



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 2016
Chinese
Original: English

2016 年年度会议

2016 年 6 月 6 日至 10 日，纽约

临时议程项目 8

联合国资本发展基金

联合国资本发展基金 2015 年成果与《2014-2017 年战略框架》
中期审查综合年度报告

摘要

本报告概要介绍了资发基金《2014-2017 年战略框架》头两年的执行进展，其中突出强调了资发基金在 2015 年取得的成果。本报告介绍了资发基金在战略框架期间后半阶段采取的干预措施，包括介绍资发基金如何支持执行《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030 年议程》和《2011-2020 年伊斯坦布尔行动纲领》，并提出了对综合成果和资源总表的多项订正（附件 2）。

资发基金在战略框架期间的第一阶段基本实现预期成果，但在最不发达国家取得的成果低于预期。运用青睐风险与创新的捐助方提供的经常资源（“核心”资源）和大量其他资源（“非核心”资源）基础维持了实现方案成果的能力。但核心供资情况恶化（战略框架每年的供资目标为 2 500 万美元，但到 2016 年底，供资情况恶化将导致预计每年短缺 1 000 万至 1 500 万美元）不利于资发基金在国家层面的创新和复制，方案实施国将减少至 31 个（并可能继续减少），而不是战略框架中预计的 40 个国家。

决定要点

执行局不妨注意到资发基金在这一期间的表现，欢迎对综合成果和资源总表的订正，承认四窗口供资架构以及核心资源的关键作用，重申支持资发基金接下来两年的工作，包括制定充分供资核心资源要求。



目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 资发基金和不断变化的环境	3
A. 背景分析	3
B. 2014-2015 年成果摘要	4
C. 了解战略框架的业绩	14
D. 机构效率分析	18
三. 资发基金展望	21

附件（见执行局网页）

1. 综合成果和资源总表
2. 综合成果和资源总表拟议订正
3. 合作伙伴意见调查结果

一. 导言

1. 本综合报告由 2015 年 11 月至 2016 年 3 月的 2015 年年度成果报告和《2014-2017 年战略框架》中期审查组成。本报告突出强调了 2015 年取得的成果，并评估了资发基金迄今为止在该战略框架内的总体表现。本报告还提出了对综合成果和资源总表的多项订正，体现了从头两年的执行工作中汲取的经验教训（附件 2）；并介绍了计划在余下的战略框架期间为确保实现预期成果开展的行动，包括阐明资发基金如何支持执行《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030 年议程》和《2011-2020 年伊斯坦布尔行动纲领》。

2. 利用了内部和外部来源进行战略框架中期审查。该审查中有一项详细的案头审查，包括评价和审计报告；方案和项目监测与成果报告；财务数据。基本数据被用于衡量综合成果和资源总表（附件 1）的实现进展。将审查结果与包括合作伙伴意见调查在内的其他一系列数据来源进行了三方印证（附件 3）。

二. 资发基金和不断变化的环境

A. 背景分析

3. 2014 年，最不发达国家组的平均增长率为 5.5%，超过其他发展中国家。其中 12 个国家实现至少 7% 的增长，符合《伊斯坦布尔行动纲领》的目标。但是，各种不利的外部环境，包括在西非爆发的埃博拉疫情，导致这些国家的经济表现与 2012 年经济危机后的巅峰时期相比出现总体恶化。此外，大多数最不发达国家的经济单一，投资往往集中流向少数国家和部门。与冲突、气候变化、环境恶化和商品价格波动有关的震荡和冲击抵消了一些最不发达国家的发展成就，打击了这些国家逐步发展的雄心。

4. 资发基金的融资模式与《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》有关，解放了公共和私人资源，特别是在国家层面。这两项议程都强调国际公共融资依然是实现可持续发展目标的核心。仍然有必要实现资金来源多样化——特别是来自私营部门的资金——这些资金必须有效地共同发挥作用。

5. 约有 20 亿成年人，其中超过一半是妇女，仍然得不到正规的金融服务。这突出表明有必要扩大包容性金融，增强金融在减少贫困方面的示范效应；增强妇女权能；支持中小型企业；协助建立稳定的金融体系；借助于国内储蓄调集国内资源。资发基金的另一项相关任务是让人们日益认识到有必要增强地方当局的权力。最不发达国家的人民超过三分之二生活在农村地区。由于人口持续增长和城市化，预计到 2050 年全球城市人口将增加 25 亿，其中近 90% 的人口增长集中在亚洲和非洲。地方当局尤其是二线城市、城郊和农村地区的地方当局承受人口增

长的压力，增加了其对获取和调集资金以建设地方基础设施和服务促进地方经济发展的需求。

6. 2016 年标志着可持续发展目标开始执行。这是《伊斯坦布尔行动纲领》的中点。资发基金运用数十年来自身在地方发展融资和包容性金融方面的经验，综合解决一系列发展挑战，帮助落在最后面的对象。通过加强金融的作用，解决国家以下各级、城郊、家庭和小企业面临的“最后一公里”问题，资发基金为实现关于消除贫穷的目标 1 和关于实施手段的目标 17 做出了贡献。资发基金查明了创新融资模式能够在其中发挥变革性影响并解决不平等获取问题的那些细分市场 and 部门，并为实现其他若干目标作出了贡献。资发基金的模式旨在大力调集国内资源（最低 1 至 10 美元）解决“最后一公里”问题。

7. 确保公平和可持续的增长，不让任何人落在后面，这是所有目标得到实现的一个标志。最不发达国家要实现这一理想，必须鼓励资金流向最后一公里。官方发展援助能发挥催化剂作用，促进这种资金流动，化解投资风险，开发新的市场，对于实现变革至关重要。《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030 年议程》和《伊斯坦布尔行动纲领》加快了这一势头。资发基金的业务模式具有极高的相关性，但资金不足，引起人们对资发基金核心资源环境的极大担忧，战略框架中商定每年供资 2 500 万美元并最少向 40 个最不发达国家供资（也即每个国家约 500 000 美元——这很划算，尤其是考虑到杠杆因素），但资金却日益短缺。核心资源是资发基金业务模式的基石，创新和杠杆作用所需的风险资本、“最后一公里”金融创新所需的技术专门知识以及各国政府和联合国国家工作队战略合作伙伴在国家层面需要具备的强大力量都离不开核心资源。

8. 为解决新发展议程提出的挑战，资发基金加强了自身的四窗口架构。除核心资源（窗口 1）之外，资发基金还推出了“最后一公里融资信托基金”（窗口 2），作为其偏好的灵活的非核心媒介，用于扩大专题和国家资源。专项非核心资金（窗口 3）依然是主要的供资来源，包括利用多伙伴信托基金的资源为与开发署及其他联合国合作伙伴联合编制方案提供资金。最不发达国家投资基金（窗口 4）将为资发基金提供资本，借助于这些资本，资发基金可复制和逐步扩大其对补助、无偿赠款、贷款和去风险投资担保的使用，提供原始资本和投资者刺激措施。

B. 2014-2015 年成果摘要

9. 本节摘要介绍资发基金 2014-2015 年的方案业绩，以及为实现其两个主要业务领域也即地方发展融资和包容性金融的三项实质性产出做出的贡献。业绩基本良好（见关于综合成果和资源总表指标全面报告的附件 2）。

产出 1 的成果：基本服务和包容性增长/地方经济发展融资增加

地方发展融资

10. 地方发展融资旨在鼓励国内公共融资和资本市场投资于地方经济体，促进可持续和公平的增长。由于许多地方经济体没有能力吸引投资，大量人口享受不到增长带来的好处。因此，城市基础设施、妇女经济赋权、粮食安全、气候变化和清洁能源等关键领域具有催化剂作用、影响极大的项目无法获得资金。地方发展融资业务旨在设计和测试融资模式，以解决这些挑战。

11. 在战略框架期间的头两年，地方发展融资业务的融资工具和手段明显三管齐下发展。首先，资发基金运用地方融资举措，开发并成功测试了开启国内金融促进地方经济发展的新工具。其次，资发基金的地方发展基金模式（建立在财政分权的基础上）采用了第三代创新措施，也即通过为银行担保项目提供原始资本，运用新的业绩因素充分利用混合融资。通过为银行担保项目提供原始资本。最后，地方发展融资业务正在引进各种平台和模式，通过挖掘贷款、公私伙伴关系和债权等更具可持续性的资金来源并为公众集资和汇款等来源开辟创新空间，实现城市多元化融资。

12. 地方发展融资工作领域运用“地方财政空间”指标来衡量自身对产出层面的成果的贡献。增加地方当局的能力和财政空间可以增强二线城市、镇和农村地区的权能，促进地方经济发展。地方当局的收入和经常性转移减去经常性支出例如工作人员费用和业务成本就是地方财政空间。从中产生可用于为发展地方经济和提供服务的盈余，扩大了国家层面的固定资本形成。

13. 自 2013 年以来，资发基金发现其投放资金的一些地方当局的地方财政空间增大。例如在柬埔寨，“通过提供分散卫生服务促进地方发展”方案所涉五个地方当局的地方财政空间平均增加了 60%。同样，通过“地方经济发展支持方案”受益于资发基金的一个地方当局样板的财政空间增加了 225%。资发基金在国家一级开展倡导工作，改善并增加了对地方一级的财政转移，另外，资发基金关于加强地方投资规划和管理能力的各项方案产生了示范效应，这些都为扩大地方财政空间做出了贡献。值得强调的是，日本决定把经过资发基金检测的柬埔寨地方“财政补助基金”逐步扩大到 4 亿美元左右。继续投入大量精力寻找研究方法，以确定地方财政空间增长与资发基金捐助之间的联系。

表 1.综合成果和资源总表相关指标的进展

指标	2015 年计划	2015 年实际	业绩
产出 1.b. 国家以下领土管辖区的地方发展可用的地方财政空间净增长	50%	425%	+
产出 1.2.1-a 由资发基金的捐助撬动的划拨给地方政府的国家总预算价值基线变化	25%	47%	+
产出 1.2.2 向地方一级下发的国内资本价值基线变化(由资发基金的捐助撬动)	13%	3730%	+

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

不达标 (-) = < 50%。

14. 通过资发基金的地方发展融资业务，以补助形式向 21 个国家的 1 077 个地方当局下发 2 400 万美元，为需求最大的城市、城郊和农村社区的地方经济发展提供了支持。发放这项资金时运用了多个地方发展融资工具，利用原始资本和技术援助建立银行担保项目，以吸引国内私募资金满足地方基础设施需求。地方发展资金仍然是地方发展融资工作工具库的核心，占这一工具组合的 85.4%，而地方融资举措目前占 3.87%（2013 年仅为 0.08%）。到目前为止，这一举措已从各种国内来源调集了超过 4 600 万美元的资金。在坦桑尼亚建立了一个平台，以便将这一模式向全国推开。在贝宁和乌干达，已经取得的成功刺激了复制需求。地方气候适应性生存基金（简称“LoCAL”）使用的基于业绩的、适应气候变化的补助也扩大了，占比从 2013 年的 7.45% 增加到 10.73%。

15. 除融资增长之外，许多地方当局还受益于为改善地方公共行政和财务管理而提供的技术援助。在过去两年期间，超过 14 900 名政府官员和地方利益攸关方接受了技能培训，培训范围从投资规划到资本投资规划、公共财务管理、审计、采购和工程，不一而足。28%的学员是妇女。

表 2.综合成果和资源总表相关指标的进展

指标	计划（2015 年）	实际（2015 年）	业绩
产出 1.2.4 改善了公共支出和财务问责制各项指标相关拨款的业绩的地方机构的数量。	20	17	+
产出 1.2.5 在有效投资评估之后进入财务收尾阶段的投资项目的数量	15	15	+
产出 1.2.7 已完成基础设施和服务中的地方投资的数量和类别	1,588	1,549	+
产出 1.2.8 资发基金支助的符合财务预测的私营或公私合营基础设施及服务中的地方投资的数量	4	6	+
产出 1.2.9 改善了与问责制有关的公共支出和财务问责制相关指标的地方机构的数量	20	15	+
产出 1.2.11 设立了多利益攸关方管理局的创收项目的数量	4	9	+

包容性金融

16. 在战略框架期间的第一阶段，资发基金在包容性金融方面的工作也发生了变化。17 个可持续发展目标中有 7 个将包容性金融作为具体目标，认为包容性金融能促进可持续和公平的增长，因此资发基金的“让获取金融服务成为可能”诊断和利益攸关方进程运用在统计上有显著差异的金融服务需求和供应数据集提供了关键的基础，并提供了法律、监管和其他情境因素。这些数据揭示了潜在的市场，有助于各国政府界定自身的包容性金融战略和路线图。该数据还有助于私营部门的行为者参与提供金融服务，为广泛的利益攸关方协调奠定基础。

17. 资发基金的干预措施正在建立巩固的环境，通过其“推动资金造福穷人”方案促进大规模采用数字化金融服务。资发基金展示了新市场的活力，例如运用“**YouthStart**”方案增强青年的能力和运用“清洁启动”方案扩大清洁能源的获取，展示了金融服务如何支持向最不发达国家传播重要技术。同样，资发基金还运用技术和替代发放渠道，例如通过 **MicroLead** 方案扩大了偏远农村地区的获取途径。**MicroLead** 方案在 2015 年显著扩大，其中一些有助于金融服务供应商进行规划的新金融产品开始逐步扩大。在 400 000 多名新客户中，超过 70% 是妇女，这些客户都获得了运用 **MicroLead** 方案提供的支助在 9 个国家开发的储蓄产品服务。中期成果评价基本上是积极的；评价者认为，在 **MicroLead** 方案干预的 10 个国家，

其试点工作 “在支持将农村低收入客户纳入金融服务的范围方面具有相关性并且是有效的”。¹

18. 国内资源的大力调集为这些干预措施提供了支持，运用国内资源和私人投资撬动了有针对性的官方发展援助，促进增强了妇女的经济权能。多项影响² 研究一致表明，储蓄服务让妇女得到了积极的经济成果，包括提高农村妇女的生产力、扩大其利润、增加对妇女经营的企业的投资以及扩大妇女在法律上对资金的控制。此外，数字化金融服务增加了妇女的财政自主权，为妇女加入劳动力队伍提供了支持，改善了妇女经营的企业的业绩。³

19. 2014-2015 年期间，资发基金向 101 个金融服务供应商投资 2 400 万美元以扩大包容性金融的范围，借助此举向 650 万客户提供了一系列价格合理并且可持续的金融产品。在这些客户中，包括刚果民主共和国的约 666 000 名储蓄客户和尼日尔的 528 000 名储蓄客户。资发基金为小微企业和中型企业提供中转资金，以增加这些企业的业务并创造就业。

20. 资发基金与发展伙伴开展合作，使支助和规划与国家优先事项保持一致。国家一级的投资委员会负责审查新举措并协调——在某些情况下积累——国家一级的供资。发展伙伴为整个战略框架期间资发基金规划的各项方案提供 9 900 万美元的供资。这些非核心资源补充并撬动了（超过 23 倍的杠杆）资发基金的核心资源投资，为取得高级别成果做出了重大贡献。

21. 在已经调集的 19 亿美元总储蓄额中，获得资发基金支助的金融服务供应商调集的储蓄额与 2013 年的基准相比净增 6.96 亿美元，证明了针对性的官方发展援助在刺激国内资源促进发展方面的潜力。

表 3.综合成果和资源总表相关指标的进展

指标	计划（2015 年）	实际（2015 年）	业绩
产出 1.1.1 资发基金核心捐助撬动的大型项目贷款组合的价值变动	10:1	160:1	+
产出 1.1.2 资发基金支助的大型项目调集的国内储蓄净变动	10:1	46:1	+
产出 1.1.3 有经过审计的财务报表的	90%	99%	+

¹ MicroLead 扩展方案中期评价，2016 年 2 月。

² “促进妇女的经济赋权，什么在起作用？”世界银行第7087号政策研究报告，2014年11月。
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2014/11/04/000158349_20141104112018/Rendered/PDF/WPS7087.pdf。

³ “数字化金融解决方案提高妇女的经济参与”，世界银行发展研究小组、优于现金联盟、比尔及梅琳达·盖茨基金会、妇女世界信贷会，2015 年 11 月：
https://btca-prod.s3.amazonaws.com/documents/122/english_attachments/Women's_Economic_Participation_Report_16_November_2015.pdf?1447440924。

大型项目的比例			
产出 1.1.4 在实现可盈利目标方面取得进展的大型项目的比例	80%	76%	+
产出 1.1.5 符合投资组合质量目标的大型项目的比例	80%	62%	+
产出 1.1.6 核可 SMART 运动的客户保护原则或同等原则的大型项目的比例	87.5%	95%	+

产出 2 的成果：建立融资机制增强抵御经济和环境冲击的能力

地方发展融资

22. 地方发展融资业务以两种方式增加了最不发达国家的适应力：第一，改善了可为地方应对气候变化（地方当局在这方面既负有任务又具有比较优势）提供可持续资源的融资机制和机构，从而扩大了地方自主权和决策的透明度；第二，有针对性的向影响社区适应力的社会和环境领域投资，例如充分获取营养食品、气候变化适应和性别平等领域。

23. 有三个方案尤其有助于实现这项产出：LoCAL 方案，该方案有助于各国政府引导全球气候适应融资流向地方政府；粮食融资（F4F）方案，该方案有助于运用地方粮食系统办法解决粮食安全问题；地方跨境举措（LoBI）方案，该方案强调了脆弱环境下的跨境合作和投资规划。

24. 到目前为止，LoCAL 机制已经在 11 个国家执行，向其中 10 个国家提供了共计 350 万美元的补助。60 个地方当局有能力管理基于业绩、适应气候变化的补助，这些地方当局代表了约 1000 万人口。在不丹，正在建设 LoCAL 方案项下的 47 个基础设施项目，其中包括修建强化道路和高架桥以及改善排水和供水系统。这些项目使所涉社区的 10 693 人直接受益，并减少了洪水对周边地区的影响，使这些地区的居民间接受益。2015 年，LoCAL 方案管理局（由参与方案的各国政府组成）一致同意该方案应成为地方政府直接获取绿色气候基金的公认机制。柬埔寨去年也开始了这一进程。

25. 2015 年 6 月推出的资金换粮食方案已覆盖 5 个国家：贝宁、布隆迪、马里、莫桑比克和尼日尔。该方案寻求加强地方粮食系统，以改善地方社区抵御粮食冲击的能力，从而巩固粮食安全的四大支柱（获取、供应、使用和稳定）。自该方案推出以来，在 5 个国家开展了 83 项粮食安全投资，金额共计 3 661 040 美元。在马里，资发基金正支持该国政府将粮食安全考虑因素纳入地方的规划和预算编制进程。200 多万美元投向了粮食安全相关基础设施，例如粮食仓储设施和灌溉系统升级。2015 年开始与多边开发银行谈判，以逐步扩大该方案。

26. 2014 年与跨境合作多利益攸关方协商小组（包括布基纳法索、马里和尼日尔的地方当局）举行第一次协调会议结束之后，于 2015 年拨付了 LoBI 方案项下的第一期补助，以支持对畜牧业的投资。LoBI 方案促进了不同国家的地方当局之间的合作，创建了共同应对各国人口需求且相互依存的地方规划系统。这些投资减少了农民与牧民之间的冲突风险，改善了提高动物卫生和畜产品质量所需的服务的提供。

表 4.综合成果和资源总表相关指标的进展

指标	计划（2015 年）	实际（2015 年）	业绩
产出 2.2.1 针对旨在改善地方政府和当地人口抵御冲击能力的地方基础设施和服务的公共和私营融资制度的数量	6	5	+
产出 2.2.3 已出台的新机制针对的受益人的人数	325 000	958 801	+

包容性金融

27. 资发基金试行新产品和细分市场（青年、移动支付、清洁能源）并形成规模，重点在于扩大包容性金融的范围。新产品引进目标已经实现，获得增加适应力的储蓄产品的客户数量超过了总体目标。

28. 2015 年对“**YouthStart**”方案而言是关键的一年，在这一年里，完成了区域试点，进行了积极的最终评价，并核准了一项全球方案以逐步推广从试点和评价中汲取的综合经验。“**YouthStart**”方案把初步试点目标（也即为 200 000 名 12 岁至 24 岁的青少年提供金融服务）增加了两倍，最终为 600 000 名青少年（其中 49% 为年轻妇女）提供了金融和非金融服务。借助于该方案，青少年储蓄了 1 600 多万美元，青年创办的超过 80 000 家企业获得了 1 100 万美元的贷款。评价发现，“**YouthStart**”方案为增加抵御经济冲击的能力做出了贡献，约有 80% 的青少年客户表示自己的生活在经济能力、创收、更大的独立性和增强自尊等方面都“发生了变化”。

29. 清洁启动“能源获取挑战”方案在柬埔寨、缅甸和乌干达投资了 10 个公司，到 2017 年，该方案将为超过 178 000 名低收入客户提供高质量、经济实惠的清洁能源解决方案。这一点对承担绝大部分无偿照料工作的妇女尤为重要。清洁能源解决方案可以减少取水、准备食物和从事其他家务活动所需的时间，腾出时间从事有报酬的生产活动，提高家庭整体福利。除了建立起“最后一公里”销售能力之外，参与该方案的各家公司还充分利用了智能设备、数字字符和数字分析方面的技术进步。自 2014 年以来，“清洁启动”方案为获取超过 43 570 项清洁技术解

决方案提供了便利，其中就包括太阳能灯和家居系统、沼气池和清洁炉灶。在所有这些解决方案中，有 39 900 项在尼泊尔实行，考虑到 2015 年发生的尼泊尔大地震，这是一项了不起的成就。“清洁启动”方案为 4 家金融服务供应商提供的 510 000 美元充分利用 650 万美元未偿还贷款为超过 30 000 名客户服务。

表 5.综合成果和资源总表相关指标的进展

指标	计划（2015 年）	实际（2015 年）	业绩
产出 2.2.1 获得可加强冲击抵御能力的金融产品的客户的总人数	3 900 000	6 498 526	+
产出 2.2.3 青年融资、清洁能源融资、农业/农村融资、移动支付或现金-电子支付过渡等领域产品创新的数量	35	28	+

产出 3 的成果：有利于可持续的可持续发展筹资的政策环境

地方发展融资

30. 在全球层面，地方发展融资业务通过倡导国内资本在构建有抵御能力的经济体方面的重要作用以及倡导地方政府在推动转型发展方面的根本作用，为发展议程筹资做出了贡献。这项业务的各项方案和知识产品展示地方发展融资是如何支持有催化作用的投资并充分利用资源促进地方经济发展的。一系列合作伙伴参与了这项业务，共同落实《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》。资发基金与世界城市和地方政府联合组织及其他行为者开展合作，与可持续发展目标定位全球工作队共同工作。资发基金的目标是增加面向地方当局和其他地方利益攸关方的融资，以建设基础设施，为具有适应力、可行和包容的地方经济提供支持。

31. LoCAL 方案提高了人们对地方当局在增强气候适应能力方面的重要性的认识。在纽约方大会第二十一届会议筹备会议上，该方案与最不发达国家组及联合国气候变化框架公约密切合作，以确保国家以下各级政府的作用得到《巴黎协定》的认可。资发基金还加入了城市气候融资领导联盟，该联盟寻求加快资本流入城市，并最大限度地增加对适应气候变化的基础设施的投资。

32. 资发基金支持国家一级的政策变化和改革。在莱索托，从“深化权力下放”方案得来的经验被纳入了国家权力下放政策，并促进通过了该政策，这是权力下放进程的一个里程碑。该政策加强了对基本服务、民主治理、更大的地方当局财政自主权等方面的权力下放规定，促进了公平的地方发展。

33. 在索马里，地方发展融资业务借助于联合国地方治理和分散提供服务联合方案为实现和平与和解做出了贡献。这项业务改善了地方当局提供基本服务和促进地方发展的能力，为索马里兰和邦特兰自下而上的国家建设提供了支持。自该基

金启动以来，目标地方当局的公共财政管理在透明度和问责制两方面都大幅改善。包括世界银行在内的若干捐助方目前都将实行这一机制。公共财政管理培训有助于增加地方政府吸收资金的能力，为其处理较大的基础设施项目提供支持。到目前为止已采用这种办法引导 850 万美元流向地方发展项目，为道路和供水基础设施提供了支持。

表 6.综合成果和资源总表相关指标的进展

指标	计划（2015 年）	实际（2015 年）	业绩
产出 3.2.1 已完成的地方发展融资诊断的数量	38	31	+
产出 3.2.2 已通过的有利于地方发展融资的国家战略或行动计划的数量	30	34	+
产出 3.2.3 因资发基金的地方发展融资宣传而产生的政策或法规变化的数量	8	7	+
产出 3.2.4 旨在加强国家和地方行为者能力的举措的数量	188	247	+
产出 3.2.5 获得批准的资发基金出版物的数量	45	60	+

包容性金融

34. 资发基金通过荷兰女王的咨询小组⁴和包容性金融之友小组⁵为秘书长包容性金融促进发展问题特别倡导者（也即荷兰女王）提供了支持，并与荷兰女王的办公室直接进行了合作。

35. 资发基金参与讨论制定了可持续发展目标。包容性金融是七个可持续发展目标的具体目标，也是统计委员会核可的指标中的关键的包容性金融指标。资发基金为《亚的斯亚贝巴行动议程》做出了贡献，该议程体现了扩大包容性金融对可持续发展的重要性。2015 年 12 月，大会通过一项决议，认可了包容性金融对《2030 年议程》的重要意义。资发基金就该提案提供了技术建议。资发基金是“第六届

⁴ 成员包括资发基金、世界银行、国际货币基金组织、国际金融公司、援助最贫穷者协商小组、金融普惠联盟、优于现金联盟、经济和社会事务部、开发署、奥米迪亚网络和比尔及梅琳达·盖茨基金会。

⁵ 非正式国家集团，由印度尼西亚、秘鲁和坦桑尼亚担任联合主席，在政府间进程中倡导包容性金融。

负责任的金融论坛”的共同主办方，该论坛汇聚了各种发展行为者，共同确认促进负责任的数字化金融的良好做法。

36. 在国家层面，资发基金转向采用市场体系办法解决包容性金融问题。正如援助贫穷者协商小组在更新后的资助者指南中提到的那样，“诊断进程是市场体系办法的基础”。2015年，在与“让获取金融服务成为可能”工具有关的领域，资发基金为12项国家一级的诊断提供了支持，促使目前为止制定了5份国家一级的包容性金融路线图。此外，资发基金还为15项针对具体问题（包括数字化金融和青年问题在内）的生态系统诊断提供了支持。

37. 2015年，缅甸政府批准了“包容性金融路线图”。资发基金的“让获取金融服务成为可能”诊断为该国政府牵头开展的利益攸关方对话提供了信息，促使制定了该路线图，该路线图已在特别倡导者访问该国期间正式启动。“让获取金融服务成为可能”在类似的进程中为其他10个国家提供了支持。⁶该工具为鼓励私营部门投资于扩大包容性金融提供了一个强大的平台，正成为促进南南合作、推动各国相互学习的强劲动力。

38. 太平洋包容性金融方案运用关于斐济、萨摩亚和所罗门群岛的金融服务需求的数据，全面描绘了各个市场，包括按地理、年龄和性别细分的市场中缺少服务的部分。增强妇女的经济权能是斐济、巴布亚新几内亚、萨摩亚和所罗门群岛的包容性金融战略中的一项关键产出。太平洋包容性金融方案促进制定了为国家包容性金融战略提供信息的各项研究。

39. “推动资金造福穷人”方案支持各国政府为实现“扶持性环境”做出一系列改进。老挝人民民主共和国银行发布银行和非银行数字化金融服务准则；目前已经推出第一项此类服务，为全国33个代理人和超过1000名客户提供了服务。尼泊尔发放了开创性的非银行支付服务提供商新许可，允许非银行数字化金融服务代理人提供服务。在乌干达，议会批准了修订后的《金融机构法》，为银行和移动网络运营商在数字化金融服务领域相互竞争创建了一个更为公平的环境。

40. 优于现金联盟的宣传倡导使得国际社会日益认识到数字化支付的重要性。资发基金是该联盟的秘书处，该联盟的成员包括18个政府、19个发展组织和2家公司，该联盟倡导在包容性金融全球伙伴关系、亚的斯亚贝巴行动议程、2030年议程和世界经济论坛等主要的决策论坛上讨论数字化支付问题。该联盟正在多个成员国促进发展数字化支付环境，推动支付基础设施的良性发展，推动转向数字化并造福于个人、企业和政府。

⁶ 博茨瓦纳、柬埔寨、刚果民主共和国、老挝、莱索托、马达加斯加、马拉维、缅甸、尼泊尔、斯威士兰和津巴布韦。

表 7.综合成果和资源总表相关指标的进展

指标	计划（2015 年）	实际（2015 年）	业绩
产出 3.a 包括客户保护环境在内的政策环境和扶持性环境因资发基金的倡导宣传和支助而发生的改变的数量	19	9	-
产出 3.1.1 已完成的诊断数量	15	23	+
产出 3.1.2 已通过的包容性金融路线图行动计划或国家战略的数量	12	10	+
产出 3.1.3 向“优于现金联盟”作出的从现金支付转向电子支付的承诺的数量	15	42	+
产出 3.1.4 已完成的旨在加强监管者/监督者能力的能力建设活动的数量	15	46	+
产出 3.1.5 记录了资发基金从各项方案中汲取的经验教训的知识产品的数量	30	62	+

C. 了解战略框架的业绩

41. 本节在一定程度上基于综合成果和资源总表架构内的资源和开支，对各项成果进行了分析（附件 1），该分析提议订正一些指标，以更好地反映按性别细分的成果并体现资发基金各项方案不断变化的性质（附件 2）。

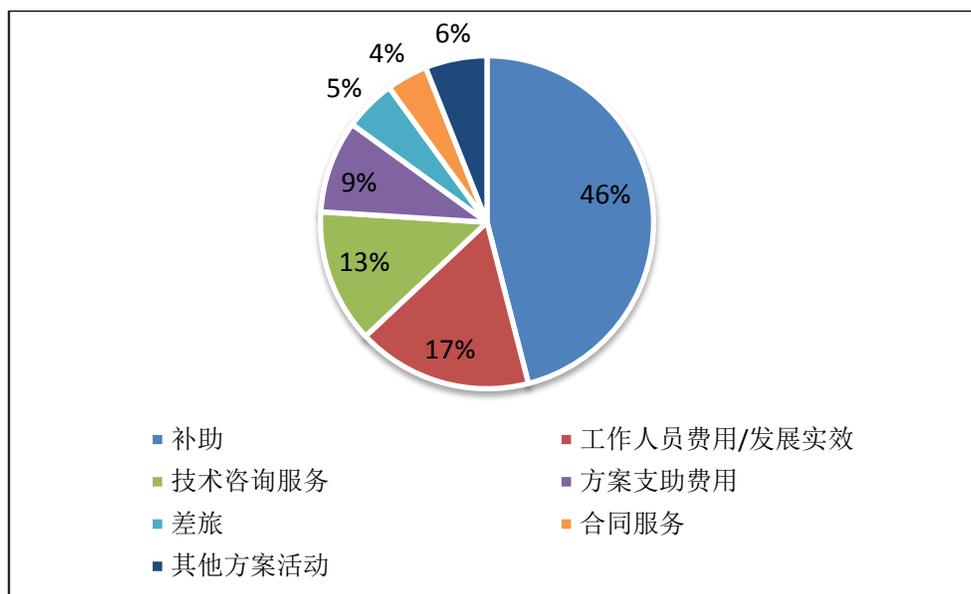
42. 资发基金作为风险偏好型的小规模创新基金开展运作，其各项方案谨慎地在技术援助与具有催化作用的原始资本之间保持平衡，以创建可行的市场并让其他投资者“挤入”。这就需要采取多年期办法，这种办法要认识到必须保持对创新的投资，使其巩固（对政策和机构影响而言）并逐步扩大（对复制和国家影响而言）。为确保维持这些平衡并取得良好成果，通过减少资发基金在其中运作的国家的数量，化解了资源下行波动。在缺少在最不发达国家的普遍授权和每年可预测的 2 500 万美元核心资金的情况下，截至 2015 年底，资发基金只能在 31 个国家维持方案。在核心资源缺乏周转的情况下，到 2016 年底，最多有可能进一步减少 10 个国家。

43. 资发基金以往的核心资源为如今成为旗舰项目的创新提供了原始资本。如果没有强大的核心资源，资发基金将丧失为今后的旗舰项目提供原始资本的重要的创新空间。加快金融创新问题目前有望在《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》中得到解决。资发基金拥有潜力，可与众多新老合作伙伴一起促进和推动前沿金融模式解决最不发达国家的“最后一公里”问题，但只有在可预测资源到位的情况下才能做到这一点。核心资源捐助方的价值在于其愿意与资发基金共

担风险，参与创建新模式和新经验，并测试机构投资者尚未准备接受的理念。资发基金核心资源的性价比很高，承诺为国家启动提供 500 000 美元的承付款，在 3 至 5 年时间里为大多数国家提供最少 1:10 的杠杆。

44. 联合国核心资源资金是资发基金的基础，有助于确保最高标准的透明度和监测，是保持最先进的专门知识的保证，为建立市场的活力和影响力提供了原始资本。就后者而言，资发基金力求在任何时候都在其支出组合中保持至少 40% 的资本部分。2015 年，资本部分在方案总资源中的占比保持为 46%（下文图 1）。由于核心资源基础萎缩，维持这一比率很不容易，只能通过减少资发基金在其中运作的国家的数量才能维持。如果核心资源增加，我们就能利用造市投资所需的额外资本，增加国家覆盖面和对这些国家中每一个国家的整体财务杠杆，同时维持健康的技术援助-资本比。

图 1.方案支出细分项目

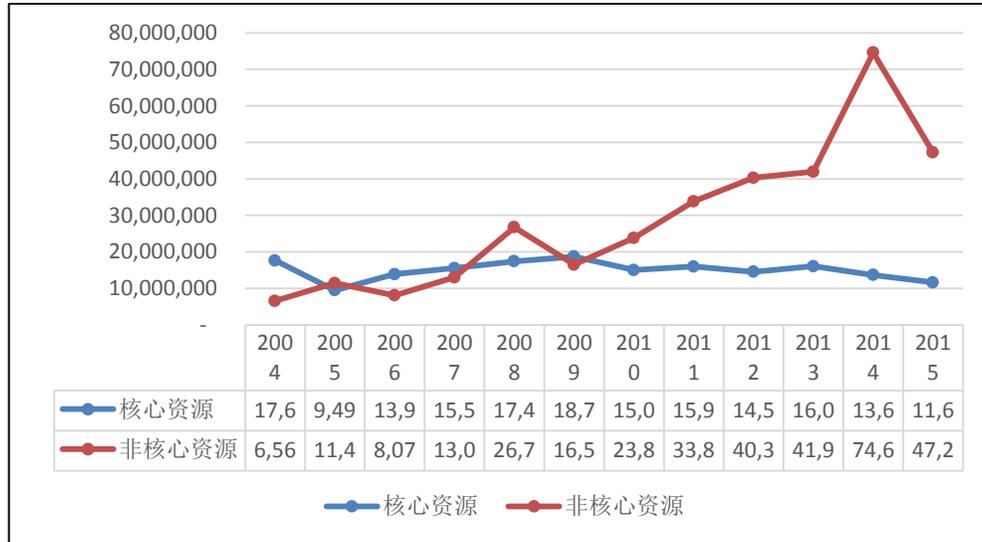


45. 核心资源也是确保国家一级的战略参与的基石。伙伴关系调查（附件 3）和评价证据都强调有必要在国家一级部署更有力的存在。区域技术顾问要兼顾多个国家，无法像全职的国内专家一样对政府政策和战略、开发署和联合国国家工作队-资发基金的协调努力以及方案伙伴给予同等的关注。资发基金的国家影响被“项目化”，这是因核心资源减少而产生的不良副产品，错失了在联合国系统和政府规划中使“最后一公里”融资的影响最大化的良机。

46. 非核心资源通常专门针对具体的国家、方案或主题。这类资源有助于资发基金巩固和逐步扩大从接受其核心资源供资的创新中汲取的经验教训，并在新的国家扩大这些经验教训和将这些知识介绍给新的国家。这是资发基金最大的经常收入来源，但也是在满足新需求或推动新创新方面最不灵活的一种资源。

47. 资发基金的收入数字显示，在战略框架期间调集了大量非核心资源，特别是在 2014 年（下文图 2）。但是，这些数字也显示核心资源拨款在过去 10 年期间呈下降趋势，而且 2013 年的 1 600 万美元更是骤降至 2015 年的 1 160 万美元，预测 2016 年的拨款仅为 900 万美元。因此核心资源与战略框架中商定的 2 500 万美元年度拨款目标相差甚远，而后者是资发基金向 40 个最不发达国家铺开所需的最低资金额。

图 2. 2004-2015 年资发基金收入趋势



48. 2016 年 1 月，资发基金将四窗口供资架构修改如下：窗口 1，核心资源；窗口 2，新的最后一公里融资信托基金，其中又设立 5 个专题窗口（绿色经济；粮食安全与营养；基础设施和服务；增强妇女和青少年的权能；包容性金融和创新）和 1 个国家扩展窗口，以满足在专题干预措施、将国家一级的创新纳入政策和机构环境以及确保规模扩大条件等方面表达的需求；窗口 3，完全指定用途的非核心资源；窗口 4，最不发达国家投资基金。

最不发达国家投资基金将为具有催化作用的原始资金提供额外的资本，用于开展不为机构投资者关注的各项举措。资发基金的资本采取了补助、无偿赠款、贷款和担保的形式，这些资本将化解投资的风险，展示价值并开发市场，让其他投资者参与进来，加快其关于创新规模化的投资组合的进展。

49. 在战略框架期间余下的这几年以及未来，资发基金仍将致力于扩大创新金融的范围以解决“最后一公里”问题。此举包括探索相关机会将经过调整的技术引入最不发达国家以解决“最后一公里”问题；扩大小额保险的覆盖范围；让收发汇款更为实惠便捷；为城市提供支助，以满足新的城市议程的需求。目前存在调整资发金融模式以适应这些领域和其他领域的可能性。但是，要将这一可能性转变为现实，必须有充足并且可预测的核心资源基础。

战略框架中期的一些经验教训和结论

50. 评价和方案审查为我们提供了宝贵的经验和建议，有助于制定资发基金的各项干预措施。下文介绍了一些已被纳入资发基金方案编制的重要经验。

51. 资发基金评价股开展的评价普遍认为资发基金的干预措施对国家发展战略非常重要，也与目标组织和个人高度相关。例如，在贝宁采用了“从实干中学习”的办法将重点放在为地方当局提供支持方面，此举被视为是一种支持采取可持续干预措施对粮食安全投资进行管理的明智做法，同时还注意到，在一些情况下，经由国家系统开展工作会导致“从资金自中央一级下放直至工作结束的这个投资周期的期间明显拉长”。⁷评价者还强调，在“投资选择与地方经济发展及地方粮食安全之间的战略一致性方面……”，还存在一些薄弱环节。⁸资发基金正在后续的资金换粮食方案中解决这两个问题。

52. 资发基金的方案管理质量广受好评，但也有人指出在一些情况下，由于需要在多个国家利用人数有限的工作人员同时管理多项干预措施，导致方案负责人疲于应付。这可能对方案成果造成影响，例如在需要管理者或方案执行伙伴在实地发挥更大的影响以支持所涉组织的政策和业务发生长期变化的情况下。在关于支持发展重视储蓄的金融服务的 MicroLead 方案的评价中，突出强调了这个问题，该评价指出“方案工作人员（每人负责管理 5 个国家）在实地任务中的任期短，限制了工作的深入开展”，并认为方案执行伙伴采取的“脚踏实地”办法与“更加顺利地开展工作”有着对应关系。⁹资发基金赞同并承认这些与核心资源减少有关的限制严重影响了我们充分解决问题的能力。

53. 评价者认识到“YouthStart”方案的重要性、创新性和影响，建议资发基金在适当的时候考虑做出更全面的方案编制安排，不仅要让金融服务供应商等直接受益人参与其中，还要让该系统中可以支持复制和推广的其他行为人参与进来。资发基金在规划后续方案——YouthStart 全球方案——时考虑了这一建议，该方案将鼓励金融服务供应商与技术 and 职业教育提供方或者最有希望为特定国家的青年创造就业的在各行各业取得成功的经济界行为人结成伙伴，并将所需资金纳入预算以实现这些成果。这一事项已被纳入在七个国家完成的青年问题国家评估。

54. 从“让获取金融服务成为可能”诊断工作中，资发基金目睹了数据驱动方法在制定共同愿景并向私营部门揭示市场机遇方面的力量。竞争激烈的应用申请和基于业绩的融资协议能切实化解投资风险，有效利用私营部门的股权，推动创新，确认市场机遇并促使金融服务的范围覆盖被忽视的市场和细分市场。这些经验将体现在资发基金的下一代包容性金融方案中。

⁷ 最终评价，《贝宁权力下放、权力移交和地方经济发展项目》，第 6 页，2014 年。

⁸ 同上。

⁹ 中期评估，MicroLead 方案，第 82 页，2016 年。

55. 在资发基金支助的一些地方政府，观察到地方财政空间缩小，表明许多地方当局非常依赖中央政府的财政转移支付来满足自身的运作和投资需求。这一点突出表明，最不发达国家有必要使资源进一步多元化，以确保财政的可持续性和一定程度的收入调集自主权。这也表明资发基金应继续扩大其财务工具箱，更加重视采取各种手段调集私营部门的资源（特别是国内的资源）支持地方资本投资。

56. 地方融资举措已经证明了结构化项目融资的价值。该方案开始表明，如果目前的市场失灵得到解决，地方政府和社区优先对待的地方基础设施项目就可以主要从国内资本吸收资金。借助于战略性地引导官方发展援助流向去风险和结构化的地方优先基础设施项目，该方案证明最少可以用 1:10 的杠杆利用融资支持经济转型投资。通过采取这种方法，该方案正在促进改变投资者行为，吸引对小规模项目供资的兴趣。坦桑尼亚政府已着手在所有地方当局实现地方财政举措的制度化，以扩大规模，增加可持续性。在概念验证之后，资发基金正在其他最不发达国家复制该方案。

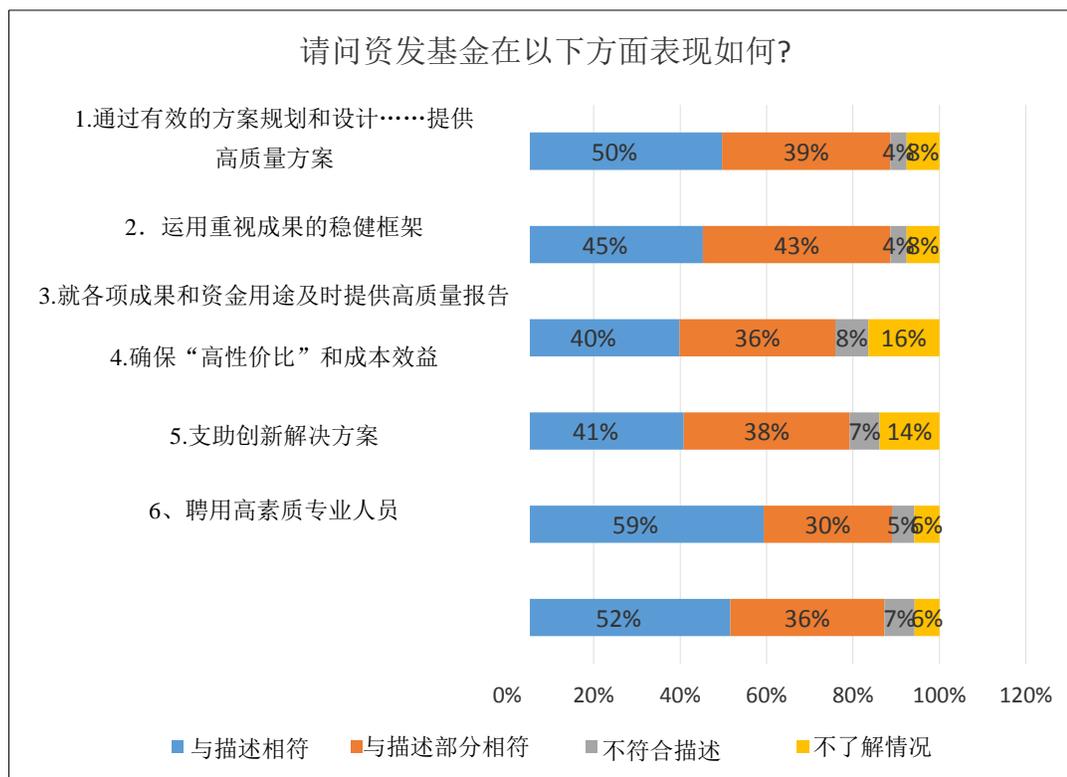
57. 关于资发基金的资金基础多样化问题，瑞典政府资助的灵活非核心资源伙伴关系框架（“PFIS”框架）的一项内部审查确认了这个问题对资发基金以及资发基金在一项筹资办法中的伙伴非常重要，该筹资办法为资发基金在可再生能源、气候变化适应、服务于穷人的移动金融服务和地方基础设施等专题领域的新筹资模式提供了有针对性但灵活的支助。该审查还确认了这种安排与投资者的相关性，认为瑞典国际开发署有能力“用比支助单独方案更有效的方式获得资发基金的众多干预措施、专门知识和国家一级的影响”。资发基金在规划其后续的供资窗口也即将于 2016 年 3 月启动的最后一公里融资信托基金时考虑了这些经验。

D. 机构效率分析

58. 内部成果和资源框架中的 28 个机构效率指标中有 24 个指标“符合预期”或“高于预期”（附件 2）。各项指标显示，资发基金在审计、评价、核心资源与非核心资源利用比、沟通活动等方面业绩斐然。指标还显示，全系统行动计划和保证用于战略框架的核心资源水平等指标的成果低于预期。

59. 外部伙伴意见调查结果也证明资发基金的业绩良好，76%至 89%的被调查人“同意”或“在一定程度上同意”资发基金具备很强的项目管理能力以及监测、评价和报告能力（但需要投入使用），并且成本效益高（下文图 3）。在支持创新解决方案和部署高素质工作人员的能力方面，资发基金得分很高。

图 3.合作伙伴对资发基金的机构效率所作评价



60. 2014 至 2015 年期间，资发基金开始进行组织调整，以精简业务，按照现有资源更加有效、高效地安排工作。截至 2016 年，此举将使经常资源供资的工作人员费用每年节省将近 20%。

61. 资发基金推出了修订后的内控框架，将权力下放以加强整个组织的有效管理、治理和风险管理。为进一步精简业务流程，修订了作为标准作业程序的贷款和企业风险管理等多项政策。

62. 资发基金在落实内部和外部审计建议方面取得了长足进步。将在高级阶段落实所有建议，在 10 项内部审计建议以及 2013 年的 7 项外部审计建议和 2014 年的 9 项外部审计建议中，分别已有 6 项、5 项和 4 项建议得到充分落实。

63. 2015 年的总支出为 7 000 万美元，比 2014 年增加 820 万美元。核心资源支出从 270 万美元增加至 1 190 万美元，其他资源支出增加了 660 万美元，增至 5 470 万美元。支出增长表明资发基金侧重于利用可用资源有效交付方案。

64. 2015 年底的资金余额为 1 020 万美元。资发基金按照《国际公共部门会计准则》的要求对离职后医疗保险作出了规定，将业务核心资源准备金重计为 1 240 万美元。预算外储备金为 200 万美元。按照联合国审计委员会的建议，资发基金

正与一家外部公司合作，重新评估业务准备金是否充足。一旦确定修订后的业务准备金要求，将根据资金余额做出适当调整。

表 8. 2006-2015 年的支出趋势

	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
方案支出	25.2	28.7	37.0	41.5	43.9	53.7	48.6	54.5	57.3	66.6
- 核心资源支出	16.8	19.0	22.6	22.2	25.0	29.4	23.6	15.1	9.2	11.9
-其他资源支出	8.4	9.7	14.4	19.3	18.2	24.4	25.0	39.4	48.1	54.7
资发基金支助	4.6	5.4	6.8	7.6	5.5	6.2	5.0	8.3	5.3	4.2
共计	29.8	34.1	43.8	49.1	49.3	59.9	53.6	62.8	62.6	70.8

(以百万美元计)

65. 2014-2015 年期间，资发基金继续开展独立的外部评价，完成了三项多国方案和项目评价，并着手在任务范围内的关键领域开展其他两项评价。这些评价涵盖了以下方面：扩大储蓄；在 10 个非洲国家扩大青年主导的包容性金融模式；在贝宁和尼日尔两国为提高地方政府一级的粮食安全提供支持；在老挝人民民主共和国发展小额信贷业。这两年期间用在评价方面的支出平均约占方案支出的 1%，但不包括监测和重视成果的管理这两个方面的工作人员费用和活动费用。

66. 评价股为资发基金的两个业务领域提供了方法上的支助，以适用按照良好评价做法制定的内部业绩考核工具，同时评估呈交给项目评估委员会的各项方案和项目的可衡量性。资发基金的管理层对评价结果提出的建议作出了回应，截至 2016 年 1 月之前，商定的后续行动的执行率已达到 79%。

67. 评价活动面临的主要挑战仍然是缺少核心资源，无法为评价管理人全面开展工作提供资金，而且专题评价的费用预算必须超过方案评价费用。由于核心资源有限，导致必须推迟已经规划的涵盖 2005-2014 年期间的地方发展融资机制专题评价，评价股继续寻求第二位初级专业干事为该股的工作提供支持。

68. 资发基金将请求将其各项评价有系统地纳入独立评价办公室的分散评价评估。资发基金请该办公室对其战略框架做出最终评价，以便在 2017 年提交报表。

69. 目前的基准是将纳入《2012 年性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》的 15 个指标完成 40%或以上，资发基金在 2015 年完成了 53%，并将在 2016 年加快取得进展。这次中期审查为将性别细分数据更好地纳入内部成果和资源总表提供了一次机会。资发基金把性别平等指标纳入了其评价进程，并为制定联合国评价小组的标准做出了贡献。在内部，资发基金已出台多项机制确保性别平等指标在方案规划、审查和批准进程中得到体现。

70. 女工作人员所占比例从 2013 年的 27%增至 2015 年的 49%，在此期间，P-5 或以上级别的女工作人员比例从 28%增至 36%。正有意努力吸引女申请人并推动其走完招聘程序。

71. 这两个业务领域的方案编制都非常重视女受益人和女客户（“外联目标”），正寻求用更加多元化的办法接待女客户、女消费者和女性经济行为人。每个业务领域都在实施具体的举措，包括在东南亚国家联盟区域实行的“包容性金融转型”方案、在非洲实行的包容性金融促进增强妇女经济赋能方案，以及与开发署和妇女署共同开展的“包容和公平的地方发展”举措，以消除在目标国阻碍增强妇女经济权能的障碍。

三. 资发基金展望

72. 实现可持续发展目标需要数百万美元。这对最不发达国家提出了巨大的财务要求。官方发展援助是这些国家最大的外部融资来源，其中许多国家在调集其他资源促进发展方面面临巨大限制，这些限制不仅来自私营和公共部门，也来自外国和国内，而且这些国家在引导资源流向社会和经济基础设施及生产性投资，特别是流向地方一级方面也处处受限。运用官方发展援助向投资者展示在这些最不发达国家充分利用公共和私营资源的途径，特别是在国内层面这样做，将在支持实现可持续发展目标和促进包容的可持续发展方面发挥至关重要的作用。资发基金的融资模式已证明至少有1:10的杠杆，释放了用于家庭、小企业和被忽视市场的资源。

73. 展望未来，资发基金至少看到了三个机遇。第一个机遇是按照内部成果和资源总表在战略框架期间的第二个阶段交付商定的成果，此举应立足于在刚刚过去的两年期间汲取的经验教训，并实现融资工具库的多样化以优化使用补助、贷款、担保和新筹资模式。第二个机遇是将资发基金的模式向40个最不发达国家铺开，以支持这些国家实现可持续发展目标以及其逐步发展的宏图。第三个机遇是使资发基金继续发生变化，让资发基金的模式适应新的金融领域，应对新出现的与青年融资等领域有关的挑战，加强社区与地方经济之间的联系；扩大数字金融的空间，扩大小额保险；运用金融媒介使穷人获得经过调整的技术；协助调集新形式的资源用于新的城市议程；运用新的筹资办法解决农村和城郊地区的基础设施和气候脆弱性问题。

74. 对抓住这些机会而言，最重要的是让合作伙伴为资发基金的核心资源提供充足资金。如果获得足够的资本，资发基金的供资结构就能让资发基金在40个最不发达国家铺开，有助于这些国家在地方一级释放数额前所未有的公共和私营资源，以支持实现可持续发展目标并逐步实现较高水平的公平和可持续性。