

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

生计恢复和创造就业支持

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。

本文以生计恢复支持为研究重点，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

在经济复苏和稳定领域，本文使用了开发署常作为联合国早期恢复协调机制的几次危机的评估结果；利用其 SURGE（与特派专家一起支持开发署的实地资源）机制提供迅速的人力和财政支助。这些经验教训还考虑到开发署的 3x6 办法，其中概述的战略是，处理最初的危机响应和稳定，然后恢复支助，最后是综合可持续发展，重点放在长期经济发展和可持续创造就业机会。本文涉及了从广泛的危机响应评价中获得的经验教训，包括人为（冲突和难民应对）、自然原因（地震、山体滑坡、台风、海啸）和公共卫生危机（埃博拉）。¹

经验教训一览表

1

最好对战略性的生计干预进行长期规划。

2

联合国各机构和其他伙伴之间的合作与协调框架至关重要。

3

危机应对干预与广泛的一揽子发展支持相结合时，将产生更大的影响。

4

从危机应对到复苏的明确过渡至关重要。

5

在生计应对过程中，确保关注“重建得更好”。

经验教训

1

最好对战略性的生计干预进行长期规划。

应对危机的战略性生计干预措施最好通过超出最初的应对和稳定期以外的长期规划来实施。

在最初的应对阶段，干预措施在与合作伙伴、政府和捐助方密切协调下实施效果最佳，以制定应对短期紧急需求的战略，然后根据“重建得更好”战略进行恢复和正常化的长期需求评估（孟加拉国、阿富汗、叙利亚）。²

经验表明在这一进程中，**开发署处于最有利的地位，当其建立和阐明自身提议**，同时确定其在发展和管理方面的附加价值和相对优势，并将开发署的危机努力与其主流发展方案和受影响国家的长期发展优先事项联系起来，同时注意与其他现有组织和伙伴的互补性和协同作用（孟加拉国）。³

在其危机工作中，开发署通常在 3x6 方法的三个阶段提供援助。该方法概述的战略是，应对最初的危机响应和保持稳定（往往通过工作换现金的方式注入资金），其次是复苏支持，重点是中长期经济复苏，最后是综合可持续发展，重点是更长期的经济发展和可持续的创造就业。⁴

开发署最初的危机应对阶段及其生计干预措施往往成功地建立了相互关联的战略，其中包括通过工作换现金安排临时就业。这种支持向家庭提供初步现金注入，一般与中期支持活动相关，例如家庭储蓄和创收计划，包括小型企业支持和发展以及家庭信贷。如果此类支持以中长期规划为重点，将应对措施与恢复阶段以及经济体系的稳定联系起来，效果最好。然而，评价显示，大多数情况下生计应对的重点是**短期的**，短则只有一年时间，限制了其影响力和可持续性（埃博拉应对、伊拉克、阿富汗、叙利亚）。⁵

与此同时，**如果这些方法以规模化或以可扩展的方式**与政府和其他捐助方协作，效果最佳。这种协作比较困难，危机后的生计干预往往为短期和小规模，限制了长期影响。如果没有考虑到长期的支持，除了即刻的现金转移或工作换现金计划以外的专注于就业或技能发展的活动（如小型企业培训和支持）会受到严重影响（埃博拉应对、伊拉克、阿富汗、叙利亚）。⁶

在危机后的背景下，**资金往往是分散的、不可预测的，并由最初的人道主义援助主导**（埃博拉应对、阿富汗、孟加拉国）。⁷ 尽管这是一项挑战，但它也为开发署提供了伙伴关系的机会，有时在新的支持领域出现新的伙伴。然而这也会迫使开发署根据获得资金的可能性，而非基于其组织的比较优势和附加价值来选择工作领域（独立评价办公室最不发达国家支持评价、埃博拉应对、伊拉克、阿富汗、也门）。⁸ 虽然开发署能够利用这些新的伙伴关系机会来处理危机，但也应考虑到开发署本身的应对能力，包括是否有人力资源来及时拟订、执行和协调早期恢复和生计干预（也门）。⁹

2

联合国各机构和其他伙伴之间的合作与协调框架至关重要。

当综合的合作框架就位并明确规定了领导地位、作用和责任时，与联合国其他机构和其他合作伙伴协调生计响应工作能发挥最佳效果。

虽然这可能是不言自明的，但经验表明，情况并非总是如此。早期恢复和生计响应往往因协调不力而受到削弱，特别是与联合国其他姊妹机构（例如联合国儿童基金会、国际移民组织、粮食及农业组织、国际劳工组织）以及与国家机构、民间社会组织和国际非政府组织的协调工作。当国家和地方机构正常工作时，**协调生计应对措施以及使捐助方的应对措施**与这些机构相一致，对于确保可持续性至关重要（菲律宾）。同样强有力的生计应对协调能够使开发署较少参与最初的人道主义应急，更多地集中关注发展空间和促进人道主义与发展的关系（索马里、伊拉克、也门、叙利亚、约旦、尼泊尔）。¹⁰

3

危机应对干预与广泛的一揽子发展支持相辅相成时，将产生更大的影响。

生计干预措施，例如工作换现金、企业支持和创造就业机会，如果与一系列其他发展支持活动联系起来，包括企业发展和能力发展、家庭和社区储蓄计划以及职业培训，会产生更持久的影响。

开发署在之前的危机应对已经成功地使用了工作换现金方法，并将此与一系列其他支持活动关联起来，包括商业发展服务、家庭和社区储蓄计划和短期职业培训，以解决最初的家庭需求并为未来复苏工作提供基础

（台风“海燕”响应、乌干达）。¹¹ **现金转移也对当地经济有直接的积极影响**，有助于稳定接收资金的社区，并针对当地需要采取相应的行动（菲律宾）。

在菲律宾，台风“海燕”过后，大量现金转移，为数千个家庭解决了直接的需求。这种基于现金的应对（工作换现金和无条件现金汇入）之所以可行，是由于三个基本和既有因素：1）汇款经济已在运行且文化上已被接受；2）强大的金融服务提供方体系；以及 3）既有、高度发达的国家现金转移方案，其中包括针对贫困的机制。¹² 然而，工作换现金和现金转移系统是即时干预措施，必须纳入危机应对计划，利用社区参与在中长期内建立生计（台风“海燕”响应、乌干达）。¹³

4

从危机应对到复苏的明确过渡至关重要。

证据表明，清楚阐明从应对措施向恢复干预措施过渡的恢复计划能够更好地支持方法的改变，并与政府、联合国机构、捐助方和社区保持有效的伙伴关系。

评价显示，立即稳定和响应阶段是开发署的有力定位和关注重点，影响了它从响应过渡到恢复支助的能力。对稳定和响应工作以及主要用于短期响应活动（如工作换现金、小额信贷和小型企业发展）的资源分配提供强有力的重点和一揽子支持，可以为长期恢复工作和减少贫困奠定基础。然而，开发署发现这种转变往往很困难（塞拉利昂和利比里亚的埃博拉、菲律宾的台风“海燕”、叙利亚、约旦、也门、巴基斯坦）。¹⁴

在匆忙应对危机的过程中，恢复支持和长期生计援助可能会被掩盖。如果开发计划署在救济早期提出从应对过渡到恢复的建议计划，它可以促使各国政府为恢复地方经济和政府能力建立更稳定的平台，并加速恢复人们的生计（塞拉利昂和利比里亚、菲律宾、叙利亚、约旦、也门、巴基斯坦）。¹⁵

与从稳定应对到恢复的转变密切相关是，需要在政府和捐助者之间**持续建立强有力的协调与合作机制**，超出最初的稳定和应对阶段，着眼于长期的复苏。最初，人道主义应急可能在捐助者之间得到很好的协调，例如与联合国机构合作的早期恢复集群（也门），但尽管各机构之间围绕着应对和恢复以及人道主义与发展之间的关系存在这类群集，甚至框架协议，这并不能保证实际的合作和协调，特别是在恢复工作方面（约旦、也门）。¹⁶

5

在生计应对过程中，确保关注“重建得更好”。

生计恢复干预措施以“重建得更好”方法为基础时效果最佳，确保纳入更广泛的发展前景，从而实现不同规划领域的协同效应。如果危机应对和复苏不被视为一个独立、在自身内部运作的计划或各自为政，而是也能够利用所有项目和活动的经验，朝着“重建得更好”的方向努力，其效果最佳。它不应仅被视为一项使社区和脆弱群体恢复到危机前生活水平的战略，因为这样可能在面对未来的危机和不稳定时，继续将其置于脆弱境地。在菲律宾，受台风“海燕”影响的社区很脆弱，在台风前已被边缘化。后危机时期是重新配置该地区经济的机会，以加强社区的机遇和生计（菲律宾）。

如果将减少灾害风险战略、适应气候变化、社会保护、卫生、基础设施和地方经济发展等**广泛的发展问题纳入其中**，社区一级的生计恢复工作将得到加强（菲律宾、印度尼西亚、孟加拉国、约旦）。¹⁷

在就业和企业支持方面，要**充分考虑体制性弱点**，包括地方治理、能力和经济恢复、商业发展服务、正式小额信贷市场准入、财产和土地权利问题以及为企业所有者、青年团体、妇女和脆弱群体提供能力建设、职业培训和就业支持，这样可以具有更强的持续性（叙利亚、菲律宾）。¹⁸ 同样，规模也很重要，尤其是在危机后失业率高的地区。

在**为妇女提供支助时，至关重要**的是，**干预措施在结构上具有变革性**，而不仅仅是将妇女包括在内。性别分析报告创造就业和生计活动，避免性别定型观念，并确保有意义的生计干预。在菲律宾，参与者有时批评生计干预力度太小，对他们的生活没有任何实质影响。在其他情况下，干预没有考虑到性别动态和妇女的文化适宜性，例如将工作换现金用在与基础设施和清除碎石有关的工作（叙利亚）。¹⁹

同样，事实证明，对青年就业的一次性、短期和**分散的干预措施**不足以可持续地解决危机后环境下青年面临的社会经济挑战的规模和深度（叙利亚、菲律宾）。²⁰ 这一领域的经验（危机应对和一般经验）表明，青年就业支持活动需要围绕基于劳动力市场技能需求的需求展开。这将增加就业机会。实习和与私营部门的伙伴关系也成功地将潜在的青年雇员与雇主联系起来，再次增加了机会（约旦、塞拉利昂）。²¹

评价发现，开发署在进行恢复和生计工作时的**实地参与**大有裨益，因为这确保了更大程度地响应社区的需求，与地方政府和其他大力支持协调的合作伙伴密切合作（叙利亚、也门、孟加拉国）。²² 在孟加拉国，在科克斯巴扎尔建立了一个人员配备充足的开发署办事分处，这使开发署能够为应对 2015 年罗兴亚难民危机在人道主义与发展相联系的未来合作奠定基础。²³

参考文献

¹ [《开发署关于 3x6 方法的全球工具包：通过就业和生计建立复原力》（UNDP Global Toolkit on the 3x6 approach: building resilience through jobs and livelihoods）（2016）](#)

² [《孟加拉国独立国家方案评估》（Bangladesh ICPE）（2019）](#)；《阿富汗独立国家方案评估》（Afghanistan ICPE）（2020 - 即将发布）；《叙利亚独立国家方案评估》（Syria ICPE）（2020 - 即将发布）[《比科尔恢复项目 - 评价报告》（BICOL Recovery project – Evaluation report）（2011）](#)

³ 同上

⁴ 同上

⁵ [《伊拉克独立国家方案评价》（Iraq ICPE）（2019）](#)；《成果评估 - 联合国开发计划署可持续经济转型支柱利比里亚》（Outcome evaluation-UNDP Sustainable economic transformation pillar Liberia）（2018）；[《利比里亚国别方案中期审查》（Mid-term review Country Programme Liberia）（2015）](#)；[《塞拉利昂红十字会志愿者殡葬队重新整合评估报告》（Reintegration of Sierra Leone Red Cross Society \(SLRCS\) Volunteers Burial Teams-Evaluation report）（2017）](#)；《阿富汗独立国家方案评价》（Afghanistan ICPE）（2020 - 即将发布）；[《约旦发展成果评估》（Jordan ADR）（2017）](#)；《叙利亚独立国家方案评估》（Syria ICPE）（2020 - 即将发布）；[《联合国开发计划署战略计划和全球及区域方案评价》（Evaluation of the UNDP Strategic Plan and Global and Regional Programmes）（2017）](#)

⁶ 同上

- ⁷ 《成果评估 - 联合国开发计划署可持续经济转型支柱利比里亚》（Outcome evaluation-UNDP Sustainable economic transformation pillar Liberia）（2018）；[《利比里亚国别方案中期审查》（Mid-term review Country Programme Liberia）（2015）](#)；[《塞拉利昂红十字会志愿者殡葬队重新整合评估报告》（Reintegration of Sierra Leone Red Cross Society \(SLRCS\) Volunteers Burial Teams-Evaluation report）（2017）](#)；《阿富汗独立国家方案评估》（Afghanistan ICPE）（2020 - 即将发布）；[《开发署对最不发达国家减少贫困的支持评价》（Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries）（2018）](#)；[《联合国开发计划署战略计划和全球及区域方案评价》（Evaluation of the UNDP Strategic Plan and Global and Regional Programmes）（2017）](#)
- ⁸ [《联合国开发计划署对最不发达国家减少贫困的支持评价》（Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries）（2018）](#)；[《埃博拉病毒病幸存者社会康复和支付项目的最终评价》（Final evaluation of the Social Rehabilitation and Payment to EVD Survivors project）（2017）](#)；[《伊拉克独立国家方案评价》（Iraq ICPE）（2019）](#)；《阿富汗独立国家方案评价》（Afghanistan ICPE）（2020 - 即将发布）；[《也门独立国家方案评价》（Yemen ICPE）（2019）](#)
- ⁹ [《也门独立国家方案评价》（Yemen ICPE）（2019）](#)
- ¹⁰ [《索马里青年就业联合方案》（Joint Programme on Youth Employment, Somalia）（2019）](#)，[《伊拉克独立国家方案评价》（Iraq ICPE）（2019）](#)；[《也门独立国家方案评价》（Yemen ICPE）（2019）](#)；《菲律宾海燕台风行动后的回顾》（After Action Review for Philippines Haiyan Typhoon）（2014）；《叙利亚独立国家方案评估》（Syria ICPE）（2020 - 即将发布）；[《约旦发展成果评估》（Jordan ADR）（2017）](#)；[《尼泊尔发展成果评估》（2012）](#)
- ¹¹ [《机构间常设委员会对台风海燕响应的人道主义评价》（IASC Inter-agency Humanitarian Evaluation of the Typhoon Haiyan Response）（2014）](#)；《在对乌干达北部西尼罗河的南苏丹难民危机作出反应时加强人道主义与发展的联系》（Strengthening the Humanitarian-Development Nexus in Responding to the South Sudanese Refugee Crisis in West Nile, Northern Uganda）（2019）；应对南苏丹难民涌入：加强乌干达北部难民和收容社区的人们安全（Emergency Response to South Sudanese Refugee Influx: Enhancing Human Security for Refugees and Host Communities in Northern Uganda）（2018）
- ¹² [《机构间常设委员会对台风海燕响应的人道主义评价》（IASC Inter-agency Humanitarian Evaluation of the Typhoon Haiyan Response）（2014）](#)
- ¹³ [《机构间常设委员会对台风海燕响应的人道主义评价》（IASC Inter-agency Humanitarian Evaluation of the Typhoon Haiyan Response）（2014）](#)；《在对乌干达北部西尼罗河的南苏丹难民危机作出反应时加强人道主义与发展的联系》（Strengthening the Humanitarian-Development Nexus in Responding to the South Sudanese Refugee Crisis in West Nile, Northern Uganda）（2019）；应对南苏丹难民涌入：加强乌干达北部难民和收容社区的人们安全（Emergency Response to South Sudanese Refugee Influx: Enhancing Human Security for Refugees and Host Communities in Northern Uganda）（2018）
- ¹⁴ [《联合国开发计划署对最不发达国家减少贫困的支持评价》（Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries）（2018）](#)；《成果评估 - 联合国开发计划署可持续经济转型支柱利比里亚》（Outcome evaluation-UNDP Sustainable economic transformation pillar Liberia）（2018）；[《利比里亚国别方案中期审查》（Mid-term review Country Programme Liberia）（2015）](#)；[《塞拉利昂红十字会志愿者殡葬队重新整合评估报告》（Reintegration of Sierra Leone Red Cross Society \(SLRCS\) Volunteers Burial Teams-Evaluation report）（2017）](#)；《菲律宾海燕台风行动后的回顾》（After Action Review for Philippines Haiyan Typhoon）（2014）；《叙利亚独立国家方案评价》（Syria ICPE）（2020 - 即将发布）；[《约旦发展成果评估》（Jordan ADR）（2017）](#)；[《也门独立国家方案评价》（Yemen ICPE）（2019）](#)；[《巴基斯坦发展成果评估》（Pakistan ADR）（2017）](#)

¹⁵ 同上

¹⁶ [《约旦发展成果评估》（Jordan ADR）（2017）](#)，[《也门独立国家方案评价》（Yemen ICPE）（2019）](#)

¹⁷ [《菲律宾独立国家方案评价》（Philippines ICPE）（2017）](#)；[《印度尼西亚发展成果评估》（Indonesia ADR）（2010）](#)；[《孟加拉国发展成果评估》（Bangladesh ADR）（2011）](#)；[《联合国开发计划署对最不发达国家减少贫困的支持评价》（Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries）（2018）](#)；[《约旦发展成果评估》（Jordan ADR）（2017）](#)

¹⁸ [《机构间常设委员会对台风海燕响应的人道主义评价》（IASC Inter-agency Humanitarian Evaluation of the Typhoon Haiyan Response）](#)；[《菲律宾发展成果评估》（Philippines ADR）（2009）](#)；[《联合国开发计划署对最不发达国家减少贫困的支助评价》（Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries）（2018）](#)；[《叙利亚独立国家方案评价》（Syria ICPE）（2020 - 即将发布）](#)

¹⁹ [《叙利亚独立国家方案评价》（Syria ICPE）（2020 - 即将发布）](#)

²⁰ [《机构间常设委员会对台风海燕响应的人道主义评价》（IASC Inter-agency Humanitarian Evaluation of the Typhoon Haiyan Response）](#)；[《菲律宾发展成果评估》（Philippines ADR）（2009）](#)；[《联合国开发计划署对最不发达国家减少贫困的支助评价》（Evaluation of UNDP Support to Poverty Reduction in the Least Developed Countries）（2018）](#)；[《叙利亚独立国家方案评价》（Syria ICPE）（2020 - 即将发布）](#)

²¹ [《约旦发展成果评估》（Jordan ADR）（2017）](#)，[《塞拉利昂独立国家方案评价》（Sierra Leone ICPE）（2019）](#)

²² [《叙利亚独立国家方案评价》（Syria ICPE）（2020 - 即将发布）](#)；[《孟加拉国独立国家方案评价》（Bangladesh ICPE）（2019）](#)；[Yemen ICPE \(2019\)](#)

²³ [《孟加拉国独立国家方案评价》（Bangladesh ICPE）（2019）](#)

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。