



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2002/14
11 September 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

附属履行机构

第十七届会议

2002 年 10 月 23 日至 29 日，新德里

临时议程项目 5(c)

资 金 机 制

审评资金机制

综合报告

秘书处的说明*

内 容 摘 要

这份文件综合了缔约方对第二次审评《联合国气候变化框架公约》资金机制的效能和全球环境基金作为该机制经营实体所取得的成就的意见。虽然这次审评涉及的时间为 1999 年至 2002 年，但提供了自全球环境基金 1991 年成立以来由其供资开展的各项活动的背景资料。对资金机制效能的评估是按照第 3/CP.4 号决定附件所列的标准进行的。这一标准包括全球环境基金及其执行机构内部决策过程的透明度；发放资金的适足度、可预测性和及时性；全球环境基金项目周期的反应能力和效率；全球环境基金为发展中国家缔约方提供资金的数额；和杠杆资金水平以及全球环境基金出资项目的可持续性。本报告所涉及的其它问题包括：缔约方会议所提供的指导意见的特征、全球环境基金信托基金的第三次补充资金情况和对全球环境基金的全面评估。

在附属履行机构第十七届会议上，缔约方不妨在讨论关于资金机制的第二次审评情况时审议本综合报告，并提出一项决定草案供缔约方会议第八届会议通过。

* 因需要进行广泛的内部和外部协商，这份文件提供的时间较晚。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
图表清单.....		3
简称一览表.....		3
一、导 言.....	1 - 6	4
二、本报告的范围.....	7	5
三、缔约方对审评资金机制提供的投入.....	8 - 42	5
A. 缔约方提交意见的摘要.....	8 - 32	5
B. 缔约方在附属履行机构第十六届会议上有 关第二次审评资金机制的发言.....	33 - 37	12
C. 非附件一缔约方首次国家信息通报所载的 有关信息.....	38 - 42	13
四、缔约方会议对 1999-2001 资金机制活动遵守缔约 方会议年指导的年度审评.....	43 - 44	14
五、全球环境基金的背景和近来的体制发展..	45 - 46	15
六、全球环境基金的气候变化活动....	47 - 65	16
A. 运作战略和方案.....	47 - 48	16
B. 全球环境基金的项目周期.....	49 - 60	17
C. 全球环境基金对气候变化活动的供资情况.....	61 - 65	22
七、对全球环境基金气候变化业务活动组合的评估	66 - 112	24
A. 导 言.....	66	24
B. 气候变化方面的扶持活动.....	67 - 78	25
C. 气候变化方面的中等规模和全面项目	79 - 91	27
D. 全球环境基金小额赠款方案.....	92 - 95	32
E. 相互交叉问题和体制问题.....	96 - 112	33
八、综合报告的要求和结论.....	113 - 131	38
A. 对照第 3/CP.4 号决定附件所列的标准评估 资金机制的效能.....	114 - 128	38
B. 缔约方会议的指南.....	129	41

目 录(续)

	段 次	页 次
C. 第三次补充资金.....	130	42
D. 总的评估.....	131	42

附 件

关于审评资金机制的第 3/CP.4 号决定的内容.....	44
-------------------------------	----

图表清单

1. 全球环境基金按承诺财政年度计, 对世界银行项目从拨款、承诺到实际发挥效能所用的平均时间.....	20
2. 全球环境基金按项目协议签署财政年度计, 对开发计划署全球环境基金项目从批准到签署项目协议所用的平均时间(天数).....	20
3. 全球环境基金按财政年度计, 对开发计划署全球环境基金项目从批准到项目内部化所用的平均处理时间.....	21
4. 1992 年至 2001 年按项目类型计, 由全球环境基金批准到开发计划署执行项目所用的平均时间.....	21
5. 全球环境基金按重点领域计, 1999 年至 2002 年批准的项目.....	22
6. 全球环境基金按类别计, 1991 年至 2002 年对总的气候变化业务组合作出分配的情况.....	23
7. 全球环境基金按类别计, 1999 至 2002 财政年度为项目活动提供的赠款(百万美元).....	24
8. 1999 至 2002 财政年度按项目计, 对项目总的供资情况(百万美元).....	24

简称一览表

政府间气候变化专门委员会	气专委
全球环境基金第二次全面业绩研究报告	第二次业绩研究报告
联合国开发计划署	开发署
联合国环境规划署	环境署
《联合国气候变化框架公约》	《气候公约》

一、导 言

1. 《公约》第十一条确定了一个在赠予或转让基础上向发展中国家提供资金，包括用于技术转让的资金的机制。它还规定，该机制应在缔约方会议的指导下行使职能并向其负责，应由缔约方会议决定该机制与《公约》有关的政策、方案的优先顺序和获得资金的资格标准。第十一条第 4 款规定，缔约方会议应在《公约》生效后四年之内审评资金机制的效能。

2. 第二十一条第 3 款指定全球环境基金¹ 为资金机制的临时经营实体。缔约方会议 1996 年与全球环境基金理事会达成一项谅解备忘录，其中界定各自的作用和职责。缔约方会议完成了对资金机制的第一次审评并确认了全球环境基金作为资金机制经营实体的确定地位。

3. 按照第 12/CP.2 号决定的要求，全球环境基金在本审评期内逐年向缔约方会议提交了报告²，这些报告着重介绍了该基金在每一报告期内有关气候变化的活动，并概括介绍了它所采取的执行缔约方会议指导意见和决定的行动及措施。

4. 缔约方会议第四届会议根据《公约》第十一条，通过了题为“审评资金机制”的第 3/CP.4 号决定(见附件)，根据该决定，订于 2002 年进行资金机制效能的第二次审评。根据该决定的附件，将以指南为基础开展审评，该指南概述了用以评估资金机制效能的目标、方法和标准。

5. 附属履行机构在第十六届会议上启动了审评资金机制的进程，并邀请缔约方、政府间组织和非政府组织于 2002 年 7 月 8 日以前按照第 3/CP.4 号决定附件所载指南确定的标准，提供有关资金机制效能的经验的信息。³ 履行机构还请秘书处基于所收到的书面意见和附件中有关方法学一节所列的文件，就资金机制的审评编写一份综合报告，供其第十七届会议审议。

¹ 尽管全球环境基金在许多文献中被视为唯一的“资金机制”，但本报告在提到全球环境基金时指其为“资金机制的一个经营实体”，而不是“唯一的资金机制”。

² 全球环境基金提交缔约方会议第五届、第六届、第七届和第八届会议的报告，分别载于 FCCC/CP/1999/3 号文件、FCCC/CP/2000/3 号文件、FCCC/2001/8 号文件和 FCCC/CP/2002/4 号文件。

³ FCCC/SBI/2002/6。

6. 这份文件正是基以下列文件为基础而起草的：上述书面意见、缔约方在附属机构届会上的发言、非《公约》附件一所列缔约方(非附件一缔约方)提交的首次国家信息通报中所载的信息、缔约方会议和履行机构的文件、载有全球环境基金秘书处提交缔约方会议的年度报告的全球环境基金文件、第二次全面业绩研究报告和其它有关文件。

二、本报告的范围

7. 本文第三节扼要介绍了缔约方对审评资金机制效能提供的投入。第四章简要概述了缔约方会议对全球环境基金年度报告的审议。第五章讨论了背景以及全球环境基金近来的体制发展情况。第六章通过概述在气候变化重点领域中的运作战略和有关的业务方案介绍了全球环境基金的气候变化活动并讨论了该基金的项目周期。这一章也谈到了全球环境基金对气候变化活动提供资金的情况。第七章探讨了评估全球环境基金气候变化业务总体状况的范围，其中包括扶持活动、中等规模项目和正规项目以及小额赠款方案。该章还讨论了全球环境基金各个业务方案范围内的相互交叉问题和体制性问题。第八章基于本报告以上各章所载的内容作了归纳并得出了结论。

三、缔约方对审评资金机制提供的投入

A. 缔约方提交意见的摘要

8. 截至 2002 年 7 月 25 日，已收到 7 份关于审评资金机制的意见⁴，分别来自智利、丹麦(代表欧共体及其成员国、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、波兰、罗马尼亚和斯洛文尼亚)⁵、肯尼亚、新西兰、萨摩亚(代表小岛屿国家联盟)⁶、美利坚合众国和乌兹别克斯坦。对于气候行动网络这

⁴ FCCC/SBI/2002/MISC.2。

⁵ 它代表了《公约》23 个缔约方的意见。

⁶ 它代表《公约》39 个缔约方的意见。

一非政府组织所表达的意见也给予了考虑。没有收到任何政府间组织的书面意见。

9. 缔约方根据它们同作为资金机制经营实体的全球环境基金打交道的经验，而且也基于该基金部分评估报告，尤其是《第二次业绩研究报告》所载的信息，或者从捐助方的角度，或者从接受国的角度，表达了它们的意见。书面提交的格式并不一定符合第 3/CP.4 号决定附件所载的审评资金机制效能的标准(见以下附件)。

10. 书面意见所反映的问题涉及范围广泛，其中包括对全球环境基金业绩的总印象、审评的范围、全球环境基金的第三次资金补充、《第二次业绩研究报告》的研究结果和建议、获得全球环境基金融资的方式、对起草建议书给予的支持、项目周期、递增费用概念、区域一级和国家一级的关注问题、资金管理和收费制度、决策过程的透明度、实施机构和执行机构数目的增加、加强私营部门的参与、编排项目的重点和对缔约方会议的指导、对《公约》指南和优先任务的说明、监督和评估、新的气候变化基金、缔约方在国家信息通报中的报告办法和资金机制的审评结果。

与全球环境基金共事得出的总的印象

11. 缔约方在书面意见中承认，尽管全球环境基金气候变化业务组合仍处于向成熟发展的过程之中，但它们与该基金共事得出的总的印象良好，它作为资金机制的一个经营实体，在促进《公约》的履行方面已取得了某些进展。一些缔约方总的认为，全球环境基金在为技术转让和能力建设提供基金方面和在对缔约方会议提供的指导作出回应方面总体上发挥了效力。

审评的范围

12. 一个缔约方在书面意见中指出，目前的审评应着眼于全球环境基金迄今为止的业绩以及根据捐助方和接受国的经验改善其业绩的范围。

项目周期

13. 关于项目周期，缔约方认为，全球环境基金为缩短基金的项目周期和加快获得资金的速度不断作出了努力。随着项目数量和范围的增加，这方面的重要性越来越突出。有些缔约方特别提到了快速提供与中等规模项目和小额赠款方案有关的资金的办法。缔约方对理事会的作用给予了承认，理事会得到了全球环境基金所有参加者的支持。一个缔约方称，它正在努力为所有类型的项目及时提供注重质量的帮助。

区域一级和国家一级的关注问题

14. 缔约方们表示，全球环境基金资助的项目需要以国家为驱动力。执行机构和实施机构的作用应当是，使项目的设计有效解决东道国关切的问题和优先任务。一些缔约方建议，全球环境基金可考虑成立一个办公室，解决小岛屿发展中国家的特殊要求，或为同一目的在该基金内设立一个联络点。它们建议增加执行机构和实施机构的数量，以确保更多的区域组织参加全球环境基金活动的制定、规划和执行。反过来，这样将保证全球环境基金的活动能够体现各国的优先任务和关心的问题。

15. 另一个缔约方援引全球环境基金 2001 年的年度报告指出，尽管非洲的《气候公约》缔约方数目最多，但与另外三大区域相比，它所收到的资金却最少。然而，该缔约方承认，全球环境基金为非洲的扶持活动和相关的能力建设活动提供资金发挥了作用。它表示，需要更多地努力执行与第四条第 1 款有关的项目，尤其是与适应气候变化影响有关的项目。需要制定与气候变化有关的政策和战略，也需要落实缔约方会议关于执行各国根据《公约》第十二条第 4 款在国家信息通报中所建议的项目清单的指导意见。

16. 一些缔约方承认，需要继续改进国家一级业务活动联络点的效率，以便改进项目的审批过程和更好地将全球环境基金方案纳入基于国家优先任务的国家发展政策。缔约方对改进国家一级业务活动所提的意见包括，应对全球环境基金的任务授权和业务范围予以更好的了解，改进缔约方与全球环境基金之间的信息交流，为定期公布执行中的项目情况提供便利。一个缔约方提出，缔约方的作用仅限于最初的批准，而随后便被排除在项目周期之外，这是一个问题。同一缔约

方建议，应提供额外的资金使缔约方能够与全球环境基金的执行机构和实施机构一道对在一国之内的业务组合和项目作出审评。另一个缔约方建议，应利用国家间的对话论坛改进国家一级的业务活动，但指出，东道国应承担国家一级协调的首要责任。

国家信息通报中的报告

17. 一个缔约方建议，各缔约方应在其国家信息通报中提供有关全球环境基金对与国家有关的扶持活动和其它项目提供支持的效能和结果方面的信息。一个缔约方表示，希望资金机制的运作能够象过去那样有效，在第八届缔约方会议通过经修订的非附件一缔约方信息通报指南后为缔约方编制第二次国家信息通报提供更多的资源。

澄清《公约》给予的指导和优先任务

18. 一些缔约方认为，审评资金机制应当包含审查《公约》给予全球环境基金的指导的质量，以及这一指导是否能够先作出澄清或尔后通过说明优先任务的顺序并从指导中删去非优先或无关的任务从而加以改善。另一个缔约方提到了全球环境基金与《公约》对话的可能性，通过这种对话，全球环境基金可要求对此后收到的每一批指导的优先任务排序予以澄清。

如何获得全球环境基金的供资

19. 一些缔约方建议，针对全球环境基金供资项目的数量和范围不断扩大，需要使该基金保持高效和有效的资源分配。因此，它们呼吁缔约方批准 2002 年 5 月在理事会上讨论的一项建议，即实施机构应当能够直接动用全球环境基金的资金，而无需经过现有的三大执行机构，并指出，这样可加速申请过程并最大限度地减少达标成本和行政费用。一个缔约方建议，如果设置充分的保障并保持目前对供资标准的监督，就能够改善获得全球环境基金资源的机会和使用这些资源的效率。

为起草建议书提供支持

20. 一个缔约方表示，鉴于这一任务的资金密集性质，它愿意为小国和不发达国家及环境基金的非经常用户提供资助、指导资料和/或一个“技能中心”，帮助它们编写申请供资建议书。它要求制定严格的标准，确保只有那些技能缺口确实很大的国家才能够获得支持。

递增费用

21. 一个缔约方强调，在运用全球环境基金的递增费用和全球获益概念时需要提高清晰度和透明度。

资金管理和收费制度

22. 一些缔约方对于资金是否得到有效利用表示关切。它们引用了一个项目为例子，该项目由于管理资金的方式不当而损失了大约 40 万美元。⁷ 这一损失导致在该项目的最后一年取消了关键的能力建设活动。其它一些缔约方表示，需要减少行政和达标成本，以便能够将更多的资金用于项目执行。一份书面意见指出，无论是捐助方还是接受国均对执行机构和实施机构调高收费水平和它们总的资金管理方式表示关切。此外，对某些机构的统一费率结构提出了疑问，这一结构对于小的项目和较小国家的那些项目来说不够公平，对它们产生消极影响，因此阻碍了这类项目。一个缔约方提到了全球环境基金理事会一项进一步调查收费结构和水平的决议，希望通过这一审查使费率相对于目前的水平有所下调。

决策过程的透明度

23. 一个缔约方提到全球环境基金力求使该基金的业务活动更加透明，尤其是通过该基金的网站做到这一点的政策。它还提到全球环境基金争取使其执行机构广泛接受信息披露的努力，并且说，第二次业绩报告的研究结果显示，全球环

⁷ 未提供该项目的细节。

境基金在气候变化重点领域中的项目通常均包含良好的参与。它同意关于通过对全球环境基金业务组合的参与情况作出系统评估而加强参与工作的建议。

实施机构和执行机构数量的增加

24. 关于全球环境基金经过改革增加了挑选实施机构的机会，有人建议进一步扩大实施机构和执行机构的数量以便更好地顾及到区域问题和区域的关切，反过来，又确保全球环境基金项目的成果与缔约方所在区域的发展优先任务相符。

加强私营部门的参与

25. 一个缔约方建议，由于全球环境基金的资源有限，应当加强私营部门对全球环境基金活动的参与。

项目编排重点和缔约方会议的指导

26. 一个缔约方表示，全球环境基金总的来说按照缔约方会议的指导发挥了它的作用。它强调，全球环境基金在找出优先问题方面发挥了重要作用，从而确保通过这些优先任务能够有效地解决气候变化的核心问题。然而，它指出，全球环境基金目前供资的项目并未充分扎根于国家行动计划，因此强调需要将这类项目更好地与国家发展政策相结合。另一个缔约方指出，应针对那些有坚决和不断创新承诺的领域制定出重点更明确的方案。一些缔约方敦促全球环境基金按照缔约方会议的指导运作并迅速采取行动为与脆弱性和气候变化适应问题有关的项目提供资金。

监督和评估

27. 一个缔约方建议，应成立一个独立的监督和评估部门监督和评估全球环境基金的项目。一个缔约方建议，全球环境基金应当着重注意可以量化的项目结果，应有计划地利用通过执行项目而汲取的教训，并将事实报告给缔约方会议，其中包括为公司企业创造扶持环境的资料。

第二次全面业绩研究报告

28. 一些缔约方对 2002 年 1 月公布的第二次全面业绩研究报告的结果表示欢迎，并感到，这一研究报告为评估全球环境基金迄今为止的业绩提供了宝贵的信息。一个缔约方专门提到，履行机构第十六届会议的结论⁸ 要求在本次审评中对有关的报告(其中包括第二次业绩研究报告)加以审议。

29. 一些缔约方提到第二次业绩研究报告中关于改善全球环境基金效能和效力的建议，以及该基金对缔约方会议指导的切实执行。一个缔约方指出，全球环境基金应当按照第二次业绩研究报告建议的那样努力改善本身的效能和效力，而另一个缔约方则建议，应当迫切落实与全球环境基金的行政管理和运作有关的建议，它们涉及到气候变化活动的具体供资问题。后一个缔约方还同意该基金理事会的建议，即应当制定一套指标用以评估在解决这类行政问题方面取得的进展。一个缔约方建议，通过目前的审评进程，应当核可第二次业绩研究的结果和用以执行该研究建议的最后行动计划，并且应当支持按照这一研究定期审评全球环境基金的行政和业务绩效。另一个缔约方说，这些建议必须从以下两个角度看：全球环境基金用以执行第二次业绩研究报告所提建议的行动计划(在 2002 年 5 月的理事会会议上作了讨论)和全球环境基金第三次补充资金的政策建议。

新的气候变化基金

30. 一个缔约方回顾了缔约方会议将全球环境基金定为经营下列基金实体的决定：气候变化基金、最不发达国家基金和适应基金，而成立这些基金为的是，为了向对于全球环境基金在气候变化重点领域供资的那些活动起补充作用的活动供资。另一个缔约方强调需要为气候变化特别基金出资，以便拨出资源支持发展中国家在脆弱性、适应和减少温室气体影响等领域开展的研究和执行活动。

⁸ FCCC/SBI/2002/6, 第 23 段(e)项。

第三次补充资金

31. 一些缔约方提请注意需要迅速解决围绕第三次补充资金水平出现的僵局，⁹ 并敦促有鉴于全球环境基金职权范围内问题的紧迫性和重要性，应及时并且以超出原有水平的方式补充资金。上述缔约方请发达国家审查它们的捐助情况并兑现在以往会议上作出的承诺。

审评资金机制的结果

32. 一个缔约方表示，秘书处需要对提交的来文¹⁰ 加以分析，并提出一些行动建议以便促进在履行机构第十七届会议上展开系统的讨论。其他一些缔约方建议，应当利用审评检查《公约》为全球环境基金所提供的指导的质量，并酌情加以改进。另外还提到，全球环境基金与《公约》之间开展对话将有助于协助该基金根据缔约方会议目前和以往的指导清楚地了解其行动的优先顺序。

B. 缔约方在履行机构第十六届会议上有关 第二次审评资金机制的发言

33. 在履行机构第十六届会议上，一些缔约方对审评资金机制表达了它们的看法。一个缔约方表示支持全球环境基金作为资金机制的一个经营实体，并认为审评资金机制是一项重要的工作。然而，该缔约方表示应当避免与《生物多样性公约》缔约方会议所完成的审评以及在第二次全面业绩研究报告范围内对全球环境基金业绩作出的审评出现重叠和重复。一个缔约方建议，这一审评应当产生出几条改进资金机制效能的关键建议。

34. 另一个缔约方指出，全球环境基金用于支持执行扶持活动的资金加强了解决《公约》下气候变化问题的能力，其中包括编制国家信息通报在内。

⁹ 全球环境基金信托基金第三次补充资金的最后一轮谈判于 2002 年 8 月 7 日完成。

¹⁰ FCCC/SBI/2002/MISC.2。

35. 一个缔约方代表 77 国集团和中国发言，表示支持对资金机制作出透彻和客观的审评，因为资金机制对于非附件一缔约方有效执行《公约》来说起着关键的作用。

36. 一个缔约方代表欧共体及其成员国发言，欢迎全球环境基金作为资金机制的一个经营实体所取得的成果，并赞扬该基金按照缔约方会议所确定的优先任务为活动供资的努力。上述缔约方对第二次业绩研究报告表示欢迎，并指出，一些建议目的在于改进全球环境基金的实地工作以及提高其效能和效率。它还表示，其成员国愿意在全球环境基金理事会中一道努力，进一步改进该基金提供援助的及时性。

37. 另一个缔约方表示，缔约方会议需要对全球环境基金如何及时为非附件一缔约方提供资金提出明确和详细的指导，以便使这些缔约方能够执行它们根据《公约》作出的承诺。

C. 非附件一缔约方首次国家信息通报所载的有关信息

38. 有 82 个非附件一缔约方就其在编制国家信息通报和执行《公约》中所遇到的资金和技术需要及困难提供了一些情况。它们所报告的困难涉及获得数据和数据的质量、可得技术、手段和方法，以及人员、资金和体制能力。

39. 大多数缔约方承认，在编制首次国家信息通报中得到了全球环境基金及其执行机构以及其他双边或多边方案的资金和技术帮助，并强调了继续得到这类帮助的重要性。根据《公约》第十二条第 4 款和《气候公约》相关指南第 17 段(第 10/CP.2 号决定)，许多缔约方提交了关于拟议减少温室气体排放量并需要供资的项目的信息，一些缔约方还提供了一份需要供资的适应项目清单。

40. 几乎所有缔约方都报告说，在编制国家温室气体清单方面遇到了困难，并表示，这些困难源于缺乏技术和体制能力以及缺乏高质量的数据。许多缔约方报告说，排放系数不适宜和不适用它们的情况，部分缔约方强调需要使方法适合它们本身的情况。它们还表示需要得到帮助以保证继续搜集和保存活动数据，改进这类数据的精确性和可靠性，并加强地方的技术能力和专长，以及主要在能源、农业、土地利用的变化和林业及废物部门制订全国排放系数的搜集工作。

41. 缔约方提到评估或可能执行排减选择办法方面的差距和困难。在评估排减选择办法所遇到的问题中，缔约方提到体制安排不足、缺乏信息、缺乏减缓分析和项目开发的能力以及缺乏资金。执行排减措施方面的困难包括缺乏体制能力，缺乏足够的资金，缺乏税收奖励和/或促进采用、生产和使用能效高的器具的政策，对于采用新技术带有的风险抱有反感，排减技术的成本高以及缺乏对执行排减措施的公众支持和政治支持。

42. 关于脆弱性评估方面所遇到的问题和制约，许多缔约方表示，由于缺乏能力、技术/方法和优质数据以及充分的资金，研究范围不够广泛，未能包含所有脆弱性部门。查明的需要涉及提高技能和开展研究、与脆弱性和适应措施有关的数据收集和分析以及评估气候变化的影响并作出回应的能力建设。许多缔约方强调，需要改进对温度和降雨变化以及海平面升高的预测，以便减少与它们的影响有关的不确定性。所关心的主要领域是水资源、农业、沿岸地区、人类住区、人口、健康和生态系统。

四、缔约方会议对 1999-2001 年资金机制活动 遵守缔约方会议指导的年度审评

43. 按照以上第 2 段提到的谅解备忘录，全球环境基金自 1998 年 11 月第一次资金机制审评以来已向缔约方会议提交了四次年度报告，涉及全球环境机制 1999、2000、2001 和 2002 财务年度。在这些报告中，全球环境机制提供了有关其在气候变化领域中的项目活动、执行《公约》指导、其他有关活动的重点和全球环境基金监测和评估活动方面的情况。部分上述活动是为了回应以下决定所载的缔约方会议指导而开展的：第 11/CP.1 号、第 12/CP.1 号、第 10/CP.2、第 11/CP.2 号、第 2/CP.4 号、第 8/CP.5 号、第 10/CP.5 号、第 6/CP.7 号和第 27/CP.7 号决定。

44. 缔约方会议注意到了全球环境基金的报告，并将它们转交给履行机构审议。履行机构酌情将其结论和建议提交缔约方会议批准。履行机构就全球环境基金的报告为缔约方第七届会议提供了实质性的反馈，其中履行机构敦促全球环境基金缩短项目周期，并鼓励其执行机构对发展中国家提出的资金和技术支持请求

作出更积极的反应。¹¹ 履行机构的结论还提到了全球环境基金需要支持非附件一
所列缔约方编制第二次国家信息通报并为执行《公约》第六条提供资金以及传播
气专委的第三次评估报告。

五、全球环境基金的背景和近来的体制发展

45. 全球环境基金作为向全球环境公约提供服务的资金机制成立于 1991 年。
它是按世界银行执行董事的决议并按照开发计划署、环境署和世界银行的相关机
构间安排而设立的一个试行方案。其体制结构以开发计划署和环境署和世界银行
的伙伴关系为基础，上述三个机构被称为执行机构。这些机构负责编写项目建议
书并通过全球环境基金秘书处提交给基金理事会批准，并由接受国执行全球环境
基金供资的活动。这些执行机构随时间的发展在执行全球环境基金活动方面与范
围广泛的国际多边机构建立了工作伙伴关系，这类机构在全球环境基金内被通称
为实施机构。

46. 为了扩大全球环境基金支持项目的能力，扩大创新建议的范围和该基金
可利用的经验并以杠杆方式为全球环境调动更多的资源，全球环境基金理事会
1999 年 5 月批准了一项称为“扩大实施机构机会”的倡议。对四个区域发展银
行，即非洲发展银行、亚洲发展银行、欧洲复兴开发银行和美洲发展银行赋予了
实施机构的地位，因此加强了它们对编拟和实施全球环境基金供资项目的直接参
与。¹² 2000 年 5 月，联合国粮食及农业组织和联合国工业发展组织因它们在全球
环境基金新出现的活动领域中所具备的特殊专长而成为该基金的实施机构。¹³ 12
个月后，国际农业发展基金¹⁴ 也成为全球环境基金的一个实施机构。全球环境

¹¹ FCCC/SBI/2001/18, 第 14 段。

¹² 主席的联署总结，全球环境基金理事会会议，1999 年 5 月 5 日至 7 日，第 2 页。

¹³ 《全球环境基金 03-05 财政年度的业务规划》见 GEF/C.19/10, 2002 年 4 月 17 日，表 1，第 18 页。

¹⁴ 主席的联署总结，全球环境基金理事会会议，2001 年 5 月 9 日至 11 日，第 6 页。

基金目前的运作在常规方案方面基于三个执行机构的工作，并按照“扩大机会”的政策与 7 个实施机构打交道，基于其实际的比较优势而满足具体的业务需要。¹⁵

六、全球环境基金的气候变化活动

A. 运作战略和方案

47. 全球环境基金于 1996 年通过了一项规划其活动安排的运作战略。全球环境基金关于气候变化的业务属于相互关联类别的活动，其具体内容如下：

- (a) 扶持活动代表全球活动基金为国家提供帮助的基本建筑构架。其中一部分属于为支持国家履行第十二条 1 款的义务(国家信息通报)“议定的全额费用”活动；其他活动为用于其他有关义务的“议定的全部递增费用”活动。全球环境基金响应缔约方第一届会议请全球环境基金优先重视支持非附件一缔约方履行《气候公约》下的承诺的指导意见¹⁶ 发起了对气候变化扶持活动项目的供资；
- (b) 缓解措施的采取可以减少由人类活动产生的温室气体排放量或者保护或加强各种汇对这类气体的清除。缓解项目是根据长期业务方案而制定的，所依照的是缔约方会议批准的最初三个方案优先任务，即：
 - (一) 为节能和提高能源利用效率消除障碍(业务方案 5)；
 - (二) 通过消除障碍，降低执行成本，促进使用可再生能源(业务方案 6)；
 - (三) 减少低温室气体排放能源技术的长期成本(业务方案 7)；
- (c) 1999 年，全球环境基金理事会批准了两项新的业务方案。它们是(1) 促进环境方面可持续的运输(业务方案 11)¹⁷ 和(2) 综合生态系统管理(业务方案 12)。在多重点领域执行的项目(业务方案 12)具有跨部门性质。它采用一种使生态系统服务、生态、社会以及经济服务最优化

¹⁵ 全球环境基金 03-05 财政年度业务规划，GEF/C.19/10,2002 年 4 月 17 日，表 1，第 18 页。

¹⁶ 第 11/CP.1 号决定。

¹⁷ 全球环境基金业务方案 11，促进环境方面可持续的运输，1999 年 9 月。

的方式解决生态系统的管理，同时兼顾生物多样性和气候变化的目标，例如固碳作用；

- (d) 以优先项目为形式的短期回应措施，虽然不属于以上任何一类，但能够以低成本产生气候变化方面好处；
- (e) 最大限度地减少气候变化不利影响的适应活动。全球环境基金目前承付“议定全额费用”的适应活动有关(第一阶段适应活动)是结合制定国家信息通报而开展的。缔约方会议现已提出了为第一阶段以后适应活动供资的指导意见。中长期内，在缔约方会议指导下，可由全球环境基金可以提供资金的商定和符合资格的活动包括按照第四条第 1 款(e)项所设想的用以为适应作好准备的进一步能力建设，以及按照第四条第 1 款(b)和第四条第 4 款所设想的包括保险在内的促进适应措施和其他适应措施；
- (f) 小额赠款方案。开发计划署负责管理这一项目，它为符合资格的项目提供最高限额为 50,000 美元的赠款。

48. 1996 年 4 月，全球环境基金理事会通过了有关公众参与该基金供资项目的政策。在批准这一政策时，理事会请该基金秘书处与执行机构一道编写公众参与方面的业务指南，即：(a) 强调地方和利害相关者的参与；(b) 考虑到当地的具体条件；和(c) 确保公众参与符合全球环境基金文书的规定。

B. 全球环境基金的项目周期

49. 全球环境基金的项目周期包含由执行机构管理的四个主要活动阶段：(一) 项目构想的拟定；(二) 项目准备；(三) 项目评估；和(四) 项目批准及执行监督。项目周期中从一个阶段向另一个阶段过渡要经过有秘书处参与的三个分立的全球环境基金决策或审查环节：(一) 构想批准审查；(二) 纳入工作计划审查；和(三) 总裁批准审查。在各审查环节，秘书处、总裁和理事会基于全球环境基金的项目审查标准审议资料翔实的建议书。

50. 全球环境基金理事会批准了若干项修改项目周期的政策和程序。这些包括：(一) 采纳运作战略；(二) 改进全球环境基金业务委员会的作用；(三) 通过扶持活动和中等规模项目的快速审批程序以及扩大总裁批准最高额为 100 万美元的中

等规模项目的权力；(四) 批准有的放矢的研究政策；(五) 有选择的代由秘书处作出项目批准审查；(六) 为经筛选的实施机构扩大机会；(七) 加强国家参与递增费用的估算；和(八) 提前公布全球环境基金审批中的项目，以方便成员国的审查。

51. 2000 年，全球环境基金总裁采取了进一步行动精简全球环境基金的业务，以便提高业务效率并使项目准备和项目执行这两个重点保持平衡，确保高质量地执行全球环境基金活动并取得成果。

52. 项目审批步骤和所需文件取决于项目的类型，基本上与规模成函数关系。所有项目必须与三种方案类型相符：

- (a) 常规项目：这些项目可满足一种业务方案或者短期反应措施的要求，需经过全球环境基金项目周期的每一个步骤并获得理事会的批准；
- (b) 中等规模项目：这类项目对于全球环境基金提出的资金需求不得超过 100 万美元，需经过快速审批过程，批准权由理事会交总裁代行；
- (c) 扶持活动：这类项目对于全球环境基金的资金需求不得超过 45 万美元¹⁸ 其设计应遵守《扶持活动业务指南》，经过快速审批程序，由理事会交总裁代行批准权；而超过 45 万美元金额的项目则按照常规项目对待，需经过常规项目审批程序。¹⁹

53. 项目准备和立项资金(PDF)，²⁰ 对项目准备的资助分为三类或三“组”。A 组(PDF-A)赠款为项目或确定方案的初期阶段提供资金(可达 2.5 万美元)，需经全球环境基金执行机构的批准。按照“为实施机构扩大机会”政策运作的机构在项目周期的这一阶段无法利用 PDF-A。而 PDF-A 可为准备中等规模的项目供资。对于按照快速程序所需不超过 45 万美元的扶持活动项目，不提供 PDF 资助。B 组(PDF-B)赠款(可达 35 万美元)用于资助为完成项目建议书而搜集必要的资料 and 提供必要的支持性文件。此种赠款由全球环境基金总裁批准，²¹ 并考虑到全球环境基

¹⁸ 其中包含按照快速程序提供给成员国的 10 美元，用以执行第 2/CP.4 号决定所确定的优先领域能力建设活动。

¹⁹ 全球环境基金项目周期，GEF/C.16/Inf.7, 2002 年 10 月 5 日。

²⁰ 关于 PDF 的详情，参见 GEF/C.3/6 号文件，“项目准备和立项资金”。

²¹ 对于已进入全球环境基金审批管道的项目，PDF-B 赠款申请将传阅审查，由总裁在前流基础上于 5 个工作日内批准。

金业务委员会的建议。PDF 资金通常应用作对准备项目建议书的其他渠道供资的补充。C 组赠款(可达 100 万美元)在需要时,为大型项目完成技术设计和可行性研究提供补充资金。C 组赠款通常在一项目建议获得全球环境基金理事会批准之后提供。PDF-C 资金通常应用作对于准备项目建议书的其他渠道供资的补充。

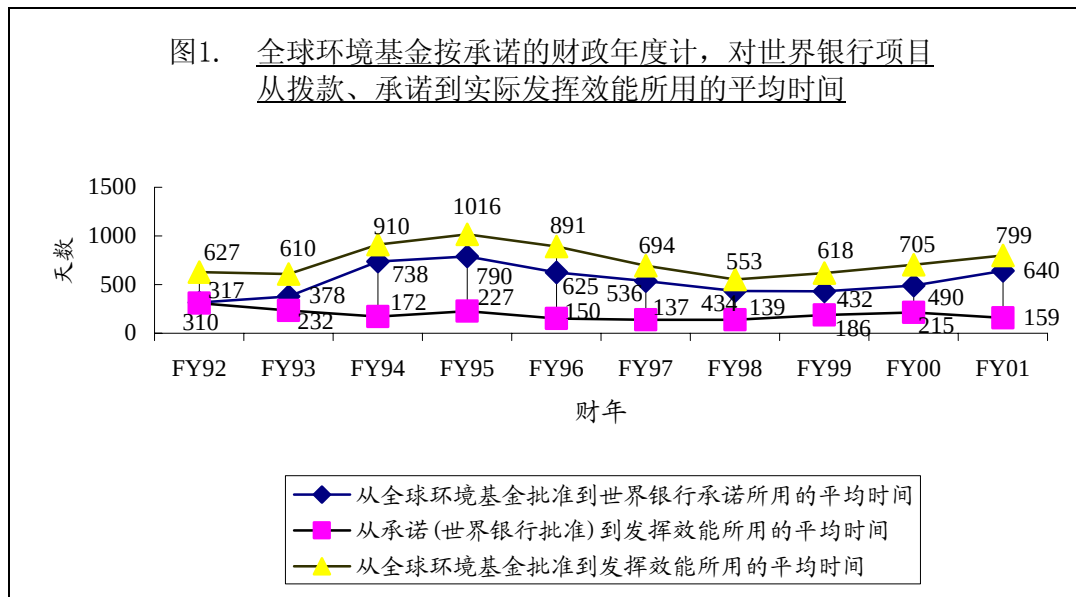
54. 为进一步缩短项目周期,全球环境基金理事会于 2000 年批准了修改意见,授权总裁批准用于需由多国准备的项目的 PDF-B 资金,最高限额为 70 万美元。总裁还有权批准最高限额为 100 万美元的 PDF-C 资金。理事会成员对项目建议书的所有技术评论应在向理事会散发拟议的工作计划后 4 周之内以书面形式提交给全球环境基金秘书处。

55. 另外商定,在向全球环境基金提交 PDF-B 供资申请时,凡已由国家业务联络点完成的国家核准,即应视为国家核准将提交的项目建议书纳入工作计划,除非国家联络点具体要求在列入之前作出第二次复核。秘书处在将项目建议书列入工作计划之前也可请执行机构在下列情况下作出第二次复核:(一)如果秘书处认为项目设计在提出 PDF-B 申请和提交项目建议书过程中已发生根本的改变,或(二)项目建议书中存在需要得到确认的具体国家承诺。

从拨款到执行的时间差

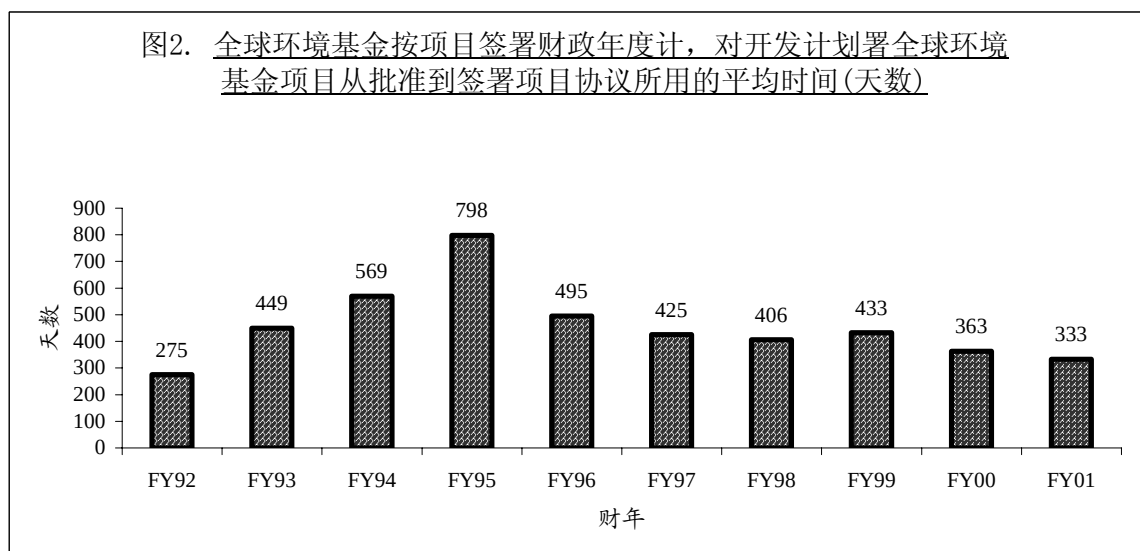
56. 多年来,缔约方一再表示对全球环境基金项目的漫长准备时间和项目周期的初期阶段缺乏透明度或反馈感到关切。2001 年,缔约方会议请全球环境基金继续最大限度地减少批准项目构想、相关项目立项和审核以及执行机构和实施机构将资金发放至项目接受国三之间的时间差。

57. 2001 年项目执行情况审评分析了在项目启动初期的各个阶段所花费的平均时间。审评提到,世界银行的全球环境基金项目从全球环境基金理事会到世行管理层的批准的间隔时间由 1995 年以来所呈现的下降趋势改为 1998 年至 2001 年的上升趋势(见图 1)。效能方面的严重拖延属于个别项目或个别国家造成的,而非系统性的。这些原因包括需满足世行规定的法律要求,例如立法行动、联合供资安排和常常影响到项目官员去留的政府更迭以及为执行项目规定的体制安排。



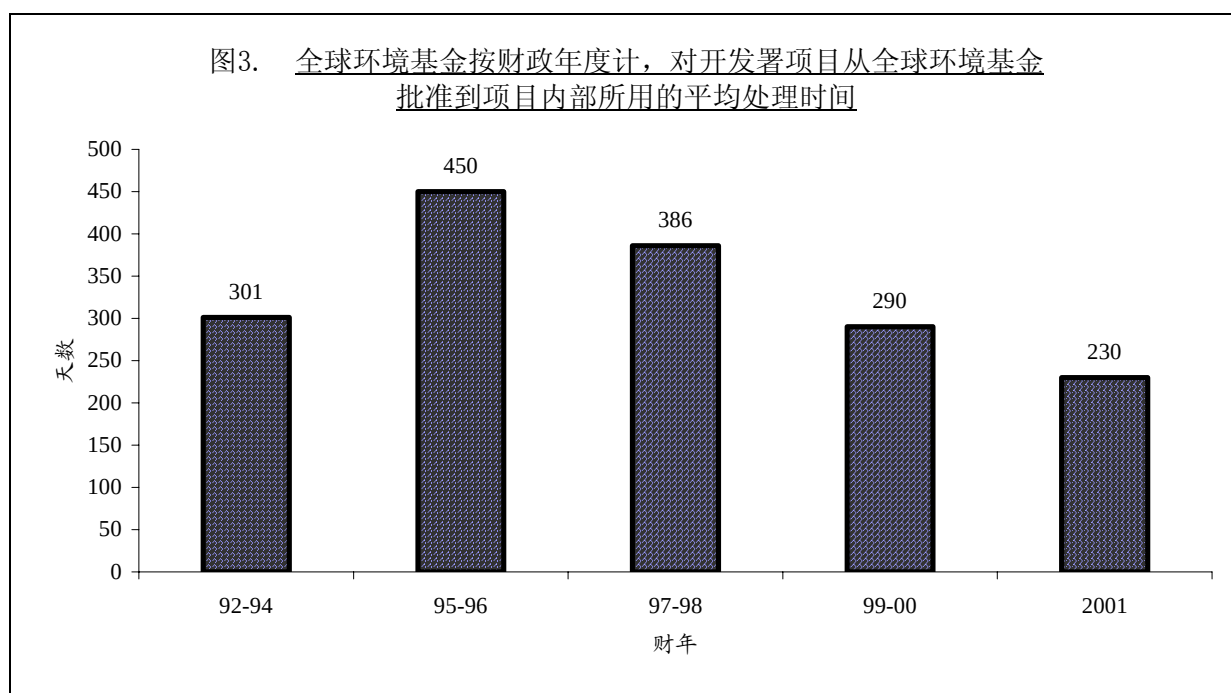
来源：“2001 年项目业绩审评”，GEF/C.19/Inf.6, 2002 年 4 月 19 日。

58. 从开发署的情况来看(图 2)，自 1995 年以来，从全球环境基金理事会批准到开始执行(项目协议签署)的平均间隔时间大大减少。这一趋势到 2001 年仍在持续。2001 年财政年度中，13 个获开发署签署项目协议的项目从全球环境基金批准到签署项目协议的平均时间为 333 天。这比 2000 财政年度减少了 30 天，比 1995 财政年度则减少了一半时间。



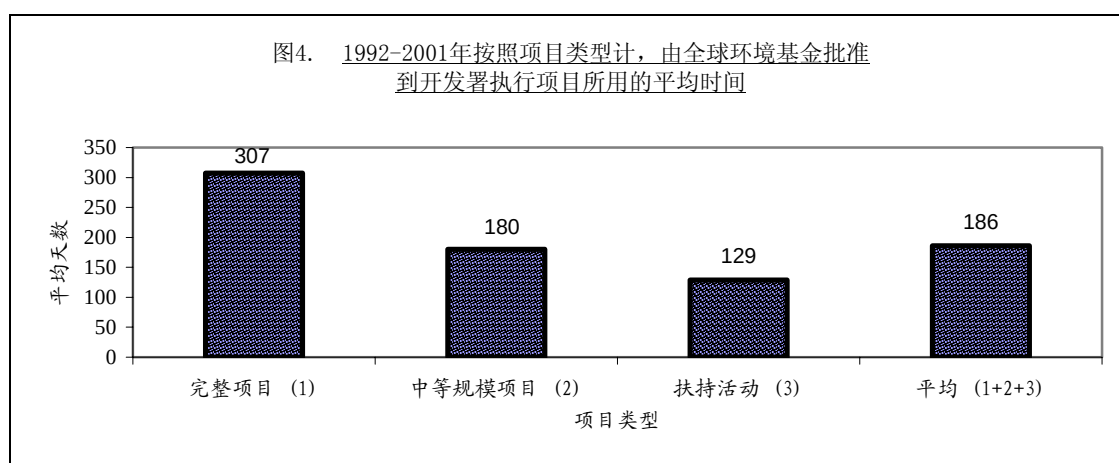
来源：“2001 年项目业务审评”，GEF/C.19/Inf.6, 2002 年 4 月 19 日。

59. 由于开发计划署的项目数量十分有限，只能够作出合计分析。图 3 显示了处理正规项目总的时间趋势。数据大致为每两年的平均数。2001 年开发署项目的平均处理时间进一步下降到 230 天。



来源: “2001 年项目业绩审评”，GEF/C.19/Inf.6, 2002 年 4 月 19 日。

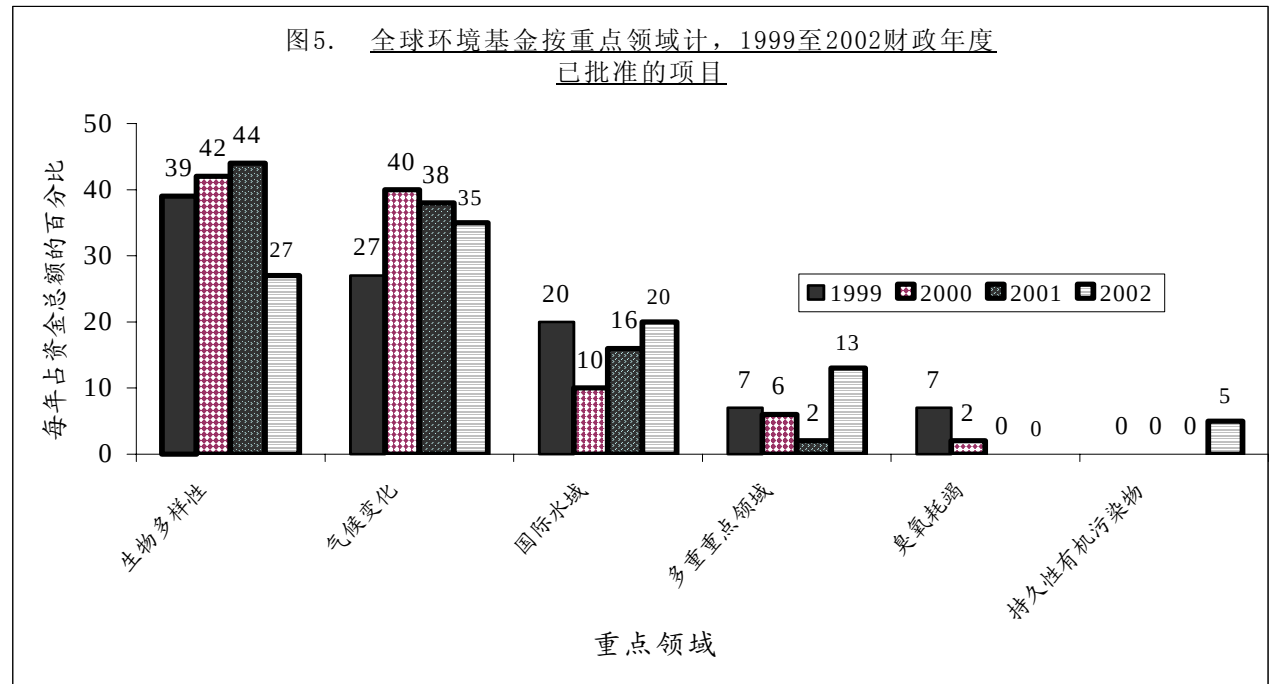
60. 图 4 显示了不同类型合同之间处理时间上的差别。完成一个完整合同平均需要 307 天，而中等规模项目(180 天)和扶持活动(129 天)所需要的时间则少得多。



来源: “2001 年项目业绩审评”，GEF/C.19/Inf.6, 2002 年 4 月 19 日。

C. 全球环境基金对气候变化活动的供资情况

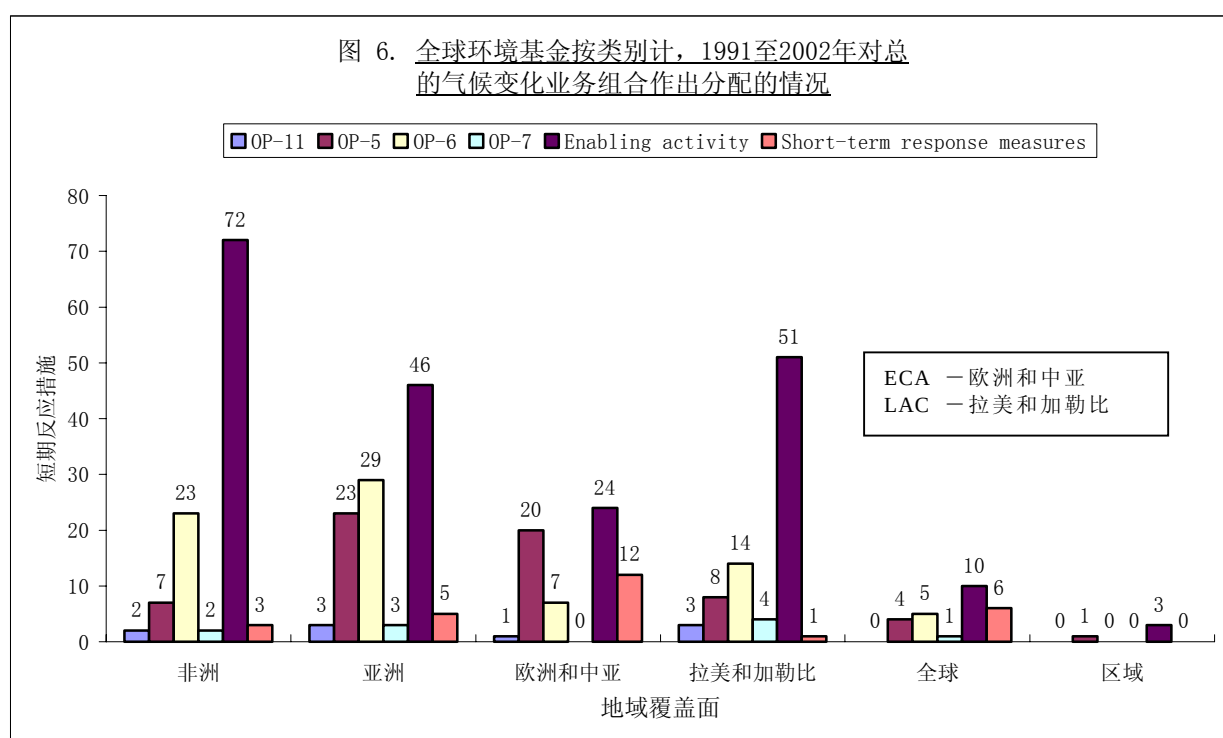
61. 1991-2002 年全球环境基金按重点领域计其全部拨款分配情况²² 如下：生物多样性(40.4%)、气候变化(37.1%)、国际水域(13.5%)、臭氧耗竭(4.9%)和多重点领域(4.1%)。1999-2002 财政年度，全球环境基金为气候变化活动供资占全球环境基金方案总拨款的百分比分别为 27%、40%、38%和 35%(见图 5)。



62. 1991-2002 年期间，全球环境基金为气候变化项目提供了约 15 亿美元的赠款，并在对气候变化项目的共同融资中通过杠杆作用筹措了超过 50 亿美元的资金。²³ 气候变化业务组合中目前总的项目数为 393 个。图 6 显示了项目按地理区域和项目类型计的分布情况。

²² 数据来自全球环境基金秘书处。

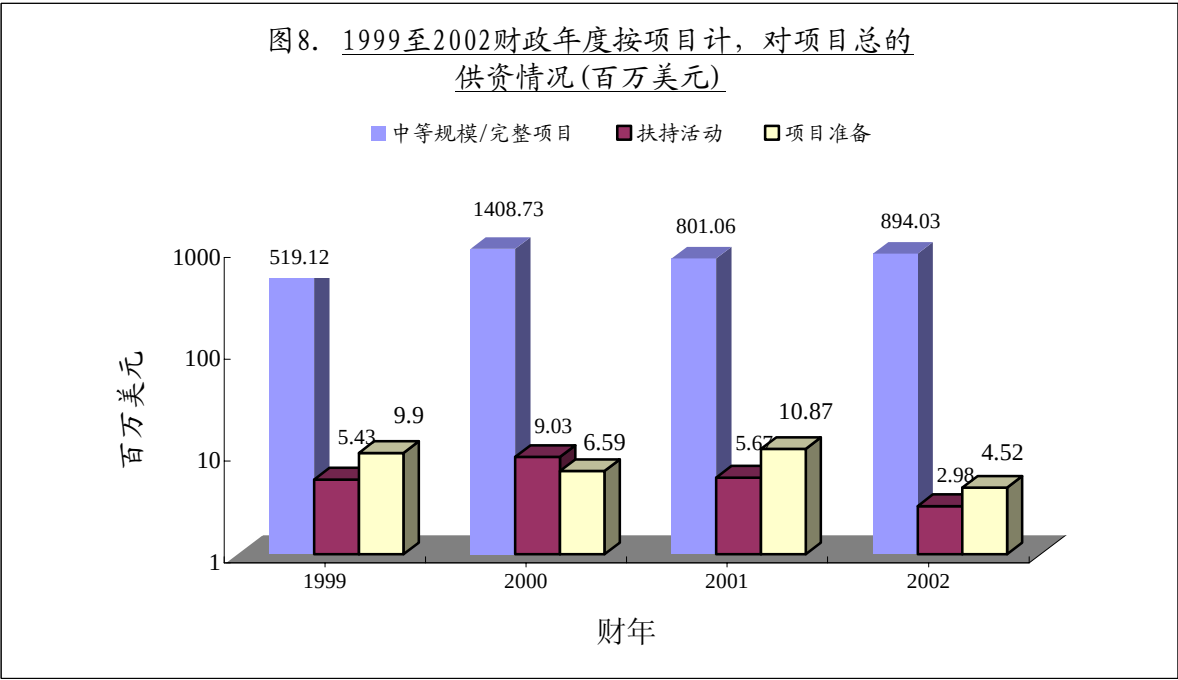
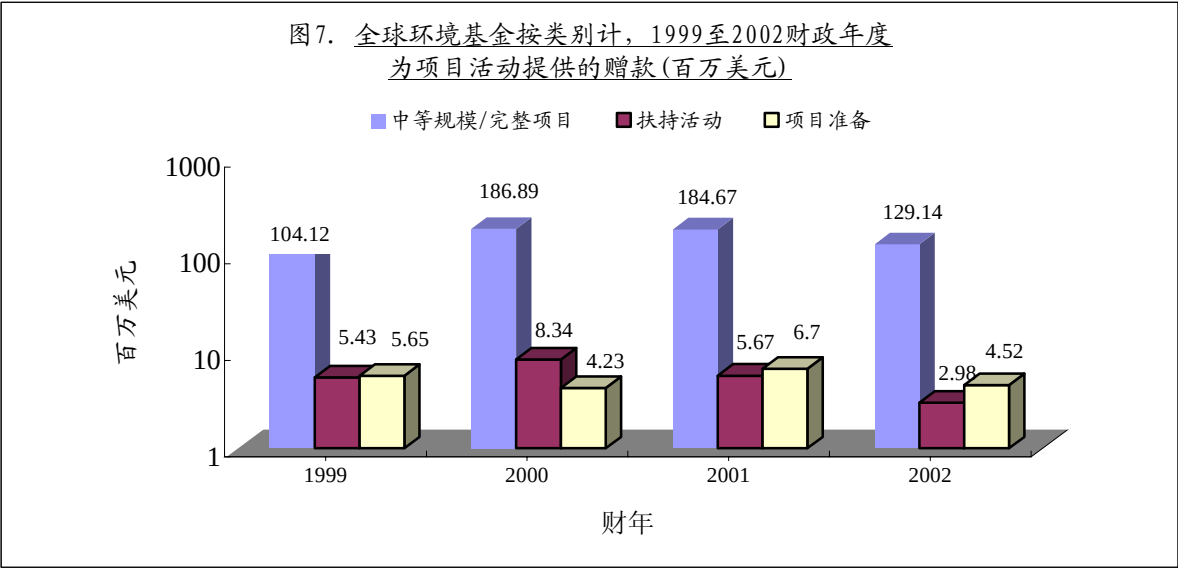
²³ 全球环境基金提交《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第八届会议的报告(FCCC/SP/2002/4)。



63. 业务方案 5 涉及为节能和提高能源利用效率消除障碍；业务方案 6 涉及鼓励通过消除障碍，降低执行成本，促进采用可再生能源；业务方案 7 解决的是减少低温室气体排放能源技术长期成本的问题；业务方案 11 是促进环境方面可持续的运输。

64. 与能源效率和节能有关的项目(OP-5)包含需求方的管理、锅炉改造、建筑物、能力建设和高效照明。促进可再生能源的项目(OP-6)包含太阳能利用、热水取暖、风能、地热、小水电、替代木质燃料和能力建设。与减少低温室气体排放技术的长期成本有关的项目(OP-7)包含综合气化混合循环技术、生物量发电的商业展示、太阳能热电、混合太阳能热电厂、以太阳能为基础的热电厂和光伏电池。最初按照这一业务方案设想的燃料电池汽车项目已归入到 OP-11。OP-11 项目属于可持续的运输，包括用于城市交通的氢燃料电池汽车，采用可行的电力和混合电力汽车技术、城市规划和模式转型。

65. 在审评期内(1998 年 7 月至 2002 年 5 月)，气候变化活动的全部项目融资超过了 36.77 亿美元，其中全球环境基金提供了 6.48 亿美元的赠款供资，对于执行机构、双边机构、接受国和私营部门的项目活动以杠杆作用共同融资 30.29 亿美元(见图 7 和图 8)。



七、对全球环境基金气候变化业务活动组合的评估

A. 导 言

66. 全球环境基金曾聘请外单位作出若干项研究, 旨在对其气候变化方案的业绩予以评估。其中与此次审评有关的研究包括:

- (a) “全球环境基金：对试行阶段的独立评估”(1994年)；
- (b) “对全球环境基金全面业绩的研究”(1998年)；
- (c) 项目业绩年度报告；²⁴
- (d) 太阳能光伏发电评述；²⁵
- (e) “衡量气候变化方案的结果：全球环境基金的业绩指标”；²⁶
- (f) 审评气候变化扶持活动；²⁷
- (g) “气候变化方案研究：综合报告”；²⁸
- (h) 中等规模项目评估；²⁹
- (i) 第二次全面业绩研究报告(第二次业绩研究报告)，于2002年1月完成。³⁰

B. 气候变化方面的扶持活动

67. 2002年2月，全球环境基金发起了对其气候变化方面的扶持活动业务组合的审评，³¹而当时全球环境基金已为130多个国家项目和10个区域/全球气候变

²⁴ 《1999年的项目业绩年度报告》见GEF/C.15/10(2000年4月)；《2000年项目业绩年度报告》见GEF/C.17/8(2001年4月)，《2001年项目业绩年度报告》见GEF/C.19/Inf.6(2002年4月)。以上为年度出版物，其中包含项目执行审评，它对全球环境基金所有完成的项目和两年执行期内正在执行的项目作出了详细的评估。

²⁵ Martinot、Ramankutty 和 Rittner, 《全球环境基金太阳能光电业务组合：所产生的经验和教训》。监测与评估工作文件之二(2002年8月)。这是对重点领域中最大的一组项目的一次深入分析。

²⁶ 《衡量气候变化方案的结果:全球环境基金的业绩指标》监测与评估工作文件之四(2000年9月)。这项工作导致发展出了一个确定全球环境基金气候变化活动影响的框架。

²⁷ 《审评气候变化扶持活动——评估报告》GEF/C.16/10, 2000年10月3日。

²⁸ 《气候变化方案研究——综合报告》,GEF/C.17/Inf.5 (2001年4月26日)。作为编写第二次业绩研究报告的一部分对方案作出了彻底审评。

²⁹ 《中等规模项目评估——2001年评估报告》,GEF/C.18/Inf.4(2001年11月6日)这是自1996年4月由全球环境基金理事会创立以来对这一新的加速处理中等规模项目方式的第一次正式研究。

³⁰ 《全球环境基金的第一个十年——全球环境基金第二次全面业绩研究报告》(2002年1月25日)。

³¹ 《审评气候变化方面的扶持活动——评估报告》(GEF/C.16/10(2000年10月))。

化方面的扶持活动提供了资金。然而，这次审评着重审查了 18 个扶持活动项目。这次审评的目的是检查：(一) 扶持活动模式的效能；(二) 全球环境基金审批程序和国家实施进程的效能和效率；(三) 通过编制首次国家信息通报过程对范围更广的能力建设和/或国家规划的影响；和(四) 从国家执行扶持活动项目经验中汲取的良好做法。

68. 作为对上述全球环境基金扶持活动审评的一种投入，缔约方在发言和书面意见中提出了一些问题。³² 这些问题包括需要扩大审评的范围、资金和技术支持的可得性和及时性、首次国家信息通报的及时完成、与扶持活动项目审评和批准程序有关的业务问题、第二次国家信息通报的指南和技术转让。

全球环境基金关于审查扶持活动评估报告的结果和建议

69. 审查扶持活动的评估报告说，由于在审查时已完成的项目为数有限，其结论可能难以充分代表整个业务活动组合的实际业绩和成就。报告还指出，不要把这一结果视为代表在所有 115 个东道国的最终结果和影响。然而，审查确实考虑到了缔约方对扶持活动的意见。³³

70. 报告指出，尽管扶持活动项目任务复杂且在执行中遇到了困难，但全球环境基金为气候变化扶持活动提供了支持，为协助非附件一缔约方履行国家通报的义务作出了实质性的贡献。在扶持活动项目下产生的文件质量令人满意，在某些情况下，尽管资金和时间有限，但文件的质量给人留下深刻的印象。

71. 报告还提到，全球环境基金支助的扶持活动既不是朝着可持续能力建设方向迈出的明确一步，也未协助国家准备制订对付气候变化所需要的政策和战略。为支持这一结论，审查还发现，国家对能力建设的期望高于扶持活动项目所能提供的内容。

72. 关于为扶持活动项目制订今后业务指南的协商进程，评估建议全球环境基金建立更好的协商进程，应当请执行机构和接受国的技术专家一道最后确定指

³² FCCC/SBI/1999/INF.10。

³³ 《审查气候变化扶持活动——评估报告》，GEF/C.16/10(2000 年 10 月)。

南。一种由恰当的利害相关者参加和协商并对国家的优先任务作出评估的比较平衡的做法，应当成为由“国家驱动”的项目建议的一部分。

73. 报告还指出，缔约方会议的指导和全球环境基金的指南须做到更加精确，而且要经过较长时间才能够消除诸如扶持活动、能力建设等术语定义上的模糊性，以便促进以统一方式采用指南。

74. 审查建议，全球环境基金及其执行机构需要作出更多的努力，简化扶持活动项目的审批程序。它还指出，在开发计划署和环境署项目执行的监督人员能力方面存在着改进余地，通过选用恰当合格的工作人员可弥补这一缺陷。开发计划署和环境署应当扩大聘用合格的区域专家和支持区域重点中心的做法，以协助接受国解决与执行扶持活动有关的技术问题。

75. 据报告称，应当通过让国家代表参加国际研讨会和讲座以及扩大技术培训招收不同类型的参加者的办法，为加强扶持活动项目中的能力建设部分提供更多的资源。

76. 为了加强和保持扶持活动项目的体制安排和执行，并确保将气候变化问题恰当地纳入规划活动，审查建议：

- (a) 对项目的拟订和执行应给予最高级别的政治支持；
- (b) 在扶持活动项目框架内应编订恰当的宣传资料以便提高决策者和政策制定者的意识。

77. 报告还建议，对于全球环境基金来说，关键的是要发起旨在改进排放系数和活动数据的区域项目，并建立一种加强区域经验交流的有效程序。

78. 关于能力建设，报告建议，全球环境基金今后应当就扶持活动采取一种更具有战略眼光和长期性的编制方案办法。在这方面，它建议缔约方会议为扶持活动的能力建设范围提供更明确的指导。

C. 气候变化方面的中等规模项目和正规项目

导 言

79. 全球环境基金理事会 1996 年 4 月批准了一个关于中等规模项目的建议。这些中等规模的项目与全球环境基金的正规项目相比规模要小，而且更容易迅速执

行。每一项目的最高供资上限最初定为 75 万美元，后来修改为 100 万美元。中等规模项目具有快速审批程序，它鼓励非政府机构和民间社会团体，特别是非政府组织更多地参与。截至 2001 年 6 月 30 日，全球环境基金已经批准了总支出为 2,160 万美元的气候变化中等规模项目。2001 年对中等规模项目作出了全面评估，作为第二次全面业绩研究的一项投入。到 2001 年 6 月，全球环境基金为 123 个全面规模项目提供了 11.18 亿美元的赠款，占全球环境基金为其全部重点领域供资的 36.2%。

对中等规模项目的评估

80. 对中等规模项目的评估³⁴得出结论：由于中等规模项目的大部分尚未完成，确定它们在三个重点领域中对全球环境的影响为时尚早。然而，就能力发展、创新和新技术、提高认识和可持续性的前景而言，已出现令人印象深刻的进展方面的明确指标。中等规模项目通过杠杆资金已吸引了大量的共同融资，为推广创造了条件，在国家政府的政策和规划过程中提高了全球环境优先任务和义务的地位。中等规模项目在造就国家一级可持续发展活动的协同性方面尤为成功，其中包括为关键的利害相关者创造生计和收入机会。

81. 对中等规模项目的评估承认，尽管存在衡量上的困难，与全球环境基金或其他捐助方的其他许多大型项目相比，全球环境基金投入到中等规模项目的每一美元所产生的全部影响要优于前者。然而，国家伙伴对于中等规模项目建议书的审批时间多有抱怨，这表明最初对快速审批所报的期望并未实现。中等规模项目评估对造成审批时间冗长、忽长忽短和较长的项目周期的各种因素作了分析。这些因素包括：

- (a) 开发计划署和世界银行不同的驻在国办事处在提交和促进中等规模项目的能力方面存在差别；
- (b) 由非政府组织执行的项目在征得国家业务联络点对中等规模项目批准方面所出现的延误；

³⁴ 《对中等规模项目的评估——2001 年评估报告》，GEF/C.18/Inf.4(2001 年 11 月 6 日)。

- (c) 新的、缺乏经验的国家伙伴参加使执行机构需要提供更多的投入才能使这些伙伴理清全球环境基金方案的优先项目和业务运作程序(其中包括估算递增费用);
- (d) 执行机构和全球环境基金秘书处等不同单位不明确和有时相互矛盾的技术审查拉长了审批时间;
- (e) 执行机构为适应偏远地区小项目的要求, 而须对法律、采购和分配程序作出调整。

气候变化方案研究

82. 1999 年全球环境基金秘书处聘用外方作了一次探索方案业绩指标的研究, 以便审评对全球环境基金供资的气候变化活动的结果和影响。这一研究小组基于研究和与感兴趣的利害相关者开展的协商制订了 7 种方案一级的指标。这些指标如下:

- (a) 能源生产或节能和已配备的能力;
- (b) 每一配备的技术单元或措施的成本;
- (c) 商业和支助服务的开发;
- (d) 融资的可得性和机制;
- (e) 政策制定;
- (f) 对技术的认识 and 了解;
- (g) 能源消耗、燃料使用格局及对终端用户的影响。

83. 2000 年 6 月, 全球环境基金发起了一项气候变化方案研究, 涉及 60 个国家在提高能源利用率和可再生能源及可持续运输等领域的 120 个项目, 涵盖中等规模项目和正规项目。³⁵ 这一研究目的在于回答四个问题:

- (a) 活动是否与国家需要和全球目标相符?
- (b) 有哪些最重要的执行问题和教训?
- (c) 全球环境基金项目有哪些影响和可能的影响?
- (d) 影响可持续性和推广的因素有哪些?

³⁵ 《气候变化方案研究——综合报告》, GEF/C.17/Inf.5, 2001 年 4 月 26 日。

影响和结果

84. 在全球环境基金气候变化方案研究³⁶和全球环境基金第二次全面业绩研究³⁷的框架内，评估中等规模项目和正规项目的影响和结果。虽然气候变化方案是由全球环境基金监测和评估方案作为第二次全面业绩研究工作的一项技术投入而开展的，但两种评估在评价气候变化项目组合的影响和结果方面所采取的方法略有不同。气候变化方案研究针对具体的应用群组采用了 7 项核心业绩指标评估影响和结果。确定的群组包括：高能效产品、并网可再生能源、脱网太阳能光伏发电、能源服务公司和其他应用项目。然而，这些群组并非与业务方案严格相对应。因此，本审评难以从业务方案的角度评估其影响。

85. 气候变化研究注意到，项目一级的影响表现得比较缓慢，因为只完成了气候变化业务组合中的 28 个项目。另外 15 个项目仅执行了两年，但是已产生了重要的影响。

86. 第二次业绩研究报告指出，中等规模项目和正规项目展示了范围广泛的促进能源效率和可再生能源的做法。报告提到，以前的努力侧重于技术开发和展示，而近来的项目则以市场开发为目标，展示可持续的商业模式、融资机制或对需求方的奖励。

技术开发和展示

87. 关于技术开发和展示，研究注意到全球环境基金中存在大幅度扩大以前的开发工作和提高了展示能力的实例，使得某些技术能够在重要的国内市场及国际一级开展竞争。这些例子包括中国对煤层甲烷资源的开发，其中一个由全球环境基金供资的项目使这一技术在中国商业化，给中国以及其他国际市场带来积极的影响。³⁸ 在改造汽化器和燃汽轮机系统使之燃烧生物量燃料方面也取得了类似

³⁶ 《气候变化方案——研究综合报告》，GEF/C.17/Inf.5, 2001 年 4 月 26 日。

³⁷ 《全球环境基金的第一个十年——全球环境基金第二次全面业绩研究报告》，2002 年 1 月 25 日。

³⁸ 《第二次业绩研究报告》，框 3.2，第 16 页。

的经验，其中还配有收集和经办这类燃料的配套技术。在巴西，有两个供资项目已使技术达到在该国走向商业展示的起点水平。

88. 可再生能源技术的其他重要影响包括印度所展示的新的、并网可再生技术，这来自印度垃圾处理厂的沼气能源；印度的风能和毛里求斯的甘蔗渣发电。使农村电气化的不并网太阳能光伏发电得到了全球环境基金气候变化业务组合的有力支持。³⁹

以市场为导向的做法

89. 研究报告进一步指出，全球环境基金通过以市场为导向的介入成功地发展/或促进了一整套能源效率高的设备、产品和系统。全球环境基金项目还成功地促进了一系列用于提高能效的创造性融资计划。全球环境基金还协助突尼斯和中国成立了生机勃勃的能源服务公司。⁴⁰

政策制定

90. 尽管《第二次业绩研究报告》承认，全球环境基金影响政策的潜力高于目前达到的水平，⁴¹ 但它已注意到了与政策制定有关的，尤其是在订立国家的法规和标准以及拟订专门规则方面产生的影响和结果。津巴布韦关于安装太阳能光伏发电的国家法规、墨西哥关于全国高能效照明的质量标准、泰国对于电冰箱的强制性标签规定、中国关于电冰箱的国家标准和塞内加尔的建筑规范，正是全球环境基金参与这些国家发展所产生的具体结果的例子。另一个重要影响就是作为全球环境基金项目的结果，在私营供电系统的电力采购协议方面的发展。这一具有不同政策影响的重要机制可见诸于约旦、毛里求斯和斯里兰卡的不同发展阶段。⁴²

91. 《第二次业绩研究报告》注意到，这些项目的执行已导致各种体制的创建和加强。这方面的一个例子就是泰国公用事业公司的加强，它成立了一个需求管理办公室，从而导致对高效照明灯的大批采购和全国范围的大降价。

³⁹ 《第二次业绩研究报告》，第 16 页。

⁴⁰ 《第二次业绩研究报告》，第 16 页。

⁴¹ 《第二次业绩研究报告》，第 21 页。

⁴² 《第二次业绩研究报告》，第 21 页。

D. 全球环境基金的小额赠款方案

92. 全球环境基金 1992 年发起的小额赠款方案目前由开发计划署在 61 个国家执行。小额赠款方案所基于的理念是，凡地方民众和社区积极参与时，全球环境问题就可以持久方式得到解决。小的、具有战略目标的项目可为解决全球环境问题作出贡献，同时提高当地人民的生计保障。这一方案在试行阶段(1992-1996 年)得到 820 万美元，在其执行阶段头两年(1996-1998 年)，全球环境基金理事会又批准了 2,400 万美元。在试行阶段拨用于气候变化的赠款占拨用于所有重要领域资金总额的 17%，在执行阶段达到 19%。

93. 对该方案作出的评估⁴³表明，各国管理该方案的体制安排在开发计划署的监督下基本上处于有效运转状态。小额赠款方案的主要掣肘在于如何支付不属于赠款范围的管理费。极为严格的间接费预算管理制度留给国家协调员的灵活性很小，难以开展充分的信息服务和为改进方案的重点确定目标和建立前瞻性的伙伴关系及相互学习提供研究支持。对于那些在小额赠款方案上吸引共同融资而尚未奏效的国家来说，更是如此。

94. 小额赠款方案吸引了利害相关者的广泛参与，培育了地方对项目的管理能力，成功地吸引了重要的共同融资(如开发计划署发展基金的一些例子)，并且通常带有创收活动，具有持续下去的良好机会。然而，重要的是应确保小额赠款方案项目中的创收部分立足于良好的可行性研究和商业式的管理办法。

95. 对小额赠款方案进行的第二次独立评估(1998 年)⁴⁴得出结论：该方案在全球环境基金中具有独特和宝贵的地位，该方案适宜扩大，以便使满足其执行标准的所有国家都能够加以利用。

⁴³ 《对全球环境基金小额赠款方案的第二次独立评估：朝执行阶段过渡》，第一卷：主报告，1998 年 5 月 8 日，纽约，和 GEF/C.17.Inf.16,2001 年 4 月 27 日：《就小额赠款方案第二执行阶段第二年所取得进展情况提交全球环境基金理事会的报告》。

⁴⁴ 《对全球环境基金小额赠款方案的第二次独立评估：朝运行阶段过渡》，第一卷，主报告，1998 年 5 月 8 日，纽约。

E. 交叉性问题和体制问题

可持续性和推广问题

96. 鉴于气候变化业务组合中只完成了约 28 个项目，很难评价项目结果的进一步推广和可持续性。正象以上所述，项目结果的推广迄今为止十分有限，而且并未在项目设计中予以系统地解决。若干因素可能妨碍项目的推广。例如，牙买加的提高能源效率项目(需求方管理的展示)在公用事业部门设立了一个需求方管理单位，但该公用部门为外国投资人所买断，在作出第二次业绩研究访查看不出其是否有兴趣保持需方管理项目活动。补贴计划难以效仿，以下是一些可行性令人存疑的例子：津巴布韦光伏发电项目设立的消费者基金(家庭和社区使用的光伏发电)、乌干达的光伏发电项目(农村电气化光伏发电试验项目)和塞内加尔的提高能效项目(可持续参加的能源管理)，后者为一家私营旅馆的节能照明和翻新改造措施给予了重要的补贴，对于第二次全面业绩研究小组来说，无证据证明从这一项目所得的收益可以在项目完成之后加以推广。鉴于私营部门在能源生产和能源消费产品方面所发挥的重要作用，或许妨碍推广的一个最重要的因素是一些申请国内缺乏对企业的扶持环境和私营部门对全球环境基金项目常常参与不足。

可持续性

97. 促进项目可持续的因素包括：

- (a) 展示可持续性的商业模式；
- (b) “市场转变”办法，借以为能源效率高的产品开放有活力的市场；
- (c) 与私营部门达成从市场上撤消低效产品的自愿协议；
- (d) 为成立能源服务公司业务制定新的法律框架或先例。

对可持续性会产生消极影响的因素有：

- (a) 电力部门私有化而不考虑需方管理单位是否存在和其作用；
- (b) 对并网可再生能源征收短期电力采购税，使之受制于常规能源价格浮动的影响；
- (c) 消费者融资和农村商业对项目资金的依赖，却未创立可行的和可持续的商业渠道；

- (d) 不展示商业模型的项目执行安排，只起到“设备安装和表演一番”的作用。

推广

98. 除了主流化和共同融资问题之外，评价全球环境基金业绩的一个极为重要的因素就是它对于在通过其它资金和运行方式下推广全球环境基金资助项目的影响。由于在全球环境基金内未做系统的监测，难以确定这类推广的程度。但是，若干已经完成和正在进行的项目产生了一些令人鼓舞的证据。还应记住，由于已完成的项目仍然很少，要启动监测和评估推广效果还需要时间。

99. 气候变化业务组合项目的影响最终将取决于推广的程度。由于迄今为止只完成了 28 个项目，对全球环境目标的直接影响很有限。已成功推广的部分项目的例子有：毛里塔尼亚用于社会经济发展的下放地方的风力发电项目、泰国促进电力节能的项目和中国煤层甲烷资源的开发。最后提到的这个项目不仅通过一个新成立的中间机构在中国得到推广并在国际上对这项技术的信息做了广泛的传播，而且由于一家明显具有活力的商业公司的发展而使这一项目的可持续性有保障。

100. 第二次全面业绩研究报告得出结论：通过采取务实的态度和由项目其它利害相关角色分享知识可促进成功实例的推广。

递增费用和共同融资 ⁴⁵

101. 全球环境基金支持履行全球环境公约的一个主要特征是，“为实现全球环境利益的措施的议定递增费用融资”。⁴⁶ 这一原则帮助全球环境基金为其活动获得共同融资。然而，仍需要付出大量努力使各种利害相关者在项目设计、准备和执行时采用这一概念。为此目的，第二次业绩报告指出，在采用递增费用概念上需要有更好的业务指导、改进沟通和更好地保持前后一致性。

102. 全球环境基金项目的共同融资是一个关键，因为它为谋求实现全球环境利益和加强解决可持续发展问题与全球环境利益活动之间的关联目标提供了额外

⁴⁵ 《全球环境基金第一个十年——全球环境基金第二次全面业绩研究报告》，2002 年 1 月 25 日。

⁴⁶ 《经过改革的全球环境基金成立文书》，1994 年。

的资源。可采用两种办法对共同融资作出衡量：(1) 全球环境基金资源与非全球环境基金资源之间的比率，又称总的共同融资比率；(2) 执行机构共同融资与全球环境基金资源的比率，又称执行机构共同融资比率。前者系总的共同融资杠杆作用的一个指标，而后者则是执行机构做到主流化程度的一个指标，因为它反映的是执行机构的资源承诺。

103. 第二次业绩报告还建议，在谋求全球环境利益最大化时，全球环境基金应强调其所起的催化作用和对来自其它渠道的补充融资的杠杆作用。⁴⁷ 但报告注意到，全球环境基金报告共同融资情况的数据库能力之弱使人吃惊。

104. 第二次业绩研究报告审查了于 2000 年 6 月 30 日前完成的 28 个气候变化项目，其中大部分是在全球环境基金的试行阶段获得批准的。这 28 个完成的项目⁴⁸ 吸引了全球环境基金总额为 1.524 亿美元的资金，虽然执行机构原计划按照全球环境基金资源的 10.8 倍(16.518 亿美元)出资，但实际总的融资比率为 9.76 倍(14.488 亿美元)。杠杆作用水平比较高，特别是与其它重点领域的杠杆数额相比比较高，这些领域实际达到的总的比率为 3.46。但是，由执行机构出资的大部分资金只涉及两个大的投资项目。

105. 《第二次业绩研究报告》认为，全球环境基金在共同融资方面总的业绩平平，令人吃惊，尤其是少数项目占已完成项目共同融资总额的大部分，⁴⁹ 并得出结论，全球环境基金业务组合总的共同融资水平必须加以改进。⁵⁰ 报告还指出，随着全球环境基金现已跨入其发展的一个新的阶段，由于申资要求超出了供资能力，考虑订立更严格的共同融资标准作为批准项目的一部分十分重要。需从以下角度为项目订立共同融资标准：基于的重点领域、国家的发展状态、该国全球环境基金业务组合的规模、该国吸引其它资金来源的能力、谁是执行/实施机构等。⁵¹

⁴⁷ 《第二次业绩研究报告》中关于拟定和执行全球环境基金工作计划的十大业务原则，第 132 页；《全球环境基金的业务战略》，1996 年。

⁴⁸ 《第二次业绩研究报告》，第 64 页，6.2。

⁴⁹ 《第二次业绩研究报告》，第 66 页。

⁵⁰ 《第二次业绩研究报告》，第 67 页。

⁵¹ 《第二次业绩研究报告》，第 67 页。

私营部门的参加

106. 关于私营部门的参加，第二次业绩研究报告提到，全球环境基金需要做大量的工作以便吸引私营部门更广泛地参与其常规业务。这个问题在气候变化的重点领域就更加突出，其中在绝大多数全球环境基金的接受国中，能源部门的主要投资者、技术的开发商和制造商以及服务供应商等均为私营公司。报告指出，有许多机会有待利用，存在许多障碍，妨碍了私营部门更广泛地参与全球环境基金的项目。报告补充说，以能够筹措大批私人补充资本的方式使全球环境基金的资金发挥杠杆作用的机会发掘不足，尤其是对于那些气候变化业务组合中具有高风险但商业潜力很大的项目来说，更是如此。⁵²

107. 报告在承认伴随私营部门参与度的提高而出现的正当关切和固有风险的同时，也指出，“由理事会批准私营部门扩大参与并明确接受所包含的风险，将有助于在全球环境基金内部消除不确定性。”⁵³

收费制度

108. 接受国和捐助方都非常感兴趣的另一个问题就是收费制度，它是由全球环境基金理事会 1999 年 5 月采纳的一种对执行机构在项目准备和执行⁵⁴过程中所涉费用予以补偿的一种创新机制。⁵⁵ 作为就这一问题向理事会定期作出年度报告的一部分，2000 年 5 月提交理事会的一项基准研究认为，全球环境基金项目费用管理作法切实做到了细腻、严格和高标准，此外，全球环境基金的统一费率结构既非不公平亦非不恰当。⁵⁶

⁵² 《第二次业绩研究报告》，第 69 页。

⁵³ 《第二次业绩研究报告》，第 70 页。

⁵⁴ 第二次业绩研究报告，第 95 页。

⁵⁵ GEF/C.13/11, 关于以一种收费制度为全球环境基金项目的执行供资的建议(1999 年 5 月)和各主席联合总结中所载的决定，全球环境基金理事会会议，1999 年 5 月 5-7 日，第 4 页。

⁵⁶ GEF/C.15/Inf.7, 《关于对全球环境基金执行机构费用的基准审查报告》(2000 年 5 月)。

109. 作为第二次业绩研究报告小组所做分析的结果，并且为了解决全球环境基金不同的利害相关者在第二次业绩研究中就问责制和透明度所表达的关切，《第二次业绩研究报告》提出了两项具体措施建议，对有收费来源的执行机构规定一套所应完成的标准任务并对执行机构采用一种简单的产出为基础的付费制度，即在项目全过程中分阶段付两到三笔费用并与具体的项目阶段达标情况挂钩。⁵⁷

110. 全球环境基金理事会 2002 年 5 月经审议关于收费制度的独立审评(2001 年 12 月下达任务)之后，⁵⁸ 通过一项决定，请全球环境基金秘书处与执行机构和实施机构协商，拟订一份改进收费结构的修订文件和建议，同时考虑到各成员对行政费用上涨趋势提出的关切和在理事会会议上发表的其他意见，以及顾问报告和《第二次业绩研究报告》中的结论和建议，向理事会提交一份报告供其在 2002 年 10 月份会议上审议。⁵⁹

全球环境基金的项目周期

111. 《第二次业绩研究报告》注意到对全球环境基金尤其是在国家一级拟订和执行该基金项目的冗长和耗时的准备程序提出的批评。⁶⁰ 报告还指出“全球环境基金项目很少简单明了。相反，它们常常十分复杂，要求花相当多的时间探索各种技术可能性和试验性设计，而且在许多情况下需要同利害相关者进行相当多的协商。因此，无法期望全球环境基金的常规项目能够很容易纳入“快轨审评程序，在这种程序中会失去保障质量的准备步骤”⁶¹

112. 经过对执行机构和全球环境基金秘书处目前的审批时间作出仔细评估之后，报告认为，尽管在减少审批时间方面作出重大改进并非轻而易举，但在全球环境基金秘书处和执行机构内，管理系统和项目审查程序似乎有某些改进的余

⁵⁷ 《第二次业绩研究报告》，第 109 页，建议 2。

⁵⁸ GEF/C.19/12, 关于收费制度独立审评的顾问报告(2002 年 5 月)。

⁵⁹ 各主席的联合总结，全球环境基金理事会会议，2002 年 5 月 15-17 日，第 6 页。

⁶⁰ 《第二次业绩研究报告》，第 91 页。

⁶¹ 《第二次业绩研究报告》，第 92 页。

地。⁶² 报告建议应鼓励全球环境基金在每一年度项目绩效审查中对审批时间开展更深入的研究；需要在国家一级对目前的批准所用时间加以更好的解释。⁶³

八、综合报告的要述和结论

113. 基于本综合报告中所载的信息，这一章是根据第 3/CP.4 号决定附件中指南所概述的评估资金机制效能的标准而编写的。这一章还讨论了缔约方会议的指导是否清晰明确、与全球环境基金第三次补充资金有关的问题和对全球环境基金业绩的整体评估。

A. 按照第 3/CP.4 号决定附件所列的 标准评估资金机制的效能

决策程序的透明度

114. 为了回应针对项目准备和执行的决策过程所反映出的关切，全球环境基金多年来逐渐完善了一项政策，它通过在网站上披露业务信息而突出其业务的透明度。《第二次业绩研究报告》指出，全球环境基金在争取其执行机构更广泛地接受信息披露方面也已经取得了重要的进展。报告在承认全球环境基金项目在气候变化领域已出现了良好的参与进程的同时，也要求为加强这方面的举措而作出更大的努力。

115. 为了确保全球环境基金所有成员国均了解拨款决定是如何作出的，与第三次补充资金相关的一份政策建议草案提议，全球环境基金秘书处与其理事会协商，编写一份关于全球环境基金在重点领域内和在重点领域之间资源分配制度的文件，以便使这些资源对改善全球环境和促进全世界范围内稳妥的环境政策和做法最大限度地发挥影响。分配制度所基于的核心原则是具有选择性、负责任和面向结果。

⁶² 《第二次业绩研究报告》，第 92 页。

⁶³ 《第二次业绩研究报告》，第 92 页。

充分、可预测和及时地为发展中国家缔约方的活动分配资金

116. 自 1991 年成立以来，全球环境基金为气候变化活动已提供了 15 亿美元的赠款，占该基金全部赠款的 37%，并且对 134 个国家以上的 393 个项目的共同融资筹措了超过 50 亿美元的杠杆资金。在 1999-2002 年中，总的项目融资超过了 36.77 亿美元，其中全球环境基金提供了 6.48 亿美元的赠款资金。

117. 基于非附件一缔约方在其提交的首次国家信息通报中所提到的未满足的需要方面的信息和所有缔约方提交的书面意见，很难对全球环境基金的供资是否充分这一问题得出确定性结论。然而，随着三个新基金的设立，即全球气候变化专项基金、最不发达国家基金和适应基金，可以想像，将会有更多的资源提供给气候变化的重点领域和补充目前为其拨出的资金。

118. 关于为发展中国家缔约方的活动提供资金的可预测性问题，信息似乎很有限。2001 年中等规模项目评估曾关切地指出，全球环境基金对中等规模项目今后的供资存在相当大的不确定性。评估还指出，当 1996 年出现中等规模项目时，曾期望可获得足够的资金为所有符合全球环境基金资格要求而且技术上令人满意的建议书提供支持。报告认为现实远非如此。供资方面的限制现在已成为一个重要的制约。报告建议，全球环境基金分配的专项资金应有助于确保这类宝贵的项目不会因执行机构管理方面偏重正规项目而被归入另类。

119. 关于及时发放资金这一问题，基于本审评所能掌握的关于 1999 至 2001 年的情况，从全球环境基金理事会批准到项目执行，平均处理时间已经有了重大的改进。然而，重要的是继续作出努力缩短处理时间。

与气候变化有关的全球环境基金项目周期和快速程序， 包括其业务战略的反应能力⁶⁴和效率

120. 谈到项目周期和快速程序的反应力和效率问题，全球环境基金理事会已批准了若干项以简化项目周期为目标的政策和程序。其中包括：(一) 通过了中等规模项目扶持活动的快速程序并将基金总裁对中等规模项目的批准权提高到 100 万美元；(二) 批准了有的放矢开展研究的政策；(三) 有选择地将项目的批准审查

⁶⁴ GEF/C.16/5, 2000 年 8 月 17 日。

交秘书处负责；(四) 扩大经挑选的实施机构的机会；(五) 加强国家对递增费用估计的参与；和(六) 提前公布全球环境基金审批管道中的项目，以便于成员国审查。

121. 2001 年进一步采取了步骤精简全球环境基金的业务，改进了其业务效能和全球环境基金活动的执行质量和所取得的成就。缩短项目周期的补充措施包括，全球环境基金理事会决定授权基金总裁批准需要在多国准备的项目所用 PDF-B 资金，上限为 700,000 美元，授权基金总裁批准 PDF-C 资金，上限为 1 亿美元。

122. 为了改进对全球环境基金资金的利用，该基金的实施机构根据全球环境基金的“扩大机会政策”已由 4 个增加到 7 个。全球环境基金信托基金第三次补充资金的谈判纪要草案建议，从 2003 年 5 月开始，全球环境基金理事会将对根据扩大机会指定的实施机构的经验作出年度审查，并审议是否还有其他机构应作为实施机构而受益，直接使用全球环境基金的资源。

123. 全球环境基金秘书处及其机构正在采取步骤改进基金对各国需要的反应能力。这些活动包括开发一种项目跟踪和管理信息系统以及通过提供全球环境基金和执行机构工作人员的姓名和联系地址改进与接受国的沟通。

124. 关于中等规模项目，2001 年中等规模项目评估⁶⁵ 指出，虽然中等规模项目的审批随时间发展已经有所改进，但不能说这一过程已有加快。“全球环境基金秘书处希望从批准项目构想到开始执行项目大约用 6 个月的时间。”⁶⁶ 关于扶持活动项目，快速程序缩短了若干个接受国的审批时间。在一些国家中，有的短至 6 周，而审批时间长达两年的也有。⁶⁷

为发展中国家缔约方提供的资金数额，其中包括对技术援助和投资项目的供资

125. 自 1991 年以来，在全球环境基金给气候变化活动的 15 亿美元的赠款中，分配给非附件一国家缔约方项目的资金约占 89.4%，用于为附件一中正在向市

⁶⁵ 《力争在全球环境基金内取得成果：对项目周期管理予以精简和平衡》，GEF/C.16/Inf.5，2000 年 8 月 17 日。

⁶⁶ 《中等规模项目评估——2001 年评估报告》GEF/C.18/Inf.4，2001 年 11 月 6 日。

⁶⁷ FCCC/SBI/2002/INF.1。

场经济过渡的国家项目的资金占 10.4%。对这些项目资料的分析显示，就数量而言，业务方案 5(能源效率)和业务方案 6(可再生能源)项目只占项目的 36%，但却吸引了约 65%的资金。业务方案 7(减少低温室气体排放技术的长期成本)获得资金分配的 14.3%，而业务方案 11(可持续的运输)和短期措施获得了所供资金的 13%。扶持活动占总项目的 52%以上，但得到的供资只占全部资金的 8%。在 1999-2002 年期间，全球环境基金为扶持活动的供资不到其为气候变化业务组合项目活动供资总额的 3%。

杠杆筹资的数额

126. 在已完成的 28 个气候变化项目中⁶⁸ 杠杆作用很大，尤其是与其他重点领域杠杆筹资数额相比。然而，两个大的投资项目吸引了绝大部分杠杆资金。

127. 作为第三次补充资金一部分而商定的政策建议草案认为，增加共同融资是全球环境基金努力为全球环境产生积极影响的一个关键问题。这一草案建议，执行机构和实施机构及其他捐助方应注入更多的资金与全球环境基金的杠杆筹资相匹配；在考虑工作计划的收入方面应将共同融资水平作为一个关键考虑因素。草案建议，全球环境基金制定一项共同融资政策，在标准和报告要求以及共同融资目标方面做到前后一致。草案建议还提出对全球环境基金理事会批准时所预见的共同融资额和实际融资额加以监督。草案建议全球环境基金秘书处经与执行机构和实施机构协商起草一项共同融资政策，供 2002 年 10 月份的会议审议。

供资项目的可持续性

128. 本审评可获得的信息表明，由于已完成项目的数量有限，目前难以对结果的进一步推广和可持续性作出评价。然而，气候变化方案研究已找出了某些因素，它们可能对可持续性产生积极影响，有的则会产生消极影响。

B. 缔约方会议的指导

129. 本综合报告中所载的情况表明，需要解决缔约方会议为全球环境基金所

⁶⁸ 《第二次业绩研究报告》，第 64 页，表 6.2。

提供的指导的质量问题。一些书面意见和全球环境基金的评估报告认为，缔约方会议指导的质量需要在精确和明确说明优先任务方面作出改进。《第二次业绩研究报告》建议，全球环境基金应当按照它收到的缔约方会议每一轮新的指导定期更新和阐明现有的优先任务和承诺。这可能需要对缔约方会议提供的指导的特征给予重新思考，从履行《公约》的战略角度考虑明确性。还需要评估缔约方会议对全球环境基金年度报告作出的年度审评是否为拟订补充指导作出了重要的贡献。

C. 第三次补充资金

130. 就这次审评提交书面意见时，正在谈判全球环境基金信托基金的第三次补充资金。这些书面意见提到，由于其任务授权所涉及问题的紧迫性和重要性，需要迅速解决第三次补充资金水平所面临的困境，使之超过以往的水平。然而，在 2002 年 8 月初达成的协议是，考虑到在现有和拟议的重点领域分配资源的建议，其中包括与重点领域直接或间接有关的多部门项目、能力建设和其他类型的交叉活动，第三次补充资金的规模应达到 29.2284 亿美元。一些参加者表示，它们的政府将考虑额外出资，以便进一步提高第三次补充资金的水平。

D. 总的评估

131. 基于在这次审评中审议的资料，总的印象是，全球环境基金作为为履行《公约》提供资金和技术支持的一个经营资金机制的实体，有效地发挥了作用。全球环境基金关于审查扶持活动的报告得出结论，全球环境基金所提供的支持大幅度地加强了某些非附件一缔约方满足《公约》报告要求的能力，这一观点得到一些附件一和非附件一缔约方的认同。报告还指出，全球环境基金资助的扶持活动既不是朝着可持续能力建设方向迈出的明确步骤，也未协助国家就拟订解决气候变化所需要的政策和战略作出准备。由于所完成的全球环境基金中等规模和正规项目的数量很少，难以对这些项目的充分效果作出评估。尽管评估报告表示，这些项目已得到成功的执行，但它们也表示，需要在全球环境基金的某些业务领域进一步努力；这些领域包括加强利害相关者和私营部门的参加，通过使之主流

化和为供资项目共同融资改进全球环境基金的催化作用。由于在审查期内批准项目的数量和范围出现大幅度的增加，还需要进一步简化全球环境基金的项目周期，以便缩短由项目构想到项目执行之间的时间。

附 件

关于审评资金机制的第 3/CP.4 号决定及其附件的内容

第 3/CP.4 号决定

审评资金机制

缔约方会议，

忆及第 9/CP.1、11/CP.2、12/CP.2 和 11/CP.3 号决定，

注意到关于经整顿的全球环境基金总体绩效研究的报告，¹

1. 决定，经过整顿的全球环境基金应为《联合国气候变化框架公约》第十一条所述受托负责资金机制运作的实体；

2. 又决定，依照《公约》第十一条第 4 款，参照本决定附件所载指南或可能在以后经过修订的指南，每四年审评一次资金机制并采取适当措施。

第 8 次全体会议

1998 年 11 月 14 日

¹ Gareth Porter, Raymond Cléménçon, Waafas Ofosu-Amaah and Michael Philips, Study of GEF's Overall Performance, Global Environment Facility, March 1998.

附 件

资金机制审评指南

A. 目 标

1. 根据《公约》第十一条第 4 款，目标是就以下各项审评资金机制和采取适当措施：

- (a) 是否符合《公约》第十一条的规定；
- (b) 是否符合缔约方会议的指导；
- (c) 在《公约》执行过程中得到其供资的活动的有效性；
- (d) 为按缔约方会议的指导执行《公约》目标以赠与或减让方式包括为技术转让提供资金的有效性；
- (e) 按照《公约》第四条第 3 款向发展中国家缔约方供资的有效性。

B. 方 法

2. 审评应利用下列信息源：

- (a) 缔约方提供的关于在资金机制方面经验的信息；
- (b) 缔约方会议就资金机制的活动是否符合缔约方会议的指导进行的年度审评；
- (c) 全球环境基金就作为资金机制经营实体开展的活动向缔约方会议提交的年度报告、环境基金的年度报告和环境基金的其他有关政策和资料文件；
- (d) 环境基金监测和评价方案的报告；
- (e) 联合国可持续发展委员会及有关的双边和多边供资机构的报告；
- (f) 其他政府间组织和非政府组织提供的有关信息。

C. 标 准

3. 对资金机制有效性的评估将考虑以下各项：

- (a) 决策过程的透明度；
- (b) 为发展中国家缔约方的活动发放资金的适足度、可预测性和及时性；
- (c) 涉及气候变化的环境基金项目周期和加快程序，包括其业务战略的响应能力和效率；
- (d) 向发展中国家缔约方供资的数额，包括为技术援助和投资项目供资的情况；
- (e) 筹集资金的数额；
- (f) 供资项目的可持续性。

-- -- -- -- --