



经济及社会理事会

Distr.: General
12 April 2005
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第四十五届会议

2005年6月6日至7月1日

临时议程* 项目4(c)

方案问题：评价

对联合国人类住区规划署(人居署)的深入评价

秘书长的说明

秘书长谨按照大会1994年7月29日第48/218 B号、1999年12月23日第54/244号和2004年12月23日第59/272号决议,转递内部监督事务厅对联合国人类住区规划署(人居署)深入的评价报告。

* E/AC.51/2005/1。



内部监督事务厅对联合国人类住区规划署(人居署)深入的评价报告

摘要

本报告审查总部设在内罗毕的联合国人类住区规划署(人居署)的成就和缺点。该规划署从1977年成立以来就一直借着开展一系列全面的规范型、分析性和业务性活动执行其极其广泛的法定任务。2002年1月,鉴于联合国人类住区中心(人居)的职责加重,根据大会第56/206号决议将其改为人居署秘书处,作为大会的一个附属机构向理事会负责。

一般都认为全球城市治理运动和全球安居运动提高了对城市健全管理和安居规范的认识,并导致开展这种运动的国家政策和体制上的改革。在有效推动上述运动方面所面临的主要挑战是缺乏明确的战略和计划和处于财政拮据的情况。

扩大了人居署的监测职能,使其汇编人类住区统计资料的范围包括城市指标,以供监测追求有关改善贫民窟居民生活的千年发展目标的情况,目前正在讨论如何加强人居署同世界银行之间的伙伴关系。从人居署最近委托进行的一项评价看来,该署的主要报告得到肯定的评价。但是内部监督事务厅(监督厅)赞同评价者有关减少报告数目以保持一定的质量和避免重复的建议。监测和研究司查明了其研究事项中所存在的空白,认为有必要进一步明确优先事项,并向为协助人居署分析工作而建立的学术和研究机构网络提供指导。最佳做法和当地领导才能方案这项国际奖方案得到好评,可以进一步纳入人居署工作方案。

在区域和技术合作司内,由三个区域办事处管理大型的一揽子技术合作项目。必须在人居署整体资金筹措框架内解决这些项目缺乏资金的问题。监督厅发现,在能力和安保方面存在限制而有些时限又定得不切实际,但是服务对象对于产出还是感到满意的,这些项目有助于在国家和地方一级施行新的准则和政策。有许多绝佳的例子可以说明各项全球方案及其他倡议业务方面相应的增长。但是仅仅靠几个试办项目是难以形成足以扭转贫民住区增长趋势的大型方案的。人居署最近制定了一项着重调动人类住区投资用资金的次级方案。

一项重要的成就是向人居署提供的预算外双边捐助增加了四倍;另一项成就是为制订创新的经费筹措办法作出了初步努力。但是仍然存在下列问题:(a)相当大的一部分捐助为双边政府捐助,和(b)依靠少数几名捐助者。虽然最近制定了关于人类住区经费的筹措的次级方案⁴,但是监督厅注意到,仍不清楚由谁负责各项方案和活动的协调和筹款工作。

伙伴们和利益有关者对于执行主任的工作表示赞赏。但是高级管理人员必须加强对特定领域的战略并集中注意若干关键活动。必须解决仍然没有设置专职副执行主任的问题。可以重新分配目前由理事会秘书处履行的一些职责，来进一步加强向人居署常驻代表委员会和理事会提供的支助。加强推广和新闻活动的结果提高了规划署的知名度。采取了行动加强监测和评价职能，但是仍然存在能力和经费不足的问题。

提出下列建议：(a) 进一步突出人居署的重点；(b) 改进各项运动的规划、管理和资金筹措工作；(c) 将安居权纳入主流；(d) 合并主要报告；(e) 填补研究方面的空白；(f) 将最佳做法和当地领导才能方案进一步融入人居署工作方案；(g) 评价人居署方案主管所起的实际作用；(h) 确保有关直接协助改善公民窟的试办项目在设计上有扩大的余地；(i) 确保人类住区专家及早参与冲突后和灾难评估和重建工作；(j) 改进筹款活动的协调；(k) 加强向会员国提供的秘书处支助；和(1) 加强评价和监测股的分析工作能力。

一. 引言

A. 任务和方法

1. 方案和协调委员会第四十二届会议决定，应向委员会第四十五届会议提交内部监督事务厅（监督厅）对联合国人类住区规划署（人居署）深入的评价报告。¹ 规划署和办事处审查了本报告，其评论意见酌情以楷体标明。

2. 深入评价审查了人居署的所有活动，着重 2002-2005 年中期计划² 方案 11 及其下列目标：(a) 改善全世界穷人的住房条件并确保可持续人类住区发展；(b) 确保有效监测和评估《人居议程》执行情况；(c) 主要是在国家一级、但也在地方一级加强制定和执行有关政策、战略和方案的组织和技術能力；和(d) 提供更多的国际和本国资金，资助住房、有关基础设施发展方案及住房筹资机构和机制，特别是发展中国家的这种方案、机构和机制。

3. 监督厅在进行评价时审查了联合国正式和内部文件及内部和外部评估和评价，进行了调查并有系统地约谈人居署和秘书处各部门的管理人员和工作人员及其他利益有关者。

B. 规划署的组织

4. 联合国人类住区中心（人居）是大会 1977 年 12 月 19 日第 32/162 (III) 号决议设立的。2001 年，秘书长应大会的要求，根据下列理由将该中心提升为规划署：(a) 认识到其职能和职责有所增加；(b) 使人类住区问题受到更大的注意；(c) 增加调动资金的新的可能性；和(d) 同其他机构进行更有益和更有效的合作（A/56/618，第 31 段）。大会 2001 年 12 月 21 日第 56/206 号决议核可了秘书长的建议，从 2002 年 1 月 1 日起开始实施。联合国人类住区规划署通常称为人居署，由属于副秘书长职等向秘书长负责的执行主任主管。

5. 目前人居署制定有下列四个次级方案：(a) 住房和可持续人类住区发展；(b) 《人居议程》的监测；(c) 区域和技术合作；(d) 人类住区资金的筹措。已将先前的两项关于人人有适当住房和可持续人类住区发展的次级方案融入上述第一项次级方案，以将住房问题进一步融入人类住区发展并加强两项全球运动之间的关系（见下文）。2002 年设立监测和研究司，以加强人居署秘书处协助理事会监测和评估《人居议程》执行进度并向其提供实质性资助的能力。本报告附有人居署组织结构图。

¹ 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 16 号》(A/57/16)，第 259 段。

² 同上，《补编第 6 号》(A/57/6/Rev. 1 和 Corr. 1)。

二. 准则的宣传

A. 背景

6. 1999年，人居署通过一项前瞻性战略文件，设法在规范活动和业务活动之间取得平衡。人居署所倡导的原则和规范是根据关于住房和可持续发展问题的各主要国际会议和首脑会议的成果和各项国际人权盟约和文书——主要是《人居议程》、《联合国千年宣言》和（2001年）《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》——和可持续发展问题世界首脑会议的成果。

B. 人居署全球运动

7. 人居署在推动两项全球运动——全球城市治理运动和全球安居运动。前一项运动于2000年展开，以《人居议程》为根据，该议程确认善政的重要性，旨在促进透明、负责、问责、公正而有效的城市治理。后一项运动也于2000年展开，所根据的是有关人权的各项国际盟约和公约，特别是《经济、社会、文化权利国际盟约》和《人居议程》。该盟约第十一条确认人人有权享受适当生活程度，住房是这一权利的一个重要组成部分。各国政府在《人居议程》中确认，它们“要在住房部门承担某种形式的义务”，它们“应采取适当的行动，以促进、保护并确保获得适当住房的权利逐步得以充分实施”。³ 其中包括改善平民区、促进获得服务和信贷的机会、考虑到安居权的性别层面和加强社会组织等。

1. 提高认识

8. 2004年对两项运动进行的外部评价发现，这两项运动使某些问题受到更大的注意、联合各种不同的利益有关者并促进了社会政治动员，应当视为长期不断推动的无限期的进程。人居署在地方、国家和全球各级所建立的组织框架和两项运动筹备工作通过促使民间社会参与规范方面的辩论，在运动准则的传播上发挥了关键作用。过去四年在十个国家展开了运动，负责全球城市治理运动的城市发展处和负责全球安居运动的住房处在其中五个国家合办了各种活动。

9. 此外，还以各种出版物和同人居署各部门合作印制的文件传播城市健全治理和安居准则。编制有手册，说明如何促进对城市决策的参与和增加决策的透明度以及如何促进参与性预算编制、住房权和土地权保障和注重扶贫的土地管理方式，并制订有关于全国性安居运动推展方式的指导方针。编制了若干个案的资料，包括在落实《人居议程》和可持续城市发展：弥合绿色议程和灰色议程之间的分歧方面总结的经验。这些个案资料正好是在2001年召开审查和评价人居议程执行情况的大会第二十五届特别会议和2002年召开可持续发展问题世界首脑会议

³ 《联合国人类住区会议（生境二）的报告，1996年6月3日至14日，伊斯坦布尔》（联合国出版物，出售品编号：C.97.IV.6），附件二，决议1，第一章，第61段。

时印发的，当时得到广泛的传播，但是如今已经绝版。许多国家在培训和能力建设工作中使用这些资料，它们变通应用其中一些资料以适应当地情况。

2. 政策的改变

10. 监督厅注意到上述运动的下列活动结果：(a) 制订授予土地的法律文书和政策；(b) 加强住房权保障和使非正式住区合法化；(c) 将改善贫民区的工作纳入城市管理；和(d) 促进土地权和筹资机制来实际改善贫民区。这些运动还处理引起广泛关注的大规模强行驱逐贫民的问题。迫迁问题咨询小组监测并查明非法驱逐情事，应要求协助寻求其他解决办法，必要时推动通过谈判迁移别处的进程。咨询小组目前正在编写提交执行主任的第一次报告，其中翔实地说明涉及即将或正在采取的驱逐行动的案件。

11. 为劝使各国政府制订符合城市健全管理和安居准则的政策，人居署领导人员着重影响区域部长理事会和组织内的辩论。在拉丁美洲，人居署参加了住房问题部长理事会会议。在非洲，人居署通过非洲联盟从事政治宣传，并参加了在 2005 年初召开非洲住房和城市发展部长级会议的工作。执行主任表示，大不列颠及北爱尔兰联合王国首相任命她为非洲委员会专员，以期为加速朝向建设强大而蓬勃的非洲取得进展制订一套一致的政策，这给予他另一个宣传人居署准则的机会。

12. 监督厅在肯尼亚和南非实地约谈有关人员后发现，这两个国家的政府在进行政治改革后采取了扶贫住房政策，这种政策又使人居署得以提供规范问题和体制改革方面的援助。

3. 挑战

13. 监督厅注意到，这些运动在效率方面所面临的主要挑战是在全球和国家两级都没有进行充分的规划，也没有足够的资金。在全球范围内，没有根据当地政治情况所形成的需求和机遇就开展运动的地点制订明确的战略。在国家一级，运动的行动计划往往没有适当地着眼于取得决策者和政府机构必要的支助，也没有利用这种支助具体改变贫苦城市居民的状况。运动的时限往往定得不切实际，也没有有效地调动当地资源。财政拮据的情况限制了全球运动的范围，到目前为止只扩展到 10 个国家。

14. 鉴于初步的经验，人居署计划采取一种较具战略性的方案拟订方式，以确保在制订地方和国家两级的有关准则同取得具体成果和改善城市居民生活之间建立较密切的联系。朝这个方向采取的具体步骤是东非的改善贫民区行动，包括肯尼亚的改善贫民区方案。其他地区也应仿效这个办法。

15. 2003-2004 年期间，为两项运动筹集的资金数为 100 万美元，主要是由四个捐助国提供的。执行主任鉴于资金额偏低，于 2003 年 7 月吁请各会员国提供有力的财政和技术支助，以供实施行动计划、应要求协助能力建设，并促进政

策和法律的改革。据监督厅评估，没有制订明确的战略，确定应在哪些国家和(或)城市开展运动以及这些国家是否具备运动顺利开展所必须的条件，也没有机算各阶段所需费用，这种情况使可能的捐助者无法掌握有关数据，从而阻碍资金的调动。

C. 横向合作

16. 负责两项全球运动的两个组织单位之间的合作，以及同人居署其他实体的合作存在很大的差异。例如，城市健全治理准则提供了业务活动设计框架，各区域办事处向城市治理科提供了运动规划方面的投入。水、卫生和基础设施处将城市健全治理准则纳入其与水有关的教育和管理方面的活动。参与城市发展处可持续城市方案的工作人员参加了在菲律宾和巴西开展的运动。有些部门将有关准则，特别是有关全球城市治理运动的准则纳入各种各样的方案活动，但是也有若干错失机会的例子。这可能是由于方案主管未能提供战略指导，也因为人居署的一些工作人员仍然持有一种观念，认为全球运动并不能为人居署各项活动提供推动性组织框架，而将其视为挤占紧缺的资源的一项活动。

D. 与联合国人权事务高级专员办事处协力合作

17. 联合国住房权利方案设立于 2002 年，是联合国人居署与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)根据人类住区委员会第 16/7 号决议⁴联合发起的。方案的宗旨是协助会员国和其他利益有关者实施《人居议程》，特别是《议程》第 61 段，确保按照国际文书规定，全面逐步实现适当住房的权利。方案第一阶段(2002 年-2004 年)工作情况报告着重强调，尽管资源匮乏，该署仍实现了具体的产出。需要对各种住房权利法律进行进一步的记录备案，只有这样该署才能制定综合全面、切实可行的法律改革准则，促进住房权利。人们还认为，联合国人居署对人人享有住房和可持续发展人类住区采取基于权利做法的理解具有局限性，这意味着联合国人居署和人权高专办必须努力应对这项挑战。根据上述结论，监督厅认为，联合国人居署应设立一个关于把住房权利纳入所有活动主流问题的工作队。

18. 联合国人居署与 2000 年由人权委员会任命的适当住房问题特别报告员协力合作。报告员的任务是报告全世界实现住房权利的情况，特别是在全球安居运动和联合国住房方案框架内实现住房权利的情况。2004 年 3 月，特别报告员指出，他对视察各国时得到的协助特别高兴，包括联合国开发计划署(开发计划署)、联合国人居署和联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)(E/CN.4/2004/48, 第 7 段)提供的协助。

⁴ 见《大会正式记录，第五十二届会议，补编第 8 号》(A/52/8)，附件一，A 部分。

E. 联合国人居署的规范活动对实现千年发展目标目标 7 的贡献

1. 提高对目标 7 的认识

19. 千年发展目标目标 7 的两个具体指标与联合国人居署的工作直接相关：(a) 到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活有明显改善(具体目标 11)；(b) 到 2015 年使无法持续或负担不起安全饮用水的人口比例降低一半(指标 10)。

20. 监督厅指出，联合国人居署在内部分析中强调了两个全球运动之间的关联以及目标相关活动。联合国人居署计划在今后两年内在另外 10 个国家发起运动。监督厅认为，虽然应当扩大地域覆盖面，但作为第一步，联合国人居署应加强战略规划部署，充分考虑到各区域的需要，把这些需要反映在区域办事处最近进行的监测数据和国别评估中，发展和适用从以往运动中汲取的教训。

2. 监测关于水和环境卫生的具体目标 10

21. 水、环境卫生和基础设施科积极活跃于各个领域，支持具体目标 10，包括非洲城市水资源计划、亚洲城市水资源计划和城市水治理方案以及编写联合国人居署关于世界各城市水和环境卫生问题的报告。此外，根据与政府和金融机构结成的合作伙伴关系，该科还发展了新的合作模式，建设国家能力，为投资流动创造有利环境，这些活动在 8 个非洲城市和 5 个亚洲城市中开展，改善了向大约 1 800 万人提供水和环境卫生服务，包括 900 万贫民窟居民。上述模式提升是实现水和环境卫生目标的关键。联合国人居署指出，亚洲开发银行对亚洲城市水资源计划实行快速投资，这是可持续发展问题世界首脑会议的后续行动。

3. 千年城市伙伴关系

22. 2004 年 9 月，联合国人居署与城市和地方政府联合会组织以及开发计划署合作发起把千年发展目标本土化的“千年城市伙伴关系”活动。这种伙伴关系的目标是调动一切所需资源，实现千年发展目标，在全球、区域、国家和当地开展各种活动。监督厅指出，在选择实施伙伴关系的国家中，联合国人居署重点集中在先前开展的运动方面。监督厅认为，这是一个积极步骤，根据汲取的教训，联合国人居署的新倡议在一些已经存在、有联系网和合作伙伴关系并有积极记录的国家中取得成功的可能性很大。尽管如此，今后还应积极筹备，把这项倡议与未来全球运动的规划结合在一起。

4. 第二届世界城市论坛

23. 执行主任每两年召开一次世界城市论坛会议，这是一个非立法性质的技术论坛，各位专家可以在联合国人居署理事会不开会的那一年召开会议，畅所欲言，交换意见。第二届世界城市论坛会议于 2004 年 9 月在西班牙巴塞罗那召开，与会者大幅度增加，从 1 195 人增加到 4 389 人，显示出政策制订者和非政府组织对城市可持续发展问题的兴趣越来越大。讨论集中在消除城市贫穷方面，目的是

确保城市可持续的未来，推动对最佳政策和战略进行透彻全面反思，力求减少贫困和改善贫民区的状况。第二届世界城市论坛会议提供了一个场所，供联合国人居署与城市和地方政府联合会、国际人类栖身地组织和绿十字国际缔结合作伙伴关系协定，与欧洲联盟开展新阶段合作。在论坛开幕之际，黎巴嫩前总理拉菲克·哈里里因在国家冲突后重建中表现出杰出和具有远见卓识的领导才干而获奖。论坛的主要建议已提交给 2005 年 4 月召开的理事会第二十届会议审议。

三. 监测和研究

A. 监测职能

24. 监测和研究司采取了一种双管齐下的战略。首先，继续以往的方案，发展和汇编住房和人类住区统计方案，包括《人类住区统计简编》和《城市指标方案》。第二，更好地监测千年发展目标中关于贫民窟居住者具体目标的实现情况。

1. 住房和人类住区统计

25. 监测和研究司与经济和社会事务部统计司合作，调动各国国家统计局网络收集城市统计数字。《城市指标方案》规定与各城市专家联系，提供《人居议程》住房、治理、社会及经济发展及环境指标。联合国人居署网站(全球城市观测站网页)上刊登了城市统计数据库和各项指标，为《全球人类住区报告》提供资料，用于各种分析和政策性文件。

26. 联合国人居署和世界银行始终在进行讨论，讨论如何扩大现有的合作伙伴关系，把联合国人居署收集的城市和住房指标列入世界银行发表的《世界发展指标》。监督厅认为，必须建立合作伙伴关系，从而加强联合国人居署的能力，为数据收集提供动力，让更多的人了解政策制订者。

2. 监测具体目标 11，改善贫民窟居住者的生活

27. 在监测具体目标 11 取得的进展方面，监测系统科协助制定贫民窟住房的定义，用于编写《全球人类住区报告》2003 年版本贫民窟估计数。该科率先组织内部会议，与千年项目第 8 工作队协商改善贫民窟居住者的生活，扩大监测职能，把监测城市不平等情况方案包括在内，目标是全球监测城市贫穷状况，通过建设能力加强地方政策拟定，设立地方城市观察站。联合国人居署对监测具体目标 11 的另一个贡献是制定并通过各种渠道和机制广泛分发工具和准则。监督厅指出，监测和研究司与联合国秘书处很多相关合作伙伴积极合作，参与全系统协调网络及其工作组。

28. 监督厅注意到，虽然制定了一些标准，对该司统计和指标的质量和用处总的说来相当满意。该司促进提高统计和估计数的质量，通过与国家统计局以及其他地方机构开展更积极的合作，确定和实施统计方法。开发计划署也认为，《城市治理指标》正在制定之中，它是衡量城市善政的一个工具，但需要进一步完善。

B. 实质性研究和报告

29. 在监测和研究司内，政策分析、综合和对话科负责协调研究编写联合国人居署的两份主要报告《全球人类住区报告》和《世界城市状况》。

30. 监督厅对《经济文献索引》和《社会科学引文索引》的研究没有引述这些数据库专业刊物中联合国人居署的刊物。监督厅对 Lexis-Nexis 数据库的研究对主要报告提出了三项积极的简要审查。监督厅指出，2004 年 9 月，联合国人居署委托进行的外部评估对重要报告进行了积极审查，也认为报告篇幅过长，而且由于是几位顾问合写，因此不够连贯。考虑到资源有限，两份报告所述问题相似，为了保证质量，建议把两份报告合并为一份主要报告，每两年出版一次，内中载有与政策制定者相关的主要结论摘要。监督厅也认为，应当每隔一年出版一份主要报告，并广泛分发，送交给主要的专业和政策刊物审查。监督厅还指出，人类住区委员会第 17/8 号决议⁵请执行主任考虑合并两份主要报告。联合国人居署指出，应在较长的时间内对主要报告的作用加以评估，因为第二份报告最初是在 2001 年印发的。联合国人居署具有立法授权，可以印发两份报告。这两份刊物分别以理事会和世界城市论坛为目标。联合国人居署应继续承担撰写主要报告的重要任务，必须加强产出的自主权及其连贯性，对这方面予以指导。还需要扩大宣传这些报告，使它成为 2003 年版《全球报告》传媒大规模的宣传模式，包括在一些城市中召开记者招待会，联合国人居署管理人员和高级工作人员进行广播和电视采访，向全世界的媒体分发资料。

31. 根据新闻部销售科和联合国人居署提供的资料，监督厅确定，总共免费分发了 4 000 份 2001 年版《全球报告》，2004 年底共销售 2 600 份。销售数额超过了经社部编写的 2001 年版的重要报告。重要报告《世界经济和社会概览》同期销售了大约 2 000 份。截至 2004 年 12 月，分别销售和分发了 1 400 和 3 800 份的 2003 年版《全球报告》。监测和研究司指出，由于 2003 年版在市场上只销售了 1 年，因此比 2001 年版的销量要少一些。

研究职能空白

32. 监测和研究司城市经济和财政科负责进行城市规划、经济发展、消除贫穷和城市及住房金融系统的政策和战略规划。联合国人居署报告已确定研究方案中有一些空白。监督厅认为，这些空白可能是由于没有对需要研究的大量题目确定优先主次造成的。

33. 监测和研究司研究了这个问题，建立了一个研究网络，预计能为联合国人居署的重要报告提供实质性投入和咨询意见，帮助制定人类住区研究议程。尽管如此，在指导网络工作研究题目方面还缺少对优先次序进行战略规划。

⁵ 见《大会正式记录，第五十四届会议，补编第 8 号》(A/54/8)，附件一，A 部分。

C. 最佳做法和地方领导才干方案

34. 最佳做法和地方领导才干方案是一个全球机构网络，是 1995 年在迪拜市举行的国际奖励方案。每两年都有 10 项杰出倡议获得迪拜国际奖。符合最佳做法奖标准的倡议均列入最佳做法数据库，公布在方案的网页上。

35. 最佳做法和地方领导才干方案与住房和可持续人类住区发展司协作制定个案资料，协助编写主要报告中很多比较小的住房个案研究。方案的网页广受欢迎，是联合国人居署网页中被访问次数最多的 10 个网页之一，每年大约有 250 万人次访问该网页。监督厅的评估是，最佳做法和地方领导才干方案成功地宣传了该方案，扩大合作伙伴关系网络，筹集资金，受到合作伙伴和高级管理部门的好评。监督厅指出，联合国人居署可以更好地利用主要产品，例如最佳做法摘要，分析从这些摘要中汲取的教训，把教训纳入规划和所有活动的设计中，特别是与研究和技术合作相关的设计。科主任提到，在 2 000 个最佳做法中只有 10 个是由联合国人居署直接投入的。监督厅还指出，方案标准规定内容非常广，可以加以修订，使重点更加突出明显。

D. 社会性别主流化

36. 设立社会性别主流化股是为了协调和为联合国人居署的社会性别主流化和赋予妇女权力活动提供政策和技术支助。该股股长是高级管理委员会和项目审查委员会成员。此外，联合国人居署各司各科都有一个性别问题协调中心，负责监测和与社会性别主流化股联络。考虑到该股资源有限(股长之外再设立一个临时员额)，可以说它在促进社会性别主流化方面取得了良好进展。

37. 2003 年，联合国人居署委托的一位顾问对联合国人居署社会性别主流化方面的工作进行了评价。根据评价得出的结论，社会性别主流化股与社会性别问题协调中心和一些高级管理人员协作，对工作人员进行了自我评估，制定了一份关于社会性别主流化问题手册，并计划在 2005 年举办一系列讲习班。该股与联合国人居署全体相关实体合作，制定了性别指标和准则，把性别问题纳入方案计划周期的各个阶段。该股还开办了一个试点项目，项目重点为在选定非洲国家为城市妇女赋予权力的问题。

四. 业务活动

38. 区域和技术合作司是联合国人类住区中心(人居中心)的业务部门，负责检查区域、国家和地方三级的准则和战略。该司在 61 个发展中国家和经济转型期国家开展了有 150 多个项目的一系列技术合作活动。其中包括负责伊拉克项目和管理三个区域办事处：非洲和阿拉伯国家办事处、亚洲和太平洋办事处和拉丁美洲和加勒比办事处。2003 年联合国人居中心理事会建议加强联合国人居中心的区域存在和合作。预计区域办事处最近要向发展中国家和经济转型期国家提供下列服务：(a) 技术合作服务；(b) 协助实现千年发展目标的目标 7，重点是可持续

城市化和城市减少贫穷工作；(c) 提高对全球运动的认识；和(d) 协助受灾害和冲突影响的国家重新建设。预计区域办事处还将协助联合国人居中心开展规范活动。

A. 区域办事处目前的筹资安排

39. 历史上，上述三个区域办事处都必须自己筹集经费。但它们需要自己创收这一点可能转移核心任务的重点、限制它们把有关活动纳入主流的能力并加剧伙伴之间的竞争。

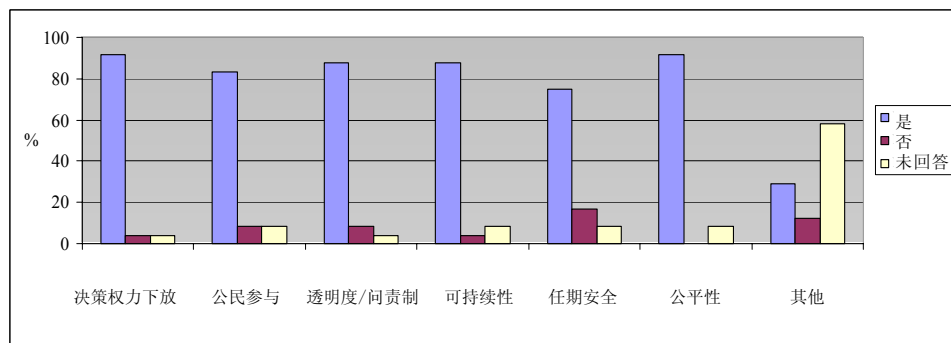
40. 近年来由于若干因素，筹集预算外资金的能力下降，其中包括从 1992 年以来项目逐步由国家执行或直接执行、开发计划署用于联合国执行项目的资源大幅度减少和双边机构趋于权力下放，造成双边资金的筹集异常复杂。通过加强与联合国系统之外的发展伙伴，主要是欧洲联盟委员会和双边援助机构的合作以及通过国家政府直接提供资金，解决了区域办事处因此产生的筹资危机。通过把全球方案区域支助预算直接分配给区域办事处，加强联合国人居中心全球方案之间的密切业务关系。不过，2004 年 9 月 30 日联合国人居中心管理部门向理事会报告 2004 年区域办事处的预算费用短缺 140 万美元，管理部门认为这是需要加以解决的一场危机，以确保这些区域办事处的持续存在。

B. 支持规范原则的业务活动

41. 近年来联合国人居中心通过制定并检查国家、区域和地方三级的准则和战略，重新安排了它的业务活动，以支助它的规范职能并帮助寻求贫民窟改造和可持续城市发展的可行解决办法。

42. 设在内罗毕的内部监督事务厅（监督厅）审计员从所有 150 个技术合作项目中随机抽取了 30 个项目为样本，调查这些样本项目的主任和利益相关者。调查结果表明，联合国人居中心技术合作活动有助于把有关准则和原则纳入国家和地方两级的政策（见图）。

调查答复：项目有助于在国家或地方一级编写或采用新的政策、准则和原则吗？



资料来源：监督厅的调查。

43. 区域办事处工作人员协助联合国人居中心开展规范活动。例如，非洲和阿拉伯国家区域办事处通过评价贫民窟生活条件、城市治理、性别问题和城市环境，提出一项区域城市部门概况研究的新倡议，其中设法分析非洲东部和南部减少城市贫穷的区域趋势并提出建议、比较不同城市地点和概述具体城市问题。通过依靠城市、区域和国家三级与利益相关者的协商，这项研究还深化了城市善政的准则。

C. 技术合作项目的完成情况

44. 监督厅在审计（2001 年）索马里和（2003 年）伊拉克北部联合国人居中心的项目时发现了项目管理、采购、权力下放和人员配备方面的问题并提出解决这些问题的建议。

45. 监督厅的调查发现，上述 30 个样本项目一般都编写得很好并且有一半以上的项目在最后执行阶段都实现了目标。关于项目交付，关注的主要问题是资金或人员的能力有限（占答复调查者的 28%）、安全问题（12%）、不切实际的时限（12%）和缺少地方政府的支持（12%）。

D. 联合国人居中心方案主管的作用

46. 作为一种尝试并且作为加强联合国人居中心和开发计划署之间合作工作的一部分，2002 年下半年在开发计划署的组织机构中设立了联合国人居中心方案主管的职位。方案主管在当地征聘，通过开发计划署向联合国人居中心有关区域办事处主任报告事宜并且负责以下事项：积极参加开发计划署的国家活动和联合国共同战略规划工作；宣传两个全球运动的准则和原则；执行全球方案；并支持区域办事处确定和监测有关项目。已确定 2004 年底达到 38 个方案主管的目标。到 2005 年 3 月为止，已征聘了 29 个方案主管并且还将再征聘 16 个。方案主管的资金从多种来源调集，包括全球方案和联合国人居中心和人类住区基金会、技术合作信托基金以及双边和多边资金来源。监督厅认为，这些任命有可能大大增强联合国人居中心实现发展目标的能力，因为方案主管将具体帮助把住房和城市贫穷问题纳入联合国发展援助框架，而这个框架迄今为止还很少把减少贫民窟和城市贫穷作为主要目标。

E. 成功地扩大联合国人居中心项目的规模

47. 人类住区有关各方的中心问题是扩大方案规模，使它达到解决城市贫民窟扩大问题所需要的程度。监督厅发现在非洲和阿拉伯国家区域办事处全球方案和其他主动行动中有许多业务工作规模扩大的实例。

表 1
扩大规模的战略

方案	初次适用	标准	
		扩大规模的范围/方法	评价
更安全城市方案	1996 年第一次在达累斯萨拉姆实施；1998 年在阿比让和 2001 年在雅温得实施	<p>通过发展利益相关者联盟和采用地方当局联盟的多部门方式，在适当地情况之后，在其他国家复制。</p> <p>向达累斯萨拉姆另外 3 个城市，阿比让 13 个城市和雅温得 6 个城市扩大经地方化的方案。</p>	<p>1. 在达累斯萨拉姆，2001 年积极的评价表明了各级政府强有力的政治承诺、广泛的联盟和网络群体。</p> <p>2. 在阿比让，为发展机构框架建立了伙伴联盟，后来这在其他城市复制。</p> <p>3. 在雅温得，通过了促进地方发展的城市行动计划。这种方式有可能在 20 个其他城市复制并会用于编写国家战略。</p>
供水、卫生和基础设施	1999 年第一次在 8 个非洲国家实施，通过专业协调取得积极的变化。在取得圆满成果之后，该方案 2003 年在亚洲复制。	<p>在非洲，该方案在第二个阶段被扩大到次级城镇，以便提供饮水和卫生设施并减少环境污染。</p> <p>在亚洲，重点是(a) 通过分发工具建立国家能力，(b) 建立城市网络和(c) 建立有利新投资流动的环境。</p>	<p>在非洲，全面努力改进供水管理的做法导致 8 个城市约 1 600 万人改善了生活条件。方案的进一步扩大吸引非洲开发银行追加投资 5.7 亿美元。</p> <p>在亚洲，该方案在拥有 250 万人口的 5 个城市实施。该方案在非洲和亚洲的进一步扩大预计将在 2010 年之前改善 1 150 万人的生活条件。</p>
区域城市部门剖面研究	2002 年在索马里实施并在 2003 年公布。	为编写城市概况提供地方一级快速评价，从而能汇编国家城市概况，其中查明需要采取干预行动的有关差距和优先领域。此外，将向捐赠者提供指导意见。	可能产生大规模变化。
联合国人居中心城市联盟倡议	1999 年实施，该方案承诺改善穷人的生活条件。	建立城市及其发展伙伴间的全球伙伴关系，从以下方面加强城市发展的作用：(a) 通过城市和全国贫民窟改造方案提高城市穷人的生活水平；和 (b) 通过帮助说明行动和投资中的优先事项，支持城市发展战略。	在全世界 150 多个城市支持贫民窟改造和城市发展战略，包括在 7 个国家的战略编写和实施各个阶段支持全国性改造工作。从 1999 年以来 4 000 万美元的费用涉及 50 多亿美元的投资，其中包括世界银行提供的 27 亿美元。

资料来源：联合国人居中心自我评估报告，监督厅面谈和有关文件的案头审查。

48. 尽管表 1 提出一些积极的实例，但是联合国人居中心在发展中国家提出和实施的向贫民窟改造提供直接技术援助的许多试验项目很少能导致大规模和长期的方案，从而不能扭转贫民窟地区扩大的趋势。

49. 发展问题专家的共识表明，按需要规模持续进行人类住区活动的主要障碍是缺少适当的资金。大多数发展中国家都从国家预算中提供人类住区方案的资金，再由双边捐赠者和多边开发银行提供资源补充，但是这些资源不足以满足低收入人口的需要。因此，需要制定中长期战略，为此增加国内资本。联合国人居中心提出的新倡议，贫民窟改造融资机制将解决这个问题，它促进地方行为者之间的联系并把发展项目的财政、技术和政治问题化为一体，其目的在于帮助发展中国家调集国内资本用于贫民窟和城市改造活动。

F. 联合国人居中心在灾害后和冲突后活动中作用

50. 风险和灾害管理方案向地方政府、社区和商业组织提供减少冲突和自然灾害影响和复原的具体战略。监督厅选择的 30 个样本项目包括 6 个灾害后/冲突后国家的 9 个项目。尽管大多数项目都遇到了各种困难，如采购延误、缺少有效的行政管理制度和安全问题很大，但是它们似乎都达到了主要目标。

51. 联合国人居中心认识到，减少灾害影响和应对灾害具有多部门和跨学科性质，需要有关机构和利益相关者持续互动、合作和结成伙伴关系，已采取几项措施建立机构间的联系。2003 年联合国人居中心与难民专员办事处和联合国秘书处分别签署了两项关于减少灾害国际战略的谅解备忘录，其中简要说明了合作领域和职责。监督厅注意到，从 2004 年 4 月以来，联合国人居中心参加了人道主义事务执行委员会的工作，但是它并没有参加机构间常设委员会的工作。机构间常设委员会是按照 1991 年 12 月 19 日大会第 46/182 号决议成立的，是为了制定人道主义政策，确保联合国所有业务机构和其他有关国际组织能对复杂的紧急情况 and 自然灾害作出经协调的有效的人道主义反应。因此，联合国人居中心必须成为该常设委员会的正式参与成员。联合国人居中心也没有参加和平与安全问题执行委员会的工作，该委员会设法把和平与安全问题同其他领域联系起来。监督厅认为，鉴于联合国人居中心有参与冲突后重建工作的任务，政治事务部应考虑邀请联合国人居中心酌情参加执行委员会的会议。

52. 联合国人居中心编写了冲突后、自然灾害和人为灾害评估和重建工作专题文件，其中提出了灾害后尽早进行干预的指导方针和框架，以便确保可持续的救济和重建工作（HSP/GC/20/5）。根据联合国人居中心这方面过去的经验和积极的业绩，监督厅认为城市专家尽早参与将有助于确保人类住区重建工作采用最佳可能的规范做法并具有短期和长期的积极作用。

G. 联合国人居中心和联合国环境规划署间的合作

53. 1996 年联合国环境规划署（环境规划署）和联合国人居中心按照各自政府间机构的建议，通过在可持续城市方案中建立全面伙伴关系，正式开始在人类住区的政策、规划和管理的环境方面进行合作。从那时以来，这两个组织通过新的协调机制和联合活动与方案，努力进一步加强和扩大合作框架。通过广泛参与城市决策过程，可持续城市方案已成为支持《21 世纪议程》、《生境议程》环境部分和《千年发展目标》执行工作的主要工具。关于非洲城市供水方案，联合国人居中心邀请环境规划署参加维多利亚湖区供水和卫生主动行动。联合国人居中心和环境规划署支持全球环境展望在地方一级规划关于分析地方环境状况和城市影响的项目编写进程。联合国人居中心还编写了环境评估要求指导方针。

五. 富有创意的筹资办法

A. 背景情况

54. 人居署传统上一直依靠预算外来源资助其活动。自 1998–1999 两年期以来，经常预算资源已增加约 20%，然而，经常预算资源占总开支的比例只有 10%。技术合作活动所能获得的捐款普遍下降预料也会产生中期影响。

表 2

1998–2007 年人居署开支

(以百万美元计)

类别	年度开支				
	1998–1999	2000–2001	2002–2003	2004–2005 ^a	2006–2007 ^b
经常预算	13.9	15.7	14.5	16.5	16.5
联合国生境和人类住区基金会	25.1	20.8	45.4	67.0	82.7
技术合作 ^c	115.3	319.5	169.3	69.0	67.1
共计	154.3	356.0	229.2	152.5	166.3

资料来源：人居署管理支助股

^a 根据 HSP/GC/20/9 的订正估计数。

^b 根据 HSP/GC/20/9 的概算，在大会核准经常预算概算之前，经常预算构成部分仍保持在 2004–2005 两年期的相同水平。

^c 尽管双边捐款增加，通常受冲突后和灾难后形势影响的预算外开支总数在过去两个两年期期间下降，主要原因是以油换粮方案结束。

55. 人居署经费筹措由执行主任领导，办法是宣传人居署的各项活动，并呼吁现有和潜在的捐助者提供自愿捐款，以执行人居署的议程和《千年宣言》关于改善贫民窟生活的目标。协调中心向每一个捐助者提供一位具体联系人，以方便捐助者的询

问。此外，人居署组织由所有捐助者参加的会议，宣传和呼吁增加资金，并向他们汇报他们已捐款的方案和项目所取得的进展情况。尽管作出这项安排，监督厅指出，实际上，利用他们的网络为所负责项目筹资的人居署高级官员在筹资努力方面总的来说仍缺乏协调。

B. 存在的财政问题

56. 人居署调动资源战略在过去四年里稳步增加四倍，从 1 650 万美元增加到 6 350 万美元。尽管取得这项进展，仍存在各种财政问题，因为：

(a) 专用捐款或特殊目的捐款是过去几个两年期所作出的一般目的（非专用）预算外捐款数额的一倍以上，它们之间的基本比率预期仍将保持不变；

(b) 对少数捐助者的依赖性。在过去五年里最高的十个捐助者的捐款平均占给予联合国生境和人类住区基金会捐款总数的 60%。

表 3

联合国生境和人类住区基金会的收入

(以百万美元计)

类别	年度开支				
	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005 ^a	2006-2007 ^b
一般用途	7.3	10.9	14.3	22.0	25.0
特殊用途	18.0	14.2	37.8	45.2	56.5
小计	25.3	25.1	52.1	67.2	81.5
其他收入	1.0	2.4	2.4	1.5	1.5
共计	26.3	27.5	54.5	68.7	83.0

资料来源：人居署管理支助股

^a 根据 HSP/GC/20/9 的订正估计数。

^b 根据 HSP/GC/20/9 的概算，在大会核准经常预算概算之前，经常预算构成部分仍保持在 2004-2005 两年期的相同水平。

57. 然而，监督厅认为，双边捐款普遍增加表明对人居署及其领导能力的信任。

C. 改善贫民窟生活的融资机制

58. 大会第 56/206 号决议呼吁人居署加强联合国生境和人类住区基金会，以便促进必要的投资，改善低收入人民的人居状况，尤其是在发展中国家和经济转型国家。为此，在 2004-2005 两年期期间，设立了关于人类住区资金筹措的次级方案。该次级方案包括改善贫民窟生活融资机制（见上文第 49 段），该融资机制是

与城市联盟（见下文第 60 段）联合管理。截至 2004 年年底，联合王国和瑞典政府已认捐了最初三年所需 3 000 万美元中的 2 000 万美元。

59. 监督厅指出，为了执行大会上述决议，需要为重振联合国生境和人类住区基金会制订具体的业务财务条例和细则的一揽子全面规定（该基金是由人类住区资金筹措司负责），以便该基金会能作为融资机制提供原始资本及其他形式的财政援助。另外，监督厅知道，目前人居署正在就改善贫民窟生活融资机制的职权范围进行讨论。监督厅认为，人居署尚未充分界定其在为该融资机制筹措国内资本方面的共同作用。在与高级官员的访谈中，他们有时提到人居署发挥中间人的作用，或是发挥变革的作用，提供少量的原始资本，然而，在文件中，他们提到建立全球住房贷款担保融资机制，该机制将向国内金融机构担保，在国内贷款者拖欠付款的情况下，能够支付贷款中的绝大部分款项。

D. 扩大战略合作伙伴关系

60. 最近，人居署已着手建立下列战略伙伴合作关系，以便扩大人居署的影响，并促进其资源的调动：

(a) 城市联盟是城市及其发展合作伙伴的全球联盟，致力于改善城市穷人的居住条件，该联盟是由人居署和世界银行在 1999 年与一些国家政府和四个重大国际城市和地方当局组织同时发起的。这四个组织已合并成城市和地方政府联合会。为了产生大规模的影响，城市联盟在全国各地支持改善贫民窟的生活条件，并支持各城市致力于实施全市开发战略；

(b) 人居署与开发计划署 2002 年达成的关于派驻人居署方案管理人员到一些国家的谅解备忘录，旨在加强合作，并确保在规划和分配资源方面，能更多地考虑到减少城市贫穷现象；

(c) 人居署与亚洲开发银行签署了一项谅解备忘录确保对亚洲各城市水和公共卫生的支持，并与美洲开发银行签署一项备忘录，促进支持在住房和城市开发方面的联合项目及方案；

(d) 人居署还鼓励制订捐助者多年核心筹资安排，以扩大捐助者支持的可预测性。这种合作伙伴方案最先由荷兰政府提出，旨在促进非严格指定用途的概念，并支持实现人居署的战略远见。预计，如果其他捐助者将采用该办法，则能够使优先领域的资助更加稳定和更加可预测。

六. 行政领导和相互关联的问题

A. 向执行主任提供的支助

61. 合作伙伴和利益有关者十分尊重执行主任，因为她积极追求实现战略目标，宣传人居署及其任务规定。合作伙伴和利益有关者认为过去四年里自愿捐款和新

的合作伙伴协议的增加，主要应归功于她的领导能力。但是，由于没有设立一个全时的副执行主任，她无法确保行政基础设施能够支持这项增长。在过去两年里，除了正常职责之外，区域合作和技术合作司司长履行该职责。如果保持执行主任所取得的成果，亟需确保这位高级管理人员能够全时地集中注意行政基础设施问题。

B. 向政府间机构提供的支助

62. 理事会秘书处对外关系和机构间事务科向常驻代表委员会和理事会提供支助。尽管该科工作人员告诉监督厅，有足够的人员和资金充分支助该委员会和理事会，监督厅与委员会成员的讨论表明，该科所提供的正式支助仍然不足，而且不够及时，因此，他们正利用人居署其他机构获得所需的资料。监督厅认为，支助不足的原因是，该科不仅负责支助委员会和理事会，而且也负责对外关系，例如回答来自地方政府各级以及各部长的问题，而且还负责机构间的事务。该科长的职务说明罗列了以下责任：理事会秘书、常驻代表委员会秘书、世界城市论坛秘书、机构间事务主管、对外关系主管、礼宾主管、在执行根据总部协定规定的外交特权和豁免方面与东道国政府的首席联络干事，并执行具有政治性质的特殊任务。监督厅认为，在联合国秘书处，这一系列职责通常不会只委派给一个单位。

C. 推广和信息

63. 2003 年，制订了一项新的信息战略，旨在加强人居署有效提高人们对人类住区问题的认识，加强人居署的形象，并支持全球交换关于住所和人类住区问题的资料。因此，新闻和媒体股成为信息事务科的组成部分，而且所有次级方案的预算拨款均为 2%，以确保信息和评价活动具有必要的资金。

64. 2003 年，由于人居署与泛非新闻社签署一项合同，扩大关于都市化和人类住区新闻报道，共有 100 篇文章上载在泛非新闻社的网站。为所有人居署区域办事处确定了新闻和媒体的准则，并为记者举办讲习班。信息事务科在宣传世界人居日和第二次世界城市论坛方面发挥重大作用，并采取步骤加强人居署的机构特色。

65. 自 2001 年以来，对网站采取各种改进措施，包括每周更新资料，使得每月访问该网站人数从 80 000 人次增加到 120 000 人次。2004 年年初，人居署内联网可在人居署所有工作地点检索，包括区域办事处，提供了一个可检索的中央资料库。另外，在与环境规划署的合作下，重新设立人居署图书馆，作为设在联合国内罗毕办事处主要图书馆的一个具有单独藏书的图书馆。

66. 该科促进制订一项新的出版物政策和支助系统，以改善人居署出版物的规划、监测和制作。该政策考虑到 2002 年监督厅审计报告所载的许多项建议，尤其是采用一项销售和推销策略，以便扩大人居署出版物在目标对象中的发行量，并回收出版成本。

67. 监督厅感到关切的是，信息和通信活动仍然被视为附属活动，在第一年里，难以调动必要的资金。因此，一些活动无法得到充分的开展。一旦所有主管职位得到填补，信息事务科将有 5 名专业人员，19 名一般事务人员，以及 3 名服务合同工，因此，将有能力完成其重大的任务规定。

D. 监测和评价

68. 监测和评价股协调人居署的监测和评价职能，该股设在执行主任办公室，以便能有更多的独立性。在 2000 年至 2004 年年底期间，编写了 36 项评估和评价报告。监督厅认为，这些报告质量差异很大，而且缺乏一项共同的编写方法框架，另外，评价的涵盖范围仍存在漏洞。全球方案和都市施政问题得到很好的评价，但是，安居活动却没有。

69. 自 2003 年以来，人居署采取了几项主动行动，加强监测和自我评价活动。为支助评价活动，采用了一个新的记帐制度。2003 年发表了两份出版物，一份是监测和评价指南，另一份是项目周期手册。目前正在开发一个内部的监测和评价管理系统，以便规划和监测评价工作，跟踪在执行各项建议方面取得的进展，并分析所吸取的教训。

70. 监测和评价股面临的主要挑战是其有限的人力资源（一个专业人员和一个一般事务人员）。新的记帐制度的 2% 拨款只占 2004-2005 两年期所需 850 000 美元的 10%。

七. 结论和建议

71. 联合国人类住区规划署（人居署）自于 1977 年成立以来，已经逐渐有了一整套综合性规范、分析和业务活动。该署拥有范围非常广泛的业务，而且在城市治理、可持续发展和住房主题下涉及到各种社会和经济问题。自从于 2000 年发起全球城市治理与安居运动以来，该署已：(a) 成为全球方案和技术合作活动等联合国人居署若干项活动的框架；(b) 提高人们对良好的城市治理和安居规范的认识；以及(c) 致使发起运动所在国的政策和机构各级产生变化。不过，监督厅认为，由于财政限制和没有一项明确战略，全球运动的成效受损，而且这些运动没有为人居署的所有活动提供预期的动力和组织构架。

72. 由于一些倡导活动范围有限，人居署对实现千年发展目标中的目标 7 的贡献受到限制。不过，监督厅注意到下列积极成果：(a) 在非洲和亚洲的城市建立了有助于实现与水 and 环卫有关的具体目标的新的合作模式；(b) 于 2004 年设立了城市千年伙伴关系，这是人居署、城市和地方政府联合会以及开发计划署的一项合作努力，目的是调集资源，以求在地方一级实现千年发展目标；(c) 拟定贫民区住户的定义，并订立可为政府所用的监测工具。

73. 人居署为城市统计和贫民区估计工作做出了重大贡献，目前正在讨论如何就世界发展指标加强人居署与世界银行之间的伙伴关系。以最近委托进行的一项评估为依据的人居署的两份旗舰报告得到了积极评价。不过，监督厅赞同评估人员的建议，认为需要减少报告数量，以保证质量，避免重复。监测和研究司已经确定了其研究议程上的空白；需要确定它正在研究的大量议题的优先次序。确定优先次序的这项工作也应作为依据，指导为协助人居署而设立的学术和研究机构网开展活动。最佳范例和领导才能方案是一项国际奖励方案，受到好评，但需要更好地融入工作方案。在将社会性别问题纳入人居署所有活动的主流方面已经取得了良好进展。

74. 监督厅认为，尽管存在一些能力限制和安全隐忧，总的来说客户对人居署的技术合作项目是满意的，而这些项目帮助在国家和地方各级引进了新的规范和政策。监督厅认为，在全球方案和其他倡议的业务方面有不少值得称许的扩大成功倡议的事例，但人居署在发展中国家设计和执行若干试验项目，提供直接技术援助来改造贫民区，却极少导致开展使贫民住区的扩展得到扭转的大型方案。将人居署方案主管安插在若干发展中国家的开发计划署办事处，是将《人居议程》充分地纳入联合国发展援助框架的一个积极步骤。

75. 尽管在调集资源方面取得了令人称道的进展，包括在资金筹措方面采取了创新性做法，但财政方面的下列关切问题依然存在：(a) 已指定用途的双边政府捐助比例很大；(b) 依赖少量捐助者。尽管最近在 2004-2005 两年期设立了一个以调集资源为主的次级方案，但监督厅指出，由谁负责为各项方案和活动协调和筹措资金尚不明确。

76. 伙伴和利益有关者对人居署执行主任在谋求实现人居署战略远景方面所表现出的魄力和干劲表示赞赏，并赞赏她对人居署及其任务的宣传介绍。他们还认为，自愿捐助的增加和新伙伴关系的发展，在很大程度上要归功于这名执行主任的领导。不过，监督厅指出，人居署高级管理层需立即采取步骤，以便：(a) 收缩人居署的范围，减少重点开展的活动（见下文第 79 段）；(b) 加强若干职能领域的方案规划、设计和协调一致；(c) 向理事会和常驻代表委员会提供更多的支持；(d) 增强评价和监测股的能力。

77. 如上文所述，人居署的任务范围很广。若干重要的利益有关者提出，鉴于预算外资金的提供不可预测以及其他考虑因素，人居署如收缩其方案范围，减少重点开展的活动，则成效会更大。人居署则指出，这一建议可能受制于实际考虑因素，包括需要执行已核定的工作方案。人居署认为，从历史的角度来看，城市问题在发展议程中已处于边缘化地位。监督厅对此表示赞同，并认为可用组织原则来纠正这一缺陷，以确保重点更加突出。

78. 基于上述原因以及本报告所述的研究结果，监督厅提出了下列 13 项建议。

建议 1

使人居署的重点更加突出

79. 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。在确定重点领域这一进程中应会产生一些建议，可于 2006 年上半年将这些建议提交常驻代表委员会（见第 71 和第 77 段）。

建议 2

改进全球运动的规划、管理和供资

80. 住房与可持续人类住区发展司应通过战略审查和方案编制活动，增强全球运动的效果，办法是(a) 根据以往的经验教训改进现有的运动模式；(b) 同传统的捐助方和潜在的新捐助方一道，在规划阶段拟定和交流战略行动计划，协助维持运动势头的可持续性，使其不仅仅限于发起活动；(c) 调动足够的资源用于开展运动的各项活动（见第 13 至第 15 段）。

建议 3

将住房权纳入主流

81. 执行主任应设立一个内部工作队，以把两性平等问题纳入主流的方式，把住房权、包括住房权保障和贫民区的改造同样纳入人居署各项活动所有方面的主流（见第 17 和第 18 段）。

建议 4

合并旗舰报告

82. 人居署应每隔一年出版一份旗舰报告，并应借鉴推介《贫民区的挑战》这份关于人类住区的 2003 年全球性报告的经验教训，开展各种推介活动，为报告进行宣传。人居署所有出版物，包括其旗舰报告在内，都应载列主要研究结果摘要以及所涉的政策影响，并应通过新闻稿和访谈节目宣传这些研究结果。所有出版物都应送交与人类住区有关的专业和政策刊物以供审评，并应在管理层讨论审评意见（见第 30 段）。

建议 5

消除研究方面的空白

83. 监测和研究司应确定研究方案的优先次序，消除它已经查明的研究范围中的空白。向人类住区网提供指导和领导应成为一个优先事项，使该司注重以政策为主的研究（见第 32 和第 33 段）。

建议 6**最佳范例和地方领导才能方案****84. 建议：**

(a) 人居署管理层确保人居署其他单位在开展工作时，更有系统地借鉴从最佳范例和地方领导才能方案中吸取的经验教训；

(b) 应审查最佳范例和地方才能方案的准则和业务方式，以便使其工作更明确地注重人类住区和城市贫困问题（见第 35 段）。

建议 7**评价人居署方案主管的作用**

85. 应于 2007 年初对人居署各方案主管的作用和成效进行评价，以供人居署和开发计划署双方的高级管理层审查（见第 46 段）。

建议 8**应使涉及直接技术援助的有关试验项目相应扩大规模****86. 建议**

(a) 如人居署是技术援助执行机构的话，在技术援助方面的政策应当是，若评估认为，为改造贫民区而提供的直接技术援助所涉有关试验项目已产生积极成效，则应相应扩大有关项目的规模；

(b) 在处理中长期国内资本筹措问题时，扩大规模的一项关键要素，即贫民区改造专项基金，应明确界定其作用以及与其他国际组织和信贷机构之间的分工；

(c) 应在 2005 年年底之前印发和颁布联合国生境和人类住区基金会的财务细则和条例（见第 47-49、第 58 和第 59 段）。

建议 9**让人类住区专家及早参与冲突后和灾后评估和重建工作****87. 建议：**

(a) 人居署通过它在人道主义事务执行委员会中的参与工作，推动及早让人类住区专家参与冲突后和灾后评估和重建工作，以确保在人类住区的重建工作中采用最佳做法；而要被充分纳入联合国人道主义和重建进程，人居署就必须成为机构间常设委员会的成员；

(b) 政治事务部应考虑邀请人居署出席和平与安全执行委员会会议（见第 50 至第 52 段）。

建议 10
筹资活动

88. 人居署应明确在组织架构内部由谁负责协调资金的筹措，由谁负责为全球运动、全球方案和技术援助项目筹资（见第 55、第 58 和第 59 段）。

建议 11
任命一位副执行主任

89. 应加快人居署副执行主任的任命工作，以确保有这名专职的高级主管来抓行政基础设施和跨部门问题（见第 61 段）。

建议 12
向成员国提供秘书处支助

90. 为了加强向常驻代表委员会和理事会提供的支助，人居署应精简理事会秘书处的职能，把它的机构间事务这项职责重新分派给另外一个组织单位（见第 62 段）。

建议 13
评价和监测股的能力

91. 人居署应加强监测和评价股的能力，给它增加至少一个员额，以更好地满足需求，改善评价和监测活动的质量（见第 68 至第 70 段）。

主管内部监督事务厅的

副秘书长

迪利普·奈尔（签名）

附件

联合国人类住区规划署（人居署）组织结构图

