



---

高级专员方案执行委员会

第五十九届会议

2008年10月6日至10日，日内瓦

临时议程项目5

常设委员会工作报告

**常设委员会第四十三届会议报告**  
**(2008年9月23日至24日)**

常设委员会的报告 \*

一、导 言

1. 会议由执行委员会主席鲍德韦恩·范埃嫩纳姆大使阁下(荷兰)主持开幕。

二、通过第四十三届会议议程

2. 通过了会议室文件 EC/59/SC/CRP.21/Rev.1 所载会议议程。

---

\* 常设委员会于2008年10月7日召开的续会通过的报告。

### 三、通过常设委员会第四十二届会议报告草案 和第四十一届会议报告的更正

3. 通过了 EC/59/SC/CRP.20 号文件所载常设委员会第四十二届会议报告草案。对委员会第四十一届会议报告的更正(EC/59/SC/CRP.7/Corr.1)的通过推迟到以后进行。

### 四、方案预算和供资情况

4. 副高级专员发言介绍了这个项目第一个发言，谈到四个方面：预算工作进程、订正预算、改革进程、正在进行的评价联合国难民署受益者实际需要的工作。

5. 关于预算问题，他解释说，难民署正在争取请委员会批准加大预算空间，以弥补汇率波动带来的影响。当汇率波动对难民署有利时，难民署需要寻找额外的预算空间才能使用有关资金；而当汇率波动不利时，难民署则需要额外的资金以弥补损失。由于美元贬值，粮食和燃料价格上涨，2009 年方案订正预算也受到实际成本上升的影响。大多数损失已通过匀支弥补，但是仍然需要对订正预算作出某些调整。

6. 副高级专员随后谈判改革进程，以及难民署能否适应如此大的变化的问题。他告知委员会，任何改革事项都应于年底前提上日程，并于 2009 年 6 月前完成。将继续在总部通过审查结构和工作进程而精简机构和降低成本，还要进行职权和办事机构的权力下放和区域化。正在进行的人力资源改革将包括解决待职工作人员问题的举措。副高级专员强调，改革进程的目的是提高效率，让项目有更多资金，使难民署的受益者直接获益。

7. 关于全球需求评估，副高级专员解释说，与以往基于资源的预算战略相反，全球需求评估旨在记录难民署所关注的人口的实际需要。但是，他强调，满足这些需要是国际社会而不是难民署的责任。通过全球需求评估确认的需要将载于 2010-2011 年预算。

#### A. 2008 年方案预算和供资最新情况

8. 对外关系司司长介绍了 EC/59/SC/CRP.22 概述的 2008 年年度方案和补充方案的最新经费情况。虽然年度方案的预计缺口相对较小，但是各补充方案的情况各不相同，有些资金充足，而另一些则需要额外的支助。主计长提供了进一步详情，对捐助方的高度信心表示欢迎。但是，她指出，尽管捐款在名义上增加了，但是考虑通货膨胀因素后，实际增加量并没有那么多。

9. 一些代表团对重要文件迟交表示遗憾，一些代表团同意行政和预算问题咨询委员会关于简化预算文件的建议。一些代表团询问了年度方案预算下 1,060 万美元预计缺口的影响，以及能否使用业务准备金弥补该缺口。一些代表团回顾道，严格指定款项用途违背了优良的人道主义捐助原则，因此敦促捐助者减少对款项用途的指定。

10. 副高级专员承认某些文件的长度和提供存在问题。迟交的部分原因是行政和预算问题咨询委员会年度会议和 9 月份的常设委员会会议之间的时间间隔很短。鉴于难民署的日程紧，方案周期短，因此不可能在常设委员会 6 月开会之前提交第二年的预算。关于资金缺口问题，副高级专员答复说，如有要求，可以用业务准备金弥补缺口，不过当时为 1,900 万美元的业务准备金可能最需要用来处理意外的紧急事件。

11. 副高级专员感谢代表们支持全球需求评估，并向委员会保证，将要求根据轻重缓急对需要进行严格的排序，且这些需要的确认过程包括与政府、组织和受益者的磋商。不可避免地，这样一个过程涉及“项目化”风险，他呼吁捐助方不要指定款项的用途，因为严格指定款项用途将使排序变得毫无意义。

#### B. 难民署 2008-2009 年的两年期方案预算(订正预算)

12. 主计长在介绍 EC/59/SC/CRP.26 号文件所载预算时总结了 2009 年年度方案预算中拟议的 16,670 万美元增加量的主要组成，包括用于全球行动、工作人员自愿离职、以及 8 个试点国家的全球需求评估中确认的需要的额外经费。此外，难民署要求将“与任务相关的新的或额外活动”准备金增加到 7,500 万美元。难民署计划在 2009 年实施 22 个补充方案，其中 8 个专门针对境内流离失所者。

13. 主计长还向委员会简要介绍了财务稳定和预算控制方面的持续发展、管理系统更新项目和新软件 Focus、《国际公共部门会计准则》的采纳、风险管理、监督和问责制。关于与服务终了津贴和退休津贴有关的负债，在 2009 年执行委员会批准一个筹资机制之前，难民署将继续采取现收现付的办法。

14. 一些代表团质疑是否需要进一步增加预算，还有一些代表团提到，常设委员会第四十二届会议批准的订正预算中已经考虑了汇率问题。一个代表团对补充预算的增加表示担忧。另一个代表团想知道如果没有收到捐款，是否会中止实施特别方案下的项目。许多代表团都着重指出行政和预算问题咨询委员会的结论，即难民署将花不完 7,500 万美元的“与任务相关的新的或额外活动”准备金。

15. 一些代表团重申了对全球需求评估进程的支持。一个代表团询问是否可以将核心资金用于全球需求评估活动，另一些代表团质疑如何将全球需求评估确认的需要纳入预算。各代表团强调，人道主义参与者之间，特别是联合呼吁程序框架下的合作至关重要。

16. 主计长解释说，当地实际需要的变化，一些非美元货币汇率的变化，以及新确认的需要，是订正预算的原因。她确认难民署已经准备好在 2010 年采用《国际公共部门会计准则》，而且难民署确信它确实需要在 2009 年“与任务相关的新的或额外活动”准备金下申请的额外的预算空间。迄今为止，难民署已经花费了 6,120 万美元“与任务相关的新的或额外活动”准备金。

17. 副高级专员承认对补充方案的增加有所担忧，但是预计新的预算结构将在一定程度上解决这个问题。关于全球需求评估，他希望可以将这些需要纳入年度方案。此外，他解释说，对“与任务相关的新的或额外活动”准备金的捐款是经常性捐款的补充，如果没有该准备金机制，难民署将不得不拒绝一些项目。

## 五、管理、财务控制、行政监督和人力资源

### A. 财 务

18. 主计长介绍了 A/AC.96/1051 号文件所载 2007 年决算。捐款水平更高和承诺捐款更早兑现体现了捐助者的强大支持，再加上持续的严格、谨慎的财务管理，使难民署在 2007 年实现了财务盈余。

19. 一个代表团承认，为与雇员的服务终了津贴和退休后津贴有关的负债筹资对于像难民署这样自愿捐款资助的组织而言是一个严重的问题，呼吁在指定用途和未指定用途的资金之间公平地分摊该费用。有人建议，或许可以通过划定固定比例实现公平的分摊，类似不同机构之间的费用回收安排。

20. 副高级专员向行政和预算问题咨询委员会提出了该问题，并同意必须采取共同的联合国方法，为这些负债筹集资金。

## B. 监 督

21. 在审计委员会发布难民署 2007 年决算(EC/59/SC/CRP.27)之后，主计长就审计委员会和难民署确认的四大风险领域做了报告。这些领域涉及执行伙伴审计认证、资产管理(非消耗性财产)、待职工作人员、与服务终了津贴和退休后有关的负债。她还提到难民署对审计委员会报告(EC/59/SC/CRP.28)和 2007 年主要风险领域概要报告(EC/59/SC/CRP.25)的答复。

22. 各代表团促请难民署尽快执行审计建议。一个代表团称赞执行伙伴审计认证过程的进展，特别是 2007 年采取新措施后收到的审计证书数量增加，但是询问关于有保留的审计意见与无保留的审计意见的比率的情况。注意到执行伙伴开支的持续增加，另一个代表团提醒难民署应对此加以密切监测。一些代表团就人事费用以及待职工作人员人数的增加提出询问。对于审计委员会评论中所说许多项目的结果无法量化或衡量一事，一个代表团表示关切，并呼吁难民署继续努力提高其指标和全球战略目标的设定。该代表团支持按计划对布达佩斯服务中心的人力资源和供应管理职能进行外部评估，同时呼吁对搬迁至布达佩斯一事进行评估，以衡量总体的节约和效率。

23. 副高级专员介绍了难民署为寻找解决待职工作人员问题的适当方法而采取的措施。他解释说，与执行伙伴和工作人员相关的费用增加是因为难民署面临更多挑战。关于执行伙伴审计认证问题，主计长确认，收到的认证中仅有 5.6%是有保留意见的。她概括了与此相关的主要问题，并向委员会保证，将进一步注意监测外勤行动和应对。在回答关于审计委员会与内部监督事务厅报告关于资产管理的矛盾的信息矛盾的问题时，她重申副高级专员的意见，即如同审计委员会在报告中所

指出的，记录和报告在 2007 年大为改善。尚存的差异是由于 2007 年底 PeopleSoft/管理系统更新项目全面推广以前，来自不同系统的数据库信息不一致。

24. 内部监督事务厅审计司司长介绍了内部审计年度报告(A/AC.96/1056)。发言的代表团欢迎审计司为提高向难民署提供的内部审计服务的质量和效率所做的努力，并注意到经过审计的行动中有 85%被评价为中等或中等以上。不过，各代表团敦促难民署尽最大努力处理报告中概述的关注领域，特别是改善内部控制、执行伙伴采购和监测、以及安全和安保领域。副高级专员也认为难民署需要确保更强的内部控制，并称正在为此目的建立问责制框架。鉴于内部监督事务厅更加强其独立地位，将审查目前与该机构的谅解备忘录。

### C. 管 理

#### 结构和管理改革进程的最新情况

25. 组织发展和管理科科长向委员会介绍了关于正在进行的成果管理制、总部和外勤审查、通信、权力下放和区域化战略的改革进程的最新情况。

26. 各代表团广泛认可和支持为减少行政开支、精简总部机构、引入成果管理制和改善对受益者的服务所做的努力。各代表团认为，这些措施是使难民署成为一个更加灵活和成果导向型组织所必需的。但是，也有人提醒注意尚存的挑战，例如需要改善成果管理制指标，还有一些代表团呼吁保持警惕，特别是应避免区域化导致结构重叠、避免设定不切实际的时间表和避免出现改革疲劳症。一些代表团支持采取行动加强所在国工作人员的能力建设，但也回顾说，关于员额配置和部署的决定应与受益者的需要和必需的技能相匹配。两个代表团要求提供关于成本效益的事实和数字，另一个代表团要求介绍改革的风险。一个代表团提醒难民署需要在权力下放方面确保中央指导和各级问责。还有一个代表团要求明确外勤审查的目的，以及执行安排、员额配置和人力部署的参数。

27. 司长确认难民署意识到需要在区域化方面避免额外的层级。难民署还评价了风险，考虑了以往下放职能的经验和教训，例如在非洲，一些问题是由缺乏工具和系统造成的。如今，难民署有了管理系统更新项目。在回答一个问题时，他确认了年龄、性别和多样性的主流化仍然是规划的一部分，包括在起草全球需求

评估指导方针方面也是如此。他还向各代表团保证，所有国别规划进程中都包含执行伙伴安排。

### 难民署的新预算结构

28. 高级特别顾问介绍了新预算结构格式的 2009 年订正预算。难民署不同业务的外勤人员使用 Focus 软件，以新结构作为模版制定了 2009 年的预算。他展示了按人口类型(难民、回返者、无国籍者和国内流离失所者)、地区、目标/方案和保护目标类别划分的预算。他还展示了篇幅为一页的某些业务概要，以此说明将提供的信息。他主动提出为大家示范如何使用 Focus 软件，支持上述详细数据的使用。

29. 各代表团欢迎对新预算结构的这一预先说明，以及难民署在与委员会磋商方面所作的努力；但是，一些代表团对预算的“项目化”风险，以及有可能进一步指定款项用途的倾向表示担忧。各代表团要求解释用以确定关注人口的标准，并要求术语的使用更加一致。各代表团要求在 2010 年实施新预算结构前进行进一步磋商。

30. 高级特别顾问在答复中说，这是外地办事处第一次接触新预算结构和软件，还有很多东西需要学习。预计 Focus 软件将有助于管理和分离数据，这将促进报告，推动战略决策的制定。

### D. 人力资源

31. 人力资源管理司司长向常设委员会简要介绍了人力资源政策和做法改革的范围和方向(EC/59/SC/CRP.23)。他强调了一些主要挑战，特别是待职工作人员的现象、即将采用新的业绩评估管理系统，以及需要制定和采用综合人力管理战略。

32. 各代表团称赞难民署在人力资源管理方面的全面进步，以及为提高工作人员业绩而采取的措施，并要求向它们提供最新进展情况。它们赞赏关于进展的更新材料，以及为实现性别平等的不懈努力，希望推广性别和多样性统计资料的在线数据库。鉴于难民署在艾滋病毒/艾滋病方面的举措，各代表团鼓励难民署采取一切必要措施，确保受感染的工作人员获得治疗，限制家庭层面上的影响。鉴于难民署与红十字国际委员会的相似性，建议难民署学习红十字委员会采取的具体措施。

33. 一些代表团对待职工作人员人数居高不下表示担忧，欢迎难民署采用必要的工具和规定，在不久的将来处理该问题。一个代表团强调，既然待职工作人员人数众多，就不应继续进行外部招聘。各代表团要求分析迄今为止通过减少待职工作人员人数而实现的节约。一个代表团高兴地注意到，道德操守办公室设在行政办公室内，这就表明了该办公室对高级专员及其管理难民署的重要性。

34. 司长感谢各代表团认可难民署在《残疾人权利公约》方面的努力，对在招聘网页上设置相关政策的链接或参考资料的提议表示欢迎。在回答关于中级招聘的问题时，司长解释说，鉴于无限期任用人员为数众多，难民署必须优先考虑内部人选。但是，难民署预计将适时扩大不仅是初级员额，还有中级的招聘机会。副高级专员强调，需要为自愿离职方案筹集资金，以解决 D-1、P-5 乃至 P-4 级别的人员过多问题。

## 六、区域活动和全球方案

35. 在专门关于难民署应急准备的议程项目下(EC/59/SC/CRP.24 提及)，主管行动的助理高级专员向委员会介绍了难民署应对格鲁吉亚危机的情况。

36. 各代表团称赞难民署对该危机的有效应对及其在当地工作的强大团队。一个代表团强调仍有大量重建工作有待进行；另一些代表团想了解更多关于当地协调结构，特别是关于启动分组方式的情况。还有一个代表团要求针对紧急情况，包括不是特别紧急的情况，实施标准化的做法。该代表团表示，尽管当年有 45,000 名索马里人逃往肯尼亚，难民署对索马里情况的关注与对格鲁吉亚危机的应对却有着极大差别。

37. 关于会议室文件，各代表团促请难民署探索伙伴关系，特别是在当地。一个代表团呼吁难民署加强在自然灾害多发国的办事处，但是另一些代表团则警告难民署不应过多地占用核心受益者的资源。一些代表团要求提供更多关于使用、培训和监测为难民署工作的联合国志愿人员的情况。

38. 作为回应，助理高级专员说，鉴于格鲁吉亚已经存在良好的机构间协调，故认为并非亟需启动分组方式。除了指挥现场工作，高级专员还经常与其他组织的领导以及秘书长保持联系。关于紧急应对的标准化问题，业务服务司司长解释



说，虽然已经存在标准化的程序，但是由于还涉及很多其他因素，所以并非一律都能实现标准化。

## 七、协 调

39. 基于战略伙伴情况说明(EC/59/SC/INF.4)的关于协调的议程项目被推迟至9月24日星期三下午举行的非正式情况介绍。

## 八、其他任何事项

40. 没有其他任何事项，主席宣布常设委员会第三十七届会议闭幕。

## 附 件

### 后续行动的要点清单

- 向执行委员会提交关于改革进程产生的实际节约的报告，包括对搬迁至布达佩斯一事的评估。
- 进一步提供关于布达佩斯“一体行动”方法的使用情况。
- 介绍改革的风险。
- 进一步提供关于难民署核心职能部门中联合国志愿人员的比例，以及志愿人员培训和监测的情况。
- 公摊供资机制的收入不应列为捐款。这些机制的捐助方应当包含在一项脚注中。
- 在实施前，就新的预算结构进行进一步磋商。
- 起草难民署的资源调动战略，包括私营部门筹资战略。
- 难民署应继续寻找通过联合国系统为服务终了津贴和退休后津贴筹资的方法。
- 向常设委员会介绍减少待职工作人员人数带来的节约的最新情况。

-- -- -- -- --