



第五十七届会议

议程项目 111 和 122

审查联合国行政和财政业务效率

关于内部监督事务厅活动的秘书长的报告

人权事务高级专员办事处的管理审查

秘书长的说明*

1. 秘书长谨依照大会 1994 年 7 月 29 日第 48/218 B 号决议、1999 年 12 月 23 日第 54/244 号决议和 2001 年 12 月 24 日第 56/253 号决议（第 128 段），提交主管内部监督事务副秘书长提出的关于人权事务高级专员办事处的管理审查的报告，请大会注意。
2. 秘书长注意到报告的结论，并同意其建议。

* 因为大会第 56/253 号决议通过后时间相当短，监督厅到 2002 年 8 月才能完成审查。本说明传递的这件报告因此迟交。

人权事务高级专员办事处的管理审查

摘要

自人权事务高级专员办事处（人权专员办事处）成立以来，办事处的任务规定和业务活动迅速增长。同时，其经常预算在减少，而预算外筹资增加。结果是，几乎一半的核心职能现在是由自愿捐助支助。许多负责核心职能的员额现由项目人员充任。

在过去五年中，在促进和保护人权方面取得了重大成就。但是，要使办事处能够更有效地完成其任务规定，需要解决三个问题。第一，在临时性新任务规定的堆积、应付紧急情况和对各项请求的决定的驱动下，办事处的活动不断扩大。人权事务高级专员需要制定一个可以指导实务活动、服务职能、技术合作和外地机构作出优先选择的战略。第二，人权专员办事处组织结构的发展相当程度是以临时方式形成的，因此机构变得庞大臃肿。办事处的机构需要精简，提高效能，并具有明确和有效的报告路线。第三，办事处的管理必须更连贯一致。

办事处管理文化的优点是其致力于通过内部检查和外部评估寻求改进，这方面已得到了大量建议。但是，这些建议有许多尚待执行。持续的缺点是对学到的经验未能采取充分的后续行动。补救这项过失将会大大改进办事处的成效。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-2	4
二. 资源和工作量.....	3-12	4
三. 改进的努力.....	13-14	6
四. 实质问题.....	15-26	6
A. 战略.....	16-18	7
B. 方法.....	19-21	7
C. 规划与执行.....	22-26	8
五. 组织和结构.....	27-36	8
六. 行政管理.....	37-41	10
七. 信息管理.....	42-47	11
八. 人力资源管理.....	48-52	12
九. 行政和财政管理.....	53-57	13
十. 结论.....	58-59	14
十一. 建议.....	60-78	14

一. 引言

1. 联合国秘书处内部监督事务厅（监督厅）根据大会第 56/253 号决议第 128 段对联合国人权事务高级专员办事处进行了此次全面管理审查。监督厅向人权专员办事处 216 名专业工作人员分发了问卷，收回 54 份答卷，并与在日内瓦和外地的专员办事处工作人员和管理人员以及会员国和非政府组织代表进行了谈话。此外，监督厅考虑了大量近期审计、监督审查和评估研究的结果。

2. 人权专员办事处是根据大会 1993 年 12 月 20 日第 48/141 号决议成立的，该决议授权人权事务高级专员促进和保护所有人享有和完全实现《联合国宪章》和国际人权文书中载明的所有权利。其任务规定包括防止侵犯人权、确保尊重所有人权、加强这一领域的国际合作、在整个联合国协调相关活动以及为提高效率和效能而加强和简化联合国在人权领域的机制。秘书长在其 1997 年改革方案中，指定人权问题是横跨秘书处工作方案所有四个实务领域（和平与安全、经济和社会事务、发展合作和人道主义事务）的问题，并重组和巩固了人权方案。作为对人权专员办事处任务规定的关键作用的承认，高级专员成为秘书长设立的所有四个执行委员会的成员。

二. 资源和工作量

3. 在 1998-2001 年和 2002-2005 年的中期计划中，促进人权被赋予优先地位。在联合国《千年宣言》（见大会第 55/2 号决议）中，人权被确认是具有特别重要性的主要目标之一。但是，人权方案的优先地位在联合国经常预算资源基础中未能得到反映。在过去六年中，人权方案的经常预算拨款减少了 19%——从 1996-1997 两年期的 4 800 万美元减少到 2000-2001 两年期的 3 900 万美元，而人权专员办事处在联合国经常预算中所占份额从 1.84% 降到了 1.54%。同期，其预算外资源翻了两倍多——从 3 600 万美元增加到 7 900 万美元——其在人权专员办事处总预算中所占份额从 43% 上升到 67%。

4. 在审查对人权专员办事处自愿捐助的目的时，监督厅查明，《联合国财务条例和细则》的条例 7.2 和细则 107.6 得到了遵守，即捐款的目的与人权专员办事处的任务规定、政策和活动相一致，监督厅对此表示满意。监督厅主要的关注是办事处的授权核心活动大部分由自愿捐助支助，而不是由经常预算支助。在 155 个核心专业人员员额中，只有 88 个（即 57%）是由经常预算提供经费的。其他员额大部分是作为项目（200 号系列）人员聘用的。如果自愿捐助消失或更多地变成专款专用，那么就有可能出现对人权专员办事处核心活动的削弱。

5. 监督厅认识到，经常预算和预算外筹资之间的差异无法靠简单的短期办法来解决。但是，有必要让政府间机构充分意识到这种非正常状况的所有影响。

6. 在赋予人权专员办事处新的责任时，通常都没有配以相应的增加经常预算资源，导致需要通过自愿捐助填补缺口。大会在核定人权专员办事处新增任务和活动时并没有始终获悉所涉及方案预算问题。

7. 人权专员办事处的工作量包括秘书处、技术和分析支助的广泛工作，以及服务下述联合国人权机构的多种而复杂的体制层次：大会、经济及社会理事会、人权委员会及其促进与保护人权小组委员会、条约监测机构和一些非常规性的程序和机制（包括工作组、特别报告员、特别代表和独立专家）。随着人权机构的演变，人权专员办事处工作量也相应增加。人权专员办事处还大量扩大了其外地的机构和技术合作活动。

8. 自 1997 年以来，在人权专员办事处经常预算萎缩的同时，工作组的数目从 13 个增加到 16 个，特别报告员、特别代表和独立专家的数量翻了三倍，从 11 名增加到 34 名，同时人权专员办事处提供服务的会议数量及每两年期为不同组织提供的文件数量增加一倍多。

9. 在 2000-2001 年期间所编写的 946 份会议文件中，12%是为大会和经济及社会理事会准备的，27%是为人权委员会及其小组委员会准备的，61%是为条约机构和特别程序准备的。监督厅注意到，产出的流动方面存在相当严重的效率低下问题。大量以秘书长、高级专员、特别报告员和独立专家名义或作为秘书处提供给不同机构的说明提交的文件都是关于同一主题。在监督厅审查的 183 份正式文件中，有 70 份（相当于 38%）可以认为是主题重叠或雷同。一个显著的重叠例子是，在二到三个月的短时间内特别报告员们被要求先后向人权委员会和大会提交报告，而报告的内容非常接近。如果可以将提交给人权委员会的报告原文提交给大会，同时由特别报告员口头汇报新的情况，那么由这样的重复报告引起的费用就可以避免。最好通过大会决议的方式将此种程序的正式固定下来。监督厅注意到，高级专员已认识到此问题，并已采取措施通过有关决策机构决议的形式最终合用某类报告。

10. 另外，有六个条约机构目前正在审议根据有关条约义务由缔约国提交的多个报告。缔约国报告的数量，及由人权专员办事处对其进行的相关分析及提出意见，超出了条约机构及时审议的能力，导致待审议报告的大量积压。许多发展中国家在应付向每一个条约机构分别报告的负担方面面临严重困难。监督厅了解到，此问题正由会员国积极磋商，以求精简所有这类汇报要求。监督厅认识到，实现这样的合理化和整合，需要大量时间和努力。

11. 总体上，监督厅注意到，资源和工作量间的差距已经在人权专员办事处的许多组织机构中形成了越来越大的挑战。一个例子是根据条约机构的有关任务规定处理个人投诉的请愿组的情况。请愿制度是全世界人民对侵犯人权和任何歧视进行投诉的基本手段。它是人权专员办事处重要的核心职能之一。请愿组除了向专家委员会及其各工作组共计 19 周的会议提供服务以外，还须审查供审议的案例，

并为这些机构编制有关是否受理和案情实质的决定草案。请愿组的人力仍然是八个专业工作人员，其中只有两人是正式工作人员，另外六人是项目人员。在 1997 年至 2001 年期间，按照收到的请愿数量计算的人均工作量增加了三分之二，并仍在不断上升。对请愿组的服务要求与其工作能量的不匹配，使负责任地履行人权专员办事处最重要的任务之一几乎成为不可能的事情。

12. 在审查人权专员办事处的资源使用方面，监督厅感到满意的是，它备有良好的方案、行政和财务监督机制。但是它们的成效不均。人权专员办事处的生产力可以通过使工作方法更合理化、精简其组织结构和加强管理而得到改进。在实现这些目标方面有一个至关重要的问题。监督厅注意到，虽然人权专员办事处管理当局清楚了解改进的必要，但是在将这种认识付诸实施方面仍然做得不够。

三. 改进的努力

13. 有效管理的关键要求是具有经验中学习并力求改进工作方法的能力。人权专员办事处的领导层在致力于这些目标方面应当给予肯定。他们进行了大量的内部和外部评估，举办了高级管理人员务虚会和外地现场说明会，启动了变革管理进程。这些行动产生出大量提议和建议，监督厅认为其中大多数都是非常有用的。但是，在整个人权专员办事处，这些建议的执行后续行动不足，好坏不一。

14. 出现的通常情况是，审查或评估发起的力度很大，进行过程也很认真，并产生出恰当的建议。然后仅进行了临时性后续安排，而这样的后续行动既不连续，前后也不一致。由于新的优先事项吸引了管理当局的注意力，虽然有些建议得到执行，但是大多数建议仍然有待执行，并且逐渐被淡忘。随后的审查通常导致对持续存在的问题得出相同或相似的建议，它们同样也会遭受相同的命运。根据监督厅的统计，目前有超过 100 个历次行动产生的待执行决议，涉及人权专员办事处管理的所有领域。尽管管理当局不缺乏改进工作的诚意，但是在将这些行动的成果制度化和贯彻落实方面存在着弱点。此类后续行动应当加强，并使之系统化。

四. 实质问题

15. 在过去五年中，人权专员办事处的实务活动、其对常规外程序和条约机构的支助、以及其技术合作和外地机构均大大扩充。在将人权纳入联合国系统发展和维护国际和平与安全的主流方面取得了进展。实现了在全球政治舞台上人权的更高的可见度，对经济、社会和文化权利的强调更加明确，人权问题被纳入防止冲突、维持和平及和平建设中成为一体。办事处在其促进和保护人权的使命方面更有成效。这一多方位的扩展将全面执行“普遍的、不可分割的、独立的和相互关联的”人权宗旨的基本问题放在了一个突出的地位。

A. 战略

16. 高级专员试图以同样的力度促进所有的人权。在制定长期目标、规划和更好的内部协作方面取得了进展。但是，监督厅注意到，被动的、应急式的且协调不力的行动时常削弱了方案的重点，而对各项任务规定和程序的主题和地域方面的支助总是不能统一。方案和业务目标在制订时，没有对实现目标所需的专才和资源进行现实的评估。

17. 监督厅注意到，战略方向不明，导致在用来推进主流化的资源和用于人权专员办事处自身技术合作的资源之间，以及在区域活动、区域代表、国别活动和外地机构之间，没有达到最佳平衡。应对这些挑战的努力不够连贯一致。人权专员办事处活动的区域性问题的就是一个实例。监督厅发现，在区域顾问、区域代表和有关区域国别机构中的方案和业务协调方面存在弱点和空白。区域代表的职权范围和报告路线需要明确，并要与区域战略挂钩。监督厅很难搅清楚在决定技术合作项目的选择方面有些什么战略考虑。

18. 人权专员办事处需要有一个综合多层次的战略，以指导其包括将人权纳入主流的多样性行动的优先选择。该战略应指导所有组织单位制订他们的中期和长期目标，将他们的业务活动和技术合作订出优先次序。

B. 方法

19. 人权专员办事处在促进人权、保护人权和使人权纳入主流方面已经更加积极主动，也更便于运作。这就要求在办事处的工作中分清主次，并确定其相对于人权各领域其他行动方的比较优势。政策规划和方法组于 2001 年 11 月有效地成立，以制定必要的政策和方法及有关标准业务程序的指导方针和手册，并开发各种培训工具。其任务还包括建立一个评估人权事务办事处的职能系统。

20. 虽然监督厅认为这个概念重要和及时，但是其执行仍然远不能令人满意。小组被分开在活动和方案处及研究和发展权利处两处，以加强办事处内部的横向合作。但是，监督厅未找到证据证实这种影响。尽管小组产生了一系列有价值的产出，但是它通常被用作其规划任务以外的各应急特派团的后备资源，这样就使其偏离了它的核心任务。原先设想在最初派任小组的五个专业工作人员之外还应另外增加五名工作人员，但是在监督厅审查时还没有实现。监督厅注意到，在这种情况下，规划的产出量大大超出了小组的能力，导致在执行一些重要任务时造成耽搁，使得最终用户得不到预期的工具。

21. 监督厅认为，成立一个支持政策制定和研拟方法的机构的设想对于人权专员办事处工作的成功是非常必要的。但是，要实现这个设想，就要求有良好的组织结构、必不可少的各种专才汇集、有效地传播其产品并将最终用户的反馈纳入该单位的工作之中。

C. 规划与执行

22. 人权专员办事处的目标是确保将普遍公认的人权准则纳入法律和实践，并为国际人权机构提供最高质量的支助，并在将人权标准融入整个联合国工作中起到催化剂的作用。决策机构的决定指导了这项工作，重点被放在加强国际、区域和国家各级的合作方面。

23. 履行人权办事处使命所涉及的活动范围涵盖研究、制定准则、为条约机构和特别程序提供支助、预防性和补救性保护、促进人权和传播有关信息、咨询服务和加强国别人权战略、机构和制度。监督厅注意到，这些活动的规划往往很笼统，时常没有密切配合现有资源情况。两年期方案预算中的目标、预期成果和产量表没有转化为各组织单位具有明确限期和责任的协调一致工作计划。在规划阶段，没有一贯地努力在主题相似或密切相关的产出之间建立实质性关联。特别需要进一步改进的是靠预算外捐款出资的活动的规划纪律。

24. 尽管监督厅确认，严格规划并不能防止意外情况出现，但是办事处的工作肯定可以从在预防性行动、应急反应机制、紧急行动程序以及条约机构和特别程序授权机构的建议的后续工作等方面的可行动计划中受益。在一开始，就应当在相互补益的活动之间建立起持久的联系，例如在国家报告过程编写的国家分析、真相调查和实况搜集及技术合作等活动。这一整体规划办法应当在纵向上一致——从办事处一级到组织单位的层面，一直到个别工作人员的工作计划。

25. 监督厅注意到，关于人权专员办事处的组织的秘书长公报（ST/SGB/1997/10）规定了工作人员支助职能，是制定和维护管理和规划人权方案活动的框架，便利制定总体工作方案，并编制关于活动和成就的年度管理报告（第 5.2（f）段）。这一职能尚只部分实现，人员配备仍然不足，职等偏低。

26. 监督厅注意到，人权专员办事处关于方案执行情况的两年期报告是及时的和高质量的。但是，这与两年期中对执行进行监测的好坏不一情况形成鲜明对照。对按限期执行产出的进度的审查大多是临时性进行的。对于各人权机构的决议和决定的后续工作没有一个中央控制，没有一个提醒高级管理当局所需的执行行动已经滞后的预警系统。制定适当的机制以获取执行信息并指导这类信息的收集、比较和提交的努力刚刚开始。自评工作不够系统和连贯。

五. 组织和结构

27. 人权专员办事处的组织和结构最初是根据经常预算活动和资源确定的。随着预算外资源的迅速增加，其组织和结构已发生变化。目前，办事处的结构已变得不够透明，效率低下，报告路线混乱。

28. 活动和方案处、研究和发展权利处及支助事务处这三个处的名称具有误导性，并因针对新的方案任务和业务问题临时设立各小组和单位，使这三个处已难

以发挥用途。它们的人力从大约 50 名到 100 多名专业工作人员——大大超过了联合国秘书处内各司的常规人力。显然，需要精简人权专员办事处的组织结构，以便使各实务司及整个人权专员办事处的方案支助服务更加协调一致和更易于管理。

29. 监督厅注意到，各组织实体的名称和管理员额的职等同联合国秘书处内可比的实体差别巨大。人权专员办事处目前以处和小组为主要组织结构，另外还设有一些股。如按照目前整个秘书处的做法，采取以下措施，应不失为妥当之举：将拥有四到八名专业人员员额的实体命名为股或科，设一位 P-4 或 P-5 职等的干事为股长或科长；将拥有 8 至 15 名专业人员员额的实体命名为处或事务处，设一位 D-1 职等的干事为处长；将拥有 15 至 20 名专业人员员额的实体命名为司，设一位 D-2 职等的干事为司长。监督厅毫不怀疑以这种方式对名称和结构进行规范，将会提高办事处的组织效率以及管理层和工作人员的士气。监督厅知道，按照实际责任进行职位改叙会涉及资源问题。但监督厅认为，这种合理化措施对提高人权专员办事处的效率和成效至关重要。

30. 对于组织结构精简的实质方面，监督厅认为，起始点应是在各个实体中建立起关键能量，以提高整个人权专员办事处的管理和方案支助效力，同时将方案的落实集中交给各实务司。目前，在整个人权专员办事处，这类关键性的支助职能，如信息管理、政策、方法支助和纳入主流方面的支助，法律咨询、警卫、登记和文件处理、对外关系以及筹资，都分散在各处。监督厅认为，从组织结构上讲，将整个人权专员办事处的这些方案支助职能同实务职能分开，使之隶属副高级专员，可提高其效力。它们大多数可划归单一方案支助司，或最好划归单独的专题处或科。其他职能可纳入行政司。

31. 进行结构选择时所依据的另一个重要的职能点是国别主管干事的作用。目前，主管干事共有 27 名，共负责 188 个会员国，即每名主管干事平均负责七个国家。此外，支助五个条约机构的工作人员已按需要负责涉及不同国家的有关问题，在此过程中，主管干事的作用很小。如所有条约机构都审查国家报告，则往往会因为体制原因而得不到有关具体国家的信息。监督厅认为，扩大主管干事的职能以便在他们所负责的国家方面为条约机构服务，会有助于将报告过程统一起来，改进条约机构间各种建议的协调；加强人权专员办事处处理国家人权情况的体制办法；以及最大限度地使用人权专员办事处有限的人力资源。这样一来，将需要增加主管干事的人数，对此可采取这一办法：通过仔细规划，将一些工作人员从条约机构支助责任上改调。有关组织实体——一个业务司——可为驻外地人员、技术合作和区域活动提供国家服务与支助。与各国家机构有关的活动目前是独立进行的，应将它们纳入业务司，使之成为技术合作与咨询服务的一部分。

32. 因此，为条约机构提供一般支助的工作人员要将重点放在并非针对具体国家的工作，而是对条约机构的建议采取后续行动和开发各种工具，以推动建议的执

行。监督厅认为，目前在专门开展公民权利和政治权力的工作与专门开展经济、社会和文化权利的工作的各实体间现有的组织划分，应加以取消，并将它们并入一个条约支助司。人权教育活动也可并入这个司。应加强对条约机构的建议的后续行动。

33. 监督厅注意到，亟需加强人权专员办事处开展跨学科法律和社会经济研究与政治分析的能力。这一点在“发展权”领域表现得很突出。在这一领域，人权专员办事处要依靠顾问和专家小组来分析发展权问题的各个方面，而专业工作人员的大部分时间和精力都用在了支助各个专家小组上。还需要定期分析各条约机构的权限，定期综合在审查会员国的报告时所提出的意见和问题。一系列相关定期出版物可为技术合作活动奠定宝贵基础，并为有关人权问题的法律和政策分析提供有用参考。可设立一个研究和政策分析司负责这类责任，同时协助高级专员为有关紧急行动和有关将人权问题纳入主流的战略与政策框架拟订长期战略。

34. 监督厅认为，将所有那些为特别程序服务的实体和请愿小组合并为一个独立的特别程序和请愿司是有益的。

35. 值得考虑的一个可选方案是，将为人权委员会及其各小组委员会提供秘书处服务的部分和负责支助人权信托基金的实体组成两个向副高级专员报告的独立科。对人权委员会及其小组委员会的支助应更加注重就优先问题采取后续行动。同样，应设立一个股，负责对人权任务非常重要的新闻活动。

36. 监督厅回顾，以前的管理审查报告曾建议设立一个中央责任中心，由其监督包括行政和财政支助在内的人权专员办事处的所有方案支助职能，以防止行政和财政责任的分散及保证此类支助的协调一致。监督厅认为此建议依然中肯。执行此建议，可加强以下执行能力：确立完善的管理做法，使所有方案主管认识到自己高效率管理方案和资源的责任以及对他们个人在这方面的问责制，及保证协调一致和有效的方案支助。这种责任可委托给副高级专员，或者如果高级专员选择将很大的实务责任交给副高级专员，则可委托给一名高级主任职等的办公室主管。

六. 行政管理

37. 监督厅注意到，前高级专员在提高人权专员办事处的全球形象，激励工作人员致力于办事处的任务及调动国际社会对人权事业的支持上，取得了广泛认可的成功。在她的领导下，办事处在道义上的权威得到提高，人权信息得到传达并变得具有说服力。

38. 监督厅认为，这些成就需要以同样有效的行政管理能力的不断提高为支持。在方案规划、已通过计划的进展情况监测及评估为实现优先事项之目的配置和利用人权专员办事处资源的等方面，人权专员办事处需要发展可靠的方式和做法。必须确定和实现人权专员办事处各种活动之间有哪些方面可以相辅相成和协同

作用。需要加强以下行政能力：确立和维持完善的管理做法；监督行政决定的一贯执行；使所有方案主管认识到他们对高效率地管理自己的活动和资源的责任以及在这方面对他们的问责制。

39. 虽然已建立起关键的管理咨询机制，如设立了高级政策委员会、管理委员会和项目审查委员会，但明确划分高级政策委员会和管理委员会的职责，为它们的议程制订优先次序并确保对这些机构的行政决定采取后续行动，也是重要的。

40. 对高级专员的直接支助由前沿办公室提供。但目前，前沿办公室的职能和程序并未正式确定，前沿办公室主任、高级专员特别助理和特别顾问的职责也不明确。前沿办公室应以工作人员支助与协调职能为重点。特别顾问应提供专家咨询，而不应取代各级管理人员。应建立一种制度，使所有高级管理人员能充分了解所有有关问题。

41. 在审议行政管理效率时，监督厅注意到，还可进一步充分利用像副高级专员职位这样的重要资源。明确规定副高级专员的责任并一贯遵守这种授权安排，可大大改善目前的状况。将相当部分的行政管理工作交由副高级专员，可使高级专员将精力充分放在领导工作和在全球促进人权专员办事处的任务上。

七. 信息管理

42. 收集、处理、分析、组织和传播信息是人权工作的核心。高效率的信息管理对有效促进和保护人权非常重要，为增强人权专员办事处在这一领域的能力而采取的措施体现了这一认识。但这些努力由于缺乏资源和行动分散而受到阻碍。

43. 监督厅注意到，人权专员办事处经常预算和工作人员资源中用于信息技术与管理活动的部分特别少，还不足 3%，而联合国设在日内瓦的大部分实体在这方面均超过 9%。在预算外资金方面，信息技术与管理也没有受到充分关注。这有其历史原因——长期以来，信息技术与管理在人权专员办事处主要被用于文本处理，其经费也是为此而编列的。

44. 但目前的技术已能使全世界的专家和每个公民通过因特网获取人权信息。人权信息既多种多样，又具有内在联系。因此，在信息环境中按主题、地域和司法建立链接非常重要。人权专员办事处明确需要有更完备和内容更广的信息技术与管理服务以及相应的更多资源。

45. 但满足这一不断增长的需求的努力，没有以切合实际地分摊和分配可用资源为基础。目前，对各种努力的协调和产出的质量并没有足够注意。例如，监督厅注意到，人权专员办事处的不同实体共在运作大约 25 个数据库。要用人权专员办事处目前的信息技术与管理资源来维持所有这些数据库，是不可能的。监督厅注意到的另一个不足是，在更新许多数据库的实质性内容上规则不一，而且用户对数据库的了解也不充分。

46. 办事处的信息技术与管理工作人员的奉献精神、专业精神和具有远见，给监督厅留下了深刻印象。监督厅认为，既应从资金方面亦应从组织方面加强该实体和增强其能力，以充分实现其潜力。恢复生机后的这样一个组织实体应将重点放在信息技术与管理的政策、结构和发展问题上，并为整个人权专员办事处提供指导。还应明确划定内容提供者和内容管理人员的职责。

47. 在整个人权专员办事处建立一个综合性的信息技术与管理系统，可解决许多长期存在的内部协调问题。有了内容更广、相互链接和精细的信息数据库与网络，就可为人权专员办事处内部的大部分协调问题提供有效解决办法，节省工作人员现用于协调工作的大量时间。

八. 人力资源管理

48. 自愿筹资的增长对人权专员办事处的人力资源管理产生了重大的影响。目前，日内瓦的 185 名专业人员一级工作人员中有 84 名（占 45%）、外地的 99 名专业人员一级工作人员中有 92 名（占 93%）是由自愿捐款资助。大多数预算外工作人员由联合国项目事务厅（项目厅）管理，使用“L”类员额（工作人员细则 200 号系列下的技术援助项目人员）。他们占履行该厅核心职能的工作人员的 47%。应回顾，“L”类员额不受联合国征聘和晋升方面条例和细则的限制。监督厅注意到，指派项目厅的合同人员履行核心职能在这类工作人员的汇报关系和业绩评估方面造成了复杂而有争议的人事管理问题。工作人员认为，对这类人员的安插和晋升时常充满任意性。

49. 监督厅感到关切的是，指派 200 号系列的技术顾问履行应由 100 号系列工作人员履行实务职能，并监督工作人员细则 100 号系列的工作人员，这种做法很普遍。这种做法违背既定政策，应当中止。监督厅认识到，将“L/200”类别的工作人员变为经常员额，不是一项简单的工作，因为人权专员办事处的工作人员中这类人员很多，而且无视工作人员细则 100 号系列与 200 号系列的人事管理之间明显区别的做法由来已久。尽管认识到这项挑战，项目厅认为，应当立即解决这个问题，因为随着时间的拖延，这个问题只会变得更加严重。为了实现正规化，管理层应当明确规定在核定的新的组织结构框架范围内，哪些员额属于 100 号系列，哪些属于 200 号系列，并根据既定的规则和程序发出空缺通告。联合国人类住区方案(联合国人居中心)最近进行了类似的工作，其经验应当有所帮助。

50. 项目人员如此普遍，影响到人权专员办事处工作人员的地域分布情况。与整个秘书处的分布情况相比，人权专员办事处工作人员来自西欧和北美的偏多。人权专员办事处顾问的地域分布情况也有类似的偏斜。监督厅注意到，人权委员会已经在这方面表示关切，记载在案。监督厅认为，人权专员办事处的管理层应对这个问题给予更多的关注。

51. 监督厅注意到，尽管实行考绩制度已经成为人权专员办事处总的业绩评估的一部分，但是，实施情况参差不齐。在实施程序和截止日期方面，应当做到更加一致。

52. 总的来说，监督厅认为，更具一致性和专业精神可使中层管理文化受益。不论在哪一级，管理人员专业知识丰富而管理技能落后的情况都很常见。高层领导最好对各级都培养良好的管理纪律培训，视需要举办管理培训，使管理人员对履行自己的职责负起责任。人权专员办事处的管理人员必须使工作人员明确工作的意义和努力的方向，调动他们的积极性，树立团队精神。

九. 行政和财政管理

53. 监督厅注意到，最近行政事务处的能力得到加强，专门知识得到提高。该处正在坚定不移地努力提高行政支助的有效性及财政报告的准确性和及时性。实行了更严格的财政和行政管制。筹资活动变得更为主动积极，更有连贯性。由于改进了捐款数据库，清理了旧记录，得以加强对预算外资源的监督，使财务信息更可靠地流向负责的工作人员和捐助者。执行伙伴，特别是项目厅的财务报告正在变得更可靠、更统一、更及时。该处的人事管理能力最近也得到加强。

54. 但是，要使行政和财政领域充分发挥作用，还需要作很多工作。近年来，在监督厅和审计委员会进行的一系列审计中就这方面提出了许多具体的建议。这些建议正在实施中，只是，进展应该可以更快、更有连贯性。监督厅认识到，要实现进一步的改善，就需要从人员数量和专门知识方面进一步加强行政事务处的能力，对行政处为驻外地人员提供支助给予特别的重视。

55. 在本次审查过程中日渐明显的主要困难之一是，人权专员办事处与项目厅和联合国日内瓦办事处行政部门之间的关系。关于前者，监督厅认为应当对项目厅提供的服务的规模和性质进行全面审查，特别是上述关于人权专员办事处人员结构正规化的建议。关于联合国日内瓦办事处，监督厅认为有必要加强联合国日内瓦办事处与人权专员办事处之间的沟通，努力达成服务一级的协定，将对预期的行政支助的质量和及时性的共同理解记录在案。人权专员办事处或许可以借鉴人道主义事务协调厅(人道协调厅)同联合国日内瓦办事处及项目厅合作的经验。

56. 在审查过程中，多次提出人权专员办事处进一步下放行政和财政事项权力的问题。监督厅原则上支持权力下放，但是人权专员办事处的行政能力首先需要得到加强。应当不断对这个问题进行审查，在有足够的证据证明采取这类行动具有合理性的时候，再审议这个问题。

57. 鉴于以往的机构已经提出许多出色的、具体的建议，在本报告中重复这些建议将是多余的。及时、有效地执行这些建议，将会有助于取得进一步的实质性的进展。

十. 结论

58. 最近，任务权限范围扩大，预算外资源增多，因此需要对以何种方式和手段有效地完成人权专员办事处的任务进行切合实际的评估，在了解情况的基础上就其管理、结构和工作方面进行哪些必要的改进作出选择。过去五年来，成就显著。现在应当思考那些长期存在的问题，为迎接新的挑战作好准备。

59. 在这样做的时候，高级专员应当优先制订该办事处的一项全面战略，为如何为其各种各样的活动分配资源提供指导，包括区域层面和外地的派驻。该办事处的结构应当与战略一致，确保工作流程和汇报关系明确而有连贯性。这一振兴工作应当充分利用到人权专员办事处内忠心耿耿、充满热情和兢兢业业的工作人员所提出的想法和建议。

十一. 建议

60. 秘书长应向大会充分通报经常预算筹资一贯短缺的情况如何影响到该办事处的授权活动（第 3-5 段）（SP-02-001-01）^{*}

61. 根据大会议事规则第 153 条，凡向大会提出人权专员办事处任何新的任务和活动以求批准时，均应同时提交关于所涉方案预算问题的综合说明（第 6 段）（SP-02-001-02）。

62. 高级专员应当将提交给不同机关的主题相似或密切相关的报告进一步合并在一起，必要时，对最近发表的报告进行口头增补，并就这类安排的授权行动向大会提出建议（第 7-9 段）（SP-02-001-03）

63. 高级专员应当经常与条约机构协商关于将根据条约义务提交的报告合并为一份单一的国家报告的方法，以便逐步实现这个目标（第 10 段）（SP-02-001-04）。

64. 请愿小组的员额编制应与工作量相符，确保及时处理来文和相关的权限（第 11 段）（SP-02-001-05）。

65. 管理层应当审查所有尚待实施的建议，排列优先次序并使之系统化。应当分配责任，规定行动的截止日期，建立确保这些建议得到实施的机制（第 13-14 段）（SP-02-001-06）。

66. 高级专员应当为该办事处制定一项全面、详细的战略，根据这项战略，决定人权专员办事处各组织单位和业务活动的切实可行的中期及长期目标。战略应当切合实际，考虑到现有资源（第 16-18 段）（SP-02-001-07）。

^{*} 本节中括号内的编号是内部监督事务厅用来记录建议所采用的内部编码。

67. 应当设立一个负责政策规划和方法的实体，作为具有人权专员办事处全范围责任的一个自主部门，向副高级专员报告。应当加强该实体，同时适当考虑到所要求的专业人员专门知识多样化。应当通过实事求是的短期、中期和长期工作计划，为实现计划中的产出，明确划分责任、规定截止日期和问责制（第 19-21 段）（SP-02-001-08）。

68. (a) 各组织单位编写年度工作计划应当成为一项既定惯例，其中应当包括所有产出、截止日期、工作人员责任和所需资源。各项计划应予协调，建立实质的横向联系，由高级专员核准，必要时进行增补更新。

(b) 应当加强和改进对方案管理以及规划的工作人员支助，以确保充分拟订方案管理及工作规划框架，将预算外活动融入其中，并确保为所有各级管理人员提供所需要的指导、培训和支助（第 22-25 段）（SP-02-001-09）。

69. 对工作方案实施情况不断进行监测这方面的工作人员中央支助应予加强，并要求他们为高级管理人员负责编写季度进展报告，并说明就实现该办事处规定的目标方面应侧重的优先事项作出短期预测（第 26 段）（SP-02-001-10）

70. 高级专员应当将人权专员办事处的组织单位名称与共同标准统一起来，对所有管理人員员额根据他们的实际责任进行改叙，然后，向人权委员会和大会通告所涉财务问题（第 27-29 段）（SP-02-001-11）。

71. 应当精简人权专员办事处的组织结构，使其成为更便于管理、精干、实质上协调一致的各种实体，而能从他们的活动所产生的协同效应中受益。在决定组织精简时，高级专员不妨考虑到第 30-36 段所概述的各项建议（SP-02-001-12）

72. 高级专员应当界定下放给副高级专员的责任，保持这类权力下放的完整性和履行这类责任的问责制。前沿办公室应当确立明确的程序和汇报关系（第 40-41 段）（SP-02-001-13）。

73. 应当建立一个直接向副高级专员报告的信息管理和通信科。该科应当包括图书馆、网站、数据库和整个人权专员办事处的信息技术业务。应当授权该科制定并监督相关的政策和程序，并检审其他实体提出的所有信息技术项目。应当制定并实施信息管理和技术开发的两年期计划（第 42-47 段）（SP-02-001-14）。

74. 应当有系统地采取行动，对新的组织结构的所有员额根据职等以及服务类别进行改叙，并决定这些员额是属于 100 号系列还是 200 号系列。应当确立有关界定资格、专门知识以及业绩的评价标准，供考虑按照新的员额编制表提供工作人员时作为依据。人权专员办事处在进行这项正规化工作时应当争取联合国秘书处人力资源管理厅(人力厅)的帮助（第 48-49 段）（SP-02-001-15）。

75. 高级专员应当对人力资源管理问题给予更多的关注，包括工作人员的地域分布情况、考绩制度惩戒和有效性，以及履行监督责任的管理问责制。在高级工作

人员会议上应当定期对上述情况进行审查，并采取适当的补救措施（第 50-52 段）（SP-02-001-16）。

76. 应当结合实施本报告所载建议而制定一项全面行动计划，以实施内部及外部审查和评估以及监督机构提出的所有尚未实施的建议。高级管理层应当每季度对实施行动进行一次审查（第 53-57 段）（SP-02-001-17）。

77. 高级专员在对本报告的评论中赞同监督厅的上述建议。他强调切实感到有必要增加经常预算资源，以便使人权专员办事处能够履行授权任务的核心职能。突出人权专员办事处方案优先事项的进程已经开始，而且将继续下去。该办事处的名称和结构将根据监督厅的建议为指导，使其逐渐与秘书处其他部门的名称和结构一致。

78. 高级专员回顾秘书长在其 2002 年 9 月 9 日题为“加强联合国：进一步改革纲领”的报告（A/57/387）中要求高级专员在考虑到监督厅本次报告提出的建议的基础上，制定一项加强管理工作的计划，并就此在 2003 年 3 月底之前向他报告（第 58 段，行动 5）。这份即将提出的报告将载入监督厅各项建议所通报的这一详细行动计划。

主管内部监督事务副秘书长
迪利普·奈尔(签字)
