



高级专员方案执行委员会
第七十二届会议
2021年10月4日至8日，日内瓦
临时议程项目6
审议并通过2022年方案预算

联合国难民事务高级专员公署2022年方案预算

高级专员的报告

增编

行政和预算问题咨询委员会的报告¹

一. 引言

1. 行政和预算问题咨询委员会审议了联合国难民事务高级专员公署2022年方案预算的预发稿(A/AC.96/1213)。委员会在审议该报告过程中收到了补充信息和说明，最后于2021年9月13日收到了书面答复。

2. 虽然难民署在预算报告第6段中指出，2022年拟议方案预算(预算外项目)应与联合国2022年拟议方案预算(经常预算)第六编(人权和人道主义事务)第25款(对难民的国际保护、持久解决和援助)一并阅读，但相关文件的收到时间相隔三个多月：2022年预算外项目的拟议方案预算在2021年8月6日星期五，也就是行预咨委会春季届会快结束时才提交，而拟议方案预算(经常预算)在2021年4月15日星期四就已经提交。出于好意，委员会特地重新安排了日程，以便能够将难民署提交的方案预算作为春季届会的最后一个项目审议，而秘书处工作人员随后在夏季休会期间起草了委员会的相关报告。委员会确保优先安排在2021年9月13日秋季届会开始时立即讨论本报告，以便能够在难民署常设委员会2021年9月15日和16日会议前提出意见和建议。行预咨委会指出，其他主要以实地工作为主的大型实体，如联合国开发计划署和世界粮食计划署，也是靠自愿捐款供资，与难民署开展工作的地点大致，因此实地条件与难民署相同，它们能够在委

¹ 根据A/71/12/Add.1号文件第19段所载决定，本文件不遵循正式文件的标准提交模式，无需同时分发。



员会任何一届会议开始时就提交拟议预算。还有一些实体，如妇女署和人居署，在提交拟议方案预算时，同时提交相关款次预算外项目的预算报告，以便委员会能够同时审议。委员会强调，今后大概无法在短时间内审议迟交的难民署年度方案预算。因此，委员会希望难民署今后的预算外报告与拟议方案预算第 25 款(对难民的国际保护、持久解决和援助)下的经常预算报告同时提交(另见下文第 8 段)。此外，委员会还鼓励难民署向上述实体咨询经验教训和证明有效的良好做法，学习如何为实地工作作为主的大型业务及时编制现实的拟议预算。

3. 行预咨委会将在 2021 年秋季届会上审议联合国难民事务高级专员经管的自愿基金 2020 年 12 月 31 日终了年度的财务报告和已审计财务报表，以及审计委员会的报告。委员会将在相关报告中纳入对难民署特有问题的意见，并在 2021 年第四季度提交给大会。

二. 财务资源和相关事项

表 1

2021 年订正预算和当期预算以及 2022 年拟议预算

(千美元)

	2021年预算				2022年		拟议预算相对于		拟议预算相对于	
	订正预算		当期预算		拟议预算		当期预算的变动		订正预算的变动	
	占总额的 数额	百分比	占总额的 数额	百分比	占总额的 数额	百分比	数额	百分比	数额	百分比
西部和中部非洲	689,184	8%	724,691	8%	824,260	9%	99,569	14%	135,076	20%
东非、非洲之角和大湖区	1,706,085	20%	1,881,135	21%	1,880,186	21%	(950)	0%	174,100	10%
南部非洲	345,001	4%	388,514	4%	436,508	5%	47,995	12%	91,507	27%
中东和北非	2,647,794	31%	2,706,897	30%	2,432,453	27%	(274,444)	-10%	(215,341)	-8%
亚洲和太平洋	755,169	9%	820,019	9%	848,124	9%	28,105	3%	92,955	12%
欧洲	709,342	8%	694,883	8%	591,261	7%	(103,622)	-15%	(118,081)	-17%
美洲	573,802	7%	712,350	8%	779,374	9%	67,024	9%	205,572	36%
实地小计	7,426,378	86%	7,928,488	87%	7,792,167	87%	(136,321)	-2%	365,788	5%
全球方案	519,218	6%	554,133	6%	520,803	6%	(33,330)	-6%	1,585	0%
总部	220,253	3%	222,298	2%	241,038	3%	18,739	8%	20,784	9%
方案活动小计	8,165,850	95%	8,704,920	95%	8,554,008	95%	(150,912)	-2%	388,158	5%
业务准备金	417,985	5%	415,391	5%	427,700	5%	12,310	3%	9,716	2%
与任务有关的新/增列活动准备	20,000	0%	20,000	0%	0	0%	(20,000)	-100%	(20,000)	-100%
初级专业人员	12,000	0%	12,000	0%	12,000	0%	-	0%	-	0%
总计	8,615,835	100%	9,152,310	100%	8,993,708	100%	(158,602)	-2%	377,873	4%

4. 如上表 1 所示，联合国难民事务高级专员公署区域方案、总部和全球方案 2022 年的合并预算需求为 8,993,708,000 美元，与截至 2021 年 6 月 30 日核准的当期预算 9,152,310,000 美元相比，减少了 158,602,000 美元(2.0%)。2022 年合并预算需求包括：(a) 8,554,000,000 美元用于全球方案活动，(b) 427,700,000 美元用于业务准备金，以及(c) 12,000,000 美元用于初级专业人员基金，应要求提供的资料显示，该基金是捐助国为资助难民署初级专业人员的薪金和其他待遇而提供的捐款(另见 A/AC.96/1213, 第 54-67 段)。行预咨委会询问后获悉，初级专业人员基金的资金完全来自成员国指定用途的自愿捐款。行预咨委员会期待难民署在下次预算报告中提供初级专业人员方案的最新执行情况，包括经验教训，以及关于资助发展中国家初级专业人员的方式的信息。

5. 报告显示，年度方案预算符合经修订的《难民事务高级专员经管的自愿基金财务细则》(A/AC.96/503/Rev.11)，该细则经执行委员会第七十一届全体会议批准，自2022年1月1日起生效。2022年的拟议年度预算：(a) 引入了难民署新的全球成果框架确立的“影响领域”；(b) 确定将方案预算周期从两年改为一年；(c) 简化了准备金，根据难民署经修订的财务细则，自2022年1月起，业务准备金相当于提交审批的方案预算中拟议方案活动的5%，同时停止了“与任务有关的新活动或增列活动”准备金(A/AC.96/1213, 概要和第56段)。

表 2
2021 年订正预算和当期预算
(千美元)

	2021 年预算				当期预算相对于 订正预算的变动	
	订正预算		当期预算			
	数额	占总额的 百分比	数额	占总额的 百分比	数额	百分比
西部和中部非洲	689,184	8%	724,691	8%	35,507	5%
东非、非洲之角 和大湖区	1,706,085	20%	1,881,135	21%	175,050	10%
南部非洲	345,001	4%	388,514	4%	43,513	13%
中东和北非	2,647,794	31%	2,706,897	30%	59,103	2%
亚洲和太平洋	755,169	9%	820,019	9%	64,850	9%
欧洲	709,342	8%	694,883	8%	(14,459)	-2%
美洲	573,802	7%	712,350	8%	138,547	24%
实地小计	7,426,378	86%	7,928,488	87%	502,110	7%
全球方案	519,218	6%	554,133	6%	34,915	7%
总部	220,253	3%	222,298	2%	2,045	1%
方案活动小计	8,165,850	95%	8 704 920	95%	539 070	7%
业务准备金	417,985	5%	415,391	5%	(2,594)	-1%
与任务有关的新活 动或增列活动准备金	20,000	0%	20,000	0%	-	0%
初级专业人员	12,000	0%	12,000	0%	-	0%
总计	8,615,835	100%	9 152 310	100%	536,476	6%

6. 如上表 2 所示，2021 年当期预算 9,152,310,000 美元与 2021 年订正预算 8,615,835,000 美元相比，增加了 536,476,000 美元(6%)。增加源于两项补充预算：(a) 454,826,000 美元的补充预算，用于(一) 减缓 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行带来的社会经济影响和对保护难民的影响；(二) 满足未能纳入 2021 年全球呼吁的公共卫生、水、环境卫生和个人卫生以及住所方面的迫切需求；(b) 81,649,000 美元的补充预算，用于满足因埃塞俄比亚紧急状况产生的需求(A/AC.96/1213, 第 29-33 段，以及附件一，表 6)。行预咨委会认为年度方案预算应列有支出变化情

况(每个支出项目的实际和预计支出,并说明原因),以及详细的人员配备计划和表格。委员会希望在今后提交的所有预算文件中列出上述信息,以便其能够更加高效地审议预算。

7. 拟议 2022 年²用于第 25 款(对难民的国际保护、持久解决和援助)的经常预算拨款是 43,181,800 美元(重计费用前),与 2021 年的批款相比无变化。大会将在第七十六届会议的主会议上审议行预咨委会的相关报告(A/76/6(第 25 款),表 25.3、25.6 和 25.8)。

预算方法和软件的使用

8. 如预算报告所述,难民署的规划和预算编制方法是基于对受关注人员的人道主义需求和保护需求的全面评估,据此通过参与式方法,与业务层面的各利益攸关方协商,制定基于需求的计划。报告还指出,拟议预算反映了难民署新的全球成果框架,该框架采用简化和更灵活的成果结构,并在 COMPASS 这一新的规划、预算编制、监测和报告系统的支持下实现多年期规划。行预咨委会注意到新的预算编制工具 COMPASS,以及基于新的年度预算周期在预算报告格式上的改变,希望这将有助于更有预见性、更高效和及时地编制预算文件(见上文第 2 段)。

企业资源规划方案

9. 行预咨委会询问后获悉,根据所谓的“同类最佳”方法,从不同供应商那里选择最适合各业务程序的软件解决方案。委员会还获悉,难民署从不同供应商那里选择了软件解决方案,包括人力资源管理和财务管理软件。委员会又获悉,目前的企业资源规划系统与云技术不兼容,难民署正在寻找一个满足其战略和业务需求的解决方案,并正在研究和评估联合国其他实体的方案。委员会还获悉,现有软件解决方案的具体成果将在 2022 年得到量化,大部分开支将在现有预算内得到精简或吸收。行预咨委会相信,难民署将确保其新的企业资源规划系统与难民署所有合作实体——包括目前使用 Umoja 的联合国秘书处——的系统兼容并实现无缝对接。委员会期待在下一份预算报告中看到关于选用新的企业资源规划系统的最新信息。

三. 人员配置

表 3
2017-2020 年难民署人员数目

人员类别	2017	2018	2019	2020
工作人员	11,585	12,063	12,833	13,336
编外人员	3,495	4,184	4,580	4,542
合计	15,080	16,247	17,413	17,878

资料来源: A/76/5/Add.5, 表二.11。

² 大会批准了将方案预算周期从两年改为一年,自 2020 年预算开始实行,并请秘书长于 2022 年对预算周期的变动进行审查(A/Res/72/266)。

职务空档期工作人员

10. 已完成任务但尚未被重新分配的工作人员被归类为职务空档期工作人员(A/AC.96/1213, 第 109 段)。行预咨委会询问后获悉, 职务空档期工作人员的行政地位与已被分配的工作人员没有区别, 他们的工作涉及: 六个月或六个月以上的紧急或临时任务或持续时间不足六个月的任務; 承担新设立和空缺职位的职责, 直到员额得到填补; 以及参加特别项目或特定的专项资金活动。委员会询问后还获悉职务空档期工作人员人数如下: (a) 截至 2019 年 6 月 30 日: 22 人, (b) 截至 2020 年 6 月 15 日: 40 人, (c) 截至 2021 年 6 月 30 日: 23 人。委员会还获悉, 2020 年职务空档期工作人员人数较多, 是因为与 COVID-19 有关的旅行限制导致新任命人员和临时派任人员无法抵达外地的工作地点。行预咨委会希望难民署在执行委员会审议本报告时, 以及在下一次预算报告中, 详细说明为进一步减少职务空档期工作人员人数而采取的具体步骤, 并提供关于相关财务影响的最新信息。

编外人员

11. 编外人员包括联合国志愿人员、由伙伴机构、政府或其他外部实体部署或借调到难民署的人员, 以及咨询顾问(A/AC.96/1213, 第 111 段)。行预咨委会询问后获悉编外人员详情如下:

(a) 个体咨询顾问。

(b) 个体订约人: 与难民署签署有限期的合同, 为执行一项具体任务或工作提供技能或知识, 并由难民署直接签发的个体合同聘用。

(c) 根据与联合国项目事务署(项目署)或另一关联伙伴组织的安排聘用的个体订约人: 按照项目署与难民署之间的协议聘用和管理。

(d) 联合国志愿人员: 由联合国志愿人员组织签发的合同聘用。

12. 行预咨委会询问后获悉 2018 年至 2021 年 6 月 30 日与难民署以及与项目署签订合同的国际和当地个体订约人数目如下:

表 4

2018 年至 2021 年 6 月 30 日与难民署以及与项目署签订合同的国际和当地个体订约人

年份	聘用类别	国际	当地/其他	合计
2018	难民署个体订约人	27	172	199
	项目署个体订约人	294	2,498	2,792
	2018 年总计	321	2,670	2,991
2019	难民署个体订约人	22	103	125
	项目署个体订约人	282	2,778	3,060
	2019 年总计	304	2,881	3,185
2020	难民署个体订约人	22	145	167
	项目署个体订约人	291	2,723	3,014
	2020 年总计	313	2,868	3,181

年份	聘用类别	国际	当地/其他	合计
2021年6月30日	难民署个体订约人	23	143	166
	项目署个体订约人	282	2,733	3,015
	截至2021年6月30日总计	305	2,876	3,181

13. 如上表3所示，尽管审计委员会和行预咨委会一再建议减少个体订约人的数目，个体订约人数目仍然很高。

14. 行预咨委会询问后获悉，长期以来的指示(UNHCR/AI/2020/7)已被一项新的行政指示(UNHCR/AI/2020/7)取代，新指示为两类订约人(即项目署管理的个体订约人以及难民署签发合同的个体订约人)规定了几乎同样的待遇，包括休假待遇。委员会还获悉，这两个类别唯一的区别在于医疗保险：难民署目前通过项目署向项目署管理的当地订约人提供医疗保险，而难民署管理的当地个体订约人目前没有这样的医疗保险。委员会获悉，难民署正在努力与国际保险公司接触，以消除这一差异。行预咨委会委员会希望难民署加倍努力，确保尽快向难民署管理的当地个体订约人提供医疗保险，并要求在下一预算报告中提供这方面的最新信息。此外，委员会相信，难民署将考虑参考包括儿童基金会在内的其他联合国实体的经验和教训，减少个体订约人数目，并利用预算外资源，逐一将持续聘用的个人订约人的职能正规化。

性别数据

表5

2017年至2021年6月30日所有合同类别的工作人员按性别和职等的分布
(百分比)

2017年至2021年6月工作人员按性别和职等的百分比分布(全难民署，包括所有合同类别)										
	2017		2018		2019		2020		2021年6月	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
P5及以上	56.7%	43.3%	56.3%	43.7%	55.6%	44.4%	55.3%	44.7%	56.3%	43.7%
P1-P4	54.8%	45.2%	54.1%	45.9%	53.2%	46.8%	52.8%	47.2%	51.8%	48.2%
初级专业人员	27.7%	72.3%	25.0%	75.0%	21.5%	78.5%	25.0%	75.0%	29.9%	70.1%
外勤事务人员	63.0%	37.0%	50.0%	50.0%	55.6%	44.4%	47.6%	52.4%	57.1%	42.9%
本国干事	55.6%	44.4%	55.0%	45.0%	55.0%	45.0%	54.2%	45.8%	54.9%	45.1%
一般事务人员	64.5%	35.5%	64.1%	35.9%	62.8%	37.2%	62.8%	37.2%	62.8%	37.2%
合计	61.0%	39.0%	60.4%	39.6%	59.3%	40.7%	59.1%	40.9%	58.9%	41.1%

15. 如上表4所示——该表在行预咨委会的要求下提供，截至2021年6月30日，女性工作人员占41.1%，男性占58.9%。委员会还获悉，难民署一直在努力实现50/50的性别均等，2017年发布的《招聘和派任行政指示》提出了暂行特别措施和一般措施，以吸引、留住和发展一支具有性别多样化和包容性的工作队伍。行

预咨委会注意到难民署为实现性别均等所做的努力，期待在下一轮预算报告中看到更均等的性别数据。

四. 其他事项

驻地协调员系统

16. 如预算报告所述，难民署将继续参与联合国发展系统改革，包括驻地协调员系统改革(A/AC.96/1213, 第 53 段)。行预咨委会询问后获悉，难民署继续倡导相互问责框架和工作安排，以便在国家、区域和全球层面开展合作和协作，同时界定其作用、职责和问责关系。委员会还获悉，难民署认为，驻地协调员与机构负责人之间的相互问责和对等原则必须继续保留并反映在大会第 72/279 号决议规定的相互绩效评估中，该决议特别指出，需要进行全面的相互和集体绩效评估，包括由联合国国家工作队负责人为驻地协调员的绩效评估提供意见和建议。委员会还获悉，与驻地协调员系统有关的重要文件，即上述框架和安排，预计将在 2021 年秋得到利益攸关方的核可。行预咨委会希望在下一轮预算报告中看到关于相互问责框架和工作安排的详细信息。此外，委员会重申，关于难民署向驻地协调员系统提供的任何业务和/或财政支助的信息，以及关于可改进领域的信息，将以透明的方式在下一轮预算报告中提出(另见下文第 19 段和 A/AC/96/1202/Add.1, 第 14 段)。

权力下放和区域化

17. 如预算报告所述，难民署自 2017 年以来参与了全球转型进程，体现参与联合国发展系统的重要改革、对数据和数字化的战略投资以及在提高风险管理能力方面的进展。2019 年 10 月，难民署发布了国家业务、区域局和总部各司在新组织架构、问责和授权框架下的任务和职责指南。目前正在修订该指南，以反映自区域化局 2020 年 1 月运作以来对其工作的反馈(A/AC.96/1213, 附件二)。如审计委员会 2020 年 12 月终了期间的报告所示，难民署已确定需要重新审视三道防线模式，审计委员会注意到，指导权力下放和区域化进程的路线图草案原则上已得到认可，但尚未商定截止日期和步骤，总部调整的主要任务尚未列入路线图。审计委员会建议难民署优先考虑重新界定和调整各区域局和总部各实体的任务和职责，并确保重新界定的结构的作用酌情在监管框架中得到反映(A/75/5/Add.6, 第 65-74 段)。行预咨委会计划在审议审计委员会 2020 年 12 月终了期间的报告时进一步讨论这一事项(见上文第 3 段)。

业务创新小组

18. 行预咨委会回顾，秘书长在关于重新定位联合国发展系统以实现《2030 年议程》的报告(A/72/684)中，列出了联合国发展系统改革的若干具体目标，其中包括通过业务创新战略成果小组(业务创新小组)落实关于借助更有效率、更有效果的后台运营尽可能扩大方案收益的提议。行预咨委会还回顾，大会在第 72/279 号决议第 14 段中强调，须确保全面、按时实现秘书长上述报告所设想的增效收益，并将这些增效收益用于包括协调在内的发展活动。行预咨委会已在关于与第 1 款(通盘决策、领导和协调)下驻地协调员制度有关的订正估计数的报告(A/73/579)中，就此提出了相关意见和建议(另见 A/AC/96/1202/Add.1, 第 13-14 段)。

19. 行预咨委会询问后获悉，难民事务高级专员和世界粮食计划署执行主任担任业务创新小组倡议的共同主席，以振兴联合国在财务、人力资源、信息技术、采购和行政等关键领域的业务平台。委员会还获悉，该倡议最后重新设计了业务运营战略(BOS2)、共同业务运营设计和共同房地框架，已完成的业务创新小组 workflow 已移交给联合国发展协调办公室执行。此外，随着业务创新小组的效率稳步提升，难民署正在通过机构间合作，包括与联合国发展协调办公室合作，提高自身的效率。行预咨委会注意到难民署在业务创新小组方面的努力和取得的进展，相信将在今后的预算报告中会看到详细信息，包括量化的节约和效率提升。

2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响和经验教训

20. 行预咨委会询问后获悉，难民署为确保“驻扎和交付”方针调整了业务，内容如下：

- (a) 利用区域局及其战略能力，迅速制定符合区域需求的应急计划。
- (b) 简化了资源分配程序。
- (c) 难民署调整了方案规划，更新了在线指导和工具，并扩大了社区机制，通过 24/7 求助热线为 200 万名妇女和女童提供帮助。
- (d) 难民署提供远程服务和协助，例如，约旦的高危妊娠远程医疗和厄瓜多尔的非接触式现金。
- (e) 难民署通过全球保护群组向所有外地群组发布指南，并与国际红十字会共同发布 COVID-19 保护信息。
- (f) 采取了特别措施，确保在艰苦或不安全环境中驻扎和交付的工作人员的健康和​​安全。

21. 行预咨委会询问后还获悉，2020 年与 COVID-19 大流行有关的总需求为 7.45 亿美元，其中 4.04 亿美元通过追加预算呼吁获得；3.41 亿美元通过重新分配难民署的现有资源获得。此外，截至 2020 年底，对 COVID-19 呼吁的自愿捐款和认捐总额达 4.7 亿美元。2020 年 12 月，难民署为 2021 年应对 COVID-19 发出了追加 9.24 亿美元的呼吁，其中：(a) 4.69 亿美元为 2021 年全球呼吁的一部分；(b) 4.54 亿美元确认为追加预算。委员会还获悉，在 9.24 亿美元的总需求中，仅收到 2.693 亿美元(29%)的捐款。行预咨委会鼓励难民署继续加强筹款工作，扩大捐助方基数，以实现充足、可预测和持续的自愿供资水平，并在下一次预算报告中提供这方面的详细信息。