



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务厅
执行局

Distr.: General
20 November 2012
Chinese
Original: English

2013 年第一届常会

2013 年 1 月 28 日至 2 月 1 日，纽约

临时议程项目 4

评价

评价开发署对减少贫穷的贡献

执行摘要

目录

	页次
一. 导言	2
二. 背景	3
三. 定论	4
四. 结论	8
五. 建议	11



一. 引言

1. 尽管自第二次世界大战以来特别是在亚洲部分地区取得了进展，但是赤贫现象在世界许多地区依然普遍存在。根据世界银行每天 1.25 美元的贫穷线标准(按 2005 年价格计算)，虽然与 1981 年的 19 亿人相比贫困人口有所减少，但仍有近 13 亿人生活在贫困之中。然而，贫穷不仅仅是缺乏足够的收入，而是一种多层面的现象，表明一个人生活在自由和尊严之中的能力、实现宝贵的生活目标的充分潜力被剥夺。尽管更难衡量，但各种多层面贫穷指标(例如多维人类贫穷指数)表明，仍有很多事情要做。

2. 在这一背景下、减贫仍然是联合国发展工作的中心和开发署的核心使命和任务。2004 至 2011 年，开发署扶贫类活动的支出超过 85 亿美元，约占这一期间方案支出总额的 26%。鉴于对贫穷产生影响的渠道众多，通过各种措施，包括治理、环境及危机预防和复原措施为减少贫穷而做出的实际捐助要大的多。

3. 减贫在开发署工作中的中心作用，再加上有大量资源用于减贫，是进行这次评价的主要理由。评价开发署对减少贫穷的贡献最初是列入了执行局 2009 年 6 月核准的评价办公室工作方案。评价工作基本上利用现有的评价证据，在 2011 年底和 2012 年初进行，并将在 2013 年 1 月提交给执行局。评价有两大目标：第一，促使开发署更好地向执行局和开发署工作的其他利益攸关方负责；第二，吸取经验教训，以改进今后开发署的业绩。

4. 具体地说、评价有四个目标：(a) 根据明确的评价标准——成效、效率和可持续性，评估开发署在减贫工作中的作用和所做的贡献，支持问责制目标；(b) 确定影响开发署贡献的因素，回答为什么开发署在不同的情况下以某种方式行事，支持评价的学习目标；(c) 就开发署对减贫的贡献得出战略性结论；(d) 就如何改进开发署对减贫的贡献，特别是将减贫纳入开发署战略计划提出可供采取行动的建议。

5. 在确定本次评价的范围时，评价办公室考虑到了开发署采用的多层面的贫穷概念和开发署为促进减贫目标而开展的活动的性质。虽然开发署采取了全球和区域措施，但通常是在国家一级取得真正效果。因此，评价的重点是开发署在国家一级在减贫方面所发挥的作用，但又超出了开发署国家方案的范围，检视了开发署在某一国家对减贫做出贡献的各种方式，包括通过区域或全球性措施所做的工作。但是，把重点放在国家一级，则无法通过评价掌握开发署在减贫领域综合实质性领导作用和所做的贡献。

6. 评价所涉期间为 2000 年至今，评价范围包括开发署在某一国家采取的全部措施，包括上游和下游活动。特别是，评价并不局限于扶贫类活动，还包括其它类活动。这一综合性的办法是基于承认与减贫相关的两类重要因素。第一个重要因素是指有关措施有多种渠道对贫穷构成影响。因此，通常不属于扶贫类的施政、

能源和环境、危机预防和复原以及两性平等领域的措施，也会对贫穷产生深刻的影响。

7. 第二个重要因素是指人类贫穷的多层面性质(有别于收入贫穷)。虽然开发署国家办事处开展的许多扶贫类活动直接针对贫穷的收入方面，但还有一些可能针对非收入层面。这方面的例子包括治理、两性平等、艾滋病毒/艾滋病领域的下游措施和涉及政策咨询、对以千年发展目标为基础的规划的支持、对编写国家人类发展报告的支持等上游活动。只有进行全面评价才能了解贫穷具有多种渠道和多层面的双重性。

8. 评价注重国家一级的实际结果，基本吸收了开发署评价工作所提供的证据。这包括具有独立性的开发署评价办公室进行的国家一级发展成果评估(涵盖 67 个国家方案)和广泛的专题评价，还包括方案单位委托进行的具有质量保证的分散评价。应当指出的是、由于采用这一方法，评价可能无法捕捉开发署采取的所有最新减贫举措。在某些情况下、评价所确定的开发署为解决某一问题而持续做出的努力将引起注意，因为它表明了开发署的战略意图，但是，如果尚无任何证据表明已经取得实际成果，就不会将其列入评价定论之中。此外，工作重点是开发署减贫工作中存在的系统性问题，而不是开发署在某一领域的措施是否比另一领域的措施效果更好。

二. 背景

9. 在 1990 年代初，开发署不再是通过联合国专门机构向方案国无偿转让技术援助资源的一个工具，而是转变成为具备与方案国进行直接接触的自身任务和资源的方案规划组织。1995 年社会发展问题世界首脑会议是一个分水岭，在这一年减贫重新列入全球发展议程，开发署做出了相应反应。到 1990 年代中期，开发署的工作重点显然是减少贫穷，这体现在，时任开发署署长在 1995 年表示：“让我们清楚地表明，开发署是联合国的反贫穷组织——消除贫困的世界伙伴关系”。

10. 一旦开发署将减贫确定为目标、也必须确定它所希望发挥作用的领域。在 1998 年署长题为“缩小重点”的文件(DP/1998/5)中，减贫被列为开发署消除贫穷工作中的五个目标之一和一个组成部分。第一个多年筹资框架(2000-2003 年)确定了最受欢迎的支助领域，包括旨在减轻贫困的领域。同时，开发署成为千年发展目标的“记分员”，并确保其在各级规划中得到有效利用。第二个多年筹资框架(2004-2007 年)提出了一项与贫穷有关的总目标：消除极端贫穷和大幅度减少整体贫穷。第二个多年筹资框架文件(DP/2003/32)指出：《千年宣言》和千年发展目标是该多年筹资框架期间开发署所有活动的总基础。千年发展目标将置于组织战略目标的中心；千年发展目标有史以来第一次在非常具体的目标中将开发署长期主张的人类发展和消除贫穷概念予以纳入和具体化。

11. 2008年、执行局重申其决定，即优先重视实现千年发展目标和减少人类贫穷。在彰显开发署对千年发展目标的承诺后，开发署战略计划文件(2008-2013年)(DP/2007/43/Rev.1)着重指出，在这方面：

开发署的使命是支持各国加快人类发展进程，以期通过发展、公平和持续的经济增长及能力建设来消除贫穷。这意味着，开发署所有的政策咨询、技术支持、宣传以及为加强全球发展金融的连贯一致性而作出的贡献，都必须争取实现一个最终目标：真正改善人的生活，改善向人们提供的选择和机遇。

12. 战略计划具体说明了减贫方式：(a) 促进包容性增长、两性平等和实现千年发展目标；(b) 促进包容性全球化；(c) 减少艾滋病毒/艾滋病对人类发展的影响。这些活动将促进总目标：加强国家和地方实现包容性增长、减少贫穷和不等、遏制艾滋病毒/艾滋病的蔓延的能力。

13. 尽管在1990年代后半期明显致力于将扶贫纳入开发署所有工作，但很少有证据表明第一个多年筹资框架采取了这一做法。第二个多年筹资框架将每一项目标与千年发展目标相挂钩，但穷人往往被排除在外或至少没有明确提及(例如，重点是与贫穷有关的问题，而不是穷人)。然而，在战略计划中，所采用的格式更有利于讨论开发署在每个重点领域的做法，减贫工作的重要性显而易见。

三. 定论

14. 定论 1：减贫议程因各国国情不同而不同，开发署已采取务实和灵活的办法推动这一议程。有证据表明，就整体而言，由于开发署根据各国国情采取了因地制宜的做法，其减贫工作的成效已得到加强。情况表明，开发署已经认识到，一刀切的做法是行不通的，因为各国致贫的近因以及解决贫穷问题的可能办法各不相同，取决于各种因素，例如发展水平，一国是否已经实行或正在建立市场经济、社会是处于稳定状态，还是处于充满冲突或冲突后状态等。

15. 定论 2：开发署的减贫资源专项投入难以确定、因为开发署的所有重点领域都不同程度地涉及上贫穷问题。简单地通过开发署减贫类项目相对开支(不论如何分布)跟踪开发署是否致力于或优先重视减贫工作是可能的。署长2009年的年度报告指出，尽管按照某个重点领域对支出进行分类为编写报告提供了便利，但是，国家办事处至少在三个重点领域报告减贫支助和千年发展目标的实现情况。因此、现实情况就复杂了，如果有的项目据报在促进减贫，但其初衷并非如此，那么开发署用于减贫的方案所占比例就会更加模糊不清。

16. 定论 3：开发署一直从人类发展的多维视角有效地把减贫议程纳入各国关于社会经济发展的辩论和讨论。评价发现，有力的证据表明，开发署在从人类发展的多维视角有效地把减贫议程纳入绝大多数方案国的公共讨论方面作出了宝贵的贡献。开发署已通过几项文书，包括发布国家人类发展报告和千年发展目标报

告，以及往往通过支持各国政府编写减贫战略文件和其他国家发展战略和规划文件，形成了这一影响。

17. 但是，本评价报告所审查的证据表明，在大多数国家，开发署已成功地将自己定位为需要从多个层面应对贫穷问题(这体现在“人类贫穷”这一用语中)、使其成为发展战略的核心的坚定倡导者。目前的挑战是，在一些国家中，由于族裔、地理、政治和文化因素的影响，具有多个层面的人类贫穷的广泛概念传统上一直没有得到很好的理解。开发署仍然试图通过向中央政府合作伙伴进行宣传 and (或) 扩大民间社会和政府权力下放结构的空 间，让他们表达自身的特殊需要和问题(常常涉及社会问题)，寻找各种途径，让人们更加关注多层面减贫工作的中心作用。

18. **定论 4：开发署一直不失时机地有效支持各国努力发展以证据为基础的扶贫决策的能力。**开发署成功地帮助将减贫和人类发展议程置于公共讨论的中心(如上所述)本身就是对创造有利于扶贫决策的环境的贡献，但还不止于此。它还帮助加强监测贫穷、统计分析和发展扶贫决策所必需的框架的能力，而且常常是支助各国制订和执行减贫战略文件和其他国家发展规划工具的能力。

19. **定论 5：开发署一旦超越帮助创造有利于扶贫的环境的界限，而是直接支助国家当局制订扶贫政策，它的成功就不太明显。**开发署成功地创造有利于扶贫的环境更有可能有效地影响各国政府的实际决策，但并不是板上钉钉。若要直接影响具体的政策，需要做出更多的努力和采取战略性措施。本评价报告审查的证据显示，尽管开发署已在这方面取得一些显著的成功，但总的来说在一定程度上在影响政策方面不如在创造有利环境，以帮助各国政府制定有利于穷人的政策方面更加成功。开发署直接影响政策的主要工具是提供技术咨询、政策备选方案、来自其他国家的意见以及诊断性研究。

20. **定论 6：开发署在上游工作领域取得成功的部分原因是，它与国家当局保持了良好关系和采取了广泛参与的方式。**开发署在上游工作方面取得成功的部分原因是它往往与国家政府合作伙伴保持了特殊关系。这种关系有多个层面，其特点常常是关系密切和彼此信任，这部分出于对开发署中立性和公正性的认识，而这一认识又因为开发署的长期承诺而得到加强。此外、对开发署中立、公正或作为可信赖的伙伴所发挥的作用的认识并不仅仅是因为开发署是联合国的一部分，而往往来自于开发署的行动，例如在危急时刻的作为。

21. **定论 7：开发署对减贫的直接贡献往往并不明确。**不可避免的是，开发署以直接减贫为目的的一系列项目的业绩有好有坏。评价工作涵盖了许多很好的例子，也有许多糟糕的例子。有一些项目非常有效，但不是有效率(从错失良机，扩大战果的意义上讲)，或不可能有助于取得可持续的成果。然而，关键问题是，开发署难以表明其减贫活动是否促成了它试图帮助的民众的生活的重大改变。这种情况是尤其有问题的，因为这常常涉及旨在试验(有时具有创新性)的减

贫办法的项目。评价工作是有限的，即使存在，有利于严格评价的基线却是不存在的。这部分地属于技术性问题(如何监测和评价开发署工作的结果甚至是影响)，但它也反映出缺乏对穷人的关注。后来的评价结果表明，即穷人往往不是直接受益者或只是松散的间接受益者。

22. **定论 8:** 即使是开发署开展明确以减贫为导向的活动，所采取的做法往往缺乏向穷人的倾斜，而是倾向于依赖涓滴效应。例如，开发署通过参与制定减贫战略和国家发展计划为各国政府提供的上游政策咨询往往表明这样的明确认识：扶贫发展战略必须超越涓滴办法，即认为任何一般发展活动的好处将在某种程度上惠及穷人，必须列出具体的措施，以便将穷人的倾斜体现在政策框架中。然而，目前的评价发现，在涉及以支持减贫为目的的具体项目时，总的趋势是依赖涓滴效应，而不是有意识地将有利于穷人的要素纳入项目设计。

23. **定论 9:** 开发署总体上较好地利用了联合国内部的伙伴关系，但错失了一些机会，在处理贫穷的非收入方面尤其如此。总的来说，开发署较好地利用了联合国系统内部和外部与其他发展机构的伙伴关系，以加强其在减缓贫穷方面的努力。开发署在许多国家带头支持了对国家援助的协调，这促进了建立伙伴关系的任务。与减贫工作有关的一些最强有力的伙伴关系存在于在小额信贷部门以及在权力下放和地方施政方面与联合国资本发展基金的伙伴关系。

24. **定论 10:** 通过开发署在民主治理领域的活动推动减贫事业具有巨大的潜力，但开发署在利用这一潜力方面的记录好坏参半。改善民主治理是开发署在大多数方案国采取干预措施的一个重要领域。有些方案是在国家一级——如旨在改善司法救助、议员能力建设和支助国家反腐败努力的法律改革；有些方案是在地方一级，如加强权力下放和地方施政。开发署还更多地采用基于人权的减贫方案编制办法。所有这些活动都是重要的，对于改善治理本身的质量和创造有利于满足穷人和弱势群体的决策环境都是如此。然而，不幸的是，成功利用施政和减贫之间的协同增效作用仍不普遍。

25. **定论 11:** 尽管取得了一些成功，但在把减贫重点纳入开发署环境和能源相关活动方面，还是存在尚未挖掘的潜力。开发署在环境领域的干预措施体现人们普遍意识到贫穷与环境之间的关系，认识到环境状况和穷人的命运是彼此紧密相连的。这种关系的存在意味着环境方案和项目原则上可被用来作为减贫工具，为此，设计干预措施的方式应该是，把保护环境的努力与促进穷人可持续生计两者结合起来。在整个环保相关业务组合中，其中包括在与采掘业相关的问题上，这样做的潜力是存在的。开发署在实现这一可能性方面取得了一定程度的成功，但各国的作法五花八门。此外，最近通过分析个案，对开发署¹内处理这一关系的情况

¹ 开发署，《对开发署环境管理促进减贫所做贡献的评价：贫穷和环境的联系》，开发署评价办公室，2010年，纽约。

进行了评价，结果显示，在环境项目中更有可能找到这种关系，而在支持减贫的项目中则不然。

26. 定论 12: 减贫经常被纳入开发署为支持危机预防和复原而开展的工作，但也错失了一些这样做的机会。开发署认识到，自然灾害和暴力冲突是人类发展进步的两种最大的威胁。因此，开发署把危机预防和复原作为其工作的核心，支持国家管理冲突和自然灾害的风险，并在危机过后重建复原能力。危机复原工作应建立在联合需求评估的基础之上，开发署则作为人道主义努力和长期发展工作之间的桥梁采取行动。然而，尽管开发署战略优先事项确认减贫、可持续发展和减少灾害风险之间的联系，但这些战略并没有得到系统的实施。此外，开发署大多数危机后复原工作的重点是满足穷人的需求，通过创造生计和经济机会来帮助民众，而在促进对冲突敏感的减贫战略方面往往并不总是取得成功。

27. 定论 13: 在许多情况下，没有进行系统努力，通过促进推广旨在减贫的创新试点和小规模项目，尽最大可能扩大其好处。开发署国家办事处经常执行创新型下游项目，这些项目有可能对减贫和人类发展产生重大影响。其中许多项目属于减贫项目组合，但即使那些属于其他组合的项目，如民主施政、能源与环境、危机和复原等，有时对减贫也能产生影响。并非所有这些项目都能成功实现其近期目标，但即使是在实现目标的情况下，鉴于这些项目通常规模较小，其产生的直接助益并不总能证明开发署工作人员为此投入的时间和精力等固定成本是合理的。确保这些稀少资源得到高效利用的一个主要方式是，开发署以某种形式予以推动，由开发署本身或者由其他一些机构单独或与开发署协作，推广或扩大上述项目。但在实践中开发署所做的推动工作还不够。

28. 定论 14: 由于未能在下游和上游干预措施之间建立建设性的联系，效率往往受到连累。在两种情况下，专门拨给下游活动的资源能得到最有效地利用：将这些资源与宏观层面的项目结合起来，以利用微观和宏观层面之间可能产生的协同作用；借鉴从中得到的经验教训，为宏观政策框架和项目制定提供参考。在这方面，测试各种方法以影响政策，可能是很重要的。开发署有时也能成功地在微观和宏观之间建立某种富有成效的联系，但大多数下游活动是作为单独项目开展的，没有与宏观层面建立认真的联系。

29. 定论 15: 开发署把人类发展概念坚决纳入全国性讨论，开发署帮助取得的减贫成果因而更有可能具有可持续性。正如已指出的那样，开发署非常成功地把人类发展议程纳入大多数方案国的全国性讨论，这有助于改善开发署减贫努力的可持续性。减贫战略是否将继续在开发署贡献的基础上得到认真执行，在很大程度上取决于国家对以下原则的自主权，即发展战略应优先考虑全面的人类发展，而不仅仅是总体上的物质繁荣。

30. 定论 16: 凡是在开发署成功改善其有利于穷人的决策能力的国家，可持续能力也得到加强。然而国家能力得到持续改善的证据并不普遍，在那些现有能力最

弱的国家尤其如此。开发署正作出认真努力，以支持能力发展，并促进在减贫工作的所有方面，实现国家自主权。尽管有些明显的例子表明，在减贫关键领域建立了有助益的能力，但能否持续，往往是并无定论。

四. 结论

31. 结论 1: 开发署在其开展工作的大多数方案国，对旨在制定有利于穷人政策的国家努力作出了重要贡献。特别是开发署帮助加强了有利于穷人的决策环境，这种支持仍是本组织在许多国家的相对优势。仍需作出努力，以分析各种挑战，加强能力建设办法，确保开发署帮助取得的成果的可持续性。

32. 开发署很大一部分上游活动(通常采取的形式是宣传和政策咨询)，大致符合其减贫的首要优先事项。然而，开发署在多大程度上能使其优先事项反映在对象国发展目标之中，这并不完全掌握在开发署手中。掌权政府的思想信仰、其他发展伙伴的影响力、民间社会和学术界所起的作用等等都交织在一起，而且不总是相互一致配合，这些都影响着各国政府采纳的目标和优先事项。考虑到开发署的作用只是这些各种各样的影响之一，其至少对于全球各国政府公示的优先事项产生了影响，这就值得高度赞扬。

33. 就开发署直接提供的财政资源的规模而言，该署在大多数国家决不是主要捐助方。不过，在绝大多数情况下，开发署的影响远远超过其出资额应有的影响，一部分原因是，开发署在支持国家援助协调努力中有时发挥了主导作用，另一部分原因是，开发署已获得的信誉，即是个可信赖和中立的发展伙伴，愿意提供帮助而不强加苛刻条件。开发署在影响各国关于发展目标的讨论过程中，根据对自身使命的理解，较好地利用了该署所赢得的信心和信任。

34. 在某些情况下，开发署倡导的具体构想和政策已纳入国家政策文件，如《减贫战略文件》和国家发展计划。然而，更广泛地说，开发署的贡献所采取的形式，与其说是提出具体的政策咨询，不如说是为各国政府通过和执行扶贫决策创造有利的环境。开发署创造有利环境的一项主要战略是，通过其出版物和与各国政府内外利益攸关方的对话，提高对减贫重要性的认识。《国家人类发展报告》和千年发展目标的报告等出版物以及围绕这些主题举办的研讨会和讲习班，对于建立这些认识发挥了很大作用。

35. 该战略的另一部分是支持各国努力提高制定扶贫政策的能力。开发署采取了若干办法提供这类支助，例如积极参加各国政府的规划过程(即各国政府编制《减贫战略文件》和国家发展计划的过程)，推动知识转让。办法还包括加强国家统计系统的能力，以收集和报告人类贫穷多层面问题的数据；组织对有关官员的培训；以及在某些情况下为实现千年发展目标的成本计算提供便利。《千年发展目标加速框架》为许多国家应对实现千年发展目标的挑战提供了帮助。

36. 结论 2：开发署在国家一级的活动往往与共同战略所确立的减贫重要承诺脱节。开发署在所有重点领域的方案和项目并不总是连贯一致地围绕着明确向穷人倾斜而设计的。

37. 减贫仍是开发署的核心重点领域，也是其工作的主要目标。在战略规划一级和执行局，减贫享有最高优先地位。然而，一旦到了国家一级，对减贫的重点关注往往削弱。因此，尽管开发署最重要的优先事项是减贫，但在国家一级有很大一部分活动及其开展的方式并不符合这一优先事项。开发署许多活动如果和贫穷有联系的话，也只是松散的联系。这方面的例子包括边境管理、帮助编写对象国遵守多边环境协议的情况的报告、对对象国遵守多边环境协定、就贸易促进的鲜为人知方面提供咨询意见等等。

38. 即使在减贫组合内开展的活动，也并不总是充分地向穷人倾斜。这一点尤其适用有关国际贸易和私营部门发展的项目。在这些领域的大部分项目都含蓄地建立在“涓滴效应”的前提上，即认为普遍扩大贸易和私营部门活动产生的益处，可通过提供更多的就业机会，在某种程度上点滴惠及穷人。这种办法的问题并不在于涓滴效应进程是否奏效，而是其影响终将有限。因此，作为一个明确宣布减贫是其压倒一切优先事项的结构，不应满足于通过“涓滴效应”可能产生的成果。开发署的优先事项要求该署应力求在任何工作中，通过明确传递明显向穷人倾斜的理念，最大限度地扩大穷人的获益。这并不意味着方案拟订工作应完全针对穷人，而是意味着所有方案和项目必须具体考虑到对穷人产生的影响。

39. 开发署开展的大部分活动，的确具有这样或那样的推动减贫事业的潜力，但这些潜力并没有充分挖掘出来。这一点在属于减贫活动以外的其他重点领域尤为如此。例如，从原则上讲，民主施政领域的活动应能以如下方式进行：不仅改善治理的结构和质量，而且也为人民、特别是穷人和处于社会边缘地位的群体提供应享权利，还有利于扶贫。同样，在环境领域也存在着广大空间可传递强有力的有利于穷人的理念，例如把对保护环境的关切纳入加强穷人生计的紧急任务中。在所有这些领域，用以下方式制定方案是有可能的：即在实现具体的主题目标的同时，推进实现减贫目标。例如，把治理与扶贫、环境、危机预防与加强生计等等都结合起来。

40. 就某种程度而言，开发署就是这样做的，只不过环境组群比其他组群结合得更多一些，但开发署做事的一贯性或力度还不够。更重要的是，这些活动的扶贫导向，往往局限于特定重点领域，并没有作出认真的努力协调各重点领域的活动，以期利用不同类型的干预措施可能产生的协同增效作用。最近对开发署干预措施有关贫穷与环境之间关系进行的评价准确无误地表明，开发署对两者之间的联系的认识主要局限于“环境影响贫穷”的理念；从理论上也许承认环境与贫穷的反向因果关系，即“贫穷影响环境”，但这往往没有反映在国家一级的实际工作中。² 只有在

² 开发署，《评价开发署对环境管理促进减贫所做贡献：贫穷与环境的关系》开发署评价办公室，2010年，纽约。

所有重点领域采取综合办法，才能确保建设性地利用这种双向因果关系。尽管有些孤立的例子显示，开发署曾经富有想象力地将其减贫导向纳入其治理、环境以及与危机有关的方案，但较普遍的情况是，开发署常常坐失良机。

41. 结论 3: 开发署各项干预措施对国家减贫成果的贡献受到严重损害的原因是，对哪些干预措施奏效及其原因的学习研究缺乏足够的支持。反过来，这在很大程度上也是由于缺乏激励机制造成的结果，即应鼓励系统地收集、监测和评价证据，说明由于采取了干预措施，人民生活确实出现了实际变化。

42. 像开发署这样一个对于国家发展努力并不提供大量财政资源的组织，唯一能够对减贫发挥重大和持续影响的方式是，贡献其他具有更多资源的机构也许可以加以利用的知识。在某种程度上，开发署通过以下途径已经做到了这一点，例如传播全球知识产品，借此帮助宣传有关概念，如人类发展、贫穷与环境的关系等。开发署国家办事处本身也创造有价值的知识产品，如《国家人类发展报告》和关于千年发展目标和人类发展的统计数据。然而，总体而言，在支持国家伙伴汲取和利用那些从其在项目和政策层面的干预措施中可能吸取的教训而形成的知识方面，开发署做得并不好。从自身经验(例如有效运用评价)汲取知识方面的不足，是阻碍以下方面的主要因素之一：让重点领域的干预措施产生协同作用、建立上下游活动之间建设性的联系以及使创新型试验得到成功的改造和推广等等。

43. 国家层面不善于学习的部分原因是国家办事处人员更替频繁，导致机构记忆丧失。但更根本的问题在于，在大多数国家办事处，了解哪些办法有效，为什么有效以及对谁有效的学习文化淡薄或根本不存在。国家层面学习文化淡薄导致整个国家、区域和全球层面的学习文化淡薄。出现这种情况很奇怪，因为开发署应该是一个注重结果、知识为本的组织，而且系统地收集、监测和评价结果是根据经验搭建知识产品的必备组成模块。但事实上，两个主要因素（正如多项评估所指出的）导致开发署学习能力薄弱。

44. 首先，通常都是通过投入或产出界定结果，而不是从对扶贫产生的各方面影响界定最终成果。因此，得不到相关产出方面的充分资料，使办事处无法了解在特定情况下哪些措施有助于扶贫，哪些措施无助于扶贫。其次，即使存在关于成果的任何信息，也并不系统化，也未提炼成可供开发署内外其他人之后用于设计新的、更有效的扶贫方案时所使用的形式。与此同时，开发署国家方案倾向于面面俱到、蜻蜓点水，这增加了必然与学习有关的交易成本。

45. 不仅需要在整个组合内实现一体化，而且需要在组合内和组合间实现上下游活动的一体化。现在真正重要的问题不是上下游的平衡，而是上下游之间的一体化。例如，在此方面的一个相关问题可能是，是否已将下游实验中发现可以有效扶贫的某项服务提供模式供作当地治理方面的宏观决策参考，以提供更好的服务。总的来说，要点是如果仅仅孤立地开展下游活动，而不是做出切实努力，将实地吸取的经验应用到高层的政策制定中，那就丧失了尽可能利用此类措施所产

生影响的绝佳机会。遗憾的是，在开发署的下游活动中，这种情况频频出现。当然也有实地的经验被卓有成效地用于制定有助于穷人的高级别政策的特例，但总的来说，开发署必须更加关注这方面问题。

46. 通过进一步重视下游措施取得丰厚回报还有另一方面，即调整和推广成功创新项目的可能性加大。包括开发计划署内部在内的各方普遍认识到，个别项目无论多成功，如果项目结束后未留下任何东西，那么项目对扶贫的影响也仅仅是昙花一现。确保利用开发署有限的资源，产生长久影响的最佳途径之一是创造有利于推广创新性项目的条件。推广不需要通过开发署的项目进行；事实上，开发署甚至不必直接参与今后的干预措施，但开发署必须尽一切可能，促成这一进程，帮助国家合作伙伴提炼吸取的经验教训，以便于使用的形式向他人传播知识，并积极寻找愿意和能力承担起在更大规模适用经验教训责任的行为方。遗憾的是，开发署未能很好地执行这项任务，导致其许多创新活动结束后未产生后续影响。更加注意这一方面将有助于使开发署的扶贫措施产生最大限度的影响。

47. 开发署当前为支持推广所开展的工作值得表扬，但学习因素是取得成功的关键。要想推广成功活动取得成功，必须了解什么、为什么、对谁行之有效，同时必须考虑特定环境因素：“最佳做法”不一定适用于所有情况。成功的学习往往需要改变思路，使学习，而不是发展贡献本身成为主要目标。与此同时，必须摒弃害怕失败心理，因为从失败中学习尤其重要。另外还要更加重视评价工作，不仅各办事处必须如此，总部各局也要如此。

五. 建议

48. **建议 1:** 开发署应与国家利益攸关方、特别是民间社会和学术界建立更紧密联系，确保通过其旗舰文件，例如《国家人类发展报告》和《千年发展目标报告》宣传的想法和经验影响国家政策议程。

49. 虽然开发署在将扶贫和人类发展纳入国家讨论方面已相当成功，但在确保其通过《国家人类发展报告》和《千年发展目标报告》宣传的想法和政策确实被各国政府采纳，变成具体政策方面就没有那么成功了。在一定程度上，这一点是可以预见的，因为开发署作为一个发展伙伴方，对决策的影响力有限，决策的制定还受开发署控制不了的许多其他因素影响。但也不能将此作为满足现状的理由，因为想法如果不付诸实践，就无法发挥作用。虽然开发署认识到其能做的事情有限，但作为大多数国家最值得信赖的中立的伙伴方，开发署应利用其享有的善意和影响力在影响决策方面做出更大努力。为此，开发署需要与民间社会和学术界等相关国家利益攸关方建立更密切的伙伴关系，因为，归根结底，影响国家政策的是国家有关人士开展的辩论、对话和运动，而不是外部人士的倡议。为与他们建立联系，开发署不仅应坚持目前在一定程度上所做的，让国家有关方面参与开

发署的一些活动，例如编制《国家人类发展报告》和《千年发展目标报告》，同时还应在某些特定情况下尤其有效的方式努力培养和赋权国家有关方面。

50. **建议 2：**开发署执行的方案和项目在设计时就应明确向穷人倾斜，总是努力增加一些提高穷人受益可能性的具体要素，而不是使穷人通过总体的发展措施受益。应尽量减少无法明确关注扶贫的各项活动，并根据严格指南开展此类活动，战略目标是利用资源，确保开发署所需的善意，以推进其扶贫任务。

51. 无论开发署做什么，即使未专门将穷人列为受益者，穷人似乎也能从中得到一些益处。但如果这就是开发署的目标，那开发署并未真正重视扶贫问题。重视最优先事项要求开发署做一切活动时都应有意识地努力增加具体要素，确保其干预措施更多地对穷人有益，即必须强调有利于穷人。开发署的一切活动都应刻意地向对穷人倾斜，这应成为开发署所有措施的首要关切问题。为确保更加重视这一领域，应在所有项目文件中明确列出扶贫方面的绩效指标，具体写明在具体情况下如何向穷人倾斜，以及如何监测和评价对扶贫的贡献。这将使开发署能够更好地衡量在各级产生的影响，并为其在受益者层面评估扶贫影响提供更准确的依据。这一方法也有助于开发署完善自身的监测和评价体系。

52. 如果说开发署的许多国家方案有扶贫内容，那也只是一些子项活动，与扶贫的联系甚微。对于将扶贫列为最重要任务的一个组织而言，这就出现了一个如何利用资源问题。开发署在辩解中指出，其有时不得不开展一些非扶贫项目，是为了补充其核心资源的不足，同时利用此类活动寻求从扶贫可能不是其主要关切问题的机构处筹资。对开发署的回答也可以这样理解，这样做的大环境是为了保持各国政府的善意，这些国家政府在其他机构不愿意开展各项活动时，最后会找到开发署，将其作为发展伙伴方。虽然这一观点有一定的合理性，因此，将一些与扶贫无任何直接联系的一般性活动列入开发署的活动可能也可以接受，但在实践中产生的影响是，多年后，开发署的许多活动可能都与扶贫没有明显的联系。这意味着，可能需要反思，开发署是否应继续将自己定位为一个主业为扶贫的机构。除非这一点出现了变化，否则近期内应尽量减少此类活动，并严格规定多大比例的工作人员和其他固定资源可以用于此类活动，以确保不影响开发署的主要使命。

53. 除解决技术官员的问题外，还需要转变思想。正如第二节所述，开发署 2008–2013 年战略规划非常地确认，每个重点领域都能够而且应该促进扶贫。在一些国家办事处，这一点未反映在开发署大部分工作中是由于存在一个单独的扶贫工作组。扶贫必须成为每个人的关切问题；对于每个重点领域都必须事先解释其开展的各项活动对扶贫的可能贡献，事后将取得的贡献作为其中一个评价标准，评价取得的成绩。在一些情况下，由于扶贫问题组的存在，可能减少了将扶贫问题纳入所有干预措施的积极性和责任感，助长了其他重点领域工作人员扶贫事不关己的想法。各国家办事处必须解决扶贫活动部门化问题，同时确保有能力推动所有活动都向穷人倾斜。

54. **建议 3:** 开发署各国家办事处应加大努力, 在各专题群组间实现更有效的一体化, 与联合国各机构建立更强有力的伙伴关系, 在确保更加关注贫穷的非收入层面尤其需要如此。

55. 开发署在生计、治理、环境和危机预防与恢复领域的各项干预措施往往可能是相辅相成的, 但开发署未充分利用这一互补性。如果能够将改善生计战略融入赋权人民, 使人民能够通过参与治理进程维护自身福利的治理体系, 那么改善生计战略将更有可能取得成功。另一方面, 如果人们相信, 加强治理将能够改善他们的生活和生计, 那么完善当地治理体系的工作将更有可能取得成功。同样, 在所有的重点领域两两之间都存在类似的相辅相成关系。实际上, 多个重点领域之间也存在此类协同增效作用。例如, 如果将环境保护和可持续生计与参与式地方治理联系起来, 可能可以加强环境保护与可持续生计。开发署目前的做法未能充分利用这些协同作用, 因为其依然倾向于过于狭隘地局限在各个重点领域。开发署必须作出更大努力, 把各重点领域开展的活动结合起来, 利用各领域在扶贫方面的潜力, 以实现比各部分相加更大的成果。

56. 由于劳工组织专门负责促进就业和劳动标准工作, 而且由于贫穷的收入方面主要靠为穷人创造生产性就业机会, 因此, 认为开发署和劳工组织是扶贫方面“并肩作战的同志”似乎合乎逻辑。实际上, 这两个组织在全球和区域层面的确进行了大量合作(如评价结果所示), 但开发署国家方案在同劳工组织建立伙伴关系方面显然存在不足。必须作出切实努力, 包括通过建立和扩大现有的伙伴关系, 例如在冲突后局势中建立的伙伴关系来弥补这一不足。一种可能性是建立一项供资机制, 如千年发展目标基金, 使开发署和劳工组织能够采取联合举措, 支持劳动密集型增长。至于贫穷的非收入方面, 开发署的天然盟友是联合国各机构, 例如联合国儿童基金会、联合国人口基金、世界卫生组织、妇女署和联合国志愿人员方案, 各方在教育、保健、妇女赋权和志愿工作等领域开展合作。但在实践中, 通常基于分工不同的观点, 开发署在实地与儿基会和世卫组织的合作往往很少。但如果开发署想要认真对待贫穷的多维性问题, 就不能以其他机构正在解决这些问题为由在实地漠视贫穷的非收入方面。在联合国所有机构中, 开发署的独特之处在于其负责解决人的贫穷的各个方面, 因此有义务与解决贫穷问题一些特定方面的所有其他机构建立强有力的伙伴关系。

57. **建议 4:** 开展大部分下游活动时应有明确的战略目标, 即通过总结经验以供推广或被纳入与扶贫相关的上游政策意见, 产生比这些活动本身能产生的更大的效果。开发署应在工作人员及其活动的考绩制度中制定具体规定, 明确阐述学习机制化的途径和激励手段, 以便从每一次活动的成功和失败中吸取的经验教训都可以纳入开发署各组合及长期所做的每一件事情。

58. 开发署内部目前正在讨论, 上游和下游活动如何达到适当平衡, 近年来出现了一种向上游方向倾斜的趋势。虽然这一趋势可能合情合理, 但仍需回答一个问

题，即下游活动，从开展的程度而言，到底要达到什么目的。从性质来看，下游活动一般是针对特定人群。即使此类下游活动成功地为目标人群带来了预想的好处，但这些活动本身合计起来对贫穷的影响也是可以忽略不计的，因为通常目标人群不会太大，无法在更宏观方面产生切实影响。总之，从这些活动的成功和失败中吸取的经验要想产生更大影响，唯一的途径是将这些经验系统地用于推广涉及更大比例人口的更有效的干预措施，或者成为上游的政策意见。

59. 学习文化淡薄严重阻碍了开发署为扶贫或扶贫方面的任何其他目标做出最大贡献。因此，开发署应强制规定，其开展的所有下游活动的目标明确，即从中吸取经验教训、而且可供他人借鉴。必须要求项目文件明确规定，希望吸取哪些经验教训，必须要求项目结束报告提炼所吸取的经验教训，并进行简明扼要地阐述。制定预期经验教训和提炼实际经验的具体规定，应在整个国家办事处内进行广泛协商，最好同时也与政府内外的外部专家进行协商。

60. 有时，一些忠于职守者试图有所作为，但改变一种根深蒂固的文化这一任务靠个人的努力是做不成的。这是一个系统问题，因为开发署奖惩激励办法不鼓励国家办事处的工作人员进行系统学习。解决这一问题也只能通过系统办法。开发署必须订正其评价工作人员及其活动绩效的标准，设法改变激励结构。可能必须在工作人员个人、重点领域小组和整个国家办事处系统等各级建立问责程序，使工作人员个人和集体都认为确保吸取和传播经验教训符合他们的利益。