

联合国国际农业发展基金概况

——全球农业发展和扶贫机制

LIANHEGUO GUOJI NONGYE FAZHAN JIJIN GAIKUANG
QUANQIU NONGYE FAZHAN HE FUPIN JIZHI

●丁国光 / 编著



经济科学出版社
Economic Science Press

联合国国际农业发展基金概况

——全球农业发展和扶贫机制

丁国光 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

联合国国际农业发展基金概况：全球农业发展和扶贫机制 / 丁国光编著. —北京：经济科学出版社，2008. 11
ISBN 978 - 7 - 5058 - 7643 - 9

I. 联… II. 丁… III. 国际农业发展基金 - 概况 IV.
F312 - 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 168541 号

责任编辑：白留杰 刘殿和

责任校对：徐领柱

版式设计：代小卫

技术编辑：李长建

联合国国际农业发展基金概况

——全球农业发展和扶贫机制

丁国光 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

教材编辑中心电话：88191307 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esphj3@ esp. com. cn

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 28.25 印张 600000 字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7643 - 9/F · 6894 定价：50.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

国际农业发展基金（International Fund for Agriculture Development, IFAD, 以下简称国际农发基金）是联合国的三个专门农业机构之一，成立于1978年，负责全球扶贫事务，重点是通过支持农业农村发展，促进全球减少和消除贫困。目前其常驻地是意大利首都罗马。该机构有三个基本特征。

首先，国际农发基金是联合国所属的一个专门机构，具有联合国机构的一般特征。该机构由加入的全体成员国构成，目前拥有165个成员国；其权力属于由全体成员国组成的管理大会，每年2月管理大会召开会议研究决定重大事项；每三年管理大会选举产生一届执行局，执行局由成员国选举产生18个执行董事国家和18个副执行董事国家，其中执行董事国家有投票权，副执行董事国家只有发言权没有投票权，执行局负责管理大会闭会期间有关重要事项的研究决策，属于管理大会决策的事项先由执行局研究后提交管理大会决定。目前中国是本届执行局的执行董事国家。国际农发基金设1位总裁、1位副总裁、3位助理总裁，负责日常行政管理事务；行政机构包括行政财务部、项目管理部、对外事务部、独立评估办公室，以及总裁办公室等。目前该机构的雇员约400人。

其次，国际农发基金主要从事扶贫贷款活动，具有国际金融组织的一般特征。一般情况下，联合国各成员国的平等，体现为投票权的平等，联合国及其所属大多数专门机构都采用一国一票制。国际农发基金在投票权的分配上，一部分是基本票，这在所有成员国之间都是平均分配的；一部分是增资票，这是与各成员国对国际农发基金捐资多少挂钩的，捐资越多的国家，投票权越大，以鼓励成员国增加捐资，这又与世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构的性质接近。

再其次，国际农发基金是联合国专门的扶贫机构，具有全球多边扶贫组织的特征。联合国下属很多专门机构，例如粮农组织（FAO）、世界粮食计划署（WFP）等，都有一部分扶贫职能，但国际农发基金是联合国唯一以扶贫为宗旨的专门机构。它一方面通过高度优惠贷款支持发展中国家实施扶贫项目，解决贫困人口的粮食短缺和营养不良问题；另一方面，它利用联合国多边机构的优

势，组织发达国家和发展中国家交流扶贫经验，提高扶贫效果，加快全球脱贫步伐。

经过 30 年的全球扶贫实践，国际农发基金总结形成了很多先进的扶贫理念和经验，包括：帮助贫困人口自己克服贫困；鼓励支持贫困人口参与扶贫项目、政策和规划的制定实施；鼓励支持贫困人口组织起来，建立自我服务组织；帮助贫困人口获得生产性资产，包括土地、水、技术；帮助贫困人口获得市场、金融等服务；扶持最贫困的人口，特别是重点支持妇女脱贫并充分发挥其在扶贫中的作用；用无利息或低利息、长期高度优惠贷款支持扶贫项目；按绩效分配扶贫资金；扶贫贷款和项目要让扶贫对象直接受益；制定多层次有针对性的扶贫战略计划；制定实施严格规范的扶贫项目管理办法；对扶贫计划和项目实行外部独立评估；支持农民自己所有、自我服务的金融组织发展；支持农村企业 and 非农产业发展，等等。需要特别指出的是，国际农发基金是第一个在我国实施扶贫贷款的国际金融组织，从 1981 ~ 2007 年已向我国援助了 20 个扶贫项目，对我国的扶贫事业作出了积极的贡献，对我国的扶贫成效给予了高度的肯定。

本书由十二章和附录组成，基本涵盖了国际农发基金扶贫的主要政策主张、制度办法和业务领域。第一章介绍国际农发基金的扶贫理念、机构组成和宗旨性质。第二章介绍国际农发基金投票权分配、筹资机制和内部管理制度。第三章介绍国际农发基金的扶贫战略体系、政策制定依据和资金分配办法。第四章介绍国际农发基金的外部独立评估制度、项目采购和审计制度。第五章介绍国际农发基金近十年来的扶贫战略框架，包括其对全球扶贫形势的判断、战略指导思想和支持重点。第六章介绍国际农发基金的亚洲太平洋地区扶贫战略，分析该地区农村贫困的总体情况、基本特征、基本经验和主要工作。第七章介绍国际农发基金对东部和南部非洲地区扶贫的战略，分析非洲的贫困原因、支持重点和主要政策措施。第八章介绍国际农发基金的中国国别战略计划，对中国扶贫成效的评价，今后对中国扶贫的支持重点和合作领域。第九章介绍国际农发基金的农村金融政策，包括农村金融组织对农民脱贫的重要作用，农村金融组织的建立、性质、模式和支持政策。第十章介绍国际农发基金的农村企业政策，鼓励农村发展各种小型企业，增加农村贫困人口的就业和非农收入渠道。第十一章介绍国际农发基金的项目管理办法，包括其在中国的项目管理办法，以及有关灵活贷款机制等项目管理制。第十二章介绍中国与国际农发基金的合作，包括对中国已经支持的项目和今后在资金、项目、人才等方面的合作前景。附件提供了 7 个基础文件的英文原件，这是国际农发基金的基本制度，便于国内读者对照了解文件原文和开展国际交流。

编写本书的目的是向国内读者、有关部门和地区介绍世界贫困和饥饿现状及国际农发基金支持农业发展，减少贫困饥饿的经验和机制，借鉴其扶贫理念和经验，促进我国与国际农发基金及其 165 个成员国的相互了解和合作。

我们在中国常驻联合国粮农机构代表处工作期间，财政部党组对我们三人给予了记功奖励，廖晓军副部长、李勇副部长等领导对我们的工作生活给予了亲切的关怀和鼓励，部内人事教育司、国际司、农业司等单位领导给予了大力支持，与我同甘共苦的吴文智、陈建、蒋巍等同志不仅对我的工作给予充分支持和配合，还参加了部分内容的编写整理工作，在此一起深表感谢！两年国外工作时间比较短，加之国际农发基金没有任何中文服务，因此本书所介绍的情况难免不够全面和准确，欢迎读者批评指正。

作 者

2008 年 12 月

目 录

第一章 国际农发基金的扶贫理念和扶贫机制	(1)
一、国际农发基金是联合国的专门扶贫机构	(1)
二、国际农发基金是联合国的多边扶贫组织	(2)
三、国际农发基金的扶贫理念	(7)
四、国际农发基金的扶贫机制	(10)
附录 1 基础文件之一——国际农业发展基金成立协议	(12)
附录 2 基础文件之二——管理大会的程序规则	(30)
第二章 国际农发基金的投票权分配和筹资机制	(39)
一、国际农发基金投票权分配的演变	(39)
二、国际农发基金的资金来源及其结构	(43)
三、国际农发基金的预算外资金	(48)
附录 3 基础文件之三——执行局程序规则	(49)
附录 4 基础文件之四——国际农发基金财务管理规定	(55)
附录 5 基础文件之五——国际农发基金事务处理章程	(59)
第三章 国际农发基金的扶贫政策制定和资金分配办法	(63)
一、国际农发基金的扶贫战略	(63)
二、国际农发基金的扶贫政策	(65)
三、国际农发基金的项目管理模式	(69)
附录 6 基础文件之六——贷款政策与标准	(70)
附录 7 基础文件之七——农业发展资金通用支持条件	(84)
第四章 国际农发基金的外部独立评估、采购和项目审计制度	(106)
外部独立评估制度	(106)
附录 8 基础文件之八——采购指南	(113)

附录9 基础文件之九——基金项目审计指南	(127)
第五章 国际农发基金的扶贫战略框架	(143)
一、扶贫战略框架的地位和作用	(143)
二、国际农发基金 2002 ~ 2006 年的扶贫战略框架	(147)
三、国际农发基金 2007 ~ 2010 年的扶贫战略框架	(155)
第六章 国际农发基金的亚太地区扶贫战略	(173)
一、亚太地区农村贫困的基本情况	(173)
二、国际农发基金在亚太地区的扶贫经验	(177)
三、国际农发基金在亚太地区的扶贫工作	(183)
四、对亚太地区扶贫战略的评价	(185)
第七章 国际农发基金对东部和南部非洲扶贫战略	(187)
一、东部和南部非洲农村贫困现状	(187)
二、非洲农村人口贫困的原因	(194)
三、对非洲扶贫问题的反思	(199)
四、国际农发基金对东部和南部非洲的扶贫战略重点	(203)
第八章 国际农发基金的中国国别战略报告（计划）	(213)
一、国别战略报告的性质和作用	(213)
二、国际农发基金中国国别战略报告对中国扶贫的评价	(214)
三、中国国别战略报告提出的国际农发基金对中国的扶贫战略规划	(217)
四、中国国别战略报告提出国际农发基金要加强与中国扶贫合作	(220)
第九章 国际农发基金的农村金融政策	(224)
一、国际农发基金农村金融政策的基本原理	(224)
二、农村金融面临的挑战	(226)
三、国际农发基金关于农村金融的建议	(234)
附录 10 为贫困人口建立农村金融体系	(236)
附件 I 国际农发基金关于农村金融项目的投资组合	(244)
附件 II 国际农发基金和其他捐赠者的经验：选择典型案例	(251)
附件 III 小额信贷机构的绩效评估和内部管理	(258)

第十章 国际农发基金的农村企业政策	(263)
一、微型和小型企业与减少贫困的关系	(263)
二、农村发展为贫困人口发展微型和小型企业	(267)
三、国际农发基金的建议和政策含义	(275)
四、农村微型和小型企业活动实例	(278)
附件 I 国际农发基金实施的一个农村企业项目发展案例	(279)
附件 II 参与小型和微型企业的双边捐赠	(280)
附件 III 参与小型微型企业部门的多边援助方	(282)
附件 IV 国际非政府组织举办的中小企业发展活动	(283)
附件 V 国际农发基金与农村微型企业相关的项目组合投资构成	(285)
第十一章 国际农发基金的项目管理办法	(289)
一、国际农发基金扶贫项目的目标和支持领域	(289)
二、国际农发基金的项目周期	(290)
三、近年来国际农发基金探索改革完善项目管理	(291)
四、国际农发基金在中国的项目管理	(293)
附录 11 国际农发基金的灵活贷款机制	(303)
附录 12 国际农发基金项目执行期和贷款截止日延期定义框架	(310)
第十二章 中国与国际农发基金的交流合作	(316)
一、国际农发基金支持中国项目的总体情况	(316)
二、我国与国际农发基金交流合作关系的定位	(320)
三、我国与国际农发基金在扶贫资金和项目方面的合作前景	(321)
四、扩大我国与国际农发基金的人员交流和培训合作	(325)
五、逐步解决中文在国际农发基金中的合法地位	(327)
附件：部分基础文件英文原件	
• Agreement Establishing the International Fund for Agricultural Development	(328)
• Rules of Procedure of the Governing Council	(355)
• Rules of Procedure of the Executive Board	(369)
• Financial Regulations of IFAD	(379)

• By-laws for the Conduct of the Business of IFAD	(385)
• Lending Policies and Criteria	(391)
• General Conditions for Agricultural Development Financing	(414)
后记	(442)

第一章 国际农发基金的扶贫理念和扶贫机制

为做好全球农村扶贫工作，联合国专门成立了国际农业发展基金（International Fund for Agriculture Development，以下简称国际农发基金或 IFAD），为发展中国家的扶贫和农业发展提供项目支持、政策协调和经验借鉴。我国的扶贫工作任务繁重，有必要借鉴利用国际农发基金的扶贫理念和扶贫机制。

一、国际农发基金是联合国的专门扶贫机构

20 世纪 70 年代初，为应对世界性食物危机，1974 年联合国召开了世界粮食会议。这次会议达成了一个重要共识，即全球粮食安全和饥饿的原因不完全是粮食生产本身的失败，而是与农村人口贫困有关，与发展中国家大多数贫困人口生活在农村密切相关。为此会议决定：“立即建立国际农业发展基金，对发展中国家的农业发展，主要是粮食生产项目提供资金支持”。1977 年国际农发基金正式成立，其目标是解决全球农村贫困人口的粮食不足和营养不良的问题，其手段是通过资金和项目支持农业和农村发展。因此，这个机构既是扶贫的，也是支农的。

在联合国及各种国际机构或国际金融组织里，很多机构都具有支持扶贫和农业农村事务的职能。例如联合国粮食与农业组织（FAO）和联合国世界粮食计划署（WFP），都把支持全球扶贫和农业发展作为其战略之一，世界银行也为扶贫和农业发展提供项目资金支持。一些地区性金融组织，如亚洲开发银行和非洲开发银行也把支持扶贫和农业发展作为其支持范围。但国际农发基金与这些机构相比有自己的特点。

第一，消灭农村贫困是国际农发基金的唯一目标。其他国际组织一般有多项目标，扶贫往往只是其中的一项目标。这是国际农发基金与其他国际组织的重要区别。

第二，国际农发基金只支持农业和农村发展项目。而世界银行、亚洲开发银行、非洲开发银行等国际金融机构，不仅支持农业农村发展项目，还支持城市和非农领域的发展项目。

第三，国际农发基金支持农业农村的方法与其他国际农业组织不同。国际农发基金对发展中国家直接选择项目进行资金支持。粮农组织主要通过对全球的粮食和农业生产进行宏观监控，技术指导，信息沟通，标准制定等方法，促进全球农业的稳定发展。世界粮食计划署

主要通过对受灾或其他原因导致粮食短缺的国家实施粮食援助，具有人道主义援助的特点。

二、国际农发基金是联合国的多边扶贫组织

各国农村贫困各有自身的特点，其扶贫政策措施各有所长和不足。在全球一体化背景下，各国贫困和扶贫具有共性的一面，相互关联，需要合作和相互借鉴。这就需要有一个合作交流的平台，国际农发基金就是这样一个平台。它通过联合国的多边机制，把各国聚集在一起，经常研究和交流扶贫实践中的经验教训，实行有效的共同扶贫政策措施，加快全球扶贫事业的发展，从而能够为人类的共同进步作出单个国家或地区难以替代的贡献。

具体来说，国际农发基金作为联合国的多边组织，在全球农村扶贫中具有以下特殊的地位和作用。

第一，众多的成员国使国际农发基金在全球扶贫领域具有广泛的代表性。国际农发基金章程规定，它对联合国的所有成员，以及其专门机构或国际原子能机构的所有成员开放，这就是说以上这些组织的成员国都可以成为国际农发基金的成员国。这使国际农发基金在全世界范围内具有广泛的代表性。

国际农发基金的成员除发展中国家外，还有发达国家。各国齐集一起共同研究和促进全球反贫困问题，使国际农发基金在扶贫理念、扶贫资金、扶贫知识和项目管理等方面具有独特的机制和特有的优势。

截至 2007 年，国际农发基金拥有 165 个成员国，划分为三组（见表 1-1）：A 组是经济合作组织（OECD）国家，B 组是石油输出国组织（OPEC）国家，C 组是除 B 组以外的发展中国家。由于 C 组发展中国家很多，因此又再细分为三个小组，即 C1 组、C2 组和 C3 组。C1 组是非洲国家，C2 组是欧洲、亚洲和太平洋地区国家，C3 组是拉丁美洲和加勒比海国家。中国分在 C2 组。国际农发基金建立之初，A、B 两组是净捐资国，C 组主要是接受援助的国家。但从目前的发展情况看，C 组国家如中国和印度等国捐资增长比较快，而 B 组捐资减少，且其中部分国家也接受国际农发基金的援助，因此 B、C 两组的区别在减弱。

表 1-1 国际农发基金成员国分组情况

A 组	B 组	C 组		
		C1	C2	C3
澳大利亚	阿尔及利亚	安哥拉	阿富汗	安提瓜和巴布达
奥地利	加蓬	贝宁	阿尔巴尼亚	阿根廷
比利时	印度尼西亚	博茨瓦纳	亚美尼亚	巴巴多斯
加拿大	伊朗	布基纳法索	阿塞拜疆	伯利兹
丹麦	伊拉克	布隆迪	不丹	玻利维亚
芬兰	科威特	喀麦隆	波黑	巴西

续表

A 组	B 组	C 组		
		C1	C2	C3
法国	利比亚	佛得角	柬埔寨	智利
德国	尼日利亚	中非	中国	哥伦比亚
希腊	卡塔尔	乍得	库克群岛	哥斯达黎加
冰岛	沙特	科摩罗	克罗地亚	古巴
爱尔兰	阿联酋	刚果	塞浦路斯	多米尼克
意大利	委内瑞拉	科特迪瓦	朝鲜	多米尼加共和国
日本		刚果民主共和国	斐济	厄瓜多尔
卢森堡		吉布提	格鲁吉亚	萨尔瓦多
荷兰		埃及	印度	格林纳达
新西兰		几内亚	以色列	危地马拉
葡萄牙		厄立特里亚	约旦	圭亚那
西班牙		赞比亚	哈萨克斯坦	海地
瑞典		加纳	基里巴斯	洪都拉斯
瑞士		赤道几内亚	吉尔吉斯斯坦	牙买加
英国		几内亚比绍	老挝	墨西哥
美国		肯尼亚	黎巴嫩	尼加拉瓜
		莱索托	马来西亚	巴拿马
		马达加斯加	马尔代夫	巴拉圭
		马拉维	马耳他	秘鲁
		马里	蒙古	圣基茨和尼维斯
		毛里塔尼亚	缅甸	圣卢西亚
		毛里求斯	尼泊尔	圣文森特和格林纳丁斯
		摩洛哥	阿曼	苏里南
		莫桑比克	巴基斯坦	特立尼达和多巴哥
		纳米比亚	巴布亚新几内亚	乌拉圭
		尼日尔	菲律宾	
		卢旺达	韩国	
		圣多美和普林西比	摩尔多瓦	
		塞内加尔	罗马尼亚	
		塞舌尔	萨摩亚	

续表

A 组	B 组	C 组		
		C1	C2	C3
		塞拉利昂	所罗门群岛	
		索马里	斯里兰卡	
		南非	叙利亚	
		苏丹	塔吉克斯坦	
		斯威士兰	泰国	
		多哥	前南斯拉夫	
		突尼斯	马其顿	
		乌干达	东帝汶	
		坦桑尼亚	汤加	
		赞比亚	土耳其	
		津巴布韦	越南	
			也门	
			南斯拉夫*	
			努埃	

资料来源：国际农发基金。* 1992 年 12 月 4 日执行局决定中止其国际农发基金成员资格。

第二，国际农发基金的权力属于参与该组织的全体成员国。管理大会是国际农发基金的最高权力机构。它由各成员国组成。各成员国派出的代表，包括理事、副理事和指定的顾问，组成管理大会。管理大会每年初召开一次会议，就国际农发基金的重大事项做出决策。其权力包括：（1）批准吸收新的成员。（2）任命国际农发基金总裁。（3）决定与国际农发基金常驻席位有关的事项。（4）批准通过重大政策、制度和行政预算等。管理大会由大会主席团主持，它通常两年一届，由代表三个组成员国的一个主席和两个副主席组成。

国际农发基金实际上有两种表决机制，一种是磋商，一种是投票。国际农发基金的很多政策和决策都是通过磋商产生的，这充分体现了联合国机构的民主协商和协作精神。例如国际农发基金的执行董事和副执行董事的选举，主要是通过各组成员国内部磋商一致产生，提交管理大会批准通过的。在国际农发基金的运行中，实际上磋商是主要形式，但对一些重大事项或经磋商达不成一致的事项，需要启动投票机制来决定，例如总裁的选举是在管理大会上经各国投票选举产生的。因此，国际农发基金在制度上明确规定了有关投票权和投票办法。

国际农发基金的投票权很有特点。它既不同于粮农组织的一国一票制，也不同于世界银行完全按出资额分配投票权的机制。国际农发基金的投票权分为两部分，一部分是基本票，一部分是捐资票。在基本票方面各国都一样，体现各成员国平等的原则。但在捐资票方面各国是不同的。捐资票根据各国捐资多少来计算分配，目的是鼓励各成员国多捐资，捐资越多

投票权就越大。第六轮增资谈判结束后,国际农发基金的总票数为 2634.466 张,其中中国拥有的投票权为 20.479 票。第七轮增资谈判刚刚结束,根据各国实际有效的捐资额,需要重新计算分配各成员国的捐资票和投票权。

国际农发基金每年召开的管理大会,除批准通过以上务实事项外,还开展务虚活动,即就一些扶贫的重点问题进行交流研讨。2006 年大会的主题是“使农村贫困人口自己克服贫困”,2007 年大会的主题是扶贫“创新”。各国政府代表可在大会上发表演讲,阐述本国扶贫的政策立场、经验做法和对国际农发基金的希望建议等,从这个角度说,国际农发基金发挥了全球性扶贫交流论坛的作用。

第三,国际农发基金执行局代表全体成员国负责监管国际农发基金的日常运行。执行局是国际农发基金的第二个重要管理机构,它由 165 个成员国中选举产生的 18 个执董国家和 18 个副执董国家组成。按规定,其中 8 个执董和 8 个副执董来自 A 组国家,4 个执董和 4 个副执董来自 B 组国家,6 个执董和 6 个副执董来自 C 组国家。其中 C1、C2、C3 小组各有 2 名执董和 2 名副执董。各组的执董和副执董任期三年。在执行局会议上,执董有发言权和表决权,副执董有发言权而无表决权。每个执董或副执董在执行局不仅代表本国,而且代表所在组的所有成员国。在发生投票表决时,该组成员国的全部投票权都平分给本组的执董。因此,执董不仅有本国的票数,还加上平分到的本组其他成员国的票数。这一机制就使执董国家代表了各组成员国的利益和要求,可见执行局与管理大会一样具有广泛的代表性。

执行局每年 4、9、12 月召开三次会议,其权力主要是:(1)研究审查国际农发基金执行局的年度工作报告。(2)批准年度扶贫贷款和拨款项目。(3)研究审批有关重大政策事项。(4)审批年度行政预算。(5)审查向国际农发基金提交申请的成员和职员资格等。执行局会议由国际农发基金总裁主持,但总裁无投票权。

需要指出的是,执行局内部执董和副执董席位的分配体现了成员国之间权力的分配和制衡机制。从最初的设计看,A、B 两组作为纯捐资国来说,其执董和副执董席位各为 12 个,分别占全部执董和副执董总席位的 66.67%。而从 B、C 两组一起作为发展中国家来说,其执董和副执董席位各只有 10 个,分别占全部执董和副执董总席位的 55.56%。由此可见纯捐资国在执行局的决策中起主导作用,受援国只起次要作用。但从发达国家与发展中国家来说,发展中国家在执行局中席位多于发达国家。因此,从制度设计的初衷是,具有纯捐资国和发展中国家双重地位的 B 组在 A、C 两组中发挥平衡和制约作用。

执行局还下设了两个二级委员会,一个是审计委员会,一个是评估委员会。它们具体代表执行局负责监管国际农发基金的行政预算和项目评估等事项。

审计委员会主要负责审计国际农发基金的行政预算等有关事项。它由 9 个委员组成,分别来自执行局的 36 个执董和副执董国家,其中 4 个来自 A 组国家,2 个来自 B 组国家,3 个来自 C 组国家。审计委员会主席固定由 A 组国家担任。9 个委员在执行局内成员国中选举产生,任期三年。审计委员会每年开四次会,每年 3 月初的第一次会议审议财务报告,之后在 4 月、9 月和 12 月执行局开会前,审计委员会要先召开会议,审议有关事项,然后提交执行局讨论。

评估委员会主要负责对国际农发基金的项目进行研究和评估,目的是从已完成项目中总

总结经验教训，改进今后项目的设计和实施。它也由 9 个委员组成，分别来自执行局的 36 个执董和副执董国家，其中 4 个来自 A 组国家，2 个来自 B 组国家，3 个来自 C 组国家，任期三年。评估委员会的主席固定由 B 组和 C 组国家轮流担任。评估委员会每年召开三次正式会议，第一次会议与管理大会结合，第二、三次会议在 9 月、12 月的执行局会议之前召开。如果有必要，委员会也可召开非正式的会议。

第四，国际农发基金的内设行政机构负责开展扶贫工作。管理大会和执行局批准通过国际农发基金的扶贫方针政策和项目资金计划后，国际农发基金的内设行政机构就要进行落实，并在落实过程中进行总结分析，及时将有关问题和建议反馈到执行局和管理大会，从而不断改进国际农发基金的扶贫工作。

国际农发基金内部行政机构（见图 1-1），包括总裁和副总裁办公室、内部评估办公室、总裁咨询评估和研究办公室，这些机构直接为总裁的日常工作服务。除此之外，内部行政机构主要有以下三个部：

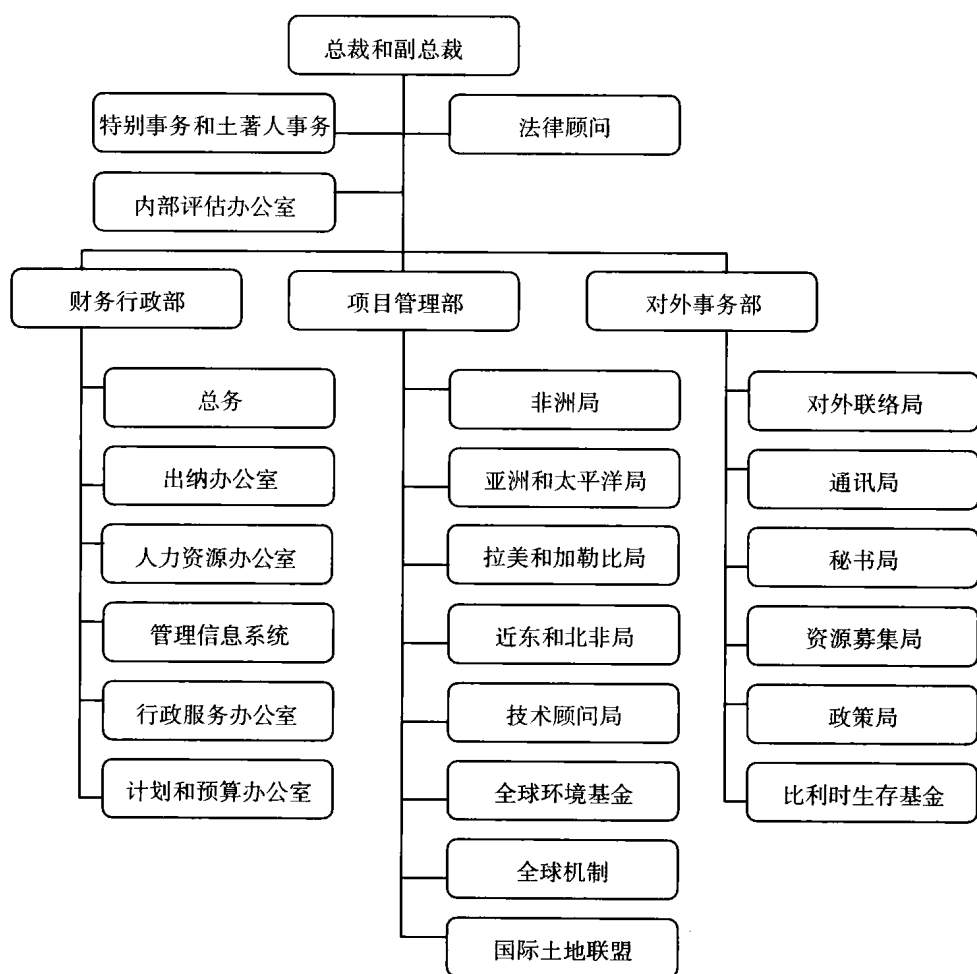


图 1-1 国际农发基金的行政机构

1. 对外事务部。该部的目标主要是为国际农发基金争取政治和资金支持,扩大其在全球扶贫中的影响。其主要任务:一是促进与有关各方,包括成员国、联合国系统、国际组织和民间机构对国际农发基金扶贫政策的了解、信任和关注。二是加强与有关方面的联合和相互支持,包括双边的、非政府组织的、私人部门和其他政策层面的合作,广泛筹集资金。三是促进筹资目标的实现,争取新的筹资机会。四是用好既定的联络战略,优化内部和外部文件资源管理。该部下设:政策局、联络局、筹资局、办公室。

2. 财务和行政管理部。该部负责国际农发基金的项目计划和经费预算、财务会计、项目贷款和拨款、对外投资管理、捐资管理、现金管理、人事管理、信息服务、后勤保障等事务。该部下设总务办公室、财务局、信息系统管理局、人力资源局、行政服务局。

3. 项目管理部。该部负责全部国际农发基金贷款项目的管理,负责起草受援国的国别战略报告,项目考察、可行性研究报告起草、立项报告提交、项目实施等。其内部机构主要按地理区域设置,分国别进行管理,下设西非和中非局(非洲一局),东非和南部非洲局(非洲二局),亚洲和太平洋局,拉美和加勒比海局,近东和北非局,以及技术咨询局,为项目提供技术和管理支持。

三、国际农发基金的扶贫理念

全世界目前有 12 亿贫困人口,其中 9 亿生活在农村。国际农发基金指出,农村贫困人口对各国经济有积极贡献,他们管理使用众多的农用土地、水资源和劳动力,他们拥有大量世代相传的传统技术和经验,他们在管理和保护世界自然资源及其生物多样性方面发挥了重要作用。农村贫困人口是勤劳的,他们在努力改善自己的生活状况,努力为后代创造美好的生活。

国际农发基金认为,农村人口的贫困不仅表现为低收入和缺少资产,还表现为脆弱性、被排挤和能力不够,他们克服恐惧、战胜饥饿和为自己呼吁的能力逐渐削弱,属于弱势群体。减少贫困就是使贫困人口能够改变他们现有的生活状况,就是促进政府和民间共同创造一个能使贫困人口改变其贫困的环境。2000 年联合国召开了世界千年峰会,并发表了千年宣言。千年大会确定了发达国家和发展中国家要在国家及全球层面同时营造有利于发展和消除贫困的环境,确定了千年发展目标,其中最重要的目标是要在 1990~2015 年期间,使人均日收入少于 1 美元的人口比例和遭受饥饿的人口比例实现减半。国际农发基金作为联合国的专门扶贫机构,把实现千年发展目标作为其扶贫工作的首要任务。

国际农发基金从全球的角度分析了导致贫困的原因。一方面,全球化将从某些方面威胁到一些国家和地区农村人口的脱贫成果,指出部分农村人口虽然已经脱贫却难以保证不会再次陷入贫困。内乱和内战、自然灾害、金融危机、快速的人口增长和迁移,不断加大的对自然资源造成的过度压力,都增加了农村人口特别是贫困人口的不安全和不稳定。另一方面,导致农村贫困的一个普遍的、根本的原因是一些国家内部的体制性障碍,主要是农民在获得生产资源、技术、金融和市场服务等方面的制度性不公平,导致相当部分农村人口长期处于贫困状态,甚至越来越贫困。因此,帮助农民脱贫的关键是要消除那些政策性和制度性障