



大会

Distr.
GENERALA/AC.96/794
10 July 1992
CHINESE
Original: ENGLISH高级专员方案执行委员会
第四十三届会议

难民署的评价活动

A. 导言

1. 自1991年10月举行过执行委员会的第四十二届会议以来，难民署的评价活动一直以对该组织迫切关心的业务和问题为重点，并继续努力确保在政策发展、战略规划和方案设计的过程中考虑到评价建议。中央评价科加强了与难民署其他单位的合作，包括应急准备和反应科、培训科以及方案和技术支助科。同时，还与联合国系统内外的评价单位和研究组织建立了更为密切的工作关系。

2. 中央评价科的工作继续由评价委员会来指导，该委员会成员包括副高级专员、国际保护司司长、财务主任和财务副主任。这一委员会根据组织的优先考虑、紧急需要和战略规划需要挑选供中央评价科审查的业务、活动和问题。评价委员会还负责审查中央评价股的结论和建议，并保证采取适当的后续行动。

3. 自1991年10月以来，中央评价科主要根据对该组织在波斯湾危机中的表现的审查，完成了对难民署应付紧急情况的能力的详细研究，它还审查了难民署过去十年中在世界其他地区所积累的经验。此外，该科还参与了对联合国在波斯湾地区的协调工作的独立评价，这一评价是应新成立的联合国人道主义事务司的要求进行的。另外，还审查了难民署在肯尼亚的业务以及难民署的后勤活动，这两者都直接与应急准备和反应问题有关。

4. 难民署在西欧的作用，存在及战略是过去一年所进行的评价的另一个主题。去年完成了两项审查，一项是对难民署在该地区北部的业务的审查，另一个是对欧洲大陆南部的业务的审查。这些评价是由高级专员在欧洲区域局所进行的一项战略规划活动的范围内要求进行的。

5. 难民署过去十二个月中的评价活动的性质和范围部分受制于其人员配备方面的考虑。就象难民署的其他许多单位一样，中央评价科一直受到需要把人员从正常岗位调到紧急业务岗位的影响。该科的3名专业人员中的一名在本报告报导期中大部分时间都在外地执行紧急任务，并在1992年初被调至了应急准备和反应科。尽管难民署能指派若干外聘咨询顾问来协助评价活动，但中央评价科缺少一名工作人员，再加上需要处理由咨询顾问所进行的项目，所以不可避免地减小了该科在深入审查难民署业务的规划、执行及采取后续行动的能力。

B. 审查难民署在波斯湾危机中的应急准备和反应

6. 过去一年所进行的主要评价工作之一是审查难民署在最近的紧急业务中的表现，特别是1991年4月至8月的伊拉克难民的紧急情况。

7. 审查指出，紧急业务不能当做是加速执行的经常方案那样来加以管理。在波斯湾，就象其他最近的人道主义紧急行动一样，难民署迅速果敢地行动的能力由于缺乏用来应付大规模和迅速出现的紧急情况的特别需要的结构、制度和程序而受到限制。

8. 评价的主要建议之一是：提议建立一个内部工作组，以便有系统地审查难民署目前所面临的政策和保护问题。吸收过去的评价的成果，该审查确定了有效的应急管理的原则，并认为这些原则应得到高级管理层的支持并作为难民署应急规划和培训活动的基础。

9. 在详细审查人力资源问题上，该报告提出了一项战略，该战略将帮助难民署确保在紧急情况下迅速部署有适当经验、训练有素和装备良好的难民署人员。此外，审查建议，难民署准备措施，以便难民署可利用各国的后勤和救济能力。

10. 许多这些建议中业已实行。就象建议的那样，已成立了一个国际保护问题工作组，以进行评价报告中所提出的基本政策审查。应急准备和反应科还采取了一个综合一揽子措施来提高难民署业务的有效性。采用的措施包括：任命五名应急准备和反应干事并组成区域应急反应队；与几个政府以及非政府组织缔结后备人员配置协议；采用新的救济品和装备的应急储备和运输安排；并确定可执行难民署应

急业务的伙伴的机构。中央评价科的报告还被广泛用于难民署内的培训材料，包括在总部和外地。

C. 审查联合国协调波斯湾危机国际人道主义 反应行动的工作

11. 在审查了难民署对伊拉克难民危机和其他最近的紧急情况做出反应的工作之后，中央评价科应邀参加对联合国在波斯湾危机中的协调工作进行独立研究，这一研究是应新成立的人道主义事务部的日内瓦办事处的委托进行的。该科借调一名人员参加这一主动行动，该行动是人道主义和战争项目进行的，该项目的设在美国合众国的难民政策小组和布朗大学。

12. 审查评价了联合国系统内的协调的有效性以及联合国对东道国和捐助国政府、联合部队和非政府组织的协调作用。该报告的结论是尽管联合国许多工作人员不辞劳苦地努力保证满足人道主义需求，但联合国作为一个系统未能以一种有效的方式来协调国际社会的反映行动。

13. 该研究的最主要的建议要求在重大的紧急期间，就每一个国或每一个区域指派一个人确保有效协调和负责联合国系统的人道主义反应行动。此外，报告认为联合国机构授予给外地以更大的职权，发展共同的调动人力、物质和经济资源的应急程序并加强它们与捐助国和东道国政府的工作关系。评价指出，人道主义事务部应收集、分析并分享与应急有关的数据，并带头拟定整个系统的行动计划和呼吁书。

14. 该报告认为有效协调不只是联合国系统的责任，它建议非政府组织对急救济业务应发展一个更加协调一致的方法。同时，各国应以促进而不是妨碍联合国的协调作用的方式为人道主义应急提供财力。报告还呼吁国际社会更多地考虑在冷战后时代联合国新出现的作用，并建议在采取安全理事会核准的政治和军事行动时要适当注意到其人道主义后果。

15. 这一报告已提交给联合国负责人道主义事务的副秘书长，并于1992年在联合国大会的经济及社会理事会审查协调问题时提出其审查。

D. 审查难民署在肯尼亚的业务

16. 在1991年下半年和1992年上半年，中央评价科的一名工作人员到肯尼亚

长期出差。该工作人员除了承担了代表处的业务责任以外，还完成了对难民署在肯尼亚的活动的活动的评价。审查的主题是内罗毕的城市难民的境况及难民署对不断增加的来自该国北部的非洲之角的大批难民的反应行动。

17. 审查的结论是，内罗毕的代表处需要加强，以应付越来越多的工作量，并强调需要由更有经验的难民署人员来管理外地办事处。此外，报告强调了难民署要在紧急最初阶段查明合适的非政府组织伙伴方面有困难。审查详细评估了向肯尼亚难民提供的食物和非食物救济品援助，并提出改进诸如用水、健康和卫生、住房和社区服务等部门的建议。特别强调需要援助和保护易受害的妇女和儿童难民。

18. 在完成这一评价后不久，肯尼亚的紧急情况规模大增，因为从埃塞俄比亚、索马里和苏丹拥入了大量的新难民。完成这一审查的中央评价科的工作人员仍然留在该国，并被改调为应急协调员。在这一职位上，他能贯彻载于审查中的一些建议，特别是那些关于代表处和外地办事处人员配备的建议。

E. 审查难民署的后勤政策和惯例

19. 难民紧急的规模和出现次数不断增加，再加上几个大规模的自愿遣返业务即实施，这一切越来越使人认识到有必要加强难民署后勤部门的能力。为了在这一领域提出具体建议，1992年上半年派人出差到6个非洲国家进行评价。

20. 审查指出，决定难民后勤业务的有效性的某些变数无法由难民署直接控制。然而，难民署的确对难民救济业务的后果，特别是在紧急的初步阶段有重大的影响，因为在初步阶段，要作出关于难民署参与的程度和性质、选择执行伙伴以及后勤系统中的控制和报告程序的关键决定。

21. 评价提议，难民署只在找不到可靠的执行伙伴的情况才直接承担负责诸如运输、储存和分配等后勤功能。为了加强难民署的协调作用，使该组织拥有更强的业务能力，审查提出了一系列建议，包括：在难民署总部建立一个后勤协调中心；发展标准化的后勤体制和程序；改进信息系统和通信设备的运用；以及通过培训、职业发展和外部征聘来使后勤功能职业化。

22. 内部任务组正在审查难民署的后勤政策和惯例的评价，该任务组由供应和食品援助科、方案和技术支助科及难民署其他股的代表组成。他们的建议将提交给高级管理层和评价委员会。

F. 审查难民署在西欧的业务

23. 在过去几年中对难民署设在西欧的办事处的要求的规模和性质上已经发生了巨大的改变。在1991年底，高级专员与欧洲区域局和国际保护司一起要求中央评价科对难民署在西欧的业务进行审查，并提出关于该组织在该地区的作用和存在的建议。评价是分两个阶段完成的，首先审查了西欧的北部国家，其次审查西欧的南部国家。

24. 第一个审查得出的结论是，如果难民署要适当保护难民，就必须将其一贯的政策和立场通知各国政府和非政府组织。难民署应优先进行诸如倡导、新闻、培训和网络建设的活动来尽量扩大其影响。关于个别难民和寻求避难者的工作原则上应由国家组织和网络处理。报告的结论是，西欧国家需要一个强有力的难民署的存在，因此代表处的职员应具有更倾向于积极主动的战略所要求的技术和资历。

25. 在编写了这一审查之后，国际保护司和国际保护问题工作组详细审查了难民署对一系列广泛的重要避难问题所采取的立场。1992年2月，该报告提交给难民署西欧代表召开的为期两天的会议，该会是在欧洲区域局着手进行战略规划工作的范围内召开的。会议由高级专员主持，讨论了报告中所提的问题，核准了报告所提议的战略。有关国家的代表正向区域局提交工作计划，说明这一战略如何在国家一级执行。

26. 正如报告所建议的，该地区的代表处准备以更加主动的方法来促进难民署的原则，努力在国家主要的舆论界和一般公众中建立更为广泛的支持。要积极主动地利用新的培训机会。也要更加重视发展国家结构来向难民提供直接服务和帮助难民署监督庇护程序。

G. 审查难民署在南欧的业务

27. 中央评价科对难民署在欧共同体南部国家的活动的审查鼓励代表处利用这一地区现存的有利的环境：相对来说尚可处理的难民境况；积极的官方态度；很适应当地条件的新的庇护结构和程序；以及非政府组织主动积极的支持。

28. 报告提到对南欧难民问题的公众和政治认识不断提高，这在很大程度上是由最近来自东欧的大量难民以及欧共同体内越来越重视庇护问题所造成的。在这些情况下，报告建议，难民署应通过工作中与国家难民理事会的密切合作，给这些机构指派越来越多的职能，以及鼓励它们在经济上独立来发展难民署的国家基础。

29. 审查建议搞一个把倡导、新闻和资金筹措集合在一起的综合战略，目的是要随着庇护问题的日益重要而提高难民署和国家难民理事会的形象。鉴于该地区受难民问题的影响有限以及政府和非政府人员普遍缺少这方面的专业知识，因此应大大扩大培训活动。

30. 这一审查已被提交给高级专员，将在有南欧各地代表出席、定于1992年7月召开的战略规划会议上加以讨论。贯彻所建议的战略将从国家一级开始。

H. 外部评价

31. 中央评价科给对难民署活动的两次主要评价提供了支助。第一次评价是联合国纽约中央评价股响应经济及社会理事会的方案和协调委员会的一项建议而进行的。这次审查主要针对一系列广泛的问题，包括：难民署的任务；协调和预警；培训；促进和传播难民法；传播媒介对难民署的活动的报道；以及年财政周期。

32. 第二个外部评价是为加拿大国际开发机构的国际人道主义援助司进行的，目的是要广泛地对难民署及其管理制度进行体制性审查。特别注意了难民署管理的有效性；供资和预算编制过程；人力资源管理；以及妇女方案。

I. 今后的工作

33. 在结束了年度指标审查活动以及国际保护问题工作组最近的会议之后，中央评价科已与难民署中涉及今后评价活动的其他单位进行了广泛磋商。目前正在编写一份临时工作计划和评价战略文件，并将提交给评价委员会。

34. 自愿遣返方案和可以从解决难民问题的区域性方法中吸取的教训可能是中央评价科今后工作的主要重点。以计划了一个任务，即审查难民署的尼加拉瓜返回者地区的速效项目倡议，并评价这一模式作为世界其他地区的遣返方案的潜力。这一评价将与对中美洲难民问题国际会议在中美洲的进程所进行的较广泛的研究相配合。还计划进行其他关于紧急业务和程序的工作，在进行这些工作时，如有可能，还要与人道主义事务部进行磋商。