



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
4 May 2005
Chinese
Original: English

2005 年年度会议

2005 年 6 月 13 日至 24 日，纽约

临时议程项目 7

联合国资本发展基金

联合国资本发展基金 2005-2007 年业务计划*

对最不发达国家进行投资以便实现千年发展目标

摘要

本文件根据执行局第 2005/5 号决定，提出联合国资本发展基金（资发基金）2005-2007 年业务计划和执行工作安排。

这项计划是联合国和开发计划署为支持千年发展目标而作出的范围更广的努力的一个组成部分。它利用资发基金的专长和相对优势，预见资发基金将在地方发展和小额供资领域扩大对最不发达国家的投资和技术支助，从而支持越来越多的最不发达国家在 2015 年之前实现千年发展目标。该计划概述了关于产生更多业务和资源的战略，并把这些战略变成具体的发展成果。各项执行工作安排则说明资发基金作为一个独立的法律实体，打算如何加强其同开发计划署的伙伴关系，并在财政方面同开发计划署维持更加紧密的关系。该计划也指出，任何关于调整资发基金财政安排的建议都必须提请大会核准。

决定内容

执行局不妨审查目前的业务计划和执行工作安排，就本文件所述政策、业务、财政和法律问题提供指导。

* 由于需要汇编数据以便向执行局提供最新资料，本文件因此推迟提交。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 资发基金 2005-2007 年业务计划和执行工作安排	7-65	3
A. 业务计划	7-49	3
关于制定业务计划和执行工作安排的框架	7-9	3
对市场需求和供应的分析	10-14	4
资发基金的专长和相对优势	15-26	6
资发基金 2010 年远景：投资最不发达国家以实现千年发展目标	27-37	11
业务发展战略	38-45	14
注重成果的管理战略	46-49	16
B. 执行安排	50-63	17
机构、施政和管理安排	50-52	17
组织结构和员额安排	53	17
预算安排	54-59	18
方案拟订安排	60-61	19
法律安排	62-63	19
C. 预算预测（2006-2007 年）	64-65	19
附件		
1. 资发基金 2005-2007 年		21
2. 资发基金在最不发达国家投资初步清单（2005-2010 年）		23

一. 引言

1. 本文件根据执行局关于联合国资本发展基金（资发基金）未来业务模式备选方案的第 2005/5 号决定，提出资发基金 2005-2007 年业务计划和执行工作安排。
2. 执行局在其第 2005/5 号决定中，从它要求署长制定的关于资发基金前途的备选方案中，选择“决定维持资发基金为独立组织，集中力量从事降低最不发达国家的贫穷状况和实现最不发达国家的千年发展目标”。
3. 此外，执行局还选择资发基金在财政上同开发计划署维持更加紧密的关系，并请署长“……根据 DP/2005/8 号文件内的备选方案 3 的次级备选方案 4 编制有关本备选方案的详细执行计划，包括预算、法律和方案拟定方面的计划，供执行局 2005 年年度届会作出决定”。
4. 在选择这一备选方案时，执行局内许多来自最不发达国家和捐助国的成员表示，它们大力支持资发基金加强财力以履行其战略授权任务，对最不发达国家进行投资以实现千年发展目标。执行局还吁请开发计划署协助资发基金筹措必要资源，以维持其现有的地方发展和小额供资活动。
5. 本文件回应执行局的要求，制定了详细执行计划，并扩大了范围。鉴于为界定执行工作安排所需的先决条件，制定了 2005-2007 年全面业务计划，并确定了资发基金为实现 2005 年 1 月执行局明确提出的远景所需的战略、组织和财政上的需求和执行工作安排。
6. 本业务计划和执行工作安排如获执行局核准，将成为资发基金开展业务和开发计划署-资发基金财政安排向前发展的基础。执行局年度会议提供极佳的平台以启动这一计划和提高大家的认识，支持资发基金重新获得活力，为最不发达国家实现千年发展目标作出重大的贡献。

二. 资发基金 2005-2007 年业务计划和执行工作安排

A. 业务计划

关于制定业务计划和执行工作安排的框架

7. 资发基金 2005-2007 年业务计划应视为联合国和开发计划署为支持千年发展目标而作出的范围更广的努力的一个组成部分。它的目标是：

(a) 使资发基金坚定地站在国际发展议程的前线，作为催化机构促进制定和试行可持续方法，使最不发达国家能够据此进行政策改革和扩大方案规模，从而对最不发达国家的千年发展目标产生重大影响。

(b) 确保资发基金能够更加有效地回应其最不发达国家客户和伙伴的要求，同时根据它们扩大方案规模的潜力，按照优先次序作出必要的干预，以便筹集更多的本国和外部资源，而且进行政策和机构改革，对千年发展目标产生更大的影响。

(c) 致力于促进全球标准，提供最佳做法，维持资发基金精益求精的声誉。

(d) 进一步利用大会 1966 年给予资发基金的原先资本援助授权，以支持更多最不发达国家实现千年发展目标。

(e) 借助资发基金和开发计划署之间已建立的成功伙伴关系，并以最佳方式利用这一关系，最大限度地提高开发计划署/资发基金联合为最不发达国家进行的方案的价值。

(f) 使资发基金在进行联合国改革以及精简和统一活动中站在最前沿。

8. 业务计划主要参考执行局在第 2005/5 号决定中选择的备选方案 3 的次级备选方案 4，并以此为出发点。对该备选方案作了改进，使之成为资发基金明确的路线图，改变其管理方式，使资发基金的工作人员参与管理，请开发计划署协助。

9. 资发基金的业务计划雄心勃勃地回应最近一些制定国际发展议程的政策文件所规定的框架。其中有联合国千年项目报告《投资于发展：实现千年发展目标的切实计划》，以及秘书长的报告《大自由：实现人人共享的发展、安全 and 人权》。该计划还回应《布鲁塞尔支援最不发达国家行动纲领》、联合国私营部门问题委员会的报告《激发创业精神》，以及演变中的关于精简和统一的业务政策。

对市场需求和供应的分析

10. 《大自由》和《投资于发展》两份文件均强调必须加大政府和私人投资的力度，以实现千年发展目标，特别是在最不发达国家。也有积极的迹象显示，目前正在建立势头增加投资和援助流量。要想获得更多资源承诺和投资，就必须相应地提高各级的能力，特别是地方一级的能力，以便有效地规划、管理和交付资源。用秘书长的话说：“许多最贫穷的国家需要在能力建设方面进行重大投资，才能建设和维持必需的基础设施，培训和雇用合格的人员。这一战略应集中于实际增加公共投资，进行能力建设，调集国内资源，必要时获得官方发展援助，”以及“一个能够长期创造就业机会、收入和税收的健全的私营部门，[并确保]可持续经济增长，这需要大大增加对人力资本和……面向发展的基础设施的投资，包括扩大获得小额供资的机会。”¹ 这些框架文件反映出迫切需要一些可复现的符合当地实际情况的交付机制，确保对于实现千年发展目标极其关键的各项干预活动的规模可以改变。

¹ 联合国秘书长：《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》，第 34 和 37 段。

11. 下文将摘述市场供求与最不发达国家的“面向发展的基础设施”（基本社会-经济基础设施和服务）和金融服务的关系，这是资发基金目前服务项目的重点。这项摘要将为坚持资发基金的专长提供基础。还另外编写了更全面的分析报告提交给执行局。

12. 关于地方发展，已经认识到无法获得基本社会-经济基础设施和服务是实现千年发展目标的主要障碍，特别是在农村地区。改善这种状况直接影响到当地社区实现千年发展目标。还认识到这是一项关键条件，连同尤其是获得金融服务（得到资发基金第二个服务项目的支持），有助于促进当地扶贫的经济发展，这也是实现千年发展目标的同样必要条件。千年项目报告和《布鲁塞尔支援最不发达国家行动纲领》的一项迫切建议是在这一领域增加投资和技术支助，并强调这种支助需要通过下列可持续的方法提供，即有助于建立能力和基于效力和效率的奖励措施，能够调动政府、地方社区、民间社会和私营部门提供资金并以最佳方式利用这些资金。

13. 为实现千年发展目标所需的基本社会-经济基础设施（在减贫战略中给予优先考虑）大多数可以下放给地方政府去执行，这样做效果最佳。关键的是，必须有“扩大规模”的余地来照顾更多的穷人，为此促进地方吸收能力，以便有效利用政府和捐助者提供的资金。但是，供应者大多数不愿接受挑战，不去设计适合贫穷农村地区的可改变规模的体制上可持续的交付模式，而往往选择平行的大概更加便捷的方式。

14. 关于小额供资活动，大多数人无法获得金融服务是最不发达国家实现千年发展目标的主要障碍。一项最关键的限制因素是缺乏强有力的小额供资机构。援助最贫穷者协商小组²得出结论认为，捐助者的供资效果往往不佳。“捐助者的资金大多数集中在少数几个国家以及几个业绩良好的强大和/或几乎是可持续的小额供资机构。其他捐助者向可持续潜力有限的小额供资机构或项目供资，而那些更有希望的小额供资机构或项目则供资不足。这种集中供资的情况使得许多小额供资机构不为捐助者所注意”。³ 援助最贫穷者协商小组注意到，捐助者的主要任务是查明和选择虽有风险但有希望的小额供资机构，把已经有名的“胜利者”留给商业投资者。为此，捐助者需要把更多资金放在技术援助，包括耗费时日的体制能力建设上。其他限制因素是缺乏有利的经济、政治和法律环境，使得金融服务无法在可持续基础上提供，以及支持工业的基础设施不是很软弱就是根本没有。

² 援助最贫穷者协商小组是一个由 28 个公营和私营机构组成的联合会，它们联合一起使得穷人有更多机会获得金融服务。

³ 援助最贫穷者协商小组《捐助者简介 3：水》（2002 年），到处有水，但喝不到一滴水。

资发基金的专长和相对优势

15. 为了在整体上坚持资发基金的专长以及在其两项服务项目中的专长，重要的是查明资发基金如何能够在大量供应者中间找到适当的位置，回应巨大的尚未满足的关于改善获得基本社会-经济基础设施和高质量金融服务的需求。

16. 2004 年独立影响评价摘述资发基金的关键专长，以及其在有效回应这一需求和支持最不发达国家实现千年发展目标方面的贡献。“资发基金在小额供资和地方施政方面的方案模型表明其具有明确的创新的专长。……资发基金通过其在减贫、政策影响以及捐助者复现基金的项目方面的小额供资和地方施政方案，取得了重大的成果。……它发挥了重要的不无风险的创新作用，这是其他发展机构和最不发达国家政府想要扩大和借鉴的。……最不发达国家非常需要资发基金的专门知识。……事实上，最不发达国家要求资发基金提供更多的服务。资发基金获得大多数利益有关者的好评，认为是灵活的伙伴，积极参与开发知识，有效地执行项目，对其参与的部门的方向具有影响。……此外，对资发基金各项方案的评估确认，资发基金的任务、方案和目标与千年发展目标的实现关系密切。资发基金的方案制定工作支持 2001-2010 年这一十年的《最不发达国家行动方案》，并满足其工作所在国的地方需要。”⁴

资发基金在地方发展方面的专长

17. 在地方发展方面，资发基金的专长优于其他供应者之处是，它能够试行一些模型，对如何提供基本社会-经济基础设施和服务，找到可持续的、权力下放的办法，特别是在贫穷的农村地区，因为那里实现千年发展目标所面临的挑战通常是最大的(见图 1)。资发基金之所以能够发挥效力，是因为它具有规模小的由赠款供资的资本投资授权任务，具有强大的技术方面的专门知识和经证明有效的方法-其特有的地方发展方案。这些相对优势使得资发基金能够同当地伙伴设计和执行实时政策试点项目，利用种子投资资金和支持技术能力建设，改善向贫穷农村社区提供由需求带动的服务。通过参与性规划系统来表示需求，并设法确保妇女和其他弱势群体在决策进程中有自己的声音。

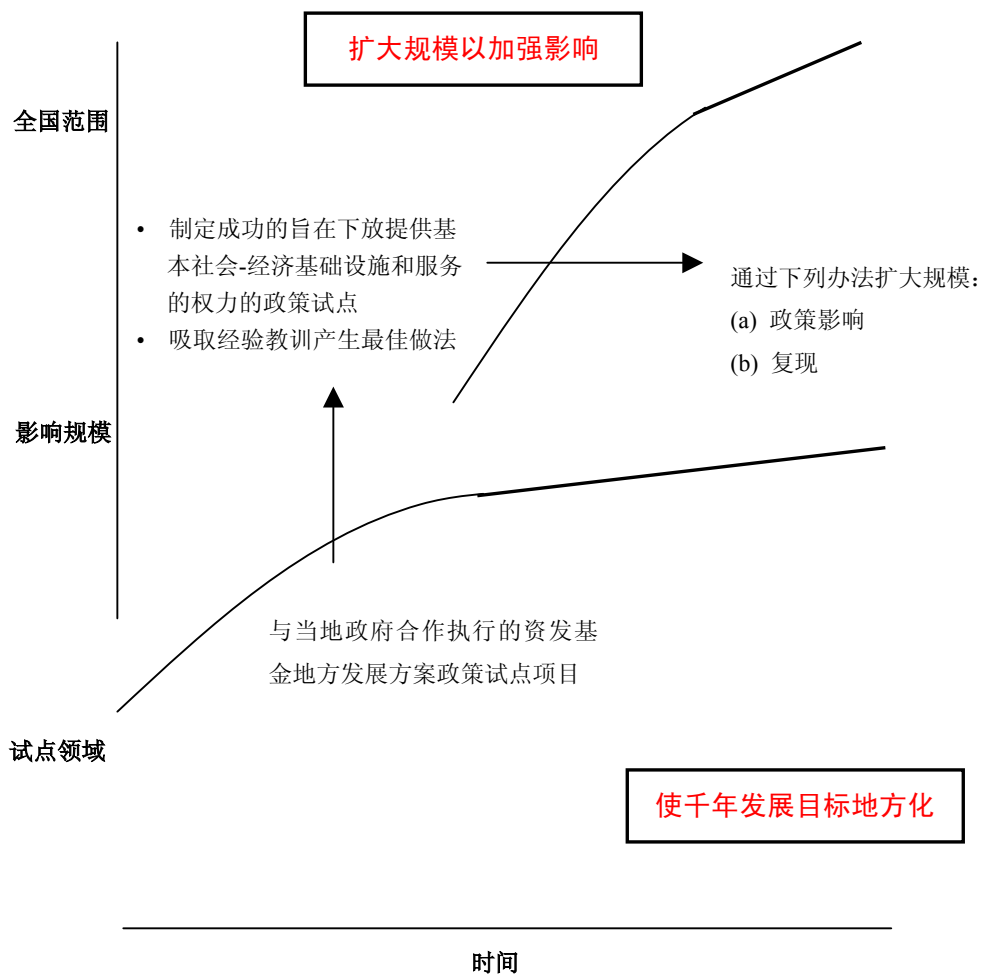
18. 所采用的方法是建立规模可以扩大的模型，通过复现和政策影响以产生更大的影响，照顾更多最不发达国家里的穷人。为此，设计了一些试点项目以改革中央-地方政府体制和财务关系的制度，设法在此制度内开展工作而不是绕开它。协同国家和地方当局一起工作，目的是使地方良政和公共开支管理原则得以实行；推广其他地方的良好做法和经验教训；调动地方社区、当地私营部门和民间社会的积极性，以便作出贡献，促进更有效地提供服务。资发基金利用从政策试点项目取得的经验教训，来影响国家关于下放提供服务的权力的政策决定，从而

⁴ Universalialia(2004)，对资发基金的独立影响评价：综合报告，第 ii 和 iv 页，www.uncdf.org/IIA2004。

在国家范围内影响公共行政管理系统，促进更广泛地复现政府和/或其他捐助者在其他最不发达国家区域或全国范围内采取的办法。

图 1

资发基金在扩大旨在下放提供基本社会-经济基础设施和服务的权力的政策试点项目规模方面的专长



19. 正如 2004 年独立影响评价所承认，这是资发基金能够提供优越成果的专长。经济合作与发展组织(经合组织)-发展援助委员会(发援会)最近对 19 个多边和双边权力下放和地方施政支助方案进行了比较审查，认为资发基金的地方发展方案是“唯一的范例，可以根据它把一个方案成功地体制化和在全国范围内复现这个方案”。⁵

⁵ 经合组织-发援会 (2004 年)，《从捐助者支持权力下放和地方施政中获取的经验教训》，第 25 和 52 页。http://www.oecd.org/dataoecd/46/60/30395116.pdf。

20. 最不发达国家的地方政府在国家为执行减贫战略而作出的努力中往往得益不多。在这方面，地方发展方案方法非常吸引人，因为它承认地方政府有相对优势来促进对地方对基础设施和服务的需求进行参与性评估，并使其拨款能够有效率地分配给各部门，从而有效地使千年发展目标“地方化”。地方发展方法（基于地方当局的多部门政治和财务职责）相对于捐助者采取的两种主要方法具有具体的优越性——例如在可持续性和多边部门协调方面，后两种方法是社区发展方法（基于当地居民的优先项目和爱好）以及权力下放的部门发展方法（基于国家部门政策）。

21. 越来越多伙伴希望共同资助资发基金方案，这些方案获得的资金也越来越多，进一步证明资发基金方法具有公认的价值。共同提供的资金不仅来自捐助者，而且主要地还来自最不发达国家政府，因为它们看到这些方案的结果和影响潜力。在资发基金试点项目取得成功之后，至少有 10 个最不发达国家在全国复现该模型。一些国家政府自己正在越来越多地资助权力下放的投资。

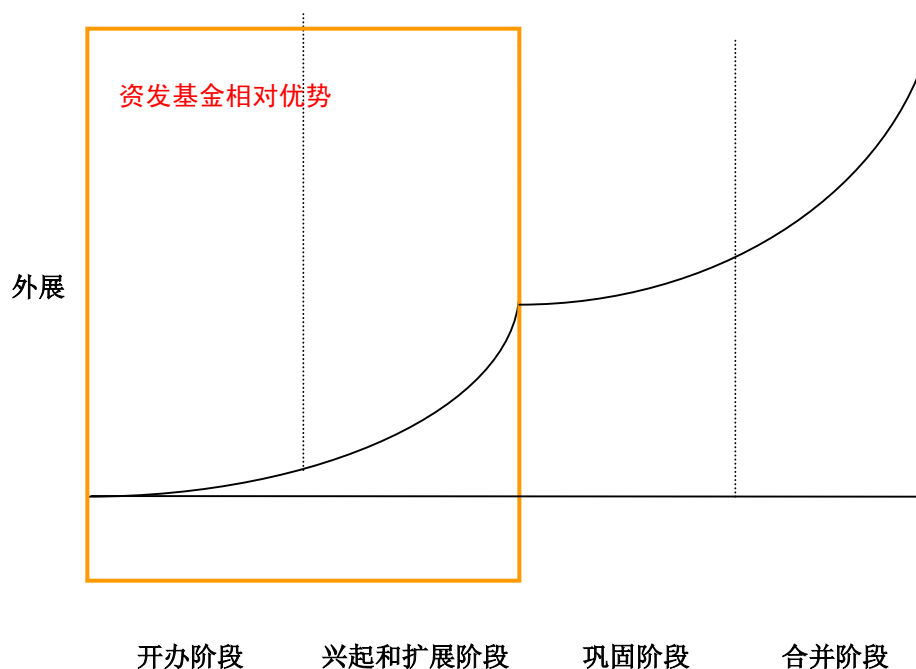
22. 资发基金将继续发展和改善其专长以回应客户的要求。例如资发基金最近利用其地方发展方案来试验一些战略，以促进地方经济发展和地方环境管理，并探讨利用信息和通信技术来支持地方发展的潜力。

资发基金在建立包容性金融部门方面的专长

23. 相对于需求和其他供应者来说，资发基金在小额供资方面的专长是支持各国小额供资部门发展的开办和兴起阶段工作（见图 2）。这些国家大多数是最不发达国家，包括刚脱离冲突或危机状况的国家。在这些阶段，目标是建立小额供资机构的能力和资本基础，使得它们能够完全自我维持。资发基金在这方面的成就得到独立影响评估报告和援助最贫穷者协商小组对开发计划署小额供资项目的审查报告的承认，其中指出：“成功的模型是资发基金小额供资股创立的 MicroStart 方案。……成功项目的 MicroStart 点击率为 69%，说明业绩非常良好，不仅同其他捐助者比是如此，按绝对值来说也是如此。”⁶

⁶ 援助最贫穷者协商小组对开发计划署小额供资活动的审查，第 2 页。

图 2
发展小额供资部门的各个阶段



24. 早期阶段的关键挑战是如何建立对该部门有利的环境。政策和条例，或者捐助者之间缺乏协调，都可能成为障碍。资发基金部门发展方法支持各国政府和利益有关者对发展工业的前景有一个共同的想法，形成国家政策和战略，促进对小额供资机构的投资，以便在可持续基础上为更多的客户服务，并支持工业基础设施。

25. 在稍后阶段，随着健全的小额供资机构的建立，逐渐完善的小额供资工业变得能够自力更生。在一个有利环境运作的强有力的小额供资工业能够吸引储蓄和商业贷款，以便为今后的增长服务，⁷ 反映出这样的经验：能力带头，资本跟进。

资发基金的比较优势

26. 资发基金的关键特性摘述于表 1，这些特性受到资发基金的伙伴的高度重视。

⁷ 有 50 多个基金投资于小额供资活动。这些基金大多数是社会-投资基金，以非营利或半商业性质方式开展业务。

表 1
资发基金在其专长领域有效提供服务的能力所依据的比较优势

比较优势	说明和意义
唯一的专门投资于最不发达国家的联合国机构	作为专门投资于最不发达国家的组织，它性质独特，协助这些国家，特别是有大量穷人的偏远农村地区实现千年发展目标
有风险的投资基金，在最不发达国家实现千年发展目标方面发挥明确的战略作用	资发基金是有风险的投资基金，具有高度的灵活性和效率。资发基金同其最不发达国家客户密切合作，它的能力和经历以及敢冒风险的精神，使得它成为最不发达国家和捐助者的可靠伙伴，试行一些新的方法，以便以后扩大规模。
适当、灵活的工具：技术援助和提供资本，利用赠款和贷款	资发基金提供的供资工具和技术援助的范围和规模在联合国系统内是独一无二的，并专门为其专长而制定，即投资于政策试点项目和开办工作。资发基金能够把小规模资本赠款援助同其技术支持结合起来，这种能力是资发基金地方发展方案取得成功的关键。资发基金灵活地利用赠款和优惠贷款工具，使得它能够支持金融部门发展。资发基金是唯一联合国机构，能够直接向小额供资机构提供贷款，允许这些机构以后才建立信用。
强有力的技术能力，并熟悉当地情况	资发基金具有强有力的技术人员能力（日益下放权力，使他们与其客户的关系更加密切），对最不发达国家的利益有关者的情况认识非常清楚，它们之间良性互动，对于使千年发展目标“地方化”非常关键。
完全融入开发计划署集团以及国家和联合国的规划和方案制定框架	开发计划署-资发基金互补的伙伴关系使得联合国能够执行试点项目，这些项目具有地方一级的投资试点和上游政策和复现目标，利用资发基金资本投资和技术资助的增值价值，连同开发计划署的能力建设、政策倡导和召集能力，把政策试点项目的经验教训用于政策-决策进程。同开发计划署的关系还使其获得重要的效率，并方便早日进入冲突后国家。 资发基金对国家和联合国的规划和成果框架，特别是 PRS 和千年发展目标战略、联合国发展援助框架和国家方案行动计划，作出贡献，并与这些框架保持一致。
联合国中立性和多边性，没有政治议程	中立性使得资发基金能够利用目标投资标准来选择干预措施，在对部门需要达成共同的了解方面发挥领导作用，并与开发计划署一起解决有时具有政治敏感性的问题，以改善政策环境。
实行问责制的面向成果的组织	采用明确的战略成果框架来追踪经常性监测和独立评价活动的记录。这样能够确保事事有人负责、吸取教训、及时进行干预以解决问题，并取得良好结果。

资发基金 2010 年远景：投资最不发达国家以实现千年发展目标

27. 在今后五年中，资发基金将支持最不发达国家加快实现千年发展目标。资发基金在其公认的专门知识领域——当地发展与建立包容广泛的金融部门——将催化资本投资的任务与尖端技术支助相结合，扩大其各项活动，以回应 2015 年以前在最不发达国家实现千年发展目标的紧迫需求。

28. 要取得实现千年发展目标的重大成果，继续有赖于资发基金同各伙伴、特别是开发计划署合作，成功地推广其政策试验项目的经验和最佳做法，以影响国家政策 and 促进其他公（政府和捐助者）私（商业）行为者，加大力度增加有效的、效益高的和经济性的投资。因此，资发基金将支持最不发达国家创造条件和提高能力，筹措和取得必要的资源，使其公民、特别是贫民能更多使用金融服务和基本的社会经济基础设施，如清洁饮用水、卫生、农村道路、学校和诊疗所。这将有双重的成效，既能更多利用人的发展和有关教育、保健和环境方面的各种基本服务（千年发展目标 2 至 7），又为有活力的、持续的和有利穷人的经济发展创造条件，这对减轻收入贫穷与饥饿至关重要（千年发展目标 1）。

29. 达到基本投资标准的所有最不发达国家，都将从资发基金的专门知识与投资中受益。至 2010 年，资发基金的支持将增至 40 个最不发达国家，至少在 25 个最不发达国家建立包容广泛的金融部门，并大量增加支持以执行实现千年发展目标的千年项目报告计划和支持最不发达国家的布鲁塞尔《行动纲领》。资发基金与各伙伴执行的方案，又使约 1 700 万男女得到基本的社会经济和（或）金融服务；还有更多的人将从扩大服务中接受受益。资助扩大活动的主要资源，将来自对资发基金各方案的非核心捐款。资发基金的成绩记录和高质量的方案活动，以及对资发基金战略使最不发达国家实现千年发展目标的增值效果的认可，吸引着这些捐款。资发基金将制定另外的战略，支持方案国家需求切实、资金充足，并根据资发基金比较优势建有新的服务线的最不发达国家。

30. 2005-2007 年战略成果框架（见附件一）中规定的资发基金的战略目标，是补充开发计划署 2004-2007 年多年筹资框架所追求的发展成果，反应出两个组织互补的业务伙伴关系。

当地的发展：至 2010 年的目标与战略

31. 资发基金仍然是权力下放和当地发展的公认领袖，将利用其当地发展的政策试验项目，从当地角度对实现千年发展目标作出重要贡献。资发基金将支持提高当地基础设施和提交服务的成效和效率，使更多人能够利用基本的社会经济基础设施和服务，帮助充满生机和有利穷人的当地经济发展，使男女同样受益。在今后 5 年中，资发基金将通过以下措施，使其各项服务更有益于最不发达国家的当地发展，并对实现千年发展目标作出更大的贡献：

- (a) 使支助的最不发达国家，从目前的 25 国增加到至少 40 国；

(b) 增加在最不发达国家中的投资，至每个项目至少 500 万美元，以确保可以推广的示范项目，在试验区对当地的千年发展目标产生更大成效，通过增加投资使 1 200 万贫穷和低收入男女直接受益，并使更多人间接受益；

(c) 使资发基金增加投资和政策影响力的示范项目发挥最大功能，以发挥资发基金支持的潜力，对实现千年发展目标作出巨大贡献；

(d) 加强与主要多边和双边组织的伙伴关系，促进企业发展、费用分担、知识分享，并加强联合国的协调，提高效益和效率；

(e) 从更多的伙伴筹资：最近非核心资源捐款有稳定的增长，将来可使各伙伴对今后方案的共同筹资增加 300%，使资发基金政策试验项目的伙伴关系和资源得以优化，从而发挥扩展活动与政策影响的潜力。

32. 最不发达国家地方发展方案的主要客户是贫穷的农村社区及其当地政府，他们要求资发基金支持地方发展。地方发展方案由地方当局执行，完全由客户所有和经营。他们强调地方参与规划和执行方案。实验项目的成功与可持续能力，主要是产品面向客户做法的结果。

33. 资发基金的目标是，以下列产品和服务，帮助最不发达国家实现对达成千年发展目标至关重要的当地的发展：

(a) **最不发达国家政策实验项目**，这是资发基金的代表性产品；

(b) **扩展：政策影响和仿效**。将利用地方发展方案提供资料和开展关于权力下放的国家政策对话，并促进政府和其他发展伙伴仿效。如有要求，资发基金将协助制定国家政策和管理/法律框架。

(c) 为开发计划署国家办事处提供权力下放和地方发展的**技术咨询服务**。

(d) **知识积累与分享**：资发基金将地方发展方案在南南论坛积累的经验整理成文，并与主要伙伴和利益有关者分享。这增加了有关权力下放和地方发展的知识，使资发基金的干预措施成效显著。

(e) **根据地方发展示范方案进行革新**：资发基金正在制定革新措施，促进有当地私人部门参加的有利穷人的地方发展。其他地方发展方案也吸取资发基金在萨赫勒区域的广泛经验，将治理地方环境作为具体的重点。

小额金融服务：至 2010 年的目标和战略

34. “我们面临的巨大挑战是，排除人民不能充分参与金融部门的限制……我们能够也必须一起建立包容广泛的金融部门，帮助人民改善生活。”⁸

⁸ 联合国秘书长科菲·安南，宣布 2005 年为国际小额信贷年。

35. 资发基金将对扩大可持续金融服务发挥直接影响，并通过增加对低收入家庭、特别是妇女以及中小型企业的金融服务，促进充满活力有利穷人的经济发展，从而发挥间接的影响。在今后 5 年内，资发基金将通过下列办法增加对最不发达国家的小额金融服务，及其对千年发展目标的影响：

(a) 对至少 25 个最不发达国家提供支持，发展金融基础设施，为贫穷和低收入家庭、中小型企业提供金融服务，特别要使妇女受益。

(b) 进行投资和其他活动，重点支持处于启动或新发展阶段的小额金融部门。

(c) 使各项干预措施符合国家的具体需要和部门发展水平。

(d) 与开发计划署结成伙伴，支持最不发达国家政府、中央银行、捐助者和其他主要利益有关者，制定国家战略、政策和干预措施，发展包容广泛的金融部门。

(e) 提供能力建设和资本支助，建立可持续的国家小额供资机构网，同时调动其他资金来源，包括商业资本。资发基金至少对 50 个小额供资机构提供能力建设和资本支助，这些机构至 2010 年将有 500 万以上的积极客户基础。

(f) 调动更多的伙伴筹资——为今后各方案取得各伙伴至少 200% 的共同供资。

36. 资发基金在最不发达国家小额金融服务的主要客户是需要此项服务的贫穷和低收入者，特别是妇女。其他客户包括小额金融服务业、中央银行和最不发达国家政府、开发计划署国家办事处、捐助者和其他投资者。

37. 资发基金的目的是通过下列产品与服务，帮助最不发达国家建立对实现千年发展目标至关重要的包容广泛的金融部门：

(a) **投资发展小额供资机构，培养潜在的市场领导者和建设具有竞争力的小额供资部门。** 资发基金向服务贫穷和低收入客户的各种机构进行投资，给它们提供资本和提高其体制能力。其标志性产品“小额信贷创业方案”将继续是建设“可投资的”小额供资机构的核心产品，包括使用有能力提供可持续小额金融服务的技术服务机构。

(b) **投资建设一个有利发展包容广泛的金融部门的环境。** 包括支持建立有利的法律规章框架，提高中央银行监督小额金融服务部门工作人员的能力，以及投资支持工业基础设施，如网络和审计能力。

(c) **制定国家政策、战略和方案：** 解决部门评估中查明的困难与未利用的机会，以发展包容广泛的金融部门。资发基金在必要时将协助制定反映共同远景的国家政策和战略。

(d) **积累和分享知识**：资发基金和联合国经济和社会事务部（经社部）筹资部门正领导一个全球拓展进程，以查明对包容广泛的金融部门的限制因素与机会。得到世界银行、国际货币基金组织、国际劳工组织和国际农业发展基金代表组成的机构间工作队的支持，以及其他金融部门专家的投入，这项研究报告（称为“建设包容广泛的金融部门蓝皮书”），将成为在国家一级制定行动计划的指南。资发基金将定期更新此项研究。

(e) 资发基金将作为开发计划署小额金融服务的政策顾问，在援助最贫穷者协商小组中代表开发计划署，并对署长办公室提供政策支持。

业务发展战略

38. 为了支持实现资发基金的业务计划和推动资发基金快速扩大能力，以满足最不发达国家对其服务的需求和增加其在最不发达国家的地理覆盖范围和投资规模，资发基金在 2005 年期间将制定一项全面的业务发展战略。这项综合战略将包括伙伴关系、品牌和宣传和资源调动这些相互联系的战略，从而使资发基金能够利用下文概列的具体的业务发展机会：

(a) 能够增加对最不发达国家需要的认识的高姿态机会，确定资发基金作为推行战略的优先伙伴，以帮助在最不发达国家实现千年发展目标，并为此目的为资发基金调动财政支助。目标明确的活动包括 2005 年 9 月的千年首脑会议；资发基金和经社事务部联合协调的 2005 年小额信贷年；2006 年《布鲁塞尔行动纲领》执行情况中期审查。其他论坛，包括八国集团首脑会议和世界经济论坛等非传统论坛在这方面的潜力将受到评估。

(b) 资发基金占据有利地位，作为在最不发达国家执行千年项目报告《发展投资》的行动计划重要方面的工具，以及《布鲁塞尔支援最不发达国家行动纲领》将有助于非洲发展新伙伴关系等区域发展倡议，并将有助于拟订实际的解决办法在最不发达国家地方一级执行减贫战略和千年发展目标的各项行动计划。

(c) 最不发达国家和 77 国集团向资发基金提供强有力的政治支持，可以利用这种支持向传统和非传统的捐助者筹集新的基金来资助在最不发达国家的投资。

(d) 提高捐助者对共同供资办法的兴趣，并向资发基金地方发展和小额供资方案提供非核心资源。

(e) 有可能与开发计划署合伙，共同回应上述的很多机会，以及与下列组织建立具体的战略伙伴关系：各区域局和区域服务中心，预防危机和复原局，发展政策局，南南合作特设局和各国家办事处。

39. 资发基金的品牌和宣传战略将于 2005 年中到位，以支持新的业务计划，并使资发基金能够利用上述机会。有关目标是将品牌和宣传战略作为资源调动和定

位的一个强有力工具。该战略首先将确保资发基金具备作为联合国一个在最不发达国家投资的基金所应有的清晰形象，并且承认其增加值和对实现千年发展目标的贡献。其次，该战略将促进分享开发计划署/资发基金在地方发展方面的合作产生的知识和促进建立包容性强的财政部门。国际小额信贷年宣传活动的后续工作将并入 2006 年的战略。

40. 将拟订资发基金资源调动战略，以确保资发基金在全球一级获得更多多年期、可预测的方案资源，而且在国家一级特定方案获得更多这种资源。资发基金认识到由于一些重要的捐助者的官援优先事项不断改变，促使核心资源量减少，而且经合组织/发援会捐助者之间的负担分摊额减少，因此，到 2005 年中，资发基金将设立一个资发资金最不发达国家投资全球信托基金。这个基金具备一个拟议的可互换的全球窗口及区域和国家窗口，将逐步取代目前的资发基金核心资源作为在最不发达国家投资的可预测的、多年资金的主要来源。它的服务领域将体现资发基金战略成果框架，并将在通盘的多年筹资框架内与开发计划署/资发基金伙伴关系精简合并。

41. 开发计划署将支持资发基金为最不发达国家投资信托基金以及为具体的全球和区域倡议调动资源；这种倡议计有：资发基金-开发计划署促进千年发展目标当地化伙伴关系；资发基金和开发计划署各区域局之间的伙伴关系，在建立包容性强的财政部门方面采取部门发展办法。将与 2015 年能力纲要、联合国志愿人员和地方一级公私合营倡议等其他开发计划署方案一起宣传资发基金方案，以便向捐助者和整个联合国系统提供开发计划署集团所提供的一套有重点的综合服务。将通过大大加强资发基金内部的资源调动能力来支援总部为联合调动非核心资源做出有效安排。

42. 为了支持国家一级调动资源，资发基金将提供技术专家参加在要求资发基金提供服务的最不发达国家进行千年发展目标和危机后需要评估工作。这些评估将能够详细分析在资发基金占有相对优势领域的地方投资备选办法，并将能够为可行的后续方案进行规划和调动资源。此外，资发基金通常与开发计划署合作，准备协助最不发达国家政府，向它们提供专门的技术咨询和业务支助，以执行其他方面，特别是多边开发银行资助的方案。

43. 为了促进非核心资金用于国家一级具体的开发计划署-资发基金联合项目，正在调整资源调动奖励制度，以确保截至 2005 年资发基金国家一级的非核心资源调动情况体现在进行调动的国家办事处的业绩评估中。资发基金将继续利用非核心资源产生的预算外收入来资助资发基金在国家办事处一级的大部分人员编制。

44. 除了非核心资金外，资发基金将设法利用其他捐助者、政府和私营部门的资金支助方案目标。这方面可能包括利用开发计划署用于联合方案能力建设部分的资金；通过用于地方发展的预算支助，从国家伙伴筹资共同筹资；利用其他捐助

者、开发银行和私营部门提供的并行资金用于对小额供资机构的投资；扩大和推广地方发展方案。

45. 将修订资发基金向开发计划署提供支持服务的费用回收机制，以确保关键地利用资发基金的专门技术咨询能力，以利在最不发达国家的开发计划署-资发基金联合方案。资发基金提供的技术专家费用将根据开发计划署-资发基金国家、区域或全球伙伴关系框架，由依据开发计划署与资发基金之间的商定的成本计算公式的方案供资。如认为有关措施对联合国具有重大战略意义，或为了确保资发基金在其两个服务领域保持尖端状态，在这种特殊情况下，才能在国家一级向非最不发达国家提供直接技术服务，但有关措施必须收回所有费用。

注重成果的管理战略

46. 要实现资发基金宏伟的业务计划不但取决于为资发基金产生更多的业务，而且关键地取决于将方案和业务机会转化为具体的发展成果。资发基金为成果管理和为组织效率提供奖励所采用的手段包括：

(a) 根据资发基金的战略成果框架对方案和组织业绩进行自我评估的监测，通过资发基金注意成果的年度报告向执行局汇报；

(b) 通过独立评价对成果负责；

(c) 内部和外部审计：开发计划署行使的职能；

(d) 工作人员考绩制度将工作人员的个人业绩与组织和发展效率挂钩。

47. 在开发计划署集团现有的一系列注重成果管理制度和其他现成的最佳做法工具的基础上，资发基金正在着手制订一项综合一致的注重成果的管理战略，以支助其 2005 年新的业务计划。该战略将包括改进评价和战略成果框架监测及报告制度，提高这些制度对资发基金及其外部伙伴的战略增加值和效用。

48. 资发基金对其评价职能进行了内部审查后，征求执行局批准修订其评价政策，目前对超过 100 万美元的所有方案进行强制性、独立的中期和最后评价的政策将调整如下：

(a) 为了确保适合联合国系统内部的评价准则和标准，⁹ 资发基金的评价职能将停止对所有超过 100 万美元的方案进行强制性的最后评价，取而代之的办法是着重(一) 确保对重要的利益有关者负责，方法是利用一套包括成果评价在内的评价手段，对照新的战略成果框架的发展成果来衡量资发基金对发展实效的贡献；(二) 根据内外利益有关者的要求进行战略评价。

(b) 大家认为中期评价对于象资发基金这样的牵头组织非常有用，这种评价将由方案工作人员进行管理。

⁹ 正由联合国评价小组制定中。

如执行局赞同这项建议，将根据这些原则为资发基金制订一项订正的评价政策。

49. 其次，对于 2005-2007 年期间，资发基金要求执行局批准对战略成果框架监测和报告制度作出以下革新：

(a) 资发基金向执行局提交的执行情况报告意义更为重大，着重方案成果（见附件 1），通过关于产出成果的报告提供证据，而这些成果是用来分析资发基金对这些方案一级成果具体作出的贡献。执行情况报告斟酌情况按性别作出说明；

(b) 为了监测和报告组织业绩，资发基金将采用开发计划署的平衡计分制度和工作方法，并作出调整。这样将有助于精简用于评价多边组织实效的制度，同时使用总部产品和服务调查、全球工作人员调查和图表等共同资料来源。

B. 执行安排

机构、施政和管理安排

50. 根据执行局第 2005/5 号决定，资发基金依照大会 1996 年给予它的法定任务，仍然为一独立法律实体，保留其资本投资任务和上文概述的其他相对优势。为了响应联合国关于进一步精简的号召，资发基金在财政上将根据下文概略的方案、预算和法律安排，在财政上进一步向开发计划署靠拢。

51. 开发计划署署长是资发基金的总裁，并向开发计划署/人口基金执行局提出有关资发基金的报告。在国家一级，资发基金由开发计划署驻地代表作为代表，或根据秘书长联合国改革计划概述的、联合国系统在国家一级的管理新安排确定的其他方式推出代表。资发基金执行秘书负责该组织的日常管理工作。

52. 资发基金将通过国家一级的驻地协调员制度积极参与联合国系统的管理和方案拟定安排，并积极参与总部的联合国发展集团的工作。

组织结构和员额安排

53. 根据业务计划中作出的构想，资发基金将按照下列方式调整其组织结构：

(a) 根据具有资发基金方案的最不发达国家数字预计增加的趋势，扩大其在最不发达国家的积极活动。

(b) 进一步分权到区域一级和国家一级，确保客户至上，使资发基金的工作人员与开发计划署工作人员合用国家办事处和区域中心。

(c) 精简总部结构，以战略管理和通盘政策拟定需要为限：发展业务（对外宣传、战略伙伴关系和资源调动）；方案、业务投资组合和知识管理；通盘效率、财务健全和对成果负责。

(d) 与开发计划署建立强有力的明确伙伴关系，使开发计划署和资发基金能够依照联合国改革方面更广泛的精简和协调纲领及进程，有计划地利用各种机会提高联合国系统内的效率和实效。

(e) 必须确保组织的财务健全，建立一个资金稳定的结构，并且能够根据资发基金措施和资源基础预期的增长所需的支助，灵活地做出调整和扩大。

有关组织结构和员额安排的细节情况将另行向执行局提出。

预算安排

54. 资发基金业务计划在方案上体现了与开发计划署 2004-2007 年多年筹资框架的配合，特别是服务范围 1.3（当地扶贫倡议，包括小额供资），1.5（私营部门发展）和 2.6（分权，地方施政和市区/农村发展）。此举使开发计划署和资发基金能够积极鼓励和推动开发计划署-资发基金在国家、区域和全球各级的联合方案拟定工作。因此，在开发计划署预算和方案拟定安排内，可以对多年筹资框架的服务范围与资发基金的资金拨款建立直接联系。

55. 依照联合国关于进一步精简的号召和为了响应执行局第 2005/5 号决定，从 2006-2007 年开始，资发基金的两年期预算将并入开发计划署的两年期预算。开发计划署的核心资金情况虽然正在好转，但尚未达到最理想的水平。因此，2006-2007 两年期预算下提供的资金将限于支付资发基金的行政费用，这笔费用每年约为 500 万美元。希望捐助者能够认识到开发计划署这笔增加的承付款项，从而确保相应增加对开发计划署的供资。执行局不妨考虑开发计划署可否使提供给资发基金的直接资金增加额超出这个水平，不管是用于方案或行政支助或两者兼用，以作为 2008-2009 两年期预算编制和 2008-2011 方案拟定安排的一部分。

56. 正在制订适当的方式，确保资发基金能够轻易获得作为开发计划署两年期预算提供的可能资金用于其业务。有关安排一旦确定后，又应确保为这些资源建立直接了当、授权的核准机制，以便能够进行有效的业务以及确定明确的问责范围。

57. 为了补充开发计划署提供的行政费用资金，资发基金将利用本身的方案资源资助特别是区域一级的额外方案支助费用，同时在适当情况下，根据区域合作框架争取与开发计划署商定一项费用分摊办法。

58. 国家一级活动和任何支助非核心方案执行工作的额外管理及行政员额所需资金将来自预算外资源。将按照与开发计划署配合的回收费用政策，对所有核心和非核心方案资源征收一项比例固定的费用来筹集这些资源，从而确保核心资源与非核心资源之间比例完全均衡。此外，作为开发计划署或其他组织的执行或实施机构而提供服务所产生的预算外收入将计入该账户贷方。

59. 资发基金与开发计划署保持优良的伙伴关系，因此，将利用这种机会促进精简和协调工作，并提高效率收益。目前正在拟定适当的方式，以收回开发计划署在总部一级和国家一级向资发基金提供的服务费用。

方案拟订安排

60. 2004-2007 年方案拟订安排没有特别指定用于开发计划署方案拟订的资源。

61. 上述方案安排有关的主要风险是资发基金的方案拟订资源(一) 维持在现有水平，不够投资于预计的新的最不发达国家方案国，和(或)(二) 不能及时获得或仍然过于不可预测，无法有效的作为资发基金多年方案拟订工作的依据。

法律安排

62. 业务计划仍然把资发基金作为联合国的一个独立组织，并加强大会 1966 年给予基金的授权。2006-2007 两年期的拟议预算安排是以大会 1974 年第 3249 (XXIX) 号决议为依据，其中强调“应当通过适当的行政支援，使联合国资本发展基金能够有效地履行拟定和实施各计划项目的责任”。决议又重申“大会第 2186 (XXI) 号决议第四条第 2 款关于联合国资本发展基金行政活动费用的规定”，即摊款应支付行政开支，和“作为临时措施”，呼请“联合国开发计划署署长从该署的行政预算中偿付这些费用”。考虑到上述情况，执行局如提出任何建议，以调整资发基金的行政和业务支助方面的财政安排，看来都必须提交大会核准。

63. 资发基金作为联合国的一个独立组织，具备自己的收入来源。鉴于这种地位，资发基金将继续作为一个独立的财政实体存在。此外，基金将维持其对开发计划署财务条例和细则的独立附则，在 2005 年底前加以订正，以体现资发基金的资本援助任务，特别是其提供贷款能力方面的特定内容。

C. 预算预测 (2006-2007 年)

64. 2006-2007 年的财政框架是依据以下假设：

(a) 可预测的多年方案资源快速增长，也利用这些资源作为筹集非核心资源的依据；

(b) 均衡：不会利用核心资源来补贴非核心资源的管理；

(c) 资发基金 2006-2007 年的行政预算将并入开发计划署的两年期预算。

65. 对于 2006-2007 年，必须通过开发计划署两年期预算供资的资发基金行政费用每年约为 500 万美元。此外，要使资发基金能够履行其任务，将需要数额较为稳定的、可预测的多年方案资源，每年约需 1 800 万美元，必须作为核心拨款或多年拨款由最不发达国家投资依托基金的全球窗口提供。为特定国家方案提供的或通过信托基金的国家/区域窗口提供的国家或区域一级非核心资源，预计随着

业务发展战略而快速增长，在 2007 年达到 3 700 万美元，在 2009 年达到 5 500 万美元。因此，行政费用、技术专家和投资用途所需的资金总额（包括杂项收入）在 2006 年约为 4 900 万美元，在 2007 年约为 6 300 万美元。

表 2

2006-2007 年资发基金暂定资源计划

年收入（百万美元）	2006 年	2007 年	共计
通过开发计划署			
通过两年期预算供资	5.0	5.0	10.0
通过资发基金			
最不发达国家信托基金核心和全球窗口	18.0	18.5	36.5
最不发达国家信托基金非核心和区域/国家窗口	24.0	37.0	61.0
技术咨询服务/执行机构费用	1.0	1.5	2.5
利息	0.5	0.5	1.0
共计	49.0	63.0	110.0
每年支出（百万美元）			
行政费用	5.0	5.0	10.0
最不发达国家信托基金核心和全球窗口	18.0	18.5	36.5
最不发达国家信托基金非核心和区域/国家窗口	23.5.0	35.0	58.5.0
杂项收入供资的员额（总部/区域）	1.0	1.2	2.2
共计	47.5	59.7	107.2

附件 1

资发基金 2005-2007 年

资发基金 2005-2007 年完整报告将作为一份独立文件提供给执行局。下文是将在注重成果的年度报告中报告的方案一级成果。

资发基金目标：在最不发达国家实现千年发展目标

次级目标 1：增加穷人对必须的基本设施和公共服务的可持续取得

核心成果 1：圆满地执行了分权的公共开支管理和必须的社会经济基本设施和服务供应试办项目

- (a) 资发基金支援的地方政府对基本设施和服务供应需求进行了有效、参与性的评估
- (b) 由资发基金支援的当地政府有效、平等和透明地管理的基本设施和服务供应开支增加
- (c) 资发基金支援的当地政府、服务提供者和地方社区增加和更有效地供应及维持地方必须的社会经济基本设施和服务
- (d) 资发基金支援的当地政府确保可持续地管理当地自然资源基础
- (e) 资发基金支援的当地政府为当地经济发展建立有利环境

核心成果 2：利用试办模式和经验教训影响和推广政策

- (f) 政府对分权的公共开支管理及基本设施和服务供应的政策/法律/规章框架作出的修订，体现从资发基金试办项目中吸取的经验教训
- (g) 通过其他筹资机构的推广和（或）政府本身的预算资源，扩大资发基金试办的分权公共开支管理及基本设施和服务供应模式的规模

次级目标 2：增加低收入家庭对优质财政服务的可持续取得

核心成果 1：建立了可持续的零售中介制度，向低收入家庭提供各式各样的财政服务

- (a) 资发基金支援的财政中介增加与低收入家庭的联系
- (b) 资发基金支援的财政中介向低收入家庭提供的服务广度和深度增加
- (c) 帮助低收入家庭的资发基金支援的财政中介的可持续能力和效率增加

核心成果 2: 为了向低收入家庭提供财政服务建立了辅助的工业基本设施

- (d) 建立了当地财部门的辅助基本设施
- (e) 资发基金支援的机构的知名度和透明度增加

核心成果 3: 为建立包容性强的财政部门促进有利的环境

- (f) 政府支持有利于包容性强的财政部门的政策环境的能力增加
- (g) 管理和监督机构建立有利于包容性强的财政部门法律框架的能力增加
- (h) 为支持建立包容性强的财政部门，制订了国家有自主权的政府和捐助者战略

次级目标 3: 加强组织业绩

资发基金将采用开发计划署监测组织业绩的平衡记分法，并作出调整。（有待确定的）具体成果将列入以下的初步范围：

- (a) 利益有关者的感觉
- (b) 组织效率
- (c) 学习和增长
- (d) 财政资源
- (e) 对成果负责
- (f) 伙伴关系

附件 2

资发基金在最不发达国家投资初步清单（2005-2010 年）

以下清单只属初步性质。将作出的投资取决于方案国要求，充分的资金配合和符合基本投资标准。

合作国家	目前投资组合		2005-2007 年预计投资组合		2008-2010 年预计投资组合	
	地方发展	小额供资	地方发展	小额供资	地方发展	小额供资
亚洲						
阿富汗				X	X	X
孟加拉国	X		X		X	
不丹	X		X		X	X
柬埔寨	X		X		X	X
老挝	X		X		X	X
尼泊尔	X		X		X	X
东帝汶	X		X	X	X	X
越南	X		X		X	
东非和南部非洲						
安哥拉		X		X	X	X
布隆迪	X	X	X	X	X	X
刚果民主共和国		X	X	X	X	X
厄立特里亚	X		X		X	
埃塞俄比亚	X		X		X	
莱索托					X	
马达加斯加			X	X	X	X
马拉维	X	X	X	X	X	X
莫桑比克	X		X	X	X	X
乌干达	X		X		X	
赞比亚			X		X	
坦桑尼亚	X		X	X	X	X
卢旺达	X		X		X	X
西非和中非						
乍得					X	X
贝宁	X	X	X	X	X	X
布基纳法索	X	X	X	X	X	X
尼日尔	X		X		X	
多哥		X		X	X	X
冈比亚					X	X
马里	X		X		X	
毛里塔尼亚	X		X		X	

合作国家	目前投资组合		2005-2007年预计投资组合		2008-2010年预计投资组合	
	地方发展	小额供资	地方发展	小额供资	地方发展	小额供资
塞内加尔	x	x	x	x	x	x
中非共和国						x
几内亚	x	x	x	x	x	x
几内亚比绍	x	x	x	x	x	x
利比里亚		x	x	x	x	x
塞拉利昂		x	x	x	x	x
阿拉伯国家						
吉布提					x	x
巴勒斯坦领土				x		x
索马里					x	x
苏丹			x	x	x	x
也门	x	x	x	x	x	x
拉丁美洲						
海地	x	x	x	x	x	x
尼加拉瓜	x		x		x	
按服务范围划分的国家共计	26	14	32	21	40	31
业务国家共计	31		36		42	

说明：依照开发计划署的区域类集将国家分类。