



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  
16 March 2015  
Chinese  
Original: English

2015 年度会议

2015 年 6 月 1 日至 12 日，纽约

临时议程项目 6

评价

## 对开发署在支持各国实现千年发展目标方面的作用的评价

执行摘要

### 目录

章次	页次
一. 导言 .....	2
二. 关于具体作用和产品的结论 .....	3
开展运动 .....	3
监测和报告 .....	3
国家和国家以下一级的千年发展目标规划 .....	4
千年发展目标加速框架 .....	5
三. 按评价标准得出的结论 .....	6
相关性 .....	6
效率 .....	6
伙伴关系 .....	7
实效 .....	7
四. 结论 .....	8
五. 建议 .....	10



## 一. 引言

1. 2000年通过的《联合国千年宣言》及相关的千年发展目标构成了一套促进国家和全球一级人类发展的国际商定的可量化和有时限的目标。自2000年起，这些目标在很大程度上形成了开发署的方案拟订框架。通过定期报告来监测国家和区域一级具体目标的进展情况是这段时期的一个持续的工作领域。在其他工作领域中，开发署参与的程度随着时间的推移而变化。本组织最初重点关注提高认识，以及通过一系列活动确保利益攸关方支持这些目标，2005年以后，其重点转移到了支持将目标纳入国家发展战略并将其主流化上，包括通过估计具体国家实现目标的成本，以及制定与目标一致或符合减贫战略的宏观经济框架。自2010年以来，开发署专注于通过千年发展目标加速框架直接支助具体国家缩小实现特定目标的差距。

2. 执行局在2013年第二届常会上商定，独立评价办公室将对“开发署在支持各国实现千年发展目标方面的作用”开展专题评价。执行局指出，目标具有高度的战略重要性，并且能够从中吸取教训，用于2015年后全球发展议程。评价工作是在开发署评价政策的总体规定范围内开展的。

3. 评价的具体目标是：(a) 评估开发署在支持实现千年发展目标方面的作用和取得的成果；(b) 确认影响开发署在支持实现目标方面的贡献和业绩的因素：优缺点，威胁和机会，哪些决定、战略和方法起到了作用，哪些没有起到作用；(c) 基于上述情况，为完善支持2015年后议程的机构战略提供战略建议。

4. 本评价涉及开发署工作的以下“作用”或方面：

(a) 千年发展目标的“捍卫者”（千年运动及其他宣传）；

(b) 千年发展目标的“记分员”：国家和区域千年发展目标报告，“千年发展目标监测”网站，以及支持千年发展目标差距问题工作组；

(c) 对国家、国家以下和部门一级制订和增进基于目标的发展战略和计划的技术援助和政策支持，其中包括千年发展目标加速框架；

(d) 将千年发展目标作为优先事项的开发署机制(信托基金、区域倡议、执行和监测及其他体制机制，包括大韩民国-开发署千年发展目标联合信托基金)；

(e) 支持监测和实现整套千年发展目标的相关国家方案和项目。

5. 评价工作审视了开发署为整个千年发展目标议程提供的支助。因此，支持一个特定目标或部门的活动(例如，千年发展目标碳机制等环境项目)不属于评价的范畴。所以，本评价可能低估了开发署对国家一级实现目标作出的贡献。将部门项目纳入评价后，评价工作将等同于评价开发署所做的几乎每项工作。

6. 评价同时重点关注上下游层面，在上游其力争衡量政策意见、宣传、提高认识和进展监测的影响，在下游其审查目标在国家以下一级的地方化情况。同样，千年发展目标加速框架和大韩民国-开发署千年发展目标联合信托基金支助的一些倡议关注上游层面，而其他倡议则支持国家以下一级的进展。评价范围不包括千年村，因为认为评估千年村所需要的资源和时间超出了现有的资源和时间。但是，在审查开发署的总体战略定位时，偶尔也会借鉴独立评价办公室领导开展的发展成果评估的结果。

7. 评价工作依赖于对评价问题进行证据分析、验证和三角测量的多重数据收集工具，包括：与关键知情人的半结构化面谈；就国家一级成果的深入信息进行11个国家个案研究；综合之前的发展成果评估及全球、区域和成果评价的证据；对最近的发展成果评估或受托作为本次评价一部分开展的11个国家个案研究之一所涵盖的70个开发署国家方案进行；对50个国家的国家发展战略进行案头审查；针对开发署工作人员和顾问进行问卷调查；对开发署总部公布的目标指导说明进行严谨的分析。

## 二. 关于具体作用和产品的结论

### 开展运动

8. 在民间社会活跃的社会中，开展运动最为相关。通过不同的渠道，即结合了国家办事处自身的运动工作和国家千年发展目标报告的联合国千年运动，开发署有效确保了使目标成为全球发展辩论(在某些情况下，包括国家发展辩论)的核心。但是，千年运动本身只针对少数国家。因此，其地理覆盖范围比较狭窄，没有利用拉丁美洲目标背后似乎存在的强有力的运动能量。在千年运动的全球倡议中，“站起来反贫穷运动”在提高对目标的认识方面做了大量宣传工作，但与政策成果却没有明确的联系。

### 监测和报告

9. 开发署对所有方案国的国家千年发展目标报告提供支持，这些报告在大多数背景下都非常实用，它们是政府承诺的提醒工具，还提供明确的进展测量。在评价所涉期间，估计世界各地共编写了450份报告。

10. 国家千年发展目标报告在促进目标，评估实现目标的进展情况，促进关于发展的全国性辩论，以及有时在强调过去往往被忽视或未监测的发展问题方面发挥了重要作用。报告经常被媒体所提及，往往被视为是可以“安全”讨论的，可以被引用，具有合法性。报告也被用于为发展规划提供信息依据。

11. 报告的整体质量随着时间的推移有所改善，为本评价而开展的国家个案研究证明了这一点，但是在数据方面仍有许多差距，数据的质量存在显著问题。最初，报告使用记分卡格式，但逐渐变得更具学术性和篇幅也 longer。这种趋势有时可能

超出了千年发展目标报告应有的要求。一些国家几乎每年都编制千年发展目标报告，比通过定期调查和人口普查获得新的可用相关数据还要频繁。

12. 开发署在区域和全球一级对千年发展目标报告的贡献要小于在国家一级的贡献，但仍然被认为是适当且有益的。

13. 开发署为与发展有关的数据的收集和分析工作提供了更广泛的支持，当收集和分析工作有助于填补发展监测方面的差距，以及职能部委层面持有相关数据但中央统计办公室未予以很好汇总的情况下，这种支持非常实用。开发署对统计能力和千年发展目标报告的支持促使与目标有关的数据的质量得到了改进，促进营造了更加有利于数据收集的环境。然而，发展数据仍然很少、分散、收集成本高昂并具有政治敏感性。特别是，如果要在2015年后透明地监测新的可持续发展目标，仍有许多工作要做。

#### 国家和国家以下一级的千年发展目标规划

14. 在规划文化浓厚且机构强大的国家，对规划和成本核算的支持最为实用。在有一些地理区域落后的中等收入国家和有强有力的权力下放政策的国家，国家以下一级的规划更具实用性。

15. 本评价估计，超过80%的开发署方案国在一个或多个发展目标中采用了千年发展目标的一小部分目标或全部目标。国家发展政策和计划以不同的方式采用了目标：作为总体的协商一致目标；作为计划和被监测的具体目标；或者纯粹是引用或参照。在计划和战略中，目标被“参考使用”，一开始这种情况很频繁，随着时间的推移，这种方式往往让步于作为规划和监测工具更加“纲领性地使用”这些具体指标。然而，并非所有目标都被同等纳入国家发展战略，除初等教育目标外，性别平等目标是被采用最少的目标。

16. 对最近的发展成果评估或受托作为本次评价一部分开展的11个国家个案研究之一涵盖的70个开发署国家方案进行了详细的元分析，分析显示，开发署支助将目标纳入了42个国家的国家发展战略(占抽样方案国的60%或70%)，这种支助促使其中22个国家(即，约占开发署提供支助的42个国家的一半)在国家和(或)国家以下一级开展了某些执行工作。这低于开发署相关项目文件设定的目标(文件设想“所提供的支助中，有四分之三已经开始运作”)。<sup>\*</sup>

17. 同一元分析发现，开发署至少支助70个抽样国家中的28个国家根据目标调整其国家以下一级的规划进程，这表明，开发署为大约40%的方案国国家以下的规划提供了支助。但是，这种支助仅促使28个国家中的六个国家(或约五分之一)明确进一步执行了已拟定的国家以下一级的计划。

---

\* 题为“针对基于千年发展目标的国家发展战略的千年发展目标支助项目，联合国开发计划署，发展政策局”，2006年。

18. 对于在开发署支持下根据千年发展目标制定的国家以下一级的计划，在一些依赖官方发展援助的贫穷国家，这些计划仍然缺少资金，但在中等收入国家，这些计划往往资金充足，这些国家从本国的国家预算中为其拨资。

19. 各国不执行已起草的计划的理由各不相同，其中包括各种各样的文化背景，如爆发危机，缺乏长期持续的政治意愿，供资不足和与捐助方的关系不佳，腐败和缺乏强有力的规划文化。上述第一个原因，爆发危机，涉及一半未针对本国的国家千年发展目标规划采取后续行动或行动力度不够的抽样国家。

20. 然而，开发署控制范围内的各种因素导致不执行基于千年发展目标的计划的情况加剧。在一些情况下，开发署支助规划进程时没有充分考虑哪些执行方式在现实中可用。关于这一点的一个例子是，开发署在联合国志愿人员组织方案的帮助下于2004-2006年在多个国家的国家以下一级开展了千年发展目标规划行动，这些行动没有与任何明确的供资前景或机制相挂钩，导致提出的期望无法实现。与联合国资本发展基金(资发基金)合作为地方政府制定更宏大的支助方案的计划没有实现。在权利下放的规划领域，与全球ART倡议领土合作网络与专题合作网络有机结合促进人类发展的合作显然更加富有成果，特别是在拉丁美洲。

21. 有些已审查的国家以下一级倡议可能通过支持服务交付，间接地支持了巩固和平议程，因此，支持了国家在曾针对该国从事叛乱活动但目前正参与协商和平进程的区域中的存在。贫困区域往往又不稳定、不安全，以及交通不便，因此，如果某些国家以下一级的支助项目侧重于在某种程度上属于偏远、边缘或不安全的地区，则不应该对此感到惊讶。

### 千年发展目标加速框架

22. 千年发展目标加速框架由开发署在筹备2010年联合国千年发展目标首脑会议(2010年9月20-22日)期间制订，并于2010年12月获得联合国发展集团核可，该框架在任何领域均可能相关。利用基于成果的目标管理特征，该框架能够帮助任何国家确认实现目标方面的落后指标和瓶颈，并且已被用于“千年发展目标+”背景下(即设置的目标比全球商定的目标更加宏大的国家)。迄今为止，已有59个方案国启动了千年发展目标加速框架。但是，开发署并不是唯一一个开发这种工具的联合国组织。尤其是联合国儿童基金会(儿基会)和世界卫生组织也开发了类似的诊断工具，特别是在孕产妇健康这个许多国家均落后的领域。这些其他工具是部门性的，而千年发展目标加速框架的比较价值在于，其兼顾到了跨部门和部门行动，关注各个行为方的零散工作和资源，并能够与整个联合国国家工作队互动协作。然而，实际上，千年发展目标加速框架往往被视为开发署驱动的产品和进程。

23. 一些有着分权治理政策的中等收入国家利用国家资源广泛推广千年发展目标加速框架。然而，低收入国家往往难以获得利用千年发展目标加速框架所需的供资。联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)提供了一个有效论坛，以

展示千年发展目标加速框架在各个国家的适用情况，并动员联合国和世界银行对相关行动计划提供支助。

### 三. 按评价标准得出的结论

#### 相关性

24. 开发署与千年发展目标有关的工作的相关性，取决于目标本身与国家发展背景的相关性。目标呼吁满足最基本的人类需求。在地方一级适用目标时，已在国家一级实现大部分目标的中等收入国家往往认为目标在突出强调贫困地区时最具相关性。因此，一开始，非洲及亚洲和太平洋区域对目标的兴趣要高于阿拉伯国家、欧洲、独立国家联合体以及拉丁美洲和加勒比区域。具有竞争性的议程和优先事项影响了某些国家的相关性，如在小岛屿发展中国家和经历危机的国家。

25. 在实现千年发展目标的过程中，国家一级的重要性显而易见。开发署国家方案约占其在本评价范围内倡议花费(据估计为13亿美元)的80%，这些方案帮助各国政府将目标转化为扶贫战略、政策和方案。开发署的国家领导力被证明是影响国家一级执行情况的重要因素。

26. 开发署的区域局和国家办事处结构通过使组织提供的服务和产品适应其各工作地区的不同背景，帮助提高开发署支助的相关性。然而，开发署有时积极推出各种工具，这促使会在相关性有限的背景下试采用一些工具。每种工具都有自身的相关领域，这取决于各个国家的特征。

#### 效率

27. 总体而言，开发署千年发展目标方案的各个领域被认为是经过精心设计的、一致的和相辅相成的(例如，千年发展目标报告为开展运动和方案拟订工作提供信息)。针对服务提供一致性的一个有疑问的例外涉及开发署为资助相关活动而设立的各类信托基金，其往往与开发署同目标有关的工作的支柱并不相关。不可否认，最近的基金的相关性有所增强，例如大韩民国-开发署千年发展目标联合信托基金。其治理机制使得被资助的项目在国内和全球范围内能够与开发署千年发展目标的整体方案保持一致。早期的一些基金和倡议，包括千年运动或千年村的设立和运行均独立于开发署的常规结构，没有展现出明显的优势。

28. 通过国家办事处网络，开发署能够迅速将其千年发展目标方案和工具推向国家一级，但是在吸取国家办事处和国家合作伙伴的经验方面效率却较低。曾间歇性尝试获取经验，通常是在筹备重要的全球或区域会议期间，但本评价在系统监测输出方面得出的结论并不多，更不用说结果的成败。例如，列出所有千年发展目标报告的网站被认为是不完整的。国家千年发展目标报告中的数据未曾被汇编入一个中央数据库。开发署2007年与经济和社会事务部、儿基会和救济网合作创办了一个名为“千年发展目标监测”的网站，该网站将是“全球和国家一级关于

实现千年发展目标进展的信息的一站式服务点”，但该网站自首次推出后从未更新。对国家一级进程缺乏系统的中央监测的结论，与最近的开发署监测做法业绩审计相对应(审计和调查处的报告，第1397号，2015年2月)。

### 伙伴关系

29. 开发署在支持国家规划方面发挥了很大的促进作用，但所有情况下的决定因素是，相关政府预先要有社会发展和扶贫优先事项，以及如何适当地使这些优先事项与千年发展目标保持一致。此外，缺乏国内和(或)外部供资显然对国家合作伙伴能够执行基于目标的计划的程度构成了限制。未开展此次评价开展的工作人员调查证实了这一判断。大多数受访者(85%)认为国家对目标具有高度自主权或做出郑重承诺是影响开发署实效的积极因素，其次有73%的受访者认为有国家资源是积极因素。

30. 在缺乏国内资源的情况下，开发署联系捐助方的能力至关重要。在这种情况下，联合国系统需要与布雷顿森林机构，特别是世界银行密切合作，国家一级和总部的评价结论及行政首长协调会对千年发展目标加速框架的审查证实了这一点。

31. 千年发展目标增强并测试了开发署与各专门机构的关系。这些目标有助于联合国和开发署夺回之前因结构调整和以增长为中心的发展视角而失去的一些政策空间。然而，目标的整体性和跨部门性质意味着与专门机构的部门议程的紧张态势，这些机构往往认为目标过于简单化。其他联合国机构参与国家千年发展目标报告和千年发展目标加速框架的编制工作是有益的，因为它们对国家千年发展目标报告进行同行审议，还确保千年发展目标加速框架行动计划将独立活动汇集到一起，从完善的技术输入中获益，然而，往往发现其他机构的参与程度要弱于相关指导文件中建议的程度。

32. 与资发基金的薄弱伙伴关系使支持国家以下一级千年发展目标规划的努力受损。通过确定资源分配，千年发展目标加速框架在某种程度上填补了这一差距，特别是在有着大量国内资源和适量的开发署技术援助的国家。

33. 开发署与民间社会组织在民主和开放社会方面结成了良好的伙伴关系。不出所料的是，在较不开放的政治背景下，与民间社会组织的互动协作往往是敷衍了事。评价发现，开发署与媒体和私营部门的关系极为微弱。

### 实效

34. 开发署通过在一开始就提供帮助使千年发展目标概念化，动员其背后的支持力量，并通过其全球执行战略，对发展政策产生了积极的规范性影响。这使得对发挥作用的要素建立了广泛共识和共同基础。开发署和联合国千年项目在思想上

的领导地位，连同世界银行的工作帮助有力说明了可以吸收官方发展援助的国家获得的此类援助显著增加。

35. 开发署帮助使得国家计划和发展战略的形成符合千年发展目标，其中包括众多减贫战略，其中一些战略能够实现债务减免和(或)获得来自捐助方的额外供资。除了减贫战略外，在许多国家尝试进行了基于千年发展目标的国家规划，但没有将此系统转化为重要的执行工作。评价确认了似乎决定开发署在此领域工作的效用和最终影响的几个内部和外部因素。国家对议程拥有自主权、政治承诺和稳定性是最重要的。一些国家爆发的自然、政治或经济危机使千年发展目标议程与直接的国家优先事项相比显得过时或次要，给实现目标和其他社会成果造成了较大的成本。

36. 开发署支持政府在国家和国家以下一级广泛监测目标。因此，即使是在国家合作伙伴没有开展任何形式基于目标的规划的国家，开发署监测目标的工作往往对收集和产生关于发展成果的数据的国家能力起到了积极影响。

37. 千年发展目标本身通常被看作是成功的。目标提升了援助和其他投资的针对性和流动，在官方发展援助水平增加的时代起到了主导作用。其实现程度参差不齐，国家之间和国家内部持续存在大量的不平等。2000年后，对卫生和教育的捐助承诺增加。但是，难以建立因果关系，因为卫生和教育领域的若干独立倡议是在目标推出前或与目标同时出现的，目的有所重叠。特别是，本质上难以区别千年发展目标框架的影响和起初帮助创立目标的思潮的影响(例如，源于1995年社会发展问题世界首脑会议的“20/20倡议”，或全民教育)。千年发展目标可能最好被视为是加强而不是驱动资源具有针对性。

38. 然而，目标有时以质量为代价助长“数字驱动”，并且以难以测量的领域为代价，过分关注容易测量的成果。在此期间，目标迅速扩展，在一些国家可能导致社会服务质量降低，特别是在初等教育领域。相关的关切是，千年发展目标特别关注某些疾病，导致出现了特别侧重于特定健康措施和疾病的全球供资倡议(例如全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金)，这降低了对卫生系统和能力的系统性支助的重视。从这个角度来看，千年发展目标框架可能会鼓励注重“快速得益”和直接的卫生优先事项，但却不利于增强公共卫生机构应对目前西非的埃博拉危机等新出现的健康威胁的能力。

#### 四. 结论

39. 结论1: 前秘书长科菲·安南就任伊始设想了千年发展目标的基本概念和联合国支助战略和工具，秘书长办公室和开发署的领导作用在很大程度上通过实践得到了验证，这一点体现在国家计划广泛采用目标；监测工作对维护权益的贡献；或据观察，联合国机构和国际金融机构在全球和国家一级的合作程度提高。

40. 事实上，许多国家、团体和个人都渴望参与关于将接替千年发展目标的一整套2015年后目标和具体目标的讨论，这是对目标本身价值的肯定。发展行动方普遍一致认为，有必要制定诸如千年发展目标之类的全球发展议程，因此，在没有被新框架取代之前，千年发展目标不能期满。

41. **结论2:** 开发署设计并推出了一套令人印象深刻的多样化辅助工具，以支持千年发展目标的规划、监测和执行工作。总体来说，经审查的指导方针和产品质量很高，也正合时宜。正如所预料的那样，该领域的执行工作在范围和质量上存在巨大差异。

42. 在整个目标周期信守对千年发展目标议程的承诺被证明是一项挑战。在开发署内部，在“千年发展目标时代”的最初四到五年时间里，发展势头缓慢，这段时期基本上致力于开展运动和研究。在最近的几年，因为还要同时筹备2015年后讨论和开展开发署机构改革工作，发展势头也有所放缓。

43. **结论3:** 成功执行千年发展目标需要包括联合国各机构在内的所有发展行动方之间达成共识和开展协作。然而，在国家一级对目标提供支持时，开发署本可以更大程度地使用专门机构的专门知识。专门机构的有限参与成为了编制国家千年发展目标、拟定千年发展目标加速框架和使目标地方化工作中的一个薄弱环节。

44. 与单独开展工作相比，同其他机构合作显然需要更多的时间，更加复杂，还可能会更令人失望。然而，千年发展目标被认为是联合国全系统的项目，其得到成功落实需要包括联合国各机构在内的发展利益攸关方之间达成共识和开展协作。

45. **结论4:** 开发署往往未能将支助转化为实际的发展方案和资金流。在接受审查的与千年发展目标有关的国家或地方一级规划倡议中，超过半数的倡议在开展本评价之时仍然没有经费。过分关注规划而损害了以切合实际的方式通过执行手段进行思考，是有些不妥的。

46. 未考虑到执行手段的规划充其量只是糟糕的规划，在最坏的情况下等同于表面文章。这种表面文章形式的目标相关规划可能破坏了千年发展目标议程的公信力，并在地方上造成了开发署无法实现的财政援助预期。

47. 开发署依靠其与各国政府和捐助方的伙伴关系，在地方一级将任何国际议程转变为现实。使这种伙伴关系以切合实际的方式发挥作用是在千年发展目标时代取得成功的关键。世界银行和联合国在国家一级和行政首长理事会一级的合作加强，这对新议程来说是好兆头。在目标时代，与私营部门的伙伴关系比较薄弱，但现在这种伙伴关系是成功的关键。

48. **结论5:** 在有可用资源及资源得到审慎利用的情况下，一些国家通过宏大的政策执行千年发展目标议程的动力转变为了外地一级社会服务的大幅扩大，这证明了，即使在最贫穷的国家，根据目标调整国家发展战略也能够推动实现目标。这

些成功造成了进一步的挑战，诸如教育成果的质量恶化，这显然与一些国家小学覆盖率快速扩大有关。

49. 除了只是获得服务之外，服务成本和质量也成为了重要的问题。从历史上看，服务推广工作很自然地倾向于关注最容易到达的社区，因此，扩大覆盖面导致涵盖更多公民的边际成本上升(“最后一公里”问题)。同样，一些国家的服务质量恶化与服务快速扩大有关。特别是，本次评价审查的一些国家的教育成果下降，这是努力普及初级教育的直接结果。

50. **结论6:** 开发署已为迎接2015年后时代和帮助各国实现可持续发展目标做好了准备，但与千年发展目标的具体目标相比，新制定的2015年后议程明显更加全面和复杂，无疑将测试联合国“一体行动”的能力。可持续发展目标时代越来越需要与千年发展目标加速框架和国家变通采用目标相类似的方法，以便将包罗万象的可持续发展目标转变为地方一级的强有力优先事项。

51. 虽然2015年后议程还有待各国政府通过谈判达成一致，并且有待大会通过，但目前已知的情况足以得出一些结论。在涵盖的内容方面，可持续发展目标议程要广泛的多，将包含千年发展目标未完成的基本人类需求目标，还包括更广泛的可持续发展议程(例如，不平等、包容性经济增长、城市化、生态可持续发展)的其他方面，以及治理议程(例如，人权、司法救助和法治，和平与冲突)。这意味着将有更长的目标、具体目标和指标列表。理论上，将有更多国家发现与其发展需求相关的议程要素，但是，在国家一级将更长的可持续发展目标议程转化为明确的扶贫成果是一项严峻挑战，需要在统计能力和成本方面产生质的飞跃，因此，比千年发展目标要求的关注程度更高。

52. 此外，人权和治理监测从根本上更具政治性，与监测获得饮用水、保健和教育等基本需求相比，需要更加独立于政府。因此，监测可持续发展目标将测试联合国系统的中立性。

53. 对开发署来说，可持续发展目标将更好地把其治理和复原工作纳入全球发展议程。基于其在千年发展目标上的经验、任务授权及在外地机构、政府信任、召集力、中立性和协调角色方面的传统比较优势，开发署能够很好地继续支持国家和地方当局并推进2015年后议程。开发署在国家一级支持的一套工具——针对千年发展目标的监测、报告、计划、预算和方案——在2015年以后适用于可持续发展目标时仍具有广泛的相关性。

## 五. 建议

54. **建议1:** 开发署应在2016-2017年组织进行最后一轮的千年发展目标国家报告(最终报告)，以衡量目标涵盖的整个期间的进展情况，为可持续发展目标时代设定基准，并确认汲取的经验教训和良好做法。这将使开发署能够在关于“千年发

展目标时代”起作用 and 未起作用的支助形式的坚实经验基础上制订方案。即使在2015年以后，开发署也应继续支持“未完成的目标”，帮助使发展工作重点关注最贫穷国家以及中等收入和高收入国家的贫困地区。

55. 2015年后议程将拓宽视野，从几乎一门心思专注于贫穷转变为更丰富的议程，前者为千年发展目标的决定性特征，而后者希望在其他许多目标之外仍然纳入消除极端贫穷这一目标。存在的风险是，各国政府和发展伙伴会降低不论是低收入还是中等收入国家打击贫穷工作的重视。开发署必须确保即使是在2015年以后，仍然对最贫困国家及在国家范围内对最贫困地区和家庭给予适当关注和资源。

56. **建议2:** 开发署应通过制订明确的地方优先事项，同时在一定程度上保持全面性及与国际议程的一致性，继续在整个可持续发展目标议程一级就如何在国家和国家以下一级转化整个2015年后议程向会员国和组织提供指导和思想上的领导。

57. 新制定的2015年后发展议程充分涵盖了开发署善治、危机和复原、环境和贫穷领域当前的部门活动。因此，开发署可以选择仅支持与其任务授权和部门工作相匹配的特定可持续发展目标，联合国专门机构可能也会这么做。除了这些部门贡献，开发署在跨部门工作中的经验及其协调联合国的任务授权，有力说明了开发署也在整个可持续发展目标议程一级向会员国和其他组织提供了一些指导和思想上的领导，正如其为千年发展目标所做的工作。

58. 鉴于未来的可持续发展目标和具体目标的“菜单”可能很长，存在这样一种风险，一些国家可能会挑选体现其国家核心利益领域的一些可持续发展目标，并放弃议程的其他项目。认识到发展中国家需要在地方做出变通并有责任设定自身的发展议程，开发署可通过研究不同目标之间的联系并提高对此的认识，帮助维持可持续发展目标整体的一致性。在这一职责方面，开发署思想上的领导工作将可能带来附加价值，同时突出强调可持续发展概念固有的利弊权衡，并利用“整个政府”的方法提出协商不同目标的利弊的务实方法。

59. **建议3:** 虽然2015年后全球议程提出了新的挑战，开发署在千年发展目标时代发挥的作用仍将有用，应予以发扬光大，以产生更大的实效，具体如下：

(a) **协调:** 为有效支持技术性强的可持续发展目标议程，联合国各机构之间需进行更大程度的协调，并代表联合国国家工作队成员更积极地参与。在全球一级，行政首长理事会应通过有助于优先考虑可持续发展目标领域的“千年发展目标加速框架接替者”，继续审查经批准的千年发展目标加速框架行动计划和可持续发展目标计划的执行情况以及在国家一级的进展；

(b) **开展运动:** 为促进世界各地对可持续发展目标的了解，有必要继续千年运动，但要更好地联系开发署各区域局和国家办事处，以确保运动的地理覆盖范围更为广泛。尽管通过参与进程制订了新的目标，最终的全球集体协议将与任何国家、机构或个人的希望有所不同。已经确定了可持续发展目标的核心，现在联

联合国系统是时候集体致力于“再教育方案”，以确保在国家背景下了解在全球一级界定的新的具体目标和指标。这应该涉及开发署高层领导(驻地代表/国家主任/副驻地代表)对可持续发展目标是什么和具有什么作用进行定位；

(c) **积累数据：**开发署应继续在国家一级报告和监测可持续发展目标方面的协调作用，继续着力于数据的质量，特别是通过在报告编制期间与联合国国家工作队和世界银行开展更长期和深入的技术互动。可持续发展目标将利用更全面的数据集，并需要在统计能力方面取得巨大飞跃。开发署最好要维持其当前的关注领域，即协调国家一级报告的编制工作，利用专门机构在这一级的明确比较优势、已建立的能力和技术专门知识。不妨考虑让世界银行在编制可持续发展目标报告方面发挥更强大的作用，以便在编制、管理和解读经济数据方面具备更大的能力。每份可持续发展目标报告应包括对数据质量和局限性的透明讨论；

(d) **千年发展目标加速框架：**需作为紧急事项在联合国各机构和世界银行的广泛参与下，开发用于瓶颈分析的新工具，以便突出可持续发展目标在国家或国家以下一级的关注重点。2015年后发展议程必须要普遍适用于所有国家，同时考虑到不同国家的实际情况、能力和发展水平。因此，相较于千年发展目标，其可能会在更广泛的范围内对目标和具体目标进行地方化定制。作为联合国的共同努力，有必要开发和试采用新的工具，以使其更容易接受创新思维，借鉴专门机构开发的类似工具。在国家一级实现重点更加突出也是共同国家评估的职责，这可以使用一些参照千年发展目标加速框架的分析技术；

(e) **政策和规划：**开发署必须紧盯切合实际的目标：改变穷人的生活。它应继续帮助根据国际目标调整国家发展计划(见下文建议 4)，但也应致力于融资和交付机制，以期使崇高战略脚踏实地，并向人民提供切实的服务。开发署还必须更加依赖于其在可持续人类发展领域的核心比较优势，因为即使在开发署内部，许多政策制定者认为可持续发展是环境管理。他们需要开展大量工作，了解所需的经济、社会和生态平衡及其对政策和规划的意义；

(f) **地方一级的倡议：**国家以下一级的可持续发展目标监测和规划仍然非常重要，特别是鉴于不让任何人落后以及要解决社会排斥和不平等主题。开发署和资发基金应消除其分歧，以更积极的方式共同努力，并认识到资发基金带来了其在权力下放方面的独特能力和专门知识，同时开发计划署在上游政策层面能够更好地接触到政府和捐助方。延续原定 2015 年底终止的 ART-全球倡议也是可取做法，因为资发基金只能投资于最不发达国家。

**60. 建议4：**开发署支持各国和地方政府在国家和地方一级调整、规划和执行可持续发展目标时，应系统地考虑已知的影响基于目标的发展规划实效的关键地方因素，从而注重援助在执行基于可持续发展目标的计划和政策方面有良好前景的国家。

61. 开发署根据特定国家的需求定制和调整其产品和服务的能力是一个重要的优势，需要予以进一步增强，以制订环境驱动的可可持续发展目标支助方案。本评价发现了对国家执行其符合千年发展目标的计划的可能性造成消极影响的因素。为使开发署的发展规划支持和资源面向在执行基于可持续发展目标的计划和政策方面有良好前景的国家，支助可持续发展目标的战略因此应植根于反映国家一级对可持续发展目标的兴趣的初步政治经济分析，并评估已知的影响基于目标的发展规划实效的关键因素的普遍程度。如果这些关键促成因素尚未到位，开发署应尝试和提倡这些因素，将其作为任何基于可持续发展目标的有意义规划的前提。

62. **建议5:** 为了支持国家方案和借鉴外地一级执行可持续发展目标的经验，开发署应随着时间推移在总部和区域中心设立和维持一支专门顾问队伍，能够长期支持区域局和国家办事处的可持续发展目标工作，使整体努力具有连贯性，并保持一定的机构经验传承。开发署应以与以往相比更系统和客观的方式记录将用于国家一级的各种方法。此外，还需要将资源调动和信托基金管理纳入更一致的框架，以支持国家一级的活动。

63. 政策和方案支助局需要找到在整个可持续发展目标期间进行持续、系统监测的方式：(a) 其用以支持可持续发展目标的自身咨询服务；(b) 开发署国家办事处用来支持国家一级可持续发展目标执行工作的各种方法；(c) 各方案国与可持续发展目标有关的结果。在线论坛、讲习班和审查帮助执行千年发展目标的联合国工作人员之间建立了联系，但需要进一步提炼信息，以借鉴不同国家的经验。开发署应探索激励工作人员记录成败的方法，因为只有同时审视成败才能够吸取经验教训。