



联合国

HSP

HSP/GC/22/2/Add.2

UN HABITAT

联合国人类住区规划署

理事会

Distr. General
11 February 2009

Chinese
Original: English

第二十二届会议

2009年3月30日-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

执行秘书的报告

增编

2008-2013 年中期战略和体制计划实施进展报告

执行摘要

继理事会第二十一届会议核准人居署中期战略和体制计划以来，在2007-2008年报告期内，该计划的实施已经取得了重大进展。该报告期的主要重点是在行动计划的启动阶段执行12项“速赢”活动。人居署在启动阶段实施了一系列战略性和体制性的措施，旨在增强方案的侧重点和统筹划一性，以及注重成果的管理。人居署还在精简业务流程以及使人力资源征聘工作与中期战略和体制计划的重点领域保持一致方面取得了重大进展。人居署还正在与联合国系统内的其他各方、国际、区域和国家的开发银行、地方政府和其他战略伙伴建立战略联盟。

强化的规范性和运作性框架正被证明是在国家一级使《人居议程》成为主流的一个有效工具。已经与联合国各国家工作队合作制订了人居署国家方案文件，这些文件已得到33个国家政府的核准，其中包括响应联合国的“一体行动”倡议的八个试点国家中的六个国家。

试验性可偿还种子资金业务试点项目的确认和选择工作正在进行中。常驻代表委员会提供的支持和作出的承诺都令人感到鼓舞，该委员会为实现中期战

* HSP/GC/22/1。

K0950549 030309 030309

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。本文件使用环境友好型纸张打印。

略和体制计划的目标，为改进人居署的效率、成效和问责制而一直在与人居署共同协作。

中期战略和体制计划成果框架的制定毫无疑问是该报告期所取得的主要进展。该框架确定了 2009-2013 年战略成果、预期成果、指标和产出。这条“成果链”将不仅能在中期战略和体制计划的剩余期间内指导人居署的工作，而且还能注重成果的监测和报告、更透明的资源分配和问责制提供依据。

2009 年的关键优先事项是为实施成果框架而制定一个路线图；同时还将制定用于通报决策情况的、以成果为导向的监测和报告制度，以及用来协助工作人员交付成果的更透明、参与性更强的资源分配体系。

导言

1. 联合国人类住区规划署（人居署）理事会在其 2007 年 4 月举行的第二十一届会议上通过的第 21/2 号决议中，核准了一项 2008-2013 年中期战略和体制计划。在同一项决定中，人居署还请求执行主任根据全联合国系统的广泛改革进程为该计划拟定详细的实施过程，并立即优先考虑确保方案的统筹划一、连贯性效率和问责制所必需的提议改革。这些改革包括进一步实施注重成果的管理、知识管理系统以及其他体制调整。

2. 本报告是根据第 21/2 号决议第 19 段而提交的，在该决议中，理事会请求执行秘书在理事会第二十二届会议上提交一份中期战略和体制计划实施进度报告。报告介绍了截至 2009 年 1 月计划实施的总体进度。在简短的概述和介绍后，报告强调了在组织安排、执行中期战略和体制计划行动计划中“速赢”活动的实施，以及人居署对理事会在第 21/2 号决议中提出的各项请求作出回应等方面所取得的进展。报告还概述了实施计划过程中以及未来将面临的挑战。

一、实施中期战略和体制计划的组织安排所取得的进展

3. 在理事会第二十一届会议核准中期战略和体制计划后，人居署为促进该计划的实施而作出了重要的组织安排。2007 年 5 月成立了一个指导委员会，由各司司长和其他工作人员组成，由副执行主任领导。2007 年 7 月，针对以下四个方面成立了四个部门间工作队：强化的规范性与运作性框架、注重成果的管理和知识管理、资源调集、以及人力资源和管理。该指导委员会和各工作队负责制定新的政策和战略来支持中期战略和体制计划，并为该计划的实施制定一项行动计划。常驻代表委员会随后于 2007 年 12 月核可了所制定的行动计划。行动计划包括 2008 年启动阶段、2009-2010 年展开阶段以及 2011-2013 年扩大阶段。

4. 该行动计划的目的是：

(a) 实施第一阶段的国家一级活动的强化规范性与运作性框架。设计该框架的目的是将人居署在规范性、能力建设及技术援助方面的能力结合起来，支持成员国为实施《人居议程》和实现《千年发展目标》所作出的努力；

(b) 通过增强监测和评价、问责制和透明度，加强以注重成果的管理作为改善方案执行情况的手段；

(c) 制订一个资源调集战略，巩固并扩大现有的捐助方基础并获取更多可预测的供资；

(d) 将人力资源和业务做法与中期战略和体制计划的目标统一起来，包括通过提高效率和透明度以及权力下放来实现这一目的。

二、 2008 年“速赢”活动实施情况综述

5. 已向常驻代表委员会提交了四份季度进展报告，针对实施中期战略和体制计划的行动计划启动阶段开展的十二个“速赢”活动的实施情况。虽然总体的实施进展令人满意，但由于今年年初在肯尼亚发生的大选后暴力事件，以及由于对中期战略和体制计划注重中长期成果的办法与联合国秘书处要求的期限短得多的两年期办法进行协调存在困难，所以事情开始得比较缓慢。

6. 已全面实施“速赢”活动包括：

(a) 对 2009-2013 年期间最重要的各项报告进行了统一协调，使数据的搜集、分析和宣传办法更加协调一致；

(b) 与联合国国家工作队合作编写了 33 份人居署国家方案文件，使这些文件与联合国发展援助框架进程统筹划一，而且各成员国已核准了这些文件。这些国家方案文件构成了将《人居议程》和与人类住区相关的千年发展目标纳入国家规划和确定优先事项进程主流的第一阶段办法；

(c) 通过了一项资源调集战略和一个新的品牌建设办法及工具包，并建立了一个资源调集股，以协助巩固现有的捐助方基础并扩大这一基础使其包括非常规的支助和供资来源；

(d) 通过了针对试验性可偿还种子资金业务机制的指导和监督委员会的业务准则，建立一个这样的指导和监督委员会，并为开展后续实施工作确认了八项业务计划；

(e) 一项促进可持续城市化全球运动的战略，在 2008 年 11 月于中国南京举行的世界城市论坛第四届会议上得到讨论。

7. 被认为进展令人满意的速赢活动包括：

(a) 为中期战略和体制计划的重点领域制订政策文件和战略的草案；

(b) 增进工作人员的参与，旨在使编制 2010-2011 年工作方案和预算成为一个更加具有参与性的过程；

(c) 为 2009-2013 年制订一个注重成果的框架，将其作为以成果为导向的监测和报告制度的基础；

(d) 更有效地进行内部交流和资料分享。

8. 需要加强工作的领域包括：

(a) 改善人居署方案审查委员会，以促进方案的统筹划一和连贯一致；

(b) 与新的问责制框架相结合实行权力下放；

(c) 根据中期战略和体制计划的目标和优先事项,为开展各司内部的结构调整制订提案。

三、 改进和完善中期战略和体制计划

9. 理事会在第 21/2 号决议的第 3 段中核可了中期战略和体制计划的六个重点领域:有效的宣传、监测及伙伴关系;促进参与性城市规划、管理和施政工作;促进面向贫困者的土地管理和安居工程;无害环境的城市基础设施和服务;增强为人类住区筹措资金的财政系统;以及优化管理并加强规范工作框架。它进一步呼吁人居署通过应用注重成果的原则,包括通过使用“SMART”¹目标、各项指标、具体目标和优先重点来完善中期战略和体制计划。

10. 中期战略和体制计划的改进工作,始于为关键工作人员提供注重成果的管理原则方面的培训,接着是在 2008 年 10 月使用这些原则为改进该计划制订出一个详细的计划。在外部的专门知识投入以及从联合国其他机构中吸取的经验帮助下,为每一个重点领域制订了一个成果框架。该成果框架明确阐述了直到 2013 年的 SMART 战略成果以及各项预期成果和指标。这一进程吸纳了大量工作人员的参与,以确保能够广泛享有各项成果,并对这些成果广泛负责。这一中期战略和体制计划的成果框架将对人居署在该计划的余下时间开展工作提供指导,并将成为一个更加全面的、基于绩效的监测和报告制度以及问责制框架的基础。

11. 中期战略和体制计划的完善还与针对该计划各个重点领域进行的政策和战略文件的制订相联系。第一个步骤包括将专家组会议和与《人居议程》伙伴进行的协商结合起来。政策和战略文件与促进可持续城市化全球运动的战略紧密相连,该运动旨在确保采取连贯一致的办法来提高以下认识:有必要将可持续城市化和城市贫困问题纳入国家发展计划和优先事项中。该运动将成为通过系统性的建立伙伴关系、宣传和建立联系的办法来增强人居署的促进作用的主要载体。

12. 2008 年 10 月举行了一次由 45 名专家和利益攸关方参加的专家组会议,为制订促进可持续城市化全球运动的战略以及中期战略和体制计划的重点领域 2 (城市规划、管理和施政工作)和重点领域 3 (面向贫困者的土地管理和安居工程)提供投入。这一前所未有的努力,不仅使主要专家、外部伙伴和人居署所有各司的工作人员聚集在一起审查政策文件草案,还为在范围更广的《人居议程》伙伴(包括各国政府、地方主管部门、专业人员、民间社会和研究机构)之内及其相互之间建立协同增效提供了一个独特的机会。在南京举行的世界城市论坛第四届会议上,向广大的听众提出了这些政策概念,并由他们进行了讨论。

四、 优化管理

13. 2008 年,人居署进一步致力于落实内部政策、战略和业务做法,这些将成为实现人居署优化管理的基础。

¹ Specific, measurable, achievable, realistic and timely (具体、可计量、可实现、实际、及时)。

14. 对业务做法，特别是项目和方案的规划过程，以及在广泛的基础上为中期战略和体制计划制订成果框架这一过程的审查，促进了向注重成果的规划的重要转变。各司之间的磋商和 2010-2011 年期工作方案和预算的参与式规划都证实了这一点。

15. 在人力资源方面，2008-2009 年期内有待填补的员额的职务规定与中期战略和体制计划的要求相结合。在为计划核定的 18 个专业人员的员额中，有 5 个已经得到填补，8 个正处于招聘过程的不同阶段。填补其余 5 个员额的程序尚未启动，原因是缺少用于两年最短合同期限的预期经费。

16. 为提高效率，已经制订并核准了在问责制框架内权力下放的新准则，并准备在整个 2009 年度内在人居署的不同层级展开落实。类似地，一个新的差旅政策已获核准，正在试行中。问责制框架也将扩展到涉及中期战略和体制计划的成果框架。

17. 在第 21/2 号决议第 20 段中，理事会要求执行主任定期向常驻代表委员会汇报与中期战略和体制计划的实施有关的进展和挑战。根据该要求，人居署在 2008 年每季度向常驻代表委员会汇报一次，从成员国收到了积极反馈和有用的建议。2009 年 1 月，常驻代表委员会核准进展报告的周期为半年而不是季度，以使秘书处能够将中期战略和体制计划的汇报周期与工作方案和预算的汇报周期协调统一起来。

18. 通过第 21/2 号决议第 18 段，理事会还要求执行主任建立一个针对中期战略和体制计划的年度同行审查制度。人居署将其视为加强内部和外部审查过程的一个组成部分，目的是通报注重成果的管理和决策情况。在与常驻代表委员会协商一致下，第一次同行审查将于 2009 年最后一个季度进行。

五、资源调集、交流和品牌建设方面的进展

19. 在第 21/2 号决议第 2 段中，理事会要求执行主任建立一个程序，进一步改进资源调集战略，以扩大捐助方基础并鼓励非专用捐款。

20. 人居署于 2007 年 6 月建立了一个资源调集工作队，启动了资源调集方面的系统性工作。工作队为巩固和扩大捐助方基础而制订了一个路线图，以加强人居署在投资前期的作用，并利用非常规资金来源。在 2008 年第一季度期间设立了一个资源调集股，该股于 2009 年 1 月完成了资源调集战略的制定。

21. 人居署在 2008 年第二季度期间制订了一个新的品牌建设方法和工具包。该工具包内含一个新的标识，为外部的交流和出版物提供了一个更加协调一致的外观和感觉。该工具包在世界城市论坛第四届会议上推出。

六、在增强规范性和运作性框架方面的进展

22. 根据第 21/2 号决议第 4-7 段，人居署为全球可持续城市化运动制订了一个战略，并在世界城市论坛第四届会议上提交给各利益攸关方；在与《人居议程》合作伙伴和专家的磋商下，为中期战略和体制计划的专题重点领域制订了政策文件草案；并将综合的规范性和运作性办法的原则运用于国家一级的活动中，

使人居署国家方案文件得以制订和通过。截至 2008 年 12 月，在与 33 个国家(包括八个“联合国一体行动”试点国家中的六个)的国家政府和联合国国家工作队的磋商下，制订了国家方案文件。从这个过程中得到的经验教训在有关人居署国家一级活动的概念文件(HSP/GC/22/2/Add.7)中进行了讨论。这些经验教训还被用来指导建立内部国家支助组，以进一步增强国家一级方案统筹和注重成果的工作。

23. 在制订人居署国家方案文件的过程中，特别重视确保反映诸如性别平等、环境、青年和预防灾害等跨部门问题；与中期战略和体制计划的重点领域保持主题上的连贯一致；与全球、区域、国家和地方各级的伙伴合作，在政策改革和能力建设活动之间建立强有力的联系；使国家政府和地方利益攸关者享有所有权，并整合它们的优先事项；整个进程由联合国国家工作队主持，并酌情以联合国发展援助框架为支撑。

七、加强人居署的伙伴关系及其促进作用

24. 理事会在第 21/2 号决议第 4 段中请人居署加强与其他联合国组织、世界银行小组和区域开发银行的伙伴关系，以实现中期战略和体制计划的各项目标。针对此决议，人居署为重新界定其与现有的和新增的《人居议程》各伙伴之间的合作关系而采取了初期步骤。已编写了一份总体伙伴关系战略草案，该草案概述了借助各种伙伴关系来实现中期战略和体制计划的各项目标的各种方式。这一战略将作为促进可持续城市化全球运动的组成部分于 2009 年展开。

25. 人居署通过其水和环卫信托基金，将与亚洲和非洲的区域开发银行之间的前期投资合作协定推广到了拉丁美洲及加勒比和中东区域。截至 2008 年 12 月，这些努力已成功调动了超过 25 亿美元的投资，用于亚洲和非洲区域二级城市的水和卫生扶贫工作。

26. 人居署正在伊拉克与国际金融公司建立伙伴关系，以应对伊拉克住房供应方面的地方限制性因素。这种战略伙伴关系正在探寻在诸如建筑业和私营房地产部门的一些相关领域采取干预行动，以提高住房供应量。

27. 与世界银行埃塞俄比亚方案的伙伴关系已经扩大了人居署在亚的斯亚贝巴实施的水和卫生示范项目的规模。该方案的首期投资达到约 6 千万美元。

28. 与此同时，人居署推动了各国的国内银行、市级政府和城市贫民组织之间的合作，以调集和组合国内资本、公共投资和社区储蓄用于贫民窟改造。在扩大伙伴关系和与私营部门的合作方面也取得了切实的进展，其中私营部门包括私人基金会，如洛克菲勒基金会、Google.org、比尔·盖茨和梅琳达·盖茨基金会和克林顿全球倡议，以及与中国、印度和美利坚合众国的商会在成立可持续城市化商业论坛方面开展的各项联合活动。

29. 有关战略伙伴关系的更多详细信息载于关于联合国系统内各机构和组织间的合作的文件 HSP/GC/22/2/Add.5 中。

八、 试验性可偿还种子资金业务活动的进展

30. 人居署理事会核准了试验性可偿还种子资金业务活动，从而开启了新的机会和机遇的窗口，可以在更可持续的基础上应用创新的金融手段为低收入群体提供住房融资。依照理事会的建议，人居署同常驻代表委员会磋商制定了各种业务程序和一份业务工作手册。完成第一步工作后，人居署于 2008 年 4 月在斯德哥尔摩组织了一次国际专家会议，旨在完善可偿还种子资金业务活动的办法和方法。随后于 2008 年 9 月设立了可偿还种子资金业务活动指导和监督委员会。

31. 共有 13 个项目提案提交指导委员会供其审查。其中有 8 个项目提案被进一步编写为业务计划和贷款协定草案。经过相关合作伙伴对这些业务计划的最终审查，预计有 5 个业务计划将获得核准并自 2009 年起得以实施。

九、 在审查人居署管理结构的效率和成效方面的进展

32. 理事会在第 21/2 号决议第 12 段中请执行主任同常驻代表委员会就审查人居署管理结构的效率和成效的必要性进行磋商。针对此决议，人居署聘请了一位顾问开展研究并提出建议供理事会第二十二届会议审议。这一研究是在 2008 年下半年开展的。供理事会审议的有关人居署的管理结构的建议列于文件 HSP/GC/22/2/Add.3 中。

十、 灾害预防和应对方面的进展

33. 理事会在第 21/2 号决议第 4 和第 9 段中请执行主任确保在中期战略和体制计划的实施中适当地纳入人类住区的灾害管理层面。对此，人居署向常驻代表委员会提交了一份经过完善的关于人类住区和危机的政策文件，该文件得到了委员会的认可。人居署于 2008 年 6 月成为机构间常设委员会的成员，期望在土地和财产的复原和规划领域为委员会的工作做出贡献。

十一、 用于实施中期战略和体制计划的资源

34. 在第 21/2 号决议第 16 段，理事会请求执行主任最大限度地利用效率提高所带来的惠益，为实施中期战略和体制计划重新分配资源。2008–2009 年预算包括一项 2008–2009 年首期 1500 万美元的规定。截至 2008 年 12 月底收到的捐款共为 840 万美元，尚有 660 万美元的缺口。虽然这是一个非常积极的发展，但可预测的及时供资仍然是一项关键挑战。例如，超过一半的资金是在该年度的下半年才收到，这使人居署直到 2008 年最后一季度才得以启动为实施中期战略和体制计划而进行的人力资源招聘。

十二、 仍需面临的挑战和今后的道路

35. 实施为执行中期战略和体制计划而制订的行动计划的启动阶段和“速赢”活动，为理解今后面临的各种挑战和认清今后的道路提供了许多启发。

36. 虽然许多领域在审查的报告期内都取得了重大进展，但在许多方面，“速赢”活动的实施仍然只是冰山一角。要持续实施中期战略和体制计划，首先必

须更深刻地理解推进人居署及其工作人员和合作伙伴的各类实质性问题 and 挑战。因此，最重要的成就是制定成果框架，以及一套相应的预期成果和成果指标。该框架基于为中期战略和体制计划的各项专题重点领域而制订的政策草案和战略，为在所有领域长期取得进展奠定基础。它阐明了该组织打算致力于取得何种成果和如何衡量自身的绩效。

37. 今后的活动包括：制定一份实施成果框架的路线图，包括 2009–2010 年中期战略和体制计划展开阶段的详细工作计划；建立以成果为导向的监测和报告制度，为决策工作提供咨询；拟定经过改进的资源分配制度，支持各项决定的贯彻；建立司际间工作队，以利用资源并取得具体成果。

38. 确保在工作方案和预算内实施上述路线图是一项关键的挑战。由于 2008 年显然是一个过渡年，要求制订临时性措施和结构，因此需要在 2009 年底之前将中期战略和体制计划完全纳入人居署的日常工作之中。这就需要在 2009 年坚持不懈地努力，系统地应用新政策和战略，展开经过改进的新的业务做法。虽然总体供资状况已大大改善，但专用资金和非专用资金之间却越来越不平衡。此外，捐助方的涉及面非常狭窄，90% 以上的普通用途捐款仅来自 10 个捐助方。

39. 人居署并不能完全控制所有其想要实施的改变，例如，在权力下放、资源分配、伙伴关系协定、业务做法和内部统筹等方面的改变都要在不同程度上受到联合国秘书处各程序的控制或制约。对这些问题的进一步分析载于针对有必要审查人居署治理结构的效率和成效的文件 HSP/GC22/2/Add.3 中。

40. 需要保持和支持在国家一级应用增强的规范工作框架所取得的积极成果。人居署的国家方案文件既是一个成果，也是一个过程，并已证明了自身的价值。人居署的国家方案文件例证了《援助实效问题巴黎宣言》的原则，其所有权完全归属于各相关政府。然而，这些文件中所确定的许多优先行动受到资金短缺的困扰。除非国际社会，特别是双边捐助方填补部分资金缺口，否则该进程可能失去信誉。

41. 总而言之，中期战略和体制计划的实施已牢牢扎根于人居署的工作中。尽管改进人居署的业务做法和改变其文化仍然要做许多工作，但其工作人员致力于注重成果的实施系统。人居署坚信，一定能够实现中期战略和体制计划的使命和愿景，构建一个更加公正和无害环境的城市未来。