联 合 国 DP/2013/27

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
19 March 2013
Chinese
Original: English

2013 年年度会议

2013 年 6 月 3 日至 14 日，纽约

临时议程项目 7

评价

对欧洲和独立国家联合体区域方案的评价

执行摘要

目录

页次

一. 导言 2

二. 背景 2

三. 主要结果 3

四. 结论 10

五. 建议 13

13-26481 X (C) 090413 120413

请回收

一. 导言

1. 联合国开发计划署(开发署)评价办公室在 2012 年开展了针对开发署所有五个区域的区域方案评价和全球方案评价，这是由执行局批准的年度工作计划的一部分。本文件是对欧洲和独立国家联合体区域方案的评价。

2. 区域方案评价是独立的方案评价，目的是为署长在向执行局提交报告时的问责职能提供实质性支持；促进学习以便在区域和集团各级宣传当前和今后的方案拟订情况，特别是在拟订和执行 2014 年将要批准的新的区域方案方面；并为方案国的利益攸关方和发展伙伴提供对发展捐助(通过开发署的支助和利用区域方案与其他重要参与方共同实现)的客观评价。

3. 这是对欧洲和独立国家联合体区域方案的第二次评价。它涵盖了当前的 2011-2013 年方案周期，以区域方案文件及其成果和资源框架为指导。评价考虑到欧洲和独立国家联合体区域局(欧洲独联体区域局)不断发生的变革，选择了对该区域具有战略意义的三个专题问题，也即应对气候变化、社会包容和地方发展，以及与新兴捐助方的新伙伴关系。根据用于所有的区域方案评价的一套评价标准(相关性、有效性、效率和可持续性)评估了方案对发展成果的贡献。

4. 在进行评价时结合采用了案头材料审查、选定六个国家进行实地考察以及与各利益攸关方的访谈。使用了国家办事处调查问卷以获得对国家办事处在该地区开展的区域方案行动的重要见解，该调查问卷是由评价办公室开展的所有区域和全球方案评价共同制定和管理的。

二. 背景

5. 欧洲和独立国家联合体是一个面积广大且高度多样化的区域，所涉国家抱有不同的愿望，面临不同的发展。该区域内的国家大致可分为三类：欧洲联盟成员国和寻求加入欧洲联盟的西巴尔干各国和土耳其；位于独立国家联合体西部各国和高加索地区；中亚各国(该地区绝对贫困现象仍然十分普遍)。该区域的多维贫穷指数差异显著。

6. 尽管文化和经济多样，但该区域的大多数地区都曾经历过共产主义、随后 20 年的民主化以及政治动荡和种族冲突。自 2000 年以来，在实现千年发展目标方面已取得进展，包括食品安全、妇女就业，以及儿童和孕产妇死亡等方面。然而，最近的全球经济危机阻碍或逆转了这一进展，给穷人和弱势人群带来沉重打击。侵犯人权的行为一再发生，例如侵犯罗姆人、残疾人和艾滋病毒携带者/艾滋病患者人权的行为，在国内政策尚未全面解决该问题的一些国家，这已然引起关注。在许多国家，妇女的经济机会和赋权仍然受到限制。

7. 该区域在环境和能源方面面临的发展挑战包括水资源管理、减缓生物多样性丧失、气候变化、对提高能源效率和利用可再生能源的需求。治理，特别是地方治理，是该区域另一个重要领域。该区域内的许多国家在过去二十年间经历了重大的制度变革，例如，广泛的行政重组、制度框架和能力发展方面的改善。但是，加强法治仍是许多国家面临的主要挑战。

8. 目前，欧洲独联体区域局通过其 20 个国家办事处和五个项目办公室向 29 个国家提供支助。其长期任务是帮助区域内各国发展社会经济结构和治理制度以确保可持续、包容、公平、高水平和不断增强的人类发展。作为主要的知识和咨询中心，布拉迪斯拉发区域中心是国家办事处与总部和全球发展专门知识网络间的纽带。该中心应国家办事处请求提供技术咨询服务，实施一套区域项目，通过积极的交流与宣传力求提高开发署的工作在该区域的影响。

9. 当前的区域方案文件由执行局于 2010 年批准，其中规定了开发署在该区域的干预措施框架。该区域方案旨在增进各国间的发展合作，支持针对共同挑战的调查分析，促成发展解决方案，支持为了一个国家以上的利益在知识和专长方面进行投资。此方案被表述为七项方案成果。按照对该区域的重大意义，这些成果被归为以下四个专题领域：

(a) 应对气候变化：

环境和能源(成果 1 和 2)；

(b) 社会包容：

贫穷、不平等和社会包容(成果 3)；

(c) 地方发展：

对国家以下各级的治理和发展的区域支助(成果 4)；

良好和有效的治理以及社会凝聚力(成果 5 和 6)；

(d) 促进发展合作方面的新伙伴关系(成果 7)。

三. 主要结果

应对气候变化——环境和能源

10. 该组合涉及该区域业已确认的挑战之一，符合区域和国家战略。这一组合有两项成果，也即提高能力支持国家一级和国家以下各级向低排放和适应气候变化的经济过渡，以及提高能力实现到 2013 年可持续保护和管理生态系统和自然资源。开发署用两个旗舰项目应对气候变化：中亚和东欧气候风险管理项目以及独立国家联合体气候风险管理项目。气候变化对中亚地区冰川的影响尤为显著。在

水治理以及生态系统和自然资源管理方面，开发署为各国发展能力提供支持，以确保在制定国家政策和方案时涉及环境和能源问题。

11. 在方案周期的中期，一些目标取得了扎实进展。性别平等主流化尚未在方案一级付诸实现。关于气候变化以及生态系统和自然资源部分，已达到或正在实现建立相关法律和监管框架的预定目标。2011 年，区域中心从全球环境基金(全环基金)和其他基金调集 9 700 万美元用于气候变化，而最初的目标为 5 000 万美元，用于生态系统和国家资源的 4 500 万美元的目标也已全面实现。到 2011 年末，已确立 35 项(总目标为 30 项)将生态系统和自然资源可持续管理纳入国家社会经济发展的倡议，特别是在生物多样性、跨界水域和水资源综合管理项目，以及国际水域学习领域。该组合的目标是让 50%(后来减至 30%)的干预措施在气候变化部分体现出性别平等主流化，这项指标缺乏基准和特异性，也没有报告在区域一级取得任何进展。在项目一级，各国通过诸如气候风险管理等途径各自做出努力。塔吉克斯坦报告称将其预算的 27%用于性别平等问题，吉尔吉斯斯坦实行了一项衡量培训中的性别比率的指标。

12. 在方案执行过程中，与环境和能源小组在各个业务领域开展合作。项目伊始缺乏资金是一个常见问题，它迫使方案小组重新审视项目设计。普遍使用交叉做法以提高各实践小组的方案协同作用，例如，气候风险管理方面的危机预防和减轻及减贫、解决地方一级的气候变化和环境正义方面的治理、以及减贫，以强调它们之间的重要联系。不过，因为所需资源总量与项目启动时可用的实际资源量之间存在巨大偏差，因此并未实现效率最优化。中亚的气候风险管理是气候变化部分最大的项目，在项目伊始仅获得所需预算(1 200 万美元)的 50%。对于水资源综合管理，在项目启动时，所需 540 万美元仅到位 350 万美元。在项目实际实施期间，往往需要由方案主管努力获得所需资金。工作人员通过重新审视项目设计来应对这一局面(例如，在气候风险管理方面，从开展试点活动转变为使用低成本的替代做法，以便让社区更好地适应气候变化)，确保通过费用分摊活动(水资源综合管理)与其他项目发挥协同作用。国家办事处高度赞赏区域中心顾问提供的咨询服务，特别是那些在里约+20 首脑会议筹备期间显示出的高度政治性的咨询服务，以及通过同业交流圈提供的支助和在制定关于全环基金和欧洲联盟的项目提案时提供的支助。“每一滴水都很重要”项目与私营部门建立了有效的伙伴关系，现已发展为一个吸引阿拉伯各国以及亚太区域各国参与的全球方案。

13. 强大的项目设计加上实用的方法和对能力建设和知识共享的重视可能有助于方案的可持续性。然而，仍未完全建立制度平台。这项组合已显示出有可能促进其可持续性的要素，例如以国家一级的行动为重点的区域项目；向国家活动分配资金并安排专门的管理人员；国家利益攸关方参与确定优先事项和完善项目；重点关注机构能力，因为一些国家可能不熟悉气候变化相关问题。开发署支持将气候风险管理纳入政府政策的一个实例是，土耳其环境和城市化部发展了其监测

气候变化行动的能力。然而，制度平台各不相同，尚未在各国间完全建立。例如，数据往往分散于不同的部门，例如，环境部拥有关于适应气候变化的数据，紧急状态部拥有关于灾害风险管理的数据。气候风险管理方面的机构设置侧重于水资源或者灾害应变和降低风险。将制度化的气候风险管理全面纳入现有的国家平台仍然是该区域面临的一项挑战。

社会包容

14. 该方案与开发署概述的优先事项相符。由于其侧重点是次区域挑战和开发知识产品，所以与该区域的发展需求相关。更具包容性的协商进程可提高该方案的相关性。在减贫、不平等和社会包容等区域重点领域解决社会包容问题，旨在通过循证、包容和可持续的政策以及发展有利于穷人的私营部门来提高公共部门、私营部门和民间社会行为体解决人类发展挑战的能力。《2008-2011 年开发署战略计划》和《2011-2013 年欧洲和独立国家联合体区域局滚动战略》阐述了开发署在这一领域的工作。在西巴尔干和欧洲联盟成员国中，除其他外，该方案还遵循欧洲联盟社会包容和欧洲一体化议程的指导。2011 年，区域中心与欧洲联盟基本权利机构、世界银行和开放社会研究所合作开展了一项调查，以通过区域项目“评价与数据收集工具和方法”来解决对罗姆人数据的需求。在独立国家联合体西部和高加索地区，根据《欧洲邻国政策》的各项原则实施了贸易援助项目、黑海贸易项目和投资促进方案，并提供了关于农业和农村发展的咨询服务。2010-2011 年区域艾滋病毒/艾滋病项目和东欧艾滋病毒、人权和普遍服务涉及艾滋病毒流行病。在中亚，大量的咨询服务和千年发展目标政策支助项目为各国制定、监测和评价国家/地方战略和发展计划提供了支持。编写了重要的知识产品，例如《2011 年区域人类发展报告》所载新的社会排斥衡量方法。访谈指出，更具包容性的协商进程，特别是与各国政府和其他国内利益攸关方的协商，能进一步扩大该方案的相关性。

15. 据报告在许多领域取得了大量成果，而一些领域则进展有限。在以下领域取得了重要成果：(a) 开发了可靠且强大的数据(例如，按族裔分列的数据、脆弱性数据库、社会排斥数据)；(b) 通过在国家发展报告和战略中反映千年发展目标来支持人类发展扫盲；(c) 提高了对贸易政策、人类发展和贫困之间的关系的认识；(d) 提高了民间社会在社会服务和人权宣传方面的参与；以及(e) 改善了对侵犯艾滋病毒/艾滋病患者权利的行为的监测能力。在私营部门参与解决贫穷和不平等以及减少劳动力市场的性别隔离方面，报告的进展有限。顾问的技术知识和专长、与有影响力的相关发展伙伴的伙伴关系、组合发展中的多方实践工作、对能力建设和试点活动的重视，以及关于社会包容的广泛宣传活动均对取得这些成果作出了贡献。与此同时，工作人员的更替、一些国家在采取有利于穷人的办法方面缺少承诺和项目供资延迟导致方案执行工作放缓。该成果框架的缺点，特别是在指标选择方面的不足也对成果衡量方式产生了影响。

16. 各项活动在多数情况下按计划开展，资源得到了有效利用。区域中心迅速采取行动解决任何执行问题。区域项目在以下情况下得到有效实施：(a) 有咨询服务和知识产品作为补充，例如，《区域人类发展报告》；(b) 国家方案被充分纳入区域努力(例如，格鲁吉亚贸易援助)；以及(c) 次区域实现了规模经济(例如，西巴尔干地区减少罗姆人脆弱性项目)。有助于国家伙伴更有效地使用资源并对地方行动形成补充的咨询服务最受欢迎，这些服务增加了双方面业务的有效性，并为调集资源提供了支持。供资缺口、工作人员更替以及中心、国家实施团队和捐助方之间的沟通问题对效率产生了影响。

17. 能力发展方面的努力和与相关发展伙伴的伙伴关系表现出良好的可持续前景。对确保可持续性而言，包容性协商、分散执行和整合地方办法非常重要。将能力发展纳入所有的区域努力、国家办事处的参与以及与相关发展伙伴的伙伴关系使得各项成果都具备了良好的可持续前景。据报道，实施分散执行办法且由地方提供资金和承担责任的区域项目以及那些被并入国家方案或国家对应方的活动的区域项目都加强了国家所有权。与联合国和其他伙伴的伙伴关系对加强干预措施的协同和效率以及改善伙伴之间的方法和途径非常重要。改善了为增加知识转让、复制良好做法和开展宣传而与民间社会组织、私营部门和学术界结成的网络和联盟。

地方发展(1)——国家以下各级的治理和发展

18. 该方案在设计中反映了地方发展挑战，并已在成果方面取得进展。该方案旨在改善国家和国家以下各级机构提供反映出良好治理和气候变化考量的可持续综合活动的能力。其中包括多个项目，例如通过提供地方信息保障切尔诺贝利事故影响地区的个人和社区人类安全项目，该项目成立了国际切尔诺贝利研究和信息网络(切尔诺贝利网络)；中亚宣传和外联项目，为开展中亚区域风险评估提供了框架；以及放眼全球发展本地项目，其重点的行政改革和地方发展，并尝试将良好治理与气候变化联系起来。放眼全球项目中值得注意的初步成果包括，例如，通过城市间能源管理合作试点倡议提高了前南斯拉夫的马其顿共和国多个城市的能力。土耳其和摩尔多瓦目前已采纳了切尔诺贝利网络项目的能力发展小组通过具体的能力发展计划提供的咨询支助。

19. 通过区域项目和咨询服务间的协同作用、切合国家需要的方法以及伙伴关系维持了效率。与供资有关的问题对执行工作的及时性产生了影响。以开展区域项目为补充，应国家办事处的请求而提供的强大和灵活的咨询服务为地方治理做出了重大贡献。与联合国各机构的伙伴关系促进了方案效率，例如在切尔诺贝利网络与国际原子能机构(原子能机构)、世界卫生组织(世卫组织)和联合国儿童基金会(儿基会)结成的伙伴关系中，明确界定了机构的具体任务；而在放眼全球项目中，与东南欧地方当局协会网络的合作也有助于接触到更多的潜在受益者。项目

开始阶段缺乏资金的问题造成了一些项目延误(例如，放眼全球发展本地项目)，推迟了最初设想的各项活动。

20. 该方案在对应方之间享有相对较高的自主权。因为供资和其他问题，可能难以扩大该组合的规模。在某种程度上，该组合所占份额内的所有方案均具有良好的可持续前景，例如，干预措施非常重视最终用户，重点关注在国家/国家以下各级伙伴之中促进项目所有权和能力建设。例如，放眼全球项目与地方当局协会网络开展互动，许多地方当局借此参与寻找与提供城市间服务有关的解决方案。放眼全球项目的各项活动与摩尔多瓦综合性地方发展项目及乌克兰地方发展社区办法等国家项目之间的协同作用将增强该方案的可持续性。不过，鉴于资金缺口和缺乏支持环境，或许不具有将该项目扩展到中亚一级的可行性。

地方发展(2)——治理和社会凝聚力

21. 该方案旨在加强治理和机构能力，以确保更公平地提供公共服务，推动和平与宽容的社会，对该区域具有特殊相关性，尽管取得了一些进展，该主题仍是许多国家的优先事项。该方案与该区域高度相关，因为许多国家仍需要加强体制结构和国际公约实施方面的治理，例如《联合国反腐败公约》，欧洲和独立国家联合体各国均为此公约的缔约方。该区域的许多国家办事处正在开展关于公共行政改革和反腐败的活动。该区域的干预措施，如增进人权和司法救助促进社会包容和法律权益支持特定机构建立和平和宽容的社会，并协助各国参与国际活动，例如，普遍定期审议的后续行动。区域战略文件和国家方案都阐述了这些问题的重要性。

22. 通过咨询服务和区域项目，向国家对应方提供了有关反腐败和法律权益问题的针对性支助。一些指标不适用于衡量成果。虽然方案刚刚启动，但已在不同国家实施了多个带来了变革的具体行动，例如，通过培训来建设受益者的能力，协助开展《联合国反腐败公约》自我评估，提高对腐败测量和风险评估的认识，制定国家反腐败战略。国家办事处从区域中心顾问那里获得宝贵的支持，例如，在国家项目概念化和资源调集方面。在乌克兰，中心提供的支助帮助国家办事处在专家和执行人员之间更好地确定自身位置，促进其在穷人的法律权益和司法救助方面参与司法部的工作。在塞尔维亚，中心的支助帮助国家办公室资助一个当地非政府组织开发门户网站以收集公民的意见和数据作为普遍定期审议进程的一部分。借助布拉迪斯拉发区域中心提供的技术支助，实现了一个捐助方关于在摩尔多瓦地方发展项目体现人权办法的请求。然而，指标方面的不足妨碍了方案成果评估。例如，反腐败组合使用四个指标中有两个不适于测量区域方案的预期结果。

23. 与国家办事处和联合国各机构的合作对确保方案效率至关重要。制约因素包括资金不能及时到位。在国家一级与相关伙伴的牢固伙伴关系有助于许多活动成

功实施。在反腐败方面，通过弥补能力差距以及关注联合国反腐败公约审查过程和公共服务，向国家办事处提供了多样化但有针对性的支助。区域项目得到专业咨询服务的补充，最大限度地扩大了影响。例如，与联合国毒品和犯罪问题办公室在反腐败犯罪方面的合作、与人权事务高级专员办事处在引入技术专门知识方面的合作、与联合国各项任务在人权监测和保护方面的合作都促进了在公共领域工作的伙伴之间的方案协同作用。虽然大部分项目已及时交付，但在进行评价时，反腐败部分和社会凝聚力部分分别仅获得约 60%和 40%的所需资源。例如，由于一个主要捐助方撤资，导致公共行政改革项目延迟执行。

24. 国家所有权、在能力建设方面的努力以及伙伴关系被纳入反腐败和增进人权和司法救助促进社会包容和法律权益项目以促进可持续性。反腐败组合中包括促进其可持续性的要素：国家对应方和国家办事处的浓厚兴趣、为满足不同利益攸关方的需求而量身定制的项目设计、重点关注提高直接受益者的技能以使用合适的工具履行国家和国际义务。为反腐败执行人员网络和同业交流圈提供支持的举措为转让专门技能和东东经验交流提供了便利。填补国家办事处工作人员之间的技术差距以使其更好地与地方机构合作是一个重要组成部分。与增进人权和司法救助促进社会包容和法律权益中的情况类似，国家办事处、特定的公共人权保护机构和民间社会组织等其他国内伙伴被界定为方案的主要受益方。区域中心民主治理小组促进了与开放社会研究所以及欧安组织民主制度和人权办公室的伙伴关系。

促进新的伙伴关系

25. 发展合作新伙伴关系促进方案对该区域具有重要意义，但干预措施的逻辑性不利于实现其目标，并且其预期成果尚未得到全面衡量。该方案旨在支助该区域的各国政府，特别是那些不再获得开发署支助的政府，以有效管理和协调其发展活动。这个主题与该区域相关，该区域许多国家被确认为新兴捐助方。通过新兴捐助方倡议等区域项目，向捷克共和国、斯洛伐克、匈牙利、罗马尼亚、波兰、阿塞拜疆和哈萨克斯坦等国家提供了能力建设方面的支助，并开展立场明确的系列讲座以分享经验教训。本组合已通过伙伴关系缓慢调集资源。然而，基本设计中存在的挑战，例如，指标选择方面的不足、缺乏明确定义的目标、政策决策者对外联战略的关注有限以及方案小组可用的资源有限，都阻碍了该方案充分发挥其潜力。

26. 从整体来看，为新兴捐助方支助所提供的服务仍然有限，应更加注意加强提供政策服务。方案小组由两名国际工作人员和两名国内工作人员组成，其中一名国际工作人员在 2011 年底才加入小组。国家办事处赞赏工作人员付出的努力，例如，关于如何与作为捐助方的俄罗斯联邦共事的研讨会，与土耳其关于新兴捐助方倡议的咨询服务，通过工作人员交流开展的能力建设等。然而，与花费在其

他做法上的时间相比，方案顾问用于咨询服务的时间相对有限。需全面加强政策咨询的供应量以加强其支助。

战略定位和交叉问题

27. 在三个具有战略意义的主题领域中的任意一个领域，区域方案都具有战略相关性，并对即将到来的重大挑战作出了回应。在应对气候变化方面，区域中心在促进外部可用资金(例如全环基金和欧盟委员会气候变化东方基金)方面发挥了重要作用。在社会包容方面，该中心已战略性地转变为支持西巴尔干各国推动欧盟一体化议程的重要行动方。与千年发展目标有关的活动特别切合高加索和中亚的实际。该方案的重点是多次开展人类发展培训、制作一系列知识产品(例如《区域人类发展报告》和《发展与过渡通讯》)，以及广泛使用社会媒体和互动平台。在地方发展方面，该区域方案立足于国家办事处通过城市间发展项目已取得的成果，通过引入气候考虑因素扩展其关注。在支持西巴尔干、乌克兰和中亚各个国家办事处方面，反腐败组合至关重要。普遍定期审议和其他机制为支持执行人权建议提供了支持。在该方案中，开发署在公正性方面的相对优势始终是至关重要。

28. 区域项目的定义尚不明确。目前的指导方针似乎不鼓励制定属于不同区域局的国家间项目。在审查现有的区域项目时，发现一些项目仅在一个国家实施，其他在多个国家实施的项目缺乏在区域一级定义的具体目标和变革。侧重于活动，但不关注将在区域一级取得的影响，这损害了执行区域项目的价值，同时还发现，根据开发署目前的《方案和业务的政策和程序》，区域项目是针对属于同一个区域局的国家制定的，这使得各国很难与可以向其提供支助的国家(不论隶属于开发署的哪一个区域局)建立联系。

29. 应加强对咨询服务的质量和知识产品利用情况的评估。内部服务跟踪系统旨在收集国家办事处对区域中心咨询服务质量的反馈。该系统记录的数据以及调查结果表明国家办事处对提供的服务大体满意。然而，在一些个别情况下，国家办事处对缺乏国际标准或不符合其预期的咨询服务内容表示不满。2011 年，该系统获得的反馈数量有限。在审查周期发布了大量不同规模、类别和复杂性的知识产品。协同工作、推特和在线媒体平台等创新工具被用于促进信息共享。但在问及是否熟悉这些产品时，国家办事处倾向于提及那些广为人知的产品(例如，《区域人类发展报告》)或者其直接参与编制的产品。这些知识产品的效用和影响水平尚未完全为人所知。

30. 区域方案文件只能部分地反映性别平等和人权方面。区域中心已采取战略行动在欧洲独联体区域局《2008-2011 年性别平等战略项目框架》内推进国家和区域一级的性别平等。区域性别平等问题分析工作、向决策者和执行人员提供按性别分类的资料，以及在经济、贫穷、卫生和教育领域强调性别平等都有助于知情的法律改革和政策制定。还针对该区域从业人员提供了性别平等主流化能力建

设。但是，按照其方案文件给出的定义，该区域方案并未充分体现性别平等观点。成果和资源框架中的方案成果往往忽视性别平等问题，大多数指标未按照性别分列。该区域项目在实行性别平等标码方面得分偏低。在公平和人权方面，虽然多个弱势群体和责任承担者被确认为利益攸关方，但其未参与方案文件的磋商进程，往往由个人做出种种努力。实现利益攸关方的充分参与可能需要时间，但却是可以做到的，例如，在进行关于制定联合国发展援助框架和国家方案的内部协商时，与区域组织或国家办事处开展有效的合作。

31. 在宣传其他联合国价值观方面已付出很大努力。应进一步注意测量这些努力的成果。一些国家的官方政策并非总是公开讨论贫穷问题，因此促进将人类发展和千年发展目标作为区域方案拟订战略的一部分并不容易。区域中心已采取创新的方法积极促进这一重要价值观，例如通过编制分析报告、开发新的测量方法以及将这一主题与贸易、经济规划、人权、社会包容、艾滋病毒/艾滋病和可持续发展联系起来。国家能力发展被纳入所有七个成果的制定过程中，并在项目设计被恰当提及。但是，由于未系统地测量或报告实际的贡献，因此各种努力所产生的成果的范畴往往不明确。布拉迪斯拉发区域中心也促进了东东合作，例如通过对新兴捐助方提供能力发展支助、开展关于地方发展的城市间合作以及利用位于波兰的项目办公室的创新性三边伙伴关系项目(该项目不仅吸引了该区域的国家参与，还吸引了其他区域的国家，例如，伊拉克、阿富汗和印度)。不过，往往是付出了努力，但未在方案文件及其成果框架中予以充分阐述(例如，合作的范围和选择相关项目的理由)。

32. 应加强调集资源的努力。各项成果表明，国家办事处在通过区域中心调集资源方面需要更多的支助。严格遵循开发署的行政/合同程序和要求往往会阻碍与捐助方结成实在的伙伴关系。区域中心的一些业务领域，例如，环境和能源、艾滋病毒/艾滋病、健康和发展，在筹资方面较其他领域更为成功。应分析近期的捐助方状况以及其对与开发署共事的条件，确定明确的目标和方法，从而加强区域一级的伙伴关系和资源调集战略。

四. 结论

33. 结论 1：虽然方案处于中期，尚未取得充分成果，但该区域方案正在其框架内取得重要进展。鉴于该区域各国的需求和面临的挑战，选择三个主题——应对气候变化、社会包容和地方发展——作为该方案的新优先事项对该区域是适当的。在每个领域都观察到了实际成果。

34. 在应对气候变化方面，开发署将自身定位为该区域环境筹资的斡旋人，帮助各国从全球和区域信托基金获得可用资金。开发署还成功制定了气候风险管理标准。通过使用交叉做法作为方案执行基础，例如在能源和环境、危机预防和恢复、

减贫和治理小组之间开展合作，该方案提供了高水平的咨询服务并参与了能力建设工作，以实现环境和能源方面的目标。

35. 把关于社会包容和公平的干预措施作为区域方案的核心，这是区域中心的工作向前迈出的一大步。在以下情况下，区域项目特别具有相关性：重点关注有共同关切和共同发展挑战的特定的次区域，以及在国家一级有灵活的设计。通过循证政策和措施，该方案帮助加强了国家伙伴解决社会排斥和人类发展总体挑战的能力。在以下方面取得了进展：提供可靠和符合具体情况的数据(例如关于罗姆人、社会排斥、脆弱性和性别平等的数据)、促进有利于穷人的贸易倡议、民间社会参与社会经济以及民间社会参与促进艾滋病毒携带者/艾滋病患者的权利的监测和宣传平台方面。区域中心顾问的专门知识、与知名和有影响力的伙伴的伙伴关系以及对社会媒体的创造性运用都促进了社会包容方案成果的实现。

36. 与地方发展和治理组合中的情况类似，区域项目、咨询服务和知识产品相结合促进了方案的实效。大多数显著的成果是在公共行政改革、人权和正义相关领域取得的。支持国家和国家以下各级机构参与地方发展的倡议正处于早期实施阶段，迄今取得的进展有限。对目前所取得的成就产生了帮助作用的因素包括：提供有针对性、高水平的专门知识；高度的地方所有权。缺乏资金或延迟供资是阻碍该方案领域进一步取得进展的主要因素。

37. 结论 2：区域项目往往缺乏可能有助于在区域一级取得成果的明确的区域因素和目标。

38. 目前的许多区域项目向多个国家提供支助(即所谓的多国和跨边界项目)，但往往缺乏设定为区域成果的明确目标。这些项目在个别参与国家一级已经产生成果，但不一定给区域和次区域一级带来了发展变化。开发署的指导方针中定义的区域成果似乎阻碍了跨不同区域局的联合项目的制定，限制了各国从任何地理区域寻求支助的机会。

39. 结论 3：三个次区域的发展挑战各不相同，各自的具体战略尚不明确。国家办事处对区域支助的重视程度存在区域差异。

40. 欧洲和独立国家联合体区域由三个具有不同挑战和需求的次区域组成。西巴尔干国家和土耳其面临的主要挑战是满足欧洲联盟入盟标准。对独立国家联合体西部和高加索地区国家而言，挑战来自欧洲邻国政策，该政策要求采用有利于可持续增长、区域发展和加强中小企业的政策。在中亚，各国面临与气候变化、贫困、人权和薄弱的民间社会有关的挑战。虽然在个别的组合中作出了适应次区域需求的努力，但目前的区域方案未明确规定专门针对这三个不同次区域的战略。

41. 从国家办事处收到的回应显示，中亚地区通常比其他次区域更赞赏布拉迪斯拉发区域中心的顾问提供的服务。西巴尔干各国对此类服务的需求程度最低。原因之一可能是区域中心不太重视就加入欧洲联盟相关主题提供充分的专门知识，

特别是在谈判章节和相关的共同体法律也即累积的欧洲联盟委员会法律体系方面，其中包括欧盟委员会的目标、实质性规则、政策，特别是一级和二级立法以及判例法。

42. 结论 4：整体区域方案和区域项目的协商拟订过程并不总是具有足够的包容性。在国家办事处的密切参与下设计和实施的区域项目和知识产品有可能在提高国家一级的相关性和所有权方面取得成功。

43. 方案文件所界定的区域方案是以国家办事处的大规模协商进程为基础的。然而，国家办事处普遍缺乏对方案的所有权，这可能是由于对各国正式批准次区域方案的关注和激励机制的认知不充分。国家和区域伙伴(政府、民间社会和主要捐助方)对方案文件的设计和评估过程的参与程度有限。缺乏国家所有权具有严重的弊端，因为它削弱了区域方案所产生的政策建议的可持续性。

44. 在不同的业务领域和项目组合中，协商过程所具备的确保国家办事处和政府对区域项目拥有所有权的包容性各不相同。如果适当执行(例如，气候风险管理、罗姆人、社会包容、艾滋病毒/艾滋病)，最终成果是令人满意的，也即扩大了试点项目规模、获得了补充资金、将各项成果(方法、工具、数据)纳入了政策和做法中。当区域项目的管理权被下放到国家一级，并且根据当地情况落实灵活的执行安排时，国家所有权和效率得到提高。据报告，能够参与国家办事处的发展并融入国家的使用背景的知识产品特别有用(例如，《区域人类发展报告》和欧洲独联体区域局发展情况)。

45. 结论 5：该区域方案促进了该区域的人权和性别平等。在区域方案文件的规划及其成果和资源框架中纳入更为详尽的立足人权的方法和性别平等主流化内容将进一步加强开发署的努力，特别是通过促进对成果的监测和评估以及更好地对各项成果的实现情况进行问责。

46. 区域方案促进了非欧盟欧洲国家与独联体区域的人权，为区域中心顾问提供了与国家伙伴共事的机会以制定相关法律和制度框架并提高公民获得司法救助、信息、基本服务和公共决策的机会。与此同时，未充分体现拟订方案时使用立足人权的方法的情况，主要差距在于方案文件的协商、分析和审议进程中缺乏权利人的参与以及其成果框架中缺少分列数据。因此，在评估方案文件对在该区域实现人权以及对问责目的的贡献方面，方案文件仅起到了部分作用。

47. 在区域方案框架内开展的工作有助于加强该区域性别平等执行人员在性别平等主流化方面的能力。通过向决策者和执行人员提供按性别分列的数据，这项工作还宣传了关于法律改革、政策发展和措施的信息。但是，方案文件的成果框架仅不完全地将性别平等纳入主流。因此，它不能完全作为对性别平等结果进行监测、评价和问责的指导框架。

48. 结论 6：有充足的技术服务改进空间，符合区域发展和此类服务接受者的需求。

49. 区域中心通过使用三种业务支持模式，也即实施区域项目、开发知识产品和提供咨询服务，向国家办事处提供技术专门知识。通过采取满足区域发展挑战以及此类专门知识和服务的直接接受者的立场，这些模式可以得到进一步的加强。例如，在许多区域项目中，据报告已经在气候变化、艾滋病毒/艾滋病和人权等一些业务领域通过实行交叉做法取得了成果。但是，除了组织一组涉及所有相关工作领域的特设联合活动之外，并非所有的项目设计都必须阐明产生互惠努力的依据和方式。

50. 在一些情况下，区域中心工作人员提供的咨询服务被认为未达到预期国际标准。特别是在该区域的中等收入国家，当地可用的合格专门知识使一些国家办事处和伙伴能够在提供区域中心专门知识之前测试咨询服务的质量。虽然力求从国家办事处获得对服务质量的反馈意见，但实际上仅收集到有限的评价。系统地征求国家办事处关于所提供服务质量的公正反馈意见的机制尚未建立。知识产品并不总是反映该区域各国的需求，这表现为除大型出版物之外，国家办事处对知识产品的参考有限。尚未对这些产品的适用性开展系统的后续评估。

51. 结论 7：资金不足以及资金规模经常减少对区域项目的成功实施构成威胁。

52. 在大多数组合领域都能发现区域项目缺少资金的情况。这要么是所需资金与项目文件中规定的可用资金之间存在缺口，要么是在一些情况下，尚待确认的可用资金与在项目启动时的实际可用资金之间存在缺口。在当前情况下，项目管理者需要在项目实施过程中获得资金。若资金缺口未得到充分解决，就不可能按照项目文件的预期执行项目。

五. 建议

53. 建议 1：区域方案应侧重于数量有限的有针对性的专题领域以及整体可持续的人类发展。三个次区域也应制定各自的明确战略。

54. 新的区域方案应将可持续的人类发展明确确定为开发署在该区域的工作目标，区域方案应与里约+20 后议程、欧洲 2020、釜山有效发展合作全球伙伴关系和开发署组织变革议程保持一致。这一概念将有助于精简项目组合、更集中地利用资源，以及采用交叉做法拟订方案和交付。区域方案也应承认欧洲和独立国家联合体区域内的多样性，提供有针对性的次区域反应措施。

55. 与主要的国际供资机构(例如，欧洲联盟、世界银行和亚洲开发银行)和基金(例如，全环基金和全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金)的伙伴关系将有助于支持开发署在该区域倡导宏观经济政策，该政策设定了就业目标，促进可持续增长，

控制通货膨胀并扩大了社会保护政策的财政空间。关于社会保障、财政问题和预算拨款减少不平等现象的咨询服务将成为最优先事项。

56. 建议 2：应制定反映成果和产出水平的区域方案和其中的区域项目，以确保其解决发展挑战的区域层面。

57. 目前，许多区域项目都在几个国家实施，而不是侧重于在区域一级产生成果，这是它们的共同特征。成果可能在国家一级实现，但需要所有参与国相互协作以在区域一级实现成果。除非存在共同的战略或思路，否则将会错过重要机会。今后应建立关于区域项目分类的指导方针。在项目设计过程中，应明确规定区域和国家一级的预期效果。

58. 更专注于问题的方法今后可能会取代或补充区域项目当前对地域的侧重，从而使区域项目能够酌情涉及其他区域的国家。之前的欧洲独联体区域局区域方案(2006-2010 年)评价也提出了这样的建议。2010 年开发署的《区域一级对发展和总体成果所做贡献》在评价中建议应建立区域性的区域方案拟定标准以确定区域方法何时合适。

59. 建议 3：应将交叉做法方式牢固地纳入区域方案业务结构中以促进更多互益的方案成果并支持区域方案的可持续发展目标。

60. 有证据表明存在特设联合行动形式的“多做法”工作，但这种工作在构思和设计阶段往往未形成由所有相关工作小组直接参与制定的周密的方案/项目框架。应确保将立足人权的方法和性别平等主流化纳入区域方案文件的设计和实施过程。可通过在民主治理实践中合并现有的性别平等小组和人权顾问小组来创立新的区域中心交叉做法，并授权该做法为所有的区域中心实践支持。

61. 区域中心管理层应在本组织和全区域进一步促进交叉做法文化。对这一功能而言，提供适当的建议并监测关于可持续发展最终目标的交叉做法活动至关重要。应正式将交叉做法纳入方案文件。还可以考虑促进交叉做法同业圈。区域项目应当以对所有相关业务活动的联合概念化和规划作为起点，项目文件和成果联合问责制应明确体现这一点。这同样适用于咨询服务和知识产品。

62. 建议 4：鉴于在区域项目的关键起始阶段往往不能获得所需的全部资金，区域中心应继续探索有效的资源调集战略。

63. 区域中心应探索各种可选办法以加强其资源调集和伙伴关系战略，包括，例如在中心内部建立一个专门的业务发展机构。在所有三个专题领域也即应对气候变化、社会包容和当地发展领域，都出现了在项目起始阶段不能全部可用资金的挑战。方案主管经常被迫在项目执行中期获取资金。虽然一些业务(例如，能源和环境、艾滋病毒/艾滋病、健康和发展)相较于其他业务在筹资领域取得了更大的成功，但所有项目均应能在项目启动阶段就开始预期活动而不必担心资金不

足。与此同时，应立足于可用资源切实设计项目及其产出。区域中心应做出具体努力，与开发署的其他办事处，包括伙伴关系局、发展政策局/预防危机和恢复局和区域局紧密协商，以便为其方案文件中规定的所有方案设想活动做出全面的供资需求计划。

64. 建议 5：鉴于工作人员预计将发挥重要作用为国家办事处提供技术专长和知识，工作人员的发展应成为区域中心的优先战略。

65. 区域中心应鼓励工作人员学习，为工作人员的个人和专业发展提供高水平、最新的学习机会。应将监测学习成果和持续改进知识和技能作为优先事项。区域中心应开展定期的技能分析以检查现有的专门知识和国家办事处的需求之间的差距，并向工作人员提供关于中心发展政策的信息。应明确区分顾问、项目主管和业务开发人员，因为他们需要不同的知识和技能组合。在能源和环境业务方面，全环基金组合的主管也可对咨询服务做出贡献。此外，还建议区域中心引入机构记忆系统以解决工作人员更替率高的问题，从而确保知识和专长得到利用，不至于因为工作人员离开区域中心遭受损失。

66. 建议 6：应在与相关伙伴进行更具包容性的协商的基础上制定区域方案，以确保区域方案完全符合区域和次区域的需求和挑战。应引入激励国家办事处、国家伙伴和相关区域机构拥有区域方案所有权和正式批准区域方案的措施，以加强对成果的联合问责制。

67. 区域方案应被视为是服务于该区域且由该区域拥有所有权的方案。当前，区域方案被认为更像是区域中心的方案，区域中心成了方案执行情况和方案结果的唯一责任人。应通过在最初阶段与国家办事处和区域机构开展更系统和更具包容性的协商，尽可能令政府和民间社会组织参与进来，以扭转这种观点。应国家办事处的强烈要求，包容性协商通常也应适用于所有的区域项目、编审中的项目和知识产品主题遴选。按照目前的情况，咨询服务应立足于国家办事处制定的职权范围。除了确保更具包容性的协商，应更多地运用次区域重点和国家一级的分散化管理作为激励问责制和所有权的重要措施。

68. 建议 7：区域方案的设计工作应确保将该区域内对开发署具有重要意义的三个专题问题有效地转化为区域方案的成果。应明确地将指标和产出与设想的成果联系在一起。

69. 环境和能源组合的当前成果 1 和 2 应合并为一项成果，并整合所有的气候、能源和环境相关方面。这将结束气候变化以及生物多样性和生态系统各自所需的支助之间的持续差异，将进一步促进能源和环境交叉做法工作。在贫穷和社会包容方面，应制定关于包容性增长的成果，重点关注私营部门发展、有利于穷人的贸易、农村发展和创造就业。也应考虑引入关于公平和社会包容的成果，解决社会公平、财政和社会包容问题。在民主治理方面，应考虑两项成果，也即关于地

方发展和国家以下各级治理的成果(当前成果 4)和关于整合国家一级的治理干预措施、反腐败和法治倡议的成果(合并当前成果 5 和 6)。新的结构将促进不同的咨询服务与区域项目以及已实现的成果衡量相结合。人权和性别平等应纳入所有成果的主流。在新的区域方案文件及其资源和成果框架中，所制定的指标应明确支持这些成果。各成果应当有明确分配的可按照一套产出指标来衡量的产出。应按照这些指标报告区域项目和咨询服务的情况。