



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 March 2013
Chinese
Original: English

2013 年年会

2013 年 6 月 3 日至 14 日，纽约

临时议程项目 7

评价

评价阿拉伯国家区域方案

执行摘要

目录

章次	页次
一. 导言.....	2
二. 背景.....	2
三. 主要结果.....	4
四. 结论.....	9
五. 建议.....	12



一. 导言

1. 对阿拉伯国家区域方案进行评价是为了编写涵盖 2014-2018 年期间的下一份阿拉伯国家区域方案文件，并促进方案对执行局、捐助方、区域利益攸关方和开发署署长的问责。
2. 区域方案评价是独立的方案评价，其目标在于：(a) 为署长向执行局报告时的问责职能提供实质性支持；(b) 帮助学习，以为目前和今后的区域和机构一级方案制定提供信息，特别是在拟订和执行将于 2014 年核准的新的区域方案方面；(c) 对在开发署的支持下与主要伙伴合作、通过区域方案所取得的发展方面的贡献，向在方案国的利益攸关方和发展伙伴提供客观的评估。
3. 这是对阿拉伯国家区域方案进行的第三次评价。这一评价结合使用了各种技术，包括对现有文件进行案头审查，向该地区的五个国家派遣评价工作团，电话采访，在全开发署对国家办事处的观念进行普查，对网站、博客和媒体引述关键知识产品进行分析，以审查方案的相关性、效力、效率和可持续性。评价还涉及伙伴关系和协调问题，审查了在该地区经历重大变革时期开发署在该地区的战略地位，并从人权、性别平等和赋权的角度审查了区域方案。评价该方案对发展结果的贡献根据的是所有区域方案评价所使用的一套包括四项评价标准的方法：相关性、效力、效率和可持续性。
4. 评价由独立外部顾问组进行。评价主管参加了评价工作团，以负责环境方面的问题。评价报告由顾问组组长和评价主管编写，并由评价办公室根据小组的草稿和阿拉伯国家区域局的评论定稿。

二. 背景

5. 阿拉伯国家区域局负责的地区包括 17 个国家和巴勒斯坦被占领土，几乎正好与阿拉伯国家联盟的成员相对应。虽然该区域各国的政治制度不尽相同，但长期以来都受专制当局统治。该区域的另一个标志是发生过一系列冲突，这对开发署在有关国家的存在产生了重大影响，如有大量的捐助资金和开发署防止冲突和恢复局发挥了重要作用。
6. 过去几年的特点是阿拉伯起义，或“阿拉伯之春”。最初于 2011 年 1 月在突尼斯发生的公众反抗很快蔓延到巴林、埃及、利比亚、叙利亚和也门。甚至未受民众抗议影响的国家也感受到了改革的压力，言论自由、代表权或腐败等话题目前正在整个地区得到更公开的讨论。因此，阿拉伯国家区域局最初在多少有些呆滞的政治环境下制定和执行的区域方案，已经不得不适应快速演变的形势。
7. 这些变化发生的背景是经济增长缓慢，特别是在非石油生产国。由于缺乏透明度和政治问责，动荡和冲突，以及全球的事态发展和危机，几十年来增长

都处于举步维艰的状况。在有些国家，由于起义造成的不确定性和不稳定性，2011 年以来的增长甚至进一步放缓。失业率被视为世界最高，特别是妇女和青年失业率。

8. 还有其他一些发展方面的挑战与这次评价相关，并且实际上为阿拉伯国家区域局所有国家所共有，包括：(a) 水短缺加剧(阿拉伯地区是世界上水最稀缺的地区)；(b) 人口的快速增长具有抵消发展收益的危险；(c) 源于文化和宗教的对性别平等的挑战；(d) 人口中某些部分文盲率高，更一般而言，与处于类似经济发展水平的其他地区相比，存在“知识差距”；(e) 艾滋病毒/艾滋病的发生率在历史上很低但目前正在上升。

9. 这些类似的发展挑战，加上该地区共同的文化和语言遗产，为区域方案创造了有利的空间，因为可以通过共同的办法解决共同的问题，而阿拉伯语为在整个地区交流信息、专业技术和知识提供了便利。

10. 如区域方案文件(2010-2013 年)中所列，阿拉伯国家区域方案的主要目标是：(a) 发展创造、获取和运用人类发展知识的能力；(b) 在利益攸关方中发展政策辩论和对话的能力；(c) 在关键的重点领域用战略性和推动型项目促进发展成果；(d) 对区域挑战进行分析和宣传；(e) 在本地区内外培养伙伴关系。

11. 阿拉伯国家区域局的区域方案假定国家办事处及其方案能够对阐明的国家优先事项作出更好的直接反应，因此选择解决国家办事处难以解决的敏感问题，包括艾滋病毒/艾滋病、民主治理或性别平等。区域方案积极从事四个重点领域的活动：(a) 减贫和实现千年发展目标；(b) 民主治理；(c) 环境和可持续发展；(d) 知识促进人类发展。每个重点领域都通过一系列项目加以执行，很多是长期项目。

12. 区域方案文件估计，区域方案 2010-2013 年四年执行期的所需财政资源将达到 4 750 万美元。预想在所有重点领域平均分配资源。从捐助方动员的资源估计可达到 3 000 万美元。从分配给区域方案的核心资源调拨的目标数额与拟议数额相当(计划数额 1 750 万美元，分配数额 1 580 万美元)，但从捐助方动员的资源低于目标(计划数额 3 000 万美元，动员获得的数额 1 480 万美元)。本周期间期的方案支出迄今达到 2 000 万美元。

13. 对阿拉伯国家区域方案的监督，以及在相当程度上的管理，都是由阿拉伯国家区域局区域方案处从纽约进行。与开发署的其他区域局一样，阿拉伯国家区域局管理着一个区域服务中心——开罗区域中心，资金主要来自全球方案。但与开发署其他地区不同的是，未授予开罗区域中心任何管理区域方案的作用。其作用只是向国家办事处和方案提供技术支持。

14. 所有的项目均由联合国项目事务厅(项目厅)通过驻在该地区的一系列项目管理单位执行。两个项目管理单位位于开罗：阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域

方案和阿拉伯国家水治理方案。很快将有第三个加入：阿拉伯国家应对气候变化能力倡议。最终，阿拉伯国家区域局的政策是把大多数的区域项目安置在开罗。

三. 主要结果

减贫和实现千年发展目标

15. 在这一重点领域执行的唯一项目是阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案，得到了欧佩克国际开发基金的支持。没有专门致力于青年就业、区域合作和贸易或包容性增长的项目，尽管区域方案文件中适当提到这些领域，且阿拉伯起义也突出了它们的重要性。

16. 阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案旨在通过政策咨询、能力建设、促进对艾滋病毒的多部门应对以及减轻与艾滋病有关的耻辱，来扭转艾滋病毒/艾滋病的传播。早期的活动集中于“打破(围绕艾滋病毒/艾滋病)沉默”。该方案为整个阿拉伯世界的几千名宗教领袖进行了广泛的培训和宣传运动。这些运动在该方案的第一个方案周期(2002–2005 年)期间产生了宗教领袖网络 Chahama。

17. 在目前的方案周期，即 2010–2013 年，该项目愈来愈多地与代表艾滋病毒携带者或高风险人士的民间社会团体合作，有时在国家一级直接干预而不通过国家办事处。评价期的另一项成就是制订了一项针对非洲之角移徙者和移动人口脆弱性的战略(该地的艾滋病毒发生率高于该区域其他地区)。其后关于沿红海和亚丁湾各港口人口移动、移徙和易感染艾滋病毒的 2010 年《吉布提承诺宣言和行动呼吁》在该次区域得到广泛支持。

18. 该项目被视为具有相关性，因为这一疾病仍在传播，如不加以关注，有可能爆发成真正的发展挑战。区域模式对提出敏感问题，如同性恋问题具有相对优势，否则这些问题在国家一级可能无法解决。阿拉伯国家对抗击艾滋病毒/艾滋病并尽可能缩小其威胁往往给予相当低的优先地位。但在几个国家，民间社会加强动员、倡导和宣传对政府普遍不够关注艾滋病毒/艾滋病问题是一种抗衡。

19. 阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案连续的几个周期在该地区的大多数国家显然提高了艾滋病毒/艾滋病问题的可见度，减少了围绕艾滋病毒的禁忌，使国家办事处更容易就解决这些问题的共同战略与对等的国家部门进行接触。

民主治理

20. 以下是在这一重点领域执行的主要项目：(a) 检察署的现代化；(b) 阿拉伯地区议会发展倡议；(c) 阿拉伯国家反腐败和廉政举措；(d) 针对阿拉伯起义启动的支持阿拉伯国家过渡治理进程。这些倡议大多源自现已结束的阿拉伯区域治理方案。

21. 题为“检察署的现代化”的项目对检察官进行人权培训，并让他们更多地了解与知识产权犯罪、现代法医技术和环境犯罪有关的问题。

22. 阿拉伯地区议会发展倡议在本方案周期的主要活动是加强阿拉伯国家议会就有助于实现千年发展目标的立法进行表决的能力。该项目确定哪些法案有希望促进千年发展目标，并在“阿拉伯议员千年发展目标指南”中展示这些立法。这些努力是否能形成对千年发展目标敏感的立法尚不明朗。

23. 阿拉伯国家反腐败和廉政举措通过反腐机构的能力建设，对《联合国反腐败公约》自我评价提供技术支助，以及帮助阿拉伯反腐倡廉网，支持《联合国反腐败公约》的执行。国家间的相互模仿以及民间社会组织的参与，对阿拉伯反腐倡廉网的活力起到重要作用，但要促进《联合国反腐败公约》的执行，从而减少腐败在阿拉伯地区的滋生，还有很多工作要做。

24. “支持阿拉伯国家过渡治理进程”项目把一份关于立宪的手册翻译成阿拉伯文，并共同资助了 2011 年 6 月 5 日和 6 日在开罗举办的民主过渡道路论坛。该论坛以非规范性的方式促进了关于过渡司法的辩论，很好地利用了开发署公认的中立性和南南合作。

25. 总体上讲，区域方案所倡导的民主治理方面主题和问题的相关性直到阿拉伯起义后才全面展现。在此之前，该方案倡导民主和法制的国际标准，而该地区的国家大都不愿采纳。阿拉伯起义后形势发生了显著变化，突出了善治的重要性，善治是稳定、繁荣和主权所必需的。开发署区域治理方案倡导的主题和问题，现在回溯起来是极有针对性的。然而，届时治理的内容已大大收缩，几乎完全集中于反腐败，其能力局限于满足埃及、利比亚和突尼斯等更多样和具体的需求，如在资产回收、立宪或支持选举过程等方面的需求。

环境和可持续发展

26. 环境和可持续发展对该区域方案来说是一个新的专题领域。它包括两个项目：阿拉伯国家水治理方案，目的是促进阿拉伯国家有效治理稀缺的水资源，以及阿拉伯应对气候变化能力倡议，目的在于加强阿拉伯国家将适应气候变化政策纳入国家发展计划主流的能力。

27. 环境和可持续发展重点领域的倡议总体来说是相关的。与其他重点领域不同，这一领域的项目倡导的问题有很强的技术内容，政治敏感性较低。淡水供给在该地区已成为涉及生死存亡的重要问题。该方案在约旦、巴勒斯坦被占领土、突尼斯和也门所资助的微项目由当地人规划，以实际可行的办法解决家庭和社区的水储备问题，因此被调查团所采访的利益攸关方认为非常有针对性。但发表一份水报告（该方案可提交的一项关键产品）的想法却从这类利益攸关方得到的支持较少。

28. 阿拉伯国家应对气候变化能力倡议项目的设计经历了广泛的磋商过程，得到国家办事处和阿拉伯机构的参与。因此，项目文件的准备似乎是充分而切题的。但它所包括的科学领域的支持似乎超出了开发署的授权，该课题的技术复杂性需要开发署发展政策局更为健全的技术支援，超出了项目文件的设想。该项目尚未开始。

29. 虽然关于水治理和气候变化的一般性问题对该地区是相关的，并与开发署的授权一致，但是开发署在该部门和该区域的相对优势引起了关切。在阿拉伯地区，水部门已相当“拥挤”，已有其他比开发署历史更长、可动员更多资源的其他组织挤入。各方面的利益攸关方质疑，为何开发署作为该区域环境问题的相对新来者，要执行自己单独的活动，而不是与具有同样思维且地位已巩固的伙伴联手。

倡导知识促进人类发展

30. 区域方案对知识产品作了大量投入。鉴于阿拉伯地区的“知识差距”，这种对知识产品的强调极为重要。“知识差距”根本而言与缺乏言论自由有关，正如《阿拉伯人类发展报告》系列所表明，缺乏言论自由束缚了社会思考问题、接受新挑战和促进有意义变革的能力。

31. 最显著也最著名的区域方案知识产品是《阿拉伯人类发展报告》系列。第一份报告(2002年)是在阿拉伯国家联盟发起的，体现了阿盟对促进成员间就发展优先项目进行健康辩论的真正兴趣，之后的报告在该区域某些政府中反应并不佳。如在民主治理重点领域，政府对《阿拉伯人类发展报告》的支持程度在阿拉伯起义后发生了大变化，突尼斯和埃及的革命突出了报告所涵盖题目的重要性。

32. 在全球《人类发展报告》系列的方法论基础上，开发署积极捍卫区域报告的中立性，预防其信息被湮没或滥用的企图。开发署给予著作者一个得到保护的平台，使他们能畅所欲言，为区域辩论做贡献，与此同时，多年来始终保持高水准的质量和可靠性。

33. 《阿拉伯人类发展报告》的撰稿人通常是受过西方教育的阿拉伯学术界人士，具有强烈的支持民主、同情穷人和世俗的价值观。在撰稿人中，有些国家的代表多于其他国家，埃及和黎巴嫩占了全体的38%。有人呼吁人口比例更加多样化：地缘背景更广泛，代表其他的知识传统或包括较少的学术背景，以便更好地代表该地区和加强报告的针对性。

34. 毫无疑问，《阿拉伯人类发展报告》系列帮助形成了阿拉伯世界关于治理和发展的辩论。该系列发起十年后，这些报告作为事实和分析的权威性来源得到广为引述。在引用《阿拉伯人类发展报告》阿拉伯文版或与之有链接的网站中，个人博客最频繁，其次是媒体和非政府组织。英文版首先得到媒体的引用，其次是学术界，最次是非政府组织和博客。在被抽样的网站中，几乎普遍都同意报告的内容。

35. 第一份报告被阿盟官员描述为“大开眼界”，它关于阿拉伯世界需要改革的信息在之后的阿拉伯首脑会议(2004年5月，突尼斯)上以及在各种其他的倡议中得到转达。然而，这些报告对国家发展计划、方案和政策的影响却似乎很有限。

36. 现在开发署阿拉伯知识产品激增，并向更学术性的风格演变，两种趋势冲淡了其影响。

性别平等，增强妇女和青年的能力

37. 《阿拉伯人类发展报告》确认不平等的性别关系是阻碍阿拉伯地区发展的三大主要缺陷之一。得到很多妇女积极支持的阿拉伯起义，在伊斯兰政党在突尼斯和埃及上台后，却加剧了这方面的关切。

38. 很多区域项目极为关注性别平等主流化的问题。阿拉伯地区议会发展倡议研究约旦和突尼斯议会对性别平等问题的敏感度，推动妇女作为党员和候选人的代表权，并支持“我了解政治”的阿拉伯文平台。阿拉伯国家水治理方案即将出版的关于阿拉伯水资源状况的报告，专门有一章讨论在获得、使用和控制水资源方面的性别差异，在约旦发起的水试验项目包括了由妇女组织管理的一个项目。阿拉伯国家艾滋病病毒/艾滋病区域方案培训了不同信仰的男女宗教领袖，向艾滋病妇女提供微贷款，组织了妇女领袖方案，给予脆弱群体，如女性性工作者、男男性行为者、静脉注射毒品者(通常是男子，包括青年)或移民工人等诸多关注。关于知识促进发展，第一份《阿拉伯人类发展报告》(2002年)警告，“没有纳入性别平等观点的发展是有危险的发展”。之后一整份《阿拉伯人类发展报告》(阿拉伯世界妇女的崛起——2005年)专门讨论性别不平等的根源、表现和影响，2009年的《阿拉伯人类发展报告》强调了正在进行的战争和冲突对包括妇女在内的脆弱群体的灾难性影响。

39. 然而，这些成功都是通过单独的努力和项目实现的，而非通过连贯的、全方案的办法。每个重点领域的组成项目在处理性别平等主流化问题时相互独立，没有一个贯穿始终的协调的性别战略。因此，阿拉伯国家区域局驻地代表(RP)在追求性别平等方面采取的有趣但孤立的做法和开展的活动没有得到充分的交流也缺乏可见度。

40. 区域方案文件突出了青年问题，它和性别问题一样，需作为跨部门的问题进行管理。也设想有益于青年的具体干预，但从未执行过。目前的组合中缺乏任何关于包容性增长和就业的区域项目，这一点很成问题，因为它使得阿拉伯世界青年失业这个关键的发展问题无人过问。

效率

41. 项目执行的效率，即开发署如何以最及时和经济的方式提供高质量的产出，已成为令人关切的问题。在本方案周期，这方面似乎有所削弱。有很多外部因素

的干扰，包括在获得必要的国家签署方面的拖延或阿拉伯起义造成的中断。然而，效率还受到内部因素的限制。很多为区域项目工作的工作人员在接受采访时，提到来自总部的微管理达到了干扰和打击积极性的程度。某些项目管理员的决策权力微弱，加上手头没有足够的人力资源，无法及时提交计划的产出，致使情况更加严重。最后，项目厅的方案执行给财务和工作人员管理增加了一层复杂性。

可持续性

42. 在减贫这一重点领域，阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案干预的可持续性的证据随处可见，宗教领袖长期参与提高对艾滋病毒的了解以及消除与之有关的耻辱是最有力的证据。该方案的干预还推动了埃及和索马里等国家办事处把艾滋病毒问题纳入它们自己的方案。

43. 在环境重点领域，可持续性的前景难以评估。多数活动刚刚开始，是否会通过那种有力的区域伙伴关系加以执行以确保连续性和可持续性，现在判断还为时过早。

44. 在治理这一重点领域，阿拉伯国家反腐败和廉政举措以及解决摩洛哥环境违章行为方面的工作的可持续性前景不错。然而，本方案周期内一些项目的提前结束(阿拉伯区域治理方案，阿拉伯地区议会发展倡议，检察官)以及管理团队的离开，造成势头和组织记忆的大大丧失。这些项目没有一个有明确的撤离战略。庞大的阿拉伯区域治理方案网站自 2009 年以来一直未能定期维护就是一个能够说明问题的例子。

战略定位

45. 由于对开发署区域方案应发挥的作用和职能缺乏总体的明确指导，评价组确定五个作用是开发署区域方案可以有益并应当发挥的：(a) 解决国家办事处较难倡导和互动的重大区域问题(例如敏感问题)；(b) 担任知识中枢；(c) 在国家一级测试在区域一级倡导的作法是否适用，包括通过提供种子基金；(d) 在数个国家执行并行活动时，协调“多国”项目以节省开支；(e) 支持区域组织。

46. 阿拉伯国家区域局区域方案在很大程度上履行了上述作用(a)和(b)。一些项目(阿拉伯国家反腐败和廉政举措 和 HARAS)也履行了作用(c)，但可能需要区域方案与国家办事处之间存在比现在更强的联系。至于作用(d)，“多国方案”的责任属于阿拉伯国家区域局国家办事处司，而不属于区域方案。关于支持区域组织的作用(e)在很小程度上由开罗区域中心履行，区域方案几乎没有参与。

47. 区域方案主要由纽约管理，与开发署在该区域的其他单位，如各国家办事处和开罗区域中心，没有强有力的联系。这阻碍了它担任知识中枢、促进国家级试点项目或支持区域组织的能力。阿拉伯国家区域局各国家办事处的整体看法是区域方案是孤立的，难以接近。值得指出的是，区域方案长期以来在该地区的“足

迹”颇浅。它在阿尔及利亚、吉布提、海湾合作理事会国家、伊拉克、索马里和苏丹的活动非常有限。这涉及根深蒂固的原因，如它侧重敏感问题，这意味着有些国家不欢迎区域方案的活动；海湾合作理事会国家作为净捐助国的地位；区域方案在危机国家缺乏明确的优势，因危机国家主要由冲突预防和恢复局支持；以及资源调集方面的困难。区域方案在该区域的有限存在当然影响到各国家办事处对它的看法。然而，即便在近几年区域方案积极活动的国家，国家办事处也往往认为互动不够。

48. 在目前的分工中，阿拉伯国家区域局的区域方案负责交付项目，开罗区域中心的任务是向国家办事处提供咨询服务。两者的作用完全分开。这一脱节给必须与两个不同的区域单位打交道的国家办事处工作人员造成混乱，因为这两个单位本应履行各自不同的职能，但在实践中却相互竞争同样的区域空间。阿拉伯国家区域局事实上试图将其区域服务分为独立的三股：方案筹资、知识产品和咨询服务。这种战略假设，在更为综合的服务提供中几乎没有协同增效作用，而实际上，协同增效的潜力相当大，开发署的其他区域显示了这一点。

伙伴关系和资源动员

49. 区域方案一直能够与作为执行伙伴的关键政府利益攸关方以及非政府组织和社区组织进行合作。然而，在更战略性的一级，它却失去了和重要的区域组织，如阿拉伯国家联盟和联合国西亚经济社会委员会(西亚经社会)联络的机会。据报道，阿拉伯国家艾滋病病毒/艾滋病区域方案与联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)的关系也不够充分。在性别平等领域，区域方案本可获益于与阿拉伯妇女训练和研究中心建立更强有力的伙伴关系，而且对区域方案中所作的与妇女署(当时是与联合国妇女发展基金)合作的承诺并未采取行动。在环境和可持续发展这一重点领域，缺乏与区域行动者协作的状况也是明显可见的。

50. 缺乏强有力的伙伴关系战略加上其他因素可能影响到区域方案筹措资金的能力，这些因素包括全球金融危机、缺乏积极的资金动员努力，以及开发署管理层采取的政策，即把促进危机预防和恢复专题信托基金作为针对阿拉伯起义的资金调动主要渠道。

四. 结论

51. 阿拉伯国家区域局2010-2013年区域方案是在该区域历史上富于挑战的时刻执行的。它的设计和启动是在2011年阿拉伯起义之前。当时，开发署是在该区域试图促进善治的为数不多的援助组织之一。其努力往往没有成效，因为该区域内外政府满足现状，似乎更关心辩论改革，而不是实际改革它们的治理制度。

52. 结论 1：阿拉伯起义为在多年倡导治理改革的基础上有所建树并支持真正的变革带来了机会。然而，随着2009年阿拉伯区域治理方案的关闭，区域方案一

度庞大和突出的治理组合大大缩小，只给区域方案留下有限的能力来应对 2011 年的初级活动。

53. 支持突尼斯和埃及政治过渡的最新项目颇受欢迎，但到目前为止，只提供了有限的援助。相形之下，发展政策局和冲突预防和恢复局比阿拉伯国家区域局区域方案在该区域作出了更积极的反应。

54. 结论 2：区域方案未充分“扎根”该区域，与开发署的“知识建筑”之间没有很好联系，并且仍然被各国家办事处视为遥远，尽管最近在国家一级有阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案、阿拉伯国家反腐败和廉政举措和阿拉伯国家水治理方案等颇受欢迎的合作例子。必须进一步加强区域方案与开发署其他单位的关系。就其性质而言，区域方案不能单独行事。区域方案需要依靠国家办事处来使其对敏感问题的宣传变为具体行动，与开发署其他知识中心脱离联系就无法很好地发挥“知识中枢”的作用。

55. 区域方案如与区域中心的技术能力和咨询服务有更密切的联系，其在该区域的地位就会增强。开罗区域中心尽管人手严重短缺且资金匮乏，但对阿拉伯起义仍反应敏捷。它与阿拉伯国家联盟、西亚经社会和阿拉伯民间社会的牢固关系在这方面是重要的资产。

56. 结论 3：区域方案巩固现有的力量和一个区域重点的成功，即有能力提请关注在国家一级可能过于敏感和有争议的问题，并为对话、政策辩论和分享知识和最佳作法提供机会。

57. 在这方面，区域方案继续将自己战略定位于它具有最明显比较优势的关键重点领域：民主治理和减少贫困。区域方案还第一次进入多少有些“拥挤”的环境和可持续发展领域，提出了水治理和气候变化方面的倡议。在该重点领域，区域方案还有待为自己争得一席之地，并展示其比较优势。

58. 结论 4：和以往的区域方案比，目前的方案对国家一级的工作给予更多的关注，以帮助把区域方案的主题引入开发署的国家方案和国家发展计划。虽然这在原则上是适当的，但有些区域项目在国家一级进行试点活动时却往往缺乏有关国家办事处的充分参与。

59. 结果好坏参半：有些国家办事处认为这些试点活动是强加的，侵犯了它们在国家一级的领头作用，另一些办事处（往往是那些在确定和执行试点活动方面具有明确的实质性作用的办事处）则更为欣赏。

60. 结论 5：有些项目在实现区域方案的战略目标方面业绩优于其他项目。阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案和阿拉伯国家反腐败和廉政举措在这方面值得称道。

- 阿拉伯国家艾滋病毒/艾滋病区域方案与民间社会、艾滋病毒携带者组织、媒体、青年和所有信仰的宗教领袖建立了广泛的伙伴关系，以共同努力减少与艾滋病毒/艾滋病有关的耻辱。多年来该方案探索的渠道——对脆弱群体特别关心，通过宗教领袖进行宣传和媒体外联活动等等——是其他方案领域可利用效仿的良好作法。最近，该项目执行了试点项目，如在地方一级提供微贷款以支持艾滋病毒携带者，产生了更为混杂的结果。
- 阿拉伯国家反腐败和廉政举措与反腐败机构以及民间社会合作，建设阿拉伯国家执行《联合国反腐公约》的能力。该举措在以下方面值得注意：依靠区域专业知识，利用参与国之间的竞争来驱动变革，利用民间社会团体正式、有组织的参与来促进获得信息的权利以及必要时挑战官方的决定。

61. 评估其他项目的效率有时具有挑战性，因为它们中有一些被中断(阿拉伯地区议会发展倡议)、大大延迟(阿拉伯国家水治理方案)，或在评估时尚未启动(阿拉伯国家应对气候变化能力倡议)。

62. 结论 6：在“知识促进发展”这一重点领域，自 2002 年发起第一份《阿拉伯人类发展报告》以来，区域方案在该区域内外吸引了广大读者的关注。《阿拉伯人类发展报告》系列激发了很多辩论，鼓励阿拉伯人努力解决他们自己的发展问题。

63. 这些出版物令有些人不快，并被其他人滥用，但事后看，现在该区域存在广泛的一致意见，认为它们的分析是正确的，事件的发展证实了它们的诊断。的确，这些报告是超时代的。《阿拉伯人类发展报告》系列把对该地区发展状况的坦率、大胆和高度可信的评估广为传播，从某种程度上说推动了阿拉伯起义。然而，现在开发署的阿拉伯知识产品(《阿拉伯知识报告》、《阿拉伯水报告》、《阿拉伯发展挑战报告》)激增，并向更为学术性的风格演变，这两种趋势冲淡了影响。

64. 结论 7：要应对新兴时代的挑战，特别是满足阿拉伯世界的人民对就业、自由、尊严和安全日益增加的期待，需要本组织的工作方式更具连贯性。开发署拥有良好的记录，适当的技术、信息和价值观，拥有重要的区域资产以及在该区域的良好形象。然而，它需要把这些优势聚集起来，以协调的方式使它们能产生影响。

65. 阿拉伯起义开辟了新的可能性，创造了新的需求。它们形成了一种区域现象。过去十年，区域方案一直在呼吁变革。现在它有特殊的责任来支持真正的政治改革，保护人权和性别平等，更有力地反对腐败，促进阿拉伯国家包容性的增长。现在制定新的区域方案恰逢时机，该方案应更接近阿拉伯人民，允许公民表达他们的关切，并更坚实地扎根于区域的现实。

五. 建议

66. 建议 1: 为了增强在该区域的可见度, 提高成功的机会和可持续性, 阿拉伯国家区域方案应更坚实地扎根于阿拉伯区域并从该区域内进行管理, 还应加强与区域组织的伙伴关系。

67. 增强与阿拉伯国家联盟、西亚经社会和阿拉伯妇女训练和研究中心等组织以及妇女署区域办事处的伙伴关系可使区域方案有机会接近它们在整个区域的外联和影响, 能帮助开发署促进真正的改革, 并增强可持续性, 因为开发署的有些区域倡议最终会移交给较强的区域机构。

68. 建议 2: 应赋予在该区域内的项目主管管理自己项目人力和财政资源的权力; 鼓励他们培养与捐助方的和睦关系并参与资源调动努力; 允许他们加强与开发署其他单位和外部伙伴的联系。

69. 根据开发署的标准程序, 项目主管负责管理项目资源, 并保证他们的项目产生项目文件中规定的结果或产出。有些方案的管理团队——特别是阿拉伯国家水治理方案的管理团队——也迫切需要得到加强, 以实现对国家办事处、政府和捐助国的承诺。

70. 建议 3: 区域方案应与开发署的“知识建筑”更好挂钩。实现这一点的最有效办法, 是如其他地区的标准做法, 把区域项目和项目主管置于区域中心的负责范围, 让阿拉伯国家区域局在总部只保留监督作用。

71. 这将减少区域方案与开发署其他机构隔绝的现象; 使它能够进一步在开发署内传播知识, 获益于机构内部的技术专业知识(在气候变化等高度技术性的领域, 这一点尤其重要); 并减少重复和混乱。随着时间的推移, 这也能形成业务的规模经济, 产生更连贯、更有用的“一揽子”方案、咨询服务和知识产品。

72. 建议 4: 区域方案应加强内部的连贯性; 在区域方案文件中把项目产出和活动和预期结果更系统地联系起来; 加强区域方案各构成部分间的合作; 并对整个区域方案的供资、活动和结果进行记录和定期交流。

73. 目前, 方案信息往往分散在项目一级, 难以获取, 有时不一致。在整个方案一级, 该方案应获得关于其目标、资源、成就、进展和挑战的更为综合的文件和交流。加强已执行的实际方案组成部分与执行局所批准的区域方案文件之间的一致也可让其获益, 例如, 把在目前区域方案文件中所作的努力实现包容性增长和青年就业的承诺变为实际。

74. 建议 5: 区域方案应巩固目前的定位, 即作为经过谨慎构建的阿拉伯语、英语和法语区域专门知识的来源, 并巩固区域项目和方案在倡导敏感问题、社会-

经济和政治背景分析、知识分享、区域辩论和对话以及利用南南合作方面的相对优势。

75. 国家一级的干预应始终通过国家办事处进行，要尊重国家办事处在国家一级的领导，并避免形成直接执行国家一级活动的趋势。有时这可能造成某些试点活动因国家办事处未表示充分的兴趣而未能执行的情况，但这种国家一级试点活动的目标是为了展示其适用性，建设国家办事处的能力，并把区域方案的主题纳入国家方案和国家发展计划的主流。只有国家办事处的积极参与和兴趣，这一目标才能实现。

76. **建议 6：**区域方案应考虑到正在改变该区域的变革，更明确地阐明支持保护人权的区域努力，并尝试把信息和知识变为行动，以促进产生能改善人民生活的具体结果。

77. 在下一个周期，开发署的区域支持能证明对阿拉伯国家最有用的领域包括：

- 在民主治理重点领域：过渡司法和调解；反腐败和资产追回；支持议会代表制；倡导人权和性别平等；对穷人的法律保护。
- 在减贫和千年发展目标重点领域：建议制订新的专门针对青年的项目，避免权宜之计，侧重包容性增长和就业方面的结构性障碍。在艾滋病病毒/艾滋病领域，提高认识工作应更关注普通公民、有风险的妇女、男子和青年。
- 在环境和可持续发展方面，阿拉伯国家水治理方案应评估其产出的效用以及在这多少有些“拥挤”的部门自己的相对优势，从而确定在下一个阶段是应强调知识生产，还是应强调通过试点项目改善水治理的实际办法。从长期看，和西亚经社会等已确立的机构加强合作将有助于减少重复努力，改善区域方案的效率和在环境领域的可持续性前景。
- 在知识促进人类发展方面，需要从制作到传播将知识产品民主化，界定它们的目的和受众；纳入更多样的、不那么学术性的声音；探索使用电视等其他媒介；缩短报告的长度；并进行更广泛传播。
- 在性别平等方面，区域方案应更努力地将性别问题纳入所有项目的主流，并辅之以增强和保护妇女的平等和能力而设计的具体项目或专门活动，解决与暴力侵害妇女、边缘化、教育、经济和政治赋权等有关的具体问题。

78. **建议 7：**开发署应在阿拉伯国家扩大与民间社会的伙伴关系，并与社区组织、宗教领袖、媒体和学术界在辩论、提高认识活动以及评价公共政策方面进行互动协作，以便在公共部门促进开放，加强问责和可信的治理改革，在特定的背景下

更好地体现各种不同的意见和观点，并在重大的社会问题上施加更多的压力以实现变革。

79. **建议 8：**阿拉伯国家区域局应更经常地进行成果评价，并对其区域项目进行**审计**。这应当包括对方案管理成本的审计，目的是确定项目厅执行工作的成本效益。
