



方案和协调委员会

第五十五届会议

实质性会议，2015年6月1日至26日

临时议程** 项目 3(b)

方案问题：评价

评价联合国人类住区规划署

内部监督事务厅的报告

执行摘要

内部监督事务厅(监督厅)的这个评价力求评估联合国人类住区规划署(人居署)的相关性、成效和效率，以及随着开始实施 2014-2019 年战略计划，在人居署计划、管理和展示成果的各个要素在何种程度上已到位。

本报告所述期间，人居署将自己定位为负责可持续城市化这个日益增长的全球优先领域的联合国牵头机构。然而，这个整体性优先事项尚未逐渐深入整个机构。在一些国家，它的工作整体缺乏可持续城市化的重点，尽管存在有关城市化的公认需要。这种逐步深入是必要的，这样才能实现 2014-2019 年有关可持续城市化的目标成果。

有证据表明，人居署一直有成效地完成其目标产出，尽管其全球行动比其国家业务活动更容易找到成绩的可靠证据。展望未来，人居署尚未建立适当的系统，以可信的方式显示是否实现了 2014-2019 年的目标成果，甚至其最大的、最优先的、最高风险领域的工作也是这样。

* 由于技术原因于 2015 年 2 月 20 日重发。

** [E/AC.51/2015/1](#)。



尽管有关外部制约的资料很详实，人居署在界定和管理评价期间实现目标成果的方法方面作出了可衡量的改善，包括与其总体成果指标结构上更大的一致性，提高项目建议质量的机制，推出综合在线项目管理工具，帮助其实现2014-2019年目标成果的主要政策指导，以及更好地将性别观点纳入主流。然而，几个关键要素的缺失可能使人居署未来的成功受挫，包括缺乏风险管理机制和问责制框架，信息和知识管理方面有缺陷，若干关键领域缺乏明确的最后战略，如资源调动和伙伴关系。

监督厅提出七项建议，认为根据其重要性评级系统这些都很重要。这些建议是，人居署应：

- 制定风险管理政策和行动计划
- 最后确定问责框架
- 要求制定所有四个区域办事处的区域战略计划和优先国家方案的《人居署国家方案文件》
- 修订委托给项目咨询小组的质量保证责任
- 确保查明人居署最高风险的举措以进行评价，并为这些评价找到足够的经费
- 建立整理、储存和分享信息和知识的制度
- 制定资源调动战略行动计划和伙伴关系战略

在评价中，监督厅记录人居署目前自身做法中的积极范例，表明有关这些建议的行动是在人居署的能力范围内。

一. 引言

1. 内部监督事务厅(监督厅)根据为查明秘书处方案评价优先事项进行的风险评估,确定联合国人类住区规划署(人居署)为风险评估对象。方案和协调委员会选择在2015年第五十五届会议审查评价结果(见A/68/16,第158段)。大会在第68/20号决议第5段认可了这项选择。

2. 监督厅评价的总体参照基准载于《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》,其中界定评价的目标是:(a)尽可能有系统地、客观地衡量本组织各项活动的恰当性、效率、成效和影响;(b)使秘书处和会员国能进行有系统的考虑,以提高其成效(见ST/SGB/2000/8,条例7.1)。本报告是根据联合国评价小组的准则和标准编写的。征求了管理部门对报告草稿的评论意见,并在编写最后报告时考虑到了这些意见。人居署管理部门的评论载于附件二,业已全部接受的监督厅的建议,其执行行动计划见附件三。

二. 背景

A. 任务、组织和资源

3. 大会1977年设立了联合国人类住区中心(见第32/162(III)号决议)。在2001年通过的第56/206号决议,大会将人类住区委员会及其秘书处、联合国人类住区中心(人居中心),包括联合国生境和人类住区基金会,转变为联合国人类住区规划署(人居署)。人居署是负责人类住区的联合国牵头机构。

4. 按照其任务规定,人居署力求实现两个层面的影响。在业务活动一级,开展技术合作项目,例如修建供水和卫生设施、住房和其他工程。在规范层面,试图影响政府和非政府行为体,使其拟订、通过、实施和执行有利于可持续人类住区和可持续城市化的政策、规范和标准。人居署的基本方案逻辑汇总为方案影响途径,供监督厅的评价(见附件一)。方案影响途径植根于人居署的战略框架,是一个可视化路线图,显示人居署如何旨在履行其任务和指定目标。

5. 回应2005年监督厅的评价,2008年人居署启动了2008-2013年第一个多年期计划、中期战略和机构计划。2011年以来,人居署一直进行一项改革,促成通过了一项后续计划,2014-2019年战略计划和相应的2014-2015两年期战略框架(见A/67/6(Prog.12))。在战略计划中,人居署调整了围绕七个次级方案的实质性工作。按顺序列举,其中包括:¹

- 城市立法、土地和治理

¹ 中期战略和体制计划的重点领域是:有效宣传、监测和伙伴关系,促进参与式的城市规划、管理和治理,促进扶贫的土地和住房,无害环境的城市基础设施和服务,加强人类住区筹资体系,以及卓越的管理。

- 城市规划和设计
- 城市经济
- 城市基本服务
- 住房和平民窟改造
- 减少风险和灾后恢复
- 研究和能力发展。

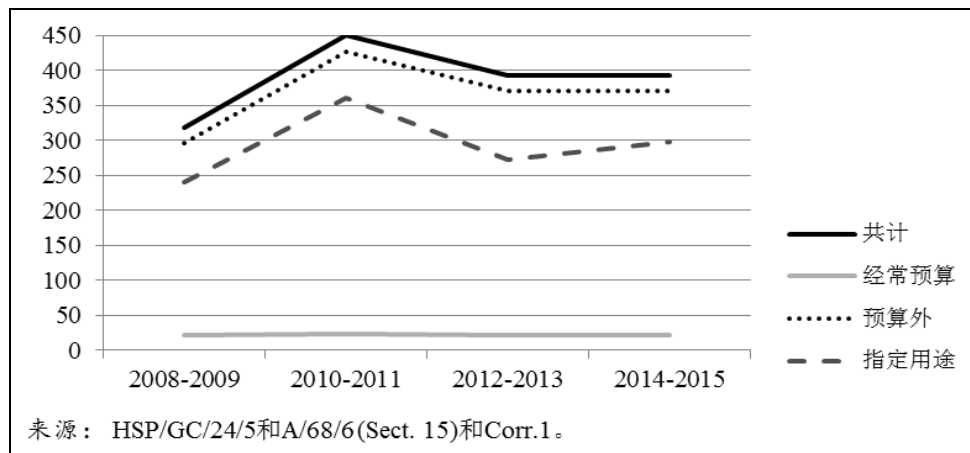
6. 人居署相对于每个次级方案设有七个部门，以及执行主任办公室、方案司、业务司、对外关系司、三个联络处和四个区域办事处。² 2012-2013 两年期，人居署有 387 名工作人员。³ 还在区域和国家各级保留 365 名以上顾问和 1 000 多个项目供资的员额。人居署是非驻地机构，这些个人构成大部分外地派驻人员。

7. 图一汇总了最近四个两年期人居署的预算趋势。人居署过去大约 95% 的经费来自预算外资源，很大一部分(即 75%)是专用捐款的形式。2012-2013 两年期预算比上一个两年期减少 13%(从 4.49 亿美元减少到 3.91 亿美元)，人居署的总资源 2014-2015 两年期稳定保持在 3.92 亿美元。但是，这一总数中指定用途的预算外捐款比例有所增加，而经常预算资源占比例略有减少。

图一

按经常预算和预算外资源构成人居署总预算(2008-2015 年)

(百万美元)



8. 人居署及其运作环境的进一步背景资料详见这次评价开始时拟订的初始文件。

² 人居署执行主任备忘录，题为“最后组织结构”，2013年8月7日。

³ 提交审计委员会的人居署2012-2013两年期员额配置表。

B. 评价框架：范围，宗旨和方法

范围和宗旨

9. 这个评价力求尽可能系统和客观地确定人居署的相关性、成效和效率，及其2008-2013年界定、管理并展示成果的办法。除促进会员国之间的讨论，监督厅努力促进人居署内部讨论2014-2019年开始实施战略计划之际各种成功要素是否已经到位。

方法

10. 监督厅系统地审查各种来源的证据，包括以下来源：

(a) 660份文件的正式案头审查；⁴

(b) 五个案例研究国家的外地特派团(哥伦比亚、埃及、肯尼亚、缅甸和索马里)；

(c) 系统的国家业务活动横向比较，需要分析20个国家的所有可用数据和文件(五个外地特派团以及通过案头审查探讨的另外15个国家)约占所有国家业务活动的26%，人居署所有国家的68%；

(d) 全球媒体扫描和计量学分析，涉及主题关键词搜索，检索人居署在全球媒体和10个学术期刊和贸易出版物的报道和刊登情况；

(e) 半结构化访谈和重点小组有339人，包括人居署工作人员(248人)、非联合国(32人)和联合国合作伙伴(12人)、国家当局(20人)、地方当局(9人)、会员国(11人)和双边捐助者(7人)；

(f) 工作人员和实地一级的人居署代表自我开展的网络调查(752人)；全球、区域和地方合作伙伴(189人)和可持续城市化“思想领袖”(41人)。

11. 评价的主要限制集中在下文第12至21段所述数据缺口，以及其调查，其中涉及工作人员名单不完整和合作伙伴答复率低。⁵为解决这一限制，只有在调查数据有助于理解通过其他办法获得的证据的情况下，本报告才采用调查数据。另一项挑战是从人居署2008-2013年中期战略和体制计划转到2014-2019年战略计划评价的时间安排。虽然有益于人居署着手开展战略计划时能够最大限度地开展学习，但是评价的时间安排会造成困难，因为监督厅2008-2013年设法评估的方案的结构和活动，在2014-2019年不一定会继续进行(见上文第5段)。因此，监督厅评估了人居署实现2012-2013两年期战略框架以及中期战略和体制计划所规定的广泛方案目标的总体成效，而不是按次级方案分列其分析。具体而言，这些广泛目标是改善：

⁴ 案头审查中的许多文件包括2012年人居署的业绩中期评价(见“人居署2008-2013年中期战略和体制计划执行情况评价”，评价报告1/2012)。监督厅用作自己分析的一个投入，但并不严重依赖它，认为其可信性有限。

⁵ 调查的答复率是43.8%(工作人员)、30.2%(合作伙伴)和56.9%(思想领袖)。

(a) 在国家和地方各级为促进可持续城市化，进行城市规划、管理和治理以及获得土地和住房；

(b) 监测实现国际商定的人类住区目标和具体目标的进展情况，并提高对可持续城市化问题的认识；

(c) 主要在国家一级和区域一级，通过拟订和执行城市和住房政策、战略和方案实现可持续城市化；

(d) 为城市穷人的住房和基本基础设施和服务获得资金、体制和政策安排。

三. 评价结果

A. 虽然各全球方案显示出实现产出的证据，人居署没有连贯一致或系统地记录其成果层面的业绩，这个空白在国家业务活动方面尤为明显

全球一级成果的证据好坏参半，现有证据主要在产出一级

12. 监督厅评估了人居署预计 2014-2019 年继续开展的 12 项最大的全球行动的成效。图二概览了这些举措，以及其 2012-2013 年预算估计数和监督厅对这些举措目前评价的质量评估评级。

图二

全球行动评估概览

全球行动	工作	2012-2013 两年期 估计预算，美元	评价质量
水和环境卫生信托基金	致力于改善水和环境卫生的提供	40.7 百万 ^a	满意
全球土地工具网	旨在为土地改革和土地保有权作出贡献	32.1 百万 ^b	满意
参与式贫民窟改造方案	旨在通过试点项目加强安置和贫民窟改进能力	6.4 百万	不满意
世界城市论坛	每两年举行一次，审查人类住区和城市化领域的紧迫问题	4 百万 ^c	满意
城市与气候变化倡议	借助适应和缓解工具帮助制定和实施城市气候变化政策	2.7 百万	满意
实现可持续城市发展	2014-2019 年《战略计划》反映的新城市模式的试点	2.4 百万 ^d	未记录
旗舰出版物	两个旗舰出版物：全球人类住区报告和世界城市状况报告	741 000	满意
加强城市安全方案	支持城市和城镇正式通过城市安全战略和行动计划	250 000	不满意
世界城市运动	宣传和伙伴关系平台，重点是将城市问题列入发展议程	260 000	未记录
全球城市住区能源网	设计和执行能获取能源项目的工作	111 250 ^e	未记录

全球行动	工作	2012-2013 两年期 估计预算, 美元	评价质量
世界人居日	每年举行一次, 以思考城市状况和适足住房的基本权利	预算未知	未记录
生境大学倡议	促进高等教育机构合作的工作	预算未知	未记录

资料来源: 监督厅案头审查。

^a 这一总数来自 40 多个单独的预算项目。

^b 这个数字来自 8 个单独的全球土地工具网项目。

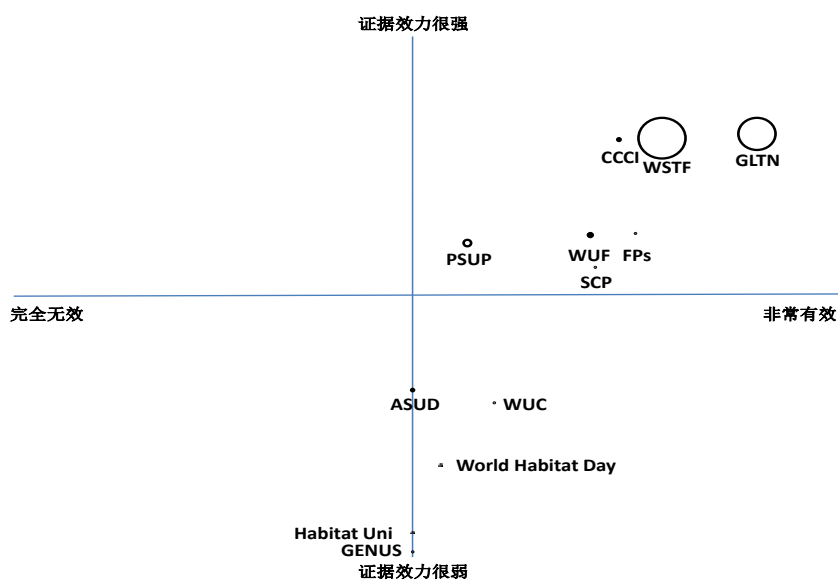
^c 世界城市论坛 7 的预算。

^d 这一数额是为 2012-2013 年按比例计算的。

^e 仅为 2012 年预算。

13. 图三概览了监督厅这些举措产出一级成效的评估情况, 并说明现有证据的总体效力。⁶

图三
监督厅对全球行动效力的评估, 包括证据的效力



注：圆圈大小与图 2 所示全球行动相关预算的大小按比例相对应。

资料来源：内部监督事务厅。

缩写：ASUD, 实现可持续城市发展；CCCI, 城市与气候变化倡议；FP, 旗舰出版物；GENUS, 全球城市住区能源网络；GLTN, 全球土地工具网；Habitat Uni, 人居大学倡议；PSUP, 参与式贫民窟改造方案；SCP, 城市安全方案；World Habitat Day, 世界人居日；WSTF, 水和环境卫生信托基金；WUC, 世界城市运动；WUF, 世界城市论坛。

⁶ 监督厅根据每项倡议自己的指标界定成效, 基于现有评价和审计的案头审查以及非常熟悉倡议的利益攸关方的访谈和调查数据评估成效。证据的效力评级基于经三角核证来源的数量和质量。

14. 图三展示的成效参差不齐。一些举措显示出相对有力的产出交付证据，尽管这些倡议成效的证据效力有很大差异。在产出一级，全球土地工具网、水和环境卫生信托基金⁷以及城市与气候变化倡议的成效有强有力的证据，其依据是高质量的评价。例如：全球土地工具网制作了一系列高质量的土地工具；水和环境卫生信托基金为贫穷社区提供了水和卫生设施，支持培训活动并采用了技术工具包和准则；城市与气候变化倡议提供了城市一级能力建设和气候变化工具，影响了国家政策拟订(例如，在斯里兰卡)。旗舰出版物、世界城市论坛、加强城市安全方案和参与式贫民窟改造方案的总体成效显然也很高，尽管略低一点，但这些主张的证据不是那么有力。对于所有这些倡议，通过相应产出实现最终成果的证据薄弱：有充分证据表明，人居署编制了文件、政策和其他产出，往往质量非常高，但是否这些产出促成了预期的政策变化，或增进了知识、态度或行为，尚未得到系统的记载。

15. 图三下半部分显示的五个全球行动，缺乏评估人居署成效的足够证据，或者由于未进行评价(如：全球城市住区能源网络、人居大学倡议、世界人居日、世界城市运动)，或因为倡议的发展还太早，不能充分评估其成效(例如，实现可持续城市发展)。

在产出或成果一级国家业务活动的成效基本未记录在案

16. 监督厅审查的 20 个国家中，只有 8 个将提供有关成效的证据；尽管一再提出要求，其余 12 个没有提供有关成效的任何证据。因此，监督厅人居署国家一级业绩的评估仅限于提供了证据的这 8 个国家。图四汇总了这些国家证据的不同来源。图五显示了监督厅分析的结果。

图四
国家业务活动的证据来源

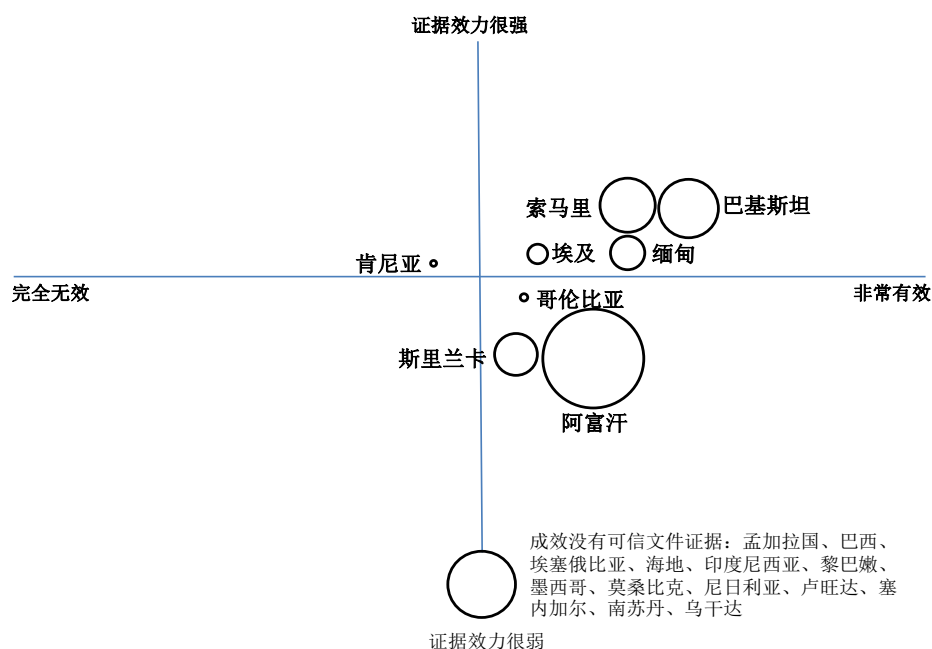
国家	证据来源						截至 2014 年正在进行的项目的预算估计数 (百万美元)
	主要提供情况者面谈	受益人面谈	意见	评价	评价质量	内部报告文件	
阿富汗	是	否	否	否	N/A	是	82.5
哥伦比亚	是	是	否	否	N/A	是	5.9
埃及	是	是	是	否	N/A	是	16.5
肯尼亚	是	是	是	否	N/A	是	5
缅甸	是	是	是	否	N/A	是	28
巴基斯坦	是	否	否	否	满意	是	49
索马里	是	是	是	是	不满意	是	45.2
斯里兰卡	是	否	否	是	N/A	是	34.9

⁷ 2014 年更名为城市基本服务信托基金。

国家	证据来源					截至 2014 年正在进行的项目的预算估计数 (百万美元)	
	主要提供情况者面谈	受益人面谈	意见	评价	评价质量		
孟加拉国、巴西、埃塞俄比亚、海地、印度尼西亚、黎巴嫩、墨西哥、莫桑比克、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、南苏丹、乌干达	是	否	否	否	N/A	是 (莫桑比克)	55.1

缩写：N/A：不适用。

图五
国家业务活动成效汇总，包括评估证据的效力



注：圆圈大小与图 4 所示国家业务活动相关规模按比例相对应。

资料来源：内部监督事务厅。

17. 七个国家位于图的右侧，表明有一定程度的成效，但由于总体证据依据薄弱，都略高于或低于水平线。国家方案基本上交付了成果，但很少试图系统地记录自己成果一级的业绩，以较高质量这样做、并对总体方案执行情况得出结论的更少。只有巴基斯坦一个国家进行了质量令人满意的最近评价。

18. 如上文第 16 段所示，缺乏可靠数据，使监督厅在很大程度上依赖人居署工作人员和伙伴随意的自我评估以及自己的实地观察。根据这些来源得出的结论如下：

(a) 在受紧急情况影响的国家，人居署已经取得了切实成果。在缅甸和索马里，成果的形式是水和卫生设施(缅甸)和永久安置境内流离失所者收容所(索马

里)。在缅甸，人居署还帮助制定国家环境保护政策，并建立了旨在影响城市政策的机构。在阿富汗和斯里兰卡，有显示社区驱动的重建住房和基础设施成效的证据。但是，没有成果的证据，原因是尽管长期派驻人员而且内容很多，这两项业务活动最近都没有投资于评价。在巴基斯坦，有证据表明，人居署在通过所有人驱动的办法协调重建自然灾害破坏的住房、基础设施和数据管理系统方面有成效；

(b) 在哥伦比亚和埃及，人居署主要与政府对口部门进行规范工作，其成果参差不齐。在埃及，主要产出是为小城市制定城市规划，然而，这些规划并未实施。在哥伦比亚，帮助建立了全国大城市协会。然而，在这两个国家，政府对应部门和工作人员强调行政瓶颈制约是提高成效的限制。与其他地方一样，监督厅无法确定人居署对成果所作的贡献；

(c) 三个国家显示成功程度较低，尽管这个评估的证据参差不齐。在肯尼亚，除了维多利亚湖水和环境卫生领域查明成功的例子，监督厅对人居署总部所在地内罗毕贫民窟改造领域的未交付表示关切。⁸

对注重成果的评价投资不足

19. 如上述讨论所强调，经审查的全球行动或国家业务活动，在监督厅审查期间很少得到评价，质量足够高能成为已取得成果可信证据的更少。人居署在 75 项国家业务活动中，只有 3 项 2008 年以来进行了任何评价，只有 2 项质量足以成为成果的可信证据。⁹ 注重成果评价的覆盖面低的情况，甚至存在于大型和长期业务活动和高风险环境。六个最大的项目中(都超过 1 000 万美元)，只有两个对评价已做计划和预算。实现可持续城市发展倡议一揽子试验项目，虽然时间不长还不能评估，不包括任何未来全方案评价的经费，尽管将其宣传为人居署可持续城市化方法的实验室。

20. 由于这些数据差距，如上文第 11 段所概述，监督厅无法对照战略框架的广泛目标，对人居署的总体业绩得出可信的结论(附件一所载 2008-2013 年期间方案影响途径也反映了这种意见)。面谈中随便的说法和人居署函件中自我报告的成绩，都不足以替代这种强有力的证据。

21. 一方面，全球行动和国家业务活动之间联系的明确程度不同，另一方面，还有 2012-2013 两年期战略框架所述目标，这些都进一步限制了监督厅就人居署总体业绩得出结论的能力。¹⁰ 对有关文件进行的案头审查认为，所有重大全球行动都应与人居署 2012-2013 两年期四项战略目标中的一项或多项明确地联系起

⁸ 在访谈中，肯尼亚是最常被引用的国家一级不成功的例子。

⁹ 与人居署内其他地方进行的许多评价相比，监督厅认为评价股管理的这些评价质量上大体令人满意。

¹⁰ 2012-2013 两年期，该机构的主要参照基准是中期战略和体制计划，与 2012-2013 两年期战略框架没有联系。此外，人居署正过渡到战略计划，难以对是否符合 2012-2013 两年期战略目标作出任何总体结论。

来，并与其中期战略和体制计划明确地联系起来。¹¹ 相比之下，国家业务活动与 2012-2013 两年期战略框架或中期战略和体制计划目标之间的联系远没那么明确。¹² 因此，成果表 B 显示了人居署更广的相关性。

B. 人居署把自己定位为可持续城市化方面的联合国主导方案，挑起重担，解决不断增长的全球优先事项，机构的工作更加突出重点，但这种转型尚未在全机构贯彻下去

22. 快速的城市化，其原因和影响，都有充分的全球人口统计数据作依据。¹³ 会员国已经认识到这些现象，以及人居署在解决这些问题中的作用。第二次联合国人类住区会议(人居二)之后，会员国规定了人居署的任务，确保在全世界城市化进程中，人人有适当住房，促进可持续的人类住区发展。在联合国可持续发展大会题为《我们希望的将来》的成果文件中，世界各国领导人强调了城市在更广大的可持续发展中的重要性。这种转变体现在 2008-2013 年中期战略和体制计划及 2012-2013 两年期战略框架中，其中会员国认可围绕可持续城市化目标，制订人居署的目标，¹⁴ 并反映在 2014-2019 年战略计划中。此外，作为 2015 年后发展议程的一部分，大会可持续发展目标开放工作组提出了一个独立的可持续发展目标，即“建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区”。

23. 在这一背景下，人居署围绕可持续城市化问题，塑造其机构形象，在这一转型中锚定了内部改革进程。所有受访的利益攸关方，包括合作伙伴和会员国，都承认人居署适宜解决可持续城市化这一越来越重要的全球优先事项，尽管有两个利益攸关方警告说，这个重点不应损害该机构更广泛的对人类住区的关注。他们还列举了出，人居署与其他方面相比具有独特价值，主要是作为联合国机构具有的召集能力，特别是与世界城市论坛一道提供了建立网络和知识共享的机会，其工作人员具备专业知识。接受面谈的思想领袖赞同这一观点。

整个机构整体重点贯彻不足

24. 尽管在全球和规范层面的这一战略定位，但人居署的工作还没有在整个机构充分贯彻。例如，尽管人居署转向可持续城市化，监督厅审查的一些国家仍主要关注农村发展，尽管确认了可持续城市化的需求，但是 2014-2019 年战略计划和 2014-2015 年战略框架，都没有指明该机构将如何缩小农村和城市工作重心的差

¹¹ 在监督厅的案头审查中，全球举措表现出平均一致水平为 3.77，范围是 1 至 4，其中 1=一致性完全不明确，4=一致性非常明确(至少有一个战略目标依据的是战略框架或中期战略和体制计划)。

¹² 20 个国家中 5 个没有任何证据。其余 15 个国家的案头审查显示，按上文所述同一范围，一致性平均水平为 2.68。

¹³ 联合国经济和社会事务部人口司，世界城市化前景：2014 年修订版，摘要，2014 年 (ST/ESA/SER.A/352)；另见 <http://data.worldbank.org/topic/urban-development?display=graph>。

¹⁴ 见 A/65/6(方案 12)，次级方案 1、2 和 3。

距，推动工作向前发展。在区域层面，四个区域办事处中，只有两个开始制定区域战略计划，把人居署宏大的总体目标化为符合各自区域特定情况的战略。

25. 这种差距在国家一级特别明显。在中期行动计划和战略体制计划中，人居署致力于到 2013 年至少在 30 个国家编制人居署国家方案文件，阐述人居署的国家行动如何符合方案国范围内整体战略优先事项，符合国家优先事项、已经证明的需求和机构间进程。在面谈和调查中，人们大力支持人居署国家方案文件的价值，包括参与编制文件的国家一级工作人员。

26. 然而，尽管人居署国家方案文件具有作为企业和国家一级之间战略桥梁的价值，2013 年，人居署停止了这项工作，理由是资源紧张。其结果是，在监督厅审查的 20 个国家中，只有 4 个人居署国家方案文件在 2012-2013 或 2014-2015 两年期生效，其格式和质量各不相同。此外，监督厅审查了 20 个国家现行项目所有 77 份项目文件，发现近一半(35)与国家优先事项明确吻合。这也显示文件质量与项目战略重点水平之间确实对应：落实了人居署国家方案文件的几个国家的项目，特别文件质量高的国家，往往与国家优先事项更加吻合，尽管没有明确的可持续城市化的优先事项。

C. 与 2008-2013 年期间相比，人居署在规划、管理和评估 2014-2019 年期间既定目标成果的方法上，取得了可观的进展

27. 监督厅评价的一个方面是，与 2008-2013 年中期战略和体制计划中的落实情况相比较，确定人居署在多大程度上落实了关键因素，用于规划、管理和评估 2014-2019 年战略计划中的成果。图六汇总了两个六年期每一个开始时的 40 个关键因素。¹⁵

图六

用于规划、管理和评估 2008-2013 年中期战略和体制计划、2014-2019 年战略计划开始时已经到位的关键因素

	2008 年中期战略 体制计划开始	2014 年战略计 划开始
六年计划，拟定战略框架	是	是
战略计划、战略框架、工作计划和组织结构之间协调一致	否	是
高级管理人员务虚会，提高对战略计划的认识和了解	是	是
更广泛的传播/宣传战略，在全机构贯彻战略计划	无记录	无记录
确保项目与人居署任务和战略计划相关吻合	是	是
仿效战略计划的区域战略	否	否
风险管理机制	否	否

¹⁵ 清单项目有两个主要来源：获授权内容和监督厅在整个秘书处(包括人居署)看到的、有助于各方案开展工作实现既定目标的良好做法。

	2008 年中期战略 体制计划开始	2014 年战略计 划开始
问责框架	否	否
最后批准的 ST/SGB	是	否
成果预算制能力建设，包括指导工具	否	是
既定政策职能	否	是
关键领域落实政策/战略：		
基于成果的管理政策	无记录	是 d
费用分摊和回收政策	无记录	是 c
调动资源战略	无记录	是 c
合作伙伴战略	无记录	是 b
知识管理战略	无记录	是 b
宣传战略	无记录	是 c
气候变化战略	无记录	是 b
人权战略	无记录	是 c
能源应对议定书	无记录	是 c
流动政策	无记录	是 c
性别平等政策	是	是 d
危机中人居战略/政策	是	是 a
青年战略	是	是
出版政策	是	是 c
城乡发展连接战略	无记录	无记录
业务工作和规范工作连接战略	是	无记录
监测制度	是	是
落实评估职能	是	是
落实战略计划基准数据	否	是
战略计划可评估性评价	否	否
成果监测政策	无记录	无记录
监测机构成果制度	无记录	无记录
监测国家一级成果制度	无记录	无记录
专设评估股	否	是
评估政策	否	是
追踪评估建议制度	否	是
落实具体评估计划	是	是
评价计划以风险的系统评估为基础	否	否
最高风险评估优先事项资金到位	否	否

来源：监督厅数据审查。

^a 2008-2009 两年期落实的因素。

^b 2010-2011 两年期落实的因素。

^c 2012-2013 两年期落实的因素。

^d 2014 年落实的因素。

28. 时光推移，人居署追求成果的方法取得了可观进展。例如，在规划成果方面，虽然两个时期都包含六年计划，但人居署 2014-2015 年战略框架和组织结构现已明确与 2014-2019 年战略规划相一致。在总体战术层面上，人居署拟定 2014-2019 年战略计划推行更具包容性的过程，2013 年 9 月，召集了来自总部和区域办事处的至少 75 名高级管理人员，思考中期战略和体制计划的经验教训，制定新战略计划的实施计划。

29. 2008-2013 年期间和 2014-2019 年期间，人居署还改善了成果管理方法，在一些领域制定了政策，这些政策对工作至关重要，但在 2008 年却不存在。2012 年，人居署制定了项目应计和问责系统，这个在线项目管理工具汇总了所有方案和项目的规划、监测、报告和评价。借助捐助者的捐助，人居署还开始培训工作人员，使内部能掌握成果管理方法，开发支持该举措的工具，物色和培训 25 名工作人员，担任当“成果管理方法倡导人”。到 2013 年底，63% 的工作人员接受了成果管理培训。这方面的努力似乎有收益：在面谈和调查中，工作人员注意到与中期战略和体制计划时期相比，成果文化大有改进。

30. 人居署在评估成果方面也取得了可观进展。2012 年，人居署成立了一个单独的评价股，订有明确的职权范围和有力的评价政策，引进了跟踪评价建议系统。人居署同时制定了 2014-2019 年战略计划基线数据和目标，并配有明确的监测进展战略。这包括其项目管理工具项目应计和问责系统项目中的综合监测和报告职能，并纳入联合国整个监测系统。人居署还计划到 2016 年推出即将关闭项目的以成果为基础的自行评价。

31. 取得这些进展的同时，也有显著的差距。人居署缺乏关键的政策或战略文件，帮助在整个机构贯彻落实其机构远景(例如，没有划定每一级相对于其他级别的具体作用和职责的问责框架，(见上文第 24 至 26 段))。¹⁶ 这方面的交流也很弱，迄今没有促进贯彻落实的宣传战略，人居署内联网上许多政策不见踪影(见下文第 40 段)。其他主要政策长时间仍是草案，至少有两项政策 24 个月没有最终确定。监督厅审查的 19 项政策中，6 项没有确定作用和职责。

32. 关于人居署成果评估，监督厅和人居署先前报告都记录了人居署的评价职能资金不足。¹⁷ 此外，监督厅还证实，评价股的工作计划并非基于对该机构最高优先级风险进行的系统评估。总之，这些差距造成人居署评价范围不足，即使在高风险方面(见上文第 19 段)。2008-2013 年中期战略和体制计划的审查和评价都指出，人居署无法拿出有力的成果证据，这一差距在该机构 2014 年进行的 2014-2019 年战略计划基线研究中已经指出；研究还指出，这一情况可能会持续，除非采取补救措施。

¹⁶ 人居署称，问责框架 2012 年 8 月以来一直在拟定，但是，尽管多次提出请求，这份文件在监督厅的评价中尚未提交。

¹⁷ 人居署关于 2012-2013 两年期评价报告，第 21 至 24 段。监督厅 2012-2013 两年期报告。

33. 下文评价报表 D 和 E 列出了这些领域和其他领域具体的职能差距。

D. 结构性局限，以及关键内部职能和流程的弱点，阻碍该机构取得成果的能力

34. 除资源制约之外(见上文第 7 段)，监督厅还注意到影响人居署取得成果能力的两种结构性制约。其中之一是治理改革，对此，理事会直至 2013 年最后一届会议尚未做出决定。接受面谈的所有利益攸关方，包括会员国，都一致认为，人居署必须解决这种不确定性状态，才能有效地致力于其方案的优先事项。第二个制约因素是联合国内罗毕办事处的成效和效率，这一点，在先前评价中，在工作人员和合作伙伴的面谈和调查中均已提及，在本评价中 5 个国家案例研究中，有 4 个案例研究也已提及。人居署必须在风险管理系统内迎接这些挑战，但这些挑战对人居署取得成果能力的影响，是有详实记录的。¹⁸

35. 除了这些因素，一些内部职能和流程一直困扰人居署，需要加强，包括内部协调、信息和知识管理，以及风险管理。

内部协调机制未优化

36. 人居署已落实若干机制，促进上下协调(即人居署三个级别之间)和横向协调(即跨组织单位，如总部分支、区域和国家办事处之间)。其中包括高级管理人员会议(每周)和人居署管理委员会会议(每三周)，以及分支定期会议、总部和区域办事处之间的正式交往。不过，接受面谈的工作人员表示，大多数协调是非正式的，建立在个人关系基础上，而这些正式机制可以加强，以便使该机构更有效地运作。例如，工作人员提到在国家一级，总部和各区域办事处在并行工作，在两个国家案例研究中，工作人员报告从该机构不同级别收到不协调、有时是相互矛盾的信息。工作人员还提及各分支有时不愿意分享他们的合作伙伴数据库，竟相要求同一个捐赠者提供资助。监督厅审查的 19 项评价中的一半以及 2013 年 9 月人居署务虚会的记录，都证实这些协调问题。

37. 项目咨询组是 2009 年成立的审查结构，具有显著的加强正式协调的潜力，但仍然未被充分利用。项目咨询组机制旨在加强项目文件的质量保证，并使项目与机构目标相匹配，协助打破横向和纵向的隔绝。人居署随后在总部成立了项目咨询组，以及区域项目咨询组，向其下放审查和批准项目的权力。总部项目咨询组的组成是所有四个区域主任。区域项目咨询组包括总部各单位，如财务、性别平等、评价和知识管理，但并不正式包括各分支协调员，尽管他们必须与各分支密切配合。各分支参加区域项目咨询组的情况较少，很可能不利于项目的技术可行性和综合的整体视角。¹⁹

¹⁸ HSP/GC/24/7，第 43 段；监督厅关于联合国内罗毕办事处的报告，2010 年；人居署 2008-2013 年中期战略计划和体制计划执行情况同行审查，2010 年。

¹⁹ 审查的 16 个区域项目咨询组中，各分支积极参加了 3 个。

38. 另一个风险是，在基层提议项目的工作人员也可能参与审批，构成潜在的利益冲突。项目提议者出席了监督厅审查会议记录的所有 19 个区域项目咨询组会议，在一些情况下，他们占与会者的大多数。此外，经审查的区域项目咨询组的说明中，没有一个项目审批过程是明确的：无会议记录说明项目提议者是否也参加决策。事实上，项目咨询组的审议和决策很少有透明的说明：监督厅审查的 77 个项目中，只有 27 个的项目咨询组会议记录上载项目应计和问责系统。

信息和知识管理不足

39. 至少以前 10 次评价和审计都指出人居署内部信息和知识管理的不足。产生这些不足的部分原因可能与上文提到的内部协调相关。

40. 关于信息管理，人居署内联网并非经常更新，包括经常发生的活动(例如，理事会会议记录、执行主任的发言、执行主任办公室的报告)。在监督厅进行数据分析时，内联网仅列有上文图六所示政策的一半。对任何一项政策的最高了解程度，管理人员仅为 58%，调查的工作人员为 50%。此外，除评价股编写和支助的监测和评价报告外，其他监测和评价报告都不集中提供。监督厅和人居署联络人员在目前的评价工作中直接经历了信息管理方面的差距，无法获得基本信息，如详实准确的工作人员和合作伙伴名单(见上文第 6 段和第 11 段)和许多文件。

41. 这些差距对知识管理产生重大影响。例如，没有集中提供的监测和评价信息，大大减少了利用这些来源的知识提高业绩的可能性。内部知识来源的开发和利用在方案和项目设计中也很少。在 77 份项目文件的“经验教训”部分，工作人员在 43 个案例中明确列举了可用于自己工作的经验教训；在 34 个案例中，没有列举。

42. 为了消除这些差距，2010 年，人居署起草了一项知识管理战略，阐述了其成为“有关可持续城市化的信息、知识和战略学习的首要参考中心”的愿景。²⁰ 不过，关于其他战略和政策，该战略没有确定围绕执行战略问责的作用和责任，人居署尚未决定知识管理支助股的最后职责或办公地点。

43. 旨在改善信息和知识管理的另一个平台是，项目应计和问责系统(见上文第 29 段)。不过监督厅无法从问责系统中获得人居署全球行动的预算信息，或价值超过 2500 万美元项目的监测信息。此外，在已审查的 20 个国家 151 份项目文件中，63 份(42%)在项目应计和问责系统中仍然是空白。

风险管理被忽视

44. 本报告许多章节突出了人居署在实现既定目标方面面临的具体声誉、人力和方案风险(见第 15 至 21、第 24 至 26、第 31 至 32、第 34 至 43 和第 49 至 55 段)。广而言之，人居署本来就在高风险环境中开展工作，10 个最大的国家方案中有 7 个(占国家方案财政总额的 63%)是在紧急情况下开展的。

²⁰ 人居署，“人居署知识战略：建立知识型组织”，内罗毕，2010 年 5 月，执行摘要。

45. 2014-2019 年战略计划中列举的一个较大风险是，人居署缺乏财力和人力资源，无法满足利益攸关方的期望。人居署在财政上依赖少数核心捐助者，尽管事实证明其相关性(见上文第 22 至 23 段)，但其核心资源一直面临不可预测性。²¹ 但是，人居署在努力扭转这一趋势时，仍然面临资源调动的挑战(见第 52 至 55 段)。

46. 部分由于这些财政制约，人居署的人力资源也同样捉襟见肘，在一些方面由咨询人承担核心职能。在国家一级，人居署聘用第三方服务提供者，主要是联合国开发计划署和联合国项目事务厅，负责为内罗毕以外的业务招聘人员。现有数据表明，这些人员占国家“工作人员”的 83%。虽然人居署认为这样的安排模式在人员编制上可能具有成本效益，但监督厅发现，其中并非没有风险。例如，这些人员没有财政、监督或核准方面的任何授权，²² 造成行政瓶颈，影响交付(见上文第 34 和第 44 至 45 段)。总而言之，这样的安排含有风险，可能阻碍对取得机构成果及长期保留机构知识的贯彻和问责(见上文第 24 至 26 段和第 39 至 43 段)。

47. 识别和管理风险是战略规划和面向成果管理的关键环节。这方面最近有所改进，但人居署的风险管理制度并不足以管理其面临的显著风险。²³ 人居署参加了关于机构风险管理的全秘书处进程，但目前尚未公布拟定自身具体框架的计划。此外，项目应计和问责系统的项目模板在项目设计阶段包括风险管理因素，但风险往往只是在国家层面进行非正式分析。在 77 份正在进行的项目的文件中，只有 37 份清楚列出了风险和管理风险的具体措施。对风险关注不足，在 5 个案例研究国家中，有 4 个是如此，其中监督厅注意到，规划文件列出的风险与最终证明的风险不一致。

E. 人居署没有促成规模与其广泛、多方面任务相符的伙伴关系和资源

48. 如上文第 22 和 23 段所述，人居署已将自己定位为联合国促进可持续城市化牵头机构，这带来了新的活动和产出。与此同时，其资源制约有据可查，构成 2014-2019 年期间预期将超过交付能力的风险。²⁴ 人居署在试图排列工作优先次序，只注重作为 2014-2015 两年期工作方案和预算一部分而核准的产出。²⁵ 在承认这些进展的同时，监督厅记录了人居署调动伙伴关系和资源工

²¹ 监督厅没有系统分析促成人居署资源受限的各种因素。

²² “关于环境署、人居署和内罗毕办事处人力、财力和物力资源管理的行政作用和职责的独立审查”(2012 年 4 月 16 日至 26 日)，第 59 段。

²³ 人居署内部审计风险评估，监督厅内部审计司(2008 年)。

²⁴ 中期战略和体制计划执行情况，2012 年；2013-2015 年期间人居署资源调动战略行动计划；对方案和协调委员会成员的 Power point 演示；人居署捐助者单页资料，2014 年。

²⁵ 列出优先事项的 2014-2015 两年期综合工作计划。

作现有差距。鉴于该机构的任务和制约，这两项工作是催化可持续城市化行动的关键要素。

伙伴关系

49. 人居署参与本组织各级多种伙伴关系。在人居二，非国家行为体发挥了核心作用，所产生的《人居议程》文件把伙伴认定为实现其目标的关键。人居署重申了伙伴关系在中期战略、体制计划和战略计划目标中的核心作用，明确强调城市化的挑战只能通过培育伙伴关系和推动伙伴采取行动来应对。

50. 总体而言，接受面谈和调查的伙伴对人居署是否成功应对这一富有挑战性的领域发表了不同看法。例如，64%的接受调查伙伴声称清楚了解其与人居署伙伴关系是如何定义的。三个案例研究国家的政府官员明确指出人居署是其“首选伙伴”，引证其强有力的客户取向和技术专长与其他组织相比是强有力的关键领域。与此同时，这些伙伴对人居署采购时间长表示关切，这种拖延可能会给地方当局特别是脆弱国家地方当局合法性造成严重后果(见下文第 34 和 44 至 47 段)。

51. 尽管伙伴关系发挥核心作用，人居署仍有待确定一个治理和管理它们的机制：一项最后敲定的战略、一个综合和广为使用的数据库(见上文第 11 段)、伙伴甄选标准和准则、或持续和中断伙伴关系的审查机制。2010 年，监督厅的一次审计建议人居署加快落实人居署 2011 年 5 月起草的伙伴关系战略。但是，据称由于人居署的改组，该战略从未正规化。这项工作于 2013 年恢复，但定于 2013 年 12 月定稿的最后文件，截至 2014 年 9 月仍处于草案形式。该战略重新安排在 2015 年 4 月联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)筹备委员会第二届会议前完成。这将导致最初审计建议的执行推迟近四年。虽然一个人居三伙伴协商平行进程在进行中，²⁶ 但缺乏一项强有力的伙伴关系战略可能会损害人居三筹备工作本身。

资源调动

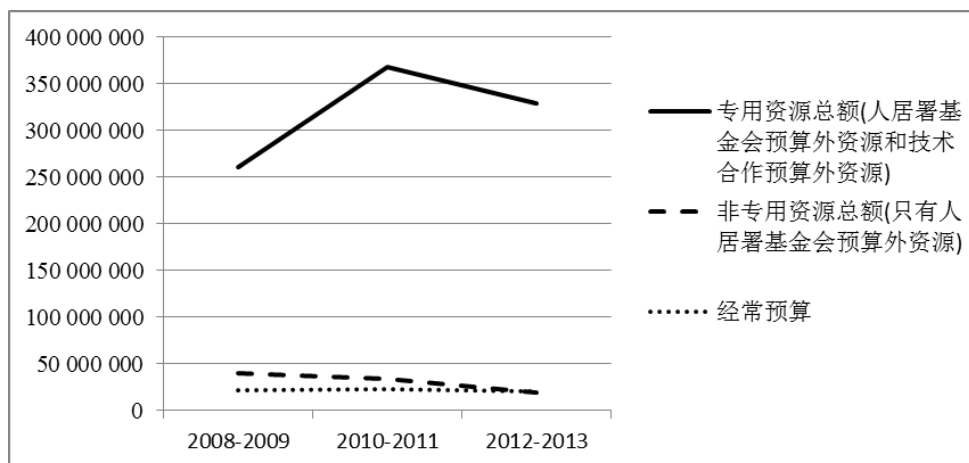
52. 除了经常预算和预算外资金外，人居署得到的支持还有专用和非专用自愿捐款供资的人居署基金会预算外资源以及由专用捐款供资的技术合作账户预算外资源。专用捐款总额、基金会专用捐款和技术合作捐款增加了 26%，从 2008-2009 两年期的 2.61 亿美元增加到 2012-2013 两年期的 3.295 亿美元。相比之下，基金会非专用捐款下降了 51%，从 2008-2009 两年期的 3 970 万美元降至 2012-2013 两年期的 1 950 万美元。这些日益减少的非专用资源，加上经常预算资源，为人居署方案支助功能提供资金。因此，减少已导致这些重要功能欠缺。以图一为基础的图七展现了这些趋势。

²⁶ 人居署向 500 多个伙伴提问，他们希望如何参与人居三会议，但起草本报告时还没有协商结果。

图七

2008-2013 年期间人居署预算外资金指定用途趋势, 人居署基金会和技术合作(预算外)

(美元)



经常预算

53. 为解决资金短缺并筹集实现其 2014-2019 年期间目标的所需资源, 2013 年人居署拟订了一项资源调动战略, 并设立了捐助方关系和资源调动处。该战略说明了资金来源和不断变化的捐助者环境, 并列出一系列指导原则。该处设立了一个捐助者信息系统, 提供的简介概述捐助者的优先事项和期望, 还制作成套资料, 介绍人居署的整体和区域重要工作和成绩。

54. 不过, 资源调动战略若要作为一个路线图, 指导人居署在 2014-2019 年期间改善财务状况, 还有很大差距。它虽然阐述了两个具体目标, 但没有具体说明实现这些目标的计划、何日实现、由谁负责。此外, 该战略提出了一个权力下放的筹资模式, 据此所有工作人员都在不同程度上以项目形式负责调动资源。若干驻各国的工作人员表示关切的是, 不得不“筹集[自己的]薪金”, 没有任何迹象表明有人会提供支持, 帮助他们为这个角色和其实务角色发展技能。10 名接受面谈的工作人员进一步指出, 这一模式已经导致内部竞争稀缺资源的加剧。²⁷

55. 因此, 监督厅注意到工作人员普遍不清楚资源调动战略。在专业和主任两级工作人员(总部和外地)中, 70%的人答复说, 他们强烈不同意或较为强烈不同意人居署拥有一项明确的资源调动战略。此外, 就高级管理人员而言,²⁸ 在列出的 20 多项政策和战略中, 尽管资源调动战略是第三个得到最广泛阅读的战略

²⁷ 答复调查的专业、主任和本国专业干事职等工作人员的一半以上(55%)认为, 他们的单位与其他单位竞争资源。

²⁸ 副秘书长办公室、助理秘书长、D-2、D-1、P-5 和 P-4。36 人。

(86%的人阅读了),但声称对其执行情况不太清楚或非常不清楚的答复者的百分比也最高(52%)。

F. 人居署已改进性别平等方案主流化,但其他共有问题比较滞后

56. 人居署长期力求将性别平等、人权、青年和气候变化的视角纳入其工作。从2014-2019年期间战略计划开始,该机构将所有四个领域都提升到共有问题地位。人居署虽然已为将性别平等有效纳入各个方案的主流采取步骤,并且是以有限资源这样做的,但没有同样嵌入其他共有优先事项。

性别平等

57. 针对来自最近评价和审查的建议,²⁹ 人居署采取了若干措施,在2012-2013两年期改进性别平等主流化工作,包括设立一个专门的性别平等股,制定明确的2014-2019年性别平等政策计划,设立高级别性别问题咨询小组,为执行主任提供咨询。

58. 尽管取得了进展,这些措施的成果证据参差不齐。在缅甸,参与人居署最大国家级项目的妇女一直报告称,由于人居署的参与式方法(即人民的进程),她们参加了乡村发展委员会,这是她们第一次被纳入影响她们的重大决策,这已经变成她们其他生活领域中的意志。相比之下,在索马里,若干地点的女性境内流离失所者对人居署庇护所不安全表示关切。有照片证据证实这一风险。人力资源层次上也继续存在性别差距,女性任P-5、D-1和D-2职等高级管理职务的百分比比较低(19.1%)。

人权

59. 2013年,理事会在第24/11号决议中核准将人权主流化作为人居署的一个共有问题(见A/68/8,附件)。但是,人居署尚未敲定和实施旨在执行该决议的2013年人权战略草案的所有方面(见HSP/GC/24/2/Add.7)。该战略还指出,实现主流化需要一个专门单位、高级管理部门的支持、一个协调人系统和一个人权咨询小组。战略还建议制定一项确认高级别承诺的政策声明、一份列出明确预期成果的方案文件、一份工作人员的执行指南。负责人称,协调人系统在运作,但政策声明、项目文件和准则尚未落实。

气候变化和青年

60. 气候变化或青年都不具有与性别平等同样的地位,没有一个确保体制主流化的十分合适的架构。这两个领域均有协调人,但他们在单独的实务部门工作,负责人的任务主要是项目执行和资源调动。开展关于青年和气候变化的贯穿各领域的工作,主要通过执行跨部门项目,以及通过项目将与气候变化和青年有关的活

²⁹ 人居署性别平等主流化评价(2011年)、为人居署经修订的性别平等架构提出的建议(2013年)。

动纳入不同部门和区域办事处。气候变化工作基本上以同样方式开展，还得益于经正式核准的全机构气候变化战略。

G. 结论

61. 人居署在可持续城市化这个日益发展的全球优先事项上逐渐占据重要位置。此外，尽管核心资源大幅下滑，人居署继续执行一项雄心勃勃的议程，交付与其人类住区任务相符并受到其利益攸关方重视的活动和产出。随着人居署迈向其第二个六年期战略计划，即 2014-2019 年战略计划，它还对其如何规划、管理和评估业绩进行了广泛改进。

62. 与此同时，有一些差距可能会妨碍人居署在实现 2014-2019 年期间目标、抓住人居三提供的机遇方面的成效、效率和相关性。它的可持续城市化重心尚未传达到该组织的所有部门。这些成果关键方面的角色和责任并非都一样清楚。此外，人居署仍然缺乏一些内部程序和职能来帮助业绩最大化，其中包括风险管理、信息和知识管理、明确的资源调动和伙伴关系战略、有力的工作成果评估，甚至其较成熟和风险较高的方案也没有这些要素。

三. 建议

63. 监督厅提出根据关键程度评级制度认为重要的以下 7 项建议：

建议 1[见第 44 至 47 段]

64. 人居署应加强风险管理办法，至少包括一项政策和行动计划，阐述其：

- 系统地查明和排定每个组织级别风险的优先次序并评估人居署对每种风险的脆弱性的机制；
- 查明具体的整体风险；
- 管理和监测每一种风险的计划，并将该计划传达所有相关工作人员和咨询人。

建议 2[见第 24 至 26、31、36 至 38、42 段]

65. 执行主任办公室应最后确定与人居署的 **ST/SGB** 和全秘书处一级开展的有关工作一致的问责制框架。

建议 3[见第 24 至 26 段]

66. 人居署应完成所有区域办事处的区域战略计划，并恢复在优先国家方案中编制人居署国家方案文件。为此，方案司应制定：

- 要求人居署国家方案文件的优先国家方案清单，植根于其风险管理活动；

- 明确标准，以确保区域战略计划和人居署国家方案文件与其具体区域和国家背景内的总体优先事项协调一致，并与各自任何必须处理的进一步要素保持一致；
- 借鉴现有范例的人居署国家方案文件模板，以促进经济合算地采纳这些文件。

建议 4[见第 24 至 26、36 至 38、39 至 43、47 段]

67. 人居署应修订并执行委托给项目咨询组的质量保证责任，即：

- 更新项目文件模板，以反映 2014-2019 年战略计划的重点领域和本报告列举的其他关键要素(例如，使项目文件与区域战略计划和人居署国家方案文件、风险管理、监测和评价等保持一致)；
- 立项/拟订清单时将质量纳入项目应计和问责系统，使项目只有在清单的所有要素均被评为满意之后才能获得批准；
- 阐明管理项目核准进程中利益冲突的步骤，同时确保项目核准过程参考三级组织中所有相关利益攸关方的反馈；
- 确保项目应计和问责系统不断更新，包括更新项目咨询组的会议记录。

建议 5[见第 12 至 21 段]

68. 从下一份评价计划开始，人居署应采用基于风险的办法来确定最需要评估的全球行动和国家方案，并确保有足够资金来评价这些领域。人居署应考虑进行：

- 2014-2019 年战略计划可评价性评估；
- 该战略计划的中期和最后评价；
- 评价实现可持续城市发展倡议，并按照 2010 年同行审查和本评价依据的启动文件，评价其人道主义行动。

建议 6[见第 11、39 至 43 段]

69. 人居署应加强其整理、存储和共享信息和知识的系统。这将需要：

- 最后确定知识管理股的职权范围和地点；
- 创建一份与第三方签订合同的所有工作人员名单，每季度更新一次；
- 至少每月更新一次其内联网；
- 促进整个机构内更系统地交流经验和良好做法；
- 要求区域战略计划和人居署国家方案文件以及提交项目咨询组的项目文件指出其提议参考的经验教训和良好做法。

建议 7[见第 48 至 55 段]

70. 人居署应完成资源调动战略行动计划，至迟于 2015 年 4 月的订正最后期限完成伙伴关系战略。两份文件均应包括一份所需具体行动详细一览表，并附有具体时间表及作用和职责。更紧迫的是，应查明对于最大限度地扩大人居三取得的成功最重要的伙伴关系。

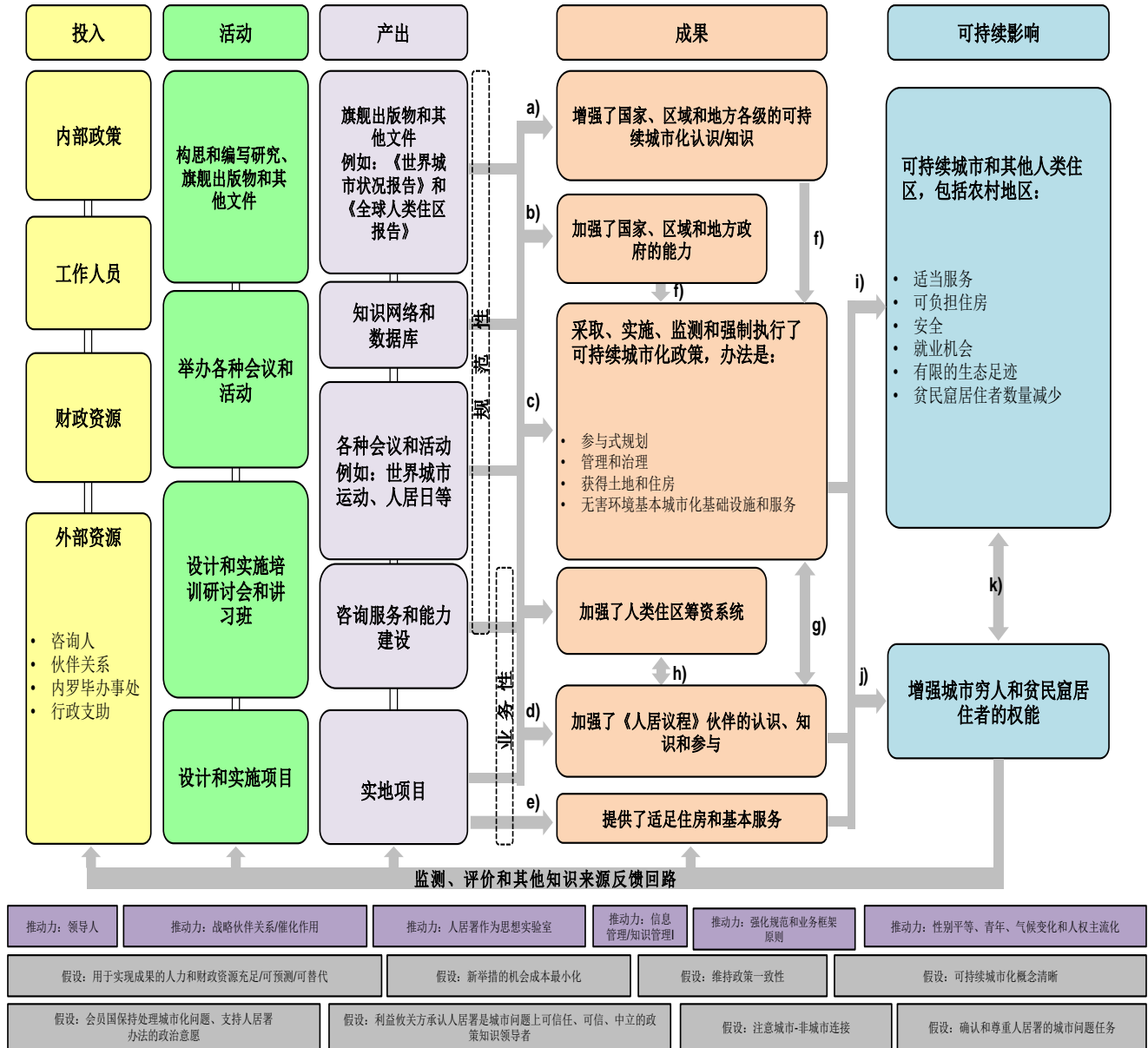
主管内部监督事务副秘书长

卡门·拉普安特(签名)

2014 年 12 月 22 日

附件一

2008-2013 年期间人居署方案影响途径



附件二^a

管理部门的评论意见

1. 人居署管理部门高兴地对内部监督事务厅(监督厅)关于人居署的评价报告作出答复。管理部门欢迎这份报告,并感谢监督厅检查和评价司对人居署的坦率评估和反馈意见。管理部门看了报告,对报告中提出和讨论的问题以一般答复方式回复,对报告所附行动计划中的每一项建议作出具体答复。

2. 报告着重指出了人居署工作的长处和缺点,以及将构成进一步改进人居署业务依据的建议。尤其是,管理部门高兴地注意到对人居署的积极结论,表明人居署在界定和管理其目标成果的做法方面取得很大改善,结构上与整体成果更加一致,并发展了改进项目质量的机制。管理部门欣见确认项目应计和问责系统机制的推出、指导本组织实现 2014-2019 年期间目标成果的关键政策、性别平等主流化的改善。就需要改进的领域而言,管理部门将加强其风险管理和问责框架、信息和知识管理、资源调动、评价覆盖面和伙伴关系。

3. 在赞赏报告总体结论的同时,管理部门注意到报告缺乏或需要进一步说明为推动城市议程提出的重要战略问题和作出的重大努力。管理部门借此机会对这些问题表达其意见。

任务、组织和资源

4. 2011 年以来,人居署开始了组织改革,以有成效和高效率地完成任务。本机构在可持续城市化愿景、专题重点、方案、业务能力及业务模式方面发生了根本性演变。这些工作没有在背景部分中得到很好的介绍。

5. 人居署的治理和体制结构也是一个挑战。属于联合国秘书处,同时作为联合国各基金和方案一个成员运作,这对本组织努力遵守联合国秘书处的规定构成挑战。这些规定有时并不积极支持会员国要求人居署作为一个方案完成的众多任务。联合国秘书处也不适合有成效和高效率地交付外地发展方案。人居署也同样受到现有治理安排的制约。这方面的改革在会员国中有争议,对捐助方供资产生直接影响。人居署在 2011 年进行了一次全面审查。人居署理事会最近一届会议深入审议了如何加强本机构治理的问题。人居署继续支持推进这个问题的努力,但治理根本上仍在会员国手中。人居署感谢会员国继续努力推进解决这个问题,并将尽一切可能支持共同协调人的努力。

6. 报告清楚说明了非专用资金的减少。人居署继续面临供资不可预测的财政风险。大部分自愿捐款增加仅限于专用资金。其核心预算的非专用收入不足以

^a 在本附件中,监督厅全文提供了联合国人类住区规划署(人居署)评论意见。这一做法是遵循独立审计咨询委员会的建议并依照大会第 64/263 号决议确立的。

应对报告指出的核心职能和其他组织优先事项。因此，充分执行建议将受到资源制约。

对注重结果的评价投入不足

7. 管理部门意识到评价职能尚未达到理想水平。但是，人居署致力于加强评价在整个成果管理中提高效率、有实效、问责制和透明度的作用。2012年，作为组织结构调整的一部分，人居署设立了独立评价股。2013年1月，人居署评价政策获得人居署管理委员会核准后开始实施。一个评价建议跟踪系统作为系统地贯彻落实评价建议的机制已经到位。所有这些努力都正在使人居署能够在评价组织业绩、支持问责制和促进组织学习方面改进评价职能。然而，评价资源仍然不足，尤其是注重成果的评价。管理部门将设法在整个执行战略计划的过程中处理这个问题，但总体资源制约将继续对人居署的工作产生影响。

将人居署定位为牵头的联合国可持续城市化方案

8. 管理部门欣见认可人居署成功地将自身定位为负责可持续城市化的联合国牵头机构，并且会员国已经认识到城市化挑战日益增加，以及人居署在处理这些问题方面的有关作用。报告提及里约+20会议的成果和2015年后发展议程以及大会可持续发展目标开放工作组提议设立一个独立的可持续发展目标，即“建设具有包容性、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区”（2014年7月）。但报告未提及其他重要的全球进程和成果。例如，在经济及社会理事会的第一次整合部分，经社理事会将重点放在可持续城市化，将其作为优先主题，并强调可持续城市化是实现可持续发展的变革力量（2014年5月）。此外，秘书长的气候峰会将“城市”作为优先行动领域之一（2014年9月）。人居署还通过世界城市运动，开始围绕“新城市议程”广泛动员人居议程伙伴。

9. 在加强联合国系统内就可持续城市化进行一致合作方面，也取得了重大成就。其中包括：大会可持续发展目标开放工作组、方案问题高级别委员会关于新的联合国城市化和可持续发展议程的议题文件；世界人道主义峰会；汇集联合国系统不同部分的城市化相关问题网络，包括人道主义背景和紧急状况；制定一个全系统性别平等计分卡，以确保将性别平等问题纳入本组织的活动主流。

10. 报告第23段说，战略规划和框架没有明确指出如何衔接城乡重点。这不是这两份文件的意图，这两份文件着重说明人居署应当做什么、取得什么成果。但该战略计划的部分依据是解决这一问题，这不是一个“待择”主题，而是人居署的根本问题。其他工具用来解决这里提出的问题。特别是，人居署已经决定重新制定区域战略计划和人居署国家方案文件，以期作为处理这一问题的框架。人居署还定期同常驻代表委员会接触，以在政策一级解决这一问题。已有人向委员会建议在理事会下届会议作为特别主题讨论这一问题。总的说来，这是须与会员国和其他合作伙伴不断对话的问题。

人居署在规划、管理和评估 2014-2019 年期间目标成果的办法方面已取得显著进展

11. 人居署欢迎监督厅确认在规划、管理和评估其 2014-2019 年目标成果方面的组织改善。但是，人居署不同意第 31 和 36 段的说法，其中涉及对人居署主要政策和内部协调的认识。管理部门确认需要开展工作以传播政策，但并非所有工作人员都需要了解或执行每项战略。管理部门觉得在访谈和调查中提出的问题是错误的，如果采取更微妙的做法，本可获得更丰富多样的答复。

结构性制约因素以及关键内部职能和程序的弱点阻碍了人居署实现成果的能力

12. 管理部门注意到报告中指出的风险领域并致力于不断改进，以消弭这些风险。在这方面，人居署正在与秘书处管理事务部合作解决结构性问题，以便实现更有成效和高效的国家行动服务提供模式，特别是在权力下放、采购和征聘方面。办公厅主任目前已决定，在今后两年半中，将保持现有采购安排，执行主任的授权保持不变，但须在最后进行一次评价。预计在实现人居署服务提供模式的改善方面，“团结”项目将是一个有用的工具。

13. 人居署还建立了一个符合联合国秘书处治理和实施框架的明确结构，以支持成功执行和顺利过渡到“团结”项目，实现业务流程的重大改进。本组织还积极参与了涉及全系统人力资源改革的联合国人力资源网。

14. 由于机构改革引入了一个矩阵式的组织结构，旨在加强人居署战略规划、全球和规范工作及其在区域和国家的业务方案的协调、协同效应和一体化，总部、区域办事处和联络处之间的关系得到加强。该报告没有充分强调这一点。

15. 管理部门还认为，第 36 段中关于内部协调较差说法的依据并不充分，也可能反映出了向工作人员提出问题的类型。该段描述的情况是，协调取决于个人关系，而不是通过体制机制开展工作。管理部门感谢报告承认设立了一个正规协调结构，但应指出，个人关系被广泛公认为是协调的必要(但并非唯一的)组成部分，没有个人关系，即便最佳设计的制度也不能发挥作用。尽管如此，当然还有改进的余地，管理部门将设法特别是确保管理人员在理事会会议上同工作人员采取后续行动，并确保更有效地管理新政策的制定和传播。

资源调动

16. 人居署成功调集指定用途的资金，反映出对其在可持续城市化和人类住区方面支持会员国的持续需求。但是，动员非指定用途的资源用于核心活动已变得更加困难。人居署正在审查其资源调动战略和行动计划，以确保更好地适应不断变化的捐助者状况，包括制定大型专题、区域和国家方案，其中包括可持续城市化的规范和业务这两个方面，并与国家发展优先事项以及经核准的人居署 2014-2019 年战略规划挂钩。

17. 报告提到了推进资源调动职能方面取得的进展，例如设立与捐助者关系和资源调动处以及一个捐助者信息系统。报告没有提及在改善与主要捐助国、传统、

新兴和非国家行为体进行持续对话方面取得的其他重要进展。这些进展已促成人居署 2010 年至 2013 年期间捐助群体的扩大和多样化，从而减少了对传统捐助国的依赖。人居署认识到，必须强化对作用和职责的定义以及增加培训和辅导负责工作人员等其他因素，以加强其分散式的资源调动模式。在这方面，人居署过去几个月加强了总体工作，在区域一级启动了资源调动行动计划，以增加指定用途的捐款，并支持本组织在非指定用途的自愿捐助方面的筹资努力。

共有问题

18. 尽管报告确认了人居署的四个共有问题，即性别平等、青年、气候变化和人权，并进一步确认在性别平等这一共有问题上取得的进展，但却未能确认在其他三个共有问题上取得的进展。

19. 人居署最近已加强并扩大了将人权纳入主流和促进人权的新举措。作为联合国大家庭的一部分，人居署的任务是尊重、促进、保护人权并在其活动中促进法治。执行主任的愿景坚定致力于并突出强调人权，人居署理事会也于 2013 年初作为优先事项批准了将人权纳入主流，将其列入 2014-2019 年战略计划。人居署所有活动的基础是《世界人权宣言》的价值观念，作为联合国发展集团的一部分，还赞同作为其优先事项之一将人权纳入主流，明确地将人权纳入其战略和方案执行主流。人居署早在 2002 年就开始与联合国人权事务高级专员办事处合作，以在联合国联合住房权利方案主持下共同努力全面和逐步地实现住房权利。

20. 将人权纳入主流进程的业务阶段是在 2014 年初开始的。因此，人居署的所有措施均支持普遍价值，这些价值观念倡导通过并执行强有力的以人权为基础的发展方针。例如，人居署是落实两项具体权利的主要机构：适足住房权和享有安全饮用水和卫生设施(“基本服务”)权。

21. 由于人居署目前仍处于重点是将人权纳入主流的体制结构和文化的概念化阶段，最近活动的一个重要内容是向工作人员和高级管理层提供指导和培训。2013 年举行了两次人权高级管理人员务虚会，还为全体工作人员举办了一次关于以人权为基础的人类住区发展方针的培训。同时，编写了一项人居署关于人权的方案指导说明，其他技术咨询/指导材料，包括一本人权手册，正在编写之中。此外，已为项目的概念化和评价阶段制定了一套清单。另一套清单指导顾问如何评估世界各国住房政策和住房部门在人权方面的遵守情况。人居署工作人员热情地接纳了这些举措。

22. 此外，作为加强对“一体行动”重视度的一个组成部分，人居署与人权监测机制——普遍定期审议系统性地合作，在这方面，向区域和国家办事处的合作伙伴提供了全面指导。这些活动大大有助于将人居署任务方面的联合国人权议程概念化。对基于人权议程的学习和能力建设的投资，已使同事和合作伙伴更了解和掌握基于权利的人类住区发展。

23. 虽然报告述及青年如何升格为将纳入人居署主流的共同问题，但没有充分重视已开展的方案工作，例如，与人居署不同单位联合拟订青年股的方案，及其对将青年工作纳入各次级方案主流的影响。该报告未提及人居署在联合国机构间青年发展网络发挥的关键作用，及其参与制订青年问题全系统行动计划。人居署还通过机构间网络与秘书处经济和社会事务部和秘书长青年问题特使密切合作，支持努力加强青年在全球、区域和国家各级的政治、社会和经济作用和影响。

24. 关于气候变化这一共有问题，2011年和2012年，《城市与气候变化倡议》编写了一个清单，以确保将性别平等观点纳入所有项目和城市一级气候变化评估的主流，并在坎帕拉和加德满都测试了该工具。

结论

25. 管理部门重申坚定致力于进一步改善在方案和业务各级的成效和问责，但这将取决于向该组织的供资。管理行动计划具体阐明了人居署将如何执行这些建议(见附件三)。

附件三

人居署的行动计划

检查和评价司的建议	预期行动	责任实体	预计完成日期
<p>建议 1[见第 44 至 47 段]</p> <p>人居署应加强其风险管理办法，包括至少制定一项政策和行动计划，阐述如下内容：</p> <ul style="list-style-type: none"> 系统查明和排定每个组织级别风险的优先次序并评估人居署对每种风险的脆弱性的机制 查明具体的整体风险 管理和监测每一种风险的计划，并将该计划通知所有相关工作人员和咨询人(第 64 段)。 	<p>该建议得到接受。</p> <p>人居署管理部门注意到监督厅评价报告中指出的风险领域，并致力于不断改进，以消弭这些风险。将通过下列行动执行该建议：</p> <p>加强人居署的风险管理政策；</p> <p>制定一项行动计划，以管理和监测每一种风险；</p> <p>已经制订了两项活动的工作范围。人居署确定了如下 10 大主要组织风险及其控制领域：肯尼亚的不安全状况；脆弱的供资结构；行政问题；执行人道主义所需的必要工具；工作人员的技能 and 留用；管理预期；对区域和项目国家办事处的依赖；优化人居署在“一体行动”中的任务；治理结构；《国际公共部门会计准则》和“团结”项目有关问题。</p> <p>项目应计和问责系统中已经落实了一个特色，将人居署所有项目的所有风险合并到单一的数据库中，以便促进对所有项目的整体风险分析，包括按国家、地区和风险类别分列的分析。</p>	<p>管理办公室质量保证股</p> <p>方案司，处理与正在制定和执行的项目有关的风险</p> <p>人居署理事会，批准政策和行动计划</p>	<p>2015 年 4 月 30 日</p>
<p>建议 2[见第 24 至 26、31、36 至 38、42 段]</p> <p>执行主任办公室应最后确定与人居署的 ST SGB 和在全秘书处一级开展的有关工作一致的问责制框架(第 65 段)。</p>	<p>该建议得到接受。</p> <p>人居署对其负责交付具体成果的工作人员施行一项问责政策。人居署责任制和问责政策附后，供监督厅审查。</p> <p>该政策符合目前正在审查供联合国总部核准的人居署 ST SGB 草案，并遵循了联合国系统各机构其他问责框架的结构和原则。</p> <p>仍需加强，以满足人居署需求。</p>		<p>2015 年 6 月 30 日</p>

检查和评价司的建议	预期行动	责任实体	预计完成日期
<p>建议 3[见第 24 至 26 段]</p> <p>人居署应制定所有区域办事处的区域战略计划，并恢复在优先国家方案中编制人居署国家方案文件。为此，方案司应制定：</p> <ul style="list-style-type: none"> 要求编制人居署国家方案文件的优先国家方案清单，基础为其风险管理活动 明确标准，以确保区域战略计划和人居署国家方案文件与其具体区域和国家背景内的总体优先事项保持一致，并与各自必须处理的更多要素保持一致； 借鉴现有范例的人居署国家方案文件模板，以促进经济核算地通过这些文件(第 66 段)。 	<p>该建议得到接受。</p> <p>人居署国家方案文件是使人居署优先事项与区域和国家优先事项和联合国发展援助框架(联发援框架)的活动保持一致的良好工具。人居署将采取以下行动执行这项建议：</p> <p>在所有区域办事处编制区域战略计划(4 个计划)；</p> <p>在优先国家方案中编制人居署国家方案文件(截至 2015 年底至少 10 份人居署国家方案文件)；</p> <p>将制定区域战略计划和人居署国家方案文件保持一致的标准，并考虑到区域和国家的具体情况以及城市发展议程；</p> <p>将提供编制人居署国家方案文件的模板，以便文件遵循标准化格式。</p>	<p>各区域办事处主任</p> <p>方案司</p> <p>业务司</p>	2015 年 12 月 30 日
<p>建议 4[见第 24 至 26、36 至 38、39 至 43、47 段]</p> <p>人居署应修订并执行委托给项目咨询组的质量保证责任，即：</p> <ul style="list-style-type: none"> 更新项目文件模板，以反映 2014-2019 年战略计划的重点领域和本报告列举的其他关键要素(例如，使项目文件与区域战略计划和人居署国家方案文件、风险管理、监测和评价等保持一致) 将立项/拟订清单质量纳入项目应计和问责系统，使项目只有在清单的所有要素均被评为满意之后才能获得批准 阐明管理项目核准进程中利益冲突的步骤，同时确保项目 	<p>该建议得到接受。</p> <p>正如监督厅报告所指出，项目咨询组促进了正式协调并加强了项目文件的质量保证。它还确保项目符合组织目标。执行该建议的进一步行动包括：</p> <p>审查和修订项目咨询组的质量保证责任；</p> <p>更新项目文件模板，以与区域战略计划、人居署国家方案文件和联发援框架保持一致；</p> <p>将质量保证纳入项目应计和问责系统，使项目在清单所有要素均令人满意之前不可能获得批准并获得资金；</p> <p>阐明尽量减少潜在利益冲突的步骤，例如提出项目的工作人员不参与核准其项目；</p>	<p>方案司</p> <p>管理办公室</p>	2015 年 12 月 30 日

检查和评价司的建议	预期行动	责任实体	预计完成日期
<p>核准过程参考三级组织中所有相关利益攸关方的反馈</p> <ul style="list-style-type: none"> • 确保项目应计和问责系统不断更新,包括更新项目咨询组的会议记录(第 67 段)。 	<p>确保项目资料不断更新并监测项目资料输入项目应计和问责系统的情况;</p> <p>一个风险管理特色已纳入项目应计和问责系统,以汇总所有项目风险;</p> <p>一个经验教训和最佳做法特色已纳入项目应计和问责系统,集中所有良好做法和吸取的经验教训,纳入一个综合数据库电子图书馆。</p>		
<p>建议 5[见第 12 至 21 段]</p> <p>从下一份评价计划开始,人居署应采用基于风险的办法来确定最需要评估的全球行动和国家方案,并确保有足够资金来评价这些领域。人居署应考虑委托进行下列工作:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2014-2019 年期间战略计划可评价性评估 • 该战略计划的中期和最后评价 • 评价实现可持续城市发展倡议,并按照 2010 年同行审查和本评价依据的启动文件,评价其人道主义行动(第 68 段)。 	<p>该建议得到接受。</p> <p>人居署致力于加强评价在其工作中的作用,所有批准的方案和项目必须有编入预算的评价计划。2014-2019 年战略计划中规划了采取落实这一建议的建议行动,包括中期评价和最后评价。</p> <p>该战略计划的可评价性评估将在 2015 年第二季度、2017 年中期和 2019 年最后评价时进行。</p> <p>实现可持续城市发展倡议评价、特定全球举措和至少一个人道主义评价将列为优先事项,并列入 2016-2017 年评价计划。</p>	<p>评价股 项目咨询组 人居署理事会 管理办公室</p>	<p>战略计划的可评价性评估迟于 2015 年 6 月底进行</p> <p>战略计划的中期评价迟于 2017 年 4 月底进行</p> <p>战略计划的最后评价迟于 2019 年底进行</p> <p>如有可用资源将进行上述评价</p> <p>2017 年 12 月</p>
<p>建议 6[见第 11、39 至 43 段]</p> <p>人居署应加强其整理、存储和共享信息和知识的系统。这将需要:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 最后确定知识管理股的工作范围和地点 • 创建一份与第三方签订合同的所有工作人员名单并每季度更新一次 • 至少每月更新一次内联网 • 促进整个机构内更系统地交流经验和良好做法 	<p>该建议得到接受。</p> <p>人居署注意到监督厅报告中详述的关于知识管理的建议。人居署将采取以下行动执行这项建议:</p> <p>通过人居署内部沟通,最后确定知识管理股的工作范围和地点及责任;</p> <p>修订知识管理战略;</p> <p>确保每季度更新一次与第三方签订合同的所有工作人员名单;</p> <p>每月更新一次其内联网;</p>	<p>管理办公室 宣传、外联和传播处 执行主任办公室</p>	<p>2015 年 6 月</p>

检查和评价司的建议	预期行动	责任实体	预计完成日期
<ul style="list-style-type: none"> 要求区域战略计划和人居署国家方案文件以及提交给项目咨询组的项目文件指出其提案参考的经验教训和良好做法(第 69 段)。 	<p>促进整个机构内更系统地交流经验和良好做法；</p> <p>查明经验教训并将其纳入项目周期。</p>		
<p>建议 7[见第 48 至 55 段]</p> <p>人居署应完成资源调动战略行动计划，并迟于订正的最后期限 2015 年 4 月完成伙伴关系战略。两份文件均应包括一份所需具体行动详细一览表，并附有具体时间表及作用和职责。更紧迫的是，应查明对于人居三最大限度地取得成功最重要的伙伴关系(第 70 段)。</p>	<p>该建议得到接受。</p> <p>人居署受制于非指定用途的资金减少，正努力扩大其捐助群体并增加核心供资。将通过下列行动执行该建议：</p> <p>敲定 2015 年资源调动行动计划及其后的定期更新；</p> <p>敲定伙伴关系战略；</p> <p>经与人居三秘书处协商，确定对于人居三最大限度地取得成功最重要的伙伴关系。</p>	<p>资源调动股</p> <p>执行主任办公室</p> <p>伙伴关系处</p>	<p>迟于 2015 年 4 月敲定资源调动行动计划</p> <p>敲定伙伴关系战略</p> <p>迟于 2015 年 12 月确定对于人居三最大限度地取得成功最重要的伙伴关系</p>