



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
9 April 2015
Chinese
Original: English

2015 年年度会议

2015 年 6 月 1 日至 12 日，纽约

临时议程项目 6

评价

管理层就开发署在支持各国实现千年发展目标中所发挥作用的 评价的答复

背景情况

1. 在 2000 年千年首脑会议上，189 个国家的政府首脑和代表商定了新千年愿景。会员国通过《千年宣言》承诺“不遗余力地帮助我们的男女老少同胞摆脱凄苦可怜和毫无尊严的极端贫穷状况”并“在国家一级及全球一级创造一种有助于发展和消除贫穷的环境”（联合国大会，2000 年）。
2. 千年发展目标是有时限的、量化的世界目标，旨在解决极端贫穷的多个层面——收入贫穷、饥饿、疾病、缺乏适当住所以及遭受排斥，同时促进性别平等、教育和环境可持续性。这些目标于 2001 年得到了大会核可，所以上升为全球发展议程的首位，并且是发展社区共同关注的优先事项。
3. 千年发展目标及其所依托的《千年宣言》，共同构成了一种整体的发展观，即一个与开发署 1990 年引入的人类发展模式紧密相关的发展观。具体而言，人类发展承认发展的目标是构建一种有利的环境，使人们能够过上健康长寿的生活，拥有知识和体面生活，并享有社会和政治自由。人们只有具备这些能力，才能做出选择，使他们过上自己珍视的生活。
4. 全球社区在一系列国际首脑会议上——包括在蒙特雷举行的 2002 年发展筹资问题国际会议、在纽约举行的 2005 年世界首脑会议、2010 年关于千年发展目标的大会高级别会议，以及近期各届八国集团首脑会议，重申千年发展目标。近



年来，这些目标改变了发展格局。各国政府、援助机构和民间社会组织都围绕这些目标重新确定了自己的工作方向。

5. 自成立以来，开发署一直在国家和全球一级发挥关键作用，帮助实现这些目标。开发署的支持涵盖随时间变化的三大工作领域：

(a) 实施：支持各国努力制定和实施旨在实现千年发展目标的战略和计划，包括帮助各国制定基于千年发展目标的国家发展战略和投资计划，促进这些目标和相关努力的本地化，以帮助各国就偏离轨道的特定目标制定和实施加速计划；

(b) 监测：作为千年发展目标的统计机构，协助监测国家一级进展；

(c) 宣传：基于证据的宣传和分析，支持多边和全球论坛的具体成果，包括支持调动资源的努力。

6. 2015 年是千年发展目标时间表中的关键时刻，各国都在集中力量加快取得进展，同时从它们在千年发展目标方面的经验中汲取教训，以帮助制定 2015 年后发展议程，并为该议程的实施提供依据。

7. 2014 年，独立评估办公室开展了一次评价，旨在：(a) 评估开发署在支持各国实现千年发展目标中所取得的成果；(b) 查明影响开发署在支持实现千年发展目标方面贡献和业绩的各种因素(优势和劣势，威胁和机遇，哪些决定、战略和方法奏效或不奏效)；以及(c) 提出战略性建议，为 2015 年后议程中的开发署战略提供依据。

8. 此次评价涵盖 2002 至 2014 年期间。开发署管理层的答复(载于本文附件)囊括了在持续进行的工作的基础上开展的切实可行的、有时限的重要行动，并且指定了相关责任方。

方法概述

9. 开发署管理层欢迎此次评价提出有用的建议，及其对开发署在支持实现千年发展目标中所发挥的作用进行前瞻性评估，为旨在支持 2015 年后议程中的可持续发展目标的开发署战略提供依据。

10. 开发署管理层认识到，此次评价将评价方法与评价证据和国家研究结合使用。开发署管理层还认识到，此次评价有赖多个数据收集来源和混合分析方法：证据验证和三角互证，包括综合过去的全球和区域评价(如千年运动和千年发展目标成就基金评价、独立评估办公室对全球方案和所有区域方案的一系列评价，以及独立评估办公室对开发署对消除贫穷的贡献的评价)得出的证据；半结构化访谈；11 个国家案例研究，提供与国家一级成果相关的资料；对 50 个国家的国家发展战略进行的审查；开发署就千年发展目标发布的指导说明审查；以及一次问卷调查得出的结果。

11. 评价报告用结构化的方式列报了相关分析、结果和建议。开发署管理层指出，此次评价的范围侧重于开发署为支持国家一级实现千年发展目标，明确使用的工具和方法，强调为所有千年发展目标提供一揽子的全面支持。但开发署管理层也指出，未将千年发展目标碳机制、全球环境基金和早期恢复项目等环境项目纳入此次评价范围，这显然低估了开发署对国家一级整体实现千年发展目标的贡献。此外，从更深入地评估目标相关环境项目获得的经验、证据和指导使开发署获益，这些经验、证据和指导也可作为落实拟订的许多可持续发展目标提供依据。

结果和结论

12. 总之，开发署管理层欢迎此次评价的一些令人鼓舞和有用的结果。此次评价指出，国家方案占开发署预算的 80%，用于帮助政府将千年发展目标转化成有利于穷人的战略、政策和方案。各方认识到：(a) 开发署的区域局和国家办事处结构足以支持开发署提供的服务和产品适应其开展业务的多样背景；(b) 开发署已有效地确保千年发展目标处于全球发展辩论，以及在某些情况下，国家发展辩论的中心；(c) 开发署监测工作和支持统计能力，改善了千年发展目标相关数据的质量，并且有助于构建一个更具“数据友好性”的环境；(d) 80%的开发署国家方案在其一个或多个发展计划中采纳了部分或全部千年发展目标；(e) 开发署通过一开始就帮助促进千年发展目标概念化，并通过动员各方支持千年发展目标，对发展政策施以积极影响；以及(f) 开发署千年发展目标方案的各个领域设计精良、彼此之间连贯协调且相辅相成。

13. 管理层也欢迎此次评价的以下结果：开发署设计并推出了一组高质量的、合时宜的且互为补充的多样化工具，支持千年发展目标相关规划、监测和实施。管理层认同开发署应加强总结和运用经验教训的文化。

14. 开发署管理层认为，此次评价的部分结果和结论应与有关背景情况一并考虑，并且应以证据为基础。如果没有与有关背景情况一并考虑，会导致在理解开发署在国际、区域和国家一级支持各国实现千年发展目标的任务和作用方面得出不正确的结果和结论。除其他外，开发署希望强调：

(a) 在国家报告与全球进度报告的作用方面，应指出的是，前者是政府报告，目的是在国内外表达国家行为者的意见，因此应同联合国系统的全球报告机制区分开来，后者基于标准定义生成具有国际可比性的数据，而且联合国机构在其中发挥明确的作用。需要注意的是，国家和国际统计数据之间存在分歧，本身并不说明数据质量差或缺乏中立性。有多种合理原因会造成分歧，包括国际机构为方便进行跨国比较对数据进行调整，单位或定义不同。而真正重要的是，国家内部的数据是否会随时间推移呈现一致性，以及在出现分歧时，是否有足够的资料来理解相关分歧；

(b) 在监测资金方面，开发署不承担任何角色。在国家/次国家一级，开发署在一个更广泛的政治背景内运转，这实际上限制了开发署的影响；

(c) 关于制定千年发展目标加速行动计划，该计划得到各国政府的认可，却没有得到联合国的认可。这对于了解如何在实践中实施该计划至关重要。该进程还涉及确定优先事项以及一个跨部门、多利益攸关方的方法。

15. 管理层完全认同此次评价的如下结论：开发署已准备好进入 2015 年后时代并帮助各国实现可持续发展目标，但是新出现的 2015 年后议程远比千年发展目标的各项具体目标全面和复杂，而且将无疑是对联合国一体行动能力的检验。开发署管理层也完全认同 2015 年后将越来越需要类似于《千年发展目标加速框架》法，以及支持基于千年发展目标的国家发展战略和本地化的工具，以便确保各项全球目标在地方一级得到适当的转化。

附件. 主要建议与管理层答复

评价建议 1:

开发署应于 2016-2017 年组织最后一轮千年发展目标国家报告(最后报告),以衡量整个千年发展目标期间的进展,为可持续发展目标时代确定基准,并明确取得的经验教训以及良好做法。这将使开发署能够在拥有充分经验表明在千年发展目标时代,哪些形式的支持奏效或不奏效的基础上,制定相关方案。即便是在 2015 年后,开发署仍应继续支持实现“未完成的目标”,办法是帮助集中力量发展最贫穷国家和解决中等收入和高收入国家的严重贫困问题。

管理层答复:

开发署管理层感谢对过去努力的认可,并指出有必要利用开发署在千年发展目标方面的经验,再次投入完成未完成的事项和促进从千年发展目标顺利过渡至可持续发展目标。

在开发署作为统计机构提供的支持下,各国定期报告进展情况。迄今为止编制的国家报告逾 450 份。其中几份报告是在次国家一级编制的。这些报告形成证据基础,为各国的国内政策提供依据,同时也有助于推断跨国趋势和增强参加区域和全球论坛的国家代表团的能力。2015-2016 年,一些国家有望编制最后一轮国家报告,介绍最终清点工作、确定可持续发展目标/2015 年发展议程的国家基准、促进顺利过渡至该后续发展议程的实施和监测。总部、区域服务中心和开发署国家办事处正在按需为这些报告的编制提供所需的技术支持。

鉴于从落实千年发展目标取得的经验和收集的证据基础,建议采取以下行动,完成“未完成的事项”:

- 重新关注能见度较低的千年发展目标(如性别平等和妇女赋权;生殖健康和计划生育的普及;享有卫生设施)
- 保持已取得的成果,并实现剩余目标;
- 通过扩大千年发展目标相关成果,惠及全部人口,走完“最后一英里”;
- 使用分类数据来监测发展成就。

主要行动	时间安排	负责单位	跟踪报告*	
			现状	评论
1.1.按需为最后一轮国家报告提供支持,与更广泛的联合国国家工作队合作,旨在帮助各国根据数据可用性,依照本国在千年发展目标方面的当前进展/现状,估算可持续发展目标的基准。	2015-2016 年	政策和方案支助局、区域局和区域服务中心		

1.2.开发千年发展目标指标在线数据库，提供以国家报告数据为基础的各国趋势分析，这最终将为特定的可持续发展目标指标提供支持。	2015-2016 年	政策和方案支助局/可持续发展专题组，与区域局和区域服务中心合作		
1.3.利用国家报告、千年发展目标指标数据库生成一个初步的可持续发展目标观察站，对数项指标进行监测。	2015 年 9 月至 2016 年	政策和方案支助局、区域局和区域服务中心		
评价建议 2: 开发署应继续就如何通过明确地方优先事项，同时与全球议程保持一定程度的综合性和一致性，实现 2015 年后议程在国家和次国家一级转化，为联合国会员国和联合国组织提供整个可持续发展议程层面的指导和思想引导。				
管理层答复: 开发署欢迎这项建议，并认同 2015 年有机会利用开发署的经验和任务从千年发展目标成功过渡至可持续发展目标。可以适当转变产品和服务，例如《千年发展目标加速框架》、国家一级目标监测指导方针、多种支持制定基于目标的国家发展战略的工具，以及为成功地就可持续发展目标开展谈判和讨论而形成的证据基础，以满足为落实 2015 年后目标提供指导的部分需要。与此同时，在通过 2015 年后发展议程的联合国首脑会议之前，会员国和民间社会将集中开展大量活动，持续需要明确的分析和证据，直至详细谈判商定全球发展议程。了解千年发展目标的落实工作实际上如何在不同国家和次国家一级运作，将有助于为可持续发展目标的讨论和本地化提供依据。开发署也将加强其与联合国各区域委员会的现有合作，以支持采取行动在区域一级实现和监测可持续发展目标。				
2.1. 编制一份基于证据的前瞻性报告，阐明：(a) 取得的经验，以及千年发展目标对实施 2015 年后议程的意义；(b) 开发署对千年发展目标的支持以何种方式以及在多大程度上能够为过渡至可持续发展目标(如本地化、监测努力和利用分类数据来了解次国家一级的不平等问题、查明执行瓶颈(包括治理和能力不足)、对自然和人为灾害的脆弱性)铺平道路；(c)从千	2015 年 9 月	政策和方案支助局/可持续发展专题组，与相应的区域服务中心合作		

年发展目标中获得的经验与可持续发展目标的相关性、不同国家类型学(包括中等收入国家), 以及查明可以存在类似的“相关性”取舍权衡的经验(如指标本国化进程以及需要相关指引和方法, 目标和指标分类以及相关预算考虑); 以及(d)查明/确定各国在实现千年发展目标中实施的、已经历南南合作考验, 且可以帮助其他国家进一步完成目标方面未完成事项和实现未来可持续发展目标的最佳做法。				
2.2.作为共同战略的关键方, 将《千年发展目标加速框架》发展成为新的可持续发展目标执行工具, 包括评估瓶颈的诊断工具、成本估算, 以及解决重大瓶颈问题的响应策略。	2015-2016 年	政策和方案支助局和区域服务中心, 与区域局合作		
2.3.经与联合国发展集团合作伙伴磋商, 设计和启动联合国千年运动的后续行动, 作为从人的角度监测可持续发展目标落实情况的运动和问责活动。	2015-2016 年	政策和方案支助局/联合国千年运动		
2.4.制作政策宣传品, 重点关注可持续发展目标, 以及利用从千年发展目标中取得的经验。	2015 年	政策和方案支助局、区域局和区域服务中心		
2.5.利用将千年发展目标纳入国家规划专门知识的主流以及所取得的经验, 制定使可持续发展目标成为国家/次国家一级规划主流的方法和战略。	2015-2016 年	政策和方案支助局政策和方案支助局、区域局和区域服务中心		

评价建议 3: 虽然 2015 年后全球议程带来了新的挑战，但开发署在千年发展目标时代所发挥的“作用”将仍然有用，并且应当发扬和增强以取得更大的实效。				
管理层答复: 开发署管理层感谢对过去努力的认可，并指出开发署将进一步采取行动，确保保存机构记忆并很好地记录取得的经验教训，以帮助各国更好地执行。开发署将对其在千年发展目标期间支持的活动进行全面总结和调查，以有效地汇编就“什么奏效和什么不奏效”取得的经验，以便为其在 2015 年后期间提供的知识产品、工具和服务提供依据。				
3.1.继续支持联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)的千年发展目标加速审查，其中包括： a.筹备两次额外会议(2015 年 4 月和 11 月)，包括之前未涉及领域的国家案例； b.监测联合国机构和世界银行在该倡议范围内做出的承诺。	2015 年 11 月	政策和方案支助局/可持续发展专题组、与对外关系和宣传局以及相关区域局合作		
3.2.为行政首长协调会千年发展目标加速审查倡议的未来提供指导，其中包括： a.根据发展方面业务活动四年期全面政策审查提出的“适合用途”建议，编制一份文件，就取得的经验提出清晰的建议，以促进整个联合国系统更好地合作和发挥增效作用； b.经与联合国机构和世界银行磋商，在行政首长协调会千年发展目标加速审查模型的基础上，确定一组 2015 年后备选方案。	2015 年 11 月	政策和方案支助局/可持续发展专题组		

评价建议 4:

开发署在国家和地方一级为各国和地方政府定制、规划和落实可持续发展目标提供的支持，应系统考虑已知会影响基于目标的发展规划的关键地方因素，以便尽可能减少表面文章，并集中向在落实其可持续发展目标计划和政策方面拥有良好前景的国家和区域提供援助。

管理层答复:

开发署注意到这项建议，但指出实际行动主要由各国的需求驱动。

在 2015-2016 年过渡期间，开发署将继续执行任务和履行承诺，支持各国完成千年发展目标方面未完成事项，同时过渡至实施后续议程。开发署在支持各国实现千年发展目标中发挥的作用涉及三个支柱，它们将为过渡至可持续发展目标提供良好的经验和证据。具体而言，开发署将通过一项前瞻性战略，内容包括：

1. 实施：继续支持各国努力制定和实施相关战略和计划，以实现千年发展目标方面未完成事项，包括加速努力和开发工具，以实现可持续发展目标的本地化；
2. 监测：作为千年发展目标的统计机构，协助监测国家一级的进展，并支持各国反思可持续发展目标的意义和实现可持续发展目标的路径。有必要在下一轮监测努力中纳入前瞻性分析和多部门视角；
3. 宣传和思想引导：提供基于证据的宣传和分析，支持多边和全球论坛的具体成果。

4.1.开发署关于解决社会排斥和不平等问题的包容性增长政策框架。	2015 年	政策和方案支助局、区域局和区域服务中心		
4.2.编制一份关于促进扶贫和可持续发展的主流环境的手册。	2015 年 8 月	政策和方案支助局		
4.3. 开发署重新开始支持各国制度化和开展成本分析、确定优先事项以及查明资金缺口和机遇，并支持加强可持续发展筹资管理系统。	2015-2016 年	政策和方案支助局、区域局和区域服务中心		
4.4.编制一份备选方案清单，以便为中央和部门部委财务的规划职能提供支持，从而规划、筹资和实施部门战略。	2015 年	政策和方案支助局和区域服务总新		

评价建议 5: 为了支持国家方案并从落实可持续发展目标方面取得的实际经验中学习，开发署应在总部和区域调查中心组建并长期保持一支强大的专门顾问骨干队伍，他们有能力长期支持区域局和国家办事处开展与可持续发展目标相关的工作，使整体努力保持一致，维持部分机构记忆。开发署应当以文件记录在国家一级运用的各种方法，并且记录方式应比现在更加系统和客观。还需要将资源调动和信托基金管理纳入一个更为一致的框架，以便支持国家一级活动。				
管理层答复: 总部和区域一级的结构变化有望使本组织在职能和地域方面更加统一，以执行现行战略计划。结构调整后，区域存在得到优化，更多咨询和支持服务流入区域一级，以帮助国家办事处更有效地交付优质成果，这将有益于可持续发展目标的落实。随着方案与政策支助局的成立，所有政策和方案支助事务被归并到一个局。与此同时，新设一个危机应对股，以便在危机出现时更迅速、更有效地部署具有相关实际专门知识的工作人员。加上管理支助合理化和一个新的问责框架，新的结构将使开发署组织更精简、更透明。 开发署将进一步采取行动，确保保存机构记忆并很好地记录取得的经验，以帮助各国交付成果。				
不需要采取行动	--	--	--	--

* 由评价资源中心追踪执行情况。