



联合国

HSP

HSP/GC/22/2/Add.7

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
9 January 2009

Chinese
Original: English

第二十二届会议

2009年3月30—4月3日，内罗毕

临时议程*项目5

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

执行主任的报告

增编

关于人居署国家一级活动的概念文件

导言

1. 本概念文件系按照第 21/2 号决议第 5-7 段之要求提交，其目的是供理事会审议。它将成为在 30 个国家内执行规范和业务活动综合方案的基础。该概念文件首先简要介绍了关于联合国人类住区规划署（人居署）国家一级做法的背景。紧接着，它回顾了人居署在各区域的存在情况及其与《中期战略和体制计划》中心领域有关的工作方案优先事项，并概括介绍了联合国“一体行动”做法带来的机会及供资情况。最后，该概念文件还讨论了人居署国家一级活动的拟议标准，包括按照第 21/2 号决议的要求部署人居方案管理人员。该概念文件还将成为最新的人居署区域化战略，成为《中期战略和体制计划》的重要组成部分。

* HSP/GC/22/1。

K0950034 160209 160209

A. 中期战略和体制计划行动计划

2. 参加人居署的常驻代表委员会在其 2007 年 12 月 6 日的届会上，以 2007 年 4 月 20 日理事会第 21/2 号决议为基础，批准了《2008-2013 年中期战略和体制计划行动计划》。
3. 该行动计划有四项目标：
 - (a) 为国家一级活动制定增强型规范和业务框架。该框架的目的是要对方案的凝聚力和一致性以及对人居署支助成员国实施《人居议程》和实现《千年发展目标》的效益产生重要影响；
 - (b) 加强成果管理，包括加强监测和评估，完善问责及成果监测和汇报制度；
 - (c) 加强资源调动，巩固和扩大现有捐助基础，确保获得更多可预期的多年期供资；
 - (d) 加强人力资源管理和行政管理，使工作人员的能力符合方案优先事项的需求，提高工作效率和透明度，包括在授权方面。
4. 该行动计划还包括一系列被称之为“快赢”和“必做”的事项。
5. 这四项目标以及大部分“快赢”和“必做”事项将在国家活动中为人居署提供指导。但未来国内活动的主要战略是由第一项目标确定的，即制定增强型规范和业务框架。该框架的准备及执行工作将分为四个组成部分：第一，全球可持续城市化运动；第二，关于《中期战略和体制计划》专题中心领域的四个政策文件；第三，国家一级规范和业务活动的综合方案；第四，重建后的伙伴关系战略和监测系统。
6. 本文件系按照第 21/2 号决议第 5-7 段之要求提交，其目的是供理事会审议。它将成为在 30 个国家内执行规范和业务活动综合方案的基础。

B. 目标

7. 自 1978 年以来，国家一级活动一直成为人居署任务中的重要组成部分。这些活动也称为技术合作活动，其目的是支助各国中央和地方政府发展其体制能力，制定可持续的住房和城市化政策及战略。
8. 这些活动一般由人居署区域办事处通过由多边组织（联合国开发计划署（开发署）、世界银行、各区域银行、欧洲共同体）、双边机构以及接受国等各种来源供资的国家业务活动来实施。它们也被作为人居署全球司和人类住区筹资司为城市能力建设而开展的全球和区域方案的一部分。国家业务活动与全球方案相互补充；前者一般立足于国家和地方一级较长期的全面工作，而后者更具有建立网络联系和知识建设性质，与区域一级的规范活动联系在一起。
9. 人居署国家一级活动的总体目标可总结如下：
 - (a) 促进按照国际商定发展目标和全球性的联合国议程（例如，《人居议程》和《千年宣言》）进行政策改革；

(b) 在国家、城市和地方各级建设体制和人力能力，并通过示范项目来检测、验证和传播各种规范、战略、政策选择和实践工具；

(c) 支助实施地方和国家行动计划，调动或调剂相应的国家资源。

10. 联合国大会在 2001 年 12 月 21 日的第 56/206 号决议中将联合国人类住区中心（人居中心）改为联合国人类住区规划署，大会强调了“执行《人居议程》的作用和重要性”，并敦促人居署参与由联合国（共同国家评估和发展援助框架）、国际货币基金组织和世界银行（减贫战略文件）主持开展的国家一级方案编制文书的编写工作。这些文件是多边合作系统主要改革工作的成果之一，据预计，该系统将有助于联合国所有机构加强凝聚力（所谓“一体行动”概念，以表明联合国系统所有机构将采用新的运作模式）。

11. 2003 年 5 月 9 日，人居署理事会通过了关于区域和技术合作的第 19/7 号决议。该决议确认人居署在住房和人类住区所有领域都是牵头机构，有责任推动、促进以及向发展中国家和经济转型期国家提供技术合作。它还强调，人居署业务职能和规范职能之间的协同增效作用是人居署的重要资产和相对优势。第 19/7 号决议支持加强人居署与世界银行和开发署等其他国际组织之间的合作。它要求执行主任在不断更新其区域化战略的框架内加强人居署的区域存在及合作。该决议还在其第 5 和第 6 段为人居署未来业务活动提供了实质性指导，它所说的应该是：

(a) 与全球运动密切联合；

(b) 侧重于有关人类住区的千年发展目标和支持可持续城市化政策的能力建设；

(c) 在受灾国重建过程中特别注意满足人类住区的需求。

12. 人居署 2004-2005 年工作方案中包括一个题为“区域和技术合作”的次级方案。这是人居署方案结构的一种创新，因为技术合作先前被视为局部次级方案中的一种交叉职能。这种变化是为确保人居署方案结构与组织结构之间一致性所做努力的一部分。自从 2004 年以来，新的次级方案 3 已在区域、国家和地方各级将规范活动与业务活动结合起来。

13. 向理事会散发的两年期业务活动报告介绍了人居署所有国家一级的活动情况。理事会第二十二届会议将收到 2009 年报告（HSP/GC/22/INF/3）。

C. 区域结构

14. 人居署的区域和技术合作司负责次级方案 3，并协调人居署所有国家一级的活动。其他司也经常参与这项工作，它们利用在总部一级协商获得的全球资金为这项工作提供指导方针或培训以及支助开展国家业务活动。

15. 区域和技术合作司作为人居署的区域分部，负责通过在该领域内提供技术援助和开展业务活动，协助各国和地方政府改善其人类住区条件。它通过四个区域办事处开展其工作：

(a) 非洲和阿拉伯国家区域办事处，设在内罗毕，成立于1999年；

(b) 亚洲及太平洋区域办事处，设在日本福冈，成立于1997年；

(c) 拉丁美洲和加勒比区域办事处，设在巴西里约热内卢，成立于1996年；

(d) 中欧国家办事处，设在华沙，成立于2006年。

16. 区域和技术合作司还通过其技术咨询处为项目制定和发展工作提供实质性咨询服务。技术咨询处由一批驻内罗毕和日内瓦的区域间顾问组成。区域和技术合作司还负责管理设在安曼和科威特城的办事处、非洲和阿拉伯国家区域办事处的增设部门，这些办事处和增设部门的部分资金由东道国提供。据设想，它还将在不久的将来利用埃及政府提供的财政支助在开罗开设一个阿拉伯国家办事处。

17. 虽然强调为最不发达国家提供服务，但人居署技术合作服务可向所有发展中国家提供。其首要宗旨是改善政策和体制框架，建设部门主管当局的能力，加强城市管理和住房提供系统。确保国家项目能够完善政策制定或审查是它关切的主要问题。

18. 对于人居署而言，由于需要履行这一重要职能，故在其历史上首次出现了关于“国家存在”的问题，如果不让它成为集体和持续国家战略进程的一个组成部分，那将是不可接受的。因此，人居署与负责国家一级发展援助协调工作的开发署于2002年10月签订了一项谅解备忘录，以确定人居方案管理人员在选定发展中国家的地位，重点是最不发达国家。联合国大会在其2002年12月第57/275号决议中对人居方案管理人员倡议表示欢迎。该备忘录在2008年10月进行了更新和延期。

19. 人居署理事会在其2005年会议上通过第20/15号决议对人居方案管理人员倡议表示支持，说该倡议与另一决议（2004年12月第59/250号决议）的精神一致，大会在该决议中请“联合国发展系统各组织的理事机构审议加强其国家一级能力的手段”。

20. 人居方案管理人员接受区域办事处的直接监督和协调，但他们仍然是在为整个人居署工作。第20/15号决议对他们的作用进行了定义，其中包括：

- (a) 促进将可持续城市化纳入联合国发展援助框架；
- (b) 促进人居署的全球和规范性任务、方案和运动；
- (c) 支持人居署在国家和地方一级的业务活动。

21. 对人居方案管理人员倡议的评价工作于2006年进行，并将评价报告提交了2007年4月的理事会第二十一届会议（HSP/GC/21/INF/4）。报告建议在选定国家成立人居国家方案。在东道国政府及联合国国家工作队配合下，2008年制定的人居国家方案文件超过了25个。在执行《中期战略和体制计划》所要求的国家一级规范和业务活动综合方案过程中，这些文件不仅成为第一步，而且还是关键性的一步。

22. 本文件的附件载有关于当前人居方案管理人员和人居国家方案文件的名单。

D. 实质性优先事项

23. 次级方案 3 的总体目标是要加强各项政策、战略和方案的制定工作，发展能力建设，主要是在国家和地方一级。理事会自其 2003 年会议以来一直在重申这一目标。

24. 依据这项总体目标，预计人居署：

(a) 将要加强区域、国家和地方执行人类住区政策、战略和方案的能力，特别将侧重于城市减贫和应对灾难；

(b) 完善国家住房和城市发展政策，使之与人居署全球规范保持一致，并加强区域对城市条件及趋势的了解；

(c) 完善联合国发展援助框架与国家发展战略和计划的一致性，并将可持续城市化纳入联合国发展援助框架和国家发展战略及计划，包括减贫战略文件（如有）。

25. 这些活动是以需求为导向，并且具有预算外性质。也就是说，这些活动是应政府要求而开展的，只能在确定了资金且资金到位的情况下予以开展。

26. 人居署在国家一级的活动传统上一直侧重于促进全民住房建设，改进城市治理，改善生活环境，完善基本服务及管理灾后和冲突后重建工作。

27. 前三个优先事项与《中期战略和体制计划》的三个重点领域完全相同，而第四个优先事项（减灾和灾后重建）在受灾国是一个极其重要的交叉问题。

《中期战略和体制计划》的第四个重点领域（加强财务制度）是次级方案 4 涉及到的，出现在目前正在选定国家实施的贫民窟改造融资机制和试验性可偿还种子资金业务倡议之中。住房供资往往是国家住房政策项目的组成部分，而市政供资有时是城市治理项目的组成部分。人居国家方案文件是根据《中期战略和体制计划》的重点领域并在充分考虑各国具体国情的情况下进行编写的。

28. 人居署还在推动实施次区域、区域和区域间倡议，以此来支持在国家一级开展活动。南南合作和三角合作在开展政策对话、知识共享和传播住房和城市发展所有领域内的最佳做法方面发挥了重要作用，今后应该予以加强。

E. 在一体行动方面获得的经验

29. 过去 18 个月里，一体行动试点倡议一直在检验联合国系统（及其许多和各种机构）如何采用更协调的方式在国家一级开展行动。目标是确保加快速度和提高发展业务活动的效率，加快实现千年发展目标的步伐。每个试点国家（阿尔巴尼亚、佛得角、莫桑比克、巴基斯坦、卢旺达、坦桑尼亚联合共和国、乌拉圭和越南）都已同意在利用联合国系统不同会员国的长处和相对优势的同时制定一个共同的联合国国家方案。目前，除了阿尔巴尼亚和乌拉圭以外，人居署积极参加了所有试点国家的试点活动。

30. 联合国改革工作的实施以及发展援助环境迅速向更灵活的援助方式转变为人居署简化其在国家一级开展的活动提供了机会。联合国所有机构都在努力向国家合作伙伴提供其他知识、专长和经验。人居署将其知识、专家和经验用于四个领域：政策和宣传、规范和技术支助、能力建设和民间社会伙伴关系。

31. 由于人居署充分参与了“一体行动”进程，故其目前正在卢旺达和莫桑比克等国通过“一个联合国”资金接收多年期核心供资。详细情况见下文框表。

32. 在莫桑比克，政府已从 2008 年 7 月起同意联合国所有机构均可在公用的“一个联合国”基金下开展工作。由于与联合国其他机构以外的地方和国家合作伙伴开展密切合作，人居署已成功地通过一些联合方案和单独项目获得了可用资源。

33. 但是，要想成功地充分参与一体行动，人居署等非常驻机构需要有强大的国家存在。人居署之所以能够在八个试点国家中充分参与六个国家的活动，在很大程度上是因为它在当地已有驻地机构。国家存在也是确保将人类住区问题纳入国家发展议程和受到联合国国家工作队重视的一个必要条件。良好的部际协调是另一项要求，因为在大部分国家都有若干部委参与人类住区事务。在这方面，恢复国家人居委员会（最初为筹备伊斯坦布尔会议而设）或国家城市论坛可能会成为在国家活动中促进国家协同增效和人居署凝聚力的积极措施。

人居署在莫桑比克和卢旺达联合方案中的参与情况

4- 环境主流化和适应气候变化方案（联合国六个机构）	
国家：莫桑比克	资金来源：西班牙/开发署千年发展基金
预算：7,060,000美元（人居署预算：1,180,000美元）	
2- 减少灾害风险和应急准备方案（联合国八个机构）	
国家：莫桑比克	资金来源：一个联合国基金
预算：7,260,000美元（人居署预算：730,000美元）	
3- 支助权力下放和综合性地方发展方案（联合国11个机构）	
国家：莫桑比克	资金来源：一个联合国基金
预算：6,670,000美元（人居署预算：439,000美元）	
4- “一个联合国方案”之下的城市发展方案	
国家：卢旺达	资金来源：一个联合国基金
预算：997,000美元（人居署预算：997,000美元）	

F. 资源

34. 从传统上来讲，大部分国家一级活动供资一直是通过在逐个项目基础上从地方一级筹集到的预算外资源来供资（每年总额近 1 亿美元）。这已成为制约国家一级活动的一个重要因素，因为筹集资源需要大量时间和精力，特别是对区域办事处而言。虽然过去的业务活动带来了充足的管理费用或管理收入，能够为区域办事处的技术合作人员提供活动经费，但在国家或直接执行方面的总体进展导致此种管理费收入减少，这一现象在拉丁美洲和撒哈拉以南非洲尤其明显。2008 年的管理费收入总额为 450 万美元，这在很大程度上是由于重大重建项目的结果。这部分收入被用于为各区域办事处中 24 个专业员额和 10 个一般事务员额提供活动经费。今后，各区域可能不得不更多地依靠人居署中央资源以及区域和国家捐款。对于人居方案管理人员而言，他们将主要由联合国人居和人类住区基金会供资（2008 年总额为 150 万美元），有时也由东道国和全球方案供资。

35. 过去 10 年里，人居署项目组合在冲突后和灾后项目方面出现显著增长。在各种供资来源当中，开发署供资所占相对比例在 1990 年代初期的供资总额中接近 90%，近几年已经下降到不到供资总额的 20%；双边捐助者的捐款和项目接受国政府分摊的费用也同时在增长。2007 年，通过区域和技术合作司花出去的资金约有 9300 万美元。在这笔资金中，只有 12%来自开发署，而 88%来自各种多边和双边捐助者对具体项目信托基金的捐款以及来自发展中国家本身（乍得、埃及、阿拉伯利比亚民众国等）。随着本领域内新业务活动的加入和其他业务活动的结束，项目组合的组成情况也在不断发生变化。

36. 国家一级活动的技术合作制度在不断变化。这些变化包括联合国机构的资源减少了、个别机构在方案设计和资源调动方面的自主权小了以及对共同方案拟订框架的重视加强了。虽然共同国家方案拟订制度仍在不断完善之中，但“一体行动”的必要性毋庸置疑，特别是对于本身没有很多核心资源的联合国机构而言。在国家一级筹集资源的情况将会越来越多，这就要求人居署重视其在技术专长、跟踪记录及其相关经验方面的相对优势。这是人居国家方案文件的一个重要方面。

37. 正如秘书长在其即将发表的关于联合国系统发展业务活动的捐款趋势的报告中所指出的那样：

大部分捐助者都没有兑现其对增加援助的承诺。过去十年里，在国际发展形势发生变化的同时，也出现了新的供资方式：直接预算支助、全部门办法、通过援助供资决策权利下放在国家一级实行新形式的联合供资、全球资金倍增。虽然这些新的援助方式带来了很多好处，但它们也可能对联合国的一些发展组织产生影响，当它们不属于协调机制的一部分时情况尤其如此。

38. 秘书长的报告建议通过多年期认捐、根据各种战略计划（如《中期战略和体制计划》）中所规定的优先事项提供专题性捐款、在国家一级利用多捐助者“一个计划基金”（属于“一体行动”概念之下）筹集非核心资源、避免动用核心资源来支付预算外资金的管理费用、对多捐助者信托基金采用收回全部成本原则和恢复核心捐款，提高资源的可预期性。这些行动应使联合国发展系统及其组织的效率和成效得以提高，凝聚力得以加强。

39. 就人居署而言，全球专题性捐款预计会开展国家一级捐款活动，从而对地方资源调动工作起到补充作用。无论是为国家一级活动提供资金，还是为缩小人居国家方案文件中所确定的供资缺口，这两种资源都是需要的。

G. 人居署国家一级活动的拟议标准

40. 考虑到人居署作为联合国负责城市及其他人类住区工作机构的全球任务，能回应所有成员国提出的技术援助要求当然是最好了。但由于人力和财政资源有限，而且需要侧重于与《中期战略和体制计划》及两年期工作方案保持一致的明确优先事项，这已成为在回应援助要求时必须要考虑的主要因素。还有一点应认识到，那就是需要实现地理均衡及提高支助服务的效率。

41. 因此，国家一级活动的主要选择标准可重新编为以下几组：

(a) 与《中期战略和体制计划》及两年期工作方案重点领域的专题一致性；

- (b) 与增强规范和业务框架的一致性（加强政策改革与能力建设活动之间的联系）；
- (c) 各国政府及其合作伙伴的财务和政治承诺，包括开发银行等外部合作伙伴；
- (d) 作为一个商定国家优先事项纳入人居国家方案文件或联合国发展援助框架；
- (e) 有没有可以利用的国际支助对资助人居署投入的国家资源予以补充和确保采取后续行动；
- (f) 人居署过去在特定国家的经验和知识以及人居署干预活动的成本效益；
- (g) 在“一体行动”框架下与联合国其他机构的实际和潜在合作；
- (h) 扩大规模和传播的潜力，包括在区域和全球各级，特别是通过南南合作；
- (i) 在战后和灾后重建与恢复机构间常设委员会框架内的灾后应急活动；
- (j) 需要地理均衡和优先照顾最不发达国家。

42. 标准(c)、(f)、(g)和(j)将用于部署人居方案管理人员，而标准(c)、(d)、(g)和(h)将用于逐渐取消某些人居方案管理人员的岗位。谨建议理事会讨论并批准这些标准。

43. 除了选择标准之外，人居署国家一级活动管理过程中的一个最重要的步骤是改革对区域办事处的供资方式，使它们降低对管理费收入的依赖程度。《中期战略和体制计划（2009-2010年）》的展开阶段已对此做出预计，在此期间，由核心资源供资的工作人员将增加6人。这些追加资源将使区域办事处能够在国家和区域各级开发和提供更多政策咨询服务。加上拟于2009年在人居署总部成立的国家支助组，这些新的工作安排为实现《中期战略和体制计划》的首要目标——增强方案一致性和统一性提供了必要条件。

附件

截止 2009 年 1 月 1 日的人居方案管理人员和国家方案文件

编号	区域办事处和国家	姓名	电子邮件地址	有无人居国家方案文件
	非洲和阿拉伯国家			
1	布基纳法索	Basilisa Sanou	basilisa.sanou@undp.org	有
2	布隆迪	Francois Muhirwe	francois.muhirwe@undp.org	有
3	乍得	Merlin Totinon	merlintotinon@yahoo.fr	有
4	刚果民主共和国	Kanene Mudimubadu	Corneille.Kanene@unhabitat.org	有
5	厄立特里亚	Eyob Kahsai	eyob.kahsai@undp.org	有
6	加纳	Victoria Abankwa	victoria.abankwa@undp.org	有
7	黎巴嫩	Dania El-Rifai	dania.rifai@undp-lebprojects.org	有
8	莱索托	Susan Makuta	mathabo.makuta@undp.org	有
9	利比里亚	Fole Sherman	fole.sherman@undp.org	有
10	马达加斯加	Monique Rakotoarison	monique.rakotoarison@undp.org	有
11	马拉维	John Leo Chome	john.chome@undp.org	有
12	摩洛哥	Monceyf Fadili	monceyf.fadili@yahoo.fr	
13	莫桑比克			有
14	纳米比亚	George Kozonguizi	george.kozonguizi@undp.org	有
15	尼日利亚	Johnson Falade	johnson.falade@undp.org	有
16	被占巴勒斯坦领土 (拉马拉)	Nael Salman	nael.salman@undp.org	
17	被占巴勒斯坦领土 (加沙)	Zeyad ElShakra	zeyad.elshakra@undp.org	
18	卢旺达	Monique Sevumba	monique.sevumba@undp.org	有
19	塞内加尔	Serigne Mansour Tall	mansour.tall@undp.org	有
20	南非	Pinky Vilakazi	pinky.vilakazi@undp.org	
21	乌干达	Peter K. Wegulo	peter.wegulo@undp.org	有
22	坦桑尼亚联合共和国	Phillemon Mutashubirwa	phillemon.mutashubirwa@undp.org	
23	赞比亚	Kangwa Chama	kangwa_chama@yahoo.com, kangwa.chama@undp.org	有
24	津巴布韦	Peter Mutavati	peter.mutavati@undp.org	
	亚洲及太平洋			
25	尼泊尔	Prafulla Pradhan	prafulla.pradhan@unhabitat.org.np	有

编号	区域办事处和国家	姓名	电子邮件地址	有无人居国家方案文件
26	菲律宾	Eden Garde	eden.garde@undp.org	有
27	斯里兰卡	Laxman Perera	Laxmanperera@gmail.com	有
28	越南	Nguyen Quang	nguyen.quang@undp.org	有
29	柬埔寨	Somethearith Din	somethearith.din@undp.org	有
30	印度尼西亚	Dodo Juliman	dodo.juliman@undp.org	有
31	太平洋（斐济）	Sarah Mecartney	sarah_mecartney@yahoo.com	
32	巴基斯坦			有
	拉丁美洲及加勒比			
33	哥伦比亚	Fabio Giraldo Isaza	fabio.giraldo@undpaffiliates.org	有
34	哥斯达黎加	Ileana Ramirez Quiros	rileana@mivah.go.cr	有
35	古巴	Marilyn Fernandez Perez	dieccion@opusohc.cu/ editor@opusohc.cu	
36	厄瓜多尔	Monica Davila Jarrin	monica.davila@undp.org	有
37	墨西哥	Maria Dolores Franco Delgado (O-I-C)	mariafranco@gmail.com	有
38	尼加拉瓜	Julio Cesar Norori Gomez	nororigomez@hotmail.com	