主管人员参与制订这些工具的情况，其中包括共同国家评估、联合国发展援助框架和国家减贫战略文件。评价小组认为，在大多数情况下，人居方案主管人员的参与使联合国人居署的各主题领域受到更多的注意。人居方案主管人员全面参与了负责拟订这些工具的大多数机构间专题工作组。联合国驻地协调员和国家部门机构都赞赏这种实质性补充活动。人居方案主管人员同开发署在同一地区工作，有助于加强二者作为联合国系统的一个组成部分全面参与方案制订工作的能力。在所审查的一些国家里，这显然为联合国人居署主要优先领域今后的方案制订工作（和资源分配）、以及为机构间合作奠定了基础。

14. **促进联合国人居署的全球任务和规范性任务：**为了在国家一级促进联合国人居署的规范性任务，人居方案主管人员必须能有效地推动执行联合国人居署的许多全球方案，并必须能够使其实现主流化和协调这些方案。在所审查的所有国家里，有几项全球方案对各种活动进行投资，并利用人居方案主管人员（往往为其费用提供捐助）来执行各种各样的任务。这些方案包括全球促进城市治理运动、全球安居运动、全球城市观测站、城市管理方案、持续城市方案及地方 21 世纪议程方案、贫民窟改造基金、饮水和卫生方案及加强城市安全方案。评价小组认为，人居方案主管人员的存在，有

助于促进在国家一级引进各种全球方案、扩大其活动以及对方案进行监管和协调。由于全球方案数目众多，许多人居方案主管人员在处理多种请求和需花费大量时间方面，以及在关于每项方案具体情况的信息不足方面，遇到了各种问题。尽管有这些初期阶段的暂时困难，全球方案的各种活动为在规范性工作和实际活动之间、以及在联合国人居署全球司及其各区域办事处之间建立有益的联系奠定了基础。

**15. 支助联合国人居署业务活动：**虽然人居方案主管人员在制订业务项目组合方面所取得的进展相对较慢，但这是可以理解的，因为：

- (a) 必须建立一套规范性方案规划措施和形成一个经常性捐助者群体；
- (b) 必须掌握具体的项目编制技能；以及
- (c) 在这项举措初期没有对人居方案主管人员进行足够的项目编制培训。

16. 在这些限制条件下，人居方案主管人员为推动编制联合国人居署项目组合所作出的贡献得到至少在 15 个国家内进行的联合国人居署内部评价工作的承认。外部评价小组注意到在视察的所有 8 个国家里都取得了重要成就。人居方案主管人员举措有利于加强业务项目的基础。拉丁美洲和加勒比区域办事处及亚洲和太平洋区域办事处都要求向各自区域派驻更多的人居方案主管人员；负责管理 26 名人居方案主管人员的非洲和阿拉伯国家区域办事处人手严重短缺。鉴于必须在项目制订和谈判方面同国家伙伴和捐助者建立密切联系，派驻人居方案主管人员对于开展业务活动就尤为重要。

**17. 贯穿各领域的问题：**评价小组在对人居方案主管人员的工作进行分析时注意到，要把规范性职能同业务职能严格区分开来，是不可行的。人居方案主管人员的一些最重要的成就是在前规范性主张（即按专题整合方案规划工具）的指导下、并在联合国人居署全球方案的实质性支助下制订业务项目时取得的。这些成就往往有助于创造业务项目机会，其中有一些得到总部工作人员与相关区域办事处密切协作提供的支助。人居方案主管人员是国家一级的单一联系人，促进了各种全球方案之间的合作以及它们本身同各区域办事处（及其业务项目）之间的合作。这有助于各种国家机构的工作，这些机构认为，通过一名驻在该国的人居项目主管人员同各种各样的联合国人居署方案活动相联系，比较容易。在详细审查的所有 8 个国家中，现在都已根据人居方案主管人员的实地工作情况确定了联合国人居署的工作范畴，以便更清楚地界定关于每一个国家的战略，将其作为国家各部门机构、区域办事处和全球方案的共同努力的一部分，明确地确定其各项目标，制订人居方案主管人员的协调统一的工作计划，把规范性职能同业务职能结合起来。

**18. 方案资金筹集：**目前，联合国人居署每年为人居方案主管人员活动支付 165 万美元（包括工资和一笔数额不大的预算—评价小组认为其数额不足）。鉴于人居方案主管人员的工作主要是规范性的，这些资金主要来自联合国人居署的核心资源（生境和人类住区基金会），也通过各种全球方案和项目执行收取的管理费用提供。注意到有一些（由政府 and 开发署国家办事处）分担现金费用的令人鼓舞的例子，希望这类例子能大量增加。开发署办事处一般提供实物支助（办公使用地、水电、支助工作人员、设备、运输），有时候免费提供，有时候收取服务费。这种支助有助于人居方案主管人员展开活动。各种全球方案为人居方案主管人员的工资和活动费用提供资金，是因

为它们认识到人居方案主管人员能为它们节省从总部派出工作团和征聘顾问的费用。这也适用于人居方案主管人员协助区域办事处拟订和支助项目活动方面服务。考虑到这些节省因素，联合国人居署的净费用大幅度减少，并且，评价小组认为，从加强了人居署在许多国家完成其任务的能力来看，这种做法是完全合理的。

#### D. 主要结论摘要

19. 评价小组对人居方案主管人员方案的总体评价是积极的，因为它通过在各国展开务实工作，大大加强了联合国人居署在国家一级完成其任务、支助各国政府和联合国系统的能力，而其按每个国家计算的费用则比较有限。在所审查的大多数国家中，把目前的活动扩大为更广、更重要的国家方案的潜力增加了。

20. 如果联合国人居署在部署了人居方案主管人员之后将进行持续的战略方案规划工作，就必须尽可能扩大这种潜力。评价小组认为，最初采用的关于人居方案主管人员职权范围的通用用语不能够反映各国局势的具体情况，因此不能适当地界定每个有关国家的战略目标。根据过去和目前的规范性工作和业务工作，包括确定战略目标和预期成果的工作，如果在国家一级整合方案规划工作，将能更好地处理联合国人居署在各国的优先事项，并使人居方案主管人员能够在更明确的规划框架内展开工作。

21. 一些制约因素和不足之处妨碍人居方案主管人员的工作取得成效，即：

(a) **活动经费预算不足：**联合国人居署提供的年度资金（5000 美元）不足。虽然一些人居署方案主管人员成功地增加了国家伙伴共同分担的现金或实物费用的数额，但许多人居署方案主管人员仍然由于资金不足，其活动受到严重限制；

(b) **培训不足：**对人居署方案主管人员进行了就职培训，但这不足以涵盖所需的所有各种技能和信息，尤其是在诸如项目制订和管理等重要领域的技能和信息；

(c) **支助人居方案主管人员的责任分配不均衡：**区域办事处自然负有管理人居方案主管人员工作的责任，但这给非洲和阿拉伯国家区域办事处的能力造成巨大压力（所有 36 名人居方案主管人员中的 26 人由该办事处支助）。

22. 关于筹资安排问题，评价小组赞同反映在第 20 / 15 号决定以及经核准的 2006—2007 年联合国人居署工作方案和预算中的理事会的决定，即鉴于人居方案主管人员举措具有突出的规范特性，其经费应主要来自生境和人类住区基金会的一般用途资源。目前的拨款足以支付很大一部分关键的人居方案主管人员费用。同合作伙伴分担费用是令人鼓舞的例子，具有积极的潜力，应予以进一步探讨。各种全球方案和业务项目是为人居方案主管人员费用提供资金的一个重要来源，但应以更加透明和更系统的方式确定其提供捐助的方法，成为为每一个国家制订方案的全组织战略工作的一部分。一般说来开发署都在这方面给予帮助，提供办公室用地和支助服务，或是作为实物捐助，或是收取服务费。

23. 关于国家的选择和今后方案扩大的问题，评价小组看到，在挑选向哪些国家派驻人居方案主管人员时，并非总是依据对将带来的政策变化和制订业务方案范畴所进行的“价值”分析的结果。在今后的方案制订时，必须考虑到这个问题。已注意到必须

减少目前存在的地域分配不均衡的现象。采用明确地规定了工作范围和计划取得的成果的国家方案文件，也可能成为撤出未能取得的成果的国家撤离战略的依据。

24. 评价小组的结论是，虽然已取得了重要成就，但必须把人居方案主管人员活动视为联合国人居署的一项长期投资，认识到这是在各国形成支持人居署工作的群体、促进规范工作以及促进各种业务活动的复杂而长期的进程。

## E. 主要建议

25. 以下概述了评价小组的主要建议：

(a) **应继续展开人居方案主管人员活动。**为了使该活动取得更大成效，建议早日编写所有国家的多年期国家方案文件，在那些派驻人居方案主管人员已有两年或更长时间的国家，这应成为强制性规定。应同国家伙伴协调，在这些国家方案文件中说明包括规范活动和业务活动在内的部门间共同战略。列明各项战略目标和预期成果，以及一项反映出已核准的和潜在的（硬性编审中项目）供资来源的预算和筹资计划；

(b) **在确定应向其他哪些国家派驻人居方案主管人员时**，应根据对比较“价值”进行评估的结果，这种价值体现在政策变化、政府决心和业务方案发展的范围等方面的明显潜力。派驻新的方案主管人员时，应着眼于减少目前的区域分配不均衡的现象；

(c) **应向人居方案主管人员提供更系统和更全面的培训支助**，即采用关于项目制订和管理的新的培训单元。人居方案主管人员的管理工作应继续由区域办事处负责，但在全球方案展开活动的国家应，使这些方案发挥更大的支助作用；

(d) **人居方案主管人员活动应继续主要通过生境和人类住区基金会一般用途拨款提供资金**，因为人居方案主管人员的工作具有突出的规范性。为了减少该基金会的经常性费用，应继续努力加强例如由国家伙伴和开发署共同分担费用等平行供资机制，并加强各种全球方案的贡献（应使之变得更系统和更透明）及来自业务项目预算款的支助；

(e) **所建议的国家方案文件，（在经过认真的评估和年度滚动审查后）应成为确定撤离战略的依据**，以便联合国人居署从那些未能实现所规定的战略的目标的国家撤出。

(f) **应审查和延长联合国人居署同开发署之间的谅解备忘录**，将其作为一种政治工具，促进同开发署国家办事处达成新的合作与分担费用协定。