



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/809
22 July 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第四十四届会议

难民署的评价活动

一、导 言

1. 过去两年中,难民署活动的性质、规模和复杂性发生了重大和迅速的变化。这些事态发展给中央评价科带来了新的要求,因而有必要加强难民署对关键的政策、管理和业务问题进行系统和专业审查的能力。

2. 1992年下半年审查这一需求时,评价委员会断定需要采取一整套综合措施发展难民署的评价能力。所采取之措施的用意是以中央评价科的现有力量为基础进行开发,并更加系统地利用难民署之外的评价专门知识。

3. 1993年初采用的评价战略由四个首要因素构成:(1) 立约委托专业评价顾问进行更多的工作;(2) 与确实拥有有关难民和人道主义问题的专业知识的研究和政策机构发展工作关系;(3) 对显示适合从事评价工作的难民署工作人员进行确认和培训,把他们当作半专家工作人员留在中央评价科内服务;(4) 安排从政府评价机构调派有经验的工作人员。前两项措施的实施已取得了极大的进展,第三和第四项目前是与难民署内外有关人员进行讨论的主题。去年还作出了更多的努力以保证评价结论和建议在难民署内得到有效传播并纳入规划、培训和方案制定之中。

4. 1993年4月财务主任司的改组给评价委员会的构成带来小小的变化。方案和业务支援司司长加入了委员会,委员会中还有副高级专员、财务主任和国际保护

司司长。委员会继续负责制订评价工作方案,审查难民署活动的内部和外部评价中提出的建议,并保证采取适当的后续行动。

二、1992-1993 工作方案

5. 采用新的评价战略以后,难民署已能够比前一个汇报期进行更多和更广泛的审查。

6. 自1992年10月以来,难民署开始了与持久解决方案有关的一些研究。其中包括对柬埔寨和尼加拉瓜难民的遣返和重新参与社会生活方案的审查和对难民署在制定与实施“返回者援助与发展”方案中的作用的研究。难民署还对中美洲难民国际会议进程进行了研究,调查中美洲最近的经验对促进世界其他地区的持久解决方案的意义。

7. 复杂的人道主义紧急情况构成另一个重要的评价主题。1993年开始了一项对难民署在前南斯拉夫业务活动的审查,审查该业务活动的演变,确定难民署《从参与中吸取的主要教训,调查紧急情况对难民署活动的更广泛的影响。

8. 在1991年至1992年对难民署紧急情况准备状况和反应能力进行了评价以后又于1993年对难民署和两个北欧自愿机构之间建立的后备工作人员安排进行了审查。1993年还将在埃塞俄比亚对难民署的“跨项目授权”计划及其对其他紧急情况的适切性进行审查。

9. 过去十二个月中开始了对与其他几个重要的政策问题有关的审查,包括对难民署政策给难民妇女造成的影响的评价。中央评价科还审查了难民署向在自己国家内流离失所的人提供保护和援助的作用,以及它有关难民清点和统计的政策与实践。

A. 尼加拉瓜的速效项目

10. 难民署在尼加拉瓜的返回者重新参与社会生活和恢复方案--速效项目(QIP)倡议--引起了广泛的兴趣且树立了一个典范,可适用或适应于其他预期发生重大遣返活动的国家。中央评价科完成的另一项审查估计了速效项目的影响并确定了在其规划和实施中吸取的教训。

11. 这项审查的结论是,速效项目对返回者重新参与社会生活提供了一致和有效的方法,这样的倡议应被看作未来遣返行动中的一个组成部分。同时,这项审查表

明难民署也许会发现，在返回者数目较大和工作条件较为困难的国家中确立类似的方案较为困难。

12. 评价结果认可了尼加拉瓜方案所依据的一套非常明确的方案原则、项目标准和工作方法。审查结果认为未来在这一种类的方案中可更多地重视下面这些问题：速效项目的时间与目标的选择；为制订、实施和管理重新参与社会生活活动所作的组织性安排；把速效项目纳入更广泛和更长期的发展努力。

13. 《尼加拉瓜审查》指出，难民署和开发计划署在确立重新参与社会生活方案时进行更大的合作可获得特殊的利益，这是由于它们拥有不同但互补的能力。此外，评价结果强调，速效项目的持久性和影响力可以通过保证政府机构更加积极地参与项目的确定，批准和执行而得到加强。

14. 中央评价科有关尼加拉瓜的报告已分发给难民署中所有从事遣返方案的规划和实施的办事处。《审查》已在遣返方案的讲习班和培训班的筹备中使用，也在为难民署外地办事处草拟整套速效项目指导方针时使用。

B. 柬埔寨遣返行动

15. 1992至1993年间，约360,000名柬埔寨人在难民署援助下从泰国返回其原籍国。中央评价科和亚洲地区局完成了对柬埔寨业务活动的审查，对其效能进行了估价，确定了可能其他遣返方案的规划和实施中利用经验教训。

16. 该审查目前正在定稿，它断定遣返柬埔寨从许多意义上说是一项模范行动。审查说明了遣返具有有利环境和难民署的管理效能对行动的成功具有关键意义。

17. 具体地说，该行动获益于经验丰富的难民署工作人员小组、有效的领导、灵活和以实地为导向的决策方法、对机构间合作的支持和对于外部关系的能动态度。这一评价建议在未来所有的遣返行动中运用这些管理原则。

18. 为避免柬埔寨遣返中生产的一些困难，这一审查认为应对难民署的规划设计进行更加严格的检查。还应该更多地重视协调难民署在原籍国和庇护国的活动以及从事这种重大行动的办事处的管理能力。

19. 柬埔寨审查中确定的教训将融入难民署的培训和规划活动。将与开发计划署讨论调查结果，后者已邀请难民署参加对柬埔寨重新参与社会生活方案进行更为详细的审查。

C. 返回者援助与发展

20. 中央评价科对难民署在尼加拉瓜和柬埔寨的遣返和重新参与社会生活方案的审查构成一项更广泛的努力的一部分,即阐明难民署在返回者原籍国援助返回者方面发挥的作用。

21. 目前正在与难民署最近任命的重新参与社会生活援助高级协调员合作拟订这项倡议,在这项倡议的范围内,中央评价科开始研究难民署在促进、制订和实施返回者援助与发展方案中的作用。对这个问题的初步调查已提交给执行委员会第四十三届会议,其文件标题是“弥补返回者援助与发展之间的差距:国际社会面临的挑战”EC/SC.2/56)。

22. 这项调查研究的目的是调查返回者援助与发展这个概念的起源和发展,确定在哪些情况下这一方法合适且可行,并对难民署参与这种努力的性质、程度和持续期间提出建议。此外,审查详细调查了难民署参加返回者援助与发展行动对其组织和业务活动的影响。

D. 中美洲难民问题国际会议进程

23. 在中美洲、促进难民和其他流离失所者团体重新参与社会生活的努力是在被称作中美洲难民问题国际会议的地区倡议的框架内进行的,该倡议是由难民署和开发计划署共同协调的。难民署的中央评价科立约邀请设在华盛顿的难民政策组对中美洲难民问题国际会议进程进行审查。

24. 这项研究将调查中美洲难民问题国际会议模式的结构和演变;估价该模式对在世界其他地区寻求持久解决方案的意义;分析难民署和开发计划署之间关系的有效性;估价中美洲难民问题国际会议在项目一级的政治、社会与经济影响。

25. 这一审查的实地调查已经完成,报告将在与开发计划署进一步协商后定稿。到时候难民署与开发计划署还将考虑对该报告如何采取最合适的后续行动。

E. 难民署在前南斯拉夫的行动

26. 为确定可从难民署在前南斯拉夫的行动中吸取什么教训,高级专员要求中央评价科对选择出来的一些活动和问题进行审查。

27. 这一深入的评价目前正在进行,在这之前对业务活动进行了年中调查。调

查集中于一些问题,包括:难民署活动与军队等非传统伙伴的协调;对外关系活动和难民署对新闻媒介的使用;预防性保护的有效性;方案与保护目标和后勤行动的关系。此外,调查分析了难民署在战区出现带来的问题,研究了行动设立的先例并分析了这一行动对其他地区难民署活动的影响。

28. 已将初始调查的结果用于促进主要参加者对行动的自我评价,并为深入评价的最终受权调查范围作准备。

F. 紧急情况人员安排

29. 1991年10月,丹麦和挪威的难民理事会与难民署建立了一项为期两年的后备人员安排,以提高难民署在紧急情况下援助和保护难民及由难民署照料的其他人的能力。

30. 难民署与这两个难民理事会正在合办对后备人员安排的独立评价。这一评价的目的是估价该安排在多大程度上达到了所述目标;确定从部署了后备人员的紧急行动中吸取了哪些主要的教训;提出建议以加强未来任何后备人员安排的有效性。这三个组织建立了一个评价指导委员会,它将负责审查报告和保证采取适当的后续行动。

G. 难民署对难民妇女的政策

31. 自1985年执行委员会通过关于难民妇女和难民保护的结论(第39(XXXVI)号结论)以来,难民署制定了对于难民妇女的综合政策。中央评价科目前正在审查这一政策的适切性、实施情况和影响。

32. 审查的主要目的是研究“主流”性别问题的概念和估价这一方法的业务含意。审查还集中研究在传播与实施难民署有关难民妇女政策方面采取的具体行动的有效性,例如“以人民为导向规划”培训活动,把具体负责妇女问题的干事安排在关键的外地,以及采用关于保护难民妇女的指导方针(EC/SCP/67)。

33. 本报告完成时,将建立一个由难民署内合适司局的代表构成的指导委员会,以监督审查的后续行动。

H. 保护和援助在自己国家内流离失所的人

34. 最近有好几次难民署被要求把其活动扩展到包括在其自己国家内流离失所的人。难民署参与照料这一群体的机会看来会增加。

35. 中央评价科目前正从事一项研究,调查这些趋势对难民署工作的意义,对未来向在自己国家内流离失所的人提供保护、援助和持久解决方案的组织政策与实践提供具体建议。评价调查其他人道主义机构参与照料在自己国内流离失所者活动的实际及可能情况,并对将会加强这一群体的安全与福利的法律和组织倡议提出建议。

36. 一旦本报告的结论和建议得到难民署有关司局的审查,可能针对这一问题进行更多的工作,调查难民署在具体地理地点照料在自己国家内流离失所的人方面所发挥的作用。

I. 难民清点与统计

37. 在最近几年,难民署利用了各种体系和技术搜集和核对有关难民的数据。但难民署搜集或获得的大部分信息证明价值有限。

38. 为从过去的经验中吸取教训并对未来提供具体建议,中央评价科针对难民署在难民清点与统计方面的政策及实践完成了审查和评价。

39. 审查的第一部分集中于大规模确定方案,其结论是,难民署搜集有关大批难民的准确数据的能力由于后勤、政治和方法方面的约束而受到限制。这些约束无法消除,但可以作出更大的努力,通过采用新的数据搜集方法和保证在开始所有新行动时建立最佳清点条件来克服这些约束。

40. 评价的第二部分调查了西欧庇护统计问题。审查指出,尽管已作出努力在该地区协调庇护政策,但统计数据问题未得到同样的重视。尽管每个国家定期向难民署提供数据,但每个国家的间隔期不同,详细程度不一致,且形式不断变化。

41. 在这种情况下,审查认为,改进的范围有限。难民署应采取步骤阐明其统计需求并为其获得的数据设立有效的记录系统,但真正的进展将有赖于欧洲各国政府愿意向难民署提供准确、连贯和可比较的统计数字。

42. 中央评价科请难民署的一切办事处对审查作出评论。它们的评论与报告中提出的结论和建议一道,将在制订关于难民登记和清点的实践指导方针时得到考虑。难民署新任命的统计员和紧急情况准备和反应科的一名干事也分担这项任务。

三、外部评价

43. 对难民署活动的主要外部评价是在本汇报期内完成的。

44. 第一个评价是由联合国中央评价组应经社理事会的方案和协调委员会的要求进行的,它调查了范围广泛的问题,包括难民署在向难民和其他流离失所的人提供保护、援助和持久解决方案方面的作用;难民署的培训和促进活动;以及财政、管理和人力资源问题。方案和协调委员会在其1993年5月的会议中讨论并批准了评价报告,决定应将该审查递交难民署执行委员会以供审议并采取行动。

45. 第二个外部评价是代表加拿大国际开发机构国际人道主义援助处进行的,它更加具体地集中于三个问题:组织资源,组织战略和组织工作。难民署对评价报告进行了广泛研究,并在最近审查难民署人力资源和方案管理活动时考虑到评价报告的结论与建议。

XX XX XX XX XX