



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  
17 April 2019  
Chinese  
Original: English

2019 年年度会议

2019 年 5 月 30 日、6 月 3 日至

4 日和 6 日至 7 日，纽约

临时议程项目 6

评价

## 管理层对开发署对最不发达国家减贫支助评价的回应

1. 2018 年，独立评价办公室对开发署在 2014-2017 年期间对最不发达国家减贫支助情况进行了一次评价，其重点是：(a) 对旨在减少最不发达国家贫困的国家工作提供支助；(b) 开发署在多大程度上利用其在环境、地方发展和预防危机领域的方案来促进可持续减贫办法。评价是根据执行局第 [2018/4](#) 号决定核可的《2018-2021 年中期评价计划》编写的。评价的执行摘要载入 [DP/2019/4](#) 号文件。

2. 该评价评估了 2014-2017 年期间开发署的国家方案以及全球和区域方案与项目在以下五个支助流所作贡献：包容性增长和就业、地方经济发展、可持续生计、早期经济振兴以及整合千年发展目标与可持续发展目标。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。

3. 开发署任务授权的核心是注重改变穷人和边缘化群体的条件。开发署欢迎评价结果和经验教训，这些结果和经验教训将为开发署根据《2018-2021 年战略计划》向最不发达国家重新提出消除贫困建议提供依据。本组织将立足于确定为具有优势的领域，同时对需要加强的领域作出响应。管理层的回应受益于与执行局成员和观察员及独立评价办公室的对话。

### 一. 全球贫困状况和《2030 年可持续发展议程》

4. 尽管在过去 25 年里生活极端贫困者迅速减少——减少了 10 亿多人，但在国家内部和国家之间仍存在着巨大差异。据估计，如今约有 7 亿人每日生活费不到 1.90 美元。考虑到个人面临的叠加和多重匮乏，数字令人吃惊：共有 13 亿人属



于多维贫困。<sup>1</sup> 贫困对妇女的影响尤为严重，生活贫困者中有一半不到 18 岁，<sup>2</sup> 而且穷人越来越多地生活在中国环境中。<sup>3</sup> 世界上大约一半穷人生活在受脆弱性以及暴力与冲突不断恶性循环影响的国家。尽管最不发达国家的分类超越了收入，有 17 个最不发达国家被视为中等收入国家，但值得注意的是，中等收入国家中的穷人仍占全世界穷人的 73%。

5. 正如《2030 年可持续发展议程》和其他国际协定所确认的，贫困仍然是当今时代最大的全球挑战，许多国家的不平等现象在不断加剧。通过不同的因果机制，贫困和不平等现象与许多可持续发展目标及其具体目标密切相联，并受到实现可持续发展目标方面所取得进展的影响。事实上，严重不平等的主要影响之一是，它可能成为实现消除贫困目标的障碍。不让任何一个人掉队原则要求采取大胆的变革行动，以打破根深蒂固的贫困和不平等模式，这种模式使得剥夺权利和歧视持续存在。

6. 三年多来，在实现可持续发展目标方面所取得的进展各不相同。其原因包括治理失灵、气候变化和生物多样性丧失等驱动因素和风险及其影响——自然灾害和人为灾害、水危机、流离失所，这些都在全球十大风险<sup>4</sup> 之列，这些影响产生了超越国界的连锁反应，增加了实现《2030 年议程》的难度。此外，技术创新、快速城市化和人口变化等大趋势可能会减少或加剧贫困和不平等程度，这取决于国家应对这些问题的能力。经济增长放缓或债务负担加重等宏观经济因素可能会进一步限制财政和政策空间。

## 二. 最不发达国家消除贫困

7. 伊斯坦布尔《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》由会员国商定，旨在帮助最不发达国家克服结构性挑战，从而消除贫困、实现国际商定的发展目标，并使半数最不发达国家到 2020 年从这一类别毕业。<sup>5</sup> 目前，47 个国家被归类为最不发达国家。2018 年取得了前所未有的进展，有三个国家被建议从最不发达国家类别毕业，它们是不丹、圣多美和普林西比以及所罗门群岛。安哥拉和瓦

<sup>1</sup> 多维贫困确定了住户和个人在健康、教育和生活水平方面的匮乏，按以下 10 个指标来衡量：营养水平；儿童死亡率；受教育年份；儿童入学情况；获得烹饪燃料；使用厕所；获得饮用水；用电；住房面积以及资产情况。它考虑到个人所遭受的多重叠加匮乏，补充了贫困的货币衡量办法。欲知更多信息，请访问：<http://hdr.undp.org/en/content/multidimensional-poverty-index-mpi>。

<sup>2</sup> 开发署和牛津大学贫困与人类发展研究中心发布的 2018 年全球多维贫困指数估计数。

<sup>3</sup> Diana Mitlin and David Satterthwaite, *Urban Poverty in the Global South: Scale and Nature*, Routledge, London and New York, 2013. 据世界银行估计，到 2035 年，世界上大多数极端贫困者将居住在城市地区。见 <http://blogs.worldbank.org/governance/governance/more-voices-mean-smarter-cities>。

<sup>4</sup> 世界经济论坛(2019 年)，《全球风险报告》。

<sup>5</sup> 伊斯坦布尔《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》执行情况高级别全面中期审查：主席提交的政治宣言草案(A/CONF.228/L.1)，第 12 段：“……自最不发达国家类别于 1971 年设立以来，只有四个国家已正式毕业。根据目前的趋势，需要重振势头，同心协力，才能按照《伊斯坦布尔行动纲领》的设想，使半数最不发达国家到 2020 年达到毕业标准”。

努阿图预计将分别于 2021 年和 2020 年毕业。虽然从最不发达国家类别毕业是积极的，但也带来了新的挑战。为了从该类别毕业，各国需要满足以下三项标准中的两项：人力资产、经济脆弱性和人均国民总收入。建议毕业的国家都没有达到脆弱性标准，这是确保发展成果不会被逆转所必需的。<sup>6</sup> 开发署需要支助各国从一开始就解决脆弱性问题，以便采取考虑到风险的发展干预措施。

8. 消除贫困和实现《2030 年议程》中的目标，对于最不发达国家和低收入国家尤其具有挑战性，因为这些国家的匮乏程度和类型特别恶劣，基础设施不足，经济脆弱并且资本短缺。<sup>7</sup> 认识到低基线、多重挑战和能力制约的复杂性，开发署仍然致力于支持最不发达国家根据《2030 年议程》和其他国际商定的承诺执行《伊斯坦布尔行动纲领》。

9. 据联合国贸易和发展会议(贸发会议)称，“自 1990 年以来，在……最不发达国家，全球穷人所占比例增长了一倍多，达到 40% 以上。……在六个最不发达国家中，极端贫困率在 70% 至 80% 之间，在另外 10 个最不发达国家中，极端贫困率在 50% 至 70% 之间。”<sup>8</sup>

10. 然而，最不发达国家正在影响全球发展格局。而且作为一个集团，它们在过去 20 年取得了巨大进展。但是，这一类别中存在着显著的差异：17 个是中等收入国家，9 个是小岛屿发展中国家，17 个是内陆国家，20 个被视为脆弱国家。世界上增长最快的 13 个经济体中有 7 个来自这一集团，它们是不丹、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、莫桑比克、缅甸、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国。<sup>9</sup> 一些国家进展迅速，足以改善从最不发达国家类别毕业的前景。更重要的是，在非收入指标方面取得的进展也很显著：2000 年至 2014 年期间，最不发达国家的人类发展指数平均值增加了 26%，而所有国家的平均增长率为 11%。<sup>10</sup> 因此，狭隘的战略不能满足如此多样化集团的需要。

<sup>6</sup> 需要强调的是，最不发达国家没有从这一类别毕业成为中等收入国家。最不发达国家类别是由发展政策委员会管理的联合国类别，该委员会向经济及社会理事会报告。中等收入国家类别由世界银行管理。47 个最不发达国家中有 17 个也是中低收入国家。

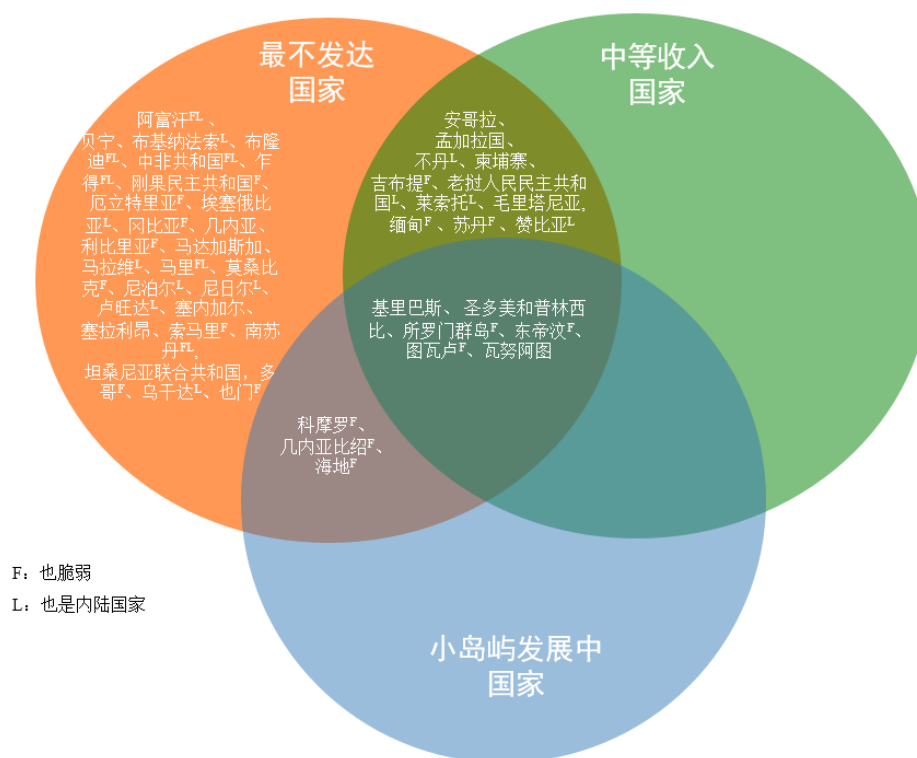
<sup>7</sup> 目前最不发达国家类别中有 47 个国家(非洲 30 个，亚洲及太平洋 12 个，阿拉伯国家 4 个，拉丁美洲和加勒比区域 1 个)。

<sup>8</sup> 贸发会议，“贫困陷阱使最不发达国家更加落后”，2016 年 12 月 13 日新闻稿。

<sup>9</sup> 世界经济论坛，“世界上增长最快的 13 个经济体”，2015 年。可查阅：<https://www.weforum.org/agenda/2015/06/the-13-fastest-growing-economies-in-the-world/>。

<sup>10</sup> 开发署人类发展报告处的估计数。可查阅：<http://www.hdr.undp.org/>。

图 1.  
最不发达国家的多样性<sup>11</sup>



11. 根据评价得出的开发署非常适于支助转型国家这一观点，以及大多数最不发达国家仍在非洲这一认识，开发署正在编写一份关于在可持续发展目标背景下非洲最不发达国家毕业的新机遇与风险的报告，以便为这些国家的政策讨论和行动提供依据。

### 三. 评价的结果和结论

12. 开发署欢迎评价结果，认为这有益于为其在最不发达国家的消除贫困工作提供依据。开发署注意到已经确定的可作为发展基础的优势领域以及评价中强调的需要加强的领域，以便更好地与《2018-2021 年战略计划》保持一致。

13. 上一次就开发署为减贫所作贡献进行的评价(2000-2013 年)认为，开发署的支助成功地促进了各国政府制定扶贫政策和战略，并帮助改变了关于多维贫困的全球思维。评价还认定，开发署可以通过让民间社会和学术界参与进来，更大程度上利用其影响力。评价指出了一致性方面的差距，建议采取更具体措施确保整个开发署的侧重点具有包容性。评价还建议多进行如今所称的一体化，通过其治理、环境、危机预防和恢复工作，最大限度地发挥对贫困的影响。开发署开展了

<sup>11</sup> 资料来源：发展和政策委员会编制的最不发达国家名单(2018 年 12 月)；世界银行编制的中等收入国家名单；世界银行编制的脆弱国家名单；联合国编制的内陆国家名单；联合国编制的小岛屿发展中国家名单；截至 2019 年 3 月最不发达国家、中等收入国家和脆弱国家状况。

所有已规划的管理行动，并于 2016 年向执行局提交了一份最新情况综合报告，且得到了好评。

14. 开发署高兴地注意到，此次评价的结论是，其减贫方案办法和领域与最不发达国家高度相关，开发署仍然是它们获得政策和实施支助的首选机构。报告还重申《战略计划》中强有力的综合办法与可持续发展目标的相关性。

15. 开发署希望重点强调，除评价中讨论的五个工作流外，还有其他工作领域也对消除贫困产生直接影响。这些工作包括开发署在最不发达国家治理方面开展的工作(支持通过立法和政策，以消除歧视和促进公民参与，并通过反腐败措施防止发展资金流失)、减少灾害风险、获得能源以及与健康有关的工作。

16. 开发署指出，没有一套明确的：若加以实施将会消除贫困的政策和相关权限。因此，开发署制定了关于消除贫困的提议，以满足各国的需要，并对重要领域进行投资，以培养一支将系统性思维应用于整个发展实践领域的专家队伍。这种办法是应对多维贫困的关键。开发署消除贫困的能力分布在不同的社会、环境和经济学科领域。这包括非洲和亚洲及太平洋的众多经济学家(48 人)。

17. 开发署注意到评价中确定的以下主要优势领域：

(a) 开发署在实施有助于地方经济发展和地方政府机构能力的项目方面发挥了重要作用。这是开发署在 22 个最不发达国家参与的一个优势领域，当相互伙伴关系强化干预模式和扩大努力规模时，可产生最大影响；

(b) 开发署-联合国环境规划署(环境署)的贫穷与环境倡议加强了对环境与贫穷之间的重要联系的了解，以促进最不发达国家的可持续发展；

(c) 开发署对受冲突影响国家和冲突后国家的经济振兴作出了重要贡献。社区一级的创收举措在使受影响人口能获得临时补贴方面起到了重要作用；

(d) 开发署在全球和国家两级对多维贫困的构思和衡量起到了关键的领导作用，并将加强国家一级对制定国家多维贫困指数的支助。

18. 开发署赞赏评价提出的继续改进组织工作的建议，并注意到下列领域需要改进表述以及政策和方案的优先次序：

(a) 需要在若干领域加强各种举措的参与、巩固和系统化规模，包括：(一) 确保包容性增长和就业项目产生变革性解决方案，以提高生产能力；(二) 确保社区一级的可持续生计，包括在适应环境和气候变化领域，使其产生显著影响；(三) 在冲突后经济振兴支助中采用新的工作方式，以弥合人道主义与发展之间的鸿沟；(四)利用国家政策、方案拟定和召集力，为私营部门参与提供支助；

(b) 应进一步建立减贫伙伴关系，包括在联合国系统内和与私营部门。虽然开发署正在促进与私营部门建立变革性伙伴关系，但应建立更加系统和更具创新的伙伴关系，以支持包容性和可持续增长举措；

(c) 需要加强促进性别平等的减贫、青年就业和增强权能举措。

19. 附件详细说明了开发署的回应，以及开发署为回应这些建议将采取的具体行动，并加强其在这些重要领域的扶贫工作。

#### 四. 《2018-2021 年战略计划》：开发署消除贫困的办法

20. 作为联合国的发展部门，开发署在帮助各国走上可持续发展道路、管理风险和增强复原力、促进繁荣和福祉以及消除贫困方面发挥着重要作用。鉴于可持续发展目标的广度，《2018-2021 年战略计划》反映了需要采用的综合办法。要实现消除而不仅仅是减少一切形式和表现的贫困的宏伟总体目标，就必须从根本上采取新办法，重点是解决排斥和匮乏的根本原因，以及经济、社会和政治上被剥夺权利的问题。

21. 对开发署而言，消除贫困既涉及摆脱贫困，也涉及保护业已取得的发展成果。它在脆弱性、危机和复原力方面所做的工作有助于防止各国偏离其实现可持续发展目标的道路。贫困是多层面的：每天收入达到 1.90 美元购买力平价，并不意味着穷人面临的多重叠加匮乏结束。

22. 不让任何一个人掉队以及首先造福于最边缘化和最弱势群体的原则和战略目标贯穿于《战略计划》及其成果框架。它包括使这些群体受益的宏伟目标，无论是在多维贫困、获得基本保健服务和社会保护背景下，还是在与人口、环境、气候或社会和政治环境有关的脆弱性方面。

23. 作为制定《战略计划》的一部分，开发署对风险和脆弱性的根本原因及驱动因素进行了透彻分析。这从地方到政府的多个层面增强了消除贫困的必要性。因此，新的《战略计划》主要关注的是消除一切形式和表现的贫困，从其愿景和目标到其成果和交叉性特色解决方案。

24. 这些特色解决方案将综合性、多学科侧重点放在使人民摆脱贫穷、加强治理、加强危机预防和恢复、促进以自然为基础的发展解决方案、缩小能源差距和促进性别平等方面。这些解决方案以开发署的经验和相对优势为基础，通过阐述适合具体情况的解决方案(无论是贫困、结构转型还是危机和恢复)，体现了开发署提议取得重大改进。

25. 具体而言，特色解决方案 1：让人民摆脱贫穷，通过关注“脱贫”(例如获得基本服务、就业和生计)与“返贫”(例如资产、社会保护、安全)的决定性因素，应对穷人和弱势群体面临的相互关联的社会、经济和环境挑战。可持续发展途径、包容性市场、贸易援助、采掘业、反腐败工作和减少非法资金流动以及建设机构能力和国家能力，都有助于实现这些目标。特色解决方案 1 与其他所有特色解决方案都有交叉联系，凸显了开发署多层次办法的重要性。

#### 五. 重新重点关注消除贫困

26. 减贫挑战并非新出现的。相反，随着时间的推移，它们变得越来越复杂，需要新的工具和综合解决方案。为了实现包括不让任何一个人掉队的《2030 年议程》宏伟目标以及实现重新定位和极大加强的联合国发展系统这些宏伟目标，开发署以 50 年的发展经验为坚实基础，立足于实践、绩效和信任关系，正在转型进入

新的发展时代。开发署将努力保持其作为消除贫困方面的知识、良好做法和有效包容性政策储备库这一全球优势，以满足各国需要。

### 什么：开发署的政策和方案提议

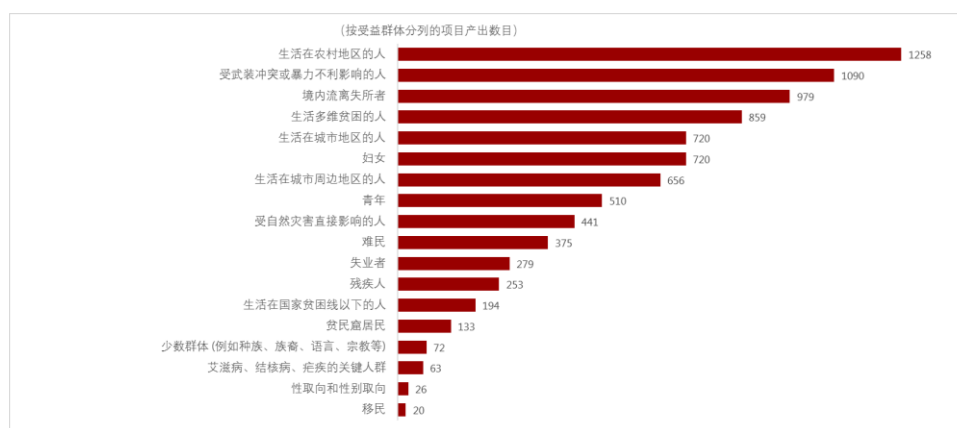
27. 虽然开发署的消除贫困提议涉及各种国家类型，但一个主要优先事项是为最不发达国家执行《2030 年议程》提供支助。2014-2017 年期间，至少有 60% 的开发署经常资源分配给最不发达国家(其中约一半分配给减贫)，2018-2021 年期间也是如此。这意味着，尽管本组织面临经常资源减少局面，但开发署支助最不发达国家的优先权在预算中得到保护。

28. 开发署在所有最不发达国家(发展环境和受冲突影响环境两方面)都有方案，其国别方案对国家发展优先事项作出响应。开发署提供有针对性的支助，将《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标纳入国家发展计划、联合国发展援助框架(联发援框架)、开发署 2018-2021 年国家方案和区域方案(非洲、亚洲及太平洋和阿拉伯国家)的主流。此外，开发署帮助若干最不发达国家根据其国家和地方情况调整可持续发展目标。

29. 作为支助消除贫困工作的一部分，开发署推出了一个新的“不让任何一个人掉队标志”，该标志确定了在项目实施期间将针对的 18 个优先目标个人或群体(见下文图 2)。<sup>12</sup> 这些群体包括：生活在农村地区的人、受武装冲突或暴力不利影响的人、境内流离失所者、生活多维贫困的人、生活在城市地区的人、妇女、生活在城市周边地区的人、青年、受自然灾害直接影响的人、难民、失业者、残疾人、生活在国家贫困线以下的人、贫困脆弱民、少数群体(例如种族、族裔、语言、宗教等)、艾滋病、结核病、疟疾的关键人群、性取向和性别取向、移民。

图 2.

### 项目的目标群体：在最不发达国家不让任何一个人掉队



30. 开发署的消除贫困战略将以本组织的相对优势、经验、专门知识和优先事项为指导，从以扶贫为重点扩大到采取包容性发展办法。根据《战略计划》，开发署正在基于主要驱动因素制定消除贫穷的共同说明，同时确认干预领域将依每个国家的具体情况而定。最不发达国家面临的共同的和独特的挑战将为此提供依据。

<sup>12</sup> 该数字依据开发署根据截至 2019 年 2 月的国家项目数据(依次依据项目产出数量)计算的“不让任何一个人掉队”指标得出。

“不让任何一个人掉队标志”的结果将用于评估各项努力是否充分针对最受排斥群体。虽然衡量贫困是开发署的一个强项，但关于减贫的说明必须重视贫困的经济学和政治经济学，以及开发署的工作如何能成为各国政府改变贫困决定因素的一个有效手段。

31. 下文概述了开发署消除贫困战略的部分关键优先领域，开发署将在这些领域保留内部技术专长。附件中列出了为加强开发署方案拟定的影响力和结果而计划采取的其他行动。

#### 贫困和不平等现象的多层面措施

32. 鉴于贫困在不断变化且具有多学科性质，贫困的衡量和其他思想领导领域一直是开发署的重中之重，并将继续如此。开发署将通过投资于应用研究、促进伙伴关系和激励多方利益攸关方对话(包括与民间社会和私营部门)，加强其在多维贫困衡量中的领导作用。自 2008 年以来，开发署一直与牛津大学贫困与人类发展研究中心一道投资于多维贫困指数。在国家一级，开发署将支持采用、发展、估算、应用和使用国家多维贫困指数。

33. 开发署早就在倡导人类发展概念，以推动对发展的理解，即发展不仅仅衡量收入，而是要反映人民过上他们所珍视的生活的能力。需要建立一个分析框架，解释更广泛的经济和政治变革中的不平等趋势，并提供政策和方案选择。在这方面，2019 年《人类发展报告》将重点关注人类发展的不平等，而不仅仅是收入和平均数。开发署与世界不平等实验室建立了伙伴关系，以便随着时间的推移在各国制定不平等衡量标准。

34. 要增加最底层五分之一人口的财富和收入，以及增加获得非收入机会并实现更大程度的成果平等，就需要了解谁是穷人和贫困者、他们住在哪里、他们在获得机会和能力方面面临哪些障碍。开发署将与一些国家，特别是最不发达国家合作，绘制不让任何一个人掉队的综合路线图，并解决贫困、不平等和歧视问题。其中包括：对多维匮乏的原因提出深刻见解的工具，例如家庭贫困和脆弱性评估、贫困风险分析工具、参与性贫困评估和大数据工具；以及有助于衡量政策改革潜在分布影响的工具，包括贫困和社会影响评估以及贫困与环境综合评估。

35. 在联合国发展系统框架下，开发署正在合作制定不让任何一个人掉队的框架和工具，以使联合国国家工作队能够将此项工作付诸实践。

#### 基于可持续发展目标的规划、预算编制和发展筹资

36. 开发署将继续为最不发达国家提供能力建设和工具，以优先进行基于可持续发展目标的规划、预算编制、发展筹资、监测和评价，包括发展省政府和地方政府的能力。

37. 开发署将通过发展筹资评估，支助各国制定可持续发展目标的整体融资战略。开发署正与 12 个最不发达国家(包括孟加拉国、马拉维、尼泊尔和坦桑尼亚联合共和国)的财政部开展合作。



## 包容性增长和创收

38. 当前的经济增长模式无法产生实现可持续发展目标所需的变革性转变。如果增长模式不进行结构性改革，日益加剧的不平等和排斥现象很可能占上风，除非建设抵御能力以保护经济和社会免受危机影响的系统即将落实，否则数百万弱势家庭可能会返贫，并且，如果不维护环境，经济增长本身也可能受到损害。

39. 开发署将与各国合作，通过创造有助于人们促进和受益于经济增长的有利条件，同时对环境产生最小影响，实现包容性和可持续增长，并促进绿色就业和可持续生计。这包括采取干预措施，获取金融和非金融资产，以建设生产能力并促进包容性地方经济发展。

40. 例如，开发署将立足于其关于价值链和供应商发展的长期工作，促进为最不发达国家的可再生能源、农业企业、自然经济和采掘业创造可持续价值链，这些产业具有扩大生产能力和减少贫困的潜力。这些工作的目的是生产高附加值的差别化产品，包括为妇女和青年创造体面就业机会，并促进可持续和循环的生产模式。开发署在价值链方面开展的工作将利用通过绿色商品平台及其贸易援助组合获得的经验和建成的网络。

41. 开发署将与联合国资本发展基金(资发基金)一道，支助最不发达国家确定一系列基于市场的工具和手段，如包容性商业发展和金融普惠方案，以确保低收入个人能够获得金融服务。开发署和资发基金在 30 多个最不发达国家成功地利用专门知识和创新融资模式，直接应对地方一级的贫困问题，因为地方一级的发展挑战最大，资金流动最少见。

## 促进消除贫困的有效治理

42. 要实现可持续减贫并惠及最落后国家，需要有包容性和参与性的政策制定、强有力的机构和治理程序及体系。与此同时，减少使人们陷入贫困或返贫的障碍和多层脆弱性，使人们能够切实参与各级治理。开发署在治理方面的工作不仅限于规范方面，而且还旨在提高实效。提高治理实效是在任何情况下消除贫困和实现可持续发展目标的先决条件。

43. 开发署努力巩固各国的政治参与进程，并扩大边缘群体获得服务和进入决策领域。有效的民主治理制度和机构有助于确保影响资源和服务公平分配及管理的决策进程的透明度、问责制和包容性。开发署将支持建立有效的国家机构和健全的公共行政，这是促进地方经济发展和提供基本公共服务所必需的，同时确保优先考虑最有可能落后的人。

44. 开发署非常重视创造条件为实现可持续发展目标扩大公共和私人筹资，以及通过有效的反腐败机构和程序确保为消除贫困提供资源。将问责机制纳入治理制度和机构，将有助于确保基本公共服务的适当分配和质量。

## 性别平等

45. 开发署明确承诺将性别平等纳入消除贫困议程的主流。开发署《2018-2021 年性别平等战略》包括对切入点进行全面分析，以确保开发署支助消除一切形式和表现的贫困，特别侧重于使妇女陷入贫困的性别不平等。该战略阐述了开发署将如何就《战略计划》的各项成果开展工作。报告概述了特色解决方案 6 下的五个优先事项，以应对性别平等的系统性障碍：清除增强妇女经济权能的结构性障碍；减轻妇女承担无偿工作的过重负担；预防和应对性别暴力；促进妇女参与和领导一切形式决策；在危机(冲突和灾难)的预防、准备和恢复方面加强对性别问题有敏感认识的战略。

46. 该战略还呼吁实现性别平等，并为妇女促进和参与可持续生计创造机会。这包括与资发基金以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)合作开展的一项关于包容和公平的地方发展的新方案，该方案解决了妇女参与劳动力市场的瓶颈问题。该方案与地方政府合作，建设其在促进性别平等的经济政策方面的能力，并与地方利益攸关方共同确定切实可行的创新型解决方案。

## 增强青年权能

47. 青年(25 岁以下)缺乏就业机会提出了一项重大的全球挑战。年轻人就业的可能性比成年人小得多。他们面临严重的结构性障碍，往往与受教育差距和机会不平等有关联。全球青年失业率为 13%，比 4.3% 的成年人失业率高出两倍。<sup>13</sup> 这一挑战在北非尤为严峻，那里的劳动力市场上近 30% 的年轻人没有工作。<sup>14</sup> 在阿拉伯国家，青年失业率为 27.5%。<sup>15</sup> 极端工作贫困现象仍然普遍存在。撒哈拉以南非洲是青年工作贫困率最高的区域，2017 年有近 67% 的青年工人生活贫困。<sup>16</sup>

48. 开发署的各级工作将增强青年权能作为优先事项，其方法是 2014 年通过一项青年整体战略、通过《2016-2020 年全球青年方案》和支持《青年 2030：联合国青年战略》。2014 年至 2017 年，开发署实施了 600 多个与增强青年权能有关的项目和方案。开发署将从评价中吸取经验教训，重点扩大其各项举措。

49. 开发署正在与联合国儿童基金会(儿基会)(无限新世代)和国际劳工组织(劳工组织)(为青年创造体面工作机会倡议)协作，并将与联合国其他相关实体、私营部门和利益攸关方合作，在业已成功的青年方案的基础上再接再厉，这些方案能够通过平台和活动加速青年驱动的解决方案。开发署全球青年方案(“Youth-GPS”)为公民参与、政治参与、增强经济权能、实现可持续发展目标和复原力建设提供

<sup>13</sup> 劳工组织，《世界就业与社会展望》，2018 年，日内瓦。可查阅：[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_615594.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_615594.pdf)。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> 开发署，《2018 年人类发展指数和指标》。可查阅：[http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf)。

<sup>16</sup> 劳工组织，《世界就业与社会展望》。

支助。开发署还成功实施了三项区域方案：亚太区域的“**Youth Co: Lab**”；非洲的“**Youth Connekt**”（此方案正扩大到其他国家）以及阿拉伯国家的青年领导力方案。

#### 适应和减缓气候变化

50. 气候变化对世界各地的减贫和可持续发展产生了直接影响。如果快速和包容性发展没有将气候行动纳入进来，预计气候变化将使另外 1 亿人陷入贫困 [applewebdata://1AF91F9C-B8E6-4E9F-9D59-7A2764CE1EF8/\\_ftn1](https://applewebdata://1AF91F9C-B8E6-4E9F-9D59-7A2764CE1EF8/_ftn1)。

51. 开发署在能源和气候变化减缓方面的工作旨在支助各国政府促进其国家发展计划，这些国家发展计划与可持续发展目标 7 和国家自主贡献的具体目标相一致。可持续能源加快了实现若干可持续发展目标方面的进展，包括消除贫困。可靠的清洁能源消除了每年可造成 430 万人死亡的室内空气污染，减轻了女童和妇女的家务劳动，并成为企业和经济发展特别是小企业发展的引擎。开发署与合作伙伴共同创造一种投资环境，便于部署创新的可再生能源和节能技术及解决方案，并吸引促进与能源有关的目标和具体目标所需的大量公共和私人融资。

52. 开发署的适应气候变化组合通过以下方式协助最不发达国家解决多维贫困问题：促进多样化和抵御气候变化的生计；提高生产力和收入；创造就业机会和经济机会；维护基础设施、资产和生态系统；加强安全、福祉和健康、粮食和水安全。开发署正在通过以下方式扩大适应规模：

(a) 建设世界城市的抵御能力，通过包括规划和治理、能源系统、基础设施和生态系统以及地方经济发展在内的综合办法，帮助它们应对城市贫困；

(b) 推进以自然为基础的解决方案，包括保护和恢复生态系统以及农业、粮食和供水系统，以加强抵御气候变化的能力；

(c) 建设国家能力，以实现有风险意识的发展，重点是增强穷人适应能力的政策、计划和投资；

(d) 促进公共和私营部门资金和市场，以动员促进生计和经济机会的适应行动，其方法是获得抵御气候变化的技术、风险和金融工具以及伙伴关系。

#### 人道主义-发展-和平关系

53. 开发署在弥合人道主义与发展鸿沟方面开展的工作，以其在人道主义-发展-和平关系方面开展的工作为基础，此项工作通过新工作方式办法运作。该办法认识到共同目标并优化主要伙伴的资源和能力，旨在更好地应对相互关联的人道主义-发展-和平挑战，特别是在面临长期危机的国家（其中大多数被归类为最不发达国家），并实现优先的可持续发展目标和具体目标。

54. 新工作方式是一种综合办法，确定并商定危机的根本原因；阐明实现商定结果的联合解决方案；为变革能力特别是国家机构的变革能力提供支助，以实现真正持久的变革；并寻求长期和持久的发展筹资，以确保能够成功完成商定的目标

和集体成果。通过人道主义-发展-和平关系和新工作方式办法，开发署努力弥合联合国系统内以及与政府及其他主要国家和国际伙伴之间的人道主义-发展鸿沟。

#### 如何：部署各项服务和满足国家需要

55. 贫穷驱动因素种类繁多而且具有重叠性，要求开发署改变其工作方式，并在地方和国家两级发挥整合作用。开发署将：(a) 加强整个联合国发展系统现有伙伴关系和新的伙伴关系；(b) 就跨国界问题召集多方利益攸关方倡议；(c) 加强各国家工作队的创新；(d) 制定战略沟通办法；(e) 帮助各国提供和获得发展资金；(f) 与联合国各组织和伙伴包括民间社会和私营部门合作制定综合办法；(g) 深化南南合作，分享全球南方的经验教训、专门技能和知识。

56. 下一代开发署凭借其强大的国家存在、技术技能、整合作用、国家平台和加速实验室，可发挥至关重要的作用。开发署正在对重要领域进行投资，以培养一支能够在所有发展实践领域应用系统性思维的专家队伍。这种办法对于应对多维贫困和不平等至关重要。

#### 支助能力建设和知识共享

57. 2019 年推出的全球政策网络是对各国需求作出迅速反应的中心机制，其方法是确定开发署在国家、区域和全球工作队中的最佳技术专长。该网络将对各国在实现可持续发展目标和以综合一致方式应对危机时面临的复杂的发展挑战作出有效应对。全球政策网络的动力是：(a) 开发署综合性特色解决方案；(b) 关于开发署全球工作人员能力和经验的综合性能力摸底数据库；(c) 国家支助平台和加速实验室，旨在将合作伙伴联系在一起以确定在当地大规模获取资源的解决方案；(d) 一个按照特色解决方案构建的、由专题专家和从业人员组成的网络，通过同业交流群开展合作和分享解决方案、知识和经验教训。

58. 在内部，开发署将利用全球政策网络及其最近启动的关于贫困和不平等的同业交流群，促进其更新提议、分享知识，并在国家、区域和全球工作队中建立全面技术专长的坚实基础，该同业交流群是开发署最大的知识网络，成员人数在持续增长，目前已超过 3 000 人。

#### 促进创新和地方解决方案

59. 开发署将充分利用由 60 个加速实验室组成的网络，包括最不发达国家中 25 个实验室组成的队伍，将实验引入政策制定和公共创新。创建国家加速器实验室网络(在现有的国家办事处结构内运作)提供了一个独特机会，以测试解决复杂发展问题的新办法、确定和制定获取当地资源的解决方案，并扩大现有的整套解决方案。

#### 私营部门的参与

60. 开发署认识到，最不发达国家仍然严重依赖于官方发展援助，在调动国内资源促进发展和在其经济中吸引持续的私人投资方面存在着困难。最不发达国家面临的挑战是如何利用更加多样化和复杂的发展融资形势带来的机会，为此而采取

的方式使可持续发展效益最大化、建设能力并使债务压力风险最小化。尽管提供了机会，最不发达国家仍需加强国内收入调动，并更有效地利用这些资源。

61. 开发署设立了一个金融部门中心，以建立金融专门知识网络，就如何在国家一级为可持续发展目标调动创新融资以及吸引区域和全球资本流动，向各国政府提供最佳咨询意见和服务。该中心包括与公司建立新的和创新伙伴关系、气候融资、基于自然的融资、“可持续发展目标影响力”倡议、保险发展论坛、伊斯兰融资、无国界税务检查员、发展融资评估框架以及新的私营部门发展和参与战略。即将推出的开发署私营部门战略寻求与政府、民间社会和企业合作，力求使市场为实现可持续发展目标服务，重点是将穷人和边缘化社区纳入其中。

利用伙伴关系，包括南南合作

62. 开发署正与各国政府、联合国各机构和国际金融机构合作，利用发展筹资、专门知识和宣传，促进可持续发展目标并扩大发展影响力。消除贫困提议的一个重要补充是，利用与联合国发展系统内外各专门机构和其他合作伙伴的伙伴关系。开发署正在与儿基会、联合国人口基金(人口基金)和妇女署合作，执行其战略计划的共同章节，包括利用这四个组织的附加值解决消除贫困问题。

63. 开发署《2018-2021 年战略计划》强调南南合作和三方合作是支持执行《2030 年议程》的重要工具。开发署将继续在国家和区域两级为南南合作创造有利环境，并为交流发展解决方案提供帮助。

总体而言，开发署将利用评价的结论和建议为本组织今后侧重于消除贫困的方向提供依据，并加强这方面的工作。管理层的回应包括以进行中的工作为基础采取切合实际的、有时限的主要行动，并通过与会员国和独立评价办公室协商获得依据。

## 主要评价建议和开发署管理层的回应

<p><b>建议1.</b> 开发署应当考虑更加一致地参与一系列减贫主题。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。</p>				
<p><b>管理层的回应：</b> 开发署认识到拟定一项关于消除贫困的综合提议的复杂性，该提议要能满足最不发达国家等一系列不同国家的需求。对开发署而言，实地的方案拟定和确定优先事项主要以各国的需求为依据，并直接以其国家发展计划、《2030年议程》和不让任何一个人掉队原则为指导。<sup>17</sup>区域和国家方案始终以全面的背景分析、开发署的相对优势和强有力的变革理论为基础，并与《战略计划》和《2030年议程》保持一致。</p>				
主要行动	时间框架	负责单位	跟踪	
			状况	评论意见
1.1 拟定共同说明，支持最不发达国家的消除贫困工作，包括指导意见、良好做法和工具，以促进采取综合、包容的政策办法，更好地平衡环境关切与社会经济和政治优先事项	2019年12月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
1.2 向最不发达国家提供优先考虑基于可持续发展目标的规划、预算编制和发展筹资的能力建设和工具，以及用于进行有力监测和评价的数据及统计资料，包括省政府和地方政府在基于可持续发展目标的规划和预算编制方面的能力发展	2021年12月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
1.3 对优先的消除多维贫困领域进行分析，以便最不发达国家中长期参与编制联发援框架和共同国家评估，使国家办事处能够将实质性方案参与纳入今后有可能扩大规模的方案	2019年12月	政策和方案支助局 区域局		

<sup>17</sup> 对于非洲，还审议了《非洲联盟 2063 年议程》。

<b>建议2.</b>				
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方案。				
<b>管理层的回应：</b>				
特色解决方案 1，使人民摆脱贫穷，应对穷人和弱势群体面临的相互关联的社会、经济和环境挑战，方法是重点关注脱贫和返贫的决定因素。可持续发展道路、包容性市场、贸易援助、采掘业以及建设机构和国家能力，都有助于实现这些目标。第五章“管理层的回应”强调了开发署期望在哪些领域发挥强有力的技术支持作用。				
2.1 通过加速实验室，为最不发达国家制定并应用有针对性的、创新的和综合的消除贫困解决方案	2021 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
2.2 为制定“不让任何一个人掉队”框架和工具提供支助，以帮助联合国国家工作队实施该框架	2021 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
2.3 在对于解决贫困和不平等问题至关重要的前沿发展问题上促进思想领导	2021 年 12 月	政策和方案支助局 人类发展报告处 区域局 国家办事处		
<b>建议3.</b>				
开发署应当在制定和利用多维贫困指数中展示其全球领导力。				
<b>管理层的回应：</b>				
《人类发展报告》首次发表于 1980 年代后期。当时人们清楚地认识到，进步不能仅以收入增长来界定，而是要以人民过上他们所珍视的生活的能力来界定。今后，开发署将继续与联合国系统和其他伙伴更密切地协作，以加强国家统计局落实、监测、跟踪和报告可持续发展目标实现情况的能力。例如，开发署正在与儿基会和世界银行合作，共同支持监测和报告可持续发展目标中关于国家多维贫困的指标 1.2.2。开发署还与主要机构建立了一系列伙伴关系，以解决贫困和不平等问题。				
3.1 推出多维贫困指数方法，包括一本关于多维贫困指数的国家手册，以提高最不发达国家的能力	2021 年 12 月	人类发展报告处 政策和方案支助局		
3.2 为新一代《人类发展报告》制定指导意见，与《2030 年议程》保持一致	2019 年 12 月	人类发展报告处 区域局 国家办事处		

3.3 利用贫困和不平等问题的同业交流群，发展所需能力并促进关于多维贫困和不平等措施的培训	2020年6月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
<p><b>建议4.</b> 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在最不发达国家中简化并得到推广。</p>				
<p><b>管理层的回应：</b> 即将出台的开发署私营部门发展和伙伴关系战略将推动在三个战略优先事项上取得进展：为可持续发展目标释放私人资金，使业务战略和运作与可持续发展目标保持一致，以及制定促进绿色和包容性经济的政策。该战略将在可持续价值链和包容性企业、市场中性别平等、市政金融和金融普惠以及缩小能源差距等领域部署服务提议，这些提议将根据各国国情制定，并根据联发援框架和国家支助平台予以推进。</p>				
4.1 支持部署“可持续发展目标影响力”平台的工具、产品和服务，并利用创新融资和伙伴关系解决方案，为实现可持续发展目标筹集私人资金	2021年12月	政策和方案支助局 金融中心 区域局 国家办事处		
4.2 与资本发展基金协作，根据新的私营部门发展和伙伴关系战略，推出支助最不发达国家私营部门发展的一揽子服务	2021年12月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处 金融中心		
4.3 启动全球价值链倡议，以加快创新技术解决方案，重点是提高生产力和价值链，并使农民/农村企业家/中小型企业获得市场准入机会，以及从私营部门获得金融产品/融资	2019年12月	金融中心 政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
<p><b>建议5.</b> 需要进一步强调促成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，需要加强全球环境基金(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。</p>				
<p><b>管理层的回应：</b> 开发署认识到，必须按照《战略计划》的规定，加强对可持续生计采用减贫和环境办法。纵向基金与开发署减贫组合其他方面之间的联系也将受益于支撑全球政策网络的综合思维。开发署承认，纵向基金的管辖文书要求为推动实现可持续发展目标提供资源，从而为更好地与开发署消除贫困侧重点整合奠定基础。开发署将寻求利用纵向基金对促进可持续生计和农村发展的支持，通过将方案拟定成果纳入国家和国家以下各级的发展计划和战略，促进在消除贫困方面取得进展。</p>				



5.1 利用开发署以结果为导向的年度报告和其他现有工具，加强对开发署纵向基金组合对减贫所作贡献的评估和摸底	2019 年 12 月	政策和方案支助局-全环基金		
5.2 在至少 20 个最不发达国家中，明确跟踪纵向方案拟定与国家减贫工作和政策的一致性与联系，以确定并建立环境行动与减贫行动之间的协同增效	2021 年 12 月	政策和方案支助局-全环基金 区域局 国家办事处		
<b>建议 6.</b>				
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。				
<b>管理层的回应：</b>				
开发署认识到，许多危机的根本原因在于地方性赤贫，对此需要同时作出协调和多方面应对。开发署与人道主义、和平和国家伙伴密切合作，共同确定对包括贫困指标在内的旷日持久的人道主义挑战产生影响的长期集体成果。这一重要工作领域体现为建立新的全球政策网络，该网络聚集了本组织的发展能力和应对危机能力。开发署还与人道主义事务协调厅一道，为推进人道主义和发展协作联合指导委员会提供联合秘书处支助，该委员会由副秘书长担任主席，由署长和紧急救济协调员担任副主席。				
6.1 促进并领导人道主义-发展-和平关系和新工作方式办法，特别是与任务授权和可持续发展目标相关的政策制定和指导	2019 年 12 月	危机局 区域局 国家办事处		
6.2 与各国政府一道加强宣传，包括通过各种活动，以增加对脆弱和受危机影响的最不发达国家的国内投资和国际发展援助，以便更好地为应对各国的人道主义-发展-和平关系的挑战提供资金	2021 年 12 月	危机局 区域局 国家办事处		
6.3 共同领导实地测试联合国关于人道主义、发展和建设和平工作共同办法的复原力的共同指导	2020 年 6 月	危机局 区域局 国家办事处 联合国机构		

<p><b>建议 7.</b></p> <p>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困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。</p>				
<p><b>管理层的回应：</b></p> <p>开发署将充分利用其在国家、区域和全球各级的现有伙伴关系，提出一套对国家具有现实意义的综合性贫困解决方案。开发署与劳工组织、人口基金、儿基会和世界粮食计划署，都是 2030 年议程联合基金的核心创始成员，该基金是一个机构间集合供资机制，旨在支持在国家一级加快实现可持续发展目标。开发署一直在贫穷与环境倡议和绿色经济行动伙伴关系方面与环境署合作，提供一种综合办法，探讨贫困与环境之间的关系，重点是最不发达国家。国际金融机构也是开发署的重要伙伴，开发署目前正与 15 个机构合作。于 2018 年 5 月启动新的联合国-世界银行《2030 年议程》战略伙伴关系框架，此后开发署和世界银行就若干联合倡议开展合作。</p>				
7.1 在衡量和分析贫困和不平等方面，深化和扩大与主要学术网络和世界 级专家的伙伴关系(另见建议 3)	2020 年 12 月	政策和方案支助局 国家办事处		
7.2 利用支持可持续发展目标整合的现有和新增机构举措，以从整个联合 国系统和其他伙伴处更系统有效地获取政策专业知识，以便通过充分 利用国家加速实验室满足最不发达国家的需要	2019 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
<p><b>建议 8.</b></p> <p>开发署应当进一步关注加强对性别问题有敏感认识的减贫政策进程。需要对最不发达国家的性别平等和增强妇女权能提供更多专用资源和专门承诺。</p>				
<p><b>管理层的回应：</b></p> <p>《2018-2021 年性别平等战略》将帮助开发署确保其对消除贫困的支助侧重于性别平等问题。新的方案拟定指导意见已经制定，以支持陷入危机中的国家更好地将性别平等纳入其方案拟定工作，方法是侧重于如何预防和应对性别暴力；促进妇女和妇女组织参与和领导预防冲突和恢复工作；促进变革性生计和经济复苏以推进性别平等；确保妇女可获得司法救助、安全和人权；使性别平等成为减少灾害风险和复原工作的核心；加强妇女在和平进程和政治机构中的作用；改变各国政府向妇女交付成果的方式。还有各项区域举措作为补充，如非洲的性别平等和增强妇女权能区域项目，该项目为面临人道主义危机和自然灾害的国家提供支助；以及性别平等印章等国家一级举措，开发署正通过该举措建设国家办事处拟定对性别问题有敏感认识的方案和建立消除贫困伙伴关系的能力。</p>				

8.1 在最不发达国家推出包容性和公平的地方发展方案，重点是增强妇女经济权能投资	2021 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处 资发基金 妇女署		
8.2 推出关于性别平等与复原的指导意见，并通过性别平等视角加强危机和复原背景下的方案拟定	2021 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
8.3 通过支助国家发展中心战略和行动，加强气候行动中的性别平等	2021 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
<b>建议 9.</b>				
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。				
<b>管理层的回应：</b>				
开发署致力于扩大其关于青年就业和增强权能的方案拟定工作。重点是促进青年参与经济、社会和政治活动领域，并加强(公共和私人)机构能力，以便与青年互动，并为增强青年权能和就业促进减贫创造条件。开发署目前正在成功实施三个区域方案(亚洲及太平洋的“ Youth Co: Lab ”、非洲的“ Youth Connekt”和阿拉伯国家的区域青年领导方案)，开发署将在此基础上再接再厉。				
9.1 扩大促进创业、增强权能和公民参与的区域举措，为青年领导和创业创造有利的生态系统	2021 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
9.2 与劳工组织、国际电信联盟和资发基金合作，支持增强青年经济权能的数字创新举措	2019 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
9.3 支持青年参与最不发达国家的国家加速器实验室并为此作出贡献	2021 年 12 月	区域局 国家办事处 政策和方案支助局		