



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
14 November 2017
Chinese
Original: English

2018 年第一届常会

2018 年 1 月 22 日至 26 日，纽约

临时议程项目 4

联合国资本发展框架

联合国资本发展基金《2018-2021 年战略框架》

摘要

本文件概述了 2018-2021 年联合国资本发展基金(资发基金)《战略框架》。该框架旨在与开发署和其他联合国伙伴协作，通过实现金融普惠，支持最不发达国家实现可持续发展目标 1 和 17。在扩大普惠性金融市场和有助于在地方层面释放公共和私营融资方面，资发基金具备多年经验，资发基金将借助这一经验寻求实现这一目标。

在巩固其核心职能的过程中，资发基金将通过以下办法寻求创新的融资解决方案：(a) 金融普惠，扩大个人、家庭以及中小企业参与地方经济的机会，重点是数字金融服务；(b) 地方发展融资，展示了财政权力下放、市政融资和结构性项目融资如何能够促进地方经济扩张和地方适应气候变化。资发基金的所有工作都明确阐述了应当增强妇女的经济权能。

《战略框架》阐述了资发基金将如何加强其贷款和担保工具及其赠款和技术援助，并提出如有需要和资金支持，最不发达国家投资平台可在为更广泛的联合国合作伙伴提供混合融资办法方面发挥作用。

《战略框架》确定了四个成果-资源方案，为成员国提供了再次承诺支持资发基金实现其理想方案的途径，其中包括每年提供 2 500 万美元核心资源；每年 7 500 万美元的方案筹资；5 000 万美元的最不发达国家投资基金资本。这将支持资发基金在 40 个最不发达国家的战略存在。

执行局不妨注意到《2018-2021 年战略框架》。



一. 全球背景：机会与挑战

1. 《2030 年可持续发展议程》承诺不让任何一个人掉队，实现为所有国家和所有社会阶层制定的目标和具体目标。《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》确定了有必要寻找多个融资来源，包括公共和私营、国内和国际来源，采取新的组合方式，有效地共同努力。然而，全球投资资产只有一小部分面向可促进发展中国家可持续发展的部门和地方。流向最不发达国家的投资流动集中在极少数国家和部门，而在最不发达国家内部，则经常流向采掘工业、房地产，或狭窄的基础设施走廊。2012 年至 2015 年，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。出于吸收能力、风险、低回报和可持续性等方面的考虑，许多利益攸关方对于向地方经济投资非常谨慎。
2. 危险在于，在分配这些资源时，将继续采取一种加深而不是克服国家之间和国家内部的排斥和不平等的方式。对于最不发达国家在地方经济层面上有可能带来变革影响的重要举措，公共和私营投资者可能继续“视而不见”。
3. 资发基金¹ 利用官方发展援助为面临掉队风险的群体实现金融普惠。资发基金向最不发达国家提供了展示空间，以部署创新融资办法，“挤入”加速实现可持续发展目标进程所需的额外公共和私营、国内和国际融资，从而增加融资并使融资态势向地方层面转变。

二. 《战略框架》的指导原则

4. 实现金融普惠。资发基金利用数据、诊断和分析，查明由于缺乏融资途径而导致发展受阻的地方的“痛点”和未得到满足的需求。资发基金提供各种的技术援助和资本工具，帮助合作伙伴按照需求设计和测试各种创新办法。通过示范效应，资发基金为公共和私营利益攸关方复制和扩大可行的模式奠定了基础。资发基金还支持变革政策和规章制度，以确保改变业界环境，培养更广泛的市场，发展各种系统。
5. 响应最不发达国家的需求。资发基金的“首要”任务是支持最不发达国家，《战略框架》以此为基石，并认识到这些国家面临独特的挑战和机遇。《伊斯坦布尔行动纲领》制定了在 2020 年前使一半的最不发达国家达到脱离标准的目标。资发基金致力于通过普惠途径，帮助最不发达国家实现脱离目标，并支持这些国家在脱离之后平稳过渡。
6. 重视“最后一英里”和风险偏好。资发基金旨在建设风险承受能力，以便在以下方面开展工作：极少关注地方性的领域、男女平等；中小企业；服务不足和被排斥的地方政府；发展需求最大的领域；资金流动最少的领域。

¹ 联合国资本发展基金是与联合国开发计划署有关系的自治组织。资发基金总裁由开发署署长担任。

7. 与各项全球议程保持一致。《战略框架》与《2030 年议程》保持一致，重点是关于消除贫困的可持续发展目标 1 和关于执行手段的目标 17。资发基金确定了能够通过地方融资措施克服根深蒂固的进步障碍的目标，为促进实现其他目标做出贡献。² 四年度全面政策审查强调了此类综合办法的重要性。《战略框架》还与《亚的斯亚贝巴行动议程》、关于气候变化的《巴黎协定》以及《新城市议程》相呼应。它将保持必要的灵活性，以应对政策审查任务进程后续活动中出现的决定，特别是因为这些决定与创新融资问题有关联。

8. 发挥所长。《战略框架》优化了资发基金的优势和资本任务。资发基金将继续通过以下途径寻求创新的融资解决方案：

(a) 金融普惠，扩大个人、家庭和中小企业参与地方经济的机会。资发基金帮助为妇女和男子提供差异化产品，使他们得以摆脱贫困，管理自己的财务生活，投资于自己的企业和生产性资产，以及利用数字和其他新技术为自己和家人建设一个更具应变能力的未来；

(b) 地方发展融资，可展示财政权力下放、创新性市政融资和结构性项目融资如何推动能支撑地方经济扩张、增强妇女经济权能、适应气候变化和实现可持续发展的公共和私营筹资；及

(c) 最不发达国家投资平台，该平台可推动扩大资本工具的部署，以不断增加最不发达国家的“最后一英里”融资管道。在上述两个领域，资发基金的方案提供“投入”，减少投资机会的风险，以“挤入”后续的国内和国际融资。该平台以资发基金的企业风险管理及贷款和担保政策为基础；加强了对潜在贷款或担保的尽职审查和风险评估；并不断增加专门的能力，以管理和监督非赠款资本投资组合，并确保稳健的问责制。如果有资金和需求，该平台最终可以扩大到考虑利用开发署和更广泛的联合国发展系统，建立跨越一系列可持续发展目标的“最后一英里”融资管道。该平台将与各种公共和私营部门伙伴一起寻求创新筹资模式。

9. “从实践中学习”和通过创新扩大规模。资发基金将继续基于可靠的证据和吸取的经验教训制定干预措施，并致力于围绕其工作的更长期影响，建设更强大的证据基础。资发基金将强调收集和分析数据工作，并运用供给和需求侧诊断，因为这些手段能够揭示市场；推动创新；为政策和系统发展提供信息。资发基金将继续与数字加速器开展广泛合作，这些加速器均立足于效率收益证据、新市场发展情况以及多个目标在普惠方面的收益。³ 通过这些办法，资发基金寻求帮助最不发达国家和其他执行伙伴推广和复制成功经验。

三. 从之前的《战略框架》吸取的经验教训

10. 资发基金从以下方面吸取了重要的经验教训：对之前的《战略框架》的中期审议；在开发署独立评价办公室的资助下，对资发基金基于结果的衡量体系进行

² 包括目标 5、7、8、9、10、11 和 13。资发基金的工作还能够促进在受冲突或自然灾害影响的国家作出与目标 16 相关的更广泛响应。

³ <https://www.betterthancash.org/tools-research/reports/accelerators-to-an-inclusive-digital-payments-ecosystem>。

的外部审查；对七次评价结果的内部综合报告(自之前的《战略框架》启动以来，已对其开展八次外部评价)。⁴

11. 设立资发基金是为了设计和执行方案，改善贫困人口和社区的生活。对资发基金获得的评价是，它善于设计与最不发达国家的优先事项相关的干预措施，与其他发展利益攸关方的关系定位准确，并符合执行伙伴的需求。资发基金在性别平等方面做得尤为出色，在设计方案时优先考虑妇女的金融普惠和让妇女参与地方决策进程。有待改善的方面包括需要在直接执行伙伴以外的层面更好地阐述预期成果，确保监管系统能够更好地支持资发基金的宏伟目标，从而影响市场和各种系统的发展，促进普惠。

12. 总体上，审议认为资发基金的普惠融资伙伴组织很好地利用了新的金融产品和服务。数字交付渠道等技术创新正帮助这些组织惠及越来越多的低收入客户，例如，扩大了其客户获取可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的公共金融管理而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。虽然资发基金善于确定正确的执行伙伴，但在确保及时交付方案和适当的监测、报告结果和知识管理方面，应当做到更好，特别是在创新阶段。

13. 从影响和可持续性来看，资发基金的干预措施通常惠及处于“最后一英里”的人口。资发基金可以更加系统性地扩大创新规模，因为大多数方案缺乏明确的管理和监督体系来推动这一转变。为此，资发基金应在整个方案周期内更加战略性地接触更广泛的政策和市场行为体。

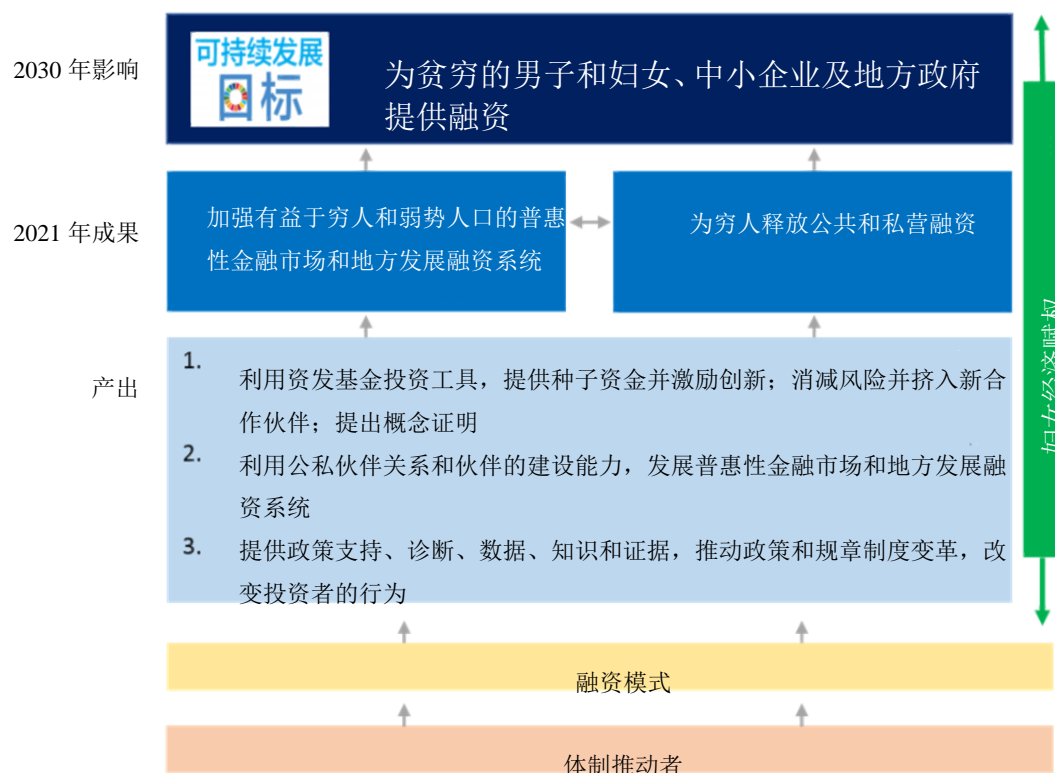
14. 资发基金自 2014 年以来在成果衡量系统方面的努力被认为是一项“重大成就”。综合成果和资源总表被认为与《战略框架》非常一致，并且有一个符合成本效益的系统作为支持。综合成果和资源总表于 2016 年更新，被认为妥善地结合了性别平等和增强妇女权能的内容，但仍有待改善的空间。在方案层面，总表尚未全面融入成果衡量；在将成果数据用于外部报告和方案管理方面，还有待改进；之前的成果衡量系统没有完全涵盖资发基金的任务方面，例如向穷人提供服务和保护环境方面。

15. 成果衡量审查建议简化综合成果和资源总表，具体办法是减少预期成果和业绩指标的数量、更好地展现资发基金不断演变的工作，尤其是在市场体系发展和公私伙伴关系方面。该审查建议，在支出与成果之间建立更加明确的联系，并加大对改善成果报告质量的重视程度。本《战略框架》后附的总表中涉及了这些建议。

四. 《战略框架》的关键要素

16. 以下示意图概括了战略框架的基本原理。

⁴ 为监督资发基金的评价质量，根据开发署的评价政策，独立评价办公室对这些评价进行了外部质量评估，2017 年 7 月之前提交的五份评价有三份得分为 5 分(满意)，两份为 6 分(非常满意)。



预期影响

17. 资发基金将作为推动器、加速器、促进器和转换器发挥作用，不仅改变其他行为体的投资方式，而且帮助最不发达国家创造适当条件，从而筹集和引导更广泛的资源流向地方层面。所有干预措施中都结合了可持续发展目标 1(特别是具体目标 1.4、1.5、1.a 和 1.b)和关于执行手段的目标 17(特别是具体目标 17.1、17.3 和 17.17)。

18. 资发基金的所有工作都从目标、办法、变革理论、具体目标和指标等方面具体阐述了增强妇女权能的问题。

19. 将通过两项相互支持的成果实现预期影响：

- (a) 加强有益于穷人和弱势人口的普惠性金融市场和地方发展融资系统；
- (b) 为穷人“释放”公共和私营融资。

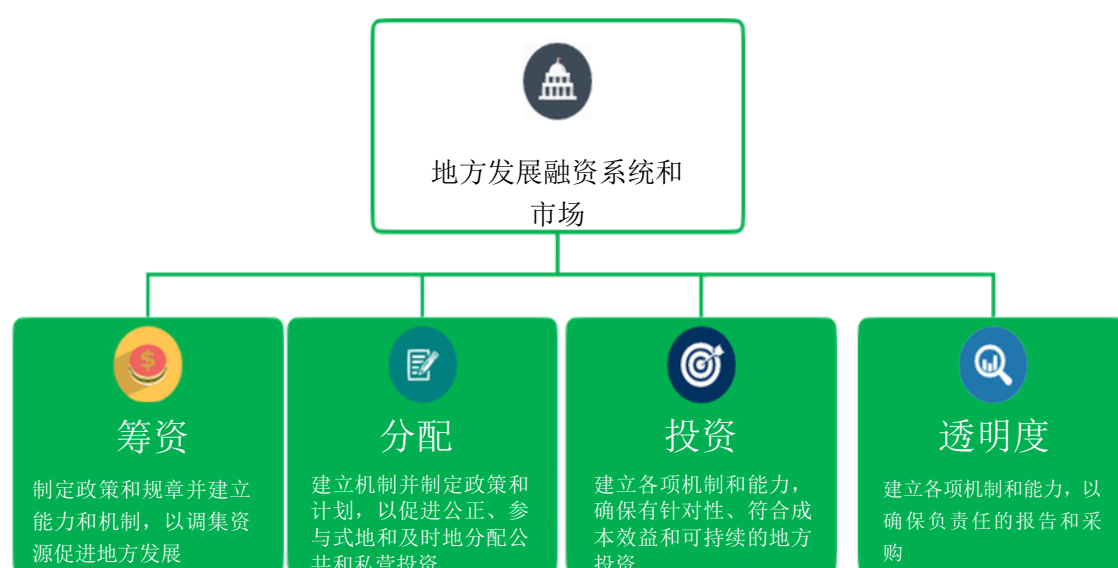
20. 资发基金将面向最不发达国家的具体群体和地理区域。

- (a) 在获得融资方面遭遇严重不平等和排斥的贫困、未得到充分服务和弱势的人口，特别是妇女和青年；
- (b) 需要资金实现增长和刺激地方经济的中小企业和金融服务提供者；及
- (c) 二线城市、农村和城郊地区的地方政府。

成果 1. 加强有益于穷人和弱势人口的普惠性金融市场和地方发展融资系统

21. 在地方发展融资方面，资发基金重视将地方和受排斥人口纳入发展主流的创新性融资模式。漠视空间距离的政策方法往往不能发展多样化的农村和城市经济。财政资源和国内资本市场通常也不会以促进公平增长的方式投资于地方政府和地方经济。因此，大量人口享受不到增长带来的益处，许多催化型的基础设施项目无法建成。

22. 在支持最不发达国家建设普惠性、具备应变能力的经济时，资发基金采取了具有变革性影响的融资办法，以促进服务交付、基础设施投资和在本地产价值的地方经济发展。资发基金的种子资金和技术援助将侧重于帮助建设地方财政空间和形成地方固定资本。下图说明了互补性干预措施如何建设地方发展融资系统和市场。



23. 通过与地方政府、国内银行和地方企业合作，资发基金提供基于证据的国内情况分析，在财政权力下放、地方公共财政以及自有财源收入等领域为地方发展进程提供信息。

24. 为创造必要的示范效应，以支持可持续发展目标融资方面发生更广泛的转变，资发基金帮助最不发达国家设计旨在支持地方公共投资和创收资本投资项目的融资机制和运作模式，并进行了试点。这些措施被用于解决具体的发展瓶颈。

25. 在协助发展旨在促进地方政府筹资的国家制度时，资发基金支持财政权力下放模式，支持改进地方层面的公共开支管理制度，以便使融资流向二线城市、城郊和农村地区。这其中包括在受危机影响的背景下开展的工作，在帮助地方政府重建公民和政府之间信任的方案方面，资发基金有一长串记录。资发基金提供基于业绩的赠款和技术援助，以加强地方政府在计划、预算、投资、报告投资情况以及制定新的筹资机制和投资友好型政策规章等方面的能力。

26. 根据关于促进包容和可持续城市化的可持续发展目标 11.1 和 11.3，资发基金正在与二线城市的市政府合作，利用通过公私伙伴关系、债券和自有财源收入获

得的资金。在最不发达国家大多数人口生活的农村地区，资发基金将帮助地方政府制定融资机制，通过投资于基础设施和地方粮食系统，提高粮食安全，改善营养状况。

27. 响应目标 5.4，资发基金将帮助地方政府加强其公共金融管理体系、规划和预算进程，从而向增强妇女权能的举措分配更多资源。

28. 虽然首先由地方政府作出反应，但大多数气候资金是中央分配和管理的。可持续发展目标的具体目标 13.1、13.2、13.a 和 13.b 呼吁增强最不发达国家的能力，确保筹集资金在这些国家开展有效的气候变化规划和行动，包括在地方和边缘化社区这样做。资发基金将继续通过政府间财政转移机制，发放基于业绩、能够应对气候变化的赠款。此举发展了各种制度，增加了地方政府可利用的融资，使地方政府得以建设可核查的能够应对气候变化的基础设施。通过取得对国家执行实体的认证，这项工作的示范效应将帮助政府获得全球气候融资，例如，绿色气候基金的融资，它能使政府直接获得气候资金并通过地方政府机制分发资金。资发基金还将发展可核查的机制，吸引特惠融资流向能带来可衡量的气候变化影响的私营和公私投资。

29. 为支持创收投资，资发基金将帮助最不发达国家设计试点方案，在更加系统的基础上吸引国内资源流入地方经济，增加地方生产力，创建国内市场促进地方经济发展筹资。借助于结构性项目融资、中小企业融资以及公私伙伴关系，资发基金将支持公共和私营行为体为消减风险、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。这项工作的内容将包括与开发署和妇女署协力开展对性别问题有敏感认识的公共和私营基础设施投资，以及促进由妇女领导的项目。这项工作响应了可持续发展目标 9.a，该目标呼吁通过增加财政和技术支持，支持发展可持续、有抵御灾害能力的基础设施。

30. 2014 年至 2016 年期间，资发基金支持 1 000 多个地方政府扩大公共地方融资管理能力。共计推动向约 4 200 个基础设施项目投资，估计将使 900 万人受益。根据理想的资源预测(下文表 1)，资发基金将能为 2 400 多个地方政府提供支持。资发基金每年能够协助建设 4 300 多个有影响力的地方基础设施项目，预计可使 1 000 万人受益。通过产生更大的示范价值，将为成果 2 所衡量的催化杠杆提供支持。

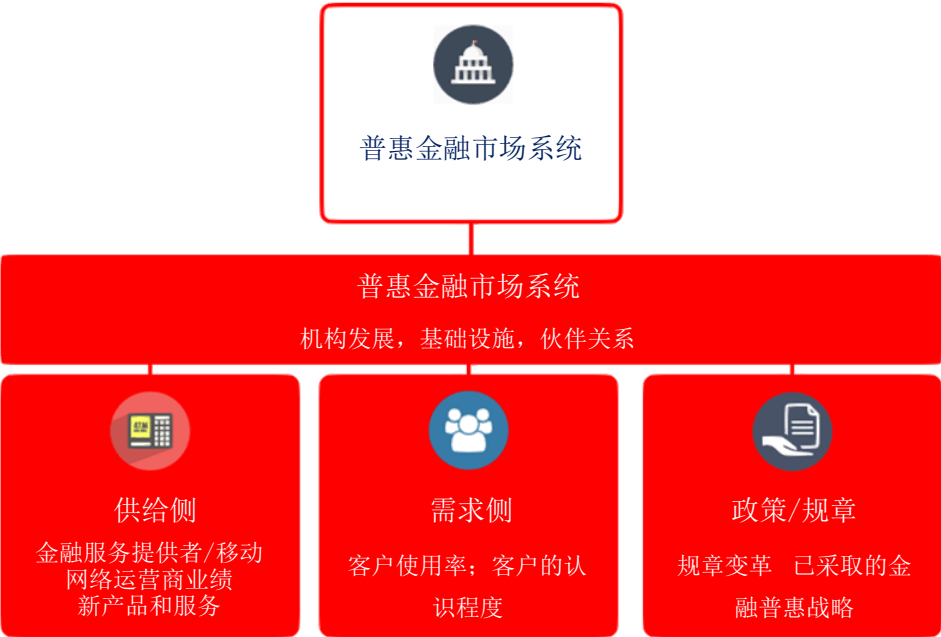
31. 在政策层面上，资发基金将继续强调地方政府和地方金融系统在应对全球挑战方面的重要性。资发基金将为相关的政策论坛做出贡献，并加强与地方政府协会、网络和融资机构的关系。

32. 通过提供数据、开展分析、作出示范效应以及宣传倡导，资发基金将支持政策变革，促使改善地方政府的筹资系统和立法。资发基金将与能够适应、复制和推广有效措施的公共和私营伙伴合作。

33. 金融普惠有助于扩大发展目标，这反映在可持续发展目标的 7 个目标中。在最不发达国家，有银行账户的成年人不到 27%；妇女在经济上比男性更加受到排斥；微型企业和中小企业的融资缺口尤其大。资发基金致力于建立普惠金融系统，

惠及被排斥在外和无银行账户的人群以及中小企业。增加金融服务的获取可帮助人们摆脱贫困，发展商业，减少不平等。

34. 资发基金将采取市场体系办法，⁵与金融服务提供者合作，同时创建有利的环境，以惠及未享受充分服务的人口和细分市场，特别是妇女、青年以及微型和中小企业。



35. 建设普惠金融市场的核心是帮助最不发达国家发展适当的生态系统，在这种生态系统里，政策、基础设施、供应商、分配和以客户为中心的方法以一种相互促进的方式得到加强。通过帮助建设强大的生态系统，资发基金正在为创新金融普惠模式创建可以检验和推广的基础。

36. 数字创新彻底改变了提供和使用金融服务的方式，并创造了新的可扩大获取基本商品和服务的企业模式。资发基金将利用数字革命，寻求解决与可持续发展目标相关的范围越来越大的“实体经济”挑战，如，改进小户农民和价值链行为体的农业生产力，促进获取清洁能源和其他基础服务，或支持微型和中小企业增长，包括在“金融科技”产业等部门这样做。这些干预措施将特别面向妇女和青年。

37. 资发基金已经开发出由数据驱动的诊断方法，该方法能揭示市场和趋势，增强政府根据自身的情况和需要，量身定制的金融普惠战略的能力。这些工具为开展捐助方协调工作和私营部门的参与建立了强有力的国家平台。资发基金将继续采用此类办法，建设能力并加强利益攸关方之间的协调，特别是监管机构和金融服务提供者之间的协调。

⁵ 资发基金的定义与援助贫穷者协商小组建议的金融普惠市场系统方法大体上一致。《金融普惠的市场系统方法：资助者准则》。华盛顿特区：援助贫穷者协商小组(2015年)。

38. 在供给侧，资发基金将利用自身的资本工具和技术援助，激励金融服务提供者设计和提供以客户为中心的创新产品，利用替代交付渠道——如，农村代理商、移动电话、销售点设备和非正式社区团体——惠及未享受充分服务的人口，特别是妇女、青年和小户农民。

39. 资发基金特别强调储蓄，以及保险、信贷、国内付款和汇款。资发基金越来越多地与新的行为体合作，例如“金融科技”、移动网络运营商和新技术商，特别是数字金融服务商。这一做法符合有关金融普惠的可持续发展目标，包括具体目标 8.3、8.6、8.10 以及关于扩大家庭和中小企业获得金融服务的机会，并将后者纳入价值链的具体目标 9.3。

40. 资发基金将为中小企业提供支助，包括支持那些虽然有商业理念，并且有可能带来高社会回报率和市场影响，但正在艰难筹集早期资本的社会企业。这方面的一个最佳例证是资发基金与能源服务公司开展合作，通过“现收现付”模式，扩大节能炉灶和家用太阳能系统的获得。这种办法响应了具体目标 7.1 和 7.b(关于更多地获得负担得起的能源服务)，解决了零售预付价格偏高的问题，正是这个问题阻碍了穷人获得离网替代品。

41. 在可持续发展目标筹资公式和资发基金工作中，汇款部分变得愈发重要。目标 17.3 及其指标(作为国内生产总值总额一部分的汇款量)以及目标 10.c(其中呼吁降低移民汇款的交易费用)中都体现了汇款的重要性。资发基金将与政府和服务提供商合作，以正式确定利用数字和金融技术解决方案的汇款渠道，从而为寄款人和收款人降低费用，并将汇款与范围更加广泛的金融服务联系起来。

42. 基于应对埃博拉病毒危机时在数字支付方面的成功经验，资发基金将与联合国难民事务高级专员公署建立的伙伴关系，在脆弱和危机后环境中扩大其金融普惠工作，重点是难民和被迫流离失所者。资发基金将帮助最不发达国家在数字基础设施方面开展备灾投资，加强这些国家在部署紧急支付解决方案方面的能力，并为受影响人口制定长期抗灾能力解决方案。

43. 在需求方面，资发基金协助金融服务提供商使用以人为中心的设计，以了解妇女、男子和青年的需要，并开发适当的产品和服务。如能配套建设客户的能力和保护环境，该办法将得到更广泛的使用，给客户带来更大利益。资发基金将扩大其有关建设客户能力和保护环境的工作，并逐渐增加对部署数字金融的重视程度。

44. 从 2014 年到 2016 年，资发基金已与 130 多家机构结成伙伴关系，并为 98 项金融产品和服务创新提供了支助。仅 2016 年，金融服务提供商就接触了约 1 400 万名客户。在理想的资源预测情况下，资发基金或可与大约 320 个金融服务提供商结成伙伴关系，其多样化金融产品每年将接触多达 3 500 万名客户。

45. 资发基金力求使金融市场体系为妇女服务，具体办法包括：扩大响应妇女和女童具体需要的负责任金融产品的供应；支持制定可促进妇女获得更多金融服务的政策和条例，支持设立这方面的金融服务机构；消除妇女和女童在获得、使用

和控制金融服务惠益方面的限制，特别是找到有助于其增强经济权能和扩大参与的方法。这方面的举措直接响应可持续发展目标的具体目标 1.4、5.a 和 5.b。

46. 资发基金目前主持“优于现金联盟”秘书处的工作。这反映出资发基金在推动金融普惠的一个至关重要问题(从现金向电子支付过渡的问题)中非常重要。优于现金联盟不断开展宣传，包括宣传负责任的数字支付准则，这项工作正推动全世界认可支付数字化给个人、企业和政府带来的惠益。该联盟支助其成员国政府、私营部门行为体和发展组织，通过将现金支付转为数字支付，实现可持续发展目标。资发基金将继续支助秘书长包容性金融促进发展问题特别倡导者荷兰王后麦西玛，她在最高决策层面开展的工作仍然有助于提高金融普惠作为推动改善民生和发展成果的工具的重要性。

成果 2. 为穷人释放公共和私营融资

47. 作为早期阶段的“去风险手段”，为穷人释放公共和私营融资以实现普惠是资发基金拥有的核心比较优势，它有助于最不发达国家利用官方发展援助，实现更广泛的可持续发展目标筹资。这项成果与目标 1.a、10.b 和 17.3(关于从多种来源调集额外的金融资源)尤为相关，特别是对最不发达国家而言。

48. 根据目标 17.1，资发基金将努力加强调集国内资源，这将降低对往往不够稳定的外部流动的依赖，有助于建立经济复原力，为最不发达国家提供更大的政策空间，以确定这些国家的目标和实现这些目标的手段。资发基金的“释放资源”工作涵盖了金融和催化杠杆两个方面。

49. 金融杠杆是指为资发基金直接支助的创新活动调动的补充资金。在地方发展融资方面，资发基金通过在公共融资方面的工作，寻求增加向地方政府的资源转移，同时帮助地方政府增加自身创收。资发基金通过其私营融资方面的工作，寻求增加国内资金对首都以外城市的投资量，并帮助地方政府利用和管理不同的资本来源，以建设优先项目(其中很多项目长期以来得不到供资)。

50. 为向投资方展示具有变革影响的地方项目供资在经济上的可行性，资发基金将继续与地方政府和私营部门合作，以减少风险，制订可盈利的项目。在一些情况下，这可能导致国内银行或养恤基金投资的项目顺利实现财务收尾。在另一些情况下，资发基金将探索新的担保组合、优惠贷款和技术援助，以创造金融杠杆。这可能包括运用金融工具，例如市政债券或零售投资债券，这类工具能够吸引散居国外者为地方基础设施提供资金。

51. 将国内资源用于生产流通，获得正规金融服务，这增加了金融中介活动。金融普惠为建设家庭的复原力提供支持，使妇女尤其能够更多地参与创收和创造就业的活动。金融服务提供商利用资发基金提供的启动资本，通过自己的股权和其他投资者的股权，扩大和推广其服务。

52. 通过催化杠杆作用，资发基金的干预措施产生了后续和扩大的影响。这是指地方行为体调集的额外资金，它是资发基金最初支助的模式和能力带来的成果。

资发基金的干预措施推动创建全国系统和平台，可吸引投资方，并持续释放额外资金。这与资发基金的工作重点从创新转向推广有关。

53. 一系列因素有助于成功地扩大资发基金支助的模式：愿意随着市场的演变承担风险和采取关键办法；开展动态学习和吸取经验教训的能力；资发基金及其供资和执行伙伴承认转移行为和资金流需要耐心等待，并且往往超出单一的规划周期；经过与一系列公共和私营行为体长达数十年的伙伴关系，资发基金能够利用其结果，为可以顺利扩大推广的国家政策和方案提供信息。

54. 在地方发展融资方面，资发基金将继续与政府和其他伙伴开展合作，这通常要通过数代的创新，首先是创造可行的模式，接着帮助它们采取实现财政权力下放、项目融资和市政融资的办法。这可能使得地方收入因为税收和收费而有所增加，并由于地方经济不断增长而造成第二轮影响，因为资发基金开展的工作建设了地方当局的能力，改善对地方税收管理的问责。

55. 例如，在超过 15 年的时间里，资发基金共投资 1 000 万美元作为核心供资，在孟加拉国试行和测试地方发展融资办法。2000 年起步时，只对该国 64 个县中的一个县进行了投资，目前终于将扩大至全国实行，其中包括世界银行投资的 7.2 亿美元和政府资金。2016 年，一个捐助国政府额外提供了 4 亿美元，以继续在孟加拉国扩大规模。大多数地方发展融资方案中也出现了类似的杠杆作用。

56. 资发基金支助金融服务提供商和其他伙伴展示出影响力，这种影响力将帮助其他服务提供商复制成功的创新措施。通过创建安全的智能产品试行空间和交付渠道(例如位于乌干达和太平洋地区的创新实验室)，资发基金协助释放大商业行为体的资产负债表，通过提供新的服务来接触无法获得和没有充分享有银行服务的人口。

57. 例如，非洲的一项区域方案以面向青年的金融普惠为重点。该方案为 730 000 名年轻人节省了约 2 000 万美元，其中 1 600 万美元的贷款发放给了 125 000 名青年创业者，其中一半以上为妇女。在 10 个伙伴金融服务供应商中，有 9 个供应商将面向青年的产品作为持续的服务特色，接触了新的客户，调动了额外节余。

58. 扩大金融普惠可支助整体经济发展，⁶创建更加稳定的金融体系和经济，增加政府收入，扩大财政空间。从现金转向数字支付可降低成本、提高透明度、扩大金融普惠、开辟新的经济机会。⁷移动货币对减贫具有重大惠益，特别是对于妇女为户主的家庭。⁸

⁶ 例如，见《金融包容：能否实现多个宏观经济目标？》，基金组织的讨论说明，2015 年 9 月。

⁷ 一项研究发现，通过改为以电子形式发放多项政府薪资、养老金和社会福利，墨西哥政府估计每年节省 12.7 亿美元。《持续努力，节省数十亿：墨西哥政府转向电子支付的教训》，优于现金联盟，2013 年 11 月。

⁸ 移动货币已使约 2% 的肯尼亚人口脱贫，并改善了贫穷妇女和妇女为户主的家庭成员的经济生活。“流动资金对长期贫困和性别平等的影响”，《科学杂志》，2016 年 12 月。

59. 催化杠杆作用的演变通常会跨越年度或项目生命衡量周期。为阐述这种作用，资发基金将采用主题评价和影响评价的方式，并开展案例研究，从更广泛的角度看待干预措施以及此类措施如何随着时间的推移吸引后续资金的问题。

60. 这两项成果都将强调支助各国围绕地方融资解决方案参与南-南和三方合作，具体办法是：

(a) 协助区域集团(例如东南亚国家联盟、南部非洲发展共同体、西非经济和货币联盟以及太平洋小岛屿发展中国家)扩大金融普惠的接触范围，包括采取多国办法解决汇款、数据和分析以及难民问题；

(b) 促进关于以下方面的知识交流：接触无法获得或者未充分享有银行服务的人口；适用数字金融解决方案；从现金支付转向电子支付；以及

(c) 召集政策制定者、专家、地方当局和私营部门改变资源分配动态，使其有利于国家以下各级的行动，例如关于地方气候适应、市政融资和地方基础设施的行动。

61. 脱离最不发达国家行列，这本身可能并不会改变数百万人的生活条件，并且需要平稳过渡作为支助。五个有资发基金存在的国家正处于不同的脱离阶段，它们是不丹、尼泊尔、所罗门群岛、图瓦卢和瓦努阿图。其他国家可能在 2018 年首次达到脱离标准；如果它们取得的进展得以持续，最早将于 2024 年脱离最不发达国家行列。

62. 资发基金的办法以需求为基础；将确保相关的现有方案能够继续进行直至完成；有时限要求，以遵循“3+2”办法。这将确保各项方案在实现脱离之前的最初三年获得供资。假设发展进展得以持续，余下的两年将由政府或第三方在均摊(50/50)的基础上以费用分摊的方式提供资金。⁹

五. 伙伴关系和供资模式

63. 资发基金采用四窗口供资架构，以推动创新-推广办法，并且最大限度地利用其技术援助以及整笔的赠款、贷款和担保。

64. 作为第一个窗口，核心资源是资发基金业务模式的基石，提供技术专门知识和灵活的风险资本，以创新、试行和启动杠杆作用。规模适当并且符合目的的核心资源基础是资发基金所需的必要燃料，可帮助资发基金维持其在同侪网络中公认的地位，保证在尽可能多的最不发达国家中的存在，并保持资发基金始终处在最后一英里融资创新的前沿。

65. 第二个供资窗口(最后一英里融资信托基金)和第三个供资窗口(指定用途非核心资源)可保证将资发基金的非核心资源用于在国家和多国层面建立稳健和可

⁹ 关于平稳过渡的大会第 67/221 号决议“邀请承诺将自己一定比例的资源划拨给最不发达国家的联合国实体根据每个将毕业国家的具体发展情况，考虑以可预测的方式，在固定的时间范围内延长和分阶段取消给予已毕业国家的专门针对最不发达国家的支助措施。”

扩大的方案，依靠核心资源并创造有意义的规模，以便在不同的国家和地方背景下达到展示效果；影响政策和规管环境；让其他感兴趣的伙伴“挤入”。

66. 为帮助最不发达国家受益于创新金融工具在地方一级的适用，第四个供资窗口(最不发达国家投资基金)为资发基金提供额外的投资资本，以建设可投资的管道，降低投资机会的风险，并展示业务模式在更多举措中的可行性。资发基金已经确定了约 60 个催化项目，以便在未来两年当中将它们纳入该投资管道。在理想的资源情景下，如最不发达国家投资基金得到充分利用，那么资发基金将能够在未来四年支助多达 400 个可投资的项目。资发基金的风险资本可为单项投资“挤入”至多 20 倍的额外供资。

67. 除了这四个方面的可预测供资，在测试创新的筹资办法方面，资发基金还可成为政府、开发署和更广泛的联合国发展系统的更具催化作用和战略性的伙伴，包括为国家平台办法提供支助。战略和理想预测可有助于推动这一更加稳健的定位。相比之下，基线假设仅允许资发基金在数量较少的最不发达国家内存在，并限制资发基金在其项目供资有限的一些国家中的战略性参与。

68. 资发基金的目标是建立一个贷款组合，吸引更多的公共和私营投资方加入最不发达国家的“最后一英里”项目。还贷产生的资金将转贷给新的借款人，与一次性赠款相比，此举将为更大规模的银行贷款举措提供支持。

69. 根据悲观、基线、战略和理想等各种情形，不同的成果资源预测对年度预期成果作出假设。在理想的假设下，资发基金的年度核心资源将达 2 500 万美元，非核心资源达到 7 500 万美元，最不发达国家投资基金达到 5 000 万美元。

70. 在这种预测下，资发基金可在多达 40 个最不发达国家存在。如果联合国系统对资发基金发出呼吁并供资，资发基金将能够支助联合国的努力，在地方层面适用混合融资办法实现各项可持续发展目标。

表 1
指示性收入和成果资源假设

假设	悲观 (-20%)	基线	战略	理想
资源预测				
总额	4 600 万美元	5 800 万美元	9 500 万美元	1.5 亿美元
核心	1 100 万美元	1 300 万美元	1 900 万美元	2 500 万美元
非核心	3 500 万美元	4 500 万美元	6 600 万美元	7 500 万美元
最不发达国家投资基金			1 000 万美元	5 000 万美元

不同资源水平对接触人群和伙伴的指示性影响(抽查方案年度成果预测)

在最不发达国家的 少于 15 个最不发达 目前为 30 个最不发达 30 个最不发达国家 40 个最不发达国家
战略存在 国 家 达国家，但在 8-9
个最不发达国家面

假设	悲观 (-20%)	基线	战略	理想
	临	风	险	
接触人数	500 万	1 600 万	2 700 万	4 500 万
伙伴关系	支助 20 个金融服务 提供商和 570 个地 方 政 府	支助 134 个金融服 务提供商和 854 个 地 方 政 府	支助 200 个金融服 务提供商、1 740 个 地方政府和 20 个投 资 管 道 项 目	支助 320 个金融服 务提供商、2 415 个 地方政府和至多 100 个投资管道项 目

* 根据资发基金支助的金融服务提供商的金融服务客户数量以及资发基金支助的地方基础设施投资的估计受益人数计算得出。

71. 扩大的资发基金成果得到实现，将带来成本效益：资本资产和人力资源等公司基础设施的费用相对固定，将支助更高水平的活动，且间接费用不会大幅增加。

72. 与联合国和多边伙伴合作。资发基金将与其他联合国实体开展合作，以推行更加综合的办法，使融资为普惠服务。

73. 与开发署合作。开发署与资发基金之间开展协同合作，旨在为最不发达国家带来最大惠益。资发基金的地方融资解决方案和对国家以下级别的重视自然地对应了开发署的全球存在、上游政策咨询和在国家级别对可持续发展目标的支助。这两个实体都以消除贫穷以及减少不平等和排斥为首要目标。在方案层面，资发基金与开发署拥有近 20 个联合方案，占资发基金 2016 年支出的四分之一以上。在融资、采购、人力资源管理和信息技术等领域，开发署向资发基金提供一系列业务和行政支助服务，涉及，包括通过其企业资源规划系统提供此类服务。开发署《2018-2021 年战略计划》为这两个组织之间更加紧密的合作提供了一个强有力的平台。

74. 在联合国发展系统的内部。资发基金还与其他实体合作，把自身的资本工具和专门知识与其组织的部门或专题知识结合起来，协助解决“最后一英里”排斥问题，带来变革性影响。资发基金与以下组织结成了伙伴关系：

- (a) 开发署和妇女署，释放资本以增强妇女的经济权能和创业精神；
- (b) 开发署，扩大在太平洋区域的金融普惠；
- (c) 粮农组织，关于农业融资；
- (d) 国际农业发展基金，关于汇款；
- (e) 人居署与经济和社会事务部，关于最不发达国家二线城市的市政融资；
- (f) 妇女署，关于妇女和女童获得、使用和控制金融服务惠益；以及
- (g) 联合国难民事务高级专员公署，关于推行数字金融解决方案的技术援助基金，被迫流离失所人口和收容社区可从该基金获益。

75. 在方案国层面，只要资金充足，能够允许资发基金在国家存在，资发基金将参与联合国发展援助框架进程、国家一级的成果小组以及联合方案和举措。资发基金将继续参与总部和区域两级的机构间进程。

76. 随着更多的组织希望为创新筹资解决方案提供支助，资发基金可发挥关键作用，作为新的筹资模式和想法的孵化器，支助联合国系统的其他组织，复制行之有效的做法。其中可以包括确定从资本市场吸引资金用于发展举措的机会，以及公共和私营投资者合作，将有利于可持续发展目标的资产类别用于最不发达国家的“最后一英里”项目。还可以包括建立资发基金与开发署和其他组织的合作，以了解在更广泛的发展问题和可持续发展目标方面存在哪些根深蒂固的障碍，并量身定制融资解决方案。这包括建设和平空间和(或)解决流动人口问题方面的工作。

77. 在数字化支付方面，资发基金和优于现金联盟已经发展出一流的宣传、研究和技术专门知识。两者都成功地帮助政府向可持续的数字经济过渡并从数字化中获益，包括节约成本、提高透明度以及向受益人提供更好的服务交付机制。为建立普惠的数字支付生态系统，资发基金与私营部门合作，改进技术、分配和产品设计，以接触低收入人群。越来越多的联合国组织正在加入优于现金联盟，并致力于数字化支付；在适当的情况下，资发基金与该联盟可运用其专门知识，帮助联合国各组织降低成本和提高效率，并通过支助向数字金融服务过渡，实现可持续发展目标。

78. 国际金融机构和其他金融机构。资发基金将发展组织和金融机构的特性结合起来，利用一个经过校准并顾及风险的工具组合，制定出应对最不发达国家“最后一英里”需求的融资解决方案。资发基金在国家以下各级有着存在，而这一级别通常不受国际金融机构的“关注”，这要么是因为项目有风险，要么是因为项目的规模不大。这一点为合作采取经过验证的模式(例如财政权力下放)进行推广提供了基础，这已得到世界银行检验。

79. 资发基金将继续与这些伙伴合作，以最大限度地复制和扩大潜力，包括就金融普惠的市场发展和数字支付的生态系统问题与区域银行开展合作。资发基金将利用各个实体各自在支助最不发达国家方面的协作优势，寻求与国际金融机构结成战略伙伴关系，部署金融工具。

80. 利用私营部门和基金的力量。资发基金将继续与范围广泛的私营部门行为体合作，并将其视为创新者和执行伙伴，也有可能视为供资方。合作内容包括投资和结成伙伴关系，对象包括金融服务提供商；移动网络运营商；国内银行；养恤基金；中小型企业；基金会；以及影响力投资方和其他投资方，以扩大地方经济体中金融的触及范围。

81. 与此同时，资发基金正与最不发达国家合作，为地方发展获取更多资金。这可能包括与影响力投资公司结成伙伴关系，以创造工具，推动将有利于实现可持续发展目标的资金用于最不发达国家；激励国内银行和养恤基金投资于地方经济；吸引来自家族投资办公室和基金会的筹资，共同投资于资发基金的发展和管道项

目。还可能包括组织各个平台排定官方发展援助、优惠和商业资本在“最后一英里”项目中的顺序，这些资本包括资发基金风险资本、会员国赠款筹资、基金会种子供资以及来自影响力投资方和慈善投资方寻求回报的资本。为加强最不发达国家的最后一英里发展成果，资发基金还可能寻求利用其自身资源，根据其他投资方实现资金和社会回报的目标，对资金进行管理。

82. 促进性别平等的预算编制和方案拟订。资发基金的变革理论列出了促进在性别平等和增强妇女经济权能方面取得成果的路径(见附件 3)。这将有助于跟踪对增强妇女权能的承诺，同时提高干预措施的针对性。方案成果框架将继续涵盖按性别分列的指标，资发基金将继续执行《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》并提交报告。

六. 业务效果和效率

83. 资发基金力求成为具备适应性的组织，根据业绩数据确定持续的业务变化要求，交付高质量的方案，提高资金效益。《战略框架》确定了三个使能因素，这些因素确保了资发基金具备相关的系统、工作人员和工具，能够交付杰出、具有相关性和可信的成果。

84. 管理。资发基金将继续将大部分资源投资于最不发达国家。为使方案产生高质量成果，资发基金继续改进其管理服务，使其以客户为中心，并在采购、融资和人力资源方面提供有效支助，同时支助稳健的方案设计，并根据核定的预算进行交付。综合成果和资源总表(附件 1)包含一项管理效率比，考量的是管理活动支出占资发基金总支出的百分比；2016 年，该比率为 10%，低于 2014 年的 14%。

85. 按照基于成果的衡量审查的结果，资发基金将更好地利用其方案资金数据，为方案决策和赠款管理提供信息，并加强其数据和信息系统。

86. 为了确保其干预措施可以复制，资发基金必须在所有级别推进成果问责制。这包括确保及时执行内部和外部审计建议，开展管理层为应对评估而商定的行动；并根据更新后的企业风险管理政策，更加关注风险管理。资发基金将继续履行国际援助透明化倡议的标准，并将更加频繁地公布关于成果和资源的数据。

87. 综合成果和资源总表已经得到强化，以便更好地监测各项成果和成果-资源联系。资发基金将加强其基于成果的管理和预算编制制度，同时强化所有级别的能力以改善业绩。这将包括进一步发展体制制度，将总表与项目成果框架联系起来，并促进综合监测和报告。根据评价结果，资发基金将继续确保各项方案具备恰当的知识和伙伴关系战略，以加强国家自主权，推动可持续地从创新转向规模化。

88. 资发基金将着重加强国家层面的关键制度能力，包括信息管理和问责制，以便更加及时地向决策者提供更有质量的信息。资发基金与地方政府合作，帮助它们按照全球标准适用国家以下各级的公共支出和财务问责制框架，并利用其改善投资决定。资发基金将确保金融普惠的执行伙伴使用行业认可的标准；这将支助各利益攸关方获得有关其业绩的相关数据。

89. 资发基金正在制定基于国家的价值主张，这些主张提供了综合干预措施，利用一切相关工具，在联合国总体应对措施的范围最大限度地支助最不发达国家的优先事项。

90. 人才。有才能、勤奋同时又具备精深的金融知识和专门知识，知晓如何设计优秀的方案和在最不发达国家执行混合办法，这样的工作人员是资发基金最宝贵的资产。资金全部到位的方案很容易吸引高质量工作人员前来应聘，具有竞争性的服务条件也很吸引人，因为资发基金的很多人才都来自私营部门。

91. 资发基金将继续确保工作人员具备实现目标的能力；培养不断学习的氛围；并加强与新伙伴(包括基金会、开发银行和私营部门)进行战略性接触的技能。这样做的目的是创造一个有利于每个人充分发挥其潜力的环境。

92. 资发基金将加强其与应用多样化筹资手段有关的技能基础，并在要求地方融资解决方案能消除障碍，促进实现可持续发展目标的领域，加强相关技能。这些领域包括汇款、通过金融普惠实现青年就业和市政融资。

93. 根据四年度全面政策审查，资发基金将继续努力在所有级别的任命方面实现性别平等和地域平衡。

94. 知识、思想领导、通信和宣传。加强资发基金作为知识领导者和最后一英里融资倡导者的地位，对资发基金的办法是有帮助的。根据基于成果的衡量审查和评价的结果，资发基金必须继续投资于编纂和分享知识以及信息管理，其中包括在同侪网络的范围内开展上述工作，在这些方面，资发基金在其权限范围内是公认的领导者。

95. 资发基金将与地方当局网络开展合作，以支持同行交流，增强同行在全球论坛上的声音。资发基金将与金融普惠的供资方和行为体开展合作，以分享经验教训，同时确保资发基金的做法有据可循，在该领域的发展过程中始终保持一流地位。在确保试点项目能为政策、复制和规模化潜力提供信息方面，知识管理投资非常重要。

96. 资发基金将为了发挥更加强有力的思想领导作用而进行投资。这将包括编写旗舰出版物，并召集伙伴，围绕最不发达国家的混合融资办法营造势头。

97. 资发基金将继续投资于外部通信和宣传，具体方式是举办活动、编写出版物和开发基于网络的新型数字社交媒体工具，包括改进后的资发基金网站。

七. 风险管理

98. 《战略框架》的推行过程中存在一些风险和机会。这些风险和机会涉及调动所需资源和资发基金在相关国家的影响力；更为广泛的联合国发展系统的供资来源和资本工具有可能进一步遭到破坏。

99. 要变革行为，就必须作出适当的国际和国内、公共和私人资本工具组合，使地方一级的融资为普惠服务，这可能需要时间。影响将逐步产生，并不会总是一蹴而就。

100. 体制促进因素和伙伴关系战略旨在减缓部分风险，具体办法是强调制度的灵活性和敏捷性；重视人力资源；重视方案管理和监测；强调基于业绩的供资；注重管理安排。与方案资源和伙伴关系有关的“交易”对于降低供资基础的不可预测性而言十分必要，因为官方发展援助和赠款供资对于在最不发达国家的“最后一英里”成功部署混合融资模式仍然至关重要。

101. 在实现筹资工具多样化和应用这些工具时，资发基金面临诸多风险，涉及妥善调整能力以确定最适合混合融资模式的管道以及产生充足交易流。资发基金正确确保自身具备与目的相符的政策；严格的风险管理、问责和监督框架；不断丰富的专门知识库，以获得并管理可投资管道；信息和通信技术系统；稳健的尽职调查流程；其他必要的后台职能。有关风险和减缓战略的具体阐述详见变革理论(附件 2)。

八. 监测和评价

102. 成果框架概述了《战略框架》的影响、结果和产出层面的指标。关于结果和产出指标的基线、年度里程碑和周期结束时的目标将用于对资发基金的捐款进行跟踪。

103. 资发基金将强调严格的监测和评价，以收集信息，阐明资发基金如何从创新转向规模化，如何使融资服务于妇女和女童，并分享这些信息和作出改进。同时特别强调获取、使用、代理和参与等问题。资发基金将围绕影响力问题和专题评价办法，与伙伴开展合作，并考虑到获得资金对妇女的生活和生计的长期影响，以及从更广泛的角度而言，对她们所在社区的发展的影响。执行局年度报告中将报告《战略框架》各项目标的进展情况。中期审查将提供反思和调整的机会，包括应对四年度全面政策审查后续进程的结果。

104. 根据资发基金在开发署评价政策下作出的承诺，资发基金将继续对方案和项目开展外部独立评价。实现理想的核心资源目标有助于提高评价能力和扩大方案覆盖面。资发基金评价股和开发署独立评价办公室将继续就评价质量和评价办法开展合作。目前正与独立评价办公室开展讨论，以便为当前的《战略框架》提供独立的最后评价。附件 4 是一份四年期评价计划，其中前两年的费用已经计算完成。