



缔约方会议
第二十届会议
2014年12月1日至12日，利马
议程项目12(e)
与资金有关的事项
对资金机制的第五次审查

对资金机制的第五次审查

主席的提案

决定草案-/CP.20

对资金机制的第五次审查

缔约方会议，

回顾第3/CP.4、第2/CP.12、第6/CP.13、第2/CP.16和第8/CP.19号决定，
欢迎绿色气候基金董事会在使绿色气候基金投入运作方面取得的进展，

注意到，绿色气候基金仍在发展其业务，审查绿色气候基金的各个方面为时过早，因此，对资金机制的第五次审查重点是全球环境基金，

1. 赞赏地欢迎以下第3段所指技术文件所载融资问题常设委员会对资金机制第五次审查提供的专家投入；
2. 鼓励融资问题常设委员会在未来对资金机制的审查中以同一方法和标准为基础；
3. 承认附件所载关于第五次审查的技术文件内容提要，包括融资问题常设委员会的结论和建议；
4. 鼓励资金机制经营实体酌情在今后的工作中落实这些建议，特别是关于资金机制经营实体之间互补性的建议；

5. 承认对全球环境基金的业绩普遍评价积极；
6. 注意到，在获取全球环境基金的资源方面，最不发达国家和小岛屿发展中国家仍然遇到挑战；
7. 决定考虑缔约方会议向资金机制经营实体提供指导的时机，特别是相对于资金机制经营实体补充资金周期而言涉及资源问题的指导，以确保关键指导意见在与每个补充资金周期相关的方案编制战略和政策建议中得到充分考虑；
8. 还决定在其第二十二届会议(2016年11-12月)上，按照第8/CP.19号决定所附指南或随后可能修正的指南中的标准，启动对资金机制的第六次审查；
9. 请融资问题常设委员会为2017年对资金机制的第六次审查提供专家投入，以期在缔约方会议第二十三届会议(2017年11-12月)上完成审查。

附件

资金机制第五次审查技术文件内容提要

一. 背景

1. 在第6次会议上，融资问题常设委员会请秘书处编写一份技术文件，告知委员会其审议资金机制有效性和起草专家意见的情况，文件将提交缔约方会议第二十届会议。技术文件以缔约方在第十九届会议上商定的审查标准为基础。¹ 这些标准分为以下几组问题：(一)治理；(二)回应缔约方会议的指导；(三)筹集资金；(四)提供资金；(五)所供资金实现的成果和影响；(六)资金机制活动与《公约》目标的一致性；(七)资金机制与其他投资来源和资金流量的一致性和互补性。

2. 本技术文件参考了案头研究和更新的指南²中所查明信息来源的文献审查，并参照了过去有关资金机制的决定，以及秘书处关于资金机制经营实体的意见。还与资金机制经营实体利害关系方进行了访谈，以产生进一步的信息。此外，技术文件也得益于融资问题常设委员会编写的2014年融资流量两年期评估和概览。由于有时间限制，研究不可能超出现有文献，不可能对适当的接受国样本进行调研，以补充没有最新资料的方面。但在筹备对资金机制的第六次审议中可以采取此种做法。

3. 融资问题常设委员会在审议该技术文件后，编写了本内容提要，形成对资金机制的第五次审议的专家投入。

二. 关键见解、结论和可能的建议

A. 治理

1. 经营实体决策过程的透明度

4. 透明国际的独立评估对全球环境基金(环境基金)的决策过程评价是，决策过程对所有利害关系方相当透明和民主。全球环境基金的利害关系方包括相关各公约缔约方、《公约》缔约方会议、捐助者、民间社会组织和非政府组织。全球环境基金大会和理事会的决定，经与先行获取背景文件的利害关系方磋商，以协商

¹ 第8/CP.19号决定附件。

² 见脚注1。

一致方式作出，决定是为这两个决策机构编写的。全球环境基金理事会的会议进行网播，理事会所有会议文件和决定可在网上查阅。³

5. 透明国际认为，全球环境基金大会和理事会层面有透明度，但透明国际表示，在全球环境基金各机构向全球环境基金利害关系方披露信息方面，透明度还有改善的余地。而且，全球环境基金第四次总体业绩研究⁴也突出表明，在全球环境基金项目确定阶段缺乏透明度。

6. 由于最不发达国家基金和气候变化特别基金遵循全球环境基金的政策、程序和治理结构，利害关系方在项目实施一级的透明度和问责制方面，遇到与全球环境基金类似的挑战。

7. 绿色气候基金的治理结构遵照推举集团模式，既设的董事会由发达国家和发展中国家同等人数的成员组成。绿色气候基金董事会是独立的，对缔约方会议负责，旨在促进透明的决策。董事会成员由各自推举集团或此种集团内的区域集团选定。绿色气候基金董事会会议不进行网播，但予以录制，录音录像在会后三个星期向登记的用户在线提供，⁵会议文件在董事会每次会议之前公开在线提供。⁶

结论

8. 根据透明国际的审查，有证据表明，全球环境基金的决策过程是透明的。全球环境基金执行机构的业务及其在项目实施过程中与接受国的互动均可受益于实施项目状况信息披露透明度的提高。在那些项目实施能力较弱的接受国，这种透明度尤为关键。

9. 关于项目准备阶段的透明度，审查发现，全球环境基金在全球环境基金第五个充资期(第五次充资)间倡导的国家项目组合制订工作帮助提高了项目编制的透明度。因此，鼓励接受国继续开展国家项目组合制订工作，以便利确定项目。

2. 利害关系方参与程度

10. 全球环境基金促使民间社会组织和私营部门高度参与。全球环境基金所有经认可的民间社会组织构成全球环境基金民间社会组织网络，该网络在国家和地方各级从上游政策制定到项目实施，参与全球环境基金的进程。全球环境基金理事会会议之前举行全球环境基金民间社会组织网络会议，另外，还有两位民间社会组织代表作为观察员出席全球环境基金理事会会议，并被邀请在这些会议上发言。全球环境基金目前正在与全球环境基金民间社会组织网络协商，审查全球环

³ http://www.thegef.org/gef/council_meetings。

⁴ 可查阅 <http://www.thegef.org/gef/OPS4>。

⁵ <http://www.gcfund.org/meetings.html>。

⁶ 同脚注 5。

境基金项目公众参与政策，以便制定公众参与指南草案，于 2014 年 10 月提交全球环境基金理事会。

11. 绿色气候基金管理文书授权绿色气候基金董事会作出安排，包括制订和执行认证程序，以便经认证的观察员有效参加会议，并邀请下列人员作为正式观察员参加会议：民间社会代表 2 人，其中 1 人来自发展中国家，1 人来自发达国家；以及私营部门代表 2 人，其中 1 人来自发展中国家，1 人来自发达国家。

12. 绿色气候基金董事会通过了董事会关于观察员的附加议事规则，从而设立了基金观察员认证程序。迄今为止，183 个组织，包括民间社会组织、私营部门组织和国际实体已获认证作为观察员出席绿色气候基金董事会会议。而且，民间社会和私营部门经认证出席绿色气候基金董事会会议的所有四个正式观察员均被邀请发言。

结论和建议

13. 在全球环境基金理事会层面和项目实施方面，全球环境基金成功确保了利害关系方的参与。

14. 绿色气候基金可以借鉴全球环境基金在利害关系方参与方面所获经验教训。在这方面，绿色气候基金可以考虑与观察员建立一个稳健的磋商程序，以确保在制定政策、程序和指南方面，以及随后在执行基金方案和项目期间充分和及时地进行磋商。

3. 性别敏感的方针

15. 全球环境基金第五次总体业绩研究性别主流化问题分项研究发现，全球环境基金秘书处已做出重大努力，执行性别主流化的政策，而全球环境基金各机构在落实该政策方面还有改进的余地。此外，全球环境基金第六个充资期关于进一步开展性别主流化工作的政策建议强调，需要更加协调一致的努力，以加强全球环境基金内性别主流化工作。因此，全球环境基金秘书处目前正在制定一项性别行动计划，该计划将确定加强性别主流化的方式，包括使用相关的性别敏感指标和按分性别分列的数据。行动计划将于 2014 年 10 月提交全球环境基金理事会。

16. 鉴于管理文书规定全基金采取“性别敏感的方针”，绿色气候基金致力于把性别考虑纳入其程序和运作模式。在第七次会议上，绿色气候基金董事会批准了初步成果管理制框架，其中规定了按性别分列的指标，包括评估列有性别方面的方案和项目建议书的初步标准。绿色气候基金秘书处目前正在编写性别行动政策草案和行动计划，供董事会 2014 年 10 月会议审议。

结论和建议

17. 全球环境基金在将性别问题纳入其活动的主流方面取得了显著进展。由于仍有改进的余地，将由全球环境基金理事会在 2014 年 10 月批准一项行动计划，预期这一进展的结果将在全球环境基金的方案和项目中得到反映。

18. 在制定其性别主流化方针方面，绿色气候基金可借鉴全球环境基金的经验。建议将性别平等纳入绿色气候基金自身的结构和组织，并在基金批准资金时考虑到性别敏感的标准。

4. 环境和社会保障

19. 全球环境基金关于环境和社会保障的机构最低标准政策适用于全球环境基金所有机构。而且，寻求认证的所有实体都必须不仅要表明其内部政策和程序符合最低标准，而且要表明实体本身具有机构能力和系统执行这些标准。迄今为止，全球环境基金所有现有机构均遵循了全球环境基金的环境和社会保障标准。

20. 绿色气候基金在临时的基础上采用国际金融公司的环境和社会可持续性业绩标准，以期在运作三年内制定自己的环境和社会保障政策。

结论和建议

21. 由于绿色气候基金正在制定自己的环境和社会保障标准，应当考虑与全球环境基金保障措施的一致性问题的。

22. 由于绿色气候基金还使用商业银行等金融中介，建议绿色气候基金建立适当的监督机制，以确保这些中介将向其输送资金的机构也遵循绿色气候基金的环境和社会保障标准。

5. 信托标准

23. 全球环境基金的最低信托标准基于国际最佳做法。全球环境基金各机构负责监督和实施这些标准。迄今为止，全球环境基金现有所有机构都遵守全球环境基金确立的最低信托标准。

24. 在第七次会议上，绿色气候基金董事会通过了初步信托原则和标准，原则和标准将在通过三年内进行审查。绿色气候基金董事会还请秘书处，在董事会设立的认证小组指导下，制定可能认为需要的专项补充信托标准，在基金运作的初始阶段，经营实体和中介可能需要这些标准，以有效容纳所有能力。

建议

25. 由于绿色气候基金监督初步信托标准的使用情况并在三年内审查这些标准，绿色气候基金应该考虑与全球环境基金的标准保持一致的问题。

B. 回应缔约方的指导

1. 回应缔约方会议指导的程度

26. 在评估全球环境基金回应缔约方会议的指导方面，第五次总体业绩研究发现，全球环境基金的战略充分反映了缔约方会议的指导意见，全球环境基金资源

方案编制在很大程度上考虑到了缔约方会议的要求。其结论是，在战略和投资组合层面，全球环境基金高度回应了缔约方会议的指导。

27. 一些缔约方和利害关系方认为，全球环境基金在落实缔约方会议提供的某些指导方面动作缓慢。然而，全球环境基金第五次总体业绩研究表明，有些问题使得全球环境基金难以对得到的指导作出回应，其中包括：(一) 指导不够明确，优先顺序不明；(二) 重复指导，导致对全球环境基金提出大量要求；和(三) 提供指导的时机是在全球环境基金各次充资之间。

结论和建议

28. 全球环境基金评价处认为，全球环境基金对缔约方会议的指导回应程度很高，并已采取各种措施，向缔约方会议报告这方面的情况。鼓励全球环境基金继续提供资料，说明其如何回应通过其向缔约方会议的报告得到的指导。

29. 由于绿色气候基金正在发展，评估其回应缔约方会议指导的程度还为时过早。但是，可以确认，绿色气候基金董事会努力回应缔约方会议的指导。

2. 全球环境基金项目周期的效率

30. 全球环境基金过去十年做出了相当大的努力，以提高其项目周期的效率。在全球环境基金第一个充资期(第一次充资)间批准的全尺寸项目通过项目准备周期平均用了 36 个月。这一已经很长的准备时间到全球环境基金第二个充资期(第二次充资)增加到 50 个月，到全球环境基金第三个充资期(第三次充资)增加到 66 个月。然而，在第五次充资期间，由于全球环境基金理事会将项目准备标准时间框架定为 18 个月，环境基金项目周期平均准备时间降到 18.5 个月。

31. 自 2012 年以来，环境基金采取了一系列措施，设法提高项目周期的效率，包括统一环境基金与世界银行项目周期的一个试点项目。环境基金第六个充资期(第六次充资)关于提高环境基金项目周期效率的政策建议，请环境基金秘书处对照目前从环境基金理事会批准到环境基金首席执行官核可 18 个月的时间框架标准，继续审查环境基金的绩效，以确定：(一) 加快项目准备的更有效的措施；和(二) 为第六个充资期确定一个适当的标准项目周期时间框架。

32. 因此，环境基金秘书处将编写一套进一步措施，供环境基金理事会 2014 年 10 月会议审议，以改善与全项目周期相关的政策和程序，包括就关于取消超过环境基金理事会 2013 年 11 月会议所要求项目准备时间框架目标的项目的政策提出方案型方针和提议。

结论

33. 人们认识到，多年来，全球环境基金已经采取了措施，缩短项目周期的长度和提高其效率。由于这些措施，这方面已有了显著改善，鼓励全球环境基金继续采取此类措施。

C. 筹集资金

1. 向发展中国家供资的数额

34. 全球环境基金信托基金是通过资金机制向发展中国家提供赠款的主要来源。从环境基金试验阶段到第五个充资期，环境基金为减缓气候变化的供资稳定增加。截至 2014 年 6 月，环境基金为 787 个气候变化减缓项目提供了资金，金额超过 45 亿美元。具体而言，在第五次充资期间，环境基金的方案编列了 12 亿美元的资金，用于直接减缓项目。而且，2014 年 4 月，各捐赠方第六个充资期(2014 年 7 月至 2018 年 6 月)向环境基金认捐 44.3 亿美元。

35. 为环境基金信托基金之下的适应战略优先事项补充编列 5000 万美元的款项，现在，环境基金支持适应的资金通过最不发达国家基金和气候变化特别基金直接交付。截至 2014 年 6 月 30 日，环境基金总共在方案中为适应编列了约 13 亿美元的款项。

36. 最不发达国家基金和气候变化特别基金依靠发达国家的自愿捐款，捐款有增加的趋势。向最不发达国家基金累计认捐从 2010 年 10 月的 2.92 亿美元增加到 2014 年 6 月的 9 亿美元(96%由发达国家支付)，向气候变化特别基金的累计认捐从 2010 年 10 月的 1.67 亿美元增加到 2014 年 6 月的 3.44 亿美元(94%由发达国家支付)。

37. 绿色气候基金董事会第七次会议是一个重要的里程碑，完成了对基金的八项基本要求，以接受、管理、方案编制和发放资金，并决定开始初步资源筹集进程。尽管没有为初步资源筹集确定数字或目标，但人们同意，资源筹集应当与基金促进向低排放和具有气候抗御力的发展道路的范式转变的追求目标相称。

结论

38. 全球环境基金通过充资进程(环境基金信托基金)和自愿渠道为最不发达国家基金和气候变化特别基金筹集资源。通过为全球环境基金各基金联合供资筹集了额外的资源。通过整合上述资源，全球环境基金为气候变化筹集了大量资金。

2. 带动的资金数额和共同融资模式

39. 从对全球环境基金实现的共同筹资比率的估计来看，气候变化共同筹资比率最高。因此，在全球环境基金所调动的共同融资总额中，气候变化约占 50%。然而，看待这些比率应当谨慎，因为在项目层面，这些比率可能变数很大，而且环境基金给予了最不发达国家和小岛屿发展中国家以灵活性，因而它们在批准进程中不一定要求较高比例的共同筹资。

40. 各国政府是共同筹资的主要来源(在第四个和第五个充资期相当于调集的共同筹资的 41%)；然后是环境基金各机构，为共同筹资的第二大资金提供者(在第四和第五个充资期约占共同筹资总额的 25%)；再次是适应部门其双边和多边来源、各基金会或非政府组织。

41. 关于共同筹资，环境基金伙伴关系中有两个主要问题。第一是环境基金共同筹资的定义和适用不明确。第二是谋求共同筹资的进程可能明显拖延项目周期。在 2014 年 5 月第 46 次会议上，环境基金理事会回应第六次充资关于共同筹资的政策建议及缔约方会议和环境基金的要求，批准了“经修订的共同筹资政策”，⁷ 以澄清共同筹资的概念及其对审查供资建议的适用问题。新政策明确了共同筹资的定义和促进有效共同筹资的方法。新政策还设定了环境基金总体投资组合达到 6 美元(共同筹资)比 1 美元(环境基金)的共同筹资比率，不在小岛屿发展中国家之列的中高收入国家除外，其共同筹资比率更高。没有具体项目的共同筹资要求。

结论和建议

42. 为了在第六个充资期间加快项目周期，环境基金应确保经认证的环境基金项目机构和环境基金执行机构清楚地理解和恰当地执行其共同筹资政策。

3. 资金的充足性、可预测性和可持续性

43. 充资进程每四年进行一次，因此，发达国家以可预测和可持续的方式向环境基金信托基金提供资金。由于在《公约》一级没有商定评估发展中国家的资金需求，评估向环境基金提供的资金是否充足是一项挑战。而且，由于环境基金仅是向发展中国家提供资金支持的一个渠道，仅从资金机制经营实体的角度来评估为发展中国家筹集的资源是否充足，由于范围狭窄容易误导。

44. 通过采用资源透明分配系统，环境基金使得为接受国、特别是小岛屿发展中国家和最不发达国家提供的资金具有相当的可预见性。环境基金独立评价处所作的中期评价突出表明，资源透明分配系统有助于使环境基金的运作与国家需求和优先事项更为相关，使得环境基金的运作更加透明。因此，环境基金所有接受国在第五次充资期间对资源透明分配系统拨款的利用程度都更高，小岛屿发展中国家和最不发达国家对资源透明分配系统拨款的总体利用率分别为 85% 和 80%。第六个充资期关于更新资源透明分配系统的政策建议还规定采取措施增加对最不发达国家的资金划拨。

45. 尽管最不发达国家基金近年来有大幅度的增长，但是，如果该基金要做到全额支付处理最不发达国家紧迫和当前的适应需要的费用，则该基金需要额外捐款。例如，截至 2014 年 9 月，没有资源可用于最不发达国家基金新批准的项目，而已获环境基金秘书处技术许可的五个全尺寸项目寻求的资金额就达 4180 万美元。关于环境基金下一个周期(2014-2018 年)，环境基金估计最不发达国家基金的融资需求为 7-9 亿美元。

⁷ 可查阅 http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/document/Co-financing_Policy.pdf。

46. 尽管在积极评价和加速批准和发放率方面有成功的记录，但气候变化特别基金之下适应方案编制的主要障碍仍然是缺乏充足和可预测的资金。由于对气候变化特别基金资源需求继续很高，环境基金报告说，例如，在 2014 财年，在提交环境基金秘书处技术审查的优先项目文件报告的以及相关工作方案项的需求中，气候变化特别基金能够满足的不足 30%。环境基金估计气候变化特别基金 2014-2018 年的融资需求为 4-5 亿美元。

47. 资源透明分配系统不适用于最不发达国家基金和气候变化特别基金的资金。然而，最不发达国家特别基金适用“公平获得”原则，以确保资金提供给所有最不发达国家。这项原则包括一个上限，旨在防止在项目准备方面机构能力较强的国家用尽最不发达国家基金有限的资源，而对其他最不发达国家不利。2014 年 4 月，由于 2013 年 6 月至 12 月期间收到大量额外捐款，这一上限从 2000 万美元提高到 3000 万美元。

48. 绿色气候基金预期最终有一个充资进程，如环境基金一样。随着时间的推移，绿色气候基金的目标是对减缓和适应项目平等拨付资金，适应资金至少 50% 拨付给特别脆弱的国家，包括最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家。董事会还决定最大限度地让私营部门参与，包括通过向该基金的私营部门贷款设施大量拨款。

结论和建议

49. 环境基金信托基金气候变化融资在第四次充资期到第五次充资期间明显增加。与第五个充资期相比，第六个充资期对气候变化重点领域的拨款略有下降，在新的综合办法和在可持续森林管理预留项中，有若干与气候相关的内容。总体而言，从第五个充资期到第六个充资期，气候变化干预相关融资继续增加。而且，环境基金信托基金被认为可预测和可持续。然而，由于环境基金仅仅是发展中国家多种气候变化融资渠道之一，其充足性无法确定。

50. 审查发现，在审查所涉期间，提供给最不发达国家基金和气候变化特别基金的资金大幅度增加。然而，在此期间，需求也有所增加，可资助的项目仍有积压。提供给这些基金的资金通过自愿渠道提供，因此并不被认为是可预测和可持续的。

51. 全球环境基金和绿色气候基金不妨考虑在使用融资途径方面开展合作，其中可包括最不发达国家基金和气候变化特别基金。

D. 提供资金

1. 获得资金的途径

52. 环境基金向接受国政府、非政府组织和私营部门提供资金。资金的提供以环境基金信托基金不同重点领域的国家配额为指导。对最不发达国家基金和气候变化特别基金没有配额制度。然而，环境基金为最不发达国家基金确定了一个上

限，旨在防止在项目准备方面机构能力较强的国家用尽最不发达国家基金有限的资源，而对其他最不发达国家不利。环境基金还为就扶持活动直接获取环境基金信托基金确定了一个程序，但仅有少数国家采用了这种直接获取方式。

53. 环境基金及其各机构的配额参数和程序、以及各国拟订和编制建议的能力影响到发展中国家获取环境基金的资金。为了进一步帮助各国，环境基金秘书处正在努力与各国直接接触，提高它们对环境基金政策和程序的认识和了解。这项工作通过国家对话和其他机制进行。

54. 在第五次充资期间，所有发展中国家，包括最不发达国家和小岛屿发展中国家都能够将资源透明分配系统的配额进行方案编制。对发展中国家利用资源透明分配系统总体情况的估计表明，环境基金信托基金资源总体利用率为 93%，最不发达国家和小岛屿发展中国家分别为 80% 和 85%。尽管通过采用透明资源分配系统消除了获取环境基金资金的一些障碍，但共同筹资仍然是获取方面取的一个问题，特别是对最不发达国家和小岛屿发展中国家而言。

55. 环境基金理事会 2010 年决定，认证 10 个新的环境基金项目机构，其中至少一半设在发展中国家，以扩大环境基金接受国能够开展工作的机构的范围。在有待认证的 10 个新的项目机构中，环境基金考虑到区域平衡，拟认证五个国家机构，其中至少一个国家机构来自一个最发达国家，一个国家机构来自一个中等收入国家。这一进程比预期缓慢，环境基金正在根据环境基金第五次总体业绩研究报告的结论审查其战略。

56. 绿色气候基金将允许设在发展中国家的国家机构直接获取。绿色气候基金的准备方案的目的是促进该基金与其接受国之间更好的直接接触。该方案将为可能尚不符合基金标准的执行实体(特别是国家和国家以下机构)提供技术和能力建设支助。

结论和建议

57. 环境基金做出了重大努力，向各国通报环境基金的方案和政策，因此，各接受国使用了其大部分配额。尽管如此，最不发达国家和小岛屿发展中国家在获得其全部资源方面仍然面临挑战。

58. 绿色气候基金将受益于其他各基金、特别是环境基金认证程序所获教益。关于环境基金，认证 10 个项目机构的目标仅部分达到。绿色气候基金不妨考虑借鉴环境基金中介和执行实体的现有制度，在这一进程中还不妨考虑提供资金援助，以支持可能有此需要的接受国国家实体的认证。

2. 拨付资金

59. 尽管有一些挑战，但看来环境基金资金拨付的速度和效率都在提高。与环境基金第四次充资的水平相比，拖延两年以上的项目数目大幅度减少，但由于缺乏可靠数据，没有以综合格式提供环境基金各机构已实际拨付接受国的资金数额，缺乏可靠数据是由于缺乏环境基金各机构何时向接受国“拨付”的标准定

义。各国将拨付迟缓确定为项目拖延的一个原因。环境基金目前正在努力统一资金拨付的时限，并确定绩效目标。

60. 最不发达国家基金和气候变化特别基金特别注重拨付问题。关于最不发达国家基金，2014年5月年度监测报告发现，截至2013年6月30日，执行中的项目金额为1.3498亿美元，其中4649万美元已经拨付，平均拨付比率为38%。截至2013年6月30日，气候变化特别基金对21个项目承诺了9429万美元，其中3322万美元或32%已经拨付。

结论

61. 人们承认必须加强环境基金项目监测系统，以便能够就核可资金的拨付情况提供更好的信息。环境基金应当与其各机构一道努力，确定“拨付”的标准定义，以便在环境基金伙伴中就这一术语形成共识，提高环境基金进程的透明度。

3. 方案和项目的国家所有权

62. 在环境基金第五次充资期间，努力加强环境基金方案和项目的国家所有权。在这方面，关于资源透明分配系统方面经验的中期审查表明，各国明确了解环境基金配额的规模和范围，有助于加强环境基金方案编制的所有权。此外，现在还支持各国开展国家项目组合制定工作，以使各国政府和相关利害关系方了解环境基金的资源应当如何得到最佳利用和优先考虑。在大多数案件中，国家项目组合制定工作为环境基金与利害关系方之间的活动提供了一个有益的框架，但在环境基金第五次充资期间开展这项工作的并不多。环境基金第六个充资进程的参与方鼓励接受国尽早开展国家项目组合制定工作，以便利环境基金第六次充资国家配额的方案编制。

63. 国家所有权的概念是绿色气候基金设计中的一个驱动原则。它也是2014年5月核准的绿色气候基金投资框架的一个关键内容。与国家政策和战略一致和与国家利害关系方合作将是促进绿色气候基金行动中国家所有权的关键考虑。为此，将制定一个透明的“无异议”程序。通过尽早在准备方面投资，绿色气候基金秘书处正在开始与各国接触的进程，以了解其优先事项。

建议

64. 人们认识到，需要继续深化与环境基金伙伴在各个级别的接触，以此促进接受国项目和方案的所有权。提供前期支持，通过开展国家项目组合制定工作，便利国家利害关系方参与了解如何最好地利用国家配额，已被证明是有用的。各发展中国家应当继续开展国家项目组合制定工作，以便利其环境基金第六次充资资源透明分配制度配额的方案编制。

4. 方案和项目的可持续性

65. 环境基金将可持续性界定为超过环境基金干预的寿命保持方案和项目的益处。在这方面，审查发现，在可持续性方面，环境基金 70% 的项目被评为比较满意或更好。资金和体制风险以及人员更替和政府优先事项的变动被强调为可持续性的可能妨碍因素。项目活动主流化被认为是最佳做法。然而，主流化通常所需时间超过项目寿命。

结论

66. 政策和法律改革及主流化被认为会促进可持续性，但在项目寿命期间可能无法总是充分落实。

5. 扶持型环境

67. 环境基金第五次充资方案的很大部分谋求加强政策和监管环境，以支持低排放和具有气候抗御力的发展。在这方面，最近一份关于环境基金支持减缓的评价记录表明，在审查的项目中，支持与关键政策变革之间有因果联系的有 1/3。评价强调了公共部门机构、战略和政策对私营部门仿效试验所用方针十分重要。评价认为，让关键非政府利害关系方(包括私营部门)参与的、能够倡导政策变革的扶持型方案更为成功。

68. 旨在制定和实施关键政策变革的国家驱动的环境基金项目可以改善接受国的扶持型环境。然而，应当指出，加强政策和监管环境可能需要超过一个单一环境基金项目周期的时间。

结论

69. 在改善接受国扶持型环境方面，绿色气候基金有很大的余地学习其他各基金的教益。开展这项工作可以通过将投资与吸收有关国内利害关系方参与方案编制的重点努力相联系，通过提供技术援助和能力建设，以加强扶持型环境——机构、政策、和规章，支持发展中国家的减缓和适应行动。

E. 成果和影响

70. 环境基金努力评估其活动的影响，建立了一个成果管理制框架，并提出了监测和评价要求。然而，第五次整体业绩研究报告说，环境基金的成果管理制框架及监测和评价要求太繁杂，难以执行，建议环境基金第六次充资的成果管理制框架列入数目有限的成果，能够通过现有或容易生成的数据进行衡量。

71. 因此，环境基金已经并正在继续努力，简化其成果管理制框架，以改进对其活动成果和影响的衡量。

1. 减缓成果

72. 环境基金第五次整体业绩研究发现,截至 2013 年 6 月 30 日,环境基金共向开展减缓气候变化工作的 615 个项目拨付了 33 亿美元,向其中 547 个带有减缓目标的项目拨款 30 亿美元。预期这些项目的直接和间接减缓影响总额分别为 26 亿吨和 82 亿吨二氧化碳排放当量(CO₂ 当量),或合计 108 亿吨二氧化碳当量。

73. 尽管在改进衡量温室气体减排量的方法学方面有所进展,但环境基金的减缓影响评价强调了一致报告的困难。关键的基本参数是动态的,这可能导致已实现的温室气体减排量的重大变动。同样,干预的成本效益也难以评估。环境基金已启动了一个工作方案,以改进其方法学和系统,以更加一致地衡量温室气体的减少情况。

2. 适应成果

74. 多年来,环境基金的适应方案(适应基金信托基金、最不发达国家基金和气候变化特别基金)支持了各项重点工作,以帮助发展中国家适应气候变化影响并加强其抗御力。截至 2014 年 9 月 26 日,共有 79 个最不发达国家基金项目提供了预期直接受益者的估计人数。这些项目利用最不发达国家基金的资源达 3.8631 亿美元,谋求直接减少 8100 百万人的脆弱性。49 个最不发达国家基金项目支持 35 个国家努力将适应气候变化纳入 112 项国家发展政策、计划和框架。最不发达国家基金还通过 51 个项目帮助各国为具有气候抗御力的发展规划奠定基础,这些项目将使 34 个国家能够加强其国家水文气象和气候信息服务。

75. 截至 2014 年 9 月 26 日,气候变化特别基金之下 32 个项目提供了直接受益者估计人数。气候变化特别基金向这些项目拨付的资金达 1.3572 亿美元,这些项目旨在直接减少估计为 354 万人的脆弱性。此外,气候变化特别基金 19 个项目已经在支持 34 个国家努力将适应气候变化纳入 102 个国家发展政策、计划和框架。

加强适应和减缓成果的建议

76. 环境基金和绿色气候基金不妨考虑合作协调影响指标,围绕报告做法确定新的准则,特别是在适应融资范围内。此外,绿色气候基金成果管理制框架投入运作为在这方面取得进展提供了一个机会。

3. 技术转让

77. 在环境基金第五次充资期间,环境基金促进了技术开发周期各个阶段的技术转让,从展示正在出现的创意低排放技术和有气候抗御力的技术,到推广经过商业验证的环境无害技术和做法。而且,还在波兹南技术转让战略方案范围内提供了技术转让支助,为此在环境基金设立了一个 5000 万美元的供资窗口,资金

由环境基金信托基金和气候变化特别基金提供。环境基金还支持气候技术中心和网络的运作。

4. 能力建设

78. 环境基金在能力建设方面进行了大量投资，包括通过跨领域能力建设项目，和通过项目设计和执行获得的能力。环境基金的投资覆盖了发展中国家能力建设框架所列的大部分优先领域。而且，能力建设的复制和推广以及将气候变化纳入国家发展规划的主流正在成为全球环境基金越来越普遍的做法。例如，在大中型项目中制定了若干环境基金小额赠款项目。

关于成果和影响的结论

79. 证据表明，环境基金提供的资源取得了良好的成果和影响。需要继续努力协调和改进方法学，以衡量所支助活动的成果和影响。

F. 资金机制与《公约》目标的一致性

80. 《公约》第二条规定，本公约以及缔约方会议可能通过的任何相关法律文书的最终目标是：根据本公约的各项有关规定，将大气温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上。这一水平应当在足以使生态系统能够自然地适应气候变化、确保粮食生产免受威胁并使经济发展能够可持续地进行的时间范围内出现。此外，根据第 1/CP.16 号决定第 4 段，得到承认的长期目标是使与工业化前水平相比的全球平均气温上升幅度维持在 2°C 以下。

81. 审查发现，作为资金机制的一个经营实体，环境基金通过其项目和方案，有助于支持发展中国家实现《公约》的目标，同时提高它们对气候变化不利影响的抗御力。关于 2°C 以下的目标，政府间气候变化专门委员会(气专委)指出，将温度升幅限制在与工业化前水平相比不超过 2°C 的排放模式需要各种各样不同的投资模式。

结论

82. 全球环境基金的方案和政策与《公约》的目标一致。

G. 资金机制与其他投资来源和资金流量的一致性和互补性

83. 第 11/CP.1 号决定第 2(a)段规定，“应当争取和保持在资金机制范围之外进行的各种有关气候变化的活动(包括与供资有关的活动)和缔约方会议所确定有关活动的政策、计划、优先事项和资格标准一致”。

84. 在《公约》资金机制框架之外资助的活动方面，清洁发展机制成功地激励了发展中国家采取各种减缓行动。截至 2013 年底，超过 7400 个清洁发展机制项目在 93 个发展中国家登记，估计投资超过 4000 亿美元，发放了 14.6 亿核证的减排量(或减少 14.6 亿吨二氧化碳当量)。

85. 此外，(气候投资基金)的清洁技术基金是目前最大的多边减缓基金，累计资本总额 55 亿美元，该基金一直在向发展中国家提供赠款和优惠贷款。

86. 在为发展中国家提供适应支助方面，适应基金是一个重要工具。适应基金的设立是为了给发展中国家具体的适应项目和方案提供资金，自设立以来，适应基金已经向 40 个发展中国家拨付了 2.32 亿美元。适应基金还通过认证发展中国家的国家执行实体，率先实行直接获取，这些实体无须通过中介直接获取适应基金。迄今为止，17 个国家执行实体已获适应基金认证。

87. 支持发展中国家适应工作的另一个渠道是气候投资基金的抗御气候变化试点方案(PPCR)。抗御气候变化试点方案为技术援助和投资提供资金，支持各国努力将气候风险和抗御力纳入核心发展规划和实施。抗御气候变化试点方案总承诺金额达 13 亿美元，该方案为扩大行动提供激励，开始在国家一级促进从“一切照旧”向具有气候抗御力的广泛战略的转型变革。

88. 在确保与其他资金流和投资来源的互补性方面，环境基金报告说，环境基金继续与其他各组织合作开展融资互补活动。例如，强调清洁技术基金与环境基金气候变化重点领域之间的协同，强调抗御气候试点方案与最不发达国家基金和气候变化特别基金之间的协同。而且，环境基金和适应基金正在合作努力，以加强协同，避免重复各自在发展中国家的行动。

89. 由于绿色气候基金的设立，《公约》内外受资助活动重叠的风险很高。尽管重复不可取，但在目前，这可能不是最重要的问题，因为，正如气专委第五次评估报告所述，所需要的气候融资大大高于通过各基金目前总共能够提供的资金。而且，各基金可相互合作，相互学习有关方案，并确定共同的业绩指标。在此背景下，《公约》之下各基金应积极参与确定其相对于绿色气候基金的战略定位，及其如何能够促进与绿色气候基金的互补。

90. 绿色气候基金管理文书规定，董事会将制定方法，加强基金活动与其他相关的双边、区域和全球融资机制及机构活动之间的互补性，从而更好地全方位调动资金和技术能力。

结论和建议

91. 环境基金已制定了政策和项目，使其能够与气候资金提供方社群互补。

92. 资金机制经营实体和《公约》之下各基金应开展合作，以利用其各自政策和方案的互补优势。资金机制经营实体应当在各自提交缔约方会议的报告中提供信息，说明在确保与其他气候融资来源互补性方面的进展情况。

93. 在提出指导意见草案供缔约方会议审议时，融资问题常设委员会可考虑关于经营实体加强互补性努力的这一信息。
