



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
15 November 2018
Chinese
Original: English

2019 年第一届常会

2019 年 1 月 21 日至 25 日，纽约

临时议程项目 2

评价

评价开发署对最不发达国家减贫的支助

执行摘要

目录

章次	页次
一. 背景	2
二. 开发署方案的范围和规模	2
三. 主要评价结果	4
四. 结论	11
五. 建议	15



一. 背景

1. 开发署独立评价办公室就开发署对最不发达国家减贫的贡献进行了一次评价。此项评价是执行局 2018 年第一届常会核准的《独立评价办公室中期计划》(DP/2018/4)的一部分。此项评价将提交给执行局 2019 年第一届常会,旨在促进减贫和可持续发展整体方案战略的制定,并加强包括执行局在内的全球和国家发展伙伴对开发署的问责工作。
2. 按照执行局的要求,本评价跟进了之前于 2013 年开展的独立评价办公室对开发署减贫贡献的评价(DP/2013/3)。它还审查了开发署就执行局随后对 2013 年评价后续行动所作审议和决定提出的方案对策。然而,本评价重点关注最不发达国家——开发署支助的一个主要领域,以便于更深入地分析经济情况类似并且开发署是主要支助提供者的国家,并考虑到各国从最不发达国家地位毕业的相关因素。此外,独立评价办公室将于 2019 年评估开发署在中等收入国家的方案拟订工作。
3. 本评价就开发署的五个支助流评估了国家方案以及全球和区域方案对减贫的贡献,即包容性增长和就业;地方经济发展;可持续生计;早期经济振兴;以及千年发展目标和可持续发展目标的整合。评价涵盖了非洲、亚洲及太平洋、阿拉伯国家的所有最不发达国家和加勒比的海地。为进行比较分析,评价还包括了自 2010 年已过渡到中等收入地位的国家的方案。
4. 本评价评估了 2014 至 2017 年期间开发署国家方案以及全球和区域方案和项目。评估包括开发署对最不发达国家支助的定位;开发署对国家减贫能力发展的贡献;它在国际合作和联合国为可持续发展成果所作努力方面的召集作用;以及开发署在致力于扩大与私营部门合作方面取得的进展。

二. 开发署方案的范围和规模

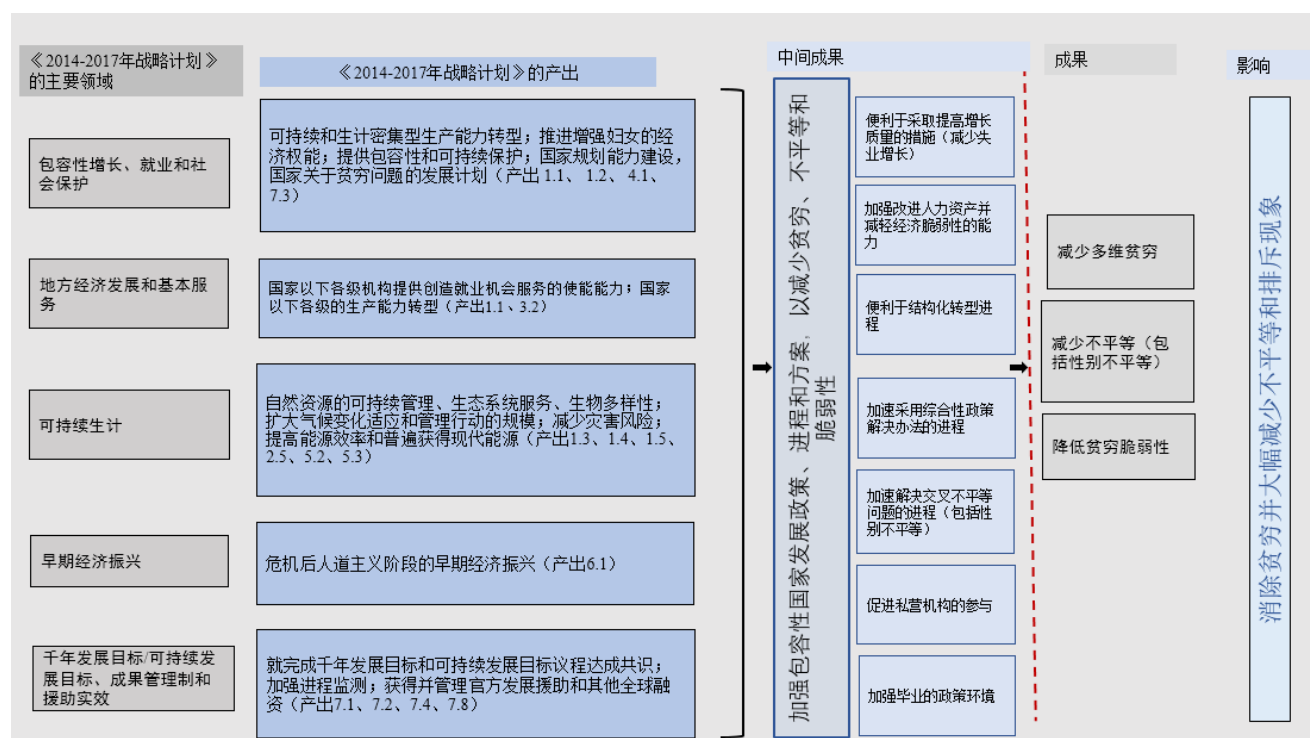
5. 《2014-2017 年战略计划》旨在协助方案国设计和执行发展道路,从而在转变生产能力、避免以不可逆转方式耗尽社会和自然资本及降低冲击造成的风险的同时,解决贫穷、不平等和排斥这些相互关联的问题。¹该《战略计划》提出的对整体规划的重要改动之一是,将减贫和环境保护这两个独立的工作领域连接成可持续发展的一个单一领域。虽然计划中的所有举措都旨在帮助穷人和解决不平等问题,但“可持续发展道路”方案领域是以最全面方式解决这个问题。
6. 该《战略计划》指出,愿景、成果和工作领域与开发署开展工作的所有方案国都相关,尽管组合方式和重视程度各不相同。因此,将方案领域设计为一项“全球提议”,也使得开发署能够采取基于问题而不是基于实践的办法来解决发展需求和优先事项。开发署在所有 47 个最不发达国家都有方案(发展和受冲突影响国家),并认为为最不发达国家制定一项明确战略并非必不可少,因为国家方案符合

¹ DP/2013/40。

各国国情和优先事项。执行中的《伊斯坦布尔行动纲领》为包括开发署在内的一些联合国机构阐述了具体任务，这些任务大部分与开发署的支助领域一致。

图.

开发署的减贫方案办法：变革理论



7. 在《2014-2017 年战略计划》的七项成果中，开发署的减贫和可持续生计主要方案流如下(主要方案流的图例见上图)：

(a) **包容性增长、就业和社会保障**：开发署的战略旨在通过加强人力资本、减轻经济脆弱性和建立抵御经济和社会冲击的安全网，支持生产能力向创收转型。其目的是分阶段逐步实现可普遍获得的社会保障；透明度更高和成本更低的交付系统；改善非普遍性福利计划的针对性；以及覆盖范围更广、质量更好和成本更低的社会服务；

(b) **可持续生计**：可持续发展道路下的环境保护方案、自然资源管理方案和适应气候变化方案包括对生计问题的重点关注；

(c) **地方经济发展**：尽管部分地方经济发展举措是在包容性和有效民主治理方案下进行的，作为地方政府机构支助的一部分，但在可持续发展道路领域下也有关于这一主题相当大的方案；

(d) **危机背景下的经济振兴**：开发署为振兴经济采取的冲突后和灾后复原和重建举措旨在改善家庭和社区两级的生计机会，并加强危机复原和向发展过渡之间的联系；

(e) **将千年发展目标/可持续发展目标纳入主流：**支持国家发展计划、宏观经济政策、国家一级发展和贫穷的衡量和监测以及援助实效方案对减贫工作加以补充。鉴于开发署的任务，支持将这两套目标纳入主流并报告进展情况一直是开发署参与的一个领域。

8. 开发署已将其经常资源的很大一部分划拨给最不发达国家。在开发署过去四年收到的 15 亿美元经常资源中，60%分配给最不发达国家，其中 51%划拨给减贫。

9. 2014-2017 年期间，开发署方案支出平均每年为 43 亿美元，2017 年增至 45 亿美元。同期，最不发达国家的减贫支出为 21.7 亿美元，占最不发达国家整套投资组合(4.74 亿美元的经常资源和 16.98 亿美元的其他资源)的 41%。就区域分布而言，非洲支出最大(占 21.7 亿美元的 62%)，其次为亚洲及太平洋(占 24%)和阿拉伯国家(占 12%)。

10. 在受评估的五个方案流中，受冲突影响国家的经济振兴是最大的减贫领域，其次是可持续生计流(见表)。需要指出的是，就全球环境基金(全环基金)和绿色气候基金而言，评价只包括生计部分占比较大的项目。

表.

主要减贫支助流的支出

(百万美元)

主要减贫方案流	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	共计	占支出的百分比
包容性增长、就业和社会保障	82	84	78	80	324	15%
地方经济发展和基本服务	55	65	93	195	408	19%
可持续生计(作为环境、共同国家评估、减少灾害风险和能源方案的组成部分)	142	139	158	182	620	29%
早期经济振兴	161	192	135	210	697	32%
千年发展目标/可持续发展目标、援助实效和成果管理制	37	40	26	21	123	6%
共计	478	520	488	687	2 172	

注：地方经济发展和服务交付包括缅甸、尼泊尔、塞内加尔和多哥的社区发展项目，以及孟加拉国的城市贫穷项目。

目标、援助实效和成果管理制流不包括与国家发展战略和政策支持相关的支出。

三. 主要评价结果

11. 本节概述了所评估方案主题的评价结果。

A. 支助最不发达国家毕业

12. 尽管开发署没有围绕《伊斯坦布尔行动纲领》制定一项专门战略，但《2014-2017 年战略计划》的主题领域共同寻求解决贫穷和不平等的主要驱动因素，并且

与包括最不发达国家在内的各方案国相关。开发署在所有 47 个最不发达国家(非洲 31 个、亚洲及太平洋 12 个、阿拉伯国家 3 个、加勒比 1 个)都有方案。开发署国家方案展示了对《行动纲领》交付成果的贡献,例如危机缓解和抵御力建设战略、适应气候变化、为绿色气候基金调动资源、善治及性别平等和增强妇女权能。

B. 政策制定和机构能力发展

13. 开发署支助了若干最不发达国家的政策分析,使它们能够制定以人民为基础的适当战略和以生计为中心的包容性做法。政策参与涵盖旨在帮助穷人提高生产能力和结构改革的广泛政策、计划和战略。开发署在创建顶级机构和增强机构能力以弥合重要职能差距方面所作贡献更为明显。政府对口单位重视开发署有效应对各种机构能力支助需求的能力,寻求专业领域国际专长以增强工作人员的能力,调动多年期捐助资金用于业务活动以及委托开展分析研究。若干实例表明,开发署促进了在制定扶贫政策和行动方面起直接作用的主要机构的能力发展。

14. 政策支持的结果难以单独确定,因为其成功取决于补充部门行动计划和资源分配以使政策得到执行,而这往往超出开发署的支助范围。虽然开发署的政策参与为需求驱动型,且往往取决于国家机构的吸收能力,但在有些领域,开发署可以通过借鉴其社区项目更积极主动地为国家政策提供依据。

C. 千年发展目标/可持续发展目标

15. 开发署牵头构思纳入主流、加快步伐和政策支持框架及其作为联合国全系统工具的推广。开发署促进了纳入主流、加快步伐和政策支持多机构任务在 26 个国家开展,其中 11 个是最不发达国家。主流化活动侧重于分析国家发展计划和部门战略与可持续发展目标的一致性,将这些目标纳入国家发展规划框架以及审查取得最大倍增效应的政策领域和部门。进行诊断以便为国家应对这些目标的政策选项提供依据,并就消除贫穷重新作出承诺和制定具体目标。在开展纳入主流、加快步伐和政策支持过程中需要解决的一个问题是,提供针对具体情况的专家解决办法,而不是提供各种选项。将这些目标纳入主流的计划最终改善了为这些目标的国家具体目标加以调整的财政评估和预算拨款。给予纳入主流、加快步伐和政策支持以足够推动力对于保持纳入这些目标的势头至关重要。充分的技术构成、相关联合国机构和其他发展行为体的参与,将是提供国家可能采纳的解决办法的关键。

16. 多年来,在全球和国家两级制定和促进强调人类发展和多维贫穷的指数为政策进程作出了贡献。开发署在倡导在国家一级采取多维减贫办法方面发挥了重要作用,促进了关于多维贫穷指数的讨论。开发署减少参与国家多维贫穷指数的计算,与它继续协助各国政府编制国家人类发展报告及汇编国家和国家以下各级人类发展指数形成鲜明对照。一个关键问题是,开发署在国家多维贫穷指数方面的参与对于确保多维贫穷指数的可信性和政府的后续行动至关重要。开发署将指数定位在国家一级也对它为这些目标提供相关支持至关重要。开发署没有巩固它多年来在全球指数方面开展的工作,只是偶尔承认它在这一领域的工作。这些指数在可持续发展目标方案拟订方面更加重要。需要作出充分努力以巩固开发署在指数方面的工作。

D. 包容性增长和创造就业机会

包容性企业和市场

17. 开发署表明了促进与私营部门建立变革性伙伴关系的坚定承诺。开发署的参与已从为私营部门(中小型企业)在价值链和供应商发展方面提供特别支助,发展到制定更加系统的伙伴关系战略,以利用私营部门的潜力促进包容性和可持续增长举措。开发署在政策支持、方案执行、体制切入点、国家存在、网络和召集力方面的参与,已成为吸引私营部门参与包容性市场发展举措的关键要素和强有力的价值主张。开发署不仅促进公私合作关系,还引进补充资源,以解决重视加强私营行为体的政策和体制性瓶颈,同时确保纳入社会中较贫穷部门并使他们从参与中受益。这些投资不是私营部门行为体自行投入的,而是与开发署建立伙伴关系产生的重大和切实效益。

18. 将包容性企业和市场列为优先事项,以便将金字塔底部的部分人口作为价值链和市场中的消费者、供应商、雇员和企业所有者纳入。然而,开发署尚未利用其国家存在和公信力的相对优势来扩大在这一领域的工作。开发署的价值链干预措施分散且规模较小,在平衡微观、中观和宏观三个方面时面临各种挑战且取得的成果有限。包容性市场发展举措需要在微观层面(小规模生产者)、中观层面(价值链联系)和宏观层面(政策、基础设施和激励措施)运转。此外,微观、中观和宏观干预措施不能孤立或平行实施,需要有序实施才能取得成果。这些问题在精心制定且配置了资源的部门一级战略和行动计划下得到最好的处理。对开发署来说,它难以将其干预行动同涵盖整个价值链的协调良好的战略联系起来,在很大程度上这是由于捐助方和执行安排数量众多。

19. 虽然贸易支助不是开发署向最不发达国家提供服务的一个主要方面,但它为最不发达国家建立和维持外部市场准入的努力作出了贡献。作为六个核心执行伙伴机构之一,开发署主要通过《强化综合框架》提供贸易相关支助,该框架是专门向最不发达国家提供与贸易有关的技术援助的主要多边机制。自2013年以来,开发署降低了贸易相关支助的优先级,建立伙伴关系方面缺乏联合办法且努力不足,这些都削弱了开发署对最不发达国家与贸易相关工作的贡献。在最不发达国家寻求援助以便提高竞争力并进一步融入区域和全球市场之际,缺少对与贸易相关问题的参与就是坐失良机。各国政府希望得到更多非驻地机构无法得到的实际支助,尽管它们在某些领域可能是提供支助的国家。

20. 开发署试行了若干金融普惠和获取资金举措,在一定程度上成功地将其纳入国家方案。获取金融服务是减贫和实现可持续经济增长的关键因素之一,也是能让穷人、特别是妇女成为经济变革推动者从而增强自我权能的强大工具。开发署的生计选择包括在不同的最不发达国家背景下与金融普惠和获取资金有关的若干干预措施。主要干预措施是建立并加强小额信贷部门和体制机制。与现行的政府方案和政策建立联系,不仅是社区一级成功获取资金举措的关键,也是一项必要条件。在这方面,开发署在其他几个国家不太成功,即使在项目一级有良好产生的举措也没有扩大规模,部分原因是方案设计不当或缺乏政府意愿。

私人资金和创效投资

21. 开发署正在与私营部门一道开发创效投资工具和方式，但需要加快这一领域的扩展速度。在最不发达国家，私营部门的替代性和创效融资尽管在概念上适切，但仍然处于边缘且前景尚不明朗。虽然最不发达国家正在实施一些举措，但私营部门融资大多是在非最不发达国家取得成功，因为这些国家有着更成熟的金融部门和资本市场。与传统的发展融资特别是赠款不同，由私营部门主导的创效投资(也称为混合融资，因为它涉及债务、股票、抵押担保和其他形式财政支助)追求三重底线的回报，并且除社会和环境成果之外还取决于商业上的可行性。虽然混合融资模式吸引了经济合作与发展组织成员国以及中亚和拉丁美洲，这些地方拥有完善的金融部门和资本市场，但这些模式在其他区域却发展缓慢，特别是最不发达国家。亚洲的这一趋势正在发生变化，中等收入国家更是如此。开发署正在寻求一种更适合最不发达国家的自给自足模式，特别是利用挑战资金作为激励措施消除私营部门投资的风险。尽管有这些举措，但目前开发署既没有管理这些工具的适当机制，也没准备好进入新的但有潜在风险的领域。尽管如此，创效投资仍然是解决最不发达国家发展融资制约的一个主要领域，需要进一步参与，并且开发署在此领域的组织投资也很重要。

社会保障

22. 在社会保障方案拟定方面，愿望与资源投资仍有不一致之处，削弱了开发署在该领域所发挥的作用和所作的贡献。对于最不发达国家而言，主要挑战在于国家社会保障制度的制定和执行，这些制度除了极具针对性的外国资本外，可通过有利的财政空间进行可持续融资。正如国家一级的发展行为体认识到的那样，开发署在社会保障支助方面的相对优势在于，与在此领域有牵头任务的国际劳工组织等其他联合国机构的部门重点相比，它有能力在跨部门一级解决社会保障问题。由于多个部委有完善的机构网络，并且在危机后和冲突后环境中可发挥召集作用，开发署完全有能力参与这一领域。这种跨部门社会保障工作在最需要它们的最不发达国家并不明显。

增强青年经济权能

23. 国家一级与青年有关的支助主要由独立举措组成，并没有很好地与开发署的多样性就业和生计举措融为一体。除少数例外情况外，大多数以青年为中心的干预措施仍然碎片化，没有与部门战略和计划充分融合。缺乏方案后跟进和反馈机制导致对方案成果和制约因素的跟踪无效。

24. 开发署在增强青年经济权能方面的工作主要是在国家一级，通过从上游支助国家政策制定、促进青年就业的战略以及加强青年参与的信息和网络平台。开发署试行了由青年领导的社会企业，由青年领导力、创新和创业项目(青年共创实验室)等创效投资提供资金。然而，下游参与往往规模较小，且缺乏将具体部门或价值链中的政策方面与下游供需干预措施结合起来的综合性干预措施。由于可以获得人道主义资金，在经济复苏和恢复背景下，把青年与短期创收活动联系起来更为容易。

25. 增强青年经济权能投资组合很大一部分包括为数百名青年受益人提供谋生技能培训的技能发展举措。除了这些举措的规模外，还需要重新审查所采取的办法，特别是在与部门举措建立使能联系方面。缺乏担保还没有得到系统解决，这是青年企业举措在银行可担保性和筹资方面的一个主要缺口。还有探讨与国际金融机构的大型区域青年方案进行合作的空间。

增强妇女经济权能

26. 开发署的干预措施包括对促进性别平等的框架和针对妇女的干预提供各种政策支持，以扩大她们的收入机会和获取资金渠道。所有的创收、就业和可持续生计方案都确保纳入妇女受益人，这符合开发署的性别平等政策和做法。很难看出开发署参与的联合国联合举措是否提高了政府工作人员进行合理的性别平等分析的能力，或是使用按性别分列的数据制定或执行对性别问题有敏感认识的政策和预算编制进程的能力。

27. 针对妇女的一次性、小规模举措产生的影响很小，特别是在没有与上游政策进程或政府规模扩大建立联系，且缺乏其他发展援助方案的情况下，以不连贯方式开展的时候。缺乏有利的政策进程，即使是针对妇女的成功项目，成果也会有限。

E. 地方发展

28. 开发署促成了一个更加全面的涉及减贫问题和《2030 年可持续发展议程》的地方治理和地方发展支助战略框架。目前还无法评估该框架在国家和地方两级的总体影响。仍然需要明确开发署在城市减贫支助中的作用。近年来，开发署与联合国资本发展基金和联合国志愿人员方案一道发起了若干新的联合战略框架和全球伙伴关系，它们为支助由地方政府推动的地方发展建立了一个综合性更新框架。

29. 支助地方治理和地方发展的综合框架就是这样一种长期努力，有望根据国情和试点规模的扩大得到发展。这一框架和其他新的全球战略以国家一级参与地方发展和减贫为基础，并且与联合国伙伴机构和其他主要行为体作出联合反应相关。新框架为国家一级对策提供依据还需要时间，在国家以下各级看到战略足迹为时尚早。这些全球地方治理和地方发展举措的大部分成果都侧重于在国家以下各级将可持续发展目标转化为地方目标，因为已经承诺提供大量国际支助以便将《2030 年议程》转化为国家和地方目标和活动。

30. 开发署往往倾向于容易获得供资的一次性参与，而不是追求全面参与。这一问题需要得到解决，因为它可能转移人们对最不发达国家中更具战略性的地方治理和地方发展城市参与的注意力。

31. 在地方治理和地方发展支助产生最大影响的地方，相互伙伴关系加强了旨在扩大规模的干预模式和努力。进一步的伙伴关系参与可提高地方治理和地方发展支助的实效、可持续性和影响力，并加强开发署在地方政府改革和减贫中的战略

性作用。开发署在执行有助于地方经济发展和加强地方政府机构能力的国家项目方面发挥了重要作用。

F. 可持续生计

32. 综合性生计办法作为社区一级环境、能源和气候变化适应举措的一部分已取得了切实成果。社区一级的生计举措是社区系统内将环境纳入主流的有效工具，展示出与减贫的联系、提高认识和增强社区权能，以及提供可复制模式。开发署在社区一级的干预措施在促进采用可持续农业和畜牧业做法、水资源综合管理、改善生物多样性以及适应气候变化的生计和风险管理方面取得了具体成果。解决造成生态系统普遍退化、主要与农村贫穷问题有关联的不可持续利用自然资源问题，一直是大多数干预措施的中心。恢复斗渠、其他集水区和小型水坝等小规模基础设施，使农民能够一年两种两收，在少数情况下甚至一年三种三收(例如在柬埔寨)。

33. 改善生计和资源基础以及提高管理气候相关风险的能力，是让参与社区继续感兴趣的要素。开发署的综合性干预也有助于土地和森林管理、生物多样性和生态系统管理方面的地方行政能力。在社区一级和有利的政策环境中改善共同资源和治理的机制对于这些举措正在扎根的最不发达国家保持势头至关重要。

34. 开发署协助若干最不发达国家为促进生物多样性养护调动国内资金，这是农村经济发展和生计的基础，并且证明在生态系统一级具有变革性。生物多样性举措下的生态系统服务付费有助于旅游业和经济发展，对家庭和社区一级的生计产生积极影响。

35. 开发署尚未有效利用其社区一级方案为可持续生计国家办法和政策提供依据。纵向基金下具有重要生计组成部分的项目碎片化，削弱了开发署发挥更大政策作用的能力。开发署环境和适应投资组合中的举措是单个执行，而不是采用更方案型的办法来处理可持续环境和生计，这种碎片化做法破坏了开发署对政府战略作出贡献的潜力。虽然单个环境和适应项目是可持续发展框架的一部分，但各个项目之间的界面有限。虽然纵向基金所需资源需要一种更以项目为基础的办法，但开发署并没有在这些举措的基础上更进一步，以便参与可持续生计方面的公共政策进程。

36. 虽然有有助于促进复原力的组织政策，但危机的交叉因素及其相互联系在执行方面尚未成为优先事项。最不发达国家经历了自然灾害和与气候相关的灾害(包括突发性灾害/事故和干旱)、流行病和冲突。在 10 至 12 个最不发达国家中，无论何时，开发署方案都是在多重脆弱性背景下执行的。开发署在适应气候变化的农业和生计、包容性增长和创收举措、经济振兴和建设和平等领域都有方案；并且正在逐步采取措施改善复原力方面的发展。考虑到这一系列支助，没有利用机会便利采取综合办法解决干旱与贫穷或干旱、冲突和贫穷之间的交叉联系。由项目驱动的办法减少了倡导在政府工作和国际支助中承认和处理这种联系的机会。

G. 经济复原和振兴

37. 由社区驱动的方案为在冲突后环境中提供就业和经济快速复苏发挥了重要作用。不过，短期创收支助在缺乏持续性和与长期就业举措的联系的情况下，会限制减贫红利。除了例外情况，开发署方案尚未跨越人道主义-发展鸿沟。

38. 冲突环境中的经济复原和振兴举措往往是短期的，速效方案旨在解决普遍失业问题，而不是创造长期可持续的就业机会。工作换现金、小额信贷和小型企业支助是开发署振兴经济努力中最常见的要素。尽管这些举措有助于促进社区一级的稳定并恢复和平状态，但它们在制定时并没有考虑长期可持续就业或企业创办。冲突后局势的特点是金融服务和市场服务提供商崩塌或退出，在这种局势下这些生态系统也需要振兴。然而，这些问题没有在人道主义援助背景下得到足够重视或考虑供资，导致即使是成功的短期干预也面临可持续性挑战。

39. 在大多数冲突后背景下，除非国家过渡到正常的发展援助模式，否则发展支助模式是不可行的。然而，正如冲突后背景下的支助所表明的，越来越需要跨越人道主义-发展鸿沟，因为混合办法对于向长期发展过渡至关重要。尽管开发署有自己的组织专长，但它对经济复原的贡献往往没有从长期发展角度出发。虽然 3x6 办法和新工作方式解决了这种限制，但在大多数情况下，共同挑战是采取 3x6 办法没有跨出稳定的第一阶段。无论是新工作方式还是 3x6 办法，伙伴关系和集体成果都至关重要，也是前进的方向。持续时间较长、解决多重交叉领域问题并以各个行为体的相对优势为基础的方案至关重要。

40. 开发署支助方面一个不断发展的领域是在冲突后国家中私营部门的参与。尽管取得了一些成就，但私营部门的参与程度与开发署在冲突后环境中的广泛存在和参与不相称。开发署及其他机构对私营部门的参与会给冲突后重建、创造就业机会和地方经济发展带来的机遇与挑战一直持谨慎态度。虽然有理由持谨慎态度，特别是为了保障地方市场，但私营部门广泛存在于冲突和冲突后环境中，开发署等机构需要深思熟虑的方案模式，利用长期发展联系使私营部门参与到建设和平和经济振兴中。

H. 性别平等和增强妇女权能

41. 开发署通过协助上游政策改革和推动下游小额信贷计划及就业机会，支持改善妇女的经济机会。开发署在执行促进获取资金、获得企业技能和进入市场针对妇女的举措方面取得了更大成功。在方案设计和执行中仍未充分利用性别主流化的机会。

42. 评价认为，性别平等方面报告的多数结果与性别平等主流化有关，而不是与主流化对减少性别不平等的影响有关。开发署已将妇女纳入各种促进将创收和自然资源管理的性别平等办法整合到地方规划进程中的减贫举措。虽然为更好地将性别平等考虑纳入主流作出了更大努力，但干预措施中区分性别的发展支助仍未系统化且项目之间各不相同，主要原因是在制定阶段忽视了性别平等分析。

四. 结论

43. 本文提出的结论侧重于开发署作用和贡献的战略问题和主要层面。

结论 1. 开发署优先对待的减贫方案办法和领域与最不发达国家高度相关。在全球范围，开发署应对贫穷的办法在不断变化，并且在《2014-2017 年战略计划》期间推出了新工具。包容性增长举措加上环境和气候适应能力支助，为展示创收和可持续生计模式提供了更好的机会。在一些最不发达国家，开发署一直是政策和执行支助方面的首选机构。

44. 开发署对其减贫方案中不断变化的情况作出了反应并进行了调整，使得概念理解和办法在逐步发展，特别是那些支持多维减贫战略和采取包容性增长及可持续生计办法的概念理解和办法。开发署非常重视农村的减贫工作和生计。综合规划和宏观经济框架、绿色增长、扩大生产能力和价值链以及地方发展方面的支助为政策改善作出了积极贡献。社区可持续生计办法、自然资源管理和增强抵御气候变化的能力是开发署参与有助于切实产生地方一级影响的领域。增强妇女经济权能得到了各方案的充分关注，并在项目一级作出贡献。城市贫穷是开发署方案支助的一个不断发展的领域，理应得到更多关注。

45. 开发署提供的体制能力建设和政策支持促进了最不发达国家为减贫所作的国家发展努力。开发署成功地为一系列对最不发达国家来说很重要的问题，包括包容性增长和生计问题提供了政策支持。开发署在为政策和机构能力发展举措筹集财政资源以及从其广泛网络中寻求专门知识方面建立了良好的跟踪记录。

46. 开发署始终支持执行千年发展目标，直到通过可持续发展目标。随着可持续发展目标的通过，开发署支持联合国发展集团的纳入主流、加快步伐和政策支持办法，旨在协助各国将可持续发展目标纳入国家规划和进程。制定和执行实现这些目标的计划的工具和技术援助已经有了势头，且需求在不断上升。开发署利用其综合性办法及贫穷和不平等多维概念，完全能够支持各国努力实现这些目标。开发署可以更好地利用其在指数方面的工作，补充与目标相关的宣传工作。

47. 尽管最不发达国家制定了可持续发展目标计划，但大多数国家面临的一个问题是执行速度缓慢和与国家政策挂钩。纳入这些目标仍停留在技术官僚一级，在这些目标之间落实变革性方案拟定原则和建立相互联系发展缓慢。纳入主流、加快步伐和政策支持为各国政府创造了估量现行政策和现有资源并确定解决发展差距的进程的机会。纳入主流、加快步伐和政策支持作为促进国家一级规划和应用综合减贫办法的工具，其附加值在很大程度上取决于它是否有能力提供针对具体情况和可执行的解决办法，而不是笼统的评估。此外，纳入主流、加快步伐和政策支持取得成功，如同其前身——《千年发展目标加速框架》，将取决于在联合国机构之外建立有效的伙伴关系。

48. 为巩固开发署的减贫全球政策空间所作的努力没有得到重视。开发署率先提出了若干关于人类发展、不平等和多维贫穷的指数，这些指数对于衡量和报告可持续发展目标方面的进展，并在发展进程中倡导平等和包容性变革性原则具有显

著意义。此项工作在开发署全球和国家两级的方案和宣传工作中未得到必要的重视。

结论 2. 最近与私营部门建立伙伴关系以利用市场力量产生积极社会影响的努力，为开发署提供了一种在今后可能具有变革性的工作方式。私营部门参与的一些领域(如创效融资)正处于形成阶段，但有扩大生产能力和减贫的潜能。开发署在这一领域的小规模参与和行动速度缓慢，都在削弱它对减贫所作的贡献。

49. 开发署在支持最不发达国家资源调动方面发挥了重要作用。它在可持续生计等领域作出了有用贡献，但在就业和私营部门等领域的贡献有待进一步探讨。成功地与私营部门建立伙伴关系是开发署调动资源支助最不发达国家实现这些目标的一个重要部分。

50. 开发署有专门的私营部门参与战略，承认私营部门作为发展影响力伙伴的作用和变革潜能。私营部门的参与不断扩大，超出了中小型企业范畴，扩展到集团企业、创效融资提供者和慈善基金会。开发署对包容性企业 and 市场方法所作的承诺体现为对经常资源的投入份额较大，以促进包容性私营部门生态系统对改善生计和减贫的变革性影响。但是，开发署的参与程度与私营部门在发展部门的参与程度相比仍然很低。开发署具备为私营部门伙伴关系带来在政策制定、方案执行和实地召集力方面相对优势的潜能，以补充私营部门的优势。开发署尚未利用国家支持来扩大让私营部门参与的努力，特别是在最不发达国家。

51. 最不发达国家私人投资的有利环境正在发生变化，需要更具催化性的去除风险的推动力以及将当地和外国私人资本与优惠资金结合起来的排除故障努力。开发署认识到促进发展筹资新的和替代性金融工具的重要性。但是，这些工具需要政府的充分支持才能取得成功。开发署非常适合促进私营部门更多参与并激发主要行为体采取行动。开发署必须制定健全和适当的工具，以便利最不发达国家私营部门的参与。

结论 3. 在受冲突影响国家和冲突后国家，开发署在振兴经济方面的作用和贡献一直都很重要。社区一级的创收举措为便利受影响人口获得临时资助发挥了重要作用。尽管早期的冲突恢复环境有利于短期的、作为权宜之计的创造就业活动，但可持续的长期减贫需要尽早在危机恢复周期中作出中长期创收努力。此外，缺乏对多重脆弱性相互联系层面以及创收能力和投资方面挑战的充分重视削弱了对脆弱环境中减贫进程的贡献。

52. 为取得减贫成果，经济振兴努力需要采取与长期努力相关联的分阶段办法，以应对就业及创收能力和投资的结构挑战。由于没有作出这种努力，开发署在受冲突影响的最不发达国家的经济振兴方案仅支付了有限的减贫红利。

53. 贫穷、干旱和冲突等相互加剧的多重脆弱性之间联系密切，需要采取更具综合性的对策。开发署单独支助这些领域中每个领域，但没有解决多重脆弱性之间的交叉联系。开发署没有关注日益加剧的贫穷和冲突中不同脆弱性之间的联系，往往关注供资机制及其侧重点。

54. 供资金来源和捐助者优先次序的碎片化给促进综合性举措和长期侧重点带来挑战。捐助方承认支助方案战略的益处，这些战略是全面的，在创造就业和生计方面具有中长期视角。然而，人道主义援助在冲突后环境下供资中仍占据主导地位。为了更好地帮助应对冲突的贫穷驱动因素，开发署需要在更加平衡的人道主义发展举措中制定更大且更可预测的方案预算。

结论 4. 最不发达国家的包容性增长和就业项目无法为提高生产能力产生可扩展的变革性解决办法。微型企业和价值链发展等干预措施必然要求多管齐下的举措，从支助社区一级企业发展到市场联系再到整合和扩大规模不等。大多数举措没有合并和整合这些多重方面，导致在国家一级的成果有限。

55. 开发署方案解决扶贫包容性增长问题，并在其方案支助中针对最落后的发展区域。开发署在社区一级便利创造短期就业方面更为成功。然而，在成功的社区一级工作与上游政策和方案进程之间建立联系更具挑战性，这降低了业已取得的成果的可持续性。促进就业机会或生产能力所需的一整套举措中的一小部分已证明产生的成果有限。开发署尚未利用其跨国经验、社区一级的洞察力以及与政府的密切伙伴关系进行更具战略性的参与，以促成可持续的创收解决办法。

56. 虽然开发署的资源不足以解决各种问题，但在方案形成阶段建立伙伴关系也不能补充这些资源。开发署在建立适当的方案伙伴关系以维系国家或捐助者方案的方案模式时更为成功。如果没有这些伙伴关系，即使是可靠的方案模式，仍只是一次性举措。

结论 5. 开发署对可持续生计的贡献通常不足以在许多最不发达国家发挥明显的作用，因为其工作规模相对于问题的严重程度较小。此外，开发署没有对在环境和适应气候变化领域巩固其社区一级的可持续生计活动给予足够重视。开发署的综合性可持续发展办法将减贫的不同因素聚集在一起，虽然该办法是一项深思熟虑的战略，但必须将其充分付诸实践。

57. 在开发署，尽管进一步认识到方案性办法应对可持续发展交叉方面的重要性，但这一点尚未体现在最不发达国家的方案拟定中，特别是利用减贫互补领域之间协同效应的具体努力。进入可持续发展目标期三年了，但可持续发展道路领域多个主题下的举措仍然支离破碎。开发署没有利用其在包容性增长和可持续生计中同步适用且相互补充的方案的优势，以更好地为国家政策或其他大型捐助方举措提供依据。各自为政的方法正在破坏开发署对更大的政策影响力的贡献和潜力。现行的《2018-2021 年战略计划》强调特色解决办法的相互联系和变革性要素，旨在应对这一限制。不过，国家办事处需要实用方案模式，使它们能够在不同方案领域之间的协同效应的基础上继续发展。

结论 6. 开发署的整体政策意图和实际方案拟订与资源之间往往存在着巨大差距。经常资源的方案选择缺乏选择性、弥合方案供资缺口的资源调动不充分以及战略性方案伙伴关系不充足削弱了开发署的贡献。领域专长对于吸引其他(非核心)资源用于方案拟订至关重要，但开发署尚未就哪些领域需要加强其技术深度作出选择。

58. 由于其任务广泛，开发署在许多减贫领域都有方案，这一角色取决于获得充足和连贯的供资。目前的经常资源不支持这一角色。虽然开发署支助了一系列领域，但由于其举措碎片化和参与低端活动，而不是采取综合性对策解决结构性减贫问题，其努力收效甚微。

59. 为了便利采取可持续解决办法，必须明确开发署能够很好地支助各国工作的新增领域。开发署尚未突破它所确定的广泛领域，以制定深思熟虑的创收和可持续生计解决办法，这些解决办法必须根据具体国家情况进行调整才能适用。通过以不受限制的方式应对国家需求和优先事项，开发署正在无意中传达它缺乏侧重点和专业化的信息。其多面手形象正在影响其作出贡献和担任思想领袖。开发署在《2018-2021 年战略计划》中重新定位于应对减贫的结构性挑战和提供变革性解决办法，这提供了进一步利用本组织国家一级的作用并重新调整其技术能力的机会。

结论 7. 对性别平等和增强妇女权能的资源投资一直在大幅减少。这可能损害开发署为促进和便利最不发达国家特别是非洲最不发达国家在减贫和可持续发展方面实现性别平等所作贡献的实效。

60. 多年来，开发署表示打算在方案战略和规划中加强性别平等和增强妇女权能，但执行力有限。其双管齐下战略，即有针对性的举措和在各方案领域将性别平等问题纳入主流，虽然重要，但资源仍然不足。在最不发达国家，在实践中重视各方案领域的性别平等主流化并未转化为认识到性别平等问题的方案拟定。将妇女作为受益者纳入开发署方案，往往被认为是对性别平等作贡献的一种替代。考虑到最不发达国家妇女面临的就业和创收挑战的严重性，还有更多的空间来充实对性别问题有敏感认识的国家方案，以解决妇女在参与生产性活动和劳动力市场时面临的障碍。

结论 8. 开发署对最不发达国家毕业问题的支助往往是被动的，且基于具体需求。考虑到与毕业有关的发展问题的优先次序不均衡，非常需要政策支持和宣传，特别是在解决毕业的非收入问题方面。

61. 开发署向最不发达国家提供了有助于这些国家毕业努力与贫穷有关的支助，还向负责帮助最不发达国家向中等收入地位过渡的联合国秘书处各单位提供了技术支持。尽管如此，开发署尚未在支持最不发达国家毕业并平稳和可持续地向中等收入地位过渡方面发挥结构性作用。没有证据表明开发署能够利用其国家方案存在提供加速毕业进程的战略支助。由于最不发达国家的毕业进程在持续加速，需要政策支持和宣传，特别是在解决毕业的非收入问题方面。

62. 临近毕业的国家或处于毕业后过渡阶段的国家有特殊需求，需要在国家方案中予以进一步关注。丧失市场准入优惠要求各部门寻求竞争性发展和多样化，并在没有市场优惠的情况下保持增长趋势。即将毕业的最不发达国家需要得到支助，以在创造就业和生计方面提高其生产能力，并调动充足资源补偿优惠融资的撤出。

五. 建议

63. 本文提出的建议符合开发署《2018-2021 年战略计划》阐述的愿景和预期。

建议 1. 开发署应当考虑更加一致地参与一系列减贫次主题。在参与不同类型方案支助的同时，开发署的国家方案应当区分需求驱动型服务与方案性参与，同时适当强调后者。

64. 多年来，开发署在企业和国家两级参与了一系列减贫领域和办法，其中一些在优先事项和参与方面缺乏连贯性。在最不发达国家，国家方案应寻求机会，以便在减贫中进行更具实质性的方案参与，制定更加现实的包容性增长和就业中长期框架。开发署应对本应优先考虑中长期参与的领域进行分析。国家办事处应当强调更具扩大潜力的实质性方案参与。

65. 展望未来，开发署应当阐明其在最不发达国家的侧重点，并概述针对具体最不发达国家的扶贫解决办法，特别是在减贫速度一直最慢的非洲。今后几年里，由于大多数最不发达国家都在非洲，开发署需要在参与包容性增长和可持续生计主要问题方面制定深思熟虑的方案优先次序。

建议 2. 开发署应当更好地为政府对口单位界定减贫领域，它打算在这些领域发挥强大的技术支持作用，并详细说明它可以提供的可持续创收和生计的实质性工具和解决办法。

66. 贫穷问题的特色解决办法和强调交叉方面为综合方案拟订提供了急需的动力。然而，减贫是一个庞大而复杂的支助领域，开发署需要更加具体地说明它能够提供的包含交叉要素的解决办法，特别是针对最不发达国家具体情况的解决办法。国家办事处需要具体而简化的综合性特色解决办法，以使政府加以执行和接受。

67. 能够推动创收和就业结构转型的包容性企业和市场、私人融资和创效投资等方案领域，要求开发署保持内部的技术能力。开发署应加快这些领域的行动步伐，以加强其对减贫的作用和贡献。

建议 3. 开发署应当在制定和利用多维贫穷指数中展示其全球领导力。

68. 开发署率先提出了几个关于人类发展、不平等问题和多维贫穷的指数。应当作出努力，以进一步加强全球和国家两级的指数工作，因为这些指数在衡量和报告可持续发展目标进展情况，以及倡导平等和人类发展的变革性原则方面具有显著意义。国家统计是对可持续发展目标监测和报告极为重要的相关领域；开发署应当考虑更多地参与，以提高被认为统计能力低下的国家，特别是非洲国家的统计能力。

69. 《国家人类发展报告》的发布数量有了减少。开发署应当再次强调这些报告是关于可持续发展目标重要主题的政策工具。应当就与可持续发展目标有关的主题和原则的范围向国家办事处提供充分指导。

建议 4. 开发署应当加快其支持私营部门发展和最不发达国家创效投资的速度并改善其支持重点。考虑到利用市场机会的结构性制约，私营部门的创新型融资工具应当在最不发达国家中简化并得到推广。

70. 开发署已表示坚定地致力于支持私营部门发展和创效投资。最不发达国家需要灵活的工具，这些工具不仅切合目的，还能够不太有利的政策环境中最大限度地扩大伙伴关系的影响力。开发署应当采取具体措施，以使其经过检验的私营部门发展和创效投资做法适用于最不发达国家的国情、能力和监管环境。

71. 开发署不应任其不加限制，而应构思针对最不发达国家最普遍部门，如农业及相关部门的包容性增长和就业方面具体差距的私营部门发展。随着国家一级整合者平台的启动，开发署应当利用包括财政和非财政工具在内的各种工具，让私营部门参与减贫。在危机情况下还需要利用私营部门的潜能。需要采取充足措施参与投资，以支持重建和长期发展，为生计和就业创造可持续机会。

72. 开发署应当与正在开发署支助领域扩大其业务的金融中介机构建立伙伴关系。开发署应当制定战略，利用其在国家一级的联合国整合者作用促进创效投资。

建议 5. 需要进一步强调开发署社区一级可持续生计方案与最不发达国家农村减贫政策之间的联系。在履行各自的资金流承诺的同时，需要加强全环基金和绿色气候基金之下各种可持续生计干预在国家方案中的协同效应。开发署应采取措施，利用其工作的这一重要领域，更好地为政府政策和方案提供依据。

73. 开发署应采取充足措施，在环境投资组合举措之间建立协同效应，以更好地为国家政策进程提供依据。以这些举措为基础的机会是巨大的，但目前没有得到充分利用。开发署需要作出额外努力，以便在这些举措的基础上参与可持续生计的公共政策进程。

建议 6. 弥合人道主义与发展之间的鸿沟以实现更可持续的减贫，应在危机和危机后环境中系统实施。开发署还应当对逆转减贫成果的交叉脆弱性给予充分关注。

74. 为获得可持续的减贫红利，开发署应当在其冲突后经济振兴支助工作中系统采用新工作方式，以弥合人道主义与发展之间的鸿沟。

75. 许多冲突后最不发达国家除冲突、显著的区域差异、贫穷和欠发达外，还包括干旱、洪水和其他频发的自然灾害等脆弱性。多重危机和脆弱性背景下的这些交叉脆弱性必须为开发署的减贫和冲突后方案拟定提供依据。

建议 7. 应当在全球和国家两级建立减贫伙伴关系，作为战略方案拟定选项。开发署应当与联合国和其他能在实质性方面切实加强其在最不发达国家拟定贫穷相关方案的发展机构一道扩大富有前景的伙伴关系，特别是扩大试点规模和社区一级举措。

76. 开发署各方案领域都有在全球和国家两级与联合国各机构建立伙伴关系的实例，偶尔以正式协议为指导。不过，在价值链支助和粮食安全等领域加强与联合国机构的方案伙伴关系仍有很大的空间。在生产能力和价值链方面的工作中，必

须与合作伙伴一道开展工作，因为除非价值链的所有领域(从生产到销售)都涵盖在内，否则可持续创收的成果将是有限的。

77. 开发署应当与双边捐助者一道积极主动地在它能补充其减贫支助的领域寻求方案伙伴关系。同样地，开发署应尽可能加大努力，与世界银行和区域银行在可持续生计和就业等领域建立伙伴关系。

建议 8. 开发署应进一步关注加强对性别问题有敏感认识的减贫政策进程。最不发达国家需要对性别平等和增强妇女权能提供更多专用资源和专门承诺。

78. 考虑到开发署在各主要发展领域的方案参与，无论其他专门机构采取什么举措，性别平等和增强妇女权能都应当成为优先事项。考虑到对主流化的重视，开发署应当制定明确的部门战，以提高妇女生产能力和生计，确保性别问题不被夸张地放在主流化办法下。

建议 9. 开发署应当采取措施，加强对青年就业和增强青年权能的方案拟定。

79. 考虑到最不发达国家的青年人口正在迅速增长，开发署应当考虑采取更具战略性的办法，将青年就业问题纳入其减贫支助主流。作为特色解决办法的一部分，开发署应当考虑支助最不发达国家全面解决青年就业问题。应当将青年就业视为私营部门参与的一个组成部分。