



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
12 March 2015
Chinese
Original: English

2015 年度会议

2015 年 6 月 1 日至 12 日，纽约

临时议程项目 6

评价

关于全球和区域人类发展报告对公共政策进程的贡献的评价

执行摘要

目录

	页次
一. 导言	2
二. 背景介绍	2
三. 全球人类发展报告对公共政策进程的贡献.....	3
结果	3
结论	5
建议	9
四. 区域人类发展报告对公共政策进程的贡献.....	11
结果	11
结论	14
建议	15



一. 导言

1. 执行局 2014 年第一届常会确认全球和区域人类发展报告对公共辩论和公共政策的重要贡献，核准关于其对公共政策进程贡献的评价，并将其纳入独立评估办公室的中期计划(DP/2014/5)。这次评价根据开发署评价政策的全面规定进行。
2. 评价对 2004 年至 2013 年发布的全球和区域人类发展报告的贡献进行了评估。这一时期涵盖 2002 年 12 月 20 日大会第 57/264 号决议通过以来发布的报告。鉴于这是对全球和区域人类发展报告的首次独立评价，评价还考虑到了 1990 年至 2003 年期间人类发展报告的贡献，并审查了人类发展报告的演进过程。评价的具体目标是：(a) 评估全球人类发展报告对知识性和分析性公共政策辩论的贡献；(b) 评估区域人类发展报告对政策对话和宣传的贡献；(c) 评估全球和区域人类发展报告对开发署参与全球和区域公共对话和宣传及国家公共政策进程的贡献；(d) 查明促成全球和区域人类发展报告做出贡献的因素；(e) 提出重大结果、结论和建议为管理决策提供参照。
3. 评价涉及主题分析及人类发展数据的贡献(如关于各种指数和主题的数据)；全球人类发展报告的背景文件；区域人类发展报告的主题分析和数据；开发署开展业务活动的所有五个地理区域的发展和政策行为体(非洲、阿拉伯国家、亚洲及太平洋地区、欧洲和独立国家联合体(独联体)、拉丁美洲和加勒比)。

二. 背景介绍

4. 1990 年开发署发布第一份全球人类发展报告，至今共发布了 23 份全球报告。大会在 1994 年 12 月 19 日第 49/123 号决议中表示，人类发展报告是独立求知探索的结果，是单独的、不同于开发署其他活动的工作。大会在第 57/264 号决议中确认，人类发展报告“是提高全世界对人类发展的认识的重要工具”。开发署于 1994 年开始编写区域人类发展报告，迄今共编写了 33 份。2004 年以来全球和区域人类发展报告的编写制作共耗资 1.30 亿美元。
5. 全球人类发展报告没有明确提出根据一套预设指标确定贡献的目标。但是，大会第 57/264 号决议和开发署执行局相关决定对报告的广泛目标、人类发展报告处的资源分配和随后的协商进程都有明确的规定。区域人类发展报告是对开发署区域局管理的区域方案成果的贡献的一部分，在一些情况下或作为区域方案的成果。
6. 评价提出的假设是，全球和区域人类发展报告有助于各国就具有普遍意义的发展问题展开辩论；具体而言，人类发展报告的跨国分析有助于促进采取面向人类发展的政策并以此作为全球公益物的进程，全球和区域人类发展报告具有为公共政策进程提供参照的潜力。因此，评价涵盖人类发展报告对下列国家政策进程领域贡献的分析：(a) 政策对话；(b) 政策建议；(c) 宣传；(d) 议程制订。以下

章节将介绍全球和区域人类发展报告的结果、结论和建议。评价从全球和区域人类发展报告的三个关联方面得出结果和结论：(a) 感知效用；(b) 使用；(c) 对公共政策进程的实际贡献。

三. 全球人类发展报告对公共政策进程的贡献

结果

7. **全球人类发展报告的覆盖和效用。**与全球和区域公共辩论相比，全球人类发展报告对国家公共政策进程具有更大的效用。全球人类发展报告的使用程度差异巨大，不同发展行为体群组对报告的使用也是一样。全球人类发展报告没有专门的受众，政策中介(民间社会组织、学术界和智囊团)对报告的使用程度很低。在多数情况下，政府行为体的使用取决于政策中介对报告的使用程度。因此，政策中介较低的使用程度也降低了政府行为体和政策制定者的使用程度。全球人类发展报告在不同的发展行为体群组中缺乏明确的针对性，因此削弱了其用于公共政策进程的潜力。多年来，民间社会对全球人类发展报告的使用程度不断下降。许多民间社会行为体认为，全球人类发展报告缺乏宣传中可资采用的震撼信息的情况日益严重。总体而言，人类发展指数是报告中使用最多的内容。

8. **全球人类发展报告保持关联性的时间长度差异巨大。**报告的主题是决定发展行为体的兴趣和使用时间的因素之一。全球人类发展报告是否能够引领思想主要取决于报告是否能够跟上当代发展主题的趋势，或者是否能够提出政策辩论未曾广泛讨论的关键发展问题。

9. **对公共政策进程的影响。**全球人类发展报告有助于人类发展的概念和应用与发展政策相联系。办法的独特性以及报告所能扩展的政策界限，决定了全球人类发展报告所做贡献的程度。一些优秀报告推动了国家一级的政策辩论和政策进程。全球人类发展报告有助于政策制定者了解人类发展概念。

10. 与其他出版物相比，发展行为体往往对全球人类发展报告的独特性抱有过高的期许。一些全球人类发展报告使用较多并推动了公共政策进程，其特点体现在独到的人类发展概念、分析发展问题的工具、有别于主流思维的观点以及敢于传播困难并经常引起争议的信息。通俗易懂地阐述人类发展办法提高了人类发展报告的使用程度，加大了对政策进程的影响力度。最近几年的报告过于谨慎，不仅冲淡了信息，甚至没有提出关键信息的优先次序。报告提出了过多的宽泛想法，冲淡了关键信息，致使报告对公共政策辩论的影响极为有限。报告重点在于罗列各种资料，而不是提出加强人类发展的有力信息。

11. 全球人类发展报告对开发署战略和方案的影响十分有限。开发署并不期待把全球人类发展报告作为方案的参考，因此没有对全球人类发展报告加以系统的使用。一些国家办事处为消化报告信息投入了时间和资源，认为信息有助于澄清概念，并提供了各区域国家最佳做法的实例。

12. 人类发展指数已经成为全球人类发展报告的标志内容，得到政策制定者、媒体和学术界的长期关注，特别是在国家一级。人类发展指数首次发布于 1990 年，为发展提供了新的衡量尺度，并将引发关于公共政策和全球基准中人类发展层面的讨论。多年来，除对各国的发展情况进行比较外，人类发展指数作为宣传工具的重要性已经下降。对人类发展指数的关注并非总能引发新的政策辩论，引发辩论的只有教育和保健数据。人们不知不觉地认为人类发展指数不但没有强调发展差异和不平等，反而转移了关注的视线。政策制定者在发展趋势和发展监测方面更愿意采用本国数据，认为人类发展指数未能提供新的观点。

13. 一些因素削弱了人类发展指数的地位。在过去的五年中，指数方法修改频繁且缺乏充分沟通，破坏了指数的可信度，并造成了计算缺乏透明度的印象。人类发展指数方法变化巨大而迅速，因此难以对长期以来的指数进行比较和解释。开发署不负责解决国家数据的局限，也不参与管理发展数据。国家数据不用于人类发展报告采用的典型数据，在人类发展指数的计算中也未加采用，因此存在严重的数据完整性问题。各方对人类发展指数计算中采用的国际数据与国家数据之间的差异表示关切。

14. 全球不平等调整后人类发展指数和多维贫穷指数没有引起发展行为体的极大关注，尽管一些国家对这些指数在国家一级的计算饶有兴趣。各国对全球不平等调整后人类发展指数和多维贫穷指数兴趣缺乏，并认为多维贫穷指数这类指数对公共政策的用途还不及收入、卫生和教育数据。

15. 全球人类发展报告对所涉主题提出明确的立场，其政策建议就能够为政策进程提供参考。五年来，报告没有发布核心信息，对变革辩论的贡献非常有限。在多数情况下，全球人类发展报告没有就人类发展挑战提出切实的应对办法。虽然这是报告有意采取的策略，但是多数发展行为体认为这正是报告的弱点所在。

16. **性别平等与人类发展。**长期以来，全球人类发展报告花大气力编制与性别有关的综合指数。除研究性别相关问题的行为体外，各国对性别指数的总体认识相当不足。尽管存在种种局限，一些国家还是采用 1995 年按性别分列的人类发展指数和性别不平等指数作为衡量妇女进步的基准。另一方面，全球人类发展报告的主题分析未能有效传播克服性别不平等的信息。全球人类发展报告没有始终如一地从能力角度关注性别不平等问题，而是从实现住房、良好保健和教育等关键功能的机会的角度来看待性别差异。与社会和个人相关因素的分析往往缺失，而这些因素对于确保妇女实现这些功能极为关键。

17. **全球人类发展报告信息的传播。**关键信息得不到有效传播使全球人类发展报告无法对主题领域施加全面影响。对于全球和国家报告，开发署仅负责发布，而没有进行充分宣传。全球人类发展报告信息传播力度不足，降低了报告主题内容的使用程度。

18. **全球人类发展报告的管理。**全球人类发展报告的可信度取决于人类发展报告处所能提供的分析和知识领导力，而人类发展报告处处长的选择是这种领导力的关键所在。全球人类发展报告的编辑裁量权对大会第 57/264 号决议具有核心意义，人类发展报告的内容必须避免政治压力。“防火墙”的设定程度每份报告各不相同，而最近的报告没有充分使用报告处本可使用的编辑裁量权。

结论

19. **结论 1：**二十五年来，全球人类发展报告对促成全球发展辩论做出了重大贡献。具体而言，全球人类发展报告对人类发展概念纳入发展政策主流做出了重要贡献。报告的力量在一定程度上归功于重复，报告坚持每年采用不同的主题发出人类发展的信息。

20. 首份全球人类发展报告提出了人类发展框架，这在陈旧的发展范式、结构调整和市场经济失去信誉的当时具有特殊意义。全球人类发展报告以自己的语言阐述了新自由经济模式的局限，并提出了一种不同的发展和福祉范式。经济和社会指标综合指数的采用，对这种范式的转变起到了尤其巨大的作用。虽然国家一级的行为体对人类发展指数的缺陷提出了批评，但是各方普遍认为报告是对发展衡量尺度的重要创新。这些概念当今已经不言自明，但在当时全球人类发展报告的确引发了对人类发展衡量和国家间比较的讨论。

21. 全球人类发展报告以一种简单易懂、具有关联性和基于能力的方法对发展进行阐述。全球人类发展报告在报告分析的主题中基本采用了人类发展框架，但采用的力度有所不同。坚持采用人类发展框架给人类发展报告以特殊的力量。首份报告作者的资历和权威，始终是各方普遍接受其概念和更令人喜见的衡量指数的关键因素之一。开发署为这项智力工作提供了机构支持，功不可没。

22. 全球人类发展报告始终具有政治性，现在依然如此。在得到不同国家接受的同时(南方国家的接受程度更大)，报告对促进人类发展并把此作为国家全面发展中一个不可或缺的问题做出了巨大贡献。人类发展报告固然扮演了更具包容性、为南方所有的发展模式的监护人作用，但在人类发展报告之前，联合国并没有对各国进行衡量和排名。在这方面，全球人类发展报告对于加强国家一级公共政策对话中新的发展观念的贡献十分重大。与 20 年前相比，发展计划中采用人类发展办法的程度不断提高。虽然这不能完全归功于全球人类发展报告，但其所做的贡献不容轻视。

23. 1990 年至 1999 年发布的全球人类发展报告具有重大的影响力。1994 年人类发展报告提出了人类安全，为联合国的讨论提供了参考。人类安全办法作为有待讨论和正式界定的概念纳入了《2005 年世界首脑会议成果文件》。同样，1995 年人类发展报告提出了性别平等，是第四次妇女问题世界会议之前最早提出这一概念的全球性文件。这次会议通过了《北京行动纲要》，确定把性别平等主流化作为

为促进性别平等的主要全球战略。这一期间的全球人类发展报告为千年首脑会议和以后发展成为千年发展目标的国际发展目标提供了知识基础。不同的会员国集团都承认，全球人类发展报告具有就发展的阐述形成全球共识的潜力。

24. 2000 年至 2005 年期间的报告对应了当时的全球重大政治局势，并保持了全球人类发展报告的势头。2006 年至 2009 年期间，全球人类发展报告改变了方法，转而阐述千年发展目标等多项主题。这些主题对于不同的部门具有更大的关联性。在随后的几年中，即从 2010 年开始，全球人类发展报告应对了当时全球辩论中并不重大、也没有提出新视角的一系列问题，但是这一时期对 2015 年后议程以及可持续发展目标的辩论具有关键意义。也就是在这一时期，全球人类发展报告的特殊意义及其贡献遭到了侵蚀。这五年的报告提出了大量的知识，但是对全球辩论和国家公共政策进程的影响力却严重衰退。报告所具有的独特人类发展出版物的声誉连年下降。

25. 结论 2：自全球人类发展报告 25 年前首次发布以来，全球发展环境发生了重大变化。比如，今天意识形态立场对立的情况大大减少。面对提供全球分析的出版物和数据库大量增加，全球人类发展报告必须坚持独特性以保持关联性。全球人类发展报告未能跟上新出现的发展问题和知识空间需求的变化，而产生这种变化的原因是研究刊物及数据和信息渠道大幅增加。

26. 除三份报告之外，过去十年的全球人类发展报告未能引发全球公开辩论和国家政策进程，也没有对此做出重大贡献。报告缺乏思想引领，只是追随当时的趋势，没有为新出现的重大发展问题提供新的视角。全球人类发展报告基本上是坐吃老本，不能有效利用早期报告产生的知识空间。为了恢复报告的变革能力，必须解决声誉不断下降的原因。

27. 人类发展概念的吸引力和巨大复原力不断增强。不同于在发展对话中很快消失的其他思想，人类发展是普遍接受的发展范式。人类发展议程刚刚起步，还要通过大量的工作开展变革辩论，并使公共政策更加突出以人为本。发展政策中采取人类发展办法依然存在挑战，全球人类发展报告未能成功保持辩论以应对这些挑战。

28. 全球人类发展报告没有把核心信息列为优先，因此对变革辩论的贡献十分有限。报告变成了一种仅仅用于提高认识的工具，而不是为公共辩论和发展政策的制订提供框架。报告对人类发展办法和现有证据作出了选择性的解释，多年来报告的论点已经丧失说服力。即使考虑到多维贫穷指数和不平等问题的的工作，近年来在推动人类发展办法及其应用方面已经失去了新意。过去十年中，部分报告的内容有愧于“人类发展”的标题。

29. 全球人类发展报告的重要性大大下降。全球人类发展报告在处理对立观点时不断采取折中办法，削弱了报告对公共辩论和政策的关联性。提出的分析和政策

建议不断强调政治正确，削弱了报告为政策变化提供参考的效用，甚至违背了全球人类发展报告的初衷。

30. 全球人类发展报告的重点从最初对人类发展的阐述转向了指数，而多年来指数又变成了报告的目的。过分强调指数，虽然不是有意为之，违背了报告促使人们在公共政策中关注人类发展办法的初衷。

31. **结论 3：全球人类发展报告产生了过多的指数，削弱了对人类发展对话的效用及对公共政策进程的意义。全球人类发展报告的讨论不断强调指数，而不是引发与报告主题有关的人类发展办法的辩论。人类发展指数的意义正在失去，需要重新审查。**

32. 人类发展指数通过简单的指数强有力地提醒各国关注人类发展问题，并起到了显著的政治和宣传作用。决定编制人类发展指数是 1990 年代的一个新举措，但要保持关联性则需要克服各种局限，适应环境的变化。人类发展指数已不符合编制当初的需要。随着环境的变化和各国国内生产总值的大幅提高，人类发展指数与国内生产总值的相关性增加，而实际的人类发展并没有出现可比的改善。三个要素影响力过大，削弱了指数捕捉各国人类发展措施的能力。目前的指数在引发公共政策辩论，或为公共政策进程提供参考方面存在局限，并有可能对制订政策议程产生误导作用。在国际社会更广泛接受人类发展办法之时，目前的人类发展指数在一定程度上产生了反作用。需要编制更好的人类发展综合指数。

33. 人类发展指数的小幅修订进一步损害了人类发展报告对衡量人类发展的信誉度和领导力。需要的不是指数的小幅修订，而是要编制减少以国内生产总值为驱动的人类发展衡量差异的指数。为克服指数缺陷而进行的修订缺乏考虑，没有解决根本问题。

34. 在过去十年中，全球人类发展报告采用了人类发展指数及其他六种指数，而目前仅采用六种指数。不平等调整后指数和多维贫穷指数固然有助于人类发展思想，但是对于国家公共政策辩论意义不大。考虑到数据的严重时滞，其作为全球指数的效用也十分有限。不平等调整后指数和多维贫穷指数更适合在国家一级采用，经过适当调整即能反映一国的具体情况。虽然其在概念和方法方面存在局限性，但是各种性别指数(1995 年按性别分列的人类发展指数、性别不平等指数、增强妇女权能计量和 2014 年按性别分列的人类发展指数)¹ 提供了妇女进步的基础和全球比较。但是，这些指数没有在妇女福祉和增强权能方面提供新的认识。

35. 虽然在全球人类发展报告指数中这种情况并不常见，但是数据的时滞是多数指数实际意义存在的重大问题。人类发展指数发布已有 25 年，但是开发署没有

¹ 全球人类发展报告于 1995 年和 2014 年两次发布性别指数。两套指数采用相同的缩略语，但指数的计量各不相同。

积极解决国家一级数据局限或管理方面的问题。这不难理解，因为开发署不参与数据的产生和传播。但是作为人类发展指数汇编所采用的数据的用户，开发署长期规避责任，没有确保所用数据具有充分的现时性。开发署没有协同联合国其他机构为国家统计部门提供支持，加强这些部门的能力和做法。

36. 结论 4：开发署对于促进全球人类发展报告的信息兴趣不足；而人类发展报告处与开发署方案单位之间的脱节是造成这种情况的一个因素。

37. 开发署曾认真地向世界表达过它对人类发展的重视，但此后发生了明显改变。开发署虽然强调人类发展是其拟订方案的原则，但在内部没有建立促进人类发展做法的正式体制安排。关于全球人类发展报告，没有任何机制把报告中提出的想法转化为行动，这就大幅度削弱了其对开发署方案和战略的影响。近年来平淡无奇的报告进一步造成了开发署工作人员中对全球人类发展报告兴趣的缺乏，而开发署对这份主要报告的自主权已大大削弱。

38. 人类发展报告处对各种得失的管理对于开发署充分扩大其全球发展存在和其广泛的国家存都至关重要。人类发展报告是一个独立办公室，但要依靠开发署方案单位帮助传播信息并利用国家办事处知识库，这种做法有利有弊。编制发人深思的报告可能与开发署的方案拟订不具关联性，或者可能使开发署的方案造成争议，这方面也存在种种利弊。人类发展报告处未与开发署有效管理得失利弊而在该组织内部越来越被边缘化。后果之一就是开发署内部对全球人类发展报告的兴趣不断下降。

39. 全球人类发展报告的建议仍停留在观念范畴，几乎没有作出任何努力将其置于具体背景加以考虑并使之付诸行动。讨论人类发展报告的信息和与关键政策行为体互动协作的机制严重不足，降低了把观念转化为行动的可能性，并导致报告在发布之后往往就被逐渐淡忘。

40. 结论 5：大会在第 57/264 号决议中回顾指出，人类发展报告是“是独立智力活动的成果”，而且应“采用中立和透明的方式”撰写。该项决议具有重要意义，使报告能够产生以人类发展为导向的公共辩论。近年来，人类发展报告处没有使用其授权使全球人类发展报告成为具有清晰和强烈信息的发人深省的报告。

41. 全球人类发展报告的正当性在于其信息的坦率和其透明的分析可推动变革辩论。近年来，人类发展报告处的领导未能成功发挥这一作用。

42. 多年来，报告中的智力投入大幅度减少。虚弱的研究基础和人类发展报告处无力为全球人类发展报告注入新鲜观念的情况，削弱了报告在分析和政策定位方面的严谨性。人类发展报告处不具备足够的研究能力，无力以新方法提供将对人们如何思考发展问题产生长远影响的人类发展分析。一个相关问题是人类发展报告处无法借鉴全球南方国家的学术成果。

43. 全球人类发展报告的影响与政策中介对报告的使用具有内在关联，而民间社会组织一直是报告最强大的盟友。然而，民间社会行为体中对报告及其信息的兴趣已大幅度下降。无论是人类发展报告处还是开发署都未能妥善培养这个群体，从而导致报告的宣传价值不断递减。

44. 人类发展报告处的报告编写流程未反映大会关于同会员国进行充分和有效协商的任务规定。人类发展报告处在报告发布日之前对报告内容保密过严，失去了即使分享具有争议的报告草稿以促成辩论的机会。报告在信息方面采取折衷办法并试图取悦所有各方，而分享分析结果和报告草稿供各方讨论就可避免这种情况。

45. 全球人类发展报告制作费用巨大，而报告质量并未反映出为其投入的资源。此外，制作费用与分配用于传播的资源的失衡也对报告造成了很大伤害，严重削弱了报告的贡献。

建议

46. 建议 1：鉴于其正面声誉，全球人类发展报告有潜力使人类发展继续保留在公共辩论议程和政策进程之中。现在是一个理想时机，可以更具战略性的方式重新推出人类发展的观念，并帮助开发署赢回它在全球发展讨论中曾占据过的智力空间。此外，还建议解决对报告声誉及贡献造成损害的那些因素。

47. 在关于人类发展的观念和视角与决策进程之间存在着差距。需要以变革性的思路应对全球化不利方面(如不平等和不安全不断加剧)构成的 0 发展挑战以及日益严重的环境和其他威胁。全球人类发展报告要在生成这些思路方面发挥重要作用。开发署应作出协调一致的努力，确保全球人类发展报告提供强有力的信息促进人类发展，并应继续发布年度全球人类发展报告。

48. 全球人类发展报告的正当性在于其坦率的信息和透明的分析。为促进变革性辩论，全球人类发展报告不应回避困难的信息。各项指数不能取代报告应当提供的新视角和强有力的专题分析。每一份报告的目标都应是拓宽发展思考的视野，重点关注先前在公共政策辩论中被忽视的议题和视角。报告应采取强有力的政策立场，哪怕它与当前的发展思路并不一致。

49. 全球人类发展报告的力量在于人类发展框架。应作出具体努力确保报告具备强有力的人类发展视角，并拓宽人类发展概念的开发和政策的应用。

50. 建议 2：开发署应重新审查人类发展指数的用途，并检讨其对报告信息的附加值。鉴于问题涉及到计算和数据，人类发展报告处不应在报告中罗列一大堆价值有限的综合指数。

51. 由于数据限制以及变量选择和加权过程中的主观性，多维贫穷指数、调整不平等后人类发展指数和性别不平等指数等综合指标，无论多么精密，在全球层面计算时仍有严重局限。开发署应重新考虑这些计量在全球层面的使用。

52. 全球多维贫穷指数对国家公共决策或对全球比较价值有限。由于全球多维贫穷指数调整到适合国情和具体情况时功效最佳，开发署应推动在国家层面加以使用。

53. 建议 3：近年来，人类发展报告处已作出努力回应与人类发展指数方法有关的各种批评，并对指数进行了修订。这些努力固然重要，但不足以解决人类发展指数的根本局限。为能取得更大的政策和分析影响，考虑在彻底审查后重订人类发展指数。

54. 人类发展指数的价值在于它能为一个国家的人类发展及其潜力提供一个简单和可靠的度量，从而为公共辩论提供参考。建议人类发展报告处对人类发展指数进行一次全面审查，仔细思考其各个组成部分以及在数据和其他问题方面的影响，并解决根本性的方法问题。

55. 建议人类发展报告处采取一项政策，确保不频繁更改指数方法，而且进行任何修订都应有一个固定的时间周期。对方法的更改应深思熟虑以避免频繁修订。还建议人类发展报告处确保用于制订指数的方法具有透明度。

56. 建议 4：开发署应采取适当措施增强全球人类发展报告对公共政策进程的影响。开发署方案单位的作用在这方面极其重要。

57. 开发署应采取措施推广全球人类发展报告的关键信息。每一份全球人类发展报告发布之后，都要就各方案单位应推行的信息进行一次全机构政策通报。应采取足够措施有系统地改进信息的具体情况适用化和传播工作。

58. 开发署应落实 2014-2017 年全机构知识管理战略，以增强全球人类发展报告等开发署出版物的贡献。由于分配给全球人类发展报告的资源不足以传播报告的信息，开发署应解决报告制作费用和传播费用失衡的问题。一个相关但同样重要问题的是，需要留出更多资金用于推进人类发展的实践。

59. 建议 5：需要适当加强全球人类发展报告的管理，从而为报告的编写提供一个稳定环境并提高报告的声誉。

60. 要发挥影响力，全球人类发展报告必须激发出新想法，并提供能够促成政策辩论和为公共政策进程提供信息的发人深省的分析。由于其本身的性质，全球人类发展报告注定要处理一些将产生不同看法和兴趣的重要问题。开发署应保证人类发展报告处得到有力领导，以指导全球人类发展报告编写过程中巨大的智力和政治运作。

61. 在制作可信和发人深省的全球人类发展报告方面，需要处理若干关键管理问题。评价认为的关键问题是：人类发展报告处处长的任期和实行的处理过渡的机制；报告编写的时间安排；研究和数据管理。为解决这些问题，评价建议如下：

(a) 开发署应重新审查人类发展报告处处长担任报告主要作者的现行模式。鉴于领导全球人类发展报告这一任务的繁重，这种模式被证明不太有效。开发署

应考虑这样一种模式，即人类发展报告处处长负责管理办公室，而每份报告另有主要作者。主要作者将是一位在报告主题领域中具国际地位的资深研究人员，由其与人类发展报告处密切合作编写报告。这将使人类发展报告处能够提前规划报告，因为另一位主要作者可就下一份报告开展工作。由具备声望的研究人员和专家担任主要作者将提高全球人类发展报告的可信度和地位。人类发展报告处处长可有一个较长的任期(5 年)，主要负责管理流程和与开发署联络。这个办法也将解决人类发展报告处每次更换处长都会面临的领导过渡问题；

(b) 报告时间表需要加以处理。对于报告的制作应有一个明确规定的时间框架，留出足够时间对各版草稿进行讨论。人类发展报告处应建立机制，以在前一份报告定稿之际就及早编写下一份新的报告。这将需要改组研究团队。上文建议的模式将解决其中一些问题；

(c) 应采取具体措施确保一个可信的研究流程，特别是在使用插图方面。应有适当的制衡以确保研究的稳健；

(d) 人类发展报告处应审查其数据来源，并探索如何减少国家及国际数据中的时滞和差异。人类发展报告处应与开发署国家办事处互动协作，以更好地与国家统计部门合作。

62. 在保留编辑自由裁量权的同时，人类发展报告处应从保密的报告制作办法转向更开放的协商。人类发展报告处应采取具体措施加强协商进程。应建立健全机制分享演进中的内容以引发辩论。报告编写过程中，应在发展中国家开展有政府、民间社会组织和学者等参加的广泛协商。

63. 人类发展报告处应作出具体努力，拓宽全球人类发展报告的学术研究和知识基础。人类发展报告处应发展结构更合理的研究伙伴关系，以产生新的想法和借鉴更广泛的研究。至关重要的是，人类发展报告处应使用范围广泛的国家的学者，特别是南方的国家。

64. 人类发展报告处的常设研究团队应为每一份报告增添新力量，以带来新的研究视角，并借助学术人员和研究人员网络加强报告。应努力制定一个方案，允许学者为人类发展报告处从事短期工作。这对于为每一份报告的团队注入新的活力和加强人类发展报告处的能力至关重要。

四. 区域人类发展报告对公共政策进程的贡献

结论

65. 区域人类发展报告的范围和效用。区域人类发展报告的目标是通过研究和汇编关于具有政策相关性的专题的数据发挥催化作用，促进在区域和国家两级与人类发展相关的政策领域采取行动，并促使更广泛的受众参与公共政策辩论。这意

味着区域和国家两级的一系列行为体将利用区域人类发展报告，而且这些行为体将成为为区域政策对话和国家公共政策进程提供信息的途径。

66. 国家级行为体对区域人类发展报告的利用程度高于区域级行为体。总体而言，大约四分之一的区域人类发展报告得到了利用。在所有区域，有些报告的利用率较高，区域人类发展报告的利用率取决于其主题和与国家的政策相关性。对区域人类发展报告的认识水平较低，使报告的使用率受到了严重影响。

67. 在可能的情况下，区域人类发展报告为开发署区域方案提供了参照，一些区域人类发展报告加强了开发署在该区域的学术地位。区域人类发展报告使开发计划署得以就与该区域有关的关键政策问题与一系列发展行为体广泛接触。开发署各国家办事处利用区域人类发展报告确定与政府接触的进一步途径。在各个区域，人们认为开发署国家办事处比其他发展行为体更多地利用区域人类发展报告。

68. **为公共政策进程提供参照。**每个区域都有区域人类发展报告推动公共政策进程的例子。区域人类发展报告满足了研究能力不足国家的研究和分析需要。总体而言，由于其使用有限，区域人类发展报告很难对区域和国家各级的公共政策进程做出贡献。

69. 开发署作为一个中立机构的声誉使其特别适合开展敏感的讨论。区域人类发展报告主题一般处理与多个国家相关的问题（如性别平等、腐败、公民安全）；过于敏感以致难以在单个国家解决的问题（如自由、人的安全、性别平等、腐败、包容、艾滋病毒/艾滋病）；本身具有跨界影响的问题（如人口贸易、三份关于公民安全的报告）；解决一国问题的办法取决于与其他国家合作的问题（如区域合作、气候变化）。

70. 报告的质量固然重要，但不一定就是决定报告是否有助于公共政策辩论或进程的一个因素。发展行为体认为区域人类发展报告是一个很好的参考来源，但分析和政策建议并非总是足以产生政策辩论。区域人类发展报告与其他报告的不同之处在于其人类发展框架，而对于区域人类发展报告是否提供了一个人类发展视角则看法不一。

71. 区域人类发展报告满足了研究和分析能力不足的国家需要。区域人类发展报告对于刚刚摆脱内战的国家效用更大，这些国家需要“中立的空间”来减少遗留的对立状态，调解各种力量之间的相互争斗，并利用数据和分析学习成功的发展模式。

72. **性别平等与人类发展。**关于增强妇女权能的两份区域人类发展报告对于强调公共政策中的性别平等十分重要。在一个复杂而敏感的公共政策环境中，《2005年阿拉伯国家人类发展报告：阿拉伯世界妇女的崛起》提供了辩论对于该区域妇女赋权至关重要的问题的论述空间。《权力、声音和权利：亚太地区平等的转折点》这份报告，对该地区国家的性别差距和发展进行了比较分析。

73. 在各个区域，人们往往更倾向于使用从性别角度分析发展主题的出版物。区域人类发展报告没有分析性别问题，特别是没有从人类发展的角度进行分析。区域人类发展报告并非始终是所涉主题性别分析的一个重要来源，而且表明其对与性别有关的政策进程做出贡献的证据也很有限。

74. **影响区域人类发展报告贡献的因素。**区域人类发展报告很难在区域或国家一级找到立足点。政府间行为体、政策制定者和宣传组织对区域人类发展报告的认识有限。全球人类发展报告拥有人类发展指数的优势，可确保得到发展行为体的关注，国家人类发展报告直接关系到该国的政策，而区域人类发展报告与前两者不同，很难获得发展行为体注意。

75. 在定期出版、对关键发展问题进行区域分析的其他出版物越来越多的政策环境下，如何保持区域人类发展报告的相关性，是其面临的艰巨任务。在许多情况下，发展行为体优先考虑专业机构的报告。与关于类似问题的其他出版物相比，区域人类发展报告没有独到之处。

76. 在可能的情况下，各区域机构的伙伴关系被用来宣传区域人类发展报告的信息。在大多数情况下，这些区域机构没有充分参与编写报告，以致对报告没有多少自主权。如果报告要为区域政府间政策进程提供参照的话，报告的时机和所讨论的专题十分重要。

77. 区域人类发展报告面向的受众并非始终明确。开发署在促使各类发展行为体宣传人类发展信息方面，没有找到正确的平衡。在编写区域人类发展报告或传播这些信息的过程中，开发署也没有主动接触民间社会组织和智囊团。

78. 政策制定者和宣传行为体对以次区域为重点的区域人类发展报告表现出明显的倾向性。以次区域为重点或只包括少数几个国家的报告被认为在提供公共政策进程参照方面更有用处。地域和跨界办法涉及与一批国家相关的关键发展挑战，被认为具有更强的政策关联性。

79. **传播区域人类发展报告的信息。**区域人类发展报告缺乏对全球和国家人类发展报告的概述。传播区域人类发展报告及其信息所采用的战略不足以提供必要的可见度。在各区域，国家和全球人类发展报告相对得到较多讨论。区域人类发展报告无法在区域一级产生类似的吸引力（但阿拉伯国家区域除外）。

80. 开发署的主要传播战略似乎主要集中在主流媒体，而主流媒体的关注时间有限。开发署未能有效利用社交媒体来传播报告的重要信息。由于区域人类发展报告在区域一级发布，往往很难吸引到主流媒体的关注，即便报告是在国家一级发布。

81. 区域局作出了具体努力，使国家办事处参与编写区域人类发展报告，便于其用于开发署方案支助。虽然国家办事处确认这一点，但协商不足以充分扩大报告的用途和影响。区域报告与全球报告类似，未明确规定国家办事处在传播报告信

息方面的作用。在一些区域，总部不支持国家办事处利用区域人类发展报告产生的势头采取下一步行动。

82. 区域局采用不同的方法来管理区域人类发展报告的编写。尽管有关于区域人类发展报告的质量标准准则，各局在执行方面存在相当大的差异。专门的高级别工作人员充分参与筹备进程，区域人类发展报告就得到更好的管理。由于缺乏系统的做法，导致区域人类发展报告成为一种产出，而不是开发署用来参与公共政策辩论的一种工具。

结论

83. 结论 1：与开发署的其他区域出版物相比，区域人类发展报告仍有待显示出自己的特色。虽然必须在一系列区域级出版物中找到一个独特的位置，但是人类发展报告内容标准问题仍需在内部得到全面解决。

84. 相对于其他出版物，区域人类发展报告的比较优势在于报告在分析发展主题时引入了人类发展层面。区域人类发展报告不能将自己定位为区域或国家一级的独特出版物。区域人类发展报告的一个关键弱点是缺乏一个强有力的人类发展框架。至关重要的是，区域人类发展报告除了带来新的视角和提出基于证据的政策选择外，还应遵循人类发展框架。区域人类发展报告没有有效地实现这一点，因而在将一个新层面引入发展政策方面不太成功。

85. 思想引领和对主题进行人类发展分析是区域人类发展报告取得成功的关键。有助于变革辩论的报告，例如关于阿拉伯国家的人类发展报告，发出了挑战现有发展做法的强有力信息。虽然存在显著例外，但区域人类发展报告对区域和国家公共政策进程及开发署方案作出的贡献十分有限。缺乏大胆的政策主张、人类发展分析薄弱和报告信息传播不广，影响到了区域人类发展报告的使用和贡献。

86. 没有关于在不同级别发布的人类发展报告的宗旨、目标受众和人类发展报告如何区别于开发署其他出版物全机构政策，也没有关于应如何与区域行为体接触、区域人类发展报告是否是进行接触的适当工具的全机构共识。因此，对区域人类发展报告宗旨的解释各不相同，无法实现为公共政策进程提供参照的目的。

87. 在编写区域人类发展报告时，没有充分考虑到区域人类发展报告相对于全球和国家人类发展报告的优势。虽然必须应对特定区域问题，但区域报告与全球报告或国家报告的主题不一致，作为单独的分析也未能在发展问题的讨论中占有一席之地。区域人类发展报告虽然身处区域方案之中，但未能确立其价值，基本上只是开发署的又一个区域出版物。

88. 结论 2：阐明报告的主要使用者，对于确保报告以预期受众为重点至关重要。目前尚不清楚谁是报告的受众。为应对区域和国家两级的各类发展行为体，区域人类发展报告削弱了其信息。

89. 缺乏明确的目标对象，损害了区域人类发展报告的影响力。在如何与区域政策行为体，特别是区域政府间机构或民间社会行为体建立关联方面含糊不清。区域人类发展报告没有确立专门受众，未能成功地为区域机构的政策进程或区域和国家两级政策宣传提供参照。

90. 结论 3：缺乏从人类发展角度进行性别分析以及相关政策提议，削弱了报告的贡献。区域人类发展报告错过了扩大在实现个人目标和利益方面与性别有关的制约概念范围的机会。报告没有提供新政策视角来挑战以产出为导向的发展做法。

91. 区域人类发展报告并非始终是所涉主题性别分析的一个重要来源，表明其对与性别有关的政策进程做出贡献的证据有限。区域人类发展报告包括按性别分列的分析，但从人类发展框架进行的系统性性别分析很有限，或是完全付之阙如。报告极少提出政策建议，性别分析也很薄弱，其宣传价值仍然有限。

建议

92. 建议 1：开发署应重新考虑区域人类发展报告的目的，探讨各种备选方案，以加强报告所作贡献。除非要提出重要议题，开发署不应公布专题区域人类发展报告。报告必须具有强烈的人类发展视角。开发署应采取适当措施，加强区域人类发展报告对区域和国家政策进程的影响。

93. 为加强区域人类发展报告对区域和国家两级公共政策进程的贡献，开发署应重新考虑区域人类发展报告相对于全球和国家人类发展报告的目的。开发署应确保区域人类发展报告利用全球和国家报告，并在持续采取后续活动方面，特别重视加强区域报告的政策和宣传方面。应作出具体努力，以加强区域人类发展报告中的人类发展分析和性别分析。

94. 每个区域都有需要区域出版物处理的问题。区域人类发展报告增加的价值应超出其他组织的出版物。开发署不应发布关于得到广泛研究和出版的主题的区域人类发展报告，除非它为辩论打开了新的层面。开发署应探讨区域人类发展报告提供人类发展分析的备选办法，并仅定期编写有助于发展讨论和公共政策并提供新视角的专题报告。

95. 建议 2：区域人类发展报告的次区域范围被证明是一个有益的办法，既涵盖几个国家或次区域的具体问题，也提供深入分析。应彻底思考这种办法，并充分纳入战略，以扩大区域人类发展报告的影响。

96. 从次区域重点为亚太地区、欧洲和独联体、拉丁美洲和加勒比区域人类发展报告中，可以汲取重要经验。考虑到各区域不同国家集团的具体情况，开发署应考虑发布以次区域为重点的区域人类发展报告。区域人类发展报告应专门为全球研究与分析没有充分覆盖的区域提供面向人类发展的数据和分析。

97. 建议 3：应特别关注建立制度和程序，以交流和传播区域人类发展报告的信息。有效沟通和传播信息与开发署知识管理系统和能力密切相关，需要得到加强。

98. 开发署应有效执行其 2014-2017 年知识管理战略，解决有关传播知识产品信息的大问题。为改善区域人类发展报告的贡献，必须：

(a) 解决区域人类发展报告信息传播不广的问题。开发署应制定主要出版物传播战略，解决人类发展报告如何通过开发署的方案和活动加以推广的问题，并清楚地阐明各方案单位的作用和责任；

(b) 向国家办事处提供传播报告信息的资源。在亚太地区及拉丁美洲和加勒比区域，向国家办事处提供了额外资金，用于传播区域人类发展报告的信息。这种做法应予加强并使之制度化。
