



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
8 April 2020
Chinese
Original: English

2020 年第二届常会

2020 年 8 月 31 日至 9 月 4 日，纽约

临时议程项目 11

联合国资本发展基金

《联合国资本发展基金 2018-2021 年战略框架》中期审查， 包括关于 2019 年取得成果的年度报告

摘要

本报告介绍了联合国资本发展基金在 2019 年取得的成果，并对照《2018-2021 年战略框架》评估了两年的总体执行情况。该报告证实了资发基金的战略及其资本任务使用的效力，以便：(a) 加强普惠性金融市场和地方发展融资系统；(b) 为主要是在最不发达国家的《2030 年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》释放公共和私人资金。

决定要点

执行局不妨注意本报告：赞扬资发基金为实施《2018-2021 年战略框架》所取得的进展；欢迎其致力于创新融资解决方法和办法，使金融为穷人服务；注意到资发基金的工作对于支持最不发达国家度过冠状病毒大流行病至关重要；再次承诺支持资发基金，包括为其每年 2 500 万美元的经常资源和 7 500 万美元的其他资源提供全额资金；将其投资基金资本化 5 000 万美元。

* 由于 2019 冠状病毒病对会议造成影响，本文件重发。



目录

	页次
一. 最不发达国家和不断变化的发展背景.....	3
二. 中期评论	4
三. 资发基金的业绩和概要	6
A. 资发基金取得的成就：成果	6
B. 资发基金如何实现这一目标：机构效力分析	14
C. 对评估和学习的坚定承诺	16
四. 资发基金展望	16

一. 最不发达国家和不断变化的发展背景

1. 2020 年，秘书长启动了实现可持续发展目标行动十年。为可持续发展筹资仍然是当务之急。随着联合国的改革，联合国发展系统正在被调整为向各国提供综合和协调的支持，以实现这些目标。定于 2021 年举行的第五次联合国最不发达国家问题会议的筹备进程为延长最不发达国家的全球伙伴关系提供了独特的机会，并强调需要采取新的办法来为最不发达国家的可持续发展筹资。
2. 在过去两年中，发展背景发生了重大变化，这必将对最不发达国家未来几年的发展进程产生重大影响。世界已经看到了重大转变：数字技术及其影响、发展议程本地化、对催化性投资融资的需求，然而国际发展系统对此的反应方式却没能充分支持最不发达国家或将其纳入考虑。这增加了各国和整个国家集团在未来 10 年可能被甩在后面的巨大风险。
3. 不断演变的冠状病毒病危机在中长期内给最不发达国家带来了巨大和意想不到的健康和社会经济风险。
4. 最不发达国家国内生产总值的平均增长率仍然高于全球增长率，但低于《2030 年可持续发展议程》要求的 7% 的年增长率。低于目标增长率意味着到 2030 年，最不发达国家多达 35% 的人口仍将处于极端贫困状态。由于最不发达国家的国内资源调动水平仍然较低，高度依赖对外筹措，发展进度参差不齐。
5. 进度缓慢的一个关键因素是最不发达国家经济结构转型不足；对发展生产能力的投资不足，包括对创业、基础设施、能源、科学技术和数字化的投资不足，阻碍了转型努力。一个主要瓶颈是最不发达国家在调动商业资本进行投资以刺激其经济增长方面继续面临的挑战。资发基金 2019 年题为“最不发达国家的混合融资”的报告¹ 显示，2012 至 2018 年间，通过混合融资方式为所有发展中国家筹集的私人资本中，只有 6% 流向了最不发达国家。
6. 即将脱离最不发达国家地位的国家面临达到中等收入国家地位门槛的风险，同时又无法使其经济和社会转型，使其走上包容性可持续增长的道路。所有 47 个最不发达国家，无论是否即将毕业，都处于阻碍实现《2030 年议程》的全球趋势的尖端。
7. 这些挑战包括气候变化及其相关影响、熟练工人的移民和流失、城市化以及缺乏创建宜居城市的资本投资。日益严重的不平等现象是这些挑战的一个统一特征。
8. 不平等的一个关键特征是地域性，其特点是首都城市、二线城市和农村地区以及不同经济部门之间的差异。地方发展政策不仅减少了这些不平等现象；地方经济发展、财政分权和地方财政是最不发达国家发展和毕业的关键加速器。例如，最不发达国家仍然极易受到气候变化的影响，其经济增长依赖于气候敏感的部门。随着气候变化的加速，人们越来越认识到地方政府在适应和建设地方复原力方面

¹ 经合组织/资发基金(2019 年)，《2019 年最不发达国家的混合融资》，经合组织出版，巴黎，<https://www.uncdf.org/article/4661/blended-finance-in-the-ldcs-2019>。

至关重要的作用。然而，最不发达国家的地方政府和市政当局很少能够利用资本市场或全球气候融资池。目前的投资量并不足以使许多非洲城市提高生产率，成为包容性增长和减贫的引擎。

9. 数字金融革命正在深刻影响全球经济并改变最不发达国家社会。2019 年全球注册手机货币账户数量已超过 10 亿，其中 4.69 亿个此类账户位于撒哈拉以南非洲；2019 年共有 238 亿笔交易，总价值 4 563 亿美元，比 2018 年增长 35%。尽管存在账户休眠和性别差距的挑战，但这场数字革命正在改变穷人储蓄、接受社会支付和汇款的方式，以及没有银行账户的中小微企业获得融资的方式。数字创新在农业、能源、卫生、教育和创业领域的应用也正在改变人们获得基本服务和改善生计的方式。数字经济正在崛起，可以推动实现可持续发展目标。

10. 投资资本对最不发达国家至关重要，无论是对公共部门项目还是对创造绝大多数就业机会的中小企业都是如此。然而，许多障碍阻碍了来自国内和国际来源的商业和优惠投资资本到达最不发达国家：高度的政治、货币、运营和政策风险；缺乏当地知识和背景；交易规模小；缺乏可供投资的项目。这些障碍都指向了国际金融体系中存在的漏洞，阻碍了投资资本甚至是旨在帮助贫穷国家的优惠资本无法到达最需要中小企业和地方政府手中。

11. 由于卫生系统薄弱，经济脆弱，最不发达国家面临着来自冠状病毒病危机的前所未有的严重影响。这场大流行病可能会给大量低收入、非正规工人和其他弱势群体以及数以千计的中小企业带来严重风险。迫切需要国际支持，以帮助最不发达国家在未来几年为危机的影响做好准备、作出反应并从中恢复。

12. 资发基金正在努力帮助最不发达国家驾驭这些全球变化。它的重点是惠及穷人的新技术开发市场，建立支持社会企业家的生态系统，并为政府和私营部门创造革新变化，以建设稳定、充满活力和有韧性的经济。

13. 这一做法不是关于交易，而是改变市场体系的运作方式，以及贫穷国家的金融分配方式。资发基金侧重于试验新的办法和创造示范效应，旨在改变整个金融和经济体系。凭借其工具和经验，该机构可以在地方经济中提供系统的价值主张，以更具活力的方式为穷人和被排斥的人群推动金融。国际体系中没有其他行为体在这样做。

二. 中期评论

14. 《2018-2021 年战略框架》为资发基金制定了一项计划，通过扩大金融普惠、提供创新的地方发展融资、扩大资本工具的部署，帮助最不发达国家释放公共和私人资金，促进其发展。资发基金主要促进可持续发展目标 1 和 17，并对目标 5、7、8、9、10、11 和 13 产生影响。增强妇女经济权能仍然是资发基金所有工作的一个具体抱负。审查资发基金过去两年对照这些目标所取得的成果表明，已经取得了坚实的进展，并强调了关于资发基金如何进一步调整其提供给帮助最不发达国家适应未来几年不断变化的发展环境的一些意见。

15. 资发基金的资本任务和专门知识在联合国系统中是独一无二的，弥补了国际发展融资架构中的一个缺口，特别是对最不发达国家而言。联合国改革正在为整个联合国系统和各项可持续发展目标提供新的合作渠道，以应用资发基金的专门知识，建设地方经济复原力，将数字解决办法纳入最不发达国家融资的主流，并证明投资于小本经营的中小企业最后一英里的可行性。

16. 数字革命正在从根本上改变金融普惠的传统方式。资发基金启动了“数字时代不让任何人掉队”战略，并正在支持政策制定者、中央和地方政府以及私营部门发展强大有韧性的生态系统，使数字经济办法规模化。

17. 资发基金运用其在地方发展融资方面的专门知识，支持最不发达国家将“最后一英里”地区融入其经济，加快其适应气候变化，为其城市化挑战提供资金，并了解地方政府如何成为实现其发展目标的关键伙伴和代理人。这包括与世界城市 and 地方政府联合组织等伙伴合作，以及建立地方政府融资的全球机制，如地方气候适应性生存基金和国际市政投资基金及其技术援助机制。在《战略框架》后半期，资发基金将深化与地方政府在这些领域的接触。

18. 2017年，资发基金建立了最不发达国家投资平台，通过使用催化贷款和担保，减轻公共和私人投资者的风险，从而加大对地方经济的投资力度。资发基金增加了对中小企业“缺失的中间”部分的资金供应，即对小额信贷来说太大而对银行和发展金融机构来说太小的早期和成长期企业。为此，资发基金采用混合融资办法，利用优惠融资促进商业投资。资发基金是为数不多的为最不发达国家企业中的这一重要部分提供融资的发展机构之一。如《战略框架》所述，今后两年的主要重点将是向资发基金最不发达国家投资基金注资 5 000 万美元。为实现这一目标，将扩大与捐助国政府、优惠资本的私人提供者、发展融资机构和联合国系统的战略伙伴关系。

19. 资发基金在提高全球对最不发达国家混合融资的认识方面发挥了关键作用。它与经济合作与发展组织(经合组织)等机构于 2018 年和 2019 年就这一主题发布了催化报告，将国际注意力集中到为最不发达国家提供混合融资的作用和挑战上。资发基金继续在数字支付和金融领域建设重要的知识资源，并将在今后两年重点建设更有结构的公私知识和宣传联盟，以帮助为全球和国家政策进程提供信息，并推动采取行动，使金融更好地服务于最不发达国家。

资发基金与冠状病毒大流行病

20. 资发基金在一些领域开展工作，这些领域对于帮助最不发达国家应对目前的冠状病毒大流行病并从中恢复至关重要。资发基金将与联合国开发计划署(开发署)和各联合国伙伴合作，部署其技术专长和投资工具，以帮助限制这一大流行病造成的健康、经济和社会影响。这可能包括为以下方面提供支持：(a) 向国家以下各级当局提供资金，用于地方应对和恢复；(b) 在支付、电子商务、教育、接触人追踪和数据统一等领域部署数字创新；(c) 创新的融资办法，以克服中小企业营运资金的制约(根据《战略框架》，需要将 5 000 万美元的投资基金资本化)。

21. 这场危机可能会导致资发基金 2020 年方案的一些交付中断。目前正在努力预测这一影响，了解向哪些方面重新调配资源可以帮助应对，并确保资发基金做好准备，一旦重新获得常规交付渠道，即可迅速行动起来。

三. 资发基金的业绩和概要

A. 资发基金取得的成就：成果

22. 在 2019 年报告的 24 项发展实效指标中，有 23 项已经步入正轨或超过了 2019 年的里程碑。一个指标(1.3)与资发基金支持的金融产品所服务的客户数量有关，没有达到 2019 年的目标。尽管数字服务到达的客户数量大幅增加，但其他金融服务所接触到的客户数量减少了，原因是关闭了两个对客户外联做出重大贡献的方案。另一方面，有 4 项指标(1.1、1.2、1.2.1 和 1.2.4)超额完成目标 150%以上。因此，资发基金提议修订这些指标的 2020 年和 2021 年目标(见附件附录 2)。2019 年高层成果包括：

(a) 资发基金促进金融普惠的工作达到 300 万无银行账户和非主流银行客户使用金融服务，支持调动约 2.37 亿美元的储蓄，并部署 33 亿美元的数字支付交易；

(b) 资发基金与 22 个最不发达国家的 443 个地方政府接触，支持了 363 个地方投资项目。资发基金凭借其在财政放权方面的强大专门知识，使 19 个国家的地方政府引入或加强了政府间财政转移制度；

(c) 2018 年至 2019 年间，资发基金通过其投资组合承诺提供 7 200 万美元，用于降低中小企业的风险，激励创新包容，并展示最后一英里投资的金融和发展影响。资发基金通过其投资和技术援助，释放了从公共和私人供资方到其投资项目和分散融资机制的 7 340 万美元的财务杠杆。

23. 下文进一步重点介绍资发基金对照《战略框架》所取得的业绩。

产出 1 的成果：加强惠及穷人和弱势民众的普惠性金融市场和地方发展融资系统

表 1

对照选定的综合成果和资源矩阵成果指标取得的进展

指标	交付率*	
1.1 资发基金支持的金融服务提供商试点和扩大的新金融产品或改进的金融产品	282%	●
1.3 资发基金支持开发的金融产品服务的客户总数	68%	●
1.5 目标国家在数字金融服务市场体系中转移市场开发阶段的百分比	83%	●
1.6 目标地方政府加强地方发展融资系统的百分比	111%	●

* 交付率对照目标计算业绩，并设置为具有风险承受能力：●，已完成(>75%)；●，部分完成(50-75%)；●，不满意(<50%)；

普惠性金融市场

24. **推进数字金融和普惠数字经济。**手机货币和代理银行等数字金融服务在许多最不发达国家已经达到规模。资发基金的市场开发和生态系统建设办法近年来帮助了 1 800 万人与金融生态系统联系起来。数字金融已成为资发基金支持金融普惠的主要途径。与此同时，金融科技革命带动了数字平台上提供的更广泛服务的发展，涉及卫生、教育、农业、能源和中小企业推广等关键社会经济领域。因此，数字金融普惠始终在直接促进数字经济的出现，反之亦然。

25. 除了为之前受排斥的人群特别是妇女、青年和移民提供获得广泛服务的巨大潜力之外，数字技术还开辟了新的场地，通过创新方式调动国内储蓄、调整资本市场的投资方向并影响个人行为，从而调动可持续发展资金。

26. 2019 年，资发基金在促进普惠金融领域的丰富经验基础上，启动了新的战略——“数字时代不让任何人掉队”。部署数字金融服务是资发基金为其支持的金融产品和服务所直接服务的 300 万人中的 230 万人提供金融普惠办法的主要渠道。

27. 资发基金支持金融服务提供商、移动网络运营商和金融科技公司和扩大数字融资办法，帮助解决贫困和脆弱客户群体面临的日常挑战。在贝宁，资发基金帮助开发了该国第一个手机保健应用程序，使患者能够找到保健提供者并通过手机钱包支付医疗费；2019 年有 289 名医生在该手机应用注册，已占贝宁医生的 10%，每天通过该平台进行 250 次约诊。

28. 国际汇款流动是数字融资对低收入移民及其家人具有广泛影响的另一个领域。2016 年，价值约 400 亿美元的汇款发往最不发达国家，这些汇款主要是家庭收到的，用于消费和加强金融健康。2019 年，资发基金支持了一项创新，利用区块链技术将尼泊尔移民寄出的汇款与数字储蓄和信贷产品联系起来，帮助移民及其家人创造更多收入。根据这一经验，资发基金将在 2020 年扩大规模，实施一项新方案，提供低成本数字汇款服务和与汇款有关的金融产品，目标是到 2023 年至少惠及 90 万移民及其家人。

29. **为清洁能源提供普惠金融。**资发基金促进金融创新，扩大最不发达国家低收入家庭获得清洁能源的机会。资发基金与 35 家金融和能源服务提供商结成伙伴关系，使 300 多万人受益于清洁能源产品。2019 年，这些供应商的销售额增长了 6 倍多，多达 34.2 万多种清洁能源产品。通过融资创新和清洁能源融资商业模式的趋向成熟，大幅扩大规模已成为可能。在埃塞俄比亚，资发基金与开发署、埃塞俄比亚开发银行和政府合作，实施了可再生能源企业担保计划。2019 年，该计划与当地 5 家银行合作，为 12 家可再生能源中小企业提供了 110 万美元的贷款担保。这一降低风险模式将被用作概念证明，并复制到其他市场。在刚果民主共和国，资发基金与开发署和减少毁林和森林退化所致排放量国家基金合作，发起了一项倡议，以减少对木材和其他生物质燃料的依赖，并向低收入家庭推广清洁烹饪办法。截至 2020 年 3 月，该部门受到冠状病毒病的打击尤为严重。资发基金正在探索金融过桥结构，以帮助各行为体在家庭因危机而承受压力时维持能源供应。

30. **妇女和青年。**在确保不让任何人掉队方面，数字鸿沟仍然是一个关键挑战。资发基金致力于提高无银行账户和非主流银行客户人群的能力，并促进发展满足妇女、青年和农村人口需求的量身定做的服务。在巴布亚新几内亚，资发基金支持妇女小额银行有限公司使用生物识别技术开立数字储蓄账户，使文盲和缺乏正式文件的客户能够使用其服务。这项储蓄服务在 2019 年加入了 3.3 万名新客户，其中 97% 是妇女。资发基金还向妇女小额银行有限公司提供贷款，向以前缺乏机会获得融资和发展微型企业的非正规部门女企业家提供转贷服务。资发基金支持西非 5 个国家(冈比亚、加纳、几内亚、尼日尔和塞内加尔)的青年金融普惠和就业机会。自 2018 年开始以来，资发基金使合作伙伴服务的客户数量净增加近 12.4 万人，其中 45% 是妇女，40% 是青年。

31. 在缅甸，资发基金在冲突后地区通过金融赋予妇女权力，并在当地社区提供能力建设和数字扫盲培训。它支持一家在全国拥有 700 多万客户的手机金融服务公司推出游戏式的金融知识培训应用程序，旨在提高低收入妇女的金融和数字知识，为在全国范围内扩大这一金融知识方案提供了潜力。资发基金还与一家金融科技合作，支持推出区块链办法，使无银行账户的农民能够将牲畜用作贷款抵押。

32. **为普惠金融创造有利环境。**在政策层面，资发基金支持各国政府和监管机构应对管理数字过渡的复杂挑战，目标是创建包容性、可持续的数字经济。资发基金于 2019 年启动了非洲政策加速器倡议，以提高非洲金融监管机构促进金融创新的能力，实现区域支付系统统一，并消除接触无银行账户和非主流银行客户人群的数字金融服务障碍。资发基金还在 14 个国家开展了参与式诊断进程，以支持各国政府设计全面的金融普惠路线图并实施政策办法，以利用金融服务促进可持续发展目标。

33. **战略倡议和联合国伙伴关系。**资发基金一直担任秘书长可持续发展目标数字融资工作组的秘书处，由开发署署长和南非联合银行前首席执行官担任工作队的共同主席。资发基金与工作队成员建立了伙伴关系，试点利用数字融资的创新办法。在孟加拉国，资发基金和开发署正在试点一项倡议，通过数字钱包利用国内储蓄，再投资于长期基础设施投资。在津巴布韦，资发基金正在支持 EcoCash 和 Finsec 发展第一个中小企业证券交易所。开发署和资发基金正在合作建立一个联合平台，从 2020 年年中起执行工作队的相关建议。

34. 优于现金联盟由资发基金主办，是一个专注于加快从现金向数字支付过渡的全球伙伴关系。2019 年，联盟成员继续扩大到 30 个国家政府、34 个国际组织和 8 家企业，并继续支持成员履行数字化承诺。在孟加拉国，联盟与服装制造商合作，到 2021 年将他们支付给工人的 90% 的工资数字化。它还与塞内加尔政府合作推出了一个数字支付平台，以帮助将全国医疗保险覆盖范围扩大到 75% 的人口。

35. 资发基金支持数字金融领域的南南合作，在马来西亚启动了一个金融创新实验室，将亚洲的金融科技公司与太平洋地区的合作伙伴联系起来，以增强金融普惠。优于现金联盟还与印度和肯尼亚政府合作，与全球南方的其他国家分享它们在基本公共服务支付数字化方面的最佳做法。

36. 在太平洋金融普惠方案下，资发基金和开发署的旗舰合作已惠及总共 118 万太平洋岛民的金融服务，其中 40% 的新客户是妇女。资发基金还支持联合国其他实体的服务数字化和融资。在马达加斯加，资发基金通过促进当地社区使用数字金融来支持联合国建设和平联合倡议。在坦桑尼亚联合共和国，资发基金是基戈马地区“联合国一体化”倡议的一部分，支持当地储蓄群体的数字化。在尼日尔，资发基金与世界粮食计划署合作，对其工作人员进行数字金融培训，并试点现金补助数字化。资发基金与联合国难民事务高级专员公署建立了全球伙伴关系。根据这一伙伴关系，资发基金利用其技术专长促进难民和被迫流离失所人群的数字普惠办法，至今仍在乌干达和赞比亚进行干预。

地方发展融资系统

37. 资发基金是最不发达国家地方发展融资的英才中心，为地方一级的可持续发展目标融资而促进国内的地方政府的变革作用和分散的财政系统。2019 年，资发基金在 22 个最不发达国家和低收入国家开展了 363 项本地化投资，由此展示为气候适应、妇女赋权、粮食安全、卫生和地方经济发展各方面实行权力分散财政方式的成效。

38. **为地方一级建设对气候变化复原力提供资金。**适应气候变化并建立对气候变化的复原力对于确保最不发达国家地方社区的可持续的生计而言十分必要。资发基金结合其有关财政权力分散化和气候融资方面的专门知识，部署了地方气候适应性生存基金机制。截至 2019 年，资发基金在 14 个国家推出并加强了该机制，与代表 1 000 多万人的 280 个地方政府交往。2019 年，《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）秘书处被确认为促进最不发达国家的国家适应计划本地化的技术指导工具。各参与国政府目前正在扩展资发基金设置的基于绩效的气候复原力融资工具。在不丹，政府正在欧洲联盟的支持下将地方机制普及到 100 个地方政府。在柬埔寨，该机制在瑞典政府和国际农业发展基金的支持下，为 50 多个地区带来了本地化的气候适应投资。资发基金准备在 2020 年将该机制扩大到另外五个国家，即布基纳法索、科特迪瓦、利比里亚、乌干达和圣多美和普林西比。该基金正在按部就班地逐步实现至迟在 2021 年将地方气候适应性生存基金部署到 18 个国家这项目标。

39. 资发基金凭借这一经验发挥了推进作用，支持伙伴实体为直接获得国际气候基金做好准备。2019 年，资发基金的两个合作伙伴，即柬埔寨地方层面民主发展全国委员会秘书处和贝宁国家环境与气候基金被批准为在直接利用绿色气候基金方面资格认证实体。资发基金还支持不丹、马里和坦桑尼亚联合共和国的国家实体，以取得全球气候基金的资格认证并为当地应对气候变化行动释放资金。

40. **妇女对地方发展中的参与。**在实现妇女平等参与劳动力和地方上经济决策方面，依然存在着结构性障碍。为克服这些障碍，资发基金与开发署及联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)实施了一项联合方案，以应对妇女在地方上面临的挑战，并释放用于促进性别平等投资的本国资本。2018 年以来，该方案在 4 个最不发达国家为 22 项促进性别平等的地方投资提供了 290 万美元的赠款和贷款，同时从当地公共和私人伙伴那里再行释放了 400 万美元。之所以选定这些

投资是因为它们对赋予妇女经济权力、直接支持妇女拥有的企业以及建设促进性别平等的基础设施具有变革性的影响。截至 2019 年，该方案直接帮助了 27 000 多名妇女。

41. 联合方案还支持合作伙伴政府制定和执行政策及机制，据此优先考虑地方一级对性别问题有敏感认识的规划和预算编制。在孟加拉国，资发基金支持中央银行制定促进性别平等的政策以及为妇女拥有的小企业创造筹资机会的信贷担保计划。资发基金还向孟加拉国的国家和地方官员提供技术支持，以制定和实施针对促进两性平等的地方发展规划和预算编制的严格的准则。在塞内加尔，资发基金启动了一个针对性别平等问题的混合融资机制，为妇女拥有的中小企业和促进妇女权能的公私伙伴关系提供股权投资或贷款。

42. **支持地方政府增收。**有效的地方融资机制不仅能促进地方发展，还能加强国家与地方社区之间的信任。在索马里，资发基金以联合国的联合举措之一员的身份支持地方政府增加收入、提供公共服务并为可持续发展创造有利于投资的环境。因为有了这项方案，2017 年以来索马里兰和邦特兰指定地区的地方税收增加了 27%。该方案目前正扩大到 8 个新区，并正在探索创新，包括数据驱动的预算管理和移动纳税方式。

43. 在乌干达，资发基金加强地方机构的能力和投资于包容性和可持续发展，以此巩固北部地区的稳定。资发基金对 18 个区进行了资产概况调查，制定了资产管理计划，并向地方官员提供了培训。资发基金还推出了创新措施，实例有目前在两个区试行的数字化征税机制。2019 年，资发基金启动了本地化投资机制，为对投资作好准备的农业企业提供中期融资。这些投资就其对加强区域粮食安全和妇女赋权的影响而得到了评估。

44. 在几内亚，资发基金与开发署合作，促进在管理采矿特许权使用费方面采取公平、透明和负责任的做法，以加强当地社区的具包容性可持续发展。该方案支持地方官员的能力建设和建立权力分散的融资系统，经此从采矿业拨出 1 000 多万美元，用于教育、增强妇女权能和粮食安全等领域。资发基金还采纳了一种混合融资机制，以认定有盈利前途的地方投资，从而由私营部门释放出更多的资金。该方案旨在产生示范效应，供该国新建立的公私伙伴关系部用来将类似模式提升普及到国家一级。

45. **战略倡议和联合国伙伴关系。**资发基金与开发署合作，在三个国家落实其国家投资机制，旨在激发替代性融资的创新解决方案。在柬埔寨，该联合项目促进了公私伙伴关系，并扩大了混合融资模式在当地发展项目中的采用。在塞内加尔，该机制测试了调动海外侨民和中产阶级存款的创新机制，以便将资金投向可持续发展方面有盈利前途的投资。在几内亚，该机制与时下资发基金-开发署联合方案合作，从采矿业调集更多资金，以投资于当地中小企业。

46. 资发基金与其他联合国机构和国际伙伴密切合作，促进为可持续发展目标进行地方筹资。在老挝人民民主共和国，资发基金凭借其对权力分散的公共融资的长期支持，与国际劳工组织和联合国儿童基金会一起被选定在 2019 年实施一个

可持续发展目标基金联合项目。该项目旨在加强公共财政管理，支持国家社会保障战略。资发基金并与瑞典国际地方民主中心合作，开展一项为期 18 个月的培训方案，以建设能力、设置本地化的解决方案，并加强来自五个撒哈拉以南非洲国家的地方官员之间的南南合作。

47. 资发基金与经合组织和联合国城市 and 地方政府联合会合作，帮助推出了 2019 年世界各国地方层面政府财政和投资观察站报告，据此汇编了世界最大的国家内部地方政府财政数据库。资发基金与有伙伴关系的政府一起为最不发达国家提供数据收集和分析工作，以此支持观察站，并在其工作中采用了该报告的调查结果。

产出 2 的成果：为穷人释放公共和私营融资

表 2

在选定的综合成果和资源总表指标方面取得的进展

指标	交付率	
2.2 资发基金支持的地方政府提高了自身资源调集的百分比	100%	●
2.3. 通过资发基金支助的地方、分散的公共和私营融资体系输送的以美元计的非资发基金资金量	113%	●
2.4 利用资发金融融资机制调动的以美元计的非资发基金投资额	100%	●

48. 利用战略拨款在最后一英里释放资金和创新。资发基金释放并混合了公共和私人融资，以展示在最不发达国家里为可持续发展目标融资的市场潜力和催化效应。资发基金借助其市场体系的开发模式，确定了一系列具有强大财政和发展方面影响的值得投资的项目。国际金融公司确认，资发基金用于评估和管理本地化投资中金融风险 and 回报以及对发展影响的独特机制是 2019 年全球中小企业金融论坛的一项年度产品创新。

49. 资发基金总共部署了 2 600 万美元的战略赠款，以展示本地化投资的有效性、降低有盈利前途的中小企业的风险，并激励最后一英里的融资创新。这些投资能够从私营和公共部门资助者那里再行释放额外的 2 160 万美元资金。

50. 在地方发展融资方面，资发基金利用其基于业绩的赠款来展示政府间财政转移在提供服务和建设地方基础设施方面的有效性。在索马里，资发基金提供的 130 万美元赠款得到邦特兰和西南部各州地方政府提供的 423 000 美元捐款的匹配，后者得益于当地产生的收入有所增加。地方政府捐款的增长表明，即使在冲突后环境中，将分散的筹资机制纳入主流也是可行的。资发基金的投资还相应地得到了地方政府和社区的匹配实物支持。在坦桑尼亚联合共和国，资发基金提供了 150 000 美元赠款以及国际贸易中心 40 000 美元共同投资，在基戈马地区西北部的 Mvugwe 村为农民建造一个农业聚集中心。而村议会则提供了 20 英亩土地供开设该中心之用，区议会也铺设了通往这一现场的道路，当地村民病自愿为建设过程提供劳力。

51. 在金融普惠方面，资发基金基于业绩的赠款用于促发金融服务创新，以满足无银行账户民众的需求，并向私营部门合作伙伴展示这些业务模式对融资和发展

的可行性。2019年，资发基金980万美元的赠款得到来自合作伙伴830万美元的自有股权捐款的匹配，两者相结合，总共利用了1160万美元的外部资源。资发基金与联合国雅加达脉搏实验室合作，向金融科技的初创机构AwanTunai公司提供了42000美元赠款，经此向没有充分信用记录的小商家提供提供短期营运资金。在资发基金的赠款和技术支持下，该公司随后再从区域投资基金筹集了430万美元的风险资本和1000多万美元的债务资本。AwanTunai正以这项额外的资金，精密地调整其商业模式，以扩大规模，通过融资和培训普及到更多的小商家。

52. 为中小企业发展和市政基础设施提供混合融资。除赠款外，截至2019年12月，资发基金管理着15笔交易，系为价值总共是270万美元的优惠贷款和担保。这些贷款和担保产生了社会公益，但它们更重要的目的是为市场上较不愿承担风险的其他参与者产生示范效应。资发基金可以接受风险而且渴望创新，它采取了支持示范性价值并将其成功规模化的这种生态系统方法。最终目标是要表明，如果全球社会的目标是建立稳定和坚韧强健的地方经济，则数额较小和风险较高的机会既是可行的、也是关键的投资。为做到这一点，将需要一种“混合”的组织模式，即通过当地赠款融资提供优惠资本和技术援助，这种组合在目前这些最后一英里的经济体中对于大型发展金融机构来说是不可行的。

53. 业已在缅甸、巴布亚新几内亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国，向中小企业平均投资220000美元，由此显示了在粮食安全、绿色经济和金融包容性方面发展的影响所存在的巨大潜力。资发基金由于其设置结构，适用于从当地银行获得优先贷款融资。例如，资发基金向乌干达的一家农业家禽加工公司提供了226000美元的部分贷款担保，由此释放了一个影响力投资基金提供的650000美元的贷款。当资发基金的贷款成倍增加并与更多的商业资本结合在一起时，就可以有力地展现，资发基金的一笔小额投资何以能够有助于改变人们的观念和推动市场。

54. 资发基金中有六笔交易被设置为次级贷款，用以直接释放当地银行的额外投资。资发基金向Aptech Africa公司提供了25万美元的贷款，而该公司为乌干达的太阳能水泵提供现收现付服务。由于缺乏抵押品和信用记录，Aptech公司一直无法从传统贷款机构筹集企业增长融资。然而，Aptech公司在向资发基金及时还款达到一年后，当地一家商业银行成功地向它提供了800000美元的融资，其中包括发票贴现、投标担保和进口贷款。这类案例显示了资发基金对优惠贷款和担保的战略部署起到了催化作用。资发基金利用赠款融资以缩小实际风险与认知风险之间的差距，并显示社会企业在支持穷人和弱势群体的同时也能够产生预期的财务收益。

55. 对最后一英里的投资要求对财务风险和业务偶发情况作负责任的管理。资发基金于2017年批准了向一家与小农户合作的坦桑尼亚农业综合企业公司提供优惠贷款；2019年，由于建设成本超支和意想不到的土地交易，该公司难以偿还贷款。资发基金根据对情况的详细评估与该公司合作，根据其修订的财务预测调整了贷款偿还时间表。这一案例突显了对这些交易进行亲手操作、频繁监控和严格的风险管理是十分重要的。

56. 资发基金贷款产生了 520 000 美元的利息和本金偿还收入，这笔资金可供重新部署。在最不发达国家为“缺失的中间”中小企业和必要的当地经济基础设施促进投资空间，向国内和国际投资者展示其可行性，最终走向更可持续地调动更多的公共和私人资金，这一方式可能会改变游戏规则。
57. 资发基金计划在 2020 年将其贷款和担保组合扩大到新的地理区域，并正准备在贝宁、埃塞俄比亚、卢旺达和塞内加尔部署四名新的投资干事，他们将在联合国系统各机构的范围内工作，为资发基金资产负债表确定、组织和管理投资渠道。按照“战略框架”的预测，要在整个联合国系统和可持续发展目标中充分落实这一宏大的目标，将需要把资发基金资产负债表上 5 000 万美元资本化。
58. 除直接投资外，资发基金还继续探索新的筹资模式，特别是通过混合公共和私人资金以吸引更多资源。目前，主要专注于最不发达国家投资的影响力基金屈指可数，而量体裁衣地专门解决“缺失的中间”中小企业和市政当局及二线城市对资金需求而设立的基金就更少了。资发基金正在设计创新的混合融资解决方案，以填补这些空白。
59. 2019 年，资发基金准备推出第三方管理的混合投资工具即建设基金，专门为缺失的中间中小企业供资，特别是为最不发达国家的缺失的中间中小企业供资。该倡议是与设在日内瓦的一家投资公司“竹子资本合伙公司”存在合作伙伴关系。为准备启动，资发基金预先筛选了最不发达国家 42 家可能产生强大发展方面影响、需要增长资金，而且难以获得商业融资的中小企业。资发基金在提高捐助方对混合融资机制的认识方面取得了进展，由于为该机制设置了很大的第一损失档，以鼓励商业投资者。资发基金还启动了一项技术援助机制，向值得投资企业的渠道输送投资前后的支助。
60. 此外，资发基金在启动国际市政投资基金方面取得了进展，这是一个针对全球南方的城市和市政基础设施项目的混合融资基金。2019 年，资发基金与一家专门面向长期公共基础设施项目的全球投资公司 Meridiam 签署了一项协议。资发基金还与世界城市和地方政府联合会以及城市发展全球基金结成伙伴关系，支持市政当局确定对发展有重大影响而值得投资的项目，并提供政策和监管服务，使国家以下各级地方政府能够获得私人的资本。
61. 此外，资发基金启动了一个新项目，为资助跨界和多部门的水方面基础设施方面引入创新，以发挥水在加强全球南方合作与和平方面的潜力。这一方式于 2019 年得到冈比亚河流域国家接受，将在未来两年与冈比亚河流域发展组织合作共同试行创新融资机制。
62. **开发署和联合国伙伴关系。**资发基金利用其投资工具和专门知识，继续扩大与开发署及大范围的联合国发展系统结成伙伴关系，为可持续发展目标设置联合创新筹资的解决方案。2019 年，开发署与资发基金合作，提供投资窍门和资发基金担保工具，为冈比亚的一个 10.5 兆瓦太阳能发电厂项目供资。大部分资金由国家适当减缓行动基金(一个《气候公约》下支持变革性国家计划的国际基金)提供，条件是商业资助者须作出共同投资。开发计划署联合资发基金提供 1 000 万美元

的担保，以降低该项目的风险并吸引商业投资。2018-2019 年期间，资发基金和开发署参与推展了 26 项联合倡议。

63. 2019 年，资发基金支持建立 UNITLIFE，这是一个创新的融资工具，旨在为解决全球慢性儿童营养不良症的干预措施供资；这一工具在世界上最大的初创园区巴黎的 Station F 运营。资发基金与政府和基金会伙伴密切合作并联合妇女署和多方伙伴信托基金办公室，发挥了 UNITLIFE 秘书处的职能，提供其在利用私营部门和技术驱动的融资选项方案和伙伴关系创新方面的技术专门知识，帮助对该倡议进行资本化。

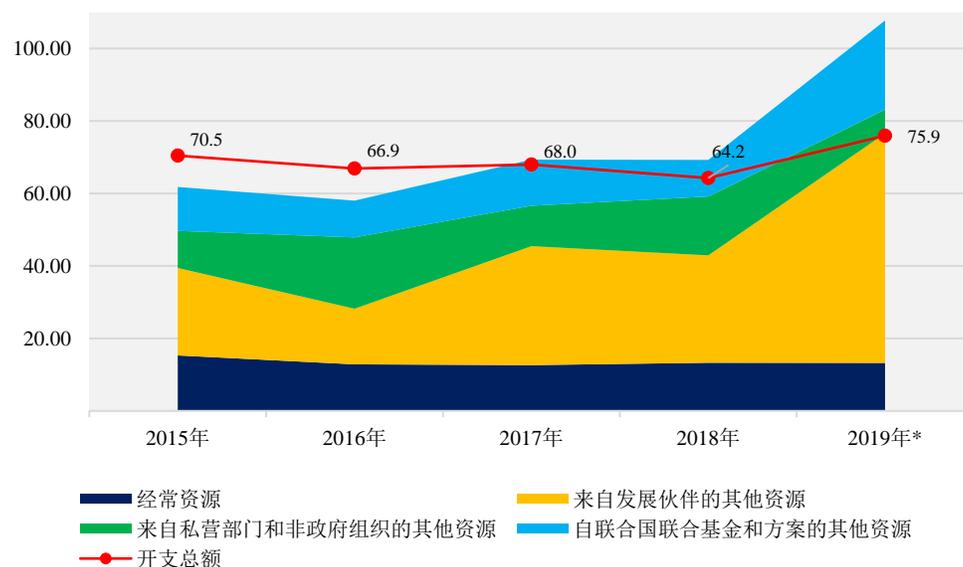
B. 资发基金如何实现这一目标：机构效力分析

64. 在 27 项机构效力指标中，24 项指标正按既定目标推进或已经超过 2019 年设定目标。尽管资发基金超过了从发展伙伴调集资源的临时目标，但仍未达到“战略框架”中关于资发基金能够在 40 个最不发达国家切实开展业务的理想的资源情景。而且资发基金也未能达到从私人和非政府来源调集经常资源和其他资源的目标。造成这后一项缺失的部分原因是业已完成一笔主要赠款，数额占资发基金中来自私营部门伙伴收入的 70% 以上。资发基金继续尽力在高层专业人员中实现性别平等。该基金还增加了一个新的性别平等标码，根据《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划》执行其修订后的性别战略(见附件 1，附录 2)。

图一.

2015-2019 年资发基金的收入和支出

(单位：百万美元)



65. 2019 年，资发基金维持了 1 330 万美元经常资源的水平；² 这仍然远远低于每年 2 500 万美元的目标。2019 年调集的其他资源有所增加，使总额达到 9 450 万美元(其中一部分是多年期的，包括针对资发基金最后一英里金融信托基金以及针对用于未来几年的 2019 年年末时收到的选定方案而提供的约 2 000 万美元捐款)，比 2018 年的 5 600 万美元增加了 69%。来自双边和多边发展伙伴的收入增加了 114%，从 2018 年的 2 960 万美元增至 2019 年的 6330 万美元。来自联合国联合基金和方案的收入也增长了 143%，从 2018 年的 1120 万美元增至 2019 年的 2 460 万美元。同时，资发基金中来自私营部门和非政府组织伙伴的资金有所减少，从 2018 年的 1 620 万美元减至 2019 年的 660 万美元。2019 年前五个捐助方是欧洲联盟、瑞典政府、联合国机构间集合基金、瑞士政府和荷兰政府；这五个捐助方的捐助额合计占 2019 年资发基金总收入的 68%。

66. 儿基会的支出增加了 18%，从 2018 年的 6 420 万美元增加到 2019 年的 7 590 万美元。这一情况反映了用于加强地方发展融资的方案交付有所增加，从 2018 年的 1 840 万美元增至 2019 年的 3 000 万美元。记录中收入和交付总额的增长显示与资发基金的资本任务及其为加快《2030 年议程》筹资所作的贡献相一致。然而，增值还是落后于其战略框架在本期间后半期依然设定的目标，据此每年经常资源就需要达到 2 500 万美元，每年其他资源达到 7 500 万美元，加之对最不发达国家投资基金需作出 5 000 万美元的一次性资本化。资金的充分调动将使资发基金能够在可持续发展目标行动十年和第五次联合国最不发达国家问题会议上发挥更具催化作用和更具战略意义的合作伙伴的作用，并更有力地响应各国政府、开发署和广义的联合国发展系统的需求。

67. 这并使资发基金能够在最多达 40 个最不发达国家里作出坚实的部署，而基金目前仅在 31 个最不发达国家有此部署。各国政府、联合国和捐助伙伴继续要求扩大资发基金对其他最不发达国家的支持，特别是时下考虑到 COVID-19 的影响，还将需要额外的资金。除最不发达国家外，资发基金根据其在示范价值、南南交流和最不发达国家学习方面的潜力，继续在少数非最不发达的国家开展工作。

68. 2019 年，资发基金强调战略沟通，特别是其在线的网上业务，使每年浏览各公司及方案网站的人数增加 43%。资发基金在其线上平台开展有针对性的社交媒体运动，社交媒体接触(公开分享、点赞和评论)增加了 21%，粉丝总数增加了 46%。

69. 2019 年，资发基金更新了性别平等落实计划，以推行 2018-2021 年性别战略中的目标。2019 年，资发基金通过实施性别平等标码，将落实《联合国全系统性别平等和增强妇女权能行动计划 2.0 版》的业绩增加到 88%。在战略规划和报告、财政资源跟踪和促进性别平等的业绩管理方面实现了改进。尚需继续努力，以达到财政资源分配、妇女的平等代表性(特别是在高层)和能力评估等领域的标准。

² 经常资源包含了一项开发计划署的捐款。所有 2019 年的收入和支出数字均为截至 2020 年 3 月 1 日的数字，在已审计的财务报表公布之前可能需要调整。2019 年的收入估计数是使用与 2018 年的相同方法计算的，以便确保能与前几年并与 2018-2021 年战略框架中设定的里程碑进行比较。因此与财务报表中的数字可能有所不同，财务报表则采用了基于国际公共部门会计准则的要求而调整的算法。

70. 资发基金在执行审计建议方面取得了相当大的进展。联合国审计委员会对资发基金的长期审计建议中没有仍有待执行的建议。资发基金 2019 年财务报表收到了无保留审计意见，标志着连续七年的无保留审计意见。

C. 对评估和学习的坚定承诺

71. 资发基金在“战略框架”的头两年继续将独立评价定为优先事项，请求作出对其战略方案进行六次中期和最终评价。资发基金 2019 年用于评价的支出占其方案支出的 1.3%，超过了评价政策设定的 1% 的目标。其中包括对资发基金的金融包容性诊断工具和政策工作所作的评价，以及对四个旨在发展包容性金融市场系统方案的评价。发展基金还评价了支持“地方气候适应性生存基金”机制，据此支持将气候变化适应行动纳入最不发达国家地方政府规划和预算系统。评价方案支出总额在进行评价时为 8 800 万美元。³

72. 评价结果证实资发基金的大部分方案工作与其伙伴政府的优先事项存在相关性，并发现资发基金的方案通常达到了最后一英里，并改善了穷人和社区的生活。

73. 据认为，资发基金的金融普惠方案为多个国家的监管者、金融服务提供者和金融科技利益攸关方的能力建设发挥了强大的召集作用。据评估认为资发基金资发基金在微观、中观和宏观层次为穷人开发数字金融市场方面发挥着独特的作用，将丰富的技术和数字金融经验与政策知识相结合。评估发现资发基金处于有利地位，可籍此鼓励金融市场行为体通过挑战基金等机制开发新的产品和服务，尽管在某些情况下，农村地区低收入人口接受新的金融服务方面有些不尽人意。

74. 据认为资发基金对当地气候适应的办法(地方气候适应性生存基金)符合国家和国际气候融资议程，表明资发基金正在填补在彰显国际气候融资能如何向地方政府一级输导方面所存在具体的盲点。

75. 评估人员普遍赞扬这些干预措施的设置方式，但他们建议对扩大和复制的方法强调更有针对性的重点。他们还建议更加专注与政府伙伴的合作，以确保资发基金支持而制定的战略、政策改革和解决方案能实现当家作主、并得到执行和扩大。

76. 一般认为，资发基金实施工作的效力较高，尽管在包括确保新方案中有足够的人员配备等等各领域；以及在成果层面及其他各层面生成、报告和管理结果数据还有改进的余地。

四. 资发基金展望

77. 对照其 2018-2021 年战略框架，资发基金的业绩显示该机构正在发生变化，以应对新的挑战。各国政府、联合国系统和其他合作伙伴对基金支持的需求不断增长，2019 年调集的资源和服务达到了前所未有的最高水平。资发基金有独特的资本任务和专注最后一英里融资的侧重点，据此处于有利地位，可借此填

³ 资发基金的所有评价都在开发署评价资源中心发表：<https://erc.undp.org/evaluation/units/255>。

补国际金融架构中的这一关键缺口，并扩大对最不发达国家和联合国系统的支持力度，以推动在“行动十年”期间实现可持续发展成果的筹资。

78. COVID-19 大流行病有可能对最不发达国家造成特别凶猛的冲击，资发基金接到寻求帮助的要求已在增加。资发基金已作好准备，以适当的供资灵活性采取应对行动，同时也专心致志地确保维持强健的资源配置，从而使各方案在眼下的危机缓解后以激增的力度得以恢复。资发基金的提议和应对能力在整个期间将维持积极动态的方式，并随着影响和需求的明朗化而实时地作出更新。

79. 在未来一年，资发基金将联合各方积极行动，支持第五次联合国最不发达国家问题会议的筹备进程，以满足最不发达国家的需要，并确保其中含有一个为最后一英里的可持续发展目标筹资的有效的框架。它将继续在新议程下支持最不发达国家，包括为即将毕业国家的平稳过渡提供支持。

80. 最后，资发基金将继续扩大其伙伴关系。在联合国改革的背景下，需要为此深化与开发署和其他联合国机构的协作，以利用资发基金独特的资本任务，加快实现可持续发展目标中的进展。资发基金将争取与传统的和新的发展伙伴建立战略伙伴关系，以推出能够向最不发达国家提供最后一英里供资的解决方案，在第五次联合国最不发达国家问题会议的背景下支持这些国家向实现千年发展目标的推进。资发基金将继续通过秘书长的全球可持续发展投资者等等各种举措，与影响力投资者和金融机构合作，吸引公共和私人资金进入最不发达国家市场。