联合国 E/AC.51/2017/2

经济及社会理事会

Distr.: General
12 January 2017
Chinese
Original: English

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

对联合国难民事务高级专员公署的评价

内部监督事务厅的报告

摘要

全球冲突造成流离失所者人数更多，并更加多样化，截至 2015 年中，这一人数已接近 5 800 万。自联合国难民事务高级专员公署(难民署)于 1950 年成立以来，其作用已扩大，以便应对这些挑战。虽然难民署的任务是解决难民问题，但它还通过机构间框架参与境内流离失所者相关工作，这一群体主要由国家负责。

内部监督事务厅(监督厅)审查了难民署在执行任务的整体过程中面对同时涉及难民和境内流离失所者的“混杂情形”时参与这两个群体的相关工作以及为援助他们而与其他方面互动的相关性和有效性。评价侧重于 21 个混杂情形，并运用了调查、访谈、实地访问、焦点小组、案例研究、文件审查和二级数据分析等方法。

尽管在同时涉及难民和境内流离失所者的 21 个混杂情形中，有一半以上在过去三年出现了难民数量增加的情况，难民署仍开展了关键的援助和保护活动，在多数情形下保持或提高了受援助难民的比例。不过，援助营外难民仍有难度。合作伙伴和工作人员对难民署在难民工作的大多数关键成果领域取得的业绩一般给予正面评价。难民署为难民开展的咨询工作也得到基本正面的评价，但在就难民关切的问题向他们回复处理情况方面不太有效。

17-00511 (C) 250117 270117

请回收

通过由机构间常设委员会确立的框架，难民署在混杂情形下参与境内流离失所者相关工作的作用更加明确。难民署就参与该群体相关工作所作的决策更加系统化，其在领导协调群组方面发挥的作用符合人们认为难民署具备的组织优势。不过，在这些群组作用中，难民署为境内流离失所者开展的具体活动和参与该群体相关工作的程度在国家一级各不相同。

难民署通过在援助境内流离失所者方面发挥的协调作用，在全球范围内为应对境内流离失所问题作出了积极贡献，大多数外部利益攸关方和工作人员对难民署在混杂情形下协调援助境内流离失所者的工作给予正面评价。不过，国家一级明显存在业绩差异和导致协调工作复杂化的问题。影响协调工作业绩的因素包括资源、工作人员技能和专门的群组牵头机构。

整体而言，难民署在机构间常设委员会系统内承担的援助境内流离失所者的角色没有影响其在混杂情形下履行更广泛的援助难民的授权职责。在援助难民的职责受到影响的几个案例中，这种影响并非完全是负面的，而且参与境内流离失所者相关工作对协调难民工作的影响也微乎其微。

随着难民和境内流离失所者继续增加，同时涉及这两个群体的情况会继续对难民署和整个人道主义系统构成挑战。本评价确定了若干需要进一步研究的全系统问题，包括执行 2014 年难民署和人道主义事务协调厅关于混杂情形的联合说明。

监督厅向难民署提出三项重要建议：

(a) 改进国家一级监测营外难民的工作；

(b) 坚持就针对有关意见采取的行动向难民作出回复；

(c) 制定针对具体国家的协调战略。

目录

页次

一. 导言和目标 4

二. 背景 4

A. 历史和任务 4

B. 结构和治理 5

C. 全球战略优先事项和成果框架 5

D. 关注对象 5

三. 方法 7

四. 评价结果 9

A. 公署在所有复杂情形中向难民提供了至关重要的援助并开展了保护活动 9

B. 对公署在混合情形中就境内流离失所者问题所能发挥作用的界定更为清晰，但其参与水平仍参差不齐 13

C. 尽管在国家一级有一些复杂的问题，但公署通过自身的协调作用，已对在混合情形中回应境内流离失所者要求工作作出了积极贡献 17

D. 总体上公署参与境内流离失所者的相关工作并没有对其在混合情形中的难民工作造成不利影响 20

五. 结论 21

六. 建议 23

附件

2016 年 4 月 5 日联合国难民事务高级专员公署政策制订和评价处给内部监督事务厅检查和评价司的备忘录 24

一. 导言和目标

1. 内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司根据监督厅为查明方案评价优先事项进行的风险评估，确定对联合国难民事务高级专员公署(难民署)进行评价。方案和协调委员会选择在将于 2017 年 6 月举行的第五十七届会议上审议对难民署的方案评价(见 A/70/16)。大会第 70/8 号决议核准了这一决定。

2. 监督厅的总体参照框架载于大会第 48/218 B 号、第 54/244 号和第 59/272 号决议以及秘书长关于设立监督厅的公报(ST/SGB/273)，该公报授权监督厅发起、开展和报告该厅认为在履行职责时所需采取的任何行动。《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》对监督厅的评价工作作了规定(见 ST/SGB/2016/6，条例 7.1)。

3. 评价的总体目标是尽可能系统和客观地确定难民署在执行任务的整体过程中面对同时涉及难民和境内流离失所者的混杂情形时参与这两个群体的相关工作以及为援助他们而与其他方面互动的相关性和有效性。评价的主题源于评价启动文件所述的方案级风险评估。[1] 此次评价是根据联合国系统内的评价准则和标准进行的。[2]

4. 监督厅征求了难民署管理层对报告草稿的评论意见，并在编写最后报告时考虑到了这些意见。难民署的正式答复载于本文件附件。

二. 背景

A. 历史和任务

5. 难民署由 1949 年 12 月 3 日大会第 319(IV)号决议设立。1950 年 12 月 14 日大会第 428(V)号决议(附件)通过的《难民署规约》规定，其任务是向难民提供国际保护和寻求持久解决难民问题，任务期限于 2003 年延长“至难民问题得到解决”(见 A/67/6/Rev.1)。大会还扩大了难民署的核心任务职责，将无国籍者纳入其中。此外，在联合机构间办法下，难民署还被赋予了援助境内流离失所者的具体职责。

6. 难民署的整体目标是“确保向难民和难民署关注的其他人提供国际保护，并力求通过与各国和其他组织合作，包括通过提供人道主义援助，永久解决他们的问题”(见 A/67/6/Rev.1)。由于最近的危机，被界定为难民署“关注”对象的流离失所者剧增，从 2012 年的 3 580 万增至 2015 年的 5 790 万。[3]

---

[1] 监督厅检查和评价司启动文件：联合国难民事务高级专员方案评价，任务号 IED-15-004(2015 年 6 月 26 日)。

[2] 由联合国评价小组于 2005 年发布。

[3] 见“难民署 2015 年年中趋势”(难民署，2015 年)，表 1，最后一行。

7. 规定难民权利的主要文书和支持难民署工作的法律框架是 1951 年的《关于难民地位的公约》和 1967 年的《公约》议定书，两份文书分别有 145 和 146 个缔约国。[4] 对于境内流离失所者，国家当局负有在各自管辖范围内向流离失所者提供保护和人道主义援助的主要责任。

B. 结构和治理

8. 难民署由高级专员领导。高级专员负责指导难民署工作，并设有一名副高级专员和两名助理高级专员(分别负责业务和保护)向其提供支持。

9. 公署接受大会和经济及社会理事会的管理，每年向这两个机构报告工作。目前由 98 个国家组成的执行委员会每年 10 月举行会议并核准两年期方案和预算。

10. 难民署的总部主要位于日内瓦。总部包括执行办公室、七个司和五个区域局(见 A/AC.96/1125 和 Corr.1)，其外勤业务遍布 126 个国家的 456 个地点。[5]

C. 全球战略优先事项和成果框架

11. 难民署的成果框架以全球战略优先事项的形式阐明了难民署的目标，这些目标包括：

(a) 有利的保护环境；

(b) 公平的保护程序和文件记录；

(c) 防范暴力和剥削；

(d) 基本需求和服务；

(e) 增强社区权能和自力更生；

(f) 持久解决办法；

(g) 对紧急状况的反应。

D. 关注对象

12. 截至 2015 年中属于难民署任务范围的 5 790 万人被称为关注对象，他们分为以下几类(见表 1)：

(a) 难民：因担心遭受迫害或不加区分的暴力而处于原籍国境外并需要国际保护的人；

(b) 寻求庇护者：庇护或难民地位申请正在审理当中的人；

---

[4] 截至 2015 年 4 月。

[5] 见《难民署 2016-2017 年全球呼吁》。

(c) 难民回返者：在返回原籍国后有限的一段时间内属于难民署关注对象的人；

(d) 无国籍者：不被任何国家视为其国民的人；

(e) 境内流离失所者：被迫逃离家园或惯常居住地但没有越过国际承认的国家边界的人；

(f) 境内流离失所回返者：得到难民署保护和(或)援助并已返回原籍地的境内流离失所者。

表 1

联合国难民事务高级专员公署各区域局 2015 年的关注对象

(百万人)

	难民署保护或援助的境内流离失所者[a]	难民和处境与难民相似者	属于难民署无国籍问相关任务范围者	难民署的其他关注对象[b]
欧洲	2.6	3.5	0.6	—
亚洲-太平洋	3.0	3.8	1.8	—
美洲	6.5	0.8	0.1	—
非洲	8.7	4.1	1.0	—
中东/北非	13.3	3.0	0.4	—
共计	**34.0**	**15.1**	**3.9**	**5.0**

资料来源：“难民署 2015 年年中趋势”。

说明：关注对象总人数为 5 790 万。

[a] 包括处境与境内流离失所者相似的人。

[b] 包括寻求庇护者、境内流离失所回返者和难民回返者。

公署的资源

13. 2014 年，执行难民署活动所需的资源总额为 66 亿美元，比 2012 年增加 53%。2014 年，实际收入为 36 亿美元，实际支出为 34 亿美元。在难民署预算中，不到 1%由联合国经常预算供资；其余 99%由自愿捐款供资。[6] 2015 年，难民署有 9 728 名工作人员，其中 88%在外地。[7]

14. 难民署的预算分为四个支柱，这四个支柱在一定程度上对应了关注对象的主要分组。图一按对象类型列示了 2014 年用于满足关注对象综合需求的预算以及支出。难民所占比例最高，占所需资源总额的 74%和实际支出的 76%。

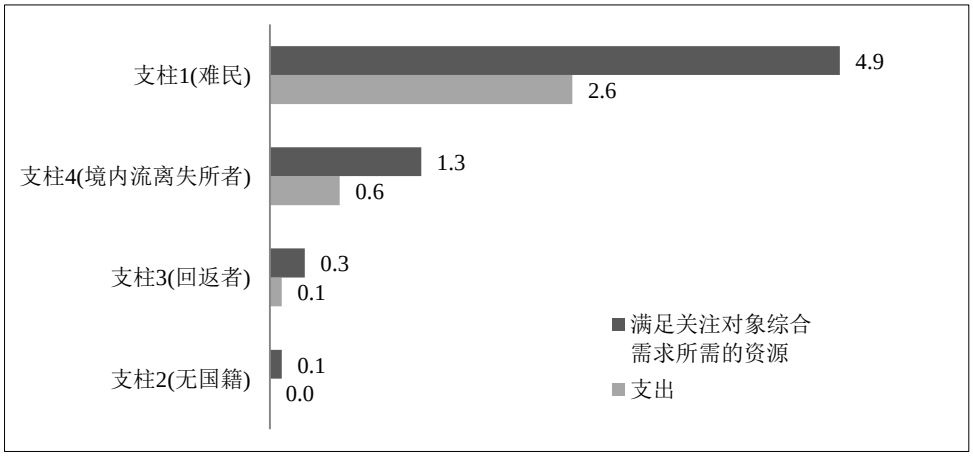
[6] 难民署，《难民署 2014 年全球报告》(2015 年)，第 135 页。

[7] 难民署，《难民署 2016-2017 年全球呼吁》(2015 年)，第 2 页。

图一

按对象类型分列的公署 2014 年最终预算和支出

(十亿美元)



资料来源：《难民署 2014 年全球报告》。

公署在同时涉及难民和境内流离失所者的混杂情形下开展的工作

15. 1993 年，大会申明支持难民署向境内流离失所者提供人道主义援助和保护，“尤其是在这些努力有助于防止或解决难民问题时”。大会将难民署参与境内流离失所者相关工作的依据界定为“根据秘书长或联合国各主要主管机关的明确要求，并征得有关国家的同意”。[8] 大会还规定了开展此类努力的标准，包括这些努力“不得损害公署有关难民的任务授权以及庇护制度”。[9]

16. 1991 年，大会通过了第 46/182 号决议，设立机构间常设委员会，由紧急救济协调员担任主席。2012 年，人道主义事务协调厅指出，第 46/182 号决议让紧急救济协调员肩负起在复杂紧急情况下“协调人道主义援助”的责任。2013 年，难民署指出，其本身的规约将难民署置于“国际难民响应系统的核心，包括在协调职能方面”。2014 年，与难民和境内流离失所者有关的职责在 14 个混杂情形下相互重叠，联合国同时针对难民和境内流离失所者采取应对措施。难民署和人道主义事务协调厅在 2014 年关于混杂情形和实际协调的联合说明中试图澄清各种作用和职责。

三. 方法

17. 本评价审查了难民署在同时涉及难民和境内流离失所者的混杂情形下开展的工作，无论难民署是否参与了境内流离失所者相关工作，混杂情形的定义是

[8] 见大会第 48/116 号决议，第 12 段。

[9] 见大会第 69/152 号决议，第 11 段。

截至 2014 年同时收容了 1 万名以上难民和 1 万名以上境内流离失所者的国家。评价框架由 21 个此类混杂情形构成：阿富汗、孟加拉国、布隆迪、喀麦隆、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、印度、伊拉克、肯尼亚、利比亚、马里、尼泊尔、尼日尔、巴基斯坦、塞尔维亚、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、乌干达和也门。这些国家共分别占全球 1 500 万难民的 41%和 3 400 万境内流离失所者的 73%，共分别占难民署 2014 年难民和境内流离失所者方面总支出的 48%和 82%。

18. 本评价总体上侧重于过去三至四年的情况。评价结果以多个数据源的三角计量方法为依据。评价工作采用了收集定量和定性数据相结合的方法，具体如下：

(a) 派团前往日内瓦、刚果民主共和国(金沙萨、戈马、布卡武和乌维拉)、伊拉克(埃尔比勒和杜胡克)和马里(巴马科和法拉古阿朗)，包括访问收容关注对象及族群的营地、直接观察情况、沟通和开展难民署业务；

(b) 在总部和外地共进行 151 次半结构化访谈，采访对象包括难民署工作人员、合作伙伴、捐助方、各国政府、难民、境内流离失所者和其他利益攸关方；

(c) 对两个非随机样本进行网络调查，其中一个样本由 21 个混杂情形下的难民署专业人士以及总部和外地的实务人员组成；[10] 另一个样本由 21 个混杂情形下的联合国和非政府组织合作伙伴组成，包括业务合作伙伴、难民署牵头或与其他方面共同牵头的群组成员、群组间协调员和人道主义协调员；[11]

(d) 在刚果民主共和国、伊拉克和马里与难民和境内流离失所者进行 13 场焦点小组讨论；

(e) 运用从访谈、调查、文件审查和二级数据来源获得的数据，对 21 个混杂情形中的 11 个进行深入的案例研究，[12] 并对成果和促成因素进行国家间比较；

(f) 审查选定的关键文件样本，其中包括业务计划、内部指示和报告、全球和业务层面的协调文件以及相关评价；

---

[10] 工作人员调查发送给了由 1 407 名工作人员组成的非随机样本；共有 398 名工作人员作了答复(答复率为 28%)。黎巴嫩和土耳其工作人员的答复没有纳入国家一级的分析，但纳入了全球一级的分析，因为这两个国家未列入最终选定的 21 个混杂情形。

[11] 合作伙伴调查发送给了由 1 362 名合作伙伴工作人员组成的非随机样本；共有 276 人作了答复(答复率为 20%)。

[12] 11 个案例研究涉及阿富汗、喀麦隆、刚果民主共和国、伊拉克、利比亚、马里、巴基斯坦、南苏丹、苏丹、阿拉伯叙利亚共和国和也门。选择这些国家的依据是(a) 难民署参与境内流离失所者相关工作的情况、(b) 人口和预算规模、(c) 地域代表性以及(d) 多种协调安排和各种流离失所的综合情况。未被选为案例研究对象的 10 个混杂情形包括难民署没有参与境内流离失所者相关工作的所有 6 个情形。

(g) 分析难民署方案数据、人口和预算数字以及从难民署全球焦点数据库获得的业务层面数据。

19. 监督厅在为本次评价收集数据时遇到三个主要的制约因素：缺乏一致和全面的难民署监测及业绩数据，这限制了国家间比较；工作人员和合作伙伴调查的答复率低；确定了与全系统协调架构有关但超出评价范围的若干问题。

20. 监督厅在开展评价工作过程中向难民署了解过情况，感谢难民署提供合作与协助。

四. 评价结果

A. 公署在所有复杂情形中向难民提供了至关重要的援助并开展了保护活动

21. 尽管过去 3 至 4 年中，在 21 个复杂情形中多半有难民人数增加的情况，但难民署在大部分复杂情形中仍保持或增加了受援难民的比例。

22. 2014 年底，在 21 个复杂情形中有超过 610 万名难民，[13] 自 2012 年以来总体增加近 100 万名。在这 3 年间，难民人数在超过半数的复杂情形中(21 个中的 13 个)有所增加，在 6 个情形中基本持平，在两个情形中有所下降。

23. 为应对这一挑战，难民署报告称 2014 年在 21 个情形中援助了难民人口总数的绝大多数(87%)；在 6 个情形中得到援助的难民百分比有所增加，在 12 个情形中基本持平，在 3 个情形中有所下降。在 21 个情形中的 14 个，难民署援助了 88%至 100%不等的难民，在两个情形中分别援助了 61%和 74%的难民。在其余 5 个情形中援助率低于 50%，其中包括：在两个情形中，国家政府直接向某些难民民众提供援助；在两个情形中，正发生大范围冲突，严重限制了人道主义准入；在一个情形中，政府限制接触大量难民民众。下文表 2 说明了在过去 3 年按混合情形分列的难民人口与难民署援助人数和趋势。

表 2
2012 至 2014 年 21 个混合情形中的难民人数、趋势和公署提供的援助

		人口(千)		得到难民署援助的人口(百分比)	
难民署的参与	业务活动	2014 年	趋势	2014 年	趋势
难民和境内流离失所者	阿富汗	300	↗	100	→
	喀麦隆	264	↗	94	→
	乍得	453	↗	100	↗
	伊拉克	271	↗	100	→

[13] 本报告列出的难民人数基于难民署数据，这些数据有一些估算成分。挪威统计局和难民署 2015 年的一份报告显示，23%的难民人口数据或是估算所得，或是结合估算和登记所得(见 E/CN.3/2015/9)。

难民署的参与	业务活动	人口(千) 2014 年	趋势	得到难民署援助的人口(百分比) 2014 年	趋势
	利比亚	28	↗	100[a]	→
	尼日尔	78	↗	100	→
	南苏丹	248	↗	100	→
	叙利亚	149	↘	17	→
	也门	258	↗	46	↘
	布隆迪	53	↗	100	→
	马里	15	→	100	↗
	巴基斯坦	1 506	→	100	→
	塞尔维亚	44	→	18	↗
	刚果民主共和国	120	↗	74	↗
	苏丹	278	↗	88	↗
仅难民	孟加拉国	232	→	14	↘
	埃塞俄比亚	660	↗	100	→
	印度	200	→	13	↗
	肯尼亚	551	→	100	→
	尼泊尔	38	↘	61	↘
	乌干达	386	↗	100	→
共计		**6 132**	**↗**	**87**	

资料来源：难民署《全球趋势》和《年中趋势》等出版物。

注：基于 2015 年年中的数据。

24. 2014 年，在 21 个混合情形中，52%的难民居住在营地外。难民署制定了一项政策，寻找替代营地的办法，承认生活在社区可提供更多增强复原力、独立性和正常生活的机会。[14] 尽管难民署已开始收集关于这一政策执行情况的资料，[15] 但没有关于难民署向营外难民提供援助情况的全面分类数据。实地访问实例说明了援助在覆盖未入营难民方面的挑战。在所访问的大部分难民居住在营地外的两处情形中，接受面谈的一些伙伴和工作人员表示，难民署对未入营难民的援助是薄弱环节；在一处情形中，由于准入问题和资金短缺，难民署的援助主要侧重于营内难民。而在另一处情形中，来自直接观察和焦点小组的数据显示，营外难民与营内难民相比，获得基本服务的可靠途径较少。[16]

[14] 见难民署，“难民署营地替代办法政策”(2014 年)。

[15] 见“难民署营地替代办法诊断工具：2015 年全球成果”。

[16] 在访问的第 3 个情形中，所有难民均在营外。

伙伴和工作人员在除实现持久解决办法外的其他方面对难民署的业绩总体评价积极

25. 本次评价定义的 4 项主要难民成果如下：

(a) 免遭迫害和暴力；

(b) 缓解其他保护风险；

(c) 满足基本需求；

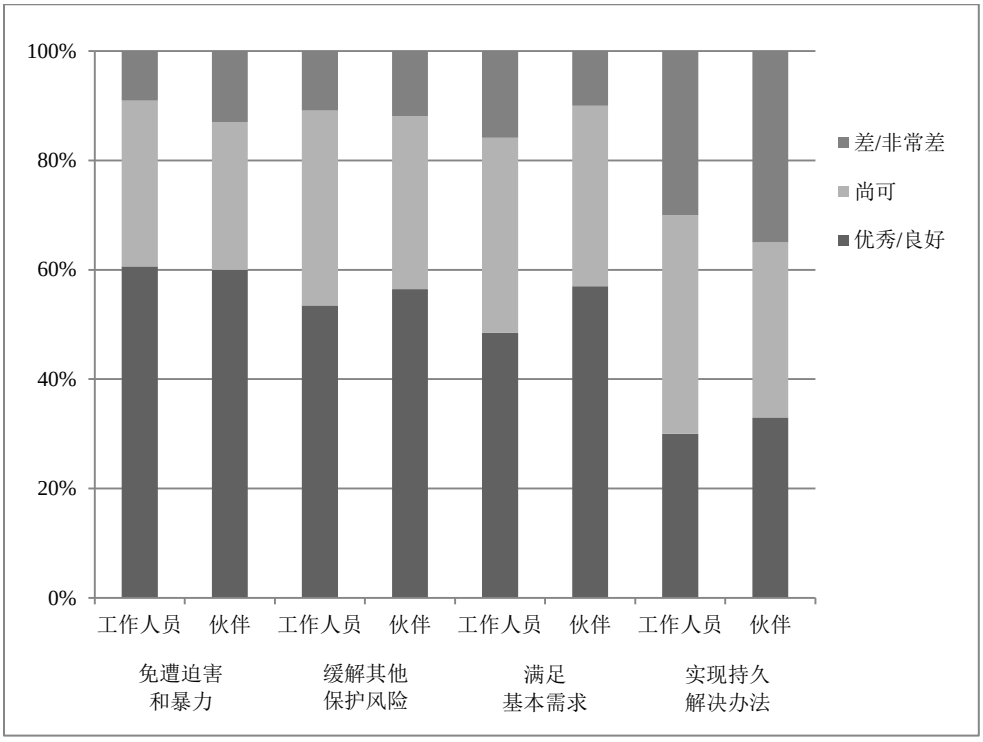
(d) 实现持久解决办法。

26. 如图二所示，在所有 21 个情形中，接受调查的伙伴和工作人员对难民署在保护方面的业绩评价积极。在外地工作地点接受访谈的伙伴和工作人员在谈及难民署过去 3 到 4 年的主要成功时也最常提到保护工作。

27. 在对难民署满足难民基本需求的业绩进行评级时，57%的伙伴认为业绩良好或优秀，而持有这种看法的工作人员比例为 49%。在持久解决办法方面，仅有三分之一接受调查的伙伴和工作人员对难民署的业绩持积极意见，确认了监督厅 2014 至 2015 年对难民署的评价报告(E/AC.51/2015/5)中提到的外部挑战。

图二

伙伴和工作人员对公署的业绩评级基本类似



资料来源：监督厅的工作人员和伙伴调查。

工作人员还报告说，在三分之二混合情形中难民成果有所改善

28. 21 个混合情形的工作人员接受了调查，就涉及 4 项关键难民成果的每项成果的趋势发表看法，这些趋势受难民署业绩和外部因素影响。在 14 个情形中，工作人员注意到 4 项难民成果中至少有 3 项在过去 3 到 4 年间呈现积极趋势。在工作人员没有报告有改进的其余 7 个情形中，存在严重的业务挑战，包括难民人群高度不安全且无法接触、政治不稳定和(或)收容国政府施加限制。

29. 在每项成果领域方面，在 21 个情形的 14 个中，工作人员报告称，免遭暴力和迫害以及缓解其他保护风险在过去 3 到 4 年有所改善。同样，在 21 个情形的 14 个中，工作人员报告称，满足基本需求也得到改善。在为难民实现持久解决办法方面，在 21 个情形的 15 个中，工作人员报告称，有关成果有所改善。

在实施参与性进程方面，尽管在 21 个混合情形中难民署在管理难民期望方面存在挑战，但与难民的协商总体良好

30. 难民署的业务需要根据年龄、性别和多样性办法以及对受害民众负责办法，进行参与性需求评估，为方案设计和资源分配提供信息。[17] 难民署在这方面的业绩总体良好。对 2014 年 21 个混合情形中的年龄、性别和多样性报告进行审查时发现，其中 19 个情形已运用年龄、性别和多样性办法进行了参与性需求评估，且这 19 个情形均已把评估成果纳入 2015 年的规划和方案拟定工作中。参与性办法在不同的行动中有差别，包括在一些选定营地与不同年龄的男女难民群体进行半结构性对话，以及与营内和未入营情形的难民进行协商。有一项业务侧重于回返者和境内流离失所者方面的正式活动。有两个情形没有进行正式活动，因为所在的开展业务国面临严重的安全挑战。不过，有一个情形报告称，正在推动关注对象非正式地参与规划进程。

31. 在接受访谈的外地伙伴中，42%也对难民署与关注对象的沟通表达了积极看法，但有 15%表示仍需改进。此外，在接受访谈的外地工作人员中，大多数(70%)对难民署与关注对象的沟通表达了积极的看法，列举了参与性需求评估、年龄、性别和多样性政策以及其他定期沟通的形式，但有 28%表示仍需改进。接受访谈的外地工作人员报告称定期使用关注对象的反馈，为规划和方案拟定工作提供信息。在包括监督厅访问过的两个情形中在内的至少 4 个情形中，难民署根据关注对象的意见，逐渐改成对一些难民社区实行现金援助方案拟定办法。此外，监督厅观察到，难民可通过各种渠道直接表达需求或通过执行伙伴表达意见，包括与根据年龄和性别多样性挑选出的人员组成的难民委员会定期互动。

32. 然而，实地访问揭示，难民署及其伙伴在管理关注对象的期望以及通报就其关切所作的各项决定以闭合反馈环等方面所面临的挑战。在 3 个实地访问团造访

[17] 见难民署，“年龄、性别和多样性政策：同人民和社区一道促进公平和保护”。

的地方进行的焦点小组讨论中，参与讨论的难民对难民署提供的援助水平表示高度不满，并且几乎一致要求难民署提供更大力度的援助。他们还对他们与难民署的沟通程度表示失望。接受访谈的几个伙伴和工作人员承认，可能没有向目标社区充分沟通供资制约因素。

B. 对公署在混合情形中就境内流离失所者问题所能发挥作用的界定更为清晰，但其参与水平仍参差不齐

通过人道主义群组系统，公署参与境内流离失所者相关工作的各项因素变得更为清晰

33. 与难民署对难民的作用和问责有清晰界定不一样的是，难民署在有关境内流离失所者方面所发挥的作用过去 40 年里一直在变化。从 1970 年代到 1990 年代，难民署参与境内流离失所者相关工作的决定一直由难民署管理层根据大会的标准并在逐案的基础上酌情作出。难民署参与境内流离失所者工作的部门也存在差异，例如粮食、医疗卫生和教育。[18]

34. 不过，难民署参与境内流离失所者相关工作目前在很大程度上是由机构间常设委员会人道主义群组系统界定的框架规定的，此系统于 2005 年推出，并于 2011 年由转型议程加以进一步阐述。[19] 根据这一框架，机构间常设委员会已为参与的人道主义机构指定了全球群组协调领导责任。难民署牵头全球保护群组，并共同牵头(a) 营地协调与营地管理群组以及(b) 应急住所和非粮食物品群组。国家一级的群组是根据需要以及机构间常设委员会商定的整套标准启动的。

35. 因此，难民署参与涉及境内流离失所者情况的各项决定已变得更为系统化。这在总部工作人员访谈中有所反映。在访谈中，难民署在机构间常设委员会中的作用最常被列举为难民署参与的主要原因。近三分之一受访的总部工作人员也主动谈到是否有资源可用是一个参与因素，因为难民署对境内流离失所者相关活动的资助因项目而异，且在其支柱预算结构之下专用于此类民众。难民署一直努力厘清并进一步巩固参与境内流离失所者相关工作的法律基础和原则，这方面最近的一项工作是 2014 年发布了一份指导说明。该指导说明指出，参与境内流离失所者相关工作的目的是“加强难民署在涉及难民的工作和涉及境内流离失所者的工作之间的互补性和协同增效”。[20] 在这份指导说明中，难民署按照其群组承诺

[18] 见“难民署援助境内流离失所者的业务经验”(难民署，1994 年)；“保护境内流离失所者和难民署的作用”(难民署，2007 年)。

[19] 机构间常设委员会 2012 年引言段和简编文件以及 2013 至 2015 年间制订的规程中阐明了转型议程的行动。“群组”是由机构间常设委员会指定的协调机构，由人道主义行动主要部门的人道主义组织构成。“部门”具有类似职能，但普遍在机构间常设委员会框架之外，难民事务应对工作由难民署牵头。

[20] 见难民署，“难民署参与境内流离失所情况的相关工作：临时指导”(2014 年 3 月)。

和成果框架，确定了对境内流离失所者的优先干预措施，这些措施被称为“境内流离失所者足迹”。[21]

36. 工作人员还报告称，难民署在境内流离失所者问题上发挥的作用更为明确。所有接受访谈的总部工作人员在被问及明确度时均表示，作用变得更加明确，不过有些人说仍需进一步改进。工作人员调查的大多数答卷者报告称，在过去 3 到 4 年中，难民署在全球境内流离失所者问题上发挥的作用变得更加明确或保持不变(分别为 43%和 37%)。19%的人认为作用变得不那么明确，大部分持有这种看法的人来自 21 个情形中的 6 个。

公署应对境内流离失所者问题时发挥的群组牵头作用与其组织优势大致吻合

37. 难民署的群组牵头作用符合其比较优势。尤其是在谈到难民署的独特价值时，最常提到的是保护方面的专门知识，有三分之一的受访伙伴和工作人员主动提及此点，这符合难民署在全球保护群组和国家一级群组所起的牵头作用。所有访谈对象主动谈及的难民署第二和第三大增值领域分别为其应急反应能力以及其在住所和营地管理等方面的技术知识。伙伴调查的答卷者还最常提到难民署的协调和(或)伙伴关系、保护方面的专门知识和能力以及与境内流离失所者打交道的独特优势。

38. 在接受调查的伙伴中，68%的表示，总体而言，难民署在境内流离失所者相关工作中发挥着适当的作用。那些认为难民署没有发挥适当作用的伙伴主要谈到了协调方面的不足和与境内流离失所者互动不足——表明负面评价涉及的更多是难民署的业绩而不是其作用。

公署在混合情形中对境内流离失所者的牵头安排和支出大致符合其界定的群组责任和组织目标

39. 难民署在国家一级的牵头安排大致反映了其自身的全球协调作用。如图三所示，难民署在全部 11 个案例研究中牵头或共同牵头了保护问题群组或部门。在住所和非粮食物品问题群组活跃的 10 个案例中，难民署牵头或共同牵头了其中的 8 个，还领导或共同领导了营地协调和营地管理群组活跃的所有 7 个案例。在 11 个案例的两个中，难民署的参与在应对当地需求时超越了这 3 个群组的任务范围以及自身的能力：它共同牵头了苏丹的回返、恢复和重返社会部门以及伊拉克的现金工作组。

[21] 难民署随后于 2016 年 1 月发布难民署参与境内流离失所情况相关工作业务准则。

图三

公署在混合情形中在境内流离失所者的国家一级响应协调机制中的作用在很大程度上符合其全球作用

	保护	住所	非粮食物品	营地协调和营地管理	其他
阿富汗	群组共同牵头机构	群组共同牵头机构		不适用	多部门牵头机构
喀麦隆	部门共同牵头机构	不适用			多部门牵头机构
刚果民主共和国	群组牵头机构	没有发挥牵头作用		工作组共同牵头机构	
伊拉克	群组共同牵头机构	群组共同牵头机构		群组共同牵头机构	现金工作组牵头机构
利比亚	部门牵头机构	部门牵头机构		不适用	
马里	群组牵头机构	群组牵头机构			
巴基斯坦	群组牵头机构	群组牵头机构		群组牵头机构	
南苏丹	群组共同牵头机构	没有发挥牵头作用		群组共同牵头机构	
苏丹	部门牵头机构	部门牵头机构		不适用	回返、重返社会和恢复部门共同牵头机构
阿拉伯叙利亚共和国	部门牵头机构	部门共同牵头机构		部门牵头机构	
也门	群组牵头机构	群组牵头机构			

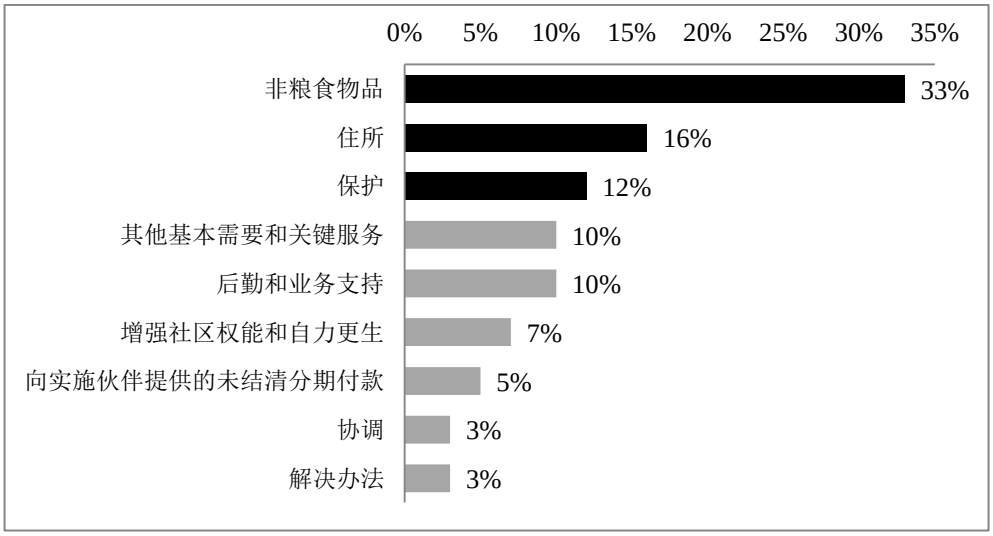
资料来源：监督厅访谈、人道主义应急计划和国家一级协调文件汇编。

40. 按部门分列的有关涉及境内流离失所者的支出数字也反映出难民署在混合环境中侧重其分组领域的责任。如图四所示，2012 至 2014 年期间支出最高的 3 个部门为非粮食物品(占境内流离失所者相关总支出的 33%)、住所(16%)和保护(12%)，符合难民署身为 3 个群组牵头机构的责任。包括协调在内的额外开支类别也可能有涉及群组的开支。

图四

按部门分列的公署 2012 至 2014 年间在 21 个混合情形[a]中有关境内流离失所者方面的支出集中于其担任牵头机构的领域

(占用于境内流离失所者的总支出的百分比)



[a] 包括 21 个混合情形中的业务开支：阿富汗、孟加拉国、布隆迪、喀麦隆、乍得、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、印度、伊拉克、肯尼亚、利比亚、马里、尼泊尔、尼日尔、巴基斯坦、塞尔维亚、南苏丹、苏丹(包括苏丹共同人道主义管道)、阿拉伯叙利亚共和国(包括安曼的叙利亚难民区域难民协调员办公室)、乌干达和也门。

资料来源：难民署管理系统更新项目的数据。

然而，在发挥群组作用方面，公署在国家一级参与境内流失所者相关工作的具体活动和参与程度不尽相同

41. 对“境内流离失所者足迹”的分析显示，难民署在境内流离失所者方面的活动大致符合其分组领域。难民署根据参与境内流离失所者相关工作的 2014 年指导说明中阐明的优先措施分析了 2016 年国家一级计划。21 个混合情形中的 7 个已完成足迹看板工作；在这 7 个情形中，80%与境内流离失所者相关的活动属于足迹范围。余下 20%不属于足迹的活动中，约有一半仍属群组领域，但不属于难民署确定的优先领域。[22]

[22] 监督厅的分析基于涉及境内流离失所者的 7 个国家一级足迹看板(难民署，2015 年)。

42. 然而，11 个国家案例研究显示，在这些广泛的群组领域中，难民署在有关境内流离失所者方面开展的具体活动呈现巨大差异。在应对当地需求时这样做是适当的，在某些情形中情况正是如此；但在另一些情形中，这些差异则较成问题。在 1 个有严重保护关切的情形中，保护协调活动主要限于召开会议和协调保护监测，而在其他情形中，这一职能涵盖了彻底的需求评估、有关 4 个 W 中的 3 个 W 的制图[23] 以及为填补援助差距开展的筹资活动。此外，保护活动贯穿各领域这一性质本身，使得对保护干预措施的内涵有不同解读。营地协调和营地管理以及住所的综合性也凸显了难民署牵头或共同牵头的群组具有相互关联的性质。例如有一次，住所群组成员对水、环境卫生和个人卫生群组上缺乏进展感到失望，后者缺乏进展导致住所活动方面的延迟以及出现有关难民署是否应该参与提供水、环境卫生和个人卫生的讨论。虽然全球群组为协调员提供指导并确定了其职权范围，[24] 在实地的实际应用可能会不一致——在 11 个案例的 5 个中，一些受访工作人员和伙伴指出了这一问题。

C. 尽管在国家一级有一些复杂的问题，但公署通过自身的协调作用，已对在混合情形中回应境内流离失所者要求工作作出了积极贡献

大多数外部利益攸关方和工作人员对公署在混合情形中有关境内流离失所者的协调工作表现评价积极，尽管在国家一级的业绩有明显差异

43. 虽然各国政府对援助和保护境内流离失所者负有首要责任，但在政府能力不足或政府本身是导致危机者的情况下，人道主义系统在危机应对中要发挥关键作用。与其需对难民负责不同的是，难民署是有关境内流离失所者的集体应对工作的一个推动者。因此，评估这一贡献需要重点关注其协调作用和业务活动。

44. 大多数接受调查的难民署伙伴对难民署在有关境内流离失所者协调工作方面的业绩持积极评价。61%的受访者表示，难民署的贡献促成了在开展业务国给境内流离失所者带来更好的结果。如表 3 所示，大部分受访者还对难民署在若干关键领域的表现持积极评价。

表 3

伙伴对难民署伙伴关系的评级总体积极

伙伴关系领域	优秀或良好评级(百分比)
伙伴与难民署的总体伙伴关系	63
难民署对伙伴的工作和专门知识的了解	65
难民署与伙伴分享信息	66
难民署对有关境内流离失所者的活动的协调规划所作贡献	67
难民署就其应对境内流离失所者需求的变化与伙伴进行协商	70

资料来源：监督厅伙伴调查。

[23] 3 个 W 指的是群组成员活动的“何人、何事、何地”制图；4 个 W 还包括“何时”。

[24] 全球保护群组的职权范围、营地协调和营地管理工具包和住所协调员工具包。

45. 在接受调查的工作人员中，微弱多数对难民署在保护工作、住所、营地协调和营地管理等方面开展的协调持积极评价(分别为 58%、54%和 53%)，但指出在“减轻境内流离失所者其他保护风险”方面仍有改进余地，58%接受调查的人员对难民署在这一领域的协调业绩给予差评。

46. 受访的外地伙伴和工作人员对难民署在有关应对境内流离失所者需求方面的伙伴关系持类似看法，大多数受访者表示总体上是积极的——人数是持负面看法的受访者的 3 倍。他们最常提到，难民署在保护问题群组和信息共享方面的牵头作用是优势。然而，受访的外地伙伴也最常提到难民署在保护问题群组中发挥的牵头作用较弱，这反映了伙伴观点的多重性。

47. 在 11 个案例研究的 6 个中，难民署在有关境内流离失所者的协调方面，工作表现总体效果良好。不过伙伴和工作人员报告称，在部门间或一国内，久而久之业绩会有差异。在一个案例中，虽然一些受访者指出在首都一级有着有效协调，在外地工作地点的另一些受访者则对难民署在保护问题上的协调，尤其是信息分享感到失望。在另一个案例中，总部受访者认为，难民署的表现成问题，但外地受访者则报告称，尽管一开始存在问题，但难民署在牵头或共同牵头的群组中发挥了强大职能。

48. 特别是在保护问题的协调方面，对保护情况的独立全系统审查指出，结果好坏参半。虽然审查涵盖了混合和非混合情形，但审查发现在保护问题群组中的表现不恒定，指出“保护问题群组的业绩在一国内部以及在不同的情况下都有很大差异……。在一些情况下，保护问题群组是制定战略的场所；在另一些情况下，它主要作为信息交流平台运作，并不作出战略决定的场所。”[25]

49. 就象难民工作一样，在难民署对境内流离失所者相关工作的参与方面，对营内民众相关工作的参与力度更强，尽管绝大多数境内流离失所者并不居住在营地里。[26] 难民署共同牵头的领域之一(营地协调和营地管理)主要涉及营地。在营地外开展的住所工作难以量化，因为无法获得关于营地外境内流离失所者援助情况的统一数据。2013 年布鲁金斯研究所的一项研究指出，关于未入营境内流离失所者的人口数据不足，从而使援助的发放更为复杂。[27] 在 3 次实地访问的两次期间也观察到对营外民众援助水平较低，在这些地点的境内流离失所者的焦点小组讨论中也提到了这一点。但在一些个案研究中，被纳入国内援助制度则意味着需要较少的外部援助，而在其他个案研究中，无论在住所等部门还是在人道主义准入有限的地理区域，对境内流离失所者的援助仍有很大缺口。

[25] 见 Norah Niland 及其他，“对人道主义行动中保护情况的独立全系统审查”(挪威难民理事会，2015 年)，第 7.2 章。

[26] 难民署没有正式估计未入营境内流离失所者人口，但监督厅根据来自“难民署全球趋势：2014 年强迫流离失所”的数据计算，2014 年大约有 99%的非难民者居住在营地外。

[27] 见“悄声观察：营地外的境内流离失所者”(布鲁金斯-伦敦经济学院境内流离失所问题项目，2013 年)。

在难民与境内流离失所者同处一个地理区域的一些情形中，与伙伴之间的关系出现紧张

50. 对于难民与境内流离失所者同处一个地理区域的混合情形中，难民工作应由哪个实体发挥牵头机构作用，目前仍没有明确说明，这导致在协调中出现了一些复杂情况。2014 年，难民署和人道主义事务协调厅签署了关于复杂情况与实际协调的联合说明，以便“在已任命一名人道主义协调员，且难民署牵头的难民行动也在进行中的复杂的紧急情况或自然灾害中，简化和理顺领导与协调安排”。该协定规定，“难民与境内流离失所者同处一个地理区域时”，为两个群体进行的业务协调和援助发放应合并为难民署各部门或机构间常设委员会群组管辖下的一个单一结构，但并未具体规定在何种特定情况下适用哪一种。紧急救济协调员的任务是在“充分尊重人道主义伙伴任务规定”的基础上与人道主义伙伴协调，这意味着解决办法不应由紧急救济协调员单方面施加。[28]

51. 在涉及难民与境内流离失所者同处一个地理区域的所有 6 个案例研究中，难民署保留了难民工作牵头机构的作用，在 6 个案例研究的 4 个中则选择保留独立平行的难民协调安排。其为难民进行的筹资活动在很大程度上仍保持独立。[29] 一些人道主义伙伴认为，难民署在难民协调方面的独立自主办法缺乏通融，导致在案例研究中的 3 个案例里，与毗连而居的民众之间出现紧张关系。此外，一些案例中的伙伴和工作人员指出，难民署和机构间常设委员会之间平行的筹资和报告流程导致效率低下。在另一个案例中，因难民署与伙伴在应对难民需求中到底适用部门还是群组办法上出现了分歧，两者的合作受到阻碍。

有助于难民署在混合情形中实现良好协调的因素包括充足的资源、工作人员技能和专职群组牵头人

52. 受访的总部和外地伙伴以及工作人员最常指出，促进良好协调的有 3 个因素。外地受访者最常提到的促进改善协调的主要因素是协调资源的水平和可得性。最常提到的第 2 个因素是有正确的技能组合。在所有 3 个实地访问团以及在其他 4 个国家案例中，对难民署协调业绩的评级可部分归因于具体的协调员及其在领导和推动实现群组目标方面的技能。难民署学习中心推出了一门关于协调的课程，但只有大约 60%的现任协调员上了这门课。高更替率也使得难以持续部署拥有强大协调技能的工作人员。第 3 个因素涉及资源，即有一名专职群组协调员。在 11 个案例研究的 5 个中，受访者指出，在任命了专职群组协调员、而不是在难民署国家办事处内也担任职务和承担责任的“兼职”群组协调员后，协调有所改进。

[28] 见大会第 46/182 号决议。

[29] 难民署为难民工作发出的呼吁纳入有独立预算的全球呼吁。在 11 个案例研究中，这些呼吁已纳入机构间常设委员会的年度联合呼吁，但在其中 10 个案例中，难民署的难民工作均有单独预算项次。联合国难民事务高级专员方案执行委员会授权难民署独立筹资(见 www.unhcr.org/3ae69efa0.html)。

在那些个案中参与了协调工作的一些伙伴和工作人员也指出，有了专职群组协调员后，减少了代表难民署和代表群组需求之间在人们眼中的利益冲突或实际的利益冲突。

D. 总体上公署参与境内流离失所者的相关工作并没有对其在混合情形中的难民工作造成不利影响

53. 大会强调，难民署开展的境内流离失所者相关工作“不得损害公署有关难民的任务授权”。监督厅评估了难民署参与境内流离失所者相关工作是否对其开展难民工作，尤其是促进保护难民和向其提供援助以及有效协调难民对策的能力造成了不利影响。

难民署在混合情形中参与境内流离失所者相关工作基本没有对其难民保护和援助工作产生明显影响

54. 在大多数情况下，难民署在混合情形中参与境内流离失所者相关工作似乎并未影响到该署的难民保护和援助工作。在全球范围内，三分之一受采访的外部利益攸关方表示，这项工作总体上没有影响到难民署的难民任务，一些利益攸关方称，这归功于难民署把难民放在了优先位置上。在最近参与了混合情形工作并对其进行了调查的难民署工作人员中，48%的人表示，过去三四年间，难民署参与境内流离失所者相关工作总体上没有影响到该署实现难民保护/援助成果的能力。监督厅评估了 11 个案例，在其中 7 个案例中没有发现任何证据显示，难民署近年来参与境内流离失所者的相关工作对其促进难民保护或向难民提供援助的能力造成了影响。在这 7 个案例中，难民或境内流离失所者问题的应对措施具有鲜明的地域性(独立运作，并且大多有单独供资)，或者难民署明确把难民放在优先位置。

公署参与境内流离失所者相关工作在某些情况下影响了其难民工作，尽管这些影响并不完全是负面的

55. 在 11 个案例研究的 4 个案例中，有证据表明，难民署参与境内流离失所者相关工作影响了其难民工作。在一个案例中，政府对难民署开展的境内流离失所者保护活动有负面看法，并因此限制该署的外地人员部署，这对该署在一次难民紧急情况中作出有效反应的能力造成了不利影响。在另外三个案例中，境内流离失所者的涌入使得在资源分配上不得不进行权衡，从而制约了难民行动的开展。总体而言，在由于应对境内流离失所者问题而对难民工作造成的影响中，受访工作人员提到最多的是资源分流。在这三个案例中，接受难民署保护和援助的境内流离失所者人数，在 2013 到 2014 年间从 190 万人增至 650 万人，后者是前者的 3 倍多，相关支出从 6 800 万美元增加到 2.63 亿美元。与此同时，难民署在这些行动中用于难民活动的支出从 2013 到 2014 年间减少了四分之一，减至 2.39 亿美元，尽管接受援助的难民人数有所增加。这意味着分摊到每个难民头上的支出减少，其中基本需求和基本服务，主要是提供住所和非粮食物品方面的支出削减 21%

到 57%不等。[30] 尽管如此，但由于这三个案例中的难民行动都已设立超过两年，因此 2014 年支出削减的影响相对有限。

56. 不过，在这三个案例研究中，对境内流离失所者的援助也加强了难民保护。在其中两个案例中，工作人员指出，难民署向难民和向境内流离失所者提供的援助的差距缩小，有助于缓解由于认为对两个群体的援助有别而造成的群体间紧张关系，从而减少了这种紧张关系对难民构成的威胁。[31] 在第三个案例中，难民署向境内流离失所者提供的援助对难民保护工作产生了积极影响，原因是东道国政府因此更加认识到难民署的相关性，难民署从而得以成功倡导加强对难民保护工作的重视。

公署参与境内流离失所者相关工作对其在混合情形中协调难民对策所造成的影响很小

57. 难民署在混合情形中对难民应对措施的协调基本有效。在接受调查的行动伙伴中，大多数(65%)对公署在混合情形中的难民活动协调工作的评价为良或优，相比之下，差评和劣评的比例为 14%。在难民署同时参与难民和境内流离失所者工作的 14 个混合情形中，有 10 个情形反映了这一总体比例。此外，在 11 个案例研究的 7 个中，行动伙伴和难民署工作人员报告一贯未出现过难民协调问题。在其他 4 个案例中，协调出现问题的情况一般仅限于难民对策的初始阶段，并且大多已在数据收集时已解决。[32]

58. 有两个关键的基本因素为难民署有效协调难民对策提供支持：公署任务的明确性及其为难民调集资源的能力。难民署利用自身的授权任务，在所有 11 个案例中发挥了难民对策牵头机构的作用。在研究的所有案例中，难民署在规划和编制预算[33]时所采用的基于需求的办法也有助于确保难民救援资金。相比之下，在联合国所有联合呼吁程序中，对所有境内流离失所者工作的规划和预算采用基于资源的办法。

五. 结论

59. 随着难民和境内流离失所者人数的不断增加，两个群体混合流动的情形将继续给难民署和整个人道主义系统带来挑战。难民署根据自身任务，在保留对难民的主要责任的同时，通过发挥符合其核心组织优势的协调作用，为应对境内流离失所者问题作出贡献。难民署更加重视参与境内流离失所者的相关工作，并没有对其履行核心难民任务的能力造成不利影响。

---

[30] 基本需求和基本服务包括水、住所、粮食、环境卫生和个人卫生、医疗保健、非粮食物品、能源和教育。

[31] 在难民与境内流离失所者混居的 6 个案例中，工作人员指出其中 5 个案例存在此类风险。

[32] 这些问题包括难民署未能有效领导技术部门，角色混淆以及由于无法直接进入难民所在地而限制了领导作用的发挥。在所有四个案例中，初期难民援助的提供均受到不利影响。

[33] 2010 年开始。

60. 系统的相互关联性质意味着本评价中确定的结果具有全系统影响，这是评价答复者多次提出的观点。由于境内流离失所者是其所在国的国民，因此人道主义机构不能象难民署对难民负责一样地承担或接过对他们的责任。在多个群组根据一项人道主义应急计划负责交付成果时，这种缺乏问责的情况就会产生问题。为试图解决这个问题，机构间常设委员会开展了对受影响民众负责的相关工作，并把“最后提供者”职能分配给群组牵头机构，对牵头机构的定义如下：

> 根据准入、安全和可用资金情况，群组牵头机构……须做好准备，确保[在人道主义协调员的领导下]提供所需服务，以填补该群组确定并反映在人道主义应急计划中的关键缺口。[34]

61. 机构间常设委员会认识到，即使这一水平的问责也较为复杂，因为涉及到诸如保护、营地协调和营地管理等交叉部门。委员会指出，“各部门牵头机构有责任确保在人道主义应急存在严重缺口的任何地方，不断开展宣传工作并向利益攸关方解释制约因素”。[35]

62. 难民署在难民问题上的任务和责任明确，而与之形成鲜明对比的是，整个系统在境内流离失所者问题上没有明确的非国家责任，这是某些混合情形中出现紧张关系并且相关努力效果不一的核心原因。难民署由于其授权任务而坚持难民优先的做法，并表示，难民身份本身就是一种脆弱性和保护风险，而境内流离失所者并不面临此种风险。然而在某些情形中，境内流离失所者越来越多地面临与难民类似的保护风险，他们有时身处相同的地理区域。

63. 本评价确定了超出本评价范围的若干全系统问题，需要作进一步审查。其中一个问题是联合说明的应用，包括哪些因素决定了合并后的协调结构由哪个机构领导，以及分析合并结构或平行结构哪种会给关注对象带来更好的结果。需要在全系统范围内审查的问题还包括商定境内流离失所者的数据收集和人口估计责任，以及就预算办法展开讨论。既然基于需求的预算使难民署得以更全面地了解难民需求，就境内流离失所者相关工作是否需要系统性地采用类似的预算体系进行机构间讨论，或许可以促进形成更协调一致的办法。随着人口数量和准入限制的增加，更全面的全系统人道主义应急将变得更为关键。

64. 难民署可作出调整以改善其贡献，并与合作伙伴共同倡导更有效的协调，但难民署只是这个比其自身大得多的系统的参与者之一，该系统还包括联合国其他机构、国际和地方非政府组织、捐助者、国家和关注对象。确保广泛地将受影响人口的需求和意见纳入规划和应对措施，是所有参与伙伴都将面临的主要挑战，但难民署凭借其全球领导地位和解决流离失所问题的专长，将在其中发挥指导作用。

---

[34] 见“国家一级群组协调参考模块”(机构间常设委员会，2015 年)，第 3 节。

[35] 见关于利用群组做法加强人道主义应急的指导说明(机构间常设委员会，2006 年)。

六. 建议

65. 监督厅向难民署提出三条重要建议。

建议 1（成果 A）

66. 在混合情形内部和不同混合情形之间，收集到的数据的范围和质量方面存在差别，特别是营内和营外难民的数据收集存在差别。**为解决这一问题，难民署应加强营外难民的数据收集工作，包括有关难民署所提供援助的数据，从而改善国家一级的监控。**

建议 2（成果 A）

67. 根据向受影响民众负责的政策目标，难民署应做更多工作，以弥合反馈环路，并让关注对象更加实质性地参与决策。难民署认识到，在促进以管理预期和不密集使用资源的方式进行有意义的参与方面存在挑战，因此，**应对相关努力进行系统化，持续和定期在每年参与性评估开始时，汇总对上一年的年龄、性别和多样性主流化战略评估结果的审查和协商意见，以及据此做出的决定和理由，并据此向难民回馈，就他们的意见开展了哪些工作。**

建议 3(成果 B 和 C)

68. 为确保协调工作能更有效和高效地促进应对境内流离失所者和难民的需求，**难民署应制定针对具体国家的协调战略，并酌情概述采用区域协调机制和(或)联合说明条款的情况，**可能包含以下内容：

(a) 决定采用单独的还是合并的协调结构，以及相关理由；

(b) 由难民署牵头或共同牵头的群组战略，此类战略应既反映全球群组规范和标准，又符合每种情况的现实因素；

(c) 定制国家和地方两级的难民、群组和部门协调员职权范围；

(d) 酌情任命一家非政府组织担任保护群组的共同牵头机构；

(e) 为人道主义国家工作队拟定有关境内流离失所者方面的优先事项做出贡献，并在随后的协调中考虑到这些优先事项；

(f) 进行数据收集和联合需求评估的计划。

主管内部监督事务副秘书长

海蒂·门多萨(签名)

2017 年 1 月 12 日

附件

2016 年 4 月 5 日联合国难民事务高级专员公署政策制订和评价处给内部监督事务厅检查和评价司的备忘录

内部监督事务厅(监督厅)在下文中列出了它收到的联合国难民事务高级专员公署(难民署)对其评价报告的评论意见全文。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对其评价报告的评论意见

1. 作为对你 2016 年 3 月 23 日就联合国难民事务高级专员方案评价报告给高级专员格兰迪的备忘录的回复，我在下文中概述了难民署对评价报告正式草案的主要意见。在此之前我想记录在案地表示，监督厅评价小组在整个过程中积极地与我们总部和外地的同事进行公开和建设性的对话，难民署对此感到满意，这对评价期间产生的深入见解和报告草案的质量起到了重要的促进作用。

2. 正如近年来人们普遍认识到的那样，人道主义系统目前承受着相当大的压力。包括难民和境内流离失所者在内的被迫流离失所者人数大幅增加，其中许多人陷入旷日持久的局势中，这给国际社会带来了尖锐挑战。不安全局势、暴力和对接触受影响民众的限制日益增加等问题常常制约保护和援助工作。尽管整体供资大幅增加，但财政资源并没有跟上全球人道主义需求的增加速度。

3. 在人道主义机构正努力更有效地满足受影响民众的总体需要之际，即将在伊斯坦布尔举行的世界人道主义峰会将审议一系列可能影响这些机构未来走向的政策、技术和财政问题。从这个角度来说，评价报告草案特别就难民署对难民和境内流离失所者所负的不同责任这个重要问题进行了及时反思。

4. 总的来说，难民署认为，报告草案很好地抓住了难民署根据自身任务开展难民工作时所涉的主要业务问题，以及它们同难民署作为由紧急救济协调员领导的、在机构间常设委员会背景下开展的工作的一部分而参与境内流离失所者工作时所涉问题有何不同。难民署很高兴地看到，报告草案承认了难民署的各项努力——难民署不仅成功应对了需要保护和援助的难民人数的不断增加，还基本坚持履行了对境内流离失所者的特定责任。难民署还感到满意的是，评价得出结论认为，履行上述双重义务并未对难民或境内流离失所者造成任何可观察到的不利后果。难民署注意到，评价报告述及与人道主义事务协调厅合作采取的举措，其中最突出的是联合说明，该说明旨在澄清混合情形中的领导与协调机制应如何在实践中发挥作用。

5. 难民署承认，需改进对营外难民的数据收集、监测和报告工作，并需要努力加强面向难民人口的反馈和沟通工作的一贯性。难民署还认识到，可能需针对特定国情制定具体的协调模式。因此，难民署接受监督厅提出的三条建议。所附汇总表中列出了难民署拟采取的行动。

6. 本备忘录所附的报告草案案文已纳入进一步的评论和意见，主要是为了着重指出一些不够清楚或需要更加准确或进一步阐述的内容。这些意见并不多，也没有争议性，这本身就是开展本次评价始终秉持精诚合作精神的例证。

7. 我谨借此机会向你和你的同事，特别是评价协调人的出色合作表示感谢。