



2011 年第一届常会

2011 年 1 月 31 日至 2 月 3 日，纽约

临时议程项目 4

评价

## 管理层对评价开发署对加强地方治理的贡献的回应

### 有关情况、背景和评价结果

1. 本报告总结了开发署管理层对评价开发署对加强地方治理的贡献的回应。执行局于 2008 年授权开展该评价。

#### 开发署和地方治理

2. 对开发署而言，地方治理包括地方一级的整套制度、体系和流程；地方当局通过它们与公民、团体和地方社区进行互动并为其提供服务；后者则通过它们表达自己的利益和需求，调解彼此之间的差异并行使其权利，履行其义务。有效、民主的地方治理包括许多组成部分：透明、强有力的中央-地方关系、公民参与和地方一级主要利益攸关方的伙伴关系、地方行为体的能力、信息的多重流动，问责制度以及有包容性的并且有利于穷人的取向。虽然地方发展是确保各地理区域人类发展的一个基本条件，有效的地方治理补充这一进程，支持包容性的、尊重各项权利的社会。

3. 因此，开发署一直在更加努力促进支持人类发展的地方治理举措，因为地方治理作为一个机制，对于具有包容性的代表权和参与、减贫、经济发展、减少不平等以及加强社会融合非常重要。为实现在千年发展目标方面的承诺（例如，在坦桑尼亚将千年发展目标工作地方化），建设地方治理能力至关重要。这种能力建设在让各国更具包容性和有效性的进程中发挥着关键作用。它对危机后国家建设也至关重要：恢复基本安全，提供基本服务和从人道主义救济过渡到发展（例如印度尼西亚亚齐政府转型方案和马其顿为提供有效服务进行城市间合作的倡



议)。发展地方治理能力也是有效应对气候变化和自然灾害带来的挑战(例如,开发署为中国西南部地震中受灾严重的村庄提供综合早期恢复支持就体现了这种应对)和快速城市化带来的挑战(例如评估尼日利亚城市治理的工作)的基本组成部分。此外,地方治理能力对促进社区参与决策至关重要。(例如,开发署开展工作,通过越南人民委员会将地方一级公共协商制度化。)

4. 在几乎每一个方案国,开发署都在地方治理领域采取形式多样的措施,在各工作领域得到了不同程度的支持。在利用基于地区的发展方式,作为在地方一级改善国家—社会关系方面取得了值得赞许的成就(例如在乌克兰)。开发署继续支持国家立法、机构和财政改革进程中的权力下放;例如,不丹的多方捐助者地方治理支持方案。但是不论是否设计或执行了权力下放政策,开发署对地方治理的关注还使其可以把重点放在人类发展领域落后的区域或都市(这方面的事例包括开发署对伊拉克 Mathanna 省提供支持,支持多米尼加共和国与海地交界的边境省地方发展的 ART 倡议,以及老挝色贡省的地方治理举措)。开发署还率先帮助国内对应机构创建有利的法律和制度环境,以便在国家以下一级实现更具包容性的参与。例子之一是东帝汶的地方治理支持方案,它是开发署和联合国资本发展基金(资发基金)之间合作的结果。

5. 开发署在保护土著群体和其他弱势群体权利方面的工作表明,贫困者和边缘化人口仍然是我们地方治理工作的核心。这些工作包括:支持亚洲和拉丁美洲土著人民的区域方案,促进哥伦比亚非裔哥伦比亚人政治参与的项目以及开发署对孟加拉国吉大港山地地区委员会的支持。

6. 虽然灾害管理曾经被认为主要是国家一级的任务,但地方治理已经成为应对气候变化和灾难风险管理的一个重要切入点。与此相一致,开发署支持了地方政府、非政府组织和私营部门之间的互动,4 800 多个中国南部山区和边远地区受地震影响的贫困村庄从中受益。在地方主导的、积极推动中国基层民主和地方治理的进程中,这些互动给国家和非国家行为者提供了帮助。近期在国家一级的措施也重点关注促进地方治理的透明性和问责制或加强基本功能,支持促进穷人法律权益。第一个方面的例子是巴勒斯坦被占领土的地方治理完善性指标。而改善布隆迪和佛得角的民事登记系统是第二个方面的例子。

7. 开发署提供了一个多边论坛,在这里可以召集各利益攸关方开会,为南南合作提供便利,对可能有政治争议的问题展开多方观点讨论。开发署在召集国家和非国家行为者应对关键的人类发展政策问题方面有良好业绩,而资发基金在为改善服务提供进行财政权力下放领域积累了丰富经验,双方的密切合作将两者相结合。

## 管理层对评价的回应

8. 评价结合了发展成果评估报告、项目评价、方案和项目文件以及国家发展战略、案头审查和实地访问，开发署赞赏这种评价方式。但是，考虑到情况和方案的范围，6个实地评估只能反映开发署地方治理工作和方法的部分情况。

9. 开发署还赞赏评价的整体性，它注意到开发署在国家以下一级联合开展工作，利用地方治理作为产生应得权利的平台(通过加强代表性和参与)以及鼓励在非歧视的基础上提供货物和服务。我们致力于进一步加强跨业务领域的做法，以现有举措为基础，与国家伙伴、联合国机构、其他发展伙伴和民间社会紧密合作，确保我们的地方治理工作让最弱势的人群受益。

10. 看到评价报告认为我们的地方治理工作具有高度重要性，以强有力的国家自主权为基础而且符合国家优先事项，开发署管理层深受鼓舞。报告强调了许多事例，其中包括开发署帮助国家及非国家行为体进行能力建设，增强地方社区的权力，赋予社会上处于不利地位的人“发言权”和代表权，建立政府和人民之间的信任，促进对话和改善服务的提供，包括在冲突后恢复和预防冲突的情况下服务的提供。我们确认需要更多的努力和资源，来确保实实在在地增加穷人应享的权利，提高他们的法律权益。

11. 报告指出了三点主要的不足之处：我们的方法缺乏连贯性；行动中战略重点不足；以及知识分享的可见度有限。为回应调查结果，提议的主要行动以现有工作为基础，包括下列四类举措，其重点是：(1) 战略，通过完成战略框架和导则的编制，以指导统筹的地方治理方式；(2) 执行，通过现有和即将推出的全球、区域和国家三级的跨业务领域举措；(3) 能力建设，通过对成果管理制和综合地方治理方案拟订进行指导和培训；以及(4) 联合国伙伴关系，包括将地方治理有效纳入共同国家评估和联合国发展援助进程的导则和培训。报告证明为全面实施这些举措，需进行投资。报告的评估结果还提供了一个机会，使开发署的地方治理工作进一步围绕三个整体优先事项保持一致：(1) 在地方一级加速在实现千年发展目标方面的进展；(2) 危机后国家建设和从人道主义救济过渡到发展；以及(3) 地方一级在面对气候变化和促进环境可持续性方面的恢复力。

12. 鉴于地方政府在指导地方经济和政治发展方面发挥着关键作用，与这些政府的合作对于开发署来讲仍然很重要。同时，鉴于民间社会在服务提供、问责制和扩大民主空间方面的贡献，开发署将支持帮助民间社会组织形成、运作以及追求合法、守法的目标的法律框架；我们还致力于通过地方治理方案的拟订来促进发言权和问责制。在2010年关于千年发展目标的高级别全体会议上，国家元首和政府首脑呼吁民间社会加强对实现这些目标的贡献。开发署响应这一号召，正在改进与民间社会行为者合作，尤其是与土著人民组织合作的内部政策和机制。(有关材料包括：加强与民间社会伙伴关系工具包；2010年3月有关方案和业务政策

及程序指南；2010年联合国发展援助框架(联发援框架)指导方案；2008年联合国发展集团(发展集团)关于土著人民问题的导则；联合国关于降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放的合作方案(降排方案)“土著人民和其他依靠森林为生的社区的参与”业务指南；开发署和人权事务高级专员办事处(人权高专办)为边缘化社区拟订发展方案而开发的2010年资源手册和工具包。)

13. 开发署确认必须推广地方治理举措以及确保试点项目的经验教训可以为未来的决策及执行提供有益的借鉴。从我们的经验(例如，乌克兰以地区为基础的发展，埃塞俄比亚新兴区域的发展，柬埔寨的权力下放和地方发展)中所得的教训表明，取得进展需要时间，而且进展是渐进的，并且通常不可预测。在这些国家各异的情况下，小规模试点项目逐渐获得了国家自主权；引入了监测和评估体系；随后对这些体系加以改进以便展示成本效益高的成果和影响，保障未来筹资并为未来采取的措施提供更多依据。在每一个抽样国家，最初的项目被纳入更广泛的政治、社会和经济发展规划，并在范围更广的捐助界引起了注意，获得了支持。区域举措也可以支持这一进程，因为它们创新的实验室，是实践的孵化器，是编纂和分享知识的工具和来源。

14. 从整体和贯穿各领域的视角来解决地方治理问题带来了新挑战。任务越复杂，推广这些举措就越困难(就能力和资源而言)。同时，从更全面的角度来对待地方治理为在地方一级将产出与更广泛的发展成果相联系提供了机遇。借开发署战略计划中期审查之机，可以进一步思考现有成果之间跨业务领域的联系，了解地方治理综合发展方案的复杂性。

## 附件

## 主要建议和管理层的回应

**评价建议 1:** 开发署应更明确和有效地将地方治理纳入其所有方案支助领域的主流，制定一项以人类发展的实践为牢固基础的协调一致的框架。

开发署应制订一个统一的框架，确定并建立地方治理的基本成分与人类发展的许多联系。这项工作的核心将是阐明关于变化的理论，强调各种地方管理改革措施和扩展人的能力之间不同的衔接。此举应有助于开发署在促进参与、以市场为主导的发展、生物多样性等流程和项目之外，展望诸如增强政治权力、扩大弱势者的呼声、透明度和问责制以及促进贫穷者可持续的生计、和平与安全、预防冲突等更具体的成果。

这一地方治理的总体框架应汲取开发署在这方面的丰富多样的经验。在制定这样一个框架时，必须记住“一刀切”的做法可能会淡化相关性，阻碍地方主导权并对地方治理改革的可持续性产生不利影响。需要根据开发署在地方治理领域的现有丰富知识和经验更新和修订指导说明，并制定新的指导说明以在不同环境下应对地方治理和权力下放的不同方面。

**管理层的回应:** 管理层支持制定地方治理战略说明的想法。2010 年，管理层已采取一系列行动来支持制定战略远景，以便以整体和跨业务领域的方式来指导我们未来的地方治理工作。（行动包括公共行政和地区治理区域评估文件以及“公共行政和地区治理趋势及发展概述”，以及有关公共行政和地区治理的讨论文件草稿：《搭建国家与人民之间的桥梁》）。作为联合国为执行秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告(A/63/881 - S/2009/304)所载建议而采取的联合行动的一部分，开发署还在指导正在进行的有关冲突后环境中公共行政和地区治理的作用的工作。其最终成果是一份战略说明，该说明将以综合、协调的方式来指导开发署应对地区治理的工作，同时确认在各种条件和环境下面临的具体挑战。基于开发署在该领域的广泛工作，将进一步编制关于地区治理在每个重要优先领域的作用的导则。为进一步促进两性平等，包括妇女在地方一级的领导角色(政治和管理)，需要在分析和指导领域进一步开展工作。因此，两性平等将是战略说明和指导说明的一个基本组成部分。战略说明还将包括联合国内部伙伴关系以及与其他发展伙伴和民间社会组织伙伴关系的指南。开发署各工作领域、各小组、区域局、区域中心、相关基金和方案、发展集团和相关联合国机构将进一步讨论战略说明和指导说明。相关联合国机构将包括经济和社会事务部(经社部)，维持和平行动部(维和部)和联合国环境规划署。

关键行动	时间范围	负责单位	情况跟踪	
			评论意见	现况
1.1 与资发基金、联合国志愿人员组织等编制开发署促进地方发展的地方治理工作跨业务领域方法战略说明	截至 2011 年 5 月	发展政策局(发展局)		

1.2. 与国家办事处密切合作， 2011年1月至12月 预防危机和复原局(复原局)以及发展局  
与其他联合国机构协调，在相关  
基金的参与下编制地方治理和地  
方发展指导说明

**评价建议 2:** 在制定新的地方治理试行举措时，开发署应更严密地确保这些举措能够而且确实得到扩大，以支持更广泛的政策和方案制定成果。

开发署应更全面地投入于制定试行举措，以确保其成功。首先，此举将涉及进行深入的问题分析并涉及到中央政府、国家以下各级政府、地方社区、非国家行为者和其他发展伙伴，以确定该举措的成功潜力。这一办法将促进建立各种机制，用以支持推广试行举措及其惠益的可持续性。这将意味着建立严紧的规划框架，包括实际的指标、基线和目标。它还需要进行所有利益攸关方都参与的定期监测和评价，包括对意想不到的效果的监测和评价，以便在项目的实施过程中借鉴经验。最后，应明确界定和落实撤离战略并记录经验教训，因为在大多数情况下，推广工作将由国家当局在其他伙伴的支持下主导。

**管理层的回应:** 评价肯定开发署的措施是有意义的，有很强的国家自主权，与国家优先事项相一致，因此确认我们的大多数措施与国家政策和计划相协调。试点项目使开发署和对应方可以进行创新，从不同方法中学习，冒深思熟虑后认为值得的风险，其中一些项目最终带来了重要和持续的转型变革。我们同意并非所有项目都清楚地证明其对改革法律和政策框架等更大范围的工作产生了影响。我们还承认，预算有限、最后期限不现实的小型项目过多。以更可持续的方式来对待地方治理要求开发署改进各业务领域之间的合作，提高政府能力以加强政府间协调和部委间的政策对话和政策执行。对发展集团来讲，有必要在战略和执行方面支持关于地方治理的机构间合作(共同国家评估和联发援框架)。按照战略计划，开发署实施了一系列全球和区域方案，以促进以更具战略性、整体性和更长期的方法进行地方治理和地方发展。

这些方案包括一个新的全球倡议和筹资框架，即“在地方一级扩大对千年发展目标的支持”，这是作为开发署《千年发展目标突破性战略》的一部分而推出的。其中包括资发基金和开发署各活动领域(贫困、民主治理和能力建设)之间的伙伴关系。ART 倡议的新阶段(促进地方发展的分权合作)与开发署在地方治理方面的整体方法相协调。一些环境治理方案(减排方案和全球环境基金的小额赠款方案)有促进跨业务领域工作的潜力。正在制定题为“为建设国家以及建设和平进行治理”的整体倡议，预定强有力的地方治理将是其组成部分。同时，各地区正在整合各领域的活动，正如区域化评价中确定的那样。其中的一个例子是开发署、资发基金、联合国儿童基金会(儿基会)、世界卫生组织(世卫组织)与亚洲实现千年发展目标有关的提供地方服务倡议。

但是为全面实施这些举措，还需增加投入。越来越多的以地区为基础的综合区域发展项目促进在地方治理中采取跨业务领域的方法。2009年以来，民主治理专题信托基金项目的预算和期限也都增加了一倍。正如本文件所述，为推广试点项目提供有利环境是一个长期的渐进过程，要依靠国家一级的支持、有效监测和评价系统以及强有力的伙伴关系。同时，目标不是系统地推广所有试点项目；最终，这将是国内政策制定者的选择。目标是在进行政策选择时可以汲取试点项目的经验教训，利用试点项目已显现的价

值来指导政策执行。这些项目在制定变革性的立法或政策干预措施中可以发挥关键作用，不存在项目推广的必要性。除了利用全球和区域方案，将其作为更具战略性、更综合的地方治理工作的工具，应鼓励并帮助国家办事处适当利用新推出的规划和监测工具，而这些工具为确定实际成果、选择指标和监测进展提供了更清晰的整体标准。预计将于 2011 年推出发展成果管理在线学习平台。(有关衡量地方治理、治理方法和能力评估的)指南和工具包将支持开展充分知情的方案设计。开发署将确保衡量跨业务领域的地方治理举措指标符合地方情况并完全归国家利益攸关方所有。更好地利用联合国规划工具(共同国家评估、联发援框架)、联合拟订方案和联合监测可以帮助开发署更好地利用其他联合国机构的工作，从而增强地方治理项目的前景。将利用战略说明和各种指导文件(包括关于民间社会、土著人民、志愿服务促进发展和灾难风险管理的文件)来帮助发展集团开展在培训资料方面的工作。

关键行动	时间范围	负责单位	情况跟踪*	
			评论意见	现况
2.1. 全球和区域方案及倡议举措支持越来越多的国家办事处对对战略性和可持续的地方治理倡议举措的需求做出响应	2011 年至 2013 年	发展局、复原局、区域局和资发基金		
2.2. 培训工作人员以支持地方治理联合方案拟订(用于共同国家评估和联发援框架)	2011 年 5 月至 2012 年 12 月	开发署学习资源中心、发展局、资发基金、联合国系统职员学院		
2.3 与政府伙伴就试点中所得经验教训进行系统的讨论，并联合做出有关是否推广的决定	2011 年起	国家办事处		

**评价建议 3: 开发署应更积极主动地和系统地整理、编纂、分析、提炼和传播从它在地方治理领域的广泛经验中学到的教训。**

开发署需要更加系统地制作知识产品，以汲取其在不同和艰难的环境中的地方治理方面的广泛经验中学到的教训。对于地方治理方面的广泛知识，应当加以妥善编纂、整理和分析。在具有这些文献和分析的情况下，应为开发署内部和外部各局和主管建立有效机制，对之加以有效和有系统的发掘。

**管理层的回应:** 开发署在地方治理领域以及与所有业务领域相关的方面都获得了丰富的经验。国家办事处和区域中心已经编纂了这些知识，但没有始终确保在整个组织内分享所得经验教训及所开发的工具。尽管开展了经文献证明的研究以及通过网络积极进行知识分享，管理层同意仍有必要加强跨业务领域的比较分析和知识整理，并在区域内和区域间分享。将通过建立一个关于地方治理和地方发展的开发署和资发基金联合实践社区来支持定期进行知识交流。这一工作还将包括联合国志愿人员组织和其他联合国机构，例如联合国人居署、儿基会和世卫组织。目前开发署正在审查和更新其知识管理政策。我们将促进信息的实时分享，并将我们的网络向其他联合国工作人员和外部专家、民间社会和机构开放。这样将

能获取在实地与当地社区一起工作的项目工作人员的知识。在国内和国际论坛中加强伙伴关系并增强宣传将提高我们的形象，加强对我们政策立场的传播。

关键行动	时间范围	负责单位	情况跟踪*	
			评论意见	现况
3.1. (与资发基金和联合国机构) 共建地方治理和地方发展联合实践社区；分配资源让社区发挥作用	2011 年	发展局和资发基金		
3.2. 加强在地方治理和地方发展领域的伙伴关系，在国内和国际论坛中加强宣传	2011 年 6 月至 2013 年	发展局、复原局、区域局和伙伴关系局		

#### 评估建议 4：开发署应加强其与相关基金和方案的伙伴关系，以提高其地方治理举措的成效。

开发署应采取措施，与相关基金和方案协作，进一步加强和简化用于深化地方治理的整体安排。为了提高它们在国家一级的合作成效，开发署和资发基金应共同制定一项符合国家发展计划和优先事项并成为其组成部分的地方治理长期战略计划。这将有助于更系统地消除所出现的影响可持续性的能力建设和资源调动方面的缺陷。更清楚地了解和交流开发署和资发基金的作用和责任，将有助于减轻业务效率低下的情况。这些机构应该着力于加强在联合国内外的宣传和游说的功能。开发署与联合国志愿人员组织在国家一级的伙伴关系不应止于项目合作，而应在强化地方治理的共同长期愿景的基础上更具战略意义。开发署需要对联合国志愿人员组织的任务做出更明确的承诺，而不是把伙伴关系仅仅看作是一种管理安排。换言之，开发署应致力于与联合国志愿人员组织合作，着力于将志愿行动纳入主流，以取得主流化给人们带来的许多好处，同时确保志愿人员的部署以可持续的方式建设当地的能力。

**管理层的回应：**在大多数最不发达国家，开发署和资发基金正在国家一级有效合作，执行地方治理和地方发展联合方案。在机构一级，推出了一个开发署-资发基金的联合新举措（“在地方一级扩大对千年发展目标的支持”），资发基金还参与了 ART 倡议第二阶段的设计工作。资发基金和开发署于 2010 年 10 月在乌干达联合组织了地方发展全球论坛。资发基金最近加强了其区域团队，使其可以更好地协调对开发署-资发基金国家一级联合方案的支持。这些发展证明过去几年开发署-资发基金的关系得到显著加强。开发署和资发基金的高级管理层致力于通过国家一级的联合评估、联合拟定方案和联合监测，通过联合执行区域和全球举措以及联合进行知识编纂来进一步深化合作。开发署和资发基金还致力于一起进行宣传，确认地方治理对可持续和包容性发展的重要性。为支持这些承诺，开发署和资发基金将联合开发一个与地方治理和地方发展有关的实践社区。这一工作还将包括联合国自愿人员组织和其他联合国机构(包括经社部、联合国人居署、儿基会和妇女署)。资发基金和联合国志愿人员组织将积极参与编制开发署关于促进地方发展的地方治理战略说明和指导说明。以近期全球和区域举措中所得经验教训为基础，将于 2011 年委托编写开发署-资发基金关于地方治理促进人类发展的最重要出版物。将通过关于地



方治理战略说明和相关指导说明的联合工作来审查开发署和联合国志愿人员组织的伙伴关系。开发署和联合国志愿人员组织都致力于在加强地方治理能力这一共同的长期愿景的基础上，建立更具战略性的伙伴关系。还将邀请联合国志愿人员组织参与开发署-资发基金的实践社区。开发署将与妇女署一起，就联合国对冲突后环境中公共行政和地方治理的做法开展所得经验教训审查。（为响应秘书长关于冲突结束后立即建设和平的进展报告）

关键行动	时间范围	负责单位	情况跟踪*	
			评论意见	现况
4.1. 开发署和资发基金关于地方治理和人类发展的最重要的联合出版物	2012 年	发展局、复原局和资发基金		
4.2. 通过战略说明、指导说明和定期工作会议审查联合国志愿人员组织/开发署伙伴关系	2011 年至 2012 年	发展局、复原局和志愿人员组织		
4.3. 与妇女署合作，对联合国参与冲突后公共行政和地方治理工作的经验教训进行审查	2010 年 12 月至 2011 年 9 月	发展局和复原局		
另见以上建议 1 和 3				