



经济及社会理事会

Distr.: General
24 March 2016
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第五十六届会议

组织会议，2016 年 4 月 21 日

实质性会议，2016 年 5 月 31 日至 6 月 24 日

临时议程* 项目 3(c)

方案问题：评价

关于对人道主义事务协调厅进行方案评价的建议执行情况的
三年度审查

内部监督事务厅的报告

摘要

方案和协调委员会第二十二届会议决定，在对提交给该委员会的评价作出决定三年后需审查其建议的执行情况，本报告是根据这一决定提出的(见 [A/37/38](#)，第 362 段)。这次三年度审查确定了监督厅对人道主义事务协调厅(人道协调厅)进行方案评价后提出的五项建议已在多大程度上得到执行。

监督厅的评价建议涉及人道协调厅执行这项任务的相关性、成效和效率等各个方面。在其第五十三届会议结束时，方案和协调委员会建议大会表示注意到监督厅的评价报告。这次三年度审查确定，所有五项建议均已得到执行。还有早期迹象显示，因人道协调厅执行建议，产生了具体的积极成果。

* [E/AC.56/2016/1](#)。



建议 1 的重点是明确和说明人道协调厅在应急准备和减少灾害风险工作中的作用和职责，既包括在方案内部的作用和职责，也包括与同其协调的很多其他人道主义伙伴有关的作用和职责。人道协调厅从内部和外部两个层面执行了这项建议。在内部，人道协调厅进行了一次评价，以明确其在这一领域的广泛组织专长，并确定该厅各组织单位的作用和职责。在外部，人道协调厅已在机构间常设委员会备灾和复原力任务小组框架内开展工作，以制订一项共同备灾框架，国际减少灾害战略和联合国发展集团在 2013 年核可了该框架。有初步迹象表明，共同框架取得了积极成果。

建议 2 涉及需要人道协调厅设立一个高级快速部署机制，从而在紧急情况刚开始时就尽可能及时有效地予以应对。2013 年，通过方案内部的一系列举措和与其机构间伙伴配合，人道协调厅执行了这项建议。据报告，所有这些机制都取得了积极成果，从而加强了人道协调厅的能力，使其能够迅速调动具备适当技术和领导才干的工作人员应对 3 级紧急情况。人们还认为，机构间快速反应机制对机构间常设委员会各成员组织的 3 级紧急状况增援部署需求作出了明确的共同承诺，并提供了对这种需求的共同认识。

建议 3 涉及人道协调厅发挥领导作用，协调人道主义系统评估其在实施转型议程方面取得的集体成效，该议程是在监督厅的评价所涉期间开展的主要人道主义政策改革倡议。为了执行这项建议，人道协调厅率先建立了多个机制，以监测转型议程的实施情况，在国家一级收集相关数据，并根据在国家一级收到的资料推动集体行动。人道协调厅选择不开展在建议 3 下提出的一项任选行动，即完成对转型议程的机构间评价，但指出，它已牵头或支持多次机构间审查。人道协调厅声称，这些行动已充分应对这项建议的主旨。不过，由于将于 2016 年 5 月举行的世界人道主义首脑会议有可能引发又一轮改革，这项建议中与机构间评价有关的方面显得更加重要，这一评价使人道主义系统有机会吸取过去的经验教训，以便更好地塑造共同未来。

建议 4 的重点是，人道协调厅作为人道主义系统主要融资工具的管理部门，需要加强业绩监测、报告和评价机制。为了执行这项建议，人道协调厅在 2015 年公布了国家集合基金总框架，从而消除了应急基金和共同人道主义基金之间的区别，随后又公布了国家集合基金政策指示和业务手册。人道协调厅还推出了其他工具，比如赠款管理系统，这是一个为所有国家集合基金管理整个赠款生命周期的网络平台和强制性工具(2014 年)；业绩问责制框架；很多旨在支持该框架的举措。人道协调厅还在紧急救济协调员向中央应急基金的受援机构发出的正式分配信件中为其提供标准信息，其中涉及这些机构与人道主义协调员/驻地协调员共享信息的责任。人们认为，所有这些行动都已带来积极的变化，例如，流程得到简化，指导和期望更明确，业绩报告得到加强。

建议 5 涉及人道协调厅需要与其伙伴开展更密切的合作，以改进开展机构间联合评价的模式。为了执行这项建议，人道协调厅提出并与其机构间评价伙伴一起为这些评价制定了新的模式：机构间人道主义评价。2013 年，机构间常设委员会讨论并商定了这个概念，2014 年机构间人道主义评价指导小组拟订了准则。这些准则为机构间人道主义评价提供了一套标准作业程序(包括起因、时间表和程序)、方法以及治理和管理安排。迄今已在一系列人道主义行动评价中采用这些准则，并计划于 2016 年根据从这些最初案例中总结的经验教训和良好做法完善准则。人道协调厅在这方面取得的进展被视为积极进展，但对进展是否可持续提出了关切，因为人道协调厅的评价职能仍然得不到足够的资源，在方案内部缺乏充分的独立性，无法发挥其领导机构间评价的关键作用。

虽然在监督厅进行评价时，其中一些举措正在审议中，但主要受访者强调，建议为进一步取得进展提供了动力。虽然因执行这些建议取得了一系列积极成果，但如果要产生可衡量的长期影响，则有必要持续给予关注。

一. 引言

1. 方案和协调委员会 2013 年第五十三届会议审议了内部监督事务厅(监督厅)关于人道主义事务协调厅(人道协调厅)的方案评价报告(E/AC.51/2013/3)。
2. 委员会强调了人道协调厅在以下方面开展的重要工作：协调人道主义应急；为人道主义应急基金筹资和管理这些基金；为机构间常设委员会提供支持，特别是在实施转型议程方面提供支持。¹ 委员会建议大会注意到监督厅的评价报告(A/68/16，第 182 段)。
3. 本报告是根据对这些建议的三年度审查规定提出的，其中审查了报告所载五项建议目前的执行情况，以及执行这些建议是否已促进方案发生变化，如果是，在多大程度上促进方案发生变化。
4. 本次三年度审查采用的方法包括：
 - (a) 审查和分析通过监督厅问题追踪数据库监测的各项建议执行情况的两年期进度报告；
 - (b) 分析人道协调厅提供的关于建议所涉各种议题的相关信息、文件和报告；
 - (c) 采取有针对性的抽样办法对协调厅及其伙伴的 35 名高级管理人员和方案人员进行面谈或电话访谈。
5. 本报告载有在起草过程中人道协调厅提出的评论意见。最后草稿曾给人道协调厅看过，该厅提供了最后评论意见(见附件)。监督厅感谢人道协调厅在其起草本报告过程中给予的合作，并感谢其机构间常设委员会伙伴不惜时间提供见解。

二. 成果

6. 人道协调厅的任务是确保国际社会对灾害和紧急情况作出及时、连贯、协调和有原则的反应，并协助从紧急救济过渡到复原和可持续发展(见 A/70/6 (Sect. 27)，第 27.1 段)。监督厅评价后提出的五项建议涉及人道协调厅执行这项任务的相关性、成效和效率各个方面。
7. 所有五项建议均已得到执行，有一些证据表明，由此取得了具体积极成果。下文讨论了这五项建议中每项建议的执行情况。

¹ 转型议程包括一套具体行动，旨在转变人道主义界应对紧急情况的方式。该议程侧重于通过更有力量的领导、更有效的协调结构和经改进的问责制提高其共同应急工作的及时性和有效性。进一步信息见 <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>。

建议 1

明确和说明各自在备灾和减少灾害风险工作中的作用和职责

8. 建议 1 内容如下：

人道协调厅应与机构间常设委员会内部的伙伴，特别是与国际减少灾害战略及其秘书处和联合国开发计划署以及联合国开发集团密切合作，进一步明确和说明人道协调厅及其参与备灾和减少灾害风险工作的机构间常设委员会伙伴各自的作用和职责。

9. 这项建议涉及人道协调厅的备灾和减少灾害风险工作。人道协调厅通过两种方式执行了这项建议。首先，它进行了一次内部评价，评价刚好在 2013 年监督厅的评价报告印发之前完成。这次内部评价力求评估人道协调厅过去和目前在全球、区域和国家这三级开展的备灾工作，并查明已吸取的经验教训和良好做法。这次内部评价还建议调整和改正人道协调厅在这一领域发挥作用和履行职责的方式。有一项建议特别提到需要与联合国开发计划署(开发署)和其他机构间常设委员会伙伴协商，就人道协调厅在备灾方面的作用提出更高级别的政策声明。

10. 其次，考虑到内部评价的结论和建议，人道协调厅努力在机构间常设委员会框架内通过其备灾和复原力任务小组，² 建立一个经改善的应急准备能力建设共同框架。这一举措的结果是发布了应急准备共同框架，国际减少灾害战略和联合国发展集团在 2013 年核可了该框架。³ 2014 年向人道主义协调员和驻地协调员宣传了共同框架。

11. 共同框架建立在国际减少灾害战略对备灾的定义的基础上。它还支持以更协调一致的方式发展备灾能力，概述了机构间人道主义系统共同评估能力和需求的国家一级系统做法，并利用这一评估进行适当规划。为此，共同框架概述了所有行为体各自的作用和职责，规定人道主义和发展行为体以系统性的办法综合其在一国家一级作出的努力，以便共同支持国家和地方应急准备、应急和恢复能力的发展。该框架特别规定，驻地协调员将领导和协调联合国国家工作队成员和相关人道主义人员为支持各国的努力而开展的应急准备工作。该框架还规定，人道主义协调员将领导各项努力，以提高国家和地方当局的应急准备能力及其与国际组织合作的能力。

12. 据人道协调厅称，共同框架借鉴以往的减少灾害风险工作，有助于使所有相关行为体统一其对主要概念的认识，明确作用和职责，并与国家当局一起开展需

² 这个任务小组是由机构间常设委员会设立的，目的是在 2014 年和 2015 年执行备灾和复原力方面的优先事项。该任务小组由世界粮食计划署和联合国开发计划署共同主持，秘书处职能由人道协调厅提供。随着机构间常设委员会附属机构的重组，备灾和复原力任务小组将停止运作。继承机构将实施机构间常设委员会工作组 2016-2017 年优先事项。

³ 可查阅 https://interagencystandingcommittee.org/system/files/common_framework_for_preparedness.pdf。

求评估、规划和能力建设活动。共同框架印发仅有两年多，若在进行本次三年度审查时衡量因增强上述能力而取得的高级别成果(例如，改进的需求评估，国家和地方当局提高备灾和减少灾害风险能力等)或长期影响(例如，因能力增强而改善应急和恢复工作)，为时尚早。不过，对其短期影响进行的审查说明，已在共同框架倡议的基础上制订共同灾害风险管理计划，而主要利益攸关方着重强调，在过去，各组织以不协调的方式单独开展了这些努力。备灾和复原力任务小组计划进一步努力宣传共同框架，并确保其在 2015-2016 年得到执行。

13. 建议 1 已得到执行。为了使这项努力尽可能产生长期的全系统影响，人道协调厅应积极参与进一步宣传和实施共同框架的努力，并与其机构间常设委员会伙伴一起监测这种宣传和实施工作。

建议 2

建立一个高级快速部署机制

14. 建议 2 内容如下：

人道协调厅应确保有具备适当资历和技术能力的领导资源可迅速部署到外地，并在人道主义危机期间，特别是在发生重大紧急情况时保持这些资源。

15. 人道协调厅在协调国家一级和全球一级的人道主义系统方面发挥了重要作用。这项建议涉及需要人道协调厅设立一个高级快速部署机制，从而在紧急情况刚刚发生时就尽可能及时有效地发挥实地协调作用。这项建议中特别令人关注的是人道协调厅应有能力确保它有足够的人力资源可迅速部署到人道协调厅全组织紧急情况或 3 级紧急情况，这是机构间常设委员会界定的级别最高的紧急情况。⁴

16. 2013 年，通过在方案内部开展的以及与其机构间伙伴一起开展的一系列举措，人道协调厅执行了这项建议。首先，人道协调厅征聘了三名高级流动干事——两名 P-5 职等紧急增援流动干事和 1 名 P-4 职等业务稳定流动干事。在刚刚发生紧急情况时部署这些干事，时间最多三个月，以便为人道协调厅的业务提供领导力和稳定性。紧急增援流动干事牵头实际设立办事处，而业务稳定流动干事则为人道协调厅的某个办事处提供一般业务支持。最初设想这些干事的时间按 80%的时间在外地和 20%的时间在人道协调厅日内瓦或纽约办事处分配。如果未部署到外地，这些干事则与增援人员发展小组合作，制订和提供培训，并支持吸取经验的

⁴ 3 级紧急情况是指因规模、复杂性、紧迫性、应急能力和信誉风险而需要整个人道主义系统采取全组织一级的机构间重要应对措施紧急情况(见“启动人道主义全系统应急：定义和程序”(转型议程参考文件 PR/1204/4078/7))，机构间常设委员会，2012 年 4 月 13 日。

工作和其他工作，以改善人道协调厅的应急工作。如图一所示，自 2013 年征聘了高级流动干事以来，已对其作出频繁的部署。⁵

图一

2013–2015 年高级流动干事的部署情况

紧急增援流动干事/业务 稳定流动干事			3 年内 19 次部署
人道协调厅 3 名经验丰富的 工作人员至少有 80%的时间在快速部署 的岗位上工作	业务稳定流动干 事(1 名女性) 	紧急增援流动 干事(2 名男性) 	所部署的国家： 伊拉克、以色列、约旦、黎巴嫩、沙特 阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其

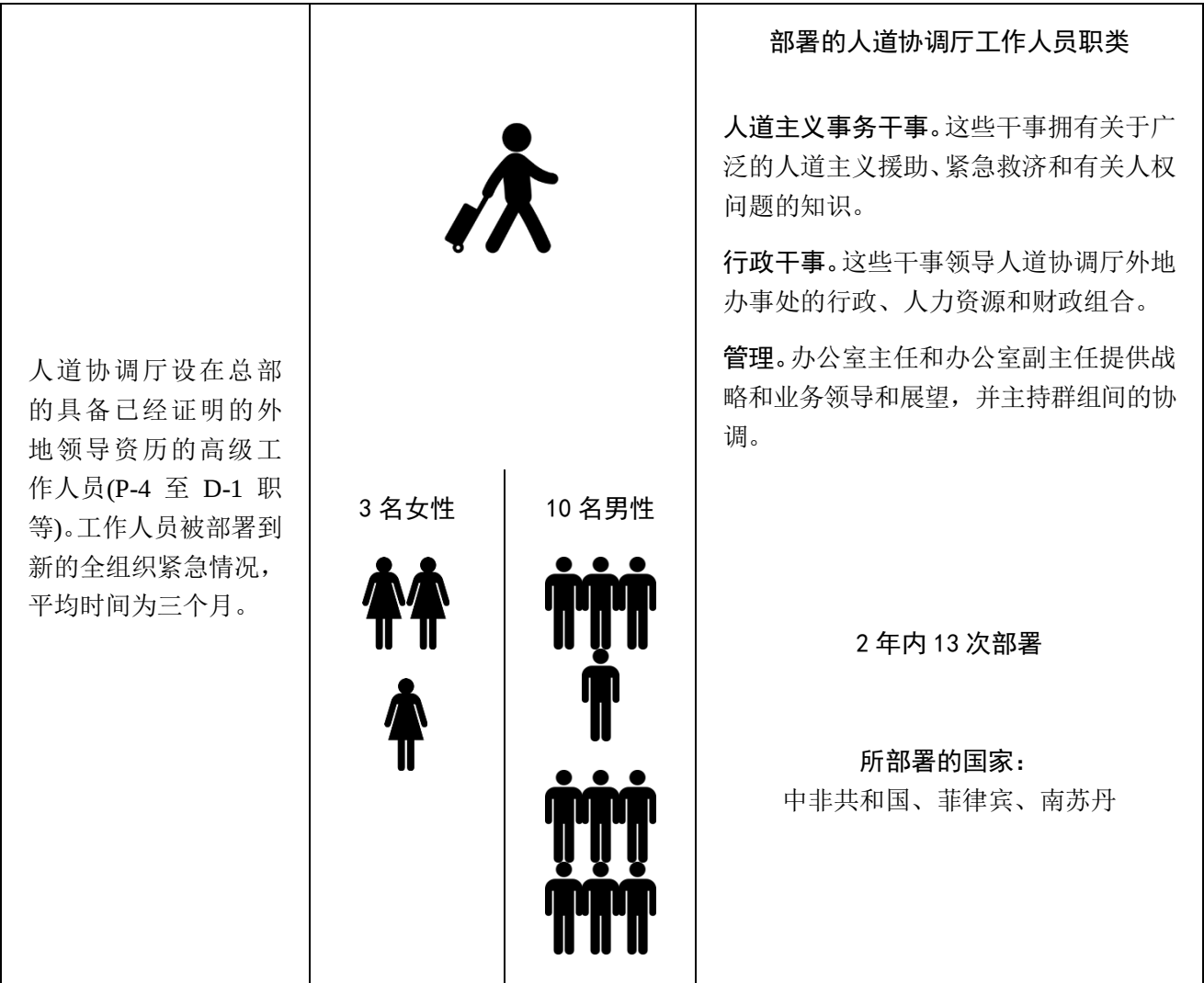
资料来源：监督厅的人道协调厅数据汇编。

17. 人道协调厅内部开展的另一项举措是编制高级增援名册，该名册是 2013 年 7 月采用的。这一名册侧重于人道协调厅设在总部的现有高级别工作人员(P-4 至 D-1)，他们具备已经证明的外地领导资历，另外还有各区域办事处的关键工作人员，他们可以暂时离开其在人道协调厅的主要职位(即最多三个月)，部署到外地，以应对在出现 3 级或全组织紧急情况时激增的需求。关于高级增援名册部署情况的数据见图二。

⁵ 2013 年 1 月 1 日和 3 月 1 日征聘了紧急增援流动干事；2013 年 9 月 1 日征聘了业务稳定流动干事。虽然最早的征聘时间早于监督厅最后报告印发的时间，但人道协调厅在进行部署前就拿到了报告草稿。

图二

2013 年和 2014 年高级增援名册的部署情况



资料来源：监督厅的人道协调厅数据汇编。

18. 据人道协调厅称，高级增援名册在 2014 年年底停用，当时有人指出，可快速部署到新的或正在升级的紧急情况的合格工作人员的供给没有跟上实地需求。2013 年和 2014 年，同时发生了多起 3 级紧急情况，这种短缺问题尤其严重，而高级别工作人员人数以及总部工作人员与外地工作人员的比率均有所下降。因此，这段期间总部没有足够的工作人员能够利用。因此，人道协调厅引进了一个订正概念——优化增援机制，以应对这些挑战，并提出建立一个人数更多、更多样化的增援后备队，包括应急名册中的后备队。高级管理小组目前正在审查这一概念。

人道协调厅还指出，为了满足其增援能力需求，它已加强其他机制，即联合增援后备队和备用伙伴关系。⁶

19. 除了人道协调厅的这些内部举措外，该厅对监督厅建议的回应延伸到机构间一级。2013 年 12 月 10 日，机构间常设委员会成员谈及，应通过设立机构间快速反应机制，确保随时有人力资源可用于快速部署到 3 级紧急情况。该机制旨在确保各机构随时具备与其各自群组牵头机构的作用和其他协调职责相称的必要备用能力，使其能够及时进行部署。通过该机制进行部署有助于确保协调一致地应对 3 级紧急情况中的全系统启动。

20. 据人道协调厅称，其自身的内部机制(即高级增援名册和高级流动干事)产生了积极成果，有助于更快地部署具备技能的高级工作人员，以便有效应对 3 级紧急情况。产生长期影响的可能性也被视为是合理的，因为部署速度快，持续进行，并提供必要水平的领导能力和技术能力。⁷ 监督厅在其评价中指出，为大规模突发紧急情况进行的短时间部署阻碍了人道协调厅及时采取有效和相关行动的能力。2013 年以后的部署数据表明，工作人员被长时间部署到当时紧迫的紧急情况；高级增援名册部署时间平均为 70 天，高级流动干事平均为 99 天。⁸ 同样，机构间快速反应机制被视为有益的机制，它对为 3 级紧急情况快速部署作出了明确的承诺，并提供对这种部署的共同认识。然而，由于机构间快速反应机制是一个机构间模式，评估机构间常设委员会成员的部署情况不在本次审查的范围内。

21. 建议 2 已得到执行。展望未来，人道协调厅应确保及时考虑优化增援机制的概念，并在高级管理小组审议之后迅速定稿。

建议 3

带头努力评估转型议程的实施成效

22. 建议 3 内容如下：

作为机构间常设委员会转型议程实施工作的一部分，人道协调厅应发挥领导作用，制定一项提案，以评估其成效。这项提案应包括定期报告制度，可用于跟踪转型议程所载相互问责目标是否实现，并可包括一项关于转型议程实施成效的机构间评价。

⁶ 见 <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/surge-capacity/resources>。

⁷ 监督厅注意到，最早部署紧急增援流动干事的日期早于其最后评价报告印发的日期。不过，人道协调厅在进行这些部署前已拿到监督厅的报告草稿。在为本次三年度审查进行的面谈中，人道协调厅的关键方案管理人员和工作人员澄清说，虽然这并非全新的概念，但监督厅的建议为使其更好地制度化提供了动力和财政手段。

⁸ 根据人道协调厅为这两个机制保存的部署数据计算。

23. 这项建议涉及人道协调厅应发挥领导作用，协调人道主义系统评估其在实施转型议程方面取得的共同成效。转型议程是在机构间常设委员会框架下制定和实施的，旨在加强人道主义系统的三大支柱：领导能力、问责制和协调。它是监督厅评价所涉期间开展的主要人道主义改革倡议。

24. 人道协调厅通过一系列收集转型议程实施进度数据的工具执行了这项建议，目的是促进人道主义国家工作队集体一级和单个人道主义协调员/驻地协调员一级的评估。在人道主义国家工作队一级，已经采用应急主任小组于 2013 年 6 月核可的一个框架来衡量在国家一级取得的成功。这一工具采用机构间转型议程协调中心提供的数据，监测人道主义国家工作队实施转型议程三大支柱的情况。它提供了用于衡量的成功基准、关键要素和客观可核查的指标。这些规定和指标也已经被纳入人道协调厅国家办事处的报告格式。

25. 在人道主义协调员/驻地协调员一级，人道协调厅加强了问责制框架，将人道主义协调员和紧急救济协调员之间的业绩契约包括在内。人道协调厅报告说，2015 年，签署的这些契约的合规率为 84%，2014 年合规率为 100%。紧急救济协调员对人道主义协调员的评估以及在与机构间常设委员会协商(也就是通过应急主任小组)的基础上提出的意见随后被纳入联合国发展集团对驻地协调员的年度考绩中。另据报告，评估被用来查明不良业绩，通过每月电话通话提供持续的支助和指导。

26. 除了这些工具外，人道协调厅对监督厅建议的回应延伸到机构间一级。在这一级，它主要通过 2013 年设立的应急主任小组采取行动，人道协调厅负责主持该小组的工作，并为其提供秘书处支助。应急主任小组由机构间常设委员会成员的应急主任、非政府组织和观察员组成。⁹ 该小组的目的是为人道主义行动提供支持，具体方式包括就在战略上令人关切的业务问题为紧急救济协调员和机构间常设委员会负责人提供咨询意见，并调动机构资源应对业务挑战和差距，以支持人道主义协调员和人道主义国家工作队。

27. 应急主任小组为人道主义行动提供支持，并在履行其职责时定期开会，其中一项职责包括支持和监测其成员实施转型议程的进展情况，并监测改进型工具和服务的开发和推出，以帮助其成员实施议程。特别值得注意的是，应急主任小组与捐助者每半年举行一次会议，会议的一般性专题重点是转型议程的实施情况。作为这些会议的背景，该小组编写了一份关于在实施转型议程过程中吸取的经验教训的文件，另外还编制了一份实施情况跟踪汇总表。在为年度业务审查做准备

⁹ 根据 2013 年 3 月核可的应急主任小组的职权范围，该小组仅限机构间常设委员会成员的应急主任(D-1 或同等级别)参加，另加一名专家。红十字国际委员会和红十字会与红新月会国际联合会受邀提名其应急主任，以观察员身份参加该小组。由三个非政府组织组成的联盟(国际志愿机构理事会、人道主义应急指导委员会和美国志愿国际行动理事会)将从其成员中提名两个实际运作的非政府组织，以持续参加该小组。

时，编制了每个国家的业务“简介”，重点介绍那些强调进展领域、潜在弱点和系统各个部分的投资可能不充足的领域的关键数据点。

28. 应急主任小组还在业务方面提供支持，为此向旷日持久的局势(比如阿拉伯叙利亚共和国和刚果民主共和国的局势)和早期预警挑战(比如中非共和国的此类挑战)派出专门访问团。还通过视频会议或电话会议方式提供远程支助，以优化在一些国家应对日益复杂的局势的工作。

29. 应急主任小组还设立了高级别转型议程实施小组，以支持机构间常设委员会在国家一级实施转型议程。实施小组力求增进对转型议程及其有关工具的理解和认识，并在具体人道主义情况下加强有针对性的应用。这一作用是通过外地访问团、远程支助和网络研讨会发挥的。实施小组提供了一个监测变革议程实施情况的工具和一个向应急主任小组反馈意见以供其采取行动的机制；不过，实施小组本身就是一个加强外地在转型议程各支柱下取得的进展的直接支助手段。¹⁰

30. 据人道协调厅称，它就监督厅的建议采取的行动已提供持续的资料，说明在实施转型议程方面取得的进展，使其能够在更知情的情况下评估这类进展，进而根据数据作出更有力的决策，这有助于改善业务支助，并推动调整方向。监督厅记录了促进更好地作出机构间决策的工具和机制，以及机构间常设委员会成员利用这些工具加强决策的少数例子。¹¹ 不过，由于时间有限和数据可得性，不可能系统地记录广泛、全面改善的证据。也不可能通过书面或感性证据，将上述任何关键领域的进展直接归功于人道协调厅。

31. 人道协调厅选择不开展监督厅在建议 3 下建议它考虑的一项可选行动，即对转型议程进行一次机构间评价。人道协调厅拒绝实施建议的这一方面，声称上述行动已充分处理这项建议的主旨。

32. 建议 3 已得到执行。与此同时，由于世界人道主义首脑会议定于 2016 年 5 月举行，人道协调厅应当考虑评价转型议程的实施情况或类似的评估工作是否仍然合乎程序。由于改革浪潮可能在首脑会议之后接踵而来，这种评价或许可以帮助人道主义系统——特别是人道协调厅，因为其发挥关键的全系统协调作用——认真反思过去并从中吸取经验教训，以便在更加知情的情况下制定今后的方向。

建议 4

加强应急基金、共同人道主义基金和中央应急基金的业绩报告和评价

¹⁰ 见 <https://www.humanitarianresponse.info/en/topics/transformative-agenda>。

¹¹ 应急主任小组在人道协调厅的支持下每半年对在转型议程下取得的进展和吸取的经验教训进行审查；机构间常设委员会业务同行审议；除其他外评估转型议程在应对 3 级紧急情况方面取得的进展的机构间人道主义评价。该小组还委托进行了一次外部审查，其中综合了对转型议程的多次审查。

33. 建议 4 内容如下：

人道协调厅应与人道主义协调员和(或)驻地协调员及受援组织合作，进一步加强应急基金、共同人道主义基金和中央应急基金业绩报告和评价工作。这其中应包括在尚不存在监测和评价框架的情况下为每个国家一级集合基金制定此类框架，以及努力确保人道协调厅和受援组织将把足够的资源专门用于监测和评价工作。人道协调厅应进一步明确管理机构在监测和评价共同人道主义基金方面的作用和职责。最后，应该在转型议程报告范围内编写的进展情况报告中列出监测应急基金、共同人道主义基金和中央应急基金业绩的具体指标。

34. 这项建议涉及人道协调厅的任务中与提出呼吁和管理集合人道主义基金的作用有关的方面。中央应急基金是一个中央供资机制，它由一个设在纽约的秘书处管理。应急基金和共同人道主义基金是人道主义协调员全面管理和监督的国家一级的集合基金(称为“国家集合基金”)，人道协调厅对其进行大量日常管理。在 5 个共同人道主义基金中，开发署担任了其中 4 个基金的管理机构。¹² 此外，开发署多伙伴信托基金办公室作为行政代理机构为所有共同人道主义基金管理捐款并向联合国各机构输入资金。¹³

35. 这些人道主义筹资工具是为人道主义行动供资的一个重要手段。2013 年至 2015 年(即监督厅评价后的期间)捐助方向中央应急基金、应急基金和共同人道主义基金提供的捐款如下：

2013-2015 年捐助方向中央应急基金、应急基金和共同人道主义基金提供的捐款

(美元)

	2013	2014	2015
中央应急基金 ^a	478 765 462	479 853 687	402 650 491
应急基金 ^b	171 088 689	200 822 177	446 337 661
共同人道主义基金 ^b	342 067 818	525 144 397	339 224 291

资料来源：监督厅的人道协调厅数据汇编(共同人道主义基金和应急基金数据见 <http://fts.unocha.org>；中央应急基金数据见 <http://www.unocha.org/cerf/our-donors/funding/cerf-pledges-and-contributions-all>)。

^a 截至 2016 年 3 月 9 日。

^b 截至 2016 年 2 月 16 日。

¹² 目前为中非共和国、刚果民共和国、索马里、南苏丹和苏丹设立了共同人道主义基金。

¹³ 该办公室还担任阿富汗人道主义基金的行政代理机构。

36. 监督厅的建议与监督厅评价报告印发之前和之后提出的其他监督建议一致。¹⁴ 为了执行这项建议，人道协调厅采取了许多行动，以加强各基金的业绩报告和评价工作。其中大部分行动是在 2015 年为国家集合基金采取的，2013 年至 2015 年是为中央应急基金采取的。

37. 人道协调厅为国家集合基金制定了一个总体框架，这一框架取消了应急基金和共同人道主义基金之间的区别。人道协调厅随后编写了一份国家集合基金政策指示和业务手册，并于 2015 年 2 月印发该手册。¹⁵ 该政策指示规定了人道协调厅管理的所有国家集合基金的目标以及管理和治理安排；业务手册提供了一个协调一致的国家集合基金战略和业务管理办法，其中包括作为最低标准的工具和程序。手册详述了风险管理办法、业绩管理、监测、报告、评价、审计及合规措施。人道协调厅称，业务手册述及管理机构的职能，因为它旨在确保最适当的管理安排，同时又不干扰外地业务，使开发署能够继续足够灵活地为国家集合基金提供管理和行政服务。

38. 人道协调厅还在 2014 年年底完成了推出赠款管理系统的工作。赠款管理系统是一个基于网络的平台，必须采用这个系统为所有国家集合基金管理整个赠款生命周期。执行伙伴使用这个界面提交项目提案和报告，人道协调厅协调项目审查、监测及伙伴业绩。该系统由于提供监测以及财务报告和叙述式报告，因此还协助人道协调厅人员采取基于风险的管理办法。该系统还包括一个业务情报单元，为对照与转型议程相符的业绩指标提交报告提供了便利。¹⁶

39. 人道协调厅还在 2015 年制定了一个国家集合基金业绩框架，以帮助衡量这些基金在实现政策指示中概述的国家集合基金三项预期成果方面取得的业绩，这些成果包括：通过把资金用于满足优先的人道主义需要提高人道主义应急工作的成效；加强人道主义协调员的领导作用；调动资源和支持协调，以支持人道主义规划框架。

40. 人道协调厅采取了多项措施，以加强与中央应急基金有关的监测和报告工作。总体来看，转型议程的目标与人道协调厅 2014-2017 年战略框架密切配合，并已纳入该框架。因此，与转型议程有关的中央应急基金指标被列入其工作计划，并每年就此提出报告。此外，该基金的最新情况已列入人道协调厅提交常务副秘书长办公室的所有报告。

¹⁴ 见“在人道主义事务协调厅近期内部审计业务中查明的经常性问题的审查”(2015/095 号报告)，内部监督事务厅内部审计司，2015 年 9 月 8 日。

¹⁵ 2012 年和 2013 年，人道协调厅采用了应急基金和共同人道主义基金全球监测和报告框架。

¹⁶ 见 <http://gms.unocha.org>。

41. 中央应急基金业绩和问责制框架提供了另一个层面的监测和报告。该框架最初是在 2009 年制定的，以此作为使一套明确的问责和报告流程正规化的一种手段。业绩和问责制框架规定每年对该基金的附加值进行 3 至 5 次国家一级的审查。自 2009 年以来，已通过 23 个不同审查对 29 个国家进行了评估。2013 年，对萨赫勒地区、刚果民主共和国、巴基斯坦和也门进行了审查；2014 年，对朝鲜民主主义人民共和国、缅甸和苏丹进行了审查；2015 年，对南苏丹和阿拉伯叙利亚共和国进行了审查。¹⁷ 根据审查和反馈情况，也对业绩和问责制框架本身定期进行修订和改进。人道协调厅最近对该框架的外部审查于 2013 年完成。¹⁸ 审查为加强该框架提出了 11 项建议，人道协调厅报告说，2015 年所有这些建议都得到了执行。

42. 人道协调厅还为外地提供报告格式和流程，以协助监测和报告工作。2013 年，人道协调厅为中央应急基金的叙述制定了一个新的报告格式和流程，以加强问责制和及时报告成果。人道协调厅还推出了外地行动后审查，作为中央应急基金报告流程中的一个标准组成部分，目的是促进共同反思该基金的业绩和成果，对资金共同负责，并促进学习经验教训。人道协调厅在该基金申请模板中提出了一项要求，即申请人应明确解释其外地监测和信息交流计划。还为受援机构采用了一个标准工具，供其向人道主义协调员/驻地协调员、人道主义国家工作队和人道协调厅各国家办事处临时说明项目的最新状况。

43. 人道协调厅还在紧急救济协调员发出的正式分配信件中提供标准信息，向受援机构说明它们承担的与中央应急基金有关的责任，即与人道主义协调员/驻地协调员交流信息。人道协调厅还编写了指南草案，其中概述了关键行为体监测中央应急基金和在外地交流信息的作用和责任。这一指南定于 2016 年 3 月定稿。

44. 最后，在监督厅提出建议后，对国家集合基金¹⁹ 和中央应急基金进行了评价。²⁰ 最近，机构间常设委员会 2016 年人道主义应急监测指南也提及这两个基金。²¹

45. 由于人道协调厅于 2015 年 2 月印发了国家集合基金政策指示和业务手册，要在进行本次三年度审查时发现因这些举措而在成果层面发生的变化，尚为时过

¹⁷ 见 <http://www.unocha.org/cerf/reportsevaluations/evaluations/country-reviews/performance-and-accountability-framework>。

¹⁸ 见“中央应急基金业绩和问责制框架审查”，积极开展发展和人道主义学习组织编制，2013 年 9 月。

¹⁹ 见“对共同人道主义基金的评价，全球综合报告”，人道协调厅，2015 年 5 月；“对应急基金的全球评价：最后报告”，人道协调厅，2013 年 3 月。

²⁰ 见 <http://www.unocha.org/cerf/reportsevaluations/evaluations/country-reviews/performance-and-accountability-framework>。

²¹ 可查阅：<https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/humanitarian-response-monitoring-guidance>。

早。不过，总部和外地的初步反馈是积极的。人们认为，政策指示和业务手册提供了国家集合基金指南和工具急需的一致性，并为监测、业绩报告和评价规定了最低标准。赠款管理系统也同样被视为精简基金管理和提高信息可获取性的积极工具；不过，需要进一步开展培训和进行完善。与此同时，人们认为，人道协调厅加强中央应急基金的行动促进完善了已有的指南和措施，最初的积极反馈是，它有助于改善监测、报告和评价。

46. 建议 4 已得到执行。有些早期迹象表明，人道协调厅的行动产生了积极影响。不过，由于在非常不安全的环境中，并且往往在出入受限制的情况下，这些基金具有很高的财务、方案和声誉风险，因此，至关重要，人道协调厅继续确保适当利用新的举措，为用户提供培训和支持，并不断监测和解决困难问题。由于同样的风险考虑，监督厅内部审计司将继续审查监测和报告问题，¹⁴ 人道协调厅将继续与监督厅调查司合作，以查明适合开展积极主动调查的任何高风险领域。

建议 5

改进开展机构间联合评价的模式

47. 建议 5 内容如下：

在目前作为转型议程一部分开展的工作的范围内，人道协调厅应与机构间常设委员会伙伴密切合作，重新审查和改进目前用来开展机构间联合评价的模式。

48. 这项建议涉及人道协调厅作为机构间人道主义评价指导小组主席履行的评价职能。这一作用使人道协调厅成为人道主义系统内部的重要学习和问责机构。作为指导小组主席，人道协调厅的作用和职责包括：就如何战略性地利用评价结果促进人道主义系统的问责制向紧急救济协调员和机构间常设委员会成员提供咨询意见，促进循证政策的制定，以及为国际人道主义系统改革提供支持。

49. 随着时间的推移，机构间评价已呈现出各种形式，并已采用各种办法。在监督厅进行评价时，机构间实时评价是对人道主义行动进行机构间评价的一个主要模式，在紧急情况出现后的前三个月内为人道主义国家工作队和更广泛的人道主义系统提供当地应急工作的早期评估。这项建议力求处理这样的关切，即机构间联合评价，²² 尤其是机构间实时评价，相对于其财政和人力资源费用而言，产生的效益很低(见 E/AC.51/2013/3，第 46 段)。

50. 针对这项建议，人道协调厅与其机构间人道主义评价指导小组伙伴协商，引进了一个新的机构间评价模式，即大规模全系统紧急情况机构间人道主义评价。

²² 除了机构间实时评价以外，还对全球基金和政策举措进行了专题评价，比如对中央应急基金、共同人道主义基金和群组方法的专题评价(见“对中央应急基金的五年期评价：综合报告：最后草稿”，人道协调厅，2011 年 7 月 25 日；“对共同人道主义基金的评价：综合报告”，人道协调厅，2011 年 3 月 21 日；对群组方法的评价 2：综合报告，人道协调厅，2010 年 4 月)。

作为人道主义方案周期的一个关键构成部分，机构间人道主义评价是在初步应急 9 至 12 个月内进行的全面评价，并得到重新定位，以便更明显地侧重于成果评估。对所有全系统 3 级紧急情况都必须进行机构间人道主义评价，在其他情况下，可应人道主义协调员或人道主义国家工作队的具体请求考虑是否进行此种评价。因此，机构间人道主义评价旨在加强转型议程中的一个支柱，即人道主义行动中的机构间问责制。

51. 2013 年机构间常设委员会所有成员讨论并商定了机构间人道主义评价模式，机构间人道主义评价指导小组随后制定了大规模全系统紧急情况机构间人道主义评价准则，该准则于 2014 年 4 月定稿。这些准则规定了一套机构间人道主义评价业务程序，包括起因、时间表和程序，方法，治理和管理安排。为评价台风“海燕”的应急工作(2014 年)试用了这些准则，随后将其用于在南苏丹(2014 年)和中非共和国(2015 年)开展的应急工作。2016 年，还采用这些准则来评价在伊拉克开展的应急工作。

52. 在制订准则的同时，人道协调厅作为机构间人道主义评价指导小组的主席报告称，它尝试改善其围绕机构间评价(机构间人道主义评价和其他类型评价)提供的政策和战略支持。人道协调厅以主席身份加强了对机构间评价伙伴的协调。它还采取步骤，向机构间常设委员会负责人和应急主任小组更好地突出强调评价的作用，包括实际和潜在作用，以期促进其战略性地利用评价促进问责制、政策制订和支持人道主义改革。

53. 人道协调厅及其评价伙伴称，再次把重点放在机构间常设委员会内部的评价上以及大规模人道主义紧急情况机构间人道主义评价的新模式，证明已在机构间评价方面取得了进展。除了更加注重成果，机构间人道主义评价为在所有 3 级紧急情况中启动和开展此类注重成果的评价提供了一个机制，从而提高了可预测性。本次三年度审查的时限不允许系统地评估迄今开展的机构间人道主义评价的质量、可信性和效用。不过，人道协调厅内部人员及其在指导小组的机构间常设委员会伙伴称，人道协调厅的努力已促进加强了问责制和学习。

54. 尽管据报取得了这些进展，但评价伙伴承认目前正面临两个挑战。首先，虽然机构间人道主义评价与机构间实时评价相比被视为一种进步，但也有人认为它未提供足够的资料，无法说明所取得的成果和机构间常设委员会成员各自的贡献和责任。此外，数据差距以及确定范围的问题(例如，预先评估与关键领域和利益攸关方有关的数据是否可获取的问题)被视为持续的挑战。在每次机构间人道主义评价之后，人道协调厅均已要求机构间常设委员会成员和评价小组提供反馈意见。基于这一反馈，计划于 2016 年修订上述准则。其次，尽管其机构间人道主义评价指导小组伙伴赞赏人道协调厅作为指导小组主席作出的努力，并认识到人道协调厅内部评价职能面临挑战，但他们普遍关切的是，这一职能仍然资源不

足，仍然缺乏充分的独立性(根据联合国评价小组的规范和标准)，无法有效发挥问责和学习作用、内部自我评价及其协调机构间人道主义评价的作用。

55. 建议5已得到执行。不过，人道协调厅应继续更好地发挥其重要的评价作用，即包括内部评价，也包括以机构间人道主义评价指导小组主席的身份开展的评价。修订机构间人道主义评价准则的工作应按计划进行。人道协调厅已采取步骤加强其评价职能；作为一个优先事项，它应继续加强其评价职能的能力和独立性。监督厅与人道协调厅伙伴有同样的关切，已多次提出这一问题，不仅已在其 2013 年评价中提出，而且还在 2012 年对人道协调厅的监测和评价²³ 以及连续评价计分卡报告中提出。²⁴ 正如这些不同方面共同强调的那样，人道主义系统本身固有一定的财政、信誉和方案风险，因此有必要为方案的评价职能提供强有力的领导、充分独立性和充足资源。

三. 结论

56. 人道协调厅的任务是确保国际社会对灾害和紧急情况作出及时、连贯、协调和有原则的反应，并协助从紧急救济过渡到复原和可持续发展。人道协调厅已经执行了监督厅的所有建议，有证据显示，在成果层面取得了结果。人道协调厅为执行这些建议采取的措施产生了一些直接的积极成果，很多措施势必产生长期影响。为进一步提高其成效，人道协调厅应继续开展建议的行动，并随着其运作环境的不断变化视需要对其进行完善。

主管内部监督事务副秘书长

海蒂·门多萨(签名)

2016 年 3 月 23 日

²³ “人道主义事务协调厅方案一级监测和评价工作审查”(IED-12-001，监督厅内部评价司)，内部监督事务厅，2012 年。

²⁴ 记分卡报告评定，人道协调厅一份评价样本的质量总体良好，但指出，加强其评价职能独立性的工作“正在进行中”，有关其资源的资料“无法获得”(见“联合国秘书处 2012-2013 年评价记分卡”(任务编号 IED-15-009)，内部监督事务厅检查和评价司，2015 年 11 月 17 日)。

附件*

人道主义事务协调厅提出的评论意见

感谢你分享内部监督事务厅(监督厅)关于对人道主义事务协调厅(人道协调厅)进行方案评价的建议执行情况的三年度审查报告最后草稿,并征询我厅的正式评论意见。

我们很高兴有机会能够就该报告较早的非正式草稿提出评论意见。在目前阶段,人道协调厅谨就报告中的建议 3 提出以下正式评论意见。

人道协调厅发挥着双重作用,既是转型议程的实施机构,也负责代表人道主义界协调议程的实施,并且一贯通过各种渠道支持对转型议程的多次机构间审查。

这些活动定期开展,很全面,同时力求与正在开展的人道主义行动保持相关并支持这些行动。本期间的审查包括就主要战略性业务问题进行的所吸取教训定期分析和行动点跟踪,机构间联合实地访问和人道主义领导能力定期支助活动。另外还在机构间审查中发挥领导作用,方式包括监督对 3 级应急机构间业务同行审议的协调,通过高级别转型议程实施小组提供直接外地支助,该小组在机构间常设委员会应急主任小组的主持下开展行动,应急主任小组由一身兼二职的人道协调厅协调和应急司司长主持。在这些审查工作计划中,重点仍然是纳入性别平等考虑因素和性别平衡,以务实、节约资源的解决办法支持外地同事以及使非政府组织和联合国的代表性始终保持平衡。

广大人道主义和捐助界赞扬了应急主任和人道协调厅在实施转型议程中发挥这一积极的业务领导作用,并支持应急主任在主席的领导下采取开放、坦诚的外地优先学习方针,以跟踪进展情况和确定为支持人道主义行动需要共同关注哪些领域。应在关于建议 3 的审查中注意到这一点。

我谨借此机会感谢你和你的工作人员在开展审查方面给予良好合作。

* 在本附件中,内部监督事务厅列出人道主义事务协调厅提出的评论意见全文。这一做法是根据大会第 64/263 号决议并遵循独立审计咨询委员会的建议制定的。