



联合国

HSP/EB.2025/8



联合国人类住区规划署

Distr.: General  
27 January 2025

Chinese  
Original: English

联合国人居署

## 联合国人类住区规划署执行局

### 2025 年第一次会议

2025 年 3 月 25 日至 27 日，内罗毕

临时议程\*项目 10

### 人居署实施联合国发展系统和管理改革的最新情况

## 联合国人类住区规划署实施联合国发展系统改革的情况\*\*

### 秘书处的说明

#### 一、 导言

1. 本报告以秘书处先前向执行局提供的最新情况和情况通报<sup>1</sup>为基础，这些最新情况和情况通报系关于人居署实施联合国发展系统改革的情况，以及人居署遵守联合国可持续发展集团制定的遵守情况“核对表”的情况，该核对表是为指导联合国发展系统各实体的理事机构开展改革进程和“促进其发挥监督作用，包括监测协调统一和各实体遵守双重报告模式的情况”而制定的。

2. 发展集团制定“核对表”，是对会员国要求提供充足信息和工具以充分配合联合国改革实施进程<sup>2</sup>的直接回应。它阐明了联合国发展系统重新定位的六大支柱的关键要素，包括重启联合国供资契约，人居署在先前的一份情况说明中就此提供了题为“对联合国发展系统活动供资契约的新承诺”的最新情况。

\* HSP/EB.2025/1。

\*\* 本文件未经正式编辑。

<sup>1</sup> 2022 年 1 月 11 日的 HSP/EB.2022/9，2022 年 3 月 29 日至 31 日的执行局会议；2023 年 9 月 19 日的 HSP/EB.2023/19，2023 年 11 月 28 日至 30 日的执行局会议，辅助文件为题为“人居署实施联合国发展系统改革的核对表”的 HSP/EB.2023/INF/8；2024 年 2 月 26 日的 HSP/EB.2024/9，2024 年 5 月 6–8 日的执行局会议，辅助文件为题为“人居署实施联合国发展系统改革的核对表”的 HSP/EB.2024/INF/8。

<sup>2</sup> 关于“审查重振后的驻地协调员系统的运作情况，包括其供资安排”的 GA 76/4，执行部分第 13 和第 14 段。

这样做是因为认识到联合国发展系统筹资契约在确保改革进程的所有组成部分和各级干预措施取得成功方面应当和预计发挥的重要作用。

3. 目前提交执行局的这份 2025 年联合国改革报告除其他要点外，将主要侧重于秘书处努力遵守联合国可持续发展集团关于如何得出实体国家方案的指导意见，其要求承认联合国可持续发展合作框架在其国家一级活动规划工作中的首要地位，并指导它们从联合国可持续发展合作框架中得出国家方案文件，将其作为实地发展优先事项的唯一来源。

## 二、背景

4. 自 2022 年起，人居署对联合国发展系统改革进程各个方面的参与有所改善，并作出了有效贡献；此前，由于人居署于 2020 年启动了内部重组，取代了处于规划和实施方向核心的区域和国家层面活动，新的人居署区域架构得到了逐步部署。人居署区域和国家办事处的地位和结构的巩固改善了人居署授权实质性领域中一系列活动的规划和执行，这些活动与《新城市议程》和可持续发展目标（主要是可持续发展目标 11）中与城市相关的具体目标保持一致。这符合“联合国全系统可持续城市发展战略”<sup>3</sup>，旨在通过加强合作执行《新城市议程》，促进联合国全系统在协助会员国推动可持续城市发展方面的一致性和协调性，成为实现《2030 年议程》的关键一步。人居署一直在通过其参与的不同机构间机制和平台，并利用联合国可持续发展合作框架作为影响国家优先事项制定和实施的理想途径，推动联合国全系统可持续城市发展战略的落实，包括在本报告所述期间的落实。

5. 上述努力使人居署能够定期和高效地参与不同的区域机制，如区域协作平台和专题联盟。此外，在国家一级，人居署驻国家代表在联合国驻地协调员的领导下接受了管理和问责框架；驻地协调员由秘书长任命，负责领导联合国国家工作队。驻国家代表与联合国国家工作队内的其他实体一道，为共同国家评估和联合国可持续发展合作框架作出实质性贡献。

6. 最近，在 2024 年，人居署朝着全面遵守和符合改革后的国家方案进程迈出了新的一步，制定了一份全署指导意见，以重新启用人居署的国家方案文件，作为人居署的主要规划工具，支持其在联合国改革的背景下开展国家一级的活动和履行其任务。

## 三、人居署对联合国发展系统改革区域协调机制的贡献

7. 联合国发展系统的改革为集体技术和咨询支持、全系统联合应对发展需求、挑战、优先事项和区域一级的协同影响带来了新的机会。区域协作平台旨在将所有从事可持续发展的联合国实体联合起来，确保充分协调联合国区域资产，以应对超越国界的关键挑战，并有效汇集专门知识，为区域中各国的具体需求服务，而专题联盟则是由一个或多个机构领导的广泛的多伙伴联盟，负责协调联合国对整个区域跨领域挑战的响应。

8. 如前所述，人居署作为不同区域中的若干区域协作平台和专题联盟的成员或共同召集方，积极参与促进上述区域框架。具体而言，在非洲，人居署一直与包括非洲经委会在内的其他实体合作，为非洲大陆的目标 11 进展审查提供

---

<sup>3</sup> 该战略由方案问题高级别委员会编写，是人居署领导的为期六个月的机构间协商进程的成果。联合国系统行政首长协调理事会于 2019 年 5 月核可了该战略。

指导和有力支持，同时直接支持非洲可持续发展目标论坛。此外，人居署还一直担任关于“创新、数字化、青年和教育变革”的第三届专题联盟的共同召集方；在该联盟中，它强调了智慧城市和数字发展，以支持博茨瓦纳、纳米比亚和南非等南部非洲国家。同样，在阿拉伯国家，人居署一直支持将城市数据纳入与西亚经社会共同开发的区域数据平台。它还支持该区域不同的机会联盟和专题联盟，包括以下方面：（一）气候，粮食安全和环境；（二）性别、正义和平等；（三）青少年；（四）移民。

9. 同样，人居署一直与国际移民组织一起积极参与亚洲及太平洋人口流动和城市化区域协作平台，提供关于将移民纳入城市发展等方面的专门知识，以及关于住房、可持续发展目标本地化、气候适应和废物管理以及城市出行等问题的指导意见。它还牵头收集了关于可持续发展目标 11 的意见和建议，用于可持续发展目标 11 综合报告。在拉丁美洲，人居署与开发署共同担任区域协作平台“伙伴关系和交流”工作组共同主席，倡导城市和地域层面，以丰富关于在整个区域落实可持续发展目标的讨论。拉丁美洲和加勒比专题联盟受益于人居署与国际移民组织和难民署协调提供的关于“人口流动、迁徙和移民融入城市”的技术支持。

10. 然而，本报告再次强调，由于资源持续短缺和依赖专用项目资金，人居署在试图最大限度地参与联合国发展系统改革进程的各个方面时面临挑战。全系统众所周知的是，各实体是否充分遵守改革要求，还取决于资金是否可用和可预测，以便迅速支持各方面的业务。在这方面，人居署继续通过共同后台办公室政策和共同房地模式与其代表性和能力有限的地方进行接触。它还根据改革的要求，在相互承认的情况下，尽可能与其他实体合作，为制定业务活动战略做出贡献。

## **四、在国家一级投入和参与实施联合国发展系统改革**

### **A. 影响共同国家评估和联合国可持续发展合作框架**

11. 鉴于人居署近年来对共同国家评估和联合国可持续发展合作框架的实质性贡献不断增加，人居署对支持联合国发展系统在国家一级的改革的承诺依然坚定。

12. 具体而言，在非洲，人居署已成为至少 45 个联合国可持续发展合作框架的签署方，并积极参与其中 25 个框架，同时通过各种渠道以软性参与为其他 20 个框架作出贡献，以确保将城市层面纳入联合国在所有合作框架中计划采取的干预措施。这方面工作旨在促进与这些框架产生的联合方案拟订机会的自然联系。

13. 阿拉伯国家区域办事处共为 18 个阿拉伯国家提供服务，在其中 16 个国家开展了执行中的项目，并在 14 个国家设有实体机构。在此方面，人居署已成为该区域 14 个联合国可持续发展合作框架的签署方（主要是在人居署派驻人员的国家），同时一直在支持所有国家的共同国家评估进程。

14. 在亚太区域，人居署在为共同国家评估成功作出贡献之后，一直积极支持目前正在开展联合国可持续发展合作框架活动的 22 个国家中至少有 15 个国家，同时向其他框架提供少量投入，并注意到人居署在不丹、印度尼西亚、马尔代夫和东帝汶等国的派驻人员有限。

15. 人居署覆盖拉丁美洲和加勒比区域约 15 个国家，至少有 8 个国家积极参与了联合国可持续发展合作框架，其中包括巴西和阿根廷。同样，亚美尼亚、哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦等几个东欧国家也在努力支持和促进其合作框架，同时人居署继续扩大其在该区域的足迹。

## **B. 通过人居署国家方案文件规划人居署的国家活动**

16. 各区域在编制人居署国家方案文件方面逐渐发生了变化，这也有助于它们在方案整合方面改进结构，并与联合国发展系统在国家一级的改革带来的新方向保持一致。这显示出积极的进展和令人鼓舞的趋势，尽管人居署国家管理人员最近几个月制定的新的人居署国家方案文件数量有限。显然，所有区域办事处都通过国家工作队内部的新做法接受了联合国可持续发展集团的新精神和指导，承认联合国可持续发展合作框架优先于单个实体的发展战略规划框架。

17. 事实上，在联合国发展系统改革的范围内，所有国家方案工具和文件都是在包容性共同国家评估之后从联合国可持续发展合作框架中得出的，这已成为一种规范。人居署区域和国家管理人员编制的新一代的人居署国家方案文件（例如在肯尼亚）也表明了这一做法。它说明了在国家一级规划联合国实体活动的这种新的联合方式如何以及为什么具有创新性。它会促进内容和时间表的统一，包括为联合拟订方案调动资源的机会，以处理联合国国家工作队与联合国可持续发展合作框架共同签署国政府所掌握、思考和商定的各实体具体任务的要素。在阿拉伯国家中，只有黎巴嫩和巴勒斯坦编写了新的人居署国家方案文件。亚太和东欧等其他区域也在这方面采取了决定性步骤，为柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和尼泊尔编写的新的人居署国家方案文件就表明了这一点。毫无疑问，目前正在启动其新的人居署国家方案文件的巴基斯坦、菲律宾和斯里兰卡将遵循上述良好范例。在阿塞拜疆，简短的人居署国家方案文件是优先选项，但只是一种临时解决办法。

18. 在此背景下，需要为人居署国家方案文件制定统一的模板，为国家方案的规划和执行正式确定新的全署指导，这一需要变得紧迫和不言自明。为了应对关于澄清和协调将用于新一代人居署国家方案文件的审查和核准标准的各种需求和反复请求，经与方案审查委员会协商，已于 2024 年起草了一份新的政策文件。它将有助于进一步改善人居署制定国家方案文件和实施联合国改革的工作，解决瓶颈问题，缩小联合交付方面的差距，同时人居署也在编制其 2026–2029 年下一个战略计划。

## **五、关于使人居署国家方案文件与联合国可持续发展合作框架保持一致的新政策指导的实质**

19. 关于人居署国家方案文件的新政策指导响应了使人居署在国家一级的规划工具与联合国可持续发展合作框架相一致的需要。它认可为方案和项目审查和核准提供的内部准则，认识到人居署国家方案文件为孵化国内举措提供了基础，从而满足了各级加强协调一致的需要，以最大限度地发挥协同作用，加快可持续城市化。这应有助于人居署国家方案文件组合的重新启用和改造，该组合有可能成为一个包含各种国家方案的总括方案。

20. 鉴于联合国发展系统改革和国家一级业务活动的新模式，人居署国家方案文件的转型会加强人居署在实现可持续发展目标 11 和国家优先事项中相关目标方面的领导地位。要调整人居署国家方案文件的前提和目标，从人居署独有

的规划角度转向接受联合国可持续发展合作框架的规定，以应对挑战，并阐明针对受益国确定和商定的优先事项的解决办法，由驻地协调员作为联合国国家工作队的领导者来代表联合国大家庭。

21. 在这方面，新一代人居署国家方案文件将建立在一个双轨进程的基础上，即一方面是共同国家评估和联合国可持续发展合作框架，以反映受益国的优先事项，另一方面是人居署的战略框架和工具，将城市政策要素纳入国家发展计划和联合国可持续发展合作框架签署伙伴商定的目标。

22. 联合国可持续发展合作框架代表联合国的承诺，联合国发展系统实体对其集体和各自负责；该框架提供了一个有利于采取更具包容性的方法和综合模式的环境，将 2030 年发展议程的实施者和受益者汇集到同一个方向。有鉴于此，国家一级的联合国成果框架成为评价所有实体联合方案交付的进展和影响的唯一途径。

23. 因此，新一代人居署国家方案文件将意在符合成果管理制，在国家一级增加联合国成果框架的价值。这意味着在旨在实现成果的办法基础上再接再厉，为此要将成果理念和原则纳入管理的所有方面，最重要的是将从以往业绩中汲取的经验教训纳入管理决策。

24. 旨在建立协同作用和伙伴关系的人居署国家方案文件新政策指导的一个关键要素，是促进南南和三方合作主流化，将其作为执行联合国可持续发展合作框架下的计划优先行动的一种模式和手段。这是借鉴了《新城市议程》，其中承诺“扩大南北、南南和三方区域和国际合作以及适当的国家以下一级、权力下放和城市间合作的机会，以促进城市可持续发展，发展能力，并推动所有相关行为体在所有各级交流城市解决方案和相互学习”，同时借鉴了联大第 71/244 号决议<sup>4</sup>，其中鼓励“继续将南南合作和三方合作纳入联合国系统各基金、方案和专门机构的政策和战略框架，请尚未将南南合作和三方合作纳入其政策的联合国系统各基金、方案和专门机构将南南合作和三方合作纳入各自的有关政策，同时考虑到南南合作对于南北合作的补充性质”。

## 六、结论

25. 人居署关于其努力支持和促进实施联合国发展系统改革的这份报告表明，人居署坚定致力于在区域和国家两级在联合国大家庭中占据一席之地，拥护管理和问责框架理念，继续倡导可持续城市化，将其作为可持续发展的先决条件。执行局以前曾听取过关于危及今后参与改革势头的主要挑战的情况介绍，主要涉及人居署资源有限，无法全面支持所有进程。

26. 人居署目前为保持进展速度所作的努力令人鼓舞。由联合国发展系统改革产生的基于区域和国家的方法旨在根据《2030 年可持续发展议程》实现快速成果和持久影响；人居署已做好充分准备，致力于与其他各方合作，以实现各实体的预期。区域一级对区域协作平台和专题联盟的持续贡献以及国家一级对共同国家评估和联合国可持续发展合作框架的持续贡献证明，人居署决心在得到成员国激励和认可的改革后环境中为成员国服务。

27. 与联合国可持续发展合作框架保持一致、已更新换代的人居署高级别国家方案文件以及对促进南南和三方合作的强调，进一步表明了为执行联合国共

<sup>4</sup> GA 71/244，第 9 段，2016 年 12 月 21 日。

同发展议程增添价值的坚定决心。只要执行局成员考虑探索通过非专用资源和未硬性专用资金来增加人居署收入的辅助办法，就总是还有进一步工作可做。在此方面，人居署寻求的额外核心资助，包括可扩展模型下的工作人员职位，对于使人居署能够遵守改革要求和与之充分保持一致至关重要。

---