



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
28 March 2018
Chinese
Original: English

2018 年年度会议

2018 年 6 月 4 日至 8 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 2017 年成果报告

摘要

本报告向会员国介绍了资发基金 2017 年成果年度审查情况。作为 2014-2017 年战略框架的最终报告，它还审查了资发基金对更广泛的生态系统以及随时间推移出现的市场发展变化的贡献。

决定要点

执行局不妨注意到年度报告；称赞资发基金为追踪其对更广泛生态系统和市场发展影响所作贡献而开展的工作；并再次承诺支持资发基金，具体包括为每年 2 500 万美元经常资源需求充分供资。



目录

章节	页次
一. 导言	3
二. 资发基金与不断变化的背景	3
A. 背景分析	3
B. 成果摘要	4
C. 了解战略框架相关业绩	15
D. 机构实效分析	17
三. 资发基金展望	19
附件: 综合成果和资源汇总(见执行局网页)	

一. 引言

1. 本年度报告介绍了资发基金 2017 年取得的发展和组织成果。作为 2014-2017 年战略框架周期的最后一份报告，本报告还审查了资发基金对更广泛生态系统和这一时期不断变化的市场发展影响的贡献。
2. 本报告在对照综合成果和资源汇总分析已报告的方案成果的基础上编制。本报告还纳入了外部评价、审计报告、财务数据、内部个案研究以及资发基金活动外部审查的结论。

二. 资发基金与不断变化的背景

A. 背景分析

3. 在过去四年中，许多最不发达国家取得了重要的发展进展。最不发达国家的经济增长率 2017 年估计接近 6%，高于其他发展中国家的预计增长率。¹ 即使实现了经济增长，许多最不发达国家在生产率、就业增长或经济多样化方面的改善仍然有限。
4. 最不发达国家在寻求从名单毕业以及实现可持续发展目标方面面临严重的资金缺口。许多最不发达国家严重依赖官方发展援助来补充匮乏的国内公共资源。但是官方发展援助和国内资源不足以满足他们实现各项目标的融资需求。流向最不发达国家的私人投资通常集中在极少数国家和部门。虽然越来越多地使用混合工具，但最贫穷国家在很大程度上被忽视。在官方发展融资通过担保和其他私营部门工具筹集到的私营融资中，只有 7% 面向最不发达国家。²
5. 这强化了利用官方发展援助的催化作用加速经济增长和帮助为可持续发展筹集更多资源的重要性。这正在推动资发基金开展工作，在鲜有其他融资办法的情况下推出创新性融资办法，这些办法能够起到示范效应，如果得到复制和扩大，会帮助建设普惠性金融市场和地方发展融资系统，并将来自国内和国际行为体的更多公共和私营部门供资用于地方经济以支持包容性增长。
6. 这项工作是在创造令人兴奋的机会为贫困人群提供有效资金支持的更广泛背景下进行的。许多私营部门行为体在发展中发挥着日益积极的作用，越来越多的行为体关注双重或三重底线，或寻找其他途径支持实现可持续发展目标。新的融资工具正在得到开发，或在最不发达国家得以变通应用的时机已经成熟。数字和移动技术及金融科技(“金融科技”)公司的扩张，正在扩大最不发达国家的服务和融资覆盖范围，并同时降低费用，增强妇女和女童的权能。从气候适应到有效应对城市化和移民，地方政府在应对这类全球挑战方面发挥的重要作用正在日益获得认可。

¹ 联合国贸易和发展会议，《2016 年最不发达国家报告》。

² 《发展筹资问题机构间工作队 2017 年报告》。

7. 至关重要的是确保这些新一代伙伴关系、工具、技术和解决方案为最不发达国家和贫困人口、中小企业以及地方政府服务，否则他们可能会被拉得更远。这就是为何资发基金在其可产生最大影响的地方(最后一英里，这里需求最大，资源最稀缺)继续运用其资本工具以及知识和经验来应对排斥和不平等问题。这也是为何资发基金继续与开发署和其他联合国实体密切合作并支持更广泛的联合国全系统努力，为实现可持续发展目标调集资金。战略框架内商定的 2 500 万美元年度经常资源目标的持续缺口仍是一个主要的限制因素。

B. 成果摘要

8. 资发基金地方发展融资寻求在一个国家所有地理区域建立地方财政空间和形成地方固定资本。最不发达国家的地方政府在筹集足够收入满足经常性支出和进行长期投资方面面临相当大的挑战。资发基金设计并测试了鼓励国内财政资源和资本市场投资地方政府和地方经济的筹资模式，以推动经济增长、增强妇女权能和建设应对能力。这有助于地方政府掌握充足财力并具备利用这些财力的能力和积极性，从而增强能力，以实现可持续发展目标，并增强对气候变化等风险的抵御力。

9. 资发基金在战略框架期间已经逐步形成了自己的办法。根据《新城市议程》，资发基金目前正与市政当局合作，利用通过公私伙伴关系、债券和自有财源收入获得的供资。资发基金成功地开展了试点工作并正通过政府间财政转移机制，将其基于业绩、能够应对气候变化的赠款国家从 13 个增加到 20 个。资发基金还推出了创新性的结构性项目融资、中小企业融资和混合融资办法，以支持地方公共和私营部门行为体削减风险、建设和释放私营融资，从而为具有强大发展影响的可投资项目提供渠道。

10. 在金融普惠领域，资发基金正帮助创建有利的生态系统，³以惠及未享受充分服务的人口和细分市场，特别是妇女、青年和中小企业。基于数据的诊断工具为各国政府阐明金融普惠战略奠定了坚实基础。为实施这些战略提供的支持包括高度重视帮助金融服务提供商(FSPs)在高风险市场建立新的商业模式，当达到规模时，可为贫穷人口特别是妇女改变金融普惠模式和代理模式。

11. 数字创新是这项工作的核心特征。资发基金利用数字革命扩大对基本金融产品和服务的获取，特别是应对范围越来越大的“实体经济”挑战，包括提高农业生产率，促进获取清洁能源和支持中小企业。在如何在数字金融服务中将创新作为衡量标准方面，这项工作的示范效应正开始对其他服务提供商产生影响。他们正引导其他行为体设计满足曾被视作不可行细分市场金融需求的产品和替代交付渠道；而且正向各国政府制定市场扩张规章提供证据。

³ 金融普惠生态系统发展需要加强各项政策、基础设施、提供商、分发和以客户为中心的办法，并以相互加强的方式扩大未享受充分服务的人口对金融服务的获取、使用和掌控。

12. 在整个期间，开发署和资发基金在许多联合倡议上都在开展合作并将继续合作，这包括努力在索马里建设负责任的地方政府，以及确定途径，扩大太平洋小岛屿发展中国家普惠金融的覆盖范围。

13. 资发基金在通过适用贷款、担保和无偿赠款缓减公共和私人投资者风险以筹集对地方经济的投资方面，正发挥着越来越积极的作用。这项工作的第三个支柱依托的是最不发达国家投资平台，该平台正为资发基金扩大创造新的机遇，在“最后一英里”为当地基础设施和企业提供支持。此外，如果有资金和需求，该平台最终可扩大到考虑利用开发署和更广泛的联合国发展系统，建立“最后一英里”融资渠道。

14. 超越这项工作的是承诺将公共和私人行为体聚集在一起，将融资范围扩大到几乎无人关注但发展需求巨大的领域；制定并测试我们的新办法，同时有效利用解决不平等问题和增强妇女权能的智能技术；与各国政府、开发署以及更广泛的联合国系统及其他发展伙伴合作并扩大工作规模；以及通过正确的办法和伙伴关系，切实展示最不发达国家和未享受充分服务的地区和人口是可投资的。

产出 1 的成果：针对基本服务和包容性增长/地方经济发展的融资增加

地方发展融资

15. 资发基金努力让资源流向地方政府。在影响他人如何看待投资地方经济的可行性方面创造示范效应，在战略框架期间，资发基金在 23 个国家广泛的领域完成了 4 673 项地方性投资(基础设施、设备和培训)。2017 年，资发基金向 23 个国家的 833 个地方政府提供了直接支持，完成了 410 项公共和私人投资，向 120 万人提供了服务和帮助，其中大约一半为女性。

16. 衡量资发基金影响力的一项关键标准是其他人复制和扩大其融资模式，这突显出仅是通过资发基金账户美元价值并不能反映其覆盖范围。2017 年，资发基金对逐步在 10 个国家扩大其地方融资机制进行了纵向研究。尽管这项研究尚处于收尾阶段，但其初步结论指出，捐助伙伴提供的后续资金显著扩大了已引入的地方机制的覆盖范围(通常与开发署密切合作)，并且各国政府也接受了这一机制以扩大规模。之前已向执行局通报了孟加拉国、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的例子。这项研究还突出了尼泊尔的例子，当时资发基金于 1999 年在尼泊尔启动了一个地方发展基金，涵盖 8 个县，预算为 500 万美元。后来联合王国政府提供 500 万美元，在 2008 年前将其扩大到 20 个县。基于业绩的赠款的使用情况和其他经验教训已纳入由政府主导并持续至今的方案。这项方案已向地方政府提供共计 1.28 亿美元的一揽子拨款，其中 80%来自政府资源。

17. 在几内亚，资发基金的投资一直在影响更广泛的地方发展融资决定。例如，在博法省建设公共市场和公交总站使地方政府的收入在 2014 年至 2017 年增加了 200%。这为后续投资提供了支持，让地方政府能够更好地吸收采矿投资吸引而来的移民。该项目的示范效应已促成政府和矿业协会之间在 2017 年达成一份协议，将采矿特许费的 0.5%调拨给地方政府的一项基金用于类似投资。2018 年，

资发基金计划与地方政府、法国开发署、当地银行和当地开发商共同为几内亚当地类似的创收基础设施项目筹资。在全球范围内，资发基金将利用这些经验教训调动其他最不发达国家的商品生产者。

18. 另一个值得注意的为地方发展释放融资的例子是在孟加拉国，当地执行由资发基金帮助设立的地方发展基金的县的银行信贷支出已经翻倍，从 2013 年至 2017 年，地方财政空间扩大了 27%。从资发基金方案得来的经验教训使得政府决定将方案扩大到孟加拉国全国所有区县政府。2017 年，资发基金还为孟加拉国银行设立信贷担保机构提供了便利和资金，这有可能为选定领域、可对地方经济产生促进的妇女企业家释放将近 100 万美元地方银行融资。预计这会在未来五年内增加目标企业家的营业总额。此外，在资发基金参与支持下，国际金融中心又另外注入 750 000 美元用于支持信贷担保机构。

19. 2017 年，资发基金评价股对资发基金地方融资举措(LFI)进行了中期评价，涵盖了其前两个阶段。⁴其第一阶段侧重于使国际投资者与最不发达国家地方投资项目相匹配。但这种办法错失了为地方发展吸引并开发国内资本市场的转型机会。在第二阶段，资发基金调动这一举措，以国内银行为对象，为具有催化作用的地方投资融资。尽管地方融资举措成功地与地方银行达成融资协议，但其很快意识到，地方银行要求更多条件并与项目开发商更密切的接触，以将贷款协议付诸实践并提供款项。

20. 基于这些经验教训，资发基金在 2016-2017 年再次做出转变，以扩大无偿赠款、贷款和担保形式的削减风险资本的作用，并与来自地方政府的资金混合，从而进一步削减风险和共同筹集投资基金。资发基金还对项目发展影响进行了更为严格的评估，同时对其资金额外性和可持续性进行了更为严格的管理。这项方案还侧重于开发国家平台以建立地方生态系统和扩大示范效应。中期评价有助于通报这项经修订办法的同步情况。

表 1. 选择性综合成果和资源汇总指标相关进展

指标	计划 (2017 年)	实际 (2017 年)	得分 *
产出 1.d. 资发基金支持的国家以下级领土辖区内地方发展可用的地方财政空间净变动	100%	76%	+
产出 1.2.2. 资发基金向地方政府投资总量	15,000,000 美元	7,695,727 美元	+/-
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	6,350(累计)	4,673(累计)	+/-

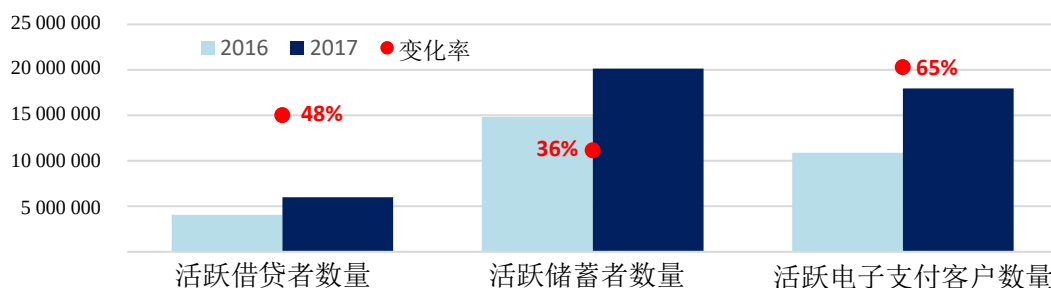
* 业绩评估：达标 (+) = 75-100%；部分达标 (+/-) = 50-70%；未达标(-) = < 50%

⁴ <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9315>。

金融普惠

21. 资发基金在发展数字生态系统和“最后一英里”基础设施方面发挥着主导作用，这对于向贫穷男女提供金融服务越来越重要。在 2014-2017 年期间，资发基金支持金融服务提供商帮助 1 800 万客户使用数字支付获取基础服务并更充分地参与地方经济。特别是，与活跃储蓄者或借贷者数量变化相比，资发基金伙伴金融服务提供商数字支付客户数量显著增加，如图 1 所示。

图 1. 金融客户数量变化情况，2016-2017 年



22. 数字金融服务对减少贫困的巨大积极影响已得到充分证实。⁵ 资发基金对数字金融服务的支持已经发生变化。从最初侧重于增加获取机会开始，资发基金努力推动其使用范围以取得成效，现在正帮助促进数字解决方案应对实体经济挑战。例如，现收现付模式使穷人能够以更适合家庭现金流的增量方式购买商品和服务。⁶ 家庭太阳能发电是资发基金在 8 个国家推进的最初“使用实例”之一。

23. 通过建设数字生态系统，资发基金移动货币造福穷人方案促进了在 8 个国家增加 670 万活跃数字金融服务成人账户。例如，在赞比亚，资发基金促成活跃数字金融服务用户数量从 2014 年占成人人口 2% 飙升至 2017 年的 18%。2017 年，资发基金支持开发的名为“Sunga”的电子钱包在推出后大受欢迎，活跃账户使用人数达到 136 000 人。该方案还侧重于扩大包括农村家庭和难民在内的最弱势和最受排斥人口的获取机会。资发基金与联合国难民事务高级专员公署(难民署)合作，在要求赞比亚政府在开设移动现金账户时允许使用难民身份方面起到了重要作用。目前正在开展研究，以确定数字金融服务可如何帮助母亲们应对她们面临的具体挑战，并为服务提供商拟制业务案例以提供满足其需求的产品。

24. 资发基金支持移动网络运营商设计和测试各种以客户为中心的产品。这项工作正开始影响市场上其他运营商的产品设计。在乌干达，资发基金向农业价值链中的支付数字化提供了支持，在 2017 年使 71 000 名新的农村用户用上了移动货币。资发基金与“金融科技”公司接触，以满足对与跨多个服务提供商建

⁵ 例如，<http://science.sciencemag.org/content/354/6317/1288>。

⁶ <https://goo.gl/3nS7Td>。

立联系的需要，并与利用数字金融服务进行支付和解决筹资问题的公共及私人机构建立伙伴关系，如农业小农户供应链中的大宗支付者。

25. 资发基金/开发署联合金融普惠方案为增加南太平洋地区获取融资做出了重大贡献，为170万人主要利用数字渠道注册进行储蓄、获取贷款、使用小额保险或汇款提供了支持。这占该市场成年人口总数的29%。该方案为妇女获得金融普惠做出了重大贡献，自2008年以来，使得大约800 000名妇女正式获得银行账户。仅2017年一年，资发基金支持的各类金融产品和服务就覆盖了大约170 000名女性客户。

26. 在尼泊尔，资发基金帮助金融服务提供商通过设立11个农村分支机构、建立405个移动和代理银行网点以及专门设计满足大型农业企业价值链要求的7款新型金融产品，覆盖了48 000名新客户。在塑造普惠性金融转型方案挑战基金机制下，资发基金向LienViet邮政银行“Vi Viet”电子钱包提供了支持，以覆盖150万客户。

表 2. 选择性综合成果和资源汇总指标相关进展

指标	计划 (2017 年)	实际 (2017 年)	得分
产出 1.a.3. 促进金融普惠电子支付活跃客户数量	3 217 930 (女性占 50%)	17 970 636 (女性占 47%)	+
产出 1.c. 资发基金支持的金融服务提供商贷款组合按美元计值净变动	585 000 000 美元	2 406 271 196 美元	+
产出 1.1.6. 满足组合质量指标的金融服务提供商百分比 ⁷	80%	59%	+/-

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

27. 资发基金关于应对能力的工作的核心特点是加强地方政府的能力，以制定改善人民生活，特别是抵御气候变化和粮食安全相关冲击所需的制度和融资。在索马里，通过一个联合国联合方案，资发基金通过支持自下而上重建国家的方式，加强了脆弱机构的应对能力。这需要建立针对政府官员的地方问责制度、支持当地私营部门的承包和招标，以及提供地方基础设施和服务。资发基金正利用其在其他受危机影响环境下与地方政府合作作为变革推动者的长期经验。2017年，大约470 000人从已完工的地方性基础设施，主要是交通运输领域中受益。邦特兰开始扩大本地化投资，承诺自2018年起将其对地方融资机制的出资比例从1%增加到2%。在索马里兰，又有4个区被挑选出来采用利用它们自身供资的地方融资机制，从而确保举措的可持续性。

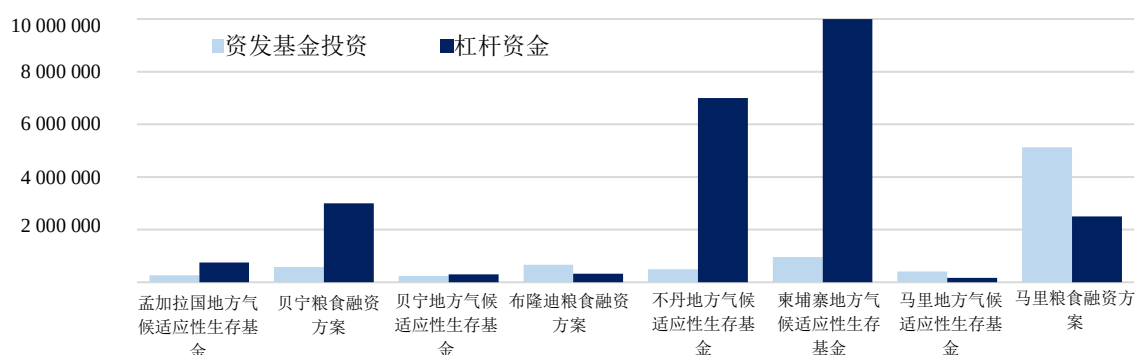
⁷ 这项指标受到了西非监管变动的影响，即，要求金融服务提供商将不良贷款在其组合中最多保留两年。

28. 资发基金认识到，地方政府处于增强抵御气候变化能力的前线。地方气候适应性生存基金为直接获得绿色气候基金和其他气候融资提供支持，其目标是通过国家机构和制度向地方政府转移资源以建立可核实的气候适应能力和抵御能力。2017 年，地方气候适应性生存基金在 13 个国家开展活动，与代表 550 多万人的 68 个地方政府开展合作。该方案利用基于业绩的抵御气候变化能力赠款，作为各国政府间财政转移系统的组成部分。如图 2 所示，2014-2017 年期间，资发基金向种子资本和技术援助提供了 500 万美元，这释放了来自地方或中央政府以及捐助伙伴大约 1 800 万美元的追加融资。这些资金已被用于建设当地基础设施，改善了水资源管理、交通运输和农业灌溉渠道，惠及了当地受气候变化影响的社区。

29. 在不丹，在欧盟的额外支持下，地方气候适应性生存基金机制进一步扩大，覆盖半个国家，重点是加强农村地区的抵御能力。2017 年，贝宁、不丹和马里政府都承诺通过地方气候适应性生存基金提供国内财政资源。贝宁、柬埔寨和马里均向绿色气候基金提交了扩大地方气候适应性生存基金办法规模的提案。西非的四个国家开始与西非开发银行和资发基金合作，以为地方气候适应性生存基金筹集国际气候融资。资发基金计划将地方气候适应性生存基金扩大到 20 个国家，并且更加侧重城市地区和增强私营部门抵御能力的融资。

30. 2017 年对地方气候适应性生存基金进行的中期评价证实了该方案与国家发展和伙伴国家气候适应优先事项之间的相关性。评价认为，与其他国际方案相比，该方案具有明显的附加价值，它的重点是将气候适应纳入地方政府主流。评价建议更多地关注成果管理和分析，并加强其与国际和国家伙伴及私营部门的接触。

图 2. 2014-2017 年期间通过本地化融资系统为增强抵御能力利用的非资发基金资金



31. 粮食融资方案通过超越传统价值链融资的地域性方针与地方政府和当地企业合作，以确定专门和有效促进当地粮食安全和营养的投资。2017 年，在布隆迪、马里、莫桑比克和尼日尔，资发基金以种子资本和技术援助的形式提供了 230 万美元，以加强地方粮食系统的抵御能力。

32. 通过最不发达国家投资平台，资发基金向坦桑尼亚联合共和国一家农业企业公司提供了 250 000 美元的新一代优惠附属贷款。这笔贷款连同资发基金技术援助和来自私营农业部门支持信托的担保计划，缓解了项目风险并释放了来自当地一家私人银行的 765 000 美元贷款。这将使得项目开发者能够提高生产力，并建立一个区域价值链，惠及与该公司合作的大约 7 500 名小户农民。这展示了资发基金可如何在一些投资者认为风险过高的市场中为可持续发展释放地方私营部门资本。

33. 扩大粮食融资方案最具可持续性的方式是通过吸引公共和私营部门合作伙伴。资发基金于 2017 年与一家从事景观恢复工作的社会企业公共土地公司建立了伙伴关系，寻求在最不发达国家建立金融生态系统，以为创收、环境应对项目吸引长期融资。为证明这一观念，资发基金和公共土地公司为坦桑尼亚联合共和国凯马威水坝恢复项目合作设计了由优先债务和权益组成的一揽子金融方案，预计将改善当地 10 000 人的生活。

34. 2017 年，资发基金在乌干达启动了一项新的五年方案，由欧洲联盟提供 3 000 万美元资金，以巩固北部地区的稳定，并加强基础，促进受政治不稳定和约 900 000 名难民涌入影响的那些地区的包容性经济发展。

表 3. 选择性综合成果和资源汇总指标相关进展

指标	计划 (2017 年)	实际 (2017 年)	得分
产出 2.c. 通过资发基金支持开发的融资系统针对脆弱性、排斥性和各种冲击输送的非资发基金资金量	1 800 万美元	2 400 万美元	+
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、排斥性和各种冲击提供的资金量	450 万美元	270 万美元	+/-
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目标地方政府百分比	80%	79%	+

金融普惠

35. 帮助贫困人口拥有一个安全的储蓄场所可使消费变得顺畅、建立资产并加强抵御冲击的能力。“将资金从床垫下取出”也可促进国内经济，增加金融服务提供商的可持续性，以及通过获取正规金融服务帮助客户获益。自 2013 年以来，资发基金帮助 138 个金融服务提供商筹集了 65 亿美元，实现了存款净增长，这表明有针对性的官方发展援助有可能促进国内发展资源。影响研究也始终表明妇女获得储蓄和数字金融服务的积极好处。⁸

36. 自 2010 年以来，通过旨在增加非洲低收入青年获取融资的 YouthStart 方案，830 000 名年轻人(女性占 43%)获得了储蓄账户，并累积了 2 200 多万美元储蓄。

⁸ <https://goo.gl/zYVQqH> 和 <https://goo.gl/9juSdq>。

其中，210 000 名年轻企业家(女性占 54%)获得的贷款总额为 2 900 万美元。2017 年，青年贷款总额首次高于其储蓄总额，这表明金融服务提供商和青年人对于青年人偿还贷款的能力都更有信心。

37. 自 2008 年以来，资发基金通过 MicroLead 方案支持开发的储蓄产品，覆盖了 11 个国家的 220 多万新客户(女性占 70%)。2014 年，资发基金为新产品的市场研究和开发以及交互渠道提供了支持。到 2016-2017 年，大多数 MicroLead 受让人都提供数字金融服务产品，并且伙伴金融服务提供商还开发了可行的商业模式，以有效覆盖农村人口和筹集小额存款。自 2013 年以来，金融服务提供商已为 6 个国家的 900 000 名储蓄者提供了正式账户。凭借这一经验，资发基金被同行网络看作连接储户群体与正规金融服务的主要机构。⁹

38. MicroLead 取得的这一成功使得其他服务提供商了解了在最不发达国家应对这些新兴细分市场的可行性，使他们能够将他们的服务扩大到低收入者和农村人口，特别是妇女，这些人在历来会受到金融服务提供商的排斥。¹⁰ MicroLead 被公认为是与万事达基金会合作在非洲通过替代交付渠道扩大获取最后一英里金融服务的五个主要组织之一。¹¹

39. 资发基金 CleanStart 方案帮助低收入消费者转为使用更清洁和更高效的能源。该方案促进了销售超过 157 000 套清洁能源解决方案，如太阳能家庭系统、沼气和高效厨具。在获得资助的这 56 000 件产品中，59%出售给了妇女。总体而言，通过与金融服务提供商和能源服务提供商建立伙伴关系，CleanStart 风险资本开创了能源贷款商业模式的新市场。在尼泊尔，CleanStart 对能源贷款的 543 000 美元投资撬动了总计 2 200 万美元的投资，其中 1 700 万美元来自当地金融服务提供商的贷款。

40. 2017 年，CleanStart 启动了可再生能源挑战基金，以资助乌干达清洁烹饪中的创新项目，并与 6 家清洁烹饪解决方案提供商签署了新的共同融资协议。这些公司将再向 40 000 户家庭、企业和学校等机构分发高效烹饪解决方案。这将创造 700 个就业和赚取收入的机会，特别是对妇女和青年而言，并促成到 2020 年减少大约 400 000 吨二氧化碳排放量。该方案通过挑战基金进程确定的为可投资公司创建渠道的能力，将 CleanStart 置于私营融资与可持续发展目标相交叉的十字路口。

41. 2017 年对 CleanStart 的中期评价促进制定了一个新计划，以进一步丰富融资工具从而释放更多清洁能源融资并加强其监测和影响评估框架。¹²

42. 资发基金已扩大其工作范围，为难民及其收容社区提供金融普惠服务。资发基金是对难民署难民问题全面响应框架做出回应的首批机构之一。¹³ 这两个

⁹ <http://www.uncdf.org/microlead/cases>。

¹⁰ <https://goo.gl/gZSXUM>。

¹¹ <http://www.uncdf.org/article/2810/mcf-adc-paper> 和 <https://goo.gl/Hehrs5>。

¹² <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9245>。

¹³ <https://goo.gl/DqJasG>。

组织于 2017 年开始试行一种办法，以支持金融服务提供商开发需求驱动、以客户为中心的服务，这包括为被迫流离失所者及其收容社区提供汇款和数字金融服务。

表 4. 选择性综合成果和资源汇总指标相关进展

指标	计划 (2017 年)	实际 (2017 年)	得分
产出 2.a. 资发基金支持的金融服务提供商为改善客户安全、抗冲击能力而扩大了规模的新增金融产品数目 ¹⁴	155 (累计)	112 (累计)	+/-
产出 2.b. 这些扩大了规模的新增产品服务的客户数目	6 400 000 (累计)	11 232 937 (累计)	+
产出 2.1.1 在资发基金支持下试点推出的新增或改进后金融产品数目	155 (累计)	161 (累计)	+

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

43. 资发基金系统地汲取其从地方发展融资方案中得来的经验教训，并支持各国政府了解和反思有助于增强地方政府权能的国家政策和规定。

44. 例如，资发基金努力为响应《新城市议程》地方一级市政融资营造有利的环境。2017 年，资发基金与联合国经济和社会事务部发布了一份报告，以促进城市融资方面的知识分享，并支持最不发达国家加强其城市融资框架。¹⁵ 资发基金还在经济及社会理事会发展筹资论坛上与联合国人类住区规划署共同组织了一次关于市政融资的独立专家会议。资发基金在市政融资方面的作用和能力在一份联合国高级独立小组报告中得到了认可。¹⁶

45. 资发基金在通过其市政投资融资方案建立有利于城市发展融资的政策环境方面取得了重大进展。这包括在孟加拉国和坦桑尼亚联合共和国支持监管改革并与合作伙伴接触以提供市政债券担保。在孟加拉国，资发基金努力确保 10 个地方政府的信用评级，并就债券发行问题与监管部门合作，这将让这些地方当局从资本市场筹集他们为支付优先投资所需的资金。

46. 资发基金正在地方一级创造有利环境，推动增加对增强妇女权能的投资。克服增强妇女经济权能瓶颈的投资可对可持续发展产生倍增效应。资发基金与开发署和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)联手，以实施包容和公平的地方发展方案，其目的是改善劳动力队伍中妇女的政策环境以及在推动该

¹⁴ 这项成果指标过于好高骛远，因为其设想所有试点产品(产出 2.1.1)都会得到扩大，但这种情况比较少见。新的综合成果和资源汇总中的指标已做调整。

¹⁵ <https://goo.gl/Ct6dQQ>。

¹⁶ <https://goo.gl/mM3Yfg>。

领域进展的包容性投资方面树立典型。2017 年，性别经济学家专家小组制定了增强妇女经济权能指数，以指导当地伙伴的投资决策。该方案还开发了一套在孟加拉国、乌干达和坦桑尼亚联合共和国使用的对性别问题敏感的地方经济评估工具，以在目标地区确定增强妇女权能中的地方需求和优先事项。

47. 2016-2017 年，资发基金与全球城市发展基金和公私基础设施咨询机构一道，加强了非洲地方当局融资机构网络的能力，以向地方政府的市政发展基金提供支持。还就机构、监管和市场环境问题以及如何为喀麦隆、马达加斯加、马里和尼日尔获取替代性多样化供资来源编写了全面分析报告。

48. 2017 年，资发基金与联合城市和地方政府最终达成了战略伙伴关系，其中包括与经济合作与发展组织一道向关于地方政府融资的全球观察站提供捐助，这将深化资发基金参与可持续发展目标本地化全球工作队的工作。由于与联合国南南合作办公室开展了富有成效的讨论，资发基金将在 2018 年与西班牙马拉加市共同主办世界城市扶贫联盟会议。这将向来自北方和南方的地方政府应对移民相关挑战提供支持。

表 5. 选择性综合成果和资源汇总指标相关进展

指标	计划(2017年)	实际(2017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(累计)	30(累计)	+
产出 3.b.1 东道国政府为促进地方发展融资采取的有关解决性别问题的国家战略、行动计划、政策或规章制度变革措施所占百分比	50%	43%	+

金融普惠

49. 在全球层面，资发基金和优于现金联盟通过秘书长包容性金融促进发展问题特别倡导者(荷兰女王马克西玛)咨商小组和金融普惠之友小组向这位倡导者提供了支持，就金融普惠及其对增强妇女权能的贡献提供了咨询意见。

50. 资发基金为秘书长关于可持续发展目标的报告和关于发展筹资问题机构间工作队的报告作出了贡献。在高级别政治论坛上，资发基金共同组织了关于金融普惠和增强妇女权能的会外活动。资发基金与可持续发展目标各项指标机构间专家组接洽，以确保对金融普惠指标进行适当界定和分类，并衡量它们在促进目标方面的进展情况。

51. 资发基金和优于现金联盟提供了关于负责任金融的全球意见，并向关于数据隐私和保护的第八届“负责任的金融论坛”提供了支持。资发基金与既有机制和金融服务提供商合作，以推动全球客户保护原则和社会表现。

52. 在国家层面，资发基金扮演了金融普惠更广泛市场发展办法促进者的角色。例如，促进融资可能诊断框架是一个部署在 18 个国家的数据驱动平台，该平台

帮助各国政府制定或更新其金融普惠战略并促进利益攸关方和出资者之间的协调。2014 年至 2017 年期间，在促进融资可能的支持下，各国政府批准了 11 个国家级金融普惠路线图。促进融资可能方案生成的金融普惠数据帮助促成了私营部门对金融普惠的投资。

53. 资发基金在利比里亚、塞拉利昂和乌干达国内通过代理银行立法方面发挥了关键作用，以促成获取金融服务，特别是农村和低收入人口阶层获取金融服务。资发基金还在柬埔寨应用大数据分析来确定市场差距，并促进开发量身定制的金融产品以为无银行账户人口服务。

54. 资发基金开发了一套新的关于性别和金融普惠的战略和国家评估工具包，称为“实现妇女参与经济”，并在五个国家开展了评估。这使得资发基金能够确认并优先考虑妇女和女童在获取、使用和控制金融服务的益处中面临的制约因素。资发基金正在制定国别战略，并与妇女署、妇女团体、企业、民间社会组织和金融服务提供商等各类伙伴合作以实施这些战略。

55. 在战略框架期间开发的 364 种知识产品使得资发基金成为金融普惠领域同行中的思想和实践领导者。例如，MicroLead 发布了帮助金融机构提供数字金融服务的工具包，这被援助贫穷者协商小组称为 2017 年编辑首选的五个工具包之一。¹⁷

56. 在优于现金联盟的倡导下，国际社会日益认识到数字化支付的重要性。由资发基金担任秘书处的优于现金联盟已确保将 28 个国家政府、22 个发展组织和 4 家公司纳为会员。这一数字还在继续增加。优于现金联盟倡导将支付数字化纳入主要决策论坛，如二十国集团、亚太经合组织、全球有效发展合作伙伴关系、世界经济论坛和太平洋联盟等。

57. 优于现金联盟还协助在成员国开发数字支付生态系统，这加强了它们的支付基础设施，同时推动向数字转型并惠及个人、企业和政府。斐济和所罗门群岛都通过该联盟作出公开承诺，根据国家金融普惠战略，加强对数字金融的使用。资发基金正在支持兑现这些公开承诺，例如与所罗门群岛税务局合作开展税收数字化工作。

表 6. 选择性综合成果和资源汇总指标相关进展

指标	计 划 (2017 年)	实际 (2017 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	20(累计)	29(累计)	+
产出 3.a.1. 东道国政府采取的有关解决性别问题的国家普惠性金融路线图、行动计划、国家战略所占百分比	100%	82%	+

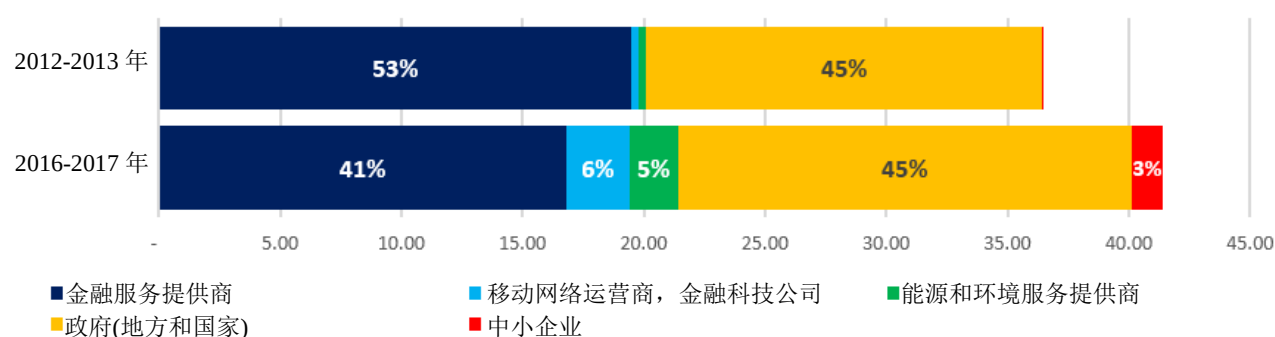
¹⁷ 见 <https://goo.gl/msXGyJ> 和 <https://goo.gl/dnujmG>。

C. 了解战略框架相关业绩

58. 在 47 个发展效率指标中，评估认为 38 个达到目标，9 个部分达到目标，部分达到目标的在大多数情况下都是因受到经常资源减少的影响。例如，对金融服务提供商的投资额低于既定目标，这是资源基础减少带来的直接后果。

59. 与 2010-2013 年期间注重促进小额信贷和公共地方融资相比，资发基金在过去四年已逐步形成其更明确针对最后一英里人口、中小企业和地方政府的关注重点、工具和办法。图 3 对资发基金 2012-2013 年和 2016-2017 年之间的投资变化情况作了对比。这些数字表明，随着资发基金方案方法的改变，资发基金投资对象伙伴的组成情况也发生了显著变化。在 2012 年和 2013 年，资发基金 98% 以上的投资都投向了金融服务提供商(主要是小额信贷机构和商业银行)和地方政府。虽然这两个部门仍然是重要的合作伙伴，但资发基金的投资已大幅扩大到涵盖这两个领域的移动网络运营商、金融科技公司、能源服务提供商以及中小企业。

图 3. 资发基金赠款组合的多样化(单位：按百万美元计)



60. 除方案发生变化外，资发金融工具也已经实现多样化。最不发达国家投资平台正帮助资发基金方案对他们从私营和公共部门寻求的投资机会进行结构调整、信用评级和风险缓减。资发基金制定了新的贷款和担保政策，加强了其尽职调查要求，推出了信用评分模式，并建立了一套支持相关贷款和担保交易挑选及批复的流程。该平台还在开发署法律事务厅的支持下以及在纽约两家顶级国际律师事务所的无偿援助下，加强了其法律框架。该平台向实地投资人员推出了支持工具，并增强了人员管理和监督贷款和担保业务的能力，同时确保开展有力的尽职调查、信用评分和风险评估。

61. 为确保发展和资金额外性，最不发达国家投资平台希望投资利基市场机会。在利基市场，由于真实和可预见的风险，融资的流动具有不可预见性；收款人可高效使用资本并确保偿还；资发基金有可能筹集更多的资本流，还有机会实现显著的发展成果。

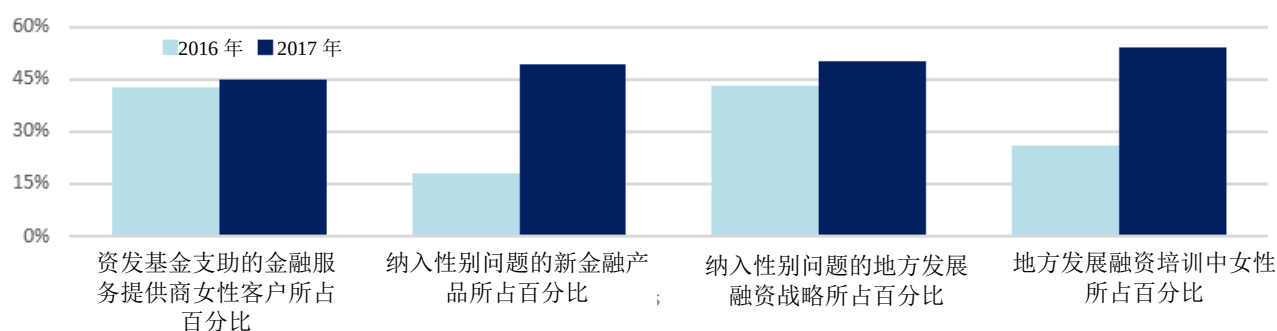
62. 2017 年，资发基金发放了两笔贷款：一笔发放给缅甸的一家金融机构；另一笔发放给了坦桑尼亚联合共和国的一家中小企业。2018 年初，资发基金正在向贝宁提供一项担保，向缅甸发放另一笔贷款。

63. 资发基金扩大了其在影响力投资团体如阿斯本发展创业者网络和全球影响力投资网络的存在，积极帮助制定影响最不发达国家投资的政策和做法。资发基金与影响力投资顾问和资产管理人发起了关于公私伙伴关系的协商会议，以就在最不发达国家建立投资工具进行合作。资发基金还与 17 个资产管理机构建立了伙伴关系，目的是向投资者提供新产品以支持可持续发展目标，同时承诺资助资发基金在最不发达国家的工作。

64. 在整个战略框架期间，资发基金在其方案办法中强调了促进性别平等和增强妇女权能，并继续根据全球最佳做法完善和改进其妇女融资工作方式。因此，资发基金与妇女接触和制定旨在增强妇女权能的产品和政策的能力得到显著提高，如图 4 所示。但是，仍有需要改进的领域，例如确保知识产品充分解决性别问题。

65. 战略框架期间开展的外部评价认为，资发基金方案在增强妇女权能领域具有强烈的方案设计特点并取得了良好成果。例如，MicroLead 优先考虑设计面向女性的储蓄产品、在伙伴金融服务提供商中推出性别保障措施，以及将性别问题纳入其培训和技术支持；这使得各国家的女性客户人数的大量增加。¹⁸ 贝宁的一项地方发展融资方案包含了针对增强妇女权能的具体成果；它在其投资设计中优先考虑针对妇女，并为地方政府推出了性别战略。¹⁹

图 4. 2016-2017 年选择性性别指标变动情况



选自战略框架迄今执行情况的经验教训和调查结果

66. 在战略框架期间，资发基金从以下方面吸取了重要的经验教训：中期审查；在开发署独立评价办公室的资助下，对资发基金成果衡量系统的外部审查；以及对 2014 年以来完成的八次外部评价结果的内部综合报告。

67. 总的来说，认为资发基金在设计和执行改善最不发达国家穷人生活的方案方面表现出色。资发基金设计与最不发达国家的优先事项相关的干预措施，同时与其他发展利益攸关方建立了良好的合作关系，并对国家执行伙伴的需求做出了响应。所有方案在制定和实施过程中都优先考虑了性别平等和增强妇女权能问题。审查还确定了需要改进的领域，这包括资发基金需要在直接执行伙伴以外的层面

¹⁸ <http://shift.uncdf.org/article/380/microlead-midterm-evaluation-report>。

¹⁹ <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/7040>。

更好地阐述和报告预期成果，以及确保其初期投入和活动具有明确路径，以影响市场和各种系统发展，促进普惠。

68. 审查认为，资发基金资助的合作伙伴在覆盖未享受充分金融普惠和地方发展融资服务的人口方面普遍取得了进展。数字金融服务中的创新正帮助这些伙伴惠及越来越多的低收入客户，例如，扩大了其客户获取负担得起的清洁能源或正式储蓄产品的途径。资发基金为改善地方政府公共财政管理所提供的支助通常会带来更多的生产性基础设施投资，并在相关情况下，提高家庭的粮食安全和营养。尽管认为资发基金善于确定正确的执行伙伴，但审查也认为，资发基金在确保及时交付方案和适当监测、报告和知识管理方面，应当做得更好。

69. 就影响力和可持续性而言，审查认为资发基金干预措施通常覆盖了最后一英里人口。审查还建议，资发基金应扩大其评价工具范围，以在个人层面和资发基金寻求支持的最不发达国家更广泛的政策和市场体系中更好地实现其干预措施的长期影响。这两个专题都已作为拟议专题评价纳入《2018-2021 年评价计划》。

70. 资发基金自 2014 年以来在其成果衡量系统方面的努力被认为是一项“重大成就”。综合成果和资源汇总被认为与战略框架非常一致，并且有一个符合成本效益的系统作为支持。综合成果和资源汇总于 2016 年更新，妥善地纳入了性别平等和增强妇女权能的内容，但仍有待改善的空间。审查认为，在方案层面，总表尚未全面融入成果衡量；在将成果数据用于外部报告和方案管理方面，还有待改进；之前的成果衡量系统没有完全涵盖资发基金的任务授权，例如向穷人提供服务 and 保护环境方面。

D. 机构实效分析

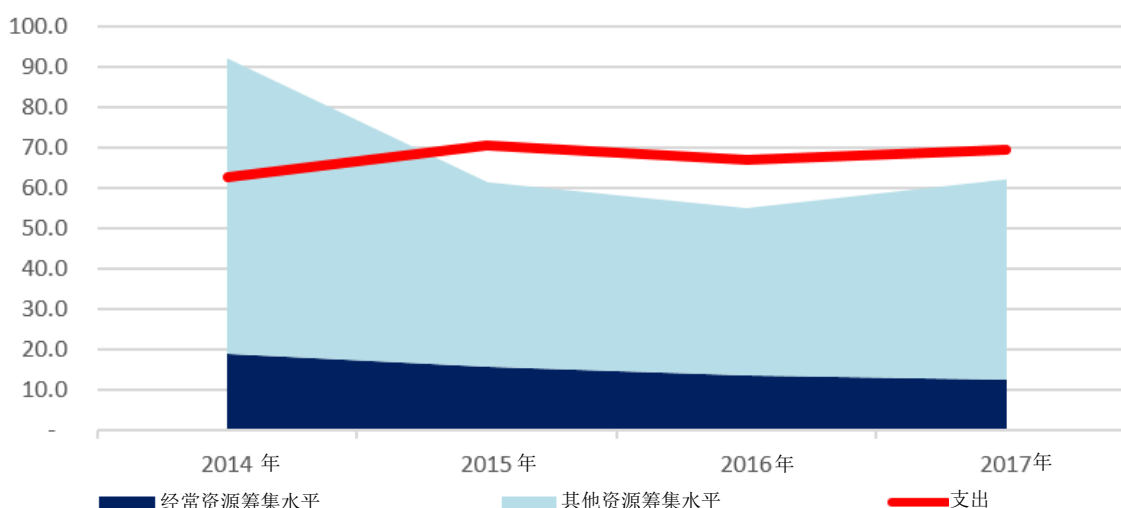
71. 在 33 个机构实效指标中，24 个指标已经达到战略框架设定的目标。大多数部分实现的指标都与资源调动有关。例如，战略框架期间资发基金经常资源封套为 6 100 万美元，而目标为 8 600 万美元。²⁰经常资源从 2013 年的 1 880 万美元减少 30%至 2017 年的 1 260 万美元，远低于为战略框架设定的每年 2 500 万美元的目标。就其他资源而言，资发基金在 2014 年至 2017 年期间总共筹集了 2.1 亿美元，而目标为 3 亿美元。在战略框架期间，资发基金在从私营部门和非政府来源筹集资源方面尤为成功，超出其 2 000 万美元目标的 3 倍多，筹集了 6 230 万美元。资发基金继续探索扩大其资源基础的新机会。

72. 与开发署和其他联合国机构的联合规划及合作也有所增加，来自集合基金和联合方案的资源比 2010-2013 年的 2 000 万美元增加了一倍多，在 2014-2017 年期间达到 4 500 万美元。2017 年，资发基金在 24 个国家开展了联合方案，主要都是与开发署合作。

73. 资发基金 2014 年至 2017 年期间的年均支出为 6 700 万美元，如图 5 所示。资发基金筹集到的资源的 99%已经交付，战略框架期间共支出 2.69 亿美元。

²⁰ 经常资源包括开发署两年期支助预算和方案支助。

图 5. 2014-2017 年资发基金资源筹集和支出情况(单位: 按百万美元计)



74. 资发基金还将其管理费用在支出中所占比例从 2013 年的 15% 降至 2017 年的 9%。部分原因在于 2014-2015 年期间进行的调整，这次调整对跨组织协同作用进行了投资，并不断努力精简业务支持职能和实施更严格的预算控制。

75. 但是经常资源的急剧减少和总体缺口已经对资发基金到 2017 年在 40 个最不发达国家保持存在(为战略框架设定的目标)的能力产生了消极影响。在战略框架期间，资发基金在最不发达国家的存在已经从 2013 年的 32 个国家减少到 2017 年的 29 个国家。此外，在这 29 个最不发达国家中，资发基金在 5 个最不发达国家仅维持了“薄弱的存在”，即，仅有项目供资，没有工作人员；这种存在面临结束的风险。

76. 正如 2018-2021 年新的战略框架所详细描述的那样，资发基金每年需要的资源封套为经常资源 2 500 万美元，其他资源 7 500 万美元，以及最不发达国家投资基金 5 000 万美元，这样才能在 40 个最不发达国家保持强有力的存在。这还将使资发基金成为各国政府、开发署(包括支持其国家平台办法)以及更广泛的联合国发展系统的更具催化作用的战略伙伴。

77. 在其性别战略的指导下，资发基金继续按照《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》提升其业绩。机构业绩从 2012 年的 40% 提高到 2017 年的 80%，在战略规划、监测和评估以及传播方面都取得显著改进。就人员配置而言，资发基金继续努力在更高层次专业人员中实现性别平等。

78. 为确保其国家存在尽可能有效，资发基金在 2017 年推出了国家协调人制度，以加强其与各国政府、开发署、其他联合国机构和其他发展利益攸关方之间的协调和接触。

79. 资发基金继续对知识管理和生产以及战略传播进行投资，这些都是确保资发基金的经验教训和最佳做法能够促进围绕扩大融资覆盖范围问题的全球辩论和做法的关键。去年，资发基金启用了一个新的网站，独立访问人数已经翻倍。

80. 资发基金支持积极评价职能。到 2017 年，资发基金已经完成了 8 项评价，并计划启动其他 3 项对战略框架期间实施的方案的评价。资发基金委托对其成果衡量系统进行了一次外部审查并监督了一次综合考评，其结论汇总在经验教训部分。开发署独立评价办公室评估了 7 份评价报告，其中 6 份评价为“非常满意”或“满意”，1 份评价为“比较满意”。

81. 资发基金在执行内部和外部审计建议方面都取得了可观的进展。所有 2014 年的审计建议，以及 2015 年的 7 条建议中的 6 条，都已经得到充分执行；2015 年的一条建议受到各类事件的影响，2016 年建议中有 3 条建议已得到充分执行。其余所有建议的落实工作都将在提交的最后期限内完成。

82. 2017 年底资金余额为 9 600 万美元，由准备金、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充分拨备，并在开发署支持下更新了业务准备金以确保完全符合执行局第 2017/22 号决定中核准的新方法。资发基金将确保根据新方法对业务准备金要求进行充分维持。

三. 资发基金展望

83. 在未来一年中，资发基金要把 3 个问题列为优先事项。首先，它将重点扩大释放公共和私人融资的方案，并加强普惠性金融市场和地方发展融资系统。在地方发展融资中，这意味着：优先考虑与市政当局合作，特别是在城市地区，以筹集资金更好地为当地人口服务并满足他们的基础设施需求；扩大关于地方应对能力融资的工作，这可将有关气候适应、粮食安全和土地恢复的工作聚到一起；为增强妇女权能的项目吸引融资；以及为具有明确发展影响的可投资项目调动融资渠道。在金融普惠方面，这意味着：优先考虑扩大金融服务以覆盖未享受充分服务的人口，特别是妇女、女童和青年；利用数据驱动的诊断办法帮助各国政府制定金融普惠战略；帮助正式确定汇款渠道；以及扩大危机背景下的工作，包括支持难民和被迫流离失所人口。数字创新仍将是这项工作的核心特征，也是扩大获取清洁能源和支持小户农民融入农业价值链工作不可或缺的组成部分。

84. 第二，资发基金将继续使用其资本任务授权在最不发达国家拓展融资前沿。通过最不发达国家投资平台，资发基金在缓减投资地方经济风险方面发挥着越来越积极的作用。尽管投资平台当前侧重于向资发基金资助的项目提供担保和贷款，但如果获得供资并被要求这样做，这个平台可被扩大到向来自其他联合国机构的渠道提供尽职调查、信用评级和风险吸收。它还将最不发达国家对应用混合融资的思想领导作用进行投资，它打算将其结论用于建立一个实践社区，并影响发展行为体和投资者的行动。

85. 第三，资发基金将继续深化其与联合国各机构、国际金融机构和私营部门的合作，以实现发展影响最大化并帮助为发展中国家调动更多融资。资发基金正在以下方面建立新的和令人兴奋的伙伴关系：与联合国各机构，特别是资发基金建立伙伴关系，以便将资发基金的金融创新与开发署的部门专门知识相结合，可应对“最后一英里”的排斥问题；与作为创新者的企业、执行伙伴和出资者建立伙伴关系；并与资发基金经常资源和其他资源现有的和新的捐助方建立伙伴关系。