



第七十一届会议

议程项目 134

2016-2017 两年期方案预算

联合国人权事务高级专员办事处拟议的区域结构调整：提高 大会第 48/141 号决议的执行效率和效力

行政和预算问题咨询委员会的报告

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了秘书长题为“人权事务高级专员办事处拟议的区域结构调整：提高大会第 48/141 号决议执行效率和效力”的报告(A/71/218 和 Corr.1)。咨委会在审议该报告期间会晤了秘书长的代表，后者向咨委会提供了更多信息并作了澄清说明，最后还于 2016 年 10 月 7 日提供了书面答复。

2. 行预咨委会回顾，秘书长最初是在 2016-2017 两年期拟议方案预算中提议对联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)进行区域结构调整的(见 A/70/7，第六.6 至第六.12 段)。当时，咨委会认识到秘书长打算加强人权高专办的外地存在，并表示应提交一份更明确、更详细的提议供大会审议。咨委会在其相关的建议中表示，经修订的提议应除其他外包含：(a) 每个枢纽的所在地点和地理覆盖范围；(b) 根据每个地点的具体需求对预期工作量和相应人员配置结构的分析；(c) 明确界定的报告线，以确保问责以及可能的国家、区域和次区域办事处同总部各司处之间的分工；(d) 详细的费用提议，其中考虑到一次性和经常性员额和非员额所需资源，以及未来的东道国可能提供的捐助(同上，第六.12 段)。大会核可了行预咨委会的结论和建议，并请秘书长提交一份有关人权高专办区域结构调整的经修订的提议(见第 70/247 号决议，第 7 和 84 段)。



二. 对联合国人权事务高级专员办事处外地存在的拟议结构调整

3. 行预咨委会注意到，秘书长提出的经修订的提议(A/71/218 和 Corr.1)按咨委会的要求，就若干问题提供了详细信息。秘书长所提的针对结构调整的总体办法保持不变，他提议加强人权高专办的现有六个区域办事处，并新设两个区域办事处。此外，秘书长认为结构调整在资源使用上将不增不减，原因是加强外地结构所涉资源的增加，将会因把员额从日内瓦调至费用较低的外地工作地点并裁撤日内瓦的一般事务员额，而被抵消。

4. 行预咨委会询问后获悉，目前的提议不会造成人权高专办的职能、方案或任务规定发生任何变化，提议仅属管理和预算性质。唯一受影响的员额是方案预算第 24 款(人权)次级方案 3(咨询服务、技术合作和外地活动)下的员额。在这方面，咨委会还获悉，这一提议不会影响与普遍定期审议有关的员额。

地点和地理覆盖范围

5. 报告第 19 至 29 段说明了提议所述的地点和地理覆盖范围。结构调整设想如下：

(a) 加强下列现有的六个区域办事处：亚的斯亚贝巴；曼谷；贝鲁特；布鲁塞尔；达喀尔；巴拿马城；

(b) 设立两个新的区域办事处：伊斯坦布尔和华盛顿特区；

(c) 将现有的另外四个区域办事处改为次区域办事处：比什凯克；比勒陀利亚；圣地亚哥；苏瓦；

(d) 在巴巴多斯为加勒比再设一个办事分处。

6. 在这方面，行预咨委会询问后获悉，将不会提议改变现有区域办事处的地点所在。此外，该提议考虑到了下列种种因素：人权高专办能否在大会第 48/141 号决议的基础上开展工作；¹ 有关地点现在是否有联合国区域委员会、其他联合国中心以及政府间组织和区域组织；费用因素；是否便于到区域内其他地方及是否便于前往日内瓦总部。咨委会还获悉，每个区域办事处与东道国的协定已列有与各自办事处相关的特权和豁免，而且已与两个新设的区域办事处和拟设的次区域办事处潜在的东道国政府进行了协商，它们已表示原则上同意这一提议。总体而言，咨委会认为秘书长关于加强人权高专办外地存在的提议是好的。

7. 行预咨委会注意到，秘书长的报告中有些术语的使用不一致。例如，报告通篇似乎将办事分处和次区域办事处互换使用，因而难以将人权高专办整个外地结构内的不同业务实体明确区分开来。秘书长还表示，人权高专办在国家一级的存

¹ 大会在第 48/141 号决议中，设立了联合国人权事务高级专员一职，并说明了该高级专员的职责。

在包括国家办事处、维持和平特派团的人权构成部分以及联合国国家工作队的人权顾问(A/71/218, 附件一, 脚注 a)。此外, 报告中“和平特派团”一词似乎是指维持和平行动和派驻外地的特别政治任务。在这方面, 秘书长表示, 和平特派团人权构成部分的负责人将继续采用双线报告制, 他们既向特派团团长报告工作, 也向高级专员报告工作(同上, 第 46 段)。同时, 秘书长还表示, 可就人权高专办在有关区域的存在表现情况对区域办事处主任问责(同上, 第 38 段)。

报告线

8. 报告第 30 至 48 段概述了提议中的报告线和人员配置结构。

9. 秘书长指出, 区域办事处将向次区域办事处、国家办事处、人权顾问和人权高专办的其他次区域存在提供总体支持。拟议为 D-1 职等的区域办事处主任(见下文第 22、26 和 27 段)将作为高级专员在各自区域的代表, 并直接向日内瓦的人权高专办总部外勤业务和技术合作司 D-2 职等的司长报告工作。各次区域办事处主任和人权高专办国家办事处主任又将向各自的区域办事处报告工作。此外, 部署到联合国国家工作队的人权顾问将继续向驻地协调员(第一级考绩人)和相关区域办事处主任(第二级考绩人)报告工作。此外, 大会为设在雅温得的中部非洲次区域人权与民主中心及设在多哈的联合国东南亚和阿拉伯区域人权培训和文献中心规定了具体任务, 但它们也有区域责任, 这两个单位的主任分别向西非和中部非洲区域办事处主任及中东和北非区域办事处主任报告工作。

10. 不过, 行预咨委会注意到, 维和行动和派驻外地的特别政治任务人权构成部分的负责人将继续保持对特派团团长和高级专员的现有双线报告制。因此, 这些构成部分与各自所在区域构成部分之间没有直接的报告关系。

11. 行预咨委会询问后获悉, 在进行这一结构调整后不会添加更多的监督层级, 并得到了一张表, 其中大体显示了上述报告线(见附件一)。

新的地点

12. 秘书长表示, 拟议在伊斯坦布尔新设的东欧和中亚区域办事处将支持 18 个国家及科索沃,² 其中 4 个国家将由设在比什凯克的、现为区域办事处的中亚办事分处提供直接支持。³咨委会询问后获悉, 伊斯坦布尔这一地点获选, 是因为

² 依据安全理事会第 1244(1999)号决议, 并且不影响科索沃的地位。

³ 行预咨委会询问后获悉, 东欧和中亚区域办事处将涵盖 18 个国家, 它们是: 亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、黑山、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、塞尔维亚、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、土耳其、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦及科索沃(依据安全理事会第 1244(1999)号决议, 并且不影响科索沃的地位)。设在比什凯克的次区域办事处将向 4 个国家提供直接支持: 哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦, 而设在伊斯坦布尔的区域办事处将向其余的 14 个国家和科索沃提供直接支持。

它被视为一个联合国枢纽，联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、联合国人口活动基金和其他实体均在此设有机构，而且还因为其区域交通运输便利。

13. 行预咨委会尽管不反对将伊斯坦布尔选为新的东欧和中亚区域办事处所在地，但认为应为这一选择提供更充足的理由。

14. 还提议在华盛顿特区设立一个北美和加勒比区域办事处，由设在巴巴多斯的一个新的加勒比次区域办事处予以支持。在华盛顿特区的办事处将支持该区域的 17 个国家。⁴ 其中，共有 15 个国家将由提议设立的加勒比次区域办事处提供直接支持。秘书长指出，选择华盛顿特区作为这一区域办事处的主要因素，是该地有国际货币基金组织和世界银行集团等国际金融机构，也有美洲国家组织和美洲人权委员会。此外，有关人权的区域和全球政策和倡导组织也设在华盛顿特区，而且该地还设有泛美卫生组织以及联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署和人口基金的联络处。

15. 关于纽约办事处可否发挥更大的作用问题，行预咨委会询问后获悉，人权高专办纽约办事处的工作重点主要涉及与大会和秘书处内的对应单位进行互动，而不是为与华盛顿特区的不同实体建立有成效的伙伴关系而持续开展所需的互动工作。咨委会进一步询问后获悉，驻纽约的办事处目前共有 33 个员额和职位(18 个员额由经常预算供资，10 个职位由预算外资源供资，5 个职位由维持和平支助账户供资)。

16. 在这方面，行预咨委会询问后获悉，人权高专办工作人员在 2014 年 4 月至 2016 年 5 月期间 19 次前往华盛顿特区，去参加圆桌讨论、讲习班、大型会议和双边会议。不过，咨委会指出，这些旅行有 6 次是由高级专员或助理秘书长率领的，而不论这一地点是否有人权高专办专门的办公室，两人原本都是要去那里的。

17. 行预咨委会认为，北美洲和加勒比的区域覆盖应以业务现实和可预见的工作量考量为指针。

18. 行预咨委会认为，报告并未表明在华盛顿特区设立人权高专办办事处有令人信服的业务需要。咨委会还认为，任何联络职能可由人权高专办纽约办事处来履行，但以完成对纽约办事处现有能力的更彻底评估为条件。

⁴ 北美洲和加勒比区域办事处向 17 个国家提供支持。其中大多数国家(15 个国家)将由加勒比次区域办事处提供支持。行预咨委会获悉，该区域办事处将向下列国家提供支持：安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、加拿大、多米尼克、多米尼加共和国、格林纳达、圭亚那、海地、牙买加、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、特立尼达和多巴哥、美利坚合众国。

19. 此外，行预咨委会建议，应考虑在巴巴多斯设立所设想的北美和加勒比区域办事处，以向该区域所有 17 个国家提供支持，并相应地为该办事处提供最起码的核心人员配置结构(1 个 D-1、1 个 P-5、2 个 P-4、2 个 P-3)(另见下文第 22 段)。

工作量和相应的人员配置结构

20. 秘书长的报告表 1 列示了对人权高专办驻外地机构进行结构调整而导致产生的拟议人员配置变动:(a) 目前设在日内瓦的 42 个方案预算员额减少 21 个员额；(b) 派驻外地的方案预算员额除现有的 27 个员额外，增加 21 个员额。

21. 秘书长指出，根据预期工作量，8 个区域办事处中的每个办事处将需要拥有最起码的核心工作人员配置结构，并用预算外资源加以补充(见 A/71/218，第 3 段)。秘书长表示，确定人员配置分配的一项重要原则是，区域办事处与其他类型的外地机构、外勤业务和技术合作司以及人权高专办任何其他部门之间的职能应避免出现重叠。

22. 8 个区域办事处最起码的核心结构将由以经常预算供资的 6 名工作人员(1 个 D-1、1 个 P-5、2 个 P-4 和 2 个 P-3 员额)组成。目前被叙级为 P-5 员额的办事处主任一职将被改叙为 D-1 员额。办事处主任将负责监督各区域办事处及有关办事分处的工作人员和活动，并可就人权高专办在该区域的所有其他存在、包括国家办事处、人权顾问和次区域办事处的工作表现向其问责(另见第 26 段)。在这方面，秘书长提议作出以下人员变动：

(a) 将 18 个员额(2 个 D-1、5 个 P-5、6 个 P-4 和 5 个 P-3)从日内瓦调至外地；

(b) 将 9 个员额改叙(5 个 P-5 员额改叙为 D-1 员额，4 个 P-3 员额改叙为 P-4 员额)；

(c) 裁撤日内瓦的 3 个一般事务(其他职等)员额；

(d) 为区域办事处设立 3 个新员额(1 个 D-1 和 2 个 P-5)；

(e) 在日内瓦各地域股间调动 P-2 和一般事务(其他职等)员额，确保每个区域的总部支助能力相当。

23. 行预咨委会询问后得到了两张组织图，它们分别显示了为 2016-2017 两年期核定的人权高专办总部和外地人员配置情况(附件二)，以及结构调整提议所述的人员配置结构(附件三)。

24. 关于本国工作人员，行预咨委会询问后获悉，人权高专办外地支助人员由开发署或有关的区域委员会根据财务授权代表人权高专办在当地订约聘用。因此，相关资源已列在一般临时人员预算项下，未列入核定的人员配置结构。

25. 关于上述调往外地的员额，行预咨委会询问后获悉，35 个员额(包括 18 个经常预算和 17 个预算外员额)将从日内瓦外勤业务与技术合作司调往各区域办事处，

占该司目前工作人员的 50%，相当于驻日内瓦的人权高专办工作人员的 6%。咨委会还获悉，日内瓦的外勤业务与技术合作司将与各区域办事处密切协调，以：

(a) 协调、加强战略咨询、情况说明材料和其他主要文函方面的工作，并向人权高专办高级管理层和其他行为人、特别是驻日内瓦和纽约的管理层和行为人提供这些咨询、材料和文函；

(b) 确保区域存在的问题和观点在机构内和机构间工作队、危机机制和其他机关内得到充分代表；

(c) 与成员国、联合国合作伙伴、民间社会和其他利益攸关方在日内瓦开展工作级交流、联络、协调和代表工作。

26. 关于将区域办事处主任定为 D-1 职等，行预咨委会询问后获悉，各区域办事处主任将作为高级专员的指定代表，牵头制定人权高专办在该区域工作的愿景和战略方向，以支持成员国，并在保持和发展与区域成员国的最高一级关系方面发挥主导作用。此外，D-1 职等办事处主任将在与区域组织和联合国相关实体开展合作方面发挥主导作用，并在联合国发展集团内担任人权高专办区域主任。行预咨委会询问后还获悉，拟议从日内瓦调往区域办事处的职能目前由外勤业务与技术合作司各地域处 D-1 职等的处长履行。因此，提议设立一个新的 D-1 职等员额，并将 5 个 P-5 员额改叙为 D-1 员额，另外将 2 个现有的 D-1 员额从日内瓦调往区域办事处。

27. 行预咨委会确认，区域办事处、包括目前由 P-5 职等人员领导的区域办事处有必要由 D-1 职等人员领导。咨委会还确认，各区域办事处新的 D-1 职等主任有必要由 P-5 职等高级工作人员辅助。因此，咨委会建议核准 D-1 和 P-5 职等员额方面的相关拟议人员配置变动。

28. 关于 P-4 和 P-3 职等员额的拟议调动，行预咨委会建议，在每个区域办事处的具体需要变得更加清晰、可以对实际工作量进行评估之前，设立一般临时人员职位。还应持续审查目前对区域办事处所有现有员额的需求。咨委会相信，就人权高专办外地存在的结构调整采取的任何征聘和(或)任命行动将按照既定的条例、细则和程序进行。

29. 行预咨委会询问后获悉，更精确地估算区域办事处工作量的进程受到现有数据质量的制约。咨委会还获悉，每个区域办事处的工作量将不会是统一的，也不会具有相同的优先领域，但需要具备核心工作人员能力，以便履行方案管理、技术援助和能力建设职能。

30. 鉴于各区域办事处的业务环境不同以及确定其确切工作量的较为困难，行预咨委会认为，这一新区域结构的拟议核心人员编制不应基于“一刀切”的做法。应于其后根据实际工作量酌情对人员配置加以调整，以实现业务灵活性。

31. 行预咨委会还建议大会请秘书长至迟在大会第七十四届会议主要会期期间报告结构调整所取得的总体经验，供大会审议。

所涉的费用问题

32. 报告第 49 至 60 段说明了拟议的结构调整所涉费用问题。秘书长指出,自 2017 年 1 月 1 日开始实施的在日内瓦和外地之间重新分配员额和非员额资源工作在资源使用方面将不增不减。具体而言,秘书长指出,在经常预算下,拟议增加的各区域所需资源数额为 5 261 300 美元,将因日内瓦减少同等数额的资源而被抵消。此外,该提议不会影响到由自愿捐款供资的人权高专办国家办事处工作人员配置。

33. 行预咨委会获悉,所有有关的经常预算员额的费用计算均基于持续费率,对拟议新设的 3 个员额采用 50% 的空缺率将导致 2016-2017 两年期期间减少 277 200 美元,在这方面的延迟影响将反映在 2018-2019 两年期拟议方案预算中。关于差旅资源,咨委会询问后获悉,用于差旅费的现有经常预算资源将在各区域内更均匀地重新分配,由于所需区域差旅增多,办事分处的减少额将被区域办事处的增加额抵消。例如,分配给比什凯克的差旅费将与伊斯坦布尔共享,分配给圣地亚哥的差旅费将与设在美洲的所有其他办事处共享。

34. 与此相关的是,秘书长指出,计算总体资源时包括了设在雅温得的联合国中部非洲次区域人权与民主中心的 5 个员额和设在多哈的联合国西南亚和阿拉伯区域人权培训和文献中心的 3 个员额。行预咨委会询问后获悉,上述单位的结构和人员配置不会产生任何费用影响。咨委会还获悉,这两个单位未被列入所涉费用表,因该表侧重于资源在各区域间的分配,而这两个单位由于其具体的任务和人员配置,在这方面未受变动影响。

35. 关于东道国当前和预期的捐助,行预咨委会询问后获悉,塞内加尔政府正为人权高专办设在达喀尔的西部和中部非洲区域办事处房地免费提供一座建筑,而其他区域办事处的房地将由未指定用途的自愿捐款供资。此外,巴拿马政府正在建造一处场所,供联合国在该国的所有实体、包括人权高专办使用。咨委会还获悉,人权高专办的理解是,伊斯坦布尔和巴巴多斯两地政府分别在这两个地点修建了一个“联合国之家”,在那里的联合国房地可由各相关政府免费提供,而且人权高专办将在其他地点争取类似的实物捐助。咨委会对这些捐助表示欢迎。

36. 行预咨委会注意到提出结构调整提议的前提是费用不增不减,并要求将实际所涉费用问题列入提交大会的上述报告(见上文第 31 段)。

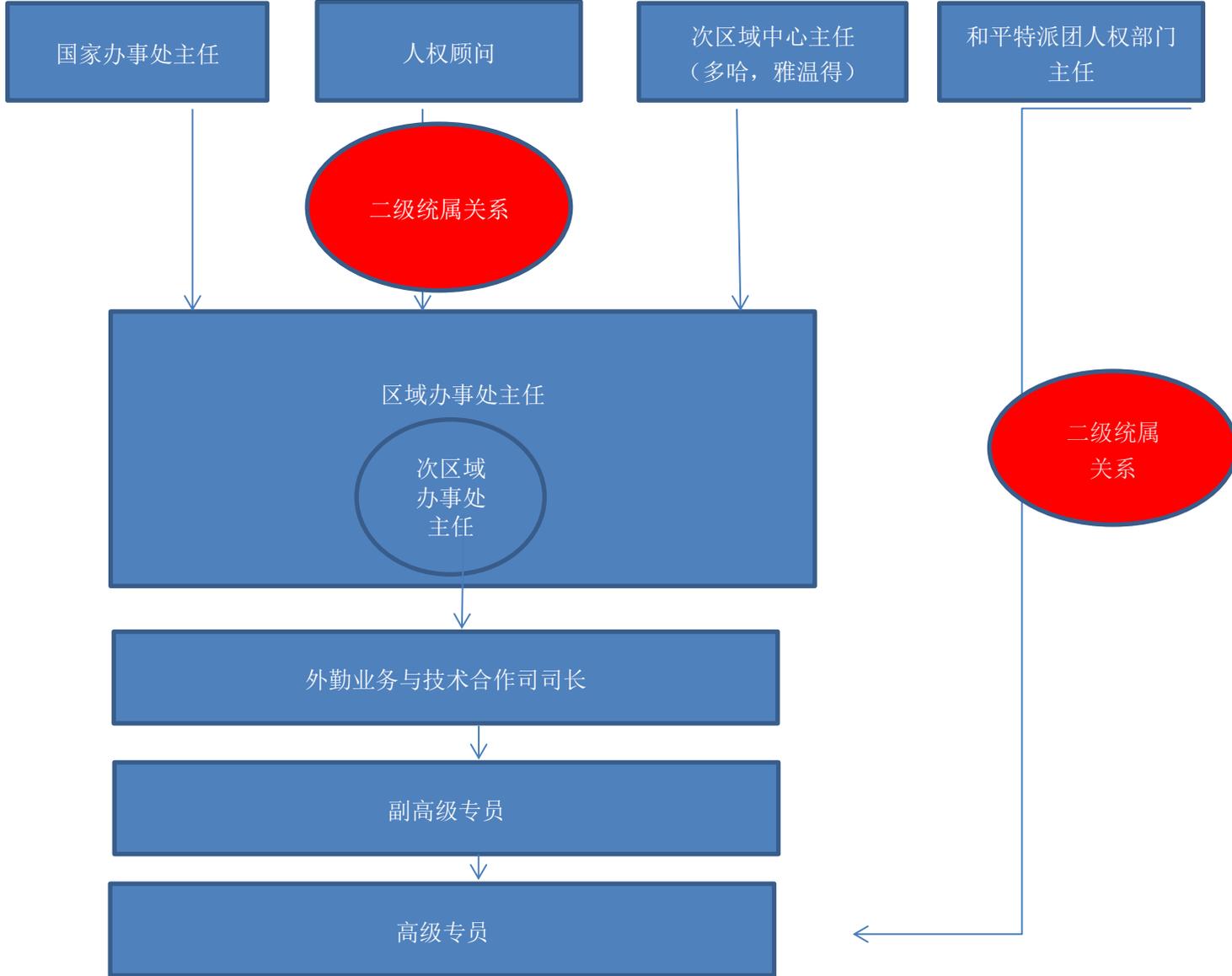
三. 结论

37. 秘书长请求大会采取的行动载于他的报告第 63 和 64 段。

38. 在符合其上述评论意见和建议的前提下,行预咨委会建议大会核可秘书长的提议。

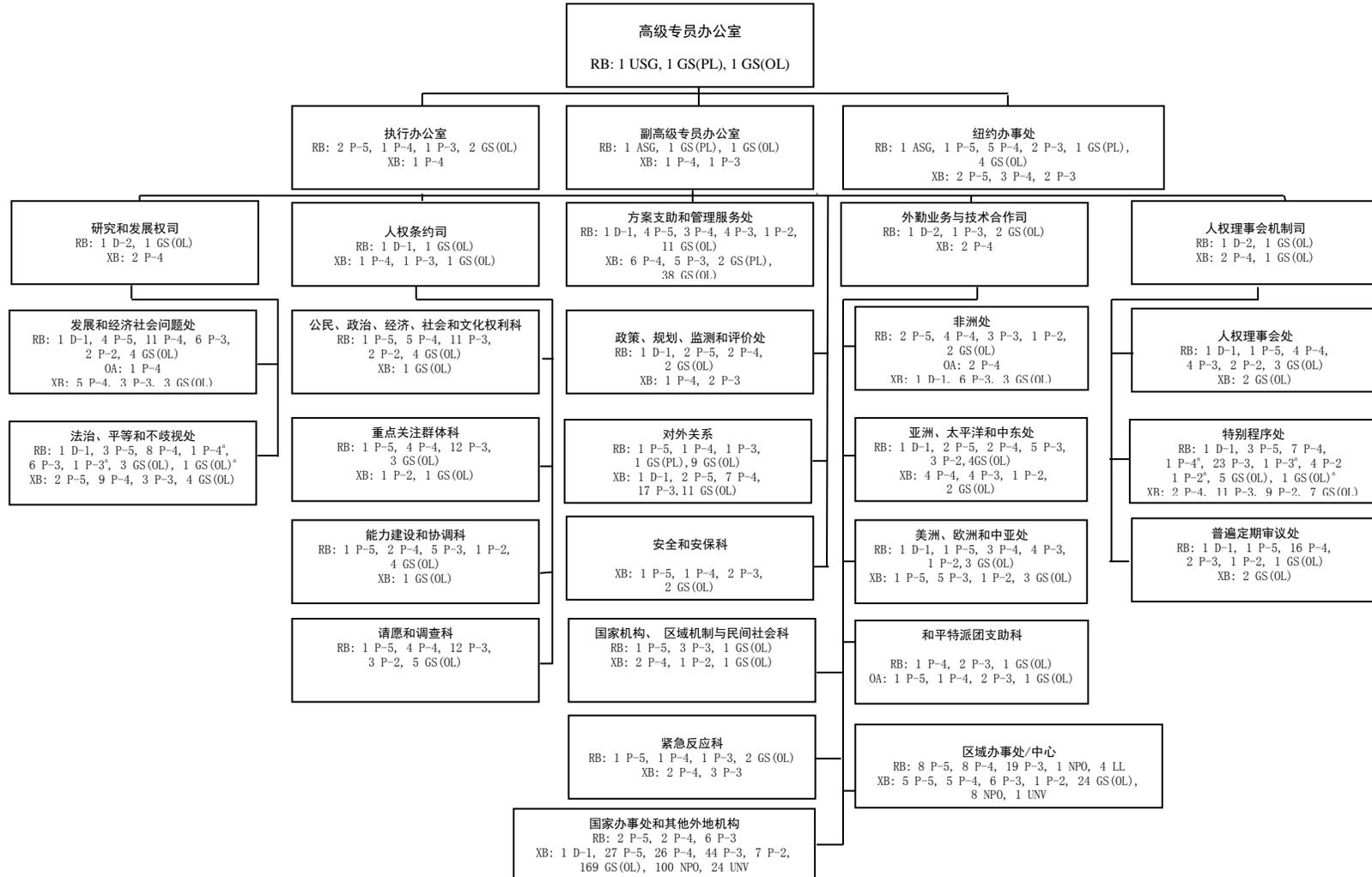
附件一

拟议统属关系



附件二

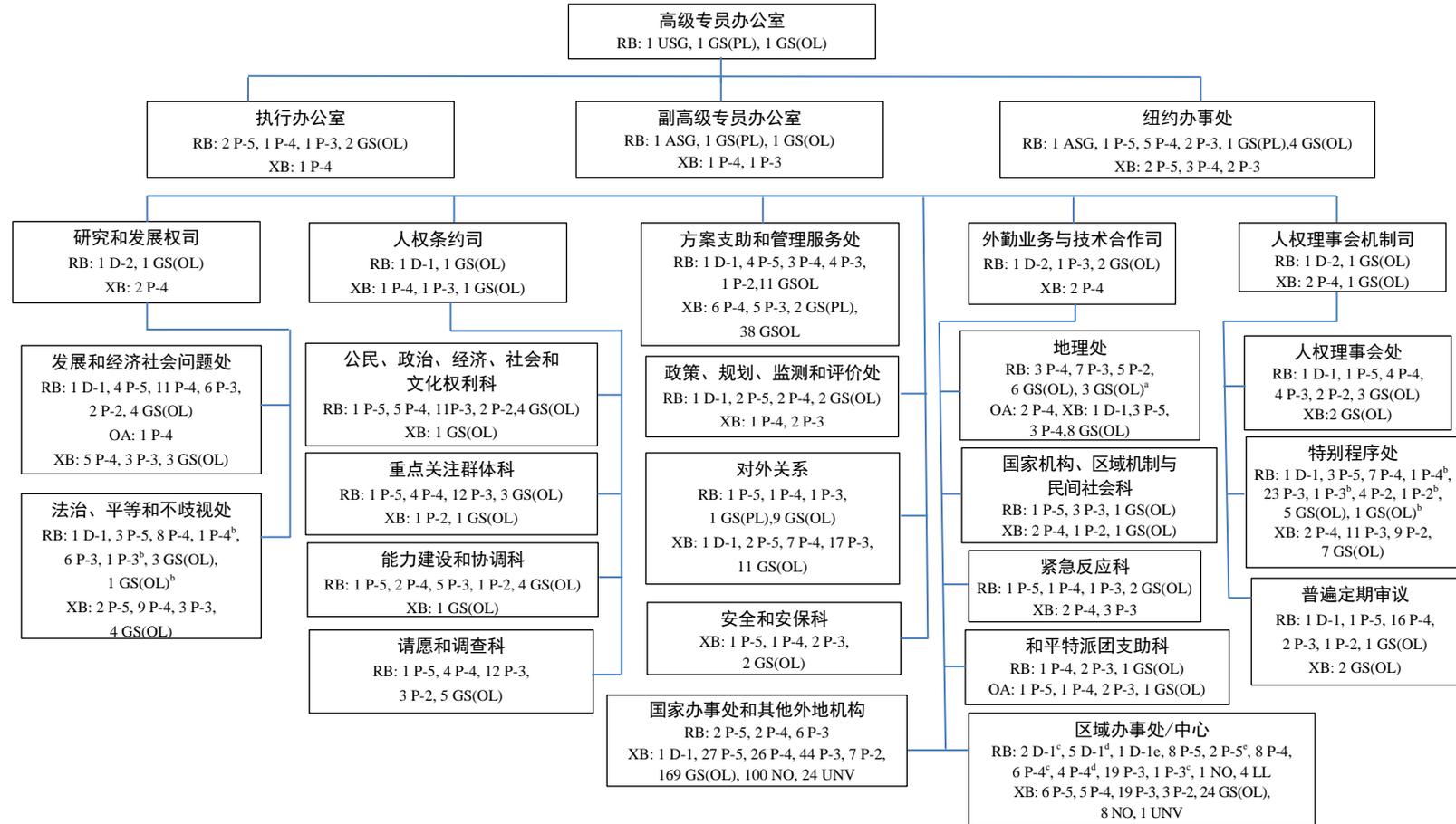
人权事务高级专员办事处 2016-2017 年核定组织结构图



缩略语：ASG，助理秘书长；GS(OL)，一般事务(其他职等)；GS(PL)，一般事务(特等)；LL，当地雇员；NPO，本国专业干事；OA，其他摊款；RB，经常预算；UNV，联合国志愿人员；USG，副秘书长；XB，预算外。

^a 临时员额

联合国人权事务高级专员办事处 2016-2017 年拟议组织结构图(重组后)



缩略语：ASG，助理秘书长；GS (OL)，一般事务(其他职等)；GS (PL)，一般事务(特等)；LL，当地雇员；NPO，本国专业干事；OA，其他摊款；RB，经常预算；UNV，联合国志愿人员；USG，副秘书长；XB，预算外

^a 裁撤员额。

^b 临时员额。

^c 调入。

^d 改叙/调动。

^e 新员额。