



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 March 2024
Chinese
Original: English

2024 年年度会议

2024 年 6 月 3 日至 7 日，纽约

临时议程项目 10

评价

对开发署支持私营部门发展和结构转型的评价

执行摘要

本评价评估开发署对私营部门发展和结构转型支持的相关性、一致性、有效性和可持续性。评价说明了开发署与私营部门互动的演变情况，特别是在可持续性事项和融资方面；并评估开发署在宏观(政策、激励措施和对话)、中观(机构发展、价值链、市场和贸易)和下游(生产力和业务做法)层面的贡献。

评价确定了加强开发署方案的机会，办法是进一步整合以市场为基础的办法，促进超越国家公共机构的微型、小型和中型企业支助生态系统。评价还反思了开发署所提供服务的内部一致性，以及其目前政策框架是否适于支持与私营部门的伙伴关系。本报告为此提出了六项建议。

决定要点

执行局不妨：**(a)** 注意到评价结果；**(b)** 请开发署管理层解决本报告及其建议中提出的问题。



目录

评价	1
一. 导言	3
二. 背景	3
三. 关于本次评价	5
四. 主要结论	6
五. 结论	13
六. 建议	17

一. 引言

1. 对开发署支持私营部门发展和结构转型的评价是独立评价办公室对开发署这一高度战略性工作领域的首次专门全球评估。该评价是独立评价办公室 2022-2025 年订正多年工作方案的一部分。¹

2. 评价秉持问责和学习的多重目标。评价确定了开发署在多大程度上促进了私营部门发展，满足了公司最关键的需求，并推动了商业模式的结构转型，以使之更可持续性、更包容且实践更现代化。对所取得成果和经验教训的深入了解预计将为执行开发署 2023-2025 年私营部门发展和伙伴关系战略提供信息，并有助于就私营部门在促进可持续发展方面的作用进行全球讨论。

二. 背景

3. 加强私营部门能力是发展和减贫的关键。作为国民经济支柱，私营企业、特别是微型、小型和中型企业仍是就业主要来源，雇用了全国 90% 的劳动力，对国内生产总值的贡献高达 40%。²

4. 近年来，在政府为改善商业环境、吸引外资和促进创业而进行的改革推动下，许多发展中国家的私营部门投资激增。然而，长期存在的挑战，如不利的产业政策、政治不稳定、冲突和腐败，继续阻碍着企业的增长和复原力。基本服务(运输和物流、能源、信息和通信技术以及商业和专业设施)能力薄弱，影响了企业参与商业交流和与更大规模价值链连接的能力。不利条件进一步削弱了贸易作为发展引擎的潜力，尤其是在最不发达国家。解决这些系统性弱点对于释放私营部门全部潜力和促进可持续发展仍至关重要。

5. 发展中国家创业体系的特点是自营职业者和微型企业普遍，其中许多在非正规部门经营，极易受到外部冲击。较高的倒闭和失业风险对妇女和青年的影响尤为严重，他们更难获得银行融资以实现发展。发展中国家 40% 的中小微企业，约 6 500 万家公司，有 5.2 万亿美元的融资需求未得到满足，相当于目前全球中小微企业贷款水平的 1.4 倍。³

6. 部分受冠状病毒病(COVID-19)疫情推动，全球企业更多地使用数字工具开展商业和贸易，对企业运营和收入产生了积极影响。更容易获得数字金融服务也使中小微企业能够更有效地进行交易，降低成本，并为小公司提供投资资金。虽然不同国家和不同收入水平的企业都更互联互通，但欠发达国家的许多企业未能利用日益增长的电子商务机会。

¹ 修订工作计划的决定载于 2022 年年度评价报告(DP/2023/16)。

² 世界银行和国际金融公司。

³ 世界银行。

7. 《2030 年可持续发展议程》承认私营部门不仅是发展中经济体和新兴经济体援助的受益者，也是全球包容性和可持续实践的推动者和促进者。自 2015 年以来，包括发展中国家在内的全球可持续企业都有了显著增长。人们对气候变化、污染和环境退化的日益关注，提高了消费者、企业和政策制定者对可持续发展重要性的认识。越来越多的公司开始通过衡量和报告其社会和环境影回来回应公众对提高透明度和问责制的要求。监管激励措施和技术进步发挥了关键作用，使可持续做法更负担得起和更容易获得。

8. 然而，不可持续的生产和消费形态继续对脆弱的生态系统造成巨大压力，成为气候变化、污染和生物多样性丧失三重地球危机的主要驱动因素。2021-2022 年，工业生产过程中的排放量达到了有记录以来的最高水平，化石燃料补贴的数额也达到了最高水平，超过了更多采用可再生能源所取得的积极成果。⁴ 股东收益递减的观念和社会规范，特别是与性别和种族有关的社会规范，也继续对更可持续的投资决策产生负面影响。特别是在发展中国家，政策障碍、能力制约和融资渠道有限继续对公司采用可持续做法构成重大挑战。

开发署的对策

9. 开发署支持发展私营部门，以创造就业机会，促进经济收益，改善最贫困和处境最不利的个人的生计。从 2018-2021 年战略计划开始，开发署引入了“结构转型”的概念，强调必须努力实现更具包容性和更绿色的商业实践，同时利用数字化和技术进步促进发展。开发署的战略计划还强调了私人投资对实现可持续发展目标的核心作用，特别是在能源和自然资源管理问题上。

10. 开发署的支持包括宏观、中观和下游层面的干预措施。开发署的目标是创造一个更有利的环境，通过政策咨询、对话和国家机构和服务提供者的能力建设，包括关于供应和价值链事项的能力建设，以及增加获得资金的机会，为企业的可持续增长提供便利。开发署还直接支持私营公司，主要是中小微企业，提高它们的技术和管理能力，促进更环保和更具包容性的实践。

11. 2016-2023 年，开发署的项目组合包括 801 个项目，全部或部分涵盖旨在促进私营部门发展和结构转型的活动。预算总额为 34 亿美元，与往年相比名义价值有所增加。⁵ 开发署及其合作伙伴主要将资源分配给低收入国家，中低收入国家和中高收入国家的分配比例几乎相等。

12. 开发署还通过非项目活动提供援助。其中大多数由开发署可持续金融中心管理，包括支持企业衡量和监测其对可持续发展目标的影响，并确定投资机会。

⁴ 联合国经济和社会事务部(2022 年)，《可持续发展目标报告》。另见 Simon Black、Ian Parry 和 Nate Vernon (2023)。“化石燃料补贴飙升至创纪录的 70 亿美元，”国际货币基金组织。可查阅 www.imf.org/en/Blogs。

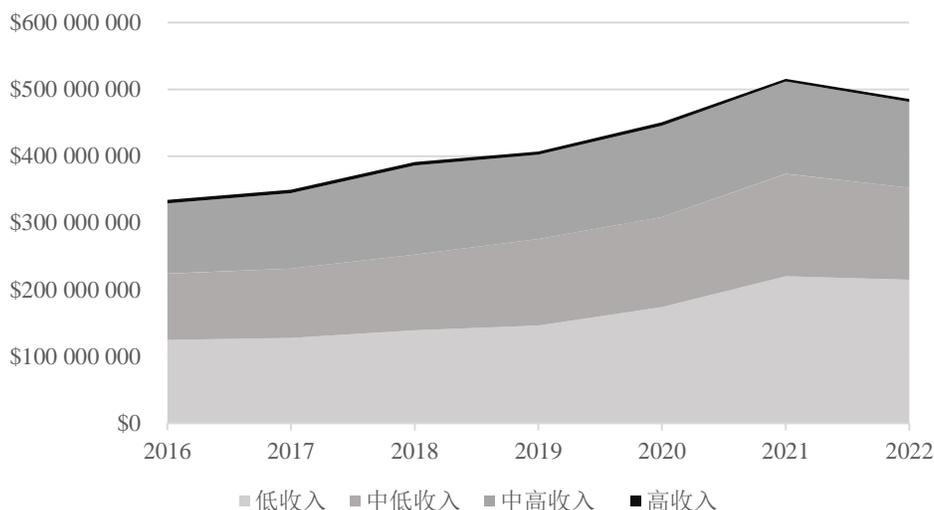
⁵ 独立评价办公室对从开发署阿特拉斯和透明度门户网站提取的数据的分析。

此外，开发署粮食和农业商品系统小组率先提出了几项关于农业商品可持续生产的全球总括倡议。

图一

开发署用于私营部门发展的资源逐年增加，低收入国家受益更多

2014-2023 年按国家收入水平列示的开发署项目资源



资料来源：独立评价办公室对开发署数据的分析

13. 开发署对私营部门发展和结构转型的支助由开发署多个单位负责。2011 年成立的伊斯坦布尔私营部门参与发展国际中心协调制定私营部门战略，并负责完善政策、程序和工具，以便在方案上与私营部门接触。

三. 关于本次评价

14. 本次评价以符合相关性、一致性、有效性和可持续性等国际评价标准的八个问题为指导。⁶ 评价采用了混合方法来回答问题，并测试在重建的变革理论中提出的一些假设。通过迭代和适应性数据收集过程，可以根据新出现的证据调整评价方向，同时保持在职权范围所规定的框架内。

⁶ 经济合作与发展组织发展援助委员会。

表 1
按标准和数据收集方法分组的评价问题

标准	问题	数据收集工具
相关性	开发署在多大程度上协助满足国家一级私营部门最关键的发展需求，重点是促进经济和可持续发展的优先行业？	文件审查，包括 58 份开发署国家方案文件的内容分析。
一致性	开发署对私营部门发展的支持在多大程度上纳入了可持续性考虑，以绿化进程、减少低效率和限制增长对环境的影响？	对开发署方案编制规模与环境变量之间关系的统计分析。
	开发署在多大程度上与各国政府、联合国机构、国际金融机构和其他发展伙伴的其他干预措施产生并依赖协同增效作用？	在总部、区域和国家各级进行 500 多次访谈。
有效性	开发署在政策和监管层面提供的支持在多大程度上促进了私营部门的发展、为经商提供了便利，并促进了经济多样化？	对参加开发署倡议的 447 家公司和企业主进行的调查。
	开发署在多大程度上加强了私营部门发展的生态系统，并为加强可持续价值链作出了贡献？	8 项国家一级的个案研究，并与 3 项正在进行的独立国家方案评价进行协调。
	开发署在多大程度上提高了私营部门的生产力，改善了私营部门从业人员的收入和生计？	关于开发署支助粮食和农业商品系统的案头研究。
	开发署的支持为私营部门的结构转型带来了哪些益处？	关于获得资金的更新和更有创意的方法的案头研究。
		对 57 项独立评价办公室评价和相关分散评价进行元分析。
可持续性	开发署在多大程度上帮助释放有可能在中长期内持续的机构能力和机制？	

四. 主要结论

相关性

15. 开发署对私营部门发展的支持主要惠及微型和小型企业主，其所在部门的低收入人员就业最多，并且(或者)不需要大量能力发展投资就能开展新活动。开发署特意努力将最有可能被抛在后面的群体包括在内(例如，青年、妇女、移民)，

同时努力实现社会发展目标。开发署在脆弱性较高的情况下提供了更多的财政支助，因为这些情况下的生产能力需求更大。

16. 在 COVID-19 大流行病暴发时，开发署加强了对私营部门发展的支持。除了全面增加资源外，开发署还通过调整其方案编制来满足中小微企业的新需求。开发署扩大了数字服务，提供种子资金和工资补贴，以满足生存需求(如在多米尼加共和国和埃塞俄比亚)和减少现有倡议的共同供资要求(如在波斯尼亚和黑塞哥维那)。直到 2023 年，中小微企业的数字化仍然是开发署国家方案文件的一个重要目标。

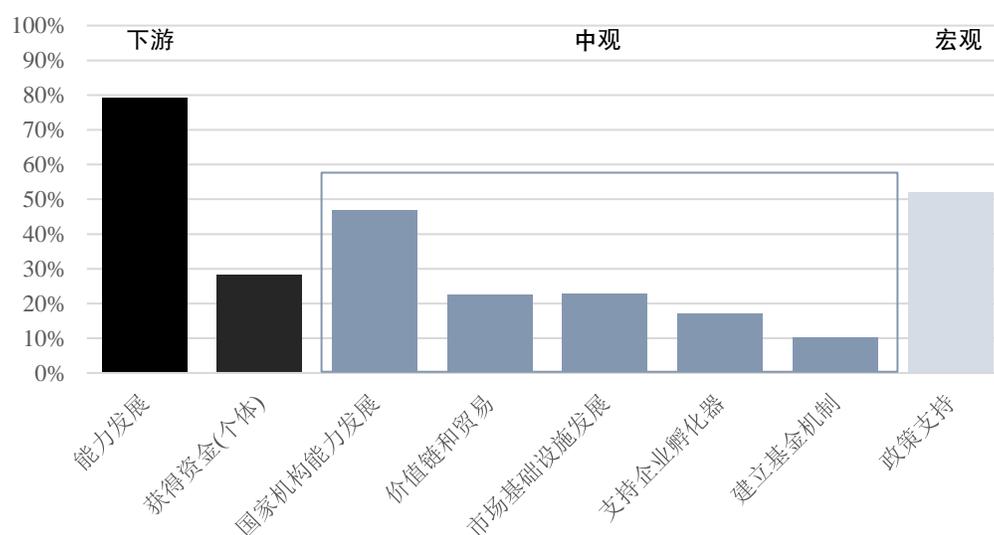
17. 开发署项目的重点偏向于向微型和小型企业提供直接援助，对中观干预措施重视不够。向企业主提供直接支助具有相关性，但并不总能满足企业主和公司面临的最迫切需求。根据评价所参考的主要和次要数据来源，有人质疑开发署规划众多项目所依据的假设，即自营职业是摆脱贫困的最有效途径，培训是刺激增长的最佳方式。访谈显示，之所以把重点放在创业上，而对其他支助领域的重视程度较低，是因为捐助者更希望更快取得成果。

18. 除少数例外情况，开发署没有采用部门办法，⁷ 而部门办法本可以更彻底地考虑影响私营部门增长的不同因素，并促进与伙伴的战略协作。直到最近，开发署在为经济多样化提供前瞻性建议方面参与有限，这意味着错失了确定具有更大减贫潜力的行业的机会。

图二

开发署的项目侧重于下游一级。这些项目对作为私营部门发展推动力的融资渠道和中观干预措施重视不足

项目百分比



资料来源：独立评价办公室对开发署数据的分析

⁷ 部门办法分析和处理各个经济部门的需求、机会和挑战。

一致性

19. 开发署关于私营部门发展和伙伴关系的战略没有转化为有效利用开发署提供的多项服务的方案办法。开发署对中小微企业的支持仍然与旨在使私营部门与可持续发展目标更加一致的其他举措脱节。很少报告在不同“组合”和单位下实施的项目之间的协调。成功的合作主要体现在开发署可持续金融中心牵头的倡议中，这些倡议得到了专门资源的推动。

20. 开发署部分实现了其愿景，即促进与国际金融机构和联合国伙伴更深入的合作和更大的协同增效作用，以更协调一致的方式促进私营部门发展和结构转型。很少与从事经济发展和联合国全球契约工作的其他联合国机构建立战略伙伴关系。在粮食和农业商品领域，开发署通过以总部为中心的机制，与联合国粮食及农业组织和联合国环境规划署开展协作。在国家一级，开发署、国际金融机构和专门机构之间在私营部门发展领域的合作有限，这反映出缺乏激励措施(外部联合筹资机制)及政府领导的协调机制运作不力。

有效性和可持续性

下游支持和价值链

21. 关于开发署在提高项目受益人的生产力、资源效率和收入方面的成效，证据总体上是积极的，但没有定论。虽然往往难以辨别取得成果的证据，但开发署提供的知识和资产一般有助于提高那些努力维持其业务并面临被淘汰风险的个人的积极性、生产力和收入。开发署可持续发展目标价值链方案支助的项目在很大程度上提高了大多数接受调查的中小微企业的声誉，并为它们带来了经济收益。开发署的支助在提供进入新市场的机会、增加雇员人数和促进妇女更多地参与各级劳动力队伍方面帮助不大。

22. 开发署一直十分重视妇女和边缘化人口(如移民和少数民族)，但往往没有处理更广泛的问题，如潜在的社会规范和根深蒂固的系统性不平等。在评价所分析的开发署项目组合中，只有 44% 被归类为 GEN2(即对性别平等作出重大贡献)，少数项目被归为变革性项目。虽然重点仍然放在选定群体的参与上，但许多国家案例研究报告说，信心、生计和收入前景有所改善，独立国家方案评价也得出同样结论。

23. 开发署没有始终如一地将市场驱动的办法纳入生计，对产品的商业化和竞争力以及使公司能够成长的条件重视不够。如果在设计阶段进行更深入的市场分析，本可有助于选择具有更高商业潜力的举措和产品。如果在设计阶段进行了更深入的市场分析，会取得明显的积极成果，特别是在开发署促进服务共享与“支柱公司”合作的情况下(如在阿尔巴尼亚、哥伦比亚和委内瑞拉)。这有助于促进地方经济发展，并加强中小微企业在全球经济中的地位。

电子贸易和电子商务

24. 开发署在贸易方面的工作范围有限，在通过较大的区域协调项目(如中亚贸易援助)实现时影响更大。这些举措通过在宏观和中观层面开展工作(例如，支持

政策协调、简化程序、发展利益攸关方的能力和推广产品),促进了公司增加交流和销售机会。国家层面的行动(如在博茨瓦纳、柬埔寨和莱索托)所取得的成果往往因在高度复杂的工作领域内各自为政而受到限制。

25. 开发署尚未有效应对将中小微企业与全球价值链连接起来的挑战。虽然开发署对《非洲大陆自由贸易区协定》的支持刚刚起步,还无法看到成果,但评价指出存在错配,即开发署在国家一级向较小企业提供支持,但《协定》秘书处和合作伙伴认为更先进的资本密集型生产更有可能从该框架中受益。与鼓励通过大公司进行贸易相比,鼓励较小企业根据该协定参与贸易是否会产生更多的发展效益尚不确定,除非同时提供更全面和更有力的支持,以加强中小微企业生态系统。

26. 开发署努力培养了目标中小微型企业对电子商务的兴趣,但仍有空间进一步将电子商务贸易纳入私营部门发展项目。当开发署有机会在国家数字转型战略背景下实施时间更长、更具结构性的举措时,它的成效更大(如在孟加拉国和马来西亚)。鉴于生产者和消费者之间存在巨大数字鸿沟,大流行病期间设计的电子商务举措难以取得成效。当这些项目使用目标群体已经部分熟悉的技术时,观察到的结果更有前景。受访者承认,许多举措旨在应对眼前的需求,但事后证明是不可持续的。

机构能力发展和政策咨询

27. 开发署对各国政府的长期支持增强了能力,促进了向(微型)企业主提供服务的制度化,特别是在中等收入国家(如埃及和尼泊尔)。在开发署的支持下,公共机构向现有的和有抱负的企业主提供商业发展服务,主要是通过信息共享、培训,其次是关于注册程序、产品改进和商业化的咨询。开发署的咨询意见有助于国家机构继续把重点放在最有可能落在后面的个人和社区上,并通过吸引其他国际伙伴的捐助,帮助增强这些机构的可持续性。除少数例外情况外,所提供服务的效果往往不为人所知,因为这些机构的监测和评价系统仍然存在重大差距,特别是在开发署的支助随着时间的推移而减少的情况下。

28. 开发署对机构能力发展的直接支持有时牺牲了对商业需求更有机的愿景,在促进公共机构成为业务服务整合者方面的努力有限。公共机构要应对与资源和效率有关的持续挑战,因此没有充分重视建立有私营部门提供者参与的商业支助生态系统。国际工商会的参与并不频繁,但事实证明是非常有价值的,包括从可持续性的角度来看(如在土耳其和乌兹别克斯坦)。

29. 虽然开发署在为私营部门的发展提供宏观支助方面并不具有比较优势(相对于国际金融机构),但它主要通过研究和分析,对各国政府关于提供经济事项咨询意见的请求作出了回应。在某些情况下(如在多米尼加共和国和洪都拉斯),开发署支持简化政府程序有助于减少摩擦,为公司开展业务创造更有利的环境。私营部门利益攸关方也重视开发署作为公私对话召集方的作用,这使他们有机会接触政府最高层,为政策和立法提供信息。

结构转型和使企业做法与可持续发展目标相一致

30. 可持续发展目标通过后，开发署增加了与私营部门的接触，以协助公司将其目标与可持续发展目标保持一致。可持续发展目标影响加速器促进公司更快地将其想法付诸实施，有助于提高他们更好地推销其业务概念的能力。使用承诺工具，如“工商界行动呼吁”、“性别平等印章”和“碳足迹方案”所倡导的工具，促使企业重新考虑其创造商业价值的方式。

31. 在开发署的努力推动下，出现了理解可持续做法社会经济价值的公司进行变革的令人鼓舞的例子。评价调查的结果表明，这些举措提高了大多数年轻和崭露头角企业主的能力，他们希望自己的公司发展壮大，并通过新产品为可持续发展作出贡献。这些举措使企业主们更好地了解了客户的需求，并对他们在消费者和社区中的信誉和声誉产生了积极影响。从开发署推动的与投资者的互动中获益最多的企业主要么经验更丰富，要么在精心策划、量身定制的配对会议中得到紧密协助。据报告，尽早让商业伙伴和影响投资者参与是一种良好做法，但开发署的举措并不总是遵循这种做法。

32. 使公司目标与可持续发展目标保持一致面临挑战，因为这是一个新话题，且为此提供的激励措施有限，从而让行动跟不上意图。由于变革管理方面的挑战，特别是在方案与日常业务脱钩的情况下，转化和巩固学习成果仍然困难重重。事实证明，确定具体的业务解决方案比试图使业务核心与可持续发展目标保持一致要容易得多。专门的培训和咨询服务也大大提高了做法的应用率，缓解了公司在收集影响数据方面面临的挑战，至少是暂时缓解。开发署的支助有时过于短暂，与其他活动脱节，使其无法发挥最大潜力。

33. 除少数例外情况，开发署与大公司的合作仍然有限。开发署继续把私营部门当作受益者而不是合作伙伴，对私营部门可以用来推动变革的杠杆和激励措施缺乏充分了解。私营部门代表对干预措施设计的参与有限，这妨碍了确保项目有效满足公司最紧迫的需求。

绿色实践

34. 开发署在倡导环境政策变革和促进可持续商业做法方面发挥了重要作用，因此据报对环境产生了积极影响，并减少了与臭氧有关的危害。有必要进行激励措施和成本效益研究，以促进变革，减少恢复传统做法的风险。开发署在各国的经验表明，在没有外部资金或投资机会的情况下，农民和企业主继续为可持续产品的更好定价(特别是在当地市场)和纵向扩展而苦苦挣扎。

35. 在清洁能源领域，开发署通过政策和条例并通过展示清洁技术的可行性，鼓励私营部门发展和改变现有做法。与国家标准组织的合作(如在埃及)促进了将条例充分纳入采购程序。展示成果促进了投资和推广。所有非常成功的项目都极大地受益于有效的资金支持。在某些情况下(如在加纳和尼泊尔)、当地经营者能力不足和融资成本高阻碍了外国对本国公司的投资。

36. 开发署协助建立了主要食品(如咖啡、可可、棕榈油)可持续生产对话机制。在开发署的支持下,成功制定了国家行动计划,提供了保护惠益,便利农民进入市场。对话机制为生产者提供了表达其要求和关切的机会,并使农民、私营部门公司和商品贸易商之间能够直接互动。与国际咖啡组织、Lavazza、Musim Mas 集团和中粮集团等平台和合作提高了开发署工作的影响潜力。

37. 然而,在项目时限内巩固国家商品平台进程仍然是一个挑战,如果没有政府的持续承诺,取得的进展往往会失去势头(如在哥斯达黎加)。试图通过中短期项目平衡大公司与农民之间的权力关系也仍然困难重重。值得注意的是,最成功的项目是建立在已经建立了可持续性和认证计划的公司和网络基础上的。接受访谈的利益攸关方报告说,与开发署的合作事关企业形象和品牌声誉。

38. 在粮食和农业商品领域之外,开发署就实现净零目标向私营部门公司提供的直接咨询有限。最突出的例子来自拉丁美洲和加勒比(如哥伦比亚、多米尼加共和国和墨西哥),在那里,开发署与几家公司合作,使其做法绿色化,并促进生物多样性友好认证,据报告,积极的声誉效应促进销售额增加。

不平等、性别和人权

39. 总体而言,开发署没有明确说明其支助将如何帮助私营部门减少不平等。据内部和外部利益攸关方称,这一领域没有得到必要关注,开发署最大的方案逐渐被淘汰。少数开发署国家方案文件反映了促进平等和更具包容性企业的目标。

40. 开发署的私营部门性别平等印章有助于加强企业政策和程序,促进条件平等,减少参与公司公开歧视妇女的风险。在传统的“男性化”部门和金融机构中取得了最显著的成果,产生了性别纽带溢出效应。该倡议在拉丁美洲和加勒比地区认证了 873 家公司,在非洲认证了 40 家公司,但难以扩大规模。造成困难的原因是方案长度、费用和公共机构的承诺不一致。

41. 开发署将自己定位为企业与人权领域的强有力对话者。开发署推动的对话加强了利益攸关方之间的信任,并开始影响公司一级的变革,特别是在政治环境更有利的国家。在一些国家,开发署还制定了甄别工具,鼓励外国投资者和在证券交易所上市的公司采取负责任的做法。与非正规部门中小微企业合作仍然具有挑战性。

获得融资

42. 虽然获得资金被认为是制约企业增长和可持续性的一个关键因素,但直到最近,开发署才将获得融资列为其支持私营部门发展和结构转型工作的重点。超过三分之二的开发署项目不包括获得资金的内容。

43. 由于其任务规定,开发署向中小微企业提供的直接财政援助有限。大多数支助以竞争性分配小额赠款的形式提供,但其管理给开发署和申请者都带来了效率方面的挑战。事实证明,基于业绩的付款主要适用于中高收入国家(如塞尔维亚)的业务,这些国家的公司拥有投资所需的初始资本。开发署缺乏适当财务

机制，无法有效输送资源和支持由投资者和外部伙伴共同资助的举措。根据采购程序调整的不适当和繁琐程序延误了配套赠款倡议的实施，这些倡议只能通过多次豁免才能取得进展(如在马拉维)。

44. 开发署在与谈判银行为中小微企业提供优惠贷款条件方面发挥了重要促进作用，但主要是在中等收入国家。在受冲突影响的国家和欠发达国家，政治不稳定的影响阻碍了与金融机构的合作。在这些情况下，开发署在创建储蓄和贷款协会方面更为有效，这有助于改善生计，但对商业发展的影响仍然不大。接受访谈的利益攸关方认为，开发署参与设立国家中小型企业基金很有价值，但主要是为了促进监管机构的参与，而不是确定技术方面的问题。

45. 开发署更加重视促进为可持续发展目标筹资，从而能够规划监管改革，支持私营部门与可持续发展目标保持一致。尽管综合性国家筹资框架总体进展缓慢，但开发署及其伙伴的支持促成许多金融改革被列为优先事项，以在短期内改善商业环境并鼓励投资，包括通过关于公私伙伴关系和税收激励审查的新法律(如在佛得角和吉尔吉斯斯坦)。

46. 开发署与产权投资人和国家开发银行合作，设立影响力投资基金，从长远来看似乎会有效果(如在埃及和卢旺达)，但鉴于大多数活动近期才开始，效果尚未充分显现。除少数例外情况，开发署可持续发展目标投资者地图中确定的投资机会也尚未转化为实际投资交易。接受访谈的利益攸关方承认地图作为市场情报工具的价值，有助于与相关利益攸关方进行知情对话。地图通过内部倡议和伙伴关系得到推广。不过，事后看来，大多数地图的绘制都没有让投资机构和金融机构充分参与，以确保完全符合贷款人的风险偏好。利益攸关方还强调，需要同时增加对已确定领域中小微企业的支持，使其对银行和投资者更具吸引力。

内部政策框架

47. 事实证明，开发署的政策和工具不足以支持私营部门的参与，规则适用方面的不确定性和拖延进一步阻碍了开发署与私营部门建立高效率、高效力伙伴关系的能力。内部文件承认，2012年就需要审查和调整开发署的私营部门参与工具。

48. 评价收集的证据证实，迫切需要进行政策和做法审查，主要是在三个方面。首先，开发署工作人员虽然认识到知情风险管理的价值，但报告说，订约过程极其漫长，部分原因是开发署计划与之打交道的所有公司进行尽职调查筛选。受访者还指出，有必要使业务程序标准化，并进一步明确对不同情况适用的政策。其次，工作人员指出，目前与私营部门利益攸关方建立平等伙伴关系的政策工具存在明显不足，这些利益攸关方仍然被视为供应商/服务提供者或受益者。据报告，知识产权政策的实施降低了创新者与开发署合作的兴趣。最后，在促进获得资金方面，据报告，小额资本赠款的既定上限和通过民间社会

组织开展工作的要求限制了开发署降低具有社会影响的企业风险的机会。⁸ 一些受访者认为，开发署支持的担保政策对开发署与联合国资本发展基金(资发基金)作为执行伙伴或负责伙伴在风险较高国家开展合作的能力构成挑战，因为对担保范围和杠杆比率的要求过于严格。⁹

49. 开发署转变战略定位和扩大与私营部门合作，并没有出现组织文化的明显变化，即更多地在知情的情况下承担风险。受访者认为，开发署的许多管理人员规避风险，这与该组织强调在影响较大(但风险也较大)的领域与公司建立伙伴关系的重要性背道而驰。对提交总部的尽职调查案件进行的内部分析证实了这一点，提请总部机制注意的档案超过了必要数量。

50. 开发署推进私营部门伙伴关系的最新办法被确定为执行小组在 2022-2025 年战略计划头 100 天的 12 个战略优先领域之一，最新办法与评价确定的挑战非常吻合，但需要加快行动，解决争议问题。截至 2023 年 10 月，通过审查尽职调查政策取得了大部分进展，该政策委托开发署区域和国家办事处在这一进程中发挥更实质性的作用。这似乎符合开发署权力下放的业务模式和联合国其他组织的良好做法。目前尚不清楚区域和国家办事处是否有能力履行这一职能。其他项目仍在讨论和/或有待核准。这些项目包括修改私营部门责任方协议和使用非采购程序、确定新的知识产权许可政策、就如何更好地与作为责任方的资发基金合作提出建议，以及通过更新开发署潜在的小额供资政策增加对中小微企业的小额资本援助。

五. 结论

51. 结论 1——相关性。在一个日益不平等的世界中，支持私营部门的增长和结构转型对于减少贫困、减轻气候变化的影响和促进可持续性至关重要。开发署的任务与这些目标高度相关，在需求最大的国家实施了其大部分方案，并调整了其战略方法，以促进私营部门更广泛地参与实现可持续发展目标。开发署的愿景得到了更强有力的组织定位的支持，以引导私人资金进行可持续投资。

52. 开发署围绕更具包容性、数字化和更绿色企业的任务规定和愿景很好地满足了将全球对增长和就业的关注与各国在脱碳和能源转型方面的雄心壮志相协调的需要，日益恶化的不平等和化石燃料排放对气候变化的影响使得实现这些目标势在必行。开发署的方案旨在满足那些最有可能被抛在后面和/或最容易受到外部(经济和环境)冲击较大影响者的需求。开发署将低收入群体、妇女和青年

⁸ 《开发署财务条例和细则》第 19.01 条规定，开发署只能通过包括非政府组织或基层组织在内的中间人服务机构提供小额资本援助。每笔赠款不得超过 15 万美元。此外，开发署政策还要求在方案期间，对同一组织的累计赠款不应超过 30 万美元。

⁹ 《开发署财务条例和细则》条例 16.05 规定 “[……]从开发署或通过开发署获得的资源的管理应根据[组织]各自的财务条例、细则、惯例和程序……]进行，但以不违反《开发署财务条例和细则》的原则为限”。资发基金的规则有悖于开发署支助的担保政策第 23 和 26 条。

置于其方案的最前沿，支持微型和小型企业的增长和复原力，包括在 COVID-19 大流行暴发时。

53. 为帮助克服中小微企业面临的持续挑战，促进私营部门的结构转型，采取更具包容性和更环保的做法，在《2030 年议程》通过后，开发署在其战略计划以及机构和专题战略中明确表示，打算加强私营部门(包括更大型公司和金融利益攸关方)的参与。国家一级的方案文件也反映出开发署的雄心，即在追求经济目标之外，更多地与私营部门合作，持续关注自然资源管理，以激励更清洁的生产过程，并帮助减少公司的环境足迹。

54. 开发署认识到，要实现所期望的变革，就需要按照可持续发展目标对生产性经济活动进行更多的私人投资，因此开发署加强了内部能力，以填补国际金融机构和传统上参与促进获得资金机会的其他组织在制定战略和工具方面留下的空白，以加强与可持续发展目标相一致的投资。虽然对开发署定位的广度和力度仍有疑问，但可持续金融已成为该组织的一个比较优势领域，响应了私营部门的需求。

55. 结论 2——战略定位和一致性。开发署没有一个特定的专长使它成为各国政府促进私营部门发展和结构改革的最适当伙伴。开发署的增值在于其任务和经验的广度，这使开发署有机会利用多个切入点来促进变革。开发署提出了许多支持私营部门发展和结构转型的提议。这些提议很少在国家一级汇集成更加一致的方案，以满足私营部门最重要的需求。

56. 在一些长期危机情况下，开发署是主要的援助提供者，并往往为国际金融机构发挥信托作用，除此之外，开发署在私营部门发展和结构转型领域并不具有明显的比较优势，这与其技术、专门能力或资源供应有关。开发署的增值与源于其任务规定的灵活性密不可分，由于这种灵活性，可以设计最能满足政府和私营部门需求的对策和系统。

57. 开发署对私营部门发展和结构转型的支持跨越各个工作领域和干预层面。开发署应要求提供了宝贵的政策咨询，加强了国家公共机构和服务提供者的能力，并有效促进了政府商业条例的简化。开发署还通过其总部和区域职能，开发了许多工具和举措，以支持国家一级的方案拟订，但这些工具和举措并没有统一地融入项目。

58. 开发署没有为私营部门的发展提供单一解决办法。其方案必须适应每一种情况的独特需要。然而，在国家一级更好地协调开发署的各种方案(包括可持续金融和治理方案)以促进变革，仍有很大潜力。开发署没有达到将其私营部门战略推广到区域和国家两级的期望。相互借鉴做法的情况很少，跨工作领域的合作也很有限。

59. 结论 3——支助的效力和深度。开发署对私营部门发展的总体办法过于侧重向微型和小型公司提供能力发展和支持创业想法。取得了重要成果，但在干预措施是否能满足私营部门的最终需求以及总体可持续性方面仍存在问题。包括

宏观和中观层面干预措施的综合项目很少，伙伴合作也很少，而这种合作本可以提高开发署下游支助的有效性和可持续性。

60. 开发署对私营部门发展和结构转型的支持大多集中在微观层面，以提高大多在农业部门或经营小企业的低收入者的生产力和复原力。这些干预措施建立了人力资本，增强了积极性，并促进了经济收益(根据现有数据推断)。在最不发达国家和受冲突影响的环境中，由于国家机构的吸收能力有限，自下而上的私营部门发展方法对于应对微型和小型企业主面临的一些最直接挑战尤为重要。然而，在这些和其他情况下，这些干预措施往往不足以让个人摆脱贫困陷阱，而是依赖于未经验证的能力发展假设，以此作为满足受益人最迫切需求的答案。

61. 开发署支助的有效性受到限制，原因是对所支助的生产链的市场前景考虑有限，如果更一致地使用贸易分析和加强与商业中介机构的联系，本可有助于缓解这种情况。大公司的作用没有得到充分发挥，微型和小型企业可以依托大公司，大公司可以创造就业机会，扩大营销机会，增强抵御冲击的能力。粮食和农业商品领域的工作是一个重大例外，开发署在这方面发挥召集作用，促进政府、跨国公司和小生产者之间的对话，以促进更可持续的做法和提高包容性。

62. 开发署在促进对私营部门发展和结构改革采取综合办法方面保持比较优势，阻碍开发署在不同级别开展工作的并不是对宏观和中观干预措施的重要性缺乏了解。能否获得持续的捐助支助及其偏好决定了开发署的选择。与参与私营部门发展和结构转型的其他组织的协调有限，也使开发署无法充分利用其在各国的存在和广泛的任务授权的比较优势来发挥更大的影响。采用范围更窄的部门办法或基于问题的办法，也会使开发署能够更有效地将不同层面(从宏观到下游)的工作纳入可控领域。

63. 结论 4——促成变革的因素。开发署有效加强了公共机构向私营部门，特别是中小微企业提供服务的能力。开发署的连续支助让更强大的国家机构更可持续。利用开发署的召集作用来促进机构间联系和推动企业协会与私营服务提供者一体化的机会仍有待发掘。

64. 根据其任务规定，加强公共机构是开发署在中观一级促进私营部门发展和结构转型的主要切入点。在开发署的技术和业务支持下，这些机构提高了企业主的能力，并向他们提供信息，包括如何满足注册和财政要求。开发署对公共服务提供者的支持往往足够长，以促进机构的可持续性，通过这种支持，开发署为中小微企业创造了一个更有利的环境。

65. 为促进私营企业发展，私营企业需要一个行为体生态系统的支持，其中包括私营部门利益攸关方，它们可能对市场动态有更好的了解和第一手经验，并有能力作出更快的反应。除少数例外情况，开发署项目很少着重促进不同公共和私营服务提供者之间的机构联系，包括国际商会和企业协会，而这种联系可以缓解公司增长和转型的各种障碍，促进企业孵化和融入价值链。这一角色需要对私营部门的动态有比开发署更深入的了解，这将使本组织能够充分利用其在实地的存在和与各国政府的密切关系所带来的比较优势。

66. 结论 5——获得资金和中小微企业增长面临的其他长期挑战。为中小微企业提供发展机会和增强其复原力的途径充满了障碍，主要与其获得融资、加强其数字存在和以公平条件进入国际市场的能力有关。开发署不让任何一个人掉队的立场使其得以应对这些领域的一些挑战，但需要做出更持续的努力，才能超越机会均等，实现公平和转型变革。

67. 中小微企业在实现其经济目标方面继续面临诸多挑战，其中许多挑战在并不完全取决于其运营效率和生产能力。政局不稳、用电受限、基础设施薄弱、临时征税和收费、需求有限、金融部门发展不足，所有这些都削弱了私营部门的发展能力。

68. 在开发署方案拟订中纳入“不让任何一个人掉队”的办法，使开发署能系统地关注将边缘化群体(如小农、女性生产者或移民)纳入商业活动，同时促进小型公司的数字化，使其能够融入全球市场。开发署的干预措施为一些人(或)在短期内产生了经济收益，但由于能力不对称、社会规范和权力动态的影响，往往难以促成更具变革性的变化。

69. 获得融资仍然是中小微企业的一项基本需求，如果开发署作出更持续的努力(包括确定替代信用评分机制)，本可以帮助解决这一问题。开发署过去与国家银行的接触证明，该组织能够通过谈判争取到更有利的条件，以增加获得资金的机会，特别是在较发达国家。然而，开发署与金融机构、中介机构和伙伴组织的接触以及对中小微企业获得投资的支持不足以促进最终完成投资交易。开发署在通过治理和法治干预措施增强市场信心和降低投资风险方面的作用，部分仍未得到发掘，特别是在需求较高的低收入国家。

70. 结论 6——私营部门作为伙伴。开发署关于私营部门参与的愿景和战略的变化并没有转化为该组织文化的相应转变。开发署很难将私营部门当做真正的合作伙伴而不仅是受益者。虽然早就认识到有必要加强内部政策框架，以便与私营部门进行更有效和顺畅的互动，但所需的改进措施尚未充分落实。

71. 加强私营部门参与是实现《2030 年议程》的必要条件，为开发署带来了许多转型变革的机会。然而，这也部分挑战了开发署的发展范式(以向政府提供支持为中心)，并对组织政策和合作工具的适宜性提出了质疑。尽管开发署早就认识到有必要审查其工具，但花了很长时间才确定这方面的明确行动方针，许多内部制定的改革建议尚待商定和执行。

72. 开发署对私营部门，特别是大型企业持保守态度。在进行尽职调查程序，以确保公司对联合国核心价值观的承诺外，开发署管理人员经常认为与私营部门合作的声誉风险过高，无法减轻或管理这种风险。

73. 由于开发署希望为实现可持续发展目标加强与私营部门的接触，这使开发署不得不考虑与比传统上所支持的公司规模更大的公司开展合作，但开发署在确定改变公司业务模式的变革杠杆方面举步维艰。如果开发署利用各公司现有的可持续性举措以及外部财政和监管激励措施，而不是倡导应用自己的工具，则会取得更好的成果。除个别情况外，开发署没有改变与私营部门的关系，转

而建立平等伙伴关系。有意向的大公司和全球网络很少参与推动私营部门改变规范，实现预期成果。

六. 建议

74. 基于上述结论，本次评价提出了六项相互关联的建议。

75. **建议 1.** 开发署应确定如何更好地利用其提供的多种服务，促进对私营部门发展和结构转型提供更加综合一致的支持。

76. 开发署应为其私营部门发展和伙伴关系战略制定全面的变革理论，以确定开发署提供的服务如何帮助私营部门满足其增长需求，增强其复原力，并转变其做法，使之更可持续。这项工作应在区域和/或国家两级反复进行，并与私营部门利益攸关方协商，这应有助于开发署优先考虑一套最能满足公司需求的专门干预措施，同时有利于整合不同的工具，提供更有效的支持。

77. **建议 2.** 开发署应在其所有项目中，包括重点支持生计的项目中，加强整合基于市场的办法，促进供应链和价值链，特别是在中等收入国家。

78. 开发署所有旨在促进私营部门(包括微型和小型企业主)发展或结构转型的项目的设计，都应审视所支助产品或服务的适销性。在发现挑战时，开发署应避免采取默认的反应，即设立新的机构、方案或举措来解决问题。开发署应尽可能依靠现有的国家机构，加强它们的能力，以提高可持续性，并加强与商会和企业协会的合作，使它们成为私营部门增长的推动力量。

79. 在贸易方面，开发署应加强与联合国贸易和发展会议及国际贸易中心的伙伴关系，确保充分整合其工具和能力，开发署在各国存在将有助于进一步传播这些工具和能力。开发署应通过更全面的干预措施加强对电子商务的支持。

80. **建议 3.** 开发署国家办事处应加强对私营部门发展和结构转型的支持，重点关注可对减贫和绿色经济作出重大贡献的部门。

81. 开发署应在现有市场分析的基础上制定方案，包括可持续发展目标投资者地图，和/或探索前瞻性工具，以确定未来可能参与的领域，包括促进循环经济。部门办法应全面评估增长和结构转型的现有障碍，包括法规和政策激励措施，并与合作伙伴合作，从多个切入点采取影响力更大的干预措施。

82. **建议 4.** 开发署应在全球和区域/国家两级加强与大型公司和私营部门企业网络的接触，促进中小微企业在公平条件下融入全球价值链，并在更大范围内促进私营部门的结构转型。

83. 开发署应促进不同规模公司之间的对话，并在可能的情况下，就参与的关键专题和/或地理区域建立商业咨询理事会。通过这些对话，开发署可以提出更好地响应市场激励和/或与公司现有可持续发展倡议相一致的建议。开发署在粮食和农业商品系统对话机制、可持续发展目标影响指导小组以及为非洲区域局设立的咨询小组方面的经验教训，应为这些平台的条款提供参考。

84. 开发署应澄清其定位和支持，以促进私营部门在减少不平等方面发挥更大作用。应将通过实施工商界行动呼吁获得的知识纳入今后的倡议和项目，以继续促进包容性企业做法。

85. **建议 5. 开发署应全面确定和考虑影响投资者决定支持发展中国家私营公司的所有因素，并将重点放在更符合其能力和比较优势的因素上。**

86. 开发署应把重点放在消除政策风险和提高私营部门的生产和管理能力，以吸引本国和外国投资，包括通过制定银行肯担保的业务计划和准备好可接受投资的项目。开发署应继续促进国家和国际金融机构及中介服务的参与，以促进资金流更好地对接，为可持续发展目标创造私营部门机会。

87. **建议 6. 开发署应根据其内部私营部门工作队的建议，完成对其政策和条例的修改。**

88. 开发署应制定工具，促进私营部门作为伙伴参与，包括联合设计举措。如果认为适当并经署长批准，开发署应按照既定程序，向执行局提出修改《开发署财务条例和细则》的建议，供其审议。

89. 应定期监测经修订的尽职调查政策的执行情况，以确保能力问题和其他方面的问题不会妨碍迅速决策。应将风险评估数字化，并利用外部资源加快信息的交叉核对。

90. 开发署应向其工作人员提供明确指导，说明如何按参与类型适用规则，并确保进行充分宣传，以促进对应对风险的组织文化，更多承认私营部门在发展中的作用。
