

第七项议程

对战略和体面劳动国别计划的高级评估

文件的目 的

本文件概述了 2018 年实施的三项独立高级别评估的结果和建议。第一部分涉及国际劳工组织 2012-2017 年改善青年就业前景的战略和行动。第二部分涵盖了国际劳工组织(覆盖所有三方成员)2010-2017 年的能力发展活动。第三部分涉及国际劳工组织 2014-2018 年在黎巴嫩和约旦就体面劳动和应对叙利亚难民危机开展的工作计划。提请理事会批准这些建议，并请局长确保其落实(见决定草案：第 136 段)。

相关的战略目标：全部。

主要相关成果/跨领域政策驱动因素：扶持性成果 B：本组织的有效和高效治理。

政策影响：每项评估摘要的最后部分包含一系列建议，建议的实施将产生政策影响。

法律影响：无。

财政影响：可能需要在批准的预算水平内变更资源分配。

需采取的后续行动：建议的后续行动将由评估咨询委员会(EAC)审查，并通过年度评估报告向理事会报告。

作者单位：评估办公室(EVAL)。

相关文件：理事会文件 GB.332/PFA/8；GB.331/PFA/8。

目 录

	页次
导 言	1
第一部分. 关于国际劳工组织 2012-17 年改善青年就业前景之战略 和行动的独立评估	1
目的与范围	1
结果摘要	2
总体评价	5
结论和经验教训	5
建议	6
劳工局回应	8
第二部分. 关于国际劳工组织能力发展活动 (覆盖所有三方成员) 的 独立评估 — 2010-17 年	9
目的与范围	9
结果摘要	10
总体评价	13
结论和经验教训	13
建议	14
劳工局回应	17
第三部分. 对劳工组织 2014-18 年在黎巴嫩和约旦就体面劳动和 应对叙利亚难民 危机工作计划的独立评估.....	18
目的与范围	18
结果摘要	19
总体评价	21
结论和经验教训	22
建议	23
劳工局回应	25
决定草案	27

导 言

1. 本报告概述了国际劳工组织评估办公室(EVAL)2018 年实施的三项高级别评估的结果。¹ 评估采用国际公认的评估标准, 包括相关性、一致性、效果、效率、影响和可持续性。对不同方法(案头审查、调查和实地考察)获取的数据进行了三角测量以确保一致性和可靠性。² 应用了六分评价法 — 从非常不满意到非常满意 — 来补充调查结果。该评估的目的是为在基于成果的管理系统内激发能够完善机构运作的真知灼见, 并有望为关于政策、战略和问责制的决策做出贡献。

第一部分. 关于国际劳工组织 2012-17 年改善青年就业前景之战略和行动的独立评估

目的与范围

2. 对国际劳工组织青年就业战略和行动的评估覆盖两个战略框架时期: 2010-15 年战略政策框架和 2016-17 年过渡战略计划。2012 年国际劳工大会(ILC)第 101 届会议决议 — “青年就业危机: 行动呼吁” — 以及理事会批准的七年后续计划为国际劳工组织这一期间的行动提供了执行框架, 这是基于本组织在青年就业领域的长期工作经验和此前的相关决议。
3. 评估涉及劳工局采取的各项努力, 包括: 2010-15 年战略政策框架成果 2(指标 2.5): ³ 《2016-17 年过渡战略计划》成果 1(指标 1.2)⁴ 和成果 4(指标 4.3)。⁵ 评估还考虑了与其他成果和指标有关的结果。
4. 实地考察了八个国家。另有五个国家涵盖在同步进行的亚洲青年就业地区专题评估中。与国际劳工组织工作人员、三方成员、联合国伙伴和捐赠方进行了 174 次面对

¹ 评估报告全文提供了文件记录和进一步细节, 以充实摘要的主要结果和结论。这些报告可以参考: <https://www.ilo.org/eval/Evaluationreports/lang--en/index.htm>。

² 国家或专题案例研究以及每项评估的其他支持文件可根据要求提供: eval@ilo.org。

³ 在劳工组织的支持下, 制定和实施综合性政策和计划促进青年男女生产性就业和体面劳动的成员数量。

⁴ 通过制定和实施多维度政策和计划, 对青年男女体面工作和技能采取针对性行动的成员国。

⁵ 其公共和私营中介机构已经设计和实施可扩展的创业计划, 旨在创造收入和就业, 并重点关注青年和女性的成员国。

面访谈；另有 97 名利益相关方参与了在线调查。此外，还对 2012 至 2017 年期间的 30 份青年就业评估报告进行了综合审查。性别和其他跨领域主题始终得到了审议。

结 果

A. 相关性

5. 《行动呼吁》时至今日仍然相关。全球青年失业率居高不下，在一些地区甚至上升。在可持续发展目标中，该议题的重要性重新显现，因而比以往更需要国际劳工组织的专门知识。
6. 国际劳工组织强调识别和传播“奏效方法”的信息很重要，因为三方成员在政策回应中试图寻求更多确定性。只有当这项研究推动各国政策和计划变化并改善青年就业结果时，其最终相关性才能有所体现。其他重要研究包括评估审查期间发布的四份《全球青年就业趋势报告》，以及国际劳工组织-万事达卡基金会项目生成的关于学校到工作过渡的大量数据。
7. 国际劳工组织的工作关乎青年人各种不同的需求，其中包括了劳动力市场上弱势群体的需求。已经开展了重要工作来确定针对某些群体的良好实践，但其他群体（例如青年残疾人、青年土著民）则需要更多的宣传推广对他们而言的“奏效方法”，并在项目实施中瞄准这些群体。
8. 国际劳工组织已经将技术咨询扩展到青年就业领域，特别是欧洲的青年保障(YG)计划。国际劳工组织在接触“非就业教育或培训”群体(NEETs)方面的工作在其他情境中有潜在应用，因而国际劳工组织在该领域发挥主导作用。
9. 国际劳工组织的工作一直对新的发展做出回应，其中包括第 204 号和第 205 号建议书⁶和可持续发展目标。国际劳工组织在联合国系统内发挥了召集作用，并更多地尝试将注意力聚焦到这些新进展的青年就业层面，尤其是通过《为青年创造体面工作全球倡议》。劳动世界正在变革，而年轻人更可能处于这些变革的前沿。国际劳工组织如何回应新工作形式的涌现——以及它们为年轻人带来的机遇和挑战——这将需要作出一些艰难的战略选择。

B. 一致性

10. 《行动呼吁》为国际劳工组织及其三方成员提供了建立一致性机制以解决青年就业挑战所需的所有要件。但将这些部分整合到一起是一项艰巨的任务，需要政治意愿、技术能力和资金。支持国家青年就业战略和行动计划的制定，以及提供“奏效方法”

⁶ 2015 年《从非正规经济向正规经济转型建议书》(第 204 号)和 2017 年《关于面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)。

相关的信息可以帮助指导、启发和激励变革；但真正的改革需要国家层面的实际支持。国际劳工组织在这方面有一些成功经验(例如，阿塞拜疆案例研究)，但其资源仍十分有限。

11. 需要尽量减少青年就业发展工作的碎片化。国际劳工组织正在这方面努力发挥作用(包括通过《全球倡议》和在国家层面)。国际劳工组织本身需要注意不能强化碎片式的工作方式，例如重视单一工具的使用，而非促进整体解决方案。
12. 《行动呼吁》与计划和预算之间的一致性最初很弱 — 通过前者寻求实现的目标未被后者加以充分衡量。这种情况在 2016-17 年期间有所改善，但计划和预算仍然只反映了部分情况。
13. 青年就业计划(YEP)部门按照战略设想将组织内的不同部分凝聚在一起。然而，国际劳工组织仍需要在其工作中利用一切潜在的协同作用。
14. 三方参与总体上是好的，并且已经注意建设三方成员的能力。在外地办事处，一些三方成员表示他们需要更多地参与整个政策和计划的设计和实施过程，而不仅仅是参与过程的开始阶段。三方成员共同致力于青年就业：这本身就是凝聚力，同时为国际劳工组织推进《体面劳动议程》的其他部分打开了一扇大门。

C. 效 果

15. 所有三个两年期计划和预算结果都超过了全球目标；绝大多数地区目标都得以实现或超额完成。就能够测量的方面而言，这是一个非常好的结果。然而，要覆盖国际劳工组织效果的全部范围，则可能需要其他测量方法
16. 国际劳工组织将其工作与《行动呼吁》的“三大支柱”⁷保持一致；在此范围内，识别了有效干预措施的例子。其中最重要的是国际劳工组织-万事达卡基金会项目以及国际劳工组织在《全球青年体面工作倡议》中发挥的关键作用。在地区层面，关键倡议也与三大支柱保持一致，例如北非的青年就业活动，是一种旨在制定区域和系统性青年就业措施的伙伴关系。
17. 对 30 个青年就业项目评估的综合审议得出结论，尽管存在一些不足之处，但总体取得了良好效果。在项目和其他技术支持按照“多管齐下”方法设计且得到了直观而切实的效果的情况中，该评估证实了这些结果。在调查中，工作人员就劳工局实现其战略目标方面普遍给予了较高评价。
18. 评估发现，需要平衡供给侧和需求侧驱动的倡议。实地考察突出强调了一些在增加新工作岗位和改善青年求职者就业能力之间取得良好平衡的项目。与此同时，对实

⁷ 知识开发和传播；技术援助和能力发展；伙伴关系和倡导。

施报告的审查表明这些项目并不寻常；涉及创业培训的项目则更为常见。有人担心这会让年轻人承担过多的创造就业责任，而政府则对促进就业的政策承诺不足。

19. 学徒制作为一种增强青年就业能力并且满足雇主技能需求的手段正在吸引全球关注。国际劳工组织支持机构能力，在一些国家提供“高质量学徒制”(QA)并在其推广努力中支持全球学徒制网络(GAN)，这是一项商业驱动倡议。学徒制已在一些国家证明了有效性，但需要考虑当地情况。政策意图也是一个考虑因素。许多高质量学徒制建立在为雇主提供相当熟练工人的能力之上。虽然对于许多年轻人而言学徒制可以促进学校到工作过渡，但这并不是解决青年失业问题的万能之计。
20. 发现了性别包容和非歧视的良好案例(包括关于促进年轻女性就业“奏效方法”的研究)，但综合审查也指出，一些项目将这些问题视为“事后补充想法”。可以采取更多的措施确保将性别考虑纳入整个项目实施过程中。

D. 效率

21. 在总体战略层面，效率很难衡量：国际劳工组织的系统不允许分析与特定活动(或主题领域)及其报告结果相关的成本。青年就业工作分散在国际劳工组织各部门这一事实使这种分析面临更多问题。
22. 然而，在个体青年就业项目层面，对 30 个项目评估的综合审查发现效率得分非常低，主要是由于实施及时性、预算管理、沟通及与利益相关方协调等问题。
23. 就业政策司的青年就业计划科是国际劳工组织青年就业工作的关键推动者和协调者。鉴于其在这一阶段的产出和比较少的人员配置情况，该部门看起来在有效运转。但国家层面对总部指导和服务的需求仍然超过供给。

E. 影响和可持续性

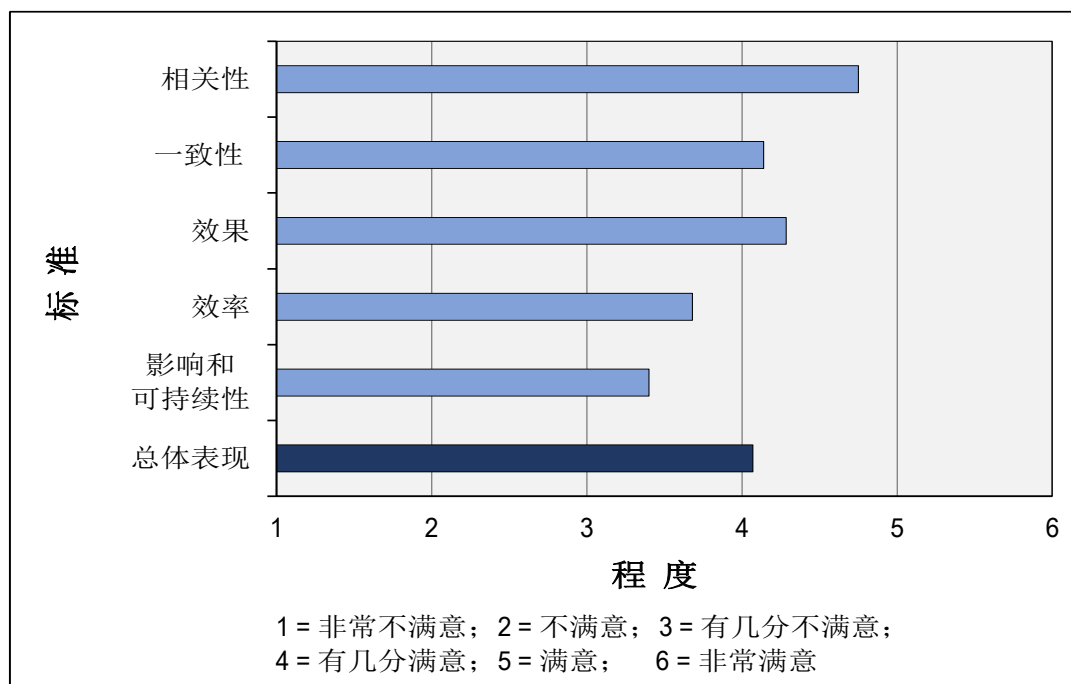
24. 实地考察突出强调了一些似乎能产生持久影响的项目：例如突尼斯的社区基础设施，以及通过青年保障计划在葡萄牙建立的进程。在其他国家，人们对项目的影响和可持续性持乐观态度，但只有时间才能证明，例如埃及致力于通过青年就业计划协调各种活动，或者斯里兰卡通过技能项目实施的服务。在中国，有证据表明国际劳工组织过去行动具有的影响和可持续性(例如使了解企业(KAB)计划制度化)；在秘鲁，此前一项联合国联合项目引入了诸多青年就业倡议。
25. 工作人员认为国际劳工组织在两个领域发挥了最大的影响：将青年就业纳入发展图景，并提供有关青年就业趋势的信息。这与他们认为影响最小的领域：工作中的青年权利，形成了对比。

26. 展望未来，作为可持续发展目标青年就业指标的监护者，国际劳工组织在促进和监测可持续发展目标时间框架内的影响和可持续性方面大有所为。由于其关注点在于使影响力最大化，它在全球倡议中的作用也可以支持这一点。

总体评价

27. 图 1 中的得分反映了国际劳工组织改善青年就业前景的战略和行动表现。

图 1. 各标准的总体评估得分



结论和经验教训

28. 国际劳工组织在提升青年就业成为国际发展优先事项方面发挥了重要作用。它开发了影响青年就业成果因素的知识，包括从学校过渡到工作以及“奏效方法”。它现在需要将这些知识应用于其发展合作(DC)工作，同时筹措资源并利用伙伴关系。全球倡议为在 2030 年议程背景下实现这一目标提供了机会。国际劳工组织与三方成员的独特联系及其对这些问题的深刻理解可以作为资产加以利用，使其成为该领域的全球领导者。

29. 新的挑战正在涌现，一些地区青年人的非正规水平仍居高不下。可以多加利用通过国际劳工组织的研究投资所获得的知识，使本组织成为制定青年就业创新和基于实证解决方案的领导者。

30. 加强青年参与的需要仍然存在，但缺乏可以听取青年人意见的机制——这涉及各种情况和背景的青年人，而不仅仅是精英和受过高等教育的青年，在这种情况下，面临的真正风险是政策制度脱离现实，或者关键问题被误判。
31. 国际劳工组织基于结果的管理制度仍然没有全面反映其在青年就业方面的工作。
32. 无论其内容相关性如何，报告的发布或行动计划的完成都是国际劳工组织工作的具体产出，而非成果。如果国际劳工组织想真正衡量其工作的附加值，项目终期评估（在项目结束前便开展）不应该成为其绩效评价的终结。

建 议

建议 1

33. 将从国际劳工组织过去发展合作项目设计及国际劳工组织工具和产品改进方面所涉及的知识开发工作中汲取的经验教训予以应用。新的知识开发工作重点关注不断变化的劳动世界中的青年状况。国际劳工组织需要评估研究中的关键经验教训并寻求更有创意的方法将这些经验教训纳入项目设计，以尽可能地提高其有效性。这些经验教训还应为国际劳工组织工具和产品的开发提供信息，确保它们针对年轻人进行了优化。未来研究需要探索劳动世界新的发展为年轻人带来的机遇和挑战。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
就业政策司(EMPLOYMENT), 负责政策的副局长(DDG/P)	中级别	2019年6月	中级别

建议 2

34. 更加注重开发和应用促进就业质量和公平的实用工具和方法。国际劳工组织在这些领域已经开展了大量工作，但还可以做更多。对涉及性别包容的青年就业项目设计和实施良好实践的推广应该持续进行，辅以调查发现的“奏效方法”。这同样适用于加强理解什么是对最弱势年轻人奏效的方法，并积极倡导他们提高参与率。需要与工作条件和平等司(WORKQUALITY)密切合作，以确定未来的合作领域。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
就业政策司、工作条件和平等司、治理和三方权利司、负责政策的副局长	中级别	2018年12月(确定优先事项)	低级别

建议 3

35. 未来“奏效方法”研究以及试点项目和计划更加注重干预措施的成本效益问题。鉴于许多国家可用于解决青年就业问题的资源稀缺，对它们而言，问题不仅仅是“哪些奏效？”，而是“价格多少，是否物有所值？”。《行动呼吁》菜单上列出的项目

一些项目可能价格更高，但这种青年就业投资的回报可能是(或可能不是)合理的。从政策制定者的角度来看，更多这方面的研究可能有好处。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
就业政策司、负责政策的副局长	中等级	2019 年 12 月	中等级

建议 4

36. 审查并找出支持青年参与的机会，尤其在国家层面参与政策和计划制定。了解年轻人的愿望和思维对于制定有效的青年政策至关重要。并非所有评估考察的国家都为将青年意见纳入政策和计划设计而建立与青年有效接触的机制。国际劳工组织应该通过三方成员来推广有效参与的模式，并支持实施这些模式的发展能力倡议。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
就业政策司、负责政策的副局长、地区/国家局、主管外地办事机构和伙伴关系 的副局长(DDG/FOP)	中等级	2019 年 6 月	高级别

建议 5

37. 在新发展合作项目的开发和评估阶段，确保获得所有相关的技术投入，并确保在如何最好地实现项目成果以及应用哪些国际劳工组织计划方法方面做出正确的选择。需要仔细考虑可能适用于干预措施的各种计划方法和工具。这样可以获得最佳结果，而不是国际劳工组织不同部门间的内部竞争。应鼓励不同方法的创新组合，并通过各部门总部协作提供技术支持。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
就业政策司、负责政策的副局长、伙伴关系和地方支持司(PARDEV)、主管 外地办事机构和伙伴关系的副局长	高级别	即期	低级别

建议 6

38. 建立机制，系统地衡量国际劳工组织青年就业“上游”(政策和体制建设)工作的事后影响和可持续性。国际劳工组织的发展合作工作旨在影响政策、改革体制，其影响和可持续性在一段时间后才能评价。国际劳工组织应制定一份需要追踪结果和可持续性后续行动的项目清单。应每年通过调查手段进行追踪，调查问题与每个项目设想的具体长期结果有关。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
就业政策司、负责政策的副局长、 评估办公室	中等级	2019 年 6 月	中等级

建议 7

39. 重申《行动呼吁》，强调继续行动的重要性，更新信息以解决青年劳动力市场中的新兴问题，并满足年轻人准备应对不断变化的劳动未来的需要。劳动力市场的变化如此迅速以致于过去关于青年就业的假设需要受到挑战和重新考虑。国际劳工组织在青年就业方面的领导地位未得到保证。它现在需要：在现有的知识基础上更进一步；重新调整其青年就业战略以应对当前的挑战；继续更加积极地引领关于如何最佳地确保年轻人未来获得体面劳动的讨论。由于国际劳工组织七年期青年就业战略将于 2019 年结束，现在是本组织重新承诺继续采取青年就业行动并确保这一职责获得适当资源支持的恰当时机。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
就业政策司、负责政策的副局长	高级别	2019 年 6 月	中级别

劳工局回应

40. 对于有关国际劳工组织加强青年就业前景的总体战略和行动的独立评估结果，劳工局予以承认。劳工局欢迎这些建议，将之作为加强其对三方成员日益增长的支持需求作出回应的有用咨询意见，并重申《行动呼吁》以解决持续的全球青年就业挑战。劳工局还赞赏评估报告中指出的超越青年就业领域的关于组织问题的一些考量。

建议 1

41. 劳工局将继续探讨青年劳动力市场中的新兴问题。它也将加强努力，将研究成果转化为如“青年就业工具箱”（目前正在制定中）所示的项目设计和更广泛应用的技术指南和培训工具。

建议 2

42. 关于就业质量和公平，重要的是通过研究、全球宣传、政策咨询和实施培训重申劳工局工作的范围，并在这些国际辩论：二十国集团(G20)、金砖国家(巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非)、联合国以及欧盟(EU)中提及就业质量方面内容。劳工局将在此基础上加强司局内部协作，加强其促进包括最弱势群体在内的青年体面劳动的行动。

建议 3

43. 关于各类青年就业干预措施成本效益分析的国际文献仍然相对薄弱。劳工局将在以前工作的基础上开展新的定向研究，使决策更加明智，从而解决这一差距。研究成果将与建议 1 中讨论的实用工具和方法相结合。

建议 4

44. 根据建议，劳工局将保持并加强与年轻人的对话，包括通过三方成员和青年领导组织。将进一步努力以便在国家青年战略和计划中，包括在国际承诺中更好地反映青年多样化的需求和愿望。全球青年体面工作倡议涉及的参与平台也将促进与年轻人更广泛的对话。

建议 5

45. 一直以来，国际劳工组织推动全面的青年就业方法，覆盖不同的专业知识领域。未来，它将在良好实践案例的基础上，通过调整干预措施模型和项目管理措施，在发展中寻求更加综合、创新的解决方案。

建议 6

46. 将重新重视国际劳工组织干预措施长期影响的事后评价。劳工局最近在这方面采取了一些举措，包括在就业政策司成立影响评价工作组，以及制定追踪可持续发展目标中青年就业相关指标的方法。

建议 7

47. 劳工局欢迎这项建议。根据国际劳工组织劳动世界的未来百年倡议，劳工局将努力调整战略并继续进行资源筹措工作，开展新的青年就业行动。全球青年体面工作倡议也提供了利用国际劳工组织工作并在 2030 年议程框架下影响决策的机会。

第二部分. 关于国际劳工组织能力发展活动 (覆盖所有三方成员)的独立评估 — 2010-17 年

目的与范围

48. 评估审查了国际劳工组织在 2010 至 2017 年期间对三方成员能力发展的支持。能力发展旨在加强三方成员实现目标的可持续能力；这是国际劳工组织的核心职能。评估结果将使工作计划所要求制定的能力发展战略有据可依，以实施 2019 年 3 月到期的社会正义宣言决议(2016 年)。⁸实质上，评估审查了明确旨在实施能力发展 — 无论作为主要目标还是重要组成部分 — 的干预措施，重点关注三方成员的差异。评估

⁸ 理事会文件 [GB.329/INS/3/1](#)。

试图在定义和执行层面将能力发展作为具有重要战略意义的概念和关键要求，以实现国际劳工组织的战略目标。

49. 将三方成员的能力发展作为核心职能是国际劳工组织所有全球专题领域和成果的组成部分，其中包括地区和国家计划。评估使用了以下定义：

- (i) 能力发展既关乎开发有知识、有能力的人才，也要确保有适当的组织结构支持他们；
- (ii) 三方成员能力和绩效的变化 — 作为体制和系统过程的一部分 — 加强了它们在促进人人享有体面劳动的政策、计划和倡议方面的工作。

50. 对于收集数据和信息，评估使用了多种方法：(a) 对确定具有能力发展重点的 40 个项目评估样本进行文件审查，包括综合审查；(b) 开展调查，以获取更广泛的国际劳工组织工作人员(331 份回复)和三方成员(423 份回复)样本的反馈；(c) 与国家层面的三方成员、国际劳工组织总部和地方(5 个地区 9 个国家)的工作人员以及国际劳工组织都灵国际培训中心(ITC-ILO)的工作人员和受益者进行访谈和小组讨论。⁹

结果摘要

A. 与三方成员和国际劳工组织的相关性

51. 评估发现，国际劳工组织支持的能力发展活动主要与三方成员的优先事项和需求相关。能力发展努力往往与活动和特定项目挂钩；它们与下列内容无关：分析和理解最具战略意义的干预措施、系统评价三方成员的需求、分析比较优势以及战略性设置优先事项以满足需求。当组织可以审查其总体战略并评估从中产生的发展需求时，能力发展是最有效的。需要进行选择以避免工作的分散和稀释。尽管国际劳工组织确实存在需求评价的良好范例，但总体而言，评估似乎仅限于项目，而非作为规划和实施战略能力发展计划和干预措施的基础而加以系统实施。

52. 评估发现，利益相关方有着强烈倾向将能力发展与个人培训等同 — 这往往与国际劳工组织都灵中心可以提供的內容相关联。能力发展的组织和系统水平受到的关注较少。然而，在分析具体项目时，往往又包括了能力发展的三个层次(个人培训、组织发展和政策倡导/干预措施)，表明对能力发展已经有了全面的理解和方法。

53. 性别平等与不平等歧视已在国际劳工组织大多数干预措施中主流化，但程度并非总是很高。已有承诺要纳入性别平等，但实施并不均衡。另外，三方成员可以开展更

⁹ 共 350 人，其中 42%是女性。

多工作，促进女性在领导职位上的作用和参与，包括制定晋升路径，对初级和中级职位人员进行培训和辅导。

B. 战略一致性

54. 能力发展被认为是国际劳工组织 2010-15 年战略政策框架的核心组成部分，也是 2015-17 年发展合作战略的四大基石之一。早期关于技术合作的政策文件概述了能力发展战略的要素，注重机构支持措施，但并未得到充分实施或报告。总之，在国际劳工组织所有基于结果的框架和资源配置中，没有专门的包含规划、实施、监测和评估概念和操作定义的能力发展战略。

55. 能力发展在国际劳工组织政策以及计划和预算结果框架中作为一种行动手段占据重要地位；国际劳工组织开发了各种工具和手段来支持和提供能力发展。目前，尽管一些成果拥有战略基础，但总体方法更偏实际而非战略。已经认识到，所有三方成员需要能力发展，并就如何设计得到相关指导，但这能在多大程度上使三方成员在社会对话和国家政策制定和实施方面更加有效尚不得而知。因此，能力发展首先应明确三方成员的能力发展如何相互关联，以及如何有助于实现国际劳工组织四大战略目标和各国的发展目标；最后，如何实现和评价结果。

56. 加强三方性以及政府、工人组织和雇主组织间的社会对话在 2010 至 2015 年期间三个计划和预算中得到了很好的体现，并设有单独的政策成果。然而，社会对话和三方性作为单独成果在 2016-17 年计划和预算中消失了，转而成为一项跨领域政策驱动因素，降低了其在本组织上下以及作为一个结果领域的能见度。

57. 国际劳工组织-都灵中心首先是一个国际培训中心，为国际劳工组织三方成员的人员提供高质量培训：它主要面向三方成员的参加人员，也向国际劳工组织工作人员开放。评估发现，该中心是本组织能力发展服务的一个重要提供者，但并非唯一、主要甚至充足的提供者。

C. 效果

58. 针对能力发展指标作出报告的计划和预算结果(工人和雇主组织的政策成果、社会对话、国际劳工标准、社会保护和体面劳动有效宣传)表明，它们当中有 70% 在全部三个两年期中达到或超过了目标。考虑到这些指标对国际劳工组织能力发展工作范围的覆盖程度，这是一个不错的结果。

59. 评估、年度报告和国家访谈的总体结果证实，项目和计划在能力建设方面普遍有效；而能力发展活动是旨在实现国际劳工组织战略目标这一更广泛图景的一部分，这一点并非一直明确。

D. 效率

60. 国际劳工组织对能力发展资源的分配无法在现有实施报告中充分追踪。有限的财务资源数据使之根本不可能对国际劳工组织给予其总体优先的程度，无论是否随着时间发生增减，以及结果框架的战略重点在哪进行评估。看起来与能力有关的成果和指标在经常预算补充帐户(RBSA)资金中占比有所提高(从 6%到 9%)。总体而言，经常预算技术合作(RBTC)资金对所选成果的分配也提高了，表明在国际劳工组织资金分配中的权威性与对能力发展的重视之间存在相关性。
61. 能力发展是一个跨领域问题，但除社会伙伴：雇主活动局(ACT/EMP)和工人活动局(ACTRAV)之外，国际劳工组织的责任并未明确地体现在其组织构架中。国际劳工组织内部没有指定监护者在政策制定、知识管理、实施支持、指导和监督方面来协调政府机构的能力发展。

E. 可持续性

62. 体面劳动国别计划(DWCP)成果和影响的可持续性 — 以及相关措施的财务可持续性 — 是国际劳工组织工作人员和三方成员关心的主要问题。关键问题是国际劳工组织在何种程度上有助于加强政策倡导和系统性体制变革的持久能力。可持续性挑战在于将能力发展纳入计划/项目，使三方成员充分参与，以加强自身能力，这也是涉及组织发展更广泛战略的一部分。

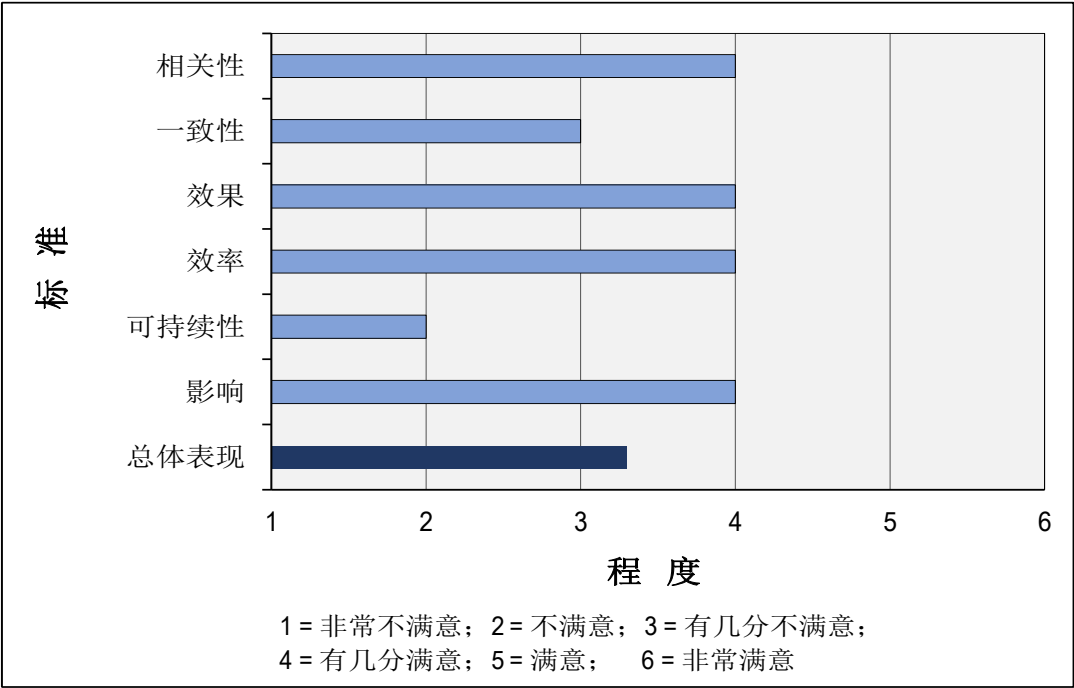
F. 影响

63. 在两年期计划执行报告(PIR)中所报告的绝大多数计划和预算结果都侧重于活动和产出。系统性报告和能力变化程度 — 以及最终在绩效和长期影响方面 — 的可靠数据缺乏甚至不存在。尽管如此，越来越认识到需要在成果层面(知识、态度和行为变化)侧重结果，并收集关于长期影响，包括宣传和能力加强方面更系统的信息。
64. 个人层面的结果(通过培训加强个人能力)通常以产出水平(例如，受训者人数)衡量。有一些实例 — 但几乎没有实证 — 关于在组织层面针对结果的系统性、综合性后续行动。后续行动可以包括：评价国际劳工组织培训的人员是否将所学很好地运用于实践；对他们的工作产生了哪些影响；以及培训如何为其各组织中更广泛的能力发展计划做出贡献。
65. 《计划执行报告》报告了政策成果中关于能力发展的一些指标，重点是已经实现能力发展的国家数量。但报告整体结果掩盖了用于不同目的的各种活动，并且很少涉及国家背景下(制度层面)能力发展的相关性、现实性、质量和绩效。报告没有说明在国家层面，工人组织、雇主组织和政府在何种程度上得以加强。

总体评价

66. 高级别评估包括对每项评估标准评分。这并不是国际劳工组织能力发展工作的全球评分。评分目的是突出评估发现的优势领域和劣势领域。下列评价的评分反映了已经确定的绩效水平，需要注意的是，因缺乏连贯的数据，某些标准评分较低。

图 2. 各标准的总体评估得分 — 能力发展



结论和经验教训

67. 国际劳工组织的三方成员明显受益于能力发展活动，国际劳工组织对其的支持与其优先事项和需求广泛相关。然而，许多活动旨在支持具体项目目标，例如建立劳动监察团队、或促进国际劳工标准、或提高企业生产力。有时也会支持构建三方成员参与有效社会对话的能力，但这种支持更加有限。能力发展活动并非总根植于系统需求评价；这些评价往往等同于个人培训。在更广泛的优先事项中及在捐助方想要资助的发展合作项目中纳入能力发展优先事项会面临较大挑战。对能力发展有关结果和影响的监测和评估有限，因此评价个人发展是否有助于组织发展，或者一旦个人离开，习得的技能和知识是否能够延续并非易事。当存在系统性评价和战略回应时，有证据表明能力发展活动更能有效维持。通常情况下，受益者对能力发展，特别是国际劳工组织都灵中心的培训评价很高，然而一旦个人离开组织，个人发展如何继续进行以及如何为组织发展做贡献并非总是显而易见。
68. 当存在对能力发展的监测时，就会倾向于关注活动和产出。这可能是由于项目日志框架设计不良以及认为这类结果难以衡量。国际劳工组织似乎在能力发展方面花费

了大量资金，但财务追踪系统不允许轻易对其进行汇总和分析，而这对于评价是否物有所值又进一步增加了难度。

69. 许多场合都对能力发展进行了详细审议，并对其重要性进行了适当说明。然而，目前还没有指导国际劳工组织能力发展活动的统领性战略。国际劳工大会最近通过的关于支持可持续发展目标的国际劳工组织有效发展合作决议特别要求“更加注重能力发展”。虽然国际劳工组织在某些技术领域(例如社会保护)确有明确的能力发展战略，但更理想的是，应该制定一项战略，涵盖所有侧重于三方成员的能力发展。

70. 评估明确了取得经验教训的领域，例如：需要国际劳工组织的全面一贯的支持以及持续影响；需要在更广泛背景下评价和分析能力需求和制约因素，如三方成员整体的政治、经济、社会环境和组织背景；能力发展既是实现国际劳工组织结果的手段，也是落脚点；衡量和评估能力发展所需的具体方法；说明联结和伙伴关系的重要性，从而以彰显特性的方法来为国际劳工组织的某个特定工作定位。

建 议

建议 1

71. 能力发展应该成为劳工组织计划和预算政策成果中更显著的结果领域，在此基础上，对三方成员每一方的能力发展和社会对话进行规划、评价和报告。社会对话的基础是所有三方成员的能力发展，但目前这一点在多个成果中均未体现，其结果是，与其他活动相比，加强三方成员参与有效社会对话的重要性似乎有所下降。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
局长办公室、战略规划和管理司(PROGRAM)、负责政策的副局长	高级别	作为新的《2020-21 年计划和预算》以及下一个战略规划周期的一部分	在现有资源范围内，但将影响资源分配

建议 2

72. 劳工组织应确保《工作计划》中呼吁的综合能力发展战略能够落实 2016 年《通过体面劳动促进社会正义决议》，为规划、实施、监测和评估能力加强一词提供概念和执行层面定义，包括作为明确结果纳入所有政策成果。战略应考虑以下问题：在劳工组织具体角色的基础上建立能力发展伙伴关系，重点关注复制和升级；识别并进一步开发能够 — 或者有助于 — 加强持续能力发展的模型和方法；识别能力发展活动的追踪和衡量方法，允许采用基于此前发展能力的渐进法。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
负责地方业务和伙伴关系的副局长和负责政策的副局长，与工人活动局和雇主活动局协调，并涉及其他相关部门	高级别	至 2019 年	在现有资源范围内

建议 3

73. 对实施能力发展战略的支持应该包括所需的工具和手段。支持应至少包括以下举措：确保能力发展纳入所有计划的指南和说明；在任何现有指南(但根据要求更新和全面化)的基础上，在国家层面实施和支持能力加强实用工具和指导；专项资金用于特定能力发展目的，特别是加强三方成员机构；高级管理层的支持和后续行动，以支持和维系劳工组织内部对能力发展的重视。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
负责地方业务和伙伴关系的副局长、负责管理和改革的副局长、负责政策的副局长、工人活动局、雇主活动局；其他相关实体	高级别(与战略制定相一致)	2019-20 年	有限但关键的战略倡议

建议 4

74. 能力发展规划应根据对需求的系统评价、对劳工组织比较优势的分析、国家层面的战略选择和可用资源、以及与其他提供能力发展支持的主要外部组织的定期磋商和密切合作，将最具战略意义的干预措施明确地列为优先重点。这应该与国家类型学和干预模型组合有关工作相联系。这一点在劳工组织技术合作以及地方业务和结构的独立评估中得到了强调。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
负责地方业务和伙伴关系的副局长、负责政策的副局长、负责管理和改革的副局长、工人活动局、雇主活动局；其他相关实体	高级别(与能力发展战略相联系)	2019-20 年	有限的资源

建议 5

75. 劳工组织应该在工人活动局和雇主活动局当前角色以及政策司局和地区局专题联络员角色的基础上，建立覆盖所有三方成员(包括政府机构)的监管员和能力发展联络员网络。这将是一个拥有确定角色、职责和问责制的专门网络。这也将成为能力发展战略实施案例，使各三方成员和工作领域的能力加强活动更加协调、集中和系统。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
负责地方业务和伙伴关系的副局长、负责政策的副局长、工人活动局、雇主活动局、地区局	中级别(与战略一致)	至 2020 年(与战略实施一致)	有限, 但待定

建议 6

76. 能力发展的财政支持应根据发展活动的不同类型和类别进行成本计算和衡量, 并纳入劳工组织基于结果的框架以及监测和报告系统。劳工组织内部负责战略预算编制的基于结果管理(RBM)工作组正在开展的工作将提供一个理想框架; 其相关可用信息将根据既定的优先事项和需求来提升能力发展的效率和效果。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
战略规划和管理司、财务司、伙伴关系和地方支持司	中级别(但与战略相联系)	根据基于结果管理工作组的工作	有限且一次性修改制度

建议 7

77. 能力发展监测应更明确地结合定性和定量指标, 包括: (a) 描述性分析和评价; (b) 可测量的定量指标。这些指标应成为能力发展战略以及劳工组织结果框架(与建议 1 的落实一致)的一部分。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
战略规划和管理司、负责地方业务和伙伴关系的副局长、负责管理和改革的副局长、负责政策的副局长、各地区	中级别(与战略一致)	至 2020 年(与战略的落实一致)	有限

建议 8

78. 评估应更明确地评价能力发展干预措施及其各层面, 包括影响层面。这将包括以下层面: (a) 个人培训的中长期影响; (b) 加强三方成员伙伴的组织性评价/诊断; (c) 国家/地区和全球层面政策宣传和制定。需要制定和纳入相关指标和衡量框架来评价劳工组织项目和计划框架中的能力发展。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
评估办公室、战略规划和管理司、伙伴关系和地方支持司	中级别(与战略一致)	至 2020 年(与战略实施一致)	有限但需纳入计划和项目

建议 9

- 79.** 应鼓励都灵国际培训中心：(a) 成为创新和测试能力发展干预措施和课程开发的全球实验室；(b) 通过支持国家和地区培训机构扩大覆盖范围。应继续通过南南合作和三角合作 — 包括结对安排中的同行培训/交流/辅导 — 更多地使用培训项目；劳工组织培训中心的参与将补充当前的全球培训模式。采用明确的方法跟踪和追踪受益人并记录其对劳工组织能力发展结果的贡献也将成为对本组织能力发展衡量和报告的有用补充。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
劳工组织国际培训中心、劳工组织相关实体	中级别	劳工组织国际培训中心的下一个战略规划周期	待定

劳工局回应

- 80.** 劳工局欢迎评估结果，并适当注意到其建议。建议与劳工组织的若干倡议不谋而合，倡议旨在提高其回应三方成员需求以及适应联合国改革带来的一系列变化的总体能力，包括联合国大会通过的第 72/279 号决议，以及 2018 年 6 月劳工大会通过的关于有效发展合作、社会对话和三方性决议的后续行动。与提高透明度和基于结果管理整体相关的一些内部审查将受益于评估结果和建议。
- 81.** 能力发展将在劳工组织所有活动中主流化。劳工局认识到在能力发展战略各个阶段加强工人活动局和雇主活动局参与的需要。

建议 1

- 82.** 劳工局注意到第一项建议，选择将能力发展作为实现可持续成果以促进实现劳工组织全部四项战略目标的行动手段，而不是仅仅支持社会对话的单一结果领域。考虑到 2019 年 6 月劳工大会对“劳动世界的未来”倡议的讨论，对 2020 至 2021 年结果框架的修订将提供机会，更好地将能力发展举措纳入政策成果。

建议 2-4

- 83.** 劳工局完全同意第 2-4 项建议，并将在劳工局正在实施的加强基于结果管理和综合能力建设战略举措中予以考虑。在第 4 项建议的基础上，能力发展规划将继续注重需求驱动支持，加强国家主导权和相关性。

建议 5

84. 关于第 5 项建议，劳工局同意寻求更集中、系统的方法加强三方成员能力。但是，能力发展是劳工组织所有工作领域的一个组成部分，额外建立联络员网络似乎不会为改善这一主题的实施增加特别价值。

建议 6-7

85. 劳工局承认第 6 项和第 7 项建议中规定的能力发展工作成本计算和衡量的重要性。这将在基于结果管理举措以及劳工组织加强合规工作推进国际透明度举措的背景中加以考虑。这些改进措施需要适应现行监测系统可用资源的技术可行性。

建议 8

86. 劳工局同意更具体评价能力发展的需要。这要求将这一主题更好地纳入劳工组织总体结果框架的所有阶段，将其作为更广泛能力发展战略的一部分。评价能力发展的中长期影响需要在项目之后获得评估资金，并对劳工组织培训中心的评估政策进行审查。

建议 9

87. 最后，劳工局赞赏劳工组织都灵培训中心扩大对创新和测试能力发展干预措施和课程开发的投资。该议题将提请中心理事会注意，并进一步审议。

第三部分. 对劳工组织 2014-18 年在黎巴嫩和约旦就体面劳动和应对叙利亚难民危机工作计划的独立评估

目的与范围

88. 评估审查了劳工组织 2014-18 年期间在黎巴嫩和约旦的工作，由于现代最旷日持久、最复杂的人道主义紧急情况，这两个国家经历了前所未有的难民涌入。

89. 在约旦，劳工组织通过体面劳动国别计划开展工作。在黎巴嫩，劳工组织及其三方利益相关方于 2018 年 5 月签署了体面劳动国别计划。开展审查期间，共计 5624 万美元的外部资金支持了 58 个项目以及黎巴嫩 66 名工作人员(包括地区局工作人员)和约旦 34 名工作人员的服务。

90. 使用多种方法和来源核实了评估结果以确保其有效性和可靠性。通过 120 多份文件案头审查、两个国家案例研究、黎巴嫩和约旦实地考察以及劳工组织总部访问等方式收集数据。共采访了 133 人。

结果摘要

A. 相关性

91. 劳工组织在约旦和黎巴嫩的干预措施与劳工组织战略计划及其计划和预算高度一致——二者都是 2014-15 两年期的关键优先事项。在整个 2016-17 年期间，劳工组织结果框架从 19 项成果调整为 10 项。劳工组织在黎巴嫩和约旦的干预措施通常与在本国的联合国发展援助框架(UNDAFs)高度一致。
92. 黎巴嫩和约旦处于不同的体面劳动国别计划实施阶段。黎巴嫩最近刚签署了第一个体面劳动国别计划，而约旦刚刚结束了其第三个体面劳动国别计划的实施。约旦新的 2018-22 年体面劳动国别计划起草工作已于 2017 年 8 月开始，在劳工组织三方成员的参与下，通过参与性进程制定。然而采访表明，仍有空间使国家利益相关方更多地参与。
93. 叙利亚难民危机对黎巴嫩和约旦的劳动力市场造成了重大冲击。解决难民危机中劳动相关的挑战是劳工组织核心使命的一部分，最近的《面向和平与复原力的就业和体面劳动建议书》(第 205 号)使其进一步加强。约旦对叙利亚难民危机的回应很好地融入了体面劳动国别计划。劳工组织关于黎巴嫩体面劳动国别计划的工作是一项值得强调的成就。劳工组织面临的挑战，特别是在黎巴嫩，是支持政府和社会伙伴制定能解决叙利亚难民危机并考虑国家三方成员需求的政策和计划。
94. 2013 年，劳工组织对其在黎巴嫩、约旦和巴勒斯坦被占领土的体面劳动国别计划进行了独立评估。评估发现，劳工组织对叙利亚难民危机反应迟缓。本次评估深入探索了这一结果。评估表明，反应迟缓的原因包括一系列因素：缺乏明确、因地制宜的指导(直至 2016 年 7 月通过“指导原则”¹⁰和 2017 年 6 月通过第 205 号建议书)，劳工组织管理流程，政治环境以及捐赠者“人道主义”资金和劳工组织“基于权利”(规范性)的发展伙伴定位之间存在差异等。在这两个两年期期间，劳工组织为寻求可持续创造就业、规范工作和覆盖难民与国民的社会保护方面的支持开创了局面。用于应对叙利亚难民危机的预算外发展合作资金组合规模庞大，这加剧了挑战，但也为在二者之间寻求适当平衡提供了机会。

B. 设计的连贯性和有效性

95. 有证据表明，劳工组织在黎巴嫩和约旦的干预措施是为应对真正的劳动力市场挑战而制定的。然而，这些措施有时缺乏连贯而明确的变革理论(ToC)以及对风险和假设的全面分析。缺乏变革理论可能为不同利益相关方产生多种期望提供了空间。缺乏

¹⁰ 国际劳工组织：关于难民和其他被迫流离失所人员进入劳动力市场的指导原则，关于难民和其他被迫流离失所人员进入劳动力市场三方技术会议(日内瓦，2016 年)通过。

共同理解对国家三方成员认知产生了影响：相关性；效率(例如所有人可能未朝着同一个目标努力)；效果(例如共同合作，可以实现更多成果)；以及可持续性。

C. 效果

96. 劳工组织在这两个国家普遍受到广泛尊重和信任，但其计划的总体效果喜忧参半。
97. 在基于结果管理方面，评估团队尽可能地根据每个战略成果和各国国家计划成果(CPO)评价结果。劳工组织黎巴嫩局为家政工会成立大会提供了支持；收集劳动力市场统计数据，为决策提供依据；为创造就业和技能开发提供政策咨询；参与消除童工劳动的工作。创造就业和社会对话领域的效果喜忧参半。尽管进行了宣传，但由于政治环境困难，政策咨询相关工作很难实施。
98. 劳工组织约旦局在推进就业和社会保护工作方面十分有效，特别关注难民，包括移民和童工。在促进消除包括基于性别的歧视、制定公平移民政策、改善工作条件、青年创业教育和促进社会对话方面，效果不尽相同。
99. 评估获取了劳工组织为确保计划编制考虑性别因素而采取的努力。然而，劳工组织在黎巴嫩和约旦的性别主流化工作仍可以改进，确保其系统地开展，使男性和女性拥有平等的机会参与项目并从中受益。
100. 向约旦委派一个体面劳动技术支持团队(DWT)专家被认为是一种创新和成功的方法，增强了劳工组织在非驻在国的影响力。然而，劳工组织在约旦的地位仍然带来了挑战，尤其在吸引资金、招聘程序以及发展合作项目办公室支出的成本分摊方面。劳工组织阿曼项目办公室得到了地区局的良好支持，但仍需要阿拉伯地区体面劳动技术支持团队更强有力的支持。
101. 被评估国家没有系统地开展监测、报告和自我评估，说明项目错失了获取进展、优化学习和结果成就的机会。小型项目(低于 50 万美元)的自我评估很少开展，即便开展，也没有系统地提交并纳入评估办公室的中央数据库(i-evalDiscovery)。

D. 效率

102. 在黎巴嫩和约旦，对财务数据的分析表明，占比最大的资金来自预算外技术合作(XBTC)(平均 80%)，最小的来自于经常预算技术合作(RBTC)(平均 3%)。
103. 据观察，在黎巴嫩，经常预算补充账户在这两个两年期¹¹期间增加了 21%，经常预算技术合作增加了 11%，预算外技术合作增加了 219%。据观察，在约旦，经常预算补

¹¹ 经常预算补充账户用于资助针对叙利亚人和东道社区的农村发展项目。由于该项目，劳工组织能够将自己定位为应对叙利亚难民危机的关键参与者。这最终增强了其在应对叙利亚难民危机方面的影响力。

充账户下降了 15%，经常预算技术合作下降了 14%，而预算外技术合作增加了 214%。预算外技术合作资金的增加可能部分得益于伦敦叙利亚认捐大会(2016 年)，会上捐赠者承诺了对阿拉伯叙利亚共和国和阿拉伯地区的支持。会议制定了一项称为“约旦契约”的难民应对计划，劳工组织为此制定了如前所述(第 131 段)的强劲支持计划。

104.在评价劳工组织阿拉伯地区局(ILO-ROAS)依据已批准预算拨款来落实其活动的程度时，评估观察到黎巴嫩的交付率与约旦的高吸收率均存在波动。黎巴嫩的交付率波动可能是由于政治环境困难导致在该国实施的两个大规模项目发生延迟。

105.有实例表明劳工组织计划内部以及与各国其他机构，包括联合国伙伴、国家政府、地方市政和工会之间的工作存在协同。但总体而言，劳工组织在黎巴嫩和约旦的举措协调有限，或许与劳工组织阿曼项目办公室的配置和权威有关。劳工组织各地区之间——例如黎巴嫩和约旦与同为难民接收国的土耳其之间的协同——也未充分发挥潜能。

E. 影响

106.劳工组织在黎巴嫩和约旦的工作在法律和体制变革以及三方成员能力发展方面的潜在影响不尽相同。劳工组织在就业、体面劳动和企业发展方面的工作具有积极的潜在影响。

107.知识生成被视为劳工组织的附加价值。评估发现普遍认为劳工组织在开展研究方面是一个成功的机构，“坐拥大量知识”，但也认为劳工组织未给予其工作足够可见度和品牌宣传，也并非总是将知识转化为实际行动。因此在知识共享、可见度和品牌宣传方面可以进一步改进。

F. 可持续性

108.劳工组织工作的可持续性取决于内部和外部因素，例如：战略愿景和解决长期问题；政治意愿和势头；资金筹措；以及捐赠者资助长期变革性项目而非短期项目的意愿。

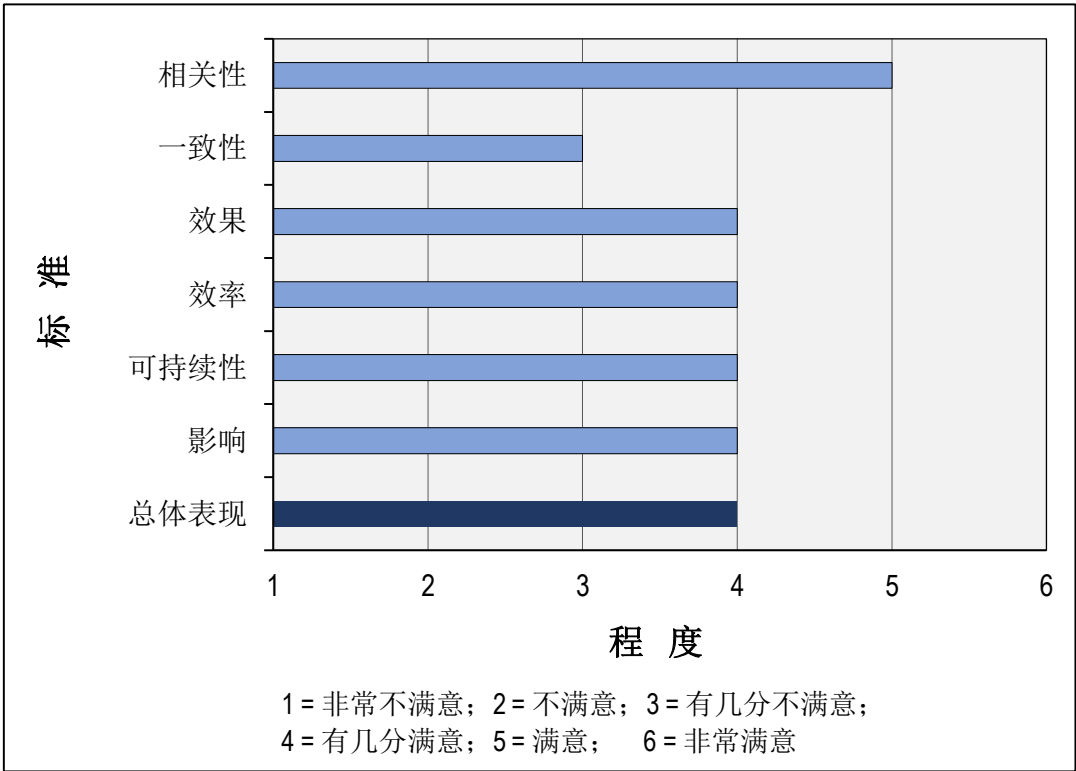
109.在所有情况下，劳工组织工作的可持续性也取决于其干预措施在何种程度上成为联合国多个参与方能够致力于集体合作，从而实现全面及地区愿景的一部分。

110.劳工组织制定了地区资源筹措战略。该地区成功为叙利亚难民危机筹措资源，与其他国家发展目标相比，应对叙利亚难民问题形成了规模更大的货币组合。这加剧了在二者之间寻求适当平衡的挑战。

总体评价

111.劳工组织在该次区域表现的总体得分由团队领导提出，文件审查、实地考察、案例研究以及劳工组织利益相关方网络调查结果提供了信息(见图 3)。

图 3. 评估标准评分 — 黎巴嫩和约旦



结论和经验教训

112. 劳工组织在困难复杂的环境中开展工作，但设法与其在黎巴嫩和约旦的三方成员和实施伙伴积极合作。

113. 总体而言，约旦和黎巴嫩在促进体面劳动方面取得了重大进展。在就业和社会保护领域取得了良好进展，而在促进包括基于性别的非歧视、制定公平移民政策、改善工作条件、促进青年就业和社会对话方面进展不足。

114. 劳工组织在寻求体面劳动计划编制的统一方法方面一直面临挑战。黎巴嫩和约旦都不是 1951 年联合国《关于难民地位的公约》(145 个国家批准)或其 1967 年议定书的缔约国。此外，黎巴嫩尚未通过任何专门针对难民地位的国内立法。因此，地区局努力确保劳工组织解决叙利亚难民危机的政策和计划尽可能涵盖国家三方成员的需求。

115. 在评价相关性时，观察到计划资金的不可预测性限制了确定和实施中长期愿景战略优先事项的可能性。这可能导致随着时间推移，各主题领域缺乏连续性，对倡议的相关性、效果和可持续性产生负面影响。

116. 评价指出，劳工组织最初对叙利亚难民危机反应迟缓是由一系列因素导致。最初缺乏在脆弱环境中安排劳工组织活动的系统方法是造成该困境的主要原因之一。此外，

解决叙利亚难民危机所需的国家政治意愿不确定，对劳工组织的反应也产生了负面影响。

- 117.整体而言，在约旦的工作经验再次证实了劳工组织地方业务和结构高级别评估¹²和技术合作战略高级别评估¹³的结果。上述评估认为，向一国委派体面劳动技术专家可能是一种增强劳工组织在非驻在国影响力的创新和成功方法。它使劳工组织在联合国系统和约旦的“一个联合国”运动中发挥了突出的有益作用，同时促进劳工组织对获得的计划资源加以利用。但是，劳工组织阿曼项目办公室在改善对约旦的行政或计划编制支持，以及在协调劳工组织在约旦各项倡议方面的空间有限。
- 118.监测和报告不足，包括在自我评估、战略管理信息限制、机构学习和问责制方面均存在差距。这影响机构记忆和知识共享，限制了为公共讨论劳工组织实地经验提供信息的可能，而实地经验是国际知识网络和知识经纪人企业战略的关键特征。
- 119.评估获取的经验教训表明，危机需要在早期采取果断行动，确定正确的应对优先事项。一旦澄清，可以采取促进措施充分应对危机，包括战略性使用未指定用途的经常预算补充账户来利用资金。宣传也被认为是一种拥有产生积极影响良好潜能的干预措施。但其潜能取决于：势头、决策者参与、公众动员等。

建 议

建议 1

- 120.劳工组织需要进一步定位 — 与联合国其他机构合作 — 帮助政府制定包容性的国家政策和行动计划，并向难民提供保护和就业。劳工组织工作应反映其适应快速变化需求的一致愿景和战略。战略应在各个层面展开，包括根据体面劳动国别计划对每个国家进行计划编制和资源筹措，并明确说明每年需要筹资的优先领域。战略应旨在确保平衡处理体面劳动相关的短期人道主义需求和长期结构性需求。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
负责地方业务和伙伴关系的副局长、负责政策的副局长、劳工组织总部、劳工组织阿拉伯地区局、约旦捐赠者团体	高级别	长期	中级别

¹² 国际劳工组织：Independent evaluation of ILO’s field operations and structure, 2010–2016: Final report，国际劳工组织评估办公室(日内瓦，国际劳工组织，2017 年)。

¹³ 国际劳工组织：Independent high-level evaluation of the ILO’s strategy for technical cooperation strategy 2010–2015，评估办公室(日内瓦，国际劳工组织，2017 年)。

建议 2

121. 劳工组织应更好地编定和澄清劳工组织阿曼项目办公室的组织性存在格局和结构。完善的管理结构和清晰的运作模式将促使劳工组织应对政治挑战，并确保非驻在国计划组合的顺利实施。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
负责地方业务和伙伴关系的副总干事、负责管理和改革的副总干事、劳工组织阿拉伯地区局、劳工组织阿曼项目办公室	中等级别	长期	低级别

建议 3

122. 出现危机时，劳工组织应在早期表明解决危机的立场，澄清对策优先项并采取助推进程以充分解决危机。系统地评估需求、制定初始安排准则、更加高效地调动人力资源是在脆弱环境中实施干预的良好战略。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
负责管理和改革的副总干事、负责地方业务和伙伴关系的副总干事、劳工组织阿拉伯地区局	中 级	长期	中等级别

建议 4

123. 劳工组织应通过提升其智力工作的可见度和品牌宣传，促进知识储备转化为行动。知识生成被视为劳工组织的附加价值。评估发现普遍认为劳工组织在开展研究方面是一个成功的机构，“坐拥大量知识”。应采取措施利用这些知识，从而充分利用行动。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
负责政策的副总干事、劳工组织阿拉伯地区	中等级别	中期	高级别

建议 5

124. 劳工组织应通过升级数据收集和监测&评估系统，进一步加强其基于结果管理制度以及风险管理实践和能力。体面劳动国别计划应制定全面的成果监测框架，并明确阐明支撑其设计的主要假设或风险。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
战略规划和管理司、劳工组织阿拉伯地区局、三方成员	高级别	中期	高级别

建议 6

125.在黎巴嫩和约旦，劳工组织应确保性别主流化系统性纳入所有项目。这可以通过为各国制定综合性性别战略实现，指导与决策者的政策对话以及与合作伙伴的协作，确保男性和女性同样受益于干预措施。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
负责政策的副总干事、劳工组织阿拉伯地区、三方成员、联合国其他机构和伙伴	高级别	中期	中级别

建议 7

126.劳工组织应更加重视其成立的结构和倡议的可持续性。可持续性关切应更加有效地纳入体面劳动国别计划的规划和监测过程。这可以通过制定体面劳动议程可持续性计划，阐明劳工组织和三方成员确保干预措施可持续性的承诺来实现。

责任部门	优先级	时间影响	资源影响
劳工组织阿拉伯地区局、三方成员、发展伙伴	低级别	长期	低级别

劳工局回应

127.劳工局欢迎评估，将其作为进一步学习以及改善在黎巴嫩和约旦合作计划的机会。但考虑到在这两个国家取得的成就，劳工局认为将劳工组织表现总体评价为“有几分满意”不甚合理。从报告通篇的表述来看，评估评价似乎过度依赖个人意见，而非基于对结果和影响的适当分析。在提出的七项建议中，阿拉伯地区局对五项完全接受，另外两项部分接受。

128.鉴于危机的严重程度和地区反应的重要性，劳工局将学习阿拉伯地区局经验。评估报告简要讨论了知识生成及其使用，劳工局欢迎有关如何系统地确保应对叙利亚危机产生的重要知识可以有效纳入劳工组织关于和平与复原力全球工作的建议。报告提及了关于大幅扩大资金组合的运作限制，但未就劳工局应如何努力在行政、财务和计划编制层面满足这些需求提出建议。

建议 1

129.劳工局接受本项建议。阿拉伯地区局建议在提及政策制定进程时，应将工人和雇主的作用包括在内，并将劳工组织三方成员纳入“责任部门”。

建议 2

- 130.**劳工局欢迎本项建议。需要通过进一步根据经常预算对项目办公室进行人员配置，加强临时委派体面劳动技术专家担任国家协调员工作，并加强其可持续性。在这个具有重要地区战略意义的国家，在发展合作项目之外，应考虑加强办事处代表性的持久性和可预测性。

建议 3

- 131.**劳工局接受本项建议。尽管劳工局最初在应对叙利亚难民危机方面行动迟缓，但据约旦应对计划(JPR)、黎巴嫩危机报告计划(LCPR)、地区难民与复原力框架(3RP)以及约旦契约所示，随后其行动加速，并在 2013/14 年度引领了联合国范围在就业和生计领域的应对行动。希望劳工组织能够根据当前危机应对工作积累的教训和丰富经验，建立应对未来劳动力市场危机的快速反应机制。

建议 4

- 132.**劳工局欢迎本项建议。继续努力促进通过其工作而生成的知识得到系统使用，例如通过对评估和经验教训工作进行战略审查。可以采取更多措施，特别是在劳工组织内部和外部传播和使用知识库相关方面。

建议 5

- 133.**劳工局部分接受本项建议。阿拉伯地区局在该地区所有独立和内部评估中均系统、严格地遵守劳工组织评估政策。尽管如此，监测和评估实践仍在改善，特别是在大型危机应对项目中；并且实施了综合能力建设，旨在构建基于结果的管理文化。项目层面的数据收集仍有完善空间，前提是为该目的分配的资源充足。

建议 6

- 134.**劳工局部分接受本项建议。尽管性别问题已经主流化并系统地纳入所有发展合作项目，仍有空间加强工具以提升总体效果。阿拉伯地区局将开展性别审计，更加深入地探讨该问题，并作为一项盘点汇总工作指导未来工作。

建议 7

- 135.**劳工局接受本项建议。可持续性关切构成了劳工组织计划和项目规划的一部分 — 假设评估涉及体面劳动议程 — 这意味着体面劳动国别计划和阿拉伯地区局将努力进一步制定相关国家体面劳动国别计划可持续性计划。

决定草案

- 136.理事会要求局长考虑在GB.334/PFA/7 号文件(第 33-39 段、第 71-79 段和第 120-126 段)中陈述的由三项高级别独立评估提出的建议,并确保其得到适当落实。