

联合国人权事务高级专员办事处
管理和行政事务审查

撰 写 人

Gopinathan Achamkulangare

联合检查组

2014 年，日内瓦



联 合 国

联合国人权事务高级专员办事处 管理和行政事务审查

撰 写 人

Gopinathan Achamkulangare

联合检查组



联 合 国
2014 年，日内瓦

内容提要

联合国人权事务高级专员办事处管理和行政事务审查

JIU/REP/2014/7

本项联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)管理和行政事务审查是应人权理事会第 22/2 号决议的要求进行的。这是在十多年里联合检查组(联检组)对人权高专办的首次全面审查,其目的是找出其管理和行政中有待改进的方面。审查确认人权高专办近几年来在许多方面发生了重大发展变化和明显改进。

联合国人权事务高级专员办事处——一个独一无二的人权实体

在整个审查期间,检查专员考虑到了人权高专办在人权领域发挥的重要作用,以及人们承认它是一个在艰难环境中履行职能的独一无二的实体。在尊重高级专员独立性的同时,检查专员还注意确保审查中的任何活动均不侵害这种独立性或对其产生任何负面影响。

大部分联合国实体都声称自己是独一无二的,但是无论从哪个方面看,都没有一个机构能比人权高专办更配得上这一称谓。导致这一结果的因素有几个,最重要的是大会第 48/141 号决议所确定的高级专员的任务。

促进和保护全体人类的所有人权这一任务是总括性的;它赋予高级专员的作用有时会使人权高专办与会员国发生意见分歧,不可避免地引起关系紧张。虽然联合国系统的许多组织都负有为各自任务进行宣传的职责,但是对人权高专办而言,这一职责却有着不同含意,往往造成与会员国的明显意见分歧和冲突。当高级专员就某一特定国家里据他判断已导致侵犯人权或歧视行为的具体局势或事态发展发表公开声明时,这种意见分歧或冲突就会变得十分尖锐。

组织发展与经费

自 20 年前设立高级专员职位以来,人权高专办在规模和地域分布上都有了相当大的发展,由于人员、交流、协调和资源等方面的增多,必然带来各种挑战。人权高专办从主要是规范性的、立足总部的组织,已然发展成为业务性的、立足实地的组织,因此人权高专办有必要审查并调整其组织结构、规则条例以及程序和流程。

过去几年来,人权高专办的经常预算资源从占联合国经常预算的 1%提高到 3%,但是许多会员国和人权高专办本身都指出,这一数额不够多,几乎可以说是对本组织的第三个支柱(与和平与安全、发展相并列)不公。另一方面,秘书处和会员国的许多其他人指出,预算外捐款有所增加。

甚至连在总部履行核心职能也要靠预算外资源,而且还使用由预算外资源供资的工作人员,这种情况给人权高专办造成极大风险并对其业务的稳定性和可持续性产生相当大的影响。一些利益攸关方表示关切,由捐助者主导或至少是感觉

由捐助者主导，很可能损害人权高专办的中立形象，还会给人留下扭曲这一任务的印象。只有一些区域办事处和两个国家办事处的经费是由经常预算提供，所有其他区域办事处和国家办事处都是由自愿捐款提供，这加剧了上述关切。

近年来，捐助者愿意从硬性指定用途改为非硬性指定用途，并给予办事处更大灵活性。捐助者过去习惯于将资源分配给某一国家特定部门的特定活动，如今他们将资金分配给某些领域中的专题活动和能力建设。

治理问题

本审查报告阐释并证实了人权高专办治理框架的复杂性。可以说，现有治理安排的某些方面以及由此产生的动态特性妨碍人权高专办最有效地履行职能，因此需要加以改进。在达成各方完全赞同的有关人权高专办及其未来的愿景方面，会员国共同面临真正的严峻挑战，这应有助于会员国就增强其相关能力的措施达成一致，以提供战略性指导，监督人权高专办的工作但不以任何方式侵害高级专员的独立性，增加会员国对人权高专办的主导权。本审查报告强调并重申，会员国在这方面负有首要责任。它们需要澄清各个政府间机构的各自作用，以便理顺人权高专办的治理动态；这对于高效率、有成效地履行职能至关重要。因此，向作为总治理机构的大会提出了关于治理的建议(建议 1)，而种种关切则引发了一个着重于行动的审查进程，目的是加强会员国指引、指导和监督人权高专办工作的能力。

几位受访者谈到，人权高专办是联合国秘书处的一部分，因此应执行与秘书处其他部门同样的政策、规则和条例。另一方面，人权高专办具有某些独特特性，使其成为有别于秘书处其他部门的实体。这或许就有必要对秘书处的某些做法和程序加以调整，使之适应人权高专办的情况。此外，人道主义事务协调厅(人道协调厅)和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)等实体虽说是秘书处的一部分，却已发展形成了自己的传统和做法。因此，人权高专办发展形成自己的传统和做法以适应其独特的特征和环境，不应该不可思议。另外，某些政策建议不是只给人权高专办的，并且/或者可能对全秘书处都有意义，这一事实不应妨碍会员国对它们加以仔细审议。

总体目标是改进人权高专办的运作，提升其效能和效率，加强其作为联合国人权领域最重要实体的战略定位。还必须提升所有会员国，而不仅仅是部分会员国组成的一个群体对人权高专办的所有感。监督和治理的强化需要从战略上指明方向，不应放任其退化为微观管理。人权高专办应承担履行其管理和行政职能的责任，而且它必须向会员国完全负责。

管理和行政事务

本审查报告还探讨了人权高专办管理和行政事务的其他重要方面，并就系统性风险管理(建议 2)和战略规划(建议 3)等方面提出建议。

按照人权理事会的要求，本审查报告特别关注了对征聘政策和工作人员构成的影响。它谋求全面分析人权高专办人力资源管理各个方面的政策框架和执行情

况，并纳入了关于实现更加公平的地域代表性(建议 4)和制定涵盖各个方面的人力资源管理综合政策框架(建议 5)的建议。

人权高专办近年来的一项重大贡献，是作为负责尽职调查程序和筛查的机构，参加维和特派团的人员须接受人权高专办的背景调查和侵犯人权行为筛查。

向秘书长提出了关于在整个联合国系统内实现人权主流化并改善人权高专办与其他实体之间的协调的建议(建议 6)。

建议

本审查报告认识到并承认，尤其是在过去十年里，人权高专办在各个方面取得了长足进步。本审查报告中提出的建议和意见并不是要批评人权高专办的现行办法，而是要进一步改进其管理和行政工作。它们是在联检组审查小组与所有相关利益攸关方进行广泛交流互动之后得出的。希望会员国、人权高专办本身、新任高级专员以及其他利益攸关方从这一角度看待这些意见和建议。

本审查报告提出了六项建议：一项给大会，一项给秘书长，四项给作为人权高专办首长的联合国人权事务高级专员。除这些正式建议外，还有一些“软性”建议作补充，它们采取有关加强和巩固人权高专办的管理及相关做法的补充建议形式，参考了联合国系统的标准和良好做法。这些建议涉及多个不同方面，例如为残疾人更多地参与人权理事会会议及其他会议提供便利；制定资源调动、外联和伙伴关系战略；提高在紧急和危机情况下快速响应和部署机制的能力；“双重报告”造成的挑战；员额配置中的性别平等；成果管理制；问责制框架的充分执行；提高信托基金管理的透明度和问责制；知识管理；以及特别程序任务负责人经费的透明度。

会员国、高级管理层和工作人员作出郑重和持续的承诺，对于确保成功执行本审查报告中建议的各项措施而言极其重要。

建议 1

大会应通过一个有明确时间框架和商定议程的不限成员名额工作组或不限成员名额特设委员会，启动一次对人权高专办治理安排的、着重于行动的审查，目的是审查治理框架并建议改进措施，以便增强会员国提供战略性指导以及指引和监察人权高专办工作的能力。

建议 2

高级专员应在 2016 年年底之前为人权高专办制订/最终确定一项包含风险管理综合框架所有必备要素的风险管理政策，嗣后定期予以更新，并每年向理事机构报告其执行情况。

建议 3

高级专员应设立一个由高级管理团队及其他必要的高级工作人员组成的工作组，必要时在与其他相关部门磋商的基础上，审查人权高专办的战略规划流程，

并至迟于大会第七十一届会议前，通过秘书长向大会提交工作组的报告，供其审议。

建议 4

高级专员应在 2015 年年底之前更新现有行动计划，在其中增加具体措施、具体目标和时间表，以扩大专业队伍的地域多样性，并继续每年向人权理事会和大会报告一次该行动计划的执行情况。

建议 5

高级专员应至迟于 2016 年年底之前制定一项综合战略及相关行动计划，以调整秘书处的人力资源管理战略和政策，使之适应人权高专办的具体情况和要求；他/她应向理事机构通报该战略和行动计划的采取情况，必要时定期予以更新，并定期向理事机构报告它们的执行情况。

建议 6

秘书长应在“人权先行”倡议的范围内，在酌情与联合国系统行政首长协调理事会磋商的基础上，审查肩负人权任务的各个实体的任务、活动和工作，以期精简它们的工作，在整个联合国系统内实现人权主流化并加强协同。审查结果应连同秘书长本人的建议一并提交大会第七十一届会议审议。

目录

	段次	页次
内容提要.....		iii
缩略语.....		x
一. 导言.....	1-24	1
A. 目标、范围和方法.....	1-11	1
B. 背景.....	12-24	2
二. 治理与会员国的监督.....	25-79	4
A. 背景.....	25-37	4
B. 未解问题.....	38-42	7
C. 会员国的意见.....	43-50	8
D. 非政府组织的意见.....	51-52	9
E. 评估.....	53-71	10
F. 展望未来.....	72-79	13
三. 高级管理层、问责制和领导力.....	80-129	14
A. 高级管理层、指引和全办事处的协调.....	80-94	14
B. 问责制及联合国问责制框架的执行情况.....	95-112	17
C. 外地的问责制与双重报告.....	113-118	20
D. 系统性风险管理.....	119-129	21
四. 组织结构与外地机构.....	130-170	22
A. 组织结构与实地机构.....	130-145	22
B. 提高预警和应对危机的能力.....	146-160	25
C. 授权.....	161-170	27
五. 资源、战略规划、方案编制和监察.....	171-232	28
A. 联合国人权事务高级专员办事处的经费.....	171-174	28
B. 信托基金.....	175-179	29
C. 资源调动、外联和伙伴关系.....	180-194	30
D. 战略规划.....	195-214	32

E. 方案和预算编制及财务管理.....	215-226	36
F. 成果管理制.....	227-232	38
六. 人力资源管理.....	233-281	39
A. 公平地域分配.....	234-251	39
B. 性别均衡.....	252-255	44
C. 职业发展和培训.....	256-261	46
D. 流动	262-267	47
E. 征聘	268-281	48
七. 工作人员与管理层的关系.....	282-293	50
A. 工作人员与管理层的关系.....	282-284	50
B. 工作人员调查的结果.....	285-293	51
八. 对人权机制的支助.....	294-327	52
九. 在整个联合国系统内实现人权主流化和增进合作	328-342	58
十. 监督.....	343-351	60
A. 监督框架.....	343-348	60
B. 会员国的监督作用.....	349-351	61
十一. 其他问题.....	352-371	62
A. 信息和通信技术.....	352-356	62
B. 信息共享与知识管理.....	357-360	63
C. 联合国日内瓦办事处、法律事务厅执行办公室 和联合国开发计划署提供支助服务.....	361-368	64
D. 内部司法、道德操守办公室和监察员办公室.....	369-371	65
十二. 结论性意见.....	372-378	65
附件		
一. 联合国检查组以往与工作人员公平地域分配相关的建议的后续行动		67
二. 在全面实施成果管理制方面有待落实的下一步工作		70
三. 联合国人权事务高级专员办事处的外地机构.....		72
四. 2002-2013 年指定用途与非指定用途的资金.....		74

五.	联合国人权事务高级专员办事处工作人员构成情况表/图	75
六.	培训经费.....	79
七.	2009-2013 年联合国人权事务高级专员办事处各机构会议和 文件信息.....	80
八.	调查答复.....	81
九.	参与组织根据联合国检查组建议拟采取的行动一览表， JIU/REP/2014/7	87

缩略语

ASG	助理秘书长
CEB	联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)
DFS	外勤支助部(外勤部)
DPA	政治事务部(政治部)
DPKO	维持和平行动部(维和部)
HQ	总部
ICT	信息和通信技术(信通技术)
IMDIS	综合监测和文件信息系统(监文信息系统)
IMIS	综合管理信息系统(综管信息系统)
IMTS	信息管理和技术方案支助与管理服务
JIU	联合检查组(联检组)
NCE	国家竞争性考试
NGO	非政府组织
OCHA	人道主义事务协调厅(人道协调厅)
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)
OHRM	人力资源管理厅(人力厅)
OIOS	内部监督事务厅(监督厅)
OMP	人权高专办管理计划
PMS	业绩监察系统
PSMS	方案支助与管理事务处
RBM	成果管理制
SMT	高级管理团队
SRSG	秘书长特别代表
UN-Women	联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)
UNCT	联合国国家工作队(国家工作队)
UNCTAD	联合国贸易和发展会议(贸发会议)
UNDG	联合国发展集团(发展集团)

UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNEP	联合国环境规划署(环境署)
UNFPA	联合国人口基金(人口基金)
UN-Habitat	联合国人类住区署(人居署)
UNHCR	联合国难民事务高级专员办事处(难民署)
UNICEF	联合国儿童基金会(儿童基金会)
UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)
UNOG	联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处)
UNRWA	联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)
WHO	世界卫生组织(世卫组织)
YPP	青年专业人员方案

一. 导言

A. 目标、范围和方法

1. 人权理事会于 2013 年 3 月通过第 22/2 号决议，大会在 2013 年 12 月 18 日第 68/144 号决议中注意到这项决议。人权理事会在这项决议执行部分第 14 段，请联合检查组(联检组)对联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的管理和行政事务进行全面后续审查，尤其是审查这方面的做法对征聘政策和工作人员构成的影响问题，并就此向人权理事会第二十七届会议提交一份报告，列举执行该决议的具体建议。
2. 联检组在其 2014 年工作安排中列入了对人权高专办管理和行政事务的审查。本项审查考虑到了联检组以往的四次审查¹ 并酌情提出了后续行动。审查考虑到了对人权高专办的内部和外部监督审查、组织效能方案² 和职能审查。³
3. 审查旨在对人权高专办管理和行政事务监管框架及相关做法进行一次独立的外部评估，并确定需要进一步改进的方面。审查重点关注治理、高级管理层、组织结构、战略规划、方案和预算编制、人力资源管理、一般行政事务、知识管理和监督。这是十多年里联检组对人权高专办的首次全面审查，审查确认许多管理和行政事务方面发生了重大发展变化和明显改进。
4. 审查并未评估人权高专办的实质性工作，因为这超出了审查范围。另一方面，审查考虑到了人权高专办在人权领域所发挥的关键作用，承认人权高专办是在艰难环境中履行职能的合格组织。在尊重高级专员的独立性方面，审查小组注意确保审查中的任何行动都不侵害他/她的独立性，或者对其产生任何负面影响。

¹ “联合国人权事务高级专员办事处的管理审查”(JIU/REP/2003/6)、“联合国人权事务高级专员办事处的管理审查后续活动”(JIU/REP/2006/3)、“联合国人权事务高级专员办事处的筹资和人员配备”(JIU/REP/2007/8)和“对联合国人权事务高级专员办事处的管理审查第二次后续评估”(JIU/REP/2009/2)。这些审查是应人权委员会第 2002/80 号决议(经济及社会理事会在 2002 年 7 月 25 日第 39 次全体会议上核可)和第 2004/73 号决议的要求，以及应大会第 61/159 号决议中提出的要求进行的。另外请见秘书长关于这四份联检组报告的意见(A/59/65/Add.1-E/2004/48/Add.1、A/61/115/Add.1、A/62/845/Add.1 和 A/64/94/Add.1)。

² 2009-2010 年实施的组织效能方案旨在解决战略、管理流程和行为、工作流程、内部沟通机制和学习机会等问题。

³ 根据其职权范围(2013 年 8 月)，“职能审查的总体目标是，通过对现有组织结构核心职能的分配情况进行判断性和分析性审查，提高人权高专办的组织效率和效能。职能审查的范围将不局限于总部各司和纽约办事处，目的是探究人权高专办在总部(日内瓦和[纽约])、区域和国家等层面是如何履行职能的，以期提高效率、效能和货币价值。”

5. 依照联检组的内部标准和准则以及其工作程序，编写本报告所采用的方法包括初步书面材料审评、问卷调查、访谈和深入分析。对人权高专办所有各级官员进行了访谈，既包括在日内瓦总部和纽约的官员，也包括某些外地机构的官员(巴拿马和曼谷区域办事处、波哥大和突尼斯国家办事处、哥斯达黎加和卢旺达联合国国家工作队(国家工作队)的人权顾问，以及维持和平特派团(联合国利比亚特派团)的人权部分)。审查小组会见了人权高专办工作人员代表大会主席，与各个会员国代表小组以及日内瓦的非政府组织代表举行了磋商。
6. 进行了一次网上调查，目的是取得工作人员关于与其工作相关的问题和人权高专办运作情况的反馈和意见。联检组的审查小组还进行了另外两项调查：一项是对特别程序任务负责人的调查，另一项是对条约监察机构成员的调查，以取得他们对于人权高专办在他们执行任务中所提供支助和服务的意见。
7. 联检组于 2014 年 3 月通知人权高专办和人权理事会主席，鉴于其自身的程序要求，将审查结果提交理事会第二十七届会议不可行，它将把审查结果提交 2015 年 3 月的理事会第二十八届会议。它还要求人权高专办提请理事会注意这些情况。
8. 依照联检组章程第五条第 2 款，检查专员应通过检查和评价提供独立的意见，以期改善管理和办事方法，并使各组织之间达到更大的协调。
9. 依照联检组章程第十一条第 2 款，本报告经各检查专员协商后才成定稿，以期集思广益，检查所作的结论和建议
10. 为便于处理本报告、执行其建议和监察执行情况，附件九中的表标出了需要人权高专办理事机构作出决策的建议⁴以及给秘书长和联合国人权事务高级专员(酌情而定)的建议。
11. 检查专员对所有协助审查小组编写本报告的人员，特别是参加访谈并愿意分享其知识和专长的人员表示谢意。

B. 背景

12. 在第 61/159 号决议中，大会请联检组协助人权理事会系统地监测该决议的执行情况，于 2009 年 5 月向人权理事会提交一份后续报告，说明联检组 2007 年报告(JIU/REP/2007/8)中所载的尚未充分执行的那些建议的执行情况。联检组在据此编写的后续审查报告(JIU/REP/2009/2)中指出，联检组 2007 年报告

⁴ 此处以及本报告通篇所用“理事机构”一语，指作为人权高专办总理事机构的大会，以及会员国确定为人权高专办理事机构的任何其他政府间机构；应该指出，检查专员未对这一角色应归属哪个机构采取立场。由于关于治理的第二章更加详细说明的理由，检查专员认为理事机构的角色并不属于人权理事会这样的机构；他将该问题留待会员国审议决定。

(JIU/REP/2007/8)中的两项建议尚未充分执行；它也就改进人权高专办工作人员的地域分配提出了三项新的建议。⁵

13. 自那以后，人权高专办接受过内部和外部审查，包括内部监督事务厅(监督厅)关于人权高专办执行任务的效率的报告(A/64/203)以及监督厅的其他审计和评价报告；联合国审计委员会的报告；2009-2010 年组织效能方案；以及目前正在进行的职能审查(2013-2014 年)。

14. 人权高专办经历了持续不断的改革。职能审查将使其工作程序、内部工作流程、组织结构、外地机构、业务、资源调动、外联和人力资源管理发生进一步变化。本审查报告考虑到了职能审查所建议的适当改革，以便避免工作重复。

15. 自大会第 48/141 号决议通过以来，人权高专办在财务资源、人力资源和授权开展的活动方面均有大幅增长。需要人权高专办提供支助的授权活动大幅上升，最重要的是人权理事会(人权理事会每年召开三届会议，会期共计 10 周)、理事会的普遍定期审议机制、人权条约机构和特别程序的那些活动。

16. 人权高专办日益成为行动型机构，它支助 68 个外地机构，其中包括 13 个国家/独立办事处、12 个区域办事处和中心、维和特派团和政治特派团中的 14 个人权部分(有近 840 名人权干事)，以及驻地协调员和国家工作队中的 29 名人权顾问。截至 2013 年 12 月 31 日，人权高专办聘用了 1,085 名工作人员，其中 452 人(42%)在外地(包括联合国国家工作队中的 19 名人权顾问)，607 人(56%)在日内瓦，26 人(2%)在纽约。这与 10 年前的情况相比有了大幅增长。人权高专办的工作人员具有极强的奉献精神和积极性，就广泛的人权问题提供专家支助。

17. 尤其是在 2005 年世界首脑会议之后，为人权高专办提供的经费，无论是经常预算还是预算外捐款，都增多了。2012-2013 两年期的资源总额达 4.096 亿美元(经常预算 1.773 亿美元，预算外捐款 2.323 亿美元)。预算外捐款依然占较高比例——大约 60%。非指定用途自愿捐款自 2002 年以来稳步增长；2013 年，54%的自愿捐款为非指定用途捐款。尽管经费增加，但用于人权的经常预算比例却依然很低，只有总额的不到 3%。⁶

18. 1997 年，人权高专办和人权事务中心合并成为一个单一的联合国人权事务高级专员办事处。一份秘书长公报(ST/SGB/1997/10)界定了该办事处的职能和组织，该公报自发布以来从未修正过。⁷

⁵ 详情以及秘书长关于检查组报告的意见，见 A/59/65/Add.1-E/2004/48/Add.1、A/61/115/Add.1、A/62/845/Add.1 和 A/64/94/Add.1。

⁶ 《2013 年人权高专办报告》，第 130 页。

⁷ 人权高专办表示，该公报过去六年一直在修订中。

19. 人权高专办一直在应对发展带来的种种挑战，将资源用在各种改进举措上。然而，有些人始终觉得“整个办事处的扩展是他们无法掌控的——无论是在实务方面还是在行政方面。”⁸

20. 人权高专办的主要重点应该是规范性工作还是监察职能？抑或是业务活动？这个问题在会员国及其他利益攸关者和工作人员当中始终在讨论。它不是理论性问题，但会影响到人权高专办的运作方式、组织结构(包括外地机构)、供资方式和资源分配，以及员工队伍、工作人员资质、技能和能力。

21. 人权高专办具有双重性质。一方面，它是联合国秘书处的一部分，由作为秘书处一个部门/办事处负责人的高级专员领导，⁹ 因此须服从秘书处的(治理)结构及其政策、条例和规则。另一方面，它是受命支助一项独立任务的实体，这项任务即是大会第 48/141 号决议所阐明的高级专员职位的任务。

22. 授予高级专员的总任务是促进和保护全体人类的所有人权，这一作用有时会造成与会员国的明显意见分歧，引起关系紧张。大会在第 48/141 号决议中授予高级专员独立性。另外，人权高专办是秘书处的一部分，因此须服从其问责、治理和监督结构及框架。会员国及其他利益攸关者一直在探讨如何确定高级专员独立性的范围，使其与秘书处的问责和监督结构相兼容。

23. 高级专员的任用程序并不十分独特，该程序与联合国系统内其他一些职位，例如副秘书长、联合国开发计划署(开发署)署长、联合国贸易和发展会议秘书长以及联合国难民事务高级专员的任用程序差不多，其中还设想与会员国磋商，并且任用须经大会确认或批准。

24. 上一任联合国人权事务高级专员的任期于 2014 年 8 月 31 日期满，新任高级专员的任期自 2014 年 9 月 1 日开始。

二. 治理与会员国的监督

A. 背景

25. 大会在第 48/141 号决议中决定，人权事务高级专员在秘书长的指导和授权下，在大会、经济及社会理事会和人权委员会总的权限、授权和决定的框架内，将是主要负责联合国人权活动的联合国官员。高级专员的责任在该项决议第 4 段(a)、(b)、(c)和(f)小段中阐明。

⁸ “提高人权高专办的组织效能”，外部顾问 Paul Clarke 提交的报告，2009 年 7 月，于 2010 年 4 月更新，第 5 页。

⁹ 见 1997 年 9 月 15 日 ST/SGB/1997/10 号公报第 2.3 节。

26. 大会在该项决议第 7 段中，请秘书长从联合国现有和今后的经常预算范围内提供适当的工作人员和资源，使高级专员能够履行任务，但不得挪用联合国各发展方案和活动的资源。此外，在其 2006 年 3 月 15 日第 60/251 号决议第 5(g) 段中，大会授权人权理事会承担大会在 1993 年 12 月 20 日第 48/141 号决议中决定授予人权委员会的与联合国人权事务高级专员办事处工作相关的作用和责任。

27. 人权事务副高级专员于 2007 年 5 月，就一些会员国提出的有关人权理事会监督作用的建议以及高级专员向人权理事会正式提出战略框架问题，向主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问征求咨询意见。作为回应，法律顾问于 2007 年 6 月裁定“没有一项特定大会决议赋予人权理事会任何此类责任，因此人权理事会承担这种权力的决定将会超越其权限和任务。我们认为，应抵制人权理事会某些成员承担这些责任的企图”。¹⁰ 方案和协调委员会的讨论产生了意见分歧：一些会员国支持该法律意见，其他会员国则反对它。

28. 据法律顾问称，人权理事会的建立意味着高级专员、人权高专办和联合国系统内负责促进和保护人权方面政策制定和决策的政府间机关之间的相互关系发生了变化：即人权理事会从此将提供以前由人权委员会提供的业务指导。许多人主张，根据第 60/251 号决议第 5(g) 段，人权理事会所拥有的对于人权高专办的权力，不得大于人权委员会，并且由于人权委员会不对(例如)人权高专办的方案规划和预算编制行使任何此类权力或责任，人权理事会也不能这样做。方案规划和预算编制的权力属于作为本组织行政首长的秘书长，以及作为其“理事机构”的大会。

29. 大会在 2003 年 12 月 23 日第 58/269 号决议中申明，战略框架“应成为联合国的主要政策指令，并作为方案规划、预算编制、监测和评估的基础”(第 7 段)。

30. 秘书长依照《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(ST/SGB/2000/8)拟订战略框架并将其提交大会。战略框架是政策制定和综合管理程序的组成部分，其中包括编制计划、方案和预算，以这些条例中的条例 3.1 第 1 款(b)和(c)项所述原则为指导，包括充分尊重联合国各主要机关在编制计划、方案和预算的过程中具有的特权，充分尊重秘书长作为本组织行政首长的权力和特权。

31. 条例 4.8(见 ST/SGB/2000/8)规定“中期计划草案的各项方案和次级方案应由有关的部门、职司和区域政府间机关……审查，然后再由方案和协调委员会、经济及社会理事会和大会审查”。该条例的明确表述不容有任何豁免或例外。人权高专办和许多会员国均认为人权理事会不是条例 4.8 以及人权高专办编制计划、方案和预算工作之目的“有关政府间机关”，因为人权委员会从未被视为这些目的的“有关机关”。它们声称人权理事会承担了人权委员会对人权高专办

¹⁰ 《2007 年联合国法律年鉴》，第五章，第 425 页。

的作用与职责，并且由于人权委员会没有行使这种职能，人权理事会也不得行使它们。

32. 扼要回顾一下秘书处其他部门是如何执行条例 4.8 的，很能说明问题。大部分部门似乎都有类似的治理安排。联合国贸易和发展会议(贸发会议)、联合国环境规划署(环境署)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国人类住区规划署(人居署)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和各区域委员会都设有负责各自方案预算和秘书长战略框架中各自部分的政府间机构。¹¹

33. 人道主义事务协调厅(人道协调厅)和人权高专办看来属于没有政府间实体审查方案执行情况、拟议工作计划和相关管理事项的例外机构[其他例外包括政治事务部(政治部)、维持和平行动部(维和部)、外勤支助部及经济和社会事务部(经社部)等机构]。这并不是要把对人权高专办的这种职责归于任何政府间机构，包括人权理事会。那要由会员国来定；那属于它们的特权和权限范围之内。人权高专办的情况并未满足条例 4.8 规定的程序性要求。在访谈期间，秘书处的某些部门也向审查小组指出了这一技术“缺陷”。

34. 人权高专办在回答问题时指出，“不受有别于大会的某个会员国或某个会员国群体的政治影响独立行事的能力，对于确保高级专员能够履行这一任务是绝对必要的。一个单独治理结构或其他监督机构，实际上会干涉大会对高级专员的授权。这会危害高级专员履行其任务的能力和令人信服地领导联合国人权方案的能力”。人权高专办进一步指出，建立人权委员会的那项经济及社会理事会决议和设立联合国人权事务高级专员职位的大会决议均未考虑为人权高专办设立一个单独治理结构或类似形式监督机构的想法。

35. 许多会员国和人权高专办似乎认为，通过方案和协调委员会及大会审议的现有会员国监督机制足够了，会员国对人权高专办的更多监督必然会对高级专员的独立性产生负面影响。也有一种不同意见认为，虽然高级专员拥有充分的职能和业务独立性，但是这种独立性不得扩展至办事处，由此必然产生一个疑问，“办事处”到底意味着什么。

36. 人权高专办是秘书处的一部分，这似乎应得到普遍认同。某些会员国认为，人权高专办是独立的，与人权理事会没有任何关系；不能将其视为理事会的秘书处，因为没有这方面的明确立法，会员国的任何监督都必然会削弱高级专员

¹¹ 各区域委员会在常会或特别会议上举行部长级或高级官员级会议，评论战略框架中各自的部分，对方案执行情况予以监督，同时审查拟议的工作方案和相关管理事项。贸发理事会中期计划和方案预算工作组承担对贸发会议的这一任务。环境署的理事会、人居署的人类住区委员会、难民署的执行委员会行政和财务事项小组委员会、近东救济工程处的咨询委员会、毒品和犯罪问题办公室的麻醉药品委员会及预防犯罪和刑事司法委员会也履行这种职能。至于维持和平行动部/外勤支助部(维和部/外勤支助部)，可以说维持和平行动特别委员会(C-34)履行了类似职能，尽管是不完全地履行。所有这些机构都是秘书处的一部分。

的独立性。其他会员国则认为，人权高专办，或者至少是人权高专办的一大部分充当了理事会的秘书处，因此它在这些职能上应向理事会负责；另外，需要加强会员国对人权高专办作为联合国秘书处的一部分和作为理事会秘书处的履职情况的问责与监督。

37. 这个问题有其历史渊源。人权高专办的前身是人权事务中心，¹² 它也是秘书处的一部分。高级专员的任务是在大会第 48/141 号决议中确定的，但是似乎没有权威性的文件全面确定过去的人权事务中心的任务，或如今作为人权事务中心继承机构运作的人权高专办的职能。大会建立人权理事会的第 60/251 号决议根本没有涉及这个问题。秘书长在 1997 年 9 月 15 日 ST/SGB/1997/10 号公报中指出，人权高专办将接管前人权事务中心的全部职能。一些会员国主张，人权高专办在理论上不是人权理事会的秘书处，因此不应向理事会负责，尽管它为各种实际目的履行了这种职能(编制议程草案、说明和工作方案；编制并介绍文件；安排口译和会议服务；编制并介绍决议/决定草案所涉方案预算问题；组织其附属机构届会，等等)。有关问责制、透明度和监督特别是会员国监督的问题，当对照上述主张来看时，就具有一定程度的重要性和相关性。

B. 未解问题

38. 受访者指出了许多未解问题，包括人权理事会的地位、立法批准方式和相应的预算分配。理事会届会的报告提交大会全体会议或其第三委员会，后者“注意到”它们。然而，秘书处预算部门(方案规划、预算和账务厅)在计算所涉财务问题时并不考虑未经大会“批准”的任何决定或决议，也不将其列入给第五委员会的预算提案。预算部门也不考虑人权高专办由于高级专员提出但未经某一政府间机构批准的行动或提案而预计会发生的任何开支；它们被视为不在经常预算之内，因此需要由预算外资源提供经费。

39. 另一个问题是人权理事会相对于大会第三委员会的地位和与之的关系。理事会是作为大会的一个附属机构设立的；然而，当理事会通过的一项决议(第 24/24 号决议)被大会的另一项决议彻底推翻时，一些会员国表示严重关切，许多人称该行动“不适当”。他们认为理事会的决定和决议不能，也不应由大会复审，但其他人则认为大会完全有权限和资格进行这种复审，因为理事会是大会的附属机构之一。这种看法所反映的是理事会的构成与大会的普遍会员制之间的差异及由此产生的动态。

40. 人权理事会的作用与战略框架方案 20 的审议，是另一个需要澄清的方面。人权高专办和一些会员国坚持认为，人权理事会没有这种作用。然而，第 15/2

¹² 人权事务中心组织手册(ST/SGB/Organization-章节：人权事务中心，及 Corr.1)详细阐述了中心的任务、组织成分及其职能。

号主席声明¹³ 承认人权理事会的有限作用，根据该声明，高级专员提出并在非正式场合与会员国探讨战略框架。于是就产生了如下问题：如果不是人权理事会，那么在方案和协调委员会及大会审议之前，该由哪个政府间机关负责履行 ST/SGB/2000/8 号公报条例 4.8 规定的强制要求呢？

41. 人权高专办和许多会员国认为，大会设立联合国人权事务高级专员职位的第 48/141 号决议和设立人权理事会的第 60/251 号决议排除了人权委员会及其继承机构，即人权理事会，对人权高专办的任何行政、财务甚至方案方面的监督。

42. 纵观现有立法和体制化机制的历史，可以看到会员国有多次机会澄清许多未解问题。这些机会包括创史性的第 48/141 号和第 60/251 号决议、体制建设一揽子计划(人权理事会第 5/1 号决议，大会在 2007 年 12 月 22 日第 62/219 号决议中表示赞同)以及对人权理事会运作情况的审查(2011 年 6 月 17 日大会第 65/281 号决议)。会员国本可以利用其中的任何一次机会消除这种模棱两可之处，明确各种关系与问责制框架，从而避免需要那些给秘书处(包括人权高专办)和会员国本身造成困惑的解释和概念。在审查人权理事会的运作情况期间，曾提请会员国关注一些未解问题；然而，会员国不愿意正视它们，解决它们，因而加剧了这种模棱两可的现状。在这方面，人们或许还记得大会在第 65/281 号决议(第 3 段)中决定“保持人权理事会作为大会的一个附属机构的地位，并在适当时候而且在最早十年最晚十五年的时间内再次审议是否保持这一地位的问题”。

C. 会员国的意见

43. 许多会员国认为现有结构、机制、流程和程序是适当的，认为它们为行使有效的监督提供了充足机会。它们认为没有必要增加监督机制或设立一个替代治理结构；会员国更多的监督只会削弱高级专员的独立性，危害人权高专办以独立和可靠的方式履行其任务的能力。

44. 据这个会员国群体认为，通过现有治理结构，即方案和协调委员会及大会，会员国有充分机会进行有效监督。高级专员和办事处组织的有关年度报告、人权高专办管理计划、年度呼吁和战略框架方案 20 的吹风会和协商会，提供了充分和有效的透明度、监督和反馈机会。这些会员国还说，理事委员会、指导小组和内部事务综合报告等手段和机制，在诸如基金、方案或专门机构的其他实体中可能是必要和/或相关的，但与高级专员的独立目标却是不兼容的；现有体制在独立性与问责之间达成了适当平衡。这个会员国群体认为，会员国对人权高专办的任何进一步监督都必然会干涉高级专员的独立性，导致对人权高专办进行微观管理和控制。

¹³ 2010 年 10 月 1 日 A/HRC/PRST/15/2。

45. 另一个会员国群体持截然相反的观点。据它们认为，人权高专办缺乏足够的透明度和向会员国的适当负责。与会员国的协商既不够多，也没有效果；往最好里说，协商是有选择性的，且通常仅限于捐助者。人权高专办过分重视某些权利方面的工作，损害了其他权利。人权高专办在并未形成政治共识的领域开展宣传，并且对于执行令它们关心或关切的立法决定没有给予足够的关注，也没投入充足的资源。它们呼吁由会员国对人权高专办进行更严格的监督。这个会员国群体争辩说，目前这种状况使前一会员国群体得以对人权高专办进行微观管理和控制。该群体希望，人权理事会对人权高专办拥有更大的监督权，人权高专办应不仅向大会而且还要向人权理事会负有报告责任。

46. 还有另一个规模较小的会员国群体，它们的立场介于上述两个群体之间：一方面，它们支持高级专员的独立性以及尽可能维护和提升这种独立性的必要性；另一方面，它们重视加强人权高专办的问责制和透明度的必要性。

47. 尽管在治理相关问题上，两个较大会员国群体的看法两级分化，但是它们在为数不多的几个方面有一定程度的共识和趋同。这几个方面是：需要提高效能和效率，员额配置和公平的地域代表性，以及加强人权高专办对会员国的透明度和报告责任，特别是在资源使用和分配方面。两个群体都关切预算外资源、由预算外资源提供经费的活动的可持续性、部署由预算外资源供资的人员履行核心职能问题，以及资源分配中的透明度。

48. 所有会员国群体均建议改进的领域包括：工作人员的地域代表性，工作领域重叠，工作方法，资源的分配/使用，会议的合理化，文件编制，以及任务激增。尽管与会员国及其他利益攸关者的协商有所改进，但提高财务及其他公共信息的透明度，还有相当大的空间。

49. 大部分会员国都认为第五委员会对预算、财务和行政事项进行了监督，但第三委员会并未对方案事项进行监督，只是方案和协调委员会对其进行了有限程度的监督，这使条例 4.8 中“有关的政府间机关”问题依然没有解决。

50. 据某些会员国认为，人权高专办缺少强有力的、切实有效的考绩工作和跟踪进展情况的后续机制。令人特别关切的是短期合同的使用日渐增多，以及这种情况给招聘过程中的透明度、人力资源的长期规划和工作人员的地域分配带来种种挑战。¹⁴

D. 非政府组织的意见

51. 以日内瓦为基地、积极投身人权领域的非政府组织和民间社会组织，持有与第一个会员国群体类似的看法和观点：它们指出需要通过经常预算及其他供资

¹⁴ 人权高专办就此提及秘书长与高级专员的契约，该契约如同与秘书处所有副秘书长签订的契约一样，载有关于这些问题的众多目标和具体目标，每年对照它们来评价高级专员。

来源为人权高专办提供充足的资源，需要充分尊重、保护和加强人权高专办的独立性。

52. 它们认为，人权理事会对人权高专办活动的任何监督均违反规则与惯例，会严重削弱人权高专办的独立性。与人权高专办的管理和行政有关的事项完全属于秘书长的权力范围内，而审查秘书处的预算和战略管理的权力，则由大会而非人权理事会总负责。人权理事会没有对人权高专办的行政和管理问题进行监督的职责。

E. 评估

53. 人权高专办具有双重作用。一种作用是，受命支助高级专员的实体，在这个范畴内，高级专员的独立性头等重要。另一种作用是，以各项规章制度为制约、充当人权理事会、条约机构及其他机制秘书处的一个联合国实体，该实体须服从联合国的现有监督机制。必须就适当的治理结构达成共识，这个结构须充分支持并保护高级专员的独立性，同时使人权高专办尤其是在日常工作中有必要的问责制和透明度；但绝不应用后者来损害前者。

54. 许多代表团和受访者指出，监督和问责不够是人权高专办的问题；除管理能力不足外，确保实施授权开展的活动的机制以及实施质量也远未达标。

55. 透明度和问责制是各方的共同关切，三份主席声明，即 2010 年 10 月 1 日第 15/2 号、2011 年 9 月 30 日第 18/2 号和 2012 年 3 月 22 日第 19/1 号，在一定程度上说明了这一点。若没有这种共同关切，人权理事会就通不过这些主席声明中的任何一份。它们也显示了高级专员对会员国关切的响应程度。

56. 根据第 15/2 号主席声明，高级专员与会员国分享人权方案战略框架，举行与会员国及相关利益攸关者的非正式会议，汇编并向方案和协调委员会提交它们的意见和评论。作为对第 19/1 号主席声明的回应，高级专员在推出年度报告时与会员国及其他利益攸关者举行了会议，介绍资金供给和资金使用情况，考虑了各方所表达的意见并公开发布了这些评论意见，其目的是使人权高专办与人权理事会之间展开建设性对话并提高透明度。

57. 人权高专办和一些会员国坚持认为，关于战略框架、人权高专办管理计划和年度报告的这种定期吹风会提供了足够多的磋商机会。其他会员国则认为，这只是个非正式程序，高级专员没有义务考虑会员国的意见，特别是与高级专员本人的意见和立场及/或人权高专办的意见和立场不一致的意见。检查专员认为，第 15/2、18/2 和 19/1 号主席声明的通过说明会员国认识到并承认存在空白，它们试图填补某种真空地带。

58. 人权理事会主席给大会主席、第三委员会主席、第五委员会主席、行政和预算问题咨询委员会主席以及各重要代表团的简报，增强了人们的认识和理解，特别是对新任务所涉资源问题的认识与理解。

59. 除第五委员会及方案和协调委员会主要在财务问题上的监督外，审查小组找不到证据证明大会对人权高专办的运作进行了切实有效的监督。

60. 一位受访者指出，人权理事会不能发挥治理作用，因为由于理事会成员的任期为三年且只能续延一次，其构成不断变化。另一种意见是，人权理事会主席和主席团可以对人权高专办为理事会服务的方式进行充分监督。这就提出了一个问题，那就是若由主席监督，鉴于主席职务由五个区域组按年轮流担任，这种监督是否充分。

61. 许多受访者谈到会员国在日内瓦采取的立场与在纽约采取的立场“脱节”：同一个代表团在人权理事会中和大会中发表的意见似乎不一致。有些国家在日内瓦和纽约就实质性问题采取的立场往往不一致。例如，一个支持人权理事会授权开展的实质性活动的代表团，在第五委员会对于为执行该决议分配适当资源却采取消极态度。受访者们指出各代表团需要在人权理事会和大会就同一问题表达同一种意见，并声称代表团内部这种协调的改进会加强决策和一致性，便于执行并确保有充足资源。他们强调，在批准任务和为任务提供资源方面，需要确保更加协调一致。

62. 对于审议治理问题可能有影响的另一个方面，是人权委员会与人权理事会在议程上的差异。人权委员会的议程在每届为期六周的年会开始时讨论并通过。这就给了人权委员会成员一定程度的灵活性，如果他们想要提出项目，包括关于人权高专办管理和行政事项的项目，就能够提出并征集到足够多的政治支持。

63. 至于人权理事会，其每届会议由 10 个项目组成的固定议程是作为体制建设一揽子计划的部分内容通过的，导致相当刻板、没有灵活性。正如随后所作的种种尝试所证明的那样，很难取消、变更或修改一个项目，或者引入任何其他项目。在设法使人权理事会成员就在题为“组织和程序事项”的项目 1 和题为“联合国人权事务高级专员的年度报告以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告”的项目 2 下如何探讨一个特定专题取得共识方面，也面临同样难题。人权理事会对工作人员地域代表性的审议就是一个很好的例子。虽然这为人权理事会提供了有限的灵活性，但是理事会寻求审议新项目的方法依然相当死板。

64. 从人权理事会目前的议程看，很难想象理事会能够或将被允许探讨与人权高专办的管理与行政事务有关的问题。换句话说，人权理事会目前的议程将成为阻碍理事会探讨人权高专办的治理和监督问题的另一个障碍。

65. 人权高专办若享有与高级专员相同程度的独立性，它似乎就成为一个后来设计的、未经立法批准的结构；没有这方面的大会决定，也没有任何其他有此意思的政府间协议。因此，对人权高专办的任何监督和指导本身会削弱高级专员的独立性这一主张，看来并不十分可信或站得住脚。如果说这一主张可信或站得住

脚，那么诸如监督厅的内部监督机构和诸如审计委员会和联检组的外部监督机构所做的工作，到如今都该削弱了高级专员的独立性。¹⁵

66. 正如主张高级专员的独立性扩展至人权高专办是为了某些方面的利益一样，其他各方也能够主张高级专员享有完全独立和职能自主权，但人权高专办却不享有同等程度的独立和职能自主权，它应接受同秘书处其他部门一样的政府间监督和指导。这并不是说人权理事会应行使监督职能，而是要指出对人权高专办的政府间监督与高级专员的独立性并不相悖，或者导致削弱高级专员的独立性。换言之，即便人们在理论上接受高级专员的独立性扩展至高级专员办事处，这也肯定不能意味着该办事处不应有任何问责，特别是不应向会员国或立法机构负责。

67. 大部分联合国组织近年来的总体趋势是会员国的监督和指导越来越多，其目的是加强对各秘书处的问责，提高其透明度。联合国系统几乎所有基金、方案和专门机构都能举出几个这一趋势的例子。

68. 许多会员国已个别地或以诸如多边组织业绩评估网的群体形式，着手审查其向多边组织包括联合国系统各实体捐助的资金的使用情况，以满足议会、审计界和广大公众的公共问责要求。本应对需要以最高效率利用秘书处的资源问题和秘书处的问责制感到关切的一些会员国却一直主张，确保对人权高专办问责的现有机制已经足够了，会员国有足够多的机会对人权高专办提供战略性指导，再增加监督措施会削弱高级专员的独立性。

69. 人权理事会为人权高专办的新活动立法并确立新的任务，可却无法像其他政府间机构对其秘书处那样，在研究其所涉经费之前审查人权高专办是如何将立法决定转化为拟议方案活动的。人权高专办和持这一观点的会员国似乎认为这一办法没有什么不妥，尽管就其他秘书处而言，这可能违背了会员国的立场。

70. 一个机构的独立性这一考虑因素不一定妨碍澄清对其秘书处行政问责的必要性，而且不应千篇一律地假定任何此类行动都会削弱或危害该机构的独立性。

71. 一个实例是司法机构，例如国际刑事法院。法院法官是独立的，这一事实并不意味着为加强对书记官长及其他官员的问责而作出的任何法院治理决定都会对其法官的独立性产生负面影响。事实上，国际刑事法院已经开展了可能相关的行动。它为此目的成立了一个治理问题研究小组，审查其秘书处的效能，可根本

¹⁵ 人权高专办持有不同观点，指出：“大会第 48/141 号决议除了作为高级专员独立性的依据外，还特别‘请秘书长[……]提供适当的工作人员和资源，使高级专员能够履行任务’（因而显然表明，该项决议所述的高级专员和任务履行并不仅限于一个人）。该项决议还‘决定联合国人权事务高级专员办事处将设在日内瓦’（因而清楚地申明，‘办事处’是该项决议/任务的一部分）。此外，第 48/141 号决议在描述高级专员的责任时指出：‘[高级专员应]全面监管人权事务中心’。在这方面，秘书长 ST/SGB/1997/10 号公报的内容也很重要；这份公报明确人权事务中心并入人权高专办，人权高专办由高级专员领导。它还直接根据第 48/141 号决议，描述了人权高专办的职能和组织。”

没有侵犯法院的独立性。所有法院人员均须遵守确保廉正的某些行为标准；这些标准包括行为守则及有关保护举报人和避免利益冲突的政策。就此加以类推可能是很有用的，会员国可以考虑一个类似行动来增强人权高专办的问责制、透明度和可信性，而根本不会侵犯高级专员的独立性。¹⁶

F. 展望未来

72. 加强对人权高专办的监督的治理结构问题已成为辩论的主题，这是个要在本报告中以现实和务实的方式探讨的问题。许多利益攸关者认为，将任何监督职能委托给人权理事会，在现阶段是不可行的。因此，应探索提高人权高专办的透明度、强化其向会员国报告的责任的其他捷径。譬如，三份主席声明的通过就是朝着正确方向迈出的一步，继续采取这种措施很有用。同样，高级专员应继续加强在正式和非正式场合与会员国的互动交流。

73. 有几位受访者指出，人权高专办是秘书处的一部分，它须执行与秘书处其他部门一样的政策、规则和条例。同时，人权高专办具有某些独特特点，使之成为与众不同的实体。因而可能有必要根据秘书处的情况调整它的某些做法和程序。人道协调厅和难民署虽然属于秘书处的一部分，但却发展形成了自己的传统和做法。人权高专办发展形成自己的传统和做法以适应自己的特有特点和情况，不应该是不可思议的。另外，某些政策建议并不仅仅是给人权高专办的，并且/或者可能对整个秘书处都有意义，这一事实不应妨碍会员国慎重考虑它们。

74. 本项审查并不局限于纠正某些技术缺陷，而是要发现机会，通过包容和参与性进程加以改正，以便取得全体会员国对人权高专办的更大支持，提升它的公信力。举例而言，会员国可能决定人权理事会不是符合条例 4.8 要求的“有关政府间机关”。然而，会员国有义务商定一个替代办法，以便遵守该条例的要求，即先由有关的政府间机关审查，然后再由方案和协调委员会和大会审查。断言方案和协调委员会及大会第三委员会已经行使了这一职能，也许并没有适当解决该问题。

75. 条约机构的改革进程提供了这种协作行动的一个实例，该进程的最高潮是 2014 年 4 月 9 日通过大会第 68/268 号决议。会员国和人权高专办经过两年多的共同努力，促使条约监察机构的沉重工作负担及其支助结构实现了亟需的合理化，就其会议日程、会期、会议频次以及问题数量、程序及文件篇幅和数量的合理化达成了共识。这一进程硕果累累，赢得了会员国的广泛支持。赢得广泛支持的另一个例子是普遍定期审议程序。

¹⁶ 人权高专办提出了一种不同观点并指出：“法官独立性的逻辑依据与其审断裁决职能(即不受任何不当影响地宣判)相关联，而高级专员如果在依照大会第 48/141 号决议履行任务的过程中没有掌握执行各项决定的资源/手段，其独立性和职能自主权将依然是理论上的概念。”

76. 根据对所提出的各种不同论据的评估和从中得出的结论，检查专员认为，就会员国充分行使监督责任的可能性而言，似乎存在某些治理上的空白和缺陷。它们涉及总体战略性指导的提供、人权高专办优先事项的确定和决策，以及资源的同时分配和利用，包括关于资源的切实有效和高效率利用方面的报告和执行情况监察等方面。其他方面包括由办事处支配的信托基金在管理上的透明度、系统和全面的风险管理、人力资源管理，以及联合国担负人权任务的各个实体的工作简化。本报告有关上述方面的章节概要介绍了这种空白和缺陷的实例。

77. 会员国在实现其均完全赞同的有关人权高专办及其未来的愿景过程中，共同面对一个真正的严峻挑战，这应有助于它们就提高相关能力的措施达成一致，以提供战略性指导，监督人权高专办的工作而绝不侵犯人权高级专员的独立性，增强会员国对人权高专办的主导权。正如本章所阐明，现行治理安排的某些方面及由此产生的动态阻碍了人权高专办最有效地履行职能，需要加以改进。检查专员重申，会员国在这方面负有首要责任。因此，它们需要澄清各个政府间机构的各自作用，以期理顺人权高专办的治理机制，因为这对于它高效率、有成效地运作至关重要。

78. 在审查了现有状况并考虑了各种不同意见和所能得到的信息之后，审查专员得出结论认为，对于作为总政府间机构的大会而言，一个现实和务实的方法是，通过一个有明确时间框架和商定议程的不限成员名额工作组或不限成员名额特设委员会¹⁷，启动一次着重于行动的审查，目的是审查治理框架/安排，解决许多问题，商定增强会员国监察和指引人权高专办工作的能力的措施，增强所有会员国对人权高专办的主导权并提供战略性指导。

79. 执行下列建议的目的，在于改善人权高专办的治理及会员国对它的监督。

建议 1

大会应通过一个有明确时间框架和商定议程的不限成员名额工作组或不限成员名额特设委员会，启动一次对人权高专办治理安排的、着重于行动的审查，目的是审查治理框架并建议改进措施，以便增强会员国提供战略性指导以及指引和监察人权高专办工作的能力。

三. 高级管理层、问责制和领导力

A. 高级管理层、指引和全办事处的协调

80. 人权高专办是秘书处的一部分，由联合国人权事务高级专员领导，而高级专员系由秘书长任命的副秘书长级官员。高级专员负责人权高专办的所有活动并

¹⁷ 此处的不限成员名额一如通常所理解，意指所有会员国均可参加，它并不意味着任何时限。

履行大会在第 48/141 号决议中赋予他或她的职能。¹⁸ 高级专员向秘书长负责，¹⁹ 他或她像其他副秘书长一样，与秘书长缔结高级管理人员契约。高级专员由一名助理秘书长级的副高级专员协助工作。纽约办事处由一名助理秘书长领导。

81. 人权高专办有两个高级管理机构：高级管理团队与项目和预算审查委员会。

82. 高级管理团队是人权高专办的主要咨询和协商机构，由高级专员领导，由大部分高级管理人员组成，其中包括轮流参加的一些外地机构的负责人。²⁰ 该团队每周开会，审议对人权高专办具有战略重要性的各种问题，就政策、准则和作业程序的通过/修订向高级专员提出建议，并作为探讨人权高专办的战略方向的论坛。它确保各个部门协调开展工作。

83. 项目和预算审查委员会就计划编制准则和预算政策向高级专员提出咨询意见，审查有关项目编制和资源分配的提案并提出建议。它监督项目实施和财务状况，以便加强项目规划、实施和资金供给的协调一致性。委员会监督计划编制过程，按照人权高专办管理计划分配预算外资源，并根据新的和新出现的需求审议补充资源申请。委员会由副高级专员任主席，由大部分高级管理人员组成。²¹

84. 人权高专办的战略方针及其执行，以及各种资源的同时分配和监察，在高级管理团队及项目和预算审查委员会中都会讨论。此外，在每周的会议上，各部门负责人还讨论当前的各种问题并就其展开合作。高级专员、副高级专员和负责纽约办事处的助理秘书长每周举行一次“三巨头”会议，就他们各自的日程安排和活动进行协商和协调。

85. 在业务一级也进行协调与交流。实际上，战略规划及整个人权高专办的相关磋商进程都是重要的全办事处协调机制。

86. 尽管有上述种种安排，整个人权高专办的协调、合作和交流还是不够充分、有效。

87. 许多管理人员和工作人员指出，人权高专办作为一个由多个根本不同的部门组成的集合体开展工作，这些部门有着相互竞争的需求和太多的小筒仓，对于如何共同工作没有明确认识。许多受访者指出总部与外地活动的“脱节”。一些受访者承认，无论在总部还是在外地，都需要改善为人权机制提供的支助与其他

¹⁸ ST/SGB/1997/10,第 3.2 段。

¹⁹ 同上，第 3.1 段。

²⁰ 它由以下人员组成：高级专员(主席)；副高级专员；负责人权高专办纽约办事处的助理秘书长；各司司长；各处处长；一些事务处的处长；以及轮流参加的外地存在负责人。

²¹ 项目和预算审查委员会成员包括：副高级专员(主席)、负责人权高专办纽约办事处的助理秘书长、各司司长、方案支助与管理事务处处长、政策、规划、监察和评价处处长，以及捐助者和对外关系科科长。财务和预算科科长和人力资源管理科科长作为顾问参加。

工作领域的联系。在《2014-2017 年人权高专办管理计划》中也指出了这一缺点。

88. 工作人员调查反映出了合作与协调中遇到的困难。²² 只有大约 34.3%的工作人员不同意或完全不同意在各司/处/科内部有足够的协调与合作(持相反意见的为大约 38.3%)，但大约 47.1%的工作人员不同意或完全不同意在各司/处/科之间有足够的协调与合作(表达了相反观点的人大约为 21.8%)。在管理人员(P-5 级工作人员)中，情况则更加严重：只有大约 31.4%的人不同意或完全不同意前一种说法，但有大约 57.6%的人不同意或完全不同意后一种说法(只有 15.2%的人同意)。

89. 各种受访者均指出，各司之间的责任和资源分配没有理论根据。其结果可能是出现以下情况，即优先活动得不到充足资金，而其他活动得到的资源却过多。正如有些人所指出，应该审查资源分配，包括为实施新的重点活动和任务重新分配资源的问题，以及一些部门、分支机构和单位的工作量日益加大问题，对工作人员日益增多的任务和工作量加以限制。

90. 在工作人员调查中，不同单位之间工作量的分配不均衡问题也在某些程度上凸显出来。约 33.7%的工作人员不同意或完全不同意工作量的分配是均衡的，约 21.6%的工作人员持相反意见。在管理人员当中，约 40.0%的人不同意或完全不同意这种说法，约 20.0%的人同意工作量是均衡的。

91. 有些受访者指出，高级管理机构的讨论往往由人为驱动，而非根据事实和问题进行。另一种关切是，决策和确定重点过程，包括资源分配和工作量分配，有时受到各个部门、分支机构和单位之间资源竞争的影响。在组织效能方案，即 2009 年监督厅评价与职能审查中，也表达了这其中的许多关切。

92. 人权高专办在改进总部当中以及与外地机构的部门间协调与协商方面取得了进展。就此举出的例子包括：根据组织效能方案更新了高级管理团队及项目和预算审查委员会的职权范围；拟订了高级管理团队的议程和文件汇编(这项工作需要整个人权高专办协商)；以及通过广播和内联网分享并传播了高级管理团队及项目和预算审查委员会的会议记录和决定，包括关于其后续行动的信息。为战略规划和编制人权高专办管理计划，进行了广泛的协商，这一进程改善了整个人权高专办的合作、交流和信息共享。业绩监察系统以及更加有效地利用人权高专办内联网作为知识共享和信息平台，都推动了这一事态发展。

93. 检查专员认为，还应做更多工作，来改进整个人权高专办的协调、合作和交流。高级管理团队及项目和预算审查委员会需要发挥更加切实有效的作用，包括确保在各个部门、分支机构和单位之间更加审慎地分配责任、资源和工作。应加强它们在战略规划过程中，特别是在确定组织优先事项、根据战略计划为各种

²² 工作人员调查的详情，请见本文件第七章；报告中提及的所有问题和答复均被载入附件八。

活动分配资源和监督其实施的过程中的作用。在依照人权高专办管理计划和各单位的年度工作计划监督所分配资源的切实有效和高效率利用方面，它们也应发挥更大作用。高级管理团队及项目和预算审查委员会运作得更好些，再加上有关其讨论和决策的信息得到更加有效的分享并随之提高透明度和开放度，就会增强工作人员对高级管理和领导层的信任。应酌情考虑职能审查活动的相关决定(另见下文第四章)。高级管理团队应在高级专员的指导和指引下，促进并确保整个人权高专办适当和有效的协调与合作。

94. 检查专员得出结论认为，高级专员应在 2015 年年底之前审查高级管理团队及项目和预算审查委员会的职权范围，以便增强它们在加强整个人权高专办的合作与协调、在各部门、分支机构和单位之间公平和适当地分配责任与资源、对照人权高专办管理计划和年度工作计划监察各项活动的实施以及所分配资源的切实有效和高效率利用方面的作用。应将整个人权高专办的有效合作与协调作为各部门/分支机构/单位负责人及其他相关管理人员的一项业绩目标。

B. 问责制及联合国问责制框架的执行情况

95. 大会第 66/257 号 and 第 67/253 号决议²³ 要求秘书长加强秘书处的问责制，并报告在这方面取得的进展。应此要求，秘书长启动了一项在秘书处执行该问责制框架的全面进程。人权高专办现已参与该项举措。高级专员是成果管理制工作组的一名成员。关于在这方面取得的进展，秘书长已在其概览报告中作出汇报。²⁴

96. 联合国问责制框架涵盖各个领域，包括促进问责文化；执行情况报告、执行成果管理制框架和实施成果管理信息系统；机构风险管理和内部控制框架；个人和机构问责制；监督机构所作建议的执行情况；以及加强外地特派团问责制。

97. 人权高专办在执行问责制框架方面，包括在下文提及的各个领域，已经取得进展。

成果管理制

98. 人权高专办转型为一个注重成果的组织的工作现已取得进展，其战略规划工作也已进一步完善。战略规划工作的改进有助于实行成果管理制和使人权高专办成为一个更讲究问责的组织。业绩监察系统同样为这一事态发展提供了支助。虽是如此，依然不乏不足之处，相关讨论见第五章。

²³ 以及大会其他相关决议。

²⁴ A/67/714 和 A/68/697。

机构风险管理

99. 人权高专办已按照现行指令着手开展机构风险管理。人权高专办为编制全秘书处的机构风险管理框架做出了贡献，包括协助查明与人权高专办最为相关的风险并就此编制文件，同时还参加了管理委员会关于机构风险管理的会议。

100. 虽为秘书处的一部分，但人权高专办仍面临多种特有的风险，这些风险有待解决，且须制订相应的减缓措施。关于这些风险，相关讨论见下文 D 节。

“团结”项目

101. 人权高专办计划于 2015 年 11 月实施“团结”项目，该项目是日内瓦群组的一部分。目前，人权高专办使用 Inspira 和综合管理信息系统(综管信息系统)、内部开发的 MAYA 系统(但仅限于人权高专办部分单位使用)以及 StaffNet 和业绩监察系统，目的是补充秘书处各系统目前尚无法提供的信息。业绩监察系统允许所有工作人员进入并更新其年度工作计划，同时还能根据这些计划，从中推出其费用计划。

102. 人权高专办应该研究业绩监察系统与“团结”项目之间的兼容性，并考虑在实施“团结”项目后如何利用该系统，包括如何按照规划逐步推广该系统。

“团结”项目的引入将会对人力资源和财务管理的流程和程序产生影响。

国际公共部门会计准则

103. 人权高专办定于 2014 年年底编制符合《国际公共部门会计准则》的账目。旨在查明填写“期初余额”所必需的资产和负债余额的工作现已取得进展，人权高专办有可能完成该项工作的实施。关于《国际公共部门会计准则》的遵守情况及相关问题，联合国审计委员会现正在其各项报告中予以审查。

监督机构所作建议的执行情况

104. 所有高级管理人员都会得到监督报告并会为后续报告提供资料。监督报告定期分发，以确保建议得到执行。有人向检查专员表示，持续跟进监督建议是一个有待进一步改进的领域。关于这一方面，请参见关于监督框架的第十章。

问责制

105. 高级专员所缔结的高级管理人员契约明确划定了其与作为联合国行政首长的秘书长之间的责任和问责界限。管理人员必须遵守秘书处的业绩管理政策和制度。

106. 关于业绩管理政策和制度的运作及遵守情况，现未发现存在任何具体问题。然而，在一些官员中间存在着这样一种看法，即普遍缺乏问责，这在联检组工作人员调查和以往调查所收到的答复中亦有反映。据一些官员称，比照已定计划和预期结果有效监察活动实施情况的工作没能保持一贯性。换言之，责任到位，但问责缺失。这些官员表示，需要加大对工作人员，特别是管理人员业绩的

问责力度。有几位受访者呼吁建立更为有效的机制，以实行这一方面的问责并加强对个人业绩的问责。

107. 从人权高专办总部、外地机构和秘书处其他单位不同官员那里获得的反馈颇能说明问题。一位官员表示，“我们最大的问题就是缺乏问责：我们没有一种制度可确保官员能够及时地执行分配给他(她)的任务，且同时十分注重工作成果的质量”。另一位官员指出：“在问责制和监察外地报告工作方面存在问题”。其他官员则表示，“需要加强对个人业绩的问责”，“要对所有人实行有效、可见的问责”，“需要加大对工作人员，特别是管理人员业绩的问责力度”，以及“需要建立更为有效的机制来彰显该问责制”。

108. 这些关切在关于普通员工与管理人之间的关系和组织文化的讨论中皆有所反映。警句有云，“优秀的人权专家不会自动成为优秀的管理人员”，因此，有建议称，高级管理人员应更为经常地接受管理和领导技能培训；应通过定期举行一对一会面改进管理人员之间关于重大决策的沟通交流，以及管理层和工作人员之间的人际关系；并且高级管理人员应该与工作人员进行更多的谈话，而不是举行行政会议。还有一些人建议，应该实行让工作人员合理参与对其主管人员的评估这种做法。

109. 人权高专办的许多工作人员，包括高级管理团队的成员和 P-4 级及以上职等的工作人员，现已通过管理发展方案和领导才能发展项目参与到 360 度业绩审查中来。检查专员承认这不失为一种良好做法，并建议继续推行该做法。一方面，它将使工作人员得以就各自的管理人员提供反馈意见，另一方面，它将让管理人员考虑到同事们的意见。这类措施和问责制的加强可能会给员工士气和员工积极性带来积极影响。

110. 为数众多的工作人员抱有这样一种看法，即高级专员和高级管理团队的战略领导力/远见卓识还有待进一步增强，而且这种领导力/远见卓识应该自上而下地传达至所有工作人员，以便培养团队合作精神和积极性并改善组织文化，从而起到鼓励信息共享、团队合作和尊重多样性的作用。一些工作人员似乎对高级管理团队的领导力/远见卓识缺乏信任。

111. 这一看法在关于管理人员的联检组工作人员调查中也得到了一定体现。只有 24.6%的工作人员不同意或完全不同意“我对人权高专办高级管理人员抱有信心”的说法(43.2%的人持相反意见)，而管理人员(P-5 级及以上)对高级管理人员的信心似乎更低，有 37.1%的人不同意或完全不同意该说法(40.0%的人持相反意见)。

112. 这些例证并非有意贬低人权高专办工作人员对其高级管理人员的整体信心，或者人权高专办在力争更讲问责、更加注重成果和进一步完善管理方面取得的进展。如前所述，人权高专办一直在努力解决某些关切。然而，鉴于上述种种关切、在人权高专办某些部门中普遍存在的看法以及出于所列诸种理由而建立一个强有力的、切实有效的问责制框架的重要性，检查专员得出结论认为，高级专

员应加快执行问责制框架，同时考虑到人权高专办的特殊性，以确保迟于 2016 年年底予以全面执行；向人权高专办理事机构报告执行情况；并继续定期报告该框架的遵守/执行情况。

C. 外地的问责制与双重报告

113. 人权高专办在两种情况下面临着因双线报告和问责而引发的问题：第一种情况涉及维持和平特派团和政治特派团的人权部分，第二种情况涉及联合国国家工作队的人权顾问。在第一种情况中，第一考绩人是秘书长特别代表，在第二种情况中则是驻地协调员。而在这两种情况下，第二考绩人均是高级专员。

114. 人权部分和人权顾问的双线报告和问责往往会导致一些问题。由于特别代表与人权部分(及人权高专办)的任务、目标和优先事项彼此不同，特别代表与人权部分(人权高专办)之间的关系在如何处理和报告人权相关问题这一点上可能会变得紧张。例如，特别代表可能会故意“淡化”人权问题，甚至是蓄意侵犯人权行为，以便与东道国政府保持表面上十分良好的关系。这就有可能造成困难局面，特别是在特别代表禁止就侵犯人权行为向人权高专办提供任何反馈的情况下。此外，虽会征询人权高专办的意见，但最后决定通常是由特别代表作出。人权部分的报告在发布前要先由特别代表审查。

115. 驻地协调员有时可能会阻止人权顾问向人权高专办报告所在国境内发生的侵犯人权行为，以便与东道国政府保持良好关系。其中不乏人权顾问或人权部分负责人僭越职权、“独断专行”的情况，这令驻地协调员或秘书长特别代表颇为难堪，进而也给高级专员带来尴尬。

116. 许多人向检查专员反映，这类困难在人权部分的日常工作中，主要是在工作和业务层面，屡见不鲜。当在某一特定情况下出现的意见分歧不能在工作或业务层面解决时，该事项便须得达上听，通过举行所涉部门/办事处的最高/高级别特设磋商会加以解决。虽然在此类情况下解决方案均是通过高级别磋商达成，但就那些不值得高级别干预的情况而言，并无任何正规或正式机制可用以解决人权部分或人权顾问在日常工作中遇到的因双线报告而产生的困难。在工作层面缺乏用以解决这类问题的适当机制和流程这一问题，导致人权部分恐无法有效执行其任务。

117. 检查专员得出结论认为，秘书长应在与高级专员和联合国系统行政首长协调理事会磋商的基础上，在 2015 年年底之前酌情审查当前的人权部分负责人和人权顾问双线报告模式，并更新这些职能部门进行双重报告的模式、准则和流程，以期加强对人权部分负责人和人权顾问的问责和业绩报告，并改进人权高专办与其他相关部门之间的有效合作与协调。

118. 在确定人权高专办在“人权先行”倡议及其实施中的作用时，应纳入因双重报告安排而产生的问题。就此，请参见下文第九章。

D. 系统性风险管理

119. 人权高专办因其供资方式、人力资源管理做法、外勤业务和组织结构，面临着一些长期和短期风险。其中一些风险一直是监督机构最近几年来不断研究和提出建议的对象。²⁵ 有些则分别在本报告相关章节中加以论述。

120. 对预算外资金的依赖(见第五章)可能会在资金出现短缺的情况下，影响服务的提供，而且，倘若人权高专办继续被视为一个由少数几个主要捐助者资助的实体，那么，这还可能会影响到外界对于人权高专办的客观性和独立性的看法。在监督厅有关人权高专办的风险列表上，这也被显著标明为最高风险之一。

121. 另一重大风险来自两个不同的战略规划进程，这一问题在第五章中考虑。最优组织结构、制度、政策和程序的缺失可能会影响业务的效能和效率。对外勤业务的内部监督和支助不足可能会影响其效率和效能。过度依赖服务提供者(开发署和联合国日内瓦办事处(日内瓦办事处))以及与服务提供者之间的无效支助安排所带来的风险，可能会影响到人权高专办的工作方案和问责。

122. 人权理事会的决议导致工作量意外增加，从而需要额外的财政和人力资源；如果这些额外资源供应不足，可能会影响人权高专办达到会员国的期望值以及规划和实施其各项活动的能力。人权高专办范围广泛的业务容易出现意想不到的发展，抬高会员国及其他利益攸关者的期望值；这有时可能会给制定统一的可实现目标、确定优先事项和达到会员国期望值的努力造成困难。

123. 寻求从非国家实体(慈善基金会、法人企业和高净值个人)调动资源的努力导致多项风险升级，关于这些风险，本报告已在相关章节中论及(见第五章)。如不能在国家一级与各种利益攸关者建立有效的伙伴关系(不仅是在各个工作地点与国家办事处的伙伴关系，还包括与国家行为体和其他联合国实体的伙伴关系)，即可能会影响到人权高专办的业绩。

124. 征聘和部署延迟、难以吸引和留住合格的工作人员(特别是在外地机构)、缺乏及时的更替规划等人力资源管理做法，可能会影响方案的交付。

125. 当前没有任何适当的政策来确保在外地办事处面临紧迫而切实的威胁之时，工作人员的安全和安保无虞，尤其是考虑到他们的工作性质，其影响颇为不利。

126. 因档案保存和信息安全政策及工具不足而引发的风险可能会导致敏感信息得不到充分保障，且总部和外地办事处两级的知识共享不够充分。信息技术风险管理信息技术安全现已成为令人关切的重大问题。

²⁵ 见监督厅关于人权高专办的风险评估报告(监督厅 2008 年 3 月 31 日 AE2007/330/01 号报告)及风险登记册，等等。

127. 检查专员提及 2010 年联检组关于机构风险管理的报告(JIU/REP/2010/4)和 2011 年联检组关于问责制框架的报告(JIU/REP/2011/5)，这两份报告均主张行政首长的内部控制认证必不可少。各个单位的年度工作计划都应纳入风险管理，并有专门章节论述风险识别和风险减缓。

128. 检查专员得出结论认为，对人权高专办而言，因其是秘书处的一部分，仅执行其自身的机构风险管理框架是不够的。它应该在一个全面的机构风险管理框架内制定并执行内部控制框架，同时考虑到并应对人权高专办所面临的特有风险。在这一前提下，检查专员谨提请注意监督厅 2008 年 3 月 31 日关于该专题的 AE2007/330/01 号报告。

129. 下列建议有望增强人权高专办风险管理的实效。

建议 2

高级专员应在 2016 年年底之前为人权高专办制订/最终确定一项包含风险管理综合框架所有必备要素的风险管理政策，嗣后定期予以更新，并每年向理事机构报告其执行情况。

四. 组织结构与外地机构

A. 组织结构与实地机构

130. ST/SGB/1997/10 号公报所概述的人权高专办组织结构与秘书长所提人权战略框架的四个次级方案相吻合。ST/SGB/1997/10 号公报与 ST/SGB/1997/5 号公报一并来看，说明了人权高专办是如何融入秘书处的结构内的。

131. 尽管资源、工作人员、外地机构大幅增加，更重要的是，有了多项新的任务，但除略作调整外，该结构并未发生太大变化。变化包括：设立了政策、规划、监察和评价处；任命了外联处负责人；设立了普遍定期审议处；以及将和平特派团支助和快速反应科转至纽约办事处之下。此外，纽约办事处主任的职等提高至助理秘书长一级，从而使得人权高专办能够参与高级管理委员会，并有助于各国驻纽约代表团了解人权理事会的观点。

132. 人权高专办的外地机构显著增加。截至 2014 年 9 月，²⁶ 世界各地的外地机构数量共计有 68 个之多：13 个国家办事处/独立办事处；12 个区域办事处/中心；14 个维持和平特派团和政治特派团的人权部分；以及联合国国家工作队中的 29 个人权顾问。在 1,085 名工作人员中，452 人(42%)派驻外地，607 人(56%)

²⁶ 详情见附件三。

在日内瓦工作，26 人(2%)在纽约供职。人权高专办向近 840 名在维持和平行动或政治特派团中供职的人权干事提供支助。²⁷

133. 向人权高专办提出的要求，特别是在整个联合国系统实现人权主流化、促进整个联合国系统的人权以及应对人权紧急状况方面的要求，一直在不断增长。根据“人权先行”倡议及其相关的行动计划，人权高专办还被委派以其他职能。现拟让它参与支持在联合国所有活动中采取基于权利的做法。

134. 随着人权高专办的发展而来的，既有机遇，也有风险和挑战。有些人始终觉得“整个人权高专办的扩展是他们无法掌控的——无论是在实务方面还是在行政方面”。²⁸ 这一观点也在 2013-2014 年人权高专办职能审查和 2013 年外勤业务和技术合作司研究中得到重申。²⁹ 当前的挑战是为人权高专办确定“合适”的组织结构，以确保其有效运作，并视需要调整其组织设计，包括其外地机构，以满足今后的要求。人权高专办一直在应对发展带来的种种挑战，将资源用在各种改进举措上。

135. 确定合适的组织结构和设计这一挑战曾经是 2006 年行动计划后续行动、2009 年监督厅评价、后续组织效能方案和 2013 年外勤业务和技术合作司研究等内部和外部审查的对象。³⁰ 该挑战也是职能审查³¹ 的一个重点领域，是战略规划进程中各次讨论和磋商不可或缺的一个组成部分。

136. 经查明，反复出现的问题包括：需要更好地确定愿景和总体战略优先事项，以及改进战略规划工作；制定一项综合外地战略；工作重复；在整个人权高专办内公平、均衡和适当地进行责任、资源和工作量分配；在纵向和横向两个维度上实现结构的有效运作和人权高专办内的合作与协调；纽约办事处的能力和职能；区域办事处的作用和职能；以及对外地机构的支助。

137. 虽然有些问题业已得到解决，但其他问题目前仍在讨论中。在 2014 年 7 月的务虚会上，高级管理团队根据职能审查所作的临时建议，以关于细节的进一步讨论为条件，决定增加人权高专办在外地的存在，设立五到七个区域中心；制定一种合乎逻辑的外地部署模式，做法包括明确规定各类外地机构组合的最低限

²⁷ 截至 2014 年 4 月，对联检组调查问卷的答复中提供的信息。

²⁸ “提高人权高专办的组织效能”，Clarke，第 5 页。

²⁹ 见“强化人权高专办在外地一级的成果：一项旨在提升效率、效能和影响力的战略”，外勤业务和技术合作司/司长，2013 年；另见《实地影响：了解并加强联合国人权外地存在的保护作用》，Liam Mahony 和 Roger Nash，2012 年。

³⁰ 见“强化人权高专办的成果”和《实地影响》。

³¹ 见 2014 年 6 月 30 日和 7 月 1 日提交高级管理团队务虚会的“人权高专办职能审查：审查结果概要与建议”所载职能审查的职权范围，以及相关列报、背景文件和工作队报告，等等。

度标准模式；通过提高纽约办事处的能力以增强效能；并且对于作为当前职能审查的一部分有待进一步讨论的重新组合备选方案给予更多考虑。³²

138. 检查专员认为，在设计人权高专办(包括其外地机构)的合适组织结构时，应以更好地服务于该组织的战略优先事项和为落实这些事项而开展的活动为出发点。

139. 各种受访者均指出，人权高专办在发展外地机构方面采取了一种“投机取巧”的做法。国家办事处的设立纯属临时安排，大多不是没有中长期愿景，就是没有规定在规定时限后，如大约五年后进行一次审查。所作各项决定均是基于能否得到资金、进出某一国家的难易程度、可能获得的政治和捐助者支助水平以及东道国政府有无发出邀请等考量，其间既不作人权状况分析，也没有适用明确的标准。另外一种情况则是，在表示希望在其境内设立人权高专办外地办事处的某些国家中，却没有设立办事处；不设立的原因各有不同，但大多是与缺乏资源有关。截至 2013 年年底，共有超过 16 个国家表示有此兴趣，但却始终没有收到任何答复。

140. 正如外勤业务和技术合作司最近的研究报告所指出，“多年来，人权高专办一直难以把握进入和退出策略这一概念，以及不仅为部署而且更具全局观地为与各国和各地区进行接触确立明确的标准这一相关需求”。³³ 检查专员得出结论认为，人权高专办应以其战略优先事项为指导，加快制定一项战略方针，以进一步完善其组织结构和外地机构。

141. 然而，人权高专办指出，它在设立和维持外地机构方面确实进行认真的分析并有一套明确的标准。这种分析是在人权高专办战略规划工作包括国家情况说明范围内进行的，而且其中所列明的各项策略均是借助于业绩监察系统定期予以监察和评价。某一外地机构的工作及其所设优先事项的后续情况，则是参照业绩监察系统所反映的结果予以评价。

142. 诚如“人权先行”倡议和 2015 年后议程所示，人权高专办将在整个联合国系统实现人权主流化和支持将基于权利的方法贯穿于联合国的工作两个方面发挥关键性作用。就组织方面而言，人权高专办需配备得当，以完成这些任务。检查专员得出结论认为，人权高专办纽约办事处应该具备达成这些期望的能力。人权高专办需要在所有相关政策论坛和政府间机构中派有适当的代表。

143. 人权高专办应该有足够的能力，通过预防性措施，以及通过快速反应和增援能力，来应对新出现的人权状况。对组织架构的任何调整都应考虑到这些需求。

³² “高级管理团队关于职能审查的务虚会会议记录”，2014 年 6 月 30 日和 7 月 1 日。

³³ “强化人权高专办的成果”，第 2 页。

144. 检查专员建议，在职能审查之后成立的工作队应迟于 2015 年年底向高级专员提交关于如何完善组织结构的务实建议，包括一项用于执行建议且定有明确时间表的具体行动计划，以供核准。如有必要，审查结果应经由秘书长提交大会和/或其附属机构参考。³⁴

145. 检查专员得出结论认为，高级专员应该审查人权高专办的组织结构，以期优化人权高专办，包括其外地机构；在 2016 年年底之前制定出所有组织单位明确、全面和最新的职权范围；并随时向理事机构通报审查结果的落实情况。

B. 提高预警和应对危机的能力

146. 许多受访者——会员国、人权高专办工作人员和秘书处工作人员——对人权高专办在紧急和危机情况下迅速部署人权监察员的过程中遇到的问题表示严重关切。受访者们援引了很多例子，包括也门、利比亚、阿拉伯叙利亚共和国和乌克兰的例子。

147. 阻碍人权高专办对人权紧急情况迅速作出响应和快速部署工作人员的因素包括：规章条例不适合人权高专办执行其业务任务；为快速部署进行的征聘过程十分缓慢；缺乏维持快速部署人员名册的专门知识；以及，与联合国有关实体的合作不够充分。

148. 人权高专办现维持着多种不同类型的快速部署人员名册，名册中既有内部专家，也有外部专家。然而，这些名册并不总是能够正常发挥作用，原因主要在于名册所登记的专家人数不足。究其原因，则是具备整套特定技能的人员，例如除人权专门知识外，还具备外地经验，包括关于冲突(后)情况或其他危机情况的经验，以及关于特定社会经济环境和当地语言的知识的人员，不够多。这就限制了潜在合适候选人的选择空间。另一个障碍是内部候选人必须取得其管理人员的批准才能被部署至此类职位这一硬性规定；在许多情况下，管理人员可能会因本单位内资源有限、由此造成的不便以及难以找到替代人员等原因不愿意给予这类批准。

149. 人权高专办在这方面举步维艰，但同为秘书处组成部分的人道协调厅和难民署似乎却能够应对快速部署问题。它们已经制定了将不可避免的延迟降至最低限度，有时甚至不超过 48 小时或 72 小时的人员部署程序和机制。受访者提到，人道协调厅所使用的是由挪威难民理事会管理的两个名册，以及“司法快速响应”。两个名册分别从属于“保护备用能力”项目(ProCap)和“性别平等备用能力”项目(GenCap)，而“司法快速响应”则是由各个区域 70 多个国家共同支助的一个政府间工具，可提供法证、刑事调查和性别暴力等相关领域的专门知识。

³⁴ 例如，在要求更新 ST/SGB/1997/10 和/或 ST/SGB/1997/5 之时。

联合国系统以外的组织，如红十字国际委员会和国际移民组织等，同样具备了快速部署能力。

150. 似乎没有任何理由不允许人权高专办像其他联合国实体所能做的那样，视需要对于现行条例进行适当的解释和/或修改，以便在意外紧急情况下利用免费提供的人员进行快速部署。当然，求助于免费提供的人员只能作为一项临时措施，仅在发生紧急情况期间用来填补空缺，正规任用一经生效，即予停止。

151. 不必要的官僚障碍或对任务过于墨守成规的解释，都不应该妨碍人权高专办从外部快速部署机制中获益，这些机制能够增强其自身能力，以满足人权理事会和联合国其他机构对其提出的要求，实现其促进和保护人权的目標。考虑到所要求的技能水平和专门知识以及酌情从所有区域中选拔专家的必要性，具有成本效益且更为高效率和有成效的做法是让人权高专办能够利用现有的受过培训且通过审核的专家名册，而不是让人权高专办建立自己的全员编制。

152. 一些受访者表示，在快速部署方面存在的障碍并非人权高专办所特有；相反，它们是整个组织内都普遍存在的问题。因此，制定一套快速部署特别程序将是有益的。这有待在组织最高一级加以解决，并需要适当的政策决定。

153. 检查专员得出结论认为，人权高专办应迟于 2015 年年底就联合国及其他实体的做法和程序展开一项彻底研究，以期引入其他相关部门和实体的良好做法，并优化创建快速反应和部署机制及相关程序的方法。人权高专办应促进和加强与政治部、外勤部和联合国其他有关实体在这方面的合作，包括探索如何建立一个将这些实体的人权专家部署至快速反应特派团和部署特派团的框架。

154. 关于人权高专办应对人权紧急状况的能力，一些受访者谈到了因总部未设“行动指挥室”或“24/7 服务台”而出现的问题。一方面，侵犯人权行为的受害者不知道在下班时间、节假日或周末可以向何人求助或如何向他们求助；另一方面，外地工作人员在遇到瞬息万变且夹杂着侵犯人权行为的紧急状况时，不知道该向总部何人进行通报。这个问题还涉及到外地人员的安全和安保，因受自身工作性质影响，他们所面临的风险不断加剧，为此，有必要让他们能够通过某种机构设置，而非通过大多看似不够正式的现有渠道，向总部进行通报。

155. 人权高专办指出，它是设在纽约的联合国行动和危机中心的贡献方，也是其中的一个组成部分。此外，尽管人权高专办并未设立一个正式的行动指挥室，但各地分支机构均已明确规定紧急联络程序，一周七天全天 24 小时均可联系，危机期间尤其是如此。

156. “人权先行”倡议的行动计划要求在总部建立早预警早行动协调机制，以及一个用以收集和分析人口所受威胁和风险相关信息的强大系统。职能审查还提到了建设预警和危机应对能力的必要性。

157. 联合国儿童基金会(儿童基金会)、难民署、维和部/外勤部、政治部等许多联合国实体，以及红十字国际委员会和国际移民组织等外部实体，均设有紧急行动/反应中心，尽管这些中心的名称各有不同。

158. 人权高专办总部的结构安排如能适中，可以解决资源和能力相对于不断增长的需求显得不足的问题，包括人权高专办外地工作人员的安全和安保问题，同时还能响应在审查和行动计划中提出的要求。

159. 检查专员得出结论认为，高级专员应重新考察其他联合国实体就紧急行动采取的做法，并应迟于 2015 年年底，在试点基础上创建一个紧急行动/反应中心或一项机制/一个职能部门。

160. 与本节有关的信息，还可参见关于在整个联合国系统内实现人权主流化和增进合作的第九章。

C. 授权

161. 目前，人权高专办在人力资源和财务管理方面获得的授权较为有限。而秘书处其他实体，如环境署、贸发会议和人道协调厅等所获得的人力资源管理授权均大于人权高专办。

162. 秘书长已将关于人权高专办人力资源管理和财务的授权下放至日内瓦办事处。虽然人权高专办看似对日内瓦办事处提供的服务感到满意，但当前这一制度往往导致延误，而且不利于人权高专办对人力资源进行灵活管理，以便在突遇人权紧急状况时，快速地征聘和重新部署工作人员。授权有限还有可能会导致工作量额外增加和效率低下。

163. 如前所述，维持和平特派团的人权部分负责人所获得的授权更大。例如，他们有权聘用职等高达 P-5 级的工作人员。相比之下，人权高专办区域或国家办事处负责人的授权显得甚为有限；他或她只能聘用在当地征聘的 G-4 级及以下的工作人员；其他一切工作皆由人权高专办总部经手。一些受访者认为现有授权不切实际、过于耗时，故而成本高昂且效率低下，由此导致出现延误、工作量额外增加和流程繁琐庸长。人权高专办已多次向秘书处反映这一问题，最近一次是在成果管理制工作组内。

164. 有很多人指出，授权是一个复杂的话题。目前，日内瓦办事处是人权高专办的服务提供者。这有其优点：共同事务的提供可在提供一般性行政及其他支助方面促成协同增效，而且在进行采购时，还可能从规模经济中获益。但这也伴随着职能重叠的风险，而且在人力资源管理/征聘授权扩大的情况下，还会对整个秘书处工作人员的流动造成影响。

165. 按照联合国问责制框架，一项适当的程序和职能分离是必要的。虽然这有时会导致额外的行政负担并会延长流程，但这样一种制衡制度是必不可少的。追加授权可确保有能力处理额外的工作量，包括遵守所要求的职能分离。³⁵

³⁵ 另见关于联合国系统问责制框架的 JIU/REP/2011/5。

166. 而根据追加授权进行的征聘，其合同安排往往会不可避免地对通过该流程任用的工作人员加以限制。这种任用通常仅限于同一部门/办事处内的服务。这限制了工作人员向其他部门/办事处流动，进而引发不满情绪，并导致员工队伍的流动性和可持续性受限。

167. 人权高专办现正从一个立足总部的规范性实体转型成为一个越来越多地开展业务活动的实体，其外地机构显著增加，它必须适应这一转型。在向日内瓦办事处作出关于人权高专办的现有授权之时，人权高专办还主要是一个立足总部的组织。

168. 现如今，秘书长的“人权先行”行动计划拟增加人权高专办的职能。秘书处现有的规则、条例和流程，包括关于人力资源管理的有限授权，可能并非是人权高专办履行这些职能的最适当模式。

169. 应仔细研究政治部、维和部、人道协调厅、贸发会议、环境署及毒品和犯罪问题办公室等其他实体的做法和安排，以期找到可酌情在人权高专办适用的良好做法。此间还应考虑到高级管理团队按照职能审查的建议于最近作出的决定，即建立一个人力资源管理中央职能部门。

170. 检查专员得出结论认为，高级专员应当在与其他相关部门磋商的基础上，审查人权高专办在人力资源管理、财务管理及相关问题方面的授权情况，并在2015年年底之前向秘书长提交具体的改进建议。

五. 资源、战略规划、方案编制和监察

A. 联合国人权事务高级专员办事处的经费

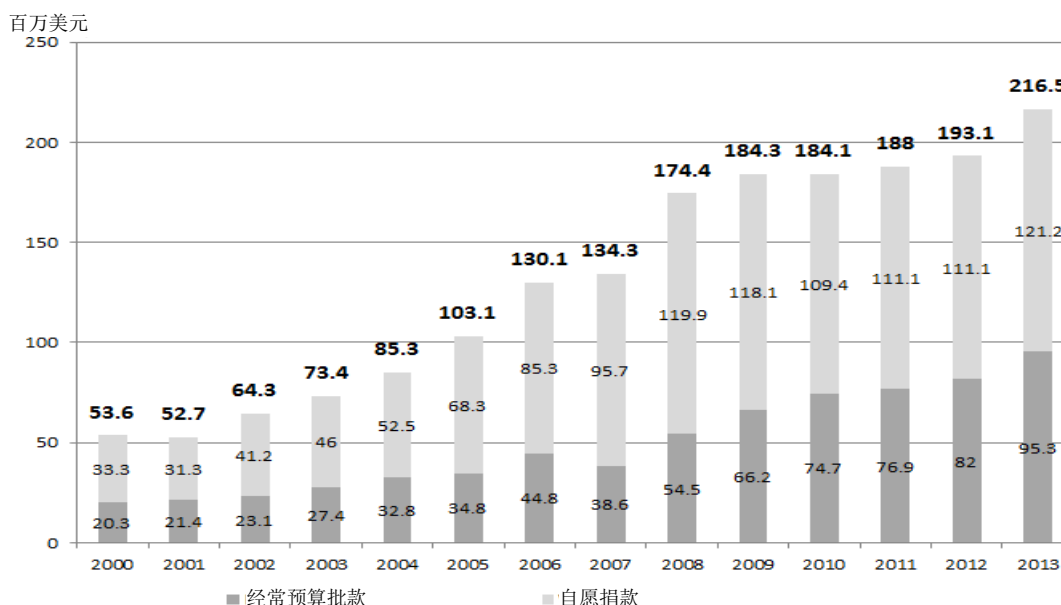
171. 过去十年间，人权高专办的经常预算逐步增加，³⁶ 自愿提供的资金增幅显著(见图 1)。人权高专办对预算外资源严重依赖；人权高专办约 60%的工作系由各捐助者的自愿捐款提供经费，³⁷ 其余 40%则由经常预算供资。

³⁶ 特别是自 2005 年世界首脑会议以来，在该会议上，各国国家元首和政府首脑承诺在五年时间内使捐给人权高专办的资源翻一番。

³⁷ 根据《2013 年人权高专办报告》(第 135 页)，在未指定用途的自愿捐款中，90%来自 12 个国家；75%来自 7 个国家；55%来自 4 个国家。

图 1

联合国人权事务高级专员办事处经费一览表(2000-2013 年)



资料来源：《2013 年人权高专办报告》，第 130 页；人权高专办的供资趋势(www.ohchr.org/EN/ABOUTUS/Pages/Figures.aspx)。

172. 自 2002 年开始，所收到的未指定用途的自愿捐款额稳步增长。人权高专办 2013 年收到的自愿捐款中约有 54% 未指定用途。³⁸

173. 对预算外资金的依赖带来各种挑战和风险。如遇资金短缺，即有可能影响服务的提供。这会给计划、方案和预算编制带来挑战，包括给人权高专办增加额外的工作量以及额外的报告和其他捐助者要求。更重要的是，倘若人权高专办被视为一个由少数几个国家资助的实体，那么，对预算外资金的依赖可能会影响外界对于人权高专办的客观性和独立性的认知。³⁹

174. 战略规划和方案编制进程必须足以及旨在解决这些挑战和减缓相关风险。

B. 信托基金

175. 人权高专办现已将其管理的 10 个信托基金的管理权限下放。这些基金的总额共计 9,730 万美元，其中，支助人权高专办活动的信托基金是截至目前最大的一个，额度为 6,600 万美元。

³⁸ 详情请见附件四。

³⁹ 在对人权高专办的风险评估中，监督厅将此定级为人权高专办最高级别的风险。

176. 联合国酷刑受害者自愿基金和联合国当代形式奴隶制问题自愿信托基金一直都是监督厅的审查对象；人权高专办证实，监督厅所作的全部建议皆已得到执行。基金秘书处现已修订申请模板，并更新和制定了评价工作团模板、处理和供资周期以及两个基金的指导方针。赠款使用情况监察措施业已得到加强。赠款受益者遵守财务和审计报告规定的工作正在强制执行中。

177. 关于对各个信托基金的种种关切，联检组已在先前的一份报告中予以强调(JIU/REP/2007/8)，并在其中提出了两项相关建议。在建议 3 中，联检组呼吁人权高专办为专门支助其活动的信托基金设立适当的董事会，审查和核准由该基金供资的具体项目和活动。在建议 7 中，联检组要求高级专员向人权理事会通报人权高专办所收到的自愿捐款数额、捐款分配情况以及捐款所附带的条件。但这两项建议均在相关管理层回应中婉遭拒绝。⁴⁰

178. 诚如 2007 年联检组报告所述，现无任何机制可使会员国参与审查或核准信托基金的运作情况，除人权高专办年度报告所提供的信息以外，也没有随时向它们通报个别捐款所附带的条件。⁴¹ 就此，检查专员谨提请注意监督厅近年来关于该主题的各份报告，包括关于人权高专办风险评估的报告(AE2007/330/01 号报告)，以及关于某些信托基金使用情况和针对某些接受赠款者涉嫌挪用资金的调查的具体报告。

179. 在对情况进行审查之后，检查专员重申了 JIU/REP/2007/8 中所载的建议 7，并要求高级专员自 2015 年起开始实行向人权理事会通报所收到的自愿捐款、指定用途的明确要求、捐款分配情况及所附加的条件(如有)的做法，以提高人权高专办的透明度并促其更好地接受会员国的问责。

C. 资源调动、外联和伙伴关系

180. 人权高专办的资源调动职能所依据的是一项涵盖 2012-2017 年的五年期外联/筹资战略，其中指出人权高专办的外联能力有待加强。该战略与经项目和预算审查委员会审查并核准的年度工作计划和费用计划相关联，项目和预算审查委员会还负责监察该计划的落实情况。对外关系综合战略预计会在 2014 年下半年最后确定并通过。

181. 高级专员于 2012 年颁布了一项经修订的关于捐助者关系和筹资的标准作业程序。该程序强调，务必要建立和维持良好的捐助者关系，努力通过吸引新的和非传统的捐助者来扩大捐助群体，并增强资金供应的可预测性。该程序概述了若干措施，如定期举行的捐助者吹风会、主要捐助者的年度磋商、年度呼吁和符合捐助者要求的年度报告，并强调按照要求提供任何额外信息的重要性。

⁴⁰ 见 A/62/845/Add.1, 第 14-16 段和第 22-23 段。

⁴¹ 如欲了解更多详情，请见 JIU/REP/2007/8。

182. 2013 年设立了外联处，2014 年通过增设一个员额进一步加强了捐助者和对外关系科，以此昭示对资源调动和经费来源多样化的高度重视。

183. 高级专员和副高级专员一直以来都颇为重视资源调动问题。近年来，他们率先垂范，在向主要传统捐助者以及向非传统捐助者提出此问题方面发挥着至关重要的作用。2013 年，重新恢复了发出年度呼吁的做法。同年，人权高专办的网站还增设了一项“现在就捐”的功能。

184. 人权高专办近年来开始鼓励在外地一级进行筹资，以期从众多捐助者对外地日益扩大的授权中受益。在这方面，人权高专办一直在努力确保来自总部和外地的讯息彼此近似，相辅相成。这需要对外地一级的工作人员加强关于资源调动的培训。

185. 大多数捐助者认为年度报告足以达到它们对报告的要求。就指定用途的捐款而言，具体的报告均已按照要求编制；2012 年，按照与捐助者订立的协议，向他们提供了近 40 份此类报告。这就衍生出对人力资源的需求，因为无论是在外地，还是在总部，编制这些报告都花费了大量时间。业绩监察系统在简化报告和降低相关交易成本方面起到了重要的作用。

186. 某些捐助者在全球经济和金融危机之后削减了捐款，致使资源额度裹足不前或日渐减少。在当前这种全球趋势下，人权高专办所面临的挑战是如何保持活动水平不变或予以不断提高。

187. 人权高专办现已取得进展，各项积极的成果和预算外捐款持续增加的趋势即是证明。不过，鉴于人权高专办的任务、活动和资源需求日益增加，如能进一步加强其筹资和外联政策和措施，将大有裨益。

188. 诚如许多受访者所言，人权高专办内部似乎并未对发展长期战略合作伙伴关系给予足够重视；人们倾向于认为，筹资是偶尔为之的、特设的或机会性的活动。2009 年监督厅评价和现正进行的职能审查查明，缺乏关于建立和保持战略合作伙伴关系的措施，这方面有待改进。⁴²

189. 在回顾了联检组最近一份关于资源调动问题的报告(JIU/REP/2014/1, 第 42 段)之后，检查专员鼓励人权高专办出台相关措施，加强与捐助者之间的伙伴关系，以便认识到资源调动是一个持续的过程，而不仅仅是融资活动，需要通过切实有效的定期交流，以兢兢业业的方式，与合作伙伴逐步建立起持久的关系。

190. 会员国在提供指定用途捐款时，应确保这些捐款是可预测的、长期的，且与人权高专办的核心任务和战略优先事项相符合。

⁴² 在此次职能审查中提出的其他改进建议主要包括：将筹资定为管理层的一项责任，增强外地和总部的筹资能力；将筹资纳入年度工作计划；制定筹资准则并开展培训；确保增进总部与外地之间的一致性；增强捐助者和对外关系科的协调作用。如欲了解详情，请见《人权高专办职能审查：审查结果概要与建议》和资源调动职能审查问题工作队 2014 年提交高级管理团队务虚会的报告。

191. 同联合国系统的许多其他组织一样，人权高专办近年来一直在寻求扩大其捐助群体，使经费来源多样化，它不仅在广泛联络非传统的国家捐助者，还在与私营部门企业、慈善基金会和资产净值高的个人进行接触。在这一背景下出台适当的风险管理政策和开展尽职调查程序的重要性，无论怎样强调都不为过。⁴³ 检查专员重申了以下建议，即在不断扩大捐助群体和实现经费来源多样化的同时，应确保尽职调查程序与筹资工作分别由不同人员负责。

192. 如果 2015 年后发展议程将人权列为一个重要的组成部分，那么，资源调动的前景就可能相应地扩大；同样，这也将给人权高专办带来额外的挑战，主要体现在增强业务能力、寻找资源调动机会、培养必要的技能组合和就资源调动对总部和外勤工作人员展开必要的培训等方面。

193. 很多人认为人权高专办的外联和资源调动工作还有改进空间，检查专员对此表示同意。首先，需要就外联和筹资活动确立一个明确、全面的政策框架，以便无论是在总部还是在外地都能确保整个人权高专办的一致性和连贯性。尤其需要确定的是如何开展筹资和外联活动、如何与(潜在)捐助者进行接洽和如何缔结个人捐助者协议的明确标准和流程。最为重要的是，要确保所有资源调动和外联活动全部都合乎且质疑高级专员任务的独立性，并与人权高专办各项战略规划中所载的其战略优先事项相一致。

194. 检查专员得出结论认为，高级专员应加快制定人权高专办的外联/筹资/合作伙伴战略。该战略应迟于 2015 年年底之前核可。高级专员应向理事机构通报该战略的采取情况并定期报告其执行情况。

D. 战略规划

195. 人权高专办现有两个战略规划进程和文件：秘书长的战略框架(2014-2015 年期拟议战略框架，第二部分：两年期方案计划，方案 20，人权(A/67/6 (方案 20))；以及，《2014-2017 年人权高专办管理计划》。

196. 这两个规划文件和进程是不同的。战略框架(方案 20，人权)涵盖一个两年期，是在方案和协调委员会及第三委员会讨论之后由大会通过的。其中简要介绍了四项人权次级方案及其各自的任务，并载有业绩指标。秘书长根据综合监测和文件信息系统(监文信息系统)提供的信息，通过其联合国方案执行情况报告，⁴⁴ 每两年报告一次该战略框架的执行情况。该战略框架为大会通过的方案预算奠定了基础。

⁴³ 见上文关于风险管理的一节。

⁴⁴ 见 A/67/77 及其 Corr.1 等文件。

197. 《2014-2017 年人权高专办管理计划》涵盖四年期，⁴⁵ 它概述了人权高专办的优先事项。在编制该管理计划的过程中，人权高专办始终以秘书长的 2014-2015 年战略框架以及各个政府间机构赋予人权高专办的任务为指导。⁴⁶

198. 人权高专办管理计划系围绕六个专题优先事项编制，其中载有在 2008-2009 两年期首次明确设定的 11 项预期成果。每一项预期成果皆定有指标，并拟有协议，以提高监察和报告的准确性和一致性。⁴⁷ 关于人权高专办管理计划的业绩监察和报告则是通过业绩监察系统来完成。正如向审查小组解释的那样，该计划允许根据指标进行循证报告。

199. 在编制人权高专办管理计划期间，人权高专办与包括会员国在内的大批利益攸关者举行了广泛磋商，并在全办事处范围内组织展开了五次区域磋商。为配合这些磋商活动，还开展了数据收集与分析，包括一次书面材料研究和向人权高专办工作人员和联合国人权专家分发的在线调查问卷。在协商规划进程中涌现出的大量信息交由政策、规划、监察和评价处，由它在一个跨部门技术工作组的支持下，从以下角度加以分析：就人权角度而言，专题的相关性；取得改观的可能性；以及，人权高专办在各个领域可能起的增值作用。高级管理团队继而根据所收集到的信息，决定即将到来的方案编制周期的具体专题优先事项和重点领域。

200. 围绕所确定的每一个专题优先事项编制的战略草案于 2013 年 10 月提交给会员国征求意见。对这些文件进行了修订，以确保所确定的优先事项和战略不超出人权高专办的任务且与秘书长的战略框架中的人权方案相一致。高级专员在 2014 年 4 月与会员国的一次会议上推出了人权高专办管理计划。

201. 检查专员注意到人权高专办在改善战略规划与业绩监察和报告方面所取得的进展，并认可其多年来为增强一致性、明晰性和有效性所作的种种努力。许多受访者表示，人权高专办近年来在该领域的工作水平不断提升。而联检组工作人员调查也证实了这一点；逾三分之一的答复者同意或完全同意人权高专办的战略规划进程是有效的且有助于实行成果管理制。⁴⁸ 但与此同时，仍有一些不足之处有待解决。

202. 尽管这两个规划进程和文件所涵盖的时期不同，但两者同时存在可能会引发一些问题，以致造成重复和不一致，而且还可能会无法产生实效。这可导致人权高专办的战略优先事项彼此冲突或不明确。而存在两种不同的业绩监察系统和报告——秘书长根据通过监文信息系统获取的信息提交一份方案执行情况报告，

⁴⁵ 之前的两份人权高专办管理计划各涵盖一个两年期(2012-2013 年和 2010-2011 年)。方案编制周期从两年转向四年使得人权高专办能够在协商性的战略规划进程中投入更多的时间和资源。

⁴⁶ 《2014-2017 年人权高专办管理计划》，第 6 和第 13 页。

⁴⁷ 同上，第 11 页。

⁴⁸ 与在组织效能方案和 2009 年需求评估中所作各项调查收到的答复相比，这些答复更为积极正面。

高级专员则根据通过业绩监察系统取得的信息提交年度报告——这一事实又会进一步加剧这些问题。

203. 对于这些关切，很多受访者都表示有同感，他们指出，方案 20 是联合国在人权领域内一切活动的基础，也正是在该方案的基础上才有预算可言。在他们看来，高级专员的优先要务应根据现有方案来确定。人权高专办的六个优先事项和现有的四个方案很难合并为一体。他们表示，这些做法彼此各异，他们从中看不到任何透明度工具，而且还发现会员国已陷入茫然。其他受访者则表示，该进程一向是以国家为主导，如今却日渐转为以秘书处为主导，而且关于 2014-2017 年管理计划的磋商也不够充分和及时。他们指出，迄今只为会员国举行了两次吹风会，而且相关文件的提供也颇为仓促。会员国根本没有时间进行仔细研究并与本国中央政府进行磋商。

204. 另有一名受访者评论称，“人权高专办所确定的优先事项并不完全符合大会批准的战略框架以及政府间授权。正是出于这一原因，我们认为，这些优先事项还有待讨论，且必须经会员国批准。方案编制和规划是一个重要的问题，人权高专办务必要遵循联合国有关政策。”⁴⁹

205. 但对当前工作感到满意的受访者并无此种顾虑。有人指出，“监督工作相当充分，且各国有机会就战略计划、专题优先事项和人权高专办管理计划充分发表意见。高级专员已通过共享关于方案 20 的两年期方案计划和与各国举行非正式会议两种方式提供大量信息，目的是在方案和协调委员会着手审查该拟议战略框架之前就该框架作出讨论。”还有人称，“近年来，高级专员与所有利益攸关者举行了广泛磋商，并一直十分乐意与各会员国以透明的方式，就秘书长所提战略框架举行互动对话。除在日内瓦多次组织吹风会和与人权理事会举行互动对话外，人权高专办一直以来都乐意汇编并向会员国提交关于该战略框架的意见，以转交[方案和协调委员会]。”

206. 检查专员认为，关于上述种种关切，虽非所有受访者都有同感，但它们关系重大，不容忽视，应予解决。战略规划必须与人权高专办全体成员商定并在有关政府间授权和优先事项中概述的其战略优先事项相一致。就秘书长的战略框架而言，有关政府间授权已纳入该文件。

207. 相比之下，有关政府间授权并未明确列入人权高专办管理计划，该计划仅是笼统地述及战略框架，⁵⁰且在具体的实质性案文中也只是偶有提及。与战略框架的组织结构不同，该计划共定有六大战略优先事项，故而难以明确地将其与战略框架的四个人权次级方案统一起来。该计划并未明确提及人权高专办的相关政府间授权。审查人权高专办管理计划并确保它与战略框架相一致并非易事，后

⁴⁹ 即《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》(ST/SGB/2000/8)条例 4.8 的规定。

⁵⁰ 《2014-2017 年人权高专办管理计划》，第 13 页。

者是唯一明确提及会员国所核可的有关政府间授权的一份文件。人权高专办评论称，人权高专办管理计划没有明确提到它的相关政府间授权，因为在具体授权开展的活动这一严格范围内，人权高专办管理计划相当于高级专员就如何才能最好地完成该任务所作的评估。

208. 检查专员感觉两项计划之间存在彼此不一致的固有风险，其中特别涉及到的一个事实是，人权高专办管理计划中设定的优先事项既与经更广大成员群体核可的战略框架优先事项不完全一致，也与有关政府间机构确定的其他人权任务和优先事项不完全一致。关于两项计划执行情况的业绩监察和报告是通过以下两份不同的报告来完成：秘书长关于战略框架的执行情况报告，以及高级专员关于人权高专办管理计划的年度报告。这引发了很多利益攸关者的关切，而且这些关切是正当合理且可以理解的。

209. 另外，对两份战略规划文件的政府间审议与核可也存在着显著差异。战略框架系依照《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》所概述的程序编制而成。而人权高专办管理计划编制工作所遵循的规则、条例和做法以及它们与相关联合国政策和做法完全一致的程度并不清楚。战略框架系经方案和协调委员会审查后，由大会讨论并核可；而人权高专办管理计划却未经人权高专办成员的任何此种正式讨论或核可。尽管在人权高专办管理计划各个编制阶段均已与会员国、非政府组织和其他利益攸关者进行过磋商，但没有结构化的强制性磋商的确引发了一些关切。

210. 检查专员承认这两个进程意在互为补充，并特别指出了以部门为中心制定战略框架和围绕多个部门合作促成的成果编制人权高专办管理计划的优点。同样，人权高专办管理计划也为在人权高专办在成果管理制方面取得改进起到了推动作用，如果当初人权高专办在现有战略框架内画地为牢，仅将监文信息系统作为其唯一的规划和监察框架，那么这些进展就无从谈起。在这方面，检查专员谨提请参阅联检组最近一份关于联合国系统的战略规划的报告(JIU/REP/2012/12)，其中列明了秘书处在现有进程中实施成果管理制方面遇到的重大困难。

211. 同时，报告还概要列出了在实施工作中存在的种种不足。检查专员认为，人权高专办尚需就编制人权高专办管理计划所遵循的程序符合现行的战略规划政策、规则和条例作出合理保证。此中存在的一项风险是，该进程可能会以秘书处为主导，而非以会员国为主导。这一点很重要，因为对各项活动和优先事项的资源分配以及相关监察均是以人权高专办管理计划为基础。

212. 同时有两个规划进程、规划文件和业绩监察系统与报告，会给以下三个方面的透明度和问责制带来负面影响：预算外捐款的分配和使用情况；成果是否已逐一实现；以及资源是否得到切实有效和高效率的利用。同时设有两个系统还可能会导致工作重复和效率低下。

213. 根据秘书处所取得的进展和当前正在进行的讨论，并考虑到所概述的种种关切，高级专员应设立一个由高级管理团队及其他必要的高级工作人员组成的工

作组，审查战略规划进程，包括：人权高专办管理计划与秘书长的战略框架的一致性、关系和互补性；编制战略计划的规则、条例和程序；它们如何能够有助于实施成果管理制，即资源的分配及其切实有效和高效率利用情况及业绩的报告和监察；会员国和其他利益攸关者对此进程包括有关政府间机构讨论并核可最后规划文件工作的参与。

214. 执行下列建议的目的，在于进一步完善人权高专办的战略规划和方案编制工作：

建议 3

高级专员应设立一个由高级管理团队及其他必要的高级工作人员组成的工作组，必要时在与其他相关部门磋商的基础上，审查人权高专办的战略规划流程，并迟于大会第七十一届会议前，通过秘书长向大会提交工作组的报告，供其审议。

E. 方案和预算编制及财务管理

215. 人权高专办内部的资源分配主要由项目和预算审查委员会负责，发生在人权高专办编制方案工作，即编制人权高专办管理计划、核准年度工作计划和费用计划及审查方案提案的过程中。该委员会根据经常预算和筹资预测、执行率和结转额提出年度财务安排总额，并由高级专员予以核准。

216. 经常预算资金由大会分配，用于实施各项授权开展的活动。预算外资源则根据项目和预算审查委员会批准的年度工作计划和费用计划分配至各个部门。该委员会根据新出现的需求或所能得到的额外资源情况，视需求举行会议，以审查新的拟议项目。该委员会确保各项拟议活动均符合人权高专办的任务，它们能够进一步强化核定方案，且它们不会从已商定的优先事项中转移资源。该委员会还会进行结构性的中期审查，以监察进展情况，并确保与人权高专办的战略目标和优先事项相一致。

217. 人权高专办的经常预算有数额不菲的自愿捐款作补充，其总额约占人权高专办总预算的 60%。

218. 秘书处和会员国的许多受访者指出，预算外资源规模的扩张存在固有风险。过度依赖预算外资源，甚至连开展核心活动也要依赖预算外资源，以及利用由这类资源供资的工作人员履行核心职能，这一切所带来的风险令人严重关切。许多人指出，任务可能会被扭曲，活动的稳定性和持续性面临风险，人权高专办可能会或者恐被认为是愈益由捐助者主导。

219. 鉴于这些关切，检查专员谨提请参阅建议 2 以及上文与信托基金相关的建议(第 179 段)并重申其重要性。

220. 人权理事会给大会的报告附有一份订正估计数报告，其中载有关于本年度通过的各项决议和决定所涉经费问题的概要。该概要由行政和预算问题咨询委员会及第五委员会审查，并就如何为开展新近授权开展的活动分配额外资源作出决定。由于这项工作仅在各日历年年底进行，年初确定的应在本年内完成的许多任务不得不在现有资源的范围内执行，或者靠意外及非常费用准备金来补助。

221. 在为人权理事会授权开展的活动取得财政拨款方面出现延迟，是因为各种所涉方案预算问题须整合在一起，仅在大会主要届会召开之际提交行政和预算问题咨询委员会及第五委员会，也就是说，人权理事会一年全部三届会议仅有一次获得拨款的机会。这就会不可避免地出现延迟，对此，只能依靠意外及非常费用准备金在一定程度上加以改善，因为这些资金只能用于调查委员会或实况调查团。

222. 会员国在提出许多任务时都规定，执行任务的费用将“在现有资源范围内匀支”，因此不为实施这些活动提供专门资源，于是完成这些任务就得侵占其他授权活动的资金。如果所确定的一项新的实质性任务具有紧迫且时效性强的执行要求，人权高专办就能通过主计长，请求行政和预算问题咨询委员会授权它动用大会意外及非常费用准备金内的资源。如此便可快速地获得亟需的资金，但这只能作为一种特殊措施。

223. 访谈期间强调指出的另一问题，是大会通常只会“注意到”人权理事会的决议和决定，而根据现行惯例，这样做似乎不足以让秘书处预算部门(方案规划、预算和账务厅)完全能够预测这些决议和决定的执行给大会第五委员会带来的经费问题。第五委员会对于安全理事会的决议所采取的做法似乎与之不同；大会注意到安全理事会的决议就足以预测其所涉经费问题。因此，就充分有效地执行其自身决定而言，不同的做法对会员国的监督作用存在影响。

224. 一种相关意见是，同一会员国的驻日内瓦代表团与驻纽约代表团对于人权理事会决议和决定的理解存在差异。这可能会给立法机关作出知情决策造成不利影响，并带来种种困难，特别是在为决议的执行分配资源时。这妨碍有关理事机构跟进、审查和评论授权活动的实施情况。

225. 近年来，人权高专办和人权理事会主席在改善与会员国的互动方面取得了进展。在人权理事会届会结束后，为各国驻纽约代表团举行吹风会，向会员国代表通报主要成果和决定。同样，通过非正式对话，越来越多地向各国驻日内瓦代表团通报纽约政府间机构与人权相关的讨论和决定。

226. 正如访谈中所表明的那样，某些脱节现象似乎依然存在，这有碍人权高专办立法机关发挥职能。这些问题在相关章节中加以探讨。⁵¹

⁵¹ 例如，见关于治理的第二章。

F. 成果管理制

227. 秘书处、会员国和监督机构的许多受访者表示，近年来，人权高专办在改善成果管理制和将基于成果的办法纳入其政策和工作流程方面取得了进展。

228. 根据秘书长 2012 年 1 月 25 日的五年期行动议程，人权高专办采取了各种措施：通过人权高专办管理计划建立全办事处基于目标和指标的成果框架；制定更方便用户的成果管理制政策和准则；引入并改进成果管理制辅助系统和工具，如业绩监察系统；以及，通过培训提高工作人员实施成果管理制的能力。人权高专办还于 2013 年进一步强化了其评价职能。

229. 人权高专办为在 2014-2017 年规划周期内全面实行成果管理制制订出一系列措施和步骤，具体包括：确保在基于结果的监察中获取的信息能够用于高层决策，特别是用于资源分配(工作人员和活动)；开发业绩监察系统审查模块，以确保整个四年期方案编制周期内各项计划之间的协调一致；确保年度工作计划(文件和流程)成为一项全办事处的管理工具；以及重新审视现有的计划，衡量在实现成果方面取得的进展，相应地重新分配资源，并增进内部协调。⁵²

230. 检查专员欢迎人权高专办为将成果管理制纳入其政策和流程所作的这些努力。如上所述，在进一步完善战略规划方法和流程以及增强问责制和透明度方面，一些问题仍有待解决。

231. 检查专员认为，目前基于成果的监察和报告所存在的一个主要问题是：目前的流程和规划文件无法就所分配资金的使用情况作出明确评估；同样，业绩监察系统目前无法对所分配资源进行适当的财务跟踪、监察和报告，也无法对资源的切实有效和高效率利用情况进行评估。⁵³

232. 尽管在制定完善 2014-2017 年规划周期成果管理制的措施时发现并考虑到了上述部分不足，但其他不足之处仍需优先加以解决。检查专员得出结论认为，高级专员应该毫不延迟地采取进一步措施，包括《2014-2017 年人权高专办管理计划》概述的所有措施，以实现完全基于成果的监察和报告，同时还应在 2015 年年底之前就此向人权高专办理事机构提交一份中期报告，并在 2017 年之前提交一份最后报告。

⁵² 关于 2014-2017 年期间完善成果管理制行动的完整清单，请见附件二。

⁵³ 业绩监察系统包括一个财务监察模块；审查期间，该模块暂停实施，目的是(a) 研究如何能将 MAYA 系统与业绩监察系统链接，(b) 期望能在“团结”项目中纳入一个成果管理制模块，该设想直至计划于 2018 年实施的“团结”项目扩展 2 出台时方才提出。

六. 人力资源管理

233. 人权高专办是秘书处的一部分，必须遵守大会确定的人力资源框架和政策及秘书长颁布的各种条例和规则，并遵循秘书处的做法。

A. 公平地域分配

234. 本章系为对人权理事会在 2013 年 3 月第 22/2 号决议中向联检组所提具体要求的回应，介绍了关于早些时候联检组审查的最新情况。

235. 联检组先前应人权委员会/人权理事会和大会的要求对人权高专办进行的四次审查(2003 年、2006 年、2007 年和 2009 年)均涉及公平地域分配问题。⁵⁴

236. 在 2009 年对人权高专办的审查报告中，联检组介绍并评估了关于联检组先前三份报告后续行动的情况；相关资料载于附件一。2009 年报告提出了旨在改善公平地域分配情况的下列三项建议。

JIU/REP/2009/2—建议⁵⁵

高级专员应每年向人权理事会提交报告，说明为改善工作人员地域分配情况所采取的措施，包括人权高专办根据大会有关授权确定的具体目标和期限，以及随后的措施执行工作和执行结果。

建议 2

人权理事会应每两年监测一次人权高专办的员额配置情况，以确保履行联合国大会的授权。

建议 3

人权理事会应进一步鼓励各会员国在人权高专办协理专家方案中促进甄选和资助来自发展中国家的候选人。

人权高专办就此发表的评论意见和采取的后续行动⁵⁶

人权高专办指出，它完全遵守了建议 1 的要求，是通过向人权理事会提交关于办事处工作人员构成情况的年度报告做到这一点的。年度报告中载有关于人权高专办工作人员构成的数据，其中包括关于根据适当幅度制度按照区域集团进行公平地域分配的数据，以及关于高级专员应人权理事会要求，在充分遵守秘书处

⁵⁴ 大会第 61/159 号决议；经经济及社会理事会第 2002/272 号决定核可的人权委员会第 2002/80 号决议。

⁵⁵ 另见 JIU/REP/2009/2 对联检组先前报告所载有关建议的后续行动的评估(第 9-14 段)；此外，还请参见管理层对各项建议的意见(A/64/94/Add.1)。

⁵⁶ 另见 A/64/94/Add.1。

人力资源政策的情况下，为改善地域分配平衡性所采取措施的数据。秘书长每年向大会提交关于秘书处组成情况的类似报告。

人权高专办完全赞同建议 3，并表示欢迎进一步扩展协理专家方案，让更多的会员国参与该方案并资助来自发展中国家的候选人。联合国人权事务高级专员确实是一有机会就向各会员国代表提起这一问题，鼓励他们参与并扩展该方案，以后还将继续这样做。

人权高专办并不完全认同建议 2，并作出如下声明：

秘书长回顾称，第五委员会是大会授权主管行政和预算事项的适当主要委员会，大会第 61/159 号决议亦重申了这一事实。因此，人权高专办并不完全赞同这项建议。尽管关于[联合国]人权事务高级专员办事处工作人员构成的详细文件资料的确是由办事处向人权理事会提交，但第五委员会拥有依照大会授权监察其员额配置情况的职权。在此前提下，监察整个秘书处员额配置情况的依据依然是大会规定的适当幅度制度。

因此，人权高专办提议，继续由它向人权理事会提交年度报告，说明其工作人员构成情况，以及根据大会授权并按照建议 1 为增强办事处的地域多样性而采取的措施，供理事会参考和审查。

237. 秘书长按照相关决议向大会提交关于秘书处组成情况的年度报告。⁵⁷ 应大会要求，秘书长对适当幅度制度作了审查。⁵⁸ 在第 67/255 号决议(第 46 和第 57 段)中，大会请秘书长向其第六十九届会议提交一份关于适当幅度制度的全面审查报告。⁵⁹

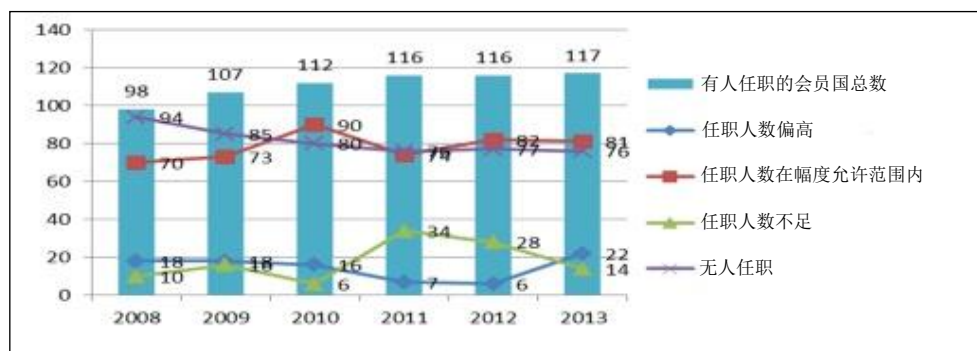
⁵⁷ 大会第 59/266 号、第 60/238 号、第 61/244 号、第 63/250 号、第 65/247 号、第 66/234 号、第 67/255 号和第 68/252 号决议。

⁵⁸ 见 A/65/305/Add.2、A/59/724 和 A/58/767 等文件。

⁵⁹ 见 A/69/190/Add.4。还应指出，按照会员国的要求，秘书长题为“秘书处的组成：工作人员统计数据”的报告(最近的一份报告是 A/69/292)载有按工作人员国籍经济类型(发达国家和发展中国家)和性别分列的 D-1 及以上职等工作人员构成情况的信息(例如，见 A/69/292(第 15 和第 40 段以及表 7 和表 20))。

图 2

联合国人权事务高级专员办事处：适当幅度制度下的会员国人员任职情况*



资料来源：联合国人权事务高级专员关于联合国人权事务高级专员办事处工作人员构成情况的报告(A/HRC/27/18、A/HRC/22/69 及 Corr.1、A/HRC/19/24、A/HRC/16/35 和 A/HRC/13/18)。无人任职的会员国数字系根据联合国秘书处成员总数计算得出；应该指出的是，适当幅度制度的确适用于作为一个整体的秘书处，但不适用于某一特定的部门/办事处或实体；提供该信息是为了说明总体趋势。

注：会员国总数：2008 年至 2011 年期间为 192 个；2012 年至 2013 年期间为 193 个。

* 人权高专办作此计算的依据是会员国在按地域分配和非按地域分配员额两个方面的人员任职情况。如欲了解详情，请参见 A/HRC/27/18、A/HRC/22/69 及 Corr.1、A/HRC/19/24、A/HRC/16/35 和 A/HRC/13/18。如欲了解根据适当幅度制度征聘的工作人员数量/总数，请参见大会有关决议和相关的秘书长报告，如 A/69/292，第 36-40 段。

238. 数字显示，人权高专办工作人员的地域分配情况有所改善，符合适当幅度制度。有人任职的国家数量从 2008 年的 98 个增至 2013 年的 117 个；在这其中，任职人数在幅度允许范围内的国家数量从 2008 年的 70 个增至 2013 年的 81 个(见图 2)。与此同时，任职人数不足的国家增多，从 2008 年的 10 个增至 2013 年的 14 个。同样，任职人数偏高的国家数量从 2008 年的 18 个增至 2013 年的 22 个。

239. 除适当幅度制度外，人权理事会还在其决议中要求提供按照区域集团分列的工作人员构成情况的信息，其中最近一项决议是第 22/2 号决议。应此要求，高级专员向人权理事会提供了关于按照地理区域分列的工作人员构成情况的年度报告。这些报告重点强调了为改善地域分配情况所采取的措施。⁶⁰

⁶⁰ 见最近发布的报告 A/HRC/22/69 及 Corr.1 和 A/HRC/27/18。

图 3

联合国人权事务高级专员办事处员额配置：专业职等及以上的地域分配情况(经常预算和预算外)

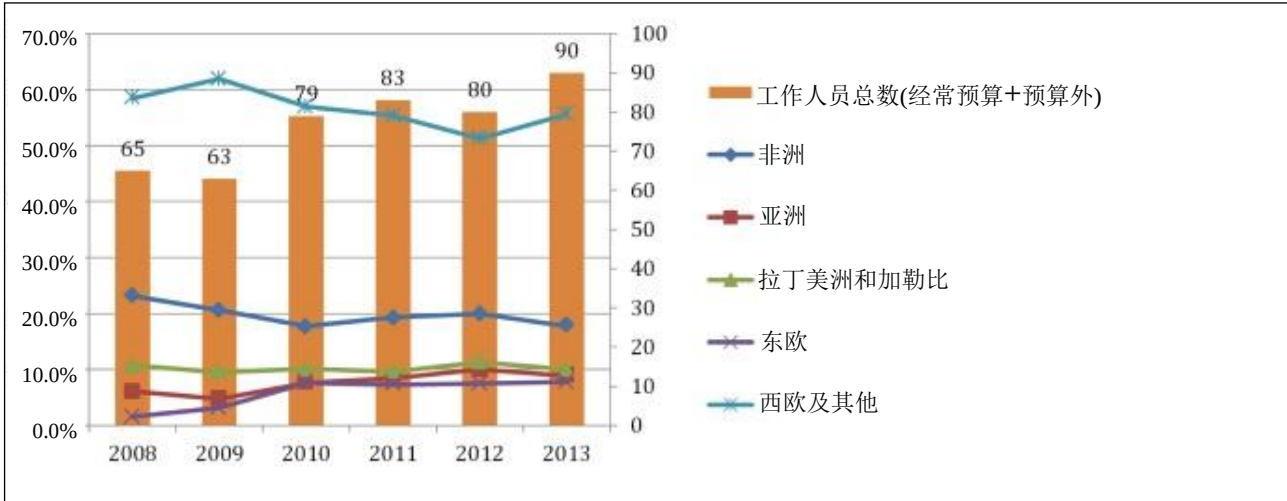


资料来源：A/HRC/27/18。

240. 从中可以发现，有两个区域(拉丁美洲和加勒比与东欧)的国家数量上升，而就任职人数最高的区域集团的国家而言，其国民任职人数略有下降(见图 3)。P-5 级及以上职等亦有类似趋势。

图 4

联合国人权事务高级专员办事处员额配置：P-5 级及以上职等的地域分配情况(经常预算和预算外)



资料来源：联检组问卷调查所收到的答复。

241. 从图 3 和图 4 中可以看出, 来自一个区域的国民仍占到专业职等工作人员总数的大约 50%, 而在 P-5 级及以上职等工作人员总数中所占的比重则达到 50% 以上。虽则如此, 这已经是根据高级专员 2006 年关于人权高专办工作人员构成情况的报告(E/CN.4/2006/103)和秘书长关于人权高专办工作人员地域分配情况的报告(A/63/204)所概述的人权高专办行动计划, 就改善地域分配平衡采取各类措施之后的结果。

242. 这些措施包括从尽可能广泛的国家中招募具有广泛不同背景的候选人, 以扩充合格候选人人才库, 以及与联合国国家工作队、人权高专办外地办事处、常驻代表团、联合国其他实体和外地的当地合作伙伴开展外联活动。2010 年国家竞争性征聘考试就包含有人权职业类, 此次考试从无人任职和任职人数不足的会员国中选拔出了一批候选人。

243. 人权高专办指出, 根据与秘书长订立的契约, 高级专员还肩负着一项竞争性义务, 即扩大对无人任职和任职人数不足的会员国候选人的招募, 这其中包括许多来自西欧和其他国家集团的会员国。这同时也是大会适当幅度制度的一项要求, 所以人权高专办必须遵守这些更高层次的要求这一条件, 影响着它履行附属机构个别但相互冲突的要求的能力。

244. 在此应该指出的是, 根据人权理事会提出的要求, 高级专员所提供的关于按区域集团分列的工作人员构成情况的信息应该包括会员国在按地域分配和非按地域分配员额两个方面的人员任职情况。⁶¹ 相比之下, 根据适当幅度制度征聘的人员则相应地少一些, 按照大会第 65/247 号决议第 66 段规定, 截至 2014 年 6 月 30 日, 秘书处共有 2,901 名有地域地位的工作人员。⁶²

245. 检查专员注意到有些努力取得了一定积极成果。但仍有很多工作要做。按照适当幅度制度, 以及人权理事会继续提出的进一步改善工作人员按区域集团分配的平衡性的要求, 高级专员应进一步加大努力, 完善工作人员的地域分配情况。高级专员的任务是促进和保护全体人类的所有人权。该任务具有普遍性, 这就要求人权高专办拥有一支符合人权高专办理事机构所制定的适用政策和制度且具有普遍性的员工队伍。失衡可能会或恐被认为会阻碍或扰乱人权高专办普遍性任务的执行。

246. 高级专员向人权理事会第二十七届会议提交的统计数字显示, 在一定程度上是由于高级专员高度重视需要增强人权高专办地域多样性这一问题, 三个发展中国家区域的任职比例从 2006 年的低至 32.6%增至 2012 年的高达 45.7%, 而任职人数最多的区域(西欧及其他)所占的份额则从 2006 年的高达 64.1%跌至 2012 年的 47.3%(A/HRC/27/18, 第 13 段及所载表格)。然而, 2013 年的数字表明, 该

⁶¹ A/HRC/27/18, 第 8 段。截至 2013 年 12 月 31 日, 人权高专办专业及以上职类的工作人员共计 579 人, 其中 503 人被视为正式工作人员(同上, 第 11 段)。

⁶² A/69/292, 第 36 段。另见 A/69/292, 脚注 20。

趋势出现逆转：三个发展中国家区域所占的份额跌落至 42.8%，而西欧及其他所占的份额却上升至 49%。东欧集团所占的比重从 2006 年的 3.3%节节攀升，在 2011 年、2012 年和 2013 年分别达到 7.5%、7.0%和 8.2%(同上)。

247. 在对趋势进行审查之后，检查专员重申了 2009 年联检组报告所载的建议，并促请高级专员继续向人权理事会提交年度最新情况报告，通报关于人权高专办工作人员构成情况(包括其地域分配情况)的统计数据，并说明高级专员为更新有关行动计划、在其中增加具体目标和时间表所采取的措施以及其他具体行动。

248. 高级专员应审查过去六年间所采取的措施、这些措施所取得的成果以及所面临的主要制约因素和挑战。应据此对旨在改善工作人员地域分配平衡性的行动计划⁶³ 予以更新，制订扩大专业队伍地域多样性的具体措施、具体目标、时间表和指标。

249. 还应考虑采取其他措施，如开展外联活动，培训征聘管理人及设定具体目标、问责尺度和相关进度里程碑，以此作为征聘管理人业绩管理的一部分。应该继续作出努力，通过青年专业人员方案和协理专家方案吸引来自无人任职和任职人数不足国家的候选人。

250. 应该加大对人力资源深入观察系统的利用，将其作为信息管理、分析和外联工具。高级专员应该将改善工作人员地域分配情况(包括执行经更新的行动计划)作为一项组织管理目标纳入人权高专办管理计划，并就此提出报告。该目标还应作为一项业绩目标纳入高级专员的高级管理人员契约以及对征聘管理人的年度业绩评估。

251. 执行下列建议的目的，在于改善人权高专办工作人员的地域分配情况。

建议 4

高级专员应在 2015 年年底之前更新现有行动计划，在其中增加具体措施、具体目标和时间表，以扩大专业队伍的地域多样性，并继续每年向人权理事会和大会报告一次该行动计划的执行情况。

B. 性别均衡

252. 促进性别均衡是联合国人力资源管理政策的一个基本组成部分。高级专员依然特别重视各级工作人员的性别均衡问题。⁶⁴ 这些努力取得了一定的成效。

⁶³ E/CN.4/2006/103。另见 A/63/204。

⁶⁴ A/HRC/27/18, 第 15 段。

截至 2013 年 12 月 31 日，在人权高专办专业职等及以上工作人员中，女性占到 54.1%。⁶⁵

表 1

性别分布情况：专业职等及以上(经常预算和预算外)

2008年			2009年		2010年		2011年		2012年		2013年	
专业职等及以上全体工作人员												
女性	160	50.5 %	181	52.2 %	213	52.9 %	240	54.1 %	272	55.5 %	314	54.1 %
男性	157	49.5 %	166	47.8 %	190	47.1 %	204	45.9 %	218	44.5 %	266	45.9 %
P-5 级及以上												
女性	21	33.3 %	22	34.9 %	30	38.0 %	31	37.3 %	31	38.8 %	30	33.3 %
男性	42	66.7 %	41	65.1 %	49	62.0 %	52	62.7 %	49	61.3 %	60	66.7 %

资料来源：人权高专办在答复联检组的问卷调查时提供的信息。

表 2

新聘工作人员的性别分布情况：专业职等及以上(经常预算和预算外)

		2008年		2009年		2010年		2011年		2012年		2013年	
专业职等及以上全体工作人员													
女性	19	55.9 %	24	58.5 %	45	63.4 %	38	63.3 %	29	67.4 %	22	59.5 %	
男性	15	44.1 %	17	41.5 %	26	36.6 %	22	36.7 %	14	32.6 %	15	40.5 %	
P-5 级及以上													
女性	1	20.0 %	2	33.3 %	2	33.3 %	1	33.3 %	3	75.0 %	0	0.0 %	
男性	4	80.0 %	4	66.7 %	4	66.7 %	2	66.7 %	1	25.0 %	5	100.0 %	

资料来源：人权高专办在答复联检组的问卷调查时提供的信息

253. 截至 2013 年 12 月 31 日，在 P-5 级及以上工作人员中，女性所占比例不足 40%(见表 1)。⁶⁶ 新聘工作人员的性别分布同样存在类似趋势：除 2012 年外，女性在所有专业及更高级别的工作人员征聘中所占的比例均超过了 50%，但在 P-5 级及以上职等中所占的比例仍然较低(见表 2)。人权高专办的情况整体好于秘书处，⁶⁷ 实是难能可贵。

⁶⁵ 同上。这一比例要高于秘书处，截至 2013 年年底，在秘书处专业职等及以上工作人员中，女性占 39.9%。另见附件五。

⁶⁶ 该比例要高于秘书处，截至 2013 年年底，在秘书处 P-5 级及以上工作人员中，女性占 29.9%。另见附件五。

⁶⁷ 见附件五。

254. 在《性别平等战略计划(2014-2017 年)》的范围内,高级专员制定了一项旨在改善人权高专办高级职位性别均衡情况的战略计划。目标是到 2017 年,将总部和外地担任高级职位(P-5 级到 D-2 级)的女性比例提高至 44%-45%左右,以 2014 年的 37%为基准线,每年提高 5 个百分点。⁶⁸

255. 检查专员得出结论认为,高级专员应该继续努力,在人权高专办,特别是在 P-5 级以上职等中实现性别平等。对照所定各项具体目标考绩应纳入高级专员的高级管理人员契约,并作为征聘管理人年度业绩评估的一项业绩管理目标。⁶⁹

C. 职业发展和培训

256. 人员发展股负责工作人员发展和职业支助。职业发展和培训活动以《人权高专办学习战略》为指南,该战略系于 2009 年学习需求综合评估之后获得通过,是对联合国现有职业发展和培训政策的补充。⁷⁰ 内部培训旨在补充联合国日内瓦办事处和联合国总部内通过工作人员发展和学习科集中提供的培训,在线培训课程亦是如此。

257. 方法、教育和培训科负责设计并向工作人员和外部合作伙伴提供人权方面的培训。2013 年,在监督厅审计之后,一项关于人权方法和培训的政策以及一项关于人权高专办出版物的政策由高级管理团队通过,并分发至工作人员手中。政策、规划、监察和评价处现正在实施一个能力建设方案,并在对所有从事规划和监察工作的人员开展成果管理制培训。

258. 然而,人权高专办的培训经费有限。经常预算中核定的培训经费在核定经常预算中所占的比例为 0.2%。⁷¹ 这低于联合国系统其他许多组织年度培训经费的理想水平。⁷² 按照 ST/SGB/2009/9,所有工作人员都应达到每年享有五天职业发展时间这一最低限度目标。人权高专办一直未能对关于学习活动天数的目标进行评估,因为现有记录系统并未记录这一信息。人权高专办目前正在设计一个新的系统来记录每一名工作人员的受训天数。概览

⁶⁸ 《人权高专办性别平等战略计划(2014-2017 年)》,第 5 和第 7-8 页。

⁶⁹ 依照联检组题为“联合国系统各组织的工作人员征聘:比较分析和基准框架——概览”的报告(JIU/REP/2012/4)所载的基准 14。

⁷⁰ 见 ST/SGB/2009/9。

⁷¹ 经常预算中核定的培训经费在人事费中所占的比例约为 0.3%;如欲了解详情,请见附件六。

⁷² 见秘书长题为“着力改革联合国:构建一个更强有力的世界性组织”的报告(A/60/692 及 Corr.1),第 25(j)段,以及其他文件。

259. 外地工作人员缺乏学习机会的问题引起了关切；⁷³ 然而，在区域一级已经作出努力。联检组工作人员调查显示，超过 34.0%的工作人员认为，这些学习和发展机会并不适合他们自身的职业发展需要(37.0%的人持相反意见)。⁷⁴

260. 检查专员强调，培训对于提高工作人员的工作效率以及人权高专办的效率和效能十分重要。人权高专办要想强化其作为人权工作牵头实体的地位，人权技术培训必不可少。培训重点和机会应该考虑到工作人员的职业发展需求。

261. 由于财政拮据和资源有限，提供培训应采取扩大同侪学习活动、内部培训和网上研讨会等方式。考虑到支出的优先事项和联合国系统其他组织的资源统筹统配做法，高级专员应为工作人员的培训和发展分配适当的财政资源。工作人员受训天数记录系统应在 2015 年年底之前正式推出。根据 ST/SGB/2009/9，检查专员鼓励工作人员接受培训。

D. 流动

262. 秘书处的流动政策适用于人权高专办。根据大会第 67/255 号决议，秘书处的流动制度业已修改，人力资源管理厅(人力厅)担负了据此更新相关规则、条例和政策的任务。新的流动政策将于 2016 年首先在政治和维持和平这一职类实施，随后将在安全和安保职类实施。

263. 许多受访者提到，人权高专办的流动性特别高，总部各部门之间和内部、总部与外地之间以及进出人权部分的工作人员变动相当大。鼓励工作人员在人权高专办内部调动，以便增进他们对人权工作不同方面的认识。

264. 很多受访者强调，要有效、公平和透明地执行流动政策，还需要做更多工作。外地工作人员认为，他们在申请包括总部在内的其他工作地点的职位时处于劣势。工作人员申请和被择定在另一个工作地点任职的机会，因合同类型而异。总部工作人员表示，虽有快速部署部队人员名册等，他们很难被改派到外地工作地点。管理人员指出，在填补外勤业务职位方面，尽管资金已经到位且职位也已获得核准，但调查委员会等快速部署特派团职位以及政治和维持和平特派团职位的填补工作仍面临困难。

265. 许多官员和管理人员提到，在现行规则中，鼓励工作人员离开总部、派往外地的激励措施乏善可陈。这是秘书处普遍存在的一个机构性问题，并不仅限于人权高专办；新的流动政策有望解决上述部分关切。管理人员指出，该流动政策的执行有可能导致那些最合格和称职的工作人员对于在人权高专办工作毫无兴趣。他们指出，该政策可能会给职业发展带来负面影响，不利于人权高专办打造

⁷³ 另见《2014-2017 年人权高专办管理计划》，第 107 页。

⁷⁴ 详情见附件八。

一支可持续的合格队伍，而且还会打压工作人员的士气。虽有上述诸多关切，但工作人员和管理人员似乎都认同流动的重要性。

266. 检查专员谨提请参阅大会第 67/255 号决议，在该决议中，大会欢迎秘书长承诺制定一项工作人员流动政策，以确保本组织更有能力完成会员国所托付的复杂多样的任务，其整体目标在于打造一支全球化、充满活力和适应性强的员工队伍。考虑到人权高专办的全球性任务和活动，这对该办事处而言甚为重要。

267. 检查专员得出结论认为，高级专员应在制定一项人权高专办人力资源管理综合战略的背景下，组建一个人力资源管理问题工作组，在与人力厅磋商的基础上，研究在人权高专办实行秘书处新的流动政策的影响(见下文建议 5)。

E. 征聘

268. 对于征聘问题的各种关切引起了检查专员的注意，其中包括：征聘流程的时长；透明度和公平性；规则和制度繁琐；征聘管理人应对额外工作量的能力有限；以及对该项工作的行政支助不够充分。所提出的其他关切包括：通过发布临时空缺通知进行的候选人征聘以及顾问征聘；在针对新出现的人权状况快速部署工作人员方面出现的问题；在人力资源相关问题上，特别是在征聘方面，扩大对人权高专办的授权。上述关切大部分已在监督报告以及内部和外部改革活动中予以审查，⁷⁵ 最近一次是职能审查及其征聘问题工作队的审查。⁷⁶ 这些关切也是高级管理团队和其他高级管理论坛的讨论议题。

269. 检查专员注意到职能审查提出设立一个具有所建议的职权范围的中央支助单位，该建议于 2014 年 7 月获得高级管理团队的批准。⁷⁷ 这一中央支助单位的职权范围包含多项建议，特别是需要为征聘管理人提供更有效的支助，增加与招聘有关的培训，以及审查相关的程序、流程和文件，包括工作说明、面试小组、笔试和报告。

270. 如职能审查提供的统计数据所示，相对于 120 天这一预计日期而言，征聘平均所用时间过长，2013 年，约为 303 天。至于筛选平均所用时间，2010 年为 222 天，⁷⁸ 而在 2006-2008 年期间，更是长达 241 天。⁷⁹

⁷⁵ 见人力资源问题第六工作组的报告，该工作组是作为“人权高专办行动计划：保护和增强权能”的一个后续行动设立的；监督厅关于审计人权高专办人力资源管理情况的报告(A/64/201)；以及组织效能方案征聘问题工作组提交高级管理团队的报告。

⁷⁶ 见职能审查征聘问题工作组的报告和建议。

⁷⁷ 高级管理团队，高级管理团队关于职能审查的务虚会会议记录(2014 年 6 月 30 日和 7 月 1 日)：“人权高专办职能审查：审查结果概要与建议”。

⁷⁸ 组织效能方案征聘问题工作组的报告，第 3 页。

⁷⁹ A/64/201，第 9 段。

271. 招聘流程的时长问题需要管理层和工作人员以及人力厅怀着紧迫感来解决。

272. 有相对较多的工作人员对招聘流程的透明度和公平性表示关切。这些关切在工作人员调查中也有所反映。约 48.5%作出答复的工作人员不同意或完全不同意“人权高专办的招聘流程是公平和透明的”这一说法，而只有约 25.6%的受访者同意或完全同意这种说法。⁸⁰ 许多人指出，这些关切并没有得到充分解决。如此一来，工作人员的士气和积极性都受到不利影响。

273. 所提出的另一个问题是，针对人权高专办工作人员合同类型和/或合同安排种类繁多，在人权高专办外地机构中尤其如此，这导致在同一办事处内从事同一或类似工作的工作人员难以应征从事某些岗位。尽管秘书处仅有三种类型的合同，但人权高专办外地机构中的许多工作人员却有着不同的合同地位和安排，其中包括：国际工作人员合同；本国干事合同；开发署人权顾问合同；以及外勤部/维和部/政治部专门针对维持和平和政治特派团人权部分的合同。工作人员申请另一工作地点内某一职位的资格要求以及被选中的机会，因其合同地位和安排不同而各有差异。

274. 正如许多工作人员和管理人员向检查专员所表示的那样，某些合同类型的存在有时会让一些工作人员在某些职位的招聘中处于劣势。正如一些管理人员所解释的那样，在某些情况下，最合格的工作人员可能会因受到候选人合同地位的限制而达不到招聘/任用或晋升的资格要求。如管理人员所说，这对于工作人员流动存在负面影响，并有损工作人员士气。这一问题在人权高专办十分突出，其大约 42%的工作人员便是根据此类特定合同安排在外地机构中供职。检查专员认为，尽管认识到人权高专办必须遵守秘书处的政策和规章制度，但应对上述问题加以研究，以期解决某些问题和不足。

275. 人权高专办管理着各类人员名册，其中包括临时空缺通知候选人名册、顾问名册和快速部署部队人员名册。人权高专办参与了由秘书处人力资源管理处和人权高专办方案支助与管理事务处共同管理的和平特派团人权名册。

276. 正如联检组 2012 年的一份报告(JIU/REP/2012/5, 第 124 段)所述，联合国系统大多数组织的名册管理主要分散在部门、单位和办事处一级，并无任何政策指导。各部门、单位和办事处各自建有一个载有已知顾问相关信息的非正式名册，而且在大多数情况下，包括在人权高专办内，这些名册已然过时。在对联检组工作人员调查作出答复时，有几名工作人员对名册管理不善表示了关切，此外，他们还对该项工作的模棱两可以及在作出临时任用安排时没有切实有效地利用这些名册表示关切。⁸¹

⁸⁰ 详情见附件八。

⁸¹ 人权高专办名册将在 2014 年接受监督厅按计划进行的审计。

277. 鉴于上述种种关切，检查专员得出结论认为，人权高专办应全面审查其对秘书处人力资源管理政策的执行情况。审查应考虑到前面各节中所载的所有人力资源管理问题和关切，以及员工队伍需求和优先事项。此种审查还应包括对员工队伍和工作量的分析与预测，并考虑到必要的专业知识和技能组合。

278. 在实施“团结”项目之后产生的流程和程序变动均需纳入考量。应研究对于人权高专办的增强其增援和快速部署能力的要求，⁸² 包括各种名册的运作情况。应铭记职能审查的各项结果，例如建立一个人力资源支助单位的决定。应对对征聘管理人进行管理培训的必要性列入待审查领域。应根据审查结果，迟于2016年年底之前制定一项全面的人权高专办人力资源管理战略和行动计划。该战略的执行情况应通过现有的问责和业绩管理系统予以密切监察。

279. 该战略和行动计划中应包括明确的行动、成果和结果，以及相应的指标和时间表，以监察其执行情况。这些行动、成果和结果还应纳入《2014-2017年人权高专办管理计划》的更新版。人力资源战略和行动计划执行情况的相关方面，应纳入征聘管理人和高级管理人员的业绩管理目标与评估。该战略的执行情况应成为管理人员360度业绩评估的一部分。

280. 提请检查专员注意的一项关切涉及到残疾人在访问和使用现有征聘系统方面存在的困难。检查专员认为，人权高专办作为受命促进残疾人人权的组织，应该作出特别努力，为残疾人访问该系统提供便利，并应加大工作力度，将该问题纳入整个联合国系统的主流，包括促进征聘残疾人加入人权高专办及其他联合国实体的员工队伍。这个问题应该列入对该战略的审查之中。

281. 执行下列建议的目的，在于改善人权高专办的人力资源管理。

建议 5

高级专员应迟于2016年年底之前制定一项综合战略及相关行动计划，以调整秘书处的人力资源管理战略和政策，使之适应人权高专办的具体情况和要求；他/她应向理事机构通报该战略和行动计划的采取情况，必要时定期予以更新，并定期向理事机构报告它们的执行情况。

七. 工作人员与管理层的关系

A. 工作人员与管理层的关系

282. 秘书处工作人员和管理当局协商委员会为工作人员代表参与人力资源管理政策的讨论提供了框架。此外，还有一个局部性的人权高专办工作人员委员会。

⁸² 见上文第四章B节。

283. 工作人员委员会在促进管理层、行政部门和工作人员之间的协商和沟通以及确保工作人员能够就其所关心的问题发表意见这一广泛任务的范围内，活跃于好几个领域。它定期与高级专员和其他高级管理人员会面，以提出共同关心的问题。人权高专办工作人员参与整个联合国工作人员代表大会的活动。

284. 工作人员、管理层和工作人员委员会的代表告诉检查专员，总体而言，工作人员和管理层的协商机制运作良好。这在工作人员调查中亦有反映：约 30.7% 的答复者将工作人员与管理层的关系评定为“好”或“非常好”，约 26.0% 的答复者将此评定为“差”或“很差”，约 37.3% 的答复者对此感到满意；约 6% 的答复者回答“我不知道”。⁸³

B. 工作人员调查的结果

285. 在本次审查中，检查专员开展了一项网上工作人员调查，其中共有 69 个专题性问题，广泛涉及一系列与工作有关的问题。该调查包含一个开放式的问题，为工作人员提供了就任何与工作有关的问题作出定性评估、发表评论意见和/或提出建议的机会。

286. 向总部和外地的全部 1,085 名工作人员发放了调查表。共收到 386 份答复，答复率为 35.5%。⁸⁴

287. 从这些答复中得出的总体结论是，大多数工作人员对本单位/部门内的工作条件表示赞赏，这表明其工作单位有着良好的团队合作氛围，而且他们能够得到关心和尊重。⁸⁵ 大多数工作人员对其主管人员所提供的支助水平感到满意，并认为重要的管理决定都是通过正式渠道传达的。意见分歧点在于加班问题：约有三分之一的答复者表示，他们加班很频繁，另有三分之一的人指出，他们通常能够在正常工作时间内完成所分配的任务，仅在非常特殊的情况下需要加班。超过 50% 的答复者认为，所属单位没有适当的资源来履行其任务/职能。

288. 许多工作人员对高级管理人员在遵守问责制标准、促进诚信和道德价值观文化以及鼓励公开讨论方面的表现表示关切。许多人对组织结构的有效运作以及各个部门、分支机构和单位内部以及总部和外地之间的合作和交流表示关切。对于人权高专办是否致力于采取必要的改革行动，存在意见分歧，略高于三分之一的答复者同意或完全同意，四分之一左右的人持相反意见。

289. 据观察，对于秘书处的政策、规则和条例对人权高专办的运作和职能履行是否适宜和适当这一问题，也存在着类似的分歧；三分之一的答复者同意它们是适宜和适当的，而其他答复者则不同意。虽然绝大多数工作人员都熟悉成果管理

⁸³ 详情见附件八。

⁸⁴ 在所收到的答复中，60%来自总部，40%来自外地存在；15 份答复(约 3.9%)来自人权顾问。

⁸⁵ 另见附件八，其中载有本报告各章节中提及的所有工作人员调查问题。

制的概念及其在人权高专办的适用，包括对其所属单位/职能部门的适用，但仍有许多答复者表示，额外的培训和指导将是有益的。

290. 有为数不少的工作人员对人权高专办执行人力资源政策的一致性和透明度表示关切。所提出的其他人力资源关切涉及到工作人员的公平地域分配、性别均衡、流动以及学习和职业发展机会。

291. 检查专员认为，同其他所有组织一样，工作人员是人权高专办的核心资产。虽然工作人员大体上对自身工作感到满意并得到激励，但在工作人员调查中还是听到了各种关切之声。类似的问题和关切在其他调查和问卷调查中亦有表露，这说明在一些工作人员中间普遍存在关切和不满情绪；他们认为，高级管理人员并没有对如何解决和缓解其不满情绪的问题予以足够重视。

292. 检查专员得出结论认为，工作人员调查的结果应择适当场合，在高级管理人员当中展开讨论，譬如在工作人员代表也可以参加的专门探讨该问题的高级管理团队会议上。高级管理团队应该考虑工作人员所提出的关切，包括对高级管理层和问责制的关切。讨论的成果和结果应以适当方式与工作人员分享。这类行动也许能从整体上改善工作人员与管理层的关系、工作氛围和工作人员的士气和积极性。

293. 检查专员进一步得出结论认为，根据上文所述的理由和原因，高级专员应该每三年开展一次工作人员调查，⁸⁶ 调查应涵盖涉及工作人员的所有重大问题，例如，与人力资源管理、价值观和道德观、平等待遇、透明度、公平性、(行政)管理、问责制、交流和信息共享等有关的问题。

八. 对人权机制的支助

294. 正式会议之多，其持续时间之长，以及配套文件量之大，一直以来不仅是令一些会员国感到关切，而且也令秘书处很多官员，包括人权高专办官员感到关切。这种情况在协调、确定优先次序和为会议作准备方面，给许多代表团带来挑战。许多会员国对相关费用问题似乎缺乏足够的了解。许多会员国认为文件篇幅过长和文件量过大是一个有待改进的潜在领域。

295. 附件七列出了 2009 年至 2013 年期间人权高专办每年举行的会议次数以及相应的文件量。自人权理事会和普遍定期审议制度建立以来，会议天数和文件量稳步上升，人权高专办所提供的服务也在相应增加。人权高专办努力实施人权理事会授权开展的所有活动并向各人权机制，即理事会、普遍定期审议工作组、特别程序任务负责人和条约机构，提供支助。之所以能够做到这一点，靠的是利用预算外资源和频繁调整工作方案。这不仅影响年度工作计划中所定活动的规划，还使活动和资源的管理变得不可预测和复杂化。

⁸⁶ 在与工作人员代表适当磋商的基础上开展。

296. 人权高专办向人权理事会的众多附属机制提供支助，其中包括人权理事会咨询委员会、七个政府间工作组和三个论坛。会员国还参加土著人民权利专家机制和非洲裔问题专家工作组的年度会议。因此，除 12 月和 1 月外，每年的会议日历都排满了人权理事会、普遍定期审议工作组和附属机构的会议，几乎每周都有会议，这对秘书处包括人权高专办、日内瓦办事处会议服务部门(口译以及文件编辑和翻译)和其他服务部门的能力构成挑战。在考虑新任务对秘书处和会员国，特别是对小型代表团(包括对人权高专办管理层)的影响时，往往不会考虑到设立政府间工作组和论坛所产生的工作量。为支助这些工作组和论坛的工作划拨的经常预算资源难说充足，且是临时性的。

297. 关于对特别程序的支助，在最初几年，创设任务所使用的是经常预算资源，但如今这种资源再也无法满足任务负责人的需求了，人权高专办不得不靠自愿捐款获取额外资源，以提供最低限度的员额配置支助。人权理事会所创设的部分任务在确立之时就没有足够的经常预算资源，有些甚至根本没有工作人员支助费用。近年来，为现有任务下的咨询和研讨会提供的经常预算资源有所下降，即便新的任务在所涉方案预算中供款充足也是如此。在有预算外资源的情况下，人权高专办寻求通过聘用预算外资源供资职位的工作人员来弥补经常预算供资工作人员的缺口，有时是短期聘用。因此，并不是总能按照所要求的程度，为所有任务促进并提供连续服务和深层次的专门知识。

298. 人权理事会比较引人关注，导致理事会会议、与会者(包括政要)、平行活动、非正式磋商和授权活动的数量呈指数增长。理事会几乎每天都要连续举行三场、每场长达三个小时的会议，由此产生的工作量日益增加，往往远超员额配置支助的增幅，给提供高效率支助带来严峻挑战。

299. 人权高专办和日内瓦办事处提供的统计数据表明，自人权理事会设立以来，会议数量、各个利益攸关者出席和参加的次数以及相关的文件编制工作量均急剧上升。对人权高专办和日内瓦办事处的要求也相应增加。下面提供一些重要资讯：

- 会议数量：1999 年为 62 次(人权委员会)，在 2007 年、2010 年和 2013 年分别增至 75 次、106 次和 127 次。
- 届会平均时长：1999 年，57 小时；2009 年，74 小时；2013 年，122 小时。
- 每届会议期间小组讨论的次数：2012 之前，平均 2 到 6 次；2012 年第十九届会议期间，10 次；2013 年第二十五届会议期间，9 次。
- 通过的决议数量：从 2006 年的 41 项稳步增加至 2013 年的 103 项。
- 要求高级专员和秘书长提交报告以及要求提交小组讨论/磋商概要的要求数量：从 2006 年的 14 个分别增至 2009 年和 2012 年的 37 个和 47 个；2013 年，共有 44 个此类要求。

- 参加理事会届会的非政府组织代表团、国家人权机构和其他利益攸关者的数量也在不断增加：非政府组织代表团的数量从 2006 年的 407 个增至 2010 年的 566 个和 2013 年的 637 个；这类代表团所作发言，2006 年仅为平均 276 次，2012 年和 2013 年则分别飙升至 1,195 次和 1,266 次。
- 每周会外活动的平均数量逐年增加：2009 年 18.3 场，2011 年 26 场，2013 年 28.4 场，2014 年 37.6 场；第十六届会议期间有 110 场，第十九届会议期间有 111 场，第二十二届会议期间有 109 场，第二十五届会议期间有 126 场，第二十七届会议期间有 142 场。
- 每年特别程序的数量从 1999 年的 22 项增至 2013 年的 51 项；特别程序向人权理事会提交了 1,313 份报告(502 份年度报告、562 份特派团报告和 249 份其他报告，如来文和研究报告)，并向大会提交了 234 份报告。除少数几个年度外，每年的报告数量均呈上升趋势：1999 年，大约有 60 份，2010 年达到峰值，有 180 份；2013 年，有 160 份。
- 据粗略估算，2009 年至 2012 年期间，为理事会编制的文件量增加了二倍。

300. 许多代表表示，他们当前的挑战是文件编制工作繁重。他们还指出，人权高专办一直在不懈地努力，以提高文件编制质量，并确保及时提供文件。

301. 作为本项审查的一部分，审查小组进行了两项调查，一项在特别程序任务负责人中间进行，另一项在条约监察机构成员中间进行。向 172 名条约机构专家和 75 名特别程序任务负责人分发了调查表。共收到 48 份答复，亦即两项调查的答复率为 19.4%。

302. 令人遗憾的是，两项调查的答复率相当低。在工作人员调查中，一些答复者提到“调查疲劳症”，这种疲劳症似乎已对两项调查的接受者构成困扰。鉴于这一限制因素，从他们身上得出明确结论恐失妥当，将此作为总趋势的指标则另当别论。还应指出，鉴于答复率很低，那些对人权高专办所提供支助感到不满的任务负责人作出答复的可能性有可能要高一些，因此，这有可能会影响到调查结果和答复者对人权高专办支助工作的整体满意度。所提交的调查结果和统计数据应结合这一背景和这些限制因素来考虑。

303. 总的来看，条约监察机构成员对人权高专办所提供支助的满意度似乎要高于特别程序负责人。⁸⁷ 在作出答复的条约监察机构成员中，约 72.4%的人对人权高专办所提供的实质性支助感到满意或非常满意，仅有大约 6.9%的人表示不满意。这其中，约 51.9%的人不认为人权高专办工作人员在试图左右他们的工作和/或想法，而 44.4%的人持相反意见。

⁸⁷ 详细答复见附件八。

304. 相比之下，在作出答复的特别程序任务负责人中，仅 42.1%的人对人权高专办所提供的实质性支助感到满意或非常满意，52.6%的人对后勤支助表示满意或非常满意。约 31.2%的人对实质性支助表示不满意，26.3%的人对后勤支助表示不满意。约 42.1%的人不同意人权高专办提请他们注意了其任务范围内的事态发展；31.6%的人不同意人权高专办在来文处理方面提供了适当支助；33.3%的人不同意人权高专办在信息提供方面提供了及时有效的支助；27.8%的人不同意人权高专办在信息处理方面提供了支助。

305. 在作出回复答复的特别程序任务负责人中，31.6%的人不同意人权高专办在跟进各项建议方面提供了有效、及时的援助；47.4%的人不同意人权高专办为将与其任务相关的工作与人权高专办其他部门的工作整合在一起并与之协调提供了便利；52.6%的人不认为工作人员在试图左右他们的工作和/或想法，36.8%的人持相反意见；38.9%的人认定人权高专办提供的工作人员支助不足；15.8%的人将其与人权高专办之间的工作关系评定为“差”。

306. 高级专员关于加强人权条约机构的报告(A/66/860)是一个磋商进程的结晶，该进程旨在应对长期存在的资源不足、工作积压、工作方法不够统一和缔约国报告率不达标等挑战。2012 年 12 月启动的政府间进程以 2014 年 4 月 9 日通过大会第 68/268 号决议而告结束。这项决议的执行将会产生一个体系，该体系一旦得到全面实施，将会有更多的开会时间和更多的人力资源，同时也能为制定和实施一个能力建设方案带来资金。条约机构改革进程究竟会带来何种全方位的影响，只有在 2015 年条约机构新的会议(全部在日内瓦举行)日历全部执行完毕之后方能作出评论。

307. 但人权高专办向人权理事会、普遍定期审议、特别程序和其他人权机制提供适当支助的能力依然是个问题。如上文所示，会议次数和文件编制量一直呈上升趋势，但却没有相应地为此分配足够的资源。

308. 人权理事会在其成立的第一年内对特别程序任务进行了一次全方位的“审查”，并得出结论认为，所有现有的(专题)特别程序任务应一律继续进行；理事会之后进行的审查包括对特别程序的充分讨论，但讨论并未就“合理化”达成任何政府间共识。

309. 一些会员国认为，决定人权理事会活动的性质和水平以及人权高专办为这些活动提供的支助，即会议次数、必要的文件、举行小组讨论(包括小组数量及其主题)和创建新特别程序任务等，是会员国的专属特权。在不减损会员国特权的前提下，必须指出，这些决定影响着人权高专办的运作及其管理和行政事务、它为各代表团提供令人满意的服务并及时提供文件的能力、资源的分配、人权理事会和/或安全理事会授权成立的实况调查团和调查委员会的组建和工作开展，以及相关的活动。如果人权理事会和/或任何其他政府间机构继续作出授权开展新活动的决定，而不关注人权高专办的能力，则不免令人遗憾。在人权高专办以及秘书处其他部门，有很多人对于迫切需要终止旧有任务并理顺现有任务这一点表示强烈认同。

310. 人权高专办指出，过去几年来，它已加大努力，与各个会员国，特别是与载有新任务的提案草案的主要提案国进行接触。按照在审查了人权理事会的工作和运作情况之后作出的有关决定，提案国就决议草案所涉经费问题征询人权高专办的意见现已成为一种惯例。这些努力表明，政府间进程存有固有的困难，但这些困难不一定是人权理事会所特有的。

311. 检查专员得出结论认为，人权高专办应进一步努力，协助会员国搞明白新的要求和任务对工作方案有何影响。人权高专办应就各项任务包括新任务可能出现的重叠和重复、精简并酌情终止已过时任务的可能性，提供咨询意见。

312. 高级专员应在 2016 年年底之前启动一项对会议日历、工作方案和配套文件的审查，以期实现进一步合理化。高级专员可委派一个高级管理团队查明可从条约机构改革工作中全盘照搬的要素，以使会议和文件编制合理化。继此工作之后，高级专员应协助和支持人权理事会主席团开展这样一项审查。会员国需要在人权高专办的积极支持下，为达到此目的而共同努力。最近的加强条约机构进程或可提供一些有益的范例和经验教训，但同时还要适当考虑到条约机构体系和人权理事会之间的差异。

313. 正如人权高专办管理计划所作着重指出的，改善总部与外地之间联系的必要性应予纳入考虑。有必要改进向人权机制提供的支助与人权高专办内其他工作领域之间的联系。⁸⁸ 众多受访者也表示了类似的意见。

314. 人权高专办应在支助人权理事会、普遍定期审议和人权机制方面，努力取得其他可行的改进，例如：推出网上核证系统；在人权理事会和普遍定期审议工作组会议中实行全组织无纸化政策；以及利用有保证的供资，确保对理事会和工作组的会议进行网播。⁸⁹

315. 人权高专办多次请求增加经常预算资源，以减少特别程序任务负责人即便是为能开展其核心授权活动，也需要寻求往往是必不可少的援助这种情况。重要的是，经常预算资源要增加到至少能充分涵盖所有核心授权活动的程度。

316. 在特别程序为执行其任务而接受非政府组织、大学、基金会和学术机构等第三方的资金或向第三方筹募资金的情况下，有可能产生特别程序任务负责人的潜在利益冲突。收到第三方提供的资金不向人权理事会和/或任何其他立法机构报告。这种做法令人对特别程序任务负责人及其职能的独立性感到关切。即使这种做法多数情况下可能只给人以存在(潜在)利益冲突的印象，也应予以解决，因为这种印象可能有损任务负责人及其职能的独立性。特别程序协调委员会收到这

⁸⁸ 《2014-2017 年人权高专办管理计划》，第 104 页。

⁸⁹ 鉴于用以维持人权理事会和普遍定期审议工作组会议网播的预算外资金不稳定，人权理事会在 2013 年 4 月 15 日第 22/115 号决定中建议大会研究如何确保以可持续的方式网上直播并随后储存在人权理事会和普遍定期审议工作组届会框架内举行的理事会会议。然而，大会直至谈判的最后阶段都未在其关于方案预算的决议中纳入一个核准相关资源的段落。

种信息这一事实，可能不足以缓解上述关切。任务供资不均衡且不公平的看法就与该现象密切相关，能获得经费的任务同那些得不到经费的任务相比，有着不公平的优势。

317. 审计委员会在 2011 年 12 月 31 日终了的两年期财政报告和已审计财务报表中表示，没有要求任务负责人披露从其他来源获得的支助，指定用途捐款有可能不适当地使某些任务比其他任务获得更多特权，从而有可能影响人们对其独立性的看法。审计委员会建议人权高专办 (a) 与方案规划、预算和账务厅合作，找出办法来减少任务负责人对预算外资金及其他形式指定或非指定用途支助的依赖；(b) 寻找途径更有力地表明，特别程序授权开展的活动是独立进行的、同等重要且不受资金来源的不当影响；(c) 为透明起见，向人权理事会提议，任务负责人应披露所有经费来源及其附带的条件。⁹⁰

318. 此外，大会在关于人权理事会运作情况审查的第 65/281 号决议(第 34 段)中强调，需要确保特别程序经费来源完全透明。

319. 检查专员得出结论认为，人权高专办应开始采取措施，要求任务负责人自 2015 年起向人权理事会充分披露他们从人权高专办以外的其他来源收到的一切形式支助，包括资金及其附带的条件，以便增强透明度和独立性，打消疑虑。

320. 检查专员进一步得出结论认为，人权高专办应协助特别程序任务负责人制定消除发生在外界看来可能会对其独立性和/或廉正性产生负面影响的潜在利益冲突的风险的政策、程序和机制，并促进提高透明度。人权高专办可通过向协调委员会提供咨询意见和支助，以及/或者按照会员国建议的方式，做到这一点。

321. 以日内瓦为基地、从事人权相关问题工作的非政府组织，对它们与人权高专办之间的工作关系及人权高专办提供的支助，表示总体上满意。成立于 2005 年的民间社会科在如下许多领域提供支助：信息和文件；联络；会议支助；以及非政府组织提交材料。非政府组织/民间社会组织可与人权高专办进行直接沟通，包括在需要时与人权高专办举行非正式对话和会议。有些人建议，人权高专办可以提供更多的支助，并与外地的这类组织进行更加密切的合作。

322. 有一种关切是，人权高专办的网站难以导航，用户使用不便。

323. 残疾人出席会议和获取文件的无障碍性也是一个问题。在 2011 年 6 月 17 日第 65/281 号决议(第 58 段)中，大会认识到需要根据残疾人无障碍国际标准，让残疾人有更多机会接触人权理事会及其各机制的工作，包括其信息和通信技术、互联网资源和文件。

324. 依靠自愿捐款提供资金，现已为残疾人在每届会议(第二十一届至第二十四届会议)期间接触到一个人权理事会小组以及关于残疾人权利的年度讨论创造了无障碍环境，其办法是除支助一名非政府组织残疾代表与会外，还提供手语翻

⁹⁰ A/67/5 (Vol.I)，第 68-70 段。

译、实时字幕和网播。人权高专办编制了小组讨论概要的易读本，并于最近发布了无障碍格式的《人权理事会无障碍指南》。通过这些举措，以及在人权理事会秘书处服务、为残疾人提供无障碍环境和使用信息技术问题工作队的支持下，人权高专办从日内瓦办事处获得了更多的支助，可向参加人权理事会会议和在日内瓦举行的其他国际会议及活动的残疾人提供更多无障碍服务。

325. 检查专员得出结论认为，人权高专办应做更多工作，以便利残疾人参加人权理事会会议及其他会议，如条约机构和普遍定期审议的会议。虽然这适用于所有组织，但人权高专办作为受命促进残疾人人权的组织，应作出特别努力，便利残疾人的参与，并应在将该问题纳入整个联合国系统的主流方面做更多工作。

326. 会员国应以方便残疾人阅读的格式提供文件。

327. 人权理事会无障碍问题工作队应认真研究这些问题，包括所涉相关费用和资源问题。

九. 在整个联合国系统内实现人权主流化和增进合作

328. 人权高专办是许多人权主流化机制、框架和倡议的牵头机构。在总部、区域和外地三级都不乏与联合国系统其他组织的合作与协调。

329. 人权高专办致力于将人权纳入本组织的六个主要工作领域：和平与安全、发展、经济和社会问题、人道主义事务、性别平等和法治。人权高专办为以下机构间专题网络和方案做出贡献：联合国发展集团(发展集团)、和平与安全执行委员会、人道主义事务执行委员会、经济和社会事务执行委员会、联合国消除种族歧视和保护少数群体网络；联合国土著人民伙伴关系；全球粮食安全危机高级别工作队；机构间全球移徙小组；以及机构间安全部门改革工作队。人权高专办还致力于在残疾、工商业、水、住房和土地等众多专题领域内实现人权主流化。

330. 人权高专办担任发展集团人权主流化机制的主席。人权高专办还参加了联合国的各种协调机制，如法治协调和资源小组、反恐怖主义执行工作队及警察、司法和惩戒工作全球协调人。人权高专办一直都在通过机构间常设委员会参与人道主义行动，并通过全球保护专题组参与外地的行动。

331. 人权高专办与其合作伙伴一道，主要通过 2014 年审查过程之后的 2015 年后、北京+20 和国际人口与发展会议，增强全系统在人权和性别平等问题上的一致性。作为机构间妇女和两性平等网络的一名成员，人权高专办与联合国其他机构密切合作，以确保将人权和性别平等问题纳入其工作的主流。

332. 人权高专办通过部署人权部分，与维持和平特派团和政治特派团密切合作。如今，安全理事会据以设立维持和平特派团的决议都包括一项人权任务授权。人权高专办参与为这类特派团开展的规划、员额配置和支助工作。人权部分现已成为维持和平特派团和政治特派团的一个标准组成部分。人权高专办通过对特派团人员实行尽职调查和预筛查政策为维持和平特派团作出的贡献赢得了高度

赞许，同时也为人权高专办与维和部、政治部和外勤部之间的成功合作树立了典范。

333. 人权高专办通过人权顾问支持在国家一级采取基于权利的做法并实现人权主流化，这些顾问是应驻地协调员办公室和联合国国家工作队的请求而部署的，旨在为它们提供支持。人权顾问的工作主要侧重于为驻地协调员提供咨询意见，并在能力建设和人权主流化方面与国家工作队紧密合作。⁹¹

334. 2013 年，秘书长推出了《“人权先行”行动计划》，⁹² 旨在加强在人们可能会或已经受到严重违反国际人权法行为侵害的情况的预防和应对工作。该行动计划进一步将人权纳入了联合国各项进程的主流，其中包括新设立的预警和危机应对机制。该行动计划还给人权高专办分配了具体的行动。

335. 人权高专办“人权先行”工作队就人权高专办关于执行该行动计划的要求拟订了一份提案，供提交给感兴趣的捐助者；项目和预算审查委员会建议在 2014 年 5 月批准该提案，以便进行筹资。⁹³

336. 人权高专办在整个联合国系统内实现人权主流化和推动基于权利的做法方面发挥何种作用和职能，一直都是职能审查和 2014 年高级管理团队务虚会的讨论和决策主题。

337. 受访者普遍认为，人权高专办与联合国系统其他实体之间的合作与协调，无论是在总部，即秘书处(如政治部、维和部、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、人道协调厅)，还是在区域一级(区域主任小组、区域协调机制、发展集团—拉丁美洲和加勒比地区)，又抑或是在国家一级(国家工作队、驻地协调员办公室)，都是有效和充分的。期望秘书长的“人权先行”倡议和发展集团的人权主流化机制将提升整个系统内的合作协调与人权主流化水平。

338. 在人权高专办与秘书处其他部门和办事处之间实现有效的合作、协调和信息共享仍是一项挑战。进一步有效地合并并整合通过人权高专办不同人权活动、机制和工具(普遍定期审议、条约机构和特别程序等等)收集到的，以及通过维和部和负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表等其他实体收集到的所有人权相关资料，或可有所助益。一些受访者指出，人权高专办的任务与秘书长特别代表、儿童基金会、联合国人口基金(人口基金)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)等其他一些机构的任务存在相当严重的重复和重叠现象。

⁹¹ 发展集团的人权顾问部署战略，2012 年 1 月，第 4 页。有些人权顾问是为应对特定人权状况(如冲突后或灾害情况、和解进程)，另有几名顾问在部署期间遇到了危机局势，被要求以与人权高专办总部和区域办事处的联络员身份，向驻地协调员和国家工作队提供咨询意见和支助。

⁹² 《“人权先行”行动计划》是继 2012 年 11 月发布秘书长的联合国在斯里兰卡的行动内部审查专门小组报告之后，由常务副秘书长牵头的进程产生的成果文件。

⁹³ 方案和预算审查会议记录，第 3 次会议，2014 年 5 月 8 日。在审查时，有两位捐助者表示愿意为实施这些提案提供资金。

339. 关于可能存在的重复和重叠，一些受访者提到了一个广为流传的故事，此故事虽极有可能是杜撰出来的，但仍值得在此重述。这是在一次维和任务中发生的案例，据报告一名未成年少女遭到了强奸。秘书处几个实体——人权高专办、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表、负责冲突中性别暴力问题的秘书长特别代表、秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问和妇女署等等——接连对所称受害人进行访谈，每一个实体都在竭力维护自己的任务授权和正式地位，并在媒体和积极分子中间表现得十分积极，未能充分顾及到所称受害人的感受和/或状况。

340. 关于可能存在重复和重叠的另一个例子，是联合国各实体与儿童权利相关的工作。依照相应决议，为人权高专办、儿童基金会以及人口基金和难民署等其他联合国实体，在总部一级设立了这方面的机制，此外还有两名肩负着儿童权利方面任务的秘书长特别代表，而在地外各级还设有其他结构。这说明合作与协同是很复杂的事情，也是挑战；但总体上看，人权高专办与儿童基金会和两名特别代表合作得很好。

341. 检查专员得出结论认为，总体而言，联合国涉及人权问题的各个实体进行了充分合作，且相互间存在协同而非重复，但它们在相关领域内的工作、活动和任务仍有进一步精简和整合的空间。“人权先行”倡议不失为一个良机，藉此可审查肩负人权任务的各个实体的任务、活动和工作，从而精简其工作并促进协同。审查结果应与会员国分享，供其审议。

342. 执行下列建议的目的，在于精简与人权有关的工作，并加强联合国系统内的协同。

建议 6

秘书长应在“人权先行”倡议的范围内，在酌情与联合国系统行政首长协调理事会磋商的基础上，审查肩负人权任务的各个实体的任务、活动和工作，以期精简它们的工作，在整个联合国系统内实现人权主流化并加强协同。审查结果应连同秘书长本人的建议一并提交大会第七十一届会议审议。

十. 监督

A. 监督框架

343. 人权高专办作为秘书处的一个部门，必须接受联合国内部和外部监督机构——监督厅、审计委员会和联检组——的监督，这些机构为秘书处提供了一个广泛的监督框架。人权高专办坚持认为，通过独立审计咨询委员会和三个监督实体之间一年两次的三方会议等其他机制，人权高专办得到了充分、有效和协调的监督。

344. 为落实和执行监督建议，人权高专办所有高级管理人员均会得到监督报告，并且会为汇报建议执行情况的后续报告提供资料。此外，联合国总部定期分发秘书处各个部门产生的最重要的监督建议汇编，以向本组织各个部门的管理人员提供这一重要信息，供其使用。

345. 监督厅在 2002 年关于人权高专办管理审查的报告中建议，人权高专办管理层应当审查所有尚待执行的建议、排列优先次序并使之系统化，而且还应当分配责任，规定行动的截止日期，并建立一项确保这些建议得到执行的机制 (A/57/488, 第 65 段)。

346. 一些受访者也表露出类似关切。从上文可以看出，各种管理问题和关切在不同的内部和外部监督报告中多有涉及，其中几个问题，如“合适”的组织结构、外地机构、整个人权高专办的协调、合作和交流以及伙伴关系等问题仍在职能审查的议程之上。

347. 人权高专办表示，在解决上述监督厅报告所关切的问题方面现已取得进展，而且在本项审查之际，人权高专办并无任何至关重要的建议尚未执行完毕，监督厅所作重要建议仅有 6 项尚未执行完毕。

348. 鉴于持续有效地跟进监督机构所作各项建议的重要性，检查专员得出结论认为，人权高专办应立足于即有进展，继续加强工作，并确保持续跟进各项监督建议的执行情况。

B. 会员国的监督作用

349. 正如第二章所作广泛概述，在会员国监督人权高专办方面存在的一些问题现已查明。

350. 联检组先前一份报告指出：⁹⁴

“会员国负责联合国系统各组织的监督工作，并将部分监督权力分别下放给各组织秘书处和外部监督机构。监督是会员国为获得如下保证而在联合国系统内确立的治理制度不可分割的一部分：

- 各组织的活动完全符合立法授权
- 各组织所获得的资金用途正当
- 各组织的活动皆以最有成效和效率的方式开展
- 各组织的工作人员和所有其他官员遵守最高的职业、廉正和道德标准

⁹⁴ JIU/REP/2006/2, 第 4-6 段。

此外，《联合国宪章》对全系统范围的监督工作作了规定，并规定，监督工作主要由经济及社会理事会和大会负责，目的是避免方案重叠和重复以及资源浪费。

会员国必须平衡其获得保证的需求与提供这种保证的费用。获得的保证水平越高，则费用越高。合理保证通常被认为是监督职能部门的目标，合理性标准系参照对每个组织所作的风险评估加以确定。在此基础上，会员国可根据监督部门开展的活动确定它们希望获得何种水平的保证，这反过来又会使得会员国能够履行其监督职责。会员国必须认识到需在外部和内部监督机制之间保持适度平衡，以便有效地履行其监督职能。”

351. 检查专员在赞同并重申上述表述的同时，愿提及有关章节中说明的在会员国监督人权高专办方面所发现的问题及所提出的意见/建议。

十一. 其他问题

A. 信息和通信技术

352. 人权高专办须遵守信息和通信技术厅的中央信息和通信技术(信通技术)战略和政策，这些政策和战略侧重于信息技术安全和业务连续性。人权高专办的信通技术职能和服务以人权高专办信通技术战略为指导，该战略最后一次更新是在2011年9月。人权高专办设有一个信息和通信技术委员会，⁹⁵负责核可关于信通技术事宜的政策和指令。信息管理和技术科负责为人权高专办提供信通技术服务并管理信通技术系统。某些外地机构设有单独的信通技术职能部门。包括开发署在内的外部合作伙伴向许多人权高专办外地机构提供信息技术和行政管理支助。信息管理和技术科的职能还包括信息技术风险管理，包括信息技术安全。

353. 工作人员表示，他们对信通技术服务和系统大致满意。有些人建议人权高专办不妨进一步强化某些信通技术系统和业务。有人提议，可设立一个正式文件的有效起草、审核批准、定向发送和归档系统，这将有助于加快人权高专办内备忘录的审核批准。一些行政流程，如请假/旅行申请和培训注册，可通过电子系统完成。

354. 几名工作人员提到，没有为信息技术问题分配适当的资源，而且信通技术系统和电脑设备已经过时，难以有效地开展工作。信息管理和技术科应更加以客户为导向，从而为总部和外地工作人员提供支助。人权高专办并未利用最新技术改进数据库，方便开展人权调查、监察和实况调查。尽管人权高专办的核心竞争力依赖于外地信息采集，但管理系统被认为是薄弱点：并非所有外地机构都维持着通用人权数据库；系统由各司、处或科自主开发；跨部门信息共享有限；没有

⁹⁵ 根据秘书处每一个部门均须设有自己的信通技术委员会这一规定(ST/SGB/2003/17)。

一个集中的系统可用于搜索特定国家的相关信息；没有一个系统能够从一个中心点对外提供关于某一特定国家人权状况的所有信息。

355. 有人指出，人权高专办作为一个立足于倡导人权问题的组织，必须具备有效的传播政策，以及有效的信通技术系统和工具，包括一个功能齐全、易于使用的网站。一些受访的利益攸关者提到，人权高专办的网站已经过时、用户使用不便，并评论称，信息不易获取。

356. 鉴于工作人员和利益攸关者所作评论意见，以及根据联检组此前所作建议，检查专员得出结论认为，高级专员应在 2016 年年底之前更新人权高专办的信通技术战略，因为该战略自 2011 年 9 月之后一直未再作更新。主要信通技术优先事项和需求以及可能存在的额外资源需求应予一并查明。

B. 信息共享与知识管理

357. 继 2009 年全办事处需求评估之后，一项知识管理战略和详细的工作计划制定出炉，并随后于 2010 年获得高级管理团队与项目和预算审查委员会核可，以在 2010-2011 两年期内执行。在查明供资是否充足之前，做了一些初步工作。2012 年监督厅对人权高专办方法制定和人权活动培训安排的审计强调指出，需拨出专用资源，以确保知识共享系统并执行商定的战略。

358. 在实践中，知识共享的实现方式多种多样。业绩监察系统事实上已然成为一种知识管理工具，因为其中包含所有的规划、监察和报告文件。内联网是可用在内部共享信息和知识的另一平台。其他与知识管理相关的活动包括：外地机构与其各自事务处每周一次的例会和与主管干事的持续接触；外地机构负责人的年度磋商；以及政策、规划、监察和评价处根据人权高专办其他部门所提供资料进行的经验教训总结，这些资料汇编完毕后在内联网上向所有工作人员开放。

359. 尽管取得了进展，但仍有不足之处。受访者表示，将在普遍定期审议、特别程序、人权理事会、条约机构体系以及研究和发展权利处所开展工作的范围内采集到的所有资料汇编在一起，仍是一大挑战。尽管各个地点的所有资料均能得到，但无法通观全局；关于某国人权状况的信息并未以整合、可用的方式实时提供，而是仅在秘书长或高级专员简报有此需要时临时提供，或者在高级别访问或会晤前夕提供。另一个问题是外地机构工作人员对内联网的可访问性。

360. 鉴于现有的种种挑战以及有效的知识管理和系统的重要性，检查专员建议高级专员在 2016 年年底之前制定一项信息共享和知识管理综合战略和行动计划，包括采取《2014-2017 年人权高专办管理计划》所列的各种行动，同时要考虑到包括联检组在内的各类监督机构所作的建议，并定期向理事机构报告该战略和行动计划的执行情况。

C. 联合国日内瓦办事处、法律事务厅执行办公室和联合国开发计划署提供支助服务

361. 人权高专办与不同实体订有提供行政支助服务的合同安排，即与日内瓦办事处订有向日内瓦总部提供行政支助服务的合同安排，与法律事务厅执行办公室订有向纽约办事处提供服务的安排，以及与开发署和/或发展集团/发展业务协调办公室订有向外地机构提供服务的安排(根据秘书处与开发署之间关于提供行政支助服务的全球谅解备忘录)。⁹⁶ 某些外地机构还会与各自的合作伙伴订有协议，例如，曼谷办事处与亚洲及太平洋经济社会委员会订有协议。维持和平特派团和政治特派团的人权部分是维和部、政治部和外勤部的一个组成部分。

362. 日内瓦办事处作为秘书处的地方行政当局，负责向日内瓦的人权高专办提供服务，就像管理事务部支助纽约的其他部门一样。这是日内瓦办事处在经常预算范围内履行并据此组织开展的一项核心功能。人权高专办与日内瓦办事处订有一项为预算外部分提供类似服务的本地协议。人权高专办按年度偿还日内瓦办事处向人权高专办提供“预算外”服务的费用。类似的安排适用于人权高专办驻各区域委员会代表/代表处。

363. 人权高专办表示，它对各个合作伙伴提供的行政安排和服务总体上感到满意。这在工作人员调查中亦有反映：超过一半的答复者对所提供的业务和行政支助服务的质量表示满意。

364. 外地工作人员提到，服务交付有时迟缓，而且就低价值服务而言，包括交易手续费和成本在内的费用相当高昂，致使流程繁琐昂贵；这些流程的效率还有进一步提高的空间。

365. 服务提供者所遵循的行政规则、政策和程序以及会计准则和财务制度各有不同。开发署有其自己的行政和财务规则及预算编号，并采用特定的机构资源规划系统(Atlas)。一些国家办事处采用的是 MAYA 系统，而人权高专办总部则使用秘书处系统(综管信息系统)。这有时会给外地机构的行政及财务管理和监察带来挑战。如能最大限度地精简外地流程并协调统一各个系统和程序，将不无助益。如欲在人权高专办引入“团结”项目，则应将国家办事处和其他外地机构由开发署支助、驻有开发署工作人员并采用开发署的会计准则、制度和采购规则这一事实纳入考虑。

366. 检查专员得出结论认为，人权高专办应迟于 2016 年年底之前更新其外地手册及相关的标准作业程序，解决上述问题。

367. 人权高专办内部采购系以低价值采购授权、《财务条例和细则》和秘书处《采购手册》为指导。人权高专办 2011 年的采购准则反映了日内瓦办事处采购

⁹⁶ 此安排规定按照既定的开发署国家办事处通用价目表偿还服务费。在某些情况下，还会为不在通用价目表规定范围内的附加服务(如信息技术支助)签订单独的服务级协议。

和运输科经更新的时间表以及核定低价值采购额度从 2,500 美元到 4,000 美元的变化。人权高专办没有进行当地采购的采购授权；此种采购由当地服务提供者负责，如开发署或区域委员会(酌情而定)。

368. 工作人员似乎对所提供的采购服务感到满意。有人指出，进一步提高核定低价值采购额度(4,000 美元)的灵活性将是有益的。

D. 内部司法、道德操守办公室和监察员办公室

369. 秘书处的内部司法适用于人权高专办，人权高专办受秘书处道德操守办公室及监察员职能和服务部门的管辖。同样，秘书处的保护举报人政策也适用于人权高专办。

370. 受访者表示，监察员办公室一直都十分支持人权高专办，无论是工作人员还是管理层，并为若干问题的解决做出了贡献。人权高专办与道德操守办公室的联系一直都主要是围绕着提供关于道德问题的培训以及参与联合国财务申报方案。

371. 审查期间，在人权高专办并未发现任何涉及司法、监察员办公室或道德操守办公室履职情况的特定问题。检查专员谨重申确立有效的道德操守职能和利益冲突政策的重要性，这将“极大地推动加强道德操守和诚信的组织文化以及增进公众对联合国的信任。此政策有助于实行问责制并促进工作场所的尊重、管理、透明和诚信。”⁹⁷

十二. 结论性意见

372. 新任高级专员就职为高级专员本人以及各会员国和人权高专办提供了一个集体反思办事处所面临的长期挑战的机会。

373. 现行的人权高专办外地机构及其运作模式影响深远。该模式，包括可持续性、可信性和可预测性，值得认真思考。

374. 下一步理所当然的是审议现行的外地机构业务模式是否是履行“促进和保护全体人类的所有人权”这一任务的最佳选择，或者是否应考虑替代业务模式。现行制度似乎赋予了那些在其境内有人权高专办外地机构的会员国以特权，并将那些境内没有人权高专办外地机构的会员国置于不利地位。加强区域能力和设立区域中心或可在一定程度上亡羊补牢。同样重要的是，要建设/加强总部和区域中心对个别国家人权状况进行全面监察的能力。增强所有会员国的国家能力应为最重要的目标。

⁹⁷ A/68/348, 第 78 段。

375. 人权高专办的财务可持续性是一个令人严重关切的问题，其特点是缺乏足够的经常预算资源且过度依赖自愿捐款。尽管作为对 2005 年首脑会议关于加强人权机制的呼吁的回应，经常预算资源翻了一番，但这一预算仍不足以应对赋予人权高专办的新任务不断增加且日益复杂的状况。可持续的供资是关键，若要在在这方面取得进展，就要不断努力排定活动优先次序，扩大捐助群体，而且最重要的是要确保经常预算资源的分配更加均衡。

376. 人权高专办所面临的需求一直在不断扩大，这与人权理事会和其他立法机构授权开展的活动以及“人权先行”等新倡议、在整个系统内实现人权主流化和人权可能成为 2015 年后发展议程的重点有关。有充分理由大幅增加人权高专办的经常预算资源；这又使得加大问责和监督力度很有必要。一个理想的目标将是，在未来五年内，即到 2020 年，使经常预算资源增加一倍。另外，在采取这类行动的同时，应更加有效地利用资源并进一步优先开展资源分配；精简结构和业务流程；实行强有力的监察和报告；以及进行更为有效的监督，包括内部监督和会员国监督。

377. 新任高级专员主张，在制订 2015 年后发展议程和拟订可持续发展目标时，应将人权列为一个重要组成部分。如果会员国响应这一呼吁，人权高专办将更能有所作为；伴随而来的让人权高专办“切合目的”的挑战将是难以应对的。资源调动的前景可能随之扩大。与此同时，人权高专办必须提高业务能力；它需要寻找更多的资源调动机会、培养必要的技能组合并对总部和外地机构工作人员展开必要培训。

378. 没有必要对关于人权高专办的两极分化观点纠缠不放；所有各方怀着良好意愿携手合作、达成共同愿景，应是可能的。应设法借鉴从条约机构改革工作中“汲取的经验教训”，照搬照套，适用于人权理事会的工作并使授权开展的活动合理化。人权高专办的愿景如能获得所有会员国的完全赞同，不仅会促进对人权高专办的集体主导权，还会为在世界各地更加有力地促进和保护全体人类的所有人权营造一个有利环境。

附件一

联合检查组以往与工作人员公平地域分配相关的建议的后续行动

联合检查组以往与工作人员公平地域分配相关的建议的后续行动

(1) JIU/REP/2003/6—建议 7

人权高专办应每年编写一份清单，列出那些无人在人权高专办任职或任职人数不足的国家，秘书处举办关于人权的专业性竞争考试时应考虑到该清单。

JIU/REP/2006/3 所载后续行动

“检查专员认为，这项建议‘正在执行中’。检查专员建议，这份无人在人权高专办任职或任职人数不足的国家清单应每年更新，并提交[人力资源管理厅](人力厅)，以便在规划未来[国家竞争性考试]时可予考虑并用于跟踪进展。”

报告还称，国家竞争性考试在矫正地域不平衡问题方面并无任何助益。

JIU/REP/2009/2 所载后续行动

“检查专员从人权高专办秘书处获悉，在联检组提出建议后，人权高专办汇编了一份无人在人权高专办任职或任职人数不足的国家清单，并且人权高专办在根据国家竞争性考试程序进行征聘时的确会考虑到此清单。^a

“尽管国家竞争性考试征聘可能无助于改善 2006 年的状况，但检查专员满意地注意到，2008 年 2 月举行了一场关于人权的国家竞争性考试，人力厅重点邀请据认为需要增加其在水权高专办任职人数的那些区域中的国家参加考试。在被邀请参加考试的 49 个会员国中，有 41 个会员国作出答复并提出申请，共有 236 名候选人参加了考试。这项工作对地域分配的实际影响如何，只有在人力厅 2009 年公布通过考试的候选人名单后方能见分晓。”

评估

检查专员注意到，人权高专办在努力通过国家竞争性考试(即现在的“青年专业人员方案”)和大会第 61/159 号决议所设想的机制，从无人任职和任职人数不足的国家征聘候选人。根据第 61/159 号决议，人权高专办已着手制定一个临时机制，根据该机制，P-2 级工作人员的征聘不局限于成功通过国家竞争性考试的候选人。2010 年国家竞争性征聘考试包括人权职组，此次考试从无人任职和

^a 如欲了解进一步的详情，请另见相关管理层的答复(A/61/115/Add.1、A/62/845/Add.1 和 A/64/94/Add.1)。

任职人数不足的会员国中选拔出了一批候选人。人权高专办要求人力厅在 2014 年举行新一轮青年专业人员方案人权考试。依照人权理事会和秘书处人力资源深入观察系统的要求每年报告人权高专办工作人员的构成情况，也有助于执行这项建议。得益于该项工作，加之旨在改善公平地域分配情况的其他措施和努力，情况已有所改善。不过，也很显然的是，有必要采取进一步的措施。详情请参阅本报告(JIU/REP/2014/7)第六章及其相关建议。

(2) JIU/REP/2003/6—建议 8

人权高专办工作人员地域分配不均衡的问题只能通过采取坚决的管理行动来解决。因此，高级专员应制定一项行动计划，以减少目前的不均衡情况并指出需要达到的具体目标和期限。

JIU/REP/2006/3 所载后续行动

“检查专员认为，本项建议‘正在执行中’。正如 E/CN.4/2006/103 号文件所示，行动计划已经制定。其效果只能在未来几年里加以评估。检查专员谨强调，划拨给人权高专办的资源预计在不久的将来会有所增加，这是解决工作人员地域分配实际不平衡问题的重要机会，不应错过。”

“检查专员认为还有许多工作要做；人权高专办应采取更积极的办法，从在人权高专办无任职人员或任职人员不足的国家中挑选并征聘候选人。检查专员敦促高级专员确保立即采取措施，不再进一步拖延。在这方面，可考虑采取的一项措施是利用联合国驻地协调员办公室以及联合国和从事相关领域工作的其他机构的地方办事处，尽可能广泛地发布职位空缺，并在可行的情况下，利用既有的国家候选人名册。人权理事会应要求人权高专办采取一切必要措施，解决工作人员地域分配不平衡问题，包括拟订年度改进指标和提交年度报告。人权理事会还应每两年对该问题进行一次系统监察和评价。”

如下所述，JIU/REP/2007/8 号报告也建议设定征聘目标。

JIU/REP/2007/8—建议 8

大会应对人权高专办从任职人数偏高区域招聘新的专业工作人员(P-1 至 P-5 级)实施临时最高限额，直至实现地域平衡。

JIU/REP/2009/2 所载后续行动

“检查专员满意地注意到，人权高专办^b与人力厅共同指出，它已采取措施纠正地域代表性不平衡问题。秘书长的报告按大会第 62/236 号决议的要求提供资料，说明人权高专办为改善其工作人员地域分配情况所采取的措施。”

^b 如欲了解进一步的详情，请另见相关管理层的答复(A/61/115/Add.1、A/62/845/Add.1 和 A/64/94/Add.1)。

“检查专员还注意到，尽管人权高专办减少不平衡现象的管理举措不包括具体的目标或最后期限，但他了解到，尽管联检组 2007 年报告建议 8 正在执行中，但为应对该状况，目前亦有采取其他措施。

“虽然检查专员承认联检组建议的执行工作不断取得进展，但他认为，应按年度继续监督它们的执行情况。”

评估

检查专员赞同 JIU/REP/2009/2 所作上述评论意见。他认为，人权高专办应更新其行动计划，以改善工作人员地域分配情况，并且应对该行动计划的执行加以密切监察。详情请参阅本报告(JIU/REP/2014/7)第六章及其相关建议。

附件二

在全面实施成果管理制方面有待落实的下一步工作

关于规划，在下一周期内，人权高专办将侧重于：

- 开发业绩监察系统审查模块，以确保整个四年期方案拟定周期内各项计划之间的协调一致
- 确保年度工作计划(文件和流程)成为适用于全办事处的管理工具：从实现成果方面所取得进展的角度，重新审查现有计划，根据审查结果重新分配资源，并改善内部协调
- 在过去两年期积累的各种经验教训基础上，编制一本手册
- 提高人权高专办预测和探索外部环境的能力，以改进管理决策

就监察而言，在下一周期内，人权高专办将侧重于：

- 改进人权高专办所有实体(不论是外地实体还是总部实体)的问责制框架，如确定总部实体产出的具体目标
- 确保在基于结果的监察中收集的信息能够用于高层决策，特别是用于资源分配(工作人员和活动)
- 增强管理人员(无论是外地还是总部的)定期分析监察所获信息的能力，以便在必要时立即采取行动
- 通过确定并传播所汲取的经验教训，加强整个实体的学习

在评价方面，主要的挑战是 2014-2017 年评价计划所查明的那些挑战，尤其是：

- 计划进行的评价均在合理的时限内和所分配资源的限度内，按计划进行
- 评价达到最高质量，且由知识渊博的独立顾问，或者在可能情况下，由人权高专办评价人员负责进行
- 高级管理层切实支持评价的设计和实施，并有效利用评价结果，包括提高对评价标准和价值的认识
- 通过增加知识，工作人员加大对评价工作的需求

关于业绩监察系统，开发工作将继续进行，侧重点是以下领域：

- 总部监察和报告
- 编制报告，以确保用户可轻松获取标准报告和分析报告；用户可选择根据自身需求对它们加以调整(如按照专题优先事项、区域和指标分列)；以及用于评价的数据易于生成和共享

- 调整监察模块，以适应因对 2014-2017 年规划周期实施新程序而产生的变化
- 借助该系统进行知识管理(例如，在确定良好/最佳做法的工作中所产生文件的可得性，以及所汲取的经验教训与具体的专题优先事项或全球管理工作成果之间的联系)
- 所有模块的用户友好性，包括在因特网连接速度较慢的地区更加便利地使用该系统的可能性(如离线上传功能)

资料来源：联检组问卷调查所收到的答复。

附件三

联合国人权事务高级专员办事处的外地机构

2014 年 9 月人权高专办的外地机构/人权顾问(共计 68)		
区域	现有	2015 年规划
非洲 (26)	国家办事处(3) 乌干达(2005 年), 多哥(2006 年), 几内亚(2009 年) 和平特派团的人权部分(10) 苏丹(达尔富尔混合行动, 2008 年), 南苏丹(南苏丹特派团, 2011 年), 布隆迪(人权高专办, 1995 年; 联布办事处, 2004 年; 综合, 2006 年), 刚果民主共和国(联人办一联刚特派团, 1999 年; 联刚稳定团, 2010 年), 科特迪瓦(联科行动, 2004 年), 利比里亚(联利观察团, 2003 年), 中非共和国(中非建和办, 2000 年; 中非稳定团, 2014 年), 几内亚比绍(联几建和办, 1999 年), 索马里(联索行动, 2013 年), 马里(马里稳定团, 2013 年) 区域办事处/中心(4) 东非(亚的斯亚贝巴, 2002 年), 南部非洲(比勒陀利亚, 1998 年), 中部非洲次区域人权与民主中心*(雅温得, 2001 年), 西非(达喀尔, 2008 年) 国家工作队中的人权顾问(9) 乍得(2011 年), 肯尼亚(2008 年), 马达加斯加(2011 年), 卢旺达(2007 年), 塞拉利昂** (2014 年), 坦桑尼亚联合共和国** (2014 年), 赞比亚** (2014 年), 马拉维** (2014 年), 尼日利亚** (2014 年)	国家办事处, 布隆迪
亚洲及太平洋 (11)	国家办事处(1) 柬埔寨(1993 年) 和平特派团的人权部分(1) 阿富汗(联阿援助团, 2002 年) 国家办事处(2) 东南亚(曼谷, 2002 年; 发展集团亚太地区人权顾问**2014 年), 太平洋(苏瓦, 2005 年) 国家工作队中的人权顾问(7) 斯里兰卡(2004 年), 巴布亚新几内亚(2008 年), 马尔代夫**(2012 年), 东帝汶**(2013 年), 孟加拉国**(2014 年), 发展集团亚太地区, 曼谷**(2014 年), 菲律宾**(2014 年)	国家办事处, 缅甸
中东、北非 (8)	独立/国家办事处(4) 巴勒斯坦(加沙, 1996 年; 拉马拉, 2000 年), 毛里塔尼亚(2009 年), 突尼斯(2011 年), 也门(2012 年) 和平特派团的人权部分(2) 伊拉克(联伊援助团, 2003 年), 利比亚(联利支助团, 2011 年)	

2014 年 9 月人权高专办的外地机构/人权顾问(共计 68)

区域	现有	2015 年规划
	区域办事处/中心(2)	区域办事处, 北非(开罗)
	中东和北非(贝鲁特, 2002 年), 联合国西南亚和阿拉伯区域人权培训和文献中心*(多哈, 2009 年)	
欧洲、中非 (10)	独立办事处(1)	国家办事处, 乌克兰
	科索沃(塞尔维亚, 1998 年)	
	国家办事处(2)	
	中亚(比什凯克, 2006 年), 欧洲(布鲁塞尔, 2009 年)	
	国家工作队中的人权顾问(7)	
	南高加索地区(第比利斯, 2006 年), 俄罗斯联邦(国家工作人员, 2005 年/人权顾问, 2008 年), 前南斯拉夫的马其顿共和国(国家人权顾问, 2007 年), 摩尔多瓦共和国(2008 年), 塞尔维亚(国家人权顾问, 2007 年), 塔吉克斯坦(2010 年), 乌克兰(2011 年)	
美洲 (13)	国家办事处(4)	国家办事处, 洪都拉斯
	哥伦比亚(1997 年), 墨西哥(2002 年), 危地马拉(2005 年), 玻利维亚多民族国(2007 年)	
	和平特派团的人权部分(1)	
	海地(联海特派团, 2004 年)	
	国家办事处(2)	
	中美洲(巴拿马城, 2007 年), 南美洲(圣地亚哥, 2009 年)	
	国家工作队中的人权顾问(6)	
	厄瓜多尔(2007 年), 洪都拉斯(2010 年), 巴拉圭(2010 年), 牙买加**(2014 年), 多米尼加共和国**(2014 年), 发展集团拉丁美洲和加勒比地区, 巴拿马城**(2014 年)	

* 由大会决议设立。

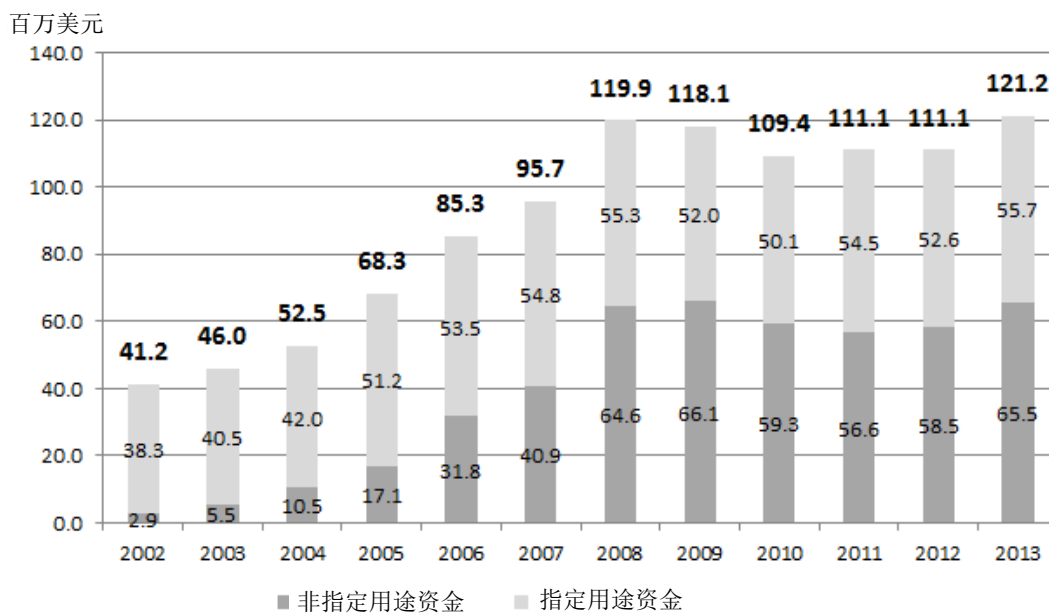
** 通过发展集团人权主流化机制部署人权顾问。

外地机构和人权顾问	
国家/独立办事处	13
和平特派团的人权部分	14
区域办事处/中心	12
国家工作队/发展集团区域中心中的人权顾问	29
共计	68

资料来源: 人权高专办内联网(https://intranet.ohchr.org/Offices/FieldPresences/ListofFieldPresences-Documents/OHCHR_field_presences_table_Augustper cent202014.doc)。

附件四

2002-2013 年指定用途与非指定用途的资金



资料来源：《2013 年人权高专办报告》，第 134 页。

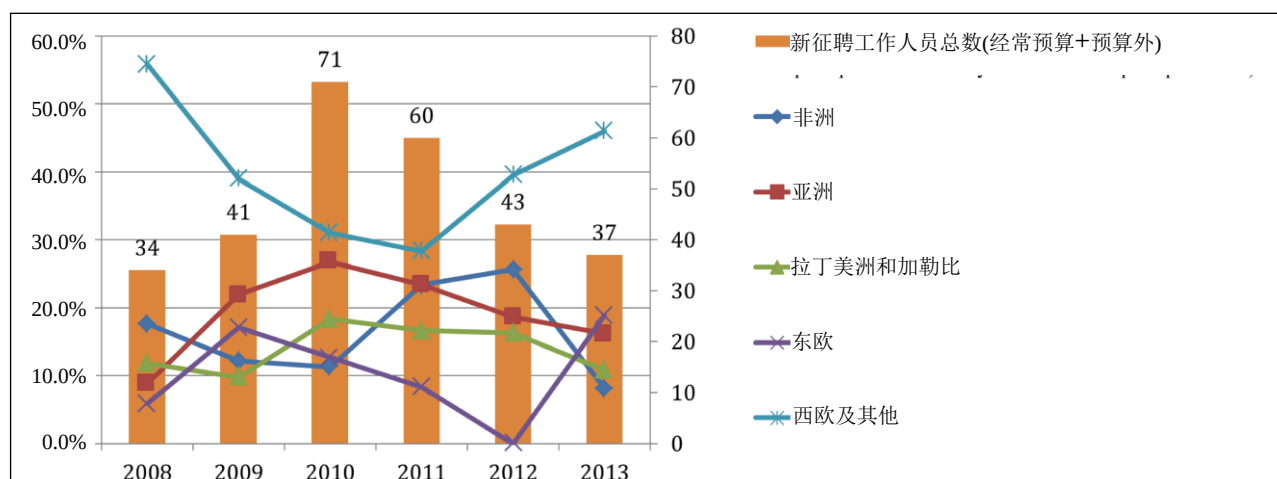
人权高专办，供资趋势(<http://www.ohchr.org/EN/ABOUTUS/Pages/Figures.aspx>)。

附件五

联合国人权事务高级专员办事处工作人员构成情况表/图

图

联合国人权事务高级专员办事处员额配置：专业职等及以上新招聘人员的地域分配情况



资料来源：联检组问卷调查所收到的答复。

表

联合国人权事务高级专员办事处员额配置：P-5 级及以上职等新招聘人员的地域分配情况

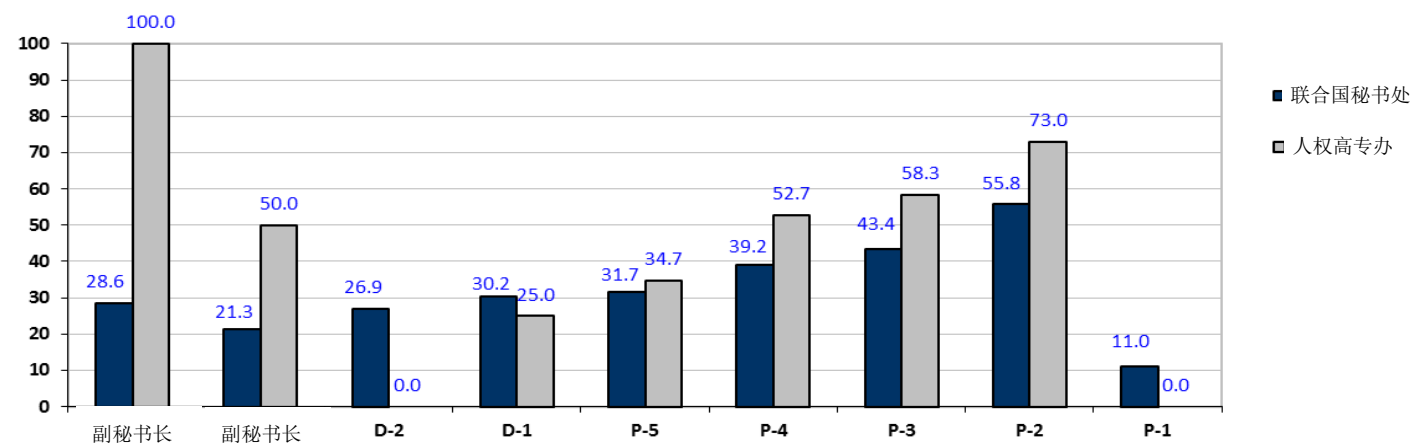
P-5 级及以上	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
非洲	3	0	2	2	0	1
亚洲	0	1	0	0	0	1
拉丁美洲和加勒比	0	0	1	0	1	0
东欧	0	1	1	1	0	0
西欧及其他	2	4	2	0	3	3
共计	5	6	6	3	4	5

资料来源：联检组问卷调查所收到的答复。

柱状图和表

联合国秘书处和联合国人权事务高级专员办事处中的妇女状况

联合国秘书处(2013 年 12 月)和联合国人权事务高级专员办事处(2013 年 12 月)任用达一年及以上专业及以上职类中妇女所占百分比



2003 年至 2013 年期间专业及以上职类中妇女任职情况趋势

联合国秘书处					联合国人权事务高级专员办事处				
2003-2013 年期间，在联合国秘书处，妇女所占比例从 2003 年的 36.7%(5,508 人中有 2,024 名妇女)增至 2013 年的 40.5%(10507 人中有 4,253 名妇女)，增长了 3.73 个百分点					2003-2013年期间，在人权高专办，妇女所占比例从2003年的46.8%(94人中有44名妇女)增至2013年的53.3%(523人中有279名妇女)，增长了5.5个百分点				
职等	截至2003年 12月31日妇女 百分比	截至2013年 12月31日妇女 百分比	2003-2013年 总变动 (百分点)	2003-2013年 平均年变动 (百分点)	职等	截至2003年 12月31日妇女 百分比	截至2013年 12月31日妇女 百分比	2003-2013年 总变动 (百分点)	2003-2013年 平均年变动 (百分点)
副秘书长	13.6	28.6	14.94	1.49	副秘书长	0.0	100.0	100.0	10.0
助理秘书长	17.5	21.3	3.83	0.38	助理秘书长	0.0	50.0	50.0	5.0

联合国秘书处					联合国人权事务高级专员办事处				
D-2级	27.7	26.9	-0.83	-0.08	D-2级	0.0	0.0	0.0	0.0
D-1级	28.9	30.2	1.36	0.14	D-1级	33.3	25.0	-8.3	-0.8
P-5级	31.2	31.7	0.45	0.05	P-5级	42.9	34.7	-8.1	-0.8
P-4级	32.4	39.2	6.75	0.68	P-4级	25.8	52.7	26.9	2.7
P-3级	41.5	43.4	1.85	0.18	P-3级	54.3	58.3	4.0	0.4
P-2级	50.7	55.8	5.13	0.51	P-2级	55.0	73.0	18.0	1.8
P-1级	85.7	11.0	-74.71	-7.47	P-1级	0.0	0.0	0.0	0.0

截至2013年12月31日，妇女在联合国秘书处中占：

- 任用达一年及以上专业及以上职类全体工作人员的40.5% (10,507人中有4,253名妇女)
- **D-1至副秘书长级**全体工作人员的28.6% (815人中有233名妇女)
- **P-1至P-5级**全体工作人员的41.5% (9,692人中有4,020名妇女)
- 性别均衡指数：**P-2**：55.8% (1,114人中有622名妇女)
- 最大增幅：**副秘书长**：15.0% (从2003年12月的13.6%增至2013年12月的28.6%)
- 最大跌幅：**P-1级**：-74.7% (从2003年12月的85.7%跌至2013年12月的11.0%)

截至2013年12月31日，妇女在人权高专办中占：

- 任用达一年及以上专业及以上职类全体工作人员的53.3%(523人中有279名妇女)
- **D-1至副秘书长级**全体工作人员的29.4% (17人中有5名妇女)
- **P-1至P-5级**全体工作人员的54.2 % (506人中有274名妇女)
- 性别均衡指数：**P-2级**：73.0%(37人中有27名妇女)，**P-3级**：58.3%(228人中有133名妇女)，**P-4级**：52.7%(169人中有89名妇女)，**助理秘书长**：50.0%(2人中有1名妇女)，**副秘书长**：100.0%(1人，是妇女)
- 最大增幅：**副秘书长**：100.0%(从2003年12月的0.0%增至2013年12月的100.0%)
- 最大跌幅：**D-1级**：-8.3% (从2003年12月的33.3%跌至2013年12月的25.0%)

2012年1月1日至2013年12月31日妇女在任用、晋升和离职人员(P-1至副秘书长级)中所占比例

联合国秘书处		联合国人权事务高级专员办事处	
任用人员			
• 全体任用人员 (P-1至副秘书长级)：44.4% (1 867 人中有 830 名妇女)		• 全体任用人员 (P-1至副秘书长级)：66.5% (167 人中有 111 名妇女)	
• D-1至副秘书长级 任用人员：23.8% (122 人中有 29 名妇女)		• D-1至副秘书长级 任用人员：50.0% (2 人中有 1 名妇女)	
• P-1至P-5级 任用人员：45.9% (1 745 人中有 801 名妇女)		• P-1至P-5级 任用人员：66.7% (165 人中有 110 名妇女)	

联合国秘书处	联合国人权事务高级专员办事处
- 任用人员性别均等指数：P-1 级：59.6%(57 人中有 34 名妇女)，P-2 级：56.5%(441 人中有 249 名妇女) - 最高女性任用人员比例：P-1 级：59.6%(57 人中有 34 名妇女) - 最低女性任用人员比例：助理秘书长：14.8%(27 人中有 4 名妇女)	- 除 D-1 级外各职等任用人员性别均等指数：P-1 级：76.9%(13 人中有 10 名妇女)，P-2 级：72.7%(33 人中有 24 名妇女)，P-3 级：66.7%(87 人中有 58 名妇女)，P-4 级：57.7%(26 人中有 15 名妇女)，P-5 级：50.0%(6 人中有 3 名妇女)，以及副秘书长：100.0%(1 人，是妇女) - 最高女性任用人员比例：P-1 级：76.9%(13 人中有 10 名妇女)，助理秘书长：100.0%(1 人，是妇女) - 最低女性任用人员比例：D-1 级：0.0%(仅 1 名男性)
晋升人员 - 全体晋升人员(P-1 至 D-2 级)：43.8%(555 人中有 243 名妇女) D-1 和 D-2 级晋升人员：32.8%(58 人中有 19 名妇女) P-1 至 P-5 级晋升人员：43.8%(555 人中有 243 名妇女) - 晋升人员性别均等指数：P-2 级：81.3%(16 人中有 13 名妇女)，P-2 级：51.1%(131 人中有 67 名妇女) - 最高女性晋升人员比例：P-2 级：81.3%(16 人中有 13 名妇女) - 最低女性晋升人员比例：D-2 级：20.0%(12 人中有 3 名妇女)	- 全体晋升人员(P-3 至 P-5 级)：52.2%(23 人中有 12 名妇女) D-1 和 D-2 级晋升人员：无 P-1 至 P-5 级晋升人员：52.2%(23 人中有 12 名妇女) - 晋升人员性别均等指数：P-4 级：64.3%(14 人中有 9 名妇女) - 最高女性晋升人员比例：P-4 级：64.3%(14 人中有 9 名妇女) - 最低女性晋升人员比例：P-5 级：25.0%(4 人中有 1 名妇女)
离职人员 - 妇女在所有离职人员(P-1 至副秘书长级)中占 40.7 %(1,491 人中有 607 名妇女)，高于其在联合国秘书处全体工作人员中所占的百分比(40.5%)。 - 最高妇女损耗率：P-1 级：0.16,D-2 级：0.11	- 妇女在所有离职人员(P-1 至副秘书长级)中占 71.2%(118 人中有 84 名妇女)，高于其在人权高专办全体工作人员中所占的百分比(53.3%)。 - 最高妇女损耗率：P-4 级：0.13,D-2 级：0.17

资料来源：人力厅；妇女问题协调人、协调司和妇女署编制，2014 年 10 月。

网站：www.unwomen.org/en/how-we-work/un-system-coordination/women-in-the-united-nations/reports-and-monitoring#sgreport。

附件六

培训经费

表
分配给培训的资源

	2008-2009 年	2010-2011 年	2012-2013 年
预算(美元)			
经常预算中的核定培训经费(方案支助与管理事务处)	319,500	331,500	397,000
经常预算中的核定培训经费(人力厅)	47,600	31,800	42,500
支出(美元)			
经常预算培训支出(方案支助与管理事务处)	290,266	333,771	353,172
经常预算培训支出(人力厅)	51,994	33,221	38,388
预算外培训支出	.. ^a	88,911	87,300
百分比			
经常预算中的核定培训经费占核定经常预算的比例	0.02 %	0.02 %	0.02 %
经常预算中的核定培训经费占核定人事费的比例	0.04 %	0.03 %	0.03 %

资料来源：联检组问卷调查所收到的答复。

^a 人员发展股于 2008 年 5 月正式投入工作，无 2008 年工作计划或费用计划。提供了一份 2009 年的工作计划，但其中并无任何预算信息。

附件七

2009-2013 年联合国人权事务高级专员办事处各机构会议和文件信息

年	机构	会议次数	会议天数	文凭数量(A)	每类文件允许的 最多字数	(A) X (B)
2009	人权理事会 + 咨询委员会	119	60	750 + 79	10,700	8,870,300
	普遍定期审议	60	30	186	10,700	1,990,200
	条约机构	710	355	1,235	10,700	13,214,500
	其他 [1]	240	120			
	小计	889	445	2,250	32,100	24,075,000
2010	人权理事会 + 咨询委员会	119	60	861 + 31	10,700	9,544,400
	普遍定期审议	60	30	200	10,700	2,140,000
	条约机构	720	360	1,357	10,700	14,519,900
	其他 [1]	240	120			
	小计	899	450	2,449	32,100	26,204,300
2011	人权理事会 + 咨询委员会	119	60	874 + 26	10,700	9,630,000
	普遍定期审议	60	30	207,	10,700	2,214,900
	条约机构	780	390	1,304	10,700	13,952,800
	其他 [1]	240	120			
	小计	959	480	2,411	32,100	25,797,700
2012	人权理事会 + 咨询委员会	119	60	948 + 29	10,700	10,453,900
	普遍定期审议	60	30	168	10,700	1,797,600
	条约机构	780	390	1,468	10,700	15,707,600
	其他 [1]	240	150			
	小计	959	480	2,613	32,100	27,959,100
2013	人权理事会 + 咨询委员会	119	60	1,074 + 17	10,700	11,673,700
	普遍定期审议	60	30	146,	10,700	1,562,200
	条约机构	780	390	1,539	10,700	16,467,300
	其他 [1]	310	155			
	小计	959	480	2,776	32,100	29,703,200

资料来源：人权高专办提供的资料。

[1] 除普遍定期审议工作组之外的人权理事会各工作组。作为人权理事会的机构，其文件反映在人权理事会项下。

解释性说明：

该表并未反映下列会议及其相关文件：(a) 人权理事会特别会议，和(b) 特设条约机构会议。

这些文件包括所有类型的文件，包括更正和议程。

特别程序相关数据反映在人权理事会的数字中。

会议次数系按照联合国会议服务标准计算得出。人权理事会会议按每天两次计算。

附件八

调查答复

表 1
联合检查组工作人员调查

参见	问题	群体	答复					
			完全同意	同意	既不是同意 也非不同意	不同意	完全不同意	不知道
第 88, 289 段	问题 21: 我认为在各司/处/科“内部”有足够的协调与合作	全体工作人员	5,76 %	32,56 %	23,34 %	28,82 %	5,48 %	4,03 %
		P-5 级及以上	5,71 %	37,14 %	25,71 %	25,71 %	5,71 %	0,00 %
	问题 22: 我认为在各司/处/科“之间”有足够的协调与合作	全体工作人员	2,03 %	19,77 %	26,45 %	35,76 %	11,34 %	4,65 %
		P-5 级及以上	0,00 %	15,15 %	27,27 %	45,45 %	12,12 %	0,00 %
第 90 段	问题 30: 我认为各个司/处/科之间的工作量分配是均衡和公平的	全体工作人员	2,31 %	19,31 %	30,55 %	27,67 %	6,05 %	14,12 %
		P-5 级及以上	2,86 %	17,14 %	22,86 %	25,71 %	14,29 %	17,14 %
第 111 段	问题 20: 我对人权高专办高级管理层抱有信心	全体工作人员	8,86 %	34,29 %	30,00 %	19,14 %	5,43 %	2,29 %
		P-5 级及以上	5,71 %	34,29 %	22,86 %	28,57 %	8,57 %	0,00 %
第 201 段	我认为人权高专办的战略规划进程是有效的且有助于实施成果管理制	全体工作人员	6,51 %	28,70 %	34,02 %	14,20 %	3,25 %	13,31 %
第 259, 290 段	问题 61: 所获得的学习和发展机会适合我的职业发展需要	全体工作人员	7,16 %	29,85 %	26,27 %	22,99 %	11,04 %	2,69 %
第 272 段	问题 52: 我认为人权高专办的征聘流程是公平、透明的	全体工作人员	4,46 %	21,13 %	21,13 %	26,79 %	21,73 %	4,76 %

参见	问题	群体	答复					
			非常好	好	既不好也不差	差	非常差	无观点
第 284 段	问题 64：我认为人权高专办工作人员与管理层的关系：	全体工作人员	5,97 %	24,78 %	37,31 %	21,49 %	4,48 %	5,97 %
第 287 段	问题 15：我所在工作单位有着良好的协作氛围	全体工作人员	33,14 %	44,38 %	13,26 %	5,76 %	3,17 %	0,29 %
		全体工作人员	31,05 %	44,44 %	15,95 %	6,27 %	1,42 %	0,85 %
		全体工作人员	24,50 %	42,07 %	16,43 %	12,68 %	3,75 %	0,58 %
		全体工作人员	19,60 %	48,13 %	16,43 %	12,39 %	2,59 %	0,86 %
	问题 14：一般情况下，我能够在正常工作时间内完成自己的工作任务(包括弹性工作安排)	全体工作人员	一贯	通常	偶尔加班	经常加班	频繁加班	不知道
		全体工作人员	9,40 %	27,35 %	24,79 %	22,51 %	15,38 %	0,57 %
		全体工作人员	完全同意	同意	既不是同意也非不同意	不同意	完全不同意	不知道
	问题 38：我认为我所在的工作单位有适当的资源来履行和完成其任务/职能	全体工作人员	3,24 %	27,65 %	12,06 %	36,47 %	18,82 %	1,76 %
	问题 33：我认为管理人员遵守了与其授权和责任水平相对应的问责制标准	全体工作人员	12,21 %	38,66 %	25,00 %	11,63 %	6,10 %	6,40 %
	问题 34：我认为人权高专办高级管理人员在努力促进诚信和道德价值观的组织文化	全体工作人员	10,82 %	35,67 %	26,32 %	15,79 %	7,89 %	3,51 %
第 288 段	问题 35：我认为人权高专办的管理层鼓励公开讨论	全体工作人员	9,28 %	27,54 %	28,12 %	21,16 %	10,72 %	3,19 %

参见	问题	群体	答复					
第 289 段	问题 27: 我认为人权高专办的组织结构在有效运作	全体工作人员	2,33 %	22,38 %	29,65 %	30,52 %	10,76 %	4,36 %
	问题 25: 我认为人权高专办总部和外地存在之间有“足够”的协调与合作	全体工作人员	2,34 %	27,49 %	25,44 %	29,53 %	9,06 %	6,14 %
	问题 37: 我认为人权高专办致力于并进行了必要的改革,以使本组织始终具有效能和效率	全体工作人员	7,56 %	34,01 %	27,91 %	20,35 %	5,23 %	4,94 %
	问题 39: 依我的经验,联合国秘书处管理人权高专办的条例、规则和政策,对其运作和履行职能是适宜和适当的	全体工作人员	3,47 %	28,90 %	24,57 %	26,01 %	10,69 %	6,36 %
			是	某种程度上	否	无观点		
第 290 段	问题 43: 我熟悉人权高专办成果管理制的政策和实施	全体工作人员	43,40 %	35,78 %	17,60 %	3,23 %		
	问题 44: 我在成果管理制方面得到了充分的培训和指导	全体工作人员	21,99 %	30,79 %	43,70 %	3,52 %		
			完全同意	同意	既不是同意 也非不同意	不同意	完全不同意	不知道
	问题 51: 我认为联合国秘书处的人力资源政策在人权高专办得到了一致、透明的执行	全体工作人员	3,59 %	23,35 %	21,86 %	26,05 %	13,17 %	11,98 %
	问题 53(a): 我认为人权高专办工作人员(所有专业及以上职等)的公平地域分配情况是适当的	全体工作人员	4,78 %	22,99 %	23,58 %	17,31 %	8,66 %	22,69 %
第 290 段	问题 53(b): 我认为人权高专办工作人员(P-5 级及以上)的公平地域分配情况是适当的	全体工作人员	4,56 %	14,59 %	22,49 %	19,76 %	12,16 %	26,44 %
	问题 56(a): 我认为人权高专办工作人员(所有专业及以上职等)的性别均衡情况是适当的	全体工作人员	8,38 %	41,92 %	20,66 %	10,18 %	2,69 %	16,17 %

参见	问题	群体	答复					
	问题 56 (b): 我认为人权高专办工作人员(P-5 级及以上)的性别均衡情况是适当的	全体工作人员	3,93 %	23,87 %	19,64 %	23,87 %	9,06 %	19,64 %
	问题 59: 我认为现行的联合国秘书处流动政策在人权高专办得到很好的执行, 这有助于我的职业发展(仅限专业工作人员)	总部工作人员	2,63 %	7,24 %	21,05 %	30,26 %	21,71 %	17,11 %
		外地工作人员	2,47 %	6,17 %	16,05 %	20,99 %	34,57 %	19,75 %

表 2
联合检查组条约监察机构成员调查

参见	问题	答复					
		非常满意	满意	既不是满意 也非不满意	不满意	非常不满意	无观点
第 303 段	问题 1: 作为条约监察机构的一名成员, 你对人权高专办为你的工作提供的实质性支助和专门技术知识是否满意?	34,48 %	37,93 %	20,69 %	3,45 %	3,45 %	0,00 %
		是	某种程度上	否	无意见		
	问题 12: 依你的经验, 你是否遇到过任何你感觉人权高专办工作人员试图左右你作为条约监察机构成员的工作和/或想法的情况或例子?	33,33 %	11,11 %	51,85 %	3,70 %		

表 3

联合检查组特别程序任务负责人调查

参见	问题	答复					
		非常满意	满意	既不是满意 也非不满意	不满意	非常不满意	无意见
第 304 段	问题 1: 作为一名任务负责人, 你对人权高专办为你的工作提供的实质性支助和专门技术知识是否满意?	26,32 %	15,79 %	21,05 %	31,58 %	0,00 %	5,26 %
	问题 2: 作为一名任务负责人, 你对人权高专办为你的工作提供的后勤支助是否满意?	15,79 %	36,84 %	15,79 %	21,05 %	5,26 %	5,26 %
		完全同意	同意	既不是同意 也非不同意	不同意	完全不同意	不知道
第 304 段	问题 3: 人权高专办是否及时提请你注意了你的任务范围内的事态发展?	15,79 %	31,58 %	10,53 %	36,84 %	5,26 %	0,00 %
	问题 5: 在处理个人和群体有关你的任务的来文方面, 人权高专办是否及时、有效地向你提供了适当援助?	10,53 %	42,11 %	15,79 %	15,79 %	15,79 %	0,00 %
	问题 6(a): 你认为, 人权高专办在向你提供信息和来文方面, 是否提供了及时、有效的支助?	11,11 %	44,44 %	5,56 %	27,78 %	5,56 %	5,56 %
	问题 6(b): 你认为, 人权高专办在处理你提供的信息和来文方面, 是否提供了及时、有效的支助?	11,11 %	50,00 %	5,56 %	22,22 %	5,56 %	5,56 %
第 305 段	问题 8: 人权高专办在跟进你作为任务负责人(向会员国、民间社会组织、国家人权机构和其他实体, 酌情而定)提出的建议方面, 是否提供了及时、有效的援助?	15,79 %	15,79 %	31,58 %	10,53 %	21,05 %	5,26 %
	问题 9: 人权高专办是否推动并便利将与你的任务相关的工作与人权高专办其他部门, 例如条约部门和普遍定期审议处的活动整合在一起并与之协调?	5,26 %	21,05 %	21,05 %	31,58 %	15,79 %	5,26 %

参见	问题	答复					
		是	某种程度上	否	无观点		
	问题 12: 依你的经验, 你是否遇到过任何你感觉人权高专办工作人员试图左右你作为任务负责人的工作和/或想法的情况或例子?	15,79 %	21,05 %	52,63 %	10,53 %		
		完全同意	同意	既不是同意 也非不同意	不同意	完全不同意	不知道
	问题 14: 你会将人权高专办提供的工作人员支助评定为充足吗?	16,67 %	27,78 %	11,11 %	5,56 %	33,33 %	5,56 %
		非常好	好	既不好也不差	差	非常差	无观点
第 305 段	问题 15: 你会如何评定你与 人权高专办之间的工作关系?	42,11 %	26,32 %	10,53 %	15,79 %	0,00 %	5,26 %

附件九

参与组织根据联合检查组建议拟采取的行动一览表 JIU/REP/2014/7

		预定影响	联合国及其基金和方案															专门机构和原子能机构														
			行政首长协调会	联合国*	贸发会议	贸易中心	开发署	环境署	人口基金	人居署	难民署	儿童基金会	毒品和犯罪问题办公室	项目厅	近东救济工程处	妇女署	粮食署	人权高专办	粮农组织	原子能机构	民航组织	劳工组织	海事组织	国际电联	艾滋病署	教科文组织	工发组织	世旅组织	万国邮政联盟	世卫组织	知识产权组织	气象组织
报告	供采取行动		☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	供参考		☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
建议 1		i		L																												
建议 2		i															E															
建议 3		f															E															
建议 4		i															E															
建议 5		i															E															
建议 6		c		E																												

图例： L： 需要立法机关作出决定的建议

E： 需要行政首长采取行动的建議

☐： 不需要该组织采取行动的建議

预定影响： a： 增强透明度和问责制 b： 传播良好做法/最佳做法 c： 加强协调与合作 d： 增强连贯性和协调一致性 e： 强化控制和遵约

f： 提高效能 g： 大量节省资金 h： 提高效率 i： 其他。

* 涵盖 ST/SGB/2002/11 所列的所有实体，但不包括贸发会议、毒品和犯罪问题办公室、环境署、人居署、难民署和近东救济工程处。