



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/55
5 November 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 11(a)

公民权利和政治权利，包括酷刑和拘留问题

联合国援助酷刑受害者自愿基金

内部监督事务厅对联合国援助酷刑受害者
自愿基金的评价报告

秘书处的说明

秘书处谨根据委员会第 2003/32 号决议第 39 段向人权委员会转交内部监督事务厅对联合国援助酷刑受害者自愿基金的评价报告，报告于 2004 年 9 月由主管内部监督事务副秘书长转交给人权事务高级专员。

概 要

内部监督事务厅(“监督厅”)的这份报告系审查联合国援助酷刑受害者自愿基金(下称“基金”)的运作情况,以便进一步提高其效益。该基金向合格的组织提供赠款,用于向酷刑受害者提供心理、医务、社会、法律和经济服务的项目。

报告的结论是,基金切实履行了其任务,并对酷刑受害者起到了积极的影响。监督厅对在卢旺达、智利、孟加拉国、奥地利、加拿大和美国的 16 个项目进行了审查,对其所开展的工作有很好的印象,认为这些项目印证了基金向其提供赠款的意义。基金并起到了其它积极的作用,例如核实、改进和保护为酷刑受害者服务的组织所开展工作。

但是,为提高基金效益,对于基金的政策需要作一些澄清和改变,从而更好地利用基金的董事会来确定战略性优先事项,并对捐助方和其它联合国实体采取更主动积极的方式。此外,由于基金目前的人员数量和管理体制承袭了过去基金规模小、服务对象少的年代的安排,已不再能满足需要。如今,需要对管理采取更加精简和系统的方式。最后,基金还可以采取步骤,为接受其赠款的机构建设能力,并加强基金与捐助方的关系。

在改进和扩大基金的工作和成就方面,还存在着机会。相对基金所满足的需要以及其所收到的申请而言,其目前的经费不足。加强经费筹措的关键在于更有效的管理体系,并在于明确彰显基金对于酷刑受害者的积极影响。

内部监督事务厅对联合国援助酷刑受害者 自愿基金的评价报告

目 录

	段 次	页 次
导 言.....	1	4
一、背 景.....	2 - 12	4
A. 酷刑.....	2	4
B. 基金的历史.....	3 - 6	4
C. 基金的管理.....	7 - 10	5
D. 经费的筹措.....	11 - 12	6
二、工作方法.....	13 - 19	6
三、评价的结果.....	20 - 73	7
A. 基金对酷刑受害者起着积极的影响.....	20 - 22	7
B. 需要对基金的政策进行澄清和改变以便提 高基金效益.....	23 - 36	8
C. 基金的理事机构在确定战略优先事项方面 发挥了有限的作用，并且没有对捐助方和其 他联合国实体采取积极主动的方式.....	37 - 42	11
D. 目前的工作人员人数和管理体制再不能满 足管理基金的需要.....	43 - 66	13
E. 基金可以在建设赠款接受机构能力方面作 更多工作.....	67	18
F. 基金与捐助方的关系有限.....	68 - 73	19
四、结论与建议.....	74 - 76	20

导 言

1. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)根据人权委员会第 2003/32 号决议第 39 段, 委托内部监督事务厅对联合国援助酷刑受害者自愿基金(下称“基金”)的运作进行独立的评价。内部监督事务厅(内部事务厅)根据联合国既定的条例和规则进行了评价。¹ 评价的目的是要审查基金的运作情况, 以便进一步提高其效益。

一、背 景

A. 酷 刑

2. 酷刑问题被联合国确认为是对人权的一项重要侵犯, 但今天酷刑仍然很普遍。对酷刑的禁止可见于《世界人权宣言》(1948 年)第 5 条。随后, 这项禁止还载于《公民权利和政治权利国际公约》(1966 年)、《保护人人不受酷刑和其它残忍、不人道和有辱人格待遇或处罚宣言》(《禁止酷刑宣言》)(1975 年)和《禁止酷刑和其它残忍、不人道和有人格待遇或处罚公约》(《禁止酷刑公约》)(1984 年)。

B. 基金的历史

3. 基金是于 1981 年根据大会 1981 年 12 月 16 日第 36/151 号决议建立的。为基金所按规定的任务是要收取“自愿捐款, 通过已有的援助渠道, 向由于遭受酷刑而人权受到严重侵害的个人, 和这些受害者的亲属, 提供人道主义、法律和经济方面的援助。”基金向合格的实体, 主要是非政府组织, 提供赠款, 用于向酷刑受害者提供心理、医疗、社会、法律和经济服务的各种项目。²

4. 第 36/151 号决议规定, 基金应当“由秘书长根据基金董事会的意见, 按照联合国财务条例进行管理, 该董事会由在人权领域具有广泛经验, 以个人身份担任的一名主席和四名成员组成, 由秘书长适当顾及公平地区分配, 与他们本国政府协商后予以委任。”基金的董事会于 1983 年 3 月举行第一次会议。

5. 自从建立以来，基金总体上是增长和稳定的。过去五年来，预算从 1999 年的大约 520 万美元增长到 2003 年的 710 万美元。先后从 68 个不同国家的政府及少数个人收到了捐款。2003 年，基金向世界所有地区的 200 多个项目提供了赠款。

6. 基金自建立以来已发生了两个重大变化。首先，目前已不再象基金最初建立时那样，将关注的优先重点放在联合国决议所针对的那些国家的受害者身上。其次，保密的必要性发生了变化。当基金刚开始工作时，接受基金赠款的有些机构是在压制性国家里工作的，而为保护工作人员和接受治疗的受害者，保密的要求是至高无上的。但是，尽管个别人的临床资料仍然需要保密性，接受赠款的机构已不再象过去那样关注保护其身份不被透露。自 1998 年基金开始发表其资助的项目清单以来，只有一个接受赠款机构要求不公布其身份。

C. 基金的管理

7. 秘书长通过人权高专办来管理基金。基金的秘书处是人权高专办内条约与委员会处的一部分，由该处直接向高级专员报告。目前，基金的日常活动由基金的秘书管理(非全日工作人员职位)，并配备相当于两名全日工作人员人力的员工安排。

8. 秘书处的工作按照基金目前的赠款周期开展。每年 9 月和 11 月之间，基金接受持续的和初次提出的赠款申请。申请于 12 月和 5 月间审查，秘书处并为董事会编写概要和建议，而董事会历来是在 5 月开会的。董事会会议之后，秘书处将其决定通知给各方，并安排赠款的交付。随后，秘书处负责对交付赠款的其它方面问题展开后续工作，并负责处理涉及人权高专办外地工作人员、以及最近由秘书处工作人员本身所进行的少数评估特派团等事务。

9. 秘书处并答复接受赠款机构、可能的申请方、捐助方和人权高专办内其它办事分处索取资料的要求。秘书处在人权委员会或委员会的增进和保护人权小组委员会会议期间向其它相关利益方介绍情况。秘书处还为秘书长和委员会编写报告。

10. 董事会每年举行一次为期二到三周的会议，审查秘书处就符合基金方案安排标准的新的或持续的申请而编写的报告。每年，董事会均审议 2,300 页以上的文件，并根据文件通过向秘书长提出的建议。时而，董事会并可能审查基金管理的政策问题。此外，董事会并在其年度审议工作中与捐助方举行一次协商会议。

D 经费的筹措

11. 向所有会员国吁请为基金提供经费，同时基金也可以接受个人或组织提供的经费。2003年，基金得到了39个国家政府、1个非政府组织和9名个人的资助。多数捐助方均不经预先的认捐而直接向基金捐款。

12. 根据联合国指导自愿捐款的各项规则，基金将每年开支的15%拨归为第二年的储备金，并为方案支助拨出13%的款项。2002年，扣除储备金和方案支助开支之后用于赠款的款项为690万美元，而2003年的款项为710万美元。

二、工作方法

13. 除了评价干事之外，监督厅的工作队还包括一名对治疗酷刑受害者有专业技术知识的医生，以及一名非政府组织和管理问题的专家。评价采用了下列五种方式：(一) 审查46种项目档案；(二) 与19个利益相关方会谈；(三) 对1999至2003年的基金方案数据进行分析；(四) 对接受赠款的16个项目进行视察；(五) 对2003年获得赠款的所有200个项目进行调查。工作队并对基金的新的指导方针提案进行审查，提出了意见。

14. 监督厅并于2004年对基金进行了独立的审计，本评价报告包含了这一审计的主要调查结果。审计中检查了在2001-2003年期间接受赠款的199个正式运作的项目中35个项目的详细情况。

15. 审查项目档案。监督厅抽样选择了2003年收到赠款的46个项目：其中30个项目是随意选择的，另16个项目则是因为评价工作队曾视察过而被选定。对于抽选的每个项目，工作队使用一份结构严谨的审查表来审查目前的项目档案。每个档案都含有2003年赠款的申请，以及秘书处对该申请的审查；几乎所有方案都包含一份项目报告和个案研究。

16. 与利益相关者会谈。监督厅与19位利益相关者进行了会谈，其中包括来自9个捐助国的代表、人权高专办的9名工作人员(其中包括直接在基金内工作的人员和在人权高专办的财政和经费筹措办公室工作的人员)，以及酷刑问题特别报告员。向捐助方征询了对于基金的管理的看法，以及改进基金管理工作的建议。向工

作人员询问了基金的历史，目前的行政程序，今后改进工作的计划，以及基金如何能更适应人权高专办的整个方案。

17. 对基金方案数据进行分析。监督厅分析了 1999 至 2003 年基金的数据。具体地说，监督厅分析了这五年期间捐款的趋势（按捐助方和按区域）和赠款的趋势（按区域）。

18. 对项目的视察。监督厅按以下标准有针对性地抽样选择了 16 个项目：区域位置、赠款数额、赠款期限以及项目所提供的服务种类。对这些项目进行视察，项目分别设在智利、孟加拉国、奥地利、美利坚合众国、加拿大和卢旺达。在这些视察中，工作队成员检查了办公室和/或设备，与项目工作人员进行了会谈，审查项目的报告及/或数据(如果存在)，并看望了酷刑受害者。

19. 项目调查。监督厅通过电子邮件对 2003 年收到赠款的所有 200 个项目进行了一次调查。调查于 2004 年 3 月/4 月期间进行。共有 134 个项目对调查作了答复(答复率达 67%)。没有对项目在调查中的答复进行核实。

三、评价的结果

A. 基金对酷刑受害者起着积极的影响

20. 根据对 16 个项目的视察以及项目调查的结果，监督厅认为，基金对酷刑受害者起着积极的影响。总的来说，工作队发现项目的管理良好，并确实能帮助酷刑受害者。通常的情况是，接受赠款的组织工作人员工作勤奋、兢兢业业，经常贡献自己的时间或精力，而只得到很少的补偿。多数项目还提供辅助治疗和服务，因此其工作采取多面性方式。许多项目正使用创新的治疗和规程；有些项目并积极地为受害者人权而呐喊。受害者个人无不强调指出，他们所得到的服务帮助他们康复，并重新过上正常生活。

21. 此外，赠款接受项目机构重申了它们从基金得到的资金十分重要。根据项目的调查，13%项目表示如果没有联合国的经费就无法生存。另有 56%的项目表示，经费的削减会损害其业务，导致服务对象和服务项目的减少。

22. 最后，也不应忽视基金在非财政方面的重要性。在对项目调查的整个过程中，以及工作队视察项目期间，赠款接受机构的工作人员一再强调，联合国的赠款

是对其服务酷刑受害者工作的一种认同和协助。这项经费并使项目有更好的信誉，而这一点可以用来吸引其它捐助方。在一些情况下，联合国的经费还可以为其工作不受欢迎的国家里的项目提供保护。

B. 需要对基金的政策进行澄清和改变以便提高基金效益

酷刑定义的适用

23. 基金的工作人员在将酷刑的定义运用到所有项目方面采用的标准不一致。基金的指导方针指出，酷刑的定义应按《禁止酷刑宣言》第一条。其它一些文件，例如秘书长关于基金的报告(A/57/268,第6段)提出了不同的定义，即“依照人权事务委员会、禁止酷刑委员会、儿童权利委员会、[或]联合国任何其他组成机构所作出的较有利解释”，如果对受害者较为有利，也可以接受。工作人员说，他们采用了最有利于接受赠款机构的定义。尽管监督厅并不反对这种方式，但基金应当对于其所支助的服务对象的种类采取明确而一贯的方式，因此，在类似情况下就所有项目所作的决定也应是采用同一标准的。

24. 所视察的一些项目工作人员表示，他们并不明白基金是如何采用酷刑定义的。此外，在档案审查过程中对服务对象个案研究的评估表明，基金没有一贯地采用划一的受害者定义。结果，有些申请者无意中将自己称为酷刑护理中心，而事实上这些机构主要是帮助战争或社会上暴力的受害者。

对亲属的护理

25. 监督厅认为，对亲属的护理是另一个需要澄清的问题。在建立基金的时候，基金的任务规定不仅包括了酷刑受害者本人，而且也包括其亲属。但是，目前亲属这一定义用得也太广。例如，所审查的一份档案提到一名服务对象是酷刑受害者的成年姐妹，但是在受害者遭受酷刑时，她与受害者并没有密切的感情交往，而且她本人为之治疗的健康问题与她兄弟的酷刑之间没有联系。³ 尽管这种联系的存在并不是一项政策标准，但是既然基金是以有限的预算来帮助酷刑的幸存者，基金就需要澄清其希望帮助的亲属类别。

用于额外活动的赠款

26. 尽管根据指导方针，对内部的项目工作人员提供培训目前是允许的，但是与直接治疗受害者相比，这并不属于优先事项。然而，要使任何项目正常开展，就有必要培训人员，而经常和系统的培训将能使项目工作人员能更有效地工作，从而提高基金资源的效益。所视察的项目工作人员强调指出，有必要保证其工作人员在治疗酷刑受害者方面受到良好的培训。

27. 新的基金指导方针提案禁止将资金用于研究、调查和编写新闻稿。由于经费短缺，禁止将资金用于研究是可以理解的，而且因为这种项目的结果只能在长远的将来来衡量，其对酷刑幸存者的福利(按定义)从一开始就不明确。但是，监督厅认为，基金也许应当支持诸如新闻稿等其他资料，以便教育酷刑受害者的其它照料人。

赠款的拨用情况

28. 基金赠款存在地理上的不平衡。⁴ 如表 1 所示，2003 年，一半以上的资金(59%)拨给了西欧及其它国家集团。视察这一区域的项目之后看到，受害者全部为移民，向其提供的服务不仅注重治疗酷刑的直接后果，而且还旨在帮助其适应新的社会。1999 年和 2003 年之间，在西欧及其它国家集团、非洲和东欧收到经费的项目数量有所增加，而拉丁美洲和亚洲的数量未变。

表 1. 2003 年按其偿付赠款情况
(以美元计)

区 域	赠款总额	占全部赠款的百分比
非洲	761,000	10.7
亚洲	696,000	9.8
东欧	558,800	7.8
拉丁美洲	915,000	12.8
西欧及其它国家集团	4,207,000	58.9
共计	7,137,800	100

29. 一些捐助方对于赠款目前地理上的不平衡现象表示关注；其中两个捐助方特别建议，基金应当更注重酷刑发生频繁的国家。秘书处工作人员也承认，项目在地理上不平衡的现象确实是个问题。但是，他们说，更广泛地宣传基金会造成更多期盼落空的现象。

30. 基金的资助历来只向提出申请的非政府组织基金提供，从这一点看，基金只是根据需求作出反应，而不是主动采取行动。事实上，多数接受资助的机构(58%)都说它们最初是从其它非政府组织了解到基金的。在尚有未满足需求的那些地区或国家里，没有开展什么宣传基金的活动。一些无疑需要援助的国家得到很少或完全没有得到经费。但是，如果基金要在继续支助目前项目的同时在新的国家寻找其它项目，那么基金就需要捐助方提供更多的支助。

可接纳性

31. 目前核实申请者信誉的程序很有限。2003 年以来，开始查询机构的背景证明人，现在还有一个工作人员视察所有新的申请机构以及已经得到支助的非政府组织的方案。监督厅赞同这些行动。但是，不择手段向基金申请经费的风险依然存在，尽管并没有证据表明，基金面临的这类申请者多于其它捐助机构。监督厅工作队在视察一个新的申请机构时看到，其项目的设备就只有一个满是灰尘的房间、一张小床和一把椅子，尽管必须澄清，这一申请当时还处于审查阶段。必须有确定审查机构真实性的有效机构，并保证基金所提供的资金确实用于帮助酷刑受害者。

32. 对档案的审查还显示出关于非政府组织可接纳性的其它一些问题。正如上文第 24 段所述，一些组织可能自称是为酷刑受害者工作的，但事实上他们是在照料其它种类的受害者。此外，秘书处的档案中很少有证据证实相应的经费实际已经支付，不过从今年开始，已要求受益机构提供经费支付的证据，这是值得称赞的。

经费提供的方式

33. 目前向项目提供的赠款至多达其预算的三分之一。这种经费提供方式也许不再可行，因为向基金提出的申请在继续增加。由于基金考虑的是向项目提供资金的方式，因此所提供的经费数额只与所申请的数额发生关系。对于医疗方面的需求，或人道主义、法律和财政援助方面的需求不作评估，因此对于如何最有效地使用有

限的经费这一问题不作评估。在一些年里，包括最小项目在内的所有的项目，得到的经费均少于申请的数额。事实上，所视察的一些项目工作人员说，他们不理解他们所得到的赠款数额为何波动不定，尽管这并不是说他们想要质疑所得到的赠款。

34. 在所提供的赠款数额方面存在很大差异。2003年，最大一笔赠款是30万美元，而最小一笔只有5000美元。向非洲提供的赠款平均数额大约为27,000美元，与此相比，向欧洲和其它国家集团提供的赠款平均数额大约为49,000美元。2003年，每项申请对基金引起的平均行政费用大约为4000美元。⁵尽管委员会第2003/32号决议呼吁支持小型项目，同时尽管向为酷刑受害者服务的项目提供小额赠款的其它捐助者很少，但是由于行政费用比较高，基金也许可以考虑限制小笔赠款的申请。

35. 如上文所述，基金为其所批准的每一项目提供最高达项目费用三分之一的赠款额。但是，在如何筹措其余经费方面，基金却没有统一的标准。常常，允许诸如自愿工作人员的贡献等“实物”费用。尽管实物贡献是可佳的，应当鼓励，但是其货币价值就随不同的国家而不同，使低收入国家的申请人与发达国家相比处于严重的不利境地。例如，在发达国家，志愿心理学家的实物“价值”会很高，可以用来向基金申请比其它国家更多的现金赠款。

36. 最后，如能减少服务基金所需的行政费用既有利于秘书处，也有利于赠款接受机构。其中一个方式就是对已经熟悉的申请者，诸如那些接受经费已经超过十年以上(也就是2003年经费接受机构的将近三分之一)，提供多年项目支助。这将会减少双方用于行政事务的时间，因为这样每三年才提出一项申请。赠款接受机构需要认识到，提供赠款是以基金每年得到足够的捐助为前提的。

C. 基金的理事机构在确定战略优先事项方面发挥了有限的作用，
并且没有对捐助方和其它联合国实体采取积极主动的方式⁶

作用

37. 历史上，基金董事会的作用主要局限于批准单独的项目。董事会的事务是批准项目，讨论并核准基金所资助的每一项目。但是，捐助方和工作人员都建议，董事会应当更多地参与政策拟定和经费筹措。一种可能性将是，董事会可以对提供赠款的轻重缓急作出指导，以便纠正上文第28段所谈到的区域不均衡状况。

38. 通常，联合国各个基金的董事会总是将注意力放在政策问题上，而将管理方面的决定留给工作人员。例如，人权高专办联合国人权领域技术合作自愿基金于1998年将其基金会的主要职能由批准项目改为政策制定。由人权高专办工作人员组成的项目审查委员会审查和批准单独的技术合作项目，而董事会每年举行两次会议，每次会议为期三或四天，以便讨论区域经费筹措战略和其它专门问题。

董事会的组成

39. 基金董事会的人数和组成情况始终未变。董事会只有五名董事，由于过去几年里董事会开会时有时只有三名董事到会，董事人数太少。由于董事会是由繁忙的专业人士组成的，这种情况也许可以理解，但是却不利于基金。另外，由于任期没有限制，直到最近董事会成员都很少更替，有些人担任董事已超过20年。

会议的时间安排

40. 传统上，董事会每年五月举行一次会议。最初确定这一会期是要与禁止酷刑委员会的时间安排在一起，这样双方可以同时开会。但是，这一日期对于经费项目的周期具有重大影响，本报告下文将讨论这一点(第45-48段)。董事会在开会期间接待接受资助的组织的来访者。这也许是有利的，但这只限于在董事会开会期间有经费前往日内瓦的组织。许多组织虽然制订了有价值的方案，但是从来没有机会当面介绍。

与捐助方和联合国其它实体的交往

41. 尽管董事会除了在五月份期间与捐助方代表简短会晤之外，还承担了一些涉及捐助方的责任，但这方面的责任仍然是临时特定性质的。董事会可以对捐助方发挥更积极主动的作用，例如安排同日内瓦的区域代表集团开会，为筹措经费而走访捐助方首都的官员，或是采用实况录像会议。董事会还可以考虑请两三个组织在每次董事会上由基金出资介绍情况的可能性。这会建立更好的第一手沟通渠道，并且能够与捐助方会议结合，来显示基金的影响。

42. 工作人员和捐助方都表示，基金、禁止酷刑委员会和酷刑问题特别报告员之间应当建立起更密切的协同关系。目前，董事会与上述其它实体的交往很有限。

同样，基金与在外地人运作的联合国机构，例如联合国开发计划署(开发计划署)之间应当有更强的协同关系，并应加紧合作，而后者的外地办事处可以用来帮助和评价基金的项目(见第 55 段)。

D. 目前的工作人员人数和管理体制再不能满足管理基金的需要

工作人员

43. 在项目调查中，对于目前工作人员提供的帮助所反映的意见是积极的。多数答复者(82%)将工作人员的表现定为“优秀”或“良好”。此外，85%的答复者对其在申请过程中得到工作人员帮助的情况感到满意，91%的答复者对在其报告过程中得到的帮助感到满意。

44. 尽管有这一积极的反映，目前管理基金的工作人员人数还是不足。基金由一名非全日秘书、两名全日工作人员、一名初级专业人员或协理专家和一名见习生管理，有时也有其它工作人员参与协助。目前的人员为大约 200 个项目、董事会和捐助方提供服务。处理象酷刑那样复杂的问题，工作人员花费了大量加班时间、承担了几乎喘不过气的工作量来完成任务，具体可参看第 47 和 49 段。这种工作人员短缺的一个重大缺点是，无法设置新的工具，也无法加强管理体制和战略规划。一个设想的是，两名全日项目工作人员花一天的时间在难民高专办从事其它一些工作(同时维持在基金活动方面的主要责任)，而其它部门的工作人员可以分配一些项目来审查和监督。这是一个值得称赞的想法，因为这样可以做到部门间互相学习补充，并保证机构程序的更好记忆，以及对基金的更深刻理解。但是，即使开展了本报告所建议的精简和行政变动(在一些情况下也会受到工作量增加这一建议的抵销)，这样使用难民高专办更多工作人员的办法也许仍然不够。此外，由于工作人员负责管理和监督赠款，对他们进行金融分析方面的培训也会是有益的。

供资周期

45. 目前的供资周期对赠款接受机构比较麻烦，为其造成了一些严重问题。对第二年的赠款的申请每年 11 月截止。提供经费的决定是由董事会在相关的日历年 5 月开会时确定的。稍后于 6 月或 7 月将决定通知给赠款接受机构，并于 8 月将经费

转交给机构，而如有问题，偶而会延迟交付。这一体制使大笔经费无法用尽时可能就要交还。接受机构或者必须在经费到达之前使用“其它”经费，或者必须在三、四个月的短短阶段里用尽基金提供的所有资金。

46. 目前的供资周期是调查答复者在项目调查中提出的一项重要关注；在整个调查中，接受机构一再提出目前周期为之造成的问题。这些问题包括在一年的多数时间里必须在没有经费或者必须贷款的情况下运作，预算和规划程序方面的困难，批准赠款的通知与实际收到经费之间的时间差等。监督厅工作队视察的所有项目的工作人员均提出了同样了问题。

47. 此外，单一的年度供资周期造成围绕单一决策阶段前后的极端高峰工作量。基金的工作人员承认，这对他们造成了负担，同时还意味着，如果合格的非政府组织错过了最后时限，其申请必须再等整整一年才能得到审议。

48. 监督厅的结论是，在项目的设定周期内直到第七或第八个月才提供资金是不合情理的。目前非政府组织和基金工作人员之所以面临困难，主要是由于基金的供资周期完全围绕 5 月份董事会会议以及每项项目均需董事会核准。

申请和报告过程

49. 目前的申请和报告过程是按基金的供资周期开展的。如第 45 段所述，申请和中期报告于要求每年 11 月提交，同时最后陈述和经审计的财务报告定于 2 月 1 日前提交。这一过程大量消耗基金工作人员的时间，要求他们大量加班以便在董事会会议之前完成书面材料。对于缺漏的文件追踪索取也会很麻烦，特别是因为没有计算机追查系统。

50. 项目调查四分之三的答复者表示申请和报告程序是明确的，但同时对于提交报告要求的时间安排表示关注。尤其是，一些项目报告说，必须在 1 月份头四个星期里将其财务报表结账、审计并送到日内瓦是很困难的任务。

管理信息系统

51. 目前基金用于追踪批准——供资——报告过程的大部分管理信息系统是人工的和临时性。监督厅唯有通过检查基金提供的大量未归类的数据才得以对经费的历来趋势、捐助方的捐款情况以及类似数据作出分析。此外，关于项目的陈述性档

案信息没有以任何方式与人权高专办所维持的财政会计统计库相联系，而单一项目的历史数据则使用书面档案副本来保持。

52. 而且，管理基金的行政程序没有很好的纪录。基金的工作人员对于申请和报告的处理没有书面的指南，主要依靠记忆。这对于只有两名日常工作人员的基金造成了严重的风险。在所审查的档案中这一问题还不明显。监察厅工作队注意到，档案中的书面材料不一致。工作队并注意到在提供赠款时所采用的标准不一致，也不明确。举一个实例，有一个项目申请并获得了比以往高很多的赠款，但却没有任何材料表明赠款大幅度增加的理由。

53. 捐助方询问，基金是否可以提供有关施行酷刑趋势方面的分析。但是，基金所维持的数据是有限的。由于基金主要是应对要求作出反应的，而且由于基金只与为酷刑受害者服务的少数(全球和许多个别国家内部)组织打交道，基金的受益者只能代表全球酷刑受害者的一小部分。因此，无法使用基金的数据提出一项有关酷刑受害者情况或受害者人数的全面性报告。

监测和评价体系

54. 在基金和项目两个层面上的监测和评价工作都还不够充分。其中一个原因是由于工作人员太少，另一个原因是基金最紧迫的优先事项在于赠款申请的处理工作。监测和评价工作之所以重要，有两大原因。第一项原因是，需要核实开支确是按计划作出的，而且其目标确已达到。第二项原因涉及到汲取经验教训。由于知识的交流导致工作的改进对各组织间的关系，以及对于基金及其捐助方来说都很重要。在监督厅与捐助方的会谈中，一些捐助方向监督厅强调指出了加强监测和评价工作的重要性。

55. 秘书处已经开始一项程序，根据这项程序，秘书处人员前往视察项目来评估经费使用的方式，同时基金也得以了解其运作是如何改善了其服务对象的境况。更具体地说，基金力图通过下列方式来开展监测和评价工作：

- 安排秘书处或联合国外地工作人员视察选定的个别项目(计划在 2005 年以前至少对所有项目视察一次)；
- 请在相关外地的联合国人权工作人员视察项目。

尽管这些改进是值得称赞的，但是偶尔的视察并不能取代有系统的、以成果为依据的评价和影响评估。监督厅承认，这需要进一步的资源，而且对于衡量治疗酷刑受害者的收效并没有标准的评估程序。但是，一些组织正开始制定这样的方法，而基金可以作为这方面的交流中心。

56. 对项目的视察表明，外地其它联合国实体对于基金的工作有很大兴趣，但是缺乏了解。基金工作人员到外地视察不仅可以与接受赠款机构会面，而且也可以传达，或许还可以在介绍基金的宗旨、目标和程序方面，以及在使用共同的评估框架方面培训今后的评估人员。

57. 此外，赠款接受机构本身很少开展评估，尽管一些机构欢迎为此设置机制方面得到援助。在档案中，对于项目成果提到很少；而在少数提到成果的档案中，所使用的语言过于简单和一般化。此外，所视察的项目中很少有全面的自我评价制度；一些项目所作的评价就是基本的监测或务虚会，借此审视过去的活动和所汲取的教训。

沟 通

58. 基金与所交往的实体之间的沟通不平衡。基金有许多不同的沟通对象，其中包括：

- 申请机构和赠款接受机构；
- 董事会；
- 捐助方；
- 人权高专办和其它联合国机构的其它工作人员；及
- 公众。

59. 尽管多数接受赠款的机构看来对基金工作人员的服务态度总的感到满意，但是也有一些机构提出了其它一些问题。特别是，将近四分之一的机构说，它们与秘书处沟通的及时性“不佳”或“很差”。在另一个问题上，所视察的许多项目的工作人员说他们没有收到有关其赠款数额的任何解释。基金以明瞭及时的方式与赠款接受机构沟通，并向其解释提供赠款的数额依据是十分重要的。

60. 在联合国大家庭内的许多机构对于基金的运作并不清楚。一些捐助方表示，基金与捐助界之间的沟通可以进一步改进。这些捐助方说，如果对基金活动的

各项需求和趋势有令人信服的解释，而且如果基金工作产生的实际影响能够在针对捐助方关注问题的第三方评价和内部报告中有书面记载，那么这些捐助方很可能会积极响应。董事会和人权高专办在向驻日内瓦和捐助国首都的捐助方代表解释基金情况时都可以发挥作用。

61. 基金的秘书处编写秘书长关于基金的监督报告。尽管这些报告包含了相关年度的所有有关事实和数据，但是这些事实和数据并没有使读者感受到基金的影响（不过庆祝基金成立十周年和二十周年的报告确实载有进一步的资料）。工作人员讨论了于 2006 年为基金成立 25 周年制作一本册子的可能性。监督厅认为，所制作的任何文件均应当是强调基金对酷刑受害者产生影响的简洁明瞭的陈述。

技术方面专业知识

62. 基金正在支持在许多情况下处理高度技术性问题的一些组织。秘书处工作人员或董事会任何董事在酷刑受害者的治疗和康复方面均不具备任何技术专业知识，而治疗和康复正是有关项目所提供的主要服务。工作人员且缺乏财务审计和会计方面专业知识，但是，由于在这些方面可以获得人权高专办专业工作人员的一些帮助，情况稍稍有所改善。如果有一份技术顾问名单，也会对基金工作人员有所助益。

财务管理

63. 监督厅的审计发现，在所审查的 35 个项目中，有 13 个项目的赠款接受机构没有按规定提交财务报告。监督厅认为，对于过时未交前一次赠款所需的财务报告的机构，不应当提供新的赠款。

64. 基金的指导方针要求赠款接受机构提交有关赠款用途、经独立的审计主管单位发表的审计后财务报表，或由独立的审计主管单位颁发的审计证书。监督厅认为，这些方针对于三种文件之间的区别说明得不够明确。而经审计的财务报表是否应当涉及整个项目，还是只包括由基金提供的赠款这一问题也不够明确。因此，一些赠款接受机构对于财务报表的形式和内容还存在疑惑。据此，监督厅注意到，在一些情况下，“经审计的”财务报表并没有得到专业审计员的审计，而是由“独立审查

员”审计的，所提交的报表并没有按照一般公认的会计原则编制，或者报表对于非政府组织是否遵守了赠款条件没有提供足够的资料。

65. 有 22 例赠款批准后没有交付的情况，其中一些原因包括需要进一步的资料或进一步的评估。基金的指导方对于批准后的赠款处于“待定”状况没有设置合理的时限。监督厅认为，赠款批准后不应当搁置一年以上，这样经费可用于其它项目。

66. 基金的财政监测和后续工作需要加强。没有一个包含有关所批准的项目，包括批准的赠款数额等全部资料的全面性数据库。此外，赠款交付被记为“开支”，而不是“预支”。因此，并不进行对帐，而秘书处也无法核实赠款是否完全用尽。

E. 基金可以在建设赠款接受机构能力方面作更多工作

67. 基金在建设赠款接受机构能力方面的作用很有限。目前，基金的主要产出是通过非政府组织向酷刑受害者提供经费。在项目调查中，许多赠款接受机构提出，基金可以通过并为一项未被承认的资源即基金本身的服务对象来开展更多的工作。在被视察的赠款接受机构中，还提出了基金帮助交流和宣传最佳做法和支持的建议。基金所支持的所有组织都有其它组织可以采纳的经验。其中许多是历史悠久、享有国际声誉的专业机构。此外，许多机构制作自己的新闻稿、政策文件、评价材料、技术信息以及操作程序手册。这种材料已被译成多种语言。基金正处于用电子方式将各组织及其知识连接起来的理想地位，可以用以建设这些组织的能力。这将大大增加其工作的价值，而又不需进一步支出太多的费用，例如其方式可以是：

- 汇编监测和评价方面现有的准则、工具和技巧，这在本次评价所审查和/或视察的许多项目中明显缺乏；
- 鼓励并促进对共同关注的问题具有类似兴趣的各组织结成网络关系(例如治疗、政策制定、培训、宣传)；
- 创设一个最佳做法的交流中心；
- 为从公众和其它机构来源筹集经费而提供信息、联系对象和方法途径；
- 开设一个网站，载有关于上述和其它相关专题的信息，并包含其它组织和基金服务对象有兴趣的材料的链接。

F. 基金与捐助方的关系有限

68. 尽管基金的捐助方很多,但各方捐助的数额有很大差异。从整个历史上看,大约有 32 至 38 个国家经常地向基金提供捐款。历年来,捐款最多的四个国家为美国、瑞典(现已不再捐款)、丹麦与荷兰。2003 年,最大的捐助国为美国(500 万美元)与荷兰(50 万美元)。接下来的七个最大捐款国每个国家捐助了十多万美元,另有 30 个国家的捐款从 109 美元到 9 万美元不等。捐款还存在着区域上的不平衡,在一些地区,捐款和赠款之间的差额很大。例如,2003 年,拉丁美洲提供了 10,109 美元的捐款,而该地区所受到的赠款总数为 915,000 美元。

69. 基金的数据表明,国家政府所作的捐款与该国非政府组织所收到的赠款数额之间没有任何联系(见表 2),这一点与某些西欧和其它国家赠款情况形成对比。

表 2. 2003 年某些西欧和其它国家所提供的
捐款及其非政府组织所得到的赠款情况
(按美元计)

国 别	捐 款	赠 款
澳大利亚	0	100,000
丹 麦	283,668	40,000
意大利	0	193,000
荷 兰	500,000	0
瑞 典	0	171,000
瑞 士	58,823	211,000
联合王国	237,043	480,000
美 国	5,000,000	1,745,000

70. 与前几年形成对比的是,向基金提供的捐款没有大幅度增加,2001 年捐款为 690 万美元,至 2003 年,仅增加到 710 万美元。尽管一些地区(如东欧)的捐款有所增加,但其它地区(拉丁美洲和非洲)的捐款却减少了。随着向基金申请赠款的要求继续增加,捐款没有相应的增加会造成问题。

71. 一些捐助方说，如果它们对于基金管理的方式更有信心，而且如果它们获得有关基金影响的更多资料，它们就更可能向基金提供捐款。正如本报告其它部分所指出的，基金有必要彻底地、令人信服地评价其效果和效率，并对其工作持更加透明态度，更愿提供信息。目前，每年举行一次捐助方会议，一般由捐助国驻日内瓦联合国办事处的代表出席。

72. 有人提出了一些增加基金捐款的建议。其中一项建议是，基金应当与大型私人捐助者取得联系。另一项建议是，基金应考虑在一些国家举行公开的经费筹措活动，如联合国儿童基金会(儿童基金会)就是这样做的。但是，出于多种原因，这一点很难做到。

73. 几乎所有捐助方均对其给基金的捐款指定特定用途。人权高专办内部对于这是否算作基金和人权高专办双方均得到收益的净额增长有过争论。基金管理人员赞成指定用途，认为如果捐助方没有这种选择，人权高专办得到的捐款就会减少，因而分配给基金的款项也会比目前情况更少。这是一个值得基金和人权高专办进一步注意的问题。

四、结论和建议

74. 基金正在执行其主要任务，就是收取“自愿捐款，通过已有的援助渠道，向由于遭受酷刑而人权受到严重侵害的个人，和这些受害者的亲属，提供人道主义、法律和经济方面的援助。”基金并起到其它积极的作用，例如提供赞助、改善和支助，以便保护为酷刑受害者服务的非政府组织的工作。这种非财政方面的支助也是基金援助的一项主要利益。

75. 监督厅对于所审查的项目的工作感到满意。这些项目的工作人员常常在很困难的环境里工作，财政支助很少，其对工作的热忱态度是各方的典范。监督厅认为，基金显然满足了一种实际存在的需要，基金赠款接受机构的工作对于酷刑受害者正产生不可质疑的积极影响，而加强和扩大基金的工作和成就还存在机会。

76. 但是，与其所满足的需要及所收到的请求相比，基金目前的经费不足。基金目前的许多管理体系已力不从心。基金的影响没有很好地向其地相关者，包括捐助方说明。因此，如果有更多的经费，基金就有很大潜力干更多的工作，而且把工

作干得更好，从而扩大其影响。改善经费筹措工作的关键在于更有效的管理体系，以及明确地彰显基金为酷刑受害者的积极影响。

建议一

更统一地采用酷刑定义

基金对于所有项目都应当明确而划一地解释并采用酷刑定义，使所有项目得到平等的审议。这一建议只涉及基金审议过程的划一性，而并不是指酷刑的定义需要修改。

建议二

对亲属待遇的澄清

基金应当明确规定基金愿意支助的亲属类别。资助酷刑受害者的亲属应当具有充分的理由。

建议三

提供培训赠款

每年应当指定一部分资金专门用于对赠款接受组织工作人员的培训。

建议四

赠款分配方面进一步的地理平衡

基金在确定对酷刑受害者服务的需求以及在处理赠款分配方面地理平衡问题中应当更积极主动，更具有战略目光。尤其是，基金应当加强其与联合国系统内外的其它实体的沟通，并与联合国驻外机构合作，以便确定并接触非政府组织。

建议五

加强可接纳性方面的标准

基金应当加强其对非政府组织可接纳性方面的标准。非政府组织接受支助的资格，应当一般需要已建立一年以上，以此显示其能力。非政府组织应当解释将如何评价其工作的效果。它们应当至少有另一机构捐助方来帮助检查核实，并应显示它们符合关于登记的所有当地法律规定。在向新的申请机构发放第一笔赠款之前，一律应予视察，这一点已于 2003 年开始进行。要做到这些，就必须制定标准的评估规程。

建议六

更具战略性的供资方式

(a) 基金应当采用一套今后将制定的标准尺度，根据其工作的可能结果，来考虑对赠款的主次先后作一安排。基金应当确定其赠款的最高和最低数额。基金不应当向其所支助的任何项目提供超过该项目现金预算三分之一以上的资金(不应将实物贡献纳入这一计算中，实物贡献应当在两年时间里逐步从这一方式中排除)。监督厅承认，这可能会将一些有价值的项目排除在基金之外，但是监督厅认为，各项目完全依赖基金来处理其现金流通是不审慎的。尤其在发展中国家，基金或许可以发现历史比较悠久的非政府组织，鼓励这些组织申请赠款、帮助各项目找到多种经费来源、或在非政府组织之间扶植合作关系。对于基金正积极帮助的新的非政府组织，基金应当考虑在第一年提供最高达项目预算三分之二的现金，并在以后两年的时间里将资金减少到不超过三分之一。

(b) 应当考虑以三年为一个周期实行多年项目批准制度，但是这一制度不应当是完全自动实行的。这种方式应当用于在基金内具有良好历史记录的项目。为了在一段时间里逐步实行这种新建议的方式，应当首先向接受赠款时间最长的项目提供延长赠款周期的机会。

建议七

更好地利用董事会

关于董事会立法权限的实际应用，在董事会的作用、组成、会议时间和相互交往各方面应当有更明确的重点，而且应当更加有效，以便在秘书处和董事会之间确立更合理的分工，并与其它联合国实体建立进一步的协同关系。

(a) 作用

董事会应当将政策问题放在其议程的首位，尤其是确立主次先后安排和评估作用的政策更应放在首位。董事会应当将其核准项目的工作局限于新的申请、工作人员编制的多经费方案、大型项目，以及工作人员认为董事会需要特别关注的项目。

(b) 董事会的组成情况

在考虑董事会新董事的时候，应当将重点放在有没有时间出席会议、区域轮流、性别平衡和专业经验及知识的多样化问题上(例如，吸收一名具有筹集经费经验的人士，以及一名具有人权方面专业知识的人士)。应当考虑将任命限制在最多两任、每任五年。董事的任命时间应当错开，这样任何一年都不会发生重大变化。

(c) 会议的时间安排

董事会的时间安排首先最重要的是必须根据基金工作的需求。做到同时满足本评价报告中几项建议的一个办法可以是每年举行两次较短的董事会会议。基金会议可以在5月举行，从而便于禁止酷刑委员会会议同时开会，会议可以主要集中讨论有关政策的问题。第二次会议可以在秋末举行，为新的一年将开始的各项活动主要处理项目的批准工作(见建议十)。

(d) 与捐助方和其它联合国实体的交往

董事会应当加强其与捐助方的交往(见建议十六)。基金应当在人权高专办关于该基金的全球经费筹措战略背景下，更加积极主动地参与经费筹措工作，与捐助国首都的决策者建立联系，并向目前和今后可能的捐助方、包括私营部门更有效地宣

传基金。董事会和秘书处工作人员应当解决与联合国其他实体发生进一步协作的问题，并制定一项计划，在这些实体心目中提升基金及其工作的形象。

建议八

增加工作人员

基金应当拥有能够应付问题的复杂性以及项目多样性的足够人员资源。在实施更有效的管理体制之后，应当对工作量进行审议。应当向工作人员提供有效管理基金的必要相关培训。

建议九

加强管理体制

基金应当建立一个中心的计算机化的项目历史、财政和文字说明追踪查询系统，使工作人员能够了解并记录其与赠款接受机构和捐助方之间关系的历史和进展情况。目前的信息系统不足以应付，因此应当修改。并建议，基金的行政程序应当记录在程序手册中，以便保持机构记忆，并指导新的工作人员。

建议十

改进经费筹措周期

对基金的资助应当针对未来的周期，而不是其大部分时间已经过去的周期，同时经费筹措周期应当据此发生相应变化。由于这一建议对基金所支助的非政府组织所产生的影响，而且由于建议如果得到接受会影响到基金工作的其它一些方面，这是在评价基金时所提出的最重要建议之一。

基金还应当考虑建立两个经费筹措周期。人们认为，为适应这种变化，董事会的会议也应当相应变化。但是，监督厅建议，董事会应当减少对项目批准的参与(见建议七)，这也会减少工作人员的负担，并有利于更快速地作出决定。

建议十一

系统的和持续的监督和评价体制

基金应当对监督和评价采取系统的方式。为使这项工作具有成本效益，基金可以考虑各种方法。其中可以有如下方法：

- (一) 赠款接受机构本身开展更有效的项目内部监督和评价工作；及
- (二) 编制一份能够代表基金开展评价的联合国机构外地工作人员名单。

建议十二

加强基金活动和影响的报告

基金应当编制一份摘要性的年度报告，以供广泛分发、广为传阅，报告应当记载所面临的困难和所取得的成就，讲述基金的事迹以及赠款接受机构的事迹。这些内容可以张贴在基金的网站上，一般公众可以查阅网站，并通过电子邮件传递给可能的捐助方。可以切实地利用计划中为纪念基金成立 25 周年所编写的出版物，来报告基金所起的作用。

建议十三

加强财政监督

基金应当根据《一般公认的会计原则》为赠款用途的财务报告制定标准的格式。基金并应确定一项最低限额，在限额以下的项目不需要审计财务报告。

建议十四

编制一份技术顾问名单

基金应当编制一份工作人员和董事局在需要时可以请求提供技术问题咨询的技术顾问名单。

建议十五

着手开展赠款接受机构的能力建设

基金应当积极地参与基金所协助的非政府组织的能力建设。基金或许可以考虑本报告第 67 段所讨论的能力建设可选择的方式。

建议十六

加强与捐助方的关系

秘书处和工作人员应当改进与捐助方的沟通(见建议七(d))。他们应当制作捐助方易于吸收的材料,显示基金工作的影响,并请赠款接受机构参加捐助方会议,以讨论其工作。

注

¹ Regulations and Rules Governing Programme Planning, the Programme Aspects of the Budget, and Monitoring of Implementation and the Methods of Evaluation (ST/SGB/2000/8), article VII.

² A note on terminology. The Fund makes grants to projects submitted by eligible entities. In this report, “project” refers to these submissions and “grantee” refers to the entities that have been supported. The term “NGO” is used broadly and refers to all entities to which grants are awarded, including non-profit hospitals and individual practitioners.

³ General Assembly resolution 36/151 provides for assistance to relatives of torture victims without requiring a link to be drawn between the torture and the assistance they seek.

⁴ The Fund groups projects into one of five broad geographical regions: Africa, Asia, Eastern Europe, Latin America and the Group of Western European and other States (WEOG).

⁵ This figure was reached by dividing the Fund’s administrative budget (13 per cent of the total budget) by the number of grants made in the year.

⁶ The Fund’s Board of Trustees is in a period of transition. It will not meet until October 2004, and substantial changes are being considered for its membership and work programme. This finding is therefore based on past activities, and the recommended changes could be considered as a new Board is appointed for 2005.

⁷ The Fund will also, upon request, award a grant to be used 12 months from reception of funds. However, OIOS found no evidence that many projects were aware of this option.

⁸ Although evaluation is missing from most projects, this is not to say that good techniques for measurement have not been developed. The Fund can draw these together to create guidelines for monitoring and evaluation that could be used by all grantees.

⁹ The Board could, for example, limit its consideration to projects likely to receive over \$50,000. In 2003, there were 49 organizations receiving this amount.

¹⁰ If there were two project cycles per annum, the May meeting could also approve funding proposals.

-- -- -- -- --