



联合国

HSP

HSP/GC/22/2/Add.3

UN HABITAT 联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
12 February 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

联合国人类住区规划署治理结构的效率和效果：执行主任的说明

摘要

自1978年成立以来，联合国人类住区规划署（人居署）及其治理结构经历了局部性修改和改革。理事会第二十二届会议为审查已经发生变化的当前治理结构提供了绝佳机会。应将此项审查看作是对联合国改革工作做出的一种贡献。鉴于在对照透明、问责、效率和效果原则进行审查时需要当前安排是否充分以及它们是否能让人居署充分执行其中期战略和体制计划进行评估，也应进行这样的审查。

* HSP/GC/22/1。

K0950570 120309 120309

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。

导言

1. 在其 2007 年 4 月 20 日关于 2008-2013 年中期战略和体制计划的第 21/2 号决议中，除其他事项外，理事会还要求执行主任就“需要审查人居署治理结构的效率和效果”问题与常驻代表委员会进行协商。根据上述决定，秘书处采取了两阶段做法。

2. 第一阶段是聘请一名在联合国治理改革方面切实拥有专业知识和经验的顾问，以便进行一项独立评估。其评估结论和报告将在正式和非正式磋商过程中与常驻代表委员会分享。

3. 第二阶段是编写本报告，其草案也将在常驻代表委员会的会议期间予以分享和讨论。

4. 因此，在顾问编写报告期间及之后与人居署工作和治理结构所涉各种人员和组织进行的磋商为编写本报告提供了很多资料。这当中包括理事会和常驻代表委员会成员、联合国纽约秘书处、工作人员和《人居议程》合作伙伴。另外还与那些被授权开展规范和业务活动的联合国机构、基金和方案举行了会议，包括联合国开发计划署、联合国儿童基金会、国际农业发展基金（农发基金）和联合国人口基金（人口基金）。

5. 这些磋商的主要成果可总结如下：

(a) 会员国与其他合作伙伴针对在联合国系统内正在进行的改革工作框架内审查人居署当前治理结构的效率和效果的及时性和有效性问题达成总的协议；

(b) 这项审查工作还被视为是对通过和执行人居署 2008-2013 年中期战略和体制计划的一种合理后续和延长；

(c) 会员国还达成了一项总的协议，即任何关于修改人居署治理结构的决定都需事先进行比目前已经进行的关于此种变化的影响问题更加全面的分析。此种分析需要对各种备选方案进行评估。

6. 有鉴于此，编写本报告的目的是要加强了解改变人居署治理结构可能带来的各种问题。可以通过着眼于人居署以下方面的工作和治理结构来做到这一点：

(a) 导致 1976 年成立人居署的最初设想，其在头十年期间的工作及其治理结构的主要推动力；

(b) 除其他事项外，因通过《人居议程》和千年发展目标、设立联合国内罗毕办事处以及将人居署地位提升为联合国规划署而导致人居署授权和治理结构发生的变化；

(c) 自人居署 2008-2013 年中期战略和体制计划通过以来及其早期执行阶段出现的比较明显的效率和效果问题；

(d) 因进一步了解普遍城市化、贫穷城市化和气候变化的趋势和联系而出现的问题。

一. 人居署的最初设想

7. 人居署最初设想的形成有两个重要标志。第一个重要标志是 1972 年在斯德哥尔摩举行的联合国人类环境会议。这次会议的结果是承认了可持续性的多面性及需要应对三种特殊挑战：

(a) 保护和养护自然环境，其结果是创立了联合国环境规划署（环境署）；

(b) 减少人类活动以及特别是人类住区对环境的有害影响，其结果是呼吁召开人类住区全球大会；

(c) 基于贫穷是造成环境恶化的主要因素的认识，采用更公平的发展形式，特别是通过为住房和城市基本基础设施及服务供资，其结果是创建了联合国生境和人类住区基金会（人居基金会），该基金会最初设在环境署内部。

8. 第二个重要标志是 1976 年在加拿大温哥华举行了联合国人类住区会议。此次会议的与会者建议设立一个联合国机构，¹ 以此作为国家和国家以下级政府代表交换意见及如何应对不断出现的有关人类住区的各种挑战的解决办法的论坛。

9. 温哥华会议呼吁的结果是按照联合国大会 1977 年 12 月 19 日第 32/162(III) 号决议成立了联合国人类住区中心（人居中心），并创建了人类住区委员会作为其理事会机构，事后又将人居基金会从环境署转到人居中心。

10. 人类住区委员会由 58 个成员国组成，每四年轮流一次。每年举行为期两周的会议，并通报联合国经济及社会理事会向大会报告工作。

11. 在遵守联合国秘书处各项规则、条例和履行报告义务的前提条件下，人居中心执行主任获得有关方案、业务、财务和行政职能的授权。

12. 实践证明，人类住区委员会的最初设想在一定程度上不太成熟：其作为一个由政府各领域代表参加的论坛的认识来得太早。

13. 在其成立后的头十年里，虽然其结构与联合国大多数方案和基金类似，² 但人居中心仍然是主要作为联合国开发计划署（开发署）执行机构的一个小型技术机构。³ 其规范性和宣传工作反映了这一技术职能，并且多年来一直集中关注规划、适当建设和建筑技术及社区参与问题。虽然该中心已在努力关注城市化趋势等各种问题，但这些问题还只是限于在各种国际论坛的议程之上；发展中国家和捐助国的决策者已将注意力明确放在农村发展和贫穷作为一种农村现象的问题上。

1 联合国人类住区中心（人居中心）最初由经济和社会事务部的住房、造房和规划中心（在 1976 年会议上成立的名为“人居署设想”的音像图书馆和分发网络）、生境和人类住区基金会以及技术合作促进发展部的时任人类住区官员合并而成。

2 联合国人类住区中心（人居中心）成立时有三个实质性部分，分别负责研发、信息及音像材料传播以及技术合作。另一个部门负责行政管理及人力资源、财务、合同和采购事务。

3 开发署当时是联合国系统国家级活动的主要供资来源。

二. 人居二次会议、人居议程和伊斯坦布尔会议 5 周年特别会议

14. 到 1980 年代末期，大部分人类住区专业人士和人居中心工作人员都清楚地了解到，许多关于国家人类住区知情政策和实践的设想大多存在疑问。这些假定包括人们普遍拥有的想法：

(a) 城市化可能会因为对农村的投资以及对农村发展的重视而受阻并最终出现逆转；

(b) 正规经济部门将逐步吸引非正规经济部门，包括其以贫民窟形式出现的物理表现形式；

(c) 城市贫民因其接近基础设施和服务而比农村贫民的经济状况要好。

15. 面对形成贫民窟以及城市贫困和贫穷的证据日益增多，人类住区委员会决定发起两次全球运动：在 1987 年发起了“无家可归者收容安置国际年”，在 1988 年发起了“2000 年前的全球住房战略”。

16. 虽然这两次运动都没有为人居中心授权和治理结构带来任何实质性变化，但它们为人居中心、开发署和世界银行共同参与的联合城市研究和宣传议程铺平了道路。⁴

17. 这些工作和其他努力的结果是人类住区委员会在 1991 年向大会建议召开第二次联合国人类住区会议（人居二次会议），该会议于 1996 年在土耳其伊斯坦布尔举行。

18. 在伊斯坦布尔通过的《人居议程》为人居中心授权及其治理结构的一系列修改铺平了道路。自此以后，该机构就负有监督《人居进程》执行进度以及在全系统支持和协调方面发挥带头作用的明确规范性作用和授权。

人居二次会议- 改变全球会议规则

人居二次会议确定了一个重要的先例。因受到国际劳工组织（劳工组织）理事机构三方成员体制的启发，秘书处敦促各成员国允许召集专门致力于同地方当局和民间社会组织对话的第三委员会，暂停联合国首脑会议和各种会议采用的一种规则。这大大增强了非国家行为者对《人居议程》的主人翁意识，并将最终有助于修改人居中心理事机构的规则和程序。

19. 虽然人居二次会议及其政治成果取得了不可否认的成功，但人居中心的财务状况仍然处于困境之中。这种情况的结果导致了在 1999 年完成了第一次体制改革尝试。

⁴ “城市管理方案”是人居中心、开发署和世界银行的一项共同事业，目的是向各国政府和国际社会提供注重证据的论据，使其了解需要应对因城市化和城市贫困带来的日益增加的挑战。

20. 这次改革的一部分是致力于加强人居中心履行其规范性授权的能力。它由两个部门来完成，一个部门负责全球宣传，另一部门负责区域和国家级技术合作。还有一个实体负责为规范性活动提供证据基础和解决交叉性问题。

21. 改革的另一个独立部分包括将人居中心和环境署的主要行政职能和工作人员转到名为联合国内罗毕办事处的新实体。

隐性交易成本的案例

环境署和人居中心的总部都设在内罗毕，合并其行政服务职能的逻辑是非常令人信服的。然而，在效率和节省成本方面可能为人居署带来的好处尚未得到充分认识，这在很大程度上是因为它必须遵守的规则和程序是它和联合国内罗毕办事处都无法控制的。例如，在联合国内罗毕办事处成立不久，人居中心被号召协助伊拉克开展恢复和重建活动。对人居中心服务的需求迅速扩大，并导致项目预算超出 6 亿美元，每年支出额达 1 亿美元。拟提供的产品和服务范围远远超出新成立的联合国内罗毕办事处的能力。人居中心不得不指派专人协助联合国内罗毕办事处满足冲突后地区重建工作在技术方面的需求以及解决其在后勤方面遇到的困难。虽然取得了进展，但在联合国内罗毕办事处和人居中心共同采用的各种规则、条例和程序与对业务机构的预期响应率方面仍然存在根本性的不匹配。这种不匹配大大增加了交易成本，又多了一层官僚机构。

22. 同时，人类住区委员会的会议组成、程序和频率也逐步进行了一系列的修改。主要修改包括：

(a) 会期在 1989 年从两周减为 8 天，随后又在 2001 年减为 5 天；

(b) 理事会在 2005 年其第二十届会议上通过了适用于理事会会议的议事规则第 64 条，该条承认地方当局在执行《人居议程》方面的作用和贡献，并使地方当局能够正式参加理事会的审议工作，但没有表决权。

对其他基金和方案的并行改革

23. 除了对人居中心授权和治理结构进行了逐渐改革之外，在联合国各方案和基金内部也进行了意义深远的变革。开发署、联合国儿童基金会（儿童基金会）和人口基金很快相继进行了治理结构改革，只剩环境署和人居中心还有负有监督责任但不得向纽约报告行政和预算事项的理事机构的方案。

24. 另一项可能对人居中心产生深刻影响的改革是开发署从一个长久伙伴和国际级活动供资来源转变为一个以自身命名的宣传和业务方案。这种变革影响了人居署作为一个在其开展活动的国家没有当地办事处的联合国实体在国家一级宣传和支助实施《人居议程》的能力。这最终导致人居署与开发署协商在选定国家设立了人居方案主管。虽然事实证明人居方案主管的存在对人居署履行其将《人居议程》纳入主流的授权以及在 2008 年参加 8 个“一体行动”倡议试点项目中的 6 个项目极其重要，但这个想法起初也受到相当大的阻力。

25. 表 1 概要介绍了联合国各机构、方案和基金的治理结构。开发署、儿童基金会、人口基金和农发基金等各自治理结构在最近进行过改革的机构、方案和基金都有一

个共同特征，即拥有一个既有监督权又有决策权的理事机构，而且一般每年举行三次会议。

伊斯坦布尔会议 5 周年特别会议、方案地位、理事会和国家方案建议

26. 专门审查《人居议程》执行进展情况的 2001 年大会特别会议是人居中心及其治理结构的一个重要转折点。这次审查再次强调了与快速无序的城市化有关的挑战以及这些挑战对实现刚刚通过的千年发展目标带来的风险。审查还确定人居中心为确保落实和监督《人居议程》的牵头机构。⁵

27. 同年的大会常会在第 56/206 号决议中决定将人居中心的地位提升为一个具有完全资格的方案（自此以后被称为人居署）。它还决定将人类住区委员会转变为一个理事会，并指定内罗毕常驻代表委员会作为其闭会期间附属机构，负责监督机构工作方案和预算执行进展情况。最后，大会曾经呼吁并继续呼吁加强人居署，使它能够履行其规范和业务授权。

28. 人居署理事会随后通过了其各项规则和程序，并效仿环境署理事会，决定每两年举行一次会议。

29. 这些变革与其他变革一起使本组织得到加强，并在保留其技术和业务使命的同时恢复了其履行宣传职责的能力。

三. 2008 - 2013 中期战略和体制计划的执行情况

30. 人居署的工作人员数量、活动和预算在 2001 - 2004 年期间经历了快速增长。内部监督事务厅在 2004 年开展了一次深入的方案审查，其结论致使理事会在 2005 年其第二十一届会议上要求人居署编制一份全面的《2008 - 2013 年中期战略和体制计划》。这一意图已明显使人居署进入联合国全系统改革进程之中。

31. 该战略和体制计划的主要目标是：

- (a) 加强人居署工作的重点；
- (b) 加强方案一致性，特别是在规范活动和业务活动之间；
- (c) 实行注重成效的管理模式，加强货币价值、透明度和问责；
- (d) 重新确定人居署的地位，使其作为一个真正的催化剂，特别是在支持国家一级执行《人居议程》和实现人类住区相关千年发展目标方面的投资前能力建设方面；
- (e) 使人居署能够积极参与联合国改革和“一体行动”倡议。

⁵ 《人居议程》及随后通过的大会决议承认人居中心是确保和监督落实《人居议程》的一个牵头机构，而不是唯一牵头机构。

32. 该战略和体制计划在 2007 年理事会第二十一届会议上获得批准。在第 21/2 号决议中，除其他事项外，理事会特别要求秘书处制定有关执行该战略和体制计划的行动计划，并编写本报告。

33. 在执行该计划过程中出现了若干问题，其中包括：

(a) 在协调该中期战略和体制计划的中长期注重成果的做法与纽约秘书处要求的较短期以产出为导向的做法方面出现概念性和方法上的困难。在编写 2010-2011 年工作方案时出现的情况尤其如此。这些困难仍未完全解决，并且成为常驻代表委员会委员们及秘书处感到失望的根源所在；

(b) 在遵守不同报告机制和问责框架方面需要做出全面努力。除其他外，还包括以经常预算资源使用情况为重点向经济及社会理事会和大会每年报告一次、以非指定用途预算外资源为重点每季度向常驻代表委员会报告一次、就技术合作项目向主计长办公室每半年报告一次以及定期向各种专门方案项目和信托基金的特设委员会报告；

(c) 由于联合国秘书处制定的法律要求和签约程序致使在与合作伙伴开办合资企业、费用分摊和共同筹资安排方面出现的困难，特别是那些来自私营和民间社会部门的合作伙伴。这些要求和程序不是为具有业务授权的机构设计和制定的。这种根本性的不相容在人居署的一个关键性的工作领域和重点工作方面变得非常明显，即利用来自城市贫穷社区的实物捐款、来自国际、区域和国内金融机构的投资资本以及来自国家或国家以下级政府方面为改善穷人生活条件而提供的预算拨款来调整其政策咨询服务和能力建设支助。

34. 出现的另一个问题与人居署在联合国“一体行动”倡议试点项目方面的经验有关。这一问题在与联合国国家工作队的合作过程中很快就变得明显起来，联合国发展援助框架是在国家一级参加“一个联合国”框架的进程，它需要在决策和资源分配方面有一定程度的灵活性，目前在设立作为秘书处一部分的各种方案时未预见到这一点。

35. 表 1 概括介绍了联合国其他机构、方案和基金的治理结构。可从本表看出的是，那些已经在过去 10 年内改革其治理结构的机构、方案和基金都有一个共同点，即负有监督职能的实体也是有权在战略、体制和预算事项方面做出决策的实体。

36. 本报告的附件一简要介绍了人居署当前的治理结构。它反映了人居署的职责、授权以及它与合作伙伴及联合国各机构之间关系在一定程度上的不确定性。这种不确定性源于人居署授权从开始阶段作为一个主要技术咨询和业务中心向一个方案演变，这是因为它看到自身的相对优势，那就是它能够将其在规范和业务方面的专长与对决策者和实践者等有吸引力的有效连锁城市发展框架结合起来。

37. 本报告的附件全面介绍了人居署的供资形势。虽然过去六年里总的形势有很大改进，但指定用途和非指定用途供资之间的不平衡日益加剧。非指定用途捐款的捐助基础极窄，90%以上核心自愿捐款仅仅出自 10 个捐助方。这种形势既反映了造成人居署治理结构的不确定性，又使这种不确定性进一步加强。虽然人居署前 10 大捐助方继续强调其规范职责的重要性，但其大量捐款被指定用于特定方案或业务活动。

38. 与联合国许多其他实体一样，人居署指定用途供资与核心供资之间的不平衡削弱了其战略行动的能力。

四. 不断出现的问题

39. 近来出现的三个问题正在且将继续对人类发展产生深刻影响。它们是：

- (a) 快速和无序的城市化，包括贫穷城市化；
- (b) 食品、能源和水的价格挥发性不断增大；
- (c) 气候变化。

40. 虽然联合国系统各机构正在解决这些问题，但他们非常紧密地联系在一起，并且会随着时间的流逝而更加紧密。他们的交汇点毫无疑问是城市。最近的粮食及燃料危机和由全球变暖造成的极端天气现象都是因为城市化工作规划和管理不善而造成的。因为发达国家和发展中国家等城市继续横向扩大，它们消耗更多的土地、水和能源，产生更多的废物，包括温室气体排放。同时，随着城市在世界发展中占据主导地位，城市适应气候变化影响的能力在确保人类安全方面比以往任何时候都更加关键。

41. 因此，在城市世界，缓解和适应气候变化之间的差别已成为理论上的差别。在实践方面，二者都需要更理性的土地用途、更好的基础设施和服务、更有复原力的建筑以及反应更为迅速的治理制度。

42. 虽然气候变化的影响对全球都是一样的，但有关缓解和适应气候变化的解决方案必须具有地方特色。每一个城市（实际上每个社区）都需要拿出适合其特殊社会、经济和地理特点的创造性解决方案。

43. 这种情况要求我们在共享知识、方法、技术和经验教训方面做出空前努力。它要求各种行为者和利益攸关方之间开展的对话规模和密度要达到空前高度。它同样还要求在全球、区域、国家和地方各级机构之间的协调达到空前水平。

44. 一个关键性的问题是联合国系统是否准备好履行其在支助这些工作方面的职责，以及联合国系统内包括人居署在内的不同实体如何才能最有效地得到战略性加强，从而为这些工作做出必要的努力。

五. 当前治理结构优缺点的概况

45. 虽然存在上述各种问题，但当前治理结构也有优点。这包括如下：

(a) 作为纽约秘书处的一部分，人居署得到联合国经常预算的捐款。虽然捐款在人居署总预算中所占比例不到 10%，但它对于核心工作人员来讲仍是一种重要的供资来源；

(b) 人居署喜欢通过秘书处与常驻代表委员会之间的会议与成员国保持频繁互动，特别是在编制和实施工作方案方面。一般来讲，70%以上的工作组会议都是在理事会两次届会之间举行的；

(c) 常驻代表委员会每季度举行一届常会，这种体制有助于秘书处在报告预算和财务等事项时采用有规律的做法；

(d) 便于成员国同人居署执行主任及高级管理层接触；

(e) 便于安排常驻代表委员会成员与人居署工作人员举行非正式会议、协商和交流；

(f) 常驻代表委员会虽不是一个决策机构，但它在相当大程度上享有代表成员国提出咨询意见和参与意见交流的自由。

46. 但这些优点必须对照以下缺点仔细权衡，有些缺点已经提到：

(a) 常驻代表委员会成员有从监督慢慢向微观管理转变的趋势；

(b) 有举行多次会议且特别需要占用秘书处资源的趋势；

(c) 人居署必须应付向常驻代表委员会、理事会、联合国总部、经济及社会理事会和大会进行多次复杂报告的问题。这种情况不利于问责和透明度；

(d) 虽然存在多重报告线，但对战略和实质性问题的反馈意见仍然很有限；

(e) 涉及联合国内罗毕办事处的问题在有些情况下会影响到方案实施、效率和成本效益方面，但往往仍然属于允许范围之内，因为后者无需接受常驻代表委员会和理事会的监督；

(f) 人居署在体制性问题上的决策周期缓慢且麻烦。常驻代表委员会需要向理事会提出建议，而理事会又要向大会提出自己的建议，以供大会最终核准；

(g) 有技术问题政治化的趋势；

(h) 人居署被不适当和过时的规则和条例所累，使它无法在国家一级与其他机构、方案和基金的时效性相匹配。

六. 结论意见

47. 人居署及其理事机构都经历了以提高效率和成效为目的的渐近变革。在效率方面，一个具有代表性的指标是理事会的会期和频率，它已从每年举行两周会议减为每两年举行五天会议。这样做提高了效率，但也引起了其他问题，下文将对此进行分析。在成效方面，第 64 条让地方当局在理事会审议工作中拥有发言权可被视为是一大变化。

48. 但所缺的是一种比较全面的做法。对秘书处来说，一个关键问题在于治理机制复杂而且不完整。理事会每两年举行为期一周的会议，并且本质上是通过各项决议来实施治理，这种决策模式更适合立法机关，而不太适合拥有相当大业务活动规模的方案。

49. 人居署成员国的代表主要是来自住房部门的工作人员，而所讨论的许多问题属于地方政府有关主管部门和财务部门的职责范围，而且属于财务部门主管范围的情况越来越多。

50. 理事会的决定须接受联合国纽约各机关的审查。这使理事会成为一个附属机构，导致又多了一个治理层级。每两年举行一次的理事会会议不是经常举行，使它无法提供人居署有效应对新问题和新的挑战所需的战略指导和指示。

51. 常驻代表委员会是理事会的闭会期间附属机关，从本质上讲，它是一个不限成员名额的咨询机构，没有做出实质性决策的权力。作为若干监督机制之一，它几乎只关注人居署规范方面的工作，对业务活动关注很少或根本就不关注。

52. 秘书处本身可预期供资数额相对就比较少，而将其工作人员资源中大部分用在向上述各种监督机制报告方面。

53. 总之，管理人居署的是一种复杂的、重复性的和模糊的治理制度，不利于提高其效率和成效。按照“一体行动”倡议框架，在力争与开发署等联合国发展集团所属机关合作时明显处于不利地位。

54. 人居署现有治理结构中发现的缺点和不足涉及到在提高效率和成效方面应该达到的某些标准。这些标准可总结如下：

(a) 结构应易于理解、闭会期间间隔较短以便加强对人居署规范和业务授权的指导和指示；

(b) 结构应与即将面对的问题和挑战有关并且能够为那些非常关心和致力于城市问题的各种利益攸关方提供参与机会；

(c) 决策进程不太依赖于决议，而是更多地依赖于对即将发生的各种问题的实质性反馈；

(d) 结构应能够使人居署有权通过与那些肩负规范和业务授权的其他基金和机构一致的业务和财务规则及程序；即不会使人居署在参加联合国发展援助框架和“一体行动”倡议进程时处于明显不利地位的规则和程序；

(e) 结构应能够着眼于人居署在其与国家与国家以下级政府更不必说民间社会和私营部门合作伙伴的关系中作为一个真正的催化剂的影响，并因此就这些伙伴关系的治理问题做出决定。⁶ 随着与区域和国内金融机构、私营部门和城市服务提供者的伙伴关系的发展和深化，它将日益成为一个问题。

55. 最后，理事会不妨建议对人居署的治理结构进行一次全面审查，包括：

(a) 对影响方案实施、效率和问责的当前治理结构的优缺点进行目标评估，包括人居署和环境署共有的方面；

(b) 对提高人居署治理结构的效率和成效的各种备选方案进行详细审查；包括运用于其他基金和方案的备选方案。

⁶ 从目前来讲，凡涉及经费问题的伙伴关系协定都须严格遵守纽约准则，而纽约准则并不是为涉及多个伙伴和利益攸关方的合资企业、分险分摊或资源调剂而制定的。

表 1
联合国其他机构、方案和基金的治理结构

实体	地点/向谁报告	理事机构	理事机构的成员	理事机构成员的任期	理事机构的会议
开发署	大会和经济及社会理事会	执行局	36 个成员国	3 年 (来自西欧及其他国家集团的成员除外)	每年 2 次常会 每年 1 次年会
儿童基金会	大会和经济及社会理事会	执行局	36 个成员国	3 年	每年 2 次常会 每年 1 次年会
联合国难民事务高级专员	大会	执行委员会 常务委员会	76 个成员国	无限期	每年一次 每年几次 (在两届全体会议之间)
人权事务高级专员办公室 人权委员会	秘书处 大会	不适合	不适用 47 个成员国	3 年 (连任两期后没有再次参选资格)	不适用 至少每年 3 次
农发基金	经济及社会理事会 内部专业机构	理事会 执行局	164 个成员国 18 个委员 + 18 个候补委员	无限期 3 年任期	每年一次 每年 3 次
粮食计划署	经济及社会理事会 和联合国粮食及农业组织理事会	执行局	36 个成员国 (由经济及社会理事会推选的 18 个委员+由粮农组织推选的 18 个委员组成)	3 年任期 (有资格再次参选)	每年 3 次
劳工组织	经济及社会理事会	理事机构	56 个名誉委员 (政府、雇主、工人) 66 个代理委员	3 年	每年 2 次 (整届会议) 每年 1 次 (一天的较短会议)
世卫组织	经济及社会理事会	世界卫生大会 执行局	193 个成员国 34 个成员国	无限期 3 年	每年一次 每年 2 次 (整届会议和较短的会议)

附件一

人居署的治理结构

A. 导言

1. 本附件的目的是概要性地介绍人居署的当前治理结构。它介绍了各种决策的情况和结构。它还从历史角度简要回顾了人居署治理结构的主要演变过程。

B. 简要历史回顾

1972 年：斯德哥尔摩联合国人类环境会议成立了环境署和联合国生境和人类住区基金会（人居基金会）。

1976 年：在加拿大温哥华召开第一次联合国人类住区会议。

1977 年：根据联合国大会第 32/162 号决议设立了联合国人类住区中心（人居中心）。该决议指定联合国经济及社会理事会的一个职司委员会即人类住区委员会作为其理事机构。

1978 年：举行了人类住区委员会第一次会议，该委员会由 58 个成员国组成，每三年轮流一次，并通过经济及社会理事会向大会报告工作。

1978 - 1989 年：人类住区委员会每年举行为期 10 个工作日的会议，以便核准工作方案和预算，并就秘书处编写来年主题文件的中心问题做出决定。该委员会在 1989 年决定每两年举行一次会议，以便为秘书处提供更多时间在闭会期间生产实质性产出。大部分会议在内罗毕以外举行。

1991 - 1999 年：人类住区委员会逐渐将其会期缩短为 5 个工作日。关于人类住区问题的对话和辩论时间大大缩短。所有会议都在内罗毕举行。

1996 年：举行了人居二次会议，通过了人居中心新的规范授权，要求人居中心支持和监督本次会议通过且经联合国大会核准的《人居议程》。

2001 年：伊斯坦布尔会议 5 周年特别会议是大会关于《人居议程》执行情况的一届特别会议，导致大会在一项决定中将人居中心的地位提升为一个方案，将人类住区委员会变为一个理事会，并在内罗毕设立常驻代表委员会作为理事会的正式闭会期间机构。大会第 56/205 和第 56/206 号决议中的其他重要决定包括加强人居署的规范作用、指定人居署为联合国系统内负责人类住区事务的协调中心，并建立世界城市论坛以鼓励就人类住区问题开展对话和辩论。

2003 年：通过了理事会的新议事规则；为地方当局设立了无表决权的座席。

C. 两年期工作方案和预算的决策和咨询结构

2. 为了便于理解，在此根据两年期工作方案和预算的核准进程来介绍人居署的决策和咨询结构，核准两年期工作方案和预算是人居署理事会的首要责任。

- *第 1 步*: 提前两年将两年期工作方案提交理事会核准, 由秘书处制定一个为期两年的战略框架。与常驻代表委员会讨论该战略框架, 并由秘书处提交给政府间方案协调委员会, 供其核准。
- *第 2 步*: 提前 1 年将工作方案提交给理事会供其核准, 由秘书处根据已经核准的战略框架编写一个两年期工作方案和预算。该文件将提交给常驻代表委员会并与之进行讨论, 并约在理事会前 5 个月提交行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)及联合国方案和协调委员会分别供其提出意见和审议。
- *第 3 步*: 根据从行政和预算问题咨询委员会收到的反馈意见, 秘书处编制工作方案和预算以供提交理事会核准。虽然是全面预算, 但理事会有权管理非指定用途预算外资源, 此种资源约占总预算的 10%。
- *第 4 步*: 秘书处将已核准的工作方案和预算提交给方案和协调委员会及预算司。由这两个部门将上述工作方案和预算合并到整个联合国的工作方案和预算当中, 并提交大会核准。大会第五委员会审议并核准该预算的经常预算部分, 这部分约占人居署总预算的 10%。
- *第 5 步*: 秘书处向常驻代表委员会提交关于工作方案和预算执行情况的定期进度报告, 常驻代表委员会每年举行四次会议。除了这些会议之外, 常驻代表委员会还举行多次工作组会议, 包括关于工作方案和预算(其包括中期战略和体制计划)、试验性可偿还种子资金业务和世界城市论坛的会议。有时也召开其他特设工作组会议。
- *第 6 步*: 指定用途预算外资源约占总预算的 80%, 这部分须接受主计长办公室、联合国预算司和审计委员会监督。另外, 还为试验性可偿还种子资金业务机制、贫民窟改造机制以及水和卫生等较大型多方捐助方案设立了特别监督和管理机构。

D. 其他治理结构和报告义务

3. 执行主任和副执行主任每年与秘书长签订一份合同。
4. 秘书长就《人居议程》的协调执行情况向经济及社会理事会提交年度报告, 并由经济及社会理事会负责协调联合国各次主要会议和首脑会议的后续行动。
5. 秘书长根据提升人居署地位的大会第 56/205 和第 56/206 号决议, 就人居二次会议的后续行动及加强人居署问题向大会提交年度报告。
6. 关于审计问题, 一般每年有两次例行内部审计, 两次定期外部审计(并入大会两年一次的报告之中), 两次通过联合国综合监测和文献管理信息系统对工作方案进行的定期评估, 以及由联合国内部监督事务厅或管理事务部定期进行的两次全面方案评估。

附件二

联合国其他机构、方案和基金的治理结构

1. 人居署绝大部分收入来源于各国政府及政府间捐助方的自愿捐款。它还收到地方当局、私营部门、多边组织及联合国系统其他组织等其他合作伙伴的捐款。

2. 三个主要供资来源是：

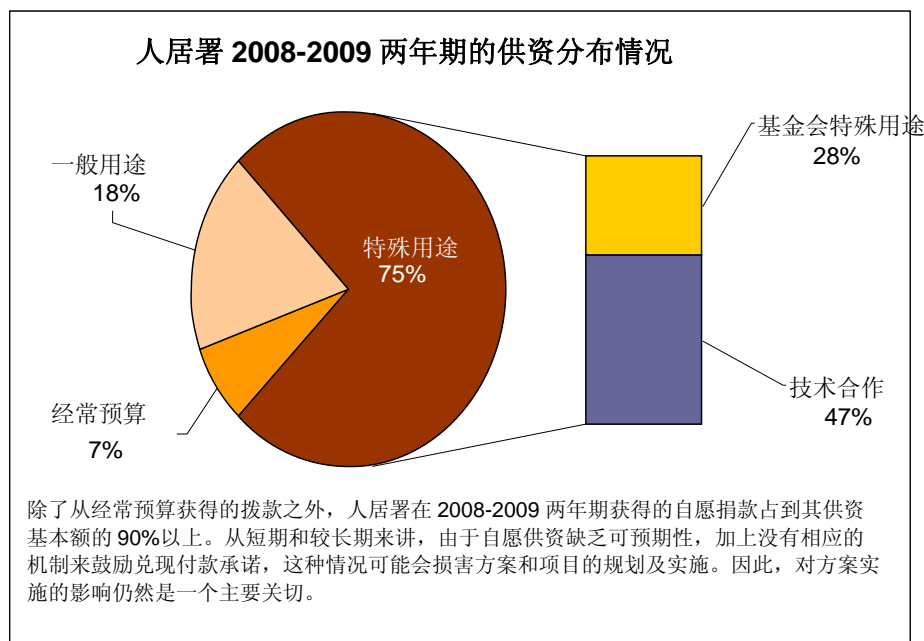
(a) 大会根据会员国捐款情况核准的经常预算拨款（核心供资）；

(b) 对联合国生境和人类住区基金会（人居基金会）的一般用途的捐款。这些捐款是各国政府提供的非指定用途自愿捐款，其预算拨款由人居署理事会核准，并根据商定优先事项进行分配（核心供资）；

(c) 特殊用途的捐款，由各国政府和其他捐助方为执行已核准工作方案中所含特定活动（根据与捐助方签订的协议）提供的指定用途自愿捐款（非核心供资）。这些捐款属于两个主要类别：

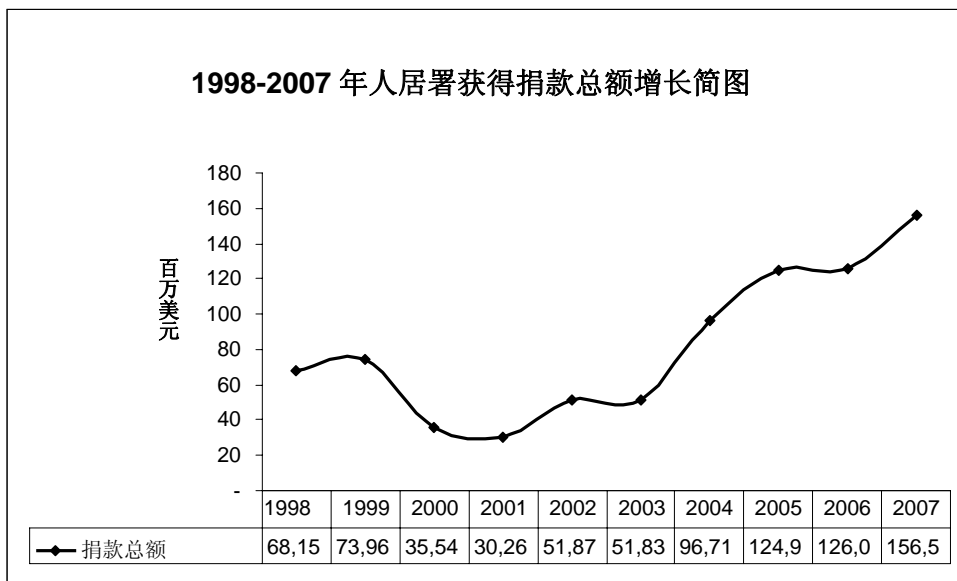
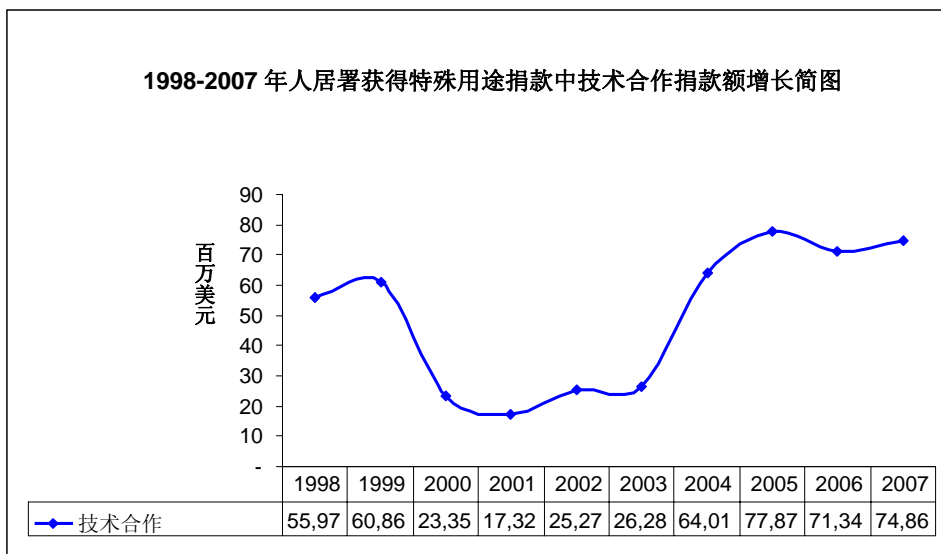
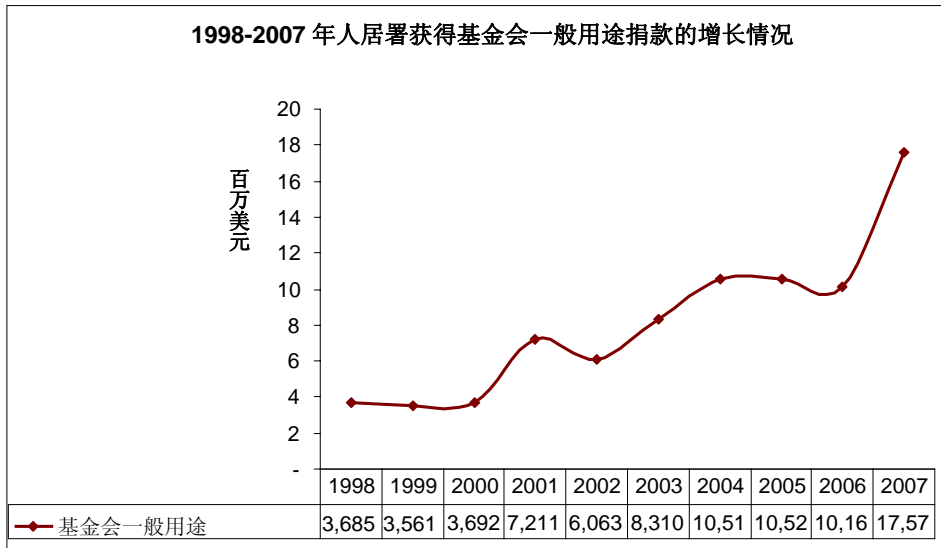
(一) 对人居基金会的捐款；

(二) 对国家一级直接执行项目的捐款，即技术合作捐款。



自愿捐款的趋势

3. 在过去 10 年里，对联合国生境和人类住区基金会的非指定用途（核心）自愿捐款已从平均每年 450 万美元增加到 2007 年的约 1750 万美元。对技术合作方案的捐款也有大幅度增加，从 2003 年的 2600 万美元增加到 2007 年的 7400 万美元。在此期间，指定用途自愿捐款已从平均每年 2300 万美元大幅度增加到 2007 年的 1.56 亿美元，表明捐助方明显偏重于捐助这类供资。人居署收到的自愿捐款总额的增加对总体方案的实施产生了积极影响，为通过扩大经济规模提高效率提供了强大推动力。



4. 虽然指定用途捐款是对非指定用途捐款的一种有效补充，但二者之间的不平衡继续加剧仍然是一个主要挑战。这主要是因为指定用途的资源在很多情况下带有严格的条件，例如，在捐助方支持的区域内特定国家执行、限定执

行伙伴以及限定拟向合作伙伴支付的金额和供资期，所有这些都限制了人居署使用资金的灵活性。

5. 这种供资不平衡使人居署更难确保有效和均衡地执行已经核准的工作方案，有些活动供资过多，而其他一些活动只有部分供资。另外，指定用途的资金并非始终与商定工作方案及已确定的优先事项相符。这会造成方案优先事项发生畸变。

6. 虽然非指定用途（核心）和指定用途捐款都有助于实现方案的总体目标，但核心资源是确保履行机构授权的根本，因为它们为本组织提供了基本营业基础设施，使它能够执行其核心规范活动。

7. 值得注意的是，指定用途（非核心）资源的管理需要大量行政支助，这会产生一定的成本。联合国系统各组织承认经常/核心资源对这些支助成本有一定的补助，包括显性和隐性成本。在有些情况下，这可能会导致资源从立法机关授权的方案、项目或活动分流出去，流到其他双边重心较窄的方案、项目或活动（即指定用途的活动）中。

8. 虽然人居署总的财政资源增加了，但它仍然在其经理事会核准的稳健的两年期预算与实际收到的资金之间面临预算不足（核心供资）。这种不足为本组织带来了各种挑战，导致它在执行已核准的工作方案时无法采取全面性的做法，并且阻碍它充分完成已确定的优先事项。

近期人居署从前 10 大捐助方收到捐款的趋势

9. 自愿捐款的捐助基础仍然狭窄：约 60% 的总捐款额和 90% 以上的非指定用途（核心）自愿捐款来自前 10 大捐助方。

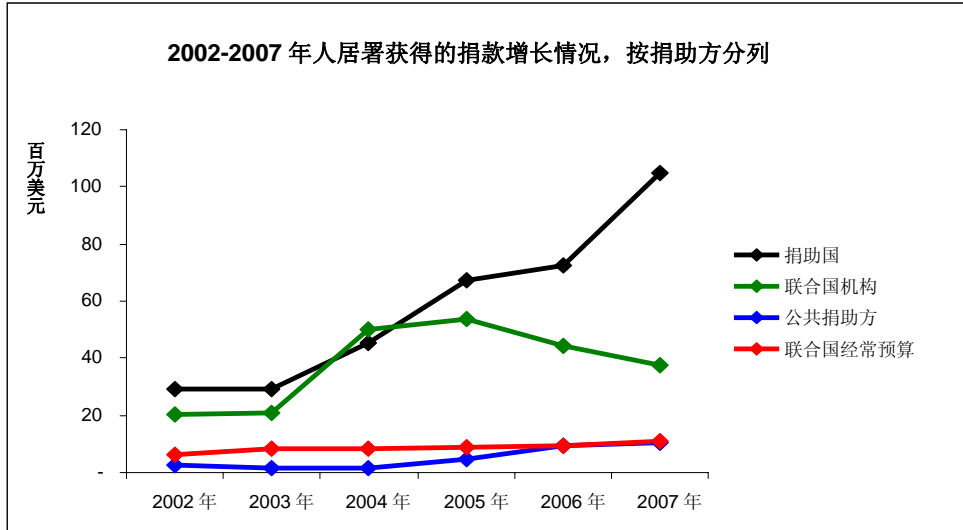
10. 这已使本组织容易受到影响，特别是在非指定用途（核心）供资方面，如果主要捐助方大幅度减少或完成取消其供资，可能会对方案实施产生不利影响。

全球信托基金和机制的状况

11. 人居署最近着手开展了一项积极的筹资运动，目的是为水和环卫信托基金、巴勒斯坦人民特别人类住区方案和贫民窟改造机制提供资本金。这些基金得到几个捐助国的支持，表明它们致力于实现千年发展目标中关于改善饮用水和卫生状况以及改善贫民窟居住者生活条件的目标。

12. 虽然全球信托基金具有极其重要的意义，但不应将其视为核心或非指定用途资源的备用或替代品。而是应将它们视为互补基金。

13. 人居署继续从联合国机构收到大量捐款，从而突出了它在人类住区领域的相对优势。这与联合国改革的精神是一致的，即要求联合国系统在全球一级更加有效和一致地在发展、人道主义援助和环境领域开展合作。另外，人居署还在继续积极参与和发展与各种公私利益攸关方的伙伴关系。



非指定用途（核心）捐款

2002-2007 年人居署前 10 大捐助方（截止 2007 年 12 月 31 日）

2002 年 12,305,165 美元			2003 年 16,680,387 美元			2004 年 18,707,470 美元			2005 年 19,270,420 美元			2006 年 19,562,367 美元			2007 年 28,794,174 美元		
国家	%		国家	%		国家	%		国家	%		国家	%		国家	%	
1	联合国经常预算	51	1	联合国经常预算	50	1	联合国经常预算	44	1	联合国经常预算	45	1	联合国经常预算	48	1	联合国经常预算	39
2	联合王国	12	2	联合王国	9	2	挪威	13	2	挪威	11	2	瑞典	12	2	挪威	15
3	挪威	9	3	挪威	8	3	联合王国	10	3	联合王国	10	3	挪威	12	3	瑞典	11
4	瑞典	5	4	荷兰	8	4	荷兰	8	4	瑞典	9	4	联合王国	10	4	意大利	9
5	美国	4	5	瑞典	5	5	瑞典	7	5	荷兰	7	5	荷兰	7	5	西班牙	7
6	意大利	4	6	美国	4	6	意大利	4	6	德国	3	6	芬兰	3	6	联合王国	7
7	荷兰	4	7	意大利	3	7	美国	4	7	意大利	3	7	德国	2	7	荷兰	6
8	芬兰	3	8	芬兰	2	8	芬兰	3	8	芬兰	3	8	日本	1	8	芬兰	2
9	日本	2	9	日本	1	9	德国	2	9	美国	3	9	美国	1	9	法国	1
10	法国	1	10	德国	1	10	日本	1	10	日本	1	10	法国	1	10	美国	1
	其他	4		其他	5		其他	4		其他	4		其他	3		其他	2

指定用途捐款

2002 年 45,816,551 美元			2003 年 43,526,450 美元			2004 年 86,216,084 美元			2005 年 115,384,719 美元			2006 年 115,914,269 美元			2007 年 135,683,596 美元		
国家	%		国家	%		国家	%		国家	%		国家	%		国家	%	
1	欧洲联盟	15	1	荷兰	15	1	日本	11	1	意大利	16	1	瑞典	11	1	西班牙	12
2	荷兰	11	2	日本	8	2	荷兰	8	2	荷兰	11	2	荷兰	10	2	瑞典	10
3	日本	6	3	加拿大	5	3	欧洲联盟	5	3	挪威	6	3	加拿大	9	3	挪威	10
4	瑞典	5	4	挪威	5	4	加拿大	3	4	日本	5	4	欧洲联盟	8	4	荷兰	8
5	比利时	4	5	瑞士	3	5	瑞典	3	5	欧洲联盟	3	5	挪威	7	5	加拿大	7
6	联合王国	2	6	意大利	2	6	挪威	2	6	瑞典	3	6	阿富汗	2	6	欧洲联盟	3
7	瑞士	2	7	欧洲联盟	2	7	比利时	2	7	联合王国	1	7	联合王国	2	7	意大利	3
8	德国	1	8	德国	1	8	美国	1	8	阿拉伯利比亚民众国	1	8	意大利	1	8	阿拉伯利比亚民众国	2
9	意大利	1	9	美国	1	9	联合王国	1	9	比利时	1	9	瑞士	1	9	埃及	2
10	阿富汗	1	10	阿富汗	1	10	意大利	1	10	德国	1	10	阿拉伯利比亚民众国	1	10	阿富汗	2
	其他	52		其他	56		其他	63		其他	53		其他	50		其他	41

捐款总额

2002 年 58,121,716 美元			2003 年 60,206,837 美元			2004 年 104,923,554 美元			2005 年 134,656,139 美元			2006 年 135,476,636 美元			2007 年 164,477,770 美元		
国家	%		国家	%		国家	%		国家	%		国家	%		国家	%	
1	欧洲联盟	12	1	联合国经常预算	14	1	日本	9	1	意大利	14	1	瑞典	12	1	西班牙	11
2	联合国经常预算	11	2	荷兰	14	2	联合国经常预算	8	2	荷兰	10	2	挪威	10	2	挪威	10
3	荷兰	9	3	日本	6	3	荷兰	8	3	挪威	7	3	加拿大	8	3	瑞典	10
4	日本	5	4	挪威	5	4	瑞典	4	4	联合国经常预算	7	4	挪威	8	4	荷兰	8
5	瑞典	5	5	瑞典	4	5	挪威	4	5	日本	4	5	欧洲联盟	7	5	经常预算	7
6	联合王国	4	6	加拿大	4	6	欧洲联盟	4	6	瑞典	3	6	联合国经常预算	7	6	加拿大	5
7	比利时	3	7	联合王国	3	7	加拿大	3	7	欧洲联盟	3	7	联合王国	3	7	意大利	4
8	挪威	2	8	意大利	3	8	联合王国	3	8	联合王国	3	8	阿富汗	2	8	联合王国	2
9	意大利	2	9	美国	2	9	美国	2	9	德国	1	9	意大利	1	9	欧洲联盟	2
10	瑞士	1	10	欧洲共同体	1	10	意大利	2	10	阿拉伯利比亚民众国	1	10	瑞士	1	10	阿拉伯利比亚民众国	2
	其他	45		其他	44		其他	55		其他	48		其他	40		其他	39