



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
19 March 2013
Chinese
Original: English

2013 年年会

2013 年 6 月 3 日至 14 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 2012 年成果报告

摘要

2012 年，发展伙伴证实，对资发基金产品和服务的需求强劲。此外，执行局在第 2012/12 号决定决意进行的利益攸关者协商过程清楚表明，资发基金的专门技能和专业知识对 2015 年后的讨论很有关联。

过去一年，资发基金的两个活动领域——普惠金融和地方发展融资——就减缓最不发达的国家的贫穷方面，作出了重大的努力，提高了各项措施的质量及其影响。

从管理的角度看，2012 年在人力资源方面发生重大变化，首先最重要的是，在前任执行秘书在 4 月离任及其继任者在 11 月上任之间，有 7 个月的过渡期。

资发基金财务状况的特点是，核心预算停滞不增，非核心捐款之间越来越多，两者显着不平衡。虽然后者令人鼓舞，确实证明资发基金的工作有实际意义，不过为了实施非核心捐款资助的项目，要系统性地使用核心预算去支付这些项目大约 50% 的行政费用，将使资发基金在短期内无法履行向最不发达国家提供资本投资这项核心任务。这种情况是不可持续的，解决这个问题是管理曾层的首要任务，值得执行局加以充分关注。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 2012 年方案成果	4
A. 公共财政促进地方发展	4
B. 为穷人提供金融服务	8
三. 2012 年管理成果	12
四. 伙伴关系与宣传倡导	13
五. 质量保证	14
六. 财务分析	15
七. 资发基金未来展望	17

一. 引言

1. 对实现千年发展目标进展情况的分析显示，尽管在总体水平上取得成就，不过进展极不平衡，在穷富之间、领先和落后地区之间和在不同社群和族群之间，鲜明的差距依然存在，甚至在一些国家，差距已经拉大。《2011-2020 十年期支援最不发达国家的伊斯坦布尔行动纲领》勾勒出国际社会未来十年促进最不发达国家可持续发展的愿景和战略，主要的重点是发展它们的生产能力。其首要目标是通过持续、公平和普惠的经济增长，克服最不发达国家所面临的结构性挑战，以消除贫穷，实现国际商定的发展目标。
2. 制订 2015 年后议程的全球性讨论正在进行中，其中普惠性和可持续能力也都是核心问题。
3. 在此背景下，资发基金通过促进普惠和可持续的增长，提供了消除贫穷的具体方法。资发基金在 40 个最不发达国家中展开工作，通过试点，验证概念措施，推动国家改革，扩大实施规模。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，可以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。
4. 近年来，资发基金已重新调整其技术专长的重点，主要聚焦于在两个活动领域——当地发展融资和普惠金融——试点推行和扩大实施创新型融资机制，增加投资，利用发展中国家的未用潜力。最终目标是消除穷人获得关键服务的障碍，解放他们的生产能力。
5. 资发基金越来越多地与联合国和其他机构，以及与私营部门，建立伙伴关系，通过其投资组合，服务主要的发展目标，如适应气候变化、粮食保障、性别平等、跨境合作和地方经济发展等。目标是在地方一级导入这些交叉主题，验证概念，复制项目，扩大推广，造益大量穷人和得不到充分服务的人群。与开发计划署的战略互补伙伴关系至关重要，资发基金已完全融入开发计划署的战略规划过程。
6. 2012 年为资发基金方案拟订周期的最后一年，许多方案已全规模实施。因此，接受支助的地方政府和金融服务提供者的数目减少。
7. 根据 2011 年评价所列举的弱点，资发基金专注于改进方案和组织绩效。在方案一级，对两种活动的成果都进行了审查并予以加强，澄清了资发基金的干预措施及其试图影响的发展成果之间的相互关系。已按照联合国全系统行动计划制订并实施了一个性别平等战略。资发基金首次将援助信息发放给国际援助透化倡议。
8. 按照其绩效和问责文化，资发基金在 2012 年完成了两项主要评价：(a) 全面审查其金融服务组合，和 (b) 审查的其龙头产品 MicroLead 方案。

9. 资发基金总收入从 2011 年的 5 300 万美元增至创纪录的 5 500 万美元。捐助者基础多元化持续改善,包括主要基金会和私营部门方面。2012 年收入增长完全是由于非核心资源比 2011 年增加了 12%。2012 年,核心资源减少了 11%,减至 1 690 万美元(包括开发计划署分配的 230 万美元)。

10. 2012 年年底就资发基金各种未来的可能性展开了利益攸关者协商,讨论核心资源和非核心资源之间不平衡等问题。2013 年将继续进行这些协商,并将根据这些协商拟订 2014-2017 年资发基金的战略框架,使之成为开发署战略计划的一个组成部分。

二. 2012 年方案成果

A. 公共财政促进地方发展

11. 2012 年,资发基金在 30 个国家和地区开展业务:非洲 22 国、亚洲 7 国和地中海。它支助了 455 个地方政府,而在 2011 年却支助了 800 多个。这表明在资发基金方案周期终了时,许多方案已充分规模化。在这些国家,当地社区和地方政府在 2012 年面临着不同的挑战,在加快地方发展和减少贫穷方面,日益困难。在西非,冲突一触即发,人民向外迁移,局势更加不稳定。一些当地社区已竭尽所能去适应自然环境,包括喜马拉雅山和萨赫勒地区,它们将更敏锐地感受到气候变化的影响。

12. 另一项挑战是,增长中的经济体(一些最不发达国家是增长最快的经济体)尚欠地方一级的投资,缺口越来越大。这意味着快速增长的农村城镇都缺乏公共服务和城市规划,资本没有在当地再投资。必须强化公私部门的投资机会,将广泛的经济增长转化为地方发展。

13. 资发基金继续为推动财政权力下放解决方案作出实际贡献,为各国政府提供灵活和有效的公共财政系统,以实现其发展目标。

14. 资发基金分三个阶段参与地方发展融资。在第一阶段,在为数不多的地方辖区应用创新的金融工具,验证概念,论证实效。下文表 1 指标 1 至 6 主要反映这第一阶段的工作,在 2012 年覆盖 455 个地方政府,其中一半以上在非洲。在第二阶段,资发基金与国家政府和发展伙伴合作,推广这些经验。在第三阶段,创新变成是全国性的,覆盖数目更多的地方政府,资发基金负责提供有关绩效评估、审计和其他公共财务管理工具的技术支助。2012 年,所覆盖的地方政府超过 8 000 以上。指标 7 和 8 反映资发基金在国家一级扩大规模实施干预措施。指标 1 至 6 的基准将定期减少,表明有关国家或系统已成功进入第二或第三阶段。

15. 这种分阶段渐进的参与办法可在原始种子资本投资之后为地方一级吸引更多的资源。2012 年,在索罗门群岛,政府拨付地方政府的款项增加了 400%,反

映支出政策的转变。另一个例子是在几内亚，通过资发基金设计的系统，来自世界银行和采掘业业者的资源被再投资于地方政府。

16. 在过去的几年，大部分资发基金的方案都是通过参与性规划过程和透明的采购程序，促进财政权力下放，鼓励将发展资本转移到当地社区。在下一个方案周期(2014-2017年)，资发基金将继续在这一核心专业知识领域实施方案。

17. 此外，资发基金在其既有知识和投资任务的基础上开发了新的融资工具。这包括由“一个联合国”各基金、瑞士和瑞典国际发展合作署(瑞开发署)供资的地方融资倡议，其目的是消除对潜在国内资金所设的障碍，例如对农业综合企业部门价值链的限制，使其投资于银行可担保的规模较小的经济和工业基建。这一举措正在乌干达和坦桑尼亚联合共和国实施。

18. 2012年测试的另一个工具是政府对个人支付款项。这是公共部门的小额补助金，可以通过各种支付服务提供者或代理机构(如邮局、移动电话或当地商店)提供。补助金用于各种形式的社会保护，由地方政府负责确定受益人，对系统进行监督。2012年，尼泊尔首次向母亲发放女童奖学金小额补助金，目的是提高极端贫穷人群的上学率。

19. “本地适应生活设施”是一个新设计的机制，它提供了一个牢靠的可核查系统，使地方政府有机会利用新的气候融资来源。“本地适应生活设施”与各伙伴政府通过政府间转移支付制度提供气候资源，从而在国民账户和规划程序中将气候融资予以主流化。它还提供了一个用来衡量和跟踪内置应对能力的监察系统。在2012年，这个方案收到了额外的资源，在孟加拉国、加纳和尼泊尔进行了考察研究。

20. 这些投资工具补充了资发基金现有的地方发展资金和财政补助金，为方案国提供了更多的选择。他们将不仅支助财政权力下放，也可用来应对发展中国家面临的新挑战，例如建立对气候变化的适应能力，提供粮食保障的解决方案，促进地方经济发展。

成果

地方政府规划、分配和管理资源的能力

表 1

成果指标	计划	实际	绩效*
1. 与当地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	403	389	+
2. 按计划优先次序进行预算分配的受支助地方政府数目	354	329	+
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	430	411	+

成果指标	计划	实际	绩效*
4. 公布预算支出项目(透明度)的受支助地方政府数目	450	407	+
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	379	385	+
6. 实施性别化预算和投资的受支助地方政府数目	127	120	+

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

参与性规划和预算编制

21. 在 2012 年，93% 资发基金支助的地方政府采用了协商性、参与性机制，从而更好地让当地社区参与决策过程，特别是规划和预算编制(指标 1)。参与性过程也在贝宁、马拉维、塞拉利昂和乌干达等国用来促进地方经济发展，这些国家的地方政府正在使用资发基金设计的工具，以了解它们的经济、价值链和竞争机会，召集和协调不同地方经济行为人，跟踪绩效成果。

款项的支付和预算的执行

22. 2012 年，由于资发基金的支助，地方政府支付款项的能力得以改善(指标 2)。83% 资发基金支助的地方政府均按照其计划所定优先次序执行它们的预算。

23. 一些西非国家的安全局势使支助地方政府的活动无法继续。例如，在马里，在 20 个目标地方政府中，只有 3 个能够开始执行其行动计划。值得注意的是，这三个地方政府都位于已采用资发基金地方当局财政和机构评估系统的区域，该系统是用来评估地方政府能力的一个诊断工具。孟加拉国采用了一个公共财政管理绩效系统，所定指标类似所有农村地方政府的指标。在不丹，实施了社区承包协议，用以证明社区可如何以透明和负责的方式，有效和高效地实施小规模 of 公共投资项目。

透明度和问责制

24. 超过 92% 由资发基金支助的地方政府采用了国家采购标准和/或进行了财务审计(指标 3)，并公布了其预算分配款支出报告(指标 4)。促进因地制宜、高效透明的采购，是资发基金地方发展干预措施的一大特色。2013 年 1 月，资发基金印发了“采购促进地方发展：最不发达国家地方政府采购最佳做法指南”。

25. 2012 年，在一些国家，如塞内加尔，这些指标尤其成功。这些国家的“地方发展中心”支助了 56 个地方政府和 3 个族群制订和发布他们自己的采购计划。在尼泊尔，资发基金支助的电脑化应计会计制在 6 个市、200 个村庄试行成功。在埃塞俄比亚，受支助的 22 个地方政府公布了方案收到的资源和计划开展的活动，作为政府主导的定期监察机制的一部分。

26. 在东帝汶，所有 13 个地方政府均使用采购标准，这些标准比国家公共采购标准的问责度更高，但尚没有外部审计。在索马里，公布公共支出的证据有限，但确有努力通过公开听询和社区咨询会议进行预算规划，提高执行的透明度。

对性别问题敏感的预算和投资

27. 资发基金在 2012 年加紧努力，将性别维度纳入其所有干预措施。除了在 2011 年导入的指标(指标 5 和 6)外，2012 年制订的性别平等战略提供了一个清晰的路线图，规定总体政策和发展方案与成果都要有性别维度的基本要素。

28. 2012 年所取得的成果非常令人鼓舞，为当年设定的目标大体上都已超额完成。在非洲，在布基纳法索、吉布提、马拉维和尼日尔等国家，申请获得对性别问题敏感的规划和预算编制工具的地方政府比原计划多。但在实施和投资方面，考虑到性别维度的事证较少。

29. 在亚洲，在东帝汶，综合区发展规划手册和区战略发展规划手册都纳入了性基规划和预算编制法。后者正在(13 个地方政府中的一区)试行。

地方政府获得投资资本的机会

30. 资发基金正在开发创新的融资工具，以阐释为地方一级吸引必要资源的新办法。作为种子资本组织，它的目的是验证概念，从而吸引更多的资金，用于地方发展融资。

31. 2012 年，像在 2011 年一样，资发基金方案通过直接杠杆利用了原资发基金资源量的 3 到 8 倍：资发基金每投资在某一项目 1 美元，其他发展伙伴和/或国家政府即投资 3 至 8 美元。如加上并行和后续资本流动(“间接杠杆”)，其比例大幅度提升。2012 年在孟加拉国，资发基金与该国政府的地方政府部签署了两项谅解备忘录，通过杠杆，利用了资发基金所投资的 200 万美元的 7 倍资源。在柬埔寨，瑞开发署额外提供了 35% 的地方发展资金，在两个省通过“本地适应生活设施”方案采取适应气候变化措施。在老挝人民民主共和国，资发基金方案为地方一级吸引了卢森堡政府的 100 万美元和全球环境基金的 200 万美元。在东帝汶，资发基金 60 万美元的核心资金利用杠杆将技术援助纳入方案，在 2012 年支用了 5 000 万美元左右。

政策和机构环境

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	16	16	+
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	16	18	+

32. 根据从以前的评估得到的经验教训，在某些情况下过度强调投资计划的管理流程，而忽视了对国家系统和程序一级成果的管理，因此在 2012 年特别强调改变国家政策、条例和立法(指标 7)。

33. 2012 年，资发基金在目标国家业已达标。例如，在乌干达，资发基金协助制订国家地方经济发展政策，为实施公私伙伴关系政策的指导方针提供投入。在尼日尔，于 3 月 30 日通过了《关于权力下放的国家政策框架和行动计划》，散布关于权力下放和权力分散的新案文，制订地方政府彼此合作的法律规范，将预算、财政和问责程序予以数字化，并培训各部的权力下放协调人。在塞拉利昂，政府已正式推出资发基金在国家一级提出的地方经济发展办法，并已要求资发基金将方案扩大，以覆盖全国。

34. 在亚洲，也有相当成功的记录。在孟加拉国，资发基金牵头起草了一份关于该国政府地方政府部、资发基金、开发计划署和世界银行四方合作的文书，资发基金负责所有较低层地方政府绩效评估的技术援助。在东帝汶，资发基金支助的综合区发展规划方案现已成为政府公共支出的管理框架。2012 年 1 月批准的综合区发展规划法令是可以直接归因于资发基金支助的一项政策。

35. 在所有目标国家，合作伙伴都在自己的方案和措施采用了资发基金开发的办法、模式和工具(指标 8)。在塞拉利昂，德国国际合作署和日本国际协力事业团在目标地方议会中实施资发基金启发的地方经济发展方案，由资发基金促成的多伙伴平台支助地方政府部实施这个办法。在几内亚，资发基金地方发展办法已被复制到两个矿区(锡古里和科鲁萨)，资发基金和世界银行一项协议的适用范围已扩展到全国 23 个地方政府的地方发展工作。

B. 为穷人提供金融服务

36. 2012 年，资发基金支助金融普惠的主要发展包括通过设计和测试“促使融资可能”(MAP)的诊断和方案拟订办法，继续为各项全球主题倡议，例如MicroLead、YouthStart、CleanStart和穷人移动货币，增加从非核心资源得到的资金，扩大和振兴各项方案活动。资发基金也将它的金融服务企业报告转移到MIX(小额金融服务信息交换市场)黄金服务，¹ 提高可供分析数据的质量。

37. 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——为可持续的经济增长作出贡献，提高金融普惠水平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。²

¹ MIX(小额金融服务信息交换市场)是一个网基平台，让小额贷款机构汇报它们的绩效数据(财政和社会)并公开分享关键信息。小额金融服务信息交换市场也提供一系列广泛的分析工具(比照评估)。

² 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，http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.26326/22082_Finance_Inequality.pdf

38. 在住户一级，获得金融服务的机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的催化剂。虽然获得信贷的机会十分重要，得到安全和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。

39. 资发基金将“普惠金融”界定为确保有各种金融服务企业³以合理的费用和在可持续的基础上向社会各阶层提供各种优质的金融产品(如储蓄、信贷、保险、付款、汇款)。

40. 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)。资发基金特别注意促进金融普惠的新驱动力，特别是创新的分销渠道(代理银行)和技术(移动货币)。全球方案通过推动扩大金融普惠前沿(例如青年、可再生能源或移动货币)的创新办法，补充国家方案。国家方案和全球主题倡议(即在国家平台促进青年理财)之间进行协同合作，前景可期。

41. 2012年，资发基金在31个最不发达国家(20个撒哈拉以南的非洲国家，11个亚洲国家)支助普惠金融方案拟订。资发基金通过全球或区域倡议支助31个国家中的9个。目前支助的国家有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2个，原因是核心资源缺乏，限制了扩大国家方案的能力。

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	2009
客户数目	379 018	438 272	616 035	1 171 306	1 768 931	2 550 565
年份	2010		2011		2012	
客户数目	3 511 723		4 062 161		8 439 905	

42. 2012年，资发基金通过它投资的金融服务企业实现了到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4200万人的生活产生了影响。8439905个活跃客户包括储蓄人数(7911376)和移动货币客户(528529)；借款人数目要低得多，只有2248058。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正面。

³ 小额贷款机构、商业银行、金融合作社、非政府组织、汇款公司。

43. 有 65%的借款人是女性(超过资发基金的 50%门槛)。从全球来看, 女性借款人的百分比(2008 年至 2012 年)大致相同(64.6%至 65%)。但是, 它确实显示出资发基金要求金融服务企业的服务对象至少有 50%妇女的政策在西非发挥了改善绩效的效能, 其百分比从 45.3%上升到 59.8%。2010-11 年期间, 在西非女性借款人增加的同时, 西非金融服务企业多方面也有所改善, 其中女性贷款干事(38%增至 42%)、经理(20%增至 37%)所占百分比增加, 但董事会代表比例仍没有变化。资发基金同金融服务企业进行的关于制定绩效协议女客户指标的讨论可能会导致关于整个管理层妇女代表比例问题的更广泛的讨论。无论如何, 资发基金在扩大它的绩效协议目标, 不仅包括女客户比例, 也包括女工作人员和管理人员(贷款干事、经理、董事会成员)所占比例。

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	4 862 968	8 439 905	+
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 to 1	22 to 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	10 to 1	25 to 1	+

44. 2012 年外联活动大幅增长(指标 1), 这主要是因为几个国家的方案已全面实施(马达加斯加、马拉维、尼泊尔、塞内加尔、多哥), 其中采纳了新的主题倡议(例如 MicroLead(小额贷款基金)和 YouthStart(青年创业基金)), 并在太平洋金融普惠方案继续快速增加“无分行银行服务”客户(增至 528 529), 在太平洋地区开拓了政府向个人付款设施、移动电话银行业务和理财能力)。

45. 2012 年, 资发基金向 91 家金融服务企业提供了支助。2011 年为 93 家, 净减少原因是终止对完不成绩效目标或供资协议的金融服务企业提供支助。资发基金的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)。这可归因于 YouthStart 和 MicroLead。未来成果可能与既定全球目标相去不远, 因为一些金融服务企业未能完全实现其绩效协议所规定的目标。

46. 资发基金所投资的金融服务企业的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%	83%	+
5. 金融服务企业改善其组合质量的程度	80%	65%	±
6. 有审定财务报表(透明度)的金融服务企业	>95%	87%	+

47. 2012年,83%受资发基金支助的金融服务企业提高了盈利能力,65%达到投资组合质量目标。在资发基金停止支助时,这将是金融服务企业能否有能力继续扩大其服务的关键。

48. 组合质量按标准(组合风险小于5%)衡量。根据这一指标,绩效略有好转,从2011年有58%的金融服务企业达标增至2012年65%的企业达标。虽然亚洲组合质量绩效不错,95%的企业达标,但总体只有轻微的改善。组合质量差主要集中在非洲(东非62%达标,西非只有45%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,现已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。

49. 2012年,87%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	75%	82%	+
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	70%	95%	+
9. 金融服务企业参与提供客户保护的度	60%	45%	+/-
10. 捐助者支助资发基金金融系统办法的程度	65%	47%	-

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

50. 2012年,资发基金加大力度传播“精明运动”的客户保护原则。2010年,资发基金开始实施客户保护原则,努力在2013年之前实现超过80%的覆盖面。资发基金在三年内取得了显著的进步,已走在达标的轨道上。

51. 在政策一级(指标7),2012年,82%资发基金有业务的国家实施了全部门客户保护原则举措。这超过了2012年75%的指标,比2011年(42%)高一倍。这些举措包括鼓励政策制订者和监管机构提高人们对客户保护的认识,重点处理市场行为监管和定价信息披露等优先问题。这项工作一个例子来自莱索托,资发基金支助该国中央银行制订金融教育国家战略,这是保护客户的一个重要组成部分。

52. 在金融基础设施一级,2012年,资发基金增加了网络主导的为金融服务企业成员举办的活动,达到95%的目标(指标8)。这些活动提高了行业行为人与监管机构一起倡导各种标准和最佳做法的能力,并建立金融服务企业的能力,使它们能始终如一地向客户提供负责任的金融服务。资发基金支助关于客户保护原则的区域培训,并在国家一级传播推广。例如,马达加斯加的金融服务企业协会为贷

款干事举办了关于金融和社会绩效的培训，以及关于客户金融知识的训练员培训，并率先由它的金融服务企业成员通过一个道德行为守则。

53. 在零售一级，从 2010 年年底开始，资发基金修改了其标准的绩效协议，大力鼓励所有金融服务企业认可客户保护原则，目标是到 2013 年实现超过 80% 的覆盖面。

54. 结果，资发基金所有金融服务企业中，45% (增自 2011 年的 23%) 都赞同这些原则 (指标 9)，比上年同期差不多翻了一番，但仍低于 60% 的目标。一方面举办国家一级的活动，同时又直接与金融服务企业交往，这种相结合办法已开始显现效果，但仍须做更多的工作。资发基金将继续鼓励金融服务企业和协会认可并采用客户保护原则，但同时也将努力把这些承诺变为业务的实际变化。资发基金正在开发一种筹资机制，支助实施客户保护原则下一阶段的工作。

55. 资发基金与发展伙伴合作，使各种支助和方案拟订配合国家优先重点。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 2 240 万美元资金，用于资发基金设计的方案，补充和通过杠杆利用 (5.3 倍) 资发基金的核心资源，从而为本报告所强调说明的成果作出重大的贡献。然而，2012 年只有 47% 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)，与上年同期相比略有下降。对组合审查的一个关键结果和建议是，供资者参与资发基金设计的国家方案下降，是由于这些方案缺乏正式地位。组合审查指出，如果资发基金无法倡始设计和创造合法注册的地方‘普惠金融资金’，并在其治理方面发挥积极的作用，它将无法保持其在普惠金融方面的领导作用，因为这已成为许多国家一级供资者的首选方式。

三. 2012 年管理成果

56. 2012 年的特点有二，核心资源和非核心资源日益失衡，执行秘书离任。在此期间，多个管理职位悬空，以便让新的执行秘书建立他的团队。财务状况和管理层的过渡局面可能导致若干工作人员的感受变坏，下表所示工作人员的感受指标即着重指出了这点。这个指标与 2010 年相比下降了 13 个百分点，这将是管理层在 2013 年须特别注意的问题。

表 7

感受	战略目标	指标	2011 年成果	2012 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	37
内部效率	加强联合国协调	资发基金在其中积极工作、捐款纳入联合国国家一级方案拟订	85%	85%

感受	战略目标	指标	2011 年成果	2012 年 成果
		框架的最不发达国家所占百分率		
	提高交付效率	行政开支占开支总额的比例	10,3%	9,1%
	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	75%	62%
	执行审计和调查处的审计建议		21/25	24/25
财政资源	资源调集达标	调集的经常资源	1 900 万美元	1 690 万美元
		调集的其他资源	3 390 万美元	3 790 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	84%	81%

* 另外三个最不发达国家只受益于全球方案

** 工作人员感受结果与 2012 年的结果相比，因为 2011 年没有进行全球工作人员调查

57. 资发基金继续加强其系统和程序，并导入了新的国际公共部门会计准则，没有出现重大干扰。在引进国际公共部门会计准则的同时，即在 2012 年最后一个季度，对所有工作人员进行了培训，从而保证在年终顺利结清账户。

58. 2009 年审计和调查处全面审计的最后一项有待执行的建议将于 2013 年 4 月实施。资发基金已加强了审计政策，确保每年均有代表性数目的资发基金项目在开发署审计政策的协调下接受审计。2012 年，资发基金首次将援助信息发放给国际援助透化倡议。

59. 2012 年效率看来提高了 9.1%，只不过是因为开发计划署所分配的两年期支助预算有所下降。资发基金目前正致力订正费用分类，以便更好地将各种费用归类。交付率略为降低，反映出由于核心资源减少，需要仔细监督各种支出。

四. 伙伴关系与宣传倡导

60. 资发基金越来越多地依赖多方利益攸关者倡议，以提高其干预措施的影响。2012 年，在几个方面发展或加强了伙伴关系，并与不同的伙伴合作，包括与私营部门和基金会合作。

61. 应主要赞助商的要求，“好过现金联盟”的秘书处现设在资发基金，这个联盟是 2012 年 9 月创设的，合作机构有美国国际开发署、威士卡、花旗集团、奥米迪亚网络、福特基金会、比尔及梅琳达·盖茨基金会和开发计划署。该联盟开放给各国政府、私营部门和发展组织参加，以促进从现金到电子支付的过渡。

62. 与 Finmark 信托基金(南非)和金融监管普惠中心(南非)建立伙伴关系,目的是发展“促使融资可能”的诊断和方案拟订框架,随着在科特迪瓦、缅甸和泰国启动试点,这个框架已日益壮大。

63. 资发基金和瑞典国际开发署签署了一个新的 1 600 万美元的创新型多方案伙伴关系,将通过一个费用分摊协议,支助七个资发基金的全球方案,为资发基金提供了最大的灵活性,以深化其自身的比较优势。奥地利政府和挪威政府加入框架协议,与资发基金合作实施 CleanStart 全球方案。

64. 与瑞典地方民主国际中心和海牙学院的知识 and 能力建设伙伴关系业已加强。与后者签订了一个新的谅解备忘录,加强资发基金在编制有关当地发展和地方经济发展课程方面的作用。

65. 在宣传倡导方面,资发基金积极参与“里约+20”联合国可持续发展会议,并与一些最紧密的伙伴一起,举办关于资助穷人获得清洁能源的会外活动。2012 年,资发基金也有机会在欧洲发展日合作举办两个活动,一个关于资助穷人获得清洁能源,一个关于金融普惠和残疾问题。

66. 在达喀尔的非洲城市峰会,资发基金也发挥了重要作用。资发基金赞助了来自 16 个国家的 70 个地方官员和政府官员参与,让他们利用这个独特的机会,与各方利益攸关者,包括私营部门,就有关地方发展的议题交换意见。峰会期间,资发基金同非洲城市和地方政府联合会签署了一项里程碑公约,其中申明资发基金各种工具和方法都为地方发展作出了重要的贡献。资发基金积极支助在西非经济和货币联盟建立一个创新的地方政府代表议会;这个平台称为“地方行政区委员会”,已于 2012 年 5 月推出。

67. 资发基金与英联邦地方政府论坛和开发署合作,印发了两本政策简报,介绍南部和东部非洲地方政府的状况。

68. 最后但并非最不重要的一点是,秘书长普惠金融促进发展问题特别顾问荷兰公主麦西玛殿下下的秘书处继续设在资发基金,2012 年公主殿下非常积极履行她的宣传任务。

五. 质量保证

69. 2012 年,资发基金修改了两种业务活动的成果链,澄清了资发基金干预措施与它试图影响的发展成果之间的相互关系。在这个过程中,已更明确地界定了成果问责制。

70. 根据对资发基金普惠金融产品组合的审查,认为投资组合与其最不发达国家任务规定相一致,也符合资发基金在所谓“困难”环境工作的战略目标。国家方案和全球主题倡议也被认为高度相关。展望未来,建议资发基金更好地区别拟订

其在高风险最不发达国家的方案和在较成熟市场的方案，前者可利用它作为“首要行动者”的优势，在后者可以更加专注于特定的市场，如储蓄或青年市场。一般来说，资发基金监督、监测和报告投资的管理系统被认为相当有力，但有人建议，应将更好的关于实施进展情况和经验教训的信息提供给外部利益攸关者。审查还建议资发基金重新设计其国家部门方案的融资模式，改善资金杠杆比例，以便更好地参与建立和治理更可行的投资基金结构。

71. 至于总体组合绩效，普惠金融组合被评为绩效良好。凡是以农村扩展、为妇女发展新产品和新交付机制(如电子银行等)为目标的方案，资发基金的贡献特别受到表扬。在支助宏观改革工作方面，又在已有国家普惠金融战略和立法的国家，组合审查建议资发基金更直接地支助一些政策主题，例如继续实施资发基金最近关于客户保护或金融教育/扫盲的工作。它又建议提高资发基金国家方案和全球主题办法的整合程度。

72. 关于方案的扩大规模和复制推广，评价强调需要有更好的机制，宣传和传播创新性工作的成果，以便更好地支助资发基金支助政策改革的更广泛的目标，并通过杠杆将更多投资资本注入最不发达国家的公共系统和普惠金融系统。

73. 2012年，资发基金完成了其性别平等和增强妇女权能的战略。这一战略将使资发基金可以在2017年之前按照联合国全系统行动计划的指引，将性别维度完全纳入其工作的所有方面。已举办一些培训班，以提高工作人员将性别平等观点纳入所有资发基金项目的能力。关键的总体指标和项目指标均已修改，以便在资发基金的战略规划嵌入性别平等观点。

六. 财务分析

74. 2012年，资发基金的总收入继续增长，增至创纪录的5 500万美元(增自2011年的5 300万美元和2007年的2 200万美元)。资发基金的捐助者基础继续多样化，有36个捐助者(增自2011年的33和2007年的20)，其中6个是主要私营部门基金会，共提供了总额1 000万美元给资发基金(总收入的17%)。虽然创纪录的收入是对资发基金的服务需求强劲的一个迹象，但这完全是由于非核心资源不断增加的原因，比2011年增加了12%。核心资源却减少了11%，减至2012年的1 690万美元(包括开发署分配的230万美元)，原因是捐助国政府财政拮据，加上汇率波动。核心捐款仍远低于每年2 500万美元，这是按照资发基金投资计划在49个最不发达国家中的40个维持资发基金业务所需的最低数额。2012年资发基金五大捐助者中，最大是瑞典，捐助1 100万美元，跟着是挪威、万事达信用卡基金会、卢森堡和欧洲联盟委员会。

75. 2012年年底展开了关于资发基金未来前景的利益攸关者协商，讨论时有人指出，核心资源的短缺严重制约了资发基金支付费用的能力，严重限制了它在最不发达国家完成投资任务的可能。由于储备金已差不多用罄，有一个风险是，资发

基金在 2013 年可能要冻结其在一些最不发达国家的方案，除非可以保证获得更充足的核心资源。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。因此，资发基金仍乐观地认为，它将能够至少在 40 个最不发达国家继续实施业务，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。

76. 2012 年的总支出为 5 360 万美元，比 2011 年(5 990 万美元)少 11%。经常资源支出下降了 25%，降至 2 360 万美元，而其他资源支出则保持不变，维持在 2 400 万美元。开发计划署通过两年期支助预算得到的捐助减少了 18%。经常资源支出减少是预料中事，反映出收入的收缩。在 2010 年和 2011 年后的强力投资之后，预计会有减缩趋势。资发基金将继续非常审慎地监察其长期财务稳定能力，将有限的核心资源投资于战略举措，最大限度地产生发展成果，并吸引大量非核心资源。

77. 2012 年年底基金结余为 6 070 万美元。资发基金也有业务储备金约 2 460 万美元的，供核心和预算外账户使用。为了按照采用国际公共部门会计准则的规定，编列离职后健康保险的费用，储备金将减少 1 000 万美元。

支出趋势，2005 年至 2012 年

表 8(单位：百万美元)

支出	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
方案支出	19.2	25.2	28.7	37.0	41.5	43.9	53.7	48.6
- 经常资源*	11.6	16.8	19.0	22.6	22.2	25.0	29.4	23.6
- 其他资源	7.6	8.4	9.7	14.4	19.3	18.2	24.4	25.0
资发基金的支助**	6.7	4.6	5.4	6.8	7.6	5.5	6.2	5.0
共计	25.9	29.8	34.1	43.8	49.1	49.3	59.9	53.6

* 数字包括从开发署方案捐款支用的资发基金支出 (2012 年为 140 万美元)。

** 数字包括从开发署两年期支助预算支用的资发基金支出 (2012 年为 330 万美元)。

78. 2012 年，69%的国家支出都在非洲(见表 9)，其次是亚洲和太平洋地区的 28%。75%的方案支出都透过国家方案支付，资发基金的全球主题倡议占其余的 25%，从 2011 年至 2012 年增加了 7%。

表 9

2012 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	17.5	15.9	33.4

区域/主题	地方发展	小额金融	共计
亚洲和太平洋	7.0	6.8	13.8
阿拉伯国家	0.8		0.8
拉丁美洲	0.6		0.6
共计	25.9	22.7	48.6

来源：最后结算前截至 2012 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

79. 2013 年是资发基金重要的一年。在这一年，必须制订 2014 年开始的新方案拟订周期，并通过 2014-2017 年期间的战略框架。

80. 在 2013 年，如果要保持最不发达国家的方案拟订和项目的实施水平，至少维持在 2012 年的水平，资发基金就必须有效处理其核心预算和非核心捐款之间不平衡的问题。为了应对这一挑战，除其他措施外，必须加强同传统捐助方和新的金融伙伴进行外联。适当的金融工具必须落实到位。

81. 在处理上述问题时，执行局在 2012/12 号决定决意推行的利益攸关者关于资发基金可能未来方向的协商过程很有帮助。在 2012 年 12 月和 2013 年 1 月执行局第一届常会期间，已举行了第一轮和第二轮协商。

82. 协商会议再次重申资发基金作为联合国系统资本投资机构的独特地位，并鼓励资发基金更广泛地利用其金融任务授权，这项授权使它能够通过赠款、贷款、金融混合工具和信用增级工具，在主权及次主权两级，同公共部门和私营部门合作。在更广泛的发展筹资框架，管理层打算使用这些金融工具，与捐助者和新金融伙伴，包括影响投资业进行外联接触。在这样做时，利用资发基金核心资源发挥杠杆作用本身不是一个目的，而是在官方发展援助、慈善事业、风险慈善事业、企业社会责任和社会事业之外，为发展筹资寻求真正的其他资金来源的一个办法。同开发计划署管理局正在进行的讨论应该可以在这方面规定一个更适当的业务和法律框架。

83. 利益攸关者协商也可以让人们在非正式场合讨论资发基金核心预算所受压力越来越大的问题。以前资发基金曾有机会吸引执行局注意一个多方论证的事实，就是只有具备 2 500 万美元的年度核心预算，才能让资发基金维持目前在 49 个最不发达国家中的 40 个实施干预措施的水平。然而，资发基金的年度核心预算(不包括开发署的偶尔捐款)已年复一年地停滞不增，徘徊在 1 500 万美元至 1 700 万美元之间。在同一时期，由于向重要慈善基金会筹款的效果很好，每年给资发基金的非核心捐款增加了两倍有多。这两种资金趋势加在一起，使资发基金处于一个难以为继的局面，其核心预算被越来越多地，而且很快就要全部用

来支付实施非核心资金资助的项目和方案的行政费用。7%的费用回收水平使资发基金没有能力支付所有行政费用。

84. 在利益攸关者协商期间，资发基金被鼓励同基金会和私营部门非核心捐助者谈判达成一个更高的费用回收率，特别是执行局最近赞同将非核心捐助费用回收率统一为 8%。这将于 2016 年进行审查，如果情况不符合收回全部费用的原则，就有可能要增加费率。

85. 将资发基金纳入开发署的方案拟订安排(执行局于 2013 年 1 月第一届常会原则上商定)，按照发展实效计算直接项目费用，以及由一些传统和一些新的捐助政府增加核心捐款，这两者已被确定为缓解资发基金核心预算压力的补充办法。资发基金管理层将积极主动探索所有上述渠道，使非核心资源筹措成功及随之而来的行政费用不至耗尽资发基金的投资资金，造成减少为最不发达国家最贫穷人口谋福利的直接后果。

86. 本着同样的精神，又本着为最不发达国家的穷人创造新机遇的目标，资发基金拟通过更加有意识地使用信息和通信技术(硬件和软件)，利用这个二十一世纪新的促进发展的使能基础设施，加强其金融普惠和地方发展金融业务。