



经济及社会理事会

Distr.: General
12 January 2017
Chinese
Original: English

方案和协调委员会

第五十七届会议

组织会议，2017 年 4 月 20 日

实质性会议，2017 年 6 月 5 日至 30 日

方案问题：评价

评价联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处办公室

内部监督事务厅的报告

摘要

联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)成立于 1949 年，为巴勒斯坦难民开展直接救济和工程方案。在 2013 年延长近东救济工程处的任务时，大会申明在巴勒斯坦难民问题得到公正解决以前，为了巴勒斯坦难民的福祉、保护和人类发展及该区域的稳定，必须提供服务(见大会第 68/76 号决议，第 3 段)。

本次评价评估 2010 年至 2015 年期间近东救济工程处促进巴勒斯坦难民享有体面生活水准工作的现实意义、效力和效率，该期间正好与近东救济工程处的中期战略和监督厅上一次评价以来的时间重合。体面生活水准这一人类发展目标旨在将各部门和外地办事处团结起来，努力实现改善其目标人口的生活的共同愿景。近东救济工程处 2016-2021 年中期战略设想其以保护为重点的工作将发挥同样宏大的作用。随着工程处着手实施该战略，此次评价力求利用从工程处以往经验中得出的见解，帮助其依据更充分的信息为今后几年的工作制定路线。

自监督厅上一次评价以来，影响近东救济工程处的效力和效率的外部挑战进一步加剧：解决导致巴勒斯坦难民流离失所的根本冲突的政治办法似乎更加遥不可及；难民人数迅速增长，而资源变得更加不稳定；近东救济工程处的人力资源



现在并不比以前更加灵活。尽管有这些挑战，近东救济工程处继续在体面生活水准以及保健和教育等其他主要干预领域提供服务。

然而，一直没有明确证据表明这些服务在改善生活方面起到了有效作用。尽管近东救济工程处在其监测和评价职能方面取得了进展，但这些职能作为帮助工程处学习和改进的工具，仍然没有得到足够强调。在本次评价过程中进行了住户和截距调查，以了解成果层面的结果，但这项努力不能取代近东救济工程处正在进行的对各项结果的监测和评价。

在基本战略层面，近东救济工程处没有成功地使达到体面生活水准这一人类发展目标成为团结工程处的平台，以努力实现改善巴勒斯坦难民的生活这一共同愿景。第一，近东救济工程处没有明确工程处的所有部门将如何携手合作来实现体面生活水准这一目标。第二，负责实现体面生活水准目标的主要方案领域内的预期改革从未得到充分实施，这与其他方案形成了反差。最后，缺少一个监测和评价框架，包括成果层面的结果数据，用以评估体面生活水准这一共同目标的实现情况。

上述许多差距在监督厅上一次评价中已经查明，因为它们属于更广泛的组织缺陷，超出了体面生活水准的范围，但有些建议没有得到理会。由于近东救济工程处在 2016-2021 年中期战略中把努力提供保护作为一个同样宏大的目标，如果继续忽视这些差距，就有可能面临类似的挑战。

监督厅提出了以下两项重要建议，近东救济工程处均予接受，即近东救济工程处应：

- 加强其问责框架
- 确定充分实现其 2016-2021 年中期绩效目标所需的适当资源数额，记录并定期向工程处咨询委员会和其他主要利益攸关方报告任何资金缺口产生的影响。

目录

	页次
一. 引言和目标	4
二. 背景	4
三. 范围和方法	7
四. 评价结果	8
A. 现有证据表明，在日益严峻的业务环境中，工程处促进体面生活水准工作的 成效参差不齐	8
B. 近东救济工程处期望的改革没有充分实现，因此在增强体面生活水准相关 干预活动的现实意义方面进展有限	20
C. 构思和推出体面生活水准目标没有达到预期的目的，未能使工程处围绕一个 共同的综合服务提供计划开展行动	23
D. 因内外部效率低下，工程处业绩受损，影响其将工作重点从体面生活水准 转向保护为主	25
E. 元评价指出，工程处的保健和教育方案成绩斐然，但并不清楚方案对满足 整体需要的确切贡献，方案的效率也受到经济困难的影响	26
五. 结论	27
六. 建议	28
附件	
近东救济工程处管理当局回应和落实建议的行动计划	30

一. 引言和目标

1. 内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司根据内部监督事务厅为确定秘书处方案评价优先事项而进行的风险评估,确定对联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)进行评价。方案和协调委员会选定在 2017 年第五十七届会议上审议这次评价,大会在第 70/8 号决议中认可了这一选择。
2. 监督厅的一般职权范围载于大会第 48/218 B 号、第 54/244 号和第 59/272 号决议以及秘书长关于设立监督厅的公报(ST/SGB/273),其中授权监督厅启动和开展其认为履行职责所需的行动并就此提出报告。《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》对监督厅检查和评价司的评价工作做了规定。¹ 本次评价是根据联合国系统内评价工作的规范和标准进行的。²
3. 总体评价目标是尽可能系统和客观地确定近东救济工程处促进巴勒斯坦难民享有体面生活水准工作的现实意义、效力和效率。该主题来自评价开始时提出的评价初始文件中叙述的方案层面风险评估。³
4. 已经征求了近东救济工程处管理层对报告草稿的意见,并在最后报告中加以考虑。工程处的答复载于附件。

二. 背景

工程处的历史和任务

5. 近东救济工程处是根据大会第 302(IV)号决议于 1949 年设立的,决议规定近东救济工程处的任务是为巴勒斯坦难民开展直接救济和工程方案。在 2013 年对近东救济工程处的任务期限进行三年一度的延长过程中,大会申明在巴勒斯坦难民问题得到公正解决以前,为了巴勒斯坦难民的福祉、保护和人类发展及该区域的稳定,必须提供服务。⁴
6. 近东救济工程处成立时,其任务范围覆盖大约 75 万难民。此后,这一人口在五个业务地区增加到大约 559 万人:约旦(2 213 000 人)、加沙(1 349 000 人)、西岸(942 000 人)、阿拉伯叙利亚共和国(592 000 人)和黎巴嫩(493 000 人)。⁵ 今天,近 30% 在近东救济工程处登记的巴勒斯坦难民生活在 58 个难民营中;其余生活在非难民营环境中。两种类型的环境中都有近东救济工程处的学校、医疗中心和分配中心。

¹ 见 ST/SGB/2016/6, 第 16 页, 条例 7.1。

² 联合国评价小组, 2005 年。

³ IED-15-008 (应要求提供)。

⁴ 见大会第 68/76 号决议, 第 3 段。

⁵ “近东救济工程处数据”(2016 年 5 月 12 日查阅)。

7. 近东救济工程处由一名主任专员领导，主任专员直接向大会报告工作并最终向大会负责。由工程处主要捐助者和东道国当局的代表组成的咨询委员会向主任专员提供咨询和支助。近东救济工程处总部设在安曼和加沙。设在总部的五个实务部门制定工程处的优先事项和政策方向：(a) 教育；(b) 保健；(c) 救济和社会服务；(d) 基础设施和难民营改善；(e) 小额信贷。其他部门负责支助职能。工程处位于加沙、约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和西岸的外地办事处各自在非常不同的背景下运作。

8. 在制定 2010-2015 年中期战略过程中，近东救济工程处确定了四个人类发展目标，并围绕这些目标组织工作方案(见表 1)。⁶ 除了相对稳定时期的标准方案拟订工作以外，近东救济工程处的任务还包括在紧急情况下并作为一项临时措施，尽可能提供人道主义援助。⁷

表 1

2010-2015 年工程处次级方案和人类发展目标

次级方案/人类发展目标	组织目标	战略目标
1. 长期健康的生活	保护、维护和促进巴勒斯坦难民的健康状况	1. 确保普遍获得优质、全面的初级保健 2. 保护和促进家庭健康 3. 预防和控制疾病
2. 获得知识和技能	满足巴勒斯坦难民、特别是儿童和青年的基本教育需要，并改善他们受教育的机会	4. 确保普及基础教育和基础教育的全民覆盖 5. 参照既定标准提高教育质量和成果 6. 为有特殊教育需要的学习者提供更好的受教育机会
3. 体面的生活水平	通过为穷人和弱势群体提供服务，提高巴勒斯坦难民的生活水准	7. 减少赤贫 8. 减轻紧急情况(小规模的家庭和国家危机)对个人的影响 ^a 9. 为难民特别是妇女、青年和穷人等弱势群体提供包容性金融服务，并增加获得信贷和储蓄工具的机会 10. 提高就业能力 11. 通过可持续的营地发展和更新不合格的基础设施及住宿条件，改善城镇环境

⁶ 见脚注 3。初始文件中包括一个方案影响路径。

⁷ 见大会第 69/87 号决议；最初的任务规定载于第 2252(ES-V)号决议。

次级方案/人类发展目标	组织目标	战略目标
4. 充分享有人权	保障和促进巴勒斯坦难民的权利	12. 确保提供的服务满足受益人、包括弱势群体的保护需要 13. 通过促进尊重人权、国际人道主义法和国际难民法，保障和促进巴勒斯坦难民的权利 14. 加强难民在其社区规划和落实可持续社会 15. 确保根据有关国际标准进行近东救济工程处各项服务申请工作的巴勒斯坦难民登记和资格认定

资料来源：A/65/6/Rev.1、A/67/6/Rev.1 和近东救济工程处 2010-2015 年中期战略。由监督厅检查和评价司进行综合。

注：在 A/65/6/Rev.1 和 A/67/6/Rev.1 中，人类发展目标 3 和 4 属于同一次级方案。

^a 从 2012 年起列入中期战略，但不列入总部执行计划或外地执行计划。

财政资源

9. 如表 2 所示，近东救济工程处两年期大约 20 亿美元所需资源的绝大多数(即平均 97.5%)来自预算外资源而不是经常预算资源。⁸ 除了经常预算和预算外资源这两个分类外，近东救济工程处在日常业务中根据三个供资“门户”对预算进行分类：普通基金、项目和应急。⁹ 经常预算资源完全用于第一个门户，预算外资源则在所有三类中间进行分配。

表 2

工程处 2010-2011 两年期至 2014-2015 两年期的计划所需资源

	所需资源(千美元)		
	2010-2011	2012-2013	2014-2015
经常预算	48 629.9	50 346.1	51 003.5
预算外	2 056 427.6	1 857 300.0	1 912 019.8
所需资源总额	2 105 057.5	1 907 646.1	1 963 023.3

资料来源：2010-2011、2012-2013 和 2014-2015 两年期拟议方案预算。见 A/64/6(Sect.25)、A/68/6(Sect.26)和 A/68/6(Sect.26)。由监督厅检查和评价司进行综合。

⁸ A/64/6 (sect. 25)、A/66/6 (sect. 26)和 A/68/6(sect. 26)。

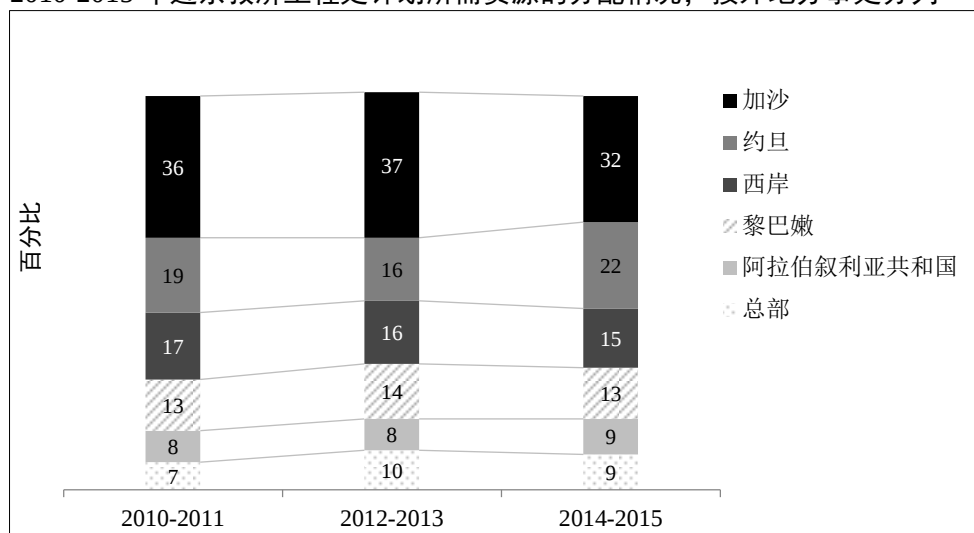
⁹ 除其他外，见“近东救济工程处 2010-2015 年中期战略”，第 169 段。

10. 尽管对服务提供的需求不断增加，用于提供服务的资源的实际值却有所下降。考虑到通货膨胀和登记难民人数增加等因素，2010-2011 两年期至 2014-2015 两年期期间每个难民的实际可用资源下降了 17%(从 424 美元下降到 351 美元)。在 2014-2015 两年期，每个外地办事处可用于每个难民的资源的实际值分别为：黎巴嫩，567 美元；加沙，499 美元；西岸，386 美元；阿拉伯叙利亚共和国，335 美元；约旦，206 美元。

11. 图一显示计划资源总额在各外地办事处和总部之间的分配情况。

图一

2010-2015 年近东救济工程处计划所需资源的分配情况，按外地办事处分列



资料来源：联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员的报告，2014-2015 年方案预算 (A/68/13/Add.1)。由监督厅检查和评价司进行综合。

三. 范围和方法

12. 本评价报告重点讨论人类发展目标 3(体面生活水准)，在对近东救济工程处的业绩进行回顾性评估的同时，也提出前瞻性见解，以协助近东救济工程处今后的工作。体面生活水准这一人类发展目标旨在将工程处团结起来，采取共同办法提供综合服务。随着近东救济工程处着手实施其 2016-2021 年中期战略，现在有可能通过各种方式借鉴其规划和落实体面生活水准的经验，这可能为其保护方法提供依据，而保护工作是 2016-2021 年中期战略突出强调的一个同样是全组织范围的倡议。

13. 本次评价侧重于体面生活水准这一人类发展目标，但也对工程处在保健和教育方面的业绩进行了简短而系统的综合分析(见第 59-64 段)。人权工作虽然包含在许多服务提供职能中，但本评价报告没有直接涉及。

14. 本次评价采用了混合方法策略。所有评价结果均依据对以下数据来源的三角计算：

(a) 对 50 多份选定文件进行的案头审查，其中包括政策和战略文件、监测报告和外部文件，诸如统计报告和社会经济调查；

(b) 在加沙、约旦、黎巴嫩和西岸进行的实地访问，这包括：对服务提供地点进行的直接观察(28)；与下列方面进行的半结构化面谈和重点小组讨论：难民(14)、管理层和工作人员(99)、联合国和非联合国伙伴(12)、东道国当局(9)以及捐助者和其他会员国(2)；¹⁰

(c) 与近东救济工程处工作人员和阿拉伯叙利亚共和国境内的联合国合作伙伴进行的半结构化面谈(17)；

(d) 由当地研究小组进行的对在体面生活水准方面接受服务的 381 名难民进行的住户和截距调查：¹¹ 样本包括 272 名随机选择的答卷者(215 个被指定为“赤贫”的住户和 57 名其他人)以及 40 名社区中心用户、39 名技术和职业教育及培训用户以及 30 名小额信贷接受者；

(e) 对 4 766 名近东救济工程处工作人员进行的自填式网上调查；¹²

(f) 对近东救济工程处的监测数据，包括成果监测系统和其他关键业绩数据进行的分析；

(g) 对 42 份评价报告进行的元评价，其中包括与本次评价所侧重的体面生活水准直接有关的评价报告(25)和本次评价范围以外(即教育和保健)的报告(17)。

15. 评价工作遇到两个主要限制：一是近东救济工程处生成的关于体面生活水准结果的可靠数据缺乏；二是对工作人员调查问卷的答复率较低。监督厅检查和评价司通过上述其他方法形成了对整体结果的综合描述，解决了第一个限制。为克服第二个限制，该司对调查答卷者进行了人口统计分析，结果表明其代表性达到了可接受水平。

四. 评价结果

A. 现有证据表明，在日益严峻的业务环境中，工程处促进体面生活水准工作的成效参差不齐

16. 自监督厅检查和评价司上一次对近东救济工程处进行评价(2010 年)以来，近东救济工程处面临的多重外部制约因素有所恶化。除了促成建立工程处的首

¹⁰ 许多面谈涉及到多个参与者。

¹¹ 黎巴嫩 103 名难民，约旦 100 名，加沙 100 名，西岸 78 名。

¹² 向具备有效电邮地址的工作人员发送了调查问卷，占工作人员总数的 15.3%(答复率为 23.0%)。

要地缘政治冲突以外，反复发生的冲突影响到所有五个外地办事处。其他因素包括：难民权利遭到剥夺；各个捐助国和东道国当局之间的政策存在分歧；难民人口的人口统计变化。此外，由于近东救济工程处严重依赖预算外资金，造成资源长期不稳定和存在缺口，使其工作受到影响。尽管 65 年来的冲突没有得到政治解决，但近东救济工程处一直在努力克服这些制约因素，应对迅速扩大的大规模需求。¹³

17. 以下各节强调指出，近东救济工程处存在数据不足的状况，而数据是工程处的知识来源，即可用来评估其目标人口在具体方案领域的需求，衡量实现既定目标的进展情况，也可用以衡量近东救济工程处的干预措施对难民生活产生的最终结果。监督厅检查和评价司在 2010 年的评价中着重提到了这些数据差距，但这些差距仍然存在。

18. 尽管如此，有证据表明，近东救济工程处在实现表 1 所列的体面生活水准这一人类发展目标的战略目标方面展现出不同的成效。重要的是，由于中期战略没有规定业绩目标，并且总部执行计划、外地执行计划和成果监测系统中规定的目标每个两年期都有变化，监督厅检查和评价司的指标分析侧重于年份之间的差异。

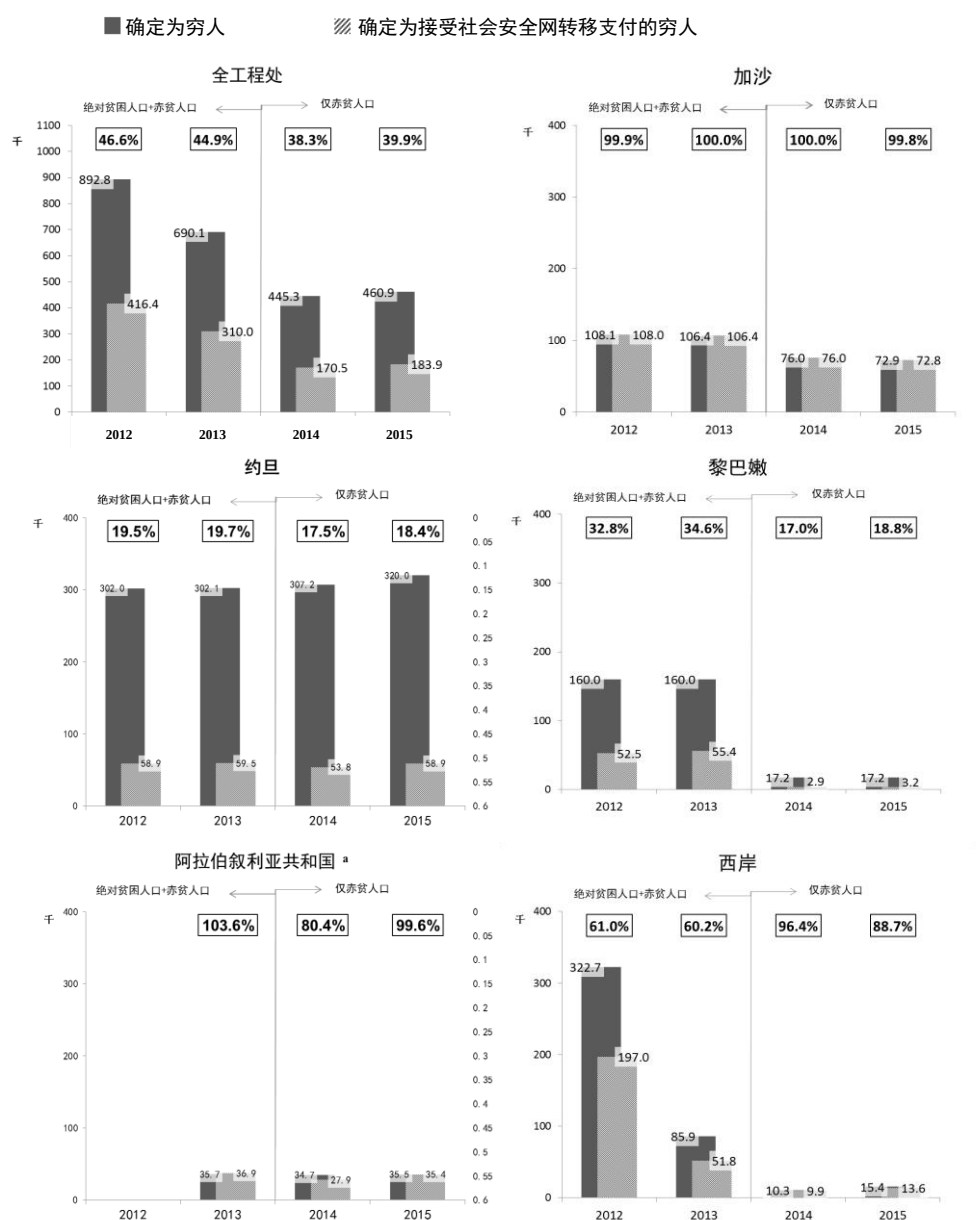
减少赤贫：工程处利用其有限资源来帮助减少贫困，但其覆盖面有所下降，对实际减贫的贡献不确定

19. 近东救济工程处主要通过其社会安全网方案¹⁴ 采取减少贫困的直接干预措施，旨在帮助贫困难民满足基本消费需要，向他们提供现金或实物援助(即粮食包)。近东救济工程处的目标贫穷人口在评价所涉及的年份内有所变化。因此，有必要指出，在图二中：(a) 非穷人的定义是能够满足其基本的粮食和非粮食需要；(b) 绝对贫困人口能够满足其最基本的粮食需要，但无法满足其他基本需要，诸如穿衣和交通；(c) 赤贫人口没有办法满足即使是最基本的粮食需要。赤贫线是满足基本粮食需要所需的最低收入水平。

¹³ A/65/6/Rev.1，方案 21，次级方案 3；A/67/6/Rev.1，方案 22，次级方案 3。另见大会下列决议的序言：第 65/100 号、第 66/74 号、第 67/116 号、第 68/78 号、第 69/88 号和第 70/85 号决议。

¹⁴ 以前称“特困情况方案”。

图二

2012-2015 年被确定为接受社会安全网转移支付的贫穷难民人数(以千计)和百分比¹⁵

资料来源：近东救济工程处成果监测(工程处检查报告)，近东救济工程处救济和社会服务部(2016年7月4日提供的数据)。由监督厅检查和评价司进行综合。

注：2010-2011 两年期没有对等指标。空列：近东救济工程处没有数据。对 2012-2013 两年期而言，是每年衡量得出的数字；对 2014-2015 两年期而言，是季度平均数。

^a 在阿拉伯叙利亚共和国，贫困线是估算的，因为没有进行贫困评估。

¹⁵ 2012-2013 两年期指标：被确定为接受近东救济工程处社会转移支付的贫穷巴勒斯坦难民的百分比；2014-2015 两年期指标：被确定为接受社会安全网方案社会转移支付的赤贫难民的百分比。

20. 如图二所示，在全工程处层面，近东救济工程处能够向 2015 年确定的赤贫难民中的 39.9%提供援助。这意味着与 2012 年相比，接受社会安全网转移支付的难民减少了 55.8%，而在那一年，绝对贫困人口也可以受益(见第 19 和 39-40 段)。减少的人口集中在黎巴嫩和西岸，这两个地方的总体贫困率高，但赤贫率低。

21. 然而，侧重社会安全网转移支付并不总是能够帮助所确定的人口摆脱赤贫。如表 3 所示，考虑到现金援助和口粮篮的当地市场价值，近东救济工程处社会安全网转移支付减轻赤贫线的程度差别很大。¹⁶

表 3

2011-2015 年通过近东救济工程处社会转移支付干预措施所覆盖的赤贫线的百分比¹⁷

(百分比)

	基线(2011 年)	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
加沙	42.0	37.9	73.4	22.2	24.6
约旦	25.0	25.8	26.9	30.9	42.0
黎巴嫩	14.9	15.3	16.5	20.9	18.5
阿拉伯叙利亚共和国 ^a	43.0	NC	56.0	113.6	40.6
西岸	33.3	21.5	28.6	36.1	32.9
全工程处	30.3	22.9	NC	41.8	31.5

资料来源：近东救济工程处成果监测(外地执行计划和工程处检查报告)。由监督厅检查和评价司进行综合。

注：2009-2010 两年期没有对等指标。

简称：NC，近东救济工程处未收集数据。

^a 在阿拉伯叙利亚共和国，贫困线是估算的，因为没有进行贫困评估。

22. 难民对社会安全网转移支付的反馈不一。在接受近东救济工程处社会安全网粮食福利的受调查家庭中，约 51%表示对他们收到的粮食的类型、数量和质量感到非常满意或通常比较满意。85%的粮食援助接受者报告说工作人员在粮食分发过程中非常或比较有帮助。54%答复称他们了解近东救济工程处如何计算他们收到的现金援助金额，54%表示他们已收到预期的款额。71%的粮食接受者和 41%的现金接受者说，援助给他们家庭的生活状况带来了很大或比较大的改善。

¹⁶ 近东救济工程处，《2014 年统一结果报告》，第 22 页。另见：巴勒斯坦中央统计局、世界粮食计划署、联合国粮食及农业组织和近东救济工程处，“社会经济和粮食安全调查-西岸和加沙地带，巴勒斯坦”(2012 年)；叙利亚政策研究中心、近东救济工程处和联合国开发计划署，“异化和暴力：2014 年叙利亚危机影响报告”(2015 年 3 月)。

¹⁷ 基线和 2012-2013 两年期指标：“通过近东救济工程处本季度的社会转移支付平均弥补的赤贫差距百分比”；2014-2015 两年期指标：“通过近东救济工程处本季度的社会转移支付平均覆盖的赤贫线的百分比”。监督厅检查和评价司认为这些是可比的。

23. 另一方面，近东救济工程处工作人员调查答卷者中有 53% 表示，近东救济工程处在减少巴勒斯坦难民的贫困方面非常或比较有效，而 47% 表示近东救济工程处比较或非常无效。

24. 综合起来，这些数据表明，近东救济工程处为消除接受社会安全网转移支付的赤贫难民中的贫困现象提供了重要援助。然而，鉴于对所确定的穷人的总体覆盖面有限，它对降低所有难民的总体贫困水平的贡献相应有限。近东救济工程处当前的成果监测系统中没有收集关于总体赤贫减少情况和工程处为之所做贡献的数据。

提高就业能力：近东救济工程处技术和职业教育与培训方案毕业生的就业率 2010 至 2015 年出现下降；地缘政治环境限制了难民的就业机会

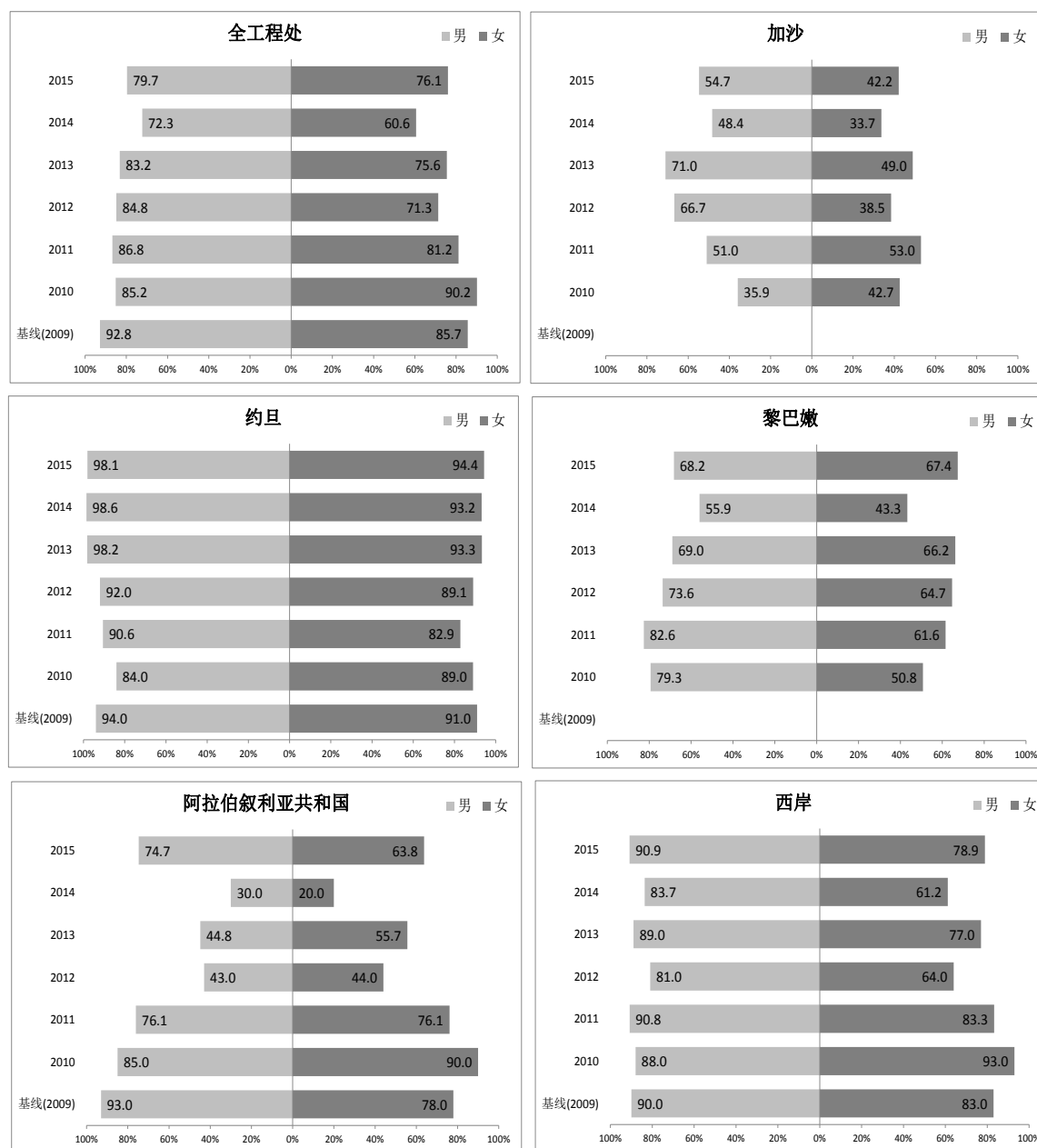
25. 在失业率高尤其是年轻人失业率高的大环境下，¹⁸ 近东救济工程处作出了相当大的努力，向难民提供技术和职业教育及培训，毕业后输入就业市场。图三显示这些毕业生 2010 至 2015 年的就业率。¹⁹

¹⁸ 15 至 24 岁失业率估计数为：33.4%(约旦)、39.8%(加沙和西岸合计)、21.6%(黎巴嫩)、28.5%(阿拉伯叙利亚共和国)。资料来源：国际劳工组织，ILOSTAT。

¹⁹ 全工程处的数字虽然低于 2009 年成果监测基线数字，但高于 2010-2015 年确定的 2006-2007 年中期战略基线。

图三

技术和职业教育与培训毕业生毕业一年后就业或继续学习的比例, 2010 至 2015 年



资料来源: 近东救济工程处成果监测(外地执行计划和工程处检查报告)(全工程处为 2012-2015 年, 加沙和黎巴嫩为 2010 年, 阿拉伯叙利亚共和国为 2013 和 2015 年, 数据是近东救济工程处 2016 年 6 月 13 日提供的)。由监督厅检查和评价司进行综合。

注: 仅包括积极找工作的人。空白: 近东救济工程处没有数据。数字指上一学年的毕业生。2014 年毕业生(2015 年数据): 全工程处, 2 293 名男性, 1 575 名女性; 加沙, 544 名男性, 213 名女性; 约旦, 704 名男性, 590 名女性; 黎巴嫩, 379 名男性, 237 名女性; 阿拉伯叙利亚共和国, 238 名男性, 134 名女性; 西岸, 428 名男性, 401 名女性。

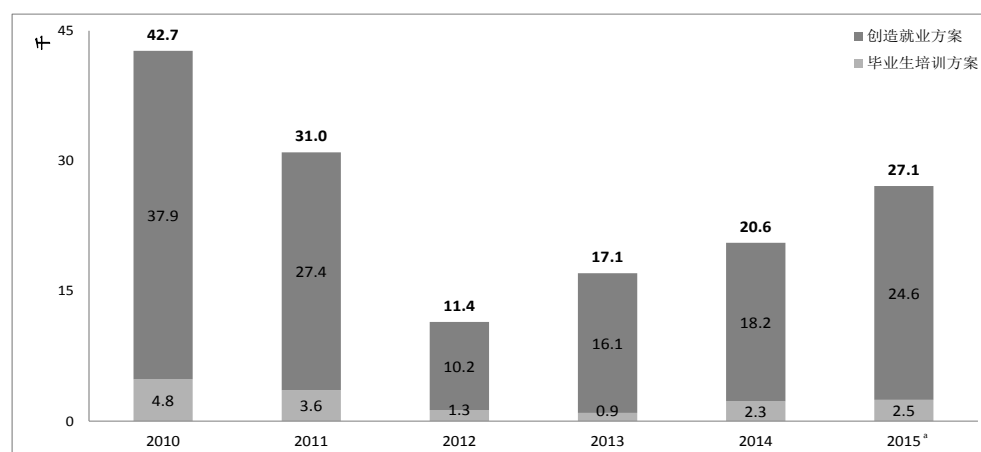
26. 接受近东救济工程处培训的调查答卷人中满意度很高：85%报告说很满意自己的经历，94%报告说这一经历有可能帮助他们获得就业。

27. 近东救济工程处加沙和西岸创造就业方案和加沙毕业生培训方案为一些难民提供了短期就业机会。近东救济工程处授予的合同数目差异很大(见图四)。²⁰

图四

创造就业方案和毕业生培训方案合同(以千计)，2010 至 2015 年

(百分比)



资料来源：近东救济工程处创造就业方案进展报告，2015 年 8 月。由监督厅检查和评价司进行综合。

^a 截至 8 月份。

28. 技术和职业教育与培训及创造就业方案/毕业生培训方案的数据展现了近东救济工程处干预活动参加者的就业能力，但没有体现对就业能力干预活动的总体需要，因而无法衡量近东救济工程处为提高整个目标人口总体就业能力所作的贡献。

29. 近东救济工程处工作人员也指出，目标的实现情况参差不齐：51%的调查对象表示，他们认为 2010 至 2015 年近东救济工程处非常或较为有效地改善了就业能力和生计，而 49%则认为比较无效或非常无效。

通过可持续方式发展难民营以改善城市环境：在反复不断的破坏和长期流离失所的环境中，可持续性目标让位于不断维修的需求

30. 与这一目标相关的优先事项是改善低于标准的住房，尤其是为处境最为不利和最易受伤害的难民改善住房。表 4 显示，从全工程处看，住在近东救济工程处修复住所内的难民家庭(不包括紧急情况)于 2014 年达到高峰，为 1 344 个家庭，主要原因是在黎巴嫩和西岸修复了住所。2015 年全工程处范围的数字是 1 040 个家庭，为 2010 年的 3.75 倍。

²⁰ 近东救济工程处称，这种差异部分是源于资金限制。

表 4

受益于住房修复工作的难民家庭户数(不包括紧急情况), 2010 至 2015 年

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
加沙	0	166	55	203	0	308
约旦	0	0	0	6	79	133
黎巴嫩	165	224	195	520	671	430
阿拉伯叙利亚共和国	56	40	66	0	0	0
西岸	56	220	3	201	594	169
共计	277	650	319	930	1 344	1 040

资料来源：近东救济工程处基础设施和难民营改善部(2016 年 5 月 2 日提供的数据)。

31. 回复调查的住房援助受益人中, 82%报告说, 得到了期望中全部或某些住房援助。57%报告说, 他们对近东救济工程处工作人员对住所/住房进程问题的回应非常满意或常感满意。在近东救济工程处住房援助受益人中, 满意度很高, 82%报告说, 这种援助帮助他们在很大程度或一定程度上改善了家庭生活情况。

32. 取得这些成就的背景却是接受援助的人口大多数生活在不许享有土地所有权的东道国(例如黎巴嫩), 或东道国战争频仍, 必须不断重建被毁或损坏的房屋(例如加沙地带和阿拉伯叙利亚共和国)。此外, 同就业能力的干预活动一样, 因为没有关于所有巴勒斯坦难民的需求评估数据, 上述成就不足以显示近东救济工程处的援助在多大程度上帮助改善了整个目标人口的生活。

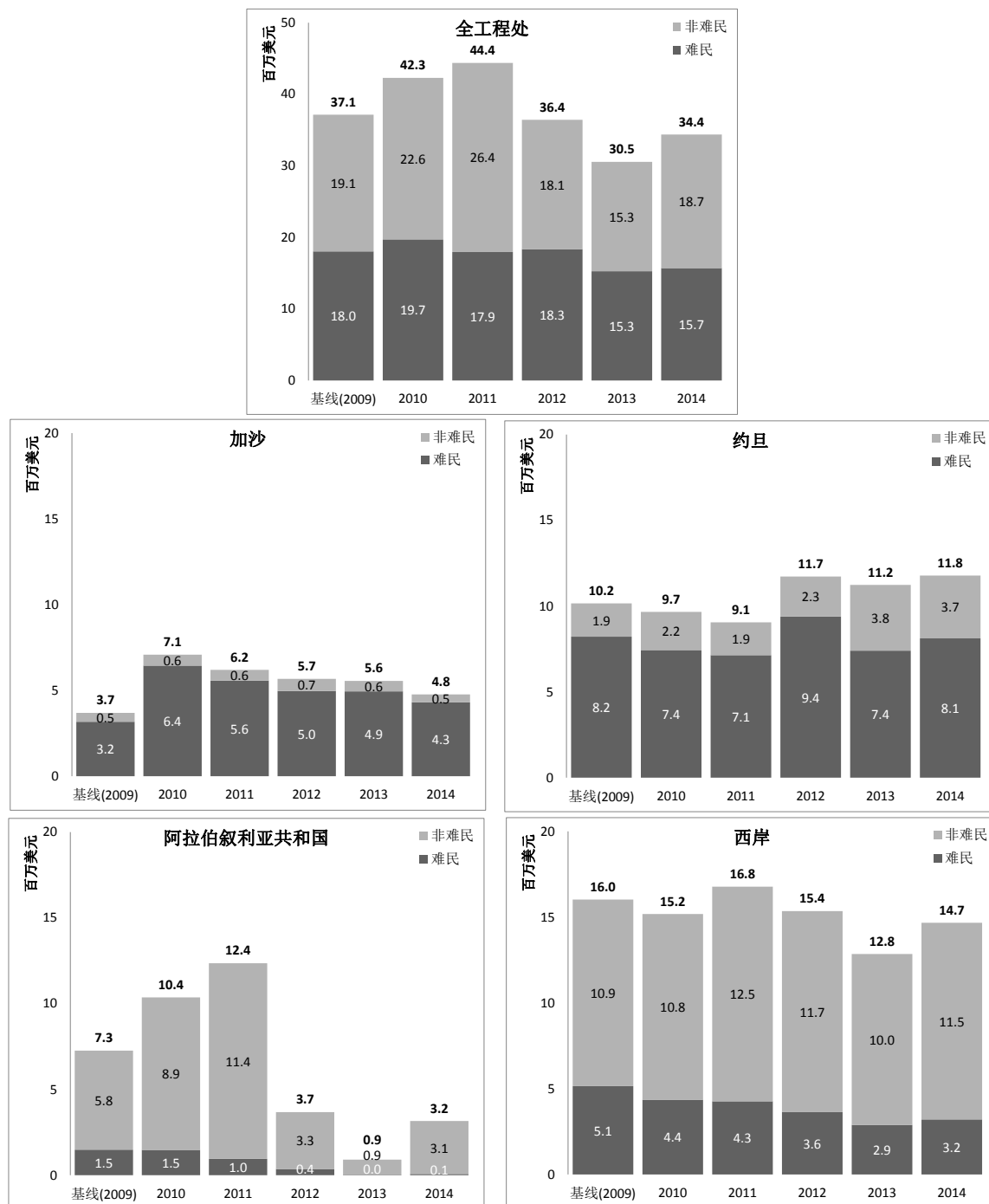
提供包容性金融服务：贷款数目增加, 但贷款总值下降；现有客户对其经历表示肯定

33. 近东救济工程处的战略是增加小额信贷的数量和价值, 实现小额信贷客户的多样化(增加妇女、青年和贫穷客户), 以促进经济保障, 增加社会边缘群体的机会。此外, 小额信贷针对小型企业发放, 以此创造就业机会。近东救济工程处还向非难民贷款, 以增进该方案在财务上的可持续性。

34. 近东救济工程处所有小额供资/小额信贷全工程处的总合价值从 2009 年至 2015 年有所下降(见图五), 这可归因于该区域的经济和战乱环境。除加沙外, 其他所有地点向难民发放贷款的金额均减少。如图六所示, 信贷发放更加分散, 因为评价期间全工程处向难民发放的贷款笔数略有增加, 尤其是在加沙和约旦向难民发放的贷款笔数上升。近东救济工程处所有外地办事处小额供资贷款的非难民客户数增加。2010 至 2015 年, 该方案开设了更多服务网点, 加强了与青年和妇女的联系。

图五

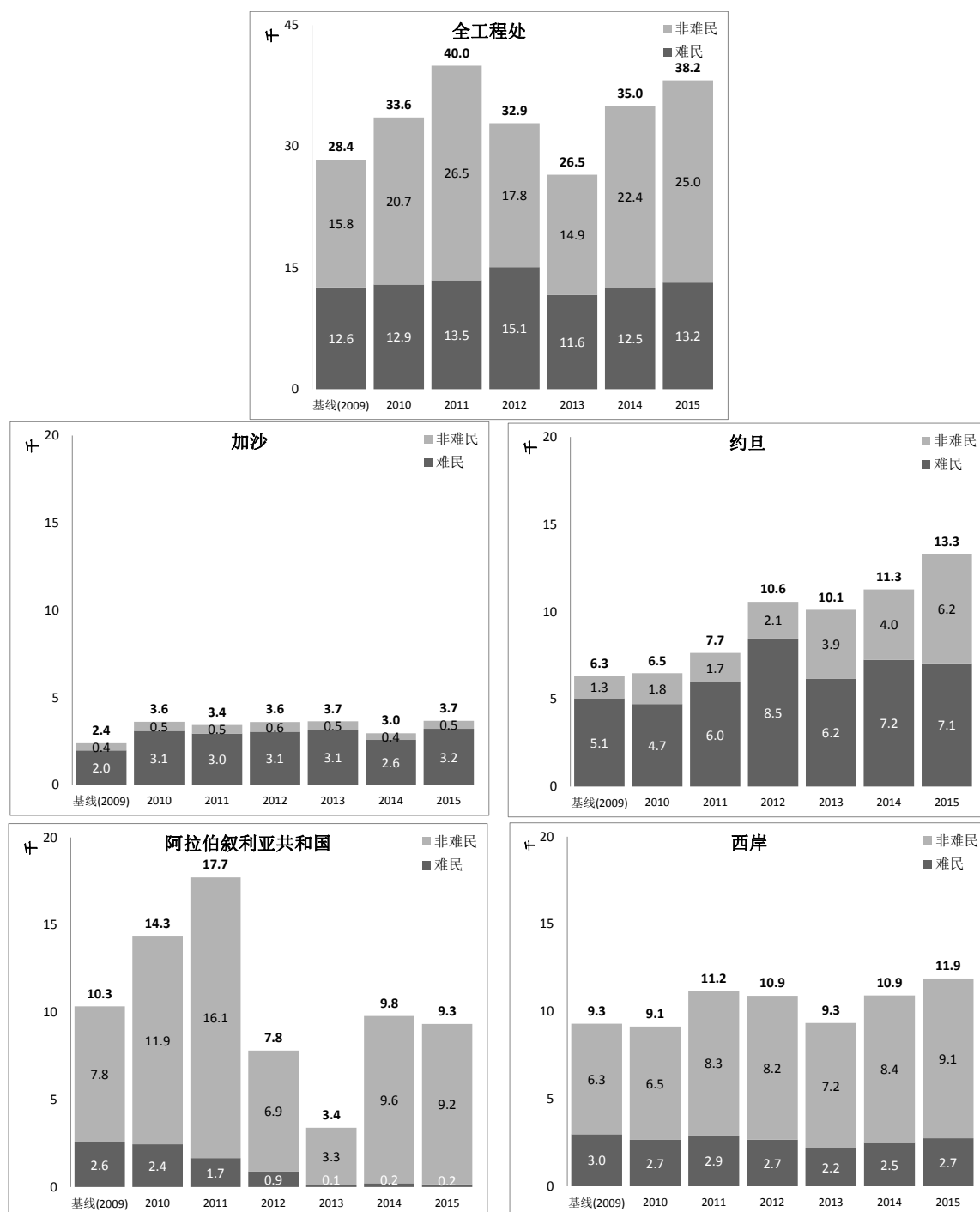
近东救济工程处向难民和非难民发放的小额供资/小额信贷金额(百万美元),
2009 至 2014 年



资料来源：“近东救济工程处 2008-2014 年统计公报”，工程处 2015 年检查指标。由监督厅检查和评价司进行综合。

图六

近东救济工程处向难民和非难民发放的小额供资/小额信贷笔数(以千计)，2009 至 2014 年



资料来源：“近东救济工程处 2008-2014 年统计公报”，工程处 2015 年检查指标。由监督厅检查和评价司进行综合。

35. 监督厅检查和评价司住户调查答复者报告说，他们对近东救济工程处贷款的诸多方面高度满意。90%报告说，他们对贷款流程非常满意或比较满意；87%报告说，他们对工作人员的反应非常或常感满意；83%报告说，他们非常或较为清楚贷款是如何计算的。在回复调查的近东救济工程处贷款接受者中，73%报告说，自 2014 年以来，贷款帮助他们在一定程度或很大程度上改善了生活条件。

总体而言，促进体面生活水准的工作证明有效；然而不稳定的业务环境一直是一个限制因素，仍然存在问题

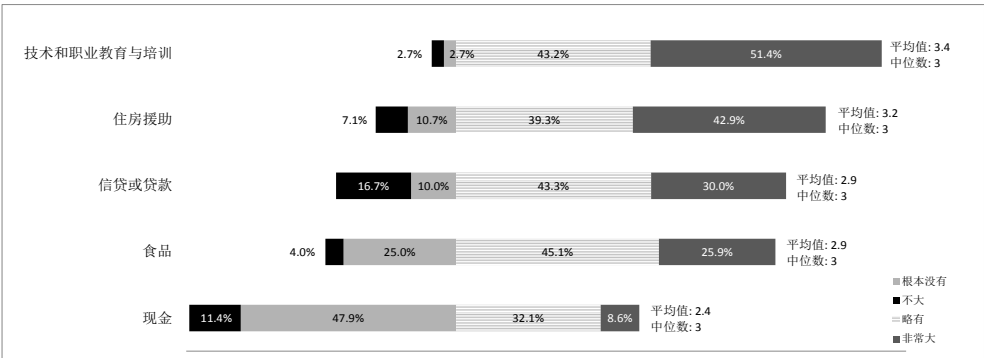
36. 尽管作业环境日益严峻，但监督厅检查和评价司的分析显示，有迹象表明，工程处在促进体面生活水准的干预领域提供服务方面是成功的。然而，关于近东救济工程处的总体效力，即根据其任务规定，“为了巴勒斯坦难民的福祉、保护和人类发展及该区域的稳定而提供服务”，从而给其目标人群的生活带来影响，尚有一些未解的问题。

37. 图七至图九证实了这一喜忧参半的情况。当被问及近东救济工程处的服务自 2014 年 1 月以来对改善他们家庭的生活状况作出了何种贡献时，大多数体面生活水准方案受援者提供了不同的反馈意见。对技术和职业教育与培训的评价最高，对现金援助的评价最低；大多数干预领域获得了中等评价，即“在一定程度上改善了生活状况”。与此同时，近东救济工程处的工作人员普遍认为，与其他人类发展目标领域相比，2010 年至 2015 年，体面生活水准工作的有效程度减轻，各个干预领域的差异相当大。大多数人提到削减服务、紧缩措施和近东救济工程处没有满足难民人口不断增长的需求，认为这影响到对效力的评价。

图七

近东救济工程处的服务受惠者对方案实效的反馈摘要

“近东救济工程处的服务 2014 年 1 月至今在何种程度上改善了你的生活状况？”



资料来源：监督厅检查和评价司住户调查。

注：4=非常有效，3=较为有效，2=较为无效，1=非常无效

^a 对技术和职业教育与培训方案接受者的提问是，“你受的培训将在何种程度上帮助你今后获得就业？”

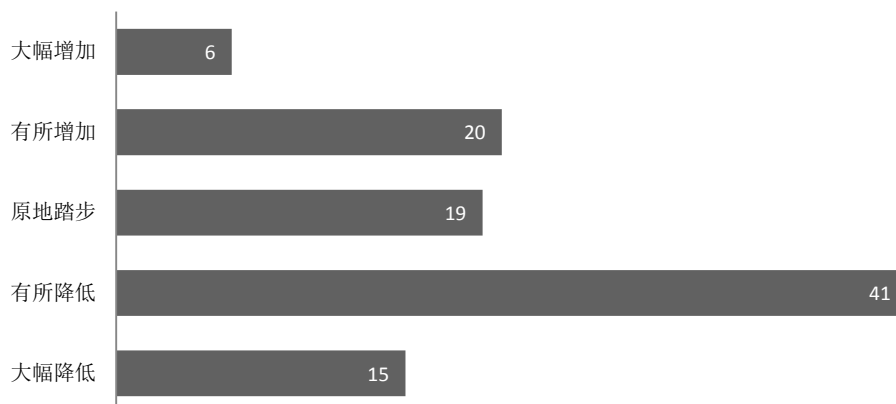
n=140(现金)；224(粮食)；28(住所)；37(技术和职业教育与培训)；30(信贷)。

图八

工作人员对近东救济工程处促进体面生活水准工作是否有效的看法

“关于近东救济工程处促进巴勒斯坦难民体面生活水准的工作，你认为工程处2010年至2015年整体上效力增加、效力降低或原地踏步？”

(百分比)



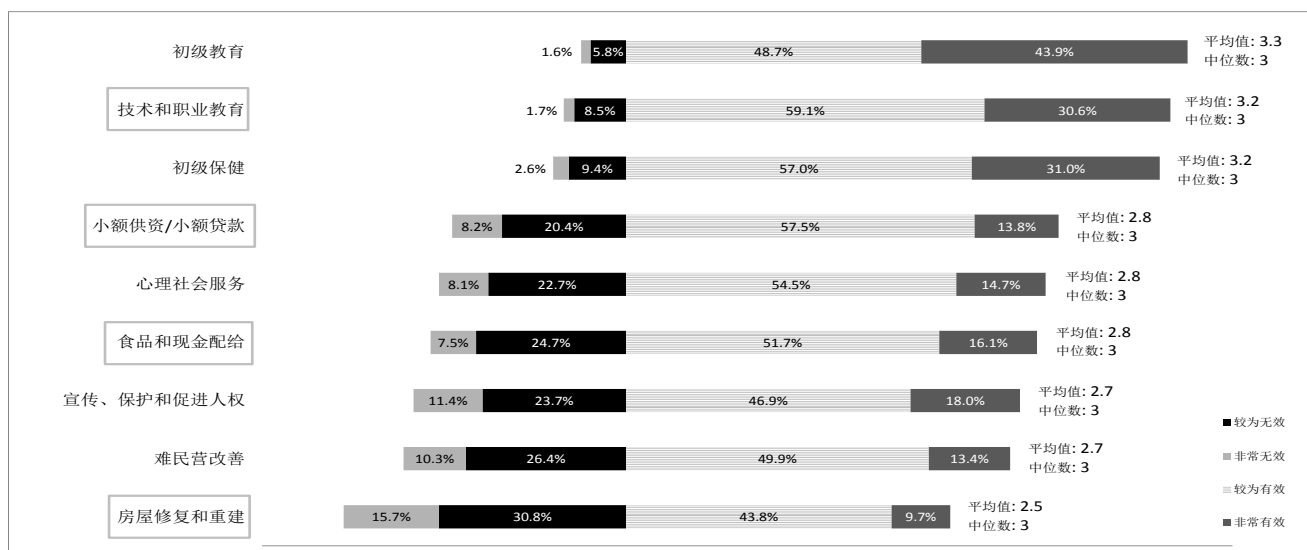
n=755; 平均值= -0.38, 中位数= -1

资料来源：监督厅检查和评价司进行的工作人员调查。

图九

工作人员对近东救济工程处方案领域相对效力的反馈摘要

“你认为近东救济工程处2010年至2015年在以下每一具体方案领域的效力如何？”



694≤n≤775(每个问题的有效答复)

资料来源：监督厅检查和评价司进行的工作人员调查。

注：1=非常无效，2=较为无效，3=较为有效，4=非常有效。

B. 近东救济工程处期望的改革没有充分实现，因此在增强体面生活水准相关干预活动的现实意义方面进展有限

38. 2010 年近东救济工程处在“持续变革”举措下开展了一系列方案改革。这些改革源自 2006-2009 年期间进行的更广泛的改组，预定 2012 年完成，旨在提高近东救济工程处方案的效力。²¹ 然而，虽然保健和教育方案改革已在很大程度上得到执行，²² 但预期的体面生活水准方案(救济和社会服务、技术和职业教育与培训、基础设施和难民营改善以及小额供资)只实施了一部分。2013 年对 2010-2015 年中期战略进行的中期评估表明，“同其他方案领域相比，救济和社会服务在评估……和制定基础广泛的改革方面进展不彰。”同时主任专员关于评价所涉期间的正式报告一再提及改革进程停滞不前。²³

救济和社会服务改革还未完成，效果有待显现

39. 鉴于难民人口越来越多，近东救济工程处的资源停滞不增，救济和社会服务方案的改革力求提高减贫工作的成本效益，特别是通过扩大对最贫穷难民的覆盖面，减少赤贫。实现这一目标的主要办法是从根据难民地位确定资格的特困情况模式转向资格按需而定的社会安全网模式，从而将有限的资源集中用于最脆弱的赤贫人口。为实现这一转变，需要采用代用经济能力检测公式，按贫困程度确定资格。在加沙和阿拉伯叙利亚共和国尚未作出这一转变。²⁴

40. 近东救济工程处也开始改变其对这类援助的交付模式，即在某些领域从实物(如食品)援助改为现金转移。考虑到该区域的情况，需要按具体地点进一步分析从粮食援助变为现金转移的意外后果。例如受访者指出，半封闭或动荡的经济体会受到通货膨胀和价格冲击，或受中间代理人 and 走私者的影响。与此同时，一些工作人员和难民都对继续使用粮食援助感到失望。一些受访的工作人员提到长期依赖糖、面粉和食油援助，这与糖尿病和高血压发病率高的难民人口的需求不匹配，这一意想不到的后果与促进体面生活水准背道而驰。在实地访问期间，一些难民抱怨收到的食物质量不佳，评价小组观察到有清楚标明非卖品的食品包被出售换钱。

41. 住户调查受访者被问及他们是否更愿意接受粮食援助替代方法，37%的人报告说，他们更希望获得现金，15%的人说他们更愿意收到购物券。不同地点的答

²¹ A/66/13，第 17 段。

²² “近东救济工程处现代化和高效率的保健服务——家庭保健工作队办法”(2011 年 7 月)和“近东救济工程处 2011-2015 年教育改革战略”(2011 年 3 月)。

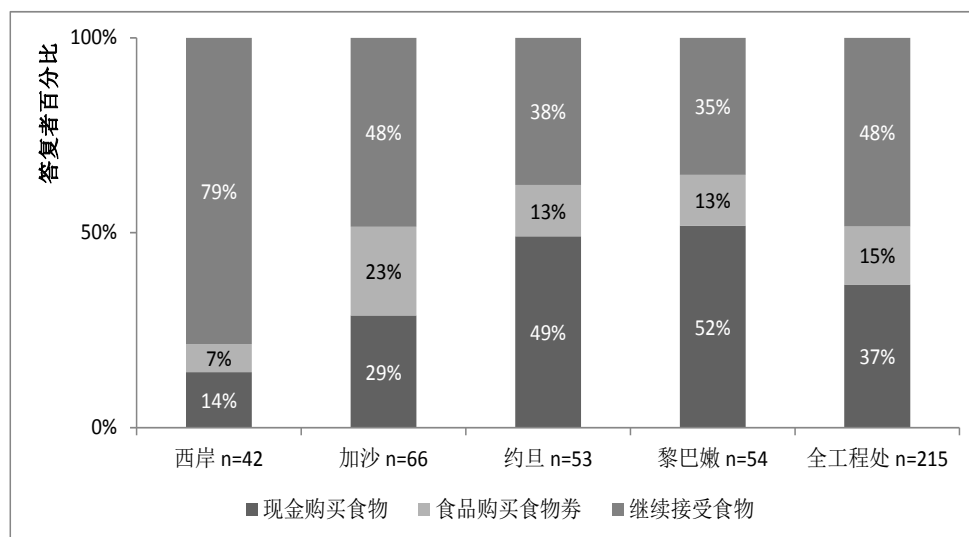
²³ 见：A/66/13，第 49 段(2010 年)；A/67/13，第 v 页和第 18 段(2011 年)；A/68/13，第 15 段(2012 年)；A/69/13，第 18 至 21 段(2013 年)；A/70/13，第 99 段和第 40 页(2014 年)。2015 年合并信息尚未印发。

²⁴ “约旦、西岸和黎巴嫩的社会安全网方案改革已经完成。不过近东救济工程处因资金和其它问题，无法满足新增的需求”(见 A/70/13，第 99 段)。

复有很大差异(见图十)。尽管一些研究表明,受益人对现金转移怀有疑虑,包括担心相对粮食援助而言,妇女对现金的管控权较小,²⁵但两性对监督厅检查和评价司调查的答复没有很大差异。

图十

难民家庭对现金、购物券或继续提供粮食援助的欢迎程度



资料来源: 监督厅检查和评价司难民家庭调查。

42. 工程处减贫战略的另一个组成部分是扩大重点,包括拟订发展方案以更有力和更有效地脱减贫困,“增强民众的权能,使其逐步脱贫,并发挥难民社区固有的长处。”²⁶但没有任何证据表明,这一组成部分已投入实质运作。

技术和职业教育与培训方面的创新已经得到实施,但由于劳动力市场的限制,大多数领域成就有限

43. 改进技术和职业教育与培训是更大范围的教育方案改革工作的八大目标领域之一。近东救济工程处在技术和职业教育与培训中心采用了新的课程,与私营部门建立了伙伴关系,并优先向弱势民众提供培训。近东救济工程处还加强了职业指导和就业安置举措。在难民有权工作和经济兴旺的地方,例如约旦,这些活动富有成效。但是在其他情况下,劳动力市场的限制阻碍了技术和职业教育与培训取得成功的可持续性(见第 25 至 29 段)。在某些紧急情况下,难民把创造就业机会方案视为重要的减贫生命线。然而,该方案在设计上从未想到成为结构性或长期就业能力问题的持久解决办法,它只是提供临时救助。

²⁵ De Jong, Tjitske; Aced, Miriam(2014), “UNRWA’s ‘traditional’ programmes as a catalyst for human development”。

²⁶ 见 A/67/13, 第 74 段。

为基础设施和难民营改善设计的新办法尚未落实

44. 制定了难民营改善计划，以便将规划多种干预措施(例如住房修复、城市设计和提供保健和教育服务设施)同社区动员和参与组成部分相结合，同时考虑到补充性的经济活动。然而，2010年至2015年，在58个可能的计划中只提出、制定和(或)实施了8个。需要共同努力有效制定计划的各部门受访者表示失望，他们说对各自的作用和职责的看法不尽统一。他们还报告说，总部的方案结构没有按计划推行到所有外地办事处。该方案没有完成设想的组织变革。

设想的小额供资方案变革有待施行

45. 小额供资方案一直自主运行，在财务上自我维持。2010年以来，近东救济工程处一直在考虑转变小额供资方案的备选办法，以进一步推动减贫。但是在进行评价时，这一决策进程停滞，据称是由于近东救济工程处需要解决相关的政治、法律和财政问题。²⁷

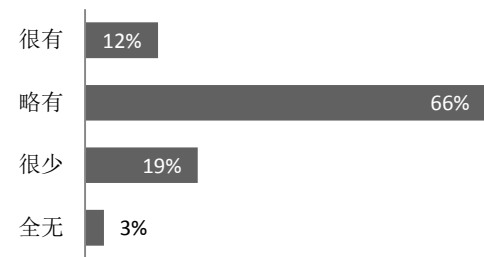
总体而言，在提高近东救济工程处体面生活水准工作的现实意义方面取得了有限进展

46. 促进体面生活水准工作关键部分的改革举步维艰，导致为提高干预活动的现实意义作出的各项努力无法取得可能的成果。工作人员的看法显现了这些未得利用的机会(见图十一)。工作人员在回答开放式问题时指出，近东救济工程处若要继续发挥恰当作用，就必须适应新一代巴勒斯坦难民的需要，开发难民经济上可用的技能，提高他们的能力建设。受访的难民和其他关键答复人赞同这些说法。

图十一

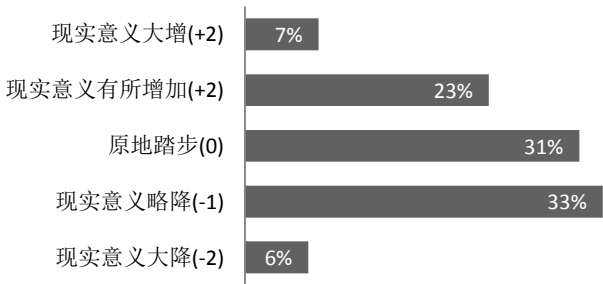
工作人员对近东救济工程处体面生活水准工作现实意义的反馈摘要

“总体而言，你认为近东救济工程处2010年至2015年促进巴勒斯坦难民体面生活水准的工作有多少现实意义？”



答复者百分比
n=639; 平均值=1.9, 中位数=2

“你认为2010年至2015年近东救济工程处促进巴勒斯坦难民体面生活水准的工作整体上现实意义增加、降低还是原地踏步？”



答复者百分比
n=642; 平均值=-0.1, 中位数=0

资料来源：监督厅检查和评价司进行的工作人员调查。

²⁷ 见 A/69/13, 第 21 段。

C. 构思和推出体面生活水准目标没有达到预期的目的，未能使工程处围绕一个共同的综合服务提供计划开展行动

47. 在 2010-2015 年中期战略之初，近东救济工程处表示，体面生活水准目标是一套相互关联相辅相成的措施，其成功需要在整个工程处从横向上(救济和社会服务、教育、基础设施和难民营改善和小额供资之间)和纵向上(总部和外地办事处之间)采取综合应对措施。²⁸

尽管在业绩监测计划方面保持一致，但整个工程处没有监测体面生活水准执行情况的综合办法

48. 审查近东救济工程处的规划文件可以看出，总部和外地办事处体面生活水准业绩监测计划高度统一。2010-2015 年中期战略关于体面生活水准的四个战略目标体现在工程处的战略框架里，贯穿于总部和外地的执行计划中。²⁹

49. 但是，更充分的构思和推出体面生活水准工作没有体现在设想的综合计划中。虽然有业绩规划文件，但除了文件以外，没有建立必要的指标，确保用明确、共同和全工程处的方法来落实体面生活水准目标。尽管中期战略确定了衡量战略目标层面实际业绩的指标，但这些指标没有推及总部或外地执行计划，也没有收入成果监测系统；指标只在成果和产出层面报告。

50. 此外，尽管打算利用体面生活水准目标来整合方案，但方案之间的监测指标没有横向协调，也没有建立贯穿各领域的方案指标，以衡量因近东救济工程处为实现这一目标作出的集体工作而实现生活水平提高的难民百分比等事项。体面生活水准的每项战略目标仅分派给一个单一的方案具体负责。此外，尽管保健和教育这两个近东救济工程处最大的方案在概念上对推进体面生活水准发挥至关重要的作用，在工作人员访谈中也反复确认了这一点，但近东救济工程处从未明示这种作用。

51. 另外，虽然近东救济工程处设立了一些程序来监测战略目标方面取得的进展，例如年中和年度成果审查会议，但对体面生活水准的监测缺乏足够的后续行动。这使得近东救济工程处不能衡量进展情况，探讨采用哪些替代方式实现尚未实现的体面生活水准目标，或作必要的方案纠正。表 5 列示了这些重大的数据空白。

²⁸ 2010-2015 年中期战略，第 32 和 33 页；近东救济工程处，救济和社会服务部，“持续变革”，第 6 和 7 节(2011 年 11 月)。

²⁹ 六年期中期战略分三个两年期运作：总部执行计划和外地执行计划。在 2010-2011 年，总部各处和方案部门有单独的总部执行计划；2012 年之后，统一为一个总部执行计划。

表 5

体面生活水准的战略目标：可得的业绩数据，2010 至 2015 年

体面生活水准目标	2010	2011	2012	2013	2014	2015
减贫	所有外地办 事处+总部 数据缺失	无	完整	所有外地办 事处+总部 数据缺失	完整	完整
就业能力	黎巴嫩、加 沙的数据缺 失	黎巴嫩、加沙 的数据缺失	完整	所有外地办 事处+总部 数据缺失	完整	完整
营地发展	加沙的数据 缺失	约旦、黎巴 嫩、阿拉伯叙 利亚共和国 的数据缺失	黎巴嫩、叙 利亚的数 据缺失	所有外地办 事处+总部 数据缺失	加沙、阿拉 伯叙利亚共 和国的数据 缺失	黎巴嫩的 数据缺失
金融服务	完整	完整	完整	所有外地办 事处+总部 数据缺失	完整	完整

资料来源：近东救济工程处统一成果报告，2010 至 2015 年。由监督厅检查和评价司进行综合。

工作人员称对体面生活水准目标的统一认识程度极低

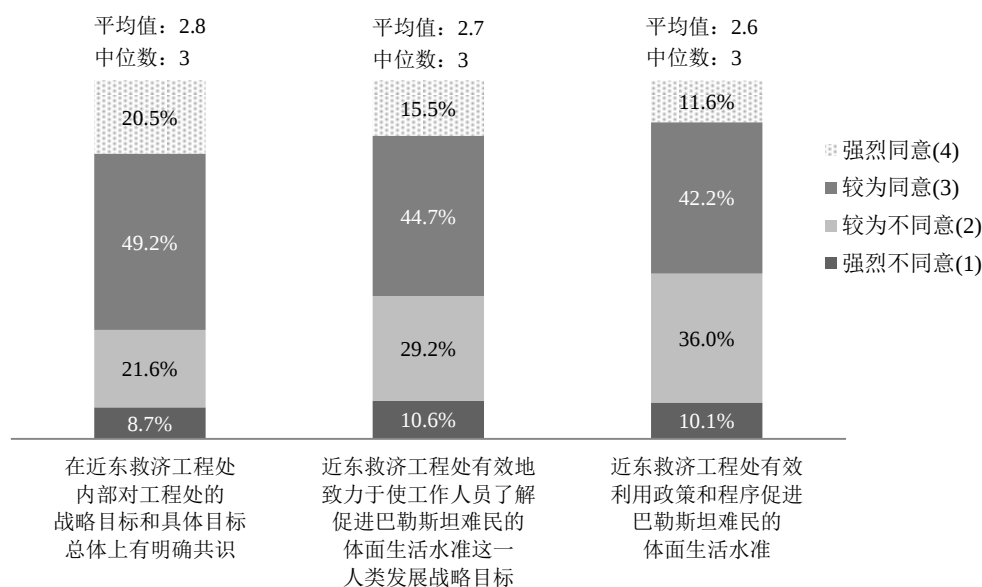
52. 受访的工作人员说，上述因素强化了现有方案各自为政的做法，而不是激励所有方案加强合作。受访者指出，对体面生活水准目标的统一认识程度极低，每个方案都按自己对目标的解释行事，高层管理人员也不加澄清。

53. 工作人员调查的结果证实了这一观点：工作人员知道存在战略目标，却不知道为落实战略目标制定的政策(见图十二)。工作人员调查答复者指出，缺乏明确的沟通、缺乏基准以及对以前的评价未采取后续行动(见成果 D)，使他们无力实现体面生活水准目标。监督厅检查和评价司在 2010 年的评价中提出了 6 项建议。其中两项请近东救济工程处订立设想的工程处问责框架，以及制定更有力的监督安排，³⁰ 工程处没有执行这两项建议。

³⁰ 见 IED-09-008，建议 1 和建议 2。

图十二

工作人员对近东救济工程处 2010 年至 2015 年工作的看法



资料来源：监督厅检查和评价司进行的工作人员调查。

54. 工程处无法围绕一个共同的综合服务提供计划行事，受访者给出的一个可能的解释是，近东救济工程处没有一个“所有者”或“牵头部门”协调这一工作，也没有其他正式机制确保协调统一。在体面生活水准这一人类发展目标方面的两个领域，即社会工作者职能³¹和难民营改善计划，³²有可能实现服务整合，但据说这种可能性未得到充分利用。受访者建议可利用两个平台增强方案合作，一是现行的信息系统实施工作会议，二是定期举行部门间会议。

55. 难民对提供体面生活水准服务的综合程度的看法在各外地办事处各不相同。4个外地办事处有61%的住户调查答复者认为，近东救济工程处一直以相互补充的方式有效提供各种服务，但各地的百分比不同：加沙(76)；西岸(65)；黎巴嫩(57)；约旦(49)。

D. 因内外部效率低下，工程处业绩受损，影响其将工作重点从体面生活水准转向保护为主

56. 如监督厅检查和评价司 2010 年评价所述，在审查期间，以下外部因素继续拖低工程处的效率：行动进出不易；暴力事件时有发生；资源不足且难以预测；工作人员的聘用、管理和重新分配制度僵硬刻板。

³¹ 见“近东救济工程处 2010-2015 年中期战略”，第 85、89 和 103 段；近东救济工程处，救济和社会服务部，“持续变革”，第 42 至 44 页(2011 年 11 月)。

³² 参看成果 B。

57. 效率低下的内部原因继续存在。监测和评价仍然欠缺。第一，因监测不力，妨碍了对成果一级业绩的评估(见成果 A)。第二，方案评价不健全。评价职能是组织知识的关键来源，近东救济工程处在改进这一职能方面有了长足进步，但该职能仍然欠缺。联合国评价小组³³ 2015 年同行审议也证实了这一评估。同行审议指出，工作虽有逐步改进(例如，改进评价政策，突出加强独立性；强化评价活动；发展评价工作的基础设施，如提供指导和培训；设立建议跟踪系统)，但仍存在困难(例如，评价质量不一、对评价的投资不足、组织文化闭塞)。同行审议证实了监督厅检查和评价司 2012-2013 年关于近东救济工程处的评价计分卡报告和本评价提出的问题，³⁴ 其中提到评价报告的质量参差不齐。

58. 结构性问题也造成内部效率低下。2006 年，近东救济工程处启动了重大改革进程，即组织发展倡议，作为 2010-2015 年中期战略的前奏。该倡议力求加强近东救济工程处在以下领域的能力：方案管理；人力资源管理；组织流程和系统；领导和管理。这一进程的一个重要方面是权力下放，充实外地办事处的能力，使其成为近东救济工程处服务的前线联络点，从而以更切合实际、更有成效、更加高效的方式提供援助。然而，工作人员在接受采访时说，近东救济工程处之后数度收归权力，并未将权力明确下放给外地办事处。此外，近东救济工程处 2010 年正在制定一个问责制框架帮助明确职责，但并无证据表明框架制定完毕。体面生活水准在概念和执行上都存在问题(见成果 C)，随着近东救济工程处工作转向以保护为主，这一结构性困难可能会严重阻碍方案的有效执行。与体面生活水准一样，2016-2021 年中期战略将以保护为主界定为整个工程处共同努力的目标。这一新的中期战略虽然表明由每个外地办事处自己制定中期战略的执行计划，但是，并未规定总部和外地办事处各自的职责。³⁵

E. 元评价指出，工程处的保健和教育方案成绩斐然，但并不清楚方案对满足整体需要的确切贡献，方案的效率也受到经济困难的影响

59. 如第 8 和第 50 段所示，保健和教育并不属于体面生活水准目标的范畴。对近东救济工程处 2010-2015 年完成的 17 项评价所作的元评价概括了工程处在这些领域的业绩(见第 14(g)段)。元评价就业绩得出的结论好坏参半，与住户调查的反馈一致。

保健

60. 2010-2015 年人类发展目标 1 与近东救济工程处保健方案的目标一致。监督厅检查和评价司所作的元评价指出，近东救济工程处在提供卫生保健方面成绩斐然。初级保健设施逐步增加，到 2013 年，加沙、约旦、黎巴嫩和西岸的巴勒斯坦难民均普遍享有初级保健。妇幼保健的普及情况也有了改善：到 2013 年，99.5%

³³ 2015 年对近东救济工程处评价职能的专业同行审议。

³⁴ 联合国秘书处 2012-2013 两年期评价记分卡。监督厅任务编号：IED-15-009，2015 年 11 月 17 日。

³⁵ 2016-2021 年中期战略，附件 4：落实战略。

的分娩在医院进行；作为扩大免疫方案的一部分，18 个月大的婴儿中，有 99.6% 打了疫苗加强针。边缘小众人口也能够享受上述服务。

61. 广泛而言，成果数据有好有坏。在加沙、约旦、黎巴嫩和西岸，初级保健的普及程度和水准尽管总体来说可以接受，但 2013 年，衡量质量的一项关键指标差强人意，即每个医生每天看病人数仍然很高，而为尽量增加看诊时间，这个数字本应较低。此外，近东救济工程处虽然大幅减少了传染病的流行，降低了产妇和婴儿死亡率，提高了估计寿命，但是，心理健康需求仍亟待满足，³⁶ 非传染性疾病如高血压和糖尿病仍在增加。

62. 元评价对效率的评价也是好坏参半。2013 年的一项研究指出，在保健部门效率的关键指标方面，近东救济工程处要胜过东道国当局，主要是由于工程处内化成本，不依靠承包商提供服务，并高效进行了采购和供应链管理。然而，库存据报出现短缺，这主要是因为预算不足、交付有误、存货控制采用人工而非电子系统管理。采购程序也因监管标准不当、某些情况下成本效益低下而受到批评。为解决这些复杂问题，近东救济工程处采取了一系列措施。例如，工程处正在实施一项联合采购-保健方案举措，以期在降低成本的同时，提高医疗用品的缓冲库存。

教育

63. 2010-2015 年人类发展目标 2 与近东救济工程处教育方案的目标一致。截至 2015 年，工程处为 685 所学校 493 500 名巴勒斯坦儿童提供了教育。除了这一产出层面，审查的这些评价没有说明各个外地办事处教育成果的最新资料。(近东救济工程处自己则记录了瞩目成果的范例。)与保健成果相似，近东救济工程处的上述成果和其他教育成就与非难民人口在这方面的现有统计数字相比往往相近或更胜一筹。

64. 对教育工作效率的评估与保健情况接近。近东救济工程处教育方案因供求变化，经常出现重大预算赤字。在供给侧，通货膨胀、安全环境不佳、薪金标准上升，都使提供服务的费用激增。在需求侧，一项评价警告说，难民增多，需求加大，现有资源无法匹配，因此影响了教育的普及和质量。减少班级学生人数改善了学习环境，但这种做法增加了每个学生的费用。

五. 结论

65. 自监督厅检查和评价司 2010 年评价以来，近东救济工程处面临的多重外部挑战一再加剧。尽管如此，工程处继续向巴勒斯坦难民提供服务，包括体面生活水准的干预以及保健和教育服务。

³⁶ 2016 年，近东救济工程处开始实施一项战略，将精神健康和社会心理支助服务纳入初级保健设施。

66. 然而，除了产出交付层面，很难证明近东救济工程处究竟如何改善了巴勒斯坦难民的生活。根本而言，工程处未能成功地将体面生活水准的人类发展目标转化为一个平台，以此将工程处团结在这一共同愿景下，个中原因本报告已作了说明。监督厅检查和评价司早在 2010 年评价中就指出了这些差距所在，但现仍然悬而未决。随着近东救济工程处 2016-2021 年中期战略转向以保护为目标，如果上述差距不加以弥合，这一同样雄心勃勃的目标可能会出现类似问题。

六. 建议

67. 监督厅检查和评价司提出两项重要建议，近东救济工程处均已接受。该司注意到，工程处在管理当局回应(见附件)中称，在评价报告发布时，它已着手解决每项建议的个别方面。然而，在评价期间，包括在报告审查过程中，并未发现有上述执行活动，该司在评价期间也没有发现有任何证据显示存在上述活动。因此，该司无法确定，所谓执行建议是因本评价而为，还是与本评价无关而独立进行。对工程处的这一说法，该司将在关于本建议执行情况的半年度后续工作和三年后续工作的三年度审查中，努力予以核实。

建议 1(成果 A、C、D、E)

68. 为强化问责制框架，并尽可能有效、高效地实现 2016-2021 年中期战略设想的目标，近东救济工程处应(根据建立问责制框架的早前计划)做到以下几点：

(a) 横向和纵向分清职责，促进实现 2016-2021 年中期战略的整体和具体目标，包括每项目标由哪个部门主要负责，每项目标由哪个部门协助实现；

(b) 以总部和外地执行计划为基础，加入具体要素，用以强化全组织的方案规划和执行工作，尤其注重贯穿各领域的举措；

(c) 加强成果监测和评价职能，具体包括：(1) 在成果监测系统中，将 2016-2021 年中期战略的战略目标、单位工作计划和个人工作计划明确联系起来；(2) 建立一致的基线数据、业绩指标、SMART³⁷ 指标，改善数据可得性；(3) 查明风险，例如意外后果和可持续性问题的；(4) 确定机制，用于对 2016-2021 年中期战略计划的执行情况作出内部监测，包括监测和评价反馈环。

指标

69. 制订和执行一项更全面的问责制计划，促使有效执行 2016-2021 年中期战略，其中包括：针对上文(a)，高级管理当局就各个部门对实现各项目标所起作用发表的指导意见；针对上文(b)，总部执行计划和外地执行计划，其中纳入具体资料，

³⁷ 成果管理指标预期的“具体、可计量、可实现、现实和有时限”的英文首字母缩略词(例见内部监督事务厅报告(A/63/268，第 21 段))。

说明使用哪些要素完成规划和执行贯穿各领域的举措；针对上文(c)，采用已确定的四种方式强化的成果监测和评价框架。

建议 2(成果 A)

70. 继建立一致的成果监测基线数据、业绩指标、SMART 指标和改善数据可得性后，近东救济工程处应：

(a) 确定适当水平的所需资源，使工程处能够在规定的援助目标人口(总体)以及最需要得到援助的人群中充分实现 2016-2021 年中期战略的业绩指标；

(b) 编制文件，说明资金缺口对实现 2016-2021 年中期战略目标以及有关可持续发展目标产生的影响，并向咨询委员会和其他关键利益攸关方定期通报有关情况。

指标

71. 以下方面的制订和执行情况：针对上文(a)，编制文件，说明在规定的工程处援助目标人口中充分实现 2016-2021 年中期战略的业绩指标所需的适当资源；针对上文(b)，编制文件，记录就资金缺口对实现 2016-2021 年中期战略目标以及有关可持续发展目标产生的影响问题与咨询委员会和其他关键利益攸关方的沟通交流情况。

附件

近东救济工程处管理当局回应和落实建议的行动计划

内部监督事务厅(监督厅)检查和评价司在收到近东救济工程处就监督厅关于联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的评价报告的评论意见后,发布了意见全文。这一做法是大会第 64/263 号决议根据独立审计咨询委员会的建议规定的。

近东救济工程处就内部监督事务厅检查和评价司 2016 年 7 月 8 日对工程处的评价报告采取的后续行动

加强问责制,争取适当水平的资源

1. 感谢 2016 年 7 月 8 日监督厅报告对近东救济工程处作出评价。报告重点评价了工程处上一份 2010-2015 年中期战略所载的人类发展目标 3,即帮助巴勒斯坦难民实现体面生活水准方面的工作。近东救济工程处审查了监督厅对工程处的评价报告,并感谢其中的分析和结论。

2. 监督厅在报告摘要和第 65 段中承认,近东救济工程处面临的外部挑战进一步加剧,工程处对此表示赞赏。情况确实如此。除报告中提到的因素,即缺乏政治解决之道、难民人数增加、资源不稳定因而难以满足难民需求以及工作人员管理困难之外,还必须强调外部环境不稳定和冲突频仍等近东救济工程处无法控制的因素。叙利亚武装冲突已进入第六个年头,且日益激烈,造成人道主义和保护需求不断增加。约旦和黎巴嫩为逃离叙利亚的 100 多万平民慷慨提供了庇护,尽管这给它们带来沉重负担。加沙地带最近的两次冲突,加上长达九年的封锁,使得几乎全部人口都依赖援助来满足基本需求。在西岸,包括东耶路撒冷,暴力、出入限制、拆除以及其他侵犯人权的行为仍在继续。这种不安全、不稳定的环境影响了近东救济工程处所有五个业务区的日常工作。尽管如此,工程处作为向巴勒斯坦难民提供服务的一个可靠机构,在业务所在地区仍起到了维护尊严和稳定的作用。

3. 监督厅或许记得,近东救济工程处管理当局鼓励监督厅对 2010-2015 年中期战略所载的人类发展目标 3 的执行情况作出评价,个中原因正是监督厅报告所指的工程处的不足之处。除其他外,近东救济工程处承认,在实现人类发展目标 3 的工作上存在问题,并欢迎有机会从监督厅对该目标的评价中受益。在 2013-2015 年制定新的 2016-2021 年中期战略过程中,近东救济工程处及其咨询委员会特别认识到与实现 2010-2015 年中期战略目标 3 相关的挑战。因此,在制定近东救济工程处新的 2016-2021 年中期战略时,就已经解决了监督厅报告中查明的大部分问题。在这方面,近东救济工程处请求监督厅在报告中反映工程处为克服在落实 2010-2015 年中期战略目标 3 方面的不足所作的努力。我们赞赏监督厅对近东救济工程处的评价注重 2010-2015 年中期战略方面取得(或尚未取得)的成果,但如果要使分析更完整、更全面,就应承认,近东救济工程处管理当局认识到在实现

2010-2015 年中期战略目标 3 方面的固有挑战，并且在制定新的 2016-2021 年中期战略的过程中已经采取重大步骤，克服监督厅报告中所指的不足之处，而这一切都是在日益不安全和不稳定的形势下进行的。

4. 首先，2016-2021 年中期战略认识到，要在人类发展层面给巴勒斯坦难民的生活带来改变，需要所有国际行为体，包括东道国、捐助国、以色列(作为近东救济工程处两处业务所在地的占领国)，以及其他国际组织和民间社会作出协调一致的努力。由于环境和外部因素不断恶化，巴勒斯坦难民进一步陷入贫困和失业，近东救济工程处仅靠其方案和业务活动无法遏制这一趋势。2010-2015 年，巴勒斯坦难民的贫穷、失业以及粮食不安全情况加剧，其主要原因非近东救济工程处所能控制或影响。这些因素包括：对被占巴勒斯坦领土的持续占领、对加沙地带的持续封锁、2010-2015 年加沙地带的两次冲突、叙利亚的持续战争、在黎巴嫩的巴勒斯坦难民的人权继续被剥夺。在 2016-2021 年中期战略中，近东救济工程处不再重申其无法真正施展影响力的战略目标，而是确定了近东救济工程处能够有所贡献的五个战略成果，也即这些成果可以(至少部分)归因于工程处的方案发挥的有效作用。

5. 其次，过去几年来，近东救济工程处一直在努力解决关于巴勒斯坦难民总人口的人类发展数据不够完备的问题。工程处正在弥合监督厅报告中指出的信息/研究差距。工程处完成了一项关于巴勒斯坦难民的人类发展研究。这项研究借鉴了工程处各个业务领域近来就巴勒斯坦难民人口的研究成果。这项工作设定了全体符合资格人口相关指标的基线，进一步确定了今后几年可能影响战略决策的研究议程。

6. 第三，近东救济工程处改进了业绩指标共同监测汇总表，作为制定 2016-2021 年中期战略的一部分。工程处还加强了监测系统、结构和进程，在监督厅报告所指的薄弱环节为 2016-2021 年中期战略提供支持。

7. 第四，2016-2021 年中期战略载有一项雄心勃勃的改革议程，用于 2010-2015 年中期战略确定的、有助于实现人类发展目标 3 的次级方案。除其他外，近东救济工程处正在改革技术职业教育培训、教育师资和奖学金，使其更有效地针对弱势群体，更以市场为导向。近东救济工程处还在改革小额信贷方案，创造更多的小额信贷机会。工程处开展了一系列创新试点项目，例如，在加沙的一个信息技术门户项目，该项目有望冲破加沙地带的持续封锁，为青年才俊创造就业机会。近东救济工程处正在进一步利用救济和社会服务方案以及保护方案，更好地了解造成五个业务区不同阶层的巴勒斯坦难民人口日益脆弱的原因。这项分析将为宣传工作提供信息，并有助于近东救济工程处其它方案采取有针对性的方法和办法。

8. 第五，工程处已加强规划框架和结构，确保 2016-2021 年中期战略的战略目标反映在战略计划和业务计划的各个方面(有了这两项计划，就不需要监督厅报告中所指的总部和外地两年期执行计划)。这些战略和业务计划由外地办事处、总部方案部门和总部支助部门共同拥有。计划经过高度协商后设立，整个执行期

间采用共同/全工程处指标加以监督，每半年和每年度予以报告。工程处还加强了方案和业务成果、预算和管理契约之间的一致性。进一步建立了成果管理制和企业风险管理的制度、程序和结构，确保为实现 2016-2021 年中期战略设定的战略目标分清职责。

9. 第六，近东救济工程处一直联手东道国和更广泛的发展系统包括联合国大家庭中的其他伙伴，努力与一些能够更好地为巴勒斯坦难民促进和实现人类发展目标的组织建立战略伙伴关系，因为这一目标单靠近东救济工程处无法实现。

10. 关于监督厅报告第 53 段所指的沟通不畅，在瑞士发展合作署的慷慨帮助下，近东救济工程处加强了与工作人员的内部沟通。2015 年初以来，近东救济工程处采用了新的有针对性的创新方法，如直接互动和社交媒体，与工作人员进行接触。2015 年底，近东救济工程处还在执行办公室设立了内部通信股，专门负责加强与工作人员的双向沟通，并强调主任专员承诺与工作人员进行积极透明的接触，包括讨论敏感问题。

11. 近东救济工程处还借此机会特别就监督厅报告第 10 段发表评论。第 10 段称，出于报告所列一系列因素，对近东救济工程处业务的财政支助水平一直在下降。工程处想指出，在人道主义筹资环境不佳的情况下，工程处从捐助方收到的绝对支助有增无减。然而，财政支助的增长跟不上难民人数和需求的增长速度，受后者影响，对近东救济工程处的服务需求以及工程处的业务费用不断上升。应联合国全系统要求和捐助者的要求，也必须增加支出。2016-2021 年中期战略确认，供资是一个重要问题，是工程处面临的重大机构风险之一。近东救济工程处认识到，有机会提高成本效益，并且正在通过各种方案和业务改革积极利用这些机会。然而，在难民生活和享有人权的外部环境没有真正改善的情况下，近东救济工程处在现有状态下无法实现战略目标。当务之急是，需要追加更多、可持续资金，确保给予巴勒斯坦难民的必要服务不受影响。近东救济工程处为 500 000 名巴勒斯坦难民儿童开办的学校在 2015 年夏季险些开不了学，即为一例。在咨询委员会的帮助下，近东救济工程处正在竭尽所能，解决财政结构问题，并倡导采取措施，使工程处有稳定财政基础，以便可靠地服务于巴勒斯坦难民。

12. 最后，近东救济工程处申明，将根据联合国的最佳做法，致力于提高效率和效力。近东救济工程处在 2016-2021 年中期战略中承诺，为高效和有效管理建立更加坚实的基础，为此将确立雄心勃勃的关系和筹资办法，最大限度地利用资源；强化管理制度，最大限度地扩大影响和有效反应，应对工程处面临的一些主要的可持续性挑战。为建立一个更加稳定的财政基础，工程处进行了重大改革，引入严格的预算流程和控制，核准了 2016 年预算零增长，并期待捐助者和伙伴随之给予更多重要支助。