



第六十六届会议

暂定项目表** 项目 134

2010-2011 两年期方案预算

内部监督事务厅关于联合国人权事务高级专员办事处执行任务效率的报告所载建议执行情况进度报告

秘书长的报告

摘要

本报告依照大会第 64/243 号决议第 94 段提交。报告审查了内部监督事务厅(监督厅)关于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)执行任务效率报告所载各项建议的执行情况现状。

人权高专办在落实这些建议方面取得了实质性进展。内部监督事务厅认为近一半的建议已经落实,尤其是关于人权高专办战略重点和夯实伙伴关系的建议。外地总体战略、与人权机构合作、内部协调和沟通以及重要工作流程方面均取得了实质性进展。

全面实施监督厅建议的目标日期定在 2011 年年底。人权高专办表示,所有建议届时将得到全面实施。

* 由于技术原因于 2011 年 7 月 7 日重新印发。

** A/66/50。



一. 引言

1. 2010年2月，大会根据第五委员会的报告，通过了第64/243号决议。该决议请秘书长向大会第六十五届会议报告内部监督事务厅关于联合国人权事务高级专员办事处任务执行效率报告（A/64/203和Corr.1）。所载建议的执行情况。2010年，第五委员会主席团请求推迟向大会第六十六届会议提交进度报告，以确保有时间取得实质性进展。本报告介绍了这些建议的执行情况现状。

2. 监督厅报告确认人权高专办在促进和保护人权方面具有重要作用。对报告中的建议按下列主题进行了重组：进一步突出战略重点，注重人权高专办具有比较优势的活动；制定外地总体战略；促进落实人权机制的结论意见和建议，加强跨部门联系；加强合作伙伴关系；应对管理方面的挑战，包括改善内部协调沟通，以及简化关键的工作流程。

3. 继监督厅评价之后，秘书长在2009年9月14日的说明（A/64/203/Add.1）中为评价结果提供了更多的背景情况，使之更加清晰明了。他表示赞赏评价，欢迎总的结论和报告中的建议。主要意见包括：需要（a）对战略规划保持灵活性，因为它时常会受到政府间决定的影响；（b）承认人权高专办及其外地派驻机构快速扩展、工作人员的部署、安理会授权的维和特派团数量增加以及联合国国家工作队的要求，所有这些对人权高专办外地战略的决策都具有影响；（c）认为国家对落实人权机制的建议负有主要责任，而人权高专办的作用在于向各国提供援助，同时考虑到条约和建议数量增加的情况；（d）承认现有的合作伙伴关系，不过人权高专办认识到需要通过组织效率方案，根据人道主义状况，改善内部协调、沟通和工作流程。

4. 全面实施监督厅报告所载各项建议的目标日期是2011年底。监督厅在2011年3月的半年度报告中承认，人权高专办已执行了19项建议中的8项建议（见附件中建议摘要及其执行状况）。

二. 执行状况

A. 相对优势和战略重点

5. 在这份报告中，监督厅向人权高专办提出了进一步突出战略重点的四项建议。这些建议包括限制预期成果数量；在规划文件之间建立联系；平衡各司之间以及总部与外地活动之间的资源分配；加强对人权状况的监测和评估。监督厅确认，有两项建议已得到落实，即争取更少和更具体的规划成果，确定改进人权状况的监测和评估办法，以更好地形成战略决策。其他两项建议也已取得实质性进展。

6. 人权高专办已认识到需进一步突出其战略重点，确定组织优先事项和关键活动。人权高专办已采取各项实施措施。鉴于人权高专办的任务面广，资源有限，合作伙伴的期望值各不相同，因此该战略不可避免地必须保持灵活性。

7. 本两年期(2010-2011年)战略管理计划的战略优先事项和预期成果较前一个两年期要少，预期成果已在全球和国家各级实现了标准化。鉴于需要加强规划过程中的联系，战略管理计划还对战略框架中专门讨论人权的一节(方案19)加以充实以确保利用人权高专办的比较优势，勾画共同愿景、保证连贯性和协调，尽可能好地利用资源。按次级方案和外地派驻机构拟定的年度工作计划以战略管理计划为依据，以加强整体的关联性。现已制定了规划和方案拟定准则，在所有文件中建立了关联性，包括战略框架。

8. 联合国人权事务高级专员办事处的方案和预算审查委员会目前正在审查资源分配情况，以确保外地派驻机构和总部各司战略优先事项与预期成果之间更为平衡。人权高专办审查了预算外资源的分配情况，人权高专办各司和外地派驻机构已着手研究简化工作量、工作流程和预算要求。这些措施都有助于为下一个两年期分配资源制定更明晰的规定。

9. 最后，人权案件数据库为人权状况报告的标准化和系统化作出了巨大贡献，同时又简化了数据收集和培训工作。此外，还制定了人权指标，包括业务指导和选定人权指标综合方法，并已经过验证。

B. 外地总体战略

10. 内部监督事务厅报告中的四项建议强调有必要制定一项考虑到各类外地派驻机构状况的外地总体战略；规定进入和退出标准；确保向外地工作人员和由他们提供的资源、工具和咨询意见保持一致，确保切实有效地向合作伙伴传达战略。监督厅确认迄今所有四项建议均取得了实质性进展。

11. 人权高专办承诺澄清其外地战略，承认外地派驻机构迅速扩展、包括外地派驻地点的选择和工作人员部署的决定并不完全取决于人权高专办。关于设立维和特派团的决定往往与安全理事会的决定和联合国国家工作队的需求有关，这对工作人员的部署均有影响。此外，设立人权高专办国家办事处(人权高专办外地办事处包括区域办事处、国家办事处、联合国国家工作队人权顾问以及联合国维和特派团人权部分。)通常根据特定标准而定，但东道国的同意始终是重要的先决条件。在人权高专办部署战略的背景下审议了进入和退出的明确标准。

12. 人权高专办于2010年5月制定了区域办事处政策，其中规定了具体目标和优先活动。对外地办事处现有保护战略的评估得出了“经验教训”，对人权高专办的外地战略提出了深刻见解，认为需要加强保护能力。联合国发展集团目前正在联合国发展集团人权主流化机制的框架内审议人权高专办拟定的人权顾问政

策。人权高专办还于 2011 年 3 月核可了联合国维和行动和政治特派团人权政策草案。这项政策目前由政治事务部、维持和平行动部和外勤支助部审查。所有外地政策均与合作伙伴商议拟定，以确保现行外地战略更加协调一致，进一步明确人权实地行动的目标和方法。这些政策都已融入外地总体战略。

13. 最后，对外地行动和技术合作司结构和职能的审计于 2011 年 4 月完成，目的是使向外地提供以及由外地提供的咨询意见、资源和信息更加一致。目前正在执行审计结果。为评估外地派驻机构的作用和能力进行了区域协商，协商结果将纳入外地总体战略。新的绩效监测系统预期还将提供以事实为依据的信息，说明外地派驻机构对“人权高专办”战略优先事项和预期成果的贡献。

C. 人权机构

14. 评价建议人权高专办支持有系统地报告和落实人权机构的建议，进而促进更有效的内部和外部联系，以此提高与这些机构的合作效率。监督厅半年度报告承认人权高专办在执行两个相关建议方面取得了重大进展。

15. 人权高专办强调，国家对落实各项建议负有主要责任和义务。不过，监督厅需要利用其相对优势，支持切实执行人权机制的各项建议，在这方面具有重要作用。人权高专办已采取措施，提高它与人权机构的合作效率，包括启动内部评价，为支持落实人权机制的建议提供更多深刻见解。

16. 已采取措施加强人权机制支持的效率和相互关联，使人权状况监测和评估更加系统化，提供更多相关信息。人权条约司正在对其报告数据库进行升级，包括多种搜索选择和来自其他人权机制的新信息。世界人权索引是一个公共搜索引擎，其中包括条约机构的建议和特别程序，目前载有更多信息，包括普遍定期审查的建议。来文特别程序数据库也在更新中，目的是提供更多信息，改善工作方法，进一步落实任务执行者的后续工作。有越来越多的用户使用这个数据库。

17. 另一个加强监测和评估的步骤是，制定技术指标，简化对条约机构建议和普遍定期审查的后续工作。向会员国和合作伙伴提供技术支持，协助制定和采用指标，以推动这种后续活动。

18. 还制作了各种通信工具，传播与人权理事会工作及其机制相关的信息。其中包括提供事实和数字的年度报告，特别程序季刊，条约机构工作的季度通讯，以及介绍条约机构的题为“Bringing rights home”的新的 DVD 培训光盘。DVD 光盘还重点介绍人权理事会的届会。还将通过社会网络，例如“推特”和短信传播定期更新的信息。

19. 特别程序第十七届年会和条约机构委员会间机构会议的与会者通过了就未来行动提出的联合建议。在 2011 年 1 月召开的委员会间会议后续活动工作组会

议上，条约机构代表与特别程序协调委员会主席之间进行了富有成果的意见交流。此外，自 2010 年初以来，人权高专办各司之间通过联席会议，就各自的活动进行了更频繁的协调。

20. 落实普遍定期审议过程中提出的各项建议为人权高专办与各国以及其他国家行为者，例如议会、非政府组织和国家人权机构合作，推动所有人权机制的工作提供了一个机会。人权高专办采取了综合办法，支持各国对条约机构的结论意见和看法、特别程序的建议、联合国高级专员的看法以及普遍定期审查的结果采取后续行动。人权高专办鼓励各国与联合国系统各方案、基金和机构以及人权高专办外地派驻机构合作，落实普遍定期审查的各项建议。

21. 最后，人权高专办支持各国和国家利益攸关方发展报告人权状况的能力。发展能力也致力于帮助各国达到报告要求。

D. 合作伙伴

22. 监督厅报告对夯实伙伴关系提出下列六个建议，其中包括：确定互动目标和方式；加强协调；明确互补战略；确定可持续的支持联系以支持组织一级的合作伙伴关系；澄清合作伙伴的作用和责任；修订与联合国开发计划署(开发署)的谅解备忘录。根据半年度定期报告所载信息，监督厅认为与合作伙伴有关的六项建议均已得到实施。

23. 人权高专办也认为需要夯实伙伴关系，指出进一步改善关系的重要性，特别是在人道主义方面，同时强调指出现有的众多伙伴关系。第 24 至第 37 段概述了加强合作伙伴关系的一些倡议。

24. 加强协调和相辅相成战略以及互动方式的一个重要步骤是联合国发展集团于 2009 年年底确定了一个专注于把人权问题纳入主流的机制。该机制旨在进一步加强全系统的协调与协作，同时支持驻地协调员和联合国国家工作队。该机制的主要目的是使主流化努力和与联合国各实体的伙伴关系制度化，包括各专题问题，以及应各国请求落实联合国人权机制的各项建议。由人权高专办和开发署共同主持的联合国发展集团机制的优先事项和工作计划于 2010 年 10 月获得批准。

25. 人权高专办还与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)一起，共同主持联合国评价小组将人权和性别平等问题纳入评价工作队。工作队推出了 2010 年 3 月在小组年会上获得认可的联合国评价小组手册。与经济和社会事务部合作，人权高专办还共同主持残疾人权利公约问题机构间支助小组。2010 年商定一项战略和行动计划，努力把联合国系统支持执行《公约》的承诺付诸实践。

26. 人权高专办还与联合国发展集团和联合国系统职员学院密切合作，把以人权为本的方针纳入联合国发展援助框架制定工作中。人权高专办与开发署共同合

作，在联合国人权政策网络内，联合推出了一个立足于人权的网络门户，以加强机构间分享立足于人权的知识和做法。此外，人权高专办还参与全球粮食安全危机共同行动框架的更新工作。

27. 在人道主义方面，人权高专办继续积极参与各级机构间常设委员会和全球保护分组的活动。人权高专办对委员会工作的贡献体现在下列方面：人权高专办积极参与机构间备灾、应灾和灾后重建工作，并把人权分析和关切以及应灾和救灾努力纳入联合国人道主义应急机制的应急预案中。

28. 为驻地协调员、人道主义协调员和维持和平行动部特派团高级领导举办了人权问题培训和情况介绍。此外，还为联合国系统其他方案、基金和专门机构，包括开发署、联合国人口基金(人口基金)、妇女署、联合国儿童基金会(儿基会)的工作人员举办培训。人权高专办参与了多个讲习班，包括一个介绍在人道主义宣传中如何使用国际法律框架的讲习班。2011年3月，参与了维持和平行动部组织的专家会议，会上最后商定了维和人员保护平民培训材料。

29. 其他改善维和行动协调工作的举措包括：人权高专办-政治事务部对把人权问题纳入该部领导的和平特派团的联合评估；就和平特派团(维持和平行动部、政治事务部和外勤支助部)相关政策、培训和业务相关问题进行机构间联合协调；起草有关和平行动中人权问题的联合政策(维持和平行动部和政治事务部)；参加机构间安全部门改革工作队；就把人权问题纳入《国际减少灾害战略》活动主流提出意见。人权高专办还继续参与全球和国家各级的活动，从总部迅速部署增援力量，协助人权高专办设在外地的保护部门。人权高专办与人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和儿基会协调合作，领导若干外地工作地点的保护部门。

30. 在总部一级，人权高专办参与针对具体国家的许多部门间和机构间讨论，以确保适当照顾到人权关切。

31. 机构间的协调成果有：在2011年初设立了多方捐助信托基金，自2011年年中开始调动资源；与开发署和国际劳工组织(劳工组织)协作，建立了通过联合国土著人民伙伴关系加强机构间工作框架；与性别平等问题和提高妇女地位问题特别顾问办公室联合制定的工作计划；制定衡量安全理事会各项决议(见第1325(2000)号、第1820(2008)号、第1888(2009)号和第1889(2009)号决议)实施情况指标；制定法治与土著人民的指标；作为联合国民主基金方案协商组成员发挥重要作用；就非传染性疾病和人权问题与世界卫生组织(世卫组织)进行协作；就人权和老龄问题与经济和社会事务部协作。

32. 关于安全理事会关于妇女与和平与安全的第1888(2009)号决议，人权高专办参加了一个与妇女署密切协作的专家组(维持和平行动部、开发署)。工作人员可迅速部署到在武装冲突中发生性暴力的令人严重关切的局势中。

33. 人权高专办继续加强与区域组织的协作并将其制度化。该办事处与欧洲委员会定期召开会议，并于 2009 年 10 月在布鲁塞尔设立了一个区域办事处，大大加强了人权高专办与欧洲联盟的关系，包括在布鲁塞尔和设在维也纳的基本权利机构。还在华盛顿和外地与美洲间机构以及同非洲联盟在各适当级别上进行了更多的系统交流。

34. 还与联合国合作伙伴联合出版发行了小册子和刊物，其中包括：与联合国人类住区规划署(人居署)合作出版了“适当住房权”；城市土著人民与移徙(人居署)；适当食物权(联合国粮食及农业组织(粮农组织))；水权(世卫组织、人居署)；与开发署合作作为联合国国家工作队、多边组织、国家和民间社会一起发行联合刊物，标题为“发展规划中被边缘化的少数群体”。

35. 人权高专办民间社会科于 2009 年年底开始与非政府组织进行讨论，以更好地理解他们的信息需求。经与非政府组织协商制定了传播战略，以推动传播人权信息和对外宣传。预计新的网页设计将有改善，通过电子邮件广播服务及时分享信息，更多的情况简报，更多地获得信息，包括向民间社会发放音频手册和小册子，突出人权机制的作用，更好地利用媒体，用人权高专办的刊物为更大范围的受众服务。

36. 对合作伙伴的角色和责任也做了进一步澄清。与开发署就订正和更新谅解备忘录的谈判已取得实质性进展。联合国高级专员和开发署署长设立了主任级联合工作队，修订和更新 1998 年版的谅解备忘录，以加强两组织发展合作框架。人权高专办与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)正努力推动就两个组织现有谅解备忘录达成一项议定书。该议定书将确定具体的合作领域和共同行动，特别是在受教育权利和文化权利方面。

37. 最后，人权高专办与法语国家国际组织签订了关于加强合作和信息共享的合作伙伴协议。该协议包括一些共同关切：例如打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象、促进多样性、民主治理、人权教育、妇女和儿童权利，以及加强国家人权保护制度倡议。2009 年底，根据该协议，举办了两次加强区域进程、制定打击种族主义和种族歧视的国家行动计划研讨会。

E. 管理挑战

38. 监督厅报告中的三项建议着重强调需要加强内部协调和沟通，确定和记录关键的工作流程。监督厅承认在落实这三项建议方面取得了实质性进展。

39. 人权高专办也认为有必要改进内部协调、沟通和工作流程，并自 2010 年以来着手实施提高组织效能方案，以应对这些挑战。人权高专办已经改进了内部协调、沟通和组织内程序。高级管理人员的职权范围已精简，以简化、澄清和加快内部决策进程。已经建立了一个确保联合国高级专员迅速批准建议的新制度，从

网上获得文件和高层管理团队决策的新的跟踪系统已开始运转。高层管理团队举行了一次务虚会议，讨论如何加强办事处的整体性和打造团队活动，努力提高整体业绩。

40. 新程序使工作人员可以提出在高层管理小组会议上讨论的全办事处的问题。设立了一个工作人员咨询小组，以向高级管理层转达工作人员的关切和组织效率方案相关建议，以参照里程碑式监测取得的进展。自 2010 年 3 月以来，更多地定期更新信息并开辟了网上布告栏。

41. 已经向高级管理层提出了进一步改善内部沟通的建议，包括通过内联网(外地和总部)进一步分享信息，改进技术和整体获得技术的情况；增加利用虚拟通信技术，以协助举行电话会议；加强面对面的交流；定期举行中央推介会议，以便更容易地获得信息。

42. 关于确定和记录关键工作流程的问题，人权高专办通过组织效率方案确定有待精简的四个关键领域，目的是使这些程序更加有效。这些领域包括招聘、战略规划、任务筹备程序和简化文件审批程序。改进内部招聘程序的建议已提交审议批准。

43. 已对战略规划过程进行了简化和精简。目前正大力推进成果管理，人权高专办将继续在全办事处投资打造成果文化。人权高专办正在开发新的网络版业绩监测系统，支持全办事处的循证监测和报告工作，目前正在对外地派驻机构的培训模块进行试点。

三. 结论

44. 内部监督事务厅在其关于联合国人权事务高级专员办事处执行任务效率的报告中提出了改进的意见，在落实这些意见方面，人权高专办已经取得了重大进展。近乎一半的建议已得到实施，全面实施方面也取得了实质性进展。由于开展了范围广泛的内部和外部协作，因此有可能取得这一进展。很多人权问题愈加相互依赖，而且对人权高专办的要求越来越多，要求极大的灵活性，采取积极主动的方式，达到目前的执行水平。至于那些尚未执行的建议，迄今在所余建议方面取得的实质性进展有力表明，人权高专办可在 2011 年年底目标日期之前完成执行任务。

附件

建议摘要和执行现状

建议 ^a	现状：已执行(8)、 执行中(11)	(2011年4月) 全面执行需要采取的行动
1. 进一步突出人权高专办的战略重点。在最后确定和实施其2010-2011年战略管理计划的过程中，人权高专办应确定组织的优先事项和重要活动，以最大限度地发挥其相对优势，并更有效地推动执行任务规定。具体而言，人权高专办应采取下列措施：		
(a) 确定较少但较具体的计划成果	已执行	— ⇒完成业绩监测系统用户培训 工作
(b) 继续在各司和外地派驻机构的战略管理计划、战略框架和工作计划发展之间确定明确的关系	执行中	⇒不断从新的业绩监测系统中 收集意见投入 ⇒不断进行系统开发培训和 对信息技术系统进行调整
(c) 重新评估当前各司的资源分配，包括审查各类外地派驻机构的活动是否平衡以及总部与外地之间的活动是否平衡	执行中	⇒结束预算分配工作的讨论
(d) 考虑如何改进对世界各地人权状况的监测和评估，以便为其战略决策提供依据	已执行	—
2. 拟订一份外地总体战略文件。人权高专办应与合作伙伴协商拟订一份外地总体战略文件，该文件应考虑到每个外地派驻机构的战略，确定外地业务的具体目标并确定重要外地活动的轻重缓急。具体而言，人权高专办应采取下列措施：		
(a) 对不同类型的外地派驻机构的相对优势和劣势进行评估，特别要注意需要投入大量资源的、有时较为敏感的国家办事处模式	执行中	⇒完成对不同类型外地派驻机 构作用和能力的评估的协商
(b) 制订明确的进入和撤出标准	执行中	⇒完成部署战略
(c) 总部应提供充分的支持，以确保向外地业务工作人员提供和由外地工作人员提供的意见、资源、工具和信息在性质和内容上保持一致	执行中	⇒从评估现行外地保护战略中 汲取的教训 ⇒完成对外地派驻机构作用和 能力的评估

建议 ^a	现状：已执行(8)、 执行中(11) (2011年4月)	全面执行需要采取的行动
(d) 向外地和总部两级合作伙伴组织转达这一战略，以确保它们充分理解人权高专办外地业务的目标和方法	执行中	⇨与发展集团、开发署、政治部、维和部持续分享外地相关政策 ⇨完成拟定外地相关政策
3. 提高与人权机构合作的效能。人权高专办应通过以下措施提高与人权机构合作的效能：		⇨根据普遍定期审查的建议和其他特殊程序得到的信息，定期更新人力资源指数
(a) 支持对各人权机构所作建议作出系统报告和采取后续行动	执行中	
(b) 在人权机构工作和人权高专办其他领域(包括外勤业务与技术合作司)的工作之间以及各人权机构之间建立起更有效的联系	执行中	⇨完成人权机制评价 ⇨完成条约机构强化工作
4. 进一步加强伙伴关系。人权高专办应通过以下措施进一步加强伙伴关系		
(a) 明确与合作伙伴开展互动的目标和方式；	已执行	—
(b) 改善与合作伙伴的协调，包括各个政府实体、联合国系统内部的实体和民间社会组织	已执行	—
(c) 在组织层次确定持久的联系，为伙伴关系提供支持	已执行	—
(d) 确定加强彼此互补性的战略	已执行	—
(e) 明确所有合作伙伴的任务和职责	已执行	—
(f) 与联合国开发计划署重新签订一项谅解备忘录	已执行	—
5. 改进内部协调与沟通。人权高专办应通过以下措施改进内部协调与沟通：		
(a) 加强跨越各司和分支机构的联系，确保以协调一致的方式处理贯穿各领域的问题，并确保对内部专门知识的利用达到最佳效果	执行中	⇨执行内部沟通战略 ⇨确定各司的协调机遇
(b) 加强内部沟通和参与的机制，包括但不限于召集工作人员定期会议	执行中	⇨执行内部沟通战略
6. 确定并记录所有重要工作流程。人权高专办应确定尚未以正式文件记录的所有重要工作流程，并采取措施对其予以记录。应当将总部和外地派驻机构的工作流程纳入到这方面的努力，并将文件提供给所有有关工作人员	执行中	⇨完成国家视察和任务团的审查工作；拟定和批准材料

^a 见 A/46/203 和 Corr. 1。