



第五十九届会议

临时议程项目 115

联合检查组

联合检查组题为“联合国难民事务高级专员办事处的管理和行政情况审查”的报告

秘书长的报告

增编

摘要

本报告是根据联合检查组(联检组)规约第 11 条第 4 款(d)项向大会提出的。它载有秘书长对联检组题为“联合国难民事务高级专员办事处的管理和行政情况审查”的意见。本报告阐明难民专员办事处大体同意联检组大多数的结论和建议以及高级专员的打算：在办事处目前进行的审查中审议和考虑联检组的研究结论，以便将管理过程合理化并加以精简；并阐述办事处执行委员会就联检组提出的一些要点所进行的有关讨论。



一. 引言

1. 联合检查组(联检组)的报告(见 A/59/394)就如何处理一堆管理和行政问题提出了 15 项建议。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)欢迎该报告,认为它的结论很深刻和有很高水平。事实上,联检组的一些建议与办事处已经陆续采取的管理措施相吻合。只有在很少的情况下,高层管理人员才对联检组报告所载的建议的执行持保留意见,因为这些建议的执行可能对办事处的管理系统的其他构成部分造成意外的后果。高级专员要求副高级专员领导进行一次总部审查,以便对管理过程的合理化和精简进行改革。在这一审查期间,将仔细考虑联检组报告的建议。

二. 总评论

2. 难民专员办事处遗憾地注意到联检组的报告没有确认其 2004 年行动的进程和结果,即执行委员会 2003 年 10 月通过的结论、高级专员给大会的报告及其后大会 2003 年 11 月通过的决议。尽管该报告提到高级专员的报告并引述大会的决议,但没有确认办事处 2004 年的过程是制定办事处与国家和其他利益有关者密切合作的长期战略(“确定难民专员办事处如何更能够克服影响到办事处履行任务的能力的新挑战”)的行动。特别是,高级专员的报告有一些获得执行委员会和大会赞成的关于指引本组织未来几年如何演进的建议。联检组的报告没有提及一些主要过程和职能,例如紧急和安全事务处、筹款和管治。特别是,关于执行摘要 A 段,也许可以澄清本组织有关组织和管理文化的说明。就行动而言,该文件根据小范围的研究结果作出推论,但在作出更全面的推论时没有咨询一些主要的部门。行动建议(12-15)尤其没有体现办事处活动的范围(例如为什么注重持久情况而不注重紧急情况)。类似地,某些结论来自一个外地工作团(坦桑尼亚联合共和国)的经验和一个机构(粮食计划署)的观点,例如登记的目的(项目简介)。

3. 难民专员办事处确认并同意捐助者关系和资源筹措处以及财政和供应管理司之间需要有密切的联系,以确保开支和责任与收入和预测趋于一致。这种合作已经经常进行,随着管理系统更新项目的执行,应当予以进一步加强。应当注意到捐助者关系和资源筹集处的工作有与很强大的对外事务和通信的组成部分,需要与通讯和新闻司其他各处(即秘书处和组织间事务处、非政府组织股、私营部门和公共事务处和新闻股)协调(见 A/59/394 第 12 段)。

4. 随着 2003 年的改革(新任用、升级和分配委员会(APPB)准则),办事处有效地处理了发出无限期合同、轮调框架和晋升等主要问题。此外,办事处实施国际专业工作人员名册,以加强征聘高资格的候选人,特别是征聘办事处很难找到适当内部人选的职位的候选人。事实上,APPB 只有在例外的情况下才聘用“二级”的备选者。《APPB 准则》所述的新轮调框架非常明确地规定,曾经连续六年在艰

苦工作地点工作的工作人员应当调到 H 至 C 类别的工作地点。(见 A/59/394 第 25-28 段)。

三. 建议

5. 建议 1. 执行委员会不妨建议联合国大会：

(a) 批准将现有助理高级专员职位转为副高级专员，从而再设置一个副高级专员职位，这样，高级专员办事处将会有两名副高级专员，一名主管方案/业务，另一名主管行政/管理，有一项谅解是：这项措施不会引起任何经费问题；

(b) 相应修改《高级专员办事处规约》第三章第 14 段。

6. 难民专员办事处不赞成这项建议。高级专员已经制订一项提议，以设立一个负责保护问题的助理高级专员职位，集中注意与国家宣传保护问题和持久的解决办法，并协助它们进行这种宣传。这一新的助理高级专员职位是负责与保护有关的援助事务的助理高级专员之外另加的职位。高级专员并深信，如《规约》所定，只有一名副高级专员对办事处有利。

7. 难民专员办事处咨询了类似的机构，深信“双副手结构”会造成领导层次不明确，在管理高层中很难建立明确的问责结构。高级专员希望设立一个统一有效的管理结构。为此，办事处在 2004 年 10 月向执行委员会提出一个高层管理结构，成员包括一名副高级专员和两名助理高级专员，即助理高级专员（业务）和助理高级专员（保护）。执行委员会成员已要求在独立审查办事处的高层管理的结构之后，常设委员会 2005 年 3 月的会议进一步讨论这一提议。

8. 应当仔细审议这项修订难民专员办事处《规约》的提议，因为这一修订或会引起对《规约》的其他方面的讨论，不一定符合本组织的最佳利益。办事处执行委员会的一些成员也在执行委员会 10 月份的会议上表示不宜这样做。执行委员会考虑到常设委员会和行政和预算问题咨询委员会（行预咨委会）对联检组的建议的意见和评论，请执行局就这一问题组织进一步的协商。办事处被要求在 2004 年后续过程的范围内，及时提出一份独立的、全面审查其高层管理结构的报告，涵盖行预咨委会和常设委员会提出的问题及当前总部过程审查的任何有关结果。有关的提议将再次在常设委员会定于 2005 年第一季度举行的会议上审议。

9. 建议 2. 高级专员应当根据有待在考虑到相关的《秘书长公报》的前提下拟订的统一组织名称，合并分散的职能，并调整某些组织单位，从而向执行委员会提出一个得到精简、合理化的秘书处结构供委员会发表意见。

10. 难民专员办事处接受这一建议。这一建议符合行动 1-3 报告所载行动 2 的结论。年度概算内经常列出办事处的组织系统表，供委员会参考。高级专员同意再审查办事处的结构，以便将各项职能合理化和提高效率。高级专员将依照秘书长公报(ST/SGB/1998/9)，向秘书长报告任何行政变动。

11. **建议 3.** 鉴于预计所涉转变将会产生的一些积极结果，执行委员会第五十五届会议应当考虑将方案预算周期由年度周期改为两年周期，从而与联合国经常预算周期相一致。

12. 执行委员会 2004 年 10 月的会议讨论了这个问题，并决定要求常设委员会在 2005 年根据办事处的进一步分析作进一步的审议，以便至迟在执行委员会第 56 届会议之前就这一事项作出决定。

13. **建议 4.** 为了在对待规划、方案、预算编制，监测及评估工作方面进一步加强注重效果的做法，高级专员应当：

(a) 酌情将联合国合理的框架适用于难民专员办事处预算；

(b) 将管理系统更新项目纳入注重效果的管理进程；

(c) 除了加强旨在实现具体目标(预计结果)的业务进程过程中的实时(而不是事后)评估之外，将评估结论和建议纳入规划、方案、预算编制及监测工作中。

14. 已注意到联检组的建议。难民专员办事处采取成果管理制已有一段时期，并已在计划和方案拟订过程中采纳逻辑框架。目前正在努力进一步加强执行成果管理制以及使用各种标准和指标。办事处打算尽量将成果管理制纳入管理系统更新项目的 PeopleSoft 机构资源规划(ERP)系统或与该系统结合起来。已设立一个任务组，以便开发各种信息技术系统，协助加快将成果管理制纳入该系统的工作。办事处目前加强其实时评价能力和发展更有效的手段，确保评价报告的建议纳入计划和方案拟订过程中。

15. **建议 5.** 高级专员应当提交一个长期战略框架供执行委员会审议。该框架应当含有指导原则，组织优先事项和战略目标，并将这三者与活动、绩效指标和完成预定日期联系在一起。应当让业务合作伙伴参与拟订战略框架，从而采用综合方针指导难民专员办事处的工作。

16. 2001 年已开始制订一个长期战略框架。该框架有助于制定本组织的全球目标。办事处继续进一步拟订在这一领域已开展的工作。这是副高级专员领导审查的一个重点领域。

17. **建议 6.** 高级专员应当将目前设在业务支助司内的方案协调和业务支助科的方案规划和协调职能归入财务和供应管理司内的预算科。

18. 作为审查总部资源分配过程的一部分，总部审查仔细评估了这一问题。

19. **建议 7.** 为加强信息管理，高级专员应当采取以下措施：

(a) 制定一项全面的信息(和知识)管理(包括信息和通讯技术)战略；

(b) 联系管理系统更新项目的开发，对支持注重效果的管理的模块进行综合，并且设计“管理系统更新项目”与“概况项目”之间的接口，以便在规划、预算编制及监测工作中提供与登记相关信息；

(c) 在结构上对与信通技术相关职能进行合并，以便建立一个统一的组织实体(负责信息管理)；

(d) 指定或任命一名高等干事担任首席信息干事(担任上文(c)段所涉组织实体的负责人)，在整个难民专员办事处内承担以下职责：

- (一) 使难民专员办事处的信息管理战略和信通技术与其公司规划和优先事项相一致；
- (二) 确保信息管理政策和标准得到严格遵守，并确保信通技术基础设施得到妥善管理；
- (三) 确保实质性和行政事项的关键决策者能够获取准确、及时的信息；
- (四) 根据需要探索新的技术可能性，从而便利形成和维持改善难民专员办事处内信息(和知识)管理状况的气氛。

20. 高级专员在 2004 年采取了一系列重要步骤，以加强信息技术的管理结构。在 6 月，副高级专员向常设委员会表示正采取行动改进信息管理，包括设立一个新的司级部门，由首席信息干事主管。新任命的首席信息干事目前正制订一项全面的信息战略。首席信息干事负责上面(d)段建议的组织职责。首席信息干事目前紧密从事与项目简介和成果管理制任务组有关的提议，以确保技术支助得以加强。如上面所述，成果管理制/成果预算支助职能纳入管理系统更新项目(或一个单独但有关的项目)的落实工作很需要修正。

21. 建议 8. 高级专员应当：

(a) 请人力资源管理司制定一项全面的、战略性的人力资源管理公司政策，将其提交执行委员会第五十六届会议审议，另外，在此种公司政策得到制定之前，加强现行规则和准则并监督其执行情况；

(b) 向执行委员会提交一份有关秘书处构成的年度报告，该报告除其他外，应当列有地域多样性(分配)、工作人员在各任职地点之间的流动、待职工作人员和例外情况等方面的统计资料。

22. 难民专员办事处认为这是非常好的建议，对此表示赞同。制订综合的人力资源管理战略是总部审查的主要部分。办事处向执行委员会每年提供一个综合的工作人员名单，其中按国籍及当时的工作地点开列有关资料。

23. 建议 9. 高级专员应当通过采取以下做法加强监督委员会的作用：

(a) 确保该委员会遵守其现行《职权范围》所载的规定，特别是有关协调监督职能(审计、调查、监察和评估)的规定；

(b) 通过添加有关以下几项的规定加强委员会的《职权范围》：

(一) 有必要就向高级专员提出的所有监督建议作出明确决定；

(二) 有必要监督高级专员接受的所有建议和执行委员会核可的的建议的执行情况；

(三) 有必要改进年度监督报告，具体做法是侧重主要的结论和建议，并且主要提供有关得到执行的建议产生的效果，吸取的经验教训以及最佳做法的资料；

(c) 精简/限制监督委员会的成员数目，以提高委员会工作的效率。

24. 这一建议有积极意义及有用。难民专员办事处已采取步骤彻底改革和加强监督委员会。不过，评价职能是一个集体的学习过程，委员会内没有这方面的成员。

25. 建议 10. 执行委员会不妨批准以下几项：

(a) 监察主任一职应当是一个非终生职位，D-2 级，任期五年，期满不予延续，该职务应当由高级专员在与执行委员会协商之后任命；高级专员只有在有充分理由的情况下才能解除监察主任的职务，但事先也须与执行委员会协商；

(b) 监察主任应当向高级专员提交单独报告，但如果监察专员提出请求，应将任何此种报告提交执行委员会，高级专员对报告的意见应一并提交；

(c) 应当设法澄清监察主任办公室与联合国内部监督事务厅(监督厅)之间在调查职能上的职能关系。

26. 这方面有一个良好的做法：监察主任由一名就职后即退休的工作人员担任。办事处执行委员会在常设委员会 2005 年工作计划内列入监察主任的独立性的问题。高级专员在任命或撤销监察主任职位时无须征询执行委员会的意见，显示执行委员会在这方面不扮演任何角色。这一建议(10b)不符合议定的关于监察主任的职能和报告责任的范围以及执行委员会的作用。监察主任编写的报告不会提交执行委员会。需要通过协调法律标准过程来加强监察主任办公室和监督厅之间的职能关系。这将涉及大会。目前在下列情况下，监察主任会将有关事项转交监督厅：监督厅有特别专门知识，或有其他考虑因素，除了提供办事处政策文件外还需要转交。

27. 建议 11. 高级专员应当取消参与调查、监察和评估工作的人员的轮换规定。

28. 对于应否全部取消所有在监察主任办公室参与调查、监察和评估工作的人员的轮换规定，难民专员办事处将需要经过更详细的考虑才能够作出决定。外勤业

务调查员应当是富有经验的外勤管理人员。外地员额轮换对候任的检查员很有助益；只有轮换才能确保有富有经验的外勤管理人员。不轮换的建议可能适用于调查，但不应用于评估或检查。

29. 建议 12. 为使难民专员办事处在实地一级的人员派驻进一步合理化，并吸引合格人员到艰苦工作地点工作，高级专员应当：

(a) 利用先前对办事处规模和人员配备参数作的内部审查结果，并将这些结果变成一种管理工具，此种工具将难民案例数和业务预算与办事处规模和人员结构联系在一起。总部和实地管理层应当使用此种工具，以便确保办事处结构的合理化，能够进行比较分析，并且为国别业务计划审查提供便利；

(b) 审查艰苦工作地点目前的生活条件，并在同安协办和在这一领域开展活动的其他联合国机构(特别是世界粮食署(粮食署)和联合国儿童基金会(儿童基金))协商之后，制定确定 IOM/FOM/012/2004 号文件(部门间备忘录/外地办事处备忘录)设想的特别业务活动区域地位须采用的标准。

30. 难民专员办事处同意这一建议。关于 12(a)段，办事处认为是有益的，因此总部审查组在审查资源分配过程中将予以进一步的审议。虽然这种工具能够促进资源分配过程，但有缺点，它使业务的预算和费用成为评估某一行动或国家办事处的工作人员的编制的主要准则。关于保护活动，预算可能不是判断活动或工作人员的存在是否重要的正确指标。

31. 建议 12(b)是有益的，有助于本组织内所需的进行中的发展工作。不过，如要发展这一工具，将它用于确定优先次序和资源分配方面，就需要大量的工作。特别是，必须审查外地业务的中央化和非中央化问题。在难民专员办事处范围内进行的中央化和非中央化工作多数集中于总部和分处之间的关系。分处和支处/外地办事处之间的关系多数尚未获得研究。应予指出，办事处在过去两年以符合这一建议的方式执行安协办和联合医务处的外地任务，以便对各办事处有关服务提供的行政情况作出明达的决定。

32. 建议 13. 根据难民专员办事处在实地的各项业务行动的普遍状况，高级专员应当：

(a) 确保难民的登记或重新登记工作不受到任何不当拖延，以便尽可能准确地确定受援者数目；

(b) 至迟向执行委员会第五十七届会议提交资料，说明各区域和方案目前达到关于向难民提供援助的既定国际标准的程度，并酌情提出改善标准执行状况的办法/设想，以便使此种援助符合国际标准。

33. 难民专员办事处同意这一建议。办事处最近致力通过项目简介改进登记，这方面有详尽的记录。有关登记和援助的建议过于雄心勃勃，执行委员会第 56 届

会议难以落实。办事处同意，可靠的登记对于确保向难民提供粮食非常重要，但同时强调更广泛保护、援助和管理对登记的好处。在制订一套用于办事处业务的核心标准和指标方面已取得了进展，已通过难民营指标报告，包括坦桑尼亚联合共和国的难民营，收到了难民营的一套综合指标数据。

34. 建议 14. 铭记大会第 58/153 号决议呼吁将人道主义和发展需求纳入共同国别评估进程的规定，高级专员应当确保在必要时，《国别业务行动计划》所列方案目标和宗旨能够建立与为有关难民接收国开展的相关的联合国发展援助框架/国别合作框架(联发援框架/国别合作框架)工作的明确联系。

35. 接受这一建议。这是难民专员办事处 2004 年过程的一项成果，见有关大会通过的第 58/153/号决议的报告 (A/58/410)。办事处极其愿意贯彻这一倡议。关于资源分配过程的总部审查强调办事处各办公室必须与联合国国家工作队和其他伙伴密切协作，以便确定和满足特定行动的难民需求。

36. 建议 15. 在注重持久解决难民局势方面，高级专员应当：

(a) 指示难民专员办事处实地办事处与联合国国家工作队联络，作出更大努力，用接收国官方语言和/或当地语言，整理和散发有关各个行为者为减轻和处理难民对当地接收社区产生的影响而执行的双边和多边项目、采取的行动以及其他措施的资料；并且突出难民作为接收国发展的推动者可能发挥的作用；

(b) 在从以往的经验中吸取的教益基础上进一步研究发展中国家提供的重新安置机会，并向执行委员会和大会提交面向行动的建议，以便充分利用此种机会。

37. 难民专员办事处表示欢迎，认为这是一项非常宝贵的建议。它关涉到高级专员的“公约补充”倡议进行中的工作。办事处通过高级专员论坛讨论这些领域的活动和发展。关于建议 15(b)，办事处承诺扩大重新安置国家的基础，并定期向常设委员会定期报告这一领域的发展情况。