



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  
12 August 2020  
Chinese  
Original: English

2020 年第二届常会

2020 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 8

评价

## 管理层对开发署中等收入国家发展合作评价的回应

### 一. 引言

1. 2019 年 8 月至 2020 年 7 月，开发署独立评价办公室对 2014-2019 年期间开发署中等收入国家的发展合作进行了评价，重点是：(a) 开发署对中等收入国家的支持，同时考虑到这些国家各种不同的发展条件和需求；(b) 开发署通过选定的工作领域对中等收入国家的贡献；(c) 确定影响开发署在中等收入国家的定位和参与的因素，并总结经验教训。评价是根据执行局 2018 年第一届常会批准的办公室多年评价计划(DP/2018/4)编写的。评价的执行摘要载于 DP/2020/21 号文件。

2. 评价评估了开发署通过战略计划(2014-2017 和 2018-2021)在以下四个工作领域的目标对中等收入国家的国家发展成果的贡献：消除贫困(可持续发展目标 1、5、8-10、13-17)；包容和负责的机构(目标 16)；基于环境和自然的发展解决方案(目标 13、14、15、17)；清洁、可负担的能源(目标 7)。对性别平等(目标 5)的贡献被纳入上述领域的评估中，重点是这些方案中性别平等主流化的程度。评价没有包括加强复原力领域(目标 11)，因为办公室正在对开发署对减少灾害风险的贡献进行单独的专题评价。如果对开发署关于增强复原力的标志性解决方案 3 不加以评估，就无法明确社会经济条件、经济成就和社会对未来潜在冲击的复原力之间的联系。中等收入国家的发展收益需要更强的弹性和抗风险能力。

3. 评价的重点是 2014-2019 年期间在国家一级实施的干预措施，涵盖当前《战略计划》(2018-2021 年)的头两年和《战略计划》(2014-2017 年)的四年，尽管在此期间之前一些方案可能已经启动。评价涵盖了开发署综合预算周期被列为中等收入的所有 84 个国家，占 2015-2019 年预算的 42%。开发署的核心任务是根据可



持续发展目标，重点支持各国向更加包容、更加绿色、更具复原力的社会进行结构转型。开发署欢迎评价的结果和经验教训，这将为本组织根据 2018-2021 年及其后战略计划在中等收入国家开展的工作提供参考信息。本组织将在已确定的强项领域的基础上继续努力，同时应对需要加强的领域。

## 二. 中等收入国家和 2030 年可持续发展议程

4. 100 多个中等收入国家占全球国内生产总值(GDP)的三分之一和世界人口的 75%。<sup>1</sup> 仅巴西、中国、印度、墨西哥和南非五个中等收入国家就占世界人口的 40%。<sup>2</sup> 中等收入国家也一直是推动全球经济增长和贸易的主要国家，20 国集团中有 9 个中等收入国家。<sup>3</sup>

5. 在根据世界银行使用人均国民总收入进行分类的中等收入类别中，既有人均国民总收入 1 036 美元至 4 045 美元的中低收入经济体，也有 4 046 美元至 12 535 美元的中高收入经济体。<sup>4</sup>

6. 中等收入国家是一个高度多样化的群体。人力资产、经济脆弱性和人均国民总收入评估显示，超过三分之一的最不发达国家，即 47 个国家中的 17 个，是中等收入国家。大多数小岛屿发展中国家，即 35 个国家中的 27 个，是中等收入国家，这些国家受到冠状病毒疾病(COVID-19)大流行和日益不可持续的债务水平所造成的脆弱性加剧的影响。近年来，中高收入国家已成为发展援助的捐助者。在这个群体的多样性中，也有一些共性。

7. 虽然许多中等收入国家的经济增速快于其他收入群体，带动国家和全球平均贫困率下降，但中等收入国家的贫困人口仍占世界总数的 62%，贫困地区持续存在，不平等现象日益严重。经济增长、减贫和不平等之间的关系会受到收入分配干预措施的影响，如影响福利制度的宏观经济政策、解决妇女在有偿劳动力中的占比、青年就业水平以及监管和保护非正规工人的劳动力市场监管等国内政策。

8. 许多中等收入国家已经陷入人们泛指的“中等收入陷阱”，即国家处于增长停滞期，富裕却无法在制造业方面与低收入和低工资经济体竞争，贫穷而无法投资于高附加值活动与发达经济体竞争。从中等收入向高收入的过渡更具挑战性，

<sup>1</sup> 世界银行数据(资料来源)。

<sup>2</sup> 更多信息见世界发展经济学研究所的“[巨人项目中的不平等](#)”。

<sup>3</sup> 20 国集团占世界经济的 85%，全球贸易的 75%，世界人口的三分之二，世界贫困人口 50% 以上(资料来源)。20 国集团中等收入国家包括阿根廷、巴西、中国、印度、印度尼西亚、墨西哥、俄罗斯联邦、南非和土耳其。

<sup>4</sup> 关于当前的收入分类和相应的贷款组(国际开发协会、国际复兴开发银行和混合银行提供)，见[此处](#)。国家分类每年 7 月 1 日进行调整，在整个财政年度保持不变，即使人均国民总收入估计数在此期间进行了修订。见[世界银行的国家分类法](#)，包括：“[如何确定收入群体的门槛？](#)”和“[为何使用人均国民总收入将经济体按收入群组进行分类？](#)”

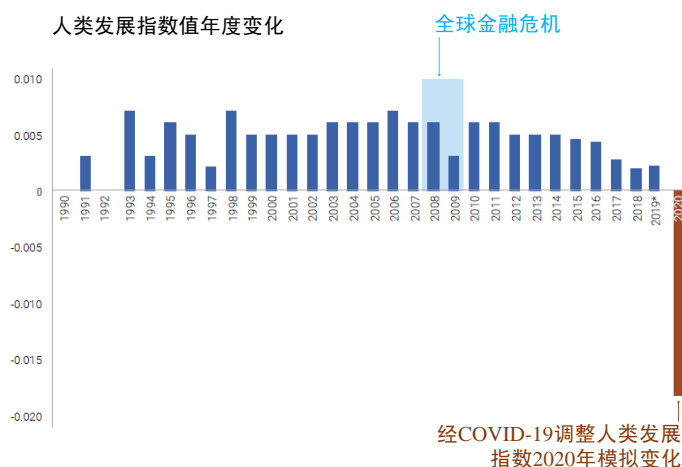
需要“从投入导向型增长向生产力和创新导向型增长模式转变。”<sup>5</sup> 从历史上看，从中低收入国家升级到中等收入国家大约需要 55 年的时间。同样，一些国家从中高收入国家升级到高收入国家的时间为平均 15 年。<sup>6</sup> 中等收入国家的轨迹各不相同，大多数拉丁美洲国家在向高收入国家过渡时面临重大结构性障碍。

9. 《2030 年可持续发展议程》认识到，中等收入国家在实现可持续发展方面仍然面临重大挑战。为了使迄今取得的成就得以延续下去，呼吁“通过交流经验，加强协调来进一步努力应对当前挑战，联合国发展系统、国际金融机构、区域组织和其他利益攸关方也应提供更好、重点更突出的支持。”<sup>7</sup>

10. 影响中等收入国家的结构性挑战多种多样，但一些共同的障碍有：许多国家出口依赖少数商品，需要实现经济多样化；市场的高度波动性和高风险；无力投资先进技术和创新以提高竞争力；不平等日益加剧、人力资本投资失衡。

11. 1990 年以来，作为衡量世界教育、健康和生活水平的综合指标全球人类发展水平上升了 22%，显示中等收入国家人口平均寿命增加、受教育程度提高、收入上升。当前的疫情造成经济、就业和生计大规模混乱。开发署人类发展报告处预测，全球人类发展 30 年来将首次出现下滑。经济冲击可以在卫生冲击之前通过宏观经济渠道冲击各国，并在卫生危机结束后持续存在。下图说明，人类发展正面临 1990 年这一概念首次提出以来前所未有的“冲击”。

#### 1990-2019 年人类发展指数值的年度变化



资料来源：联合国开发计划署，2020 年 5 月。

\* 2019 年数值为暂时估计数值。

<sup>5</sup> Eichengreen, Barry 等人(2017), 《经济增长前景：中等收入国家有何不同?》，亚洲开发银行(亚行)工作文件系列。

<sup>6</sup> Felipe, Jesus 等人(2014), 《中等收入转型：陷阱抑或神话?》，亚行工作文件系列。

<sup>7</sup> 《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》(A/RES/70/1)，第 65 段。

12. COVID-19 疫情揭示了大流行病爆发前发展道路的不可持续性。其社会经济影响利用了疫情前的脆弱性和社会不平等，加剧了贫困和脆弱性。各国要从可持续和以人为本的发展角度建设更具复原力的未来，就必须解决这一问题。

13. 随着中等收入国家从疫情中恢复，其财政空间和外部资源流入将进一步收缩，不断增加的流动性压力可能危及短期应对和长期复苏。政策应对的顺序十分关键。中等收入国家要制定适当的财政和金融激励措施，以帮助最弱势和边缘化群体恢复收入和生计，并创造就业机会。

14. 开发署在与中等收入国家强有力伙伴关系的基础上，重点支持疫情应对措施，同时利用开发署在联合国社会经济应对措施中的主导技术作用和开发署疫情应对提议 2.0 “超越恢复：迈向 2030 年” 的四个实质性支柱：治理；保护人民；数字转型；绿色复苏。开发署预计这一提议将在未来 12 个月内全面生效，并对今后各区域国家的方案工作产生实质性影响。

### 三. 开发署对中等收入国家的支持

15. 开发署根据《2018-2021 年战略计划》和《2030 年议程》，支持中等收入国家消除贫困，同时解决可持续发展的经济、社会和环境层面，并建设抵御危机和冲击的能力。开发署还认识到中等收入国家在发展中不断变化的作用，以及对这些国家形成的期望。

16. 开发署更有效地应对复杂发展挑战的综合办法是中等收入国家面临的挑战的核心所在。综合办法旨在支持各国评估政策和资源分配的影响，提高其使用和收集分类数据的能力，并帮助其应对边缘化社区的需求。

17. 开发署密切关注中等收入类别的异质性，并对这一广泛的国家范围采取多层次办法，根据国情和需求采取量身定制的办法。开发署《2018-2021 年战略计划》认识到，包括中等收入国家在内的国家可能面临跨越消除贫困、结构转型、抵御危机和冲击能力建设三个发展背景的发展挑战。开发署的标志性解决方案在每一种情况下都提供有区别的发展支持，使这些国家能够灵活应对，并在总部和区域中心提供机构支持。

18. 评价指出了开发署基于收入的资源分配方法的局限性。如上所述，虽然中等收入国家拥有世界 75% 的人口和世界 62% 的贫困人口，但优惠融资几乎全面面向低收入国家。中等收入国家的分类需要改进，如应考虑到国际收支、债务、经济多样化水平、部门脆弱性以及最不发达国家和小岛屿发展中国家的地位(包括所有这些因素因气候变化而加剧的程度)。

19. 在开发署对中等收入国家的支持中，应该强调小岛屿发展中国家的特殊情况。2019 年，开发署为小岛屿发展中国家推出了一项全面战略，涵盖蓝色经济、数字转型和气候行动，并以金融为跨领域重点。《太平洋岛屿海洋渔业管理》倡议显示了蓝色经济的潜力。该倡议旨在通过联合国粮食及农业组织、全球环境基金、开发署、太平洋岛屿论坛渔业局和太平洋共同体之间的伙伴关系，维持西太平洋

和中太平洋的金枪鱼种群，这些种群占全球金枪鱼年度渔获量的一半。倡议的影响已经远远超出渔业：金枪鱼捕捞对 14 个太平洋岛屿国家 GDP 总值的贡献从 3 亿美元增加到 5 亿美元；渔业部门的直接就业从 2013 年的 12 000 人增加到近 22 500 人；所有四种金枪鱼都做到了可持续捕捞。

20. 开发署还认为，采用冲突敏感预防性视角是工作的根本，包括在与中等收入国家的发展合作中。贫困和歧视或不包容的社会契约会导致暴力和冲突，侵蚀来之不易的发展成果。对治理和建设和平的支持可以采取不同的形式，包括支持制宪进程；支持选举和议会工作；加强法治、司法和安全；支持落实普遍定期审议的建议，培养人权机构的能力；分析权力下放和促进地方发展的备选方案。还可以通过建设国家预防冲突的能力，包括预防暴力极端主义，支持国家和平架构。

21. 开发署采用了与利益攸关方合作和结成伙伴关系的新的创新方式，如努力促进人道主义、发展与和平行为体之间的更大协作。开发署与国际金融机构密切合作，解决脆弱性和危机的驱动因素，并在所有方案规划中强调危机预防和复原力建设。纵向基金(如全球环境基金、绿色气候基金、全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金和执行蒙特利尔议定书多边基金，仍然是对开发署支持国家可持续发展目标优先事项的重要贡献，推动开发署为整个《2030 年议程》的发展成果建立基于自然的解决方案。

22. 开发署通过与经济合作与发展组织(经合组织)联合实施的“无国界税收检查员”等举措，支持博茨瓦纳、哥斯达黎加、埃及、牙买加等许多中等收入国家建设税务管理能力，扩大财政空间。

23. 中等收入国家在促进与同行和低收入国家的南南合作方面发挥着关键作用。开发署支持各国加快发展进程的能力，南南合作和三方合作在这方面发挥着有效和重要的推动作用。开发署参与的另一个重要领域是促进中等收入国家和其他发展中国家之间的知识交流。尽管南南合作和三方合作的主要伙伴是国家政府，但开发署增加了与大多设在中等收入国家的南方非国家行为体(如私营部门、民间社会组织、研究机构和国际金融机构)的合作。

#### 四. 评价结果和结论

24. 开发署欢迎评价结果，认为评价结果有助于在下一个战略计划中为其在中等收入国家的工作提供参考信息。开发署指出了可以依靠的已确定的优势领域，以及评价中强调的根据《2018-2021 年战略计划》和中等收入国家未来发展预期需要加强的领域。

25. 开发署高兴地注意到评价在促进中等收入国家许多部门的发展成果和标志性解决方案方面的积极结果。开发署管理层注意到这方面的两个关键结论：(a) 开发署在为与《2030 年可持续发展议程》日益相连的综合经济、社会和环境办法提供政策和体制支持方面的附加值，同时强调不平等、脆弱性和排斥是这些努力的关键优先事项；(b) 开发署参与新专题领域的适应能力及其与中等收入国家面临的发展挑战的相关性，包括围绕《2030 年议程》的方案编制方法、自然资源管理、

气候变化和能源、发展筹资和私营部门参与，以及在国家以下和地方各级支持最后一英里挑战的渐进定位。

## 26. 关于评价提出的建议：

(a) 开发署注意到强调重新思考基于收入的经常资源分配办法的建议 1。开发署管理层谨此说明，关于经常资源分配公式的决定由执行局作出。开发署指出，它曾在 2018-2022 年预算中探讨过各种备选方案，根据拟议使用的人类发展指数或多维贫困指数或混合指数，改变基于国民总收入的经常资源分配方法。在开发署内部以及开发署与执行局对这些提议进行了广泛讨论。开发署指出，在这一特定时刻，没有就改变公式采取行动。开发署将与执行局合作，在编制 2022-2025 年综合资源计划和综合预算时，寻求一种更适当的方法来解决各种中等收入国家的多样性和需求，同时注意到本组织在疫情之下开展业务的财务情况。鉴于中等收入国家之间的巨大差异，开发署在实地的方案编制和优先次序主要是根据各国的需求加以确定。开发署认识到疫情复苏环境中的一些变化趋势，这些趋势将巩固和塑造其对中等收入国家的发展提议(见下一节)：

(b) 开发署认识到建议 2，需要在中等收入国家寻求平衡的方案组合。开发署指出，它在实地的思想领导以及方案和业务干预都以国家发展计划和政府具体需求为指导，得到背景分析和变革理论的支持，并与国家方案文件中阐述的战略计划对接。开发署将政策职能纳入全球政策网络，以便在全球范围内调动跨业务、跨部门、多学科的专门知识，对各国在实现可持续发展目标和综合一致应对危机方面面临的复杂发展挑战作出更有效的应对；

(c) 评价在建议 3 中对开发署的工作和治理成果给予充分肯定。这包括在以下方面作出的重大贡献：推动透明、健全、可信的选举进程，支持一些变革性立法和政策变革；加强中央和地方各级的机构能力，支持制定规范和立法框架以及战略规划，改善公民安全、司法救助和法治；加强体制结构和政策框架，提高透明度、加强问责和治理；加强保护少数群体和弱势群体权利的体制框架和空间。正如《战略规划》中期审查强调，治理从方案国政府获得的资源比例最大，表明其对开发署在这一领域的工作充满信心。开发署赞赏评价的建议，即开发署应继续把重点放在建设包容和问责的机构上，并改善机构改革的有利环境。开发署将继续支持各国在国家 and 地方两级发展负责任、反应迅速的机构，以深化社会契约为重点，并支持创建未来的治理系统，包括通过数字化和缩小公民与政府之间的差距。开发署提议 2.0 “超越恢复：迈向 2030 年” 提倡对疫情复苏采取前瞻性办法，并将治理和支持社会契约确定为开发署今后四个优先领域之一；

(d) 开发署注意到建议 4，即开发署应巩固和维持中等收入国家迄今在环境、自然资源管理和气候变化方案下取得的成果。开发署将继续与这些国家的政府密切合作，根据其国家发展战略解决自然、气候和能源优先事项。今后，开发署将采取进一步行动，利用纵向基金的种子资金，并与私营部门和其他联合国组织合作，利用国内和其他融资实现环境和能源倡议的规模；

(e) 开发署欢迎其与私营部门的接触有助于为发展方案吸引私人资本的评价结论，并认真注意到建议 5，即需要进一步努力为在中等收入国家实施私营部门举措建立明确的公司规范，包括为方案工作人员和实施过程制定适当的标准。开发署对其所有方案拟订采取了风险知情的方法，并在与私营部门的伙伴关系方面拥有完善的风险评估政策和工具。这项政策目前正在更新，将于 2020 年下半年推出，并得到一项实施计划的支持，以加强工作人员的能力，并为私营部门的举措提供指导。

27. 开发署同意评价结论，即更大程度的性别平等主流化有助于中等收入国家实现性别平等成果。开发署指出，性别平等标码显示用于性别平等的资源分配稳步增加。开发署还注意到评价结论，即总体而言，性别平等方案规划在确定优先事项和确定变革机遇方面继续面临挑战。

28. 开发署将根据 2019 年性别平等战略执行情况年度报告的结论，继续投资各种方法和工具，确保性别分析作为政策、宣传和方案编制工作的核心。特别是，开发署将通过政府政策和方案促进改变歧视性社会规范。为进一步扩大关键组合的转型，开发署将实施关于贫困和包容性增长的下一代提议，包括通过促进性别平等的社会保护，应对第四次工业革命和劳动力市场数字化的性别差异影响。开发署正在与其他联合国实体进行协调，以确保性别影响纳入 COVID-19 疫情的方案对策，包括要求性别分列数据、妇女参与决策和解决性别暴力高发问题。

29. 附件详细说明了开发署的应对措施以及开发署针对这些建议并为加强对中等收入国家的支持而将采取的具体行动。

## 五. 今后开发署对中等收入国家的支持

30. 开发署欢迎评价强调中等收入国家的特殊性及其发展挑战。正如评价指出，在评价的最后阶段，COVID-19 疫情和开发署的应对措施同步展开。今后，开发署对中等收入国家的支持将首先就疫情危机作出一致和有效的应对，这在提议 2.0 “超越恢复：迈向 2030 年”及其落实中已有体现。第二步是强调中等收入国家的复苏途径，需要提供支持应对疫情复苏之后和未来的结构性挑战，特别是在开发署编制下一个 2022-2025 年战略计划时。

31. 关于 COVID-19 疫情的紧急应对，开发署凭借其在联合国社会经济应对和恢复方面的牵头技术作用，集中关注当前的方案和分析挑战，包括编制社会经济影响评估和实施计算成本的社会经济应对计划。开发署提议 2.0 “超越恢复：迈向 2030 年”以治理、保护人民、数字转型和绿色复苏为重点，将为中等收入国家的实地行动提供参考信息。

32. 有一些关键问题正在重塑开发署对中等收入国家的援助。首先，更加强调机构间的应对工作，包括国际金融机构和双边捐助者在内的合作伙伴在应对过程中共同出资并贡献技能。第一次社会经济影响评估显示，在 70 多个国家，联合国国家工作队和国际金融机构正在合作编写联合影响评估，为联合应对计划作出直接贡献。例如，在摩尔多瓦共和国，社会经济影响工作队由 21 个国家工作队成

员以及欧洲复兴开发银行、国际货币基金组织和世界银行组成。在乌兹别克斯坦，16个国家工作队成员和亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行、国际金融公司、伊斯兰开发银行和世界银行参与编制应对计划。其次，在疫情应对第一阶段，更加关注就业、生计和社会保护，反映了在病毒传播和加速期间政府减轻危机最大影响的战略。第三，开发署在所有电子政务服务中加强了数字应对，包括业务连续性协议、电子支付、电子采购和扩大行政登记册。

33. 在中期，开发署在复苏道路上并在后疫情提议中，确定了三个转变趋势，即“临界点”，这将巩固和重塑对中等收入国家发展的支持：

(a) 中等收入国家的社会期望和信任发生了重大转变，可能对治理、社会契约、信任和社会冲突产生长期影响，而所有这些在疫情之前就已经十分严重。这种转变可能要求开发署扩大在脆弱中等收入国家的工作，并反映出向法治、人性和基于权利的提议的更深层次的转变；

(b) 中等收入国家的实质性发展路径也发生了转变，转向加速型能源过渡和基于自然的解决方案，可能涉及重新利用化石燃料补贴、出台碳定价和加快开发署基于自然的行动。鉴于目前的财政和金融限制，这种规模的转变将需要大力关注新的和创新的金融工具，并需要扩大中等收入国家的私营部门伙伴关系；

(c) 债务困境和财政压力很有可能成为中等收入国家后疫情时期的一个实质性特征。开发署需要与国际金融机构和参与这一议程的其他联合国伙伴合作，处理这些影响，包括摸清财政空间来源、保护最贫困和最弱势群体、减少不平等、扩大社会援助和保险制度、恢复生计和支持中小微企业，如通过综合国家融资框架和发展融资评估。

34. 开发署的支持将需要帮助各国应对后疫情时期发展轨道的持久影响，同时继续关注世界中等收入国家目前出现的必要的结构转型、复原力和“不让任何人掉队”等方面。



## 附件

## 主要评价建议和开发署管理层的回应

## 建议 1

开发署应重新审视其在中等收入国家的定位，包括重新思考基于收入的方法。应利用人类发展指数和(或)其他标准制定区别更大的方案方法，并且可以纳入新的金融战略，为新分类的中等收入国家提供支持。

开发署应鼓励发展伙伴就使用人类发展指数和其他人类发展参数展开更广泛的讨论，制定区别更大的方案方法，支持中等收入国家的广泛多样性。最近通过分类被列为中等收入的国家尤其需要重新思考基于收入的方案方法，此类国家面临的发展挑战与最不发达国家和低收入国家相似。

## 管理层回应：

开发署认识到中等收入国家差异巨大，人类发展指数和收入以外的其他衡量标准可能对各国的发展挑战进行更准确的分类，从而提供适当的方案方法。对开发署而言，实地的方案编制和优先次序主要取决于国情和需求。

重新思考基于收入的方法需要更好地理解不同的替代办法，审查潜在的门槛、需要考虑的适当发展参数、国家类别和涉及的财政问题。开发署还认识到，这一决定意味着方案方法和财务运作的深刻转变。因此，这一决定总体上取决于会员国，具体取决于执行局。

开发署认识到，中等收入国家概念是对复杂现实的二维分类(基于收入和人口的方法)，中等收入国家占世界人口的 75%，约占全球 GDP 的三分之一。开发署率先提出了几个指数和选项，结合 2018-2022 年预算进行了探讨，以改变基于国民总收入的经常资源分配方法。这些选项包括拟议使用人类发展指数、不平等或多维贫困指数或混合指数。这些提议导致在编写文件供执行局批准的过程中，开发计划署内部以及开发署与执行局之间进行了广泛讨论。开发署在编制 2022-2025 年预算过程中，将与执行局合作，寻求更适当的方法来解决被列为中等收入的众多国家的多样性和需求，同时注意到其在疫情背景下运作的财务环境。因此，现有经常资源的数量无法保证，可能成为开发署与执行局再次讨论的主要挑战之一。

主要行动	时间框架	责任部门	跟踪	
			现状	备注
1.1 对利用人类发展指数和其他发展参数(待定)作为国家分类范例的方案、业务和财务影响进行分析，提出备选方案。	2021 年 2 月 1 日	政策和方案支助局 区域局		
1.2 启动与不同利益攸关方(捐助方、执行局成员、其他会员国、国家办事处等)的对话进程，讨论各种方案对中等收入国家的影响。	2021 年 6 月	执行办公室 政策和方案支助局 区域局 对外关系和宣传局		
1.3 在编制 2022-2025 年综合资源计划和综合预算过程中，提出改变基于国民总收入的经常资源分配方法的备选方案。	2021 年 9 月	管理事务局财务和 资源管理处		

**建议 2**

开发署应在中等收入国家寻求平衡的方案组合，发展服务支助应为旨在提高公共政策效力和实现可持续发展目标的战略思想领导力创造机会。

开发署具有相对优势，同时拥有业务和概念与分析部门，要利用这些部门为国家伙伴带来更大利益。开发署的战略思想领导力应成为国家方案编制的组成部分。开发署应支持各国政府重新思考公共政策的有效性，并优先考虑实现可持续发展目标的行动。开发署应继续利用人类发展指数和多维贫困指数等旗舰产品作为切入点，并将平等和社会包容作为中等收入国家发展对话和宣传的中心主题。

**管理层回应：**

开发署认识到，中等收入国家需要思想领导力与高方案影响力相结合的平衡投资组合。开发署在实地的概念与分析和业务干预始终以国家发展计划和政府具体需求为指导，以国情分析和变革理论为支持，并与国家方案文件中阐述的战略计划进行对接。

开发署把政策职能纳入全球政策网络，以便在全球范围内调动总部、区域中心和国家办事处的跨业务、跨局和多学科的专门知识，为各国在实现可持续发展目标和全面一致应对危机方面面临的复杂发展挑战提供更有效的综合对策。这一综合办法已经在 COVID-19 疫情应对中付诸实施，快速部署了高级别专家顾问，并通过培训使用分析工具补充开发署国家办事处的专门知识，从而在联合国应对疫情的社会经济支柱方面发挥主导技术作用。

开发署将继续与联合国系统其他实体一道，加大对各国政府执行政策的支持，以确保实现可持续发展目标。开发署将根据国家优先事项和国情，更好地利用旗舰产品、工具和方法，并为循证决策开发具体产品，从而加强思想领导力。开发署将通过金融部门中心，继续支持中等收入国家摸清财政空间来源，通过社会援助和保险制度保护人民，包括通过无国界税务检查员(经合组织和开发署联合举措)和综合国家融资框架。

主要行动	时间框架	责任部门	跟踪	
			现状	备注
2.1 倡导和出台人类发展指数和多维贫困指数等企业旗舰产品和解决方案，促进平等和社会包容，并将其作为中等收入国家发展对话和议程的中心主题。	2021 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
2.2 利用整个联合国系统的专门知识，并利用国家加速器实验室网络的创新，采用现有并开发新的和专门的企业解决方案，支持整合和推进可持续发展目标，减少贫困和不平等。	2020 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处和加速器实验室		
2.3 启动开发署可持续发展目标融资网络平台，使用公共和私人融资的所有工具和专家；鼓励和支持国家办事处有效利用这些工具和平台，建立和加强在中等收入国家实现千年发展目标的综合办法。	2021 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处和加速器实验室		

**建议 3**

开发署在中等收入国家的治理工作应继续着重建设包容性和负责任的机构，并改善机构改革的有利环境。

由于本身没有足够的人力和财政资源，也没有解决机构薄弱根本原因的能力，开发署应该促进问责机构系统转型所需要的长期变革进程，寻求更好地利用知识网络和多学科伙伴关系，并把民间社会作为在提高治理质量和要求透明、自由和问责机构方面发挥关键作用的重要行为体。

**管理层回应：**

在许多中等收入国家，对不平等、不公正和腐败的关切加剧了紧张，突出表明需要一种新的基于权利的社会契约。COVID-19 疫情危机可能会加剧不平等，加剧紧张关系，加剧对治理体系的不信任。脆弱的国家机构可能无法有效应对疫情，进一步降低了民众对治理体系的信任。另一方面，在某些情况下，危机也带来了讨论变革措施的机会，包括利用数字技术的力量支持负责、有效和包容性治理。

开发署在治理工作中认识到，复原力体现于各国预测和应对冲击的能力。这反过来又取决于发展和危机应对第一线的组织和机构的技术能力，以按照可持续发展目标 16 的设想，维持核心政府职能、国家和国家以下各级系统的总体运作以及基于法治、人权和参与的包容和可信的治理结构。开发署的提议 2.0 “超越恢复：迈向 2030 年”对疫情复苏采取前瞻性办法，将治理和支持社会契约确定为开发署下一阶段的四个优先领域之一。开发署在中等收入国家的治理提议将继续侧重于：(a) 支持国家和地方政府机构维护法治和人权；(b) 加强国家以下各级机构、基于权利的宣传网络和以人为本的电子政务，从而加强公平提供公共服务；(c) 提高透明度、加强问责和实效；(d) 促进社会凝聚力与和平社会，消除歧视和偏见的驱动因素；(e) 加强社会资本——表达、包容和团结的习惯、规范和制度——以及和民间社会的接触，包括通过数字治理。这些方法将支持长期变革，包括为系统转型营造有利环境。

鉴于解决根本问题的挑战以及人力和财政资源的缺乏，建立伙伴关系，包括与民间社会、网络和各级私营部门的伙伴关系，确实至关重要。在这方面，围绕可持续发展目标 16 建立的伙伴关系尤其重要。

主要行动	时间框架	责任部门	跟踪	
			现状	备注
3.1 与联合国相关实体和伙伴一道，支持中等收入国家政府优先考虑问责制和透明度，将其作为国家 COVID-19 疫情应对和经济复苏努力的组成部分，加强制衡制度和机构，并将反腐败措施纳入联合国 COVID-19 疫情社会经济紧急应对框架的五大支柱。	2021 年 8 月	政策和方案支助局 区域局		
3.2 利用现有和新的伙伴关系，在中等收入国家提供关于数字治理的咨询支持和工具，重点是增强知识、建设新型公共部门的能力、为数字时代的顺应型政府和包容社会制定政策框架，减少数字不平等和其他不平等现象。	2021 年 12 月	政策和方案支助局		

3.3 制定适应性学习方案和工具，通过综合、参与性的地方规划和交付，协助中等收入国家将可持续发展目标本地化，支持在地方一级实现《2030年议程》和可持续发展目标所需要的伙伴关系。	2021年12月	政策和方案支助局		
<p><b>建议 4</b> 开发署应巩固和维持中等收入国家迄今在环境、自然资源管理和气候变化方案下取得的成果。</p> <p>经济和人口增长将继续给全球社会带来压力，因此对中等收入国家而言环境、自然资源管理、气候变化和能源等主题依然极为重要。环境和能源领域方案成果的实效与开发署总体方案行动的相关性关系密切。环境和能源部门的许多问题都来自治理方面。开发署应更多地利用全球环境基金等环境筹资平台中的执行作用，与中等收入国家政府开展高级别政策讨论，并利用国内融资克服跨部门体制障碍，以实现环境和能源倡议的规模和可持续性。开发署应利用创新议程，提出新的业务方法，充分利用与私营部门和拥有开发署在中等收入国家使用的融资工具的联合国各组织的伙伴关系。</p>				
<p><b>管理层回应：</b></p> <p>开发署与中等收入国家政府密切合作，根据国家发展战略解决这些国家的自然、气候和能源优先事项。在这方面，开发署支持利用国内和其他资金的建议，通过纵向基金的种子资金，并与私营部门和其他联合国组织合作，实现环境和能源倡议的规模。为此，开发署将继续加强以下方面的工作：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 利用纵向资金释放(公共和私人)平行共同融资，以推进可持续发展目标；在国家、国家以下和地方各级建设国家和非国家行为体的能力，将气候风险纳入政策、规划、预算和决策，包括与私营部门实体的合作。</li> <li>• 用尖端、一流的技术专长和知识响应国家要求，设计干预措施，在满足不同基金的要求和目标的同时，吸引合作伙伴和其他私人资金来源，以加大发展影响力。</li> <li>• 探索利用创新挑战奖励和担保等新的创新金融工具来促进私营部门资本的方法。</li> <li>• 利用开发署全球政策网络及其思想领导力，协助各国确定创新解决方案。</li> <li>• 鼓励跨领域和跨主题规划，提供综合解决方案，实现倍增效应和双重发展以及大规模的环境/气候效益，不让任何人掉队。</li> <li>• 把解决方案与其他联合国组织、多边开发银行、国际金融机构、发展金融机构和国内公共资源的解决方案对接，以产生发展影响的倍增效应。</li> </ul>				
主要行动	时间框架	责任部门	跟踪	
			现状	备注
4.1 与至少三个中等收入国家的私营部门合作，支持制定扩大型环境和能源方案。	2021年12月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		

4.2 与至少三个中等收入国家的其他联合国机构合作，支持制定扩大大型环境和能源方案。	2021 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
4.3 提出 COVID-2019 疫情 2.0 提议，应对挑战，满足中等收入国家绿色复苏的需求和愿望，重点关注绿色就业和生计。	2020 年 12 月	政策和方案支助局 区域局 国家办事处		
<p><b>建议 5</b> 开发署应为在中等收入国家实施私营部门举措制定明确的公司规范，包括方案工作人员和实施过程的适当标准。</p> <p>私营部门参与是开发署伙伴关系的一个重要方面，特别是在中等收入国家。开发署越来越重视私营部门筹资伙伴关系，但对于所有伙伴获得的利益仍然相当模糊，对声誉风险的考虑也不足。开发署既是促进影响力投资的可持续发展目标平台的召集者，又是大型企业集团企业社会倡议实施者，应在这两种角色之间取得平衡。</p>				
<p><b>管理层回应：</b></p> <p>开发署的私营部门战略寻求与政府、民间社会和企业合作，使市场为可持续发展目标服务，并大力强调包容贫困和边缘化社区。这一战略建立在开发署长期采用市场体系方法的基础上，<sup>8</sup> 这也是若干其他国际机构倡导的私营部门发展和伙伴关系工作的主要基础。<sup>9、10</sup> 在可持续价值链和包容性商业、市场的性别平等、数字金融和弥合能源差距等领域，正在与其他联合国机构和非驻地机构合作，部署一套服务提议。这些提议都是根据具体国情为中等收入国家量身定制的。此外，疫情之下采取了以下使商业活动与可持续发展目标对接的若干相关举措：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 开发署最近的工作重点是发展不一定向开发署提供直接财政捐助的创新型全球伙伴关系(如微软、GSMA、三星、WhatsApp 等)；</li> <li>• 开发署与中等收入国家(如菲律宾、土耳其)私营部门的方案接触侧重于多方利益攸关方平台，如企业行动呼吁，以促进包容性的企业影响和报告；开发署-人道主义事务协调厅关于救灾的连接企业倡议；</li> </ul>				

<sup>8</sup> 市场体系方法的特点是“侧重于改变企业和其他市场参与者(公共、私人、正式和非正式)的激励和行为的干预措施，以确保实现对穷人的持久和大规模的有益改变。并要求每个市场都是一个有许多利益相关者的复杂‘系统’，每个利益相关者都有一套独特的特征，任何干预都必须考虑到这种复杂性” <https://beamexchange.org/market-systems/key-features-market-systems-approach/> “从核心市场交易、机构(包括商业环境)、服务和基础设施等三个不同的要素”来界定市场系统。BEAM Exchange. (2014)。市场系统方法：文献综述。

<sup>9</sup> 它借鉴了开发署 2007 年采用的“包容性市场发展”方法和其他一些由各国国际机构倡导的方法，包括价值链(特别是德国国际合作机构和美国国际开发署)和由瑞典国际开发合作署、瑞士发展与合作署和联合国国际开发部、企业发展捐助者委员会和援助穷人协商小组支持的“市场为穷人服务”。它还联合联合国资本发展基金目前关于“包容性金融”的政策和开发署的各种方案倡议提供了概念基础。企业发展捐助者委员会是一个论坛，由支持发展中国家私营部门增长的 22 个供资机构和政府间机构组成；援助穷人协商小组是一个由 34 个发展组织组成、旨在促进金融普惠的全球伙伴关系。

<sup>10</sup> 见 <http://www.uncdf.org/financial-inclusion>。

- 中等收入国家的“可持续发展目标影响”活动，如投资者地图、国家级投资机会深入报告，以便在目标市场和部门(如巴西)实现千年发展目标；
- 公共和私人组织的性别平等印章旨在促进企业界的性别平等和妇女赋权。2009年以来，创建了16个国家认证方案，方案包括拉丁美洲能源、电信、服务、物流和旅游领域的600多家公司。

开发署致力于私营部门伙伴关系的风险知情决策，并在方案和业务政策和程序中对此类伙伴关系制定了专门、严格的尽职调查政策。所有私营部门伙伴关系都以拟议伙伴的风险评估和预期成果为依据，指导高级管理层的决策，并得到相关风险管理和沟通计划的支持。

主要行动	时间框架	责任部门	跟踪	
			现状	备注
5.1 根据开发署私营部门战略，作为 COVID-19 疫情对策的一部分，推出一揽子服务，支持中等收入国家的中小企业。	2021 年 1 月	开发署金融部门中心 伊斯坦布尔私营部门 参与发展国际中心		
5.2 支持向中等收入国家部署“可持续发展目标影响”平台工具、产品和服务，利用创新的融资和伙伴关系解决方案，调动私人资本实现千年发展目标。	2021 年 12 月	开发署金融部门中心		
5.3 完成开发署私营部门尽职调查政策、指南和工具的更新，并在更新后为执行政策提供支持，为工作人员建设私营部门参与风险知情方法的能力。	政策更新： 2020 年 12 月 执行支助： 2021 年 12 月	政策和方案支助局		