



## 贸易和发展理事会

战略框架和方案预算工作组

第七十六届会议

2018年9月3日至5日，日内瓦

临时议程项目4(b)

对“贸发会议次级方案5：非洲、最不发达国家和特别方案”的外部评价<sup>1</sup>

## 内容提要

贸易和发展理事会第六十二届年度会议请贸发会议秘书处对关于非洲、最不发达国家和特别方案的次级方案5(次级方案5)进行一次独立评价。评价采用了不同方法相结合的办法，对数据进行了三角测算，评估了2013-2017年期间次级方案5的相关性、效率、成效、影响和可持续性、伙伴关系、人权和性别平等层面。

大多数利益攸关方认为，次级方案5及其产出，包括出版物、技术合作和建立共识的努力与贸发会议在贸易和发展方面的任务密切相关。次级方案5有助于实现四项“可持续发展目标”，即目标8、9、10和17，这些目标与评价期间取得的成果相关联。次级方案5在所宣称的大部分成果方面取得了显著进展。利益攸关方大体对次级方案5的产品持积极态度，尽管注意到不同产出的效用存在差别。研究是次级方案5工作的核心所在，但对技术合作的要求更加频繁。在这方面，在利益攸关方的需求和期待与次级方案5下提供的产品和服务之间可能存在不匹配的情况。利益攸关方中似乎存在一种普遍共识，即次级方案5目前的战略和资源需要调整，其产品组合需要重新平衡，以帮助解决受益国和利益攸关方面面临的挑战。

<sup>1</sup> 本评价报告是由 Punit Arora 先生及 Edouard Jay 先生、Neema Manongi 女士和 John Mathiason 先生组成的独立评价小组编写的。这一评价的辅助材料列于文件 TD/B/WP(76)/CRP.2。



在评价期间，非洲、最不发达国家和特别方案司就地理标识提供了重要的投入，为非洲大陆自由贸易区的谈判作出了贡献。非洲、最不发达国家和特别方案司还为吉布提—埃塞俄比亚走廊的建立，埃塞俄比亚、冈比亚、马里、莫桑比克、尼日尔和塞内加尔的贸易一体化政策以及为在莫桑比克和乌干达等国家促进渔业发展作出了贡献。

次级方案 5 的贡献获得了认可，鼓励非洲、最不发达国家和特别方案司重新平衡产出组合，对战略进行微调，更加强调技术合作和后续支助。非洲、最不发达国家和特别方案司还应将可持续性考虑作为其干预措施的一个组成部分。此外，非洲、最不发达国家和特别方案司应制订战略，筹集预算外资金，以增加技术合作活动。最后，秘书处应对工作计划和预算进行评价，以管理司际的人力资源和财务分配。

贸发会议总体，特别是非洲、最不发达国家和特别方案司，最近采取了许多促进协作和伙伴关系的举措，但需要做的工作还很多，包括制订机构一级的伙伴关系总体路线图。还需要增加激励措施，鼓励工作人员积极寻求组织内部和与其他联合国实体的协作。依照联合国正在进行的改革努力，还应努力扩大贸发会议在其开展实质性工作的所有国家的联合国国家工作队中的派驻规模。非洲、最不发达国家和特别方案司应改进其基于成果的监控系统，优先衡量成果和影响。最后，贸发会议和非洲、最不发达国家和特别方案司应表现出更强的承诺，发展组织内的能力，分配足够的资源，并建立战略伙伴关系，以履行关于人权和性别平等的任务以及联合国的承诺。

## 一. 导言

### A. 背景

1. 贸易与发展方面的国际合作对于全球经济增长以及发展中国家的经济发展至关重要。成立于 1964 年的贸发会议是综合处理金融、技术、投资和可持续发展领域的贸易与发展问题以及相关问题的知识型组织。贸发会议开展工作的方针最大限度地发挥其三大工作支柱——研究和分析、技术合作、建立共识——之间的协同效应。

2. 非洲、最不发达国家和特别方案司对次级方案 5 负有实质性责任，该方案旨在通过制定国家政策和国际支助措施，建设生产能力，实现经济发展和减贫，使非洲、最不发达国家以及其他各类处境特殊国家(内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其他结构薄弱、易受冲击的小经济体)逐步融入全球经济并从中受益。次级方案 5 是按照联合国 2018-2019 年两年期方案计划关于贸易与发展的方案 10 所详述的战略执行的。<sup>2</sup> 非洲、最不发达国家和特别方案司由贸易与贫穷以及研究与政策分析两个部门组成，有 32 名工作人员。

<sup>2</sup> A/71/6 (Prog. 10)。

3. 贸发会议的 8 份旗舰报告有两份是由非洲、最不发达国家和特别方案司编写的，即《非洲经济发展报告》和《最不发达国家报告》，该司还编写了其他研究报告，例如关于贸易与贫穷、原产地规则、地理标志和市场准入等问题的报告。研究分析获得的政策建议和结论都提供给了成员国，作为谈判商定成果的基础。这些建议和补充性政策简报还旨在供成员国在国家和(或)区域两级决策时考虑。非洲、最不发达国家和特别方案司还为关于重大国家问题和国际问题的政府间审议提供支助。

4. 非洲、最不发达国家和特别方案司还根据受益国确定的优先事项，提供基于请求的技术合作，由其工作人员通过强化综合框架实施。非洲、最不发达国家和特别方案司一直积极执行发展账户项目，针对具体需求制定政策应对措施。2011 年—2017 年捐助方对非洲、最不发达国家和特别方案司的捐款约为 500 万美元。<sup>3</sup> 强化综合框架一直是预算外捐款的重要来源，占 40%；欧洲联盟提供了其他重要资金来源，特别是对最近在安哥拉推出的项目的供资。

## B. 变革理论

5. 逻辑框架及作为其基础的变革理论，以及项目文件显示，<sup>4</sup> 次级方案 5 专门处理非洲、最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其他结构薄弱、脆弱和小型经济体成员国缺乏知识和能力的挑战。次级方案 5 工作最重要的基础假设是，需要在地理上特别关注面临结构限制的国家。次级方案 5 的工作可以按照研究与分析、技术合作、建立共识这三大支柱进行分类。

## C. 评价的目的、范围和方法

6. 贸易和发展理事会第六十二届年度会议请贸发会议秘书处对次级方案 5 进行一次独立评价。<sup>5</sup> 评价采用了联合国评价小组以及经济发展与合作组织发展援助委员会使用的方法，评估了 2013-2017 年期间次级方案 5 的相关性、效率、成效、影响和可持续性、伙伴关系以及人权和性别平等层面。评价放眼于未来，在组织学习的需求与贸发会议对成员国的责任之间取得了平衡。

7. 评价小组与非洲、最不发达国家和特别方案司管理层协商后，修改了次级方案 5 的成果矩阵或逻辑框架，以确保它更加充分地符合联合国评价小组的准则。评价采用了具有包容性和参与性的混合方法，并利用充分的三角测算，以得出可信、可靠和不偏倚的结论。评价混合采用了主要和次要数据来源。对贸发会议以及伙伴组织提供的 300 多份文件以及档案数据的书面审查提供了最初的背景，而在各个总部进行的磋商，文本分析，在线调查，对柬埔寨、埃塞俄比亚以及老挝人民民主共和国的实地访问，与关键利益攸关方的访谈和专题小组讨论提供了独立的资料。<sup>6</sup> 实地访问的国家是在考虑了各种因素后选

<sup>3</sup> TD/B/WP(76)/CRP.2，附件八，图 1。

<sup>4</sup> 同上，附件一和附件八，图 2。

<sup>5</sup> 同上，附件二。

<sup>6</sup> 同上，附件三。

定的，例如地理重点、国家类别、在区域的参与程度、发展阶段的多样性以及研究项目的交付成果，旨在完整代表次级方案 5 下的工作范围。评价采用了半结构化的工具，<sup>7</sup> 咨询了类型广泛的利益攸关方，包括现有和潜在的合作伙伴、受益国、政府官员、代表、研究机构以及非政府组织的代表。共对 139 名利益攸关方进行了面对面的访谈或电话访谈，与工作人员进行了三次专题小组讨论，与成员国的区域代表进行了五次专题小组讨论。通过使用分层随机抽样战略，邀请了 180 名利益攸关方参加在线调查，包括 60 名非本司工作人员以及 120 名外部利益攸关方(包括成员国、捐助方、合作方和接受培训者的代表)。<sup>8</sup> 93 名利益攸关方完成了调查，其中 71%为男性，接受调查者的平均年龄为 49 岁。

### 局限性

8. 次级方案 5 没有系统性地收集关于其工作成果和影响的数据，或是关于人权和性别平等层面的数据。此外，在一些实地访问期间，可供磋商的利益攸关方数量有限。评价工作依赖对数据来源的三角测算，包括通过电话和调查与广泛的利益攸关方进行的磋商，以及系统收集的传闻证据来减少这些局限性。

## 二. 评价发现

### A. 相关性

9. 广泛而言，相关性涉及次级方案 5 在协助贸发会议完成任务方面实现战略匹配性；战略与背景之间的匹配度越高，方案及各项政策与贸发会议及其关键利益攸关方的持续相关性就越高。

10. 多数利益攸关方提出，次级方案 5 及其产出(包括出版物以及技术合作和建立共识的工作)与贸发会议关于贸易和发展的任务高度相关。在这次评价所涉期间，非洲、最不发达国家和特别方案司是根据《多哈授权》和《内罗毕共识》开展业务活动的。《内罗毕共识》提出，贸发会议应按照《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》(《伊斯坦布尔行动纲领》)和关于最不发达国家问题的其他相关成果，在其任务所涉各个领域内加强对最不发达国家贸易和发展需要的特别关注。<sup>9</sup> 此外，《内罗毕共识》特别提到非洲、最不发达国家和特别方案司任务范围内的其他区域和国家：非洲，包括通过支持非洲联盟和“非洲发展新伙伴关系”；内陆发展中国家，包括通过支持执行《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》；小岛屿发展中国家，包括通过支持落实《小岛屿发展中国家加速行动方式(萨摩亚)途径》；以及结构薄弱、易受冲击的小型经济体。<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 同上，附件四。

<sup>8</sup> 同上，附件八，图 3。

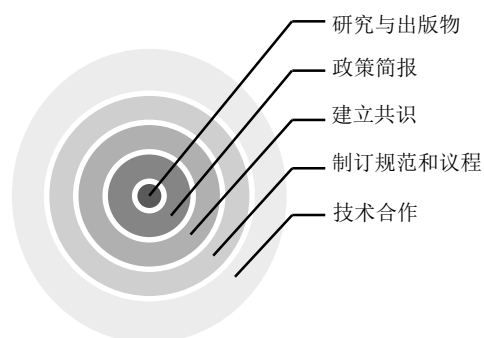
<sup>9</sup> TD/519/Add.2，第 10 (a)段。

<sup>10</sup> 同上，第 10 (b)-(c)段。

11. 关于 17 项“可持续发展目标”，贸发会议协调了与实现具体目标 12.6 有关的工作，贸发会议是世界银行在实现具体目标 17.4 方面的合作机构，也是世界贸易组织和国际贸易中心在实现具体目标 17.10-17.12 方面的合作机构。贸发会议的工作有助于实现 10 项目标下共 52 项具体目标。次级方案 5 有助于实现四项目标，即目标 8、9、10 和 17，与方案在评价期间取得的成果相关联。若干利益攸关方赞同《2016 年最不发达国家报告：脱离最不发达国家地位之路及脱离之后——充分利用该进程》的结论，即“目标”的实现取决于最不发达国家的进展，因为这些国家与各项具体目标的差距以及在取得进展方面的障碍最大。因此，非洲、最不发达国家和特别方案司的工作对于《2030 年可持续发展议程》的成功至关重要。

12. 为了取得结果，次级方案 5 应设计全面的干预活动，涵盖一系列构建模块或成果(图 1)。

图 1  
方案干预活动的设计



13. 出版物对于贸发会议的利益攸关方了解贸易和发展领域新出现的重要问题非常关键。与利益攸关方包括工作人员的磋商显示，研究成分是次级方案 5 的核心重点，磋商还表明对技术合作的需求强劲，但是有限的资源束缚了次级方案 5 提供足够规模的技术合作的能力。为了确定次级方案 5 是否向目标群体提供了相关的产品和服务，调查中包括了有关国家需求评估的一个问题，请应答者列出本国在贸易和发展方面面临哪些需要次级方案 5 最多支助的挑战。所查明的最重要的需求包括能力发展(50%)、政策支持(15%)以及机构改革(12%)，每一项都属于技术合作的一种形式。<sup>11</sup> 这表明，在利益攸关方的需求和期望与次级方案 5 提供的产品和服务之间可能存在不匹配的问题。但是还有四项重要的注意事项，具体如下：

(a) 多数利益攸关方承认，次级方案 5 下的研究产品具有高质量，超出了他们的预期；

(b) 没有基础研究，次级方案 5 就无法提供优质的技术合作；

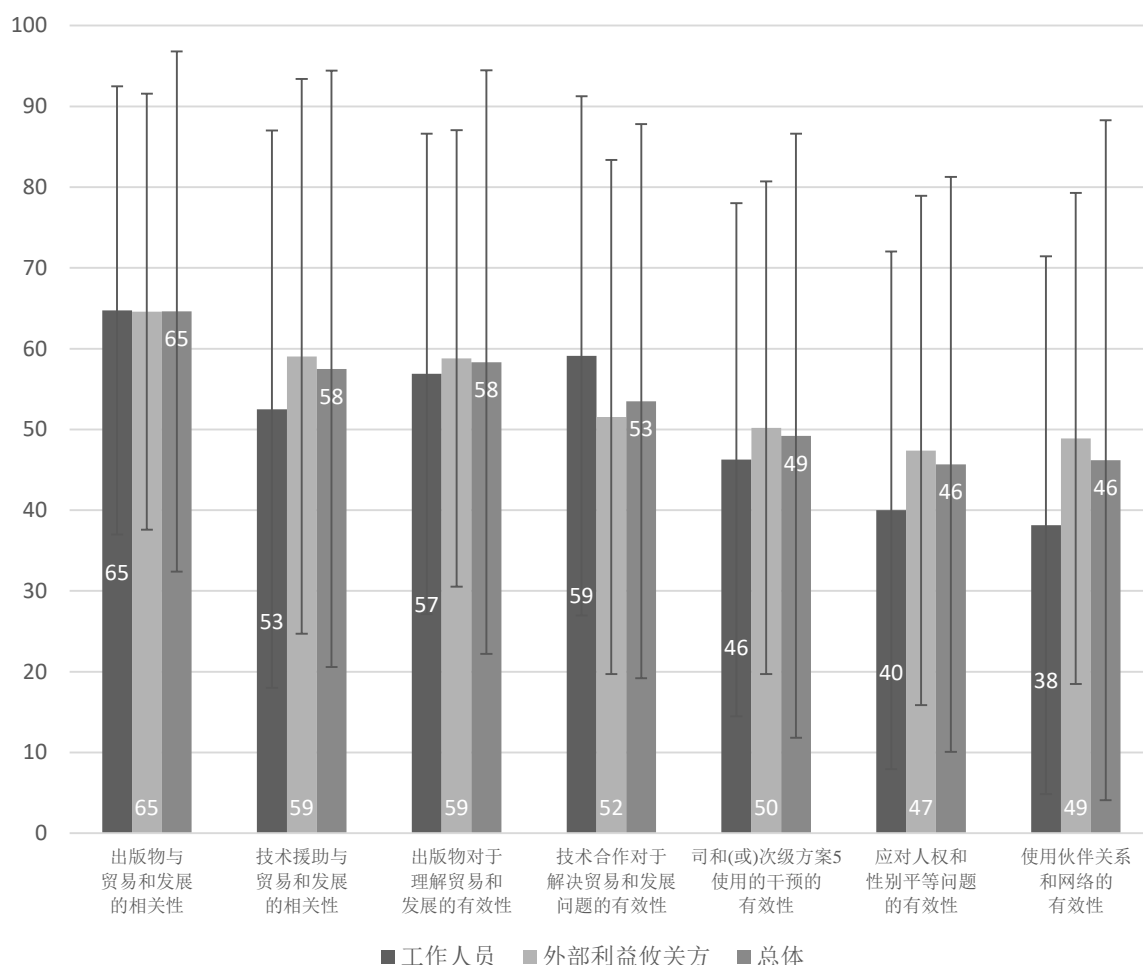
(c) 根据现有的资源和工作量，次级方案 5 在扩大技术合作努力方面处境困难(见 B 节)；

(d) 次级方案 5 在增加预算外资源以扩充技术合作内容方面作出了明显的努力，例如，为安哥拉的联合项目争取欧洲联盟供资，但是如果能够在司级或机构一级制订具体的筹资战略将有好处。

<sup>11</sup> TD/B/WP(76)/CRP.2，附件八，图 4。

14. 这些挑战可能解释了为何那些认为次级方案 5 的产出与他们的工作高度相关的调查答复者给次级方案 5 在解决其国家贸易和发展处境方面的相关性打出了总体较低的分。工作人员和外部利益攸关方给出的分数基本一致，而且在访谈期间得到了证实(图 2)。若干受访者称，次级方案 5 的技术合作未达到他们所需要的规模。因此，利益攸关方中似乎存在一种普遍共识，即次级方案 5 当前的战略和资源需要重新组合，以便更好地解决次级方案 5 所关注国家和利益攸关方面面临的挑战。

图 2  
调查答复者对次级方案 5 各方面的评分



注：图中还注明了平均值和+/-1 的标准差范围。

15. 总体而言，评价的结论是，次级方案 5 的产出和干预措施与“可持续发展目标”及贸发会议的任务一致，但在重新平衡内容组合和重新调整资源以真正解决利益攸关方的需求方面存在巨大潜力。

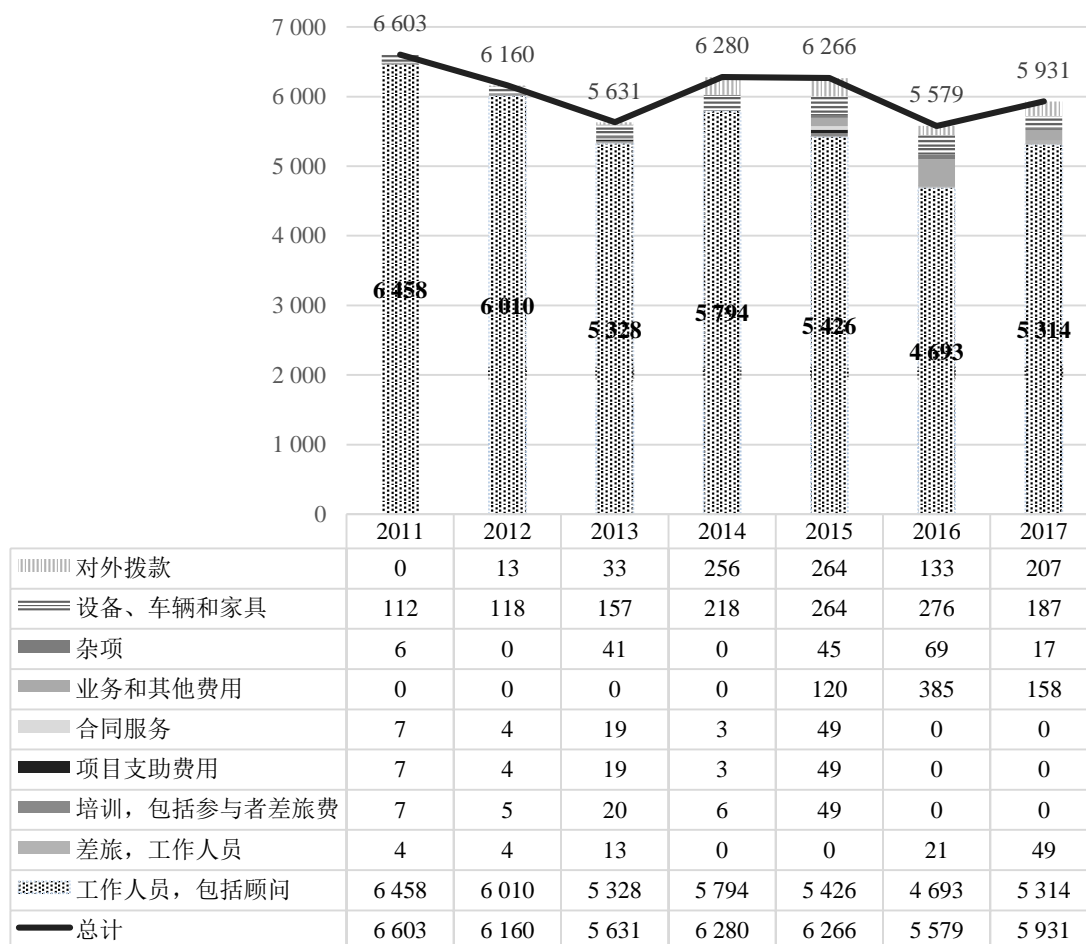
## B. 效率

16. 通过在研究项目数量较多和较少的国家之间进行反事实比较，以及分析长期趋势，尽可能对效率或者说投入—产出比的重要性进行了评判，同时考虑到各个项目的成效。广泛而言，这也包括对执行阶段的评估，特别是资源是否得到有效分配和使用，和衡量可能存在的效率低问题造成的成本。

17. 在次级方案 5 每年约 600 万美元的开支中，工作人员成本占了 92%以上，差旅费用占 2%，剩余的为其他开支(图 3)，此外，非洲、最不发达国家和特别方案司的经常和预算外资源都一直在减少；2016 年经历了大幅削减之后，2017 年略有增加。

图 3

2011-2017 年次级方案 5 按类别分列的经常和预算外支出  
(千美元)



18. 非洲、最不发达国家和特别方案司在实现各种产出和出版物的目标方面一直颇有成效。根据政府间支助处的数据，在贸发会议的出版物方案中，非洲、最不发达国家和特别方案司的执行效率最高，为 93%。由于工作人员成本为次级方案 5 的主要成本，通过比较可用的人力资源、产出以及自主报告的产出所需时间检查这些资源是否得到了高效利用就很重要。<sup>12</sup> 根据综合监测和文件信息系统，所有司的产出都超出计划。由于各种产出之间不具有可比性，评价小组计算了自主报告的产出所需时间。这些数据考虑到 10% 的高估和低估误差，并根据每年 3 个月的咨询期进行了调整，显示出各司之间的重大差异。非洲、最不发达国家和特别方案司似乎在资源有限的情况下交付了产出。由于比较所依据的综合监测和文件信息系统数据的质量可能并不完全可靠，表明今后在规划期间需要改进，因此有必要审查这些数据，以便在必要时调整司际的资源分配。

<sup>12</sup> 同上，附件八，表格。

19. 审查效率时的另一项重要考虑是确定是否可以通过其他更具成本效益的方式取得项目的产出和成果。由于人力资源是最主要的成本，依照联合国全系统一致性改革，值得考虑的备选方法是将次级方案 5 的部分内容分散和转移到目标国家，并增加对技术的使用以提高生产率。非洲、最不发达国家和特别方案司可能需要加强与亚的斯亚贝巴的联系和/或增加在当地的派驻人员，通过地方情况和改善与各国政府及其他区域机构的互动来提高成效，通过以较低的成本获取当地的专门知识来提高效率。从这种角度来看，贸发会议与非洲、最不发达国家和特别方案司在效仿国际劳工组织等联合国机构的榜样方面具有一定的潜力，后者已经采取举措将总部的技术专家调到各国办事处和区域办事处。但是，鉴于贸发会议的工作重点是研究工作，而且贸发会议是立足于总部的组织，第一个选项作用有限。如果局势的改变要求重新进行评价，贸发会议可以在以后重新考虑这个问题。第二种选项在技术合作以及在国家工作队中的实际派驻规模方面具有重大潜力，应该得到探讨(见 C 节)。

20. 最后，一些访谈着重指出了可以避免的重复，例如，非洲、最不发达国家和特别方案司与国际贸易及初级商品司的方案相似，这表明存在改善协调统一和效率的潜在机会。

21. 总体而言，评价的结论是，次级方案 5 似乎对资源进行了高效的管理，但仍存在调整和确定优先次序的机会。

## C. 成效

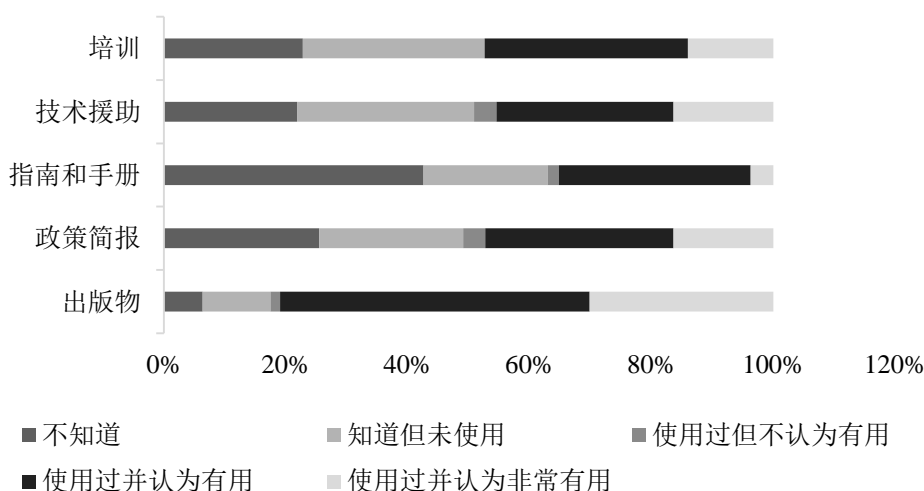
22. 对成效的评价涉及研究产出与成果之间的关系，例如规章和政策环境由于技术合作而发生的改变。这部分评价还涉及考察次级方案 5 在确保其三大工作支柱对于实现长期影响作出的协同贡献的成效。对次级方案 5 逻辑框架中的每一项成果和指标的预期结果和实际结果进行了三角测算的比较；<sup>13</sup> 本节介绍了成就概要。

23. 次级方案 5 在所宣称的大多数成果方面均取得了显著进展。利益攸关方对于次级方案 5 的产品大体持肯定态度，尽管注意到在各种产出之间存在一些显著的差异。调查对象认为各种出版物都非常有用；80% 的受访者将这些产品评定为有用或非常有用(图 4)。但是，对于次级方案 5 所提供其他产品的认识程度较低。这种趋势大体上确认了访谈中所记录的利益攸关者的意见，在这方面工作人员和外部利益攸关方之间没有明显区别。

<sup>13</sup> 同上，附件一。



图 4  
调查答复者所认为的次级方案 5 产品的效用  
(百分比)



24. 关于研究产品，答复者对次级方案 5 的旗舰报告评价很高；超过 70% 的答复者使用过这些出版物并认为它们有用或非常有用。<sup>14</sup> 对其它出版物的认识程度和使用水平如预期的比较低，因为它们不是与所有用户相关。更重要的是，从次级方案 5 的角度来看，认为这些报告无用的答复者比例很低，在 5% 左右。

25. 调查还询问了对研究非常重要的各种属性的满意程度。<sup>15</sup> 在从-2 (完全不满意)到+2 (完全满意)的区间中，大多数属性(包括独立性、可信度、分析深度、专题覆盖程度、与利益攸关方工作的相关性以及地理覆盖面)的平均得分在 1 分左右，表明利益攸关方对研究质量大体满意。受访者在这方面的答复甚至更加正面。

26. 此外，调查要求就对非洲、最不发达国家和特别方案司的研究的期望值进行排名。政策相关性、可信度和独立性被评定为最重要的属性，宣传和方案有用性被评为最不重要的属性。<sup>16</sup> 工作人员和外部利益攸关方存在共识，但对于分析深度的看法除外，外部利益攸关方比工作人员更重视这一属性。不过，在访谈和专题小组讨论中，来自非洲、最不发达国家和特别方案司的研究者给出了类似的优先次序排列，表明就次级方案 5 的研究质量而言，战略是匹配的。

27. 各种出版物若要有所作为，并产生更大影响，就需要被用于从方案编制到政策制定等各种目的。调查询问了答复者是否以及如何使用各种出版物；它们最主要的用途是政策制定(23%)、研究(20%)、培训(16%)、规划(11%)和提高认识(11%)。<sup>17</sup>

<sup>14</sup> 同上，附件八，图 5。

<sup>15</sup> 同上，附件八，图 6。

<sup>16</sup> 同上，附件八，图 7。

<sup>17</sup> 同上，附件八，图 8。

28. 访谈结果揭示，次级方案 5 的出版物在各种政策辩论中被用作参考材料。但是，利益攸关方未能提供多少由此产生的具体政策改变。所提供的例子是，在《2017 年非洲经济发展报告：旅游业推动结构转型和包容性增长》出版后，马里和索马里的旅游业政策发生了变化。布鲁金斯学会和都灵发展中经济体研究中心等研究机构的报告中提供了一些关于对政策辩论贡献的传闻证据，这些机构利用报告突显出说明旅游业如何促进了非洲的结构转型。一些调查对象指出，吉布提参考了一份关于贸易促进的报告，布基纳法索、利比里亚、塞内加尔和亚洲及太平洋一些国家的政策讨论中提到了一份关于电子商务的报告。最后，尼泊尔、图瓦卢和瓦努阿图等国家在关于脱离最不发达国家类别的决定方面利用了国家脆弱性概况。总体而言，贸易一体化诊断性研究和国家脆弱性概况等具体研究如预期般对直接的政策成果表现出更大的贡献。

29. 使用情况的另一项指标是旗舰报告的下载和引用次数。《非洲经济发展报告》和《最不发达国家报告》是贸发会议网站下载次数最多的文件。截至 2017 年 12 月 31 日，2014-2017 年的《非洲经济发展报告》和《最不发达国家报告》的下载次数分别为 266,752 次和 92,023 次。<sup>18</sup> 对谷歌学术数据的审查显示，这些报告在一定程度上也被政策和发展问题的学者用于研究，这是它们对于政策辩论之贡献的一项上佳的代理指标。截至 2018 年 4 月，2014-2017 年的《非洲经济发展报告》被引用了 13 次，2010-2013 年的报告被引用了 107 次。同期的《最不发达国家报告》分别被引用了 27 次和 57 次。由于引文具有相当的时间滞后性，这些数字应该在今后的评价中被用作基准资料。2014 年至 2018 年 4 月，有 283 篇媒体报道提到《非洲经济发展报告》，提到《最不发达国家报告》的有 262 篇报道。过去对贸发会议工作的评价将外联和传播不力确定为研究支柱之下需要解决的主要问题之一。从下载次数和媒体数据可以看出，这方面取得了明显改善。贸发会议应在这种成功的基础上继续努力。

30. 技术合作是次级方案 5 下开展的第二项工作支柱。就投入的人力资源和财务资源而言，这是一个规模相对较小的成分。在贸发会议约 4,000 万美元的年度技术合作开支中，非洲、最不发达国家和特别方案司占 9%。<sup>19</sup> 没有将调查答复制成表格，因为只有 20 名答复者报告称曾在次级方案 5 下获得技术合作；超过 90% 的答复者对于所提供技术合作的质量感到满意或非常满意。这与评价小组审阅的讲习班后反馈表格的结果相一致。例如，在亚的斯亚贝巴和马尼拉举行的区域讲习班的参加者对讨论质量、相关性和有用性的评分为 4.5 分(满分 5)。他们还评定，次级方案 5 所提供的技术合作在培训内容、专业性、创新性和利益攸关方的参与程度方面要优于其他提供方提供的类似技术合作。

<sup>18</sup> 同上，附件五。

<sup>19</sup> 同上，附件七。

31. 访谈和调查数据显示，对次级方案 5 下的技术合作的 1 需求强劲，在政策讨论中受到高度评价。若干利益攸关方报告称，曾将技术合作用于相关目的，例如政策的制订、规划和培训。这些资料没有得到系统收集，但调查和访谈中提供了一些突出的例子。埃塞俄比亚曾利用贸易一体化诊断性研究将贸易纳入其五年国家计划的主流。联合国工业发展组织也曾利用这项研究制订与埃塞俄比亚的国家伙伴关系方案，世界银行曾在埃塞俄比亚的政策制定中参考这项研究。一项关于从埃塞俄比亚出口至欧洲的蜂蜜和辣椒的强化综合框架项目促使欧洲联盟的一项提案获得接受，目前非洲、最不发达国家和特别方案司正在最后确定这项提案。在政策变化方面，据报告柬埔寨的地理标识和木薯相关项目也得到参考。在收到相关投入后，柬埔寨更新了其价值链发展战略，冈比亚更新了创业发展政策。例如，柬埔寨所采用的一种市场多样化新方法就与一项贸易发展支助方案相关。

32. 与利益攸关方的磋商还揭示了在技术合作交付方面的一些弱点和挑战，特别是在强化综合框架项目的协作方面。一些利益攸关方认为非洲、最不发达国家和特别方案司在共享信息方面不够透明和坦率，甚至在与其它司的专门知识领域有关的问题上也是如此，这可能是由资源共享问题所造成的。另一些利益攸关方提出，改善司际协作可能有助于避免重复。一些主要合作伙伴虽然对所交付产品的质量感到满意，但对于一些延误表示不满，并指出协作与信息共享是次级方案 5 的弱点，他们认为这可能与资源有限有关。

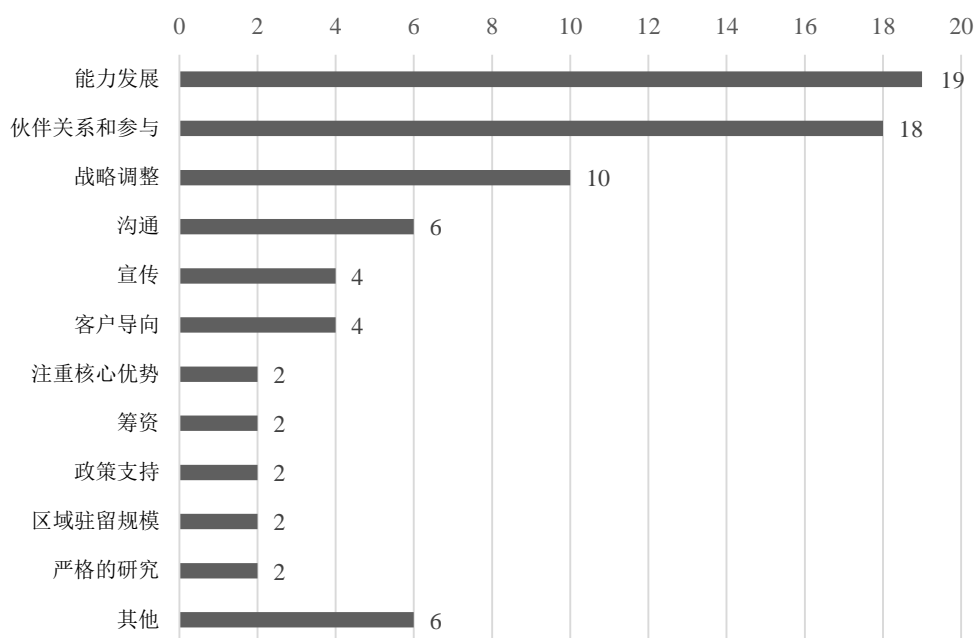
33. 一些利益攸关方指出，从成效和效率的角度来看，小型的技术合作项目都可能是个问题，因为它们规模不大，无法有所作为，同时官僚程序也没有改变，利益攸关方对于最近在创造一种综合区域方案办法方面的进展表示欢迎。

34. 建立共识，包括制定规范是次级方案 5 工作的第三大支柱。非洲、最不发达国家和特别方案司产出的预期成果之一是，各旗舰报告将反映在贸易和发展理事会通过的商定结论中。在这方面，评价小组对报告中提出的政策建议以及理事会在评价所涉期间通过的商定结论进行了比较，结果表明这些建议大多得到了考虑。2014 年和 2016 年的商定结论没有具体提及各项报告；2015 和 2017 年的商定结论和(或)届会报告中均提到了两份报告。《2015 年非洲经济发展报告：释放非洲服务贸易的潜力，促进增长和发展》中的五项建议有四项在理事会的商定结论中有所反映。同样，《2017 年非洲经济发展报告》中的七项建议有四项在理事会的商定结论中有所反映。这些报告还在秘书处提交大会的报告中得到引用，特别是 2014 年的报告。同样，《2015 年最不发达国家报告：转变农村经济》得到了理事会行政会议的注意，该报告强调在最不发达国家发展生产能力和促进结构性经济转型的长期重要性。最后，联合国经济和社会事务部在审议从脱离最不发达国家类别的问题时利用了次级方案 5 编写的国家脆弱性概况。

35. 总体而言，内部和外部利益攸关方对出版物和技术合作在解决贸易与发展挑战方面成效的评分都接近中值。出版物在 100 分中得到了 58 分，技术合作得到了 53 分(图 2)。考虑到次级方案 5 所有产品和服务的单个评分都很高，这或许有些令人意外，可能的解释是利益攸关方的需求和预期与次级方案 5 提供的产品和服务之间存在不匹配(见 A 节)。利益攸关方关于提高次级方案 5 的有效性的建

议进一步澄清了这个问题。评价小组利用通过 Word Clouds 网站进行的文本分析，为分析定性建议编写了一本编码本，随后利用编码本人工编制了调查答复的表格(图 5)。<sup>20</sup> 关于次级方案 5 有可能改进业绩的建议最多的领域有：能力发展，25%；伙伴关系，23%；以及战略调整，13%。访谈提供了更加深入的佐证，并指出有限的资源，加上较短的产出周期以及涉及截然不同主题的年度报告限制了次级方案 5 提供充分后续支助的能力。一些利益攸关方不赞成将旗舰出版物的出版频率从每年一期减少至两年一期，因为他们认为这样做有可能导致次级方案 5 的预算遭到削减；另一些利益攸关方赞成认真考虑这种做法，以便为成员国在出版之后的技术合作提供更多资源。

图 5  
调查答复者对次级方案 5 干预措施的建议  
(引用次数)



36. 考虑到上述资料，评价的结论是，次级方案 5 提供的产品和服务总体质量佳。因此，次级方案 5 在实现预期成果方面取得了显著的进步。但是，若要在下一阶段实现其真正的潜力，次级方案 5 可能需要在研究和技术合作的产品组合之间重新平衡。这也会对次级方案 5 的影响和可持续性产生影响。

#### D. 影响和可持续性

37. 影响指的是有关受益国长期收益的各项目标的实现，包括体制、政策和社会转型；可持续性是指受益国保持进展轨迹的能力。贸发会议的很大一部分工作都与次级方案 5 任务规定中涉及的国家有关。但是，非洲、最不发达国家和特别方案司是唯一一个重点关注因结构限制而需要特别关注的国家的部门。

<sup>20</sup> 同上。

38. 在评价所涉期间，贸发会议协助取得的两大成就是建立了非洲大陆自由贸易区和吉布提—埃塞俄比亚走廊。非洲、最不发达国家和特别方案司不是谈判的主导部门，但就地理标识问题提供了重要的投入，为大陆自由贸易区的谈判作出了贡献，也参与向主导部门提供地方知识和投入。关于吉布提—埃塞俄比亚走廊，次级方案 5 牵头的贸易一体化诊断性研究是该项目开展过程中技术合作的主要提供方。次级方案 5 还在毛里求斯和越南启动了渔业英才中心，预期这些中心将在分享各自区域的渔业知识方面发挥重要作用。

39. 利益攸关方表示，他们将次级方案 5 的研究用作参考资料，以了解贸易和发展领域新出现的趋势和挑战。但利益攸关方未能提供例子，说明因这些研究所导致的具体政策变化情况。次级方案 5 未对这类信息进行系统性收集，也使得难以有权威地确定这方面的成就，反映了如以往次级方案评价所指出的贸发会议在实行成果管理制方面更加普遍的弱点。然而，一些定性证据表明，成员国采纳了许多政策建议，被纳入其政策。<sup>21</sup> 例如，在编写了贸易一体化诊断性研究之后，埃塞俄比亚、冈比亚、马里、莫桑比克、尼日尔和塞内加尔开始将贸易纳入各自国家发展计划的主流。在毛里求斯和越南设立英才中心引起了对区域信息共享与学习的兴趣。同样，安哥拉、不丹和老挝人民民主共和国将贸发会议的政策建议纳入了各自的毕业战略。在瓦努阿图，贸发会议为了支持政府要求被视为小岛屿发展中国家而不是最不发达国家，贸发会议协助制订了一项平稳的国家过渡战略。又例如，埃塞俄比亚的能力发展项目和老挝人民民主共和国的地理标识项目分别帮助农户改进了在咖啡和棕榈糖出口市场的表现。

40. 评价不认为次级方案 5 偏离了其核心能力，也不认为次级方案 5 在资源的消费上过于分散，但认为该方案应认识到修正路线的必要性。若要使工作产生有意义的影响，并确保持续的成果，次级方案 5 必须留出充分的时间为成员国提供后续支助。或许更重要的是，次级方案 5 还需要重新设计旗舰报告，以便实现与以往报告的某种连续性，例如可以增加关于以往报告主题的更新，或选择相互关联更加紧密的主题。这种做法不仅能够使连锁效应战略的影响持续更长时间，覆盖更广的范围，还能发展更深层次的内部能力，让工作人员不必在每一个主题上都从零开始。

41. 关于可持续性，现有证据表明，目标国家制定和使用循证决策的技术能力有所改进，但其制度化尚未达到可以自我持续的程度。此外，考虑到许多次级方案 5 干预措施是一次性的，可持续性似乎并不是设计项目时的一个整体考虑因素。再者，由于《2030 年议程》的成功取决于次级方案 5 所关注国家的成功，因此继续提供支助的必要性显而易见。

42. 次级方案 5 本质上采用的是连锁效应战略，其中位于战略核心地位的研究被用于制造涟漪，产生变革意识，进而创造对技术合作的需求，而研究和技术合作相结合则促进了辩论，催生了新规范、新共识和新政策(图 1)。这种变革最终可望改善目标国家的贸易和发展。但是，与其他仅就一个基本主题(例如投资或信息经济)编写报告的部门不同，非洲、最不发达国家和特别方案司试图涵盖大量与其目标受众有关的问题领域，因此其旗舰出版物的主题变化很大。2013-2018 年，《非洲经济发展报告》的主题分别为私营部门的活力、投资促进转型

<sup>21</sup> 见 A/71/75 和 A/73/77。

增长、服务贸易、债务动态与发展融资、旅游业和移民。2013-2016 年，《最不发达国家报告》的主题分别为创造就业的增长、2015 年后发展议程、转变农村经济和脱离最不发达国家地位之路。这些专题广泛相关，在同一个池塘里制造了涟漪，尽管涉及的部门有所不同，但保持持久影响的势头是一项挑战。特别是在非洲、最不发达国家和特别方案司在一个连续的产出周期中所必须使用的可支配资源有限的背景下，这一点尤其相关。与利益攸关方的磋商显示，非洲、最不发达国家和特别方案司甚至需要在一份报告出版之前就开始下一份报告的工作。从访谈中可以明显看出次级方案 5 用于后续支助的资源不足。

43. 总体而言，评价的结论是，虽然次级方案 5 正在产生明显的影响，为了推进次级方案 5 所关注国家的贸易和发展，战略调整和持续努力至关重要。

## E. 伙伴关系

44. 伙伴关系对所有联合国实体的成功都至关重要。但伙伴关系对于贸发会议尤为重要，因为后者在外地的派驻规模有限。贸发会议需要与联合国驻地协调员及其他伙伴实体合作，以扩大其影响范围和知名度。但是，许多利益攸关方指出，建立伙伴关系和网络对于贸发会议而言历来是一项挑战，非洲、最不发达国家和特别方案司在这个领域得到的低分也反映出这一点。<sup>22</sup> 无论是内部协作还是机构间协作均如此。认识到这一点后，贸发会议及非洲、最不发达国家和特别方案司的高级领导层最近采取了若干促进协作和伙伴关系的举措，例如贸发会议司际出版物委员会，与联合国非洲经济委员会联合出版《非洲经济发展报告》的提议，与欧洲联盟在安哥拉联合开展的贸易培训项目，特别是联合国机构间贸易和生产能力小组。小组由贸发会议牵头，由 15 个驻地和非驻地联合国机构组成，一直通过在国家、地区和全球层面协调行动，积极参与“一体行动”倡议。在小组的框架内，截至 2017 年 9 月，贸发会议在 34 个国家参与了联合国发展援助框架，包括许多最不发达国家。但是，为了激励制度化的协作，还有许多工作要做。

45. 2017 年新出现的一个问题是对联合国在国家一级工作的审查，联合国秘书长于 6 月发布了关于重新定位联合国发展系统以实现《2030 年议程》的先期报告。贸发会议通过联合国可持续发展集团参与了这项工作，副秘书长在 10 月的一次情况通报会上向成员国提交了更新后的文件。联合国秘书长的第二份报告于 2017 年 12 月 21 日发布。<sup>23</sup> 贸发会议未来在实地的角色仍然有待确定，因为总体而言贸发会议派驻国家工作队的人员的人数有限。<sup>24</sup> 关于重新定位联合国发展系统的决议于 2018 年 5 月在联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的背景下获得通过，决议请秘书长领导联合国发展系统各实体协同落实新一代联合国国家工作队的工作，根据需求具体确定国家派驻情况，立足于《联合国发展援助框架》，将此作为在各国规划和实施联合国发展活动的最重要工具，以支持落实《2030 年议程》。

<sup>22</sup> TD/B/WP(76)/CRP.2，附件八，图 4。

<sup>23</sup> A/72/684-E/2018/7。

<sup>24</sup> 贸发会议是 15 个国家工作队的成员，其中有七个工作队位于非洲或最不发达国家。但代表贸发会议的一般是总部工作人员(见 <https://undg.org/about/un-country-level/>)。

46. 许多利益攸关方赞同调查答复者的意见，即贸发会议由于不了解实地情况、网络、关系和磋商而处于不利地位。一些答复者指出，贸发会议应该提高自身在联合国发展援助框架中的受关注度，以推进成员国的贸易和发展议程。在这方面，秘书长办公室 2015 年提出的在亚的斯亚贝巴设立区域办事处的倡议已经为贸发会议取得了重要成果，例如在建立非洲大陆自由贸易区方面。另一些利益攸关方指出，实体派驻人员不是建立良好伙伴关系的必要条件。贸发会议通过领导联合国贸易和生产能力机构间小组，实际上已经是在驻地和非驻地机构的共同参与下促进联合行动。在联合国发展援助框架内开展的联合行动在国家一级创造了政策一致性，取得了成果。小组在未来的作用可以得到进一步发展，成为响应“一个联合国”倡议改革的机构间机制。<sup>25</sup> 小组在协助联合国系统加强其与综合政策咨询有关的能力，并在国家一级加强一体化和凝聚力以扩大向各国提供的全系统专门知识方面特别具有相关性。<sup>26</sup>

47. 书面审查和利益攸关方磋商显示，次级方案 5 总体而言在与直接受益国建立伙伴关系方面做的更好。<sup>27</sup> 但是，若干受访者提出，这种协作大多限于个人层面，比较突出的例外是强化综合框架和与联合国工业发展组织编写的埃塞俄比亚贸易一体化诊断性研究，他们表示有必要将这类伙伴关系进一步制度化。正在考虑与联合国非洲经济委员会和联合国工业发展组织(均为小组成员)等实体加强机构伙伴关系

48. 受访者还注意到在发展伙伴关系方面的若干挑战和机遇。首先，各机构和方案之间对有限资源的竞争导致在促进信任和伙伴关系方面存在挑战。其次，尽管任务和关注主题相似，但能力水平、战略远见以及专门知识方面的差异构成了削弱合作的挑战。第三，总部一级的伙伴关系并不总能在地方一级得到系统复制，反之亦然。第四，与学术界、研究机构以及民间社会的伙伴关系有限，且大多具有非正式性。不过，非洲、最不发达国家和特别方案司表示愿意进一步加强这些联系，以便将贸发会议的研究纳入政策辩论。

49. 最后，协助执行《伊斯坦布尔行动纲领》的联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室大体上涵盖了与次级方案 5 相同的实质性领域。这两个组织单位规模大致相当。贸发会议具有技术能力，但在纽约缺乏扩大政策影响所必须的派驻规模；高级代表办公室具备这种派驻规模，但缺乏技术能力。对高级代表办公室报告的文本分析显示，对贸发会议报告的使用情况不一。2014 年的报告存在大量重叠之处，之后这种情况有所减少。2017 年的报告之间联系更加紧密，但高级代表办公室的报告中并没有明确表明这一点。在贸发会议内，有必要探讨如何更好将这种协同作用制度化并加以利用。但是，评价发现，有初步证据表明成员国应该委托进行一项研究，从效率和成效两个角度具体审查这两个实体之间的关系、协同作用和工作方式。

<sup>25</sup> 见 A/72/684-E/2018/7，第 19 段和第 22 段。

<sup>26</sup> 同上。

<sup>27</sup> TD/B/WP(76)/CRP.2，附件六。

50. 总体而言，评价的结论是，次级方案 5 在利用其技术专长和在贸发会议内外建立伙伴关系，以提高效率、成效以及影响和可持续性方面具有巨大的潜力。

## F. 人权和性别平等

51. 项目文件显示，贸发会议在增进了解，促进贸易与发展对社会不同部门的不同影响方面发挥了重要作用，这一观点在访谈中得到了证实。尽管具有这种相关性，而且致力于将人权和性别平等纳入主流，但次级方案 5 及其项目在设计时仍然基本没有考虑到人权和性别因素。对人权和性别敏感情况的分析、优先考虑和规划常常也缺失。这限制了相关人权和性别平等利益攸关方的参与，而他们本可以帮助理解和优先考虑次级方案 5 及其项目中的人权和性别平等问题。虽然公平考虑是贸发会议整体尤其是次级方案 5 的工作核心所在。但是，考虑到内外部对于处理人权和性别平等相关数据和知识差距的研究和技术合作的需求增加，新的机遇貌似正在出现。例如，最近对渔业部门的兴趣似乎有一部分源自帮助妇女、青年和其他弱势群体的意愿，这些群体在渔业部门的代表性过低。

52. 关于性别平等，在专业职类人员和一般职类人员的女性比例方面，非洲、最不发达国家和特别方案司要优于贸发会议的总体水平，但在领导和顾问职位中除外(表)。非洲、最不发达国家和特别方案司应寻找机会纠正这种失衡局面。

### 工作人员的性别比例

	非洲、最不发达国家和特别方案司			贸发会议		
	男 (百分比)	女 (百分比)	工作人员总数	男 (百分比)	女 (百分比)	工作人员总数
专业职类	60	40	25	66	34	335
一般职类	14	86	7	24	76	149
顾问	80	20	45	59	41	422
<b>工作人员总数</b>	<b>52</b>	<b>25</b>	<b>77</b>	<b>531</b>	<b>375</b>	<b>906</b>

53. 关于对了解和促进联合国人权与性别平等议程的贡献，在 100 分中，答复者给次级方案 5 的平均分是 46 分。工作人员比外部利益攸关方略为苛刻，这可能表明他们期望次级方案 5 应在推进人权与性别平等议程方面发挥更大的作用。

54. 总体而言，评价认可了贸发会议和非洲、最不发达国家和特别方案司为将人权与性别平等议程纳入近期研究和出版物主流的努力，以及任命性别问题协调员和在技术合作中考虑到性别问题的做法(例如贝宁的地理标识项目以妇女生产商为对象，以及对性别问题日益关注的旗舰报告)，但认为贸发会议需要加强按性别分列和考虑到性别问题的数据的收集，采用考虑到性别问题的方法和分析，开展响应性别问题的能力建设，并建立战略伙伴关系，实现性别平等。



### 三. 结论和建议

55. 评价的结论是，次级方案 5 对于实现所宣称的目标作出了重大贡献，即在次级方案 5 所关注的国家促进关于贸易、经济发展和减贫的循证国际政策和国际支助措施。次级方案 5 的工作改进了对于贸易和发展领域现有挑战和新出现挑战的国际应对措施的功效。

56. 次级方案 5 的每一项产出都具有上佳的质量，并与贸发会议的任务和利益攸关方的需求相关，但是作为一个整体的产出组合需要重新平衡，以利于增加技术合作，这将有助于加强其工作三大支柱之间的协同作用。

57. 次级方案 5 遵循的以研究为核心驱动力的连锁效应战略基本上是健全的，但需要定期予以增强，以保持势头实现长期影响。

58. 目标国家维持贸易和发展努力的能力有所提高，但尚未达到可以自我持续的阶段。在《2030 年议程》的背景下，这意味着有必要继续提供甚至增加支助。

59. 贸发会议和次级方案 5 最近为发展伙伴关系采取了重大举措，但由于贸发会议在实地缺乏派驻人员，在利用伙伴关系提高知名度和政策影响力方面需要开展更多工作。

60. 有必要将非洲区域办事处的工作纳入非洲、最不发达国家和特别方案司，以提高效率、成效和协同作用。

61. 次级方案 5 在每年就活动和产出进行报告方面颇有成效，但明显需要定期监测和报告成果和影响。在缺乏一个健全的监测和评价系统的情况下，无法以所需的精确度确定成果和影响。

62. 非洲、最不发达国家和特别方案司在人权和性别平等问题上取得了一些进展，但在未来的方案编制中有必要采取一种强化的系统性方针，来处理人权和性别平等问题。

63. 评价提出了以下建议：

(a) 鼓励非洲、最不发达国家和特别方案司继续重新平衡产出组合，对战略进行微调，更加强调技术合作和后续支助。贸发会议应开展一次评估，重新审视工作计划与预算，为司际的资源(重新)分配提供参考；

(b) 非洲、最不发达国家和特别方案司应将可持续性考虑因素作为其干预措施的一个组成部分，具体如下：

(一) 加强研究专题的连续性和技术合作的方案连续性；

(二) 确保对研究和技术合作干预措施定期采取后续行动，确保其协同作用；

(c) 贸发会议及非洲、最不发达国家和特别方案司应制定战略，筹集预算外资源，以增加技术合作，更好地满足利益攸关方的需求；

(d) 贸发会议及非洲、最不发达国家和特别方案司的管理层应制定一份总体路线图，在机构一级加强伙伴关系和协作，具体如下：

(一) 加强对工作人员的激励，以积极寻求组织内部和与其他联合国实体的协作；

(二) 将与其他联合国机构的协作制度化并予以加强；

(三) 在贸发会议开展实质性工作的领域增加联合国国家工作队的数量；

(e) 贸发会议应考虑为亚的斯亚贝巴办事处采用矩阵式组织结构。该办事处应继续直接向秘书长办公室报告，但也应加强与非洲、最不发达国家和特别方案司司长的联系和对其报告的责任；

(f) 非洲、最不发达国家和特别方案司应开始系统收集有关其声称影响和成果的数据，具体如下：

(一) 改进基于结果的监测系统，以更好地衡量成果和影响；

(二) 让成员国和伙伴机构参与监测和评价；

(三) 将具体的成果制管理角色和责任分配给工作人员和合作伙伴；

(g) 贸发会议及非洲、最不发达国家和特别方案司应加强现有的努力，将人权和性别平等问题纳入干预措施，以更好地履行联合国的任务和承诺。

---