



第五十九届会议

议程项目 115

联合检查组

联合国难民事务高级专员办事处的管理和行政情况审查

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转交联合检查组题为“联合国难民事务高级专员办事处的管理和行政情况审查”的报告（JIU/REP/2004/4）。



联合国难民事务高级专员办事处的管理和行政情况审查

编写人：

Sumihiro Kuyama
Louis-Dominique Ouédraogo
M. Deborah Wynes

联合检查组



联合国，日内瓦 2004 年

目录

	段次	页次
缩略语		4
内容提要		6
导言	1-4	12
一. 组织结构	5-12	13
二. 战略规划、方案、预算编制、监测及评估	13-20	15
三. 信息管理	21-24	18
四. 人力资源管理	25-29	19
五. 监督活动	30-37	20
六. 实地业务活动	38-59	22

缩略语

AHE	助理高级专员
BO	办事分处
CIO	信息事务主任干事
COP	国别业务行动计划
DCI	通信和信息司
DFSM	财务和供应管理司
DHC	助理高级专员
DHRM	人力资源管理司
DIP	国际保护部
DOS	业务支助司
DRRMS	捐助者关系和资源筹集处
ECHA	联合国人道主义事务执行委员会
EPAU	评价和政策分析股
ERP	企业资源规划
ESS	应急和安全处
EXCOM	执行委员会
FO	实地办事处
HC	高级专员
HRM	人力资源管理
IDPs	国内流离失所者
ICT	信息和通信技术
IG	监察主任
IGO	监察主任办公室
IOM/FOM	办事处间备忘录/实地办事处备忘录
ITTS	信息技术和电信处

JIU	联合检查组
LAS	法律事务科
MOU	谅解备忘录
MSRP	管理系统更新项目
NFI	非粮食物品
NGOs	非政府组织
OC	监督委员会
ODMS	组织发展和管理科
OIOS	联合国内部监督事务厅
PCOS	方案协调和业务支助科
RBM	注重效果的管理
SIBAs	待职工作人员
SO	办事分处
SOAs	特别业务区
SOLAR	特别业务生活津贴率
UNDAF/CCF	联合国发展援助框架/国家合作框架
UNDG	联合国发展集团
UNEP	联合国环境规划署
UNICEF	联合国儿童基金会
UNSECOORD	联合国安全协调员办事处
USG	副秘书长
WEP	世界粮食计划署

内容提要

目标：推动联合国难民事务高级专员办事处持续进行的改革，以期改进难民署的管理和行政工作。

主要结论和建议

A. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的管理从总体上看，可以认为具有以下特点：管理工作根据通过各种内部委员会和管理机构制定的多项管理政策和指导方针而不是根据坚实的公司政策展开。随着联合国大会最近决定撤消“对高级专员办事处继设问题的时限”，在战略性思维/方针基础上并且通过酌情合并/精简现行多项政策和指导方针，在多个管理方面制定坚实的公司政策的时机现已成熟。

组织结构(第一章)

- B. 难民署秘书处现有组织结构颇为分散，存在一些缺陷，这些缺陷体现在部级单位之间职能重叠，一些职能性单位的设置以及组织名称不统一等方面。
- C. 此外，行政管理结构从职能体系上看欠规范——副高级专员主管管理和行政，助理高级专员主管方案和业务，但这两个职位都属于助理秘书长级别。

建议 1

执行委员会似可建议联合国大会(第 6 至第 8 段)：

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

(b) 相应修改《高级专员办事处规程》第三章第 14 段。

建议 2

高级专员应当根据有待在考虑到相关的《秘书长公报》的前提下拟订的统一组织名称，合并分散的职能，并调整某些组织单位，从而向执行委员会提出一个得到精简、合理化的秘书处结构供委员会发表意见(第 9 至 12 段)。

战略规划制定、方案、预算编制，监测及评估(第二章)

D. 如果难民署能够制定并提请执行委员会批准一个在四年或更长时间内为其工作提供指导，排定工作优先事项并确定工作重点的战略框架，难民署将受益匪浅。虽然不论何种性质的短期危机总是会出现，但注重长期目标对难民署的有效运转至关重要，甚至对任何组织都至关重要。现有的方案和预算进程烦琐、费时

且耗费资金。取消中间步骤以及采用两年期方案预算的方式编制方案，将会有助于使目前的进程合理化，简化此种进程，并有助于落实战略框架。

建议 3

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

建议 4

为了在对待规划、方案、预算编制，监测及评估工作方面进一步加强注重效果的做法，高级专员应当(第 14 至 15 段)：

- (a) 酌情将联合国合理的框架适用于难民署预算；
- (b) 将管理系统更新项目纳入注重效果的管理进程；
- (c) 除了加强旨在实现具体目标(预计结果)的业务进程过程中的实时(而不是事后)评估之外，将评估结论和建议纳入规划、方案、预算编制及监测工作中。

建议 5

高级专员应当提交一个长期战略框架供执行委员会审议。该框架应当含有指导原则，组织优先事项和战略目标，并将这三者与活动、绩效指标和完成预定日期联系在一起。应当让业务合作伙伴参与拟订战略框架，从而采用综合方针指导难民署的工作(第 16 至 19 段)。

建议 6

高级专员应当将目前设在业务支助司内的方案协调和业务支助科的方案规划和协调职能归入财务和供应管理司内的预算科(第 20 段)。

信息管理(第三章)

E. 信息管理的基本目的，在于达到这样一种状态：决策者在需要作出恰当判断和/或决定时，能够掌握实时信息。对难民署来说，信息管理是组织方面的一项艰巨任务：现有多个单独的信息系统；信息和通信技术(信通技术)职能呈结构性增加之势；信息流动不畅；在开发企业资源规划系统(“管理系统更新项目”)过程中，尚未充分认识到注重效果的管理的重要性。

建议 7

为加强信息管理，高级专员应当采取以下措施(第 21 至 24 段)：

- (a) 制定一项全面的信息(和知识)管理(包括信通技术)战略；

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

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

(d) 指定或任命一名高等干事担任信息事务主任干事(信息主任干事)，这名干事担任上文(c)段所涉组织实体的负责人，在整个难民署内承担以下职责：

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

人力资源管理(第四章)

F. 难民署最重要的资源，是为这一组织工作的富有献身精神、称职的工作人员。为继续吸引和聘用愿意在最为困难和艰苦的环境中工作的高素质人员，至少要求难民署制定一项涵盖人力资源管理的所有方面的总体公司政策。

建议 8

高级专员应当(第 25 至 29 段)：

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

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

监督活动(第五章)

G. 内部监督至少由三个不同的实体负责进行，这三个实体承担着不同的呈报之责。虽然设立了一个内部监督委员会以协调诸多完全不同的组成部分，但该委员会并不定期举行会议，而且委员会成员过于广泛，其权力也过于分散。有关监督活动的现行安排，会使人们对各项职能特别是监察主任职能的总体有效性以及客观性和独立性产生疑问。鉴于有大量资源被交托给难民署，因此有必要处理这一至关重要的职能目前存在的严重缺陷。

建议 9

高级专员应当通过采取以下做法加强监督委员会的作用(第 30 至 34 段):

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

(b) 通过添加有关以下几项的规定加强委员会的《职权范围》:

(一)有必要就向高级专员提出的所有监督建议作出明确决定;

(二)有必要监督高级专员接受的所有建议和执行委员会核可的建议的执行情况;

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

(c) 精简/限制监督委员会的成员数目,以提高委员会工作的效率。

建议 10(

执行委员会似可批准以下几项(第 35 至 36 段):

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

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

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

建议 11

高级专员应当取消参与调查、监察和评估工作的人员的轮换规定(第 37 段)。

实地业务活动(第六章)

管理问题

H. 难民案例数与各实地办事处的实际结构人员配备水平之间似乎缺乏关联。在这方面,在内部开发了管理工具,这些工具需要得到进一步完善和使用,以便将难民案例数和分配预算与办事处规模和人员结构联系在一起。

I. 某些任职地点的空缺率高,似乎与所涉职位完全依据联合国安全协调专员办事处(安协办)确定的通行安全级别而被划为家属随行的工作地点这一点相关,尽

管相关工作地点生活条件差，而且缺乏基本的卫生保健和教育设施。对此，应当采取奖励措施以吸引潜在的合格人员前往任职。

建议 12

为使难民署在实地一级的人员派驻进一步合理化，并吸引合格人员到艰苦工作地点工作，高级专员应当：

(a) 利用先前对办事处规模和人员配备参数作的内部审查结果，并将这些结果变成一种管理工具，此种工具将难民案例数和业务预算与办事处规模和人员结构联系在一起。总部和实地管理层应当使用此种工具，以便确保办事处结构的合理化，能够进行比较分析，并且为国别业务计划审查提供便利(第 41 至 44 段)；

(b) 审查艰苦工作地点目前的生活条件，并在同安协办和在这一领域开展活动的其他联合国机构(特别是世界粮食署(粮食署)和联合国儿童基金会(儿童基金))协商之后，制定确定 IOM/FOM/012/2004 号文件设想的特别业务活动区域地位须采用的标准(第 45 至 46 段)。

业务活动

J. 难民的登记或重新登记据认为不仅对难民署来说很重要，而且对其他合作伙伴尤其是粮食署来说也很重要。这项工作应视资源的备有情况而定，但如不进行这项工作，则会冒将有限资源花费在非现有难民身上的风险，尤其是考虑到人们日益关注这一情况：在某些业务行动中，向难民提供的援助水平不符合基金国际标准。

建议 13

根据难民署在实地的各项业务行动的普遍状况，高级专员应当：

(a) 确保难民的登记或重新登记工作不受到任何不当拖延，以便尽可能准确地确定受援者数目(第 47 至 48 段)；

(b) 至迟向执行委员会第五十七届会议提交资料，说明各区域和方案目前达到关于向难民提供援助的既定国际标准的程度，并酌情提出改善标准执行状况的办法/设想，以便使此种援助符合国际标准(第 49 至 51 段)。

K. 合作及伙伴关系对找到难民局势持久解决办法来说很重要。人们现已认识到，有必要将人道主义援助与长期的可持续发展方案编制相结合。此种结合应当通过难民署加入联合国发展集团(发展集团)，并通过《联合国发展援助框架》/《国别合作框架》得到推动。

建议 14

铭记大会第 58/153 号决议呼吁将人道主义和发展需求纳入共同国别评估进程的规定，高级专员应当确保在必要时，《国别业务行动计划》所列方案目标和

宗旨能够建立与为有关难民接收国开展的相关的《发展援助框架》/《国别合作框架》工作的明确联系(第 52 至 59 段)。

与接收国的关系

L. 旷日持久的难民局势往往会给接收国造成沉重负担，这些国家多数是发展中国家，而且此种局势会助长“庇护疲劳症”。持久解决的途径包括更好地宣传接收社区将会通过接收难民获得的益处，以及其他国家分担负担等。

建议 15

在注重持久解决难民局势方面，高级专员应当：

(a) 指示难民署实地办事处与联合国国家工作队联络，作出更大努力，用接收国官方语言和/或当地语言，整理和散发有关各个行为者为减轻和处理难民对当地接收社区产生的影响而执行的双边和多边项目、采取的行动以及其他措施的资料；并且突出难民作为接收国发展的推动者可能发挥的作用(第 55 至 57 段)；

(b) 在从以往的经验中吸取的教益基础上进一步研究发展中国家提供的重新安置机会，并向执行委员会和大会提交面向行动的建议，以便充分利用此种机会(第 58 至 59 段)。

导言

1. 联合国难民事务高级专员办事处(难民署)依据大会第 319/IV 号决议自 1951 年 1 月 1 日起设立。难民署的主要职责,¹ 是提供国际保护,并通过协助相关政府便利自愿遣返、当地安置或重新安置,寻求难民和其他受关注者问题的持久解决办法。2004 年初,世界各地难民署关注的人的数目为 1,800 万。² 和多数联合国组织一样,难民署在过去十年中进行了管理改革,目的是改进方案执行,加强责任和提高绩效。

2. 面对新的挑战——任务和职责的变化,日益复杂的捐助者关系,恐怖主义现象的上升,全球化以及主权与人道主义行动之间的矛盾等——难民署于 2001 年发起了称为“难民署 2004”的进程,该进程旨在提供迎接这些挑战所需的新的手段。随着最近难民署任期的时限被撤消以及难民署加入发展集团,该署现在能够持更为长期的观点对待政策制定、活动规划和安排及结构和进程的精简,以提高有效性。

3. 本报告是全面审查联合国组织行政和管理情况系列报告中的第七个报告。本报告侧重一些据认为联合检查组能够增添价值的问题,同时认识到联合国审计委员会和联合国内部监督事务厅(难民署审计处)已经述及了一些管理和行政问题。本报告主要述及六个方面:组织结构;规划、方案、预算编制、监测及评估;信息管理;人力资源管理;监督活动;实地业务活动。报告选择难民署在坦桑尼亚的业务活动作为一项案例研究。为对照和比较的目的,报告考虑到了联合国系统其他组织的管理做法,还提到了相关的联检组报告。

4. 在前往实地执行任务过程中,检查专员会晤了难民署在总部和坦桑尼亚的工作人员,还会晤了联合国系统其他组织工作人员、坦桑尼亚政府官员以及难民代表。检查专员愿向高级专员和所有在本报告编写过程中提供协助的人员表示感谢。

¹ 载于《规程》,并以 1951 年联合国《关于难民地位的公约》及其 1967 年《议定书》为指导。

² 资料来源:《2003 年难民署全球报告》;其中,55%为难民,6%为返回难民,29%为国内流离失所者和返回的国内流离失所者,10%为难民署关注的包括寻求庇护者在内的其他人员。

一. 组织结构

5. 组织结构显示各项职能和任务的框架，以及这些职能和任务在实现组织目标方面的相互关系。在难民署，组织结构部分基于难民署《规程》以及《秘书长公报》(ST/SGB/1997/5 和 ST/SGB/1998/9)。多年来，该结构为处理所出现的需求而发生了变化，但对实现长期任务目标的有效途径则缺乏仔细的思考。

行政管理

6. 难民事务高级专员(副秘书长级)依据大会的授权行事，负责管理难民署的实质性工作和行政事务。副高级专员和助理高级专员协助高级专员履行其职责。副高级专员和助理高级专员职位均属助理秘书长级。

7. 副高级专员一职依据《规程》设置，副高级专员主要负责内部资源管理事务，直接领导³ 财务和供应管理司、通信和信息司、人力资源管理司、信息技术和电信处、法律事务科以及管理系统更新项目负责人。助理高级专员一职于 1996 年设置，目的是“确保拥有分析、规划和业务活动能力相结合的体制化决策机制”，⁴ 助理高级专员主管业务管理问题，直接领导区域局、业务支助司、应急和安全处以及评价和政策分析股负责人。

8. 目前的行政管理结构——大致上与行政和管理相关的职责由副高级专员承担；大致上与方案和业务行动相关的职责由助理高级专员承担——从管理结构上看欠规范，特别是在职能体系方面。为纠正并加强行政管理状况，应当将助理高级专员职位转为主管方案/业务行动事务的副高级专员。这种转换不会引起任何经费问题，但可能需要对《高级专员办事处规程》第三章第 14 段作出修改(→**建议 1**)

需要进行精简

9. 还可以通过采取一些措施，包括合并分散的职能和调整某些组织实体等，简化组织结构。

10. 某些职能现在分散在各个实体：例如，与信通技术相关活动现由信息技术和电信处、业务支助司、通信和信息司、国际保护部、人力资源管理司内的科/股负责开展；培训由财务和供应管理司、人力资源管理司和区域局内的股/干事负责进行；与财务相关活动除财务科以外由区域局内的股/干事负责进行。对这些职能进行合并将会提高效率，并通过消除冗余而实现规模的经济性。

11. 保护加上向难民提供援助，是难民署的一项核心活动。保护有两个方面：一方面涉及由保护部负责的标准制定、保护政策制定和法律咨询；另一方面即“业

³ 《难民署手册》，第二章。

⁴ A/AC.96/846/Part VII/Add.1。

务”保护，涉及由区域局负责的确保受关注的人得到保护的工作。考虑到“业务”保护与保护部开展的保护活动之间的有力联系，宜将保护部划归主管方案/业务的副高级专员领导(见第 8 段)，而不是让该部直接对高级专员负责。

12. 目前，规划/方案编制工作在结构上与预算工作分离，从而使编制连贯一致的方案预算所需的协商进程间变得既复杂又费时。还宜合并时目前由财务和供应管理司内的捐助者关系和资源筹集处行使的资源筹集职能(将该处设置在通信和信息司内)。此外，目前采用多种名称来命名各实体(办事处、区域局、部、司、处、科、事务处、股等)。在精简总体组织结构时，应当适当考虑到相关的《秘书长公报》，采用统一的名称(→**建议 2**)。

二. 战略规划、方案、预算编制，监测及评估编制年度预算还是两年度预算

13. 难民署采用年度预算周期。联合国系统内多数组织的预算都在两年度基础上编制，难民署不应当例外。两年度预算有利于长期规划，能够提高财务稳定性，并且能够使多年度工作方案更好地与预算编制工作相协调。两年度预算能够节省秘书处、代表团和政府许多时间和资源。就难民署而言，编制两年度预算将会使其方案和预算编制工作与联合国的相关工作相一致——大约有 2% 的难民署预算由联合国经常预算供资；还会使这项工作与发展集团合作伙伴的相关工作相一致，从而推动一体化方案、规划、预算编制和执行。采取编制两年度预算做法不应当影响应对紧急局势所需的灵活性。（→建议 3）

采取注重效果的做法开展规划、方案、预算编制及监测和评估工作

14. 注重效果的管理以下几点为基础：(a) 确定战略目标；(b) 确定促成目标实现的明确、可测量和现实的预期结果；(c) 制定绩效指标并持续监测绩效；(d) 在反馈和吸取的经验教训基础上提高绩效并增强责任。尽管难民署编制了一份供工作人员和执行伙伴在项目制定过程中使用的指南，⁵ 在方案/项目规划层面取得了进展，但在公司层面仍有相当多的工作要做，需要将全球目标与预期和实际效果联系在一起。这对有多个利害关系方参与，结果重在质量的全球业务/方案⁶ 来说尤其如此。管理系统更新项目没考虑到为注重效果的管理方式提供支持，虽然采用的软件(PeopleSoft)能够实行注重效果的管理。应当联系注重效果的规划、预算编制、监测、评价以及报告，更加充分地利用管理系统更新项目能力。

15. 评价对于组织有效性的总体评估以及衡量难民署政策和活动对难民和其他受关注者的影响，必不可少。为了积极支持加强注重效果的做法，应当更加战略性地使用评价职能，并且赋予此种职能必要的杠杆作用，以便将评价结果反馈到规划和方案编制工作及政策制定工作中。目前，没有建立正规的机制以确保在规划和方案编制过程中执行与评价相关的建议。根据对难民署评价政策所作的审查，检查专员认为，应当对评价做法进行重新评估，以便更好地将注重效果的管理要求纳入评价工作。（→建议 4）

需要制定一个长期的战略框架

16. 虽然难民署已经在进行战略分析和评估现状以及确定战略目标方面作出了相当大的努力，但目前需要作出更大的努力。难民署的高级官员解释说，由于业

⁵ 关于目标、产出和指标使用的实用指南，2002 年 3 月，业务支助司。该指南主要载有制定合理框架的原则，目标、产出和指标的定义，以及按活动部门列出的目标、产出和指标的例子等。

⁶ 涉及难民妇女（包括将性别问题纳入主流和平等获取人道主义援助）、难民儿童、难民和回归者地区的环境问题和自然资源管理、艾滋病毒/艾滋病等。

务活动的不可预测性和对任期的时限(现已撤消),一项战略性中期规划被认为并不十分适合。他们还提到了难民署在 2000-2003 年这一时期面临的财务危机,这一危机使人们的注意力从较为长期的观点转向应对每日的需求。他们强调,高级管理层目前正在考虑采用较为长期的做法。由于缺乏一项全面的中期战略规划,高级管理者编制“战略指南”和“政策优先事项文件”,以协助工作人员编制《国别业务行动和总部规划》,此种规划是年度预算的基础。

17. 应当制定一项涵盖四年或更多年份的长期战略框架(难民署目前订有一项 2006-07 两年期战略框架)以指导难民署今后的工作。千年宣言目标,以及“难民署 2004”、⁷《保护议程》⁸和《持久解决办法框架》,⁹可以作为此种长期规划指南的基础。该框架将对难民署的方向和行动作出部署。这一进程所不可或缺的,是这样一种理解和认识:此种文件应当具有足够灵活性,以体现情况的不断变化。一个长期战略框架对切实转而采用注重效果的管理做法来说至关重要,而且还可作为改进难民署预算工作的其他组成部分提供十分必要的基础。

18. 基于战略框架的方案编制应当采取第 13 段提及的两年度方案预算的方式。经过周密、慎重考虑并得到恰当制定的方案应当促成战略预算文件的改进。为两年期拨出的资源将得到利用,从而使难民署更加接近于战略目标的实现,以及长期战略框架确定的目标的实现。难民署应当遵循战略框架确定的目标,并使用关于确定优先事项的指导原则(IOM 29/2001 号文件所列行动 1)来确定和重新确定其活动的优先事项。鉴于以往核定预算和为预算供资而提供的经费之间存在的差异,这一点尤为重要。

19. 高级专员要求使所有实地业务行动的参与式方案编制做法体制化。他强调有必要让业务合作伙伴¹⁰参与需求评估和规划进程,以改进协调并避免重复。¹¹此外,难民署加入发展集团,将为人道主义行动者之间更好地协调和集中资源以便更好地满足难民需求创造条件。这些是在拟订长期战略框架之时应当考虑到的必要的、不可或缺的组成部分。(→建议 5)

需要设立一个规划、方案和预算编制中央实体

20. 目前,有两个单独的实体负责规划、方案和预算编制工作:业务支助司内的方案协调和业务支助科和财务和供应管理司内的预算科。将规划、方案和预算编

⁷ A/58/410。

⁸ A/AC.96/965/Add.1 和第三版,2003 年 10 月。

⁹ EC/53/SC/INF.3—常设委员会,《难民和受关注的人的持久解决办法框架》。

¹⁰ 界定为为保护和援助难民,促成难民局势的持久解决而与难民署开展合作的政府组织、政府间组织和非政府组织以及联合国机构。

¹¹ IOM-FOM 48/2003,2003 年 7 月 24 日。

制职能合并到一个单位，或者将方案协调和业务支助科的方案规划职能与预算科的预算职能相合并，将会使注重效果的管理取得持续进展并增强对效果的责任。实际上，联合国系统内的通常做法是将规划、方案和预算编制置于一个组织单位内，因为方案和预算工作是密不可分的。没有预算就谈不上方案编制，反之亦然。

(→**建议 6**)

三. 信息管理

21. 及时和准确的信息对一个组织的有效运转至关重要。这对难民署来说尤其如此，该组织设在实地，并在不断变化的环境中开展业务活动，因而该组织不得不迅速调整以适应新的形势。管理信息资源的基本目的，在于向主要决策者提供作出恰当判断和/或确定所需的实时信息。为实现这一目标而采取的第一个步骤，是制定一项全面的信息(和知识)管理战略。难民署目前不具备这样一种战略。这项战略应当由目标、促使目标实现的活动和指标(包括改善信息流动、实现信息标准化、获取信息(和知识))等组成，同时考虑到落实方面的相关费用和时间范围。

22. 除了需要制定一项信息管理战略以外，信息管理对难民署来说是一项重大的组织挑战：现有不同的实体(包括信息技术和电信处、管理系统更新项目、电子出版股(通信和信息司)、保护信息科(保护部)、概况项目和地理信息及制图股(业务支助司)、人力资源管理司等)管理着一些单独的信息系统，这造成了条块分割局面和自我中心做法。除了这些重大挑战以外，信息流动受阻、分散信息过多，未能成为“知识”资产等问题，也需要加以处理。

23. 为了设法处理其中的一些问题，难民署通过开发管理系统更新项目，选择了企业资源规划解决办法。但是，在开发管理系统更新项目过程中，难民署似乎没有简化现有的工作程序，而简化现有工作程序时以成本低效益高的方式运行任何企业资源规划系统的一项重要先决条件。支持注重效果的管理的模块没有被装入管理系统更新项目。另一个旨在改进登记程序的项目(概况项目)于 2002 年下半年单独启动。应当确保这两个项目(系统)之间有一个接口，这样，总部就能够获取有关难民案例数的信息，并将此种信息用于规划、方案、预算编制及监测过程。

24. 信息的战略性和协调一致管理需要一名高等干事实行集中领导，这名干事通常称为信息事务主任干事，具备管理技能和信通技术能力。¹² 这名高等干事应当是负责信息管理事务的组织实体的负责人，该实体将在对目前分散在整个难民署内的与信通技术相关职能进行合并之后得到设立。(→建议 7)

¹² 详见 JIU/REP/2002/9 号文件。

四. 人力资源管理

25. 人力资源管理是联合国审计委员会 2002 年下半年进行的一项综合审计涉及的问题。这项审计涵盖分散人力资源管理职能并将其下放到实地、人力资源信息系统、人员配备和员额结构、合同、派任和升迁、工作人员津贴和福利及工作人员安全等议题。监督厅在 2003 年 7 月至 8 月作了又一次审计，这次审计涉及难民署的人事管理权下放情况。

26. 在联检组进行审查之时，难民署即将完成上述两次审计的报告所载建议的执行。针对这两次审计的各项结论和建议，难民署于 2003 年 11 月公布了任命、派任和升迁委员会经修订的程序规则以及任命、派任和升迁程序准则。这些程序准则述及审计委员会发现的问题，如无限期合同、待职工作人员、轮换框架、按职定级及升迁等。

27. 检查专员认识到审计建议的看法和难民署取得的进展，但同时，他们认为，这些程序准则并不真正构成战略本身。难民署应当制定一项人力资源管理战略性公司政策(考虑到最近的动态)，这项战略应当主要涵盖规划、招聘/任命、轮换、升迁及工作人员培训。为此，应当明确指派人力资源管理司制定此种政策。这项职能将作为该司执行职能的补充。

28. 关于经修订的程序准则，检查专员愿向难民署指出，某些方面可能需要加以进一步考虑。“二级”备选办法¹³规定，如果管理者认为人力资源管理司名单中提出的符合条件的候选人“不适合”，可以请求人力资源管理司再提出一份候选人名单。对“二级”备选办法的滥用可解释为不公平行为，这种行为对某些人实行优待，并可能造成工作人员之间的敌意。难民署秘书处表示，它只是在非常有限的特殊情形中才采用此种办法。

29. 程序准则第 92 段规定，“为增强难民署的国际性质，将适当重视地域多样性，因而将重视有必要避免任何一国或区域的国际专业人员集中在任何特定国别业务中或总部的司/部内……”但截至 2003 年 12 月 31 日的工作人员构成情况表明，在非洲的某些业务行动中，来自非洲国家的国民占专业人员的 55%到 75%。这显示，在某些情形中，来自某一区域的专业人员所占比例过高。另外，情况似乎表明，在 C、D、E 类工作地点¹⁴（这些地点主要在非洲）任职的工作人员，被选派到 A、B、H 类工作地点或非洲区域局以外的其他实地办事处任职的机会有限。为了认定地域多样性(分配)和轮换原则在被付诸实施，难民署应当定期向执行委员会报告准则第 92 段和 47 段¹⁵的执行情况，并报告与第 85 段相关的例外情况。（→建议 8）

¹³ 《难民署任命、派任和升迁程序准则》，2003 年 11 月，第 85 段。

¹⁴ 根据《国际公务员制度委员会》编制的艰苦类别。

¹⁵ “所有经高级专员任命担任标准职位的国际专业工作人员均须进行轮换……国际专业类别中的工作人员须在正常职业的大部分时间里在实地工作地点任职”。

五. 监督活动

30. 在难民署,内部审计职能由监督厅难民署审计处负责行使。¹⁶ 根据双方于2001年7月签署的一份《谅解备忘录》,该处向主管内部审计事务的副秘书长提交报告,并将审计结论通报给副高级专员。联合国审计委员会负责对难民署活动作外部审计。评价活动(评价和业务审查,以及全球主题和政策研究)由评价和政策分析股负责进行,该股直接对助理高级专员负责。监察主任办公室负责进行监察、调查、审查和查询活动,直接对高级专员负责。监督活动在方案主管一级进行,此种活动依据方案协调和业务制度科的指导和支持。设立了一个由副高级专员负责的内部监督委员会,¹⁷ 目的是为各监督职能之间交流信息和进行协调提供论坛。

监督委员会需要得到加强

31. 鉴于各项内部监督职能在结构上分散(没有得到合并)以及存在着多项呈报之责,检查专员对监督职能的有效性感到关切,特别是因为监督委员会的运转似乎不能令人满意。该委员会的构成过于广泛,其在协调和贯彻落实与监察和评价相关的建议方面的权力过于分散。

32. 在前两份联检组监督问题报告中,联检组详细论述了将某一组织不同的内部监督职能合并为一单一事务处的益处。¹⁸ 但同时,联检组也认识到,可以通过设立一个监督委员会等其他手段实现各单独实体之间有效的职能协调。¹⁹ 就难民署而言,至少在现阶段无法考虑进行充分合并,主要原因是难民署预算所需经费部分(约为2.6%)来自联合国经常预算,部分来自自愿捐款;监督厅负责根据现行财务条例和细则(《联合国财务条例》5.15和难民事务高级专员管理的《自愿基金财务细则》)行使审计职能。在目前情况下,在维持难民署现有的内部监督结构的前提下,有必要加强监督委员会的作用,具体而言,有必要加强委员会在协调和贯彻落实监督建议,特别是监察和评价之后提出的、没有一贯得到贯彻落实的建议方面的作用。

33. 难民署每年向执行委员会提交一份监督活动情况报告。该报告分为三节(评价和政策分析;内部审计;监察和调查)。该文件在提供的资料和格式方面缺乏连贯一致性,没有提供人员配备水平和分配预算等方面的资料。今后各监督实体

¹⁶ 目前的《谅解备忘录》于2001年7月签署(先前的《备忘录》分别于1997年4月和1999年4月签署)。这项《备忘录》突出监督厅按照难民事务高级专员管理的《自愿基金财务细则》为难民署行使内部审计职能的任务。

¹⁷ 该委员会成员包括副高级专员——主席;助理高级专员——候补主席;审计长;保护司、通信和信息司、业务支助司司长以及轮流提名的两个区域局局长。监察主任、难民署审计处处长(监督厅)以及评价和政策分析股负责人依职权出席会议。

¹⁸ JIU/REP/93/5,第153-164段。

¹⁹ JIU/REP/98/2。

之间应就报告进行更好的协调，此种报告应当列入有关得到执行的建议的效果、吸取的经验教训和最佳做法以及人员配备和资源等的资料。

34. 现有的检查和评价活动后续行动机制没有为建议的执行情况的有效监测和报告提供支持。另外，和内部审计建议不同，管理者对于执行在评价和检查之后提出的建议缺乏兴趣。尽管目前建有一个检查系统(两个平行数据库——主动式数据库和档案库)，但后续行动并不是一贯得到采取。所提出的原因，有建议的性质——多数建议涉及管理者的工作表现，以及专门负责后续行动的人员/职能缺乏等。关于评价活动，目前没有建立据以要求管理者执行得到接受/核可的建议的正规的机制。因而，目前无法保证合理建议能够反馈到规划、方案和预算编制工作中。(→**建议 9**)

需要加强监察主任的业务独立性

35. IOM-FOM/65/2003 号文件叙述了监察主任办公室的作用、职责及程序规则。该文件指出，监察主任办公室在无须事先征得允许和不受阻碍的情况下行使职能。监察主任直接对高级专员负责。监察主任的任用没有限期，这连同内部任命(而不是对外招聘)的做法，可能严重削弱在职者的独立性和客观性，并可能引起利益冲突。这是一个令人关注的重要问题，因为监察主任的独立性是切实有效地行使监督职能的一项必要条件。

36. 关于调查，IOM-FOM/65/2003 号文件(第 5.1.10 段)规定，“对行政办公室高级工作人员的渎职指称，将酌情移交监督厅，而不是由监察主任办公室直接加以处理”。该文件第 5.3.3 段还规定，“对高级管理委员会成员、特派团代表/团长或其副职人员提出的指称，将直接由监察专员办公室负责调查，指称的渎职行为初看起来可能对本署的信誉和廉正产生广泛影响的任何情形，也将直接由监察专员办公室负责调查”。上述规定似乎有不一致之处，因为根据《难民署手册》第 2 章，行政办公室的某些成员同时也是高级管理委员会的成员。另外，在提交执行委员会(第五十三届会议)的《监督活动报告》²⁰ 中，难民署承诺与监督厅签署一项《谅解备忘录》，“以便明确并正式确定两个机构之间在调查方面开展合作的条件”。由于与监督厅的《备忘录》没有得到缔结，检查专员认为，监察主任办公室与监督厅之间在调查职能方面的职能关系应当尽快得到明确。(→**建议 10**)

取消监督职能方面的轮换规定

37. 检查人员、调查人员和评估人员须进行轮换。这一点令人关注，因为这可能妨碍这些人员的独立性和客观性。这些人员很可能最后在可能曾受到审查的工作人员领导下任职。此外，开展检查、调查和评价活动需要具备某种程度的专门技能，将轮换规定适用于开展这些活动的工作人员不利于提高效率。(→**建议 11**)

²⁰ A/AC.96/966，第 21 段 (p.13)。

六. 实地业务活动

38. 为执行任务，难民署在 120 个国家设有 250 多个办事处，这些办事处由业务部之下的五个区局负责管理。2004 年业务行动预算额为 662,586,000 美元，占核定年度总预算的 70%。从分配预算来看，难民署最大的业务行动在非洲(35%)，随后是中亚、西班牙、北非和中东(17%)、欧洲(11%)、亚洲和太平洋(5%)、美洲(3%)。

39. 为掌握有关与实地的行政和管理相关问题的第一手情况，检查专员在与总部协商之后，挑选了难民署坦桑尼亚办事处作为此次审查的案例研究对象，这样做是考虑到坦桑尼亚长期以来一直是非洲数目最多的难民的接收国。截至 2004 年 3 月，在坦桑尼亚得到难民署援助的人的数目约为 46 万，主要是布隆迪人和刚果人，其中一些人于 1993 年到达。这一数字不包括在 60 年代末和 70 年代初来自布隆迪，已经在坦桑尼亚定居的将近 50 万难民。

40. 由于存在这样一种旷日持久的难民局势，难民署在坦桑尼亚面临着“庇护疲劳症”逐步加剧的状况。大量难民持续呆在该国这一现象已经被政治化，政府正在施加压力，要求迅速找到解决办法，以便将这些难民遣返原籍国。在将一种背景下，对难民署坦桑尼亚办事处的审查侧重三个主要方面：管理问题；业务行动；与接收国的关系。尽管审查结论基于特定的相关实地工作团，但所涉多数问题以及有关结论和建议却与整个难民署相关。

管理问题

实地办事处的结构和人员配备

41. 除了设在达累斯萨拉姆，由一名 D1 级人员领导的代表处或分办事处以外，难民署坦桑尼亚办事处还包括分别设在 Kagera 省(Ngara)和 Kigoma 省(Kibondo 和 Kasulu)的三个办事分处，以及一个设在 Kigoma 的实地办事处。这三个办事分处由一名 P-5 级人员领导，实地办事处由一名 P-4 级人员领导。此外，两个外围办事处设在 Lugufu 和 Mwanza，后者负责提供后勤援助。

42. 有关难民案例数、人员配备水平的数据，以及核定的 2004 年难民署实地办事处行政预算总的来说表明，难民案例数与各办事处的实际结构和人员配备水平之间缺乏关联。评价和政策分析股开发了一种管理工具，目的是将办事处规模与难民案例数、分配预算等参数联系在一起，并且在可比的办事处之间进行比较。组织发展和管理科就办事处人员配备参数开展了一项平行活动，该活动侧重人员结构(而不是人员水平)。此种工具对协调整个业务活动中的办事处规模和人员配备结构来说很重要，应当加以完善，以便使难民案例数和分配预算与办事处规模和人员结构进一步联系在一起。

43. 在提交的坦桑尼亚 2005 年国别业务行动计划中，分办事处建议将 Kigoma 办事处由实地办事处升格为办事分处，将 Kasulu 办事处降为对新设立的 Kigoma 办

事处负责的实地办事处。为这一结构变化提出的理由是：预计业务行动的中心将从 Kasulu 转到 Kigoma；另外，难民署在 Kigoma 省的人员派驻有必要考虑到当地的行政结构——中央政府向省一级派驻的是一名省级专员，向县一级派驻的是县级专员。在这方面，应当指出，原先只设有两个办事分处(Ngara 和 Kigoma)，Kasulu 和 Kibondo 的两个实地办事处归 Kigoma 办事分处领导。2001 年 1 月，这两个实地办事处升格为办事分处，而 Kigoma 办事分处则降为实地办事处。

44. 难民署在实地一级的人员结构安排的推动力，与其说是与当地行政结构保持一致的设想，不如说是难民实际案例数。其次，现在需要根据难民案例数和活动类别，全面(涵盖 Ngara、Kibondo、Kasulu 和 Kigoma)、认真地分析办事处现有规模和结构及其人员配备水平和结构。由于所有办事处目前在保护、援助和管理方面都较为独立，为避免活动的重复，应当考虑进行进一步合理化，研究对所有办事处(Ngara、akobondo、Kasulu 和 Kigoma)来说，能否将提供政策指导、确保保护和援助的一致性和统一、监测、预算编制和报告及行政管理等活动合并到一个单一办事分处，同时将其他办事处设置为实地办事处。(→建议 12(a))

空缺率

45. 截至 2004 年 1 月 1 日，有 10% 的职位空缺，这些职位主要为与保护、实地援助和实地安全相关的职位。虽然基本卫生和教育设施缺乏，生活条件总的来说很差，但根据安协办确定的通行安全级别，坦桑尼亚西北部的一些工作地点仍被划为家属随行工作地点。鉴于通常与工作条件相关的困难，有必要适用特别业务生活津贴率。由于此种条件在坦桑尼亚西北部没有得到正式承认，工作人员自然不愿携带家属，某些空缺职位的潜在候选人转而申请其他工作地点的空缺。

46. 自 2001 年 1 月 1 日起，由安协办宣布为非家属随行工作地点的地点被划为特别业务区，并适用特别业务生活津贴率。虽然设置特别业务区的决定一般与通行安全级别(即三、四、五级)挂钩，但根据难民署的业务需要可以有一些例外。²¹ 尽管在规定此种例外时应当谨慎，但在这方面应当考虑到除适用于相关工作地点的安全级别以外的实际生活条件，这样，就能够为须到艰苦工作地点认识的潜在候选人提供额外奖励。(→建议 12(b))

业务行动

重新登记问题

47. 粮食署和难民署于 2002 年 7 月签署的《谅解备忘录》，规定了双方在规划需求评估、资源调动、食物提供分配、筹集资金、监测、报告及评价和协调等方面的职责划分。该《备忘录》规定，难民署和粮食署应当在其他业务伙伴和捐助政

²¹ 见 IOM/FOM 12/2004 号文件。

府的参与下开展联合行动，至少每年对受益者数目和难民粮食安全状况作一次更显。

48. 最近的一次登记工作于 2001 年进行。粮食署官员强调，有必要进行一次全面重新登记，因为准确确定受益者数目对评估需求以及随后对高效率地规划和利用资源至关重要。虽然难民署官员怀有与粮食署同样的关切，并表示一定会开展重新登记工作，但他们也表示，难民署正在寻求方式及改进重新登记工作，从而加强安全并尽量减少各难民营之间的流动，同时维护难民的尊严。2004 年初，一种采用生物特征识别技术的新的重新登记系统在一个小型难民营 (2,000 名难民) 得到试验，但该系统证明价格较为昂贵，较为费时，而且无法用于新生婴儿。登记工作应视资源备有情况而定，但是，考虑到将非现有难民排除在外可能带来的节余，应当将这项工作列为优先事项之一。(→建议 13(a))

向难民提供的援助的水平

49. 人们对于向难民提供的照料和维持不足并且仍在减少的关切正在增加。在执行委员会批准的 2004 年坦桑尼亚办事处 27,361,875 美元的预算总额中，不到 50% 的经费用于难民的照料和维持，就是说，每天用于每个难民的经费平均只有 0.08 美元。²² 2002 年，一个由联合国人道主义事务执行委员会 (人道执委会) 发起组成的工作组，对坦桑尼亚境内旷日持久的难民局势及此种局势对接收国社区的影响所了审查。该工作组认为，“虽然在资源有限的情况下为达到国际标准作了一切努力，但是，国际社会向坦桑尼亚境内的难民提供的援助，没有像世界其他地区的难民方案所提供的那样多”。难民自己也对得到的援助不足提出批评，炊具、毯子、塑料薄膜、卫生用品等非粮食物品尤其稀缺 (通常在难民到达时向其提供一套非粮食物品)。

50. 难民署官员解释说，开支结构与办事处和难民营地点、坦桑尼亚现有的基础设施以及后勤费用密切相关。难民署还向受难民影响地区提供援助，并且为一揽子安全计划提供经费 (每年约为 100 万美元)，此种计划旨在保持难民营的平民和人道主义特点，维持难民营内外的治安。此外，还向国家和国际执行伙伴提供经费，这些经费不仅用于方案的执行，而且还用作工资和行政费 (占照料和维持预算总额的 10% 到 20%)。为避免重复工作并减少支柱费用，2003 年，开展了一项行动，将参与难民署方案的执行伙伴数目从 27 个减至 17 个，以便使执行伙伴数目处于合理的水平。

51. 尽管难民署面临的经费限制以及当地条件对难民得到的援助的水平有着影响，但是，分配给难民署坦桑尼亚办事处的资源受到的大幅度削减，可能削弱了难民署向难民提供可视为维持人的尊严所需最起码的援助的能力。虽然难民数目没有成比例下降，但过去四年中业务预算削减了大约 38%。据认为，经费限制造

²² 这一数额不包括食品，食品由粮食署根据与难民署达成的《谅解备忘录》单独提供。

成难民营基础设施状况恶化，并致使向难民提供的基本服务减少，使其低于国际规定的标准如所谓的 SPHERE 标准。²³ 工作人员不足据说导致难民营缺乏充分或恰当监督，从而使难民更加容易遭受犯罪行为以及性暴力和基于性别的暴力的侵害。(→建议 13(b))

协调和伙伴关系

52. 难民署正在与坦桑尼亚政府、执行合作伙伴以及其他联合国机构特别是粮食署和儿童基金密切合作。所有利害关系方似乎都对合作与伙伴关系的程度和质量表示满意。在实地一级，此种合作以联合开展需求评估和缺口分析，联合规划有待开展的活动以及共同开展评估活动等方式进行。

53. 经核可在坦桑尼亚执行的 2002-2006 年联合国发展援助框架/国家合作框架，没有列入联合国在坦桑尼亚的行动所涉的人道主义部分。2003 年，遵照上文第 49 段提及的人道执委会工作组提出的建议，联合国机构联合制定了一项新的《2004-2006 年坦桑尼亚西北部人道主义和发展援助战略框架》，该框架设法补充联合国发展援助框架/国家合作框架，将人道主义援助与长期可持续发展方案编制相结合，并设法向接收难民的社区提供国际最低限度援助。

54. 在高级专员发起“难民署 2004”进程之后，大会批准了 2003 年 12 月 22 日第 58/153 号决议，该决议请发展集团“通过驻地协调员系统并与有关政府充分协商，在共同国家评估进程中以及随后制定和执行发展方案的过程中，考虑到难民或高级专员办事处职权所涉其他人的需要”。²⁴ 国别业务行动计划所列的方案目标和宗旨，应当酌情确立与为相关难民接收国开展的有关联合国发展援助框架/国家合作框架活动的明确联系。(→建议 14)。

与接收国的关系

处理“庇护疲劳症”

55. 正如上文第 49 段提及的人道执委会的审查所指出的那样，“坦桑尼亚慷慨地向来自多个国家的大量难民提供了庇护，并确保这些难民与当地居民和睦共处。”然而，现在存在着明显的“庇护疲劳症”迹象，而且过去几年中，坦桑尼亚政府高级官员包括国家元首在内，对难民的持续存在给接收国和当地社区造成的响当当的负担，相关的区域安全问题以及大湖地区境内国家间关系表示担忧。

56. 内政部官员也向联检组表达了类似的忧虑，他们对与难民署的合作表示称赞，但认为，为了处理向接收社区提供援助、恢复环境和改善受难民影响地区的安全状况等问题，可以作出更大的努力。

²³ 人道主义救灾(自然灾害或冲突造成的灾害)组织联合制定的最低标准，涵盖供水、卫生、营养、视频、住房和卫生保健等方面。这些标准基于以下原则：受灾害影响的人口有权享有尊严。

²⁴ 大会第 A/RES/58/153 号决议，第 4 段。

57. 难民署、儿童基金和粮食署官员解释说，在援助接收社区方面取得了相当大的进展，具体而言，此种援助通过提供教育资料、疫苗及免费利用卫生保健设施便利进行。他们指出，2001-2003 年间，坦桑尼亚得到了相当多的双边援助，此种援助约为 31.48 亿欧元，²⁵ 而且，其中一些发展援助对人道主义援助起着补充作用，尤其是在保健、供水和卫生设施等部门。不过，他们也认为，仍然需要加强宣传和倡导工作，宣传联合国机构、双边捐助者以及非政府组织在受难民影响地区开展的援助和补救活动。(→**建议 15(a)**)

注重持久解决办法和分担负担

58. 高级专员在提交大会第五十八届会议的报告²⁶中指出，“今天，多数接收大量难民人口的国家为发展中国家”。²⁷ 寻求持久解决办法不仅需要努力确保将难民纳入发展议程，而且也需要国际社会承诺更好地分担负担。

59. 考虑到难民能够对重新安置国的经济作出的贡献，改善重新安置机会是寻求持久解决办法的一个组成部分。虽然统计资料显示，发达国家是重新安置方案的主要目的地，但发展中国家提供的可能性也需加以进一步探索。在联检组对 Kibondo 作实地访问过程中提供的资料显示，贝宁和布基那法索在 1997 至 2003 年间为主要来自卢旺达、布隆迪和刚果民主共和国的难民提供了此种机会。然而，出于一些原因，这两个方案的执行受阻，评价和政策分析股 2004 年 4 月公布的一份详细评价报告²⁸ 分析了这些原因。这项评价认为，发展中国家的重新安置方案只有在某些条件能够达到的前提下才能推行。该报告提出了中长期行动建议，这些建议值得所有有关方面认真研究(→**建议 15(b)**)

²⁵ 《2004 年坦桑尼亚联合呼吁进程》。

²⁶ A/58/410。《加强联合国难民事务高级专员办事处执行任务的能力》。

²⁷ 同上，第 31 段。

²⁸ EPAU/2004/04-Rev. 1。《发展中国家的难民重新安置，贝宁和布基那法索 1997-2003 的经验》。