



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务署  
执行局

Distr.: General  
9 December 2020  
Chinese  
Original: English

2021 年第一届常会

2021 年 2 月 1 日至 4 日，纽约

临时议程项目 6

评价

## 对开发署支持叙利亚难民危机应对工作和促进综合复原力 办法的评价

### 执行摘要

### 目录

章次	页次
一. 背景 .....	2
二. 开发署方案的范围和规模 .....	3
三. 主要结果 .....	4
四. 结论 .....	10
五. 建议 .....	14



## 一. 背景

1. 全球难民危机不仅规模不断扩大，而且持续时间长，对发展有严重影响。联合国难民事务高级专员公署(难民署)的统计显示，目前全世界有 7 950 多万人流离失所，这是自收集难民统计数据以来的最高记录。由于叙利亚冲突，该区域内目前有 560 万难民，收容大量难民对邻国约旦、黎巴嫩和土耳其造成了严重影响，对埃及、伊拉克和一些欧洲联盟国家也有一定影响。自 2010 年以来，至少有 15 场冲突致使难民人数激增。其他源自中非共和国、刚果民主共和国、缅甸、南苏丹、苏丹和委内瑞拉的难民危机虽然规模不及叙利亚危机，但减缓了发展速度，并妨碍了解决冲突驱动因素的努力。除了要满足难民人口的巨大需求之外，东道国自身也面临着同样艰巨的发展挑战。

2. 开发署共为约 40 个难民收容国和(或)来源国提供支持，目的是加强政府进程和能力，解决难民涌入给收容社区带来的发展后果；促进将难民纳入国家发展规划；并使难民的处境和收容社区的条件都得到改善。在应对叙利亚难民危机方面，开发署支持不同国情的东道国国家和地方政府应对危机给发展造成的影响。开发署与难民署协调制定了区域难民应对计划(区域难民与复原力计划)，该计划为联合国和其他机构在区域和国家两级的活动提供了框架，目的是采用复原力办法，双管齐下解决人道主义问题和发展问题。区域难民与复原力计划被认为不同于主要专注于人道主义问题的应急计划，它代表着一种范式转变。

3. 开发署独立评价办公室评价了开发署支持应对叙利亚难民危机和促进综合复原力办法方面的工作。该办公室按照执行局 2018 年第一届常会为其批准的工作计划，评价了开发署在国家 and 区域两级对叙利亚难民危机应对工作和区域难民与复原力计划所作的贡献。虽然评价的主要重点是叙利亚难民危机的应对工作，但为了更广泛了解开发署对难民应对工作的支持，评价中还评估了开发署在应对其他难民危机时的方案定位和采取的办法。评价评估了开发署基于复原力的发展办法在多大程度上为弥合人道主义和发展鸿沟作出了贡献；以及基于复原力的发展办法在多大程度上巩固了叙利亚难民危机应对框架以及开发署的其他难民应对和整体工作框架。

4. 评价将有助于巩固叙利亚难民危机应对工作，并推动制定整体性的难民应对方案和战略。评价将加强全球、区域和国家方案伙伴以及执行局对开发署的问责。

5. 评价涵盖 2015-2019 年期间在土耳其、黎巴嫩、约旦、伊拉克和埃及实施的叙利亚难民危机应对方案。评价评估了区域难民与复原力计划的协调结构和开发署国家一级应对措施的关键组成部分(即生计和就业机会、提供服务、能源、国家一级社会融合以及加强国家能力)。评价涵盖开发署在领导、协调、伙伴关系、供资和宣传方面对区域难民与复原力计划作出的区域和国家层面贡献，并以独立评价办公室 2019 年在土耳其、黎巴嫩、伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国(下称叙利亚)进行的四项独立国家方案评价为基础。评价对开发署在约旦开展的叙利亚难民危机应对工作进行了个案研究和实地考察，并对开发署在埃及的应对工作进行了案头研究。

## 二. 开发署方案的范围和规模

6. 多年来,开发署一直支持难民危机应对工作,并将这项工作作为开发署发展方案以及冲突预防和应对方案的一部分。开发署的方案战略强化了以下原则,即难民危机作为一个发展问题需要予以更直接干预,以应对流离失所造成的发展后果,并为难民寻找持久解决办法。开发署《2018-2021 年战略计划》明确承认流离失所是一个正在出现的问题,为此可与相关机构合作制定具体的特色解决办法。《2014-2017 年战略计划》没有明确将支持难民应对工作列为优先事项,但总体上将其视为与冲突有关的流离失所问题及其应对工作的一部分。

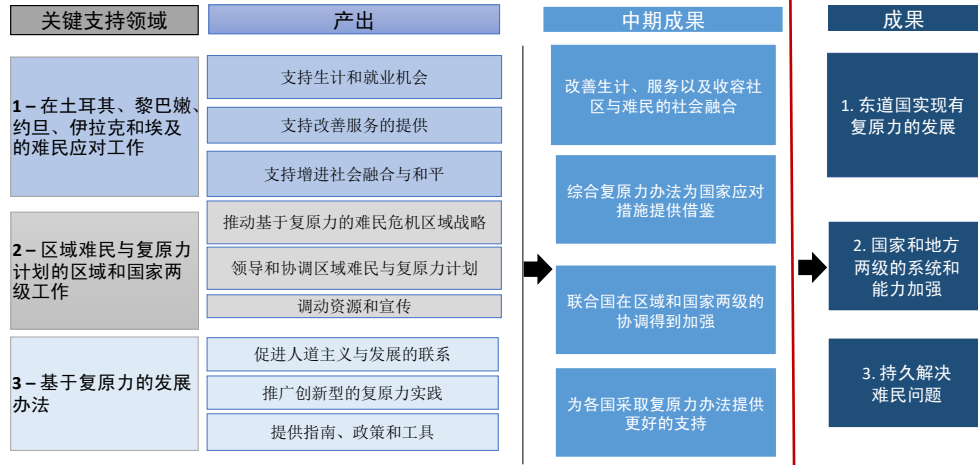
7. 2011 年至 2016 年,开发署在全球 39 个国家开展了 125 个与难民流离失所有关的项目,总金额为 13 亿美元。与难民有关的应对工作作为开发署支出的一个组成部分,其金额低于开发署在境内流离失所者方面的支出。开发署在难民危机之初的干预措施包括支持早期恢复的协调工作,以及面向收容社区和难民推出基于复原力的综合应对措施。这包括支持地方和国家各级政府的核心职能,支持创造就业和生计,支持企业复苏、环境复原、社会融合和冲突预防,并支持提供保护以及法治和司法救助。中长期而言,开发署支持采取措施消除造成被迫流离失所的根本因素,并酌情支持流离失所者回返并重新融入社区。

8. 应对叙利亚危机的规模和长期性,要求各机构重新思考它们共同的发展和人道主义应对措施,并超越各自的传统任务范围采取行动。在此背景下,开发署制定了基于复原力的发展办法,以支持社区和机构应对不断增加的需求和压力(“应付”),促进家庭从危机的负面影响中恢复(“恢复”),并加强地方和国家经济和社会体系,保护发展成果免受当前和未来冲击的破坏(“转型”)。复原力办法旨在解决危机的多个层面,如许多评价中指出的,对复原力概念的关注是为在人道主义办法和发展办法之间建立更紧密联系而做出的具体努力。这一办法是根据《联合国冲突后创造就业、创造收入和重返社会政策》(2009 年)构想的,它立足于同时服务于难民和收容社区的需要,目的是在实现恢复的同时确保长期发展前景。

9. 2015 年推出了一项结构化的联合国区域应对计划,即区域难民与复原力计划,以满足对人道主义和发展综合办法的日益增长的需求,因为当时已经可以明确预见到,难民将在东道国驻留较长时间,而且这是一场规模空前的长期危机。

10. 开发署应对叙利亚难民危机的主要活动包括支持生计和就业、改善基本服务的提供、增进社会融合与和平、促进基于复原力的办法、促进人道主义与发展的联系、在区域和国家两级协调区域难民与复原力计划并为该计划调动资源和进行宣传(见图)。为进行评价制定了变革理论。2014-2018 年开发署应对叙利亚难民危机的支出为 3.17 亿美元,其中黎巴嫩所占支出显著高于其他难民收容国,包括收容难民人数最多的土耳其。

图. 用于评估开发署贡献的变革理论



资料来源：开发署独立评价办公室

### 三. 主要结果

11. 本节介绍开发署对叙利亚难民危机应对工作不同领域的贡献、开发署的战略以及区域难民与复原力计划框架的构想和落实。本节还根据对乍得湖流域、缅甸(罗兴亚)和委内瑞拉危机应对工作的评估，分析开发署的定位和战略。

#### A. 叙利亚难民危机的应对工作

##### 国家政策支持和机构能力发展

12. 开发署因其提供的发展支持而受到好评，并在应对叙利亚难民危机方面发挥了显著作用。开发署对市政服务需求作出响应，鉴于难民涌入后需求激增，这项工作至关重要。凭借与国家实体建立的良好工作关系，开发署被东道国政府广泛视为值得信赖的“必找”机构。政策分析支持和知识共享为机构改革进程和加强体制提供了参考。在各东道国，开发署的声誉和广泛影响力使其得以与各类国家一级政府实体进行接洽。

13. 在国家以下一级利用开发署的工作方面错失了一些机会。开发署尚未能利用其相对优势和组织专长来促进政策参与。开发署也尚未利用在市政一级的长期工作，在国家以下一级发挥更全面作用，并促进地方和国家政府之间的联系。虽然政府实体认识到基于复原力的政策和方案办法作为前进方向的重要性，但响应发展需求和优先事项的可持续方案模式仍有待推广。

#### 开发署对区域难民与复原力计划的作用和贡献

14. **区域难民与复原力计划：开创先例。**区域难民与复原力计划成功将叙利亚难民危机应对工作的两个相互关联的层面——人道主义支持以及通过基于复原力的发展办法加强机构、社区和家庭——结合在了一个共同框架下。难民署和开发署在各自任务范围之外制定了这一联合框架，应对此予以肯定。开发署在领导联合国进行基于复原力的难民危机应对办法的概念构想方面发挥了关键作用。

15. 借助灵活的区域难民与复原力计划框架，可针对具体情况制定国家应急计划。区域难民与复原力计划可在多大程度上促成改善难民状况的发展解决方案，这方面存在限制因素。区域难民与复原力计划的一项重要成就是把区域和国家两级的人道主义和发展行为体汇集到一个平台上，共同努力解决埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩和土耳其境内叙利亚难民、受影响的收容社区以及这些国家国内体系的人道主义和发展需求。开发署召集了所有联合国发展机构支持在联合国发展集团内采用基于复原力的办法。<sup>1</sup>

16. 开发署通过与难民署共同支持区域难民与复原力计划的协调工作，取得了一些具体成果，包括调动了可观的财政资源，加强了联合国机构之间的协调和信息交流，以便各行动体作出更协调一致的应对。区域难民与复原力计划也是一个向有关国家政府进行倡导的有效平台，可推动政府拟订基于复原力的方案。开发署与难民署的伙伴关系具有加强人道主义与发展之间联系的巨大潜力。两家机构需要解决一些领域的问题，以加强这种伙伴关系，从而为收容社区和难民做出更大贡献。

17. 区域难民与复原力计划成功调集资源，以兑现 2016 年在伊斯坦布尔世界人道主义峰会上达成的主要捐助方协议——“大协议”中所载的国际承诺。近年来，各机构呼吁为该计划的复原力部分提供更多资金。由于举办了复原力发展论坛等高级别活动，以及开发署持续在区域一级倡导复原力，区域难民与复原力计划的复原力部分的供资从 2015 年的 20 亿美元增加到了 2019 年的 23 亿美元，其中开发署收到 3.967 亿美元。开发署与难民署共同为资源调动作出了重要贡献。

18. **实现协调。**区域难民与复原力计划涉及大量、各类伙伴，需要开发署对协调进程进行大量投资。开发署在区域和国家两级与难民署共同领导协调进程，并领导了生计和社会融合领域的部门协调工作。开发署还在监测区域难民与复原力计划的执行方面发挥了关键作用。在多个与联合国机构实施联合方案的例子中，这

<sup>1</sup> 现称“联合国可持续发展集团”。

些机构的互补性和相对优势得到了优化。区域难民与复原力计划获得了各国政府在国家一级的更大力参与，这被认为归功于开发署的推动。

19. 除区域难民与复原力计划之外，在国家一级还有多个面向难民和收容社区的应对与协调机制。虽然这些协调机制反映了捐助机构在方案响应方面的偏好，但区域难民与复原力计划作为更全面应对危机的替代办法，的确存在局限性。虽然协调工作在难民危机的头几年很重要，但随着危机变得越来越旷日持久，庞大的协调架构造成了许多冗余。开发署和难民署应评估目前的架构，使其适应不断变化的需求。

20. **促进采用复原力办法。**在区域难民与复原力计划推出的头几年，开发署通过各级讲习班、培训和宣传，推动各方在规划和方案层面对复原力概念形成共同理解。开发署在区域难民与复原力计划第二年制定的《死海复原力议程》是在区域一级推进复原力战略的重要里程碑，对 2015 年以来复原力领域供资的不断增加起到了重要作用。该议程的原则和行动为区域难民与复原力计划所涉国家采取基于复原力的应对措施提供了共同基础。开发署组织的复原力发展论坛提振了新的伙伴关系，并为拟订基于复原力的方案奠定了基础。虽然区域难民与复原力计划是向前迈出的重要一步，为推动在人道主义应急工作中采用发展办法提供了机会，但开发署、难民署和各捐助方仍需要在一些领域持续努力，为促进人道主义与发展之间的联系采取更有力的举措。当供资分散且巩固联系举措的变革进程缓慢时，复原力办法的实施并非易事。

21. 开发署设立的叙利亚危机次区域应对机制在制定复原力议程、促成区域难民与复原力计划的审议和财务决策进程方面发挥了重要作用。开发署对该机制的投资有效加强了它与难民署的共同领导作用，并使开发署处于叙利亚难民危机应对工作的中心位置。该机制加强了开发署与国际社会、非政府组织和联合国各机构的接触和伙伴关系。该机制的一个重要贡献是成功将复原力纳入了财务讨论和决策。

22. **创造就业机会和生计。**开发署为叙利亚人和脆弱的收容社区提供就业和生计援助，包括支持职业培训以增加工作机会、支持小企业、提高技能供给能力和价值链劳动力吸收量、改善机构流程、联络私营部门和以工代赈。

23. 开发署是在最贫穷地区(如黎巴嫩阿卡尔)派驻人员的唯一联合国机构，也是最早对叙利亚难民危机作出响应的机构之一。开发署利用其持续存在带来的优势、以往干预措施的经验与地方当局的密切伙伴关系，得以迅速对危机作出响应。同样，在土耳其，开发署长期参与安纳托利亚东南部地区的方案，该地区接收的难民人数最多。支持创造就业作为面向收容社区和难民推出的促进发展和应对难民问题的举措之一，取得了切实的中短期成果。开发署的方案支助为发展包容和可持续的价值链模式作出了贡献。需要推广微观层面的成功案例，以应对收容社区和叙利亚难民的就业挑战。在支持中小企业和价值链等领域，可共同努力形成战略思维或模式，从而大规模创造就业机会，并为政策提供参考。

24. 在黎巴嫩产生了支持价值链方面的良好实例，在土耳其则已形成大规模创造就业模式。在土耳其，经济包容被视为一种可确保有效社会包容的模式，有多种方案确保叙利亚人和土耳其国民在相同工作场所一起工作。开发署通过实施多项旨在提高全要素生产率的国家政策支持措施和建立工业现代化示范中心，促进推广现代做法，提高战略部门的生产率和竞争力。这类努力对于大规模创造就业机会、从而为土耳其国民和叙利亚难民提供工作十分重要。开发署还与土耳其私营部门和各类商会建立了国家以下一级的良好关系，并成功地与新兴的叙利亚商业部门建立了联系。

25. 开发署和区域难民与复原力计划的其他执行机构都认识到，需要开展有针对性的、能带来就业机会的长期职业培训。然而，目前还没有规划出能够实现与就业或企业发展融资挂钩的职业培训办法，也不确定区域难民与复原力计划平台能否应对其中一些挑战。除土耳其之外，通过支持职业培训提振就业前景所面临的一个主要制约因素是，难民被允许就业的领域受到限制。与联合国机构的伙伴关系表明，或可通过联合举措应对这方面挑战。

26. **加强服务和地方发展。**开发署在地方一级的参与非常重要，鉴于市政当局面临的能力和资源挑战，加强市政当局的努力具有重要意义。支持发展基础设施和提供服务，这对收容社区和叙利亚民众来说都至关重要。叙利亚难民涌入使各收容国本就不堪重负的市政服务承受了巨大压力。接收难民的各个城市在提供服务方面已经出现巨大缺口，面临着资源和能力的双重挑战。地方服务中断增加了脆弱性，并加剧了难民和收容社区之间的紧张关系。在所有收容叙利亚难民的国家，收容难民也为改善本国的服务基础设施、加强服务提供流程和采用更高效模式带来了契机。市政当局需要增加能力，使之与叙利亚人到来后的人口增长比例相匹配。开发署支持加强地方服务和市政能力发展。政府和国际社会确定的高度优先事项包括支持固体废物和废水管理、消防服务和提高市政能力，这些是叙利亚危机应对工作的必要组成部分。

27. 开发署应对举措的一个优势是其对地方一级方案的大力参与。开发署利用以往建立的发展伙伴关系，在地方一级为快速应对危机做出了重大贡献。开发署发挥作用，帮助解决因叙利亚难民涌入而难以保障的紧急基本服务需求。

28. 通过有序加强市政服务，使市政当局具备了应对体制挑战的能力。各市政当局认为，开发署为应对服务提供挑战而采用的发展办法既适于满足眼前的需求，也适于解决体制瓶颈。凭借建立在长期关系基础上的伙伴关系，开发署得以快速制定战略并付诸实施。为加强能力而提供的技术支助对于推进计划实施起到了关键作用，特别是在固体废物管理领域。市政当局还认为开发署的行政和采购程序高效，能够实现快速反应。开发署还促进加强地方机构的能力，协助它们制定和实施符合社区优先需求的地方综合发展计划。

29. 鉴于固体废物管理给难民收容国带来的重大挑战，开发署在这一领域的支助具有重要意义。开发署的实践证明，以发展办法加强服务，而不是以人道主义办

法取代服务，才有可能实现积极的长期成果，推动加强市政当局的能力。开发署推动的国家以下一级方案模式尚未被国家战略所借鉴，因此对发展成果的贡献仍然有限。在各难民收容国，除了基础设施相关投资外，还通过提供技术支助确保废物管理和市政服务方面的一致办法。在约旦、黎巴嫩、土耳其以及一定程度上在埃及，对固体废物管理工作的支助减轻了市政当局的压力。

30. 虽然固体废物管理问题因叙利亚难民危机而更加恶化，但在大多数东道国，这其实是一个长期得不到解决的问题。尽管人均人道主义援助数额并不低，但在寻找可持续解决办法方面仍存在挑战，其原因并非仅靠资金所能解决，还需要政治意愿、机构作用明确化和有利的政策环境。

## B. 共有问题

31. **私营部门发展。**在各难民收容国，迫切需要降低投资风险，解决私营部门发展和参与所面临的体制瓶颈。难民收容国对私营部门参与的关注程度不一，其中中等收入国家提供的扶持环境相对较好。这方面在黎巴嫩和土耳其有一些良好实例，在土耳其，开发署为具有竞争性和包容性的工业转型提供支持，以促进长期创收和就业解决方案，可从这方面的积极例子中总结出重要的经验教训。然而，在大多数举措中，开发署提供的企业发展支持与价值链参与之间往往脱节。如何将干预措施与协调良好的、涵盖整条价值链的战略联系起来，这是开发署方案面临的一项挑战。开发署的方案没有反映出这方面的紧迫性。除个别例外情况外，发展与私营部门的变革性伙伴关系是支持难民和收容社区的工作中欠缺的一个方面。

32. **性别包容的难民应对措施。**开发署专门为妇女开展促进创收、培养企业技能和便利服务获取的举措，这些举措在微观层面取得了较大成功。开发署为在微观层面推进增强妇女权能做出了贡献。在所有生计干预措施中，开发署都适当努力将妇女纳入受益者之列。但在设计和实施考虑到性别平等问题的方案方面，还有一些机会没有得到充分利用。在区域难民与复原力计划层面缺乏协调一致的应对措施，不利于解决难民和收容社区中妇女和女童受到的多重和交叉形式歧视。鉴于妇女约占难民人数的一半，占东道国居民人数的一半以上，这方面的实地工作与所需的应对力度不符。

## C. 全球、区域和国家层面定位

33. **全球定位。**开发署在全球范围内促进在人道主义难民应对中采用发展办法和努力加强人道主义与发展的联系。开发署的贡献十分重要，通过引入发展和复原力办法，促成了在旷日持久的难民危机方面国际对话的变革进程。难民署和开发署通过区域难民与复原力计划为人道主义和发展联合方案树立了先例。虽然区域难民与复原力计划的潜力未得到充分利用，但它成功地将复原力纳入难民应对工作，努力解决难民和收容社区的挑战。

34. 2016年，开发署和难民署在世界人道主义峰会上核可了“行动承诺”和“新的工作方式”，这是落实人道主义与发展的联系的一个转折点，此外，大会通过了



《关于难民和移民的纽约宣言》和难民问题全面响应框架。有关国际责任既有责任保护难民、也有责任支持庇护难民的收容国的申明对《纽约宣言》和框架至关重要。值得注意的是，框架借鉴了区域难民与复原力计划的复原力办法。难民署超越人道主义应对范畴，在工作中采取了复原力和自力更生办法。这些里程碑确立了在人道主义应急期间同时采取可持续解决办法的国际规范，开发署在这方面的贡献十分重要。尽管框架的实施正在积蓄势头，但鉴于已获得政府间认可，它仍然意义重大。开发署虽然做出了贡献，但仍未在全球和国家两级发挥其比较优势，促进发展在旷日持久危机中的核心地位。

35. **区域定位。**区域难民与复原力计划使开发署得以在区域一级采用复原力办法应对难民危机，所产生的势头为应对冠状病毒病(COVID-19)大流行等其他危机提供了增加值。除区域难民与复原力计划外，还通过其他努力促进落实区域战略，如推进乍得湖区域稳定机制。该机制于 2019 年启动，沿循了开发署伊拉克稳定机制的成功经验，其目的是作为协调工具，把稳定、安全、治理和早期恢复方面的互补项目和方案统一起来，并促进区域知识管理。这是一项大有希望的举措，得到了主要捐助方(德国、瑞典和联合王国政府以及欧洲联盟)的支持。

36. **国家层面定位。**得益于数十年来支助发展和危机应对的工作、在国家以下各级的参与和国家对口单位的信任，开发署在国家一级具有有利条件。开发署在大约 40 个国家支助开展不同程度的难民应对工作并加强收容国的政策、方案和机构。开发署在发展任务基础上制定了复原力办法，以此作为在人道主义应急期间提供发展支助的基础。

37. 开发署在应对叙利亚难民危机过程中，采用了复原力办法来解决因难民涌入而加剧的发展挑战。复原力办法坚定了国际立场，即人道主义与发展的联系对于向收容社区和难民提供有效解决方案至关重要。复原力概念的模糊性在某种程度上也为国家办事处提供了根据具体情况调整和适用这一概念的灵活性。更重要的是，当发展投资不被接受时，它提供了一个中立的概念，特别是为捐助方供资提供了更大的灵活性。

38. 与应对乍得湖流域危机等缓慢发生的难民危机相比，开发署在快速应对叙利亚难民危机和罗兴亚危机等紧急情况方面的方案定位相对较强。之所以能够相对较好地应对快速爆发的危机，部分原因是开发署为应对难民涌入带来的发展挑战及早布局。在协调的伙伴关系中，如何为缓慢发生的危机的发展层面供资仍是一个难题。这也是为什么会重复进行努力，以加快从人道主义应急向中期战略过渡，从而减少流离失所民众和收容社区的脆弱性，加强他们抵御未来危机的复原力。

39. 开发署的比较优势是在关键发展领域持续参与，以逐步建设能力和政策/监管框架。然而，开发署在多大程度上利用了比较优势和机会来加强发展支助，这因国家和方案地区而异。在促进通过机构发展和政策进程实现可持续的长期发展与和平解决方案，开发署尚未发挥催化作用。虽然叙利亚危机应对工作为推动复原力办法提供了机会，但开发署尚未利用这一势头在国家一级提供中长期部门解决方案。

## 四. 结论

结论 1. 开发署为推动难民应对工作中的人道主义与发展联系的全球讨论和政府间协定的拟订做出了重大贡献。开发署在一系列发展和危机领域接洽多方利益攸关方，这一点广受好评。开发署在关于人道主义与发展联系的全球政策空间中占有一席之地。开发署尚未在全球和国家两级为加快建立人道主义与发展的联系发挥自身作用。

40. 自可持续发展目标通过以来，国际社会继续通过全球首脑会议和政府间协定努力推进人道主义与发展的联系。在世界人道主义峰会上核可“行动承诺”和“新的工作方式”所表达的全球共识，以及随后的《关于难民和移民的纽约宣言》和难民问题全面响应框架，是重新推动弥合人道主义与发展之间的鸿沟的重要步骤。在加强发展联系在人道主义应对工作中的重要地位方面，开发署在全球政府间活动和讨论中的参与和贡献十分重要。开发署通过与人道主义机构的协作，努力巩固发展联系在难民应对工作中和在实现持久解决办法方面的重要作用。开发署通过复原力办法，继续倡导采取协调一致的全球行动，推进难民应对工作中的人道主义与发展的联系。

41. 开发署未明确承诺作为组织优先事项解决流离失所问题的发展层面，这正在影响开发署的定位。对参与解决与冲突有关的难民危机(特别是在多重危机背景下的撒哈拉以南非洲和阿拉伯国家区域)以加强人道主义-发展-和平联系的优先重视程度与区域挑战不相称。联合国萨赫勒综合战略(2013年)和最近制定的乍得湖流域委员会区域稳定战略是重要举措，虽然它们并非专门着眼于难民和流离失所问题。然而，这些战略尚待形成更广泛的伙伴关系和筹资机制，以应对区域内多重复杂危机带来的重大挑战。在阿拉伯国家区域，开发署尚未列出参与解决难民及其他流离失所问题的计划，以协调其在非洲和阿拉伯国家的方案，实现更具战略性的参与。

42. 各国政府和国际行为体打算在复杂而长期的危机应对环境中落实人道主义与发展的联系、“三重联系”或“新的工作方式”，这意味着没有既定的可行模式。不断加剧的难民和其他流离失所危机紧迫而严峻，而开发署在组织一级未能发挥期望的作用，即在带头推动联合国“联系”议程方面提供思想领导力。

43. 开发署难民应对工作在过去十年不断演变，在 40 多个国家开展了不同级别的方案。开发署在发展领域的长期存在基础上，在国家一级战略性地整合了难民方案拟订和贡献来应对叙利亚难民危机。由于开发署与国家以下各级政府行为体合作，其方案有可能为就业和社会服务领域的政策和规划提供借鉴。

结论 2. 开发署成功地将复原力办法引入叙利亚危机应对讨论，这本身就是一项重大贡献，尽管在执行方面存在挑战。

44. 开发署长期以来在接收叙利亚难民的地区开展方案，这使其能够应对危机并为其他联合国机构的应对工作提供便利。与数个其他机构相比，开发署能够更有准备地分析和应对当地挑战，促进加强体制进程和公共服务交付。虽然错失了一

些机会，但应对服务交付挑战的努力帮助减轻了大量难民存在给当地系统带来的压力。

45. 在国家一级，开发署将复原力办法置于叙利亚难民危机应对的中心。在将基于复原力的办法纳入长期人道主义应对方面，缺乏进一步的协同努力。联合国各机构之间未就将人道主义与发展举措联系在一起达成共识，错失了一个改善难民和收容社区状况的机会。

46. 人道主义援助继续主要侧重于难民群体，复原力活动则涉及向收容社区和难民提供支助。依然存在的一个问题是，缺乏可通过解决体制瓶颈创造大量就业机会并解决服务交付挑战的更具整体性的模式。

47. 在旷日持久的危机中，如果人道主义阶段的持续时间很长，而所需的应对措施却是中长期发展支助，那么收容社区和难民都会受到负面影响。为应对叙利亚难民危机提供的高昂的人均援助资金主要实现了人道主义目标，解决了迫在眉睫的发展关切问题。区域难民与复原力计划无法赶上日益增长的发展需求，而这些需求也是叙利亚难民应对工作的基础。更倾向于人道主义支助的倾斜供资架构破坏了可使收容社区和难民受益的更可持续的发展解决方案。虽然开发署一贯为收容社区提供支助，但若没有解决难民和收容社区发展挑战相互关联层面的总体框架，方案成果的范围便会缩小。

**结论 3. 开发署和难民署之间的伙伴关系在为叙利亚难民危机应对工作提供复原力视角方面非常重要。开发署和难民署共同在协调区域难民与复原力计划方面发挥了关键作用，鉴于应对工作庞大的规模，这是一项艰巨的任务。**

48. 开发署-难民署的伙伴关系促进有效协调收容国的叙利亚难民危机应对工作并促成资源调动。难民署和开发署高级管理层承诺加强方案协作，这对于保持弥合人道主义与发展之间鸿沟这项工作的势头十分重要。在其他危机中推进此类协作的程度各不相同，在乍得湖流域危机中的协作前景看好。虽然在组织一级正在努力加强两个机构间的伙伴关系，但这些努力尚待形成制度，以便开展互动协作，推进人道主义与发展的联系。

49. 这一伙伴关系尚未基于两个机构的比较优势来整合方案，以实现更好的发展和人道主义成果。叙利亚危机伙伴关系表明，由于缺乏共同的成果和多年期方案框架，区域难民与复原力计划的贡献有所减少。一个可能模糊任务规定并延长人道主义方案窗口的问题是人道主义机构愿意冒险进入发展领域，而不是与承担发展任务的机构协作。虽然这是一个敏感问题，但缩短人道主义方案窗口有可能加快发展进程并改善对收容社区和难民而言的成果。虽然人道主义与发展的联系被视为前进的方向，但各机构尚待就这一问题进行仔细讨论，以找到有意义的解决办法。

**结论 4. 在方案时限较长和干预措施以开发署发展支助为基础的情况下，开发署成功提供了就业模式。**

50. 开发署叙利亚危机应对工作与收容国确定的优先事项保持一致。其目的是解决叙利亚人和收容社区在创收和服务提供方面的挑战。在土耳其支持提高竞争力

和在黎巴嫩和土耳其支持发展农业价值链的努力有助于解决难民和收容社区就业方面的体制瓶颈问题。尽管取得了这样重要的成果，但开发署的生计干预措施往往是分散的、规模小并缺乏协调，削弱了对可持续就业的贡献。

51. 平衡短期干预措施与长期生计和就业支助对叙利亚人创收问题至关重要。为实现这一平衡，开发署方案不断演变。生计援助更多地侧重于职业培训等问题，在可持续性和规模方面成果不一。区域难民与复原力计划的各项干预措施仍然是小规模和分散的，重点放在短期创收上。

52. 2016 年伦敦会议承诺至 2018 年创造 110 万个就业机会，主要是在黎巴嫩和土耳其，这两个国家收容了大部分难民。虽然做出了开放劳动力市场和改善国内监管环境的承诺，但这尚未实现。尽管国际社会为创造就业方案和外部市场准入提供了支持，但在就业和生计持久解决方案方面仍然存在巨大差距。叙利亚人融入劳动力市场的使能环境并不有利，特别是在收容国也出现经济衰退的情况下，这加剧了现有的就业挑战，进一步限制了劳动力市场的吸收能力。收容国提供的工作许可证数量仍然很少，尽管正在努力加快这一进程。由于出现了不同程度的经济衰退，所以有必要采取更加协调一致的战略，为难民和收容国居民创造更多就业机会。除了支持提高竞争力这样的例子外，开发署在应对其中一些挑战方面的参与程度有限。

**结论 5. 通过发展办法加强难民集中地区的服务，有助于加强市政能力和提供可复制的模式。**

53. 作为在难民集中地区加强地方服务的关键行为体，开发署已就支持市政服务形成了完善的构想，这有助于加强固体废物管理和社会服务方面的市政能力。然而，固体废物管理服务恶化的程度与政策和体制层面的工作范围不相匹配。在约旦和黎巴嫩，各项工作的目标仍是应付局势，而不是促成改进服务的变革性解决方案。可再生能源部门是开发署有可能参与的另一个领域，目前正在进行努力。在展示可再生能源模式、为实现系统性变革的政策提供信息和保持私营部门兴趣方面有很大空间。

54. 开发署投资开展了城市发展需求、冲突分析和其他评估，这与加强地方规划和筹资密切相关。有望通过加强市级发展需求评估并使之制度化，以及将评估与收集可持续发展目标数据联系起来，从而为难民和收容社区发展对策提供信息。将难民应对与可持续发展目标规划联系起来的工作正在缓慢推进，在这一领域联合国的共同努力将十分重要。

**结论 6. 区域难民与复原力计划办法具有相关意义，恰逢所需地强调了人道主义应对工作须纳入复原力层面。人道主义支助与复原力支助的分割现象严重削弱了叙利亚难民危机整体应对工作的贡献。**

55. 虽然区域难民与复原力计划各机构认识到解决收容社区的发展挑战对有效应对难民问题至关重要，但这种认识并未促成采取协调一致的复原力办法。当需要更先进的发展解决方案时，继续在约旦、黎巴嫩和土耳其实施人道主义应对模式并不合适。在促成对旷日持久危机采取长期办法方面，以及在解决对全面和对

冲突敏感的难民应对工作至关重要的收容国深层发展制约因素方面，联合国系统存在局限性。发展工作必须考虑到大量难民涌入的情况，而在这种情况下，有关中等收入收容国将为本国发展活动提供资金的论点是站不住脚的。

56. 支撑区域难民与复原力计划国家应对措施复原力办法的说法不断演变。虽然开发署将参与协调列为优先事项，但尚未提出推动中长期复原力办法的强有力的价值主张。在国家一级，区域难民与复原力计划继续以紧急危机应对期间最适合的模式运作，这无助于采取整体方法，可持续地处理叙利亚难民危机应对工作的发展后果。人道主义机构之间需要更广泛讨论的一个相关问题是，人道主义方案的窗口期延长并开始延伸至发展方案窗口，这对难民和收容社区的复原力和持久解决方案都会产生影响。

57. 区域难民与复原力计划未处理安全回返问题，这是一个重要但同时具有政治敏感性和争议性的问题。关于支持应对叙利亚危机的布鲁塞尔会议一直强调，除非叙利亚悬而未决的政治问题得到解决，否则不会支持安全回返。在所有收容国，难民和收容社区之间关系紧张，有关国家政府还时不时摆出政治姿态。区域难民与复原力计划在将安全和自愿回返问题纳入布鲁塞尔审议方面几乎没有做什么倡导工作。全球难民危机的经验表明，拖延解决安全回返问题的时间越长，返回来源国的可能性就越小。

**结论 7. 除区域难民与复原力计划国家的例外情况外，私营部门参与受到的关注有限，这是收容社区和难民支助方面的一个严重缺口。开发署与私营部门互动协作的规模小、速度慢，影响了实现更可持续解决方案的努力。**

58. 私营部门的发展和参与很适于应对复原力和人道主义挑战、创造规模就业和促进城市发展，所有这些都对危机应对至关重要。虽然在开发署各项方案中有私营部门伙伴关系的例子，但更结构化的私营部门发展办法仍处于早期阶段，尚未从战略上加以推行。这影响了开发署应对措施的范围以及为收容社区和难民实现的成果的性质。开发署在支持提高土耳其竞争力方面的工作表明，私营部门可在创造规模就业方面发挥重要作用。开发署尚未推广此类例子。

59. 开发署在政策制定和方案执行方面的比较优势为充当私营部门与政府的接口提供了途径。虽然开发署在组织一级显示了对私营部门发展的承诺，但在难民和收容社区方案拟订中没有虑及这一点，甚至在主要在中等收入国家开展的叙利亚难民危机应对工作中也是如此，这削弱了开发署的贡献。收容国的政策和发展情况各不相同，因此有必要采用创新的私营部门融资工具。开发署缺乏促进具体部门参与的国家一级战略，以降低政策空间风险。与各国国情提供的可能性相比，开发署与私营部门互动协作的程度仍然很低。

**结论 8. 在难民应对工作中促进性别平等和增强妇女权能方面，开发署的贡献程度反映出对这一领域未予足够重视。未优先考虑采取具体措施，解决性别包容政策和方案的体制空白和其他能力挑战，从而使收容社区和难民受益。**

60. 开发署注意在各项干预措施中将妇女纳入支助受援者范围，有时会超出成果框架规定的预期成果。然而，开发署未做出努力，系统地解决在促进性别包容政

策框架和资源投资以将性别平等和增强妇女权能纳入主流方面的制约因素。在存在大量与性别有关的挑战、需要用综合解决办法来实现建设和和平和发展成果的情况下，局限性尤其明显。

61. 开发署尚未阐明其在危机局势中对性别包容方案拟订和实践的作用和贡献，以及将如何加以落实。在进行倡导和解决体制制约方面，加强战略伙伴关系的余地很大。虽然开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)开展了一些联合项目，但双方的伙伴关系中缺乏明确二者各自作用和分工以加强对性别平等和增强妇女权能总体贡献的战略性工作方案。

## 五. 建议

**建议 1. 处理危机局势(包括难民局势)中的人道主义-发展-和平联系对实现可持续发展目标至关重要。开发署现在应投入资源，在国家一级推动切实可行的人道主义-发展-和平联系办法方面提供思想领导。**

62. 开发署应概述参与解决影响难民的旷日持久危机的总体战略，以及将予优先关注的领域和办法。开发署应阐明提出的概念，投入资源使其付诸实施，并采取具体措施促进其得到更广泛的使用。应采取步骤，确保开发署提供的复原力办法促进与人道主义应对工作的联系，而不是成为平行活动。还应采取措施，加强区域战略，全面解决旷日持久的难民危机及其与冲突的相互作用。

**建议 2. 开发署应借鉴其在城市评估方面的区域难民与复原力计划经验，优先关注数据和国家以下各级评估，为人道主义、发展和“联系”举措提供信息，并整合可持续发展目标数据。**

63. 借鉴区域难民与复原力计划的经验，在冲突和难民局势中，开发署应优先支持可持续发展目标数据以及收集、管理、分析和向政策进程提供数据的能力。开发署曾为难民收容国城市一级发展和冲突敏感性分析提供支持，但需要拟订一个精简的办法，将数据收集流程制度化，并确保统一性和质量，以便能够将其与可持续发展目标和政策进程联系起来。开发署应与联合国机构开展组织一级协作，避免在国家和地方各级出现重复工作。

**建议 3. 开发署应发挥催化作用，使私营部门解决方案能够促进收容社区和叙利亚难民的复原力。开发署应制定私营部门国家战略，作为区域难民与复原力计划的内容，以解决具体情况下的问题和体制瓶颈问题；建立机制，降低政策环境的风险，促进对可持续生计和就业的投资。**

64. 开发署私营部门总体战略最近获得批准，此外还进行了评估，以便为在危机局势中与私营部门的互动协作提供信息。今后，开发署应始终如一地在区域难民与复原力计划国家实施私营部门发展举措，并将其作为一项关键工作优先实施。开发署应加强加快使用适当工具的能力，特别是在最不发达国家的冲突情况中。开发署应调整用以使私营部门参与价值链发展和服务部门投资的工具，并在可能

情况下利用影响力投资、能力和政策框架。开发署应当与正在开发署支助领域扩大业务的金融中介机构建立伙伴关系。

65. 开发署在区域难民与复原力计划国家的优势领域之一是在地方一级的实质性参与，应将其用于调动私营部门参与应对发展挑战。要取得成功，在使用工具方面应该有相当大的灵活性，将长期目标与短期里程碑结合起来。

**建议 4.** 开发署应加强与难民署和其他人道主义机构的伙伴关系，在叙利亚难民危机应对工作中推动基于人道主义与发展之间联系和复原力的办法。开发署和难民署已着手建立重要的伙伴关系，以弥合人道主义与发展之间的鸿沟，需要继续致力于进一步加强这一联盟。

66. 开发署应进一步加强与难民署和其他人道主义机构的伙伴关系，在区域难民与复原力计划国家推动拟订基于人道主义与发展之间联系的方案，减少一国内与难民有关的发展支助和其他发展方案相分割的现象。

67. 难民署-开发署联合行动计划是在概述全球和国家各级协作领域方面向前迈出的重要一步。行动计划应阐明在国家一级使发展能够与人道主义倡议联系起来，而不是成为平行实施的两个领域方案的前进方向。区域难民与复原力计划的经验教训非常重要，特别是在为国家一级未来合作制订共同成果方面。开发署应澄清对其所投入资源的预期成果，探讨费用分摊机制。

**建议 5.** 开发署和难民署应共同考虑缩减区域难民与复原力计划架构，使其符合目的。

68. 长达近十年的危机应对工作需要具有催化作用的举措和宣传，展示应对人道主义挑战的整体方法，而不是主要投资于繁重的区域难民与复原力计划协调机制。重新确定区域难民与复原力计划的重点，使其立足于中长期发展成果，将促成持久解决难民问题并为收容国带来可持续成果。这种重点调整可能要求建立替代结构、对干预领域进行战略选择和更新资源调动议程。应优先考虑利用区域难民与复原力计划资源促进额外的私营部门融资。

**建议 6.** 开发署应建立伙伴关系，扩大对性别相关倡议的支助规模和范围。在难民应对工作中解决性别平等问题所面临的资源限制，与发展方案拟订中的挑战并无不同。

69. 开发署应概述其将持续参与的部门领域。在有部门重点的基础上，开发署将能够提供经反复检验的变革性解决方案，促进私营部门参与，建立伙伴关系，以增强性别平等的成果。

70. 支持性别平等和增强妇女权能需要资源。开发署曾率先将某些措施制度化，如危机局势中将 15% 的方案资源用作拟定性别平等方案的最低预算，这项措施现已成为一项联合国全系统政策。开发署应遵循自己确立的标准，采取措施加强组织能力，以恰当应对性别平等方面的挑战。