



联合国

HSP

HSP/GC/24/5/Add.1

UN HABITAT

联合国人类住区规划署
理事会

Distr. General
25 March 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

联合国人类住区规划署 2014-2015 两年期工作方案及
联合国生境和人类住区基金会 2014-2015 两年期预算

2014-2015 两年期拟议工作方案和预算

增编

中期战略和体制计划实施进展报告（2008-2013年）

执行主任的报告

摘要

本报告中列出了即将提交联合国人类住区规划署（人居署）理事会的有关中期战略和体制计划{以下简称“计划（2008-2013年）”}实施情况的第三份进展报告。理事会在2009年4月3日第22/7号决议中，要求执行主任通过人居署常驻代表委员会定期向各国政府和理事会报告计划实施工作取得的进展。本报告介绍了2011-2012两年期通过人居署、各国政府、地方主管部门和《人居议程》其他伙伴的工作取得的进展。

本文件涉及在计划（2008-2013年）六个实质性重点领域取得的进展，还概述了根据若干审查（包括2010年对2008-2013年中期战略和体制计划开展的同行审查）的建议开展的关键组织和方案改革。

人居署实现了重要的里程碑，包括进行了体制和方案重组；制定了2014-2019六年期战略计划草案；以及制定了新的管理系统和政策框架。上述改革的目的是提高组织效率、成效、问责制、透明度和方案绩效。

在计划（2008-2013年）重点领域的大部分预计结果方面，人居署取得了令人满意的进展。重点领域1至4方面的工作正如期开展，以实现2013年的指标目标，而重点领域5的预计目标将无法实现。就重点领域6而言，除与调动非专项资源有关的一项目标，其他指标目标方面的工作均在如期开展。

* HSP/GC/24/1。

一、 导言

1. 人居署 2008-2013 六年期计划是根据理事会第 20/195 号决议的要求制定的。人居署理事会在第 21/2 号决议中批准了该计划。
2. 计划共有六个互为强化的重点领域：(1)宣传、监测和伙伴关系，(2)参与式城市规划、管理和治理，(3)扶贫性土地和住房，(4)无害环境且可负担得起的基础设施和服务，(5)加强人类住区筹资系统，以及(6)卓越管理。已制定一个更为完善的规范和业务框架，以提高人居署规范性工作和业务性工作之间的一致性，并更好地将全球政策与区域和国家活动联系起来。
3. 计划（2008-2013 年）的实工作于 2008 年启动，启动阶段着重关注落实 12 项“速赢”目标。通过三项两年期工作方案和预算滚动地实施计划。2012-2013 两年期工作方案和预算首次与计划实现了完全统一。
4. 2010 年针对计划（2008-2013 年）开展了一次同行审查，其中提出的建议为 2011 和 2012 年进行的组织审查和管理改革奠定了基础。审查指出，计划“是人居署一项必需且重要的改革，但并未解决全部组织改革问题”。
5. 这是即将提交理事会的有关计划（2008-2013 年）实施情况的第三份进展报告。本报告介绍了截至 2013 年 2 月，在组织重组和其他重要转型发展方面取得的进展，以及在重点领域 6 下详细报告的进展。报告还介绍了各个重点领域在实现预计结果方面取得的进展，以及得到完善的规范和业务框架和跨领域问题。

二、 2011 和 2012 年的预算、分配、支出和资源利用情况

6. 2011-2012 年期间，估计预算、分配和利用的金额概述于下表 1。估计预算总额低于分配资源，原因是分配额代表实际收入，大多数情况下都低于估计预算。大部分收入来自业务活动的专项资金或信托基金，这些受需求影响，在各重点领域大多不可预测且变化很大。重点领域 2、3 和 4 体现了这一情况，人居署大部分业务活动集中在这三个领域。

表 1

2011-2012 年期间的估计预算、分配和利用金额（单位：美元）

	重点领域1	重点领域2	重点领域3	重点领域4	重点领域5	重点领域6	总计
2011 年估计值	33.1	23.6	25.4	30.1	21.2	10.1	178.5
2012 年估计值	57.3	37.8	27.7	34.5	19.0	20.3	196.6
2011 年分配额	54.8	47.2	106.5	78.9	18.3	11.7	317.4
2012 年分配额	51.3	50.7	57.5	46.4	16.9	19.0	241.8
2011 年利用额	40.9	30.1	84.1	63.1	13.1	8.4	239.7
2012 年利用额	44.1	36.8	46.6	33.5	13.3	17.6	192.0
2011 年利用率	75%	64%	79%	80%	71%	72%	76%
2012 年利用率	86%	73%	81%	72%	79%	92%	79%

7. 就资源利用率而言，各重点领域情况不一，同一领域在 2011 和 2012 年也有变化。2011 年的平均利用率是 76%，2012 年提高至 79%。还必须注意到，两年来，大部分重点领域的利用率有所提高，部分原因是业务流程得到了完善。在重点领域 1 内，2012 年利用率提高的部分原因是主要宣传活动产生了开支，具体包括第六届世界城市论坛和 2012 年联合国可持续发展大会。

三、 体制重组和管理改革的进展

8. 作为计划（2008-2013 年）实施工作的一部分，理事会在第 21/2 号决议中要求人居署对组织结构开展审查，以促进体制调整，以便更有效和高效地实施计划（2008-2013 年）。审查过程中开展了广泛的磋商，包括与管理事务部进行磋商。

9. 人居署开展了转型变革，实现了重要的组织改革里程碑，包括组织重组和方案重组。建立了新的组织结构，包括执行办公室、四个区域办事处、对外关系处、三个联络处、项目办公室、管理事务部和七个处，分别负责(a)城市立法、土地和治理，(b)城市规划和设计，(c)城市经济，(d)城市基本服务，(e)住房和贫民窟改造，(f)减少风险和灾后重建以及(g)研究和能力发展问题。组织审查的正式完成报告载于执行主任有关人居署工作的进展报告，将提交理事会第二十四届会议。

10. 为实现组织重组的原则，即改善效率、生产率、问责制和透明度，设立了一个项目办公室，以促进各专题处的密切合作、更有效地制定和管理项目、将跨领域问题纳入全部项目主流并将规范性和业务性工作纳入国家一级工作的主流。开发了多个管理系统，并制定了若干政策。基于项目的管理系统及其政策框架非常重要，目的是确保持续地对人居署的项目组合进行质量管理，并提高项目落实比率。

11. 人居署建立了一个项目应计和问责系统，这一重要管理工具可将如下工作整合起来：财政、行政、人力资源、方案和项目管理、规划、监测、报告和知识管理。该系统可支持改善决策、问责、透明度、简化报告工作，以及健全的财政和项目管理。

12. 2012 年，向区域主管、办公室主任和各处协调员进行了三次重要的授权，以便：(a)签核 50 万美元以下的预算审查；(b)规划、签核并直接执行全部由项目供资的差旅和直接执行核心资金供资的预先批准的差旅；以及(c)签核多项通用的法律协定。此类授权极大地促进了权力下放，也改善了自主性、问责制和项目落实情况。

13. 根据审计和审查的建议，包括 2012 年开展的评价职能专业同行审查的建议，人居署在执行办公室内设立了独立的评价职能部门，还在管理事务部设立了方案规划监测和报告工作的管理职能部门。

四、 制定 2014-2019 年战略计划的进展

14. 本计划（2008-2013 年）的实施工作将于 2013 年 12 月结束。鉴于此，人居署理事会在第 23/11 号决议中要求执行主任与常驻代表委员会磋商，根据对计划（2008-2013 年）开展的同行审查和其他审查的建议，制定一份 2014-2019 年战略计划，提交理事会第二十四届会议批准。

15. 常驻代表委员会在 2011 年 6 月 13 日举行的一次例会上批准了有关 2014-2019 年战略计划编制问题的一份概念说明和一份路线图。另外，委员会还设立了一个不限成员名额联络小组，以促进战略计划的编制工作。2011 年 8 月 24 日至 2012 年 7 月 4 日期间，该小组共会面 15 次，以编制战略计划草案，大体而言是根据已批准的路线图进行编制。

16. 经过几次修正后，常驻代表委员会在 2012 年 8 月 22 日举行的特别会议上完全通过了战略计划草案。该草案将提交理事会第二十四届会议，供其审议并批准。

17. 人居署的组织结构将与战略计划和下一个两年期战略框架及工作方案和预算文件中的六个重点领域实现完全统一。理事会将在第二十四届会议上审议的 2014-2015 两年期拟议工作方案和预算与 2014-2019 年战略计划草案完全统一。将采用基于项目的管理方法，确保在计划实施过程中提高透明度、问责制和成效。将在 2013 年底前制定多项机制和政策文件，以便促进计划的实施工作。

五、 治理审查进程状况

18. 治理审查进程是为回应理事会在第 22/5 号决议中提出的要求而启动的。在提交理事会第二十三届会议的报告中确定了四种主要的挑战类别，即理事机构结构、财务结构和周期、工作规划和报告以及提供行政服务。理事会在第 23/13 号决议中请常驻代表委员会和人居署秘书处联合审查改革备选方案，并在可能的情况下向大会第六十七届会议提交一份行动计划。据此，设立了一个不限成员名额磋商小组，其职权范围也得到了委员会的批准。2012 年，小组成员辛勤工作，在报告中提出了以下四种备选方案：

(a) 增量管理改革备选方案：该方案以当前的结构为基础，主要开展管理或量化变革，不会从实质上变更当前理事机构的运作情况；

(b) 普遍理事会备选方案：借鉴联合国环境规划署的体制强化工作，该方案旨在通过在主要理事机构实行普遍会员制来加强人居署；

(c) 执行委员会备选方案：该方案旨在实现理事机构对各项活动进行更好地监督，并提高决策进程的效率；

(d) 混合模式：该方案基于联合国促进性别平等和增强妇女权能署和联合国难民事务高级专员公署（难民署）等机构的治理结构。该方案旨在实现代表性（通过设立有政治倾向的理事会或委员会）和效率（通过设立执行委员会，对业务活动享有有效且整合的决策权）的平衡。

19. 基于这些备选方案，理事会可在考虑到财务、法律和政治影响及成本效益的情况下，在 2013 年 4 月举行的第二十四届会议上做出决定。

六、 六个重点领域的进展和成果

20. 引入 2014-2015 年战略计划的部分目标是加强方案的针对性、一致性和协调性。人居署选择采取基于结果的管理方式来实现预计结果。本部分根据每个重点领域的预期成果重点介绍了所取得的成就。

21. 2011 年和 2012 年，方案执行工作取得了显著进展。例如，依据联合国秘书处综合监测和文件信息系统进行的执行率分析工作表明，2012 年的平均执行率为 92%。以下因素对 2012 年的执行率产生了部分影响：人居署的重组进程；收到部分捐助方资金的时间出现延误；以及理事会就试验性可偿还种子资金业务及贫民窟改造设施方案做出的各项决定，这些决定可能导致取消某些预计产出。

A. 重点领域 1：有效宣传、监测和伙伴关系

22. 重点领域 1 的目标是加强各国政府、地方主管部门和《人居议程》伙伴对可持续城市化问题的认识，改善对城市化情况和趋势的监测。在重点领域 1 中采用的战略主要以下列三个支柱为依据：(a)有效宣传；(b)在实现可持续城市化方面可发挥推动作用的伙伴关系；以及(c)对城市化情况和趋势的监测。

23. 表 2 介绍了截至 2012 年底对重点领域 1 的指标目标的实现进展情况，同时显示出，在某些预期成果方面取得了令人满意的进展，四项预期成果中有三项均将按期实现。仅有“在对各国政府和《人居议程》其他伙伴进行评估时使用人居署的知识产品”这一项指标的实现时间会略晚于 2013 年底这一目标时间。

表 2

重点领域 1 绩效指标的发展趋势

预期成果	绩效指标	2009 年 基准	2011 年 目标	2011 年 实际结果	2013 年 目标	2012 年 12 月实际 结果
1.地方、国家和全球增加了对可持续城市化问题的认识	(一)《全球人类住区报告》的下载次数呈上升趋势	7,910	15,000	25,000	22,000	87,701
	(二)在教育和培训方案中使用《全球人类住区报告》、《世界城市状况报告》和最佳做法的国家政府和《人居议程》伙伴的数目增加	无	无	62	350	120
	(三)设有国家城市论坛的国家数目	14	19	35	22	35
2.《人居议程》伙伴积极参与制定可持续城市化政策	(一)参与推动可持续城市化的合作伙伴数目：	无	256	248	319	326
	-国际组织	25	35	73	48	76
	-国家政府	45	45	40	52	55
	-地方主管部门	38	45	48	55	43
	-培训机构/大学	25	32	20	37	35
	-基金会	9	10	12	16	13
	-私营部门组织	26	36	31	50	43
	-民间社会组织	35	50	24	65	52
	(二)参与制定和执行人类住区方案的青年群体的数目增加	25	30	115	100	120
	(三)使性别平等成为主流做法并推	37	40	62	45	46

预期成果	绩效指标	2009年 基准	2011年 目标	2011年 实际结果	2013年 目标	2012年 12月实际 结果
	动妇女赋权的人类住区方案的数目增加					
	(四) 在可持续城市化问题上促进性别平等的合作伙伴的数目增加	无	20	18	30	22
3.监测可持续城市化情况和趋势的工作得到改进	在人居署支助下, 提供证据促进决策和执行的国家和地方城市观测站的数目增加	135	160	237	200	250
4.国家政府和《人居议程》合作伙伴对城市经济发展和融资对减贫和可持续人类住区发展的认识提高	各国政府和其他政府伙伴及专家请人居署提供有关城市经济发展和融资系统的资料和出版物的次数的趋势	9,000	15,000	112,029	25,000	147,500

24. 2012年针对计划(2008-2013年)实施情况开展的外部评价总结指出就量化绩效而言, 培养认识以及推动可持续城市化政策、方案和做法的工作取得了显著成效。在可得人力资源和财政资源的限制范围内对上述政策和做法开展的监测工作同样取得了成效。

1. 加强国家和全球两级对可持续城市化问题的认识

25. 各国政府、地方主管部门和《人居议程》其他伙伴对可持续城市化问题的认识水平继续得到提高, 这体现在各合作伙伴在人居署宣传平台中越来越多的积极参与。各国政府、地方主管部门和《人居议程》其他伙伴在监测城市化趋势和情况方面的能力也得到了提高。

26. 各方对人居署旗舰出版物、最佳做法数据库和其他知识产品的兴趣和需求不断增加。2012年, 人居署记录其网站出版物的下载次数超过150万次, 与2011年的100万余次相比, 增幅达40%。人居署最近针对两份旗舰报告使用情况开展的调查指出, 许多学术机构和培训机构正在使用出版物《全球人类住区报告》(74%)和《世界城市状况报告》(69%)。这些报告用于: 硕士学位水平的培训活动(90%); 针对发展伙伴开展的能力建设活动(34%); 以及政策制定工作(27%)。

27. 以“城市未来”为总主题的第六届世界城市论坛于2012年9月在意大利那不勒斯召开, 吸引了来自152个国家的《人居议程》伙伴的众多代表参与。这表明, 世界城市论坛是城市化问题的首要宣传平台。关于2008-2013年计划的2012年评价报告总结指出, 世界城市论坛和世界人居日正日益成为重要的宣传和全球学习平台。

2. 《人居议程》伙伴参与制定可持续城市化政策

28. 通过实施联合活动, 加强了《人居议程》伙伴对制定可持续城市化政策的参与程度。人居署合作伙伴的合作协议从截至2011年12月的248项增加到2012年底的326项。这些合作伙伴包括参与实施各项联合行动的76个国际组织、55个国家政府、43个地方主管部门、13个基金会、43个私营部门组织、35个培训机构和52个民间社团。

29. “世界城市运动”伙伴数量不断增加，构成更加多元，使其在将城市议程纳入国际论坛的主流事项方面拥有更强有力的发言权。截至 2012 年底，“世界城市运动”共有超过 52 个合作伙伴与人居署签署了谅解备忘录，2012 年这一数目为 34 个。

30. 通过城市青年基金，动员青年进一步参与由其发挥主导作用的政策制定和信息交流工作，并培养企业家技能方面的能力。该基金为发展中国家由青年牵头开展的倡议提供了财政支助。截至 2012 年 12 月，该基金共为 43 个发展中国家的 213 个青年团体提供了支助，2010 年底接受支助的青年团体共有 53 个。

3. 改善对可持续城市化情况和趋势的监测

31. 《人居议程》伙伴对不同层面的可持续城市化趋势和情况的监测能力继续得到提高。针对计划（2008-2013 年）的 2012 年评价报告总结指出，“有证据显示，全球各国政府、地方主管部门及《人居议程》其他伙伴对人类住区情况和趋势的监测和认识有所增强和提高。”在人居署支助下，提供证据促进决策和执行的国家和城市观测站的数目从 2011 年的 237 个增加到 2012 年 12 月的 250 个。

32. 各国政府和地方政府正在使用人居署全球城市观测站关于城市指标的指南，设立国家和地方级的城市观测站，为其各项政策提供信息。

B. 重点领域 2：参与式城市规划、管理和治理

33. 重点领域 2 主要侧重于在城市规划、气候变化、城市安全和城市经济发展领域改良政策、加强体制以及加强实施工作。下表 3 列出了迄今为止在实现重点领域 2 的指标目标方面所取得的进展。

表 3

重点领域 2 绩效指标的发展趋势

预期成果	绩效指标	2009 年 基准	2011 年 目标	2011 年 实际结果	2013 年 目标	2012 年 12 月实际 结果
1.经改进的政策、立法和战略有助于包容性的城市规划、管理和治理	（一）制定了含有可持续城市化原则的政策、立法和战略的国家数目	28	44	39	56	56
	（二）易于发生危机的国家和危机后国家的数目，这些国家的政策、立法和战略纳入了减少城市风险和受伤害可能性的措施	9	10	11	11	11
2.经加强的各机构促进包容性的城市规划、管理和治理	在目标国家积极促进可持续城市化各方面工作的机构的数目	29	50	53	60	55
3.各城市实施包容性城市规划、管理和治理	实施包容性城市规划、管理和治理的城市数目	112	139	147	209	169

34. 人居署在实现重点领域 2 的预计结果方面继续取得显著进展。根据定量指标目标（见上表 3）进行了一次评估，认为在三个预期成果方面取得的进展均达到了“令人满意”的程度。人居署继续为各国在改良政策和加强实施工作方面提供支持。

1. 经改进的政策、立法和战略有助于包容性的城市规划、管理和治理

35. 人居署继续参与并支持各国政府和地方主管部门为有助于实施包容性的城市规划、管理和治理而开展的改善政策、立法和战略的工作。2011 年，在人居署支助下，制定了涵盖城市规划、管理和治理层面的政策、立法和战略的国家数量达到 39 个，截至 2012 年 12 月这一数目增加到 56 个。

36. 此外，在另一方面也取得了显著进展。截至 2010 年 12 月，共有 11 个易于发生危机的国家和危机后国家在其政策、立法和战略中纳入了减少城市风险和受伤害可能性的措施，目前这一数量已增加至 34 个。例如，斐济、尼泊尔和斯里兰卡都通过了主要针对城市层面或地方政府层面的气候变化问题的国家气候变化政策。

37. 人居署正在推动将制定国家城市政策作为实现可持续城市发展的一个主要切入点。在制定关于城市和土地规划的国际准则的进程中，人居署确立了国家城市政策框架，这是一个重要的里程碑事件。

38. 通过运用人居署的参与式方法，有助于促进阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、蒙古、缅甸、巴基斯坦和斯里兰卡各国加强城市规划、管理和治

理，包括推行以社区为主导的从复原转向发展的无缝过渡，以作为建设具有抗灾能力的社区的一种方法。

39. 人居署为有关气候变化问题的全球努力做出了多项贡献，其中一项重要贡献是其发布的题为《2011 年全球人类住区报告：城市与气候变化》的旗舰出版物，该报告以实例为基础记载了气候变化与城市间的联系。该报告加深了人们对于气候变化对可持续城市化的影响的认识和理解。

40. 人居署在城市安全方面的工作继续获得全球认可。人居署启动了加强城市安全全球网络，该网络旨在帮助各城市预防城市犯罪，加强城市安全。

2. 经加强的各机构促进包容性的城市规划、管理和治理

41. 人居署在加强各机构以促进包容性的城市规划、管理和治理方面取得了显著的进展。2011 年，经加强的、可促进包容性的城市规划、管理和治理的机构数量达到 53 个，截至 2012 年 12 月这一数目增加到 55 个。针对计划（2008-2013 年）实施情况开展的 2012 年外部评价确认，人居署在加强机构方面的工作取得了成效，并能响应各国政府和城市的需求。

3. 改善实施包容性的城市规划、管理和治理

42. 人居署正在按期实现各项预计结果，以支持各城市实施城市规划、管理和治理。在目标国家积极促进可持续城市化各方面工作的城市数量已由 2010 年的 132 个上升至 2012 年底的 169 个。

43. 自 2008 年启动以来，“城市和气候变化倡议”的规模已有所扩大，共为 43 个城市提供支持，其中大多数城市位于亚洲和非洲，部分位于拉丁美洲。2012 年对该倡议开展的中期审查总结指出，该倡议有效地发展成为了一项主要的多区域项目，在各级发挥强有力的指导和宣传职能。

C. 重点领域 3：扶贫性土地和住房

44. 该重点领域关注的是改善对土地和住房的获取、土地权保障以及贫民窟改建和预防。人居署以各国政府的政策改革承诺为基础开展土地和住房工作，并以灾后和冲突后国家为优先切入点，对这些国家而言，住房和土地相关问题方面的援助是一项首要重点事项。

45. 下表 4 介绍了重点领域 3 在三项预期成果的绩效指标方面所取得的进展。

表 4

重点领域 3 绩效指标的落实趋势

预期成果	绩效指标	2009 年 基准	2011 年 目标	2011 年 实际结果	2013 年 目标	2012 年 12 月实 际结果
1.实施改善的土地和住房政策	与人居署合作的目标国实施土地、住房和财产政策的程度，反映为在不同阶段实行此类政策的国家数目	28	30	37	32	37
2.提高土地权保障	与人居署合作执行改善住房权保障和减少强制驱逐的政策的国家数和伙伴数目增加	19	25	29	29	29
3.推动贫民窟改建和预防政策	在人居署的援助下贫民窟预防和改建政策在目标国得到实施的程度，反映为在不同阶段实行贫民窟预防和改建政策的国家数目增加	24	26	33	28	33

46. 在土地、住房、土地权保障以及贫民窟改建和预防方面，政策宣传和工具制定和应用工作取得了令人满意的进展。上文表 4 中所列 2013 年三项预期成果的目标已经实现。然而，由于扶贫性土地和住房方面的技术援助需求不断增加，还在继续开展相关工作。

1. 实施改善的土地和住房政策

47. 土地和住房政策有所改善，包括土地获取和土地权系统方面的政策。人居署继续与 37 个国家的伙伴开展合作，这些国家正在制定、实施或已完成土地和住房改革。全球土地工具网在第一个四年期(2007–2011)取得成功，于 2012 年 1 月开始了第二阶段的实施工作，更加侧重于通过伙伴关系、能力发展和资源调集等方式在国家一级实施各项政策。

48. 人居署与其伙伴分别在 2012 年 9 月在那不勒斯举行的第六届世界城市论坛、2012 年 11 月在拉巴特举行的“让贫民窟成为历史——2020 年全球挑战”主题大会以及 2012 年 12 月在达喀尔举行的非洲城市峰会上就全球住房战略框架草案进行了讨论。上述活动有助于各方进一步理解在快速城市化背景下、全球住房政策和做法方面目前出现的变化。十个国家（厄瓜多尔、萨尔瓦多、加纳、马拉维、尼泊尔、塞内加尔、突尼斯、乌干达、越南和赞比亚）正在使用适当的人居署住房评估工具，以评估其住房交付系统。

49. 由人居署及其他伙伴开展的宣传和伙伴关系活动促成了城市法律知识网的建立，该网络强调城市立法的作用，并促使人们进一步理解城市立法对于城市发展的关键作用。目前城市法律网的成员包括非洲城市研究中心、全球土地工具网以及法律、公义和发展全球论坛，并且预计将会有更多组织加入。

2. 提高土地权保障

50. 人居署与各国政府和《人居议程》伙伴在 29 个国家（2010 年底为 24 个）合作实施各项政策，以便逐步提高土地权保障并减少强制驱逐。此外，还制定和/或完善了各项旨在逐步全面实现适足住房权的战略，其中纳入了在五个

国家（玻利维亚多民族国、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉）用于制定住房政策的基于权利的方法。对四个国家（安哥拉、哥伦比亚、印度和土耳其）的案例研究表明，土地重整可以带来巨大的机会，促进以具有包容性和可推广的方式提供具备公用设施的土地。

51. 全球土地工具网正在不断加强其能力和影响，目前已有 50 个合作伙伴。除了推进各项土地政策流程外，人居署还直接为针对非洲和东加勒比国家的两项区域土地政策倡议提供支持。在非洲，人居署已为非洲土地政策倡议提供技术援助，包括编制土地政策框架和准则（2011 年）以及实施计划（2012 年）。2012 年，人居署被授权领导该流程中能力发展环节的工作，促进了非洲各国制定和实施扶贫性土地政策。

52. 土地和土地权问题是人居署在危机后灾害管理项目和方案中的关键优先工作领域，这些项目和方案现已覆盖全球 22 个国家。人居署在其全面行动中继续积极参与了人道主义国家工作队内的庇护所、住房、土地和所有权以及早期恢复协调方面的主要干预行动，这些国家包括古巴、刚果民主共和国、海地、伊拉克、莫桑比克、巴基斯坦、南苏丹以及阿拉伯叙利亚共和国。

3. 推动贫民窟改建和预防政策

53. 人居署开展了一系列活动，作为推动实现关于明显改善至少 1 亿贫民窟居民生活的“千年发展目标 7D”的工作的一部分。2012 年针对 2008-2013 年中期战略和体制计划开展的外部评价总结指出，伙伴国家认为人居署在贫民窟预防和改造方面，通过制定扶贫性住房政策、住房融资和提高土地权保障的方式提供的支持积极推动了贫民窟居民生活状况的长期改善——要在短期内实现大规模改善，需要使投入的大量资金能够产生更广泛的影响。

54. 非洲、加勒比和太平洋区域的三十个国家完成了国家城市概况，通过开展参与式贫民窟改造方案，平均每个国家完成了三个城市的概况。该项举措是在快速城市部门可持续情况说明项目中取得的经验教训基础上制定的。

55. 2012 年，人居署与非洲、加勒比和太平洋区域、亚洲以及阿拉伯地区的 14 个其他国家开展了合作。六个国家正式承诺通过向人居署提供额外资金为贫民窟改造活动进行联合供资。此外，10 个国家，特别是喀麦隆、佛得角、斐济、肯尼亚、尼日尔、尼日利亚以及巴布亚新几内亚，正利用其自身的供资效仿这一方法。

D. 重点领域 4：发展无害环境的基本城市基础设施和服务

56. 该重点领域涉及供水和环境卫生、废物管理、交通、城市流动和能源问题。这些领域的工作旨在扩大无害环境的基本城市基础设施和服务的获取范围，尤其关注不能享受服务或无法享受充分服务的人口。通过水和环卫信托基金，人居署与多边组织和区域开发银行建立了战略伙伴关系，以推动能力发展工作并促进获取投资资金。人居署及其伙伴提供的支持促进了旨在改善基本城市服务获取状况的政策改革，并因此通过了针对贫穷家庭的融资机制。下表 5 列出了截至 2012 年底该重点领域在各项绩效指标方面取得的进展。

表 5

重点领域 4 绩效指标的发展趋势

预期成果	绩效指标	2009 年 基准	2011 年 目标	2011 年 实际结果	2013 年 目标	2012 年 实际数目
1.有利政策和体制框架推动扩大无害环境的城市基础设施和服务获取范围	(一) 逐步实行旨在扩大无害环境的城市基础设施和服务获取范围的相关政策的国家数目	28	30	36	37	37
	(二) 目标国逐步实行扩大无害环境的城市基础设施和服务获取范围的体制机数的数目	81	105	126	120	131
	(三) 在人居署支助下, 目标社区内能够获得无害环境的基本城市基础设施服务的人数增加	825,000	1,500,000	1,280,000	2,000,000	1,581,800
2.提高机构在提供基本城市基础设施和服务方面的效率和有效性	(一) 在人居署支助下, 至少收回 95% 所提供服务的业务和维护费的服务提供方 (供水和环境卫生设施) 的百分比	33%	40%	50%	80%	70 %
	(二) 对作为人居署合作伙伴的服务机构所提供的服务表示满意的消费者的百分比	58%	62%	65%	90%	70%
3.加强对有效和环境上可持续的基本城市基础设施的消费需求	将基本城市基础设施服务列在其优先需要前三位的消费者的百分比	无	80%	80%	85%	无

57. 对各项绩效指标进展情况的评估 (上文表 5) 表明, 已超额实现预期成果 1 和 2 的目标, 或正在按期实现所有指标的相关目标。能够提前实现目标的原因在于对人居署支持的需求程度远远高于规划阶段的预期。由于财政限制, 难以衡量 2012 年预期成果 3 的绩效指标。

1. 有利政策和体制框架推动扩大获取范围

58. 越来越多的国家政府正在实行有利的立法和体制框架, 以支持扩大基本城市服务的获取范围, 并提高供水和环境卫生机构的工作效率和成效。截至 2012 年 12 月, 37 个伙伴国家 (2010 年为 25 个) 正在开展相关工作, 以便在人居署为政策对话提供的技术援助和体制支持下, 实行适当的政策。

59. 截至 2012 年底, 在人居署的支助下, 能够获取无害环境的基本城市基础设施服务的总人数约为 158 万, 而 2010 年底为 125 万。

60. 人居署及其伙伴在各类支持城市基本服务的宣传平台中发挥了重要的推动作用。全球水运营商伙伴关系联盟率先组建了联合国水机制工作队, 负责水运营商的能力发展工作, 工作队于 2012 年斯德哥尔摩“世界水周”期间成立, 旨在提供水资源公共设施一站式服务, 以发展各运营商的能力。这一举措是对 2011 年供水和环卫信托基金评价中提出的建议的响应。

61. 人居署继续加强其能力, 以便通过与战略组织建立伙伴关系促进城市流动性, 上述组织包括国际公共运输联合会、国际地方环境倡议理事会-地方政府可持续发展协会, 以及世界资源研究所可持续交通中心。

2. 提高机构效率和有效性

62. 逐步实行旨在扩大基本服务获取范围的体制机制以提高机构效率和有效性的机构数量从 2010 年的 123 个增加至 2012 年的 131 个。2011 年对参与城市和设施开展的一项调查显示，至少收回 95% 所提供服务的业务和维护费的服务提供方的数量增加了 20%。

3. 加强对有效和可持续城市基本基础设施的消费需求

63. 虽然已开展了大量工作来刺激消费者对有效和环境上可持续的基本城市基础设施和服务的需求，但很难有效衡量在此项指标方面取得的进展。在维多利亚湖区 10 个城镇开展的城市不平等现象调查的初步结果显示，人居署伙伴服务提供组织 75% 的消费者对所获得的服务表示满意，与 2010-2011 两年期经修订的 65% 的估计值相比有所增长。

E. 重点领域 5：人类住区筹资系统

64. 重点领域 5 重点关注为社会福利住房及基础设施增加可持续供资。该重点领域的两项预期成果将主要通过循环贷款供资方案“试验性可偿还种子资金业务”以及可提供赠款的方案“贫民窟改造机制”得以实现。下表 6 介绍了截至 2012 年底该重点领域在绩效指标方面所取得的进展。

表 6

重点领域 5 绩效指标的发展趋势

预期成果	绩效指标	2009 年 基准	2011 年 目标	2011 年 实际结果	2013 年 目标	2012 年 12 月 实际结果
1. 为社会福利住房和相关基础设施筹资及增加记录	(一) 在目标国家和社区中，用于资助可负担住房项目和改善基本基础设施的商业贷款、政府补贴和捐助者赠款数额	184 万	1.144 亿	2280 万	2.026 亿	无
	(二) 国内银行和小额信贷机构提供的住房贷款中给予较低收入阶层和/或非正式收入获得者的贷款的百分比	无	5%	无	10%	无
2. 有关市政财务和可负担住房筹资的活动增加	增加和利用针对可负担住房和基本基础设施的市政筹资	0	680 万	370 万	1000 万	无

65. 由于理事会在其第二十三届会议上决定中止上表 6 中提及的两项方案的相关业务活动，因此在实现指标目标方面尚未取得有意义的进展。仅针对正在进行的项目实施伙伴的工作展开了后续行动。但作为试验性可偿还种子资金业务方案的一部分提供的所有贷款的偿还率为 100%。

66. 继针对试验性可偿还种子资金业务方案的四年试验性实施阶段进行外部评价之后，理事会在其第二十三届会议上决定，鉴于在组织内设立一个常设性贷

款方案所需的行政成本较高，以及缺乏可用于贷款活动的增量资金，因此人居署不应作为直接贷款方继续开展活动。人居署应转而将重点放在发挥其专业知识和能力的方案的规范性方面。将确定具有直接贷款相关专业知识的伙伴机构负责管理方案在此方面的业务。遗憾的是，迄今尚未确定合适的伙伴。但按照预定时间，作为试验性可偿还种子资金业务方案的一部分为各项目提供的 5 项贷款迄今的偿还率为 100%，即截至 2012 年 12 月，偿还贷款数额约为 525,000 美元。

67. 2011 年针对贫民窟改造机制方案进行的外部最终评价总结指出，这一基于赠款的方案的主要影响在于加强了当地筹资机制，以及此类机制对有关扶贫性人类住区的国家政策产生的影响。贫民窟改造机制于 2011 年 12 月终止。从该方案中获取的经验教训可继续为人居署在国家一级的总体贫民窟改造活动以及其在全球的规范性工作提供指导。

F. 重点领域 6：卓越管理

68. 重点领域 6 旨在为 2008-2013 年中期战略和体制计划其他五个重点领域预计结果的有效实现提供有利环境。下表 7 介绍了重点领域 6 在绩效指标方面所取得的进展。

表 7

重点领域 6 绩效指标的发展趋势

预期成果	绩效指标	2009 年 基准	2011 年目 标	2011 年 实际结果	2013 年 目标	2012 年 实际结果
1. 授权工作人员以实现预计结果	(一) 技能组合符合根据计划制定的工作说明的工作人员百分比	60	100	99	100	99
	(二) 工作人员报告改进信息及知识分享情况的百分比（按 1-5 的等级划分，其中 5 为最高级）—右栏中的数据不像百分比，是不是所有工作人员报告等级 1-5 的平均数？Ed	2.5	2.6	无	4	2.55
	(三) 减少根据相关规则和质量标准汇编选定业务流程所花费的时间：					
	• 项目审查委员会/项目咨询小组审查的平均时间（天数）	9	8	8	8	8
	• 信息及通讯技术采购的平均时间（天数）	67	40	21	35	17
2. 开展体制调整，以交付 2008-2013 年计划结果	• 核准合作协议的平均时间（天数？Ed。）	11.6	10	8	8	8
	• 人居署招聘的平均遴选时间（天数）	274	150	170	130	150
	(一) 工作人员的报告工作增加了横向合作（各司之间及重点领域之间，按照 1-5 等级划分—右栏中的数据不是百分比，是不是所有工作人员报告等级 1-5 的平均数？Ed）	2.5	2.7	无	4	2.56
	按组织审查所提建议执行的主要重组	无	100%	50%	100%	86%

预期成果	绩效指标	2009年 基准	2011年目 标	2011年 实际结果	2013年 目标	2012年 实际结果
	决定的百分比					
3.应用基于结果的管理原则	(一) 有利于实现重点领域结果的方案及项目的百分比	95%	98%	98%	100%	100%
	(二) 实现 2008-2013 年计划结果的意愿 (按 1-5 的等级划分, 其中 5 为最高级—再次指出, 右栏的数据是不是表达出意愿的所有工作人员的平均数? Ed)	2.8	2.9	无	3.0	2.9
4.用于交付 2008-2013 年计划结果的 可得财政资源	(一) 非专项和专项供资方面资源目标的实现程度:					
	• 非专项资金 (百万美元)	19.1	27.8	16.9	20	9.2
	• 专项资金 (百万美元)	99.5	126.0	182.3	143.1	130.2
	(二) 分配给 2008-2013 年计划各重点领域的非专项和专项资源的百分比:					
	• 非专项资源	80%	100%	100%	100%	100%
• 专项资源	61%	74%	100%	100%	100%	

69. 该领域的工作取得了显著进展, 如上表 7 所示, 大部分预期成果正在实施阶段, 以实现 2013 年的指标目标。实现筹集非专项资源的指标目标的可能性不大, 这主要是由于经济环境较为困难。

1. 授权工作人员以实现预计结果

70. 工作人员授权工作取得了显著进展, 截至 2012 年 12 月, 99% 的工作人员根据其工作要求调整了相关技能。继续通过技能发展及培训方案对工作人员进行授权。2012 年 5 月发布了新的主题领域及新的组织结构图, 在这一改革背景下, 正在对技能清单工具展开审查以便进一步提高其实用价值。

71. 超过 200 名工作人员通过 10 门不同的课程接受了培训。人居署引入了一系列城市对话研讨会, 为就可持续城市化问题展开积极的政策交流提供了一个极好的平台。更新后的新业务系统、流程及工具正在促进机构效率及工作人员业绩的提高。

72. 实施的新政策及系统继续通过减少交易成本及时间改善业务流程。2012 年对区域主任、办公室主任及处长进行了三项重要授权。基于项目的管理系统及其支持政策明确了关键流程, 并进一步对区域主任及司处协调人员进行授权。与设立并利用内部开发基金及紧急基金相关的政策简化了新的发展项目和紧急项目的获取流程及这些项目的实施流程。

73. 方案咨询小组及其区域对应机构 (前方案审查委员会) 的设立, 使得业务程序及授权实现了标准化。方案咨询小组每周举行会议, 这显著减少了批准各项流程所需的时间和交易成本, 并加强了方案与结果的一致性、协调性及针对性。

2. 开展体制调整，以交付 2008-2013 年中期战略和体制计划结果

74. 2011-2012 两年期间，通过执行上文第三部分提及的若干组织结构方面的改革决定，在适当开展体制调整以交付预计结果方面取得了良好进展。

75. 新组织结构的主要特点包括：(a)更加平衡的组织结构；(b)基于项目的组织；(c)通过灵活的团队开展工作的灵活的组织；(d)在项目一级进行明确授权的组织；以及(e)通过基于项目的问责制方式对现有实地项目和规范性政策工作进行管理。

3. 应用有效的基于结果的管理原则

76. 在计划（2008-2013 年）的实施过程中，人居署两年期工作方案第一次与该计划之间取得完全一致。因此，人居署 2012 年制定的所有项目都有助于实现计划（2008-2013 年）的预计结果以及 2012-2013 年工作方案和预算。方案咨询小组及其在各区域的对应单位确保所有项目都有助于实现预计结果，并显著加强各方案间的协调性与一致性。多级报告制度曾是该计划（2008-2013 年）第一个两年期的一项特征，而通过在人居署两年期工作方案与该计划（2008-2013 年）之间取得一致，消除了这一制度带来的负担。有关计划实施情况的进展报告已逐步得到完善，逐渐加强其分析性并重点关注结果。2012 年实施的项目应计和问责系统融合了各项主要支柱、规划、监测和评价内容，同时有助于对各级结果进行汇总，从而加强基于结果的管理工作。

77. 2011 年和 2012 年，超过 250 名工作人员接受了基于结果的管理工作的培训，其中包括人居方案主管及来自三大区域办事处的工作人员。2012 年针对人居署基于结果的管理工作状况开展的一项评估的结果显示，在培养工作人员的技能和能力方面取得了显著的进展，但在协调应用上述技能方面仍需进一步努力。

78. 2012 年对人居署评价职能开展的同行审查表明，人居署开展的各项评价内容可信、均衡且质量良好。评价结果正对各项决策、问责制及规划工作发挥影响作用，但需要更加一致地予以应用。

4. 增强财政资源，交付 2008-2013 年中期战略和体制计划中的结果

79. 2012-2013 两年期的财务预测是收到 6,040 万美元非专项资金和 2.83 亿美元专项资金，其中 2012 年非专项资金为 3,020 万美元，专项资金为 1.415 亿美元。截至 2012 年 12 月，该年专项和非专项资源方面的目标尚未实现，非专项资金收到了 920 万美元，占 2012 年目标的 3%。鉴于全球供资环境保持不变，已将 2013 年目标从 3,010 万美元调整至 2,000 万美元。截至 2012 年 12 月 31 日，已收到 1.302 亿美元专项资金，占 2012 年目标的 92%。

80. 人居署加入“国际援助透化倡议”，以加强对利益攸关方的透明度，并在 2012 年底前根据该倡议的要求对该倡议下 100 多个项目进行汇报。2012-2013 年与挪威和瑞典的合作协议于 2012 年 4 月定稿。人居署正加强其资源调集的工作力度，所有非专项和专项资金已分配至重点领域。

七、 在强化的规范性和业务性框架方面的进展

81. 强化的规范性和业务性框架旨在提高人居署支持成员国实施 2008-2013 年中期战略和体制计划的成效。该框架重点关注规范性和业务性工作之间的内部协调和加强合作、政策整合，以及在国家一级实现方案统一。

82. 截至 2012 年 12 月，人类住区问题已被纳入 45 个《联合国发展援助框架》和 40 个国家发展计划。除已编制 33 份第一批人居国家方案文件外，人居署还支持 19 个国家编制了第二批国家文件。

83. 2011 年对“一个联合国”倡议的一项外部评价发现，人居署在 6 个试点国家开展的工作提高了该组织的可见度，并促进了其项目组合的扩展。对计划（2008-2013 年）实施情况的一项评价总结称，当人居署的支持直接针对国家和地方利益攸关方确定的需求，且这种支持是“一个联合国”倡议的组成部分时，支持的相关性和促进作用得到加强。国家城市论坛是宣传政策影响和实施工作的平台。为提高这些论坛的影响，人居署已制定了标准化准则和使这些论坛与人居署新战略优先事项保持一致的准则。截至 2012 年底，已建立 35 个国家城市论坛，2010 年底为 17 个。

84. 在本报告所述期间，对可持续城市化问题的认识明显加强，表现为“世界城市运动”伙伴数量不断增加，构成更加多元，使该运动在国际论坛上更具影响力，并将城市议程纳入主流工作。目前该运动有超过 52 个伙伴，2011 年底为 34 个。人居署及其伙伴促进在若干城市发起“我是城市变革者”运动，以提高对城市问题的认识，以及对市民、城市和组织如何合作实现更好、更可持续的城市未来的认识。

八、 在性别、青年和灾害等跨领域问题方面的进展

85. 在第 21/2 号决议中，理事会请人居署确保跨领域问题在实施强化的规范性和业务性框架的过程中有所体现。

A. 性别

86. 性别平等问题协调和支助股对在人居署内部将性别平等主流化、性别平等和增强妇女权能问题予以体制化的工作发挥重要作用。在执行性别平等行动计划方面取得了进展。2012 年性别问题的重要成就之一是设立了一个咨询小组，其首要任务是为执行主任提供性别问题方面的咨询意见。目前该咨询小组已对相关重要规划文件和其他文件进行了审查，并做出了贡献。已建立一个性别平等问题协调中心联合系统和一个性别平等工作队。

87. 2011 年对人居署性别平等主流化方案开展的一项评价指出，该组织在供水和环境卫生方面的工作中非常关注性别问题。人居署还采取大量措施促进对妇女土地权的保障，并对结构性性别不平等发起挑战。有关城市治理和安全以及确保妇女和女童城市安全的工作取得了显著进展。

B. 灾害管理

88. 人居署的工作有助于使遭受灾害和冲突影响的城市更具抗灾能力，以及加强社区安全和繁荣。人居署对受灾和冲突后国家的支持显著增加，这占其项目组合的一大部分。人居署灾害管理项目和方案目前覆盖全球 22 个国家。针对计划（2008-2013 年）的 2012 年独立评价报告指出，人们日益认识到人居署在城市问题领域具有特定能力，人道主义行动方希望借此来提高方案的质量。

89. 通过进行组织改革，加强了人居署在灾害管理方面的能力。应对紧急事件的政策和程序以及内部开发基金促进为投资前活动提供种子资金，并确保酌情针对危机后紧急事件采取快速应对措施。

90. 人居署与联合国减少灾害风险办公室之间的伙伴关系得到了加强，两个机构通过“建设具有抗灾能力的城市”运动和城市抗灾能力描绘方案合作建设对灾害具有抵御能力的城市。人居署继续支持实施《兵库行动框架》，具体方式包括通过正在进行的与减少灾害风险办公室及其伙伴的接触，以及在 2012 年 11 月参与为 2015 年后联合国发展议程而修订《兵库行动框架》的战略规划工作。

91. 人居署旨在提高与难民署在应对灾后情况方面的协调和有效性的努力包括：签订备用名单协议，通过监测和评价重新关注问责制问题，以及通过关于住房恢复良好做法的年度文件加强学习。在古巴、萨尔瓦多、利比亚、莫桑比克、菲律宾和斯里兰卡的人道主义危机期间，人居署提供了援助。

92. 2012 年中期评价称赞人居署参与机构间常设委员会的工作，这提高了在人道主义领域人居署技术能力的可见度。人居署进一步向阿富汗、刚果民主共和国、伊拉克和利比里亚的人道主义机构、政府和社区提供技术援助，还与难民署合作为获得住房援助的境内流离失所者和难民制作租房证书。

C. 人居署在城市青年方面的工作进展

93. 人居署在城市青年方面的工作包括规范性方案和业务性方案。通过主流化方案和专门针对青年的方案将与青年有关的问题纳入人居署的工作。2011 年开展的一项青年方案独立评价证实该项工作具有相关性，且在与城市青年接触方面取得了进展。评价还指出，人居署在将青年与参与城市青年问题的其他行动方（如市政部门和私营部门）联系起来方面发挥关键作用。

94. 人居署通过其新设立的性别比例均衡的青年咨询委员会，继续加强青年在人居署治理和参与人居署方案中发挥的作用。该委员会为人居署制定使青年参与到可持续城市化进程的有效战略提供建议。通过宣传平台和载于旗舰报告和其他知识产品的询证研究结果强调青年在可持续城市发展中所做出的贡献。人居署编制了两份关键出版物：《2012-2013 城市青年状况报告》和《增强青年权能，促进城市发展》。

95. 世界城市青年大会已成为青年的首要宣传平台，用以在全球宣传对其具有重要意义的问题，2012 年 9 月约有 450 名青年参加大会。

96. 2008 年设立了城市青年基金，为发展中国家的青年牵头的发展倡议提供财政支助。截至 2012 年 12 月，43 个国家共计 213 个青年团体从该基金获得

270 万美元的支助，2011 年底为 115 个团体。青年项目包括在阿塞拜疆、巴西、哥伦比亚、埃及、印度、印度尼西亚、肯尼亚、尼泊尔、塞拉利昂和赞比亚开展的关于政策制定的 11 个项目。要符合获得供资的条件，申请组织必须在其各个层级确保女孩和年轻女性参与到决策过程中。

97. 通过一站式青年资源中心模式，人居署与地方主管部门、联合国相关机构和其他利益攸关方合作为肯尼亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的四个创新中心提供支持，并在布基纳法索、布隆迪、刚果民主共和国、印度、毛里求斯、尼日利亚和南苏丹建立了新的创新中心。由于一站式服务中心为青年参与决策过程提供了安全空间，因此不断得到推广。

98. 一站式青年服务中心的培训使青年得以从财政机构获得供资，获取与就业机会相关的知识和信息，并参与各个级别的决策过程。在卢旺达，位于基加利的一站式服务中心试点获得了成功，政府决定通过权力下放结构在全国范围推广该模式。2012 年 6 月的一次采访中，卢旺达青年和信息通讯技术部部长认可了一站式服务中心模式的有效性，并提到该部门一直在寻找推广这一模式的方法，还指出一站式青年服务中心的概念被认为是最具包容性的。目前该部门正计划通过赋予青年获取全球机会的权能这一战略，在 450 个地方（包括全国的区域和部门层级）推广一站式模式。

九、 主要挑战

99. 确保获得非专项资源仍然是一大挑战，尤其是在持续面临全球经济制约的情况下。

100. 虽然在将性别问题纳入重点领域的主流方面已经取得了值得称赞的成就，但还需更加努力，以便将性别问题纳入重要文件和出版物（如规划文件和旗舰报告）的主流内容。

十、 后续步骤

101. 人居署将采取措施加强资源调集工作。这将包括实施新的资源调集战略和利用额外的外部支持。

102. 人居署将巩固从体制、方案和管理改革中获得的成果。

103. 将特别关注第三次联合国住房和城市可持续发展会议（“人居三”会议）的筹备工作，并参与到 2015 年后联合国发展议程的进程中。

104. 将完成关于编制和实施 2014-2019 六年期战略计划的路线图的剩余部分，包括为所有绩效指标设定基准和目标。

105. 人居署将通过提供必要的能力和工具，并与有关性别问题的咨询小组密切合作，从而加强性别平等主流化股。