



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/827
20 July 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第四十五届会议

难民署的评价活动

一、导言

1. 1993年10月执行委员会会议以来，难民署的评价活动主要集中在高级专员及其高级管理班子特别关注的业务和问题上。

2. 除了对在前南斯拉夫的难民署业务进行重大审查外，中央评价科还完成了有关自愿遣返和其他持久解决办法的若干研究报告，包括评价中美洲难民问题国际会议的进程、巴基斯坦境内阿富汗难民的兑现方案和遣返后援助中的“返回者援助与发展”方案。还研究了对难民署的重新安置政策和做法以及为在埃塞俄比亚实现持久解决而进行的“跨项目授权”方法。此外，评价科还审查了难民署涉及两个主要受益群体即难民妇女和国内流离失所者的工作。作的审查。

3. 1993年执行委员会会议以来，还采取了新程序，保证将评价报告中的结论和建议有效地传达给本组织内的决策者并由他们采取行动。

4. 评价委员会成员包括副高级专员、国际保护司司长、方案和业务支助司司长、和财务主任。根据评价委员会的建议，每一评价报告现均由评价科科长提交高级管理委员会。然后请委员会的一名成员负责协调适当的后续行动并报告所采取的行动。

二、完成的审查

A. 难民署在前南斯拉夫的行动

5. 为了从难民署在前南斯拉夫的活动中吸取教训，高级专员请评价科审查难民署保护和帮助受战争影响人民的工作。审查的另一目的是确定如何进一步加强难民署的应急准备和反应能力。

6. 评价的结论指出，难民署的救济活动在减轻前南斯拉夫的苦难方面发挥了关键作用。此外，在某些情况下，难民署和其他国际机构的在场阻止了暴力，也阻止了“种族清洗”和对少数民族的骚扰。

7. 评价指出，前南斯拉夫内的和来自前南斯拉夫的大规模流离失所问题，使难民署的传统持久解决方法无一适当。因此，难民署的首要目标是在达成政治解决之前尽量拯救生命。但这一目标并不容易达到，因为人口大规模流离失所是冲突的直接目标，而不仅仅是其后果。

8. 这一审查的结论认为，总体说来，难民署高级工作人员作了良好的政治分析，使难民署能跟上并预见事态的发展。在处理难民署与新闻媒介的关系方面也比近年来任何大规模行动都要成功。

9. 难民署在克罗地亚和南斯拉夫联邦共和国的保护工作尚为有效，而在波斯尼亚-黑塞哥维那，在一些具体情况下，难民署的在场有助于给受威胁人口带来一定程度的安全。但是，从更广的角度看，难民署保护受战争影响的人口和防止进一步流离失所的努力产生的影响有限。

10. 难民署在前南斯拉夫的后勤行动取得了成功，提供了大量援助。从这一经验中得到的主要教训之一是，一旦激发起政府和公众的关注，就存在着在难民署旗帜下发起国际救济行动的巨大潜力。

11. 审查认为，在汇集四面八方的救济行动时，还必须做出大量的管理努力，保证内部的方案能力与外部的后勤投入相一致。否则，难民署就只是简单地将成千上万吨的救济物资尽快地转手而已，既无法加以控制，又不顾是否均衡。

12. 在前南斯拉夫的行动表明，传统上与规划概念有关的一向就有的蓝图在管理紧急行动时价值有限。审查还建议修改难民署的若干制度和程序，使它们在快速发展的紧急情况下，更适于难民署的需求。

13. 难民署过去三年的经验在许多方面表明“领导机构办法”对于协调是有效的。但这一经验还表明难民署需要更多地注意主导机构概念所涉的业务问题。难

民署尤须确定，为了在大规模救济行动中吸引联合国其他机构、红十字国际委员会和非政府组织的参加与合作，要求主导机构进行哪些活动和做出哪些安排。

14. 评价的结论是，在联合国大规模活动的人道主义与军事方面，将来需要更好地协调。由于缺乏明确界定的作用和责任，加上缺乏总体的协调框架，活动中的这些不同部分受到了影响，这种情况不胜枚举。

15. 通过借调工作人员和最近扩大了在前南斯拉夫的人员名册，比之最近的任何紧急情况，难民署能够更快地部署更多的人员。但由于很难找到足量的中级内部工作人员，阻碍了难民署向方案提供所需管理结构的能力。

16. 随着难民署作用的重要性在前南斯拉夫日益增大，该组织的所处的工作条件也日益困难。尽管努力加强工作人员的安全，但由于难民署缺乏在此种形势下的经验，这意味着安全规定从未充分发展到所需的程度。在波斯尼亚-黑塞哥维那的经验表明，难民署必须更明确地界定它准备在什么样的安全条件下要求工作人员开展工作。

17. 评价的结论说，难民署在前南斯拉夫的活动起了重要的催化作用，促进了国际社会人道主义保护和援助办法的向前发展。许多观察员认为，难民署在前南斯拉夫的活动为该组织更多地参与非难民人口的工作奠定了基础。

18. 目前打算将该评价提出的各种教训和业务建议提交给难民署的高级管理委员会。该委员会将确定所需的后续行动，以进一步加强难民署的应急准备和反应能力，使该组织适应在国内冲突和流离失所情形下遇到的业务挑战。

B. 中美洲难民问题国际会议进程

19. 人们广泛认为，在国际社会制定全面办法解决大规模流离失所问题方面，中美洲难民问题国际会议进程是最成功的。在1994年第二季度中完成了对这一进程的审查，其注意力放在三个主要问题上：对于区域持久解决办法而言，该进程的样板作用；在该进程的框架内，难民署与开发计划署之间的体制关系；该进程在政治和项目层面上的影响。

20. 评价的结论指出，中美洲难民问题国际会议进程加强了中美洲的和平进程，它鼓励各国政府和国际社会的其他成员对大规模流离失所、救济、和解和恢复问题采取综合办法。审查认为，这一进程的成功建立在若干基础上：中美洲各国政府有政治意愿，要长久解决无家可归者的困难；难民署和开发计划署合作致力于实现该项目的目标；捐助国愿意向该进程提供实质性支持。

21. 关于机构间合作问题，审查认为，中美洲难民问题国际会议进程突出了难民署和开发计划署之间的若干不同之处，在某些情况下还导致两个机构关系紧张。但是，在该进程中，协调情况有所改善。设立在哥斯达黎加的联合支助股的运作尤其有效，为机构间的合作提供了具体样板，可作为世界上其他地方的楷模。

22. 关于救济和恢复方案，该进程的成就不够明显。在加强地方能力和建立与可持续发展相一致的项目方面，中美洲难民问题国际会议进程仅取得部分成功。尽管返回人口大大受益于在该进程框架内开展的活动，但国内外流离失所者没有得到同样程度的注意。同时，也没有做出足够的努力建立所需的机构，以监督资金和监测项目，这一缺陷阻碍了协调工作，也有碍于对该进程进行有效的评价。

23. 评价科对中美洲难民问题国际会议进程的研究受益于开发计划署的密切合作。这一研究将同在中美洲的工作人员共享，他们将设法把报告中的建议纳入该地区正在进行的活动中。1994年6月底在墨西哥城举行的中美洲难民问题国际会议进程闭幕会议上，还曾将该报告的摘要提供给各国政府、非政府组织和其他与会者。

C. 在巴基斯坦的兑现方案

24. 过去四年中，巴基斯坦境内的三百万难民中，有三分之一至一半的人参加了难民署的兑现方案。该方案使难民有机会用配给证一次性兑换遣返金，其中包括现金和食品。1993年下半年，评价科审查了这一方案，评价它的影响并确定它对世界其他地方的难民是否也适用。

25. 审查的结论指出，在巴基斯坦兑现办法被证明是有利于大规模遣返和减少在册难民的有效手段。这一办法的行政费用和对工作人员的要求都非常小，并且在执行方案时，很少遇到业务上的困难。兑现办法不仅提供了一种非同寻常的手段，直接将捐助国捐款转交给难民署的受益人，而且使难民署能够支持难民的自身选择和遣返战略。

26. 同时，审查还认为，兑现方案有两个主要的缺陷。一方面，该方案不能帮助若干重要的难民群体返回：在经济和社会上已融入巴基斯坦的难民；来自阿富汗政治或民族冲突地区的难民；过于脆弱，无法自行返回的难民。另一方面，许多不能或不愿意返回的阿富汗难民却已经过早地兑现了他们的配给证，现在不得不留在巴基斯坦而无处求援。

27. 评价指出，为尽量提高兑现方案的功效，应当在原籍国和庇护国的全面持

久的解决战略中，制订和实施这些方案。评价特别强调：要有准确的登记制度、协调遣返与恢复活动、对不希望自行返回受冲突影响国家的难民提供援助和组织运输安排。

28. 凡参与所有目前和预计的遣返方案的难民署工作人员，均有机会查阅这一报告并考虑兑现办法对其目前的活动是否适用。审查的结果还被纳入培训科关于自愿遣返的材料中，包括检讨难民署从阿富汗的经验中吸取的教训的电视录制片。

D. 返回者援助与发展

29. 过去两年，评价科完成了若干重要的遣返和重新融合方案的审查，对制订难民署的政策和速效项目的方法框架做出了贡献。在这些活动的范围内，评价科完成了一项研究，审查遣返后援助中的“返回者援助与发展”办法的起源、原则和潜力。

30. 审查的结论指出，这种办法面临若干障碍，最显著的障碍是没有和平、目前和潜在的许多返回地区遭到毁坏，加上原籍国和援助国均不愿优先在这些地区进行重建和发展活动。此外，研究强调，对于受返回者影响地区的恢复，难民署所能做的必然是有限和短期的。

31. 在更详细地检查体制责任问题时，审查指出，返回者援助与发展办法未能充分注意当地结构与组织的作用。难民署在原籍国的最终目标不是寻求将方案和项目“移交”给其他国际机构，而必须是帮助发展当地能力。为了促进这一任务，研究认为，遣返计划的重点不应当放在从庇护国返回的后勤工作上，而应当主要放在原籍国的条件、需求和资源上。

32. 该审查将提交高级管理委员会讨论。难民署所有的办事处，凡参加遣返与重新融合方案的规划和执行工作的，均将得到该研究报告，同时得到重新融合援助问题高级协调员编写的《速效项目政策和方法框架》。

E. 难民署参与的有关国内流离失所者的工作

33. 1993年下半年，评价科完成了一份讨论文件，确定了由于难民署目前和未来可能参与有关国内流离失所者的工作而产生的一些关键问题。这一讨论文件的主要目的，是为更详细地调查难民署在国内流离失所的具体现场的经验提供一个分析框架。

34. 文件指出,难民署最近做出一些努力,以具体指明在什么样的情形下,它会把活动扩展到包括国内流离失所者。这些工作使得传统上逐案处理的重要政策问题达到新的一致性。但研究报告指出,难民署参与这一工作的新标准具有灵活性,这意味着在国内流离失所情形下,难民署作用的规模、范围和时间长短尚待充分确定。

35. 讨论文件指出,鉴于难民署在向难民人口提供保护和援助方面有着长期经验,因此可以理解为什么许多观察家视高级专员办事处为负责国内流离失所问题的当然机构。但研究报告警告说,如果不先讨论一些基本问题如流离失所者的需求和难民署满足这些需求的能力,难民署也得出同样的结论,就将为时过早。

36. 这一研究报告已提交关于国内流离失所者问题的特设内部工作组和高级管理委员会。协商的结果是,请国际保护司司长进行后续研究,寻求从难民署在20个不同国家参与有关国内流离失所者工作的业务经验中,得出某些一般性结论。这些研究的内容反映在最近提交执行委员会的两份文件中:“难民署为国内流离失所者开展的活动所涉财务和方案问题”(EC/1994/SC.2/CRP.13)和“难民署为国内流离失所者开展的活动所涉保护问题”(EC/1994/SCP/CRP.2)。

F. 难民署的难民妇女政策

37. 1993年下半年,评价科审查了难民署难民妇女政策的执行及其影响,主要结论已提交执行委员会1993年10月的届会(EC/1993/SC.2/CRP.27)。该审查的结论和建议随后被包括在难民妇女和儿童工作组的会议记录和文件中(EC/1994/SCP/CRP.5)。

38. 应方案和业务支助司司长的请求,现已由难民妇女问题高级协调员负责监督后续进程,并定期编写有关这一工作的情况报告。评价中提出的45条建议中,许多现已完全落实或部分落实,而关于女性工作人员的招聘和代表问题,应执行委员会的请求,已在‘关于人力资源管理的说明’(EC/1994/SC.2/CRP.20)中提交行政和财务事项小组委员会。

三、 进行中的工作

39. 评价科与国际保护司合作,已着手全球性地审查难民署的重新安置政策和做法。评价的目的是对作为长久解决办法和难民保护手段的重新安置的作用,重新

作出评估。此外，审查还将检查现行的重新安置程序，对难民署内重新安置活动的管理和组织工作提出建议。1994年第四季度，从事重新安置工作的主要国家的代表预计将在一次会议上讨论该项审查得出的结论。

40. 评价科目前正与方案和业务支助司及培训科合作，吸取难民署在提供救济援助方面的广泛经验，就粮食和其他商品的分配和监督，编写一套准则。已成立一个指导委员会来监督这一工作，其第一阶段将于1994年第三季度完成。经一段时间的现场试验之后，准则的最终文本将于1995年初编妥，分发给难民署的工作人员和业务伙伴。

41. 评价科目前正审查难民署在两个国家从事的创新活动的方案。在埃塞俄比亚，评价科正在完成一项分析，涉及在难民和返回者援助中采取的跨项目授权办法。在塔吉克斯坦，评价科的审查将着眼于：难民署对返回中的难民、国内流离失所者和防止人口迁移等方面的作用。两项研究均将于1994年第三季度完成。

XX XX XX XX XX