



联合国

HSP

HSP/GC/21/5



联合国人居署

联合国人类住区规划署
理事会

Distr.: General
27 February 2007

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8

联合国人居署 2008—2013 年时期中期战略和体制计划

注重结果的框架

执行主任的说明

序言

目前在人类住区领域内切实存在着各种问题，特别是那些因贫民区迅速形成和蔓延而产生的问题。这些问题十分严重、十分复杂、也十分紧迫。如果不能解决这些问题，则它们可能会演变成为不稳定的根源。这些问题既影响到人类、也影响到我们的自然环境。因此需要所有各方在所有级别上，基于对共同美好前景的憧憬，为解决这些问题开展相互协作。

联合国人居署正着手进一步加强其催化作用，促使所有已认识到必须有效应对这些挑战的各方共同采取行动。联合国人居署认识到，要有效地做到这一点，便须进一步调整其于人居二会议之后所采用的框架方案和战略远景规划—这些方案和规划为联大于 2001 年决定使之升级成为联合国的一个正规的规划署铺平了道路。这些调整措施中的一项主要措施，便是有必要使联合国人居署走上一条重点更为突出的战略和体制道路。

我们的共同目标必须是设法稳定城市增长方方面面的无序和混乱局面，并使城市中的贫困者得以释放出其生产潜力。我们的目标也必须是设法解决诸如同时威胁到南方和北方民众的气候变化问题高等紧迫的全球性议题。通过可持续的城市化获得适于居住的、具有高生产力和包容性的城市的美好前景，将使所有城市

* HSP/GC/21/1。

K0760793 200307 200307

为节省开支，本文件仅作少量印发。请各位代表自带所发文件与会，勿再另行索要文件副本。

居民都能够成为货真价实的城市公民。这将使得我们能够实现平衡的土地发展，从而增进、所有大型和小型城市的经济活力和社会和睦。

2008—2013 年六年期中期战略和体制计划草案对于切实实现这一美好前景极为关键。此项计划将可最大限度地增进我们共同取得成功的机会，并使我们认识到，要实现可持续的城市化，便需要我们绘制一幅能够得到各利益攸关方支持的路线图。联合国人居署从一开始便着重强调，要使它能够真正发挥催化作用，便须以共同参与方式推动这一进程。此项中期战略和体制计划要求继续保持和大力增强致力于改变现状的所有各方——亦即《人居议程》的各个合作伙伴——之间的现有联盟。

中期战略和体制计划草案将需要从人居署内部得到支持，并全面地知悉根本利益所在。为此目的，本计划旨在从一开始便发起一个由其工作人员为主要推动力的进程，同时亦须强调这一进程涵盖面极为广泛的性质。在这一进程得出的各项结论并非是某一次偶然的集体碰头会的产物，而是经过无数次正式和非正式的交流 and 探讨后取得的结果。的确，激发联合国人居署可持续的城市化的美好前景的灵感正是来自其正在世界各地无私奉献的工作人员进行的审慎反思和坚定的信念。这一进程业已激发起了更高昂的团结精神和使命感。目前正在明显地形成一种新的企业文化。各级工作人员都已切实理解，在共同努力解决实质性议题和促进实行组织变革方面开展相互协作和取得连贯划一十分重要性。

然而，此项中期战略和体制计划远非仅仅是一个以其内部工作人员为推动力的进程。这一计划代表了联合国人居署对联合国全系统改革和统一步调的反应和贡献；系在对公共部门管理工作的改进措施和不遗余力的分析结果基础上制订。此项中期计划旨在减少事务费用和提高援助工作效率。其动力来自各方对在国家一级开展投资前能力建设活动、在联合国系统内建立伙伴关系、在《人居议程》各现有合作伙伴之间、以及与新的合作伙伴、特别是来自私营部门的新的合作伙伴建立伙伴关系的大力承诺。

联合国人居署勾勒的这一美好前景能否切实得到实现？联合国人居署能否真正成为一个充满活力的催化机构？它能否如其所希望的那样使目前正发生在发展中世界内的迅猛城市化方方面面的混乱局面得到稳定、并真正开始扭转贫困现象城市化、权利被剥夺和被社会所排斥的发展趋势？10 亿民众都希望答案是肯定的——他们热切期望联合国人居署能够切实实现这些目标。联合国人居署在道义和道德上承担了不辜负这些民众的热切期待的义务。除了道义和道德方面的议题外，可持续的城市化同时也是涉及经济发展和环保工作的一项当务之急。如果不能做到这一点，则和平、稳定和可持续发展便根本无从谈起。

目录

序言.....	1
一. 执行摘要.....	5
A. 目标、前景及衡量成功的指标.....	5
B. 战略体制计划的关键内容.....	5
C. 评估进展情况.....	7
D. 所涉资源问题和资源调集工作.....	7
E. 结论.....	7
二. 导言：迅猛而又混乱的城市化进程提出的挑战.....	8
A. 接受城市时代已经到来的事实.....	9
B. 应对挑战.....	9
C. 联合国人居署的作用和工作任务.....	10
D. 相对实力和优势.....	10
E. 组织工作方面的挑战及预期成果.....	11
三. 总体目标、前景及衡量成功的指标.....	13
A. 总体目标和前景.....	13
B. 衡量成功的指标.....	13
C. 本战略体制计划的各项关键内容.....	13
D. 工作重点更为突出.....	13
E. 增强全球和国家两级活动的规范工作框架.....	14
F. 为取得成功而建立伙伴关系.....	15
G. 指导原则.....	16
H. 重点领域.....	17
I. 相应的成果领域、指标和干预措施模式.....	17
四. 战略计划.....	21
A. 增强催化作用.....	21
B. 旨在推动可持续的城市化进程的全球运动.....	21
C. 有区别的国家战略.....	22
D. 提供更有效的国家支持.....	23
E. 把世界城市论坛与中期战略和体制计划联系起来.....	24
F. 振兴各国人居委员会.....	24
G. 增强人类住区筹资系统以取得规模效益.....	24
五. 体制计划.....	27
A. 为支持执行中期战略和体制计划实行优化管理.....	27

B.	方案的统筹划一和连贯性.....	27
C.	注重结果的管理、监测和汇报工作.....	28
D.	知识管理和信息交流.....	29
E.	交流、树立形象和宣传战略.....	29
F.	人力资源管理.....	30
G.	提高行政工作效率和实行权力下放.....	31
H.	组织文化.....	31
六.	资源调集战略.....	31
A.	确立资源调集政策和建立资源调集团队.....	32
B.	巩固现有的捐助方基础.....	32
C.	扩大捐助方基础.....	32
D.	建立伙伴关系和以杠杆方式借助资源.....	33
E.	加强联合国人居署在投资前活动中发挥的作用.....	34
F.	充分利用非常规性供资来源.....	34
G.	中期战略和体制计划所涉资源问题.....	34
H.	中期战略和体制计划所涉主要费用的各个构成部分.....	35
I.	注重结果的管理工作.....	35
J.	人力资源问题.....	36
K.	知识管理问题.....	36
L.	计划于 2007 年内采取的各项步骤：为开展中期战略和体制计划的执行工作做好准备.....	36
方框 1:	贫困现象的城市化趋势、贫民区问题、以及各项千年发展目标.....	8
方框 2:	在以往成果的基础上继续努力，为今后的工作做好准备.....	11
方框 3:	可持续的城市化进程与气候变化问题.....	12
方框 4:	增强规范工作框架运作流程图.....	14
方框 5:	重点领域、战略意图和重大成果.....	18
方框 6:	可持续的重建和恢复工作.....	21
方框 7:	联合国生境和人类住区基金会的财务运作流程图.....	26

一. 执行摘要

1. 联合国人居署 2008—2013 年六年期中期战略和体制计划草案旨在支持人居署各会员国有效应对因迅猛的城市化、城市贫困现象以及贫民区而带来的各种挑战。本计划是在对城市化、贫民区的形成和蔓延、以及城市中的贫困现象诸方面新出现的发展趋势进行的深入分析结果基础上制订，堪称是联合国人居署拟对联合国全系统改革工作及全系统统筹划一性所做的贡献。

A. 目标、前景及衡量成功的指标

2. 联合国人居署订立的总体目标是使各城市和区域都能实现可持续的城市化，并使其公民能够得到充足的服务、安全和就业机会，同时限制城市化所带来的生态足迹。中期战略和体制计划的战略前景是帮助最迟于 2013 年为国际和国家努力遏制贫民区的形成和蔓延创造必要条件，并为缓解城市贫困现象和扭转贫民区居民人数上升趋势做好准备。衡量中期战略和体制计划取得重大成功的各项指标如下：

(a) 从事监测和汇报城市化方面的重大趋势、包括城市贫困现象和贫民区的国家数目和合作伙伴数目；

(b) 业已把城市化和城市贫困问题纳入其各自的国家发展计划、减贫战略和国家援助战略之中的国家数目；

(c) 增加官方发展援助额，用以促进面向贫困者的安居工程和城市发展；

(d) 增加私营部门对城市基础设施和安居工程的投资、以及国家对这两个领域内的预算拨款，包括向各级地方政府的转让和以其他形式提供的支持；

(e) 通过改进住房信贷以及增进获得基本城市基础设施和服务信贷的机会，使贫民区居民城市贫困者获得权利，同时着力促进两性平等问题和青年问题；

(f) 居住条件得到大幅改善的贫民区居民人数。

3. 本计划草案旨在增强联合国人居署为实现各国政府和国际社区的期望儿采取的各项应对措施，并为此充分利用和扩大联合国人居署的相对优势。这些优势包括：针对城市化进程采用综合性规范和业务办法；使各级政府和民间社会得以汇集一堂，开展政策性对话、以及促进各方参与规划工作和社会组织的公认能力；在促进可持续的城市发展方面与地方各级政府之间建立的长期伙伴关系；在诸如土地和财产管理、城市环境管理、共同参与规划工作、降低风险和脆弱性、以及在可持续的恢复和重建工作、城市安全和保障及城市治理工作之间的关联诸方面所具有的技术专门知识。

B. 本计划的各项关键内容

4. 本计划草案的各项关键战略性内容包括其中确立的各个重点领域、相应的成果领域、以及衡量成功的指标；增强全球和国家两级的规范工作框架；以及在投

资前开展能力建设和扩大规模的伙伴关系。这些战略内容与千年发展目标 7 及其关于可持续发展、水与环境卫生和贫民区改造的具体目标 9、10 和 11 相关联。

1. 重点领域

5. 联合国人居署将把其工作重点放在以下六个相辅相成的重点领域：
 - (a) 宣传、监测和伙伴关系；
 - (b) 各方广泛参与城市规划、管理和治理工作；
 - (c) 面向贫困者的安居工程；
 - (d) 无害环境的和可负担得起的基本基础设施和服务；
 - (e) 增强人类住区筹资系统；
 - (f) 实行优化管理。

2. 增强规范性框架

6. 在巴黎预防自然灾害、土地使用规划和可持续发展问题大会上通过的《巴黎宣言》（1999 年 6 月 17—19 日，巴黎）、以及在联合国改革进程中，均把需要提供更为有效的国家支持列为一个重点工作领域。联合国人居署将通过增强规范性框架来制定一整套应对以下诸领域的挑战的健全的监测、宣传、提高意识和政治承诺的交流战略：迅猛的城市化、城市贫困现象和贫民区；在安居工程、基础设施和基本服务及规划和财政等关键领域内开展旨在支持政策和体制改革的技术咨询和能力建设活动；以及与《人居议程》各合作伙伴协作订立投资前方案开展和资源调集活动，以便使各项试行举措得以不断扩大规模。

3. 为扩大规模建立伙伴关系

7. 鉴于我们目前面临的挑战规模巨大，要切实地把中期战略和体制计划付诸实施，将需要为更有系统的办法而建立伙伴关系和进行联网。为此，将需要在更大程度上注重联合国人居署在与联合国其他机构，《人居议程》各合作伙伴、人居工作专业机构、国际和国内金融机构、城市服务提供者和知识网络等合作伙伴共同做出努力和提供支持方面发挥催化作用。此外，还应注重建立新的伙伴关系和加强现有的伙伴关系，以便发展和推动制定各种创新性筹资工具和手段，包括开展有偿性的种子资本业务活动和建立循环基金，用以支持建造可负担得起的住房和防止贫民区的形成、以及用于支持提供基本的城市基础设施和服务。

4. 本计划的体制构成部分

8. 本计划的关键性体制构成部分旨在推动实行优化管理，包括实行注重实际结果的管理、综合性知识管理、监测和评价系统；进行组织结构调整，以加强统筹规划一性；制订一项资源调集和交流战略；以及实行有效的人力资源管理。

9. 预期取得的成果是使联合国人居署最迟至 2013 年成为可持续的城市化领域内主要的数据库、分析和监测及汇报工作文献中心；成为面向贫困者的城市发展政策、创见和战略的第一站；并成为提供可负担得起的住房、基本的基础设施服务的创新性筹资制中的一个关键行动者。

10. 组织机构方面的关键性调整措施包括：拟议之中的新的可持续城市化的全球运动，旨在推动在全球和区域两级开展政策制定和宣传倡导工作、改善内部方案的统筹程序，以期确保在方案设计和实施以及在增强人类住区资金筹措司与国际和国内金融机构建立伙伴关系诸方面的能力。计划实行的其他变革措施包括：增强联合国人居署在国家一级更好地支持各会员国实现与人类住区问题有关的千年发展目标方面的努力，特别是增强其作为联合国全系统改革的一个组成部分在各试点国家中开展的工作。

11. 资源调集战略的关键构成部分是保持和进一步扩大联合国人居署的捐助方基础、纠正目前专项用途与非专项用途之间的不平衡状况、以及探求各种非常规性供资来源，包括各私营部门的供资来源。

12. 按照本计划的重点突出的和组织方面的安排，将需要在人力资源管理工作中实行循序渐进的变革。将在培训和依照本计划的各项目标进行征聘方面做出持续的努力。

C. 评估进展情况

13. 计划在与常驻代表委员会协作的基础上，由《人居议程》各个跨部门性合作伙伴共同参与的一个同行审查机制，将对中期战略体制计划的执行情况进行独立的评估。这一机制将通过执行主任向理事会第二十二和第二十三届会议作出汇报，并将与联合国人居署通过两年期工作方案和预算周期同步进行。

D. 所涉资源问题及资源调集工作

14. 本计划的资源需求量为在六年期内需要得到 3.5 亿美元。预计这笔资金将可在公众和私营部门投资面向贫困者的住房和城市发展过程中以杠杆方式另外调集 30 亿美元。这对于 2008—2009 两年期工作方案和预算产生的影响是：将需在 2008—2009 两年期预算中增加 1,500 万美元，包括一次性软性专项用途捐款 1,000 万美元，用于启动中期战略和体制计划的执行工作，并把注重实际结果的管理工作列为 2008 年的主要领域，其中 500 万美元拟通过 2009 年资源调集战略予以筹措；另外还将通过 20% 的内部重新调整，使现行的人力资源水平与中期战略和体制计划的内容相匹配。

E. 结论

15. 本中期战略和体制计划将增强联合国人居署作为强有力的催化机构发挥的作用。其中订立的重点突出的战略方向、通过增强规范性框架在国家和全球两级对各项活动做出统筹安排、以及致力于伙伴关系和投资前能力建设活动，一并为帮助切实实现稳定迅猛的城市化方方面面的混乱局面、以及按照《千年宣言》中的设想建立没有贫民区的城市诸方面的美好前景奠定了基础。这仅仅是实现可持续的城市化和使之成为在社会、经济和环境领域内切实对和平、稳定和可持续发展

做出贡献的第一步。然而，这正是一个 10 亿多公民伙伴所寄予厚望的重要的第一步。

二. 导言：迅猛而又混乱的城市化进程提出的挑战

16. 世界上的城市和城镇正在迅速增长，其发展速度要超过人类历史以往任何时候。据估算，世界城市人口每年增加 7,000 万——这相当于每月增加一个类似马德里、达拉斯或圣彼得堡的城市。这一增长规模和步伐正在给我们带来前所未有的社会、政治、文化和环境挑战。对于这些挑战，全球社区必须有效地加以应对。

17. 1950 年时，世界上只有三分之一的人口生活在城市中；而如今，世界人口历史上第一次有一半生活在城镇中。预计这一比例还将继续上升；到 2050 年时将有三分之二的人口、亦即 60 亿民众生活在城市和城镇中。城市化是一股强有力的推动力，可大幅促进经济增长、社会和政治进步、以及技术和科学发展。然而，如果不能加以妥善管理，城市化亦可沦为一片混乱，造成社会排斥和贫困，并可导致不加任何控制的城市混乱局面、污染和不可持续的土地、水和其他自然资源的消费模式，从而进一步加剧气候变化所产生的消极影响。

18. 未来 20 年内，发展中世界的城市将在城市总增长中占到 95% 的份额。最近进行的研究结果表明，城市增长的速度近乎于许多发展中国家内贫民区蔓延的速度。目前有 10 亿民众生活在贫民区和得不到任何基本服务的社区之中。仅在过去 15 年内，这一人数便已增加了 2.8 亿，增加幅度约达 40%。如果目前的趋势继续下去的话，未来 15 年内将会另外增加 3 亿贫民区居民。

19. 贫民区和没有任何权利的社区正是城市贫困和权利被剥夺现象的最明显表现形式，同时也是部门性政策和系统在满足民众最基本需要方面彻底失败的表现形式。这些现象正是我们面对的最重大的挑战，但同时也为我们实现各项千年发展目标提供了契机。

方框 1: 贫困现象的城市化趋势、贫民区问题、以及各项千年发展目标

尽管大多数城市贫困者都居住在贫民区中，但并非所有的贫民区居民都在收入方面属于贫困者。这些人之所以居住在贫民区中，是因为他们基本上没有什么其他可行的或可负担得起的住房替代选择。大多数贫民区的居住条件既危及居民的生命，亦是对人类尊严的侮辱。居住密集度极高、缺乏基本服务、以及没有任何安全感等，正是助长健康不良、营养匮乏和得不到教育、疾病普遍传播和暴力行为的关键因素。失业、特别是青年人中的失业现象，使得贫民区居民尤易受毒品和卖淫的影响，从而助长了艾滋病病毒/艾滋病的传播。贫民区居民亦比其他社会阶层更易陷入收入贫乏的困境。他们要比其他城市居民或乡村中的贫困者支付更高的价格才能得到食品、水和能源。他们在遭受自然和人为灾害以及被强行逐出住房方面面对着更高的风险。在此方面，贫民区改造和防止贫民区蔓延的政策和战略正是对实现各项千年发展目标的一项主要贡献。贫民区在城市街区中所处的地点因其往往过度密集而很容易识别——这为我们设法同时实现多重效果提供了独特的机会。例如，如能在水与环境卫生方面进行投资，则可同时在改善健康状况、营养状况、环境保护、疾病预防和缓解贫困诸方面获得立竿见影的多重效果。

A. 接受城市时代已经到来的事实

20. 尽管各方已逐步意识到全球范围内的迅猛城市化向我们提出的各种挑战，但在国家一级仍需要进一步迅速提高此种意识，其原因是：

(a) 就在不久前，大多数国家都已低估了迅猛的城市化所带来的各种后果。其结果是贫民区在各地迅速蔓延—而这些国家本来的设想是在农村发展中进行投资的办法将可缓解城市化，而且正规经济亦将随着时间的推移把非正规部门融入。然而，所有这些设想都已被实践证明为是错误的。城市发展，尽管十分有效，但却无法遏制向城市的大规模人口流动。正规和非正规经济部门的融合亦被证明为是无法实现的。数十年来的忽视和无所作为已导致贫民区数目大幅增长，以及非正规经济的大量增加。如今，城市增长的主要推动力是城市人口的自然增长。这一发展趋势导致了糟糕的居住和工作条件、健康不良和没有安全感、环境退化以及社会排斥；

(b) 城市中的基础设施和服务方面的投资滞后于人口的增长速度、而且滞后于城镇的自然扩展。针对国家发展计划、减贫战略及多边和双边援助框架进行分析的结果表明，城市发展和城市中的贫困现象通常被忽视，或仅被列为低度优先预算拨款目标；

(c) 许多发展中国家仍然缺乏财政和技术能力—这已成为严重的障碍和瓶颈。对于应直接负责城市管理工作的城市地方各级政府而言，情况尤为如此。尽管各国最近已努力采取权力下放办法，但并未同时辅之以在人力、管理和财政资源拨款方面与迅猛的城市化挑战相吻合的权力下放。为此，许多地方各级政府仍然无力参与战略性城市规划工作、地方经济发展和面向贫困者的资本投资；

(d) 市场未能有效地应对低收入群体在住房和基本服务、特别是在获得信贷方面的需求。

B. 应对挑战

21. 可持续的城市化进程本身并非目的。在一个贫民区居民人数仍高达 10 亿、而且其居住状况已威胁到其生命的世界中、以及在 95%的城市增长均发生在发展中国家城市中的情况下，实现各项千年发展目标的战斗的成败将在城市中决定。

22. 只有能够遏制住贫民区的蔓延、并随后使之逐步减少和最终予以完全消除，我们才能实现可持续的城市化。除可持续的经济增长之外，这将需要为使城市更具生产力和通过良好的治理工作使之更具社会包容性而付出直接的和重点突出的艰巨努力。

23. 发展中国家和发达国家的经验表明，此种努力将有效地推动减贫工作，并为此创造就业、吸引投资、提高健康水平和经济生产力。此种努力通常包括如下各项内涵：

(a) 良好的城市管理、规划和治理工作，旨在确保所有公民，特别是妇女公民、青年人和老年人都得以在影响到他们自身生活的决策中发表意见；

(b) 开展有效的土地市场和财产管理工作，可防止土地投机行为和防止城市无计划地盲目扩展，并可为城市贫困者提供充足的和可负担得起的土地；

(c) 易于执行的城区划分和土地使用规章条例有助于促进小型和混合用途的城市发展，并有助于减少城市的生态足迹；

(d) 可负担得起的和无害环境的基础设施涵盖交通运输、能源、水和环境卫生诸领域；

(e) 可提供负担得起的城市信贷和长期城市供资的金融市场和系统。

C. 联合国人居署的作用和工作任务

24. 许多行动者都直接参与改进贫民区居民和城市贫困者的生活条件的努力，并努力确保实现更可持续的城市化。这些行动者包括国家和地方各级政府、各双边和多边援助机构、私营部门和民间社会。其中许多行动者以往采取的做法是把城市发展作为一个“特殊部门”处理，并为此采取特殊的方案和专项城市发展机构。在大多数情形中，它们采取的是更为常规性的和部门性办法，诸如健康、教育、交通运输或用水诸部门。此种办法很少考虑贫民区中那些权利被剥夺的居民的居住空间极度密集问题，而这需要采取协调有方的干预行动才能够持久。先前采用的这些办法亦忽视了社会组织在向低收入和通常不能获得定期收入的民众提供服务的重要性。

25. 联合国人居署目前是为数很少的、可从全方位视角处理城市化进程的机构之一，而且也是唯一把住房和城市发展作为其主要工作任务的机构。其他行动者，包括国家政府和国际机构，因此日益期待着联合国人居署通过其在全球范围内监测城市化进程、制定各种政策性准则、传播知识和最佳做法、以及寻求面向贫困者的住房和可持续城市发展的新途径方面的核心职能提供全方位的视角。

D. 相对实力和优势

26. 本中期战略和体制计划旨在通过进一步扩大联合国人居署的实力，切实实现各国政府以及国际社会所寄予的厚望。这些相对实力和优势包括：

(a) 针对城市化进程采取综合性规范和业务办法；

(b) 基于空间和时段、而非基于各不同部门对贫困、住房、基本服务和环境之间的相互关联的深入了解，在人类住区工作中采取整体性和动态处理办法；

(c) 具备公认的能力，可使国家政府和民间社会所有阶层汇集在一起，共同参与政策性对话和携手进行规划工作及社会组织工作；

(d) 已在促进可持续的城市发展议程方面与地方各级政府建立了长期的伙伴关系；

(e) 支持使处于危机中的人类住区过渡到更可持续的恢复和重建工作；

(f) 在诸如土地和财产管理、城市环境管理、共同参与规划工作、城市安全和保障、以及城市治理工作等领域内掌握了具体的技术专门知识。

27. 这些实力和相对优势构成了联合国人居署在采取自下而上和基于实际情况的办法促进面向贫困者的规范、标准和创新性财政机制，以支持实现与人类住区有关的各项千年发展目标方面的独特相对优势的基础。

方框 2: 在以往成果的基础上继续努力，为今后的工作做好准备

本中期战略和体制计划勾勒出了改革进程和增强联合国人居署的努力的第三阶段工作的概貌，使我们获得了巩固新近取得的成果和扩大先前取得的改革成果的独特机会。本计划标示出了人居署对全球环境城市化和城市贫困现象方面的发展趋势的体制应对措施、以及对联合国全系统改革的组织应对措施。本计划还列出了各项核心战略和各个重点领域，将用以指导联合国人居署依托其更为广泛的工作任务框架—《人居议程》，在 2008—2013 年时期内指导其工作。本计划也是针对理事会第二十一届会议所作各项相关决议、对方案协调委员会所提出的建议、以及对基于 2004 年方案深入审查结果的各项建议采取的应对措施。本计划的资讯基础是与常驻代表委员会、各外部合作伙伴和工作人员进行广泛磋商的结果；对联合国人居署的优势和弱点进行的独立评估的结果；对各种新出现的发展趋势及对城市化、贫民区蔓延和城市中的贫困现象进行分析的结果；以及联合国全系统改革进程。

E. 组织工作方面的挑战及预期成果

28. 2008—2013 时期中期战略和体制计划中所列述的组织工作方面的各种挑战应与联合国人居署支持国际和国家努力实现与人类住区有关的千年发展目标的努力相匹配。在组织结构一级，将大力推动在指导各重点领域及资源调集工作方面实行变革，以便在本计划所涵盖的时期内做到：

(a) **重点更为突出：**本计划共订立了依托联合国人居署的相对优势、核心能力及规范性作用的六个相辅相成的重点领域；

(b) **注重实际结果：**已针对其中每一重点领域制定了重大成果领域及相应的衡量成功的指标；

(c) **统筹安排规范性活动和业务活动：**针对其中每一重点领域制定出了一整套相应的政策、宣传、能力建设、以及监测和研究活动，从而清晰地标示了在全球和国家两级的这些职能之间的明确关联；

(d) **扩大规模：**本计划提议以循序渐进方式把各项现行方案和权能与各战略伙伴的努力和资源有系统地结合起来，以支持在国家一级和在各重点领域内取得“可加以测量的成果”；

(e) **实行优化管理：**本计划为支持执行此项中期战略和体制计划确定了一整套短期和中期体制变革措施、以及在管理体系、手段和文化诸方面的改进措施。

29. 由于采用了重点更为突出的做法和实行了优化管理，联合国人居署预计将可于 2013 年取得如下成果：

(a) 成为支持可持续的城市化进程的数据收集、分析、监测和汇报工作各方面最重要的文献中心。这一成果是对需要广泛宣传在公众的理解和政策方面发生的迅捷变化的直接反应，旨在应对迅猛的城市化进程、以及与之相关的贫民区蔓延和城市中的贫困现象所产生的综合影响；

(b) 成为面向贫困者的城市发展政策、战略、手段和体制安排的第一站。这一成果将通过利用人居署的权能和相对优势，促进更可持续的土地使用和无害环境的城市基础设施和服务来取得。此项成果是对需要增强在国家和地方两级实现《千年宣言》中与贫民区改造及水和环境卫生方面的具体目标的能力的直接反应，也是对《2005年世界首脑会议成果》中要求为防止贫民区生成而采取紧急措施的呼吁作出反应；

(c) 成为在以创新性筹资机制提供可负担得起的住房、提供基本城市基础设施和服务方面的关键行动者。这一成果是通过改进住房和城市财政和投资方案制订工作对今后促进防止贫民区生成和防止城市环境退化的紧迫需要的直接反应。

30. 本中期战略和体制计划列述了联合国人居署将如何利用其相对优势在今后更为有效地发挥其独特作用和履行其工作任务。本计划的各个关键构成部分如下：

- (a) 总体目标、前景及衡量成功的指标；
- (b) 战略计划；
- (c) 体制计划；
- (d) 资源调集战略；
- (e) 所涉资源问题。

方框 3： 可持续的城市化进程与气候变化问题

在世界日益城市化的同时，气候变化问题也已成为一个主要的发展议题——二者同时发生并不是偶然的。城市化进程促使生产和消费模式发生了不可逆转的变化。例如，全球能源消费量的 75% 发生在城市之中、而 80% 的温室气体排放亦来自城市地区。其中大约一半的排放量来自城市交通运输所使用的化石燃料；另一半则源自为我们的办公室、工业活动和各种电器提供动力的能源使用。气候变化问题与城市化进程密不可分。人们在促进可持续的城市化进程中认识到，城市和城市住宅区并非仅仅是气候变化的受害者，而且也是造成这一问题的一部分，为此它们亦须成为其解决办法的一部分。可持续的城市化意味着努力减少各城市中的生态足迹。可通过更为合理地使用自然资源来做到这一点——诸如土地、水和森林等，以及通过建立更为简约的城市和以混合方式使用社区，从而减少交通运输方面的需求、更有效地实行废物管理、注重再使用和再循环、更好地设计建筑物、以及减少能源消费量和改进治理工作，包括在私营部门与公营部门之间建立伙伴关系以及充分发挥科学和技术潜力。简而言之，为促进可持续的城市化进程做出的努力对于缓解气候变化问题十分关键。

三. 总体目标、前景及衡量成功的指标

A. 总体目标和前景

31. 联合国人居署的总体目标是确保有效地促进可持续的城市化；而可持续的城市化的目标则是建立一个适于居住的、高生产力的和具有包容性的城市、城镇和村镇。这囊括所有人类住区—从小型城镇到大型城市、城市中心及其周边的农村地区、以及陷入危及的住区相互之间的相互关系。作为一个进程，它涵盖以广大民众为中心的、具有包容性的和无害生态的增长的远景规划，并囊括社会和睦、经济活力和环境可持续性。

32. 人居署的远景规划是推动到 2013 年时创建各种必要条件，以便以协调划一的方式在国际和国家两级努力为遏制贫民区的蔓延、并为随后减少贫民区居民人数和扭转这些趋势做好准备。

B. 衡量成功的指标

33. 在其所涵盖的时期内衡量本中期战略和体制计划所取得的广泛成功的各项指标如下：

(a) 参与监测和汇报重大城市化和趋势、包括城市中的贫困现象和贫民区方面的趋势的国家数目和伙伴关系数目；

(b) 把城市化和城市减贫问题综合纳入其各自的国家发展计划、减贫战略和国家援助战略中的国家数目；

(c) 增加向侧重贫困者的住房和城市发展提供的官方发展援助数量；

(d) 增加私营部门在城市基础设施和住房发展中的投资及国家预算拨款额，包括向各级地方政府的临时转让和以其他形式提供的支持；

(e) 通过增进其获得住房信贷和获得基本城市基础设施和服务的机会，使贫民区居民和城市贫困者获得权利，同时高度重视两性平等问题和青年问题；

(f) 业已大幅改善了居住条件的贫民区居民人数。

C. 战略体制计划的各项关键内容

34. 本中期战略和体制计划的各项关键内容为：工作重点更为突出和进一步加强规范工作框架；以及伙伴关系。

D. 工作重点更为突出

35. 作为其对实现此项目标的贡献，联合国人居署将重点处理六个主要领域的工作，以支持在国际和国家两级为实现《千年宣言》中订立的关于人类住区问题的相关目标而做出的努力和取得增值价值。具体而言，亦即大力改善城市贫困者的现有居住状况。

这六个重点领域如下：

(a) 宣传和监测工作及伙伴关系；

(b) 共同参与城市规划、管理和治理工作；

(c) 面向贫困者的安居工程服务；

(d) 无害环境的和可负担得起的城市基础设施和服务；

- (e) 增强人类住区工作的供资系统；
- (f) 实行优化管理。

36. 在这一框架内，两性平等、年龄问题、冲突后和灾后重建工作、以及无害环境的发展等均将成为重要的跨领域议题。下文自第 45 段开始对这些专题重点领域进行介绍和论述。

E. 针对全球和国家两级的活动加强规范工作框架

37. 增强规范性框架是以综合性规范和业务办法来处理投资前的能力建设活动，其中包括如下内容：

(a) 根据在全球范围内对城市化和城市贫困发展趋势和议题进行的监测和分析结果制定各种规范和标准；

(b) 把这些全球规范和标准用于在国家一级改进政策和立法，并反馈所取得的经验教训，以期改进这些规范、标准及能力建设手段和战略；

(c) 技术援助、官方发展援助和其他建立信心的措施的综合一揽子办法，以便向侧重贫困者的住房和城市发展工作疏导投资。

38. 增强规范工作框架的活动共涵盖以下四个阶段：

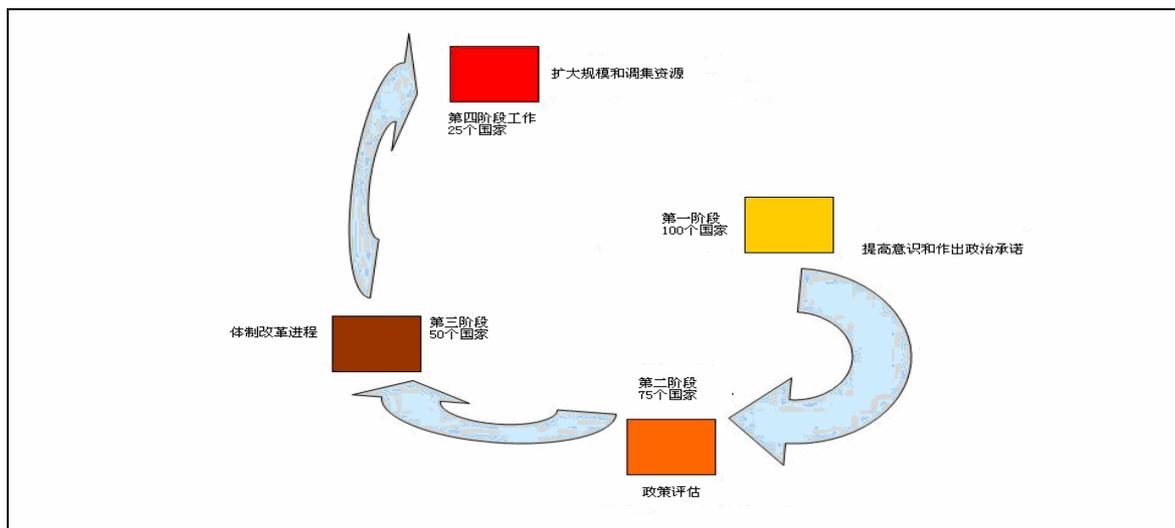
(a) 提高意识和作出政治承诺的程度：制订一项健全的宣传和交流战略，用以提高各方和民众的意识和政治承诺程度，并分析、监测和把可持续的城市化和城市贫困问题作为主流事项纳入；

(b) 政治评估：开展关于政策审查的技术咨询和能力建设支持活动；

(c) 体制改革：提供技术咨询和能力建设支持，促进体制改革，包括采用各种工具、手段和实施示范项目；

(d) 扩大和调集资源：开展地方、国家和国际各级投资方案的制订和相应的资源调集工作。

方框 4：增强规范工作框架的运作流程图



39. 本计划执行时期内的指示性范围和具体涵盖范围如下：

(a) 至少有 100 个国家表明其已提高了对可持续发展的认识和为之作出了承诺，其方法是，除其他手段外，把城市扶贫工作充分纳入其各自的国家发展计划之中。这一承诺包括建立国家和地方监测城市化趋势和议题的城市观测站；

(b) 至少有 75 个国家对其各自的政策和法律进行了参与式审查和评估、并在中期战略和体制计划中的一个以上的优先重点诸领域内采用了经过改善的政策法律（安居工程、基础设施和服务、城市治理和管理工作）；

(c) 在那些业已采用了经过改善的政策和法律的 50 个国家进行了体制或规章条例方面的改革，以此推动在城市扶贫、改造贫民区和防止贫民区形成方面制订了相应的方案；

(d) 有 25 个国家承诺或增加了用于向注重贫困者的安居工程和城市发展方面的预算拨款，从而以杠杆方式从地方和国际来源的私营和公营部门获得投资；

(e) 那些迄今为止尚未这样做的三分之一的主要捐助方为面向贫困者的安居工程和城市发展及城市扶贫、包括贫民区改造事业拨出了资源；

(f) 20% 的冲突后或灾害后地区采用了自一开始便在联合国人居署及其各合作伙伴的指导下采用可持续的救济和重建战略。

F. 为取得成功建立伙伴关系

40. 本计划的核心目标是通过建立伙伴关系和进行联网来增强联合国人居署的催化作用。在全球一级，将扩大和增强与联合国各机构、各国际金融机构以及人居议程各合作伙伴之间的伙伴关系，以促进监测、汇报和倡导城市化和城市贫困问题、制订政策和能力建设的准则和手段。根据以往获得的经验，¹ 经过增强的伙伴关系和联网将可进一步改进以杠杆方式借助资源、以及提高成效和工作效率。

41. 在国家一级，增强规范工作框架的关键目标将是实施各项特别旨在展示可从加强贫民区改造和防止其形成、以及从调集国际和国内投资对于促进实现大规模成果的政策、战略和方法中获得的各种惠益。

42. 将更为注重与《人居议程》各合作伙伴及人居方面的专业人员之间的伙伴关系、联盟和协作，以便在执行、监测和评价工作中发挥积极作用。将通过执行主任监测并向理事会、世界城市论坛和各区域论坛汇报在这六个重点领域内取得的成果，并把这些成果列入关于实现与各项千年发展目标及与《人居议程》有关的人类住区方面问题的各项主要报告和其他报告之中。

¹ 中期战略和体制计划将进一步增强联合国人居署与下列各机构之间的伙伴关系：联合国儿童基金会、世界卫生组织、国际劳工组织、联合国粮食与农业组织、国际农业发展基金、以及世界银行，在监测与千年发展目标有关的全球发展趋势和议题方面。联合国人居署一致积极向联合国可持续发展委员会为把人类住区议题作为主流事项纳入可持续发展的进程做出贡献。

43. 本中期战略和体制计划在其涵盖时期内所涉及的资源估算数额约为 3.5 亿美元。由于目前与全球活动之间的平均对比率约为 1:5、与国家一级的投资前活动之间的比率为 1:15，因此，预计中期战略和体制计划将推动以杠杆方式在国家方案制订和投资方面另外借助 30 亿美元的资金—其方法是通过各国际金融机构的专项借贷窗口、以及通过调集国内资本和社区的储蓄。本中期战略和体制计划的伙伴关系层面不仅将有助于提高联合国人居署作为一个规划署的绩效，而且还可在全球、国家和地方各级获得双边和多边发展援助方面涵盖更大的范围。

G. 指导原则

44. 联合国人居署的工作任务和使命源自各不同来源，其中包括联大各项相关决议、以及各国政府在诸如《人居议程》、《关于城市和其他人类住区的宣言》、《千年宣言》、《约翰内斯堡执行计划》、以及最近发表的《2005 年世界首脑会议成果》第 56(m) 段等重要文件中所作的承诺。² 下列各项原则将用来指导本中期战略和体制计划的贯彻执行工作：

(a) 联合国人居署作为更广泛的联合国系统的一个组成部分，着眼于维护人权的视角，并承诺把两性平等和青年问题综合纳入所有人类住区活动之中；

(b) 可持续的城市化及贫民区方面的各种挑战所涉规模巨大，使得联合国人居署只能通过与其各合作伙伴开展更密切的合作来实现各项相关的目标，从而帮助全球社区切实实现各项千年发展目标。为此，经过增强的伙伴关系将构成中期战略和体制计划最基本的指导原则。本计划着重强调联合国人居署应发挥比以往任何时候都重要的催化作用；

(c) 只有通过人类住区发展中采取整体性处理办法，才能有效应对可持续的城市化提出的挑战。在本计划涵盖时期内将做出重大努力，与联合国各国家工作小组密切合作，力争把可持续的城市化和城市贫困议程作为主流事项综合纳入联合国的发展援助框架和减贫战略进程及世界银行集团的国家援助战略之中；

(d) 联合国人居署将增强其所采取的各项干预措施的准确性、成效和影响力、明确扩大各种试行举措的规模、增强其在政策、能力建设和监测诸方面活动之间的相互关联、以及与各合作伙伴携手以杠杆方式借助资源；

(e) 联合国人居署认识到，各级地方政府在实现国家发展和减贫目标、包括各项千年发展目标方面可发挥关键作用，因此致力于增强其在此方面发挥作用的能力。考虑到世界范围内的各级地方政府为数众多，联合国人居署将重点努力确保取得最大限度的效果，其方式是向全球、区域和国家各级的地方政府、其他联合国机构及培训和能力建设机构的协会所做的努力提供支持；

² 除其他外，可参阅各国政府于 1996 年间通过的《人居议程》、于 2001 年经对《人居议程》的实施情况进行审查之后通过的《关于城市和其他人类住区的宣言》；2001 年的第 56 / 206 号决议规定把联合国人类住区会议升格成为一个正规的联合国人类住区规划署（联合国人居署）；提交给联合国人居署理事会第十九届会议的联合国人类住区规划署战略远景规划的增订（HSP/GC/19/INF/10）；《2005 年世界首脑会议成果》、以及秘书长在其于 2006 年间发表的公报中颁布了联合国生境和人类住区基金会的新的财务细则和条例（ST/SGB/UNHHSF Financial Rules/3 (2006 年)）。

(f) 作为联合国系统内的一个机构，联合国人居署承诺支持在全球和国家两级推进联合国改革进程，其中包括支持增进国际发展援助的协调性、连贯性和统筹划一性，其中亦包括通过联合国国家工作队来提高各项活动的相互协调程度。³

H. 各个重点领域

45. 下列各重点领域在支持可持续的城市化的总体目标方面相辅相成：

(a) **重点领域 1—宣传、监测及伙伴关系：**把可持续的城市化和城市减贫工作作为全球和国家两级的政策和立法辩论的核心内容，并以高质量、按性别分列的数据和基于实际证据的城市化发展趋势和议题方面的信息和资料作为其资讯基础，同时亦通过各种战略伙伴开展倡导和宣传工作；

(b) **重点领域 2—共同参与城市规划、管理和施政工作：**增强各国的环境、及其促进和采用更为有效的、高效率的、透明的和实行问责制的城市规划和管理工作的能力，其中包括采取促进地方经济发展的做法、以及面向贫民区改造和防止其形成的战略；

(c) **重点领域 3—面向贫困者的安居工程：**支持各国政府和《人居议程》各合作伙伴在住房、土地财产诸领域内采用面向贫困者及注重两性平等问题和对年龄敏感的政策、手段和透明的和有效的规章条例；

(d) **重点领域 4—提供无害环境的和可负担得起的基本基础设施和服务：**增强各国政府、各级地方政府及其合作伙伴、以及各行业的服务提供者的能力，以便在城市和城市周边地区扩大和增进获得清洁用水、改善环境卫生、固体和液体废物管理、以及获得可负担得起的和无害环境的能源和交通运输的机会，并促进以可持续的方式予以提供；

(e) **重点领域 5—增强为人类住区筹措资金的财政系统：**设计和采用创新性住房和城市财政手段和工具，以便以杠杆方式借助国家政府、各级地方政府、私营部门和社区部门、以及外部来源的资源，用于满足城市贫困者对可负担得起的住房和基本城市基础设施和服务的需求；

(f) **重点领域 6—实行优化管理：**通过增强注重实际结果的管理、经过改进的交流和更好的财政、人力和知识管理手段和系统，有效实施本组织的工作。

I. 相应的成果领域、指标和干预措施模式

46. 本中期战略和体制计划的关键内容为：各重点领域以及相应的成果领域和衡量取得成功的指标。这些内容系根据以下诸种要素确定：

(a) 实现千年发展目标 7 下的、关于水与环境卫生、以及改善贫民区居民的居住条件的具体目标 10 和 11 的具体日期。要实现这些具体目标，至少将需要各会员国最迟于 2013 年普遍采用减贫和两性平等及对年龄敏感的城市政策和贫民

³ 这意味着应增强联合国人居署的驻外代表机构，其中包括在所提议的“一个联合国”模式下，在各试行国家内增强联合国国家工作队中的人居方案主管人员项目。

区改造战略，以及把城市减贫工作作为主流事项纳入各国的国家发展优先重点和预算拨款工作，包括列入捐助方的援助工作之中；

(b) 《2005 年世界首脑会议成果》第 56(m)段，特别计及最近就贫民区的形成和城市贫困的规模及其步伐的研究结果，着重强调需要采取紧急措施，防止贫民区今后进一步蔓延——这将对全面实现各项国际商定发展目标产生深远的影响。⁴

47. 还针对这些重点领域确立了相应的成果领域、组织目标、衡量取得成果的指标、干预措施模式及其涵盖范围，并以此进一步发展了这些重点领域。所有这些一并构成了注重实际成果的管理工作，并以此加强各个战略重点、统筹划一和协调连贯性。

48. 在其中每一重点领域内具体列出了与联合国各机构、各双边捐助方、各国际金融机构及民间社会合作伙伴之间的关键性伙伴关系——它们将在实现各项预期成果方面发挥重要作用。

49. 此外，还针对每一成果领域订立了组织目标和衡量成果的指标，从而将使联合国人居署得以对在实现本中期战略和体制计划方面的进展情况进行监测，并对本计划作出进一步的完善和相应的调整。同时亦就干预措施模式和计划的涵盖范围在每一成果领域中作了具体规定。尽管特定干预措施模式将受国家和区域环境范畴和各个重点所制约和指导，但它们将在人居署所具有的实力、权能和相对优势之上进一步予以扩大。本计划的涵盖范围是一种指示性规划手段，旨在为本计划的涵盖范围提供各种创见和设想、以及为资源调集目标和工作奠定基础。它还表明本战略和体制计划针对最不发达国家、发展中国家和经济转型国家确定的有区别的重点。

方框 5：重点领域、战略意图和关键成果

重点领域 1	宣传和监测工作及伙伴关系
战略意图	通过开展教育、交流和基于切实证据的资讯来推动可持续的城市化进程。这将通过数据收集和分析、政策分析和对话、宣传工作、战略伙伴关系和资源调集工作来实现。
关键性成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提高对可持续发展方面的各项议题的认识、并把这些议题综合列入国家政策、计划和战略之中，诸如减贫战略、联合国发展援助框架等； 2. 通过媒体反映出来的可持续的城市化方面的事实、数字、数值和各项原则，并开展此方面的教育方案和课程； 3. 确认联合国人居署是关于可持续的城市化问题的数据、最佳做法、良好政策和试行项目的首要中心； 4. 增加从事促进国家和地方政府、议会议员、私营部门和民间社会、包括妇女和青年团体参与可持续的城市化进程的战略伙伴关系数目。

⁴ 参阅联合国人居署编制的 2006—2007 年《世界城市状况报告》（2006 年）。

重点领域 2	共同参与城市规划、管理和施政工作
战略意图	增强各国政府、地方各级政府和其他利益攸关方的绩效，以发展适于居住的、具有高生产力和包容性的城市。这将通过开展政策对话、工具制作、能力建设、试行举措和全国技术援助来实现。
关键性成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制定并适用赋能立法和措施，以确保从财政上和政治上把权力下放给相关的各级政府； 2. 在城市管理和城市财政方面采用创新性做法，以期增强城市生产力，并确保问责制建立适宜的监督机制； 3. 增加更安全的和更具活力的城市数目，并为此在人为和自然环境之间取得更好的平衡； 4. 采用包容性的和有效的城市规划做法及促进地方经济发展的做法，并适当注意到防止贫民区的形成及农村与城市之间的相互关联。
重点领域 3	面向贫困者的安居工程
战略意图	协助各国政府及《人居议程》合作伙伴开展面向贫困者和注重两性平等及年龄敏感性的安居工程、土地管理和财产行政管理方案和战略。这将通过赋能政策和改进规章条例的办法来实现。
关键性成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 各会员国采用和实施有效的两性平等和年龄敏感性安居战略、并改进规章条例和能力，从而以循序渐进的方法实现安居、土地和财产权利保障、以及开展贫民区改造和防止其形成活动； 2. 基于有效利用适宜的建筑材料、设计系统和建筑技术、以及通过改善城市住房提供系统，提高获得土地、住房和财产的机会，并侧重城市中的贫困者以及那些受到陷入危机的人类住区影响的人口； 3. 针对冲突后和灾害后地区确立和实施可持续的、对两性平等问题敏感的住房救济和重建工作模式； 4. 包括针对妇女和青年，通过改进对安居工程的测量来实现有保证的使用权，并结合建立和有效运作在全球范围内监测和评价在实现住房、土地和财产权利方面取得的进展的机制进行。
重点领域 4	无害环境的基本基础设施和可负担得起的服务
战略意图	在城市和城市周边地区扩大获得和可持续地提供充足的清洁用水、改进卫生条件、废物管理和无害环境的运输交通及能源使用。这将通过增强各国政府、各级地方政府、其他《人居议程》的合作伙伴的能力以及提高服务提供者的能力、以及通过增强侧重贫困者的投资和侧重贫困者的治理工作框架来实现。
关键性成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 促进在那些正在着手实现各项国际商定目标的国家和城市地区可持续地和公正地获得经过改善的基本基础设施和服务； 2. 增加在基本基础设施和服务中面向贫困者的投资； 3. 改进面向贫困者的施政框架，以确保各级地方政府、社区和脆弱群体都能参与基本的安居工程方面的工作；

	4. 分析和传播无害环境基础设施和服务方面的有据可查的最佳做法和良好政策。
重点领域 5	增强为人类住区筹措资金的财政系统
战略意图	增进获得用于安居工程的财源的机会，特别是对于城市贫困者而言。这将通过加强创新性财政机制和借助社区、各级地方政府、私营部门、各国政府和各国际金融机构的捐款的体制能力来实现。
关键性成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 通过增强联合国生境和人类住区基金会并使之资本化的办法，增加对贫困者和注重两性平等及年龄敏感性的住房和基本城市基础设施和服务的资金筹措活动，以提供便于使用的资金和种子资本和采用面向贫困者的创新性筹资系统，包括提供循环资金，以鼓励大规模推广工作； 2. 为推动实现以上第 1 项中确立的目标，制定创新性人类住区筹资手段和工具、并增强此方面的体制能力； 3. 增进和提高地方各级政府更好地调集和管理为城市贫民区改造和防止其形成的城市财政的知识和能力； 4. 建立战略伙伴关系，以支持大规模推广创新性安居工程的资金机制； 5. 建立新的和增强基于成员制的社区组织在推动安居工程方面的工作，包括住房合作社、建筑学会及信贷和住房按揭机构。
重点领域 6	实行优化管理
战略意图	确保有效地开展本组织的各项工作。这将通过增强基于实际成果的管理工作、加强与各方之间的交流和采用更好的财政、人力和知识管理系统和手段来实现。
关键性成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 通过在国家 and 全球两级取得协调划一和分享资源、以及在规范性和业务工作之间做出更好的统筹安排，取得具有高度影响的成果； 2. 通过改进知识管理和信息来提高工作效率和成效，包括为此目的有系统地传播政策和方案信息； 3. 根据通过增强侧重实际成果的一体化方案监测、评价和汇报工作获得的反馈意见、以及所获得的经验教训提高绩效和政策； 4. 通过实施综合性资源调集战略扩大捐助方基础，从而获得更可预测和更为持续的供资； 5. 通过改进的人力资源管理系统，提高管理工作技能、以及使工作人员的技能与其职能更为匹配，从而提高工作成效； 6. 通过促使所有工作人员为实现共同的前景、文化和创新做出更大的努力，提高各方对本组织的工作及其所处理的各项议题的认识和了解。

方框 6：可持续的重建和恢复工作

联合国人居署是在人道主义事务领域内的一个独特行动者，因为它以空间为基础进行运作，而不是局限于某一具体部门开展工作。实际上，它为开展跨领域活动提供了一个平台，致力于在灾害发生前后努力减少脆弱性和风险。人居署在灾害管理、重建和恢复工作方面采用的办法系基于其在与社区和各级政府密切合作取得的长期经验，既满足住房和相关服务方面的眼前需要，同时亦从事促进土地、安居工程、基础设施和生计诸方面的长期发展。

以往的经验表明，如果能够在在发生冲突后、以及初期的救济和重建工作中立即采取综合性和战略性办法，则本来可以取得大得多的发展惠益。联合国人居署的目标是确保提供紧急住房和服务的计划能够在开始提供人道主义救援活动的初期阶段便着手制订，并使之在可持续的恢复、复原和重建工作中发挥桥梁作用。通过尽早和及时地在危机发生之前的住区、以及在可持续的危机之后的可持续业务活动规划方面采取人道主义应对措施可获得的增值价值，将因能减少脆弱性和风险而在今后大幅减少活动费用和提高总体援助工作成效和效率。

四. 战略计划

50. 本中期战略和体制计划中所订立的各项目标向各国政府、国际社区和联合国人居署提出了紧迫的挑战。为此，需要在联合国人居署如何支持各会员国在这些领域内做出的努力过程中实行重大变革，其中包括以下诸领域：

- (a) 在各合作伙伴的联盟中发挥更有力的催化作用；
- (b) 开展一项旨在推动可持续的城市化进程的新的全球运动；
- (c) 执行一项有区别的、灵活应对各种需要的国家战略；
- (d) 提供更有效的国家支持；
- (e) 进一步扩大人类住区筹资系统的规模。

A. 增强催化作用

51. 联合国人居署无法仅以自身之力完成所有工作。因此，必须更为注重其为支持实现各项千年发展目标而在全世界开展环保工作宣传、国家政策和体制改革、能力建设和伙伴关系过程中发挥的催化作用（参见方框 6）。

B. 旨在推动可持续的城市化进程的全球运动

52. 将发起一个新的、旨在推动可持续的城市化进程的全球运动，其中将囊括全球安居工程和城市施政运动，并在先前所取得的经验教训基础上进一步扩大战果（参阅方框 7）。这一新的全球性运动将在全球和国家两级监测并提高各方对城市化挑战和机遇的认识。这一运动将利用来自监测、政策、分析、信息、媒体关系及各项次级方案的资源，推动实行可推进可持续的城市化进程的政策选择。

53. 这一运动将针对每一重点领域传递关键性信息，酌情向全球重大事件的各个参与方作出通报，诸如世界城市论坛、各区域部长级会议，非洲住房和城市发展部长级会议、亚太住房和城市发展部长级会议、以及拉丁美洲和加勒比国家最高住房和城市化问题主管部门部长大会、每年一度的世界人居日庆祝活动、以及在国家一级开展的宣传活动。这一新的运动将直接由联合国人居署发起、或间接地由那些符合中期战略和体制计划标准的国家中的合作伙伴间接地发起。将依托可持续的城市发展网络对各项现行的全球性方案进行调整，以支持开展此项新的运动，并在全球和地方两级为《人居议程》的合作伙伴提供一个协调框架。

C. 有区别的国家战略

54. 联合国人居署将与各国政府、其合作伙伴以及联合国国家工作队协作，着手制订有区别的国家战略，以期增强国际社区应对那些在努力实现与人类住区有关的各项千年发展目标的道路上属于不同发展范畴的和处于不同发展阶段的国家的需要作出应对的能力。有区别的国家战略旨在直接地或通过各合作伙伴间接地向那些处于下列不同境况的国家政府提供支持：

(a) *在城市过渡阶段处于前列的国家*：从总体情况看，这些国家已进入稳定的城市化阶段：其城市人口在总人口中所占的比例很高，但城市增长率较低。属于这一类的国家又可分为两种不同的广泛类型。第一种类型的国家，亦即经济较为发达的国家，其所面临的挑战并非作为一种普遍现象的城市贫困，而是如何解决社会融合和采用更可持续的生产和消费模式问题。第二类国家，亦即中等收入国家，又可进一步分为两种不同的类别：正在着手实行旨在解决城市贫困和努力缓解贫民区的蔓延的政策的国家；以及尚未针对城市贫困采取综合性政策、而且其贫民区蔓延速度属于中等的国家；

(b) *面对迅猛而又混乱的城市化的国家*：从总体上看，这些国家的城市人口所占比例相对较低，但城市增长速度却很高（每年 2%—4%）。这些国家的贫民区居民比例较高，而且贫民区蔓延速度也很快。在撒哈拉以南的非洲地区、西亚以及南亚地区的一些国家中，贫民区的形成速度与其年度城市增长速度一样高。换言之，城市化即等同于贫困。这些国家通常具有的特点是，它们对城市化所带来的各种挑战、及其与城市贫困之间的关系认识严重不足，而且所采取的政策应对措施亦属于零敲碎打、毫无系统可言。城市治理工作和管理能力通常根本无法应对这些方面的挑战；

(c) *人类住区陷入危机的国家*：属于上述两种类别的国家可能受到自然灾害和冲突的侵袭。这些城市的人类住区通常受到最严重的打击，致使无家可归者人数大增、城市贫困现象严重、以及贫民区居民人数激增。处于此种境况的国家需要采取联合国人居署称作可持续的救济和恢复工作的明确政策应对措施（参阅以下方框 11）；

(d) *积极参与贫民区改造和防止贫民区生成的国家*：这一类别囊括那些已表明决心努力实现各项千年发展目标、特别是其中的目标 1 下的具体目标 1 和目标 7 下的具体目标 9、10 和 11 的国家、或那些正在积极努力防止生成新的贫民区的国家。将视联合国人居署或其合作伙伴向这类国家派驻代表机构的具体情况，采用程度不同的参与办法；

55. 2006 年度的《世界城市状况报告》认定，为实现可持续的城市化，可采用以下四类广泛的政策应对措施：

(a) *提高意识和认识*: 这是了解城市化挑战所涉范围和规模的第一阶段工作; 其标志是从政治上认识到问题的严重性、并为此而致力于收集相关的数据和信息和开展宣传工作;

(b) *政策改革*: 一旦确认了政治意愿, 便可通过开展更深入的分析, 为作出政策选择提供信息和奠定基础, 并与所有利益攸关方开展政策性对话。通常还需要得到技术援助、开展能力建设及试行项目, 以展示政策改革可能带来的惠益;

(c) *体制改革*: 一旦订立了各项相关政策, 便须切实加以执行。这通常需要在诸如权力下放、土地管理以及财政和金融等领域内实行体制改革, 以期推进安居工程和城市筹资系统。此外, 通常还需要提供技术援助、进行法律审查、以及开展示范项目和能力建设活动;

(d) *扩大规模*: 一旦制订了政策和进行了体制调整, 国内资源便将成为推动面向贫困者的安居工程和城市发展所需投资的主要来源。为此, 应持续不断地致力于贫民区改造和防止其形成的工作。

56. 由区别的国家战略的目标是确保所有面对贫民区挑战的国家都能够:

(a) 对其各自的城市化状况和发展趋势进行分析, 包括城市贫困所处的地点、范围和规模;

(b) 评估其各自的安居工程和城市发展政策及减贫战略是否充分得当, 其中包括开展具体工作的体制能力;

(c) 确定优先行动计划和举措。

57. 联合国人居署将依照关于把两性平等列为主流事项的联合国全系统政策, 支持开展妇女和青年赋权方案, 并增强把两性平等问题作为主流事项纳入其各项活动和方案之中 (参阅方框 8)。

D. 提供更为有效的国家支持

58. 在《巴黎宣言》中、以及在联合国全系统改革进程中, 都已把需要提供更为有效的国家支持列为一个优先重点。人居署理事会是在界定人居署中期战略和体制计划的各项目标时已将此项工作列为紧迫的优先重点。可通过下列手段加强向各国提供支持的工作:

(a) *把可持续的城市化议题综合纳入联合国发展援助框架和减贫战略之中*: 分析工作和提高意识的手段包括可持续的城市化指标、政策评估手段和信息材料, 用以支持各国政府、联合国国家工作队及各国家合作伙伴所做的努力;

(b) *增强人居方案主管人员系统*: 作为国家一级的、旨在促进执行中期战略和体制计划的催化机构行事, 其中包括与各合作伙伴共同商定国家绩效指标。⁵ 用于确定委派《人居议程》方案主管人员的标准之一是由关于全系统一致性的高级别专题小组中所确定的联合国试点国家;

⁵ 参阅第 39 段。

(c) *加强各项全球方案和各区域办事处*：向各国提供更为连贯的和更为综合的支持。⁶

E. 把世界城市论坛与中期战略和体制计划联系起来

59. 于 2006 年在加拿大的温哥华举行的第三届世界城市论坛吸引了有史以来为数最多的《人居议程》合作伙伴的参与。共有来自各国政府、各级地方政府、民间社会团体及私营部门的约 10,000 位代表参与了该届论坛会议，并为“我们的未来：可持续的城市”主题以及“把设想转化成为行动”目标做出了贡献。世界城市论坛已趋成熟，而且《城市议程》本身便已成为各合作伙伴监测本中期战略和体制计划的执行工作的主要贡献之一。自 2008 年始，世界城市论坛的中期目标将是由《人居议程》各合作伙伴汇报其各自对可持续的城市化所做的贡献，其中包括中期战略和体制计划所确定的各重点领域和成果领域。根据目前的设想，世界城市论坛将成为《人居议程》合作伙伴及联合国各组织汇报其各自在实现与人类住区问题有关的各项千年发展目标所做贡献及所取得的经验教训的主要论坛。将把各项主要成果综合纳入秘书长拟向联合国经济及社会理事会和联合国大会所提交的、介绍在《人居议程》协调划一的实施工作方面取得的进展的报告之中。

F. 振兴各国的人居委员会

60. 设想用以监测《人居议程》执行过程中的进展情况的主要机制便是各国的人居委员会—这些委员会系为 1996 年在伊斯坦布尔举行的人居二会议开展筹备工作而设立。共有 90 多个联合国会员国构成了多重利益攸关方委员会，并为该届会议编制了国家报告。

61. 尽管一些国家继续在联合国大会于 2001 年举行的、旨在审查《人居议程》实施工作进展情况的特别届会以来一直举办多重利益攸关方委员会会议，但大多数会员国自那时以来已放松了在此领域内的努力。其结果是，联合国人居署监测和汇报《人居议程》实施工作进展情况及为实现与人类住区问题有关的各项千年发展目标所做的努力受到了严重阻碍。

62. 振兴各国的人居委员会将是联合国人居署得以更好地把其努力及其各合作伙伴努力综合纳入其全球宣传、政策、能力建设和监测职能之中，并同时确定国家优先重点和行动计划；促进更深入地推动进一步增强规范工作框架；以及进一步加强全球和国家两级的活动之间的相互关联。

G. 增强人类住区筹资系统以取得规模效益

63. 自 1996 年人居二会议、以及于 2000 年发表了《千年宣言》以来，联合国系统一直把其工作重点放在提供可负担得起的住房的四个决定因素中的三个决定因素方面，亦即创造就业机会、贫困者的土地和财产权利、可负担得起的规划工作和建筑标准、以及面向贫困者的基本基础设施和服务。由于缺乏信贷这一决定因素，严重限制了全系统应对措施的功效，并妨碍了提供综合模式和办法应对贫民区挑战和住房危机的能力。尽管已制定并实施了成功的模式，但仍致使这一系促进在全球和国家两级公众和私营行动者把这些成功模式推广到更大规模的能力受到了严重限制。

⁶ 参阅第 74—75 段及第 84—85 段。

64. 据估计，2005—2020 年时期为努力实现千年发展目标 7 的下的目标 11、以及为今后防止贫民区的生成方面每年将需要 200 亿美元的资金。这一挑战所涉及的规模已远远超出目前大多数发展中国家私营和公营部门在住房和基础设施方面的投资水平。解决办法在于成功地调集国内资本，以期改善所有住家获得资金的机会。⁷ 可利用每年向城市部门提供的约 50 亿美元的官方发展援助开展此方面的工作，用于以杠杆方式为面向贫困者的安居工程和城市发展借助国内资本。

65. 与此种发达国家通常采用的做法相关的挑战是目标制定问题。现行的资金筹措模式及各种商业系统均旨在满足“中产阶级”借贷者的需要，而不是方便向城市中的贫困者提供资金。需要为此而制定出新的筹资手段和一揽子创新性办法，以便使大规模贫民区改造和面向贫困者的安居项目“具备银行资信”。预计这对国内私营和商业资本来源具有吸引力，并可在安居工程的总体资金筹措一揽子方案中成为一个重要环节。

66. 正是在这一背景情况下，本中期战略和体制计划把为面向贫困者的安居工程筹措资金确定为是采取干预行动的一个关键领域。关键的问题是应制定和采用新的筹资产品，以便吸引国内资本投资，并与世界银行、各区域开发银行、协助贫困者咨商小组、以及国内各金融机构密切携手开展工作。

67. 自 2001 年以来，已在设立人类住区资金筹措事务司及其贫民区改造事务处方面取得了进展—最初是作为一个重振生境和人类住区基金会及水与环境卫生组织信托基金的试点而设立的。这两个机构的情况均表明，联合国人居署的相对优势在于它有能力把各级政府、城市贫困者协会、服务提供者和经营者、微型信贷机构、各捐助方、各区域开发银行及其他国际金融机构等不同实体汇集在一起，以期有效借助其各自的资源，其方式是在政策制定和谈判中发挥领导作用，并为此提供投资前技术和咨询服务，以便使面向贫困者的试行项目和方案在安居工程项目和方案得到推广。目前面对的关键性挑战仍然是微型信贷机构无法提供购买土地和开发土地所需要的长期资金、以及缺乏与城市贫困者所需要的信贷与正规部门借贷规定相匹配的适宜手段。

68. 2006 年 8 月间，联合国秘书长宣布了新的规则和条例，明确规定可以进行可偿性供资业务。本中期战略和体制计划在此方面的目标是创建称作可偿性循环基金供资账户的第三个窗口。这一专项供资机制将得到现行的两个一般用途基金和专项用途基金窗口的补充。它将使自愿捐款和其他供资来源得以向拟在国家一级与各国合作伙伴和地方参与银行合作建立的地方周转基金账户开展“可偿性种子资金业务”—并可由这些银行机构担任地方借贷业务的信托机构。

69. 生境基金会的第三个供资窗口将采用水与环境卫生组织信托基金及贫民区改造专项筹资机制所使用的提供种子资金的办法予以建立，并将之作为进入贫民区改造工作的着手点，其方法是把由各国际金融机构提供的资金与通过生境基金会的特殊用途基金窗口提供的赠款和技术援助结合起来。有必要按照新的规则和条例所规定的运作程序和准则行事，以期为这两种处理办法确立一个稳固的框架和明确其职权范围。

70. 按照目前的设想，这一可偿性循环资金供资账户将采用分阶段方式运作：

⁷ 从实际经验中取得的教训表明，为特别是在迅速城市化的国家中以可持续的方式获得可负担得起的住房，需要同时对中、低收入家庭、以及对城市中贫困者采取同步处理办法，以避免前者对后者的安居办法产生不利影响。

(a) *第一阶段 (2007-2011 年)*：建立开展循环基金业务的体制能力。这将与基于实际成果的管理工作和工作人员的发展和征聘工作密切相结合。以现行的贫民区改造专款业务活动方面所取得的经验为基础，初期的循环基金类型的运作活动将适用于改进和完善运作程序和准则。同时还将进一步订立用于评价循环基金业务活动绩效的具体指标和标准。第一阶段运作活动的资金将来自自愿捐款，而不涉及任何借贷资金；

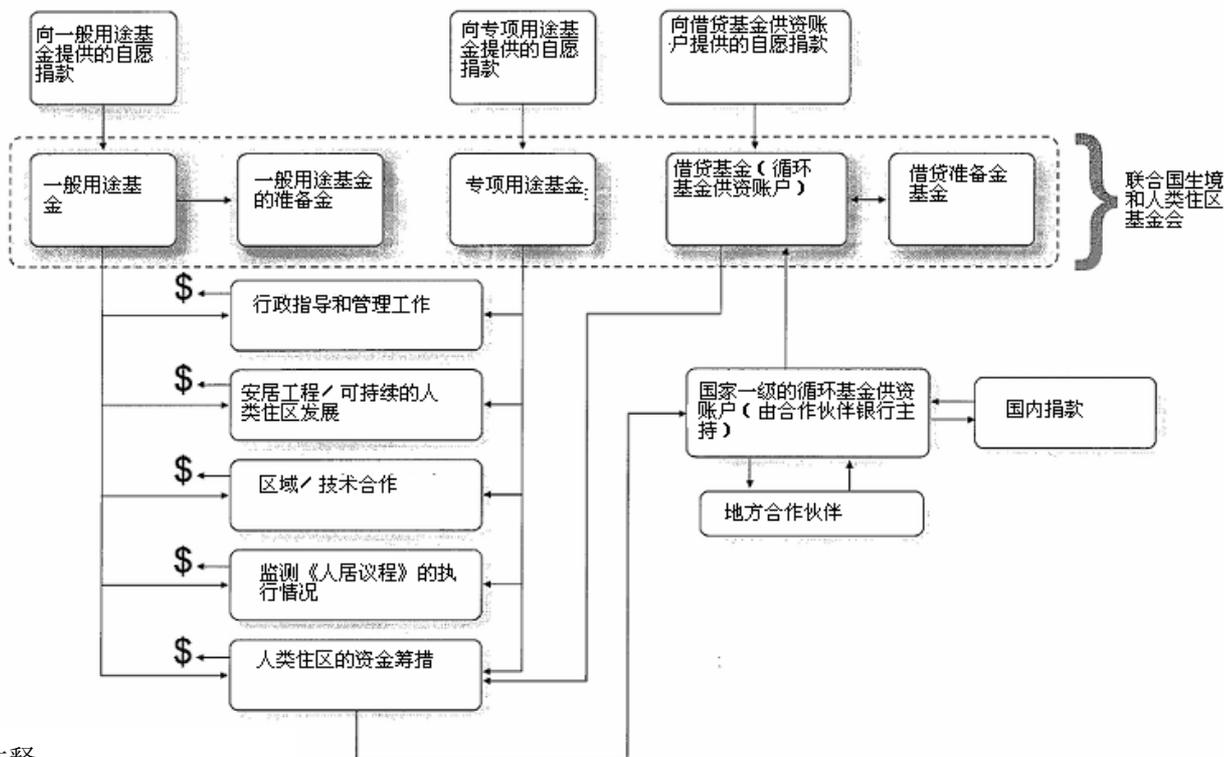
(b) *第二阶段 (2012-2016 年)*：将根据对第一阶段运作工作情况的评价及理事会的各项相关建议，规定各国政府和机构借贷额一律不得超出秘书长所规定的限额。这一阶段的工作将包括更广泛地订立循环基金的投资前一揽子活动，以及与《人居议程》各合作伙伴共同制订一个专项筹资方案，作为对所用程序进行测试的试点，并对今后任何借贷业务所实际采用的程序进行进一步实际测试。其后将于 2013 年间向理事会汇报在此方面取得的进展；

(c) *第三阶段 (2016 年一)*：为努力实现《千年宣言》中确立的各项与人类住区问题有关的目标，将根据理事会所提出的相关建议，进一步扩大此方面的业务活动。

71. 采用此种分阶段运作的办法，将使联合国人居署得以充分发展其在更广泛的筹资机构内的催化作用，并能够向各方传递关于如何扩大用于贫民区改造和低收入住房的信贷方面的关键性信息和经验教训。

方框 7： 联合国生境和人类住区基金会的财务运作流程图

第一阶段：2008 - 2009 年及 2010 - 2011 年



注释：

\$ = 向各合作伙伴提供的赠款

五. 体制计划

A. 为支持执行中期战略和体制计划实行优化管理

72. 本中期战略和体制计划将以循序渐进的方式对管理系统和手段进行重大改进，以进一步增强基于实际成果的管理工作，并推动创建一种健全的企业文化。这些改进措施可分成以下三个类别：“快速解决问题”类别，亦即可由联合国人居署单独实行的变革；需要结合外部经验开展培训和重新制作工具来实施的中期改革；以及取决于联合国全系统改革进程的结果和依赖于其他合作伙伴共同实行的改革，其中包括与联合国内罗毕办事处之间的工作安排。这些类别涵盖以下诸领域的议题：

- (a) 方案的统筹划一和连贯性；
- (b) 基于实际成果的管理工作；
- (c) 知识管理；
- (d) 方案监测和汇报工作；
- (e) 资源调集工作；
- (f) 人力资源管理；
- (g) 行政工作效率及权力下放；
- (h) 组织文化和创新；

B. 方案的统筹划一和连贯性

73. 在方案的统筹划一和连贯性领域内采取的改进措施旨在设法在全球和国家两级的活动之间建立相互关联和取得协同增效，以便克服所谓的“规范工作与业务活动的脱节”现象，并强化注重实际结果的管理工作。这些改进措施包括：

- (a) 使中期组织工作成果与注重实际结果的预算编制工作及两年期工作计划和预算编制进程结合起来；
- (b) 在关于项目设计及其核可的政策与程序之间取得协调划一；
- (c) 在支持那些旨在国家一级取得积极影响的不同方案之间合理分配资源和合用资源。

74. 除以上第 52 段中述及的发起一项单一的全球运动、以及围绕可持续的城市发展网络建立一个战略性伙伴联盟之外，其他短期措施还包括如下各项：

(a) 把水与环境卫生信托基金及贫民区改造专项贷款运作活动同时设置在人类住区资金筹措事务司之内，以确保在联合国人居署的这两项主要投资前活动之间取得协调划一，从而在国际国内各筹资机构之间增强伙伴关系；

(b) 增强方案审查委员会作为事后评估和核可机制发挥的作用及其所采用的工作方法，以确保在方案设计和具体实施方面取得协调划一；

(c) 订立用于选择试点国家或干预措施的标准，以便在全球数据收集、分析、监测工作、以及在汇报可持续的城市化方面的干预措施与在国家一级开展的能力建设活动之间相互配合，并支持在国家一级开展的政策制定和改革工作；协调方案干预措施与各全球合作伙伴在国家一级做出的努力；以及在联合国各试点国家开展增强规范框架的工作。

75. 中期改革措施包括如下各项：

(a) 增强人居方案主管人员的作用，以便在联合国国家工作队及联合国发展援助框架和减贫战略制订过程中发挥更为积极的作用；

(b) 为联合国各试点国家和那些实行大型技术合作项目的国家制订多年期国家方案；

(c) 在各项主要报告—包括世界人居日庆祝活动、世界城市论坛的各次对话、各类部长级会议、以及人居议题辩论的各项主题等的报告，与中期战略和体制计划的各个重点领域及注重实际结果的领域之间取得协调划一；

(d) 使全球监测、研究和汇报活动与旨在改进国家一级的数据收集和分析工作的能力建设相匹配，以便使国家决策人员和资源分配工作、以及全球性分析工作能够获得相关的咨询意见。

C. 注重实际结果的管理、监测和汇报工作

76. 联合国大会和理事会已在其先前作出的各项建议中确认，需要增强联合国人居署的监测和评价职能。本中期战略和体制计划为改进注重实际结果的监测、汇报和管理工作的奠定了基础。本计划系以各重点领域、关键成果领域及衡量成功的各项指标为基础制订。将把这些重点领域及标准和指标进一步转换为针对每一指标的具体的明确目标，其中包括绩效标准，以期改进综合方案和预算制订工作、问责制、知识和决策。

77. 在规划阶段中衡量成功的各项关键指标计有：把城市议题和城市减贫活动综合纳入国家发展框架、国家和地方预算拨款、贫民区改造和安居工程之中；使各国际金融机构和捐助方提供的援助相匹配；以及增强公营-私营社区伙伴关系以扩大规模和开展推广工作。

78. 关于在衡量取得成功的关键指标方面的季度进度报告将构成监测和实施本战略体制计划的基础；向经社理事会、联合国大会以及理事会提交的相关报告也将

成为此方面的工作的基础。中期改进措施还包括通过开展更为系统性的监测工作和评价结果来提高工作绩效。

D. 知识管理和信息交流

79. 各方确认，知识管理和信息交流是推动本组织不断积累知识的关键环节，而且也是增强协调划一和提高工作成效的一种手段。本中期战略和体制计划涵盖时期内的一项主要目标将是汇编和利用从实地经验中获得的知识和教训。这将包括作为特选国家的活动的评估进程的组成部分，针对所取得的经验教训及其可推广性方面开展深入的文献编纂和传播活动，以及把记录在案的最佳做法和政策列为主流事项，用作促进在国家一级实施基于实际证据的政策变革和改革的手段。⁸

80. 拟在短期内实施的措施包括：按季度举行高级管理人员会议，专门探讨所取得的经验教训、在实现组织性目标方面所取得的进展、以及进行前瞻性规划；进一步完善各合作伙伴的数据库，以便把涉及其各自的主管领域的信息资料、作用和对中期战略和体制计划各重点领域的贡献囊括在内；以及建立国家和城市专项档案，以推动共同开展方案活动、以及审查在执行本中期战略和体制计划过程中获得的机会和遇到的障碍。拟采取的中期措施还包括：把各项方案成果、评价报告、研究报告和评估汇编成一个统一的国家战略和知识管理框架，用以针对全球一级的活动、以及制定规范工作手段和工具提供反馈意见。

E. 交流、创新和宣传战略

81. 本中期战略和体制计划的一个最突出的特点是加强各方之间的交流，包括在国家和国际两级与更广泛的公众之间的交流、与各国政府和各捐助方、民间社会之间的交流、以及在联合国人居署内部及在联合国整个系统之间进行的交流。将更为注重表明联合国人居署的价值观念和当务之急的新模式，从而制定出用以促进可持续的城市化的工作方法。这将包括通过全球媒体报导、利用电影和录像来提高人居署的知名度和形象、加强出版物和展览等宣传活动，并为此而充分利用信息和通讯技术。在人居署内部，将更为注重综合汇编和整理本组织的证据数据库的工作。

82. 本计划涵盖时期内交流工作的目标将是：由各国政府、各级地方政府、民间社会和国际发展社区传递关于可持续的城市化的信息，以支持其各自做出的努力。这也正是人居署的规范工作职能，基于综合证据并通过其各项主要报告开展广泛的宣传活动予以履行。这些报告，包括《全球人类住区状况报告》和《世界城市状况报告》，将使所有技术专家共同参与一个统一的全球宣传运动。

83. 短期内的目标是成功地改进联合国人居署的规范性工作目标和业务活动，以便使联合国人居署在全球和国家各级提高知名度，并在联合国系统范畴内促进本中期战略和体制计划与实现各项千年目标之间的相关性，同时努力增加联合国人居署在支持实施资源调集战略方面的吸引力。此项战略的关键构成部分包括：

⁸ 把最佳做法作为主流事项纳入，是内部监督事务厅于2004年对联合国人居署进行了深入的方案评估后提出的建议之一；此项建议随后又得到了方案协调委员会的核可。

(a) *业务活动与用户之间的交流*：主要报告和年度报告、技术出版物、非经常性文件、宣传简册、录像和展览会材料等将采用有系统的“观察并感觉”方法。所有这些倡导和宣传材料的实质内容都将与中期战略和体制计划的各重点领域和成果领域相联系。还将注重成功业绩、记录在案的最佳做法和良好政策；

(b) *各项业务活动之间的交流—联合国系统*：将作为一种新办法制订系统性交流战略，并将与联合国其他机构携手予以实施。这一战略将重点通过在各重点领域和成果领域交叉索引所取得的各项成果、成功业绩、联合方案和进程，把工作重点放在建立伙伴关系和联盟方面，并将着重强调人居署的协调和催化作用；

(c) *各项业务活动之间的交流—《人居议程》各合作伙伴*：在本计划涵盖的时期内的另一个新创举是：制订一项基于各不同合作伙伴依据其对中期战略和体制计划各重点领域和成果领域做出的有效贡献而取得的相对优势和增值价值的人居议程伙伴关系战略。

F. 人力资源管理

84. 本中期战略和体制计划将需要在人力资源管理方面实行循序渐进的改革，并把侧重点放在注重贫困者的住房和城市管理、创新性住房和城市供资方面。根据此方面的规划工作内容，将需要聘用新的工作人员，以便填补在技能和能力方面的空白。此外，还制订了作为联合国全系统改革进程的一个组成部分提议的工作人员有偿离职的相关计划。

85. 为有效贯彻执行本计划而需要在管理系统、手段和文化方面加以改进。这将需要提高工作人员的技能和能力、并推动他们在文化和行为上进行改革。短期的改进措施包括：就关于中期战略的体制计划事项定期与工作人员磋商和会谈；把中期战略和体制计划作为主流事项纳入所有职权范围和职责规定之中；以及制订一项情况介绍培训方案。计划在中期时间框架内采取的变革措施包括：

(a) 使从事人员征聘的工作人员熟悉中期战略和体制计划，并特别注重进行社会—经济分析，以支持政策制定、知识积累和宣传工作；以及建立旨在对涉及可负担得起的安居工程和为基本城市基础设施和服务筹措资金方面的需要作出反应的财政系统；

(b) 使自愿性/义务性工作人员流动政策以及经过修订的职责规定与中期战略和体制计划的内容相吻合；

(c) 把考绩制度与中期战略和体制计划各重点领域联系起来；

(d) 把由联合国内罗毕办事处所提供的工作人员培训与注重实际结果的管理工作的要求及中期战略和体制计划结合起来；

(e) 为具体任务执行人员、方案和运动主管人员和高级别主管人员实施一套领导人培训方案。

G. 管理工作效率和下放权力

86. 目前正在工作流程分析、权力下放、以及与联合国内罗毕办事处之间的工作安排诸领域内进行独立的评估。将根据这些评估的结果制定短期和中期的改进措施，其中将包括如下各项：

(a) 订立和编制业务活动和程序性准则和手册，并确保通过培训和监测工作切实实现履约；

(b) 实行权力下放和问责制，精简各项关键性程序及核可程序。

H. 组织文化⁹

87. 建立一种积极的企业文化是实现组织调整、汇集各方的力量和采用注重实际成果的办法的关键性决定因素——这对于成功地执行中期战略和体制计划、扩大联合国人居署在发挥其宣传作用和职能方面的吸引力、以及确定其资源调集战略和实现其资源调集战略目标而言是必不可少的。一个关键性首要步骤将设法是保持在制订中期战略和体制计划过程中发起的势头，并努力在整个计划执行时期内创建和保持一种有助于实行变革的文化。以上各段中确定了在各不同体系以及在手段方面的变革措施，并将之作为有效执行中期战略和体制计划的一个先决条件。将根据各项独立评估的结果进一步提出更为详尽的变革和改进措施，以改进用户优先重点及服务质量和连贯性、相互协作和信息交流诸领域的工作。

六. 资源调集战略

88. 联合国人居署资源调集和交流战略的目标是扩大捐助方基础和以可预测的多年期为基础改进专项用途捐款和非专项用途捐款之间的平衡。本中期战略和体制计划为此提供了明确和紧迫的框架。本计划中订立的各项方案的重点更加突出、承诺对方案实行统筹划一的和连贯的管理、以及实行优化管理、并强调在调集各合作伙伴和借助各方的资源方面发挥催化作用。所有这些都是增强影响力和取得切实成果的关键推动因素，可以减少活动所涉费用、提高援助工作成效、并可确保透明度和实行问责制。

89. 本中期战略和体制计划的资源调集战略包括如下各项具体内容：

(a) 制定一项资源调集政策和建立一个资源调集工作团队；

(b) 巩固现有的捐助方基础；

(c) 扩大捐助方基础，包括扩大国家一级的捐助方基础；

(d) 增强联合国人居署在投资前活动中发挥的作用；

(e) 通过伙伴关系和采用杠杆方式借助资源；

⁹ 将根据一项关于知识交流和交流战略的特别研究的结果对本节的内容作进一步阐述。

(f) 充分利用非常规性供资来源；

(g) 作为一个重要因素，考虑到本中期战略和体制计划的所需要的资源。

A. 制定一项资源调集政策和建立一个资源调集工作团队

90. 理事会在其第 20/19 号决议中要求在进行内部磋商、独立分析和专家投入的基础上，制定一项全面的资源调集战略，包括一项资源调集政策，并为此分析其他联合国机构、基金和方案在此方面的成功做法。将通过另外一套准则对这一战略加以补充，后者将向新设立的、由副执行主任直接负责的资源调集工作团队提供咨询。该团队将负责，除其他事项外，履行下列各项任务：

(a) 订立资源调集工作的各项具体准则；

(b) 在把供资提议提交给方案审查委员会之前作为供资提议的信息中心发挥作用；

(c) 作为一个一揽子整体方案，提出关于把各合作伙伴的捐款用于执行中期战略和体制计划以及增强规范工作框架的供资提议，供各捐助方和联合国国家工作队审议；

(d) 通过定期举行捐助方会议、以及汇报资金使用情况和在执行本中期战略和体制计划以及增强其规范工作框架过程中所取得的相应成果，管理与各捐助方之间的关系；

(e) 积极推动开展综合性交流和创新活动，以支持调集非常规性供资来源。

B. 巩固现有的捐助方基础

91. 巩固现有的捐助方基础方面的主要目标是：建立捐助方对逐步从专项用途捐款向软性专项用途和非专项用途供资做法所具有的信心。据认为，这对于本中期战略和体制计划的成功实施十分关键，特别应为此在其启动阶段、以及在进一步完善本计划的战略和体制构成部分过程中实行优化管理。此方面的关键步骤将包括，在有系统地汇报各项政策的执行情况的基础上，定期与各捐助方及常驻代表委员会进行磋商，以支持本中期战略和体制计划的执行，其中包括促进执行资源调集政策、与各合作伙伴之间的协作、以及在执行资源调集和交流战略的其他构成部分方面取得进展。

C. 扩大捐助方基础

92. 扩大捐助方基础的战略的各项关键内容包括：

(a) *提高形象和媒体战略*：联合国人居署目前已在通过着重强调贫民区居民及城市贫困者的困境来提请各方注意到可持续的城市化议题方面取得了一些重要进展。然而，为保持各方对这些议题的兴趣、以及努力把这种兴趣转换成为采取实际行动的政治意愿，则需要通过做出协调划一的努力来扩大所传递的信息，从

而反映出贫民区方面的挑战的复杂性、其与贫困及各项千年发展目标之间的关系、以便促进在此过程中针对各不同捐助方的关注采取行动；

(b) *进一步增强管理系统*：联合国人居署近年来已在实行管理工作改革方面取得了进展。将努力进一步深化这些改革，以确保在增加捐助方捐款的同时，亦能够相应地与增强以实际结果、伙伴关系和以杠杆方式借助资源为重点的管理和汇报系统；

(c) *侧重在国家一级开展的工作*：在国家一级扩大捐助方基础的关键是为支持国家发展计划、减贫战略、以及国家援助战略以一揽子方式增强规范工作框架。这将在目前所使用的各种手段的基础上加以扩大，并增强人居署在国家一级的现有外派机构，以促进在联合国发展援助框架内与联合国各国家工作队及双边捐助方协作，共同为调集和以杠杆方式借助资源而做出努力；

(d) *环境署为调集一般性用途供资所采用的不同办法*：根据环境署的经验，所采用的各种不同办法包括实行指示性捐款分摊比额，这已在短期内增加向该规划署、并在中期内扩大捐助方基础方面产生了积极影响。为此，提议在联合国人居署亦采用相类似的办法，以便争取在本计划涵盖时期内每两年期内增加自愿捐款 10% 至 15%，并以此把经常性捐助方基础扩大三分之一。

D. 建立伙伴关系和以杠杆方式借助资源

93. 伙伴关系是在本中期战略和体制计划中再度重视人居署的催化作用的核心内容，也是资源调集战略的一个关键构成部分。本计划所涵盖的时期内的目标是以杠杆方式按 1:10 的比例增强实际结果和影响力、并以此减少活动所涉费用。对伙伴关系现况进行的一项分析结果表明，目前在伙伴关系方面存在着一系列不同的类型和做法。将对这些不同类型的关系和做法进行汇编、并在整个 2007 年内加以评估，以便在此基础上制定出一项伙伴关系政策，从而大力推动以杠杆方式借助资源，并对各种合作伙伴所提供的实物和现金捐款表示认可和鸣谢。

94. 将针对本中期战略和体制计划所确立的各项专题重点领域建立具体的伙伴关系网络。全球土地工具网络便是此方面的一个实例——它表明目前正在如何开展此方面的工作。在全球一级，将特别侧重管理来自各不同网络的投入，并将之转化成为全球宣传手段和监测可持续的城市化方面的发展趋势和议题。关键性合作伙伴将包括各类伞型非政府组织、研究和学术机构、专业人员协会、媒体以及世界银行。

95. 将与世界银行集团及各区域开发银行携手做出建立伙伴关系的安排。将根据联合国人居署近来在这一领域内取得的成功，采取协调划一的办法与其他联合国机构、专门化的研究机构以及媒体建立伙伴关系，以增强其在监测、汇报和对外宣传诸方面的能力。

96. 联合国人居署亦将利用其催化作用，积极支持各合作伙伴为调集资源而做出的努力，并汇报它们对中期战略和体制计划的各重点领域和成果领域所做的贡

献。¹⁰ 这将包括与各双边和多边组织携手开展工作，监测可持续的城市化的总体供水水平。建立伙伴关系方面的另一个关键领域将是在全球和国家两级开展监测和评价活动，特别是与那些参与监测各项千年发展目标的执行情况的联合国其他机构携手。

E. 增强联合国人居署在投资前活动中的作用

97. 本中期战略和体制计划打算在 25 个国家中调集国际和国内投资，以期扩大在贫民区改造和预防方面的业务活动规模。这一办法系基于从水与环境卫生组织信托基金和贫民区改造专项基金方面取得的经验教训制定。水与环境卫生组织信托基金以杠杆方式推动联合国生境和人类住区基金会投入了初期的 100 万美元，并在政策、宣传和投资前能力建设活动中调集了近 5,000 万美元。这反过来又进一步促进从国际金融机构借助了超过 15 亿美元的后续资金。此方面的经验教训表明，投资前一揽子综合政策、宣传、能力建设、种子资本和技术援助在降低依国内各金融机构看来把资金投入面向贫困者的住房和城市发展中所具有的风险十分关键。然而，在这两项活动中，所得到的初期资金均为赠款，而今后的活动则将需要在更持久的基础上予以设计和实施。

98. 本中期战略和体制计划在增强人类住区筹资工作的重点领域的主要目标是利用所取得的经验教训，采用创新性筹资手段和一揽子解决办法。将把在赠款或可偿还的借贷基础上的种子资本作为一揽子计划的内容，用以调集超出最初的项目周期的国内资本。例如，可采取循环基金形式。总体筹资目标是 1.5 亿美元，计划用于在本计划的涵盖时期内帮助在 25 个国家内建立创新性经营系统—预计每个国家平均约可得到 500 万美元。

F. 充分利用非常规性供水来源

99. 在制订本中期战略和体制计划过程中所得到的独立咨询意见表明，与对艾滋病病毒/艾滋病和营养问题的关注程度一样，广大公众对城市贫困和贫民区方面的议题也极为关注。促成在获得各种非常规性供水来源方面取得成功的因素是包括大众极度关注在内的强烈信息和使命感、以及透明的核算和透明的资源使用核算。外部交流战略涉及的是第一项成功因素，而实行注重实际结果的管理工作则涉及上述第二项因素。这些因素将用来促进行动者调集资源—这些行动者和资金来源尚未充分加以利用和开发。它们包括各基金会、致力于履行其社会职责和为广大公众的利益服务的私营部门企业等—可通过大众关注办法与它们建立联系。将制订和采用针对潜在捐助方和非常规性供水来源的集资准则和战略。其他非常规性供水来源还有商业活动、广告制作企业和赞助商等。例如，目前已着手在人居辩论中开展广告活动、以及着手为特别活动提供赞助，并将作为补充性供水来源扩大这些方面的活动。

G. 本中期战略和体制计划所涉资源问题

100. 本中期战略和体制计划的资源问题可分别归入以下三个不同类别：

¹⁰ 将利用世界城市论坛及其他特别活动对各合作伙伴对中期战略和体制计划各重点领域和成果领域所做的贡献进行全面审查、并为采取协调划一的后续行动制订业务计划。

(a) 将对 2008—2009 年 2.4 亿美元的工作方案和预算额重新进行调整。这一调整将涉及人力和技术资源的重新调配，所涉金额约为 3,200 万美元，以便开始着手执行本中期战略和体制计划。鉴于现行的方案承付额有效期可能会超出 2009 年，因此设想于 2010—2011 年期间进行 1,600 万美元的进一步调整；

(b) 在本计划涵盖时期内共需要 2 亿美元的资金，需要把其中 1.9 亿美元用于推动增强规范工作框架，其余的 1,000 万美元用于专题重点领域的优化管理；

(c) 投资前一揽子综合活动将需要 1.5 亿美元，其中包括种子资本—用于以杠杆方式在国际和国内为面向贫困者的住房和城市发展借助约 30 亿美元。

101. 2008—2009 年工作方案所涉预算，除上述资金调整外，还需要得到 1,500 万美元的一次性捐款，以便正式启动中期战略和体制计划的实施工作，其侧重点为在联合国各试点国家内实行注重实际结果的管理和增强规范工作框架，并确保资源调集和交流战略取得成功。

102. 现行的预算拨款与针对中期战略和体制计划提议的预算之间的主要差别在于提高成效和采用注重实际结果的工作方向。目前 80% 的非专项用途资金专门用于工作人员的薪金。本中期战略和体制计划的执行将在使用新的和补充资金方面大幅改变这一比例。预计将把 50% 的资源专门用于宣传和政策评估、体制改革和投资前能力建设活动。资源使用的此种改变将使联合国人居署得以更好地以借助各合作伙伴的资源，并以更为可信的方式增强其作用和对联合国国家工作队的工作做出更大的贡献。

103. 预计所需补充资源将结合下列诸领域和办法通过对现有资源的综合调整获得：中期战略和体制计划各重点领域；增加各合作伙伴为在国家一级开展全球活动和投资前一揽子活动提供的对应捐款；实施资源调集和交流战略，包括扩大捐助方基础和充分利用非常规性供资来源。

H. 本中期战略和体制计划的主要费用构成部分

104. 本中期战略和体制计划执行工作的主要费用构成部分为：注重实际结果的管理工作，包括综合知识管理和监测及评价系统；填补人力资源方面的空白、以及执行综合性资源调集交流战略。以下对这些构成部分作了进一步的细致划分。

I. 注重实际结果的管理工作

105. 根据对注重实际结果的管理工作方面最佳做法的分析结果—其中包括对联合国其他机构的相关经验进行的分析，执行工作将需要采用综合性监测、评价、汇报和知识管理系统。¹¹ 本中期战略和体制计划的各重点领域、相应的成果领域及衡量成功的指标为确定本计划的各项标准奠定了良好的基础，并为评估在实施工作中所取得的进展铺平了道路。同时亦可利用这一系统推动更为及时地获得拨款，并为支持信息交流和资源调集工作提供必要的基础设施。

¹¹ 参阅联合国儿童基金会 2005—2008 年中期计划。

106. 可通过加速执行一个企业管理系统¹²的办法, 在管理人力和财政资源方面确保高透明度和问责制, 并进一步增强对各项活动和成果的监测和汇报工作。这将在执行本中期战略和体制计划的人力和财力资源分配的决定所依据的信息、以及在使各捐助方掌握信息和资料方面发挥关键作用。为此, 将需要在软件的工具改装和相关的工作人员培训方面得到重大外部援助。

J. 人力资源

107. 为有效执行本中期战略和体制计划, 将需要获得更多的工作人员资源, 以填补在能力方面的空白、确保在全球和国家两级的活动之间取得相互配合和协调划一, 以及推动为支持开展注重实际结果的管理工作采取改进措施。在本战略规划涵盖时期内, 约需增加 20 位工作人员。这些职位将专门用于增强在中期战略和体制计划的六个重点领域内的能力、用于资源调集和交流工作、以及用于开展注重实际结果的管理工作。这将需要在专门从事政策、宣传和投资前能力建设活动的现有工作人员的基础上另外增加 20%。根据目前的设想, 征聘和取代工作将在一个为期四年的时间框架内完成。

108. 将在新的征聘工作以及新的工作人员取代方面予以增强的各关键领域包括: 综合监测和评价工作; 社会—经济分析和指标、人类住区筹资和土地使用规划方面的专门知识; 以及在资源调集和交流及知识管理方面的专门知识。将根据中期战略和体制计划的内容, 对职务规定和考绩制度作出相应的调整—在此方面将需要得到外部援助。此外, 将需要在以下领域内获得外部援助: 使职务规定和考绩制度与中期战略和体制计划的内容相吻合; 注重实际结果的管理工作、领导能力和管理开发方面的工具和培训活动; 交流和创新; 以及知识管理。

K. 知识管理

109. 本中期战略和体制计划的知识管理构成部分涉及确立一套综合性知识管理系统的各项关键内容, 以支持有系统地交流和汇报所取得的成果及经验教训。这是在注重实际结果的管理工作、以及在把联合国人居署转变成为一个更有效知识积累组织方面的一个关键构成部分。有系统地记录、传播和使用从实际经验中所取得的教训将有助于提高成本效益、减少活动所涉费用、以及更有效地调集资源。预计更有效地借助外部合作伙伴的资源的做法将产生重大积极影响。

L. 计划于 2007 年内采取的各项步骤: 为执行中期战略和体制计划做好准备

110. 本中期战略和体制计划、以及对 2008—2009 年工作方案和预算所作的相应修订, 一旦于 2007 年 4 月获得理事会的核可, 便将提交给常驻代表委员会作最后核可, 并于 2007 年 9 月间提交联合国大会核准。然而, 由于中期战略和体制计划订立的各项目标堪称雄心勃勃, 因此需要尽早于 2007 年开始进行实质性和管理方面的筹备工作。

¹² 根据秘书处预计的、以一个与国际部门核算标准相兼容的系统取代现行的综合管理信息系统的调整改变。

111. 计划于 2008 年全面开展实施工作之前着手进行的实质性筹备工作将包括开展综合性合作关系的磋商、政策工作和旨在订立可衡量的基准的数据收集工作。将在以下若干领域着手开展筹备工作：

(a) 与各合作伙伴开展广泛磋商，对全球和国家两级旨在促进可持续的城市化的活动进行审查；

(b) 详细订立国家选择标准。将与各国政府和各合作伙伴磋商，着手制订将发起拟议的可持续的城市化全球运动的国家的相关选择标准；

(c) 将进行一项国家情况调查，以便在发起此项全球运动之前订立国家基准。这些国家基准将达到若干彼此相互关联的目的：支持详细订立发起各项运动的标准；审查各项现行指标，以确保清晰地阐明各重点领域的需要和任务；推动开展对此项全球运动实施情况的监测和评价工作；

(d) 进一步详细拟定可持续的城市化概念，其中包括确定其与发达国家和发展中国家及经济转型国家的相关性。这将促进更好地表明可持续的城市化、城市减贫工作及各项千年发展目标相互之间的关系；

(e) 针对每一重点领域制定政策文件，表明其与可持续的城市化的总体目标之间的关系。将在这些文件中进一步详细订立衡量所取得的成功的关键指标、以及在每一领域内的规范工作信息；

(f) 开展绘制伙伴关系图活动，以确定由何者在哪一领域内开展何种活动，从而确定各方所具有的相对优势。这将包括各非政府组织、各双边机构、世界银行、以及各区域开发银行和联合国各实体；

(g) 对对联合国人居署内外的现有各种工具进行编目，以支持每一重点领域内的目标。这亦将推动对各种空白进行分析、并可指导进一步的工具制作活动；

(h) 进一步订立关于可持续的城市化全球运动的目标和活动。将根据磋商、政策审查和监测活动的结果，发表全球运动的活动和工作计划。

(i) 将发起一项旨在提高各方意识的运动：针对诸如各国政府、联合国国家工作队、伙伴关系组织和工作人员、特别是实地工作人员及人居方案主管人员等举办情况介绍会或讲习班。

112. 将于 2007 年内开展的管理工作优先重点包括下列各项：

(a) *针对注重实际结果的管理工作开展培训和工具再制作活动*：将于 2007 年内开展培训活动，最好是能够在人居署总部及其各区域办事处举办。这将包括设立一个战略规划股，负责启动管理工作改进和工具再制作活动；

(b) *资源调集政策*：目前正在寻求征聘外部专家，以协助联合国人居署实施其资源调集战略，特别是在从非常规性资金来源获得资源方面；

(c) *资源分配政策*: 需要制定一项新的政策, 用以支持内部资源分配工作, 并以之取代现行的方案审查委员会模式。此项政策的职权范围正在拟定之中;

(d) *交流和宣传活动*: 将在设计提高意识和形象的运动方面, 寻求得到外部支持和/或实物捐助, 用以提高各方对可持续的城市化议题、以及对联合国人居署及其各合作伙伴的作用的认识和了解;

(e) *知识管理工作的基础设施*: 将为制订一项专门化的知识管理基础设施方案寻求获得外部专家和/或实物捐助, 其中包括软件和程序。这将支持为增强基于各重点领域和关键性成果的监测和评价工作而做出的平行努力;

(f) *审查和增订各项准则和手册*: 这将包括编制一份核心政策手册及准则, 供实地管理工作和人居方案主管人员使用;

(g) *工作流程分析*: 对工作流程进行审查, 以确定提高工作效率和切实实行问责制的领域和机会。业已确定了负责进行此项工作的外部专家; 审查工作预计将于 2007 年内完成;

(h) *人力资源需求情况评估*: 将对人力资源需求情况进行一项外部审查, 所提出的建议将涉及新的招聘工作、工作人员流动、再培训和采买等领域;

(i) *内部组织结构*: 将需要在审查现行结构并就此事项向执行主任提出建议方面得到外部专家的协助。