



高级专员方案执行委员会
第五十届会议

难民署的评价活动

1. 难民署历来认为评价是一个重要的管理工具，可导致组织的变革和学习。尽管其重要性得到广泛承认，但近年来，由于竞相要求得到稀少的资源，因而用于这一重要职能的资源逐步减少。在一些政府的鼓励下，难民署开始寻求新的方法，加强评价和政策分析。

2. 作为第一步，加拿大政府在其管理信托基金之下提供了资金，以便对难民署评价系统的所有方面进行一项审查。尽管审查对中心一级评价工作的质量多有褒奖，特别是相对于其有限工作人员而言的低成本和高产出给予了肯定的评价，但却对难民署对这一职能的承诺持批评态度。报告建议了新的制度和办法，但更为重要的是，建议增加从事和用于评价工作的工作人员和财政资源。

3. 该审查导致了评价工作的许多重大变化，评价已经与检查职能分离。此外，还更加强调政策分析和更广泛地分发报告，使合作伙伴现在能够更多地接触这项工作，它们可以利用报告中所载的分析。

4. 审查所提建议，以及目前的分权努力和难民署新的业务管理系统的发展正在使人们更加注重自我评价。预期这一新的重点将有助于创造一种组织文化，在这种文化中，方案管理人员将评价视为他们的一项核心职责。除其他外，加强评价还需要有一份加强的顾问名单和制定新的传播和反馈战略。

5. 去年所进行的深入评价集中于大型业务中的主要活动，集中于区域战略和主题问题的分析。下文扼要叙述了这一工作和后续活动。

一、审查难民署在波斯尼亚和黑塞哥维那的住房方案

6. 难民署波斯尼亚和黑塞哥维那住房方案为难民署所从事的最大的住房方案，也是本组织最大的一次重新融合的努力。该方案还是代顿和平协议之后难民署返回战略的一个关键组成部分。由于上述理由和其他各种理由，于1998年对该方案进行了一项评价，以便改进这一方案并为未来的住房活动取得经验教训。

7. 审查发现，住房修复方案在许多人所作有关返回家园的决定方面发挥了作用，并有助于他们返回后重新安置。该方案还提供了许多其他的好处，如作为一种保护的工具有，为返回者提供某种心理安慰，且不说其作为代顿协定执行手段的价值。尽管该方案取得了成就，但它在吸引人们返回方面仍未达到人们的期望。而且，该方案还常常为人住率低和其他方案问题所困扰，尤其是在其早期阶段。

8. 就报告的建议立即采取了后续行动，从报告仍在起草阶段就已开始。该报告得到难民署有关项目工作人员的广泛审查，并举行了一些会议以重新考虑现有各项努力。这一审查在确保同样的错误不至在科索沃重犯这一方面特别有价值，在科索沃，各项新的方案将广泛地采纳评价提出的建议和经验教训。

9. 很显然，评价的许多结论对其他区域的住房和重新融合的努力、对其他许多复杂的活动都有重大意义。因此，将该评价发给了难民署从事住房方案或积极考虑这些方案的所有工作人员。

10. 应助理高级专员的要求，正在制定一个住房活动的政策框架，以便就难民署应何时及如何卷入这些努力，以及如何在已经积累的经验教训基础上规划、组织和实施住房方案提供指导。

二、审查遣返业务中获得土地及土地所有权问题

11. 在过去几年中，乡村返回者获得农业用地问题是难民署面临的最困难的问题之一，难民署努力安排将难民遣返回其饱受战争创伤的原籍国。在许多情况下，返回者的福利和重新融合、甚至整个民族和解进程都取决于这一关键问题。

12. 从事遣返规划和实施的难民署工作人员常常遇到各种各样有关获得土地方面的障碍。常常缺乏有关国家普遍的条件和土地所有权制度的充分资料。在大多数情况下，很不容易确定政府主管机构有关土地使用、农业和发展政策的意图。最近发生过冲突的情况仅仅使这一极其复杂的问题更加复杂。

13. 在如何处理这一问题方面，直到现在都得不到什么指导，因此，评价谋求查明有关返回者获得土地问题的典型障碍，无论其为有形的障碍还是法律、政治或经济方面的障碍。研究报告分析了世界各地各种不同的土地所有权制度，分析了有关产权问题的主要国际法律文书。评价还借鉴了难民署工作人员过去几年中在各种情况下取得的经验，特别是在向柬埔寨、萨尔瓦多、危地马拉和莫桑比克的一些重大遣返活动中取得的经验。

14. 报告在开展遣返活动的所有国家和地区广为散发，为从事这些活动的工作人员提供了有用的指导和眼光。此外，难民署还将该报告用于有关这一问题的培训和区域讲习会。

三、审查难民署在欧洲联盟的战略

15. 1992 年对难民署在欧洲的战略进行了一项评价，此后，欧洲局努力实施一项战略，根据这项战略，欧洲各办事处从个案工作转向了更加注重宣传、提高公众意识、培训和网络建设。

16. 六年之后进行了一项后续审查，以确定该战略实施的程度，并辨明那些在实施这项商定的战略方面特别成功的各种办法。该审查还研究了遇到的各种限制和障碍，找出了自实施该战略以来取得的经验教训。

17. 审查发现，1992 年“重新确定优先事项”工作使难民署在欧洲联盟的工作重点普遍有了积极的改变。因此，难民署在有关国家处于一种更有影响的地位。尽管有许多办事处可以做更多的工作，但审查发现，在减少个案工作所用时间方面取得了很大进展。审查还指出了能够加强努力的一些领域。

18. 高级管理委员会赞同评价的结论并指示欧洲局在欧洲代表特别会议上就该报告的建议采取后续行动。这些努力正在继续，但一般而言，两次评价结论得到执行的程度可以被认为令人满意。

四、审查马里/尼日尔遣返工作

19. 难民署反复强调通过诸如评价等学习工具改进应急反应的重要性。为确保通过此类工作进行学习成为普遍的做法，难民署备急和应急科开始系统地要求评价各项关键的紧急行动。通过这些努力，难民署指望发展一系列实际的案例研究报告，从而确保在各项新的业务中获得的许多经验不至丢失。

20. 因备急和应急科的要求进行的第一项评价分析了马里/尼日尔遣返和重新融合行动中出现的许多问题和经验教训。该行动早期的缺陷提供了许多教训。这一时期遇到的困难一般并非由于政策的问题，而更多的是难民署过去不得不面对的一类执行的问题，包括人员短缺、规划问题、缺乏有效的跨界合作和基本设备迟迟不能运达等。

21. 评价查明了应当解决的一些方面的问题。建议所有重大行动都设一个总部工作队，工作队应当确保该地区各办事处之间的充分协调。此种行动还应当部署充分数量的有经验的工作人员和接受了入门培训的新工作人员，与符合要求的技术人员一道工作。此外，评价指出，需要在发展区域通讯网络的同时发展适当的登记系统。最后，研究报告建议，在从救济转向发展的过渡期中，在逐步结束工作之时需要编制一本完成工作的记录，并向有关政府、捐赠者和发展机构介绍尚未得到满足的各项需求。

22. 作为助理高级专员启动的后续进程的一部分，备急和应急科目前正在设计一个讲习会和培训班，讲习会和培训班将借鉴评价的内容。备急和应急科以及业务部重返社会科目前还在审查遣返和康复指南，以确保这些指南借鉴了评价中查明的许多经验教训和最佳做法。为确保各项业务活动之间分享获得的经验，正在要求从事遣返和重新融合方案的所有办事处分析评价中提出的经验教训并在其业务活动中加以采用。

五、审查难民署在非洲大湖地区的康复活动

23. 在非洲大湖地区出现难民紧急情况之后，难民署在布隆迪、刚果民主共和国和坦桑尼亚联合共和国受难民影响的地区开展了一些重大的康复活动。为了努力

审查这些活动的初步结果，并为了记载从这些努力中获得的经验教训，难民署高级管理委员会要求对该地区的康复活动进行一项评价。

24. 非洲大湖地区的经历为难民署提供了许多经验教训。特别是，报告指出，当难民署寻求在紧张局势或国内冲突的情况下保护难民之时，可以用康复方案来引入一种稳定的因素，而且，从事这些活动的外地工作人员的存在有助于难民的保护。

25. 评价最后还认为，这些活动与冲突后发展方案衔接的可能性有限，从而引起了对难民署投入能否持续的关注。难民署的许多康复项目本来可以在很大程度上受益于与更大的战略和长期方案的联系。有了这样的联系，难民署就可以使自己的努力从属于由有关各部和各机构协调的努力，在目标地区有更长期的存在。因此，评价的结论是，必须尽一切努力尽可能早地建立此种联系。

26. 研究报告还着重指出，难民署的短期项目执行程序与发展准则不太适应，准则要求较长的时间框架，要求在规划和分发资金方面有更多的发展专门知识。因此，评价建议，凡有可能，难民署的康复活动都应当作为一个全面战略的一部分，在这个全面的战略中，难民署的作用在时间上是有限的，在这段时间之后则指望发展机构来带头。在难民署必须发挥带头作用的情况下，许多康复项目的时限可能必须延长，以便能够进行一项详细的规划和作出可行的执行安排。这可能意味着用较长期的承诺取代速效项目，可在信托基金之下供资。最后，评价指出，交接的时机至为重要。如果这一进程拖延到逐步撤出的计划作出之时，将很难说服姐妹机构承担难民署所发起活动的责任。

27. 在业务部会议讨论了评价的结论和建议之后，助理高级专员指示业务支助司带头编写有关康复的政策指南。预期政策指南将概列出难民署开始卷入此类努力的情况和情形，并在可能的范围内提出一个有关卷入性质和范围的框架。助理高级专员还要求业务部考虑到难民署至今所获得的经验教训，为难民署工作人员和非政府组织编写执行指南。此外，该报告还为在其他地区从事康复方案的工作人员所分享。这些工作人员被要求将评价中提出的经验教训纳入他们自己的方案。

六、难民署有关难民妇女、儿童和环境政策遵守情况调查

28. 一段时间以来，难民署一直关注有关难民妇女和儿童以及环境事务等优先政策的遵守情况。尽管在这些方面取得了很大的进展，但负责执行这些政策的人仍不断地指明一些重大的缺陷。为了评估本组织执行这些优先政策的努力，难民署评价股进行了一项难民署有关难民妇女、儿童和环境政策遵守情况调查。

29. 概要的结论是，尽管人们日益注重这些政策，但其遵守情况尚未达到希望的程度。为了开始眼前的后续活动，助理高级专员首先确保该报告为所有难民署工作人员分享。难民署高级管理委员会随后讨论了这些政策的执行问题，业务部还就这一问题安排了半天的会议，以便找出工作人员能够用来确保执行的一些具体措施。扼要说来，商定了下列措施：

- (a) 难民署将把男女平等分析和儿童权利方案规划纳入国别报告和业务计划工作；
- (b) 办事处将界定具体的业务指标，旨在监督使男女平等成为主流这一方面的进展和解决难民儿童的需求；
- (c) 将解决这些问题的责任列入职业管理系统所有管理人员的业绩评价；
- (d) 业务支助司将使儿童政策优先事项和男女平等分析在其所有职能中成为主流；
- (e) 难民署总部办事处和外地工作人员将密切合作，找出各种差距，找出适当的反应措施并制定可以衡量的指标；
- (f) 澄清并概述各种政策和指导方针，以利于理解和推动执行；
- (g) 难民署外地和总部工作人员将着手查明并草拟各种最佳做法；和
- (h) 难民妇女问题高级协调员将在总部支持扩大性别问题网络。

最后，大家商定，在 1999 年余下的时间内，将作出重大努力，加强难民署对这些关键问题反应的力度。

七、难民署工作人员培训审查

30. 难民署工作人员培训现在几乎遍及难民署全球活动的每一个方面。难民署每年花费 500 多万美元就各种各样的主题对所有各类工作人员进行培训。培训的领域从传统的难民保护和方案管理到诸如信息交流、谈判、计算机扫盲以及管理和实施变革技术等技巧。以人/日计的培训量过去几年急剧上升。现在每年有 8,000 多人参加难民署 17 个不同的“培训提供者”组织的一项或多项培训活动。

31. 难民署在过去 12 年中所发展的培训方案的数量和种类给人以深刻的印象。尽管如此，人们日益意识到，为了评估难民署目前的培训安排和指导是否能够有效地推进难民署的战略和业务目标，审查培训问题会很有用处。难民署高级管理委员会成员很想确定目前的努力是否很适合难民署新的组织结构和最近采用的职业管理系统。

32. 评价在其主要结论中认为，依靠独立培训提供者有许多好处，但也导致培训方案越来越零散，培训方案必须重新集中于总的组织目标。审查呼吁将培训更好地纳入一个人力资源战略，并建议难民署更好地利用有关非正规学习的新的办法。

33. 尽管该报告在难民署年度评价报告最终完稿之时才刚刚散发，但难民署工作人员培养科就已在开始考虑该报告的许多结论了。而且，助理高级专员将与高级管理委员会有关工作人员磋商，确定如何最好地开展后续活动，以便加强这一重要的活动领域。

八、进展评价

34. 在本报告期结束之时，正在对难民署的备急应急状况以及对科索沃危机的反应情况进行一项大的独立评价，正在对难民署加强国家非政府组织的努力以及对难民署非工作人员培训活动进行评价。

35. 预期难民署新近强调联合评价和评价的透明度将宣告一个评价和分析新时期的到来。这些新的办法是鼓励在整个组织采用更加开放和渐进的管理风格的一种努力。而且，人们认为，这些办法还将导致难民署业务活动的改变和改进，有助于在工作人员中间促进一种学习的文化。

-- -- -- -- --