



联合国

# 审查联合国人类住区规划署(人居署)的 管理和行政工作

联合检查组的报告

让·韦斯利·卡佐和特斯法·阿莱姆·塞尤姆编写

# 审查联合国人类住区规划署(人居署)的 管理和行政工作

联合检查组的报告

让·韦斯利·卡佐和特斯法·阿莱姆·塞尤姆编写



## 执行摘要

# 审查联合国人类住区规划署(人居署)的管理和行政工作

## 一、导言和审查目的

联合国人类住区规划署(人居署)是联合国秘书处致力于建设更美好城市未来的一个专门技术方案,其使命是促进建设社会和环境均可持续而且包容的人类住区,并实现人人有适当住房。

人居署的会员就是联合国的会员,即 193 个会员国。人居署的工作由三个理事机构指导,即:每四年举行一次会议的人居大会;执行局;常驻代表委员会。人居大会通过经济及社会理事会向联大报告。人居大会授权执行局在大会闭会各年向经济及社会理事会提交定期报告。常驻代表委员会每四年举行两次不限成员名额的会议。人居署秘书处由执行主任领导。执行主任由秘书长与会员国协商后提名,经联大选举产生。秘书处总部设在内罗毕。

联合检查组(联检组)本次审查的总体目标是对人居署的管理和行政进行独立评估,重点包括:(a)最近的治理改革;(b)财务管理;(c)组织结构调整和管理;(d)监督和评价。

## 二、主要结果

### A. 治理改革

人居署从 1962 年设立的一个委员会,到 1978 年演变发展为一个委员会和一个中心,之后在 2002 年成为联合国系统的一个正式方案。人居署任务规定方面的变化以及人居署治理结构的效率和效力是 2007 年以来的审查内容。联大在 2018 年 12 月第 73/239 号决议中,认可了新的三级治理结构。常驻代表委员会继续保留,人居大会和执行局于 2019 年设立。

在普遍会员制基础上设立人居大会,同时设立执行局,使后者有权作出决定,并比原先的理事会更频繁地举行会议,被认为是解决以往治理结构面临的主要挑战的一个积极变化。理事机构会议频率增加后,会员国有更多的机会参与人居署的工作,并向人居署秘书处提供指导和监督。由于执行主任必须更经常地向执行局报告,秘书处的问责制也有所加强。与此同时,必须指出,更频繁地提交报告使秘书处的有关工作和费用增加,而这些都是必须在现有资源范围内匀支。

人居大会新的议事规则没有明确规定常驻代表委员会的作用和职责以及委员会与执行局之间的分工。应该进一步澄清人居署每个理事机构的不同作用和职责。人居大会应考虑根据其议事规则第 71 条，修订议事规则（建议 1）。

## B. 财务管理

人居署的财务框架有三大资金来源：(a) 联合国经常预算；(b) 联合国生境和人类住区基金会，分为两类资金：基金会非专用资金和基金会专用资金；(c) 技术合作捐款。

联合国经常预算和基金会非专用资金是人居署的核心资源，为人居署的基本业务职能提供资金，使人居署能够开展其规范工作。多年来，核心资源收入一直很低。虽然联合国经常预算提供了稳定资源，包括为大约 75 个工作人员员额提供资源，但会员国对基金会非专用资金的捐款远远低于执行局核定的预算。2020 年，执行局核定的基金会非专用捐款预算为 1 890 万美元，但会员国的捐款总额仅为 490 万美元，短缺近 75%。

基金会非专用捐款短缺使人居署无法充分地处理执行局核准的优先事项。人居署规范工作的许多核心职能，诸如监测可持续发展目标城市方面的执行工作以及管理、宣传和监督，在资金和人员方面严重不足。

会员国有责任提供与核定方案相称的资源，并（或）在无法提供足够资源的情况下，就方案和资源分配的轻重缓急提供明确指导。会员国应考虑向核定的基金会非专用资金预算提供足够的捐款，使人居署能够根据任务规定，持之以恒而且可持续地开展至关重要的规范工作（建议 2）。

为了解决财务状况问题，人居署管理层大力呼吁会员国和捐助方不仅向专用资金捐款，而且向基金会非专用资金捐款。情况因此在改善，但在 193 个会员国中，只有不到四分之一向基金会非专用资金捐款，其中大部分捐款来自西欧和其他国家区域组的少数会员国。进一步扩大会员国的捐款基础，提高基金会非专用资金的供资可预测性，对人居署至关重要。在这方面，执行局应该为基金会非专用资金制定一个自愿指示性捐款比额表，类似于联合国环境规划署环境基金采用的比额表（建议 3）。

在应该有更多的会员国考虑向基金会非专用资金捐款的同时，人居署秘书处或许需要将战略重点重新放在与会员国沟通和沟通方式上。秘书处应该向会员国提供相关而且简明扼要的信息，使会员国能够了解供资的所有方面，包括基金会非专用资金短缺造成的影响。

## C. 组织结构调整和管理

2018 年，人居署秘书处在治理改革同时启动了调整组织结构的工作，以最大限度地完成任务。2019 年 11 月，执行局核准了新的组织结构和总体所需的人力资源。这些总体所需的人力资源大致列出了执行

2020–2023 年战略计划所需的员额。2020 年 1 月，现有工作人员横向调入新的组织单位。

由于基金会非专用资金供资不足，全面开展组织结构调整工作推迟，其中包括拟议的区域架构。许多高级员额也依然空缺。2020 年，基金会非专用核定员额有 135 个，其中 77 个员额在 2020 年 10 月被裁撤。2021 年，由于资金短缺，只填补了剩余的 58 个员额中的 9 个员额。截至 2022 年 4 月，新架构内的大部分管理职位，诸如司长以及处、科、股负责人，不是空缺，就是由“临时”或“代理”官员担任。秘书处一直仅以 2020–2023 年战略计划执行工作所需的最初员额估计数的三分之二开展工作。

考虑到目前的供资状况，为防范财务状况进一步恶化，执行主任应在现有资源范围内开展由基金会非专用资金供资的活动，而不应考虑新的活动，直到非专用资金收到足够的捐款（建议 4）。

由于管理和监督员额的人员配置不足，秘书处更有必要编制一份机构风险登记册，其中包括风险责任人和针对每一风险的行动计划，并确保定期监测人居署面临的重大风险和采取必要行动（建议 5）。

管理层应改进内部协调与合作，例如更好地听取在各个区域和国家工作的工作人员的见解。需要加强人力资源管理，为此要最大程度地合乎规定、保持透明和进行沟通，并展现这一切，从而避免有失公允的印象以及滋生不满和流言的土壤。应该制定一项知识管理战略，确保以整体做法系统记录产生的信息和积累的知识，并提供和加以利用。

人居署虽是联合国秘书处的一部分，但也是在外地开展业务的方案。由于这种混合特点，似乎有必要针对人居署的情况调整联合国秘书处的做法和流程。联合国秘书处关于咨询合同期限的规定往往与人居署通常的项目期限不符，这可能影响技术合作项目的圆满交付和完成。需要与联合国秘书处讨论这一问题。

联合国内罗毕办事处向人居署提供行政和支助服务。在没有联合国秘书处基础设施的地方，人居署还利用联合国开发计划署和联合国项目事务署的资源和服务。人们虽然对后两个组织在支持人居署外地业务方面提供的服务非常满意，但对联合国内罗毕办事处的服务似乎颇有问题，据说办事处在提供行政和支助服务方面速度缓慢，效率较低，尤其在人力资源和采购方面。需要密切监测每个服务提供者的业绩，并应制定在三个服务提供者中进行选择的甄选标准，以确保透明，避免困惑。

## D. 监督和评价

这些年来，尚未执行的审计建议数量增加。审计委员会对人居署执行建议的比率低下表示关切。独立审计咨询委员会也指出了这一点，并敦促管理层努力确保及时执行审计委员会的建议。处理尚未执行的审计建议可能需要大量时间和资源。尽管如此，执行主任应作为紧急事项执行尚未执行的主要审计建议（建议 6）。

人居署 2013 年通过的评价政策应予审查和更新，例如反映最近在治理结构方面和秘书处内部发生的变化。

## **E. 结论和前进方向**

人居署处境危急。该组织无法在资源不足、人手不够的情况下令人信服地继续落实监督建议。必须考虑采取新的做法，以防风险危及任务。

人居署是联合国秘书处的一部分，因此执行主任应与秘书长紧急讨论当前的财务问题和人力资源问题，并请求提供实质性支助和作出特别安排，人居署不承担任何费用，直到基金会非专用资金的财务情况得以稳定（建议 7）。

秘书长还应处理人居署当前的情况，以使人居署能够完成任务，并避免联合国遭受任何声誉风险。秘书长应优先处理人居署的财务问题和人力资源问题，重新评估人居署完成任务的能力，并设法使人居署成为更有生存能力和更可持续的实体（建议 8）。在审查的最后阶段，检查专员了解到秘书长已向人居署派出一名官员。虽然这可能是一个积极的迹象，但检查专员认为，人居署应紧急寻求联合国秘书处的实质性支助。

## **三、建议**

本审查报告载有 8 项建议，其中 1 项向人居大会提出，2 项向执行局提出，4 项向执行主任提出，1 项向秘书长提出，供采取行动。此外还有 24 项非正式建议，旨在补充这 8 项建议，改善人居署的总体成效和生存能力。

### **建议1**

**人居大会应考虑根据议事规则第 71 条修正议事规则，以进一步澄清人居署每个理事机构的不同作用和职责。应至迟于 2024 年底通过这种修正案。**

### **建议2**

**人居署执行局核定的基金会非专用资金预算应切合实际，会员国应考虑充分捐款，使人居署能够根据任务规定，持之以恒而且可持续地开展至关重要的规范工作。**

### **建议3**

**人居署执行局应至迟于 2023 年底为基金会非专用资金制定自愿指示性捐款比额表。**

**建议4**

执行主任应在现有资源范围内开展基金会非专用资金支助的活动，并不应该考虑新的活动，直到非专用资金收到足够的捐款。

**建议5**

执行主任应至迟于 2023 年底编制一份机构风险登记册，其中包括风险责任人和针对每一风险的行动计划，并确保定期监测人居署面临的重大风险和采取必要行动。

**建议6**

鉴于目前财务拮据和人居署秘书处的人员配置情况，执行主任应作为紧急事项执行尚未执行的主要审计建议。

**建议7**

执行主任应与秘书长紧急讨论当前的财务问题和人力资源问题，并请求提供实质性支助和作出特别安排，人居署不承担任何费用，直到基金会非专用资金的财务情况得以稳定。

**建议8**

秘书长应优先处理人居署的财务问题和人力资源问题，重新评估人居署完成任务的能力，并设法使人居署成为更有生存能力和更可持续的实体。

**非正式建议****第二章：治理改革**

- 执行局主席团和常驻代表委员会主席团应考虑定期举行主席团联席会议，例如每半年举行一次，其方式应不使秘书处负担过重，而是避免任何重叠，同时强化两个机构之间的协调（见第 43 段）。
- 检查专员建议执行主任进一步丰富为代表团举办的定期上岗培训方案，使会员国代表对人居署形成并维持相仿的了解和认识程度，从而促进所有代表团的积极参与（见第 46 段）。
- 检查专员同样认为理事机构的会前文件数量庞大。秘书处在目前有限的资源范围内编写各种文件虽值得称道，但会前文件应该遵守执行局的决定。执行主任若尚未对会前文件规定字数限制，应考虑这样做（见第 50 段）。

- 检查专员认为，执行局还必须确定轻重缓急并简化向秘书处报告的要求，以提高秘书处的效率。例如，执行局不妨考虑限制规定提交的关于人居署活动的年度报告，因为在执行局每届会议之间编写文件的时间很短，而且涉及编辑和翻译等费用（见第 51 段）。
- 检查专员建议执行局精简议程项目并确定轻重缓急，使每届会议在规定的两至三天时间内只讨论需要执行局紧急关注的问题，同时不影响讨论的质量，并确保及时作出决定（见第 52 段）。

### **第三章：财务管理**

- 执行主任应根据近年来的实际收入水平，进一步力求编制更切合实际的预算，使费用进一步合理化（见第 64 段）。
- 检查专员认为，应有更多的会员国考虑向基金会非专用资金捐款。这对管理人居署和在全球开展规范工作而非以项目为基础至关重要（见第 69 段）。
- 检查专员认为，进一步扩大会员国的捐款基础，提高基金会非专用资金的供资可预测性，对人居署完成任务和实现 2020–2023 年战略计划目标至关重要（见第 71 段）。
- 由于基金会非专用资金是人居署规范工作的一个关键来源，检查专员认为，秘书处应向会员国提供相关而且简明扼要的信息，使会员国能够了解供资的所有方面，包括资金短缺的影响，例如列出非专用资金不足的情况下无法开展的规范工作活动和无法交付的产出（见第 80 段）。

### **第四章：组织结构调整和管理**

- 检查专员再次呼吁会员国提供非专用捐款改善人居署的财务状况，使其能够在完成任务的过程中，以更稳定和更可持续的方式运作（见第 99 段）。
- 如今既已制定新的政策和框架，加上秘书处在 2021 年更新了成果管理制手册，人居署不妨就成果管理制开展复习培训（见第 105 段）。
- 考虑到执行委员会的作用是向执行主任提供咨询意见，检查专员认为，执行委员会应由不是执行主任的高级官员担任主席（见第 119 段）。
- [检查专员]认为，执行主任应改进内部协调与合作，例如通过定期进行工作人员调查的方式，收集在区域和国家工作的工作人员的见解（见第 132 段）。
- 检查专员进一步鼓励执行主任尽可能从任职人数不足和（或）无人任职的国家征聘合格候选人，使工作人员中的地域多样性更为均衡（见第 136 段）。
- 检查专员赞扬执行主任努力解决 P-5 和 D-1 级别的性别均等问题，同时鼓励继续这种努力（见第 139 段）。



- 检查专员认为，考虑到人居署在重点平衡规范活动和业务活动并使两者相结合，同时考虑到人居署在努力进行联合国发展系统的改革，应当鼓励工作人员轮调计划（见第 142 段）。
- 执行主任应克服工作人员对人力资源管理方面的连贯性和透明度存在的负面看法，为此要在人力资源管理诸如征聘和升级流程中，最大程度地合乎规定、保持透明和进行沟通，并展现这一切，从而避免有失公允的印象以及滋生不满和流言的土壤（第 144 段）。
- 考虑到人居署的供资状况——约以 90% 的专用资金在运作，检查专员建议执行主任与联合国秘书处的管理战略、政策和合规部讨论咨询合同的期限问题（见第 148 段）。
- 检查专员鼓励执行主任制定一项知识管理战略，确保以整体做法进行系统知识管理，并向工作人员提供相应培训（见第 154 段）。
- 需要密切监测每个服务提供者、特别是联合国内罗毕办事处的业绩，并应制定在联合国内罗毕办事处、开发署和项目署中选择服务提供者的甄选标准，以确保透明，避免困惑（见第 163 段）。

## **第五章：监督和评价**

- 监督厅作为独立的职能部门，应该向执行局介绍自己的报告（见第 171 段）。
- 检查专员鼓励执行主任在联检组的网络跟踪系统中更新联检组建议的接受和执行状况（见第 180 段）。
- 检查专员建议审查和更新[人居署 2013 年通过的]评价政策，例如反映最近在治理结构方面和秘书处内部发生的变化（见第 182 段）。
- 检查专员建议独立评价股定期直接向执行局报（见第 183 段）。

## 目录

页次

执行摘要 .....	iii
简称和缩写表 .....	xi
一、 导言 .....	1
A. 背景 .....	1
B. 目标和范围 .....	2
C. 方法 .....	2
D. 致谢 .....	3
二、 治理改革 .....	4
A. 人居署的历史 .....	4
B. 治理改革的背景 .....	5
C. 治理改革的早期成果 .....	6
三、 财务管理 .....	11
A. 财务框架 .....	11
B. 主要挑战：核心资源 .....	12
C. 资源调动 .....	14
四、 组织结构调整和管理 .....	18
A. 新的组织结构 .....	18
B. 缺乏人员配置方面的非专用资金 .....	20
C. 2020–2023年战略计划的执行工作 .....	22
D. 问责和管理 .....	24
E. 人力资源管理 .....	27
F. 其他管理问题 .....	29
五、 监督和评价 .....	32
六、 结论和前进方向 .....	35
附件	
一、 人居署秘书处结构（2013年） .....	36
二、 参加组织就联合检查组的建议采取的行动概览 .....	37

## 简称和缩写表

信通技术	信息和通信技术
联检组	联合检查组
监督厅	内部监督事务厅
开发署	联合国开发计划署
环境署	联合国环境规划署
人居署	联合国人类住区规划署
项目署	联合国项目事务署



## 一、 导言

1. 联合检查组（联检组）对联合国人类住区规划署（人居署）进行管理和行政审查是联检组根据其 2020–2029 年长期战略框架为参加组织进行的一系列管理和行政审查的一部分。<sup>1</sup> 本次审查原计划 2020 年进行，但应人居署请求推迟至 2021 年，部分是因为冠状病毒病（COVID-19）大流行和人居署秘书处正在进行的结构改革。

### A. 背景

2. 人居署是致力于建设更美好城市未来的联合国方案，其使命是促进建设在社会和环境方面可持续而且包容的人类住区，并实现人人有适当住房的目标。具体而言，人居署通过知识、政策咨询、技术援助和同心协力促进城市和人类住区的转型变革，不让任何人和任何地方掉队。<sup>2</sup>

3. 人居署的规范工作包括不同形式的知识积累、研究和能力建设。规范工作使人居署能够制定标准，提出规范和原则，交流良好做法，监测全球进展，并支持制定与可持续城市和人类住区有关的政策。业务工作采取的形式是在人类住区项目的执行过程中提供各种技术援助，以便为会员国提供有附加值而且量身定制的支助。<sup>3</sup>

4. 人居署的会员就是联合国的会员，即 193 个会员国。人居署的工作由三个理事机构指导，即：人居大会，每四年举行一次会议；执行局；常驻代表委员会。人居大会通过经济及社会理事会向联大报告。人居大会授权执行局在人居大会闭会期间向经济及社会理事会提交定期报告。常驻代表委员会每四年举行两次不限成员名额的会议。

5. 人居署秘书处总部设在内罗毕，有 4 个区域办事处：非洲区域办事处设在内罗毕；阿拉伯国家区域办事处设在开罗；拉丁美洲和加勒比区域办事处设在里约热内卢；亚洲及太平洋区域办事处设在福冈。此外在曼谷、布鲁塞尔、日内瓦、纽约和圣地亚哥有 5 个联络/代表处。另外还有设在巴拿马的 1 个行政办事处；设在莫斯科和北京的 2 个新闻办事处；设在波哥大和墨西哥城的 2 个多国办事处；设在世界各地的 17 个国家办事处和 37 个项目办公室。<sup>4</sup> 截至 2021 年 12 月 31 日，秘书处共有 406 个核定员额，其中只有 308 个员额有人任职。<sup>5</sup>

6. 人居署秘书处由执行主任领导。执行主任由联合国秘书长与会员国协商后提名，经联大选举产生，任期四年。执行主任向联合国秘书长负责，主管人居署秘书处的所有活动及其行政管理。现任执行主任于 2018 年 1 月上任，已获再次任命，任期两年，至 2024 年 2 月为止。

<sup>1</sup> A/74/34，附件一。

<sup>2</sup> 人居署，《2020–2023 年战略计划》（2019 年，内罗毕）。

<sup>3</sup> 同上，第 45 段。

<sup>4</sup> 人居署，《人居署 2021 年年度报告》（2022 年，内罗毕）。

<sup>5</sup> HSP/EB.2022/2/Add.1，第 2 段。本报告不包括通过联合国其他实体或人力资源服务提供者（如联合国开发计划署或联合国项目事务署）聘用的人居署人员。

## B. 目标和范围

7. 本次审查的目标是对人居署的管理和行政工作进行独立评估，重点包括以下领域：

- 最近的治理改革在实现业务灵活性和建立适当的现有安排这两方面取得的初步成果。
- 秘书处的结构改革，包括区域架构。
- 问责和监督，包括监测业绩和资源。
- 财务和人力资源管理及业务支助服务，包括与联合国内罗毕办事处和其他主要服务提供者如联合国开发计划署（开发署）和联合国项目事务署（项目署）的现有行政安排。

8. 本审查围绕治理、组织结构、财务框架、行政管理职能、人力资源管理、问责和监督展开。检查专员特别注重以下四大主题，对应着人居署确立的优先事项：(a) 治理和问责；(b) 组织和结构改革；(c) 管理和行政安排；(d) 执行战略计划的组织就绪状况。

9. 检查专员在本审查中旨在协助人居署理事机构和人居署秘书处高级管理层履行各自的任务。人居署所开展的技术工作和方案工作的业绩则不在本审查范围内。这一领域只在审查与之相关的管理和行政流程时才在必要时涉及。审查范围意在避免与联合国秘书处的内部监督事务厅（监督厅）、审计委员会和独立审计咨询委员会的工作相重叠。

10. 本审查及时而有现实意义，因为人居署面临着外部和内部的一系列挑战，尤其是财务拮据问题。

## C. 方法

11. 审查采用的方法是将定性和定量两种方式结合起来用于数据收集和分析。联检组对利益攸关方采取协作方式，在审查过程中征求他们的意见和建议，其中包括：

- 案头审查：联检组进行了案头审查，审查相关理事机构的文件，主要是联大、人居大会、理事会、执行局、常驻代表委员会的文件和监督机构的建议，并审查内部政策、行政指示和其他相关的内部文件。
- 问卷调查：联检组向人居署秘书处发了一份问卷，内容包括管理和行政的主要领域。
- 访谈：2021年5月至2022年2月期间，联检组共对63个利益攸关方进行了46次在线访谈，其中包括执行局主席和常驻代表委员会主席、所有5个区域组的主席、执行主任、副执行主任、高级管理人员、负责行政、管理和监督方面主要职能的其他工作人员，包括联合国秘书处、联合国内罗毕办事处和工作人员代表。
- 工作人员调查：2022年1月，在线进行了一次工作人员调查，收集人居署工作人员的见解。联检组收到总部、区域、联络处和其

他外地办事处工作人员填写的答卷约118份（占工作人员总数的38%）。调查的问题和结果载于本报告附录。<sup>6</sup>

- 执行局和常驻代表委员会届会：检查专员作为观察员出席了执行局2021年第一届和第二届会议、执行局2022年第一届会议和常驻代表委员会2021年举行的第一次不限成员名额会议。

12. 汇集的资料和见解均在来源保密的情况下收集。本报告主要反映汇总答复。在为了说明而引用原话之处，不披露来源。由于COVID-19大流行导致旅行限制，联检组无法前往现场开展任何工作，因此不得不依赖人居署提供的数据，三角互证的机会有限。根据《联合检查组章程》第11(2)条，本报告经检查专员彼此协商定稿，以使用联检组的集体智慧检验报告的结论和建议。

13. 本审查报告载有8项建议，其中1项向人居大会提出，2项向执行局提出，4项向执行主任提出，1项向秘书长提出。这些正式建议另有24项非正式建议作补充，通篇以黑体字显示。为了便于处理这些建议，附件二载有一张表，其中包括8项正式建议，同时具体说明这些建议是否需要人居署的立法/理事机构或行政首长采取行动。

## D. 致谢

14. 检查专员谨向协助编写本报告的人居署秘书处和主要利益攸关方表示感谢。感谢他们的全力合作，特别感谢提供书面答复、参加访谈和（或）工作人员调查以及愿意分享其知识和见解的人。

---

<sup>6</sup> 作为本审查报告的补充文件，可查阅联检组网站。

## 二、治理改革

### A. 人居署的历史

15. 人居署是联合国秘书处的一个专门技术方案，通过经济及社会理事会向联大报告。人居署从1962年设立的一个委员会，到1978年演变发展为一个委员会和一个中心，之后在2001年成为一个方案。

16. 1962年，经济及社会理事会设立了**住房、造房和规划委员会**，以处理住房和有关的社区设施和实体规划问题。该委员会向经济及社会理事会报告。<sup>7</sup>

17. 1975年1月1日，联大设立了**联合国生境和人类住区基金会**，隶属联合国环境规划署（环境署）。<sup>8</sup>该基金会是联合国第一个专门致力于人类生境管理和环境设计以及改善人类住区的正式机构。

18. 1976年，第一次联合国人类住区会议在温哥华举行。这次会议称之为**人居一**。会议通过了《温哥华人类住区宣言》，并为1978年创建联合国人类住区规划署的前身奠定了基础。1977年12月，联大决定经济及社会理事会应将住房、造房和规划委员会改为**人类住区委员会**。这一政府间机构有58名成员，当选成员任期三年。联大还决定在内罗毕设立**联合国人类住区（生境）中心**，一个向人类住区委员会提供服务的小型秘书处，作为人类住区行动和协调联合国系统内活动的联系中心，以便与环境署保持密切联系。<sup>9</sup>

19. 20年后，1996年，在伊斯坦布尔举行了第二次联合国人类住区会议（**人居二**）。会议再次确认了温哥华承诺，并通过了《伊斯坦布尔人类住区宣言》和《人居议程》。联大指定联合国人类住区中心为执行《人居议程》的协调中心。<sup>10</sup>

20. 人居二会议5年后的2001年，联大召开特别会议，专门致力于全面审查和评估《人居议程》两项目标的执行情况：人人有适当住房和可持续人类住区发展。特别会议重申会员国对《人居议程》各项原则的承诺，并通过了《关于新千年中的城市和其他人类住区的宣言》。

21. 2002年，联大决定将人类住区委员会及其秘书处，即联合国人类住区中心，包括联合国生境和人类住区基金会，改为**联合国人类住区规划署（人居署）**，成为联合国系统的一个正式方案。<sup>11</sup>

22. 联大又决定，将人类住区委员会改为人居署**理事会**，成为联大的一个附属机关，由经济及社会理事会选出58个成员，任期四年。联大还决定，人居署**常驻代表委员会**将作为理事会闭会期间的附属机构。联大又决定，人居署秘书处由一名副秘书长级别的执行主任领导，为

<sup>7</sup> 经济及社会理事会第903 C (XXXIV)号决议。

<sup>8</sup> 联大第3327 (XXIX)号决议。

<sup>9</sup> 联大第32/162号决议。

<sup>10</sup> 联大第51/177号决议。

<sup>11</sup> 联大第56/206号决议。



理事会提供服务，并作为联合国系统内人类住区问题和人类住区活动的协调中心。<sup>12</sup>

23. 依照 20 年周期，联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）于 2016 年在基多召开，以重振全球对可持续城市化的承诺。会议通过了基于 1996 年伊斯坦布尔《人居议程》的《新城市议程》。联大随后在第 71/256 号决议中予以认可。

## B. 治理改革的背景

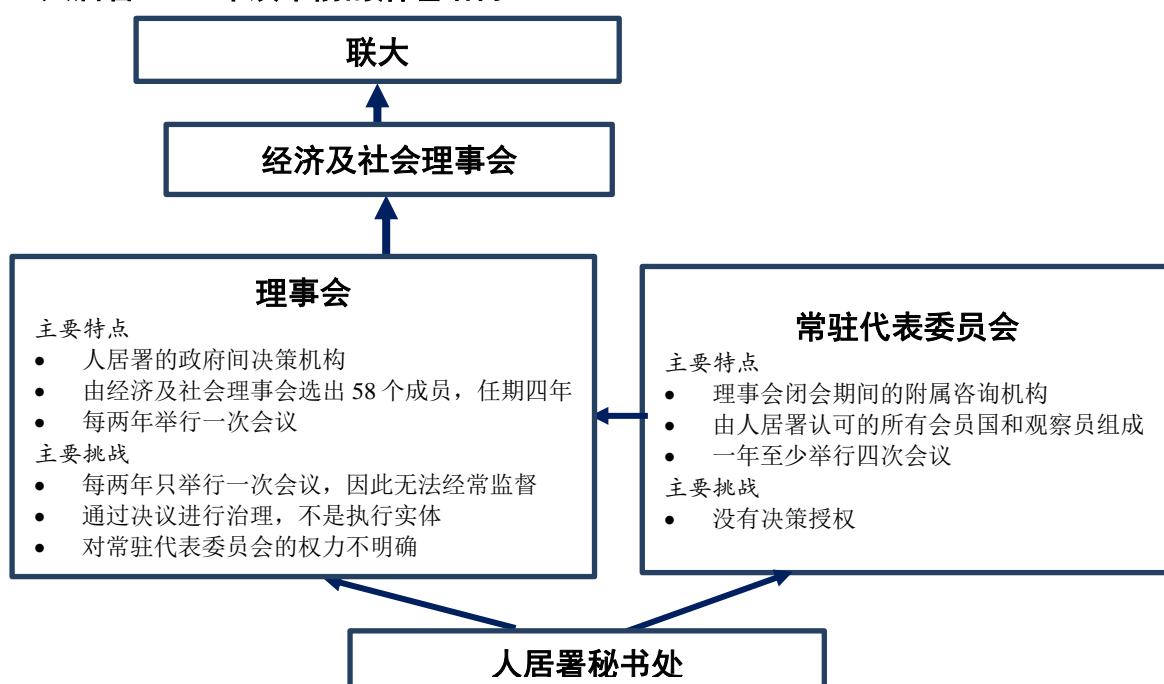
24. 人居署及其治理结构自设立以来历经变化。<sup>13</sup> 2007 年 4 月，理事会在其第 21/2 号决议中，要求执行主任就“需要审查人居署治理结构的效率和效果”问题与常驻代表委员会进行协商。于是对任务和治理结构方面的变化进行了审查。2009 年 4 月，理事会还请执行主任和常驻代表委员会对人居署治理结构进行联合审查，以期找到并实施改进治理结构运作透明度、问责制、效率和效果的办法。<sup>14</sup>

25. 与此相关的是，2011 年对人居署进行了一次全面审查。秘书处和常驻代表委员会共同评估了治理方面的主要挑战，并提出了若干改进方案。<sup>15</sup> 然而，理事会未能就改变治理安排的问题作出决定。

26. 图一显示人居署 2019 年改革前的治理结构。

图一

### 人居署 2019 年改革前的治理结构



资料来源：各种文件，包括HSP/GC/22/2/Add.3、HSP/GC/23/INF/7和A/71/1006。

<sup>12</sup> 联大第 56/206 号决议。

<sup>13</sup> HSP/GC/22/2/Add.3。

<sup>14</sup> 理事会第 22/5 号决议（A/64/8，第 16–17 页）。

<sup>15</sup> HSP/GC/23/INF/7。

27. 2016 年，联大在核可《新城市议程》的同时，力求确保人居署能够更有效地履行其法定职责。为此，联大请秘书长委托对人居署进行一次循证独立评估，提出加强人居署效力、效率、问责和监督工作的建议。2017 年，负责评估和提高人居署效力的高级别独立专门小组提交报告，其中的主要结论包括：<sup>16</sup>

- 人居署的治理和管理结构未能满足其有效、反应迅速、及时地作出决策的需要，也未能让会员国进行足够的监督，以确保人居署在问责制和透明度方面有良好声誉。
- 人居署的资源不充分、无保障而且无法预测；由于需要寻找资金而偏离了自身的制订规范任务。

28. 高级别独立专门小组建议，人居署的第一要务是拯救、稳定、进而迅速加强人居署，使之能够根据《2030 年可持续发展议程》和《新城市议程》发挥新的作用。<sup>17</sup> 高级别独立专门小组呼吁采取的措施有转变治理结构，包括实行普遍会员制。

29. 2018 年 12 月，联大作出了治理改革的决定。根据联大第 72/226 号决议，常驻代表委员会主席在内罗毕设立了一个不限成员名额工作组，审查加强会员国对人居署监督的各种备选方案。工作组在其结论和建议中，呼吁建立一个三级治理结构，即一个普遍会员制的大会、一个公平地域代表制的执行局和一个普遍会员制的常驻代表委员会。<sup>18</sup> 由于认识到需要加强会员国对人居署的自主权、领导权和监督权，联大于 2018 年 12 月通过了拟议结构，并决定解散理事会，代之以普遍会员制的人居大会。联大又决定，人居大会于 2019 年 5 月举行第一届会议，执行局于 2019 年举行第一届会议。<sup>19</sup>

### C. 治理改革的早期成果

30. 人居大会第一届会议于 2019 年 5 月 27 日至 31 日在内罗毕举行。人居大会通过了自己的议事规则<sup>20</sup>和执行局的议事规则。<sup>21</sup> 图二显示人居署新的治理结构的主要特点。

31. 人居大会还通过了 2020–2023 年期间的战略计划。<sup>22</sup> 由于认识到有必要使战略计划的周期与人居大会本身的四年周期保持一致，人居大会核准的新计划为 2020–2023 年期间，而非以往的六年周期。人居大会虽然也认识到有必要使人居署的规划周期与联大的四年度全面政策审查进程保持一致，但未能使新战略计划期间与 2021–2024 年期间的四年度全面政策审查保持一致。人居大会在 2019 年 5 月第 1/3 号决定中，决定进一步审议如何以最佳方式使两者保持一致的问题。

<sup>16</sup> A/71/1006。

<sup>17</sup> 同上，第 42 段。

<sup>18</sup> A/73/726。

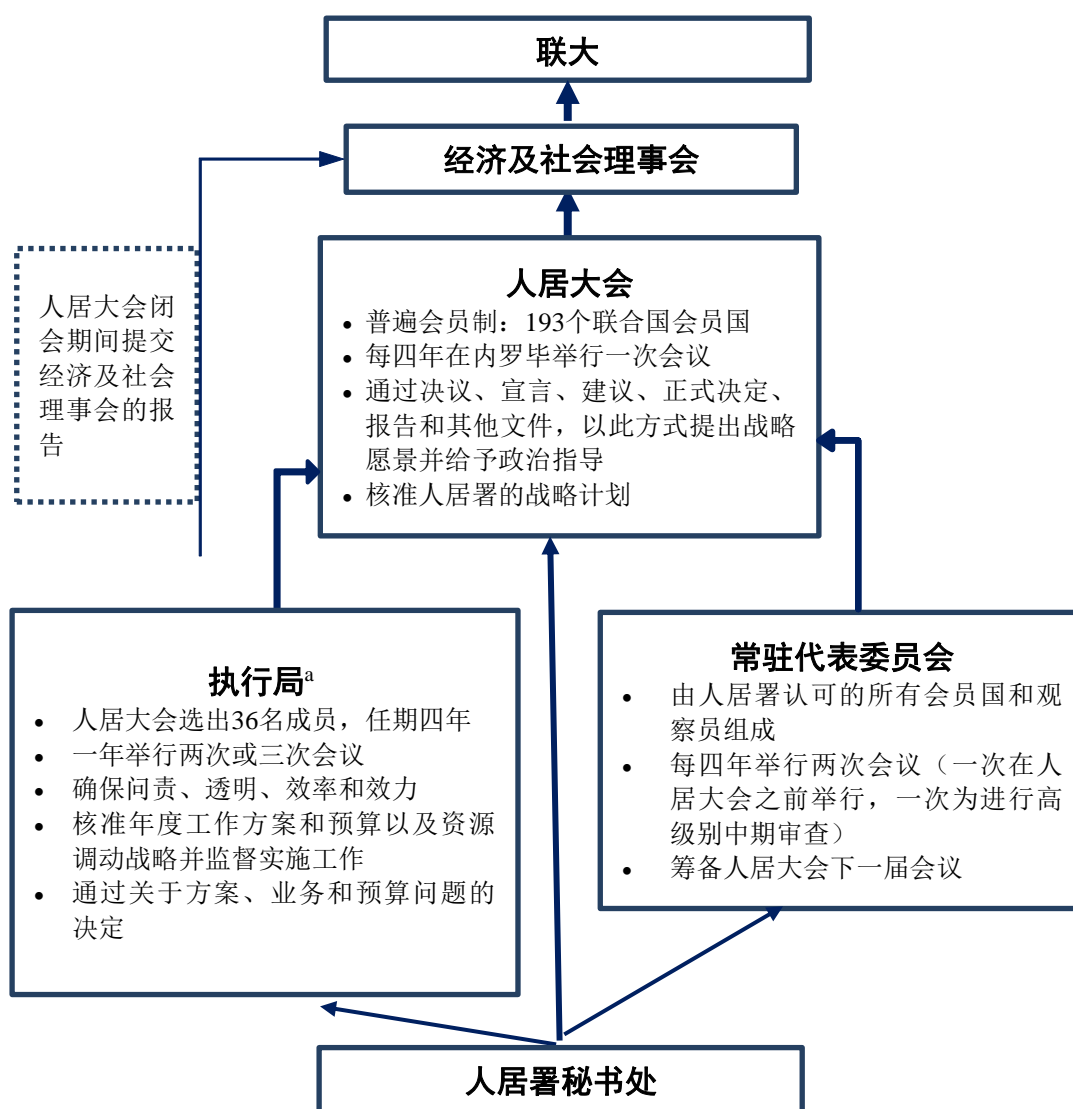
<sup>19</sup> 联大第 73/239 号决议。

<sup>20</sup> HSP/HA.1/HLS.2。

<sup>21</sup> HSP/HA.1/HLS.3。

<sup>22</sup> HSP/HA.1/Res.1。

图二  
2019年起人居署新的治理结构



资料来源：大会第72/226号决议、HSP/HA.1/HLS.2和HSP/HA.1/HLS.3。

<sup>a</sup> 执行局目前下设两个特设工作组协助执行局并向其提供咨询意见：一个是关于方案、预算和行政事项的工作组，另一个是关于制定利益攸关方参与政策草案的工作组。

32. 2020–2023 年战略计划阐述了人居署经调整后的愿景和使命。之前的计划有七个重点领域，但新计划提出了四个相辅相成的综合目标或“变革领域”，即：(a) 减少城乡连续体各社区中的空间不平等和贫困现象；(b) 加强城市和区域的共同繁荣；(c) 加强气候行动和改善城市环境；(d) 有效预防和应对城市危机。

33. 执行局于 2019 年 5 月 30 日在人居大会第一届会议期间举行了为期半天的第一届会议。执行局续会于 2019 年 11 月 19 日和 20 日在内罗毕举行。执行局决定设立三个特设工作组协助执行局并向其提供咨询意见：一个负责方案、预算和行政事项；另一个负责工作方法；第三个负责制定利益攸关方参与政策草案。

34. 为了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，执行局 2021 年第二届会议建议人居大会在 2023 年第二届会议上，考虑核准将目前的 2020–2023 年战略计划延长至 2025 年。<sup>23</sup>

35. 截至 2022 年 4 月，执行局共举行了六届会议（见表 1）。

36. 根据人居大会议事规则第 23 条，常驻代表委员会第一次不限成员名额会议（高级别中期审查）于 2021 年 6 月 29 日至 7 月 1 日在内罗毕举行，71 个会员国和 1 个观察员出席会议。委员会审查了 2020–2023 年战略计划、人居大会第一届会议通过的各项决议和《新城市议程》的执行情况，并因此向执行主任提出了若干要求。<sup>24</sup>

37. 表 1 列示截至 2022 年 4 月人居署新理事机构举行的会议。

表 1  
人居署新理事机构会议

年份和届会	日期	形式	持续时间	议程项目数量	会前文件数量	决议、决定、建议和宣言数量
<b>2019年</b>						
人居大会第一届会议	5月27日至31日	现场	5天	18	25	5项决议、3项决定和1项宣言
执行局第一届会议	5月30日	现场	半天	7	4	-
执行局第一届会议续会	11月19日至20日	现场	2天	11	15	5项决定
<b>2020年</b>						
执行局第一届会议	6月29日	在线	1天	8	15	2项决定
执行局第二届会议	10月27日至29日	在线	3天	16	40	4项决定
<b>2021年</b>						
执行局第一届会议	4月7日至8日	在线	2天	15	21	5项决定
常驻代表委员会第一次不限成员名额会议	6月29日至7月1日	混合型	3天	12	17	1项决定和4项建议
执行局第二届会议	11月15日至16日	混合型	2天	14	34	3项决定
<b>2022年</b>						
执行局第一届会议	3月29日至31日	混合型	3天	18	12	4项决定

资料来源：每届会议的日程、文件一览表和报告。

说明：由于 COVID-19 大流行，2020 年原定 3 月 31 日至 4 月 2 日举行的执行局第一届会议改期到 6 月 29 日在线举行。

38. 受访的一些会员国代表认为，在普遍会员制基础上设立人居大会，并设立有权作出决定而且比原理事会更频繁举行会议的执行局，是解决以往治理结构面临的主要挑战的一个积极变化。理事机构会议频率增加可使会员国有更多的机会参与人居署的工作，并向人居署秘书处提供指导和监督。由于执行主任要更经常地向执行局报告，秘书处的

<sup>23</sup> 执行局第 2021/6 号决定（HSP/EB.2021/22，第 1–3 页）。

<sup>24</sup> HSP/OECPR.2021/8。

问责制也就增强。与此同时必须指出，由于要更频繁地提交报告，秘书处的有关工作和费用增加，而这些都必须在现有资源范围内匀支。

39. 以往治理结构面临的另一个挑战是理事会与常驻代表委员会之间职责不明确。根据新的治理结构，人居署制定了人居大会的议事规则和执行局的议事规则。2019年5月，人居大会第一届会议第1/1号和第1/2号决定通过了这两套议事规则。人居大会议事规则第23条大体界定了常驻代表委员会的作用，第24条则详细阐述了执行局的作用。

40. 常驻代表委员会的作用和职责以及委员会与执行局之间的分工未予明确规定。这似乎在会员国中制造了一些困惑。受访的一些会员国代表怀疑执行局设立后委员会有否必要存在，而其他受访代表则大力支持委员会的存在，认为是让常驻代表参与的一个重要渠道。

41. 检查专员认为迫切需要澄清每个理事机构各自的作用和职责，特别是常驻代表委员会的作用和职责，尤其是鉴于人居署目前资金拮据，以及为理事机构会议提供服务的相关费用增加。

42. 以下建议有望提高人居署新的治理结构的效力。

#### **建议 1**

**人居大会应考虑根据议事规则第71条修正议事规则，以进一步澄清人居署每个理事机构的不同作用和职责。应迟于2024年底通过这种修正案。**

43. 执行局与常驻代表委员会之间缺乏协调，因为自2019年执行局成立以来，两个主席团之间未曾举行过联席会议协调活动，虽则人居大会议事规则第28条有此规定。**执行局主席团和常驻代表委员会主席团应考虑定期举行主席团联席会议，例如每半年举行一次，其方式应不使秘书处负担过重，而是避免任何重叠，同时强化两个机构之间的协调。**

44. 会员国一些代表在访谈时着重指出，会员国之间对新的治理结构的了解和知悉程度以及参与程度各不相同。联检组审查小组还观察到，执行局成员在2021年两届会议和2022年第一届会议上参与程度不一，只有少数成员发言。

45. 人居署秘书处为新抵达内罗毕的代表团举办的上岗培训班口碑很好，因为信息量大，而且有助于更好地了解人居署，包括人居署的报告周期及其对联大、经济及社会理事会和联合国秘书处的义务。受访的一位会员国代表赞扬上岗培训方案“对新来的代表和任职时间较长的代表熟记和了解人居署都非常有用”。

46. **检查专员建议执行主任进一步丰富定期为代表团举办的上岗培训方案，使会员国代表对人居署形成并维持程度相仿的了解和认识，从而促进所有代表团的积极参与。**

47. 关于执行局的工作方法，特设工作组就此问题提出了一系列建议。执行局在第 2020/6 号决定中采纳了这些建议。<sup>25</sup> 其中一项建议是秘书处在执行局每届会议之后进行会后调查，以评价会议成效，并改进今后会议的流程和成果。

48. 2022 年初，秘书处作了一次调查，评估执行局 2021 年第二届会议的成效。调查结果在 2022 年第一届会议上作了介绍。<sup>26</sup> 尽管答复率低，但总体而言结果显示执行局运作良好。答复者表示可改进届会适当会期的确定以及就关键事项发言和进行审议的时间分配。

49. 关于执行局的工作方法，多位受访会员国代表提出的一个共同问题是会前文件数量庞大，尤其是执行局 2021 年第二届会议的会前文件（见表 1）。一些代表认为，大量冗长的会前文件妨碍代表有效参加执行局届会的能力。于是，执行局在第 2021/8 号决定中，请执行主任和执行局主席团根据执行局的任务规定，确保今后各届会议的会前文件易于管理，其中所载的资料简明扼要、清晰、透明、重点突出。

50. **检查专员同样认为理事机构的会前文件数量庞大。秘书处在目前有限的资源范围内编写各种文件虽值得称道，但会前文件应该遵守执行局的决定。如执行主任尚未对会前文件规定字数限制，应考虑这样做。**

51. **检查专员认为，执行局还必须确定轻重缓急并简化向秘书处报告的要求，以提高秘书处的效率。例如，执行局不妨考虑限制规定提交的关于人居署活动的年度报告，因为在执行局每届会议之间编写文件的时间很短，而且涉及编辑和翻译等费用。**

52. 根据 2021 年举行的执行局第一届和第二届会议的情况，为期两天的议程项目数量也显得太多，导致没有足够的时间进行实质性讨论（见表 1）。**检查专员提议，执行局精简议程项目并确定轻重缓急，使每届会议在规定的两至三天时间内只讨论需要执行局紧急关注的问题，同时不影响讨论的质量，并确保及时作出决定。**

---

<sup>25</sup> HSP/EB.2020/20。

<sup>26</sup> HSP/EB.2022/INF/2。

## 三、财务管理

### A. 财务框架

53. 人居署的财务框架由三大资金来源组成：

- (a) **联合国经常预算**拨款，由联大核准；
- (b) **联合国生境和人类住区基金会**捐款，包括两类：

(一) **基金会非专用**捐款（原称基金会普通用途捐款）：各国政府的自愿捐款，由执行局<sup>27</sup>根据商定的优先事项核准预算分配，用以支持执行人居署的核定工作方案。基金会非专用捐款是人居署规范工作的一个主要资金来源；

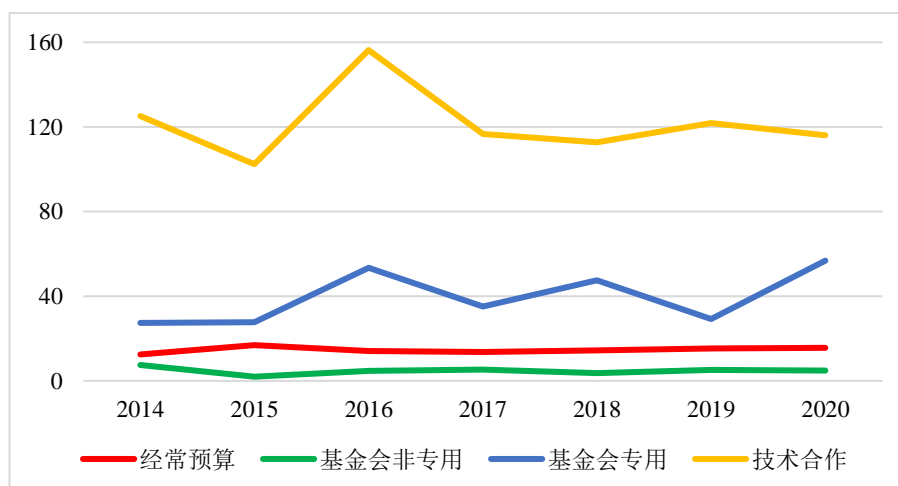
(二) **基金会专用**捐款（原称基金会特殊用途捐款）：各国政府和其他捐助方为开展具体活动提供的自愿捐款，由执行主任核准预算分配。基金会专用捐款一般用于全球、专题和多国项目。

(c) **技术合作**捐款：各国政府和其他捐助方自愿提供的专用捐款，用于开展国家级特定技术活动，预算分配也由执行主任核准。

54. 多年来，基金会专用捐款和技术合作捐款一直是人居署的主要资金来源，其中大多针对特定国家或工作领域。

55. 2020 年的收入共计 1.941 亿美元，其中 89% 为专用捐款（基金会专用捐款和技术合作捐款），不受政府间审查。<sup>28</sup> 其余 11%（经常预算和基金会非专用捐款）受政府间监督。图三显示 2014 年至 2020 年人居署的收入趋势。

图三  
2014 年至 2020 年人居署的收入趋势  
(百万美元)



资料来源：各年的财务报告和已审计财务报表以及审计委员会的报告。

<sup>27</sup> 之前由理事会核准。

<sup>28</sup> A/76/5/Add.9。

## B. 主要挑战：核心资源

56. 联合国经常预算和基金会非专用捐款是人居署的核心资源。核心资源旨在为关乎组织存在及其机构任务的重要活动提供资金。核心资源是为联合国基金和方案供资的支柱，也是决定其办事处实力的根本因素。一个以核心资源为基础的强有力的方案是有效部署专用非核心资金的前提条件。<sup>29</sup>

57. 联合国经常预算和基金会非专用捐款对确保人居署完成任务至关重要，因为经常预算和非专用捐款为人居署的基本业务职能提供资金，并使其能够开展规范活动。为了在全球开展规范活动，人居署必须拥有充足的核心资源。多年来，核心资源的收入一直很低（见图三）。

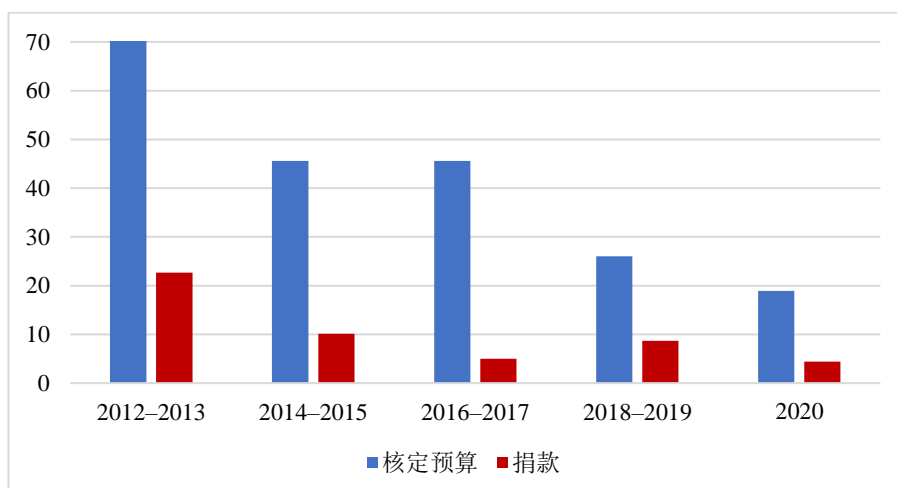
58. **联合国经常预算：**人居署作为联合国秘书处的一部分，从联合国经常预算中获得资金。人居署的经常预算分配款保持平稳，2014年至2020年期间年均1 460万美元。这些资源为大约75个工作人员员额提供经费。预算流程是将人居署的年度工作计划和预算提交方案和协调委员会，以确保方案一致性；提交行政和预算问题咨询委员会进行预算审查；进而提交大会第五委员会核准。

59. **基金会非专用资金：**多年来，会员国对基金会非专用资金的捐款已降至远不足原理事会和现执行局核准的预算。图四显示2012年至2020年期间的核定预算和捐款趋势。显而易见，基金会非专用资金未能获得足够的捐款。例如，2020年，执行局核定的基金会非专用资金预算为1 890万美元，但会员国的捐款无法支持该核定预算执行核定的工作方案。2020年，向基金会非专用资金提供的捐款只有490万美元，短缺近75%。<sup>30</sup>

图四

### 基金会非专用资金：2012–2020年核定预算和捐款趋势

（百万美元）



资料来源：2022年工作方案和预算草案（HSP/EB.2021/4）。

说明：2020年开始采用年度预算。

<sup>29</sup> JIU/REP/2007/1，第51段。

<sup>30</sup> A/76/5/Add.9。



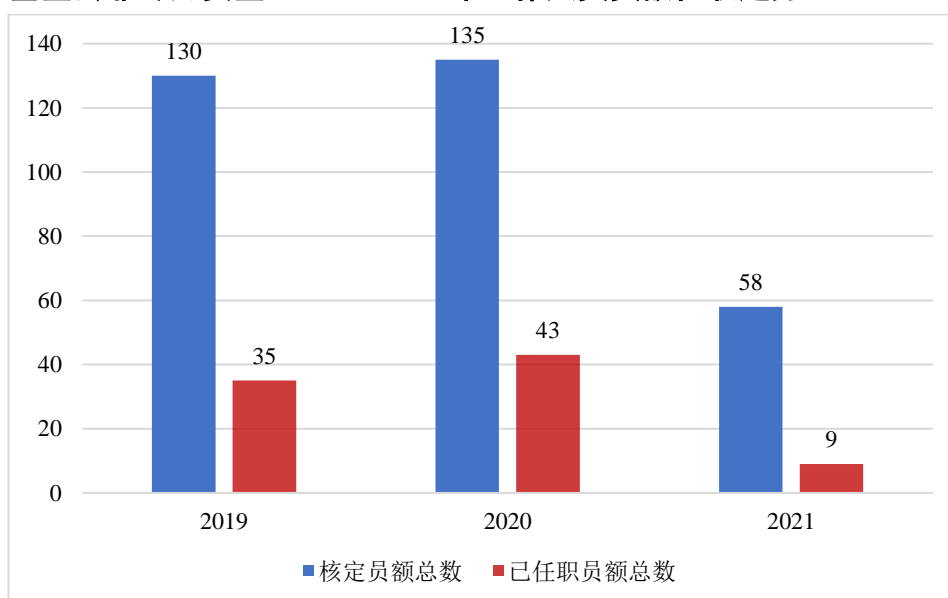
60. 基金会非专用捐款短缺导致只能零打碎敲地执行核定工作方案，影响了人居署充分致力于既定优先事项的努力。

61. 针对这一短缺问题，人居署管理层于 2017 年批准方案支助资金向基金会非专用资金提供 300 万美元的内部贷款。2018 年以来，人居署管理层采取了一系列紧缩措施，包括量入为出，更严格地控制工作人员费用，诸如冻结许多员额的征聘，冻结将核心资源供资的员额改叙为更高职等。截至 2021 年 12 月 31 日，内部贷款尚未偿还。

62. 图五显示基金会非专用资金项下的工作人员员额的任职趋势。由于缺乏资金，由基金会非专用捐款供资的大多数核定员额仍无人任职，致使规范工作的许多核心职能，诸如监测可持续发展目标城市方面的执行工作以及管理、宣传和监督，在资金和人员方面都严重不足。下一章将进一步讨论这一问题。

图五

**基金会非专用资金：2019–2021 年工作人员员额任职趋势**



资料来源：执行主任关于截至 2019、2020 和 2021 年 12 月 31 日人居署人员配置的报告。

63. 受访的会员国和人居署官员都一致认为，最影响人居署效率和效力的其中一个主要因素是人居署的财务状况，特别是基金会非专用捐款供资不足。审计委员会还指出：“至关重要是，会员国应……每年按照执行局核准的预算提供资金；这将改善基金会的财务状况，使基金会能够继续支持人居署的重要规范工作。”<sup>31</sup>

64. 鉴于多年来核定预算与实际捐款之间的巨大差距，秘书处在执行局每届会议上都向执行局通报最新财务状况，使执行局能够考虑切合实际的预算数额，并建议人居署可以如何确定工作的轻重缓急。执行局已采取步骤，严格地量入为出。检查专员注意到近年来作出的这些

<sup>31</sup> A/76/5/Add.9, 第 29 段。

努力，但认为**执行主任应根据近年来的实际收入水平，进一步力求编制更切合实际的预算，使费用进一步合理化。**

65. 与此同时，会员国有责任提供与核定方案相称的资源，并（或）在无法提供足够资源的情况下，就方案和资源分配的轻重缓急提供明确的指导。<sup>32</sup> 以下建议有望提高人居署的实效。

### **建议2**

**人居署执行局核定的基金会非专用资金预算应切合实际，会员国应考虑为其提供足够的捐款，使人居署能够根据任务规定，持之以恒而且可持续地开展至关重要的规范工作。**

## **C. 资源调动**

66. 为了确保获得充足、可预测、灵活、长期的资金以交付 2020–2023 年战略计划的成果，人居署秘书处于 2019 年制定了一项资源调动战略，并经执行局 2020 年 10 月核准。所采取的办法是增加捐助方的数量和类型，以期尽量减少风险，并确保人居署的任务为各方广泛视为己任。

67. 为了解决财务状况问题，人居署管理层大力呼吁会员国和捐助方不仅向专用资金捐款，而且向基金会用于核心活动和核定工作方案的非专用资金捐款。秘书处加强了沟通和外联工作，给予捐助方更多的认可和知名度。

68. 于是，2020 年有 4 个会员国（阿尔及利亚、德国、以色列和缅甸）开始再次向基金会非专用资金捐款。2021 年又有 3 个会员国（埃及、意大利和卢旺达）这样做。2020 年，有 3 个新会员国（多米尼加共和国、马里和尼日利亚）提供了非专用捐款。2021 年又有 3 个新会员国（毛里求斯、纳米比亚和土耳其）提供非专用捐款。此外，一些会员国增加了非专用捐款。<sup>33</sup>

69. 然而，在 193 个会员国中，只有不到四分之一向基金会非专用资金捐款，其中大部分捐款来自西欧和其他国家区域组的少数会员国。<sup>34</sup> **检查专员认为，应有更多的会员国考虑向基金会非专用资金捐款。这对管理人居署和在全球开展规范工作而非以项目为基础至关重要。**

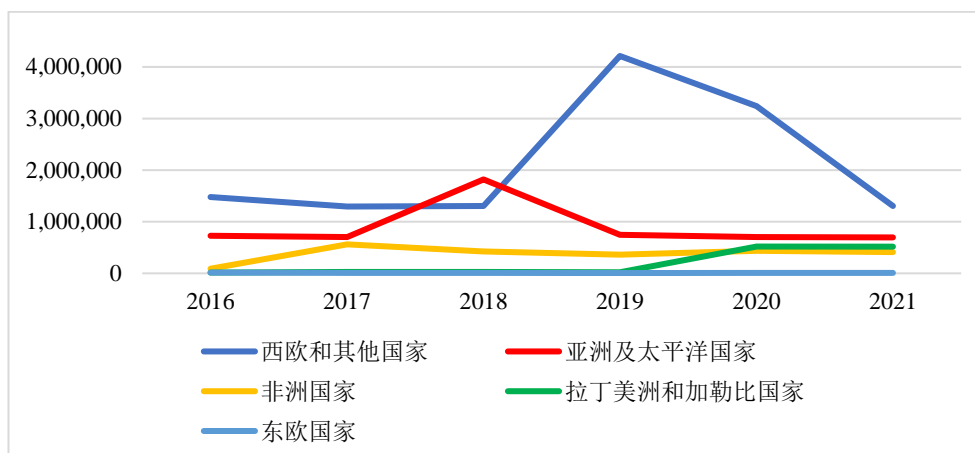
70. 图六显示 2016 年至 2021 年按区域组分列的捐款趋势。此外，图七显示 2021 年按区域组分列的捐款分布情况。

<sup>32</sup> JIU/REP/2004/5，第 16 段。

<sup>33</sup> 人居署，《联合国人居署 2020 年年度报告》（2021 年，内罗毕），第 82 页；HSP/EB.2022/2/Add.2。

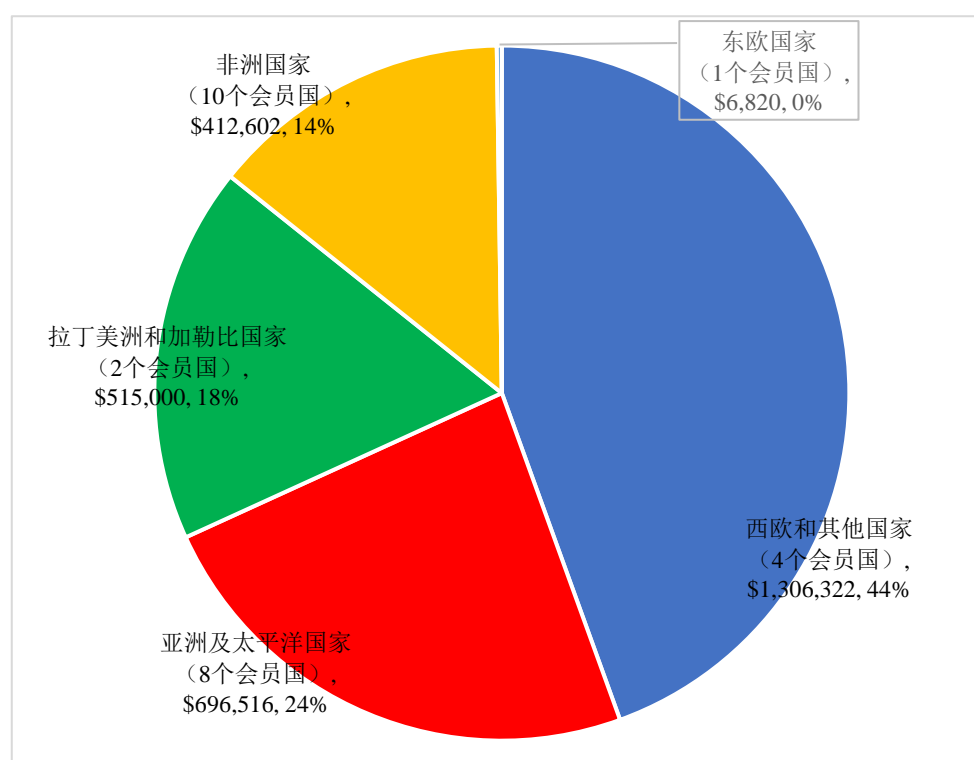
<sup>34</sup> 见 HSP/EB.2022/2，附件二。

图六  
2016–2021 年按区域组分类的基金会非专用捐款  
(美元)



资料来源：HSP/EB.2022/2，附件二。

图七  
2021年按区域组分类的基金会非专用捐款  
(美元)



资料来源：HSP/EB.2022/2，附件二。

71. 两个数字都表明，会员国的捐款很不均衡。**检查专员认为，进一步扩大会员国的捐款基础，提高基金会非专用资金的供资可预测性，对人居署完成任务和实现 2020–2023 年战略计划目标至关重要。**基于同样的理由，环境署对其核心财政资金即环境基金采用了自愿指示性捐款比额表。

72. **环境署的自愿指示性捐款比额表：**自愿指示性捐款比额表也称为“公平份额”，是环境署会员国 2002 年制定的，作为提高对环境基金供资的可预测性和扩大捐款会员国基础的一个工具。自愿指示性捐款比额表是鼓励每个会员国捐款的数额，考虑了每个会员国的联合国分摊会费、国家的社会经济情况和往年的捐款。

73. 根据环境署 2020 年在会员国中开展的供资调查结果，多数答复者认为：

- 自愿指示性捐款比额表是鼓励会员国向环境基金捐款的一个有用工具。
- 比额表“公平”，因为让所有会员国分担向环境署供资的责任，而且分别考虑每个国家的情况。
- 每个会员国都应“公平出力”。<sup>35</sup>

74. 联检组对联合国系统各组织自愿捐款进行的审查全力支持自愿指示性捐款比额表，认为这是联合国系统那些面临核心供资不确定问题的组织改善资源可预测性和充足性的手段。<sup>36</sup> 检查专员在审查中建议联合国每个基金和方案的立法机构建立一个政府间工作组，负责根据环境署通过的模式研究制定关于核心资源自愿指示性捐款比额表的提案，提请立法机构审批。

75. 根据联检组的建议和理事会第 20/19（2005）号决议，人居署秘书处于 2007 年制定了资源调动战略，其中包括自愿指示性捐款比额表，但理事会没有核准建立这样一个机制的提案。<sup>37</sup>

76. 检查专员认为，联检组的上述建议依然有效。采用类似于环境署环境基金适用的自愿指示性捐款比额表，将有助于人居署确保捐助方以更加持之以恒而且可持续的方式向基金会非专用资金提供足够的捐款。

77. 以下建议有望提高人居署财务管理的实效。

### 建议 3

**人居署执行局应至迟于 2023 年底为基金会非专用资金制定自愿指示性捐款比额表。**

78. **与会员国沟通：**在应该有更多的会员国向基金会非专用资金捐款的同时，秘书处或许需要将战略重点重新放在与会员国沟通和沟通方式上。

79. 在审查秘书处的各种报告时，检查专员发现，除了人员配置极度短缺之外，很难捕捉基金会非专用捐款供资不足的主要影响。在这方

<sup>35</sup> 联合国环境规划署联合国环境大会，“议程项目 4：审议环境署 2022–2025 年中期战略草案和 2022–2023 年工作方案”，UNEP/ASC.7/2/Add.4。

<sup>36</sup> JIU/REP/2007/1。

<sup>37</sup> 理事会第 21/2 号决议，第 1 段（A/62/8，第 11 页）。

面，重新调整后的战略计划中列出的挑战为了解供资不足的问题可能造成的负面影响提供了更为实用的信息（见下文第 98 段）。<sup>38</sup> 为了使会员国更密切地关注资金不足的后果，应该继续这种做法。

**80. 由于基金会非专用资金是人居署规范工作的一个关键来源，检查专员认为，秘书处应向会员国提供相关而且简明扼要的信息，使会员国能够了解供资的所有方面，包括资金短缺的影响，例如列出非专用资金不足的情况下无法开展的规范工作活动和无法交付的产出。**

---

<sup>38</sup> HSP/EB.2021/19。

## 四、组织结构调整和管理

### A. 新的组织结构

81. 2018年，人居署秘书处在治理改革同时启动了调整组织结构的工作，以最大限度地完成任务，支持会员国和合作伙伴落实并监测《2030年议程》和《新城市议程》，并与秘书长更广泛的改革更好地保持一致。

82. 这次结构调整前，大部分人力和财力集中在一个司，即原方案司。该司有7个专题处，对应以往战略计划的7个次级方案，此外还有5个区域办事处（见附件一）。

83. 经与工作人员举行一系列讲习班和会议，并与会员国进行双边讨论，执行主任在2019年11月执行局第一届会议续会上，与执行局分享了新的组织结构和总体所需人力资源，并获得执行局核准。<sup>39</sup> 这些总体所需的人力资源按次级方案大致列出了执行2020–2023年战略计划所需的员额，其中包括基金会非专用资金供资的196个员额。

84. 新结构（见图八）由4个司组成。

(a) 原方案司分为2个司：

(一) 全球解决方案司，着重执行人居署的规范任务；

(二) 区域方案司，负责监督所有区域办事处和外地的业务活动。区域方案司还与纽约办事处和日内瓦办事处一起，监督机构间协调；

(b) 原对外关系司扩大为对外关系、战略、知识和创新司，增加了数据、知识和创新这些新部门，为人居署如何宣传其工作成效提供信息。原战略咨询作用也转入这个新司；

(c) 调整了原业务司的工作重点，纳入合规和控制，包括落实审计委员会、监督厅和联检组关于财务、预算和合规管理的主要建议。重组后的司称为管理、咨询和合规事务司。

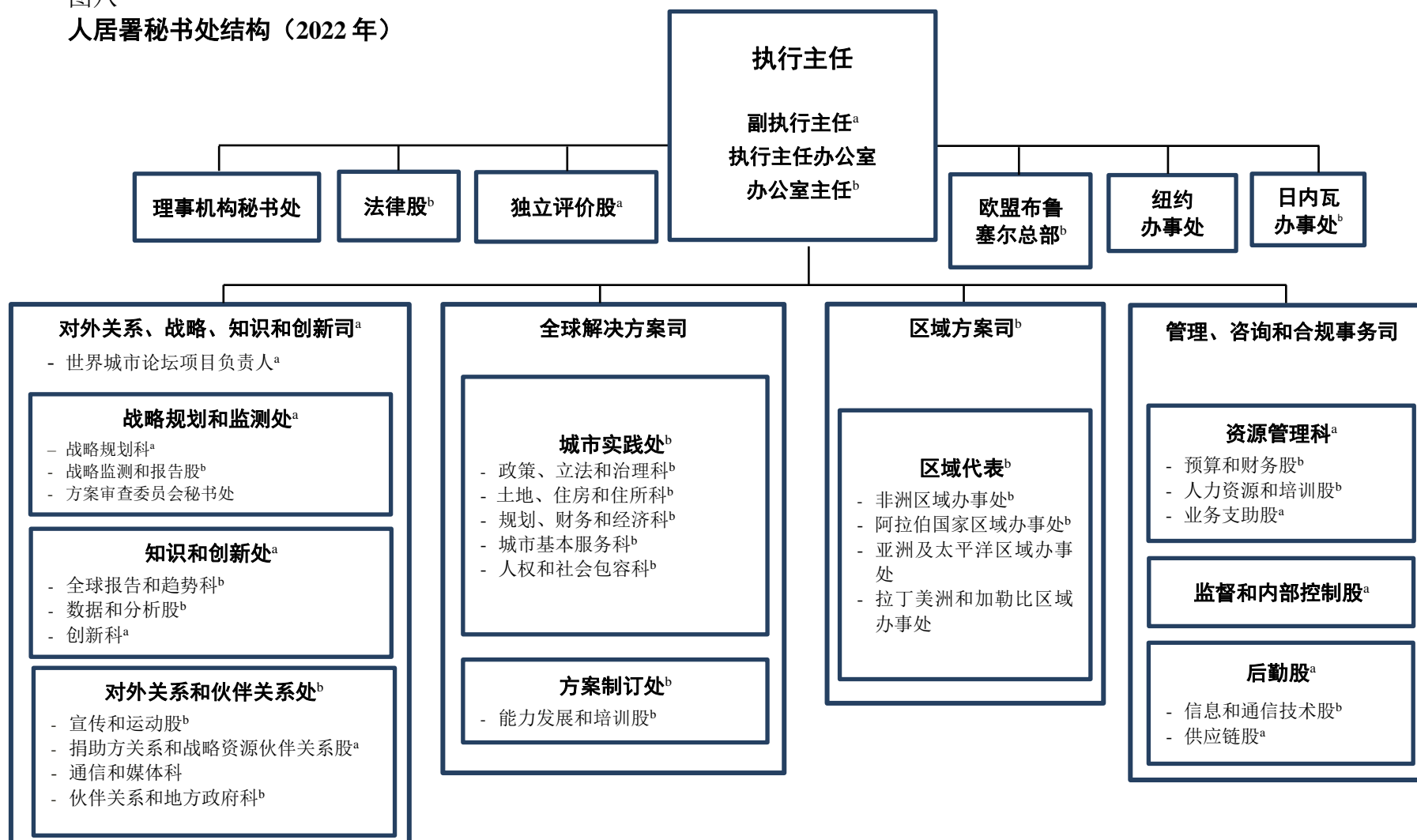
85. 扩大了执行主任办公室，纳入了原先设在业务司的法律股。检查专员认为，这一改变符合确保法律职能独立的要求。法律职能部门应直接向执行主任报告。

86. 2020年1月，现有工作人员横向调入新的组织单位。由于缺乏核心资源，改派工作主要限于在总部任职的工作人员。除非而且直到获得必要资金，否则无法填补执行局核准的优化新结构所需的更多人员配置。

87. **区域架构：**新的组织结构要全面运作，就要重新调整人居署在总部以外地点的存在，使人居署能够完成任务，支持会员国和合作伙伴落实《2030年议程》和《新城市议程》。

<sup>39</sup> HSP/EB.1/2/Rev.1 和 HSP/EB.1/11。

图八  
人居署秘书处结构（2022年）



资料来源：人居署网站和人居署秘书处。

<sup>a</sup>截至 2022 年 4 月空缺的高级管理人员、司长、处长、科长和股长员额。

<sup>b</sup>截至 2022 年 4 月由“临时”或“代理”干事填补的高级管理人员、司长、处长、科长和股长员额。

88. 2020年1月设立的一个全组织范围的工作组制定了一份题为“调整和加强机构的区域架构指导原则”的内部政策文件。2020年11月，执行主任核可了该文件。这份政策文件为调整和加强人居署的全球存在提出了战略方向和指导原则，以确保总部的规范工作与外地的技术合作服务和其他活动保持一致，并确保与联合国发展系统的改革保持一致，从而最大限度地有效执行任务。

89. 受访的所有4位区域代表都认为，区域办事处的主要挑战之一是实力有限，难以满足各自区域所有国家的需求，并确保获得充足资源发挥自身的筹资作用。例如，非洲区域办事处的2位人类住区高级干事和3位人类住区干事分管48个国家。但是，由于目前实行财政紧缩措施，区域调整工作（或许扩大区域办事处和在次区域一级设立多国办事处）已被搁置。

## B. 缺乏人员配置方面的非专用资金

90. 基金会非专用资金仍然不足，无法支持执行局核准的组织结构充分运作所需的人员配置水平。由于资金拮据这一因素，全面实施组织结构调整的工作已经推迟，包括拟议的区域架构。许多高级员额也依然空缺。

91. 2019年，基金会非专用核定员额有130个，其中只有30至40个员额在该财政年度有人任职。2020年，基金会非专用核定员额有135个，但由于资金短缺，后在2020年10月裁撤了77个员额。2021年，核定员额有58个，但截至2021年12月31日，只有其中的9个员额有人任职（见图五和表2）。

92. 表2显示2019年至2021年按供资来源分列的员额分布和任职趋势，其中表明核定员额数量与实际有人任职的基金会非专用资金供资员额数量相差很大。

表2

2019年至2021年按供资来源分列的员额分布和任职情况

资金来源	截至2019年12月			截至2020年12月			截至2021年12月		
	核定	有人任职	任职率 (%)	核定	有人任职	任职率 (%)	核定	有人任职	任职率 (%)
基金会非专用资金	130	35	27	135	43	32	58	9	16
经常预算	83	78	94	80	76	95	82	75	91
方案支助资金	80	48	60	52	40	77	67	57	85
基金会专用资金	140	133	95	112	85	76	113	97	86
技术合作资金				70	55	79	74	58	78
<b>共计</b>	<b>433</b>	<b>294</b>	<b>68</b>	<b>449</b>	<b>299</b>	<b>67</b>	<b>394</b>	<b>296</b>	<b>75</b>

资料来源：截至2019年12月31日人居署的人员配置情况（HSP/EB.2020/3）；截至2020年12月31日的情况（HSP/EB.2021/2/Add.1）；截至2021年12月31日的情况（HSP/EB.2022/2/Add.1）。

说明：未包括初级专业干事的数据。关于截至2019年12月由基金会专用资金和技术合作资金供资的员额，所列数字是两种资金的总和，原载HSP/EB.2020/3。



93. 截至 2022 年 4 月，大部分管理职位，如司长以及处、科、股负责人，要么空缺，要么由“临时”或“代理”官员担任（见图八及其脚注）。显然，人居署在以少之又少的人力资源运作。区域方案司司长一职为人居署的外地工作提供战略指导，并确保人居署的规范工作与技术合作活动保持一致，但该新司自设立以来，司长职位一直空缺。副执行主任的职位自 2021 年 9 月起一直空缺。受访的一些会员国代表同样认为，任命一名副执行主任协助执行主任的工作很重要。

94. 由于财政紧缩措施，人居署的一些办事处长期处于搁置状态。例如，负责与亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国其他组织的区域办事处和东南亚国家联盟联络的曼谷办事处主任一职自 2019 年 9 月起一直空缺，尽管检查专员获悉，该职位即将填补。

95. 由于工作量增加，加上个人专长与员额要求不匹配的问题，员额一直空缺不仅影响工作人员的士气，而且影响人居署的总体效率。

96. 根据联检组 2022 年 1 月开展的工作人员调查，45%的答复者同意或非常同意总部最近的重组目标曾向工作人员作过明确解释和沟通，但 50%的答复者不同意或非常不同意总部目前的结构在有效运作。此外，65%的答复者不同意或非常不同意其单位有足够的资源履行任务和职能。答复者的评论意见包括：

- 人居署缺乏非专用资金，使人居署几乎不可能为核心职能提供资源和对组织进行管理。
- 目前的许多运作问题与因为缺乏资源而无法完成重组流程有关。
- 我们严重缺乏资源，而且疲于奔命。

97. 一些受访官员表示，由于供资情况不稳定，组织内部缺乏明确的职业前景，许多称职的工作人员已经离开人居署。

98. 在 2021 年 11 月举行的执行局第二届会议上，执行主任阐述了无法筹集基金会非专用资金核定预算这一情况带来的挑战，<sup>40</sup> 其中包括：

- 履行监测和报告 2020–2023 年战略计划的信托责任方面的挑战，诸如监测执行和评价进展的能力有限。
- 履行人居署作为联合国全系统可持续城市化协调中心的规定角色方面的挑战，诸如执行联合国全系统关于城市可持续发展的战略以及在国家一级支持共同国家分析和在区域一级进行协调的能力非常有限。
- 与人居大会各项决议执行程度有限相关的挑战，包括以下方面的决议：联合国全系统更安全城市和人类住区准则；通过人居署的工作实现性别平等；加强城乡联系以促进可持续的城市化和人类住区。

<sup>40</sup> HSP/EB.2021/19。

- 与确保发展人居署全球规范工作的能力有限相关的挑战，诸如在国家和区域两级提供政策支持业务以及根据每一具体情况调整规范框架的能力有限。
- 与区域架构和外地存在有关的挑战。执行主任还表示，“人居署目前没有能力在联合国的关键次区域和区域中心保持最低限度的存在，其作为规范和业务性机构的核心作用有发生根本性改变的风险。”

99. **检查专员再次呼吁会员国提供非专用捐款改善人居署的财务状况，使其能够在完成任务的过程中，以更稳定和更可持续的方式运作。**

### C. 2020–2023年战略计划的执行工作

100. **2020–2023 年战略计划：**如上文第 31 段和第 32 段所述，人居大会通过了 2020–2023 年战略计划，其中包括四个相辅相成的综合变革领域：(a) 减少城乡连续体各社区中的空间不平等和贫困现象；(b) 加强城市和区域的共同繁荣；(c) 加强气候行动和改善城市环境；(d) 有效预防和应对城市危机。

101. 2020–2023 年战略计划为每个变革领域设定了 3 项成果，共计 12 项成果。每项成果都说明了有助于实现哪些可持续发展目标和具体目标，以及有助于落实《新城市议程》的哪几段。战略计划还为每项成果列出了联合国主要合作机构。

102. **成果管理制：**秘书处在人居署内部现有的成果管理制努力和举措基础上，制定了一项相关政策和成果框架，以支持 2020–2023 年战略计划的执行工作。2020 年 10 月，执行局批准了这项政策和成果框架。<sup>41</sup> 该政策确认成果管理制是整个人居署战略、方案和项目管理的基础，并进一步明确了高级管理层、四个司和工作人员的作用和职责。成果框架，连同指标以及相关基线和具体目标，规定了一个全机构而且制度化的监测和评价框架，以跟踪 2020–2023 年战略计划四年期间所开展工作的进展和趋势。成果管理政策和成果框架反映了人居署对成果管理以及取得成果和产生影响力的重视。

103. 关于工作人员对成果管理制的了解，根据联检组进行的工作人员调查，大多数答复者（84%）同意或非常同意他们对人居署的这种做法及其与自身工作的关系具有基本的概念上的了解。约 70% 的答复者同意或非常同意其单位的目标和预期成果与自身的工作计划挂钩。半数答复者（52%）同意或非常同意他们接受过关于成果管理制的充分培训和指导。

104. 回复调查的人对成果管理制提出了一些评论意见，其中包括：

- 成果管理制存在战略规划一级与项目一级的实施差距。
- 总部应在国家一级更多地投资，以进一步加强人居署的成果管理制。

<sup>41</sup> HSP/EB.2020/8、HSP/EB.2020/9/Rev.1 和执行局第 2020/3 号决定（HSP/EB.2020/29），第 5–6 段。

105. 如今既已制定新的政策和框架，加上秘书处在2021年更新了成果管理制手册，人居署不妨就成果管理制开展复习培训。

106. 为了执行2020–2023年战略计划，秘书处还制定了**伙伴关系战略**和**扩大影响传播战略**。执行局已在2020年10月批准这两项战略。<sup>42</sup> 伙伴关系战略按目标合作伙伴类别列出目标和战略，诸如政府伙伴、国家以下各级政府和地方当局、联合国实体、企业部门行为体、知识合作伙伴。扩大影响传播战略列出了现有和今后的传播和宣传平台，并列出了每个平台的目标受众和估计影响范围。

107. 秘书处最初估计，执行2020–2023年战略计划的费用约为10亿美元，结果证明过于雄心勃勃。在战略计划的头两年，秘书处设法筹集了大约3.825亿美元，没有达到最初的目标。财务状况，特别是基金会非专用资金的短缺，迫使秘书处缩减工作方案。

108. **年度工作方案和预算：**人居署的年度工作方案和预算均以战略计划为依据。其中列出了七个战略领域，即与四个变革领域相一致的四个次级方案；行政领导和管理（这是执行主任办公室的工作）；决策机关（即支持三个理事机构的工作）；方案支助（即管理、咨询和合规事务司的工作，以确保业务支助、监督和合规）。

109. 表3按战略领域列示2020年至2023年期间由经常预算、基金会非专用资金和方案支助资金供资的员额分配估计数变化。

表3  
按资金来源和战略领域分列的2020–2023年员额分配估计数

战略领域	经常预算				基金会非专用资金				方案支助资金			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
次级方案1	13	13	13	13	20	7	7	2	4	7	5	5
次级方案2	16	16	17	16	16	5	8	2	3	8	4	4
次级方案3	14	14	14	14	23	8	10	3	4	7	9	9
次级方案4	11	11	12	15	27	7	10	1	9	6	11	11
行政领导和管理	7	7	7	9	21	15	16	5	3	6	12	12
决策机关	5	5	5	6	1	1	1	0	0	0	0	0
方案支助	7	7	7	9	27	15	17	1	24	16	20	20
<b>共计</b>	<b>73</b>	<b>73</b>	<b>75</b>	<b>82</b>	<b>135</b>	<b>58</b>	<b>69</b>	<b>14</b>	<b>47</b>	<b>50</b>	<b>61</b>	<b>61</b>

资料来源：2020年工作方案和预算草案（HSP/EB.1/2/Rev.1）；2021年工作方案和预算草案（HSP/EB.2020/22）；2022年工作方案和预算草案（HSP/EB.2021/4）；2023年工作方案和预算草案（HSP/EB.2022/4）。

110. 由经常预算供资的员额分配虽然保持稳定，但由基金会非专用资金供资的员额数量已大幅减少。通过方案支助供资的员额数量也上下波动。

<sup>42</sup> HSP/EB.2020/10/Rev.1 和 HSP/EB.2020/11/Rev.1。

111. 表 4 汇总了 2020 年至 2023 年期间按战略领域分列的员额分配估计计数变化。

表 4  
按战略领域分列的 2020–2023 年员额分配估计计数

战略领域	2020	2021	2022	2023	2020年与2023年 之间的差异
次级方案 1	37	27	25	20	(46%)
次级方案 2	35	29	29	22	(37%)
次级方案 3	41	29	33	26	(37%)
次级方案 4	47	24	33	27	(43%)
行政领导和管理	31	28	35	26	(16%)
决策机关	6	6	6	6	(0%)
方案支助	58	38	44	30	(48%)
<b>共计</b>	<b>255</b>	<b>181</b>	<b>205</b>	<b>157</b>	<b>(38%)</b>

资料来源：2020 年工作方案和预算草案（HSP/EB.1/2/Rev.1）；2021 年工作方案和预算草案（HSP/EB.2020/22）；2022 年工作方案和预算草案（HSP/EB.2021/4）；2023 年工作方案和预算草案（HSP/EB.2022/4）。

说明：以上数字不包括由基金会专用资金和技术合作资金供资的员额。

112. 表 4 显示，2020 年至 2023 年期间，次级方案 1、次级方案 4 和方案支助所受的影响最严重。总体而言，秘书处一直仅以 2020–2023 年战略计划执行工作所需员额最初估计数的三分之二开展工作。

113. 检查专员赞扬秘书处在如今有限的资源范围内努力完成任务。在当前的供资状况改善之前，缩减规模似乎势在必行。为了防止人居署的财务状况进一步恶化，检查专员提出以下建议。

#### 建议4

**执行主任应在现有资源范围内执行基金会非专用资金支助的活动，并不应该考虑新的活动，直到非专用资金收到足够的捐款。**

## D. 问责和管理

114. **人居署的问责制框架：**应执行局的要求，秘书处制定了一个问责制框架。执行局在 2020 年 10 月核准了这一框架。<sup>43</sup> 核准的框架补充联合国秘书处的问责制框架。

115. 该框架提供了一份关键行为体清单及其具体作用和职责，以确保有实效和高效率的组织和人员问责制，并概述了用于更新和检查组织和人员问责制的监测和评价机制。执行主任向联合国秘书长负责，并每年与秘书长签署一份契约，规定其在交付成果方面的优先事项及其作为联合国高级管理人员的职责。

<sup>43</sup> HSP/EB.2020/24 和执行局第 2020/3 号决定(HSP/EB/2020/29)，第 10 段。

116. 为确保新组织架构内部的效率和问责制，2020 年制定并逐步实施了一个称之为“RACI”（负责、问责、咨商和知情汇总表）的企业责任和问责制汇总表。汇总表列出了秘书处每个新组成部分的作用、职责和报告关系，并表明了各方应如何群策群力，以更加协同一致的方式提供服务。汇总表是每个司、处、科、股工作计划的基础。

117. 根据联检组进行的工作人员调查，大多数答复者（75%）同意或非常同意其单位的报告关系明确，58%的答复者同意或非常同意其单位明确规定并妥善记录了各自的职责和工作流程。

118. 为了提高管理成效，在现任执行主任之下设立了若干委员会。

119. **执行委员会**由执行主任担任主席，由各司司长、办公室主任和选出的高级干事组成。执行委员会就政策和其他重大事项向执行主任提供咨询意见，以确保人居署完成和强化其任务。办公室主任担任执行委员会的秘书。执行委员会预定每月至少举行一次会议。**考虑到执行委员会的作用是向执行主任提供咨询意见，检查专员认为，执行委员会应由不是执行主任的高级官员担任主席。**

120. **方案管理委员会**由副执行主任担任主席，由执行主任、各司司长、区域代表、办公室主任以及所有处、科、股负责人组成。方案管理委员会确保各司和各处根据 2020–2023 年战略计划彼此协调工作。方案管理委员会预定每两周举行一次会议。

121. **项目审查委员会**由副执行主任担任主席，取代了原项目咨询组。项目审查委员会确保人居署项目一级的规范工作和业务工作彼此协调一致，提高项目管理人员对战略计划和整体性优先事项的认识，避免零打碎敲、基于项目的做法。2020 年发布了业务准则，包括向区域和分支机构级别负责人授权。2022 年初进一步更新了业务准则。所有项目都必须满足评价、性别平等和社会包容以及整体沟通方面的要求。2020 年，项目审查委员会审查了 132 个项目提案，2021 年审查了 109 个。<sup>44</sup> 2021 年，项目审查委员会举行了 39 次会议。<sup>45</sup>

122. 2021 年末，副执行主任一职出缺。自那时起，执行主任兼任项目审查委员会的主席。最近，执行主任已将 200 万美元以下的所有项目的审查工作下放给区域一级的项目审查委员会。

123. **业务协调小组**由办公室主任担任主席；小组的其他成员包括管理、咨询和合规事务司司长、各司的代表和选出的其他高等干事。业务协调小组处理财务和人力资源管理、采购、信息和通信技术（信通技术）、一般行政和共同事务管理、业务连续性和工作人员安全保障等领域的业务问题，从而协调和强化人居署的效率。业务协调小组预定每周开会。

124. 最近成立了**预算指导委员会**，于 2022 年 2 月首次举行会议。预算指导委员会帮助人居署制定更系统的方法编制所需预算，用以提交设

<sup>44</sup> HSP/EB.2021/9。

<sup>45</sup> HSP/EB.2022/11。

在纽约的方案规划、财务和预算厅，并提交就所有预算事项向执行局提供咨询意见的工作方案和预算特设工作组。

125. 除上述这些外，还有**风险监督和咨询委员会**和**出版物委员会**，均由副执行主任担任主席。2021年，出版物委员会举行了三次会议，目的是精简出版物，重振旗舰报告，诸如《世界城市报告》。

126. **信息和通信技术（信通技术）委员会**：监督厅在对人居署信通技术进行审计（2014/085）时，建议人居署建立信通技术治理机制，包括在内部设立信通技术委员会。迄今一直在努力设立这样一个委员会，作为高级管理层的咨询机构，以确保人居署拥有适当的信通技术基础设施和系统，支持实现人居署的战略目标和业务目标。2016年，起草了委员会的职权范围。2019年，执行主任提名了委员会成员。然而，由于资金拮据，加上信通技术资源不足，包括管理、咨询和合规事务司信通技术股的人员不足，委员会尚未召开第一次会议。一旦委员会开始运作，就当更新人居署的信通技术战略了。

127. **风险管理**：2015年，人居署通过了企业风险管理实施准则。该准则符合联合国秘书处的企业风险管理和内部控制政策。为了监督风险管理工作，人居署设立了**风险监督和咨询委员会**。2020–2023年战略计划列出了机构风险及其缓解措施。这些将成为人居署机构风险登记册的依据。管理、咨询和合规事务司的监督和内部控制股虽负责组织风险管理，有一名监督干事，但风险管理是另一个缺乏执行能力的领域。目前管理和监督人员不足，秘书处就更有必要编制一份机构风险登记册，可从中了解人居署面临的主要战略风险和其他重大风险及其潜在影响以及缓解和管理战略的大体情况。

128. 以下建议有望提高人居署的问责制和透明度。

#### 建议5

**执行主任应迟于2023年底编制一份机构风险登记册，其中包括风险责任人和针对每一风险的行动计划，并确保定期监测人居署面临的重大风险和采取必要行动。**

129. **业务连续性管理**：2021年12月，监督厅发布了关于联合国内罗毕办事处、环境署和人居署应对COVID-19大流行情况的审计报告（2021/67），其结论是内罗毕有效地应对了大流行病。但监督厅在报告中指出，环境署和人居署可更好地遵守联合国系统关于组织复原力管理系统的政策。该政策是联合国系统行政首长协调理事会2014年通过的，并在2021年作了更新。这一建议与联检组在审查联合国系统各组织业务连续性管理时提出的建议4相一致。<sup>46</sup>

130. **内部协调**：秘书处虽已建立若干结构加强问责和管理，但根据联检组进行的工作人员调查结果，内部协调似乎是薄弱环节之一。近一半的答复者不同意或非常不同意总部与外地机构之间（47%）、总部

<sup>46</sup> JIU/REP/2021/6。

各司、处和（或）科之间（45%）、以及总部每个司、处和（或）科内部（40%）存在充分的协调与合作。

131. 四位答复者指出总部、区域办事处和国家办事处彼此脱节。一位答复者评论说，由于关键职位大量空缺，组织结构有失完备，导致各司之间的合作非常困难。三位答复者提到，总部采用了一种更为自上而下的办法。一个答复者表示，管理层应更多地听取工作人员的意见。另一位答复者评论说，协调工作可加强，从而以统筹兼顾的方式执行任务，更好地满足会员国的需要。

132. 检查专员赞扬秘书处在财政拮据和人力资源有限的情况下总体所做的工作，但**认为执行主任应改进内部协调与合作，例如通过定期进行工作人员调查的方式，收集在区域和国家工作的工作人员的见解。**

## E. 人力资源管理

133. 人居署是联合国秘书处的一部分，须遵守联大制定的人力资源管理框架和政策，并遵守秘书长颁布的相关条例和细则。

134. 人居署秘书处定期向执行局提供最新情况，说明人员配置情况以及为解决工作人员组成的地域和性别不平衡问题而采取的行动。

135. **地域分配：**截至 2021 年 12 月 31 日，148 名（47%）工作人员来自非洲，93 名（30%）来自西欧和其他国家，51 名（16%）来自亚太区域，17 名（5.4%）来自拉丁美洲和加勒比，4 名（1.3%）来自东欧。在这些工作人员的国籍中，57%来自任职人数偏高的会员国，25%来自任职人数在适当幅度内的会员国，9%来自任职人数不足的会员国，9%来自无人任职的会员国。<sup>47</sup>

136. **检查专员进一步鼓励执行主任尽可能从任职人数不足和（或）无人任职的国家征聘合格候选人，使工作人员中的地域多样性更为均衡。**

137. **性别均等：**截至 2021 年 12 月 31 日，人居署人员配置的总体情况为男性 52%，女性 48%。在一般事务职类工作人员中，女性 51%，男性 49%。在专业职类工作人员中，男性 54%，女性 46%。在 P-2 级别中，女性 63%，男性 37%。在 P-3 级别中，男性 51%，女性 49%。在 P-4 级别中，女性 54%，男性 46%；在 P-5 级别中，男性 90%，女性 10%。在 D-1 级别中，男性 87%，女性 13%；在 D-2、助理秘书长和副秘书长级别中，性别比例相当。<sup>48</sup>

138. 2021 年，执行主任为改善 P-5 和 D-1 级别的性别均等作出了协调一致的努力，甄选了三名女性担任 P-5 级别职位，一名女性担任 D-1 级别职位。遗憾的是，甄选的所有候选人都谢绝了这些任命。<sup>49</sup>

139. **检查专员赞扬执行主任努力解决 P-5 和 D-1 级别的性别均等问题，同时鼓励继续这种努力。**

<sup>47</sup> HSP/EB.2022/2/Add.3，第 8 段。

<sup>48</sup> 同上，第 6 段。

<sup>49</sup> 同上，第 7 段。

140. **流动性：**受访的一些工作人员提到，人居署没有工作人员轮调计划，总部和外地工作人员之间很少流动。联检组的工作人员调查结果证实了这一点。调查结果表明，当问及是否认为人居署鼓励工作人员在组织内部和（或）与联合国系统其他机构流动时，60%的答复者不同意或非常不同意。八位答复者重点指出人居署缺乏流动性的问题，并重点指出工作人员需要有起码的轮调，在总部工作的人员尤其要有外地经验。这符合联合国发展系统的改革，并将强化总部规范工作与外地业务之间的联系。

141. 答复者还评论说，持续存在的资金拮据问题使工作人员调动更加困难，不带家属工作地点的工作人员尤其难以调到家属随行的工作地点。事实上，许多长期在外地任职的工作人员别无选择，只能离开单位。这对组织而言是一大损失，影响工作人员的积极性和士气。

142. **检查专员认为，考虑到人居署在着重平衡规范活动和业务活动并使两者相结合，同时考虑到人居署在努力进行联合国发展系统的改革，应当鼓励工作人员轮调计划。**

143. **人力资源管理透明度：**工作人员调查结果突出表明的另一个领域是执行人力资源政策包括升级流程的透明度。约50%的答复者不同意或非常不同意人力资源政策的执行一贯而且透明，而同意的有19%，非常同意的只有3%的答复者。超过一半的答复者（56%）不同意或非常不同意人居署的升级流程公平透明，而同意的有11%，非常同意的只有3%。一些答复者对升级流程的透明度表示不信任，例如指出升级或许是因为决策者偏爱，而非择优。

144. 在任何国际组织的工作人员中，人力资源管理问题往往都会引发辩论、讨论和不满。人居署秘书处内部正在采取的紧缩措施进一步加剧了这种情况。尽管如此，**执行主任应克服工作人员对人力资源管理方面的连贯性和透明度存在的负面看法，为此要在人力资源管理诸如征聘和升级流程中，最大程度地合乎规定、保持透明和进行沟通，并展现这一切，从而避免有失公允的印象以及滋生不满和流言的土壤。**

145. **咨询合同期限：**人居署虽是联合国秘书处的一部分，但也是一个在外地开展业务的“方案”。这种混合特点似乎有必要针对人居署的情况调整联合国秘书处的做法和流程。受访的一些工作人员提到的其中一个问题是，受聘从事外地技术合作项目工作的编外人员的合同期限。

146. 联合国秘书处关于咨询人和个体订约人的行政指示规定，每位咨询人的合同期限在36个月内不得超过24个月，无论连续与否，也无论实际工作的累计月数。同一指示还规定，在任一连续12个月期间内，个体订约人的服务不得超过6个工作月，特殊情况下不得超过9个工作月，无论实际工作的累计月数。<sup>50</sup>

<sup>50</sup> ST/AI/2013/4，第5.8–5.9段。



147. 人居署经常有持续 24 至 48 个月的技术合作项目。联合国秘书处关于咨询合同期限的上述规定与人居署的项目期限不常吻合，因此可影响技术合作项目的圆满交付和完成。

148. **考虑到人居署的供资状况——约以 90%的专用资金在运作，检查专员建议执行主任与联合国秘书处的管理战略、政策和合规部讨论咨询合同的期限问题。**

## F. 其他管理问题

149. **赠款管理**是指人居署为处理和监督赠款而建立的流程和方法。联合国内罗毕办事处负责赠款的核准、财务报告和结清，人居署则负责赠款的创设和执行，并就此提出实质性报告。

150. 根据监督厅关于联合国内罗毕办事处、环境署和人居署赠款管理的审计报告（2020/018），现有赠款数据不完整、不准确，有影响可靠性的质量问题。每个实体都发布了赠款管理程序，但这些程序不统一；也没有制定监测赠款管理程序效率的主要业绩指标。监督厅的结论是：需要加强赠款结清、赠款报告、流动性管理和处理内部贷款方面的内部控制程序。

151. 2018 年，经仔细检查，发现 1 000 多个可追溯到 2015 年的项目没有进行财务结算。为了重建财务信誉，秘书处于 2018 年启动了结清账户的系统进程。迄今为止，大多数项目账户（93%）已经结清。检查专员赞扬秘书处在这方面采取的行动。

152. **知识管理**：在领导层变动和工作人员更替之时，知识管理对总结经验教训至关重要。一些答复联检组进行的工作人员调查的人评论道，为系统总结和交流尤其是在外地的成功经验和做法，予以可能的复制和推广，知识管理是有待人居署发展的一个关键领域。这种实证和知识管理将有助于筹资和向捐助方报告。

153. 调查答复者对知识管理发表了类似的评论意见，认为虽然生成了大量知识，但知识管理在人居署是“随机而为”，“最薄弱领域之一”，或“很差”。有答复者声称，需要采取整体做法，确保系统记录产生的信息和积累的知识，并提供和加以利用。一位答复者评论道，交流知识的在线会议事与愿违的太多；管理人员应该鼓励少开会，但开好会。

154. **检查专员鼓励执行主任制定一项知识管理战略，确保以整体做法系统进行知识管理，并向工作人员提供相应培训。**

155. **联合国内罗毕办事处提供的行政和支助服务**：联合国内罗毕办事处于 1996 年 1 月 1 日设立，是内罗毕联合国共同事务股以及环境署和人居署两者各自行政司的继承机构。设立内罗毕办事处的目的是加强联合国在内罗毕的存在，并实现规模经济。

156. 根据与人居署签订的谅解备忘录和具体的服务级别协议，联合国内罗毕办事处向人居署提供行政和其他支助服务。办事处的行政服务包括：预算和财务；人力资源；信通技术；中央支助；采购。支助事务包括会议管理以及安保和安全。办事处的服务业绩根据服务级别协

议规定的主要业绩指标进行监测。对联合国的经常预算资源，办事处通过联合国秘书处直接拨款回收费用。对不由经常预算资源供资的业务和活动，办事处采用逐项按价格卡收费的制度。

157. 根据联检组进行的工作人员调查，19%的答复者同意或非常同意人居署与联合国内罗毕办事处之间的行政流程高效明确，59%不同意或非常不同意。同样，20%的答复者同意或非常同意办事处为支持人居署的业务提供了出色服务，56%则不同意或非常不同意。

158. 很少有答复者在评论意见中承认联合国内罗毕办事处的服务有任何改进，但一些答复者详细说明了办事处服务不满的原因，认为办事处处理行政和支助事务速度缓慢，效率较低，费用较高，特别是在人力资源和采购领域。一位答复者评论道，人居署和办事处目前的支助服务不鼓励提高效率和资金效益，因此捐助方没有动力向人居署提供资金。一些受访官员还表示，短期定期合同的征聘过程耗时太久，征聘不及时影响项目交付，使组织声誉遭受风险。

159. 人居署秘书处和联合国内罗毕办事处迄今已作出努力，通过明确作用和职责改善流程方面的协调，从而避免潜在的重复和任务重叠，并减少延误，尤其在人力资源和采购领域。联合国内罗毕办事处行政事务司司长与人居署管理、咨询和合规事务司司长定期举行会议，后者是与内罗毕办事处讨论问题、寻找解决方案和加强流程的主要协调人。

160. **开发署和项目署提供的支助服务：**由于人居署并非在开展业务的所有地方都有实际存在，因此采用混合模式：在有联合国秘书处资源的地方利用联合国秘书处的资源；在没有联合国秘书处的基础设施、包括征聘和支付基础设施的地方，利用开发署和项目署的资源。开发署根据需要提供财务、采购、人力资源和其他行政支助方面的服务，并使用其通用价目表对每项服务收费。人居署与开发署之间缔结了谅解备忘录，其中规定了这种关系的总体框架。项目署提供人力资源支助服务，并使用人居署与项目署签署的人力资源支助服务协议中商定和列明的费率。人居署每月从开发署和项目署收到这两个组织各自代表人居署订约雇用的所有人员的报告。

161. 考虑到人居署既是联合国秘书处的一部分，又是在外地开展业务活动的方案，这种混合模式似乎合乎情理。

162. 根据工作人员调查，近一半答复者（47%）同意或非常同意开发署为支持人居署提供了出色服务。同样，46%的答复者同意或非常同意项目署为支持人居署提供了出色服务。

163. 虽然近一半的答复者对开发署和项目署的支助服务表示满意，但一些答复者和若干受访官员评论道，尽管项目署和开发署提供了更好的服务，但如今高级管理层鼓励工作人员使用联合国内罗毕办事处的服务。可是一些调查答复者和受访官员表示，内罗毕办事处似乎因人居署制造的工作量不堪重负，无法及时提供服务。征聘和采购方面的延误影响项目交付，在外地尤其如此，致使人居署处于不利境地，声誉受到影响。**需要密切监测每个服务提供者、特别是联合国内罗毕办**

事处的业绩，并应制定在联合国内罗毕办事处、开发署和项目署中选择服务提供者的甄选标准，以确保透明，避免困惑。

## 五、监督和评价

164. 人居署作为联合国秘书处的一部分，通过监督厅的审计、调查、检查和评价接受内部监督，并接受审计委员会的外部审计。作为联合国秘书处的一部分，人居署也是联检组的一个参加组织，接受联检组的监督。此外，人居署有自己的独立评价股。

165. **监督厅**对人居署进行基于风险的内部审计，并检视联合国内罗毕办事处、环境署和人居署的共有问题。监督厅还对涉嫌不当行为的工作人员展开调查。最近的审计报告包括对 COVID-19 大流行应对工作的评估（上文第 129 段）、赠款管理（上文第 150 段）和方案支助费用。

166. **方案支助费用**是指从信托基金或预算外支出中收取的经常费用，用于资助有关的方案支助服务。根据监督厅关于人居署方案支助费用的审计报告（2020/062），需要加强方案支助费用管理方面的内部控制，以提高透明度和成效。

167. 审计结果包括以下内容。

- 人居署采用的方案支助费率与联合国的政策不同。
- 没有机制确保方案支助资源公平用于产生收入的预算外业务。
- 人居署对方案支助收入的分配并无明确透明的标准。

168. 监督厅提出了一些建议，诸如审查和更新方案支助费率；对收取和分配方案支助费用制定明确透明的标准。

169. 审计委员会还在 2019 年建议人居署根据大会第 67/226 号决议，建立全额费用回收的框架和方法。<sup>51</sup>

170. 人居署秘书处已起草一份方案支助费用和费用回收政策，于 2022 年初提交设在纽约的方案规划、财务和预算厅，供审查和反馈。

171. 在人居署新的治理和组织结构下，管理、咨询和合规事务司司长向执行局提交监督厅的年度报告。**监督厅作为独立的职能部门，应该向执行局介绍自己的报告。**这无损提交这些报告的秘书处工作人员的才能和忠诚。

172. **审计委员会**对人居署的财务报表进行年度审计，并审查运作情况，涉及人居署财务程序、会计制度、内部控制以及总的行政和业务管理方面的效率。

173. 表 5 显示审计委员会以往提出但尚未执行的建议状况，表明许多建议尚未执行。

<sup>51</sup> A/74/5/Add.9。

表 5  
2018-2020 年审计委员会以往提出但尚未执行的建议状况

截至12月31日的以往 建议数量			当年充分执行的建议			执行率（百分比）		
2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
20	38	66	4	3	3	20	8	4.5

资料来源：A/74/5/Add.9、A/75/5/Add.9和A/76/5/Add.9。

174. 审计委员会对人居署执行建议的比率低下表示关切。独立审计咨询委员会也着重指出执行率低的问题，敦促管理层继续努力，确保及时执行审计委员会的建议。<sup>52</sup>

175. 人居署秘书处在管理、咨询和合规事务司内设立了一个监督和内部控制股，以协助和便利内部和外部审计人员的工作，并确保及时和完整地执行审计建议。截至 2021 年 8 月，在审计委员会确定正在执行的 63 项建议中，秘书处认为 28 项已经执行，请审计委员会审结，其余 35 项则正在执行。<sup>53</sup>

176. 审计委员会在其 2020 年 12 月 31 日终了年度报告中，向人居署提出了 25 项新建议，其中 6 项被审计委员会确定为主要建议。<sup>54</sup> 截至 2021 年 8 月，秘书处认为 9 项建议已经执行，并请审计委员会审结，其余 16 项则正在执行。<sup>55</sup>

177. 检查专员赞扬秘书处最近为处理某些尚未执行的审计建议所作的努力。尽管如此，以下建议有望加强人居署的合规情况。

### 建议6

**鉴于目前财务拮据和人居署秘书处的人员配置情况，执行主任应作为紧急事项执行尚未执行的主要审计建议。**

178. 2016 年，**联检组**对人居署接受和执行联检组建议的情况进行了审查，并向执行主任发了一封致管理当局函，要求采取行动。<sup>56</sup> 致管理当局函指出，人居署对联检组建议的接受率和执行率远低于联检组所有 28 个参加组织的平均数。

179. 这一趋势仍在继续。2016 年至 2020 年期间，人居署对联检组建议的接受率为 24.5%，已接受建议的执行率为 45.95%，两者均远低于

<sup>52</sup> A/74/280、A/75/293 和 A/76/270。

<sup>53</sup> A/76/307/Add.1，第 921–922 段。

<sup>54</sup> A/76/5/Add.9。

<sup>55</sup> A/76/307/Add.1，第 154–155 页，表 31。

<sup>56</sup> JIU/ML/2016/9。可查阅联检组网站。

联检组所有 28 个参加组织的平均数。<sup>57</sup> 同一期间，人居署报告为“不详”的建议比例很高（75.5%）。

180. 检查专员明白，资源有限的问题阻碍了人居署跟进和执行联检组的建议，但**检查专员鼓励执行主任在联检组的网络跟踪系统中更新联检组建议的接受和执行状况。**

181. 2012 年，人居署的**独立评价股**设立，位于执行主任办公室内，股长向执行主任报告。独立评价股的任务是规划、管理、开展、报告、传播和跟进人居署的评价，并向监督厅进行的评价和联检组进行的审查提供支持。

182. 2013 年 1 月，人居署的评价政策制定并通过。**检查专员建议审查和更新评价政策，例如反映最近在治理结构方面和秘书处内部发生的变化。**

183. 2021 年，应执行局主席关于在执行局议程中列入一个关于评价的分项目这一请求，向执行局 2021 年第二届会议提交了关于人居署执行和跟进评价报告的报告。<sup>58</sup> 管理、咨询和合规事务司司长作了专题介绍。虽然评价报告应由独立评价职能介绍，但评价工作得以列入执行局的议程是良好做法范例。在执行局今后的届会上，**检查专员建议独立评价股定期直接向执行局报告。**

---

<sup>57</sup> 据联检组网络跟踪系统的数据，2013年至2020年期间，联检组所有参加组织的平均接受率为70.82%，已接受建议的执行率为70.52%。

<sup>58</sup> HSP/EB.2021/INF/5。

## 六、结论和前进方向

184. 人居署最近的治理改革使会员国有更多的机会参与人居署的工作，加强监督，从而加强人居署秘书处的问责制。然而，人居署的财务状况依然令人严重关切。会员国对基金会非专用资金的捐款远低于执行局核准的预算。

185. 针对短缺问题，管理层于 2017 年批准方案支助资金向基金会非专用资金提供 300 万美元的内部贷款。2018 年以来，人居署一直在实施紧缩措施。管理层还大力呼吁会员国向基金会非专用资金捐款，用于执行局批准的核心活动和工作方案。情况在改善，但在 193 个会员国中，仍只有四分之一向基金会非专用资金捐款。截至 2021 年 12 月，内部贷款尚未偿还。

186. 基金会非专用资金短缺使 2018 年与治理改革同时启动的组织结构调整工作无法全面展开。秘书处一直仅以 2020–2023 年战略计划执行工作所需的最初员额估计数的三分之二在运作。许多高级员额依然空缺，规范工作的核心职能以及管理、宣传和监督严重缺乏资金和人员。工作人员身心疲惫，士气受到严重影响。审计建议执行率低是人居署的又一严重风险，不应忽视，因有可能对联合国构成风险。

187. 人居署正处于危急情况。该组织无法在资源不足、人力不够的情况下令人信服地继续落实监督建议。必须考虑采取新的做法，以防风险危及任务。

188. 在审查的最后阶段，检查专员了解到秘书长已向人居署派出一名官员。虽然这可能是一个积极的迹象，但检查专员认为，人居署是联合国秘书处的一部分，应紧急寻求联合国秘书处的实质性支助。建议如下。

### 建议7

**执行主任应与秘书长紧急讨论当前的财务问题和人力资源问题，并请求提供实质性支助和作出特别安排，人居署不承担任何费用，直到基金会非专用资金的财务情况得以稳定。**

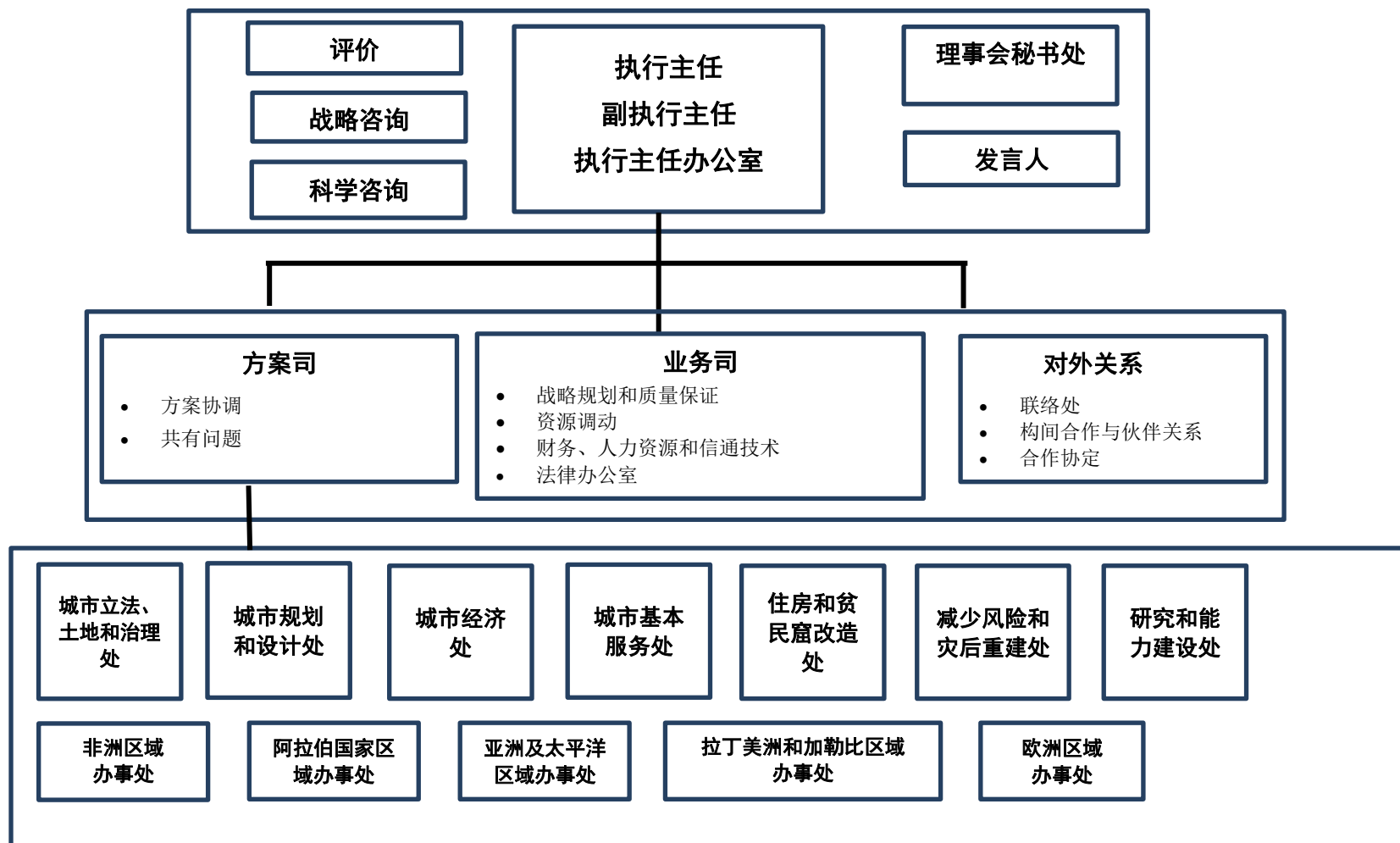
189. 鉴于上述新情况，检查专员还认为秘书长应处理人居署当前的情况，将此作为优先事项，从而使人居署能够完成任务，并避免联合国遭受任何声誉风险。

### 建议8

**秘书长应优先处理人居署的财务问题和人力资源问题，重新评估人居署完成任务的能力，并设法使人居署成为更有生存能力和更可持续的实体。**

附件一

人居署秘书处结构 (2013年)



资料来源：执行主任的备忘录，2013年8月7日。



## 附件二

## 参加组织就联合检查组的建议采取的行动概览

报告	预期影响	联合国及其基金和方案														专门机构和原子能机构														
		首协会	联合国 <sup>a</sup>	艾滋病署	贸发会议	国际贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿基会	毒品和犯罪问题办公室	项目署	近东救济工程处	妇女署	粮食署	粮农组织	原子能机构	国际民航组织	劳工组织	国际海事组织	国际电联	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政	世卫组织	知识产权组织	世界气象组织
供采取行动		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
供参考		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
建议 1	f								L																					
建议 2	f								L																					
建议 3	f								L																					
建议 4	i								E																					
建议 5	a								E																					
建议 6	e								E																					
建议 7	i								E																					
建议 8	i		E																											

## 图例：

L: 供立法机关作出决定的建议

E: 供行政首长采取行动的建議

: 无需该组织采取行动的建議

## 预期影响：

a: 加强透明度和问责制 b: 传播良好/最佳做法 c: 加强协调与合作 d: 加强协调一致 e: 强化控制和合规 f: 增强效力 g: 大幅节省资金 h: 提高效率 i: 其他。

<sup>a</sup> 如ST/SGB/2015/3所列。