



2004 年年会

2004 年 6 月 14 日至 23 日，日内瓦

临时议程项目 3

联合国资本发展基金

管理方对联合国资本发展基金独立影响评估的反应*

一. 引言

1. 本文件载有管理方对联合国资本发展基金（资发基金）独立影响评估最后报告的反应。该反应旨在处理独立影响评估提出的一些主要问题，因为它们涉及资发基金目前的状况。此外，它寻求执行局对拟订的变动提出意见，这些变动是为了加强资发基金的关联性，并确保其在金融方面的可持续性，因为资发基金有助于国际社会努力实现《千年发展目标》。

二. 独立影响评估的背景、内容和定论

2. 执行局第 99/22 号决定要求对资发基金方案和项目的影响进行独立评估。这种评估在下文称作独立影响评估，其定论载于执行局 DP/2004/18 号文件中。

3. 独立影响评估的首要目标是：确定资发基金是否作为一个有成效、有效率和可持续的组织发挥作用，而且该组织是否在履行其减轻最不发达国家贫穷的任务方面仍然具有现实意义。独立影响评估还评估 (a) 资发基金是否适当地作出回应，执行 1995 年的政策转变，这种转变将重点集中在小额供资业务和地方发展方案；和 (b) 资发基金在多大程度上已执行了 1999 年由信息、培训和农业发展咨询小组进行的独立外部评估的建议。

4. 独立影响评估认为，资发基金是一个有成效的组织，大体来说，其现有的业务组合是依照 1995 年政策转变成功地加以组织，而且已经对 1999 年由信息、培

* 由于需要收集具有最新资料的数据提交给执行局，本报告的提交被延误。



训和农业发展咨询小组进行的评估的建议作出反应。独立影响评价确认，在减少贫穷，政策影响和捐助者仿效其项目等方面，基金通过其小额供资和地方治理方案对取得重大成果作出了贡献。资发基金的专门知识领域在最不发达国家有更高的需求，而且也能回应《千年发展目标》和各国的需求。资发基金受到绝大多数利益有关者的赞扬，认为它是一个灵活的伙伴，在发展知识方面很活跃，在执行项目方面有效力，并对其业务部门的方向产生影响。此外，独立影响评估发现，资发基金在继续成为一个效率比较高的组织方面，而且在 2003 年实现预算收支平衡方面，一直富有创意。

5. 独立影响评估认为资发基金的确是“一项成就”，这项成就可归因于种种因素，包括勤恳和才智出众的工作人员及领导小组，明确的独特专长以及使其专长能满足最不发达国家需求的能力。该报告指出了不足之处。例如在让性别观点纳入主流，知识管理，沟通和标记等方面，特别需要加以改进。不过，至关重要的问题是，基金在 2005 年及其后在财务上是否能继续维持的根本问题。

6. 本报告提出几项建议，其中最为关键的有两项建议，分别集中在资发基金的专长和营运模式方面。目前管理方的这项反应集中在这两项建议，本报告较为详尽地讨论这两项建议。关于其他七项建议的后续行动，主要将由执行局就资发基金新的营运模式大纲进行交流的结果而确定。

三. 总的反应

7. 管理方欢迎独立影响评估的定论，该定论确认资发基金作为联合国一个有效能、有效率和具有相关性的小型基金所具有的良好业绩，该基金重点放在最不发达国家的小规模投资。这些定论十分符合资发基金累积的注重成果的年度报告所作的自我评估（DP/2004/17），该报告将在本届会议上提交给执行局。它们基本上反应了捐助者和方案国家对基金工作已表达的积极反馈和赞赏。

8. 同时，本报告强调资发基金财务能否维持的核心问题。独立影响评估十分正确地质疑资发基金现有的营运模式，该模式所基于的假设是，良好的成果以及一个有效能和有效率的组织能够得到捐助者的更多支助，而且核心供资能够维持。事实已证明情况并非如此：核心捐款已经减少，而且是部分由非核心资源调动的增长加以抵消。

9. 为了作出反应，并为了保持基金健全的财政状况，管理方别无选择，只能在过去三年里大量减少核准方案和方案的开支。这些令人痛苦的裁减必然会对资发基金总体业绩产生消极影响，已经对伙伴国政府、用户组织和最不发达国家当地居民产生消极影响，而且也影响到资发基金在客户心中的信用。

10. 鉴于给终未能达到执行局第 2002/26 号决定呼吁的核心资源目标，而且其中每年 3 000 万美元是用来支助资发基金的工作，因此，亟需审查营运模式，并作

出适当调查，管理方致力于使该基金成为联合国系统中一个更具有战略性的合作伙伴，使得该基金能够有效地对减轻贫穷和实现《千年发展目标》作出贡献。

四. 定位、独特专长以及与开发计划署的关系

11. 建议 1 要求澄清资发基金在开发计划署及其联系基金和方案内的作用和职责，这项澄清将成为开发计划署集团更为广泛战略的组成部分，该战略将支助这两个组织确定其本身的地位，以便应付对他们各自任务具有关键意义的发展挑战。

12. 根据执行局第 99/22 号决定，资发基金的资本投资和技术支助的重点放在小额供资和地方发展，这两个领域对于实现《千年发展目标》至关重要。资发基金一直是与开发计划署大力协作来开展这两个领域中的工作。在 20 几个国家的共同方案中，资发基金已将其资本支助和专门知识与开发计划署技术援助结合在一起，因此直接促进开发计划署的几个服务项目。最为重要的是，这一系列能力建设措施，在加上投资措施，已加强联合国在支助实现《千年发展目标》方面的总体效率。资发基金有各种机会，不仅与开发计划署，而且也能与其他更为广泛的合作伙伴扩大这类联合方案规划。

13. 开发计划署《2003 年人的发展报告》将所有最不发达国家作为继续采取行动实现《千年发展目标》的“高度优先”国家。资发基金优先服务于最不发达国家，因此正是在这些高度优先国家里，资发基金十分适合于加强联合国的行动。而在这些国家里，《千年发展目标》最有可能得不到实现。资发基金在最不发达国家地方一级的工作所取得的详细知识，可用来加强联合国使《千年发展目标》适应当地的情况。资发基金在供水和自然资源管理方面小额投资的经验，能加强联合国执行可持续发展问题世界首脑会议在诸如可再生能源和供水及公共卫生等领域中的一些主要建议。

14. 此外，根据秘书长题为“释放出创业精神：为贫穷者提供创业条件”的报告，资发基金在与开发计划署、捐助者和私营部门行为者合作制订方案支持私营部门发展服务项目方面能发挥明确的作用。资发基金有责任通过赠款和贷款的形式提供资本援助，尤其是长期贷款。资发基金能利用私营部门资本促进可持续投资，使联合国能够与私营部门建立新的合作伙伴关系。在一项新的安排下，资发基金能够得到改变，在私营合作伙伴和公私合作伙伴的机会中进行投资，这些机会表明有可能回收最初的投资，并有助于实现《千年发展目标》，尤其是在那些很可能无法实现的国家中。

15. 为了更有效地支持私营部门的发展，资发基金可扩大其在地方治理和小额供资方面的方案活动范围，以便进一步使当地私营部门参与并向他们提供支助。为此，资发基金正制订地方经济发展领域中的一系列措施，并建立具有包容性的金

融部门。资发基金还打算探讨各种途径，以便使基金本身能够根据《全球契约》的原则，开发私营公司部门的财政资源。

16. 从上述情况可以看出，资发基金的活动已经并将继续完全符合开发计划署多年筹资框架。开发计划署和资发基金也在努力进一步强化资发基金在开发计划署及其有联系的基金和方案中的作用和职责。促进该进程的办法是，在与开发计划署协作下，资发基金有计划地将重点放在制订能够支持私营部门发展，有包容性的金融部门以及地方经济发展的方案。需要解决一些确实的问题，例如，如何以最适当的方式使开发计划署获益于资发基金强大的技术咨询能力，以及如何能够加强开发计划署与资发基金在调动资源努力之间的协同作用。

五. 朝着一个新的运营模式发展

17. 建议 2 要求分析、审查和制订一个新的运营模式，以及支助该模式的适当的公司管理安排。为便利关于未来运营模式的交流，管理方已提出一些基本原则和指示，具体细节有待于本次会议上在执行局指导下加以制订。

18. 减轻贫穷是资发基金的总目标，如同将重点放在最不发达国家一样，该目标仍然是关键。此外，通过地方当局和建立具有包容性金融部门来挖掘资发基金在向穷人提供基本基础设施和服务方面的经验，资发基金将参与并支持私营部门的发展，在其与地方私营行为者合作的基础上进一步努力，并发展国际私营部门中的新的合作伙伴关系。因此，资发基金的任务可以包括对三个相互关联服务项目的支持，即支持具有包容性的金融部门发展、私营部门发展和地方经济发展。

19. 目前的筹资模式过度依赖一年认捐和自愿捐款。为了改进这种模式，应当制订一项多年和多管齐下的筹资战略。该战略应确保通过开发和推销重新界定的资发基金产品使各种筹资来源多样化。以下的各种提议是能够促进建立一个资发基金新的运营模式筹资基础的各种备选方案。

(a) 自愿核心捐款，这类捐款最好应能反映更有预测性的多年承诺，而且可以直接提供给资发基金或通过开发计划署提供。

(b) 为具体的国家业务或为专题活动调动非核心资源，同时在与多边和双边捐助者的现有合作伙伴关系基础上进一步作出努力，并专门针对私营部门的机构。

(c) 从技术服务所得到的费用收入，鉴于已证明对资发基金专门知识的需求，但也记住需要确保全面收回提供这些服务的费用。

(d) 通过为具体服务项目和具体国家开发贷款和投资产品所进行的资本贷款。如果获得成功，一旦建立良好业绩，这有可能使基金本身在今后从资本市场借款。

(e) 向私人企业和最不发达国家政府提供资发基金资本援助某些内容的减让性贷款筹资，尽管还需要考虑到基金的具体相对优势，其法律规章以及其他双边和多边筹资机构的活动。

20. 独立影响评估正确地强调指出，现有政府机构与资源调动战略之间缺乏为核心资源所需的协调。该问题必须在拟订的改动框架中加以处理。在确定必要协调的方式过程中，应当考虑到捐助者为支持联合国系统正在进行的改革所作出的努力。

21. 最后，基金必须立即进行改革，使其方案能够更加“面向市场”，而且能成为一个财务上可以维持的机构，同时保持和利用其在支持地方发展和小额供资活动中来之不易的成果。管理方希望对执行局在过去几年致力于监督的工作表示赞赏，并期待着执行局在过渡期间继续提供支持和指导。
