



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

管理层回应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

一. 引言

1. 开发署独立评价办公室进行了一次评价，以评估开发署在国家和区域两级对叙利亚危机区域应对措施——区域难民与复原力计划做出的贡献。虽然评价的主要重点是叙利亚区域难民危机应对工作，但为了更广泛地了解开发署对难民应对工作的支持，评价还评估了开发署在应对其他难民危机方面的定位和办法。评价的目标是：评估开发署在受叙利亚难民危机影响的国家的作用和贡献；评估区域难民与复原力计划在加强协调应对该区域这一危机方面作出的贡献；确定影响开发署贡献的因素；评估开发署基于复原力的发展办法在多大程度上有助于弥合人道主义和发展鸿沟；评估基于复原力的发展办法在多大程度上支撑了叙利亚难民危机应对框架。评价是根据执行局 2018 年第一届常会批准的办公室多年评价计划(DP/2018/4)编写的。评价的执行摘要载于 DP/2021/10 号文件。

2. 评价评估了人道主义与发展的联系办法和基于复原力的发展办法在多大程度上支撑了叙利亚难民危机应对框架。评价为确定开发署对受叙利亚难民危机和其他难民危机影响的国家的贡献制定了一个变革理论。变革理论为评估以下三个成果提供了框架：收容国有复原力的发展；加强国家和地方系统及能力；为难民改进解决方案。这三个成果都有力地纳入了区域难民与复原力计划应对工作，尤其是 2020-2021 年的区域难民与复原力计划。¹ 在区域难民与复原力计划范围内，复原力办法是在区域和收容国两级应对叙利亚危机工作的核心，鼓励所有方案拟

¹ 2020-2021 年区域难民与复原力计划区域战略概览-<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/73116>。



订工作采用和促进该办法的主要原则。按照复原力办法，加强整个区域的地方和国家能力是区域难民与复原力计划的关键战略方向之一，重点是扩大机构和系统提供保护和基本社会经济服务的能力。同样，为难民和收容社区提供可持续的生计机会深深植根于区域难民与复原力计划，因为它致力于找到持久解决方案创造条件，并为受影响社区过上有尊严的生活提供更多机会。

3. 就方法而言，评价涵盖了 2015-2019 年期间土耳其、黎巴嫩、约旦、伊拉克和埃及² 的叙利亚难民应对方案，包括区域难民与复原力计划协调结构、开发署国家一级应对的关键部门以及开发署在区域和国家层面上在领导、协调、伙伴关系、资金和宣传方面对区域难民与复原力计划做出的贡献。评价采用了个案研究和实地访问的方法。

4. 开发署欢迎评价的结果和经验教训，这些结果和经验教训将为本组织根据 2018-2021 年及其后战略计划开展难民应对工作提供信息。本组织将在已确定的优势领域的基础上继续努力，同时应对需要加强的领域。

二. 难民危机与《2030 年可持续发展议程》

5. 流离失所危机的性质和规模发生了变化，变得更加旷日持久、更加难以解决，显示出社会、经济、环境、气候、地理、人权、政治和安全驱动因素和后果之间日益复杂的相互作用。目前，被迫流离失所的人数创历史新高，受暴力冲突和灾难影响的难民达 2 600 万人，境内流离失所者超过 4 500 万人。³ 由于流离失所的平均时间为 17 年，寻求庇护者、难民和境内流离失所者返回的可能性很小。被迫流离失所是在以下背景下发生的：面临自身发展挑战的发展中区域收容了世界 85% 的难民，最不发达国家为全球三分之一的难民人口提供了庇护，而且这一比例日益上升。

6. 《难民问题全球契约》是一个更可预测和更公平的责任和负担分担框架，其中认识到，不开展国际合作，就无法可持续地解决难民局势。它为各国政府、国际组织和其他利益攸关方提供了一张蓝图，以确保收容社区获得所需的支持，并确保难民能够过上富有成效的生活。它提供了一个独特的机会，可改变世界应对难民局势的方式，使难民和收容他们的社区都受益。

7. 这符合《2030 年可持续发展议程》，其中充分认识到被迫流离失所带来复杂的人道主义和发展挑战。《2030 年议程》的核心是承诺在消除贫困和促进和平与包容性社会的过程中不让任何一个人掉队。特别认识到“受复杂的人道主义紧急情况影响的人民的特殊需求”，⁴ 也认识到难民、流离失所者和收容社区的特殊需求。

² 按它们收容的难民人数列示。

³ 根据联合国难民事务高级专员公署 2019 年的数据计算，可查阅：<https://www.unhcr.org/uk/figures-at-a-glance.html>。

⁴ 大会通过的决议，《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/RES/70/1，2015 年 9 月 25 日，第 23 段。

8. 2019 冠状病毒病(COVID-19)全球大流行继续在全球各地破坏生命和生计，而难民和境内流离失所者是受影响最严重的群体。他们面临着三重危机：⁵ (a) 卫生危机，居住条件狭促、拥挤，缺乏卫生保健、水、卫生设施和营养，接触病毒的机会增加；(b) 社会经济危机，特别影响那些依赖非正规经济且无法获得社会保障的人；(c) 保护危机，150 多个国家为遏制病毒的传播实施边境限制，大多数国家对为免遭迫害而寻求庇护的人也不例外。妇女和女童本已岌岌可危的处境更加严峻，因为她们面临着更大的性别暴力、虐待和剥削的风险。

三. 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

9. 随着叙利亚危机进入第十个年头，冲突的复杂性、长期性导致了世界上最大规模的难民流离失所危机，对该区域造成了巨大的人道主义影响和发展影响。自 2015 年以来，开发署通过与联合国难民事务高级专员公署(难民署)共同领导区域难民与复原力计划，在叙利亚危机区域应对工作中发挥了核心作用。在区域难民与复原力计划框架内，开发署领导了复原力支柱，重点加强国家和地方机构的应对能力、难民和收容社区的自力更生，并促进社会融合。

10. 通过次区域应对机制，开发署在制定复原力议程并将其纳入埃及、伊拉克、约旦、黎巴嫩和土耳其的叙利亚危机区域应对措施方面发挥了关键作用。该机制与难民署合作，通过把复原力构成部分和人道主义构成部分一起纳入危机应对措施，成功地实现了区域难民与复原力计划援助架构的重大战略转变。这使得区域难民与复原力计划在建设国家、地方和城市能力的同时，既能满足难民的紧迫人道主义需求，又能满足收容社区和收容国的长期发展需求。该机制还成功地将复原力纳入与各国政府的财政讨论、决策和宣传。

11. 这项评价证实，区域难民与复原力计划模式是首个将人道主义支持与基于复原力的发展办法相结合的模式，旨在满足难民、收容社区和各国政府的需求。正如评价指出的那样，区域难民与复原力计划试行的办法通过展示人道主义和发展行为体如何能合作解决旷日持久的危机，帮助为其他难民应对工作提供了信息。

12. 开发署通过在多个层面举办讲习班和培训、提供知识产品和进行宣传，在促进对复原力概念和综合复原力办法的共同认识方面发挥了关键作用。《死海复原力议程》是在区域一级推进复原力应对工作的一个重要里程碑，为区域难民与复原力计划国家开展基于复原力的应对工作提供了共同依据。开发署还举办了复原力发展论坛，该论坛促进了新的伙伴关系，并为基于复原力的方案拟订奠定了基础。

四. 评价结果和结论

13. 开发署欢迎评价结果，认为评价结果有助于在目前和下一个战略计划中为开发署在旷日持久的难民危机中开展工作提供信息。开发署注意到已确定它可以依

⁵ 联合国，“政策简报：2019 冠状病毒病和流动人口”，2020 年 6 月。

赖的优势领域，以及评价中突出强调的根据 2018-2021 年战略计划和难民收容国的未来发展预期需要加强的领域。

14. 开发署管理层注意到这方面的四个主要结论：(a) 开发署在全球辩论和制定政府间协定以在应对难民危机的工作中促进人道主义与发展联系方面占有重要的一席之地，并作出了重大贡献；(b) 开发署成功地将复原力办法纳入叙利亚危机区域应对措施讨论；(c) 在方案时限较长的情况下，开发署成功地提供了就业模式，干预措施立足于开发署的发展支助；(d) 对加强国家和地方服务提供商能力采取发展办法，而不是替代服务的人道主义办法，有助于加强城市能力和提供可复制的模式。

15. 关于评价的建议：

(a) 开发署注意到建议 1，其中强调开发署应投入资源，在国家一级推动切实可行的联系办法方面发挥思想领导作用。开发署确认，需要为参与应对旷日持久的危机制定一项总体战略，包括进行战略投资，将思想领导作用与关于人道主义、发展与和平三重联系的国家方案拟订结合起来。作为制定新战略计划这一进程的一部分，开发署正在制定一个关于危机和脆弱性的框架，同时借鉴从其早期恢复和复原力努力中吸取的经验教训，努力制定一种基于经更新的综合发展解决方案的办法，这些解决方案参考了国情和需求。开发署主要根据国家需求在实地拟订方案和确定轻重缓急。正如下一节所讨论的那样，所有区域局都在制定关于移民和流离失所问题的区域计划，这些计划将为有关人口流动和可持续发展的全球计划和战略提供信息。次区域应对机制已更好地纳入开发署区域中心及其技术专长，这一事实将进一步支持正在进行的关于更新和加强区域难民与复原力计划的讨论，以更好地应对当前的发展挑战。作为与难民署伙伴关系的一部分，开发署正在编写一份简报，介绍在使人道主义、发展与和平的联系在区域难民与复原力计划国家发挥作用方面取得的进展和面临的挑战。该说明将为在叙利亚危机区域应对工作中加强三重联系提出建议；

(b) 开发署确认建议 2，其中确定需要借鉴开发署在城市评估方面的经验，优先进行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。开发署认识到，将城市评估数据与可持续发展目标评估数据联系起来，可有效为政策和方案拟订提供信息，同时认识到需要投入资金，用于确保数据集的连贯性和可比性。开发署的角色是可持续发展目标的整合者，开发署和难民署正在此基础上联合开发一种收集数据和分析的工具，以确定在被迫流离失所的情况下哪些人最被边缘化和落在队尾。开发署-难民署法治和地方治理全球框架力求提供综合援助，使国家和地方合作伙伴能够更好地履行其保护责任，并为流离失所人口和收容社区制定可持续的解决办法；

(c) 开发署完全赞同建议 3，即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难民的复原力。开发署认识到有机会扩大在私营部门参与应对被迫流离失所情况方面做出的努力。开发署在 2019 年难民问题全球论坛上做出的一项承诺是促进体面工作，以推动难民和收容社区的自力更生，作为难民署数字化转型的一部分。在叙利亚危机区域应对工作中，与私营部门建立伙伴关

系仍然是关键。在这方面，次区域应对机制于 2016 年建立了“创新 4 危机”平台，⁶ 以便让应对叙利亚区域危机的行为体与私营部门建立新的伙伴关系。该平台帮助加强了私营部门与致力于叙利亚危机区域应对工作的区域难民与复原力计划合作伙伴之间的联系，产生了创新想法，可用于在生计和教育等多个部门应对叙利亚区域危机的影响。然而，展望未来，开发署确认，鉴于局势的多样性，既有挑战，也有机遇，有必要根据国情调整其对私营部门参与的支持；

(d) 开发署同意建议 4，即应加强与难民署和其他人道主义机构的伙伴关系，推动联系和复原力办法及持久解决方案。最近，在 2017 年，开发署和难民署再次承诺在执行《难民问题全球契约》方面进行合作，并确定了通过全球联合行动计划实施的五个共同优先工作领域。这促使开发署和难民署小组在其他难民和混合移民背景下进行各个级别的合作，合作目前横跨 30 多个国家。开发署是阿富汗难民解决战略支持平台和政府间发展组织索马里难民和回返者支持平台核心小组的成员，并在美洲全面区域保护和解决方案框架中有一个伙伴关系框架。对于叙利亚危机区域应对工作，开发署是由难民署领导的区域持久解决方案工作组的主要成员。在这个工作组内，开发署和世界粮食计划署(粮食署)正在领导生计和回返准备工作，努力加强叙利亚和区域难民与复原力计划国家在生计方案拟订方面的联系，特别是在安全、有尊严和自愿回返增加的情况下。此外，开发署和国际移民组织(移民组织)截至 2020 年 10 月已承诺加强伙伴关系，重点放在应对 COVID-19 的社会经济对策上，并承诺共同拟订方案，以便更好地将移民问题纳入联合国国家工作队的工作。开发署还与移民组织共同领导关于中东和北非/阿拉伯国家人道主义与发展联系的具体问题区域联盟；

(e) 开发署注意到关于重新制定和缩减区域难民与复原力计划架构的建议 5，但不接受这项建议。鉴于叙利亚危机的长期性以及 COVID-19 在该区域的影响，强有力的区域难民与复原力计划协调机制仍然比以往任何时候都更加至关重要。要应对区域难民与复原力计划国家日益增加的脆弱性，将需要加强不同支柱和部门之间的合作和协调。缩减区域难民与复原力计划架构将削弱开发署和区域难民与复原力计划其他合作伙伴有效应对危机的能力，对该区域产生深远影响。此外，由于区域难民与复原力计划由开发署和难民署共同领导，包括 270 多个人道主义和发展伙伴，因此重新制定其架构不属于开发署一个机构的范围，而是需要与其他利益攸关方共同努力；

(f) 开发署同意建议 6，即在生计和服务领域加大贡献，并进一步强调对性别平等和增强妇女权能采取部门办法。将性别平等观点纳入主流有助于实现区域难民与复原力计划中的性别平等成果。不过，开发署认识到，为确保在开发署于强迫流离失所环境下实施的项目和方案中应对性别平等和增强妇女权能问题，还可以做更多工作。开发署将继续投资于方法和手段，以确保将性别平等分析作为其在被迫流离失所情况下开展的政策、宣传和方案拟订工作的核心。在开发署性

⁶ “创新 4 危机”，<http://www.innovation4crisis.org/>。

别平等与恢复工具包的基础上，开发署将通过促进性别平等的预防、建设和平、法治、地方治理和数字生计工作，进一步扩大优先部门领域的转型。

五. 开发署今后支持叙利亚难民危机应对工作和促进综合复原力办法

16. 在叙利亚危机区域应对工作范围内，开发署和难民署继续把区域难民与复原力计划视为向受影响国家提供国际支持的优先事项，并将其视为高度相关的战略伙伴关系的一个关键要素。鉴于受叙利亚危机影响的国家面临的挑战，开发署和难民署已开始初步讨论是否需要审查区域难民与复原力计划和共同领导关于升级该计划的战略讨论。

17. 根据 2021-2022 年期间新的区域难民与复原力计划规划周期，开发署将通过次区域应对机制并通过将该机制与开发署安曼中心的技术能力更紧密地整合起来，继续倡导和促进强有力的复原力应对工作。鉴于该区域的脆弱性日益加剧，特别是随着 COVID-19 和一些国家其他重叠危机的持续影响，加强难民和收容社区的复原力以及支持他们的国家和地方机构的复原力比以往任何时候都更加至关重要。

18. 在这方面，根据区域难民与复原力计划提供的新战略方向以及人道主义、发展(与和平)的联系，开发署将继续促进长期循证规划和方案拟订办法，包括努力在支持弱势人口和支持国家和地方机构之间取得更大平衡，并确保与国家发展计划和可持续发展目标以及《难民问题全球契约》建立更密切的联系。

19. 将特别重视加强区域难民与复原力计划复原力监测和报告框架。2020 年 12 月，次区域应对机制举办了一次关于脆弱性以及复原力衡量和监测的动员技术讲习班。讲习班使联合国各机构和区域难民与复原力计划其他合作伙伴能够就衡量个人、社区和机构三级脆弱性和复原力的近期办法交流知识，并讨论在现有的区域难民与复原力计划区域和国家两级监测框架下更好地跟踪合作伙伴对复原力的支持的备选方案。计划为新的区域难民与复原力计划周期举办后续讲习班。同样，将与难民署合作，努力进一步跟踪区域难民与复原力计划下人道主义、发展与和平的联系发挥作用的进展情况。

20. 重点还将放在推进为难民提供持久解决方案上，特别是围绕重新安置和确保安全、自愿和有尊严的返回。这两种持久的解决方案选择都受到了 COVID-19 大流行的严重影响，由于封锁措施，旅行和流动都减少了。确保难民能够获得这两种选择，同时继续努力按照收容国的法律和政策框架确定和利用当地促进自力更生的机会，这对于为难民提供有尊严的和平生活的机会特别重要。

21. 探索新的机会来促进难民和收容社区的生计也将是关键，特别是考虑到 COVID-19 对这一部门的影响。将特别关注围绕数字化和数字鸿沟的问题，这些问题可能会削弱弱势社区的就业能力。

22. 与难民署和区域难民与复原力计划其他合作伙伴的协商强调需要加强与国际金融机构的合作，特别是围绕数据和评估 COVID-19 大流行病对该区域的影响

加强此种合作。加强与国际金融机构的协同增效作用也将对当前全球金融环境很关键，这一环境可能会继续影响整个区域的业务。

23. 在 2019 年难民问题全球论坛上，开发署承诺就预防、建设和平、法治、地方治理和数字生计问题与难民署以及国家和地方政府、司法、安全和人权行为体、私营部门、民间社会合作，最重要的是与收容社区和流离失所人口合作。在所有这些承诺的基础上，开发署和难民署已同意巩固伙伴关系，制定一项关于包容性和解决办法的全球联合倡议，以协助在 2022 年之前在 40 个优先国家落实开发署在难民问题全球论坛上作出的承诺。

主要评价建议和开发署管理层的回应

建议 1. 处理冲突局势(包括难民局势)中的人道主义、发展与和平的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联系办法方面提供思想领导。

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。

管理层的回应：

开发署接受这项建议，确认需要为参与解决旷日持久的危机制定一项总体战略，包括进行战略投资，将思想领导与有关三重联系的国家方案拟订结合起来。开发署遵守经济合作与发展组织发展援助委员会提出的“关于人道主义、发展与和平联系的建议”。危机局正在制定“开发署脆弱性和危机发展解决方案框架”(暂定标题)，该框架将指导开发署支持脆弱和受危机影响国家的战略、业务和方案。这一框架将就以下方面提供指导：重点放在哪里——脆弱环境下实行转型变革的主要风险和机遇；做什么——与开发署在预防、建设和平、治理、法治、人权、减少灾害风险、人员流动和恢复等领域开展的重要技术努力挂钩；如何开展工作——确保开发署对于这些艰难的业务环境来讲适合目的。该框架将加强开发署对相关全球政策和宣传工作的参与，突出强调在脆弱环境下提供专门支助的重点领域，并支持开发署在脆弱和危机环境下提供更多由需求驱动联合支助。

在通过《难民问题全球契约》和《安全、有序和正常移民全球契约》之后，开发署已将移民确定为优先主题，并设立了一个跨业务、跨部门的移民和流离失所问题工作队。2020 年，每个区域局都制定了一项关于移民和流离失所问题的区域工作计划，与区域战略和优先事项保持一致。这些将为目前和下一个战略规划框架内的开发署人口流动和可持续发展全球战略/计划提供信息。具体来讲，在非洲区域，开发署将继续在 2019-2020 年尼日利亚区域难民应对计划中与难民署建立的伙伴关系基础上再接再厉，以此作为在萨赫勒区域开展更广泛合作的切入点。

此外，开发署自 2013 年以来一直在区域难民与复原力计划框架下推动基于复原力的发展办法，通过强调地方/国家自主权和加强能力、促进可持续生计和社会融合，该办法与新的工作方式以及人道主义、发展与和平的联系完全保持一致。作为对开发署-难民署区域难民与复原力计划联合秘书处的支持的一部分，开发署不断投资于收集证据，证明这一联系在区域难民与复原力计划下发挥作用(包括最近于 2019 年 3 月发表的关于行动中的本地化复原力：应对叙利亚区域危机的文件)，以突出强调在支持落实在世界人道主义峰会上做出的承诺方面取得的成就。开发署还编写了两份简编，突出强调创新做法，包括伙伴关系，可为当前和今后基于联系的政策和方案设计提供信息，明确指出围绕这种联系的工作不再是“一切照旧”。开发署确认必须在区域和国家两级将人道主义-发展-和平联系充分纳入区域难民与复原力计划监测和报告进程的主流，且必须在这一关键领域不断收集证据和不断学习。

在区域难民与复原力计划框架之外，开发署支持关于在阿拉伯国家区域实施联系的战略思考和对话；自 2020 年 5 月以来，开发署和移民组织一直在共同领导新成立的关于人道主义与发展联系的具体问题区域联盟，该联盟汇集了 10 多个联合国机构，以提供战略指导、确定和分享良好做法，以在该区域受冲突或危机影响的国家推进基于联系的办法。				
主要行动	完成日期	责任部门	跟踪	
			评论意见	状态 (已启动、已完成或无到期日)
1.1. 敲定“开发署脆弱性和危机发展解决方案框架”(暂定标题)，该框架将指导开发署支持脆弱和受危机影响国家的战略、业务和方案。	2021 年 6 月	危机局		已启动
1.2. 与联合国其他机构一道支持在至少五个长期流离失所环境下(包括在萨赫勒地区)制定扩大的综合发展解决方案	2022 年 12 月	危机局、区域局、国家办事处		
1.3. 敲定关于人道主义、发展与和平联系的实际指南，以及这对开发署总部、区域局和国家办事处意味着什么	2021 年 12 月	危机局		已启动
1.4 与难民署合作，编写一份报告，说明在区域难民与复原力计划框架下在人道主义、发展(与和平)的联系发挥作用方面取得的进展和面临的挑战(包括为此进行联合评估、联合方案拟订工作和加强社会融合的干预措施)	2021 年 6 月	阿拉伯国家区域局、次区域应对机制、国家办事处		已启动
建议 2. 开发署应借鉴其在城市评估方面的经验，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。 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。				

管理层的回应：

开发署接受这项建议，承认将城市评估数据与可持续发展目标相关数据联系起来，可有效为政策和方案拟订提供信息，同时认识到需要投入资金，用于确保数据集的连贯性和可比性。开发署-难民署全球联合行动计划包括针对被迫流离失所情况的联合工具，该工具正在开发中，并将在选定的国家试用。该工具依托开发署作为可持续发展目标整合者的角色，预计将帮助各国和联合国国家工作队进行分析和收集数据，侧重于长期流离失所人口和收容社区，以确定哪些人最被边缘化和落在队尾。这些数据将用于为地方一级和国家一级的人道主义和发展联合评估以及难民应对工作的方案拟订提供信息，以可持续发展目标为总体框架。

市政当局处于应对叙利亚区域危机的前沿，确保向所有人(包括叙利亚难民)提供基本服务，因此，向市政当局提供援助对于促进社会融合和加强地方系统的复原力至关重要。收集并分析了区域难民与复原力计划合作伙伴在黎巴嫩和土耳其实施的城市评估和干预措施。在黎巴嫩，开发署发挥了关键作用，制作了脆弱性地图以确定需优先干预的城市，这与开发署在该国开展的关于贫困数据的整体工作直接挂钩。在土耳其，开发署、难民署、移民组织和地方当局于 2019 年组织了加济安泰普市政论坛，⁷ 目的是分享关于解决移民和流离失所问题的市政战略的良好做法，并展示市政当局在将难民应对工作和复原力应对措施挂钩方面的作用。2018 年，开发署还发布了一份报告，强调支持土耳其的市政复原力，以加强市政当局的能力，使其能够应对叙利亚难民和收容社区增加的服务需求。⁸

2020 年 12 月举行的脆弱性和复原力试点讲习班引起了区域难民与复原力计划合作伙伴的兴趣。在此基础上，开发署将继续支持改进和统一区域难民与复原力计划中监测复原力的方法，包括加强与可持续发展目标的监测和本地化工作的联系。

2.1 支持开发、试用和推出开发署-难民署在被迫流离失所情况下评估可持续发展目标的联合工具	2021 年 12 月	危机局		
2.2 收集和分析开发署在该区域领导的帮助推进可持续发展目标的市政干预措施，并弄清其对个人和系统复原力的影响	2021 年 12 月	危机局，与受叙利亚危机影响的国家的次区域应对机制协调		
2.3 确定加强复原力衡量/监测工作与可持续发展目标本地化工作之间联系的备选方案	2021 年 12 月	次区域应对机制与相关国家办事处		

⁷ <https://www.municipalforum2019.org/>。

⁸ 开发署对土耳其市政复原力的支持，2018 年，https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjmnq-MjpTuAhUPEFkFHX87DkIQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.tr.undp.org%2Fcontent%2Fdam%2Fturkey%2FUNDP-TR-SUPPORT-TO-MUNICIPAL-RESILIENCE.pdf&usg=AOvVaw0Pcm4rwBsTSLaTH34_BT2S。

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。

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开展互动协作的能力，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。

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。

管理层的回应：

开发署接受这项建议，指出其私营部门战略寻求与政府、民间社会及企业协会和网络合作，使市场为可持续发展目标服务，并大力强调惠及穷人和边缘化群体。这一战略建立在开发署长期采用市场体系方法的基础上，⁹ 这也是若干其他国际机构倡导的私营部门发展和伙伴关系工作的主要基础。^{10、11} 在可持续价值链和普惠性商业、市场的性别平等、数字金融和弥合能源差距等领域，正在与其他联合国机构合作，部署一套服务提议。

开发署认识到有机会扩大在私营部门参与应对被迫流离失所情况方面做出的努力。开发署在 2019 年难民问题全球论坛上做出的承诺之一是促进体面工作，以推动难民和收容社区的自力更生，作为开发署数字化转型的一部分。开发署和难民署目前正在与微软合作推出创新数字举措，促进难民融入经济生活。此外，这两个组织正在与非政府组织合作，在这一框架内制定一项项目提案，以开发一套解决方案和服务，供政府、开发署国家办事处和合作伙伴使用，为受危机影响的民众创造数字化生计机会。

⁹ 市场体系方法的特点是“侧重于改变企业和其他市场参与者(公共、私人、正式和非正式)的激励和行为的干预措施，以确保给穷人带来持久和大规模的有益变化。该方法还要求每个市场都是一个有许多利益攸关方的复杂‘系统’，每个利益攸关方都有一套独特的特征，任何干预都必须考虑到这种复杂性”(https://beamexchange.org/market-systems/key-features-market-systems-approach/)，并“从核心市场交易、机制(包括商业环境)以及服务和基础设施这三个不同的要素”角度来界定市场体系。BEAM Exchange, (2014), 《市场体系方法：文献综述》。

¹⁰ 它借鉴了开发署 2007 年采用的“普惠性市场发展”方法和其他一些由各国国际机构倡导的方法，包括价值链(特别是德国国际合作局和美国国际开发署倡导)和由瑞典国际开发合作署、瑞士发展合作署和联合国国际发展部、捐助方促进企业发展委员会和援助贫困者协商小组支持的“让市场为穷人服务”。它还为联合国资本发展基金目前关于“普惠性金融”的政策和开发署的各种方案倡议提供了概念基础。捐助方促进企业发展委员会是一个论坛，由支持发展中国家私营部门增长的 22 个供资机构和政府间机构组成；援助贫困者协商小组是一个由 34 个发展组织组成、旨在促进金融普惠的全球伙伴关系。

¹¹ 见 <http://www.uncdf.org/financial-inclusion>。

这些解决方案和服务的目的是实现促进数字化生计所需的四个要素：确保为数字化转型创造有利的政策和监管环境；促进投资和创新，以提供变革性技术；使人们能够获得和使用变革性技术，以取得生计方面的成果；开展关于解决方案的研究、原型设计和对话，以促进数字化生计。作为开发署-移民组织关于使移民为可持续发展服务的联合方案的一部分，开发署还引导私营部门加大参与国家移民战略的执行工作。

开发署致力于对私营部门伙伴关系作出风险知情决策，并在方案业务政策和程序中对此类伙伴关系制定了专门、严格的尽职调查政策。所有私营部门伙伴关系都以拟议伙伴的风险评估和预期成果为依据，这指导高级管理层的决策，并得到相关风险管理和沟通计划的支持。开发署将继续探索更容易使私营部门解决方案和伙伴关系发挥最大效用的方法。

在区域难民与复原力计划框架内，伊拉克、土耳其和约旦与私营部门合作实施了生计方案，以提高弱势民众的就业能力。在整个区域进行了几次评估，为在区域难民与复原力计划下与私营部门互动协作提供参考信息。在黎巴嫩，开发署编写了《牢记差距》报告，¹² 该报告研究了黎巴嫩经济关键部门存在的技能差距情况，并就如何改善状况提出了具体建议。

在 COVID-19 的背景下，开发署有一个评估社会经济影响的数字工具，专门用于评估 COVID-19(和灾害)对中小微型企业(中小微企业)的影响。该工具为这一情况下的循证决策和数字化解决方案提供信息，侧重的是中小微企业。

在约旦和土耳其，开发署进行了研究，考察 COVID-19 对私营部门和当地企业的影响，以便为开发署采取应对措施提供参考信息。在土耳其，这项评估是与“企业促进可持续发展目标”平台合作进行的，该平台旨在与私营部门共同制定政策，并协调私营部门对可持续发展目标作出贡献。在 2021-2022 年规划进程中，区域难民与复原力计划中关于土耳其的章节首次纳入了与私营部门(叙利亚人拥有的企业和土耳其人拥有的企业)进行正式协商。与此同时，在这一新背景下，开发署次区域应对机制正在探索是否有可能将对“企业复原力”的支持作为区域难民与复原力计划中复原力应对的一个重要方面。

3.1 与难民署、国际劳工组织(劳工组织)和有关伙伴合作，支持为难民和收容社区制定扩大规模的数字生计倡议	2021 年 12 月	危机局/ 首席数字干事		
3.2 构思一份关于私营部门在脆弱和受冲突影响国家的参与和发展问题的总体提议，辅之以适应脆弱和受冲突影响环境的普惠性市场发展和参与的工具和指导意见	2021 年 12 月	危机局、恢复解决方案和人员流动小组/政策和方案支助局/金融部门中心/伊斯坦布尔私营部门参与发展国际中心)		

¹² https://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/library/democratic_governance/Mind-The-Gap.html。

3.3 规划和分析开发署关于私营部门参与应对叙利亚区域危机和复杂危机的举措，包括创新做法和吸取的经验教训，并重新启动关于扩大规模的机遇和挑战的对话	2021 年 12 月	次区域应对机制		
3.4 制定私营部门参与区域难民与复原力计划的战略。这项工作将由开发署领导。作为区域难民与复原力计划的共同牵头单位，开发署将与联合国粮食及农业组织、移民组织、难民署和“企业促进可持续发展目标”等商业网络及其他方面密切协调	2021 年第二季度	次区域应对机制/开发署土耳其办事处		
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。 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。 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，探讨费用分摊机制。 管理层的回应： 开发署接受这项建议，并致力于进一步巩固与难民署的伙伴关系。开发署和难民署缔结了两项全球合作协定，1987 年缔结了第一项，1997 年缔结了第二项，也是当前的这一项。2011 年，秘书长第 2011/20 号决定指定由开发署和难民署为制定持久解决方案战略提供技术知识和支持。最近，在 2017 年，开发署和难民署再次承诺在执行《难民问题全球契约》方面进行合作，并确定了通过全球联合行动计划实施的五个共同优先工作领域。这促使开发署和难民署小组在各个级别进行合作，其中包括在涉及难民和混合移民的其他背景下进行合作，合作目前横跨 30 多个国家。开发署是阿富汗难民解决战略支助平台和政府间发展组织索马里难民和回返者支助平台核心小组的成员，并在美洲全面区域保护和解决方案框架中有一个伙伴关系框架。 在 2019 年难民问题全球论坛上，开发署承诺就预防、建设和平、法治、地方治理和数字生计问题与难民署以及国家和地方政府、司法、安全和人权行为体、私营部门、民间社会合作，最重要的是与收容社区和流离失所人口合作。在这些工作的基础上，开发署和难民署已同意巩固伙伴关系，制定一项关于包容性和解决办法的全球联合倡议，以协助在 2022 年之前在 40 个优先国家落实开发署在难民问题全球论坛上作出的承诺。				

2019 年 10 月，难民事务高级专员和开发署署长将难民署和开发署之间关于应对叙利亚危机的区域谅解备忘录续期两年。谅解备忘录重申开发署和难民署之间的承诺，即通过难民署/开发署的区域难民与复原力计划联合秘书处，确保在区域一级和国家一级对叙利亚危机作出知情和协调的应对。作为难民署-开发署全球行动计划监测进程的一部分，开发署与难民署一道，定期提供关于这一伙伴关系的实施工作以及相关合作活动和产出的最新情况。作为难民署-开发署最近一次全球最新情况介绍会议(2020 年 7 月 24 日)的后续行动，这两个机构编写了一份联合说明，概述了它们在区域难民与复原力计划框架内在区域一级和国家一级开展的合作和取得的成绩，并更详细地介绍了难民署-开发署在区域难民与复原力计划国家(特别是土耳其和黎巴嫩)实施的一些联合方案。				
4.1 与难民署共同敲定并启动关于包容性和解决办法的全球联合倡议	2021 年 12 月	危机局、区域局、国家办事处		
4.2 在至少三种情况的(包括新的和旷日持久的)难民应对工作中，深化与难民署和合作伙伴在联合评估、规划和方案拟订方面的合作	2021 年 12 月	危机局、区域局、国家办事处		
4.3 通过一项新的开发署-难民署谅解备忘录，以确保继续将联合秘书处作为区域难民与复原力计划下开发署-难民署伙伴关系的支柱	2021 年 12 月	阿拉伯国家区域局		
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。 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。				
管理层的回应： 开发署表示注意到建议 5，即开发署应考虑重新制定和缩减区域难民与复原力计划架构，但开发署不接受这项建议。鉴于叙利亚区域危机的长期性以及 COVID-19 在该区域的影响，强有力的区域难民与复原力计划协调机制仍然比以往任何时候都更加至关重要。要应对区域难民与复原力计划国家日益增加的脆弱性，将需要加强不同支柱和部门之间的合作和协调。缩减区域难民与复原力计划架构将削弱开发署和区域难民与复原力计划的其他合作伙伴有效应对危机及其对该区域的深远影响的能力。鉴于该区域的脆弱性日益增加，以及如上所述需要更新区域难民与复原力计划以确保其依然具有相关性，这实际上可能意味着在活动范围和伙伴关系方面进一步扩大区域难民与复原力计划及其架构的规模。此外，由于区域难民与复原力计划由开发署和难民署共同领导，包括 270 多个人道主义和发展伙伴，因此重新制定其架构不属于开发署一个机构的范围，而需要与其他利益攸关方共同努力。				

开发署和难民署每年组织国家间/部门间协调会议，所有五个区域难民与复原力计划国家的部门间协调员以及区域难民与复原力计划区域技术委员会的成员共同出席会议。在考虑到各国情况具有多样性的同时，事实证明，这一进程对于确保各方对新出现的问题和方案优先事项有共同看法以及在瞬息万变的环境中调整战略方向至关重要。当前的区域难民与复原力计划周期遵循四个优先战略方向(保护、持久解决办法、支持有尊严的生活以及加强国家和地方能力)，并倡导区域难民与复原力计划的相关干预措施更多立足于国家/部门的长期发展计划、可持续发展目标和《难民问题全球契约》。例如，最新版的约旦应对计划完全采纳了复原力办法，并纳入了可持续发展目标。

在区域一级，开发署次区域应对机制积极参与难民署领导的区域持久解决办法工作组，并率先启动“生计和回返准备”这一新的工作流程。不过，开发署承认，有必要在区域一级和国家一级进一步推动开发署和难民署代表就执行谅解备忘录和持久解决办法等其他关键问题进行战略对话。区域难民与复原力计划的一大优势是其在有关国家的 270 个合作伙伴组成的网络，这些合作伙伴包括联合国行为体、政府以及当地和国际非政府组织。

开发署和难民署以及区域难民与复原力计划的其他合作伙伴认识到，需要加强与在区域难民与复原力计划架构之外运作但仍向收容国和机构提供重大支持的其他行为体(例如国际金融机构和其他发展伙伴)的协调和合作。开发署特别支持对国际金融机构支助土耳其和黎巴嫩国家和地方机构以及当前支助约旦国家和地方机构的情况进行摸底，以便更全面地了解国际社会应对叙利亚难民危机的情况，同时评估潜在的差距和需要加强协调和协同增效作用的领域。

5.1 在区域一级和国家一级组织开发署代表和难民署代表以及区域难民与复原力计划其他合作伙伴之间的战略层面的讨论，以确定改进区域难民与复原力计划当前协调机制的战略和可行选择，并更加重视长期复原力和在持久解决方案议程方面的共同立场	2021 年 12 月	开发署次区域应对机制和区域难民与复原力计划联合秘书处		
5.2 (续)分析国际金融机构在应对叙利亚危机方面为收容国国家和地方机构提供的支持，为区域难民与复原力计划协调和规划进程提供信息，并寻求与国家发展框架发挥协同增效作用	2021 年 12 月	开发署次区域应对机制、国家办事处		执行中

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。

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。

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%的方案资源用作拟订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。

管理层的回应：

开发署接受这项建议，并致力于确保开发署在被迫流离失所环境下实施的项目和方案中应对性别平等和增强妇女权能问题。根据 2018-2021 年战略计划的成果 3，开发署的性别平等工作侧重于在危机和危机后环境中改善生计，以及增强妇女在预防和恢复进程及社会对话与和解机制中的参与和领导作用。2020 年，开发署加大努力，提高实地的技术能力和方案能力，同时确保实现性别平等专题活动拨款占比 15%的目标。这包括拨出核心预算资源调拨目标 3 资金的 15%，用于在危机国家支持 GEN3¹³ 方案拟订和为培养与性别平等有关的能力提供部分资金，并承诺专门呼吁危机环境中的国家办事处通过性别平等印章认证。

2021 年，全球政策网络将启动性别平等与危机应对参与机制，由危机局与政策和方案支助局性别平等小组共同管理。该机制体现出机构致力于利用开发署的显著优势，专门分配资源和吸引捐助方资金，目的是加强该组织在危机和脆弱环境中支持性别平等和增强妇女权能的能力。作为一站式中心，该机制将合并、协调、沟通和统一开发署在脆弱和危机国家支持性别平等和增强妇女权能的工作，侧重于以下四个成果领域：增强妇女经济权能；妇女的领导与参与；法治与人权；促进性别平等的脆弱性战略。

开发署将根据其在难民问题全球论坛上就预防、建设和平、法治、地方治理和数字生计等方面作出的承诺，制定关于在应对难民问题的情况下将性别平等问题主流化和拟订方案的实用指南。这项工作将与难民署以及联合国儿童基金会、联合国人口基金和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)等合作伙伴协商。这将以开发署的“性别平等与恢复”工具包及其在被迫流离失所情况下的实际应用为基础。将依据性别平等标码制定难民和收容社区性别平等方案拟订投资的基线和目标。

在区域难民与复原力计划中，推进性别平等和增强妇女权能是开发署方案和宣传活动的一个重要关注点。作为开发署、劳工组织和粮食署的旗舰报告“就业产生积极影响”¹⁴ 的后续行动，开发署次区域应对机制委托开展(即将进行)进一步研究，以确定与妇女融入经济生活有关的具体挑战和机遇，以及加大妇女参与力度的各种选择。此外，妇女署对区域难民与复原力计划 2021/2022 年计划中关于土耳其的章节进行了全面审读，以加强性别平等术语的使用，并向区域难民与复原力计划部门合作伙伴提供了关于性别与年龄相结合基准的培训。开发署承认，COVID-19 疫情增加了受影响的区域难民与复原力计划国家性别平等和增强妇女权能工作出现倒退的风险，需要进一步将性别平等和增强妇女权能纳入区域难民与复原力计划对策中的生计和其他关键领域。

¹³ 这一性别平等标码旨在通过在开发署方案和财务报告系统中评级，提高方案管理人员对将性别问题纳入主流的认识。这些评级是：GEN3=产出以性别平等为主要目标；GEN2=产出以性别平等为重要目标；GEN1=产出在一定程度上将促进性别平等，但并非极大地促进；GEN0=预计产出促进性别平等的程度可忽略不计。

¹⁴ <https://www.arabstates.undp.org/content/dam/rbas/doc/SyriaResponse/Exec-Summary-Jobs%20Make%20the%20Difference.pdf>。

6.1 创建性别平等和危机应对参与机制	2021 年 3 月	危机局/性别平等小组 (政策和方案支助局)		已启动
6.2 根据开发署的部门优先事项，制定关于在应对难民问题的情况下拟订性别平等方案的具体工具和指南	2021 年 12 月	危机局/性别平等小组 (政策和方案支助局)		
6.3 与开发署各区域局协调，为受危机影响的国家办事处推出性别平等印章认证路径	2023 年 12 月	性别平等小组 (政策和方案支助局) 危机和脆弱性政策和接触小组(危机局)		已启动
6.3 围绕开发署在叙利亚难民危机和 COVID-19 的背景下在生计和其他相关应对领域以循证且促进性别平等的方式拟订方案和开展监测加强宣传工作并对此提供支持	2021 年 12 月	次区域应对机制		