



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
1 August 2017
Chinese
Original: English

2017 年第二届常会

2017 年 9 月 5 日至 11 日，纽约

临时议程项目 5

评价

对开发署 2014-2017 年战略计划、全球方案和区域方案的评价

执行摘要

目录

	页次
一. 背景	2
二. 对发展成果的贡献	3
三. 结论	9
四. 建议	12



一. 背景

1. 联合国开发计划署（开发署）独立评价办公室对开发署战略计划、全球方案和区域方案（2014-2017）进行了评价。这项评价是执行局 2014 年第一届常会核准的独立评价办公室中期计划(DP/2014/5)的一部分。本文件是评价的执行摘要，提供给开发署执行局 2017 年第二届常会审议。主要报告可在 <http://web.undp.org/evaluation> 查阅。

2. 评价的目的是：加强开发署对全球和国家发展伙伴的责任制；支持拟订下一个战略计划；支持组织学习。对战略计划的成果进行了审查，对全球、区域和国家各级方案的执行情况进行了评估，以确定开发署是否在实现宣布的目标方面取得进展，并确定战略计划是否成为指导开发署方案、项目和活动的有效工具。

3. 评价报告的框架与战略计划的框架相同，首先审查开发署发展工作的三个主要领域：可持续发展、治理和复原力。审查的范围并没有覆盖开发署方案的所有方面。审查的重点是评价小组认为重要的一些产出和方案，因为它们特别重要、新颖和创新，或与开发署运作的环境特别相关。性别平等和增强妇女权能是贯穿所有开发署方案的一个方面，另一个方面是加强南南和三方伙伴关系以及建立新的伙伴关系，包括与私营部门的关系。评价还审议开发署在第五个全球方案和五个区域方案下的业绩。汇总了区域一级的评价结果，找出一些共同问题。此外，还根据 2016 年独立评价办公室与审计和调查处关于机构实效的联合评估结果，评估开发署在当前战略计划期间通过各种战略提高机构实效的进展情况。

4. 战略计划虽然缺乏一个关于变革的总体理论，但它的七项成果的每一项都有一个变革理论，其中阐明变革应有的作用和贡献、假设、风险和驱动力量。评价提出了一个关于变革的总体理论，据以对照了解开发署方案支持的成果，并审议开发署采取的办法、贡献进程和贡献的重要性。

5. 评价使用多种数据收集方式和分析方法，利用迭代办法从多种角度进行收集和分析，以衡量开发署的业绩。从文件审查、评价和审计的元分析、区域和国家案例研究、访谈、重点小组和调查中取得证据并进行了三方印证。分析的范围包括开发署在 90 个国家方案、5 个区域中心和 1 个次区域办事处、三个全球中心和两个全球共享服务中心（在吉隆坡和哥本哈根）的工作。在所有各区域约访谈了 1000 名发展行为体，访问了 30 个国家。

6. 在战略计划所述期间，独立评价办公室进行了一系列专题评价，评价的结果就是本报告的基础。这些评价包括：开发署对实现千年发展目标的贡献（2015）；人类发展报告（2015）；开发署小额赠款方案和全球环境基金(全环基金)（2015）；开发署和全环基金执行的保护区管理（2015）；性别平等和增强妇女权能（2015）；地雷行动（2015）；反腐败（2016）；包容残疾人的发展（2016）；机构实效（2017）。每一个评价都得到管理部门的回应，包括针对建议打算采取的行动。

7. 审议了从以下几个方面取得的数据：开发署成果管理系统，综合成果和资源框架以及阿特拉斯企业资源规划系统（开发署财务管理系统）。评价小组审查了

战略计划中期审查报告（2016）与国家办事处报告和分散评价。对有关具体分析的国家发展战略以及国家和国际机构在国家一级的出版物和文件作了评估。

二. 对发展成果的贡献

战略规划

8. 开发署的总体目标仍然适当而且相关，它非常适合开发署对发展挑战越来越采取的多元综合办法，也符合联合国的优先事项和国家的合作伙伴的需要。开发署采取了重组全球评价小组的措施，以促进使用综合办法，实现可持续发展目标。
9. 开发署已经普遍存在了五十年；不过，评价认识到，一些中等收入国家认为开发署的附加价值正在减少，因为资源有限的国家办事处难以维持足够工作人员，无法对发展作出有用的贡献。开发署在绝大多数国家需要针对具体情况采取更适当的方案模式和供资办法，才能继续发挥有益作用。开发署在中等收入国家继续发挥有益作用，因为那里的国家办事处的工作重点是在政策领域成为伙伴，在国家一级的上游提出更多举措，产生中立和优质的知识产品，让开发署在思想领导方面成为重要伙伴，集中权力和能力在政策辩论中提出问题和敏感主题，作为中介鼓励政府与民间社会进行辩论，建立共识和促进变革。为了维持平衡，下游的举措侧重于尚待需要加强能力建设的国家以下一级。

可持续发展

10. 有别于以前的开发署战略计划，一个重要改变是把减贫和环境并入可持续发展道路的工作，开发署因此得以支持国家伙伴的努力，以实现千年发展目标和准备可持续发展目标。在 2015 年以前的那几年，推出了千年发展目标加速框架，开发署对实现千年发展目标的支持尤其相关和有效。自 2015 年以来，工作转向可持续发展目标，范围扩大，内容也更多。在目前阶段评估开发署为各国实现该目标提供的支持还为时过早，只能指出开发署和联合国发展系统的其他伙伴实施的纳入主流、加速推动和政策支持方案工作大有可为，可以帮助各国把可持续发展目标与国家规划优先事项协调统一。
11. 开发署的总体目标仍然是关注世界各地最贫穷的人和最边缘化的人。证据显示，开发署在国内和全球辩论中纳入关于贫穷问题的多维视角，创造有利环境帮助各国政府制订扶贫政策，扩大地方当局实施扶贫决策和社会保护的能力。还有人担心，开发署有时候太容易满足于小规模生计干预措施，没有扩大采取行动，开发署的成果和报告没有充分注意到创造就业机会的可持续性。开发署必须根据宣布的以下目标更好地调整其资源和方案拟订：支持社会中最贫穷的人和最边缘化的人，根据总结的教训特别对社会中落在后面的人加速实现发展成果。
12. 评价的结论指出，开发署是联合国在国家和地方各级提供环境保护支持的带头机构（现在提供的服务包括帮助各国适应气候变化），也是在全球和区域各级谈判气候变化、生物多样性丧失和水污染等环境问题向会员国提供技术支持的重要机构。在本战略计划期间，开发署管理超过三分之一的全环基金项目，以及

几乎同样百分比的新的绿色气候基金下的项目。开发署对这些项目的管理，它建立强有力的伙伴关系和寻求大笔共同供资的努力，以及建设能力以便在执行项目时根据背景变动进行调整，都备受好评。通过提供环境服务，开发署管理全坏基金的小额赠款项目，最直接地在社区一级工作。评价也认可开发署成功地协助各国提高能效和生产更多可持续能源，关注的重点是开发能源和向农村穷人提供服务。

13. 开发署设立了长期气候项目，被认为是全球提供适应气候变化服务的带头机构，因为它通过全坏基金、绿色气候基金和其他来源获得了相当大数额的财政资源。开发署的国家和国家以下的服务范围、城乡发展规划、治理、风险评估能力、管理多伙伴信托基金的经验以及数十年保护环境与减少灾害风险和恢复工作的经验，为它建立了一个平台，借以帮助各国应对这一全球性发展挑战。

民主治理

14. 评价发现，开发署的治理支持正是各国极为欠缺之处，这些国家在努力改善治理时都面临重大的系统性挑战。证据表明，开发署是提供民主治理和公共行政支持服务的重要机构，帮助巩固和平的、有复原力的国家社会关系。开发署为这个领域的工作筹集和支付了几乎一半的资源（48%），主要用于加强提供基本服务的体制、问责制、法治、选举制度和建设和平。开发署有能力促进治理改革，而且可以进一步推动包容的、问责的进程。

15. 开发署帮助议会以更加有序和透明的方式与政府和民间社会接触。开发署有能力向各国政府和选举管理机构提供专家选举支助。开发署提倡更加可靠和包容的选举进程，更有代表性的、具有强大立法和监督职能以及公民有更多发言权的议会，把可持续发展目标 16（创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构）地方化。开发署仍然是全球提供议会支持的带头机构，所援助国家的数目日增，着眼于解决具体问题的办法。在起草法律文件、监督和公开听证会的制度化机制方面，议会战略和议会工作人员能力都颇有改进。开发署被认为是可靠的、中立的召集人，这一点对于讨论民主治理问题至关重要。开发署没有经常利用这一相对优势，使它不能对加强选举制度作出更多贡献。

16. 评价注意到在若干领域取得的进展，例如反腐败、公开治理和促进在地方一级获得公开信息，特别是帮助公民利用信息参加地方规划和治理的措施。开发署的贡献是，加强公民和社区组织在地方发展规划的作用，为妇女和儿童、残疾人、少数族裔和其他边缘化团体的需要发声。评价还确定开发署直接提供政府服务的具体领域，例如通过全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金为保健系统提供财政和业务管理支持。开发署努力实现《2030 年可持续发展议程》的工作已经排在发展核心政府能力工作的前列。

17. 评价促请注意开发署帮助各国政府改善公务员制度的工作，特别是发生危机的那些国家，但有人表示担心，因为开发署的方案拟订往往产生政府工作人员由开发署付薪的平行制度，从而位居国家公务员制度之外，有可能破坏公务员制度

的改革和政府的问责制。因此，建议开发署的方案拟订规定，确保与能力有关的方案拟订只有在确认增加政府能力和国家自主的情况下才能从一个阶段延续到下个阶段。开发署不应该用长期的预算外咨询支持来破坏国家公务员制度。

18. 开发署在向受冲突影响国家提供治理支持方面发挥了重要作用。开发署在和平建设与建设国家等治理领域作出重大贡献，向政府机构提供专业技术知识和人力资源支持。由于开发署和伙伴政府的努力，开发署设法解决最棘手的冲突的结构性原因。开发署带头，加强青年在和平与安全进程的作用，尤其是执行安全理事会第 2250 (2015) 号决议。开发署在受冲突影响国家的支持十分重要，使核心政府机构得以运作，在转向发展的进程中巩固稳定与和平。在受冲突影响国家，开发署解决迫切能力问题的战略对形成机构制度的初期阶段颇为适用。在建设国家的开始阶段，开发署发挥重要作用，在缺乏政府能力时成为信托（和采购）管理人。受冲突影响国家政府的财政管理制度薄弱，开发署的采购和服务支持有助于尽量减少滥用发展资金。

19. 开发署对司法部门改革作出重要贡献，培养能力让司法机构运作。受冲突影响国家一般都遇到人力资源基础低和缺乏基础设施的困难。开发署发挥了重要的召集者作用，围绕着共同的改革主题和战略规划召集不同的司法利益攸关方。开发署在一些国家有效地提倡和支持反歧视立法，改善了少数族裔、残疾人士或艾滋病毒感染者/艾滋病患者以及男女同性恋者、双性恋或变性者的处境。加强公民安全是开发署法治倡议的重要成分，包括面向社区的警务工作和减少受冲突影响国家的非法武器。提高政府机构的能力有助于加强国家的合法性，从而得以提供更好的服务。

20. 评价认识到，开发署在本战略计划期间共同努力，与安全理事会授权的维和特派团加强合作，对联合和平建设和建设国家工作采取比较侧重发展的办法，从而在任务完成后顺利过渡。

复原力

21. 许多国家遇到冲突和灾害时，首先选择向开发署寻求重建支持。这些国家如果向开发署请教关于重建的意见，开发署很愿意支持就国家发展政策进行重大变革。

22. 开发署继续在减少危机风险和恢复方面发挥重要作用。关于减少风险，评价的结论认为，供资问题仍然是一大绊脚石，这不只是开发署才有的问题，在这个领域工作的大多数组织都遇到同一问题。不过，开发署被认为是减少风险的有用伙伴，它的支持对于风险的统计和评级以及准备工作来说至关重要。在减少灾害风险领域，开发署向各国迅速扩大提供气候变化适应支持，具有重要的协同增效作用。

23. 评价确认，开发署危机应对股有效地配置了工作人员和咨询人资源，并迅速释放初步资金以启动恢复方案。作为早期恢复群组的主席，这样做是开发署合理且有益的贡献。开发署与联合国难民事务高级专员办事处和其他人道主义机构合作，应对像叙利亚危机这样的情况，解决收容社区的市政服务无力应付的移民过

多问题。开发署发现，早期恢复措施往往采用过于偏重“工作换现金”方案，忽略了开发署特别需要的规划和协调支持。而且，关于危机的快速反应机制比较不适合缓慢发生的危机，因为那需要开发署考虑新的系统和方法。

24. 开发署关于复原力的工作逐步演变，在本计划期间重新改组。评价发现，体制改组解散了公认属于体制内的危机预防和恢复局。为了统一政策职能把两个全球性政策局合并固然有必要，例如减少了方案重叠和冗余，但是这样做干扰了开发署提供的减少风险和恢复的服务，开发署因此损失的人才和经验迄今尚未恢复。

25. 拟订中的下一个战略计划正在讨论开发署将如何处理复原力的问题。开发署如果继续保留复原力作为计划的一部分，将会很有用，因为利益攸关方会认为这仍然是开发署提供服务的一个核心部分。开发署必须重新审议改组政策机构的问题，考虑到现有的组织是否具有专职的支持系统来全面地处理减少危机风险和恢复的需要。

2014–2017 年战略计划期间开发署方案拟订的财务方面

26. 在战略计划期间，开发署的预算总额是 149 亿美元，用于方案的数额略高于 120 亿美元。开发署现有的两个主要重点领域——可持续发展道路以及和平与包容性社会的治理——的支出下降，而同一期间用于复原力和恢复的支出增加了。

27. 2014 – 2016 年期间，经常资源大约占发展方案支出的 10%。这些资源有时候称为“核心资金”，是给开发署的捐款，集合供资，没有附带条件。自 2014 年以来，核心资金支出减少了 18%，延续了十年来的趋势。这一趋势对开发署产生广泛的影响，导致大力寻找新的收入来源。其他资源（非核心）每年大约 40 亿美元用于支出，由各种各样的捐助者提供给具体方案。这些支出在 2016 年下降，但还没有形成趋势。

28. 在可持续发展道路方案领域，方案支出大致平分给以下两个方面：与贫穷和生计方案有关的产出，以及与环境、气候变化和能源有关的产出。针对生产能力的结构转型的方案和自然资源的可持续管理的方案是最大的两个产出领域。

29. 在和平与包容性社会治理的领域，开发署三分之一的支出（34%）用于关于法治和安全部门的方案。不过，其中一大部分是用于阿富汗的公民安全方案。第二大产出部分是用于服务交付，特别是用于提高国家以下/地方一级的服务交付能力。艾滋病毒/艾滋病方案是第三大类（23%），大多是由非洲全球基金供资的方案。最后，关于国家建设的方案在这个专题领域的支出总额中占 13%。几乎支出的一半是用来加强受冲突影响国家的体制。

30. 在复原力领域，支出的 58% 是用于早期恢复方案，其中一大部分用于早期经济振兴的产出。阿拉伯国家区域占了支出的最大份额。复原力支出剩下的 42% 专用于和平建设和灾害风险管理。阿拉伯国家越来越成为支出的重点，伊拉克、黎巴嫩、巴勒斯坦国和阿拉伯叙利亚共和国的方案日益增加。

共有的方案问题

31. 战略计划为开发署关于性别和增强妇女权能的工作设定了期望达到的目标，也设定了各种伙伴关系，包括南南合作。

32. 关于性别问题，评价的结论指出，开发署在这个期间的性别平等和增强妇女权能政策、体制措施和方案拟订已逐步改进，开发署在全球和区域各级的工作注重进行分析，找出差距和最佳做法，提供给关于性别平等的政策和主张。开发署支持改善妇女的经济机会，帮助提出上游的政策改革和下游的小额信贷计划和就业机会。关于民主治理方案的支持特别强调性别包容办法。

33. 评价指出，关于性别平等和增强妇女权能的工作有一些不足之处。开发署性别平等战略的执行工作在两个方面受到限制，一是为支持性别平等方案拟订提供的资源，二是在开发署所有方案领域将性别平等纳入主流。在性别平等架构中增加了新的管理程序和机制、共同问责制和改进办法，例如在区域中心设置专家和在国家办事处设立多学科协调小组，但这些办法还没有在性别平等方案拟订和纳入主流方面导致重大改善。对于促进性别平等的减少危机风险和应对工作，目前的支持程度是不够的。开发署与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的合作也需要加强，并设定更清楚的目标。开发署应该加强执行其性别平等政策，采取措施提供充分资金，在所有方案拟订领域把性别平等主流化，而不是把性别平等工作交给一个性别平等小组来做。

34. 开发署作为行政代理机构，通过战略计划就南南合作和三角合作阐明其机构结构并界定其业务方法。最近通过的南南和三角合作战略有可能提供更好的指导，以便管理和促进在国家一级的知识交流。在把南南合作纳入开发署国家一级方案拟订主流方面，还需要克服一些困难，开发署还没有把一些专题领域列为优先，以便更有系统地进行南南交流。本报告指出，必须改善关于南南合作的知识管理，特别是把总结的经验提供给国家办事处，用来扩大这种伙伴关系。本报告确认开发署是联合国南南合作办公室的行政代理机构，并确认该办公室的规划和管理最近颇有改进。

35. 评价认识到，要实现战略计划宏大的目标，需要强有力的资金供应和方案伙伴。扩大伙伴关系遇到困难，是因为缺乏一种细致的战略来发展新的长期伙伴关系和非传统的供资机制，尽管报告承认，已经在试行一些测试创新机制，如创投投资和众包方法。开发署联系私营部门，特别是通过环境方案拟订以及生计和社会保护，并设立尽职调查程序来保障这些工作。评价的结论指出，与私营部门进一步联系可以带来大量新资金，包括通过大型企业的社会责任倡议。开发署需要评估这些机会的财务和信誉风险。

36. 开发署继续扩大与其他联合国机构的伙伴关系，其中有效的多机构伙伴关系包括西班牙千年发展目标基金和联合国促进残疾人权利伙伴关系。“一体行动”试点国家和联合国发展援助框架进程的结果表明，必须加紧协调各个系统，才能常规地和切实有效地实施联合方案拟订。开发署与两个附属组织——联合国志愿

人员方案和联合国资本发展基金——实施的联合方案拟订正在增加，并取得良好成果。最后，开发署与环境 and 保健系统“垂直”基金的伙伴关系对双方都有利。

全球和区域方案

37. 评价分析了第五个全球方案和五个区域方案的贡献。关于全球方案，评价指出，该方案履行的职能是支持开发署总部和区域中心的人员职位，这是向开发署方案、特别是国家办事处提供政策支持的必要部分。政策和技术人员使得开发署能够在一些重要国际协定的预备阶段向政府伙伴提供全球宣传和思想领导支持；这些协定包括《2030 年议程》、《巴黎气候变化协定》和《仙台减少灾害风险框架》。报告建议开发署，把全球方案改为服务项目，在全球和区域各级支持人员职位。

38. 全球方案支持六个全球政策中心，这些中心都是在过去十年期间次第建立的。它们提供研究支持，组织技术讲习班，使开发署能够通过伙伴关系参与全球政策。全球政策中心还可以发挥潜力，促进跨组织的知识交流，支持开发署发挥全球政策和宣传作用。

39. 关于区域方案拟订，在五个区域制订统一的区域对策和巩固政策支持方面取得了进展。国家办事处的方案各不相同，需要广泛的专业支持，但因为资金有限，意味着区域中心在选择人员时遇到困难，因此忽略了宣传工作。

40. 区域方案特别致力于支持解决发展问题的新办法。评价发现，许多区域采用创新技术来满足发展需要，包括获得和利用知识的新方法。在适用知识和教训以改进方案拟订方面仍然有困难需要克服，必须更加努力比较系统地在区域一级促进创新和知识管理。

41. 区域方案拟订是促使各国参与敏感问题（例如反腐败和公民的发言权）的重要办法，但必须尽量避免区域和国家一级方案重复拟订。区域方案使得国家办事处能够推行一些它们无法自己开展的敏感措施，这些措施往往因为缺乏区域维度而受到限制。跨境措施是区域方案的重要补充，但这些措施必须进一步合并。与国家有关的活动太多，已经减少了对区域的关注。

42. 区域方案成功地培养了具有新的协定和资金的战略伙伴关系。非洲区域方案显然面向本区域，重点工作是加强区域政府间机构的能力、建立区域规范性框架和培养知识管理。在亚洲和太平洋区域，虽然东南亚国家联盟和南亚区域合作联盟的优先领域与开发署的优先领域并不完全相符，但已经就一些相辅相成的发展议程进行联系，例如千年发展目标和可持续发展目标。开发署也在扩大与其他区域机构的伙伴关系，例如与阿拉伯国家联盟。区域方案的一个强项是它们强调次区域优先事项和提供支持的具体措施。

43. 评价指出，虽然区域方案模式是个有效的办法，开发署具备良好条件，在区域一级就发展问题发挥召集会议的作用，但开发署的结构改组会给取得成果带来更多阻碍。

机构实效

44. 战略计划设定一些期望实现的目标：提高方案拟订的质量；增强组织的开放性、灵活性和适应性，以利用知识、解决方案和专长；改善人力和财务资源管理。评价根据独立评价办公室与审计和调查处最近关于机构实效的联合评估，就这些领域的成就提出报告。

45. 证据表明，按照战略计划的设想，开发署在提高方案拟订的质量以及在增强开放性、灵活性和适应性方面有改善的迹象，但在利用知识、解决方案和专长以改善成果和机构实效方面影响有限。为了推动成果文化，开发署领导部门应该鼓励形成一个环境，欢迎批判性反思和持续不断的机构经验学习，以改进成果和机构实效。应该优先投资于成果管理制和知识管理制。除了报告遵守情况和收集最佳做法，重点工作应该是总结经验教训，利用知识、解决方案和专长以改善成果和实效。开发署在建立这种文化时，还应该改善本组织最高层职位的透明度和意见交流，鼓励和提高开放性和参与性。

46. 关于人力资源管理，评价认为，人力资源处对于有效提高机构实效的能力有限，因为它不属于正式的高层决策机构，无法充分而及时地对可能影响国家办事处成果的全机构战略和预算决定提出意见。开发署应该让人力资源处更多参加战略决策，特别是将来进行机构改组时。鉴于方案交付工作日益复杂，应该优先考虑机构间工作和与一系列伙伴（包括民间社会）的合作，投资于培养跨越复杂系统的领导和管理技能。

47. 开发署现在已经成为比较精简和具有成本意识的组织，但在成果预算编制方面缺乏进展，而本组织的经常资源日益减少，筹资模式乏力，加上汇率损失，财务难以为继。开发署应该从基于政治编制预算转型到基于风险和成果编制预算，使得成果更有效地与资源挂钩，帮助调动资金，让捐助者更了解投资的缺口。开发署还应该与供资者和有影响力群体合作，让他们了解减少核心资金会产生意想不到的影响。总体战略计划如果缺乏可预测的充足资源的，应该追究开发署的责任。重点工作应该是召集所有捐助者，切实拟订多层面综合办法来实现可持续发展目标，并向伙伴国家的优先事项作出贡献。

三. 结论

结论 1

48. 现行战略计划根据以前各次计划，缩小了开发署的发展任务，但保留了按照当地需要进行调整的灵活性。这种综合办法很适合开发署的总体目标，也符合联合国的优先事项。这使得开发署能够在国家伙伴要求提供发展支持时提出多方面的应对措施。

结论 2

49. 开发署对中等收入国家仍然重要，但由于经常资源日益减少，工作越来越困难。这种财务状况使得开发署的长期战略目标与方案预期目标之间本已脆弱的关系更为紧张，令人怀疑战略计划在某些情况下是否有用。

结论 3

50. 开发署的政策发挥了积极作用，帮助各国政府实现千年发展目标，在后期阶段尤其有用，有助于各国在 2015 年最后期限即将到来时加快步伐。开发署现在扩大这一援助，把可持续发展目标纳入国家发展规划，并列为优先事项。

结论 4

51. 开发署发挥作用，在国内和全球辩论中纳入关于减贫问题的多维视角；创造有利环境，帮助各国政府制定扶贫政策；扩大地方扶贫决策的能力。开发署有时候轻易就采取小规模的生计干预措施，不能按比例扩大，可能比较适合其他行为体。

结论 5

52. 开发署继续被认为在国家一级执行一系列环境方案卓有成效，包括气候变化、生物多样性的丧失、水污染、土地退化和持续性有机污染物的控制。开发署的气候方案存在已久，在提供适应服务方面被认为居于全球领先地位，因为它通过全环基金、绿色气候基金和其他来源，拥有相当大的财政资源。

结论 6

53. 开发署帮助加强机构和改革进程，包括在公共行政、提供服务和民主治理方面面临重大系统性困难的那些国家填补缺漏。只靠渐进办法和累积影响往往不能持续提高治理能力。

结论 7

54. 开发署占据了独特的位置，在民主治理方面成为值得信赖且发挥中介作用的中立召集会议者。开发署有时候好像不愿意利用这一受到信赖的地位，推动比较包容和问责的政府进程。开发署如果过于谨慎，可能会错过引起重大治理改革的机会。在审议治理援助和能力建设时，需要讨论规范准则以及开发署如何加以坚持的问题。

结论 8:

55. 在受冲突影响国家，开发署的专业技术知识和人力资源支持使核心治理机构得以运作，对于巩固稳定与和平以及转向发展至关重要。必须更持续地支持特定部门的能力发展战略，以系统性办法加强核心机构能力。

结论 9

56. 开发署作出协同努力，与安全理事会授权的维持和平特派团加强合作。联合和平建设和国家建设行动因此采用了比较发展的做法，有助于向特派任务后过渡。

结论 10

57. 在危机恢复的早期阶段，开发署的能力建设支持与政府伙伴合作，成功地满足当前的需要，有助于稳定国家机构。可是，供资和业务方面的限制，往往造成在向和平发展过渡的较长阶段难以取得进展，妨碍国家消除造成冲突的结构性原因。

结论 11

58. 结构变革需要设立一个单一的全球政策局来提供政策和方案支持；一个独立的危机应急小单位已经削弱了开发署方案的一致性，减少了开发署为降低危机风险和恢复提供的服务。

结论 12

59. 开发署正在为国家伙伴的减少灾害风险战略提供有价值的服务，特别是有能力在国家一级进行背景分析。为减少风险提供供资支持的工作仍然有气无力。

结论 13

60. 国家在危机和灾害之后力求恢复和重建，开发署被认为是特别具有价值的伙伴。开发署提供的早期恢复和发展服务加快了步伐和提高了质量。可是，开发署应对危机的行动仍然是临时性质，过于强调短期就业和现金援助方案。这样做会转移注意力，忽略了特别需要开发署支持的比较复杂但很重要的规划和恢复的治理方面。

结论 14

61. 开发署更加有效地组织和促进了关于性别平等和增强妇女权能的工作，但对于把这项工作纳入开发署工作的主流以及实现总的财务和成果指标，仍然面临挑战。

结论 15

62. 开发署通过拟订总体战略以及继续向联合国南南合作办公室提供行政支持，加强了对南南合作的承诺。不过，仍然没有定为优先事项，也没有系统性地利用南南和三角合作，分享的知识也有限。

结论 16

63. 全球方案履行了重要的政策支持职能，使开发署能够参加主要国际活动，把国家一级的经验教训带进全球协定，从而在全球发展领域继续进行思想接触。方案的成果框架和指标给人太高的期望，涉及开发署在战略计划下的工作范围，

包括国家一级的成果在内。全球方案不是独立存在的一个方案，而是一个为实现整个机构成果支持工作人员职位的供资项目。

结论 17

64. 在所有五个区域方案拟订统一的区域对策方面取得了进展。每个区域方案在不同程度上都扩大了对新办法和创新解决方法的支持，促进了次区域方案拟订。区域方案促进对区域接触和国家办事处的支持，但其潜力还有待发掘。尽管区域方案模式是有效的支持区域倡议的方式，但因范围太大而受到限制。在有些区域，许多与国家有关的活动与国家办事处的方案重叠。必须更加注意区域公共货物和服务以及管理跨界外部因素。

结论 18

65. 有迹象显示，开发署正在改善它的方案拟订的质量，提高它的开放性、灵活性和适应性。但这对利用知识、解决办法和专门知识工作的影响有限，因为对成果管理和知识管理的投资不足，而且过于注重遵守情况，忽略了组织经验的学习。

结论 19

66. 人力资源局因为不是正式高层次决策结构的一部分，对机构实效能够作出的贡献不多，因此，对可能影响国家办事处成果的机构战略和预算决定无法及时提供充分的投入。

结论 20

67. 开发署主要由于特定的资助者目标、供资模式不足和汇率损失，资源正在减少，使得财政可持续性难以为继。这种情况使得开发署越来越难以采取统筹的工作方式，打破各自为政局面，使项目与战略计划的优先事项挂钩。虽然开发署已经精简，更加注意成本，但增加业务职能并加以有效合并可以进一步降低业务费用、提高效率 and 实现规模经济。开发署在成果预算编制方面缺乏足够进展，也没有提出低成本解决办法或评估方案的性价比。

四. 建议

建议 1

68. 支持实现可持续发展目标，这对开发署所有国家办事处来说应该是贯穿各领域的问题。对发展采取综合办法对于实现各项发展目标至关重要，应该尽可能予以实施，但要考虑到国家的具体环境和执行工作的效率。

建议 2

69. 开发署的整体战略目标仍然有效，就是支持社会中最贫困者和处于最边缘化境地者。今后的资源和方案应以实现可持续发展目标为依据，着眼于帮助各国加快实现发展成果，特别是为了那些落在后面者。

建议 3

70. 开发署应该保持其全球影响力。在中等收入国家的方案拟订应该与可持续发展目标和其他全球框架挂钩，把弱势群体放在前列，同时抓住机会在国家以下各级扩大提供援助。

建议 4

71. 开发署应该在下一个战略计划中大力强调其气候变化适应能力和服务。开发署在国家和国家以下范围内在城市和农村发展规划、治理和风险评估方面的服务和能力、管理多伙伴信托基金的经验以及数十年环境保护与减少灾害风险和恢复的工作都提供了一个平台，能借此平台有力地协助国家和国家以下的政府应对全球发展挑战。尤其应该注意气候变化适应与减少灾害风险的联系。

建议 5

72. 认识到治理是实现可持续发展目标的关键因素，开发署应该积极主动地支持部门治理做法，更有说服力地推动民主治理改革。

建议 6

73. 开发署在受冲突影响国家应该分析国家一级的机构能力，用以指导治理方案拟订。治理支持需以维持稳定所需的重要政府职能为目标对象。开发署应该在战略上更大力支持可持续发展目标 16 以及关于和平建设和国家建设的相关政府间协定。

建议 7

74. 开发署应该在下一个战略计划中保留复原力作为单独的工作领域，让利益攸关方知道这仍然是开发署提供的一个核心服务。为了加强减少危机风险与恢复支持工作的连贯性，开发署应该继续完善政策和方案支助局和危机应对股所提供服务的作用和范围。

建议 8

75. 开发署应该加强执行其性别平等政策，采取措施以提供充足资金，在所有方案拟订领域把性别平等纳入主流。关于性别平等和增强妇女权能的工作不应该只交给性别平等小组，而是应该确保所有大型方案都具有专门的性别平等问题专家。需要特别注意环境、能源和危机应对等领域，那里的性别平等主流化工作依然薄弱。

建议 9

76. 开发署应该对南南合作采取比较系统性的办法，选择特定领域和伙伴扩大合作。

建议 10

77. 开发署应该把全球方案改为有助于支持全球和区域各级人员职位的服务线，因为它的交付成果是分担的，分界不明确，因此不适合成为具体方案。

建议 11

78. 开发署应该确定它在可持续发展、治理、和复原力领域内的工作特长。这将帮助它建立世界一流的技术专门知识，把资源集中用来建设在这些领域的的能力。

建议 12

79. 开发署应该重新评估区域中心的作用和财务可持续性，设法使它们成为创新和学习的英才中心，并扩大与区域机构的合作和伙伴关系。开发署应该减少区域与国家方案拟订的重叠。

建议 13

80. 区域方案拟订如果得到更精确的界定，有可能成为有用的工具，用于优先规划和组织开发署在区域一级与国家办事处的互动和提供的支持。开发署应该以区域方案为框架，概述要解决的区域问题和要采取的办法。为了在区域一级尽量采取行动并使开发署能够作出有用的贡献，应该在区域一级更多关注一些选定领域。要使区域方案有成效，考虑采取的活动便应实事求是，充分注意到区域性原则。

建议 14

81. 开发署应该促进注重成果的文化，鼓励批判性反思和持续不断的机构学习，以改进成果和机构实效。

建议 15

82. 开发署应该让人力资源处更多参与战略决策，尤其是参与未来的机构改组。鉴于方案交付、机构间工作以及与民间社会等许多伙伴合作等问题越来越复杂，应该优先投资于培养领导才能、关系管理和跨越复杂系统的管理的技能。

建议 16

83. 开发署应该从基于政治考量的预算编制转向更关注风险和成果的预算编制程序，使成果更有效地与资源挂钩。这将有助于调动资金，让捐助者更清楚地了解投资的差距。机构战略计划缺乏可预测的充足资源，开发署要对此承担责任。开发署应该与供资者和有影响力群体合作，促使了解核心资金减少会产生意想不到的影响。重点是将捐助界聚集一堂，更有效地商定支持实现可持续发展目标的多层面综合办法，同时为伙伴国家的优先事项作出贡献。