



## 贸易和发展理事会

战略框架和方案预算工作组

第五十六届会议

2010年9月6日至8日，日内瓦

临时议程项目 4(a)

## 对贸发会议专门为最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体开展的技术合作活动的深入评价<sup>1 2</sup>

<sup>1</sup> 本评价文件由一个独立评价小组编写：Thierry Apoteker 博士，Thierry Apoteker Consultants (TAC)公司总裁；Sylvain Barthelemy 先生，TAC 公司研究总监；Heli Niemi 女士，芬兰常驻联合国日内瓦办事处代表团的代表；Khondker M. Talha 先生，孟加拉国常驻联合国日内瓦办事处代表团的代表。TD/B/WP/224 号文件载有一份相关的赞比亚案例研究。TD/B/WP/223/Add.1 号文件载有支持性材料。

<sup>2</sup> 本文件迟交，因为独立评价小组力求做到全面审查，这包括分析大量文件，与作为选样的大量贸发会议有关工作人员进行交谈，以及访谈受益方，包括在国家层级进行访谈工作。

## 内容提要

此次深入评价贸发会议专门为最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体开展的技术合作活动，是分三个步骤进行的：对贸发会议的技术援助进行广泛的书面材料审评；对贸发会议方案进行受益方调查；对 10 个选定方案进行深入分析，其中包括两次实地考察。书面材料审评表明，虽然以货币计算，贸发会议的技术援助与国际技术援助总量相比很小，但在贸发会议技术援助总量中，专门为这四类国家开展的方案的比例很高。不过，这些方案大多是区域性项目。贸发会议的技术援助活动具有自己的特色，优势在于其本身与受益方政府之间没有利益冲突。受益国认为，贸发会议的方案在相关性、有效性、影响力和可持续性方面是令人满意的，但各司间缺乏协调损害了贸发会议技术援助方案的效率。

第一项建议是，贸发会议如果将其活动的特色与相关性结合起来，意味着将需要更多的资源，并需要为这些特定类别国家作出更大的努力，更加侧重于具有竞争优势的特定活动。第二项建议是，应充分地、更加透明地报告为这四类国家中的单个国家开展的详细活动和支出的金额。最后，也是十分重要的一点是，提高贸发会议在实施技术援助方面的效率，这是一个重大问题。

## 目录

	页次
缩略语.....	4
导言.....	5
A. 背景.....	5
B. 方法学.....	7
一. 审查贸发会议的技术合作活动.....	9
二. 广泛的分析评估.....	11
A. 贸发会议在总体的贸易相关援助范围内开展的技术合作.....	11
B. 总体评估.....	12
三. 相关性.....	12
四. 有效性和影响力.....	15
五. 效率.....	18
六. 可持续性.....	19
七. 结论和建议.....	21
A. 结论.....	21
B. 建议.....	22

## 缩略语

ALDC	非洲、最不发达国家和特别方案司
ASYCUDA	海关数据自动化系统
CDP	发展政策委员会
DDA	多哈发展议程
DFID	联合王国国际发展部
DIAE	投资和企业司
DITC	商品和服务国际贸易及初级商品司
DMFAS	债务管理与金融分析系统
DTL	技术和物流司
FDI	外国直接投资
GDP	国内生产总值
GDS	全球化和发展战略司
GNI	国民总收入
IMF	国际货币基金组织
JITAP	综合技术援助联合方案
LDC	最不发达国家
LLDC	内陆发展中国家
OECD	经济合作与发展组织
SIDS	小岛屿发展中国家
SWVSE	结构薄弱、易受冲击的小经济体
TA	技术援助
TAC	Thierry Apoteker Consultants 咨询公司
WEO	国际货币基金组织《世界经济展望》

## 导言

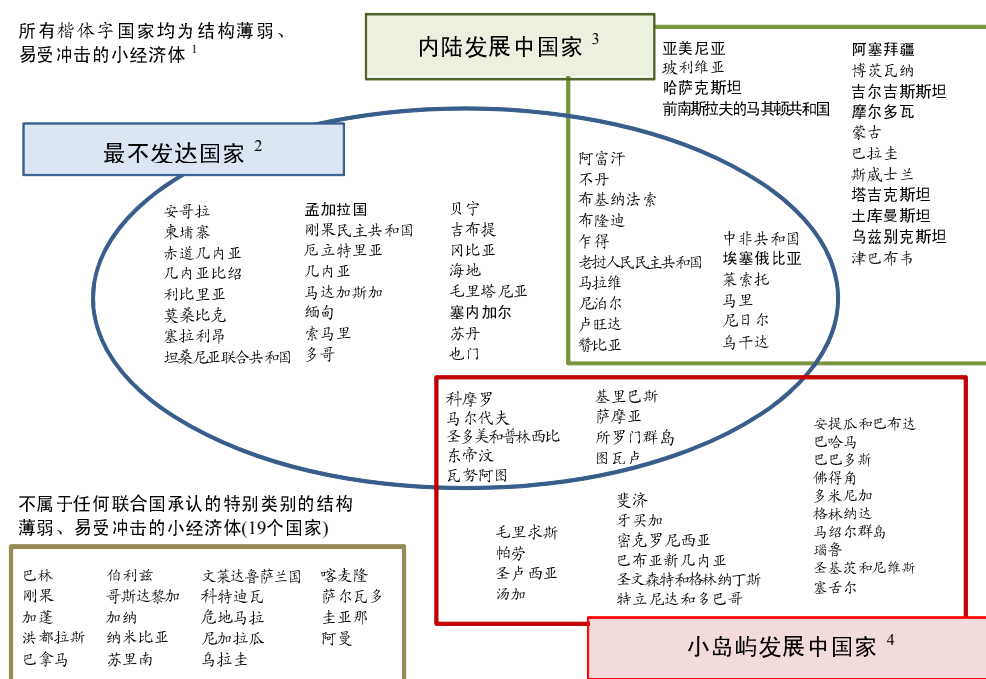
### A. 背景

1. 贸发会议的一项特定任务是，通过技术援助支持指定类别的发展中国家。事实上，贸发会议在最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体方面的工作任务主要源于第三次联合国最不发达国家问题会议通过的“2001-2010 十年期支援最不发达国家行动纲领”、《阿克拉协议》和《阿克拉宣言》、《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》和《阿拉木图行动纲领》以及联合国大会和经济及社会理事会的各项决议和决定。

2. 图 1 界定并显示了这四类国家。

图 1

四类国家：最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体



资料来源：贸发会议的非洲、最不发达国家和特别方案司/TAC 咨询公司。

注：

- <sup>1</sup> 在“小型”(2005 年国内生产总值(GDP)低于 320 亿美元)和“结构薄弱和易受冲击性”(在对 130 个发展中国家测试得出的联合国外部冲击指数方面，得分最好的四分之一国家之外)基础上非正式地确定了 91 个国家。
- <sup>2</sup> 联合国最不发达国家官方名单(在 2006 年对名单进行审查之后，而且在佛得角于 2007 年从最不发达国家类别“毕业”之后，共有 49 个国家)。
- <sup>3</sup> 联合国基于地理原因承认的内陆发展中国家类别(31 个国家)。
- <sup>4</sup> 贸发会议的非正式小岛屿发展中国家名单，仅供分析使用(29 个国家)。

3. 表 1 概述了在本项研究中考虑的这四类国家的简单经济和人口指标。人口最多、发展水平最低的组别显然是 49 个最不发达国家组别。

表 1

以下四类国家的数据：最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体

国家数目	2009 年人口 (总计, 百万)	2009 年 GDP 总值 (总计, 10 亿美元)	2008 年 人均国民总收入 (美元, 平均数 按人口加权)	
最不发达国家 <sup>a</sup>	49	834	535	580
内陆发展中国家	31	395	428	936
小岛屿发展中国家 <sup>b</sup>	29	18	75	4,360
其它结构薄弱、易受冲击的小经济体 <sup>c</sup>	19	123	345	2,767

资料来源：国际货币基金组织《世界经济展望》、世界银行。

a 49 个国家。

b 贸发会议的小岛屿发展中国家非正式名单。

c 不属于任何其它类别的结构薄弱、易受冲击的小经济体。

4. 战略框架和方案预算工作组第五十三届会议请贸发会议秘书处对专门为最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体开展的技术合作活动进行一项深入的外部评价。

5. 本评价的目的是，得出结论，提出建议，确定经验教训，以便为贸发会议惠益这些类别国家的工作提供未来导向，并为有效执行《阿克拉协议》规定的任务作出贡献。本评价也将为定于 2011 年举行的第四次联合国最不发达国家会议筹备过程中的讨论作出贡献。

6. 传统方法旨在评估在贸发会议次级方案下专门为最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体开展的技术合作活动的相关性、有效性(包括影响力)、效率和可持续性。在这方面，评价人员希望强调指出，贸发会议提供的技术援助在绝对量方面是有限的，分散于相当多的小型活动之中，而且在很大程度上偏向于能力建设、政策咨询和行政/软件支持。有太多的“其它因素”影响贸发会议技术援助的总体影响力，在贸易和投资这种波动性领域尤其如此。

7. 评价进程也须对所提供援助的地理特点给予特别注意，需评估在贸发会议向这四类国家提供的技术援助有哪些具体特点以适合和专注受援国的做法。这意味着，需考虑这些国家类别在贸发会议全部技术援助中的总量以及近年来的变化。

8. 在贸发会议的三个支柱(研究和分析、建立政府间共识和技术合作)中, 本评价研究侧重于专门向最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体提供技术合作问题。然而, 评价人员希望指出的是, 这种侧重并不意味着另外两个支柱对这四类国家没有用处或不重要。

## B. 方法学

9. 方法学包括三个互补步骤: 广泛的分析审评、受益国调查和对一个小样本“代表性”方案进行深入审查。

10. 对贸发会议向指定类别国家提供的全部技术援助进行的广泛分析审评是一项统计工作, 它依据的是贸发会议提供的现有数据以及对贸发会议技术合作活动年度审查进行的深入分析。

11. 为向指定类别国家提供的技术援助样本设计并开展了一项基于网络的调查。该调查专注于就以下事项提出的一般性问题: 方案的相关性或定制性、预期效率、对政策制定的预期影响以及在方案实施方面发现的关键差距、不足或有效性。选择技术援助方案进行调查所依据的是以下标准: (a) 2009 年仍在进行中(以确保可迅速查到受益方详细联络方式), (b) 2008 年之前开始的(以确保结果可以衡量); (c) 直接以所考察的这四类国家为对象的国别方案或者至少有一个属于这四个组别之一的国家被指名为受益国的区域方案。初步确定了 79 个方案。随后, 评价人员得到了 47 个方案的受益国详细联络方式; 最后, 对受益于或参加过受益国活动的 310 名个人进行了调查。收到了 42 份答复并用于分析之中, 这些答复涵盖了 47 个方案中的 22 个方案。(详细调查结果载于 TD/B/WP/223/Add.1 号文件, 题为“支持材料”。)

12. 第三个步骤是深入审查为这些目标类别国家开展的 10 个“代表性”方案小样本。这些方案包括贸发会议各司开展的两个方案或活动。这 10 个方案中有 8 个方案涉及最不发达国家, 6 个方案涉及内陆发展中国家, 2 个方案涉及小岛屿发展中国家, 2 个方案涉及其它结构薄弱、易受冲击的小经济体。两个方案/活动以拉丁美洲和加勒比国家为目标, 2 个方案以亚洲/太平洋国家为目标, 6 个方案以非洲为目标。就这 10 个方案而言, 所用方法学包括以下内容: (a) 研究现有相关材料(例如, 贸发会议文件、方案报告、出版物等); (b) 与被选作“案例研究”的两个国家的直接受益方进行访谈, 选择这些国家所依据的理由是它们受益于一个以上方案(赞比亚受益于 4 个方案, 萨尔瓦多受益于 2 个方案); (c) 与贸发会议有关工作人员进行访谈。

表 2  
10 个受评估的代表性方案一览表

参考号	司	方案(类组)	国家	区域	国家类别
a	全球化和发展战略司	债务管理与金融分析系统, 萨尔瓦多(类组 11)	萨尔瓦多	拉丁美洲和加勒比地区	其它结构薄弱、易受冲击的小经济体
b	全球化和发展战略司	债务管理与金融分析系统, 赞比亚(类组 11)	赞比亚	非洲	最不发达国家、内陆发展中国家、结构薄弱、易受冲击的小经济体
e	商品和服务国际贸易及初级商品司	综合技术援助联合方案第二期, 非洲区域(类组 1)	在赞比亚的业务	非洲	最不发达国家、内陆发展中国家、结构薄弱、易受冲击的小经济体
f	商品和服务国际贸易及初级商品司	加强竞争与消费者法律和政策领域的体制和能力建设, 拉丁美洲国家(类组 4)	在萨尔瓦多的业务	拉丁美洲和加勒比地区	其它结构薄弱、易受冲击的小经济体
h	投资和企业司	蓝皮书, 赞比亚(类组 7)	赞比亚	非洲	最不发达国家、内陆发展中国家、结构薄弱、易受冲击的小经济体
i	投资和企业司	加强投资促进和便利化(类组 7)	在埃塞俄比亚的业务	非洲	最不发达国家、内陆发展中国家
j	技术和物流司	过境走廊, 老挝人民民主共和国(类组 12; 发展账户 M4 项目“内陆和过境发展中国家的贸易和运输便利化能力建设”的一部分)	老挝人民民主共和国	亚洲和太平洋	最不发达国家、内陆发展中国家、结构薄弱、易受冲击的小经济体
m	技术和物流司	过渡到 ASYCUDA(海关数据自动化系统)++, 赞比亚(类组 12)	赞比亚	非洲	最不发达国家、内陆发展中国家、结构薄弱、易受冲击的小经济体
r	非洲、最不发达国家和特别方案司	在马尔代夫预期从最不发达国家地位“毕业”方面向马尔代夫政府提供持续性支持(一般预算资源)	马尔代夫	亚洲和太平洋	最不发达国家、小岛屿发展中国家、结构薄弱、易受冲击的小经济体
s	非洲、最不发达国家和特别方案司	加强贸易与投资服务方案(类组 17)	科摩罗	非洲	最不发达国家、小岛屿发展中国家、结构薄弱、易受冲击的小经济体



## 一. 审查贸发会议的技术合作活动

13. 审查贸发会议专门为最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体开展的技术合作活动，主要依据统计资料，使用贸发会议提供的现有数据成果，以及对 2002 年以来贸发会议技术合作活动年度审查进行的深入分析。

14. 评价侧重于贸发会议专门为四类国家(最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体)提供的技术援助。但除最不发达国家以外，技术合作活动的年度审查并未按国家类别提供任何支出细目。此外，由于以下原因，这些数额的计算十分困难。首先，2002 年以来，贸发会议的组织结构发生了变化(司局变化和类组变化)：贸发会议没有相同可靠的电子形式的项目历史数据库。评价小组从贸发会议网站上公开列出的清单表基础上创建了一个拥有 210 个贸发会议活跃项目的数据库。第二，如以下段落所示，贸发会议技术援助中有很大一部分是通过区域项目提供的，因此，无法准确计算按国家类别细分的支出。

15. 在“对贸发会议技术合作活动及其融资情况的审查”中，贸发会议对技术援助每年作出评估。如以下表 3 所示，2002 年以来，以国别活动形式开展的技术合作份额很低，平均接近 13%(2008 年达到峰值 17%)。但由于前面提到的原因，对专门向最不发达国家提供的技术援助的审查不能仅依靠国别项目，也考虑了区域方案中专门为最不发达国家开展的方案的份额估算值。因此，2002 年以来的该平均份额为 36%，2008 年达到 41%。令人遗憾的是，这些年度审查不提供其它三个类别的国家(内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体)的同类估算值。

表 3  
与最不发达国家相关的技术合作，2002-2008 年  
(百万美元)

类别	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
在最不发达国家开展的国家项目	2.8	2.9	2.7	3.6	4.7	4.5	6.6
贸发会议估算的为最不发达国家开展的国家间项目支出额	3.5	5.9	7.7	7.8	8.1	8.5	9.1
<b>与最不发达国家相关的支出总额</b>	<b>6.3</b>	<b>8.8</b>	<b>10.4</b>	<b>11.4</b>	<b>12.8</b>	<b>13.1</b>	<b>15.7</b>
贸发会议技术合作支出总额	21.8	27.8	30.6	30.5	35.2	31.5	38.3
<b>最不发达国家占贸发会议技术合作活动的份额</b>	<b>29%</b>	<b>32%</b>	<b>34%</b>	<b>37%</b>	<b>36%</b>	<b>41%</b>	<b>41%</b>

资料来源：对贸发会议技术合作活动及其融资情况的审查。

16. 表 4 和表 5 表明，绝大多数项目(项目总金额的 94%，项目总数的 84%)集中于四个司和少数类组中：商品和服务国际贸易及初级商品司(类组 1)，全球化和发展战略司(类组 11)，技术和物流司(类组 12)和非洲、最不发达国家和特别方案司(类组 16)。这两个表还表明，涵盖四个组别中的至少一个“相关”国家的区域方案数目与相关国家的国别方案数目大致相等，但可以料到的是，区域方案的总金额高于国别方案。区域和国家方案的细分情况差异很大，对于技术和物流司而言，国别方案份额很高，而对于商品和服务国际贸易及初级商品司和非洲、最不发达国家和特别方案司而言，区域方案占主导地位，国别方案则很少(对于商品和服务国际贸易及初级商品司而言，仅找出一个方案；对于非洲、最不发达国家和特别方案司而言，仅找出四个方案)。

表 4

按国家组别和各司分列的技术合作支出  
(2000-2009 年期间的累计金额，千美元)

		商品和服务 国际贸易及 初级商品司	投资和 企业司	全球化和 发展战略司	技术和 物流司	非洲、 最不发达国家和 特别方案司	行政领导 和管理司	总计
最不发达国家	国家	227	36	1,401	21,626	399	304	23,993
	区域	17,887	6,037	19,672	9,044	11,979	73	64,691
内陆发展中国家	国家	227	36	303	12,529	22	248	13,365
	区域	13,900	1,184	0	3,687	178	73	19,022
小岛屿发展中国家	国家	0	0	0	2,647	92	23	2,762
	区域	2,640	282	0	1,757	324	73	5,076
其它结构薄弱、易 受冲击的小经济体	国家	0	204	687	4,976	0	0	5,867

资料来源：贸发会议，TAC 咨询公司。

表 5

按国家组别和各司分列的技术合作方案  
(2000-2009 年期间的方案数目)

		商品和服务 国际贸易及 初级商品司	投资和 企业司	全球化和 发展战略司	技术和 物流司	非洲、 最不发达国家和 特别方案司	行政领导 和管理司	总计
最不发达国家	国别	1	1	8	30	4	2	48
	区域	13	8	2	10	5	1	39
内陆发展中国家	国别	1	1	4	12	1	1	20
	区域	6	5	1	5	1	1	19
小岛屿发展中国家	国别	0	0	0	6	1	1	8
	区域	1	1	0	1	3	1	7
其它结构薄弱、易 受冲击的小经济体	国别	0	2	3	6	0	1	12

资料来源：贸发会议，TAC 咨询公司。

17. 在贸发会议的技术合作活动审查中可找到资料的唯一国家类别是最不发达国家，即使对于这些国家而言，很多数据和数字都是估计数，在区域或国家间方案范围内为这些特定国家开展的活动细节也无很好的记录。

18. 因此，评价工作的第一个结论是，贸发会议需要有更好的监测和报告程序，以便更详细、更细致地为所考察的这些特定国家类别确定活动特征(例如，内容、产出、预算和资源等)。

## 二. 广泛的分析评估

### A. 贸发会议在总体涉贸援助范围内开展的技术合作

19. 表 6 概述了在“贸易政策和规章”和“建设生产能力”这两个“促贸援助”类别下向本评价涵盖的四类国家提供的贸易相关援助流量(资料来源：经济合作与发展组织(经合组织)/发展援助委员会贷方报告制度数据库)。很明显，贸发会议所提供援助的绝对数额与各方的援助总额相比很小。例如，2008 年，经合组织发展援助委员会的所有捐助方向最不发达国家提供了 23.85 亿美元，而贸发会议的支出估计额接近 1570 万美元，也即不到总额的 1%。

20. 不过，专门为这四类国家开展的活动在贸发会议的全部技术合作活动中占有很大份额。这确实反映了贸发会议对这些国家的重视，也反映了捐款方的优先考虑，而且契合这些国家的最迫切需要。对于最不发达国家而言，尤其如此。

21. 向小岛屿发展中国家提供的贸易援助总量十分有限，而且贸发会议为这些国家开展的干预活动数量有限。这表明，应为此类国家开展更多工作——尽管平均而言，小岛屿发展中国家(以及其它结构薄弱、易受冲击的小经济体)已达到较高的发展水平，而且不存在与最不发达国家和大多数内陆发展中国家相同的贫困问题。

表 6

经合组织/发展援助委员会贷方报告制度下的报告，贸易援助<sup>a</sup> 2000-2008 年  
(百万美元；占援助总额的百分比)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
最不发达国家	百万美元	1,046	805	744	931	1,155	1,687	2,156	2,032	2,385
内陆发展中国家	百万美元	700	515	737	722	994	1,275	1,732	1,756	1,891
小岛屿发展中国家	百万美元	110	138	172	136	104	206	165	181	251
其它结构薄弱、易受冲击的小经济体	百万美元	245	235	300	287	341	404	352	751	676

资料来源：经合组织/发展援助委员会贷方报告制度数据库；TAC 咨询公司。

a 类别 1 和 4：贸易政策和规章；建设生产能力

## B. 总体评估

22. 大体评估贸发会议在四类国家中开展的技术合作活动，主要依据评价小组的经验、对 10 个选定项目的分析结果、对 42 个不同项目的调查结果分析，及评价小组对各项活动的分析审查。

23. 在贸易和发展及相关问题领域的声誉、广泛的代表性和集体专长，使贸发会议在国际组织和双边捐款方中独具特色。考虑到其任务授权和专门知识，贸发会议在“贸易和发展与贫困问题之间填补了缺失的环节”(赞比亚贸易和工商部长，与评价小组的会晤，2010 年 7 月 1 日，卢萨卡)。

24. 贸发会议被视为与受益国无潜在的利益冲突，而且与双边或其他大型援助机构相比而言，是一个较中立的发展伙伴。可以说，由于其它机构在各国的金融风险敞口很大，在任何讨论或谈判进程中，它们都被视为既是“法官”又是“当事方”。此外，贸发会议建立了非常好的声誉：它在最不发达国家专属利益和问题上拥有根本性的分析经验和专门知识。贸发会议发布的全面研究报告的数目和质量就是明证，例如《世界投资报告》、《贸易和发展报告》、《非洲经济发展报告》和《最不发达国家报告》。

25. 方案规模小既是一个限制(对于受益国发展路径的影响和实际后果)也是一个优势，因为规模小可填补关键性的但同时“较小的”缺口，特别是在能力建设、向地方行政提供重点支持以及政策咨询支持方面。

## 三. 相关性

26. 评估贸发会议向本研究所列四类国家提供的技术援助的总体相关性是一项艰难的任务，主要因为所述各类国家的问题不尽相同。对于最不发达国家而言，发展、贫困、体制困难以及贸易与贫困和从最不发达国家地位“毕业”可被视为关键问题，对于内陆发展中国家而言，区域一体化和运输问题则更重要。对于小岛屿发展中国家而言，资源有限和隔离于贸易流动之外是紧要问题，对于“其它结构薄弱、易受冲击的小经济体”而言，冲击/自然灾害方面的脆弱性是紧要问题。尽管有这些差别，而且具体类别方案在贸发会议的技术合作中不占绝大多数，但其援助通常被受益国视为具有高度相关性。这一点不仅得到了该项调查在相关性方面问题的较好分数(在 1-5 的尺度上平均分为 4.2,而且是该项调查所探讨的 5 个广泛主题中的最高得分)，而且在该项评价期间受益国的几乎所有访谈方都一再强调这一点。此外，一个强烈共识是，这四类国家在技术援助方面有巨大需求，因为它们在融入世界贸易体系方面面临困难，在经济活动出现巨大波动性和/或定期冲击的情况下，尤其如此。因此，贸发会议的总体能力建设性质十分契合本评价所考虑的四类国家的需要和资源缺乏情况。

27. 在这四类国家中实施的大多数活动是需求驱动的，与受益国“共同”设计和定义活动的成分很大。从分析视角来看(对这些国家的需要以及对于更好地融

入世界贸易机制和流动的必需条件的分析)以及从受益国本身的认知和反馈来看,这与贸发会议技术合作活动所具有很强相关性有关。

28. 受益国希望在深度和广度两方面得到贸发会议的更多技术援助(即现有方案中或新方案),但认为在大多数情况下可利用的资源有限。

29. 调查证实所实施方案的目标几乎完全符合各国的优先事项,而且通常考虑了所涉国的特殊性。此外,所有问题的标准偏差都很低,因此,只有很小一部分答复者将相关性评定为“一般”,而大多数答复者将其评价为“完全相关”。表7显示“相关性”方面的调查结果。

表7

“相关性”方面的调查结果

(1 = 低/差; 5 = 高/好)

方案的相关性	平均数	标准偏差	答复数
问题 1: 项目目标与贵国的需要和优先事项一致吗?	4.4	0.6	37
问题 2: 在您参与的与贸发会议共同设计项目/活动的工作有无考虑到贵国的发展、贸易或投资挑战的特殊性质,尤其是作为最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家或其它结构薄弱、易受冲击的小经济体的地位?	4.2	0.7	36
问题 3: 项目活动有无充分考虑到这种特殊性质,尤其是作为最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家或其它结构薄弱、易受冲击的小经济体的地位?	4.1	0.7	36
<b>平均数均值</b>	<b>4.2</b>	<b>0.7</b>	<b>36</b>

资料来源: TAC 咨询公司/贸发会议调查, 2010年6月。

30. 如前所述,所考察的各类国家(最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体)的关键问题各不相同,贸发会议技术援助的目标在项目之间也有很大差别,而且类组/各司之间也不尽相同。以下表8概述了深入评价所选择的10个项目之间的联系、其主要目标和活动,并将这些目标细分为国家能力建设的三个独立组成部分:体制建设、人力资源开发和建立协作网络。饶有趣味的是,所有项目都有对体制建设产生影响之目标(政策措施、立法措施、创建新组织、部门、引入新方法学和技艺、新软件等),大多数项目有促进人力资源开发的目标;仅有少量项目有建立协作网络的目标。

表 8  
10 个被评价项目的国家能力建设以及主要目标和活动

参考号	方案	体制建设	人力资源开发	建立协作网络
a	DMFAS(债务管理与金融分析系统), 萨尔瓦多(类组 11)	●	●	
b	DMFAS(债务管理与金融分析系统), 赞比亚(类组 11)	●	●	
e	JITAP(综合技术援助联合方案), 第二期, 赞比亚(类组 1)	●	●	●
f	COMPAL(拉美国家竞争与消费者保护政策方案), 萨尔瓦多(类组 4)	●	●	●
h	蓝皮书, 赞比亚(类组 7)	●		
i	投资促进与便利化, 埃塞俄比亚(类组 7)	●	●	●
j	过境走廊, 老挝人民共和国(类组 12)	●	●	●
m	过渡到 ASYCUDA(海关数据自动化系统)++, 赞比亚(类组 12)	●	●	
r	向马尔代夫政府提供支持(经常预算资源)	●		
s	加强贸易与投资服务方案, 科摩罗(类组 17)	●	●	●

资料来源: 贸发会议, TAC 咨询公司。

31. 以下表 9 按照这些项目的背景对其进行了不同分类: 该项目是否由需求驱动? 是否是通用设计? 是否有专属这些不同类别国家(最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体)的特定内容? 虽然大部分项目是由需求驱动的, 而且共有一套设计(主要是因为贸发会议在范围广泛的服务方面已建立了专门知识), 但尤其令人欣慰的是, 有些内容是专门为本评价所分析的四个国家类别的特殊性打造的。

表 9  
深入评价所选择的 10 个项目背景

参考号	方案	需求驱动	通用设计	国家类别 专属性
a	DMFAS(债务管理与金融分析系统), 萨尔瓦多 (类组 11)	●	●	
b	DMFAS(债务管理与金融分析系统), 赞比亚 (类组 11)	●	●	
e	JITAP(综合技术援助联合方案), 第二期, 赞比亚 (类组 1)		●	
f	COMPAL(拉美国家竞争与消费者保护政策方案), 萨尔瓦多(类组 4)	●	●	
h	蓝皮书, 赞比亚(类组 7)	●		●
i	投资促进与便利化, 埃塞俄比亚(类组 7)	●	●	
j	过境走廊, 老挝人民共和国(类组 12)	●	●	●
m	过渡到 ASYCUDA(海关数据自动化系统)++, 赞比亚(类组 12)	●	●	
r	向马尔代夫政府提供支持(一般预算资源)			●
s	加强贸易与投资服务方案, 科摩罗(类组 17)	●	●	●

资料来源：贸发会议，TAC 咨询公司。

#### 四. 有效性和影响力

32. 评估贸发会议在这四类国家中开展的技术合作活动的总体影响力十分困难，因为技术援助对贸易和发展的影响可能出于多种原因无法衡量，如贸发会议支出的金额较小、活动的性质以及存在其它捐款方案。我们不能期望，由于一份投资报告，在受益国的投资总额将会增加；由于装备了公共债务管理软件，外债将会减少；由于海关使用新软件，贸易将会增加。可切实预期的成果是，更好的债务管理、更可靠的公共债务数据库、对投资与经济活动之间的联系以及刺激外国直接投资的关键要素的更好理解或对贸易流动的更好监测。

33. 我们的评价证实，针对这四类国家开展的大多数活动的实施情况是令人满意的。考虑到所涉特定类别国家对技术援助的迫切需要，而且大多数国家缺乏充分的国内行政能力以处理贸易和发展问题以及多种贸易谈判(例如，多哈发展议程、与欧洲联盟议定的经济伙伴关系协议之类的双边/区域协议)，我们对所实施

的活动进行的分析审查以及来自受益国的反馈均表明，贸发会议确实是在提供有助于高层政府/行政部门制定政策的大量有用的背景要素和业务支持，对于较小国家和最不发达国家而言尤其如此。

34. 对 10 个方案进行的深入评价以及在萨尔瓦多和赞比亚进行的实地考察证实了贸发会议技术援助的有效性和积极影响，在作为催化剂刺激当地活动方面尤其如此。萨尔瓦多“拉美国家竞争与消费者保护政策方案”(COMPAL)(第一期和第二期)、以及萨尔瓦多和赞比亚“债务管理和金融分析系统”(DMFAS)、赞比亚“蓝皮书”和赞比亚“海关数据自动化系统”(ASYCUDA)，都是取得了非常积极的地方成果的良好实例。地方受益方明确表示，它们对这些方案感到满意，还强调指出了这些方案对其国家的积极影响，例如，萨尔瓦多借助“拉美国家竞争与消费者保护政策方案”建立了竞争监管局；赞比亚使用“海关数据自动化系统方案”调节过境货物。

35. 然而，受益国也提到了一些困难，这些困难与当地职员的局限性和轮换有关，有时削弱了方案的影响力。贸发会议的技术援助，尤其是软件形式的援助，要求具备较高的技能(经济、管理、统计、数据库管理、大型数据集操作、工作站网络/服务器的管理等方面的技能)。此种技术援助通常是由高资历专家和/或高技能计算机专业人员实施的，但令人遗憾的是，在大多数情况下，绝大多数地方官员不具备这种专门知识，贸发会议通过培训班/讲习班提供的技术知识集中在少数地方专家身上。因此，受益国表示，需要额外的培训课程，在工作人员轮调的情况下，尤其有这种需要。受益国有时自己开展这些培训(这表明它们已达到了较高能力水平)，或者，它们寻求国际顾问的援助(例如，在萨尔瓦多“债务管理和金融分析系统”方案中，美利坚合众国政府免费向该国提供了援助)。

36. 在日内瓦举行的审评会议也得到了受益方的高度赞赏。然而，受益方提出了与会费用问题。因此，他们建议将区域会议和网上论坛作为交流经验和最佳做法的有益途径，特别是在软件相关技术援助和竞争政策方面。

37. 一些国家、尤其是最不发达国家希望在技术援助中得到计算机(工作站和服务器)、打印机、复印机、扫描仪和软件(特别是数据库管理软件，例如 Oracle)等接收设备，因为国内没有资金购买这些设备。

38. 受益方感谢贸发会议官员的极大灵活性和与当地工作人员的良好沟通。然而，他们有时感到遗憾的是，缺乏为其国家类别专门开展或特别定制的活动。尽管几乎所有的贸发会议技术援助和合作都是由需求驱动的，但由于贸发会议提供的大型方案(例如，债务管理与金融分析系统或海关数据自动化系统)使用的是“通用”形式，因而，较难实现受益国表达的需求与贸发会议提供的“供给”之间的准确匹配。

39. 调查显示，项目目标通常被认为已经实现；项目的不同组成部分是按照约定提交的。这些结果(如表 10 所示)确认了受益国就深入评价所选择的 10 个项目表达的信息以及在萨尔瓦多和赞比亚的实地考察期间所表达的信息。



表 10  
在“有效性”方面的调查结果  
(1 = 低/差; 5 = 高/好)

方案的有效性	平均数	标准偏差	答复数
问题 4: 项目的商定目标在多大程度上得到了实现?	3.8	0.8	36
问题 7: 项目的组成部分在多大程度上是按照约定提交的?	3.8	0.9	35
<b>平均数均值</b>	<b>3.8</b>	<b>0.9</b>	<b>35</b>

资料来源: TAC 咨询公司/贸发会议的调查, 2010 年 6 月。

40. 尽管对贸发会议方案影响力的总体评价也接近于“好”, 但调查结果参差不齐。可以说, 弱点是难以准确确定哪些政策决定受到了贸发会议所实施方案的影响, 但人们也提到贸发会议的方案影响了本国的政策制定工作, 高层政策制定过程中讨论了方案的产出情况, 并将方案的产出情况向管理层作了明确、有益的汇报。对于大多数受访者而言, 这些技术合作活动对能力发展和加强其机构作出了积极贡献, 这种积极影响为继续开展所实施的活动提供了正当理由。表 11 显示“影响力”方面的调查结果。

表 11  
在“影响力”方面的调查结果  
(1 = 低/差; 5 = 高/好)

方案的影响力	平均数	标准偏差	答复数
问题 10: 方案对贵国政策制定工作的影响情况如何?	3.7	0.9	32
问题 11: 贵组织或贵国在高层政策制定过程中在多大程度上讨论了方案的结论/结果/产出?	3.8	0.9	33
问题 12: 方案的产出和结果是否向管理层作了明确/有益的汇报?	3.8	1.0	32
问题 13: 您能指出/确定哪些政策决定受到了贸发会议所实施方案的影响?	3.4	0.8	31
问题 14: 贸发会议的干预在多大程度上对能力建设和加强贵机构作出了贡献?	3.6	0.7	34
问题 15: 这种积极影响在多大程度上为继续开展方案所实施或支持的活动提供了正当理由?	4.2	0.6	32
<b>平均数均值</b>	<b>3.7</b>	<b>0.8</b>	<b>32</b>

资料来源: TAC 咨询公司/贸发会议的调查, 2010 年 6 月。

41. 贸发会议在所选定作深入评价的 10 个项目方面的比较优势可概括如下：

(a) 很显然，获得捐款方融资对于所有项目而言都是一个关键要素；事实上，在与受益国进行的讨论期间，这一点总被提及；

(b) 持续合作也是一个关键要素，因为很多项目的第一期已成功完成(或以前有过实施)。软件更新或升级，以及第二期项目亦其如此(例如拉美国家竞争与消费者保护政策方案或综合技术援助联合方案)；

(c) 可以料到，贸发会议在受益国的良好形象以及受益国对贸发会议的信心是贸发会议比较优势的关键要素。对于已在很多国家中成功安装的广为人知的贸发会议软件(债务管理和金融分析系统与海关数据自动化系统)而言尤其如此；

(d) 最后，在许多与投资、从最不发达国家地位“毕业”、消费者保护和竞争法相关的项目中，接近政策制定者是一项关键要素。

42. 从总体而言，虽然贸发会议技术合作的影响力和有效性是令人满意的，但贸发会议活动的特色似乎未得到很好的利用，除非洲、最不发达国家和特别方案司开展的咨询工作之外，专门向这些国家提供的具体、定制与成套方案不足。贸发会议为最不发达国家和内陆发展中国家(由于活动量较低，在较小程度上为小岛屿发展中国家和其它机构薄弱、易受冲击的小经济体)开展的技术合作活动大多集中于区域/区域间方案和/或通用性强的方案(例如，债务管理和金融分析系统、海关数据自动化系统)。即使这些方案的实际实施考虑到每个国家的特殊性(因此也考虑了受审查国家类别的某些特点)，这仍意味着，至少在方案的设计和筹备阶段，这种特殊性未得到充分考虑。

## 五. 效率

43. 在贸发会议为这四类国家开展的技术合作活动的效率方面，存在实质性问题。受益国将效率问题视为贸发会议干预活动的最大弱点，既有灵活性问题(例如软件、应对当前需要和挑战等)，也有成本因素(例如与其它捐款机构开展的联合项目管理费，以及与其它捐款机构相比的干预成本)，还包括偶尔产生的沟通困难和严重的资源限制。

44. 受益方认为专门为这四类国家开展的技术援助缺乏效率，贸发会议的机构设置以及受益方认为各司间存在“竞争”是造成这种情况的部分原因。专门为这四类国家开展的技术援助缺乏司际间协调，对这些国家的区域间活动监测不力，是提高方案透明度和协调的一大障碍。

45. 除非洲、最不发达国家和特别方案司之外，贸发会议的技术援助不具“类别专属性”(最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家或其它结构薄弱、易受冲击的小经济体)，而是按照不同主题类组进行组织的。此外，向这四类国家提供的技术援助中有很一部分集中于少数几个司，但同样未在贸发会议层级对为这四类国家开展的活动进行任何协调和实时监测。

46. 与贸发会议官员会晤后，评价小组认为他们既有奉献精神又有灵活性。在这次评价期间接受访谈的大多数受益国官员证实，在与贸发会议的关系中存在这些品质；但他们也多次表示希望贸发会议官员更多地支持政策拟订工作。在少数几例情形中，他们提到难以确定贸发会议的适当交谈方，有时工作人员从贸发会议内部的一个司调到另一个司，与他们的后续联系有困难。

47. 即使受益国为项目实施支付的价格(或费用)通常很低或为零，但项目的总成本和费用却似乎很高，尤其对软件更新而言。此外，受益方提到，贸发会议的竞争方免费提供类似软件或国际专家(例如，英联邦秘书处和美利坚合众国财政部)。

表 12

在“效率”方面的调查结果

(1 = 是/低/差; 5 = 否/高/好)

方案的效率	平均数	标准偏差	答复数
问题 5: 在实现目标方面是否存在贸发会议未处理的关键差距?	2.5	0.9	33
问题 6: 是否存在不可预见的原因导致未实现项目目标?	2.4	1.2	33
问题 8: 不同干预是否可实现相同目标?	2.0	1.0	35
<b>平均数均值</b>	<b>2.3</b>	<b>1.0</b>	<b>34</b>

资料来源: TAC 咨询公司/贸发会议的调查, 2010 年 6 月。

48. 调查证实了关于贸发会议技术援助方案缺乏效率的结论(见以上表 12)。受益国对三个效率相关问题提供的评分是 20 个问题中最低的: 在一个从 1 至 5(5 为最好)的尺度上, 效率问题的平均分为 2.3。调查答复者提出的最大弱点是, 相同目标本可由不同干预实现。此外, 一些关键差距未得到贸发会议的重视。然而, 调查也表明, 在四个调查方面之中, 效率问题的标准偏差也是最大的, 意味着至少从受益国的角度来看项目之间的效率差别很大。

49. 效率低下的部分问题不是贸发会议可以控制的, 因为意外事件是所见“失败”的重要原因(如收到受益国请求后存在资金困难), 而且效率问题并不是所有活动共有的。相反, 十分积极的结果或赞赏与非常负面的事例或看法并存。

## 六. 可持续性

50. 贸发会议技术援助的可持续性系指受益国长期维持一个项目的收益的能力。

51. 虽然当地自主管理是一个关键因素，影响着贸发会议对本报告所涉四类国家提供的技术援助的可持续性，但缺乏财务资源和技能(尤其在最不发达国家)，也是一个难以逾越的障碍。就贸发会议而言，需要得到了加强，因为贸发会议技术援助中有很大部分资金用于软件和能力建设。事实上，这些援助不仅要求技术技能(在地方很少具备)，而且要求受益国须出资配备的硬件和其它软件(例如 Oracle)。

52. 大多数受益国指出，它们希望继续得到贸发会议的技术援助，或因为可得到捐款方的资助，或因为通过继续获得贸发会议的援助，可确保已实施方案的中期可持续性。同样，在大多数情况下也存在费用问题。虽然贸发会议的技术援助在大多数情况下都得到肯定评价，而且贸发会议与受益国之间没有利益冲突是一种竞争优势，但项目延续需要的费用是影响项目延续和影响中期可持续性的关键因素。

53. 调查证实受益国对贸发会议方案可持续性的良好看法，但也提出了供贸发会议技术援助使用的资源有限的问题。因此，在与贸发会议技术援助的可持续性相关的四个问题中，有三个问题得到了十分肯定的答复，如表 13 所示，这些答复可归纳如下：

(a) 受益方希望保持设施的运作和持续开展活动，他们承认，地方管理部门在开始时就参与了规划工作，这确保了地方参与性，而且，所使用的技术被视为适合本国；

(b) 另一方面，受益组织并不真正有能力自行保持设施的运作和持续开展活动。

表 13  
关于“可持续性”的调查结果  
(1 = 低/差；5 = 高/好)

方案的可持续性	平均数	标准偏差	答复数
问题 16：贵机构/管理部门希望保持设施的运作和持续开展活动吗？	4.5	0.7	33
问题 17：贵机构/管理部门有能力自行保持设施的运作和持续开展活动吗？	3.3	0.9	33
问题 18：您和/或管理部门从一开始就参与干预项目的规划和实施工作以确保地方参与性了吗？	4.1	0.9	33
问题 19：干预项目使用的技术对贵国的经济、社会和文化条件而言适当吗？	4.1	0.8	32
<b>平均数均值</b>	<b>4.0</b>	<b>0.8</b>	<b>33</b>

资料来源：TAC 咨询公司/贸发会议的调查，2010 年 6 月。

## 七. 结论和建议

### A. 结论

54. 贸发会议针对最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家或其它结构薄弱、易受冲击的小经济体等特定国家开展的技术合作活动缺乏适当监测和报告，从而为全面评价造成困难，尤其因为此类活动大都是在大型(区域或区域间)方案内部开展的。唯一可找到结构化资料的类别是最不发达国家，即使是这些资料，很多数据和数字也须估算，而且在区域或区域间方案范围内为这些特定国家开展的活动细节也无很好的记录。

55. 不过，这些活动在贸发会议的全部技术合作活动中占很大比重，远远高于开展涉贸援助的其它行为方的份额。这反映出贸发会议和捐款方对这些国家的重视，而且十分契合这些国家的最迫切需要。对于最不发达国家类别而言尤其如此。向小岛屿发展中国家提供的涉贸援助总量非常有限，而且贸发会议为这些国家开展的干预项目数目有限。这两方面都表明，应加强对小岛屿发展中国家的关注——虽然平均而言，小岛屿发展中国家(以及其它结构薄弱、易受冲击的小经济体)已达到较高的发展水平，而且不存在最不发达国家和大多数内陆发展中国家的贫困问题。

56. 为支持这四类国家而实施的大多数活动是由需求驱动的，与受益国“共同”设计和定义活动的成分很大。从分析视角来看(对这些国家的需要以及对于更好地融入世界贸易机制和流动的必需条件的分析)以及从受益国本身的认知和反馈来看，这与贸发会议技术合作活动所具有的很强相关性不无关系。

57. 贸发会议既有任务授权也有专门知识，可藉以将自身定位为关键的“催化方”，使贸易问题和贸易谈判与发展 and 减贫之间建立起更好的联系。这尤其是因为在贸发会议与受益国之间没有利益冲突，这是与双边捐款方或其它国际组织的一个主要区别。因此，在支持最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体为融入世界贸易体系和增加从这种融入所产生的经济利益所做的努力方面，贸发会议的活动具有自己的特色。

58. 然而，这一特色似乎未得到充分利用，除非洲、最不发达国家和特别方案司开展的咨询工作之外，专门向这些国家提供的具体、定制和成套方案不足。贸发会议为最不发达国家和内陆发展中国家开展的技术合作活动(以及为小岛屿发展中国家和其它结构薄弱、易受冲击的小经济体开展的较低水平的活动)大多是为所有国家实施的区域/区域间方案，不是为这些国家专门制定的。这并未降低此类活动的高度相关性，而且评价人员无法证明，为这些特定国家类别实施的方案缺乏具体特点损害了结果。不过，也表明国别特点未得到充分考虑。这一点已在我们对 10 个项目样本进行的深入调查中得到了核证，而且在贸发会议技术合作活动的总体结构中也是显而易见的，因为大部分技术合作活动是通过“通用”

支持导引的，尤其是在技术合作活动意味着安装软件和相关的能力建设活动的情况下。

59. 在贸发会议为目标类别国家开展的技术合作活动的效率方面，存在实质性问题。受益国将效率问题视为贸发会议干预活动中的最弱点，既有灵活性问题(例如软件、应对当前需要或挑战等)，也有费用因素(与其它机构开展的联合项目管理费、与其它机构相比的干预成本等)，还包括偶尔产生的沟通困难和严重的资源限制。贸发会议的机构设置以及受益方认为各司间存在“竞争”是造成这种情况的部分原因。部分效率低下问题可能超出贸发会议的控制(意外事件在被视为已“失败”的项目中的影响，在受益国提出要求的情况下所遇到的资助困难，等等)，而且效率问题并不横贯所有活动。相反，如上所述，十分积极的结果或赞赏与非常负面的事例或看法并存。

60. 针对这四类国家开展的大多数活动的实施情况是令人满意的。但是，无法评估此类活动对这些国家融入世界贸易和机制进程的总体影响，因为绝对资助额与方案数目少使任何因果关系无法成立。从纯分析角度来看，贸发会议的研究和分析、建立政府间共识和技术合作这三方面的组合提供了大量有用的背景要素和业务支持，有助于高层政府/行政部门制定政策，对于较小国家和最不发达国家而言尤其如此。

## B. 建议

61. 贸发会议活动拥有特色，而且其技术合作活动具有相关性，两者结合在一起表明，贸发会议需对这些特定类别国家提供更多支持。由于最不发达国家的迫切需要和国内资源限制，支持活动高度集中于最不发达国家是合理的，但对内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的侧重不够明确，应更好地加以确立。就其它结构薄弱、易受冲击的小经济体而言，情况较不明朗，因为这些国家的国内能力较强，而且它们的主要脆弱性来自自然灾害风险，贸发会议可能不具备处理此类问题的足够能力。无论如何，应为每类国家建立一个更加明确的战略和路径，对贸发会议活动的重点作出解释。考虑到可资利用的资源有限，评价小组认为，应根据贸发会议的具体比较优势、其它捐款方的干预活动以及受益国的国家优先事项和要求，确定目标国家和活动的重点。

62. 贸发会议的能力/专长和无利益冲突这两个方面意味着，针对这四类国家开展的技术合作活动的重点应与以下等事项相关：

- (a) 贸易和投资政策制定和所涉利益相关方的机构能力建设；
- (b) 贸易谈判能力；
- (c) 在上游确定受益国的需求，以使总的政策取向最有利于实现贸易和发展之间的积极关系；

(d) 向涉贸关键要点的管理工作提供支持，包括向内陆发展中国家提供贸易便利化方面的援助；

(e) 向债务谈判和债务管理方面的国际金融关系管理工作提供支持，可包括国内债务问题。

63. 那么，一个主要问题是提高贸发会议在开展技术合作活动方面的效率。从评估人员的角度来看，应考察三个领域，这三个领域可提高贸发会议的效率：

(a) 就体制而言，加强对这四类国家的关注，并与其经济发展水平和国家优先事项相匹配以及贸发会议需建立一个更加明确的路径和战略。这两个方面意味着，非洲、最不发达国家和特别方案司的作用和资源应得到加强。其它各司与非洲、最不发达国家和特别方案司之间的互动应得到加强，与属于这四类国家开展的所有技术合作活动均应在起步阶段纳入非洲、最不发达国家和特别方案司的意见投入。考虑到非洲、最不发达国家和特别方案司的人力和预算约束，这需要更多的资源；

(b) 就干预活动对于这些特定国家类别的适当性而言，贸发会议应利用过去经验和与受益国的密切关系，以设计具体方案，使其涵盖所建议的干预领域，在设计时应调整和定制其干预活动，以更好地与这四类国家的具体需要和特点相匹配。对于贸发会议为这些目标国家类别开展的大型干预活动(海关数据自动化系统、债务管理与金融分析系统)而言，这意味着转向更开放的软件架构，允许具体插件或模块；

(c) 就资金而言，贸发会议效率方面的一个明显制约是，贸发会议缺乏可以利用的大型多年期资金库，以便就这些国家的需要作出更迅速的应对和提高其灵活性。受益国行政能力方面的绝对限制突出表明，贸发会议应具备“快速反应”能力，但没有长期的、可预测的财务资源流量是无法实现这一点的。

64. 在区域间和区域方案中应充分、透明地报告为属于这四类国家的个别国家开展的详细活动和支出的金额，以便能够就此类活动作出定期评估。应报告国别方案的现有详细资料(每个国家的资料)，并向在区域间方案中实施的活动提供。只有在提供此种资料的情况下，才能对贸发会议为特定国家类别开展的技术合作活动作出全面评估。