



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

审计联合国人权事务高级专员办事处的人力资源管理情况

内部监督事务厅的报告

“联合国人权事务高级专员办事处需要在人力资源管理方面获得更多授权，以提高业务效率”

摘要

根据大会第 62/236 号决议，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)的人力资源管理进行了审计。

人权高专办在人力资源管理方面获得的授权历来有限。因此，办事处最近要求人力资源管理厅在征聘咨询人和临时工作人员以及管理和审批工作人员应享待遇方面给予更多的授权。但是，尽管人权高专办已加强其行政人力资源的能力，截至本次审计之时，人力资源管理厅未做出明确的决定。监督厅认为，现有的安排效率低下，造成联合国日内瓦办事处和人权高专办之间的工作重复。监督厅还认为，目前的状况有时模糊了管理决策的责任归属。

总的来说，人权高专办的工作人员征聘是按照关于工作人员甄选制度的 ST/AI/2006/3 所定要求、以公平竞争方式进行的。但是，监督厅发现，在征聘咨询人时，人权高专办的方案管理人员往往是依靠非正式网络和社会关系寻找候选人。这种做法缺乏透明度，而且会使人觉得存在偏向性。人权高专办需要在其网

* A/64/150。



站上公布此类就业机会，并以透明的方式征聘合适人选，从而确保竞争性地遴选咨询人。

2006年12月至2008年6月，填补人权高专办职位空缺所需的平均天数为241天，而人权高专办人力资源行动计划中确定的目标是120天。征聘方面出现延迟是内部和外部因素所致，其中包括在预先筛选数目众多的应聘申请时出现延迟，以及撤消大量空缺通知，而后又将其重新发布。自2008年2月以来，人权事务副高级专员设立了多种机制，以密切注意空缺情况，并将空缺管理作为最优先事项。

2005年至2008年期间，人权高专办借助以下机会改进了地域代表性：(a) 员额正规化作业；(b) 因资源增加一倍而进行人员征聘；(c) 为新增员额征聘人员以便为人权理事会的普遍定期审查提供支助。在此期间，人权高专办甄选了220名申请人，其中21人来自无人任职和任职人数不足的国家，65人来自任职人数过多的国家，134人来自任职人数合理的国家。2008年12月31日，共有74个空缺员额由经常预算提供经费，52个空缺员额由预算外资源提供经费。因此，在地域代表性方面，仍有进一步改进的余地。监督厅认为，人权高专办需要制定战略，以增加从无人任职和任职人数不足的国家征聘工作人员。

一. 引言

1. 根据大会第 62/236 号决议，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)的人力资源管理进行了审计。¹
2. 人权高专办是根据大会第 48/141 号决议成立的，该决议授权人权事务高级专员促进和保护所有人享有和充分实现《联合国宪章》和国际人权文书中载明的所有权利。人权高专办的优先事项是根据 2005 年行动计划(已转化为两年期战略管理计划)而确定的。在高级专员制定的 2008-2009 年第二个战略管理计划中，主要的优先重点涉及加强与各国接触；与区域、国家和地方伙伴密切合作，以便在实地落实人权；加强高级专员的领导作用；加强与民间社会和联合国各机构的伙伴关系；加强与各人权机构的协同配合。
3. 在近期发展的背景下，人权高专办自 2005 年以来已进行了三项重大征聘工作：员额正规化；努力将资源增加一倍；增加工作人员以支持普遍定期审查。2005 年 6 月至 2006 年 2 月期间，119 个短期员额被正规化，主要是为了结束用短期合同聘用长期服务工作人员的做法。在 2006-2007 两年期，大会核准了 80 个新的专业及以上职类经常预算员额，因此，到 2007 年 11 月，人权高专办的工作人员数目超过 920 个，其中一半以上在 11 个国家和 9 个区域办事处工作。其后，2008-2009 两年期预算议增设 36 个新员额，包括为支助普遍定期审查而增设 26 个专业职类员额。
4. 进行审计的目的是评估人权高专办人力资源管理的内部控制是否适当和有效，包括与征聘工作人员和咨询人有关的联合国工作人员条例和细则的遵守情况。

二. 人力资源管理的行政方面授权

5. 秘书长在其关于问责制和责任制的报告(A/55/270)中指出，为了对管理人员实施其履行职责方面的问责，他们需要对其人力和财政资源拥有管理权和控制权，及时准确地掌握其所配备资源现状的资料，并接受必要的培训。
6. 人权高专办的人力资源管理职能仅限于管理空缺，评价申请人以及在中央审查机构核准下推荐选定的候选人。人权高专办无权批准人事行动。联合国日内瓦办事处负责监督和批准与人权高专办及日内瓦其他办事处有关的人力资源管理相关行动。

¹ 第 62/236 号决议第 101 段要求对联合国人权事务高级专员办事处的人力资源管理和执行任务的效率进行全面审查。本报告介绍的是第一部分要求的审查结果，另一份报告(A/64/203)介绍第二部分的审查结果。

7. 2006年2月,人权高专办要求人力资源管理厅授权其征聘属于工作人员细则300号编的咨询人和临时工作人员,并授权其管理和审批工作人员的应享福利,理由是人权高专办计划增加其行政能力。人力厅注意到人权高专办为增强能力所做的努力,于2006年5月对其提出的最初要求做了答复。人力资源管理厅表示,在人权高专办增强其行政管理能力之后,管理厅将在考虑到日内瓦办事处为设在日内瓦的所有办事处提供行政服务的能力情况下,同意这项要求。后来,人权高专办加强了其人力资源管理科的力量,于2007年3月任命一名P-5职等科长,使该科的工作人员配置变成5个专业职类和7个一般事务工作人员以及1名初级专业人员。相比之下,联合国日内瓦办事处只有一名人力资源干事和两名助理为人权高专办提供服务,有一名助理负责处理日内瓦办事处所服务的各机构的所有咨询人事务。2007年6月,人权高专办重申其要求,但人力资源管理厅未就此事做出明确决定。

8. 现有授权情况导致工作效率低下,具体体现如下:

(a) 联合国日内瓦办事处和人权高专办之间存在工作重叠。根据双方之间的谅解备忘录,人权高专办负责确保提交并输入到综合管理信息系统(综管系统)中的信息以及发送到联合国日内瓦办事处的其他信息的准确性和完整性。人权高专办被视为认证办公室,而联合国日内瓦办事处则是审批办公室。人权高专办人力资源管理科收集、审查并向综管系统输入所需的信息,同时将相关文件提交给联合国日内瓦办事处人力资源管理处审批。其后,由联合国日内瓦办事处的财政资源管理处审查综管系统中的各项交易并付出款项。鉴于人权高专办的行政能力已有加强,可以精简现有程序,将审批权授予人权高专办,而财政资源管理处则负责在付款期间进行最后审查;

(b) 对人权高专办人力资源管理决策的责任归属有时模糊不清。虽然人权高专办负有制定方案和预算的责任,但其人力资源相关行动要经过联合国日内瓦办事处核准。这导致在履行某些职能,如对咨询人进行背景调查时出现要求和责任之间的冲突。进一步向人权高专办授权将可清楚确立人权高专办在这些行动方面的问责和责任。人力资源行动计划是人力资源管理厅用于监测整个秘书处人力资源管理相关活动的一个工具,它为监督秘书处一个部门行使授权的情况提供了一个可行的机制。此外,人力资源管理厅可以定期审查和监督人事行动,以确保《联合国工作人员条例和细则》得到遵守。监督厅认为,人权高专办应继续根据秘书长关于问责制和责任制的报告(A/55/270),与人力资源管理厅进行交涉,要求给予更多的授权。

三. 空缺管理

9. 截至2008年12月31日,共有74个经常预算员额出缺,52个预算外员额出缺。据联合国日内瓦办事处说,2006年12月至2008年6月期间,填补人权高专

办空缺职位所需平均天数(即从发布空缺通知到部门主管做出甄选决定的日期之间的天数)为 241 天, 而人权高专办 2007-2008 年人力资源行动计划所列目标天数则是 120 天。人权高专办曾就 120 天目标, 以及主要由于组织机构扩大而难以实现该目标的问题, 向人力资源管理厅表达了关切。人权高专办指出, 120 天目标的确定是基于这样一个假设, 即一个部门选定的绝大多数候选人都是内部候选人, 这样将大大降低征聘时间。人权高专办也把征聘方面的延迟归因于内部和外部两方面因素, 其中包括在预先筛选众多申请人方面出现的延迟以及政府决策导致外地办事处人员配备方面出现的变化。

10. 撤消空缺也造成了征聘过程的延误。2004 年年初至 2008 年 6 月, 共撤消了 113 项空缺通知。其中大多数是在 2006 年(撤消 48 项)和 2007 年(撤消 39 项)撤消的。空缺通知被撤消后又重新发布, 其原因有多种, 包括: (a) 更改国家协议; (b) 选定的候选人不接受聘用; (c) 修改空缺通知或改叙员额; (d) 人权高专办与中央审查机构对所推荐的候选人有意见分歧。

11. 自 2008 年 2 月起, 人权事务副高级专员一直关注空缺状况, 每月开会审查征聘工作, 之后又与高级管理小组进行讨论。因此, 可以看出, 人权高专办的领导层已将空缺管理当作最优先事项。

四. 工作人员的征聘过程

12. 总体而言, 监督厅认为, 人权高专办实行了公平和竞争性的征聘过程, 并遵守了有关工作人员甄选制度的 ST/AI/2006/3 的要求。在审计之时, 为外地办事处增派工作人员以支助普遍定期审查而从事的征聘工作正在进行之中。

13. 与人权高专办有关的空缺通知吸引了大批求职者。联合国日内瓦办事处有时不得不从应竞争一个招聘职位的数千名求职者中进行预先筛选。银河系统对申请人的预先筛选不完善, 常常使不合格的申请人通过筛选, 而某些情况中又漏掉了合格的候选人。人权高专办的方案办案干事不得不针对每一个空缺审查 250 多名申请人, 这样便延长了征聘时间。

14. 人权高专办方案办案干事和中央审查机构成员对评价标准所作的解释也促成了征聘过程的延误。中央审查机构有时不仅审查征聘过程的合规性, 而且也审查个别候选人的资格。这样做导致出现了意见分歧, 主要是因为评价标准、候选人资格、术语或语义的解释上以及在确定推荐候选人工作经验年数或种类时, 意见不一。如果中央审查机构和人权高专办解决不了这些个案, 那么这些个案就会交由人力资源管理厅做决定, 这又造成进一步延误。监督厅认为, 人力资源管理厅应进一步明确中央审查机构和方案个案干事在甄选过程中的各自工作重点。

五. 地域代表性

15. 大会和人权理事会多次指示人权高专办改善地域代表性。人权高专办在人力资源管理厅的指导和批准下，实行了临时聘用措施，以解决地域代表性不平衡的问题。虽然这些措施有助于解决人权高专办地域代表性不平衡的现象，但无人任职或任职人数不足国家的代表性仍需进一步提高。2005年至2008年，人权高专办借助以下机会改善了地域代表性：(a) 员额正规化作业；(b) 因资源增加一倍而进行人员招聘；(c) 为新增员额征聘人员以便为人权理事会的普遍定期审查提供支助。在此期间，人权高专办甄选了220名申请人，其中21人来自无人任职和任职人数不足的国家，65人来自任职人数过多的国家，134人来自任职人数合理的国家。下表列示了这些作业的结果以及人权高专办工作人员的总体地域代表性。

按人数和百分比开列的2005年至2008年新聘人员的地域分布情况

聘自	2005-2006年 员额正规化		2006-2007年 资源增加一倍		2008年普遍 定期审查		2008年12月31日 人权高专办总 体工作人员配置	
	人数	百分比	人数	百分比	人数	百分比	人数	百分比
	任职人数过多的国家	38	32	22	28	5	23	61
无人任职或任职人数不足的国家	11	9	6	8	4	18	22	7
任职人数合理的国家	70	59	51	64	13	59	234	74
共计	119		79		22		317	

16. 在员额正规化作业中，根据有关工作人员甄选制度的ST/AI/2006/3的规定，截至2002年11月30日已在人权高专办按临时任用合同工作至少两年的工作人员被视为有资格列为30天时间段候选人而不是60天时间段候选人。如上表所示，9%的获选申请人来自无人任职或任职人数不足的国家，32%来自任职人数过多的国家，59%来自任职人数合理的国家。在因资源增加一倍而进行的员额征聘中，2006-2007两年期核准征聘了80个员额，其中人权高专办填补了79个员额，从而把任职人数过多的国家的受聘人员比例降低了4%，略微减少了从无人任职或任职人数不足国家征聘的人数，增加了从任职人数合理国家征聘的人数。截至2008年11月30日，普遍定期审查新增员额的征聘结果显示，从任职人数过多国家征聘的人数有所减少，从无人任职或任职人数不足国家征聘的人数增加，而从任职人数合理国家征聘的人数有所减少。

17. 为了改善地域代表性，人权高专办需要制定战略，增加从无人任职和任职人数不足的国家征聘工作人员。人力资源管理厅应为此提供指导。

六. 征聘咨询人

A. 及早规划和确定对咨询人的需求可以降低征聘延迟所产生的影响

18. 人权高专办要求联合国日内瓦办事处在 2007 年处理 184 份咨询人合同, 2008 年上半年处理 86 份, 所涉经费分别为 140 万美元和 74.4 万美元。从实务部门正式提出请求到联合国日内瓦办事处最后批准, 人权高专办和日内瓦办事处处理咨询人合同所需的平均天数在 2007 年是 30 天, 2008 年是 26 天。人权高专办工作人员报告称, 他们需要投入大量时间从各个部门获得必要文件, 然后才能向联合国日内瓦办事处提经正式签署的请求。由于缺乏可靠数据, 人权高专办无法量化从确定需要咨询人到正式提交请求两者之间实际所花的时间。但是, 人权高专办工作人员报告说, 人权高专办实务部门提交的文件不全导致征聘咨询人所花时间拖长。不过, 由于联合国日内瓦办事处采用了更加标准化的文件、清单和程序供人权高专办和日内瓦办事处使用, 2008 年, 正式请求的处理时间缩短了。不能及时订约雇用咨询人增加了项目执行中出现延误的风险, 并促成降低对咨询人雇用规则的遵守程度, 比如未签约即开始工作。人权高专办可以要求方案管理人员从确定需要咨询人的服务之时就及早开始征聘工作, 从而减少因拖延征聘咨询人而造成的影响。这样可以确保及时部署咨询人。

B. 应加强咨询人征聘过程的竞争性和透明度

19. ST/AI/1997/7 要求各部门和办事处在作每一项任命时考虑若干合格人选, 而且一旦人力资源管理厅正在编制的中央候选人名册可供使用, 即应将它用来选聘候选人。监督厅发现, 目前尚未确立这样一个中央名册。相反, 人权高专办的方案管理人员往往依靠其个人网络寻找咨询人。这些网络是由前工作人员、实习生、非政府组织或其他社会关系组成的。这些社会关系并不是人权高专办各部门通常共用的, 只为某一部门的个别工作人员所知。这种做法缺乏透明度, 而且会使人觉得存在偏向性。

20. 甄选咨询人的过程冗长, 往往导致人权高专办和联合国日内瓦办事处就候选人的资格问题出现冲突, 而且日内瓦办事处认为在这一过程中存在偏向某些咨询人或个别承包人的现象。监督厅注意到, 人权高专办在其网站上公布了一些就业机会。可把就业机会通知的范围扩大到包括咨询人和短期工作人员。在人权高专办网站上发布的属于工作人员细则 200 号编的工作机会征聘通知详细说明了工作任务和职责。人权高专办需要采取同样做法, 特别是对技术专家而言, 以此确保竞争性地选聘咨询人。

21. ST/AI/1999/7 要求, 在订立合同之前, 人事处理办公室应核实所推荐候选人的学术和专业资格。人权高专办工作人员认为, 这是联合国日内瓦办事处人力资源管理处的责任, 而后者则认为这是人权高专办的责任。因此, 并不总是十分清楚是否做了背景调查。监督厅认为, 较合适的做法是, 由需要技术服务或专业知

识的部门在推荐选定候选人之前对其进行背景调查，以此作为评估候选人的一部分。

七. 建议

建议 1

22. 人权高专办应继续与人力资源管理厅交涉，要求在与人力资源管理有关的事项上获得更多授权。

23. 人权高专办接受建议 1，并指出，它会继续与人力资源管理厅交涉，要求在人力资源管理方面获得更多授权，而且它已在根据新的工作人员甄选制度审查这一问题。人力资源管理厅则表示，它在人力资源管理改革的范围内审查了向总部/区域委员会/法庭以外的各部门和办事处主管，包括向人道主义事务协调厅、联合国贸易与发展会议和人权高专办的主管授权的问题。人力资源管理厅确认它将按照既定条例、规则和程序，授权人权高专办征聘和批准咨询人及个别承包人，并处理其他人力资源问题。联合国日内瓦办事处人力资源管理处处长将安排必要的培训和标准作业程序，以使人权高专办的相关工作人员能承担这一责任。

建议 2

24. 联合国日内瓦办事处人力资源管理处应进一步明确中央审查机构和方案办案干事在甄选过程中的各自工作重点。

25. 人权高专办表示，它将向联合国日内瓦办事处提出这一问题。

建议 3

26. 人权高专办应与人力资源管理厅协商制定战略，以增加从无人任职和任职人数不足的国家征聘工作人员。

27. 人权高专办表示，在其人力资源行动计划中针对从无人任职和任职人数不足的国家征聘工作人员确定了具体目标。高级专员一直在努力改善地域代表性，体现在人权高专办的地域征聘比例比 2007 年和 2008 年的 20% 目标高出了大约 9%。人力资源管理厅表示，它将与人权高专办协商，进行情况评估，并制定战略，以增加从无人任职和任职人数不足的国家征聘工作人员。

建议 4

28. 人权高专办应从确定需要咨询人的服务之时就及早就开始征聘工作，从而进一步减少因拖延征聘咨询人而造成的影响。

29. 人权高专办接受建议 4，并指出，它将要求管理人员更严格按照规定时限提交征聘咨询人的请求，从而减少在征聘咨询人方面出现的延迟。此外，人权高专办指出，其工作性质决定了总会有不得不在很短时间内满足意外需求的情况。

建议 5

30. 人权高专办应在其网站上发布咨询人工作机会通知，从而确保竞争性地选聘咨询人。

31. 人权高专办没有接受建议 5，它表示，它所遵循的是 ST/AI/1997/7 中订立的规则，因而不认为现阶段在 人权高专办网站上发布咨询人工作机会通知会增加任何价值。但是它指出，它将根据建立咨询人名册的进展情况考虑这项建议。人权高专办一直在与联合国日内瓦办事处合作建立一个咨询人中央名册，并打算在最后确定并投入运作后加以使用。人权高专办还指出，它已在改善咨询人的性别和地域多样性方面取得进展，其人力资源行动计划即证明了这一点。监督厅认为，在 人权高专办网站上发布咨询人工作机会通知可以使人权高专办接触到更多潜在的合格咨询人并提高征聘的竞争性。因此，监督厅重申其建议 5，并请人权高专办重新考虑其在这一问题上的最初立场。

建议 6

32. 人权高专办应向联合国日内瓦办事处人力资源管理处澄清应由谁负责咨询人的背景调查。

33. 人权高专办接受建议 6，并指出，它将向联合国日内瓦办事处提出这一问题。实际上，在许多情况中，方案管理员会对正在考虑的咨询人进行非正式的背景调查，并部分根据这种调查决定推荐哪一个咨询人。