



联合国开发计划署、  
联合国人口基金和  
联合国项目事务厅  
执行局

Distr.: General  
7 April 2011  
Chinese  
Original: English

2011 年度会议

2011 年 6 月 6 日至 17 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 2010 年成果报告

### 摘要

联合国资本发展基金(资发基金)通过扩大小额金融和加强地方投资,努力在最不发达国家开展减贫工作。本年度报告详细阐述了 2010 年资发基金的方案、管理和财政执行情况。

2010 年,资发基金向 48 个最不发达国家中的 37 个提供了支持,尤其侧重冲突后国家。地方发展方案占方案交付的 66%,小额金融方案占 34%。大多数方案资源用于非洲,其次是亚洲-太平洋地区。

2010 年两个活动领域的方案目标已大体完成。这一年中改良的评价方案确认了资发基金工作在地方发展和小额金融中的整体成效,并指出了需要加强的领域。

项目 2010 是 2008 年启动的一个加强内部的进程,该进程已经完成,2009 年审计建议中的 82%已得到全面实施。2010 年,资发基金收到的捐款总额由 2009 年的 3 620 万美元增至 4 230 万美元。核心供资减少,其他资源增加,整体资金来源更加多样化。2010 年方案支出共计为 4 390 万美元,比 2009 年的 4 150 万美元有所增加。

资发基金将通过开发新产品、建立新的战略伙伴关系以及继续提高其绩效等办法努力提高其在 2011 年及以后向最不发达国家提供的支持的有效性。



## 目录

章次	页次
一. 导言 .....	3
二. 方案成果 .....	4
A. 业绩分析：地方发展 .....	4
B. 绩效分析：普惠金融和小额金融 .....	7
三. 资发基金与千年发展目标 .....	11
四. 2010 年的伙伴关系、全球宣传和知识共享 .....	14
五. 管理成果 .....	15
六. 财务分析 .....	16
七. 资发基金未来展望 .....	18

## 一. 引言

1. 资发基金通过增加获得小额金融和投资资本的机会为穷人及其社区创造了新的机遇。资发基金方案有助于增强妇女权能。这些方案旨在催化私营部门、国家政府和发展伙伴投入更大的资本，目的是为实现千年发展目标提供最大支持。
2. 资发基金方案旨在减少极端贫困和饥饿(千年发展目标 1)、促进两性平等(千年发展目标 3)。2010 年，资发基金在整个非洲和亚洲以及阿拉伯国家和海地(海地是西半球唯一的最不发达国家)向最不发达国家提供小额金融和地方投资方面的支持。地方发展方案占 2010 年方案交付的 66%，小额金融占 34%。总体而言，资发基金 58%的方案交付在非洲，35%的在亚洲，7%在阿拉伯国家和海地。
3. 总体而言，2010 年是资发基金成果颇丰的一年。尽管外部环境困难——捐助国面临严重的财政制约，最不发达国家努力应对新的和日益增加的挑战——资发基金得以成功地增加了总的资源基础，并根据最不发达国家国家一级的要求制定了新的干预措施。
4. 2010 年的亮点包括特别项目执行审查工作，2010 年在此项工作下资发基金委托进行了 9 次全面评价，而 2009 年进行了两次评价和几个案例研究。目的是在“什么管用”方面建立一个更强有力的证据基础。最新调查结果验证了资发基金在处理地方发展和小额金融两方面的办法。这些调查结果还指出了需要加强的领域，资发基金打算予以解决。
5. 2010 年的另一个亮点是资发基金加强了在全球宣传和知识共享等领域的努力。10 月，资发基金和开发署在乌干达坎帕拉召集了一个关于地方发展的全球论坛。此外，资发基金推出了几个新的出版物，并在资发基金、联合国秘书长普惠金融促发展问题特别顾问荷兰公主麦西玛殿下的支持下，在世界各地开展了各种活动。
6. 管理方面，2010 年见证了 2008 年启动的加强内部进程(资发基金项目 2010)的完成。该项目包括执行 2009 年开展的一项审计的 22 条意义深远的建议。2010 年 10 月进行的一次后续审计发现，资发基金取得了“实质性”进展，实现了 82%的总体执行率。后续审计提出了一条新建议。
7. 2010 年的财务结果显示核心捐款减少，因为面临财政制约的一个主要捐助国实质性地减少了捐款。尽管金融环境具有挑战性，但所有其他捐助国维持了 2009 年的捐款水平。一个捐赠国(奥地利)增加了核心捐款，一个新的捐助国(美利坚合众国)开始向核心资源捐款。依靠较强的多样化和诸如万事达信用卡基金会等全新的合作伙伴的支持，非核心收入持续增长。
8. 本年度报告记录了资发基金 2010 年的方案、管理及财政执行情况。

## 二. 方案成果

### A. 业绩分析：地方发展

9. 在许多最不发达国家，尤其是在大多数贫困人口仍居住的农村地区，公共投资不足，且效率低下。资发基金努力确保，地方资本投资——在学校、灌溉计划、道路、供水方面的投资——是可持续的，并能满足贫困社区的需要。资发基金在地方一级的办法有助于推动几乎所有的千年发展目标，并会随着较大的发展伙伴和国家政府对这一办法进行复制而取得越来越大的影响。

10. 资发基金地方发展方案力争：(一) 提高地方政府计划、分配和管理资源的能力；(二) 确保在地方一级取得的经验教训纳入国家政策，可得到规模复制。2010年，资发基金在30个最不发达国家开展了地方发展方案：非洲19个；亚洲和太平洋地区7个；阿拉伯国家3个；加勒比地区1个。这些方案涉及的国家类型从刚刚摆脱武装冲突的脆弱国家直至那些有着逐渐成熟的地方治理制度的稳定国家。

11. 2010年，作为资发基金特别项目执行审查工作的一部分，对厄立特里亚、塞拉利昂、卢旺达、布隆迪、坦桑尼亚、孟加拉国和东帝汶的地方发展方案进行了评价。此外，2010年，资发基金的一个主要合作伙伴即欧洲联盟委员会，评估了资发基金在利比里亚、孟加拉国、老挝人民民主共和国和所罗门群岛的地方发展工作。

#### 地方政府能力和问责

12. 为使地方投资有效和响应千年发展目标，地方当局必须具备参与计划和编制预算，并透明地管理资源的能力。2010年，在所有区域，资发基金在培育参与性的进程，并帮助作为目标对象的地方政府改善其计划、预算编制和执行能力方面大体上是成功的(成果1和2)。一个实例是索罗门群岛，当地的发展方案处于早期阶段，重点是引进开展参与性计划的进程和工具以及培训地方官员。另一个实例是在乌干达，当地的计划进程早已确立，资发基金提供了专门支持，查明旨在催化地方经济活动的干预措施并了解其费用。

13. 提高地方当局的执行能力可有各种形式，但一般要解决涉及采购和财务管理方面的问题。东帝汶和莱索托是2010年改进采购程序的成功事例，其中当地承包商可公开竞标，并对投资周期实行更严格的财务管理。

地方政府能力和问责	计划	实际	绩效评估结果*
成果指标 1: 由于资发基金的支持，作为目标对象的地方当局中有多大比例改进了其计划和预算。	100%	84%	+
成果指标 2: 由于资发基金的支持，作为目标对象的地方政府中有多大比例改进了其执行能力。	100%	83%	+

地方政府能力和问责	计划	实际	绩效评估结果*
<b>成果指标 3:</b> 由于资发基金的支持，作为目标对象的地方政府中有多大比例更透明地管理其资源。	100%	92%	+
<b>成果指标 4:</b> 由于资发基金的支持，作为目标对象的地方当局中有多大比例的制定和(或)执行对性别问题有敏感认识的预算和(或)投资方案(基于性别平等地方发展方案的指标)。	100%	100%	+

\* 依据源于年度方案监测和评价成果的数字所作的业绩评估。

14. 资发基金干预措施有助于作为目标对象的地方政府以更大的透明度管理公共支出周期(成果 3)。透明度衡量的是地方当局应用法律规定的与公共开支的管理和报告有关的规则的方式以及它们如何向公民报告其决策进程的方式。在本报告所述期间，在作为目标对象地方政府中，通常通过社区布告栏或电台公开宣布竞标程序。另据观察，尤其是在亚洲和太平洋地区，越来越多地在地方项目完成后公开披露总成本。

15. 性别层面纳入了被列入资发基金和妇女署(前联合国妇女发展基金(妇发基金))的性别平等地方发展方案的 5 个国家的地方当局的所有投资计划和预算中。这为 2011 年对性别问题具有敏感认识的投资(成果 4)铺平了道路。在资发基金的所有其他干预措施中促进妇女直接参与地方当局决策进程。

16. 各种评价表明，资发基金方案在引进参与性计划和采用新的技术和方法在地方政府的运作中嵌入参与性计划方面取得了广泛的成功。贫困社区对直接征求其意见和参与决策进程表示高度赞赏。增强地方一级人民作出投资决定的能力，似乎也是一个强有力的“物有所值”实例。在一个案例中，这样做减少了资本项目 50%以上的成本，质量也没有明显下降。

17. 另一方面，2010 年的评价指出了下列挑战：

- (一) 作为目标对象的地方当局开展业务和维持活动的的能力依然很弱，往往被忽视；
- (二) 作出有效决策所需的初始基线数据有时候无法获得，地方当局设定合乎实际的目标和报告的能力也有提高的余地；
- (三) 改善绩效的关键制约因素仍在地方当局的控制之外，影响了计划和预算编制进程，例如，在某些情况下，当地政府收不到关于年度财政拨款的及时信息；
- (四) 需要更积极的两性平等战略和预算，以确保妇女权利和改善她们获得权力的机会。

18. 资发基金将应对这些挑战。用于业务和维持的预算不足是一个常年问题。资发基金将加倍努力，以确保地方当局在其经常预算列入维持费用。资发基金也将

更多地投资，帮助地方当局建立适当的基准和目标，并将加强监测职能，以确保收集可靠的数据。将更加注意地区协调，资发基金将与国家政策制定者接触，以解决地方政府的计划周期同各部门部委的计划周期相互脱节的问题。最后，性别平等地方发展方案的结果将为制定对性别问题具有敏感认识的战略和预算提供信息，以供资发基金在其他地方的发展工作中使用。

### 政策影响、扩大和复制

19. 资发基金方案一个关键的成功标准是其他伙伴和政府如何在更大规模上采纳和复制资发基金帮助在地方一级制定和改进的方法、文书和系统(成果 6 和 7；请注意成果 6 是五年累积的)。

20. 在过去几年中，所有目标方案国家已采纳与公共开支、管理相关的程序和其他创新作法或将其纳入主流，供全国使用。这些国家中的一些国家还制定和修改了政策、法律、监管和(或)监督和评价框架。例如，东帝汶政府在 2010 年将地方政府支持计划由最初的 8 个试点县扩大至该国所有 13 个县。

政策影响、扩大和复制	计划	实际	绩效评估结果
<b>成果指标 6:</b> 在资发基金支持下政府正式(a) 采用与公共支出、管理有关的程序和其他创新举措并在全国推广；(b) 制定和修改政策、法律、监管和(或)监督和评价框架的国家数目。	22	23	+
<b>成果指标 7:</b> 发展伙伴在自身方案中采用资发基金支持的地方发展战略或创新举措的国家数目。	22	15	±

21. 2010 年资发基金与开发署和其他发展伙伴合作，继续促进政策和法律改革进程。例如，在孟加拉国，资发基金-开发署联合方案帮助该国政府起草联村理事会(孟加拉国国家以下地方政府的三个层级之一)计划和预算编制管理文书草案。这些文书现已在全国范围内适用。在不丹，在全国推广一个基于公式的赠款制度。在利比里亚，地方当局的预算编制、公共财政管理和采购程序——是在资发基金的支持下草拟的——已被国家当局采用。

22. 尽管最近有着显示具有积极影响的政策拟定方面的扎实记录，但依然存在重要挑战。权力下放和真正赋予地方一级权力本身是一个天生的政治进程。资发基金发现，在某些情况下，国家当局作出的赋予地方一级权力的坚定承诺，可以随着情况的变化而改变(如，反对党在地方政府一级的实力增强)。此外，政治动荡和应对自然灾害可能会导致一些“再次权力集中”。在也门，甚至在 2011 年初的困难之前，已停止拟定(内阁 2008 年核准的)执行地方治理战略的一个国家方案，主要是因为政治和安全局势日益脆弱。由国家政策改革向地方当局实际采取政策过渡，有时也具有挑战性。在卢旺达，国家当局通过的公共支出管理准则仍有待于向地方政府推出，以便予以实施。资发基金将在 2011 年编制中央政府推出这些政策所需的手册和培训材料，从而消除这一差距。

23. 不过,总的来说,资发基金和开发署之间的伙伴关系,大力促进了政策拟定。开发署在将国家行为体和非国家行为体聚集在一起解决关键的人的发展政策问题方面有长期记录,资发基金在财政权力下放方面有着广泛的经验。(见对开发署对加强地方治理和管理部门的应对方面的贡献的评价:<http://www.undp.org/evaluation/thematic/lg.shtml>)。2010年特别项目执行审查工作发现,资发基金对国家政策辩论的贡献得到了认可和赞赏。在政策影响不尽人意之处,特别项目执行审查工作评价结果表明,资发基金需要更好地宣传方案成果并与其伙伴一道倡导变革。这是资发基金将在2011年及以后积极开展工作的一个领域。

24. 其工作是否被复制是衡量资发基金在地方发展方面的工作是否成功的一个关键指标。2010年,在68%的目标方案国家(成果7),发展伙伴在自身方案中采用资发基金支助的地方发展战略、工具或创新举措。在孟加拉国,世界银行和该国政府开始拟定下一阶段的资发基金/开发署支持的地方治理支持项目,在诸如财政转移支付、地方问责制和参与性进程等领域吸纳了资发基金/开发署的许多方法和工具。在马里,由资发基金内部能力开发的地方当局财政和机构管理系统将由非洲开发银行在五个区域进行试点。

#### B. 绩效分析: 普惠金融和小额金融

25. 在最不发达国家中,90%的民众享受不到正规金融系统的服务。资发基金能够直接向私营部门提供赠款和贷款(这在联合国系统是独一无二的),有助于将小额金融服务带到得不到充分服务的市场。这对实现千年发展目标1(消除贫困)和千年发展目标3(两性平等)具有直接影响。在用于衡量援助成效的小额金融服务聪明援助指数中,资发基金名列第一。

26. 资发基金追求的是“普惠金融”方法,其目的是确保一系列金融产品——储蓄、信贷、保险、支付、汇款,都以合理的费用和可持续的方式提供给社会的各个方面。在特定的最不发达国家中,资发基金首先在宏观层面(政策)、综观层面(支持性基础设施)和零售层面(金融服务提供者)对各种机会和制约因素进行部门评估。这一评估是结合对没有受到其他发展伙伴支持的领域开展的差距分析进行的。由此量身定做支持方案,以抓住机会,消除制约因素,弥补不足,建设普惠金融部门。

27. 2010年,资发基金支持在24个最不发达国家开展了普惠金融部门方案:撒哈拉以南非洲15个国家、亚洲8个国家(其中5个最不发达国家属于开发署/资发基金太平洋群岛联合区域方案的对象国)和1个阿拉伯国家。目前接受扶持的10个最不发达国家属于冲突后国家。此外,2010年,资发基金在资发基金没有实施自身方案的14个国家对开发署普惠金融活动提供了支持,其中13个国家不属于最不发达国家。

28. 2010年，随着新的国家计划全面投入运转，资发基金支持的金融服务提供者数量从65个增加到85个。此外，两个移动网络运营商通过太平洋岛屿方案得到了支持。

29. 2010年，资发基金全球小额金融方案取得了显著增长。这些新的方案成为现有的资发基金国家部门方案的补充，为最不发达国家带来了额外的资源。此外，在2010年大多数时间里，偿付危机一直吸引了人们对小额金融的注意，针对这一情况，资发基金加强了宣传，更加重视储蓄主导的机构和客户保护。

30. 资发基金在各项工作中力求：(1) 通过利用自身的投资和与其他伙伴进行合作更多地提供金融服务；(2) 提高资发基金所支持的金融服务提供者的可持续性；(3) 加强总体政策和体制环境。

### 更好地提供金融服务

31. 2004年至2010年资发基金支持的金融服务提供者的客户增长情况如下。

年份	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
活跃客户数量	379 018	438 272	616 035	1 171 306	1 768 931	2 550 565	3 511 723

32. 资发基金的目标是在2013年前使该基金投资的金融服务提供者的活跃客户数量达到600万，目前进展十分顺利。为实现上述结果，客户拓展业务复合年增长率必须达到24%，2010年资发基金超额完成了这一增长率。在这些客户中，借款者有65%为女性。因此，资发基金超额完成了女性客户至少达到50%这一全球目标。鉴于平均每个家庭由五个人组成，这意味着受益人数约达1 760万人。

更好地提供金融服务	计划	实际	绩效评估结果
成果指标 1: 金融服务提供者改进客户拓展业务的程度	3 100 000	3 511 723	+
成果指标 2: 金融服务提供者贷款组合/资发基金核心缴款总值的比值净变化	10:1	18:1	+
成果指标 3: 金融服务提供者储蓄组合/资发基金核心缴款总值的比值净变化	10:1	11:1	+

33. 资发基金之所以能够超额完成2010年活跃客户数量目标(成果1)，主要是因为太平洋金融普惠方案无分支机构银行客户增长迅速(在几个月的时间里客户数量达到362 749个)。该方案得到了澳援署、欧洲联盟非洲、加勒比和太平洋国家行动、资发基金和开发署的共同支持。这一前景广阔的方案在太平洋地区开创了政府对民众支付业务和手机银行业务，作为选定项目执行情况审查行动的一部分曾在2010年进行中期评价。通过评价发现，尽管现在判断新的服务是否可以持续还为时过早，但是迄今为止该方案“已经成为银行部门重大发展的核心推动力量，促进并协调综合性和统一性的部门议程”。

34. 资发基金积极通过各种举措发挥促进作用，包括利用方案规划框架内的额外利益相关者资源。资发基金在其小额金融方案中每投资 1 美元，其他伙伴相应投资 3.8 美元。这说明对资发基金所涉活动的参与度很高。资发基金的目标是在 2013 年前将这一杠杆比率提高到 5。

35. 资发基金将其核心资源投资于金融服务提供者，从而在 2010 年大大提高了这些机构的贷款和储蓄组合价值，明显超过预期(成果 2 和 3)。其中一部分功劳应属于小额引导基金，即资发基金数额为 2 600 万美元的旗舰性全球小额金融方案，该方案大大提升了目标金融服务提供者的储蓄组合价值。这一方案得到了比尔及梅林达·盖茨基金会的支持，已经向南方市场领先国提供了价值 1 760 万美元的 10 笔赠款，以便通过以储蓄为主导的方法进入最不发达国家。资发基金计划在 2011 年扩展这一方案。预计在 2013 年底前资发基金数额为 790 万美元的核心资源初始方案投资将使 815 000 存户和 732 000 借款人受益。

36. 尽管贷款组合目标也超额完成，但是随着时间的推移，成果会逐步减少，因为一些金融服务提供者无法完全达到作为他们获得资发基金资金的一个条件签署的绩效协议所规定的目标。鉴于小额金融服务的快速增长所带来的挑战，资发基金将认真监测储蓄和贷款指标，并将酌情对目标加以调整。

#### 金融服务提供者的可持续性

37. 资发基金所投资的金融服务提供者的可持续性是通过以盈利能力、组合质量和透明度(成果 4 至 6)为重点的指标进行掌握的。

金融服务提供者的可持续性	计划	实际	绩效评估结果
成果指标 4: 金融服务提供者提高可持续性的程度(盈利能力)	80%	64%	±
成果指标 5: 金融服务提供者改进组合质量的程度	80%	56%	±
成果指标 6: 金融服务提供者已经对财务报表进行审计(透明度)	>95%	99%	+

38. 资发基金所支持的金融服务提供者有 64%努力提高了盈利能力，56%达到了组合质量目标。由于资发基金经营环境较为困难而且风险较大，因此，在 2010 年完成了 80%的绩效目标和一定的成绩。资发基金绩效协议所确定的高标准(组合中的风险储蓄和贷款比例不超过 5%)对许多相对较新的金融服务经营者而言也具有很大的难度。在资发基金开展业务的许多最不发达国家中，环境不够稳定且不确定，也加大了完全达到这一目标的难度。此外，全球金融危机对当地经济的冲击也影响了世界各地许多金融服务提供者的盈利能力和组合质量。

39. 财务状况经过审计的金融服务提供者合规率从 2009 年的 92%上升到 2010 年的 99%，对违规的金融服务提供者暂停提供资金。

## 政策影响、扩大和复制

40. 尽管扩大金融服务的覆盖范围有助于减少贫困和促进增长，但是覆盖范围的质量也很重要。健全的政策框架固然重要，但是，缺少了具有积极性的金融业和具有远见的金融服务提供者则是不完整的。资发基金通过在最不发达国家在早期阶段就参与处理与客户保护有关的问题，在努力避免困扰波斯尼亚和黑塞哥维那、摩洛哥、尼加拉瓜和印度(安得拉邦)等国金融业的债务负担过重危机。为进一步扩大负责任的金融的覆盖范围，资发基金在所有三个层面(宏观/政策、综观/产业和微观(零售)特别倡导聪明金融运动的客户保护原则。2010年，资发基金开始落实这些原则，目标是在2013年前使覆盖面达到80%。

政策影响、扩大和复制	计划	实际	绩效评估结果
成果指标 7: 客户保护方面的国家政策环境得到改善的程度	25%	38%	+
成果指标 8: 网络和协会向金融服务提供者进行宣传(如客户保护)的能力	25%	21%	+
成果指标 9: 金融服务提供者参与(客户保护等)的程度 E	10%	6%	±
成果指标 10: 捐助者支持资发基金金融系统方法的程度	>66%	49%	±

41. 资发基金与金融服务提供者和行业协会一道加强人们的意识，支持认证工作，进行能力建设，以落实客户保护原则。在资发基金的国家级伙伴网络中，21%在2010年进行了客户保护活动。例如，在马拉维，资发基金-开发署联合方案为利益相关者会议提供了便利，由此设立了多个国家委员会和技术委员会，负责监督制订和执行由马拉维储备银行主导的国家金融知识和客户保护框架。

42. 只有直接向客户提供服务者做到以下各点，客户保护才能有效：为满足客户的需要设计自己的产品和服务，以透明、道德的方式提供这些产品和服务，确保客户能够就产品和服务的用途作出妥善的决定。2010年10月，资发基金修改了与金融服务提供者签订的标准绩效协定，列入了客户保护原则核准条款。已有60%的金融服务提供者核准了这些原则。由于在2010年推出这一要求的时间较晚，起初工作重点是网络一级，因此未能达到10%的目标。为推动核准和执行这些原则，计划在2011年开展一系列活动。

43. 只有利益相关者有共同的愿景，共同目标获得一致的支持，才能促进发展工作。资发基金在全球和国家两级与其他发展伙伴一道对各项方案和信息进行协调。在国家一级，投资委员会对新倡议进行审查、协调，甚至集中国家资金。2010年，49%的捐助者参与了投资委员会的工作(计划比例为66%)。在塞内加尔，资发基金的工作成效尤为显著，80%的捐助者加入了投资委员会。因此，资发基金能够成功地利用适当的资源和技术投入支持落实国家小额金融战略。

44. 在政策一级，资发基金支持循证规章，平衡获取与保护之间的关系，注重披露和透明度。资发基金的作法是消除妨碍在某一国家提供金融服务的具体的重要制约因素，因此没有针对这一指标的预定目标。资发基金首先寻找在政策一级可以有所作为的机会，然后跟踪各项措施的结果。以西非货币联盟为例，资发基金和其他发展伙伴在制订审慎的小额金融指针和条例的过程中与西非国家中央银行进行了协商。在利比里亚，资发基金帮助推动了小额金融存款吸纳法令的通过。资发基金将根据 2011 年启用的新的部门评估工具得出的更有力的诊断结果，审查是否可以订立年度政策影响目标。

### 三. 资发基金与千年发展目标

45. 千年发展目标是资发基金的核心使命，是资发基金与公共部门(地方发展)和私营部门(小额金融)开展方案工作的基础，并为资发基金的宣传工作提供参考，而且指引资发基金响应伙伴国提出的各类新要求。

46. 资发基金地方发展工作的对象是负责提供对于实现千年发展目标至关重要的服务的地方当局(见图 1)。资发基金通过加强目标地方当局的规划和执行能力，设计透明有效的将资本输送给地方的转移机制，然后利用资发基金的资本“提供水源”，资发基金帮助将更多的资本输送给有利于在试点地区实现千年发展目标的

图 1

一般分派给地方政府的服务提供职能与千年发展目标之间的关系

千年发展目标	初等教育	初级保健	农业推广	水和环境卫生	道路	固体废物管理	消防和警务	土地使用规划	经济发展
1. 贫困和饥饿	■ ■	■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■ ■ ■	■ ■ ■	■	■ ■ ■	■ ■ ■	■ ■ ■
2. 初等教育	■ ■ ■ ■	■	■	■	■			■	
3. 两性平等	■ ■		■				■ ■		
4. 儿童死亡率	■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■	■ ■ ■	■ ■ ■	■ ■ ■		■	
5. 孕产妇健康	■	■ ■ ■ ■	■ ■ ■	■ ■ ■	■ ■ ■	■	■		
6. 艾滋病毒 / 艾滋病和疟疾	■	■ ■ ■ ■	■	■ ■ ■		■ ■ ■		■	
7. 环境保护	■	■	■	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■ ■ ■ ■	■	■ ■ ■ ■	■
8. 伙伴关系									■

图例: ■■■■ 直接提供    ■■■ 非直接关系    ■ 存在某些关系

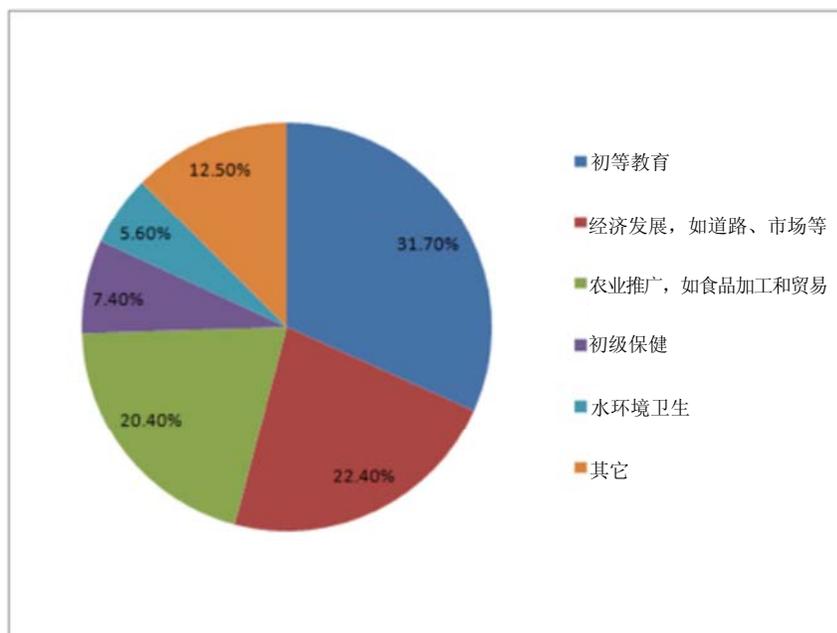
注：在一些情况下，如果地方政府的治理能力不佳，可能对千年发展目标产生消极影响。

资料来源：根据“改进地方治理：英联邦愿景，2009 年英联邦地方治理论坛。”

47. 在地方一级，有更多的资本日益转化为消费比较高的学校、诊所和水系统，所有这些对于推进千年发展目标都十分重要。这也意味着资本基础设施——市场覆盖面、灌溉方法、支线道路得到改善，所有这些对于发展地方经济(见下文饼图)、减少贫困和饥饿至关重要。

图 2

2010 年资发基金用于与千年发展目标有关的投资的赠款使用情况



48. 资发基金在刺激有助于实现千年发展目标的额外地方投资和提高地方举措的效率、成本效益和可持续性方面可以发挥作用，如果政府和较大型的发展伙伴在全国范围内推广这些举措，那么资发基金产生的影响会更大。在过去一段时间里，塞内加尔、乌干达、马拉维、莫桑比克、乌干达、坦桑尼亚、孟加拉国和柬埔寨等国的情况即是如此。最近，在索马里邦特兰取得了进展，该国有关部门决定将 10% 的国家预算用于地方投资。同样，东帝汶政府决定通过资发基金及其伙伴建立的系统将大量新的石油收入输送给地方。

49. 尽管可以据此以充足的理由证明资发基金地方发展工作与千年发展目标的关联，但是，要精确计量资发基金在个人和社区成果层面的贡献却较为困难。最近的特别项目执行审查工作倡议有以往证据突出表明，作为资发基金方案成果的新的基础设施大受各社区民众的欢迎(民众也还大为赞赏在有关基础设施的问题上曾经征求他们的意见)。此外，欧盟委员会在 2010 年进行的外部评价普遍给资发基金在所罗门群岛、孟加拉国、利比里亚和老挝人民民主共和国所做的地方工作打了较高的分数，这包括对这项工作与减贫工作的关联和可能产生的影响。

50. 但是，若要计量生活的变化，特别是一段时间内生活的变化，就需要作出额外的努力，在项目一开始就设定基线，以及进行更加严密的监测。此外，也存在归属方面的困难，即证明在人的生活方面的任何可以计量的改善都是特定的资本投资(而不是其他因素)带来的直接结果，还有时限问题。新的水系统对健康的影响可能不是立竿见影。虽然如此，资发基金正在探索如何以具有成本效益的方式应对千年发展目标的计量挑战。由于资发基金所做的工作几乎全部是作为与开发署和更广泛的联合国系统的联合方案的一部分来进行的，因此，资发基金进一步参与开发署成果评价和发展成果评估将获得更多的证据证明资发基金对发展成果的贡献。

51. 评估小额金融以及金融普惠对千年发展目标的影响，对于资发基金和其他同在这一部门的行为者都有一定难度。金融普惠是达到目的的手段，其本身并不是目的。最终目标是推进千年发展目标。因此，对于资发基金而言，关键问题是金融普惠促动进展的程度。

52. 就地方发展而言，小额金融与推进千年发展目标之间似乎存在着非常密切的关联，对于千年发展目标1(减少贫困和饥饿)和千年发展目标3(两性平等和赋予妇女权利)而言尤其如此。尽管小额金融在帮助创业者，尤其是妇女谋求新的机会方面颇受赞誉，但是，有越来越多的证据表明，信贷和储蓄作用巨大，可以帮助穷人(通过规划学校规费和丧葬费等)使消费模式趋于合理，应对意外事件(例如突发疾病)。在这个意义上，金融普惠除帮助穷人谋求新的机会、打破贫困的怪圈外，似乎在帮助穷人避免返贫方面也发挥着同等重要的作用。

53. 从更广泛的意义上讲，有研究表明，更好地提供金融服务不仅可以促进经济增长，而且有助于缩小富人与穷人之间的收入差距，从而与贫困作斗争。<sup>1</sup> 最近对储蓄账户进行的影响研究表明，<sup>2</sup> 获取储蓄账户对于妇女生产性投资的数额有较大的积极影响，在6个月之内，收入水平增加(以支出为参照)。此外，以往的大量证据说明了在下列方面出现的积极效果：教师以电子方式领取工资，因此，可以留在教室教学，而不必出门领取现金工资；由于技术的采用而降低了收取汇款的成本，农村地区的穷人因此有了更多的可支配收入；新的信贷产品使穷人和小企业具备了购买新技术产品的能力。厨用炉灶和太阳能板等提高了健康和环境成果，同时将以往花在网外能源的支出在年收入中所占比例降低了20%-30%。

54. 但是，要确定在一段时间内小额金融对个人和社区的持续影响仍需做更多的工作。资发基金和其他组织认为，迄今为止进行的评估截取的时段往往太短(例

<sup>1</sup> 见“为所有人供资？扩大获得供资渠道的政策与陷阱”，世界银行，2007年，<http://www.worldbank.org/financeforall> 和“走出去：各国银行服务提供和利用情况”，世界银行，2005年9月。

<sup>2</sup> 见“储蓄制约因素和微型企业发展：肯尼亚现场试验实证”，2011年，<http://www.econ.ucla.edu/pdupas/SavingsConstraints.pdf>。

如 18 个月)，难以确定各项举措真正的可持续影响。最近在几个国家出现了对小额金融的负面宣传，因此，更加迫切地需要改进影响评估。

55. 资发基金将继续计量更好地以可持续的方式向穷人和小企业提供小额金融服务的绩效。同时，还将继续与援助最贫穷者协商小组中的伙伴合作，共同加强小额金融对民众和社区影响的计量方式，还将把新出现的最佳计量作法应用于各项方案。

#### 四. 2010 年的伙伴关系、全球宣传和知识共享

56. 对于资发基金议程和经营模式而言，伙伴关系、宣传和知识共享至关重要，这使它能产生远超出其相对较少的财政资源本来可以产生的影响。对于资发基金的任务及其在不断变化的“一个联合国”背景下的整体效益而言，都至关重要。

57. 2010 年，资发基金同开发署的战略伙伴关系继续得到加强。资发基金在地方发展和小额金融方面的所有国家方案现在都成了资发基金/开发署共同方案；在非最不发达国家，资发基金在接到要求时，代表开发署就其两个活动领域提供政策和技术咨询意见。资发基金同开发署一道，致力于兑现针对关于开发署对加强地方治理之贡献的 2010 年评价而作的承诺。

58. 在业务方面，资发基金和开发署运作程序、政策和系统现已基本实现了全面整合，这就为在国家、区域和全球三级开展效力更高的联合方案活动铺平了道路。在 2010 年底，资发基金最后确定了其在国家一级存在之合理化的实施计划，包括重新同开发署进行一定的接触。目标在于确保能够尽可能战略性地分配两组织的资源。

59. 2010 年，资发基金同瑞典促进地方民主国际中心和海牙地方治理学院正式结成伙伴关系：这两个机构支持对最不发达国家的官员进行新颖的培训。在小额金融方面，2010 年主要的新伙伴关系是同万事达卡基金会结成的，以支持 YouthStart 这一新方案；该方案旨在增加撒哈拉以南非洲地区青年人、特别是青年妇女得到金融服务的机会。研究显示，如果能有机会利用金融服务，特别是能开设储蓄账户，再加上财务知识和领导能力培训，有助于改善个人及其家庭生活。

60. 2010 年，资发基金还加强了其全球宣传活动。它同开发署一道，在坎帕拉举行了第一届地方发展问题全球论坛，审视为发挥地方政府潜力、推动实现千年发展目标而须采取的步骤([www.uncdf.org/gfld](http://www.uncdf.org/gfld))。来自 81 个国家的 600 多名代表到会，大家广泛支持在各种补充性论坛继续探讨此议程。在小额金融方面，资发基金继续支持联合国秘书长的普惠性发展融资特别倡导者、荷兰的马克西马公主殿下，并担当她的联合国秘书处。2010 年，在国家一级(如卢旺达、肯尼亚和利比里亚)以及在全球论坛上(联合国、20 国集团、世界银行/国际货币基金组织)，特别倡导者都在越来越广泛的、普惠性的金融问题上，发挥了有影响力的作用。

61. 2010 年资发基金出版物包括：

- (一) 以业绩为基础的赠款制度——概念和国际经验，其中记述了资发基金（往往是协同世界银行、亚洲开发银行和其他方面）在设计 and 实施新颖的地方政府赠款系统方面的经验。
- (二) 地方发展展望，这是审视柬埔寨地方发展前景的试验性卷册；其中所载的倡议很容易推广到其他地方。
- (三) 与开发署一道编写的关于地方治理与气候变化的讨论说明。
- (四) 与经济合作与发展组织（经合组织）推出的联合出版物：联合国资本发展基金（资发基金）在西非。资发基金还同英联邦地方政府论坛和开发署协作就东部非洲地方治理的状况进行研究。

## 五. 管理成果

62. 2010 年，资发基金的项目 2010 顺利完成；此项目是 2008 年启动的。这一加强内部的进程对该组织的结构和政策产生了深远影响。实施了下列措施：(一) 制定了机构管理计划及一个多年期规划框架，确定了整体优先事项和绩效指标；(二) 新的组织结构，其中精简了区域实体，更好地明确了报告关系和问责制；(三) 下放权力的正式系统；(四) 编纂资发基金赠款的落实模式；(五) 更有力的监测和监督机制。在 2010 年，资发基金还发表了好几项新的战略和政策文件，包括：一份订正的作业手册、一项学习战略和一项知识管理战略、一项文件管理和分类政策及一项关于旅行的政策。

63. 2010 年 10 月 11 日至 20 日在现场进行的后续工作审计显示，资发基金在克服早先的 2009 年审计所指明的弱点方面取得了“长足的进展”；其时应予实施的 24 项建议中，已落实了 82%。还提出了一项新建议，目前正在加以讨论。

64. 下表概述了 2010 年资发基金的管理成果。

表 1  
2010 年管理成果

前景	战略目标	指标	2009 年 成果	2010 年 具体目标	2010 年 成果
客户满意度	关于最不发达国家(包括冲突后最不发达国家)的相关的方案制定工作	拥有资发基金方案的最不发达国家	40 个最不发达国家	37 个最不发达国家	37 个最不发达国家
	改进同开发署和联合国系统其余部门的战略合作	开发署国家办事处对资发基金在其各自的活动	60.6%	70%	*

前景	战略目标	指标	2009年 成果	2010年 具体目标	2010年 成果
	伴关系	领域中的及时性和相关性的满意度			
内部效率	统一资发基金和开发计划署的程序，以避免重叠和冗余	资发基金的业务和程序同开发署的相统一	资发基金作业手册同开发署作业手册全面统一	最大限度地整合业务程序、政策和制度	已实现
	加强联合国的协调	资发基金活动所在的最不发达国家的比例(其中捐款并入联合国国家一级方案规划框架)**	32个最不发达国家**	70%	70%
内部效率	提高交付的效率	行政占总支出的比例	15.5%	15%	11.1%
	加强人事管理	工作人员观点	68.8%	75%	***
	落实审计和调查处的审计建议		13	22	18
财政资源	实现资源调动目标	调动经常资源	1 970 万美元	2 000 万美元	1 850 万美元****
		调动其它资源	1 680 万美元	2 000 万美元	2 380 万美元
	确保按计划交付	按核准的年度支出限度交付	78%	80%	81%

\* 源自总部产品和服务调查。在编写本报告之时，得不到调查情况。

\*\* 2010年对指标作了调整，对并入联合国国家一级方案工作框架的标准作了改进。

\*\*\* 源自全球工作人员调查。在编写本报告之时，得不到调查情况。

\*\*\*\* 包括开发署方案资金 340 万美元。

## 六. 财务分析

65. 2010年，虽然全球的发展预算继续面临压力，但向资发基金提供的捐款总额增加了16%，由2009年的3 640万美元增加到2010年的4 230万美元，包括开发署划拨用作资发基金方案经费的346万美元。另外，捐助者持续增多，更具多样性，2010年达29个(2009年为27个，2007年为20个)。2010年向资发基金提供捐助的五大捐助者中，有两个是私营部门基金会(比尔及梅林达·盖茨基金会和万事达卡基金会)。其余的捐助者为瑞典、澳大利亚和比利时。

66. 最近的增长虽然是持续和更多样的捐助者支助的健康象征，但这一增长中有很大一部分是指定专门用途的资源；2010年，此类资源共达2 380万美元。向2010年核心资源提供的捐赠由2009年的1 870万美元(不包括开发署方案工作支助)减少到1 500万美元。捐助额下降是汇率浮动和一个捐赠大户受财政制约而大幅削减的结果。其他核心捐助者将其捐助额维持在2009年的水平上，尽管它们也面临严峻的财务环境。有一个捐助者还增加了其核心捐助(奥地利)，还有一个新的捐助者(美利坚合众国)开始向资发基金核心资源捐款。

67. 2010年总支出为4 940万美元，同2009年大致相当。资发基金正在观察其开支模式，以确保它继续履行尚未兑现的承诺，但不致花费过度，因为核心捐款有所减少。

68. 2010年末资金余额为5 300万美元。资发基金还有约2 460万美元的业务准备金，归属核心账户及预算外账户。

表 2

**2003-2009年支出趋势**

(以百万美元计)

支出	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
方案支出	22.9	19.2	25.2	28.7	37.0	41.5	43.9
- 其中，经常资源	14.9	11.6	16.8	19.0	22.6*	22.2*	25.8*
- 其中，其它资源	8.0	7.6	8.4	9.7	14.4	19.3	18.1
资发基金支助	5.3	6.7	4.6	5.4	6.8	7.6	5.5
<b>共计</b>	<b>28.2</b>	<b>25.9</b>	<b>29.8</b>	<b>34.1</b>	<b>43.8</b>	<b>49.1</b>	<b>49.4</b>

\* 2008、2009和2010年的支出分别包括从开发署向资发基金提供的方案捐助中支出的600万美元、100万美元和310万美元。2008和2009年还包括从开发署两年期支助预算中支出的约470万美元。2010年，此数额降至410万美元。

69. 资发基金方案资源的大部分继续用在非洲(见下表)。2010年，国家方案支出的47%用于非洲，亚洲和太平洋其次，占28%。非洲还是资发基金全球主题倡议中大多数支出项目的对象；2010年，这些倡议占总方案支出的19%。本类别的支出还包括旗舰型小额引导基金方案、太平洋岛屿金融普惠性方案、劳工组织/资发基金关于小额保险的联合方案、与联合国妇女署协作开展的两性平等地方发展联合方案，以及全球倡导(如全球地方发展论坛以及支助联合国秘书长的普惠性发展融资特别倡导者)。

表 3  
2010 年按区域和活动领域列出的方案支出

(以百万美元计)

区域/主题	地方发展	小额信贷	共计
非洲	13.2	7.3	20.5
亚洲及太平洋	10.0	2.1	12.2
阿拉伯国家	0.3		0.3
拉丁美洲	2.0		2.0
全球方案	3.1	5.2	8.3
研究与发展	0.1	0.2	0.2
知识管理	0.1	0.4	0.4
<b>共计</b>	<b>28.8</b>	<b>15.1</b>	<b>43.9</b>

资料来源：截至 2010 年 12 月 31 日在账户最后结算前的资发基金财务报表。

## 七. 资发基金未来展望

70. 资发基金正在走出一段重大的结构调整和变革时期。2010 年项目简化和加强了其内部程序和管制措施，其中考虑到了过去五年间它的规模(从收入角度而言)几乎翻了一番，并将其置于未来有力增长的位置。资发基金工作人员大有更新，它同开发署的伙伴关系更加强有力和多面化。虽然在 2011 年及其后，资发基金——同联合国所有发展机构一样——将面临严峻的外部环境，但其非核心收入(包括来自非传统来源)的增长对于未来而言是个好兆头。

71. 在此背景下，资发基金关于未来的优先事项可以在三个标题下加以分类：产品、伙伴关系和绩效。

### 产品

72. 资发基金将通过新的产品和办法，对其最不发达国家伙伴提出的新的要求作出回应。在小额金融领域，这将包括：

(一) 正在同 FinMark Trust (南非)和其他方面协作开发关于金融普惠性的新的国家诊断工具。此工具将帮助所有利益攸关方——在最不发达国家和非最不发达国家——更好地理解某特定国家内金融普惠性面临的挑战，并有针对性地制定适当战略。

(二) 旗舰型小额引导金融通资金第二阶段，具体针对撒哈拉以南非洲。

(三) CleanStart, 这是一个试验性全球基金, 将帮助最不发达国家的小额金融机构开发金融产品, 让穷人和小企业能购买网外清洁能源技术(如清洁灶; 微型太阳能解决方案)。

(四) 无分支机构的银行业务, 这是一个初步的尝试, 将非常新颖的太平洋岛屿方案的要素(其中特别包括政府向人民支付和手机银行业务)推广到其他最不发达国家。

73. 在地方发展方面, 这些新产品和办法包括:

(一) 地方气候适应性生活融通资金和财政赠款融通资金, 目前正在不丹测试这两项新投资产品。这些产品目的是帮助地方政府承担规划能抗气候变化和自然灾害的基础设施的额外费用。

(二) 正在四个国家(乌干达、坦桑尼亚、塞内加尔和塞拉利昂)测试试验性的倡议, 以便让私营部门能够参与吸引新的投资并创造新的就业机会。

(三) 地方发展融资倡议, 目前正在坦桑尼亚测试, 目的在于开发在地方一级为公共基础设施筹措经费的、由私营部门主导的新颖办法。

#### 伙伴关系

74. 资发基金将继续营造战略性伙伴关系, 作为充分利用其在地方发展和小额信贷方面技术专门知识、以及增加其整体影响的最佳手段。

(一) 地方发展: 资发基金将探讨如何能够将其同世界银行的成功伙伴关系(尤其是在孟加拉国)推广到其他国家, 特别侧重于非洲。

(二) 小额信贷: 正在同 FinMark Trust(见上文)开发新的诊断工具, 这将帮助资发基金建立致力开展国家一级金融包容性工作的行动者的广泛联盟。资发基金还将继续同非传统型供资者(包括私营部门基金会)在金融包容性领域结成新的伙伴关系。

(三) 宣传和知识共享: 将继续关注促进宣传和知识共享的伙伴关系这一新重点。

#### 绩效

75. 资发基金将继续努力改进其绩效, 尤其是在国家一级。2011年将继续开展选定项目执行情况审查倡议。另外, 资发基金已经委托对其整个小额金融投资组合进行外部审查。所有评价和审查的结果, 连同资发基金管理方的答复, 将张贴在资发基金网站。在未来的期间, 资发基金将特别重视:

(一) 为各方案确定适当基线和指标, 并加强监测工作;

(二) 努力协同开发署发挥政策影响;

- (三) 通过宣传和知识产品，更好地通报结果；
  - (四) 加强总体项目投资组合的管理；
  - (五) 实施 2010 年制定的战略。
-