



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
14 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

评价开发署对受冲突影响国家的支持

执行摘要

目录

	页次
一. 背景	2
二. 开发署方案的范围和规模	2
三. 主要结果	3
四. 结论	8
五. 建议	13

* 由于技术原因于 2021 年 1 月 15 日重发。



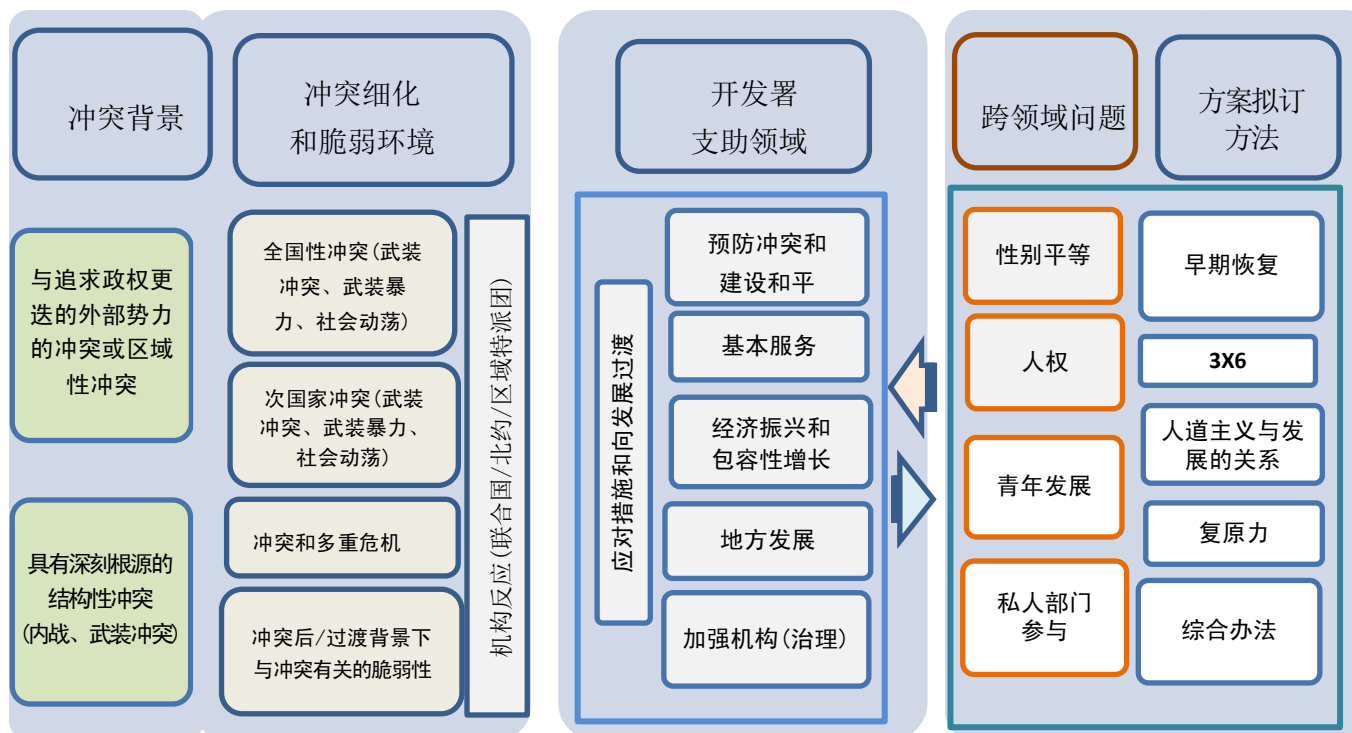
一.背景

1. 过去十年来,与自然资源和气候变化有关的冲突、暴力和紧张局势不断增加,日益引起关注,造成巨大的人力、社会和经济代价。据估计,到2030年,世界上三分之二的极端贫困人口(估计23亿人)将生活在脆弱和受冲突影响的局势中。冲突仍然是实现可持续发展目标的主要障碍。应对冲突和相关脆弱性的挑战是开发署实现其减贫和可持续发展目标的核心。
2. 开发署独立评价办公室评价了开发署对受冲突影响国家的支持,以评估开发署对预防冲突、建设和平和国家建设的贡献。这项评价是执行局批准的该办公室2018-2021年工作计划的一部分。评价涵盖2014年至2020年期间各项方案,这与开发署应对危机的组织结构调整相吻合,而且包括上期(2014-2017年)和本期(2018-2021年)战略计划。
3. 评价将有助于制定开发署的下一个战略计划、冲突和脆弱环境下方案拟订的整体战略及其在联合国建设和平机制改革和重新定位背景下的定位和作用。评价在开发署评价政策的总体规定范围内进行,旨在支持开发署加强对全球和国家利益攸关方和发展伙伴的责任,并在企业和国家层面促进方案战略制订和学习。
4. 这项评价对开发署在34个受冲突影响国家的作用和贡献作出评估,涉及预防危机、应对措施(包括早期恢复和稳定)、建设和平以及促进向中长期发展过渡的国家建设等关键领域。评价以受冲突影响国家的国家方案和全球专题评价为基础。除了评估开发署在国家一级的贡献外,还评估了方案干预措施的关键流程,包括方案原则和跨领域问题。特别关注开发署在促进人道主义-发展-和平之间关系和复原力方面使用的概念和方法及其全球宣传作用。

二. 开发署方案的范围和规模

5. 开发署战略计划明确强调,加强和平与稳定和提高复原力是实现可持续发展目标的根本所在。开发署方案力求支持可持续发展,同时建设抵御未来冲击的能力。2014-2017年战略计划旨在通过大幅减少不平等和排斥现象实现这一目标,2018-2021年战略计划还设想加快结构转型。这两项计划都强调了建设抵御危机和冲击能力的重要性。
6. 开发署支持受冲突影响的国家努力预防冲突、恢复、稳定和向发展过渡。开发署方案支助的主要流程是预防冲突和建设和平、基本服务、经济振兴和包容性增长、地方经济发展、加强体制(公共行政能力、民主进程、法治)以及性别平等和增强妇女权能。对开发署在受冲突影响国家的方案对策产生影响的进程和政策包括:可持续发展目标、世界人道主义峰会、新的工作方式、强调人道主义-发展-和平的关系以及联合国发展系统重新定位。
7. 2014-2019年期间,34个受冲突影响国家的方案支出占方案支出总额的一半以上(51%),约为130亿美元。2018年在伊拉克和也门的方案是支出大幅增加的主要原因(占开发署25亿美元年度总支出的25%)。

图 1
评价范围



来源：独立评价办公室。

三. 主要结果

A. 开发署对全球政策和宣传的定位和支持

8. 开发署方案力求解决受冲突影响国家最棘手的挑战。在不同背景下，开发署展示了其支持在促进和平和加快发展方面的重要性。在这二项战略计划期间，开发署支持采取一系列相互关联的干预措施，以便在各种冲突和冲突后背景下进行应对、稳定、恢复和预防。开发署方案领域的很大一部分过去十年中保持相当一致，尽管自 2014 年以来，开发署的战略和方法采取了更全面的视角，加强了人道主义-发展-和平之间关系和基于复原力的和平与发展的重要性。在部署了维持和平和稳定特派团的国家，开发署在法治、选举、安全和性别平等领域与它们进行了合作。开发署危机局自 2019 年成立以来，在开发署全球定位和向各国家办事处提供技术支持、政策和实践工具方面做出了重大贡献。

9. 开发署战略计划在有利的全球政策环境中实施，这一环境为人道主义-发展-和平之间的对接提供了新的动力，包括一系列政府间协定。开发署在与人道主义机构、国际金融机构和捐助者的全球伙伴关系方面取得了相当大的进展。尽管作出了机构间努力，但在以下方面仍然存在挑战：在更广泛议程中处理和平问题；推进更具体的解决办法，以加强人道主义与发展之间的联系。虽然开发署对这些全球政策进程作出了重要贡献，但并未利用其在发展与和平方面的专长及其在国

家一级经验的独特优势，在实施全球和国家一级的人道主义-发展-和平议程方面发挥带头作用。在倡导落实对联系方法的全球承诺方面，特别是在联合国系统内，开发署的作用与问题的紧迫性不相称。鉴于在促成萨赫勒和平、安全与发展的可持续解决方案方面存在严重挑战，开发署需要进行战略性和协调一致的参与。

B. 加强国家机构能力

10. **经济振兴和就业。**作为联合国的发展机构，开发署具有国家层面较长期的发展视角，这种视角与联合国系统的和平、安全和人道主义干预措施相互交织，使开发署能够促进多层面和综合应对措施。这一独特优势还使开发署在联合国系统中处于领导地位，有机会为联合国关于人道主义-发展-和平之间关系的审议提供信息。

11. 开发署一贯支持振兴地方经济，加强地方和国家计划和战略，同时采用一系列适应性强的办法，将经济振兴纳入受冲突影响的国家。国家以下一级的中期经济振兴方案为可持续生计办法提供了机会。振兴经济的努力基于综合办法，纳入了社会融合、建设和平、环境和可再生能源目标。生计被用作提高社区社会凝聚力及推动对话以促进和平、安全和发展的切入点。如果同时实施人道主义方案和发展方案，有可能解决冲突背景下经济振兴与和平的重要驱动因素。

12. 开发署将包容性企业和市场列为优先事项，以便社区作为消费者、供应者、雇员和企业家融入价值链和市场。要取得成功，包容性市场发展举措需要在不同层面运作，将小规模生产者、政策、基础设施和激励措施联系起来。在将下游支持与上游政策和财政激励措施相结合方面存在局限性，而这是关键部门价值链可持续发展的关键。虽然这些方案办法与促进经济振兴的中长期变革进程相关，但其应用并不一致。

13. **恢复和加强基本服务。**开发署对基础设施恢复的支持，从大型稳定方案到小规模的基础设施恢复，都有助于基本服务的运作。开发署的比较优势在于其恢复基本服务的综合办法，将重建与恢复、发展和建设和平相结合。以发展方式恢复基础设施对各部门的恢复产生了巨大的涟漪效应。

14. 基础设施支助的关键领域包括修复公共建筑、生计基础设施和社会服务(建造保健中心、学校和水井)。除了在受冲突影响的国家支助中小型基础设施恢复外，开发署的项目组合还包括冲突后背景下的大型基础设施项目，例如在阿富汗、伊拉克、利比亚和也门。实施这些项目旨在恢复被破坏的基础设施，加快提供基本服务，这是稳定或早期恢复措施的一部分。社区基础设施和服务项目被用作促进和平的具体象征，以及加强社区参与社区重建与和解的手段。

15. 冲突后环境下的重建努力不仅提供了有形基础设施，还加强了社区和国家的恢复工作，并有助于缓解紧张局势。缺乏服务是冲突的根本原因之一。开发署努力恢复包括电、水和粮食安全在内的基本服务(通过供水)，这有助于解决冲突的一些根源，并减缓因资源缺乏或稀缺而产生的紧张局势。对社区和社会基础设施的支持加强了国家改善卫生、教育、环境和能源的努力。

16. 开发署在建立和成功管理大型稳定设施方面发挥了重要作用，并协助在高风险环境中恢复服务。自 2015 年以来，开发署一直管理伊拉克稳定供资机制和伊拉克危机应对和复原方案，这是其最大单一方案之一。伊拉克的经验已成为开发署稳定工作的象征，该模式已被推广到各种不同环境和模式。

17. **加强治理和法治。**开发署对加强机构和治理的贡献包括支持公共行政能力(国家一级的公共行政体制结构、程序和能力、地方治理、公务员制度、问责制和透明度)、法治(司法部门、警察、安全部门改革)和民主政治进程(选举、议会、民间社会、人权机构等包容性政治进程)。开发署方案的主要假设是，能够促进包容性经济增长和社会凝聚力的强大和负责任的机构是发展和持久和平的核心。

18. 开发署协助加强受冲突影响国家的政府能力，以提高机构反应能力和问责制的方式推进改革、提供服务和让公民参与。支持加强机构能力对于改善政府职能十分重要。开发署为加强议会更有条理、更透明的参与进程做出了贡献，并有效支持了选举进程。开发署尚需充分利用其比较优势，通过中长期支持促进民主进程。

19. 在包容性治理领域，无论是通过加强议会还是通过选举能力，开发署都是在冲突背景下赢得国家机构信任和承诺方面具有相对优势的少数机构之一。开发署有效地建设了议会推动立法、让公民透明参与和促进妇女权利的能力。开发署的支持促成联邦和国家以下各级之间接触，增加了公民参与的机会，并制定了议会规则和程序。

20. 在治理的核心领域缺乏长期参与减少了开发署对促进根本性体制变革进程的贡献。与中等收入或地方一级的冲突环境相比，在最不发达国家和能力较低的政策环境中更难实现治理成果的可持续性。在许多能力较低、受冲突影响的国家，开发署的支持包括向公共部门实体提供资金和部署技术专家。这种技术支持往往使政府的战略得以实施，方案得以执行。

21. 支持法治、人权和安全部门是开发署的主要工作领域之一。开发署为警察提供资助和培训；支持警察和司法机构的有形和功能性基础设施(建筑物、车辆、制服、计算机和法医设备)；培训司法人员和狱警；制定关于刑事司法部门的立法、条例和程序；建设各部委和其他监督机构的能力。这种支持，例如在西非、利比亚、阿富汗和南苏丹，直接促进了稳定，增加了对政府的信任，改善了诉诸司法的机会，特别是对妇女等弱势群体而言。

22. 开发署的一个重要贡献是将正式的国家司法扩展到以前没有国家司法的地区。向首席法官、司法部、流动法院、法律教育方案、法律援助团体和已建立的传统司法机制提供了技术和物质支持。在一些受冲突影响的国家，司法部门方案建设了司法部和法院的组织能力，开展了提高认识活动，支持法律援助所，并在总体上改善了诉诸司法的机会，特别是对妇女而言。过渡时期正义是特别敏感的领域，将司法改革与建设和平之间关系在一起。开发署协助开展若干此类进程，但结果参差不齐。尽管开发署的参与范围很广，但其影响力有时被削弱，因为在可持续性方面存在诸多挑战，而且缺乏以强有力的政治经济和冲突分析为依托的全面战略。

23. 安全部门改革，包括确保对安全部队和适当规模部队的民主控制，是善治和建设和平的核心。开发署向安全部门改革秘书处提供了技术支持，但可持续改革取决于通常在开发署控制范围之外的强大的国内和国际行为体的战略政治考量。复杂的政治和捐助环境限制了开发署能够取得的成就，在这种环境中，许多行为体对分散的安全部门感到关注。如果能将安全部门改革纳入国家发展计划的范围，就更有可能产生可持续的影响。开发署尚需总结和吸取经验教训，研究如何在复杂环境中利用警察部队体制改革的成果。

24. **建设国家预防冲突的能力。**开发署与联合国的努力保持一致，采取综合办法来保持和平，在冲突的所有阶段同时开展工作，并努力采取综合办法，包括与所有相关行为体合作。该办法借鉴了对联合国和平工作的审查，这些审查决定了联合国政策的方向，同时呼吁增加对预防冲突和和平之路的投资，并再次强调人类发展与和平的关系。近年来，开发署预防和建设和平工作主要是在有形基础设施和服务方面，而不是在建设治理能力和对话方面，也不是在促成及时的冲突分析方面。与预防相关的方案是短期方案，缺乏政策联系，而且仍然是在微观层面。开发署尚未展示其思想领导力，而是根据其所作的一些良好研究，更直接地针对暴力极端主义，并将其与预防冲突工作紧密联系起来。

25. **社会融合与建设和平。**开发署通过冲突后生计恢复和基础设施修复举措建设和平和促进社会融合。这些干预措施对稳定局势、缓解社区紧张局势以及为可信赖的政府和包容性发展奠定基础非常重要。这些措施有助于创造就业机会；修复基础设施；建立地方和平委员会、公共理事会和社区安全工作组；支持提供法律援助；培训社区警察。

26. 建设和平举措与被归类为稳定的举措有相当大重叠。开发署在能够将其工作扩大到更广泛国家和平架构的领域，已显示出更大的影响。然而，有时很难以国家当局达成协议。自 2014 年以来，开发署在解除武装、复员和重返社会领域的支持有所减少，尽管开发署继续在西非开展武器收缴工作；针对前战斗人员重返社会和生计方案仍然是建设和平组合的一部分。

27. 开发署围绕和平基础设施的干预措施本身可能很有用，但并不总是与更广泛的预防冲突或建设和平相关。在大多数国家，在冲突的重大结构性挑战中仅采取基础设施促进和平的办法显然存在局限性。

28. **促进性别平等和增强妇女权能。**开发署已将性别平等和增强妇女权能作为战略优先事项，制定了充分的机构指导意见和工具，将性别平等纳入方案周期主流，并建立了跟踪业绩的问责制度。然而，所有这些努力并没有最终导致拟订促进性别平等的具体方案，更没有在当地产生促进性别关系变革的成果。开发署的整体政策承诺与业务现实之间存在明显差距，这对受冲突影响国家的方案成果产生影响。在国家一级，开发署尚未采取跨领域的观点。国家办事处的项目和方案与以性别平等为目标和(或)促进性别平等的方案拟订保持一致，但很少取得促进性别关系变革的成果。

29. **青年发展。**开发署在受冲突影响国家的方案包括一系列与青年有关的举措，其中包括生计和技能发展方案、青年参与地方和平进程和社会融合以及复原方案。加强青年组织、网络和青年宣传团体的能力促进了伙伴关系。一些举措对于在冲突环境中创建可行的模式非常重要，如积极劳动力市场、YouthConnekt 或青年领导力、创新和创业项目 Youth Co: Lab(由影响力投资资助、青年主导的社会企业)等举措。尽管取得了成功，但这些举措的可持续性仍有待解决，并需要与政府或其他机构的大型方案建立联系。

30. **方案办法。**人道主义-发展-和平的关系和新的工作方式国际和国家利益攸关方提供了亟需的框架，通过集体努力，在跨越多年的时间表内取得基于比较优势的成果，从而缩小和弥合人道主义-发展的鸿沟。虽然已经有各机构之间共同努力和方案协同增效的良好范例，但总体而言，缺乏加强和平与发展成果的坚定集体动力。新的工作方式和联系办法尚未形成势头，缺乏克服机构方案各自为政的审慎战略。人道主义-发展-(和平)对接仍需与联合国国家工作队和政府协调，在国家一级的方案拟订中更加系统地统一。

31. 开发署与人道主义机构合作，在从稳定、恢复和发展到建设和平的人道主义-发展关系范围内开展了一系列活动。虽然开发署优先支持这种联系方法，但需要作出更具体的努力，以引领思想，采取切实可行方法终止国家应对措施中人道主义-发展-和平的各自为政现象。开发署一直将复原力概念用作促进联系方法的手段，并在多个层面参与方案对策，在部门一级处理冲突与和平的驱动因素。开发署尚未在人道主义-发展-和平办法的所有方面坚持方案拟订工作，并利用其在国家一级的存在，在这一领域发挥领导作用。

32. 开发署方案以及国家一级在全面处理多重危机方面错失了一些机会。开发署各项举措之间的协同作用薄弱，而且缺乏概念明确的预防方案，这破坏了解决冲突和其他危机相互关联层面的努力。

C. 伙伴关系

33. 开发署与方案国政府建立了长期和值得信赖的关系，这是它在受冲突影响的环境中开展业务时的重要优势。在利用与政府的伙伴关系加快可持续解决方案的努力方面仍有余地。

34. 伙伴关系扩大了开发署对重建和提供服务方面的影响和贡献。与联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国儿童基金会(儿童基金会)和世界卫生组织等国家工作队成员合作，为提高服务质量提供了技术和专门支持。开发署通过与其他联合国机构、维持和平特派团和政治特派团的现有结构和协议开展工作，提出联合对策和方案规划。在加强机构和治理领域，开发署在全球一级与联合国有关机构建立了伙伴关系。与联合国和平行动部的大量合作导致 2012 年设立了全球法治协调中心，针对法治问题提出“联合国一体化”的办法。与世界银行在也门和欧洲联盟的合作，特别是在萨赫勒和非洲之角区域的合作，加大了开发署的贡献。

四. 结论

结论 1. 在受冲突影响的国家，开发署为稳定、建设和加强机构以及促进国家建设和建设和平的进程作出了重要贡献。

35. 评价期间的特点是，在具有重大战略和地缘政治重要性的区域，暴力冲突严重升级；国际化和地方化冲突升级；武装冲突旷日持久；对国际暴力极端主义日益关切；气候变化与冲突和流离失所日益交织在一起；政治上敏感的和平进程。开发署通过采取支持国家和国际伙伴的有效干预措施，应对如此多种多样的背景和复杂挑战，填补了恢复和稳定方面的重大空白。开发署一直顺应需要，协助行使政府核心职能，恢复服务，并提供临时就业和生计。尽管在某些情况下难以作出正确回应，但开发署协助受冲突影响国家取得进展值得称赞。

36. 虽然开发署支持的方案领域多年来保持一致，但冲突的背景和规模各不相同，迫使开发署迅速学习和适应。开发署在适应环境方面表现出灵活性，无论是在伊拉克迅速建立大型稳定供资机制并大规模交付，还是在哥伦比亚支持和平进程，或是在萨赫勒和非洲之角推行基于复原力的方法。开发署的独特之处在于，它具有调动多部门、整个政府应对措施的业务和战略能力，同时具备促进受危机影响国家和平与发展的特定机构专门知识。根据不断变化的地缘战略趋势，开发署的工作重点已从冲突后建设和和平裁军转向更加注重中东、北非和南亚的稳定和打击极端主义。

37. 开发署协同努力，加强与联合国其他机构，特别是人道主义机构和国际金融机构的伙伴关系。鉴于整体上强调推进新的工作方式和人道主义-发展-和平之间关系，这一点具有重要意义。虽然有相当大的改进余地，但与联合国机构的伙伴关系加在了对改善基本服务和机构能力的贡献。尚未优先考虑按照新工作方式巩固参与的方案伙伴关系。

38. 开发署在所有冲突背景下的方案存在使其具有比较优势，可以为全球政策作出贡献，并倡导新的工作方式和三重联系。开发署有改善其全球和区域参与的余地，为此确定了持续参与的领域并优化其区域存在。开发署参与的临时性减小了它对全球政策空间的贡献，也减小了它对人道主义-发展-和平之间关系议程的思想引领力。在全球一级引领实施该议程方面存在真空，这为开发署在将人道主义-发展-和平之间关系概念转化为切实可行的机构间解决方案方面提供了引领思想的空间。开发署没有加强国家方案和全球一级参与之间的协同作用，以进一步巩固其在全球政策讨论中的地位。

39. 开发署尚未全面应对受冲突影响国家长期生计和就业以及核心治理支助方案资金减少的挑战，这对开发署可以发挥的作用产生了影响。近年来，捐助方为这些专题领域提供的资金有所增加，但开发署未能利用这些资金。开发署方案组合的一个重要组成部分是信托支助，目前对方案支助的供资较少。虽然受冲突影响的国家在开发署总支出中占很大比例，但实际资源数额很少。考虑到传统的捐助方捐款是开发署方案资源的主要来源，供资来源不够多样化。

结论 2. 开发署对稳定工作做出了重大贡献。在建设和平和加强机构进程中确定对稳定的支持对可持续成果至关重要。

40. 在旷日持久的危机中支持稳定是开发署项目组合的主要组成部分，为建设和平和防止暴力再次发生奠定基础。开发署在建立和成功管理大型稳定设施方面发挥了重要和建设性作用，并使高风险环境中的服务得以恢复。因此，开发署在复杂的冲突后应对措施中发挥了明确的作用。伊拉克的经验已被成功推广，在冲突结束后立即为基础设施和其他早期恢复工作提供了全球支持。

41. 开发署的方案框架认识到稳定-和平-发展对接的重要性，但在实践中，实现稳定的方法侧重于恢复和重建社会基础设施的紧迫任务。虽然在改善社会服务和境内流离失所者回返方面取得了切实成果，但这些成果并没有植根于当地的体制进程与和平倡议，从而降低了成果的可持续性并减少了加强体制能力的机会。稳定方案强调迅速恢复服务，扩大了稳定-和平-发展之间的差距。如果将稳定方案视为快速修复和恢复公共基础设施，则有可能错失建设和平和加强体制的杠杆机会。

42. 对冲突敏感的包容性进程将会进一步加强开发署对稳定方案的贡献。开发署尚未明确其在稳定方案中的附加值，无论是否适应不同国家的情况。在没有明确的稳定原则的情况下，开发署倾向于遵守不同捐助方的要求，而这些要求往往不注重加强机构。

结论 3. 预防作为开发署工作的总体框架正在不断发展。开发署方案应对措施主要是在冲突后恢复和稳定领域，只有一小部分针对预防冲突。作为最大的联合国发展机构，开发署没有采取积极主动的办法在全球和国家两级制订综合预防方案。由于没有系统地努力确定加速预防措施，开发署对和平与发展的贡献有所减少。

43. 预防冲突未得到充分优先重视是国际支助中的一个共同问题，不仅仅对开发署而言。在整体政策层面，开发署承认预防冲突对实现可持续发展目标的重要性，并承诺加强发展与和平干预措施之间的协同作用。但这一承诺尚未转化为对具体拟订预防方案的支持。在冲突和冲突后背景下，开发署寻求通过加强公共行政、法治和安全部门等举措建设机构复原力，并通过包容性经济振兴和应对气候影响建设社区复原力。然而，这些都是短期努力，并不总是最终产生协调一致的群聚效应，为预防冲突作出贡献。开发署尚未阐明其在冲突前、冲突期间和冲突后综合预防的概念方法，以及如何能够为此目的利用其冲突与发展方案规划。

44. 为更持续参与而确定加速预防措施的工作有限。这一差距在萨赫勒和非洲之角更为明显，由于安全、人道主义、政治和气候风险相互关联，预防暴力冲突具有重要意义。开发署国家和区域方案没有充分优先重视对制度化预防机制的系统性支持。气候与冲突的相互作用增加，因此必须系统地努力解决相互关联的问题，防止紧张局势和冲突。在预防冲突和暴力极端主义方面发挥次要作用也削弱了开发署在脆弱环境下的青年发展议程。

结论 4. 在受冲突影响的国家，开发署方案倾向于短期方案拟订，减少了其对加快和平与可持续发展的贡献。在促进临时就业、基本服务基础设施和核心治理功

能方面做出了重要贡献，这些构成了长期努力的基础。尽管作出了这些贡献，但冲突后环境需要持续参与提出持久的生计解决方案和加强治理进程。

45. 恢复基本服务基础设施有助于受冲突影响地区的稳定。地方和社区一级的短期恢复和复原工作是恢复服务、使公共行政部门能够运作、创造临时就业机会以及鼓励流离失所者回返的有益战略。为保持这一进展，需要将稳定或早期恢复方案与建设和平和加强体制联系起来；开发署并非总是成功地促成这些联系。同样，开发署的经济振兴方案措施虽然适合于应对和恢复，但未解决就业和生计持久解决办法及必要体制进程中的关键制约因素。开发署尚未在短期发明与中长期参与之间取得平衡，以解决和平与发展的关键驱动因素。

46. 虽然开发署针对中长期解决方案采取了相关的方案办法，但其应用和执行情况仍不均衡，减少了其对加快向发展过渡的贡献。开发署通过 3x6 和基于地区的发展等办法引入了可持续生计做法。然而，在小额信贷和扩大市场以促进价值链的可持续发展方面存在挑战。复原力概念理论上是对生计方式的改进，但在实践中并没有为家庭、社区和机构层面的生计变化过程提供动态模式。在冲突后环境中，并未始终谋求一直很有希望的地区发展。

47. 开发署的特点是支持各机构行使满足公共行政需求和提供服务的职能。在冲突后背景下以及在向发展过渡的国家，仅行使职能还不够，开发署的方法不适合加强政府机构和治理进程。

48. 加强治理能力需要持续的参与，在将治理定位为预防冲突议程的核心方面错失了一些机会。开发署正确地指出，它在治理和加强机构方面的工作有助于预防冲突和促进和平，但尚未对其支持定位。缺乏对技术领域专门知识的长期关注和展示是有损开发署定位为主要治理行为体的因素。主要捐助方正在广泛利用咨询公司实施治理方案。开发署没有根据目前的公共管理做法重新定位其治理支助，而且尚未超越技术政策和职能替代，始终如一地推行机构改革议程。开发计划署在受冲突影响的国家的工作中有一些创新，但这些创新都是孤立和有限的。

结论 5. 国家一级对不同危机采取的各自为政对策在处理贯穿各领域和相互交织的危机要素方面存在不足。需要采取综合战略应对萨赫勒和非洲之角多重危机的累积影响。

49. 尽管最近冠状病毒病(COVID-19)大流行，但必须采取综合办法，应对萨赫勒和非洲之角相互交织的安全、人道主义和气候挑战。必须实施区域机构通过的若干战略。应在多个层面采取应对措施，通过短期支持和措施相结合，解决机构和治理的战略问题，以促进和平、稳定和包容性增长。虽然一些努力单独进行，如乍得湖流域融资机制，但总体而言，开发署区域和国家方案没有显示出萨赫勒和非洲之角形势所迫的紧迫性和力度。开发署没有在解决冲突和难民危机、气候影响和减贫的方案干预措施的基础上，促进宣传和协调参与。非洲和阿拉伯国家区域的一个共同问题是，缺乏用于制定行之有效方案模式的全面区域方案，为关于预防和对策的国家方案和区域讨论提供信息。与其他区域类似，新的工作方式尚

未在萨赫勒的实践中得到体现。开发署在与萨赫勒的人道主义和发展机构建立方案伙伴关系以采取综合应对措施方面没有取得多大成功。

结论 6. 开发署致力于加强青年作为和平与变革推动者的作用，但因在选定领域缺乏多管齐下的方案而受损。鉴于开发署在冲突国家的方案范围较小，将青年发展和预防极端主义纳入主流的成果有限。

50. 开发署整体政策和战略一直强调青年是发展及解决和预防冲突的推动者，因此也是方案支助的主要利益攸关方。青年发展被视为跨部门的优先事项，并在开发署各种干预措施中得到处理，特别是在就业、预防暴力极端主义和社会融合方案中。除了一些例外情况，青年方案在微观层面取得成功，但在解决青年就业和发展政策瓶颈方面证据有限。捐助一直很少，因为缺乏有针对性的方案，而且也没有与拥有大型青年方案的机构开展合作以扩大规模。此外，开发署尚未利用加速器实验室等方案工具，为冲突环境下的青年发展制定更可持续的解决方案。

结论 7. 冲突环境给私营部门参与带来了挑战和机遇。虽然促进私营部门参与和发展的整体战略优先重视受冲突影响的国家，但开发署进展缓慢，因为在方案一级缺乏协调一致的努力。开发署没有充分考虑促进受冲突影响国家私营部门发展的全球伙伴关系领域。

51. 冲突后背景下的私营部门发展反映了这一重要领域的复杂性，以及开发署缺乏持续参与的情况。通过关键发展领域的方案，开发署有机会让私营部门参与。例如，开发署展示了可推广和可持续的私营部门模式，这些模式可适用于其他脆弱和冲突后环境。在苏丹的可持续能源部门，开发署促成私营部门投资，从而实现了农业生计转型。这种成功的实例虽然重要，但数量很少，而且在重建和改建期间，没有始终考虑到私营部门的参与。尽管冲突后和冲突背景对扶持环境构成挑战，但在利用开发署方案领域促进私营部门参与方面错过了机会。经济振兴、包容性增长和就业受到制约，因为缺乏对重点中长期私营部门战略的明确优先和有序支持。

52. 稳定和其他早期恢复努力尚未优先考虑将私营部门发展作为资助和维持重建的解决方案。缺乏持续关注损害了促进私营部门成为经济振兴正当动力的努力。大中小微型企业的举措要想成功，需要整个供应链的商业支持，这表明参与私营部门发展方案现在更必要，而不是一种选择。机会已被错过，特别是在局部冲突的国家；在这些国家，可利用在更稳定地区的参与促进在受影响地区的参与。开发署正在测试各种适合冲突环境的工具，如风险加速器和中小微型企业行动平台等。这些努力受到制约，因为没有优先考虑将私营部门的参与作为开发署方案支助的组成部分。

53. 取得成功的国家表明，培育有利于私营部门发展和投资的环境十分重要。在冲突背景下，支持商业环境最具挑战性，因此需要采取更合作的方式。在冲突背景下，开发署对缩小政策和投资空间的支持很少，而且缺乏伙伴关系。政府政策可以在提供有利于私营部门的环境方面发挥重要作用，但开发署没有充分利用通过支持企业发展收集到的证据，让政府参与政策改革。

结论 8. 开发署对加强妇女在建设和平和解决性别不平等方面的作用的贡献仍然很弱。性别平等和增强妇女权能没有得到优先重视，这减少了开发署对受冲突影响国家的贡献。

54. 开发署对性别平等和增强妇女权能的做法与妇女面临的挑战以及多重危机造成的性别不平等的严重程度不相称。虽然在将性别平等纳入开发署方案支助的主流方面取得了进展，但在受冲突影响的国家，有针对性的政策和宣传贡献有限。将妇女视为受益者，而不是支持她们成为早期恢复、建设和平和国家建设领域中的变革推动者，会破坏变革成果。多年来，开发署对安全理事会第 1325(2000)号决议执行工作的支持大大减少，随着预防危机和恢复局的关闭，情况更是如此。应对性别冲突的最低限度办法严重破坏了和平与安全努力。在萨赫勒和非洲之角，这种情况的后果更为严重。

55. 虽然开发署优先考虑将性别平等和增强妇女权能作为一项战略目标，并承认支持妇女、和平与安全至关重要，但这并未反映在与性别有关的方案的资源分配中。开发署率先推动在危机背景下拟订促进性别平等的解决方案，例如，至少 15% 的支出用于性别平等相关举措，这为联合国全系统的政策提供了信息。开发署没有成功地证明它可以通过支持冲突国家的不同专题领域作出战略贡献。开发署加强性别平等和增强妇女权能的潜力没有得到充分利用，部分原因是捐助方向专门机构提供资金。

结论 9. 危机局重组为开发署支持受冲突影响的国家提供了一个亟需的支柱，并为巩固在全球和国家两级的方案应对措施提供了动力，这是向前迈出的重要一步。

56. 危机局重组对开发署在不断变化的联合国发展系统及和平与安全架构改革背景下的定位以及秘书长强调以预防促进和平具有重要意义。设立一个专注于应对危机的专职单位更加巩固了开发署与冲突有关的支助，简化了对国家办事处的技术支助，使方案方法合理化，并确保采取措施，从与应对措施有关的即时方案规划转向在预防方面发挥更实质性的作用。自预防危机与恢复局关闭以来，危机局成功地重新定位了开发署的冲突方案规划，解决了脱离接触问题，并使开发署能够参与关于和平与安全的全球辩论以及与联合国秘书处的政策讨论。根据新的工作方式和人道主义-发展-和平之间关系议程，为加强全球一级的伙伴关系作出了协调一致的努力。与粮农组织、劳工组织和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)等联合国其他机构的伙伴关系，以及促进在萨赫勒区域提供全面支助的全系统伙伴关系，还有进一步深化的余地。

57. 开发署在受冲突影响国家的业务模式在提高国家方案效率的方案管理流程和工具方面有所改进，精简了快速部署、快速融资程序和获得咨询服务的途径。最近推出的全球政策网络正在精简，以改善对国家办事处的技术支持。总部各局和区域办事处提供的技术援助增加了国家方案的价值，全球政策网络的分布式模式是利用开发署全系统专门知识的明智方式。开发署能够对受冲突影响国家的紧急需求作出迅速反应，但很难长期保持这种反应水平。目前的结构能够促进有效的咨询和技术服务，但这也需要对技术专长进行投资，以支持方案支助的优先领域。

58. 政策和方案支助局与危机局之间的责任分工正在发生变化。进一步明确这两个局的职能将避免重叠，并利用协同作用和协调办法，在冲突后环境中采取更全面的对策。在拟订预防方案方面，这两个政策局之间的重叠最多，特别是在包容性增长和核心治理职能方面，平行方案拟订可能会减少开发署的贡献。同样，明确政策局和区域局之间的作用和责任至关重要，以便更好地利用开发署各方案单位，但有些领域仍有待澄清。

59. 驻地协调员制度与开发署脱钩，这使该本组织有机会从战略上重新定位其在国家一级的方案分析、政策咨询和宣传工作。在冲突背景下，这在有联合国特派团的国家尤其重要，因为这些国家的变革进程影响了开发署的方案。确定重新定位和加强开发署脱钩后应对措施的领域是开发署在受危机影响的国家继续作出贡献的关键所在。

五. 建议

建议 1. 开发署需要一项重点突出的整体政策，以响应秘书长关于对可持续和平采取协调和综合办法的呼吁。开发署应在促进和推动人道主义-发展-和平之间关系议程方面发挥全球领导力。

60. 开发署应优先支持和参与联合国和平改革议程。在国家工作队内，开发署应支持联合分析、规划和方案拟订，以在选定部门取得集体成果。

61. 鉴于有利的全球政策环境，加上联合国对可持续和平的推动，以及方案协作和联系办法的新工作方式，开发署应确定国家办事处将在哪些领域始终如一地促进围绕人道主义-发展-和平之间关系的政策和宣传。在国家一级，开发署应启用方案拟订工具，将立足于发展框架的人道主义、发展与和平对策联系起来。

62. 为将人道主义-发展-和平之间关系的方案拟订工作化繁为简，开发署应确定将开发方案模式的部门，以展示发展与和平成果，为政策提供信息，并在地方一级优先考虑解决方案，努力加强服务和生计。为了汲取拟订联系方案方面的政策教训，以加强和平之路和解决冲突动因，开发署应在所有受冲突影响国家的选定地区实施久经考验的标志性方案模式。

建议 2. 开发署应优先支持全球和国家两级的预防冲突工作。开发署应拟定预防措施，重点是促进受冲突影响国家的长期结构变革和代际转变议程。开发署应确定将要持续长期关注的领域，并作为预防措施的一部分，解决气候与冲突相互关联的层面。

63. 开发署的核心附加值是它能够与政府机构和社区长期合作，建立有效和负责任的治理与和平生态系统。根据秘书长的优先事项，预防冲突应成为脆弱环境下国家方案的中心主题。开发署不应自动将所有机构强化和经济增长都定性为预防措施，而应确定并寻求关键的加速预防办法。此外，还应重点关注冲突和相关脆弱性的驱动因素，在风险升级为危机之前尽早解决风险，并使开发署的支持立足于地方一级，推动自下而上的变革进程。

64. 开发署在制订支持脆弱和受冲突影响国家的整体战略时，应利用其在多个方案领域的比较优势，在预防和应对冲突的关键领域促进全系统参与。这项评价建议在三个领域优先考虑预防支助。开发署应：

(a) 更明确地将预防暴力极端主义纳入预防冲突的范畴，以确保预防冲突这一部分既非临时性也不脱节；持续优先重视青年发展，将此作为预防工作的一部分；开展合作，并着力于增强青年权能的综合、多部门办法，以及包容和注重青年的国家行动计划和其他国家政策框架，以建设和平；

(b) 鉴于开发署广泛的环境和危机方案组合，解决加剧冲突的多重危机所带来的相互关联的风险层面；确定其中纳入预防层面可增加重要性的开发署方案；

(c) 始终支持监测当地风险和紧张局势及预警系统，这是开发署单独或作为当前数据收集机制一部分的标志性措施；与联合国和其他机构合作，在数据收集和风险解释方面作出集体努力。

建议 3. 开发署管理层应确保全组织政策的一致性，以解决各区域概念和方案对策不一致的问题。开发署应解决限制其实质性和长期参与在核心支助领域的制约因素。

65. 开发署应确保各方案国的政策协调一致，以便将整体战略和工具付诸实践。以一般性支助为主会削弱开发署在冲突后国家的潜在作用。开发署应始终优先考虑长期参与具有技术深度的选定领域，以及关于选定主题的全面全球方案，以便向国家办事处提供行之有效的标志性解决方案，从而实现概念上的一致性，并促进开发署参与关于和平与发展综合对策的全球政策和宣传。

66. 各区域局和危机局应加强概念和方案一致性方面的协调，并采取措施确保国家办事处采用整体战略和准则，在应对危机方面走在前列。

建议 4. 开发署应强调中长期生计和就业支助。开发署应采取措施，将全面就业和生计选择付诸实践，以便在冲突和冲突后环境中更广泛地使用和推广。

67. 在受冲突影响的国家，开发署应寻求机会，更实质性地参与减贫方案，制定更现实的中长期生计和就业框架。开发署应强调寻求解决贫穷和脆弱性的结构性基础的就业和生计办法。需要持续参与促进创收和就业结构转型的方案领域，如包容性企业和市场。应特别关注和平红利，将其作为应对可持续企业和生计所面临的挑战的一种方式。同样，在拟订和执行生计方案时，应确保冲突敏感性。

68. 开发署应优先考虑在受冲突影响的国家提供与可持续发展目标有关的分析和规划支持，以保持对可持续发展与和平的关注。开发署应考虑加强开发署的经济学家方案，以便更一致地支持政策分析和规划。

建议 5. 开发署应将长期治理措施作为其预防冲突和建设和平议程的核心。开发署治理方案应着力于新的公共行政模式，重点是规划和分析、数字技术和私营部门参与。

69. 过分注重短期支助可能会对开发署在应对治理挑战方面发挥的作用产生反作用。为了在治理领域保持相关性，开发署需要在国家和地方政府层面参与面向改革的核心治理支持。开发署应确定核心治理职能的选定领域，以便在受冲突影响的国家持续长期参与。

70. 伙伴政府和捐助方都将不可避免地施加压力，要求为短期技术便利提供支持或发挥信托作用，这可能对开发署财务有利。过分注重支持短期技术便利有可能使开发署不被视为具备治理专长、能够促进改革和机构强化议程的机构。

建议 6. 萨赫勒方案资金严重不足。开发署应根据萨赫勒和非洲之角形势需要展示应对措施的紧迫性和力度。开发署应认识到萨赫勒面临的独特挑战，并将区域方案列为优先事项以动员支持。开发署还应优先考虑建立伙伴关系，以便作出协调一致的集体反应。

71. 开发署应采取措施，在萨赫勒地区实行新的工作方式，与人道主义和发展机构建立伙伴关系，以便作出综合反应。开发署应特别重视为其在萨赫勒的方案调动资源，同时采取具体措施促进筹资。开发署应考虑制定萨赫勒方案，以应对安全、气候和发展挑战的交叉因素。

建议 7. 稳定方案需要进一步巩固。除非与地方机构的能力发展和和平倡议相结合，否则仅仅注重基础设施的恢复和建设不会产生预期结果。开发署应借鉴当前稳定方案的经验教训，将未来方案置于和平与发展框架内。

72. 开发署对稳定的支持表明了其在冲突和冲突后国家工作的重要性 and 独特的价值主张。开发署应确保其实现稳定的办法与加强机构、建设和和平和其他早期恢复措施挂钩。开发署应为国家办事处提供稳定方案框架，并规定与和平和发展努力挂钩的强制性原则。

建议 8. 开发署应进一步改善与联合国各机构、世界银行和双边捐助者的合作，推动为受冲突影响国家的长期成果捐款。

73. 开发署同人道主义与和平机构以及世界银行建立了强有力的伙伴关系。开发署应系统化并阐明对更有效合作的期望，以促进全球和国家层面的人道主义-发展-和平之间关系。驻地协调员职能与开发署脱钩对开发署在有联合国特派团的国家方案产生了影响。开发署应加强与政治和建设和平事务部及平行行动部的伙伴关系，参与法治、安全部门和选举领域的工作。开发署应确定与粮农组织和劳工组织定期合作可产生协同作用的领域，而不是一次性基于项目的伙伴关系，以加强价值链和就业干预措施。

74. 开发署应利用其在受冲突影响国家的比较优势，加强与世界银行的伙伴关系，并在预防和应对措施的关键领域制订全球专题举措，促进人道主义-发展-和平的联系。开发署应巩固方案和宣传伙伴关系，全面应对萨赫勒问题。

建议 9. 开发署应使私营部门的参与成为其经济振兴、包容性增长和支持服务交付的组成部分。开发署应利用针对具体情况工具和干预措施，加快其参与的速度和规模。

75. 最近通过的私营部门整体战略对私营部门在受冲突影响国家的发展和参与势头非常重要。虽然开发署认识到私营部门在危机背景下参与的重要性，并开发了促成这种参与的工具，但需要进一步努力和资源投资，以便系统地进行这种参与。开发署应确保对私营部门相关支助的长期承诺，这应成为国家方案的组成部分。

76. 冲突背景多种多样，开发署应对私营部门的参与采取更个性化的办法，以解决利用市场机会方面的结构性限制。应开发和推广创新的私营部门融资工具。开发署应加强伙伴关系，解决私营部门发展政策瓶颈，促进私营部门在冲突背景下的投资并降低其风险。开发署应选定促进私营部门持续发展的部门。

建议 10. 开发署应优先支持性别平等和增强妇女权能，推进性别包容性预防、应对措施及和平解决方案。

77. 尽管各专门机构采取了诸多举措，但开发署应协同努力解决性别不平等的驱动因素，并在扎实的方案办法基础上，提高促进性别平等和促进性别关系变革措施的效力。为此，目前正在修订的联合国安全理事会第 1325(2000)号决议全球指标技术工作组制定的指标是一个合适的框架。

78. 除了主流化办法外，开发署还应制定部门战略，以提高妇女生产能力并改善生计。开发署应增强其性别平等问题专门知识的能力，这一能力正在呈下降趋势。同样，危机局应与各区域局协调，建设其支持受冲突影响国家性别平等的能力。解决冲突背景下的性别平等问题需要专用资源；鉴于开发署方案参与范围提供了机会，开发署应采取措施，为危机背景下与性别平等有关的方案拟订调动资源。开发署应采取措施，解决开发署和妇女署在国家一级比较优势中的一致性问题。