



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
16 November 2022
Chinese
Original: English

2023 年第一届常会

2023 年 1 月 30 日至 2 月 3 日，纽约

临时议程项目 8

评价

对开发署纳入“不让任何一个人掉队”原则的形成性评价

执行摘要

目录

	页次
一. 背景	2
二. 关于本次评价	4
三. 主要结果	5
四. 结论	6
五. 建议	9
六. 经验教训	14



一. 背景

在踏上这一共同的伟大征途时，我们保证，决不让任何一个人掉队。我们认识到，人必须有自己的尊严，我们希望所有国家、所有人民和所有社会阶层都实现这些目标和具体目标。我们首先要尽力帮助落在最后面的人们。（《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，¹ 原文无着重标示。）

1. 2015 年到 2030 年的中间点已经过去，全球社会发现自己正处于危险时期。当今时代的全球不平等程度，接近 20 世纪初的水平。许多人将差距扩大归咎于积极的经济增长和工业化政策，再加上税收和公共支出从 1980 年代开始逐渐减少。² 其他威胁包括气候变化、生活费用危机、战争、全球大流行病以及持久存在的基于种族、族裔、性别、性取向、残疾和其他社会身份的边缘化模式，这些都致使不平等现象以令人眼花缭乱的速度加剧。

2. “不让任何一个人掉队”是《2030 年可持续发展议程》及其可持续发展目标的一个具有变革意义的核心承诺。它代表着所有会员国的政治承诺，即消除贫穷、歧视和排斥，减少有损于个人和全人类潜力的不平等现象。这是全球发展共识的一个重大变化，原因有二。首先，不让任何一个人掉队的原则认识到，国家内部和国家之间的不平等正在加剧，不平等的根源往往是多重和交叉的。其次，它公开承认了阻碍个人和群体过上他们向往的生活的许多根本原因。

3. 构成不让任何一个人掉队的承诺的第二个部分，是“首先尽力帮助落在最后面的人”，这就要求国家行为体使没有可见度的人群获得可见度，为难以惠及的人群提供支持，并将此作为优先事项。为使这些原则制度化，联合国系统行政首长协调理事会设计了一个“全系统”共同行动框架，³ 授权联合国各实体重点关注三个相互关联的要素，其定义如下：

- (a) 平等：“必须实现所有群体机会和结果的实质平等”；
- (b) 不歧视：“禁止基于国际人权条约所列理由歧视个人和群体”；
- (c) 公平，系指成本、收益和机会分配的公平性。

4. 不让任何一个人掉队的原则是对联合国系统长期以来促进和鼓励尊重人权的法定任务和核心职责的补充，可以追溯到 1945 年的《联合国宪章》。和基于人权的方法一样，不让任何一个人掉队的原则现在是通过联合国可持续发展合作框架在国家一级规划和执行联合国发展活动的六项指导原则之一。它们在许多多边、双边和非政府发展组织的战略计划中也占有突出地位。联合国基于人权的方法和不让任何一个人掉队的原则都力求解决居于发展问题核心的不平等和排斥因素，并纠正阻碍发展的歧视性做法和不公正的权力分配。

¹ 联合国，《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》。2015 年 9 月 25 日大会通过的决议，[A/RES/70/1](#)，联合国大会，2015 年。

² Chancel, L., Piketty, T., Saez E., Zucman, G., ‘[World Inequality Report 2022](#)’, pg. 166.

³ 联合国系统行政首长协调理事会，“不让任何一个人掉队：平等和不歧视是可持续发展的核心——联合国系统共同行动框架”，纽约，2017 年。

5. “不让任何一个人掉队”的措辞是 2015 年后时代的特点，但开发署自 20 世纪 90 年代以来一直在推行相关的方法。⁴ 开发署、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国人口基金(人口基金)和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)在 2018-2021 年战略计划中以“共同章节”的形式引入了具体措辞。开发署 2022-2025 年战略计划将“不让任何一个人掉队”全面提升为三个“变革方向”之一。战略计划将“不让任何一个人掉队”定义为“一种基于权利的方法，以增强权能、包容、公平、人的能动性和人类发展能力为中心，承认贫困和不平等的多维性”。(DP/2021/28，第 23(b)段)。

开发署“不让任何一个人掉队”五要素框架

“不让任何一个人掉队”五要素：评估哪些人群落在后面且在多大程度上落后的证据？



资料来源：联合国可持续发展集团，“落实不让任何一个人掉队：联合国国家工作队良好做法说明”，第 13 页，根据开发署“不让任何一个人掉队意味着什么？开发署讨论文件和实施框架”，2018 年，第 3 页。

⁴ 1998 年开发署可持续生计框架将重点放在“穷人的财富”之上，可谓是“不让任何一个人掉队”原则的先驱。2000 年代，开发署编写了各种《人类发展报告》，侧重发展方案拟订工作中的人权和社会排斥问题。2010 年，开发署发布了关于“发展方案拟订工作中的边缘化少数群体”的资源指南和工具包。开发署前署长海伦·克拉克早在 2010 年的一次演讲中就提及了“继续落在后面的群体”：“联合国官方承诺继续支持国家人权机构”，2010 年 3 月 23 日。

6. 开发署将不让任何一个人掉队的原则纳入其方案拟订和业务的做法可归纳如下。第一，它受到人类发展概念的启发，强调人的能动性。⁵ 第二，它提倡因具体背景而异的方法，从分析掉队者是谁开始着手。第三，它试图将辩论转向对导致人们掉队的不同因素的交叉理解，⁶ 认为有必要在方案拟订工作中应对这些因素。交叉性特别要求认识到对重叠的、同时存在的压迫制度的体验。⁷

二. 关于本次评价

7. 本次评价评估了开发署方案的关键方面以及全球、区域和国家各级的机构效力。它涵盖了 2018 年至今的时间段，并给予了早期的战略决策和行动一定关注，以了解背景和进行背景分析。本次评价是形成性的，主要原因有二。首先，它发生在开发署正在设计或正在落实“不让任何一个人掉队”原则的整合过程中，使组织学习的重点变得及时。其次，在可评价性方面面临的挑战，限制了总结性评估的可行性。⁸

8. 评价主要以符合以下标准的四个评价问题为指导：

(a) 一致性：开发署在纳入不让任何一个人掉队原则的战略、程序和指导方面，包括首先尽力帮助落在最后面的人方面，有多大的一致性？

(b) 效率：开发署是否充分利用稀缺资源(人力/财政/社会资本)，迅速纳入承诺的不让任何一个人掉队的原则，包括首先尽力帮助落在最后面的人？

(c) 相关性：开发署的举措是否能够根据落在最后面的人们的需要和优先事项作出调整？

(d) 效力：开发署在多大程度上促进了使落在最后面的人们受益的成果？促进或阻碍实现不让任何一个人掉队的目标的主要因素是什么？

9. 评价采用了混合方法，并利用定量和定性来源进行数据收集和分析。为评估在国家一级纳入不让任何一个人掉队原则的情况，我们有针对性地抽样选出了 15 个国家，优先考虑具有吸取经验教训的高潜力的国家，并考虑到区域范围、发展

⁵ 人类发展被定义为扩大人民的自由和机会并改善其福祉的进程。人类发展是关于普通人在决定自己将成为谁、做什么和如何生活方面的真正自由。开发署，《[人类发展报告：什么是人类发展？](#)》，2022 年 11 月访问。

⁶ 开发署，“[不让任何一个人掉队意味着什么？开发署讨论文件和实施框架](#)”，2018 年。

⁷ “交叉性”一词强调需要认识到压迫的多个方面(金伯利·克伦肖最初列举的压迫实例包括种族主义和性别歧视)对体验有着整体的、同时的影响。Kimberlé Crenshaw, ‘Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Policies’, University of Chicago Legal Forum 1989, pg. 139-167.

⁸ 在可评价性方面的主要挑战包括：(a) 存在着一种隐含的变革理论，但它不够明确，无法作为分析的基础。因此，评价小组制定了一个简略的成果分析路径；(b) 关于“什么是不让任何一个人掉队”以及谁负责在开发署执行这一目标，界限并不明确；(c) 由于系统的限制，无法将方案意图(根据“不让任何一个人掉队”指标)与支出挂钩；(d) 缺乏对成果链中间环节成果的监测数据，亦缺乏影响层面的数据。

环境的多样性以及相关问题和举措的多样性。评价结果参考了近 1 000 人的意见和见解。外部审查委员会通过了评价方法的伦理审批。

10. 评价使用了独立评价办公室的人工智能促进发展分析系统,根据以往的评价,确定开发署在支助落在后面的各群体方面取得了多大成果。⁹ 此外,评价采用了多种标准数据分析方法,如对实际成果与预期成果以及影响/阻碍因素的理论分析,包括按照联合国全系统行动计划的要求,从性别平等和残疾角度进行分析。¹⁰

三. 主要结果

开发署的战略定位

11. 鉴于开发署很早就通过了不让任何一个人掉队的议程,加上其广泛的国家存在、发挥的整合者作用以及不断增加的创新和数字化工作,该组织完全有能力帮助更好地纳入不让任何一个人掉队的原则,使之更加明确、发挥领导作用并采取切实可行的办法。尽管开发署的政策和方案一贯注重公平和平等,但该组织对不歧视的重视程度相对更低。出于政治和文化原因,开发署通常采取谨慎的做法,在开放公民空间和促成艰难对话以公开处理权力关系和社会规范方面面临着难处。方案支助不是解决结构性歧视问题,而是更加强调增进落在后面的人们获得(服务等)的机会。这未必是变革性的,例如,如果制度本身具有压制性的话。

12. 开发署对交叉性的理解仍然有限,但正日益受到重视,特别是在残疾人、妇女和青年工作中。同样,尽管开发署将不同利益攸关方聚集在一起的能力得到了广泛认可,但这一点尚未得到充分利用,以让非政府行为体作为合作伙伴系统地参与到不让任何一个人掉队和首先尽力帮助落在最后面的人的工作中来。作为本次评价的一部分,我们对民间社会组织进行了一次调查,发现开发署对民间社会组织的支持得到了高度评价。约 80% 的答复者认为开发署是在不让任何一个人掉队的相关问题上的关键伙伴。但是,开发署主要依靠民间社会组织提供服务,而较少让它们参与监测公共政策的执行情况、参与更长期和更具参与性的伙伴关系。

机构实效

13. 2022-2025 年战略计划明确注意到开发署致力于不让任何一个人掉队,但认为其总体战略、指导和工具在关注度和概念清晰度方面存在差异。在方案执行方面,对首先尽力帮助落在最后面的人的重视尤其有限。由于指导有限、缺乏数据和不受欢迎的政治环境,确定特定人群优先次序的标准一直不够明晰,交叉方法的应用也不一致。对于“不让任何一个人掉队是每个人的责任”的宣讲,削弱了

⁹ 开发署的 18 个“不让任何一个人掉队”目标群体是:国内流离失所者;受艾滋病毒/艾滋病、结核病和疟疾影响的重点人群;移民;少数群体(如种族、民族、语言、宗教等领域);生活在多维贫困中的人们;生活在城乡结合部的人们;生活在农村地区的人们;生活在贫民窟的人们;生活在城市地区的人们;生活在国家贫困线以下的人们;直接受到自然灾害影响的人们;受武装冲突/暴力不利影响的人们;残疾人;难民;性和性别取向;失业人群;妇女;青年。

¹⁰ 此处提及的联合国全系统行动计划分别是为实现性别平等和增强妇女权能以及残疾人权利而制定的全系统问责框架。

问责制，限制了相关的协调和激励。调动和充分分配财政和人力资源用于纳入不让任何一个人掉队的目标，仍然存在挑战，特别是因为开发署的工作是以项目为基础的。

14. 开发署已采取举措，促进工作人员配置的多样性、平等性和包容性。尽管取得了一些进展，但整个组织不同层面的承诺程度各不相同，资源分配也与话语中表达的承诺不一致。同样，开发署的整体规划、预算编制和监测系统也已在朝着更大程度上按目标人口分列数据的方向迈进，这有利于不让任何一个人掉队的办法。然而，在逐步走出报告预定成果的遵守情况的做法方面进展有限，对综合系统思维方法的学习也有限。

开发署方案执行情况

15. 为改善国家对口部门之间用以确定哪些群体落在后面的数据和分析方面存在的不平等状况，开发署作出了诸多贡献，彰显了开发署致力于“不让任何一个人掉队”的承诺。开发署越来越注重以更具战略性和创新性的途径来纳入“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的原则，并为综合可持续发展融资、解决非正规性和促进社会保护等方面的成果作出贡献，以改善落在最后面的人们的生活。加强国家和地方治理机构的能力、政策对话和促进纳入可持续发展目标的上游方法，使得开发署对最有可能落在后面的人群作出了相关贡献。在法治和提供医疗服务领域，也实现了扶助落在最后面的人们的成果，而关于政治参与的下游干预措施的结果则更为复杂。

16. 气候适应方案拟订工作加强了政府照顾那些可能落在后面的人群的需求的能力，但条块分割方式阻碍了成果的实现。全球环境基金资助的小额赠款方案，在记录惠及妇女、青年、土著人民和地方社区的成功事例方面表现尤为出色。开发署的能源“登月计划”以及为增加农村居民、妇女、老年人和最贫困人口获得能源的机会所作的贡献，是首先尽力帮助落在最后面的人的一个重要途径。预防冲突和减少灾害风险的方案拟订工作已成功地惠及一些落在后面的目标人群，但动荡的环境对有效确定、接触和支助处境最不利的人群构成了更多的挑战。

17. 在防止和应对性暴力和性别暴力以及消除赋予增强妇女权能方面的结构性障碍等领域，开发署作出了相关贡献。交叉方法正在出现，但在各国和各工作流程中并不系统。为更好地纳入不让任何一个人掉队的原则，开发署如能审查其在努力将性别平等和增强女童和妇女权能纳入本组织主流的过程中吸取的经验教训，必能从中受益。尽管仍然不够充足，但“性别平等印章”的推出和资源分配的增长，已成为性别平等主流化的主要能动因素，也对纳入不让任何一个人掉队的原则产生了积极影响。

四. 结论

结论 1. 实现“不让任何一个人掉队”的制度化

18. 在纳入“不让任何一个人掉队”原则方面，开发署已经满足了一些关键的先决条件，特别注意促进平等和公平，但对非歧视性的关注相对更低。

19. 在整个开发署，对“不让任何一个人掉队”已经达成一些共同的理解(在国家办事处一级则比较有限)；在首先尽力帮助落在最后面的人方面，工作人员是有动力的；非正式支助机制业已到位。开发署也曾利用以下几个时期更强有力的势头来促进纳入不让任何一个人掉队的原则：2017-2018 年的初步概念化阶段；在应对冠状病毒病(COVID-19)阶段，其社会经济影响评估发现了“新贫困人口”和落在后面的人群；在 2022-2025 年战略计划中将不让任何一个人掉队的概念锚定为三个“变革方向”之一。然而，这些推动力不足以使“不让任何一个人掉队”的概念在开发署制度化，不足以分配足够的资源，也不足以建立持久的问责结构和能力。目前仍然缺乏一套协调一致的业务工作方法，包括专职工作人员、知识共享机制、高级管理人员定期沟通设定基调的信息以及充足的资源、激励措施和问责制框架。这对于开发署更有效纳入“不让任何一个人掉队”原则并取得可见度更高的成果构成了阻碍。

20. 不让任何一个人掉队的“领域”是由善意和积极进取的工作人员而不是专门的专家推动的；纲领性的“如何落实”的指导是不够的；工作人员对因缺乏培训而造成的能力差距表示遗憾。“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的筹资工作遭遇了众所周知的挑战，这些挑战与项目化筹资办法、政府共同供资要求和飘忽不定的捐助方优先事项有关。评价发现，在供资协定和预算等现有的规划和预算编制工具中，没有列明不让任何一个人掉队的专列收支项。在有时不友好的环境中，在政府立法可能与国际商定的人权公约相抵触的情况下，在政府可能是主要捐助方的情况下，开发署总部、区域和国家各级领导发出的不同声音产生了不利影响。在倡导反对歧视方面，开发署并不总是能够做到或有效做到，而在促进平等和公平方面则更为有力。

结论 2. 概念清晰度

21. 开发署为明确“不让任何一个人掉队”的概念作出了重要贡献，特别是通过将这一概念与不平等和交叉途径联系起来。开发署对于“首先尽力帮助落在最后面的人”的关注更为有限，尽管这是相关承诺的一个关键部分。

22. 开发署的概念工作(“五因素框架”)通过强调交叉途径，进一步明确了不让任何一个人掉队的原则。通过其关于多维贫困的概念工作和经验工作，开发署正在将“不让任何一个人掉队”的概念与围绕不平问题的更广泛辩论相挂钩，这是对联合国各机构所倡导的基于人权的关注的有益补充。虽然开发署采取的不让任何一个人掉队的做法符合《2030 年议程》的期望，并与其人类发展办法相一致，但开发署的附加值尚未得到明确宣传。在内部，五因素框架尚未层层深入国家一级的工作人员，使用率也很低。

23. 虽然开发署工作人员强烈认同“首先尽力帮助落在最后面的人”的愿景，而且这符合本组织的任务规定，但 2022-2025 年战略计划和其他重要文件与倡议中并未提及这一愿景。“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的概念，包括交叉性，尚未充分转化为程序，但环境和社会标准是一个值得注意的例外。在特色解决办法层面，提及“不让任何一个人掉队”时大多是华丽的文辞，通常是备受期待的卖点，逐个群体方法占了上风，却没有适当地注意到落实

交叉视角。向组合方法的转变旨在超越项目化的方法并打破孤立的专题，随着时间的推移，预计这种转变将带来更大的向心力，前提是能够将“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的视角有力地纳入主流。

结论 3. 在纳入“不让任何一个人掉队”原则方面的方案执行情况

24. 在改变落在后面的人群的生活方面，开发署的方案执行情况差异很大，取得的成果最好的领域，是在可持续发展目标和不让任何一个人掉队的概念之前就存在的长期协作领域。各类举措通常不会把落在最后面的人们放在首位。

25. 虽然方案的效果经常能在短期内给人们的生活带来变化，但其持久性却并不确定。大多数举措并不一定像承诺的那样把落在最后面的人们放在首位。在“不让任何一个人掉队”原则出台之前即已存在的长期协作领域，如妇女、土著人民、青年和男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者(LGBTQI 人士)工作领域，成果最为显著。在大多数情况下，“不让任何一个人掉队”只是作为一种宣传和倡导工具用作华丽的文辞，却没有产生明显的方案影响或结果。在社会保护和能源领域，确实可以看到与落在最后面的人们有关的新方案推动，但无法确定这种额外的关注是否是由于采用了不让任何一个人掉队的原则而“引发”的。

26. 开发署在解决对于落在最后面的人们极为重要的问题方面作出了有意义的贡献，但仍然存在着更多的挑战，而且缺乏确定这些群体的优先次序方面的指导。在审查期间，尽管采用了“不让任何一个人掉队”的措辞，但在开发署如何定向服务于落在后面的人群或与之互动方面，除了已知的侧重领域之外，并没有明显的步骤变化。然而，值得一提的是，开发署在适应新的挑战(例如 COVID-19)方面取得了进展，尽管其规模、官僚结构和长期的关系本来容易产生路径依赖。国家业务之间存在的差异，主要取决于领导风格，有迹象表明，在开发署下一代领导人(#NextGen)的推动下，有可能发生文化变革，走向更具适应性的管理风格，并更加关注人权问题。在某些情况下，通过分散的伙伴关系模式在地方和超地方层面开展的工作，与有效的适应、更大的包容和更多纳入“不让任何一个人掉队”的原则有关。

结论 4. 纳入“不让任何一个人掉队”原则的促成因素

27. 明确的意图、领导层的支持以及政府和民间社会的大力参与，是有助于更成功地将不让任何一个人掉队的原则纳入开发署方案工作的关键因素。

28. 在以下几种情况下能够实现成功纳入：开发署有意接触目标人群中落在最后面的亚群体(如农村妇女、生活在贫困线以下的残疾人、在非正规经济部门工作的青年等)，并有意作出关键的交叉努力；在信息传递明确、确保问责制和提供资源的情况下；在内部和国家政府一级的领导都给予支持的情况下；与民间社会结成了强有力的伙伴关系，包括在地方一级发挥影响力，能够深入社会各阶层。

29. 用指导方针中的措辞来说，如果政府对“审查”或“颁布”不让任何一个人掉队原则的倡议拥有自主权、落实问责制，就能加速成果的实现。在政府不承认存在某些可能落在后面的人口(少数民族、LGBTQI+人士等)的情况下，开发署在

公开反对歧视方面一直采取较为保守的态度，有时还会对自身干预措施的范围进行自我审查。

结论 5. 纳入“不让任何一个人掉队”原则的障碍因素

30. 对“不让任何一个人掉队”原则纳入方案构成阻碍的关键因素，是实施原则的指导能力和有限，战略规划和项目执行中的偏见，以及在方案拟订工作中的条块分割的逐个群体方法和项目化方法。

31. 开发署在各国提供的支助以条块分割方式进行，将人口划分为多种“不让任何一个人掉队的群体”，通过不同的方案干预工作予以应对，并通过不同的渠道和指标进行报告，这妨碍了整合努力和交叉联系。仍有欠缺的发展成果管理和一成不变的体制，限制了开发署展现其扶助落在最后的人群的成果的能力。其他阻碍因素包括：始终缺乏关于有可能被落在后面的人群的数据，特别是在脆弱环境下的此类人群；高级管理层的沟通不一致，特别是在处理歧视问题方面；政治和文化障碍。

32. 确定落在最后的人群和在方案拟订工作中迅速有效地针对他们，这两方面之间并不是自动挂钩的。战略规划存在差距，项目执行本身在选择受益者时往往充满偏见，进一步将某些个人和群体排除在外。受影响的人群和代表他们的民间组织感叹，面对根深蒂固的污名化、社会规范和歧视，开发署的参与往往是短期的，无法在推动变革方面取得重大进展。有一种倾向是与某些预先批准的非政府组织合作，这可能会导致那些“精通开发署叙事文风”的组织“赢者通吃”，有碍于开发署选择最擅长特定任务的其他非政府组织。

五. 建议

33. 基于上述结论，本次评价提出了六项相互关联的建议。

建议 1. 拓宽开发署不让任何一个人掉队的方法。开发署应系统地作出“平等+”承诺，包括更有力地致力于不歧视举措，并加强其特色解决办法 1 的架构，引领将“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”纳入方案的工作。

34. 鉴于开发署在消除贫困和减少不平等方面的独特地位，从概念上讲，在衡量标准和方案拟订方面，开发署应通过其关于不平等、多维贫困和可持续综合融资的工作，推动纳入“不让任何一个人掉队”和“首先帮助落在最后面的人们”的原则。这将有助于使这些努力超越基于群体的办法，有利于在适当的时候更加关注交叉性，并有利于明确关注公平和非歧视(“平等+”中的“+”)。最后，“平等+”方法与整体“登月计划”和优先事项相一致，有助于开发署加强其在消除贫困方面的思想领导和战略地位，并采用强化的系统方法为最贫穷的人群服务，首先尽力帮助落在最后面的人。

35. “平等+”承诺应包括全组织的努力，以特色解决办法 1(贫穷和不平等)作为其体制支柱。现在是开发署全心全意地核可这一选择并为其建立适当支助结构的时候了。在国家一级，“平等+”的承诺应包括专门知识和系统地强调与各种各样

落在后面的人群的接触，这既是《2030 年议程》的一项道义任务规定，也是综合干预工作取得成功的一个关键因素。

36. 在总部和区域局一级，“平等+”承诺的支持架构可包括在包容性增长工作队中设置一名高级人权顾问，并建立一个由技能多样的顾问/协作者组成的网络，以促进适应和学习，并为协调工作分配充足的资源。这一顾问/协作者团队应以本次形成性评价所用的评价学习小组为基础，在其工作计划中明确分配时间，并提供充分的管理支持。他们应该成为全世界工作人员在“不让任何一个人掉队”方面的首选咨询对象，并就“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的相关问题提供能力发展服务。这样做可以避免负担过重，避免与本来会是默认机构的性别平等/人权小组和架构争夺资源——这恰是对比机构观察到的一个问题。此外，在纳入不让任何一个人掉队原则的过程中，还需要辅以问责机制(如会员国中支持不让任何一个人掉队的“朋友”或“拥趸者”)、高级管理层发出的一致信息和跨职能协作(特别是与可持续发展目标整合团队和加速器实验室的协作)。

建议 2. 将“首先尽力帮助落在最后面的人”的承诺转化为行动。开发署应制定一个明确的执行下滑轨迹，将其“首先尽力帮助落在最后面的人”的承诺付诸实施。

37. 尽管工作人员致力于此，但开发署没有充分重视大会所作的“不让任何一个人掉队”承诺的后半部分，即首先尽力帮助落在最后面的人。鉴于开发署的业务实力、在当地的在和为最贫穷人群服务的任务规定，开发署有机会展示在这方面引领联合国系统的领导力。首先，应明确阐明联合国可持续发展合作框架中的“首先尽力帮助落在最后面的人”原则。作为联合国国家工作队内部分工的一部分，开发署应基于其对交叉性的关注，有意识地把重点放在那些落在最后面、没有被其他机构的任务规定所涵盖(或许能见度也不够高)的人口，例如老年人和残疾人。

38. 在内部，开发署应明确所需资金，以便适当地编制预算和寻求资金，重新把重点放在首先尽力帮助落在最后面的人，并在高级管理层分配责任，例如将其作为各方案科科长定期会议(管理层扩大会议)议程上的一个常设项目，以促进跨领域对话和划拨“围栅”资源。区域中心应改进对国家办事处首先尽力帮助落在最后面的人的技术援助，如通过评估国家办事处提供战略领导的能力和发展技术支助机制，特别是针对那些迄今未能在将“不让任何一个人掉队”的观点纳入方案拟订工作方面取得重大进展的国家。

39. 执行下滑轨迹应明确促进“首先尽力帮助落在最后面的人”原则的机构职责，并提供适当的技术支持，包括在联合国全系统、区域和国家各级开展宣传工作，以避免淡化问责制。我们期望，遵循下滑轨迹将使开发署能够在首先尽力帮助落在最后面的人方面发挥领导作用，并在不让任何一个人掉队方面发挥战略整合者的作用。下滑轨迹应制定明确的问责机制和具体的衡量标准，例如遵循 RACI 模式(负责-问责-获得咨询-了解情况)。

40. 这应包括以下方面的条目：

(a) 将包括捐助方和姊妹机构在内的多层面利益攸关方团结在一种以首先尽力帮助落在最后面的人为中心的办法周围，确保提供强有力的、包容性的服务；

(b) 制定措施，解决结构性歧视、有害的社会规范等问题；

(c) 承诺以参与方式支持个人和机构，并让民间社会参与进来，更新职务说明以反映“平等+”的方法，并侧重于在雇用、晋升和留用做法方面首先尽力帮助落在最后面的人；

(d) 更新国家一级的监测和评价框架，以确保将承诺转化为行动。

建议 3. 开展方案拟订工作，对“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的需要作出回应。开发署应通过一个资源充足的学习中心，为国家一级工作人员策划和传播纳入这两个概念的发展解决方案和适用于不同发展环境的发展解决方案。

41. 在开发署知识战略和协商进程的基础上，可以建立一个资源充足的学习中心，系统地分享有关“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的方案拟订工作的知识、经验教训和成功事例，并开发和分享处理制约因素的工具和指南。为确保学习中心的吸收和发展，工作人员应有时间专门用于学习和技能发展，包括合作伙伴的学习和技能发展。学习中心可以包含一个工具箱，以资源网站或其他动态文件的形式，每隔一段时间就会发布一些顶级课程。可以对该工具箱进行设计规划，以促进针对具体情况的方法和南南学习，其特点是体现出未雨绸缪式设计的干预行动，侧重于首先尽力帮助落在最后面的人们，并建立相关机制，以取得明确的注重成果的成果。这些工具可以为每一个主要发展背景(至少是中上收入国家、中下收入国家和低收入国家、最不发达国家和脆弱国家)提供单独的信息，并展示审查-赋权-行动框架的使用情况。该工具箱将需要实用和方便用户使用，并在开发过程中与用户一起进行测试。

42. 该工具箱可以包括以下内容：

(a) 关于偏见和培训的提高认识材料，以促进关于公平、平等和不歧视的对话，以及为什么开发署必须处理所有这三个问题(可以与对工作人员和合作伙伴的培训同时进行)；

(b) 关于开发署在不让任何一个人掉队方面的独特地位和附加值的概述，解释“平等+”方法，并重点关注首先尽力帮助落在最后面的人；

(c) 确定可能落在后面的人群和最适合支持他们的干预措施的优先次序的办法(根据环境和方案成熟度，并考虑到促进交叉性的因素)；

(d) 成功举措的实例，随后就纳入“不让任何一个人掉队”原则的能动因素和切入点、共同的挑战和陷阱展开讨论(按方案背景分列，并特别关注具有挑战性的国家环境)；

(e) 各种实例，显示相关变革理论在组合层面上的可操作性，并说明如何将贯穿各领域的问题纳入主流。

建议 4. 让非政府行为体作为合作伙伴参与进来。开发署应加强与民间社会组织和私营部门伙伴的互动协作，帮助它们建设能力，以推进不让任何一个人掉队的议程。应当超越基于项目、合同和供资的关系，而转向伙伴关系模式，这对于尽力帮助落在最后面的人们尤为重要。

43. 为增进真正首先尽力帮助落在最后面的人们或最有可能落在后面的人们的机会，开发署应在各个方面同非政府行为体合作，例如向没有其他办法可以帮助到的人群提供服务；推动公民参与，捍卫和倡导公民权利，维护或改变社会规范；开展民间监督，向政府问责。特别是，开发署应向民间社会学习，并进一步增强民间社会的能力，特别注重不让任何一个人掉队，首先尽力帮助落在最后面的人，包括在地方和社区一级，同时避免“赢者通吃”和片面的做法，将民间社会组织仅仅作为项目执行者。开发署和合作伙伴可以与落在后面的人群一道，更好地利用非政府行为体，使其成为社区转型变革和发展的积极推动者。

44. 开发署应尽可能更系统地让民间社会组织与政府合作伙伴一起参与其方案拟订工作，包括在确定、规划、设计、执行和评价与不让任何一个人掉队有关的倡议时。其目标应该是与民间社会组织建立起可持续的合作伙伴关系，与长期的社会变革如影相随，而不是把重点放在短期供资和项目交付上。开发署“不让任何一个人掉队”问题顾问/协作者团队应参与修订开发署民间社会战略和确定其地方行动提议的进程，以确保高度重视不让任何一个人掉队，并首先尽力帮助落在最后面的人。这一进程还可以澄清开发署如何才能在动荡的环境中最好地支持民间社会，以及鉴于其任务和独特地位，开发署应该(或不应该)在超地方一级开展工作的程度。

建议 5. 有意识地为将“不让任何一个人掉队”原则纳入方案提供资金。在分配经常资源和就费用分摊进行谈判时，开发署应从战略上考虑达成“尽力帮助落在最后面的人”的原则和相应的机构评分标准上的国家分数。资源调动战略应具体阐明开发署“首先尽力帮助落在最后面的人”的价值主张，以及不作为的代价。

45. 大规模捐助方协议、集合供资和供资窗口，特别是人道主义/恢复供资，应系统地列入一个预算项目，将“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的原则纳入方案，并纳入相关的监测和评价。特别是对于由开发署担任基金管理人的集合供资和供资窗口，应在申请过程中打造一个更有力的“不让任何一个人掉队”的视角，要求候选人明确说明如何针对落在后面的人们并解决结构性问题。除了将性别平等观念纳入主流之外，这一模式也应得到推广，联合国所有集合筹资机制都应遵循这一模式。

46. 在分配经常资源时，开发署应推进与执行局的讨论，落实管理层对独立评价办公室前两次评价的回应中所作的承诺，即：改革经常资源分配公式，使其超越国内生产总值的范围，并考虑国家一级的不平等指标，以供决策之用。此外，开发署还应向国家办事处进一步详细说明气候融资和 COVID-19 恢复融资如何能够提供战略切入点，以便在结构层面更好地供资和纳入不让任何一个人掉队的原则。这就需要澄清开发署在任何特定的国家背景下可以发挥何种作用，并分配足够的资源来支持那些落在后面的人。

47. 为支持关于首先尽力帮助落在最后面的人的宣传和资源调动工作，开发署应与其他专家和民间社会组织合作，委托进行并广泛传播关于这一问题的重要性和不作为的代价的研究，即不帮助落在最后面的人会给整个社会和地球带来的代价，并在研究期间系统地与落在最后面的人群接触。同时，还应提供一个关于首先尽力帮助落在最后面的人的社会投资回报的商业案例。应向捐助者通报成果，同时明确说明开发署的价值主张，并以既往业绩的证据作为依据。这一办法应有助于说服捐助者，为什么它们应投资于首先尽力帮助落在最后面的人，为什么应当与开发署合作。

建议 6. 更新“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的衡量标准并促进相关学习。开发署应投资于更全面的机构一级的衡量标准和学习，突出落在最后面的人群的观点，展示系统思维方法，并从战略上考虑交叉性。

48. 开发署应探讨如何更好地利用其整体规划、监测和评价系统来衡量影响，特别是跟踪开发署方案给人民(特别是落在最后的人们)生活带来的变化，以拓展自由和机会并改善福祉。这就要求开发署系统更加重视不让任何一个人掉队，首先尽力帮助落在最后面的人(在适当时考虑到相互交叉性)，改进报告、学习和适应性管理，并使开发署能够展示对生活经历的影响。

49. 传统的整体成果框架和系统通常提供综合量化信息，但没有充分关注质量、背景和成果覆盖面、长期进展和未能取得的进展。为直面二十一世纪的发展挑战并促进转型变革，开发署需要能够可靠地衡量和报告影响，并将那些落在后面的人群的观点置于发展成果管理的中心，例如，通过在方案周期内让目标人群持续参与，包括监测。随着开发署继续完善其综合资源和成果框架，开发署应更加重视不让任何一个人掉队，并首先尽力帮助落在最后面的人。开发署还应更加重视吸取纳入这一原则方面的经验教训，将“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的原则纳入其新的知识战略。

50. 作为对整体成果框架和系统进行全面改革的一部分，应修订和改进“不让任何一个人掉队”的标码，使其与五要素框架更加一致，反映出身份的更大复杂性，并借鉴性别平等标码的经验教训。该标码不应仅限于标记项目产出水平，还应考虑什么才是实现对不同人的预期影响的最重要因素，并理解交叉性，例如：对议员进行的关于残疾人包容的培训应被标记为“歧视”和“残疾人”。“不让任何一个人掉队”标码应与类似于性别平等标码的支出挂钩，最重要的是与改进的分列业绩指标挂钩，以便在成果和影响层面跟踪成果。如果标码的准确性得到提高，就可以及时利用该工具为相关的承诺和支出提供参考。该标码应附有关于如何分配标签的更明确的指导和培训，包括关于与可能落在后面的不同群体的互动程度的指导和培训。国家办事处应酌情对交叉性进行标记，更清楚地了解其理由和影响，从而提高标码的效用。最重要的是，应更严格地检查和经常修订标码的标签分配，以确保它确实反映在组合、方案和项目指标的规划和实施过程中以及所有评价性评估中。

六. 经验教训

51. 这些经验教训主要来自作为本次评价的一部分委托进行的对比机构研究，以及开发署将性别平等观念纳入主流的既往经验。

经验教训之一：具有不同任务和工作范围的对比机构进行了内部协商程序，以确定如何最好地纳入不让任何一个人掉队的原则。

52. 在所有成功的案例中，概念的明确性都是落实和执行组织战略以及达成共识的关键。全组织范围的协商有助于揭穿神话，达成共同的定义，评估知识差距，确定不同层次的需求和优先事项，并明确责任。

经验教训之二：没有一种“放之四海而皆准”的办法可以将组织承诺转化为“不让任何一个人掉队”的有效方案拟定。

53. 一些对比机构开发了实用工具，使国家一级的工作人员能够分析其具体环境，确定最可行的办法，并选择适当的领域、群体和切入点给予重点关注(即：德国国际合作机构、人口基金和儿基会)。这些做法可以启发开发署，特别是在选择优先人群方面。此外，持续和有针对性的人员培训和能力发展被视为适当执行的关键。

经验教训之三：仅仅在战略文件中提升“不让任何一个人掉队”的原则，并不一定能促成组织重视和资源分配。

54. 从 2014 年起，开发署就在其战略计划中纳入了一项关于性别平等和增强妇女权能的成果/特色解决办法，同时还制定了相应的性别平等战略，并向执行局报告。这些战略步骤提升了对性别问题的认识和行动，尽管本评价始终强调这些志向需要付诸实际执行。如开发署 2022-2025 年战略计划所示，发出不让任何一个人掉队的信号是一种方向性变化，但这并不能自动保证获得足够的组织重视和充足的资源。

经验教训之四：单纯的逐个群体方法既不实际也不高效，因为它造成了责任的重叠，是开放式的(可以不断增加更多的群体)，并且忽视了交叉性。

55. 为具体领域和群体制定战略有助于明确概念和取得短期成果，但这可能无法带来可持续的组织支助，特别是在后续行动和资源分配问责制不足的情况下。例如，残疾人权利、土著人民和男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等最近才获得关注，这些群体在开发署和其他地方获得足够的财政拨款的可能性并不乐观。从多个角度调动资源的交叉视角似乎能够产生更好的成果。

经验教训之五：思维方式的转变需要工作人员的多样性、领导者以及对“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”为什么对于变革性转型至关重要的共同理解。

56. 所有接受审查的对比机构都强调，在其组织内部及其伙伴组织内部转变思维方式，对于加强将“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”原则纳入方案拟订工作至关重要。这些对比机构列举了一些内容，作为潜在的成

功因素：不那么等级森严的结构和氛围；领导承诺；组织文化更开放，更注重创造性，而不是注重实现预先确定的成果、遵守规定和官僚主义规章；人员配置本身更加多样化；该实体与其合作伙伴之间就“不让任何一个人掉队”和“首先尽力帮助落在最后面的人”的工作为何对实现其任务和具体成果至关重要达成共识。

经验教训之六：获得和使用数据对于确定落在后面的人群以及干预工作的相关性和有效性至关重要。

57. 可靠和准确的分类数据，包括定量和定性数据、以官方为主和以社区为主的数据，被认为对以下方面至关重要：确定落在后面的人群及其需要和优先事项；设计适当的(整体和交叉的)干预措施/举措；监测进展和成果；评价成果和影响力；可靠地报告执行情况。要确保生成必要的数据库，还需要细致入微地了解特定背景下需要哪些方面的数据。
