



大会

Distr.: General  
19 March 2024  
Chinese  
Original: English

## 第七十九届会议

暂定项目表\* 项目 139 和 140

2025 年拟议方案预算

方案规划

## 2025 年拟议方案预算

## 第六编

人权和人道主义事务

## 第 25 款

为难民提供国际保护、持久解决办法和援助

## 方案 21

为难民提供国际保护、持久解决办法和援助

## 目录

	页次
A. 2025 年拟议方案计划和 2023 年方案执行情况** .....	3
总方向 .....	3
工作方案 .....	3
B. 2025 年拟议所需员额资源和非员额资源*** .....	11
概述 .....	11
行政领导和管理 .....	18

\* A/79/50。

\*\* 根据大会第 77/267 号决议第 10 段的规定，包含方案计划和方案执行情况资料的部分(第二部分)通过方案和协调委员会提交大会审议。

\*\*\* 根据大会第 77/267 号决议第 10 段的规定，包含所需员额资源和非员额资源的部分(第三部分)通过行政和预算问题咨询委员会提交大会审议。



---

工作方案.....	20
方案支助.....	20
附件	
2025 年组织结构和员额分配.....	22

## A. 2025 年拟议方案计划和 2023 年方案执行情况

### 总方向

#### 任务和背景

- 25.1 联合国难民事务高级专员公署(难民署)负责领导和协调国际行动, 保护难民并寻找解决其困境的办法。难民署的任务源自大会相关决议和决定, 包括关于设立难民署的第 319 A (IV)号决议以及订立难民署《规程》的第 428(V)号决议。此外, 保护难民的国际法律依据主要体现于 1951 年《关于难民地位的公约》及 1967 年《关于难民地位的议定书》。根据关于无国籍难民的难民署《规程》第 6(甲)(二)款和 1951 年《关于难民地位的公约》第一(A)(2)条, 以及大会相关各项决议, 包括关于 1954 年《关于无国籍人地位的公约》的第 3274(XXIX)号决议和关于 1961 年《减少无国籍状态公约》的第 31/36 号决议, 难民署也负责无国籍人事项。多年来, 难民署的任务已通过大会相关各项决议扩大覆盖至其他群体。难民署与主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员合作, 在联合国系统的协作对策范围内, 并在有关国家的同意下, 向境内流离失所者提供保护和援助。

### 工作方案

#### 为难民提供国际保护、持久解决办法和援助

#### 目标

- 25.2 本方案促进实现的目标是确保与各国和其他组织合作, 不加歧视地向难民和其他受关注人员<sup>1</sup>提供国际保护并持久解决他们的困境。

#### 2025 年战略和外部因素

- 25.3 为促进实现这一目标, 难民署将与国家和地方当局、联合国系统伙伴、非政府组织、私营部门、学术界、其他受关注人员和其他相关利益攸关方密切合作:
- (a) 倡导各国遵守相关国际和区域文书, 包括难民和无国籍问题公约;
  - (b) 迅速应对新的人道主义危机, 包括在受冲突影响地区, 提供人道主义援助, 诸如现金支助、核心救济物品和住所建材, 并监测和解决保护风险和需求;
  - (c) 对更广泛的发展议程发挥影响力, 以期推进实现流离失所问题的持久解决, 并倡导和支持促进包容的措施, 包括关于教育机会、进入正规经济和劳动力市场的措施;
  - (d) 支持执行《难民问题全球契约》, 倡导向难民收容国和社区提供更多的财政支持, 落实在 2023 年难民问题全球论坛上所作认捐, 并加倍努力扩大国际合作以及负担和责任分担;

<sup>1</sup> 其他受关注人员包括寻求庇护者、难民回返者、无国籍人和境内流离失所者。

- (e) 促进为寻求庇护者提供充分和适当的接待条件，并提供有效的援助，重点关注妇女和儿童以及最弱势群体的需求；
  - (f) 提高对保护原则和难民法的认识，并为政府官员和伙伴提供培训；
  - (g) 根据大会有关决议，包括第 76/167 号决议，在机构间常设委员会协调制度下，加强对境内流离失所者的保护和援助；
  - (h) 通过促进加入相关国际文书以协助无国籍人获得或确认国籍，倡导防止和减少无国籍现象，保护无国籍人。
  - (i) 分析人道主义危机中的风险因素，随时准备灵敏应对紧急情况。
- 25.4 难民署将促进包容而全面的方针，以此为《2030 年可持续发展议程》所载的相关目标作出贡献，确保难民和其他受关注人员不会在发展进程中掉队(A/AC.96/74/5，第 54 段和表一.16)。
- 25.5 上述工作预期将促成下列成果：
- (a) 根据《难民问题全球契约》，通过多利益攸关方办法，采取更可预测和公平的负担和责任分担办法，在应对难民局势方面取得重大进展；
  - (b) 加强符合国际法律标准的国家庇护制度；
  - (c) 通过接纳融入以及在可能情况下通过安全和可持续的回返，推动解决被迫流离失所者的问题；
  - (d) 为无国籍人强化解决问题办法，从而使此前为无国籍人获得国籍或确认国籍；
  - (e) 通过登记改善难民和寻求庇护者获得保护和援助的机会。
- 25.6 就外部因素而言，2025 年计划是基于下列假设：
- (a) 安全条件使难民署能够执行方案；
  - (b) 大多数国家允许人道准入，使难民署能够回应紧急保护和援助需求；
  - (c) 各国和整个国际社会继续致力于促进和支持执行《难民问题全球契约》，包括在难民问题全球论坛上所作认捐；
  - (d) 庇护空间和政策不会进一步限制某些国家的接纳收容情况；
  - (e) 捐助方自愿供资与预算所列需求相匹配，能够有效和充分地应对被迫流离失所和无国籍状况。
- 25.7 关于在全球、区域、国家和地方各级与其他实体合作方面，难民署将继续与广大利益攸关方互动交付方案。难民署将加强与地方行为体、区域组织、由难民和受关注人员领导的组织、发展行为体和国际金融机构的伙伴关系，以推进本地化议程，并将流离失所者纳入联合国方案以及国家人道主义和发展政策和计划。难民署将继续与流离失所者和无国籍人协商设计多渠道反馈和响应机制，继续支持对流离失所者的社会经济融入有着重大影响的措施。<sup>2</sup> 难民署

<sup>2</sup> 见 [www.unhcr.org/media/global-survey-livelihoods-and-economic-inclusion-report-december-2023](http://www.unhcr.org/media/global-survey-livelihoods-and-economic-inclusion-report-december-2023)。

将继续投资于私营部门伙伴关系，包括确保获得长期战略支持。难民署及其合作伙伴将继续采取预防和准备措施，最大限度地减少气候变化对流离失所者的影响，增强他们的复原力。

- 25.8 在机构间协调和联络方面，难民署将继续与驻地协调员和人道主义协调员密切合作，以确保总体保护和解决战略继续具有包容性。难民署将与相关的联合国论坛积极互动，包括机构间常设委员会和联合国系统行政首长协调理事会。难民署将通过其《关于解决境内流离失所问题的机构计划》，<sup>3</sup>与解决境内流离失所问题特别顾问办公室密切协调，加大力度参与处理境内流离失所问题。
- 25.9 难民署酌情将性别平等视角纳入业务活动、应交付产出和成果。难民署将继续充分致力于采取非歧视性办法。具体而言，难民署将努力加强性别平等，包括为此而防止、减缓和应对性别暴力和暴力侵害儿童行为，包括性暴力。它将确保幸存者能够获得卫生保健、心理支持、安全住所和法律援助，同时加强社区参与，优先开展提高认识活动。
- 25.10 难民署将依照《联合国残疾包容战略》，协同相关组织与一个受关注残疾人全球网络一起开展工作。难民署将倡导在国际保护工作中考虑到受关注残疾人的残疾问题，促进他们平等受益于社会保护计划。

### 评价活动

- 25.11 2023 年完成的下列评价为 2025 年拟议方案计划提供了导向：
- (a) 难民署参与人道主义-发展合作的情况；
  - (b) 难民署参与处理境内流离失所问题的情况；
  - (c) 对难民署在不同国家的应急行动的评价；
  - (d) 对若干国家战略的评价。
- 25.12 针对上述相关评价的结果，难民署将主要的学习成果吸收入与境内流离失所问题相关的工作。例如，在若干国家，国家战略评价直接反映于多年战略的制定。各项评价的结果正在对难民署若干领域的工作发挥影响力，包括成果管理制、员工学习材料编制、与受影响民众沟通和宣传等领域。难民署将继续在联合国评价小组中发挥关键作用，支持制定更多的评价规范和标准，并支持整个系统的评价职能进一步专业化。
- 25.13 计划在 2025 年就以下方面进行评价：
- (a) 预防和应对性别暴力；
  - (b) 气候行动；
  - (c) 城市难民的经济融入；
  - (d) 对难民署应急行动的评价；
  - (e) 对选定国家战略的评价。

---

<sup>3</sup>见 [www.unhcr.org/sites/default/files/2023-05/UNHCR%20IDP%20Solutions%20Institutional%20Plan.%20April%202023%20%281%29.pdf](https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-05/UNHCR%20IDP%20Solutions%20Institutional%20Plan.%20April%202023%20%281%29.pdf)。

## 2023 年方案执行情况

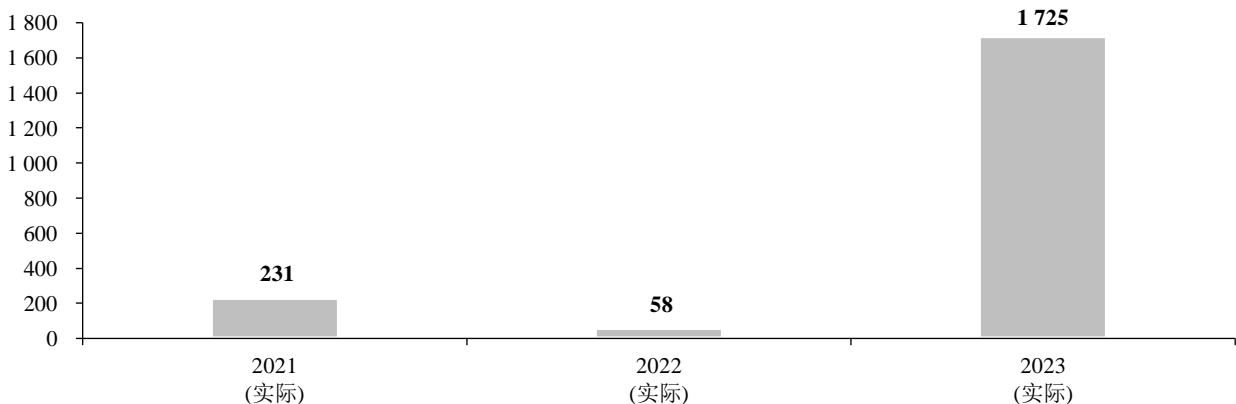
### 对人道主义危机应对行动的承诺增加

25.14 第二次难民问题全球论坛于 2023 年 12 月举行。作为世界上最大的难民问题国际会议，论坛旨在支持切实落实《难民问题全球契约》所列目标。论坛会议由瑞士政府和难民署共同主办，并由难民署以及哥伦比亚、法国、日本、约旦和乌干达政府共同召集。来自 168 个国家的 4 000 多名与会者出席了会议，其中包括 300 多名难民代表。在论坛上作出了 1 600 多项支持难民及其收容社区的认捐和承诺，其中包括 43 项由各国政府牵头的多伙伴承诺。认捐是各国和包括难民在内的其他利益攸关方为推进《难民问题全球契约》目标而作出的承诺。认捐内容包括用于重新安置的地方和由第三国接纳的补充途径，以及财政、物质或技术援助和国家为促进难民融入而采取的其他行动，如政策和做法。难民署还协助将收容国在第一次难民问题全球论坛上作出的认捐与捐助方和其他行为体作出的认捐相匹配，以便为落实工作提供所需的财政、物质和技术援助。难民署维护和支持《难民问题全球契约》数字平台，包括认捐看板。

25.15 下述业绩计量说明实现目标进展情况(见图 25.一)。

图 25.一

业绩计量：支持难民及其收容社区的认捐数目(年度)



## 2025 年计划成果

### 成果 1：通过重新安置为处境危险的难民提供解决办法

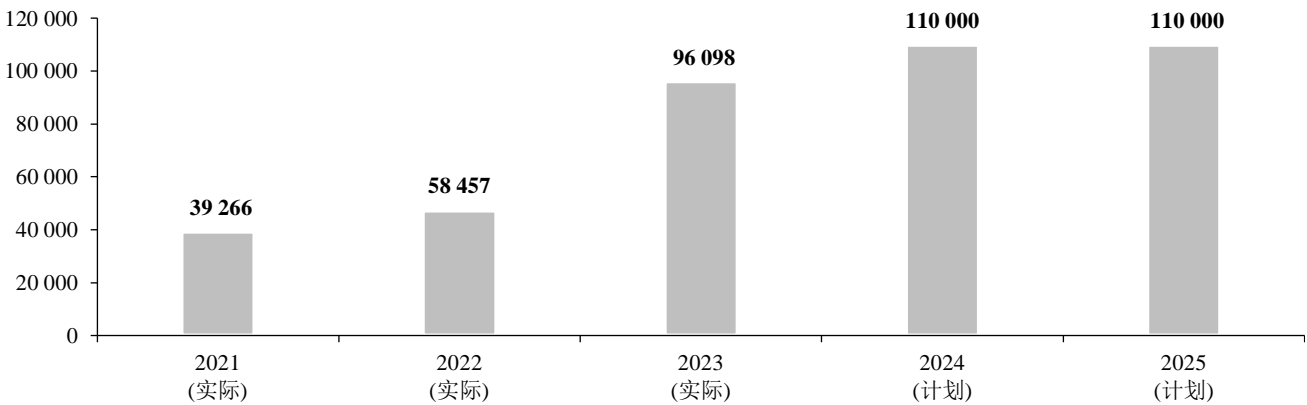
#### 2023 年方案执行情况和 2025 年具体目标

25.16 本方案的工作促成了 96 000 多名难民去往重新安置之地，比 2022 年增加 64%，但没有达到 100 000 名难民得到重新安置这一计划目标。由于人力和资源捉襟见肘、物流制约等多种因素，以及重新安置国的优先事项发生变化，计划目标没有实现。

25.17 下述业绩计量说明实现目标进展情况和 2025 年具体目标(见图 25.二)。

图 25.二

业绩计量：已重新安置的难民人数<sup>a</sup>



<sup>a</sup> 此具体目标涉及借助难民署促成的援助去往第三国重新安置的难民人数。

成果 2：通过数字现金支付增强流离失所者的融入

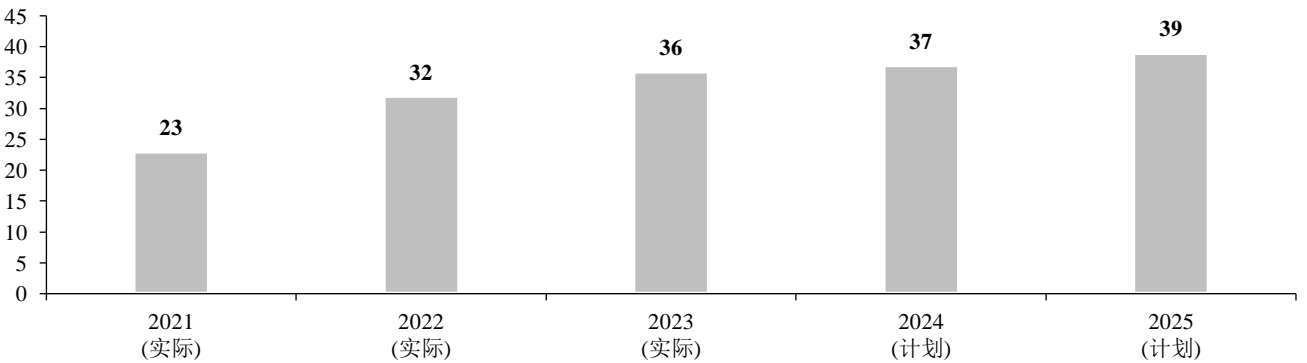
2023 年方案执行情况和 2025 年具体目标

25.18 本方案的工作促成 36% 的流离失所者通过自己的银行账户或移动货币账户获得现金支助，超过了 35% 这一计划目标。

25.19 下述业绩计量说明实现目标进展情况和 2025 年具体目标(见图 25.三)。

图 25.三

业绩计量：通过自己的银行账户或移动货币账户接受现金支助的被迫流离失所者所占百分比(年度)



成果 3：国家和地方伙伴在全球难民应对计划中的占比增加

2025 年拟议方案计划

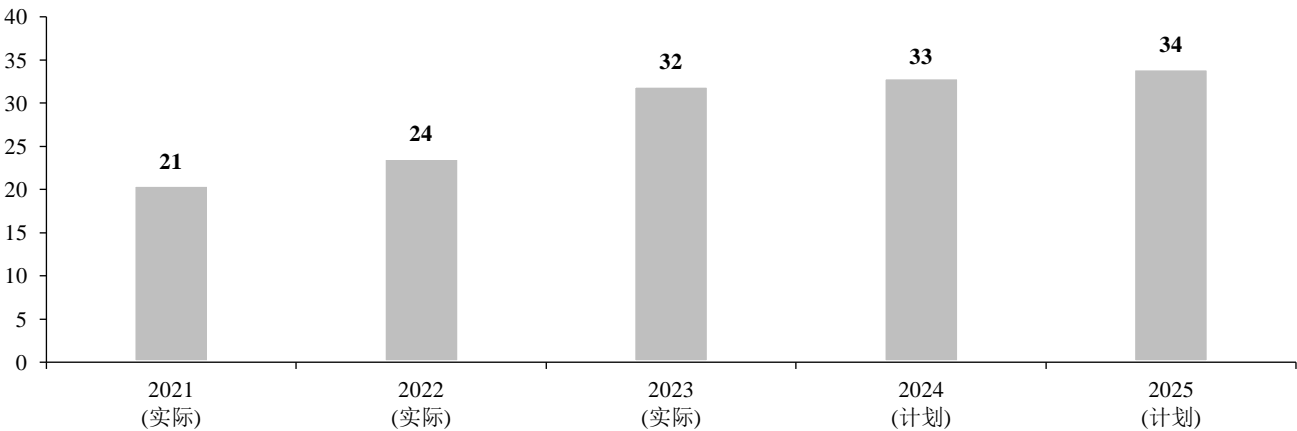
25.20 难民应对计划与国家战略保持一致，并支持收容国政府在多种情况下规划和协调难民应对措施。这些计划依照《难民问题全球契约》采取“全社会”办法，反映不同合作伙伴的大力参与。2016 年至 2023 年，难民署每年与 72 个难民收容国的 7 000 多个合作伙伴协调 5 至 8 个区域难民应对计划。

经验教训和计划作出的改变

25.21 本方案吸取的主要经验教训是，一系列地方、国家和国际业务合作伙伴，包括地方和国内非政府组织、信仰组织、难民领导和妇女领导的组织，以及参与区域难民应对计划的收容社区，可帮助确保对难民局势作出更全面的反应。它们在提高认识和动员地方社区支持难民应对计划方面发挥重要作用。它们将补充和加强国际伙伴在制定和执行难民应对计划方面提供的支持。难民署将借鉴这一经验教训，努力增加社区组织和地方组织的数量，以确保它们能够促进并受益于区域难民应对计划的协调、宣传和资源调动。本方案将促进和支持本地化对策和行动的制定，将重点置于与地方社区间的合作伙伴关系。

25.22 下述业绩计量说明实现目标方面的预期进展(见图 25.四)。

图 25.四  
业绩计量：全球难民应对计划中地方和国家业务合作伙伴所占百分比(在所有合作伙伴中占比)



立法授权

25.23 在编制拟议方案预算时已予审查的下列清单列出了赋予难民署的所有任务授权。

大会决议

319 A (IV)	难民与无国籍人	50/152; 73/151;	联合国难民事务高级专员公署
428 (V)	联合国难民事务高级专员公署规程	75/163; 76/143;	
538 B (VI)	援助及保护难民问题	77/198; 78/184	
1166 (XII)	对联合国难民事务高级专员主管范围内难民的 国际援助	58/153	落实联合国难民事务高级专员为加强其办事处 执行任务的能力而建议的行动
46/108; 78/185	向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供 援助	70/1 78/205	《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》 保护和援助境内流离失所者



公约和会议宣言

1951 年《关于难民地位的公约》及 1967 年《关于难民地位的议定书》	1984 年《关于难民的卡塔赫纳宣言》
1954 年《关于无国籍人地位的公约》	1989 年《儿童权利公约》
1961 年《减少无国籍状态公约》	1994 年难民和流离失所者问题圣何塞宣言
1969 年《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》	2009 年《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》

应交付产出

25.24 表 25.1 列出了难民署的所有应交付产出。

表 25.1  
按类别和次类别列示的 2023-2025 年期间应交付产出

类别和次类别	2023 年计划	2023 年实际	2024 年计划	2025 年计划
A. 协助政府间进程和专家机构				
议事机构文件(文件数目)	36	43	35	34
1. 联合国难民事务高级专员提交大会的报告	1	2	1	1
2. 秘书长提交大会的关于向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助的报告	1	1	1	1
3. 联合国难民事务高级专员方案执行委员会提交大会的报告	1	1	1	1
4. 提交高级专员方案执行委员会的关于国际保护的年度说明	1	1	1	1
5. 提交高级专员方案执行委员会的与包括难民署的检查和评价活动在内的监督问题有关的文件	7	7	7	7
6. 常设委员会提交执行委员会的报告	4	3	3	3
7. 提交大会的关于联合国难民事务高级专员公署年度方案预算的报告	1	1	1	1
8. 供执行委员会和常设委员会使用的文件和会议室文件	20	27	20	19
实质性会议服务(3 小时会议次数)	35	41	28	30
下列机构的会议：				
9. 行政和预算问题咨询委员会	2	2	2	2
10. 第五委员会	1	1	1	1
11. 方案和协调委员会	1	1	1	1
12. 执行委员会和常设委员会	26	26	23	25
13. 宣布向联合国难民事务高级专员方案提供自愿捐助的大会特设委员会	1	1	1	1
14. 难民问题全球论坛	4	10	—	—
会议文件服务(千字)	200	200	200	200
15. 执行委员会和常设委员会文件	200	200	200	200

类别和次类别	2023 年计划	2023 年实际	2024 年计划	2025 年计划
<b>B. 生成和转让知识</b>				
外地和技术合作项目(项目数目)	9	9	9	9
16. 创造有利的保护环境，在安全环境中实现权利，增强社区权能，确保自愿遣返、就地融入和重新安置等解决办法	9	9	9	9
研讨会、讲习班和培训活动(天数)	60	62	60	60
17. 为政府和执行伙伴举办的紧急情况管理、难民法、保护和业务管理等培训课程	45	45	45	45
18. 为难民署执行伙伴和政府官员举办的关于方案领域，包括关于《难民问题全球契约》的研讨会	15	17	15	15
出版物(出版物数目)	9	24	32	22
19. 全球被迫流离失所的年中和年底趋势(前《统计年鉴》)	2	2	2	2
20. 关于保护方面一系列主题的出版物	7	22	30	20
真相调查、监测和调查团(调查团和监测团数目)	45	45	44	44
21. 方案执行情况监测团	40	40	40	40
22. 与监察主任办公室受理的案件有关的调查	5	5	4	4
人道主义援助访问团(访问团数目)	50	143	75	130
23. 难民署高级执行小组执行的人道主义援助任务	50	143	75	130
<b>C. 实质性应交付产出</b>				
协商、咨询和倡导：为会员国开展关于建立符合保护标准的国家法律和行政框架的协商和咨询工作；与合作伙伴、非政府组织、私营部门和国家政府开展对话和协商。				
直接提供服务：为约 2 700 万难民和寻求庇护者进行生物特征登记；为各个行动约 1 000 万人提供现金支助；为至少 500 000 人提供与住所有关的救济物品；为约 1 300 万人提供保护服务；提供法律援助，便利获得国籍或确认国籍；为流离失所者提供基本卫生保健服务，为妇女和女童提供全面卫生保健；难民署至少 70%的业务活动设有投诉和反馈机制。				
<b>D. 信息传播方面的应交付产出</b>				
外联方案、特别活动和宣传材料：具有里程碑意义的全球信息传播活动，诸如世界难民日；南森难民奖，这是一项年度活动，旨在表彰为被迫流离失所者和无国籍人开展杰出工作的个人和组织；难民署的全球消除无国籍状态运动；关于持久解决办法、气候行动、团结和包容等专题优先事项的沟通宣传。				
对外和媒体关系：媒体和通信伙伴关系以及媒体对紧急情况、气候行动和寻求安全的权利等专题领域的报道；90 多位全球、区域和国家亲善大使和知名支持者开展提高认识活动。				
数字平台和多媒体内容：与被迫流离失所者和无国籍人共同主导或共同制作约 30 个故事；难民署网站和难民署社交媒体平台。				

## B. 2025 年拟议所需员额资源和非员额资源

### 概述

- 25.25 作为 2025 年拟议方案预算工作的一部分，难民署依照大会第 77/262 号决议第 20 段进行了支出审查。根据难民署《章程》第 20 条，除非大会另有决定，除与高级专员公署运作有关的行政支出外，任何其他支出均不得由联合国预算承担，与高级专员活动有关的所有其他支出均应由自愿捐款供资。难民署 2024 年核定经常预算为 47 175 700 美元，占同期总预算估计数 10 621 668 300 美元的 0.4%。
- 25.26 难民署的经常预算用于支付管理和行政支出，并反映于两个支出用途：(a) 员额，用于支付员额配置表中副秘书长和助理秘书长员额的费用；(b) 赠款和捐助款，用于支付难民署行政总开支的一部分。以赠款而不是员额和非员额资源的形式向难民署提供资金的做法始于 2002-2003 两年期，旨在简化难民署的预算程序。2008 年向大会报告了对 2002-2003 两年期、2004-2005 两年期和 2006-2007 两年期一笔总付安排和所得经验教训的审查结果(见 A/63/537)。大会根据行政和预算问题咨询委员会的建议(A/63/616，第 10 段)，在第 63/263 号决议第七节认可在今后拟议方案预算的预算列报中维持对难民署供资的一笔总付安排。
- 25.27 支出审查涉及难民署经常预算对该署行政支出拨款现有安排的经验，详情见本报告第 25.34 至 25.47 段。根据审查结果并根据大会以往就难民署经常预算资源水平作出的决定，不提议对现有安排作任何改动。
- 25.28 表 25.2 至 25.4 显示 2025 年拟议经常预算资源，并酌情显示资源变动细节。

表 25.2  
总表：按支出用途列示的财政资源演变情况

(千美元)

支出用途	2023 年 支出 <sup>a</sup>	2024 年 核定	变动					2025 年估计 (重计费用前)
			技术 调整	新的/ 扩大的任务	其他	共计	百分比	
员额	730.4	755.0	—	—	—	—	—	755.0
赠款和捐助款 <sup>b</sup>	43 934.1	46 420.7	—	—	—	—	—	46 420.7
<b>共计</b>	<b>44 664.5</b>	<b>47 175.7</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>47 175.7</b>

<sup>a</sup> 在编写本报告时，本表及其后各表中列报的支出并非最终支出，可能会调整，因此本报告所载信息与 2024 年 3 月 31 日前将公布的财务报表中的信息可能略有不同。

<sup>b</sup> 用于支付 218 个临时员额(4 个 D-2、13 个 D-1、20 个 P-5、36 个 P-4、23 个 P-3、12 个 P-2、25 个一般事务人员(特等)和 85 个一般事务人员(其他职等))的全部费用并用作支付订约承办事务、一般业务支出和联合国联合活动费用的款项。

注：表格和图表使用的缩写如下：ASG，助理秘书长；USG，副秘书长。

表 25.3  
总表：2025 年拟议员额和员额变动  
(员额数目)

	数目	详情
2024 年核定	2	1 个 USG、1 个 ASG
员额变动	—	
2025 年拟议	2	1 个 USG、1 个 ASG

表 25.4  
总表：按职类和职等列示的拟议员额  
(员额数目)

职类和职等	2024 年核定	变动				2025 年拟议
		技术调整	新的/扩大的任务	其他	共计	
专业及以上职类						
USG	1	—	—	—	—	1
ASG	1	—	—	—	—	1
共计	2	—	—	—	—	2

25.29 关于 2025 年拟议资源分配的更多细节见表 25.5 至 25.7 和图 25.五。

25.30 如表 25.5 (1)和 25.6 (1)所示，2025 年拟议资源总额在重计费用前为 47 175 700 美元，与 2024 年核定预算相比没有变化。拟议资源数用于充分、高效率、高成效地执行任务。

表 25.5  
总表：按资金来源和构成部分列示的财政资源演变情况  
(千美元)

(1) 经常预算

构成部分	2023 年 支出	2024 年 核定	变动				2025 年估计 (重计费用前)
			技术 调整	新的/ 扩大的任务	其他	共计	百分比
A. 行政领导和管理	730.4	755.0	—	—	—	—	755.0
B. 工作方案	—	—	—	—	—	—	—
C. 方案支助	43 934.1	46 420.7	—	—	—	—	46 420.7
小计(1)	44 664.5	47 175.7	—	—	—	—	47 175.7

**第 25 款      为难民提供国际保护、持久解决办法和援助**

**(2)    预算外**

构成部分	2023 年支出	2024 年估计	变动	百分比	2025 年估计
A. 行政领导和管理	—	—	—	—	—
B. 工作方案	4 009 511.3	9 328 760.2	—	—	9 328 760.2
C. 方案支助	932 698.3	1 245 732.4	—	—	1 245 732.4
<b>小计(2)</b>	<b>4 942 209.6</b>	<b>10 574 492.6</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>10 574 492.6</b>
<b>共计(1+2)</b>	<b>4 986 874.1</b>	<b>10 621 668.3</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>10 621 668.3</b>

表 25.6  
 总表：按资金来源和构成部分列示的 2025 年拟议员额  
 (员额数目)

**(1)    经常预算**

构成部分	2024 年核定	变动				2025 年拟议
		技术调整	新的/ 扩大的任务	其他	共计	
A. 行政领导和管理	2	—	—	—	—	2
B. 工作方案	—	—	—	—	—	—
C. 方案支助 <sup>a</sup>	—	—	—	—	—	—
<b>小计(1)</b>	<b>2</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>2</b>

**(2)    预算外**

构成部分	2024 年 估计	变动	2025 年 估计
A. 行政领导和管理	—	—	—
B. 工作方案	8 689	—	8 689
C. 方案支助	8 169	—	8 169
<b>小计(2)</b>	<b>16 858</b>	<b>—</b>	<b>16 858</b>
<b>共计(1+2)</b>	<b>16 860</b>	<b>—</b>	<b>16 860</b>

<sup>a</sup> 不包括由赠款和捐助款供资的 218 个临时员额。

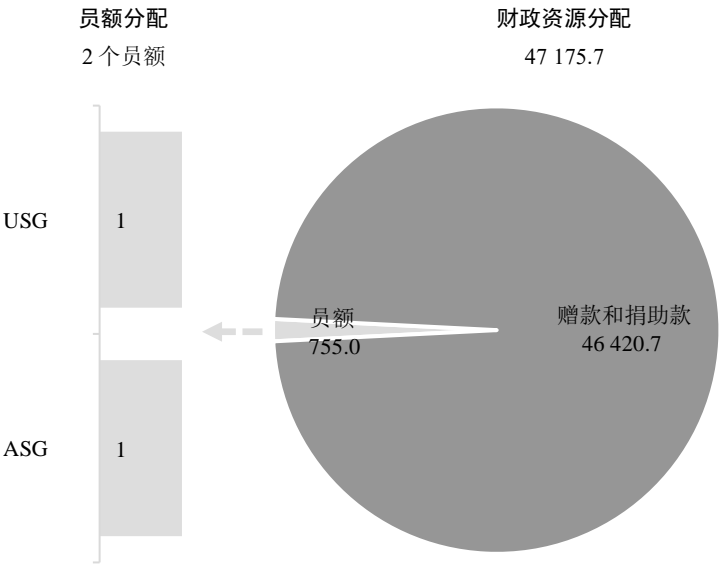
表 25.7  
总表：财政资源和员额资源的演变情况

(千美元)

	2023 年 支出	2024 年 核定	变动				2025 年估计 (重计费用前)	
			技术调整	新的/ 扩大的任务	其他	共计		
按主要支出类别列示的财政资源								
员额	730.4	755.0	—	—	—	—	—	755.0
非员额	43 934.1	46 420.7	—	—	—	—	—	46 420.7
共计	44 664.5	47 175.7	—	—	—	—	—	47 175.7
按职类列示的员额资源								
专业及以上职类		2	—	—	—	—	—	2
共计		2	—	—	—	—	—	2

图 25.5  
2025 年拟议资源(重计费用前)分配情况

(员额数目/千美元)



### 预算外资源

- 25.31 如表 25.5(2)和 25.6(2)所示, 预算外资源估计为 10 574 492 600 美元。这些资源依据的是难民署执行委员会在 2023 年 10 月全体会议上核可的难民署 2024 年年度方案预算(A/AC.96/74/5)。在 2025 年难民署年度规划工作于 2024 年第二季度完成之前, 2024 年的数额被用作 2025 年估计数。
- 25.32 预计 2025 年的实物捐助估计价值为 120 000 000 美元, 包括向受益人分发的物品以及免费提供的房舍、水电、交通运输和人员。
- 25.33 本款下的预算外资源须接受大会附属机关难民署执行委员会的监督。

### 支出审查

#### 背景

- 25.34 难民署《章程》是作为大会第 428 (V)号决议的附件于 1950 年 12 月 14 日通过。根据《章程》第 20 条, 除非大会另有决定, 除与高级专员公署运作有关的行政支出外, 任何其他支出均不得由联合国预算承担, 与高级专员活动有关的所有其他支出均应由自愿捐款供资。虽然《章程》没有界定“行政支出”的含义, 但根据行政和预算问题咨询委员会在其提交大会第七届会议的第一次报告中提出的定义,<sup>4</sup> 此词语被理解是指一般业务费用及其相关管理费用以外的支出。难民署将其管理和行政费用作为一个单独的费用类别列报, 这一类别的定义是难民署总部发生的与对该组织的领导和管理至关重要的职能有关费用, 如行政领导、评价和监督、信息技术、人力资源以及财务和行政。
- 25.35 大会在 2003 年 12 月 23 日第 58/270 号决议中请秘书长向大会第五十九届会议提出关于逐步执行《章程》第 20 条的提案, 以期充分执行该条规定。秘书长提交了报告(A/59/294, 2004 年 8 月 24 日), 他在报告中提议, 通过在其后各个两年期增加非员额行政资源, 由联合国经常预算承担难民署 50.8%的管理和行政费用。50.8%是根据 2002-2003 年预算中由经常预算供资的员额数(220)与管理 and 行政员额总数(433)之间的比率计算而得。
- 25.36 大会在第 59/276 号决议第三节请秘书长在方案预算中列出关于从经常预算中逐步增加给难民署的款项, 以期充分执行难民署《章程》第 20 条的提议, 并在 2006-2007 两年期拟议方案预算的框架内向大会第六十届会议报告所取得的进展, 同时确认 50.8 这个百分比并不是一个上限。其后, 秘书长提议在 2006-2007 至 2012-2013 各个两年期预算中增加经常预算供资比例。
- 25.37 下表 25.8 显示了与难民署管理和行政总支出相比, 由经常预算承担的这方面费用支出占比。如表 25.8 所示, 自 2012-2013 两年期以来, 经常预算为难民署管理和行政费用供资的相对比例逐步下降, 从 38.2%(2012-2013 两年期)降至 2024 年的 23.8%。这主要是由于由预算外资源供资、旨在支持不断扩大的工作方案的管理和行政构成部分的增加, 而经常预算赠款却没有相应增加, 另一原因是前几年经常预算下的经费减少。

---

<sup>4</sup> 《大会正式记录, 第七届会议, 补编第 7 号》(A/2157), 第三部分。

表 25.8  
难民署管理和行政费用中由经常预算供资部分的演变情况

(千美元)

说明	2010-2011 年度	2012-2013 年度	2014-2015 年度	2016-2017 年度	2018-2019 年度	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年 <sup>a</sup>	2024 年 <sup>b</sup>
经常预算支出/批 款共计	83 699.7	93 300.0	89 876.2	84 370.7	86 282.1	40 110.5	43 132.1	42 211.0	44 664.5	47 175.7
难民署管理和行政 支出/预算共计	223 794.4	244 032.4	272 001.0	298 881.5	310 844.3	170 050.2	196 513.5	193 524.0	193 524.0	198 034.2
经常预算占管理和 行政支出/预算总 额的百分比	37.4	38.2	33.0	28.2	27.8	23.6	21.9	21.8	23.1	23.8

<sup>a</sup> 在编写本报告时，本表及其后各表中列报的支出并非最终支出，可能会调整，因此本报告所载信息与 2024 年 3 月 31 日前将公布的财务报表中的信息可能略有不同。

<sup>b</sup> 核定预算。

25.38 大会在第 70/247 号决议中请秘书长根据难民署行政预算增长情况，审查经常预算供资水平。行政和预算问题咨询委员会在其 A/72/7 号报告第六.29 段中建议大会请秘书长按照大会第 70/247 号决议第 85 段的要求，毫不拖延地审查经常预算供资水平，至迟在 2020-2021 两年期拟议方案预算中提供审查结果。大会在 2017 年 12 月 24 日通过的第 72/261 号决议第 142 段中未核可这一建议。

25.39 秘书处考虑到了大会第 72/261 号决议，该决议是大会专门就充分执行难民署《章程》第 20 条问题提出的迄今最新的指导意见。因此，未提议对赠款和捐助款预算作任何变动，唯一的变动是与重计费用有关的年度同比数额。

优化赠款安排

25.40 支出审查将重点置于 2019 年至 2023 年五年期间赠款的使用情况。下表 25.9 载列了经常预算支出细目，包括经常预算支出在难民署管理和行政相关支出总额中所占百分比。



表 25.9  
联合国经常预算支出在难民署管理和行政费用中所占比例  
(千美元)

说明	2019	2020	2021	2022	2023 <sup>a</sup>
员额	661.9	682.1	688.1	676.0	730.4
赠款和捐助款:	42 665.9	39 428.4	42 444.0	41 535.0	43 934.1
临时员额(218)	37 014.5	38 442.8	40 053.7	38 571.5	37 961.4
日内瓦总部房地地的租金和维修费	2 513.3	985.6	2 390.3	2 638.3	4 436.6
联合国联合活动捐助款	581.6	—	—	325.2	—
日内瓦总部安保事务	2 556.4	—	—	—	1 536.1
<b>经常预算支出共计</b>	<b>43 327.8</b>	<b>40 110.5</b>	<b>43 132.1</b>	<b>42 211.0</b>	<b>44 664.5</b>
<b>难民署管理和行政支出</b>	<b>164 001.3</b>	<b>170 050.2</b>	<b>196 513.5</b>	<b>193 524.0</b>	<b>193 524.0</b>
<b>由经常预算承担的支出占比(百分比)</b>	<b>26.4</b>	<b>23.6</b>	<b>21.9</b>	<b>21.8</b>	<b>23.1</b>

<sup>a</sup> 支出为临时数字。

- 25.41 如表 25.9 所示, 审查结果显示, 与 218 个员额有关的支出(平均每年 3 840 万美元)保持稳定, 但有一些波动, 反映了费用差异和空缺率, 部分原因在于难民署的轮调政策, 即工作人员在一个工作地点工作满规定年限后将轮调, 这导致出现一些空缺。
- 25.42 此外, 虽然赠款项下提供的数额相当于 218 个员额和非员额资源, 但赠款的组成, 包括临时员额的职等和数目以及资源的分配, 由难民署管理, 以支持其管理和行政活动。因此, 如表 25.9 所示, 与这 218 个员额有关的支出首先由用于支付其他费用的剩余资金承付, 以支助其管理和行政活动。
- 25.43 下表 25.10 和 25.11 载有由经常预算赠款供资的 218 个员额的职等、所属司厅和职能的相关信息。这 218 个员额占难民署管理和行政员额总数 740 个的 29.5%。

表 25.10  
2019-2024 年由经常预算供资的员额(按职等列示)  
(员额数目)

职等	2019	2020	2021	2022	2023	2024
D-2	4	4	4	4	4	4
D-1	14	14	14	14	13	13
P-5	14	16	16	19	20	20
P-4	36	36	38	35	36	36
P-3	25	25	24	24	23	23
P-2/1	6	9	9	9	12	12
一般事务人员(特等)	28	28	26	26	25	25
一般事务人员(其他职等)	91	86	87	88	85	85
<b>共计</b>	<b>218</b>	<b>218</b>	<b>218</b>	<b>218</b>	<b>218</b>	<b>218</b>

表 25.11  
按司/厅列示的 2019-2024 年经常预算供资员额及其职能  
(员额数目)

司/厅	职能	2019	2020	2021	2022	2023	2024
执行办公室(包括副高级专员办公室)	行政领导和管理	9	8	8	8	7	7
监察主任办公室	监督	5	6	6	6	5	3
道德操守办公室	道德操守	3	3	3	3	4	4
评价处	评价/监督	—	—	—	—	—	2
法律事务处	法律	7	8	8	8	9	10
监察员办公室	监察员	2	2	2	2	2	2
转型和变革处	管理服务	1	1	1	1	1	1
治理处	会议事务	—	5	5	5	5	5
人力资源管理司	人力资源管理/人力资源政策/工作 人员福利/职业管理	64	59	59	59	61	58
财务和行政管理司	财务/行政/金库/房舍管理	71	71	71	50	46	48
对外关系司	公共和私营部门筹资/对外关系/全 球传播/伙伴关系协调/记录和档案	51	49	49	49	48	46
信息系统和电信司	信息技术支助事务	5	6	6	6	9	8
战略规划和成果司	战略规划/预算编制/执行伙伴管理	—	—	—	21	21	24
共计		218	218	218	218	218	218

- 25.44 结果显示，218 个员额的分布情况保持在难民署核心管理和行政职能范围内，按职等的分布情况保持稳定，但根据难民署业务需求的变化有所调整。
- 25.45 这 218 个员额涵盖行政领导、信息系统和电信、人力资源、财务和行政、对外关系以及监督和战略规划等核心领域的管理和行政职能。这些职能的性质每年变化不大，对于难民署有效执行任务至关重要。这些员额的组成是按照《章程》第 20 条最佳利用了经常预算资源。2025 年预算的规划正在进行中，并将于 2024 年第二季度完成，但员额配置预计不会发生重大变化。
- 25.46 赠款安排非常适合难民署的活动，因为它使难民署能够管理其资源，同时确保透明度并遵守核定赠款总额的限制。这一安排消除了与联合国和难民署使用不同企业资源规划系统以及不同账户结构有关的复杂性。
- 25.47 根据审查结果，包括大会在第 72/261 号决议中提出的建议，秘书长提议不改变现行安排，对赠款的任何调整，最高可达 50.8%，将取决于大会就此事项作出的决定。

行政领导和管理

- 25.48 高级专员(副秘书长)由大会根据秘书长的提名选出，负责对活动进行全面指导、监督和管理。难民署《章程》附件列有高级专员的职责。高级专员在履行这些职责时得到一名副高级专员(助理秘书长)的协助。

25.49 行政领导和管理构成部分包括执行办公室、治理处、评价处、监察主任办公室、道德操守办公室、难民署驻纽约联络处和全球数据处。企业风险管理、监察员办公室、法律事务处、创新处和转型和变革处向副高级专员报告，也是行政领导和管理的一部分。

25.50 根据《2030 年可持续发展议程》，特别是根据可持续发展目标中鼓励各组织将可持续性信息纳入各自报告周期的具体目标 12.6，并且根据大会第 72/219 号决议第 19 段所述共有任务，难民署继续努力在业务中增加使用可持续能源。

25.51 难民署制定了到 2025 年将其温室气体排放量减少 30%的目标。为此，在全球 429 个办事处中的 420 个办事处安装了数据收集系统，以便能够远程监测电力消耗和由此产生的温室气体排放。2024 年，难民署的目标是将其 15 个碳排放量最大的办事处转而使用清洁能源，到 2025 年再转换 10 个。79%的难民署车辆安装了卫星数据跟踪系统，以监测排放，目标是到 2025 年将这一比例提高到 85%。难民署的全球车辆包括在埃塞俄比亚、印度、约旦、肯尼亚和尼泊尔使用的 17 辆电动车，以及在 27 个国家使用的 85 辆混合动力车。

25.52 表 25.12 反映了及时提交材料和提前预订机票方面的信息。

25.53 2023 年提前规划差旅的遵守率为 20%，与往年相比有所进展。必须结合难民署的任务看待这一数字，因为这一任务经常需要该署部署工作人员来应对紧急人道主义需求，这给提前规划差旅带来难题。同样值得注意的是，2023 年在优化差旅活动方面取得了具有里程碑意义的重大进展，见诸于新的企业资源规划系统的部署。这一举措预期可简化审批程序，减少审批时间，最终有利于提前预订。这些优化工作将在 2024 年继续进行，同时推出新的宣传举措，强调提前规划差旅的重要性。

表 25.12  
遵守率

(百分比)

	2021 年实际	2022 年实际	2023 年实际	2024 年计划	2025 年计划
及时提交材料	100	90	85	100	100
在差旅开始前提前至少两星期购买机票	16	16	20 <sup>a</sup>	100	100

<sup>a</sup> 合规率的计算未计及 2023 年最后三个月，这是两个企业资源规划系统之间的过渡阶段，在此期间适用了切换程序，因此无法评估合规率。

25.54 2025 年拟议经常预算资源为 755 000 美元，与 2024 年核定预算相比没有变化。关于 2025 年拟议资源分配的其他详情见表 25.13。

表 25.13  
行政领导和管理：财政资源和员额资源的演变情况

(千美元/员额数目)

	2023 年 支出	2024 年 核定	变动				2025 年估计 百分比 (重计费用前)	
			技术调整	新的/ 扩大的任务	其他	共计		
按主要支出类别列示的财政资源								
员额	730.4	755.0	—	—	—	—	—	755.0
共计	730.4	755.0	—	—	—	—	—	755.0
按职类列示的员额资源								
专业及以上职类		2	—	—	—	—	—	2
共计		2	—	—	—	—	—	2

## 工作方案

25.55 根据难民署《章程》第 20 条，高级专员公署的经费由联合国预算提供。除非大会另有决定，除与高级专员公署运作有关的行政支出外，任何其他支出均不得由联合国预算承担。与高级专员活动有关的所有其他支出均应由自愿捐款供资。因此，在工作方案构成部分下没有估计任何经常预算资源。

## 方案支助

25.56 方案支助构成部分包括总部各司、区域局和国家方案的一些构成部分，这些单位在不同程度上制定、拟订、指导和管理方案，并进行方案评价和监督。它们还履行信息技术、财务管理、人力资源管理和行政方面的职能。

25.57 2025 年拟议经常预算资源为 46 420 700 美元，与 2024 年核定预算相比没有变化。关于 2025 年拟议资源分配的其他详情见表 25.14。

25.58 2002-2003 两年期开始为难民署的行政支出提供赠款，而不是作为员额资源和非员额资源提供赠款(A/56/6 (Sect.23)，第 23.20 段)，以简化难民署的工作，不再需要对部分行政员额采取单独的行政程序。三个两年期后将审查这一安排。2008 年向大会第六十三届会议报告了对一笔总付安排的审查结果和对 2002-2003、2004-2005 和 2006-2007 这三个完整两年期的审查所得经验教训(见 A/63/537)。大会根据行政和预算问题咨询委员会的建议(A/63/616，第 10 段)，在第 63/263 号决议第七节认可在今后拟议方案预算的预算列报中维持对难民署供资的一笔总付安排。

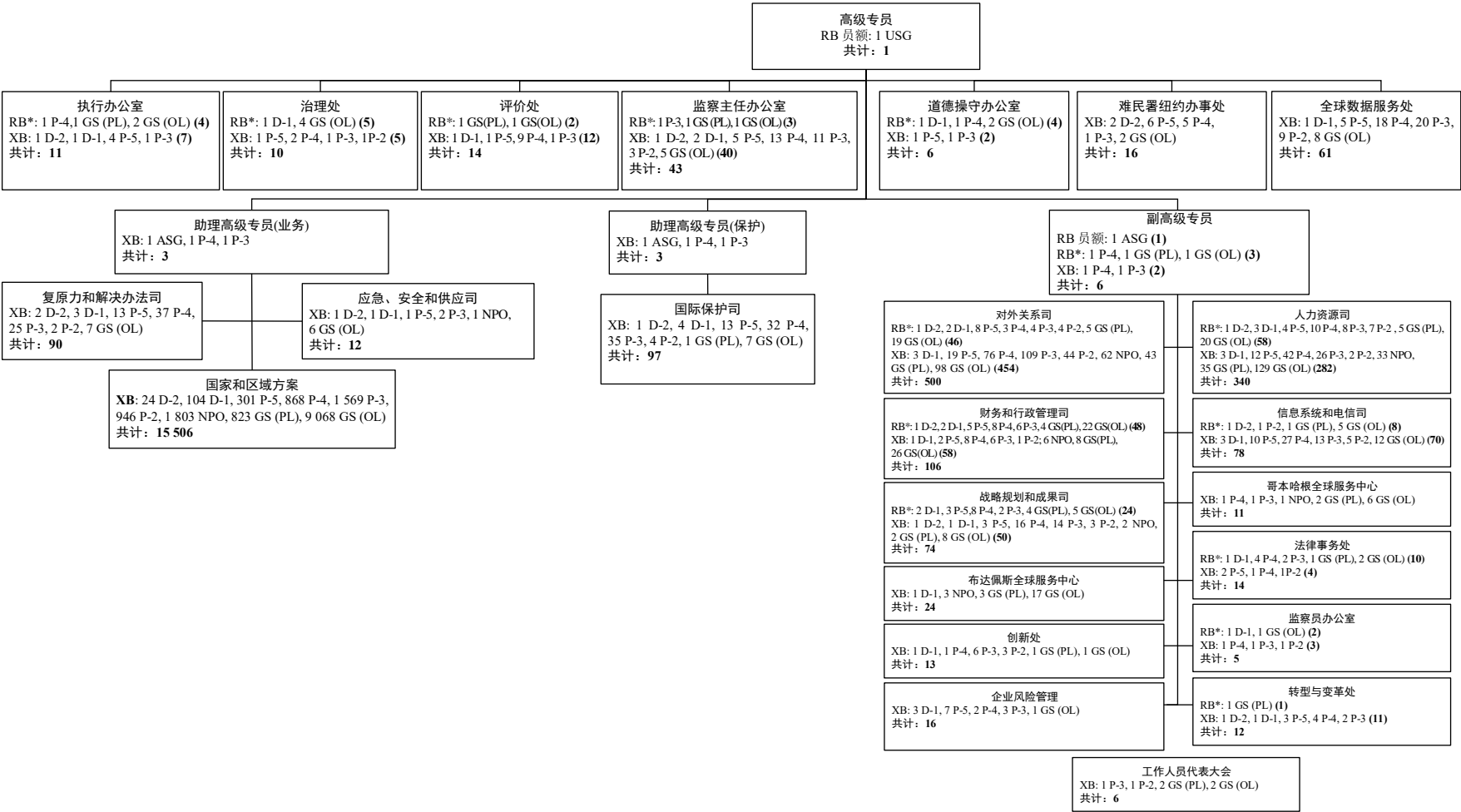
表 25.14  
方案支助：财政资源和员额资源的演变情况

(千美元/员额数目)

	2023 年 支出	2024 年 核定	变动				2025 年估计 (重计费用前)	
			技术调整	新的/ 扩大的任务	其他	共计		
按主要支出类别列示的财政资源								
非员额								
赠款和捐助款	43 934.1	46 420.7	—	—	—	—	—	46 420.7
<b>共计</b>	<b>43 934.1</b>	<b>46 420.7</b>	—	—	—	—	—	<b>46 420.7</b>

附件

2025 年组织结构和员额分配



注：“RB 员额”是指由经常预算供资的两个员额；“RB\*”指由经常预算赠款供资的员额，为指示性目的在经常预算标题下列示。总部各司和一些处和股下的预算外员额包括设在布达佩斯和哥本哈根的全球服务中心的员额；所有员额均按人次/每年计算。

缩写：ASG，助理秘书长；GS(OL)，一般事务人员(其他职等)；GS(PL)，一般事务人员(特等)；NPO，本国专业干事；RB，经常预算；难民署，联合国难民事务高级专员公署；USG，副秘书长；XB，预算外。