



联合国开发计划署  
和  
联合国人口基金  
执行局

Distr.  
GENERAL  
DP/1997/9  
23 December 1996  
CHINESE  
ORIGINAL: ENGLISH

1997年第二届常会

1997年3月10日至14日，纽约

临时议程项目3

开发计划署

其他基金和方案  
联合国资本发展基金

署长的报告

摘 要

联合国资本发展基金(资发基金)项目主要以着重减轻贫困为指导,办法是促进良好的地方管理、能动的私营部门及平民社会参与发展倡议。为此目的,资发基金增加在创新性干预领域里的活动:地方发展基金、生态发展和微观金融。这些活动是在与各国政府和开发计划署密切合作下进行的,这些活动立足于并支持了最不发达国家为实现民主化、决策权力下放和向地方政府当局和社区组织移交资源管理所做的努力。资发基金目前根据能力评估报告的建议,修订其整个项目周期,以保证地方更多地参与项目设计。资发基金还正在努力在该项目周期的各个重要决策阶段充分借鉴所吸取的一切教训。

执行局不妨注意执行报告，赞同并支持资发基金为在其任务范畴内使其活动领域集中在良好的地方管理、权力下放和参与方面所做的努力，并鼓励所有国家增加对该基金的捐款。

## 一、目的和背景

1. 本报告响应了执行局第 95/9 号决定，执行局在该决定中鼓励署长继续改进联合国资本发展基金（资发基金）的社区发展这一重点。

2. 根据执行局第 95/9 号决定，资发基金对开展业务的方式进行了引人注目的变革。该基金改进了它的重点、承担了风险、为使其方案尽可能产生最大的影响主动采取了步骤并加强了资源筹措，在这一点上，就资发基金本身机构规模而言，它为整体发展宏图所做的贡献是非常大的。事实上，正因为资发基金机构规模小，它才能制定可以由较大捐助实体和联合国其他机构在较大规模上仿效的创新实验办法。资发基金从积极参与社区发展中领悟到，只有在良好的地方管理和社区参与环境中，才能持续减轻贫困。随着资发基金于 1995 年 8 月出版了政策文件：《减轻贫困、参与和地方管理：资发基金的作用》，资发基金在正式政策中正式肯定了这一新重点。资发基金只有在各国政府将农村基础设施中的资本投资的重要财政和管理职能向相关的地方当局放权，而且地方当局能够在与平民社会直接磋商的情况下做出投资决定的环境中开展工作，强调地方管理才有意义。在这种条件下，资发基金有独特的能力，以提供资本援助为鼓励，将社区、地方政府和私营部门结成伙伴关系。

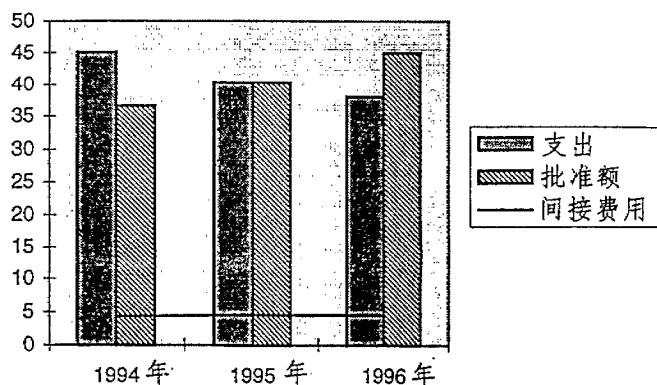
3. 1995 年 11 月，资发基金为其捐助实体提供了一项计划，在今后三年，为实现政策文件中阐述的目标取得重大进展，但条件是，能够保证具有充分的资金保障。该基金随后要求获得能力评估研究的资助资格，以确定实现政策目标时应解决的弱点。评估小组在 1996 年 7 月提交的最后报告中确认，资发基金能够通过创新性项目干预措施接触基层，它也具有在国际发展合作中起重要的促进作用的潜力。报告还指出，要执行资发基金已选择的雄心勃勃的政策还需要开展大量工作。为对评估做出响应，资发基金制定了行动计划，现正在执行重要建议。资发基金严肃对待这一挑战：

将在1997年年底审查执行该行动计划所取得的进展，两年后，再决定该资金作为21世纪有效的发展组织是否有用。如果资发基金在1999年前未显示出令人满意的进展，捐助实体可能会选择停止供资。

## 二、方案活动

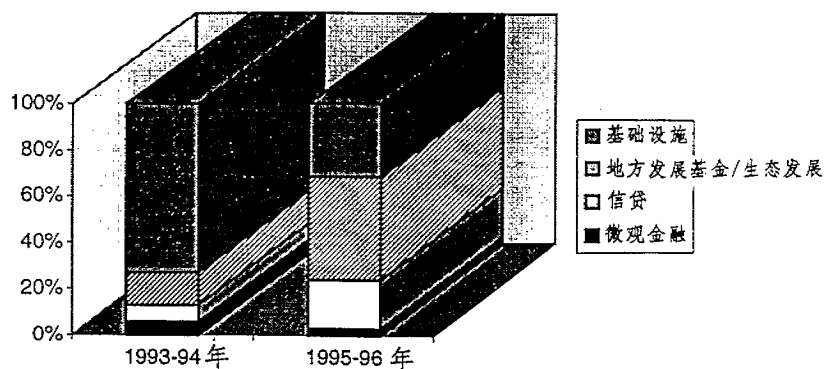
4. 资发基金1995—1996年的活动。资发基金在该两年期内批准的项目主要以着重减轻贫困为指导，办法是促进良好的地方管理、能动的私营部门及平民社会参与发展倡议。这些活动是在与各国政府和开发计划署密切合作情况下开展的，这些活动立足于并支持了最不发达国家为实现民主化、决策权力下放和向地方政府当局和社区组织移交资源管理所做的努力。实地经验表明，当地方拥有所有权和管理权时，投资将更可能响应地方需要，基础设施将保留到项目周期后。为此，资发基金继续加强并扩大与地方当局的协作，集中于提供基础设施所需的更加受需求驱动的机制、计划和管理公共投资方案和地方一级的能力建立。1995年资发基金的新项目批准额达4040万美元，1996年达5000万美元。尽管批准额在日益增长，但基金的储备金在日益减少。储备金应保持在规定额两倍的水平，以确保资发基金能够满足至少两年的现行承诺款项。此外，资发基金的间接费用仍然很低。由于财政控制较严，未偿承诺款项金额也在逐年下降，从1993年的2.415亿美元降至1996年的2.005亿美元（见图表1）。

图表1 1994—1996年的支出、批准额和间接费用情况

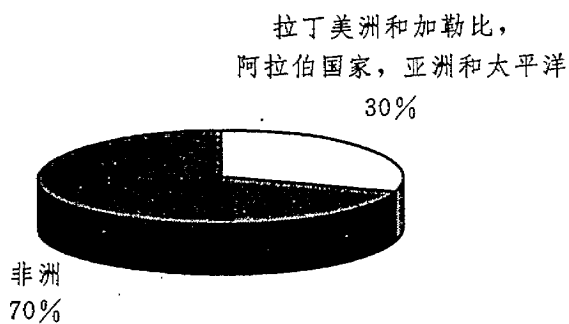


5. 按照新政策的重点，资发基金加强了创新性干预领域里的活动：地方发展基金、生态发展和微观金融。在上一个两年期内，基础设施蓝图项目，包括灌溉计划、农村公路、市场、供水和环境卫生系统、教育和保健设施占批准资金的73%。在本两年期内，这些数字略有下降，以保证增加地方发展和生态发展资金的供资，从以前的14%增至现在的44%。为信贷和担保计划提供的资金从7%增至21%。目前，资发基金方案资源的70%用在非洲，其余30%分给亚洲、阿拉伯国家和拉丁美洲（见图表2和3）。

图表2 资发基金1993—1994年和1995—1996年  
筹集资金分配情况



图表3 资发基金地理分配情况



6. 地方发展基金。地方发展基金是由地方当局和社区为需求驱动对农村小型基础设施进行公共投资获得和管理的权力下放的供资设施。柬埔寨的一项地方发展基金项目（300 万美元）为建造农村优先基础设施项目提供了资金，这些优先项目通过涉及基层社区的参与性计划过程来确定。1996 年批准了巴勒斯坦领土上的一个项目的第二期（3 百万美元）。设立该项目是为了授权村庄委员会和社区确定、优先列出、筹备和执行地方微观投资项目，以便改善社会经济状况。微观项目包括：农村公路、小学、土地开垦、废物管理和保健设施。另一项重要内容是，试验可以仿效的方法。

7. 生态发展。生态发展是支持“生态交易”的一条途径，社区对此达成契约协定，为生态脆弱领域进行长期恢复以换取投资来满足社区的迫切需要，如能源、灌溉或住所。马达加斯加安巴图博尼的生态发展项目试图改善致使当地生态系统恶化的农村—城市移民格局。该方案总值为 580 万美元，分为两项内容：农村发展倡议，支助 45 个村庄的社区管理，和一项通过建立城市发展基金以承担紧急恢复工作来改善城乡交流的项目。在毛里塔尼亚，1100 万美元的阿萨巴区域投资方案为村庄可持续土地管理提供了地方发展合同，同时资助由当地居民确定为最优先的经济和社区发展项目。

8. 信贷和担保活动。为对社区需求做出反应并确定提供信贷的创新性办法，资发基金支持针对穷人的权力下放和基于农村的微观信贷计划，并帮助当地金融中介机构（正规银行的地方支行、提供金融服务的非政府组织、村庄银行或合作社等）。在 1995—1996 两年期内，该基金为乡村和社区一级越来越多的受益人带来了信贷机会。例如，资发基金与开发计划署合伙，支助莱索托 240 万美元的项目，以便通过促进家庭企业和就业机会部分实现更大的经济独立。除向小型企业提供信贷以外，该项目向莱索托银行提供了担保设施，作为面向小借户的一项鼓励措施，并且加强地方信贷推广网。在坦桑尼亚姆万扎，一项 260 万美元的项目正在建立机制，以调动地方储

蓄并向农村和城市微型企业家供应贷款。在一项单独行动中。资发基金还作为发起成员为成立世界银行领导的援助最贫困者咨询小组提供捐助。该小组支助了向非常贫困者提供信贷和/或储蓄服务的微观金融机构。

9. 资发基金在开展供资活动的同时，还积极参加促进最不发达国家间的技术合作和对话，保证当地开发专业人员从彼此交流经验中有所收获。1995年，资发基金帮助举办了城区发展规划讨论会，使乌干达官员能够得益于资发基金在越南广南-岷港省项目的经验。1996年的一项类似活动使马拉维的一个专业人员小组能够参加乌干达的发展和规划专题讨论会。这些南南交流也包括使参加资发基金在不同国家的地方发展资金项目的研究人员和从业人员聚集在一起讨论共同的设计和和执行问题的行动。

10. 资发基金进行了会提高新项目设计质量的几项根本性变革。资发基金在牢固的经验基础上运作的同时，不断进入新的实验领域，以找到创新的且效率更高的运作方法，并克服挑战和障碍。资发基金根据上述能力评估报告的建议，目前正修订其整个项目周期，传统上项目周期以总部为基地。例如，传统的方案拟订机制——计划和项目确定特派团——已被取消，以便支持从地方一级对话和参与规划开始的更加由实地驱动的过程。项目拟订也得到修改，以系统地纳入各种磋商过程，如利害攸关者专题讨论会和参与性农村评估。总的说来，资发基金正向拟订前活动提供更多的投资，项目周期中的调整则强调核查最初的假设及与伙伴进行更深入的磋商。

11. 评估。自1992年至1996年，资发基金共评估了44个项目，其中大多数是在落实基金新政策重点前拟订的。资发基金遵照其透明度承诺，定期公布其评估结果，既有正面结果，也有负面结果。正面结果方面，一些项目将合理的项目概念与受益人最佳参与结合起来时，便取得了巨大成功。负面结果方面，结果表明，项目设计领域里仍然存在着的的问题，经常缺乏机构的持续性，而且经常是部分地实现了目标。最后，显示的结果有好有坏，不过，社区参与、设备采购和实用性、工作人员管理和

培训及时间和费用超额等方面的实绩在不断改善。如上文所述,最近引入了解决这些设计问题的新设计程序。

12. 资发基金认识到,它需要一个有效的机制,以便在项目周期的各个重要决策阶段充分借鉴所吸取的教训。为此目的,资发基金正系统地拟订容纳了主要建议的评估行动计划供项目伙伴执行。每年监测实施这些计划所取得的进展。迄今取得的记录令人满意,50%的建议得到了充分执行,25%得到了部分执行,只有25%未得到遵守。资发基金将设立评估审查委员会,以确保一个项目中的教训为拟订中的类似项目所吸取。1995年资发基金监测和评估系统还进行了几项其他变革,重点在于提高评估的精确性和质量,并引进更专业的方法和工具。现在必须根据监测和评估综合计划,包括预算、人员安排和监测和评估活动时间表来拟订新项目,这是一种与过去对监测和评估做比较粗略处理非常不同的办法。现在要求每个项目协议都提供基线数据收集的主要成效指标和工作范围。为协助这一进程,《方案行动手册》中制订并参考了带有按部门分类的成效指标工具包和收集基线数据的准则。最后,资发基金还率先参与地方伙伴设计和使用监测和评估工具。试用了参与性评估技术,如村庄监测组织和受益人评估。考虑到受益人自己对项目成功下的定义能够提供更透露内情的进展和影响的措施,资发基金开始组织利害关系者专题讨论会,以便选择项目成效指标。

13. 改组。过去两年来,资发基金采取了一些步骤,提高其内部效率及其对实地问题的反应能力。1995年3月,该基金取消了两个处长职位,建立了既节省行政间接费用又提高总部业务效率的合理化的人事结构。此外,作为其自身组织权力下放努力的一部分,该基金将总部国别官员员额安排到实地。它还向受援国方案官员移交了更多的权力。

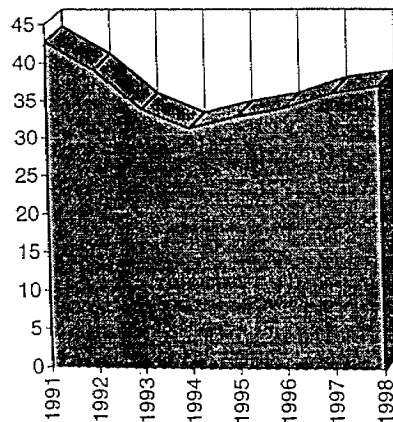
14. 共同拟订方案。1995—1996年,为确保资发基金方案拟订与开发计划署国别方案的互补性和一致性所做出的努力大幅度增加。尽管这两者之间一直有高度



的合作,但现在又具有了更高层次的协同作用。有关国家一级的共同筹资,资发基金项目中有几个利用开发计划署资源优势的资发基金项目的有力实例。在不丹,资发基金贷款和地方发展基金的活动与开发计划署国家合作框架紧密融合,以促进良好的管理和可持续的生活。马拉维的200万美元项目为涉及小型社会和经济基础设施的恢复或改善的微观项目提供了资本赠款支助。在乌干达,资发基金和世界银行正在设计一项地方发展基金,资发基金将为此项基金承付800万美元以试行一项参与性基础设施规划办法。试验成功后世界银行将提供最多达1亿美元以拓宽基金范围。在柬埔寨,资发基金拥有两个地方发展基金项目,两个项目在拟订阶段便在结构上融入开发计划署/联合国项目厅的柬埔寨恢复和重新安置项目中。在赞比亚,370万美元的五年城区发展规划和执行项目展示了开发计划署和资发基金为基础设施放权供资、计划和管理所共同做出的努力。

15. 财务管理。捐款从1991年的4280万美元的记录水平大幅度降至1992年的3920万美元、1993年的3380万美元和1994年的3140万美元。然而,1995年捐款又增至3290万美元,预计1996年总额将达到3400万美元。预计1997年和1998年的估算总额分别为3500万美元和3700万美元(见图表4)。捐款的增加和资发基金为今后三年提供的核心供资是该基金向捐助实体提出挑战的直接结果。资发基金的主要捐助实体(在比利时、丹麦、法国、日本、荷兰、挪威、瑞典和瑞士参加的会议上)在1996年早些时候达成的决定中同意,继续以目前或到1999年以更多的金额资助资发基金。在此期间,该基金在执行其有利于权力下放和地方管理的政策时应显示更高的效率。捐助实体认识到,资发基金的新政策的重点旨在为该组织的工作注入新的动力。在1999年,捐助实体将对资发基金的绩效进行评估,它们将向执行局报告评估结果。如果该基金在此以前在执行其新政策方面未取得足够的进展,其供资可能会中断。

图表 4 资发基金 1991—1998 年捐款情况  
(1996—1998 年估算额)



### 三、执行局的行动

执行局不妨：

1. 注意本报告；
2. 呼吁所有国家向资发基金增加其捐助；
3. 赞同并支持资发基金为在其任务范畴内使其活动领域集中在良好的地方管理、权力下放和参与方面所做的努力。

-----