



方案和协调委员会
第三十六届会议
1996年6月3日至28日
临时议程项目4(d)

方案问题：评价

关于方案和协调委员会第三十二届会议就对于
联合国难民事务高级专员办事处的评价所作的建议
执行情况的三年期审查

秘书长的说明

根据大会1994年7月29日第48/218 B号决议第5(e)(一)段，秘书长谨附上1996年3月20日“关于方案和协调委员会第三十二届会议就对于联合国难民事务高级专员办事处的评价所作的建议执行情况的三年期审查”的报告。该报告业已经有关部门和办事处审查。

(1996年3月20日)

附件

关于方案和协调委员会第三十二届会议就对于 联合国难民事务高级专员办事处的评价所作 的建议执行情况的三年期审查

内部监督事务厅的报告

摘要

本报告是根据方案和协调委员会(方案协调会)第二十二届会议关于在作出深入评价的决定的三年后审查其建议执行情况的决定提出的。

联合国难民事务高级专员办事处作出了协调一致的努力,执行方案协调会的各项建议。就国际保护和寻求持久解决办法、外部关系战略、预算问题和紧急反应能力等采取新方法方面取得了进展。有关非政府组织方面的一些建议,进展有些参差不齐。在有些方面,由于外在环境,没有什么进展可以报导,或采取了与建议不同的做法。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言	1 - 3	4
二、 国际保护	4 - 17	4
A. 内部流离失所者	4 - 5	4
B. 早期预警	6 - 9	5
C. 人权	10 - 12	7
D. 促进难民法	13 - 17	8
三、 方案、行政和财务事项	18 - 57	10
A. 区域方式	18 - 20	10
B. 机构间的合作	21	11
C. 非政府组织	22 - 26	11
D. 方案拟定和行政管理	27 - 30	13
E. 紧急应变和反应	31 - 33	14
F. 培训	34 - 38	15
G. 新闻	39 - 44	17
H. 一般和特别方案	45 - 46	19
I. 资金筹措	47 - 48	20
J. 多年规划	49	20
K. 行政需求和费用	50 - 52	21
L. 战略规划	53 - 54	22
M. 员额编制	55 - 57	22

一、导言

1. 方案和协调委员会(方案协调会)第三十三届会议审查了秘书长关于深入评价联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的报告(E/AC.51/1993/2)。由于基本上同意报告的主要论点,即加强保护的职责和寻求持久解决办法并进一步下放援助的业务责任,以及铭记着难民专员办事处必须在它的职责范围内展开工作,委员会赞同该报告及其建议。¹

2. 委员会决定,该报告和方案协调会报告中涉及它的段落应传递给难民专员办事处执行委员会,供其审议和采取行动。1993年,执行委员会第四十四届会议审议了深入评价的建议,并请高级专员将执行各项建议的情况随时通报国际保护问题全体小组委员会和行政和财政事项小组委员会。²高级专员定期将执行各项建议方面的进展情况通知这两个小组委员会;并向执行委员会1995年第四十六届会议提出了难民专员办事处在这方面所作努力的概况。本报告是按照小组委员会的划分情况提出的。在第二节内,报告审查了基本上有关国际保护问题--国际保护小组委员会审议的问题--的各项建议;报告第三节审查了关于方案、行政和财政事项--主要在行政财政小组委员会上审议的问题--的各项建议。

3. 这次三年期审查是为确定方案协调会关于深入评价的建议在多大的程度上得到了执行而进行的,而本审查从难民专员办事处进行的全面监测方面得到了很大的帮助。就象以往的三年审查一样,本报告审查有关文件、各有关单位提出的资料、和为澄清与核实目的进行的访问为根据。

二、国际保护

A. 内部流离失所者

建议1, 国际条约公约不适用的人民流离失所的情况:对于国际条约公约不适用的这种情况,高级专员办事处应当在保护问题上发挥顾问作用,向参与救济工作

的组织提供咨询意见。在没有任何其他国际组织迅速地向这些人提供足够的援助的情况下,高级专员办事处应当争取适当的授权,以提供必要的保护和援助。

(E/AC.51/1993/2,第12段)

4. 应该在联合国系统为协调人道主义活动所作各种安排的范围内来看待目前有关国内流离失所者的政策;该政策载在大会1994年12月23日第49/169号决议内。1993年4月28日高级专员关于“难民专员办事处在国内流离失所者方面的作用”的办事处间/外地办事处备忘录是同难民专员办事处执行委员会最近的结论和大会各项决议相一致的,它继续为难民专员办事处的行动提供了基本架构。关于参与的标准,该备忘录对于同难民专员办事处为履行其职责而进行的活动有明显联系的国内流离失所情况,与那些同它履行其职责的活动没有联系的情况进行了区分。前者情况包括援助国内流离失所者同回返者混合的人口,或防止发生国内流离失所者扩散到边界以外的危险。在后者情况下,难民专员办事处可能考虑进行参与,以缓和造成流离失所情况的原因。在这两种情况下,难民专员办事处的活动一般会得到联合国的全面政治和(或)人道主义工作的补充。

5. 国内流离失所者的问题继续在一系列讲坛上受到审议:由主管人道主义事务副秘书长担任主席的机构间常设委员会;和难民专员办事处执行委员会。最近几年,难民专员办事处对于国际文书不适用的人民流离失所的情况的参与是在机构间的架构内展开的,例如在塔吉克斯坦和卢旺达。对难民专员办事处而言,联合国机构间有关国内流离失所者问题的磋商的一个重要方面是在必要时分配保护他们的责任。1993年成立的国内流离失所者问题机构间工作队首先集中注意澄清各项概念。工作队目前审查了可能或实际出现流离失所问题的情况,并试图就最适当的分工达成一致意见。

B. 早期预警

6. 深入评价的建议2的焦点是难民专员办事处在提请人们注意到可能引起民

众流离失所的情势方面的作用。这一建议还同早期预警有关,建议8对该问题有更详细的讨论。

建议2,难民专员办事处的催化政治作用:难民专员办事处应该同联合国主管政治机关和紧急救济协调员合作,提请有关政府间组织注意关于可能引起民众流离失所的情势的资料。(E/AC.51/1993/2,第14段)

建议8,难民专员办事处早期预警联络点:难民专员办事处应设立专门负责早期预警问题研究联络点,包括研制人民即将流离失所的参数,该联络点可以获得难民专员办事处内部的所有现存资料。联络点应为难民专员办事处工作人员制定收集和报告有关资料的准则。难民专员办事处联络点应同联合国其他部门和机构在行政和协调委员会的组织委员会提议的框架范围内协调行动。在这方面,难民专员办事处将积极地同联合国系统的其他有关组织一起在人道主义事务部的领导下积极地参加新近建立的关于早期预报人口大规模流动的信息的协商机制。(E/AC.51/1993/2,第26段)

7. 难民专员办事处目前在联合国系统内参与着手设立早期预警系统,向各人道主义机构提供有关可能引起难民和人民流离失所的情势的资料。这些工作正在由人道主义事务部予以协调。难民专员办事处早期预警事项的联络点是难民资料中心的主任,他在联合国全系统的讨论上代表难民专员办事处。在难民专员办事处内,大约十年前成立的难民资料中心则是办事处的资料资源部门。它向使用者提供广泛而相关的难民文献资料,和法律 and 来源国资料。它还同人道主义事务部和人道主义早期预警系统分享这些资料,目前可以从互连网得到这些资料。此外,难民专员办事处积极参与有关另一个机构间数据库,即救济网(Reliefweb)的讨论。目前,整个联合国系统向人道主义事务部提出报告方面存在一些空隙;没有办事处存在的国家里同难民专员办事处关心的问题有关的资料可能不会传达给紧急救济协调员。资料收集、核实和交换方面还没有单独一个和谐一致的国际机制。

8. 几年来,难民专员办事处建立和发展数据库方案的焦点是难民法和文献。

最近,它开始集中注意难民来源国的情况和造成难民的根本原因。关于资料来源,难民专员办事处目前使用可以公开得到的材料;如果能根据和谐一致的标准来收集和使用这些材料,它们具有公开供人们审查和核实的优点。虽然办事处设有经常性的内部报告渠道,它主要不是一个资料收集、报告或监测的机构。难民专员办事处的各种倡议特别同办事处根据其章程义务而有的需要有关。

9. 在设立早期预警和早期反应机制方面,难民专员办事处必须设法把从外地办事处的作业资料同政策规划联系起来。铭记着这一点,1996年1月难民资料中心被重新安置在主管政策规划和业务助理高级专员办公室内。资料管理方面的挑战是确保需要“早期预警”的各方面能得到它们就早期行动作出明智决定所需的资料。自1992年以来,难民专员办事处利用机构间常设委员会和人道主义事务部内的紧急救济协调员使各政府间机关注意到了各种情况;把各种资料传达给各决策人员需要其他部门,例如政治事务部,更多的参与。

C. 人权

10. 建议3认识到对人权的侵犯是造成很多人被迫背景离乡的一个因素并谈到必须加强难民专员办事处与联合国系统的各项人权活动与机制的联系。建议指出:

建议3,难民形势的人权方面:难民专员办事处和人权中心应该建立联合机制以确保:(a) 提请人权委员会注意因侵犯人权而产生的难民形势,并建议委员会采取适当行动;(b) 旨在改善有关人权的国际盟约和协定的执行情况的咨询服务和技术合作,包括监测和报告机制都应充分处理难民和寻求庇护者的人权问题。(E/AC.5/1993/2,第15段)

11. 与联合国系统人权活动和机制合作是难民专员办事处的国际保护活动的一个日益重要的方面,尤其是面向预防和面向解决的努力。难民专员办事处参加由人权事务中心举行的机构间常会。1994年,难民专员办事处指出,此外,办事处还希望“与人权事务中心一起最后完成《谅解备忘录》的定稿,该项《备忘录》将涉及深

入评估报告及其建议中所提的很多内容。《备忘录》将包括在人员训练方面提供合作、难民专员办事处、人权事务中心和其他组织的支助人员参与研讨会和教育活动在编制和传播人权材料方面更多地提供咨询意见”。(EC/1994/SCP/CRP.4,第20段)¹《谅解备忘录》尚未最后定稿。1995年3月8日,人权委员会通过了关于人权和人口大规模外流的第1995/88号决议,决议除其他以外请联合国各人权机构收集有关造成人口大规模外流或妨碍他们自愿回返家园的问题的材料并就此提出报告。它还请联合国人权事务高级专员注意造成或可能造成人口大规模流离失所的状况,并通过应急准备和反应机制有效处理这类状况。

12. 难民专员办事处继续力求加强与联合国各人权机构的合作。难民专员办事处以观察员身分出席人权事务委员会的会议并注视其他条约机构,尤其是儿童权利委员会和禁止酷刑委员会的工作。难民专员办事处与人权委员会对妇女暴力行为问题特别报告员密切合作,使特别报告员在提供给人权事务委员会的第一份报告中广泛报道了妇女难民的状况。难民专员办事处根据其本身在其方案中列入男女平等准则的经验,积极协助人权事务中心从事人权领域男女平等方面的工作。

D. 促进难民法

13. 评价报告指出,巩固和扩大关于难民地位和权利的法律框架是难民专员办事处应负的责任,报告提到了将难民法的促进活动列入难民专员办事处的国别方案的问题。

建议18. 国家一级的难民法:难民法的促进活动应列入难民专员办事处的国别方案。执行上述活动应属外勤保护干事职能的一部份。(E/AC.51/1993/2,第38段)

14. 办事处为政府官员、执行伙伴和其他非政府组织组织了难民法律和保护课程。还与各区域机构、其他国际组织和非政府伙伴联合组织了若干训练活动。难民专员办事处正在选择性的外地办事处逐步建立难民法区域协调员网络(促进和训

练),作为其宣传努力的一部分。

15. 1993年以来,训练方案的执行情况并不均衡。这些方案在一些国家发展良好,而在另一些国家却不能持续下去。由于采用工作人员轮调的政策,有时候在两位保护干事之间长期出现空缺,而且也很难与当地的伙伴维持工作关系。而且,按规定难民专员办事处在一国的存在只是暂时的;建立具有所需专门知识的有关伙伴网络将为促进难民法提供一个更加稳固的基础。深入评价报告注意到难民专员办事处有法律背景的法律干事太少,不能应付各种出现复杂的保护问题的情况,因而强调与学术机构合作的重要性。

建议19,与学术机构的合作:难民专员办事处应委派一位联络员/研究管理员,促进同学术研究机构的合作,以便加强难民法的促进和难民保护基本原则的传播。应该对关心难民领域的研究和学术机构和组织进行一次世界性调查,也许可由一个学术中心与难民专员办事处合作进行。(E/AC.51/1993/2,第39段)

16. 通过一个由伦敦大学东方和非洲研究学院参与的于1995年完成的项目,难民专员办事处建立了一个由20个非洲和亚洲高等学院参加的试验性网络,并正在支持它们努力开始或推动有关难民法和(或)其他难民研究领域,例如国际关系、人类学、社会学和发展的教学和有关研究。这一战略中的一项重大挑战就是扩大对这些机构的支助基地,让北方已经具有难民专门知识的机构也参加进来。

17. 在1994年下半年,难民专员办事处在福特基金会的财政支助下,委托进行了一项研究,以确定办事处的研究需求和战略并提出改进组织研究管理的手段;这一项目与难民专员办事处正在为提高其决策能力作出的努力有关。作为项目的一部分,难民专员办事处的难民资料中心初步设立了一个研究联络数据基。研究报告观察到,难民专员办事处没有一个中央研究部门,也没有一个可以确定共同议程的全组织范围的研究委员会。为了从事研究,办事处必须依重外部资源;这需要认真管理,以在实施者与学术机构之间建立建设性对话,以便进一步敏锐地了解难民问题。执行委员会在1995年第四十六届会议上“呼吁高级专员探讨实现文件、研究、出版和电

子传播等方面活动一体化的方法”。³

三、方案、行政和财务事项

A. 区域方式

建议4,以区域方式寻求持久解决办法:难民专员办事处应该鼓励有关各国寻求以区域方式持久解决引起难民情势的各种问题。这种方式通常涉及下列部分或所有因素:三方委员会的法律机制;包含承诺执行难民法基本原则和提供人道主义援助的计划;难民专员办事处、联合国开发计划署和其他发展机构在合办支助股范围内开展密切合作;难民专员办事处最终摆脱所有业务责任。(E/AC.51/1993/2,第16段)

18. 1994年5月,国际保护问题全体小组委员会对解决难民问题的综合方式和区域方式的议题进行了深入审议。经审议的综合方式包括:中美洲难民问题国际会议(中美洲难民会议)、印度支那难民综合行动计划、柬埔寨、前南斯拉夫和莫桑比克。1994年期间,难民专员办事处开展了一个进程,以便为解决独立国家联合体(独联体)和有关邻国的难民、回返者、流离失所者和移徙者问题研讨一个综合方法。

19. 难民专员办事处在中美洲难民会议进程中不再承担任何业务责任。在塔吉克斯坦,经过一年的谈判,难民专员办事处于1995年将某些职责移交其他机构。欧洲安全和合作组织(欧安组织)接管了物质援助和社会安置职能。在莫桑比克,只是在难民专员办事处安置行动末期才有可能与其他方案建立具体联系。

20. 1995年,题为“中美洲难民会议:机构间合作的机会和挑战的开发计划署和难民专员办事处对中美洲难民会议的联合审查研究了与机构间合作有关的若干问题。该研究认为“有效合作的基础应该是在活动类型、行动方式和承诺时间方面互相补充,并在行动初期就确定作用、职责和相对优势”,并告诫要避免采取“可能会分散具体任务规定和各机构能力的措施,中美洲难民会议和其他活动的经验否定了

对于从救济到发展连续作业的单向思维方式”。该研究建议开发计划署和难民专员办事处应该与其他机构一起,在人道主义、发展和政治问题相互依赖的行动中,就协调一致的政策和战略达成协议;并建议难民专员办事处利用拟议的战略,为顺利地逐步退出人道主义活动早日拟定计划。“中美洲难民会议和其他更近期的冲突后局势提出了一个根本问题,就是在紧急救济和发展二者目标一致的情况下,严格区分为二者提供的经费是否适宜”;该研究还建议为“冲突后的恢复”设立一个中间类别。为使发展机构能参加从救济到发展的连续作业,联合国机构与世界银行正在进行合资活动。

B. 机构间的合作

建议5,援助难民方面的合作安排:应该继续目前的努力,在联合系统各机构和联合国移徙组织之间明确划分专业领域和相互配合的领域,从而按照难民专员办事处和粮食计划署协定的方针实现合作安排。应该尽早实施同(儿童基金会)联合国儿童基金会、(供水和卫生)、世界卫生组织(卫生组织)、(大型方案保健部门的协调)和移徙组织(后勤、资助重返社会、来源国的资料)的合作安排。(E/AC.51/1993/2,第18段)

21. 1993年11月,难民专员办事处对目前与联合国各机构的合作关系的状况进行了评价。难民专员办事处继续与其姐妹机构一起研订着重行动的协议。1995年中期与人口基金签订了谅解备忘录。与儿童基金会的谈判现已结束,1996年3月中旬签订了谅解备忘录。难民专员办事处还定期与移徙组织就一系列业务问题进行讨论。

C. 非政府组织

22. 非政府组织作为难民专员办事处执行伙伴的重要作用是另一项建议的内容。

建议6,非政府组织的作用:难民专员办事处关于积极参与难民事务的非政府组织电子通讯录(名册)应该作为优先事项加以完成,并经常修订。这个数据库应

该包括对每个非政府组织的能力和早先的执行情况的评价。难民专员办事处应该同适当的非政府组织正式签订法律支助、宣传以及难民权利监测等方面的协定；这种协定应该对各项责任和作用作出明确规定。(E/AC.51/1993/2, 第19段)

23. 电子通讯录现已设立并定期增订。办事处正在采取措施,以巩固与非政府组织更具专业性的关系;然而,办事处认为向公众开放的电子通讯录不宜提供关于非政府组织能力和执行情况的数据。1996年3月,存储了大约30个非政府组织紧急待命能力的数据库开始投入使用。然而,该数据库不向公众开放,装有对于能力而不是执行情况的评价。

24. 为精简业务活动和实行权力下放,难民专员办事处正在把更多的责任交给其外地代表。这些外地代表负责选择执行伙伴;他们接受了一套标准要在选择执行伙伴时加以考虑,并受命加强对执行伙伴的管理。总部各单位能够提供或开展研究的关于执行伙伴的资料对于外地代表运用标准十分有益,例如,预期的伙伴先前提供所需援助时显示出的能力的资料。应该指出,深入评价中的建议6所涉及的是难民专员办事处将在业务管理中应用的电子名册的一些方面;监督厅认为,关于执行伙伴能力和执行情况的数据需要分析并应集中存储,以方便难民专员办事处工作人员查询;这些资料可以列入关于难民专员办事处考虑的非政府组织和其他业务伙伴的更正式的评价系统。

25. 1995年,执行委员会第四十六届会议对审计委员会的意见表示严重关注,特别是关于难民专员办事处对其执行伙伴执行的方案缺乏足够管理控制的持续问题的意见。⁴ 对于审计委员会的意见,难民专员办事处评论说,办事处竭尽全力选择符合难民专员办事处手册所载各项严格标准的执行伙伴;但是,在一些较为偏远的实地地点,难民专员办事处往往无多大选择余地(A/50/704,附件,第10段)难民专员办事处常设委员会已排定1996年期间对于非政府组织的议题进行广泛的审议。

26. 作为改善与非政府组织伙伴关系努力的一部分,难民专员办事处于1993年初期展开了全面的难民专员办事处/非政府组织行动伙伴进程,旨在促进难民专员办事处和非政府组织之间更密切的合作。1994年《奥斯陆行动计划》综合了行动伙伴

协商进程期间提出的建议(见A/AC.96/832)。《行动计划》强调“透明度和责任制度仍是非政府组织和难民专员办事处伙伴关系的基本原则,这要求难民专员办事处和非政府组织密切联系、协调行动,并特别提出建议,鉴于难民专员办事处要求其伙伴的执行情况更为有效,因此应协助向非政府组织提供适当的培训、供资、机构建设和技术转让。为协助执行《行动计划》中的建议,难民专员办事处已在区域局任命了协调中心,负责与非政府组织的业务关系,并在大多数外地办事处任命了协调中心。为在执行援助项目中促进与非政府组织的伙伴关系,在难民专员办事处各外地办事处拟定国别业务计划时已请非政府组织参加讨论。执行援助项目中的伙伴关系需要非政府组织的资源为各个项目作出贡献。

D. 方案拟定和行政管理

建议7, 加强外地审计和管理:应当加强内部审计司,以便每隔一年,或在新的代表上任时,审查难民专员办事处的每项国别方案。难民专员办事处应成立多学科管理专家组;这个小组应走访外地方案,协助加强已有的管理系统,为领导艺术质量和人力资源的管理提供咨询,并协助工作人员确保方案目标的实现。(E/AC.51/1993/2, 第21段)

27. 审计和管理咨询司与难民专员办事处协商编写了年度审计计划。该司专门负责难民专员办事处内部审计的科得到加强;该科员额的经费由难民专员办事处提供。1995年审计了21项难民专员办事处的国别方案,1996年审计员至少将审查27项方案。然而,需要额外的员额才能实现建议7中的目标。

28. 为了实现加强难民专员办事处管理能力这一广阔目标,执行委员会在第四十五届会议上核准为难民专员办事处设立一个视察和评价处处长的职务。该处合并了现有的中央评价股,并于1995年3月开始展开业务。

29. 还采取了一些旨在改进难民专员办事处方案质量的主动行动。1993年4月,高级专员成立了方案管理和行动能力工作组。该工作组的报告发现,预算管理和财务管理衡量了资金使用的有效程度,但不够注意所提供的援助的用处之大小。

30. 该工作组建议进一步下放权力,并认识到有必要确保各外地办事处有能力管理其方案并有效地管制资源;向外地更广泛地授权就要求相应地增加代表的责任制。对工作组的调查结果的后续工作由1994年10月5日成立的指导委员会负责,该委员会主席是副高级专员。现在正注意简化管理程序并使之合理化。难民专员办事处也在加强其承担外地职责的行政和财务干事的队伍,并探讨通过电子途径获得行政资料和指导方针的办法向外地工作人员提供更多支助的方法。除了其他加强外地办事处方案拟定效率的措施外,难民专员办事处正在制定工作量指数以确定人员编制的需要。

E. 紧急应变和反应

建议9, 紧急行动:每次发生紧急情况时,应任命一位拥有承约资金充分权力的高级行政官员,以为外地的紧急应变和反应干事提供行政支助。(E/AC.51/1993/2,第28段)

建议10, 紧急应变和反应方案资金的筹措:为使难民专员办事处对紧急情况作出适当的反应,1992年成立的紧急应变和反应方案应由政府提供所需要的资金。(E/AC.51/1993/2,第28段)

建议11, 待命安排:应在区域一级同国家救灾组织一起研制类似于同挪威和丹麦难民委员会的安排的待命安排。(E/AC.51/1993/2,第29段)

31. 由于1994年在难民专员办事处的紧急应变和反应科建立了行政支助能力,因此有可能确保将接受过行政各方面培训的人员纳入紧急行动小组。关于行政支助,行政干事或应急反应小组的组长在那些设有难民专员办事处的国家得到国家代表或特派团团长给予的有限的承约资金的权利,而在那些没有难民专员办事处的国家,则拥有来自总部授权的有限权利。

32. 应急反应的人事费现在由难民专员办事处一般方案支付。业务活动先由紧急基金支付;一旦收到为响应特别呼吁而提供的资金,就偿还紧急基金的费用。

33. 已经研究了有关在区域一级同国家救灾组织一道扩大待命安排的问题。在

难民专员办事处能够进行的待命安排的数量方面存在着一些限制：办事处不想令已经拥有的资源使用不足；此外，建立和维持任何待命安排都涉及费用问题。在审查了如在每个区域设置这种安排的费用效益，已决定通过其他办法促进在区域一级与国家救灾组织的合作，例如向非政府组织伙伴、政府及伙伴和难民专员办事处的工作人员提供区域紧急情况培训以及意外情况规划。

F. 培训

34. 1992年，高级专员成立了训练工作队，以便研究以什么方式进行培训才能更有效地协助难民专员办事处执行其任务。1993年6月难民专员办事处高级管理委员会审查并广泛赞同高级专员工作队的报告及其各项建议。这些建议现在已大多数纳入难民专员办事处职业管理战略。职业管理战略合并了工作人员考核制度和工作人员发展制度，并建立了支助个人和组织职业规划的构架。职业管理战略于1994年制订，其试行阶段于1996年初结束。难民专员办事处人力资源管理司工作人员发展科是协调工作人员培训的中央机构。作为职业管理战略项目的一部分，特别是为了促进工作人员发展，难民专员办事处的培训预算将分散给各外地办事处。

建议15, 难民专员办事处工作人员的培训：所有新聘工作人员都应该接受适当的入门/简介培训和简报，并以指派到外地工作的人员为优先。同样，所有担任新职务的工作人员在赴任之前也应接受适当培训。(E/AC.51/1993/2, 第35段)

建议16, 加强难民专员办事处的培训职能：应当成立培训指导委员会，由副高级专员担任主席，拟订难民专员办事处的培训政策并监测其执行情况(E/AC.51/1993/2, 第36段)

建议17, 培训管理和监测资料：在区域和中心一级应该应该保存有关培训活动的资料，指出培训人数、培训性质、以及接受培训人员的所属机关和职责，以保证责任制度并满足适当的管理要求。难民专员办事处所有培训活动都应该定期接受培训结束时的评价。对于受训人员和活动，应在培训结束六个月或一年后进

行后续的抽样评价(E/AC.51/1993/2,第37段)。

35. 1993年以来,尽管培训方案的数目不断增加,但建议15所设想的优先培训并没有全部执行。作为职业管理战略的一部分,已有计划在整个组织内提供与工作职能有关的基本培训。已组成了一个训练咨询委员会,把总部各单位负有主要培训职责的主管聚集在一起,并于1995年10月举行其第一次会议。委员会将负责制定有关培训的总战略,并将建议每年培训的优先事项。

36. 工作人员发展科负责保管有关培训的统计。然而,有关培训的统计数字仍然不能准确地汇集;外地办事处并没有定期向总部汇报其培训活动,品质管制也是该科的作用之一;这种作用是通过深入评价所建议的两种评价发挥的。外勤训练协调员负责在各外地办事处执行每年度的培训计划;然而,如果在历年期间协调员调走而没有派员接替训练,计划可能就没有执行。轮调政策的另一个后果是,由于协调员可能被调往从事不包括培训职能的职务,他所累积的技能和专门知识就不一定有机会利用。

建议12,培训合作:难民专员办事处在其培训活动的制订、执行和筹资方面应该更广泛地与非政府组织合作,包括与专门研究难民问题的学术中心合作(E/AC.51/1993/21第33段)。

建议13,国家业务伙伴的培训:难民专员处应该提供支助,加强由掌握广泛经验和足够专门知识的国家业务伙伴进行正规培训,这种支助一部分可以采用在职训练方式,一部分通过利用难民专员办事处编制的培训包。这种经加强的培训活动加上项目执行期间执行伙伴间的合作,将有助于培养东道国的机构能力(E/AC.51/1993/21第33段)。

建议14,在培训方面与联合国机构合作:难民专员办事处与其他机构在培训领域的合作,包括交流资料 and 比较经验以开展联合培训工作,应该继续非正式地推展,尤其是考虑到机构间已加强业务合作(E/AC.51/1993/21第34段)。

37. 难民专员办事处认为,如果要利用其他组织在特定领域的经验和技能,难民

专员办事处目前同其他组织在培训领域进行合作范围必须扩大。有几个组织已在就难民专员办事处任务规定的相关主题进行训练活动,有时利用难民专员办事处编制的训练教材;然而对这些组织所进行训练的范围还没有任何资料。在某一个国家利用有经验的执行伙伴本身来协助训练各国非政府组织,这种作法迄今还不普遍。近年来,主要在与难民专员办事处性别问题训练方案“以人为重点的规划”有关的方面采用这种办法。

38. 在联合国系统内,难民专员办事处在已经议定合办培训倡议的情况下,参与了几个小组的工作。难民专员办事处参与了劳工组织都灵中心为联合国高级驻地代表举办的讨论会。现正利用难民专员办事处和粮食计划署两个机构独立执行的训练方案制订一项难民专员办事处/粮食计划署合办训练方案。另一项涉及机构间合作的培训方案关乎安全警觉,这项方案是难民专员办事处同联合国安全协调员密切协商后制订的。

G. 新闻

建议20, 分发股: 难民专员办事处应成立一个单位,其责任是分发,并酌情销售一切传播产品和出版物,协调有关的外来包商的活动,以及收集产品和出版物产生的费用和捐款。将目前分散在几个科的现有资源重新分组就可以成立这个单位。大量新活动所需的任何额外资源应由收益支助。(E/AC.51/1993/2,第42段)

39. 完全电脑化的分发股现在已在办事处新闻处运作,并负责分发出版物和销售新闻产品。1994年1月1日以后新闻销售品所得收益目前用于支持新活动。但是,分发股按照建议,不分发办事处其他处所编制的材料。

建议21, 答复媒介: 在总部,难民专员办事处应该为内部审批新闻材料通过较精简的程序,以及发展和维持关于电子实况报道的单独数据库,为特派记者以及必须答复媒介询问的难民专员办事处工作人员提供联机存取。在外地,在缺乏

新闻干事和难民专员办事处代表时，应鼓励难民专员办事处工作人员在需要时根据总部制定的一般准则发挥新闻作用。为难民专员办事处工作人员举办的训练班的一个简短部分应专门用于答复媒介。(E/AC.51/1993/2, 第46段)

40. 目前已通过对外关系司安排，立即清理所有的新闻稿；这些安排已显著精简了清理程序。关于难民专员办事处主要业务的电子事实单现在已可供总部所有工作人员和一些外地人员在局部网电脑系统查阅。还无法使用局部网的外地人员定期通过用户电报收到事实单。这些事实单还无法通过互连网查阅。

41. 现在所有办事分处都有新闻培训工具。它们提供了有关出版的准则。难民专员办事处新工作人员都上过新闻培训班，也都领有这种材料。最近(1995年1月)为外地办事处编辑了新的新闻准则。

建议22, 新闻干事：新闻外地工作人员应在日内瓦新闻单位的监督下及在难民专员办事处新闻战略的构架内工作。在迫切需要公众更加知道难民问题或有筹款潜力的地方，指派新闻干事的方式应确保与媒介的必要连续。(E/AC.51/1993/2, 第47段)

建议23, 公众认识运动：难民专员办事处的公众认识运动应围绕着当地的看法设计，并且同难民专员办事处的当地工作人员、国别/全国委员会或酌情同其他地方组织密切合作进行。(E/AC.51/1991/2, 第49段)

建议24, 同新闻司的合作：应进一步发展难民专员办事处同新闻司之间的合作。例如，应有系统地利用新闻司同联合国各新闻中心的电子通讯联系，难民专员办事处应编制报告，以便新闻司举办的联合国新闻中心主任的定期简报会利用，新闻司给难民专员办事处的通知应够早。应成立一个难民专员办事处和新闻司的联合工作队，来探讨新的合作途径，包括难民专员办事处和新闻司的共同新闻战略的可能性。(E/AC.51/1993/2, 第49段)

42. 难民专员办事处已设立新闻干事网，所有人都有媒介工作经验。目前25个外地办事处中约有30名这种干事。新闻干事接受各国代表直接监督，同时也向日内

瓦新闻主任负责。

43. 最近在15个国家举办了群众认识运动,全都变动以适应当地的理解。全国委员会参加运动的好处是受到承认的。目前只有美国、澳大利亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国、德国和西班牙设了这种委员会。

44. 具有新闻背景的联络干事都于1993年11月被派到难民专员办事处纽约办事处;秘书长发言人与难民专员办事处之间的有非常密切的工作关系。新闻司和难民专员办事处之间的合作集中于编制特定主题的材料。

H. 一般和特别方案

建议25,认捐会议的范围: 为了促使执行委员会更全面审查和认捐会议处理,一般方案和特别方案之间的活动的分配应由行政和财政问题小组委员会每三年调整一次,以反映难民专员办事处战略方针的重大改变。与自愿遣还有关的活动的更大比例应属于一般方案类别,特别是遣还的筹备、促进和移动等方面问题。(E/AC.51/1993/2,第55段)

45. 一般和特别方案之间的最近已成为广泛审议的主题。有些代表团继续关切一般和特别方案之间区别及执行委员会特别对特别方案治理的有效性。执行委员会第四十五届会议决定对有关预算、筹资透明性和治理的一系列问题进行审查。⁵

46. 继预算问题非正式协商和行政和财政问题小组委员会于1995年6月通过结论之后,执行委员会决定:⁶

(a) 难民专员办事处任何结构均应具有下列目标:

- (一) 透明性、经管责任和管理控制;
- (二) 处理紧急状况和必要伸缩性和方案的意外改动;
- (三) 法规活动的确实资金;

(b) 进一步精简难民专员办事处预算结构应铭记着上述目标,使单一紧凑预算结构明确显示其他方案和总部的全面需要以及国家一级需要;

(c) 组成一般方案的固定法规活动组应以筹资为优先。其充分资金的承诺将通过对话程序来推动,其中高级专员将解释各种活动列入一般方案的年度方案组成部分的基本原理。

I. 资金筹措

建议26,筹资的对外关系战略:应审查对外关系司各股的作用,以尽量加强它们对筹资活动的帮助。应拟定一项促使捐助者、非政府组织和联合国系统内的伙伴参与评价各项需要、草拟呼吁书和其他方面,并使成为常规做法。应为筹款活动拨出更多资源。(E/AC.51/1993/2,第55段)

47. 1993年底,对办事处的对外关系政策、及筹资处和对外关系司其他部门的作用和责任进行了全面审查。筹资处现在定期举行内部战略规划会议,并采取紧密的后续行动。大部分的规划工作涉及如何通过难民专员办事处在总部和外地建立更密切的关系和更积极的参与的办法,增加捐助者的支持。作为这一全面战略的组成部分,筹资处定期预测今后可能获得的资金,以便随时改变难民专员办事处对捐助者采取的态度。

48. 关于难民专员办事处的对外关系政策的审查也包括难民专员办事处与非政府组织和联合国系统其他组织的关系,以及如何使得它们的资源直接和间接地对难民专员办事处的活动起更有效的影响。难民专员办事处和其他联合国机构还与主管人道主义事务副秘书长合作,以处理诸如需求评价和在复杂的紧急情况下拟定综合呼吁等问题。

J. 多年规划

建议27,选择性的多年项目规划:为使捐助者多多支持中期和长期方案,难民专员办事处应调整其方案编制工作,以鼓励多年项目规划。例如,如《综合行动计划》的做法一样,如果区域行动计划内有中期和长期活动,就应拟定相关的多年

项目计划。应当训练外地工作人员,并为拟定这种多年项目计划提供支助。(E/AC.51/1993/2,第55段)

49. 战略性规划获得的新重视是方案管理和业务能力工作组的报告的特征(见上文第29段),这个新的重点强调多年项目在实现某些方案目标方面可能发挥的重要作用。该报告说,“一揽子区域协定、针对问题的解决的多年规划以及与更广泛的伙伴建立面向行动的合作关系等方法应该,而且确实能够导致真正可行和持久的解决办法”。多年规划不适用于紧急行动,但是适宜用于预防性活动以及难民专员办事处在机构能力建立方面所提供的某些援助。难民专员办事处,通过将其在这些领域的短期方案编制惯例改为中期方案编制就能够与各发展组织设立一种更融合和互相补充的关系。例如,难民专员办事处打算在独联体国家与国际移民组织合办四个五年方案。

K. 行政需求和费用

50. 应回顾难民专员办事处的规章第20条规定除高级专员办事处所需行政经费外,联合国预算不应担负任何经费。因此,在理论上难民专员办事处的行政经费问题对难民专员办事处在联合国经常预算资金中所占的份额具有重要含意。深入评价的建议28讨论了行政需求和费用的问题:

建议28,调查行政需要方面的增长和制定行政费用筹资建议:难民专员办事处应在其活动/员额分类的范围内与行政和管理事务部协商,研究其行政方面的需要。该项研究应说明,随着过去十年来国际保护和援助活动的扩大,难民专员办事处的行政需要如何增长,并确定经常的行政需要。然后,应将该项研究所指出的行政需要化为员额和(或)行政经常费用需要。该项研究及其结论应通过难民专员办事处执行委员会和经济及社会理事会向大会提出,以便优先给予注意。(E/AC.51/1993/2,第55段)

51. 对此应回顾大会1993年12月23日第48/228 A号决议第一节第36段,其中大

会请秘书长和联合国难民事务高级专员充分考虑到1989年以来对该办事处日增的要求,审查有关联合国难民事务高级专员办事处经常预算和预算外资金的现有安排,如有必要,并通过适当政府机构向大会第四十九届会议提出提议。

52. 难民专员办事处与行预咨委会和行政和预算问题小组委员会协商后,制定了一个员额分类方法。难民专员办事处的员额分为两个大的类别,即与方案交付和行政支助有关的员额。员额类别的这两个定义应用于难民专员办事处的员额表。这些新的员额表以及有关人事费和非人事费表格都包括在向执行委员会第四十五届会议提交的文件之内。

L. 战略规划

建议29,战略规划: 应在难民专员办事处内设立一个小组,就战略规划问题向高级专员和高级管理委员会提出建议。行政和财务问题小组委员会应知道关于1993年底在难民专员办事处进行战略规划的决定。这些决定也应在1992-1997年中期计划的以后各项订正中反映出来。(E/AC.51/1993/2,第56段)

53. 设立了一个助理高级专员员额,从1996年1月1日生效。助理高级专员协助拟订难民专员办事处的政策、提出和拟订战略协助行使高级专员的职权并在难民专员办事处有关组织单位内对这些战略的执行施行监督。

54. 在有关的,但关联到难民专员办事处有必要获得明智、客观、关键的政策咨询相联的事态发展中,高级专员设立了一个由十四位著名专家组成的非正式咨询小组。预期该小组向高级专员提供关于可能引起人口流离失所或对于谋求解决办法至关重要的国际趋势、可能的起因和冲突地区的广泛观点。

M. 员额编制

建议30,应急员额编制安排: 在紧急情况下,当调动难民专员办事处行政工作人员的全部能力已经用尽时,难民专员办事处应调用从联合国机构借用的工作人员来担任行政和管理职务。应按区域拟订这些机构的工作人员名册。按照这种

借用方式可能需要提供一个星期的有关难民事务的训练；这种训练应成为列入名册的一项先决条件。(E/AC.51/1993/2, 第57段)

55. 难民专员办事处制订了内部以及外部的待命安排满足应急员额编制需要。在这些安排中包括一批内部的后备人员：作为优先事项待命部署的应急行动的七名行政工作人员。1994年在人力资源管理司内部设立了一个征聘和职业管理科以及时提供工作人员代替应急小组以及确保进行中的应急行动(例如前南斯拉夫)和特别行动(例如莫桑比克)的员额编制。

56. 其他联合国机构借调人数非常有限的工作人员到难民专员办事处的行动执行行政职务。然而,难民专员办事处在其征聘行动中与其他联合国机构取得联系,确定尽可能大批的可能的应征者。一个重要的发展事态是使用政府和非政府组织借调的工作人员。这些工作人员作为顾问划归难民专员办事处管辖,但无薪酬。

建议31, 征聘: 难民专员办事处应制订一项中期征聘战略,最好成为战略规划文件的一部分,并将其目前和今后可能的责任的规模和性质考虑进去,这项战略应包括对适当人员来源的系统的审查和可供征聘候选人名册的编制。行政和财务问题小组委员会应了解有关自1993年年底为止征聘战略的政策性决定。(E/AC.51/1993/2, 第58段)

57. 目前已保留一个大部分为送达难民专员办事处求职申请的名册通过对外征聘填补空缺。组织了几次征聘特派团；计划更多的征聘特派团改进地域代表性和两性平衡。在进行这些特派团的国家的宣传似可以更多地以适当的人员来源为目标。难民专员办事处征聘工作正在强调的是难民专员办事处的行动性及其在冲突情况中日益增加的“前线”作用,这点往往意味到难民专员办事处的工作地点带来艰苦的条件和与家属分离。难民专员办事处正在职业管理战略项目范围内审查其征聘战略(见上文第34段)。在这方面,正在联合审查内部安置和外部征聘的所有方面；尤其是正在设法改进轮调制度和职业规划。

注

¹ 《大会正式记录.第四十八届会议,补编第16号》(A/48/16),第一部分,第24-29段。

² 同上,《补编第12 A号》(A/48/12/Add.1),第22段。

³ 同上,《第五十届会议,补编第12 A号》(A/50/12/Add.1),第19(m)段。

⁴ 同上,第21(h)段。

⁵ 同上,《第四十九届会议,补编第12 A号》(A/49/12/Add.1),第24段。

⁶ 同上,《第五十届会议,补编第12 A号》(A/50/12/Add.1),第22段。
