



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  
4 December 2012  
Chinese  
Original: English

2013 年第一届常会

2013 年 1 月 28 日至 2 月 1 日，纽约

临时议程项目 4

评价

对开发署为减贫所做贡献的评价：管理当局的回应

目录

章次	页次
一. 现况与背景 .....	2
二. 开发署和减贫 .....	3
三. 管理当局的回应以及评价结果和建议 .....	4
四. 结论 .....	12
附件	
主要建议和管理当局的回应 .....	14



## 一. 现况与背景

1. 该报告总结了开发署管理当局对本署为减贫所做贡献的评价的回应。根据执行局第 2009/11 号决定<sup>1</sup> 的授权，评价于 2011 年底和 2012 年初进行。

2. 贫穷是人类发展所面临的多面性复杂挑战。在大部分历史时期，贫穷被认为是不可避免的。传统生产方式不足以为所有人提供一个舒适的生活水准。在当今时代，贫穷已日益被视为一种道德上不可接受的匮乏状态，引起强烈关注，公共政策、社会保障和政府投资试图消除或至少减轻其最残酷的影响。上个世纪和最近几年，人类取得了历史性进展。目前这一代人见证了全世界的穷人状况得到有史以来最重要的改善。然而，任何社会都不能自诩已然找到解决贫穷问题的方法，国际社会无疑尚未能使贫穷在地球上消失。贫穷以各种形式显现：完全贫穷（一无所有）、绝对贫穷（生活在某些贫穷阈值以下）、相对贫穷（不平等，或与非穷人的资产相比穷人的相对需求）和脆弱性（易受打击和缺乏复原力）。除极少数人外，贫穷最初具有普遍性，而后演变为某些人群、有时是某个社会众多特定部分和某国一些区域的耻辱。贫困研究文献注意到贫穷差距存在于男女之间、同一家庭的老人和年轻人之间、地区之间、城乡之间、领土独立部分和相连部分之间。与通过教育和工作可以飞黄腾达的流动性社会相反，代际贫穷被认为是贫穷状况代代相传。无论如何，贫穷是多层面的：它不仅指收入和财富不足，还指卫生水平低下、知识匮乏、缺乏保障和无参与权。穷人极少享有人权、自由和人的尊严，即便有，也会被其极端需求所削弱。

3. 鉴于贫穷的复杂性、历史性和各个时期不同社会消除贫穷的经验，如今人们普遍认为，解决贫穷问题没有一个容易或直接的方法，既没有单一的解决方案，也没有一套社会政策一经实施便可减少贫穷。这一切都取决于现况、问题类型和优先事项。一种思想流派支持定向干预的办法，即聚焦穷人本身，甚至更进一步，聚焦最穷的人，以提供他们所缺乏的服务、收入或援助。另一种社会政策办法倡导为减贫创造有利环境。社会科学家对此达成了一项共识，即贫穷的多面性需要多方位的干预，既要干预直接的贫穷问题，如收入、健康、教育和基本社会服务的匮乏；又要干预非贫穷层面，如安全、参与权、人权、平等、不歧视、自由和人的尊严。总之，成功的贫穷干预措施必须具有改变功能，能够改变人们的生活、改变社会，提高人类福祉。它必须包括一些措施，消除阻碍穷人过上其所珍视的生活的因素，使其能够获得服务和有权进行选择。人们普遍同意，专门以减轻贫穷影响为重点的公共政策干预措施可暂时缓解社会最不利群体的痛苦，但长远来看，并不会提供一个可持续的解决方案。

<sup>1</sup> 执行局在第 2009/11 号决定中核准了评价办公室的工作方案，其中包括对开发署为减贫所做贡献的评价。

## 二. 开发署和减贫

4. 开发署减贫工作的重点是，通过公共政策干预进行转型性变革，把帮助改造成贫穷的社会、文化和经济条件摆在首位。署长在 2011 年开发署出版物《可持续和成功发展合作案例研究——支持转型性变革》的前言中说，“我们的目标是支持转型性变革，使其真正改善人们的生活”。根据开发署的经验，对贫穷影响最大的政策并不一定是那些最狭义的扶贫政策和有针对性的政策。在很多情况下，聚焦扶贫政策转移了对最具广泛基础且有可持续减贫作用的政策的注意力。开发署减贫工作的转型性变革基于普遍可及、普世权利、全民享有社会服务的信念，并以对发展过程复杂性的认识为基础，即长期背景（这是一场马拉松赛而非短距离冲刺）和全社会类型的干预（这是对福祉的全科治疗而非微创手术）。性别平等、可持续性和基于权利的方法是其基石。正如署长在上述出版物中所说，“人类发展的视角、《千年宣言》所载的价值和以结果为导向的千年发展目标及其他国际公认的发展目标，促成了我们对发展的贡献。”最终，开发署希望取得的转型目标是增强人民的权能和提高国家的复原力。

5. 面对减贫背景下的转型性变革目标，开发署的变革理论代表一种影响人们生活尤其是最脆弱人群的全面、务实、始终如一的方法。变革理论提出了一种赋有权能、有活力和公平社会的归宿。其中的一些主要组成部分是：

- 在战略重点领域为政策工作、方案和项目提供支助——以减贫为重点的直接关切问题（千年发展目标）、与贫穷有关的问题（性别平等）和非贫穷的主题（参与），这些领域对享有权利存在最大差距的方面影响最大；
- 上游政策工作——推动在国家一级创造有利环境和提供直接政策支持；
- 支持利用分析、干预和实施相结合的方法应对国家一级的贫穷挑战；
- 按比例增加地方一级干预措施的成功案例；
- 在国家战略范围内使政策和方案制度化，以确保国家自主权和成果的可持续性。

6. 开发署在减贫方面的比较优势立足于其全面、多维和交叉实践的方法、在宣传、政策、方案和知识管理工作方面的好业绩及其更广泛的国家和多个利益攸关方的可靠而广泛的伙伴关系。作为一家全球发展组织，开发署的差异化优势和关键附加值在于其有能力缩小全球议程设置和国家显示之间的差距。开发署国家一级的工作得益于其全球性视角和经验及其跨区域传播知识和经验教训。现场搜集的证据反过来有利于就全球发展议程达成共识，从而带来自下而上的影响。

### 三. 管理当局的回应以及评价结果和建议

#### 概览

7. 由于开发署着手制定其下一个战略计划(2014-2017年),该评价及其管理当局的回应将作为阐述未来减贫优先事项的重要参考点。这些优先事项将巩固开发署正在进行的减贫工作,包括对人类贫穷具有重要影响的直接以减贫为重点、与贫穷相关和非贫穷的主题。它们将继续立足于一个更广泛的人格尊严、增强权能和提高复原力的视角,将人类发展和人权纳入其中。其目的是,通过对变革理论的明确定位和恪守监测、评估和评价结果的承诺,着眼于人民生活 and 国家的转型性变革。该组织对各国合作伙伴的减贫成就以及在各部门、各主题、各机构和各种实践中实现千年发展目标的积极贡献,将为未来提供宝贵的经验教训,在更大范围内扩大试点倡议和转型性变革的成功例子也是如此。同时,开发署将针对下一个战略计划中与挑战有关的优先事项,思考如何更好地向各国合作伙伴阐明扶贫变革理论,建立更牢固的证据基础以监测进展,并确保开发署支助的所有试点倡议都有内置机制,以从中吸取经验教训,并告知决策者以及自我强化。

8. 开发署管理当局欢迎这项评价,并感谢它为开发署的不断改进提供了经验教训。一些评价建议与其他专题评价是一致的,如对开发署为地方治理、能力发展以及贫穷与环境关系所做贡献的评价。因此,落实管理当局对其他相关评价的回应对于解决通过该评价确认的一些问题至关重要。

9. 开发署赞赏完善的评价方法,即评价证据与国家研究相结合。该评价报告是全面的,它对主题进行逻辑分析,用结构化的方式列报分析、结果和建议。关于全球贫穷现况的讨论和从历史角度分析开发署的战略回应,为该报告的评估和建议提供了重要的背景。

10. 开发署管理当局对报告中的一些调查结果感到鼓舞,这与本组织自己的理解一致,即以务实、灵活的方式:(a)通过适应国家具体情况的方式推进减贫议程;(b)从人类发展的多维视角出发,在国家社会经济发展论坛上有效地影响减贫议程,增加减贫效果可持续性的几率;(c)有效支持国家旨在培养循证、扶贫决策的能力方面的工作。报告的主要成果之一是,开发署是为国家社团、区域国家联盟和国际社会(尤其是通过其全球、区域和国家人类发展报告)提供更好地理解贫穷现象的分析能力的先驱,因而采用更快速的方式制定消除贫穷的公共政策,监测干预影响,并评价其在减轻穷人困境方面所取得的相对成功。

11. 开发署管理当局认识到通过适当的经验证据和评估探究在减贫背景下提出的变革理论(第5段所阐述的)的重要性。这需要使用适当的监测和评价框架,建立和确定基线和目标,动用定量和定性数据,最终利用所有这些手段评估开发署对国家减贫成果所做贡献的有效性。开发署管理当局注意到这些问题,并致力于在开发署未来的减贫工作及制定战略计划中以更好和建设性的方式加以解决。

## 针对性与全面性

12. 贯穿评价报告的中心论题是，解决贫穷问题必须采用扶贫办法。它有几层重要的意义。首先，它是一个针对性论题，提出了针对一个极其复杂问题的狭义解决方法(主要针对穷人以及最穷的人的干预措施)。其次，它认为存在一个减贫解决方案(已被证实凑效的秘诀)，但开发署尚未充分利用之。第三，它没有认识到，除了直接以减贫为重点的工作外，与减贫有关的和非主流的减贫工作也可能对减贫有非常大的影响，尤其是用多维视角看待贫穷问题时。开发署认为直接与最贫穷的社会阶层协作并为之服务非常重要，它把这种工作定义为消除贫穷的一个必要而不充分的条件。但更重要的是，它认为，在更广泛的普世社会权利反贫穷战略的背景下，有针对性的政策更有意义和更有效。一个被狭隘理解的针对性论题表明，必须以扶贫的名义落实每项倡议，以对减贫产生影响。该论题忽视了更广泛的全面办法，即把直接以贫穷为重点的倡议和非贫穷可持续人类发展倡议相结合。该评价发现了一个开发署理解并承认的问题：一些减贫政策在短期内缺乏影响力，这一点令人沮丧。虽然这种判断可能准确，其归属理由未能充分认识到，改变穷人的命运不仅要为减少其不幸而提出政策，还需进行全面的变革。这种更加一体化的方法指导着开发署的工作。也许更为重要的一点是，在其有案可查的国家层面的假设(作为变革理论的一部分)中，开发署是否在工作中阐述了扶贫要素。同样重要的是，开发署如何与国家对应部门一道监测它们所采取方法的有效性，即使开发署不直接“通过减贫视角”开展工作时。

13. 虽然开发署许多减贫方案和项目是在微观层面面向穷人和贫穷地区的干预，其主要理由是扩大规模和/或将其汲取的经验教训用于宏观层面，以告知和影响政策。同时，特别是考虑到具体国情，有效的减贫方法及其在减贫方面所起作用的原因还未完全形成。评价报告建议开发署的工作应以扶贫为重点时，没有对该组织向会员国提供一系列技术援助和开发服务方面的进展做出评价。原本是一个典型的立足项目的开发组织，一个南北金融资源转移渠道，如今它更是一个知识型组织、南南发展经验居间人、上游政策顾问和宏观层面的设计师。该评价对减贫方案应如何提供的狭义理解可能会使报告得出如下结论，对有效的减贫方法及其在减贫方面所起作用的原因的认识总体上已经形成，却由于某种原因被开发署疏漏了。同样，该评价报告指出，由于缺乏长远眼光，开发署更注重过程，而缺乏一种学习激励机制。然而现实更加微妙和复杂。国情和背景十分重要；并没有一个放之四海而皆准的解决方案。开发署认为问题不是对学习缺乏支持，而是把源于具体国情的经验教训转化或应用到其他国家的多重挑战。至于长远眼光，开发署的核心人类发展模式——经常在全球、区域和国家人类发展报告中阐述，并体现在该组织的方案规划工作中——确实具有这样的眼光和战略，引导开发署在发展方案规划中以人为本。现有的挑战是，将这种眼光转化为行动，以产生适用且与各国背景相关的更高层次的影响和可持续性。这是所有发展行为者都面临的

核心挑战，开发署在此方面兼有成败。然而，开发署依然被许多国家视为能促成这种转型的非常值得信赖的合作伙伴。

14. 开发署在减贫领域实行的更宽泛的做法，在文献中有坚实的分析 and 政策基础。斯蒂格利茨-森-菲图西经济业绩和社会进展衡量委员会强调，贫穷是一个多层面的现象，远远超出了收入的范畴，有效的减贫努力必须考察各种职能。<sup>2</sup> 通过深入工作，阿基尔和福斯特(2009年)得出了相同的结论。<sup>3</sup> 拉瓦雷和陈(2007年)以及托马斯等人(2000年)的研究已经表明最有效的减贫政策如何超越服务交付和收入支持，以及宏观政策为何对实现减贫的转型潜力至关重要。<sup>4</sup> 机构应用更广泛的方法的重要性已得到了基弗和纳克(1996年)以及考夫曼(2003年)的研究证实：如果没有能胜任、具有包容性和反应迅速的机构，就不可能实现有效减贫。<sup>5</sup> 莫斯(2010年)、希基和布莱金(2005年)以及穆尔(2001年)表示，单个机构很重要：没有赋予人民权能和以人权为基础的方法，就不可能有效减贫。<sup>6</sup> 另一方面，一个狭义的有针对性的方法可能有利于某些贫穷群体或社会及其贫穷地区的弱势群体，这点已得到公认，但在许多情况下，它使人们陷入略高于贫穷线的低度平衡陷阱，不能确保进一步提高水平、经济发展和社会流动。例如，小额金融评价文献强烈指向这些结论——如默多克和黑利(2002年)、坎达卡尔(2000年)和霍尔科姆等人(1997年)的结论。<sup>7</sup>

#### 多维转型性变革

15. 为了更好地说明一个广泛多维的以普遍权利为基础的方法如何实现减贫方面的转型性变革，开发署 2011 年注重成果的年度报告强调了两个有效的干预。

<sup>2</sup> J. 斯蒂格利茨、A. 森和 J.P. 菲图西(2009年)，《经济业绩和社会进展衡量委员会报告》：[http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)。

<sup>3</sup> S. 阿基尔和 J. 福斯特(2009年)，“计数和多维减贫衡量标准”，《公共经济学杂志》：<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf?cda6c1>。

<sup>4</sup> M. 拉瓦雷和 S. 陈(2007年)，“中国(不均衡的)减贫进程”，《发展经济学杂志》，第 82(1)期，第 1-42 页；V. 托马斯、M. 戴拉米、A. 德哈勒士瓦尔、D. 考夫曼、N. 基肖尔、R. 洛佩斯和 Y. 王(2000年)《增长的质量》，牛津大学出版社。

<sup>5</sup> S. 纳克和 P. 基弗(1995年)，“制度和经济绩效：利用替代性制度措施进行跨国试验”，《经济学与政治学》第 7:3 期，第 207-227 页；D. 考夫曼(2003年)“治理反思：经验教训挑战正统”，可查阅 SSRN 386904。

<sup>6</sup> D. 莫斯(2010年)，“针对持久贫穷、不平等和权力的相关方法”，《发展研究杂志》第 46(7)期，第 1156-1178 页；S. 希基和 S. 布莱金(2005年)，“探究长期贫穷的政治学：从代表性到正义政治”，《世界发展》第 33(6)期，第 851-865 页。M. 穆尔(2001年)，“最终增强权能？”，《国际发展杂志》第 13(3)期，第 321-329 页。

<sup>7</sup> J. 默多克和 B. 黑利(2002年)“针对小额金融对减贫效果的分析”，第 1014 号工作文件，纽约大学瓦格纳公共服务研究生院，纽约；S. 坎达卡尔(2000年)，“小额金融对减贫的效果——以孟加拉国为例”(印刷品)，S. 霍尔科姆和徐建梅(1997年)，“小额金融与减贫：联合国与中国实验的合作”(印刷品)。

在阿尔巴尼亚，针对因长期受到社会排斥和边缘化而处于恶性贫穷循环的罗马和埃及社区，开发署支持罗马和埃及人参与：(a) 发展当地基础设施和强化民间社会组织；(b) 通过民事登记、就业技能、培训及提高在社区治安和卫生相关问题上的认识获得权利；(c) 加强地方和中央机构的能力，以落实和监测支助脆弱社区的方案（《罗马十年国家行动计划》）。通过最初在四个区域恢复负责评估社会需求和为罗马人建立附属技术团队的区域协调委员会，确保地方一级执行针对脆弱社区的国家方案。这些跨学科团队能够确定当地罗马人和埃及人的需求，规划公共资源以满足这些需求，收集当地信息和统计数据，并反馈给政府。反过来，这有助于《改善罗马少数民族生活条件的国家战略》和《罗马十年行动计划》中所设想的措施的执行和监督进程。在该积极案例的基础上，政府把这个模式扩展到了六个人口密度更高的罗马社区。

16. 寻求用更广泛的办法进行转型性变革的又一范例是开发署《援助巴勒斯坦人民方案》。根据 2011 年注重成果的年度报告，《援助巴勒斯坦人民方案》启动了《增强贫穷家庭经济权能方案》的二期项目，基于过去 3 年的干预，截止到 2011 年底，约 7 000 个极度贫穷的家庭实现了经济自立。二期项目为 12 000 个青年、妇女和残疾人经营的微型企业提供小额信贷和种子资金计划。在战略和区域一级，《增强贫穷家庭经济权能方案》于 2011 年得到伊斯兰国家组织的认可，作为一个成功的模式被复制到邻国。

17. 甚至在开发署直接以减贫为重点领域的工作中，其千年发展目标加速框架倡议就是采用一个更广泛的判断、干预和实施相结合的三足鼎立办法，面对国家一级的人类贫穷挑战。千年发展目标加速框架得到了联合国系统的核可，它是一个灵活敏捷的框架，能找出制约因素，选择被经验证明奏效的必要干预措施，铺开必要的行动，最终实现国家千年发展目标行动计划。需要强调以下五个方面：第一，该倡议归国家所有且围绕国家发展优先事项和计划（如老挝人民民主共和国）进行；第二，在所有发展中区域的 44 个国家中铺开，已确定的瓶颈、优先事项和切入点从贫穷和饥饿（多哥）到产妇死亡率（乌干达），到赋予妇女权能（柬埔寨），到住房（伯利兹），到艾滋病毒/艾滋病（乌克兰），到青年就业（不丹），到能源（加纳）以及残疾人（哥斯达黎加）不等；第三，千年发展目标加速框架也已在小岛屿国家（图瓦卢）以及国家以下一级（哥伦比亚、埃塞俄比亚和菲律宾）推出；第四，各国纷纷提供自身资源以支持千年发展目标行动计划的落实（尼日尔已划拨出 3 500 万美元的国内资源）；第五，各国正在实施千年发展目标行动计划。开发署近期积极参与审查了千年发展目标基金支助的联合方案，此次审查表明，这些方案已直接对包括政策、立法和行动计划在内的 342 个政策文书做出了中等或较高水平的贡献。四分之三的政策文书属于国家范围，有助于扩展发展干预和增加服务覆盖面。

18. 千年发展目标加速框架工作也是联合国全系统协调一致支持各国的一个具体案例，与评价报告关注的缺乏协调问题形成对比。依靠千年发展目标加速框架

的重点工作，的该组织经授权和有能力做出表率。例如，乌干达的工作重点是产妇死亡率，联合国儿童基金会(儿基会)和世界卫生组织(世卫组织)率先提供了帮助；而在伯利兹，由于加速发展优先事项是住房，联合国人类住区规划署(人居署)率先提供了帮助。千年发展目标加速框架也提供了一个平台，将开发署的各个重点领域整合成国家一级的行动。例如，千年发展目标加速框架在乌克兰的工作是贫穷和艾滋病毒/艾滋病问题实践活动支持下的联合干预，其在老挝人民民主共和国的工作则由减贫和民主治理专家开展。

19. 千年发展目标加速框架的经验直接缓和了评价报告认为的开发署推动政策环境和直接支助之间的政策工作中存在的潜在分歧。事实上，千年发展目标加速框架和许多其他方面的经验，包括开发署在艾滋病毒/艾滋病、生物多样性、性别和危机后恢复方面的工作，确认了联合政策和直接支助的相对有效性。开发署贸易工作也有效地提供了直接政策支持。例如，在马里，芒果出口业务对该国经济和增强贫穷妇女权能至关重要，因为很多贫穷妇女在芒果园工作。但是虫灾造成歉收，阻碍了马里的商品出口到欧洲市场，使其无法最大限度地提高收入。开发署提供了关于符合国际出口标准所需的措施的政策建议。得益于这一直接支助，马里出口的芒果从 2005 年的 2 915 吨提高到了 2008 年的 12 676 吨，创造了 3 000 万美元的额外收入，保障了马里贫穷妇女的重大利益。

20. 随着的时间推移，在减贫和实现千年发展目标方面，开发署一直在以下方面取得显著成功：宣传——包括计划和政策宣传；评估(需求和进度评估)；规划和政策制定(基于千年发展目标的国家发展战略)；实施包容性发展和建设复原能力。<sup>8</sup> 根据开发署 2009 年合作伙伴调查，其 95%的合作伙伴认为该组织在促进实现千年发展目标方面是关键合作伙伴。在宣传方面，开发署对政策宣传(如，出版物《怎样才能实现千年发展目标：国际评估》通过向全球层面提供证据，告知并影响 2010 年千年发展目标审查)、区域政策宣传(如，出版物《在全球充满不确定性的时代实现千年发展目标：2009/2010 年亚太区域报告)和国家一级的宣传具有全球性影响力。400 多个千年发展目标国别报告确定了千年发展目标取得的成就以及存在的差距和差别，影响了国家一级的政策制定。全球、区域和国家人类发展报告也成为宣传的有效工具。如在老挝人民民主共和国，第四次关于就业和生计的国家人类发展报告侧重于创造就业机会，对国家第七个五年计划的制定起到了指导作用。

21. 在评估、规划和政策创新上，开发署支持孟加拉国、不丹和蒙古国政府为基于千年发展目标的国家发展计划进行千年发展目标需求评估。在中国，通过在国

<sup>8</sup> 见 DP/2011/22 号文件中对开发署减贫成果和 2008-2013 年战略计划项下的千年发展目标成就的中期审查。



家一级和地方各级将千年发展目标纳入国家远景和小康社会<sup>9</sup>规划，加强财政改革和减贫之间的联系，开发署对减贫做出了重要贡献。在 2009 年之前，全国有 15 个省最终确定并测试了小康指标体系(包括艾滋病毒和治理指标)。开发署的贡献并不仅限于国家一级的千年发展目标，还极大地扩展到了千年发展目标本土化上。墨西哥恰帕斯州在本州宪法中将千年发展目标列为社会政策的导向，迫使当地政府和州立法机关向千年发展目标划拨 33%的预算。这样产生了有效的减贫政策、惠及土著人和妇女的投资，向全国传达了一条信息，即支持把千年发展目标作为整体发展工作的重点。在埃及，开发署帮助为该国的 1 000 个村庄倡议制订了减贫监测和评价框架。在牙买加这个面临巨大财政压力的严重负债国(甚至在危机前就是如此)，开发署支助的政府倡议导致国内债务重组，在未来 10 年间每年释放 4.79 亿美元资金，以投资人类发展成果。

22. 在实施包容性发展方面，开发署对智利的支助推动该国规划社会保障战略，并在实施向西非(布基纳法索和马里)贫穷家庭提供现代能源服务的多功能平台上发挥了先锋作用。在孟加拉国，开发署实施了一个三年期(2008-2010 年)试点项目，改善了全国 24 000 名妇女的生活，已使至少 12 000 人摆脱了赤贫状态。粮食短缺天数已从每年 119 天降低至 4 天。现在，高达 91%的妇女能送孩子上学，而在她们参与该项目前，这一比例是 57%。妇女的收入水平也提高了 2.5 倍，其存款已从 189 塔卡增加至 7 500 多塔卡。改善 2.5 万公里连接偏僻社区与学校、市场和医院等重要服务设施的公路的方案共产生了 1 790 万个工作日。欧盟某中期评价 已将该模式确认为孟加拉国减贫工作的最佳典范之一。由于业已彰显的成功和精心开展的长达一年的宣传工作，开发署能够取得重大政策突破。政府目前正在制订一个全面的社会安全网络战略，并投入自己的资源在全国推广该模式，以此向最需要的妇女提供安全阶梯。在印度，开发署支持政府实施《全国农村就业保障法》。此项支持包括沟通、宣传和社会动员；确保透明度和问责制的社会审计；参与式规划为基于需求的项目做准备；包括管理信息系统以提高效率和效益的监测和评价。

23. 虽然并非所有试点都会成为成功模式，但它们应当为未来的决策提供信息。同时，开发署认为，扩大成功试点的规模是实现转型性变革的最重要方法之一，也是更具挑战性的方法之一。但开发署正积极学习范例，并开始对其进行整理。如宜家基金会资助该署在印度北部的北方邦 500 个村庄实施试点项目，使将近 50 000 名妇女成功获得了 750 万美元的补助金，以强化其能力并使之成为变革的催化剂。为扩大该试点启动的赋予妇女权能的模式，宜家基金会近期承诺提供约 4 000 万美元，以赋予印度 20 000 个村庄 220 万贫穷农村妇女权能。在柬埔寨，

<sup>9</sup> 小康社会远景指大多数民众达到中等富裕并享受舒适生活。这一儒家思想来自 2 500 年前的《诗经》，近年来已被列为中国 2020 年要实现的发展目标，其目的不仅要实现经济繁荣，还确保在人民中间广泛分配财富。

扩大有效试点的规模已成为柬埔寨气候变化联盟方案框架的一部分。该联盟协调所有气候变化倡议，在政府、民间社会和更广泛的社区实践之间搭建一个分享经验和最佳做法的平台。

24. 开发署解决贫穷问题的多维方法体现在该组织解决性别平等、民主治理、生物多样性和危机问题的方法上。虽然在评价中被低评，但开发署拥有以性别平等视角进行方案规划的良好记录。性别平等的内在本质弥足珍贵，对减少多维贫穷具有手段上的重要性。例如《2010年亚太地区人类发展报告》为加快赋予妇女权能、确保可持续减贫提供了一个令人信服的案例。在一些国家，通过千年发展目标加速框架制定的千年发展目标行动计划侧重于性别问题——赋予妇女权能(柬埔寨)、妇女贫穷(多哥)和孕产妇死亡率(加纳和乌干达)。在印度的拉贾斯坦邦，开发署支助邦政府启动促进性别平等的预算编制，使更多的资源能为妇女带来福祉。在开发署的援助下，哥伦比亚和卢旺达将性别平等政策融入国家发展计划，以此减少人类贫穷。开发署关于妇女和气候变化的工作已对女童入学率、分担家务、通过预警和提高认识保障生计以及改善家庭能源使用产生了影响。

25. 开发署的民主治理工作面向人类发展和减贫。例如，在也门，开发署与联合国资本发展基金联合支助当地政府，以减少贫穷区域的人类贫穷为目标，在规划、预算编制和提供基本服务领域实施有效的权力下放改革，同时确保女童和妇女的利益。在危地马拉，人权方法已被用于改善提供给穷人的基本医疗卫生服务。2009年以来，开发署开展了一项基线调查：确定了奇帕基彻和埃尔通巴多社区缺少医疗卫生服务是存在能力差距等原因，调整了卫生服务的方向以满足穷人需求，建立了一个问责制框架。这些倡议明显以减贫为重点。

26. 另一个具有强烈的贫穷相关结果的领域是生物多样性。世界 12 亿人口中，许多生活在严重贫穷中的人直接依赖于生物多样性和健康的生态系统。大自然的馈赠和便利是其生计和生存的命脉，因此，穷人忍受从潜在威胁到生态系统脆弱等程度不同的痛苦。开发署在生物多样性方面的工作支持了生产实践中一系列领域的改造，包括农业、渔业和林业(穷人特别依赖的行业)；在保护区管理投资和改善治理，2.72 亿公顷的保护区得益于开发署的干预；促进了可持续森林管理，影响面积共计 110 万公顷。此外，7 亿美元的开发署全球环境基金适应投资组合帮助各国政府保障适应资金、制定和实施适应战略，包括以生态系统为基础的要素。开发署实施的全球环境基金小额赠款方案已经成功证明，支持社区(往往是土著)努力实现更具可持续性的生计不仅具备可能性，还对实现全球环境效益至关重要。在所有这些领域的工作中，贫穷通过三种重要方式受到影响：(a) 维持和改善生态系统服务，改善可持续利用这些服务所产生的获取和惠益分享；(b) 通过更广泛的增值机会(如各种生物多样性产品)产生收入；(c) 创造就业机会(如生产生物多样性友好型产品和旅游)。博茨瓦纳是开发署以贫穷为重点开展生物多样性工作的一个具体事例，该国通过其“在奥卡万戈三角洲进行可持续利用生

物多样性的地方能力建设”项目，贫穷家庭已获得自然资源，奥卡万戈三角洲家庭能在一定程度上额外得到相当于每年约 1 500 美元的非现金收入(按 2005 年水平)。

27. 该评价声称“到目前为止，大部分(有关环境的)一揽子项目未能成功将对贫穷和环境的关切问题结合起来”(第 64 页)。开发署管理当局强烈感觉到，评价并未承认开发署的一系列项目成功处理了贫穷与环境的关系：水治理方案、影响水利用和水资源管理政策及治理结构；影响健康的化学品和废物工作；一些与气候变化有关的倡议。贫穷环境倡议等方案明显将减贫目标和环境问题联系起来，并通过交叉实践的方式执行，汇聚了开发署在国家、区域和全球一级在环境、减贫、治理、性别平等和能力发展团队方面的专业知识。《干地综合发展一体方案》也将贫穷与环境关系纳入其核心方法。开发署是《蒙特利尔议定书》工作的一个主要执行机构，它融合了环境和公平问题，同时促进人类发展。实际上，各国选择开发署担任全球环境基金或管理贷款基金的执行机构，主要归因于其在提供各种发展利益上的技术知识和经验。该评价报告明显缺少了开发署为水务部门所做的工作。例如，开发署-全球环境基金一揽子项目对水和海洋的管理涉及 100 个国家，意味着 7 亿多美元的投资，在解决海洋、跨界地表水和地下水以及水资源综合管理的可持续管理方面实现多层发展效益。这不仅是一个支持将水作为清洁资源的投资组合：它是关心穷人的干预措施，因为穷人享受到的清洁水最少，最需要用水资源来赚取收入。

28. 该评价表明，气候变化问题可能使其他更直接、更迅速地威胁穷人生计的环境问题相形见绌；它指出，开发署应优先考虑后者。开发署不同意这种说法，不确信其所依据的来源或证据。第一，气候变化行动与其他环境领域的工作相辅相成。第二，气候变化适应和缓解行动与减贫之间存在明显的联系。气候变化的影响已使全世界的穷人饱受煎熬，并对发展目标构成具体威胁。许多减缓气候变化的努力对采取这些措施的社区带来直接利益，如《联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案》(《降排方案》)有助于保障以森林为基础的生计，同时有助于森林储存气体。与此类似，可再生能源为当地社区提供了可持续的解决方案。

#### 扩大规模问题

29. 关于在开发署下游工作和扩大规模成效方面的评价意见，开发署已认识到，其编纂工作、学习实践、资金和项目模式等方面已导致建立项目成果的持久性包括扩大规模方面产生不均衡的表现。这是在中期审查时把这些领域加入战略性计划的战略性发展成效矩阵，并且正采取行动和更密切地监测以确保将其更明确地列入下一个战略性计划的原因之一。同时应指出，该组织对很多地方一级倡议的支持致使减贫成效显著。在 2011 年注重成果的年度报告中，由开发署和资发基金支助的小额信贷倡议帮助了蒙古超过 64 000 名借款人，其中 87%是贫穷或接近

贫穷者，53%是妇女。在马里，多功能平台（一个由开发署支助的向农村地区贫穷妇女提供现代能源服务为目的的创新办法）向 550 万很难有机会使用电网的人提供了服务。实现千年发展目标基金在土耳其最贫穷的省份之一支助开展一个文化和发展方案，将制定旅游规划与培养当地企业家的能力相结合——这是一个上游支助与下游行动相结合的佳例。联合国志愿人员组织是在地方一级实施减贫倡议的另一重要合作伙伴，有 1 700 名志愿者参与到了开发署的扶贫项目中，将社会志愿服务和减贫专业知识相结合。

30. 在扩大规模方面，三个具体实例值得引用。在中国，开发署支助的《农业推广特别工作队方案》利用以需求为动力、以市场为导向的机制，将农民与已改进的技术、新商业模式和产品市场直接联系起来。基于 1998 年中国南方的自主创新，在开发署自 2006 年起扩大规模政策的支持下，该方案已扩大范围，覆盖 1 800 多个县，惠及 60% 以上的庞大农村人口。农民的年均收入受益于支持《农业推广特别工作队方案》所提供的服务，截止到 2009 年，其收入水平与 2006 年相比增加了 67%，增幅比全国平均水平高出 24%。在尼泊尔，通过在国家、地区和社区各级帮助形成配套政策、机构和能力，开发署《农村能源发展方案》已将可再生能源的使用扩大到农村地区。1996 年作为一个地方试点后，《农村能源发展方案》通过权力下放、立足社区的方式已被复制到尼泊尔所有地区。《农村能源发展方案》模式的成功对 2006 年政府农村能源政策的影响巨大，强调了当地人参与规划和制定农村能源发展计划的重要性。该项目随后支持成立政府替代能源推广中心，与全国各地的农村能源发展部门和单位一道落实这项政策。

31. 在菲律宾，开发署通过联合国的一个联合方案，支持将减少气候风险纳入国家和地方发展、规划和管理过程、有潜力扩大规模的测试六位一体适应法的主流。自 2008 年启动以来，该方案已通过菲律宾气象局对 43 个省的脆弱性和适应性进行了评估，已促成：(a) 国家行动框架的制定，以应对与气候变化有关的健康挑战；(b) 将气候变化融入菲律宾发展计划，将环境和气候变化确定为预算的五个优先领域之一，在总统办公室设立一个新内阁组，以整合环境与气候变化适应和减缓问题；(c) 建立 70 个气候变化适应设施，以处理农业适应选择方案。政府目前正扩大联合国联合项目创新实践的规模，因此，69 个省进行了气候预测，考虑到气候变化的农作物保险计划正扩展到原定省份范围以外的地区。

## 四. 结论

32. 开发署管理当局注意到评价的结论和建议，将以告知该组织减贫工作未来发展方向的方式跟进。经验表明，相对宽松的政策，如重点确保健全的宏观经济管理和完善投资资源分配的政策，解决贫穷问题的成功率正在枯竭。复杂性、压力和风险同时出现，使各国经常在受制约的环境下面临充分理解发展选择方案并做出针对减贫的艰难政策抉择的任务。这项任务有两个重要层面，首先是评估、澄

清和阐明政策选择的技术能力和体制深度，尤其是所有社会、经济和环境成本、效益和在一个资源稀缺的世界里不可避免的交易。其次需要公众参与并赢得其对政策变化的支持，尤其是对打击腐败、提高效率和保障包容性至关重要的艰难改革，一国是否拥有达成协议以及在不引起严重社会混乱的情况下引导高风险转型的社会、政治和制度资本，决定了这项工作的难易程度。

33. 以长远眼光，不仅着眼于经济层面，也包括社会、政治和环境层面，相应的规划和投资将是实现人类可持续发展的核心。但这将是很难完成的任务。制度落后正日益成为发展的严重制约。虽然各国因国情而异，政府尤其是管理链和管理层级下端的能力不足最为严重。各机构需实现现代化方能遥遥领先而非一落千里。所有这些都对开发署未来的减贫工作形成了挑战，开发署正全力以赴并正积极做好各项准备。

34. 以下几页附件列出了为回应评价的主要建议所提出的关键行动，是已回应其他相关评价行动的补充。

## 主要建议和管理当局的回应

**建议 1.**开发署应加强与各国利益攸关者特别是民间社会和学术界的联系，以确保通过其旗舰文件——如国家人类发展报告和千年发展目标报告——进行宣传的想法和教训可能影响国家政策议程。

**管理层的回应：**与民间社会和学术界接触一直是开发署在国家一级的实质性工作和规划性实践。例如，国家人类发展报告在国家及国家以下各级系统涉及学术和研究机构。在印度，《西孟加拉邦人类发展报告》由贾瓦哈拉尔·尼赫鲁大学的学者牵头编写。该国千年发展目标报告让民间社会和私营部门参与进来。国家一级的方案规划活动如千年发展目标加速框架的先决条件之一是多方利益攸关方参与推出报告。开发署注重成果的年度报告近期提出要求各国家办事处报告关于伙伴关系和活动概况的情况，包括民间社会和学术界的情况。开发署将采取进一步行动，确保多方利益攸关方参与实质性和规划性工作进程。

关键行动	时间框架	负责单位	跟踪*	
			评论	状况
1.1 将在知识产品质量保障程序中纳入民间社会和学术界的参与作为一个关键步骤	在 2013 年第二季度之前	发展政策局、区域局、国家办事处、人类发展报告处		
1.2 在注重成果的年度报告中报告与民间社会和学术界的伙伴关系和活动情况	进行中	国家办事处、区域局、发展政策局、业务支助组、对外关系和宣传局		
1.3 支助各国编写 40 多份“第三代”千年发展目标报告，作为通报 2015 年后的发展日程的证据，并指导民间社会和学术界的活动	2013-2014 年	发展政策局和区域局		

**建议 2.**开发署实行的方案和项目应明显为扶贫而设计，尽量增加具体内容，提高如下可能性，即通过整体发展干预使穷人获得更多利益。不可能进行以扶贫为明确重点时，应维持最低限度的活动，这些活动只能按照严格的指导方针开展，达到利用资源和确保良好意愿的战略目的，开发署需要开展这些活动以推动其减贫使命。

**管理层的回应：**开发署已对人类发展做出组织承诺，致力于从事消除贫穷和在专题领域确保以减贫为重点的具体行动。其面临的挑战有三个：（a）巩固上述方法；（b）在广泛基础上整合跨领域和涉及更多国家方案的减贫重点；（c）发展国家一级工作人员的能力，以确保实现这一整合。将在分析评估工具、方法论和框架、指导说明、实践工具包和传播从实际方案中吸取的教训上采取更加协调一致的行动。通过与国家对应部门的对话和体现国家优先事项，将开发一个更加谨慎、立足证据的方案规划方法，强调以政策为基础、更广泛的减贫方法和以减贫为重点的干预。发展国家能力和促进更谨慎、具体和循证方案规划，配合适当的监测和评估，将有助于告知政策和推动扩大政策和成果的规模。这一变革理论将帮助在不同重点领域构思和设计以减贫为重点的合适倡议，编制必要的实施计划，推出必要的监测和评价工作。

关键行动	时间框架	负责单位	跟踪	
			评论	状况
2.1 针对如何设计民主施政、能源和环境、艾滋病和艾滋病，以及预防危机和复原领域的扶贫方案的项目实例制定指导方针和实用工具包。	在2013年第四季度之前	发展政策局、预防危机和复原局、学习资源中心、国家办事处		
2.2 a. 确保国家办事处减贫小组（工作队）、区域服务中心和总部拥有指定能力（或协调中心），为设计、监测、实施和评价明显带有扶贫倾向的方案的其他实践提供建议和支助。 b. 就开发署危机应对方案为危机国家和区域服务中心的减贫小组提供培训，重点放在生计和经济复苏方案规划上，包括与其他实践领域如危机管理和冲突预防的联系	在2013年第四季度之前	国家办事处、区域局、发展政策局、预防危机和复原局		
	在2013年第四季度之前	预防危机和复原局、国家办事处、区域局、发展政策局		
2.3 在扶贫和环境可持续发展作为标准之一列入项目评估委员会工作清单	在2013年第三季度之前	业务支助组、区域局、国家办事处		
2.4 在不同的专题领域，分析横跨多个实践领域和有助于减贫的方案，如千年发展目标加速框架方案，梳理出关键成功因素和经验教训	在2014年第二季度之前	国家办事处、区域局、发展政策局、预防危机和复原局		
2.5 将综合地方治理和地方发展企业战略铺展到五个发展现状不同、国家类型各异的国家地区，带来基础广泛的多部门减贫战略方面获得的经验和教训	2013年底之前	国家办事处、区域局、区域服务中心、发展政策局、预防危机和复原局		
<b>建议 3. 开发署国家办事处应当加大努力，在专题群组之间建立更有效的整合，并与联合国各组织建立更牢固的伙伴关系，尤其确保更加关注非收入性贫穷问题。</b>				
<b>管理层的回应</b> 在这两个方面，行动已步入正轨，但将启动进一步措施。例如，在危机国家，开发署将加强专题群组之间的整合特别是危机预防和复原、减贫和环境群组之间的整合，采用冲突后或灾后综合恢复框架，并设计和实施方案。第二方面，千年发展目标加速框架提供了一个独一无二的平台，与其他联合国组织在非收入贫穷方面进行合作，与联合国粮食及农业组织（粮农组织）和世界粮食计划署（粮食署）在饥饿和粮食安全上进行合作（中非共和国和尼日尔），与人口基金和世卫组织就孕产妇死亡率进行合作（如在加纳和乌干达）。这两个方面的努力将得到加强、巩固和制度化。				

关键行动	时间框架	负责单位	跟踪	
			评论	状况
<p>3.1</p> <p>a. 落实到位和/或利用体制机制，通过多实践、多机构联合倡议，保障可持续性和取得的成果，旨在建立协同效应，实现减贫成果，如千年发展目标加速框架和地方治理、地方发展、贫穷环境倡议综合战略。</p> <p>b. 在至少三个危机国家，开发署将在国家一级加强专题群组一体化和全球环境基金项下与主要伙伴的协作：</p> <p>一. 采用灾后或冲突后国家综合复原分析；</p> <p>二. 共同设计和实施（危机预防和复原以及减贫群组）可持续性生计和经济复苏方案。</p>	<p>进行中</p> <p>2013 年第四季度</p>	<p>发展政策局、预防危机和复原局、区域局、国家办事处</p> <p>预防危机和复原局、区域局、国家办事处</p>		
<p><b>建议 4.</b>下游活动应主要按明确的战略目标进行，通过吸取扩大规模的经验教训或纳入减贫相关的上游政策咨询的方式，做出比这些活动本身所能带来的更大的贡献。开发署应当将明确指出制度化学习方法和激励措施的具体规定纳入其对工作人员和活动的绩效评估系统，以便从每个活动成功和失败中吸取经验教训，并将反馈意见纳入开发署各个项目和逐步开展的工作中。</p>				
<p><b>管理层的回应：</b>开发署已在扩大规模和微观-宏观联系上做了协调一致的努力。该组织将进一步在重点领域和流程上对其进行巩固。该组织近期加强了知识基础，推动扩大议程规模，旨在将吸取的经验教训纳入上游政策咨询。关于第二个问题，开发署一直致力于构建资源整合成果框架，包括财政和人力资源、可衡量的量化成果和有形的定性成果。有着清晰透明度和问责制框架的激励机制也正在处理中。将采取措施，培养国家办事处的能力，转变态度和工作文化，以向各国提供有效地支持，帮助其制作实时数据并进行监测，以保障发展成效。</p>				
关键行动	时间框架	负责单位	跟踪	
			评论	状况
4.1 推动对将转型性变革发展方案扩大到涵盖所有区域 20 个以上的国家的工作进行指导。	在 2014 年第四季度之前	区域局、发展政策局、预防危机和复原局		
4.2 启动和传播关于扩大规模的电子学习平台，包括实用指导和所有实践的相关实例。	在 2013 年第四季度之前	发展政策局、预防危机和复原局、学习资源中心		



4.3 将设计和实施激励措施与资源分配和成果识别联系起来，支持国家办事处学习文化	在2013年第二季度之前	区域局		
4.4 在至少三个危机国家确立开发署复原倡议实时监测系统的创新方法，以完善对受危机影响人口的问责和有效地捕获和共享经验教训，为政策提供信息指导。	在2013年第三季度之前	国家办事处、区域局、发展政策局、预防危机和复原局		