

# 反思

## 从评价中获得的经验教训

### 联合国开发计划署对社会保障的支持

#### 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。

本文以社会保障支持为研究重点，是独立评价办公室一系列以联合国开发计划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

有效的社会保障和社会安全网是应对 2019 冠状病毒病危机的核心所在。这些努力既能够支持各国在加强社会保障政策、体制制度和进程方面的准备工作，以减少危机对较贫穷人口的影响，也能够危机期间及危机之后满足收入需要。

开发署支持全世界的发展中国家增强社会保障措施，包括支持社会保障相关政策（例如，粮食安全措施、现金转移、工作换现金以及其他社会安全网措施）的制定。本文总结了从对开发署以往社会保障支持的评价中获得的一些关键经验教训，尤其注重危机期间及之后社会保障体系的恢复和增强。

## 经验教训一览表

1	增强社会保障政策有助于有效地应对危机。	2	关注弱势领域，尤其是那些创造就业机会的领域，为社会保障工作带来积极的红利。	3	社会保障网措施和流程的制度化是它们获得成功的基础。
4	利用技术提供社会保障援助提高了效率和针对性。	5	将性别视角应用于社会保障框架的所有元素，对包容性和有效性都有	6	伙伴关系增强社会保障措施的可持续性。

## 经验教训

### 1 增强社会保障政策有助于有效地应对危机。

危机及相对应的即时响应措施可以成为恢复后扩大和完善现有社会保障政策和制度的机会，包括：巩固增强危机响应措施，从长远出发改善现有体系的质量和覆盖范围，加强对未来危机的准备工作（例如将社会保障纳入减少灾害风险战略，以支持长期的复原力和适应能力）或作为国家减贫方案一部分的社会保障措施。在革命和政治危机过后，埃及采取了政策和体制措施，以增强对弱势社区（包括老年人、残疾人和贫困家庭）的国家现金转移方案。类似地，冈比亚、坦桑尼亚和伯利兹等国的国家社会保障政策也促进了社会安全网。<sup>1</sup> 尽管并非是一项应对危机的措施，毛里求斯制定了“马歇尔计划”，通过综合社会保障计划消除贫穷和社会排斥，并建立了一个用来确定和管理社会援助的国家社会登记册。<sup>2</sup> 该“马歇尔计划”被视为非洲的一项社会保障创新，包括 39 项可付诸行动并经成本计算的提案，旨在帮助生活在绝对贫困中的毛里求斯人，涵盖各种支持措施，包括现金转移、教育支持、技能培训、就业安置、小型企业发展、社会住房和儿童保育。

## 2

**关注弱势领域，尤其是那些创造就业机会的领域，为社会保障工作带来积极的红利。**

考虑到所涉及到的成本，全面的社会保障措施往往并不成功。因此，大多数国家专门针对弱视群体。不过，也并不局限于此，那些在危机中受影响最严重的领域，不仅要关注复苏，还要确保它们提供的就业机会不会流失。此前，针对弱势领域的经济一揽子计划和社会保障措施已被成功用于危机期间的就业保障。例如，印度洋海啸严重影响了泰国、斯里兰卡、印度尼西亚等国的旅游业，并在灾后对工作和生计造成了巨大的影响。<sup>3</sup> 这些国家采取措施，恢复旅游业，降低危机对依赖旅游业的社区的影响。这些方案的成功是基于同时开展的基础设施建设和对旅游部门的补贴，以及通过具有吸引力的方案加速游客回归的具体措施。

非正规劳动者和雇佣工人更容易受到经济冲击和危机的影响；因此，必须优先关注这些群体。一些国家的创造就业方案（例如印度和巴基斯坦的国家创造就业方案）是针对社会援助和保证最低限度工作的重要机制。<sup>4</sup> 此类方案表明，它们是在危机期间以目标明确的方式进行现金转移的有效交付机制。从开发署在叙利亚等受危机影响国家的支持中得到一个经验教训，即确保社会安全网能够及时向贫困家庭提供援助，以便更好地应对危机并尽可能减少消极的应对机制（例如，出售生计资产，或青年激进化的极端情况），这些都需要持续的努力。<sup>5</sup>

## 3

**社会保障网措施和流程的制度化是它们获得成功的基础。**

现金转移和其他社会安全网对满足应对危机期间的基本需求至关重要。现金/有条件现金转移在增强抵御能力、保持社会融合和保护最弱势群体方面，尤其是在危机初期，发挥着重要作用，这一点是有据可查的。注入现金可以减少有害的应对战略，这些策略会对个人的长期机遇和生计产生负面影响，例如出售基本资产、营养不良和负债等。尽管开发署仅在少数国家支持了现金转移，但也从中汲取了很多宝贵的经验教训。开发署在海地的现金转移支持表明这些支持对根据制度能力和其他因素确保设计可行性而言是何等重要。<sup>6</sup> 例如，有条件现金转移支付被认为并非是应对“飓风马修”的最适宜工具，因为合规监测造成的额外负担使应对变得滞后。虽然负责任的目标确定流程十分重要，但海地的经验表明，应注意确保此类流程不会拖延实施进度或增加交付成本。此外，海地的经验也表明，在人道主义环境下，为预防和减轻风险以及发展地方能力而采取的战略提高了现金转移的效力。

工作换现金的制度化，尤其是与社会和经济政策的联系，有助于减少危机期间的人员损失和痛苦。工作换现金尽管在应急过程中不可行，但可以在重建阶段融合到社会安全网措施中。开发署在危机情境下工作换现金的各倡议表明，如果以地方发展进程为基础，这些成果对于改善生计和维持基本基础设施更具可持续性。开发署 3x6 方法社会保障元素是在这方面的一个创新的例子，已经在布隆迪和也门等国家试行。<sup>7</sup> 与标准的工作换现金方案相比，这个 3x6 方法不仅注重产生即时的成果，向当地经济中注入资本，也鼓励受益者留出他们的一小部分收入，用来在方案结束的时候投资资产或新的业务。这些方案已经成功推动社会融合并刺激了当地经济的复苏。在实施工作换现金的同时，也要注重文化因素，这是获得的另一个关键经验。开发署在叙

利亚、海地和也门的支持表明，妇女不愿参与工作换现金的方案。<sup>8</sup>应当探索替代性选择，以改善妇女获得工作的机会和生计。

关于生计的中断是很多危机造成的大多数社会和经济影响的核心。将社会保障方案与生计支持结合在一起，提供了一个增强恢复力并促进危机后恢复的机会。因此，将社会保障措施与生计规划联系起来，可以成为解决短期脆弱性和促进长期复苏的一个机会。在 2016 年厄瓜多尔地震和 2018 年印度尼西亚地震之后，以及在叙利亚旷日持久的冲突背景下，工作换现金倡议在资产创造方案中得以参考使用，以恢复受损设施和社会基础设施，如学校、供水网和保健中心。

## 4

### 利用技术提供社会保障援助提高了效率和针对性。

技术的进步促进危机中社会保障的交付，例如，以数字金融的方式交付。在应对埃博拉危机的过程中，开发署在塞拉利昂实施了针对受影响的幸存者的恢复现金转移。<sup>9</sup> 这些措施利用一家国家电话供应商现有的电子现金系统来管理，以实现安全和有效地提供援助，同时增强了金融普惠。同样，在约旦使用生物测定和区块链技术，提高了社会援助的质量和成本效益，同时减少了出现欺诈、重复服务和不确定目标的机会。<sup>10</sup>

数字化在社会保障方案监测和目标确定方面发挥着重要作用。马拉维“统一受益人登记表”是一个全国性的社会登记表，在这一案例中，国民身份识别系统被用来改进目标定位，成为一个有效的社会保障信息系统。<sup>11</sup> 在印度，联合国开发计划署支持“圣雄甘地全国农村就业保障计划”（Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme），这个世界上最大的就业保障方案。通过建立交互式信息技术系统，提高了劳动者权利主张和计划的透明度。<sup>12</sup>

## 5

### 将性别视角应用于社会保障框架的所有元素，对包容性和有效性都有积极影响。

尽管危机对妇女的影响不成比例，但社会保障和社会安全网尚未充分注意这种不平衡。因此，必须关注妇女的经济需要并将性别视角应用于社会保障框架的所有要素。妇女面临着不同的社会和经济风险，必须采取对性别问题敏感的社会保障措施和社会安全网。虽然有一些例子表明妇女问题和性别问题得到了足够的重视，例如，多米尼加共和国将性别观点纳入主流以及现有的社会保障制度，但还需要作出更持久的努力，提高社会保障措施的包容性。<sup>13</sup>

在开发署支持的国家之中，社会保障方案强调了解方案实施环境（例如，对妇女工作构成制约的文化规范、妇女发挥的多重社会作用和性别权力动态）的重要性。如何构想、实施和监测社会保障方案以确保妇女的经济参与至关重要。因此，在分析、设计和实施社会保障方案时，必须考虑到性别问题。从危机和非危机背景下获得一个重要教训，即应当通过协调一致的努力来避免对妇女性别定型的社会保障网干预。



根据开发署的经验，事实证明，在不建立现有保障框架和强有力的地方伙伴关系的情况下，实施新的社会保障方案往往具有挑战性。特别是在危机时期，社会援助的速度和扩大规模成为当务之急时，最好的办法就是依靠现有的机构间或政府-联合国联合平台和工具，因为这些平台和工具已经在各执行伙伴之间进行了广泛的测试和协调。这同样适用于危机后的恢复：作为即时应对的一部分而发展的资产、系统和伙伴关系，为将其纳入国家社会保障框架以建立长期恢复力提供了机会。尽管协作的重要性已得到认可，但国家层面的国际合作仍然是孤立的。例如，开发署为增强安哥拉或危地马拉等国的社会保障作出了努力，但却由于缺乏相同的资源和合作伙伴关系而失败。<sup>14</sup>

私营部门投资有能够推动社会保障倡议的潜力。联合国开发计划署国家方案经验表明，仅仅依靠政府的措施无法维持社会保障措施，私营部门的贡献至关重要。私营部门和社会保障是相辅相成的，但并未系统地加以利用。私营部门保险可以补充政府在社会保障领域的努力。在创造就业和增强生计基础设施领域，私营部门的参与显示出巨大潜力。开发署的方案表明，虽然不在社会保障支持领域，但私营部门在危机情况下参与改善生计是可行的。在苏丹，私营部门参与太阳能对农业部门的生计而言具有变革性意义。<sup>15</sup>

## 参考文献

- <sup>1</sup>有关概述，请参阅开发署的[《不让任何人掉队：从业人员社会保障入门》（Leaving No One Behind: A Social Protection Primer for Practitioners）（2016）](#)
- <sup>2</sup> [《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 \(2018\)）（2018）](#)
- <sup>3</sup> [《国际应对印度洋海啸联合评价》（Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami）（2006）](#)
- <sup>4</sup> [《印度发展成果评估》（India ADR）（2012）](#)和[《印度发展成果评估》（India ADR）（2002）](#)
- <sup>5</sup> 《叙利亚独立国家方案评价》（Syria ICPE）（2020 - 即将发布）
- <sup>6</sup> [《从海地在飓风马修过后采取的现金转移干预措施中获得的早期经验》（Early lessons learnt from cash transfer interventions in post Matthew Haiti）（2017）](#)
- <sup>7</sup> [《也门独立国家方案评价》（Yemen ICPE）（2018）](#)和[《布隆迪受冲突影响的人重新融入社会经济的国家战略的最后评价》（Evaluation Finale de la Stratégie Nationale de Réintégration Socio-Économique de Personnes Affectées par le Conflit au Burundi）（2015）](#)
- <sup>8</sup> [《也门独立国家方案评价》（Yemen ICPE）（2018）](#)和《叙利亚独立国家方案评价》（Syria ICPE）（2020 - 即将发布）
- <sup>9</sup> [《针对埃博拉幸存者的社会恢复和支付项目的最终评价》（Final Evaluation of the Social Rehabilitation and Payment to EVD Survivors Project）（2017）](#)
- <sup>10</sup> [《在应对叙利亚危机过程中推进包容和可持续的社会保障》（Advancing Inclusive and Sustainable Social Protection in the Response to the Syrian Crisis）（2018）](#)
- <sup>11</sup> [《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 \(2018\)）（2018）](#)
- <sup>12</sup> [《印度发展成果评估》（India ADR）（2012）](#)
- <sup>13</sup> [《多米尼加共和国发展成果评估》（Dominican Republic ADR）（2016）](#)
- <sup>14</sup> [《安哥拉独立国家方案评价》（Angola ICPE）（2018）](#)和[《危地马拉独立国家方案评价》（Guatemala ICPE）（2019）](#)
- <sup>15</sup> [《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 \(2018\)）（2018）](#)

### 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。独立评估办公室通过其方案和专题评价提升了联合国开发计划署的发展效力，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估知识，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。