



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
21 July 2016
Chinese
Original: English

2016 年第二届常会

2016 年 9 月 6 日至 9 日，纽约

临时议程项目 4

评价

执行对开发署在减贫方面所作贡献的评价中提出的建议

一. 引言

1. 2013 年，独立评价办公室发布了对开发署 2000 年至 2013 年贡献的评价。评价侧重于开发署根据其总体任务，在其干预措施领域，为减少多层面贫穷所发挥的不断变化的作用。该评价和管理部门的回应已一并提交给执行局 2013 年第一届常会。本报告根据第 2013/2 号决定的要求，进一步记录了开发署在执行减贫评价所提建议的进展情况。

2. 本报告总结了评价的结果和建议，概述了开发署在解决这些问题时所做的努力。附件 1 提供了管理部门的最新回应，包括为执行每项建议所采取的行动。附件 2 详细说明了开发署战略计划的七项成果和选定产出，及其对实现消除贫穷总体愿景的促进作用，并以各国的情况为例作出说明。附件 3 列出了涉及开发署减贫工作的知识产品。

二. 减贫评价的结果和建议

3. 评价结果确认，开发署在许多领域对减贫工作做出了重要贡献，包括在国内和全球辩论中纳入看待减贫问题的多维视角；创造有利环境，帮助各国政府制定扶贫政策；发展地方扶贫决策的能力；根据各国的具体情况，采取灵活的减贫办法；加强减贫工作的可持续性。

4. 评价还发现了一些差距。值得注意的是，评价认识到，努力建立更有利的减贫环境，并不总是改善扶贫决策。为弥补这一差距，评价建议加强与民间社会、



学术界和其他国家利益攸关方的联系，从而改进开发署在扶贫决策方面的影响(建议 1)。评价还发现，如果采取更多措施将扶贫倾斜纳入方案拟订，而不是依靠涓滴进程，那么，开发署一些减贫活动就可以从中受益。评价建议，在拟定开发署执行的所有方案和项目时，应采取明确的扶贫倾斜做法，确保穷人的受益超过正常比例(建议 2)。评价认定，开发署在治理、能源和环境、危机预防和复原等领域的工作与其减贫工作之间存在生协同作用，有着可以挖掘的巨大潜力。评价建议，加强在国家一级的跨专题联系，包括通过与联合国和其他组织的伙伴关系(建议 3)。评价最后指出，就衡量开发署减贫活动在改变人民福利方面所产生的影响而言，开发署的能力存在某些局限性。根据这些调查结果，评价建议改进绩效评估，以确保更好地扩大卓有成效的下游举措，并为减贫工作提供更好的、知情的上游政策咨询(建议 4)。

三. 开发署对减贫评价的回应概述

2014-2017 年战略计划

5. 开发署 2014-2017 年战略计划，是该署回应此次评价的指导框架。该计划参考了减贫评价结果、各项补充评价、四年期全面政策审查、千年发展目标的经验以及与利益攸关方的磋商。战略计划的中心愿景是“帮助各国同时实现消除贫穷和大幅减少不平等和排斥”。这意味着，开发署所有政策咨询、技术支助、宣传和方案拟订必须以消除贫穷和不平等及实现包容的最终结果为目的。

6. 附件 2 详细讨论的战略计划七项成果源于一种变革理论。该理论确认，有必要根据各地具体情况，处理多层面贫穷的多种根本驱动因素。与评价建议 4 一样，变革理论强调，为了最大限度实现减贫，必须更好地理解 and 利用各项相互关联的目标内部和相互之间的协同作用。该理论确认，只有通过跨领域、协调一致的举措解决脆弱性问题、降低倒退的风险、打破歧视模式并使妇女和男子受益于经济增长，才能实现减贫。开发署战略计划中与减贫有关联的成果有 38 项产出，开发署已超越了其中 32 项产出的里程碑。

7. 变革理论含有一些密切相关的假设，包括必须确保共同增长；改善获得基本服务和社会保护的机会；改善获得自然资源和能源的机会；改善发展能力、创造就业和维持生计的机会；解决一切形式歧视（例如基于性别、年龄、族裔或艾滋病毒/艾滋病状况的歧视）；更好地管理自然资源以及涉及消费、生产、气候变化以及贫穷与环境间关系等关联因素；确保包容和可问责治理；管理风险，以确保具有复原力的发展；促进了解新技术对社会产生的不断变化的影响。

8. 变革理论还为开发署根据其减贫愿景执行战略计划所采取的措施提供了参考。这些措施包括：重新设计开发署工作的主要领域；振兴开展南南和三角合作、伙伴关系和协调的各种办法；转变机构成效，包括借助开发署《综合成果和资源

框架》。措施还包括重组开发署各局和处。2014年10月，开发署设立了方案和政策支助局，该局囊括所有政策和方案支助服务。所有这些措施的目的是最大限度地扩大开发署在减贫方面的影响。

9. 开发署战略计划预见并包括了《2030年可持续发展议程》的许多要素。该计划的拟订和变革理论汲取了实现千年发展目标的努力所获的经验教训，使开发署得以在可持续发展目标的背景下促进解决多层次贫穷问题。

关于评价提出的四项建议

10. 加强与民间社会、学术界及各国代表了落于人后群体需要的利益攸关方之间的联系，可提高开发署影响各国政府采用扶贫决策的效力。为加强这些联系，根据《千年发展目标》的评价，以及以2012年开发署关于民间社会和公民参与的战略为基础，开发署已要求所有方案和项目都有民间社会和学术界的参与。根据《千年发展目标》，《千年发展目标加速框架》的一个重要组成部分是，对于滞后目标，民间社会要系统地参与查明和落实各项解决办法，例如减贫、孕产妇保健和营养。依据可持续发展目标，这种努力将继续下去并得到加强。

11. 按照建议2，要将扶贫倾斜理念明确纳入方案拟订，开发署已将消灭贫穷作为其愿景，并建立制度将所有方案和项目与此愿景联系起来。2014年通过的质量标准、保证和同行审查制度，将所有方案和项目与战略计划七个成果有力而问责地协调起来。在所有专题领域，已制定基于证据的工具、方法和指导方针，以使这些做法能够最大限度地影响减贫。

12. 《2030年议程》、战略计划、《综合成果和资源框架》以及质量标准，所有这些都促进和激励了贯穿各领域的减贫办法。根据建议3，战略计划变革理论强调加强在国家一级的跨主题联系，其中要求采取多层面的减贫办法。¹ 开发署的改组工作打破了各自为政的做法，确保在国家一级提供跨部门支持。例如，开发署越来越多地支持各国的综合危机复原和预防工作，以减轻危机对穷人的负面影响——为生计提供支助，加强地方治理和环境成果。《千年发展目标加速框架》就多维贫穷问题，提供了与联合国其他组织协作的有效平台，如与粮食及农业组织和世界粮食计划署关于饥饿和粮食安全问题的协作(中非共和国、尼日尔和多哥)，与人口基金和世界卫生组织关于产妇死亡率问题的协作(加纳和乌干达)以及与国际劳工组织关于就业问题的协作(哥斯达黎加)。

13. 最后，开发署根据建议4，在改善其以下能力方面取得了重大进展，能够评估和衡量其减贫活动的影响，并吸取经验教训，以便推广和丰富有关减贫的上游政策咨询。《综合成果和资源框架》和相应的质量保证标准，使工作人员的注意

¹ 创造造福于最贫穷人群的生计，必须具备例如技能培训、合适的基础设施、稳定的社会、有能力的治理、获得公正法治的机会、便于利用的金融资产和服务以及充足的自然资本。

力集中在取得数量和质量均可衡量的成果以及资金效益上。开发署的质量标准要求所有方案和项目，包括国家方案文件，就国家一级如何努力减贫，阐述变革理论。此外，还要求工作人员评估变革理论经得起实践检验的程度，并采取当地举措以最大限度地减贫。有针对性的培训和人力资源措施，如新的学习平台，² 加强了国家办事处监测、分析和分享经验以及从实践中学习的能力。

² 2016 年开办了人才发展中心。

附件一

管理部门对评价提出的四项建议的最新回应

主要行动

回应

评价建议 1. 开发署应与各国利益攸关方，特别是民间社会和学术界建立更牢固的联系，确保通过其旗舰文件，如国家人类发展报告和《千年发展目标报告》，传播的理念和经验教训影响国家政策议程。

主要行动 1.1. 让民间社会和学术界参与知识产品质量保证程序。

开发署标准作业程序³规定，由外部同行，包括相关民间社会和学术界伙伴，审查所有全球和区域知识产品。开发署让民间社会和学术界参与拟订和验证国家方案和知识产品，包括国家方案文件以及加速实现《千年发展目标》的行动计划。

开发署民间社会咨询委员会业务框架申明，其成员“对制定开发署重点领域的关键战略和政策，提供实质性投入”。

即将出台的发展集团可持续发展目标报告准则提出若干具体渠道，以便利民间社会参与报告当地进展，包括面对面会谈和电子平台。

区域和国家人类发展报告仍是地方思想领袖、学术机构和民间社会组织参与国家和全球关于贫穷问题辩论的工具。开发署协调中心负责促进民间参与报告制作每一阶段的任务。

主要行动 1.2. 在注重成果的年度报告中，汇报伙伴关系以及民间社会和学术界参与的情况。

已经要求开发署所有国家办事处在注重成果的年度报告中，报告其与私营部门、民间社会组织和学术界的合作。2015年，29%的国家办事处报告了与在南方的民间社会组织合作的情况，2014年，这一数字为12%。2015年，与学术和研究机构的合作增加了19%。

2014年，开发署根据《综合成果和资源框架》，加强了民间社会在21个国家的能力，支持他们参与与发展和贫穷有关的辩论，其中包括代表妇女、青年和其他处于社会边缘地位的群体。2015年，这一数字升至37个，与此同时，有32个国家办事处努力加强有利环境，以促进民间参与。到2017年底，开发署预期将协助48个国家加强其民间社会的能力，有意义地参与扶贫政策辩论，参与采取行动。

《综合成果和资源框架》包括一项关于建立促进民间参与的框架的产出。各国家办事处及开发署其他部门，均定期报告这一

³ <https://info.undp.org/global/popp/partnerships/Pages/civil-society.aspx>。

主要行动

回应

主要行动 1.3. 支持各国制定 40 多份“第三代”《千年发展目标》报告，作为证据以丰富 2015 年后发展议程，并指导民间社会和学术界的参与。

产出的进展情况。此外，为获取促进公民参与的广泛工作情况，开发署提出一项问答，即开发署的活动是扩大公民参与机会的。(注重成果的年度报告，2016 年)。

开发署作为《千年发展目标》的记分员，与各国伙伴合作，对实现千年发展目标的进展定期进行包容性的审查。开发署 156 个国家都撰写了至少一份该国的国家《千年发展目标》报告。各国政府主导报告的制作，并与开发署和联合国国家工作队合作，让各利益攸关方、包括边缘化和弱势社区的利益攸关方参与。

2013 年，开发署关于《发展集团千年发展目标报告指导说明》的修正案建议，各国政府应与利益攸关方进行协商，重视在执行各项目标方面的经验教训。因此而推出的 55 份“第三代”国家《千年发展目标》报告，指出以千年发展目标为重点的各项举措，更多地分析和更好地理解反映了贫穷的多种表现形式和根本原因。

民间参与支持了开发署就 2015 年后全球发展议程着力建立的共识，尤其是确保纳入穷人和处于社会边缘地位的群体。全球专题辩论聚集了世界一流的专家、倡导者和智囊团参与对话；有 1 000 多万人参与了《我的世界》全球调查。

评价建议 2. 开发署执行的方案和项目的拟订，应明确向扶贫倾斜，始终努力增加达到以下目的之具体要素，使穷人更有可能获得超过整体发展干预措施带来的惠益。

主要行动 2.1. 制定指导方针和实用工具包，其中的项目实例说明，在民主治理、能源和环境、艾滋病毒和艾滋病以及危机预防和复原中，如何拟订扶贫方案。

开发署在其所有专题领域都制定了明确的准则和工具包(见附件 3 抽样清单)。这些出版物使开发署的国家办事处能够最大限度扩大其对减贫影响的举措。例如，2015 年开发署出版的《将环境和气候纳入主流以实现减贫和可持续发展》，阐述了行之有效的办法，以最大限度地推进实现减贫和环境目标。2015 年发布的开发署计划书和政策简报，也详细说明了开发署有关消除贫穷的综合办法。

主要行动 2.2a. 确保国家办事处、区域服务中心和总部的指定能力，对拟订、监测、执行和评价明确向扶贫倾斜的方案的其他实践，提供咨询和支持。

2016 年 3 月，开发署修订了项目文件模板，要求说明“项目力求应对的发展挑战，提供证据说明项目事关国家/区域/全球发展优先事项——即妇女和男子、被边缘化和被排斥的群体——因此，解释减贫、制止不平等和排斥现象何以重要”。这就要求所有项目详细说明它们将如何减贫，并激励工作人员与政策顾问磋商拟订项目，从一开始就提出具体的减贫目标和明确的变

主要行动

回应

革理论。

开发署 2014 年的重组，在部分程度上，是力求通过按照专题上协调一致实践领域来配置工作人员，以避免将减贫工作条块分割(正如评价所强调的)。所有工作都有责任提供长期和短期的减贫成果——包括通过建设更加和平、公正和有凝聚力的社会；努力保护和恢复至关重要的生态系统，其对穷人福利甚为重要；加强治理和问责制；创造生计机会；为富有成效、包容性的经济奠定基础。

主要行动 2. 2b. 为危机国家和区域服务中心工作的扶贫小组，提供开发署应对危机方案的技能培训，重点放在生计和经济复苏方案规划上，包括与其他实践领域、如治理和预防冲突的联系。

2013 年，有 33 个国家的扶贫以及预防危机和复原部门的工作人员接受了培训，学习评估和开展经济复苏和生计——包括通过紧急就业、企业复原、社区基础设施的恢复、废弃物管理和地方政府支助(参与式规划)。2014、2015 和 2016 年，为工作人员提供了类似培训，以掌握各种不同的专门知识——参与了开发署快速应对危机(“快速增援”)。2015 年，对 100 多名同事进行了有关危机后紧急创造生计机会的培训——包括采取废弃物管理、城市固体废物管理、恢复基础设施、企业复苏以及以现金为基础的干预措施。全球平台和实践社区，便利了开发署各级和所有专题领域的工作人员，大家可随时就危机和非危机背景下如何促进经济复原和恢复生计，进行交流和学。

主要行动 2. 3. 在项目评估委员会清单的标准里，纳入扶贫和环境可持续的活动。

2015 年，开发署依照《2030 年议程》的综合目标，对所有项目和方案，采行了社会和环境标准。这些标准综合了性别平等标准、能力发展跟踪系统、环境标准、可持续性、人权和扶贫标准。这些标准要求工作人员分析风险和各项目标之间的相互联系，说明将如何在实现减贫的同时，促进环境、两性平等、危机预防、治理和其他目标。

项目评估标准要求纳入“明确的战略，以有效查明、参与并确保目标群体/地理区域有意义的参与，优先关注受排斥和边缘化群体”。项目评定依据包括，在“优先考虑边缘化和受排斥人口群体以及让他们参与项目的拟订——进而解决受排斥和歧视的根本原因”方面，项目是如何做到的，以及潜在的社会和环境风险、机会和不利影响。

主要行动 2. 4. 分析横跨多个实践领域的方案，并为减贫作出贡献，例如涉及不同专题领域的《千年发展目标加速框架》方

国家方案文件必须采用评价和证据，查明哪些行之有效，哪些毫无奏效，在拟订方案优先事项时，汲取这些经验教训。项目执行的整体标准要求工作人员定期评估变革理论，以确定该理

主要行动	回 应
案，梳理出成功的因素和经验教训。	<p>论在实践中确有道理，包括考虑到社会和环境的影响及风险，并确保成功管理和监测这些影响和风险。</p> <p>国家方案文件标准要求，提供系统确定目标群体并业已参与的证据——优先考虑被边缘化和受排斥的群体。这样做，鼓励了针对最贫穷群体的措施，产生的证据表明穷人受益于开发署的支助——从而直接解决了评价提出的关切。参照此标准的报告必须由国家一级主管审查；标出的不足之处，需要进行审查，并得到管理层的回应，以改进方案拟订。</p> <p>2014年，对开发署在《千年发展目标》方面贡献的审查强调，《千年发展目标加速框架》，开发署促进的吸取经验教训活动，及其灵活的实施办法，都是实现《千年发展目标》的重要优势和贡献。联合国系统行政首长协调理事会《加速框架》执行情况的审查结论(举例说明)指出，框架已成功促进从实践中吸取经验教训，用以取得成果。</p>
评价建议 3. 开发署国家办事处应加强努力，在各专题组之间建立更有效的整合，与联合国各组织建立更强有力的伙伴关系，特别确保更加注重非收入性贫穷。	
<p>主要行动 3.1a. 继续支持多实践和多组织的联合倡议，旨在建立协同作用，实现减贫成果。</p>	<p>开发署包括通过与世界银行的伙伴关系，支助 60 多个国家制定和执行与贫穷有关的《千年发展目标》加速行动计划。</p> <p>在开发署-联合国环境规划署贫穷与环境联合倡议的支持下，超过 25 个国家已制定了贫穷和环境主流化战略。</p> <p>开发署与世界银行和欧洲联盟合作，是提供冲突后和灾后需求评估的关键伙伴，以减轻危机对最贫穷群体的影响。涉及的国家包括：黎巴嫩、尼泊尔、尼日利亚、菲律宾和也门。开发署是与国际劳工组织(劳工组织)、联合国工业发展组织和其他组织发起的“为青年人提供体面工作”倡议的重要合作伙伴，其目的是为青年妇女和男子，特别是为穷人和弱势群体，确保政策和国家一级的联合协调行动。开发署与建设和平支助办公室、国际劳工组织和世界银行建立伙伴关系，促进就业与建设和平的联系，以确保加强政策一致性，并加强基于证据的建设和平方案。</p> <p>2015年，开发署及其伙伴组织制定了指导方针，支持国家合作伙伴和利益攸关方在国家以下一级有效落实可持续发展目标，尤其是赋予穷人和弱势群体的权能。</p>

主要行动

回应

主要行动 3.1b. 在至少三个危机国家，开发署将促进加强专题组之间的一体化整合以及在国家一级与关键合作伙伴开展协作，途径有：(a) 进行灾后和冲突后国家综合复原分析；以及(b) 共同拟订和实施可持续的生计和经济复苏方案(通过危机预防和复原及减贫专题组)。

在危机国家，开发署通过冲突后和灾后恢复综合框架和方案，努力同时实现预防危机和复原、减贫和环境目标。国家办事处的结构越来越反映了这一重点(把危机后生计恢复、环境和减贫工作设在同一单位里)。联合国发展援助框架质量保证进程包括了衡量标准，以确保预防危机和复原以及减贫作为相互关联的目标加以处理。开发署正执行若干综合旗舰方案，这些方案针对了受危机影响社区最贫穷和最脆弱群体，向他们提供的服务包括：稳定生计、基本服务、社会保护、社会融合及法治。这些方案包括也门复原方案、伊拉克危机应对和复原方案、约旦和黎巴嫩应对叙利亚危机的东道社区支助方案；叙利亚复原力建设方案；尼泊尔和菲律宾灾害应对和复原方案；以及中非共和国社区安全和生计稳定方案。

2013 年，全球环境基金(全环基金)进入第六批款项阶段，对方案和项目采用了新准则和模板。开发署加强了确保其在社区一级减贫工作成果的准则。全环基金对扎根社区工作的指导方针包括为穷人和弱势群体创造生计的指标。吉布提是全环基金在冲突后环境努力实现综合减贫成果的很好实例。全环基金支持的适应措施正在解决缺水问题——缺水是农业生产力和生计安全的一个限制因素。引进了具有气候抗御能力的农牧做法，例如种植椰枣树，以保护花园免受极度高温。这些农产品的销售带来了多样化收入。此外，社区还受益于更安全的水源基础设施，包括钻孔水井和太阳能水泵，增加了水的供应并减少了取水所用时间。

主要行动 3.2. 视必要与联合国合作伙伴制定新的联合倡议，推进减贫议程。

千年发展目标差距工作队是联合国全系统的平台，由于着重于目标 8 以及捐助方捐款，该平台成功推动了实现《千年发展目标》的进程。一个类似的联合国全系统结构(机构间工作队)业已就位，以协调对执行可持续发展目标的支持。开发署与联合国伙伴合作推动国家支助——通过联合国全系统青年行动计划，在贫穷与环境领域进行新的方案规划，推广社会保护良好做法，并促进采行社会保护最低标准。

开发署为加速实现《千年发展目标》，在行政首长理事会范围内，与世界银行和联合国其他组织组成的伙伴关系，发起了联合国全系统支助，以帮助克服在选定国家里实现千年发展目标所面临的紧迫瓶颈问题。

2014 年，联合国环境规划署、劳工组织、联合国训练研究所发

主要行动

回应

起的“绿色经济行动伙伴关系”正式启动，帮助推动在绿色经济的背景下减贫。2015年，开发署和劳工组织，与联合欧洲经济委员会、联合国儿童基金会和世界银行携手启动了一个联合项目，在西巴尔干地区促进包容性的劳动力市场。2016年，开发署启动了一个组织间新的联合举措，以衡量欧洲和独立国家联合体区域的贫穷状况。

评价建议 4. 下游活动采取的战略目标，应通过吸取经验教训，扩大或纳入与减贫相关的上游政策咨询的方式，做出比这些下游活动本身所能带来的更大的贡献。对于开发署工作人员及活动而言，开发署应将明确指出制度化学习的方法和激励措施的具体规定，纳入其绩效评估系统，以便将每个活动中吸取的成功和失败的经验教训，纳入开发署各个项目和随着时间的推移逐步开展的所有工作中。

主要行动 4.1. 推出扩大发展方案指导准则，在所有区域的 30 多个国家开展转型式变革。

已将扩大发展和学习下游项目即方案的指导准则纳入国家方案拟订指导方针和模板。根据开发署质量标准和保证进程，所有国家方案文件都必须说明是如何运用评价证据、研究以及实践中的教训，其中哪些有效、哪些无效，从而丰富优先事项的方案规划和拟订。

所有项目和方案都必须阐述变革理论，包括解释如何拟订下游倡议，从一开始就触发转型式或广泛的变化，创造扩大减贫力度的道路。开发署执行质量标准要求不断评估和监测变革理论在实践中奏效的程度，并使之适应实地的执行情况，最大限度地开展学习，保持举措在正确的轨道上，从而取得更大的影响。

主要行动 4.2. 启动和传播关于扩大规模的电子学习平台，包括实用指导准则和所有实践的相关实例。

2016年，开发署启动了一项新的学习系统——人才发展中心——设有若干学习工具，包括网上课程、证书方案以及提供跨专题减贫办法相关资料的在线学习图书馆。该系统还通过与开发署“Yammer”相连的社交学习与合作工具与同行联系。

2016年，开发署推出了可持续道路网络，目的是促进同事间就可持续发展问题进行讨论，包括消除一切形式的贫穷，因为这涉及国别工作。该网络还允许成员发帖询问，提供一个空间，可分享新闻、创新型良好做法、经验教训以及活动和出版物相关信息。

2016年，欧洲和独立国家联合体区域推出了知识管理网关，提供电子学习、信息管理和协作/网络平台；非洲区域局正准备采取这种做法，推出自己的知识网关。

主要行动 4.3. 将设计和执行激励措施与资源分配和成果确认联系起来，支持国家

全组织范围基于成果的综合工作规划，正在改善与战略规划成果的协调，并正加强减贫成果问责制。开发署年度业务计划——

主要行动	回应
办事处学习文化。	与战略计划成果和产出捆绑——已用于指导和帮助确定各个单位的工作计划，以及工作人员个人的相应目标。
主要行动 4.4. 在至少三个危机国家，制定实时监测开发署复原举措的创新方法，以改善对受危机影响人口的问责，有效地收集和分享经验教训，为政策提供信息。	<p>开发署对各种危机影响运用了远程和实时监测，包括叙利亚和也门。实地监测方式，包括基于社区的监测；实地访问；由开发署聘用的私营公司、国家或国际非政府组织进行第三方监测。开发署驻尼泊尔办事处，与微软公司创新中心地方工作队合作，创建了一个移动应用程序，追踪和协调后勤、人员和付款，使该国政府能够更好地管理重建工作。</p> <p>开发署支持索马里开发了一个捐助方、社区和其他合作伙伴均可进入的监测和评价数据库，提供方案和项目的实时信息。开发署驻索马里办事处使用卫星系统，远程监测不安全或无法进入的地区。索马里的农民利用技术解决与气候有关的挑战，包括加剧的降雨量变化、洪水和旱灾。</p> <p>在乌干达，开发署设立了跟踪 12 500 名农民的储蓄和家庭收入(来自农作物)的系统，支助农村地区的经济复苏。</p>

附件二

开发计划署的愿景与其在战略计划成果领域的工作之间的概念和证据联系

本节说明战略计划七个成果是如何最大限度地扩大开发计划署对减贫的影响，并说明开发署的诸项努力是如何聚拢而超出各部分加在一起的总和的。

成果 1. 增长与发展具有包容性和可持续性，纳入了能够为穷人和被排斥者创造就业和生计的生产能力

1. 战略计划成果 1 确认，减贫和减少不平等，要求增长必须具有包容性和可持续性。近几十年来，在减贫方面已取得进展，但有太多的人被排除在增长带来的惠益之外，还有其他人则仍易受挫折。

2. 开发署对于增长的做法是具有包容性和可持续性的，正如变革理论所述，其中包括：改善穷人的生产能力，提高他们的就业前景和生计能力；提高能力，可持续管理自然资源、生物多样性和生态系统服务，以扩大就业和生计；采取包容性的和可持续的解决办法，以实现普遍获得现代能源并提高能源效率，执行低排放和具有气候抗御力的发展优先项目；支持社会保护制度的创新备选办法，以便向穷人和高危群体提供更大的保护，抵御重大自然灾害、经济和与冲突有关的冲击。

3. 在成果 1，创造就业和生计的机会，是开发署在推动减贫方面的主要干预措施，开发署大多数的国家办事处(126 个)对这一工作所报成果都做出了贡献，并投资 3.99 亿美元。2014 年和 2015 年，在开发署的支助下，能够创造和巩固就业与生计的国家数字几乎增加了一倍。⁴

4. 此项工作的实例，就是在前南斯拉夫的马其顿共和国执行的一个项目，开发署在拟订和执行国家行动计划方面发挥了关键作用，计划涵盖劳动力市场服务、积极的就业方案以及解决失业问题的各项措施，而失业问题是该国面临的主要减贫挑战之一。这一努力针对了该国登记在册求职者的 35%(有 41 026 人)；2015 年，在该国创造约 12.5%的私营部门新工作，14%的工商业新工作，这些都是此项努力的直接成果。

5. 根据这一成果的变革理论，包容性增长的另一重要驱动因素是包容性的社会保护制度，即防止人们在面临冲击时陷入贫困。开发署越来越积极主动地协助各

⁴ 2014 年，有 37 个国家办事处报告说，他们支持了相关国家“改善国家和地区两级的政策、系统和(或)体制措施，创造和加强了就业与生计”。2015 年，这一数字猛增至 63 个(综合成果和资源框架)。

国政府拟订和执行包容性的社会保护方案，以减少贫穷、排斥和脆弱性。2015年，由于得到了开发署的支助，并提供了超过 1.5 亿美元的资助，有 53 个国家致力于采行、扩大和执行社会保护制度。

6. 例如，在毛里求斯，开发署为建立毛里求斯社会登记册提供了直接支助，目的是提高现有社会保护方案的效率，为制定消除贫穷的新政策提供信息。开发署通过在数据收集和分析以及各部委合作方面的能力建设，协助将 12 000 户最贫穷家庭登记入册。这有助于确定 12 000 名儿童可以领取儿童津贴，28 000 名可享受免费的学校教材。由于登记册中，约 50% 的最贫困家庭是女户主，登记册正成为一强大工具，不仅可帮助最贫穷和最脆弱的社会阶层，而且也缓解了最贫困地区对妇女的性别偏见。

成果 2. 由于建立了更强有力的民主治理制度，满足了公民们对发言权、发展、法治和问责制的期待

7. 开发署支持合作伙伴在各级政府建立反应迅速、负责任的机构，这些机构具有回应所有公民、尤其是最贫困公民需求的能力。最近世界各地的人民运动表明，仅仅是增长，而不顾包容、正义、发言权、问责、平等和人的尊严——可能导致社会紧张局势，公民的不安全和动乱，从而破坏人民的福祉。此外，如果不顾及有意义地融入和人民所有权，在减贫方面取得的进展可能被抵消并引发危机。

8. 战略计划的成果 2 强调，减贫要求进行有效的治理，使所有公民具有更大、更公平和更有代表性的发言权和参与度；使法治体制化；促进和保护所有人的权利。对于那些由于不平等和排斥而特别脆弱和两极分化的社会而言，这项任务更为紧迫。成果 2 确认所有社会行动者必须都纳入社会的集体愿景规划，民主治理制度必须具备满足公民的需要和要求的能力。

9. 在本成果项下，开发署提供的支助实例是，支持公民社会有效、透明地参与国家发展。这项支助涉及评价的建议 1。仅在 2015 年，就有 79 个方案国为促进民间社会的参与做出了贡献，从而确保所有公民发声，这是解决贫穷和排斥问题的一个必要条件，特别是对那些传统上被抛在后面的社会而言。

10. 正如变革理论所述，促进实现成果 2，要消除某些群体在进入参与机制以及获得服务方面面临的障碍。歧视和种族主义，是某些群体减贫所必须的进入劳动市场及获得服务的严重障碍。开发署 20 多个国家方案着力消除歧视，促进包容性发展。例如，在洪都拉斯，开发署为了力阻对土著人民以及非洲人后裔的歧视，支助制定了反对种族主义和种族歧视的政策。该政策使该国遵守其在 2001 年反对种族主义世界会议所做出的国际承诺。在开发署的支持下，在安全部设立了人权股，对公安部队进行人权问题的培训。此外，为防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇全球机制和国家委员会以及人权专员(监察专员)配备了技术可靠的跟踪系统，以追踪侵犯人权行为投诉的处理情况。

成果 3. 国家加强机构以逐渐实现普遍提供基本服务

11. 开发署战略计划确认，如果政府没有能力提供基本服务，减贫是不可能实现的。成果 3 正是为了加强机构能力，以领导发展进程，提供司法、安全和其他基本服务。这种能力包括机构的创新能力，鼓励各级政府采取集体行动，让包括最贫穷和处于社会最边缘地位的男女和社区，公平、问责并有责任心地参与。

12. 开发署在采取这一办法时，提出并倡导对“基本服务”的全面定义，即一揽子综合服务，其中包括为穷人提供最低限度的所需“投入”，以培养其能力，获得就业和生计机会，生活在安全和有保障的环境，并确保治理系统能向公众提供切实的发展红利。战略计划中的“基本服务”包括：传统上被视为保健、营养、教育的社会服务以及水和环境卫生；经济服务包括提供更高质量的资产和服务，如自然资源、能源、信贷、保险和社会保护；以及与司法、安全和法治相关的服务，这些对于营造一种保护生命、就业、生计和财产的环境而言，都是至关重要的。

13. 变革理论成果 3 确认，在冲突后局势中，这一点特别有关联，因为此时政府的核心职能需要恢复和具备能力，以确保包容性的复原进程。2014 年至 2015 年期间，开发署 25 个方案国家努力恢复或加强了政府的核心职能。例如，当埃博拉病毒影响利比里亚时，为确保在最贫穷和最脆弱的地区继续提供保健服务，开发署为埃博拉应急工作者设立了支付方案。该方案的成功，可以用来表明数字支付的益处，以及在脆弱的情况下，数字生态系统在有效提供服务方面可以发挥的关键作用，而且还具有更多透明度，并对发展产生影响。在加强这一成果的同时，开发署加紧逐步实现国家执行，提高政府官员在规划、执行、监测和管理项目方面的知识和技能建设。因此，80%的执行伙伴现在能够利用开发署能力发展努力所购置的工具和知识，并付诸实践。通过运用改进了的工具和系统，集中了足够数量的专家，让他们作为国家执行的领军人，从而促进了政府的执行情况。

14. 成果 3 项下开展的工作也侧重于加强国家以下各级机构的职能、筹资以及提供基本服务和回应公众表达的优先事项的能力。2015 年，有 78 个国家方案对这项工作做出了贡献。例如在孟加拉国，开发署的创新和伙伴关系面向农村和社会经济地位低下者，这些人以前无法获得政府服务，开发署支持设立了 5 340 个数字服务中心，在最贫困的农村地区，提供 53 项政府服务。在这些中心的电子档案系统处理了 70 万次公众的要求；人员培训将服务提供速度提高了 50%；所需路途从 35 公里降至 3 公里，为 450 万公民节省了估计为 5 亿美元的直接和间接费用。

成果 4. 在减少性别不平等和促进赋予妇女权能方面取得快速进展

15. 战略计划所依据的假设是：如果不赋予妇女和女童权能，使她们与男子和男孩一样，对社会作出平等贡献，就无法全面实现可持续的人类发展。赋予妇女权

能，缩小在卫生、教育、劳动力市场和其他领域的性别差距，都与以下方面取得更大进步有关：减贫；较高的经济增长；提高农业生产力；儿童具有更好的营养和教育；以及各种其他积极成果。要想实现发展目标和成果，就必须加快在性别平等和赋予妇女权能方面的进展。

16. 战略计划成果 4 的重点是，解决性别平等和提高妇女地位方面历史遗留的不平衡和具体瓶颈问题。这项成果可加强其他成果，而每个按性别划分的产出，都是变革的推动力，以配合全面纳入性别平等和赋予妇女权能。

17. 2015 年，有 470 万名妇女直接受益于开发署支持的就业和生计机会，这个数字是 2014 年的两倍以上(并超过 2015 年的里程碑)。开发署的干预措施包括：增加妇女获得信贷、资产和生产性投入的机会，提供包括在信息和通信技术领域的职业培训、辅导和联网活动。在乌克兰，开发署的支助使 110 多万名妇女受益于改善了的生计。开发署支助了面向孟加拉国贫困妇女的就业、技能培训和领导能力建设，使 20 多万名妇女被雇用或改善了她们的生计，其中包括近 4 500 名极端贫困妇女户主。

成果 5. 各国能够降低发生冲突的可能性，并减少发生自然灾害，包括气候变化的风险

18. 变革理论之成果 5 认识到，消除贫穷和建设更具包容性的和公平的社会取决于各地区、各国和各种社会在可持续发展方面面临的各类风险。如果不加以管控，这些风险会使国家和社会更容易受到冲突和危机的伤害，从而能使个人受穷，使减贫努力发生逆转。经验显示，建设国家预测和减轻风险的能力，不论是自然灾害或与冲突相关，都应成为发展不可或缺的组成部分，而非一项临时措施。开发署在这一领域的工作，基于侧重于有备无患的做法。2015 年，有 64 个国家(73 个国家方案成果)取得了战略计划成果 5 项下产出一级的成果。

19. 这项工作的一部分，涉及在各级政府和社区建立备灾体系，以减轻自然灾害和人为危机对穷人和弱势群体造成的影响。开发署 47 个方案国家对这项工作作出了贡献。例如在卢旺达，开发署建立国家和地方的灾害风险管理能力，以更好地应对灾害和气候变化的威胁，并减轻其对穷人生计的影响。灾害管理和难民事务部领导的“风险图集”项目在开发署的支持下，为卢旺达建立了灾害风险简介，汇编了国家和地方两级现有风险，收集了如人口、土地覆盖、气候和设施方面的基线数据和信息，预期所有这些会在这个内陆国家的脆弱性形成清晰的图景。

成果 6. 在冲突后和灾后环境下，实现了尽早恢复并快速返回可持续发展的道路

20. 战略计划所有成果的一个基本目标是，建立具有复原力的社会，既能在实现减贫方面取得进展，又确保可持续取得进展。创造就业和生计机会，改善公平获

得资源和社会保护以应对经济和环境冲击，建设民主治理以及和平解决争端的能力，是建设有复原力社会的关键要素。

21. 成果 6 的侧重点是复原力的一个重要方面——在冲突后和灾后环境下，及早从一系列危机中恢复过来。自然危机和人为危机，对最贫穷者的生活的影响特别严重，因为这些穷人往往极度依赖自然资源，更容易受到价格上涨的影响，他们在更不稳定的环境中工作，缺少减轻冲击的应对机制。这一成果突出表明了开发署的作用以及在以下方面的附加值：确保将尽早恢复纳入人道主义应急措施，抓住机会以期从拯救生命过渡到“建设得更好”阶段。

22. 尽早复原的一个关键驱动因素是，尽早实现经济复苏，从而为受危机影响的贫穷男女创造就业机会以及其他环境可持续生计机会。2015 年，有 29 个国家方案为这项工作作出了贡献，在开发署的支持下，创造了超过 15 万个新的应急就业机会，500 多万人受益于应急生计机会。例如，在 2014 年和 2015 年，开发署驻叙利亚办事处通过有针对性的尽早复原以及重振生计的工作，并与包括非政府组织、社区组织和宗教组织在内的 150 多个地方行动者合作，促进改善了在各省的 450 万人(直接和间接受益者)的生活。实现这一成果的办法包括，通过劳动密集型措施，修复社区基础设施，恢复基本服务，为国内流离失所者及其收容社区成员创造了共计 44 000 个紧急就业机会，在叙利亚受影响各省，处理了固体废物和废弃物，并进行了快速修理。开发署还通过更换生产资产、提供启动赠款、开展职业培训、就业安置、发展价值链和恢复市场，协助至少 1 514 个企业重新运转。开发署把重点放在弱势群体上，为女户主家庭提供创造自己收入的机会，执行了针对残疾人的综合方案，创造机会，让他们作为具有生产力的人融入社会。

成果 7. 依照我们的参与原则，发展问题的辩论和在所有各级的行动都优先考虑到贫穷、不平等和排斥

23. 开发署认识到，世界正经历深刻的变革，这就要求发展努力具备灵活性、创新意识并能适应不断变化的现实。在过去十年，千百万人民摆脱了贫穷，但仍有千百万人仍处于极端贫穷的境地，而相当多已经摆脱贫穷的人，却有可能重蹈覆辙。在构成福祉的许多层面，不平等现象愈演愈烈，最近几年经受的危机表明，来之不易的发展成果是如此的脆弱，全球环境面临的风险无处不在。

24. 成果 7 认识到开发署发挥的作用包括：知识的编撰者以及传播不断演变的政策辩论内容的中间人，要确保减贫及其背后的驱动因素处于国家和国际对话的最前列。开发署是确保在完成《千年发展目标》议程方面达成全球共识的关键伙伴，也是为《2030 年可持续发展议程》提供信息的关键伙伴。2014 和 2015 年在这一领域的一项主要成就是，建立了两个建言献策平台——我的世界调查和我们希望的世界。这两个平台为政府间谈判提供了自下而上的投入，便利了参与，并基于活生生的数据证据，为政策宣传提供了强有力的直观式见解。1 000 多万人得以

表达自己的意见，并调动了 194 个国家 1 000 多个合作伙伴。这些广泛和透明的协商有助于围绕着“不让一个人掉队”的承诺，制定议程。

25. 成果 7 的变革理论认识到，南方涌现出新的知识来源，通过在发展中国家间更好的分享，可挖掘出巨大的倍增效应。2015 年，23 个方案国家对南南合作和三角合作做出贡献。例如开发署与里约+中心以及非洲联盟合作，举办了非洲社会保护国际研讨会，有 12 个非洲国家参与。研讨会得到了巴西、非洲联盟、学术界和联合国合作伙伴的高级别贡献，有助于推广社会保护的概念，因为这适用于非洲；研讨会促进了巴西与非洲之间的经验交流；商定了一套旨在加强非洲区域社会保护的倡议。这些建议丰富了非洲联盟进程和非洲联盟执行理事会的决定 (2015 年 6 月，约翰内斯堡)。

附件三

开发署出版物、指导方针和工具的说明清单，载列可最大限度扩大减贫影响的有利做法

赋予穷人权能：开发署支助的适应举措之经验，2015 年，着重指出必须同时解决适应气候变化和减贫问题。

迈向绿色和具有包容性的繁荣：建设实现减贫的绿色经济，2015 年，汲取一系列国别经验和个案研究，为国家牵头的努力提供信息，通过减贫而过渡到更绿、更具包容性的经济。

综合规划和可持续发展：挑战和机遇，2016 年，说明各国正推行的可持续发展途径，并强调需要综合的、连贯一致和包容性的发展及绿色经济解决办法，以减贫并推动《2030 年议程》。

制定解决移徙和流离失所问题办法的指南，2015 年，重点是通过可持续发展解决移徙和流离失所问题，包括缓解流离失所者、移徙者和东道社区的贫穷和脆弱程度。

在(-后)状态下的生计和经济复苏准则，2013 年，包括促进社会凝聚力，同时推进地方发展以及创造和加强生计的综合方案之实例。

3x6 工具包，2016 年，记载一种循序渐进的办法，解决脆弱和贫困群体在危机后可持续重新融入经济生活和改善生计的问题。

应对危机资料包：废墟管理、社区基础设施重建和城市固体废物管理，2015 年，以及**紧急就业和企业恢复**，这是一套全面的、用于应对危机的项目工具，作为更广泛复原努力的一部分，造福于最贫穷和最脆弱群体。

关于以现金为基础的干预措施准则(定稿中，将于 2016 年出版)具体考虑到最弱勢群体的风险、脆弱性及机会。

社会保护促进可持续发展入门读本(预定 2016 年出版)阐明社会保护如何在减贫和实现可持续发展目标方面发挥转型作用。

多层面进展：超出收入范畴的福祉——拉丁美洲和加勒比人类发展报告，2016 年，从多层面的角度探讨减贫的决定因素，以及重陷贫穷的风险。

在欧洲和中亚转型经济体和发展经济体中的贫穷、不平等和脆弱性问题，2014 年，将不断变化的趋势与脆弱性、排斥和可持续性问题联系起来。

将环境和气候纳入主流，以促进减贫和可持续发展，2015 年，详述最大限度实现减贫和环境目标已奏效办法。

开发署社会和环境标准, 2015 年, 阐述开发署所有方案必须执行的社会和环境保护措施的原则。

千年发展目标国家报告指导方针增编, 2013 年, 更新了指导方针, 以帮助各国——除了定期报告进展情况和挑战以外——提供其在执行千年发展目标方面的经验。

人类的分裂: 正视发展中国家的不平等现象, 2013 年, 分析收入和机会的不平等, 并提供解决这些问题的综合政策框架。
