



联合国

HSP

HSP/GC/21/5/Add.1



联合国人居署

联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
6 March 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

联合国人居署 2008-2013 年时期中期战略和体制计划

增编

中期战略和体制计划：补编报告

一. 引言

A. 挑战

1. 城镇和城市正在以人类历史上前所未有的速度迅速增长。1950年，全球三分之一的人口生活在城市。如今，世界人口的一半都生活在城市和城镇里。预计这一比例还将继续上升，到2005年，将达到三分之二，也就是60亿人口。这种增幅和增速提出了前所未有的社会、政治、文化和环境挑战，国际社会必须加以解决。

2. 城市化是一股强劲的推动力，可以促进经济增长、社会和政治进步以及技术和科学发展。但如果不能妥善管理，城市化会造成社会排斥和贫困；导致混乱无序的城市发展、污染以及土地、水和其他自然资源的不可持续消费，从而加剧环境退化及气候变化所产生的消极影响。

3. 在今后20年内，发展中国家的城市将吸收95%的城市增长份额。近期研究表明，在很多发展中国家，城市增长速度几乎等同于贫民区蔓延的速度。贫民区是城市贫困、部门政策失败、体制不能满足民众基本需要的最明显的表现形式。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。

4. 《千年发展目标》的通过和当前的联合国改革进程已经引起了对必须行动起来改变城市贫困和环境问题这一迫切情况的关注。

* HSP/GC/21/1。

K0761181 160407 160407

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。

5. 现在亟需一种新的模式。可持续城市化旨在建立适于居住、高生产力和具有包容性的城市、城镇和乡村，其中包含了所有人类住区之间的各种关系，作为一个进程，它所设想的是以广大民众为中心、具有包容性、且无害生态的增长，其中囊括了社会和睦、经济活力和环境可持续性。
6. 世界每个月都会添加一个类似河内、马德里或阿雷格里港大小的新城市。实现可持续城市化的大好时机正在迅速离我们而去。现在是该采取行动的时候了。

B. 人居署的任务

7. 联合国人类住区规划署（人居署）的主要作用和责任源于 1996 年在土耳其伊斯坦布尔举行的联合国人类住区会议（人居二）通过的《人居议程》。此后，联合国大会授权人居署全权负责协调执行《人居议程》的工作。¹《人居议程》由两个主要目标组成：为所有人提供充足的住房；在城市化的世界中实现可持续人类住区发展。关于环境可持续性的千年发展目标 7 重申了这项使命。指标 10 力图于 2015 年之前将无法以可持续方式获得安全饮用水和卫生设施的人口比例减半。指标 11 试图于 2020 年之前明显改善至少 1 亿贫民区居住者的生活。这一使命得到了人居署无贫民区城市倡议和世界银行的进一步支持。2002 年可持续发展问题世界首脑会议的《约翰内斯堡执行计划》再次强调，除水和卫生、健康、农业及生物多样性以外，住所作为一个关键重点的重要意义。《2005 年世界首脑会议成果文件》第 56（m）段深化了这个问题，将防止形成贫民区和改造贫民区列入优先事项，并鼓励向生境和人类住区基金会及其贫民区改造专项筹资机制提供支持。

¹ 见大会第 A/RES/56/206 号决议，《加强人类住区委员会的任务和地位及联合国人类住区中心（人居中心）的地位、作用和职能》，纽约，2002 年 2 月 26 日。

战略办法

方框 1

远景

通过《人居议程》实现可持续城市化：
为所有人提供充足的住所和可持续人类住区发展

远景阐述

帮助在 2013 年之前创造各种必要条件，协调国际和国家层面为实现更具可持续性的城市化所做的工作，包括为遏制贫民区蔓延、以及为随后为减少世界范围内的贫民区居住者数量和扭转这方面趋势所做的工作。

战略目标

- 依据其推动作用并利用其召集能力，动员《人居议程》伙伴网络实施可持续城市化这一共同远景；
- 为可持续的和谐的城市发展、贫民区建房、改造和预防工作以及减少贫穷制订各种规范并开展宣传；
- 加深全球对城市发展问题和发展战略的了解和认识，参与监测和传播关于《人居议程》和相关千年发展目标执行进展的最佳范例；
- 通过技术合作与培训，建设各国政府、地方当局和其他《人居议程》伙伴的能力；
- 制订创新扶贫机制，为住房及城市服务和基础设施筹措资金，促使适当的发展参与者和投资者将其提升到较高水平。

体制目标

- 发展并调整其体制和资源结构，确保人类住区发展行动纲领的均衡性、规范性和可操作性；
- 继续增强人居署的能力，加强旨在促进可持续城市发展的伙伴关系，召集各领域的政府、民间社会和私营部门；
- 成为主要咨商机构，促进在全球一级研究、监测和传播关于可持续城市化的信息和最佳范例；
- 成为扶贫城市发展政策、意见和战略的第一中继站；
- 通过技术合作、培训和学习建设各国政府、地方当局和《人居议程》伙伴的能力，在这一过程中成为公认的“英才中心”；
- 在为负担得起的住房、城市基础设施和服务创建新型筹资机制的过程中，发挥催化剂的作用，这些机制将由国际金融机构等资源更加丰富的国家及国际机构加以推广。

A. 中期战略和体制计划的起源：变革的原因

8. 2004 年，联合国内部监督事务厅对人居署进行了深入评估，评估报告呼吁应突出方案重点，并扩大供资基础。

9. 评价报告还特别指出：

“鉴于人居署任务范围很广，但可用的资源却非常有限，人居署应确定在任务中注重的少数关键领域，以便在其核定工作方案的制约范围内产生最大效果……”。

10. 人居署理事会在随后于 2005 年 5 月举行的第二十届会议上批准了上述建议，请执行主任：

“制订一项六年期中期战略和体制计划，包括对联合国人类住区规划署在全球、区域和国家各级的组织结构、财政和人力资源的明显影响，同时考虑到更广泛的联合国改革进程……”。

B. 重点领域

11. 为实现共同远景和战略目标，人居署将专注于六个相互增强的重点领域，在这些领域里，人居署有着公认的相对优势（见表 1）。重点领域 1 涉及人居署的全球规范和宣传作用；领域 2 至 5 反映出本组织的实质性重点领域；领域 6 涉及计划期间的内部管理目标。

12. 人居署将为每个重点领域制订一套目标和 SMART（具体、可计量、可实现、实际、有时限的）绩效指标。人居署还将收集基线数据，制订各种定量和定性措施，确保顺利评估各种活动所产生的影响的性质，确保可以明确界定本组织各项干预措施的属性。理事会第二十一届会议结束之后将立即启动一个进程，确定将在两年期战略框架和方案预算中有所反映的具体指标。

表 1：计划期间的主要重点领域、目标和绩效指标

主要重点领域	目标	绩效指标
1. 有效的宣传、监测和伙伴关系	通过基于证据的研究、政策对话、战略伙伴关系、全球运动、教育、传播和最佳范例交流，推动可持续的城市化进程。	<ul style="list-style-type: none"> (a) 商定数量的国家、市政当局和伙伴关系参与监测、报告和传播主要的城市化趋势，包括城市贫困和贫民区的情况； (b) 在国家和地方政府、议员、私营部门和民间社会、包括妇女和青年团体中间，有更多的战略伙伴关系参与为促进可持续城市化进程所做的工作； (c) 商定数量的国家在各国发展计划、减少贫穷战略和联合国发展援助框架中列入或评论各种综合性城市化原则和城市贫困问题； (d) 商定数量的最佳范例得到仿效和推广。
2. 促进参与性城市规划、管理和施政工作	增强各国政府、地方当局和其他有关利益方的能力，发展更适于居住、具有更高生产力和包容性的城市。	<ul style="list-style-type: none"> (a) 商定数量的国家采用立法和措施，将财政和政治权力下放给相关各级政府； (b) 商定数量的城市采取减灾措施、实施环境规划和管理政策及战略，并努力减少犯罪； (c) 商定数量的国家利用性别和年龄观点，在中央政府和地方政府采用具有包容性的、有效的城市规划和地方发展做法； (d) 商定数量的城市和城镇制订综合性城市发展战略，包括土地使用战略。
3. 促进扶贫土地管理和安居工程	通过授权政策以及经过改进的法律和规范框架，协助各国政府和《人居议程》伙伴开展对性别和年龄问题有敏感认识的扶贫安居工程、土地管理和财产管理。	<ul style="list-style-type: none"> (a) 商定数量的国家采用有效的、对性别和年龄问题有敏感认识的安居工程、土地和财产战略以及经过改进的法律和规范框架； (b) 商定数量的国家针对城市贫困人口和受到各种危机（包括气候变化威胁）影响的人口开展扶贫安居工程，并采用土地和财产提供制度； (c) 商定数量的国家在冲突后和灾害后地区建立并实施可持续的、对性别问题有敏感认识的住房救济和重建模式； (d) 商定数量的国家实施法律改革，加强妇女对土地和财产的权利，包括通过继承获得的权利。
4. 无害环境的城市基础设施和服务	在城市及其周边地区，适当考虑中小城镇，扩大获取以下各项服务的途径并持续提供：清洁饮水、改善的卫生条件和水管理、	<ul style="list-style-type: none"> (a) 商定数量的国家和城市采用经改善的基础设施施政框架，确保地方当局、社区和弱势群体的参与； (b) 商定数量的城市中心，包括中小城

主要重点领域	目标	绩效指标
5. 人类住区的筹资系统得到加强	无害环境的节能运输和能源供应技术。	<p>镇，在建设和提供服务和基础设施的过程中采用无害环境的高能效技术；</p> <p>(c) 商定数量的国家表明城市中的贫困者可以更多地、可持续地获取充足的清洁饮水、改善的卫生条件和水管理；</p> <p>(d) 商定数量的城市制订了旨在应对气候变化的各种影响并将影响降到最低的战略。</p>
6. 优化管理	利用创新筹资机制和增强后的调动社区、地方当局、私营部门、政府和国际金融机构捐款的体制能力，更好地获取资金，用于安居工程和基础设施，特别是针对城市贫困者。	<p>(a) 商定数量的贫民区居住者通过有效组织获得权力，可以获取用于安居工程的机构贷款；</p> <p>(b) 分配给扶贫安居工程和城市发展的可衡量的官方发展援助实现商定的增长量；</p> <p>(c) 商定数量的国家建立了利用国内资本的扶贫安居方案、金融机构和支助系统；</p> <p>(d) 商定数量的私营部门、区域和国际金融机构以及民间社会组织投资开发城市地区的创新扶贫安居工程和基础设施发展项目；</p> <p>(e) 商定数量的国家增加了用于扶贫城市基础设施和住房发展的国家预算拨款，包括向地方各当局转账或提供其他形式支持，用以改善基础服务的规划、管理和提供。</p>
	通过加强注重结果的管理并改进旨在完善财政、人力资源和知识管理系统的交流、技能和设施，改善本组织各项工作的执行情况。	<p>(a) 在监测和品故过程中获得的经验教训纳入方案和项目规划进程，实现注重结果的有效管理；</p> <p>(b) 改善知识管理、传播能力和内部合作；</p> <p>(c) 完善资源调集战略，以便产生充足的、可预测的重要供资，在指定用途和非指定用途资源之间达成平衡，保护多年期框架筹资协定；</p> <p>(d) 两年期工作人员调查得出积极、独立的结果；</p> <p>(e) 增强财务管理制度、能力和程序，包括为进一步加强透明度和问责制而采取的措施。</p>

三. 计划的执行工作

A. 增强的规范工作框架

13. 考虑到挑战的范围和可用资源有限，人居署将制订一个增强的规范工作框架，提供综合方法来支持各国政府及其发展伙伴实现更具可持续性的城市化发展。表 1 中的重点领域 1 至 5 将构成进一步从概念方面发展这一框架的基础。

14. 增强的规范工作框架由一项强化的伙伴关系和联网战略及包含全球、区域、国家和地方各级活动的综合方案组成。

1. 伙伴关系和网络建设

15. 遵循人居署的催化作用，将制订更加系统的建立伙伴关系和网络建设的办法，最终目标是极大地增加参与支持可持续城市化议程的伙伴和网络的数量。因此，将在全球、区域、国家和地方各级，将伙伴关系和网络建设办法纳入增强的规范工作框架的主流。

16. 特别是，将增强并扩大与联合国机构、国际金融机构和《人居议程》伙伴的伙伴关系，用以监测、报告和宣传城市化和城市贫困问题，为制订政策和能力建设制订各种准则和工具。人居署将与某些《人居议程》伙伴团体就共同目标和旨在促进可持续城市化的活动达成一致意见。例如，将在理事会第二十一届会议上启动关于通过商业伙伴关系促进可持续城市化的新倡议。

17. 此外，关于实质性重点领域，人居署将加强与各重要专业网络的工作关系。例如，就重点领域 2 而言，人居署将加强与城市和区域规划者协会的联系；就重点领域 3 而言，人居署与得到全球土地工具网络资助的测量人员和土地专业人员建立了密切联系。城市法律专家和议员同样属于应该被动员起来的专业团体。下文讨论的全球可持续城市化运动将为动员这些网络提供重要工具。

2. 全球办法

18. 全球层面的活动将把重点放在监测、宣传和促进规范性辩论上，最终目标是动员广泛的支持者促进可持续的城市化进程。全球活动包括：

(a) 全球可持续城市化运动旨在率先在全球和区域各级开展政策和宣传工作，制订规范性工具，支持在全球、区域、国家和地方各级执行增强的规范工作框架；

(b) 参与国际金融机构，通过纳入可持续城市化议程和办法来增强全球和国家战略；

(c) 建立《人居议程》任务监测制度，让《人居议程》的全体合作伙伴都能够以更加协调的方式报告其在执行《人居议程》过程中的进展；

(d) 增强与民间社会和其他伙伴的关系，办法是在世界城市论坛等各种全球会议上分享经验和最佳范例。

3. 区域办法

19. 区域办法将由规范性活动、宣传工作和知识管理活动组成。各种区域部长级会议将推动就权力下放等关键问题和其他一些具体的区域和次区域问题展开规范性辩论。²人居署将参与各种区域开发银行和区域经济委员会的工作，提高对贫民区挑战的认识，促进更具可持续性的城市化进程。区域办法还将强调在区域和次区域各级分享最佳做法范例和经验教训。与伙伴合作编制的区域“城市状况”报告将成为重要的信息和宣传工具，可用来补充人居署《世界城市状况报告》。

2 其中包括住房和城市发展问题非洲部长级会议（AMCHUD）、权力下放问题非洲部长级会议（AMCOD）、住房和城市发展问题亚太部长级会议（APAMCHUD）以及拉丁美洲国家住房与城市发展部长及行业主管机构大会（MINURVI）。

4. 国家级办法

20. 《援助实效问题巴黎宣言》和联合国改革进程将更加有效的国家支持需求确定为优先事项。

21. 为此，增强的规范工作框架将使各国能够开展以下工作：分析各自的城市化条件和趋势；评估政策、法律和体制框架的充分程度；以及确定优先倡议，实现更具可持续性的城市化进程。最终目标是在国家发展战略、减贫战略和联合国发展援助框架中反映出城市问题。

22. 增强的规范工作框架将针对处于不同发展阶段和城市化背景下的国家的优先事项做出反应，这其中既包括城市化进程已进入稳定状态的国家，进程较快、较混乱的国家，也包括因自然灾害或冲突而遭遇挫折的国家。

23. 增强的规范工作框架将通过基于国家需要、明确参与标准和定期评价的分阶段展开计划得以实施。执行工作将循序渐进，参与程度取决于人居署和/或其伙伴的应对能力：

(a) 在人居署没有参加的情况下（既不是人居方案主管，也没有常设项目办公室），人居署将配合协调部门，提供信息资料、政策文件和工具。根据联合国改革进程，人居署还将向联合国国家工作队和其他地方伙伴提供关于城市挑战的教育活动和信息资料。有意带头提高城市问题曝光度的《人居议程》伙伴将得到支持。在适当的情况下，将恢复最初为 1996 年在土耳其伊斯坦布尔举行的第二次联合国人类住区会议（人居二）设立的国家人居委员会。人居署将监测国家进度，并促进各方分享经验教训和良好做法；

(b) 在人居署已经确定方案主管的情况下，相关主管将获得支持，以便与协调部门和《人居议程》其他伙伴合作，将城市问题纳入国家发展计划和减贫战略的主流。有必要制订健全的宣传、信息和交流战略，以提高认识并调动政治意愿；

(c) 在人居署已有完善的实地代理机构和对城市问题已有深入认识的国家，框架的目标是动员《人居议程》伙伴制订全面系统改革方案，以产生广泛的积极影响；

(d) 最后，在应邀协助各国政府应对自然灾害和冲突的情况下，人居署将通过可持续的救济和恢复办法，开始实施增强的规范工作框架。

5. 地方一级的办法

24. 在与地方当局合作方面，人居署在联合国系统内部占有相对优势。人居署在城市与地方政府联合组织形成的过程中发挥了一定作用，这个组织在全球和区域各级都已成为重要伙伴。在适当的情况下，人居署将为主要重点领域的政策和体制改革提供技术咨询和能力建设支助。可以通过地方伙伴和英才中心提供这类支助，也可以由人居署直接提供。人居署的一个相关作用是推动加强《人居议程》伙伴——特别是社区、民间社会、私营部门、地方当局和中央政府——之间的工作关系，帮助协调各项工作，进而实现与可持续城市化进程有关的各项目标。

B. 体制改革

25. 联合机构支持实施《中期战略和体制计划》，对于计划的成功至关重要。可能还需要对现有的体系、结构和程序进行改革。本计划旨在推行优化管理，重要的体制内容包括以下几点：

1. 与更广泛的联合国改革议程的融合与协调

26. 体制改革将遵循人居署的承诺，重点是依据《巴黎宣言》和联合国改革讨论结果，实现规模成果和结果。此外，在报告、审计、监督和评估等领域，人居署将根据联合国系统的最佳做法调整自己的业务活动。

2. 体制调整

27. 人居署的改革始于 1998 年，2002 年大会将其升级为规划署，理事会将人居署调整为四个职能次级方案，负责处理《中期战略和体制计划》的六项重点领域。可能会进一步调整组织结构，加强各项工作和活动的协调性，推动在六项重点领域取得成绩。

(a) 总部

28. 位于内罗毕的人居署总部将在促进体制改革和将相关改革纳入区域及国家层面业务活动主流的过程中发挥重要的领导作用。

29. 此外还将酌情审查并调整人居署四个司所辖各处、科和股，以便有效实施《中期战略和体制计划》。

(b) 区域层面：提供区域和国家级支助

30. 区域办事处的主要责任是协调人居署的国家级支助和促进实施增强的规范工作框架的区域内容。

31. 此外，人居署维持着一个资料和联络处网络，在可持续城市化过程中可以发挥重要的信息和宣传作用。应增强这些办事处的作用，确保信息的定期双向交流，让国际社会关注区域和地方问题，传播在国际层面上以及合作伙伴在地方层面开发的最新工具、方法和办法。人居署将与常驻代表委员会进行协商，在理事会第二十二届会议之前进一步审查区域工作情况。

(c) 国家层面：生境方案主管人员

32. 三年前开始就生境方案主管人员的部署情况开展独立评估。评估得出结论认为，在促进人居署全球及规范性议程、将城市问题纳入国家发展政策、联合国发展援助框架和减贫战略以及支助国家级业务活动方面，生境方案取得了普遍成功。但报告指出，必须做到地域平衡，并提供充足的资源。为增强国家层面的业务活动，人居署将开展如下工作：

(a) 确保所有生境方案主管人员都充分了解可持续城市化问题，并具备支助地方政府和其他伙伴所需的能力，以及为其提供开展工作所需的财政支助；

(b) 将生境方案主管人员纳入联合国国家工作队，确保将可持续城市化问题纳入工作队的工作范围。在实施《中期战略和体制计划》的过程中，生境方案主管人员将在国家层面上发挥催化剂的作用，特别是在目标国家。

3. 管理结构

33. 人居署的管理结构载于 2001 年 12 月 21 日通过的大会第 56/206 号决议。

34. 在向人居署提供政策指导的过程中，常驻代表委员会将参与关于政策问题和任何新出现问题的加强的及持续的对话。秘书处将定期开展情况介绍，特别是介绍国家层面的活动。秘书处将协助委员会和人居议程伙伴开展定期交流。

4. 注重结果的管理

35. 《中期战略和体制计划》将对管理体系和工具进行重大改进，进一步增强注重结果的管理方法。根据联合国全系统改革和协调工作，这将包括加强审计、报告、监督和评估系统。加强方案调整，增强方案的凝聚力，将在全球和国家活动之间产生关联和协同效应，有助于提高效率、效力和降低活动所涉费用。一个重要的创新领域是综合性方案规划、监督、报告和评估体系，从《人居议程》伙伴以及联合国其他机构那里吸取知识和经验。

36. 知识管理和资料的收集与共享已被确定为建设学习型组织、加强团结和提高效力的有利因素。为此，必须加强并调整各项职能，确保从现场获得的经验（无论是人居署的经验，还是伙伴的经

验)能够以更加系统的方式同学习过程联系起来,这一过程包括评估、报告经验教训、就政策所涉问题开展规范性辩论、倡导支持新的规范及业务方法以及编写并传播新的信息资料和工具来加强影响。要实现这一关键成果,需要具体的外部知识管理技能。

5. 人力资源管理

37. 《中期战略和体制计划》的突出重点和组织目标以及注重结果的管理方法的采用,要求在实现优化管理的过程中逐步改革人力资源管理。将下大力气开发人力资源,包括以下具体措施:

(a) 以全组织的职务评估和人力资源需求评估作为增强并发展全面实施《中期战略和体制计划》所需技能的基础。已经开展了初步评估,体现在拟议员额配置表中(见下文表3);

(b) 根据联合国全系统工作人员流动政策,酌情审查人居署内部现有的技能和工作人员调动情况;

(c) 对当地和国际征聘工作人员开展在职培训,依据《中期战略和体制计划》的重点及成果领域调整他们的技能;

(d) 将征聘工作同《中期战略和体制计划》的重点和成果领域结合起来,并依据联合国全系统政策,在这项工作中考虑是否可以采用人员有偿离职方案。

C. 生境和人类住区基金会: 循环基金帐户

38. 人居署的起源分为两大部分。一部分由1978年成立的前联合国人类住区委员会及其秘书处联合国人类住区中心升级而来;另一部分是作为1972年联合国人类环境会议成果成立的联合国生境和人类住区基金会。

39. 基金会通过两个供资窗口来实现其现有职能:

(a) 一般用途基金(一般用途账户)接收成员国和其他捐助者提供的非专项自愿捐助,资助人居署工作方案的核心宣传和政策发展活动;

(b) 专项用途基金(专项用途账户)接收用于具体目的或项目的专项自愿捐助,例如贫民区改进基金、水和环境卫生信托基金以及其他信托基金和方案。

40. 大会第56/206号决议将联合国人类住区中心升级为规划署,重新确认了基金会在提供原始资本和必要技术援助以有效调动国内资源用于扶贫安居和基础设施建设方面的作用。为此,秘书长在2006年8月颁布了新的可偿还供资业务规则和条例。新规则取代了基金会的原有规则,授权人居署执行主任开设一个新的基金会供资窗口,用以资助地方或市镇业务(见下文图1)³。规则进一步要求理事会在制订业务程序和贷款账户准则方面为执行主任提供政策指导。

41. 循环基金账户的运作旨在填补为穷人提供负担得起的住房和有关城市基础设施的国际融资机构方面的空白。基金的运作将要求同合作社、储蓄协会、微额金融机构和地方服务提供商开展合作,扩大努力,改善住房、水和卫生设施。

42. 循环基金账户可以惠及更多人,让人居署能够更加有效地实施《人居议程》和得到授权的其他活动。循环基金账户将通过审慎的阶段性办法来实施,首先将采取以下几个步骤:

(a) 在理事会第二十一届会议上,人居署将向理事会提交《联合国生境和人类住区基金会业务程序和准则》草案,作为政策指南;

(b) 根据理事会的决议,人居署将酌情利用贫民区改造专项筹资机制以及水和环境卫生信托基金框架,酌情在国家层面开展循环基金账户的试验性试点工作;

³ 见2006年8月1日秘书长公告,《联合国财务条例和细则(第100号):联合国财务条例和细则(第100号)关于联合国生境和人类住区基金会的特别附件(第100号)》(ST/SGB.2006/8),联合国,纽约。

(c) 根据今日完成的相关研究和现有数据，人居署将与国际金融机构和其他相关外部行为者进行协商，进一步评估国际融资机制在提供负担得起的住房和相关城市基础设施方面的现有差距的性质与程度；

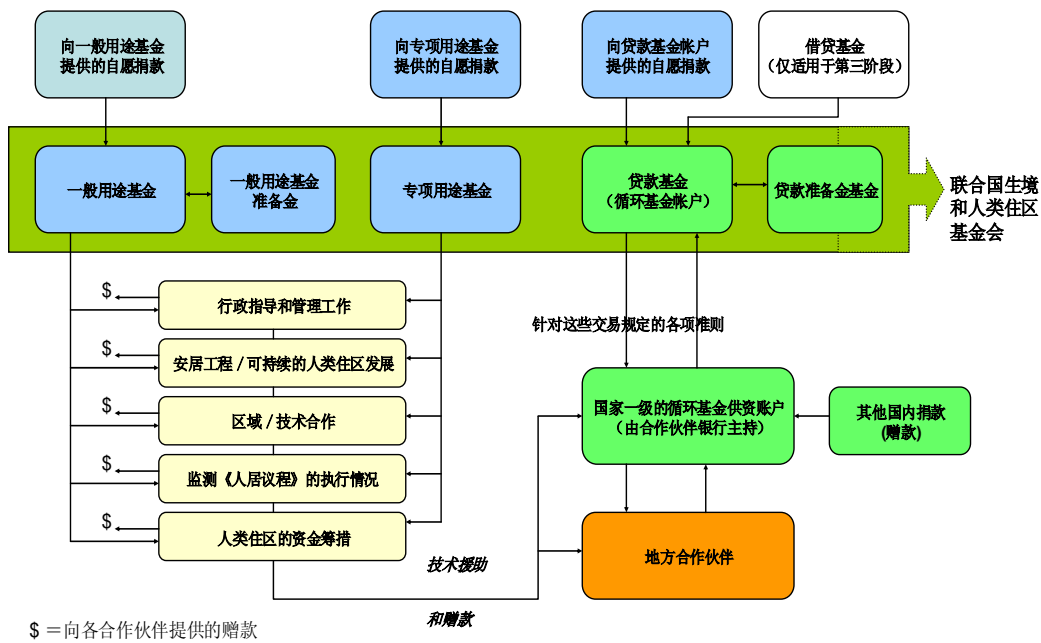
(d) 人居署将确定其相对优势和循环基金账户的潜在发挥空间，同时考虑到其中的风险、裨益以及同其他组织的互补性，特别是国际金融机构的作用及伙伴关系；

(e) 二次评估的结果和循环基金账户试点工作成果将提交给理事会第二十二届会议，供其进一步审查和指导。

图 1. 联合国生境和人类住区基金会财务运作流程图

第一阶段：2007—2009 年及 2009—2011 年基金会初始阶段运作流程

联合国生境和人类住区基金会的财务运作流程图



四、 所涉资源问题

A. 增加资源

43. 如下文表 2 所示，2008 至 2009 年两年期工作方案所涉预算还需要增加 1,500 万美元拟议拨款，以便启动《中期战略和体制计划》的实工作。为此，预计 2010 至 2011 两年期预算将增长 15%，2012 至 2013 两年期预算增长 20%。这两个两年期的订正拨款额分别是 300,189.4 美元和 360,227.3 美元。表 3 显示需要增加的人力资源。

表 2：次级方案估计资源（单位：千美元）

次级方案	2008 - 2009 年 拟议拨款 (HSP/GC/21/4)	为执行《中期 战略和体制计 划》的追加资 源	2008-2009 年 订正拨款 (HSP/GC/21/4 Add 2)
		金额	
决策机构	32.3	-	32.3
住房和可持续人类住区发展	40,301.9	1,812.7	42,114.6
监测《人居议程》的执行情况	25,425.8	1,812.7	27,238.5
区域和技术合作	130,102.7	5,733.9	135,836.6
人类住区筹资	22,603.1	1,812.7	24,415.8
方案支助	10,712.0	882.2	11,594.2
管理和行政	16,856.5	2,945.8	19,802.3
合计	246, 034. 3	15, 000. 0	261, 034. 3

表 3：拟议员额分配情况

	专业人员及以上职等									L-L	其他	总计
	副秘 书长	助理秘 书长	D-2	D-1	P-5	P-4	P-3	P-2/1	合计			
2008-2009 年拟议拨 款 (HSP/GC/21/4)												
联合国经常预算	1	-	1	4	8	17	13	5	49	23	2	74
基金会一般用途	-	1	3	6	11	12	18	4	55	40	3	98
基金会专项用途	-	-	-	1	2	2	5	2	12	19	-	31
技术合作	-	-	-	3	12	5	2	14	36	15	1	52
2004 - 2005 年总计	1	1	4	14	33	36	38	25	152	97	6	255
《中期战略和体制计 划》的影响（下降/增 加）												
基金会一般用途	-	-	-	1	2	12	3	-	18	6	-	24
基金会专项用途	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
净变化数	-	-	-	1	2	12	3	-	18	6	-	24
2008 - 2009 年订正拨 款 (HSP/GC/21/4 Add2)												
联合国经常预算	1	-	1	4	8	17	13	5	49	23	2	74
基金会一般用途	-	1	3	7	13	24	21	4	73	46	3	122
基金会专项用途	-	-	-	1	2	2	5	2	12	19	-	31
技术合作	-	-	-	3	12	5	2	14	36	15	1	52
2006 - 2007 年合计	1	1	4	15	35	48	41	25	170	103	6	279

44. 上文表 2 第 2 列标题为“2008—2009 年拟议拨款”，说明 2008 至 2009 年两年期人居署核心部门的拟议资源分配情况。第 3 列标题为“执行《中期战略和体制计划》的追加资源”，表明为加强核心部门实施《中期战略和体制计划》构想的全面活动初步所需的增加资源。增加资源的最大份额（38%）将按照增强的规范工作框架，分配给区域和技术合作活动。管理和行政系统的加强，包括改进内部监督能力，分配到的金额位居第二，占 1500 万美元分配款额的 20%。

45. 关于人力资源，如上文表 3 所示，为执行《中期战略和体制计划》，2008 至 2009 年两年期间需要增加的 18 个专业人员和 6 个一般事务人员。这些员额的供资来自 2008 至 2009 年两年期拟议增加的 1,500 万美元。理事会负责批准这些员额。

B. 供资设想方案

46. 根据 1,500 万美元的供资设想方案，资源将主要用于以下工作：促进和巩固注重成果的管理；开始实施增强的规范工作框架，包括在“一个联合国”倡议选定的试点国家；以及执行综合的新型资源调集和交流战略。

47. 本报告附件一讨论了不同的供资设想方案（零增长方案、500 万美元和 1,000 万美元方案），但 1,500 万美元方案还是被评为预计能够切实执行《中期战略和体制计划》的最低水平的供资方案。在执行计划的过程中可能会考虑可以实现更高一级绩效的资源。人居署的预算基础包括可能实现、也可能无法实现的预期受益，有鉴于这种指示性质，侧重于最低水平方案或许是谨慎之举。假如资源情况有所改善，理事会可以在今后的会议上上调供资方案。较低水平的供资方案对于《中期战略和体制计划》的贡献不可能超出目前的工作方案和预算设想的水平。

C. 资源调集和交流战略

48. 理事会第二十届会议要求人居署拟订综合资源调集战略（见本报告附件二关于资源调集战略的详细说明）。⁴ 战略的主要内容旨在保持和扩大人居署的捐助基础，纠正专项用途捐款和非专项用途捐款之间的不均现象，以及探索各种非常规供资来源，包括基金会和私营部门。

49. 巩固现有的捐助基础以确保获得充足的可预测核心资金，对于《中期战略和体制计划》的成功实施十分重要，特别是在启动阶段。这将有助于人居署实现优化管理，完善计划的战略和体制内容，坚持工作方案。

50. 扩大捐助基础的重要方法如下：

- (a) 利用增强的规范框架支持国家发展计划和减贫战略；
- (b) 与适当的国际金融机构和区域发展银行建立合作伙伴关系；
- (c) 逐步实现自愿指示性捐款分摊比例；
- (d) 调动非常规供资来源，包括集体呼吁，同承担社会责任和有意直接投资扶贫安居工程和城市基础设施的私营部门组织合作。

51. 近五年来，媒体对于人居署及其各项活动的报道大幅度增加，但《中期战略和体制计划》的一个核心特点是进一步完善针对下列人员和机构的交流战略：

- (a) 国内或国际的广大公众；
- (b) 各国政府和捐助者；
- (c) 《人居议程》伙伴和联合国组织；

⁴ 联合国人类住区规划署理事会的报告，第二十届会议（2005年4月4日至8日）（A/60/8），第20/19号决议：联合国人类住区规划署理事会2006-2007两年期工作方案和预算，联合国，纽约，2005年。

(d) 人居署内部。

52. 这些工作将侧重于人居署实现可持续发展的工作方法及循证方法的附加价值。

五. 执行和审查

A. 下一步措施

53. 假如理事会决定批准《中期战略和体制计划》以及《2008—2009 年两年期工作方案和预算》，《战略框架》文件将接收修订，将《中期战略和体制计划》纳入其中，并提交给方案和协调委员会，供其在 2007 年 6 月在纽约进行审议及批准。此后，《战略框架》将于 2007 年 9 月提交大会，供其审议并批准。

B. 优先事项

54. 将在几个重要领域首先开展活动，其先后顺序和阶段安排如下文图 2 所示。最重要的优先事项之一是理事会议定程序，确定同支持执行《中期战略和体制计划》所提供的资源水平相挂钩的目标。建议这一程序应包括《人居议程》的全体伙伴，最终于 2008 年在中华人民共和国南京召开的第四次世界城市论坛上启动促进可持续城市化的全球伙伴关系。另一个早期优先事项是执行《中期战略和体制计划》提出的体制调整。重点优先事项还包括同常驻代表委员会和《人居议程》伙伴进行磋商，完善重点领域和各项指标。

C. 审查程序

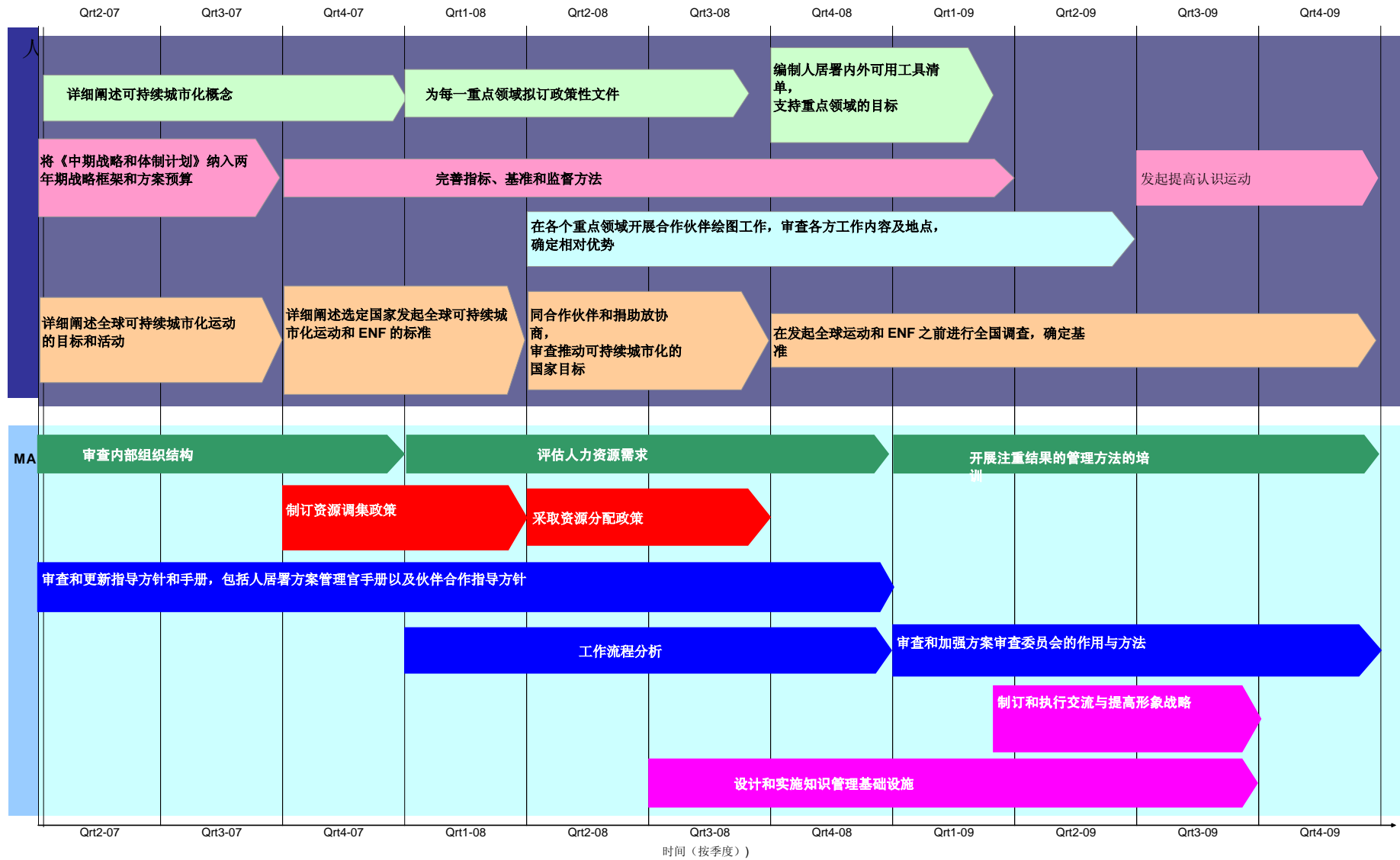
55. 将同常驻代表委员会密切合作，制订同行审查程序。这套程序由《人居议程》的跨部门合作伙伴组成，其中包括其他联合国组织以及国际和国内金融机构。

六. 结论

56. 《中期战略和体制计划》旨在加强人居署作为可持续城市发展催化剂的作用。计划了突出重点，加强了旨在统筹全球和国家层面活动与工作的规范工作框架，以及承诺发展合作伙伴关系和进行投资前能力建设，所有这一切构成了展望未来和做出承诺的基础，有助于解决快速城市化过程中的混乱和实现《千年宣言》所设想的无贫民区城市的目标。

57. 计划朝着可持续城市化和在社会、经济和环境方面努力实现和平、稳定与可持续发展的总体目标迈出了第一步。这是 10 亿多同胞期待的第一步重要措施。不能推迟行动，也不能失败。

图表 2. 人居署执行《中期战略和体制计划》的时间框架： 2007 年 5 月至 2009 年 12 月



附件一

填补 2008 至 2009 年即期供资缺口：四项设想方案

本附件应与执行主任关于注重结果的框架的报告（HSP/GC/21/5）一起审议。

2008 至 2009 年工作方案和预算周期的供资缺口为 1,500 万美元，其中 500 万美元将用于启动注重结果的管理和管理改革工作，另外还需要 1,000 万美元用于在八个试点国家执行增强的规范工作框架，已经选定这些国家在国家层面开展联合国全系统协调工作的第一阶段。

以下四项设想方案分别对应不同的供资水平：

- (a) 零增长预算；
- (b) 500 万美元捐款；
- (c) 增加 1,000 万美元资金；
- (d) 1,500 万美元全额供资。

从组织成果、实施注重成果的管理工作以及增强的规范工作框架的范围和覆盖面的角度，对四种方案所涉问题分别进行了分析。

方案 A—零增长预算方案

方案 A 代表人居署现有财政或人力资源基础没有任何变化。这种零增长方案很可能严重损害《中期战略和体制计划》的执行工作。从目前情况来看，80%的工作方案和预算均属于专项用途，80%的非专项用途资源全部用于工作人员的薪金，因此不大可能对方案统筹和连贯问题实行任何可持续的改革。这项方案的局限类似于联合国人类住区中心（人居中心）在 1998 年恢复工作之后遇到的困难。曾经设法改革组织结构和工作任务，包括主要侧重于规范作用，但因缺乏财政资源和专业知识，无力填补人力资源缺口和支持重新制作工具，导致无法解决重点、统筹和连贯问题。

方案 B—500 万美元

方案 B 计划在 2008 至 2009 年两年期内为改善管理和调动资源工作提供非专项或非固定用途捐款 500 万美元。除方案 A 所设想的改革之外，方案 B 还包括如下内容：在 8 个联合国试点国家实行增强的规范工作框架的部分工作；注重结果的管理、报告和监督以及资源调集战略的部分执行工作。方案 B 将让人居署有机会在试点的基础上执行《中期战略和体制计划》。这一方案可以在一定程度上同时增强三个重点领域的制订工作——注重结果的管理、资源调集和增强的规范工作框架。方案 B 的主要内在风险是，在仅仅利用财政资源，不增强人员能力的情况下，能否坚持改革工作方法、策略和系统并持续提供国家支持，特别是在重点专题领域。在工作效率和成效方面预计可以收到实际效果，但本组织的大部分工作仍将一如既往。

方案 C—1,000 万美元

方案 C 计划增加 1,000 万美元补充资金，可以采用非专项用途或非固定用途资金形式。这一方案以上述两个方案为基础，并且涉及到人员能力及伙伴合作等重要问题。方案 C 将为人居署提供执行《中期战略和体制计划》所需的原始资本和人力资源。这一方案旨在增强区域和总部的能力，为在国家层面有效执行计划和开展后续工作提供了方法，为将人居署建设成学习型组织建设知识基础设施，从而克服在统筹和团结方面的重大障碍。通过这笔投资，成果、影响和活动所涉费用都将大幅度改善。

方案 D—1,500 万美元全额供资

第四种方案假设可以获得 1,500 万美元的全额供资，人居署能够全面执行《中期战略和体制计划》。从管理的角度来看，方案 D 采用的是“引发巨大震动”的办法，从工具、工作方法、信息交流技术、人力资源、提高形象和吸引力等方面着手，对本组织实行深入改革。

同前几项方案相比，方案 D 有以下两项重大区别：

(a) 能够全面执行《中期战略和体制计划》，包括实行综合性和高度创新的资源调集、交流、提高形象和公众注意力的战略，为人居署提供其他收入来源。除有助于克服依赖捐助方的问题之外，方案 D 将在以客户为本、问责制和透明度方面开展深入的文化改革；

(b) 让人居署能够走在联合国全系统改革的前列，成为联合国其他机构、规划署和基金会仿效的典范。

出于以上原因，方案 D 被视为切实执行《中期计划和体制计划》的最低供资方案。下文表 1 记录了不同供资水平的预期成绩。

表 1：各项供资设想方案及其预期成果

	方案 D (1,500 万美元)	方案 C (1,000 万美元)	方案 B (500 万美 元)	方案 A (零增 长)
《中期战略和体制计划》重点/成果领域的方案统筹安排				
全球运动	✓✓✓	✓✓	✓✓	✓
可持续城市化政策	✓✓✓	✓✓	✓	
人居方案主管人员的能力	✓✓✓	✓		
区域办事处能力	✓✓✓	✓		
对主要报告进行统筹处理	✓✓✓	✓✓	✓	
国家战略	✓✓✓	✓		
合作伙伴政策/战略	✓✓✓	✓✓✓	✓✓	✓
伙伴网络	✓✓✓	✓		
知识管理系统				
政策和战略	✓✓✓	✓✓✓	✓✓	✓
注重成果的报告工具	✓✓✓	✓✓	✓	
信息和通信技术基础设施	✓✓✓			
注重结果的监测和报告工作				
重点/成果领域	✓✓✓	✓✓	✓	✓
项目评估	✓✓✓	✓✓	✓	✓
有针对性的研究工作	✓✓✓	✓		
综合报告工作	✓✓✓	✓✓	✓	
各国城市状况	✓✓✓	✓		
经验教训/最佳做法	✓✓✓	✓✓	✓	
增强的规范工作框架（各国）				
重点领域政策文件	✓✓✓	✓	✓	
区域战略	✓✓✓	✓✓	✓	
国家评估工具	✓✓✓	✓✓		
国家城市论坛	✓✓✓	✓		
联合国试点国家/投资前活动	10 个试点 国家中的 8 个	8 个试点国 家中的 6 个	6 个试点国 家中的 4 个	4 个试点国 家中的 2 个
资源调集和交流战略				
资源调集政策	✓✓✓	✓✓✓	✓✓	✓
资源调集工作团队	✓✓✓	✓✓	✓	

	方案 D (1,500 万美元)	方案 C (1,000 万美元)	方案 B (500 万美 元)	方案 A (零增 长)
捐助方数据库	✓✓✓	✓✓	✓	
巩固捐助方基础	✓✓✓	✓	✓	
扩大捐助方基础	✓✓✓	✓✓	✓	
非常规供资	✓✓✓	✓		
一揽子捐助方提议	✓✓✓	✓✓	✓	
提高形象和交流	✓✓✓	✓✓		
组织文化	✓✓✓	✓		
人力资源管理				
根据《中期战略和体制计划》调整 职务分配	✓✓✓	✓✓	✓	
考绩评估系统	✓✓✓	✓		
开办培训	✓✓✓	✓✓	✓	
重点工作人员征聘	✓✓✓	✓✓		
注重结果的管理/领导培训	✓✓✓	✓✓	✓	✓
工作人员有偿离职	✓✓✓	✓		
行政效率和活动所涉费用				
工作流程分析	✓✓✓	✓✓	✓	
授权	✓✓✓	✓✓	✓	
联合国内罗毕办事处的安排	✓✓✓	✓✓	✓	✓
业务活动/程序性准则	✓✓✓	✓✓	✓	✓
负责监督《中期战略和体制计划》 执行情况的同行审查机制	✓✓✓	✓✓		

附件二

资源调集战略

本附件应与执行主任关于注重结果的框架的报告第六章（HSP/GC/21/5）一起审议。

1. 人居署资源调集和交流战略的目的是扩大捐助方基础，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。《中期战略和体制计划》为此提供了明确和紧迫的框架。计划突出了方案重点，承诺对方案实行统筹协调管理和优化管理，并强调在调动合作伙伴和资源方面的催化作用，所有这些都是有助于增强影响力、取得切实成果、降低活动所涉费用、提高援助成效以及确保透明度和问责制的重要因素。《中期战略和体制计划》的资源调集战略包括如下具体内容：

A. 制订资源调集政策和建立相关工作团队

2. 理事会第 20/19 号决议要求制订一项综合性资源调集战略，其中包括资源调集政策，并辅之以内部磋商、独立分析和专家意见以及针对其他联合国机构、基金会和规划署成功做法的分析。这项战略将以一系列准则作为补充，后者将为新设立的、由副执行主任负责日常管理工作的资源调集工作团队提供咨询。

B. 巩固现有捐助方基础

3. 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。

C. 扩大捐助方基础

4. 扩大捐助方基础战略的主要内容包括：

(a) **提高形象和媒体战略：**人居署近年来提请各方关注可持续城市化问题方面取得了重要进展；

(b) **进一步加强管理系统：**人居署将深化改革，确保在捐助方增加捐款的同时能够相应地增强注重结果、伙伴关系和以杠杆方式利用资源的管理和报告系统；

(c) **关注国家层面：**以现行文书和加强国家层面的现有工作为基础，在联合国发展援助框架内同联合国国家工作队及双边捐助方协作，调集并以杠杆方式利用资源；

(d) **实行自愿指示性捐款分摊比额：**根据环境署的经验，按照联合检查组的初步建议，提议理事会第二十二届会议为人居署制订类似的办法，争取在计划所涉期间平均每两年将自愿捐款增加 10% 至 15%，将经常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

5. 伙伴关系是在《中期战略和体制计划》再次重视人居署催化作用的核心内容，同时也是资源调集战略的重要内容。计划所涉时期的目标是将以杠杆方式按 1:3 和 1:10 的比例，增强实际结果和影响力，并减少活动所涉费用。将针对《中期战略和体制计划》确立的各项专题重点领域建立具体的伙伴关系网络。在全球层面，将特别侧重于管理来自不同网络的意见，将其转化为全球宣传工具，用于监督可持续城市化发展趋势和议题。关键合作伙伴包括伞型非政府组织、研究和学术机构、专业协会、媒体和世界银行。人居署将发挥自己的催化作用，积极支持合作伙伴的资源调集工作，并报告其对《中期战略和体制计划》重点领域和成果领域所做的贡

献。^{**} 这将包括同双边和多边组织合作监督可持续城市化进程的总供资水平。建立伙伴关系方面的另一个重点领域是在全球和国家两级开展监督和评估工作，特别是同参与监督千年发展目标执行情况的联合国其他机构合作。

E. 增强人居署在投资前活动中的作用

6. 《中期战略和体制计划》希望在 25 个国家调集国际和国内投资，扩大贫民区改造和预防方面的业务活动规模。这种办法基于水与环境卫生信托基金以及贫民区改造专项基金取得的经验教训。水与环境卫生信托基金以杠杆方式推动联合国生境和人类住区基金会初期投入 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。这反过来进一步促进国际金融机构提供了超过 15 亿美元的后续资金。以赠款或可偿还借贷为基础的原始资本将作为一揽子计划的内容，用以调集最初项目周期之外的国内资本，例如可采取循环基金的形式。

F. 利用非常规供资来源

7. 在制订《中期战略和体制计划》过程中征集到的独立咨询意见表明，广大公众对于城市贫困和贫民区问题的关注程度可能丝毫不亚于艾滋病毒/艾滋病和营养问题。要成功地利用非常规供资来源，需要强烈的信息和使命感，以及透明的资金用途问责制。外部交流战略针对的是第一项成功因素，实行注重结果的管理工作针对的是第二项因素。这些因素将用来调动尚未得到充分开发和利用的行为者和供资来源，其中包括基金会、注重社会责任的私营部门以及广大公众，可以通过公众吸引力设法同其建立联系。将制订并采用相关准则和战略，确定潜在捐助方和非常规供资来源。其他非常规供资来源还包括商业买卖、发布广告和提供赞助。例如，目前已着手在人居辩论中发布广告，为专项活动提供赞助，这些活动将扩大为补充供资来源。

^{**} 将利用世界城市论坛和其他专项活动，全面审查合作伙伴为《中期战略和体制计划》重点领域和成果领域所做的贡献，并为采取协调的后续行动制订业务计划。