



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  
15 January 2021  
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

## 管理层对开发署对受冲突影响国家支助评价的回应

### 一. 引言

1. 2020 年，开发署独立评价办公室完成了对开发署对受冲突影响国家的支持工作的评价。这项评价是执行局批准的独立评价办公室 2018-2021 年工作计划的一部分。在 2019 年第二届常会期间，执行局还要求对开发署在受冲突影响国家的工作情况进行独立评估。<sup>1</sup> 评价涵盖 2014-2020 年期间，恰逢开发署对危机应对结构进行调整，包括在 2018 年末成立了危机局。<sup>2</sup> 评价包括开发署以往和当前的战略计划，并在时间上与联合国发展系统的改革和联合国和平与安全支柱的重新定位契合。评价评估了开发署在 34 个受冲突影响国家预防危机、恢复、稳定和发展过渡方面的作用和贡献。<sup>3</sup> 评价的执行摘要载于 DP/2021/8 号文件。

2. 开发署欢迎评价提出的建议，这些建议将有助于制定新的机构框架——针对危机和脆弱性的发展解决方案(以下简称危机和脆弱性框架)——将危机预防和应对战略纳入《2030 年可持续发展议程》和联合国维持和平框架，并为开发署下一个战略计划(2022-2025 年)提供信息。开发署将在已确定的强项领域的基础上继续努力，同时应对需要加强的领域。

<sup>1</sup> 除了受冲突影响国家，评估还涉及预防和脆弱性等方面。

<sup>2</sup> 但是，评价不包括开发署在受冲突影响国家应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行的情况，因为在开展评估时疫情刚刚开始。

<sup>3</sup> 受冲突影响国家被定义为“无论是由于导致和平中断、破坏以及生命损失的内部因素还是外部因素而处于武装冲突一年以上的国家。”



## 二. 冲突和发展方案背景与《2030 年可持续发展议程》

3. 过去十年,冲突、暴力极端主义以及与自然资源和气候有关的紧张局势突显,造成巨大的人力、社会和经济代价,令人关切。冲突驱动了 80%的人道主义需求,仍然是实现可持续发展目标的主要障碍。世界银行估计,到 2030 年,世界上多达三分之二的极端贫困人口可能生活在脆弱、冲突和暴力的环境下。<sup>4</sup> 2020 年,在脆弱地区居住着全球 23%的人口和 76.5%的赤贫人口。<sup>5</sup> 这些数字突出表明,暴力冲突的爆发以及社会经济、政治和(或)环境冲突和不稳定的根本层面(可概括为“脆弱性”)正在破坏发展。

4. 在全球 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行十个月后,强有力的证据表明,次生社会和经济影响正在不成比例地影响着脆弱和受冲突影响的国家和地区。根据世界银行的数据,由于大流行的影响,超过 7 500 万人在脆弱的环境下面临陷入极端贫困的风险。在冠状病毒病疫情已经在破坏稳定的脆弱和受危机影响的国家和地区,由于先前已经存在脆弱性,社会经济脆弱性的风险往往更高。

5. 不平等、边缘化和排斥是冲突的关键驱动因素。因此,解决不平等问题对于在受冲突影响的地区实现和平、改善人类发展至关重要。要在可持续发展方面,特别是在秘书长《保持和平议程》中设想的减贫和促进可持续和平方面取得切实进展,就必须在采取人道主义行动的同时进行中长期发展工作。大多数冲突国家和地区陷入多重危机,如难民和境内流离失所者的流动、跨界疾病、与气候有关的事件,如干旱和重大或反复发生的自然灾害,以及围绕自然资源和环境的紧张局势,此外还存在地区差距、贫困、治理系统薄弱、结构脆弱性和发展不足等问题。2019 年被迫流离失所人数达到 7 950 万,创历史新高,形成前所未有的流离失所危机。<sup>6</sup> 冲突和政治不稳定导致许多地区难民和境内流离失所者人数激增。疫情所造成的前所未有的影响已经对世界上这些容易发生冲突的地区产生了直接影响,并可能在 2021 年进一步加剧这种本已岌岌可危的局势。

6. 研究表明,气候变化加剧了和平与安全威胁,而当地气候变化与现有冲突的持续和新冲突的加剧密切相关,因为从受干旱影响地区向城市地区的移民可能进一步加剧紧张局势,最终导致暴力。鉴于气候风险的多维性及其与冲突驱动因素的相互作用,预防综合解决方案比以往任何时候都更加必要。

7. 预防暴力极端主义的努力也是如此,暴力极端主义的驱动因素和根本原因因地而异,需要通过当地利益攸关方,包括民间社会、信仰组织和和平建设者,采取顾及风险、以证据为基础的应对措施。这种根植于可持续发展和人权的解决暴力极端主义的预防性办法,解决了贫困、不平等和排斥等潜在脆弱性,而这些脆弱性可能会把人们推向暴力极端主义宣传和行为。

<sup>4</sup> 世界银行,2020 年 10 月,<https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>。

<sup>5</sup> 经济合作与发展组织,“2020 年脆弱国家”,<http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm>。

<sup>6</sup> <https://www.unhcr.org/en-us/figures-at-a-glance.html>。

8. 十年来，青年在国家国际决策和建设和平中的重要作用日益得到认可。<sup>7</sup> 如今，15 至 24 岁的年轻人达到 15 亿，青年作为预防和解决冲突的关键行为体可以发挥的作用得到了安全理事会多项决议的广泛认可和加持，但在政府和捐助方的措施中没有得到足够的重视或资源。<sup>8</sup>

9. 同样，尽管人们普遍认识到解决妇女参与和平与发展问题极为重要，但仍然存在重大差距。早在 20 年前，安全理事会就已通过第 1325(2000)号决议，随后又通过第 2122(2013)号决议，以确保妇女参与和平与安全工作，但妇女参与和平进程的程度仍然很低。

### 三. 开发署对受冲突影响国家的支持

10. 开发署支持经济合作与发展组织(经合组织)2020 年脆弱国家报告中所述所有 57 个国家和地区(包括本评估涵盖的 34 个国家)努力预防冲突、进行恢复、实现稳定和向发展过渡。2019 年的初步资金组合分析显示，开发署 2019 年支出超过 23 亿美元为脆弱国家和地区提供支持(占全球近 43 亿美元支出的 54%)。在开发署 2020 年 60 亿美元的预算中，至少有一半用于在脆弱国家和地区开展工作。

11. 在评价中审议的两个战略计划期间，开发署在各种冲突和冲突后国家和地区支持了相互关联的预防和缓解、应对和恢复以及建设和平与和解努力。<sup>9</sup>

12. 开发署在早期恢复和稳定阶段提供的支持的基础上，注重巩固冲突后国家的和平和包容性治理，以加快回归可持续发展道路。除了以国家为重点的稳定措施外，开发署还支持区域稳定(例如在萨赫勒)，通过提供基本的社会服务和经济机会，加快流离失所者返回社区的速度。在这方面，开发署支持加强政府核心职能，以加强地方机构支持建设和平的能力。

13. 《2014-2017 年战略计划》概述了开发署主要根据三项成果对建设和平和国家建设的支持：加强治理系统(成果 2)、性别平等和妇女增权赋能(成果 4)和复原力(成果 5)。开发署重点加强以和平方式引导各国避免潜在冲突并确保实现持久社会转型所需的关键治理机构，即建设预防和管理冲突的能力；促进、对话和建立共识；冲突分析和评估。

14. 根据《2018-2021 年战略计划》，“增强抵御危机和冲击的能力，维护发展成果”是开发署发展工作的三个背景之一。<sup>10</sup> 重点是缓解冲突以及为可持续发展创

<sup>7</sup> 例如，《青年与和平与安全：缺失的和平》，2018 年，<https://www.youth4peace.info/ProgressStudy>。

<sup>8</sup> 包括安全理事会第 2250(2015)号、第 2419(2018)号和第 2535(2020)号决议，其中强调了青年在建设和平和扩充议程方面的重要作用。

<sup>9</sup> 开发署《2014-2017 年战略计划》和《2018-2021 年战略计划》。

<sup>10</sup> 开发署将复原力建设定义为“加强民众、社区、机构和国家预防、预测、吸收、应对危机和危机后恢复能力的转变过程”，重点是“消除冲突根源、降低灾害风险、减轻和适应气候变化影响、从危机中恢复以及建设可持续和平的能力”。因此，各方案支持各国和社区更好地管理冲突，为重大冲击做好准备，在冲突后恢复，并将风险管理纳入发展规划和投资决策。

造有利环境。开发署正在通过强调复原力建设，支持受冲突影响国家为促进和平、经济振兴和包容性治理而采取的一系列举措。开发署参与恢复和稳定、向发展过渡以及预防冲突和建设和平的每个阶段都与复原力建设和可持续发展这一更广泛的目标相联系。《2022年-2025年战略计划》将是重新调整开发署在日益脆弱的世界中各种做法的机会，并将参考本次评价的建议以及开发署在支持应对疫情和疫后恢复方面的共有经验教训。

15. 在实地，开发署作为可持续发展目标的整合者，支持联合国系统和联合国国家工作队制定多层面发展办法，以解决气候危机、疫情、日益加剧的不平等和旷日持久的冲突等一系列问题。在冲突环境下，开发署的工作有助于实现多个可持续发展目标，包括减少贫困(目标 1)、体面工作和经济增长(目标 8)、性别平等(目标 5)、减少不平等(目标 10)、可持续社区(目标 11)以及和平、公正和包容的社会(目标 16)等。开发署确认，气候行动(目标 13)对于提高气候适应能力和减少粮食不安全至关重要，而这是许多国家预防冲突的一个要素。在受冲突影响的国家，建立伙伴关系(目标 17)对于促进人道主义、发展与和平纽带中的复原力和相互联系至关重要。

16. 为了加强对受危机和冲突影响的国家的支​​持，并推动其预防、应对危机和实现危机后恢复的愿景、优先事项和一致性，开发署于 2018 年底设立了专门的危机局，并将其作为全球政策网络的一部分。危机局正在加强并进一步明确开发署消除冲突根源和驱动因素的能力，支持受冲突影响的国家克服发展赤字和减少脆弱性，并优先加强人道主义、发展和建设和平与行为体之间的协调一致。

17. 根据《2018-2021 年战略计划》的任务规定，危机局整合了开发署与危机有关的政策、方案和方法，精简了对国家办事处的技术支持，并确保采取步骤深化参与，使其超越与直接应对有关的方案编制，在进行预防和建设复原力方面发挥更具实质性的作用。创建了涉及危机预防、应对和危机后恢复等关键领域的工具、战略和同业交流群，以加强国家方案对策，包括管理联合国过渡，其中包括加强设在危机国家和地区的国家办事处的能力、专门技能、工具和财政资源。

18. 在冲突国家和地区，开发署推动采取贯穿预防冲突、气候安全、社会凝聚力和建设和平等多个领域的综合办法，同时通过对当地冲突根源和驱动因素(包括暴力极端主义和激进化)进行深入分析随时了解情况。在开发署新的预防政策和方案框架内，关于内部调解和社会凝聚力等专题的新方案指南已经编制完成。

19. 开发署继续加强关于预防暴力极端主义的对策，为此不断扩大研究覆盖面，包括：开展大规模研究，如《非洲极端主义的历程和隐形妇女：回返、重返社会和康复的性别层面》和《前线：站在预防和应对暴力极端主义最前线的青年》；预防暴力极端主义的风险管理和影响衡量工具包；努力创新，以应对不断变化的具有挑战性的环境。开发署和合作伙伴根据国家办事处的最佳做法(例如巴基斯坦、苏丹、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和也门办事处)，为利用行为科学预防暴力极端主义方案拟订了新的指导方针。

20. 开发署还为联合国系统的法治、社区安全和人权支助提供了一个以应对危机和脆弱性为重点的综合平台。开发署关于加强法治和人权以维持和平和促进发展的全球方案在 40 多个国家和地区向国家伙伴提供综合援助，以建设得到公正性和包容性机构支持的有复原力的社区。开发署为开发署和联合国国家工作队提供了关于国家一级疫情对法治、安全和人权影响的指导意见和工具包。

21. 开发署将青年与和平与安全议程列为优先事项，<sup>11</sup> 这包括受冲突影响的地区(例如塞拉利昂、中美洲、西巴尔干、马里和马达加斯加)。开发署支持涉及青年的能力建设和内部能力，共同牵头编写了第一本关于拟订联合国青年与和平与安全方案的手册，并与开发署国家办事处、政治特派团和其他利益攸关方共同主办了首届联合国青年与和平与安全学习论坛。<sup>12</sup> 作为思想引领者，开发署主办了与所有五个区域的 4 000 多名青年和平建设者的协商，以配合安全理事会授权的青年与和平与安全进展情况研究。

22. 开发署近年来在危机和脆弱环境下优先开展性别平等和妇女赋权工作，包括支持妇女在预防冲突和建设和平中发挥领导作用。开发署改进了性别平等和预防工具，在 2019 年推出了新的性别平等与恢复工具包，就如何在危机国家和地区成功地将性别平等因素纳入主流提供了具体指导。

23. 开发署作为多伙伴信托基金办公室的行政主管方，是联合国在受冲突影响国家集合筹资工具的主要行政机构。2018 年 8 月对开发署机构间集合筹资服务进行的评价认为，该办公室“因其强大的资金设计和管理能力而受到捐助方和参与组织的高度好评”，并“被大多数捐助方和参与组织认可为行政代理机构的首选”。

24. 开发署通过建设和平基金以及在开发署积极参与机构间集合基金和联合方案的受冲突影响国家(例如阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、索马里、苏丹和许多其他国家)等，增加了对机构间集合筹资机制的参与和支持。在所有这些项目中，开发署都是在更广泛的政府-联合国联合战略范围内实施项目的主要资金接受方。此外，开发署在领导许多国家级基金和联合方案的指导委员会和(或)基金秘书处等战略和治理机构方面发挥着关键作用。

25. 整合开发署提供的各种危机预防、应对和危机后恢复服务是向前迈出的重要一步，但需要协调一致地做出努力和筹集资源，才能在全球、区域和国家各级开展这项工作，并在开发署业务分散化的环境下将这些战略和工具付诸实施。新的危机和脆弱性框架将有助于巩固开发署在危机和脆弱国家和地区的战略方向，包括落实人道主义-发展-和平纽带，并确保它适合应对一系列危机和脆弱性问题。

#### 四. 评价结果和结论

26. 开发署对评价结果表示欢迎。评价结果将为开发署今后在危机和脆弱国家和地区开展工作提供信息，包括制定危机和脆弱性框架，并为下一个战略计划

<sup>11</sup> 安全理事会第 2250(2015)号、第 2419(2018)号和 2535(2020)号决议。

<sup>12</sup> 在瑞典政府/福尔克·贝纳多特学院的支持下：<https://www.youth4peace.info/ypshandbook>。

(2022-2025 年)提供关键素材。作为一个学习型和知识型组织，开发署高度重视反思和发展自身的政策和方案，以满足其方案国家不断变化的需求。

27. 开发署赞赏关于开发署在多大程度上对受冲突影响国家的关键优先事项做出回应的积极评价结果，这表明开发署在支持促进和平和加快发展方面的价值。开发署管理层注意到这方面的两个关键结论：

(a) 在受冲突影响的国家，开发署为稳定、建立和加强机构以及推动包容性治理、加强法治和建设和平进程做出了重要贡献。开发署应对多种多样的背景和复杂挑战，采取有效措施支持国家和国际伙伴，填补恢复和稳定领域的重大不足，促进核心政府职能，恢复服务并提供临时就业和生计，并加强其在人道主义-发展-和平纽带方面的伙伴关系；

(b) 开发署为稳定局势、建设和平奠定基础、帮助防止暴力重演和恢复高风险环境下的关键服务做出了重大贡献。虽然开发署在建立大规模稳定设施方面发挥了重要作用，但需要更加注重将这些工作固定在地方体制进程和和平倡议中；

(c) 2018 年末设立的危机局为开发署在受冲突影响国家提供支持、政策协调、伙伴关系发展、加强方案以及在驻地协调员制度脱钩后调整开发署的定位及时进行了固定。

28. 开发署管理层愿强调以下几点：

(a) 在评价所涉期间的大部分时间里，开发署没有专设危机局，只有一个资源、人员配置和任务有限的小型危机应对股。随着 2018 年底作为全球政策网的一部分成立了危机局，开发署已投资制定评价结果指出的强有力的共同政策、指导意见、领导能力和支持办法，以指导开发署在受冲突影响国家开展工作；

(b) 开发署注意到，评价结果没有充分反映其在受冲突影响国家和其他情况下的危机应对能力和业绩的业务层面。开发署的即时危机应对一直以最佳做法标准作业程序为指导，并定期修订这些程序，以反映新的趋势、新的见解和更精准的程序，并构成可预测和管理良好的即时危机应对的支柱。同样，开发署扩大了训练有素的增援顾问和咨询人队伍，并不断改进动员和部署程序，确保在正确的时间、正确的地点部署正确的人员。开发署的增援能力在 2020 年应对疫情危机期间得到出色展示，成功部署了 800 多次，其中包括虚拟部署。

29. 开发署认真注意到受冲突影响国家需要更多关注和资源的评价结果、结论和建议。针对通过评价提出的建议，开发署提出以下几点意见。

30. 开发署注意到**建议 1**，其中建议制定机构政策，支持秘书长关于对可持续和平采取协调和综合办法的呼吁，并展现开发署在促进和促进人道主义-发展-和平纽带办法方面的全球领导作用。开发署将在即将到来的危机和脆弱性框架中解决这一问题，重点是在脆弱环境下开展工作，按照其相对优势推动“行动十年”，并在这些复杂的高风险业务环境下采取因地制宜的业务模式，升级国家和地方两级实施纽带的方案编制模式和解决方案。此外，开发署在机构间常设委员会和经合组织冲突和脆弱性问题国际网络等具体平台的全球领导作用将得到加强。开发署

与人道主义事务协调厅继续共同主持推进人道主义和发展协作的联合指导委员会，以促进国家一级的协作和纽带办法的实施。

31. 开发署确认**建议 2**，其中建议优先支持全球和国家两级在以下三个领域的冲突预防工作：预防暴力极端主义；多层面风险，特别是涉及气候和冲突相互关联的层面的风险；早期预警。开发署新的预防方案将涉及这些重点领域，以及顾及风险的发展、有针对性的预防方法以及将冲突敏感性和社会凝聚力纳入整个开发署工作的主流。开发署将加强与政治和建设和平事务部(政治建和部)和建设和平支助办公室的现有伙伴关系，促进针对快速变化的情况提供综合解决方案，并寻求在人道主义-发展-和平纽带的广泛行为体范围内扩大伙伴关系，以鼓励和促进向预防转变。

32. 开发署认识到有机会进一步加强预防暴力极端主义方案中的联系，确保它能够以更灵活的方式对预警触发因素做出反应。开发署认可并积极支持青年参与制定国家行动计划和其他政策框架。2020 年对开发署方案进行的一次盘点审查发现，50%的国家倡议优先考虑妇女和青年参与，包括让她们在设计和交付项目活动方面发挥领导作用，并进行投入，发挥他们的潜力，有效地影响关于预防暴力极端主义的全国对话。

33. 开发署欢迎**建议 3**，其中鼓励实现整个开发署政策的协调一致，以解决各区域概念和方案对策不一致的问题，包括需要优先考虑以技术专门知识为后盾的长期参与，加强各区域局和危机局之间的协调，以及国家办事处在实施整体战略和指导方面的问责。2019 年，开发署将政策和方案支助职能纳入全球政策网络，以便在全球范围内调动跨业务、跨部门、多学科的专门知识，对受冲突影响国家在实现可持续发展目标和综合一致应对危机方面面临的复杂发展挑战提出更有效的对策；即将出台的危机和脆弱性框架将进一步解决预防、应对和长期局势方面的政策一致性问题。

34. 开发署注意到**建议 4**，即扩大和推广对冲突敏感的长期就业和生计机会以及政策参与，以降低包容性增长所面临的风险。将特别注重确定激励措施和健全的市场评估机制，将其作为一项战略，提高复原力，以减少生产活动所受冲击，逐步实现自力更生以推动稳定，并支持与人道主义-发展-和平纽带以及性别平等和妇女增权赋能的努力。

35. 开发署支持**建议 5**，即在这一领域数十年的思想引领和方案经验的基础上，继续宣传国家和地方各级长期治理措施的重要性，将其作为预防冲突和建设和平的核心，并反映 2020 年开发署伙伴关系调查中所表明积极认可度。<sup>13</sup> 在此过程中，开发署指出，其参与长期措施的能力往往受到短期资金和项目周期的制约，重申迫切需要长期方案资金以及经常资源资金，以确保方案参与活动的连续性和

<sup>13</sup> 61%的参与者将开发署对治理的贡献评为“高于平均水平”或“巨大”，另有 28%的人评为“大约处于平均水平”。

可预测性。此外，开发署的实地措施以国家发展计划和政府具体需求以及联合国国家级方案框架为指导，并以背景分析和变革理论为支撑。

36. 开发署管理层特别注意到，开发署在其核心治理职能方面的定位以证据为基础，是与强有力的伙伴关系(包括与世界银行的伙伴关系)共同确定的，这些伙伴关系规定了开发署相对于其他联合国和多边行为体的明确的重点工作领域。在整个评价过程中，开发署提供了参与、思想引领和专门知识的证据，包括通过关于冲突/脆弱环境下治理工作的研究、政策和指导、吸取的经验教训和国家支助报告，以及通过相关访谈。必须指出，这一议程涉及面广；还必须指出，开发署在国家和总部两级做出了努力，以便与不同的伙伴合作，在复杂环境下共同取得有影响力的发展成果。开发计划署管理层承认并赞赏不同的发展行为体在这一领域发挥的不同作用，并看到多个行为体带来的能力和优势。由于开发署在冲突前、冲突中和冲突后的持续存在往往是独一无二的，所以它仍然是许多冲突国家在治理改革、对话进程、提供服务和加强问责方面的关键合作伙伴。

37. 开发署将继续支持各国在国家和地方两级建设负责任、反应迅速的机构，以深化社会契约为重点，并支持通过数字化和社会创新等方式创建未来的治理系统，以反映脆弱和非脆弱环境下治理工作领域的转变。开发署将特别注重理解多层次的治理体系，并继续研究开发署如何全面加强社会契约。开发署认识到，需要拟订和实施一个更具综合性的治理方案，以解决治理系统更广泛的运作问题，包括解决公众信任和污染等复杂问题，这些问题在脆弱的环境下可能会产生尤为严重的毁灭性后果。

38. 因此，开发署正在以往框架和经验的基础上，对其治理工作，包括地方治理援助方案进行更广泛的审查。开发署已开始提升预防工作，包括在内部通过协商以及在外通过支持建设和平委员会的讨论发挥各机构的作用。开发署通过与其他联合国实体的伙伴关系，包括与联合国难民事务高级专员公署(难民署)的全球法治和地方治理伙伴关系、与联合国儿童基金会(儿基会)和联合国人类住区规划署(人居署)的谅解备忘录，继续在这一领域发挥主导作用。开发署的选举支助也是在与联合国系统其他部门密切协调的情况下实施的，并针对政治建和部领导的需求评估团确定的各个方面开展工作。

39. 开发署强调法治、安全和人权方案在受冲突影响局势中的重要性。加强法治和以人为本的安全以及促进人权，是开发署为实现可持续人类发展的结构转型和建立预防和抵御冲击的复原力所做工作的基石。在受危机影响的环境下，这项工作对于缓解暴力冲突的根源和防止侵犯人权至关重要。开发署巩固了支持这些努力的关键伙伴关系，包括共同领导联合国系统全球法治协调中心，提供综合一致的系统应对措施，并作为联合国系统的整合者开展工作。

40. 开发署注意到**建议 6**，即扩大其在萨赫勒和非洲之角区域的反应。针对萨赫勒区域多重危机的多层面性质，开发署采取了相互关联方法，实施了三级危机应对，集中了机构的注意力和资源，以确定重大投入方向，加强其在该区域的方案能力以及相关国家办事处和达喀尔次区域中心的业务能力。此外，开发署加强了《联合国萨赫勒综合战略》的执行能力，并在治理、能源和青年赋权领域制定了



三个旗舰方案。在精心设计的萨赫勒治理方案的基础上，开发署继续发挥召集作用，并与包括合作伙伴和捐助方在内的主要利益攸关方提供思想引领，并正在寻求加强接触，特别是与萨赫勒联盟进行接触。

41. 还制定了一项区域预防方案，大大提高了达喀尔次区域中心进行分析、建立危机风险看板、预测预警触发因素、向国家办事处提供预防性快速支持和应对以及为该区域制定中期战略方针的能力。在非洲之角，内罗毕新成立的复原力中心正在进行定期分析，以改进跨境方案编制。开发计划署危机应对机制的灵活性有助于使人道主义-发展-和平纽带成为焦点，并促进持久的伙伴关系。

42. 开发署确认**建议 7**，即根据开发署的价值主张整合稳定方案，并立足于较长期的和平与发展努力。自 2017 年以来，在伊拉克和利比亚维稳工作不断扩大的情况下，开发署开展了几个进程，将从这些国家吸取的经验教训推广到整个开发署的实践中。2018 年，开发署通过对阿拉伯国家区域进行文献审查制订了方案指导意见，从而从政策和方案视角对开发署在维稳工作方面的比较优势形成了统一认识。乍得湖流域、萨赫勒利普塔科-古尔马地区以及也门等其他相关地区的新一代维稳方案利用了这一方案指导以及在每个国家的政治和行动参数范围内提供的办事处到办事处和区域到区域的支持。

43. 开发署欢迎**建议 8**，即继续加强其在全球一级的伙伴关系，包括与联合国系统、国际金融机构和捐助方的伙伴关系。这包括在联合国改革之后重新调整对开发署的定位，在预防冲突、人道主义-发展-和平纽带和恢复等重要领域发挥领导作用；加强伙伴关系，在共同感兴趣的领域共享工具和能力；在实地的关键变革问题上携手合作；通过共同国家分析和联合国可持续发展合作框架，为联合国国家工作队更好地协调方案规划和设计提供信息。开发署将通过开发署-政治建和部国家预防冲突能力联合方案，进一步加强对跨支柱和联合国全系统预防冲突合作的支持。开发署正在与建设和平基金合作，加强预防冲突和建设和平优先事项的资金流动。开发署还在进行投入，加强与国际金融机构在危机后评估(例如，恢复和建设和平评估、灾后需求评估)方面的接触，这些评估可用于为危机后恢复框架提供信息。基于灾后需求评估方法，已经与世界银行和欧盟共同制定并在几个国家进行了疫后恢复需求评估。

44. 开发署注意到**建议 9**，即根据其私营部门战略以及新的生计和经济复苏政策和方案，将私营部门参与、投资和发展作为经济振兴、包容性增长和服务提供的组成部分，重点是包容性企业和市场。在脆弱和受冲突影响的国家和地区，开发署将优先与其他联合国机构和国际金融机构建立伙伴关系，以设计和资助对冲突敏感的方案，以(a) 帮助迅速恢复市场功能；(b) 支持为企业和价值链创造基本的有利环境；(c) 增强私营部门抵御冲击的能力，并设计私营部门融资创新解决方案，以降低风险；(d) 让当地私营部门参与危机预防、准备、应对和危机后恢复工作。这些方案和战略将与正在进行的预防冲突和建设和平努力相协调，并重点实施为青年、妇女和其他边缘化人口采取促进性别关系变革的措施和包容性进程。

45. 开发署同意**建议 10**，即优先支持性别平等和妇女赋权，以实现性别包容的预防、应对与和平解决办法；更好地消除性别不平等的驱动因素；提高促进性别平

等和促进性别关系变革的措施的有效性；执行安全理事会第 1325(2000)号决议所载建议。开发署管理层希望说明的是，《2018-2021 年战略计划》中期审查和关于性别平等战略的 2019 年年度报告中报告的性别观点主流化稳步增加，这表明它已采取深思熟虑的步骤，将性别观点纳入受冲突影响国家(以及更广泛的政策组合)的整个方案对策的主流，但同时承认需要加强能力。开发署将于 2021 年初启动的新的性别问题和危机应对机制将直接处理这一建议。

## 五. 开发署今后对受冲突影响国家的支持

46. 开发署正在敲定与评价结果相一致的若干新政策和援助方案，此举将加强开发署在受冲突影响国家的工作，并有助于制定下一个战略计划。新政策和援助方案包括危机和脆弱性框架，以及关于预防、风险知情发展和综合治理的新援助方案。开发署还将在人道主义-发展-和平关系、生计与早期恢复、稳定与建设和平、私营部门参与、区域协调应对以及通过建立专门的性别平等和危机参与机制加强支持性别平等和增强妇女权能及妇女与和平与安全等议程方面推出新办法。

47. 开发署正在加强并扩大业务应对系统，以确保开发署能够“适应脆弱性”。目前正在通过全球政策网络和开发署增援学院，确定、培训、培养和联结新的有经验的危机专业骨干。增援交付实验室正在支持具体模式，为国家办事处在采购、人力资源和信息技术等关键领域的交付提供业务支持，整合并集群业务流程，从而支持多个受冲突影响国家。开发署将更新其危机标准作业程序，以有效指导开发署在越来越多的情况下采取行动，包括在危机旷日持久的情况下。

48. 开发署在支持受危机影响国家过程中，将聚焦 2019 冠状病毒病大流行的次生、多层面影响，与开发署疫情应对援助方案 2.0“超越恢复：迈向 2030 年”进行对接，不让任何一个人掉队。

49. 开发署新的危机和脆弱性框架将把这些相辅相成的政策和方案举措结合起来，指导开发署在危机和脆弱环境中的工作战略、业务和方案。新的危机和脆弱性框架将探讨转型变革的主要风险和机遇，将“工作”，即开发署在预防、建设和平、治理、法治、人权、人员流动和恢复、减少灾害风险和性别平等领域提供什么技术援助，与确保开发署在困难的业务环境中能够胜任使命的“方式”联系起来。该框架将促进开发署更好地参与相关全球政策和宣传平台及倡议，突出在危机和脆弱环境中提供专门支持的重点领域，并促进在此类环境中提供更多综合的、需求驱动的支持。

## 附件. 评价建议和开发署管理层的回应

**建议 1.** 开发署需要一个重点明确的机构政策，响应秘书长采取协调、综合办法实现可持续和平的呼吁。开发署应在促进和推动人道主义-发展-和平关系议程方面发挥全球领导作用。

**管理层回应：**

开发署接受这项建议。开发署正在制定危机和脆弱性框架，使危机预防和应对战略与《2030 年议程》和《联合国持续和平议程》进行对接，指导开发署在危机或脆弱环境中工作的战略、方案和业务。

开发署将加强学习，在实践中落实人道主义-发展-和平关系，将其转化为升级的关系办法，既涵盖开发署在发展实效和交付成果方面的方案作用，也涵盖其在全球和国家级的整合者角色。

开发署将利用与联合国秘书处已有的全球联合方案拟订关系，包括开发署与政治建和部预防冲突国家能力建设联合方案，并利用其和平与发展顾问、全球法治协调中心及联合国过渡项目等提供的扩展能力，支持驻地协调员制度，以确保跨支柱的一致性，促进联合分析、规划和方案拟订，以取得整体的关系成果。

主要行动	完成日期	责任部门	跟踪	
			评论意见	状态
1.1 制定危机和脆弱性框架	2021 年 6 月	危机局/危机和脆弱性政策及参与小组		已启动
1.2 将人道主义-发展-和平关系方面的机构学习和良好做法系统化；转化为供国家一级应用的实际政策和方案解决办法，并通过相关论坛加强全球政策宣传和领导力	2021 年底	危机局/危机和脆弱性政策及参与小组		已启动

**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。开发署应发展其预防援助方案，重点促进受冲突影响国家的长期结构变革和代际转变议程。开发署应确定长期关注领域，并作为预防工作的一部分，处理气候和冲突关联层面的问题。

**管理层回应：**

开发署接受这项建议。开发署正在制定新的预防方案，其中包括多个时间框架：短期，重点是早期预警和早期预防行动；中期，重点是建设和平基础设施以及对话、调解和建立共识的能力；长期，解决冲突的基本和根本发展原因，包括气候变化，需要在开发署国家方案中把该问题列为优先事项。该援助方案将纳入复杂危机环境中的风险知情发展和综合办法。与此相配套，开发署将制定新方法，评估其预防工作的影响。

在该预防援助方案中，以及在加强早期预警和早期行动之间联系的工作中，开发署将在本组织的数据战略和相关努力的基础上开展监测危机风险的工作，以加强数据收集、数据素养和基于数据或证据的分析和方案拟定，从而扩大预防工作规模。这项工作将通过相关论坛(如机构间常设委员会和联合国预防架构)，为开发署内部和机构间一级的内部决策支持机制提供信息，以定期进行前景扫描，及早采取预防行动。

开发署将进一步加强其新预防方案与预防暴力极端主义的联系，并根据安全理事会关于青年、和平与安全的第 2250(2015)号决议，在五大支柱中更好地纳入青年并促进他们参与五大支柱。

2.1 最终确定并在 30 个国家推出预防方案，包括制定预防和建设和平的影响衡量方法	在 2021 年 12 月前确定方案；在 2023 年前在国家推出方案	危机局/预防冲突、建设和平与应急机构		已启动
2.2 将前景扫描机制制度化，以定期分析新出现的风险，供内部决策进程、资源分配和机构间机制使用；在 57 个脆弱国家中的至少 30 个国家推出危机风险仪表盘工具，在此基础上进行分析，以支持数据驱动的背景分析和相关指南的制定	2021 年 12 月	危机局/危机和脆弱性政策及参与小组，预防冲突、建设和平与应急机构		已启动
2.3 在盘点审查的基础上，审查开发署的青年和预防暴力极端主义方案组合，以确保并加强一致性和协调性	2021 年 12 月	危机局/预防冲突、建设和平与应急机构，政策和方案支助局/管理		

**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在核心支助领域进行实质性参与和长期参与的制约因素。**

**管理层回应：**

开发署接受这项建议。开发署指出，已经设计全球政策网络，将开发署所有的局聚集在一起，以确保其政策和方案办法的一致性，并确保充分利用分布在全球的能力和专长来实现组织目标。

开发署正在编制危机和脆弱性框架，指导方案和对受危机影响和脆弱环境的支助，包括：开发署的重点领域(确定脆弱环境中的主要风险和变革机会)；开发署的行动(与预防、建设和平、治理、法治和人权、减少灾害风险、人员流动和恢复等领域的技术援助方案挂钩)；以及工作方式(确保开发署在复杂和困难的业务环境中能够胜任使命)。在实施该框架的同时，还将制定新一代的优先主题全球方案，为国家办事处提供经过检验、协调一致的特色解决办法。

同时，开发署正在确保自身“适应脆弱性”，表现出足够的灵活性和适应性，以便在危机和脆弱的环境中运作。经修订和升级的政策、程序和和能力包括：(a) 增援名册和学院，使具备适当技能人员能够在适当时间出现在适当地点；(b) 确保 TRAC3 的资金有效投入预防、早期恢复、纽带伙伴关系和旷日持久的局势；(c) 危机标准作业程序使开发署能够利用最灵活的体制机制和程序，充分协调地在各国家办事处和各局作出反应；(d) 增援交付实验室在交付和业务的关键领域提供额外能力、分析和灵活的解决方案，以支持处于危机局势中的国家办事处；(e) 增援数字评估有助于国家办事处迅速进行损害、影响和其他评估，收集重要的原始数据，并将其转化为可采取行动的信息，以支持管理人员和合作伙伴的决策。				
3.1 制定危机和脆弱性框架	2021 年 6 月	危机局/危机和脆弱性政策及参与小组		已启动
3.2 就预防、法治、恢复、减少风险等优先主题启动下一代危机相关全球方案	2021 年	危机局		已启动
3.3 修订标准作业程序并升级增援部署、交付支助和评估机制	2021 年 12 月	危机局/国家支持管理小组，管理局		已启动
<b>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，将全面的就业和生计备选方案付诸实践，以便在冲突和冲突后环境中更广泛地使用并复制推广。</b>				
<b>管理层回应：</b> 开发署接受这项建议。开发署将改进背景和系统分析，以确定在冲突和冲突后环境中可持续生计和经济复苏的新备选方案，以减少脆弱环境中的经济不稳定、贫困和长期冲突。开发署将从现有生计和以市场为导向的举措中找出共同的成功要素，并加强支持国家办事处，以加强综合方案拟订，在减贫和可持续发展目标的视角下更好地将生计或经济振兴支助、社会凝聚力、环境管理和治理联系起来。这些循证框架将纳入开发署冲突和冲突后环境中的生计和经济复苏指南的修订工作。				
4.1 为脆弱环境中的生计和经济复苏制定升级的、性别敏感的框架	2021 年 12 月	危机局/复苏解决方案和人员流动		已启动
4.2 制定并推出指导意见，指导将市场和需求分析纳入冲突和冲突后环境中生计和就业支持的设计和实施的的主流	2021 年 12 月	危机局/复苏解决方案和人员流动		已启动
4.3 向国家办事处提供有针对性的政策和方案支助，以帮助它们研究并记录经验教训和有效战略，从而将短期生计方案拟定与中长期减贫成果联系起来，包	2021 年 12 月	危机局/复苏解决方案和人员流动		

括在脆弱环境中获得资金和债务处理战略、适应性社会保障和其他减贫办法				
<p><b>建议 5. 开发署应将长期治理干预作为其预防冲突和建设和平议程的核心。开发署治理方案应投资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。</b></p>				
<p><b>管理层回应：</b></p> <p>开发署接受这项建议。开发署将继续支持各国在国家 and 地方两级发展负责任、反应迅速的机构，以深化社会契约为重点，并支持创建面向未来的治理系统，包括通过数字化和社会创新，反映脆弱和非脆弱环境中治理工作领域的转变。开发署将特别注重理解多层次的治理体系，并继续研究开发署如何全面加强社会契约。开发署认识到，需要提供更加综合的治理援助方案，以解决治理系统更广泛的运作问题，包括在管理复杂性和多层面风险方面的运作问题。</p> <p>开发署正在以往框架、经验和证据的基础上，对其治理工作进行更广泛的审查，包括其地方治理援助方案。开发署还启动了一项研究议程，以继续在该领域进行思想领导和实践指导。同样，开发署已开始提升预防和建设和平工作，包括提升治理机构的作用。开发署通过整个联合国系统的伙伴关系，包括建设和平架构、全球法治安排协调中心和纳入难民署、儿基会和人居署治理优先事项的谅解备忘录，继续在这一领域发挥领导作用。</p>				
5.1 与下一个战略计划一起阐述重新构想的治理援助方案，包括加快建设和平和预防工作长期治理干预措施的循证指示	2022 年	全球政策网络：政策局/治理，危机局/预防冲突、建设和平与应急机构，法治、安全和人权小组		已启动
5.2 更新后的地方治理援助方案为地方一级的行动提供新的循证和创新的选择，以实现人民的可持续发展，包括那些在当前和未来危机中面临最大风险的人	2021 年 12 月	危机局/预防冲突、建设和平与应急机构，政策局/治理		已启动
5.3 与政治建和部选举援助司一起，审查选举支助的供资机制，以减轻这一领域的短期主义	2021 年 12 月	政策局/治理		
<p><b>建议 6. 萨赫勒方案资金严重不足。开发署应响应萨赫勒和非洲之角的严峻局势，提供紧迫且有力度的应对措施。开发署应认识到萨赫勒面临的独特挑战，并将该区域方案列为优先事项，以鼓励提供支持。开发署还应优先考虑伙伴关系，以采取协调的集体应对措施。</b></p>				

**管理层回应：**

开发署接受这项建议。开发署指出，其萨赫勒中部复兴倡议以治理、能源和增强青年权能三个方案为基石，并将加强联合国萨赫勒综合战略的协调和执行。在该援助方案基础上，开发署将继续召集包括捐助方在内的利益攸关方，调动资源解决该区域的多层面危机。在提出萨赫勒援助方案的同时，还提出了伙伴参与、沟通和资源调动的工作计划。

同样，通过开发署在萨赫勒地区的整体三级应对措施，正在进行大量投资，以加强开发署在该地区的能力，从而扩大交付和影响。2020 年末，开发署在非洲之角采取了类似的办法，将在 2021 年及以后进一步发展该办法。

6.1 最后确定和执行萨赫勒援助方案的伙伴参与、沟通和资源调动计划，包括高级别战略对话、会员国和机构间简报会	2021 年 12 月	非洲区域局、对外关系和宣传局、危机局		已启动
6.2 发展和深化非洲之角的区域办法	2021 年 12 月	非洲区域局，阿拉伯国家区域局，危机局		已启动

**建议 7. 需进一步巩固稳定方案。应与地方机构的能力发展及和平倡议相结合，仅仅注重恢复和建设基础设施不会产生预期结果。开发署应吸取目前稳定方案的经验教训，将今后的方案扎根于和平与发展框架。**

**管理层回应：**

开发署接受这项建议。开发署承认稳定方案必须针对具体情况，同时借鉴其他国家的良好做法和全球的经验教训。开发署将根据在当地广泛开展的稳定工作，包括根据稳定与建设和平办法之间的联系，继续进行专门的学习和知识发展，并加强开发署国家办事处从长期建设和平与发展角度支持这些进程的能力。

7.1 在学习和证据审查基础上，编写开发署关于稳定问题的指南和原则，重点是将方案扎根于和平与发展框架	2021 年 12 月	危机局		已启动
7.2 在国家存在有限的地区研究稳定问题，如稳定与安全部门改革和服务交付的联系	2021 年 12 月	危机局/法治、安全和人权小组，预防冲突、建设和平与应急机构		已启动

**建议 8. 开发署应进一步加强与联合国各机构、世界银行和双边捐助方的合作，为在受冲突影响国家取得长期成果作出贡献。**

**管理层回应：**

开发署接受这项建议。开发署指出，与国际移民组织、联合国人口基金、儿基会和世界粮食计划署在履行人道主义-发展-和平关系承诺方面的伙伴关系已经到加强，且伙伴关系正显示出协同增效和互补的潜力，共享宣传工作、工具和外地一揽子支援计划。还将审查其他伙伴关系，以便在实现共同的人道主义、发展与和平目标方面发挥协同增效作用。

开发署及政治建和部制定了建设国家预防冲突能力方案，这一旗舰联合方案在 60 个国家部署了和平与发展顾问，通过提供分析和有计划的应对措施，为驻地协调员提供跨支柱协调并加强一致性。这项工作包括在不同环境中与国际金融机构进行强有力的合作，包括通过联合分析或评估以及与各国政府和国家对口单位的对话，特别是在脆弱和冲突环境中加强合作。

8.1 审查危机或脆弱环境中的伙伴关系，以确保在驻地协调员制度与开发署脱钩后，伙伴关系充分且符合目的；找到缺口和机遇	2021 年底	危机局/危机和脆弱性政策及参与小组、对外关系和宣传局、区域局		
8.2 确保继续参与联合国全系统一体化审查，并执行其建议，以加强与联合国和平与安全支柱的合作	2021 年底	危机局/危机和脆弱性政策及参与小组、对外关系和宣传局		已启动
8.3 利用与国际金融机构的现有伙伴关系(包括与世界银行和欧洲联盟在危机后恢复工作方面的三方伙伴关系)，确定预防和应对关键领域的专题举措，发挥开发署的比较优势	2021 年底	危机局/危机和脆弱性政策及参与小组、对外关系和宣传局		

**建议 9. 开发署应使私营部门参与，成为经济振兴、包容性增长和服务交付支助不可或缺的组成部分。开发署应利用针对具体情况工具和干预措施，加快私营部门参与的速度和规模。**

**管理层回应：**

开发署接受这项建议。开发署同意有必要进一步提高私营部门参与、投资和发展的优先级，将其作为经济振兴、包容性增长和服务交付的组成部分，与开发署的私营部门战略、生计和经济复苏政策和方案保持一致，并侧重于包容性的商业和市场发展办法。在脆弱和受冲突影响的环境中，开发署将加强与联合国各实体和国际金融机构的伙伴关系，设计对冲突敏感的金融战略和方案，补充正在进行的建设和平努力，促进性别关系变革的干预措施，并将青年、妇女和其他边缘化人口纳入其中。



9.1 在脆弱和受冲突影响的国家建立企业实践领域，并提供私营部门发展和参与的援助方案，以支持区域局和国家办事处与私营部门的接触，包括关于包容性市场发展、融资和风险管理的工具和指导	2021 年底	危机局/复苏解决方案和人员流动、政策局/伊斯坦布尔私营部门参与发展国际中心		
<b>建议 10. 开发署应提高支持性别平等和增强妇女权能工作的优先级，以实现性别包容的预防、应对及和平解决办法</b>				
<b>管理层回应：</b>				
<p>开发署接受这项建议。开发署将根据评价的相关结果和建议，于 2021 年启动性别平等和危机参与机制，提供一站式服务，在其支持脆弱和受危机影响国家的性别平等和妇女赋权过程中，进行巩固、协调、沟通并提高一致性。</p> <p>开发署将提高危机环境中性别问题的优先级，确保：在受危机影响的国家，增加性别相关技术和方案能力的实地部署；达成将 TRAC3 中 15% 的资金分配给性别专题方案活动的目标；为处于危机环境中的国家办事处制定具体的性别平等印章认证轨道。开发署将专门制定方案和部门战略，以提高危机环境中妇女的生产能力并改善其生计。</p> <p>开发署将继续与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的伙伴关系，执行 2018 年开发署与妇女署谅解备忘录的危机部分，并通过新的促进性别平等的冲突分析举措，促进国家一级的规划进程，并确定在危机或脆弱环境中联合拟订方案的优先事项。</p>				
10.1 创建性别和危机应对机制	2021 年 3 月	危机局/危机和脆弱性政策及参与小组、政策局/性别平等小组		已启动
10.2 与区域局协调，为危机国家启动性别平等印章轨道	2021 年 12 月	政策局/性别、危机局/危机和脆弱性政策及参与小组		已启动
10.3 制定可取得变革性性别平等成果的经济复苏部门战略	2021 年 12 月	政策局/性别/包容性增长、危机局/危机和脆弱性政策及参与小组		