



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
19 August 2003
Chinese
Original: English

2003 年第二届常会

2003 年 9 月 8 日至 12 日，纽约

临时议程项目 5

评价

千年发展目标报告的评估报告

执行摘要

摘要

本千年发展目标报告的评估报告的执行摘要列出各项评估结果，以供编写全面报告，在 2004 年第一届常会上提出并讨论。届时还将提出管理当局的反应。

执行局不妨注意到本执行摘要。



目录

| 章次 | 页次 |
|-----------------|----|
| 一. 背景..... | 3 |
| 二. 主要结果..... | 4 |
| 三. 报告方面的挑战..... | 7 |
| 四. 建议..... | 9 |

一. 背景

1. 本报告概要列出 2003 年 2 月至 5 月期间联合国开发计划署评价处对千年发展目标报告所作简要评估的结果。该评估是应开发计划署中央部门和各区域局的要求进行的，借以审查现有的报告过程，并评估千年发展目标报告的质量、切实意义和增加值，以期协助开发计划署和联合国国家工作队改进有关在实现千年发展目标方面所取得的进展的报告工作。评估重点针对千年发展目标报告的下列方面：

- (a) 增加值；
- (b) 内容和质量；
- (c) 自己掌握；
- (d) 能力；
- (e) 宣传和传播；
- (f) 与其他国家一级报告过程的协调与联系。

2. 这项评估的结果和建议旨在使开发计划署高级管理当局、各国家办事处和联合国国家工作队了解应如何改进“产品”并加强报告工作。

3. 千年发展目标对开发计划署的任务和优先事项、乃至对整个联合国系统的任务和优先事项都是至关重要的。对于跟踪和监测国家一级的进展以及为实现千年发展目标而采用有效的公共运动战略，千年发展目标报告正在成为最重要的工具之一。开发计划署署长以联合国发展集团(发展集团)主席的身份，被秘书长任命为千年发展目标的记分员和运动管理者，由此可见评估的重要意义。就千年发展目标提出报告的举措始于 2001 年，柬埔寨、乍得、坦桑尼亚和越南编写了第一批千年发展目标报告。截至 2003 年 4 月，已有 23 个国家编写了千年发展目标报告。其中，七份报告是 2001 年编写的，16 份是 2002 年编写的，至 2003 年 4 月又发表了三份报告。喀麦隆和越南已经分别于 2001 年和 2002 年编写了两份千年发展目标报告。目前，另有 50 个国家正在编写千年发展目标报告，这些报告将于 2003 年底之前发表。

4. 评价小组在进行评估时采用了多种方法，既有对重要文件进行案头审查和对利益相关者进行访谈，又有国家访问和对千年发展目标报告过程进行观察。评价小组审查了有关千年发展目标的文件，并会见了纽约的开发计划署和发展集团的重要官员以及国家一级各方利益相关者。小组组长和另外一名小组成员分别参加了 2003 年 2 月 22 日至 24 日亚洲及太平洋区域局在达卡组织的千年发展目标区域讲习班和同期在塞内加尔举办的类似讲习班。

5. 评价小组总共对 2003 年 4 月底之前发表的 24 份千年发展目标报告进行了全面审查，并向 24 个国家办事处发出了一份调查表，以获得关于该过程的详细情况。经过与开发计划署各区域局协商，评价处选定了八个国家进行深入案例研究：非洲的莱索托和塞内加尔，亚洲和太平洋的柬埔寨和蒙古，东欧和独联体的阿尔巴尼亚和波兰，拉丁美洲和加勒比的玻利维亚，阿拉伯区域的也门。（由于安全条件限制，小组未能访问也门；也门的国家报告是由小组中的该国顾问编写的。）每个国家都委托了国家顾问编写关于千年发展目标报告的综合背景报告，这些报告构成小组与多方利益相关者进行详细讨论的基础；这些利益相关者包括联合国国家工作队、政府和民间社会的代表、议员、媒体等等。

6. 应当作出解释的是，这份前瞻性评估目的不在于说明在实现千年发展目标方面取得的进展——现在作这样的评估还为时尚早。其重点是针对千年发展目标报告的编写工作，即确定重要的过程与产品的特征。该评价突出改进国家一级报告工作方面的关键问题和关切，并探讨对开发计划署和联合国系统的一些影响。

二. 主要结果

7. 下文列出的评估结果可能对开发计划署和联合国系统有重要影响。总体来讲，在千年发展目标报告作为宣传工具的国家自己掌握、自己编写以及增加值方面，情况千差万别；与人们的预期相反，这些报告尚未在就千年发展目标及其具体指标进行的议会辩论或更广泛的全国辩论中传开。千年发展目标、减贫战略文件以及其他综合性国家发展框架和报告工具（例如国家人类发展报告、共同国家评估和联合国发展援助框架（联发援框架））的监测和报告过程之间，应趋于一致和具有更密切的联系。评估结果说明，开发计划署国家办事处特别应当注重如何协调和统一全联合国范围内的努力，以支持千年发展目标和减贫战略文件及其与国家发展框架相一致。

千年发展目标报告的增加值

8. 千年发展目标报告的真正增加值似乎不够明确。由于专心一意对千年发展目标报告的篇幅、格式和内容进行技术性讨论以及专注于设立指导委员会、工作组和工作队，因此忽略了对下列方面的战略考虑：(a) 千年发展目标报告的预期产出成果，(b) 如何更有效地利用千年发展目标报告改变人民的生活，(c) 联合国、特别是开发计划署如何能够实现千年发展目标。

内容和质量

9. 看到各国将千年发展目标与其具体国情结合起来确实令人鼓舞，但是，为定出一套经过周密考虑的可在国家一级加以监测的针对具体国家的目标、指标和指示数字，就必须有公开和透明得多的谈判和公共讨论过程。此外，虽然具体确定了目标、指标和指示数字，报告仍严重缺少数据。对于所提出的众多目标和指示

数字，没有经常提供数据。统计报告中特别明显缺少关于大多数指示数字的分类数据。跟踪社会中最穷的人和条件最不利的人如何过活是非常重要的。可惜，大多数国家几乎没有关于性别差别以及关于少数群体、族裔和种族团体、残疾人或者甚至是最贫穷的那部分人口的生活质量的数据。由于缺少适当的数据，很多国家无法有效地报告关于环境可持续性和增强妇女力量的问题。还有重要一点，很少有国家报告目标 8(“全球合作促进发展”)的情况。

自己掌握

10. 评估显示出，尽管联合国国家工作队为使政府参与编写过程作出了成功努力，在千年发展目标报告的自己掌握和自己编写方面，差别还是很大的。鼓励多元化以促进国家自己掌握和反映国情固然重要，但是还要更多地从战略上考虑何种报告形式会给千年发展目标带来最大程度的公共支持和行动。评估所得证据说明，很多情况下容易将政府自己编写和国家自己掌握两个方面错误地等同起来。

能力

11. 有效参与千年发展目标报告编写过程往往受到一个国家能力的限制。评价对两方面的能力进行了审查。首先是一国就千年发展目标收集数据、进行分析、监测和报告的统计能力。其次是关于该国各组织(政府、联合国和民间组织)支持编写千年发展目标报告的能力以及更广泛来讲、实现千年发展目标的能力，这与前一个方面是密切相关的。

12. 一个国家的**统计能力**因目标而异。在大多数国家和区域，特别是非洲，薄弱的统计能力很可能是恰当作出千年发展目标报告的最大挑战。如各国报告指出，具体能力方面存在两个最薄弱环节：(a) 将统计分析纳入政策之中的能力；(b) 监测和评价的能力。特别显著的是，一些国家处理下列三个具体千年发展目标的能力极其有限：目标 5(改善产妇保健)；目标 6(与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争)；目标 7(确保环境可持续性)。国家一级加强统计能力意味着要将几个问题作为优先事项来解决，它们包括：(一) 加强数据库，使其更加全面和切合千年发展目标；(二) 提高各国监测和评价以及采用数据以供决策的能力；(三) 制定能有助于评估实现千年发展目标所取得的进展的短期措施；(四) 在减贫战略文件国家加强千年发展目标报告和减贫战略文件监测之间的联系。

13. 与编写千年发展目标报告有关的主要利益相关者的**组织能力**也很重要。各国这方面的能力不尽相同。

(a) **政府的能力**通常受四类缺陷的限制：人员不足、专业能力有限、调动频繁、编写易读的对社会人类发展趋势作出评论的报告的能力有限。

(b) **民间社会组织的能力**对确保有效的自己掌握和参与千年发展目标报告编写过程非常重要。在有些国家，非政府组织数量不多，它们往往缺少充分的参

与政策对话能力。在另外一些情况下，政府不鼓励非政府组织参与和介入，它们倾向于将非政府组织看作敌人。在这类情况下，开发计划署和联合国在培养非政府组织和促进民间社会组织积极参与方面应发挥关键性作用。

(c) **联合国的能力、特别是开发计划署的能力**对确保有效作出千年发展目标报告非常重要。该评估的结果再次显示出，联合国系统的能力在各个国家有所不同。除少数例外情况，开发计划署内部在政策建议、监测、报告、宣传、传播和协调方面的能力有限。在这方面，许多联合国组织的领导指出他们也缺少人手。这种情况导致，千年发展目标报告编写小组的很多联合国组织成员可能没有足够的时间来充分和全面地参与编写千年发展目标报告。

14. 本评价的进行者认为，开发计划署进行系统和战略的评估可以极大地提高国家一级能力建设努力的效果。还应处理以下四个方面问题：(a) 更好地在国家 and 国际两级、特别是在国家一级各联合国组织之间进行协调；(b) 政策分析与制定的能力；(c) 调集资源的能力；(d) 评估发展效果的能力。

宣传和传播

15. 宣传和传播是实现千年发展目标的要素。开发计划署各国家办事处已经采取了许多创造性的活动，但是往往没有一个经过周密考虑的长期宣传战略。评估显示出，国家一级的行动并不一致，对于责任的看法存在分歧。有一种感觉是，在宣传千年发展目标的过程中，联合国系统可能会使人产生过多期望，却不一定具有实现能力。尽管对千年发展目标的有效宣传是必要的，但是只靠宣传却不足以产生良好政策或确保好的结果。

国家一级的人类发展报告

16. 必须更加从战略上把进行中的国家一级人类发展报告过程联系起来。加强千年发展目标报告和国家人类发展报告之间的联系显然十分必要。鉴于它们之间的互补作用，千年发展目标报告和国家人类发展报告应被视为互为支持、而不是相互对抗的文件，才能为国家发展对话过程和议程制定带来增加值。千年发展目标报告旨在进行认识宣传，而国家人类发展报告旨在进行政策宣传。国家人类发展报告应成为千年发展目标报告可资利用的主要数据来源。同时，国家人类发展报告应当得到加强，以便有效地向各国提供政策分析和建议。同样地，应当按照千年发展目标报告的情况，重新考虑合理化和简化共同国家评估和联发援框架等其他联合国报告要求。

组织问题

17. 关于组织问题，评估列出下面几项结果，其中涉及开发计划署、驻地协调员的作用以及政府、国际金融机构和联合国之间的联系(特别是在减贫战略文件国家)。

(a) **开发计划署的作用**。千年发展目标报告工作在下列方面对开发计划署在国家一级的作用有若干影响：满足期望、重新确定方案支助的性质、重新确定伙伴关系(与其他联合国组织、双边组织、国际金融机构以及政府和民间组织)、加强内部能力、考虑亟应采取何种行动以使民间社会更加积极参与。必须进行讨论以明晰各方利益相关者的作用和责任。

(b) **驻地协调员的作用**。应当明确驻地协调员制度在千年发展目标报告和千年发展目标运动方面的作用。驻地协调员制度使人产生很高期望，却并不清楚应如何(在人力物力方面)加强这种制度，以支持千年发展目标报告和运动的努力。

(c) **减贫战略文件国家中政府、各金融机构和联合国之间的联系**。在减贫战略文件国家中，政府、各金融机构和联合国系统更加密切的联系将有助于加强监测在实现千年发展目标方面的进展。评估强调，千年发展目标报告和减贫战略文件的监测和报告过程应当更加明确、趋于一致和相互协调。特别是开发计划署国家办事处应当注重如何协调和统一全联合国范围支持千年发展目标和减贫战略文件的努力。

三. 报告方面的挑战

18. 开发计划署和联合国迅速采取行动加强千年发展目标报告工作。在这方面，评估找出了必须应对的七项挑战。

传播方面的挑战

19. 为提高对千年发展目标的认识，必须在国家一级完成很多工作。千年发展目标报告在就千年发展目标对公众进行教育并提高公众的认识方面具有有益作用，但也确实会造成“读者疲劳”。因此，应切记千年发展目标报告的独特用途，务必使报告简短、扼要、看起来有吸引力。特别要注意用语中避免使用行话。评估结果指出，只列出数据或提出目标是不够的，人们需要将目标和他们的生活联系起来。对任何数据必须附加一些说明，以便报告更加人性化。千年发展目标报告必须表现出人类贫穷的真实情况，特别要反映出社会中最贫穷和最被忽视群体的生活中所面临的挑战。另有重要一点，关于千年发展目标的宣传必须使非政府组织和其他方面相信，把重点放在千年发展目标上不是要转移对暴力、歧视、侵犯人权行为和类似问题的注意力。评估所得证据导致以下结论：让千年发展目标在战略上“具有争议”，从而使得就此进行的对话在议会、媒体和公民中间引发辩论，这种做法可能有益。

参与方面的挑战

20. 开发计划署和联合国系统应认识到将政府自己编写等同于国家自己掌握的危险。应当开展工作，以确保让非政府组织平等参与，并与民间团体及所有重要国家利益相关者进行有效协商，还要有意扩大范围，将私营部门、议员和其他方

面纳入千年发展目标宣传者的行列。应当与伙伴公开进行协商，以审查、修改和重新调整各项目标、指标和指示数字。非政府组织和民间组织的参与十分宝贵，但是这种参与不应局限于编写千年发展目标报告。参与的真正实质在于调动非政府组织和民间组织支持在国家一级实现千年发展目标所需采取的后续行动。

报告方面的挑战

21. 千年发展目标报告工作必须与国家一级政治过程联系起来，以将千年发展目标作为公共发展议程的中心项目。千年发展目标报告不应被视为统计报告，而应被视为关系民众、公共事务和政治的报告，以调动社会的支持。无论何人编写千年发展目标报告，均须做到诚实勇敢，并准确地描绘出国家的人类发展情况。为具有增加值，千年发展目标应当发起关于政策是否切合实际的辩论，并鼓励就千年发展目标进行公共对话。评估指出，应采取机制来确保经常和定期在国家一级提出千年发展目标报告。所提出的有关趋势的分类数据和各种指示数字必须一目了然。发达国家也须就千年发展目标报告工作作出决定。

统计方面的挑战

22. 应采取协调努力，以解决该评估指出的数据不足问题。其他几个问题也要得到解决，包括定义和方法的标准化、时间选择、质量及类似问题。应特别注意根据性别、地点和族裔等识别指标对数据进行分类，以便能对差别作出评估并更加有效地跟踪最贫穷群体的进展情况。还应采取行动，以增进公众查阅关于人类发展和千年发展目标的数据。应当就关于千年发展目标各层面的补充产品(例如短篇报告)作出规划。

运动方面的挑战

23. 当前亟需发起具有长期战略任务由专业人员设计的运动。这应当针对具体国家，同时要注意(a) 一国范围内的敏感问题，(b) 人民对政府和政治领导普遍信任不足，(c) 不能兑现运动给人带来的期望的危险。一项重要的考虑是，确定由谁来设计、领导和资助运动。进行专业评估将有助于解决是否每个目标各要有一个牵头机构的问题。应当更加系统地利用议员和媒体对运动提供支持的潜力。在减贫战略文件国家，对千年发展目标采取补进方法更加易行，因为这些国家已经启动了促进国家自己掌握减贫战略文件的过程；高度依赖官方发展援助的国家的情况与此相同。然而，对于发达国家和不如减贫战略文件国家或重债务国等那么依赖官方发展援助的国家，则需要采用不同战略以确保补进。

评价方面的挑战

24. 利用数据来跟踪进展情况不是评价。评价进展不应局限于报告数字。各国政府和公民随即就会想了解为什么政策没有发挥作用，以及需要作出如何改变。尽管千年发展目标报告不是用来讨论备选政策的，但是报告工作的成功将取决于政

策分析和方案评价的成效。随着千年发展目标报告在发起公共辩论和要求采取行动方面推广开来，国家人类发展报告甚至将发挥更重要的作用。

全球合作方面的挑战

25. 监测有关伙伴关系促进发展的全球共识对千年发展目标至关重要。明确制定出官方发展援助的目标、指标和指示数字是一个有益出发点。同时，应当加强在发达国家开展运动，以便调动对千年发展目标的支持，并在援助、贸易和市场准入与技术方面取得成果。

四. 建议

26. 开发计划署和联合国系统准备迎接七项挑战，评估就此作出了若干具体建议。这些建议是针对(a) 联合国系统，(b) 开发计划署，和(c) 全球发展伙伴。

联合国系统

27. **关于产品。**应当注重千年发展目标报告真正的增加值，并作出战略安排使其可在最大范围内引起关于千年发展目标的辩论、讨论和公共行动。千年发展目标报告必须作为拥有广泛读者的公共事务文件。此外，还应有一系列报告千年发展目标各方面情况的简易专题出版物，对千年发展目标报告进行补充。

28. **关于过程。**应当制定出一项战略，以在全球和国家两级建立和培养与民间组织的伙伴关系。应当发展与国际金融机构更加密切的联系。联合国系统应开发一个共同联合国数据库，将联合国各组织的工作(例如儿童信息系统、发展信息系统和 V 形图)汇集一起。发起针对具体国家的运动，与围绕千年发展目标采取的全球举措相联系，将大大加强千年发展目标报告工作的全面过程。这一全球运动战略必须具有顾及三个主要组成部分的区别对待战略：(一) 发达国家、(二) 发展中国家、(三) 每个国家中的目标对象。作为传播战略的一部分，开发一整套运动材料和产品会有助益。还应使报告要求合理化，特别是共同国家评估、国家人类发展报告和减贫战略文件等联合国系统规定的报告要求。

29. 驻地协调员的作用：联合国驻地协调员办事处应得到加强和支助，以制定一项关于千年发展目标报告工作的长期战略计划，其中应考虑到国家一级的各项主要考虑因素：如何制定政策；哪些人是主要角色；哪些人是最好的盟友；如何最好地利用数据；需要作出哪些优先改革；实现改革的手段在那里；如何对短期进展作出衡量；何时是作出千年发展目标报告的恰当时间；千年发展目标报告应多频繁地提出；需要何种性质的补充材料；等等。有效的宣传和传播计划应作为该战略报告计划的组成部分。

开发计划署

30. 开发计划署应采取新举措以制定民间组织能力建设方案。同时，必须作出努力加强政策分析功能，以便更加有实际意义地参与讨论能够在国家一级实现千年

发展目标的方案 and 政策措施。应加强国家人类发展报告的内容，使其在政策方面更加切合实际。还应注意不要让千年发展目标报告变成与国家人类发展报告相似的政策文件或出版物。同时，为突出重点并改进千年发展目标报告的内容、质量和实效，开发计划署必须与国际金融机构就数据、政策和向千年发展目标提供资助这三个问题进行更加有效的对话。该组织应支持为实现千年发展目标而对(方案、组织、宣传和传播的)发展功效进行评估的努力。

全球伙伴关系

31. 开发计划署和联合国系统作为一个整体，应当调动全球伙伴在统计方面采取全球举措，以便各个国际和国家统计组织一起对为有效监测千年发展目标所需的数据进行全面评估。联合国及其全球伙伴应考虑按照一套标准全球准则，对千年发展目标(类似多指示数字组)进行全球调查，以对全世界各国和各区域的业绩进行比较，并系统地跟踪和报告全球在实现千年发展目标方面取得的进展。全球发展伙伴应共同开拓合作机制，以确保各国定期作出千年发展目标报告。追踪目标 8 方面取得的进展最为重要，大多数国家目前没有报告该目标方面的情况。该评估的结果指出，大多数发展中国家将此看作实现千年发展目标的最大挑战，这一点非常重要。
