



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
25 April 2014
Chinese
Original: English

2014 年年会

2014 年 6 月 23 日至 27 日，日内瓦

临时议程项目 5

联合国资本发展基金

联合国资本发展基金 2013 年成果报告

摘要

在 2013 年方案拟定周期终了时，资发基金的工作重点是改进其方法和工具，以增加其在《2011-2020 十年期支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领》和 2015 年后发展框架总体背景下所进行的干预的影响。

资发基金以其核心专业知识领域为基础，加强了与联合国和其他机构以及私营部门的伙伴关系，以发展协同增效作用，最大限度地提高对关键发展目标的影响。还利用两个方案领域——地方发展融资和普惠金融——之间的协同增效，试点推行和扩大创新型融资机制，增加投资，利用发展中国家的未用潜力。

资发基金还通过帮助制定其《2014-2017 年战略框架》的利益攸关方定期协商，加强与执行局成员的互动。

财政状况表现为整体资源强劲增长，不过特点仍是核心资源水平低，这损害了资发基金在 40 个最不发达国家执行其技术和投资任务的能力。



目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 2013 年方案成果	4
A. 地方发展筹资	4
B. 为穷人提供金融服务	10
三. 2013 年管理成果	15
四. 伙伴关系与宣传倡导	16
五. 质量保证	17
六. 财务分析	19
七. 资发基金未来展望	20

一. 引言

1. 2013 年标志着一个方案拟定周期终了，其间，资发基金受到整个发展领域面临的挑战的影响：（a）2015 年后发展框架和正在就发展筹资进行的讨论；和（b）《2011-2020 十年期支援最不发达国家伊斯坦布尔行动纲领》，该纲领设定了到 2020 年让一半的最不发达国家能够达到毕业标准的宏伟目标。

2. 资发基金以其核心专业知识领域为基础，加强了与联合国和其他机构以及私营部门的伙伴关系，以便发展协同增效作用，最大限度地提高对关键发展目标，如适应气候变化、粮食安全、性别平等、增强青年权能、跨境合作和地方经济发展的影响。2013 年，资发基金加快了其与执行局和其他关键利益攸关方，如主要基金会的战略互动。2013 年间，与执行局和各基金会成员举行的一系列利益攸关方协商帮助确立了资发基金 2014-2017 年的方向，尤其是阐明其战略框架，该框架与同期开发计划署的战略计划完全一致。

3. 消除贫穷、减少不平等及促进包容性和可持续增长，仍是资发基金任务的核心。资发基金提供的资本流动侧重于最不发达国家地方一级的中小型投资，以应对未满足的需求和开辟战略机遇。

4. 资发基金继续验证有关创新型办法的概念，并为应对具体发展挑战的可伸缩模型奠定了基础，促成了国家改革。目前，在 32 个最不发达国家中，资发基金有一项灵活的资本投资任务，在联合国系统是独一无二的，能够使用一系列灵活的融资工具，如贷款、赠款、混合融资工具和信用增级工具，直接造益私营部门和次主权受惠者。

5. 2013 年，资发基金利用两个实践领域之间的协同增效——地方发展融资和普惠金融——试点推行和扩大创新型融资机制，以增加投资和利用发展中国家未用的潜力。

6. 在其地方发展融资方案领域，资发基金推出了一项新战略，更加侧重公共和私人资源产生的催化筹资模式，目的是在各国政府、国内和国际金融机构及其他投资者的资金帮助下推动扩大投资规模。在普惠金融方案领域，资发基金鼓励利用创新型分配渠道和技术（无网点银行业务和电子支付系统），以数字化方式向个人提供社会薪酬福利，并利用针对穷人的更多的金融普惠，帮助穷人获得基本服务（即可持续能源）。

7. 2013 年继续推进对资发基金结果的外部监督，完成了三次独立评价，两次评价是在地方发展融资方案领域、一次在普惠金融方案领域。这使得自 2010 年以来完成的外部评价数目达到 21 个，并推动了《2010-2013 年机构管理计划》。评价结果综合在一起。通常认为资发基金方案为促进金融普惠和增加地方一级的地方发展融资采用了相关的创新办法；但对于其中的两个项目，评价者强调了在落实、提出和宣传结果方面遇到的挑战。已通过资发基金管理反应系统落实这些建议。该系统针对方案改进列出了一系列关键行动，并通过开发署评价资源中心进行定期监测。

8. 2013 年，资发基金的总收入达到 6 540 万美元，而 2012 年这一数字为 5 550 万美元。收入增长的主要原因是非核心资源比 2012 年增加了 24%。核心资源略有增长，达到 1 630 万美元。资发基金捐助者的多样化也在继续改进。

二. 2013 年方案成果

A. 地方发展融资

9. 为迎接 2015 年后议程，地方发展融资方案领域推出了一项新战略和方法，侧重于公共和私人资源的催化筹资模式，旨在鞭策各国政府、国际金融机构及其他投资者扩大投资规模。此项战略随附了一项业务计划，以前两年进行的分析工作为基础，补充了《2014-2017 年资发基金战略框架》，并将该框架提交给执行局 2014 年第一届常会。

10. 修订后的地方发展融资办法预测最不发达国家在加强地方基本服务、促进地方经济发展和提高地方在日益不稳定世界中抵御冲击的能力方面遇到的新挑战。官方发展援助减少，促使日益重视其他发展筹资来源。这种办法认识到，最不发达国家经济体的数据显示，国内资本形成（公共和私营）的水平大大高于十年前，尽管最近增长率已经放缓。目前的一个挑战是除了吸引更多外部资源外，要找到引导这些资源促进地方发展的途径。因此，新的办法是指：

(a) 调动更多资本，促进地方发展，包括来自国内公共和私营部门的资本；

(b) 为这个资本（政府间财政转移支付、公私伙伴关系、结构性项目融资）制定适当的分配机制；

(c) 开发和测试有效投资（采购系统、低排放发展战略分析；业务计划；经济、社会 and 环境影响）；

(d) 在职责分明的地方机构环境（法律、政治、社会）中获得这些资本。

11. 资发基金通过地方发展基金，在最不发达国家有 20 年与地方机构合作的经验，2012 年和 2013 年间还增加并试行了另三种融资模式。第一，地方财政倡议将支持私营和公私基础设施投资。第二，市政筹资项目组合将支持最不发达国家发展能力和开发市场，以吸纳市政债务证券（如适用）。最后，将支持最不发达国家政府制定和测试政府对个人的财政赠款，作为促进地方发展融资的工具，并动员地方机构参与其中。资发基金的价值主张保持不变，即将其原始资本和技术援助用来利用对地方经济、社会和机构具有变革性影响的（公共和私营）更多资源，使这些资源更加包容、负责和可观。这个办法不仅加强了地方机构，还循环利用了地方资本，因此增强了地方经济一体化和复原力，推动了国内生产资本形成促进公共社会物品（学校、保健中心、供水和卫生）、公共经济物品（道路、市场、灌溉系统）和私益物（运输设施）的可持续进程。

12. 2013 年，这些工具在测试和开发方面取得了重要的里程碑成就。在尼泊尔，尼泊尔政府和世界银行逐步扩大了女童奖学金机制的政府对个人财政赠款的试点工作。这个创新机制涉及为妈妈们提供赞助，以便她们允许自己的女儿在地方教育机构（用根据早期的地方发展基金方案提供的地方财政转移建造）上学。该机制包括地方政府在确定和监测受益人方面的作用。在选择支付服务供应商和规定付款额方面与普惠金融方案领域合作，拓宽了受益人可利用的其他金融服务范围。2013 年 12 月，在布鲁塞尔庆祝欧洲发展日的一项活动上展示了这一举措，促使就社会保护和 2015 年后议程进行了辩论。

13. 在孟加拉国，就市政债务的法律、监管和体制环境的政策工作与孟加拉国政府达成了协议，之后是选定市政当局开展能力建设，最终是到 2015 年通过市政债券促成资本投资。初次发行将使抵御气候变化的具体投资用于发展城市中心。

14. 在坦桑尼亚联合共和国，地方融资倡议继续发展私营部门的地方基础设施投资初始组合，包括一个通过与地方政府建立的公私伙伴关系资助的小型水力发电厂和交通枢纽。在乌干达，还继续就奶制品项目与农民合作社合作。这些项目瞄准国内和国际投资者迄今忽视的领域，目的是证明最不发达国家的基础设施融资模式将改变地方经济公认的投资风险，激励国内金融机构与地方公共及私营部门建立新的关系，为国内资本提供高效的出口，并利用后续投资。

15. 建立抵御气候变化的能力是最不发达国家的一个关键问题，这要求采取有效的地方行动。地方气候适应性生存基金是资发基金的机制，最不发达国家通过该机制获得气候筹资，用于地方一级的公共和私人投资。2013 年 3 月在贝宁科都努举行的“地方适应气候变化首脑会议”促使 9 个非洲国家（贝宁、布基纳法索、布隆迪、加纳、圭亚那、马里、莫桑比克、尼日尔和乌干达）签署了加入该机制的地方气候适应性生存基金路线图。在孟加拉国、贝宁、加纳、马里、尼日尔和所罗门群岛完成了范围界定和设计研究——这条道路上的一个重要里程碑。到 2013 年年底，孟加拉国和贝宁签署了谅解备忘录，不丹和柬埔寨作为正式伙伴加入该机制。地方气候适应性生存基金派代表出席了在波兰华沙举行的联合国气候变化框架公约缔约方大会第十九届会议、在大韩民国仁川举行的利用国家系统管理气候融资全球论坛以及在仁川举行的气候融资和私营部门会议：投资新机遇¹；后两场活动恰逢绿色气候基金秘书处成立和资发基金、开发署和联合国环境规划署发行关于气候融资的联合研究。2013 年间还从欧洲联盟、列支敦士登政府和瑞士国际开发合作署为地方气候适应性生存基金方案筹得了 700 万美元的资金。超过 50 个气候变化抵御项目是通过提供给参与国地方政府的绩效赠款资助的，目的是确定和展示有效抵御能力并调动更多资源和行动。

16. 第二个专题领域是日益增大的粮食安全组合，这种组合支持最不发达国家通过建立有效的地方粮食系统执行其营养政策。资发基金主要通过利用地方发展基金工具开展工作，在这一领域积累了广泛的专业知识（过去十年有 14 个项目）。2013 年，正在贝宁、马里和尼日尔实施三个总值达 2 500 万美元的项目，为布隆迪和莫桑比克核准了两个新项目。资发基金还在刚果民主共和国和塞内加尔与国际农业发展基金合作，并正在发展地方融资促进粮食安全的知识平台。在尼日尔，对 PADEL 方案（支持地方经济发展项目）进行的审查，证实了地方政府在确保粮食安全方面的作用。

17. 资发基金支持建设和平和区域一体化进程，具体做法是通过地方跨界倡议促进跨界一体化和地方政府在区域一级的代表。资发基金正在两个具体领域制定和测试跨界地方发展基金的金融和治理机制：“SKBo”三角（锡卡索、科霍戈和博博迪乌拉索）是一个包括马里、布基纳法索和科特迪瓦边境的地区；萨赫勒区域一体化倡议包括布基纳法索、马里和尼日尔的一些地区。资发基金在西非经济和货币联盟地方当局委员会大会（2014 年 7 月）和布鲁塞尔的几次会议上发挥了积极作用，通过地方融资推动区域一体化。资发基金与全球地方发展论坛（一个国际智库）合作开发工具，分析国家和地方一级的跨界政策，并确定区域一级的投资进程。2014 年，资发基金将继续支持西非的区域一体化和区域倡议，并将这个办法扩大到其他区域，包括南部非洲发展共同体和东南亚国家联盟。

¹ http://wri2013.org/eng/sub_0102.asp

18. 地方跨界倡议、地方气候适应性生存基金和其他相关倡议（包括将于 2014 年推出的关于性别与粮食安全的新项目）将把地方发展融资和地方融资倡议工具用来开发 20 个促进地方发展的可投资项目的滚动方案，这些项目具有变革性影响，可拓展国内资金资源，夯实坦桑尼亚联合共和国的试点工作。

19. 地方发展筹资变化理论包括加大对国家系统财政权力下放的支持力度。2013 年可突出的几个案例是：

（a）在老挝人民民主共和国，政府正式开始分析加大地方发展融资方案的可能性；

（b）在索马里，地方发展融资方案是联合国联合方案的最大组成部分，世界银行建议 2014 年和 2015 年后续筹资 2 900 万美元；

（c）在布基纳法索，地方发展筹资方案支持设立国家地方当局基金，该机制现在得到日本国际协力事业团的支持；

（d）在东帝汶，资发基金支持政府测试地区战略计划，这些战略计划首次使国家长期发展优先事项与地方年度投资计划建立了地区一级的联系。这些计划纳入了基础设施投资，增加了社区抵御气候变化的能力；

（e）在孟加拉国，404 个联村理事会（地方政府议会）的 1 556 笔小额但重要的投资，收到了 172 万美元绩效赠款，以改进基本服务。这些均在政府和世界银行更广泛的方案内，惠及所有 4 500 个农村地方政府。资发基金向更广泛的方案提供能力支持，该方案系统地将创新做法中汲取的经验教训纳入资发基金支持的组成部分；

（f）在不丹和所罗门群岛，在这两个国家所有地方政府运作的地方发展融资的绩效赠款方法将在国家方案下继续采用。

20. 在柬埔寨和所罗门群岛，已开始通过具体的政府部委测试地方一级的地方发展融资投资。与柬埔寨政府合作的项目得到了澳大利亚政府的支持，在所罗门群岛，已着手与卫生部和教育部进行类似的讨论。

21. 在莱索托，2013 年地方政府评估是 2014 年为地方政府提供支持的依据。在贝宁、马里和尼日尔，地方当局财政和机构评估加强了地方当局抵御金融、政治和环境冲击的能力。

22. 信息和通信技术（信通技术）解决方案帮助促进和加快贝宁的成果，在贝宁，已制定 GCB0 财务会计制度并将之扩大到全国，正在讨论经修改后在马里和尼日尔应用。在尼泊尔，已完成了现有项目，核准了一个新的大型方案，该方案继续支持地方发展，其中资发基金在测试这些新举措方面发挥着战略作用。已结束项目中有一个实例是试用财务会计软件，该软件将财务报告人员的行政负担减少了70%。还在卫星设施的帮助下继续在所罗门群岛实施类似的信通技术解决方案。

23. 许多地方发展融资方案都强调创收。在埃塞俄比亚，联合国的一个联合方案的地方经济发展部分的第一轮投资为 22 个地方政府提供了原始资本。在圭亚那和塞内加尔，独立的技术审查展示了地方政府在地方经济发展中的作用。在塞内加尔，这一点将通过地方融资倡议工具来实现，在几内亚，正与一家矿业公司谈判，以资助一个重视经济发展的地方发展融资方案。

24. 2013 年间，对地方发展融资方案进行了多次评价。根据对利比里亚方案进行的评价，地方融资倡议工具将帮助确保在可持续背景下宣传私营部门。对性别公平地方发展方案的评价突显了从性别视角看到将在 2014 年年初核准的包容和公平地方发展方案内采取的地方发展融资的益处。通过性别公平地方发展方案和目前的包容而公平的地方发展方案，资发基金开发了工具，将利用这些工具支持青年等群体，提升他们在地方经济发展和治理中的作用。2013 年，资发基金继续与地方民主国际中心建立伙伴关系，其中来自 5 个国家的 29 名参与者参加了方案的第二轮活动。

25. 表 1 显示，2013 年受支助的地方政府增多，这是因为地方发展筹资进程目前在提高档次（孟加拉国、老挝人民民主共和国、索马里），并通过不丹和柬埔寨的地方气候适应性生存基金支持国家抵御气候变化机制。受支助的地方政府的投资规划和预算及其透明度和问责制似乎有了改进。

表 1.

成果指标	计划	实际	绩效*
1. 与地方社区协商最后确定投资计划和预算的受支助地方政府数目	1 232	984	+
2. 按计划优先次序进行预算分配的受支助地方政府数目	1 172	938	+

3. 管理资源时使用国家公共采购标准和定期外部审计（问责制）的受支助地方政府数目	5 639	5 550	+
4. 公布预算支出项目（透明度）的受支助地方政府数目	1 097	755	+/-
5. 在规划和预算编制中适用性别平等观点的受支助地方政府数目	1 204	1 111	+
6. 实施性别化预算和投资的受支助地方政府数目	818	786	+

* 绩效评估分数： 达标（+）=75-100%；部分达标（+/-）=50-75%；不达标（-）=<50%

26. 表 1 中的成果指标 3 揭示了各国的绩效赠款制度的成效，在这些国家，资发基金的作用是向国家系统提供技术援助——但不一定直接与地方政府打交道，例如在孟加拉国和尼泊尔。还显示地方气候适应性生存基金项目下抵御气候变化的绩效赠款有了增加。

27. 2013 年期间开始制订一套将从 2014 年起使用的新指标，以报告地方发展筹资方案的业务计划，随后将战略框架提交执行局 2014 年第一届常会。这些指标将记录与战略框架一起生效的地方发展融资新办法取得的进展。

28. 表 2 显示，在国家一级循环利用，是资发基金支助的一个关键要素，仍是资发基金对最不发达国家价值主张的主要部分。除了国家一级的政策影响外，资发基金在全球一级积极宣传，以使地方政府发挥更重要的作用，以及更好地资助地方发展应对全球挑战。2013 年间，资发基金与非洲城市和地方政府联合会建立了伙伴关系，并参加了各种论坛，如城市和地方政府联合会第四次会议、地方经济发展第二次世界论坛以及分权和地方治理发展伙伴工作组。还就环境上可持续的地方政府与地方政府争取可持续发展协会合作，并与海牙国际法学院合作，资发基金与后者签署了一项谅解备忘录，以就地方发展融资和财政权力下放，尤其是在冲突后环境中编制课程。

表 2.

成果指标	计划	实际	绩效
7. 政策、条例和立法变动可直接归因于资发基金工作的国家数目	13	10	+
8. 资发基金办法、模式或工具被国家政府和发展伙伴采用的国家数目	19	15	+

B. 为穷人提供金融服务

29. 2013 年资发基金支助金融普惠的主要发展包括成功地推出新的国家一级普惠金融诊断和方案拟定工具，称为“促使融资可能”（或 MAP），其中许多国家获得多个捐助方的支助。“促使融资可能”包括综合分析目前国家一级金融普惠面临的阻碍，之后是推动所有利益攸关方和发展伙伴获得和加入金融普惠的路线图。对采用“促使融资可能”方法的需求强劲。“促使融资可能”进程目前正在科特迪瓦、刚果民主共和国、莱索托、马拉维、莫桑比克和斯威士兰推进。这些国家正处于积极落实这个方法的不同阶段，初步试点推动了这些工具包正式化。其次，资发基金全球专题倡议（MicroLead、YouthStart、穷人移动货币、CleanStart 和好过现金联盟）获得了巨大的吸引力，并增强了与国家行业方案的协同增效作用。根据评价建议，为了更好获得这些全球专题方案与国家方案拟定之间的协同增效，资发基金正制定国家框架，说明不同的方案拟定倡议如何在国家一级相互补充完善。最后，根据组合审查、SmartAid 建议和评价，资发基金继续改进其业务系统。组合审查提出的 94% 建议现在已经完成。

30. 资发基金第四次参加了援助贫穷者协商小组 SmartAid² 评估，在百分制评分中获得 84 分，意味着目前支助小额金融的系统“很好”。这个分数比 2011 年的得分高，说明资发基金致力于不断取得高分。2013 年，资发基金所有 9 项指标的得分都达到了 4.0 或以上（等级为 0 到 5）。在项目确定系统、绩效指标、以绩效为基础的协议和组合审查（指标 4、5、6 和 7）方面，迄今为止在所有 SmartAid 参与者中得分最高，使资发基金成为 SmartAid 自开始运作起来在所有机构中得分最高的两个机构之一。

² 见 <http://www.cgap.org/site-search/smart%20aid>

31. 金融普惠水平的提高——通过改善穷人获得储蓄、信贷、保险和支付服务——为可持续经济增长做出了贡献。发现提高金融普惠和减少不平等现象之间也存在正向的相关性，表明金融普惠推动“向穷人倾斜”的增长。³

32. 在住户一级，获得金融服务的机会会有助于贫穷家庭和小企业更好地管理不规则的收入，克服冲击，并充分利用各种经济机会。它也能替代昂贵的、往往风险更大的非正规金融计划。如果负责任地提供，小额信贷可以是促进创业精神和增强妇女经济和社会权能的强大催化剂。虽然获得信贷的机会十分重要，得到安全而灵活的储蓄服务也可转变穷人的经济生活，久而久之，可帮助他们累积资产。

33. 资发基金将“金融普惠”界定为个人和企业在监管良好的环境中可普遍获得由各种可持续机构以合理费用负责任地提供的各种金融服务。

34. 资发基金通过国家部门发展方案、全球方案和宣传倡导提供支助。国家方案根据国家诊断为个别国家的需求量身打造，包括宏观一级（政策、法律和监管框架）、金融基础设施一级（例如零售商协会、培训机构）和零售一级（金融服务企业）⁴ 的支助。资发基金支持将金融普惠的新驱动力，特别是政府支付（如政府对个人的支付）、创新的分销渠道（代理银行）和技术（移动货币）纳入进来。全球方案旨在通过推动扩大金融普惠前沿的创新办法，补充国家方案，具体做法是将小额信贷与具体发展成果和需要相结合，例如促使在家庭和微型企业两级获得清洁能源；促进青年储蓄和金融扫盲；以及探讨采用移动货币解决方案，帮助最不发达国家大刀阔斧地创新，以支持金融普惠。在金融普惠仍是一项艰巨挑战的地区和国家，资发基金正帮助通过南南合作扩大获得金融服务的途径。

35. 2013 年，资发基金在 26 个最不发达国家（18 个撒哈拉以南非洲国家和 8 个亚洲国家）支助金融普惠方案的编制工作。资发基金通过全球或区域倡议支助 26 个国家中的 9 个。目前受支助的国家有 8 个处于冲突后局势。通过国家部门方案支助的国家减少了 1 个，原因是核心资源缺乏，限制了扩大国家方案的能力。

³ 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>；《金融、不平等和贫穷：跨国证据》，2004 年 6 月，[错误!超链接引用无效。](#)

⁴ 小额信贷机构、商业银行、金融合作社、非政府组织、汇款公司。

表 3 改善获得金融服务的机会（活跃客户数目）

年份	2004	2005	2006	2007	2008
客户数目	379 018	438 272	616 035	1 171 306	1 768 931

年份	2009	2010	2011	2012	2013
客户数目	2 550 565	3 511 723	4 062 161	8 439 905	8 927 869

36. 2013 年，资发基金通过它投资的金融服务企业超额完成了到 2013 年服务 600 万活跃客户的目标。由于每个住户平均有 5 人，这对大约 4 400 万人的生活产生了影响。活跃用户为 8 927 869 人，这一数字是根据活跃储蓄者计算得出的；借款人的数量要低得多，为 1 301.827 人。自 2009 年以来，资发基金的重点是支助以储蓄为主的金融服务企业，因为金融服务企业具有双重优势，一是可以用本地资源资助增长，二是关于储蓄好处的客户影响研究结果积极。有 52% 的借款人是女性（略高于资发基金的 50% 门槛）。

表 4.

成果指标	计划	实际	绩效
1. 金融服务企业改善客户覆盖面的程度	6 030 081	8 927 869	+
2. 金融服务企业贷款组合价值相对资发基金核心捐款总额的净变化	20 比 1	36 比 1	+
3. 金融服务企业储蓄组合价值相对资发基金核心捐款总额的净变化	20 比 1	32 比 1	+

37. 2013 年外联活动在持续增长（指标 1），这主要来自南部非洲和东非及西非，这些区域内的大部分捐款来自全球专题倡议的投资（例如，YouthStart 和 MicroLead）。

38. 2013 年，资发基金向 112 个金融服务企业提供了支助，让金融服务企业可以增加其贷款组合和储蓄组合的价值，大大超过预期（指标 2 和 3）。这个强有力的杠杆作用与组合审查的结果一致。由于这是针对资发基金设定的要在 2010–2013 年机构管理计划中实现的目标的最后报告，必须注意到有力的证据显示，资发基金成功地实现了其目标，即加强 25 个最不发达国家提供向穷人倾斜产品和服务的能力，到 2013 年这将使资发基金原始核心投资的利用率至少提高 10 倍。组合审查发现，甚至到 2011 年，资发基金就远远超额完成了这一目标，指出截至 2011 年 6 月外联活动利用资发基金核心资金贷款组合的比率总体上为 17.2 比 1。外联活动利用资发基金核心资金⁵已调动的存款的比率为 19 比 1。

39. 组合审查还得出结论，在扩大对农村地区的支助方面，资发基金达到了利用供资和调动国内储蓄的目标，认为获得更多资助的金融服务企业提高了其通过获得国内储蓄开展更可持续的金融业务的能力。到 2011 年 6 月，获得资助且正在调动储蓄的金融服务企业的数量从基准的 74 个增至 82 个（占组合的 88%）。随着时间的推移，这些金融服务企业组合的存款也有了大幅增加。

40. 资发基金所投资的金融服务企业的整体可持续能力见诸以盈利能力、投资组合质量和透明度为重点的指标（指标 4 至 6）。

表 5 金融服务企业的可持续能力

成果指标	计划	实际	绩效
4. 金融服务企业改善其可持续能力（盈利能力）的程度	80%	70%	±
5. 金融服务企业改善其组合质量的程度	80%	56%	±
6. 有审定财务报表（透明度）的金融服务企业	>95%	82%	+

41. 2013 年，70%受资发基金支助的金融服务企业提高了盈利能力，56%实现了投资组合质量目标。在资发基金停止支助时，这将是金融服务企业有能力继续扩大其服务的关键。

⁵ 见资发基金《金融普惠实践领域组合审查综合报告》，2013 年 2 月，第 vii 和第 55 页 http://www.uncdf.org/sites/default/files/Documents/FIPA%20Portfolio%20Review_0213_ENG.pdf

42. 组合质量按标准（组合风险小于 5%）衡量。根据这一指标，绩效下降，从 2012 年有 65% 的金融服务企业达标降至 2013 年有 56% 的企业达标。2012 年绩效不错主要是由尼泊尔金融服务企业推动的（95% 的企业达标），由于到 2013 年中期供资协议到期，未报告这一指标的绩效。组合质量差主要集中在非洲（东非有 50% 达标、西非只有 33% 达标）。外部因素包括西非经济和货币联盟最近出台一些条例，现允许金融服务企业投资组合持有不良贷款最多两年，而不是以往的一年，然后才必须注销。

43. 2013 年，82% 资发基金支助的金融服务企业有外部审计，凡无法遵守规定的，暂停供资。资发基金将继续暂停供资给不良金融服务企业，对于没有纠正绩效的金融服务企业，则终止资助。

表 6 政策和机构环境

成果指标	计划	实际	绩效*
7. 国家政策环境改善，客户保护提高的程度	90%	25%	—
8. 网络和协会就客户保护向金融服务企业进行宣传倡导的能力	80%	46%	—
9. 金融服务企业参与提供客户保护的度	80%	84%	+
10. 捐助者支助资发基金金融系统办法的程度	65%	56%	+—

* 绩效评估分数： 达标（+）=75–100%；部分达标（+/-）=50–75%；不达标（-）=<50%

44. 对资发基金而言，普惠金融必须是负责任的金融。为此，资发基金在政策、行业和供应商一级参与其中。2013 年，资发基金加大力度传播“精明运动”的客户保护原则。2010 年，资发基金开始执行客户保护原则，努力在 2013 年之前实现 80% 的金融服务企业核可客户保护原则。在这三年里，资发基金在短短的时间里取得了重大进展。核可客户保护原则的金融服务企业的比例从 2013 年的 47% 增至 2013 年的 84%，因此超额完成了目标。

45. 2011 年和 2012 年与决策者和金融服务企业网络合作的战略促使 2013 年大量金融服务企业核可了这一原则。这项政策和网络活动由以下活动来补充完善：资发基金修订了（2010 年年底）其以绩效为基础的标准协议，以大力鼓励所有金融服务企业核可客户保护原则。2013 年，尽管政策一级（指标 7）和网络一级（指标 8）的活动比 2012 年有所下降（2012 年分别为 82%和 95%），不过之前对政策和网络一级活动的积极投资显然帮助实现了关键成果——金融服务企业核可客户保护原则，这一点已然实现。

46. 资发基金将审查从国家一级的活动与直接和金融服务企业接触相结合获得的经验，因为这种办法形成了客户保护原则下一阶段战略，从核可转向执行和认证。一个明显的教训是，每年并不一定需要政策或网络一级的活动，虽然早期投资可转入随后几年。资发基金在制定负责任的电子金融原则以确保获得通过新的数字渠道提供的金融服务的客户也得到保护方面发挥了积极作用。

47. 资发基金与发展伙伴合作，使支助和方案拟订与国家优先事项保持一致。国家一级的投资委员会审查新举措，同时协调并在某些情况下集中国家一级的供资。这些举措提供了 1.81 亿美元资金，用于资助资发基金设计的方案，补充和利用（6.6 倍）资发基金的核心资源，从而为本报告所强调说明的成果做出重要贡献。2013 年，56%在国家一级积极从事普惠金融的捐助者参加了资发基金组织的投资委员会（指标 10），与 2012 年的 47%相比略有上升。

三. 2013 年管理成果

48. 2012 年 11 月在任命新的执行秘书后，填补了总部和区域一级的几个管理职位。年内，特别重视通过利益攸关方定期协商，加强与执行局和其他主要利益攸关方的互动，利益攸关方协商旨在关注资发基金在多边发展合作架构内的相对优势、绩效和定位；以及年度核心预算仍低于资发基金在 40 个最不发达国家部署其技术存在所要求的最低水平这一事实。同时，资发基金管理层注重扩大本组织的资本任务，帮助利用资本投资的新来源促进最不发达国家的发展。

表 7.

感受	战略目标	指标	2012 年成果	2013 年成果
客户满意度	关于最不发达国家，包括冲突后国家的相关方案拟订	有资发基金方案的最不发达国家	37 个最不发达国家	32 个最不发达国家
内部效率	提高交付效率	行政开支对开支总额的比例	9.1%	15.3%*
	工作人员感受	感到要尽力做到最好的工作人员所占百分比	62%	66%
	执行审计和调查处的审计建议		24/25	25/25
	审计和调查处审计建议的执行情况		已实施	2/4
财政资源	资源调集达标	调集的经常资源	1 580 万美元	1 630 万美元
		调集的其他资源	3 960 万美元	4 910 万美元
	确保按计划交付服务	按核定年度支出限额交付服务	81%	85%

* 正如 2012 年年度成果报告所提及的，由于开发署所分配的两年期支助预算有所下降，9.1%的比率被少报了。此后，资发基金致力于订正费用分类，以便更好地将各种费用归类。2013 年的比率准确地反映了资发基金的效率比。

49. 正如 2012 年年度成果报告（DP/2013/33）所提及的，由于开发计划署所分配的两年期支助预算有所下降，9.1%的效率比被少报了。2013 年，资发基金致力于订正费用分类，以便更好地将各种费用归类，15.3%的效率比反映了这一点。

50. 根据通过的新的《国际公共部门会计准则》（《公共部门会计准则》），资发基金首次与开发署的审计财务报表分开，单独公布了其审计财务报表。

51. 2009 年审计和调查处全面审计的最后一项有待执行的建议得到实施，使资发基金全面落实了审计和调查处的建议。

四. 伙伴关系与宣传倡导

52. 资发基金的目标是加快其宣传倡导工作，因此年内实施了许多重大活动和举措。2013 年欧洲发展日选定资发基金安排两场活动，一次是关于社会保护以及与电子支付的联系的高级别小组讨论，另一次是关于移动货币的技术讲习班。这是资发基金与欧洲联盟委员会就共同感兴趣的问题更加积极地协作的结果。

53. 在华沙缔约方大会（见上文第 15 段）期间，资发基金与担任会议主席国的波兰政府共同组织了关于气候融资地方化的会外活动，活动期间资发基金推出了

地方气候适应性生存基金。资发基金还在利用国家系统管理气候融资全球论坛上介绍了地方气候适应性生存基金，这次活动适逢 2013 年 12 月在大韩民国仁川举行的绿色气候基金秘书处总部开放。

54. 2013 年间的其他宣传倡导工作包括在大会开幕时由好过现金联盟、资发基金和开发署联合组织的题为“建立伙伴关系促进数字金融普惠：包容性增长的推动力”的活动。高级别与会者包括担任秘书长普惠金融促进发展特别倡导者的荷兰王后麦西玛、开发署署长海伦·克拉克和比尔及梅林达·盖茨基金会共同主席比尔·盖茨。好过现金联盟正成为支持金融普惠从现金支付过渡到电子支付主要推动力的重要平台。资发基金工作人员还参加了各种活动，如 5 月 7 日至 9 日在伊斯坦布尔举行的第二次年度儿童和青年融资首脑会议及颁奖仪式和 9 月 10 日至 12 日在吉隆坡举行的金融普惠全球政策论坛联盟。

55. 战略交流成为国际发展的一个重要工具。有效交流能够帮助资发基金在全球、区域和国家各级实现发展及其业务目标。2013 年，资发基金在交流方面致力于两大战略目标。首先，资发基金打算通过采用新的网络和工具，加强内部交流，支持整体举措，这是因为员工明白，参与和积极支持各项举措，是通过自上而下、自下而上和同行之间的有效交流实现的。

56. 其次，资发基金的目标是通过网络工具、活动、出版物和瞄准其主要受众的社交媒体举措加强外部交流，并且支持其提高知名度和资源调动努力的战略目标。

57. 这包括推出新的机构网站 www.uncdf.org 及其移动版网站，这两版均包括关于伙伴关系的新版块。这个新网站反映了新的多利益攸关方办法，适当提高了与资发基金合作的发展伙伴的知名度。

58. 社交媒体是此项战略的另一个组成部分。利益攸关方现在能够在推特、脸谱和 YouTube 上跟踪资发基金的最新进展情况。展望未来，资发基金将将其全球外联活动扩大到普惠金融和地方发展从业人员，其中将纳入新的社交媒体共享工具，并更好地纳入在全球展示其工作的多媒体产品。

五. 质量保证

59. 2013 年，资发基金继续致力于加强其问责制和报告机制，编制新的《2014-2017 年战略框架》及其随附的综合成果和资源框架。综合成果和资源框架包括一系列可衡量的预期成果，这些成果将使资发基金和利益攸关方能够监测和评价取得的成就，汲取经验教训，并让本组织为收到的资金承担责任。

60. 此外，评价仍是资发基金的一个优先事项，其中直接向执行秘书报告的单独评价职能履行双重职责：(a) 监测方案和项目评价；及 (b) 支持方案同事制定综合衡

量制度，将外部评价、自我评价技术，如方案审查以及注重成果的方案设计和监测结合起来。

61. 2013 年，资发基金完成了三次评价：(a)YouthStart 方案中期评价，该方案的重点是帮助小额信贷机构为年轻人设计和提供金融服务；(b)性别平等地方发展方案的最终评价，该方案是与联合国促进性别平等和增强妇女权能署（妇女署）联合实施的，重点是在非洲五个国家增加妇女获得地方政府服务的机会；及(c)权力下放和地方发展方案的最终评价，目的是在利比里亚试行一个地区发展基金机制。

62. 对 YouthStart 的评价认为，该方案运作良好，可通过为非洲八个最不发达国家提供支助，实现其救助 200 000 名青年的目标。通过将赠款与技术援助相结合，该方案开始形成将可获取的相关金融产品，主要是储蓄账户形式，与相关金融教育相结合的案例，这可提高非洲青年的金融能力，并支助他们取得积极的经济成果。评价还突显了金融服务企业在吸引青年妇女和女童并为她们提供服务以及非洲有必要更好地利用开发署和资发基金网络以便更有效地惠及区域和国家一级利益攸关方方面遇到的困难。

63. 性别平等地方发展方案被认为与伙伴国家的需求高度相关，在与目前促进性别平等的预算编制方案密切协作的国家，如莫桑比克和卢旺达运作最好。该方案被认为在促使地方一级的促进性别平等的预算编制发生真正变化方面不太成功，部分原因是目标国家的预算编制更加集中。评价者还表示，在复杂的管理机构中执行和监督方案面临挑战，知识管理薄弱，并且数据收集和监测跟不上，这破坏了该方案创造成果并与更广泛的利益攸关方交流这些成果的努力。

64. 最后，对利比里亚地方发展项目的评价得出结论，尽管在让社区参加性规划方面取得了一些积极成果，但项目错失了让资发基金帮助为利比里亚建立更有效的分散基础设施系统以及在地方一级提供服务奠定基础的机会。

65. 资发基金认真对待评价结果——正面和负面结果——并通过其管理反应系统定期监测为改进战略和方案执行所做的承诺。到 2013 年年底，12 个项目正根据外部评价的建议落实主要行动。

66. 评价最终完成之后的一个变化实例来自资发基金普惠金融实践领域的外部组合审查，2012 年末已核准了这次调整。随附的管理对策包括 50 个商定的主要行动，如：(a)改进与伙伴金融服务企业的以绩效为基础的协议，以更好地记录资发基金投资的成果和影响；(b)更新资发基金的贷款政策，以改进政策、程序和监测系统，并就资发基金的脱离接触战略提供更明确的指导；以及(c)改变招聘做法，因而减少根据方案核准聘用工作人员所耗费的时间。在进行调整方面取得的进展比预定时间早。

六. 财务分析

67. 2013 年，资发基金总收入达到 6 540 万美元，而 2012 年这一数字为 5 550 万美元，这主要是由于非核心捐款增多。资发基金的捐助者数量保持在 36 个高位水平上，而 2010 年这一数字为 29 个。2013 年，对资发基金的捐款包括来自 7 个私营部门基金会和公司的 1 235 万美元，占总收入的 19%。2013 年资发基金的 8 个最大捐助者是：一个联合国基金（多个捐助者）、瑞典、万事达信用卡基金会、澳大利亚、比利时、比尔及梅林达·盖茨基金会、卢森堡和欧洲联盟委员会。

68. 2013 年，非核心资源创下新高，达到 4 910 万美元，比 2012 年增加了 24%。在过去七年里，非核心资源增长了 300%，根据已签署的承诺，预计 2014 年将继续增长。2013 年，核心资源约为 1 630 万美元，比 2012 年略有增长，原因是瑞士首次捐款，但仍远远低于资发基金在 40 个最不发达国家维持运作所需的估算最低门槛值 2 500 万美元。

69. 之前提交执行局的报告以及与利益攸关方协商期间的讨论预测，2013 年，核心资源没有大幅增加迫使资发基金采取果断措施，将其技术基础设施的成本转向非核心资金，并削减在最不发达国家执行其投资任务的可用经费。在利益攸关者协商中，一些主要捐助者表示有兴趣探索有何机会可以视情况增加或开始捐款给资发基金的核心资源。尽管资发基金非常希望将其服务提供给所有最不发达国家，但考虑到核心预算的限制，资发基金仍乐观地认为，它将能够至少在 32 个最不发达国家继续开展业务，同时继续利用杠杆从私营和公共来源调集大量非核心资源，造益最不发达国家。

70. 2013 年的总支出为 6 290 万美元，比 2012 年（5 560 万美元）多 13%。经常资源支出下降了 24%，降至 1 810 万美元，而其他资源支出增长了 42%。资发基金继续非常审慎地监测其长期财务稳定能力，战略性地将有限的核心资源投资于各项举措，最大限度地产生发展成果，并吸引大量非核心资源。

71. 2013 年年底基金结余为 6 970 万美元。资发基金按照《公共部门会计准则》的要求编制离职后健康保险的费用，重新计算后的业务核心储备金为 1 260 万美元。预算外储备金为 200 万美元。

表 8. 2006-2013 年支出趋势（单位：百万美元）

支出	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
方案支出	25.2	28.7	37.0	41.5	43.9	53.7	48.6	54.55
经常资源	16.8	19.0	22.6	22.2	25.0	29.4	23.6	15.11
其他资源	8.4	9.7	14.4	19.3	18.2	24.4	25.0	39.45

资发基金的 支助**	4.6	5.4	6.8	7.6	5.5	6.2	5.0	8.36
共计	29.8	34.1	43.8	49.1	49.3	59.9	53.6	62.92

* 数字包括从开发署方案捐款支用的资发基金支出（2013 年为 257 000 美元）。

** 数字包括从开发署两年期支助预算支用的资发基金支出（2013 年为 355 万美元）。

72. 2013 年，59%的国家支出在非洲（见表 9），其次是亚洲和太平洋地区的 39%。64%的方案支出都通过国家方案支付，资发基金的全球专题倡议占其余的 36%。

表 9. 2013 年方案支出，按区域和业务开列*
（百万美元）

区域/主题	地方发展	小额金融	共计
非洲	12.92	19.66	32.58
亚洲和太平洋	9.19	12.57	21.76
阿拉伯国家	0.18		0.18
拉丁美洲	0.03		0.03
共计	22.32	32.23	54.55

资料来源：最后结算前截至资发基金 2013 年 12 月 31 日的财务报表。

* 各区域全球方案支出分配数是根据国家方案规模估算的数字。

七. 资发基金未来展望

73. 正如提交执行局 2014 年第一届常会的《2014-2017 年战略框架》所指出的，今后几年资发基金将发掘其财务任务和灵活的金融工具的全部潜力，帮助消除贫穷、减少不平等现象和促进包容性和可持续增长。这样，资发基金将推动三大发展目标：(a)增加对基本服务和可持续包容性增长的供资；(b)建立融资机制，以提高抵御经济和环境冲击的能力；及(c)扶持有利于持续筹资促进可持续发展的政策环境。

74. 预计将双管齐下，在支助方案领域进行创新：(a)通过更有意地利用开发署灵活的资本任务和变通应用的金融工具；及(b)应用信通技术——二十一世纪的基础设施——作为发展的有效推进手段和加速器。

75. 资发基金将根据当前在 2015 年后发展议程框架内就执行情况和筹资促进发展的途径进行的讨论，努力创造发展筹资的新的、更多的资金流。

76. 特别是，资发基金将推动建立一项投资基金，从而考虑到投资发展的新的资金来源，这些来源出现在私营部门，特别是在影响投资的产业中。资发基金将探索与机构和影响投资者合作的机会，它们都高度关切经济上可行、有合理的经济回报和文件充分的社会和（或）环境影响的项目。

77. 展望未来，资发基金将继续高度重视其本组织各级方案拟定、透明度和成果问责制的质量。根据其财政任务和增加最不发达国家投资资本多样化来源的必要性，资发基金将通过再培训和战略上招聘具有新特点的人员，加强其内部投资金融和公共财政的能力。将审查本组织的各项职能，以最大限度地提高效益和效率，特别重视已经取得发展成果的区域和国家一级。

78. 将通过促进对稀缺资源的实时公共财务管理，并将地方企业与基于互联网的各项服务结合起来，除其他外，探索是否可利用信通技术促进地方的切实发展。还将采用新的创新技术来降低成本，并在本组织三个级别之间最大限度地实现信息共享，以及加强对外沟通，以更好地传播成果，使资发基金与在同一发展领域工作的各组织所开展行动的协同效应和互补性实现最大化。
