



## 方案和协调委员会

## 第五十七届会议

2017年4月20日，组织会议，

2017年6月5日至30日，实质性会议

方案问题：评价

## 对人道主义事务协调厅的评价

## 内部监督事务厅的报告

## 摘要

人道主义事务协调厅(人道协调厅)的任务是确保国际社会对灾害和紧急情况做出及时、一致、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。人道协调厅有五项已获授权的核心职能，即协调、政策、人道主义筹资、信息管理和宣传。

本评价是内部监督事务厅(监督厅)对人道协调厅 2013 年至 2016 年所发挥的宣传作用的评价，以下列领域的评价问题为指导：

- (a) **相关性。**宣传工作在多大程度上与任务和具体宣传需要相符；
- (b) **成效。**宣传工作在多大程度上对培养有助于人道主义目标和行动的认识和态度产生影响；
- (c) **效率。**为实现宣传工作的最大效益，在多大程度上对人力和财政资源及其他投入进行了管理；
- (d) **贯穿各领域的问题。**人道协调厅的宣传在多大程度上纳入了涉及性别平等和人权的人道主义原则和贯穿各领域的问题。



在所评价期间，人道协调厅在该厅各级开展了广泛的公开和非公开宣传，既为了推进自身任务的执行，也是代表人道主义系统开展此项工作。人道协调厅设法通过这些工作来影响各利益攸关方群体的认识、态度、决定和其他行动，目的是援助和保护受人道主义危机影响的人。以下各个方面突出强调了这些工作的重要意义：所涉及的广泛人道主义问题和具体的人道主义危机、为宣传工作配置的专门资源以及为帮助人道协调厅管理宣传职能而制定的工具。此外，内部和外部利益攸关方指出，人道协调厅的具体宣传活动涵盖了需要开展宣传的最关键领域，覆盖范围没有重大缺口，但一个方面可能除外，即过分关注重大危机，对“被遗忘”的危机关注较少。外部利益攸关方还肯定，与其他人道主义行为体相比，人道协调厅为宣传工作带来了独特的增加值。

有证据显示，某些具体的宣传工作对知识、认识和决策产生了积极影响。监督厅检查和评价司发现了产生积极影响的有力证据，以下两个领域尤其如此：(a) 影响到政府间机构制定规范的讨论和辩论；和(b) 人道主义援助准入谈判。同时评价也重点指出了其他一些结果，只是这些结果更加好坏参杂：作为主要宣传者就具体危机发声的副秘书长/紧急救济协调员发挥的作用；对安全理事会有关危机和贯穿各领域问题的审议的影响；为满足全面的人道主义需求进行筹资；以及世界人道主义峰会。在上述工作中，外部及内部因素对全面实现目标成果造成了阻碍。但总体而言，人道协调厅整体宣传工作的综合影响还不确定。

同时，一系列结构和管理挑战阻碍了人道协调厅实现其宣传投入的最大效益。总部战略传播处处长这一关键的高职等员额自 2012 年空缺以来一直由四名临时替代人员任职；填补该员额的征聘进程尚未完成。更根本的问题是，在人道协调厅五项授权职能中，只有宣传职能没有一个连贯一致的框架来帮助该厅努力实现共同的整体宣传目标。虽然人道协调厅投资开发了一套工具来帮助其管理宣传职能，但并没有充分推出。人道协调厅没有建立一个内部协调机制，以便在其主要宣传者、即副秘书长/紧急救济协调员的领导下设定宣传工作优先事项，在整个业务行动中对宣传活动进行联合规划，使其彼此互补、互相衔接，应对内部和外部的挑战和风险，并对这些工作进行监测和报告。

监督厅提出三项重要建议，即人道协调厅：

- 完成征聘战略传播处处长的的工作；
- 巩固在副秘书长/紧急救济协调员领导下以总部为基础的核心宣传职能；秘书长/紧急救济协调员办公室应该建立一个宣传协调机制并加以管理；
- 还需要在副秘书长/紧急救济协调员办公室领导下，重新审查并视需要更新 2006 年《人道协调厅宣传政策指示》、2006 年《人道协调厅宣传指南》以及《2013-2017 年宣传战略》，并予以推出。

这项分析与人道协调厅委托进行的职能审查(2016 年)的结论一致，结论中建议人道协调厅应该在广泛的组织层面提高效率，并且更加精简。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
二. 背景 .....	4
三. 方法 .....	8
四. 评价结果 .....	9
A. 经确认，人道协调厅的宣传工作与人道协调厅的任务是一致的，为人道主义行动增添了价值，同时应对了一系列广泛的人道主义危机和问题，但是对较不为人知的危机保持持续关注证明具有挑战性 .....	9
B. 已有的整体政策、战略和指导文件可以帮助人道协调厅开展宣传任务，但是对这些文件的了解和使用不多，从而部分造成人道协调厅内部和各级之间的宣传工作不协调 .....	17
C. 有证据表明，人道协调厅的具体宣传努力对知识、认识和决策产生了积极影响 .....	20
D. 虽然人道协调厅将专门资源用于宣传职能，但并未有效利用资源来最大限度地取得成果 .....	25
五. 结论 .....	26
六. 建议 .....	26
附件	
一. 人道主义事务协调厅提出的正式意见 .....	28
二. 内部监督事务厅对 人道主义事务协调厅意见的答复 .....	29

## 一. 引言

1. 内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司根据为查明秘书处方案评价优先事项而进行的风险评估,确定对人道主义事务协调厅(人道协调厅)进行评价。方案和协调委员会选择在 2017 年 6 月第五十七届会议上审议关于人道协调厅的方案评价。<sup>1</sup>大会在第 70/8 号决议中认可了这一选择。
2. 监督厅的总体参照框架载于大会第 48/218 B、54/244 和 59/272 号决议以及 ST/SGB/273 号秘书长公报,其中授权监督厅发起、实施和报告其认为履行职责所需的任何行动。《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做出了规定(见 ST/SGB/2016/6, 条例 7.1)。
3. 总体评价目标是尽可能系统和客观地确定人道协调厅 2013 年至 2016 年期间为协调人道主义事务所发挥的宣传作用的相关性、成效和效率。评价主题源于评价启动文件所述的方案级风险评估。<sup>2</sup>评价是根据联合国系统的评价准则和标准开展的。<sup>3</sup>
4. 向人道协调厅管理层征求了对本报告的意见,并已加以考虑。人道协调厅的正式答复载于附件一。

## 二. 背景

### 历史和任务

5. 人道协调厅的任务是确保国际社会对灾害和紧急情况做出及时、一致、协调和有原则的反应,并协助从紧急救济过渡到复原和发展。
6. 这项任务源于大会 1991 年第 46/182 号决议,大会在该决议中设立了由主管人道主义事务副秘书长担任的紧急救济协调员职位。副秘书长/紧急救济协调员作为联合国协调人,负责需要联合国人道主义援助的所有紧急情况(见 ST/SGB/1999/8, 第 3 节)。为协助这一协调工作,大会在同一项决议中设立了由紧急救济协调员领导的机构间常设委员会。该委员会是主要的机构间人道主义协调机制。
7. 人道协调厅有五个已获授权的职能,即协调、政策、人道主义筹资、信息管理和宣传。2016-2017 年期间拟议战略框架(见 A/69/6(Prog.23))和人道协调厅 2014-2017 年期间战略框架<sup>4</sup>阐述了人道协调厅的广泛方案目标和战略。

<sup>1</sup> 见方案和协调委员会第五十五届会议报告(A/70/16), 2015 年 6 月。

<sup>2</sup> IED-16-011, 监督厅检查和评价司启动文件: 对人道主义事务协调厅的评价。

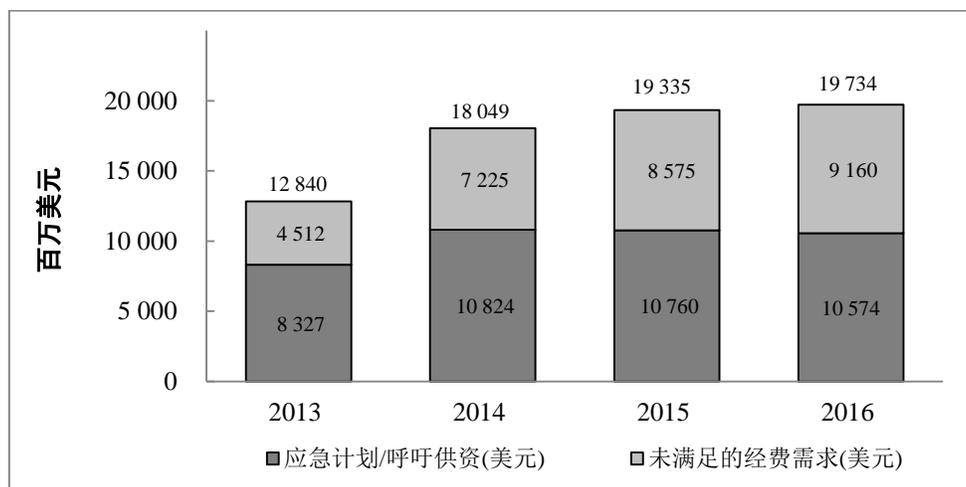
<sup>3</sup> 这些准则和标准由联合国评价小组规定。

<sup>4</sup> 见人道协调厅 2014-2017 年战略计划, 可查阅 <https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20SF%202014-2017%20Strategic%20Plan.pdf>。

8. 自监督厅检查和评价司在 2012-2013 年期间对人道协调厅进行上一次评价 (E/AC.51/2013/3) 以来, 发生了六次机构间常设委员会指定的 3 级紧急状况,<sup>5</sup> 其中三次是同时发生。如图一所示, 在紧急状况数目增长的同时, 人道主义所需资金也大幅增加。<sup>6</sup> 不过, 虽然会员国的捐款创下记录, 但是未满足需求的规模(即资金缺口)继续扩大。

图一

2013-2016 年人道主义所需资金和未满足的需求



资料来源: 监督厅汇编的人道协调厅财务支出核实处数据。

## 宣传作用

9. 人道协调厅已将宣传任务纳入其工作方案的各个方面。宣传任务载于其战略框架、次级方案结构、《人道协调厅宣传政策指示》、2006 年 12 月 27 日《人道协调厅宣传准则》、2015 年整体宣传行动计划以及 2013-2017 年宣传战略。政策指示指出, 宣传是指在战略层面利用信息来影响关键行为体的政策或实践……, 目的是帮助并保护有需要的人(见指示第 8.2 段)。人道协调厅对宣传作用的阐述如下:

对人道协调厅而言, 宣传意味着适时向适当的人宣传适当的信息。这些人包括人道主义机构、非政府组织、社区组织、各国政府、地方和国际媒体、冲突当事方、公司、捐助方、区域机构、受紧急情况影响的社区和公众。宣传工作的目的是让上述各方增加紧急供资或支助, 改变政策或遵守承诺。<sup>7</sup>

10. 人道协调厅对其开展的公开宣传(例如, 新闻发布会、媒体采访、社论、提高认识活动、在政府间机构公开会议上的发言以及演讲)与非公开宣传(例如, 私下谈话、会议、情况通报、协商和电子邮件)加以区分。

<sup>5</sup> 即菲律宾、阿拉伯叙利亚共和国、中非共和国、南苏丹、伊拉克和也门。如果机构间常设委员会宣布做出 3 级响应, 则开始调动全系统的能力(领导、工作人员和资金), 以便能够以更大规模加快提供援助和保护。

<sup>6</sup> 2013-2016 年的情况见 <https://ftsbeta.unocha.org/appeals/overview/>。

<sup>7</sup> 见 <http://www.unocha.org/what-we-do/advocacy/overview>。

11. 虽然宣传名义上设在次级方案 5(人道主义紧急情况信息和宣传)项下,并由战略传播处承担公开宣传的实质性责任,但是宣传作为一个贯穿各领域的主题,也被纳入所有其他次级方案。其他次级方案和人道协调厅所有各级的许多工作人员都报告说,他们直接参与公开和(或)非公开宣传,或者为此项工作提供极大支持(见下文第 21-23 段)。在全球层面,副秘书长/紧急救济协调员代表机构间常设委员会成员以及人道协调厅发挥主要宣传者的作用,人道协调厅各司为其履行这一职能提供支持(见 ST/SGB/1999/8, 第 3 节)。人道协调厅就具体的人道主义危机和人道主义专题问题开展宣传。人道协调厅还支持人道主义协调员和人道主义国家工作队开展宣传,支持高级别活动和捐助方会议上的宣传工作。人道协调厅及其合作伙伴收集的国家级资料为各级宣传提供依据。

12. 评价是在这种背景下根据上述定义开展的,目标是回答以下主要问题:

(a) **相关性。**人道协调厅的宣传工作和具体信息在多大程度上与其任务以及全球、区域和国家各级的具体宣传需求密切衔接?

(b) **成效。**人道协调厅的宣传在多大程度上产生了预定的总体效果,即培养有利于人道协调厅及更广泛的人道主义系统的目标的认识和态度,并最终强化人道主义行动?

(c) **效率。**为使此项工作的效益最大化,人道协调厅管理其人力和财政资源以及对宣传工作的内部和外部投入的效率如何?

(d) **贯穿各领域的问题。**人道协调厅的宣传在多大程度上纳入了涉及性别平等和人权的人道主义原则和贯穿各领域的问题。

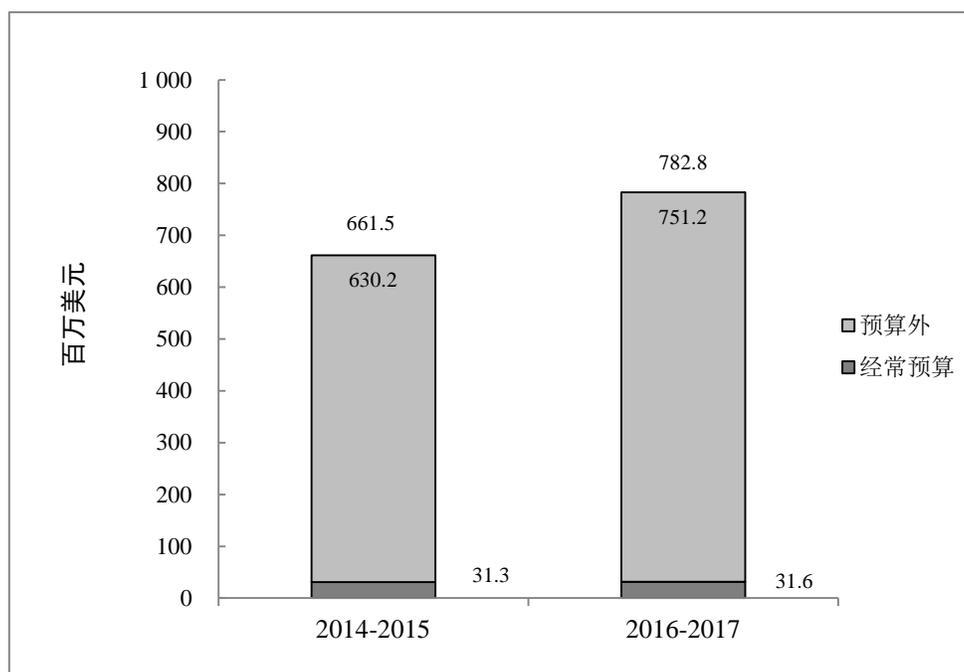
下文结果 A 涵盖相关性问题、结果 B 和 D 涉及效率问题,结果 C 涉及成效和贯穿各领域的问题。

13. 评价还旨在确定影响到人道协调厅宣传作业绩的内部和外部关键因素,以及人道协调厅在多大程度上有效掌控了这些因素。

#### **预算、办事处和人力资源**

14. 人道协调厅的预算归入联合国秘书处方案预算第六编(人权和人道主义事务)。2016-2017 年,人道协调厅预算占联合国秘书处经常预算总额的 0.56%(见 A/70/6(Introduction), 表 2)。如图二所示,人道协调厅的总体预算已经增加,其中主要是预算外资源增加,该资源约占其资金的 95%至 96%。虽然无法准确计算人道协调厅为宣传工作配置的资源,但是工作人员在访谈和调查中报告,他们将很大一部分时间用于开展宣传相关活动,比例为 25%至 100%。

图二  
2014-2015 年和 2016-2017 年人道协调厅拟议方案预算



资料来源：监督厅检查和评价司汇编的 A/70/6(Sect.27)和 A/68/6(Sect.27)中的预算数据。

15. 道协调厅总部设在纽约和日内瓦，此外还有 6 个区域办事处、29 个国家办事处、3 个联络处和 20 个人道主义事务顾问小组。<sup>8</sup> 如第 11 段所指出的，上述各职等的工作人员和所审查的大多数办事处都开展各种形式的宣传活动。

16. 1 显示，2016 年人道协调厅有 2 271 名工作人员。2017 年，预算削减导致裁撤了 218 个员额。

表 1  
2016 年人道协调厅工作人员分布情况

办公室地点	工作人员数目	占总数百分比
总部	528	23.2
区域办事处	191	8.4
联络处	24	1.1
外地办事处	1 528	67.3
<b>共计</b>	<b>2 271</b>	<b>100.0</b>

资料来源：监督厅检查和评价司汇编的《人道协调厅计划和预算》(2016 年)中的数据，可查阅：  
<http://www.unocha.org/node/212326>。

<sup>8</sup> 2016 年 10 月人道协调厅人员分布地图。人道主义事务顾问小组包括一名或多名顾问，他们为没有人道协调厅国家办事处，但被认为面临风险、因此需要人道主义存在的国家提供支持。

### 三. 方法

17. 评价采用混合式方法，主要数据来源如下：

(a) 人道协调厅纽约和日内瓦总部的访谈和重点小组讨论：41 名人道协调厅工作人员；

(b) 案头访谈：12 名人道主义协调员、区域和国家办事处 31 名主任、副主任和重要工作人员、17 个人道主义事务顾问小组；<sup>9</sup>

(c) 外地办事处的案例研究：7 个办事处 123 名人道协调厅工作人员、伙伴和利益攸关方的访谈和重点小组；<sup>10</sup>

(d) 领头羊(即外部思想领袖)分析：与 18 名有声望的外部(即非联合国)人道主义思想领袖的访谈；<sup>11</sup>

(e) 结构式文件审查：就 2013 年 4 月至 2016 年 10 月发布的所有已知 1 002 项公开宣传产出(例如，声明、演讲和讲话及新闻稿)以及 2013 年至 2016 年媒体对协调厅新闻报道的分析建立的数据库；

(f) 调查：对协调厅外地工作人员、<sup>12</sup> 随机选择的人道协调厅合作伙伴、<sup>13</sup> 机构间常设委员会紧急情况主任小组所有代表<sup>14</sup> 进行的网络调查。

18. 2015 年，人道协调厅委托进行了一项职能审查，以提高人道协调厅的效力和效率，并为此确保人道协调厅拥有执行任务和履行承诺所需的最佳结构、资源和能力。<sup>15</sup> 职能审查的目的不是评价人道协调厅的业绩，也没有深入审查宣传工作。<sup>16</sup> 监督厅检查和评价司在评价期间与职能审查组保持联络，并对其报告进行了全面审查。尽管职能审查针对更广泛的组织问题，但是证实了检查和评价司关于宣传工作的具体结论，因此评价酌情引述了审查中的相关结论。

19. 评价工作遇到四项限制：衡量宣传工作、尤其是非公开宣传的效果本身就有困难；没有完整的工作人员名单；工作人员调查仅限于外地工作人员；合作伙伴和工作人员调查的答复率较低。为消除第一项限制，检查和评价司在开展访谈和

<sup>9</sup> 评价时设立的 19 个小组中的 17 个。2017 年，该数字增至 20 个。

<sup>10</sup> 非洲联盟和布鲁塞尔联络处；南部和东部非洲以及西部和中部非洲区域办事处；埃塞俄比亚、马里和索马里国家办事处。监督厅检查和评价司利用人道协调厅提供的资料，根据该国境内联合国实体的规模、持续时间、预算、实质重点和数目，选择案例研究。

<sup>11</sup> 领头羊受访者由监督厅检查和评价司以及一名人道主义评价顾问根据案头审查情况，以雪球取样的方式选定。

<sup>12</sup> 答复率为 25%。

<sup>13</sup> 答复率为 17.3%。

<sup>14</sup> 答复率为 87%。

<sup>15</sup> 波士顿咨询集团和马内特公司，人道协调厅职能审查：最后报告，2016 年 7 月 29 日。

<sup>16</sup> 同上，第 3 和 10 页。

重点小组工作期间获得了关键的非公开宣传工作的实例，并通过书面证据并尽可能通过感性证据证实了有关上述工作产生或未产生效果的说法，同时也将外部制约因素考虑在内。检查和评价司应对第三项限制的办法，是利用外地工作人员以外的人员访谈数据来对外地一级的反馈进行三角互证；应对最后一项限制的办法是开展非答卷者偏见分析，以确保答卷者有足够代表性，从而确保调查数据可以列入本分析。无法应对第二项限制，因为根据定义，并不知道缺少哪些工作人员及合作伙伴的资料。

## 四. 评价结果

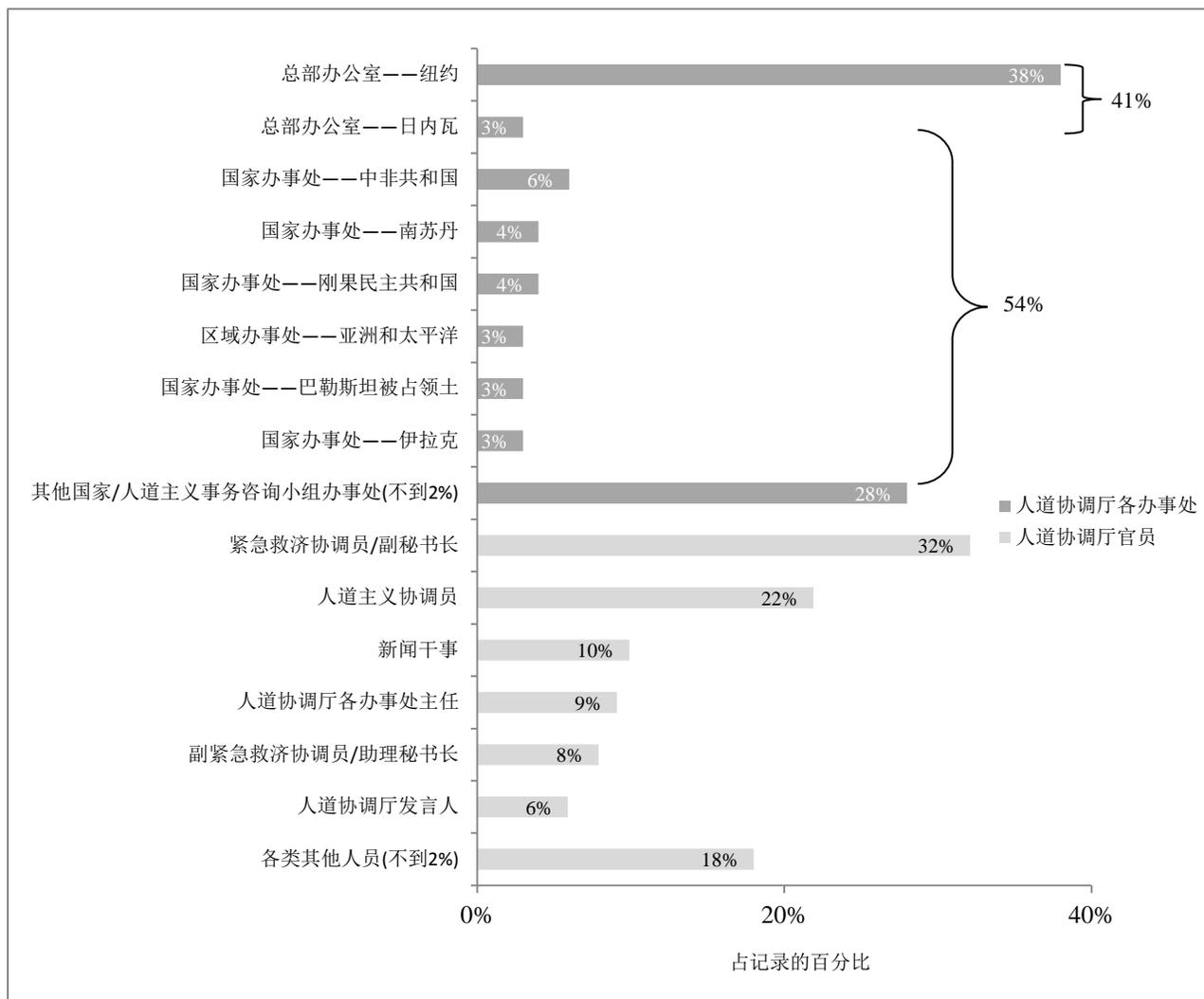
- A. 经确认，人道协调厅的宣传工作与人道协调厅的任务是一致的，为人道主义行动增添了价值，同时应对了一系列广泛的人道主义危机和问题，但是对较不为人知的危机保持持续关注证明具有挑战性

人道协调厅在各级开展了广泛的宣传活动

20. 非公开宣传基本没有记录，因此难以衡量或核实，所以有关这些工作的大部分证据来自人道协调厅各级工作人员讲述的个人经历；不过，有一些说法可以通过书面证据得到核实，而且受访者有多人，使其陈述更加可信。此外，人道协调厅在评价之初开展了大量的宣传摸底工作，目的是展示宣传工作的范围。与非公开宣传形成鲜明对比的是，公开宣传工作有大量相关数据，对这些数据进行了编目和评估(见上文第 17(e)段)。

21. 人道协调厅编制的许多新闻稿和声明在整个人道协调厅进行了大范围展示。图三概述已知公开宣传产出的分布情况，图四显示每年发布的各类宣传内容，这些都证实了宣传是整个人道协调厅一项重要工作内容的说法。

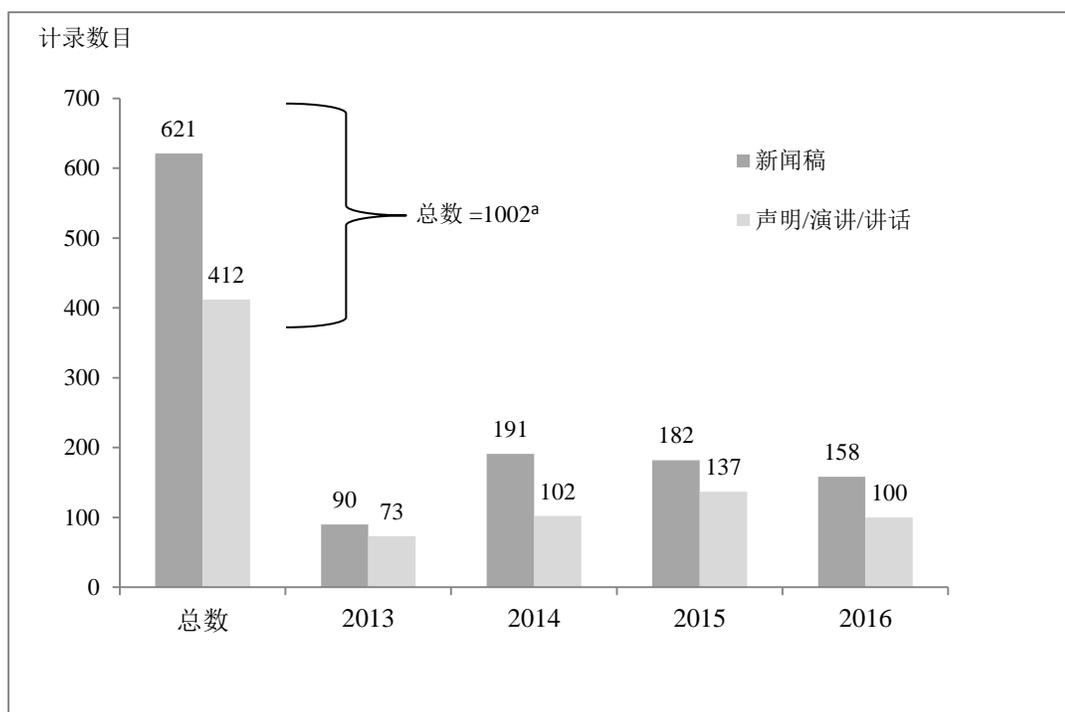
图三  
2013-2016 年人道协调厅及其官员的新闻稿和声明的百分比



资料来源：监督厅检查和评价司有关 2013-2016 年人道协调厅新闻稿和声明的数据库。

注：基数=1 002(所有记录)；由于四舍五入和接收到多项答复，总和不等于 100%。

图四  
2013-2016 年公开宣传所用新闻稿和声明的数目和类型

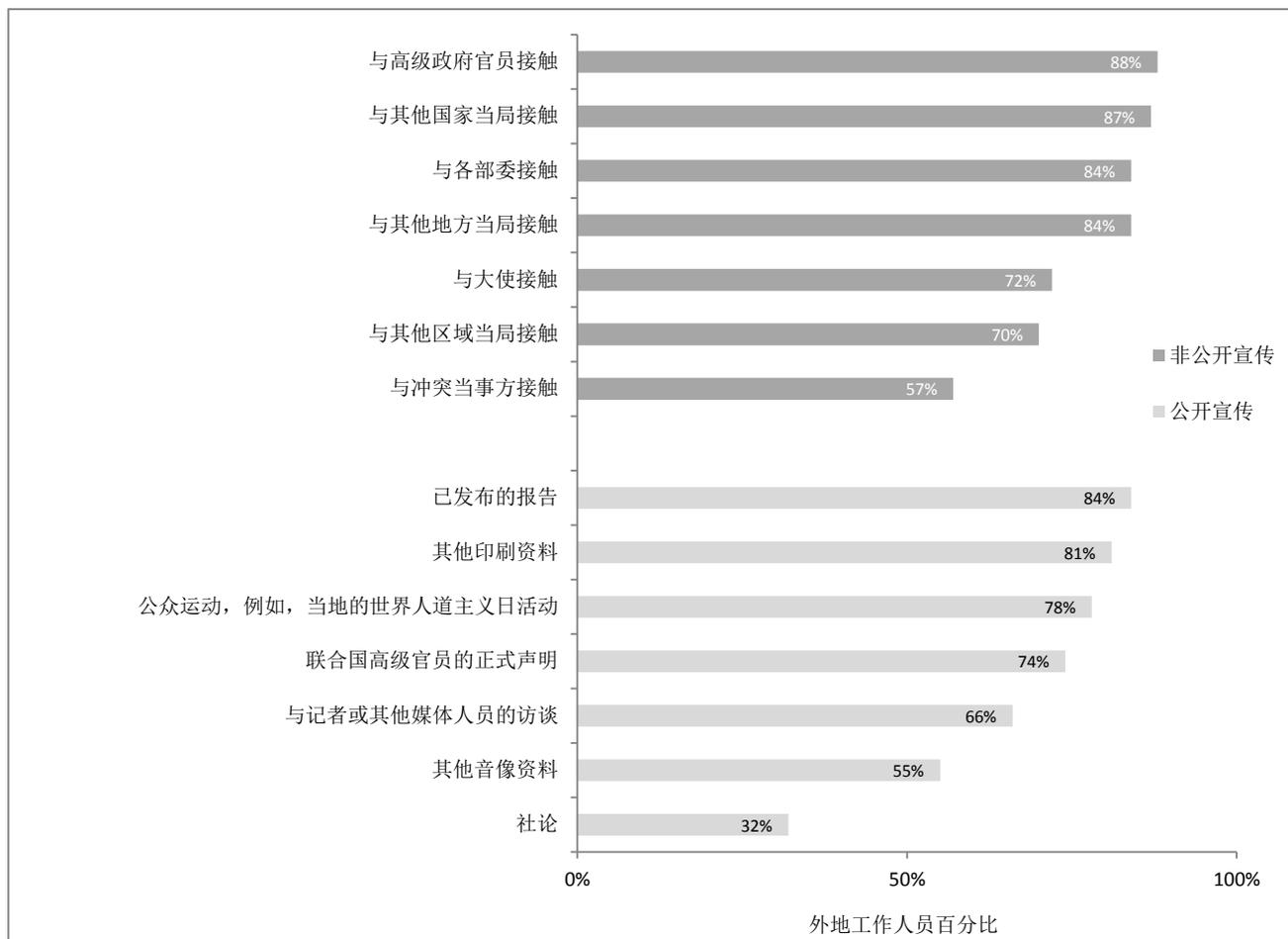


资料来源：监督厅检查和评价司有关 2013-2016 年人道协调厅新闻稿和声明的数据库。

<sup>a</sup> 虽然对 1 002 项记录进行了编排，但是图中数字总和不等于 1 002，原因是某些记录归入多个类别。

22. 宣传活动范围广泛，只是非公开宣传可能比公开宣传更为普遍。人道协调厅总部一名官员概述了人道协调厅许多受访者的看法：“每一次公开宣传的背后，就有好几次非公开宣传。”访谈数据和案例研究分析有力地支持了这种说法；人道协调厅各外地办事处、人道主义事务顾问小组和总部地点的受访工作人员提供了有关非公开宣传的具体实例，而且通常有大量这种实例。同样，图五显示，仅以外地工作人员为例，大部分人既开展公开宣传，也开展非公开宣传，但最频繁的活动是非公开宣传。

图五  
2013-2016 年人道协调厅外地工作人员自己报告的公开和非公开宣传活动



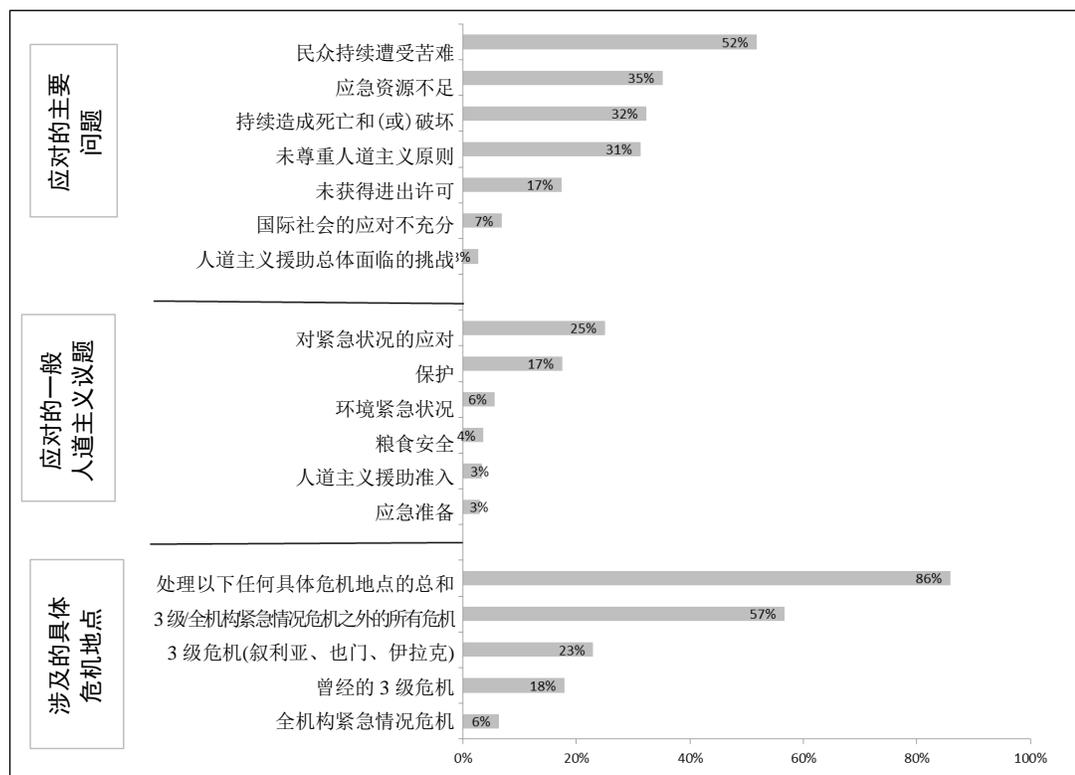
资料来源：监督厅检查和评价司汇编的调查数据。

23. 整个人道协调厅开展的这种宣传工作需要投入大量时间和资源(见上文第 9 至 11 段)。此外，案例研究和外地办事处访谈显示，宣传工作对实现这些办事处更广泛的目标必不可少。

#### 宣传工作应对了广泛的人道主义危机和问题

24. 访谈、案头审查和媒体检索数据显示，公开和非公开宣传应对了广泛的人道主义危机和问题。86%的公开宣传应对了具体的人道主义危机，其中 3 级紧急情况比其他危机得到更多的关注。图六展示公开宣传的主要类别。

图六  
2013-2016 年人道协调厅新闻稿和声明应对的主要问题、议题和危机



资料来源：监督厅检查和评价司有关人道协调厅新闻稿和声明的数据库。

注：基数=1 002(所有记录)；图中仅展示了提及最多的情况；总和不等于是 100%，原因是四舍五入和接到多项答复；曾经的 3 级紧急情况=2013-2016 年曾经为机构间常设委员会 3 级紧急情况。

缩写：3 级：机构间常设委员会 3 级紧急情况。

人道协调厅的宣传工作与其任务一致并带来了增加值，这一点得到了广泛认可

25. 为开展或支持宣传工作而建立的结构安排、规范框架以及所投入的时间和资源，说明宣传工作与人道协调厅的核心任务密切衔接。内部和外部利益攸关方确认，人道协调厅的宣传任务发挥重要作用而且是适当的；他们认为，宣传工作除了可以协助人道协调厅之外，对更广泛的人道主义系统也发挥“公益作用”。2016 年职能审查尽管未深入探讨宣传问题，但也赞同这种说法。<sup>17</sup>

26. 外部受访者承认，人道协调厅在宣传方面占据独特优势，特别是在以下方面：

(a) **侧重于系统层面。**联合国各机构和非政府组织侧重于人道主义危机中的特定人群或具体问题，只有人道协调厅是在整个系统层面全面地收集和分析信息，加以利用，并代表人道主义系统开展宣传，同时还与其他联合国机构和非政府组织分享这些信息，供其用于自己的宣传和方案工作；

<sup>17</sup> 见第 4 页。

(b) **动机纯粹。**人道协调厅不是业务实体，其信息产品(例如，地图、报告、分析)被认为没有偏见，从而：(一) 使人道主义界及其宣传对象能连贯一致地使用共享资料；(二) 保障业务行为体与东道国政府之间的关系，因为人道协调厅没有直接业务会遭受风险；

(c) **高级别接触。**各方认为，人道协调厅的外地工作人员有助于人道协调厅与东道国官员、非政府组织、联合国机构、外交人员和冲突当事方建立并保持关系，<sup>18</sup> 人道协调厅可通过副秘书长办公室与会员国和安全理事会高层接触，这被视为传递有关共同关切的人道主义问题关键信息的重要渠道。

27. 因此，合作伙伴报告说，他们使用人道协调厅的信息产品进行宣传 and 开展其他工作。访谈和案例研究的证据显示，人道协调厅的产品和分析得到了良好利用，人道主义界和外交界也踊跃参加人道协调厅的情况通报会。人道主义协调员经常表示，区域展望、各国最新情况和人道主义需求地图等人道协调厅信息产品为其宣传工作提供了有力支持。<sup>19</sup> 职能审查也得出类似结论，即人们认为人道协调厅的信息产品是有用的。<sup>20</sup>

#### **宣传工作被认为具有相关性，只是持续关注长期危机面临挑战**

28. 所有群体都认为人道协调厅有关人道主义问题和具体危机的宣传工作具有相关性。所有案例研究地点的合作伙伴、人道协调厅各办事处和外部利益攸关方的受访者基本都认为，人道协调厅就关键的人道主义问题(例如紧急情况供资、进出、保护援助工作者以及尊重国际人道主义法和准则)及时开展了相关宣传。具体事例包括努力在约旦和刚果民主共和国恢复人道主义援助准入，使用了有关加沙封锁情况的共同数据，以及谴责针对中非共和国境内援助人员的袭击。但是，与外地工作人员相比，人道协调厅的合作伙伴和紧急情况主任小组的调查答复者更有可能认为人道协调厅的宣传具有“一定”相关性，而不是“非常”相关(见图七)。

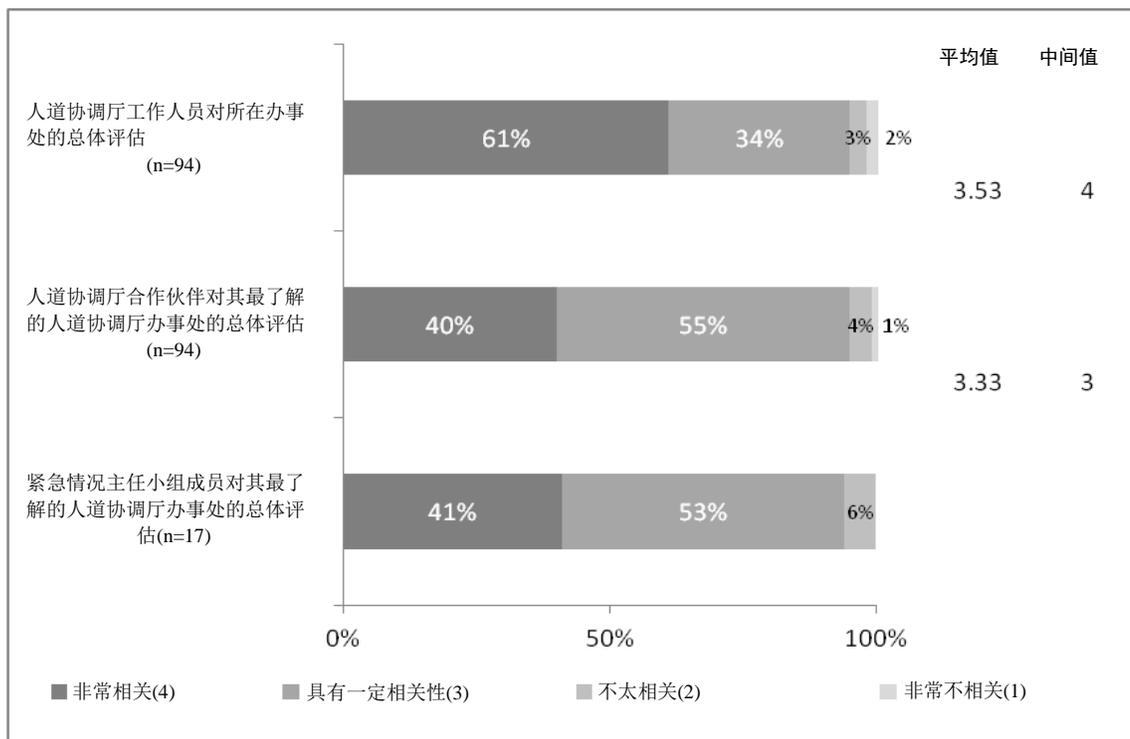
<sup>18</sup> 外地人员可以带来增加值，这不是人道协调厅所独有的，因为许多其他实体也有外地人员。

<sup>19</sup> 其他包括《乍得湖流域：危机概述》；《萨赫勒：人道主义援助呼吁》；《马里的进出/安保计划》；以及在埃塞俄比亚、斐济和其他地方使用的关于厄尔尼诺问题的材料。

<sup>20</sup> 见第 21 页。

图七

## 2013-2016 年外地工作人员与合作伙伴对 人道协调厅 宣传工作相关性的评估



资料来源：监督厅检查和评价司对 人道协调厅 工作人员、合作伙伴和紧急情况主任小组成员进行的调查。

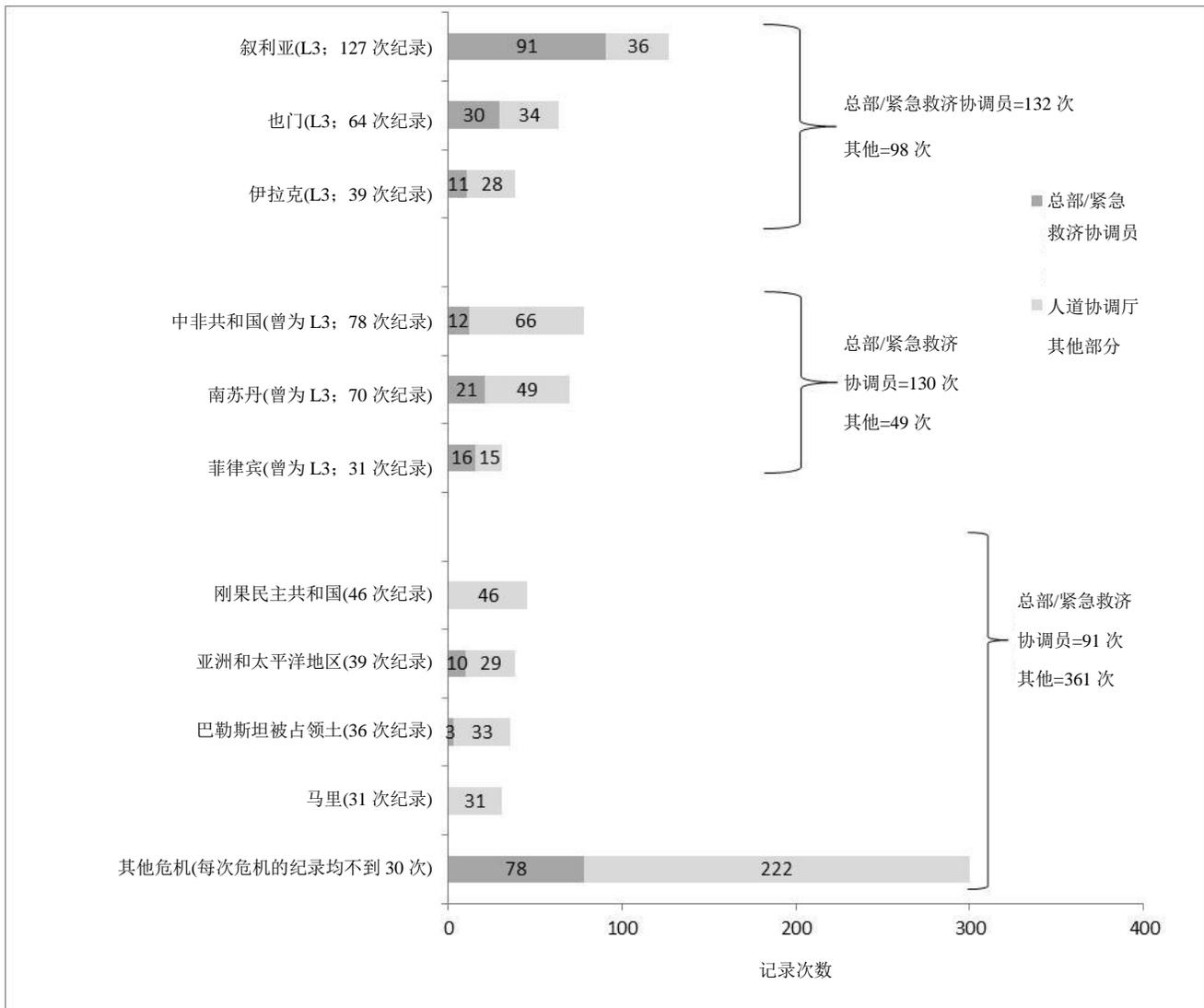
29. 在相关性方面，人们经常强调的一点是，人道协调厅为了实现既定目标，经常将公开和非公开宣传结合起来并努力在两者之间达到微妙平衡。受访者在在这方面介绍的情况好坏参杂。一方面，他们经常说人道协调厅工作人员做到了让两类宣传互补，同时仔细考虑就特定国家或局势而言，开展哪种宣传最合适，在什么时候应该使用另一种宣传。非公开宣传以人道协调厅与主要利益攸关方、包括高级政府官员之间建立的关系为基础，被称为是大多数情况下的优先选择，因为这种方法很有可能维持人道协调厅与那些行为体之间的信任。

30. 但另一方面，利益攸关方重点指出，人道协调厅有时在公开或非公开宣传过程中作出妥协，弱化了公开宣传信息，或者不发布公开宣称信息，而这样做可能没有达到一些合作伙伴的期望。在两个案例研究中，政治因素促使人道协调厅认真选择就哪些问题向政府开展宣传。人道协调厅外地工作人员和人道主义事务顾问小组表示，一方面要斟酌他们进行公开宣传的力度，另一方面要考虑人道主义界希望他们在公开场合说什么，两者之间的平衡一直是个难题。他们解释说，大多数情况下，人道协调厅的公开宣传都已尽可能做到敢作敢为，同时补充说，如果传递更加强烈的公开信息，就可能使东道国政府疏离人道协调厅及其合作伙伴，从而可能对受影响民众造成有害的后果。在其他情况下，人道协调厅开展了强有力的非公开宣传，以弥补较缓和的公开宣传的不足；参与非公开宣传的人表示，人道主义界其他方面对此基本不了解。人道协调厅的外地受访者和外部专家表示，就其中一些情况而言，总部可以就外地的具体问题开展更有力的公开和非公开宣传，同时又不损害与东道国的工作关系。

31. 受访者几乎没有提及在覆盖范围方面有重大空白：他们普遍认为，人道协调厅就最需要其传递信息的危机和议题开展了宣传。这与上文有关相关性的总体积极、但好坏参杂的评价一致。但有一种批评意见的焦点是，人道协调厅过分关注当前的重大危机，资源配置过多。如图八所示，总部和紧急救济协调员的新闻稿和声明大量关注阿拉伯叙利亚共和国和其他 3 级紧急情况。几乎所有受访者都承认，考虑到这些危机的严重程度，这种关注是有道理的。但他们也表示，这种关注与人道协调厅的作用不符，即让各方关注所有突出危机，其中既包括目前“被遗忘”的危机，也包括对于关键利益攸关方而言不是很突出的新危机。

图八

2013-2016 年人道协调厅总部和副秘书长/紧急救济协调员和人道协调厅其余部分就 10 个最大危机开展的公开宣传的产出



资料来源：监督厅检查和评价司有关人道协调厅新闻稿和声明的数据库。

注：L3：机构间常委会 3 级紧急情况；曾为 L3：评价期内曾经为 3 级。

32. 少数受访的工作人员以及外部的思想领袖和紧急情况主任小组成员对以下方面表示不满：可以看到，对被遗忘的危机缺乏公开宣传，同时指出人道协调厅似乎没有维持公众或捐助方对这些危机的关注的系统办法。2015年《人道协调厅机构宣传战略》没有将这一问题领域列入其目标。一些工作人员已认识到这一问题，并指出今后的工作将消除这一差距。不过，在本评价期内确实发生了人道协调厅公开提请人们关注被遗忘危机的几个具体事例。例如，2016年《人道协调厅年度审查》指出，为了提请人们关注乍得湖盆地危机，人道协调厅在大会期间举办了一次活动，世界各国领导人认捐1.63亿美元。<sup>21</sup> 任命萨赫勒区域人道主义协调员和秘书长厄尔尼诺现象和气候变化问题特使都被认为是积极进展，有助于引起人们对这些危机的关注。国家集合基金和中央应急基金也努力提请各方持续关注被遗忘的危机。

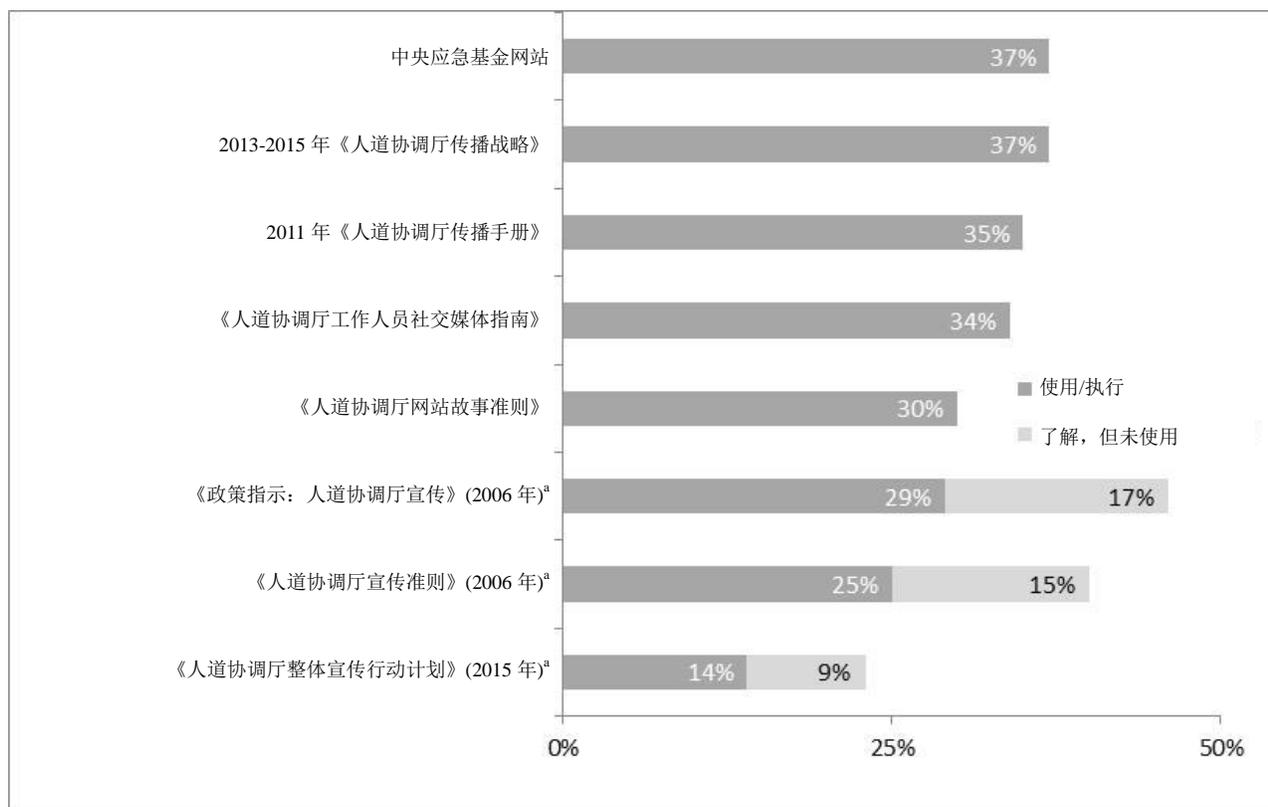
**B. 已有的整体政策、战略和指导文件可以帮助人道协调厅开展宣传任务，但是对这些文件的了解和使用不多，从而部分造成人道协调厅内部和各级之间的宣传工作不协调**

**对整体政策、战略和指导文件的了解和使用不多**

33. 为帮助开展宣传工作，人道协调厅总部制定了许多整体文件(见上文第9段)。但是，人道协调厅各级对这些重要文件的了解和使用不多。在访谈期间询问后得知，在参与人道协调厅各级宣传相关工作的工作人员中，很少有人表示了解这些指导资料，以其为依据的人就更少。图九概述外地工作人员对有关宣传的重要文件了解不多以及使用更少的情况。

<sup>21</sup> 见《2016年人道协调厅年度审查》，2017年1月，可查阅：[http://www.unocha.org/2016\\_year\\_in\\_review/?utm\\_source=OCHA+Global+Product+List&utm\\_campaign=e3ee92c035-EMAIL\\_CAMPAIN\\_2016\\_12\\_23&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_fdc5b4f7e9-e3ee92c035-320330489#top](http://www.unocha.org/2016_year_in_review/?utm_source=OCHA+Global+Product+List&utm_campaign=e3ee92c035-EMAIL_CAMPAIN_2016_12_23&utm_medium=email&utm_term=0_fdc5b4f7e9-e3ee92c035-320330489#top)。

图九  
人道协调厅参与宣传工作的外地工作人员表示了解并使用宣传指南的百分比



注: 基数=82(所有答复的工作人员)。

资料来源: 监督厅检查和评价司汇编的人道协调厅工作人员调查数据。

<sup>a</sup> 已询问了解和使用情况。

34. 一些指南要么已过时(例如 2006 年《政策指示和宣传准则》), 要么没有在整个人道协调厅充分推出。<sup>22</sup> 2016 年 11 月, 协调和应急司向实地分发了指南(即人道主义国家工作队宣传战略, 2016 年 10 月), 但受访的工作人员、包括发挥重要宣传作用的受访者, 大多对此最近的指南也不了解。在被要求指出对这些文件的了解和使用不多的原因时, 许多受访者指出总部的推出工作效力很低, 并对在管理宣传职能方面, 各司及其领导层之间缺乏内部组织凝聚力表示关切。

35. 在总部之外, 工作人员指出人道协调厅各办事处主任没有统一分发整体指南。职能审查赞同这一反馈意见, 称管理层面的问题是更大规模的挑战。<sup>23</sup> 因此, 出现以下情况不足为奇: 虽然人道主义应急计划和人道主义需求概览多多少少都被用来帮助指导宣传工作, 但几乎没有证据表明外地办事处(在传播计划之外)有具体的宣传战略。事实上, 人道协调厅最近的一项分析表明, 在 29 个国家办事

<sup>22</sup> 2006 年《政策指示和宣传准则》印发以来, 人道主义系统已发生重大变化, 人道协调厅在其中的供资环境和技术方面发挥主导作用。

<sup>23</sup> 见第 6 页和 40 页。

处中，只有 5 个办事处正在实施人道主义人员认可的宣传战略。<sup>24</sup> 同样，人道主义顾问小组报告说，它们没有根据具体的宣传战略开展工作。

### 人道协调厅宣传工作内部协调不够

36. 宣传并不是一项单独的职能，而是旨在加强人道协调厅任务的其他方面。人道协调厅作为一个负有协调任务的实体，需要以有凝聚力、一致和互补的方式，将某一特定时间开展的各种互不相干的宣传连接起来，在实体内部和各个层级相互之间，则需要将互不相干的宣传努力连接起来。由于人道协调厅开展业务遇到持续的资源制约，就更加需要采取协调一致的做法：面对资源匮乏，人道协调厅必须明智地分配资源，避免效率低下(见大会第 69/264 号决议)。各级反馈意见表明，没有建立正式的机制来协调那些互不相干的宣传工作。

37. 没有正式的协调机制是人道协调厅各级之间关系(即纵向协调)和各级内部之间关系(即横向协调)的特点。关于各级的反馈意见集中在下列问题：

(a) **纵向协调**。这些机制靠的是人道协调厅外地办事处和主管部门之间的一些直接报告要求，但主要看个人之间关系的好坏；

(b) **横向协调**。受访者对总部缺乏内部协调表示关切，认为这妨碍了他们加强传达国家办事处信息的能力。

38. 在人道协调厅的五项法定职能中，宣传是唯一一个没有具体框架，因而无法围绕这一框架召集整个实体努力实现下列全组织共同宣传目标的职能：什么是人道协调厅在特定战略规划周期内力争实现的广泛宣传目标(无论是宣传职能本身，还是支持其他四个法定职能)；实体内各司和各级如何努力实现这些目标；哪些业务部门负责具体的执行工作；以及人道协调厅如何得知整个执行期间的宣传目标在数量和质量上都已经实现。总部的受访者提到，几次制定宣传战略的努力受挫，原因包括无法商定由哪一个组织单位牵头这方面的工作，需要进行大量内部协商，以及高级管理人员的优先事项不断改变。一些内部受访者提及，人道协调厅的宣传工作由高级管理委员会负责协调，但没有明确的宣传权限。

39. 外部受访者和接受调查的应急主任小组成员经常提议，需要建立一个论坛，以便人道协调厅讨论和协调整个厅的宣传工作，或至少可就具体问题展开讨论和协调。这些利益攸关方以及人道协调厅工作人员都指出，总部各部门各自为政的现象相当严重，这是工作衔接面临的主要障碍。职能审查证实了这些意见，并指出，这可能标志着需要更广泛地加强协调，包括对人道协调厅其他领域的工作更加明确地划清作用和职责。<sup>25</sup> 审查还得出结论认为，需要调整人道协调厅的管理模式，使得该实体更高效、更有效，同时指出，该管理模式缺乏关键组成部分，互不相连，领导小组的合作也不力。<sup>26</sup>

<sup>24</sup> 见《人道协调厅信息产品概览报告》，第 9 周期，2015 年，第 8 页。

<sup>25</sup> 见《人道协调厅职能审查》，第 40 页。

<sup>26</sup> 见同上，第 6 页。

### 现有在总部领导下加强战略指导的要求

40. 采用更为正式的指导和内部协调方法是否会加强人道协调厅的宣传努力，对此，总部的少数高级官员受访者心存怀疑。这些利益攸关方指出，尽管没有来自总部的正式战略指导，人道协调厅的宣传工作仍不断取得成功(见下文第 47 和 48 段)，这表明，相对最低限度的办法正好合适。此外他们还声称，一个更加正式的指导和协调框架将使官僚机构叠床架屋，可能会使工作人员不堪重负，并损害宣传努力。尽管有相反的证据，但这种怀疑仍然存在。例如，直至 2016 年，人道协调厅仍一直保持并制作相关政策、战略和指导文件；宣传仍然是五个法定职能中唯一一个有意不设上述框架的职能，对这一例外并无清晰或明确的解释；职能审查着重指出，内部协调不够是组织业绩的一大主要障碍(见下文第 49 和 53 段)；而持续的资源制约则着重表明，人道协调厅需要和任何面临此类制约的实体一样，在分配有限的人力资源和财政资源时需要尽量审慎(见上文第 36 段)。

41. 参与宣传工作的其他人士的反馈较为随和，他们表示，不妨加强协调和提供更明确的指导，以强化战略领导。外部和内部利益攸关者都观察到，有许多改进协调的机会。例子包括：

- 政策制订和研究处与外地办事处直接接触不够，实地工作人员因而认为，政策分析与实地问题有时脱节
- 在扩大宣传以推广中央应急基金和国家集合基金方面，有时没有征求那些基金管理层的意见
- 有关应急管理委员会会议决定的最新情况，对外地办事处负责人的通报不够。

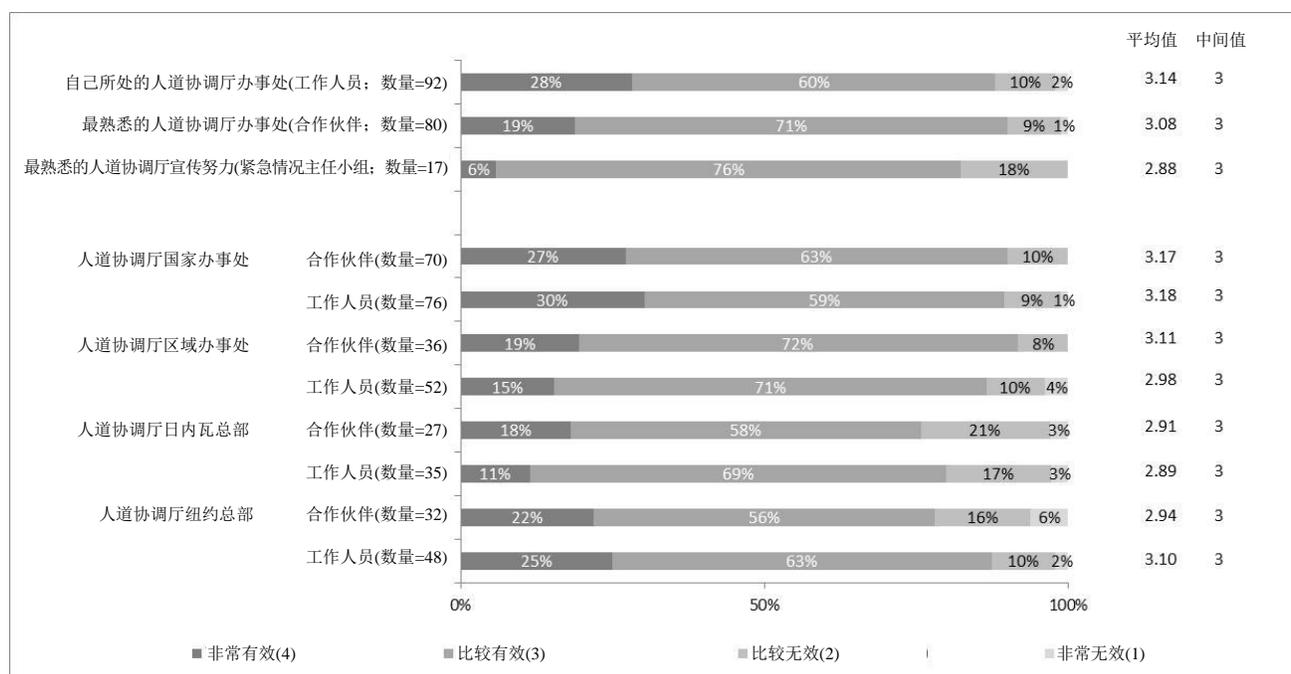
42. 人道协调厅的宣传工作得到了有经验的工作人员和该厅内部紧密关系的支持。但如果关系不那么正规化，随着工作人员转换角色，整个人道协调厅宣传工作的相互联系就可能会破裂。

43. 同样，就指导而言，参与宣传工作的人士表示，仍然需要政策、战略、指导意见和能力发展。外地工作人员受访者、人道主义事务顾问小组和人道主义协调员，包括高度参与宣传工作的人士，描述了一名成功的宣传者所需的核心技能。他们声称，这类核心技能不一定是大多数工作人员叙级所依据的人道主义事务干事标准说明中设法获得或培养的技能。这类专门技能包括有说服力的命题写作、外交、谈判和建立关系，这类技能经常以高级别的行为者为宣传对象。因此，他们声称，这类技能虽然有一部分属于自修，但也有一些需要通过加强负责成功开展宣传任务的主要工作人员的能力建设来实现。人道协调厅的外地受访者和个案研究表明，这方面的指导少之又少。不过，每当请求总部支援宣传工作时，总部通常会给予有用、有益的支援。

### C. 有证据表明，人道协调厅的具体宣传努力对知识、认识和决策产生了积极影响

44. 图十显示，大多数接受调查的人道协调厅外地工作人员、合作伙伴和紧急情况主任小组成员认为人道协调厅各级的宣传努力相对有效。尽管如此，对总体宣传效果和具体办事处的评估结果更多的是“比较有效”，而不是“非常有效”。

图十  
工作人员、合作伙伴和紧急情况主任小组成员对人道协调厅各办事处成效的看法，  
2013-2016 年



资料来源：对 人道协调厅工作人员、合作伙伴和紧急情况主任小组成员的调查。

45. 如前所述，衡量人道协调厅的具体宣传努力、特别是非公开宣传的成效，本身就很难。对现有战略和政策的了解和使用不足，再加上执行方法不协调，使这种衡量更加困难。什么人在特定时间就特定的人道主义危机或问题进行了哪些宣传努力，如果没有明确统一的记录来概述这些内容，也就无法监测或衡量这些行动的结果。人道协调厅的战略规划、评价和指导科原计划于 2015 年审查该厅的宣传工作，但这次审查被取消。

46. 尽管衡量方面存在差距，但通过结合利益攸关方访谈与可能的书面证据，还是挑选出了关于人道协调厅宣传效果的实例，并核实了人道协调厅宣传工作与其效果之间的因果联系。这一分析产生的一些例子表明有效的宣传有助于加强人道主义行动，另一些则表明外部和内部因素妨碍了充分实现目标结果，造成了好坏参杂的结果。

47. 人道协调厅的宣传工作积极促进知识、认识和决策的例子围绕两个主要领域：

(a) 影响关于人道主义问题的制定规范的讨论和辩论。人道协调厅通过公开和非公开努力，将规范性标准纳入关键的政府间政策和立法，在许多情况下取得了积极的成果。例子包括《非洲联盟人道主义政策框架》；欧洲联盟非洲问题信托基金和目前向欧盟委员会人道主义援助和公民保护总司提供的人道主义政策支持；以及政府间发展管理局与人道协调厅关于人道主义事务问题合作的谅解备忘录；

(b) 与关键行为体开展人道主义援助准入谈判。案例研究和实地访谈提供了一些例子，说明人道协调厅领导的宣传方法在人道主义援助准入的谈判、维护和

监测方面很有效。具体而言，马里国家办事处的准入战略和计划被广泛认为对便利人道主义援助准入十分关键。在埃塞俄比亚、索马里和苏丹开展的人道主义援助准入宣传工作也被广泛视为成功。在阿拉伯叙利亚共和国开展的努力促成了安全理事会关于该国人道主义援助准入的决议(见下文第 48(b)段)。

48. 人道协调厅的宣传工作在促进知识、认识和决策方面取得好坏参杂结果的例子围绕四个主要领域：

(a) 副秘书长/紧急救济协调员作为主要宣传者就更多的危机大胆直言(见 [ST/SGB/1999/8](#), 第 3.2(e) 节)。合作伙伴、紧急情况主任小组成员、<sup>27</sup> 外部思想领袖以及职能审查<sup>28</sup> 指出，副秘书长/紧急救济协调员在帮助人道协调厅和更广泛的人道主义系统实现目标方面发挥了关键作用。在就人道主义危机、国际人道主义法和人道主义原则采取坚定立场时，这一作用被视为有效，例子包括袭击南苏丹援助人员事件和阿拉伯叙利亚共和国境内的违反国际人道主义法行为。然而，这种努力在某些情况下被视为不足。例如，外部思想领袖指出，鉴于对国际人道主义法的尊重不断受到损害、对保护平民的关切以及在某些国家遇到的持续准入挑战，人道协调厅需要采取更强有力的立场。鉴于副秘书长/紧急救济协调员作为主要宣传者的作用和地位，包括会员国在内的目标受众一定会清楚地知晓这些努力，即使并不总是留下积极的印象。这种看法与利益攸关方的告诫一致，他们认为人道协调厅应该更为大胆直言，不仅涉及最紧迫的危机，还要涉及“被遗忘”的危机(见上文第 31-32 段)；

(b) 为安全理事会的审议工作提供信息依据。广泛认为，人道协调厅与安全理事会的接触非常重要，可以为人道主义系统最高级别的审议和决定提供信息依据。由于副秘书长/紧急救济协调员在 2013-2016 年期间通报了南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、伊拉克和也门等国的情况，安理会就这些危机通过了各项决议，尤其是关于阿拉伯叙利亚共和国的第 [2165\(2014\)](#) 号决议。职能审查、<sup>29</sup> 对 人道协调厅应对叙利亚危机的评价<sup>30</sup> 以及外部思想领袖一致认为，人道协调厅的宣传极大地促进了这项决议的通过，只是人道主义援助准入仍面临挑战。此外，人道协调厅还就保护平民和援助人员安全等贯穿各领域的问题开展宣传工作。人道协调厅多次向保护平民问题非正式专家组和安理会通报保护平民问题。外部思想领袖认为这种宣传极为重要，并指出人道协调厅的宣传为关于该议题一年两次的讨论提供了信息依据。人道协调厅还就人道主义援助人员的安全和安保进行宣传，<sup>31</sup> 促使关于这一问题的大会第 [68/101](#)、[68/102](#) 和 [71/129](#) 号决

<sup>27</sup> 共有 53% 的答卷者指出，宣传工作错失了发出更有力声音的机会。

<sup>28</sup> 见第 17 和 24 段。

<sup>29</sup> 见第 19 和 58 段。

<sup>30</sup> 可查阅：[https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20Syria%20Evaluation%20Report\\_FINAL.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OCHA%20Syria%20Evaluation%20Report_FINAL.pdf)。

<sup>31</sup> 见 <https://aidworkersecurity.org/incidents/report/summary>。自 2005 年以来，2013 年的事件数量最高(265 起)；2014 年有 190 起，2015 年有 148 起。

议以及安理会第 1502(2003)和 2175(2014)号决议获得通过。紧急情况主任小组成员指出，这种努力至关重要。然而，由于人道协调厅无法控制的政治因素，通过决议之后的行动并不总是取得预期成果；

(c) **获得满足全面人道主义需求的资金。**人道协调厅认识到人道主义需求和所需资金日益增长，即使面对广为人知的捐助疲劳症，依然继续为筹措充足的资金进行宣传。鉴于所需资金没有得到充分满足，大部分受访者认为这些努力比较有效。紧急情况主任小组成员认为，人道协调厅的资源调动宣传工作非常有效(28.6%)或比较有效(71.4%)。外部思想领袖也认为，人道协调厅的宣传工作有效推动了国家集合基金和中央应急基金等人道主义筹资架构的变革；

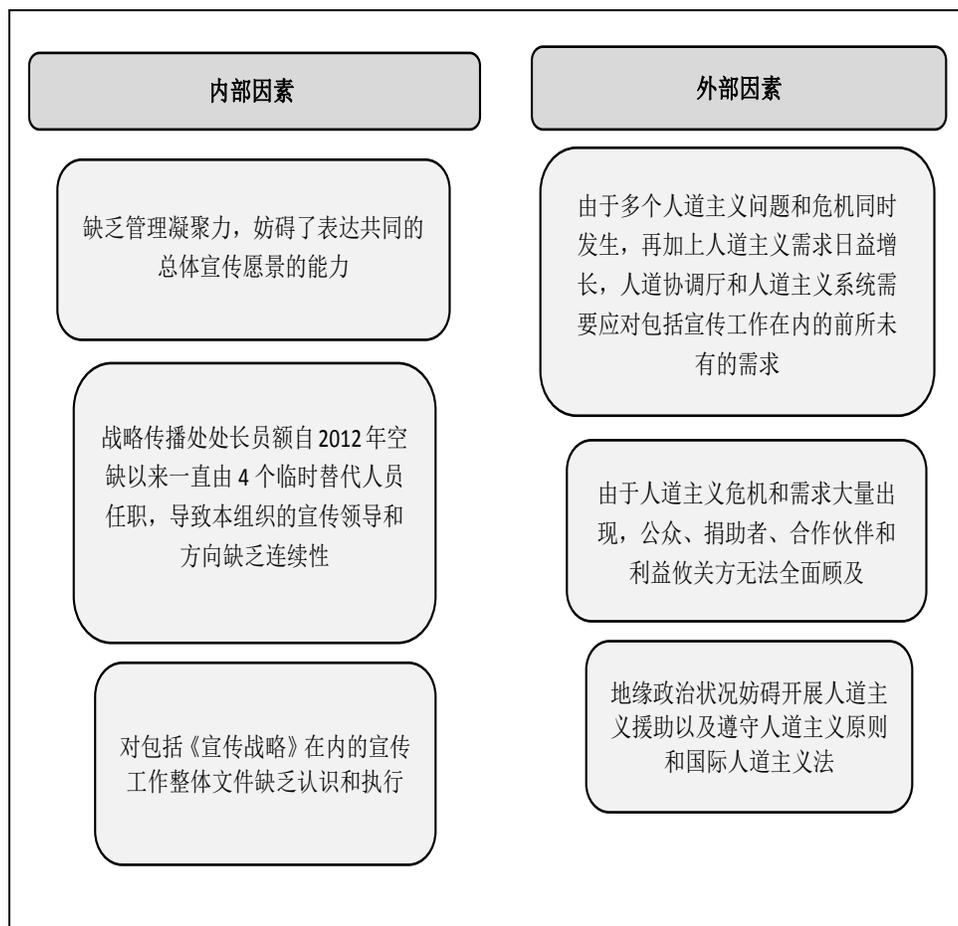
(d) **世界人道主义峰会。**对于人道协调厅在这一具有试金石意义的活动中的宣传成效，各利益攸关方团体持不同看法。外地工作人员、合作伙伴和利益攸关方认为，包括磋商进程和总结报告在内的峰会筹备进程以及峰会本身侧重于关键的人道主义问题，因而是一次有益且成功的宣传努力。大部分远离外地的人则认为这次峰会不太成功，因为与峰会之前的磋商进程和相关宣传相比，峰会之后磋商的目的似乎发生偏离，而且后续行动进展缓慢。这次活动的一项主要成果，也就是被吹嘘为重大成功的“人道主义筹资大交换”(即商定的一系列人道主义筹资改革)，达成于峰会之前启动的谈判；此外，峰会的影响虽然并非微不足道，但并未被内部或外部受访者普遍视作达到了其本可以实现的最高级别目标。<sup>32</sup>

许多因素影响宣传成果，并且由于缺乏总体规划，处理这些因素的能力有限

49. 各种数据来源显示，人道协调厅宣传努力的成效被认为受到了许多来自人道协调厅内部和外部因素的影响，如下图十一所示。

<sup>32</sup> Is the Grand Bargain a big deal? 综合区域信息网新闻, 2016年5月24日。可查阅: <http://www.irinnews.org/analysis/2016/05/24/grand-bargain-big-deal>。

图十一  
影响人道协调厅宣传成效的关键因素



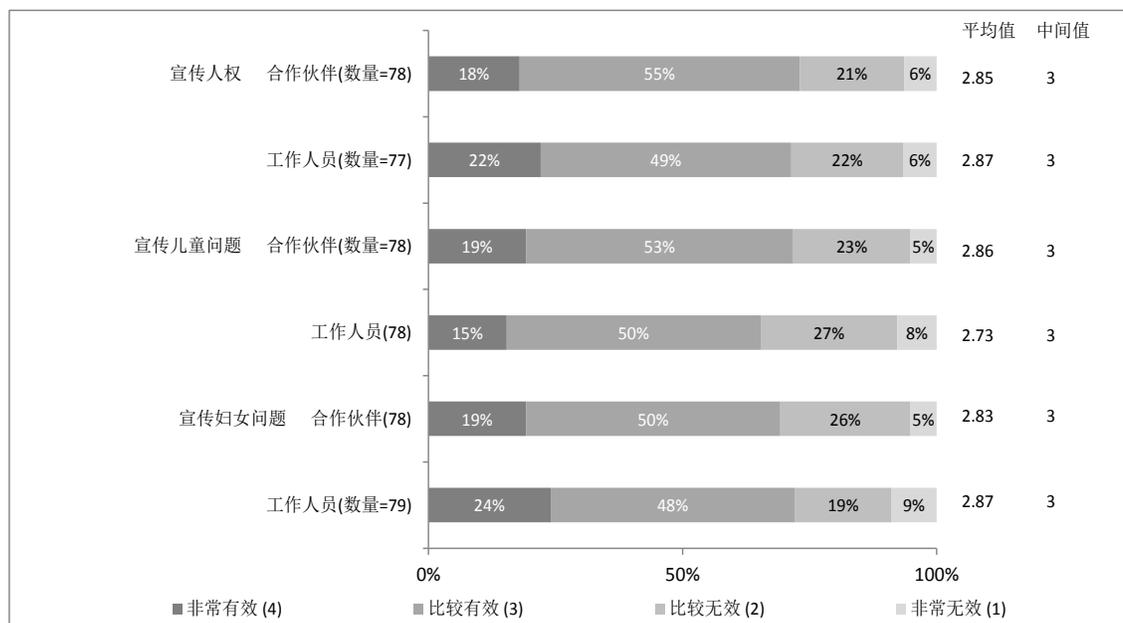
资料来源：监督厅检查和评价司汇编的访谈与开放式调查答复、案头审查以及案例研究。

50. 人道协调厅能以最直接的方式控制内部因素，因为它能够相应进行规划和改变以减轻其影响。而与此相反，人道协调厅几乎无法控制外部因素，只能通过规划援助来减轻其影响。

**人道协调厅在其宣传工作中不同程度地纳入了人道主义原则和贯穿各领域的讯息**

51. 在公开宣传工作中，儿童和性别平等问题最受关注。对宣传产出的审查显示，这些问题在公开宣传产出中最常被提到。外地办事处和总部的受访者表示，纳入儿童问题比较简单，但要纳入性别平等问题和其他问题，则取决于向人道协调厅办事处提供的支助。例如，访谈和案例研究显示，配备有性别平等问题顾问的办事处在处理性别平等问题上往往更成功，因为他们可以从性别平等的角度分析数据并制订适当的宣传信息。外部受访者普遍认为，人道协调厅在收到这方面的具体要求之后成功地纳入了贯穿各领域的问题。图十二显示，调查答卷者证实了这些总体积极的看法。

图十二  
合作伙伴和工作人员对人道协调厅将贯穿各领域的问题纳入宣传工作的看法，  
2013-2016 年



资料来源：对 人道协调厅工作人员、合作伙伴和紧急情况主任小组的调查。

#### D. 虽然人道协调厅将专门资源用于宣传职能，但并未有效利用资源来最大限度地取得成果

52. 对 人道协调厅管理各级宣传工作所涉诸多内部资源的方法进行评估后(见第 11 和 20-21 段)，得出的结果好坏参杂。一方面，人道协调厅将专门资源用于某些方面的宣传：在总部，由战略传播处承担公共宣传的总体责任，而在外地办事处，由新闻干事领导公开宣传努力并支持非公开宣传努力。另一方面，在主要宣传者的领导下缺乏纵向和横向协调是造成效率低下的一个重要原因。另一个重要原因是，投入资源制订的政策、战略和指导意见没有得到充分推出、介绍和使用(见第 9 和 34 段)。在这两级，效率差距都超出了总体缺乏协调的范围。

53. 在总部，战略传播处处长这一关键高级别员额自 2012 年空缺以来一直由 4 个临时替代人员任职；填补该员额的征聘进程尚未完成。关键的内部和外部受访者强调，空缺导致这一关键宣传任务的领导缺乏连续性。这一不足可以部分解释宣传工作战略方向的不足，或是该处直接负责的具体方面的不足。

54. 在国家一级，人道协调厅的各个外地办事处，除其中 8 个外，2016 年共有 48 名不同职等的新闻干事。<sup>33</sup> 在那些没有新闻干事的办事处，新闻职责可能会由人道协调厅其他工作人员承担。人道协调厅及合作伙伴将新闻干事视为支持宣传工作的宝贵资源。在案例研究中，人道协调厅工作人员及合作伙伴概述了新闻

<sup>33</sup> 哥伦比亚、科特迪瓦、厄立特里亚、埃塞俄比亚、约旦、巴勒斯坦被占领土、土耳其和亚洲及太平洋区域办事处。

干事为人道协调厅或人道主义顾问小组领导开展或支持开展宣传工作的例子，这些例子可以由具体的宣传产出加以证实。然而，由于外地办事处向协调和应急司报告工作，新闻干事与战略传播处之间没有正式的联系。新闻干事提出的任何关于新闻支持、指导和指示的要求都是临时性的，与作为总部主要宣传链接的战略传播处没有结构上的联系，更不要说与更广泛战略的联系了(见上文第 32-43 段)。

55. 虽然总部没有提供总体宣传领导，但外地办事处和人道主义顾问小组报告称，他们采用了变通办法来支持工作。然而他们承认，如果能有与总部的总体计划相关联并受其指导的外地一级战略，将有助于他们的工作。案例研究和外地办事处访谈数据概述了协调和指导地方一级工作的各种宣传工具和机制，例如，传播及宣传工作计划和工作组、确定关键信息并制作核心宣传产品(如区域展望和人道协调厅的简报、看板、快照和情况报告等核心信息产品)供人道协调厅和其他方面使用。

## 五. 结论

56. 宣传工作是人道协调厅任务的组成部分之一。因此，人道协调厅制订了一套从政策和战略文件到指导意见的工具，帮助管理宣传职能。人道协调厅还投入了包括总部专职公开宣传工作人员和外地一级新闻干事在内的资源。此外，人道协调厅的许多其他各级工作人员还进行了各种公开和非公开宣传活动，涉及广泛的人道主义问题和具体的危机。虽然人道协调厅的工作面临重大的外部限制，一些努力仍然取得了明显的成果。

57. 尽管宣传作为人道协调厅的一项核心任务非常重要，人道协调厅却没有制定一个连贯统一的宣传框架，作为在这一重要领域提供总体战略领导的基础。投入资源制订一套工具之后，却没有充分推出。人道协调厅没有足够的协调机制，以便在作为其主要宣传者的副秘书长/紧急救济协调员的领导下设定宣传工作优先事项，在所有业务活动中进行联合规划，并使其彼此互补，互相衔接，应对内部和外部的挑战和风险，并对这些努力进行监测和报告。此外，一个高职等宣传员额自 2012 年空缺以来一直由 4 个临时替代人员任职。

58. 有些人可能猜测，目前的宣传努力在很大程度上具有相关性而且有些例子取得了成果，因此不需要改变人道协调厅采取的办法。然而，本次评价中的证据指出，人道协调厅可以在若干领域做出改进。虽然更加审慎和具有战略性的办法并不总能为每一次宣传努力带来更好的结果，但与当前的做法相比，这种办法可以帮助人道协调厅在资源有限且日益捉襟见肘的情况下改善其相关性、成效和效率。这项意见与 2016 年职能审查的结论一致，该审查强调人道协调厅必须提高效率，并且更加精简。

## 六. 建议

59. 监督厅检查和评价司向人道协调厅提出了三项建议，人道协调厅接受了其中两项，并部分接受了其余一项。检查和评价司敦促人道协调厅，确保涉及较长时限的建议 2 和 3 的执行工作紧密符合该厅即将实施的 2018-2019 年战略框架和 2018-2021 年战略框架。

**建议 1(成果 D)**

60. 人道协调厅应完成战略传播处处长员额的征聘工作。

指标：完成征聘过程；由合格候选人填补员额

**建议 2(成果 B 和 D)**

61. 人道协调厅应巩固其在总部的核心宣传职能，接受作为主要宣传者的副秘书长/紧急救济协调员的领导并展示明确的上下级关系。因此，副秘书长/紧急救济协调员办公室应增设(或在现有协调论坛下纳入)一个机制，协调总部内部以及总部与人道协调厅其他各级之间的宣传努力，以及建议 3 的执行工作(这一建议与 2016 年职能审查的建议一致(见职能审查第 80 页))。

指标：订正组织结构图，展示上下级关系；建立(或纳入)并利用内部机制，以协调宣传工作

**建议 3(成果 C)**

62. 人道协调厅应重新审查并视需要更新 2006 年《人道协调厅宣传政策指示》和《人道协调厅宣传准则》以及《2013-2017 年宣传战略》，途径包括进行内部和外部磋商进程以及审议这些文件发布以来取得的经验。然后，人道协调厅应推出这些最新文件，确保执行并监测执行情况，并提供相关的培训和知识管理支助，以确保这些文件在全厅范围内得到广泛使用。2018 年及以后的宣传战略至少应包括以下要素：

- 当前情况分析，展现未来几年宣传努力的背景
- 总体宣传目标及这些目标中的任何具体目标
- 为在各种人道主义危机和问题(3 级紧急情况、全机构紧急情况、长期或被遗忘的危机、专题或贯穿各领域的问题以及国际人道主义法和人道主义原则)中实现这些目标和具体目标而进行宣传的计划
- 阐述人道协调厅为了实现这些目标和具体目标而设立的内部和外部协调机制
- 用于对照这些目标和具体目标衡量成就的指标，以及用于对照这些指标测量业绩的监测框架

指标：磋商；重新审查并视需要更新文件；推出和执行活动；监测并报告执行情况

主管内部监督事务副秘书长

海蒂·门多萨(签名)

2017 年 3 月 21 日

## 附件一

### 人道主义事务协调厅提出的正式意见

按照大会第 64/263 号决议规定的做法，根据独立审计咨询委员会的建议，人道主义事务协调厅(人道协调厅)提出的对内部监督事务厅(监督厅)评价的意见全文如下。

感谢你 2017 年 2 月 22 日的备忘录，其中转递监督厅对 人道协调厅方案评价的报告草稿。

你的工作人员向我们提供就报告的先前版本发表非正式意见的机会，根据意见修订草稿并解释这些意见如何得到处理，我对此表示感谢。

人道协调厅谨对报告提出以下正式意见：

报告提供了人道协调厅对“宣传”的定义。然而，报告没有明确说明评价是否基于这一定义做出。进一步澄清评价所使用的定义将会有帮助作用。例如，人道协调厅宣传作用的重要方面包括宣传尊重人道主义原则和国际人道主义法。宣传工作还可以包括为人道主义筹资进行宣传。定义没有说明这些内容，也不清楚评价是否考虑了这些内容。

虽然人道协调厅认识到字数规定造成的限制，但是进一步澄清一些用于进行评价的方法将会有帮助作用，以便充分了解评价结果的有效性，其中包括：(a) 澄清领头羊分析(鉴于报告使用了人道主义思想领袖的意见来证实其报告若干部分的结果，这些人道主义思想领袖是如何选出的?)；(b) 调查答卷者总人数；和(c) 非答卷者偏见分析的详情，包括是否考虑到因为只调查外地工作人员而导致的偏见。

谨随函附上执行报告建议的行动计划及相关时间表。<sup>a</sup> 在报告提出的三项建议中，人道协调厅接受建议 1 和 3，并部分接受建议 2，但须以人道协调厅目前正在敲定的变革管理进程以及变革管理股关于人道协调厅总体组织设计的建议为前提。

我谨借此机会感谢你和你的工作人员，尤其是 Robert McCouch 先生、Emily Hampton-Manley 女士和 Nicholas Kowbel 先生，他们在整个过程中进行了出色的协作。

<sup>a</sup> 行动计划和相关时间表可查阅秘书处档案。

## 附件二

### 内部监督事务厅对人道主义事务协调厅意见的答复

内部监督事务厅(监督厅)感谢人道主义事务协调厅(人道协调厅)提出的意见,并希望探讨备忘录第3段提出并载于附件一的两个未决问题。

关于评价所使用的宣传定义,人道协调厅管理层的意见提出了两个不同却相关的问题:(a)第12段所示的宣传定义,是否就是评价所使用的定义;(b)本评价是否探讨了纳入该定义的所有构成部分。关于第一个问题,尽管之前曾不言而喻地指出第12段中的定义就是评价所使用的定义,但监督厅已经在第12段中增加了案文,以明白显示这一事实(在报告定稿阶段,监督厅向人道协调厅表示将增加该案文)。关于第二个问题,监督厅确实根据该定义探讨了人道主义原则和人道主义筹资。报告第12(d)段提到相关内容,并明确指出人道主义原则包括在内。虽然没有将国际人道主义法作为核心重点提及,但第28和48(a)段表明本次评价的确列入了国际人道主义法。关于人道主义筹资,第9段中引用的人道协调厅文件内容(脚注7提供参照支持)的确明确提及筹资。因此,随后的第32、41和48段提到了国家集合资金和中央应急资金方面的例子。

关于方法细节问题,监督厅完全同意人道协调厅的意见,字数规定大大限制了报告可以包括的技术细节数量。监督厅希望提供充足的方法细节,以便在评价人员、方案和协调委员会成员以及其他利益攸关方中间为分析建立公信力,并说明其分析是建立在评价期间能获得的最佳证据基础之上的。监督厅在对人道协调厅关于报告的非正式意见的答复中向其提供了此类细节,并提出,如果人道协调厅希望的话,可以提供进一步细节。监督厅还希望人道协调厅澄清任何需要更多方法细节的具体分析领域,以便从人道协调厅的立场提高分析的公信力。然而,并没有提出进一步的要求。

虽然有这些意见,但监督厅感到鼓舞的是,人道协调厅在其非正式意见和管理层的答复中广泛接受了评价的分析、成果说明和建议。