

# 反思

## 从评价中获得的经验教训

### 联合国开发计划署对危机国家的治理支持

#### 引言

2019 冠状病毒病大流行在世界范围内造成严重社会经济后果和惨重的生命损失，成为我们这个时代的全球卫生危机。作为联合国发展系统的核心行为体，联合国开发计划署（开发署，UNDP）在影响和推动联合国应对危机方面正发挥着重要的作用。

为向开发署应对 2019 冠状病毒病提供支持，独立评价办公室审查了从对开发署在危机环境中所开展的工作的以往评价中获得的经验教训。旨在向开发署国家办事处提供循证建议。各国家办事处正在响应帮助筹备、应对 2019 冠状病毒病疫情以及从疫情中恢复的需求，尤其注重最脆弱的群体。

本文以治理支持为研究重点，是独立评价办公室一系列以开发署向危机国家提供支持的重点领域为研究重点的知识产品之一。

#### 方法

这是一项快速的证据评估，旨在提供过去十年中发布到开发署[评价资源中心](#)的评价证据的平衡综述。独立评价办公室国家层面的评价和专题评价，鉴于其独立性和较高的可信度，是评价证据的一个重要来源。此外，还考虑了国家办事处委托开展的高质量分散评价。在每次审查中，重点在于确定一致的调查结果、结论和建议，为开发署汲取相关经验教训。分析力求提供实用且及时的见解，以支持开发署决策者有效地应对危机。这不是一项针对危机支持方面一般性科学文献的全面研究。

#### 背景

运作良好的政府机构对于危机的准备、应对和恢复至关重要。开发署通过与国家和地方政府合作伙伴合作，提供广泛的治理支持，包括选举周期援助、议会发展、法治和司法体系改革。

2019 冠状病毒病大流行不仅是一场公共卫生危机，也是一场引发广泛治理担忧的人道主义和发展危机。本文确定了从开发署以往在危机背景下提供的治理支持中获得的一些关键的经验教训。这些经验教训来自于一些遭受了毁灭性自然和/或人为灾害的国家。通过审查开发署如何支持这些政府在全国性灾难发生期间及发生之后不断推动和加强治理议程，汲取经验教训。

## 经验教训一览表

- |   |  |   |   |   |                                |
|---|--|---|---|---|--------------------------------|
| 1 | 在危机发生期间及之后，开发署影响政策的作用仍然具有相关性，且至关重要。      | 2 | 精心设计的危机应对措施可以为建立强有力的伙伴关系提供切入点。            | 3 | 在动荡时期，腐败、有限的透明度和问责制可能会对社会构成威胁。 |
| 4 | 开发署与非国家行为体的合作需要有强有力的参与战略，以实现扩大规模并提高可持续性。 | 5 | 对技术和创新的有效利用可以加快政府和提高透明度和问责制方面的努力。         | 6 | 促进性别平等应成为开发署努力的基石。             |
|   |  | 7 | 对于脆弱国家和局势而言，预先进行风险分析有助于开发署为未来可能发生的危机做好准备。 |   |                                |

## 经验教训

1

在危机发生期间及之后，开发署在影响政策方面发挥的作用，依然具有相关性且至关重要，这是其应对灾难所作努力中的一部分。

开发署在治理领域所做的工作（例如，确保包容性政治进程、法治与司法）在危机时期依然具有相关性。开发署的作用体现在包括支持在内战或冲突中顺利举行**选举**（索马里、阿富汗）<sup>1</sup>和**打击腐败**以确保公共部门的透明度和问责制（吉尔吉斯斯坦、东帝汶、菲律宾、卢旺达）。<sup>2</sup>其他例子还有：促进**司法和人权**，包括倡导保护社会中的弱势群体和实施反对歧视的立法（例如修订在公共和私营机构羞辱和歧视艾滋病毒/艾滋病患者的法律（坦桑尼亚、莫桑比克）<sup>3</sup>，以及消除对妇女的暴力行为（阿富汗）。<sup>4</sup>

2

精心设计的危机应对措施可以为建立强有力的伙伴关系提供切入点。

精心设计的危机应对计划包括以灾后恢复和国家建设为目标的多维参与式方法，为建立牢固的伙伴关系提供了切入点。开发署大力注入 SURGE（与特派专家一起支持开发署的实地资源），在也门编制了一项为期两年的复原力方案，为最终与世界银行建立强有力的伙伴关系奠定基础（也门紧急危机应对项目）。<sup>5</sup>成功伙伴关系的关键因素之一是开发署的复原力计划，该计划反映了**复原力的多层面解释**（例如恢复生计、社会融合和

安全），以及社区和关键机构对稳定和复苏工作的参与，在此基础上，开发署阐明了其作用并促使国际社会采取协调一致的人道主义和发展干预措施。开发署菲律宾办事处<sup>6</sup>和欧盟在台风“海燕”后签订了一项捐助协定，以恢复地方政府的能力，得出一个类似的经验教训，即减灾和灾害风险管理不是一个狭隘的单一领域内的关切，而是一个贯穿各领域的问题，需要在恢复和发展规划的所有方面进行整合。

3

在动荡时期，腐败、有限的透明度和问责制可能会对社会构成威胁。

开发署的方案行动表明，需要向政府提供各种类型的支持，以解决透明度、问责制和腐败等问题，这些问题可能在危机发生时影响公共和私营机构。除了支持制定国家反腐败战略外，还需要努力增强透明度和问责制，包括预防措施（如风险评估）、法律和司法执行（如保护举报人法）、公众参与、促进国家廉政机构与国际社会之间的合作（东帝汶、吉尔吉斯斯坦、坦桑尼亚、突尼斯）。<sup>7</sup>

开发署通过其在该领域的法律改革举措，帮助卢旺达媒体定位为民主的自我调节平台，并加强了其在社会中的监督作用。然而，开发署在该国的治理工作主要集中于支持中央政府实体，留出了更多与地方政府和合作伙伴的接触的空间。<sup>8</sup>

4

开发署与民间社会及其他非国家行为体的合作需要强有力的“参与战略”，以促进在规模和可持续性方面的影响。

民间社会组织和宗教团体能够深入社区，而且往往具有可信赖的、有影响力的身份，因此，在危机期间及发生之后常被动员为执行伙伴。他们以多种方式支持国家行动，包括监测公平和和平的选举过程；提高对保护弱势群体的认识；监督公共资金的使用；并促进公共服务的提供以支持地方政府。然而，缺乏与非国家行为者的明确参与策略可能是一个问题。例如，这些社区组织财政拮据或缺乏加强其能力的系统计划都威胁到可持续性；由于他们的活动通常缺乏协调，或是孤立进行管理的，总体投入的规模有限，缺乏与更大规划的方案投入的连结；设计问题（例如，在选择特定组织方面出现分歧）的出现是由于开发署与地方/国家政府及捐助者就联合国开发计划署与它们（突尼斯、坦桑尼亚、卢旺达、菲律宾、塞拉利昂）接触的目的和进程方面缺乏认可或明确的共识。<sup>9</sup>

5

对技术和创新的有效利用可以加快政府在提高透明度和问责制方面的努力

联合国开发计划署对孟加拉国和吉尔吉斯斯坦<sup>10</sup>采用和加强电子政务系统的支持，有助于改善公共服务交付中的透明度和责任机制。在尼泊尔，地理信息服务技术的应用帮助提升了政府在选举规划、后勤和安全方面的能力。<sup>11</sup>

成功利用创新的关键要素还包括将社会中不断增长的青年人口与私营部门联系起来，采用“解决社会问题”的方法（而不是购买“新技术”的方法），以及开发署在地方挑战和全球专门知识之间搭建桥梁的能力。例如，凭借精通技术的年轻人和国际商界人士在项目设计中的大力参与，开发署阿富汗办事处通过黑客马拉松

（“Hack4Integrity”，**基于技术的反腐败解决方案**）等活动提高了社会意识。<sup>12</sup>联合国开发计划署卢旺达办事处利用其公司现有的创新设施，组织了一场旨在改进**公共服务交付**的竞赛（“服务交付的移动应用程序连接”）和一次**公共规划**研讨班（“Rwanda foresightXchange”，“卢旺达变化展望”研讨班）。YouthConnekt 倡议利用信息和通信技术创新来解决**青年失业、青年公民意识以及青年参与地方和国家政策对话**等问题，现已成为一项地区性的努力。<sup>13</sup>

## 6

### 促进性别平等和赋予妇女权力应成为开发署应对危机的基石。

在卢旺达，<sup>14</sup>大屠杀造成了巨大的生命损失，尤其是男性大量减少，妇女在随后社会重建中发挥了重要的作用。通过整个政府的共同努力，卢旺达成为在努力缩小性别差距方面最先进的国家之一，64%的议会席位由妇女担任。它包括**增强政党内的妇女联盟、加强青年对政治的参与**，以及**与对性别问题有敏感认识的媒体行业进行紧密有力的接触**，使政府承担起责任。

在索马里，<sup>15</sup>**妇女在地方层面的参与度更高**，支持学校和健康诊所项目数量的大大增加，而修建和改善道路的项目却并非如此，后者在男性看来是当务之急。在伊拉克，<sup>16</sup>为增强社会融合而建立的**社区中心，作为安全场所而修建**，为性暴力和性别暴力的受害者提供了社区参与活动（例如，从职业培训到建立一支女足队）和心理社会支持。

作为长期发展支持，开发署的性别努力体现在广泛的治理领域。这需要采取跨领域方法的一系列共同努力：通过选举支持改善妇女的政治进程；通过妇女核心小组消除歧视性法律；并将基于性别暴力行为定为犯罪，改善妇女解决争端的司法渠道（与法治和司法伙伴合作）。类似的努力包括与中央/地方政府当局一起制定针对性别问题敏感的规划和预算方面的国家或地方政策；通过动员宗教领袖、民间社会组织和青年增强性别平等意识。显著的挑战包括**确保政治意愿**（索马里）<sup>17</sup>和**根据研究和数据设计项目**，以使所做努力（例如，地方调解）不会对妇女产生不利影响（阿富汗）<sup>18</sup>。

## 7

### 对于脆弱国家和局势而言，预先进行风险分析有助于开发署为未来可能发生的危机做好准备。

在一些国家，开发署在发生新的危机时准备不足，缺乏适当的**冲突风险评估**来为国家方案战略提供信息（例如，也门<sup>19</sup>、阿富汗<sup>20</sup>的安全恶化）。

制定临时和过于雄心勃勃的计划这一倾向，也会对组织的执行情况产生负面影响。因此，需要在其定位良好的领域（例如，反腐）采取**优先干预办法**（东帝汶、突尼斯、索马里、冲突评价）<sup>21</sup>。

## 参考文献

<sup>1</sup> 《[索马里独立国家方案评价](#)》（Somalia ICPE）（2019）和《[阿富汗独立国家方案评价](#)》（Afghanistan ICPE）（2020 - 即将发布）

- <sup>2</sup> [《吉尔吉斯斯坦发展成果评估》（Kyrgyzstan ADR）（2017）](#)、[《东帝汶独立国家方案评价》（Timor-Leste ICPE）（2018）](#)、[《菲律宾独立国家方案评价》（Philippines ICPE）（2017）](#)和[《卢旺达独立国家方案评价》（Rwanda ICPE）（2017）](#)
- <sup>3</sup> [《坦桑尼亚发展成果评估》（Tanzania ADR）（2015）](#)和[《莫桑比克独立国家方案评价》（Mozambique ICPE）（2019）](#)
- <sup>4</sup> [《阿富汗独立国家方案评价》（Afghanistan ICPE）（2020 - 即将发布）](#)
- <sup>5</sup> [《也门独立国家方案评价》（Yemen ICPE）（2018）](#)
- <sup>6</sup> [《所选定菲律宾维萨亚斯群岛受台风“海燕”影响地区恢复与恢复力最终评价（项目恢复）》（Terminal Evaluation ‘Recovery and Resilience in Selected Typhoon Yolanda Affected Communities in the Visayas’, Philippines \(Project RECOVERY\)）（2017）](#)
- <sup>7</sup> [《东帝汶独立国家方案评价》（Timor-Leste ICPE）（2018）](#)、[《吉尔吉斯斯坦发展成果评估》（Kyrgyzstan ADR）（2017）](#)、[《坦桑尼亚发展成果评估》（Tanzania ADR）（2015）](#)和[《突尼斯独立国家方案评价》（Tunisia ICPE）（2018）](#)
- <sup>8</sup> [《卢旺达独立国家方案评价》（Rwanda ICPE）（2017）](#)
- <sup>9</sup> [《突尼斯独立国家方案评价》（Tunisia ICPE）（2018）](#)、[《坦桑尼亚发展成果评估》（Tanzania ADR）（2015）](#)、[《卢旺达独立国家方案评价》（Rwanda ICPE）（2017）](#)、[《菲律宾独立国家方案评价》（Philippines ICPE）（2017）](#)和[《塞拉利昂独立国家方案评价》（Sierra Leone ICPE）（2018）](#)
- <sup>10</sup> [《孟加拉国独立国家方案评价》（Bangladesh ICPE）（2019）](#)和[《吉尔吉斯斯坦发展成果评估》（Kyrgyzstan ADR）（2017）](#)
- <sup>11</sup> [《联合国开发计划署尼泊尔选举支持项目第二阶段-最终评价报告》（UNDP Nepal ‘Electoral support project phase II - Final evaluation report’）（2018）](#)
- <sup>12</sup> [《阿富汗独立国家方案评价》（Afghanistan ICPE）（2020 - 即将发布）](#)
- <sup>13</sup> [《卢旺达独立国家方案评价》（Rwanda ICPE）（2017）](#)
- <sup>14</sup> [《卢旺达独立国家方案评价》（Rwanda ICPE）（2017）](#)
- <sup>15</sup> [《索马里独立国家方案评价》（Somalia ICPE）（2019）](#)
- <sup>16</sup> [《伊拉克独立国家方案评价》（Iraq ICPE）（2019）](#)
- <sup>17</sup> [《索马里独立国家方案评价》（Somalia ICPE）（2019）](#)
- <sup>18</sup> [《阿富汗独立国家方案评价》（Afghanistan ICPE）（2020 - 即将发布）](#)
- <sup>19</sup> [《也门独立国家方案评价》（Yemen ICPE）（2018）](#)
- <sup>20</sup> [《阿富汗独立国家方案评价》（Afghanistan ICPE）（2020 - 即将发布）](#)
- <sup>21</sup> [《东帝汶独立国家方案评价》（Timor-Leste ICPE）（2018）](#)、[《突尼斯独立国家方案评价》（Tunisia ICPE）（2018）](#)、[《索马里独立国家方案评价》（Somalia ICPE）（2019）](#)和[《联合国开发计划署对受冲突影响国家支持的评价》（Evaluation of UNDP Support to Conflict-Affected Countries）（2013）](#)

#### 关于独立评价办公室

独立评价办公室（IEO）通过提供客观证据，支持开发署实现更大程度的问责制，并促进更好地吸取经验教训。独立评价办公室通过其方案和专题评价提升了开发署的发展效力，并有助于提高组织透明度。

#### 关于反思

独立评价办公室的反思系列调查了过去的评估，并从开发署各方案的工作中汲取了经验教训。独立评价办公室调动了评价知识，以提供宝贵的见解，改善决策制定和发展成果。此版本重点介绍了从对联合国开发计划署在危机环境下所开展的工作的评估中取得的经验教训。