



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
6 April 2017
Chinese
Original: English

2017 年年度会议

2017 年 5 月 30 日至 6 月 9 日，纽约

临时议程项目 9

联合国资本发展基金

联合国资本发展基金 2016 年成果综合年度报告和《2014-2017 年战略框架》累积报告

摘要

本报告概述依照资发基金《2014-2017 年战略框架》取得的累积进展，重点是资发基金在 2016 年的成果。

2016 年，资发基金在地方发展融资和金融普惠方面基本上取得了它计划的成果，帮助了至少 1 400 万人获得融资服务并支持了超过 850 个地方政府增强其资本投资方案拟订和推进其地方融资空间。日益增多的证据表明，资发基金成果在减贫、增强妇女经济权能和促进地方总体发展方面产生了持续影响。资发基金通过它在消减风险和混合融资方面的工作以及它对解决根深蒂固的不平等和排斥问题的重视，正在为实现可持续发展目标和其他全球协定作出贡献，其中包括《亚的斯亚贝巴行动议程》、《巴黎协定》和《新城市议程》。

在经常资源减少的情况下取得了这些成果是由于：确保了资发基金投资强有力的杠杆作用和有效扩大了试点；在资发基金方案和融资工具中引入了有影响力的创新举措；精简了管理及业务费用。不过，经常资源是资发基金业务模式的基础，可为创新和杠杆作用提供风险资本、为继续处于“最后一公里”融资创新前沿提供技术专长和为充当各国政府及联合国国家工作队的战略伙伴提供所需要的有力国家存在。

执行局不妨注意到 2016 年综合成果和累积审查、欢迎为拟订下一个资发基金战略框架而采取的步骤并再次承诺支持资发基金的工作，具体包括为每年 2 500 万美元所需经常资源充分供资。



目录

章次	页次
导言	3
资发基金与不断变化的背景.....	3
A. 背景分析.....	3
B. 2014-2016 年成果摘要.....	4
C. 了解战略框架相关业绩.....	13
D. 机构实效分析.....	18
资发基金展望.....	19

附件：综合成果和资源总表(见执行局网页)

一. 引言

1. 本综合报告根据执行局第 2016/7 号决定编写，涵盖了资发基金 2016 年年度进展和它依照《2014-2017 年战略框架》取得的累积成果。
2. 进行本次审查依据了对照机构成果和资源总表(见附件)报告的方案成果数据。审查结果与评价及审计报告、方案监测及进展情况报告和财务及外部数据来源进行了三角核证，其中包括经济和社会事务部可持续发展目标指标、MIX 市场和世界银行数据集以及目标国地方发展融资指标。

二. 资发基金与不断变化的背景

A. 背景分析

3. 许多最不发达国家在发展方面继续取得显著进展。有 10 个最不发达国家正在达到毕业标准，其中 3 个有望不迟于 2021 年毕业，而有 7 个正在达到 2 项标准或仅看收入的标准。与此同时，最不发达国家经济增长自 2012 年以来已经放缓，在 2015 年达到 3.6%。这低于《伊斯坦布尔行动纲领》中建议的 7% 的目标。最不发达国家的特点仍是人均收入低、人类发展水平低和经济及结构脆弱等制约因素。许多最不发达国家还受到危机、自然灾害、气候变化冲击和商品价格摇摆的影响。
4. 最近几年阐明的若干新发展议程正塑造和加强着资发基金工作对为投资于地方政府、贫穷家庭和中小企业消减风险以使融资流向最需要地方的重要性。这些包括《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030 年可持续发展议程》、《巴黎气候变化协定》、《伊斯坦布尔行动纲领》中期审查、《新城市议程》以及联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查。
5. 这些议程非常注重不让任何一个人掉队的必要性。它们呼吁解决根深蒂固的不平等和排斥问题以及采取综合发展解决方案支持实现多重目标。这些议程强调需要从多种来源调动资源并利用其影响，从而也正在推动资发基金致力于创造新的“最后一公里”融资模式，以利用公共资源促进公私部门从国内及国际行为体两方面筹集更多资金。资发基金在经常资源中每花费 1 美元，就可撬动约 10 美元注入地方经济。这非常符合大会的呼吁，即要求联合国发展系统实体调动多种资金来源、深化与相关利益攸关方的伙伴关系并进一步探索创新的筹资办法。
6. 如上次成果报告中所强调，资发基金过去的投资如今正在产生重要成果。现在的重点是加强汲取来自这些方案的经验教训并扩大和复制有效措施。资发基金继续响应需求推动开辟融资新局面，并依据经验教训发展其模式和办法。此外，资发

基金还继续优化其资本任务：它正致力于通过建立最不发达国家投资平台加强其贷款能力并吸引混合融资以扩大资发基金初期投资的规模。

7. 资发基金经常资源有限仍是一个主要制约因素。《战略框架》中所商定 2 500 万美元年度目标的持续短缺束缚了基金的创新能力和能力。资发基金的国家存在已跌至 30 个最不发达国家，而《战略框架》中预计的是 40 个，并且这个数字还有进一步缩减的风险。经常资源仍是资发基金业务模式的基础，可为创新和杠杆作用提供风险资本、为继续处于最后一公里融资创新前沿提供技术专长和为充当各国政府及联合国国家工作队的战略伙伴提供所需要的有力国家存在，并确保战略性而非零散式的国家互动协作。

B. 2014–2016 年成果摘要

8. 本节涵盖 2014–2016 年期间，重点是 2016 年，摘要介绍资发基金在其 2 个主要实践领域——地方发展融资和金融普惠——中的累积成果。
9. 在地方发展融资方面，资发基金的宗旨是充当一个卓越创新筹资中心，促进地方政府融资和地方经济发展融资。《战略框架》见证了资发基金所应用融资工具及手法的重大发展。基金的地方发展资金模式继续产生成果，具体是推动财权力下放，使融资流向最不发达国家的二线城市、城郊和农村地区，这样它们就能应对其公民的基础设施及服务需求，包括在冲突后环境中。已推出的新一代创新举措——例如基于业绩的补助金，吸引了来自国家政府和捐助方的大量后续供资。资发基金开发和试点了一批新工具，用以释放国内私营部门资金促进地方经济发展和市政融资。这些工具展示了定向明确的官方发展援助如何能为转型项目建立银行肯担保的管道，以能吸引最不发达国家国内银行和养老基金的商业融资。这种办法在扶植中小企业和增强社区及地方政府权能以建设优先基础设施方面也正在展现令人印象深刻的成果。此外，为应对全球发展格局的变化，资发基金还推出了财政办法帮助地方政府适应新的发展挑战。这包括支持它们直接获得用于气候适应的全球气候资金，以及帮助二线城市通过公私伙伴关系和市政债券获得更可持续的融资来源。
10. 在金融普惠方面，资发基金专注于建立面向无银行账户民众和微型企业的普惠性融资系统，重点是妇女和青年。资发基金采取了一种双重战略：通过数据驱动的分析和生态系统建设办法支持市场开发和创建有利环境；进行定向投资支持一系列创新及可扩展模式以惠及无银行账户的妇女和男子。资发基金与 130 多家机构建立了伙伴关系，其中包括商业及合作银行、移动货币及汇款运营商和保险公司。通过建立更强有力的市场环境，资发基金使范围更广泛的创新模式能够得到测试和扩大。例如，促进融资可能(MAP)方案正在生成“揭示市场”的数据和帮助私营部门就融资服务创新作出决定。生态系统办法正在使创新的数字金融服务模型有可能得到测试和扩大，从而拓展金融普惠的覆盖面。资发基金还针对难以获得

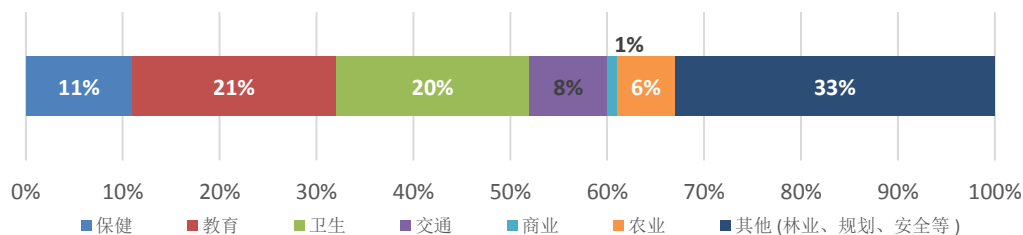
服务的民众、特别是妇女和青年的需求推出了定制的挑战基金和创新金融产品，以增加他们获得金融服务的机会和强化他们的生产能力。

产出 1 的成果：针对基本服务和包容性增长及地方经济发展的融资增加

地方发展融资

11. 国家政府若不利用地方政府的比较优势，就无法进行地方经济转型和无法实现可持续发展目标。当关于资源的决定在地方上作出且这些资源在当地投入时，就有可能为包容性增长产生加速器效应。自 2014 年以来，资发基金在 20 多个国家投资 7 270 万美元以增强地方发展融资。在《战略框架》期间，它通过地方政府投资方案直接支持了 4 263 项基础设施投资。这些投资展示了地方能力并推动了政策改革，从而加快了地方基本服务提供和地方经济发展。

图一. 按部门分列 2016 年资发基金支持的地方公共基础设施投资



12. 资发基金使用从公共支出和财务问责制(PEFA)框架中选出的指标衡量其目标地方政府的业绩，这些指标为国家以下层级进行了修改。根据使用修改后公共支出和财务问责制标准的一次抽样评估，被抽样地方当局中有 31%在透明度和问责制方面提高了业绩，而有 69%保持了其业绩水平。这超过了被抽样地方政府中有 75%提高或维持了业绩水平的目标。
13. 为支持地方基础设施开发中的公私伙伴关系，资发基金 2016 年投资 632 000 美元于种子资本，以使 11 项创收催化型项目投资达到投资准备就绪¹阶段。这些项目将提交给当地银行，从而为地方发展释出约 2 800 万美元。正如在资发基金所有活动中一样，项目管道具有试点和示范效应，而且被设计为可以扩大和复制；

¹ 投资准备就绪阶段：资发基金地方融资倡议技术小组向地方发展投资项目和开发商提供了定向技术援助。完成的项目现在处于“投资准备就绪”阶段，这意味着技术援助(项目开发周期)对于资发基金而言已经完成(评估、数据收集、尽职调查、分析、项目结构拟订、财务分析、治理及合规、最后投资文件、协助向银行/伙伴提交的资料和随后的跟进)。地方融资倡议提供的技术援助为这些投资消减了风险，从而使其变得对私营部门资本市场的投资更具吸引力。

这一举措始于坦桑尼亚联合共和国的几个地区，成了一个促进地方投资的国家平台，目前正在另外 5 个国家推出。每项投资的选定都是由于其对地方经济发展的催化效应及其对增强妇女经济权能、气候适应、清洁能源和粮食安全等关键专题的影响。

14. 2016 年期间，资发基金委托对其地方发展融资举措的影响进行了一次研究。初步结果表明，地方融资空间大幅度增加，促成了对地方基础设施及服务的后续投资。研究发现，资发基金原始投资最高可达 40 倍的扩规影响。例如，过去 18 年在乌干达，政府和世界银行为地方资本投资引进了 6.195 亿美元，以在资发基金-开发署一个投资 1 400 万美元(1999-2001 年)的联合试点方案基础上再接再厉和拓展扩大。在坦桑尼亚联合共和国，资发基金在 6 个县以 400 万美元预算(2000-2003 年)试点的一个权力下放的发展补助金方案，后由世界银行、国家政府和其他发展伙伴扩大到了 6.86 亿美元(2004-2016 年)的规模。

表 1. 选择性综合成果和资源总表指标相关进展

指标	计划(2016 年)	实际(2016 年)	得分*
产出 1.2.1 支持的区级地方政府总数	1 000	854	+
产出 1.2.2 资发基金向地方政府投资总量	15 000 000 美元	10 200 874 美元	+/-
产出 1.2.3 资发基金方案贡献撬动的追加公私投资	10:1	11.7:1	+
产出 1.2.4 报告说在资发基金支持下保持或增强了依照公共支出和财务问责制标准分配资源之能力的地方政府百分比	抽样的 75%	100% (31% 增强; 69% 保持)	+
产出 1.2.5 资发基金支持的对基础设施的地方投资完成数目，按基础设施类型和融资方式分列	1 587	967	+/-

* 业绩评估分数：达标 (+或绿色) = 75-100%；部分达标 (+/-或黄色) = 50-70%；未达标 (- 或红色) = < 50%

金融普惠

15. 在 7 个可持续发展目标中，获得金融服务的机会都被确定为一项指标。越来越多经验证据表明，金融普惠在减贫、增强妇女经济权能和包容性增长方面有着重要作用。² 资发基金认识到金融普惠对促进发展的影响，在本《战略框架》期间投资 1.068 亿美元于金融服务提供者，为超过 1 400 万个储蓄客户提供了一系列融

² Suri 和 Jack 发表在《科学》(2016 年)上的一篇文章报道了对在肯尼亚的 M-PESA 移动货币服务的长期影响的研究结果。该研究发现，“移动货币已使多达 194 000 户家庭——占肯尼亚人口 2%——摆脱了贫穷，并有效改善了贫穷妇女和女性户主家庭成员的经济生活”。

资产品并拓展了金融普惠的前沿。2016年，资发基金以种子投资和技术援助支持了134个金融服务提供者，以将融资服务扩大到新的群体。

16. 除资发基金经常资源外，发展伙伴自2014年来为资发基金设计的方案提供了9700万美元资金，即资发基金经常资源投资的10倍。这显著提升了基金产生强劲成果的能力。
17. 资发基金支持的金融服务提供者总存款额为30亿美元，在此背景下，它们自2013年以来实现了动员存款净增10亿美元，展现了定向明确的官方发展援助催化国内资源促进发展的潜力。
18. 本《战略框架》期间，为适应移动电话和数字应用程序的普及性，数字金融服务创新成了资发基金大多数干预措施的一个驱动因素。资发基金创建了与大型移动网络运营商或商业银行互动协作的创新中心，以设计和测试以客户为中心的创新产品和替代交付渠道，从而惠及无银行账户的妇女。数字金融服务还增加了年轻人的融资机会、帮助了小农户获得所需投入从而增强其生产力并为增加妇女的经济参与支持了惠及她们的创新商业模式。资发基金协助了一些国家政府将福利补助金等大批量支付电子化。资发基金还支持了解决现实世界问题的数字应用程序，具体包括支持使用现收现付系统的企业扩大提供清洁及可再生能源。基于这些经验教训，资发基金现正探索如何将数字金融服务扩展到更广泛的数字创新领域中并使得能够提供基本商品及服务。
19. 2016年8月，在资发基金支持下，MTN乌干达公司和非洲商业银行推出了乌干达第一种移动型小额储蓄和小额信贷服务MoKash。³ 市场反应非常积极，头48小时内就有83000个客户加入，一个月后为650000个，而3个月内超过了100万个。参与该项目的咖啡种植农将该服务作为一种工具，用于理顺消费、购买肥料、支付学费和确保向在咖啡季期间雇用的劳工付款。
20. 有机会获得融资服务可使穷人得以解决实际问题。由资发基金和开发署共同管理的太平洋包容性金融方案(PFIP)帮助金融服务提供者增加了太平洋各地融资产品特别是小额保险的使用量，惠及约110万个客户。使用率(90天期间活跃的产品使用者数目)显示出明显增加，从基金干预之前的7.5%使用率升至之后的59%使用率。太平洋包容性金融方案还设立了区域创新实验室，以推动为无银行账户客户进行数字金融服务第二代部署，而第一阶段实验室已在斐济和所罗门群岛执行中。实验室侧重于改善客户体验、价值主张和对融资服务的采用，并以优先群体为对象，特别是妇女。
21. MicroLead是激励金融服务提供者对低收入农村人口、特别是为妇女开发、试点和推广存款服务的一项全球举措，涵盖新客户超过805000个，其中约61%为妇

³ <http://mm4p.uncdf.org/three-months-down-road-uganda>.

女。MicroLead 支持金融服务提供者通过农村代理、移动电话、销售点设备和非正式社区团体等变通交付渠道提供需求驱动、责任定价的产品，从而惠及先前未曾开发的农村市场。连同这些产品一并向客户提供的还有金融教育。2016 年，资发基金大多数金融服务提供者伙伴都提供了数字金融服务。例如，马拉维 NBS 银行在资发基金支持下于 2014 年开发了一个名为 Pafupi 储蓄的数字储蓄账户，以消除农村地区低收入民众、特别是妇女使用正规储蓄的障碍，而这个账户在 2015-2016 年度继续扩大了规模。截至 2016 年 12 月，Pafupi 存户已达 76 000 个。Pafupi 让客人不到 10 分钟即可在自家门口开户，无需处理任何纸张文件，并使妇女能够方便地在其社区内办理银行事宜。这具有一种市场示范及开创影响，不仅是在拥有超过 350 000 个存款散户的 NBS 银行内部，而且还使客户也要求其他银行提供类似便利。

表 2. 选择性综合成果和资源总表指标相关进展

指标	计划(2016 年)	实际(2016 年)	得分*
产出 1.a.1 自愿储蓄者数目净变动	6 400 000*	5 893 826*	+
产出 1.b 资发基金支持的金融服务提供者储蓄组合按美元计值净变动	585 000 000 美元*	1 090 906 583 美元*	+
产出 1.c 资发基金支持的金融服务提供者贷款组合按美元计值净变动	585 000 000 美元*	465 911 122 美元*	+
产出 1.1.1 支持的金融服务提供者总数	100	134	+
产出 1.1.4 有已审计财务报表的金融服务提供者百分比	90%	81%	+
产出 1.1.7 认可 SMART 运动的客户保护原则的金融服务提供者百分比	90%	67%	+/-

* 标注为涵盖整个《战略框架》期间的累积计划和成果。

产出 2 的成果：建立融资机制以增强抵御经济和环境冲击的能力

地方发展融资

22. 地方政府处于应对气候风险的前线，而确保融资对于建立地方抵御一系列冲击的能力至关重要。资发基金开发了使最不发达国家能为地方政府及地方经济体取得资源以加强其抵御能力的机制，从而为执行关于气候变化以及关于荒漠化的两项里约公约作出了贡献。2015 年《巴黎协定》强调了国家以下各级政府在加强抵御气候变化能力方面的作用。然而，大多数气候融资都是集中分配或管理的。为帮助地方政府采取必要的气候行动，资发基金设计了地方气候适应性生存基金

(LoCAL)。地方气候适应性生存基金发挥效用的方式是通过政府间财政转移系统为地方公私气候适应型投资输送基于业绩的气候适应能力补助金。

23. 2016 年，地方气候适应性生存基金交付了约 300 万美元，与 12 个国家的 64 个地方政府一道开展工作引入和扩大气候适应能力补助金制度。在从供水及卫生到农业、防灾、运输和仓储等一系列领域中完成了超过 130 项投资。2016 年，地方气候适应性生存基金又追加调动 975 万美元以扩大它在孟加拉国、柬埔寨和图瓦卢的努力规模。
24. 孟加拉国政府、贝宁政府和不丹政府都分别承诺提供国内财政资源扩大地方气候适应性生存基金机制的规模。在不丹，地方气候适应性生存基金正在半数地方政府中运行，重点投资于水资源管理。在贝宁，国家财政转移系统注入了 2 倍于原始投资额的追加资金并将其扩展到了另外 3 个地方政府，从而扩大了地方气候适应性生存基金方法的使用规模。在孟加拉国，资发基金正探索把地方气候适应性生存基金系统改用于帮助在城市地区建立抵御气候变化能力的各种可选办法。
25. 在加纳，地方气候适应性生存基金投资于重新造林并开展了地方议会成员预警系统培训和公民灌丛防火培训。2017 年，资发基金执行了考察任务，以将地方气候适应性生存基金扩大到莱索托和乌干达。
26. 2016 年，资发基金与联合国粮食及农业组织(粮农组织)、经济合作与发展组织和《联合国防治荒漠化公约》秘书处一道开展工作，将粮食安全范式和营养政策转向一种包括多部门、自下而上和因地制宜干预措施的地域性方针。资发基金粮食融资方案的宗旨是在通过资发基金以往干预措施已建立的地方投资融资机制的基础上再接再厉，开发促进投资于地方粮食系统的国家平台。
27. 在贝宁，资发基金支持政府为粮食安全出台了一部修订后的预算法典，以记录流向该部门的相关资金并改善对这些资金的管理。在莫桑比克，资发基金致力于将粮食安全分析纳入地方气候适应性生存基金规划进程，以处理极端天气事件加剧社区粮食不安全的风险。在马里，资发基金支持了对地方社区必要基础设施的投资，其中包括一个位于 Sandare 的水坝，把可耕地扩大了 48 公顷，以及位于 Korera-Kore 的一个粮库，为地方社区粮食供应及价格稳定作出了贡献。在尼日尔，资发基金实行了一个工作换取现金的办法，以长期抗御退化土地所受侵蚀和恢复地下水位。

表 3.选择性综合成果和资源总表指标相关进展

指标	计划(2016 年)	实际(2016 年)	得分*
产出 2.2.1 通过地方政府在资发基金支持下试点的新融资系统针对脆弱性、排斥性和各种冲击输送的资金量，按专题领域类型分列	4 500 000 美元	3 357 262 美元	+

产出 2.2.2 在其规划和预算编制进程中纳入了应对能力层面的地方政府百分比	抽样的 80%	68%	+
--	---------	-----	---

金融普惠

28. 金融普惠使家庭能够应对冲击、在需要时理顺消费并提前规划，从而有助于促进家庭应变能力。为此，资发基金自 2014 年以来支持试点了 98 种新产品，其中 82 种正在扩大规模。自 2014 年以来，通过这些新融资产品惠及民众约 470 万人；在新客户中，54%为妇女。
29. YouthStart 是为撒哈拉以南非洲低收入青年增加获得金融服务机会的一项方案，成功地将 10 个金融服务提供者伙伴中 9 个的青年产品制度化，而且它们还在继续扩大推广范围。仅 2016 年，YouthStart 的金融服务提供者伙伴就向近 730 000 名年轻人提供了获得储蓄账户的机会，其中 44%是年轻妇女；还对 700 000 名青年进行了金融教育培训；并向超过 125 000 名年轻企业家提供了贷款，其中 54%为妇女。这些年轻客户的储蓄累积超过了 2 000 万美元。在一项深入的行为研究⁴中，研究人员发现 YouthStart 有积极的行为影响；参加该方案的年轻人对他们的未来更有信心，这可能影响到他们关于危险行为、移民和激进化的决定。
30. 通过小额信贷帮助低收入消费者转向更清洁和更有效能源的 CleanStart 设立了一个可再生能源挑战基金(RECF)。这个基金建立在先前于乌干达测试的 4 个早期消费者融资理念的 120 万美元挑战投资的基础上。这些伙伴中的两个，即 D.light 和 Biolite，分别从投资者那里筹集到了超过 1 500 万美元的周转金，另外两个，即 Brightlite 和 Kamworks，则从其他类型的供资者那里筹集到了另外的资金。通过这些举措，资发基金为那些给先前服务不到的人群创造社会利益的起步公司铺平了道路，使这些公司有机会获得商业融资以在最不发达国家扩大规模。
31. 在亚洲，资发基金的塑造普惠性金融转型(SHIFT)方案和 CleanStart 方案启动了一个挑战基金，专注于为金融普惠妇女促进创新商业模式，目标是在柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南惠及超过 100 万名妇女。迄今为止，约有 630 000 名低收入人士通过资发基金在 9 个以妇女为导向商业模式中的投资获得了金融服务。这些投资撬动了来自私营部门和捐助方基金的 350 万美元。塑造普惠性金融转型方案还支持了妇女的经济参与，具体是为监管机构收集和开发按性别分列的看板和工具包，以及为金融服务提供者提供纳入了性别平等重点的大数据培训。

表 4. 选择性综合成果和资源总表指标相关进展

指标	计划(2016 年)	实际(2016 年)	得分*
产出 2.a. 资发基金支持的金融服务提	38	30	+

⁴ <http://uncdf.org/sites/default/files/Documents/youthstart-behavioural-report-lr.pdf>.

供者为改善客户安全、抗冲击能力而扩大了规模的新增金融产品数目			
产出 2.b.这些扩大了规模的新增产品服务的客户数目	1 600 000	2 570 556	+
产出 2.1.1 在资发基金支持下试点的新增或改进后金融产品数目	38	32	+

产出 3 的成果:有利于可持续融资以促进可持续发展的政策环境

地方发展融资

32. 地方政府在执行全球协定、应对危机和增强妇女权能方面的重要性日益得到确认。2016 年, 资发基金参与了 3 大全球政策辩论。首先, 资发基金与粮农组织一道就以地域性办法处理粮食安全问题组织了一系列会议和发布了若干出版物。第二, 资发基金深化了其绿色气候基金的关系, 参加了在马拉喀什举行的第二十二届《联合国气候变化框架公约》缔约方大会, 并同意与最不发达国家和绿色气候基金秘书处一道开展工作支持地方政府使用地方气候适应性生存基金机制直接获得气候融资。第三, 资发基金参加了在基多举行的联合国住房和城市可持续发展大会(人居三大), 为《新城市议程》的起草作出了贡献, 特别重点是市政融资。作为这一进程的一部分, 资发基金与联合国经济和社会事务部在达累斯萨拉姆和曼谷组织了两次关于市政融资问题的专家小组会议, 以总结来自发展伙伴和最不发达国家的最佳做法。
33. 资发基金还为《伊斯坦布尔行动纲领》中期审查作出了重要贡献: 促使成果文件着力强调了最不发达国家的融资需求; 在安塔利亚举行的高级别中期审查会议筹备时和过程中安排了一系列配套活动, 重点是最后一公里融资; 并准备了一批优质知识产品, 其中包括与开发署一道发布的一份出版物, 就在最不发达国家需要采取什么措施以抵达最后一公里的问题审视案例研究和汲取经验教训。⁵
34. 在东南亚, 资发基金发展及扩大了与东南亚国家联盟秘书处和与由亚洲开发银行管理的大湄公河次区域方案的战略伙伴关系, 重点是支持边境地区。
35. 在国家层面, 资发基金为地方融资政策、立法和条例作出了贡献。2016 年, 在地方气候适应性生存基金之下, 资发基金支持通过了在柬埔寨和尼日尔国家以下层级将适应气候变化纳入主流的行动计划和规划导则。在马里, 政府在考虑到资发基金测试的地域性办法的情况下, 于 2016 年起草了其第一个国家粮食安全政策。在孟加拉国, 资发基金拟订了一个非赠款融资框架和市政信用评级方法, 从而为

⁵ “行至最不发达国家最后一公里”(开发署/资发基金, 2016 年): <http://www.uncdf.org/sites/default/files/Documents/getting-to-the-last-mile-nov-2016.pdf>。

各市政府开拓国内资本奠定了基础。在资发基金支持下，有 10 个市政府参加了为获得新形式市政融资而开始试点步骤的准备活动。

36. 在莱索托，国家权力下放政策得到制定，其依据是测试向地方政府进行政府间财政转移的由资发基金和开发署联合开展的深化权力下放方案的经验。这一经验的积极成果促成各职能部委复制了这一机制，具体是向地方政府转移更多职责并提供能力建设补助金，以确保它们有效履行其任务。
37. 资发基金还支持地方政府通过一种自下而上的进程把公民与国家重新联系起来和重建脆弱的国家。在几内亚，资发基金促进加强了边境区域经济安全，特别是在埃博拉疫情对地方经济有着重大影响的地区，重点是增强妇女的经济参与。
38. 在布隆迪，资发基金推出了一项旨在缓解社会紧张的粮食安全方案，办法是召集各方一道共同决定他们的需要和确定社区投资的优先事项。
39. 在索马里，资发基金通过联合国一个联合方案开展工作，设计国家以下级政府基本财政架构以支持国家重建。2016 年，随着便利政府间财政转移的批量转移系统生效，财政部得以对财政转移进行监督和监测，从而实现了一个重要里程碑。资发基金还支持建立了政府预算会议，以支持更好的规划和预算编制。这是资发基金通过地方政府融资处理建设和平问题的办法的一个实例。

表 5. 选择性综合成果和资源总表指标相关进展

指标	计划(2016年)	实际(2016年)	得分*
产出 3.b. 东道国政府为促进地方发展融资采取的国家战略、行动计划、政策或规章制度变革措施数目	10*	16*	+
产出 3.2.1 完成的地方发展诊断数目	37	39	+
产出 3.2.2 在资发基金支持下制定的地方发展融资国家战略、行动计划或政策/规章制度变革措施数目	67*	80*	+
产出 3.2.3 为加强国家及地方行为体能力而培训的人员数目	25 000	45 741	+

* 标注为涵盖整个《2014-2017 年战略框架》期间的累积计划和成果。

金融普惠

40. 在全球层面，资发基金通过秘书长包容性金融促进发展问题特别倡导者(荷兰女王)咨商小组和金融普惠之友小组向这位倡导者提供了支持。资发基金在南南伙伴关系中和在加强金融服务提供者方面以 MicroLead 成果为特色的工作被列入了联合国两份重要出版物中：联合国贸易和发展会议(贸发会议)关于最不发达国家

的年度报告⁶和联合国南南合作办公室(南合办)关于南南合作和三方合作促进可持续发展目标良好做法的出版物。⁷

41. 在国家层面，资发基金帮助东道国政府通过关于金融普惠的路线图、战略和行动计划。资发基金促进融资可能方案为鼓励私营部门投资扩大金融普惠提供了一个强劲的平台，并正在成为南南合作促进国家间同行学习的一种强大动力。2016年，资发基金支持了5个国家级诊断，促成了13个国家级金融普惠路线图。资发基金继续支持其他10个国家开展类似进程。除促进融资可能外，资发基金还支持了关于数字金融和青年等各问题领域的27项生态系统诊断的开发。
42. 资发基金移动货币造福穷人方案与政策制定者互动协作，为扩大数字金融服务规模建立有利环境。在赞比亚，资发基金牵头与监管机构和私营部门伙伴开展了对话，以使得可用移动钱包进行高批量支付转帐。在尼泊尔，资发基金支持中央银行与私营部门密切合作设计一种合规报告工具，以使得能够实时收集金融服务基础设施信息，从而形成一个可公开查阅的金融服务提供者地点数据库。在塞内加尔，资发基金与统计局合作收集零售支付流量数据、支持循证决策并推动实行数字支付。这些国家经验突出显示了公私合作调整规章制度以适应快速演变市场环境的重要性，同时也有力说明必须投资改善市场数据和信息，以使得能在金融服务中循证制定政策和作出决定。
43. 在缅甸，资发基金向金融监管部和缅甸小额信贷协会提供了技术支持和能力建设。作为这项工作的一个成果，金融监管部修订了其小额信贷条例，使得更容易为小额信贷机构借贷并使最有实力的一批小额信贷机构能够增加其自愿储蓄。
44. 在塞拉利昂，资发基金向中央银行提供了技术支持，以启动塞拉利昂金融普惠国家战略，在埃博拉危机期间资发基金为把对应急工作人员的支付数字化而提供支助的基础上再接再厉。
45. 优于现金联盟(BTCA)的宣导已使国际社会日益认识到支付数字化的重要性。由资发基金担任秘书处的优于现金联盟已确保了25个国家政府、21个发展组织和3家公司加入为成员，而且这一数字在继续增加。优于现金联盟倡导将支付数字化纳入主要决策论坛，其中包括普惠性金融全球伙伴关系和世界人道主义峰会。优于现金联盟还协助在成员国开发数字支付生态系统，以促进支付基础设施健全发展，从而推动向数字转型并惠及个人、企业和政府。

表 6. 选择性综合成果和资源总表指标相关进展

⁶ 《2016年最不发达国家报告：毕业与超越之路——充分利用这一进程》(资发基金，2016年)，专门介绍了资发基金 MicroLead 案例：http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/lde2016_en.pdf。

⁷ 《南南合作和三方合作促进可持续发展良好做法》(南合办，2016年)，专门介绍了 MicroLead 案例(第79-80页)。

指标	计划(2016年)	实际(2016年)	得分*
产出 3.a 东道国政府采取的国家普惠性金融路线图、行动计划、国家战略或政策变革措施数目	5	10	+
产出 3.1.1 完成的金融普惠诊断数目	9	33	+
产出 3.1.2 向优于现金联盟作出的从现金过渡到电子支付的承诺数目	35*	55*	+
产出 3.1.3 为加强金融部门监管机构和监督人员能力、尤其是为保障穷人储蓄而完成的能力建设活动数目	28	43	+
产出 3.1.4 记录资发基金从方案中学习内容的知识产品数目	33	103	+

* 标注为涵盖整个《2014-2017年战略框架》期间的累积计划和成果。

C. 了解战略框架相关业绩

46. 本节依据机构成果和资源总表(附件)以及独立评价、咨询和其他内部及外部报告提供的更多证据,对成果和经验教训作出进一步分析。
47. 根据机构成果和资源总表,附有2016年相关数据点的35项成果和产出指标中,有26项被认为进展顺利,⁸有望达到《战略框架》期间的累积目标。在这26项中,有16项已超过了目标。进度滞后的指标主要是与资发基金投资及补助金水平直接相关的那些,⁹或是因预期全额资源调动将符合2 500万美元年度经常资源封套而高估了目标的指标。¹⁰
48. 尽管可用资源、尤其是经常资源有所减少,但2014年至2016年,资发基金由于若干原因仍得以在《战略框架》关键成果方面作出交付。它在从私营部门和非政府伙伴调动其他(非核心)资源方面取得了重大进展,超额249%实现整个《战略计划》期间的调动目标就是证明。¹¹此外,资发基金继续撬动大量额外公私资源以巩固、复制和扩大有效举措,这意味着在许多情况下成果的取得是由于资发基金干预措施提供了强有力的示范效应、生态系统开发和日益增多的市场开发办法。
49. 此外,资发基金一直在非常灵活地利用全球方案保持国家存在和技术专长以及在多个项目和伙伴组织之间建立协同增效作用。它还通过集中支助职能的办法精简了其管理及业务结构。这种资源重组在基金管理费用比率的逐渐下降中显而易见,即在经常资源减少了37%的一个时期,从2014年的14%降至2016年的10%。

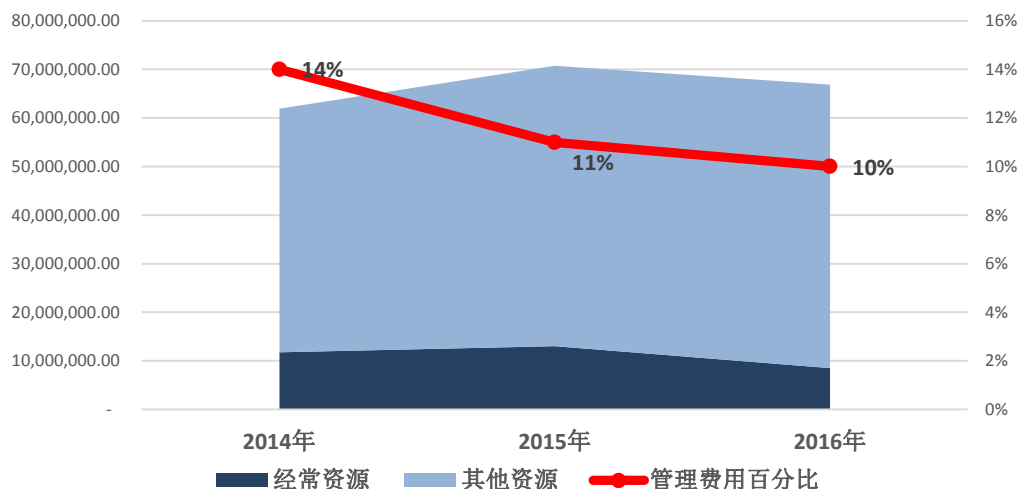
⁸ 定义为累计执行率达到或超过75%,因为2016年是四年《战略框架》(2014-2017年)的第三年。

⁹ 指标1.2.2和2.1.1。

¹⁰ 指标2.a、2.2.2、3.1.4.a、3.2.1.a和3.2.4。

¹¹ 参照《战略计划》的2 000万美元目标,资发基金自2014年以来共调动49 727 342美元。见机构成果和资源总表中机构实效指标1.2.3(附件1)。

图 2. 2014–2016 年资发基金支出和管理费用百分比

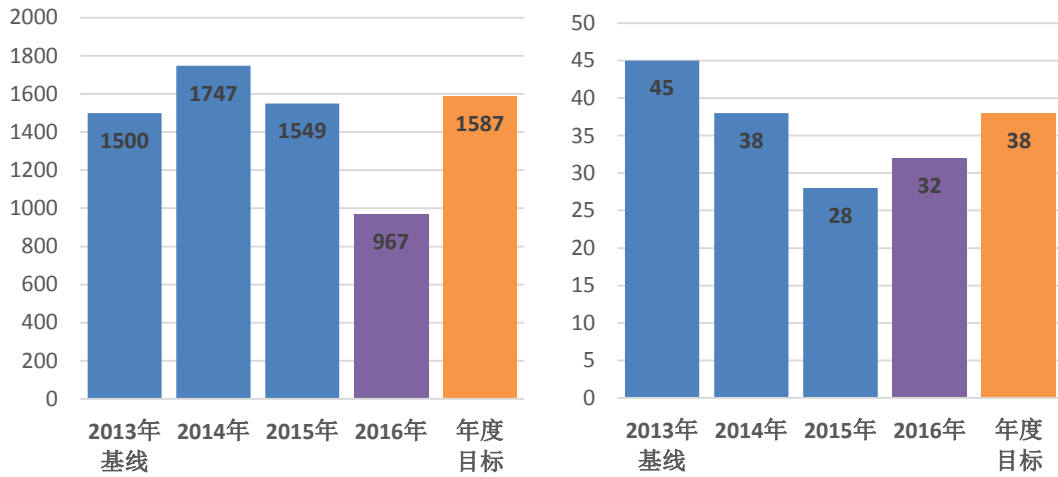


50. 与此同时，经常资源的减少构成了重大风险，导致自 2014 年以来关闭了地方发展融资方面 10 个国家方案和金融普惠方面 6 个国家方案。总体而言，资发基金在最不发达国家中的国家存在已从 2014 年的 32 个国家减至 2016 年的 30 个国家，并有进一步减少的危险。在一些情况下，资发基金的存在仅限于项目人员，有时在首都以外，难与国家政府、国家工作队和其他发展伙伴就更广泛的发展优先事项开展战略性互动协作。总之，资发基金的国家存在未达到《战略框架》的 40 个最不发达国家的目标，而且这种存在越来越多地要服从于其他资源捐助方的优先事项。
51. 机构成果和资源总表还清楚表明，依赖灵活经常资源的产出——包括测试及试点创新举措、部署资本补助金以消减地方经济空间风险和扩大融资流动前沿的那些产出——受到了资源减少的严重影响。例如，资发基金支持对地方基础设施投资的数目已下跌了 44.6%，从 2014 年的 1 747 项跌至 2016 年的 967 项。在资发基金支持下试点的新增和改进融资产品也从 2014 年的 38 种减至 2016 年的 32 种。根据目前的经常资源前景，这两项产出都不大可能达到为《战略框架》期间设定的累积目标。

图 3. 受资源减少影响的资发基金机构成果和资源总表指标

1. 2. 5. 资发基金支持的地方投资数目

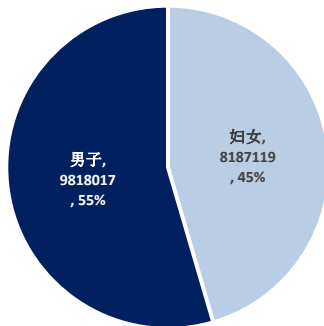
2. 1. 1 基础设施中试点完成的新增或改进金融产品数目



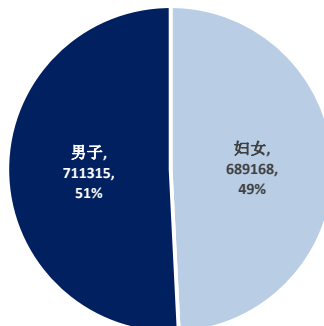
52. 2016 年中期审查期间，资发基金推出了一些新指标，以在机构成果和资源总表中加强对其性别平等相关成果的监测。结合出自联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划(UN-SWAP)的评估和其他方案报告，对这些性别平等指标的一次分析显示，基金改善了促进性别平等和增强妇女权能的业绩。资发基金 2016 年受益人和客户按性别分列的数据显示，超过 45% 的受益人是妇女，从而促进了缩小最不发达国家中储蓄和经济参与方面性别差距的现有努力。此外，性别敏感度及意识已被纳入了资发基金政策制定及知识创造努力的主流，可资说明的事实是，资发基金支持东道国政府采取的金融普惠战略及政策中，有 89% 纳入了性别平等考量。

图 4. 资发基金机构成果和资源总表按性别分列选定指标

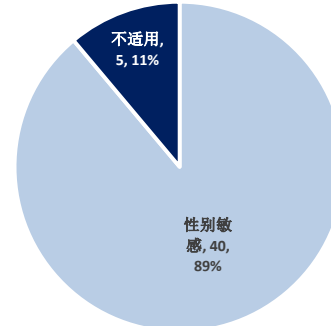
资发基金支持的金融服务提供者 2016 年客户数目按性别分列净变动



资发基金支持的地方基础设施项目 2016 年受益者按性别分列数目



东道国政府采取的性别敏感国家普惠性金融路线图、计划、战略、政策变革措施数目



53. 增强妇女经济权能被确认为资发基金若干方案的一个主要支柱，其中包括塑造普惠性金融转型和 CleanStart，它们支持的客户群中分别有超过 63% 和 80% 是妇女。此外，资发基金与开发署以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)一道，在 2016 年启动了一项关于增强妇女经济权能的新方案，即“包容和公平地方发展”，重点通过设计和执行促进性别平等的公私投资消除阻碍妇女进入劳动力市场的障碍。该方案将于 2017 年在孟加拉国、乌干达和坦桑尼亚联合共和国试点。资发基金还落实了一笔新的规划补助金，以制定一项方案处理妇女在采用金融服务时面临的渠道及中介问题。

选自《战略框架》迄今执行情况的经验教训和调查结果

54. 资发基金继续凭借其评价和方案审查找出有益经验教训和确定建议，以帮助打造今后的方案干预措施。
55. 对在老挝人民民主共和国的使穷人可能获得融资(MAFIPP)方案的一次中期评价发现，该项目有效地在一个相对新兴的普惠性金融行业的各个层次建立了能力，促成 4 个伙伴金融服务提供者的“储蓄者和借贷者数目大增”、“把一个非正式工作组转型成了一个获得注册和承认的小额信贷协会”并“从无到有地”为该国数字金融服务创建了一个初步的监管框架。¹² 评价建议该项目更坚定地立足于新制定的融资机会国家战略，包括加强与资发基金促进融资可能方案的关联、增加其对金融教育的支持并与小额信贷协会密切合作，作为传播普惠性金融知识及良好做法的一个渠道。资发基金将在该国采纳这些建议并正更广泛地积极开展工作以确保其不同方案之间的更好关联。
56. 资发基金还对在尼日尔的一个地方经济发展方案进行了一次最后评价。它报告说，在支持马拉迪地区政府更好分配及管理地方公共投资资金方面总体成果良好。共有价值 140 万美元的 91 项投资支持建造和修复了一批小型基础设施，例如农业仓储设施、牛市场和屠宰场，以及村井和地方保健设施。结合一种存货信贷文书(“仓单”)的部署，这使金融服务提供者得以在收获时提供信贷，特别是向妇女等被判定为比较脆弱的民众，从而使农民能够投资于创收活动。展望未来，评价建议资发基金与活跃于该部门的其他伙伴——包括政府机构——共同开展更具战略性的工作，以确保项目一旦结束支助将持续下去。它还建议资发基金改善其在这类联合项目中两种专业做法之间的协作质量，并重新审视项目设计和监测及评价流程，以期更好地衡量和记录发展成果。
57. 除评价结果外，资发基金还依据一次内部审查从当前《战略框架》执行情况中查明了以下主要经验教训。首先，资发基金对“最后一公里融资”的重视和它在没有其他机构存在的地区开展工作的风险偏好，对于帮助最不发达国家在追求可持续发展目标和争取毕业的同时有效使用混合融资模式解决排斥问题仍然至关重

¹² “使穷人可能获得融资”评价，结论和建议，第 90 页。

要。通过具体展示如何转变最不发达国家中地方资源流动的态势，资发基金工作填补了发展融资格局中的一大空白。如无最后一公里的充分融资，最不发达国家中的贫穷人口、中小企业和地方政府就有掉队的巨大风险。

58. 第二，资发基金经验显示，设计良好的融资工具和手段可推动创造和开发惠及穷人的新型可持续融资模式。财政转移、市政融资和结构性项目融资有助于各地吸引投资，以满足当地经济体的基础设施需要。挑战资金的使用，即在私营部门发出呼吁征求最佳创意以解决最后一公里普惠的挑战，吸引了私营行为体进入新市场并激励它们满足它们一般不服务的贫穷社区的需要。这正在导致金融服务提供者转变对服务贫穷客户之可行性的看法。新服务正在创造更具应变能力 and 资金活力的家庭、中小企业和价值链行为体。资发基金正在把妇女、青年和小农户与他们从未有机会获得的金融服务连接起来，把渠道和使用进一步扩展至先前被排斥的领域中。现收现付模式等新型数字融资模式正在帮助穷人用上清洁家庭供电等基本服务。依据这些经验教训，资发基金现正探索如何能将这些创新举措、特别是数字金融服务扩展到其他基本商品及服务。
59. 第三，资发基金继续以经验教训为依据发展其工具和办法，以应对不断变化的发展格局。例如，资发基金正越来越多地支持储蓄牵引的金融普惠和促进性别平等的基础设施投资，因为证据显示这些是使妇女能在家庭和社区中行使经济及金融代理的重要途径。资发基金支持收集数据和开发诊断方法，因为这种证据有助于向经济行为体及投资者揭示市场和驱动政策变革。资发基金会体会到，在数字金融服务方面并无单一的“正确”方式；正确的使能利环境才是关键。资发基金还了解到，增强地方当局在危机情势下自行决定预算拨款的权能，有助于加强国家的合法性，特别是在农村和边远地区。资发基金帮助地方当局接触不同的资金来源，因为随着世界城市化和人口增长，它们在应对公民需求时面对着越来越大的压力。
60. 最后，资发基金成熟度模型——创新、巩固/复制和扩大——帮助资发基金通过示范效应及其产生的杠杆作用发挥了远超其自身的重要性。这就是为什么确保可持续性和杠杆作用继续是资发基金业务模式中的一个驱动目标，以及为什么增加经常资源对于今后的进展仍然如此重要。
61. 资发基金正在把这些经验教训纳入其新方案办法以及它新战略框架的设计之中。

D. 机构实效分析

62. 在反映资发基金机构实效的 30 个机构成果和资源总表指标中，有 25 个“进度正常”或“超过进度”。资发基金在评价、沟通、政策和伙伴关系领域中保持了高水平机构实效，同时大幅度改善了它在审计和性别平等主流化方面的业绩。资发基金在其对联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划的遵守率方面作出

了有力改善，从 2014 年的 40% 升至 2016 年的 73%。如前所述，资发基金在实现其资源调动目标方面仍有困难，特别是就经常资源而言。

63. 资发基金为 2018 年度开展了一项资源情景规划工作，以估计在一种受限(经常资源减少 10%)、现状(经常资源无变化)和乐观(经常资源增加 10%)的收入前景中能力和业务受到的影响。在受限情况下，资发基金在最不发达国家的存在估计将从目前的 30 个国家进一步减至 25 个或更少。经常资源维持现状的情况也将由于费用中自然通膨率的考量而导致国家存在的一些削减，而乐观的前景则将扭转这一趋势。
64. 除了影响到在最不发达国家的存在之外，受限的资源前景将严重制约基金坚持在最后一公里融资创新前沿和充当国家政府及国家工作队战略伙伴的能力。经常资源是资发基金业务模式的基石，可为创新及杠杆作用提供风险资本和为驱动变革提供技术专长。本次资源情景工作根据“一切照旧”的假设涵盖了截至 2018 年的期间，但将根据新的 2018-2021 年战略框架的制定情况进行更详细的分析。
65. 与此同时，资发基金继续致力于使其投资组合和融资工具多元化，以找到替代解决办法应对经常资源的削减和确保在最不发达国家的持久影响。资发基金已开始深化它与传统经常资源捐助国的伙伴关系，同时从传统及非传统捐助方群体两方面吸引经常资源的新捐助方；例如，资发基金正积极开展工作以在其经常资源捐助方中增加最不发达国家的数目。
66. 此外，资发基金已经启动并正在努力落实一个最不发达国家投资平台。该平台将——通过补助金、无偿赠款、贷款和担保——提供种子资金，以消减国内外投资者参与低于机构投资者眼界的地方举措的风险。这个平台将使资发基金得以为每项业务需求应用最佳筹资工具，并在国内及国际投资中加以复制和发挥杠杆作用。作为这项工作的一部分，在贷款是为撬动其他资源和帮助发展地方私营部门而创造市场激励措施的最合适工具的地方，资发基金正在加强其发放和管理贷款的能力。2016 年，资发基金又推出了最后一公里融资信托基金，这是一个灵活的筹资工具，通过与最不发达国家发展机遇及挑战高度相关的专题窗口分配资源。
67. 资发基金在 2016 年继续支持了一项正在开展的评价职能。如上所述，它的评价股完成了 2 项外部中期及最终项目评价。资发基金还开始了另外 3 项中期多国方案评价，即对全球地方融资举措、对全球 CleanStart 方案和对在 12 个最不发达国家开展工作的地方气候适应性生存基金的评价。这些评价的结果将为新《战略框架》提供重要投入。
68. 资发基金在执行内部和外部审计建议方面也都取得了可观的进展。所有建议的执行都已达到后期阶段。全部 10 项内部审计建议，以及 2014 年 10 项外部审计建议中的 9 项和 2015 年 7 项中的 2 项都已得到充分执行。

69. 2016 年底资金余额为 9 720 万美元，由准备金和雇员福利、多年期捐款、年终捐款和未用结余组成。资发基金根据《国际公共部门会计准则》的要求为离职后健康保险作了拨备，并将其业务核心准备金重新计算为 1 200 万美元。预算外准备金为 200 万美元。按照联合国审计委员会的建议，资发基金与一家外部公司开展了合作，以重新评估其业务准备金的充足性。一旦修订后的业务准备金方法获得核准，将对资金余额作出适当调整。

三. 资发基金展望

70. 在未来一年中，资发基金要把 3 个问题列为优先事项。首先，它将按照现行工作计划及预算继续创新、巩固和扩大各个方案和混合融资办法，并在联合国内外寻求建立新的和更广泛的伙伴关系。资发基金许多方案都需要多年和不止一个规划周期才能取得成果。这些都将在本《战略框架》所有剩余时段和在进入下一个期间后继续实施，以支持最不发达国家毕业和实现可持续发展目标。
71. 第二，资发基金将继续依据经验教训、评价和方案监测发展和调适其各种模式，并将根据《伊斯坦布尔行动纲领》后续文书的规定，继续使用其资本任务授权在最不发达国家拓展融资前沿。具体而言，这将促使：大力强调使用融资及数字工具扩大金融普惠及获取现实世界商品与服务的渠道；根据《新城市议程》推动在最不发达国家扩大二线城市融资机会；注重帮助地方政府采取气候行动；承诺使用数据及诊断驱动与普惠性金融有关的政策及法规决定；专门为向服务不足市场(例如妇女和年轻人)提供融资服务进行业务案例论证；既通过性别平等主流化也通过单项性别平等举措自始至终致力于增强妇女权能。
72. 第三，资发基金正在与会员国、种类广泛的供资及执行伙伴、开发署、联合国其他实体和私营部门行为体协商为 2018-2021 年拟订下一个战略框架。新战略框架的实质内容将建立在来自当前《战略框架》以及机构成果和资源总表的经验教训、评价和审查的基础上。根据四年期全面政策审查，可持续发展目标将被纳入下一个战略框架的主流。
73. 为实现这一切，资发基金将继续寻求将其供资及伙伴关系基础多样化，尽管与此同时它也将与会员国一道开展工作确保强有力的经常资源封套以实现其目标。在供资充分的情况下，资发基金将能把战略性地方融资解决方案提供给多达 40 个最不发达国家，帮助它们增加地方层面的公私融资渠道，以支持通向实现可持续发展目标的普惠途径。