



联合国人类住区规划署执行局

2022 年第一次会议

2022 年 3 月 29 日至 31 日，内罗毕

临时议程*项目 11

人居署实施联合国发展系统和管理改革的情况

联合国人类住区规划署实施联合国发展系统和管理改革的情况

执行主任的报告

一、 引言

1. 本报告是秘书处应执行局第 2019/4 号和第 2021/8 号决定的要求编写的；决定中要求执行主任定期提供信息，说明联合国人类住区规划署（人居署）在实施联合国发展系统改革方面取得的进展。本报告在关于使人居署的规划周期与四年度全面政策审查进程保持一致的情况的报告（HSP/EB.2020/16）基础上编写，还旨在强调改革的意义、其对人居署工作的影响以及下一年的相关优先事项。

2. 如报告所述，人居署采取的行动源于 2017–2020 年期间联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查（A/RES/71/243），以及联合国发展系统在四年度全面政策审查背景下的重新定位（A/RES/72/279）。这些行动还参照了联合国供资契约（A/74/73/Add.1–E/2019/4/Add.1）和 2021–2024 年期间四年度全面政策审查（A/RES/75/233），而 2021 年驻地协调员制度审查（A/RES/76/4）重申了联合国对发展系统改革的承诺及其在这方面与会员国的持续对话。

3. 四年度全面政策审查的首要目标是加强联合国发展系统支持会员国执行《2030 年可持续发展议程》的能力，进而对联合国在国家、区域和全球各级的运作方式产生即时和长远的影响。

4. 发展系统改革力求使联合国的援助更一体化，更注重实地交付，同时实行更明确的问责制，并将技能和资源更好地结合起来。它还力求整合人权、和平与安全以及发展这三大支柱。2019 年，供资契约确立了一系列关于联合国实体提高效率和改善协调以及会员国提高供资可预测性的互补性承诺。

* HSP/EB.2022/1。

5. 人居署为实施改革而采取的行动涵盖四个主要领域：对全球机构间平台的贡献、区域指导和支持、国家一级的参与以及为提高效率而进行的管理改革。

二、对全球机构间平台的贡献

6. 人居署促进执行联合国系统行政首长协调理事会于 2019 年 5 月核可的联合国全系统可持续城市发展战略，以此来为联合国改革作出贡献。如《新城市议程》所述，该战略提供了一种全系统办法来把握可持续城市化的机遇并减轻其带来的挑战，以支持会员国履行与可持续发展目标及《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》相关的承诺。人居署通过一系列机构间进程和多利益攸关方伙伴关系推动战略的执行。

7. 2020 年和 2021 年，随着冠状病毒病（COVID-19）大流行的到来，由秘书长主持的三个机构间机构——行政首长理事会、高级管理小组以及经济和社会事务执行委员会——将注意力集中在可持续城市化和《新城市议程》上。这些机构作出的决定促成了编写关于城市世界中的 2019 冠状病毒病的秘书长政策简报，该简报为人居署的报告《城市与大流行病：迈向更公正、绿色和健康的未来》提供了框架。它们还促成设立了由人居署主持的联合国城市未来问题工作队，成员是 22 个联合国实体，并邀请地方和区域政府全球工作队参加选定的会议。联合国工作队为秘书长编写题为《我们的共同议程》的报告¹建言献策，特别是关于设立地方和区域政府问题咨询小组的建议。秘书长还利用三个机构间机构来重点关注一项新的境内流离失所问题行动计划的城市层面，该计划最近得到秘书长的核可，但尚未公布。

8. 人居署更深入地参与了联合国可持续发展集团新成立的各个战略成果小组，该集团是支持驻地协调员领导的国家工作队的机构间系统。人居署加强了其内部协调中心系统，以确保各国和各区域向总部提供充分的反馈，反之亦然，并在以下四个领域贡献其经验和专业技术专长：实现可持续发展目标；与联合国驻地协调员接触；实现可持续发展目标和供资契约的筹资工作；业务创新。人居署协助界定用于报告全系统对实现可持续发展目标的贡献的各项指标，并为综合政策支持建言献策和提供工具，重点是不让任何一个人掉队、人权议程和复原力。

9. 人居署在“地方 2030”（Local2030）联盟中发挥领导作用，与联合国开发计划署（开发署）共同主持该联盟。这项由联合国牵头的多利益攸关方倡议为期八年，由常务副秘书长于 2021 年 9 月发起，旨在加快地方一级的可持续发展目标行动十年工作。在 2022 年 2 月的第一次会议上，联盟指导委员会将核准一项为期两年的工作计划，该计划立足于国家一级，依托联合国驻地协调员系统，帮助联合国国家工作队与地方政府协会及其他地方行为体合作。通过该联盟，人居署将与开发署、经济和社会事务部以及联合国各区域经济委员会一道，促进地方自愿审查，以加强对国家以下各级可持续发展目标进展情况的监测。人居署将通过可持续发展目标城市旗舰方案等途径，为地方自愿审查、城市项目的可持续发展目标评估以及调动创新资金等提供技术工具和指导。

10. 应统计委员会的要求，人居署制定了全球城市监测框架，以统一现有的城市指数和工具，并推进一个商定的通用框架，以跟踪《新城市议程》的执行情况以及可持续发展目标 11 和其他城市相关可持续发展目标的实现进展情况。

¹ www.un.org/en/content/common-agenda-report/。

该框架支持自愿地方审查和为共同国家分析编制城市数据。来自联合国系统、城市和地方政府、国家政府、民间社会和研究机构的 36 个合作伙伴将参与进一步发展由人居署牵头的这一框架。

11. 人居署推进了人道主义、发展与和平三者关系的城市层面，为秘书长制定关于境内流离失所问题的行动议程作出贡献。这是 2021 年 9 月发布的境内流离失所问题高级别小组题为“阐明境内流离失所问题：未来愿景”的报告的后继行动，人居署为此推动与地方政府的协商，并提交了一份关于城镇境内流离失所者的非正式文件，论述城市世界中境内流离失所的现实情况。此外，人居署仍然是机构间常设委员会和人道主义事务执行委员会的活跃成员，针对住房和基本服务的持久解决方案以及包容性城市规划问题提供技术专长、经验和网络，以改善处于冲突和冲突后局势中的国家的生计和社会凝聚力。

12. 在 2020 年和 2021 年与开发署、联合国难民事务高级专员公署、世界卫生组织、联合国儿童基金会以及联合国粮食及农业组织建立了战略联盟，以提高在应对城市化挑战和新出现的问题，如城市健康、创新筹资、粮食安全和加强人道主义与发展两者关系方面的集体成效。这些协作将通过国家和全球两级的指导意见制定、方案拟订和宣传工作，提高人居署的工具和办法与更广泛的联合国任务的相关性。二十个联合国实体利用联合国范围内的城市发展协调中心系统，提交了为秘书长关于《新城市议程》执行进展情况的第二份四年期报告提供的资料。

13. 人居署还加强了与秘书长办公厅在联合国全系统可持续城市发展战略和推进上述倡议方面的合作。人居署与发展协调办公室密切合作，通过参加为联合国驻地协调员组织的全球网络研讨会，促进国家一级的可持续城市化。发展协调办公室和人居署还商定在非洲、亚太和拉丁美洲及加勒比区域各选择两到三个国家来加快国家一级的联合城市方案拟订，并利用世界城市论坛第十一届会议以及与选定的联合国驻地协调员举办网络研讨会来促进各国的参与。

三、 区域指导和支持

14. 人居署区域代表积极参与了五个区域协作平台。区域协作平台由常务副秘书长担任主席，并由联合国各区域经济委员会的代表和开发署各局长担任副主席，旨在以协调的方式利用联合国系统的区域资产来推进联合国改革。在这些平台中，人居署为专题联盟、自助小组和区域知识中心作出贡献。还为小岛屿发展中国家确定了区域协调中心，并与联合国加勒比多国办事处协作，为加勒比制定了一项关于贫民窟改造的区域战略。

15. 区域代表利用各区域协作平台以及与区域经济委员会的持续合作，协助各会员国准备为将于 2022 年 4 月举行的关于审查《新城市议程》执行情况的联大高级别会议建言献策。2022 年 3 月，区域代表将在可持续发展区域论坛上支持各会员国为高级别会议提供关于可持续发展目标 11 的意见和建议。

四、 国家一级的参与

16. 在 2020 年结构调整之后，人居署通过加强方案拟订能力和绩效，努力将其提供的专长与会员国对城市政策咨询和技术援助的需求联系起来。在所有区域，会员国和联合国驻地协调员对国家城市政策、城市经济、土地、城市规划、城市基本服务、非正规住区改造及相关城市问题方面的援助需求都在增长。

17. 正在制定关于国家一级方案拟订的内部实质性和程序性指导意见：2020年和2021年开展了国家分析和持续支助，这为提供资金让七个国家参与共同国家评估和联合国可持续发展合作框架制定工作提供了依据。目前正在对这项工作进行审查，以整合对联合国国家工作队成员和所有人居署工作人员的指导意见。

18. 近年来，人居署还调整了其大多数全球方案以响应地方需求和问题，同时充分利用全球知识和网络，并开发了各种工具和网络，尤其侧重于地方的《2030年议程》综合执行。向几个国家提供了数据集和分析，以支持共同国家评估。建立内部实践社区有助于匹配技术支持和能力建设的供需。目前正在探讨建立一个支持联合国国家工作队方案拟订的实践社区。

19. 尽管这种动员工作和更便利的远程协作促进了人居署的参与，但其大部分规划工作是通过与联合国国家工作队、区域协调员办事处、各国政府和各区域协调机制不断接触，在国家和区域两级进行的。因此，区域代表和国家一级工作人员的职责和面临的需求显著增加，但没有提供任何专门的资金或人员。

20. 人居署以驻地或非驻地实体的身份加入了131个联合国国家工作队中的70个。迄今为止，它已在70多个国家参与共同国家评估和联合国可持续发展合作框架的制定工作，并且是已获得通过的50个新一代联合国可持续发展合作框架中的大多数的签署方。人居署广泛参与联合工作方案。例如，在玻利维亚，联合工作方案包含一个城市议程组成部分，而在圣多美和普林西比，人居署为社会凝聚力和包容性增长组成部分作出贡献。人居署还大力参与由联合国国家工作队制定的冠状病毒病社会和经济复苏计划，工作重点是社区保护和复原力。

21. 与和平、安全、人道主义和发展问题一体化有关的活动包括继续与政治和建设和平事务部在索马里就青年、和平与安全问题开展合作，与难民事务高级专员公署在哥伦比亚、肯尼亚和几个阿拉伯国家合作处理使难民融入城市环境的问题，并致力于非难民营解决方案，包括改造难民营和规划持久定居点。

五、为提高效率而进行的管理改革

22. 人居署一直积极参与联合国可持续发展集团的商业创新战略成果小组，该小组的目标包括为每个联合国国家工作队建立一个单一的“后台”，并首先在小岛屿发展中国家建立多国办事处。

23. 人居署向管理问责制框架提供意见和建议；该框架于2021年开始启用，其内容包括人居署所有的国家一级代表要同时向人居署和发展协调办公室汇报。人居署还参与了机构间工作组开展的多国办事处审查的后续行动。2022年将进行关于联合国国家工作队结构调整工作的讨论，这对于塑造人居署等非驻地专门实体的未来业务至关重要。

24. 联合国改革的前提是按照供资契约的规定，对联合国为其活动供资的方式作出一些改变。一旦联合国可持续发展集团最终确定了报告格式，人居署迄今在供资契约指标方面取得的进展将成为2023年提交给执行局的人居署改革实施情况报告的一部分。

25. 供资契约中的承诺包括到2023年将可预测的非指定用途资金增加到占各实体资源的30%，并增加划拨用于由驻地协调员管理的国家一级集合供资的资源份额。此类承诺旨在加强联合国各实体的政策咨询和技术援助能力，并支持联合工作方案。这种设想要求人居署恢复较高的自愿普通用途捐款水平，以确

保用自愿普通用途资金为次区域办事处和区域代表供资，并能够支持次区域一级的有效方案拟订，这反过来将使联合国国家工作队和驻地协调员有能力在可持续城市发展领域向各会员国提供援助。

26. 此外，鉴于人居署的国家一级项目组合相当可观，除了向发展协调办公室缴纳的 1% 征收费用外，人居署还可能增加对联合国改革进程的缴款。适足的回收成本机制还可以促进各办事机构之间更健康的合作，同时长远而言有助于巩固人居署的能力和专长。

27. 人居署内部对联合国改革的总体协调和监督是执行主任办公室的职责。执行委员会由执行主任担任主席，由副执行主任、办公室主任和四名高级主任组成，负责定期审查进展情况并提供战略指导。人居署纽约办事处继续在联合国全系统协调中代表人居署，但由于国家和区域进程的势头加强，总体职责发生了很大变化。

28. 通过 2020 年的结构调整，在人居署总部设立了方案拟订职能，并通过国家一级的项目组合确保国家一级的参与。区域一级的能力可能是最令人关切的问题，因为尽管驻地代表承担的职责增加，但能力没有得到提高。新区域架构以涵盖一组国家的次区域办事处为基础，并成为关键一步，使人居署能够实现显著效率提升，同时更加靠近各国开展业务，以制定有针对性的城市发展支助。同样，有待将人居署纽约办事处重新界定为联合国全系统协调中心，由一名 D-2 职等的主任领导，而目前的协调工作在工作人员和资源非常有限的情况下开展。

29. 在此期间，区域代表和人居署总部在联合监督技术人员方面取得了成功经验，重点是将专门技术专长融入地方团队。提高流动性和采用灵活的共同监督安排也可以增强国家一级的技术能力，应当加以探讨。

六、 结论

30. 联合国大会第七十六届会议实现了两个里程碑。首先是发布《我们的共同议程》报告，该报告展望未来 25 年的前进道路，描绘了秘书长关于开创全球合作新未来和重振包容性、网络化、卓有成效的多边主义的愿景。关于地方和地区政府问题咨询小组、重续包括适足住房在内的新社会契约，以及着手界定新的公共产品和应对气候变化等方面的提议为全球和地方参与提供了新的重点。该报告还提出了“变革五重奏”，即一套支撑报告中提出的许多举措的跨领域议程。五重能力包括数据、分析和传播；创新与数字化转型；战略前瞻力；行为科学；业绩和成果导向。这些新增的重点领域将成为联合国系统和人居署努力帮助各国政府实现可持续发展目标的指导方针。

31. 第二个里程碑是审查《新城市议程》执行情况的联大高级别会议。联合国各实体和会员国在大会主席和会议本身的指导下参与进行中的筹备进程，该进程以及高级别会议本身将在可持续发展目标的背景下提升城市发展的形象。高级别会议的议程包括审查秘书长关于《新城市议程》执行进展情况的四年期报告，并就加强综合干预和应对气候变化、不平等以及城市危机和流离失所问题提供进一步指导。它还将调动伙伴关系，以进行筹资和与私营部门开展协作。