



方案和协调委员会

第五十七届会议

组织会议，2017年4月20日

实质性会议，2017年6月5日至30日

方案问题：评价

## 2017年联合国难民事务高级专员公署(难民署)的评价

### 内部监督事务厅的报告

#### 摘要

联合国难民事务高级专员公署(难民署)的任务是，确保国际保护难民和联合国难民事务高级专员公署其他关注对象，与各国和其他组织合作，争取永久解决难民问题，包括提供人道主义援助。内部监督事务厅(监督厅)的本报告评价了难民署2012年至2016年期间在难民和寻求庇护者登记工作中发挥的作用。

难民寻求避难或庇护的国家对登记工作负有最终责任。在这方面，难民署的登记作用大不相同：在一些国家，东道国政府独自进行登记；在其他国家，难民署以各种方式支持东道国政府的登记工作；而在另一些国家，难民署主导登记进程。

难民署力求适应各种各样的情况和挑战，“不让任何人掉队”，在空前数量的难民和寻求庇护者登记工作中发挥了有益甚至是重要的作用。对于获得援助、保护和持久解决方案的人而言，登记往往对实现这些成果至关重要。难民署运用技术，结合业务环境把握复杂情况克服挑战，并专门利用登记数据作为方案决策的投入，开展积极有效的工作，实现难民和寻求庇护者迅速、全面登记，并促进实现更多的方案目标。



与此同时，难民署还努力确保资源跟上日益重要、需求增加的登记工作。在一些业务中，难民署提高了效率，帮助部分化解这一挑战。但在其他业务中，登记工作则加大了关注对象人权面临侵犯的风险。

展望未来，难民署和东道国将面临新的挑战，其中挑战在《纽约难民和移民宣言》和《2030年可持续发展议程》中都已指出。特别是，难民署将继续面对以下这一固有矛盾情况——：数据广泛共享以及各国政府加大登记工作中的作用，可能带来潜在效益，但同时也可能给个人保护带来风险。

监督厅提出了五项重要建议，即难民署应：

- 更新 2003 年《登记手册》，完成“身份管理质量举措”的规范，加强关注对象个人数据保护政策的逐步执行
- 确定具体国家低登记率的根本原因和影响，确定需要加强宣传工作的国家业务，确保所有关注对象的人权在政府主导的登记进程中得到保护
- 加快完成和推出“人口信息全球登记系统”第四版
- 与合作伙伴一道确定哪些登记数据要素最有力地加强了满足关注对象的需求和编制相关指标的共同努力
- 在与登记相关的目标下，增加业务报告次数

## 目录

	页次
一. 引言和目标 .....	4
二. 背景情况 .....	4
A. 任务 .....	4
B. 结构与领导 .....	6
C. 资源 .....	7
三. 方法 .....	7
四. 评价成果 .....	8
A. 为适应各国国情和挑战，联合国难民事务高级专员公署在人数空前的难民和寻求庇护者登记工作中发挥了相关作用，甚至是重要作用.....	8
B. 难民署的登记工作对有效提供援助、保护和解决办法至关重要；如果登记工作存在缺陷，关注对象人权受到侵犯的风险就会加大 .....	11
C. 难民署努力确保资源满足登记重要性不断提高、工作不断增加的需求；难民署通过加强工作人员贡献、完善政策、推动技术进步、加强伙伴关系提高工作成效.....	17
D. 难民署面临以下这种固有矛盾：数据广泛共享以及政府加大在登记工作中的作用，可能带来潜在效益，但同时也可能给为保护带来风险.....	28
五. 结论 .....	29
六. 建议 .....	30
附件一 难民署提出的正式意见 .....	32
附件二 监督厅对难民署意见的答复 .....	34

## 一. 引言和目标

1. 内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司确定,在查明秘书处方案评价优先事项风险评估的基础上,对联合国难民事务高级专员公署(难民署)进行评价。方案和协调委员会决定在2017年6月第五十七届会议上审议对难民署的评价。<sup>1</sup>大会第70/8号决议对此表示赞同。
2. 大会第48/218 B、54/244、59/272号决议以及秘书长公报(ST/SGB/273)对内部监督事务厅的总职权范围作出规定,授权监督厅为履行职责启动、开展和进行必要行动,并报告情况。监督厅按照《方案规划、预算内方案部分、执行情况监测和评价方法条例和细则》开展评价工作。<sup>2</sup>
3. 评价的总体目标是评估难民署2012年至2016年难民和寻求庇护者登记工作的相关性、效率和成效。<sup>3</sup>这一专题是在评价初始文件所述的摸底阶段出现的。<sup>4</sup>评价工作遵循联合国评价小组颁布的联合国系统评价规范和标准。
4. 报告初稿征求了难民署的意见,报告定稿参考了这些意见。难民署的正式回复见本报告附件一。

## 二. 背景情况

### A. 任务

5. 联合国难民事务高级专员公署(难民署)的任务是,确保国际保护难民和其他关注对象,与各国和其他组织合作,争取永久解决难民问题,包括提供人道主义援助。<sup>5</sup>指导难民权利和难民署工作法律框架的主要文书是,《高级专员公署规程》、《1951年难民地位公约》及其《1967年议定书》,以及相关区域文书。<sup>6</sup>
6. 难民署“全球呼吁2017年更新版”表明,在2015年,难民署关注对象为6390万人,比2014年增加16.3%。<sup>7</sup>其中,2015年难民和寻求庇护者共计1930万人,比2014年高19.5%。增加趋势见图一。<sup>8</sup>

<sup>1</sup> 见方案和协调委员会第五十五届会议的报告,(A/70/16),第108段。

<sup>2</sup> ST/SGB/2016/8, regulation 7.1。

<sup>3</sup> 难民署的任务还包括无国籍人士,以及机构间联合工作中的国内流离失所者。

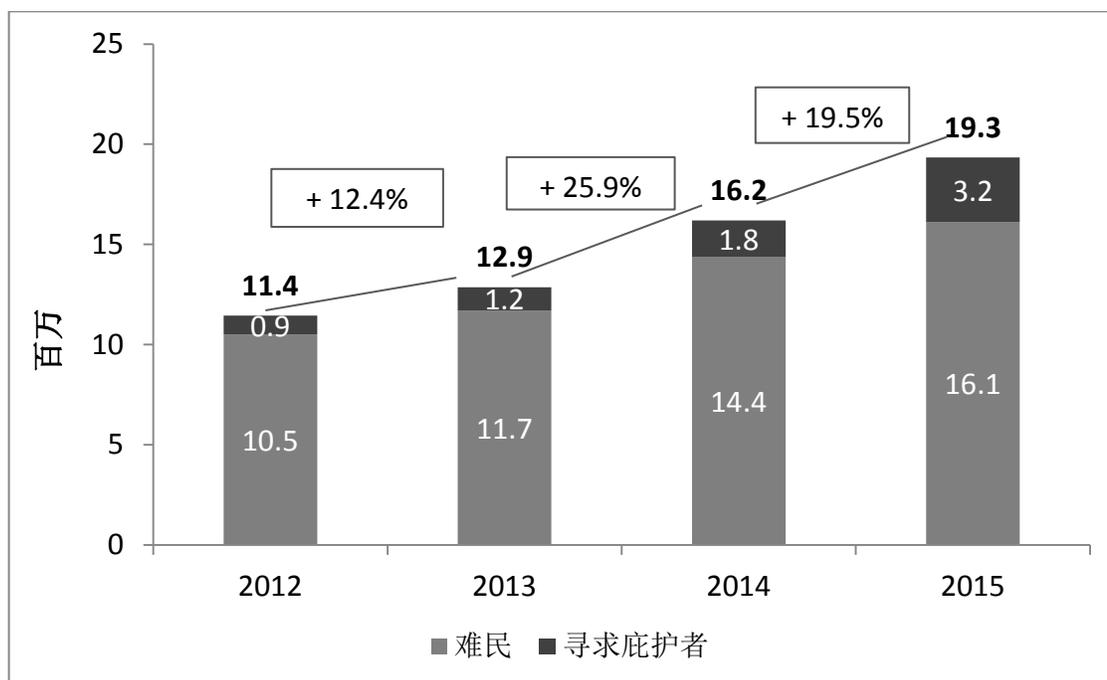
<sup>4</sup> 联合国难民事务高级专员公署的评价,初始文件,(IED-16-013),2016年8月3日。

<sup>5</sup> 2016-2017两年期方案计划和优先事项(A/69/6/Rev.1),第21.1段。

<sup>6</sup> 其他文书包括:国际人权法;联合国难民事务高级专员方案执行委员会关于难民和寻求庇护者登记的第91(LII)号结论;《纽约难民和移民宣言》(大会第71/1号决议)。

<sup>7</sup> 2016年底,关注对象人数共计7010万人(难民署全球焦点,2017年1月13日)。

图一  
难民和寻求庇护者人数，2012年、2013年、2014年和2015年



资料来源：难民署人口统计，难民署“全球呼吁 2017 年更新版”，监督厅汇总。

7. 难民署关注对象的工作目标分为 6 组目标/权利：

- (a) 有利的保护环境；
- (b) 公平保护进程和文件；
- (c) 不受暴力和剥削；
- (d) 基本需求和服务；
- (e) 社区赋权和自食其力；
- (f) 持久解决方法。<sup>9</sup>

登记工作属于目标(b)。不过，登记通常是实现其他目标效益、效率和相关性的重要基础(见成果 B)。

<sup>8</sup> 2016 年最后数字尚待发布。

<sup>9</sup> 联合国难民事务高级专员公署 2016-2017 两年期方案预算：高级专员的报告(A/AC.96/1147)。

## 难民署的登记作用

8. 根据适用的法律框架，寻求避难或庇护的国家对登记负有最终责任。<sup>10</sup> 在这方面，难民署的登记作用大不相同：在一些国家，东道国政府独自进行登记；在其他国家，难民署以各种方式支持东道国政府的登记工作；而在另一些国家，难民署代表东道国主导登记进程。监督厅检查和评价司在评价中考虑到了这些各种情况，但没有对政府独自进行登记的情况进行评估。

9. 在这次评价中，采用的难民署登记定义是，“记录、核查和更新难民署关注人员的信息，给予保护和记录，实施持久解决办法”。<sup>11</sup> 监督厅检查和评价司就此把关于效益、效率和相关性的评价问题归入以下标准：

(a) 相关性：难民署的登记作用和具体登记工作符合东道国政府、难民和寻求庇护者及合作伙伴的需求，符合更广泛的规范框架；<sup>12</sup>

(b) 效益：难民署帮助难民和寻求庇护者迅速全面登记，协助实现难民署其他目标；<sup>13</sup>

(c) 效率：难民署利用人力、物力、技术和财政资源以及其他投入，实现登记目标。

下文成果 A、B 和 C 分别详述相关性、效益和效率问题，成果 D 涉及这三个领域。

## B. 结构与领导

10. 难民署由高级专员领导，下设一名副高级专员和两名助理高级专员；由大会和经济及社会理事会管理，每年向两者报告工作。98 个成员国组成的联合国难民事务高级专员方案执行委员会定期开会。执行委员会核准难民署的方案和预算，履行咨询职能。

11. 执行办公室和七个司为难民署的主要办公室和司。难民署还设有 5 个区域局。在总部，方案支助和管理司的身份管理和登记科负责登记工作。身份管理和登记科与各方保持技术和实务联系，特别是外勤信息和协调支助科和国际保护司。国家一级登记工作人员得到身份管理和登记科以及地区登记干事的指导。

<sup>10</sup> 见《1951 年难民地位公约》第五章，(行政措施)；及：脚注 12 内容。

<sup>11</sup> 难民署《登记手册》(2003 年 9 月)，第 6 页，第 1.1 段。

<sup>12</sup> 包括国际难民法、国际人权法、国际人道主义法和人道主义原则、交叉问题框架(如性别平等问题)。

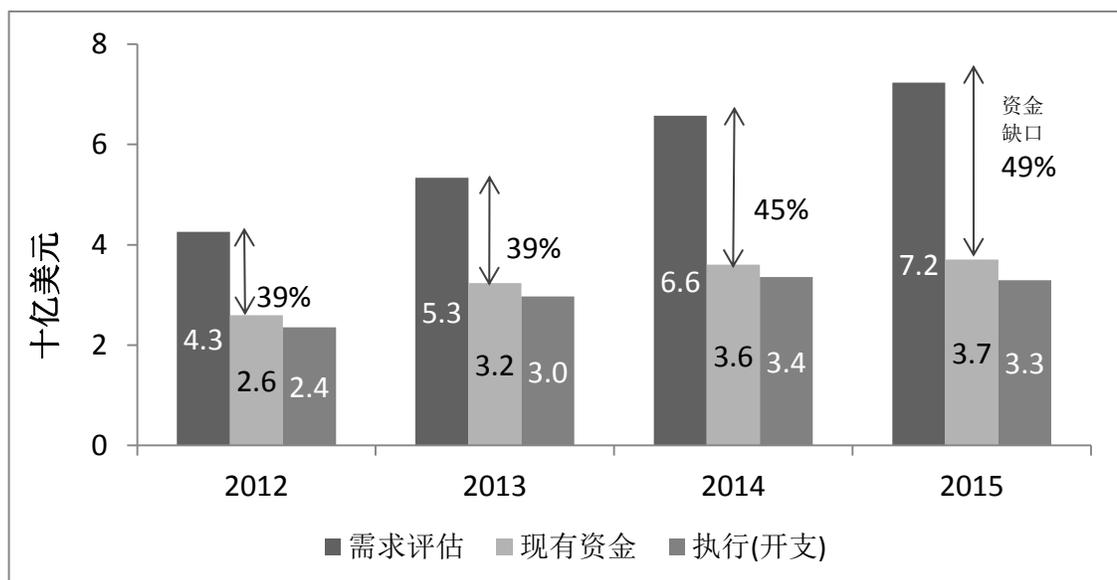
<sup>13</sup> 监督厅检查和评价司没有进行影响评估，而是列入了意外后果例子。

## C. 资源

12. 难民署的资源主要来自自愿捐款(预算外资源)，一小部分来自联合国经常预算，2012 年到 2015 年的平均数字分别为 98.6% 和 1.4%。<sup>14</sup> 如图二所示，难民署核定预算这一时期稳步增长，但供资差距也随之加大。

图二  
需求、现有资金和开支，2012–2015 年

(十亿美元)



资料来源：2012-2014 数字：难民署 2016-2017 两年期方案预算(A/AC.96/1147)；2015 年数字：《难民署 2015 年全球报告》。

注：2016 年数字尚未发布。

## 三. 方法

13. 评价采用了不同方法和以下数据来源：

(a) 在难民署总部(日内瓦和哥本哈根)进行访谈和重点组讨论：52 名工作人员，6 名合作伙伴；

(b) 分门别类的文件审查：29 份谅解备忘录、标准作业程序和数据共享协议、国家登记战略，以及 45 多份其他文件(如评价、审计、指导文件和法律文书)；

<sup>14</sup> 2016 年最后数字尚待发布。

(c) 监测和方案数据的二级分析：难民署“全球焦点观察”<sup>15</sup>和“系统、资源和人力”<sup>16</sup>系统；

(d) 网上调查：167名实地登记工作人员，难民署75个国别业务；<sup>17</sup>

(e) 直接观察：6个登记观察设施，核查工作和相关活动；

(f) 个案研究：4项深度国别研究，包括实地数据收集(约旦和肯尼亚)和远程数据收集(厄瓜多尔和马来西亚)，其中有具体地点访谈和重点组、案头审查、调查分类分析；8项个案研究，包括小规模案头审查。<sup>18</sup>

14. 评价遇到三个主要限制：难民署处监测和业绩数据不一致或不完整，<sup>19</sup>限制了年度趋势分析和跨国比较；缺乏有组织和全面的具体国家相关登记数据，缩小了文件审查和个案研究的空间；实地访问个案研究国家从4个减至2个。解决这些问题的办法是：第一，过滤可用数据，排除异常数据点和异常值；第二，与难民署合作，从69个有代表性业务的便利样本中获取数据；第三，对未访问的两个个案研究国家进行深入案头审查和访谈。

## 四. 评价成果

### A. 为适应各国国情和挑战，联合国难民事务高级专员公署在人数空前的难民和寻求庇护者登记工作中发挥了相关作用，甚至是重要作用

难民署力求登记作用符合各国国情

15. 根据《1951年难民地位公约》，人们寻求避难或庇护的国家对登记负有最终责任。在这一框架内，难民署调整了登记工作，使之适应各国国情。<sup>20</sup>

<sup>15</sup> “全球焦点观察”把业绩信息纳入表格视图，生成外地和全球级别的报告。

<sup>16</sup> “系统、资源和人力系统”是难民署的企业资源规划系统。

<sup>17</sup> 答复率为54.5%。

<sup>18</sup> 监督厅检查和评价司利用数据探讨技术(“集群分析”)，并得到难民署大力协助，系统确定个案研究国家。每个选定的个案研究都属于四个集群之一，根据脚注20中的变量彼此区分。另外8个个案研究为孟加拉国、喀麦隆、乍得、黎巴嫩、马拉维、莫桑比克、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国。

<sup>19</sup> 从2007年关于难民署成果管理制度的检查报告(INS-07-005)开始，进行了一系列评价(E/AC.51/2013/5、E/AC.51/2015/5和IED-16-001)，监督厅强调，难民署监测系统不足以产生有效、可靠的数据，以较为注重证据、依数据驱动的方式制定和实施方案。由于“全球焦点观察”数据是难民署方案数据的唯一正式来源，监督厅不得不依靠这一来源，同时也充分考虑到了其限度。

<sup>20</sup> 集群分析揭示了四个与登记有关的国家概况的类型，在业务规模、难民和寻求庇护者人数、发生应急业务的可能性、生物识别技术的使用、东道国登记能力和难民署的登记作用类别等变量方面存在差异。

16. 在这些不同情况下，难民署和东道国政府有时需要正式确定各自的登记作用和职责。然而，文件审查显示，登记作用的划分不够明确，许多谅解备忘录已经过时，对登记问题模糊不清，甚至没有提及。此外，有关标准作业程序的一些文件虽然非常详细，但通常涉及非常零散的工作(例如，某组人员登记，或查证之类的具体工作)，而非说明难民署与东道国政府之间业务关系的具体性质。两个个案研究国家的难民和寻求庇护者的情绪反映了不同的观点：在一个国家，他们报告难民署和东道国政府各自发挥作用，获得文件和(或)保护的具体程序十分明确；在另一个国家，情况正好相反。

17. 与此相对照，接受调查的登记干事的看法基本积极，74%非常同意或有些同意：难民署与政府之间指派的登记任务十分清楚，定义也很明确。<sup>21</sup> 这种态度可能表明，文件未明确界定角色，并不一定意味着工作中也不明确。在约旦，难民署和政府密切合作，尽管谅解备忘录和标准作业程序中的作用划定并不清楚。这种态度也可能意味着，登记环境中的关系往往是动态的，有时出现变化，但未记录。在厄瓜多尔，难民署从牵头登记进程，转为向政府提供技术支持。在肯尼亚，文件对作用的界定不很清楚，实际工作中也不够明确——难民署接受访谈的工作人员、政府官员及难民和寻求庇护者都证实了这一结论。

18. 难民署广泛阐明其相对于东道国政府的作用，并力求使具体登记工作与具体需求对接：在难民署和政府都不单独负责而由难民署协助进行登记的情况下，这一工作层面的对应尤其重要。分析了身份管理和登记科的数据和个案研究，显示在难民署协助东道国政府进行登记的国家，难民署积极按照具体情况协助政府提出的需求，如开展培训和能力建设、提供技术和系统(如硬件和/或软件)等。因此，尽管对东道国政府的协助力度和范围有所不同，但难民署仍设法把握不同情况参与其中，并利用其在登记、文件和个案管理问题上的专门知识。

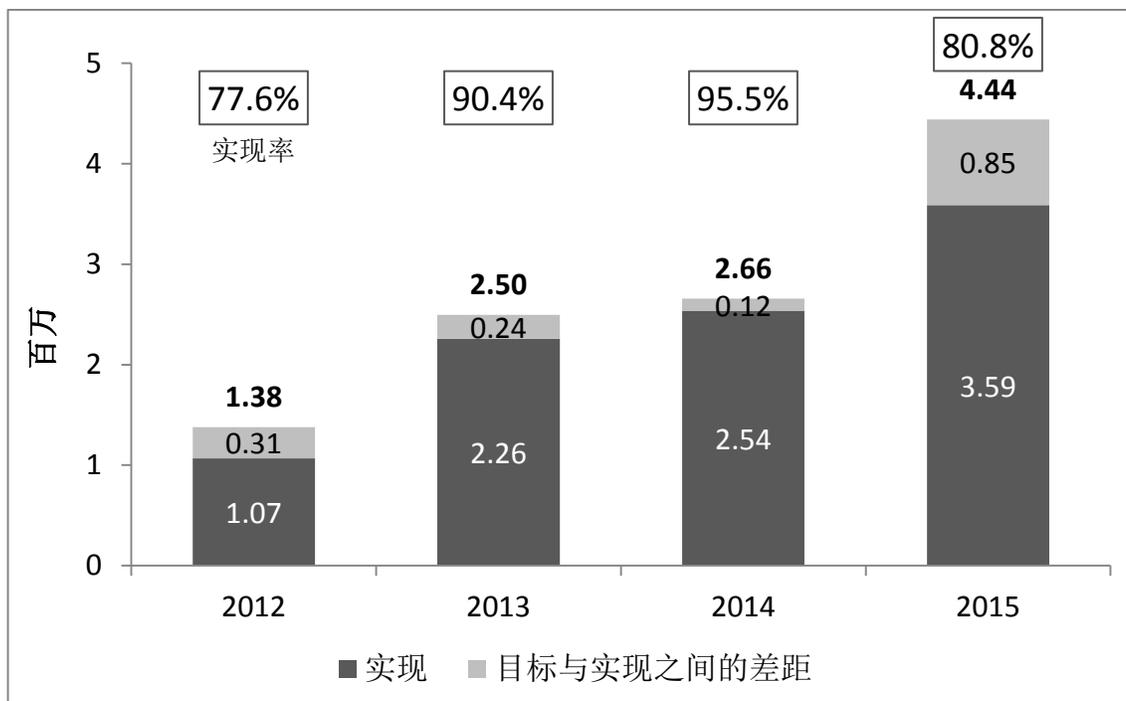
#### 难民署在难民和寻求庇护者登记及“不让任何人掉队”的工作方面至关重要

19. 为了应对前所未有的流离失所问题(见图三)，2015年难民署登记或协助东道国政府登记的人数高于以往，难民和寻求庇护者比2014年增加41%，是2012年的三倍多。然而，如下文第43段所示，即使这样仍有难民和寻求庇护者未能得到登记。在难民署和东道国政府联合开展登记的地方，不可能把难民署和东道国政府的效益分开；监督厅检查和评价司记录的难民署的工作成果，在难民署独自开展登记的情况下较为确定。在马来西亚，难民署在没有政府援助或支持的情况下，在2016年10月底之前报告登记了约15万名关注对象。在黎巴嫩，难民署在2015年政府暂停登记之前，已经登记了大约110万名难民。<sup>22</sup>

<sup>21</sup> 46个答复：中间值=3.13，中位数=3.00，其中，4=非常同意，3=有些同意，2=有些不同意，1=非常不同意。

<sup>22</sup> 见 [http://popstats.unhcr.org/en/persons\\_of\\_concern](http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern)。

图三  
报告的各类群组中需要最少数据(实现、目标和实现率)的难民和寻求庇护者个人  
登记人数(百万)



来源：监督厅检查和评价司全球焦点观察分析。

注：无目标或成果的异常值和数据点未列入。2016年最后数字待公布。

20. 难民署力求在数字上全面满足登记需求外，并特别注意在有关难民、国际人道主义法、国际人权法和国际难民法的国际法律和规范框架内开展工作。分析了登记指导文件，<sup>23</sup> 结果证实工作确实符合各项法律框架，<sup>24</sup> 而且年龄、性别和多样性等交叉问题也纳入了难民署登记工作指导文件。一些标准作业程序(如喀麦隆和黎巴嫩作业程序)显示出对具有特殊需要的人的关注。

21. 直接观察的结果表明，难民署力争把原则转化为实践，不让任何人掉队，<sup>25</sup> 即伸手帮助所有待援人员，不论地理位置和身份。在肯尼亚，难民署在蒙巴萨开展流动登记，在北部进行边界巡逻，并专门为最弱势群体和具有特定需要的人员，如无人陪伴的儿童和男女同性恋、双性恋、变性者或双性者进行登记，开展宣传。

<sup>23</sup> 例如难民署《应急手册》及其关于庇护的平民和人道主义性质、紧急登记、确定具有特定需要的人员以及难民身份确定的具体章节；难民身份确定程序标准；；难民署《登记手册》。

<sup>24</sup> 指导文件与规范性标准的一致性，并不一定意味着这些标准在实施过程中始终如一得到遵循，这一问题超出了本评价的范围。

<sup>25</sup> 根据《2030年可持续发展议程》和世界人道主义首脑会议难民署的承诺(2016年)。

在约旦，难民署协助无证件入境或通过非正式边界过境点入境的叙利亚难民，规范身份并进行登记。在约旦扎亚塔利营，登记期间登记了因病无法领取援助的人员，并允许指定他人代领援助物品。在肯尼亚，难民署共同努力登记男女同性恋、双性恋、变性者或双性者，记录潜在的性暴力和基于性别的暴力案件，为按具体情况提供援助创造条件。在厄瓜多尔，政府登记工作没有记录个人脆弱情况和特殊需求，难民署分别记录了这些问题，使难民署和合作伙伴能够向有关人员提供某种程度的保护和宣传。

22. 接受调查的登记干事对这些工作的成功看法不一。一方面，83%的人非常同意或有些同意：登记人员普遍了解人权，了解如何按照联合国准则和价值对待难民和寻求庇护者；<sup>26</sup> 78%的人也很非常同意或有些同意：登记过程成功确定了具有特定需求的最弱势群体。<sup>27</sup> 另一方面，较少的工作人员认为，在为偏远地区人员进行登记方面取得了成绩。<sup>28</sup> 在访谈中，难民和寻求庇护者以及执行伙伴对这些问题的评估较不一致。另一方面，合作伙伴确实注意到，难民署在登记期间收集的资料往往十分相关，有助于提高其本身干预措施的及时性和有效性。

**B. 难民署的登记工作对有效提供援助、保护和解决办法至关重要；如果登记工作存在缺陷，关注对象人权受到侵犯的风险就会加大**

23. 登记是实现难民署援助、保护和解决问题等任务的基础，其核心是确保对难民和其他关注对象的国际保护，并与各国和其他组织合作，争取永久解决问题，包括提供人道主义援助。<sup>29</sup> 图四表明，登记负责人十分明确登记工作的宏大方案目标。

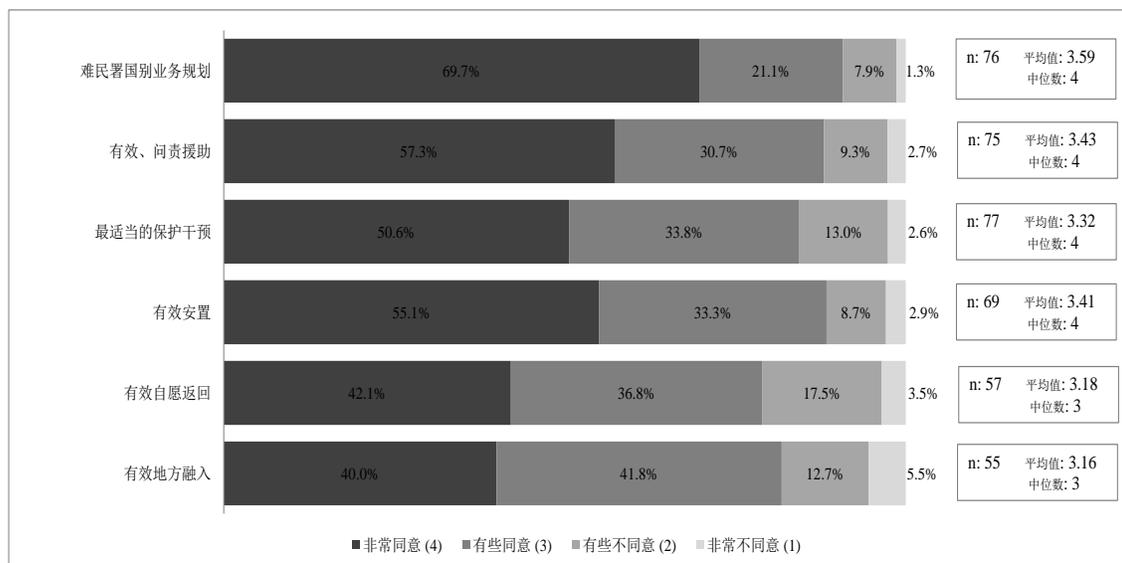
<sup>26</sup> 81 个答复：中间值=3.44，中位数=4.00，其中，4=非常同意，3=有些同意，2=有些不同意，1=非常不同意。

<sup>27</sup> 46 个答复：中间值=3.27，中位数=4.00，详情如上。

<sup>28</sup> 答复者中，28.4%非常同意，39.5%有些同意：“登记职能能够联系到偏远地区的难民和寻求庇护者”，而 28.4%有些不同意或非常不同意。

<sup>29</sup> 难民署《登记手册》(2003 年)，第 6 页。

图四  
难民署登记工作人员对登记作用的认识，有助于实现宏大的方案目标



资料来源：工作人员调查。

24. 此外，不同国家多个来源的证据表明，登记数据对于实现这些宏大方案目标至关重要。

#### 1. 登记工作有助于开展援助

25. 基本援助是《世界人权宣言》(大会第 217A(III)号决议)中的一项核心权利。<sup>30</sup> 在许多国家，难民得到的基本援助，如住房、现金、水、卫生和个人卫生，都取决于登记。在这些情况下，登记工作直接导致提供援助。

26. 分析了其他较不明确的情况，结果参差不齐：例如，一些人因为没有登记而没有得到援助，(见成果 A)，在登记的人中，有些人得到援助，有些人没有得到；还有一些得到的援助不够充分。在难民署登记工作卓有成效的情况下，得到充分执行和充分支持的技术是一个有利因素(见第 49 和 50 段)。在约旦，通过虹膜扫描在超市付款，有助于提高数据准确性，从而导致更有效的食品分配；难民和寻求庇护者以及主要合作伙伴也赞赏这些进步。约旦、肯尼亚和其他几个行动的合作伙伴认为，采用在线登记应用程序使他们能够更有效选定对象和提供援助。主要登记应用程序是“人口信息全球登记系统”，于 2003 年开发，现已在 97 个业务行动中使用的。据报道，在南非，“人口信息全球登记系统”防止了欺诈行为，因为工作人员可以核查详细记录，而无需检索实际证件。<sup>31</sup>

<sup>30</sup> 第 25 条。

<sup>31</sup> 2012 年难民署“城市难民保护和解决方法政策”执行情况全球调查。

27. 然而，技术创新并没有对所有环境下的援助作出积极贡献。文件审查显示，在西撒哈拉，2004年、2008年和2012年先后采用了Access系统和“人口信息全球登记系统”协助登记工作，但数据质量和可靠性非常差，需要不断手工验证。<sup>32</sup> 这种验证十分耗时，员工人数又少，导致提供援助成效不大。

28. 另一个经常提到阻碍援助的因素是时间框架。接受访谈的难民和寻求庇护者，以及评价和审计的案头审查，都一直批评需要经过长时间的登记和(或)确定身份才能接受援助。图十二的数据显示，难民署报告的2012年至2016年间各项业务登记的时间框架差异很大。受访者也提到一些繁琐的步骤，以及对这些步骤的沟通不足。同时，案头审查注意到为缩短漫长的等待时间、提高效率作出了多种努力。在黎巴嫩，难民署采用了一种模式，能够迅速建立起登记网络，应对叙利亚紧急情况，对叙利亚人进行条码扫描识别，并使用在线门户，等待时间缩短到了2至3周。在马来西亚，简化了难民身份确定指导方针，采用了新的时间安排计划和案例管理工具，把第一次面试后通知结果的时间从175天平均减少到不到75天。<sup>33</sup> 图十二中的数据还说明，2012年至2016年期间登记所需平均天数有所减少。

## 2. 登记工作有助于提供保护

29. 根据1949年8月12日《关于战时保护平民之日内瓦公约》<sup>34</sup> 和《日内瓦四公约第一附加议定书》以及其他文书，保护使人们能够维护自己的权利。登记工作有助于在东道国确立身份、地点和法律地位，协助获得必要的身份证件，为防止驱回提供协助，并确定具体需求，因此在保护方面发挥关键作用。各项事例说明难民署登记工作以这些方式为保护做出了不同的贡献。

30. 接受访谈的难民和寻求庇护者承认，难民署的登记文件通常有助于行动自由，即使没有正式的居留证件。<sup>35</sup> 对评估和审计的分析证实了这一观点，提供例证表明登记工作十分关键；例如在约旦，登记有助于明确无误地确定身份，维护家庭和防止人口贩运；<sup>36</sup> 在南苏丹，登记有助于实现更多的保护目标。<sup>37</sup> 同样，技术进步(如“人口信息全球登记系统”和生物鉴别技术)和组织有效的进程也同样

<sup>32</sup> 同上。

<sup>33</sup> 难民署政策制订和评价处，“从小到大：难民署应对叙利亚难民紧急情况的实时评价”(PDES/2013/10)，2013年7月；难民署政策制订和评价处，“何时轮到我们？审查难民署在马来西亚城市难民政策的执行情况”(PDES/2012/02)，2012年5月。

<sup>34</sup> 第44条。

<sup>35</sup> 肯尼亚和约旦的焦点组和个案研究框架。

<sup>36</sup> 难民署应对黎巴嫩和约旦难民涌入工作的独立方案评价(2015年1月29日)。

<sup>37</sup> 难民署政策制订和评价处，“涌过边界：难民署应对南苏丹境内苏丹难民紧急情况审查”(PDES/2013/08)，2013年7月。

有助于促进登记过程，提高了成绩，还减少了工作积压，减少了“回头难民”和“缺席难民”的数量。

31. 评价和审计还表明，登记信息不足对保护产生了不利影响。在黎巴嫩，由于长期使用一级登记，“连续数月限制了确定和解决保护需求的能力，特别是在难民不在难民营生活，而是分散在全国各地的情况下”。<sup>38</sup> 在马来西亚，一些人在等待难民署登记时，面临严重的保护风险(例如逮捕、拘留和敲诈勒索)，更不愿意外出寻找工作(导致生活无靠)。<sup>39</sup> 在埃塞俄比亚，“国籍审查的方式和登记暂停，入境点又没有提供足够的服务，大大减少了事实上难民获得保护和庇护的机会”。<sup>40</sup> 在委内瑞拉玻利瓦尔共和国，“大多数没有有效身份证件的关注对象在接受保护免受体制暴力和获得基本需求方面继续面临障碍”。<sup>41</sup> 在访谈中，难民和寻求庇护者、政府代表、非政府组织伙伴和难民署工作人员都证实，这一领域存在重大挑战。

### 3. 登记工作有助于持久解决<sup>42</sup>

32. 根据难民署的任务规定，融入东道国、自愿返回原籍国、在第三国重新安置是持久解决难民和寻求庇护者的三个主要办法。难民和寻求庇护者重新安置相对较少，但仍然是从中受益的许多难民的重要解决办法。

33. 移民安置国的代表表示，难民署一直非常有效地为收集登记信息提供支持，这不仅有助于可信的身份核查，还使难民署成功开展安置转介工作。来自安置人员最多国家的 10 名受访者在这方面都对难民署给予了积极评价。

34. 在约旦，记录了受访者提到的具体成果。2015 年，难民署通过定期安置方案，共转介了 12 246 人。另外，结合加拿大移民安置计划，2015 年底难民署在两个月内转介了 12 097 人进行安置。在两项工作获得成功后，美利坚合众国安置方案要求在两个月内转介 9 000 人进行安置，结果提前超额完成。<sup>43</sup> 工作人员努力工作是一个因素，但另一个关键因素则是中东/北非和约旦办事处一道对难民署系统进行创新，使之完全适用于这项工作。例如，在登记数据基础上，开发了 AIM 软件，纳入 36 个登记项，使业务能够利用数据(例如，“人口信息全球登记系统”

<sup>38</sup> 评价认为，“这可能是必要的”，但是，“其后果可能未得到充分理解”(见“难民署应对黎巴嫩和约旦难民涌入工作的独立方案评价”)。

<sup>39</sup> “何时轮到我们？审查难民署在马来西亚城市难民政策的执行情况”，2012 年。(见脚注 33)几乎所有肯尼亚的受访者都证实这一情况。

<sup>40</sup> 难民署对乌干达和埃塞俄比亚的南苏丹 3 级难民危机反应的评价(PDES/2016/01)，2016 年。

<sup>41</sup> 难民署在委内瑞拉玻利瓦尔共和国的业务审计，2016 年 9 月。

<sup>42</sup> 难民署政策制订和评价处分析主要强调安置问题，因为这是具有充足数据的唯一持久解决办法。

<sup>43</sup> 难民署，所有计划叙述报告，2017 年规划。

和弱势数据)来识别最可能重新安置的人员, 然后给予转介。在肯尼亚, 政府安置代表报告, 与难民署建立了积极的工作关系, 这表明难民署巧妙克服障碍, 加快紧急保护人员(处境危险妇女、暴力幸存者等)的重新安置。

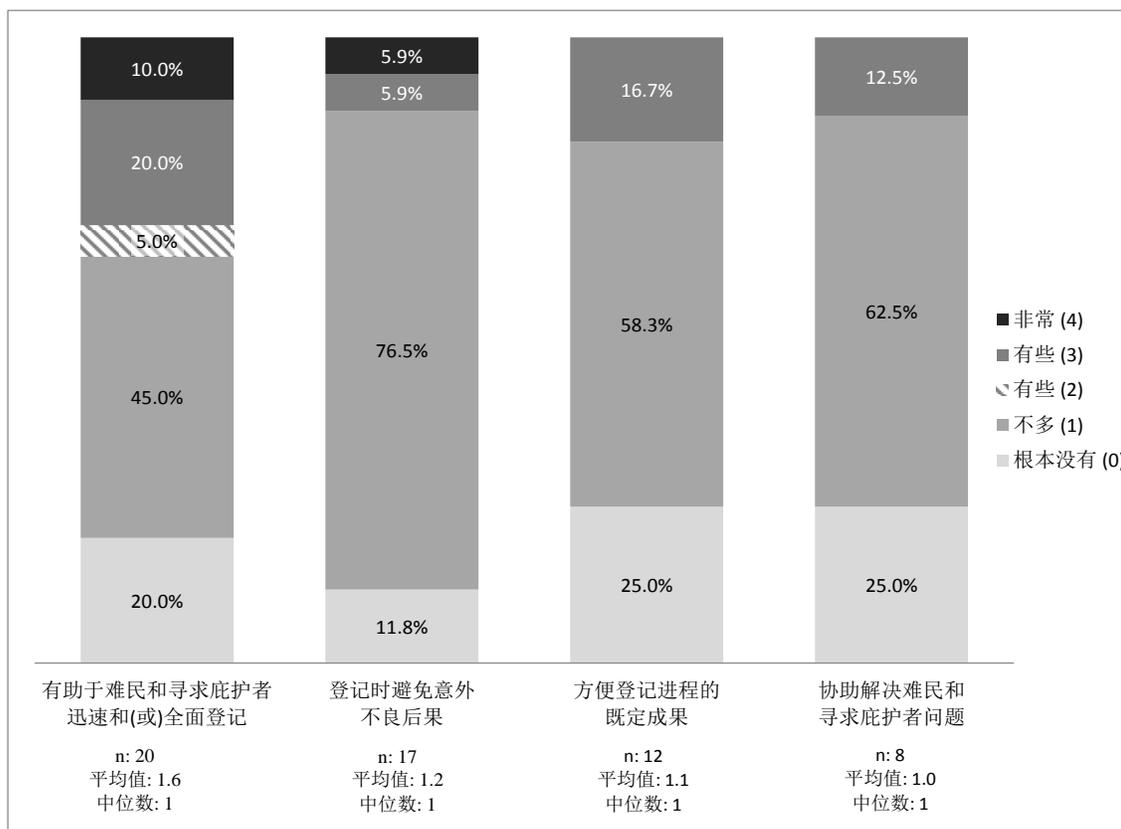
35. 虽然登记工作取得了成效, 但受访者指出以下一些领域需要进一步关注: 在全球一级进一步实施创新技术(见成果 C); 数据安全和数据共享问题(见成果 D); 支持高峰时期持续安置的登记人员人数(包括减少对附属人员的依赖); 加强人员培训。

由于几个关键因素, 登记工作的整体成效有所下降

36. 相比之下, 在这些具体方案领域之外并在更大的组织层面, 分析了 27 项评价和审计, 表明难民署在登记的四个关键层面的成效较差(见图五)。

图五

根据对评价和审计的案头审查, 难民署登记工作总体成效总结



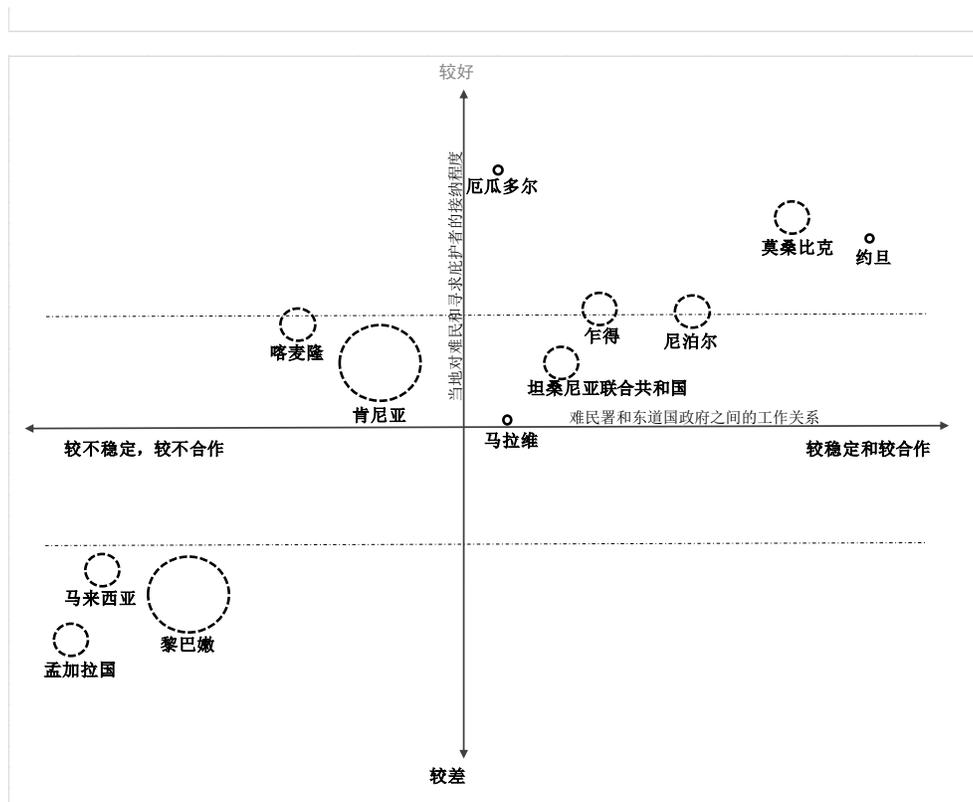
资料来源: 监督厅对评价和审计的分析。

37. 如成果 A 所示, 一系列外部因素影响到难民署登记工作的相关性。相同的相关因素也影响到了效益。

38. 其中两个外在因素本质上是相互关联的：一个是东道国政府与难民和庇护者之间的关系(即对关注对象的不同接受程度)，另一个是难民署和东道国政府之间的工作关系。第三个相关因素是东道国的安全风险。图六汇总了这些主要制约因素，其影响已经通过访谈得到证实，并适用于 12 个案例研究国家。<sup>44</sup> 同时，他们可能影响登记的确切方式也没有加以系统的记录。这表明，如果安全风险较低(如小圆圈所示)，政府对难民和寻求庇护者的接受程度较高，稳定程度和与难民署在登记工作上的合作程度也较高。

图六

影响难民署在 12 个案例研究国家登记工作效益的主要背景因素



资料来源：全球和平指数、全球恐怖主义指数及安全和安保部作为替代安全风险的评级(同等权重)；全球焦点观察叙述报告——2017 年业务计划。

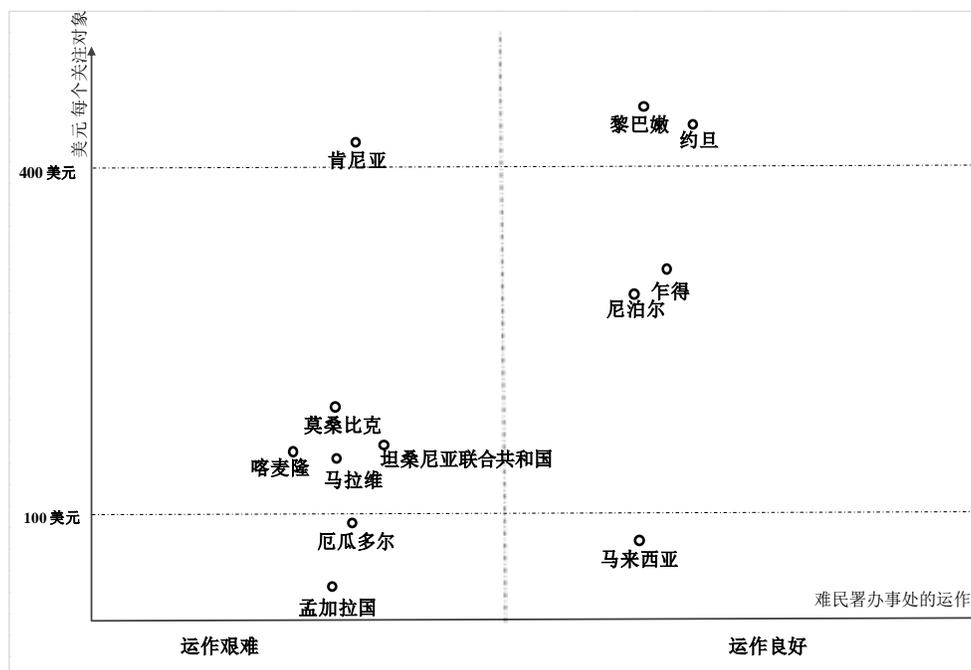
注：圆圈大小与各国安全风险(低/中/高)成正比。基于难民署业务报告的问题和挑战进行了工作关系分析，与政府观点有所出入。与政府关系的性质往往与对难民的接受程度和保护环境相关联，所以难以理清这些因素。

<sup>44</sup> 在一些个案中，包括东道国政府代表自己的反馈。

39. 影响难民署登记效益的主要内在因素主要是，难民署国家办事处的总体运作情况。<sup>45</sup> 图七也源于文件审查以及利益相关方的反馈意见，表明办事处职能与办事处资源水平之间(在预算和工作人员-关注对象总比例上)呈中度正比。<sup>46</sup>

图七

涉及办事处总资源的 12 个个案研究国家中影响难民署登记工作效率的主要内在因素



资料来源：难民署和东道国政府谅解备忘录；难民署标准作业程序；2017 全球焦点观察报告数据；监督厅案例研究分析；监督厅评价和审计分析；全球焦点观察预算信息——2017 年业务计划(均为 2017 年数字)。

注：运作良好与资源丰富的工作人员人数、更好地利用创新/技术、更清晰和更准确的谅解备忘录/标准作业程序相对应。运作艰难则正相反。

### C. 难民署努力确保资源满足登记重要性不断提高、工作不断增加的需求；难民署通过加强工作人员贡献、完善政策、推动技术进步、加强伙伴关系提高工作成效

难民署努力确保人力财政资源满足需求

<sup>45</sup> 系使用与工作人员能力相关的替代变量，技术和创新的使用，以及谅解备忘录和标准作业程序的明确性和具体性。

<sup>46</sup> Kendall's tau-b=0.36.

40. 由于难民和寻求庇护者人数激增，政府需求不断扩大，对登记服务的需求急剧上升。各国越来越重视改善难民信息的收集，重视“早期、有效登记和记录，把它作为一种保护工具，便利提供人道主义援助”，<sup>47</sup> 这符合登记对于难民署其他工作发挥的基本作用(见第 9(b)和 23-35 段)。此外，由于安全关切加剧，各方呼吁加强对东道国境内外国人的身份管理。

41. 难民署登记和数据管理工作的财政和人力资源没有随着这些趋势相应增加。如图八所示，2012 年至 2013 年登记支出明显增加，2013 年至 2016 年趋于稳定；这一模式与难民署其他职能的支出相仿。此外，如图九所示，2012 年至 2013 年占用的登记职位<sup>48</sup> 数量激增，随后小幅增加到 2016 年，增速低于难民署其他职位。

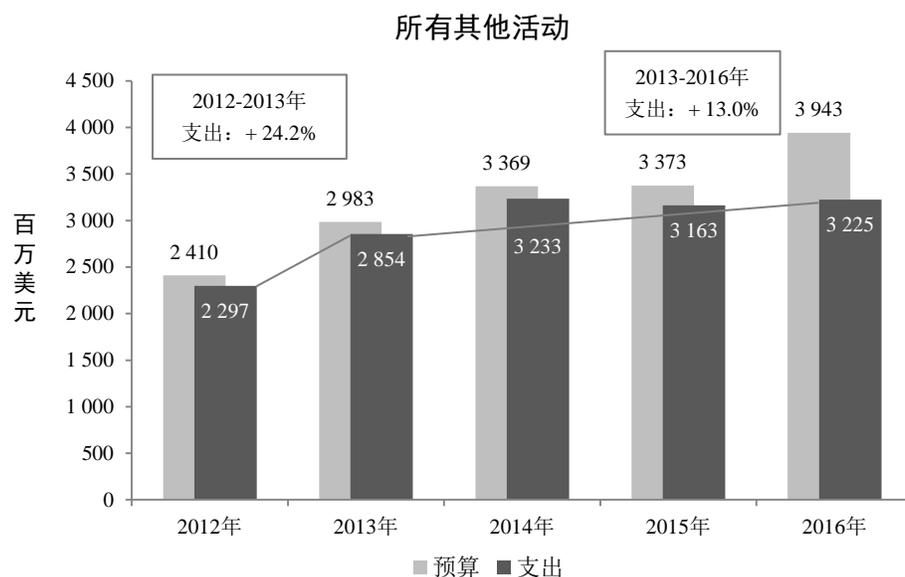
图八

难民署的预算和支出，2012-2016 年



<sup>47</sup> 《关于难民和移民的纽约宣言》(大会第 71/1 号决议)，第 25、40 和 70-71 段。

<sup>48</sup> 即含有“登记”或“注册”的职位名称。登记职能通常由兼任其他职责的工作人员履行。但是，难民署没有对这些工作人员登记工作所占时间进行细分。

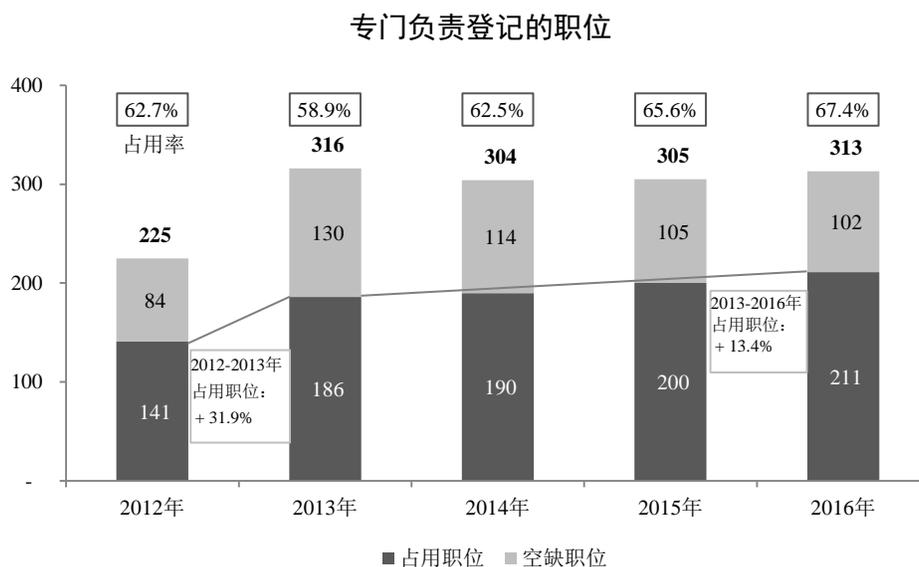


资料来源：监督厅检查和评价司“全球焦点观察”分析。

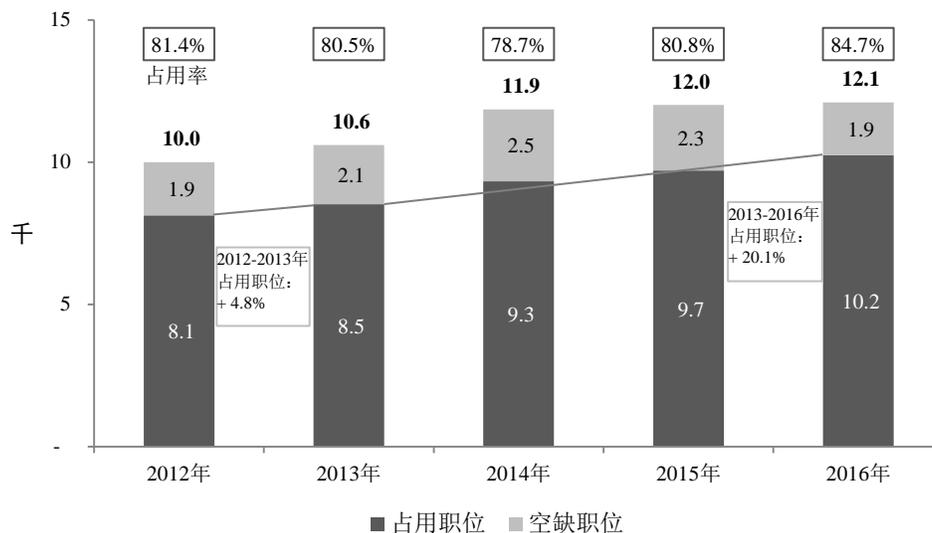
注：登记工作的预算和支出涉及难民署四个规划目标之一，并涉及专门负责难民和寻求庇护者的人口规划小组。

图九

占用职位、空缺职位和职位总数以及占用率，2012-2016年



## 所有其他职位



资料来源：监督厅检查和评价司“全球焦点观察”分析。

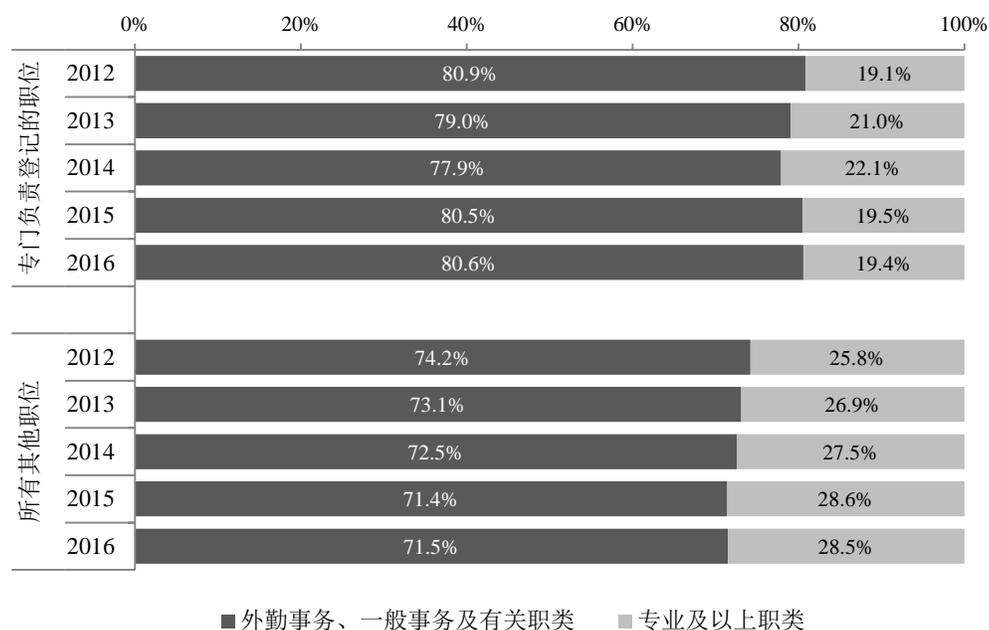
注：难民署也依靠(甚至严重依靠)附属工作人员。但是，没有 2012-2016 年这些工作人员的中央数字。登记工作相关职位的总体占用率较低，部分原因是需要灵活性，可在紧急情况下临时增加大批人员。

42. 此外，就预期职业技能和薪酬而言，登记工作的级别相对较低。与其他职能领域相比，登记工作人员<sup>49</sup>更多地集中在外勤事务、一般事务及有关职类(见图十)。<sup>50</sup> 案例研究任务期间的直接观察显示，登记工作人员经常承担超出与其正式职等相称的业绩要求的职责。许多业务登记人员的职级必须相对较低，这一点可以理解，但是，低级职位过多可以说不符合登记工作越来越重要的作用。

<sup>49</sup> 见脚注 48。

<sup>50</sup> 在联合国秘书处，32%的工作人员属于专业及以上职类(见 A/71/360)。

图十  
难民署职位在工作人员职类间的分布(所有行动), 2012-2016 年



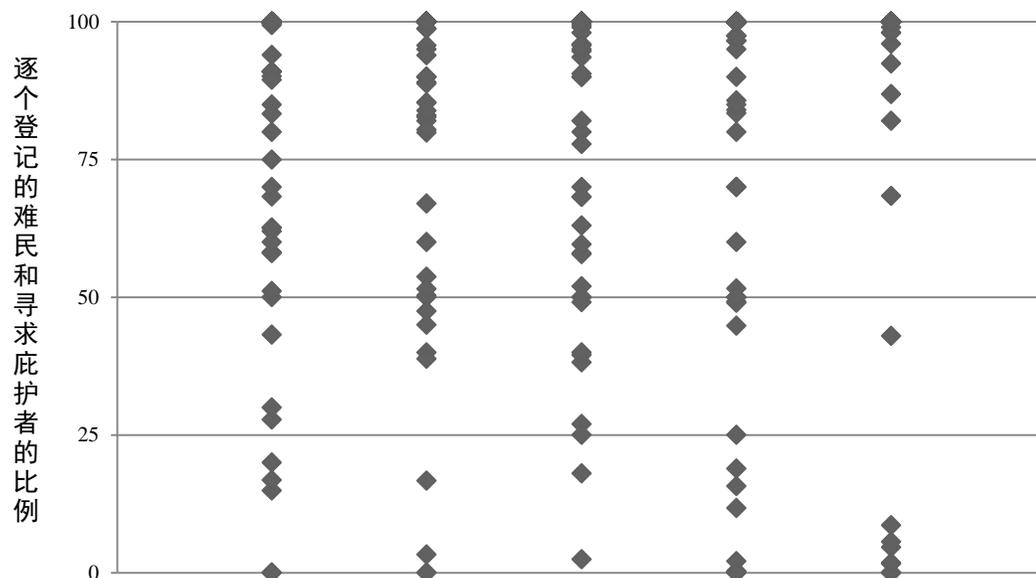
资料来源：监督厅检查和评价司“全球焦点观察”分析。

43. 尽管存在上述资源缺口，但难民署继续应对不断增加的需求和居高不下的登记覆盖率。不过，需求不断增加这一情况造成了危害，因为总体登记覆盖率虽然高企，但已大幅下降。图三显示了这两个趋势。

44. 难民署继续吸收增加需求的能力显示出不可持续的迹象。图十一绘制出评估各年单个国家行动自我报告的登记难民和寻求庇护者的比例，该图显示比例的差异幅度很大，说明覆盖水平大不相同。图十二显示，国家行动报告的从最初接触到登记耗费的平均天数有类似幅度的差异。(这些分析包括所有有可用数据的国家行动，而不仅是国家案例研究。因此，在任何特定年份报告的国家行动的数量各不相同，介于 5 个到 114 个之间，图中这些单个的点可能代表不止一项国家行动。)<sup>51</sup>

<sup>51</sup> 见脚注 19。

图十一  
难民署所有报告的国家办事处个人登记的难民和寻求庇护者的比例分布(按概况小组), 2012-2016 年

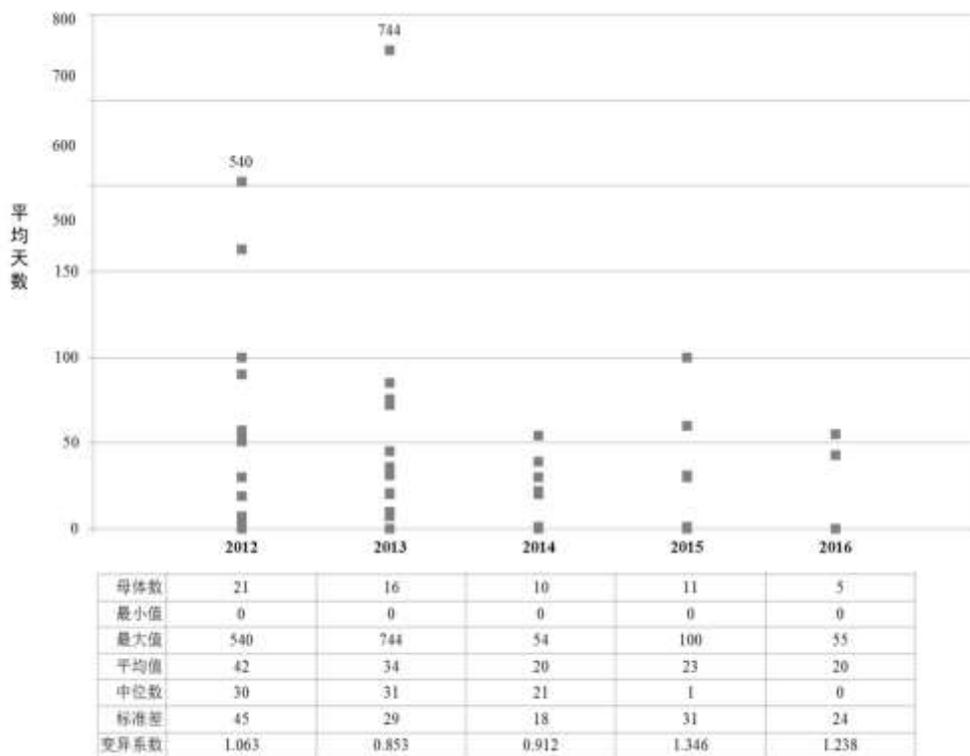


	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年
母体数	95	114	113	108	45
最小值	0	0	2.4	0	0
平均值	87.6	90.5	90.4	87.5	81.9
标准差	24.6	21.8	20.8	27.4	35.2
变异系数	0.281	0.241	0.230	0.313	0.430

资料来源：监督厅检查和评价司“全球焦点观察”分析。

注：集中趋势量数和变量量数不包括异常值。2016 年数字是年中结果。

图十二  
难民署所有报告的国家办事处难民和寻求庇护者从接触到个人登记的平均天数的分布(按概况小组)，2012-2016 年



资料来源：监督厅检查和评价司“全球焦点观察”分析。

注：集中趋势量数和变异性量数不包括异常值。2016 年数字是年中结果。

45. 个案研究证实这一“不稳定平衡”状态，其中，干扰可能产生更广泛的影响。在肯尼亚，2016 年在政府行政重组后，登记活动不得不暂停 1 个月，5 个月后，尽管难民署和政府付诸最大努力，仍未清理完由此产生的积压工作。同样，马来西亚行动报告说，未登记人员的规模相当于已登记人员的三分之一，鉴于目前的处理能力，这是一项艰巨任务；因此，按照保护需求，对个案进行了优先排序。

#### 难民署努力通过改进政策和技术提高效率

46. 工作人员强调地方一级的创新非常重要，它是一个使能因素，有助于达到、甚至超出预期。总部和国家一级的受访者指出，中东各办事处处理最近激增登记需求的能力广受称赞，原因就在于当地的环境有利于创新，并得到了财政资源、快速征聘和有创新技能的工作人员的支持。

47. 登记工作人员要求进一步发展能力，表明可以通过提升技能实现更大的效率。受调查的工作人员一再提到，他们在标准和准则培训、辅导和概况介绍以及不断了解最新政策方面的需求没有得到满足。多数人员认可登记培训，但培训内容没有及时更新(见图十三)。在评价时，难民署一直在开展紧急情况登记和连续登记方面的培训。

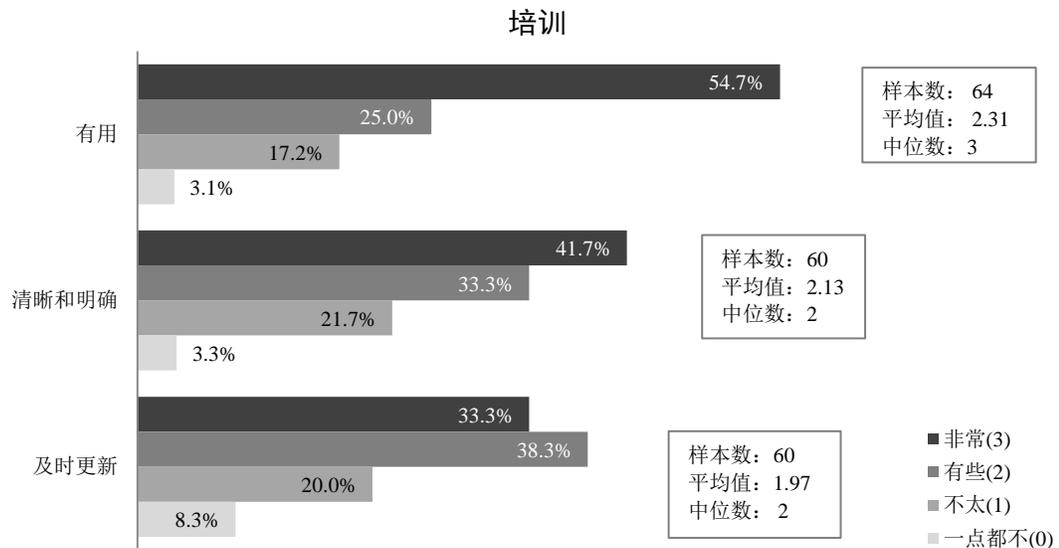
48. 难民署对原标准 2003 年以来的实施情况进行了分析，并发布了新的登记标准(2016 年)。新标准不仅简洁、通用性强，并遵循原则、内容全面，是工作人员参照的规范。工作人员对难民署的登记政策和标准给予基本积极的评价。另一方面，虽然大多数工作人员认为《登记手册》有用，但约一半答复者在反馈意见中表示，《手册》的有用性因未能及时更新而不能充分发挥作用(见图十三)。事实上，《手册》最初于 2003 年制订。受访者指出，应加快执行目前的计划，至迟于 2019 年更新《手册》。

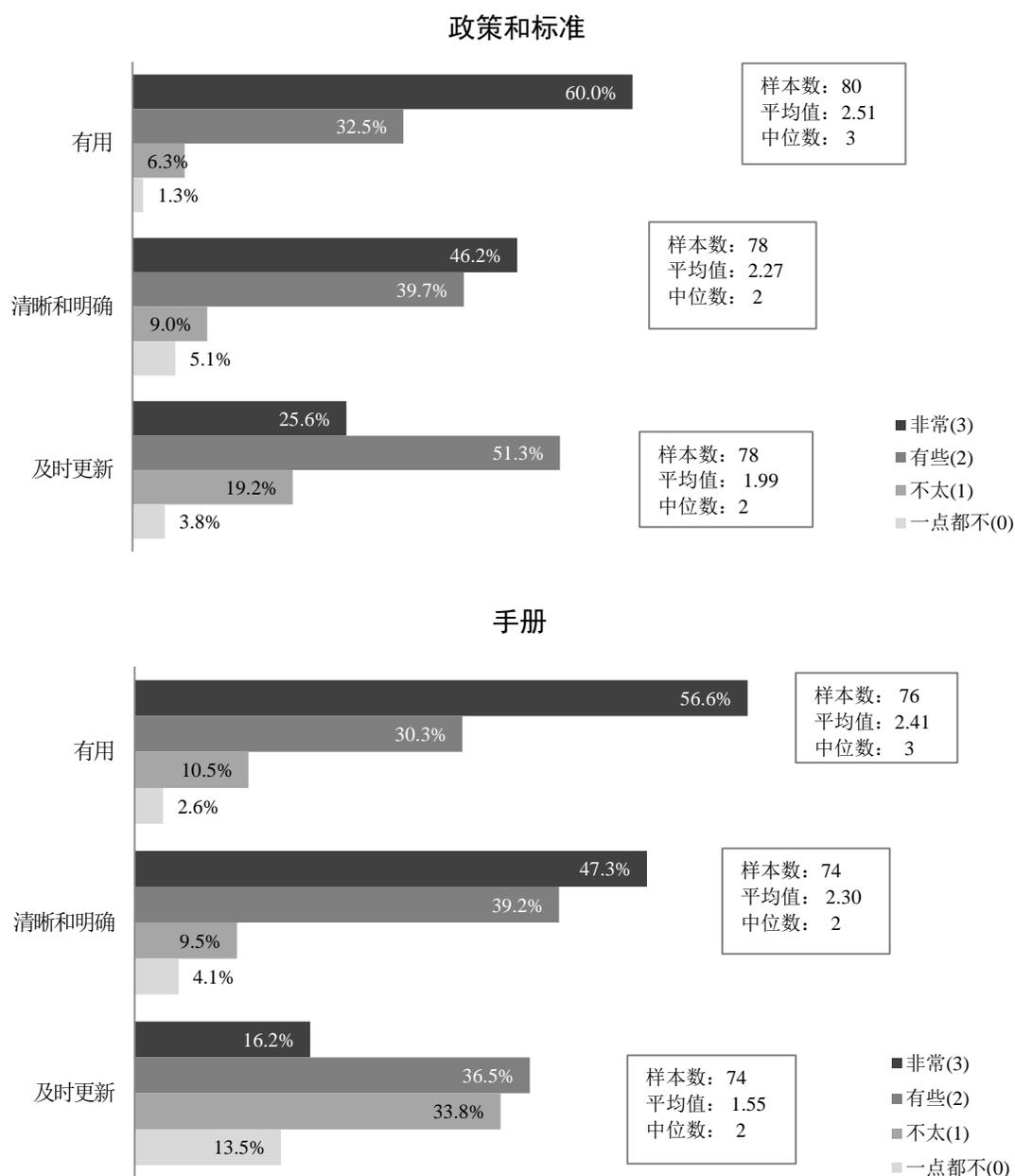
49. 难民署还开始采用全机构政策和系统，以推动登记职能实现更全面的覆盖。专门的身份管理和登记科于 2016 年 1 月开始扩大，突出说明登记工作在难民署内不断扩展。总部在为这一领域制订新政策，最重要的是“身份管理质量倡议”，目标是确保难民署和东道国了解关注对象，确保增加登记能力，以更好地保护和援助离散的民众。但是，这些措施仍在执行之中，全球效益有待产生。

图十三

### 难民署工作人员对登记指南来源的看法

“总体而言，在有用性、清晰、明确、及时更新方面，你如何评价[下列难民署登记指南来源]？”





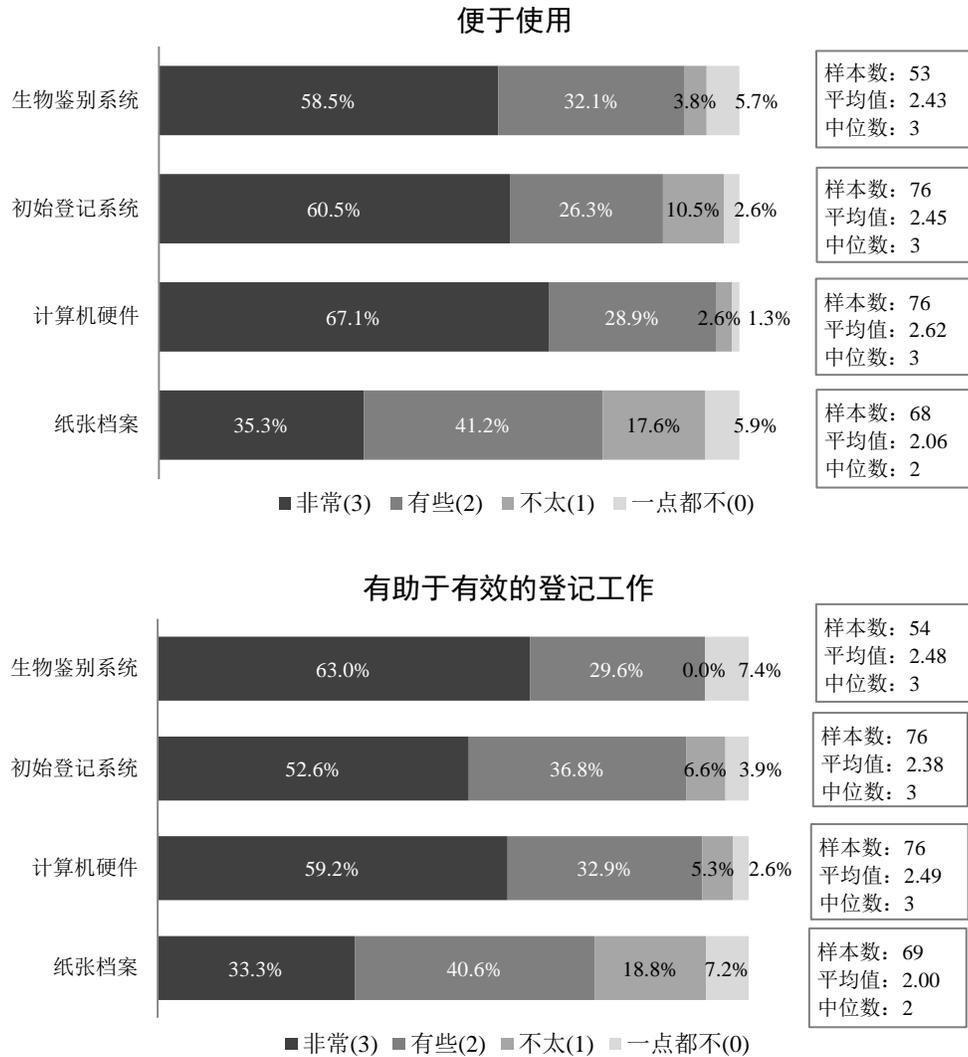
资料来源：工作人员调查。

50. 生物鉴别技术也带来重大增效，使难民署及其伙伴能够把独特、大体稳定的身体特征同个人的证件或申报信息联系起来，从而在时间和空间上稳定个人身份。生物鉴别身份管理系统同时记录并储存个人的指纹和虹膜，2015年2月起在24个行动中推出(其他20个行动使用其他生物鉴别系统)。大多数行动仍未受益于这项技术产生的实效改进；计划至2020年把这项技术部署到75个行动。生物鉴别技术旨在减少欺诈和重复。与东道国政府代表和伙伴的访谈表明，他们对生物鉴

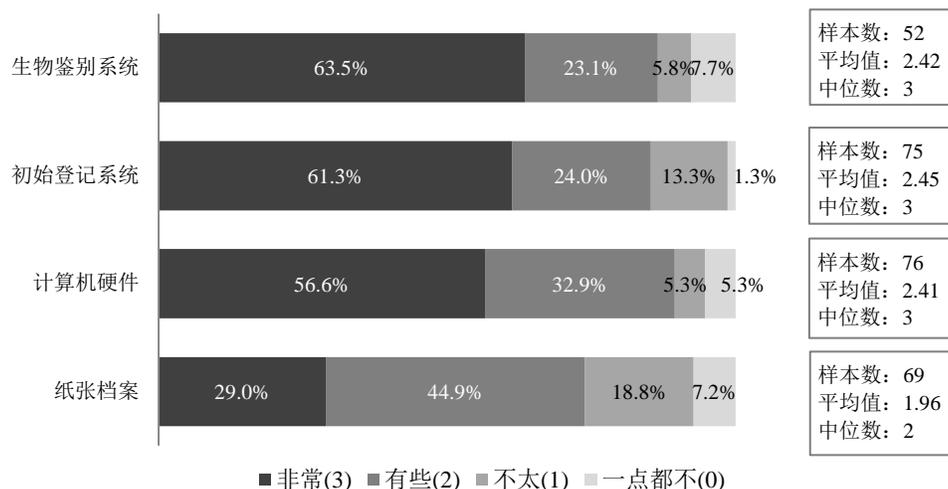
别技术的接受度很高。工作人员认为生物鉴别系统同初始登记系统一样可靠，更有助于有效开展登记工作(见图十四)。

图十四  
难民署工作人员对技术的观点

“总体而言，在便于使用、有助于有效的登记工作、安全和可靠方面，你如何评价[下列在业务中可用的技术]？”



## 安全和可靠



资料来源：工作人员调查。

51. 难民署也遇到了挑战，sproGres 伙伴关系最新第四版的开发和部署受到了阻碍。与以前的版本相比，第四版完全基于网络，通过中央数据库运行。软件旨在加强各行动之间的信息交流，并方便接入与伙伴联合管理的个案管理流程。采用生物鉴别身份管理系统，已经可以在各行动间利用生物鉴别技术核对身份，但第四版不能按时实施意味着其作为全球个案管理工具的潜力迟迟得不到利用。中央数据库有望降低维护和支助费用，但也可能产生意外后果，遏制产生效率的地方创新。难民署工作人员在访谈中指出，拖延的原因是第四版其具有多项功能(因此需要在难民署内部开展广泛的部门间讨论)和资金有限。一旦全面部署，据报第四版将确保登记成为个案管理所有后续工作的基础，将提高个案管理的系统化，并将产生更牢靠的统计数据，进而查明全球趋势。受访者对没有进一步在全球实施的时间表表示关切。

#### 传闻显示效率提高，但几乎没有得到计量

52. 来自合作伙伴、重新安置国代表和工作人员的传闻证据表明，初始登记的改进减少了核查、确定难民身份和重新安置的费用，加快了这些工作的程序。这些证据还表明，牢靠的登记数据加上运作良好的伙伴关系，可以为援助创造效率。反之，这些受访者报告说，登记数据方面的差距会对难民署和伙伴从规划到实际交付的各项工作造成不利影响。工作人员调查的答卷人证实这一情况，并强调登记数据对合作伙伴十分重要(见图十五)。

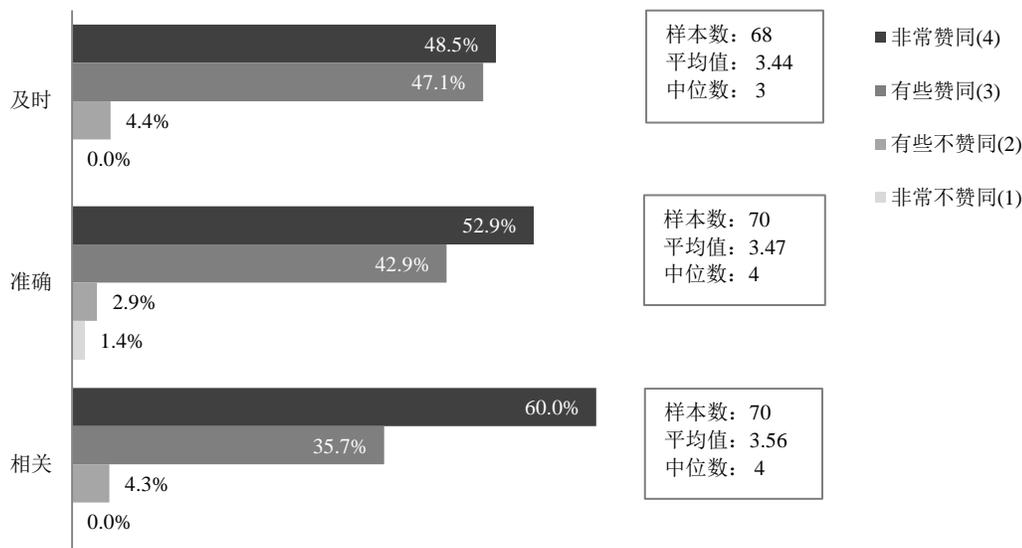
53. 难民署与联合国儿童基金会(儿基会)和世界粮食计划署(粮食署)等合作伙伴系统兼容，有利于实现登记数据可能带来的效益。正在采取的进一步举措需要在全球更广泛地加以实施，将登记数据与援助分发名单联系起来，并依靠生物鉴别

数据避免重复登记(如一人多次登记)。在理论上,这有可能减少援助中的人员统计工作,并提高经济性和公平性。但是,没有客观评估效率的计量措施。

图十五

### 难民署工作人员对登记数据对合作伙伴工作的有用性的观点

“[在你的业务中]向业务和执行伙伴提供的登记数据[对他们的工作……], 对此你在多大程度上赞同或不赞同?”



资料来源:工作人员调查。

#### D. 难民署面临以下这种固有矛盾: 数据广泛共享以及政府加大在登记工作中的作用, 可能带来潜在效益, 但同时也可能给为保护带来风险

54. 不论对于难民署成功履行更广泛的业务, 还是合作伙伴开展行动, 登记工作都至关重要。在履行登记职能方面, 难民署需要确保各项工作符合国际人道主义法、国际人权法和国际难民法。登记工作必须保护难民和寻求庇护者的隐私, 包括个人资料。

55. 对这一进程至关重要是难民署、东道国政府和其他伙伴明确各自的作用和责任; 拟订明确的标准作业程序; 采取适当的培训、核查和质量控制措施; 与东道国政府和其他伙伴共享数据, 最大限度地实现协调。东道国政府常常是援助提供者, 也是有正当安全关切的主权国家。

56. 难民署在登记工作的两个主要方面(数据共享和东道国政府加大登记中的业务作用), 面临保护难民和寻求庇护者与满足东道国政府和伙伴数据需求之间的基本矛盾。数据共享有助于作出更加及时、更有针对性、更协调一致和更加有效的反

应。但与此同时，数据共享可能产生数据泄露风险，损害对本已处于弱势的个人的保护，特别是在保护个人隐私的数据防火墙薄弱的国家。同样，东道国政府在日常登记管理中发挥的单方作用符合 1951 年《难民地位公约》规定的义务，也有可能极大地简化其他政府服务和行政职能的登记流程，但是也可能产生保护问题。

57. 数据共享与保护之间的矛盾并非假设，个案研究中已直接观察到这一情况。有案例显示，某些宗教群体的成员表示很不愿意登记，因为他们不相信难民署伙伴对数据的使用，担心数据可能传入他们曾遭受迫害的国家的当局。这种不情愿导致“排除错误”，使人们无法获得援助和保护。另一个案例显示，东道国政府关闭了难民事务主管实体，造成登记工作大面积中断。随后，该实体重新设立。在评价时，难民署正在向这一实体移交登记工作的领导权。倘若在向该实体移交数据和数据管理工作后，今后再次发生关闭事件，将危及数十万关注对象。

58. 联合国难民事务高级专员方案执行委员会承认存在这种矛盾，<sup>52</sup> 总部和外一级别的难民署工作人员以及合作伙伴(包括一些东道国政府的代表)对此持有同样的关切。因此，难民署为解决这些关切问题采取了步骤。在一些国家，难民署同伙伴和东道国政府制定了具体的谅解备忘录和数据共享协定(列入分析的 12 个国家有 9 项此类安排)。不过，这些安排的具体程度和清晰程度各不相同，一些安排仍未签署。另外，协定必须执行，否则没有任何意义。2015 年 5 月，难民署发布了“保护难民署关注对象个人资料的政策”，为保密和数据分享标准提供了指导，并对核查伙伴数据能力的清晰标准作出了明确规定。此外，第四版载有特定的同意书，关注对象可在同意书上具体说明可以分享的信息和分享部门。不过，这些步骤的效力尚有待观察。

## 五. 结论

59. 登记工作是成功完成难民署任务的一个基本环节。为此，难民署把握复杂多变的社会政治环境，发挥与东道国政府相对应的作用，东道国政府对登记工作负有最终责任。难民署还力求在提供具体登记支助以及在“不让任何人掉队”的努力中最大限度地保持相关性。众多实例证明，难民署的登记工作为成功提供援助、保护和持久解决办法做出了贡献。

60. 展望未来，难民署、东道国政府和其他伙伴将面临新的和再次出现的挑战，许多挑战已在《关于难民和移民的纽约宣言》(大会第 71/1 号决议)和《2030 年可持续发展议程》(大会第 70/1 号决议)中得到明确阐述。同样重要的是，应采取各种措施，使各国能够以符合国际难民法规定的义务的方式，解决其正当的安全关切。在这方面，继续提供技术知识、加大宣传工作的力度将是至关重要的。今后登记工作的成功还将取决于多边支助，使所有国家行动都得到适足的资源配置；

<sup>52</sup> 执行委员会关于难民和寻求庇护者登记的第 91(LII)号结论(2001 年)。

与东道国政府和伙伴建立牢固稳定的工作关系；持续建设工作人员的能力；形成这样一种共识，即在确保对难民和寻求庇护者保护的前提下，改进登记工作的初始费用可以创造价值和公信力、节约资源并实现安全。

## 六. 建议

61. 监督厅提出五项建议，并认为根据其重要性评级系统五项建议都很重要。

### 建议 1(第 17-19、29、36、40、41、48-50 和 56-61 段)

为保持最近提高相关性、实效和效率举措的势头，难民署应：

1. 更新 2003 年《登记手册》及相关政策/准则，以最大限度地确保各项行动的一致性；
2. 完成“身份管理质量倡议”规范；
3. 对难民署各项行动并在东道国政府和其他伙伴中，加强“保护难民署关注对象个人资料的政策”的逐步执行，包括制订相关指南和开办培训，解决数据保护和难民同意问题。

指标：(a) 更新《手册》；(b) 完成“身份管理质量倡议”规范；(c) 制订数据保护业务指南；(d) 证明(a)-(c)项得到推动、执行和使用并产生覆盖

### 建议 2(第 22-24、27-29、30-32、39-42 和 60 段)

按照任务规定并响应《2030 年可持续发展议程》“不让任何人掉队”的呼吁，难民署应：

1. 以循证方式，查明已知登记覆盖率低的国家行动，并在这些行动中查明造成准入障碍的根本原因及其对难民署其他任务(援助、保护和持久解决办法)的影响；
2. 若登记覆盖率低已产生负面影响，在每个行动内部阐明及时应对挑战的计划；
3. 在本报告数据的基础上，确定需要加强宣传工作的国家行动，确保在政府主导的登记工作中保护所有关注对象的人权，并在可行情况下开展宣传工作。

指标：(a) 以循证方式，在低覆盖率国家查明造成准入障碍的根本原因及其影响；(b) 确定应对国家具体挑战的计划；(c) 在可行情况下，确定优先程度高的国家行动并开展宣传；(d) 证明(a)-(c)项得到推动、执行和使用并产生覆盖

**建议 3(第 27、28、31、32、35、36、40、47、51 和 52 段)**

为提高下游流程使用的登记数据的准确性、质量和可靠性，难民署应完成开发并加快推出伙伴关系第四版。

指标：加快推出第四版，从而证明登记数据的准确性和质量提高，个案管理更有实效

**建议 4(第 53–55 段)**

难民署应同伙伴查明，哪些登记数据元素最能加强满足难民和寻求庇护者需求的共同工作。其后，应与主要伙伴密切协作，为这些数据元素以及对衡量机构间人道主义行动相关性、实效和效率至关重要的其他数据元素制订相关指标，并利用这些指标来衡量实效。

指标：确定对主要伙伴最有价值的登记数据元素，制订并监测指标

**建议 5(见基于“全球焦点观察”数据的图表(第 15、45 和 53–55 段))**

为加强登记相关的监测数据，使这些数据能够作为循证规划和决策的基础，得到更充分的利用，难民署应增加在“全球焦点观察”(或其他源于成果管理修订项目的适当平台)根据登记相关目标进行报告的行动数量。

指标：报告的行动数量增加

## 附件一

### 难民署提出的正式意见

在本附件中，监督厅列出从联合国难民事务高级专员公署收到的对难民署评价的意见全文。这一做法系根据大会第 64/263 号决议并遵循独立审计咨询委员会的建议确立。

#### 联合国难民事务高级专员公署(难民署)对内部监督事务厅(监督厅)难民署方案评价的答复

1. 作为对你 2017 年 3 月 6 日就联合国难民事务高级专员公署(难民署)方案评价给联合国难民事务高级专员菲利普·格兰迪的备忘录的答复，谨随函附上难民署对报告正式草案的主要意见。在附于本备忘录的单独文件中，我们进一步详细说明为执行建议计划采取的行动。

2. 评价对 2012 年至 2016 年难民署在登记难民和寻求庇护者方面的作用进行了评估。登记(或身份管理)是一个非常复杂的问题。它受到世界各地不同行动环境的影响，因此难民署的参与程度差别很大。登记是持续活动，需要定期更新与核查，并涉及众多保护问题。保护囊括一切旨在根据国际难民法、人权法和人道主义法等相关法律，确保难民署关注的妇女男子、女童男童平等获得并享有权利的行动。高质量登记可以为各种保护活动提供服务和信息。在一些行动环境下，登记可能对关注对象并不产生积极的保护影响或保护红利，并且可以在不进行个人登记的情况下实现上述结果。

3. 在全球一级对这一问题进行评价必然充满挑战。我们知道，由于受时间、资源和报告篇幅所限，无法更加深入、广泛地审查不同行动环境和背景下登记工作的各方面问题，包括不同的保护角度和细微差别。不过，报告确实抓住了登记工作的各种重要因素，因此我们赞扬监督厅进行了这一富有挑战的评价。

4. 监督厅的数据主要来自“全球焦点观察”这一难民署的内部业务情报工具。这可能提供相关的管理信息，但应注意到，难民署目前的成果框架约有 185 个影响指标和 700 多个业绩指标。各个行动从整个成果框架中挑选最重要或最能体现其优先程度的目标和相应的指标。由于行动及其具体环境各不相同，这些目标和指标可能随着时间的推移而变化，并在不同的行动中而不同。在依据“全球焦点观察”指标数据进行分析并得出高级别结论时，需要考虑到上述情况。

5. 此外，难民署在不同系统中收集和维持各种数据集，如“系统、资源和人力系统”，涵盖财务、供应链、人力资源和薪金的难民署资源管理系统，以及一个公共领域的人口统计数据库(<http://popstats.unhcr.org/en/>)。虽然后者记录各种来源的信息，但确实可以通过它跟踪难民署每年登记的难民和寻求庇护者的人数。这些系统是相关数据的权威来源。由于在沟通方面的明显错误，在过度依赖“全球

焦点观察”的问题才工作后期才显现。完成报告有严格的时限，所以无法克服这些限制。

6. 尽管评价存在这些缺点，但总体而言作出了很有意思的结论，并请注意一些关键的相关问题。难民署总体上同意高级别建议。为落实建议，已经采取并将根据需要进行继续采取各项行动。难民署承认需要进一步采取步骤，加强登记数据分析，并与关键合作伙伴分享。完成伙伴关系第四版所有剩余功能并按计划加快推出，将进一步推动这项工作。此外，难民署最近开始审查成果管理框架。在这方面，难民署也将对各项指标，包括与登记有关的指标进行审查。

7. 我们谨借此机会对你和你的同事在整个评价工作中给予的合作表示感谢。

## 附件二

### 监督厅对难民署意见的答复

1. 监督厅感谢难民署的意见，并感谢难民署总体上对监督厅开展这项非常复杂的评价工作表示的赞赏。
2. 关于附件一中难民署备忘录第 4 和第 5 段提出的分析所用的数据来源，应当指出，在评价开始时与难民署协商拟订了评价启动文件，明确指出，打算作为评价方法的一部分，利用难民署的“全球焦点观察”和“系统、资源和人力系统”的数据。与难民署在第 5 段中提出的情况相反，实际上，“系统、资源和人力系统”数据用于分析预算、支出和职位(图八、九和十)；只是利用“全球焦点观察”提取数据，因此把“全球焦点观察”作为来源。在整个评价期间，监督厅评价小组与难民署密切合作(难民署同事提供了极好的投入)，以便以可信方式利用这些数据，在报告的定稿过程中，还有些密切参与监测数据系统工作的难民署同事确认，鉴于难民署数据存在的局限性，监督厅的分析确实已经做到尽可能完善。
3. 从过去和目前监督厅对难民署的检查和评价中，可以清楚地看出，“全球焦点观察”数据存在局限性和缺陷，不符合像难民署这样庞大而复杂的机构的要求；但是，这些数据是难民署监测数据的唯一官方来源。监督厅在本报告第 14 段和脚注 19 中指出了数据的局限性。监督厅的结论采用了混合方法，以此对第 14 段所列各种来源的所有数据进行了三角论证。本报告的结论遵循这一原则；因此，所有结论都没有把任何单一数据来源作为依据，不论是“全球焦点观察”、“系统、资源和人力系统”、还是其他来源。难民署在执行建议 5 时，将有机会加强用来进行循证规划和决策的数据。
4. 监督厅在提出上述意见的同时，对难民署在管理当局答复中广泛接受评价的分析、结果说明和建议感到鼓舞。