



大会

Distr.: General
30 July 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 136

关于内部监督事务厅活动的报告

联合国人权事务高级专员办事处执行任务的效率

内部监督事务厅的报告

“人权高专办为促进、保护人权以及把人权纳入主流作出了重要贡献……办事处可以在战略上更加注重其主要优势和比较优势,取得更大的成就”

摘要

根据大会第 62/236 号决议第 101 段,内部监督事务厅(监督厅)审查了人权事务高级专员办事处(人权高专办)执行任务的效率。

人权高专办在国际社会大力宣传人权事务,支助在国家立法和机构中建立并纳入人权能力,协助在整个联合国系统执行注重人权的工作方法,为促进和保护人权做出了重要贡献。

然而,监督厅认为,人权高专办在其广泛的任务和现有资源范畴内的战略重点必须突出,以减轻活动分布过广的风险,实现系统化、可持续和连贯的结果。监督厅认为,人权高专办作为联合国唯一专门从事人权工作的实体,在拥挤的国际人权界内从事工作,其当务之急是更多从战略角度确定关键活动,更好地确定组织优先事项。

* A/64/150。



根据利益攸关方的看法和监督厅的独立评估，监督厅的结论是，人权高专办在执行任务方面的比较优势，就是它处于国际人权标准和机制参考点和倡导者的中心位置。人权高专办有潜力发挥全球影响，成为咨询和协助的权威来源，协助各国政府，民间社会和联合国其他实体遵守这些标准，采用注重人权的方针。监督厅认为，这些是人权高专办作为联合国专门执行人权任务的唯一实体最适合的职能。监督厅确认，人权高专办的监测和报告活动对保护国际人权做出了重要贡献，但也指出，这些活动主要局限于有外地存在的国家和地区。人权高专办可以最有效地利用其有限资源，发挥比较优势，从战略上突出工作重点。

监督厅还认为，人权高专办的外地业务迅速增长，并不充分连贯。如果对外地业务作出更加明确的规定，包括前后一致地发展进出战略，将提高其效益。以更具战略性和协调的办法来发展和管理伙伴关系，将使人权高专办能够扩大活动范围，扩大工作影响。此外，人权高专办向人权机构提供重大支助，但对这些机构工作的后续追踪需要加强。最后，监督厅认识到人权高专办最近的开展业务的环境变化不定，确认其面临管理方面的挑战，包括领导方向不明，协调效率低下，一些关键任务进程无文件记录。

监督厅建议，人权高专办：

- 最后确定和实施高级专员 2010-2011 年战略管理计划时，进一步突出战略重点；
- 制定全面的外地战略文件；
- 改进其与人权机构的合作，更系统地落实其建议，并加强联系；
- 进一步加强伙伴关系；
- 改善内部协调和沟通；
- 查明和记录所有尚未记录的关键的工作进程。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 方法	4
三. 背景	5
四. 评价结果	7
A. 人权高专办加强宣传人权事务，支助建立人权能力建设，并在整个联合国系统执行注重人权的工作方法，为促进和保护人权以及将人权纳入主流做出了重要贡献	7
B. 人权高专办可以使战略重点更加突出，取得更大成果	11
C. 尽管取得了一些成就，但快速增长的外地业务还没有实现完全的一致	12
D. 人权高专办为联合国人权机构提供重要支持，但是针对这些机构的工作采取的后续行动以及与人权高专办其他活动之间的联系却十分有限	18
E. 人权高专办在与人权伙伴开展协调和向其提供支持方面并不完全有效	21
F. 管理方面所面临的挑战助长了低效率现象	22
五. 结论	24
六. 建议	24

一. 引言

1. 根据大会第 62/236 号决议第 101 段，内部监督事务厅(监督厅)对联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)执行任务的效率进行了审查。为了进行全面审查，监督厅利用其标准评价方法，评估了人权高专办活动同其目标的相关性、效率和效益(包括影响)。¹

二. 方法

2. 监督厅利用 9 个定性和定量方法进行这次评价：(a) 与人权高专办领导进行了 16 次访谈，收集初步数据，作为考察团的一个组成部分，其次是在日内瓦和纽约对人权高专办工作人员和合作伙伴进行了 87 次访谈；² (b) 实地考察访问人权高专办的 6 个实地存在，其间同人权高专办的外地工作人员、政府官员、联合国实体代表和民间社会合作伙伴进行了 135 次深入访谈；³ (c) 对人权高专办所有工作人员进行了一次自我开展的网络调查；⁴ (d) 对人权理事会所有成员国进行了一次自我开展的网络调查；⁵ (e) 对所有执行特殊任务的人进行了一次自我开展的网络调查；⁶ (f) 对所有条约机构成员进行了一次自我开展的网络调查；⁷ (g) 对人权高专办的合作伙伴进行了一次自我开展的网络调查；⁸ (h) 在哥伦比亚进行了地方人口调查；⁹ (i) 案头审查人权高专办的任务、高级专员的

¹ 大会第 62/236 号决议第 101 段要求全面审查人权高专办的人力资源管理，并审查人权高专办执行其任务的效率。本报告阐述了第二项要求；监督厅另一份报告(A/64/201)论述第一项要求。

² 2008 年 9 月 15 日至 18 日，考察团前往日内瓦。后来又于 2009 年 2 月 11 日在日内瓦进行访谈。在纽约进行了 4 次访谈。

³ 访问地点和时间如下：哥伦比亚团，2008 年 12 月 1 日至 3 日(包括访问布卡拉曼加分办事处)；巴拿马，2008 年 12 月 4 日和 5 日；厄瓜多尔，2009 年 2 月 2 日至 4 日；联合国利比里亚特派团，2009 年 4 月 6 日至 10 日；肯尼亚，2009 年 3 月 24 日；乌干达，2009 年 4 月 27 日至 30 日。

⁴ 调查于 2008 年 1 月 14 日至 3 月 5 日进行；根据人权高专办提供的工作人员名单，发送给 982 名工作人员；收到 395 份答复，答复率为 40%。

⁵ 调查于 2009 年 3 月 30 日至 4 月 30 日进行，发送给人权理事会所有 47 个成员国；收到 22 份答复，答复率为 47%。

⁶ 调查于 2009 年 3 月 9 日至 4 月 2 日进行，发送给现今和先前的 56 名特别任务执行人；收到 20 份答复，答复率为 36%。

⁷ 调查于 2009 年 3 月和 4 月进行，发送给条约机构 121 名成员；收到 48 份答复，答复率为 40%。

⁸ 调查于 2009 年 3 月和 4 月进行，发送给 83 个联合国机构、民间社会和国际组织；收到 32 份答复，答复率为 38%。

⁹ 调查于 2009 年 4 月 13 日至 30 日进行，使用哥伦比亚几乎所有区域和社会经济群体 1 200 名抽样者。

战略管理计划、预算分册、工作计划、高级专员最近的年度报告、政策和程序文件及选定的执行情况报告。

3. 这种评价方法具有一定的局限性。监督厅的方法包括审查所有关键活动，但并非所有活动都得到较详细的分析。此外，调查答复率并不一直都高(两次都低于 40%)。然而，在所有情况下，监督厅都从三个方面补充数据。例如，除调查数据之外，还补充了其他来源的数据，以补偿答复率很低的情况。

三. 背景

4. 人权是联合国的一个支柱。自大会 1948 年通过《世界人权宣言》以来，联合国监督了一整套全面的人权立法的发展，努力把注重人权的办法纳入所有方案。

人权事务高级专员办事处的任务

5. 人权高专办促进和保护国际法保障、《世界人权宣言》规定的人权。其任务规定源于《联合国宪章》第一条、第十三条和第五十五条，《维也纳宣言和行动纲领》，以及 1993 年 12 月 20 日大会第 48/141 号决议，该决议设立了联合国人权事务高级专员一职。1997 年 9 月 15 日，结合联合国改革方案(A/51/950，第 79 段)，人权事务高级专员办事处和人权事务中心合并成一个单一办公部门：人权事务高级专员办事处。

6. 人权高专办的任务包括负责向下列联合国人权系统其他组成机构提供实质性支助：人权理事会(包括普遍定期审议和特别程序机制)和 9 个人权条约机构。¹⁰ 人权事务高级专员办事处负责促进和保护 40 多项具体人权。

7. 大会规定，联合国人权事务高级专员是联合国主要负责下列活动的官员(见大会第 48/141 号决议)：

- (a) 促进和保护有效享有所有人权，
- (b) 向联合国人权领域有关机构提出建议，以改进促进和保护所有人权的工作，
- (c) 促进和保护实现发展权，
- (d) 提供技术援助，
- (e) 协调联合国人权教育和宣传方案，

¹⁰ 人权事务委员会；经济、社会和文化权利委员会；消除种族歧视委员会，消除对妇女歧视委员会；禁止酷刑委员会；防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会；儿童权利委员会；保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会；残疾人权利委员会。

- (f) 协助消除实现人权方面的障碍，
- (g) 协助防止继续侵犯人权，
- (h) 参与与所有政府的对话，以确保尊重所有人权，
- (i) 加强国际合作，
- (j) 协调整个联合国系统促进和保护人权的活动，
- (k) 理顺、调整、加强和精简联合国人权机制。

8. 现任高级专员的四年任期从 2008 年 9 月 1 日开始。

人权高专办的结构

9. 人权高专办由次级方案一级的 4 个司组成，概述如下：

(a) 外勤业务和技术合作司负责协调向人权高专办的实地存在提供实质性支助，履行相关职能，包括快速应对实地危急情况；

(b) 研究和发展权利司负责研究和分析人权问题，支持机构伙伴关系，向人权高专办的实地存在、联合国国家工作队和合作伙伴提供技术咨询、专门知识和工具。

(c) 人权理事会和条约司负责向人权理事会和联合国其他人权机构提供实质性支助和技术支助。

(d) 特别程序司负责向人权理事会授权的特别程序任务负责人提供行政和后勤援助。

表 1 显示各司的员额数和比例情况。

表 1

人权高专办各司的人员资源

司	员 额	百分比
研究和发展权利司	99	12
人权理事会和条约司	89	10
外勤业务和技术合作司 ^a	598	70
特别程序司	63	7
共计	849	100

来源：2008-2009 两年期拟议方案预算(A/62/6(Sect. 23)和 Corr. 1)，次级方案 1 至 4。

^a 包括总部和外地办事处工作人员(见 A/62/6(Sect. 23)和 Corr. 1)。

10. 人权高专办有四种类型的外地存在：国家办事处、区域办事处、人权顾问和维持和平任务的人权组成部分。2008 年 12 月，人权高专办共有 50 个外地办事处。

资源

11. 2008-2009 两年期，人权高专办总预算为 309 354 000 美元，工作人员员额 996 个。¹¹ 大约 37% 的预算和 31% 的员额由经常预算提供经费，其余由会员国、政府间组织、基金会和个人自愿捐款提供经费。

目标

12. 人权高专办的战略框架和方案预算列出了 26 项预期成绩。高级专员本两年期(2008-2009 年)战略管理计划概述了四大目标：

(a) 表现领导能力，在联合国内部以及向各国政府和民间社会宣传将人权纳入实现发展、和平与安全的努力之中的益处，并就此开展辩论。

(b) 注重更明确地阐明人权高专办的国家接触战略，更明确地确定各个外地办事处的作用以及相互之间以及与总部互补作用和协调工作。

(c) 借鉴以往的经验教训，加强与联合国机构和国家工作队的伙伴关系。

(d) 加强与联合国人权机制的互动，把重点放在人权理事会对所有国家的普遍定期审议上，以此为契机，根据坚实的人权分析结果改进人权的落实，并提供支持和援助，确保工作圆满成功。

四. 评价结果

A. 人权高专办加强宣传人权事务，支助建立人权能力建设，并在整个联合国系统执行注重人权的工作方法，为促进和保护人权以及将人权纳入主流做出了重要贡献

13. 人权的衡量工作具有挑战性，目前还没有全面或集中的人权数据库。虽然联合国一些实体和其他组织已经就人权问题提出报告，但没有通用的指标来衡量侵犯人权的行为，也没有普遍接受的监测人权状况的手段。监督厅注意到，同一国家内不同组织报告人权工作时，使用的是不同的标准和衡量标准。

14. 尽管缺乏全球性的可比较数据，但现有的信息表明，在世界各地人权问题仍然存在，尽管出现一些明显的改进。在内部监督事务厅访问的一个国家，一个组织报告说，在截至 2008 年 6 月的 12 个月期间，182 多人被迫失踪，而前一个 12 个月期间，则是 119 人。该组织还报告，2007 年头 6 个月，被迫失踪案件是 191 000 件，2008 年头 6 个月，增加到 270 000 件。再一个例子是，2004 年，44 个国家

¹¹ 2008-2009 两年期拟议方案预算(A/62/6(Sect. 23)和 Corr. 1)，表 23.3 和 23.4。

关押了良知犯，比 2001 年的 63 个国家有所减少。此外，2004 年，有 58 个国家不经起诉或审判任意逮捕和拘留个人，而 2001 年则为 72 个国家。

15. 监督厅认为，在世界各地继续侵犯人权的情况下，人权高专办为促进和保护人权做出了若干贡献。过去 40 年形成了一套普遍标准、体制和机制，在很大程度上要归功于联合国人权机构在人权高专办及其前身人权事务中心支持下做出的努力。人权高专办也发挥作用，在国际社会中提高人们对人权问题和侵犯人权现象的认识。

16. 根据采访和调查数据，以及实地访问和文件审查，监督厅把人权高专办的贡献分为三类，讨论如下。不过，监督厅指出，这些贡献并非总是有系统，或可持续的。

人权高专办协助在国际社会突出人权问题

17. 许多人认为，联合国人权事务高级专员是人权工作显著的形象，是捍卫人权的强大独立的声音。在人权高专办总部和外地办事处，一半以上的受访者认为，高级专员发挥领导能力，推动人权行动，是办事处的重大资产。人们认为，高级专员的声明提高了人权问题知名度，在联合国和国际社会具有影响力。

18. 人权高专办及其支助的人权机制报告人权问题，并参与人权活动、教育和宣传活动。根据采访和调查数据，这些活动似乎更能将侵权行为公布于众，更能争取进行追究。例如，哥伦比亚超过三分之一的受访者表示，人权高专办成功突出了法外处决问题，促进政府日益重视这个问题；人权高专办哥伦比亚办事处的报告多次提到法外处决，在 2006 年，将其列入一系列严重侵犯公民权利和政治权利的事件。¹² 受访者还认为，办事处对涉嫌侵犯人权的事件直接进行干预，对特定案件的解决起了关键作用，产生了威慑作用。

19. 2008 年 12 月，《世界人权宣言》通过 60 周年，这是人权高专办向广大公众宣传人权的好机会。纪念活动后，在人权高专办已长期存在的一个国家内，为审查个人对人权的认识，2009 年 4 月，内部监督事务厅对哥伦比亚人口进行了调查（见方框）。调查显示，哥伦比亚人认为人权很重要，他们已接触到有关的人权的信息。多数人认为，他们个人的人权意识，以及哥伦比亚人普遍的认识，在近 10 年有所提高。监督厅认为，人们认识提高，其中至少一部分要归功于人权高专办，它既通过哥伦比亚办事处发挥直接影响，也通过对国家和国际合作伙伴的影响，发挥间接影响。

¹² 见 E/CN.4/2006/9；并见高级专员随后给人权理事会关于哥伦比亚人权状况的报告。

哥伦比亚大众对人权的了解

为了审查大众对人权的了解和认识，监督厅委托在人权高专办长期存在的哥伦比亚对大众中进行一项调查。^a 该次调查不是为了评估政府机构在人权领域的工作，而是评估人权高专办国家办事处工作的影响。调查结果表明：

- (a) 哥伦比亚人认为人权对其个人十分重要，同许多公共政策问题不可分。面对四个大问题的清单(经济发展、环境保护、国际关系和尊重人权)，三分之二的受访者，超过三分之二的妇女和青年人都表示，尊重人权是最重要的。人们认为，生活在自由、安全以及法律面前平等待遇的环境中是最重要的。百分之八十以上的受访者认为，儿童、健康和教育、食物和饮水、工作条件和环境等问题是人权问题；
- (b) 去年，接受调查的三分之一以上哥伦比亚人表示，获得了有关人权的信息。媒体是信息的主要来源，虽然学校和教育设施对年轻人来说也是重要来源；
- (c) 人们对关于人权的国际和国内法律框架的了解有限，虽然超过百分之九十的受访者知道，存在着国际法律和条约，而且哥伦比亚法律促进和保护人权。当被问及哥伦比亚是否有具体机构或组织致力于促进和保护人权，百分之十五的受访者说出了负责人权的主要机构(哥伦比亚共和国公设辩护人)，稍多些的人提到联合国；
- (d) 大约有一半的受访者知道人权高专办驻哥伦比亚办事处，但只有一小部分人与其有任何联系。绝大多数受访者支持其存在，其中三分之二认为，办事处产生了积极影响；
- (e) 哥伦比亚人对人权问题的认识似乎有所提高。大约百分之七十的受访者认为，自己比 10 年前更清楚地意识到这些问题，同样比例的人认为，哥伦比亚人的认识普遍有所提高。
- (f) 如按性别区分，女性对人权的关心大大高于男子，对哥伦比亚人权机制的了解又大大低于男子。所在地点、教育和社会经济地位的差异，起的作用不大。

^a 人权高专办哥伦比亚办事处成立于 1996 年，2008 年 12 月有 80 名工作人员，在人权高专办国家办事处中其开展业务历时之久名列第三，规模之大名列第二。见人权高专办 2008 年报告：活动和结果，第 68-153 页。

人权高专办支助建立人权能力，将其纳入国家机构、立法和民间社会

20. 人权高专办利用其技术专长，协助各国政府，特别是有其外地存在的发展中国家。人权高专办应要求，审查现有的立法，协助起草符合国际人权标准和条约的新立法。人权高专办还支持各国政府和民间社会编写各项条约和普遍定期审议机制规定的报告。例如，在哥伦比亚和乌干达，参与这项工作的每一个受访者都强调，人权高专办发挥了重要作用，帮助他们发展符合人权标准的有力的立法工具，并以此援助东道国政府。此外，监督厅访问的一个国家的一位政府官员指出，该国政府对少数民族和弱势群体的政策已逐渐从慈善模式，转为以权利为基础的模式；人权高专办协助将此纳入公共政策和立法。人权高专办还在国家人权机构、国家军事行动和民间社会组织中发挥了能力建设作用。监督厅访问的所有六个人权高专办的实地存在中，人权高专办直接向接受培训者和培训教练员提供有关人权的课程和教材。例如，人权高专办报告，2008年在乌干达向3 300多名军人和警察、乌干达人权委员会工作人员、当地政府官员、军民合作中心和民间社会组织提供了人权方面的培训。¹³ 内部监督事务厅与乌干达受援组织人员进行了访谈，他们表示，这些培训活动是人权高专办成功工作中的一项；有一位指出，人权高专办的培训工作人员赢得了“军人的尊重”，另有一人表示，提高对人权的认识有助于减少暴力。

人权高专办推动在整个联合国系统实施基于人权的做法取得一些成功

21. 人权高专办还负责在联合国的发展和人道主义活动中，推动和促进注重人权的方法。这方面的一项重要举措“行动2”把人权高专办、联合国发展集团和人道主义事务执行委员会在一项行动计划中联系起来，加强联合国在国家一级的人权行动。¹⁴ 这项举措和其他举措的成功，必然依赖于所有参与者的承诺，但人权高专办的参与促进了一系列积极成果。例如，监督厅发现，人权高专办发挥了重要作用，将人权纳入一些专题领域，如土著人问题，其中，关于将土著人团体纳入其中和赋予土著人团体权利的具体行动，已得到从事这项工作的联合国实体的采纳。另一个例子是，在厄瓜多尔和乌干达的联合国国家工作队，人权高专办工作人员的技术专长得到高度评价，认为其帮助在国家一级方案规划中加强了人权方式。

22. 不过，联合国系统几个合作伙伴强调，把人权纳入主流的工作中出现挑战。受访者指出，人道主义和发展方案将人权纳入主流时，面临各种不同的敏感问题和挑战。其他的关注是，人权任务重叠，有些模糊。联合国系统一些伙伴声称，人权高专办并非始终了解它们运作时面临的制约因素。

¹³ 见人权高专办，2008年报告：活动和结果，第76至77页。

¹⁴ 这项倡议是在2004年至2008年开展的。

B. 人权高专办可以使战略重点更加突出，取得更大成果

人权高专办可以从更高的战略角度执行其任务

23. 监督厅确认人权事务高级专员办事处已圆满完成任务，但也认为，当务之急是，办事处作为联合国专门从事人权工作的唯一实体，应该更多从战略角度确定最重要的活动，充分执行任务。这样，人权高专办就能把现有的成功经验，转化为更系统、更可持续和更连贯的成果，减少资源利用效率不高的风险。如上文第 13 和 14 段提到的，在这项工作中必须满足一项需求，即更系统地评估和监测人权状况。

24. 人权高专办面临的一个挑战是，任务繁多，职能涉及方方面面。人权高专办需要向联合国人权系统主要机构提供分析、法律和技术专门知识和秘书处支助。在外地，依照大会第 48/141 号决议规定的任务，在履行其职务时，人权高专办与各国政府进行对话，以期确保所有人权得到尊重，并与民间社会和国际组织合作，防止继续侵犯人权的行为。高级专员代表国际社会宣传倡导人权。最后，人权高专办的任务包括负责协调整个联合国系统内促进和保护人权的活动。监督厅指出，人权高专办在复杂的国际人权界范畴内履行这些职能，国际人权界现有 100 多个国家人权机构、专门人权法院和民间社会组织。因此，监督厅认为，办事处有必要在相互竞争的需求中，制定明确的优先事项，以便更有效地分配有限的资源，并确定和利用其相对优势。监督厅认为，尽管人权高专办继续朝此方向采取步骤，但这一目标尚未充分实现。办事处报告，正在通过目前的 2010-2011 两年期战略规划进程解决这一问题。

25. 根据利益攸关方的看法和监督厅的独立评估，监督厅的结论是，人权高专办在执行任务方面的比较优势，就在于它处于国际人权标准和机制参考点和倡导者的中心位置。办事处有潜力发挥全球影响，成为咨询和协助的权威来源，协助各国政府、民间社会和联合国其他实体遵守这些标准，采用注重人权的方针。监督厅认为，这些是人权高专办作为联合国专门执行人权任务的唯一实体最适合的职能。监督厅确认，人权高专办的监测和报告活动对保护国际人权做出了重要贡献，但也指出，这些主要局限于有外地存在的国家和地区。监督厅认为，在其广泛的任务范畴内，人权高专办可以最有效地利用其有限资源，依照自己的比较优势，战略上来确定活动的重点。

人权高专办的战略管理计划和战略框架没有确定明确的组织优先事项

26. 高级专员的 2008-2009 年战略管理计划长达 117 页，十分全面，确定了有关宣传、国家参与、伙伴关系以及与联合国人权机构互动的四大目标，以及全球和国家一级的指标。监督厅认为，人权战略框架很全面，有 26 项预期成绩。然而，没用确定具体的组织优先事项，令人对其全面可行性产生疑问。关于组织优先事项，监督厅是指精确地确定对于执行任务最为关键的活动和任务。

27. 监督厅抽样审查了人权高专办的内部规划工具，确认人权高专办正努力加强其战略规划进程。¹⁵ 例如，对于 2008–2009 两年期，人权高专办高级管理人员向所有总部和外地办事处提供了一个模板，规定了汇报计划活动和产出的统一格式。这个模板要求每个办事处确定各自开展的具体活动是为了实现两年期战略管理计划中的哪一项成绩。此外，人权高专办还报告，2010–2011 两年期指导方针经过修订，更好地反映各司的工作，并且采取了步骤，更多地侧重拟定 2010–2011 年战略管理计划，选出了六个专题优先领域，将在现有资源范围内，确定这些领域的全球战略和预期成绩。人权高专办的报告还指出，一家管理咨询公司已经开始协助高级管理人员统一思想，合力巩固各项战略和工作流程。

28. 不过，尽管采取了这些步骤，监督厅指出，当前的战略管理计划、战略框架和其他年度工作计划文件，都没有提供一个协调一致地开展组织活动的明确计划。尽管确定了一些具体活动，但许多方面仍过于泛泛。例如，监督厅发现，没用证据表明人权高专办已经确定将执行的最紧要的任务，也无从看出已经充分确定计划开展活动的先后次序。监督厅指出，人权高专办如果寻求同时实现许多过于泛泛的目标，而又无法实现时，其声誉会受损失。

29. 人权高专办一些工作人员对此问题表示担心。接受采访的工作人员中，64% 完全认为或有点认为办事处订有明确和有效的战略，以实现其目标；而余下的三分之一则认为，情况并非如此。此外，在采访中，许多工作人员表示，如果比较明确地商定优先事项，列明更明确的可实现的目标，他们就能够更有效地开展工作。例如，几乎所有的外地工作人员在访谈中都表示，他们都面对多种相互竞争的期待，在这种情况下确定优先次序是个挑战。人权高专办工作人员对执行办事处任务的可行性持有不同意见：44% 认为优秀或良好；39% 认为不错；17% 认为较差或很差。三分之二的人员表示，总部和外地办事处具有共同的愿景，而三分之一有不同看法。

30. 人权高专办的合作伙伴的看法也相似。他们表示，不了解人权高专办的优先事项，或不大了解办事处外地工作方案。人权高专办表示，其外地存在是根据公开的职权范围开展业务的，高级专员的战略管理计划是公开的文件，办事处的网站也完全公开，可以查询。

C. 尽管取得了一些成就，但快速增长的外地业务还没有实现完全的一致 人权高专办的实地业务大幅增长

31. 在过去十年中，人权高专办的外地业务迅猛增长。在 2008–2009 两年期，人权高专办将 996 名工作人员中的半数以上和过半的预算投入到日内瓦和纽约以外

¹⁵ 样本包括 2008–2009 年两年期外地业务和技术合作司战略计划、人权高专办 2009 年年度工作计划指导方针和模板以及若干办事处 2008 年工作计划。

的活动和办事处。表 2 列出了 1996 年人权高专办首次开展实地业务时投入实地行动的工作人员和财政资源的比例，并将其与 2008 年的情况进行了比较。如表 2 所示，人权高专办外地工作人员的比例在 1996 年到 2008 年之间增长了 5 倍，外地预算的增长速度更快。

表 2

1996 年和 2008 年人权高专办分配给外地的资源情况比较

(百分比)

	1996 年	2008 年
外地工作人员	9.0	50.3
外地预算	4.0	51.0

来源：人权高专办数据。

实地业务的成功是在临时性的基础上，而不是在一套综合战略的背景下取得的

32. 监督厅指出，人权高专办外地办事处取得了积极成果，但正如上文所述，这些成就大多是临时性的。监督厅注意到 2008-2009 年外地业务战略计划的最新进展，但认为没有证据表明一套连贯、协调的外地战略业已到位。人权高专办表示，目前开展的 2010-2011 年规划进程特别设立了制订更加协调一致的外地战略的目标。

33. 这种缺乏综合战略的状况，被视为人权高专办的工作人员和利益攸关方有效开展外地业务的一大障碍。监督厅指出，妨碍外地业务的因素包括优先事项的设定不足、前后不一的决策进程和工作方法的标准化程度有限。此外，监督厅没有发现任何证据表明人权高专办在决定实地业务的地点和类型时采用了一套系统的办法。由此产生的资源分配似乎缺乏战略性。人权高专办表示，拓展外地业务的综合战略……从一开始就很明确；2006-2007 和 2008-2009 两年期期间，每个[外地]模式的战略都得到了进一步完善。

缺乏外地业务的参与条件，包括进入战略和撤出战略

34. 高级专员 2008-2009 年的战略管理计划设想采用实地参与办法，该办法基于人权高专办全部门的人权状况和需要评估，其应对措施将符合人权高专办的专门知识和相对优势领域。¹⁶ 监督厅认识到，考虑到更广泛的政治框架，人权高专办在战略决策方面面临限制；鉴于实地情况千差万别，监督厅承认有必要给予一定程度的灵活性。但是，监督厅的调查结果表明，实施设想的办法所需的系统评估

¹⁶ 高级专员《2008-2009 年战略管理计划》，第 20 页。

并没有一以贯之地开展，而且实施设想的办法所需的实地业务进入战略目前也仍未拟订。¹⁷

35. 监督厅还承认，人权高专办的技术援助和能力建设作用与其监督作用(包括报告违规事件的作用)之间存在固有的紧张关系。但是，监督厅指出，人权高专办尚未成功地制定和实施消除这一紧张关系的战略。监督厅在实地考察期间收集的数据始终表明，各国政府更愿意接受人权高专办的技术援助和能力建设，但却不太愿意接受其监测和报告活动。监督厅发现有证据表明，这种不对称状况影响到人权高专办在外地开展工作的优先事项。在监督厅访问的两个国家办事处，许多受访者都提到，在续展外地任务方面遭受的拖延影响了人权高专办开展实地业务的效能。由此造成的后果包括出版物的发行和工作人员的合同续签遭到拖延，与联合国合作伙伴的共同承诺面临不确定因素。监督厅指出，为充分发挥效能，人权高专办需要一个全面、明确的进入战略，明确阐述它将发挥的作用，并与具体国家的政治局势保持一致。

36. 监督厅还发现，几乎没有证据表明实地业务存在一个全面、明确的进入战略，或证明人权高专办对其实地业务的长期成果进行了充分的鉴别、监测和报告。这固然可能与衡量成果的难度有关，但也反映了许多东道国政府在成立办事处之后愿意将其保留下去的意愿。但是，监督厅指出，倘若没有一个明确的撤出战略，人权高专办有可能会陷入所在的国家，而无法在办事处不再存在的情况下促成可持续的成果。2007年，对驻哥伦比亚办事处的一份独立影响评估已经认识到了这个问题。¹⁸ 人权高专办表示，**尽管人们自然应该认为实地业务应长久持续下去——人权领域的进展需要心态上的改变，而这需要花费很长的时间——但是实地的政治变化可能会突然中止或显著改变人权高专办的直接参与。**

不同类型的实地业务的作用和优先事项不够明确

37. 2008年12月，人权高专办在全球各地开设了50个实地存在，包括8个国家办事处、10个区域办事处和相关设施以及15名人权顾问；人权高专办还提供了22名工作人员，协助在维持和平特派团工作的人权小组。¹⁹ 表3比较了过去12年中所有实地存在的工作人员和财政资源分布情况。

¹⁷ 人权高专办告知监督厅，它已经订立若干国家的进入战略，并正在一个国家实施撤出战略。

¹⁸ Varela Quiros, Villaran de la Puente, Cleves Saa, 《影响评估：联合国人权事务高级专员办事处驻哥伦比亚办事处》，2007年11月，第17页。

¹⁹ 《人权高专办 2008 年度报告：活动与成果》，第 68-70 页。

表 3

1996 年和 2008 年人权高专办外地资源分布情况

(百分比)

	1996	2008
国家办事处		
外地工作人员	100	79.1
外地预算	100	67.7
区域办事处		
外地工作人员	0	12.8
外地预算	0	11.8
人权顾问		
外地工作人员	0	3.7
外地预算	0	6.6
维和特派团的人权事务部门		
外地工作人员	0	4.3
外地预算	0	14.0

来源：人权高专办提供的数据。

38. 根据对访谈和调查数据的分析，监督厅确定了四种实地存在类型各自的主要优缺点，如表 4 所概述。

表 4

人权高专办各种类型外地存在的特征

外地存在的类型	优点	缺点
国家办事处	独立地位带来了能见度和强有力的声音 针对具体国家拟定具体工作方案 可实现重要的实地成就	各类活动取决于东道国政府是否愿意接受 资源密集型，且仅限于少数国家 倾向于自己开展活动，而不是与合作伙伴合作开展活动，从而鼓励了该国内部的制度化，对可持续性构成了限制

外地存在的类型	优点	缺点
区域办事处	可能覆盖没有独立的国家办事处的国家 能够与其他联合国实体的区域办事处开展互动 可能成为该地区人权专长的关键智囊库	在现有安排下资源有限 在作用与职能方面模糊不清 利益攸关方的期望与办事处的能力不相一致
人权顾问	促进联合国国家工作队内部的自然整合 提倡重视技术援助、协调和通过伙伴开展工作	实效有赖于联合国国家工作队内部的关系 从总部获取的指导有限，联合国国家工作队之间在人权顾问发挥主动积极的作用问题上存在不一致现象 双重汇报关系（人权高专办和驻地协调员）制度使规划和问责更趋复杂化
维和特派团的人权事务部门	更加注重通过联合国其他合作伙伴开展工作和协调 在秘书长特别代表和秘书长副特别代表的强有力声音和获得特派团资源方面受益	难以维持独立的声音 政治维和任务规定和人权高专办任务规定之间的紧张关系 双重汇报关系（人权高专办和秘书长特别代表）制度使规划和问责更趋复杂化

39. 监督厅指出了与人权高专办四类外地存在有关的几个问题。第一，关于国家办事处，监督厅询问当前对这些办事处的大笔投资是否优化利用了各种资源，是否最佳利用了人权高专办的优势。尽管国家办事处在能见度和独立地位方面有潜在的优势，但它们占用了很大比例的外地预算，其有效性在很大程度上取决于东道国政府是否愿意接受。²⁰ 人权高专办表示，国家办事处最全面地代表着人权高专办的实地参与，其基础包括东道国与人权高专办开展合作的政治意愿、捐助者的支持、需要应对的系统性的人权挑战以及高级专员安排工作人员的职位和资源来解决这些问题的独立判断。尽管国家办事处是例外情况而不是常规，但它们在加强人权高专办的实地影响方面潜力最大。

²⁰ 监督厅承认，人权高专办外地预算的一部分可能被指定用于具体活动或国家行动，这可能会对其重新分配于其他用途构成限制。

40. 监督厅还指出, 尽管区域办事处模式可能还有更大的潜力, 但是由于人权高专办现有的区域办事处在作用和优先事项方面存在着诸多不确定因素, 必须制定出一套更加周全的战略。区域办事处的期望值也往往过大, 超出了区域办事处满足这些期望的能力。监督厅指出, 在最理想状况下, 人权顾问可能十分有效。在监督厅访问的一个国家, 各个利益攸关方将实地业务的成功, 归因于有经验的人权顾问、调动了额外的工作人员支助以及与联合国国家工作队和政府的良好工作关系。但是, 其他地方的利益攸关方未能很好地理解人权顾问的作用, 对人权顾问的影响模棱两可。一方面在人权顾问和驻地协调员之间、另一方面在人权顾问和人权高专办总部之间的双重汇报和问责关系, 为此类实地业务带来了更多的挑战。²¹

41. 监督厅指出, 人权高专办的第四类实地业务(即维和特派团的人权小组)可以产生一定影响, 但是必须小心翼翼提供指引, 才能确保各个业务组成部分在复杂的维和环境中职能明确, 各司其职。监督厅指出, 这些由安理会决议授权的人权小组增进了促进和保护国际人权、与联合国其他合作伙伴开展有效协调的机会。但是, 利益攸关方对于此类实地业务的期望并不总是一致的。其他多种因素, 如双重汇报关系、缺乏独立的声音以及管理特派团内部的紧张政治关系和其他优先事项的需要等, 都使问题更加复杂化。在监督厅访问的维持和平特派团, 各联合国伙伴普遍承认人权高专办的技术专长, 欢迎联合国国家工作队所作的贡献, 但却对人权高专办的当地活动明显缺乏基本战略指导表示关切。但是, 监督厅注意到, 人权高专办最近在与维持和平行动部和政治事务部开展更系统化的合作方面取得了一些进展。

外地工作人员希望获得总部的进一步指导和支持

42. 许多外地的受访者与调查答复者报告说, 为外地业务提供更多的指导和支助十分有益。人权高专办的外勤业务与技术合作司负责协调人权高专办的外地业务和活动。然而, 一些受访的外地工作人员报告说, 与总部的联系(包括与主管干事的联系)往往时有时无、十分缓慢。他们强调, 人权高专办外地业务的迅速增长, 要求加强协调、改进沟通方法和提高工作方法的一致性。此外, 一些外地工作人员指出, 总部若能为优先事项和工作产出的界定提供更为明确的指导方针, 将很有帮助。例如, 他们发现缺乏政治意愿是他们在外地工作所面临的最大挑战, 但他们报告说, 总部在处理敏感的政治问题方面并没有提供充分的指导。

43. 监督厅的调查结果还指出, 总部和外地之间的联系可以更加系统化。特别是, 外地的经验和知识并没有系统地反馈到总部的活动之中。此外, 一些外地工作人员表示, 虽然每年会在日内瓦召集一次外地代表会议, 但是各个实地业务部门之

²¹ 监督厅审查了人权高专办关于区域办事处的内部政策文件(2009年3月17日)、关于人权顾问的最终政策和人权顾问的通用职权范围。

间的互动不足。监督厅认为这样会丧失分享最佳做法和经验教训的机会。人权高专办表示, 研究和人权司的专题单位每天都为外地办事处和联合国国家工作队提供实质性的支持或指导, 位于总部的条约机构处和特别程序司的工作人员也定期提供此类支持或指导, 尽管频繁程度略低。

D. 人权高专办为联合国人权机构提供重要支持, 但是针对这些机构的工作采取的后续行动以及与人权高专办其他活动之间的联系却十分有限

人权高专办的专门知识对于人权机构的运作而言至关重要

44. 通过为人权理事会提供的服务(包括普遍定期审议机制和特别程序机制)以及为 9 个人权条约机构提供的服务, 人权高专办已将自身定位为国际人权标准知识和专长的智囊团。监督厅承认, 人权高专办是在这些政府间机构的工作发生变化的背景下做到这一点的, 这在最近几年中带来了额外的工作量。

45. 监督厅向人权理事会成员国、特别程序任务负责人和条约机构成员调查了人权高专办对其提供支持的情况。在所有各组中, 80%以上的受访者都认为这种支持对于帮助它们完成任务非常重要。这些受访者也一致对人权高专办工作人员的专门知识给予了高度的评价, 包括他们提供高质量的分析、法律和技术咨询的能力。监督厅因此得出结论认为, 人权高专办对于这些人权机构和机制的支持巩固了它们, 促成了它们实现各自的目标。

人权高专办为人权理事会及其特别程序机制和条约机构提供的支持受到了普遍重视, 但针对这些机构的工作采取的后续行动十分有限, 并确定了需要改进的其他领域

人权理事会

46. 人权高专办人权理事会处配有 22 名工作人员,²² 为人权理事会提供支持。大多数受访的人权理事会成员(86%)将自身与人权高专办的工作关系评价为非常有效或较为有效, 人权高专办对该机构的支持得到了普遍好评。然而, 只有五分之一的受访者报告说, 对人权高专办的全部或大部分期望得到了满足。被列为未能得到满足的期望包括: 提供信息和技术支持; 及时提供信息; 用所有联合国正式语文提供信息。许多理事会成员和人权高专办的工作人员表示, 需要进一步澄清各自的作用。

47. 自 2006 年以来, 人权高专办便开始向一项雄心勃勃的普遍定期审议机制进程提供支持, 这一进程是要对所有会员国的人权记录进行定期检查。人权理事会调查受访者对人权高专办在这一进程中提供的支持(包括有关汇编和总结的工作)给予了最高的评价; 75%的调查受访者将这种支持评价为优秀或良好。在实地考

²² 数据来自 2008-2009 两年期拟议方案预算(A/62/6(Sect. 23)), 组织结构图。

察中，监督厅还注意到国家一级对于普遍定期审议机制进程有所认识。这种意识还延伸到民间社会组织，其中一个组织还为国别报告提供了输入。但是，理事会成员、人权高专办工作人员和各利益攸关方对于人权高专办未能为实施普遍定期审议提出的建议及其后续行动提供更多的支持表示关切。人权高专办的一位管理人员认为，针对普遍定期审议提出的许多建议采取后续行动，是人权高专办目前面临的巨大挑战之一。监督厅指出，人权高专办在支持普遍定期审议的后续行动方面所发挥的作用仍有待界定；人权高专办对此类后续行动的支持程度，会影响到这一新机制能够取得怎样的成果。²³

特别程序机制

48. 人权高专办特别程序司共有 63 名工作人员，负责向人权理事会特别程序机制的任务负责人提供实质性和技术性的支持和咨询，包括直接支持 28 个专题特别程序的工作，并间接支持特别程序任务负责人整个系统的工作。人权高专办报告说，特别程序机制业已提高人权议题的能见度，他们在最近几年间每年发表的 150 多份新闻谈话和 130 份报告就说明了这一点。接受调查访问的特别任务负责人高度评价与人权高专办工作人员的工作关系，认为其十分有效。75%的调查受访者表示，他们的总体工作关系非常或较为有效；20%的调查受访者认为效果较差，5%的调查受访者认为效果很差。

49. 但是，调查受访者也指出了许多值得改进的领域。特别任务负责人指出，需要派遣更多的人权高专办工作人员全心全意地支持他们的工作，并需要更好的后勤支持。另外，尽管人权高专办的分析工作被视为十分重要，并非所有的特别任务负责人都高度评价这项工作的质量：58%的人将其评为优秀或良好，16%的人将其评为一般，26%的人将其评为较差。另一个被确定为需要改进的职能是配备了两名工作人员的人权高专办快速反应股。人权高专办似乎并没有充分实现设想的目标——亦即处理和协调向任务负责人提供和由任务负责人提供的信息和通信。受访者中无一人将其服务评为优秀，50%的人将其评为良好，36%的人将其评为一般，14%的人将其评为很差。

50. 监督厅认为，人权高专办在对特别任务负责人的建议采取后续行动方面提供的支持需要引起更大重视。没有一个特别任务负责人将人权高专办在这方面提供的支助评为优秀或良好，27%的人将其评为一般，40%的人将其评为较差，33%的人将其评为很差。人权高专办的一名高层管理人员同意这一评价，认为人权高专办需要面对的主要挑战是为执行特别任务负责人的建议而采取后续行动，人权高专办需要协助监测这一进程，并确保各个联合国办事处采纳这些建议。

²³ 作为普遍定期审议机制的后续行动，业已成立一个信托基金，但人权高专办报告称，迄今尚未收到任何资金。因此，资金将如何使用仍有待观察。

人权条约机构

51. 人权条约是联合国所推动的国际人权框架和国际人权法律框架的一个重要组成部分。人权条约司共有 67 名工作人员，负责向 9 个人权条约机构提供支持。监督厅的调查结果发现，人权高专办在向这些条约机构提供支助方面的作用受到了高度评价。大多数接受调查访问的条约机构成员(86%)认为这种支持对于他们的工作而言非常重要或重要，75%的调查受访者将人权高专办工作人员对条约机构事项的了解及其提供的技术支持评价为良好或优秀。此外，89%的调查受访者评价说，他们与人权高专办的工作关系总体上非常有效或较为有效。

52. 条约机构成员也指出了需要改进的地方。一些受访者报告说，人权高专办应该更好地促进条约机构工作办法的统一；53%的受访者将这项工作评为优秀或良好，35%的受访者将其评为一般，12%的受访者认为较差。约有 40%的受访者主动提出，他们认为必须增加工作人员支助，还有许多受访者还具体指出，人权高专办有必要专门指派工作人员与条约机构开展工作，以便促进服务和主题事项专门知识的连续性。

53. 监督厅的调查结果发现，人权高专办在针对条约机构的建议采取后续行动方面所提供的支持十分有限。55%的调查受访者将这项工作评为优秀或良好，25%的受访者将其评为一般，20%的受访者将其评为较差。针对条约机构的建议采取后续行动是外勤业务与技术合作司的主要责任，但人权条约处也可以发挥一定作用。这两个单位各自的作用和责任目前尚不明确。人权条约处的工作人员确定，他们在现有的资源条件下面临的主要工作挑战，是对条约机构的建议采取的后续行动不足。为确保各项人权条约的缔约国履行法律义务，针对各条约机构的建议采取后续行动是至关重要的。

与人权高专办的其他活动和其他人权利益攸关方的联系以及各机构之间的内部联络不够强

54. 监督厅指出了人权高专办在与各个人权机构开展工作方面的其他不足之处。首先，正如调查和访谈数据所显示的那样，人权机构支助工作和人权高专办其他分支机构的工作人员所开展的工作之间联系不足。例如，一些条约机构成员说，人权条约处没有充分推动和促进条约机构活动与其他办事处的活动实现一体化。监督厅在外地访问中发现了一些联系的实例。如果让这些联系更加经常化和系统化，它们可以促使人权高专办的外地工作人员将条约机构的意见和建议更好地纳入到政府和民间社会的能力建设活动中去。

55. 此外，监督厅确定，人权机构的工作和其他相关利益攸关方的工作之间联系不够。这其中包括各机构和民间社会之间的联系以及各机构和从事人权工作的其他联合国实体之间的联系。此外，访谈受访者与调查受访者还报告说，人权高专办需要加强为各个人权机构之间开展互动提供便利。

E. 人权高专办在与人权伙伴开展协调和向其提供支持方面并不完全有效

人权高专办建立了广泛的伙伴关系

56. 由于人权高专办的任务规定要求它与政府和联合国其他实体协调开展工作，伙伴关系对于其效能而言是至关重要的。监督厅注意到，人权高专办在总部、国家和地方各级都结成了广泛的伙伴关系。人权高专办通过国家机构与民间社会股以及在各个专题领域提供的技术咨询向它们提供直接支持。这些伙伴关系普遍受到了高度评价；接受访问的大多数人权高专办合作伙伴(85%)都认为，良好的工作关系对于其自身的成功而言是十分重要或较为重要的。

有效的伙伴关系为人权高专办活动提供了更大的影响力

57. 许多伙伴关系，包括在上文第 21 段提及的行动 2 倡议，都往往在艰难的情况下取得了实际成果。监督厅发现，最有效的伙伴关系能够为人权高专办的活动提供额外的影响力，从而带来了影响倍增效应。人权高专办正在与国家人权机构和民间社会组织合作培训教练员，为侵犯人权行为指控的报告人员提供咨询，或者与政府机构、民间社会组织和媒体开展合作推动提高认识，监督厅列举了这些领域的诸多实例。监督厅指出，与人权高专办单独开展这些活动的情况相比，这些做法让更多的人接受了培训，更多的侵犯人权行为受到了调查，更多的公共关系活动得以组织。

但是缺乏伙伴关系的全面战略

58. 人权高专办似乎缺乏发展和支持伙伴关系的总体战略，但确实认可最近通过与维持和平行动部和政治事务部开展有序合作，在加强发展部门的伙伴关系方面取得了一定成绩。访谈和调查数据表明，许多伙伴关系是根据议题而临时建立的，其运行具有灵活性，没有正式的组织结构或定期磋商。联合国开发计划署是人权高专办的一个重要合作伙伴，过去有着正式的合作结构，但是双方的谅解备忘录已任由失效，而且两个实体的受访者都报告说，两者之间的互动有时十分艰难，毫无成效。许多合作伙伴还表示，他们之间的合作伙伴关系是通过个人倡议形成的，因而对其可持续性构成了威胁。此外，访谈和调查数据还表明，在外地一级的个别伙伴关系有时被认为比较成功，但在总部则稍逊。

59. 因此，监督厅指出，较大的人权伙伴关系网络缺乏一致性。一些潜在的重要伙伴关系被放任自流，而其他一些伙伴关系则兴旺发展。许多有着实质性外地存在的联合国实体的受访者指出，人权高专办在一些涉及人权内容的实质性问题缺乏主动性，包括难民、贸易和知识产权等，同时也缺乏对一些机构间论坛，包括对机构间常设委员会(有关人道主义事务)工作的积极参与。监督厅指出，如果伙伴关系缺乏联合倡议的连续性和致力于伙伴关系的双方工作人员，这种关系将会极为脆弱。受访者关于改善伙伴关系效能的最常见建议，是人权高专办与合作伙伴应该开展更经常和更为系统性的合作、协商与互动。

伙伴关系没有得到良好管理

60. 各个合作伙伴指出了其伙伴关系中未能获得较好管理的若干部分。许多合作伙伴报告说，在为某些事项联系人权高专办的时候很难找到该找的人。它们认为最近扩充民间社会股后减少了获取服务的问题，但问题并没有消除。此外，一些合作伙伴还认为人权高专办没有很好地理解它们的任务，而且人权高专办有时并不就共同关心的事项征询它们的意见。还有一些合作伙伴报告说，人权高专办编写非官方指导文件使用的格式和语言，有时无法使那些最可能从使用文件中受益的人们比较容易地利用它们。

F. 管理方面所面临的挑战助长了低效率现象

尽管部分实施了监督厅 2002 年的管理审查建议，在管理方面仍然面临着一些重大的挑战

61. 根据监督厅 2002 年对人权高专办进行管理审查后提出的建议（见 A/57/488），人权高专办改变了组织结构，并执行了其他建议的改进措施。监督厅在审查中认为，人权高专办继续促进追求卓越和肯于实施业已吸取的经验教训的组织文化。但是，监督厅以往提及的许多管理问题继续对其最大限度发挥效力的能力产生负面影响。

62. 人权高专办的工作人员并没有始终对人权高专办的整体运作和管理予以一贯的高度评价：接受调查的人权高专办工作人员中，有 55% 认为人权高专办的管理非常有效或较为有效，而其余的 45% 则认为人权高专办的管理效力较差或非常差。为了理解这一评估意见，监督厅确定了三个特别值得关注的领域，但同时也认识到，流动性和不确定性幅度较大，是组织扩充和管理结构不断变化的时代背景下所固有的状况。监督厅发现了一些证据表明：(a) 领导方向不明确，导致人们认为资源利用效率不高、工作量分配不公平；(b) 人权高专办各个业务单位之间以及总部和外地业务之间缺乏有效的协调，威胁到人权高专办协调一致地执行工作方案；(c) 一些关键任务的实施进程缺乏正式文件，对效率造成了负面影响。

不明确的领导方向造成了资源利用效率不高的看法

63. 监督厅指出了可以用于改进领导的若干办法。首先，尽管目前的汇报关系和决策过程比监督厅 2002 年开展管理审查的时候确定得更为明确，它们在明确工作优先事项方面仍未完全有效地实现。调查受访者中有 11% 的人将汇报关系的明晰性评价为非常有效，53% 的人将其评为有效，24% 的人将其有效性评为较差，12% 的人将其评价为效果很差。决策过程也没有得到一致的高评价。有 57% 的受访者将其评为非常或较为有效，43% 的受访者将其评为效果较差或很差。监督厅访谈的许多工作人员都报告说，决策过程往往没有产生明确的结果，他们收到的关于执行何种工作方案的指示互相矛盾。例如，一名区域办事处的工作人员报告说，

总部管理人员告诉他执行的工作优先事项和以往商定的不同。还有一名人权高专办工作人员表示，“由谁作出决定、何时作出决定，这些有时并不明确”。此外，访谈资料表明，人权高专办确定优先事项和决策的过程被视为一场激烈的竞争，不同办事处和职能部门都在争夺注意力和各类资源。最后，监督厅指出，在某些情况下，涉及到如何落实人权高专办活动的重要决定权有时候会落到单个(有时甚至是缺乏经验的)人权高专办工作人员的身上。

64. 监督厅注意到，工作人员们认为汇报关系和决策过程不明晰，由此导致了资源利用的低效率。在访谈过程中，监督厅注意到几个实例，例如一个处和司的工作人员感到自己比其他办事处的同事承担着更多的工作量。接受调查访问的人权高专办工作人员对于有效利用人权高专办的工作人员和财政资源这一目标给予的评价最低。63%的受访者认为资源的利用没有效率。受访者还认为及时征聘工作人员也是一个重大关切，几乎所有的调查受访者(87%)将其评价为效果很差。在监督厅进行的一共6次的实地考察中，外地工作人员都报告说缺乏足够的资源满足工作计划的要求，并提出必须改进人权高专办的人力资源管理。总部各单位的工作人员也提出了类似的关切。监督厅指出，这些看法表明，必须提供更强有力的领导方向，并就资源的分配及人权高专办的优先事项与战略方向开展更好的沟通。

人权高专办业务单位之间缺乏有效的协调，威胁到人权高专办协调一致地执行工作方案

65. 尽管监督厅发现有证据表明，人权高专办内部的协调得到了加强(例如在支持人权理事会的工作方面)，但受访者对于人权高专办内部协调的看法仍然很差。监督厅特别指出，总部和外地业务之间的协调不足。在被问及人权高专办必须怎样做才能更有效地履行任务时，人权高专办的总部工作人员所提出的最常见建议是必须在人权高专办内部加强协调，而且接受调查访谈的工作人员中有一半以上(55%)报告说，内部沟通的效果很差。许多工作人员列举了从单个小组到整个办事处各个层次都缺乏工作人员定期会议的情况，作为这种协调与沟通很差的证据。工作人员还指出，由于缺乏共同的做法，且缺乏不同部门之间的协调，这方面的效能进一步受到了妨碍。在这方面，他们指出，各个部门之间仍然存在的“孤岛心态”将不同部门分裂开来，此外也缺少一种整个人权高专办共有和同享的身份。

一些关键任务的实施进程缺乏正式文件，妨碍了效率

66. 尽管人权高专办最近为加强工作流程作出了努力，但是监督厅认为，人权高专办并没有采用始终前后一致并且进行翔实记录的工作方法来开展所有的关键活动。人权高专办报告说，2007年2月开始试行的一整套10个标准作业程序，旨在改善和规范总部和外地之间的互动。监督厅对于这种努力表示赞赏。但是，对总部和外地工作人员的访谈表明，这一领域还需要作出更大努力。监督厅还指

出，必须记录外地活动的工作方法，特别是考虑到各个实地业务部门之间的地理距离和在背景情况方面的较大多样性，这一点尤其重要。此外，仅有部分条约机构配有附带的手册明确规定为条约机构提供服务过程中涉及的步骤和后勤工作，因此，条约机构的新秘书很难了解本人职责涉及的工作。另外，尽管配备了特别程序官方手册、有关人权高专办和特别任务负责人之间关系的指导原则以及为新任务负责人编写的上岗资料袋，监督厅认为专门为特别任务负责人支助工作人员提供的文件十分有限。此外，接受调查访问的特别任务负责人中有半数报告说，他们未能充分听取有关人权高专办工作的情况介绍。监督厅指出，对工作流程的记录不足，可能会导致效率低下，因为人权高专办丧失机构记忆和错失精简工作方法的机会。

五. 结论

67. 人权高专办有着广泛的业务范围，面临着复杂的政治环境，而且联合国系统和国际社会对人权高专办的期望值与日俱增，有时还会相互冲突。监督厅认为，尽管人权高专办取得了显著的成就，人权高专办仍需进一步突出其战略重点，更好地确定工作优先事项，以期发挥更大的作用。监督厅得出结论认为，如果人权高专办把重点放在自身在促进和保护人权方面最具比较优势的活动领域(包括加强对全球人权状况的监测和评估)，以便为其战略决策提供更为知情的信息，人权高专办将能够发挥最大的影响。在最近几年经历快速增长之后，人权高专办正进入一个巩固期。人权高专办拥有一位最近任命的高级专员、全力以赴的工作人员和合作伙伴的善意。监督厅认为，这是人权高专办重新重视和利用其独有资产和显著成就、以期在未来提高其效力的一个机会。

六. 建议

建议 1：进一步突出人权高专办的战略重点

(见调查结果 B，第 23-30 段)

68. 在最后确定和实施其 2010-2011 年战略管理计划的过程中，人权高专办应进一步突出其战略重点、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；
- (b) 继续在各个部门和实地存在的战略管理计划、战略框架和工作计划发展之间确定明确的关系；
- (c) 重新评估当前各个部门的资源分配，包括审查各种实地存在内部的活动是否平衡以及总部与外地之间的活动是否平衡；

(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更知情的信息。

建议 2：拟订一份总体战略文件

(见调查结果 C，第 31-43 段)

69. 人权高专办应与合作伙伴协商拟订一份总体战略文件，该文件应考虑到个别实地存在战略、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) 对不同类型的实地存在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；

(b) 制订明确的进入标准和撤出标准；

(c) 总部应提供充分的支持，以确保向实地业务工作人员提供和由实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；

(d) 向外地和总部两级的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。

建议 3：提高与人权机构合作的效能

(见调查结果 D，第 44-55 段)

70. 人权高专办应通过以下措施提高与人权机构合作的效能：

(a) 支持针对各个人权机构所作的建议作出系统的报告和采取后续行动；

(b) 在人权机构的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。

建议 4：进一步加强伙伴关系

(见调查结果 E，第 56-60 段)

71. 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；

(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；

(c) 在组织层次确定持久的联系，为伙伴关系提供支持；

(d) 确定加强彼此互补性的战略；

(e) 明确所有合作伙伴的任务和职责；

(f) 与联合国开发计划署重新签订一项谅解备忘录。

建议 5：改进内部协调与沟通

(见调查结果 F，第 61-65 段)

72. 人权高专办应通过以下措施改进内部协调与沟通：

(a) 加强跨越各个部门和分支机构的联系，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；

(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。

建议 6：确定并记录所有重要工作流程

(见调查结果 F，第 66 段)

73. 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。应当将总部和实地存在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。

主管行政和管理事务副秘书长

因加-布里特·阿勒纽斯(签名)
