



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
2 April 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

评估

管理层关于全球和区域类发展报告对公共政策过程所做贡献 评估的回应

背景

1. 简言之，人类发展是扩大人类选择的一个过程。人类每天都做出一系列选择——有些涉及经济、有些涉及社会，有些是政治性的，有些则与文化有关。发展的最终目的不是为了创造更多财富，或是实现更高的增长率，而是为了扩大每一个人的选择范围。因此，人类发展应以人为本。
2. 扩大人类的选择有两个方面的好处：一方面，它能增强人的能力；另一方面，它能改善人类利用这些能力的机会。在两种之间取得平衡，对完善人类发展至关重要。
3. 人类发展既是过程，又是结果。它不仅与扩大选择的过程息息相关，也与扩大选择的成果密不可分。
4. 总而言之，人类发展是全人类的发展(人力资源发展)，为了全人类(公平分配发展惠益)，也要依靠全人类(参与式发展)。
5. 人类发展是全面的发展办法。它牢固地立足与人权，与人类安全密不可分，全面涵盖了性别平等和环境可持续。
6. 自 1990 年以来，人类发展概念在《人类发展报告》中始终一以贯之。《人类发展报告》有三个具体目标：从更广阔的人类福祉角度出发，促进扩大关于人类福祉的分析性思考的范畴；针对以人为本的政策和战略，在全球积极促进相关讨



论、辩论和对话；推行关注更广泛人类福祉的评估方法和工具，以取得相应成果。这些目标都有助于联合国开发计划署思考发展中的领导权问题。

7. 《人类发展报告》的这三个目标中始终存在两个问题：报告是独立分析和独立编辑的；报告仅提交给联合国开发计划署。第二个问题具有双重影响：首先，联合国开发计划署可以利用这份主要出版物，在全球政策空间做出举足轻重的贡献，确保其思想上的领导地位；其次，《人类发展报告》不是联合国开发计划署的战略或方案编制，它们是开发署战略计划的任务。

8. 人类发展指数是最有名的衡量人类发展的重点措施。人类的选择是无限的，因此人们认识到，无论在哪个发展层面上，都有三个重要机会，即：人类过上健康长寿生活的机会；人类获得知识的机会；以及人类获取体面生活所需资源的机会。如果得不到这些机会，就不可能获得其他机会。人类发展指数描述了这些基本的人类发展层面。

9. 但是，任何概念都是范围宽广而相关的措施有限，提议采取的措施总是不能完全覆盖概念的深度和广度。人类发展概念也是如此。原则上，人类选择是无限的，而且随时变化。

10. 在这种情况下，可以采取两种衡量人类发展的措施：广度措施；重点措施。广度措施又被称为“人类发展核算”，其中包括所有与人类发展评估有关的指标。重点措施基本上是综合指数，专注于解决人类发展的一些基本方面。人类发展核算对某个社会的人类发展条件进行全面评估，但不会提供单一的数字，综合展示一些基本层面的事务状况。重点措施能提供单一的措施，特别适合在社会上开展宣传倡导活动和发起健康运动，从而提高人们的认识，但不适于描绘全面的情况。因此，在评估某个社会的人类发展状况时，需同时采取这两种措施。

11. 人类发展指数并不能全面衡量人类的发展。它仅侧重于基本方面，并不考虑人类发展的其他重要方面。它是由长期人类发展成果构成的，因此不能体现政策方面的投入，也无法衡量短期的人类发展成就。人类发展指数是一种平均衡量措施，会掩盖了国家中的一系列差异和不平等。将人类发展指数分解为性别、区域、种族和民族等群体指数，可揭示人类发展指数的真实情况，因此能用于并且已经广泛用于政策制定。收入指数被纳入人类发展指数不仅理所当然，也体现了达到体面生活标准所需的资源。

12. 因此，必须用其他有用的指标对人类发展指数进行补充，以全面了解情况。能描绘人类发展全景的是人类发展核算，不是人类发展指数。

13. 《人类发展报告》载有其他综合指数：收入不平等调整后的人类发展指数；性别不平等指数；性别发展指数；多维贫困指数。这些指数分别代表对人类发展具体成果领域和差距的评估。从这个意义上说，它们都是对人类发展指数的补充。

14. 在广泛咨询专家和开展可靠分析研究的基础上，这些指数逐渐在方法上出现变化和调整。这样做是为了体现新的现实情况和产生的新知识。

15. 根据授权，综合指数的大部分数据都是联合国各机构(例如，联合国教育、科学及文化组织、联合国统计司)和布雷顿森林机构(例如世界银行)按照国际标准提供的。在一些特殊情况下，一些估计数和推断是在内部完成的。所有统计附件中都提交了符合国际标准的数据，以便对各国取得的人类发展成就进行比较。各国的统计处向联合国各机构和布雷顿森林机构提交数据的速度越快，在《人类发展报告》的综合指数和统计附件中体现这些数据的速度就越快。值得一提的是，《人类发展报告》正文中的框注和表格来自不同来源，因此不难在各国之间进行比较。

方法概述

16. 联合国开发计划署的管理层认识到，开展评估的时机对《人类发展报告》而言是适宜的；2015年是第一份《人类发展报告》公布25周年，自那以后总共编写了23份《人类发展报告》。因此，现在开始反思、评估和塑造本组织的这一主要出版物今后的做法适逢其时。评估的结果、结论和建议将起到指导作用。因此，联合国开发计划署欢迎开展评估，因为评估工作将针对《人类发展报告》的有效性、效率和可持续性提供宝贵意见，有助于大家关注该报告的内容和编写程序。

17. 管理层还承认，评估方法由评估证据和国别研究构成。《人类发展报告》以结构化的方式提出了评估分析、评估结果和评估建议。但是，联合国开发计划署管理层认为，由于这是首次对《人类发展报告》进行专题评估，如果评估涵盖了该报告的整个出版期间(1990-2014年)，而不是仅涵盖上一个10年期间(2004-2014)，就能得出更精确的评估结果和结论，使本组织获得更多信息，得到更好的指导。

18. 如果支持某些评估结果的证据更具体一些，将有助于联合国开发计划署的管理层更好地了解各个问题的动态和采取具体行动。统一的调查方式将使评估方法得到强化，而澄清一些论断(例如，第243段指出，“过去四次报告被认为低于全球《人类发展报告》标准……”)则将提高一些评估结果的可信度。例如，什么是平均水平，全球《人类发展报告》标准如何界定，这些都并不明确。不幸的是，此类论断在评估中随处可见。

19. 联合国开发计划署管理层认为，全球《人类发展报告》有助于扩大对人类发展的分析性思考的范围，有助于探究人类福祉的更广泛方面，能促进形成关于全球发展目标包括千年发展目标的想法，因此如果在评估过程中没有涉及这些方面，那么不仅意味着坐失良机，也表明出现了重大遗漏，没有评估《人类发展报告》的一个重要作用，即，引领思考的作用。

评估结果和结论

20. 令管理层感到鼓舞的是，报告中涉及了对以下方面的一些评估结果：(a) 在公共政策过程中使用全球《人类发展报告》的情况；(b) 全球《人类发展报告》为消除人类发展与发展政策之间在概念和适用方面的差距做出的贡献；(c) 承认一些优秀的报告促进了公众辩论和政策进程；(d) 赞扬人类发展指数的宣传价值，赞赏决策者、媒体和学术界保持对该指数的兴趣，特别是在国家一级；(e) 承认该指数提供了替代性的发展衡量，能促成关于公共政策和全球基准制定工作的人类发展层面的讨论。

21. 联合国开发计划署管理层还欢迎以下评估结论：(a) 25 年以来，全球《人类发展报告》为促成全球发展辩论做出了重大贡献，具体而言，全球《人类发展报告》为使人类发展概念成为发展政策的主流做出了重大贡献；(b) 该报告的力量在于，它能利用不同的主题，每年不断地一再传递关于人类发展的信息；(c) 2002 年 12 月 20 日的大会第 57/264 号决议为人类发展报告处(人发报告处)提供了报告编写指导，使得独立编写该报告成为可能。这是一项能增强《人类发展报告》的能力的重大措施，可促成重视人类发展的公众辩论。

22. 联合国开发计划署的管理层认为，一些评估结果和结论应当具体情况具体对待，应当有据可查。如果不考虑具体背景，例如不了解人类发展的概念及其衡量、认识不到《人类发展报告》的性质、没有掌握编写和分发该报告时应遵循的程序、不理解人类发展报告处与联合国开发计划署其他机构之间的关系，而且在某些情况下还缺乏具体证据，那么将不幸地导致得出错误的结果和结论，正如以下实例所示：

(a) 对于《人类发展报告》等每年都出台的 report，不能期望每一份报告都打破常规或具有突破性。一些报告会援引全世界范围内的资料，但其他一些报告却不会这样做；这是由编写工作的性质决定的。一些报告可能针对更关注某些专题的读者。不同的报告针对不同的受众(决策者、学术界、研究人员、发展行为者、媒体、民间社会，等等)，这决定了报告的利用程度、“有效期”和相关性也各有不同。管理层的确注意到，在一份特殊的《人类发展报告》中，评估结果是从概念、衡量结果和政策选择等方面的明确的人类发展视角审查该报告的主题的；

(b) 任何报告，例如已经持续公布 25 年的《人类发展报告》，都会经历两个宣传阶段。在第一个阶段，大家还不熟悉《人类发展报告》，这时候的重点是针对公众开展宣传，例如提高公众的认识。当逐渐为人们所熟知，并增加了权威性之后，自然会将重点转移到政策宣传方面，例如研究如何影响政策的制定过程。因此，第二个宣传阶段将逐渐取代第一个宣传阶段，这是自然而然的事情。人类发展指数也是如此；随着时间的推移，通过分类，它将更多的作为一项政策工具而不是宣传手段发挥作用；

(c) 在《人类发展报告》中有各种综合指数，它们出于各自的目的，从不同的角度对人类发展成就进行评估，而且彼此之间不能替代。这些指数互为补充，以便人们从更广阔的角度全面了解人类发展进展。因此，认为指数太多会损害人类发展讨论的效果，这是不正确的，实际上它们对公共政策过程极为重要；

(d) 作为一项综合指数，人类发展指数只有在细分为不同子集的情况下，才能被政策辩论和政策选择所用。这些子集包括：社会经济、族裔和种族、农村/城市、性别以及其他。由于对这个基本的问题不了解，导致人们断言人类发展指数并不总能促成政治辩论，或者认为该指数不仅没有重点突出发展差异和不平等问题，反而分散了对这些问题的关注；

(e) 联合国开发计划署的政策和方案编制工作是由战略计划授权开展的任务，不受全球《人类发展报告》的影响，后者是直接提交联合国开发计划署的；

(f) 在因特网搜索方面(最后评估报告第 114 段)，在使用 Google 搜索(图 6)或者文件索引(表 7)这两项上，《人类发展报告》的评估得分远超出类似出版物，特别是《世界发展报告》。如果联合国开发计划署未有效分发关键信息，或者没有充分宣传《人类发展报告》，要做到这一点是不可能的。

23. 联合国开发计划署的管理层完全赞同评估结论，认为自 25 年前首次发布《人类发展报告》以来，全球发展环境已发生重大变化，涌现了许多与《人类发展报告》类似的全球性出版物。因此，《人类发展报告》必须始终坚持特殊性，从而保持住相关性。

附件

重要建议和管理层的回应

与全球《人类发展报告》有关的建议

建议 1: 全球《人类发展报告》声誉卓著，具备让公共辩论议程和政策过程始终关注人类发展问题的潜力。策略性地重新推出人类发展观念恰逢其时，有助于联合国开发计划署恢复曾经在全球发展讨论中占据的智库地位。此外，还建议解决那些有损本报告的声誉和贡献的因素。

管理层的回应: 联合国开发计划署欢迎这项建议，并同意，为确保开发署主导相关的思想，目前应当从概念和衡量方面重温人类发展范式。开发署将与该领域的著名学者开展讨论，并委托编写考量人类发展问题的分析文件。

重要行动	时限	负责机构	跟踪监测	
			评论	现状
1.1 与著名学者讨论人类发展问题(例如，诺贝尔奖获得者 Amartya Sen 教授、Joe Stiglitz 教授和 James Meade 教授)，并与世界各地的其他学者和研究人员开展相关讨论	截至 2015 年 9 月	人类发展报告处		
1.2 提议将“人类发展回顾：概念和衡量”作为 2016 年《人类发展报告》(第 25 次《人类发展报告》)的主题	截至 2015 年 9 月	人类发展报告处		
1.3 委托开展反思人类发展的分析文件和内部研究	截至 2015 年 12 月	人类发展报告处、政策和方案支助局		
1.4 反思人类发展全球论坛	截至 2015 年 12 月	人类发展报告处、政策和方案支助局，对外关系和宣传局、区域局、		
建议 2: 联合国开发计划署应重温人类发展指数的宗旨，并审查这些指数对报告所传递信息的附加值。考虑到计算和数据问题，人类发展报告处不应使用价值有限的综合指数来扩散报告。				
管理层的回应: 联合国开发计划署管理层认识到，必须重新审查各个综合指数的稳健性、适当性和附加值。开发署与该领域的著名专家开展讨论，解决这个问题。				
2.1 专家和统计人员开展集思广益活动，并根据不同区域开展内部讨论	截至 2015 年 9 月	人类发展报告处		

2.2 与学者、研究人员和专家举办圆桌会议，讨论与性别有关的综合指数	截至 2015 年 9 月	人类发展报告处、政策和方案支助局		
2.3 积极参与“数据革命”举措	截至 2015 年 9 月	人类发展报告处		
<p>建议 3：在过去几年里，为回应关于人类发展指数方法的批评意见，人类发展报告处一直在作出努力。虽然这些努力十分重要，但却不足以克服该指数存在的重大局限。为了发挥更大的政策性和分析性影响，在经过彻底审查之后，应考虑重建人类发展指数。</p>				
<p>管理层的回应：联合国开发计划署管理层对以往的努力获得认可表示感谢，并认识到有必要审查和修订人类发展指数，以反映世界发展图景不断变化的现实。将委托编写关于人类发展指数的审查文件，并将该文件提交反思人类发展全球论坛讨论。</p>				
3.1 委托具备较强定量分析能力的著名人类发展学者编写审查报告	截至 2015 年 11 月	人类发展报告处		
3.2 反思人类发展全球论坛	截至 2015 年 12 月			
3.3 利用新的现实情况编写关于人类发展指数的分析报告	截至 2016 年 6 月			
<p>建议 4：联合国开发计划署应采取适当措施，加强全球《人类发展报告》对公共政策过程的影响。开发署方案机构的作用对实现这一目标至关重要。</p>				
<p>管理层的回应：联合国开发计划署管理层注意到这项建议，并将采取具体措施，促进和传播全球《人类发展报告》的重要信息。</p>				
4.1 在《人类发展报告》的整个编写期间，确保联合国开发计划署国家办事处的高级管理层与人类发展报告处开展广泛磋商	持续进行	区域局		
4.2 在《人类发展报告》完成之后，制定并分发关于各个方案机构应贯彻的关键讯息的政策摘要汇总	持续进行	区域局、政策和方案支助局		
4.3 针对推出全球《人类发展报告》和探索创新性的关键讯息传播过程的问题，为联合国开发计划署国家办事处提供建议	持续进行	区域局、政策和方案支助局，人类发展报告处		
<p>建议 5：必须适当加强对全球《人类发展报告》的管理，以形成有利于编写报告的稳定环境，提高报告的信誉度。</p>				

管理层的回应： 联合国开发计划署管理层注意到有必要加强对《人类发展报告》的流程管理，并确认人类发展报告处的组织结构已经得到精简和简化，明确了其工作范围和问责框架，为最近成立的人类发展报告处管理小组分配了明确的职责。

- 新任命了一位主任(于 2014 年 9 月任命)，其人具备人类发展方面的专门知识，曾实质性参与编写 9 份《人类发展报告》，并了解本机构的相关情况；
- 招募了一位小组负责人(2014 年 12 月招募)，其人具备扎实的分析能力和广泛的管理经验；
- 加强了人类发展报告处的管理小组，该小组的责任明确，负有相互协同的任务，是对主任和副主任职责的补充(2014 年 10 月完成相关举措)；
- 精简和简化了人类发展报告处的组织结构，明确了其工作范围和责任框架(2014 年 12 月精简了该组织结构)。

无需采取行动

与区域《人类发展报告》有关的建议

建议 1： 联合国开发计划署应重温区域《人类发展报告》的宗旨，并探索能促进这些报告做出更多贡献的选择。区域《人类发展报告》不应发布专题报告，除非出现值得讨论的重大问题。当务之急是这些报告必须具备很强的人类发展视角。

管理层的回应： 联合国开发计划署管理层同意这项建议，认为应重温区域《人类发展报告》的总体目标，并探索能促进这些报告作出更大贡献的选择。开发署管理层同意应按需求来确定区域《人类发展报告》的专题重点，并就各个专题开展磋商，为促进报告得到更广泛的使用和发挥更大作用提供支持。区域优先事项通常有别于全球优先事项。已经取得的经验证明，专题性的区域《人类发展报告》有助于在国家、区域和大陆层面激发讨论，开展政策宣传和方案编制。这些报告始终围绕与区域对话有关的主题领域，并具有坚定的人类发展视角。区域《人类发展报告》的主题是根据国家层面的磋商确定的。区域《人类发展报告》是一项分析倡导工具，有助于促进作为区域方案一部分的人类发展议程，符合战略计划中表述的优先事项。此外，开发署有效运用了这些报告中的人类发展视角和公正性，提出了高度敏感的问题，几乎没有其他可信的政策行为者有能力提出这些问题。这些报告有效地专注于重要和特殊的跨境及区域问题，突出强调了区域公共产品解决这些问题的必要性，有助于同心协力解决共同关注的问题。区域《人类发展报告》旨在扩大关于人类发展的辩论和行动，优先消除贫困、不平等和排斥。将根据各区域的需求审慎挑选拟议主题，以加强这些报告的贡献，同时确保从坚定的人类发展角度出发开展分析。根据以往各次评估和报告的经验教训以及利益攸关方提供的反馈意见，将进一步加强区域《人类发展报告》的编写流程。

重要行动	时限	负责机构	跟踪监测	
			评论	现状
1.1 针对区域《人类发展报告》的相关性和重要性开展有系统、包容的	持续进行	区域局		

磋商时，确保由联合国开发计划署落实标准化流程。				
1.2 实施有力的沟通和外联计划，让各个利益攸关方参与制定报告，监测报告的使用情况。	持续进行	区域局		
建议 2：已经证明区域《人类发展报告》的次区域分析措施是一种有用的办法，不仅可以覆盖少数国家或次区域的具体问题，还可以提供深入分析。应当仔细思考这种办法并制定充分的战略，以便其对区域《人类发展报告》产生更大影响。				
管理层的回应： 联合国开发计划署管理层同意这项建议，并强调次区域分析措施是加强相关性的重要途径。开发署围绕次区域分组问题，持续收集了大量分析，这有助于巩固相关性，揭示区域发展多样性方面的关键点。一些次区域举措正在实施，其范围覆盖了萨赫勒、非洲之角和大湖区，这些举措将抓住机遇开展具体分析，但不会纳入《人类发展报告》的区域性，也不会合并其目标受众。				
2.1 在适当和可行的时候，将开展深入的次区域层面的分析，以补偿区域《人类发展报告》。	持续进行	区域局		
建议 3：联合国开发计划署应采取适当措施，加强区域《人类发展报告》对区域和国家政策过程的影响				
管理层的回应： 联合国开发计划署管理层同意这项建议，确认区域《人类发展报告》的核心目标是扩大其对区域和国家政策的影响。开发署持续不断地发布国家报告和(或)举办政策讲习班，以便为发布区域报告形成补充，这些发布活动和讲习班旨在团结关键的国内利益攸关方，开展区域分析，针对国家层面的问题提出专门的政策意见。开发署将继续开展这些工作，并在必要时逐步推广相关的最佳做法。例如，为扩大区域《人类发展报告》在国家层面的影响，专门为负责落实《人类发展报告》建议的国家办事处编写业务方案指南(例如，亚洲及太平洋局在该区域最近两次《人类发展报告》推出后不久编写的指南)。具体的措施和举措包括：建立区域性别和气候变化基金(在发布关于这些主题的亚太地区《人类发展报告》之后建立)。在编写《人类发展报告》前后，区域局组织了多利益攸关方磋商和政策讨论会，为各个国家办事处提供了资金支持，以便其将《人类发展报告》翻译成地方语言，推动在国家一级推出《人类发展报告》。在回应评估结果和建议方面，区域局依靠自身在所处区域的广泛代表性(包括在区域服务中心和顾问网络的代表性)，在进一步加强对区域和国家政策过程以及开发署方案编制的影响的大环境下，进一步审查和改善当前的概念界定进程，编写区域《人类发展报告》并开展相关后续工作。				
3.1 制定和执行外联战略，让国家办事处和区域服务中心参与传播《人类发展报告》，并跟踪监测该报告的影响	截至 2015 年 12 月	区域局、政策和方案支助局		