



高级专员方案执行委员会

第六十四届会议

2013年9月30日至10月4日，日内瓦

临时议程项目5

审议常设委员会的工作报告

常设委员会第五十八次会议 (2013年9月17日至18日)的报告*

* 由于2013年9月17至18日举行常设委员会第五十八次会议迟交。

目录

	段次	页次
章次		
一. 导言	1	3
二. 通过议程	2	3
三. 通过常设委员会第五十七届会议报告草稿.....	3	3
四. 管理、财务控制、行政监督和人力资源.....	4-25	3
A. 财务和监督	6-20	3
B. 人力资源	21-25	6
五. 方案预算和资金	26-35	7
六. 协调	36-44	8
七. 任何其他事项	45-47	10
附件		
关于 2013 年预算和资金的决定		11

一. 引言

1. 执行委员会主席 Alicia Arango Olmos 大使阁下(哥伦比亚)主持了会议。

二. 通过议程

2. 会议的议程(EC/64/SC/CRP.20)获得通过。

三. 通过常设委员会第五十七届会议报告草稿

3. 常设委员会第五十七届会议报告(EC/64/SC/CRP.19)获得通过。

四. 管理、财务控制、行政监督和人力资源

4. 副高级专员介绍了这个议程项目。他在谈到目前叙利亚危机时，向委员会通报了订于在执行理事会第六十四届会议期间举行的支援叙利亚难民收容国并与它们分担责任问题高级别会议方面的情况。他还说，虽然目前重点在叙利亚局势，但难民署必须确保全世界不致忽略其他紧急状况，例如刚果民主共和国、中非共和国和马里在紧急情况，以及长期得不到解决的难民状况。

5. 有鉴于此，难民署向执行委员会提出本组织有史以来数额最大的预算。副高级专员提到各国以往对预算逐年增加所表示的关注，指出，预算在适当之处也有削减。他解释说，这个议程项目不仅包含预算的列报，而且要讨论难民署为确保最有效利用所增经费而设置的监督结构。

A. 财务和监督

(一) 审计委员会报告

6. 财务主任兼财务和行政管理司司长介绍了“审计委员会向大会做出的难民署经管的自愿基金截至 2012 年 12 月底账目情况报告中所载 2012 年账目”(A/AC.96/1124; 另见 A/68/5/Add.5)，同时还介绍了“关键问题和针对审计委员会 2012 年度报告采取的措施”(A/AC.96/1124/Add.1)。她还提供了关于执行《国际公共部门会计准则》(《会计准则》)的好处的最新情况。

7. 各代表团表示称赞难民署执行《会计准则》并成功地完成了第一份《会计准则》合规报告。许多代表团都谈到这些重要的成绩，同时鼓励难民署从现在开始设法使基于《会计准则》的报告能帮助改进业务并使本组织能够作出基于证据的决定。

8. 与会者注意到在审计委员会所提出的许多建议上的取得进展，同时鼓励难民署充分执行并完成落实 2011 年和前些年提出的许多尚未得到执行的建议。会员国希望看到取得进展的具体关注领域包括：库存物品管理、“企业风险管理”制度，以及执行伙伴的管理和相应反欺诈战略。一些代表团表示关注本组织的预算迅速增长，同时却没有专门用于内部监督的相称资源；它们鼓励难民署在总部和外地专门为这些活动划定充足的资源。

9. 对此，财务主任说，《会计准则》的执行是全系统的业绩，影响到所有业务和报告领域。她表示同意关于财务管理必须有充足资源的意见。她向各代表团保证，难民署正在通过增强外地资源、培训现有工作人员，以及促进留住工作人员的计划，处理能力方面的问题。她承认需要改进人力资源管理工具，即，对企业资源规划系统进行升级更新。财务主任还表示注意到一些国家就库存物品管理所表示的关切。她同意，《会计准则》是一种很有价值的工具，但本身并不足以应付整个组织内复杂的库存物品管理构成的所有挑战。财务主任说，在库存物品方面实行过渡条款是一个困难的决定，但终究还是一个风险管理决定，难民署在 2014 年不准备再依赖这种条款。

10. 财务主任解释说，审计委员会审查的难民署以往三年执行伙伴的管理情况。2014 年底将是难民署设法解决审计委员会所提许多关键问题的三年期项目的截止时间。该项目意在加强下列领域：执行伙伴的挑选和保留；项目设计，包括监测和报告预期；项目终结；以及经验教训。难民署正在最后确定吸收执行伙伴参与的框架，包括欺诈风险评估。难民署正在《会计准则》方面为执行伙伴开展培训和提供协助，重点在于问责和透明。

11. 针对关于报告分发及时性的意见，财务主任提醒各代表团说，难民署已尽了最大努力，力求及时将报告送交执行委员会，但有些报告，如审计委员会报告，就不是难民署编制的，因此只能等到公布后才能提供。

(二) 内部审计

12. 联合国内部监督事务厅(监督厅)日内瓦审计处负责人介绍了“联合国难民事务高级专员办事处的内部审计”报告(A/AC.96/1126)，着重提到最近的一个情况，这就是监督厅的报告现在改为签发后 30 天公布。他重点说明了难民署正在执行中的报告期的审计结果，涉及领域包括私营部门筹资、全球库存管理、对执行伙伴的监督和管理、应急程序、采购，以及增值税的收回。

13. 一个代表团针对监督厅的发言表示赞赏该厅的工作，请求提供更多信息，说明旨在实行将内部审计职能“内部化”的在计划目前的状况、所需资源，以及执行的时限。

14. 副高级专员表示，难民署同意有关建议，可以确定一种有力和独立的内部审计职能，并设置一个集中的内部监督单位。监督厅和难民署监察主任办公室已在密切合作，二者的职能相互联系；目标是要把这些职能结合起来。难民署期待未决的有关法律问题能够得到解决，以着手进一步工作。

15. 副高级专员谈到监督厅关于审计委员会报告的本次和上一次介绍，谈到对执行伙伴进行监督和文字的重要性，尤其是因为考虑到对它们的专项资源大幅度增加。他完全同意需要加强这方面的工作。

(三) 独立审计和监督委员会

16. 即将离任的独立审计和监督委员会主席介绍了涵盖其主席任期的该委员会2012-2013年报告(EC/64/SC/CRP.21)。他向执行委员会介绍了独立审计和监督委员会各方面工作的最新情况，包括内部监督活动；内部控制框架和问责；财务报表和报告；外部审计；以及道德操守职能。副高级专员称赞独立审计和监督委员会的工作很有价值，该委员会处理的问题范围很广泛，就是这种价值的证明。他说，难民署同意该委员会的建议，就与审计委员会建议重叠的情况而言尤其如此。

17. 各代表团认为独立审计和监督委员会的工作令人鼓舞，表示大力支持设立一个同意在内部监督事务单位。许多国家认为，审计委员会与独立审计和监督委员会的建议有很高的一致性，认为这是一种积极的迹象，表明了后者工作的有效性。然而，一些国家对重叠之处表示关切，并请求在这方面提供更多信息。

18. 一些国家承认将内部监督统一在一个单一的事务单位之内可能确有好处，但对如何加以实施表示关切。这方面包括：为实施提供专门的资金和人力资源；确保审计工作人员的独立和诚信；在现有工作人员中寻找具有所需能力的工作人员，并处理轮换制度对保持这种专长的影响；保持报告中的透明；确定实施时限；以及处理审计职能内部化的法律影响。

19. 即将离任的主席感谢委员会的支持。他同意在确立内部监督职能上需要有一个审慎的过渡进程，指出，独立审计和监督委员会的作用是审查和审议相关监督机构的工作，找出重叠之处，并就如何最佳地确保适当的监督职能提供咨询意见。对有关内部审计单位成员独立性的意见，假定这些成员确实来自难民署内部，他解释说，将要求这些成员按照《国际专业实务框架》接受问责，该框架是从事这方面工作所应有的诚信和独立的指导规范。为确保连贯一致，规定要求必须五年进行一次外部独立审计。关于胜任能力问题，独立审计和监督委员会曾提出，准备设立的单位的员额应由专家充任，而这就超出了难民署的强制轮换政策范围。

20. 副高级专员代表难民署应答说，在审计职能内部化进程的目前阶段要确定招聘和任命工作人员的详细规定尚为时过早。他承认轮换问题提得对，对此会予以考虑。他还表示注意到关于这方面需要适足资源的意见。他同意考虑关于执行委员会与外部审计员进行更正式的互动的建议。

B. 人力资源

21. 人力资源管理司司长与应急安全和供应司的外勤安全科科长一起介绍了关于人力资源问题(包括工作人员安全问题)的最新情况(EC/64/SC/CRP.22)。司长强调说,难民署履行任务完全要依靠一支富于献身精神的工作队伍,他们愿意到一些最困难、最危险的地方工作,而且往往远离家人。她概述了目前正在采取的一些措施,以确保难民署能为这支队伍招聘到多种优秀人才,确保工作人员既积极进取又技能娴熟,并确保在整个组织内形成一种制度化的注意安保和员工福利的文化。

22. 人力资源管理这个议题在委员会内受到很多人的关心。广泛支持难民署正在为改善人力资源管理和员工福利而采取的举措,许多会员国都一致认为,员工是本组织最重要的资产。许多代表团说,它们感动地注意到据报难民署很大一部分工作人员都是在困难、危险和不带家属的工作地点工作。它们促请难民署继续改善在这些地点工作的员工的条件,这样会有助于提高留住率和工作成绩。一个代表团指出,一线工作人员的比例如此之高,这是本组织的一个突出特点,该代表团鼓励熟悉难民署员工工作条件的会员国在作出影响联合国共同制度工作人员服务条件的决定时考虑到这一点。

23. 委员会的一些成员强调了工作人员配备方面确保性别和地域公平的重要性,就新出台的初级人道主义专业人员方案而言尤须如此。一些代表团注意到许多经验丰富的资深工作人员即将退休,促请难民署采取措施弥补这一损失,并培养一批未来的领导者。与会者大力支持为改善内部沟通而采取的有助于建立信任的措施,他们鼓励难民署继续实行这项举措。会上提出了许多问题,包括关于本国工作人员在福利和安保措施方面的待遇问题。在广义的工作人员安保问题上,委员会表示关注工作人员在外地所面临的不安全状况,一个会员国指出,难民署在保护方面面临着双重挑战:一方面是其照料下的人民的保护,另一方面是其工作人员的保护。

24. 司长表示赞赏委员会所给予的支持以及对本组织在人力资源方面所面临的巨大实际挑战的承认。针对有关一些人力资源管理职能外迁到布达佩斯全球服务中心的问题,她表示,这一举措并未造成任何负面后果;相反,这一举措带来了一些重要的好处。关于联合国共同制度,司长说,人力资源网络是由各种业务方式十分不同的机构组成的,其中许多机构并没有实地人员,另一些机构虽然有一些实地人员,但没有难民署的实地人员多,司长还解释了这种情况所造成的挑战。她欢迎会员国在这方面给予的支持。司长谈到业绩管理制度,包括关于精简该制度的计划,以及在通过电子学习方案培训工作人员方面所作的投资。他强调了取消包括编外工作人员在内的工作人员之间区分的重要性,并举例提到为确保编外工作人员的公平待遇而采取的一些措施。外勤安全科科长解释了本国工作人员在某些紧急情况中所面临的困难,并谈到在工作人员疏散撤离方面的某些法律挑战。

25. 鉴于在这个议题上所提的问题很多，人力资源管理司副司长较详细地介绍了难民署新的初级人道主义专业人员方案，并指出，目标是为了吸引新的人才。她表示，正在注意处理多样性和地域平衡问题，并且在开展一个包括利用社交媒体在内的全球外联活动，其对象也包括任职人数偏低的国家。她还澄清说，目标并不在于特定员额的招聘，而是在于让本组织能够满足较长期的机构需要。司长补充说，各种紧急局势所致难民署目前面临的特殊情况在招聘工作人员方面构成了很大的挑战，她向委员会保证，难民署正在设法改进招聘和职位派任工作，以便能够提高紧急情况下的效率。

五. 方案预算和资金

(一) 2013 年预算和筹资最新情况

26. 财务主任兼财务和行政管理司司长介绍了 2013 年预算和筹资的最新情况 (EC/64/SC/CRP.23)，指出，执行委员会 2012 年 10 月核可的 39 亿美元的最初数字，截至 9 月中旬已订正为超过 53 亿美元。数字上调的原因是制定了补充预算以满足意外需要。她表示，难民署年度预算总经费需求在 2010 年为 32.9 亿美元，过去 4 年来增加了 38%，这是难民署所需处理的许多新紧急情况的反映。财务主任指出，难民署的年度执行率(即支出)比联合国系统其他机构高得多，与所具备的资金相比较，始终在 90%以上。截至 2013 年 7 月 31 日，估计支出为 14 亿美元。

27. 对外关系司司长介绍了目前筹资的最新情况，着重提到订正经费需求筹资方面依然存在的很大缺口。预测 2013 年可用资金估计为 29 亿美元，缺口达 24 亿美元。这意味着确定的所涉人员的经费需求有 45%得不到满足。司长表示赞赏捐助国政府的支助，并强调说，灵活和及早的认捐是应对紧急情况的关键所在。他还借此机会向委员会通报了私营部门筹资活动的情况。

28. 委员会对预算与收入的缺口表示关切。有人问到 2013 年到 2014 年的结转额，并问支助职能是否有适足调整，以应付近年支出 10%的增长率。

29. 财务主任说，难民署继续集中设法保持较低的方案支助和总部支助，难民署正在按照相应比例调整划拨给实地的资源。关于结转额，她表示，2013 年到 2014 年的结转额目前尚不清楚，要到明年才能报告；2012 年到 2013 年的结转额为 2.36 亿美元，有助于确保在应对紧急情况方面没有出现缺口。她举例说明了 2013 年某些大规模行动的结转额，并强调说，难民署的经费来自自愿资金，必须具备充足的资金，才能保证财务期第一季度的运作。关于资金的提供，对外关系司司长借此机会提到，从一些国家收到的资金达到了前所未有的水平，并表示赞赏会员国继续提供的支持。他还感谢难民收容国对难民保护和援助的慷慨捐助。

30. EC/64/SC/CRP.23 号文件附件七所载关于 2013 年整体预算和筹资的决定获得通过。

(二) 难民署 2014-2015 年两年期方案预算

31. 财务主任介绍了《2014-2015 两年期方案预算》(A/AC.96/1125)，指出，难民署尚未收到行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)报告，该报告是预算文件的一个增编(将在适当时作为号文件 A/AC.96/1125/Add.1 印发)。她回顾了今年早些时候就预算列报与执行委员会进行的非正式磋商情况，这些磋商有助于大大改进该文件。她说，文件中吸收了会员国提出的很多建议。她还回顾说，已努力设法加强难民署的方案报告——特别是通过“全球报告”，目前，其中除未满足的需求分析之外，还包括了关于成绩和影响的分析。

32. 一些代表团对改进的预算列报予以肯定，并表示赞赏财务主任在这个问题上加强同会员国的对话。这些代表团促请难民署确保预算文件与全球报告的互补性，以便进行比较。一些代表团对预算与可用资金之间的缺口增长表示关切，有一个代表团认为这个缺口正在变得无法填补。有人表示支持基于需求的预算编制，但问难民署这种增长是否能够维持。委员会呼吁提高需求评估和预测依据的透明度。一些代表团表示可以理解预算文件的篇幅限制，同时提出，可以通过其他途径提供进一步的信息。

33. 还有一些问题涉及轻重缓急的安排，包括是否向实地广为传达了安排轻重缓急的指示，以及是否在一年之内不断调整轻重缓急以应对需求和筹资的变化。鼓励难民署以需求和脆弱性为依据安排轻重缓急，以透明的态度在本组织内部以及向伙伴和会员国说明这方面的决定是如何作出的。一个会员国促请难民署集中注意自己与难民有关的核心任务，并坚持努力争取达成自愿遣返；另一个会员国强调，难民署在应对众多紧急情况的同时不要忽略各种旷日持久的危机。

34. 一个代表团欢迎难民署继续为阿尔及利亚 Tindoluf 难民营的 Sahrawi 难民实施保护和援助方案，同时呼吁提供同这些难民需求相符的人道主义援助。另一个代表团坚持主张对于在 Tindoluf 难民营的人进行登记极为重要，再次要求授权难民署对这些人进行普查，以便加强对他们的保护。

35. 鉴于有人问为何迟迟没有收到行预咨委会报告，财务主任说，执行委员会主席今年专门吁请行预咨委会主席为本次会议及时提供报告。她说，报告尚未收到，并向各代表团保证，秘书处收到该文件之后会立即转发给委员会。财务主任还向委员会保证，难民署将继续开展对话和工作，以提高透明度，并提供会员国所要求的进一步信息。财务和行政管理司副司长针对关于安排轻重缓急的问题回答说，向实地传达的规划指示中，包括关于今后一段时期战略重点的具体领域的政策指导，全球战略重点仍然是这方面进程的一个组成部分。

六. 协调

36. 对外关系司司长介绍了“协调问题：战略伙伴关系的最新情况”(EC/64/SC/CRP.24)，并强调说，协调和伙伴关系在难民署的工作中比以往任何时候都更为重要。

37. 在这个议程项目上进行了长时间的讨论，许多代表团发言表示支持难民署加强伙伴关系并改进业务协调，同时指出了与非政府组织和其他联合国组织建立伙伴关系的关键价值。有人提到全球层面上的重要进展，包括通过高级专员与非政府组织的有条理对话和非政府组织年度磋商所取得的进展，但许多国家表示希望看到作出更大努力，确保能在实地落实这种伙伴精神。

38. 若干代表团表示承认与当地组织结成伙伴关系极其重要，但请难民署提供更多信息，说明如何通过工作监测和评估这些伙伴的工作情况，以及为确保执行伙伴接受问责而开展的活动。有人鼓励难民署探索非传统型的伙伴关系，包括与学术界、智库以及捐赠组织建立伙伴关系，这会有助于形成更为多样的捐助基础。

39. 一些会员国欢迎对叙利亚局势的紧急对策所进行的实时评估。有人要求提供更多信息，说明难民署如何以各种研究结果作为未来工作的参考依据。一个代表团建议难民署为实地业务确立一种基本框架，就根据当地需要进行协调、分工和责任分划提出实际指导意见。

40. 司长评述了代表团发言中归纳出来的三个关键主题。第一个议题是伙伴，特别是当地非政府组织，以及确保全球一级取得的进展在实地得到落实的必要性。随着这些伙伴关系在体制上的重要性不断加大，并在难民署预算中体现为加大的比例，确保充分的管理、问责和可预测的资金就成为关键所在。新的伙伴关系协定虽然确有助益，但司长指出，向执行伙伴逐步增加付款的制度是难民署自身筹资结构的必然结果。他还解释说，全球层面上决定的许多原则有助于指导实地业务，同时他承认，执行、态度、结构问题以及全球管理都需要适应最大限度发挥伙伴关系作用的要求。

41. 第二个主题是难民和国内流离失所者混杂情况下的领导和协调。司长强调说，难民署正在积极设法改进协调，但也承认终究是要由难民署对所有情况下的难民负责，尽管难民署本身也是广义的联合国问责制度中的一部分。从评估叙利亚紧急情况应对得出的经验教训之一就是，大规模的情况要求具备专门的协调能力。

42. 第三个主题与《改革议程》有关。司长强调说，《改革议程》的重要原则也适用于难民紧急情况。虽然难民署的领导作用和责任很清楚，但还可以更多地得益于《改革议程》，从而帮助改进难民情势中的协调。

43. 针对关于城市难民的提问，机构间事务股股长向各代表团保证，虽然CRP.24号文件中没有明确提及，但城市难民问题是高级专员与非政府组织有条理对话中所讨论的关键问题之一，并已纳入难民署内部的解决方案问题指导小组的工作。

44. 副高级专员谈到关于难民署利用伙伴关系寻求解决办法问题的意见。他说，指导委员会正在通过更充分地吸收发展行动者参与初期阶段对策，将“过渡解决办法倡议”(TSI)推上一个新的层次。他谈到需要弥合救济与发展之间的空白，以叙利亚局势作为“应急发展”的一个例证，其中，发展行动者可以在基础设施、学校、诊所和其他干预措施方面向收容国和收容社区提供紧急援助，以缓解大量难民涌入造成的负担。他还重申，难民署是难民可求助的最后手段的提供者，协调努力中必须考虑到这种责任。

七. 任何其他事项

45. 主席请委员会尽早同意通过他的会议报告，这样就不必在执行委员会第六十四届会议期间召集常设委员会会议。主席建议委员会沿用上一年的程序，以电子方式分发报告草稿，争取在9月24日之前审批通过。如委员会没有意见，该报告即视为在9月26日工作结束后获得通过。委员会对此建议没有反对意见。

46. 秘书介绍了关于全球难民情况和难民署作用问题的高级专员10年战略审查的最新情况报告，这是按照A/RES/58/153规定的要求为大会第六十八届会议编写的。他感谢会员国参加过去一年来召集的非正式磋商，以及提供的书面意见和建议。经征求秘书长的意见，审查报告现已定稿，高级专员将于11月连同难民署年度报告一并提交第三委员会。

47. 副高级专员和主席向委员会通报了定于在即将举行的执行委员会第六十四届全体会议期间召开的支援叙利亚难民收容国并与它们分担责任问题高级别会议方面的情况。副高级专员强调说，按照难民署的任务，该次高级别会议完全是人道主义和非政治性的。主席说，在高级别会议的安排问题上认真听取了主席团的意见，她代表委员会表示完全支持这项主动行动。她说，高级别会议是一次机会，执行委员会可以在会上就作为国际保护核心内容的支援和分担责任的人道主义要务发表有力和意志的意见。在这方面，收容国经与执行委员会主席团磋商，提供了一份表示声援的声明草案，主席希望能够得到执行委员会成员的同意。

附件

关于 2013 年整体预算和资金的决定

常设委员会，

回顾执行委员会第六十三届会议关于行政、财务和方案事项的决定 (A/AC.96/1119, 第 13 段)及其在 2013 年 6 月常设委员会第五十七次会议方案预算和资金项下展开的讨论，

重申在减少难民收容国，特别是发展中收容国负担方面分担国际负担和责任的重要性，

1. 回顾执行委员会第六十三届会议根据难民署经过修订的 2012 年至 2013 年两年期方案预算，批准了 2013 年区域、全球和总部的方案和预算，总额为 39.242 亿美元；
2. 注意到 2013 年用于难民和境内流离失所者的各种方案的补充预算目前为 13.751 亿美元；
3. 注意到 2013 年难民署的年度预算总额增加到 52.968 亿美元；
4. 承认 2013 年的一些紧急情况 and 意外活动可能会导致需要增加或者扩大补充预算，而为满足此种需要可能需在现有预算的资源之上增加资源；以及
5. 敦促各成员国继续本着团结的精神，及时对高级专员有关资源的呼吁作出慷慨响应，以便充分满足 2013 年年度预算的资源需求。