



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
22 March 2019
Chinese
Original: English

2019 年年度会议

2019 年 5 月 30 日、6 月 3 日至 4 日

以及 6 日至 7 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 2018 年成果报告

摘要

本报告介绍了联合国资本发展基金(资发基金)2018 年成果年度审查情况。作为《2018-2021 年战略框架》下的首份报告，它审查了资发基金在两个成果领域里实现目标取得的进展：加强普惠性金融市场和地方发展融资系统；以及为穷人释放公共和私营融资。

决定要点

执行局不妨注意年度报告；称赞资发基金为实施《2018-2021 年战略框架》所作的努力；欢迎其致力于创新融资解决方案和办法，使金融为穷人服务；赞扬其努力跟踪和评估其对金融市场和地方制度改革以及为贫困人群释放融资所作贡献，并与更广泛的发展界分享经验；以及再次承诺支持资发基金，包括为每年 2 500 万美元经常资源需求充分供资。



目录

	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	3
C. 了解战略框架相关业绩	13
D. 机构实效分析	16
三. 资发基金展望	17

一. 引言

1. 本年度报告介绍了联合国资本发展基金(资发基金)2018 年取得的发展和组织成果。本报告以对照综合成果和资源总表分析已报告的方案成果为基础。本报告还纳入了外部评价、审计报告、财务数据、内部个案研究和报告以及有关发展挑战和国家背景的外部研究和数据。

二. 资发基金与不断变化的背景

A. 背景分析

2. 许多最不发达国家继续取得重要的发展进展,一些国家有望逐步成为中等收入国家。最不发达国家的国内生产总值增长率 2018 年估计接近 5.4%,¹ 高于全球预计增长率,但仍然低于可持续发展目标所要求的年增长率 7%。长期增长预测显示,到 2030 年,最不发达国家 35%的人口仍处于极度贫困状态。²

3. 最不发达国家实现可持续发展目标通常面临严重的融金缺口。许多国家政府的财政空间有限,高度依赖外部资金。尽管 2016 年对最不发达国家的官方发展援助实际增长不到 1%,但中期趋势是停滞不前。

4. 自 2002 年以来,最不发达国家的外国直接投资一直呈上升趋势,但仍然集中在少数经济体和部门,而且可能不稳定;2017 年,外国直接投资流入连续第二年下降。大约三分之一最不发达国家很可能受到债务困扰,或者已经处于债务困境。在国家以下一级,资金短缺可能特别严重。

5. 所有这些因素都突出表明,最不发达国家需要获得大量额外资源——私营和公共资源——以实现其目标;一切照旧的办法已经不够了;需要建立新的伙伴关系、创新和承担风险,使更多的资源流向最不发达国家。此外,不仅要把重点放在筹资的数量上,还要放在质量和地域分配上,以便把那些落在后面的国家包括进来。

B. 成果摘要

6. 资发基金继续在鲜有其他机构涉足的最后一英里开展业务,针对得不到充分服务的家庭、中小微企业和地方政府,设计、测试和帮助扩大融资解决方案。通过其示范效应,资发基金建设普惠性金融市场和地方发展融资系统,将国内和国际行为体更多的公共和私营部门供资用于地方经济,以支持包容性增长,增强妇女权能。

7. 在金融普惠领域,资发基金采取市场发展的办法,使无银行账户人口和弱势人口,特别是妇女、青年和难民以及中小微企业,能够获得、使用适当而负担得

¹ https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldc2018d1_en.pdf

² https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP_2018_Mid-year_Update.pdf

起的金融服务，从中受益。资发基金以坚实的需求和供给侧数据分析为基础，与各国政府合作，制定和执行国家金融普惠战略。它与公共和私营部门的各种利益攸关方接触，帮助各国政府创建适当的扶持政策 and 监管生态系统，使负责任的数字金融解决方案蓬勃发展。

8. 资发基金日益利用金融技术创新，面向以前难以覆盖的人口，为他们提供设计良好的金融服务，为贫困家庭提供离网能源解决方案，增强妇女和年轻人的权能，加强可持续价值链。例如，通过数字钱包向小农进行支付，更好地将他们与全球供应链连接起来。通过这种方式，数字金融普惠促进了更广泛的数字经济出现，并利用技术完成最后一英里。

9. 在地方发展融资领域，资发基金认识到地方政府和地方经济是加快发展中国家(主要是最不发达国家)可持续包容性发展的关键。这包括重点确保财政资源投资于地方经济，以促进可持续增长和结构转型；确保主要从国内资本市场提供资金，用于在增强妇女权能、气候适应能力和粮食安全等优先专题领域具有重大影响的地方催化投资；确保可持续地增加地方财政空间和固定资本形成，以实现地方可持续发展。

10. 资发基金在地方发展融资领域采取结构变革的办法，加强了国家地方政府筹资制度，2018 年在 18 个国家推行基于业绩的政府间转移系统，提高地方政府更好地规划、投资和监测它们在基本服务和基础设施方面的投资能力。它还利用与地方公共和私营部门利益攸关方的合作，帮助各国政府为地方发展融资创建一个有利于投资的监管环境。通过推行结构性项目融资、中小企业融资以及混合融资办法，资发基金扩大了其支持地方市场发展的办法，为具有强大发展影响的创收项目释放公共和私营资金，主要是来自国内银行的资金。

11. 2018 年，资发基金加强了混合融资和投资工作。最不发达国家投资平台在过去 12 个月里已经成熟，成为资发基金工作的第三个支柱，并且正在证明对其吸纳更多的公共和私营融资的能力来说至关重要，否则，如果没有资发基金分担风险和创造示范效果，它不可能做到这一点。2018 年，各方齐心协力，推出新一代优惠贷款、担保和无偿赠款，为投资最后一英里的公共和私人投资者减缓风险。通过开展有力的尽职调查和重点确保强有力的金融和发展额外性，资发基金于 2018 年批准了在三个国家的 11 项投资。这些投资涵盖地方基础设施、增强妇女经济权能、清洁能源和金融普惠。

12. 此外，资发基金扩大了与各种发展伙伴、投资者和企业的接触，帮助推动更多融资，促进实现可持续发展目标。9 月份，资发基金在纽约证券交易所推出首只与联合国关联的交易所交易基金。资发基金与第三方基金管理公司建立了伙伴关系，以筹集和扩大新资源，促进最不发达国家的影响力投资。资发基金还与联合国开发计划署(开发署)和其他联合国实体接触，探讨如何向它们提供其融资工具和投资专门知识，以支持更广泛的可持续发展目标。它发布了一份关于最不发达国家混合融资的旗舰报告，帮助把资发基金定位为这方面的思想领袖。该出版物显示，官方发展融资调集的私营融资只有 7%流向最不发达国家。它还表明，

在适合采用混合融资方法的地方，需要进行更多的创新和试验，以便使它们为最不发达国家缺失的中型项目和地方经济发挥作用。

13. 资发基金始终继续与开发署密切合作，利用互补的专门知识领域，最大限度地造福于最不发达国家。资发基金致力于与开发署在其国家支助平台上合作，并且已经在三个国家合作实施开发署的国家投资机制。资发基金还积极与开发署合作，在 26 个国家开展联合方案和倡议。

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

普惠性金融市场

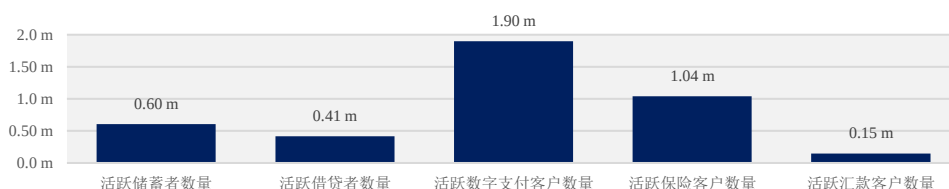
14. 资发基金的办法承认金融普惠是《2030 年可持续发展议程》的重要推动器，利用金融普惠，特别是数字金融服务，影响积极的有力证据，加快减少贫困、加快增强妇女经济权能和加快整体经济增长。

15. 数字金融正在推动最不发达国家扩大金融获取和使用；移动货币账户的拥有率从 2014 年的 7% 增加了一倍多，2017 年达到 17%。通过促进创新、普惠和监管变革，资发基金为这一数字金融革命做出了贡献。2018 年，通过对金融服务提供商、移动网络运营商和地方机构的支助，资发基金帮助覆盖到 190 多万数字支付客户。数字金融服务已成为资发基金金融普惠交付的主要渠道(见图 1)。自 2012 年以来，资发基金为 12 个国家 1 300 多万成人通过数字账户获得金融服务做出了贡献。

图 1.

2018 年资发基金支助的金融产品和服务覆盖的活跃客户

(单位：百万)



16. 2018 年，由资发基金担任秘书处的优于现金联盟，率先倡导支付数字化，同时继续将 30 个国家政府、23 个国际组织和 6 家私营公司吸纳为会员。联盟编写了一份关于普惠性数字支付基础设施的指导说明，得到 20 国集团财长的批准，并与 20 国集团反腐败问题工作组就公共部门数字支付透明度开展合作。它与四家居领先地位的跨国企业合作，发布了一份关于实现供应链支付数字化如何对全球企业及其员工产生积极影响的报告。联盟还为选定的加速器国家提供国家一级的诊断和咨询服务，以展示数字支付的影响。例如，在加纳，联盟完成了数字支付诊断，得到政府的采用，并将其纳入普惠金融路线图。

17. 资发基金还担任 2018 年设立的秘书长可持续发展目标数字融资工作组的秘书处，该工作组由开发署署长和南非联合银行集团有限公司前首席执行官 Maria

Ramos 共同主持。工作组将继续就建议战略进行咨询及研究，以利用金融技术的潜力推动可持续发展目标。

18. 资发基金提供政策和监管支助，在国家一级为数字金融服务创造有利环境。在塞拉利昂，资发基金帮助推行监管“沙盒”，作为在监管机构监督下新业务模式的试验场，以帮助中央银行更好地了解金融创新对监管的影响。在这一安全的创新空间内，资发基金支持小农移动货币为储蓄计划试点工作。

19. 为使数字金融完成最后一英里，资发基金认识到有必要将数字金融与实体经济联系起来。在尼泊尔，资发基金支助约 38 万名小农和微型企业家，通过一项挑战基金加强他们对金融服务的使用，该挑战基金促进交付替代渠道，包括无分行银行和移动银行服务。在乌干达，资发基金推行数字化学费支付系统，现已有 20 所学校接受该系统，约 7 200 名家长已使用该系统缴付学费。资发基金还与乌干达咖啡、乳制品、玉米和种子油价值链上的私营企业合作，注册了约 17.5 万名移动货币客户，并使 4 万名小农支付数字化。农业价值链中的支付数字化正在提高农业企业的效率，并扩大农村地区获得和利用普惠性数字金融。

20. 资发基金利用其金融普惠工作扩大了最不发达国家获得清洁能源的机会。自 2014 年以来，资发基金支助了 21 个能源和金融服务提供商，它们已销售超过 23 万件清洁能源产品，惠及埃塞俄比亚、缅甸、尼泊尔和乌干达 100 多万人口。据估计，这已抵消了目标国家约 35 万吨二氧化碳排放量。仅 2018 年，资发基金伙伴就销售了约 6.6 万件清洁能源产品；82% 的销售是通过贷款或现收现付分期付款方式进行的，60% 的客户是妇女。资发基金还支助伙伴使其提供的清洁能源产品多样化，包括太阳能灌溉泵、清洁烹饪解决方案和太阳能微型电网。这有助于将客户群从家庭扩大到学校和农业企业。资发基金还将获得能源融资视为扩大无银行账户人口融资渠道的切入点。在乌干达，资发基金就使用太阳能产品现收现付计划的还款率开办试点，作为小额信贷机构向目标客户提供小额贷款和储蓄产品的信用记录。

21. 资发基金继续部署一系列数据驱动的诊断工具，以确定得不到充分服务的人口群体，了解交易历史，提供服务点的地理空间图，并发现阻碍市场增长的政策和监管漏洞。自 2014 年以来，已在 18 个国家实施一项旨在帮助各国政府制定金融普惠整体路线图的资发基金诊断工具，2018 年，贝宁、布基纳法索和多哥启动了新的评估。资发基金与各国政府、开发署、世界银行和地方利益攸关方合作，设计和执行路线图，并利用诊断结果设计新的工具和方法，以覆盖得不到充分服务的人口。在莱索托，政府和开发署支助实施移动货币平台，并试行了数字金融身份，以增加金融普惠。在刚果民主共和国，资发基金对汇款市场进行了审查，评估了该国进入汇款的价值、金额和痛点。这促使一家金融服务提供商开发了一种新的零售跨境产品，将于 2019 年推出。所有这些项目的目的是帮助向金融服务提供商和投资者广播这一领域的金融机会，使更多的产品和投资支持加强金融普惠。

22. 使金融服务于女性对于深化金融市场、增强女性企业家的权能以及使增长更具可持续性至关重要。因此，资发基金设法扩大负责任的金融产品的供应，以满足妇女和女童的特殊需要，并支持加强妇女获得和代理金融服务的政策和规章。

在马拉维，资发基金与金融服务提供商合作，改善其代理网络的性别平衡，其依据的调查结果是，女性经纪人不仅增加了女性的注册率，而且在注册新客户和交易价值方面业绩普遍超过男性。因此，一家金融服务提供商推出了基于佣金的薪酬制度，以激励代理人提高业绩，强制执行按性别分列的客户数据收集，并开辟了一条职业发展道路，允许女性基于自己的业绩从出纳员晋升到代理商再到企业员工。这些政策旨在起到示范作用，并为女性参与金融服务交付提供一个商业案例，供其他服务提供商效仿。

23. 在亚洲，资发基金致力于改变市场行为体的行为，以激励创新、投资和监管改革，从而使金融可以帮助克服与穷人、妇女和利用银行服务不足的人口有关的实际经济挑战。资发基金与联合国亚洲及太平洋经济社会委员会合作，设立一项创新基金，以支助该区域妇女创业和金融普惠。在缅甸，资发基金对 11 家金融机构进行性别评估，审查其治理、产品和人力资源管理对性别平等问题的敏感度，从而促使其政策和产品发生变革。资发基金还与印度尼西亚的金融科技公司合作，促进微型企业家，特别是妇女获得融资，并与监管机构和服务提供商合作，在最后一英里放宽获得国际汇款的条件。

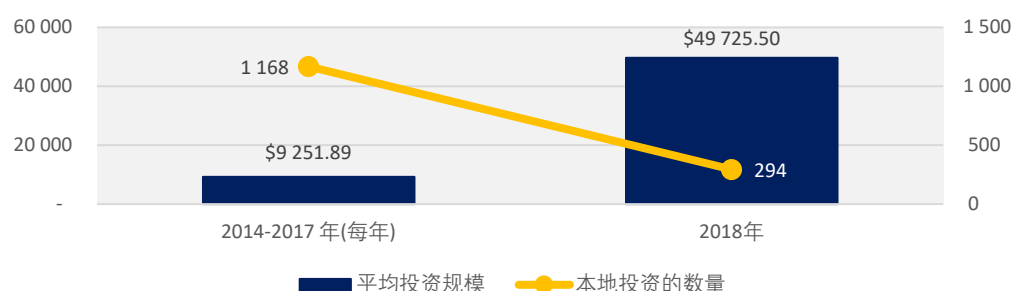
24. 在太平洋地区，自 2008 年启动一项与开发署的联合方案以来，该方案已使 200 多万人获得和使用金融服务。2018 年，该方案的重点是扩大低收入人群获得小额保险的机会，作为一种社会保障，以减缓家庭成员突然死亡、收入损失或疾病造成的福利损失。在斐济，联合方案支助了提供人寿保险和非人寿保险的一揽子小额保险产品。政府使小额保险计划的规模扩大到 10 万人以上，显著提高了国家的保险覆盖率。在所罗门群岛，政府在全国范围内推出了小额养恤金账户，针对非正规部门工作人员，得到了联合方案支助，使非正规部门工作人员能够为退休而储蓄。瓦努阿图的国家养恤基金借鉴所罗门群岛的成功经验，要求进行一项可行性研究，以探讨在瓦努阿图推出类似的小额养恤金产品。

地方发展融资系统

25. 资发基金在设计和支持财政权力下放机制以使资金流向二线城市、城市周边地区和农村方面具有数十年的经验。2018 年，资发基金向 23 个最不发达国家和低收入国家的 368 个地方政府提供了直接支持，完成了 294 项公共和私人投资。与 2014 年至 2017 年的年度平均水平相比，地方投资有所减少，但投资规模显著增加；这反映了一个战略决定，即投资于有潜力产生收入的更大项目(见图 2)。由于这一投资优先事项的变化，完成的本地化投资，尽管数量有所减少，总额增加却从 2014-2017 年的平均每年 1 080 万美元增加到 2018 年的 1 460 万美元。每项投资的受益人数估计也增加了三倍以上，从最后一英里的规模来看，这些投资服务于更多的人。

图 2.

2014–2017 年和 2018 年完成的本地化投资数量和平均规模的变化



26. 地方当局是全球采取适当气候行动努力的核心。在其财政权力下放工作的基础上，资发基金利用地方气候适应性生存基金机制，通过政府间财政转移系统，提供基于业绩的适应气候赠款。随着冈比亚的加入，资发基金于 2018 年将其地方气候机制扩大到 14 个国家。因此，该方案如今在 107 个地方政府开展工作，代表了 600 多万人。在资发基金示范的基础上，不丹和柬埔寨政府已经开始将地方气候机制扩大到所有地方政府。

27. 通过该机制，资发基金支持地方政府调整投资和服务，以满足本国公民的需求，并优先应对新兴的气候相关风险领域。例如，在尼日尔，资发基金开展了一项气候风险和脆弱性评估，强调了疟疾和当地社区农业用地退化的风险增加，而这些问题以前没有得到适当的重视。这促使地方政府采取减缓行动和进行投资。在选择投资时，地方政府优先考虑使妇女受益的气候适应性项目。

28. 在联合国气候变化框架公约缔约方会议第二十四届会议期间，资发基金与非洲、加勒比和太平洋国家集团(非加太集团)签署了战略伙伴关系，以加强对最不发达国家、小岛屿发展中国家和非加太集团约 79 个成员国执行国家自主捐款的支持。该伙伴关系旨在帮助增加地方行动所需的气候资金。

29. 认识到气候对粮食安全的影响，资发基金帮助五个非洲国家的地方政府建立新的融资机制，2018 年开展了 18 项粮食安全和地方发展投资，惠及 20 多万农村人口。在布基纳法索和尼日尔，资发基金正与联合国防治荒漠化公约秘书处和联合国粮食及农业组织合作，扩大利用政府间转移机制，以便在地方一级解决土地退化问题，并加强森林和景观管理。

30. 资发基金帮助地方政府为增强妇女权能的倡议获取和分配资源，并致力于为以妇女为主导的促进性别平等的中小微企业吸引融资。为此，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(联合国妇女署)合作执行一项联合方案，重点是促进地方为增强妇女经济权能融资。资发基金对孟加拉国和坦桑尼亚联合共和国增强妇女权能项目的投资预计将使 6 000 多名妇女农民和供应商直接受益。资发基金还与孟加拉国银行合作，制定了一项对性别平等问题有敏感认识的国家投资战略，并设立了一项信贷担保计划，帮助妇女主导的、可以投资但缺乏可抵押资产的中小企业获得当地商业银行的贷款。资发基金为孟加拉国和坦桑尼亚联

合共和国 230 多名官员提供能力建设，以加强地方政府对性别平等问题有敏感认识的公共财政管理和规划。

31. 世界上最大的城市中只有大约十分之一在最不发达国家，而 35 个增长最快的城市中有 30 个在最不发达国家。城市增长不仅限于首都城市，而且对二线城镇也产生了深远的影响。最不发达国家的未来发展及其实现可持续发展目标的能力，如今在很大程度上取决于最不发达国家城镇的城市化管理水平。因此，资发基金越来越多地与市政府合作，通过公私伙伴关系、债券和自有收入来利用资金。在尼泊尔，资发基金支持政府允许其金融中介实体城镇发展基金独立从市场举债，为新建城镇的社会投资融资。根据这一监管变化，资发基金正在为城镇发展基金安排一笔新的贷款，为 Hariwon 市的一个商业市场开发项目融资，该项目预计将雇用 850 多名贸易商，增加地方政府的收入。在坦桑尼亚联合共和国，资发基金支持政府对政策进行变革，以允许地方政府通过特殊目的工具发行收益债券，如果适宜而组织妥善，该债券能够增加地方政府的自有资源，以投资地方发展项目。

32. 资发基金与城市发展全球基金和世界银行管理的多捐助方援助机制公私合作促进基础设施发展咨询机制合作，加强非洲地方当局金融机构网络的能力，向最不发达国家的城市发展基金提供支助。联合倡议支持喀麦隆、马达加斯加和尼日尔为地方政府融资机构制定路线图，以加强它们在资源调动、规划和公共通讯方面的能力。

33. 为了从创新走向规模，资发基金还与地方政府和利益攸关方合作，建设有利环境，加强能力，并使当地可持续投资的财政基础多样化。资发基金与乌干达开发银行和乌干达私营部门基金会合作，建立了一个混合融资机制，向北部省份的农业企业提供优惠贷款、赠款和量身定制的业务发展服务，特别面向以妇女和青年为主导的公司。它还建立了地方治理卓越基金，以激励该地区地方政府提高业绩，促进有成效和高效率的服务交付。在几内亚，资发基金和开发署与矿业商会合作，从矿业公司调集资金，投资于有助于当地可持续发展的项目。2018 年，从当地采矿部门调集资金，在三个城市的增强妇女权能、粮食安全、保健和教育领域进行了 17 项投资。在老挝人民民主共和国，资发基金为地方政府设立了基于业绩的资本投资赠款，以确保公共财政管理的透明度和问责制，并跟踪地方在可持续发展目标方面的投资进展。2018 年，通过赠款机制为 12 项投资融资，25% 的资金来自公共部门预算支助与地方社区和民间社会的捐助。

34. 在全球政策层级，资发基金继续强调地方政府和地方金融体系在应对发展挑战方面的重要性。资发基金与城市与地方政府联盟合作，发起为城市和地方政府服务的金融生态系统全球联盟。资发基金正在与城市与地方政府联盟共同开发一种投资工具，以吸引国内银行和投资者的资源，为地方一级的可持续发展目标做出贡献。资发基金为联合国内外的有关政策论坛献策献力，并继续加强与地方政府协会、同伴网络和融资机构的伙伴关系。例如，其中值得注意的是，它与经济合作与发展组织(经合组织)及城市与地方政府联盟合作支助的国家以下一级政府金融和投资世界观测站，其目的是收集关于国家以下一级政府结构和金融的比较数据和资料，并支持发展利益攸关方改进决策。

表 1.

对比综合成果和资源总表指标的进展

指标	里程碑(2018 年)	实际(2018 年)	比率*
产出 1.1. 资发基金支助的金融服务提供商(a)试点和(b)扩大的新金融产品或改进的金融产品	(a) 47 (b) 37 (累计)	(a) 64 (b) 45 (累计)	●
产出 1.3. 资发基金支助开发的金融产品服务的客户	365 万	400 万	●
产出 1.7. 资发基金支助完成和使用的本地化投资数量	300	294	●

* 业绩比率：●,完成(>75%); ●,部分完成(50-75%); ●,不满意(<50%);

产出 2 的成果：为穷人释放公共和私营融资

35. 释放公共和私营融资以实现普惠是资发基金工作的核心，意在协助最不发达国家利用官方发展援助，实现可持续发展目标筹资。资发基金用于支助金融服务提供商的种子资本由其本身或其他投资者的股权来杠杆化，以扩大拓展其服务。2018 年，在资发基金的财政和技术支持下，金融服务提供商伙伴调动了约 4 亿美元的储蓄，增强了家庭的适应能力，并在将国内资源投入生产流通领域产生了催化作用。

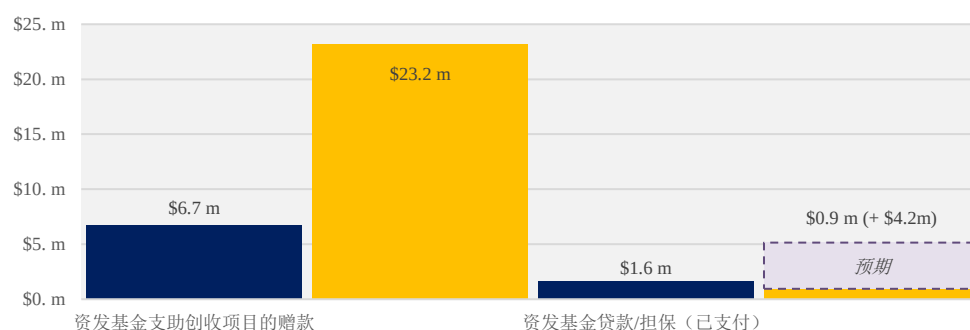
36. 同样，在地方发展融资领域，资发基金与各国政府和其他伙伴合作，首先创建可行的模式，然后帮助它们调整财政权力下放、项目融资和市政融资的方法。这项工作可以通过税收、费用和资本转移增加地方收入，同时也有助于发展地方经济。

37. 资发基金创造金融杠杆的工作也越来越多地涉及支助创收项目。为了向公共和私营投资者证明资助具有变革影响的社会企业的经济可行性，资发基金与地方政府和私营部门合作，寻找具有发展影响但无法获得负担得起的融资的项目，提供支助，使这些项目符合银行融资条件，然后帮助这些项目获得额外投资，通常是通过以混合融资交易的形式部署优惠资源。

38. 除了技术援助外，资发基金还认真部署其融资工具——优惠贷款、担保和基于业绩的赠款——以吸收具有强大发展影响的项目的风险，使这些项目符合投资条件。资发基金还做出很大努力，确保不会不当地扭曲当地市场，并使项目与适当的国内资金来源相匹配，特别是来自商业银行的资金，尽管资发基金也与影响力投资者和其他投资者以及双边和多边发展融资机构进行接触。这些投资的目的是向更广泛的投资者群体示范投资于可持续发展目标的积极投资的可行性，缩小投资于最不发达国家缺失的中型项目的实际风险与认知风险之间的差距，帮助发展和深化国内金融市场。

图 3.
2018 年资发基金私营部门和公私伙伴关系的投资和杠杆融资*

(单位：百万美元)



* 注：赠款只包括资发基金对“创收项目”的投资。贷款和担保数字是根据支付款计算的。贷款和担保已经立即获得了 90 万美元的杠杆融资，根据正在进行的谈判，预计还将释放 420 万美元的额外贷款。

39. 在通过方案工作发放赠款方面，资发基金加强了其能力，以确定和审查一个渠道，进入显示有潜力转变当地经济的可投资项目。它规范了确定投资渠道的方法，加强了对资金和发展额外性的评估，并在投资结构调整方面提供技术援助。2018 年，资发基金向金融普惠和地方发展领域的创收投资提供了 670 万美元赠款，以示范其市场发展情况。这些投资通过伙伴自己的股权投资以及国内银行、地方政府和发展伙伴等第三方投资者的额外承付，释放了 2 320 万美元的公共和私营融资(见图 3)。

40. 在坦桑尼亚联合共和国，资发基金提供赠款，在与布隆迪接壤地区的卡孔科和基邦多区建造两个跨境市场。资发基金投资 265 000 美元，区议会及当地村民亦相应投资 112 000 美元，用于兴建两个永久性市场设施，为约 6 000 名贸易商及农民提供服务。市场将作为独立的特殊目的工具运营，由区议会、当地村庄和妇女团体持股拥有。私营企业经营者将签订一份租赁合同，按照“建设-经营-转让”的公私伙伴关系模式建设全部摊位，由当地一家商业银行融资。超过 60% 的摊位计划分配给妇女企业家，市场将为区议会提供额外的费用和税费收入。

41. 在同一区域，资发基金与开发署和联合国妇女署合作，为 136 名妇女企业家提供商业发展和创业培训，并为 50 名地方官员提供能力建设，以促进对性别平等问题有敏感认识的规划和预算编制。这种投资与技术援助双管齐下的组合旨在为投资于当地经济的优先项目提供示范效果。

42. 在缅甸，资发基金为缅甸小额贷款服务有限公司(BRAC)提供 14 万美元赠款，为妇女企业家开发量身定制的金融贷款产品。BRAC 自己在这个项目上投资了 20.5 万美元，并设计了两种新的贷款产品，以满足妇女企业家的需要。这样一来，BRAC 能够利用资发基金投资的杠杆作用，从荷兰发展金融公司获得另外 250 万美元的债务融资，并从海外私人投资合作公司获得 500 万美元融资，以推出贷款产品。

43. 资发基金将融资工具多样化，不再局限于赠款，已于 2018 年全面推出新一代优惠贷款和担保，并加强了尽职调查、融资建模和信贷评分程序。资发基金还在试行一种创新的方法，将对发展影响回报和风险的评估与对财务回报和信贷风险的分析结合起来。基于这一新进程，资发基金核准并开始支付 11 笔新的优惠贷款和担保，总额为 280 万美元，其中 160 万美元于 2018 年支付。这些投资涉及缅甸、乌干达和坦桑尼亚联合共和国的农业企业、金融普惠、增强妇女权能和清洁能源等领域。这些贷款和担保促使立即利用杠杆作用获得 94.8 万美元融资，并且预期将通过与当地商业银行正在进行的协议释放 420 万美元的额外融资。

44. 在所有这些案例中，资发基金所采取方法的特点包括：特别注重缺失的中型项目；愿意承担风险并投资有成功希望的早期企业、新技术和新商业模式；努力不排挤私营部门，吸引国内投资者和银行；以及承诺与公私伙伴共同吸取和分享经验教训，以塑造市场发展，并影响可扩大的国家政策和方案。

45. 除了这项工作之外，资发基金继续发展新的伙伴关系，以此方式为最不发达国家缺失的中型项目吸引发挥催化作用的杠杆融资。资发基金于 2018 年与社会影响投资平台 **Bamboo Capital Partners** 建立伙伴关系，旨在建立一种投资工具，吸引商业资金进入资发基金的中小微企业、金融服务提供商和地方基础设施项目渠道。该伙伴关系的初期目标是筹集 2 000 万美元的资金，希望将规模较小、但有望实现可持续发展目标的积极投资捆绑成一个单一的混合融资工具，吸引来自公共和私营部门的新投资者。

46. 如果有资金和需求，资发基金投资平台最终可以扩大，以考虑利用开发署和更广泛的联合国发展系统一系列可持续发展目标的最后一英里融资渠道。为此目的，资发基金正在与开发署以及联合国儿童基金会等联合国其他实体接触，探讨如何共同为缺失的中型项目渠道融资。

47. 2018 年 9 月，资发基金在纽约证券交易所推出了联合国首只交易所交易基金。这个新的交易所交易基金是与一家名为 **Impact Shares** 的非盈利机构合作开发的，基金代码为“SDGA”，它根据一套严格的甄选准则筛选公司，以反映符合可持续发展目标的环境、社会及公司治理的定制指标。该基金目前仍处于其市场资本化的初期阶段，预计会奖励负责任地投资于最不发达国家的公司，并驱动更多的投资进入最不发达国家市场。

48. 资发基金在创新融资促进发展方面发挥思想引领作用，在这一过程中于 2018 年与经合组织、**Convergence**、联合国基金会和南方之声合作发布了旗舰报告《最不发达国家混合融资》。报告审查了在最不发达国家部署混合战略的机会和挑战以及如何有效地执行这些战略。它首次提供了关于最不发达国家在何处、如何、在哪些部门以及通过哪些手段进行混合交易的详细分析、案例研究和数据。报告还包括一项行动议程，以改进混合融资帮助最不发达国家实现可持续发展目标的方式。资发基金正在利用这份报告及其引起的广泛注意，支持呼吁发展融资倡导者和专业人员在混合融资适宜的情况下，跟踪混合融资战略如何成功地支助最不发达国家和不让任何一个人掉队。

表 2.

对照综合成果和资源总表指标取得的进展

指标	里程碑(2018 年)	实际数(2018 年)	比率
产出 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	1 200 万美元	912 万美元	●
产出 2.4. 利用资发金融资机制调动的以美元计的非资发基金投资额	1 450 万美元	2 410 万美元	●

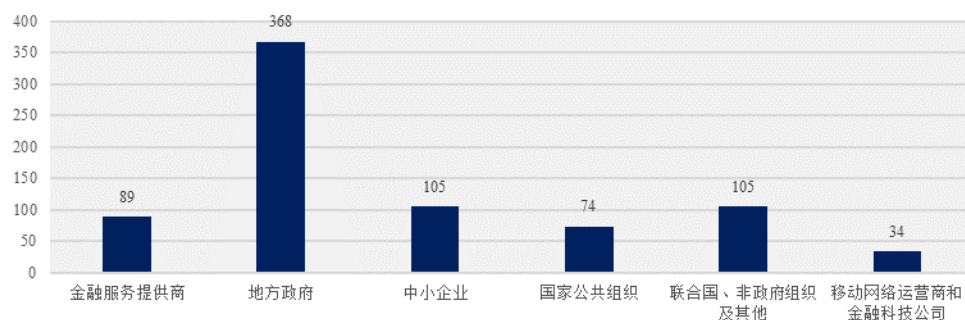
C. 了解战略框架相关业绩

49. 在 2018 年报告的 18 项发展实效指标中，所有指标都被评估为已步入正轨或超过 2018 年的里程碑目标。在促进创新、利用量身定制的产品和技术覆盖得不到充分服务的客户，以及使伙伴关系扩大到超越传统金融服务提供商和地方政府方面取得了显著进展。

50. 2018 年的成果反映了资发基金对使金融为穷人服务这一战略目标的承诺，以及为加快实现最不发达国家可持续发展目标提供额外融资的贡献。资发基金认识到必须与私营部门合作，并利用新技术的创新积极变革金融市场和地方经济，这反映在资发基金不断演变的伙伴关系结构中(见图 4)。多样化伙伴关系图显示出资发基金与移动网络运营商、金融科技公司和中小企业的密切合作。

图 4.

2018 年资发金融资和技术援助直接支助的伙伴数量



51. 资发基金在最不发达国家的业务从 2017 年的 29 个国家扩大到 2018 年的 31 个国家，还在冈比亚和基里巴斯增加了方案活动，并重新引入东帝汶。扩大的原因是各国政府、联合国国家工作队和捐助伙伴继续需要资发基金的专门知识。尽管卢旺达的方案于 2018 年结束，但资发基金计划从 2019 年开始重新在该国推出一个新的方案，重点是促进为难民提供普惠金融。此外，资发基金继续根据具体需要，在有潜力支持最不发达国家南南合作和学习的地方，在少数非最不发达国家开展工作，包括加纳、巴布亚新几内亚和越南。

52. 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

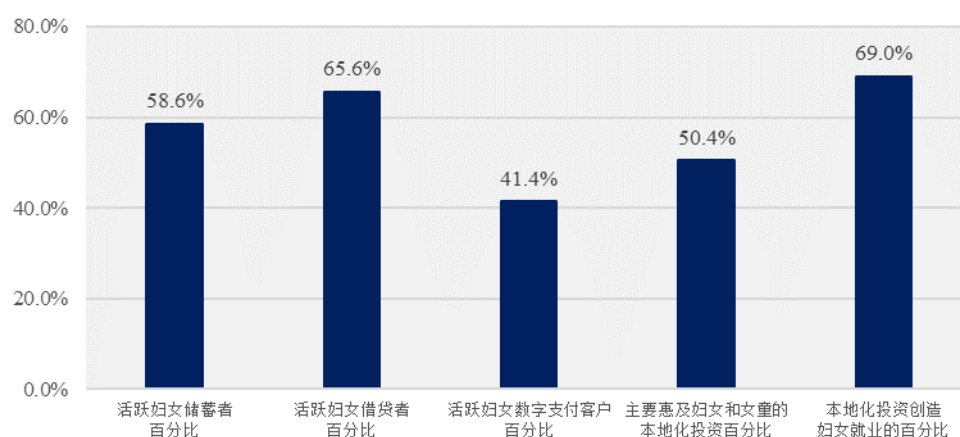
保持强势存在。这还将使资发基金成为各国政府、开发署(包括支持其国家平台办法)以及更广泛的联合国发展系统的更具催化作用的战略伙伴。经常资源的总体短缺已经对这一目标产生了消极影响。在 31 个最不发达国家中,资发基金在 4 个最不发达国家仅维持了“薄弱存在”,即,仅有项目供资,没有工作人员。如果供资允许,资发基金还会坚持其在最多 40 个最不发达国家保持存在的宏伟目标。

53. 资发基金继续扩大与开发署和其他联合国机构在联合执行方案、分享知识以及合作创新和扩大方案方面的伙伴关系。资发基金与开发署柬埔寨、几内亚和塞内加尔国家办事处合作,拟订由开发署国家投资基金供资的联合提案。资发基金已经与联合国南南合作办公室在塞拉利昂最后确定了新的伙伴关系,并在刚果民主共和国扩大了与开发署的伙伴关系,以便执行一项清洁能源融资方案,由减少毁林和森林退化所致排放量基金支助。

54. 除了方案合作外,资发基金继续在其专门知识领域内为联合国可持续发展集团及其战略成果小组和工作队的工作做出积极贡献。由于战略筹资问题继续得到更大的关注,越来越多地要求资发基金在全球和国家一级提供资金和技术专门知识,以帮助制定有效的对策。资发基金致力于继续提供这种支助;在这方面,它的经常资源基础也将影响它对联合国国家工作队的援助请求做出有力反应的能力。

图 5.

2018 年资发基金支助的投资和服务的妇女受益人百分比



55. 促进性别平等和增强妇女权能是资发基金方案和业务的核心。在金融普惠领域,资发基金促进妇女和女童更多地获得、使用和控制金融服务,特别是通过扩大针对妇女需要和行为的储蓄和信贷计划。然而,如图 5 所示,就数字金融服务而言,在促进增强妇女权能方面仍然存在差距,私营部门伙伴并不总是对覆盖妇女感兴趣,特别是在早期市场上。资发基金正在努力弥补这一差距,着重投资和技术支助以提高认识,并从商业角度向金融服务提供商证明应当特别锁定妇女和女童数字金融服务需要。例如,资发基金在赞比亚取得了一些成功,它正在向数字金融服务提供商证明应当针对母亲的需要和行为。

56. 在地方发展融资领域，资发基金 50%的地方投资主要针对妇女和女童。剩下的 50%虽然不是主要针对妇女，但支持在道路、农业和适应气候变化的基础设施建设方面为男女提供全面平等惠益的投资。此外，对中小微企业的投资和市场建设所创造的大部分就业机会主要通过直接投资和技术援助使妇女企业家受益。资发基金在开发署和联合国妇女署的支持下制定的尽职调查机制，意在审查和确定促进性别平等和增强妇女权能的本地化投资，正在得到国家和地方政府以及国内金融机构的采用和应用，以便在目标所指最不发达国家实现对性别平等问题有敏感认识的地方投资主流化。

战略框架迄今执行经验教训和调查结果选萃

57. 资发基金继续支持积极评价职能，在评价方面的支出超过方案支出 1%的政策指标。评价产生经验教训和建议，以支持所评估方案的创新和适应性管理。

58. 对在 10 个最不发达国家开展的移动货币造福穷人方案的中期评价发现，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，既发挥召集者的作用，又提供丰富的技术知识和数字金融经验。该方案采用市场开发方法，同时与监管机构、移动电话公司、金融科技公司和金融服务提供商合作，直接协助建设众多私营部门伙伴的能力，这些伙伴把组织流程、战略方面的具体变革以及管理层认可和投资的增加归功于资发基金的支持。通过对监管机构的支持，该方案还促进政策环境发生了积极变化。展望未来，评价人员建议，随着数字金融市场的发展和新型提供商的出现，该方案应继续将创新纳入其工作，应该更好地阐明并衡量其方案在金融普惠之外的影响，不仅包括项目成功的证据，还包括项目失败的证据，这可以帮助利益攸关方从他人的经验中学习。

59. 对柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南塑造普惠金融转型方案的中期评价，赞扬该方案强大而灵活的设计，在市场开发的四个领域中进行突出了性别平等的干预。据评判，该方案的挑战基金活动设计良好，激励金融部门的行动体开发旨在惠及利用银行服务不足的人口，特别是惠及妇女的新服务。该基金管理随机应变，后期阶段吸收了以往投资的经验教训，提高了其扩大规模的潜力。在实现最初的目标方面所面临的挑战意味着，这四个国家的能力建设、政策和宣传活动被认为仍处于初级阶段，促使利益攸关方更加了解方案的工作，但尚未使利益攸关方系统性地利用数据作决策。然而，在越南对电子钱包非常成功的投资，加上金融教育，确实确保了与 2020 年覆盖 100 万客户的目标相比，该方案覆盖了 200 万客户，不只是达到直接外联目标。鉴于资源的限制，评价人员建议今后更有针对性地重点支持监管机构和服务提供商，以便为扶贫私人资本创造适当的环境，并改变挑战基金机制，增加成功和可持续投资的可能性。他们还建议在今后的挑战基金活动中以及与国家监管机构的互动中，更有针对性地重点关注穷人和弱势群体，包括残疾人。

60. 2019 年，资发基金计划进行五项评价。它将评价其在南亚和缅甸的金融普惠方案，并支助各国政府制定和实施普惠金融诊断。资发基金还将对联合方案进行评价，包括与开发署和联合国妇女署合办的以增强妇女经济权能为重点的地方融资联合方案，以及资发基金-开发署支持加强太平洋地区金融普惠的联合方案。

D. 机构实效分析

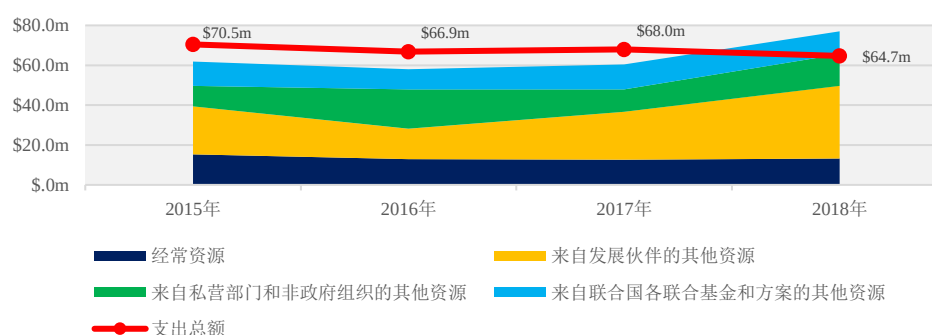
61. 在 26 项机构实效指标中，24 项指标步入正轨或超过 2018 年设定目标。资发基金没有达到经常资源调动目标和资本投资承诺支出比例目标。后一项不达标有若干因素，包括转向在数字金融领域提供更多的技术和政策援助，以及对资发基金贷款和担保能力进行密集的前期投资，以准备在 2019 年扩大规模。

62. 资发基金经常资源从 2017 年的 1 260 万美元小幅增至 2018 年的 1 330 万美元，扭转了自 2011 年以来的下降趋势。但是，经常资源仍然远远低于每年 2 500 万美元的目标。在其他资源方面，资发基金 2018 年总共调动了 6 370 万美元，比 2017 年的 4 740 万美元增加了 34%。从发展伙伴——双边和多边伙伴——筹集的资源增加最多，从 2017 年的 2 400 万美元增至 2018 年的 3 640 万美元。资发基金来自私营部门和非政府组织伙伴的资金也有所增加，从 2017 年的 1 130 万美元增至 2018 年的 1 580 万美元。虽然来自联合国机构间集合基金的资源略有减少，从 2017 年的 1 250 万美元降至 2018 年的 1 150 万美元，但随着索马里和太平洋地区开始签署重大联合方案，预计这一数字 2019 年会增加。

图 6.

2015–2017 年资发基金的收入和支出

(单位：百万美元)



63. 由于随着新战略框架的实施和诸如索马里地方发展联合方案第 2 阶段等主要方案的结束，其方案方法发生了转变，资发基金的支出从 2017 年的 6 800 万美元降至 2018 年的 6 470 万美元。但是，根据 2018 年资源调动的增加，签署了未来三年超过 1.65 亿美元的承付款，并在索马里、乌干达和西非启动了新的项目，资发基金预计 2019 年将增加开支。

64. 资发基金继续更好地利用其方案财务数据影响方案决策和赠款管理，并加强其在数据和资料管理方面的透明度和问责制。资发基金推出了一套新的赠款管理制度，包括风险及影响评估，并长期跟踪赠款业绩。此外，它还正在改用一个新的贷款和担保财务信息管理系统，以便利审查和决策过程，并实现与投资对象接洽偿还款项和业绩监测自动化。

65. 2018 年，资发基金大力强调战略沟通，特别是其网络存在，促使每年浏览公司及方案网站的人数增加 87%。其中，新增访问人数占 92%。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 23%，粉丝总数增加了 28%。这些交流活动伴随着对私营部门的大力外联，对投资者和资本市场参与者产生了影响，这些投资者和资本市场参与者个人和集体都表示出强烈的兴趣，希望更好地了解他们在为最不发达国家实现可持续发展目标提供价值方面所能发挥的作用。

66. 资发基金制定并批准了 2018-2021 年性别平等问题新战略，为落实和加强性别平等和增强妇女权能工作的问责制提供了框架。新战略吸取了实施先前战略的经验教训，包括提高能力和加强知识交流。新的性别平等战略反映了资发基金对实现第二代《联合国性别平等和增强妇女权能全系统行动计划》目标的承诺，该计划更加注重成果并与《2030 年议程》保持一致。就人员配置而言，资发基金继续努力在自然减员率较低的更高专业职等中实现性别平等，并确认在其他职等中取得了良好进展。

67. 资发基金通过其评价促进成果问责制。自 2016 年以来，开发署独立评价办公室评估了 10 份评价报告的质量，其中 9 份评价为“高度满意”或“满意”，1 份评价为“中度满意”。

68. 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 2015 年和 2016 年的所有建议都已经得到充分执行。在 2017 年的审计建议中，有 4 项已经完成，3 项正在进行中，并有望在评估截止日期前执行。

三. 资发基金展望

69. 在最不发达国家实现可持续发展目标将需要各种投资：公共和私营、国内和国际投资。这就是为什么资发基金将继续与公共和私营发展伙伴合作，改变资源分配的动态，并提出更好的办法使金融为穷人服务。

70. 在未来一年中，资发基金将重点关注三组问题。首先，资发基金将扩大对最不发达国家有效的解决方案。在地方发展融资领域，资发基金将推出第三方管理的市政基金，以帮助挤入额外资源，从而使地方政府能够提供基本的基础设施和服务。在金融普惠领域，将更加强调数字技术，帮助最不发达国家从数字转型中获得积极惠益，降低成本，覆盖更多家庭，打造价值链，拓展获得商品和服务的渠道，增强妇女权能。

71. 其次，资发基金将继续使用其资本任务授权在最不发达国家示范金融如何为缺失的中型项目服务。通过最不发达国家投资平台，资发基金将越来越多地利用贷款和担保来支持缺失的中型项目，从而创造出能够帮助塑造资本市场长期发展的示范效应。如果有此要求，也有适当供资，就可以扩大本投资平台，以支持联合国其他机构的后备项目。资发基金还将通过宣传和与第三方基金管理公司新建立的伙伴关系，努力吸引更多的商业资金到最不发达国家进行有影响力的地方投资。

72. 最后，资发基金将继续建立伙伴关系。这意味着深化其与联合国各机构和开发署的合作，特别是资发基金的金融创新与另一个实体的部门专门知识的结合可

以加速实现可持续发展目标的情况下。它还意味着寻求与传统的和新的发展伙伴以及私营部门和基金会建立新的伙伴关系，以找到有利于更多最不发达国家和地方的崭新独创解决方案。资发基金还将继续设法影响资本市场支持最不发达国家的方式，例如与机构投资者和影响力投资者持续互动。资发基金将继续与发展金融机构和国际金融机构就混合融资和其他能够有效帮助最不发达国家解决其可持续发展目标融资缺口的解决方案进行接触。
