



经济及社会理事会

Distr.: General
17 March 2017
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第五十七届会议

组织会议，2017 年 4 月 20 日

实质性会议，2017 年 6 月 5 日至 30 日

临时议程* 项目 3(b)

方案问题：评价

对联合国人权事务高级专员办事处的评价

内部监督事务厅的报告

摘要

内部监督事务厅(监督厅)审查了联合国人权事务高级办公室(人权高专办)实地业务在执行保护和促进人权的任务方面的相关性、有效性和效率。评价过程中使用了问卷调查、访谈、实地访问、个案研究、直接观察、文件审查和次级数据分析等方式，重点是与下文所述标准有关的四个主要问题。

人权是联合国的三大支柱之一，人权高专办在这方面发挥着领导作用，其广泛任务是保护和促进所有人的一切人权。人权高专办在执行任务方面有四种类型的实地机构：区域办事处、国家办事处、联合国国家工作队中的人权顾问和维持和平特派团中的人权构成部分。

人权高专办通过其实地办事处，在实地、国家和区域各级开展工作，对保护和促进人权起到了增值作用。此类办事处的比较优势包括工作人员的专题特长，与全球人权机制和标准的联系，在履行人权承诺和义务方面提供给各国的援助，以及各办事处的中立性和合法性。

* E/AC.51/2017/1。



人权高专办通过其实地机构，在开展工作的国家和地区协助维护可持续人权结果，包括为此创建和加强人权机构，起草和通过与国际标准相符的法律，为实行宪政改革提供直接援助，以及制订国家人权计划和政策。人权高专办实地办事处还支持各国与国际人权机制接触。不过，此类办事处没有能力为执行这些机制提出的、尤其是特别程序提出的建议提供连贯的后续支持和指导。在联合国系统内部，人权高专办实地机构为进一步将人权纳入共同国家评估和联合国发展援助计划等共同流程作出了贡献。

人权高专办的实地机构虽有增加，但却无法满足各国和联合国国家工作队提出的一些支助请求。由于国家和地区办事处工作人员不多，人权高专办向其设有机构的大多数国家提供的支助通常有限。此外，人权高专办尽管担负着全球保护和促进的任务，却由于内部和外部因素，例如资源制约，缺乏政治意愿，实地办事处领导层主动性不足以及缺少专门的国家办事处或区域办事处协议，而无法开展与促进活动相同程度的保护活动。

人权高专办虽然有共同的规划和报告框架，为实现其广泛任务、专题优先事项和实地活动之间的连贯一致提供便利，但仍缺少一项用于高效部署实地业务的总体计划。

监督厅向人权高专办提出了四项重要建议：

- (a) 重新评估、审议和制订关于人权顾问未来安排的备选方案；
- (b) 制订关于人权高专办实地机构的总体部署战略；
- (c) 加强内部知识管理；
- (d) 改进在跟踪落实各项建议方面向会员国提供支助的程序。

目录

	页次
一. 导言和目标	4
二. 背景	4
A. 历史和任务	4
B. 治理和结构	5
C. 资源	5
三. 方法	7
四. 评价结果	8
A. 人权高专办在实地发挥了极其重要且高度相关的作用，这种作用没有任何其他行为 体曾经发挥过人权高专办在实地、国家和区域各级开展业务，对保护和促进人权起 到了增值作用	8
B. 人权高专办实地机构促成在国家和区域两级取得了人权成果并将人权纳入联合国系 统的主流	9
C. 人权高专办已有效支持各国履行对国际人权标准和机制的承诺，但在支持会员国跟 进落实各项建议方面比较有限	13
D. 人权高专办实地机构的地域覆盖和保护任务的交付存在缺口	15
E. 人权高专办为开展实地活动推出了更加统一的结构，但仍缺少高效部署实地业务的 总体计划	19
五. 结论	20
六. 建议	21
附件	
联合国人权事务高级专员办事处提供的正式评论意见	23

一. 导言和目标

1. 内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司确定,在为查明方案评价优先事项而进行的风险评估的基础上,对联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)进行评价。方案和协调委员会选择在 2017 年 6 月的第五十七届会议上审议对人权高专办的方案评价(见 [A/70/16](#))。大会在第 70/8 号决议中认可了这一选择。
2. 针对监督厅的一般性参考框架载于大会第 48/218 B、54/244 和 59/272 号决议以及关于设立监督厅的秘书长公报([ST/SGB/273](#)),后者授权监督厅发起、实施和报告它认为是履行责任所必需的任何行动。监督厅的评价工作由《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》作出规定(见 [ST/SGB/2016/6](#), 条例 7.1)。
3. 评价的总体目标是尽可能系统和客观地确定人权高专办实地业务在执行保护和促进任务方面的相关性、有效性和效率。评价专题来自于在评价启动文件¹中阐述的方案一级风险评估。评价工作则依照联合国系统的评价准则和标准²进行。
4. 报告草稿征求了人权高专办的评论意见,这些评论意见已在最后报告中作了考虑。人权高专办的正式答复,已列为本文件附件。

二. 背景

A. 历史 and 任务

5. 人权是《联合国宪章》的三大支柱之一,另两个是和平与安全以及发展。人权事务高级专员一职根据《维也纳宣言和行动纲领》所载建议,由大会 1993 年 12 月第 48/141 号决议设立。高级专员为副秘书长衔,由秘书长任命,经大会核准。作为联合国官员,高级专员对联合国人权活动负有首要责任,承担着促进和保护人人有效享受一切公民、文化、经济、政治和社会权利的任务。
6. 人权事务高级专员的其他任务由人权高专办承担,包括:
 - (a) 承担联合国系统主管机构分派给高级专员的任务;
 - (b) 应有关国家要求,提供咨询服务和技术援助,以支持在人权领域的行动和方案;

¹ 监督厅检查和评价司启动文件:对联合国人权事务高级专员办事处的方案评价,任务号:IED-16-010(2016 年 7 月 1 日)。

² 由联合国评价小组于 2016 年重新发布。

(c) 参加与政府的对话，以确保尊重人权；

(d) 协调整个联合国系统的人权促进和保护活动。

7. 人权高专办负责向下列人权机制提供实务和技术支助：

(a) 人权理事会，成立于 2016 年，是最主要的政府间人权机构，也是大会的附属机关。人权理事会由 47 个成员国组成，由大会大多数成员通过直接和无记名投票选出；

(b) 人权理事会的普遍定期审议，包括对所有 193 个会员国的人权记录进行审查；

(c) 人权理事会的特别程序，是奉命从专题或具体国家的角度就人权问题提出报告和提供咨询意见的独立人权专家；

(d) 条约机构，是监测九项核心国际人权条约执行情况的专家委员会。

B. 治理和结构

8. 人权事务高级专员由副高级专员和一名助理秘书长提供支助，副高级专员领导日内瓦办事处的所有支助职能，助理秘书长则在联合国纽约总部代表人权高专办。

9. 人权高专办开展人权领域的活动和业务，目前在 59 个地点有四种类型的实地机构：区域办事处(12 个)、国家办事处(15 个)、维持和平特派团中的人权构成部分(14 个)和联合国国家工作队中的人权顾问(18 个)。区域和国家办事处是独立运作的实体，由人权高专办专属管理。维持和平行动中的人权构成部分是与其他联合国实体协作落实，具有双重汇报关系，人权顾问的情况与此相同。

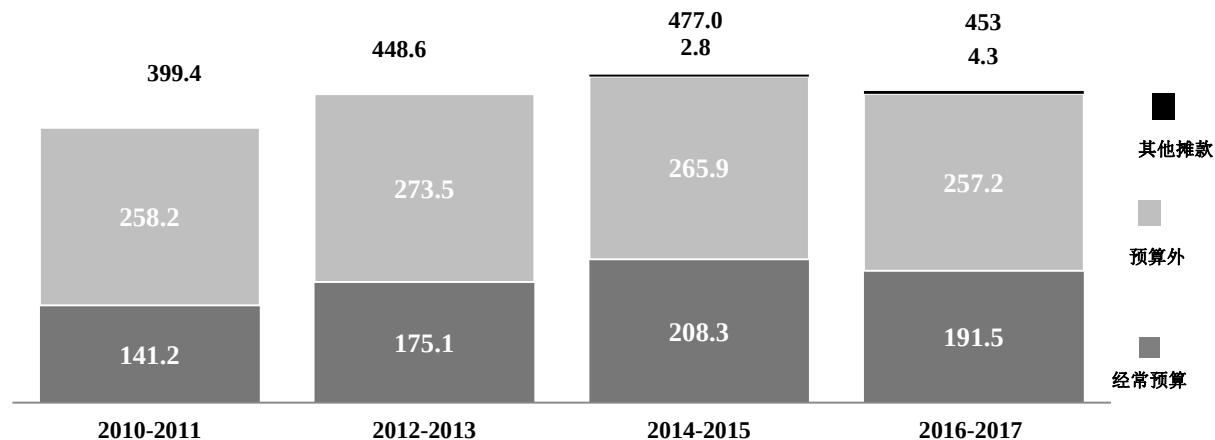
10. 自设立人权事务高级专员一职以来，人权高专办的实地机构有了大幅扩展，其中最大一次扩展发生在 2000 至 2006 年期间。在该期间，拥有除技术合作办事处和技术合作项目之外所有四种类型实地机构的国家从 14 个增加到 37 个。从 2009 到 2016 年，虽然扩展速度放慢，但维持和平特派团中的人权构成部分和人权顾问有所增加。

C. 资源

11. 如图一所示，人权高专办经常预算在 2010-2011 和 2014-2015 两年期之间有所增加，在 2016-2017 两年期则有所减少。预算外资金平均占到人权高专办预算总额的 56%。实地业务的 90%由预算外资金供资。

图一
人权高专办财政资源，2010-2017 年

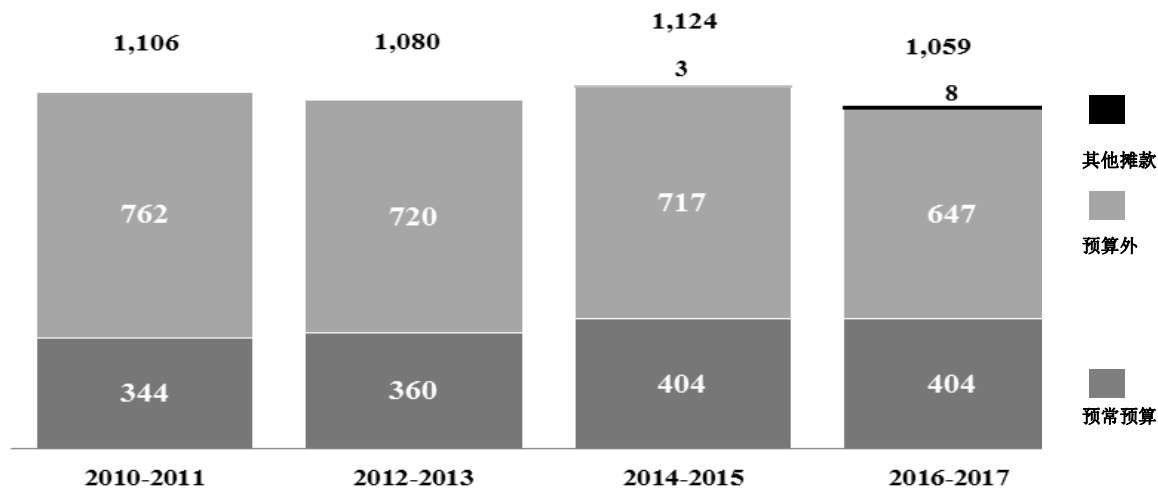
(百万美元)



资料来源：[A/64/6\(Sect.23\)](#)、[A/66/6\(Sect. 24\)](#)及 Corr.1、[A/68/6\(Sect. 24\)](#)、[A/70/6\(Sect. 24\)](#)及 Corr.1 和 [A/70/6/Add.1](#)。

12. 图二显示，过去四个两年期，人权高专办平均员额总数在 1 100 个左右，其中由经常预算供资的员额从 344 个增至 404 个，由预算外资源供资的员额从 762 个减至 647 个。

图二
人权高专办员额数，2010-2017 年



资料来源：[A/64/6\(Sect.23\)](#)、[A/66/6\(Sect. 24\)](#)及 Corr.1、[A/68/6\(Sect. 24\)](#)、[A/70/6\(Sect. 24\)](#)及 Corr.1 和 [A/70/6/Add.1](#)。

三. 方法

13. 本次评价的重点是以下四个问题：

(a) 就增加实地价值和满足外部利益攸关方需求而言，人权高专办的实地业务活动在多大程度上与其开展工作的国家和地区相关？

(b) 人权高专办的结构和资源如何高效地促进在国家和地区两级执行人权任务，特别是为此制订所需战略和结构来确保最大限度地使用资源以及整合总部和实地活动？

(c) 人权高专办的实地机构如何有效地在国家和地区两级促进和保护人权，特别是促成实地取得具体人权成果以及将人权纳入联合国国家工作队工作的主流？

(d) 人权高专办的实地业务如何有效地执行受到总部支持和推动的规范，特别是支持会员国履行对国际人权准则和机制的承诺并协助落实各项建议？

14. 维持和平特派团中的人权构成部分不属于本次评价的范围，因为此类实地机构将由监督厅检查和评价司在 2017 年进行评价。

15. 本次评价的重点是过去六年，但对 2014-2016 年期间作了更加深入的评估。所有评价结果都使用多个数据源作了三角互证。评价中使用了下列定性和定量数据采集方法：

(a) 特派团访问了日内瓦、埃塞俄比亚、危地马拉、巴拿马、斯里兰卡、泰国和突尼斯；

(b) 在总部和实地进行了总共 180 次的半结构式访谈，包括与人权高专办工作人员(日内瓦和纽约 49 人，实地 55 人)、与会员国常驻联合国日内瓦办事处及其他国际组织代表团(10 人)、与各国政府代表(17 人，在六个实地机构)、与地方民间社会代表(17 人，在六个实地机构)、与联合国国家工作队和区域组织成员(26 人，在六个实地机构)、与国际非政府组织代表(3 人，在日内瓦)、与国际捐助方(3 人，在两个实地机构)的访谈；

(c) 对总部和实地非随机抽样的人权高专办工作人员进行了网络问卷调查；³ 对条约机构和人权理事会特别程序非随机抽样的独立专家进行了网络问卷调查；⁴

³ 向非随机抽样的 1 379 名工作人员发送了调查问卷，585 人作了答复(答复率为 42%)。

⁴ 向非随机抽样的 241 名专家发送了调查问卷，110 人作了答复(答复率为 46%)。

(d) 对关键文件作了结构性审查，包括人权高专办的区域和国家情况说明、实地机构年终报告、提交人权理事会的年度国家报告、联合国发展援助框架和实地机构负责人年度会议纪要；

(e) 对 17 个实地机构作了深入的个案研究(占实地机构总数的 37%)；⁵

(f) 对 人权高专办方案数据、评价、预算信息、方案执行情况报告数据以及区域和国家报告作了次级数据分析。

四. 评价结果

A. 人权高专办在实地发挥了极其重要且高度相关的作用，这种作用没有任何其他行为体曾经发挥过

人权高专办在实地、国家和区域各级开展业务，对保护和促进人权起到了增值作用

16. 接受访谈和问卷调查的民间社会、政府实体和联合国国家工作队代表、独立专家和工作人员一致认为，人权高专办实地办事处在实地人权领域发挥了独特的作用。他们确认了人权高专办的三大比较优势：(a) 它是国际人权标准和机制的守护者；(b) 实地办事处被视为在 人权领域具有公信力和合法性；(c) 实地办事处可以汇聚不同的利益攸关方。此类优势在评价 2010-2013 年期间的中亚区域办事处时也曾着重提到，其中确认人权高专办是一个中立组织，既能够有公信力地向国家当局提出人权关切，同时也可以不偏不倚地与民间社会开展合作。

17. 民间社会代表尤其强调，人权高专办提供了独特的服务，包括发挥牵线搭桥作用，将持有不同人权观点的两极分化群体汇聚在一起。例如，在泰国，人权高专办向政府正式转达了民间社会的关切；在巴拿马和危地马拉，人权高专办在政府与土著群体之间进行了调解。

18. 政府和民间社会代表确认，人权高专办实地办事处的权威性、公信力和合法性是使其能够起到增值作用的主要因素。此类特征贯穿于人权高专办同利益攸关方的互动当中，使人权高专办能够对各国的人权辩论施加影响。例如，受访者提到，因为人权高专办是联合国的一部分，其公开声明要比同样也表达人权关切的民间社会行为体的公开声明更具合法性。与其他联合国实体相比，人权高专办在面对侵犯人权行为时能够更好地转达困难信息并发出声响。危地马拉和巴拿马的政府受访者一致认为，虽然政府并非一贯欣赏来自人权高专办的批评声音，但人

⁵ 五个国家办事处：柬埔寨、哥伦比亚、危地马拉、几内亚和突尼斯；六个区域办事处：中美洲、中亚、西非、东非、东南亚和中东；六个人权顾问：设在多米尼加共和国、马拉维、巴布亚新几内亚、卢旺达、斯里兰卡和南高加索。

人权高专办实地机构的公信力和合法性已使其能够开展批评而不损害重要的政府关系。

19. 接受访谈的联合国国家工作队成员、工作人员和独立专家认为，人权高专办实地机构起到的增值作用主要是作为国际人权标准和机制的守护者，为各国履行对条约机构、普遍定期审议进程及特别程序的承诺和义务提供支助。他们认为，人权高专办是最适合就人权法律和条约提供指导的联合国机构。工作人员更加看重这一比较优势，认为实地机构的支助对于帮助各国引领国际人权机制和了解人权机制提出的诸多建议至关重要。

人权高专办已表明其具有相关性，能在很大程度上满足实地利益攸关方的需求和期待

20. 人权高专办的主要利益攸关方，即担负人权责任的国家机关、联合国系统和区域组织，均报告称各自需求和期待已经在很大程度上得到满足。大多数接受访谈的个人(83%)表示，人权高专办能满足所有或部分主要利益攸关方的期待。在这方面，人权高专办大多数时候都能够引领和满足两个主要利益攸关方即政府和民间社会常常相互对立的需求。民间社会倾向于让人权高专办拥有更强大的监测能力，政府则常常更加重视技术援助。另有工作人员表示，利益攸关方很少是铁板一块，与政府行为体开展人权工作可能需要确定哪些政府对口单位在某一特定时间内更愿意与人权高专办合作。例如，在危地马拉，政府在某一时期普遍不太愿意积极合作，国家办事处就在法院和司法系统中找到了人权捍卫者。

B. 人权高专办实地机构促成在国家和区域两级取得了人权成果并将人权纳入联合国系统的主流

人权高专办报告称，在实现目标方面进展良好，利益攸关方对总体业绩给予肯定

21. 人权高专办实地机构报告称，正如人权高专办 2014-2017 年管理计划所确认，当前的 2014-2017 年方案拟订周期在实现预期成绩方面取得了进展。⁶ 在这个周期的第一年，即 2014 至 2015 年，在 17 项个案研究中被评为“进展良好”的成绩数目在所有三种类型的实地机构中都有增加。⁷ 如表 1 所示，国家办事处被评为“进展良好”的预期成绩数目增加了大约 48%，区域办事处增加了 72%，人权顾问增加了 38%。

⁶ 见人权高专办，“人权高专办 2014-2017 年管理计划”。

⁷ 预期成绩在所有实地机构每年一次编写的年终报告中确认。业绩评级分为没有进展、略有进展、进展良好、部分或全部达到。

表 1
在实地机构 17 项个案研究中被评“进展良好”的预期成绩数目增加情况⁸

	2014	2015
国家办事处		
取消	4	7
没有进展	9	17
略有进展	41	23
进展良好	27	40
部分或全部达到	10	10
区域办事处		
取消	—	—
没有进展	7	8
略有进展	43	16
进展良好	28	48
部分或全部达到	2	8
人权顾问		
取消	—	—
没有进展	11	2
略有进展	8	13
进展良好	13	18
部分或全部达到	2	1

资料来源：针对实地机构 17 项个案研究中 16 项个案研究的国家和区域情况说明及年终报告 (2014 和 2015 年)，可在人权高专办内联网上查阅。

22. 外部利益攸关方和工作人员对人权高专办实地业绩的评级很高。接受访谈的大多数外部利益攸关方(71%)认为人权高专办的工作有实效，只有 13%表示人权高专办实地机构的业绩不佳。工作人员还对实地工作给予肯定，但在程度上略逊于外部利益攸关方，只有不到一半(47%)认为实地机构促成取得了可持续的人权成果。其余工作人员坚持认为不可能一概而论，因为有些实地机构的业绩要好于其他机构。

⁸ 分析之时尚无 2016 年数据。

人权高专办实地机构支持在国家和区域两级取得人权成果

23. 人权高专办通过其实地机构，以多种方式为国家或区域一级促进人权作出了贡献，包括：

- (a) 提高国家法律、政策和制度与人权标准的相符性；
- (b) 推动批准国际人权条约；
- (c) 支持建立并运行保护和问责机制；
- (d) 支持旨在打击歧视的制度和法律；
- (e) 鼓励权利持有人使用国家保护系统；
- (f) 将基于人权的办法纳入其他联合国机构的工作。

24. 所有类型的实地机构都有许多人权高专办如何为重大和可持续人权成果作出贡献的例子(见表 2)。

表 2

人权高专办部分实地机构为国家和区域成果作出贡献的例子

实地机构	为取得成功作出贡献的例子
区域办事处	
中美洲	使用《拉丁美洲调查与性别有关的杀害妇女行为示范议定书》
东南亚	在泰国推动民间社会监测、记录和报告羁押设施中的酷刑案件
中亚	通过监测审判情况，改进对司法行为体的问责
	在吉尔吉斯斯坦建立国家人权协调委员会，并加强国家预防酷刑机制
西非	关于政治代表权性别平等的立法
中东	在科威特，按照国际标准制订关于移民家政工人的法律
国家办事处	
柬埔寨	私营部门就土地纠纷与地方社区进行接触
哥伦比亚	《受害者和土地归还法》
	国防部人权政策
危地马拉	土著居民求助法院和司法系统
	将人权纳入宪法改革进程
墨西哥	有关人权的宪法修正案

实地机构	为取得成功作出贡献的例子
	制订公共政策人权指标
突尼斯	狱政改革
	将人权纳入宪法改革进程
人权顾问	
多米尼加共和国	按照国际人权标准驱逐出境
马拉维	国家人权行动计划
斯里兰卡	过渡司法工具和机制

资料来源：2014 和 2015 年终报告，2014-2015 年期间吉尔吉斯斯坦南部保护人权促进冲突预防和稳定项目的经验教训，以及人权高专办的内部评价。

人权高专办为将人权纳入联合国国家工作队的主流作出了贡献

25. 联合国所有组织都有义务将人权方法纳入其国家规划。作为人权问题的牵头机构，人权高专办凭借其与其全球人权框架的联系，在促使联合国国家工作队重视人权工作方面发挥了重要作用。受审查的所有 17 个实地机构的预期成绩中至少有一项涉及将人权纳入联合国工作的主流，并且倡导在联合国共同国家评估和发展援助计划中给予人权问题更重要地位。所有 17 个实地机构最新的发展援助计划都提到了人权问题，其中 10 个实地机构在该文件中将人权问题列为优先事项。例如，2014 年柬埔寨的国家办事处开展工作，推动将治理和人权作为三个优先成果之一纳入 2016-2018 年联合国发展援助框架。人权高专办在 2016 年对人权顾问作出的评价结论是，人权顾问已成功地将立足人权的方针纳入发展援助框架。⁹

26. 联合国的合作伙伴和人权高专办的实地工作人员一致认为，在将人权纳入本组织工作方面，人权高专办提供了宝贵协作。接受访谈的 13 名联合国国家工作队成员中，有 12 人认为人权高专办为人权问题主流化提供了有益的支持。同样，在危地马拉、巴拿马、斯里兰卡和泰国受访的前任和现任驻地协调员全都同意，人权高专办提供了宝贵支持，协助从人权角度分析国家的社会和政治背景。人权高专办的工作人员在这方面的自我评级也很高，几乎四分之三的工作人员认为人权高专办是成功的，70%的工作人员认为人权高专办提供的主流化支助非常有效或较为有效。然而，有近乎 20%的工作人员表示，人权高专办将人权纳入国家工作队主流的努力是否成功，要依靠能够理解或有意推进人权议程的驻地协调员的合作。

⁹ 见人权高专办，“对人权顾问支助方案的评价”（2015 年）。

C. 人权高专办已有效支持各国履行对国际人权标准和机制的承诺，但在支持会员国跟进落实各项建议方面比较有限

实地机构对标准和机制的支助一直坚强有力

27. 人权高专办促进了在下列三个领域取得成果：(a) 支持各国遵守和参与国际人权机制；(b) 支持国家人权机构和民间社会参与人权机制；(c) 加强联合国各实体之间与国际人权机制联络的一致性和协作。在第四个领域，即增加对条约的批准和对保留的审查方面，结果更多是好坏参半。受审查的所有 17 个实地机构至少在上述四个领域中的其中一个向各国提供技术援助，并且，接受访谈的大多数外部利益攸关方(53%)和参与问卷调查的大多数工作人员(81%)在评定人权高专办向会员国提供的支助时都认为，人权高专办已有效支持各国履行对国际人权机制的承诺。

28. 人权高专办实地机构有助于协助各国履行对人权机制的报告义务。为了让报告程序制度化，实地机构主张采用常设的国家机制，帮助各国准备普遍定期审查以及向条约机构提交报告。在审查的 17 个实地机构中有 5 个建立了常设国家机制负责报告和后续落实。例如，在 2013 至 2016 年之间，几内亚在国家办事处帮助下，向条约机构提交了 15 份逾期报告中的 5 份报告。在突尼斯，人权高专办帮助建立了一个国家协调机制，并且为该机制的秘书处和起草委员会提供了技术咨询和培训。在其余 12 个实地机构，这种机制更多建立在临时安排基础上，人权高专办提倡将其建成常设机制。此外，人权高专办的条约机构能力建设方案依照大会第 68/268 号决议，向区域办事处部署了 10 名工作人员以提供技术援助，这帮助各国更好地与条约机构互动协作，一个明证就是，为共同核心文件而提交的资料和更新以及对所提问题清单的回复越来越多(见 A/71/118)。

29. 人权高专办的实地机构还大大增加了民间社会与人权机制的互动协作。17 个实地机构都参与向民间社会组织提供某种形式的支持，包括能力建设和指导起草非正式报告，并参与和特别报告员一同提交申诉。例如，在 2016 年，人权高专办举办关于向条约机构提交报告的培训之后，突尼斯民间社会组织向三个条约机构委员会提交了定期报告。

30. 此外，人权高专办促进联合国国家工作队越来越有系统地参与国际人权机制。在作为研究对象的 17 个实地机构中，有 12 个实地机构参与在下列一个或两个领域中支持国家工作队：协调并起草将提交给人权机制的国家工作队报告，协调人权工作组。在 2015 年，12 个实地机构中有 8 个提供了这种支助，相关国家工作队向条约机构委员会或普遍定期审议提交了报告。人权高专办也一直是联合国发展集团人权工作组的成员，该工作组由人权高专办副高级专员担任共同领导人，负责审查各机构如何才能改进与联合国人权机制的互动协作。此外，人权高专办报告说已设立一个工作队，重点是制定流程以加强建议的公布。

31. 批准国际人权条约和审查保留主要由各个国家负责，人权高专办在这方面的技术援助和宣传工作的结果更多是有好有坏。在全球范围，从 2013 年至 2015 年，人权条约的批准和声明只增加了 5%(见 A/71/118，附件一)。在审查的 17 个实地机构中，有 10 个参与在这一领域提供支助，其中 7 个仅取得非常有限的进展或根本没有进展。例如，尽管东非区域办事处持续倡导，吉布提和埃塞俄比亚仍然尚未批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。2014 至 2016 年，西非区域办事处努力在 6 个国家推动批准 19 项国际人权文书，但只有 3 项文书得到批准。

为人权机制各项建议的执行工作提供的后续支持更为有限

32. 虽然执行人权机制各项建议的最终责任由各个国家承担，但人权高专办实地机构会提供后续支持、指导和咨询意见，帮助各国履行义务。然而，这类建议数量庞大且多种多样，给实地机构提供后续支持带来挑战。受到审查的所有 17 个实地机构的国家和区域情况说明显示，在四年方案周期内，人权高专办在对普遍定期审议、条约机构和人权理事会特别程序这三个机制的建议采取后续行动方面，参与度有限，如下文表 3 所示。¹⁰ 在后续落实建议方面的限制一直是实地机构负责人年度会议的主题。¹¹ 对条约机构和人权理事会特别程序的独立专家进行的问卷调查表明，47%的独立专家认为人权高专办为落实特别程序中提出的建议所提供的支助尤其无效或非常缺乏成效。此外，虽然已通过条约机构能力建设方案提供资源专门用于支持贯彻落实各条约机构的建议，并通过自愿信托基金提供资源专门用于支持贯彻落实普遍定期审查过程中提出的建议，但没有资源专门用于支持落实人权理事会特别程序中提出的建议。

表 3

2000 至 2015 年 17 个实地机构案例研究中关于普遍定期审议、条约机构和特别程序所提建议的后续落实情况

	国家 办事处	人权顾问	区域 办事处
普遍定期审查的建议总数	1 156	1 659	9 269
得到落实的普遍定期审查建议数	86	108	133
条约机构提出的建议总数	1 408	2 102	8 608

¹⁰ 国家情况说明通常但也并非总会明确提到正在落实的一项来自普遍定期审议、条约机构或特别程序的建议。尽管人权高专办还可通过提供技术咨询等其他活动解决各项建议的后续落实，但这些活动可能不会反映在正式的国家情况和区域情况说明中。

¹¹ 监督厅对 2010 至 2015 年期间实地机构负责人会议的记录所作分析。

	国家 办事处	人权顾问	区域 办事处
得到落实的条约机构建议数	59	26	195
特别程序提出的建议总数	499	207	1 114
得到落实的特别程序建议数	22	14	36

资料来源：世界人权索引网站，以及所有 17 个实地机构案例研究的国家情况说明。

33. 尽管存在上述挑战，人权高专办实地机构已采取步骤，包括通过联合国发展援助框架，加强落实人权机制各项建议的程序。例如，危地马拉国家办事处按专题领域排列所有建议，以便联合国国家工作队的成员选择和采用相关建议，西非区域办事处则将普遍定期审议的建议以及各条约机构就塞内加尔国家人权行动计划中与其各自指标和时间表有关的一些建议集中起来列为优先事项。许多实地机构将建议汇集成优先专题群组，对许多通常相互重叠的建议加以整理。此外，一些实地机构已协助各国开发门户网站跟踪建议的进展情况。例如，在巴拉圭，人权顾问协助设立了一个监测执行情况的门户网站，提供关于负责执行工作的实体以及执行情况的信息。

D. 人权高专办实地机构的地域覆盖和保护任务的交付存在缺口

人权高专办在地域覆盖方面仍然存在缺口

34. 人权高专办 2005 年行动计划指出，在实现办事处的总体目标——为有联合国驻在的所有国家提供支持方面，执行工作存在差距。尽管人权高专办在过去 10 年里加强了其在实地的存在，但覆盖面缺口仍然存在。

35. 如表 4 所示，人权高专办还远未实现为所有国家提供支持这一目标。对于有联合国国家工作队驻在的 117 个国家，¹² 人权高专办在其中 15 个设有国家办事处，在 52 个国家通过区域办事处远程或间接提供支助，在 18 个国家派遣人权顾问。人权高专办没有通过实地机构提供业务支助的国家有 22 个，其中包括人口众多的国家和处于两个相关区域办事处权限之外的国家，如加勒比国家。此外，人权高专办不覆盖没有派驻国家工作队的任何国家，其中包括欧洲和北美的大多数国家，甚至在区域办事处一级也不覆盖。¹³

¹² 派驻联合国国家工作队的国家(131 个)减去派驻维持和平特派团的国家(14 个)。维持和平特派团的人权构成部分也与国家工作队和驻地协调员互动协作。

¹³ 这些地区的国家从总部得到的关注有限。

表 4

设有联合国国家工作队的国家中近 20%没有被人权高专办实地机构覆盖

	数 目	百分比
由区域办事处远程覆盖的国家	52	44
区域办事处的东道国	10	9
由国家办事处负责的国家 ^a	15	13
由人权顾问负责的国家	18 ^b	15
不被任何实地机构覆盖的国家	22	19
共计	117	100

资料来源：联合国发展集团设有联合国国家工作队的国家名单(2016 年)、区域情况说明和监督厅的分析。

^a 包括朝鲜民主主义人民共和国，由驻大韩民国的国家办事处远程覆盖。

^b 不包括 2016 年停止派驻孟加拉国、俄罗斯联邦和坦桑尼亚联合共和国的人权顾问。

36. 在没有国家办事处的国家，由区域办事处从附近地点提供支助。然而，由于派往各区域办事处的工作人员人数有限，这种支助的深度和广度也有限。平均而言，区域办事处的一名工作人员负责支持两个国家。在某些区域，如太平洋和西部非洲，这一比率增加到每个工作人员负责三个以上国家。例如，一名工作人员从设在曼谷的区域办事处远程支持印度尼西亚，并且，鉴于印度尼西亚是一个政府和民间社会组织利益攸关方都很活跃的大国，人权高专办可以提供的支持有限。此外，区域办事处的东道国与该区域的其他国家相比，往往得到过多支持。例如，在中亚区域办事处，据估计 90%的工作时间都用于吉尔吉斯斯坦。联合检查组在对人权高专办的管理和行政工作进行审查时也指出了这个问题(见 A/70/68)。¹⁴

实地的保护任务交付情况参差不齐

37. 正如大会第 48/141 号决议所规定，人权事务高级专员的首要任务是促进和保护人权。因此，所有实地机构都应能够开展有关促进和保护人权的活动。然而，实地的保护任务交付情况参差不齐。人权高专办 2005 年行动计划已经将保护目标确定为一项成果，从而让有义务承认、尊重和实现权利的各方履行其义务，促成增进尊严和自由的结果。¹⁵ 因此，保护可涵盖一系列活动，从建立更强大的权利保护法律和机构，到采取更为直接的行动以保护易受伤害的个人和群体，不一而足。人权高专办很多接受访谈的工作人员指出，保护工作包括监测和直接观

¹⁴ 见人权高专办，“对 2010 至 2013 年中亚区域办事处的评价”(2014 年)。

¹⁵ 见人权高专办，“人权高专办行动计划：保护和增强能力”(2005 年)，第 12 页。

察可能构成侵犯人权的行为，并且利用这些信息来倡导保护那些面临风险的人们。然而，他们也注意到，一些国家可能不愿同意开展此种活动。

38. 在审查的 17 个实地机构中，5 个国家办事处与相关国家订立了具体协定，开展包括观察、监测、报告、建议和技术合作在内的保护活动。例如，对哥伦比亚的国家办事处进行评估后报告指出，办事处推动了该国人权政策的积极变化，是因为该办事处有能力将观察和建议与报告工作结合起来。在危地马拉，人权高专办与国家人权机构开展了联合监测考察，得到该机构成员的认可。

39. 区域办事处与东道国的协议不会明确提及将要实施的全部保护活动，包括监测、报告和观察。由驻地协调员负责领导的人权顾问在这方面也不会与各国订立具体协定。然而，本次评价中约谈的一些区域办事处和人权顾问通过与政府内部的人权倡导者合作，的确发现了开展保护活动的机会，例如监测政治事件、选举活动和遣返。

40. 内部和外部的若干因素，包括没有为人权高专办实地机构签订具体的保护协定、缺乏政治意愿、与联合国国家工作队的潜在紧张关系以及人权高专办的领导工作不够主动积极，导致了实地交付保护任务的不均衡。关于最后一个因素，实地的一些工作人员和利益攸关方指出，各实地机构的负责人在调动政府参与人权高专办的保护任务和促进相关对话方面，力度各不相同。

资源限制是造成人权高专办交付差距的因素之一

41. 人权支柱是迄今为止联合国三大支柱中最缺乏资源的支柱。若干文件已经指出了这一事实，包括 2014 年联合检查组的评价报告，其中指出联合国经常预算中有大约 3% 用于人权，许多会员国和人权高专办自己都认为这一数额不足(参见 [A/70/68](#))。¹⁶ 此外，人权高专办获得授权的活动一直在增加，供资却没有相应增加。仅在 2016 年，人权理事会就通过了 100 多项决议(2007 年约为 50 项)，许多决议都要求人权高专办起草新的报告或召开新的会议和小组讨论。为其中一些决议发布了所涉方案预算问题说明，详细列明了所需的额外费用。然而，对 2016 年及其后的决议中随机挑选的 45 项决议进行的审查表明，所有这些决议都要求人权事务高级专员在现有资源范围内执行各项请求。

42. 人权高专办还一直无法满足其实地机构的需求。2016 年，人权高专办收到了关于部署 8 名人权顾问和 1 个国家办事处的书面请求，但因缺乏资源无法应对。

43. 资源制约尤其造成了人权顾问的不稳定。人权顾问分为两组：第一代人权顾问是在 2010 年至 2012 年部署的，¹⁷ 第二代人权顾问是在 2012 年之后通过联

¹⁶ 人权高专办经常预算占联合国经常预算的 3%。联合国其他实体也参与了一些与人权有关的活动。

¹⁷ 见人权高专办，“经修订的人权高专办人权顾问政策：标准业务框架”(2010 年 12 月 23 日)。

联合国发展集团关于向驻地协调员和联合国国家工作队派驻人权顾问的战略部署的。¹⁸ 该战略提议，国家工作队在第二年支付人权顾问薪金的 50%，第三年支付 100%。然而，这种安排并未实现，许多国家工作队未能支付其份额。因此，有 9 名人权顾问不得不在最后一刻寻求临时解决办法，以便能够继续开展业务。¹⁹ 人权高专办预计，2017 年 6 月以后，至少有 6 名人权顾问很可能无法继续运作。一些第一代人权顾问也陷于财政困难。例如，接受访谈的斯里兰卡利益攸关方表示惊讶，该国面临复杂的过渡时期正义问题，居然尚未与人权顾问确定稳定的合同关系。

44. 外部利益攸关方强烈感觉到人权高专办的财政资源不足。接受访谈的外部利益攸关方中约有 78% 认为当前供资不足，接受访谈的工作人员有 90% 对人权高专办目前的供资水平表示关切。

45. 人权高专办的供资挑战与越来越多的供资被指定用途这个趋势部分相关。未指定用途的资金占总收入的比例从 2014 年的 47% 和 2013 年的 54% 下降到 2015 年的 37%，²⁰ 人权高专办全面交付其任务的灵活性随之减弱。

46. 与以往政策不同，如今鼓励实地机构在当地开展筹资活动，以扩大捐助者的多样性。²¹ 在审查的 17 个实地机构中，有 14 个已开始从事筹资活动。然而，接受访谈的实地工作人员指出了与新政策有关的两个主要风险，即筹资活动的成败将造成覆盖面的进一步失衡，并且，由于实地工作人员需要花时间在筹资活动上，用于实质性活动的时间会减少。中亚区域办事处相当成功地引入项目资金，但对该办事处的评价结论是，这种成功有可能在人权高专办全系统优先事项与捐助者项目的优先事项之间造成紧张关系。

47. 此外，实地机构负责人的职等低，限制了人权高专办的可见度和影响力。在审查的 17 个实地机构中，有 15 个实地机构由 P-5 职等工作人员领导，其余的 2 个由 D-1 和 P-4 职等工作人员领导。这让他们难以与联合国其他实体的实地负责人享有同等地位，也难与政府高级官员接触。例如，联合国发展集团的区域季度审查是一个定期审查所有国家以便就侵犯人权行为发出早期预警的机制，其参与人必须是主任级别，人权高专办区域办事处的负责人因此被排除在外。联合国难民事务高级专员公署等其他实体的实地机构负责人大多是主任级别，与人权高专办的实地机构相比，这些实体中可比职位上的工作人员通常职等更高。

¹⁸ 见联合国发展集团，“联合国发展集团关于向驻地协调员和联合国国家工作队派驻人权顾问的战略”（2012 年）。

¹⁹ 见人权高专办，“对人权顾问支助方案的评价”（2015 年）。

²⁰ 见人权高专办，“2016 联合国人权申诉”。

²¹ 见人权高专办，“人权高专办的筹资工作：给实地机构和总部的导则”（2014 年）。

E. 人权高专办为开展实地活动推出了更加统一的结构，但仍缺少高效部署实地业务的总体计划

48. 人权高专办推出了一个共同框架，用于规划和报告在其广泛任务、优先主题和实地机构之间创造一致性的活动。包括人权高专办全系统战略规划和监测在内的方案拟订周期使用三个主要工具：工作计划、国家情况说明和年终报告。已针对所有这些工具制定了明确的准则。受审查的 17 个实地机构都建立了工作记录框架，其中大部分(14 个)被评估为高质量。这些框架具有一些建设性特点，包括资源、活动、产出和预期成果之间的联系清楚明确，符合更广泛的组织优先事项。其余三个工作记录框架被评估为中等质量，主要是因为活动和优先事项之间的相符性不太明显。此外，接受访谈的工作人员中有人讨论了人权高专办的方案规划程序，其中大多数人认为该程序有所改进，因为现在全都按照一套全球适用的预期成绩和成果来规划所有实地机构。业绩监测系统也被评为一个总体良好的规划和方案拟订工具。

49. 在这方面，人权高专办总部和实地机构之间的技术支持总体运作良好，但在一些关键领域需要加强。受审查的 17 个实地机构中，有 14 个报告说拥有适当能力或一定程度上的适当能力，能从总部获得完成其工作所需的协助。此外，参与问卷调查的人权高专办工作人员中有 61% 强烈认同或在一定程度上认为总部对实地机构的技术支助人满意，63% 认为实地机构能及时获知与实地有关的政策决定。不过，对在人权高专办全系统决定已充分征求实地工作人员意见的认同较少(54%)。总体而言，参与问卷调查的实地工作人员对技术支助的评级高于总部人员。接受访谈的人权高专办工作人员中有略高于一半的人(55%)说，总部对实地机构的技术支助是充分的，但有人也指出，主管干事对他们的职能理解不同，并且咨询和行政支助缺乏一致性。特别是在转移资金或招募人员这样的关键时刻和日常交易中，需要更大的政治支持。

50. 关于在人权高专办内部促进信息和经验分享的结构，参与问卷调查的人权高专办工作人员有略高于一半(53%)的人强烈或在一定程度上认同总部和实地之间存在充分共享，较少(39%)的人同意各实地机构之间存在充分共享。接受访谈的一些实地工作人员也表达了同一观点。未能令人满意地与其他实地地点分享重要努力的一些具体例子包括墨西哥国家办事处在指标方面的工作，更普遍的例子是，没有分享在开设办事处或在特定情况下，例如在冲突后局势中或在严苛的驻地协调员手下工作时汲取的经验教训。在受审查的实地机构负责人会议中，为实地机构的负责人确定的一贯重点是建立更强大的网络、同业交流群和机制，以实现更系统的知识管理。此外，除了年度会议，没有其他机制能够定期且有系统地在实地机构之间，特别是在较低职等的工作人员之间分享经验。

51. 尽管有迹象显示总部和实地机构之间有更多的结构和方案一致性，人权高专办仍然缺乏全面的实地行动部署计划和战略。最近提议将工作人员从总部调往区域办事处，这可以看作是在更大范围努力改进其实地机构的组成部分，但是仍缺乏关于何时、何地、如何部署其有限资源的更广泛战略，也缺乏一个明确的方法论和系统办法来确定减少和取消实地机构的时间和方式。监督厅 2009 年的评估报告(A/64/203 和 Corr.1)建议制订人权高专办总体实地战略，该报告指出的差距仍然存在，包括没有充分确定优先事项、决策缺乏一致性和工作方法的标准化程度有限。联合检查组 2014 年报告也指出了这些差距，该报告指出，建立国家办事处采取了特设方式，没有或几乎没有任何中期或长期愿景(见 A/70/68)。最后，人权高专办一些接受访谈的工作人员，包括高级别工作人员表示，缺乏关于实地机构的设立地点和关闭时间的战略性讨论。

52. 虽然接受访谈和参与问卷调查的工作人员和利益攸关方，包括会员国，普遍认为人权高专办要想取得更好成果，需要扩大实地机构，但对于实地机构采取何种结构持不同意见。一些工作人员说应当加强区域办事处，而另一些人则主张加强国家办事处。在工作人员问卷调查中，多数答卷人表示，国家办事处是人权高专办实地机构的最佳类型，但他们也承认由于资源制约和(或)缺乏政治意愿，这一选项通常并不可行。

五. 结论

53. 作为联合国自成立以来的三大支柱之一，人权是本组织身份及其所倡导理想的核心。人权涵盖广泛的公民、文化、经济、政治和社会权利范畴，如《联合国宪章》所言，对于确保“人格尊严与价值”至关重要。这三个支柱之间需要更加协调一致，以便指引联合国在国家一级的战略和活动。

54. 人权事务高级专员这一职位于 1993 年首次设立时，是当时的人权中心负责人，或更广泛地说，是联合国人权方案的负责人以及国际人权法原则的倡导者。人权高专办作为其直属办公室，必须提供必要支助，让高级专员能够执行任务。作为唯一专门致力于人权事务且职权广泛涵盖所有各种人权的联合国实体，人权高专办在促进保障和保护全球人民的人权方面地位独特。

55. 由于人权高专办肩负促进建立全球人权规范和标准以及协助在实地执行这些规范和标准的双重和补充职能，人权高专办必须支持会员国履行人权理事会确定的普遍承诺，执行普遍定期审议提出的国家级建议。还必须发挥主导作用，让人权成为联合国系统更广泛工作的主流，特别是和平与安全和支柱的主流。要成功完成这些任务，人权高专办在实地的存在是至关重要的，而人权高专办已在国家和区域两级以及与联合国伙伴的合作中显示了切实成果。

56. 然而，人权高专办的实地机构却一直受到严重限制。数量不够多，所做工作与覆盖范围之间也存在差距。人权高专办缺乏关于在何处部署有限资源的总体战略构想，也阻碍了其在实地的执行能力。虽然总部的活动非常重要，构成其工作的规范基础，但如果没有同样强有力的工作方案，直接在实地与各国政府、区域组织、联合国合作伙伴、国家人权机构和民间社会进行接触，人权高专办还是无法充分执行任务。人权高专办必须利用已经取得的可观成就，继续寻求新的和富有创新的方式来推动人权议程。

六. 建议

57. 监督厅对人权高专办提出以下四项重要建议：

建议 1(成果 D, 第 42 和 43 段)

58. 人权高专办应重新评估、审议和制订关于人权顾问未来安排的备选方案，包括资金来源和合同条款。

绩效指标：与联合国发展集团协商制订备选方案文件，概述为确保将人权顾问持续作为一种可行的实地机构而设想的各种情况。

建议 2(成果 E, 第 51 段)

59. 人权高专办应制订实地机构的总体部署战略，其中应包括：

- (a) 关于何时及如何向何地部署实地资源的明确提议和相应标准；
- (b) 可能缩编和(或)关闭现有实地机构的基准；
- (c) 关于如何确保区域办事处为其所覆盖的国家提供适当支持的计划。

绩效指标：针对上述问题的一份部署战略。

建议 3(成果 E, 第 50 段)

60. 人权高专办应加强内部知识管理，通过开发各种工具和规程，更好地促进在各实地机构之间以及实地机构和总部之间分享做法和经验，以加强机构沟通和学习。

绩效指标：评估知识方面的差距和需求，以及为解决这些差距和需求而开发具体工具和规程的配套计划。

建议 4(成果 C, 第 32 和 33 段)

61. 基于第 33 段中确定的良好做法，人权高专办应加强现有程序，支持会员国跟踪落实三种类型人权机制尤其是特别程序提出的建议。

绩效指标：审查现有尤其是针对特别程序的跟踪落实工具，并确定予以强化的机会。

主管内部监督事务副秘书长

海蒂·门多萨(签名)

2017年3月17日

附件

联合国人权事务高级专员办事处提供的正式评论意见

内部监督事务厅(监督厅)在下文中列出了它收到的联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)对其评价报告的评论意见全文。这一做法系根据大会第64/263号决议并遵循独立审计咨询委员会的建议确立。

联合国人权事务高级专员办事处对内部监督事务厅关于人权高专办方案评价报告的评论意见

1. 针对你 2017 年 2 月 24 日备忘录,我谨就此提供人权高专办对监督厅评价报告草稿的答复。
2. 首先并且最重要的是,我们对监督厅及其工作人员在整个进程中的协商精神、坦诚和建设性对话表示赞赏。
3. 我们欢迎该报告,其中就继续加强人权高专办实地业务的工作提供了宝贵见解。人权高专办同意“建议行动计划”中载列的全部建议,并将致力于执行这些建议。此外,我们想突出强调下文所列的若干一般性考虑因素。
4. 报告草稿指出了资金有限及其对人权高专办实地机构的能力造成的影响。报告草稿还提到人权高专办在实地的代表面临若干挑战,包括与联合国系统其他组成部分相比,他们的职等不适当,导致他们参与一些政策制定和决策进程的机会收到限制。在这方面,我们感到遗憾的是,没有任何建议旨在应对人权高专办实地机构因资金有限和代表职等较低所导致的能力限制问题。这些都是影响人权高专办在各种实地环境中工作效率和成效的重要因素。
5. 草稿突出强调,“地域覆盖方面仍存在缺口”。这与人权高专办区域办事处非常有限的规模之间有着必然联系,让区域办事处很难与其负责的所有国家均等地进行互动协作。因此,关于制定一项计划以确保各区域办事处为其覆盖的国家提供适当支持的建议十分重要,人权高专办表示欢迎。在这方面,我们想突出强调,人权高专办正在努力加强其区域办事处,其中包括秘书长关于人权事务高级专员办事处拟议的区域结构调整的报告中述及的努力(A/71/218 和 Corr.1)。
6. 本报告不包括对维持和平特派团人权构成部分的分析。虽然我们理解人权构成部分将进行单独评价,但必须指出,它们是人权高专办实地参与的组成部分。因此,在阅读本报告中的分析,特别是有关覆盖面缺口问题的讨论时,应当考虑到本评价报告不包含人权构成部分这个事实。
7. 我谨借此机会感谢你和你的同事,特别是评价协调人的出色合作。