联合国 A/62/845

大会

Distr.: General
12 May 2008
Chinese
Original: English

第六十二届会议

议程项目 134

联合检查组

联合检查组关于联合国人权事务高级专员办事处的筹资和人员配备的报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递联合检查组题为“联合国人权事务高级专员办事处的筹资和人员配备”的报告(JIU/REP/2007/8)。

08-34738 (C) 280508 280508

JIU/REP/2007/8

联合国人权事务高级专员办事处的筹资和人员配备

撰 写 人

Juan Luis Larrabure
Papa Louis Fall

联合检查组
2007 年，日内瓦

联 合 国

内 容 提 要

联合国人权事务高级专员办事处 (人权高专办)的筹资和人员配备

目 的

通过下列行动帮助提高联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)工作的效率和效力：

- 建议充分的机制，按照人权理事会确定的优先事项，使各成员国参与审查人权活动工作方案草案和相关的预算要求，并监测人权高专办各基金的使用情况和工作方案的实施情况；
- 审查现有各项措施，并酌情建议更适当的措施，解决人权高专办专业及专业以上工作人员地域分配不平衡问题。

主要结论和建议

- 回应各监督机构先前报告中所载的各项建议，人权高专办最近采取了许多措施，改善其管理和组织。但是，人权高专办应当继续努力，采取措施，按照基于成果的管理办法，使预算和规划进程与成果和管理绩效相联系，将其作为更严格的监测和评价框架的一部分(见建议 1)。
- 人权理事会没有在起草阶段参与审查人权活动工作方案和相关的预算要求，无法为联合国人权事务高级专员(高级专员)提供咨询意见和评论。
- * 在人权高专办管理的八个基金中，有一个基金—支助人权高专办活动信托基金—占了人权高专办预算外总资源的 78%。但是，该基金没有一个适当的董事会，审查和核准由基金供资的项目和活动，核准完全由一个由高级管理人员组成的、人权事务副高级专员主持的内部机构进行(见建议 3)。
- 人权高专办 2006-2007 两年期的资源需求总额估计为 2.653 亿美元。其中 35.3%来自联合国经常预算，64.7%预计由预算外资源供资。
- 尽管出席 2005 年世界首脑会议的会员国呼吁在今后五年内将人权高专办的经常预算资源增加一倍，但人们担心，这一商定的预算目标将会落空。此外，人权高专办严重依赖日益增加的自愿捐款，为核心活动和授权的活动提供资金，而这些自愿捐款往往附有会员国提出的某些条件。

- 依靠相对较少数目的捐赠者提供自愿捐款使得依赖自愿捐款问题更为复杂。2006年，认捐的自愿捐款 97.6%来自 20 个主要捐赠国，仅其中的 10 个国家就占了80.8%。必须通过鼓励非传统捐赠国作出捐款，扩大捐赠基础(见建议 5)。
- 人权高专办资金的很大一部分被捐赠国指定用于特定用途。尽管近年来指定用途资金的比例有所下降，但其仍然占 2006 年前 20 个捐赠国资金总额的 63%。
- 目前会员国没有机制审查或核准对人权高专办的单项自愿捐款，也不向其通报提供单项捐款所附条件。人权理事会应当被告知一定款额以上的此种捐款，以及捐款所附的条件(见建议 7)。
- 原人权委员会及其后续机构人权理事会多次提出人权高专办工作人员地域分配不平衡这一严重关注的问题。尽管联合检查组(联检组)前两份报告中载有关于这一问题的一些具体建议，尽管最近报告了一些解决不平衡问题的措施，但是，从最近专业工作人员的数字来看，情况并没有明显改善。
- 尽管 2005 年至 2007 年 6 月 30 日期间，正规专业工作人员人数增加了 174%，但是，来自西欧和其他国家集团的工作人员仍然占 61.7%，多年来，该集团的任职人数一直最高。尽管截至 2007 年 6 月 30 日的数字表明，与前些年相比，情况略有改善，但是，如果这一问题被视为文化上有偏见，和整个联合国没有代表性，专业及专业以上工作人员地域分配严重和持续不平衡可能会导致人权高专办工作效力和信誉降低。

供立法机构审议的建议

- **大会应当指示高级专员，在编写拟议的人权活动战略框架和相关预算要求方面，在有关文件最终定稿之前征求人权理事会的建议和意见(建议 2)。**
- **大会应当在人权高专办经常预算和可以接受的支助与人权有关活动的自愿捐款之间实现合理的平衡(建议 4)。**
- **大会应当指示人权高专办加强努力，说服捐赠国继续减少指定用途资金，或增加资金的灵活性，要应用良好的人道主义捐助原则等原则(建议 6)。**
- **大会应当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 P5 级)实施临时最高限额，直至实现地域平衡(建议 8)。**

目 录

	页 次
内容提要……	iii
缩 略 语 ……	vi

章 次	段 次	页 次
一、导 言……	1 - 8	1
二、方案管理……	9 - 21	2
A. 强化管理和规划 ……	9 - 13	2
B. 人权理事会的参与……	14 - 17	3
C. 各信托基金的行政和管理……	18 - 21	4
三、资 源……	22 - 30	6
A. 经常预算……	23 - 24	6
B. 预算外资源……	25 - 30	7
四、人力资源管理 ……	31 - 46	11
A. 背 景……	31 - 34	11
B. 解决工作人员地域分配不平衡问题的措施……	35 - 39	12
C. 工作人员的构成 ……	40 - 46	13

附 件

有待各参加组织就联检组建议采取的行动一览表…… 17

缩　略　语

ACABQ	行政和预算问题咨询委员会
CPC	方案和协调委员会
EE	东欧国家
JIU	联合检查组
LA + C	拉丁美洲和加勒比国家
NCE	国家竞争性考试
NGOs	非政府组织
OHCHR	人权事务高级专员办事处
OIOS	内部监督事务厅
TF	信托基金
UNICs	联合国新闻中心
UNOG	联合国日内瓦办事处
VF	自愿基金
WEO	西欧和其他国家

一、导　言

1. 作为 2007 年工作方案的一部分，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)的筹资和人员配备问题进行了审查。

2. 审查的目的是通过下列行动帮助提高人权高专办工作的效率和效力：

- 建议充分的机制，按照人权理事会确定的优先事项，使各国参与审查人权活动工作方案草案和相关的预算要求，并监测各基金的使用情况和人权高专办工作方案的执行情况；
- 审查现有各项措施，并酌情建议更适当的措施，解决人权高专办专业及专业以上工作人员地域分配不平衡的问题。

3. 大会第 61/159 号决议请联检组协助人权理事会系统地监测该决议(其中提到捐款和工作人员地域分配问题)的执行情况，除其他外，要向人权理事会提交一份全面的后续报告，说明联检组先前应人权委员会请求所提交报告中所载建议的执行情况。这些建议是联检组对人权高专办运作情况两次审查的结果，重点是管理问题。通过进行这些审查开展的工作，检查专员发现，仍然有一些问题值得成员国注意。联检组履行大会的授权，将审查报告作为进度报告印发，联检组将继续监测有关进展情况，并将在 2009 年 5 月向人权理事会提交一份全面的后续报告。

4. 审查的重点是人权高专办的现行筹资机制，以及预算程序，确保以更加切实可行、公平和有效的方式为其活动筹集资金，这些活动处于联合国授权的核心。审查还监测人权高专办专业及专业以上工作人员地域构成和职能问题方面取得的进展。

5. 按照联检组内部标准和准则及其内部工作程序，编写本报告所用方法包括初步审查、问题单、约谈和深入分析。向人权高专办发出了详细的问题单，以获得相关的最新资料。在收到的答复的基础上，检查专员同人权事务副高级专员进行了约谈，有两名工作人员陪同。请人权高专办对报告草案作出了事实方面的更正和评论，并在最后定稿时加以考虑。

6. 根据联检组章程第十一条第 2 款及其常规做法，报告要经各检查专员协商后才成为定稿，以期集思广益，检查所作的结论和建议。

7. 为便利处理报告，落实其中所载建议并予以监督，附件载有一份表格，列出报告是否提交给了有关组织以采取行动或提供信息。该表格确认了与各组织有关的建议，并说明了这些建议是否需要该组织的立法或理事机构作出决定，或者是否可由该组织的行政首长采取行动。

8. 检查专员愿向所有协助编写本报告的人表示感谢，特别是向那些参加约谈和乐意分享其知识和专门技能的人表示感谢。

二、方案管理

A. 强化管理和规划

9. 回应各监督机构先前报告中所载的各项建议，人权高专办最近采取了许多措施，强化其管理和组织。

10. 内部监督事务厅关于人权高专办管理审查的报告[1] 呼吁人权高专办建立全办事处的方案规划、监测和评价职能，并制定一项全面、详细的战略，根据这项战略，决定人权高专办各组织单位和业务活动的切实可行的中期及长期目标。人权高专办响应内部监督事务厅的建议，努力改善人权高专办的管理和规划，于 2006 年设立了一个政策、规划、监测和评价科。这个新的科帮助确保将人权高专办的战略构想转化为具体的优先事项和业务计划，确保进行有效的影响监测和评价。该科还负责制定战略管理计划，[2] 作为一个规划和筹资的工具，向所有成员国介绍人权高专办的需求并概述拟议的活动。

11. 行动计划[3] 于 2005 年 5 月推出，介绍了人权高专办 2006-2011 年的战略构想，和 2006 年 2 月印发的两年期战略管理计划，介绍了人权高专办旨在落实这一构想所用的方法，以及行动计划中所述的五个优先领域。战略管理计划列出了关键目标、产出、预期成就、以及衡量绩效的指标。2006 年年度报告审查了 2006-2007 年战略管理计划在两年期第一年期间的执行情况，采用文件中所列的绩效指标来衡量进展情况。

---

[1] A/57/488。

[2] 高级专员《2006-2007 年战略管理规划》。

[3] A/59/2005/Add.3。

12. 2006 年年度报告承认，尽管战略管理计划所载的绩效指标在使人权高专办工作人员侧重于根据成果来监测和衡量有关进展的需求方面十分有用，但还需要做更多工作，改进和优化其中的一些指标，以供将来使用，并实施一些必要的数据收集程序，确保准确进行报告。现有的一些指标，如民间社会行为者对人权机制的认识和理解程度，需要进行调查，才能满意地应用。

13. 检查专员相信，人权高专办在改善其管理和规划方面取得了一些进展。但是，人权高专办应当继续最近作出的努力，改善成果管理制(包括绩效监测)和评价。

建 议 1

人权高专办应当采取深思熟虑的措施，按照基于成果的管理办法，使预算和规划进程与成果和管理绩效相联系，将其作为更严格的监测和评价框架的一部分。

B. 人权理事会的参与

14. 大会第 60/251 号决议第 5 段确认了人权理事会与人权高专办的关系："决定理事会除其他外，应 (g) 承担大会 1993 年 12 月 20 日第 48/141 号决议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"。

15. 第六十届会议(2004 年 4 月)请人权委员会审查拟议的 2006-2007 年战略框架(没有预算要求)，并向秘书长提交评论意见。秘书长将拟议战略框架提交方案和协调委员会审议，并转交大会第五十九届会议第三和第五委员会。[4] 但是，人权理事会没有审查 2006 年提交大会的 2008-2009 两年期拟议战略框架。[5]

16. 核准人权高专办的预算及其监督问题仍然是大会及其行政、预算和财政机制专有的权利。其中包括行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)和第五委员会，第五委员会核准预算。理事会在所有阶段都不参与人权高专办拟议方案预算的编制。因此，理事会既不了解人权高专办拟议项目和活动需要的具体资源，也没有机会审查这些资源是否充分。

---

[4] A/59/6(Prog.19)。

[5] A/61/6(Prog.19)。

17. 为了确保透明度和战略优先事项的确定，并改善人权活动的资金规划，检查专员相信，应授权人权理事会在起草阶段参与审查人权活动的工作方案和相关的预算要求，并在正式提交方案和协调委员会、行预咨委会、以及第三和第五委员会之前，向高级专员提出建议和意见。

建 议 2

大会应当指示高级专员，在编写人权活动拟议战略框架和相关预算要求方面，在有关文件最终定稿之前征求人权理事会的建议和意见。

C. 各信托基金的行政和管理

18. 人权高专办已将八个现有自愿或信托基金的管理权下放。为信托基金之下的每个项目编制项目文件，涵盖人权高专办战略管理计划所涉的两年期。在每个项目之下编制年度费用计划，并按照有关设立和管理信托基金的 ST/AI/284 和 ST/SGB/188, 在前一年的 11 月 1 日之前提交联合国日内瓦办事处。人权高专办请联合国日内瓦办事处按照年度费用计划和相关修订，在收到作为信托基金项目自愿捐款的足够金额时，划拨款项。表 1 列示了向人权高专办八个自愿或信托基金所作的自愿捐款总额概览。

19. 检查专员关切地注意到，对核准向人权高专办自愿或信托基金捐款的程序，没有政府间的参与，对每笔捐款所附的(任何)条件、以及对利用这些基金所开展的活动，也没有任何审查。

20. 人权高专办信托基金和自愿基金大多数都有一个董事会，按照其内部准则核准涉及基金供资项目的费用计划。这些信托基金的董事由秘书长任命(即不是由人权理事会，也不是由代表参与这一进程的成员国的其他机构任命)，由国际专家或知名人士组成。董事会秘书是人权高专办的工作人员，他审查董事会的建议，向高级专员提供咨询意见，高级专员代表该组织核准董事会的建议。审计委员会审计人权高专办的信托基金，但这些审计一般限于观察财务程序、会计制度、内部财务控制的效率等问题，可能不涉及任何实质性问题。

表 1: 按自愿基金或信托基金分列的 2002 至 2007 年
向人权高专办的自愿捐款总额
(美　元)

自愿或信托基金	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年[(a)]
1. 酷刑受害者自愿基金	7,423,147	7,174,871	8,114,169	10,134,669	10,446,483	8,408,301
2. 当代形式奴隶制信托基金	288,392	176,582	338,869	808,138	256,233	82,336
3. 土著人口信托基金	285,553	179,749	227,473	448,533	466,092	285,688
4. 世界土著人民国际十年自愿基金	230,145	232,646	220,558	9,534	0	0
5. 采取行动反对种族主义和种族歧视信托基金	1,128,713	97,783	142,484	544,413	3,348	2,238
6. 人权领域的咨询服务和技术援助自愿基金	7,864,932	9,247,529	10,312,665	7,989,220	4,953,059	4,751,739
7. 柬埔寨人权教育信托基金	982,926	936,043	362,571	32,263	492,834	6,994
8. 支助人权高专办活动信托基金	23,292,607	27,985,732	33,017,810	48,381,020	69,736,100	61,830,247
自愿捐款总额	**41,496,415**	**46,030,935**	**52,736,599**	**68,347,790**	**86,354,149**	**75,367,543**

(a) 2007 年 7 月 31 日收到。

资料来源: 人权高专办 2007 年 3 月 15 日和 2007 年 8 月 31 日对问题单的答复。

21. 与其他基金相比，支助人权高专办活动信托基金有一个不同的项目提议和核准程序。该基金 1993 年由秘书长设立，包括各种旨在支助人权高专办实质性工作方案的杂项捐款，并补充现有经常预算资源。该基金的资源包括联合国财务主任根据《联合国财务条例和细则》核准的指定用途和非指定用途捐款。在战略管理计划范围内，项目文件由项目管理人员编制，由人权高专办项目和预算审查委员会审查并核准，该委员会是一个由高级管理人员组成的内部机构，由副高级专员主持。该基金 2006 年预算外收入总额为 6,970 万美元，占人权高专办收到的

预算外资源总额的 78%。检查专员理解，该基金供资的活动为核心活动，补充大会核准的方案预算供资的活动，但检察专员感到遗憾的是，支助人权高专办活动信托基金没有一个外部理事会或董事会来审查和核准该基金供资的项目和活动。

建 议 3

人权高专办应当为支助人权高专办活动信托基金设立一个适当的董事会，审查和核准由该基金供资的项目和活动。

三、资 源

22. 尽管大会 2005 年审查了一项补充预算，支持关于 2005 年世界首脑会议成果的第 60/1 号决议中的建议，其中呼吁在今后五年将人权高专办的经常预算资源翻一番，(使其在经常预算资源与自愿捐款资源之间逐步取得平衡)，但人权高专办仍然严重依赖一些成员国提供的自愿捐款。按照 2008-2009 两年期方案概算 [6]，人权高专办 2006-2007 年资源需求总额估计为 2.653 亿美元(订正批款)。其中 9,350 万美元、即 35.3%来自联合国经常预算，而 1.718 亿美元、即 64.7%预期由预算外资源供资。

A. 经常预算

23. 表 2 表明，2006-2007 两年期用于与人权相关活动的经常预算资源比 2004-2005 两年期增加了 48.8%。2008-2009 两年期方案概算表明，批款比 2004-2005 两年期进一步增加 84.4%，比 2006-2007 两年期增加 23.9%。

24. 但是，人权高专办表示担心，成员国在 2005 年商定的人权高专办经常预算资源今后五年翻一番的目标将会落空。这些担心涉及如何处理资源翻一番的问题，以及关于提出准确的基线，以便衡量将来经常预算的增加的决定问题。[7] 在关于 2008-2009 两年期人权拟议方案预算的报告 [8] 中，行预咨委会建议大会考虑以 2004-2005 年的订正批款为商定的经常预算资源翻一番的基准。人权高专办的另一项担心与联合国经常预算实际零增长的方针有关，这一方针可能妨碍商定的人权

---

[6] A/62/6(Sect.23)和 A/62/6(Sect.22)。

[7] A/60/7/Add.13, 第 43 段。

[8] A/62/7(Sect.23)。

高专办经常预算资源翻一番的实现。检察专员充分理解这些担心，并建议大会通过第五委员会找出办法，使人权高专办经常预算能够增加，达到 2005 年世界首脑会议成果文件议定的目标，这对加强人权高专办至关重要，以使其能够有效履行授权，回应国际社会面对的一系列广泛的人权挑战。

表 2: 人权活动经常预算
(美　元)

	2002-2003 年 [(a)]	**2004-2005 年 [(a)]**	**2006-2007 年 [(b)]**	**2008-2009 年 [(c)]**
经常预算:				
第 23 款 (人权)	48,149,800	59,908,000	90,554,000	112,835,400
第 22 款(技术合作)	2,779,400	2,964,100	2,994,500	3,088,800
经常预算合计	**50,929,200**	**62,872,100**	**93,548,500**	**115,924,200**
相对于上一个两年期的增长百分比	-	23.4%	48.8%	23.9%

所有数字均包括塞浦路斯失踪人士问题委员会。

(a) 支出数字(资料来源 A/60/6 (Sect.23)和 A/60/6(Sect.22))。

(b) 2006-2007 年订正批款(资料来源: A/62/6 (Sect.23)和 A/62/6(Sect.22))。

(c) 方案概算(资料来源: A/62/6(Sect.23)和 A/62/6(Sect.22))。

B. 预算外资源

25. 除了经常预算资金以外，人权高专办还通过各国政府、非政府组织、基金会和私人捐赠者的自愿捐款收到大量资金。这些捐款的提供方式在很大程度上影响到人权高专办开展活动的能力，特别是因为人权高专办只能使用已交付的款项。用可以预计、及时和灵活的方式提供的捐款有助于人权高专办规划有关活动，有效和高效地使用其资金资源。此外，人权高专办严重依赖日益增加的自愿捐款，为那些应当在经常预算范围内的核心和授权活动提供资金。经常预算仅涵盖业务开支总额的 1/3,其中大部分资源用于总部开支，以及履行高级专员对人权理事会、各条约机构和特别程序的授权责任。人权高专办的外地业务严重依赖预算外资金，2006 年收到的所有预算外资源约 50%用于各外地办事处，其余部分分别用于其他各工作领域，在大多数情况下，用于补充经常预算之下的现有资金。

26. 表 3 提供了 2002-2003 至 2008-2009 年经常和预算外资源的比较数字。该表显示，近年来，对预算外资源的依赖程度继续增加，几乎占人权高专办 2006-2007 两年期概算的 65%。作为比较，1996-1997 两年期，预算外资源的百分比仅为 44%。[9]

27. 检察专员担心，象人权这种联合国核心授权之一的关键活动越来越多地通过自愿捐款供资，并附有某些条件(更多的信息，见第 29 段)。与 2006-200 上一个两年期相比，在 2008-2009 两年期概算中，估计预算外资源的百分比(63%)几乎没有减少，而且仍然需要成员国同意大幅度增加有关时期的经常预算。

建 议 4

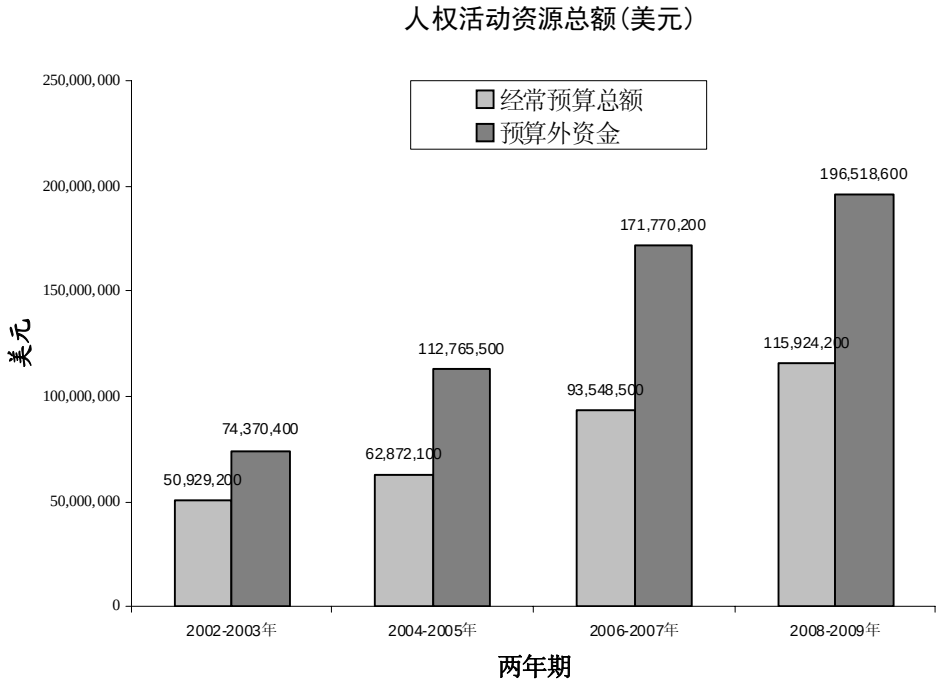
大会应当在人权高专办经常预算和可以接受的支助与人权有关活动的自愿捐款之间实现合理的平衡。

表 3: 人权活动资源总额
(美 元)

	2002-2003 年	2004-2005 年	2006-2007 年	2008-2009 年
经常预算总额 [a]	50,929,200 [b]	62,872,100 [b]	93,548,500 [c]	115,924,200 [d]
预算外资源	74,370,400 [b]	112,765,500 [b]	171,770,200 [e]	196,518,600 [e]
合 计	**125,299,600**	**175,637,600**	**265,318,700**	**312,442,800**
预算外资源占总额的百分比	59.35%	64.20%	64.74%	62.90%

[a] 包括第 22 和 23 款(资料来源：A/60/6 (Sect.23) 和 A/60/6 (Sect.22)).。
[b] 支出数字(资料来源：A/62/6 (Sect.23)和 A/62/6 (Sect.22))。
[c] 2006-2007 年订正批款(资料来源：A/62/6 (Sect.23)和 A/62/6(Sect.22).)。
[d] 方案概算(资料来源：A/62/6 (Sect.23)和 A/62/6 (Sect.22))。
[e] 估计数(资料来源：A/62/6 (Sect.23)和 A/62/6 (Sect. 22))。

[9] JIU/REP/2003/6。



28. 依靠相对较少数目的捐赠者提供自愿捐款使得依赖自愿捐款问题更为复杂。2006 年，认捐的自愿捐款 97.6%来自 20 个主要捐赠国，仅其中的 10 个国家就占了 80.8%。[10] 2006 年，人权高专办落实了 8,530 万美元的自愿捐款，占总收入的 2/3 以上，比上一年增加了 1,700 万美元(近 25%)。检察专员认为，人权高专办应当更加努力，通过鼓励非传统捐赠国作出捐款，扩大捐赠基础。

建 议 5

为了扩大捐赠基础，人权事务高级专员应当增加与非传统捐赠国代表的对话，以便使其更多地参与为人权活动供资。

29. 2006 年，前 20 个捐赠国资金的 63%为指定用途资金。但是，近年来，捐赠国未指定特定用途的资金比例稳步增加，2003 年约为 12%，2004 年为 20%，

[10] 人权高专办 2006 年年度报告。

2005 年为 25%，2006 年为 37%。尽管有最近这种积极的趋势，但指定用途资金可能限制人权高专办的能力，确保以健全和成本有效的方式使用资金。人权委员会及其后续组织人权理事会在多项决议[11]中呼吁捐赠国考虑在可能的范围内提供非指定用途捐款。检察专员对如此大比例的资金仍然为指定用途资金感到遗憾，并相信，人权高专办应当加强努力，说服捐赠国继续减少指定用途资金和/或增加资金的灵活性，要应用良好的人道主义捐助原则等原则。[12]

建　议　6

大会应当指示人权高专办加强努力，说服捐赠国继续减少指定用途资金，或增加资金的灵活性，要应用良好的人道主义捐助原则等原则。

30. 如前所述，成员国没有机制审查或核准对人权高专办的单项自愿捐款，也没有被告知作出单项捐款时提出的条件。战略管理计划和人权高专办年度报告介绍了对拟议使用自愿捐款总体情况的估计，供成员国参考。对于提议的自愿捐款所附条件，仅日内瓦办事处协商审查其在财务方面是否适合，日内瓦办事处仅从联合国财务主任处获得了以人权高专办的名义接收自愿捐款和核准捐款协议的权利。检查专员认为，应当审查自愿捐款及其可能附带条件，看成员国能否接受。这也符合人权委员会和人权理事会的各项决议，[13] 其中请高级专员向所有国家提供关于自愿捐款的信息，包括其在人权方案总预算中所占份额及其拨款情况。

建　议　7

人权事务高级专员应当通报人权理事会人权高专办收到的自愿捐款，其拨款情况及其可能附带的条件。

---

[11] 人权委员会第 1999/54,2000/1, 2002/2,2004/2 号决议和人权理事会第 4/6 号决议。

[12] 2003 年，在斯德哥尔摩举行的一次会议聚集了捐赠国、联合国机构、非政府组织、国际红十字会和红新月会运动及其他参与人道主义行动的组织，会议审查了全球人道主义行动方面过去的成就和目前的挑战。会议商定了关于人道主义捐助的一套 23 项原则和良好做法。

[13] 人权委员会第 1997/76, 1999/54, 2000/1, 2002/2, 2004/2 号决议和人权理事会第 4/6 号决议。

四、人力资源管理

A. 背 景

31. 人权委员会多次提出专业及专业以上工作人员地域分配不平衡问题，将其作为一个严重关注的问题。人权高专办目前的安排是 1997 年实施的，委员会在 1997 年以后通过的好几项决中议提出了纠正这种不平衡状况的要求。

32. 人权委员会第 2002/80 号决议请联检组对人权高专办的管理和行政事务进行全面审查，尤其是关于这方面的做法对招聘政策和工作人员构成的影响问题。联检组的报告 [14] 着重谈到一些需要改进的领域，并提出了一些旨在解决这种情况的提议。秘书长在评论 [15]中说，将与人力资源管理厅进行协商，以决定执行联检组建议的最佳行动方针。大会在第 59/266 号决议中注意到联检组将提交一份后续报告。

33. 秘书长通过一份说明 [16] 向大会转交了联检组关于人权高专办管理审查的后续报告。大会建议秘书处采取措施，在组织专门的竞争性人权考试时，考虑到在人权高专办无人任职或任职人数偏低的具体问题，并编制一份行动计划，旨在减少人称高专办目前地域分配不平衡的状况。联检组承认，真正的变化需要时间，但呼吁人权高专办扭转目前更多地从任职人数过多的区域招聘的趋势。秘书长在他的评论 [17] 中表示同意，需要进一步努力解决地域分配问题，并注意到，正在采取步骤，改善人权高专办的情况，但其影响只有到中期才会切实显现。

34. 在第 61/159 号决议中，大会感到遗憾的是，虽已作出努力纠正人权高专办工作人员区域分布多样性不平衡问题，但情况却没有明显的改善。并注意到，非洲、亚洲、东欧以及拉丁美洲和加勒比国家区域集团在人权高专办任职的专业及专业以上工作人员人数偏少。除其他外，大会决定，在纠正人权高专办具体的

---

[14] A/59/65-E/2004/48。

[15] A/59/65/Add.1-E/2004/48/Add.1。

[16] A/61/115。

[17] A/61/115/Add.1。

地域分布不平衡的努力中，允许设立临时机制，使办事处 P-2 职等工作人员的招聘不限于通过国家竞争性考试的候选人。

B. 解决工作人员地域分配不平衡问题的措施

35. 应大会第 61/244 号决议的要求，秘书长提交了一份报告 [18]，以解决人权高专办工作人员地域分配不均衡的问题，其中附有建议的一些措施。

36. 据报告，人权高专办已采取的措施包括：针对无任职人员和任职人数偏低的成员国国民举行国家竞争性考试；便利 2008 年人权国家竞争性考试及时判卷；扩大合格候选人员库；在联合国秘书处银河电子人员配置系统和国际期刊以及通过邮件发送清单刊登征聘广告等等。人权高专办还采取了一项旨在增进地域多样性的内部战略。

37. 额外的措施包括按照大会第 61/159 号决议设立临时机制，使办事处 P-2 职等工作人员的征聘不限于通过国家竞争性考试的候选人。但是，检察专员要着重指出(如他们在联检组报告 JIU/REP/2006/3 已经指出的那样)，虽然从长远角度而言国家竞争性考试有可能帮助逐步改善起职工作人员的地域分配，但国家竞争性考试本身并不足以使整个情况有重大改善。

38. 此外，旨在解决地域分配问题的内部行动计划战略迄今为止也鲜有成果。2006 年 2 月提交理事会的高级专员关于人权高专办工作人员构成问题的报告[19]概述了高级专员的征聘战略。报告说，P-3 至D-1 级别的人员征聘在某种方式上受到联合国秘书处工作人员甄选系统的限制。P-3 级别的职位通常留给内部候选人，使外部征聘问题复杂化，关于P-4 至D-1 级别的职位，必须在外部征聘与内部晋升之间求得平衡。报告还解释说，2005 年 6 月至 2006 年 2 月期间，共有 120 个短期职位正规化，结束了用短期合同聘用长期服务的工作人员的做法(发出并处理了 120 个职位空缺公告)。显然，采取这种做法，工作人员地域分配不平衡问题继续存在，因为这些临时职位大多数是由那些任职人数偏多国家的国民任职的(见表 4)。因此，检察专员相信，还可以做更多的工作，采用各种可能的办法，如联合国

---

[18] A/61/823。

[19] E/CN.4/2006/103。

信息中心网络和联合国驻地协调员，利用其对当地非政府组织和媒体的了解，找出并征聘任职人数偏低国家的候选人。

表 4: 2006 年 2 月职位正规化工作的地域分配情况

	职位数	百分比
非 洲	15	12.5%
亚 洲	9	7.5%
拉丁美洲和加勒比	15	12.5%
东 欧	7	5.8%
西欧和其他	74	61.7%
合 计	**120**	**100%**

资料来源: 人权高专办对联检组 2007 年 8 月 31 日问题单的答复。

39. 作为 2006-2007 两年期方案预算的一部分，大会授权人权高专办设置 80 个专业及专业以上职等的新(正规)职位。大会还预计，在 2006-2007 两年期间，将设置许多新的预算外职位。2008-2009 两年期方案预算 [20] 另外提议共计算增加 36 个新的(正规)职位，其中 26 个为专业职位。在目前和下一个两年期的职位增加应当被视为平衡工作人员地域分配的一个机会。

C. 工作人员的构成

40. 检察专员欢迎提议的和已经采取的措施，解决工作人员地域分配不平衡问题，但他们愿着重指出，地域分配不平衡问题仍然很突出，如以下段落和表格所示。

[20] A/62/6(Sect.23)。

41. 尽管联检组先前的两份报告载有具体建议，以及人力资源管理厅最近就招聘P-2 和P-3 职等工作人员的临时机制问题提出了具体的提议 [21]，但情况并未明显改善(见表 5、6 和 7)。

42. 下列表格列示了 2005 年至 2007 年 6 月 30 日人权高专办专业工作人员的人数，按照联合国大会决定的五个集团分列(非洲国家、亚洲国家、拉丁美洲和加勒比国家、东欧国家及西欧和其他国家)。表 5 中列有关于专业及专业以上职类正规工作人员的数据，[22] 表 6 列有关于专业及专业以上职类非正规工作人员(即任用期在一年以下的工作人员；由一般临时助理人员资金提供经费的工作人员；人权高专办外地办事处聘用的工作人员；和作为项目人员聘用的工作人员)的数据。表 7 列示了考虑到专业工作人员总人数的地域分配综合数字。[23]

43. 2005 年与 2007 年 6 月的数字比较表明，正规专业工作人员(表 5)的人数增加了 174%(从 106 人增加到 290 人)，而非正规专业工作人员的人数减少了 52%(从 257 人减到 123 人)(见表 6)。正规工作人员的增加是由于大会 2006-2007 预算周期对人权高专办的经费有所增加，提供了 93 个新的经常预算职位，并将 120 个短期职位正规化。尽管新的正规职位有所增加，但专业工作人员分布仍然不均，而且，通过填补这些新的职位来解决地域不平衡问题的机会看来已被放弃。关于正规工作人员的最近的数字—涵盖 2006 年至 2007 年 6 月 30 日这一时期—表明，来自西欧和其他国家集团的工作人员人数略有减少，降低了五个百分点。然而，该国家集团多年来任职人数一直最高，截至 2007 年 6 月 30 日，该集团占正规专业工作人员总数的 61.7%。

44. 检察专员还注意到，来自西欧和其他国家集团的非正规专业工作人员 2006 年比 2005 年增加了 8%(见表 6)。来自非洲集团的专业工作人员百分比实际上

---

[21] 负责人力资源管理问题的助理秘书长 2007 年 8 月 3 日的备忘录。

[22] 如人权高专办所说，正规工作人员经常通过真实的联合国招聘制度招聘，担任经常预算供资的职位(即联合国系统地域分配的职位)和预算外资源供资的职位(即非联合国系统地域分配的职位)。

[23] 有关数字取自高级专员关于人权高专办工作人员组成问题的报告 E/CN.4/2006/103 和 A/HRC/4/93,以及人权高专办 2007 年 3 月 15 日和 2007 年 8 月 31 日对联检组数据要求的正式答复。

从 2005 年的 16%下降到 2006 年的 12.7%。2007 年 6 月最近的数字表明，来自西欧和其他国家集团的工作人员百分比略有下降。

45. 从截至 2007 年 6 月 30 日的最近的数字来看，在专业工作人员总数中，来自西欧和其他国家的人员占 60.1%，而非洲国家占 12.4%，亚洲国家占 12.6%，拉丁美洲和加勒比国家 10.9%，东欧国家 4.1%。检察专员再次重申，他们认为，如果这一问题被视为文化上有偏见，和整个联合国没有代表性，工作人员地域分配严重和持续不平衡可能会导致人权高专办工作效力和信誉降低。

表 5: 专业及专业以上职类正规工作人员

	2005 年		**2006 年**		**截至 2007 年 6 月 30 日**	
	人数	**%**	**人数**	**%**	**人数**	**%**
非　洲	5	4.7%	27	10.3%	32	11%
亚　洲	19	17.9%	26	10.0%	32	11%
拉丁美洲和加勒比	9	8.5%	25	9.6%	35	12.1%
东欧	5	4.7%	9	3.4%	12	4.1%
西欧和其他	68	64.2%	174	66.7%	179	61.7%
合　计	**106**	**100%**	**261**	**100%**	**290**	**100%**

资料来源: E/CN.4/2006/103, A/HRC/4/93, 和人权高专办 2007 年 3 月 15 日和 8 月 31 日对联检组问题单的答复。

表 6: 专业及专业以上职类非正规工作人员

	2005 年		**2006 年**		**截至 2007 年 6 月 30 日**	
	人数	**%**	**人数**	**%**	**人数**	**%**
非　洲	41	16%	17	12.7%	19	15.4%
亚　洲	29	11.3%	21	15.7%	20	16.3%
拉丁美洲和加勒比	45	17.5%	13	9.7%	10	8.1%
东　欧	11	4.3%	4	3.0%	5	4.1%
西欧和其他	131	51%	79	59%	69	56.1%
合　计	**257**	**100%**	**134**	**100%**	**123**	**100%**

资料来源: E/CN.4/2006/103, A/HRC/4/93, 和人权高专办 2007 年 3 月 15 日和 8 月 31 日对联检组问题单的答复。

表 7: 专业工作人员总人数

	2005 年		2006 年		截至 2007 年 6 月 30 日	
	人数	%	人数	%	人数	%
非　洲	46	12.7%	44	11.1%	51	12.4%
亚　洲	48	13.2%	47	11.9%	52	12.6%
拉丁美洲和加勒比	54	14.9%	38	9.6%	45	10.9%
东　欧	16	4.4%	13	3.3%	17	4.1%
西欧和其他	199	54.8%	253	64.1%	248	60.1%
合　计	**363**	**100%**	**395**	**100%**	**413**	**100%**

资料来源: E/CN.4/2006/103, A/HRC/4/93, 和人权高专办 2007 年 3 月 15 日和 8 月 31 日对联检组问题单的答复。

46. 检察专员注意到高级专员的报告以及前面章节以积极方式描述的措施，但他们对整个情况尚未改善表示遗憾，如以上表 5、6 和 7 所反映，以及 2006 年至 2007 年 6 月 30 日新招聘人员的地域分布情况所确认。尽管检察专员承认，真正的变化需要时间，但他们呼吁大会就所要采取的下一步骤明确指示高级专员，以便迅速有效地解决人权高专办专业工作人员地域分配持续不平衡的问题。此外，联检组将按照人权委员会和大会的授权，继续系统地审查和监测人权高专办工作人员的地域分配问题。

建　议　8

大会应当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 P5 级)实施临时最高限额，直至实现地域平衡。

附　件

有待各参加组织就联检组建议采取的行动一览表

JIU/REP/2007/8

		预期影响	联合国及其基金和方案												专门机构和原子能机构												
			联合国*	贸发会议	毒品和犯罪问题办事处	环境署	联合国人居署	难民署	近东救济工程处	开发署	人口基金	儿童基金会	世界粮食计划署	其他	国际劳工组织	粮农组织	教科文组织	国际民航组织	世界卫生组织	万国邮联	国际电联	世界气象组织	国际海事组织	知识产权组织	工发组织	世贸组织	原子能机构
报告	供采取行动		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	供参考和审议		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
建议 1		e	E																								
建议 2		c	L																								
建议 3		a	E																								
建议 4		e	L																								
建议 5		e	E																								
建议 6		e	L																								
建议 7		a	E																								
建议 8		a	L																								

图例：　**L:**　需由立法机构做出决定的建议

E:　需由行政首长采取行动的建议

:　该建议不需该组织采取行动

预期影响：　**a:**　加强问责制　**b:**　推广最佳做法　**c:**　加强协调与合作　**d:**　加强控制和遵守　**e:**　提高效力　**f:**　大量节省经费　**g:**　提高效率　**o:**　其他

*　包括所有 ST/SGB/2002/11 中所列的实体，贸发会议、毒品和犯罪问题办事处、环境署、联合国人居署、难民署、近东救济工程处等除外。

-- -- -- -- --