



联合国人类住区规划署执行局

2020 年第二次会议

2020 年 10 月 27 日至 29 日，在线

临时议程\*项目 6 (b)

人居署战略计划的执行情况：2014-2019 年  
期间战略计划的最后报告以及正在进行的  
2014-2019 年期间战略计划评价工作的  
最新情况

## 人居署 2014-2019 年期间战略计划执行情况最终评价概要

### 一、 引言

1. 本文件概述了联合国人类住区规划署（人居署）2014-2019 年期间战略计划的独立评价报告。人居署执行局定于 2020 年 10 月 27 日至 29 日召开会议，需为其编写一份战略计划执行情况最后报告，而评价报告构成了最后报告的一部分。评价报告全文可查阅 <https://unhabitat.org/2020-second-session-of-the-executive-board-meeting>。
2. 人居署理事会于 2013 年 4 月批准了 2014-2019 年期间战略计划及其中期和最终评价框架。中期评价于 2017 年进行。随着 2015 年通过可持续发展目标和 2016 年通过《新城市议程》，根据中期评价所得结果，按照其突显的必要性对战略计划进行了调整，。
3. 该评价尽可能客观地评估了人居署的相关性、效力、效率、一致性、可持续性和影响。具体而言，评估了以下方面：基于业绩衡量计划的预期成果；为实现可持续发展目标 11 和与城市问题有关的其他可持续发展目标以及实施《新城市议程》作出的贡献；将性别、人权、青年、气候变化、伙伴关系及能力建设等跨领域问题纳入工作的程度。评价还总结了经验教训，并提出了建议。该评价由 Dorothy Lucks 和 Joshua Bwiira 这两名独立顾问于 2020 年 3 月至 8 月之间进行。
4. 该评价还涉及到问责和学习的目的。它旨在促进人居署管理人员和工作人员、其理事机构（包括执行局和常驻代表委员会）、捐助方和其他主要伙伴等主要利益攸关方的讨论，探讨人居署是否有效利用资源在战略计划执行期间

\* HSP/EB.2020/19。

实现了预期成果，从而加强问责制。如果评价的结果、经验教训和建议得到利用，将可加强学习，并在执行 2020-2023 年期间新的战略计划、《新城市议程》和与城市发展有关的可持续发展目标过程中为管理和方案层面的办法和决策提供信息。该评价对内部监督事务厅（监督厅）和联合检查组等评估人居署业绩的组织以及发展评价员和对人居署工作感兴趣的专业人员也很有用。

## 二、 2014-2019 年期间战略计划概要

5. 人居署的广泛任务授权来源于相关国际会议的成果，以及联大、经济及社会理事会、人居署理事机构在其各项决议中赋予的具体授权。人居署理事会在 2013 年 4 月 19 日第 24/15 号决议中批准了 2014-2019 年期间战略计划。该计划包含七个实质性重点领域或次级方案：(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) 减少风险和灾后恢复；(g) 研究和能力发展。七个次级方案分别对应交付次级方案的七个分支机构，此外，组织结构还包括行政领导和管理、方案司、管理和业务司、对外关系司、三个联络处和四个区域办事处，它们可促进次级方案的有效执行，分别侧重于资源管理、伙伴关系风险管理、成果规划、预算编制、监测、报告、评价、审计、法律事务、加强问责和透明度。

6. 该计划分六年实施，并与 2014-2015 年、2016-2017 年和 2018-2019 年两年期工作方案和预算挂钩。方案预算围绕七个重点领域（即次级方案）编制，其分别对应组织结构的七个分支。人居署与国家政府、地方当局、非政府组织和私营部门组织等主要伙伴合作，以交付政策、战略、咨询服务、宣传工作、能力建设、项目和方案。

### A. 资源计划

7. 战略计划的执行依靠五个主要资金来源：(a) 经常预算、(b) 基金会普通用途（非专用）、(c) 基金会特别用途（专用）、(d) 国家和区域层面业务活动的技术合作、(e) 方案支助费用。

8. 该战略计划的执行费用估计为 13.906 亿美元<sup>1</sup>。2014-2015 年、2016-2017 年和 2018-2019 年工作方案和预算的核定估计费用分别为 3.92428 亿美元、4.823 亿美元和 4.998 亿美元。收到的总收入约为核定费用的 75%，其中大部分来自技术来源。虽然经常预算在评价期间仍然是人居署的稳定收入来源，但经常预算收入仅占总收入的 10% 左右。

9. 在战略计划执行过程中，财务状况一直堪忧。人居署认为基金会普通用途（非专用）资金、经常预算资金和方案支助是核心资源的组成部分。这些来源的收入仅占战略计划核定预算总额的 11% 左右。由于核心供资不足，在整个执行期间，与实质性重点领域对应的组织结构都存在重要行政和协调员额空缺的现象。例如，在应由基金会普通用途资金供资的 130 个核定员额中，2014-2015 年工作方案只填补了 61 个，2016-2017 年工作方案所涉期间减少到 52 个，2018-2019 年工作方案所涉期间再减少到 36 个。对少数捐助方的依赖是另一个令人担忧的问题。在战略计划期间，前十大捐助方提供了捐款总额的 55%。

<sup>1</sup> 2014-2015 年、2016-2017 年和 2018-2019 年工作方案和预算。

## B. 治理和管理

10. 人居署在战略计划执行期间实行双重治理制度，这影响了战略计划的交付。首先，人居署是联合国秘书处的一部分，必须遵守秘书处的细则和条例。第二，人居署还要遵守其理事机构、捐助方和合作伙伴的决定，跟其他方案和基金一样运作。这种模棱两可的情况源于人居署任务授权的演变，最初人居署的定位主要是人类住区方面的技术中心，旨在支持会员国解决人类住区问题，后来其职权得到扩大，提升为编制齐全的规划署，可执行人道主义等领域的各种干预措施。

11. 2014-2019年期间，人居署由联大、理事会和常驻代表委员会治理。理事会是联大的附属机构，也是人居署的政府间决策机构。它通过负责协调联合国各机构工作的经济及社会理事会向联大报告。理事会由58个联合国会员国组成，成员由经济及社会理事会选举产生，任期四年。理事会每两年核准人居署的工作方案，并就其与合作伙伴的关系提供指导。理事会会议是部长级的政府高级别论坛，负责制定人居署政策准则，每两年核准其工作方案和预算。常驻代表委员会则是理事会的闭会期间附属机构。委员会的成员资格对所有会员国常驻内罗毕人居署代表开放。委员会审查和监测人居署工作方案以及理事会各项决定的执行情况。它还审查人居署的工作方案和预算草案，并编写供理事会审议的决定和决议草案。

12. 纽约的多个委员会、内罗毕的常驻代表委员会及其各工作组关系错综复杂，导致人居署的治理结构效率低下。为工作方案和预算提供总体指导以及通过决议的理事会每两年举行一次会议，仅为期一周。委员会成员在各自大使馆履行主要职能之余对人居署进行监督，而且没有决策权。他们需要与各自国家的政府协商和处理实质性事项，这就导致了瓶颈和延迟问题（见 A/71/1006）。因此，这种治理结构在效率、问责和及时决策方面并不理想。

13. 人居署组织治理的辩论和改革进程已经持续了12年多。早在执行先前的战略计划（2008-2013年期间中期战略和体制计划）期间就已启动这一进程。2018年，新任执行主任迈穆娜·穆赫德·谢里夫上任时，将完成改革进程定为优先事项。在2018年1月至2019年12月的两年间，人居署开展了组织变革进程，力求使自身胜任使命，最大限度地为联合国全系统努力添砖加瓦，并有效支持会员国应对与可持续城市化相关的挑战。人居署确定了促进预期变化的八个优先事项。2019年12月底前，人居署已经完成了新的改革进程，包括：

(a) 新设立的治理结构，联大2018年12月20日第73/239号决议撤销了理事会并代之以联合国人居大会，人居大会由193个会员国、一个有着36名成员的执行局和一个常驻代表委员会组成；

(b) 2020-2023年期间新的战略计划，由2019年5月人居大会第一届会议核准；

(c) 内部改革进程，旨在将人居署转变为一个透明、负责任、被信赖的联合国机构，可有效、高效和协作地运行，具备有意义、有价值、有需求的专门知识；

(d) 组织结构调整，使人居署拥有一个更灵活、更敏捷的架构，从而更有效地支持会员国和发展伙伴执行、监测和审查可持续发展目标和《新城市议程》。新的组织结构于2020年1月1日生效。

## C. 问责制框架

14. 业绩衡量、评价和报告是战略计划的基本要素。工作方案和预算提供了关于活动、产出、预期成绩和所需资源的详细信息。2014-2015 两年期和 2016-2017 两年期工作方案周期通过综合监测和文件信息系统定期进行监测和评估，该系统终止于 2018-2019 年这最后一个周期。通过项目应计和问责系统，在产出和预期成绩层面对活动和项目进行了监测。年度进展报告提供了关于战略计划执行情况的信息。报告使用指标显示进展情况，并就资源利用情况在各次级方案、区域和国家之间进行实质性分析和比较。这些报告已与常驻代表委员会、理事会和主要捐助方分享。

15. 以下方面有操作程序：项目实施前的审查和批准、差旅规划和批准、合作协议、风险管理委员会、质量标准、监督机制和在线培训。项目咨询组负责在项目和方案批准实施之前确保它们符合人居署的任务规定、战略计划和两年期工作方案成果。

16. 战略计划的评价框架规定，应进行中期评价和最终评价。此外，还进行了不同类型的评价和评估，包括项目、方案、战略、专题、政策、机构、国别组合和群组评价。这些评价由外部评价员进行。他们通过竞争程序招聘，针对评价和实质性领域根据其实力和资格择优挑选。评价报告的质量则根据已确定的质量控制核对表进行了评估。对评价报告进行了评估，以满足最低质量评价标准。在战略计划执行期间进行的外部评价可通过人居署评价网站查阅，网址为 [www.unhabitat.org/evaluation](http://www.unhabitat.org/evaluation)。通过在线评价建议跟踪系统定期监测了评价建议的执行情况。截至 2019 年 12 月，人居署当时正在监测 417 项建议的执行情况，其中 72.7% 的建议已得到执行，21.7% 正在进行中，其余 5.6% 尚未开始执行。

17. 监督厅进行了例行内部审计，定期外部审计则整合为报告，每两年提交给联大。在 2018-2019 年最后一个工作方案周期，一些会员国特别要求对联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）和世界城市论坛第九届会议进行审计。执行主任启动了对人居署的独立财务和管理审查。

## 三、 评价办法和方法

18. 该评价是全球性的，涵盖人居署业务的所有区域和国家，根据联合国评价小组的评价规范和标准<sup>2</sup> 进行。根据职权范围，目标和关键评价问题为评价提供了分析框架，主要侧重于机构和方案两个层面。

19. 评价采用了多种办法，包括基于成果的办法，即遵循变革理论进行分析，以对照人居署的预期产出、结果和影响来衡量执行工作的成功程度；系统审查办法，包括评估所有方案领域的活动、产出和成果层面的相关性、效力和效率；背景差异办法，即评估外部因素对成功程度的影响，例如，通过检查不同区域的业绩数据特征来评估；复杂性认识办法，即认识到人居署许多干预措施是相辅相成的，是存在多部门方案办法的。

20. 评价方法则包括开展系统的文件审查，并通过与 74 个利益攸关方进行协商和访谈，促进利益攸关方的积极参与，这些利益攸关方包括执行局成员、会

<sup>2</sup> 可查阅 <http://www.unevaluation.org/document/detail/1914>。

员国代表、筹资和业务伙伴以及人居署管理人员和工作人员。还对人居署的执行伙伴进行了调查，但回复率不高。

21. 这项评价有一定的局限性。它的范围很广，涵盖了整个组织和所有方案领域，但时间较为仓促，资源也有限。若能与合作伙伴、政府官员、捐助方和民间社会进行更广泛的协商，这项评价将效果更好。难以从人居署干预措施的执行伙伴和受益者那里获得详细的初级数据，这使分析变得困难。该评价本可以受益于更深入的国家一级实地评估，以获得对结果和预期影响的更完整认识，但这在目前冠状病毒病（COVID-19）大流行期间无法实现，因此访谈只能远程进行。此外，原计划派遣访问团前往内罗毕总部与人居署管理人员和工作人员就管理和业务问题进行协商，这一点也没有实现。

## 四、 主要评价结果

### A. 预期成果的实现

22. 战略计划成果框架由人居署和七个次级方案的战略成果组成。组织战略成果的具体绩效指标如下：(a) 居住在贫民窟的人口百分比；(b) 获得适足住房的城市人口百分比；(c) 获得安全饮用水、适足环卫设施和定期废物收集服务、清洁的家庭能源和公共交通的城市地区居民百分比，按性别分列；(d) 实施了支持地方经济发展和创造体面就业及生计的城市政策的城市、地区和国家当局的数量；(e) 实施了包容各方并充分应对城市人口增长的可持续城市规划和设计的城市和地区当局的数量。

23. 战略计划强调，其最终评价应针对组织战略成果的绩效指标进行汇报<sup>3</sup>。此外，2017年进行的中期审查提出，需要定期提供数据，展示人居署对实现可持续发展目标具体目标的贡献，并利用这些数据号召更多核心供资。本次评价中并未发现人居署衡量和记录了与可持续发展目标具体目标有关的战略层面指标。然而，利用联合国其他方面和另外的来源<sup>4</sup>，得以对一些战略成果绩效指标进行了评估。例如，麦肯锡全球研究院2014年估计，3.3亿城镇家庭居住在不达标的住房中，或支付的住房成本过高，超过收入30%。此外，2018年，在全球范围内：

(a) 23.5%的城市人口在贫民窟居住，而2014年这一比例为23%。贫民窟居民数量增长，是因为城市化和人口增长，而且速度超过了负担得起的住房的建设速度；

(b) 全球71%的人口可使用安全管理的饮用水；

(c) 全球45%的人口可使用安全管理的环卫服务，还有30%可使用基本的环卫服务；

(d) 20亿人得不到废物收集服务，30亿人无法使用有管制的废物处置设施；

(e) 78个国家227个城市53%的城市居民可以使用公共交通；

<sup>3</sup> 见 HSP/GC/26/6/Add.3，第 62(b)段。

<sup>4</sup> 统计司网站（unstats.un.org）是介绍《2030年议程》审查指标框架的制定和执行信息的联合国官方网站。

(f) 150 个国家制定了国家城市规划，这将有助于城市以更可持续、更具包容性的方式发展。

## B. 各次级方案的预期成绩实现情况

24. 成果框架包括 7 个次级方案的战略成果、21 项相关预期成绩、29 项绩效指标和 43 项具体目标。总体而言，2014-2019 年战略计划令人满意地取得了预期成绩，但未能实现所有具体目标。截至 2019 年 12 月，62% 的具体目标得到实现，10% 部分实现，28% 尚未实现。所有次级方案都取得了成果，其中次级方案 2（城市规划和设计）完全实现了所有预期成绩。下表汇总了各次级方案在预期指标方面的执行情况。

### 次级方案的执行情况

次级方案	实现的 具体目标 (百分比)	部分实现的 具体目标 (百分比)	未实现的 具体目标 (百分比)	评估
次级方案 1: 城市立法、土地和治理	50	25	25	部分满意
次级方案 2: 城市规划和设计	100	0	0	非常满意
次级方案 3: 城市经济和市政财政	75	0	25	非常满意
次级方案 4: 城市基本服务	40	20	40	部分满意
次级方案 5: 住房和贫民窟改造	60	0	40	非常满意
次级方案 6: 减少风险和灾后恢复	67	33	0	非常满意
次级方案 7: 研究和能力发展	60	0	40	非常满意
<b>共计</b>	<b>62.1</b>	<b>10.3</b>	<b>27.6</b>	

图例：非常满意 (>70%) 满意 部分满意 不满意

25. 大多数分支机构<sup>5</sup>记录的未能实现预期成绩目标的主要原因是全球一级供资不足。大部分资金专门用于国家一级的工作，留给全球工作的资源有限，包括用于规范工作以及管理和协调的资金。例如，在次级方案 1 的“加强城市安全方案”中，执行预算被削减，工作人员调动后没有替补，还冻结了员额。在次级方案 7 中，人居署不得不缩减其全球指标方案，并缩小其《世界城市报告》的范围。核心供资不足还严重影响了人居署支持宣传、沟通、监测、质量保证、报告风险管理和评价的能力。

## C. 根据评价标准进行评估

### 1. 相关性

26. **人居署的任务规定在当前背景下是具有相关性的。**2016 年，《新城市议程》重申人居署是与联合国系统其他实体协作开展可持续城市化和人类住区工作的协调中心，同时认识到可持续发展、减灾、气候变化和住房等问题之间的联系，这些问题日益突显，成为全球、国家和地方的优先事项。还有其他机构在城市发展中发挥积极作用，但没有一个机构在非正规住区和减少贫困方面承担着人居署同等程度的任务授权。

27. **人居署支持各国实现可持续发展目标 11 以及其他与城市问题有关的目标。**评估认为人居署在全球、区域和国家层面的干预措施是积极的，显得切合会员

<sup>5</sup> 战略计划执行情况自我评估报告概要。

国的需求和优先事项。主要利益攸关方认可了人居署的相关性，具体表现为响应其号召力并参与其全球倡议，包括世界城市论坛、世界城市运动、世界城市日、城市基本服务信托基金、全球土地工具网络、全球水运营商伙伴关系联盟、实现城市可持续发展方案、城市与气候变化倡议、加强城市安全方案、参与式贫民窟改造方案、国家城市政策方案、城市繁荣指数和全球城市观测站。

28. **技术合作项目的增多，证明了人居署的专门知识和成就，反映了对人居署咨询服务、技术援助以及国家和地方政府能力建设支助的需求有所增加。** 尽管如此，仍需进一步加强对人居署为受益者带来的实际成果和惠益的记录，以便更有力地证明人居署对各国和各方案的相关性。

29. **人居署在住房、非正规住区和城市不平等方面发挥着关键的独特作用，与所有国家都相关。** 在以扶贫为重点解决城市生活质量问题方面，没有其他全球机构具有更明确的宗旨和更强的知识专长。所有利益攸关方都承认，在可持续城市政策和做法方面高水平的知识和技能是人居署一个独特的基本特征。人居署需要确保具备更多资源，以更好地利用这种专业化定位。

30. **人居署大多数干预措施都是与伙伴合作交付的。** 人居署方案和项目与工作方案和战略计划本身保持一致，反映了对性别、青年、伙伴关系、沟通、能力发展和最佳做法的重视。人居署在特定区域或国家的长期部署有助于与主要伙伴建立关系和信任，并增强信誉。

31. **人居署在救灾方面具备专门知识。** 与许多只关注短期紧急救济的机构不同，人居署能够结合其城市方面的专门知识，采取“从救济向发展过渡”这种更宏观的视角。在危机后应对措施中，人居署能够在改善弱势和边缘群体生活条件方面取得成果。这是对城市贫困和弱势群体的重大贡献。

## 2. 效力

32. **战略计划的执行采用了矩阵结构，以减少各自为政的做法，各分支机构在执行项目和方案时与区域办事处密切合作。** 据评估，人居署采用这一模式在一定程度上是有效的，在这种模式下，各分支机构和区域办事处接受方案司的统筹，以加强战略、规划、交付和协调方面的一致性。虽然矩阵模式在精简项目规划和执行方面取得了一些进展，但在监测和报告所取得成果方面存在不足。

33. **在2014-2019年期间战略计划下实施的方案和项目没有系统地记录成果业绩。** 审查各种来源的数据之后得出的一般性信息表明，人居署的投资和活动带来了实质性好处。尽管如此，2014年至2019年间的业绩数据残缺不全。根据访谈判断，这归咎于监测系统薄弱，而不是业绩欠佳。不过，方案和项目评价以及合作伙伴反馈等其他数据来源证实，总体业务已根据预期成果得到圆满完成。

34. **只有将规范活动和业务活动联系起来，才能实现惠益。** 人居署有许多投资于标准和准则等规范性产品的例子，大有裨益。根据实地试点或项目学习产生的知识将规范性产品进行因地制宜的调整时，收益最大。然而，七个次级方案基本上各自为政，而且用于资助规范性工作的核心供资不足，破坏了两个工作流程之间的合作机会。需要更好地展示人居署分支机构和外地办事处在规范和技术工作方面取得的成果和结果。

35. **在执行期间，人居署致力于纳入跨领域问题，包括性别、青年、人权、气候变化、伙伴关系和能力建设。** 在将跨领域问题纳入项目规划和设计方面有了改进，这些改进在主要战略文件中得到了确认。人居署在青年方案方面也一

直处于全球领先地位；例如，有证据表明，通过全球土地工具网络，青年得以加入到各项土地参与倡议中。总体而言，在方案和项目中落实跨领域问题并进行有效监测和评估的证据较少。

**36. 人居署有效促进了在一系列规范框架中与联合国系统各实体的进一步协作。**虽然评估表明人居署的规范性工作很重要，但这些工作常常得不到足够资源。例如，由于资源不足，次级方案 7 不得不缩减其全球指标方案，并缩小其《世界城市报告》的范围。次级方案员额数量减少，削弱了人居署与会员国、其他联合国机构和伙伴合作收集和分析数据并提炼知识以支持执行全球议程的能力。

**37. 人居署的监测和评价职能资源不足。**缺乏系统性数据收集和保证数据质量的健全系统。此外，结果指标也较为单薄。例如，城市规划和设计次级方案非常令人满意地实现了所有预期成绩，一些具体目标在定量指标方面超额完成，但这些指标并没有捕捉到在全球、区域和国家各级取得的所有定性成果。确实统计了机构的数量，但没有衡量所建设的能力，而且由于项目应计和问责系统中没有项目和方案层面的业绩数据，关于所涉城市如何实施城市规划和管理的信息有限。因此难以报告与业绩有关的成果，也影响了成果的有效捕捉和展示。

**38. 人居署一直通过伙伴关系来交付服务，但并未监测执行伙伴取得的成果以及它们如何为人居署的总体战略成果作出贡献。**人居署通过有效的伙伴关系撬动了相当多的额外资源，其中一些伙伴关系建立在比较优势的基础上。评价发现，人居署在某些领域有效地与联合国其他组织结成了伙伴关系，并响应了各国的优先事项。然而，没有证据显示人居署如何监测和评估其合作伙伴在促进人居署绩效方面的成果。

**39. 人居署最近的变化表明其更加重视问责制、透明度和学习目标方面的报告。**这些变化已经转化为战略承诺，但这尚未反映在人居署所有领域。人居署财政和人力资源有限，阻碍了该组织产生和报告高质量信息和成果的能力，包括通过指定的评价职能这样做。

### 3. 效率

**40. 该评价认为人居署高效交付了战略计划，但指出在其执行 2020-2023 年战略计划时需要改进一些关键领域。**通过两年期工作方案和预算来规划和设计次级方案时，针对的是人居署的任务领域，并着眼于成果。建立了提高项目交付质量的机制和关键政策，包括项目管理政策、问责制框架、资源调动战略、区域政策、风险管理政策和评价政策。一些接受访谈的利益攸关方证实，人居署在商定的预算和时限内及时交付了业务，但其他一些利益攸关方表示，交付总是会出现延误。人居署核心职能的资金供应不足而且无法预测，这导致了该组织的弱点，降低了它的效率。

**41. 系统的引入提高了透明度、问责制，并在某种程度上提高了效率。**2015 年部署的“团结”系统纳入财务和管理系统后，联合国细则和条例以及管理要求方面的良好做法得到了较好的遵守。然而，遵从这些要求需要投入大量资源，对人居署这样一个小组织而言是沉重的负担。审批程序影响了灵活性，妨碍了对当地条件作出反应，特别是在人道主义反应等快速变化的情况下。一些受访工作人员表示，在人居署结构中应用“团结”系统是一项复杂的工作。由于捐助方资金流入不规律，资金分配无法以系统的方式进行。这意味着不断调整系统中的预算，这降低了业务效率，特别是区域和国家两级的业务。

42. **该评价没有找到机动团队管理办法可提高效率的证据。**在报告所述期间，人居署采用了机动团队工作模式，可以将工作人员同时分配到几个项目中，并记录他们的工作时间。新办法旨在确保尽可能灵活和高效地使用人力资源。但一些受访工作人员表示，这种办法增加了工作量，使工作人员分身乏术，并没有提高效率。

43. **人居署的资金过多指定用于次级方案，这损害了该组织实现其任务规定和预期成绩的能力。**人居署的自愿捐款大多数都有指定用途。因此，它的活动由捐助方的供资决定，自身优先安排组织工作的灵活性较小。这严重制约了人居署作出战略性方案拟订决定和执行核定工作方案的能力，特别是在规范领域，因为这些领域吸引的资金水平低于业务活动。此外，资金需专用于指定目的，而用于监测、评价、报告和沟通等核心职能的非专用资源不足，限制了人居署的整体效力、效率和一致性。

44. **虽然已经确定了收集和报告人居署活动数据的政策、系统和程序，但对合作政策的遵守执行不力。**人居署在收集方案信息以及分析和使用这些信息方面存在重大漏洞。该机构目前甚至无法就最基本的指标来评估其整体业绩。其监测能力较弱，没有证据表明其具备出差报告的中央存储库。

45. **人居署与其他联合国组织结成伙伴关系，高效地交付联合方案，以应对国家优先事项。**伙伴关系是人居署交付模式的基石，人居署在建立伙伴关系方面效率很高。然而，需要更好地监测和评估合作伙伴对人居署总体成果的贡献。

#### 4. 一致性

46. **在与其他联合国行为体和全球框架开展合作方面，可以发现人居署一致性的积极一面。**鉴于评价所涉期间国际发展环境发生了巨大变化，人居署与全球框架保持了一致性，而且一致性不断提高，这一点值得赞扬。其活动与《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》密切相关。此外，人居署往往尽可能地与其他联合国机构合作，这也是一致性的积极表现，可提高效率。

47. **方案拟订方面存在薄弱环节、缺乏整体性，导致人居署的一些活动欠缺一致性。这一点正在改进，但仍然需要关注。**人居署需要撬动资金，但这样做往往与解决不可持续城市化的根本问题这一组织任务相矛盾。在2014-2019年期间，由于七个次级方案都采取了相对孤立的办法，人居署向可持续城市化综合办法的转变没有完全实现。此外，规范和业务工作流程之间让人觉得关系不顺畅，损害了组织的一致性和取得成果的进展。

#### 5. 可持续性

48. **人居署对城市可持续发展的贡献很大，但仍然不足，受到了报告不力的制约。**在正确实施所有现有工具的情况下，人居署有一个实现可持续成果方面行之有效的蓝图。这些工具包括能力建设活动、将可持续城市化考虑纳入政策和计划、以解决方案为导向开展活动、社区参与。然而，这些活动的影响没有被充分记录下来，不足以促进复制和推广，而且由于人居署分散化的“项目”办法，这些活动在很大程度上仍然是零散孤立的例子。

#### 6. 影响

49. **人居署有一个强大的影响模式，但在绩效整合和扩展方面的不足限制了它取得最大化成果的潜力。**人居署投资于更可持续、运作更好而且更公平的城市，这具有极高的积极效益潜力。人居署正在展示实现这一潜力的相关战略办

法，但在落实最相关办法方面始终面临着挑战，这主要是财政危机导致的。据评估，人居署为在方案和项目一级交付实质性结果和影响作出了重大贡献，但没有得到充分的记录和报告。

50. **需要投入更多的精力和资源来加强结果和影响方面的证据基础。** 鉴于评价证据有限，很难确定具体干预措施带来的实际结果和成果。报告一般侧重于活动和产出，而不是实际结果和影响。然而，评价指出，人居署目前正在投资开展影响评价。在本评价开展的同时，正在评价人居署的住房办法对负担得起的适足住房和减贫产生的影响。

#### D. 评估跨领域问题的整合

51. **人居署纳入跨领域问题的能力体现在一些良好做法的实例中，但并未纳入所有活动的主流。** 性别因素得到进一步重视，但由于缺乏特定专门知识，仍未有效纳入整个组织中。同样，一些项目为青年带来了极其积极的成果，但这些办法尚未纳入主流。人权可能是主流化的最积极例子，因为人权已无缝地纳入人居署工作的战略、业务和规范方面，但这一领域也受到能力和资源有限的制约。气候变化方面的考虑在人居署内影响力加大，随着新战略计划的发布，最近势头日益增强。

#### E. 转型变革

52. **人居署拥有实现转型变革的基本要素，但它们需要得到最大限度的利用和正确的实施。** 2014-2019 年战略计划期间，方案规划分散脱节，业务和规范工作流程之间关系不顺畅，而且资源不足，无法确保维持并扩大已经取得的良好做法和成果。内部一致性和协调性的缺失损害了人居署实现转型变革的能力。利益攸关方参与、数据采集、分析和报告等方面不到位，也导致了方案拟订办法支离破碎，只有零星几个产生影响的例子，难以促成转型变革。然而，有迹象表明，只要持续促进利益攸关方参与，协调一致地开展方案拟订工作，为复制和推广良好做法而采取统一步骤，就可以实现转型变革。

53. **人居署已证明其有能力实现转型变革，随着组织机制的加强，这一能力正在进一步改善。** 人居署推出了一些特殊的规范性产品，得到了受益者和利益攸关方的广泛使用和赞赏。当规范和业务工作流程实现协作时，人居署已证明其有能力推动转型变革。机构加强和内部系统改进正在促进和推动这些积极成果。

54. **然而，人居署的成功程度受到几个关键挑战和风险的制约。** 这些挑战包括：声誉、可信度和形象方面的不足；重点领域方面犹豫不决，内部一致性欠缺；严重的资金短缺；业务模式难以胜任使命；报告机制不完善。由于缺乏资金，特别是核心资金和非专用资金，人居署目前的活动和影响水平以及机构重组和战略重新定位进程面临风险。

## 五、经验教训

55. **该评价的战略教训突出表明，需要明确的讯息和比较优势，以重申人居署的领导地位，重拾信心并撬动资金。** 由于需要着眼于筹资，同时处理可持续城市化的各个方面，人居署的主要讯息已被冲淡。人居署需要在内部和外部保持一致，以明确其核心宗旨，并确保这一宗旨受益于规范和业务工作的支持、这两个工作流程之间的协作以及相应的变革性影响。发出这样明确的讯息，可以帮助人居署撬动资金、提高透明度、加强捐助方信心、改善宣传工作。

56. **人居署目前的财务状况因内部系统欠佳而恶化，这反过来又影响了该组织吸引资金的能力。**资金不足产生了诸多问题，如无法完成必要的机构重组，以提高效率并遵守联合国要求。此外，供资削减和核心资金偏低，导致行政和协调人员减少，这降低了组织效率，也阻碍了报告进程。对成果的报告不到位，无法充分展示人居署的效力及其影响潜力，进一步削弱了捐助方的兴趣。

## 六、 主要建议

57. 该评价得出的建议可概括如下：

(a) **人居署应利用其特长**和领导作用，以实现明确清晰、传播性强的宗旨，提高对各网络的利用，更明确地宣传其成就，并在规范和业务工作流程之间建立协作。

(b) **人居署需要解决一些重大风险**，包括：（一）资金缺口影响了核心人员配置水平，应将其包装为项目以吸引资金；（二）会员国的信任受到侵蚀，需要重建；（三）其他一些风险，需要一个系统性计划来应对并尽量避免。

(c) **人居署需要以战略性方式优先克服长期挑战。**这种战略改进应包括改善和精简衡量和报告机制、加强沟通宣传的作用、分析现有管理系统以确定改进机会。

(d) **人居署应抓住机遇，同时避免加剧资源左支右绌的情况。**为此，建议为会员国和外部的关键决策性职位编制一份“倡导者目录”。

(e) **人居署应系统性加强监测和评价工作。**人居署在其年度报告等文件中收集了大量信息，而这些信息涵盖许多不同类型的活动。很难汇总不同类型的数据来评估人居署的总体影响。此外，人居署应充分利用现有的管理信息系统，如项目应计和问责系统，以确保方案级别之间以及国家和区域之间具备一致的、可比较的高质量信息。

(f) **人居署应继续加强知识管理。**知识管理是宣传、技术援助和能力发展的最有效工具之一。应更加注重信息传播和促进信息利用，从而加强现有方案。

(g) **人居署应将规范性和业务性方案拟订联系起来，以产生更大的影响。**应更加重视支持具体的技术、区域和国家一级项目和活动，以推动人居署的任务规定，并测试优先规范性工作进程的解决方案。这一办法不仅可取得切实成果，而且还着重推动有助于转型变革的规范性工作。

(h) **在新的治理和组织结构内，需要促进包括执行局在内的主要利益攸关方参与到人居署在灾后和冲突地区面临的具体问题中。**扩大捐助方群体、动员捐助方提供非专用资金，将使人居署能够对其工作执行进行优先排序。