



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
11 July 2005
Chinese
Original: English

2005 年第二届常会

2005 年 9 月 6 日至 9 日，纽约

临时议程项目 3

评价

2002-2005 年阿拉伯国家区域合作框架评价

执行摘要

目录

章次	页次
一. 导言.....	2
A. 背景.....	2
B. 评价目的.....	2
C. 做法和方法.....	2
二. 主要调查结果.....	4
A. 相关性和定位.....	4
B. 设计.....	6
C. 成果.....	7
D. 管理问题.....	8
三. 获得的经验教训与新出现的问题.....	8
四. 建议.....	9
五. 结论.....	13
附件	
评价结果.....	15



一. 引言

A. 背景

1. 2004年6月17日，在联合国开发计划署（开发计划署）和联合国人口基金（人口基金）执行局2004年6月14日至25日于日内瓦举行的年度会议上，协理署长承诺本组织在提出下一周期区域合作框架前开展独立评价，以评估区域合作框架及其各区域方案部分的效力。在这方面，要求评价办公室就评价结果和建议向执行局提出报告。

2. 本报告摘要说明评价办公室2005年3月至5月开展的独立评价的结果。区域合作框架所设想的利用伙伴关系包括一系列阿拉伯政府、民间社会、学术和政策机构。今后将建立与多部门办法吻合的跨主题战略伙伴关系，目标是通过利用开发计划署和其他组织可用于影响区域发展问题的努力与资源来创造协同作用。与各区域组织特别是阿拉伯联盟及其附属机构和协会、各区域开发银行如非洲开发银行和伊斯兰开发银行、阿拉伯经济和社会发展基金以及阿拉伯海湾方案的伙伴关系将是至关重要的。同联合国其他组织、欧洲联盟和世界银行的伙伴关系也被视为重要。

B. 评价目的

3. 这次评价的三个主要目的是：(a) 对区域合作框架业绩进行评估，具体说明该区域方案注重的各核心成果领域在政策咨询、能力开发和知识管理方面的发展成果，并对已形成的战略伙伴关系的范围和幅度进行评估；(b) 评估原定组织目标和发展成果的实现情况，着重指出产出和结果、经验教训及良好做法的关键成果；(c) 在实际成果的基础上，确定区域合作框架如何促使开发计划署占据战略位置，建立其作为减少贫穷和可持续发展的一个主要上游全球政策顾问，以及作为该区域的一个以知识为基础的组织的比较优势和生存空间；(d) 确定在区域合作框架方案项目组合内开展的各项倡议的创新程度、增值以及对开发计划署和方案国家的知识产生与分享的贡献；并(e) 为下一个阿拉伯国家区域方案制定具体的建议。

C. 做法和方法

4. 评价工作是由评价办公室在阿拉伯国家区域局总部的密切参与下监督开展的，应用各种直接和元评价技巧，利用在评价工作前开展的个别方案深入结果评价的结果。五个方案有结果评价（见附件）。这些结果评价得到直接收集监测数据、结构化和半结构化面谈以及查阅有关报告和文件——项目本身及第三方编制的文件，只要与结果和影响评价相关——的补充。

5. 关于方案投入的信息是从项目工作人员那里收集的。在没有进行个别结果评价的情况下，加大力度从项目工作人员和伙伴那里收集项目信息。

查阅文件

6. 查阅了所有可用的与成果有关的项目和方案文件，包括区域合作框架、《阿拉伯国家人类发展报告》和辅助文件、以往区域合作框架评价报告、执行局相关文件、项目文件、项目工作计划、战略和概念文件、现有的进度报告、与方案成果有关的文件、项目产出、文件或项目网站、区域认知调查、第三方编写的与开发计划署方案相关的研究报告。

审议项目范围

7. 这次评价限于旨在支持区域合作框架(2002-2005 年)的“三个支柱”的方案和活动，以及那些在这三个支柱的范围之外、但在本区域合作框架期间作为旗舰项目拟定的方案和活动。评价还只包括那些在区域合作框架的大部分时间内由区域核心预算资源调拨目标(TRAC)供资的项目。因此，它排除：¹ (a) 完全由全球合作框架或全球环境基金会供资的各项区域方案；(b) 为支持以往区域合作框架的广泛目标而设计和实施的、本区域合作框架周期中点之前财务上已结清的项目；以及(c) 旨在用于方案支助的小项目。

8. 这次评价是以区域合作框架本身为依据的，涉及区域合作框架文件所述的所有方案活动，不包括在以往区域合作框架期间发起的、但未作为本区域合作框架的设计组成部分提到的项目。

调查和面谈

9. 更多的区域合作框架一级信息是通过向所有有关国家办事处和区域方案管理员发出一份问题单获得的，后来辅以与阿拉伯国家区域局开发计划署方案工作人员、区域中心、区域方案管理员、伙伴和其他利益有关者的面谈。

国家办事处访问和协商

10. 评价小组访问了一些关键区域方案的主办国首都。评价小组走访了埃及、约旦和阿拉伯叙利亚共和国，² 同以下人员进行了协商：

- 项目人员
- 该国主办的项目的区域方案协调员
- 项目工作人员

¹ 结果，该区域合作框架财务参数的分析略有差别。

² 由于安全关切，没有访问贝鲁特。

- 开发计划署工作人员
- 参与开发计划署方案活动的关键部委的工作人员
- 参与方案的区域机构工作人员
- 参与方案活动的民间社会组织成员
- 其他伙伴机构工作人员。

11. 与其他办事处，包括那些没有主办任何区域方案、但作为参与者/受益者的办事处进行了电话访问。整个工作中用三角法进行核实。

参照基准

12. 为衡量区域合作框架业绩确定一个参照基准证明特别具有挑战性，因为没有收集和监测数据，以便对审查所涉期间结果和影响进行评价。区域合作框架文件本身、个别方案文件以及与区域合作框架内相关年代有关的共同战略成果框架/注重成果年度报告，均被视为业绩评价的潜在可行依据。此外，可以说区域合作框架的几个方案都促进实现千年发展目标和指标，特别是：

- 目标 1：减少贫穷（区域合作框架总体申明目标）
- 目标 3：两性平等和赋予妇女权力，特别是在教育方面（阿拉伯区域治理方案、阿拉伯妇女培训和研究中心、国际数学和科学初级教育趋势调查、高等教育）
- 目标 6：扭转艾滋病毒/艾滋病的传播（阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案）
- 目标 7：将无法获取安全饮用水的人数减少一半（地中海环境技术援助方案）
- 目标 8：涉及青年就业和新技术传播（全球化、阿拉伯国家信息技术促进发展）

13. 这些千年发展目标被用作为主要参考，虽然铭记如此规模和设计的方案的贡献，要合理期望对千年发展目标产生影响，将需要更长的执行期和更多的资源。

二. 主要调查结果

A. 相关性和定位

14. 阿拉伯国家区域合作框架(2002-2005 年)被区域主任和总部工作人员极具创新性地当作一个工具使用，促进开发计划署对区域发展问题采取独立的立场，提

请注意因敏感性而难以应付的需要，争取就这些需要达成共识或部分协议，并倡导变革——通常在国家一级。

15. 该区域方案一直被相当有效地当作一个平台，让决策者和民间社会领袖脱离国家背景，并推动就有时不能在国内制约的范围内讨论的政策问题进行对话。

16. 就其在区域合作框架下查明的不同服务领域的重点而言，区域合作框架的大多数较新的旗舰项目十分重视：(a) 总结和分析；(b) 知识分享和传播；(c) 宣传和发起对话；以及(d) 推动伙伴关系和网络。相对而言，专门用于政策咨询、政策拟定、能力建设和试点项目的活动和资源较少。这样可能合适，因为这些方案重视直到最近很少成为官方注意力焦点和没有得到公开讨论的领域。在阿拉伯区域，有几个国家直到最近还拒绝承认存在贫穷。施政问题如有关民主化、透明度和问责制、司法独立和法治的问题基本上是禁忌，还忌讳讨论艾滋病毒传播的流行率和方式以及高危人群的性质和规模。甚至对教育质量也没有予以广泛辩论。因此，提高这些问题的能见度并引起辩论本身被视为一项重大的成就，需要相当大的努力；总结、宣传和知识传播是特别紧迫和必要的，之后才能期望广泛的政策改革和做法变化。

17. 随着新想法和办法得到接受，迈向政策转变、建设体制能力、甚至实施国内资源都可能需要更长的时间。此外，这类方案所需的国家一级资源和驻留可能要远远超过区域方案下现有的资源和驻留。

18. 2002 年以来，《阿拉伯国家人类发展报告》一直是开发计划署在该区域的旗舰方案。报告有时充当区域合作框架内其他项目和方案的先锋，为各项区域方案的设计提供信息，并得益于它们开展的总结和分析工作；两者之间一直进行着健康的意见交流。随着《阿拉伯国家人类发展报告》在该区域更广泛地流传，有余地进一步加强区域合作框架主要机构与《阿拉伯国家人类发展报告》之间的关系。

19. 由于大力强调从《阿拉伯国家人类发展报告》和区域局的独立角度确定的区域优先事项，区域合作框架已力图处理通常公认不属于开发计划署总体重点主题领域的问题，如高等教育(知识)和经济增长与贸易(全球化)。一般认为，这些领域是其他多边组织有比较占优势的领域。

20. 在不同支柱和区域方案下采取的战略当然有所不同。不过，一些最成功的宣传做法是，直接接触那些最具影响力的舆论界人士和领袖，以及那些不论正确与否被公认为该领域进步的最大障碍的人。例如，对于在阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案下“打破沉默”，他们的参与和买入从一开始就证明很重要，使在区域甚至国家一级进行对话的潜在限制得以消除。

21. 在一个外部参与决策有很大争议而且经常遭到拒绝的区域，区域合作框架正确地强调了区域能力的利用，从而提高了所倡导的立场的正当性，使各项方案更

容易具备吸引力和获得接受。另一方面，一开始没有让决策者参与方案设计，限制了区域合作框架能够产生的正当性和当家作主的程度。

22. 所涉敏感水平阻止区域局争取和接受几个潜在来源的外部供资，费用分摊比例也较低，尽管国际兴趣很大。

23. 从区域方案管理员提供的数据来看，其他捐助者的方案平行供资似乎很多，表明开发计划署区域方案有能力调动资金来支持其倡导的各项事业，以及伙伴有很大兴趣。然而，通过开发计划署的直接费用分摊较少。

24. 该区域方案成功地使开发计划署在艾滋病毒/艾滋病、信息和通信技术、治理等敏感领域占据了有效位置。的确，方案得到了娴熟的使用，使开发计划署在一个对联合国有很大怀疑的区域赢得了公信力和信任。这不是一个小的功绩，应予以高度赞扬。

25. 可以更加努力地利用使开发计划署在国家一级占据有效位置的区域方案的成果。正如管理一节所讨论的，目前，区域和国家方案之间的联系基本上不存在。这可能已经导致丧失获得杠杆作用和长期影响的机会，特别是在开发计划署在国家一级也有相当广泛的方案活动的主题领域，如治理。

B. 设计

26. 区域合作框架（2002-2005 年）旨在涵盖三个主题支柱（治理、全球化和知识）以及八个“服务领域”或活动类别：(a) 总结；(b) 知识分享和传播；(c) 宣传和促进对话；(d) 政策咨询；(e) 政策拟定；(f) 能力建设；(g) 执行试点办法；以及 (h) 推动伙伴关系和网络。

27. 据说，所有三个支柱都促进减少贫穷，虽然从实际方案设计看不出如何实现。这些支柱本身之间的连贯性和关系不太清楚。虽然有些方案可以说是处理多个支柱，但可能更多出于碰巧而不是设计。

28. 区域合作框架下各项方案的主要重点一直是总结和宣传。国家当家作主和活动可持续性的问题从一开始就不是一个主要的动力，或一项关键的目标。相反，这些方案是要引起关于关键发展问题的讨论，促进并推动民间社会网络进行对话和宣传，并为政策变化创造势头。

29. 与开发计划署的多数其他方案形成对照，阿拉伯国家区域合作框架基本上是在纽约设计的，然后提交给潜在参与者供协商和支持。国家办事处很少参与原始方案设计。为支持《阿拉伯国家人类发展报告》的编写设立了一个区域咨询委员会。《阿拉伯国家人类发展报告》下查明的问题虽与区域合作框架下各项目处理的问题密切相关，但区域咨询委员会没有十分积极地参与区域合作框架的设计。

30. 区域合作框架的设计过程可能经过了深思熟虑，使区域合作框架能处理相当敏感的问题（如民主施政、性别和艾滋病毒/艾滋病的各方面），如果事先征求政府优先考虑和许可，这些问题几乎肯定不会包括进去。

31. 在大多数情况下，这似乎没有成为很大的问题，政府后来同意参加开发计划署的方案。的确，在阿拉伯国家区域局总部特别是区域主任的大力支持下，大多数旗舰方案实现了很高水平的参与，后来还在个别国家本身达到了很高的进入水平。

32. 没有强大的区域机构，该区域方案难以为其国家间行动找到明确的对应方。已努力将阿拉伯国家联盟培养成一个对应机构，但结果喜忧参半。尽管如此，阿拉伯国家联盟提供了一个论坛，发表支持开发计划署在区域方案下倡导的立场的部长级联合宣言。这些宣言在多大程度上变为国家一级的实际行动并不清楚。

C. 成果

33. 三个主题支柱中的两个取得了成果，三个支柱以外的一些方案，如艾滋病毒/艾滋病方案也取得了成果。有些成果相当辉煌，该区域一些最高级宗教领袖的宗教间会议便是一个例子。他们打破了在区域讨论如艾滋病毒/艾滋病的禁忌，通过了一项宣言，除其他外，为更公开地讨论和开展防治艾滋病项目扫清障碍作出了很大努力。

34. 全球化支柱下项目的发起时间不长，但不久就结束了，没有任何持久成果，尽管今后几年有许多国家加入世贸组织的一个区域显然需要援助。

35. 该区域方案在主题或部门总结与分析、宣传和推动对话上显示出成果。在能力建设或试点方面，长期、可持续的成果较少。在一些情况下，这是因为相对重视方案本身，在另一些情况下，则是因为迄今为止项目寿命短暂。

36. 《阿拉伯国家人类发展报告》在阿拉伯国家区域方案中占主导地位。的确，就“阿拉伯街”而言，说开发计划署是《阿拉伯国家人类发展报告》也许是公平的。虽然从一开始每一份《阿拉伯国家人类发展报告》都引起了大量争论和批评，包括公开和不太公开地力图制止发表，但令人惊异的是，这些报告已成为区域和国家两级的讨论中心，并迅速流传，因为该区域的机构甚至政府都承认提出的问题的重要性，并开始研究。

37. 阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案和阿拉伯区域治理方案也取得了重大突破，其宣传提高了区域关键舆论界人士的认识，其证明是在该区域而且在很多情况下在国家一级开展的对话的性质和水平。在开发计划署引发对话之后调整国家政策和立法的情况发生了。

38. 区域方案所产生的宣传和对话与实际政策变化之间的直接因果关系难以肯定地确定，虽然有一些在开发计划署区域方案下首次公开讨论后政策发生变化的情况，由此可以推断因果关系。例如，国际数学和科学初级教育趋势调查促使埃及教育部改变了课程和教员培训方案。

39. 也许只有一个明显例子，说明一个区域项目在国家一级启发或产生了一个相应的项目。这就是阿拉伯叙利亚共和国视障者信息和通信技术项目，该项目是由于阿拉伯区域信息和通信技术促进发展方案的工作而发起的。

D. 管理问题

40. 在阿拉伯国家区域局，区域方案的管理很少或者完全不与国家方案相联系。区域项目管理员直接向驻纽约阿拉伯国家区域局总部的区域方案顾问汇报，并且在一些情况下，也获驻贝鲁特的战略成果框架的支持。区域项目管理员/协调员不通过方案东道国驻地代表进行汇报。区域方案管理员，事实上还有驻阿拉伯国家区域局总部的区域方案顾问，掌握的实质性的有计划的互动办法似乎非常有限，由此降低了各方案之间的整体一致与协同作用。

41. 区域方案管理员/协调员通常直接处理政府合同、民间社会合同及私人合同，经常不让开发计划署国家办公室知情或介入。事实上，有证据表明，有那么一个区域方案管理员/协调员特意让驻地代表们知道，他与他们没有什么干系，行动不对他们负责，即使是在他们负责的国家。结果，虽然驻地代表及他们的人员一致表现出支持态度，并且高度赞扬《阿拉伯国家人类发展报告》，他们却不了解、几乎或完全不拥有区域合作框架下的区域方案。虽然他们部分了解到驻在他们国家的区域方案的一些活动，但却对驻在别处的区域方案一无所知。国家方案和区域方案之间的联系微弱，国家一级的后续行动相当少，难以保障区域一级的主张化为国家一级的行动。

42. 对区域方案的支持没有写进国家办公室的工作计划，国家办公室目前很少有动力去支持区域方案或与之互动。

43. 多数项目人员配备不足，因而不能够提供必要的后续行动以确保区域一级获得的势头总能化为基层的行动。因为国家一级对方案当家作主水平较低，项目结束之后，许多成果的维持可能也就成为问题。

三. 获得的经验教训与新出现的问题

44. 区域合作框架主要是在内部——在阿拉伯国家区域局总部内——制定的，即使是与驻地代表和国家办公室的讨论也比较有限。该框架提交执行局之前，没有向政府官员进行咨询，对它加以审查并寻求支持，——这与早先的区域方案情况不同。相反地，各单个方案只是在设计并起草完成之后才提交给政府审议与签字。

最重要的方案项目文件几乎毫无例外地都是由外部咨询人员和开发计划署人员起草的。多数情况下都得到绝大多数国家的政府签字，并以参加国“买进”之名获得接受。

45. 区域各方案之间还有进一步协同运作的空间。各方案在其东道国家往往更加积极，而那些非方案东道的国家则发现他们“被遗忘”，没有从区域合作框架中获益。

46. 虽然设计灵活使各方案在机会出现以及需要发生变化时能够抓住机会，但这也导致长期规划不足。有些项目连续数年一直从事宣传方案，而没有一个分期方法，确保该宣传工作在国家一级引起实际的改变。

47. 在资源动员方面，虽然有证据表明，区域方案的成功导致筹款出现相应的显著增加，然而，实际通过开发计划署的成本分担分量比较有限。部分原因可能是，开发计划署有意识地努力避免给人以这样的印象，即它受到其他方面影响。

48. 尽管与驻东道国的国家办公室不存在特别联系，但各方案往往在其东道国家更为积极，而那些非方案东道的国家则发现他们“被遗忘”了，没有从区域合作框架中获益。区域方案一般都人员配备不足，对他们的服务的需求不断增加，却难以满足。

49. 看不出项目厅执行工作带来什么新的价值。与项目厅执行工作相关的支助费用也妨碍了费用分摊式的资源动员，由此妨碍了区域方案直接满足不断增长的需求的能力。

50. 项目预算中没有明确规定监测系统，能够提供有关结果与影响信息的指标类型因此得不到系统地收集。开发计划署有关监测的新指针和进展报告使得各项目以不同的方式都取得了进步。在有些情况中，项目以工作计划方式接受监测，在其他情况中，项目则以公开情报文件方式发布，这些文件当然不会突出存在的缺点或面临的问题。

51. 在成员国政府中，区域方案没有明确的对等机构，在开发计划署国家办公室中也没有协调中心。结果，政府（除了一些职能部的相干处科外）和开发计划署国家办公室很少了解区域方案，业绩审查仅仅在项目人员和阿拉伯国家区域局总部之间进行。

四. 建议

设计、相关性和进驻

52. 根据评价结果，提出如下建议供审议。

1. 未来区域合作框架的重点应放在那些最有助于区域和国家间合作的方案活动上，适用标准如下：

- 摆脱国内背景，在国家间平台上展开，可能取得更大进步
- 如在国家一级首先提出，将可能损害开发计划署进驻
- 从跨界/国际角度处理问题
- 可在开发计划署活动领域内加以处理
- 要求国际管理——至少在某些方面如此
- 最初要有两个或更多国家表示感兴趣。

2. 区域局不妨考虑不再续延那些对其目前业经确定的支柱部门或其更广泛的全球任务无明确支助的方案。

3. 特别鉴于需要将区域合作框架/区域方案与国家合作框架/国家方案相配合，有必要不断地将开发计划署区域方案的重点放到开发计划署共同“活动领域”上来。对多数方案，特别是开发计划署核心活动领域以外的那些方案，需要采取分期战略，使它们完全制度化，还需要采取撤离战略，确保成果得到巩固和维持。

4. 开发计划署应该更进一步地利用《阿拉伯国家人类发展报告》和区域合作框架，作为分析问题、传播信息、积极宣传和对话以及创建伙伴关系和网络的宣传工具。政策建议、政策制定、能力建设和试验应该更加系统地在国家方案下进行。

5. 这要求结合国家方案进行更加积极的方案编制（虽然方案编制周期会有不同），要求区域方案和国家方案之间有效配合。

6. 开发计划署应该考虑利用《阿拉伯国家人类发展报告》作为支配性战略框架，指导区域合作框架的概念形成和战略进驻，以便根据该地区经确定的临界亏缺，确保区域合作框架整体的主题一致；应该在提高区域“买进”可能性（因为《阿拉伯国家人类发展报告》参与者被认为是该地区的权威分析人士）的同时处理‘敏感’问题；应该将《阿拉伯国家人类发展报告》中的调查结果具体落实到实际项目中；应该为该地区的长期方案提供路线。

7. 《阿拉伯国家人类发展报告》使开发计划署十分引人注目并获广泛确认。事实上，在该地区，该报告已成为开发计划署的同义词。尽管每个报告最初都遇到很大阻力，但随着时间的推移，它们在该地区和捐助者中间都变得越来越通行、越来越被接受。如果开发计划署继续希望在自己的名下利用《阿拉伯国家人类发展报告》作为自己的规划工作的驱动力——宣传先锋，那么将该报告机构化，使之成为一个地区机构，很可能就是不明智的。

8. 在公司一级，开发计划署往往很快地将中心从一个领域转到另一个领域。为了在区域合作框架下确定的复杂敏感领域取得举足轻重的影响，需要不断作出协调一致的努力。很可能还需要就分配、公平和性别方面以及就业和经济增长领域的问题进一步开展宣传——特别因为这与不断增强的全球化相关。

9. 多数区域合作框架支柱部门下的工作还处在比较早期的阶段，需要取得相当大的进步，还有宽裕的空间进行进一步的宣传和对话，确保运动得以继续。在开发计划署最重要的方案下进行的活动，特别是与最近四年中发起的方案有关的活动，应该继续下去。

10. 对一些项目，如高等教育，方案活动向下一个阶段进展时应该更加注重将测试制度化，使之成为一个区域机构，利用已有的制度和程序在全区域将测试标准化，并调整教育政策和标准。其他最重要的项目需要继续着力于宣传及促进对话。

11. 全球化支柱部门明显地关切到本区域，贸易惯例和模式在变化，各国希望加入世贸组织，本区域日益融入全球化进程，这一融入开始对就业、经济增长和可持续发展产生甚至更显著的影响。然而，开发计划署的主张应该是在其专长受到承认的领域设立方案。不这样做，开发计划署就将被其他大的组织（世贸组织、世界银行、货币基金组织、区域银行和欧盟）边缘化。

12. 应该使阿拉伯国家区域局和阿拉伯国家人类发展报告顾问委员会更加系统地参与将来区域合作框架/区域方案的设计和规划进程，以确保连续性和一致性。

13. 最大的挑战可能是要找到一个区域机构，不是作为一个对等机构，而是作为鉴定开发计划署区域努力的探测板和探测机制。阿拉伯国家联盟虽然有其局限，但仍不失为一个明显的选择。开发计划署在编制下一个区域合作框架过程中应该向它咨询。咨询所采取的形式应该使阿拉伯国家联盟及其部长级网络能够为纳入区域合作框架/区域方案的思想充当探测板。

14. 开发计划署应该考虑对阿拉伯国家联盟的新改革方案提供支持，以增加其作为区域合作框架/区域方案伙伴机构的力量。

15. 最受本区域各政府称赞的方案当然是那些要求对资源进行国际管理，单凭国家政策和做法还不够的那些方案。应该考虑向一些不仅利用区域主张，而且着重于问题，或者那些需要跨界合作进行管理的方案提供援助。例如，水管理/治理问题不仅对本区域至关重要，而且要求跨界管理。又例如，在其他区域，共同管理江河流域也被证明是区域方案的有效基础（见亚洲及太平洋区域局与拉丁美洲和加勒比区域局的经验），阿拉伯国家区域局也可予以考虑——适当时或许还可以和非洲区域局的区域方案合作。

管理问题

16. 阿拉伯国家区域局需要紧急建立一个机制，确保区域局总部、战略成果框架、区域方案人员和国家办公室之间在区域合作框架/区域方案的设计和管理方面进行更积极、更有系统的联系与合作。在区域司新司长的领导下，区域局人员之间的跨支柱部门合作也应该加强。

17. 应该考虑任命驻地副代表充当“区域协调员”，负责：(a) 了解与其国家有关的阿拉伯国家区域局区域的所有方案活动；(b) 与相关的区域方案协调人沟通；(c) 组织国家一级的业务性与实质性支助/互动；以及(d) 确保适当情况下与国家方案切实协同。区域局总部人员和区域方案协调人应当特别着意，确保不断向各区域协调员通报与其国家有关的活动，并咨询他们的意见。

18. 应当制定一项战略计划，配合下一个区域方案，确立各方案的“国家所有权”，并确保所有权的合法性与长期可持续性。这应当包括一项国家一级的结构化咨询方案，以提高对区域合作框架/区域方案的认识，并进一步加强其与国家方案的协同作用。

19. 应当考虑设立一项基金，旨在将区域一级的宣传与对话变成国家一级的政策咨询工作、政策制定、能力建设和试验方案。该基金至少部分地应从区域的核心预算资源调拨目标（TRAC）资源中获得资金，其优先使用的项目应当与该区域各国家办公室密切合作加以确定并执行。

20. 还需要作出更积极的努力，确保非方案东道的国家参与方案的制定和执行，从而确保它们也能从区域合作框架/区域方案中获益。

21. 应当明确并规划区域合作框架方案与其他相关工作机构——特别是联合国机构——之间的关系与合作，避免重叠，应当尽量扩大区域方案的影响，发挥方案的战略力量，向全区域扩展，等等。

22. 建立机制，进一步发展相互联结的各区域方案之间的协同作用，优化每个方案的战略影响并全面获得成果。

23. 指派国家办公室负责执行它们力所能及的职能，如能力建设、国家一级运作、监测与评价等，使区域方案腾出力量，集中于更广泛的方案政策方面，影响改革和变化。

24. 确定能够为开发计划署区域方案下提出的问题、项目和概念充当探测板的区域机构，并与它们合作。

25. 虽然有必要保持灵活性，在机会出现时予以抓住，但是开发计划署区域方案也有必要确定能够获得真正牵动力的事项，制定中期的分阶段战略，确保它们取得成果，导致在国家一级出现显著的政策转移与体制改变。

26. 让项目厅作为区域合作框架/区域方案下的执行机构，没有带来明显的实质性价值增加，它被保留主要是官僚主义作祟。其目前的作用仅限于行政与财务管理。按时获得项目厅的开支记录，有明显的困难。开发计划署阿拉伯国家区域局被迫保留自己的记录副本，此种记录记入的只能是开支估计值，因为实际开支记录保持在项目厅手中。鉴于开发计划署区域服务中心的发展、战略成果框架的存在，以及区域局总部具有实质性支助能力，应该考虑建立更加直接的方案管理机制，必要时执行局应予支持。

对业绩进行监测、评价和系统性评估

27. 根据项目预算中的细列项目制定更系统的机制，以建立专门的监测和评价体系，收集基线数据，找出能够提供有关开发计划署区域方案成果和影响的信息的指标。需要为内部进展报告重新制定一个标准化格式，用于方案管理和决策。

28. 应该另外制定一个方案，从核心预算资源调拨目标（TRAC）资源中开销，对区域合作框架整体及其所属的区域方案的成果和影响进行系统化的监测与评价。方案应该规定：（a）选择指标；（b）建立数据的收集、整理和分析机制；（c）为区域合作框架整体及其个体方案确定基线；（d）定期收集、分析和汇报数据；以及（e）将收集到的信息用于方案编制和决策，必要时也用于公共关系和资源动员。

29. 应该探索建立一个区域机构的可行性，例如用于监测和评价国家计划和行动方案的制定与执行情况。如果对此存在足够的兴趣，开发计划署可以考虑提供支持，发展这一机构的能力。

五. 结论

53. 过去，开发计划署各区域局曾经利用区域方案处理那些具有越界意义、需要有关国家共同处理的问题。技术方案，如国际电信、民航、对流经多个沿岸国家的江河流域的管理及其他需要国际管理的项目，都构成了区域方案的“面包和黄油”。本区域合作框架下的更早的一些项目，如地中海环境技术援助方案，也在此类。

54. 早先的区域方案还要经过事先广泛的咨询并经与成员国政府谈判（如向本区域国家征求项目概念，举行部长级会议，借以寻求对方案思想和战略的支持），并且由区域局总部和国家办公室联合管理。然而，这往往使方案不能够处理尖

端发展问题，而只着重于建立和加强区域或次区域国际机构。区域合作框架（2002-2005 年）对过去作了一个勇敢的突破，表现在：(a) 着重于解决那些在本区域国家内部一般不被官方承认或公开讨论、但又与很多人直接相干的尖端问题；(b) 高度重视对最佳做法和政策立场的盘存、分析与宣传，旨在克服临界人类发展亏缺，有力开展区域级和国家级的对话，促进民间社会的合作，提高宣传工作的效果；以及(c) 由阿拉伯国家区域局总部对区域合作框架进行近乎单独的管理，以确保发出的指令前后一致、坚强有力。

55. 因此，区域框架协议（2002-2005 年）是一项大胆尝试，旨在影响和改变本区域发展的政策和优先任务，同时避免对方案的事先所有权和支持。它是“新开发计划署”的一个特殊模式，除了赋予国家以完全所有权，确保长期能力发展外，还准备对这样的问题进行强有力的宣传，即尽管早期受到政治抵制但对发展具有重要意义、区域方案过去对国家一级所有权阐述不够明确而现在被用来主导宣传进程的那些问题。

56. 灵活性是区域方案设计的一个重要特征。最重要的方案，例如 POGAR、ICTDAR、HARPAS，CAWTAR，没有一个是坚持固定战略的。同所有好的宣传方案一样，它们都寻求各种机会，而这些机会本质上很少是静态的。另一方面，有若干机会要求在新的区域方案下采取协调的长期行动才能成功，为此制定长期计划，采用分期方法，以发展伙伴关系进行宣传 and 对话为起点，最终实现政策改变、机构改革和能力建设的目的，可以获得巨大利益。长期计划还能够实现与条件较好的国家计划进行更好的融合、切实的接洽，在政策改变、机构改革和能力发展方面，开展各种需要国家一级协调行动的活动。

附件

评价结果			
编 号	名 称	地 点	说 明
RAB/99/005	阿拉伯地区治理方案(POGAR)	贝鲁特	通过政策咨询、能力建设和试点项目，促进该地区的善政，包括法治、参与、透明度和问责制
RAB/01/005	小学教育：学习国际数学和科学方面的趋势(TIMSS)	纽约	收集该地区各级教育信息，以提高教育质量，扩大教育范围
RAB/02/001	阿拉伯妇女培训和研究中心(CAWTAR)，第二阶段	突尼斯	研究和实地探讨性别问题，收集与分析有关妇女经济、社会和政治境况的统计数据
RAB/02/003	支持阿拉伯地区发展的信息和通讯技术(ICTDAR)	开罗	提高认识和利益相关者运动。能力建设。中小企业利用信息和通讯技术实现有利穷人的增长、创造就业机会。减贫数字倡议
RAB/02/M01	阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案(HARPAS)	开罗	提高认识，动员力量，防治艾滋病毒/艾滋病。作为当务之急，采取地区干预行动，为国家级后续行动铺平道路