



大会

Distr.: General
22 July 2016
Chinese
Original: English

高级专员方案执行委员会

第六十七届会议

2016 年 10 月 3 日至 7 日，日内瓦

临时议程项目 5

审议关于方案和行政监督及评价的报告

关于政策制订和评价的报告

高级专员的报告

概要

本报告涵盖时期为 2015 年 7 月直至 2016 年 6 月，系根据高级专员方案执行委员会的决定提供。该决定要求在年度全体会议上审议关于方案和行政监督及评估的报告(A/AC.96/1003, 第 25.1.(f).(6)段)。

GE.16-12745 (C) 080816 090816



* 1 6 1 2 7 4 5 *

请回收



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 评价工作的政策、能力和人员配置	4-7	3
三. 评价和审查	8-15	4
四. 研究和出版物	16-18	6
五. 对外关系和机构间评价活动	19-20	7

一. 导言

1. 难民署致力于确保其政策、方案、项目、伙伴关系和作法得到系统的评价和评估。¹ 履行上述职能的责任由政策制定和评价处在与相关司局、分署和外勤业务单位合作下承担。
2. 在审查期内，难民署参考联合国评价小组 2016 年 6 月发布的经过更新的规范与标准相关文件，完成了其评价政策的修订工作。政策的制定工作辅以并行的质量保证体系创建工作。该质量保证体系将在整个评价管理过程中根据良好作法指导全署的评价工作。
3. 政策制定和评价处根据评价职能的整体重新定位，将注意力主要集中于评价对整个机构具有重要意义的问题、为职能下放的评价工作提供技术支持和指导，以及发掘自身在提供质量保证监督方面的作用。难民署通过政策制定和评价处，推动了一系列相关问题的研究工作，并鼓励本署与主要合作伙伴之间积极交流意见和分析。开展上述活动，目的在于加强难民署有效且高效履行其职责的能力。

二. 评价工作的政策、能力和人员配置

4. 政策制定和评价处完成了围绕修订过的评价政策开展的相关工作。修订后的评价政策为该职能勾勒了前瞻性的愿景，并阐述了全署的评价职责。政策制定和评价处将集中精力开展署一级的评价工作(包括 3 级紧急情况² 的评价工作)，与此同时还将：就评价工作向各分署、各司局和各国家办事处提供技术支持和指导；根据难民署的要求量身制订评价工作的流程、方法和材料；对质量保证进行监督。鉴于评价管理能力有待拓展，政策制定和评价处预计评价工作的职能下放将在未来五年内逐步推行。
5. 在审查期内，为了支持即将启动的修订政策执行工作，政策制定和评价处在为难民署内部的评价工作建立质量保证体系方面投注了力量。该体系将提供关键的指导，以为从设计到完成的评价管理流程提供信息，并确保奉行良好作法。该体系由五大模块组成，分别针对评价工作的筹备、启动、数据收集、报告和收尾各个阶段。

¹ 本文件所提及之评价、审查和研究论文可能在以下网址查到：
<http://www.unhcr.org/evaluation-and-research.html> 和
<http://www.unhcr.org/search?comid=4a1d3b346&cid=49aea93a6a&scid=49aea93a39&tags=evaluation%20report>。

² 机构间常设委员会将 3 级紧急情况界定为须发动整个系统对其规模、复杂性和紧迫性作出有效应对的严重危急局势。

6. 为做好准备推行评价工作的职能下放，政策制定和评价处更加重视与总部各司局、各区域分署以及各外勤业务单位加强协作。在这方面，该处与国际保护司合作，启动了一项大型的多国评价工作。预计该工作不久将完成。政策制定和评价处还与方案支助与管理司的方案分析与支助科密切合作，以期在今后的方案制订相关指示中纳入评价工作。与此同时，围绕国家方案评价的筹备工作与区域分署和前线办事处的合作也在继续。

7. 根据修订后的评价政策中致力实现的目标，也为了加强评价职能，政策制定和评价处用外部招聘人员填补了两个职位。一位工作人员系通过难民署的能力建设举措聘用，于 2015 年 9 月入职，工作重点主要是建立质量保证体系。第二位工作人员将于 2016 年 9 月入职，将集中精力通过编制培训材料和为外勤业务单位举办讲习班——上述工作将在与方案支助与管理司的密切配合下实施，支持评价工作职能下放。

三. 评价和审查

8. 在报告期内，政策制定和评价处督导了一系列针对与应急、保护和可持续解决方案有关的政策和方案问题进行的评价和审查工作。评价和审查工作越来越受益于独立的外部专业知识。已将更多的力量集中于评价工作职权范围的制定、证据力度的评估以及报告草稿和终稿的审查流程等方面的质量保证工作。另一项显著的成就是开始采用“管理层回复模板”来要求针对每项评价活动的结论作出正式回复，并就此进行了跟进。推行上述措施，是为了支持评价职能的学习和问责目的。

9. 在应急行动方面，政策制定和评价处根据其针对难民署的 3 级紧急情况应对工作进行评估的内部承诺，完成了对埃塞俄比亚和乌干达境内的南苏丹难民应对工作，以及土耳其境内的叙利亚难民应对工作的评价。就南苏丹的情况而言，评价工作注意到，埃塞俄比亚境内的难民应对工作与此前出现紧急情况时(最明显的是 2011 年的多洛阿多)相比，在协调方面有了显著的改善。评价得出结论，在两国境内挽救生命方面，应对工作是及时而有效的。评价还注意到两国政府发挥的有效作用。不过，在采用应变计划和作好应对准备方面，发现了一些不足之处。在土耳其，评价得出结论，鉴于运作空间和可用资源有限，难民署的应对工作采取了灵活变通的方式。评价显示，在协助土耳其政府制定规范框架以保障叙利亚难民得到保护方面，难民署是卓有成效的。发现的主要挑战包括：有必要增进对难民人口的了解；有必要进一步扩大保护对策的实施范围；有必要调整协调架构，以适应国家、省、市各级的需求；有必要解决城市难民带来的挑战。

10. 在引发冲突相关国内流离失所现象的紧急情况方面，政策制定和评价处为机构间人道主义评价项目针对中非共和国和南苏丹的 3 级紧急情况集体应对工作开展的评估作出了积极的贡献。上述集体应对工作系在机构间常设委员会召集下进行。作为机构间人道主义评价指导小组的成员，政策制定和评价处参与了这一评

价管理过程的所有阶段。2016 年间，该处积极参与设计了拟于近期针对在伊拉克开展的活动进行的评价工作。

11. 根据修订后的评价政策，政策制定和评价处集中资源，开展对整个机构具有重要意义的评价工作，为国家方案评价工作制定方针，并获取各种不同类型评价工作的相关专业知识。向开展更复杂的评价工作过渡，要求在设计和筹备阶段作出更多的初始投入，还要求让独立专家参与，并进而要求采用与以往作法不同的流程。战略层面的评价工作处于持续规划当中，平均历时 12 个月。

12. 在保护工作领域，针对难民署在儿童保护、性别暴力以及教育方面的三大机构战略开展的评价工作正在进行，预计将于 2016 年 9 月结束。为评价难民署对东道社区的支持及其对保护集群管理工作的支持而开展的研究与设计筹备工作已经完成，很快将发布招标。其他若干机构一级评价活动的相关筹备工作将于 2016 年下半年启动，以便于 2017 年实施。

13. 在国家方案和专题评价领域，政策制定和评价处完成了难民署在哥伦比亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦所开展活动的相关报告，以及设在罗马尼亚和斯洛伐克的紧急中转中心的相关报告。对大不列颠及北爱尔兰联合王国的质量改进举措(庇护程序方面)和在约旦采用的生物特征数据登记制度的进一步评价工作正在收尾。哥伦比亚评价工作的重点是：难民署在该国与和平谈判联系在一起的不断变化的局势中所处的战略地位；难民署的决策过程；以及取得的整体效果。评价得出结论：难民署在制定国家法律框架和公共政策来保障国内流离失所者和冲突受害者的权利方面，提供了宝贵的支持；难民署以社区为基础的方针在帮助上述人员方面卓有成效。评价还发现，有必要减少单项战略和高级目标的数量。就建议而言，评价强调：有必要在落实以社区为基础的方针过程中向其他伙伴提供支持，以扩大覆盖面；在可持续解决方案问题上，有必要制定更加兼容并顾的方针；有必要考虑对人员配置和实施模式进行审查。

14. 尽管难民署在中亚区域的参与由来已久，但报告指出，该区域被审查国家(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦)的难民问题依然难以找到可持续的解决方案。报告提到，某些庇护规定在国内法律中的落实情况仍不符合国际标准，而对于难民来说，获得庇护和进入庇护程序依然很难。在生计问题上，报告指出，运营环境挑战重重，而人道主义方法未能很好地适应当地情况，无法提供可持续发展的自力更生之计。主要的建议包括在以下方面加大力度：解决难民署在履职过程中所认识到的难民身处的岌岌可危的法律和经济状况；获得更完善的难民家庭社会经济数据；通过与经验丰富的合作伙伴协作，采取更加注重发展的方法。

15. 在难民署安置事务处的要求下，经与欧洲区域分署和设在布达佩斯的中欧区域代表处合作，对罗马尼亚和斯洛伐克境内的紧急中转中心进行了评价。紧急中转中心的设立初衷在于创造条件，以酌情重新安置为目的将难民紧急疏散到可安全进行面试的地点。评价得出结论，自设立以来，紧急中转中心的职能已发生变化。评价发现，对于中转安置工作来说，紧急中转中心是有价值的，但安置国的政策和作法对其运作所起的决定作用要大于紧急情况的考量。更具体地说，紧急

中转中心的接收能力并未得到充分利用，受理工作比预想要慢。这就使其成本效益面临质疑。评价建议：对紧急安置转介工作的概况进行审查；在事先未确定安置国家的情况下纳入优先转移案例；为紧急中转中心的运作引进最低标准。

四. 研究和出版物

16. 政策制定和评价处继续通过“难民问题研究中的新问题”系列，支持独立研究工作。发表了四篇专论，专题包括生计活动在培养乌干达境内难民复原能力方面的作用、海外索马里侨民在难民署“救助索马里难民全球倡议”中的作用、哥伦比亚难民问题的综合解决方案，以及关于乌干达境内难民和东道社区不同的支出和投资行为的实地研究结果。政策制定和评价处还在一项关于阿根廷、巴西、智利、巴拉圭和乌拉圭等国安置方案的研究活动中，为美洲区域分署提供了支持。

17. 继在约旦和黎巴嫩进行实地研究后，难民署和世界银行与各自的国家办事处密切合作，针对两国境内叙利亚难民人口的贫困和福祉问题，完成了一项大型的分析研究活动³。研究报告由世界银行发布，于 2015 年 12 月在华盛顿推出。还在重点讨论解决中东难民流离失所问题的长期挑战以及人道主义机构和发展机构的中长期政策导向问题的一系列活动和研讨会上，推介了该研究报告。⁴ 政策制定和评价处还在世界银行主导的一项对伊拉克北部、约旦和黎巴嫩的难民家庭和当地家庭进行比较的研究活动的设计工作中，贡献了技术投入。初步研究结论中含有对叙利亚难民对黎巴嫩劳动力市场有何冲击以及流离失所对伊拉克北部的难民、国内流离失所者和当地家庭造成的不同影响的深入认识。

18. 政策制定和评价处在审查期内为难民署城市难民政策的落实工作提供了支持，其中包括使参与人员得以围绕帮助难民融入城市的当地举措进行交流的“建设城市难民实践社区”系列讲习班和圆桌会议。上述活动的报告已在难民署网站上发布。一个互动式网站继续充当着“城市难民学习方案”的平台⁵，将由难民署的合作伙伴——在城市难民问题的研究和评价方面有着丰富经验的非政府组织城市难民组织负责管理。

³ 可在以下网址查阅：<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23228>。

⁴ 可在以下网址查阅：<http://www.cmimarseille.org/sites/default/files/newsite/library/files/en/What%20next%20for%20the%20Syrian%20Refugee%20Crisis-%20English.pdf>。

⁵ 见www.urbangoodpractices.org。

五. 对外关系和机构间评价活动

19. 政策制定和评价处继续扩大了其在外外部以及机构间评价机构中的参与程度。该处参与了联合国评价小组的“年度大会与实践交流”活动、联合国评价小组的工作组、人道主义评价关注小组，以及机构间人道主义评价指导小组。对联合国评价小组工作进程的积极参与，为之提供了就一系列有价值的方法和技术问题与难民署评价领域的同行们互动和学习的机会。

20. 在联合国内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司主持下针对难民署在复杂环境下与难民和国内流离失所者接触的情况进行的 2015-2016 年项目评价工作中，政策制定和评价处发挥了协调作用。该处为难民署对内和对外的所有联系与安排工作充当了联络和协调中心。报告于 2016 年 4 月发布，将由监督厅在方案和协调委员会拟于纽约召开的 2017 年年会上正式推介。政策制定和评价处发挥的其他联络职能与监督厅关于加强整个联合国系统各机构、基金和方案的评价职能的两年期报告，以及联合检查组的报告《对联合国系统内的评价职能的分析》有关。
