



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

秘书长的说明

增编

摘要

秘书长谨就内部监督事务厅(监督厅)有关联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)执行任务的效率的报告提出以下意见。秘书长对报告的总体结论和建议表示赞赏和欢迎。以下意见旨在为该报告的评价结果提供更多的背景情况,使之更为清晰明了。

* A/64/150 和 Corr. 1。



目录

	页次
一. 人权高专办的比较优势和战略重点	3
二. 外地业务战略	4
三. 伙伴关系	5
四. 为人权机构采取的后续行动	6
五. 管理方面的挑战	6

一. 人权高专办的比较优势和战略重点

1. 报告指出，人权高专办的比较优势在于它处于“国际人权标准和机制参考点和倡导者的中心位置”。这是基于大会第 48/141 号决议为其规定的促进和保护所有人人权和基本自由的独特的全面任务。其任务的全面性将它与其他侧重于特定权利领域、特定职能或特定群体的部门和机构区分开来。这种任务的全面性也意味着它要努力满足各种各样的客户和合作伙伴的要求和期望。正如报告所指出，人权领域内有着大量的不同角色，大多数都不仅将人权高专办作为一个参考点而且希望它发挥领导作用、采取行动和给予支持。有时，如报告第 59 所述，由于人权高专办的资源有限，某些期望是不现实的，甚至是受误导的。

2. 随着需求不断增加，期望不断提高，排定优先次序和制定战略已经越来越多融入人权高专办的工作。在这方面，人权高专 2005 年行动计划是一个里程碑；该计划后来在大会核准的战略框架方案 19 基础上通过连续两个两年期战略管理计划得以具体化。人权高专办目前正在编制 2010-2011 年的第三个战略管理计划，以期按照监督厅报告的建议，使其工作更具有战略重点和连贯性。制定战略的工作正围绕六个优先主题进行，人权高专办将在未来两年侧重处理这些优先主题。这些主题是通过在总部和外地进行广泛协商后选定的。

3. 鉴于其任务范围极广，资源有限，且合作伙伴期望各不相同，如报告建议的那样，人权高专办的战略必然要灵活、面向全球指导而非具体活动层面。活动层面所需的灵活性在 2009 年 4 月德班审查会议上加以说明；人权高专办根据政府间决定充当该会议的秘书处，尽管这不是高专办自己规划的结果。新的人权高专于 2008 年 9 月就任后，将利用高专办的全部专业知识扮演这一角色定为高专办的首要任务，以使政府间进程能够成功地推动反歧视议程。这项工作由一个全高专办的工作队开展，顶着巨大的政治压力，并且没有增加资源。工作队在人权高专的积极领导和秘书长的支持下，为会议的召开进行了数月紧张筹备。会议取得了成功，并以协商一致方式通过了成果文件，消除了妨碍这一进程的疑虑和不信任。这是人权高专和她领导的人权高专办的一个重要贡献和成绩，对种族主义和种族歧视的受害者尤为如此。

4. 同样，人权高专办充当人权方面的主要政府间机构人权委员会的实务秘书处，而人权委员会已经由人权理事会取代。人权委员会每年举行 6 周会议，而人权理事会每年举行超过 30 周的会议，导致人权高专办的工作量急剧增加。理事会特别程序也有所增加，使任务执行人的任务增加，开展活动的积极性更高。条约机构系统也已经扩大。工作范围的扩大是政府间决定而非人权高专办计划的结果，给人权高专办带来了许多额外工作，同时人权高专办所需的资源总是姗姗来迟或根本没有。

5. 监督厅的报告承认人权高专办的监测和报告活动对保护国际人权的重要贡献，同时认为“这些活动主要局限于有驻地力量的国家和地区”，并进一步指出，“在其广泛的业务范畴内，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”（处于国际人权标准和机制参考点和倡导者的中心位置）。这似乎表明，监测活动应限于有驻地力量的国家和地区。同时，在建议 1 中，报告建议考虑如何“加强对全球人权状况的监测和评估，以便更好地为其战略决策提供信息”（见 A/64/203, para. 68(a)）。

6. 有关人权高专办的监测活动的评估与建议之间似乎存在差异。该项建议是值得欢迎的，而有关评估则是基于狭义的监测概念的。在这方面必须指出，人权高专办任务的所有组成部分是相辅相成、相得益彰的。人权高专办的监测、保护和技术合作活动是相互依存和不可分割的。监测人权状况是发现问题、差距和趋势并应各国政府和其他合作伙伴的要求制定有针对性的能力建设和技术合作活动的基础。技术合作在得到检测工作提供的信息时最为有效。同时，监测本身不是目的，而是切实有效的技术合作和能力建设支持工作的必要组成部分。负有明确的监测和报告任务的驻地力量，如大多数国家办事处和维持和平任务的人权组成部分均更加有力、直接地开展这项工作。但在执行其全球性任务时，人权高专办努力监测和评估全球人权进展情况。

二. 外地业务战略

7. 监督厅报告指出，近年来人权高专办驻地力量的扩张都是临时性的，缺乏战略，而且监督厅没有发现“任何证据显示以系统的方式就驻地力量的地点和类型作出决定”。因此，报告接着建议编写“一份全面的外地战略文件”。虽然人权高专办尚未这些这样一份完全的文件，高专办在扩充外地力量时已经根据报告讨论的四种派驻类型——国家办事处、区域办事处、维持和平特派团的人权组成部分和人权顾问采取了更为战略和系统的决策，并为联合国国家工作队安排了人权顾问以协助驻地协调员和团队成员。

8. 按照四种模式扩大派驻力量本身就是一个战略决定，这项决定已得到执行，以实现实地机会的最大化。每支派驻力量的建立或终止都通过人权高专办的高级管理团队审议，每支派驻力量都有特定的任务和活动条款，并按照战略管理计划中详细明确的明确战略和工作计划开展工作。人权高专办为安理会授权的维持和平特派团人权组成部分以及人权顾问提供实质性支持。对于这两种类型的派驻力量而言，已采取具体措施，系统地与和平与安全和发展部门的有关联合国机构，特别是维持和平行动部、政治事务部、联合国发展集团和各成员实体进行合作。在这两种情况下，部署/退出主要由人权高专办自己决定。对于单独派驻的力量，即国家和地区办事处，人权高专办继续实现其任务的合理化和协调统一，以便将其与人权高专的全球任务相协调。

9. 关于制定进入和退出战略的必要性，人权高专办已为一些国家和次区域制定了“进入战略”，并正在为一个办事处实施退出战略。但是，“进入”取决于东道国政府的意愿，虽然人权高专办的派驻力量可以视为长期派驻力量——人权的进步需要长时间才能实现的观念转变，但长期派驻和退出在很大程度上取决于当地的政治变化以及国家人权能力建设方面的进步。

10. 不过，正如报告所指出，人权高专办要系统地在实地开展工作并提高工作效率和影响，仍有许多工作要做。在这方面，十分赞赏报告建议 2 下的四项具体建议。

三. 伙伴关系

11. 报告指出，人权高专办缺乏一个关于伙伴关系总体战略，并为改善这方面的情况建议了一系列步骤。这一评价是否有道理，依不同部门的情况而定。在维持和平方面，人权高专办一直在稳步加强与维持和平行动部、政治事务部和各项维和团的伙伴关系。2005 年，秘书长制定了在综合特派团建立人权构成部分的政策决定，为人权高专办与维持和平行动部、政治事务部、联合国人道主义事务协调厅、建设和平支助办公室和各维和团合作奠定了坚实的基础。它还为人权高专提供了有效的权力，使其能够在部署特派团的国家提出或处理具体的人权问题。

12. 在发展部门，人权高专办通过行动 2 倡议与联合国开发计划署(开发署)建立了密切合作，以期将人权纳入外地方案活动的主流。在联合国国家工作队部署人权顾问是这项合作的一个重要方面。随着行动 2 的圆满结束，人权高专办目前正与开发署和联合国发展集团其他合作伙伴密切协商制定一个后续行动安排。此外，人权高专办正与许多其他实体，如联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国人类住区规划署(人居署)、世界卫生组织(世卫组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病规划署)，在总部和外地执行合作协定。

13. 人权高专办在人道主义领域需要进一步发展伙伴关系。近年来，人权高专办已越来越多地与人道主义行为者协作。人权高专办加入了机构间常设委员会及其工作组，并且是应急规划工作分组的成员。在外地，人权高专办在 14 个国家和/或区域的保护组中发挥主导作用。到目前为止，由于能力和资源有限，以及某些人道主义行为者缺乏意愿，人权高专办在这方面的参与未能保持一贯和系统化。人权高专办将寻求一切机会加强在这方面的能力，以系统地与人道主义行为者建立伙伴关系。

14. 研究和权利司在人权高专办建立伙伴关系的努力中起牵头作用。该司是人权高专办的第四个实务支柱(其他三个支柱是外勤业务和技术合作司、人权理

事会和条约司以及特别程序司)，但在该报告中没有得到应有的提及。¹ 研究和
发展权利司还牵头制作宣传信息、塑造人权高专的领导作用以及人权高专办关于
专题问题的政策。该司还通过提供出版物、工具和培训模块、方法和专题指导说
明，促进其他司和派驻力量的工作。在传播人权材料方面，该司大量利用各人权
机制生成的信息。

四. 为人权机构采取的后续行动

15. 监督厅报告指出，尽管人权高专办对人权理事会、特别程序和条约机构的支持得到普遍重视，这种支持需要得到加强，特别是应对这些机构所提出的各项建议采取后续行动。

16. 人权高专办在有效执行各项建议方面肯定可以发挥重要作用，但必须强调，对各项结论和建议采取有效后续行动的主要责任在于各国政府，它们已承诺与各项机制合作并执行其建议。应在人权高专办与各会员国、独立专家、条约机构和联合国其他实体之间关系的总体框架内评价人权高专办开展的后续工作。

17. 人权高专办将继续努力，按照报告内提出的建议加强对人权机构的支持，加强这一领域的工作与人权高专办其他领域的工作，包括外地工作的联系。特别是，对人权理事会普遍定期审议进程提出的建议采取后续行动提供了一个极好的机会，可以通过加强与联合国各实体以及政府和其他国家行为者，如议会、非政府组织和国家人权机构的合作，落实人权机制的全部工作。人权高专办希望进一步深化这种合作，这将需要增加资源并增强合作伙伴的意愿。

五. 管理方面的挑战

18. 报告确列出了人权高专办管理方面的挑战，包括“领导方向不明，协调效率低下，一些关键任务没有明文工作流程”，并建议采取措施改善内部协调和沟通，并确定和记录重要工作流程。人权高专办已经认识到这些不足之处，这主要是近几年前所未有的扩大和管理结构不断变化的结果，并在某种程度上根据工作人员对 2008 年 7 月监督厅调查的反应启动了提高组织效能的方案。通过副人权高级专员和几位司长的务虚会，并在一名管理顾问协助下，制定了该方案的大纲。该方案将侧重于以下几个管理领域：

(a) 战略方向：在整个人权高专办就如何分配资源、时间和资金以最有效地完成任务达成共识；

¹ 根据 2010-2011 年期间的 2010-2011 年战略框架方案 19，到 2010 年 1 月 1 日，人权理事会和条约司、特别程序司将被重组为人权理事会和特别程序司以及人权条约司。

(b) 工作流程：确定和记录创造最大价值的关键工作流程，并在必要时对其进行审查和修改；

(c) 决策和信息传播机制：确保这种机制到位并有效运作；

(d) 管理行为：确保高级管理层作为一个有效的团队开展工作，并成为协作和沟通的模范。

19. 该方案的时间框架大约为一年，自 2009 年 9 月开始。预计该方案将改善人权高专办在总部和外地的一致性、凝聚力和沟通。
