



联合国

HSP

HSP/GC/24/5/Add.2

UN HABITAT 联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
31 January 2013

Chinese
Original: English

第二十四届会议

2013年4月15-19日，内罗毕

临时议程*项目7

**2014-2015 两年期联合国人类住区规划署的工作方案
和联合国生境和人类住区基金会的预算**

2014-2015 两年期拟议工作方案和预算

增编

联合国人类住区规划署 2014-2019 年战略计划草案

执行主任的报告

摘要

2008-2013 年中期战略和体制计划的实施工作将于 2013 年 12 月结束。因此，联合国人类住区规划署理事会在第二十三届会议上请执行主任经与常驻代表委员会磋商，考虑到 2008-2013 年中期战略和体制计划同行审查和其它审查活动所提出的建议，制定一份 2014-2019 年战略计划，包括一份筹备进程路线图，提交 2013 年初举行的理事会第二十四届会议批准（第 23/11 号决议）。本报告列出了常驻代表委员会于 2012 年 8 月 22 日通过的 2014-2019 年战略计划草案。计划草案共分三个部分。第一部分“战略分析”介绍了战略计划的思路，说明了决定计划内容的外部因素和内部因素，回答了“为什么”的问题。第二部分“战略选择”介绍了战略计划的核心要素，回答了“是什么”的问题。第三部分“战略实施”介绍了计划将如何执行，回答了“怎么做”的问题。

* HSP/GC/24/1。

目录

一、 战略分析	3
A. 引言	3
B. 人居署的任务	3
C. 城市趋势、挑战和机遇	3
D. 从 2008-2013 年中期战略和体制计划中汲取的经验教训	5
E. 强点、弱点、机会和威胁	6
1. 强点	6
2. 弱点	7
3. 机会	8
4. 威胁	8
F. 2014-2019 年战略计划指导原则	9
二、 战略选择	9
A. 远景	10
B. 任务	10
C. 目标	10
D. 战略成果	10
E. 重点领域、战略成果和范围	10
1. 重点领域 1: 城市立法、土地和治理	11
2. 重点领域 2: 城市规划和设计	12
3. 重点领域 3: 城市经济	12
4. 重点领域 4: 城市基本服务	13
5. 重点领域 5: 住房和贫民窟改造	13
6. 重点领域 6: 减少风险和灾后重建	14
7. 重点领域 7: 研究和能力发展	14
8. 跨领域问题	15
F. 结果框架: 重点领域结果及绩效指标	16
三、 战略实施	18
A. 引言	18
B. 实施战略及阶段	18
1. 通过两年期工作方案和预算实施计划	18
2. 推动作用及伙伴关系	20
3. 风险管理	21
C. 组织结构和管理方法	22
D. 绩效评估	24
1. 监测和报告	24
2. 评价	25
E. 财政和人力资源	26
附件	
人居署正式组织结构图	29

一、战略分析

A. 引言

1. 联合国人类住区规划署（人居署）理事会在第二十三届会议上通过了第 23/11 号决议，其中请执行主任与常驻代表委员会磋商，在考虑到 2008-2013 年中期战略和体制计划同行审查和其它审查活动所提出的建议后，编制一份 2014-2019 年战略计划，提交理事会第二十四届会议批准。¹

B. 人居署的任务

2. 人居署的任务源自 1996 年在土耳其伊斯坦布尔举行的联合国人类住区会议（“人居二”）上通过的《人居议程》。《人居议程》的两大目标是人人享有适当住房和在城市化的世界中促进可持续人类住区发展。

3. 人居署的任务还源自下列大会决议：第 3327(XXIX)号决议，其中大会设立了联合国生境和人类住区基金会；第 32/162 号决议，其中大会设立了联合国人类住区中心（人居中心）；第 56/206 号决议，大会通过该决议将联合国人类住区中心升级为联合国人类住区规划署。

4. 人居署的任务还源自其它国际商定的发展目标，包括《联合国千年宣言》（大会第 55/2 号决议）所载目标，尤其是关于在 2020 年前大幅改善至少 1 亿贫民窟居民生活的目标（目前该目标已实现）；大会第六十五届会议关于千年发展目标的高级别全体会议的成果文件，特别是第 77(k)段，其中国家元首和政府首脑承诺要超越现有目标，通过减少贫民窟人口和改善贫民窟居民的生活，努力建设无贫民窟的城市；以及《约翰内斯堡执行计划》关于水和环境卫生的目标，即力求到 2015 年使无法持续获得安全饮用水和基本环境卫生条件的人口比例减少一半。

C. 城市趋势、挑战和机遇

5. 本战略计划的有些内容是 2008-2013 年中期战略和体制计划的延续，还有一些内容则涉及新出现的城市人口、环境、经济、空间和社会趋势，以及与此类趋势有关的机遇和挑战。

6. 插文 1 概述了在 21 世纪影响各城市的主要城市趋势、挑战和机遇，人居署必须通过 2014-2019 年战略计划对此做出回应。

插文 1：影响 21 世纪各城市、人居署必须做出应对的各项因素

1. 人口因素

- 城市占主导地位：全球人口有 50% 以上居住在城市，预计到 2030 年将

¹理事会 2011 年 4 月 15 日第 23/11 号决议。

增加到 60%

- 发展中国家快速城市化：目前到 2030 年，全球城市人口增长中有 90% 出现在发展中国家，特别是非洲和亚洲国家
- 大多数城市人口增长出现在人数在 10 万到 25 万之间的城镇
- 发达国家和转型国家城市人口老龄化
- 发达国家和转型国家城市人口数量下降（“城市收缩”）
- 发展中国家城市人口中青年占的比重最大

2. 环境因素

- 气候变化：70%的温室气体排放是由城市造成的，主要原因是工业生产和建设活动集中在城市
- 气候变化和（不断加剧的）自然灾害对城市的影响与日俱增：自 1975 年来自然灾害增加了四倍，城市和居民更容易受到气候变化的影响
- 二十世纪大部分时间内（直至七十年代），负担得起的化石燃料（石油）价格平稳，致使汽车使用增加，除其它社会经济影响外，还造成了城市扩张
- 发展中国家人口获取清洁用水、卫生服务和废物管理的途径较少

3. 经济因素

- 自 2008 年金融危机爆发以来，全球经济有所减弱
- 但是自 2010 年以来，很多发展中国家的经济增速很快（7%以上），因此提高了这些国家吸引投资进而为穷人提供适足的城市基本服务和住房的能力
- 全球失业率不断上升（2010 年全球共有 2.05 亿人口失业，占全球人口的 6.2%）
- 全球范围内，青年人口失业率比成年人高出 2 到 3 倍
- 城市在经济中日益占主导地位，占全球国内生产总值的 70%（在低收入国家占 55%，在中等收入国家占 73%，在高收入经济体占 85%）
- 能源价格波动和石油需求增加，给国家和城市经济（尤其是发展中国家的经济）带来了挑战

- 在发达国家和发展中国家，非正规经济部门不断发展

4. 空间因素

- 多数城市居民（62%）居住在人数低于 100 万的中小型城市住区
- 发展中国家快速城市化导致无秩序的半城市化，其大多不正规而且城市规划体系薄弱
- 快速城市化和城市扩张导致在全球很多地方出现了大型都市区域，必须制定适当的治理模式
- 总体而言，发达国家的城市密度不断下降，主要原因是使用可负担的化石燃料和汽车，而且偏爱郊区的社会经济生活方式，这会对城市和农村环境产生负面影响，也不利于没有私家车且无法使用公共交通的群体
- 发达国家和发展中国家的城市规划和设计都采用现代化模式，使得不断扩张的各城市资源（尤其是能源）使用效率低下、格局分散、包容性低而且经济竞争力低

5. 社会因素

- 全球范围内城市贫困不断加剧（贫困全球化），不平等现象不断增加
- 在发展中国家，城市贫困和不平等体现在约有 10 亿人口居住在贫民窟中，而且其脆弱性（尤其是妇女和儿童）不断加剧
- 社会排斥、居住分散和长期贫困是很多发达国家的普遍问题
- 全球很多地方城市犯罪率不断增加，这表明社会不平等必须通过包容政策来解决
- 全球范围内，难民（2011 年有 1,100 万-1,200 万）和境内流离失所者（2008 年有 2,600 万）的数量不断增加

D. 从 2008-2013 年中期战略和体制计划中汲取的经验教训

7. 若干审查和评价，包括针对 2008-2013 年中期战略和体制计划实施工作开展同行审查和半年一次的进展报告，都强调 2008-2013 年中期战略和体制计划的制定和实施工作存在许多问题。其中不少问题对 2014-2019 年战略计划有重大影响：

(a) 制定 2008-2013 年中期战略和体制计划时，未能将性别、青年和伙伴关系问题作为跨领域问题充分反映在全部重点领域内。后来，即 2009 年制定结果框架时，性别问题才得到解决。只在一个重点领域提到了伙伴关系问题，而未反映在全部重点领域中；

(b) 2008-2013 年中期战略和体制计划和两年期工作方案和预算是分开的。前者的重点领域与工作方案和预算的各次级方案不一致。虽然两份文件逐步实现了统一，但一开始即形成了人居署在实施两份不同文件的印象，而且中期战略和体制计划有时被看作繁重的负担；

(c) 由于一开始中期战略和体制计划以及工作方案和预算之间缺乏统一，因此报告工作起初很复杂。中期战略和体制计划制定了一套重点领域目标和绩效指标，而工作方案和预算则制定了一套不同的预期成果和绩效指标。中期战略和体制计划结果框架于 2009 年年末制定，又制定了一套不同的重点领域战略成果、预期成果、次级预期成果和绩效指标。制定完成时，2008-2009 年和 2010-2011 年工作方案和预算文件均已获得批准；

(d) 2009 年制定的中期战略和体制计划的一些预期成果和绩效指标不够具体、可计量、可实现、相关、有时限。具体而言，“有效宣传、监测和伙伴关系”（重点领域 1）的成果和指标，以及“无害环境的基本城市基础设施和服务”（重点领域 4）和“加强人类住区金融体系”（重点领域 5）的一些成果和指标不够相关。重点领域 2“促进参与性规划、管理和治理”和重点领域 3“促进有利于穷人的土地和住房”的一些预期成果和绩效指标则不够具体；

(e) 人居署面临的一项主要挑战一直是必须记录社会和经济变革，该领域也充满了巨大的学习潜力。人居署必须系统地加强其监测和评价工作，期间应考虑到常驻代表委员会和理事会各项决议的指导意见。

E. 强点、弱点、机会和威胁

8. 在执行主任牵头的一项参与式活动中，各司长对人居署开展了强点、弱点、机会和威胁分析（SWOT 分析）。分析结果，以及有关 2014-2019 年战略计划的常驻代表委员会不限成员名额联络小组的审议结果，都通过强调可进一步发展和需要管理层关注的领域，为本战略计划提供了资料。

1. 强点

9. SWOT 分析确定了若干人居署拥有专门知识和相对优势的领域，具体包括：

(a) 在受冲突和灾害影响的国家开展实地工作取得了很好的进展，具体涉及土地冲突调解、住房和基础设施重建、地方政府复原，以及在联合国人道主义工作中纳入城市领域的从救济到可持续恢复等一系列工作；

(b) 创新的供水和环境卫生方法，包括利用区域开发银行提供的资金；

(c) 世界城市论坛是目前全球讨论城市问题的主要论坛；

(d) 就城市问题和有关贫民窟的“千年发展目标”具体目标开展全球宣传，人居署已针对有关贫民窟的“千年发展目标”具体目标在 2003 年首次开展了关于贫民窟和贫民窟居民统计资料的全球评估；

(e) 旗舰出版物《全球人类住区报告》和《全球城市状况报告》中的一些讨论备受赞誉；

(f) 提供区域部长级平台，如非洲住房和城市发展问题部长级会议、亚太住房与城市发展部长级会议和拉丁美洲和加勒比住房和城市发展部门部长和高级主管部门区域会议；

(g) 全球土地工具网，其服务得到了捐助方的大力支持和多个国家和城市的欢迎；

(h) 在全球范围内推进有关如下问题的探讨：城市安全和安保、强行驱逐和备选方案、包容性城市政策，以及将性别和青年问题纳入主流。

2. 弱点

10. SWOT 分析表明人居署需解决下列主要弱点：

(a) 提高管理体系（包括问责制和透明度）的成效，减少官僚负担；

(b) 提高总部的核心生产力以及实地项目初期阶段的交付效率，尤其是应急项目的效率；

(c) 系统地收集来自内外部的核心知识和经验教训；

(d) 改善内部的战略规划，以提高政策和方案实施的一致性；

(e) 改善人居署的外部交流和形象，包括提高人居署更有效推广其成功案例的能力；

(f) 解决部门规模较小且职能重叠的问题，进一步解决本位主义的问题，以便维持并推进通过实施 2008-2013 年中期战略和体制计划而在该领域取得的进展；

(g) 更好地利用现有人力资源，尽量减少聘用外部顾问；

(h) 改善资金预测和资源筹集工作；

(i) 更加关注城市规划和设计、城市立法、地方经济发展和市政融资，这些是推动实现可持续城市发展的主要手段，并鼓励国家和地方政府也采取类似行动；

(j) 提高国家一级的成效，目前大多数捐助方供资已转向国家一级；

(k) 完善当前冗长且繁琐的采购和招聘程序，此类程序给人居署的活动，尤其是灾后/冲突后重建领域的活动带来了挑战。

3. 机会

11. SWOT 分析确定的大多数机会与当前影响各城镇的主要全球因素有关，具体包括：

(a) 城市议程在全球范围的重要性不断加强，原因是自 2008 年以来大部分人口为城市居民；

(b) 认识到城市在国家经济增长和全球化过程中发挥的领导作用；

(c) 一些发展中国家经济发展很快，提高了此类国家吸引投资的能力，以便为穷人提供适足的城市基本服务和住房；

(d) 全球开展复兴城市规划的运动，2006 年在温哥华举行的第三届世界城市论坛启动了这一工作，并被称为“彻底改造城市规划”；

(e) 规划发展中国家人口规模少于百万的中小型城市住区方面的援助需求不断增加，当前此类住区是全球大多数城市人口的住所，未来几十年这些住所也将创造大部分可预测的城市发展机遇，但是这些住区体制较为薄弱；

(f) 在应对气候变化和解决能源效率问题方面，城市在全球范围内发挥着越来越重要的作用，包括考虑到城市减缓温室气体排放和以创新的方式适应气候变化的潜力，将在流动性和交通、居民住宅和商业建筑的供暖和制冷、建筑、工业活动和废物领域发挥作用；

(g) 人居署在联合国人道主义事务执行委员会和机构间常设委员会工作组中发挥的作用不断得到认可，人居署通过这些机构为救济、恢复和重建领域的城市重点工作提供了物资和支持；

(h) 人居署的规范和业务任务，这些支持人居署能够制定创新的解决方案并进行实地测试，并能为不断扩大的国家方案和项目提供技术援助；

(i) 贫民窟预防和改造以及饮用水和环境卫生在“千年发展目标”中很重要；

(j) 新上任的执行主任为审查人居署的实质性工作和管理工作提供了机遇；

(k) 第三次联合国住房和城市可持续发展问题会议（“人居三”）将于 2016 年举行，还将持续开展治理审查进程，借此人居署的任务规定和妨碍其业务活动的各项规章制度都将得到审查。

4. 威胁

12. 人居署面临的主要威胁大多来自外部环境，具体包括：

(a) 近年来捐助方为人居署非专用收入提供的捐助不断减少，部分原因是全球金融危机；

(b) 人居署官方工作方案和捐助方兴趣间可能出现了分歧，体现在捐助方提供的专用收入不断增加；

(c) 其它多边机构对城市议程的关注度不断增加。从一方面来说，这是一项积极的进步，表明城市议程的重要性不断加强；但是从另一方面来说，如果处理不当的话，会导致不必要的重复工作，也会造成国际机构间的竞争；

(d) 如果当前漫长的招聘和采购流程未能得到完善的话，人居署将无法及时满足国家和地方两级不断增加的对其服务的需求。

F. 2014-2019 年战略规划指导原则

13. 考虑到人居署当前的任务、全球城市挑战和机遇、从 2008-2013 年中期战略和体制计划中汲取的经验教训以及上述 SWOT 分析的结果，制定本战略规划时主要参考了如下基本原则：

(a) 计划能反映人居署的官方任务，如《人居议程》、“千年发展目标”，以及关键的大会和理事会决议；

(b) 计划反映了对 2008-2013 年中期战略和体制计划一些内容的延续，就重点领域和实施方法而言，还回应了执行主任在理事会第二十三届会议所作的政策发言中详述的各项新出现的城市趋势、挑战和机遇；

(c) 性别、青年、伙伴关系、外联和交流、能力发展、气候变化和最佳做法已作为跨领域问题系统地反映在全部实质性重点领域中；

(d) 战略规划的重点领域也是两年期战略框架及工作方案和预算中的次级方案，这就确保三项文件间实现了完全统一；

(e) 与 2008-2013 年中期战略和体制计划通过时不同，战略规划中包含一个结果框架，进而确保就六年期战略计划和两年期工作方案和预算开展的报告工作已统一纳入一项独立进程；

(f) 战略规划是自上而下和自下而上筹备进程的成果，即将执行主任的新远景和战略领导与通过参与式进程制定的计划结果框架和其它内容结合起来；

(g) 实施战略规划时，将注意加强与其它联合国机构的合作与协调，并避免各项方案和活动间出现重叠和重复工作。

二、 战略选择

14. 人居署与合作伙伴一起应对影响城市和其它人类住区可持续发展的主要挑战和机遇，具体包括发展中国家城市人口快速增长、城市空间不断扩展，以及城市地方政府需承担越来越大的责任，采取行动满足当地需求并应对全球挑战。人居署既开展规范性工作，又开展业务性工作，旨在帮助负责城市和人类住区问题的地方、区域和国家政府通过改善城市发展、规划、管理、治理和基本服务交付政

策，来提高人民的生活水平。此类政策应符合可持续城市发展的指导原则²和辅助性原则。

A. 远景

15. 人居署促进国家和地方政府及其它相关利益攸关方加强承诺，努力建设经济上多产、社会上包容且环境上可持续的城市和其它人类住区。

B. 任务

16. 人居署与相关利益攸关方和其它联合国实体合作，支持各国政府和地方主管部门根据辅助性原则积极应对城市化机遇和挑战，方式包括提供规范性或政策咨询和技术援助，促进将各城市和其它人类住区改造为经济快速发展、社会进步且环境安全的包容性中心。

C. 目标

17. 城市和其它人类住区规划良好、治理完善且效率高，具备充分的基础设施，能为所有人提供就业、土地和基本服务，包括住房、供水、环境卫生、能源和交通服务。

D. 战略成果

18. 国家、区域和地方政府实施了环境、经济和社会方面可持续、关注性别问题且包容的城市发展政策，提高了城市贫困人口的生活水平，也加强了他们在城市社会经济活动中的参与程度。

E. 重点领域、战略成果和范围

19. 考虑到在二十一世纪影响城市的各项因素，以及上文所述的人居署当前的强点、弱点、机会和威胁，2014-2019年期间将重点关注下列四个方案领域，即：(a)城市立法、土地和治理；(b)城市的规划和设计；(c)城市经济；(d)城市基本服务。

20. 之前，人居署未充分关注前三个领域，但是它们为更有效高效地提供基本服务、住房和贫民窟改造以及更有效地应对人为和自然灾害提供了重要框架。可将这三个领域看做推动各城市更好地实现环境、经济和社会可持续性的手段。

21. 将第四个领域“城市基本服务”作为优先重点的原因是发展中国家仍有大量城市居民无法获得适足的基本服务（尤其是供水和环境卫生），以及可靠的废物管理服务、可持续公共交通和安全生活能源。缺乏基本服务的城市居民大多居住在贫民窟，目前约有 10 亿人口。正因如此，贫民窟、安全饮用水和基本卫生设施被重点列在“千年发展目标”目标 7 中，具体为目标 7C（到 2015 年将无法持续

² “可持续城市发展的指导原则”是指为实现城市地区的社会空间平等、环境安全和经济生产力而必须采取的基本行动，见人居署（2009年）《可持续城市规划：2009年全球人类住区报告》，Earthscan 出版社，伦敦，第4页表1的原则摘要。

获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半）和目标 7D（到 2020 年使至少 1 亿贫民窟居民的生活得到明显改善）。

22. 上述四个重点领域的工作将支持人居署以更整体的方式应对在二十一世纪影响各城市的挑战和机遇，并满足发展中国家最为重要的一项需求。

23. 人居署将在之前成功经验的基础上，继续在下列三个重要的重点领域开展工作：(a)住房和贫民窟改造；(b)减少风险和灾后重建；以及(c)研究和能力发展。将同时实施七个重点领域，因为它们都非常重要而且均密切相关。

24. 七个重点领域的工作重点是帮助负责城市发展的城市地方政府和中央政府部门落实更有效的政策、战略、计划和实施系统，以便更有效和公平地满足城市贫困人口的需求。为实现这一目标，必须加强人居署的促进作用，并更有力地在国家和地方两级发展伙伴关系。

25. 在七个重点领域内，人居署将着重关注有可能在城市一级引发或促成变革的明确界定的战略议题和行动。将通过开展明确界定的项目来实现这一目标，项目中既有规范性工作也有业务性工作。为此，将在本战略计划有效期内持续更新人居署示范项目目录（于 2011 年底制定）。另外，人居署组织结构将与七个重点领域完全统一，也将采取基于项目的管理方法，以确保战略计划实施工作能取得更大的成效。

1. 重点领域 1：城市立法、土地和治理

战略成果：各城市、区域和国家主管部门已设立系统，以便增进获取土地的机会，通过有利的立法并建立有效分权化治理，促进公平、可持续的城市发展，包括城市安全。

26. 很多发展中国家都缺乏有效且关注性别问题的城市土地开发机制、法律框架和治理体系和系统。因此，无法实现有效的城市规划、经济增长和发展。另外，很多发展中国家的城市立法已经过时，无法应对当前的城市议题，影响城市发展问题的各项法律彼此冲突或重叠，甚至无法执行。此外，在很多发展中国家和发达国家，现有的城市治理模式已不适用于快速扩展且已升级为大都市区的各城市中心。

27. 为弥补这些缺陷，人居署将通过本重点领域为各国政府和城市提供有关城市立法、土地和治理的政策和业务支持。人居署将根据全球土地工具网的经验并与地方政府组织建立伙伴关系，利用一系列的工具（包括土地调整）处理现有的城市土地问题并把握这方面的机会。将根据辅助性原则解决影响城市发展的立法和体制（监管框架）缺陷问题，包括有关城市土地开发、城市规划、城市管理和治理以及地方经济投资的监管框架。人居署还将支持制订有助于进行城际合作的适当立法和治理模式，以便促进区域一级的可持续城市发展。此外，人居署将推广与权力下放和加强地方主管部门、人人享有基本服务以及社会包容和参与有关的国际准则。人居署将通过上述方式加强地方政府的能力，以资助、开发和维护基础设施和城市基本服务，并改善城市安全。

28. 为改善性别平等状况，将通过该重点领域的两个工作群组“城市立法”和“地方政府和权力下放”来实施具体的项目，以便提高妇女在城市治理工作中的参与程度，尤其是在地方一级的参与程度。还将通过两个工作群组“土地和全球土地工具网”和“城市立法”来实施旨在改善妇女获取城市土地途径的项目。

2. 重点领域 2：城市规划和设计

战略成果：各城市、区域和国家主管部门已通过一项纳入全部行动方的参与式进程，实施了多项政策、规划和设计，以建设布局紧凑、集成一体和相互联接的城市，促进公平的城市可持续发展并应对气候变化。

29. 当前，很多城市都面临下列严峻挑战：发展管理体系效率低下、近郊扩展不正规且无序、非正规住房和生计活动持续增加、连通性差、交通堵塞、能源使用效率低下等。城市还面临环境挑战，包括如何抑制不断上升的温室气体排放和人为气候变化不断扩大的影响。

30. 为应对这些挑战，人居署将通过本重点领域为市政府和国家政府提供一整套经过检验的做法、指导方针和工具，通过在各级，即贫民窟和住区、城市、区域、国家和超国家一级开展规划和设计，支持对城市增长进行管理，并提高可持续性、效率和公平。将通过下列措施实现这一目标：(a)根据辅助性原则，完善有关城市规划和可持续性的各项政策和立法；(b)提高各机构和利益攸关方的能力，以便以最为适当的规模，用具有参与性和包容性的方法开展并有效落实城市规划进程；以及(c)在选定城市落实新的城市规划和设计举措。

31. 本重点领域将促进实现城市规划和设计改革，以使其成为一项更有效的工具，推动各国政府和地方政府实现可持续城市发展。整体方法将着重关注在城市和大型地区创建空间结构，以促进可持续城市化。将特别注重在权力下放和多层面治理背景下，推广一些重要的原则，如优化城市住区的人口和经济密度，并酌情混合使用土地，实现多样性并改进连通，以利用经济集聚优势，最大程度减少流动性需求。特别是，新的办法将强调必须提前规划城市人口增长；必须根据挑战的规模进行规划；必须分阶段规划；以及必须就创造就业机会进行规划，同时尊重地方和区域确定的城市规划和设计传统。

3. 重点领域 3：城市经济

战略成果：各城市、区域和国家主管部门已通过或实施完善的城市战略和政策，以支持地方经济发展、促进包容性经济参与、创造体面的就业和生计机会并加强城市财政。

32. 当前全球城市面临的一项巨大挑战是如何为城市人口创造体面的就业和生计，包括越来越多的城市青年和妇女，由于歧视性做法他们通常处于弱势地位。全球范围内对城市的关注度都不断提高，部分原因是与之前相比，现在有更多的人住在城市，还有部分原因是财政分权和全球化趋势凸显了城市作为经济引擎发挥的重要地位。为解决这一问题，人居署将通过本重点领域推广多项城市战略和政策，以加强各城市促进经济发展的能力，并加强其为创造价值、积累财富和资

产所作的贡献。具体而言，人居署将促进制定并实施有效的城市战略和政策，以支持地方经济发展、创造体面的城市就业机会（尤其是为青年和妇女）并提高城市财政能力。将特别关注营造一些必须的关键条件，以提高投资（包括在绿色基础设施和城市基本服务方面的投资）的生产力并创造体面的就业和生计机会。还将关注地方投资激励举措和监管框架。据设想，创造体面的就业和生计机会将促进减少社会不平等现象（包括两性不平等），并通过其社会影响改善城市安全。本重点领域的一个工作群组是“青年和创造就业”，将推广支持创造就业和生计的各项政策，尤其是为青年和妇女创造就业和生计机会。

4. 重点领域 4：城市基本服务

战略成果：各城市、区域和国家主管部门已实施多项政策，以增进公平获取城市基本服务的机会，并改善城市贫困人口的生活水平。

33. 虽然很多国家和地方政府为提供城市基本服务已开展大量工作，但是无法获得供水、环境卫生、安全家用能源和公共交通等基本服务的城市人口数量却不断增加，原因包括城市人口快速增长、城市贫困加剧和财政资源限制增多。而以下因素又使这一问题变得更加复杂：基础设施荒废、治理薄弱、各级政府间职责重叠、缺乏明确界定的城市发展政策和法律、体制能力低下、地方一级可用资源不足、投资较少以及缺乏扶贫融资机制。为应对上述挑战，人居署将通过本重点领域着重关注加强各项政策和体制框架，以扩大城市基本服务的获取途径，该举措专门针对城市贫困人口制定。将为伙伴国家和地方政府提供政策和技术援助，以实现如下目标：(a)恢复和扩大城市基础设施和服务，以满足不断增长的需求，并解决气候变化和降低风险问题，包括缓解和适应问题；(b)确保提供服务的机构效率和成效，以便促进各级的跨部门规划和不同利益攸关方之间的伙伴关系，并改善各行政机构和伙伴间的合作，包括资源调集领域的合作，方式还包括推广关于权力下放和加强地方权力机构的准则和关于人人享有基本服务的准则；以及(c)为城市贫困人口提供充足的服务。本重点领域共有四个方案群组：(a) 水和环境卫生；(b) 城市废物管理；(c) 城市交通；以及(d) 城市能源。

5. 重点领域 5：住房和贫民窟改造

战略成果：各城市、区域和国家主管部门已实施多项政策，以增加获得适足住房的机会，并提高现有贫民窟的生活水准。

34. 当前，发展中国家约有 10 亿城市人口居住在贫民窟，部分原因是土地和住房政策效率低下。为应对这一巨大挑战，人居署将推动双轨制方法，一方面通过规模供应具备主要服务的土地和住房机会，着重改善新住房的供应和买方承受力，限制新贫民窟的增加，另一方面执行全市和全国性的贫民窟改造方案，改善现有贫民窟的住房条件和生活质量。与获得就业和创收相比，通过增加住房选择和支持以负担得起的价格提供合理规模的住房机遇（住房的地点适宜，面积、价格和类型不同），住房将直接影响城市的未来，以及城市的生态和经济足迹。因此，支持住房部门开展工作至关重要，虽然这并非预防贫民窟增加和促进可持续城市发展的必要条件。更好地开展住房和贫民窟改造活动将产生社会和空间影

响，进而促进减少社会不平等现象和改善城市安全。人居署还将为各城市、区域和国家主管部门提供技术援助，以便设计和开展方案，增加经济适用房的供应并防止形成新的贫民窟（这是非正规住房的可行备选方案），并通过在各城市开展贫民窟改造工作来完善现有的贫民窟。为此，人居署将推动居民及其基层组织积极参与正规住房开发和贫民窟改造这两方面的项目拟订、优先排序、执行和执行后各阶段的工作，并将在城市住房部门提高能源效率和促进可再生能源使用。

35. 在很多国家，受歧视女性和女户主家庭的做法影响，在获得适足住房方面未实现性别平等。为改善性别平等状况，本重点领域的三个工作群组“住房”、“贫民窟改造”和“社区发展”都将实施专门设计的项目，以便改善女户主家庭获取适足住房的途径。

6. 重点领域 6：减少风险和灾后重建

战略成果：各城市以公平的方式提高了对自然和人为危机影响的复原力，并以推动可持续城市发展的方式开展重建工作。

36. 许多发展中国家的城市无法作为防备和减少风险方案的一部分对其基础设施进行改造。在危机发生后通常仅通过重建与恢复项目，为脆弱性“做准备”并“提高复原力”。为应对这一挑战，人居署将通过本重点领域，利用全机构范围内的专业知识，与联合国国际减少灾害战略和建设具有抗灾力的城市运动合作，分别通过其建设具有抗灾力的城市方案和恢复住区方案，从事减少城市风险和应对城市危机的工作。本重点领域将在防灾和灾害应变两个方面处理受危机影响的城市问题。建设具有抗灾力的城市方案将尽可能在灾害发生前加以实施，其将成为灾后干预措施中“重建的更好”的重要推动力。恢复住区方案将在危机出现后的早期加以实施，并旨在增加人道主义界的价值，其将与国家及地方利益攸关方合作，寻找最早期的可能方式，以便缩短危机周期并引入可持续的恢复工作及可持续发展的要素。降低城市风险和危机后重建的五个切入点将是：住所和住房；基本设施和服务；土地使用和保有权；气候变化和城市环境；经济复原和生计。

7. 重点领域 7：研究和能力发展

战略成果：传播了可持续城市化问题的相关知识，加强了国际、国家及地方各级的能力，以便促进制定及实施循证政策和方案，并提高公众对可持续城市化的惠益及所需条件的认识。

37. 在全球有关可持续发展的辩论中，城市和地方主管部门的作用日益重要，但在许多发展中国家，对城市面临的挑战和机遇的认识仍然不足且不够重视。因此，很多政府并未将具体的城市问题纳入其国家发展计划。人居署将通过本重点领域，在全球和国家（包括国家和国家以下各级）两级处理上述问题。作为联合国系统赋予责任的一部分，人居署将在全球一级监督《千年发展目标》的贫民窟具体目标以及更广范围的《人居议程》。人居署将通过旗舰出版物，即《全球人类住区报告》和《世界城市状况》向各国政府和《人居议程》合作伙伴报告全球监督和评估工作的结果。同样在全球一级，人居署将通过城市指标方案公布正式

统计数据。利用其中立的召集作用，并通过人居伙伴大学倡议及其它方式（例如世界城市论坛），本重点领域将以协调一致的方式推进全球城市研究议程。本重点领域在国家和地方两级提供的服务包括，支持生产当地城市知识和设立城市平台，即收集和分析数据和指标的城市观察站。这将包括地方平台本身的能力建设。将收集并传播与适合不同城市背景和城市服务提供系统的政策、方案和体制安排方面的最佳做法和经验教训有关的信息和知识，作为全机构跨领域活动的一部分。另外，在国家一级，本重点领域将提供人居署专门知识，协助发展体制和个人能力，确保循证政策和方案的执行有益于城市的利益攸关方。

8. 跨领域问题

38. 跨领域问题方面的工作将遵循双轨制方法，包括主流化工作及针对具体问题开展项目。主流化工作将寻求确保将跨领域问题纳入所有重点领域的工作，包括概念性及所有业务项目。针对具体问题开展的项目将寻求确定该领域的缺口，并将针对最适当的重点领域开展项目。

39. 过去十年中，多数发展中国家的快速发展意味着在降低收入贫穷的总体水平方面取得显著进展。虽然取得了这一重大成就，但仍存在多种形式的平等和边缘化问题。性别、年龄、身体及精神残疾、种族和地理位置是限制参与政治、社会及经济领域活动的主要排斥因素。一个尤其紧迫的问题是，在许多国家，这些划分因素随着经济转型而进一步加深。

40. 人居署将确保将性别及青年观点纳入机构方案主流，具体方式包括将其仔细纳入规范性及业务项目，以及监测年龄和性别工作产生的数据的使用情况。

41. 尤其值得关注的问题是，虽然女性占世界人口的一半以上，但其持续遭到系统性地排斥。权力及歧视性体制方面的不平等限制了女性在全球多数地方参与政治、社会及经济活动的权力，这不利于国家及地方的整体发展。在实施目前战略计划的过程中，人居署将继续推进妇女赋权，以便确保男女平等享受城市发展的成果。人居署还将推进妇女平等参与城市治理及地方和国家两级的其它城市发展决策进程。

42. 为了促进性别平等，将在重点领域 1、3 和 5 实施有关妇女赋权的具体项目，这三个领域分别是“城市立法、土地和治理”；“城市经济”和“住房和贫民窟改造”。这些项目旨在确保改善妇女获取城市土地、体面工作和生计及合适住房的状况，以及促进妇女参与城市治理，尤其是地方一级的城市治理。在实施上述项目以及将性别问题纳入所有重点领域主流工作的过程中，可从性别问题咨询小组寻求建议，这是人居署执行主任的一个独立咨询机构。

43. 为应对最近全球日益凸显的青年失业问题，以及由此在世界某些地区产生的社会及政治动荡，青年问题在整个联合国系统内日益重要，因此将尤其关注旨在促进伙伴城市的发展能力、政策和方案的项目，以便支持增加创收机会并改善城市区域青年的生计状况。城市经济处的青年股将负责具体开展上述项目。虽然目前的计划重点关注青年失业问题，但仍将努力推进将青年纳入地方、国家和国际

各级的城市治理进程，并帮助地方政府落实相关政策，应对社会需求并解决相关问题。

44. 除了性别及青年问题，另外两个跨领域问题包括：

(a) 气候变化；

(b) 在促进实现人居署的目标及职责的背景下，《人类住区伊斯坦布尔宣言》和《人居议程》中提出的人权问题。

45. 所有跨领域问题都将被纳入 7 大重点领域的主流工作，以确保所有政策、知识管理工具及业务活动在其设计及实施过程中处理上述问题。与跨领域问题有关的具体业务项目及规范性项目，都将根据其实质内容，交由最合适的部门负责处理。将跨领域问题纳入 7 大重点领域主流的工作将由项目办公室内某个股专门负责。

46. 7 大重点领域并非无懈可击，各主题及问题间不可避免的存在重叠。因此，在 6 年战略计划实施期间，将鼓励各方案之间相互联系。

47. 宣传、外联和交流的最重要的机制包括世界城市运动、世界城市论坛及各种旗舰出版物。宣传、外联和交流工作将旨在提高各国政府、地方主管部门及其它伙伴，以及公众对城市议程（包括目前城市化面临的挑战、解决方案及机遇）的认识。

F. 结果框架：重点领域结果及绩效指标

48. 表 1 概述了该战略计划的结果框架，显示出重点领域结果及其绩效指标。这为制定更加详细的 2014–2015 年、2016–2017 年及 2018–2019 年两年期工作方案和预算的结果框架提供了基础。

表1:2014-2019年战略计划成果框架:概要

人居署战略成果							
国家、区域和地方政府实施了环境、经济和社会方面可持续、关注性别问题且包容的城市发展政策,提高了城市贫困人口的生活水平,也加强了他们在城市社会经济活动中的参与程度。							
战略成果绩效指标							
(a) 生活在贫民窟的人口百分比(按性别分列)							
(b) 能够获得适足住房的城市人口百分比							
(c) 所居住的城市区域能够获得安全引用水、适当的卫生设施和定期垃圾收集服务、清洁家用能源和公共交通的人口百分比(按性别分列)							
(d) 实施城市政策支持地方经济发展和创造体面的就业和生计机会的城市、区域和国家主管部门的数量							
(e) 实施具有包容性和充分应对城市人口增长的可持续城市计划和设计的城市、区域和国家主管部门的数量							
战略成果重点领域							
1. 各城市、区域和国家主管部门已设立统一,以便增进获取土地的机会,通过有利的立法并建立有效分权化治理,促进公平、可持续的城市发展,包括城市安全	2. 各城市、区域和国家主管部门已通过一项纳入全部行动方的参与式进程,实施了多项政策、规划和设计,以建设布局紧凑、集成一体和互联互通的城市,促进公平的城市可持续发展并应对气候变化	3. 各城市、区域和国家主管部门已通过或实施完善的城市战略和政策,以支持地方经济发展、促进包容性经济参与、创造体面的就业和生计机会并加强城市财政	4. 各城市、区域和国家主管部门已实施多项政策,以增进公平获取城市基本服务的机会,并改善城市贫困人口的生活水平	5. 各城市、区域和国家主管部门已实施多项政策,以增加获得适足住房的机会,并提高现有贫民窟的生活水准	6. 各城市以公平的方式提高了对自然和人为危机影响的复原力,并以推动可持续城市发展的方式开展重建工作	传播了可持续城市化问题的相关知识,加强了国际、国家及地方各级的能力,以便促进制定及实施循证政策和方案,并提高公众对可持续城市化的惠及所需条件的认识	
绩效指标							
a) 建立系统以改善土地获取、通过有利立法以及关于权力下放和加强地方主管部门、人人享有基本服务的准则的伙伴关系城市、区域和国家主管部门的数量	a) 实施采用来自最佳做法的原则和标准的城市政策、计划和设计的伙伴关系城市、区域和国家主管部门的数量	a) 通过或实施改善的城市战略和政策,支持地方经济发展、包容的经济参与、创造体面的就业机会和生计以及提高城市财政能力的伙伴关系城市、区域和国家主管部门数量	(a) 实施政策以改善对城市基本服务的公平获取,包括促进关于权力下放和加强地方主管部门的准则以及人人享有基本服务、包括安全引用水、适当的卫生设施和定期垃圾收集服务、清洁家用能源和公共交通准则的伙伴关系城市、区域和国家主管部门的数量	(a) 实施改善的城市住房政策和有利于城市贫困人口方案的伙伴关系城市、区域和国家主管部门的数量	(a) 实施并在城市规划和管理系统中纳入综合降低风险战略,尤其关注最脆弱人口的伙伴关系城市、区域和国家主管部门的数量	(a) 伙伴关系城市、区域和国家主管部门及其它有能力制定和实施循证城市政策和方案的合作伙伴的数量	

三、 战略实施

A. 引言

49. 第一部分陈述了战略计划的思路，说明了决定计划内容的外部 and 内部因素。第二部分介绍了战略计划的核心要素，包括其远景、使命、目标、战略成果、重点领域和计划的结果框架。第三部分介绍了战略计划的实施方式，包括实施战略计划的总体策略及阶段；实施计划的新的组织结构及管理方式；如何按照基于结果的管理方法并利用第二部分提出的结果框架，监测和评价计划的实施情况；以及成功实施该计划所需的资金和人力资源。

B. 实施战略及阶段

50. 《人居议程》（1996 年）和大会第 56/206 号决议对人居署的职能做了最新描述。人居署是实施《人居议程》的协调中心，其主要职能包括：

- (a) 为联合国人类住区规划署理事会提供实质性服务；
- (b) 在联合国系统内协调实施《人居议程》；
- (c) 监测全球城市化的趋势及状况，并评估《人居议程》的实施进展；
- (d) 促进并执行有关适足住房及可持续人类住区发展的方案及项目；
- (e) 在各国的法律框架内，推进并巩固《人居议程》的实施过程中所有伙伴（包括地方主管部门、私营部门及非政府组织）之间的合作；
- (f) 促进全球对信息及最佳做法的交流，并推动开展有关人人享有适足住房及建立可持续的人类住区的新闻活动。

51. 根据上述主要职能，在规范性工作方面，人居署将致力于提高公众认识，并向各国政府及地方主管部门通报城市的变化状况、趋势以及有效的政策、战略及做法。在业务性工作方面，人居署将协助各国政府及地方主管部门根据可持续发展的指导原则对城市进行规划、治理及管理，并更加有效和公平地向公民提供城市基本服务。

52. 在推进实现《伊斯坦布尔宣言》和《人居议程》各项目标（包括促进提供适足住房、基本服务及推进参与式决策进程）的背景下，人居署将继续努力将人权问题纳入其主流化工作。

1. 通过两年期工作方案和预算实施计划

53. 本战略计划将通过大会及理事会批准的两年期工作方案和预算，分三个连续的阶段加以实施。鉴于人居署以往的战略规划都是独立于工作方案和预算开展的，2014–2015 年、2016–2017 年和 2018–2019 年三个连续的工作方案将完全与本

战略计划保持一致。具体来说，战略计划的 7 大重点领域将与工作方案的次级方案一致。战略计划的总体战略成果、重点领域战略成果，及其各自的绩效指标也将与工作方案中的对应内容保持一致。

54. 2013 年为准备阶段，期间将完成以下任务：

(a) 设立战略计划指导委员会，对计划实施工作进行监督，包括评估实施结果及对计划进行调整；

(b) 完成制定行动计划，包括实施战略计划的路线图；

(c) 完成制定重点领域政策文件，以便指导各重点领域开展工作，所有职工及人居署伙伴都可使用该文件；

(d) 为结果框架中的各项绩效指标制定基准；

(e) 完成制定一份关于资源筹集的政策文件、一项项目收购战略来指导开发新项目，以及一份示范项目目录；

(f) 完成制定关于监测、评价及宣传的政策文件。

55. 2014-2015 年为第一阶段，期间将完成以下任务：

(a) 建立一个对内部及外部用户开放的人居署数据库，其中包括全球监测本计划及更广范围的《人居议程》的实施进展所需的核心数据及指标；

(b) 调整人居署基于项目的权责及问责制系统，以便反映出从 6 个中期战略和体制计划重点领域和工作方案中 4 个次级方案增加到 7 个战略计划重点领域和 7 个次级方案的过程中所发生的变化；

(c) 完成制定区域实施战略及人居署国家方案相关文件。

56. 2016-2017 年为第二阶段，期间将完成以下任务：

(a) 2016 年底对战略计划的实施状况进行中期评价，包括就计划总体战略成果的绩效指标进行第一次报告；

(b) 对《人居议程》的实施进展进行全球评估，作为对“人居三”会议筹备进程及战略计划中期评价的投入；

(c) 召开“人居三”会议，并通过新的二十一世纪城市议程；

(d) 根据中期评价、新的二十一世纪城市议程及人居署治理结构中出现的任何变化调整战略计划，并对调整后的战略计划中的上述内容加以落实，可作为 2016-2017 年工作方案和预算的一部分。

57. 2018-2019 年为第三阶段，期间将完成以下任务：

(a) 全面实施调整后的战略计划，同时考虑到新的二十一世纪城市议程及对本战略计划的中期评价；

(b) 对战略计划进行最终评价，包括针对总体战略成果的各项绩效指标进行汇报。

58. 将高度重视每项工作方案下开展的活动。相比于 2012-2013 年工作方案，此次产出的数量将大幅减少，但更具针对性。规范性及业务性产出都将作为相关项目的一部分，总计不足 30 万美元，并有助于开展可能在城市一级引发或促进改变的变革性战略行动。规范性及业务性项目以及由此带来的产出，将旨在对负责建设城市及其它人类住区的城市、区域和国家政府提供帮助，显著改善其规划、治理工作及服务交付系统的成效。将规范性工作纳入业务项目，将在非专用核心收入下降的情况下，确保规范性工作的顺利开展。

2. 推动作用及伙伴关系

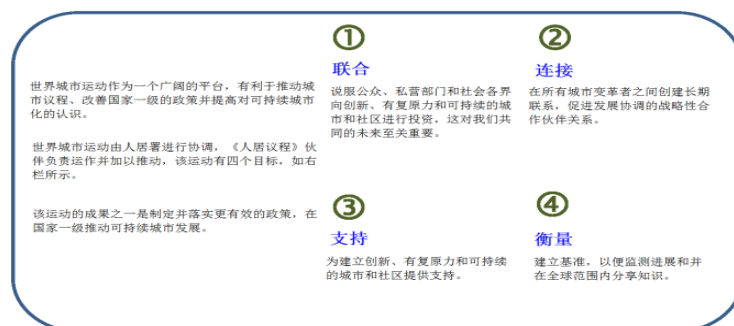
59. 将更加重视人居署在全球监测、评估及宣传以及国家政策和体制能力建设方面的推动作用。鉴于此，人居署将继续与其主要伙伴开展合作，即各国政府、地方主管部门、非政府组织及私营部门组织，还将制定更系统地建立伙伴关系的办法。最终目标是增加全球、区域、国家和地方各级参与支持实施可持续城市化议程的伙伴及网络的数量。因此，将把伙伴关系及网络建设办法纳入战略计划的全部 7 大重点领域的主流工作。

60. 将加强并扩大与联合国各机构、国际金融组织及其它《人居议程》伙伴间的伙伴关系，用以监测、报告并宣传城市化问题，以及在国家和地方两级开展能力建设并提供技术援助。尤其重要的是加强人居署在国家一级参与“一体行动”举措，包括参与联合国国家工作队及联合国发展援助框架。

61. 将与特定《人居议程》伙伴团体商定共同目标及活动，以便促进可持续城市化进程，主要通过将世界城市运动（见插图 2）及世界城市论坛作为调动伙伴关系及网络的主要推动力。

插图 2. 世界城市运动

62. 另外，针对各实质性重点领域，人居署将加强与重要专业人士及其它伙伴网络的工作关系，并探索与非传统伙伴（尤其是非政府及私营部门）发展伙伴关系的可能性。



63. 就重点领域 1（城市立法、土地和治理）而言，人居署已经与议会议员，国际、区域及国家各级的地方主管部门协会，以及得到全球土地工具网资助的测量人员和土地专业人员建立了卓有成效的伙伴关系。城市法律专家同样属于有利于加强可持续城市化的法律框架的专业团体。

64. 就重点领域 2（城市规划和设计）而言，人居署将继续加强其与国家、区域和全球专业机构或城市及区域规划人员协会的联系，尤其是与区域规划协会（如非洲规划协会）、国际城市和区域规划学会、英联邦规划者协会及全球规划者网络的联系。

65. 就重点领域 3（城市经济）而言，各地方政府已经与青年建立了良好的伙伴关系，以便促进进行创业及开发技能，在此基础上，人居署将利用有关地方经济发展的全球及区域网络，如非洲地方经济发展网络，并确保将其纳入发展中国家各城市的相关工作。

66. 就重点领域 4（城市基本服务）而言，人居署将强化其与国际及区域金融机构（尤其是非洲开发银行、亚洲开发银行和美洲开发银行）现有的伙伴关系，进而加强对此关键部门的投资。还将努力促进将城市基本服务纳入联合国各区域社会和经济委员会、以及各区域组织（如东南亚国家联盟、非洲联盟和美洲国家组织）的工作中。

67. 就重点领域 5（住房和贫民窟改造）而言，人居署将建立一个平台，通过加强与下列各方的伙伴关系，促进适足住房、贫民窟改造及预防工作：国家及地方政府；民间社会，尤其是贫民窟居民组织（如贫民窟居民国际组织）、住房联合会、宣传团体及学术界；以及私营部门和金融机构。

68. 就重点领域 6（减少风险和灾后重建）而言，人居署将主要通过机构间常设委员会机制，尤其是集群办法，继续促进机构间合作。人居署将继续在联合国系统之外建立其它伙伴关系和网络，采取紧急干预措施，为面临危机或从危机中恢复过来的国家提供长期的技术和能力建设支持。重要伙伴包括红十字会与红新月会国际联合会以及国际移民组织。

69. 最后，就重点领域 7（研究和能力发展）而言，人居署将继续依赖其与地方及国家城市观测站、国家统计局办公室、学术机构以及地方政府的培训机构建立的伙伴关系，监测并评估地方、国家及全球的城市状况及趋势。作为“一体行动”办法的一部分，人居署将加强其与联合国儿童基金会以及世界卫生组织的伙伴关系，进而建立与发展中国家城市问题相关的数据收集与分析联合系统。

3. 风险管理

70. 可能影响战略计划实施工作的主要风险是非专用资金的减少。虽然人居署主要来自技术合作活动的专用收入在过去几年有所增加，但非专用收入由于全球经济及金融危机等原因而有所减少。来自联合国经常预算的收入很可能保持不变或也出现减少。专用收入与非专用收入之间的失衡状况可能持续，尤其因为在国家一级增加项目组合可能是增加人居署总体收入最可行的方式。如果这一趋势持续

下去，人居署的活动将日益受到捐助方的影响，而其实施经批准的工作方案，尤其是规范性工作的能力将日益受到限制。

71. 将采取若干战略减轻上述供资风险，具体包括：

(a) 加强通过非常规途径获取供资，包括呼吁各方参与、与致力于承担企业社会责任的私营部门组织合作，以及在扶贫住房和城市基础设施建设方面进行盈利型投资；

(b) 扩大与国际机构及区域开发银行的伙伴关系，利用这方面已经取得的成就，尤其是与亚洲及非洲的区域开发银行建立的伙伴关系；

(c) 完善与各发展伙伴签订的多年协议，以便增加非专用及软性专用收入。这将借鉴目前与若干发展伙伴成功签订各项协议的经验。作为此项战略的一部分，将加强与各发展伙伴进行联合年度磋商的现有系统。

72. 尽管在实施 2008-2013 年中期战略和体制计划的过程中已经在基于结果的管理这一领域取得了一些进展，但由于基于项目的问责制和管理做法、知识管理、弹性小组背景下的人力资源管理，以及基于结果的管理等领域的内部专门知识不充足，因此战略计划实施工作仍然可能存在风险。为应对这些需求，将加强和维护在 2008-2013 年中期战略和体制计划实施期间启动的职工培训系统。

73. 在编制三个两年期工作方案和预算期间，将开展更全面和详细的风险分析，提出风险管理提案，并通过这些两年期工作方案和预算实施本计划。

C. 组织结构和管理工作方法

74. 理事会在 2007 年 4 月 20 日第 21/2 号决议中要求优先关注拟议的必要体制改革，以便在中期战略和体制计划的实施过程中进行更好的组织调整。2010 年开展的中期战略和体制计划同行审查中建议：“下一任人居署执行主任应考虑建立新的组织结构，以便更好地与中期战略和体制计划的重点领域保持一致。任何此类重组的主要考虑应是在该中期战略和体制计划的优先重点领域取得成果。”

75. 2008-2013 年中期战略和体制计划周期即将结束时，开展了人居署组织审查。根据审查结果制定的新组织结构的主要内容见图 1，正式的组织结构图见附件 1。制定新结构的主要理由是为了确保有效并高效地实现人居署在国家、区域和全球各级的任务。

76. 具体而言，组织结构和管理体系的目标是：

(a) 提高在实地的项目效率，尤其是在实施工作的早期阶段；

(b) 提高总部完成规范性工作的生产力；

(c) 提高人居署管理和实质性工作的透明度；

- (d) 提高各级的问责制；
- (e) 通过加强团队合作并整合规范性和业务性活动来减少本位主义。

77. 本战略计划的实施工作将由七个专题处负责，它们与计划的七个重点领域（见图 1 中间的圆圈部分）以及两年期工作方案的七个次级方案相对应。

78. 然而，所需的组织文化变革将需要更长的时间来实现，并将在 2014-2019 年战略计划期间继续实施。将通过职工培训、辅导和指导来实现该目标。还将涉及学习如何通过项目方法管理人居署的活动、如何将所有活动定位为以实现结果而非产出为导向、如何在弹性小组中工作，以及如何根据项目计划职工时间和财政资源。

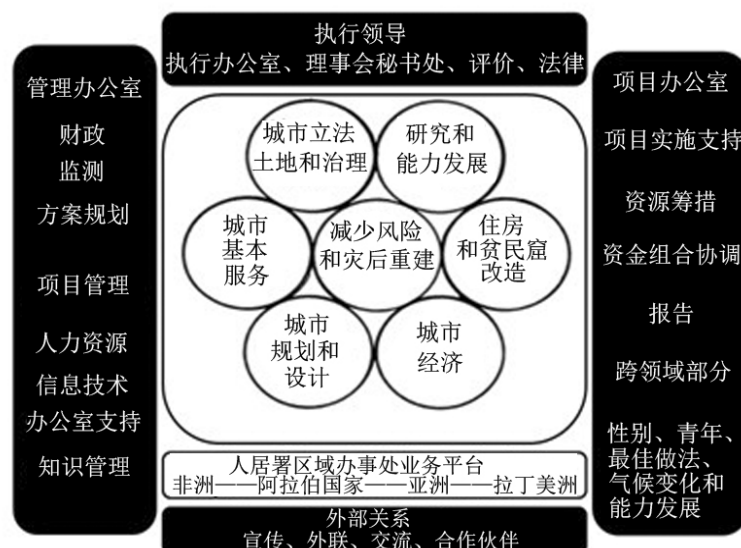


图 1：人居署新的职能结构

79. 新的组织结构和管理系统具有以下主要特点：

- (a) 横向的、扁平化的矩阵式组织；
- (b) 基于项目的管理系统，以汇总各项目下的规范性和业务性工作；
- (c) 灵活的组织结构，根据项目设立弹性小组；

(d) 通过一个新的基于项目的权责及问责制系统，组织在项目层面具备明确的授权和问责制。

80. 基于项目的权责及问责制系统是一个计算机软件业务解决方案，用于通过一个共享的数据来源，管理和协调组织所有的资源、信息和职能，该数据来源为各个项目提供数据和信息，并通过各个项目对其进行管理，该系统是新的基于项目的管理系统的核心要素。该系统的主要目标是改善管理决策、监测和报告，是对“团结”项目的补充。“团结”项目是一项联合国全系统企业资源规划解决方案，旨在确保通过改善财政、人力资源、中央支持服务、供应链及方案和项目管理领域的联合国业务进程，更高效地管理资源。

81. 弹性小组对新系统也很重要。将为各项目建立一个弹性小组，一位职工可能指派给若干个项目，并将计算项目时间。各弹性小组的持续时间将与项目持续时

间相同，项目结束后，职工将被指派给新的项目。这将确保最大程度地灵活且高效地利用人力资源。

D. 绩效评估

82. 监测、评价和报告是基于结果的管理的关键要素，共同构成了人居署对其成员国的问责制和透明度的基础。将更加系统地使用监测和评价得出的绩效信息，以便采取纠正措施，改善方案或组织决策和问责制，并通过比较规划和实际进展，确保能在既定预算的范围内满足方案目标。

83. 此外，还将通过在内部和与管理机构及发展伙伴分享取得的经验，将监测和评价信息用于组织学习。通过任务进展报告，将利用监测和评价信息商定有效和高效地利用资源实现发展结果的程度，帮助人居署对成员国和发展伙伴负责。

84. 人居署致力于在监测和评价方面满足卓越的国际标准。在未来的数年中，它将重点关注提高机构能力，更系统地促进实现显著的成果和发展影响力。

1. 监测和报告

85. 将系统地监测 2014-2019 年战略计划的实施工作，以便有效地管理实现结果。具体而言，这意味着确保根据规定的频率报告结果框架内的各级指标（见图 2）。监测该计划的主要责任由各处承担，项目办公室和区域办事处将予以协助。管理办公室的质量保证股将负责监测和报告工作的总体协调。

86. 监测活动将以结果框架为基础，包括两年期工作方案和预算的基准，这些基准源自战略计划结果框架。为了持续地开展监测，战略计划整个周期将使用同一套指标，仅在需要时进行细微的调整。将报告取得的结果，而非产出。在战略计划开始实施之前将制定明确的基准。基准将确定各项成果指标、具体的绩效指标（计量单位）以及将在哪一级开始测量。将收集关于所有重点领域成果指标的信息和数据，并持续录入人居署基于项目的权责及问责制系统。战略计划基准文件和两年期工作方案和预算文件的绩效指标将说明待收集的具体数据，基准文件将于 2013 年年底完成。这样就能随时提取不同监测报告需要的最新信息和数据。

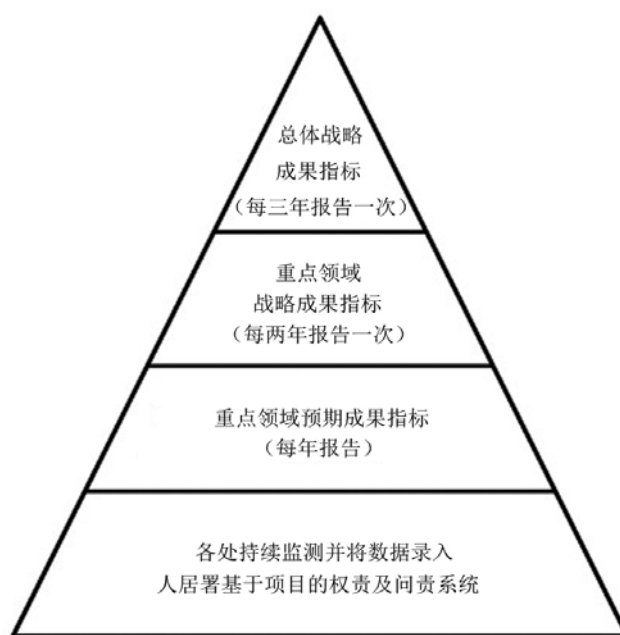


图 2：绩效指标

87. 如图 2 所示，将根据不断收集和录入人居署基于项目的权责及问责制系统的信息和数据，每年报告所有重点领域预期成果（结果）的绩效指标方面的进展。主要报告机制将包括战略计划实施工作的年度进展报告和联合国全系统综合监测和文件信息系统（监文信息系统）。

88. 将每两年报告一次关于计划七个重点领域战略成果的绩效指标方面取得的进展，主要方式包括：为人居署理事会编写的战略计划实施工作两年期进展报告，监文信息系统，以及为了对大会负责而于每个两年期工作方案和预算结束时编写的两年期方案绩效报告。

89. 将仅报告两次最顶层的绩效指标，即人居署战略成果方面的进展，分别在战略计划周期中期和结尾进行报告，原因是报告这种高级别指标需要进行全球调查，成本高且耗时长。主要报告机制将包括战略计划的中期评价和最终评价。人居署将加大工作力度，在 2008-2013 年中期战略和体制计划的实施工作中取得的经验的基础上，确保增加对监测和评价工作的供资。

2. 评价

90. 人居署评价政策将于 2013 年底前定稿，即在战略计划实施工作开始之前。计划周期期间的评价将提供信息以指导管理变革方面的工作，并将建议提高次级方案、项目和实质性主题的相关性、效率、有效性和可持续性的各种措施。

91. 两年期评价计划将作为两年期工作方案和预算的一部分制定。将对评价计划进行优先排序，确保充分覆盖人居署的项目和次级方案，同时将纳入战略和影响评价。大会、理事会和其它政府间机构的决议中规定的，以及与其它发展伙伴的合作协定中规定的强制性评价将优先进行。

92. 人居署基于项目的权责及问责制系统将持续提供可信、可靠和有用的循证信息，使评价结果、建议和经验能及时纳入人居署的决策进程。

93. 独立评价股设于行政领导办公室，将计划和协调两年期评价计划中批准的所有评价，确保联合国系统评价规范和标准的一致应用。为最大程度地确保评价结果的公正和独立，大部分规划的评价工作将由外聘评价员开展，评价股仅负责少量评价工作。

94. 高级管理层和常驻代表委员会将系统地讨论评价建议和实施建议的计划。这将确保人居署在整个进程中的主导性。将在人居署基于项目的权责及问责制系统中纳入一个评价跟踪数据库，以确保评价建议的实施和监测实施进程。将定期报告评价建议的实施工作。评价过程中，人居署主管和职工的能力将通过作为基于结果的管理课程提供的定期培训得到加强。

95. 所有预算超过 300 万美元的项目完成后都将接受外部评价，而原则上这些项目的预算都将包括评价资金。战略计划（或工作方案的次级方案）的所有重点领域都将在计划周期中至少接受一次评价。对于战略计划本身而言，将在 2016 年“人居三”会议之前开展一次战略计划实施工作的中期评价。该评价将包括针对计划总体战略成果的绩效指标进行第一次报告，见图 2。将根据此次中期评价、“人居三”会议的成果（即新的城市议程）以及人居署治理结构的任何改变，对战略计划进行调整。将在 2019 年开展战略计划的最终评价，包括总体战略成果绩效指标的第二次报告。

96. 所有评价报告将通过人居署评价网站发布。将编写两年期评价报告并提交给理事会。报告将总结上一个两年期开展的评价的结果，包括取得的经验、提出的建议和为实施建议而采取的行动。

97. 随着时间的推移不断取得进展，因此报告短期成果、中期成果和长期成果都非常重要。根据监测进程得出的信息和数据报告短期成果，将强调即时的成果和相关产出。报告长期成果非常关键，将涉及长期影响的评估。将根据已有的基准，强调评估为发展结果而不是原因所做的贡献。

98. 将在战略计划实施期间与常驻代表委员会和发展伙伴开展有关提高结果报告工作质量的对话，以便商定简单、明确和易懂的报告格式，展示在实现预期结果方面取得的进展。将开发一个网络设施，列出人居署每个项目的主要结果。该设施将提供给人居署职工和外部用户。

E. 财政和人力资源

99. 在战略计划整个过程中，人居署试图显著增加其项目组合和总收入，来扭转图 3 所示的收入下降问题。这个雄心勃勃的目标是对人居署重新定义其开展业务的方式、包括其发展合作伙伴关系和发展新项目的方法的一种挑战。鉴于目前城市面临的挑战的规模和范围，该举措很有必要。

100. 人居署将继续改善其系统和工具（包括基于项目的权责及问责制系统），以支持健全的财务和风险管理，使在项目、区域、主题和全组织层面更好地规划、编制预算和监测支出情况。这些工具

还将帮助机构更好

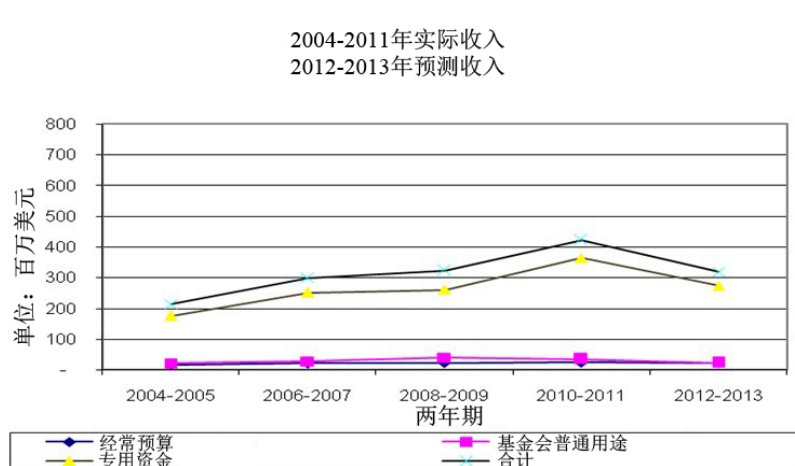


图 3: 收入趋势

地预测收入和可持续地管理支出。

101. 人居署在战略计划过程中的资源筹措将支持机构的收入和组合增长目标。从这个意义上而言，资源筹措将与2014年前完全到位的项目收购政策密切联系。

102. 为了增加项目组合和非专用资源，人居署将积极巩固和扩大现有捐助方基础。这包括提高与主要发展伙伴的现有长期伙伴关系的质量，探索与之前的主要捐助方的合作机会，以及使用与合作伙伴现有的关系来充分利用和扩大捐助方基础。人居署还将制定更具系统性的方法和结构，确保能活得所有成员国的非专用自愿捐款。

103. 同时将加强通过非常规途径获取供资，包括大规模呼吁和加强致力于承担企业社会责任的私营部门组织的参与，以及为盈利目的而参与投资、低收入住房和城市基础设施建设的私营组织。

104. 作为项目收购战略的一部分，人居署将为投资前活动提供种子资金。为此，将加强已经建立的两项内部周转资金，即内部发展基金和应急基金，以便促进收购新项目和迅速应对自然和人为灾害。这些内部周转资金是从核心非专用收入中设立的透明财务管理机制，用于为探索新项目的机会或迅速评估灾害后紧急应对项目的需求提供有限的资金。提前投入的资金预计将在项目启动后收回。

105. 将进一步强调加强与现有和潜在发展伙伴交流和展示人居署在当前经济和社会发展中发挥的作用，一部分是通过其示范项目目录进行展示。人居署还将积极展示其在管理效率、组织透明度和问责制方面取得的成果。

106. 人居署项目收购战略将重点关注国家一级的资源筹措工作，并将就如何在城市和国家各级的实施工作开发新项目提供指导。将努力确保机构充分参与联合国系统管理的、以及其它多边组织（如国际金融机构）下的资源汇集工作。此外，人居署将通过建立和加强与信托基金和基金会的密切合作，努力增加其投资组合。

107. 将通过加强内部捐助方情报知识库、开发宣传人居署项目、知识和经验的工具，以及制定旨在确保总部、区域办事处和驻国家办事处系统地组织和协调其筹款活动的资源筹措政策，进一步促进投资组合的增长。

108. 人居署还将在中等收入国家参与更多的活动，其中许多国家的经济规模巨大且发展迅速。这些国家在过去的十多年中实现了主要的城市发展，因此为扩展人居署的技术援助活动和促进南南合作提供了平台。

109. 资源筹措股设在项目办公室，其将与各专题处和区域办事处密切合作，支持人居署与捐助方接触。资源筹措股还将为捐助方情报和全球城市发展供资机会和趋势分析提供一个内部知识库。

110. 最后，战略计划成功与否取决于职工。人居署项目投资组合和收入的预期增长需要其核心职工的相应增长，以便创造必要的管理能力。然而，在设立新员额时将采用非常谨慎的方法。基本方法是必要时让项目工作人员进行参与，以便满

足即时需求，这样可以为机构提供必要的灵活性，以应对各种项目需求。人居署还将加强其矩阵管理系统，该系统独特地结合了专题优先重点及区域和国家优先重点和需求。在总部及区域和驻国家办事处设立弹性小组，使人居署可以灵活且高效地管理联合规范性和业务性项目组合。

111. 总体而言，人居署将努力营造一种催人奋进的工作环境，通过致力于推进可持续城市发展、变革，以及为国家和地方发展所带来的挑战提供解决方案，吸引来自不同文化和专业背景的人士参与工作。人居署将加强现有的专业发展和学习。维护和提高人居署的声誉将需要持续的改善，并愿意挑战既定的做法，以及灵活地应对不断变化的环境。

112. 通过加强拉丁美洲及加勒比、非洲、阿拉伯国家以及亚洲和太平洋四个区域办事处的作用，人居署将能够更好地收集战略情报、制定区域战略、管理信息和传播知识、制定和实施与地方相关的方案、加强区域伙伴关系，并通过在离总部较远的地点加强授权来更有效地提供服务。区域办事处主任的代表作用也将得到加强。因此，各区域办事处将在本战略计划的实施中作为战略资产发挥作用。

附件

人居署正式组织结构图

(将在人居署组织的秘书长公报定稿后插入)

