



---

高级专员方案执行委员会  
第六十二届会议  
2011年10月3日至7日，日内瓦  
临时议程项目5(b)  
审议常设委员会的工作报告  
方案预算、管理、财务控制和行政监督

## 常设委员会第五十一次会议的报告 (2011年6月21日至23日)

## 目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1	4
二. 通过议程.....	2	4
三. 通过常设委员会第五十一次会议报告草案.....	3	4
四. 国际保护.....	4-13	4
A. 国际保护的说明.....	4-9	4
B. 无国籍状态的说明.....	10-13	5
五. 方案/保护政策.....	14-36	5
A. 保护难民妇女：促进性别平等.....	14-17	5
B. 艾滋病毒/艾滋病和难民.....	18-20	6
C. 社区服务：实现社区发展方针.....	21-23	6
D. 工作人员的安全和保安问题，包括难民的保安问题.....	24-26	7
E. 东道国的作用：收容难民的费用与影响.....	27-29	7
F. 难民署在支持保护自然灾害受害者的强化人道主义策应方面的作用.....	30-36	8
六. 区域活动和全球方案.....	37-38	9
七. 管理、财务控制、行政监督和人力资源.....	39-44	9
A. 关于采用国际公共部门会计准则的最新资料.....	39	9
B. 任职结束后和退休后福利的筹资.....	40-41	9
C. 建立一个独立的审计和监督委员会.....	42-43	9
D. 口头介绍难民署结构性管理改革进程的最新情况.....	44	10
八. 方案预算与筹资.....	45-48	10
A. 2010年和2011年方案预算与筹资的最新情况.....	45-47	10
B. 2010年全球活动报告.....	48	10
九. 协调.....	49	10
十. 治理.....	50	10
十一. 其他业务.....	51	11

## 附件

一. 关于任职结束后和退休后责任债务筹资的决定.....	12
二. 关于建立一个独立审计和监督委员会的决定.....	13
三. 关于 2011 年通盘方案预算与筹资的决定.....	14

## 一. 引言

1. 执行委员会主席 Hisham Badr 大使阁下(埃及)宣布会议开幕并特别向 2011 年 4 月 27 日经济和社会理事会选举产生的六名新执行委员会成员：保加利亚、喀麦隆、刚果、克罗地亚、多哥和土库曼斯坦表示欢迎。副主席 Jan Knutsson 大使阁下(瑞典)在审议议程项目 5 至 10 时主持了会议。在即将通过议程之前，主席口头汇报了其近期对泰国和马来西亚进行的实地访问。

## 二. 通过议程

2. 通过会议的议程(EC/62/SC/CRP.11/Rev.1)。

## 三. 通过常设委员会第五十次会议报告草案

3. 对报告第 19 段略经修正，通过执行委员会第五十次会议的报告(EC/62/SC/CRP.10)。

## 四. 国际保护

### A. 关于国际保护的说明

4. 在助理高级专员(保护)做了介绍发言之后，国际保护司司长介绍了《关于国际保护的说明》(EC/62/SC/CRP.10)，并提到各种纪念活动提供了一个机会得以为解决 21 世纪保护挑战所需的法律、政策和实际解决方法作出战略决策。

5. 在辩论期间，40 多个代表团发了言。谴责了《说明》内提到的关于移民和寻求庇护者被驱回、拘留及海上死亡的事件。混杂移民仍然是一个严重的挑战，并表示支持《难民保护和混杂移民的 10 点计划》，及有关的良好做法的汇编。

6. 成员国特别关注刚果民主共和国内普遍存在性和基于性别的暴力行为的情况，并欢迎难民署努力提高该领域的保护能力。负担分担是整个讨论中不断提到的共同议题，各成员国注意到东道国家所面临的资源拮据和安全风险问题，强调需要避免“东道国困乏”的问题，吁请将国际团结支持转变为实际。

7. 鼓励难民署加倍努力寻找长期解决难民局势的办法。难民署着重于结合自愿遣返、重新定居和地方融入的全面解决战略得到了广泛的支持。在包括区域组织在内的和平与发展行为者和有目标的伙伴关系之间建立联系也被看为是解决旷日持久的难民局势和填补《公约》空白的关键因素。

8. 尽管若干代表团承认需要有一些解决不断演变的流离失所形式的战略，其他一些代表团敦促在这方面保持谨慎，并且建议难民署着重于确保更为有效地实施

现有手段。最后，若干代表团希望各项纪念活动能够提供一个机会使更多的国家加入国际难民和无国籍文书。

9. 司长在答复时承认在加强保护有关人员方面确实取得了许多积极发展，例如《欧洲质量倡议》，以及若干国家已经加入了核心《公约》文书。助理高级专员(保护)承认非政府组织提出的一些问题，并希望不久举行的年度非政府组织磋商中进行更为深入的讨论。

## B. 关于无国籍的说明

10. 国际保护司司长介绍了关于无国籍的说明(EC/62/SC/CRP.13)。

11. 人们赞扬难民署在以往几年内扩大了其无国籍活动，并增加了以解决无国籍为目标的行动的数量。人们鼓励难民署进行更加有力的绩效监督与评估以衡量这些活动对防止和减少无国籍和保护无国籍人的影响。此外，人们支持难民署努力改进无国籍人口数据的准确性，一些发言的成员鼓励其他政府保持透明度，提供有关无国籍人士准确基准数据。

12. 一些代表团对歧视性的国籍法表示关注，这些法律限制妇女获得或者将公民身份传承给其子女。人们还强调了防止儿童中无国籍现象的出生登记的重要性。在这方面，一些代表团希望在不久的将来将通过一项关于出生登记的结论。

13. 司长告诉各代表团，将在 11 月举行关于出生登记的非正式磋商会议，并希望执行委员会能够在下一年协商一个结论。

## 五. 方案/保护政策

### A. 保护难民妇女：促进性别平等

14. 负责第二支柱(保护行动支持)的国际保护司副司长介绍了关于《保护难民妇女：促进性别平等》的报告(EC/62/SC/CRP.14)。在她进行介绍之前，委员会聆听了五名难民妇女关于其各自社区优先保护需求的表述。这些优先事项包括教育、生育保健照料、诉诸司法和法律保护、授予经济权力、充分饮水和卫生设施、免遭性别和基于性别暴力行为的保护和安全住房。

15. 代表团强调需要在决策中纳入妇女，在性别战略中纳入男子与男孩。鼓励难民署更加仔细地研究作为性与基于性别暴力行为受害者的男子/和男孩的问题，探讨男子/男孩对妇女作为其社区领导人的态度、并将男子与男孩视为改革的使者。一个代表团指出，问题并非仅仅是增加参与决策机构和进程的妇女人数，而是加强她们对决策的真正影响。

16. 若干国家感到遗憾的是在向所有生育年龄的妇女与女孩提供卫生物资方面没有取得足够的进展，鼓励难民署开展更多的工作，以兑现十年前在这方面所作

的承诺。人们还强调需要提供儿童照料设施，认为这是确保经济授权的一个重要因素。若干代表团要求难民署在其方案统计中纳入性别分类的数据，确保妇女能够得到其公正的资源份额。

17. 关于动员男子与男孩参与的问题，副司长承认难民署在这方面并没有充分发展；然而，一个良好的例子是在几内亚的难民营内让男子参与保护妇女的工作。新的保护免遭性和基于性别暴力行为的战略也规定了一些有用的指导。在结束发言时，副司长说难民署希望在性别平等和保护妇女女孩的领域内树立一些良好的榜样，并且强调在这方面进行多年规划的重要性。

## B. 艾滋病毒/艾滋病和难民

18. 方案支助和管理司司长介绍了关于《艾滋病毒/艾滋病和难民》的报告(EC/62/SC/CRP.15/Rev.1)。

19. 鼓励难民署竭尽全力在解决艾滋病毒的国家战略计划、项目和供资提案中纳入难民。代表团还吁请继续进行努力向难民提供抗逆转录病毒治疗，促进他们参加防止母亲向儿童传染的方案。若干代表团向难民署提出了报告中所提到的在自然灾害的情况下参与改善艾滋病策应工作问题。

20. 司长在谈到自然灾害情况时解释说，在联合国艾滋病规划署进行机构间策应时，根据紧急状况下解决艾滋病毒的分工，由难民署和世界粮食计划署联合负责，确保在自然灾害的情况下对艾滋病的策应不至于被遗忘。

## C. 社区服务：实现一个社区发展的方针

21. 负责第二支柱(保护行动支持)的国际保护司副司长介绍了关于社区服务：实现一个《社区发展的方针》的报告(EC/62/SC/CRP.16)。

22. 代表团对报告所载的意见表示关注：(a) 没有明确界定社区服务的作用；(b) 职业社区服务的职位数量不断减少，一种趋势是在较低层次设立这些职位；(c) 社区服务作用没有给予同等的重视，往往是首先被取消；和 (d) 社区服务工作人员往往不具备期望其担任核心作用的能力。代表团强调重要的是授予社区服务工作人员权力，确保保护官员定期驻扎在他们工作的社区内。人们还建议在发展行为者之间进行合作。

23. 针对所提出的问题，副司长承认尽管在以往十年内，难民署已经将社区服务的位子增加了一倍，但高层次的国际职位有所减少。此外，由于社区服务运作的范围大大超过了现有的资源，需要区别社区服务和保护作用，尽管两者显然有重合之处。

#### D. 工作人员的安全和保安问题，包括难民的保安问题

24. 紧急状况、安全与供应司司长和实地安全科科长一起，介绍了关于工作人员安全与保安问题，包括难民保安问题的议题(EC/62/SC/CRP.17)。

25. 代表团赞赏难民署正在努力确保工作人员和有关人员的安全和保安问题，特别欢迎安排了实地安全顾问，以及在爆炸评估和装甲车方面所取得的进展。鼓励难民署继续培训工作人员以便在不断变化的安全环境下策应与运作。一些代表团提请注意和联合国安全保安部以及其他伙伴进行合作的重要性，但同时要注意在培训和专业能力领域内避免工作重复化。一些代表团要求获得有关以下诸方面的资料：高度风险运作中的远程管理；难民署实地办事处显然没有遵守《最低运作安保标准》的情况以及所涉估计成本；以及联合国安全管理系统从“何时离开”转向“如何留下”的方针的影响。

26. 针对这些问题，难民署确保各代表团，难民署正在机构间安全问题方面发挥积极的作用。与包括爆炸工程师和人质谈判员在内的其他机构分享专长知识。难民署欢迎与联合国国际发展部以及欧洲联盟一起工作制订《有关人员安全手册》的建议。关于《最低运作安保标准》遵守情况的统计数据明显较低的解释是，因为 40 多个新的办事处在 2010 年下半年才开始运作，使不同类型的场所都达标的复杂性，以及实施所有安全要求所规定的时间框架。

#### E. 东道国的作用：收留难民的成本与影响

27. 由方案支助和管理司政策制订和评价处处长与行动执行和过渡科科长介绍了《东道国的作用：收容难民的成本与影响》的报告(E/62/SC/CRP.18)。

28. 24 个代表团发言进行评论，他们承认和评估东道国家所做贡献的重要性，以及如何减轻其负担。人们对通过“捐助国家”术语的提案有着不同的反应，一些国家的保留意见是这并没适当地反映捐助资金和实际上为保护和收容难民人口提供资源和服务两者之间的区别。许多代表团承认难以用数量估计直接或者暗藏的费用，但他们要求进行进一步的探索和确立分析标准，并希望高级专员通过设在南非的非洲移民和社会中心委托进行的研究报告尽早得出结果。人们还建议建立一个有关东道国家贡献的工作组作为今后进一步审议的框架。

29. 在总结时，政策制定和评价处处长与行动执行和过渡科科长要求难民署及其伙伴采取各种各样的社会、经济和环境措施在城市和农村地区减缓收容难民的影响，如在等待长久解决方法的同时努力促进提供生计机会和自力更生。将在 10 月在 ExCom 在评估的议程下面，提供高级专员要求进行的研究报告结果的初步资料。

## F. 难民署在支持加强保护自然灾害受灾人员的人道主义策应方面的作用

30. 国际保护司司长介绍了关于难民署在支持加强保护自然灾害受灾人员的人道主义策应方面的作用的项目(EC/62/SC/CRP.19)。在他发言之后，联合国人道主义事务协调厅的应急处处长作了评论，表明紧急救济协调员和人道主义事务协调厅完全支持机构间常设委员会商定的尝试性安排，即指定难民署作为一个带头机构协调自然灾害情况下的保护策应。

31. 发言的代表团中一半以上在原则上支持作为一个尝试性的安排，由难民署在保护自然灾害受灾人员中发挥带头机构的作用(尽管有许多保留意见，认为难民署担负此类额外的责任和活动不够理想或者不应由难民署来担负)。但一项理解是进行一项评估，向常设委员会进行全面报告，可采用其经验实例来评估长期这样参与的资源方面的问题及其他方面的问题。

32. 然而，委员会成员中的绝大多数宣称他们无法相信至今提供的资料。若干代表团鼓励难民署着力于委于它的各项责任。其他成员要求进行进一步的独立评估，并在各机构和国家之间进行讨论，包括在大会一层进行讨论，然后在指派难民署承担总的保护协调责任。一致明确要求在没有找到未决问题的答案之前推迟指派在自然灾害情况下作为带头保护机构的责任。

33. 在回答代表团的评论时，助理高级专员一保护，国际保护司司长和人道主义事务协调厅的代表承认所表达的各种问题，主要为国家主权；职责所涉问题；资源和能力；脱离点(“撤退战略”)。他们承认需要澄清不同自然灾害情况下的保护概念和性质，如是否涉及难民或境内流离失所者。他们还提到，请难民署参与这方面的工作的要求充分得到紧急救济协调员/人道主义事务协调厅和机构间常设委员会的支持，这项要求之基础是人民清楚地认识到通过一个单一的委任机构提供可预期策应的紧缺性，特别在国家一级保护受影响流离失所者的规划问题方面更是如此。此外，难民署具有 60 年的专门专长知识，所有有关各方都认为难民署处于协调这种策应的最佳地位。

34. 若干代表团赞赏难民署和人道主义事务协调厅所作的反应，再次发言坚持进一步进行澄清并举行后续讨论，然后再由委员会设想授权难民署作为引领单位在尝试性安排中协调在自然灾害情况下的保护策应。他们还建议与各缔约国进行磋商更为广泛地审查与评估机构间常设委员会人道主义组合系统内的空白问题。

35. 在结束时，助理高级专员承认一些代表团明确反对核准难民署在试行安排中的作用。因而她提议举行进一步的磋商讨论这个问题，为此拟订一份报告概述为什么机构间常设委员会提议难民署担任这个作用，是否由难民署承担这个作用，摒弃现有的自然灾害情况下的特种安排是较为理想的。

36. 主席认为，在难民署参与所提议的试验性安排方面没有取得共同理解的情况下，需要进行进一步的解释和更为深入地对话。他请难民署向委员会提交一份拟议的进行此类讨论的框架。



## 六. 区域活动和全球方案

37. 方案支助和管理司司长介绍了题为《难民署方案的技术一体性》(EC/62/SC/CRP.20)的报告。

38. 三个代表团评论为加强难民署管理技术部门的能力，并为长期保持向受益人员提供服务标准，寻找有经验资深工作人员的问题。司长报告说，难民署正在把质量指标纳入其编制程序的工具之内，征求受益者对其服务质量的反馈。

## 七. 管理、财务控制、行政监督与人力资源

### A. 有关采用国际公共部门会计准则的最新资料

39. 审计员介绍了关于采用国际公共部门会计准则最新资料(EC/62/SC/CRP.21)。一代表团欢迎难民署受益于其他组织所吸取的教训的事实，要求提供有关新近来的审计工作队审查难民署实施国际公共部门会计准则的情况。审计员确认这安排在7月开始进行。

### B. 任期结束后和退休后福利的筹资

40. 审计员介绍了关于任期结束后和退休后福利筹资的报告(EC/62/SC/CRP.23)，并指出该报告附件所载的决定案中纳入了代表团在上次会议所提出的建议，包括在2011年3月常设委员会第五十次会议和2010年9月就该主题举行的非正式磋商会议上代表团所提出的建议。

41. 代表团力图澄清若干问题，即确定债务数额的方式和调拨给所提议的准备金的数额。在审计员作了答复并就会议室文件所载决定草案的若干拟议修正案进行讨论之后，委员会通过了关于任期结束后和退休后责任债务的筹资决定(见本文件的附件一)。

### C. 建立一个独立的审计和监督委员会

42. 助理高级专员介绍了关于建立一个独立的审计和监督委员会的报告(EC/62/SC/CRP.24/Rev.1)，指出文件反映了2011年3月常设委员会第五十次会议上以及若干就这个问题进行的非正式磋商会议上所提出的评论意见与关注。

43. 在讨论期间又提出了一些进行进一步改革的建议和要求，主要涉及载于附件二内的独立审计和监督委员会成员遴选和委任程序的问题。在审议这个次项目结束时，委员会通过了EC/62/SC/CRP.24/Rev.2, 附件二内所提出的关于建立一个独立审计和监督委员会的决定，这一决定将在会议之后发表(见本文件附件二)。

D. 口头介绍难民署结构性管理改革进程的最新情况

44. 助理高级专员口头介绍了难民署结构性管理改革进程的最新情况，内容包括基于成果的规划，全球战略性优先事项，人力资源管理，信息系统和电信处的重新组建情况和区域化与权力下放进程。

## 八. 方案预算和筹资情况

A. 2010 年和 2011 年预算和筹资的最新情况

45. 审计员与财务与行政管理司司长以及对外关系司司长联合介绍了关于 2010 年和 2011 年预算和筹资的最新情况(EC/62/SC/CRP.22)。

46. 代表团对报告迟迟发表感到遗憾，但赞赏所提供的资料，特别是关于增补性预算的资料。若干代表团对一些具有迫切需求的难民和境内流离失所状况的筹资空白表示关注。

47. 在结束讨论这一次项目时，委员会通过了关于 2011 年总体方案预算和筹资的决定(见附件三)。

B. 关于 2010 年各项活动的全球报告

48. 对外关系司司长解释说由于 2010 年结束账目的日期问题，延误了难民署 2010 年全球报告的发表。英文的电子版早已公布在难民署的网页之上，如果需要，司长将在晚些时候提供较为详尽的介绍。

## 九. 协调

49. 对外关系司司长简要地介绍了难民署向经济和社会理事会 2011 年实质性会议进行口头最新情况介绍的要点，内容包括改进人道主义策应的工作，包括内部和在机构间常设委员会之下进行的人道主义策应；和联合国其他机构与伙伴发起了寻找解决长久局势问题的举措；加强了与国家与国际非政府组织的伙伴关系，从而帮助加强了难民署本身的能力。

## 十. 管理

50. 由于时间问题，主席建议凡要求纳入高级专员提交执行委员会报告之内的任何问题的提案请以书面形式提交秘书处。

## 十一. 任何其他问题

51. 对外关系司司长简单地介绍了将在执行委员会第六十二次全体会议开幕当天(2011年10月3日)晚上举行今年南森奖颁奖典礼的情况。

## 附件一

### 关于任期结束后和退休后的责任债务筹资的决定

#### 常设委员会

回顾难民署在前几次会议，包括 2010 年 9 月 1 日举行的非正式磋商会议上所提供的关于任期结束后和退休后的责任债务筹资的资料，

意识到联合国审计委员会的建议：难民署为积累其任期结束后和退休后的责任债务建立一个具体的资金，

考虑了各种各样筹资准备金的备案，并考虑了整个联合国系统的最佳做法，

1. 承认难民署必须开始为任期结束后和退休后的福利责任债务筹集资金，以减缓有关的财务风险，避免审计资格问题；
2. 认识到难民署不必立即对上述责任债务提供全部的资金但可以在一段时间内并在认为谨慎的程度上予以完成，同时考虑需要维持满足业务优先事项的适当资金水平；
3. 决定为了开始建立一项向任职后医疗保险责任供资的准备金，对所有专业人员和有关一般事务人员的每月基薪净额提计 3% 的费用，于 2012 年 1 月 1 日起生效；
4. 决定为开始建立一项向遣返津贴提供资金的筹备金，每年从人事费用节余中(如果有的话)最多拨出 200 万美元，于 2012 年 1 月 1 日生效，并请难民署每年汇报这项准备金的使用情况及其补充需求；
5. 决定难民署就今后任职结束后的责任供资的范围提供进一步的资料，并于 2012 年上半年期间向常设委员会汇报；
6. 注意到每隔两年将与联合国审计委员会进行磋商，进行一次正式审查，针对持有的准备金进行假设和预测评估，并根据预算周期和审计建议每两年做必要的调整。该项审查应考虑在此期间联合国大会就任职后责任债务筹资问题进行的有关讨论。

## 附件二

### 关于建立一个独立审计和监督委员会的决定

常设委员会，

审议了独立指导委员会<sup>1</sup>提交的载有联合国内管理和监督审查的报告以及联合国大会通过的有关建立一个独立审计咨询委员会的决议，<sup>2</sup>

考虑了联合国审计委员会和联合国联合检查组的建议以及联合国系统和公共与私营部门的最佳做法，

考虑了常设委员会第五十次和五十一次会议上就这个问题进行的辩论，

1. 同意建立一个独立的审计和监督委员会，协助高级专员和执行委员会，根据适用于难民署的有关最佳做法、行业标准和财务规则和工作人员条例与规则，行使其监督责任；

2. 通过了 EC/62/SC/CRP.24/Rev.2 附件一提出的《职权范围》；

3. 请高级专员办事处尽快地为委员会的外部成员开始招聘程序，并邀请执行委员会密切参与委任程序；

4. 希望就难民署内的审计和监督运作获得委员会的外部、独立与高层次咨询；和

5. 决定在执行委员会第六十四届会议结束之前审查《职权范围》，切盼最迟在 2013 年 6 月之前进行。

---

<sup>1</sup> A/60/883/Add.1 和 A/60/883/Add.2。

<sup>2</sup> A/RES/60/248 和 A/RES/61/275。

## 附件三

### 关于 2011 年通盘方案预算和筹资的决定

常设委员会，

回顾了执行委员会在第六十一届会议上关于行政、财务和方案事项的决定 (A/AC.96/1087) 以及常设委员会在第四十九届会议上关于方案预算和筹资项目之下的讨论，

重申在减缓收容难民国家，特别是发展中国家的负担方面，国际负担和责任分享的重要性；

1. 回顾执行委员会第六十一届会议批准了难民署 2010-2011 年经修正的两年期方案预算下的区域方案、全球方案和总部的方案和预算，总计为 2011 年 3,069,500,000 美元，其中包括联合国经常预算对总部费用，一项业务准备金的捐款(占支柱 1 和支柱 2 下方案活动的 10%)计为 219,300,000 美元，以及用于“与任务相关的新的或额外活动”的准备金，计为 2,000 万美元；并且注意到这些供资，加上 2011 年用于资浅专业官员的费用 1,200 万美元，2011 年总共需要 3,320,800,000 美元；

2. 注意到 2011 年用于为难民、境内流离失所者、以及办事处所关注的其他人员的方案的补充预算目前为 419,200,000 美元；

3. 注意到将难民署 2011 年年度预算增至 419,200,000 美元，因此将所修正的 2011 年年度预算提高到 3,740,000,000 美元的层次；

4. 承认到 2011 年即将出现的紧急状况和未预料活动可能需要增加或扩大补充预算，为满足此类需求可能在现有的预算之上需要额外的资源；

5. 注意到 2011 年预测收入表明在年度预算短缺 1,579,100,000 美元；以及

6. 促请缔约国为彻底满足已核准的 2011 年年度预算的需求，本着团结支持的精神及时地对高级专员要求获得资源的请求做出慷慨的回应。