



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
30 July 2020
Chinese
Original: English

2020 年第二届常会

2020 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 8

评价

对开发署在中等收入国家发展合作工作的评价

执行摘要

目录

章次	页次
一. 背景	2
二. 开发署在中等收入国家的方案范围和规模.....	3
三. 主要评价结果	4
四. 结论	13
五. 建议	14



一. 背景

1. 开发署独立评价办公室开展了对开发署在中等收入国家发展合作工作的评价。这项评价是执行局 2018 年核准的独立评价办公室中期计划(DP/2018/4)的部分内容。该评价在 2020 年第二届常会上提交给执行局，以说明开发署在中等收入国家的工作，并加强开发署对执行局和方案国家的问责。

2. 由于多种原因，中等收入国家是一个重要的国家类别。与中等收入国家的发展合作在执行《2030 年可持续发展议程》方面发挥着至关重要的作用。不让任何人掉队的承诺要求满足穷人和最弱势群体的需求，他们中的绝大多数现在生活在中等收入国家。¹ 第二，与中等收入国家的发展合作应通过贸易和投资渠道以及在南南合作和三角合作框架内分享良好做法，为其他发展中国家创造积极的协同效应。第三，中等收入国家是发展中国家中最大的群体，越来越多的开发署方案国家被归类为中等收入国家。在亚太地区、拉丁美洲和加勒比地区以及欧洲和独联体地区，大多数国家都是中等收入国家。

3. 评价评估开发署通过在四个工作领域/特色解决办法中的战略规划目标，对中等收入国家国家发展成果作出的贡献。这些办法包括关于消除贫困的特色解决办法 1；关于包容性和负责任机构的特色解决办法 2；关于基于环境和自然的发展解决方案的特色解决办法 4；关于清洁、负担得起的能源的特色解决办法 5。对关于性别平等的特色解决办法 6 的贡献包含在对这些领域的评估范围内，重点关注国别方案实现性别平等主流化的程度。²

4. 评价评估了开发署在中等收入国家的方案与其在最不发达国家和净捐助国的方案的差异程度，以及方案和业务战略中中等收入国家所特有的差异的现实意义。评价考虑了经常资源筹资和政府筹资对开发署方案拟订工作的影响程度。

5. 评价重点关注 2014 至 2019 年期间在国家一级开展的干预工作，涵盖开发署当前战略规划(2018-2021 年)的前两年以及上一个战略计划的四年(2014-2017 年)。

6. 评价采用开发署的国家分类系统，不包括那些也被联合国视为最不发达国家的中等收入国家。评价涵盖了开发署 2018-2019 年综合预算周期中被称为中等收入国家的所有 84 个国家。

7. 评价参照相关性、有效性、效率和可持续性评价标准审查开发署在中等收入国家的方案拟订工作，并更仔细地评估了开发署在中等收入国家的定位、对发展成果的贡献、业务模式和伙伴关系战略。

¹ 联合国，《与中等收入国家的发展合作：秘书长的报告》，A/74/269，2019 年 8 月 5 日。

² 评价不包括关于加强国家预防和恢复能力的特色解决办法 3，因为独立评价办公室正在对开发署对建设复原力和减少灾害风险的贡献进行单独的专题评价。

二. 开发署在中等收入国家的方案范围和规模

8. 开发署在全球 170 个国家和地区开展工作，分为五个开发署区域。开发署 2018-2021 年战略计划确定了开发署支持方案国家的总体方向，突出了开发署在支持由国家主导努力实现《2030 年议程》目标，包括可持续发展目标和相关协议方面的作用。战略计划提出了开发署致力于促进的三项广泛发展成果。这些成果是：(a) 已经满足了一些发展需要并正在努力满足其他需要的国家；(b) 为保持进展，需要成功完成所需的结构转型的国家；(c) 需要建立抵御冲击和危机能力的国家——从抵御小规模短期冲击到环境危机或冲突等长期系统性危机。该计划还概述了六个特色解决办法，采用有针对性和差异化的方法，根据三种发展环境量身定制发展解决方案。虽然战略计划提到了中等收入国家面临的挑战，但并没有具体阐释和描述，主要是指与筹资和贫困有关的普遍挑战。六个特色解决办法——贫困、治理、复原力、环境、能源获取和性别平等——对所有收入和人类发展环境都是共同的，不区分按收入划分的国家类别，也不区分中等收入国家或其他国家。

9. 从 2014 年到 2019 年，开发署在中等收入国家的方案支出为 105 亿美元，约占开发署方案支出总额(251 亿美元)的 42%。这相当于每年平均有 17.5 亿美元的支出。2018 年支出达到 20 亿美元以上的峰值。在这一时间框架内，指定用于中等收入国家的经常资源份额从 7% 下降到 3%。按人类发展指数分类的支出分析表明，平均年度支出最高的是人类发展程度较高的中等收入国家(2.13 亿美元)。然而，这些平均值是由阿根廷等有超大规模项目的个别国家拉动的。在同一时期，每个人类发展组别的支出中位数约为 7 500 万美元。

10. 2014 至 2019 年期间，政府费用分担以及双边和多边基金占开发署在中等收入国家支出的最大份额，合计占总支出的 80% 以上。政府费用分担占总支出的相对比例从 2014 年的 48% 降至 2019 年的 36%，尽管整体支出略有上升。人类发展程度很高或较高的国家尤其利用了这一资源。纵向基金，特别是全球环境基金总体上保持稳定，在 15% 至 17% 之间。

11. 按每项可持续发展目标分列的开发署方案支出数据仅提供 2018 年和 2019 年的数据。中等收入国别方案总支出的大约一半(38 亿美元)是在目标 1(无贫困)和目标 16(和平、正义和强有力的机构)下编制的。支出超过 2 亿美元的其他重点领域是目标 3(良好健康与福祉)、目标 13(气候行动)和目标 15(陆地生物)。

12. 区域分布分析表明，目标 1 的大部分支出集中在阿拉伯国家区域。目标 16 的支出在欧洲和拉丁美洲国家较高。欧洲和亚洲及太平洋地区的支出似乎在不同目标上的分配更加均匀，重点是保护、气候行动、减少不平等和健康。

13. 如果比照 2014-2017 年战略计划成果分析中等收入国家的支出情况，支出最高的是包容性增长(43%)，其次是获得基本服务(26%)。当前战略计划下六个特色解决办法的支出显示，关于包容性增长和包容性与负责任机构的前两个解决办法各占支出总额的三分之一左右，而基于自然的解决办法约占这一水平的一半。以性别平等为重要或主要目标的方案支出比例从 2014 年至 2017 年的 39% 增至 2018 年至 2019 年的 56%。

三. 主要评价结果

A. 开发署在中等收入国家的业务模式

评价结果 1. 开发署在确立方案办法和业务模式时不对不同类型的中等收入国家和非中等收入国家加以区分。

14. 评价指出,虽然在资源规划和分配中继续使用基于收入水平的中等收入国家分类,但以这一分类为基础制定方案对策的意义微乎其微。开发署没有试图利用自己的社会经济分类机制来更好地确定在不同国家的方案拟订战略。开发署 1990 年制定的人类发展指数考虑到了收入水平以外的各个方面。该指数很少在中等收入国别方案拟定中用作规划工具。对于开发署对国家分类采取的办法,只能从目前的战略规划对开发署开展业务的三种“具体情况下的发展环境”和为发展环境量身定制的六个特别解决办法的区分中加以推断。

15. 总体而言,中等收入国家的多样性给为这些国家的方案对策绘制总体蓝图带来了挑战。虽然具体国情是开发署方案的关注点,包括关键问题和解决途径,但开发署为这些国家的多样性阐明互动战略和方法十分重要,而这目前还不存在。秘书长关于与中等收入国家发展合作的报告(A/74/269)呼吁采取有针对性的办法,解决这一高度多样化的国家组别的瓶颈问题,同时考虑到这些国家面临的共同挑战。

评价结果 2. 使用收入分类来指导合作和资源分配限制了开发署应对中等收入国家所面临复杂挑战的能力。

16. 中等收入国家的高度多样化给分类带来了挑战,使基于收入分组的细分战略难以发挥作用。联合国经济和社会事务部主张,除了基于收入的标准,还要使用基于问题的标准来确定对发展中国家的资金分配。这种基于问题的分类有助于应对中等收入国家面临的大量具体发展挑战,包括高债务、环境退化和令人望而却步的国际贸易成本。评价发现,考虑到中等收入国家面临的发展挑战的范围和严重性,将收入分类作为向中等收入国家提供发展援助资源的主要标准往往对这些国家不利。

评价结果 3. 为中等收入国家的方案提供资金的政府费用分担增加,反映出国家有很强的主导地位,尽管这可能会限制开发署方案的一致性和灵活性。

17. 根据执行局第 2012/28 号决定,开发署的大部分经常(核心)资源(TRAC-1 资源)都用于最不发达和低收入国家。政府费用分摊是开发署在中等收入国别方案的重要资金来源,占 2014 至 2019 年总支出的 40%,而最不发达国家的这一比例为 6%。区域间和区域内政府成本分担水平差异很大;在最高的情况下,约占拉丁美洲和加勒比区域支出的 69%,其次是欧洲和独立国家联合体(40%)、阿拉伯国家(19%)、非洲(17%)和亚太地区(11%)。

18. 政府费用分担方式的一个重要方面是各国政府越来越多地与开发署合作提供一系列发展服务(称为发展服务支持)。评价指出,开发署作为人类发展专家机构的声誉是长期建立起来的,并拥有自己的方案资源,但在大型政府分摊费用方案中,这一声誉面临风险。根据开发署方案政策程序,发展服务支持必须与开发

署战略计划保持一致，并支持国家发展优先事项。但是，独立评价中发现的一个问题是，政府费用分担可能促使国家办事处应政府要求制定方案提案，可能超出发展政策和能力发展的范围，而是在其中包含更多的业务支持。虽然开发署参与发展服务支持体现了需求驱动的办法，其特点是反应迅速，适应性强，但可能导致方案连贯性和基于项目的办法有限。

19. 纵向资金在开发署在中等收入国家的业务模式中发挥重要作用。除了全球环境基金，执行蒙特利尔议定书多边基金在开发署中等收入国家的环境方案中占有重要地位，比在最不发达国家的重要性更强。该基金致力于通过为臭氧消耗物质设定逐步减少义务来扭转地球臭氧层恶化的趋势，与不可持续的自然资源消耗和环境退化一样，这都是中等收入国家面临的关键问题。

B. 开发署在中等收入国家的定位

评价结果 4. 开发署在国家一级，且现在越来越多地在国家以下各级与中等收入国家政府建立了强有力的伙伴关系，以落实可持续发展目标，这得益于开发署的主要比较优势：在人类发展范式方面的知识领先地位；在世界各地普遍开展业务的历史；在其广泛授权的基础上，与多个部委建立了强大的机构网络。

20. 评价确定，各国政府一贯将开发署视为能够引入国际网络、专门知识和标准的长期、中立和合法多边伙伴。开发署经常帮助中等收入国家政府在复杂或专门领域设计和实施大规模举措。开发署在自己的工作中成功地利用伙伴关系，从国家和国家以下各级政府实体筹资。

21. 国家利益攸关方指出，开发署一个最有力的优势是有能力召集对话，为变革创造条件，并促进不同类型的合作伙伴之间建立共识。在一些国家，让开发署参与发展服务支持的另一个主要原因是可以得益于开发署的高效行政程序和良好声誉，为确保透明度，这得到各国政府的重视并有很大需求。

22. 在不太积极的方面，开发署没有完全达到中等收入国家政府的期望，以促进和推动良好做法的传播，从其他国家的方案成就和挑战中吸取经验教训。

评价结果 5. 开发署在中等收入国家的国家以下各级和地方一级建立了强有力的地位，在某些情况下利用这一地位扩大跨区域和城市的解决方案，特别是在《2030年议程》和可持续发展目标本地化的背景下。

23. 在国家以下一级，开发署与各国政府建立强有力的伙伴关系，为示范方案拟订模式提供了机会。开发署在许多情况下提供政策咨询服务，有时还促进加强机构和其他核心支持领域，如技术援助、能力发展、项目执行和其他发展服务支持。

C. 开发署在中等收入国家的伙伴关系

与其他联合国机构的伙伴关系

评价结果 6. 虽然有证据表明联合国在中等收入国家开展了联合方案拟订工作，但联合国机构有限的资源和竞争日益激烈的资源调动环境造成更多的协作属临时性质，而非系统性协作。

24. 在评价中发现了联合国在中等收入国家开展联合举措的多个案例。然而，总体而言，方案规划周期不协调以及伙伴关系程序和进程不明确仍然阻碍有效的伙伴关系。

25. 近年来，开发署在中等收入国家扩大了与国际金融机构的互动协作和伙伴关系，合作重点尤其关注预防危机和冲突后建设和平。开发署利用其渠道、公正性和经验，最大限度地扩大国际金融机构在伙伴国融资的影响，这在拉丁美洲尤为突出，帮助落实美洲开发银行向对口政府提供的贷款。

促进南南合作

评价结果 7. 开发署在中等收入国家的南南合作和三角合作方面最成功的工作与东道国的战略优先事项相关，这些东道国将此类合作视为发展合作政策和战略的支柱。

26. 南南合作在中上水平收入国家的一些方案中占有重要地位，在这些国家，南南合作是这些国家将自己定位为发展援助提供者并成为重要区域和全球力量的战略性国际合作政策工具。在这些情况下，开发署提供了技术援助，组织并促成活动，支持加强机构，培训国家人力资源。近 10 年来，这些国家与开发署在这一领域建立了系统性的伙伴关系。

评价结果 8. 尽管南南合作举措已纳入开发署战略框架，但此类举措给人的印象是以项目为基础，而不是基于分析和详细安排、明确界定的交付机制。

27. 虽然评价发现了许多受到合作伙伴好评、有前景的南南合作举措案例，但大多数举措都基于项目，缺乏战略方法。在开发署支持下取得的成果往往集中在单个组织的层面，提供了培训机会或可在国际论坛上分享经验教训。资源不足限制了系统化南南合作、在中等收入国家引发进一步变革的努力。虽然这影响到所有国家，但南南合作是开发署和联合国在中等收入国家合作框架的主要支柱之一，国家利益攸关方在促进向其他国家学习和分享经验教训方面对开发署抱有很高的期望。

28. 评价还审视了创新与南南合作举措之间的联系。在实施创新服务项目的前 10 个国家办事处中，有 7 个也参与了南南合作，这表明两者之间存在某种联系。随着许多中等收入国家努力实现更快的增长，摆脱“中等收入陷阱”，以创新为重点的发展战略可对走出经济停滞，实现结构转型产生影响。³ 开发署在其议程中优先考虑创新，为此采取一系列方法，包括与各国政府建立创新实验室以重新设计公共服务交付，大力促进数据创新，以落实、监测和探索可持续发展目标的其他筹资来源。

29. 2019 年，开发署启动了 60 个“加速实验室”，覆盖 78 个主要是中等收入国家的国家，为开发署创新议程提供了更大的动力和能力。“加速实验室”旨在帮助开发署和合作伙伴弥合当前国际发展做法与更快的变化速度之间的差距。“加速实验室”的工作将在正在进行的开发署 2018-2021 年战略计划评估中更详细地讨论。开发署还在 2019 年启动了一项新的数字战略，旨在帮助政府和社区利用技术和创新，在数字转型和第四次工业革命时代取得成果。

³ 联合国，《与中等收入国家的发展合作：秘书长的报告》，A/74/269，2019 年 8 月 5 日。

私营部门伙伴关系

评价结果 9. 开发署对私营部门采取的办法和接触方式正在逐步演变，开发署处于有利位置，能够为私营部门参与促进和推动国家和全球平台，以实现可持续发展目标。在中等收入国家，增加收入的需要已成为开发署私营部门方案战略的重要决定因素。不过，开发署还需要加强作为私营部门伙伴关系推动者所发挥的作用。

30. 开发署私营部门战略对战略参与和资源调动作出了区分。私营部门捐款从 2014 年的 4 700 万美元到 2017 年的 7 500 万美元不等，2018 年下降到 5 000 万美元，私营公司和基金会的捐款几乎相等，其后是非政府组织。对开发署方案支出总额而言，这些数额很小；然而，由于这些捐款集中在少数国家，可能成为中等收入国家国家办事处向全额费用回收模式过渡过程中的重要收入来源。

31. 在中等收入国家，私营部门参与的一个最明显形式是涉及民生和价值链的项目和方案，私营部门被视为就业和市场的提供者。在企业社会倡议伙伴关系和促进私营部门伙伴关系方面，开发署作为政府间发展机构的身份是关键优势。评价发现了这方面的成功案例。开发署的身份也使私营部门抱有高度期望，但这些期望并不总是能得到满足。评价中发现一些私营部门伙伴关系旗舰项目的案例，这些项目表明，开发署没有达到或仅部分达到了私营部门对高标准的专门知识和执行效力的期望。私营部门项目的短期时间范围和国家办事处面临的资源调动压力带来一系列复杂因素，应得到详细研究。

32. 在全组织层面，开发署关于私营部门尽职调查的政策自 2013 年开始实施。私营部门尽职调查委员会负责就私营部门伙伴关系提案提供建议。在为联合国私营部门伙伴关系设定参数、共同牵头编写联合国可持续发展集团商业部门伙伴关系前景研究和尽职调查共同方法方面，开发署一直走在前列。正如在本次评价中研究的一些国家所明显体现的那样，与一些私营部门实体接触仍然存在声誉和财务风险，需要得到额外的全组织指导。开发署目前正在更新私营部门尽职调查政策。

D. 开发署对中等收入国家发展成果的贡献

特色解决办法 1. 使人民不陷入贫困

评价结果 10. 中等收入国家需要在经济专业化和建立抵御外部经济冲击能力方面得到支持，同时建立有竞争力的金融市场以维持国家发展。开发署提供几项相关支持，但此类支持在国别方案中仅偶尔存在。

33. 虽然开发署在竞争力、经济多样化、社会保障、就业和技能发展等相关领域有良好业绩，但其工作是偶然和零散的，没有建立部门间协同效应。国别方案文件缺乏对中等收入国家地位带来的全部挑战的应有分析。几乎所有国别方案文件都缺少对发展筹资备选方案的分析。

评价结果 11. 循证政策支持是开发署在国家层面支持的一个持续特点；在审查的中等收入国别方案中，约 75% 支持包容性增长、减贫政策和战略。

34. 开发署支持 75% 受审查的中等收入国家制定包容性增长和减贫政策、战略和行动计划，以解决贫困、边缘化和弱势群体面临的结构性障碍和获得机会方面的

差距。随着《2030年议程》的普遍采纳，且人们认识到可持续发展目标是相互联系的，产生了衡量多维贫困的需求。多维贫穷指数和人类发展指数是开发署的旗舰知识产品，在国家一级得到了广泛接受。

35. 在一些国家，特别强调支持生产力和竞争力的政策。供应商发展方案、有竞争力的生产集群以及加强中小微企业和支持服务是常见办法，重点是提高国内对进口产品的竞争力，将这些企业纳入支柱性制造设施的供应链，并融入国家和国际价值链。

评价结果 12. 为可持续发展目标的主流化、执行、监测和报告提供全面支持已成为开发署的一项旗舰和独特服务，并吸引了若干中等收入国家提出需求。

36. 开发署长期致力于千年发展目标，特别是对千年发展目标加速框架提供支持，促进实现了向2015年通过的《2030年可持续发展议程》的无缝过渡，若干国家的框架执行计划⁴被归入可持续发展目标框架。

37. 开发署在制定和实施协调一致的办法(纳入主流、加快步伐和政策支持战略)方面发挥了领导作用，以支持会员国开展与可持续发展目标有关的主流化、加速进展、政策制定、数据管理、伙伴关系和问责工作。为纳入主流、加快步伐和政策支持战略制作了一些指导材料和工具包，包括开发署开发的快速综合评估工具，以支持各国通过审查国家计划来评估执行可持续发展目标的准备程度。2016年至2018年期间，开发署与联合国其他机构一道，向27个中等收入国家(15个中低收入国家和12个中上水平收入国家)派出了纳入主流、加快步伐和政策支持战略任务团。

38. 任务团每次都指出数据差距、数据生产者之间协调不足，以及分类问题和缺乏明确的政治承诺对以数据为依据作出决策造成的挑战。开发署支持20个国家评估其国家统计局在执行和监测可持续发展目标方面的准备程度。开发署还为编写“不让任何人掉队评估”、关于可持续发展目标的国家报告和自愿国别评估提供了技术投入和财政援助。2018年，47个国家提交了自愿国别评估报告(其中16个是中等收入国家)，高于2016年的22个。

评价结果 13. 开发署为解决可持续发展目标的发展筹资问题作出了显著贡献，包括支持发展筹资评估和与私营部门企业接触，以扩大资本流动，实现可持续发展目标。

39. 开发署制定了发展融资评估方法，并在八个中等收入国家支持这种评估。这些评估证明，评估有益于确定战略以改善收入方面的业绩。其他重要倡议包括税务监察员无国界倡议、可持续发展目标创新金融倡议，以及与伊斯兰开发银行合作支持伊斯兰融资，以建立(2016年)全球伊斯兰金融和影响投资平台。

评价结果 14. 在中等收入国家的国别方案中，开发署设计并实施了大量以社区为基础的民生干预工作，以应对弱势群体和边缘群体的挑战。一些项目除了加强社区生计外，还显示了与上游政策进程的有效联系。

⁴ 根据开发署关于计划执行情况的报告，共有53个国家制定了此类计划。

40. 不平等问题是开发署在中等收入国家的发展对话和倡导中一贯的中心主题，也是其方案活动的主要视角。开发署更加注重不让任何人掉队，用一项新指标确定了其方案中的 18 个优先群体。

41. 在开发署的社区工作中，一个反复出现的方面是社区自然资源管理。开发署的许多干预工作涉及居住在偏远地区或与其他部门争夺自然资源的社区的生计需要。评价指出，一些干预工作建立了可持续的因果联系，为受排斥的弱势群体增加了收入，或提高了政府向这些群体提供服务的效率。

评价结果 15. 开发署在中等收入国家通过职业教育和培训改善生计的努力大多是独立性质，往往没有纳入以有竞争力的经济多样化为基础、更广泛的战略。开发署的干预工作往往侧重于供给侧，而不是探索和倡导长期人力资本投资。

42. 在评价中，发现了开发署改进国家职业教育和培训系统工作的几个案例，以提高技术能力需求提高的部门的就业能力，但是，许多干预工作给人的印象是独立开展或不够全面。

43. 青年就业和经济赋权是开发署青年赋权多层次办法的一个组成部分。在国家一级，虽然在审查的中等收入国别方案中，只有 17% 的国别方案支持青年就业举措，但也有体现了综合办法的案例。

44. 绿色就业是开发署的另一个行动领域。绿色商品方案(2009 年启动)是少数几个专门满足中等收入国家需要的多国方案之一。几个中等收入国家的项目应对了棕榈油、可可、咖啡、菠萝、渔业、大豆和牛肉等具有重要商业价值的大宗商品方面的全球价值链可持续性挑战。

特色解决办法 2. 和平、公正和包容性社会的治理

评价结果 16. 开发署对选举进程的支持取得了重大成果，促进了透明、健全和可信的选举进程，并带来一些立法和政策变革。

45. 开发署支持的性质各不相同，主要侧重于建设选举当局的机构能力(主要是在中等人类发展程度国家)，为此促进协商，提供有效规划和执行选举进程的方法、工具和数据，并通过公民教育、培训和提高认识活动促进公民参与，以触及缺少参与的选民(特别是妇女和青年)。开发署作为中立中间人和促进者的力量，以及在选举支持和改革进程中的技术领导作用，在以往的独立评价中都被认为是取得成果的关键因素。开发署还为公民参与选举作出了贡献，促进了民间社会，特别是妇女在决策进程中的参与和作用。

评价结果 17. 开发署协助加强中央和地方各级的机构能力，支持制定规范和立法框架以及战略规划，以改善公民安全、诉诸司法的机会和法治。

46. 在评价审查的几个国家，开发署的支持促进加强了有效促进人权和善治方面的国家能力。这有助于加强国家能力和制度，以改善法治和诉诸司法的机会，包括为弱势群体。开发署还在几个受暴力和犯罪影响的国家实施了方案，以支持减少暴力和促进和平共处的体制能力和政策框架。

评价结果 18. 开发署的支持通过提高公务员的能力、支持提高组织效率和效力的进程和结构、促进公民监督和参与，促进加强了体制结构和政策框架，以提高透明度、问责制和治理。

47. 在审查的大多数中等收入国家支持的反腐败努力中，正在取得中期成果，如在案件报告和调查方面取得进展。但是，腐败程度实际下降等更高层面的成效还没有实现。

48. 开发署还协助开展公务员制度改革和现代化努力，以提高公共服务机构的透明度和效率并加强问责，促进在公共部门使用公开数据，协助监测公共管理的透明度。地方发展和权力下放方面的成果不太突出，因为开发署的财政杠杆和人力资源能力有限，无法在政策层面进行有意义的结构改革，而且往往局限于能力建设项目集群。

评价结果 19. 开发署通过在中等收入国家的人权工作，取得了重大成就，加强了保护少数群体和弱势群体(包括女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、变性人和性别奇异者、土著社区、移民和被贩运者)权利的体制框架和空间，这些工作往往与其他联合国机构合作开展。

49. 开发署对中等收入国家国家人权机构的支持往往带来变革性成果，例如引入与残割女性外阴、歧视土著人民、歧视宗教和性少数群体以及反种族主义有关的法律和政策。开发署在促进男女同性恋、双性恋、跨性别者和性别奇异者和艾滋病病毒/艾滋病感染者权利方面发挥了作用并作出了贡献，有可能在若干有挑战的国家环境中带来有限但有影响力的结果。在移民和贩运领域，开发署的贡献帮助几个国家建设国家机构打击贩运人口的能力。

评价结果 20. 尽管有上述积极贡献，开发署在中等收入国家的包容性和问责机构工作更多地受到政府需求的影响，而不是制定国别方案背后的变革理论和问题诊断。由于潜在的政治敏感性和对政府供资的依赖，对实现可持续发展目标很重要的一些领域没有得到充分覆盖。

50. 在中等收入国家包容性和问责机构组合中，政府费用分担的比例仍然很高，2014 至 2019 年间在 46%至 57%之间。在中等收入国家最大的 12 个政府分摊费用方案中，发展服务支持是最普遍的领域。这往往使开发署的政策和机构咨询服务居于次要地位，并限制了开发署将其价值主张扩大到发展服务支持之外的能力。

特色解决办法 4. 基于环境和自然的发展解决方案

评价结果 21. 由于开发署在自然资源管理方面的工作，包括森林和其他栖息地管理以及生物多样性保护，大多数区域的政策和监管发生了重大变化。此外，所有区域的自然资源管理举措都与当地社区进行频繁接触，包括作出一些努力，分享利益和推行生态系统服务付费，使社区保持参与。因此，在大多数区域，栖息地质量和保护区覆盖率都有明显改善，为实现可持续发展目标 15(陆地生物)做出了贡献。

51. 开发署与全球环境基金的供资有长期联系并促进项目的执行，项目有长期时间跨度且采取多管齐下的办法(从机构和政策发展，到实地试点和示范)，这使所有区域的自然资源管理举措都能以协调一致的方式产生成效。

52. 将所提出的自然资源管理改革的社会和环境效益货币化,就像在几个国家所做的那样,有助于明确受益者和效益,从而有助于当地社区的参与。其他成功因素包括当地社区可以参与其中的实用监测和执行系统(遥感和实地监测),但此类因素较少提到。

评价结果 22. 在发展和实施可持续融资机制方面取得了一些成功,特别是在拉丁美洲和加勒比以及欧洲和独联体区域。然而,可持续融资仍然是一项挑战,因为这要求在税收、税收能力和环境资源货币化方面做出重大政策变革。

53. 自然资源管理和保护举措的可持续性取决于国家和地方政府政策和条例的充分采纳和支持。缓慢的政治接受速度、繁琐的官僚制度可能是开发署支持的自然资源管理和保护举措改革面临的最大挑战之一,融资概念清晰,但难以实施。尝试为森林管理和生物多样性养护建立可持续融资机制的例子很多,通常涉及与银行和私营部门的伙伴关系。

评价结果 23. 开发署与环境管理有关的工作主要是支持机构发展,以便更有效地开展规划和改善环境质量,以及促进履行与汞、多氯联苯和臭氧消耗物质等危险化学品相关的国际义务。这些举措努力解决具体的当地污染或废物问题,有样本国家的案例清晰体现,收集和适当处置了危险化学品和废物,并消除与之相关的健康问题。

54. 与自然资源管理举措相比,开发署支持的环境管理举措侧重于技术,较少直接与社区接触。几乎所有干预工作都针对特定的行业、地点和技术,这种侧重于解决问题的方式有助于成功开展环境管理和化学品控制。与环境管理有关的机构发展,特别是环境管理信息系统,比技术问题更具挑战性。

特色解决办法 5. 清洁、负担得起的能源

评价结果 24. 开发署在过去六年中增加了对气候变化和与能源有关的举措的支持,并为制定减缓和适应气候变化战略以及能效和开发可再生能源选择方案的相关行动提供了大量援助。

55. 开发署支持一半以上被审查的国家履行与气候变化有关的合规报告义务。在少数情况下,带来了相关的机构发展,时有积极成效。在开发署的支持下,若干中等收入国家成功推进了气候融资的各种备选方案,包括修改税法和建立排放权交易系统,这将有助于鼓励和维持减缓气候变化的措施。开发署还支持大多数区域的举措,将能效和可再生能源办法纳入城市绿色增长战略,这将促进减缓气候变化的办法得到更广泛的采纳。开发署促成了许多地方层面的气候适应举措,包括气候智能型农业、节水和沿海气候适应以及为不受气候变化影响开展的其他活动。

评价结果 25. 开发署的环境和能源方案在很大程度上是有效的,特别是在制定不同次级方案和主题的战略、政策和相关条例方面,以及在试验、进而更好地理解新的伙伴关系和可持续筹资机制方面,这些机制随后在所有区域的中等收入国家的试点和示范中得到检验。

56. 自 2008 年以来,开发署在增加中等收入国家获得纵向资金的机会方面做出了显著贡献,成为全球环境基金适应基金和最近的绿色气候基金活动的主要合作

伙伴。自 2008 年以来，开发署已使 140 个国家获得超过 28 亿美元的全球环境基金赠款气候融资。在开发署的支持下，欧洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比的部分中等收入国家成功推进了气候融资的各种备选方案，包括修改税法和建立排放权交易系统，这将有助于鼓励和维持减缓气候变化的措施。通过生物多样性财政支持倡议，开发署帮助 30 个国家的财政部和环境部制定了创造性解决方案，填补生物多样性资金缺口。

评价结果 26. 环境与能源主题下方案成果的有效性与方案行动的相关性之间有密切联系。可以在示范和试点项目中应用和测试的技术/技术创新可对取得成果发挥关键作用。

57. 在全球环境基金的组合中，较长的参与性规划过程和项目的多年期性质(四至五年)，以及在发展工作中每个步骤所做的一些努力，使开发署能够明确需求和现实意义，并在许多国家促进成果层面的变化(特别是维护和扩大至关重要的生境和林区以及实施能效方案，并开始编制相关企划案和自筹资金)。开发署做出重大努力，将创新技术方法纳入其环境和能源倡议，例如在废物管理、能效和监测野生动植物方面。开发署还纳入了与获得和分配收入有关的新办法，以确保各项倡议的财务可持续性。

评价结果 27. 开发署环境和能源方案的有效执行常常受到中等收入国家中国伙伴面临的复杂体制环境的制约。

58. 政府协调在复杂机构背景下或偏远地区受限、繁琐的官僚作风、援助吸收能力差、工作人员更替、监管滞后、缺乏政治意愿、政府资金不足等导致了延误，对实地的方案执行和效果产生负面影响。项目设计和规划有时会使当地能力不堪重负。由于地方治理问题，以及难以将新的倡议纳入政府的日常活动，社区问题的扩大造成了挑战。

59. 为了使所取得的成果更有可能持续，从设计阶段到项目实施，开发署投入了大量时间和资源来发展伙伴关系(特别是与各政府实体、地方社区和私营部门)。尽管如此，在最终采取新举措的情况下(没有进行中的项目)，项目伙伴关系的可持续性仍然脆弱。

特色解决办法 6. 性别平等和增强妇女权能

评价结果 28. 包容性增长、包容性和问责制机构方案显示，为加强性别平等主流化作出了更大努力，为中等收入国家实现性别平等成果做出了贡献。然而，总体而言，在性别平等方案编制中，在确定轻重缓急、寻找变革性机会方面仍面临挑战。

60. 性别平等是开发署在中等收入国家的国别方案的一个重要特点，评价注意到在几个受审查国家取得的性别平等方面的成果。然而，开发署对性别平等和增强妇女权能的贡献往往受到外部国家环境和国家办事处内部对性别平等问题反应能力的限制，包括资源限制。中等收入国家总支出中，只有 0.4% 登记用于 2014 年至 2017 年战略计划中关于性别平等和增强妇女权能的成果 4。在当前计划周期中，这一数字为 1%。

61. 国家办事处内部对性别问题的反应能力往往体现为组建性别平等小组。一些国家办事处纳入了“性别平等印章”方案，作为结构调整工作的一部分，促进从围绕单独重点领域的结构性做法转变为基于问题的做法，以便更易于开展横向协作。

62. 中等收入国家的国家办事处往往将性别平等和增强妇女权能作为一项需要进行报告的强制性工作，而不是将其作为一个关键的方案成果领域。继续将妇女作为受益者，将这作为促进性别平等方案编制的主要关注点，会减损主流化努力。

四. 结论

结论 1. 尽管认识到中等收入国家之间的差异，但开发署尚未为中等收入国家的方案拟订战略制定差异化办法。开发署的方案对策不作区别，中等收入国家各子类别的国别方案都有相似特点。

63. 中等收入国家和其他国家的方案办法没有具体区别。同时，没有阐明开发署在中等收入国家组内的工作战略，并在战略中考虑到各个子类别(以自然资源开采为基础的小型 and 大型经济体、大型新兴经济体、长期中等收入国家、最近转型的中等收入国家等)之间极大的多样性。随着时间的推移，开发署逐渐不再认为中等收入国家具有独特的发展状况。开发署目前对国家分类的做法基本上限于战略计划对三种发展环境所做的区分，并提供六个应根据每种发展环境量身定制的综合性特色解决办法。

结论 2. 以收入为基础的经常资源分配办法是开发署在中等收入国家拟定方案的重大制约因素，这对正在向中等收入地位过渡的国家的的影响尤为明显。

64. 向中等收入地位过渡导致开发署在中等收入国家的国家办事处得到的经常资源拨款减少。随着国家达到中等收入地位，官方发展援助和优惠融资也会减少，给通过调动国内资源筹资资金造成压力。与此同时，这些国家在面临的挑战方面没有太大变化，融入全球经济甚至带来了新的风险。在这种情况下，将收入分类作为中等收入国家合作和资源分配的首要标准可能是不利的，因为这些国家存在甚至放大了与最不发达国家和低收入国家相同的挑战。

结论 3. 开发署对中等收入国家发展成果的贡献有两个鲜明特点：为与《2030 年可持续发展议程》联系日益紧密的综合经济、社会和环境方针提供政策和体制支持；强调消除不平等、脆弱性和排斥是这些努力的重中之重。

65. 开发署促进和支持中等收入国家政府制定政策和行动计划，解决贫困、边缘化和弱势群体的结构性障碍和获得机会方面的差距，倡导在制定国别方案时关注贫穷、不平等和排斥的根源。

66. 开发署的旗舰产品“人类发展指数”和“多维贫困指数”是中等收入国家减贫政策和战略的有力切入点。通过全面支持可持续发展目标主流化、执行、监测和报告，这些都得到了加强，成为开发署的旗舰服务。

结论 4. 开发署在参与新专题领域以保持相关性方面展现了适应能力。围绕《2030 年议程》、自然资源管理、气候变化和能源、发展筹资和私营部门参与的方案拟定

办法是在中等收入国家作出适应努力的最明显例子，在国家以下和地方层面推动进展，支持最后阶段的挑战，也说明了这一点。

67. 在围绕可持续发展目标制定新的一揽子支持服务的基础上，开发署正在支持中等收入国家将可持续发展目标主流化、本地化，并就其进行监测和报告。开发署还逐步发展了一套与中等收入国家尤其相关的发展融资产品和服务，包括综合性国家筹资框架、发展融资评估、气候和生物多样性支出审查、税务监察员无国界倡议，以及参加秘书长的 2030 年议程联合基金等。开发署在中等收入国家积极主动适应的另一个表现是逐步转向国家以下各级的机构能力建设。鉴于发展指标落后地区的能力差距较大，这种做法受到了各国政府的欢迎。

68. 开发署的环境和能源方案继续发展，更加重视绿色经济、价值链、创新、机会和承受能力。尽管可以选择直接获得全球环境基金的资金，但中等收入国家的政府仍然利用开发署的服务，这本身就认可了开发署作为全球环境基金的执行伙伴向这些国家政府提供的价值主张。开发署环境和能源方案对纵向供资的依赖给开发署带来了挑战，这种挑战在中等收入国家将被放大，因为在这些国家，越来越多的非赠款供资要求利用不同的融资工具，来落实各国和其他捐助者所需类型的环境和能源倡议。

69. 开发署作为灵活和反应迅速的机构，利用其国际专家网络和全球知识产品系列，随时准备好处理各种请求并提出备选方案，赢得了一致赞赏。同样受到赞赏的是，开发署可以灵活地将经常资源用作催化种子资金，支持具有扩展潜力的倡议。

结论 5. 开发署与私营部门的互动协作有助于为发展方案吸引私人资本。然而，私营部门伙伴关系可能带来尚未得到充分分析的声誉风险。

70. 开发署作为政府间发展机构的地位是与私营部门基金会就企业社会倡议结成伙伴关系的一个关键优势。然而，私营部门外地方案的执行质量要求达到开发署长期业务活动和良好业绩所带来的高期望。开发署在负责任的企业公民意识和商业道德方面的活动需要方案工作人员具备高水平的技能，当办事处的工作人员越来越多地是短期招聘人员，不具备在开发署工作的机构基础，这种技能可能难以获得。全球政策网络是为解决这一问题所作的一项努力，但这是最近才提出的倡议。在与私营部门合作时，开发署还受到若干商业和履约程序的制约，这些程序可能不承认通常适用于政府间机构的豁免，产生需要纳入业务模式的额外交易成本。

五. 建议

建议 1. 开发署应重新审视在中等收入国家的定位，包括重新考虑以收入为基础的办法。应该利用人类发展指数和/或其他标准来制定更加差异化的方案办法，其中还可以包括新的筹资战略，以援助被新归类为中等收入国家的国家。

71. 开发署应鼓励发展伙伴进行更广泛的讨论，探讨如何使用人类发展指数和其他人类发展参数来制定更有区别的方案办法，以体现中等收入国家极大的多样性。对于最近被归类为中等收入国家的国家，尤其需要重新考虑以收入为基础的方案拟定方法，这些国家的发展挑战与最不发达国家和低收入国家面临的挑战相似。

建议 2. 开发署应在中等收入国家寻求均衡的方案组合，使发展服务支持为战略思想领导创造机会，以提高公共政策效力和实现可持续发展目标。

72. 开发署在既拥有业务机构，又拥有概念/分析机构方面具有相对优势，需要利用这一优势，为国家伙伴带来更大的效益。开发署的战略思想领导应是国别方案拟订中不可或缺的组成部分。开发署应该支持各国政府努力重新思考公共政策的有效性，并确定实现可持续发展目标的优先行动。开发署应继续利用其旗舰产品，如人类发展指数和多维贫困指数，将其作为切入点，并将平等和社会包容作为中等收入国家发展对话和倡导的中心主题。

73. 在新的联合国驻地协调员制度下，由于开发署不再负责联合国国家工作队协调，开发署有很好的机会，可重新定义和促进其战略咨询能力，包括通过可持续发展目标整合和影响力融资，以及气候融资和能效等其他交叉领域。开发署应有效利用其内部企业知识网络，以满足中等收入国家的不同需求，包括全球政策网络和 SparkBlue 等知识共享倡议。

建议 3. 开发署在中等收入国家的治理工作应继续着重于努力建设包容性和问责制机构，并加强有利于体制改革的环境。

74. 由于开发署本身没有足够的人力和财政资源及地位，来解决机构薄弱的根源问题，开发署应该促进问责型机构系统转型所需的长期变革进程，并寻求更好地利用知识网络和多学科伙伴关系，其中将民间社会作为一个关键行为体，在提高治理质量和要求透明、自由、问责制机构方面发挥关键作用。

建议 4. 开发署应巩固和维持在中等收入国家的环境、自然资源管理和气候变化方案下迄今取得的成果。

75. 随着经济和人口增长继续给全球社会带来压力，环境、自然资源管理、气候变化和能源等主题在中等收入国家仍将至关重要。环境和能源领域方案成果的有效性与开发署总体方案行动的相关性有很强的联系。

76. 环境和能源部门的许多问题都源自治理。开发署应更多地利用在全球环境基金等环境筹资平台上的执行作用，与中等收入国家政府进行高级别政策讨论，并利用国内融资解决跨部门体制障碍，以实现环境和能源举措的规模和可持续性。开发署还应利用其创新议程提出新的业务办法，以充分利用与私营部门的伙伴关系，以及与拥有可供开发署可在中等收入国家使用的融资工具的联合国组织的伙伴关系。

建议 5. 开发署应为在中等收入国家实施私营部门倡议建立明确的全组织规范，包括方案工作人员和执行过程的适当标准。

77. 私营部门参与是开发署伙伴关系的一个重要方面，特别是在中等收入国家。开发署更加重视私营部门的筹资伙伴关系，但对于对所有合作伙伴产生的裨益，仍然存在很大的模糊性，且对声誉风险的考虑不足。开发署即是促进影响力投资的可持续发展目标平台的召集者，也是大型企业集团企业社会倡议的实施者，应在这两个角色之间找到平衡点。