



高级专员方案执行委员会
第七十四届会议
2023 年 10 月 9 日至 13 日，日内瓦
临时议程项目 5
审议关于方案和行政监督及评价的报告

评价报告

高级专员的报告

概要

本报告涵盖时期为 2022 年 7 月至 2023 年 6 月，报告根据高级专员方案执行委员会有关在年度全体会议上审议关于方案和行政监督及评价的报告的决定 ([A/AC.96/1003](#), 第 25(1)(f)(6)段)提交。



一. 导言

1. 难民署于 2022 年 10 月批准了一项新的评价政策。该政策以 2016 年的旧政策为基础，旨在将评价更牢固地融入本组织的工作实践，作为决策、宣传以及战略和方案选择的工具。该政策规定了评价的最佳使用方式和使用地点；制定了在国家一级开展评价和在区域一级建设评价能力的规范；并明确了角色、责任和问责制，包括落实建议的后续行动。目前正在制定支持启用新政策的战略。

二. 评价覆盖范围和质量以及组织对该职能的投资

2. 2022 年至 2027 年的新评价政策要求评价涵盖所有重大实质性政策以及 2022-2026 年战略方向下的成果领域。该政策还要求至少每五年对所有国家业务开展一次某种形式的评价活动。对以往评价的实质覆盖范围和地理覆盖范围进行了摸底，结果表明在所有成果领域都开展了评价活动。然而，地理覆盖范围的缺口依然存在，需要在 2024-2025 年的评价工作计划中予以解决(见附件二)。

3. 2023 年初，评价办公室对其外部质量保证机制进行了全面审查，包括对 2022 年完成的 18 份评价报告(12 份集中评价和 6 份分散评价)进行了独立审查。审查发现，虽然难民署报告的质量有所提高，但在评估是否纳入了具有不同脆弱性和需要的群体方面，仍有必要进行调整，以加强评价视角。由于这一问题在去年的质量评价中反复出现，已采取具体补救措施予以解决。

4. 评价办公室 2022 年和 2023 年的预算约为每年 650 万美元。这约占本组织预算总额的 0.11%，其中包括人员配备和集中委托评价，如果将分散评价包括在内，所占比重为 0.12%。新的评价政策要求难民署提供与本组织活动相称的适当评价预算。一些国家对工作人员的监测和评价能力进行了投资，部分原因是捐助方对项目评价的要求不断提高。此外，七个区域局中有五个设有高级区域评价干事，为管理层委托进行的分散评价提供端到端支助。

三. 相关性和使用情况

5. 评价办公室委托对发布于 2021 年的对难民署参与人道主义发展合作的评价开展了为期一年的独立后续行动，以跟踪管理层回应的落实情况。¹ 后续行动得出结论认为，难民署在履行管理层回应中作出的承诺方面取得了良好进展，更广泛地说，难民署仍然致力于加强与发展伙伴的接触并推行发展办法。具体而言，评价指出，计划对难民署财务和数据系统进行的变更和已完成的变更将使难民署更容易管理和跟踪发展伙伴的资金捐助，并为协助这些伙伴规划和交付被迫流离失所项目提供分析依据。后续行动指出，需要进一步明确国家业务并提供指导，并进一步调整难民署的资源分配框架，以提高难民署更好地规划和管理专用发展资金的能力。

6. 2023 年 2 月，即两项管理层回应完成一年后，对落实 2021 年儿童保护方案分散评价和审计所提建议的进展情况进行了评价。这两套建议互为补充，涉及战

¹ 可查阅 <https://www.unhcr.org/media/evaluation-unhcrs-engagement-humanitarian-development-cooperation-sep-2021>。

略、资源和规划、伙伴关系、案例管理、能力和监测等问题。总体而言，在起草儿童保护政策、将关键的儿童保护问题纳入至少 53 项行动的应急指南、风险登记册和多年期战略等方面取得了进展。虽然儿童保护活动的资源分配基准尚未确定，但正在制定指导意见和已核算成本的计划，区域局正在建立监督机制。目前正在采取一系列措施加强能力和案例管理，并最终确定儿童保护监测工具。总而言之，已在所有行动领域采取了落实建议的措施，但要确保在这一关键领域取得进展，仍有许多工作要做。

7. 2023 年，难民署批准了一项关于应急准备和应对的新政策。该政策反映了对大规模应急响应的评价中反复提出的一些建议，包括需要确保与处理境内流离失所局势的政策更加协调一致，就紧急情况后续阶段提供更多指导，并进一步明确如何参与处理自然灾害引发的紧急情况。评价办公室正与应急、安全和供应司密切合作，确保从评价中汲取的经验教训和评价提出的建议为《应急手册》的更新提供充分信息，这将是实施该政策的关键所在。

8. 2021 年苏丹国家战略评价处于报告阶段时，该国的政治事态发展对本组织业务的战略方向产生了影响。评价小组迅速做出调整，考虑到潜在的社会政治发展以及难民署在苏丹的任务和工作，提出了一些战略建议。通过将战略建议与既定的未来情景相关联，该评价为行动的方案拟订和分析提供了信息，对在其他危机局势中规划其他紧急行动至关重要。

9. 难民署正着手制定一些全球重点领域战略，以支持高级专员的战略方向。由以下工作产生的批判性分析有助于在这些全球战略中确定优先事项：对本组织为消除无国籍状态所做工作的评价、对本组织参与人道主义发展合作的评价、对本组织应对境内流离失所问题的业绩的证据综述以及本组织在方案拟订中为加强受影响人口的责任所做的工作。

四. 评价要点

A. 全球战略和重点领域

10. 本组织对受影响人口负责的方法综述涉及对 2018 年至 2022 年的 17 项独立评价² 进行审查。其目的是为本组织与社区的沟通方法提供信息，确保将服务对象的意见直接纳入决策和宣传中。综述显示，难民署的业务活动广泛使用各类方法和机制，定期与流离失所者和无国籍人进行协商和接触。难民署在受危机影响地区派驻人员，在运作过程中需要与流离失所者和无国籍人接触，这些都是开展参与性活动的有利因素。与此同时，综述显示，在不同的业务活动中，参与性做法的水平仍然参差不齐，并强调指出，仅有有限的证据表明，协商促成了方案、实施和优先事项的实际变化。

B. 应急响应

11. 2022 年，对本组织就阿富汗和埃塞俄比亚北部大规模紧急情况采取的应对措施进行了独立评价。这两项评价都评估了难民署在危机期间的行动，包括参与

² 这些评价涵盖应急响应、全球战略和政策以及区域和国家业务。

机构间协调、开展备灾活动、扩大进程和制定全面应对措施。评价发现，难民署成功地动员了针对境内流离失所问题的大规模有效应对措施，包括提供关键的保护服务。区域局在支持备灾工作方面发挥的作用被认为是应对措施及时有效的一个重要决定因素，特别是，难民署能够在阿富汗紧急情况发生的头几个月灵活地提供急需的现金援助。

12. 评价认为，需要进一步提高业务流程的效率，特别是在与执行伙伴订立合同、采购和人力资源部署方面。评价还强调了在严峻的人道主义局势下与事实上的管辖当局合作所面临的具体挑战。

C. 国家战略

13. 对津巴布韦的国家战略评价发现，难民署、津巴布韦政府和主要合作伙伴正按照地区发展规划，将东部与莫桑比克交界处的通戈加拉难民营改造成正规定居点，这项工作已经取得了进展。然而，鉴于资源有限，评价建议难民署认真评估其作用并进行结构性审查，以确保在适当的地点拥有具备适当技能的适当工作人员，同时利用其业务伙伴的能力。评价还建议难民署继续努力解决津巴布韦的无国籍风险。评价指出，一些关键步骤，例如将无国籍人纳入最近完成的人口普查，以及恢复由政府主要部委领导的高级别工作队和协调会议，都是朝着正确方向迈出的步骤。

14. 对尼泊尔的国家战略评价认为，难民署作为主张难民权利的机构继续发挥着关键作用。评价认为，在当前情况下，难民署逐步停止直接援助并将重点放在宣传上是适当的。评价得出结论认为，难民署与政府和包括当地伙伴在内的其他关键行为体建立了强有力的伙伴关系，难民署可以动员这些伙伴对难民提供支助。评价还确认，难民署 2023-2027 年多年期战略与该国的国家优先事项和目标完全一致。评价得出结论认为，难民署仍然需要根据其任务为不丹难民和其他难民制定生计方案。与此同时，评价认为，该战略应考虑到成果的可持续性。

15. 对厄瓜多尔的国家战略评价表明，难民署针对来自委内瑞拉玻利瓦尔共和国的难民涌入采取了全面、有效和注重保护的应对措施，尽管在主流移民叙事中倡导国际保护以及在联合应对措施中区分难民署的作用具有挑战性。虽然由难民署共同领导的难民和移民问题工作组在应对紧急需求并倡导提供资源方面取得了成效，但评价建议该平台将国家机构未来的能力建设列为优先事项。难民署加强了与私营部门和地方政府的合作，以改善生计，评价鼓励难民署继续朝这一方向努力。同样，评价指出，难民署在将新的伙伴组织纳入其战略的本地化支柱方面取得了成效，并应加强这方面的努力。

D. 联合成果和全系统成果

16. 秘书长 2022 年关于四年度全面政策审查执行情况的报告提议，在联合国可持续发展集团下设立全系统评价办公室，作为更广泛的改革议程的一部分。其目的是加强监督、透明度和问责制，激励联合国各实体开展关于评价的联合工作和集体学习，开展并推进全系统评价证据工作，以全面落实《2030 年议程》。

17. 然而，全系统评价和联合评价并非新鲜事务，难民署继续在机构间人道主义评价管理方面发挥关键作用。也门的全系统人道主义应急行动提供了一些良好做

法案例，表明难民署努力制定适当的应对措施，开展大规模需求评估，并根据难民的反馈调整方案³。最近，在难民署的支持下，对阿富汗和埃塞俄比亚机构间常设委员会采取的应急措施以及冠状病毒病(COVID-19)全球人道主义应对计划的实施情况进行了评价。与经济合作与发展组织——发展援助委员会成员合作开展了补充联合评价，专门审查疫情期间对难民的保护工作。

18. 对难民署—儿基会难民儿童联合行动蓝图进行了联合迭代评价，严格评估了2020年至2022年的实施情况和新成果，为正在进行的推广和战略决策提供信息。吸取的经验教训和良好的伙伴关系做法为2023年初启用的两个组织间的新战略合作框架提供了信息。评价发现，《难民问题全球契约》确保了利益的战略一致性，两个组织领导层的大力支持为合作奠定了坚实的基础。

19. 尽管有共同的战略愿景，但两个组织在将承诺转化为行动方面都遇到了挑战，包括严重缺乏额外资金。要应对这些挑战，需要强有力的业务领导和协调一致的机构优先次序。评价还发现了两个组织成功利用各自独特的优势、能力、专业领域以及与政府利益攸关方的关系来推动可持续变革的积极案例。与此同时，评价还认识到，需要由各国自身推动法律和政策变革，以采取加强难民融入的变革性措施，而诸如加强沟通等较为温和的办法虽然比较耗时，但非常有利于建立信任和理解，增强了这些努力的整体有效性。

20. 注意到在国家和区域两级委托开展的审查共同成果领域的联合评价数量有所增加。世界粮食计划署和难民署最近在黎巴嫩委托进行的一项总结性评价发现，尽管面临严峻的环境，但两个机构的联合多用途现金援助方案在满足极其脆弱的叙利亚难民的需求方面仍然具有现实意义。评价建议，进一步工作应侧重于更可持续的解决办法，以实现难民的自力更生，同时确保安全网惠及最弱势群体。

五. 建设本组织的评价能力

21. 除了加强人员配备外，还采取了若干措施来加强整个组织的评价知识和技能。2022年9月，为分散评价的管理人员组织了在线同行交流，旨在让他们熟悉现有的指导和支助服务。各区域局设有高级区域评价干事，使规划和管理分散评价的人员能够得到持续辅导和指导。应各区域局的要求，就2018年年龄、性别和多样性政策评价的实施情况以及对受影响人口负责的综述作了几次专题介绍。这些专题介绍为各区域局工作人员提供了机会，讨论在这些方法和相关核心行动方面取得的进展和今后面临的挑战。

六. 评价与成果管理制之间的联系以及外部伙伴的参与

22. 在过去12个月中，评价办公室与战略规划和成果司密切合作，为目前正在定稿的新成果管理制政策和难民署方案手册做出了贡献。特别是，纳入了关于评价规划、成本核算和管理的关键信息和资源。

23. 在外部伙伴的参与方面，去年成员国更多地参与了评价工作，包括参与讨论具体评价结果并参与评价咨商小组。评价办公室继续在联合国评价小组的工作中

³ 难民署增加了在偏远地区的流动干预，并根据社区的反馈，向面临被驱逐风险的城市难民提供租金补贴。

发挥领导作用。评价办公室还领导了联合国评价小组/经济合作与发展组织—发展援助委员会对联合国人口基金评价职能的同行审议，并于 2023 年 7 月向人口基金执行局提交了报告。

七. 创新

24. 为了综合评价结果，更高效地从大量独立评价中汲取经验，评价办公室一直在测试人工智能工具。评估办公室正在探索将语言学习模型用于开展综合工作以及对现有评价报告的比较分析和专题分析。

25. 继 2022 年发布关于对受影响人口负责的评价综述之后，评价办公室致力于研究如何将对受影响人口负责的原则应用于其自身的评价实践中。2023 年上半年，在毛里塔尼亚和尼泊尔开展的评价中，难民代表参加了国家一级的咨商小组，并与更广泛的难民社区代表讨论了评价结果。

八. 未来展望

26. 虽然本组织对评价的兴趣持续增加，但及时完成管理层委托的评价仍然是一项挑战，并且管理层对建议的回应经常会延迟。评价办公室将参与设计一个新的管理层回应跟踪和报告系统，战略规划和成果司将把评价报告纳入本组织定期报告和成果管理系统，以部分解决这一问题。

27. 评价办公室逐步扩大其团队技能的多样性，包括在知识管理、数据和统计以及通信等领域，以应对新的需求和机遇。虽然高级区域评价干事已证明其价值，但他们几乎没有能力对国家一级的评价进行专业管理。为使政策与资源更趋一致，2023 年将对该职能进行审查。

28. 展望 2024 年和 2025 年，全球工作计划中新增了两个重要的集中专题评价主题：一个是对难民署气候行动战略框架的形成性评价，另一个是对难民署为难民融入城市劳动力市场所提供支助的评价。还将开展多项人道主义评价，包括对 2023 年苏丹危机局势的应对措施进行评价。

附件一

2022 年 7 月至 2023 年 6 月已完成评价概览

评价	所涉国家
A) 集中评价	
组织政策、战略、专题	
人道主义发展合作—延长 1 年 (2021-2022 年)	全球、约旦、肯尼亚、毛里塔尼亚
对 2018 年年龄、性别和多样性政策 实施情况的纵向评价(第二年)	乍得、希腊、肯尼亚、墨西哥、泰国
国家战略	
北欧	丹麦、爱沙尼亚、芬兰、冰岛、拉脱 维亚、立陶宛、挪威、瑞典
尼泊尔	
津巴布韦	
厄瓜多尔	
南苏丹	
应急响应	
难民署就刚果民主共和国 2019- 2020 年境内流离失所紧急情况采取 的应对措施	
难民署就萨赫勒中部地区(布基纳法 索、尼日尔、马里)多重紧急情况采 取的应对措施	
难民署就埃塞俄比亚北部紧急情况 采取的应对措施	
难民署就阿富汗紧急情况采取的应 对措施	
机构间/联合	
难民署/儿基会难民儿童公平待遇 蓝图	孟加拉国、喀麦隆、厄瓜多尔、埃塞 俄比亚、洪都拉斯、印度尼西亚、伊 拉克、意大利、黎巴嫩、利比亚、巴 基斯坦、卢旺达、土耳其、乌干达

评价	所涉国家
对也门危机的机构间人道主义评价	也门
对 COVID-19 应对措施的机构间人道主义评价	全球
评价综述	
难民署对受影响人口负责的方法	全球
B) 分散评价	
区域和多国层面	
对西非和中非区域庇护所和安置点的评价	布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、乍得、马里、尼日尔、苏丹
高等教育奖学金计划	厄瓜多尔、约旦、卢旺达、南非、土耳其、乌干达
国家一级	
对乍得东部生计和经济包容项目的评价	
卢旺达 Misizi 沼泽地农业项目	
难民署—粮食署在欧洲平民保护和人道主义援助业务总司的组织下，在黎巴嫩开展的多用途现金援助联合行动(2019-2021 年)	
对哥斯达黎加基本需求和生计的评价	

附件二

2023 年 7 月至 2024 年 6 月正在进行和计划进行的评价概览

评价	所涉国家
A) 集中评价	
组织政策、战略、专题	
对 2018 年年龄、性别和多样性政策实施情况的纵向评价(最后一年)	乍得、希腊、肯尼亚、墨西哥、泰国
预防、减轻风险和应对性别暴力的方法(第一、第二阶段)	待定
难民署参与处理境内流离失所问题(2017-2022 年)	萨尔瓦多、伊拉克、尼日利亚、索马里
对区域化和权力下放办法的评价	待定
国家战略	
巴西	
洪都拉斯	
黎巴嫩	
马里	
毛里塔尼亚	
莫桑比克	
秘鲁	
塔吉克斯坦	
应急响应	
难民署就乌克兰危机引发的区域难民紧急情况采取的应对措施	匈牙利、波兰、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、斯洛伐克
难民署就乌克兰三级紧急情况采取的应对措施	乌克兰
机构间/联合	
对埃塞俄比亚北部人道主义危机应对措施的措施的机构间人道主义评价	埃塞俄比亚

评价	所涉国家
对阿富汗人道主义危机应对措施的机构间人道主义评价	阿富汗
B) 分散评价	
区域和多国层面	
儿基会/难民署/复兴信贷银行对非洲之角 R-WASH 多国方案的联合评价	埃塞俄比亚、索马里、苏丹
伊加特成员国《难民教育问题吉布提宣言》	吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、索马里、南苏丹、苏丹、乌干达
难民署/世界糖尿病基金会对非传染性疾病多国基线研究的联合评价	布隆迪、苏丹、坦桑尼亚联合共和国
对非洲开发银行萨赫勒五国集团成员国抗击 COVID-19 疫情项目的评价	布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔
对难民署支持西非和中非卫生、教育和经济包容工作的评价	喀麦隆、乍得、尼日尔
劳工组织/欧盟/难民署/移民组织/毒品和犯罪问题办公室对南部非洲混合移民问题应对措施的联合评价	哥斯达黎加、墨西哥、南非
对绿色融资机制的中期评价	全球
国家一级	
对宜家在埃塞俄比亚针对索马里难民和收容社区开展的生计和能源项目的终期评价	
对采用气候智能型农业和市场发展以改善卢旺达难民及其收容社区生计的基线评价	
对采用气候智能型农业和市场发展以改善卢旺达难民及其收容社区生计的终期评价	
对紧急中转中心的基线评价	卢旺达
乌干达生计项目	
2010-2022 年棉兰老岛境内流离失所者保护和解决方案	菲律宾

评价	所涉国家
拘留替代措施试点项目 Action Access(系列 2)	大不列颠及北爱尔兰联合王国
移民政策	北马其顿
对布基纳法索采用基于现金的干预措施促进生计和经济包容的评价	