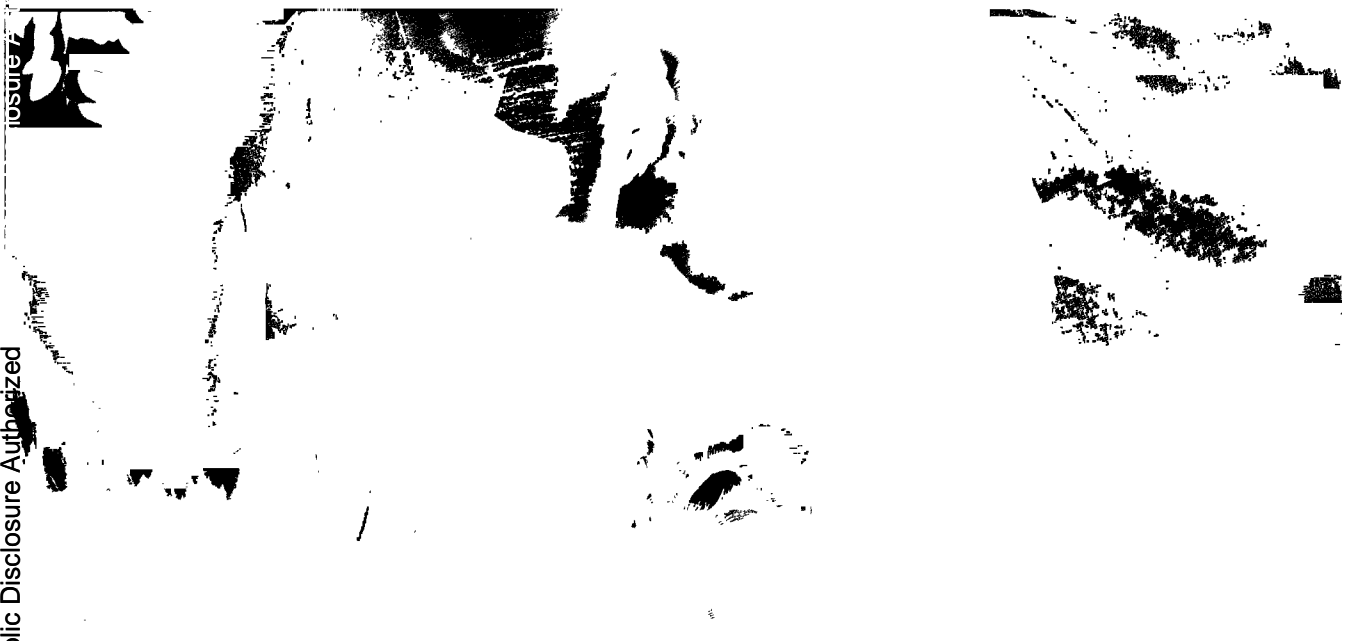


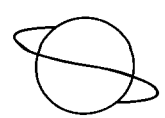
18251
Chinese

全球环境基金 总业绩考察报告



GARETH PORTER
RAYMOND CLÉMENÇON
VAAFAS OFOSU-AMAAH
MICHAEL PHILIPS

FILE COPY



全球环境基金

全球环境基金 总业绩考察报告

考察组成员

核心组: Gareth Porter, 组长
 Raymond Cléménçon
 Waafas Ofosu-Amaah
 Michael Philips
 Gerardo Budowski

国际咨询专家: Toufiq A. Siddiqi
 Erik Martinot
 Wouter Justus Veening
 Richard H. Warner

国别咨询专家: Jorge Luis Frangi, 阿根廷
 Mary Helena Allegretti, 巴西
 Gerardo Budowski, 哥斯达黎加
 Edmundo de Alba Alcatras, 墨西哥
 Abou Makari Bamba, 科特迪瓦
 Baha El Din, 埃及
 Rosemary Achieng, 肯尼亚
 Norbert Nziramasanga, 津巴布韦
 Raed Daoud, 约旦
 Ni Wiedou, 中国
 Kalipada Chatterjee, 印度
 Yani Witjaksono, 印度尼西亚
 Jose E. Padilla, 菲律宾
 Nguyen Ngoc Ly, 越南
 Paurel Tekiela, 波兰
 Vassily Sokolov, 俄罗斯

本考察报告所述观点代表作者本人的观点，
 不一定代表所有组员观点，也不一定代表GEF的观点

FILE COPY

他资料来自阿根廷、哥斯达黎加、科特迪瓦、约旦、菲律宾、越南等国当地专家顾问所做的规模较小的调查。

在上述16个国家进行了采访面谈，接受面谈者有理事会成员、GEF联络点和政府其他有关部门、执行和实施机构、非政府组织、研究机构、私营企业以及项目人员和相关利益方。附录3列出采访的机构和项目。所考察的国家和项目内容广泛，包括各种活动、各国国情和政策等，但不一定代表所有161个GEF参加国，或围绕GEF资助项目的所有变数。如能代表固然很好，但不实际。

考察报告初稿于1997年12月2日送交GEF秘书处、执行机构和科学技术顾问小组进行讨论。12月10日前后收到各方面提出的意见，考察组根据这些意见作了必要的修订，特别是根据那些提出有事实错误或有所误解等意见作了修订。

第二稿于12月19日送交GEF理事会、公约秘书处、16个国家、GEF各机构、执行机构、高级顾问小组、以及GEF - 非政府组织网络进行讨论。后来根据收到的意见作了某些修订，最后报告于2月5日完成。

我深深感谢所有参与这项考察并为之做出贡献的人士，特别是在16个有关国家的那些人士。尽管这次考察所依据的资料来自大量专家顾问和情况提供者，这份最后报告所表达的观点却纯属作者，其姓名已在前面列出。报告中的观点不一定代表考察组所有成员的意见或GEF的意见。第一部分对GEF的简介由高级监督和评价协调员提供。高级顾问小组认为，这份考察报告是对GEF的一次诚实和独立的评价。我希望这份报告将有助于改进今后为保护全球环境所做的努力。

Jarle Harstad

高级监督和评价协调员

序

GEF自1994年改组至今发展时间短，只是在最近才建立一套可反映其新管理结构、方案战略和项目周期程序的项目组合。因此，要衡量GEF完成其宗旨的成就如何为时过早，这次考察GEF的业绩并不是评估它在全球环境四大领域已发生何种影响。

这次考察的对象，明确地针对GEF在其机构、程序和政策方面若干有关问题上的业绩。GEF自改组以来，致力解决一系列有关其机构特点、内部组织、项目制订程序等问题。考察组在几个不同的活动领域里选定了一些考核业绩的指标 - 包括在GEF受援国联络点系统的工作成效，机构结构的成效，全球环境问题在三个执行机构正常业务中的主流化等。

考察组为考察报告所分析的各项问题是由考察的任务大纲规定的（见附录1）。这份大纲列出许多与GEF总业绩有关的问题。遗憾的是，由于时间的限制、可靠数量化资料的缺乏以及访问各国时间较短难免受到限制等问题，考察组未能考核大纲规定的每一个问题。具体来说，考察组未能探讨有无足够的机制去汲取和运用项目上所得到的经验，GEF在批准项目后发放资金的效率如何，GEF能以何种程度明确地总结和衡量其项目预期应发挥的全球效益等。考察组在适当时总是设法指明资料的局限性。

GEF试验阶段（1991 - 94年）的经验和GEF第一阶段（自1994年底开始）的经验两者是不同的。这种不同对考察组所分析的大多数问题都有关键重要性。衡量GEF总业绩的一种方法是将GEF第一阶段结束时的情况同试验阶段的主要情况相比，考察组在适当的地方都明确做了这种对比。但是在有些问题上 - 例如GEF对国别政策的影响上 - 试验阶段项目和GEF第一阶段项目之间的不同不一定重要，因此未予强调。

考察组在考察报告各部分提出了若干建议供GEF考虑。考察组指出，在所有的建议中有七项建议最为重要。这些重点建议在报告的综述部分做了简介。

考察组对GEF业绩的总评价见本报告的“结论”部分（第八部分）。我们在该部分所做的结论，都是从谨慎出发、反复思考报告每一部分考察结果的总和之后才做出的。

Gareth Porter, 组长
Raymond Clémenton
Waafas Ofosu-Amaah
Michael Philips

目 录

前言.....	i
序.....	iii
目录.....	v
缩略语.....	x
综述.....	xi
I. GEF 简介.....	1
II. 为全球环境融资情况.....	5
A. 前言.....	5
B. GEF的资金是否为新增资金?.....	6
结论.....	7
建议.....	7
C. GEF资助同所有其他全球环境融资来源的比较.....	8
结论.....	10
建议.....	10
D. 动员额外资金.....	11
利用联合融资与联合项目的杠杆融资.....	11
结论.....	17
建议.....	17
以杠杆方式筹措私营部门的投资.....	17
结论.....	21
建议.....	22
III. 国别一级的问题.....	23
A. 受援国内的联络点制度.....	23
结论.....	26
建议.....	27
B. 关于项目由国家推动的要求.....	27
由国家推动的项目.....	27
结论.....	30
建议.....	30

C.	GEF为提高对全球环境问题的认识作出的贡献.....	31
	GEF 知晓度的指标.....	31
	对全球环境问题认识的指标.....	32
	结论.....	33
	建议.....	33
D.	相关利益方在GEF项目中的参与.....	33
	背景: 以前进行的评价.....	33
	相关利益方参与GEF项目的政策框架.....	34
	相关利益方在GEF项目中的参与.....	36
	结论.....	39
	建议.....	39
E.	对国家方案和政策产生的作用.....	40
	结论.....	41
F.	对可能损害项目成果的政策和活动采取对策.....	42
	结论.....	44
	建议.....	44
G.	GEF项目在资金上的可持续性.....	45
	气候变化项目.....	45
	生物多样性项目.....	47
	结论.....	48
	建议.....	48
IV.	组织机构作用及相互关系.....	50
A.	执行机构对全球环境的主题定位.....	50
	世界银行的主题定位.....	50
	世界银行项目和相关世行贷款共同融资金额.....	51
	世界银行常规组合中对全球环境的贷款.....	52
	世行工作人员鼓励或管理全球环境福利项目的积极性.....	57
	将对全球环境方面的关注纳入部门贷款战略的程度和质量.....	57
	基于全球环境目标的规划.....	61
	国际金融公司的主题定位.....	61
	结论.....	62
	建议.....	62
	UNDP的主题定位.....	63
	对GEF项目的资助和GEF项目和非GEF - UNDP项目的联系.....	63
	对提供全球环境福利的非GEF/UNDP项目的资助.....	65
	将GEF和全球环境工作纳入国家合作框架.....	66
	工作人员从事GEF项目工作的积极性.....	68
	结论.....	69

建议.....	69
UNEP的环境规划署的主题定位.....	70
结论.....	71
建议.....	72
B. GEF与公约组织间的合作.....	72
公约对GEF的指导.....	72
结论.....	76
建议.....	76
C. 作用、责任和关系.....	78
发挥执行机构的比较优势.....	78
执行机构的“垄断”问题.....	80
结论.....	82
建议.....	82
秘书处 - 执行机构间的工作规划磋商.....	82
结论.....	84
协调机制.....	84
联合备选审核.....	84
重点领域工作组.....	85
GEF业务执行委员会.....	86
结论.....	87
科学技术顾问小组的作用.....	87
结论.....	88
建议.....	89
V. GEF项目周期程序.....	90
A. 执行机构的项目周期.....	91
结论.....	94
建议.....	95
B. 增支成本的规定.....	95
结论.....	97
建议.....	97
C. GEF理事会对项目的审查.....	97
结论.....	98
建议.....	98
VI. 规划问题.....	99
A. 各项因素在确定GEF项目组合中的作用.....	99
B. 总的规划问题.....	102

	重点领域中的资源分配.....	102
	结论.....	103
	投资和非投资活动间的平衡.....	103
	结论.....	106
C.	生物多样性方面的规划问题.....	106
	结论.....	111
	建议.....	111
D.	气候变化方面的规划问题.....	111
	结论.....	114
E.	国际水域方面的规划问题.....	114
	结论.....	117
F.	增支成本作为一种规划工具的运用.....	117
	结论.....	120
VII.	GEF对试验期评鉴的后续.....	121
	对试验期评鉴后续行动的整体评价.....	127
VIII.	结论.....	128
A.	资金筹措.....	128
B.	国别一级的问题.....	128
C.	机构和项目周期问题.....	129
D.	规划问题.....	130
E.	总的结论.....	131
附录		
I.	考察GEF总业绩的任务大纲.....	132
II.	国际专家顾问小组的报告.....	141
III.	采访和项目地考察清单.....	146

表格

1.	联合融资和实际杠杆融资 - 对18个抽选GEF项目的分析.....	13
2.	有私营部门承诺的世界银行GEF项目.....	19
3.	10国GEF联络点制度介绍.....	24
4.	通过世行贷款对生物多样性保护的融资.....	54
5.	抽样国别合作框架中提及GEF的情况.....	68
6.	十个国家调查所反映的项目审批拖延原因.....	90
7.	GEF的资金分配（按项目类别）.....	105

图表

1.	GEF组织结构.....	2
----	--------------	---

缩略语

CAS	国别援助战略
CBD	生物多样性公约
CEO	首席执行官
COP	缔约方会议
CCF	国别合作框架（联合国开发计划署）
DAC	开发援助委员会
EA	准备活动，赋予能力活动，铺垫性活动
FCCC	气候变化框架公约
GEFOP	全球环境基金业务委员会
IFC	国际金融公司
MOEF	环境和森林部
NGO	非政府组织
OECD	经济合作发展组织
ODA	官方开发援助
OP	业务方案，业务规划
PDF	项目准备和开发基金
PIR	项目实施审议
PV	光伏
QOR	季度业务报告
SAP	战略行动计划
SGP	小额赠款方案（联合国开发计划署）
STAP	科学技术顾问小组
TDA	跨国界诊断分析
TOR	任务大纲
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境规划署

综述

GEF总业绩考察报告

综述

I. 前言

本报告提供全球环境基金（GEF）总业绩考察结果和建议，GEF理事会在1996年10月会议上请求进行总业绩考察。考察重点为与GEF机构、程序、政策和规划相关的一系列问题。考察小组提出了一些建议，供GEF考虑，其中包括本综述着重提到的7项重点建议。

II. 为全球环境提供资金

考察小组分析了与直接通过GEF为全球环境业务提供融资和从其它渠道动员资金相关的问题。

新的和额外的资金：考察小组注意到，国际机构原则上同意“新的和额外资金”这个概念，但未就此作出定义。因此，考察小组无法确定GEF资金是否确实是新的和额外的资金。考察小组也指出，可能用来衡量是否为额外资金的指标是看各国的预算编制是否将GEF区别于普通开发合作，就一些国家而言，没有作这样的区分。

建议：GEF理事会应明确定义“新的和额外的资金”这个GEF融资概念，包括用于测算是否为额外资金使用的指标。

赠款国应考虑将援助发展中国家采取保护全球环境措施和捐助给GEF资金的预算区分于开发合作的预算。

GEF资金与其它渠道资金的比较：考察小组无法判断GEF为生物多样性和气候变化的融资与其它方面资金相比较的多寡。但小组认为，就国际水域这一重点领域而言，GEF为最大融资者。小组也指出，一些机构已大幅度提高对生物多样性和气候变化的融资水平（与先前很低的融资水平相比较而言）。但小组指出，就其规划和机构力量而言，GEF在造福于全球环境的融资活动中的作用在好几个方面独树一帜。

建议：GEF应定期审议其自身的项目组合和备选项目，并与其它机构的各种项目进行比较，以确保要么提供大量的额外资金，要么明确显示与为同样活动提供融资的其它机构相比，GEF享有相对优势。为此，应特别注意GEF对光伏电池、节能照明和生物多样性信托基金的支持。

GEF应与经合发组织和其它相关国际机构合作，就保护全球环境所采取的融资措施编制可靠和可比数据，包括不同类别项目的数据，并向公众提供这些数据。

动员额外资金：考察小组认为，GEF赠款已促使实施机构和其它融资渠道为全球环境利益筹措额外资金。小组指出，与试验期相比，GEF一期在动员联合融资方面总的来说更加成功。但根据小组对18个项目的抽样考察，小组认为，以严格定义而言的实际筹措资金水平大大低于所报告的联合融资总额。小组指出，相当一部分的世行贷款（作为对气候变化和生物多样性GEF项目的联合融资）确实促进了在GEF一期筹措额外资金。但就某些项目而言，这种联合贷款导致诸如推迟实施项目这样的不利情形。小组总结指出，存在过分强调以筹措其它融资水平来衡量GEF成功与否的倾向，建议应与一些其它的相关指标结合考虑，诸如GEF对政策和规划的影响以及推广GEF项目成果的进展。考察小组无法就GEF项目是否得以推广的可能性作系统分析。

建议：GEF应大力明确“筹措其它资金”的概念，即有别于现有的融资格局，只包括现有资金以外并能产生全球环境利益的额外资金。季度业务报告和GEF其它有关文献均应使用这个概念。实施机构在其自身的数据库和关于GEF项目联合融资的报告均应使用这一更明确的定义。

当GEF项目具备充分实施经验后，GEF高级监督和评鉴协调员应委托人员考察研究GEF项目组合中有哪些项目可推广应用。

促进从私人部门筹措资金：考察小组指出，虽然GEF能从私人部门为GEF项目筹措数目虽小但不断增加的融资，但来自主流私人金融机构的融资水平仍然很低。仍存在严重阻碍金融部门增加资金支持的因素，特别是GEF漫长和复杂的审批程序。此外，全球环境项目的风险高于正常的商业项目，也是一个制约因素。但小组指出，GEF可帮助降低私人公司和金融中介面临的风险，GEF的援助不得用以补贴私人部门的利润。

重点建议：私人部门

GEF秘书处和实施机构应促进商业和银行部门参与，并从各私人部门公司筹措资金，诸如银行、保险公司和退休基金。为了使金融部门产生参与GEF项目的兴趣，GEF应通过分析私人部门潜在参与GEF项目的“递增风险”来决定GEF赠款规模。

GEF应鉴别并应用降低私人部门参与GEF项目所面临风险的技术，诸如使用GEF资金来为私人部门提供的贷款作担保。

III. 国别一级的问题

受援国的联络点系统：考察小组认为，一些国家尚未使联络点系统充分机构化。大多数国家仍未就与相关政府机构和国内其它相关利益方发生往来建立正式的协调机制。一些联络点系统的作用不明确。其它一些联络点系统未能充分发挥协调作用，因为机构力量软弱，诸如负责环境事务的部委无法使权力更大的其它部委与其合作。在某些情况下，联络点系统往往仅在小范围的政府相关利益方圈子内传播信息。

重点建议：联络点系统

为使业务联络点系统更有效发挥在本国宣传GEF工作的作用，GEF秘书处和实施机构应扩展现有项目开发机制的格式，即尽可能在计划和实施方面多运用业务联络点系统，着重发挥业务联络点的协调和传播信息功能。

对有需要翻译文件的国家，GEF应提供资金将GEF文献译成当地文字。

项目必须由受援国驱动：考察小组认为，决定项目在多大程度上由受援国驱动主要取决于受援国参与项目设计和开发的程度。在大多数情况下，项目要么在一定程度上由受援国发起，要么受援国在项目开发中起积极作用。这帮助确保受援国拥有项目。考察小组指出，就一些项目而言，“国家驱动”的程度较轻，但国家拥有项目得到了保证，因为受援国高度重视项目成果。小组也指出，就一些其它项目（主要为全球项目）而言，无论是政府参与还是政府对项

目结局的关心程度都不足以使受援国拥有项目。小组也指出，虽然许多项目需要外国咨询专家的介入，但许多受援国对使用外国咨询机构提出批评，因为它减少了本国对项目的必要介入，无法实现项目由本国驱动和拥有。

建议：GEF理事会应制定与促进相关利益方参与相平行的政策，旨在促进更多使用本国和本区域咨询机构参与项目业务；鼓励有适当人数的本国和外国专家共同参与GEF项目；保证受援国政府更多参与选拔和筛选项目咨询专家的工作。

GEF对树立全球环境意识的贡献：考察小组指出，除了参与GEF项目工作的几个官员以外，外界基本上不了解GEF和全球环境问题。非政府组织和私人部门基本上对GEF知晓甚少或全然不知。但小组的确从其国别考察中认为，就一些项目而言，GEF对提高从战略意义上颇为重要的赞助机构和人士对全球环境问题的认识作出了贡献。

重点建议：沟通和扩大宣传面

GEF理事会应授权和为制定GEF扩展宣传面及沟通战略提供充分资金。该战略的工作对象为各行各业的赞助机构和人士，其中包括联络点和政府相关部门、非政府组织和公民社会、新闻界和私人部门。战略应着重散发简单和使公众易于理解的关于GEF及其业务的材料，应以当地语言提供GEF基本文献。战略应与扩展对项目开发的研讨相协调。

相关利益方参与GEF项目：考察小组认为，GEF一期取得的重大成就之一就是在其发布的指导方针中特别加调相关利益方的参与。结果，GEF一期的各个项目在设计中就公众参与和与各相关利益方进行磋商（特别是关于生物多样性这一重点领域）制定了详细和全面的计划。小组指出，虽然大多数项目处于实施前期，但一些项目已使地方相关利益方参与项目主要活动。特别是涉及信托基金的项目为各相关利益方在决策和业务一级参与同一项目提供了富有创新的机会。但就一些项目而言，小组指出，没有将磋商结果反馈给地方社区。

建议：GEF秘书处应与实施机构共同制定衡量相关利益方成功参与GEF项目周期不同阶段的质和量的指标，并按重点领域记载促进相关利益方参与的最佳做法。

对国别规划和政策的影响: 根据小组对所访问的10个国家的项目的分析和本国谘询专家提供的其它6个国家的项目报告, 考察小组认为, 就某些情形而言, GEF项目已对超越项目短期目标的国别政策和规划产生显著影响。这些影响体现为建立新的政府间协调机制、地区和次地区一级就有全球环境重大意义的问题展开合作、增加对解决某一全球环境问题的具体技术或手法的投资或予以特别重视、说服政府接受使相关利益方更多参与全球环境项目和为制定战略或行动计划作出贡献。鉴于GEF各个项目规模较小, 小组认为, 这些变化均体现了积极的进展。

处理能决定项目成功与否的政策和活动: 就一些项目而言, 政府的行业政策或宏观经济政策或私人部门的经济活动都会影响GEF项目的成功与否。小组对7个项目作了抽样分析, 其中, 这些政策和活动对项目的成功构成风险。小组指出, 实施机构通常都向受援国当局提出这些政策问题和活动, 但在大多数情况下, 鉴别的问题要么太空泛要么不全面, 政府就相关政策或活动的态度要么不直接了当要么不够具体。在所分析的6个案例中的4个案例而言, 实施机构采取的措施在一定程度上降低了风险。就余下2个案例而言, 结果仍然不明。就一个项目而言, 未能采取任何后续行动显然减少了项目取得成功的机率。

建议: 在上报GEF项目立项书和论述项目风险时, 应具体指出将不利影响项目成功的任何政策或部门经济活动, 并指出需要采取哪些措施来减少这些政策和活动对项目取得成功的不良影响。

GEF应制定政策, 要求实施机构在着手实施项目之前就可能导致项目失败的政策和部门经济活动从受援国政府得到明确和正式的承诺。

GEF项目的金融稳定: 根据小组对访问的17个国家的项目书的审阅, 考察小组认为, 不到一半的项目书提到了在GEF停止资助后继续项目活动存在严重的筹资问题。考察小组指出, 项目活动在GEF资助停止后能否持续进行, 在一定程度上取决于项目属于哪一类别的项目。就近似商业项目的项目而言, 能否持之以恒在很大程度上取决于政府或私人投资者是否能进一步实施同类项目; 非商业性的生物多样性项目要么必须通过信托基金来实现自我融资, 要么必须从赠款人或政府得到额外的赠款性融资。试验期的项目经验表明, 生物多样性项目比气候项目更有可能面临严重的资金维继问题。

建议: GEF秘书处和实施机构应规定, 项目书必须更深入分析实现金融可维继的各种方案。

GEF秘书处和实施机构应鼓励更全面使用生物多样性信托基金来帮助确保项目不断得到融资。实施机构应继续努力筹措来自其它渠道的信托基金资本。

实施机构应延长实施项目的时间，即如果项目赞助方能表明需要更多时间来实施项目并可向将来的融资方表明项目的可维继，可考虑延长实施时间，如5到7年，而不是3到5年。

IV. 机构问题

实施机构对全球环境的主流化：考察小组就评鉴三家实施机构各自主流化全球环境业务的情况分别制定了一套标准。考察小组认为，世行就联合融资GEF项目实现了主流化。但小组指出，世行在其生物多样性和气候变化重点领域常规项目组合中做得还不够；未采取步骤为工作人员提供必要的动力使对全球环境的关注放置与世行传统业务对等的地位；未将全球环境目标系统地编入国别援助战略（CAS）进程；未充分解决其对开发矿物燃料的融资对全球环境影响的问题。最后，小组指出，世行尚未根据全球环境目标进行任何大规模的规划业务，尽管看上去它准备就此采取重要步骤，即与GEF建立“战略再生能源伙伴关系”。

考察小组认为，与在试验期提供很少量的联合融资相比，UNDP已增加对GEF项目的联合融资。自1995年以来，联合融资一直呈上升趋势，尽管小组指出相当一部分的联合融资为无论如何都要花掉的政府融资。考察小组认为，UNDP已为GEF项目工作创造了一系列积极的动力，尽管这些动力机制似乎尚未运用到拉美地区。小组指出，UNDP没有跟踪了解其常规项目组合中与保护生物多样性有关的项目或分项目的情况，而且使可再生能源项目占项目组合的比重在1994 - 97年期间大幅度下降（与GEF前期相比）。导致出现后面这一趋势的主要原因为UNDP的5年（1992至1996年）项目周期，该周期始于GEF试验前期。现在UNDP已采取措施旨在扭转其常规项目组合中的可再生能源项目的下降趋势。但是，UNDP未就生物多样性给予同样的重视。小组认为，UNDP缺乏关于其附属项目的明确性和未能在GEF一期制定国别合作框架（CCF）中系统主流化GEF，这均表明在主流化方面存在机构方面的阻碍。

考察小组假设，就其中心活动充分关注四个重点领域而言，UNEP已使全球环境业务主流化，但指出UNEP没有为工作人员提供任何动力来从事GEF项目工作。小组也认为，UNEP在上报项目书方面也有所改善，即项目书符合属

于在主规划活动以外活动的原则，但仍需在此方面作进一步努力。

重点建议：实施机构的主流化

世界银行应就将全球环境目标融入其常规业务制定公开和可衡量的目标，其中包括与以下几方面相关的目标：1)工作人员的动力，2)融资水平及/或GEF附属项目，3)融资水平及/或常规贷款组合中全球环境项目的数目，4)与部门业务和国别援助战略（CAS）进程的结合。它应定期就实现这些目标的进展情况向GEF和公众报告。

世界银行应着手从提供常规能源贷款转向为可持续能源技术提供融资。

世界银行应为全球环境附加资金规划分配充分的资金，确保配备充足的工作人员力量来大力将全球环境业务融入其部门工作安排和CAS进程。

国际金融公司（IFC）应就所有与全球环境利益相关的项目设立数据库，以便在将来分析主流化全球环境业务的状况。

UNDP应建立一套系统来跟踪了解与GEF重点领域相关的项目和活动的情况并制定与以下几个方面相关的公开和可测算的指标：1)融资水平及/或主要为保护生物多样性、开发其它能源和国际水域资助项目的数目，2)融资水平及/或GEF相关项目的数目，3)国别合作框架（CCF）。UNDP应就实现这些指标的进展情况定期向GEF和公众汇报。它也应考虑将潜在GEF项目与潜在中心预算项目相联结明确成为制定国别合作框架过程中的一项目标。

UNEP应设计旨在提高工作人员积极性的系统，至少要涉及修订工作人员业务评鉴标准，充分考虑工作人员从事GEF业务的表现情况。

GEF秘书处和UNEP应投入更多的工作人员时间和财力，不仅用以在华盛顿的前阶段磋商，而且用以在内罗比的磋商，以确保负责UNEP所有相关规划的工作人员在具备充分指导的情况下制定GEF提案。

GEF和公约之间的合作: 考察小组认为, GEF已较及时和严格实施公约指南, 并恰当考虑了GEF自身的使命和融资局限性。小组指出, 生物多样性公约的缔约方会议提供的指南过于泛泛, 如果它着重于生态系统或生态系统类之间的轻重缓急安排, 会更有成效。小组也指出, GEF已就准备活动(EA)的批准程序作了大幅度调整, 大大加快了1996-97年批准准备活动。小组也指出, EA规划似乎在实现其关于本国沟通和向公约报告方面没有像所预计的那样有成效。

建议: GEF应在与公约的关系方面发挥更积极主动的作用, 应在与实施机构磋商之下, 就指南最能发挥指导作用的那些问题提出更详细的指导请求。

GEF秘书处、实施机构和公约秘书处应在1998年底前对准备活动进行全面审议, 以判断项目取得多大成功, 并分析项目失败的原因和考虑如何就问题作出政策和规划方面的反应。

实施机构“垄断”问题: 虽然三家实施机构起初达成的谅解是每家机构将根据各自的相对优势发挥特有的作用, 但小组认为, 世界银行和UNDP各自担负的职责在GEF一期已变得很模糊。小组指出, 增加可直接向GEF秘书处提出项目建议书的机构数目会导致可行的GEF项目类型和数目的增加, 实施机构之间提高竞争会有助于降低这种变化的交易成本。虽然这种变化会产生一些不利之处, 但必须在权衡益处基础上来看待这些不利之处。

重点建议: 实施机构的垄断

GEF理事会应对允许更多的组织直接向秘书处提出项目提议书并直接承担GEF项目责任的各种做法的利与弊作出分析。

工作规划的作用和任务: 小组认为, GEF内部已就实施机构和GEF秘书处在审议工作规划中的项目所担负的作用和职责问题达成协议, 但某些问题在将来仍会引起争议。实施机构和秘书处都同意, 秘书处负责审阅关于递增成本、资格和是否满足业务战略和长期项目组合开发之要求的各项提案。他们也均同意, 秘书处对项目提案的审议往往过于详细, 而且把重点放在非战略性问题上。实施机构认为, 秘书处利用对递增成本的审议超越了其合理的作用。但小组指出, 秘书处对递增成本的审议有时的确需要对属于实施机构势力范围内的问题进行分析和考量。

协调机制: 考察小组认为, 总体而言, GEF一期形成的协调机制成功地加强了实施机构之间的协作。联合备选审议已减少了项目的重复和竞争现象。重点领域工作小组已就国际水域进行了有益的制定规划的讨论, 虽然其它方面才开始习惯于作这样的讨论。

科技顾问小组的作用: 考察小组认为, 科技顾问小组在帮助定义业务战略和规划中发挥了有益的作用, 小组专家们对实施机构从内部审议项目起到了宝贵的作用。但小组指出, 科技顾问小组在有选择地审议项目方面不是很成功。它现在已不再为进入工作规划之前为秘书处-实施机构的磋商作项目审议。

建议: 理事会应根据GEF需求的变化和科技小组在GEF一期的经验, 为科技小组提供新的、更有侧重点的使命。

V. GEF项目周期程序

实施机构的项目周期: 受援国就GEF项目周期的推延向考察小组提出抱怨, 并认为实施机构和GEF程序以及政府与各机构之间的意见不一为周期推延的原因。考察小组认为, 世行和UNDP在缩短项目周期方面取得了一些进展。UNDP将撰写项目简介和项目文献结合进行, 世行取消了呈报项目前阶段简介的要求。但项目周期中最长的阶段涉及受援国政府和实施机构的项目准备。小组指出, 通过在概念阶段允许进行一系列的递增成本测算, 从而缩短世行项目周期所产生的益处比在概念阶段要求进行单一的递增成本测算的益处要大。

建议: 为了鼓励世行继续遵守其简化了的项目周期, GEF秘书处应允许实施机构在首次呈送项目书时上报一系列不同的测算, 但条件是最终仍要上报一个确定的测算, 以获最终的批准。

递增成本要求: 考察小组指出, 目前计算递增成本的过程在大多数情况下没有受援国官员的参与, 因为他们缺乏对概念和方法的理解。虽然简化后的新的递增成本计算程序比原先程序有所改进, 但考察小组对其是否能足以使受援国官员相信他们能够而且应参加计算过程表示怀疑, 除非GEF进一步努力使他们参与。

重点建议: 递增成本

GEF理事会于1997年11月批准建立的递增成本工作组应为受援国官员就计算递增成本制定更简单和直接了当的指导文件, 并为促进他们更多参与计算成本的过程制定出战略。

GEF理事会审议项目：考察小组认为，虽然GEF理事会对项目提案作二次审议可能在GEF前期是必要的，因为还不具备与实施机构打交道的经验，但GEF秘书处最终审阅项目书是否与GEF在先前提出的评述相一致已成为惯例。实施机构和秘书处都支持将此项任务交给秘书处，转交任务将为GEF节省大量时间和其它成本。

重点建议：GEF理事会的审议

GEF理事会应认真考虑将进行二次审议项目提案的任务交由GEF秘书处办理。

VI. 规划问题

总规划问题：考察小组指出，在四个重点领域之间分配资金的做法使国际水域这一重点领域产生资金不足，而且可能在将来会更严重。小组进一步指出，GEF通过在同一项目中将能力建设和投资活动结合进行，有效地平衡了GEF项目组合中两者所占的比重。

重点领域的规划问题：就生物多样性重点领域而言，轻重缓急安排受到很大的政治性制约，实施根据一系列科学标准制定的规划战略也遇到现实方面的制约。但小组指出，GEF未能就最富全球意义的生态系统给予必要的强调。小组进一步指出，GEF仍未解决与可持续使用生物多样性项目相关的一些概念和现实方面的困难，一个严重的问题是非常缺乏这类项目的成功经验的已发表资料。就气候变化重点领域而言，小组认为，目前对消除阻碍的强调是适宜的，但将来可能需要更强调将近商业化消除阻碍项目与通过赠款融资而降低长期成本的项目合而为一。这可能需要重新思考目前对业务规划的制定。就国际水域这一重点领域而言，小组指出，规划所采取的方法为国际合作奠定了扎实的基础。就国际水域这一重点领域进行规划所采取的方法重新配备了GEF资金，将其投至这样一些挑战上，即重点解决的问题和为跨部门的问题进行国际协作和本国决策提供扎实的基础。小组也总结指出，重点解决污染物的业务规划需要提出进一步的动议，鼓励就减低发展中国家对持续存在的有机污染源的依赖提出项目建议。

建议：GEF理事会授权GEF秘书处和实施机构在与CBD秘书处磋商之下，正式着手鉴别理应成为GEF最高工作重点（就根据所同意的一系列标准而言，

包括业务战略中规定的标准) 的生物多样性各个业务规划中的生态系统及其种类。

GEF秘书处应从世界各地非政府组织和其它双边和多边机构收集可持续使用项目的成功经验, 并向实施机构和受援国联络点传播。

应用递增成本为规划工具: 考察小组认为, 自1995年以来, 在将递增成本作为规划工具来应用方面取得显著进展, 这体现在项目文献对递增成本作论述的透明度和详细度上。虽然夸大递增成本的情况时有发生, 小组没有发现有任何迹象表明存在普遍夸大递增成本的趋势。小组认为, 为气候变化和保护臭氧项目所做的最终递增成本计算的可信程度要高于生物多样性和国际水域项目的递增成本计算, 因为就后面两个重点领域而言, 缺乏一个单一、为人们所理解和广泛使用的计算递增成本的方法。

VII. 试验期评鉴的后续

考察小组认为, GEF秘书处和理事会已采取行动落实了试验期评鉴所提出的大部分建议。他们已制定GEF业务战略和规划及其它文献, 更明确定义了项目周期、计算递增成本和其它专题。他们已努力明确阐述GEF使命和战略、GEF投资重点, 并改进了对GEF业务的管理。但也有一些建议没有得到实施或只是部分实施。参与重新调整GEF的各个方面决定不执行在现有三家执行机构基础上新增实施机构的建议。与试验期评鉴所提建议正相反, GEF理事会决定在起草业务战略之际继续规划资金的做法。关于建立常设监督和评鉴机制的建议, 正根据GEF秘书处和实施机构共担责任的原则实施由理事会批准的监督和评鉴计划。该计划既从内部进行项目监督, 也从外部对项目作独立的评鉴。在计划的更多成份(如全面配备实绩指标)到位后, 可更客观地分析项目总业绩。

VIII. 总体结论

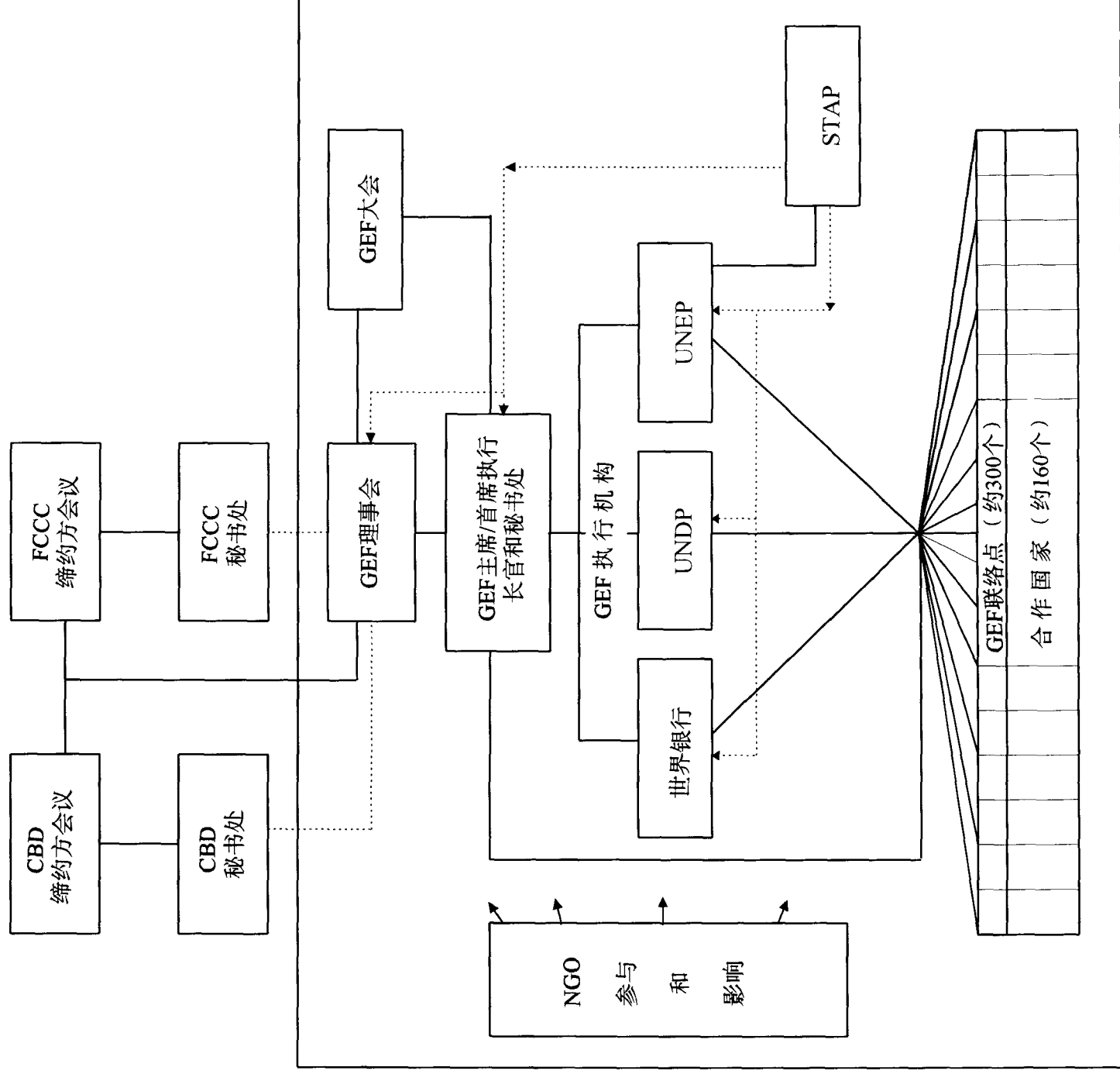
考察小组总结指出, 就迅速创立新的机构安排和手法来为四个重点领域规划资金而言, GEF的总体业绩是有效的。GEF在为项目筹措联合融资方面也是较成功的, 并对受援国的政策和规划产生了一些积极影响。促进相关利益方参与GEF项目是GEF所取得的一项显著成就。另一方面, 实施机构在主流化全球环境业务方面几乎毫无进展。小组认为, 需要在好几个方面作更多的努力, 包括加强联络点系统、改进计算递增成本的程序、更好地计划项目的资金可维继、缩短项目周期和提高对GEF和全球环境问题的意识。

考察小组认为，在短短的GEF一期期间取得的进展和更上一层楼的潜力（特别是主流化方面），为在明天建立一个更强大的GEF提供了根基。当然，GEF能否取得最后胜利取决于赠款国和受援国是否在政治上支持将对全球环境的关注化为主流开发行动。

I. GEF 简介

1. GEF是一个融资机构，为保护全球环境而开展国际合作并促进行动。GEF提供的赠款和优惠资金，是对传统开发援助的补充，用来支付一个国家、区域或全球发展项目在兼顾全球环境目标时所发生的额外成本（或“商定的增支成本”）。
2. GEF正式成立于1991年10月，以一个三年的试验期为开端。GEF规定在以下四大重点领域进行工作：生物多样性、气候变化、国际水域、地球臭氧层消耗。与四大重点领域有关的遏止土地退化的工作也有资格接受GEF资助。1991年至1994年中期，GEF对116个项目批准的供资总额为7.33亿美元。1994年，根据试验期的经验对GEF进行了改组。34个国家 - 其中包括13个受援国 - 向改组后的GEF核心基金承诺了20亿美元。到1997年6月30日为止，GEF理事会利用这笔资金又批准了8.83亿美元的项目拨款。GEF的第二次增资目前正在进行，计划在1998年初完成。这次增资将为1998 - 2002年期间提供新的资金。
3. GEF的管理机构、政策和执行结构见图1。GEF的机构包括大会、理事会和秘书处。GEF大会每三年举行一次会议，其代表来自所有参加国 - 目前共161国 - 负责审查GEF的总方针政策。GEF理事会是主要的领导机构，负责制订、通过和评价业务方针和计划。理事会有32个参加国团组的代表参加，其中16位代表来自发展中国家，14位代表来自发达国家，2位代表来自经济转轨国家。理事会每六个月举行会议。GEF秘书处向大会和理事会提供服务并送交报告。秘书处的领导人是首席执行官，兼任理事会主席。秘书处的职责包括确保大会和理事会的决议落实到有效的行动。秘书处协调工作方案的制订，监督其执行，确保GEF业务方针的贯彻执行。
4. GEF担任生物多样性公约和联合国气候变化框架公约的临时融资机制。在这方面，GEF理事会接受公约缔约方的正式指导并且向它们负责。GEF有关国际水域和分阶段消除臭氧层消耗物质的工作不向某一个国际协定的一个领导机构负责，但仍然会考虑联合国环境和发展会议的21世纪议程的指导原则以及诸如蒙特利尔议定书等有关条约的规定。
5. GEF的执行机构负责制订GEF的融资项目，并且通过各实施机构在具体国家和地区执行这些项目。执行机构为联合国开发计划署、联合国环境规划署、世界银行。世界银行兼任GEF的托管单位。每一个执行机构的总部设有GEF协调处，由一位执行协调员领导。此外，GEF“系统”还包括由12位国际知名的专家组成的一个科学技术顾问小组（STAP）。该小组是一个独立的顾问组织，就GEF政策、业务方针和规划提供科技指导。小组之下设专家组，所有GEF项目必须由该组的一位专家审阅。

图 1: 全球环境基金的机构组织



6. 每一个参加GEF的国家都设有政治联络点。此外，每一个受援国都有一个GEF业务联络点。政治联络点的任务是就管理方面的问题担任该国国内与GEF秘书处之间的接触点，也是该国与其所属参加国团组其他成员之间的接触点。GEF业务联络点的任务是选择符合所属各国优先事项的项目构想，确保GEF建议书符合团组内各国优先事项及其对全球环境公约的义务。团组内各国的一切GEF项目建议书必须有业务联络点的支持。

7. GEF项目广泛由各方面的组织在当地实施，其中有政府机构、国际组织（如联合国粮农组织、世界气象组织）、私营部门机构、以及国际、国家、地方的非政府和公民社会组织等。世界银行执行的GEF项目中有几个项目由国际金融公司（IFC）和美洲开发银行（IDB）实施。

8. 非政府组织在GEF系统各级扮演活跃的角色。共有16个非政府组织 - GEF区域联络点在国别和地方各级非政府组织与GEF之间担任接触、信息和协调联络点。GEF理事会在即将开会之前，先同非政府组织的代表举行一天的协商。非政府组织也以观察员的身份参加理事会会议。此外，很多项目都是全部或部分地由非政府组织实施。

9. 在GEF体系之内设立了一系列协调机制。首席执行官同执行机构领导每年举行一次会议，同执行机构执行协调员举行的会议更加频繁。GEF业务委员会（GEFOP）是GEF系统各机构之间定期讨论重大政策问题的场所。这个委员会至少每季度开一次会，有秘书处、执行机构和科技顾问小组的代表参加。此外，生物多样性和气候变化公约的代表也参加该委员会。生物多样性、气候变化、国际水域等重点领域的工作组由秘书处和执行机构GEF协调处的专家组成，这些工作组也是讨论方案和政策问题、协调重点领域内新的备选项目的场所。最后，GEF每年要进行一次项目实施审议，以便检查已经执行至少一年以上的GEF项目的现况，总结经验。¹ 项目实施审议的内容包括由每一个执行机构进行的一次内部检查，以及由GEF高级监督和评价协调员组织的一次机构间检查。

10. GEF在四个重点领域向三大类活动供资。GEF资金的主要部分拨给符合GEF业务战略的项目。业务战略体现生物多样性和气候变化公约的方案指导原则，目前包含有十个长期业务方案。第二，GEF资助生物多样性和气候变化领域的准备活动，帮助各国确定其需要并且为项目做准备，使它们能够履行生物多样性和气候变化公约的义务。准备活动包括汇编和评估该国现有的信息，制订战略和行动计划。最

¹1997年项目实施审议报告载于“1997年全球环境基金的项目实施审议”，1998年1月。GEF秘书处备有1996年和1997年的项目实施审议报告。

后，GEF也资助少数一些短期的回应措施，这些措施不属于长期计划或准备活动，但属于高度优先措施，可以立即产生效益，成本低。

II. 为全球环境融资情况

A. 前言

11. 本章叙述GEF作为赠款和优惠资金的直接提供者及向其他捐助者、政府和私人部门进行杠杆融资的工作成绩。

12. GEF改组后，其捐助国在第一个正常提供资金的四年期间共承诺20亿美元。大多数捐助国认为最后同意的融资数额是一项重要成就。²但受援国和各非政府组织认为GEF的补充资金尚不够充分，与里约会议上所期望的数字相差甚远。

13. 根据对GEF两个重要领域所需资金的最佳估计来看，目前可用于全球环境活动尤其是GEF活动的资金数额很小。尽管这种综合性估计包含许多不肯定因素，但仍是可看出任务之艰巨。例如，世界保护监测中心(WCMC)认为，根据联合国环境规划署生物多样性国别研究的估计来推断，保护重要生物多样性的费用每年约200亿美元。³但WCMC估计，1992年各国保护生物多样性的支出总额为60亿美元左右。在气候变化方面，对减少碳排放量所需费用的各种估计非常不一致，要取决于基线假设（如国内生产总值增长率、技术变化速度和定价制度）以及减少排放量的指标。⁴可以明确的是有许多可采用的措施，既可节省短期费用，又可减少碳排放量。发展中国家实现减少碳排放量指标的全面投资需要很大。⁵虽然这种投资从长远来看可节省大量资金，有时可抵销成本，但各种政治和机构性的壁垒阻碍了这方面的大规模投资。对国际水域重点领域没有做过综合性成本估算。

14. GEF的任务从来不是满足全球性环境规划所需的全部国际融资，而是以各种形式为解决国际环境问题的措施起催化作用。鉴于可获的有限资金同融资需要的估计相去较远，GEF在安排资金时必须尽量发挥其杠杆作用从其他来源筹集更多资金。本章介绍考察组从三大方面分析GEF提供资金的工作：GEF是否按照它的任务提

² 里约会议期间，作为GEF试验期的发起人德国和法国，以及一些较小的欧洲国家，曾倡议较大量补充GEF资金，数额在30亿美元左右。1993年在北京举行的参与者会议上，秘书处在与所有捐助国磋商后提出的补充资金为20 - 30亿特别提款权，为当时的28 - 42亿美元（GEF/RE.93/3,1993年11月3日）。

³ 鸟类生活国际概览出版的《为发展中国家生物多样性保护提供新增资金1987 - 1994》（英国剑桥：1996）报告根据世界保护监测中心的工作撰写，有欧洲委员会赞助。

⁴ Florentin Krause等著《减少碳排放量：负担抑受益？》（El Cerrito, CA：寻求可维持能源路径的国际项目，1995）OECD还就碳税或排放量定额对OECD国家的全面经济影响做过大量研究。OECD出版的《全球变暖，经济影响及政策反应》（巴黎：1995）。

⁵ 例如，印度一项既减少排放量又不影响经济的方案所需投资，如包含所有经济部门为1,350亿美元，如仅限于植树造林为420亿美元。亚洲开发银行出版的《亚洲的气候变化：印度》（菲律宾马尼拉：1994）第119页。亚洲开发银行为印尼作的研究表明，在不要求经济发展做出牺牲的前提下，仅为安装新技术提高运输、工业和发电部门能源效率所需追加成本为每年10亿美元。亚洲开发银行出版《亚洲的气候变化：印度尼西亚》（菲律宾马尼拉：1994）第49页。

供了传统的开发合作资金以外的新增资金；与其他多边和双边捐助者相比，GEF作为融资来源起了多大作用；GEF参与者与GEF理事会都认为向执行机构及其他来源进行杠杆融资是GEF的一项关键的战略目标，GEF在这方面的成就如何。

B. GEF的资金是否新增资金？

15. GEF参与者于1994年3月通过的GEF议定书第二段规定，GEF“应作为一种国际合的机制工作，目的是提供新增赠款和优惠融资以满足实现全球环境利益的措施所需的经同意的增额费用，资金使用的四个重要方面是气候变化，生物多样性，国际水域和臭氧层消耗。工业国应为全球环境措施做出新增融资的承诺，理由是这些国家对全球环境问题负有历史责任，并且更有能力支付实施措施所需费用。这项原则已在1992年的气候变化框架公约的前言中得到承认，前言中提到，发展中国家和工业国家，根据其消耗自然资源的不同历史及在改善全球环境措施上的不同支付能力“有共同但有区别的责任”。⁶同样，生物多样性公约承认，需要有“特别办法来满足发展中国家的需要，包括提供新增融资和取得相关技术的适当途径”。⁷两项公约都承认，经济社会发展和消除贫困是发展中国家最迫切需要解决的问题。

16. “新增”这个概念是政治概念，因而可有不同解释。在气候变化和生物多样性的公约中以及里约宣言和21世纪议程的条款都规定，为发展中国家的全球环境措施所提供的资金应是传统开发合作资金之外的资金，而不是因此而削减开发援助。但是，国际条约的语言对“新增”一词没有下具体运用的定义，如，指定一个官方开发援助资金流量和GEF资金流量两者可用以对比的基年。虽然发展中国家一般认为1992年 - 举行里约会议的那年 - 是基年，许多捐助国认为“新增”仅意味着超过官方开发援助的一个资助额，即使GEF不存在也会拨付。

17. “新增资助”的定义必须以一个基年的开发援助水平为依据，方能实际用来确定捐助国是否确实履行了其义务。如要求使用一个非事实的定义（如果没有GEF的资助则官方开发援助可能是什么水平？），则无法确定捐助国是否履行了其义务，因为这里缺乏一个客观的依据来确定捐助国预算中拨给GEF的资金是否来自削减官方开发援助。也不明确的是，为了对比，应选择哪一年为基年，是1991年还是1992年？以后每一次GEF补充资金中的新增资金的计算是否应以补充开始时的官方开发援助水平为依据？

18. 回答这一问题的第二个困难是不明确对基年和以后各年应运用哪些数据。是只

⁶ 联合国气候变化框架公约前言。

⁷ 生物多样性公约前言。

用赠款援助的数据？还是包括赠款和优惠贷款？或所有的赠款和类似赠款资助流量？或非优惠贷款？经合发组织（OECD）的开发援助委员会提供的官方开发援助总额包括除赠款以外的各种资金流量，其中包括双边免偿债务，双边贷款，向多边机构（包括世界银行和多边开发银行）提供的捐助。但是，从来也没有正式规定，用以确定“新增”的衡量标准应包括哪些内容。

19. 将适用于GEF的“新增”概念具体化的一个办法是以1992年为基年，对比在此以后的各年的官方开发援助的总额水平。OECD的开发援助委员会的数字显示，官方开发援助水平从1992年的近610亿美元下降到1996年的略高于550亿美元。由于开发援助委员会提供的官方开发援助的总流量各年波动甚大，选择哪一年为基年将在很大程度上影响对“新增”问题的回答。例如，1995年高达近590亿美元，1996财年降至550亿美元。此外，如果只计算双边赠款，则从1992年以来的趋势将显示出上升的趋势。

20. 但更重要的是据考察组了解到，由于报告的完整程度和计算官方开发援助的方法不同，开发援助委员会的数字不可靠，有些国家曾多报，有些国家曾少报。⁸ 因此，即使假定开发委员会对官方开发援助的统计数字是正确的指标，可用以作对比，考察组也无法担保数字的准确性。

21. 识别各国是否向GEF提供新增资金的另一个方法是看该国的预算分配程序是否将GEF区别于一般的开发合作，也即将GEF作为一个单独机制，其目标是实现全球利益，而不是本国的开发效益。有的捐助国似乎在开发援助预算之外单独安排了GEF资金，有的国家的拨款似乎将GEF资金包括在总的开发合作预算内。如属后者，则机构障碍对增加GEF融资和执行全球环境措施不利，中层政府官员没有兴趣为全球环境争取资金，因为担心会导致本部委的其他预算遭到削减。

结论

22. 由于存在这些定义和方法上的问题，就无法明确回答，捐助国是否为GEF提供了“新增”资金。如果GEF理事会或另一权威性的国际组织不就“新增”概念的实际应用给以更明确的指导，考察组就无法回答这个问题。事实上，如得不到指导，这个概念将仍然是一个没有实际意义的概念。

建议

23. GEF理事会应明确定义GEF“新增”融资的概念，包括衡量增量的指标。

⁸ 数据取自万维网DAC/OECD home page.

24. 捐助国应考虑将对发展中国家执行全球性环境措施和向GEF的捐献的预算项目同一般开发合作预算项目分开。

C. GEF资助同所有其他全球环境融资来源的比较

25. 考察组试图分析GEF资助在GEF重点领域的双边和多边融资总额中所占的地位。尽管可以取得相当数量的各机构有关全球环境活动的数据库，但是由于定义和方法不同，这些数据往往不可靠，无法用以对比或加以综合。不同机构对如何构成生物多样性项目，或是能源效率究竟包含什么内容，都有不同定义。从许多案例中都可以看到一个机构将它在生物多样性或再生能源或国际水域的援助同它在非全球的环境和能源方面的业务加在一起计算。

26. 考察组试图运用OECD的开发援助委员会的数据库来取得GEF四个重点领域中非GEF援助的数量数据。但是开发援助委员会的统计数字极不可靠，因为它们依靠捐助国机构的自愿报告，这些报告并不经常提供，也往往不完整。即使提供也无人审查是否准确或用词定义是否一致。此外，考察组也无法肯定数据库中向GEF提供的双边捐助是否同非GEF支出综合在一起，从而无法将GEF与其他来源进行比较。

27. 由于存在这些困难，考察组最后决定不试图将GEF资助同其他来源融资作数量比较。但尽管考察组无法将重点领域的资助总额数量化，从而也无法确定GEF融资的相对重要性，考察组仍可根据其面谈内容、国别访问和专业经验对全球环境的资助作一些概括性的观察报告。

28. 九十年代期间，双边和多边机构增加了对全球环境的资助，包括生物多样性、气候变化和国际水域等领域。这方面资助的增加是因为GEF的成立而加快或放慢还不清楚。但是增加是在开发援助的总流量下降的情况下发生的。有些捐助国建立了专门致力于能源效率或生物多样性的规划和机构单位。有些领域的非GEF支持出现特别显著的增长。例如，几个捐助国对生物多样性信托基金的双边支持急剧上升，对再生能源尤其是太阳能光伏效应的支持迅速增加。多边机构对再生能源效率的支持也大大增加，尤其在中、东欧。

29. GEF显然是国际水域这一重点领域的最大资助者，这方面的资助应界定为旨在减少对国际水域的危害而开展的区域性或次区域性国际合作。⁹好几个多边机构已

⁹ 因此，考察组不认为对废水处理或减少工业污染的投资是对国际水域的援助，尽管这些活动影响到国际水域，因为这些活动的主要目的是促进本国经济发展。

提供资助，开展项目活动，来减少对国际水域的威胁，主要在地中海、波罗的海、黑海、里海和咸海，以及多瑙河、尼罗河和湄公河流域。但与GEF不同的是，这种资助活动没有执行共同评估和确定重点事项的国际程序。

30. 随着全球环境活动方面的双边和多边援助的增加，GEF可能发现其资助的项目越来越多地同其他机构资助的项目相类似。这方面最常见的领域是太阳能光伏效应、高效能源照明和生物多样性信托基金，是资助与融资机构特别感兴趣的领域。例如，GEF在印尼实施的太阳能家用系统项目，如不受该国的金融危机的干扰的话，可帮助农户购买和安装200,000个太阳能光伏系统；与此同时，至少还有四家捐助者也在执行独立项目，为120,000 - 130,000个农户太阳能家用系统提供融资。同样，国际金融公司现正准备通过私营中介机构为一些中、东欧国家执行高效能源照明项目。欧洲复兴开发银行正在这些国家的商业银行建立能源效率信贷额度，帮助排除这个领域的投资障碍。¹⁰

31. 举出这些例子并不意味着GEF不应支助其他捐助者支助的光伏效应或其他技术。例如，GEF在印尼支助的太阳能项目同双边项目很不相同，它帮助该国建立一项农村光伏效应信贷制度。但这些例子说明GEF越来越有必要同其他捐助者密切协调，并且定期将GEF项目同其他捐助者执行的项目进行比较。

32. 在生物多样性领域，GEF只是支助信托基金创业资本的多个捐助者之一，但GEF的持续参与有助于吸引更多的捐助者。在其他捐助者越来越多地参加信托基金创业资本的同时，GEF可将重点转向提供过渡性融资，帮助信托基金第一年运作之需，或只为信托基金的建立和运作提供技术援助。但GEF的继续参与很重要，可保证至少部分资金用于全球环境而不只是本国环境。在这方面，GEF的一个做法可以是提供资金为某一环境基金设立一个全球窗户。例如，这种做法已用于联合国开发计划署的中美洲环境和开发基金。

33. 考察组在走访过的国家中遇到许多捐助机构之间协调不善的例子，这使考察组感到在计划和执行气候变化和生物多样性资助上的捐助机构彼此之间以及它们同GEF之间都存在缺乏协调的问题。但这一结论也有例外。例如，在各环境信托基金之间已经成立一个协调机构。在中、东欧，总部设在伦敦的项目准备委员会正就环境投资问题寻求改进捐助者与金融机构之间的协调。在中国的一项21世纪议程行动致力于在环境活动方面对所有捐助者进行协调。其他国家，如俄国和肯尼亚，也开始了类似行动。但还有许多国家尚未设立机制来填充空白，避免在GEF重点领域中出现重复现象。

¹⁰ Casper Henderson 撰写“欧洲复兴开发银行效率进展简述”选自《洁净能源融资》（简报）1997年春季，Vol. 2, no. 1, p. 4, <http://solstice.crest.org/efficiency/cef/index/html>

34. 虽然其他捐助者资助的项目在某些方面同GEF项目类似，但GEF的资助在其他方面同双边或多边融资提供者仍有不同。

35. 首先，GEF可以从全球需求出发规划其资金，其规划决策受政治关系的影响最小。其他多边和双边捐助者按国家逐个规划其资金，其决策往往在很大程度上受更广泛的经济和政治考虑的影响。

36. 第二，GEF项目很强调公众参与项目的认定、设计和实施。在有些国家，这种做法使决策过程公开化。在另一些国家，这种做法吸引了更多非政府组织参与，而多边贷款机构往往做不到这点。

37. 第三，GEF更严格的批准程序意味着参与国必须深入细致考虑执行GEF项目的理由，比考虑其他捐助者更为严格。这样做的结果看来使项目更为完善，虽然也使批准的过程相对较长，较复杂。

38. 第四，GEF与三个执行机构的联系使它在项目准备和实施方面比其他捐助者更具备机构能力，包括对政策的影响。

结论

39. 由于无法获得可靠和可比的数据，考察组无法将GEF为全球环境提供的资助同非GEF的资助来源作比较，尽管已明确的是GEF在国际水域方面是最大的资助者。考察组也发现，其他机构已显著增加对生物多样性和气候的资助。但是也发现，GEF在资助活动中的作用有几个独特之处。由于往往无法取得其他融资机构在某一国家的活动的信息，GEF项目在该国的新增作用和比较优势也往往不显而易见。

建议

40. GEF应定期审查其项目组合和备选项目，并与其他机构执行的项目进行比较，确保GEF提供的是重要的新增资金，或其活动比其他机构资助的同样活动有比较优势。在这方面，应特别注意GEF对太阳能光伏效应、高效能源照明和生物多样性的信托基金的支持。

41. GEF应同OECD和其他有关国际机构合作，保证收集和汇编可靠的、可比较的为保护全球环境措施的融资数据，包括不同类别项目的数据，并向公众公布这些数据。

D. 动员额外资金

利用联合融资与联合项目的杠杆融资

42. 试验期开始以后，GEF十分重视增加杠杆融资以加强GEF在所有四大重点领域发挥的作用。考虑到GEF的自有资金不敷需要，GEF理事会、GEF秘书处及执行机构一致同意以GEF赠款为杠杆从其他来源增加融资的目标。

43. 考察组接受委托评估GEF从各种来源融资的工作成效。考察组着重研究了执行机构为GEF项目筹措联合融资的方式，这种联合融资可以使用执行机构本身的基本业务资金，也可以从其他捐款者或私营部门筹集资金用以支付一个GEF项目的部分成本。

44. 截止1997年6月30日，GEF已向第一阶段的正常项目承诺8.61亿美元。根据执行机构提供的数字，GEF第一阶段对GEF项目提供的联合融资总额接近22亿美元，这一期间的增资额和GEF的投资额为2.5与1之比。

45. 在试验期间，GEF对正常项目的投资额为7.33亿美元，执行机构自行提供或以联合融资提供的资金为22.4亿美元，几乎与GEF第一阶段的融资额完全相等，每1美元的GEF投资有3美元的增资。但这一比率有些误导，因为其中仅一个试验项目即占13亿美元的联合融资。由于这一原因，考察组认为GEF在第一阶段筹措的联合融资，总的来说比在试验期的融资更为成功。考察组还认为，联合融资总额中之所以有很大一部分是杠杆融资 - 而且用于造福全球环境 - 是由于GEF提供了赠款。

46. 然而，拥有执行机构、其他捐款者或私营部门提供的联合融资并不一定全是造福全球环境的杠杆融资。GEF理事会或秘书处都未对杠杆融资一词下定义，因此执行机构和秘书处对该词的使用内容各有不同。考察组对杠杆融资的定义是融资必须用于一个有益于全球环境的GEF项目，没有这个项目，这笔融资就不会使用，或者就会用于导致全球环境退化的用途。

47. 考察组注意到，这个定义不是杠杆融资的唯一定义。联合国开发计划署在与考察组讨论时说，GEF项目的杠杆融资应能将一个“照常开发”的基线远景方案变成一个“可维持发展”的基线远景方案。该署强调，一个GEF项目如不规定一套最低限度的可维持发展活动，包括针对保健和贫困的活动，就常常无法执行该项目的增支成本活动。因此，该署认为GEF应将此类基线活动融资视为GEF的杠杆融资。

48. 然而考察组认为，这种较广的杠杆定义会产生误导。因为照此办理，那些明显

有利国家发展但对全球环境毫无效益或只有最间接效益的融资也可视作GEF的一项成就了。也就是说，国家发展目标和全球环境目标两者之间的界限完全消失。考察组认为，GEF的成立正是有鉴于上述两个目标之间存在着重要差别。

49. 考察组按照其杠杆定义，从执行机构提交的项目文件中抽选了18个完整的GEF项目加以分析，这18个项目是批准列入1997年GEF工作方案、考察组在考察期间能够得到其项目文件的全部项目。受援国政府及其他资助者的资助，有的以联合融资列入GEF季度业务报告，有的列入执行机构编制的联合融资一览表，总共7.742亿美元，其中2.764亿美元来自受援国政府。

50. 考察组根据项目文件中有关资助项目工作的融资资料，分析了每一个项目上的政府联合融资额和非GEF投资额。考察组只认为下列情况的融资可视为杠杆融资：或者是所投入的资金必须以产生全球环境效益为目的，如无GEF项目即不会投入；或者是GEF的项目促使政府投入同样数额的用于造福全球环境的资金。

51. 分析的结果见表1。分析显示，18个项目中有5个项目其GEF文件列出的联合融资大部或全部确是杠杆融资，政府资助的很大一部分活动也有利于全球环境。¹¹ 另有3个项目其GEF杠杆融资额不小，但不到宣布的杠杆融资额的一半。¹² 再一个项目的杠杆融资额也不小，但项目文件未能明确表示，如无GEF项目，政府的可再生能源开发资金是否仍用于项目支持的活动，因此项目文件只是对杠杆融资总额做了一系列不同的估计。¹³ 其余9个项目其项目文件明确表示，资金的很大一部分要用于基线活动，其中政府投资的大部或全部本来就要用于项目活动。¹⁴

52. 上述18个抽样项目确有杠杆作用的联合融资总额估计为2.46 - 2.56亿美元，占GEF季度业务报告或执行机构文件列出的联合融资总额7.75亿美元约三分之一。抽样项目中确有杠杆作用的政府资助额为2,300万美元，占所列联合融资额2.76亿美元的8%。

53. 考察组不能根据上述抽样分析对杠杆融资做一总的估计。少数几个确有杠杆融

¹¹ 印度煤层沼气、玻利维亚能源基础农村电气化、减少东非跨边界生物多样性损失、巴西生物量发电示范、捷克共和国基约夫废热等项目。

¹² 中国能源效率、乌干达保护区管理与可维持发展、威海盆地等项目。中国能源效率项目建议书称，融资计划中包括国内银行贷款4,100 - 9,100万美元，但此类融资只能在试运转期证明能源服务公司的设想运用成功后方得提供于该技术的商业化。1997年6月GEF季度业务报告提到中国能源节约项目拥有5,500万美元商业银行贷款，这显然只是一种假定。考察组认为此类融资不能视为联合融资，因为创办者未曾做出承诺，项目经理无融资决定权。但应将其视为项目复制的杠杆融资。

¹³ 中国快速商业化能力建设。

¹⁴ 关于印度尼西亚珊瑚礁恢复与管理项目，世界银行表示项目内容包括由政府在全球生物多样性有重要意义的选定地址开展替代活动并为此承担基线开支，这笔开支占政府对该项目提供资金的一小部分。

表 1: 联合融资和实际杠杆融资
--- 对18个抽选GEF项目的分析

单位: 百万美元

项目	GEF资金	季度业务报告 列出的联合融资		严格定义的杠杆融资	
		政府	项目总计	政府	项目总计
1. 印度煤层沼气	9.19	6.8	8.1	6.8	8.1
2. 乌拉圭生物圈保护区	2.50	1.5	1.54	0	0.36
3. 玻利维亚能源基础 农村电气化	4.45	1.6	4.05	1.6	4.05
4. 中国快速商业化能力建设	8.8	8.9	18.84	?	8.5-18.84
5. 中国能源节约	22	44	180	7	70
6. 印度尼西亚珊瑚礁 恢复与管理	12	13	48	1.5	3.2
7. 乌干达保护区管理 与可维持使用	10.0	9.3	96.8	0	26
8. 斯里兰卡药用植物	4.57	20.72	20.72	.5	.5
9. 罗马尼亚综合保护区	5.0	1.6	1.6	0	0
10. 巴基斯坦保护区管理	10.8	15.7	15.7	0	0
11. 咸海盆地	12	12	47.5	0	18.3
12. 巴西生物量发电商业示范	40	?	82	?	82
13. 减少东非跨边界地区 生物多样性损失	12.65	1.7	5.77	1.2	5.27
14. 地中海湿地与沿海 生态系保护	13.27	22.7	28.6	0	2.3
15. 巴西能源效率	20	100	177	0	3
16. 厄立特里亚保护管理	4.99	?	10.8*	0	0
17. 阿根廷塔塔哥尼亚高原	5.2	?	13.9*	0	0
18. 捷克共和国废热	5.09	4	14	4	14
总计	203	276	775	23	246-256

*UNDP联合融资数据表上列为联合融资, 未在季度业务报告列为联合融资。

和参与性能源管理项目就不会有国家公园周围的各社区致力于可维持森林管理。洪都拉斯重点地区生物多样性项目如无GEF赠款，世行的贷款就不会规定一批重点生物多样性保护地点，也不会规定要有非政府相关利益方的广泛参与。没有GEF赠款，津巴布韦东南地区生物多样性保护项目就不会有1994 - 96年世行和该国之间进行的政策对话，有了这些对话才可能导致重大的机构和政策改革，而这些改革是保护生物多样性项目获得成功所必不可少的条件。

64. 上述事实说明，GEF在第一阶段为全球环境效益进行杠杆融资的情况是：在生物多样性保护方面与世界银行联合贷款的九个项目中的八个项目，如无GEF资金就不会有世行贷款；在气候项目方面如无GEF资金，六个联合贷款之中就有五个不会发生。

65. 考察组也发现另一种情况，即将GEF赠款与世行贷款项目结合起来的杠杆融资虽然重要，有时却不利于GEF项目。第一，一个国家在接受一项与GEF结合的世行贷款后，政府的某些机构可能力争扩大该项目的活动以便增收外汇，用以偿还贷款。例如，据世行驻印度尼西亚人员报告，在该国内政部的坚持下不得不给 Kerinci Seblat 项目增添了任务，结果使公园保护方面的款项减少。第二，联合贷款可能被卷入国内政治，致使项目的试运转长期拖延。例如，埃及红海沿海与海洋资源管理项目迟迟不能开始的主要原因即在于世界银行的贷款受到埃及议会的反对。此外，有些债务沉重的国家也不太愿意在可预见的未来为环境保护借款。考察组认为，联合贷款仍然应是吸引更多全球环境融资的主要途径，但GEF必须注意某种情况下可能发生的问题。

66. 联合国开发计划署的一个优点在于能将该署的赠款与GEF的赠款结合，这能产生强有力的鼓励作用，使人更愿强调能够配合GEF项目组合的项目。但是这种联合赠款的杠杆融资潜力未在GEF第一阶段发挥出来。该署在GEF的重大领域内只有两个非GEF项目与GEF项目联合。考察组认为这是一个重要的尚未发掘的支持GEF宗旨的杠杆融资来源，应是GEF下阶段的一项主要目标。

67. 除通过联合融资吸引资金外，GEF也可通过项目示范、复制等补充业务吸引资金。气候重点领域的许多项目都预期在活动圆满完成之后可向其他投资者显示项目使用的技术有商业价值，从而导致复制。至少有一个项目是如此 - 中国煤层沼气项目已经在三个试点证明，减少沼气排放和回收沼气作为燃料的技术业已获得成功，在此之后又签订了关于将来联合投资于类似项目的几项协议。¹⁷

68. 其他项目在设计时即预期将由私营部门复制。印度煤层沼气项目的主办者预期

¹⁷全球环境基金：“全球环境基金项目执行情况总结，1997”，最后稿（1998年1月），第15页。

该项目的技术会吸引私营部门的投资。中国能源节约项目所开办的能源服务公司一旦获得成功，中国的国内银行和世界银行即愿共同承诺1 - 1.55亿美元的资金促进其商业化。

69. 少数一些案例的情况显示，GEF项目应能通过复制为全球环境筹措更多资金，但是考察组未能进行一次系统的分析，来确定GEF项目 - 特别是气候重点领域的的项目 - 能够带来多少复制。

70. 考虑到GEF的资金较少，杠杆融资又是以数量衡量GEF成效的少数几种尺度之一，因此GEF对杠杆融资的强调是合理的。然而考察组认为，过分强调以GEF项目的杠杆融资为衡量成功的尺度也有危险。过分强调所筹资金总额可能歪曲方案决策，偏重拥有最大量联合融资的项目。资金总额固然重要，但总额不能准确显示个别项目的成效，也不能显示整个GEF项目组合的成效。

结论

71. GEF已成功使用其赠款吸引了大量融资，它在GEF第一阶段的业绩，总的来说胜过试验阶段的成绩。考察组认为世界银行为GEF项目联合融资所提供的贷款，确实为全球环境效益吸引了更多资金，这些贷款就是GEF筹措杠杆资金的主要机制。但是考察组认为，GEF项目与这种贷款的联合在某种情况下也可能带来某些不利。考察组认为，联合国开发计划署的联合赠款是一个尚未发掘的重点融资来源。

72. 考察组按照严格定义的杠杆融资进行分析，发现为全球环境筹集的真正杠杆融资额比执行机构筹措的联合融资总额少得多。但是考察组指出，存在着过分强调杠杆融资作为衡量GEF成效尺度的危险。杠杆融资应与其他有关的机构指标和方案指标放在一起考虑。

建议

73. GEF应从严界定“杠杆融资”，即这种融资只包括现有融资形式以外的增筹的资金，并且是预期会产生全球环境效益的资金。GEF的季度业务报告和其他有关文件都应采用这一定义。执行机构的数据库及其有关GEF项目联合融资的报告也应采用这一从严格的定义。

74. 在执行GEF项目方面有了足够的经验时，GEF高级监督和评价协调员应委任一个小组，研究GEF项目组合中哪些项目可以复制，并应特别强调气候项目组合。

以杠杆方式筹措私营部门的投资：

75. 考察组同意，动员私人资本用于全球环境是GEF的一项特别任务。私营部门对发展中国家提供的投资日益重要，而且日益扮演多边开发银行扮演的一部分传统角色。流入新兴市场国家的私人借贷资本1984年仅260亿美元（按1996年美元价值），1996年增加到886亿美元。在同一时期流入新兴市场国家的外国直接投资由94亿美元跃升至1,095亿美元。¹⁸这些资金集中投在不到12个国家里，但这些国家对GEF完成其最大限度造福全球环境的使命有重要意义。

76. 资金流量的增长可能加大对自然资源 and 环境的压力，但也为GEF项目增筹私营部门投资创造了重大机会。GEF在这方面不断取得成就，但与机会相比仍嫌不足。GEF在试验阶段和第一阶段共有45个项目已经获得或预期获得私营部门的投资，其中22个项目业已开始或即将开始。（见表2）¹⁹ 10个项目在臭氧层消耗重点领域，10个项目在气候变化重点领域，2个项目同时涉及气候变化和生物多样性两个重点领域。国际水域项目吸引私人投资的事例尚无报导。

77. 上述22个项目的私人投资总额为11.2亿美元，私人投资额的半数以上（7.54亿美元）用于菲律宾地热项目。此外，这一私人投资额可能有所夸大，因为在中国、印度、俄罗斯联邦等国的项目上，这种投资来自国有或半国有企业而非私营部门。如使用较为保守的估计，应减去这些项目以及臭氧层项目（因受援国按规定必须对这些项目投资），则迄今对GEF项目承诺的私营部门投资应为9.105亿美元。如再扣除菲律宾地热项目帐户，则总额只有1.565亿美元。

78. GEF项目上的私人投资，几乎全部来自私营部门的项目受益者或主办者，例如改装不消耗臭氧层设备的企业或能源替代项目的开发者。GEF项目设法从私营金融机构如商业银行、保险公司、养老基金、其他机构投资基金等融资的事例很少。有时，由于项目主办者能够提出设计良好、产生利润的项目而导致私营金融机构的参与。但如果是风险高而且明显的项目，就可能需要请私营金融机构在项目初始审定和设计的阶段就参与工作，以确保获得其投资资金。

79. 考察组只找到五个事例，说明这类第三方投资者已经或即将在GEF项目上扮演关键融资角色。第一例，国际金融公司的可再生能源与能源效率基金预期吸引大约1.75亿美元私人资金参加其创业资本。该基金的私营部门经理已承诺投资的一部分，其余的部分尚待筹措。第二例，国际金融公司的 Terra Capital 生物多样性基金预期吸收大约4,000万美元的私人投资参加其创业资本。第三例，国际金融公司的

¹⁸ “全球融资”，1997年9月，第184页。

¹⁹ 世界银行 Jamison Suter 个人提供，1997年9月。

表 2: 有私营部门承诺的世界银行GEF项目

国家	项目/构想名称	资助者名称	杠杆融资 估计额 (百万美元)
全球	中小型企业计划 (试验期)	小型私营企业	2.9
全球	中小型企业计划 (补充资金)	中小型企业	3.5
白俄罗斯	分期消除臭氧层消耗物质	地方企业	8.8
巴西	生物量发电商业示范	主办者股权	29
保加利亚	臭氧层消耗物质分期消除	受援国企业	3
中国	节能工业锅炉	地方私营部门	68.6
捷克共和国	Kyjov 废热使用	TEPLARNA Kyjov	10
捷克共和国	分期消除臭氧层消耗物质	受援国企业	1.8
匈牙利	分期消除臭氧层消耗物质	受援国企业	1.5
印度	替代能源	TNPL和开发商	44
印度尼西亚	太阳能家用系统	地方参与者	72.3
菲律宾	莱特 - 吕宋地热	私营承包商	620.4
菲律宾	莱特 - 吕宋地热	私营承包商	133.9
波兰	能源节约照明	受援国企业	1.6
波兰	分期消除臭氧层消耗物质	地方企业	14.0
俄罗斯联邦	臭氧层消耗物质消费分期 消除 (第一档)	受援国企业	12.7
俄罗斯联邦	分期消除臭氧层消耗 物质 (第二档)	受援国企业	21.5
斯洛伐克 共和国	臭氧层消耗物质减少	受援国企业	2.5
斯洛文尼亚	分期消除臭氧层消耗 物质	受援国企业	3.5
斯里兰卡	能源服务提供	私营部门	23.3
突尼斯	太阳能水热	私营部门	13.6
乌克兰	分期消除臭氧层消耗 物质	地方工业	32.2

匈牙利能源效率联合融资项目使用GEF资金作为一种担保，以减少国内私营金融机构面临的信用风险。第四例，世界银行的印度尼西亚太阳能家用系统项目有四家本国商业银行向太阳能设备商提供信贷限额，再由太阳能设备商向太阳能设备购买者提供信贷。这些银行在项目初期主要使用世界银行的资金，预期在项目完成后可改用自己的资金。第五例，国际金融公司的中小型企业基金通过私营的金融中介机构开展业务，其中某些中介机构除了管理GEF的转贷资金以外，将来也可能贷出它们自己的资金。

80. 在考察组访问的10个国家里，私营部门很少积极参加GEF项目的活动，只有一些提供设备和服务或提供咨询的活动。尽管政府的联络点部委和其他官员一再表示希望私营部门的参与，但很少看到他们采取任何具体行动。参与GEF的东道国个人有时不知如何动员私营部门参加。另一种情况是不愿这样做，担心会演变成由GEF津贴私营公司。另外也存在一些政策和规章方面的障碍，妨碍了私营部门的更多参与。

81. 据执行机构的人员说，影响私营部门参与的一个主要障碍是GEF的审批手续旷日持久。GEF项目具有不确定性、风险、高机会成本等特点，私营公司没有兴趣花二、三年的时间等候批准。在这方面屡次有人建议简化私营部门项目审批的手续。执行机构的人员又指出，有私营部门参与GEF项目的建议书含有专利信息时，审批程序也许应限制外部人员参加。

82. 再一个程序问题是对增支成本的看法。妨碍商业投资的往往并不是这种增支成本，而是这种项目的风险大于一般融资的项目。在此情况下，GEF的正确做法应是采取各种措施帮助减少风险，例如提供部分担保，支付部分前端交易成本，或采取各种其他减少风险的措施，而不是补助这家公司的投资额。如能允许执行机构将“增支风险”计算出来，以此来决定GEF赠款额的大小，就可以使GEF赠款更有效地用于消除私营部门参与的障碍。据报导，GEF秘书处去年在此问题上的态度表现了相当大的灵活性。²⁰

83. 私营部门大多数通过世界银行参与GEF项目，但国际金融公司的作用也日益重要。根据国际金融公司的报告，截止1997年12月，已有价值6,930万美元由国际金融公司主办的GEF项目开工，另有6,870万美元的项目已列入近期拟议项目。²¹国际金融公司的GEF战略是：以近于商业性项目和有高风险的商业性项目为重点，最大限度利用GEF资金进行杠杆融资，避免使用GEF赠款。例如，国际金融公司以优惠贷款和贷款担保方式提供GEF协助。匈牙利能源效率联合融资项目是GEF以担保方

²⁰ 国际金融公司 Louis Boorstin 和 Dana Younger 私人提供，1997年12月。

²¹ Boorstin 和 Younger, 1997年12月。

式提供资金的唯一例子。以贷款担保提供GEF协助有两个优点：一是吸引私人贷款者参与全球环境项目，二是GEF的贷款担保资金如不需用于弥补亏损时，即可再用于另一个项目（或扩建原来的项目）。

84. 迄今为止，国际金融公司很少使用自身的资金参加GEF项目的联合融资，这一情况将会改变，因为该公司业已批准将资金用于两个项目的联合创业资本，一是可再生能源与能源效率基金（3,500万美元），一是Terra Capital生物多样性能源基金（500万美元）。国际金融公司的人员报告说，他们也在积极寻找机会将该公司现有的信贷额度用于全球环境目的。例如，有一个拟建项目使用GEF资金作为杠杆，从国际金融公司提供阿根廷商业银行的现有信贷额度中融资，用于改进路灯的能源效率。

85. 1996年4月，GEF理事会审议了秘书处提交的一份关于增加私营部门参与GEF的文件。²²理事会未就此文件采取任何行动，但理事会成员已有一个共识，即应当增加私营部门的参与。该文件的一个主要建议是努力寻求非赠与性融资，包括优惠贷款和产权投资，作为GEF对私营部门项目的支持。秘书处目前正探讨吸引私人资金参与GEF项目的新办法。考虑的办法之一是更广泛地以贷款担保方式使用GEF资金，例如国际金融公司的匈牙利能源效率联合融资项目。另一个建议是在世界银行集团的风险担保机构-多边投资担保机构-建立一个环境贷款担保特别基金。

结论

86. 考察组看到，GEF为其项目筹措的私营部门融资数额虽小，却在增长。GEF从项目直接受益者筹得的融资特别成功，筹自主流私人金融机构的融资则成功较小。使用GEF资金建立环境投资基金的做法看来很有前途，特别是从杠杆融资的角度来看如此，但这方面迄今仍缺少运作经验-原因之一是某些资金迟迟不能开始拨付-使考察组无法评估此种基金的成效。

87. 考察组注意到争取私人部门支持面临重大障碍，特别是由于GEF的审批手续冗长、复杂，加上全球环境项目较之正常商业项目面临更大风险。但是考察组也指出，GEF对私营部门的协助可以不用补助私人利润的方式，而是着重减少私人公司和金融中介机构对全球环境项目投资的风险。这种协助可使用一系列融资机制，包括低于市场收益率的工具（如低息贷款）和（或）应变支付办法（如部分担保，项目如果失败，可以免除债务）。

²² “GEF吸收私营部门参与的战略”，GEF/C.7/12,1996年3月7日。

建议

88. GEF秘书处和执行机构应争取工商业和银行业的参与，从私营金融部门中的银行、保险公司、养老基金等融资。为使金融部门对GEF项目感兴趣，应根据私营部门参加GEF项目所承担的“增支风险”来确定GEF的赠款额。

89. GEF应研究和使用可减少私人投资者参加GEF项目所冒风险的技术，例如，使用GEF资金提供贷款担保。

III. 国别一级的问题

A. 受援国内的联络点制度

90. GEF 的联络点分为两类：政治联络点（如果受援国是 GEF 理事会理事，联络点通常是该国派驻理事会的代表）和业务联络点（通常是提供 GEF 项目财务和技术概览的部委）。考察小组发现，如果受援国是 GEF 理事会理事，往往会因此提高其业务联络点的效力和参与程度。在核心小组于考察期间访问的 10 个国家中，有 9 个国家的政治联络点是 GEF 理事会理事。理事会理事虽然配备的工作人员和资源很少，但看来其中大多数都和业务联络点建立了有效的工作关系。

91. 根据 GEF 项目周期²³的程序规定，联络点负责以下事项：“(a) 作为 GEF 在其国家内所有活动的主要联络点，(b) 审查项目的构思和设想，认可这些项目符合本国方案和本国所参与的各项公约，并确认本国的优先需要，(c) 帮助与相关利益方举行广泛协商和涉及具体项目的协商，(d) 提供关于 GEF 活动的反馈意见。”有效的 GEF 联络点还可以查明正确的项目构思，从而帮助建立 GEF 在该国国内的备选项目，并可以向政府和非政府的相关利益方传播信息，从而促进对 GEF 的了解和关心。

92. 考察小组发现，其访问国家的业务联络点在发挥这些作用方面存在很大不同。大多数联络点都至少在政府内部对涉及 GEF 的活动进行某种形式的协调。但是，多数的协调机制都不那么正式。一些联络点在制订 GEF 项目方面发挥了主导作用，另一些联络点则认为，像财政部这样的权利更大的机构绕过了它们。

93. 表 3 概括了所访问的 10 个国家采取的不同协调方式。该表显示，多数国家尚未建立任何正式的机构，以便在政府内部协调其与 GEF 活动有关的各项协调活动。

²³ 见 *The GEF Project Cycle*, 全球环境基金, 1996 年 3 月在华盛顿出版, 英文第 4 页。

表 3

10 国 GEF 联络点制度介绍

国家	政治联络点 (GEF 理事会代表)	业务联络点 (负责 GEF 在受援国内的活动所涉财务和技术方面问题)	业务联络点的职责	政府内部协调机制
巴西	国际事务秘书处	国际事务秘书处,但计划和预算部的外国贷款司看来也发挥一定作用。	传播 GEF 信息,分析和审查项目,对 GEF 的政策和项目进行技术性分析	项目分析工作组
中国	财政部(世界银行司)	财政部(世界银行司)负责财务问题,并由国家环境保护局提供技术支助。	监测 GEF 的活动,与负责 GEF 重点领域的其他政府部门,如作为生物多样性公约联络点的国家环保局生物多样性公约处进行协调。建立 GEF 备选项目。	特设专家组视需要提供咨询,以便审查 GEF 项目在技术是否妥善,是否符合本国标准和优先需要。
埃及	埃及环境事务署	埃及环境事务署	在部委之间召开审查 GEF 项目和其他 GEF 问题的会议。	由联络点担任主席的部际会议
印度	财政部经济事务司	环境和林业部	对项目进行技术性审查,与其他部委协调,并召开审查及核准项目的机构间会议。财政部最后予以核可和批准。	环境和林业部计划在该部内成立一个关于 GEF 的“单位”。
印度尼西亚	计划部	计划部和财政部,由环境部提供技术支助。	业务联络点发挥的职责不明。计划部集中编写关于所有供资建议书的“蓝皮书”,不断对其进行增订,并把核准的项目提交财政部。	没有任何机制负责协调工作或保证所有项目一律寻求环境部的技术意见。
肯尼亚	财政部	环境和自然资源部,国家环境秘书处	审查所有项目建议书,对项目采取后续行动,设有协调部门,以协调 GEF 在生物多样性和气候变化领域的两项赋予能力活动。此外还与部际环境委员会以及生物多样性和气候变化小组委员会保持联络。	政府机构、非政府组织、执行机构和私营部门组成了有 38 名成员的全国审查小组。其任务是审查所有建议书,以便确保这些建议书符合 GEF 的标准并满足该国的需要。
墨西哥	财政和公共信贷部	财政和公共信贷部(国际金融机制理事会)	协调有关 GEF 的活动。	全国可持续发展理事会
波兰	外交部	外交部	监测 GEF 活动,传播关于 GEF 活动和理事会政策的信息。	有意见表示,因为 GEF 的资助额有限,不必进行专门的协调努力。但是,现正建立一个正式的协调机制,“建立过程已到后期”。
俄罗斯	国家环境保护委员会	国家环境保护委员会	协调 GEF 在俄罗斯的项目。	强有力的集中管理制度,机构间委员会和各全国委员会。
津巴布韦	旅游、环境和矿业部	旅游、环境和矿业部(环境司)	协调 GEF 在津巴布韦的项目。	为每个项目成立部际协调委员会。

- **为项目斟选和建立备选项目进行的机构间协调。** 在俄罗斯，机构间委员会和该全国委员会共同提供有关 GEF 项目的机构间协调。在墨西哥，协调是通过全国可持续发展理事会进行的。在中国，这种协调职责由一个技术专家组履行，该专家组审查项目在技术上是否妥善并符合国家标准和优先需要。在肯尼亚，全国审查组进行这种协调，但这是一个较新的机制，因此，现在评估其作用为时尚早。印度和埃及分别由环境和林业部以及埃及环境事务署视需要召开 GEF 项目所涉部委的会议。波兰的正式协调机构尚在建立之中。一些联络点认为，GEF 项目的供资额太小，没有必要进行任何专门的协调努力。
- **与各公约联络点之间进行的协调。** 受援国在 GEF 理事会中对 GEF 采取的立场与其在某项公约中所采取的立场之间常常出现分歧，这反映出政府机构间的协调很差。在访问的多数国家中，GEF 联络点和公约联络点（国家秘书处）之间不存在任何进行正式协作的体制化机制。即使那些 GEF 联络点和公约联络点设在同一部委之中的国家也是如此。在津巴布韦，环境部既是 GEF 联络点，也是生物多样性公约联络点。在中国，国家环境保护局是生物多样性公约的联络点，但也（作为 GEF 的技术性联络点）在许多 GEF 事务中与外交部协作发挥积极作用。

94. 考察小组发现了若干问题，在访问的 10 个国家中，至少部分联络点遇到了这些问题。第一个问题是任务、职权范围和职责缺乏明确性。在其中一个国家中，甚至有些不清楚究竟哪个机构是联络点。虽然这个问题主要说明了受援国政府内部协调的不足，但如果进一步澄清联络点对其他政府机构（包括半国营实体以及国家资助的科研机构）、执行机构驻受援国办事处和编制建议书的机构所发挥的作用，联络点制度的效力将有所提高。

95. 第二个问题涉及体制和预算方面的限制因素。在访问的国家中，10 个业务联络点中有 5 个是设在环境部或环境署内。然而，一些证据显示，在全世界范围内，设在环境部内的联络点所占比例要高得多。²⁴ 这种情况似乎对联络点的协调工作构成特殊问题，因为环境部相对弱小。导致其弱小的原因，在于多数受援国对环境部的重视不及对处理经济事务的部委的重视。环境部门常常没有协调其他部委的法定权力，并缺乏使其他部委作出响应的足够政治影响力。印度环境和林业部抱怨说，在过去，一些生物多样性项目在没有征求其意见的情况下就分配给财政部的经济事务司（政治联络点）负责。埃及的环境事务署表示，其他部委一直不答复其作为联络点发出的参加会议或提供反馈意见的请求。

96. 缺乏用于 GEF 职责的预算资金使问题更为严重。一些联络点指出，它们如果没

²⁴ 根据 1996 年的环境规划署文件，到当时为止指定的 60 个联络点中，62% 设在环境部内。见联合国环境规划署编写的“Enabling Activity Proposal for PDF Block B Grant”。（1996 年 8 月 31 日，英文第 2 页）

有可以动用的预算资源，便无法充分地进行协调工作。埃及的联络点认为，他为了让其他机构出席机构间会议，必须提供一些小小的鼓励措施，例如午餐和差旅费。一些联络点没有进行任何从国家预算争取资金的努力，因为它们认为自己是为 GEF，而不是为本国政府充任联络点。政治联络点尤其如此，因为他们有时要超出本国的范围，为本区域的若干国家发挥代表职责。

97. 某些联络点存在着缺乏与相关利益方进行广泛协商和向它们传播信息的问题。GEF 由于非常重视政府，其产生于联络点的信息有时停留在少数政府机构的小圈子内。例如，考察小组在印度尼西亚发现，许多政府组织和研究机构不知道什么类型的建议书符合 GEF 的供资条件。俄罗斯联邦的联络点在进行协商时似乎没有把一些有关的政府机构包括在内。埃及的非政府组织表示，没有征求过它们的意见。巴西的有关政府组织抱怨说，联络点不接受它们的建议书。

98. 考察小组查明的最后一个问题，是用受援国本国语文提供的有关 GEF 的资料有限。需要向联络点提供容易理解的资料，以其帮助履行信息传播责任。接受访谈的人士表示非常希望得到这种材料。然而，考察小组在俄罗斯和埃及没有看到任何用其本国语文编写的 GEF 正式资料，在越南进行的国别考察则报告说，《GEF 项目周期》是唯一用越南文提供的文件。

99. GEF 秘书处和各执行机构了解联络点制度中的 these 问题和缺陷，并已经采取了一些措施来予以纠正。1996 年以来，各执行机构进行协作举办了一系列项目编制讲习班，以便向政府官员、非政府组织和项目人员提供项目编制和设计方面的培训和基本资料。截至 1997 年中，已经在单个国家或区域范围举办或计划举办 41 个这样的讲习班。联合国开发计划署计划把一份“GEF 入门指南”翻译成多种语文。

100. 但是，访问的 10 个国家的经验表明，GEF 为加强联络点制度进行的努力需要更加注意针对性。三个执行机构在 1997 年对项目编制讲习班进行的一次评价显示，当前的讲习班形式可能需要大幅度修改，可以请业务联络点来管理这些讲习班。讲习班还可以大大加强对项目协调和政策协调以及对争取相关利益方参与的集中注意。

结论

101. 考察小组发现，GEF 的联络点制度在一些国家中尚未充分体制化。一些联络点尚未建立常设的协调机制，以便与其他部委、本国派驻各项公约的代表或有关的非政府组织相互合作。一些联络点对自己的作用缺乏明确认识，另一些则由于内部缺陷，如权力大的部委不愿予以合作，而无法充分发挥自己的作用。一个共同的不足之处是，信息的传播往往限于比较小的有关政府机构的圈子。

建议

102. GEF 秘书处和各执行机构应该让业务联络点尽量参与当前项目编制讲习班的规划和举办工作，并更为注重业务联络点的协调和宣传职能，从而扩大这些讲习班的范围，以便使业务联络点能够在本国成为 GEF 问题的有效宣传者。

103. GEF 应该提供资源，以便把其基本文件翻译成需要这些翻译文件的国家的本国语文。

B. 关于项目由国家推动的要求

104. 要求项目由国家推动是 GEF 的立法、战略和业务文件中的最高原则之一。《GEF 议定书》规定，项目必须“由国家推动，以国家方案中确定的旨在支持可持续发展的国家优先事项为基础”。

105. 考察小组审查了两个关键问题：什么是“由国家推动的项目”？这项原则如何影响对于项目的国有意识？此处国有意识的定义是，受援国的政府和非政府相关利益方对于项目的承诺和支持程度。尽管项目应该由国家推动，但是，项目取得成功和长期持续的先决条件是国有意识。

由国家推动的项目

106. 由于 GEF 没有定出由国家推动的项目的定义，考察小组审议了两个可能的指标，用以确定一个项目是否由国家推动：联络点对项目的认可，以及受援国在项目编制和管理方面的参与程度。

107. GEF 要求项目须得到受援国联络点的认可，以此证明项目系由国家推动。但是，这种认可似乎不能作为表明项目是由国家推动的可靠指标。联络点的认可并不表明项目过程的包容性以及政府、私营部门和民间社会中其他相关利益方的参与。一些国家的联络点正在建立在众多相关利益方之间进行协调的机制，以便争取让范围广泛的相关利益方参与其决策过程。但是，另一些国家联络点尚未这样做。

108. 受援国在项目编制和管理方面的参与程度是一个更可靠的指标，可以表明一个项目由国家推动的程度。因此，考察小组的审查重点是项目是如何发起、设计和管理的，以此表明项目由国家推动的程度。

109. 小组查明了国家在项目编制方面的三种不同参与形式。在第一种形式下，项目建议书明确是由受援国提出，反映出受援国发挥的主导影响。虽然世界银行的意见对印度生态发展项目的规模产生很大影响，但应该是由印度创立和设计的。同样，印度替代能源项目主要是由非常规能源部和印度可再生能源开发局设计和筹备的。墨

西哥官员表示，该国的保护地区方案尽管在编制过程中出现与世界银行之间的重大分歧，但该方案主要是由本国机构设计。因此，即使执行机构在编制过程中发挥了重大影响，但这些项目由国家推动的程度仍然很高。这些项目中的相关利益方认为，项目在国家一级得到了强有力的支持。

110. 在第二种形式下，执行机构提出最初的构思，并在项目编制中发挥很大作用，甚至是主导作用，但是，它们在发挥作用时得到受援国政府的重要投入。例如，在津巴布韦东南部举办的保护生物多样性项目就是由世界银行发起的（结合世界银行的野生物管理和环境保护项目举办）。开发计划署向越南国家计划委员会提出了该国的资源保护区项目，并在项目设计方面发挥了很大推动作用。在菲律宾和约旦，执行机构首先向政府机构建议举办 GEF 生物多样性项目，并成为项目设计工作中的主要动力。涉及肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达三国的维多利亚湖环境管理项目也是由世界银行发起和主要设计的。这些项目由国家推动的程度要比采用第一种形式的项目小得多，但是，它们仍然得到政府和非政府的相关利益方给予的适当支持，足以使其认为自己参与了项目过程。

111. 在第三种形式下，执行机构发起项目，受援国则几乎不参与项目的设计和编制。例如，印度尼西亚官员表示，该国的所有气候变化项目都主要由世界银行发起，政府几乎没有为其编制提供投入。虽然政府没有在这些项目的设计或编制中发挥积极作用，但是，项目如果和现行的政府政策密切相连，仍有可能得到受援国强有力的支持。印度尼西亚关心太阳能的开发，以便在供电网以外的地区实现农村电气化。因此，GEF 的气候项目占有较高的优先地位。印度尼西亚太阳能住房项目符合该国在今后 9 年内为 100 万个家庭安装太阳能设备的政策。因此，即使该项目可能不是由国家推动的，但考察小组仍发现受援国对其具有很高的国有意识。

112. 但是，也有一些几乎没有受援国政府投入的项目得到的支持却少得多。区域和全球性项目由于其国际性质，要求执行机构发挥重要的促进作用；各国通常应执行机构的请求对这些项目予以认可。如果国家认为项目产出在本国利益中不占据高度优先地位，其国有意识和承诺的程度会很低。这方面的一个例子是在肯尼亚进行的在气候变化方面赋予能力的区域性活动，即“为响应气候公约在非洲撒哈拉以南地区建立能力”项目。大多数接受访谈的人士表示，该项目是一个多国能源和气候专家编制的，由一个总部设在塞内加尔非政府组织执行。肯尼亚、津巴布韦和加纳参加了这个项目。在肯尼亚有人对承诺的不冷不热表示关注，因为该受援国仅发挥了有限的作用。开发计划署正在与该国内一道争取纠正误解并确保所有相关利益方均充分接受这个项目。

113. 有私营部门作为伙伴参加的区域项目可能遇到同样的问题，因为这些项目常常是执行机构与私营实体协作发起的。国际金融公司在印度、肯尼亚和摩洛哥举办的光伏市场转变主动行动项目在印度和肯尼亚引起了关注，因为人们对政府相关利益方在项目编制过程中参与程度很低感到忧虑。尽管国际金融公司在这两个国家都征

求了政府意见，并向其通报了采取主动行动的情况，但考察小组仍听到抱怨说，一些官员是在国际金融公司的一个顾问来访时才知道本国参加了该项目。这些抱怨表明，无论是执行机构与受援国的相关利益方协商不够，还是政府内部协调不够，都会损害对一个项目的国有意识。

114. 所举的这些例子显示，对项目的国有意识不一定取决于项目是否由受援国政府发起或编制。这种意识更多取决于政府和非政府的相关利益方在项目编制过程的参与程度和项目符合国家利益的程度。

115. GEF 四大重点领域牵涉的受援国利益程度各有不同。如果一个国家认为某个重点领域在本国环境或发展战略中占优先地位，GEF 项目就很可能得到更多承诺和享有更强烈的国有意识。另一方面，试举一个重点领域为例，一些国家对制订缓和气候变化的战略并不感兴趣。在这种情况下，对于气候变化项目的国有意识可能很微弱，除非项目与国家某项重大的需要有关。GEF 的《1997 年项目执行情况审查报告》开列了若干由于其目标与国家需要相吻合而提高了国有意识的项目，这种吻合的例子包括提供经济/谋生方面的好处、建立一个影响环境政策框架的论坛或提高采矿作业的安全性。

116. 虽然各执行机构已经改进了为在项目周期的所有阶段利用受援国和次区域专家所进行的努力，但发展中国家仍然对依赖外国专家感到不满。考察小组在访问的所有国家中都发现，在某些项目中，由于利用外国专家，政府和地方上在项目设计阶段的参与有所减少。在所访问的每个国家中都至少有一个项目遇到这个问题。例如，在印度的生态开发项目中，该国政府坚持主张，世界银行不应让外国专家参与项目的设计阶段工作。在埃及，曼宰莱湖沼泽地工程项目在开始执行之前就已经把 20 % 的资金花在外国专家身上。

117. 外国专家在缺乏国内专门知识的领域中往往是必要的，例如采用新构思和新技术的项目就是如此。在这种情况下，考察小组没有发现迹象表明，为使当地专家和外国专家一道工作，以便提供一个建立和加强当地能力的机会而进行了共同的努力。在考察小组访问的几乎所有国家中，执行机构都是依靠外国专家来计算增支费用。对外国专家的需要程度可能在执行机构之间和区域之间有所不同。开发计划署在对本报告较早的一项草案发表意见时表示，该机构在拉丁美洲和加勒比区域对外国专家的利用程度不如在其他区域那样大。

118. 各执行机构指出，所有项目决定（包括专家的聘请）都由受援国政府负责。但是，考察小组看到这样的情况：国际专家在项目的筹备和执行阶段发挥的作用不受欢迎，致使执行机构和受援国相关利益方之间发生纠纷。考察小组无法在所有例子中都核实对国际专家的指控。然而，小组确实注意到，对于利用外国专家存在着广泛的不满，这种不满来源于一些关于外国专家的普遍看法：

- 外国专家薪酬太高（相对本地专家而言），消耗了项目资金；
- 外国专家不了解当地文化造成的特有问题的、政治敏感问题以及可能需要特殊处理的特殊问题；
- 外国专家有损于项目的可持续性，因为他们在任期结束离去时也带走了项目获得的专门技能和知识；
- 如果依靠为具体项目聘请的短期专家，则无法为以后的项目保持这些专家的集体专门知识，也不利于连贯性和延续性。

119. 由于缺乏把国家一级项目的经验记录下来以供将来借鉴的机制或程序，上述担忧更为加剧。GEF的一些项目编制活动采用了最新式或成为先例的方式，涉及增支费用和相关利益方参与问题的编制活动尤其如此。GEF的项目专门知识和经验掌握在执行机构手里。虽然这是GEF制度的一个长处，但需要查明具有成本效益的方式，把专家的经验记录下来，以便将其编入GEF系统的所有成员都可以借鉴的教训。《项目执行情况审查报告》可以把这些经验编写在内，将其作为一套最佳现场工作方式的一部分，以供项目设计和编制工作不断借鉴。

结论

120. 考察小组发现，由国家推动的项目和国有意识相互联系，但并不是一回事。项目有可能在一开始并非由国家推动，但如果受援国的相关利益方在其编制和执行过程中发挥作用，或认为其符合本国需要，则最终可以形成对这个项目的国有意识。

“由国家推动”应该是一个不断变化的概念，而不是静止的概念。随着受援国政府提出更多的项目构思并更多地参与项目的设计和编制，今后将有更多的GEF项目提高由国家推动的程度。

121. 考察小组发现，有些项目即使受援国相关利益方在项目初期工作中发挥的作用有限，但由于国家认为项目是有价值的，仍然对其产生了国有意识。小组还发现，少数项目，包括一些全球性和区域性项目，仅得到有限的受援国承诺，但是，可以通过加强联络点制度来解除受援国的忧虑。

122. 虽然在很多情况下外国专家可能是必要的（在一些情况下，同时利用本地专家和外国专家也许是最好的办法），但执行机构依靠外国专家而不依靠受援国或次区域专家的做法已经受到批评，因为这种做法往往削弱由国家推动的项目和国有意识所必需的本地参与。

建议

123. GEF 理事会应该通过一项和相关利益方参与 GEF 项目并行的政策，用以推动在项目中更多利用本地和区域的专家；应该鼓励在 GEF 项目中同时利用本地专家和外国专家；并应该让受援国政府更多参与初选、精选和最后选定项目专家的过程。

C. GEF 为提高对全球环境问题的认识作出的贡献

124. 考察小组评估了 GEF 为提高对全球环境问题的认识作出的贡献。在一些国家中，人们对全球环境问题的认识程度很低，以致对 GEF 重点领域的任何了解，哪怕是从狭隘的本地角度进行的了解，都会提高这种认识。

125. 然而，进行这种评估所面临的一个主要困难，是还有许多其他方面参与了 GEF 重点领域的工作，其中包括联合国机构、双边捐助者和环境方面的国际性非政府组织。在这个拥挤的领域中难以查明 GEF 所增加的影响。因此，小组鉴定了若干指标，用以衡量 GEF 在公众对 GEF 和全球环境问题的了解方面所产生的直接影响。

GEF 知晓度指标

126. 考察小组寻求了能够显示 GEF 的能见度和对 GEF 的工作有所了解的证据。小组发现，GEF 在一些国家的能见度非常低。在印度尼西亚和印度，人们告诉小组，大多数人把世界银行和 GEF 混为一谈。在波兰，听说过 GEF 的人通常将其视为世界银行的一个附属机构。即使在 GEF 吸引了大众媒体注意的地方，例如在伯利兹，人们仍然把 GEF 的项目视为其执行机构的项目。私营部门对 GEF 的了解最少。例如，印度商会会长表示，印度工业界对 GEF 几乎没有任何认识，他就不知道 GEF 还为私营部门的项目提供资金。

127. 对 GEF 的了解程度因不同的有关阶层而异。即使参与和 GEF 有关的活动，例如《21 世纪议程》和各项全球环保公约的国家官员，也不熟悉 GEF 的标准或如何利用 GEF 的资源。那些参与 GEF 活动和对 GEF 作为一个外部资金来源有一些了解的人则常常缺乏对重点领域供资标准的了解。有一个地方把 GEF 描绘成“总部设在华盛顿的黑匣子”。非政府的相关利益方对 GEF 的了解更少。在埃及，小额赠款协调员、埃及指导委员会总协调员以及小组访谈的 15 个非政府组织都对 GEF 没有了解。在印度，一名非政府组织代表说，非政府组织界“对 GEF 一无所知”。甚至执行机构的外勤人员有时都得不到关于 GEF 的充分介绍。

128. 与此成为鲜明对比的是，GEF 的小额赠款方案在非政府组织中享有较高的能见度。在设有小额赠款方案的大多数国家，非政府组织和其他相关利益方可能把这种方案同某个本地协调者联系起来。大多数这样的协调者都有效地同非政府组织、联合国和捐助界打成一片。例如，在肯尼亚、波兰和津巴布韦，小额赠款方案办事处已经同参加经常性环保活动和 GEF 第一期项目的相关利益方建立了有效的工作关系，以期扩大某些小额赠款方案。

129. 考察小组发现，至少有两个主要因素促成对 GEF 的认识和了解不多。第一个因素是，GEF 的信息目前没有传达给所有与其有关的各个方面。GEF 在多数国家的主要联系人是联络点，通常由财政部或环境部或二者同时担任。联络点从 GEF 秘书处那里得到大量资料，但在有些情况下却没有进行系统的努力来确保把这些资料传播给各相关利益方。此外，若干国家评论说，GEF 文件的技术性很高，并且没有用本国语文印发。

130. 第二个因素是，那些了解 GEF 的人似乎没有什么动力为其进行宣传。在许多国家，特别是在考察小组访问的大国，GEF 不过是许多捐助者之一，被视为一个条例和程序非常复杂的小型基金。一些联络点声称，它们不愿鼓励政府机构提交建议书，因为项目编制及核准的过程太冗长。即使在各执行机构的国家办事处内，超出与其合作的关键部委的范围传播 GEF 信息的愿望也很微弱。在一些情况下，外勤人员没有得到很好的关于 GEF 方案规划和标准的培训，也没有很好地向他们介绍这方面的情况。一些执行机构的工作人员将 GEF 视为潜在的资金来源，但是，复杂的项目周期要耗用大量时间，除非下极大决心促成一个项目，否则进展不会很大。

131. GEF 系统意识到在国家一级人们对 GEF 的认识和了解程度很低，因此成立了沟通工作组。1996 年中期，该工作组已经商定了提高对 GEF 和全球环境问题的认识方面的责任分工，目前正在制订一项全面的 GEF 沟通战略。

对全球环境问题认识的指标

132. GEF 对了解全球环境问题所产生影响的指标包括：GEF 引起的新闻媒体对全球环境问题的报道，以及关于全球环境问题的网络的发展。

133. 考察小组收集了 GEF 项目直接或间接引起新闻媒体报道的若干实例。在埃及，GEF 在气候方面进行的赋予能力活动的协调人说服报纸连续几个星期发表了几篇关于气候变化的文章，这是当地第一次报道这方面的消息。开发计划署在《1997 年项目执行情况审查报告》中提到，有两个项目（分别是伯利兹和巴布亚新几内亚的项目）在新闻媒体上引起了政策辩论。在考察小组访问越南之前的 6 个月时间内，当地报纸发表了大约 200 篇关于生物多样性的文章，这些文章的发表至少部分归功于 GEF 资助的生物多样性行动计划。

134. 一些 GEF 项目引起了关于 GEF 重点领域的激烈辩论，其中有负面的意见，也有正面的意见。肯尼亚的塔纳河灵长目动物保护项目在其早期筹备阶段引起了该国关于公众参与和可持续利用生物多样性项目的辩论。津巴布韦的家用光伏设备项目在当地提高了对于太阳能作为一种替代能源的认识。伯利兹的沿海生物多样性资源可持续开发和管理项目把该国的大堡礁确定为世界财富，因此成为另一个其组成部分引起新闻媒体很大兴趣的项目。

135. GEF 的赋予能力活动为建立各有关方面关于全球环境问题的网络（学术研究界的网络和非政府组织之间的网络）作出了贡献。在气候变化和生物多样性领域中都有证据显示，利益集团组成的网络不断发展，一直参与着现有的赋予能力活动，并可能继续它们的参与。GEF 在埃及的项目经理说，GEF 建立了一个大型的网络，有多达 500 个从事气候变化领域工作的机构和专业人员参加。越南国别研究报告指出，GEF 资助的生物多样性行动计划的筹备工作历时三年，导致建立了一个由政府工作人员、本国专家、学者和其他从事生物多样性保护工作的人士组成的网络。参加多样性保护工作的有关人士包括 1,000 名接受了一个月生物多样性保护培训的森林工作人员，其中很多人以前从未听说过生物多样性或全球环境问题。

结论

136. 国别研究报告中的这些 GEF 对公众意识产生影响的实例使考察小组得出结论认为，GEF 至少在某些国家中对全球环境问题的认识产生了一定影响。和整个问题相比，这些影响显然是很小的，但有时却涉及具有重要战略意义的有关方面。

137. GEF 在受援国并不知名，没有得到很好的了解，这是因为执行机构和联络点缺乏宣传 GEF 的动力，以及没有一项具有很好的针对性的沟通和宣传战略。

建议

138. GEF 理事会应该授权制订一项 GEF 宣传和沟通战略并为此提供足够资金，这项战略的对象是与 GEF 有关的多种相关利益方，包括联络点和有关政府机构、非政府组织和民间社会、新闻媒体以及私营部门。这项战略应该以关于 GEF 及其业务的简单易懂的材料为基础，并应用当地语文提供基本的 GEF 文件。这项战略应该与扩大项目编制讲习班范围的工作相协调。

D. 相关利益方在 GEF 项目中的参与

139. GEF 关于让相关利益方参与其项目的政策要求“在整个项目周期与主要团体和当地社区进行协商并酌情使其参与项目。”²⁵ 为了评价 GEF 在相关利益方参与问题上的全面表现，考察小组审查了 GEF 制订的政策框架以及让相关利益方参与项目的实际做法。

背景：以前进行的评价

140. 相关利益方的参与所带来的好处包括：提高国有意识；确保充分满足受影响社

²⁵ “Draft Public Involvement in GEF-Financed Projects”（1997 年 4 月）。

区的需要；改进项目的设计、执行和评价工作；帮助加强非政府组织和民间社会团体的能力。这些好处可以有助于实现所期望的项目作用和可持续性。

141. GEF 将相关利益方定义为“在 GEF 供资的项目中有利害关系的个人、团体或机构”，其中也包括政府、执行机构和本国实施机构。尽管这个定义没有提到非政府组织，但这些组织是 GEF 活动中最重要的相关利益方集团之一。非政府组织既包括在国际或国家范围内倡导某种政策的团体，也包括作为农村社区代言人的中层和基层机构和团体。一些团体集中于技术问题，它们包括研究机构、学术机构和“智囊团”，其投入对于一些技术性很高的项目可能很重要。一些非政府组织独立活动；另一些组织，例如某些经济转型国家的组织，则从国家预算得到部分资金。考察小组发现，GEF 项目与各式各样的利益有关的非政府组织都进行合作，但在大多数情况下，主要的参加者是倡导某种政策的团体。

142. 已有若干项考察对 GEF 在争取相关利益方参与 GEF 试验期或 GEF 第一期某些项目方面的表现进行了评价。1994 年进行的 GEF 试验期独立评价发现，受影响居民的参与不能令人满意。该项评价在文件中指出，需要采取更系统的办法来促进与多方相关利益方，特别是与非政府组织之间进行的互利协作。1995 年，在欧洲气候网的委托下对有关方面参加若干 GEF 气候变化项目所发挥的作用进行了一系列考察，上述项目包括印度的可再生资源管理项目。通过考察发现，尽管非政府组织在设计阶段的参与有限，但相关利益方执行阶段的参与较为广泛。考察还发现，GEF 的准则过于复杂和冗长，以致实际上把较小的相关利益方排斥在设计阶段之外。

143. 非政府组织工作组于 1996 年编写了一篇报告，其中列有对参与 GEF 项目的非政府组织进行的个案研究（这些参与包括进行宣传、帮助制订政策、为项目的编制和执行提供帮助以及为 GEF 与边远地区进行联系）。该报告发现了四类问题：由于世界银行的拨款程序很复杂缓慢，导致缺乏现金的困难；与通常受到世界银行青睐的非本国专家之间的竞争；对 GEF/世界银行复杂的程序和决策过程缺乏了解；以及对禁止利用 GEF 的资金进行能力建设的规定感到不满，因为这种建设对于增加非政府组织吸收项目资金的能力来说是必需的。

144. GEF 理事会编写的第二份研究报告是 *Promoting Strategic Partnerships between GEF and the NGO Community*，²⁶ 该报告尽管不是关于 GEF 的评价报告，但是指出，GEF 没有充分利用非政府组织、学术机构和私营团体的潜力。这项报告就帮助这些团体更多参与 GEF 活动的问题提出了许多建议，其中包括加速中等数额赠款的发放速度。

相关利益方参与 GEF 项目的政策框架

²⁶ GEF/C.7/Inf.8，1996 年 2 月。

145. 根据《试验期独立评价报告》和其他研究报告提出的建议，GEF 秘书处发表了关于相关利益方参与项目活动的明确政策准则，要求清楚鉴定相关利益方并在整个项目周期征求其意见。考察小组注意到，上述准则是 GEF 秘书处与各执行机构合作编写的，构成了一个全面和广泛的政策框架。该准则在负责审查跨领域问题和经验教训的工作人员中增加了一名社会学家。这名干事将对项目建议书进行审查，并就相关利益方的参与问题提出意见。

146. GEF 政策准则是否实际有效取决于各执行机构和受援国政府作出的响应。相关利益方的参与是和执行机构业务中的透明度和责任制密切相联的。因此，考察小组审查了各机构关于相关利益方参与和向公众提供项目资料的政策。

147. 联合国环境规划署于 1993 年通过了关于向公众提供 GEF 业务文件资料的政策和程序。²⁷ 1994 年，该机构的执行委员会核准了关于公众参与其 GEF 业务的政策和程序。这样做是为了促进公众在 GEF 业务中的参与，环境规划署并提供了一份详细的名单，其中开列了属于该机构的“公众”定义²⁸ 范围的团体。这两套文件基本上是作出以下规定：让公众能够获得资料、与所涉相关利益方进行协商和向相关利益方提供机会，以便其参与执行环境规划署负责的 GEF 项目。但是，这两套文件都明确提到，这些规定“仅仅是为环境规划署参与 GEF 活动而订，此后尚有待通过一项全机构适用的指示”。这表明了上述文件的独特性和先例性。

148. 开发计划署和环境规划署一样，通过了关于公布公共资料 and 文件的政策。关于参与的政策所明确提到的相关利益方超出了非政府组织的范围，其中强调了民间社会组织²⁹ 的重要性，并试图让较小的团体，例如社区组织，也参加开发计划署的工作。该机构在这个问题上的政策声明列举了三个主要的目标：鼓励政府、民间社会组织和捐助者之间的政策性对话；为民间社会组织在能力建设方面的需要提供支助；和增进开发计划署各办事处加强这种伙伴关系的能力。之所以把执行小额赠款方案的责任交给开发计划署，其部分原因，正是意识到该机构具备和这些团体打交道的经验并重视与其建立伙伴关系。

149. 世界银行关于争取非营部门的相关利益方（特别是非政府组织）参与其项目的政策分为三类：关于非政府组织参与项目编制的政策、关于环境评估的政策和关于公布公共资料的政策。这些政策的制订是为了适应非政府组织在发展活动中日益增加的重要性，以及世界银行在确保非政府组织尽早参与其项目过程所有阶段方面

²⁷ “UNEP Administrative Note: Policy and Procedures Related to Public Availability of Documentary Information on GEF Operations”。

²⁸ 公众包括科学界；环境、消费者、妇女、青年、土著民族、教育以及社会和经济领域发展的协会或团体；和可能在 GEF/环境规划署的活动或决定中有利害关系的非政府组织。

²⁹ 开发计划署对民间社会组织的定义是，其中包括非政府组织、人民团体、妇女和青年团体、土著民族的基层运动和组织、消费者和人权团体等等。

向其工作人员提供指导的需要。³⁰ 世界银行已经开始举行非政府组织和世界银行委员会之间的年度会议，并制订了一项政策，主张未来的借款者在一切适当情况下利用非政府组织³¹提供服务。在环境部门，世界银行的第 4.01 号业务指示要求未来的借款者充分顾及受影响集团（包括部落和土著民族）和本地非政府组织的意见，特别是在环境评估的筹备阶段把其意见考虑在内。

150. 世界银行要求其涉及土著居住地区的项目制订一项处理这些社区所关注问题的行动计划。此外还期望各国在就这些项目进行环境评估的时候与受影响的集团进行协商。世界银行于 1994 年颁布了关于公布资料的政策，扩大了通过其新闻中心所提供文件的范围，以及在受援国的受影响集团和本地非政府组织可以前往的公共场所提供的环境资料的范围。关于公布世界银行 GEF 业务资料的政策则更进了一步，规定更为公开地提供关于和 GEF 项目有关的资料。

151. GEF 的政策规定，各项目需要密切注视和记录在项目编制期间与主要团体和当地社区进行的相关利益方协商。虽然各执行机构经常保持这种协商的记录，但考察小组注意到，GEF 由于专门把这项活动列入其政策准则，使这一做法的政策意义有所提高。

相关利益方在 GEF 项目中的参与

152. 考察小组为找到更为具体的关于有计划地让相关利益方参与项目的指标，对项目文件进行了审查。小组注意到的指标包括所鉴定的相关利益方的类型、关于和相关利益方协商的规定、所建立的体制框架的代表性、非政府的相关利益方在项目中发挥执行作用的程度、以及项目为支助这些活动提供的拨款。

153. 参与试验期项目和 GEF 第一期项目（以参与频繁程度为依据，按在体制能力建设方面的影响衡量）的相关利益方分为以下类型：学术界、国际非政府组织、国家和地方一级的非政府组织以及私营部门。利用信托基金进行的 GEF 项目通常能够有效地使这些不同的团体广泛参与同一个项目。这些项目在允许像旅游业这样的私营部门团体参加项目方面还表现出了灵活性。也许需要对相关利益方进行更细的分类，以便确保能够查明在每个重点领域从事各种行业和活动的各式各样的相关利益方，并使其尽早参加项目过程。

154. 审查的项目文件着重强调了与非政府组织和本地社区进行的协商，但是，对于“协商”的含义有各式各样的理解。这些理解有的非常狭隘，认为协商不过是形式

³⁰ 该政策说明（OPN 10.05）于 1989 年作为一项业务指示重新发表，并于 1997 年 3 月为 GP 14.70 所取代，后者具体提到了各种不同的团体，例如“从事救济困苦、促进穷人利益、保护环境、提供基本社会服务或社区发展活动的私营组织”。

³¹ 世界银行把非政府组织定义为“全部或基本上独立于政府的团体和机构”。

上的“情况介绍”，有的非常详细，认为协商是与非政府组织不断进行相互交流和共同规划。后一种理解是希望做到的选择，因为它强调在协商过程中的真正的本地代表性，并明确指出这些协商的预期成果。对协商的这种强调也有可能带来损害，这就是，可能把协商本身视为目的，在没有规定向本地社区提供反馈意见的情况下尤其如此。小组成员在访问各国期间听到社区成员抱怨说，他们没有收到关于许多协商成果的任何报告。

155. GEF 项目为使政府和非政府的相关利益方进行合作建立了各种机制。例如，俄罗斯的生物多样性项目建立了关于保护地区的国际专家联合理事会和有 13 名成员的贝加尔湖监督委员会。后者包括 6 名来自非政府组织的代表，分别来自当地社区、学术界、科学界、社会组织或非政府组织的联合团体。在墨西哥的保护地区项目中，构成项目核心的有 10 个保护地区，其中每个地区的技术咨询委员会都为土著社区这样的相关利益方的积极参与作出了规定。

156. 考察小组还审查了依靠非政府的相关利益方执行 GEF 项目的问题。一些项目利用这样的团体执行项目，或聘请其作为承包商或分包商。开发计划署在其 1997 年项目执行情况报告中说，在全部由该机构执行的 GEF 项目中，84 % 的项目有非政府组织发挥以下两种作用中的一种作用：项目执行或政策/咨询。该报告还说，开发计划署最近颁布了关于由非政府组织执行项目的准则。非政府的相关利益方在这方面发挥的作用有限，其原因可能是 GEF 项目涉及大笔资金，而地方性非政府组织只具备有限的技术和行政技能，无法有效地吸收或管理这些资金。

157. 考察小组发现，利用信托基金的项目比其他类型的项目更可能采用这种方式。例如，巴西、墨西哥和哥斯达黎加的三个生物多样性项目是由政府发起的，但最后都交给了非政府组织执行，即巴西的 Getulio Vargas 基金会、墨西哥的保护自然基金和哥斯达黎加的国家公园基金会。这样做可以带来很多好处，包括建设体制能力以及改进公营部门和非政府部门之间的工作关系。

158. GEF 第一期项目似乎进行了较大的努力来具体规定，应该如何项目中贯彻关于相关利益方参与项目的声明。考察小组在审查 GEF 第一期项目工作方案时发现，各执行机构和 GEF 秘书处之间就以下问题进行了大量讨论：采取何种方式核实项目文件中关于相关利益方参与的声明。各执行机构澄清并介绍了如何鉴定相关利益方、与其进行协商和以其他方式使其参与项目的问题。

159. 为了衡量项目文件中关于实现最大程度参与的规定能够起多大作用，采用的指标之一是用于磋商的预算资金水平。在一些项目中，难以把磋商活动和公众教育及宣传活动分开。（一些这样的活动甚至可能相互重叠。）一些试验期项目尤其如此。例如，俄罗斯生物多样性项目的资金来自一笔 2,500 万至 2,600 万美元的 GEF 赠款。该项目把 75,000 美元用于支助相关利益方工作组，将其作为生物多样性政策支助工作的一部分（这个数额意味着这项活动受到的重视不如其他活动，与拨款占全部资

金 11 % 的公众支助和教育活动以及体制建设活动相比尤其如此)。虽然这些教育活动可以给一些相关利益方带来好处,但如果专门集中于相关利益方问题的预算数额有限,取得的成就顶多是仅仅一次性的充分参与,不大可能再进一步。

160. GEF 第一期的项目似乎对这些预算拨款给予了更密切的注意,因为足够的预算拨款可以保证在整个项目期间均举行有意义的磋商。一些 GEF 第一期项目已经把项目经费总额的 50 % 以上拨给让社区参与规划的地方性活动,例如“微观规划活动”(印度生态发展项目)、“生态管理活动”(中国自然保护区项目)和“地区/村庄开发活动”(印度尼西亚 Kerinci Seblat 项目)。开发计划署的 1997 年项目执行情况审查报告指出,为保护和可持续利用亚马孙自然资源提供区域支助项目的试验期活动下有一个生态分区次级项目,该次级项目其预算的 25 % 用于磋商,并把 50 % 的工作时间用于处理相关利益方的问题。但是,必需指出,在很多情况下,项目的所有提高公众意识的活动,包括培训方案、讲习班、出版资料、承包等等,都可以定为相关利益方的参与,而且实际上也是这样做的。

相关利益方在重点领域的参与情况

161. 相关利益方在生物多样性项目中的参与为项目设计和执行带来了一系列复杂问题,其中包括:传统的生物多样性保护方式(保护地区的规划和“警备”)与当地社区的生存和生计需要之间不可避免地出现紧张关系;作为保护地管理工作的一部分,可能会建立的“缓冲地区”,但需要得到那里社区的合作;所提倡的生物多样性保护意识需要适应保护地区管理人员、资源使用者和社区团体之间结成的新的管理伙伴关系;执行机构要在同一项目中以多领域的专长来处理每一个这样的问题,但其内部的经验和专门知识却有限。因此,生物多样性项目常常需要经过漫长和艰苦的过程,以便确保相关利益方的参与,并协调这种参与和保护生物多样性目标之间的关系。

162. 这种漫长的过程也许是那些涉及 GEF 的全面项目编制工作的有得有失的做法之一。这种过程在一些国家中使 GEF 的项目蒙上复杂、重复、尾大不掉和过于冗长的不好声誉,但也可以对相关利益方的参与产生积极影响。例如,津巴布韦东南部生物多样性保护项目查明了 5 个关键的利益攸关团体,它们目前正在为对该项目可能进行的参与编制建议书。与这些团体进行的协商以及它们彼此之间进行的协商正在为更好地确定不同利益(有时是相互冲突的利益)提供依据。

163. 生物多样性项目还可能需顾及移民安置工作、土地和财产使用权、妇女或其他特殊集团关注的问题以及复杂的社会评估工作。可以提高 GEF 项目的成功程度的因素之一,是由各执行机构加强采取措施,尤其是更多地依靠社会学家的专门知识,并有系统地记录在项目执行期间处理社会问题的经验,以便使环境项目特有的社会和妇女方面的关注问题进入主流议程。《1997 年项目执行情况审查报告》着重表明,“在审查项目的执行情况时没有以明确的方式处理妇女问题”。

164. 气候变化。气候变化项目比生物多样性项目更可能有私营部门相关利益方的参与。那些采用新能源技术的项目在设计阶段更需要这类相关利益方参与，以便获得其关于各种问题的投入，例如预测技术的市场表现。许多各种各样的私营和公营部门组织参与了津巴布韦的家庭和社区利用光伏能源项目的执行，其中包括太阳能业、半国营企业和水电公司。由国际金融公司执行的中小企业方案已经核准把非政府组织作为适当的中介机构。

165. 国际水域。国家水域项目由于其跨界性质，需要在上游进行由科技界和政府决策人员参加的以政策为重点的活动。这些项目常常让上述相关利益方充分参与战略的编制和执行。但是，多数项目尽管都把非政府组织列为潜在的伙伴，但几乎没有地方上或社区一级的相关利益方参与。

166. 在 GEF 第一期国际水域项目中，有一个项目是为非政府组织的参与设计的，这就是维多利亚湖环境管理项目。在肯尼亚，当地的一个非政府组织，“维多利亚湖之友”作为湖区村庄内组织不那么完善的小型社区团体的沟通代表，参加了与社区之间的早期协商。但是，政府接管了项目协调工作后，这样的交流逐渐停止了。批评者们说，这一转变证明，政府不愿和现有的非政府组织合作，而是在慢吞吞地建立其自己的“非政府组织”来参加这个项目。小组成员访问了维多利亚湖肯尼亚一侧的一个社区，发现社区成员和地方当局都对项目的具体情况及其可以在项目中发挥的潜在作用没有多少了解。

结论

167. 考察小组认为，颁布关于相关利益方参与 GEF 资助的项目的准则是 GEF 第一期项目取得的重大成就之一。这些准则为最广泛和最具深远意义的关于公众参与项目和公布项目资料的政策之一奠定了基础。

168. 考察小组发现，GEF 第一期项目在设计上制订了详细和全面的公众参与计划，生物多样性领域的项目尤其如此。这些项目中的大多数还处于执行的早期阶段，但小组发现，一些项目已经使相关利益方参与了关键的项目活动。尤其是采用信托基金的项目已经用创新的办法向不同的相关利益方提供机会，使其能够在同一个项目中共同进行政策和业务方面的工作。但是，在某些情况下，没有将磋商的结果反馈给当地各社区。因此，考察小组得出结论认为，需要的是密切注视和评价在实际执行关于相关利益方参与项目的 GEF 准则和项目规定方面取得的进展。

建议

169. GEF 秘书处应该与各执行机构进行合作，共同制订关于成功地使相关利益方参与 GEF 项目周期的不同阶段工作的数量和质量指标，并记录每个重点领域在争取相

关利益方参与项目的最好办法。

E. 对国家方案和政策产生的作用

170. GEF 要求考察小组评价 GEF 项目对国家方案和政策产生的作用。考察小组对各项目如何有助于更广泛地改变受援国处理与四个重点领域有关的问题的方式进行了审议。

171. 和评估 GEF 如何影响对于全球环境问题的认识时一样，考察小组在某些情况下难以区别 GEF 对改变受援国的政策和方案作出的贡献。其他活动和有关方面也对这样的变化起了促进作用。例如，许多国家都在采取措施，把里约过程和《21 世纪议程》的成果纳入本国的计划、政策和方案。双边和多边机构正在为许多这样的努力提供支助。因此，在一些情况下难以把 GEF 项目的作用和其他机构的作用，包括受援国政府自己的作用区别开来。在其他情况下，GEF 项目和新政策或新方案之间的关系则比较清晰。

172. 为了分析 GEF 项目对政策和方案产生的作用，考察小组依靠的是所访问国家政府官员和相关利益方进行的有资料根据的评估，以及各执行机构的官员发表的意见和这些机构进行的评估。进行的分析并没有全面审查 10 个抽样国家中的项目所产生的所有这类作用。考察小组没有试图把每个在其明确目标范围内产生作用的项目都包括在分析之内，这些目标的例子包括制订新的战略或行动计划，以及建立政府内部或国际协作的机制。

173. 考察小组发现，这 10 个国家内的 GEF 项目对受援国政府的政策或方案产生了 5 类作用：建立新的政府内部协调机制；对某一造福全球环境的具体活动给予更多重视；为就某个全球环境问题进行区域或次区域协作建立新的机制；接受相关利益方更多参与项目；制订一项针对某个全球环境问题的全国战略和行动计划。

174. 小组发现，一些 GEF 项目直接帮助受援国建立了新的政府内部协调机制。埃及在进行 GEF 的气候变化赋予能力活动时，没有任何协调其本国气候变化政策的机制。然而，埃及的能源节约和规划组织主席告诉小组说，每三个月举行一次进度评估会议的环境评估指导委员会将改为全国气候变化委员会，并将成为一个主要的讨论场所，例如讨论埃及可能参加联合执行项目的问题。考察小组在肯尼亚发现，1996 年 12 月完成的为保护东非生物多样性提供体制支助项目在该国环境和自然资源部内成立了第一个生物多样性机构，以便协调所有政府部委在这个问题上的政策。

175. 小组发现的第二类作用是提高政府对造福全球环境的活动的重视。考察小组看到的这类作用的大多数实例来自气候变化重点领域。试验期的中国在控制温室气体排放方面的问题和选择项目导致了与世界银行之间关于能源效率和可再生能源

的新的政策对话，而由于这一对话，中国对无污染能源项目进行投资的兴趣又提到一个新的高度。印度可再生能源开发署的官员指出，该国的生物沼气项目明显改变了人们对于利用废料产生能源的重要性的认识，致使政府在三年中用了 6,000 万美元来开发这种技术。人们把墨西哥的高效照明项目作为一个例子，用以表明政府对改进能源效率的重视程度发生的变化。一些观察人士认为，波兰的煤转气项目大大提高了政府官员对于把煤转化为煤气的重要性的认识。墨西哥环境部官员认为，墨西哥保护地区方案在说服墨西哥政府大大增加原来远远不够的该国用于保护地区的预算方面发挥了关键作用。

176. GEF 项目的第三类作用，是在区域或次区域一级就某个全球环境问题进行新的政府间合作，GEF 为维多利亚湖举办的国际水域项目体现了这类作用，该项目的目标之一，便是建立进行这种合作的国际机制。维多利亚湖项目建立了一个由肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达组成的区域秘书处，以便协调湖区的水质和监测标准。该项目还正在帮助成立维多利亚湖渔业组织，以便对捕鱼业进行更为有效的监管。在这个实例中，GEF 项目显然促成了这些国际合作机构的建立。

177. GEF 项目的第四类作用，是说服受援国政府允许非政府的相关利益方比通常更为广泛地参与项目编制和/或项目执行。出于各种政治、社会和文化原因，许多受援国没有和民间社会团体建立起合作的关系。与此同时，仅仅为全球环境带来的好处通常在很多国家不会得到高度重视，除非这些好处与社会和经济上的优先需要，主要是减少贫穷有关。民间社会团体更多参与项目可以带来的好处之一，是可能创造一个适当的机会，以便在造福全球环境的大前提下把这些不同的优先需要结合起来。例如，在印度的生态开发项目中，林业部采取了一个办法来争取从前对项目有所抵制的社区参与保护地区的管理。

178. 第五类政策性作用是战略和行动计划制订，较多地发生在生物多样性这个重点领域，因为有很多政府要求 GEF 为制订一项全面的生物多样性战略提供支助。中国的保护生物多样性行动计划是 1992 年 3 月核准并于 1994 年完成的一个试验期投资前融资项目促成的，这一行动计划对若干其他计划的制订产生了作用，像农业生物多样性行动计划、国家海洋管理局的海洋生物多样性行动计划和一项保护红树的行动计划。从这些计划中产生了项目建议书，例如沼泽地管理项目的建议书（通过开发计划署提交，申请 GEF 供资）。该行动计划还导致为 1995 年核准的 GEF 自然保护区管理项目提供资金。

179. 考察小组发现的可以全部或大部分归功于 GEF 的变化一般都涉及以新的方式来解决全球环境问题或对这些问题的重视。

结论

180. 考察小组根据对其访问的 10 个国家的项目进行的分析，认为 GEF 项目对国家

政策和方案产生的若干重大作用，其中一些作用超出了短期的项目目标。在某些情况中，其他有关方面显然发挥了一定的作用，但在另一些情况中，功劳可以归于 GEF。考虑到 GEF 项目的规模较小，小组认为，这些导致的变化是一项积极的成就。

F. 对可能损害项目成果的政策和活动采取对策

181. 宏观经济政策或部门政策以及经济活动可能有损于 GEF 的项目，其方式或是像在能源定价的例子中那样制订阻碍产品打入市场的不正当的刺激措施，或是实际侵犯项目地区，例如修建通过保护地区的公路、开矿、滥砍滥伐或破坏性地开发旅游业。因此，各执行机构面临的挑战之一，是如何在项目周期的每个阶段对这些政策和活动采取有效对策。

182. 这种对策可以采取若干不同方式。需要在项目设计的早期便查明任何这种对项目构成的威胁，与项目支持者讨论这种威胁，并在项目文件中予以说明。在关于项目协定的谈判中需要得到采取行动消除或防止威胁的保证。此外，如果有的政策或活动确实看起来在项目执行期间损害了项目的效力，执行机构必须采取行动，向政府陈述，并在必要情况下停止付款，以便促成纠正这种情况的行动。除非项目文件中明文规定应避免或防止损害性行动，否则这种问题可能引起争论。

183. 鉴于其项目规模很小，GEF 没有能力来使在高度涉及国内经济利益的问题上出现根本的政策变化，在经济规模庞大的国家内尤其如此。但是，执行机构可以坚持要求某个地区中的某一具体活动不对项目形成干扰。有的时候，也许应该不顾该种干扰的存在，照样执行项目。但是，当不正当的刺激措施或造成物质损害的活动带来的威胁很严重，而且执行机构断定，不能合理指望有关政策或活动将会终止的时候，则不应把项目继续下去。

184. 考察小组分析了各执行机构如何处理政府政策或部门活动对其构成严重问题的项目。小组对 16 个国家进行了考察，并访谈了执行机构的任务主任、区域协调员和主题专家，在此基础上查明，在 7 个当前执行中的项目的个案里，政府政策或部门活动有可能对项目的成功构成重大威胁，而且可以在文件中记录这些项目对这个问题的处理方式。这些个案仅仅是抽样，这个问题所涉及的项目要多得多。

185. 考察小组发现，各执行机构一般在项目文件中指明了可能对项目构成重大风险的政策问题或部门活动，并在项目设计期间把问题向受援国政府提了出来。在所有 7 个个案中，执行机构都在项目文件中一定程度地提到这样的威胁。然而，在这 7 个个案中，有 5 个个案对威胁的描述或是过于泛泛，或是不全面。在两个个案中（约旦的 Azraq 沼泽地和 Dana 荒地巩固和保护项目以及埃及的红海沿岸和海洋资源管理项目），执行机构没有指明某个关键的问题。在约旦的生物多样性保护项目中指出了旅游业、铜矿开采和放牧造成的问题，但没有指出政府为放牧业提供补贴的问题。同样，在埃及的红海沿岸和海洋资源管理项目中，世界银行指出了旅游业缺乏监管

的问题，却没有指出政府为发展旅游业以极低价格出售沿海土地的形式提供补贴的问题，没有把这个问题作为在项目编制阶段必须处理的问题之一。

186. 菲律宾重点保护地区资源保护项目和刚果的荒地保护和管理项目都存在的一个问题，是世界银行在指明威胁方面缺乏具体性。在菲律宾的个案中，世界银行指出了没有在公报上宣传的问题，但没有指出具体的部门活动。这就使得可能对于允许在项目地区内部或周围进行什么样的活动出现不同的解释。在刚果的个案中，世界银行正确地指出，伐木对项目构成威胁，但是仅仅指出了国家公园内的伐木活动，而没有指出其毗邻地带的这种活动。世界银行虽然特别要求在项目介绍中以公报方式公布重点项目地区，但却没有具体指出，金矿开采是可能对项目造成破坏的活动之一。

187. 考察小组发现，执行机构通常没有在项目协定中要求各国政府就可能影响项目成功的政策和活动作出充分的正式保证。在7个个案中，执行机构从政府那里得到充分正式保证的仅有两个个案。在印度生态开发项目中，世界银行在项目编制阶段提出了可能妨碍项目取得成功的经济发展活动的问题，其中包括伐木、筑路、采矿、水泥生产以及茶叶和柚木种植园等问题。世界银行并坚持要求政府在项目协定中作出保证，不允许在项目地区或其毗邻地区进行这类活动。这项努力收到的成效之一是，印度环境和林业部起草了一份清单，上面开列了29个应该和项目地区保持合理距离的经济开发项目。在印度尼西亚的Kerinci Seblat项目中，政府同意在完成保护地区的管理和区划计划之前不允许在这些地区内筑路或扩建公路。

188. 但是，在刚果的荒地项目中，政府在赠款协定中作出的保证不包括在重点保护地外面的毗邻地带进行的伐木活动，也没有明确提到采矿活动。1996年，世界银行获悉，该国政府为在一个重点项目地区附近的特许地带进行伐木和加工木材颁发了为期15年的可延期许可证，并颁发了在重点地区之一进行探矿的许可证。在菲律宾的个案中，世界银行把执行全国综合保护地区制度的立法作为提供一笔部门调整贷款的条件，以便解决可能妨碍项目取得成功的经济活动带来的问题。但是，关于是否禁止在保护地区内进行矿业活动或地热能钻探活动的立法订得含混不清。由于没有达成关于这些活动的明确协定，对于将来是否允许进行这些活动没有把握。在津巴布韦光伏项目的个案中，政府向开发计划署保证，将减少对项目本身进口的光伏元件征收的关税，但不减少对项目完成后进口的这类元件征收的关税。在约旦的巩固和保护项目以及埃及的红海沿岸和海洋资源管理项目中，政府没有向开发计划署正式保证，不为放牧和旅游业土地开发提供补贴。

189. 除一个个案（印度的生态开发项目）之外，其他所有个案均须在项目的执行阶段采取一定的后续行动，以便对付危及项目成功的政策或部门活动。在需要后续行动的6个项目中，有4个项目的执行机构或项目人员都采取了步骤，使危险有一定的减轻。在印度尼西亚的个案中，当该国政府试图在违反项目协定的情况下建造一条穿过保护地区的公路时，世界银行通过威胁停止付款进行了抵制。在刚果的个案

中，尽管该国政府争辩说，《赠款协定》仅涉及重点保护区内的伐木特许地带，并没有把采矿列为不应进行的活动，但世界银行仍然认为，伐木和采矿特许地带违反了该项协定。世界银行在 1997 年初采取行动，暂停对项目的付款，其大部分原因是进行了这种活动，尽管从技术上讲，暂停付款的理由是该国政府没有履行财政义务。³² 在该国政府进行了财务补偿并同意对采矿活动进行环境评估以便在此基础上决定其未来，以及伐木公司同意采取措施以保证其活动不对核心保护地的资源保护产生有害影响后，世界银行恢复了付款。³³

190. 在约旦的个案中，项目人员自己与政府举行谈判，就监管保护地区内的铜矿开采活动达成一项协定，但无法全部制止采矿活动。在津巴布韦的光伏项目中，开发计划署和政府讨论了对所有光伏元件征收关税的问题，并得到了降低关税的保证。但是，世界银行却没有采取行动，以便从菲律宾政府那里得到关于解释保护地区制度立法的更明确和正式的保证。在埃及的个案中，世界银行没有对政府为出售沿海土地或开发旅游业提供补贴的问题采取后续行动，而政府的这种行为导致在 1997 年中期把 40 % 的红海海岸线划拨给旅游开发业者和投机者。这一事态发展看来损害了项目取得成功的前景，因为它使制订一项为旅游业土地划拨和生物多样性保护提供指导的沿海和海洋管理计划的工作失去了意义。

结论

191. 考察小组发现，在其调查的项目中，半数以上都在对可能有损于项目成果的政策和活动采取对策方面存在某些问题。在大多数个案中，政府就有关政策或活动作出的保证或是不直接了当，或是不够具体。在一些个案中没有全面或具体地指出存在的问题。执行机构一般在必要情况下采取了后续行动，在一些个案中还威胁停止付款，这些干预通常都使情况得到改观。在一个个案中，项目的成功机会明显受到损害，在另外两个个案中，结果则尚不明朗。

建议

192. GEF 项目提交格式中关于项目风险的说明格式应该规定，提交者须指明任何可能损及项目成功的具体政策或部门经济活动，并指明为减少这些政策和活动对项目成功构成的风险所需要采取的步骤。

193. GEF 应该通过一项政策，规定执行机构须先得到受援国政府就已经查明将增加项目失败风险的政策和部门活动作出的明确和正式保证，然后方可开始执行项目。

³² 见 1997 年 1 月 10 日主管非洲区域的副主席 Jean-Louis Sarbib 给经济、财政和规划部长 Nguila Moungana Nkombo 先生的信。

³³ 见 1997 年 6 月 9 日世界银行 GEF 业务执行协调员 Lars Vidaeus 给 GEF 首席执行官兼主席 Mohammed T. El-Ashry 的信，GEF 秘书处档案。

G. GEF 项目在资金上的可持续性

194. GEF 举办项目的历史仍然不长，其多数项目尚未完成，因此，对项目的长期可持续性作出结论为时尚早。尽管如此，根据各执行机构、政府官员、非政府组织和其他方面提供的资料，仍然可对很多项目在完成后前景有一个一般的了解。

195. 项目在资金上的可持续性指的是项目在 GEF 拨款结束后的持续或扩展，以下若干因素都可对这种可持续性产生影响：项目吸引政府和社区购进的能力；继续执行项目的费用；以及在项目期间对改进管理技能、培训和整个体制建设的强调程度。这些对于所有项目来说都是重要的决定因素，但对于那些只有很少或根本没有商业潜力的项目似乎尤其如此。另一方面，就那些接近商业化的项目，如某些能源项目而言，其可持续性基本上取决于项目进行市场推销（或吸引市场），从而促使利用私营部门资金予以推广的能力。

196. 涉及能力建设的项目似乎属于最可能持续下去的项目之列。1996 年的项目执行情况审查报告着重指出了三个在这方面取得成功的项目，即开发计划署的南锥体臭氧和温室气体监测和研究网络项目、与其有关的包括臭氧在内的温室气体全球监测项目以及开发计划署在伯利兹举办的沿海生物多样性资源可持续开发和管理项目。所有这三个项目都是体制建设类型的项目，而不是投资项目。这些项目尽管很可能有助于奠定一个基础，以便采用在环境上可持续的发展做法，但同时也比投资项目风险小。对于那些不愿专门拨出资源，以便在能源、林业、土地使用等方面采用可持续做法的国家，不断为这类监测和体制建设类型的活动提供支助可能在融资上和政治上都较为易于做到。

197. 在一些情况下，项目需要得到比原来允许的更长的时间，以便进行其活动、示范其成就并获得资金上的可持续性。例如，维多利亚湖项目可能需要 5 至 7 年的时间，而不是原来预计的 3 至 5 年时间，以便对某些妨碍其近期执行的问题加以解决，例如建立充分发挥功能的政府内部协调机制。同样，圭亚那可持续林业项目和巴布亚新几内亚生物多样性方案的必要时间以前都被低估。对于有些项目时间定得过短的情况，只须拉长付款时间即可解决，不一定非要增加 GEF 赠款。对于其他一些情况，则可能既需要拉长付款时间，又需要增加 GEF 的供资。津巴布韦的生物多样性项目也许属于后一种情况。

气候变化项目

198. 那些可持续性最好的项目，似乎是为接近商业化的做法、方案或技术提供支助的项目。对于接近商业化的项目，GEF 撤出后的可持续性取决于项目的可推广性。因此，项目的可持续性基本上可以根据其推广到更多社区的程度来衡量。例如，巴西能源效率项目的赞助者预计，该项目可以广泛地推广。

199. 业务方案第 5 和第 6 类下的很多能源项目均涉及接近商业化的活动，有很好的推广前景，例如印度的替代能源项目（风力部分）、波兰的高效照明项目、印度的生物沼气项目（屠宰场厌气菌消化次项目）和墨西哥的高效照明项目。印度的替代能源项目是作为一个规模不大的风力示范项目获得供资，已经帮助推广了风力发电，使其大大超出 GEF 补贴所包括的范围。该项目帮助促进了以后的投资活动，其投资额大致相当于增加 800 兆瓦的风力发电能力。

200. 其他项目则采用了专门为在 GEF 提供的资金全部用完之后使项目继续运作而设计的融资方式。这些项目包括世界银行的巴西能源效率项目、世界银行的印度尼西亚家用太阳能系统项目和国际金融公司的匈牙利能源效率合资项目。在印度尼西亚的项目中，太阳能设备销售商将得到 GEF 的赠款，并可以把部分赠款用于加强其业务。销售商的初期开办成本将很高，而 GEF 的赠款会帮助支付这种较高的价格。人们的希望是，在 GEF 的赠款用完之后，开办成本的下降幅度已经足以让销售商在没有补贴的情况下继续营业。

201. 至于什么样的项目是接近商业化的项目，尽管可以进行一定的归纳，但这一归类因国而异和因市场情况而异。例如，太阳能光伏项目看来在若干国家日益商业化，而且印度尼西亚的家用太阳能系统项目看来有能力执行一个可以持续的购置光伏设备信贷制度，但是，GEF 在印度和津巴布韦支助的利用光伏能源努力如果没有 GEF 的资金却可能难以继续下去。在印度的替代能源项目中，各风力次项目比各光伏次项目更易于在筹资上持续下去，这可能是由于光伏设备的市场营销成本较高、消费者对光伏能源的认识程度较低以及受惠者支付光伏设备的能力较为有限。³⁴

202. 气候项目中的大多数是接近商业化的项目，尽管其中一些项目仅仅是有希望显示一下最近对某一技术或做法进行的改进，从而减少商业化所需的时间。就这些较为创新或风险较大的项目（属于业务方案中的第 7 类项目）而言，比其吸引商业资金的能力更重要的，是其为改进某一技术或做法的经济效益并增加对这种技术或做法的认识作出的贡献。这种贡献增加了为项目或项目推广工作吸引新的（非商业性）资金的机会，因此可以实现技术或做法的进一步改进。这方面的例子包括巴西的生物量气化项目和印度即将举办的太阳热能混合项目。迄今为止，这些非商业性的 GEF 项目还没有一个完成，因此尚不能肯定其可持续性如何。

203. 由于气候项目日益注重技术商业化和市场转化，再加上私营部门提供的资金，因此增加了 GEF 的气候项目的可持续性。之所以出现由私营部门参与供资的趋势，部分原因是项目的赞助者们希望确保资金上的可持续性，另外一部分原因是，这种接近商业化的项目需要有这种资金。

³⁴ 1996 年项目执行情况审查报告，英文第 13 页。

生物多样性项目

204. 生物多样性项目如果没有信托基金资助，除少数例外，都不太可能具备资金上的可持续性，除非某个双边或多边捐助者继续为其提供赠款，或有某个政府决定，继续项目活动符合其发展利益。项目如果包括商业性组成部分，例如生态旅游或木材替代品企业，则有较大的机会实现融资上的可持续性，这是因为，这样的组成部分至少可以支付部分的经常性费用。国际金融公司的中小型企业项目和 Terra 资本基金是 GEF 为利用商业性的保护生物多样性机会所进行的主要努力。

205. 由于提供赠款的机构和组织将随着时间发生变化，大多数生物多样性项目吸引更多赠款的需要可能无法在长期内持续。因此，很多这样的项目正在寻求建立信托基金。在 GEF 的试验期，30 个生物多样性项目中有 6 个项目设立有 GEF 供资的信托基金。迄今为止，业务期的项目中有 7 个项目已经设立或预计将设立信托基金。信托基金可不断提供资金，因为使用的仅仅是基金的利息收入。这些基金如果管理完善，将可以永久地为项目供资。

206. 令 GEF 的一些理事感到关注的是，为一个信托基金供资所需要的 GEF 拨款大大超过仅仅支付一个项目的近期费用所需要的资金。例如，一个保护地区项目可能需要 GEF 在 5 年时间内支付 500 万美元，但如果设立信托基金，则需要 2,000 万美元才能每年产生 100 万美元的付款（按 5 % 的年利率计算）。另一方面，如果没有信托基金，许多有经常性开支的项目很可能会再向 GEF 请求继续赠款，否则便会消失。

207. 衡量一个非商业性项目吸引未来资源的可能性的指标之一，是项目在受援国内带来政治支持的程度。政府出资的比例如果很大，有时可以表明其强有力地支持项目目标，从而愿意在 GEF 的资金用完之后为项目提供资助。例如，印度尼西亚政府为犀牛保护项目提供了 50 万美元，作为 GEF 提供的 100 万美元的补充。该方案比 GEF 在印度尼西亚举办的大多数项目都更为成功，并已经得到在 GEF 项目周期结束时提供更多资金的承诺。然而，政府出资的比例很高并不一定意味着政府将在以后支付经常性费用，甚至也不意味着政府坚决支持所有的项目目标。虽然印度尼西亚政府正在为耗资 4,700 万美元的 Kerinci Seblat 公园项目提供 1,300 万美元，但是，该项目仍然遇到严重问题，其部分原因是不同的政府机构之间存在着利害冲突。

208. 根据规定，提交 GEF 的项目应该具体说明资金上的可持续性。虽然提交的很多项目仅仅蜻蜓点水地提到这个问题，但另外一些项目却提出了 GEF 撤出后的筹资计划。例如，中国的节约能源项目让若干国内银行参加了项目的编制活动，以便使其熟悉节能承包的运作，从而做好准备，待项目完成之后为节能承包提供资助。同样，印度的太阳热能项目的先决条件是，拉贾斯坦邦将提高电费，以便该邦的电力局可以征收到足够的电费，待 GEF 的资金用完之后支付太阳能电力。印度尼西亚的 COREMAP 珊瑚礁项目将加强法律体，以便允许沿海社区收取捕鱼费，然后将收取的费用投入一个用于维护珊瑚礁的基金。

209. 然而，总地讲，为 GEF 撤出以后进行认真的融资规划似乎并不普遍。小组在对 10 个重点国家提交的 17 个投资项目进行审查后发现，仅有 7 个项目对资金可持续性的处理方式不是走过场。很多提交的项目把可持续性和项目的成功混为一谈。大多数项目都开列了赞助者希望将有助于可持续性的因素，但几乎没有一个项目提及如何支付经常性费用。

210. 衡量可持续性的指标之一，是项目赞助者再次向 GEF 请求第二笔赠款的程度。在试验期内核准并现已完成的项目中，生物多样性重点领域内的项目申请第二笔赠款的比例较高：在 8 个已经完成的项目中，有 6 个提出了申请。在这 6 个项目中，5 个是为具体国家举办的项目，另一个是全球项目。相形之下，在 15 个已经完成（或即将完成）的气候变化项目中，仅有 5 个项目申请第二笔赠款。在这 5 个项目中，只有一个是为具体国家举办的项目。然而，应该指出，在一些个案中，由于 GEF 资助的是将导致执行的管理计划编制工作或可行性研究，开始时尽管没有专门的协定，但却预计将追加赠款。例如，阿根廷和越南的生物多样性项目以及巴西的气候项目便属于这种情况。在另一些个案中，之所以请求第二笔赠款，是因为项目将扩展到新的地区，或需要的时间超出原来的估计。在几乎所有个案中，所请求并得到批准的第二笔赠款都多于第一笔赠款。

结论

211. 考察小组经调查认为，项目在 GEF 撤出后的可持续性通常依不同项目而有很大差异。接近商业化的气候项目在资金上的可持续性与基本上是非商业化的生物多样性项目的这种可持续性有根本的不同。前者基本上依靠政府或私营投资者的推广，后者则必须或是通过信托基金在筹资上自立，或是从捐助者或政府那里得到更多的赠款。现已完成的试验期项目的经验表明，生物多样性项目比气候项目更可能在资金可持续性方面遇到严重问题。

212. 在一些个案中，由于项目的时间短得不合理，因此难以进行项目活动、示范项目成就和实现资金上的可持续性。GEF 系统在一些项目的必要执行时间上并非总是抱着现实的态度，在生物多样性重点领域尤其如此。

建议

213. GEF 秘书处和各执行机构应该要求项目建议书对各种实现资金可持续性的选择办法进行更详尽的评估。

214. GEF 秘书处和各执行机构应该鼓励更广泛地利用生物多样性信托基金，以帮助确保持续地向生物多样性项目提供资金。各执行机构应该继续争取高度发挥杠杆作用，为其信托基金吸引其他资金来源。

215. 如果项目赞助者可以表明，必须有更多的时间来执行项目并向未来的资助者显示其可行性，各执行机构便应该把项目的执行时间定得长一些，例如定为 5 至 7 年，而不是 3 至 5 年。

IV. 组织机构作用及相互间关系

A. 执行机构对全球环境的主题定位

216. GEF成功的标志之一是三个执行机构对全球环境的“主题定位”。在GEF1998财年法人预算中，主题定位被定义为包括两个方面：一是扩大GEF共同融资项目数量，二是扩大GEF类项目在执行机构正常运作中的项目数量。³⁵事实上，三个机构都承诺要扩大对GEF项目以及在四个重点领域里的“有关、辅助性和后续投资”进行共同融资的资源。³⁶考察小组将这两个标准作为创设其自己的可操作性主题定位定义的起点。然而，该小组还指出，共同融资的统计可能是误导的，而且难以比较。

217. 考察小组决定，本研究中对全球环境进行“主题定位”的定义须包括GEF项目和非GEF项目融资水平之外的一些标准，而且它还须体现三个执行机构间在结构、文化、操作类型和资源水平等方面的差别。因此，该小组制订了一组针对每个机构的主题定位标准。

218. 对世界银行主题定位的分析涉及的标准要多于对其他两个机构进行分析的标准。此外，而且世界银行的GEF投资组合以及正常的项目组合从资金角度看也更大。因此，分配给世界银行的篇幅就大于分配给UNDP和UNEP的篇幅。相反，对UNEP的主题定位进行评估的标准就少得多，而且其GEF的投资组合和正常预算也远小于UNDP，所以对其分析也相应短得多。

世界银行的主题定位

219. 世界银行在这三个机构中是非常独特的，因为它是一个由全职董事会所指导的、结构集中的贷款机构。它有一个庞大和多样化的运作中项目组合，而且其项目的审批和资源都是集中在其国别部门。虽然世界银行是以客户为导向的，但掌握着十分重要的可籍以影响客户政府对他们的投资优先事项理解的资源。

220. 考察小组所选择的评估世界银行主题定位进展的指标如下：

³⁵ 全球环境基金，GEF1998财年业务预算，GEF/C.9/4（1997年4月1日），第13页。

³⁶ 全球环境基金，GEF1999财年至2001财年业务计划，GEF，C.10/4（1997年10月3日），第13页。

- 那些会进一步扩大全球环境福利的GEF项目共同融资和世行有关贷款的金额;
- 与GEF在四个重点领域里的投资相配套的世界银行正常投资组合中的贷款数和美元金额;
- 世界银行人员推动和管理全球环境福利项目的内在积极性是否同于正常投资贷款的积极性;
- 将全球环境目标纳入部门和调整贷款操作的程度和质量;
- 世行怎样基于与其他国别目标不同的全球环境目标进行规划。

世界银行GEF项目和相关世行贷款共同融资金额

221. 世界银行同意: 根据“世行GEF项目的增加比例”是否“以一种综合方式与世行的正常贷款相联系”来判断其主题定位, 此内容已被作为GEF所通的“执行机构工作方案”一部分纳入1998-2000财年经营计划。³⁷世界银行的数字显示: 至1997年9月, 在GEF第一阶段中所批准的世界银行 GEF 项目的44%与世行的贷款相关, 56%则是独立的, 也就是说, 这些项目的融资中没有世界银行的贷款。

222. 这与GEF试验阶段中所占的百分比是相当的。然而, 世行通过相关贷款进行共同融资记录在GEF第一阶段中则比在试验阶段好得多, 根据世界银行GEF协调处所提供的资料, 在试验阶段里只有两笔世行有关贷款与GEF项目完全联系在一起(即对GEF赠款资助的同一项目进行融资), 而在第一阶段中, 则有40%是完全挂钩的。此外, 根据世界银行一个工作组于1996年中期提交的一份报告, 试验阶段里只有近四分之一的相关贷款是出于方便的原因联系在一起的。有些被世界银行作为相关贷款的贷款并未投资于与全球环境有关的活动, 而且在向考察小组提交的由世界银行编纂的GEF项目融资中也未作为共同融资。考察小组发现在试验阶段里有八笔世行自己的财务未作为对全球环境共同融资记录的相关贷款, 而在GEF第一阶段中, 这种相关贷款仅有三笔。³⁸

³⁷ 全球环境基金, GEF1998 - 2000财年业务计划, GEF/C.8/6(1996年9月4日), 附录2第3页。

³⁸ 试验阶段中包括在此类中的相关贷款是: 厄瓜多尔生物多样性保护, 红海沿海和海洋资源管理, 加纳沿海湿地管理, 墨西哥保护区, 菲律宾优先保护区的保持, 波兰煤气转换, 塞舌尔的生物多样性保持和海洋污染的防治, 以及土耳其遗传生物多样性的保持项目。GEF第一阶段的项目是: 中非地区环境信息管理, 中国效能工业锅炉和中国自然保护区的管理。

223. 至1997年中期，世界银行以对世行与GEF第一阶段工作方案中项目有关的项目贷款的方式向GEF项目提供了4.9亿美元的自有资金的共同融资。此总额意味着在每一个由GEF投入世行GEF项目的美元中有75个美分是由世行提供的，这包括独立的和相关项目。此金额略低于其在试验阶段的投资（5.546 亿美元）。

224. 如果将世行动员的所有共同融资，包括来自政策、其他投资人和私营部门的投资，都算到世行直接共同融资中去，至1997年中期，世界银行在GEF第一阶段中对世行GEF项目的共同融资总额已达 20.03 亿美元。因此，世行为GEF动员的总的共同投资意味着对于每一个美元的GEF投入，世行就有三个多美元的配套投资。此总额中的大部分是气候变化项目，在这些项目中，世行提供了12.44亿美元，而GEF自己则投入了2.84亿美元，两者比例为 4.4比1。考察小组认为这是主题定位中的一项重大功绩，也是对GEF的成功作出的一项重大的贡献。

225. 世界银行在GEF第一阶段中总的共同融资略低于世行在试验阶段中筹集的22.27亿美元。但是，由于试验阶段共同融资的三分之二投在了一个项目中（菲律宾的LeyteLuzon地热项目），所以该考察小组认为，世行在GEF第一阶段中进行的共同融资要比试验阶段更为有效。

226. 世行通过有关贷款，在 GEF 气候项目提供了大量的资金。在世行为GEF有关的气候项目所筹集的32亿美元的总额中，几乎有70%通过与GEF项目有关的相关贷款筹集的，而不是来自于政府方和其他援助方对世行独立执行的GEF项目的融资。

227. 相关世行贷款在世界银行GEF生物多样性项目共同融资中所占的比例则更高。至1997年6月30日，世行为经批准的GEF工作方案项下的GEF生物多样性有关项目所筹集的6.91亿美元的总额中，与GEF项目有关的贷款占 86%（5.97亿美元）。世行通过有关贷款为生物多样性所筹集配套资金年度情况见下面的表4。

世界银行常规组合中对全球环境的贷款

228. 为了评估世界银行在环境方面的主题定位，考察小组对世行对与GEF有关项目的融资和其常规组合资金筹集的融资作了区分。尽管对GEF项目进行共同融资是世行主题定位中的一项重要内容，但是，考察小组相信，世行在扩

大对全球环境贷款方面取得的成功是另一个衡量其主题定位方面成功的标志。因此，为全球环境目标对那些与GEF不挂钩的项目进行贷款的标准要求按两个不同的类别对世行在重点领域中的贷款进行分析：其对与GEF有关的全球环境资金的筹集，以及其通过与GEF不相挂钩的贷款对此资金的筹集。

229. 为了评估世行主题定位的这方面的内容，该小组对世行对生物多样性保护和与GEF项目无关的能源效率和再生资源的融资进行了分析。由于时间限制和将世行与GEF对国际水域资助最为可比的数据进行区分的复杂性，它未对世行在国际水域方面的绩效进行评估。由于世行在臭氧破坏方面未作投资，所以它也未对臭氧重点领域进行考察。

230. 在生物多样性方面，该小组发现，世界银行那些与GEF生物多样性项目相挂钩贷款的很大一部分要么不会提供，要么不会对那些有效地保护具有全球意义的生物多样性活动进行资助。因此，为了对世行在没有赠款援助支持情况下，进一步扩大在生物多贷款方面的兴趣所取得的成功进行评估，将与GEF相挂钩的那些贷款与常规非GEF/世行贷款区分开来是顺理成章的。

231. 主题定位这方面所存在的主要方法上的问题是，建立某个特定部门的年度贷款趋向曲线也许会产生误导，一方面是因为项目的批准也许会集中于某些年份，而不是均匀地分配在若干年中，一方面是因为某个大的项目会造成趋势曲线中出现大的起伏。

232. 第二个方面问题是GEF创设和一项正常的银行贷款出现在年度统计中的时间差。通常，从一个项目开始编制到世行执董会的最后批准至少需要二至三年时间。因此，考察小组得出结论：1991、1992和1993财年不应作为GEF期间的一部分与GEF之前的期间进行比较。GEF之前和GEF期间世行对生物多样性和能源贷款之比较是以GEF成立后的第一年（1994财年）为基础的。

233. 鉴于以上这些困难，该小组收集了世行自1988财年到1997财年间在生物多样性方面的贷款资料。这些数字见于下面的表4。在1988 - 1994财年间，世行的非GEF贷款总额为6.45亿美元，平均每年为1.07亿美元。在1994 - 1997财年间，即GEF期间，总额为3.25亿美元，年平均为0.813亿美元。然而，GEF之前和GEF期间的整个差额几乎就是IDA于1992年进行的一个项目（肯尼亚野生生物署）金额（1.42亿美元）。如将此项目从数字中拿掉，就不会有明显的趋势变化。从此数据中可以得出的唯一结论是，世界银行对那些与GEF无关的常规项目提供的生物多样性贷款与GEF之前时期相比没有出现增加。

表4、通过世行贷款对生物多样性保护的融资，
包括非世行缴款，1988 - 1993财年和1994 - 1997财年
百万美元

1988 - 1993财年

财年	与GEF无关的	与GEF有关的*
1988	21.4	0
1989	13.2	0
1990	244.4	0
1991	45.6	0
1992	245	44
1993	76.4	0
总计	645	44

1994 - 1997财年

财年	与GEF无关	与GEF有关*
1994	70.4	15.3
1995	110.7	0
1996	3.2	0
1997	141	191
总计	325.3	206

*基于GEF工作计划批准日期

来源：由世界银行全球环境协调处提供的试验阶段有关贷款的计算机打印数据，1998年1月14日；1999 - 1986年的数据来自于“包括生物多样性内容的IBRD/IDA项目：1988 - 1996”，Andrew Keck所撰写“世界银行项目中的生物多样性：投资组合的述评”一文的附件，世界银行环境部土地、水、和自然栖息地处，草稿；1997年的数据是基于Gonzalo Castro 和 Kerstin Canby所撰“世界银行项目中的生物多样性”1998年1月9日，表3。Castro 和 Canby在其年度总额中包括了GEF投资项目的数据和欧盟投资的巴西雨林信托基金项目，这两个项目都不包括世界银行的贷款，因此，应从1994 - 1997财年数据中剔除。

234. 如将与世界银行对与GEF项目有关的生物多样性方面的所有共同融资也算入世界银行对生物多样性贷款的年度总额中去，自1993财年以来世界银行对生物多样性方面的总的投资平均每年则为1.33亿美元，而“GEF之前”阶段的年平均则为1.15亿美元。可以得出这样的结论：自从1993财年以来，GEF 在世界银行对生物多样性方面增加的贷款中所占的比例是相当小的。世界银行

GEF首席执行协调人向考察小组提出，世界银行在寻求将贷款与GEF对生物多样性保持资助相挂钩的机会方面做得越成功，它对与GEF无关的这方面贷款的成功则越小。该协调人提出，随着越来越多的借款国家和世行的项目经理们了解到了获得与对具有“全球意义的”生物多样性进行保护联在一起的“全球性奖赏”的机会，他估计世行常规项目中对生物多样性保持贷款水平则会出现下降。这种提法与早些时候世行的一份内部报告的结论是一致的，该报告提出，在IDA国家中出现了越来越多地利用GEF对生物多样性的赠款资助的趋势，同时向世行借的这方面款项也少了。³⁹

235. 基于现有数据来证实或推翻这种观点是不可能的。考察小组相信，对于世行来讲它可以挖掘更多的符合一个国家发展利益的生物多样性项目机会，从而可以增加其对与GEF无关的生物多样性保持贷款，如果其贷款与GEF的赠款相配套而使其具有更大的吸引力则更是如此。此观点是基于这样的假设：有一些生物多样性保持项目由于其不具有全球意义而得不到GEF的资助，但是，它们符合一个潜在借款国的利益。然而，如果GEF的政策被看作是对全球意义的生物多样性和国家意义的生物多样性不加区别，则会增加这样一种风险：如果生物多样性的借款不与GEF赠款挂钩，潜在的借款国则拒不举借这种贷款。

236. 对世界银行正常项目组合中气候方面贷款进行评估的主要方法上的困难是如何确定哪种贷款应包括在研究的范围之内。世界银行提供的影响能源效率方面贷款，不仅有能源部门贷款中最终用户效率方面的贷款，而且还有供给管理方面的贷款，如降低发电行业的亏损和小区供热等。非能源部门的贷款，包括住房、交通、工业污染和市政服务等方面的贷款，也会影响到能源效率。

237. 考察小组决定着重对涉及最终用户能源效率的非GEF世行项目贷款进行考察，一方面是因为没有对会影响到能源效率的非能源行业贷款进行融资的完整数据，一方面是因为带来的环境方面的福利往往都被摆在经济考虑后面。

238. 在最终用户效率方面，业务评估部所编纂的数据显示，与GEF之前期间极低的融资水平相比，世行在GEF期间的贷款已有了增加。1980 - 1993年期间，在18个能源部门的项目中，世行对最终用途效率方面的项目提供的融资仅约1.1亿美元。1994 - 1997年期间，世行对最终用途效率方面项目提供的融资总额为2.45亿美元，其中大部分都是用于三个大型项目。此外，在能源行业之外，在欧洲和中亚地区进行的总额为3.1亿美元的建筑物供热效率方面的两个

³⁹ 参见C. Andrew Keck, "Biodiversity in World Bank projects: A Portfolio Review,"世界银行环境部土地、水和自然栖息地处(无日期),第3页。

项目已得到批准。因此，世行目前对最终用途方面的贷款比起前GEF期间约增加了16倍。

239. 在总的供给方管理方面，无法取得前GEF时期世行的贷款数据。虽然近年来世行对东欧和中国的小区供热效率改善项目提供了3.5亿美元的融资，但是，尚无法与前一时期总的供给方管理方面情况作有意义的比较。

240. 评估世行在再生能源开发方面的贷款须考虑此情况：世行和GEF过去曾进行资助的地热能源已商业化了，世行和GEF已不再对此方面进行投资。在1990到1993年的整个期间里，对与GEF无关的非地热再生能源的贷款包括四个项目，总额为2.73亿美元。但是，从1994到1997财年，世行的常规项目组合中只有一项此类贷款，即1995财年批准的印度尼西亚第二个农村电力化项目中的1800万美元的款项。其他再生能源方面的贷款都与GEF的赠款有关。此外，世行的备选项目中没有对未得到GEF资助的非地热再生能源开发方面的贷款。⁴⁰

241. 世界银行GEF协调处认为，不应指望世行对GEF项目之外的再生能源技术进行贷款，因为它们都不是商业化的。考察小组承认，对于GEF和双边机构在赠款基础上所资助的大部分项目，借贷国都不会去举贷。另一方面，十分清楚的是，在有些国家中，对于有些再生能源技术，即使是没有GEF的赠款，也还是可以贷款的。例如，印度1996年为其125兆瓦聚集发电项目就从亚洲开发银行借了1亿美元，此发电是通过工业排污的生物沼气化、蔗渣为基础的共激发电以及风和太阳热能来进行的。

242. 考察小组指出，特定国家里再生能源项目的可行性部分地取决于政府是否创造了一个再生能源技术可以通过能源价格的改革和其他能源政策的改革表现其竞争力的环境。为了鼓励向较低程度地依赖化石燃料能源的转变，世行需在其能源贷款政策中更多地强调此方面。考察小组没有发现世行已将此作为其能源贷款政策一部分的证据。

243. 因此，世行在其常规项目组合中对生物多样性贷款的水平基本上是同于前GEF时期的水平。在与气候有关的项目方面，GEF期间里，它对最终用途效率方面的贷款要比在此之前阶段的贷款高出许多倍。然而，与前GEF时期相比，再生能源方面的贷款已出现了下降。

⁴⁰ 世行GEF协调处向考察组提交的“World Bank Pipeline of Renewable Energy Projects (FY98-00)”。

世行工作人员鼓励或管理全球环境福利项目的积极性

244. 与世行工作人员积极性有关的一个问题是，对负责GEF项目管理人员的预算以及这些项目管理人员的连续性是否与世行正常贷款项目相平衡。世界银行协调处指出，在试验阶段里，GEF被视为是“二等公民”。协调处向地区管理当局提出了这一问题，在GEF第一阶段中，这方面的情况得到了很大的改善。世界银行工作组1996年所进行的一项调查表明，大多数GEF项目经理们对他们的预算是满意的，而且表示愿意再次担任GEF项目经理。

245. 对于世行来讲的另一个问题是，世行领导层对于GEF方面的工作未象其对正常业务那样给予承认和奖励。GEF项目比世行的正常项目要小得多，但是，在复杂性和挑战性方面往往则有过之而无不及。然而，世行的评估制度对于GEF项目经理们则未给予同样的承认。当被问及对GEF工作的鼓励制度时，世行的一些地区协调员们指出，对于领导们来讲，对于GEF工作要象对其他比其大好几倍的项目一视同仁是十分困难的。

246. 此外，国别部门的领导们在其受到压力，以较小的预算提供更大量的贷款时，也没有积极性去偏重GEF或全球环境福利方面的机会。根据世行工作人员的说法，始于1995年的将预算和工作人员转给那些新的国别局长们已导致对传统的世行业务明显更大程度的偏重 - 首先是非洲，接下来则是其他地区。这些压力使得国别部门的局长们更无积极性去对GEF项目给予与世行传统业务同样的重视。

将对全球环境方面的关注纳入部门贷款战略的程度和质量

247. 世行将全球环境考虑纳入行业贷款业务的主要机制是与借款人共同从事的国别经济和行业工作规划，这项工作需对发展战略的评估以及援助机构的援助投资提出分析框架。理想地说来，基于世行已经做的支持性分析工作的规划中的行业内容，总是应该对现行的能源资源和生物多样性的管理将对经济长期的可持续性以及全球环境产生怎样的影响作出透彻的分析。而且它还应指明那些将列入世行国别贷款战略的贷款项目中存在的促进发展目标和全球环境福利的机会，以及与政府进行对话的机会。

248. 这种系统性的工作似乎并不存在，考察小组也未发现任何强有力的

促进这方面工作的证据。世行关于投资业务经济评估的业务政策规定，行业分析中应指出全球外部环境。⁴¹但在实际中，它一直是很靠后的优先事项。近年来由于世行的行政预算已缩小，国别部门都有很大的压力，须用较少的工作时间和财力拿出更多的项目。结果之一是，曾经在工作规划中占相当比例的国别部门工作现在只能得到较少的资源和较少的时间，而且越来越难以增加对全球环境问题的重视。

249. 世行环境部于1996年制订的《全球环境方案》显示了：如将全球环境目标加到一般行业目标中去，政策和投资优先事项将会发生怎样的变化以及成本将是怎样的。为某个特定的国家和行业制订的环境方案会明确地提出在推进国家发展战略的同时所存在的保护全球环境的“双赢”机会。它还提出了那些其增支成本符合GEF资助条件的全球性的有益活动。该方案中已提出了一些气候变化环境指南；其中三项已完成，更多的气候和生物多样性方面的环境指南正在制订中。

250. 虽然这些工作对于使得部门贷款战略更为有效地适应全球环境目标具有潜在的价值，但是，全球环境方案还未对一些地区部门的行业分析产生重大影响。按环境部工作人员的观点，那些行业分析决策人员普遍使用这些方案方面存在的障碍仍有待消除。主要的问题是，该方案还没有一个足够的预算。这项工作是由一个只拿出不足一半精力的人员进行协调，而且，也没有资源有效地为地区性管理当局创造出对全球环境方案的需求。地区部门的许多经理们尚不了解全球环境方案，需要做出努力帮助他们对其有个清楚的认识。

251. 国别援助战略是世行在今后三年中贷款战略的正式文件。这些文件是世界银行与客户政府进行政策对话的基础和执董会审议世行对借款国援助战略的主要文件。这些文件反映了世行和借款国对投资优先事项和国别贷款战略的观点。

252. 考察小组考察了所访问的十个国家的国别援助战略。其中的八个完成于1997年，一个是1996年，一个是1995年，后者于1996年作了更新。该小组发现，其中不到一半提到了GEF项目，有的提得很具体，有的则很一般。有近一半几乎就未提到GEF。十个方案中只有二个将该国的再生资源问题与生物多样性丧失的全球问题联在了一起，没有一个将能源部门与气候变化相联系，虽然世行的贷款涉及发电。

⁴¹ 世界银行，环境部，全球环境处，发展中生物多样性的主题定位，环境部文件，第029号，（1995年11月），第20页和23页

253. 在一些情况中，国别援助方案未提到这种相互关系十分令人惊讶。有一例，在讨论世行对作为创汇来源的旅游业的支持时未提到对海洋生物多样性的潜在威胁。在另一个例子中，国别援助方案要求增加发电能力，但未提到需开发替代能源。还有一例，国别援助方案提到了可能对生物量发电进行贷款，但未指出与气候变化的关系。还有一个国别援助方案未提及该国对全球生物多样性保持的重要性。

254. 此次抽样表明，不论是全球环境还是GEF都未被系统地纳入国别援助方案中。在将环境问题纳入国别援助方案方面存在最为明显的缺陷似乎是未指出部门贷款战略与环境问题或GEF方案和战略间的关系，气候变化方面尤为如此。考察小组发现，国别方案中关于能源部门和基础设施问题的讨论完全没有提到气候问题。

255. 根据对世行工作人员的采访，大多数情况下，国别援助方案都是基于对全球环境问题认识不足或根本未提到环境问题的那些分析来制订的。此外，作为国别方案重要基础的成员国政府制订的国家环境行动方案和其他战略也很少对政府行业政策的缺陷及其对生物多样性的丧失和气候变化的影响作出分析考察。⁴²而且，国别援助方案小组还很少提出请环境方面专家进行帮助，因为这须从很紧的预算中拿出一部分资金来。此外，世行的领导们也没有要求他们将环境问题列入国别援助方案。世行关于国别援助方案制订程序规定，全球环境问题和GEF的作用仅需“视情”作出考虑。

256. 考察小组还对将环境问题列入行业贷战略的另一问题进行了考察，即消除会造成环境退化的贷款。世行有一项环境评估的业务政策，该政策要求根据项目对生物多样性的影响以及防止和最低限度地减少不利影响，对所有项目进行系统的筛选。近年来，环境评估已变得更为系统化，而且比起1989至1992年间来，都是在项目设计和编制的较早阶段进行的；结果项目设计往往都受到了积极的影响。但是，环境评估所要求的措施往往都是在工作人员的评估报告和项目协议中规定的，这些规定往往都是泛泛而谈，起不到什么有效的作用。此问题往往都是到了执行中间才暴露出来，有时甚至更晚。⁴³

257. 1995年，世行通过了一项新的政策：对于任何会导致自然栖息地发生

⁴² Stefano Pagiola、John Kellenberg以及Lars Vidaeus和Jitendra Srivastava等人：农业发展中的生物多样性主题定位：为良好的做法而努力，世界银行环境报告书第15号，1997年，24-25页。

⁴³ “环境评估的影响：世界银行经验”，世界银行环境部土地、水和自然栖息地处，1996年11月，第15页；世界银行工作人员Robert Goodland提交的个人报告。

重大改观或退化的项目将不予支持，如果此栖息地被正式地指定为重要的栖息地。但是，如果不存在可行的选择方案，环境评估显示产生的好处会大大超过成本，或者可接受的救济措施（往往是补偿性的相当于栖息地的保护区）得到了实施，该政策则允许对该重要的栖息地进行改观。考察小组无法得到这种改观发生过多少次的任何数据。

258. 世界银行常规电力项目投资对温室气体的排放产生了明显的影响。自1990年以来，世行已批准了170项电力行业的贷款，总额达240亿美元，大多数都是须在今后的十年中降低其温室气体排放的国家。⁴⁴ 这些贷款将会致使项目期中大约100亿吨炭的排放。⁴⁵

259. 业务政策委员会于1997年11月批准了环境部在其能源和环境政策文件草案中提出的一项建议：分项目主管们对于化石燃料贷款的净现值计算，既应考虑包括与化石燃料使用有关的全球外部条件每排放吨炭20美元的影子价格的情况也应考虑不包括此价格的情况。如果在包含影子价格的情况下，此值有了大大下降、这就意味着，所建议的项目将对全球环境产生重大的影响，而且应考虑替代措施。这程序是一项积极的发展。然而，新的政策明显地排除了不得按其在全球环境影响来拒绝一项贷款。

260. 世行全球环境协调处对此项政策辩护道：气候变化公约不允许世行“强迫”一个国家基于其会产生较小的全球性影响的理由而去接受一种成本更高的选择方案。它还认为，基于全球环境理由来拒绝对化石燃料电力项目的贷款将有悖于气候变化框架公约，因为它并没有要求非附录1中所列国家去对温室气体的排放进行控制。⁴⁶ 但是，该公约中也没有文字强迫世行批准任何一类具体的贷款；过去世行并未基于这样的设想去行事：它有义务批准那些对其客户最为便宜的能源行业贷款。世行已制订了一系列关于能源行业贷款的环境方面条件，包括它可以提供融资的严格的煤炭类项目界线，严格的降低二氧化硫和其他污染物的规定以及完全禁止核电项目，这些条件都是与其客户政府的愿望相悖的，因为这种环境条件会增加借款人发电项目的成本。

261. 该小组承认，世行从传统的对常规化石燃料电力项目进行投资的角色

⁴⁴ 参见HaglerBailly, 斯德哥尔摩环境研究院, 和IIEC, 影子价格对世行能源项目中碳排放的作用: 一项追溯性工作, 向世界银行全球环境处全球气候变化处提交的最终报告, 1997年6月13日, 第I-1页。

⁴⁵ 参见政策研究和国际贸易信息服务研究院, 世界银行和7国集团: 为商业改变地球的气候, 见刊于: http://www.igc.org/ifps/publicat/wb-g7-report/executive_summary.en.html.

⁴⁶ 关于世行对与FCCC“一致性”立场的一个时期声明, 参见“世界银行与联合国气候变化框架公约, 环境部报告第008号(1995年3月), 第4-5页。

向对新的可持续能源进行资助角色的转化并不是可以迅速轻易地完成的。而且现行政策的任何变化都须有代表主要资助国的世行执董会的政治决定。但是，小组相信，世行对这种项目不断的融资是与世行在其常规业务中对全球环境的主题定位不相一致的。

基于全球环境目标的规划

262. 全球环境规划将会要求在总的贷款中有相当比例的资金用于全球环境目标，并邀请各国提出符合标准的项目建议。这将意味着在其行业贷款中世行将重新将其总体战略重点放在创造全球共同“福利”方面，并为全球环境问题确立一些规划标准，如应在多大程度上将森林置于有效的保护区域管理之中，以及如何通过再生能源技术的开发来减少温室气体的排放。

263. 世行在其于1997年所制订的一项政策文件中建议，世行应通过将其对能源贷款的相当一部分用于支持再生能源技术的开发与GEF建立一种“战略性的再生能源合作关系”，对此GEF将拿出总贷款四分之一的配套赠款。根据世行GEF业务执行协调员的提议，世行业务政策委员会于1997年原则通过了这种战略性的合作关系，而且一个工作小组目前正在研究制订如何构筑这种合作关系。目前有待决定的是，世行将在多大程度上承诺这种关系以及世行是否应建立一个专项资金，还是简单地制订一个再生能源贷款目标。考察小组相信，这种合作关系将是世行在通过全球规划确立全球环境主题方面所迈出的非常重要的一步。

国际金融公司的主题定位

264. 国际金融公司是世界银行集团的一个成员，它是最大的对发展中国家私营部门项目进行贷款和资本融资的多边来源。它除了对GEF项目进行管理和共同融资外，国际金融公司近年来似乎还已开始越来越重视有利于全球环境的项目，尤其是气候重点领域方面的项目。它已经批准了对尼泊尔小型水电项目的融资，并且正在审批哥斯达黎加的一个风力发电项目。还有其他一些与全球环境有关的项目已列入备选，包括生态旅游项目。国际金融公司还声称，国际金融公司那些没有明确说明是为了全球环境福利的投资，如消除燃油和油气中天然气燃烧不稳定方面的投资，也会带来全球福祉。然而，由于国际金融公司没有按重点领域保持投资统计，也未对其所声称可以带来全球环境福祉的投资进行统计，所以考察小组无法对国际金融公司对这类项目强调的变化程度进行评估。国际金融公司也不能给出一个完整的这两个方面项目的清单。

265. 国际金融公司在其非GEF项目组合中的主题定位工作的基本情况是，即使是一些大的清洁能源项目通常也只是处于或略高于国际金融公司贷款范围的低线（2,000万美元）。因为大多数再生能源项目和能源效率项目对于该机构来说都太小，以至于无法进行直接投资，国际金融公司于1996年建立了GEF支持的再生能源和能源效率基金，旨在帮助对较小清洁能源项目的投资。

结论

266. 考察小组发现，从对GEF项目共同融资和资金的筹集方面看，世行是有效地维持了全球环境。然而，它在生物多样性和再生能源的常规贷款组合方面却未尽其所能地作出必要的承诺和资源安排。它未在所有的工作人员中创造对全球环境问题与传统世行业务一视同仁所必须的鼓励机制。世行也没有成功地将全球环境目标纳入经济和部门工作，或国别援助方案程序，也未采取有意义的措施来减少其传统的作为化石燃料电力发展贷款人所产生的影响。而且，它也未基于全球环境目标进行规划，尽管它似乎在此方面已做出将要采取一项重要举措的姿态。总体地说来，该小组发现，尽管世界银行对GEF项目的共同融资是全球环境主题定位中一项重大的成就，但是，它在主题定位方面远未发挥其潜能。

建议

267. 世界银行应制订公开的、可测量的将全球环境目标纳入其常规业务的目标，包括与下列事项有关的目标：（1）工作人员的鼓励措施，（2）GEF相关项目的资助水平和/或数量，（3）常规贷款组合中环境项目的融资水平和/或数量，以及（4）将环境目标纳入其行业工作和国别援助战略的工作。它应定期地向GEF和公众报告它在实现这些目标方面的进程情况。

268. 世界银行应开始从对常规电力贷款的角色向一个新的对再生能源技术贷款的角色转变。

269. 世界银行应增加分配给全球环境方案的资金，以确保将全球环境实质性更高程度地纳入行业工作和国别援助方案所需的工作人员。

270. 国际金融公司应对其全球环境福祉方面的项目维持一个数据库，从而使使得可在今后对其在全球环境方面的主题定位工作作出评估。

UNDP的主题定位

271. UNDP是一个主要着眼于消除贫困、促进可持续的人类发展的赠款机构。它根据一些客观因素，如人口和人均收入，将其开发资源配置给发展中国家，所以其资金的大部分都流向了最不发达国家。UNDP的项目规划是一种分散化的体制：UNDP的国别机构有权对三年周期期间（1996年改为五年周期）对一个国家的资源配置进行规划。UNDP/GEF项目约占UNDP11亿美元年度预算的7%。

272. 考察小组认为下列标准对于评估UNDP主题定位的程度是最为适当的：

- UNDP对GEF项目资金援助以及对与GEF项目有关的非GEF项目进行资助的水平；
- UNDP在四个重点领域为全球环境提供福利的常规项目的数量和总资助额；
- UNDP对工作人员从事GEF项目与对从事常规项目相比的鼓励和奖励；以及
- 将GEF和全球环境考虑纳入国别合作框架或其他国别对话的程度。

对GEF项目的资助和GEF项目与非GEF和UNDP项目的联系

273. UNDP在GEF第一阶段中，对GEF项目中的42%提供了配套资金。这反映了在筹集共同融资绩效上的重大改进，在试验阶段中，这种共同融资仅占其GEF项目的14%。⁴⁷

274. 关于来自核心预算的直接共同融资，在GEF第一阶段中，UNDP为GEF项目提供了0.156亿美元的资金，而在试验阶段中，它则未从其核心预算中拿出资金对GEF项目提供资助。

⁴⁷ 所有关于UNDP共同融资的数据都是基于UNDP1997年10月3日提交的“截止97财年操作阶段对UNEP/GEF项目的共同融资”，及“UNDP/GEF试验阶段共同融资项目”（n.d.）。

275. UNDP称其在GEF第一阶段中对GEF项目提供的共同融资额为2.135亿美元，占对UNDP/GEF项目总融资（包括GEF的融资）的48%。然而，考察小组则发现其关于共同融资数据表格中具体项目的数据与项目文件有不符之处。⁴⁸把这些差距考虑在内，考察小组发现，对UNDP/GEF项目共同融资的实际总额为1.955亿美元。此外，考察小组发现，在一些UNDP/GEF项目中，政府提供的共同融资都是用于那些不论是否有GEF项目都会得到资助的基线活动。

276. UNDP在1996年召开的执行机构会议领导人会议上表示“将新的UNDP规划周期纳入GEF的工作规划，以产生更多的得益于UNDP和其他援助机构共同融资的项目。”⁴⁹UNDP在过去三年中的数据显示了，来自其他渠道的对GEF项目资助有了大幅度的增加。1995年批准的GEF/UNDP项目中，来自政府、非政府组织和其他投资机构的资金总额仅为2460万美元，而1996和1997年批准的项目从其他渠道得到的资金则分别为8830万美元和6640万美元。

277. 对GEF项目的第二种共同融资形式是对相关项目的融资。该小组仅发现有三个被UNDP作为“相关项目”的项目。此外，UNDP在项目文件以及在其对本报告较早的草稿的评论中对“相关项目”一词的使用表明，在GEF第一阶段中，UNDP对该词的含义是不清楚的。

278. 在也门Socotra Archipelago项目中，UNDP将“也门政府为Socotra项目进行的交通开发”也视为是一个“相关项目”。但是，UNDP的常规项目几乎或根本就与生物多样性的保持和可持续利用没有任何关系。在越南为资源保护设立保护区的项目中，UNDP将所有UNDP和GEF在越南开展的与生物多样性或环境宣传有关的项目都列为相关项目。

279. UNDP认为，GEF项目的基线成本相当于那些与GEF赠款挂钩的UNDP常规项目，这些项目都给全球环境带来了福利，因此是“相关项目”。考察小组相信，这种观点反映了对相关项目概念的误解。该小组认为，GEF相关项目是指那些与GEF项目有关密切的关系（融合在一起或是相辅相成的）的项

⁴⁸ UNDP在其共同融资数据表格中提出的对马达加斯加环境生物多样性项目共同融资的总额为0.27亿美元，但是，地区协调员确认道：该项目中UNDP管理那部分项目的共同融资为670万美元。其中被作为对也门共和国Socotra Archipelago项目共同融资的540万美元在项目简报中被作为对来自联合国一些机构的对正常发展活动的“平行融资”，包括UNICEF和WHO，无论是否有GEF项目，都会有这些融资。考察小组指出，这种对发展活动的融资在UNDP的项目简报中有时被计作共同融资，有时却不是。

⁴⁹ 全球环境基金，“GEF1998 - 2000财年经营计划”，GEF/C.8/6，1996年9月6日，第15页。

目，或是那些原本不相关但为了全球环境福利而改变设计的项目。将相关项目定义为仅涉及因与GEF项目挂钩而未加调整的基线活动的项目，将会使此概念失去在吸引更多的与全球环境相关融资方面的价值。

280. 基于此定义，考察小组发现，UNDP尚未开始确定其相关项目方面的主题。UNDP于1992年开始执行的5年项目周期显然是这方面工作的一大障碍，但是UNDP对相关项目的理解则是一个亟需解决的更为根本性的问题。然而，该小组指出，GEF理事会对于何谓相关项目还未提供明确的指导，而且，在此情况下，仍然会出现概念上的混淆。

281. 该小组相信，UNDP可以使用GEF附加赠款作为刺激挂钩措施来调动受援国对GEF相关项目的兴趣，UNDP在此方面的潜力是很大的。然而，这方面工作的成功将取决于对全球环境问题的普遍关注程度和如何将GEF纳入国别规划方案，此问题将在下面单独处理。UNDP改善得到核心资源资助的能源项目与GEF资助的能源项目间的协调关系 - 其“可持续能源全球规划”的目标之一 - 显然是实现充分水平的相关项目的一个前提条件。

对提供全球环境福利的非GEF/UNDP项目的资助

282. UNDP常规项目组合统计显示，UNDP尚没有一个跟踪其对生物多样性保持项目进行融资情况的系统。⁵⁰ 因此，考察小组无法确定近年来这方面支出的格局。缺乏对生物多样性项目的统计跟踪和增加生物多样性保持项目融资新的措施意味着，自从GEF创立以来，UNDP项目组合中一直未对生物多样性加以新的强调。

283. 数据显示，自从其于1993年开始跟踪能源项目的分行业起，UNDP已减少了项目数量和对新的和再生能源的总融资。1993年再生能源作为一类有22个项目，总额为2260万美元，1996年仅有11个项目，总额为510万美元。⁵¹

284. UNDP项目统计显示：UNDP在1997财年继续向“常规能源（石油、煤和气）”提供比“新的和再生能源”多四倍的赠款资助。⁵²

UNDP评论道：对

⁵⁰ UNDP规划政策和评估局文件和统计办公室，实施中项目总目录，UNDP/Serirs A/Nos.22-27,1992-1996。UNDP1998年1月通知考察小组，UNDP正在对其项目分类制度进行调整，但是未说明它是否会在新的制度下对生物多样性项目进行跟踪。

⁵¹ 实施中项目总目录，第22 - 27号，1992 - 1996年。

⁵² 截止1996年12月31日的实施中项目总目录，A系列/27号，第43页。

“能源计划和保持”方面的援助还包括与再生能源有关的项目，对能源计划和保持方面的融资比对常规能源的融资高三分之一。然而，从项目统计中不可能看出，这类资助中有多少是用于促进新的和再生能源。

285. 在对1992 - 1996规划周期早期阶段的决定进行评论时，UNDP能源和大气方案承认：UNDP常规项目资金总体下降和GEF对气候变化项目提供有限的资金已在“UNDP中造成了一种明显的对IPF常规规划中的能源项目的资助给予较低程度重视的倾向，”它指出，这是与“GEF的精神和初衷相悖的”。⁵³

286. UNDP常规项目组合中的这种格局和倾向反映了1992 - 1993年间确定的那些优先事项，当时的核心资金都拨给了第五个五年周期（1992 - 1996年）的项目。UNDP在与GEF讨论主题定位时，已没有什么灵活性在GEF第一阶段的最后两年间对资金进行重新规划。国别方案中资金在不同类项目间的分配，包括环境和自然资源管理，是经过UNDP常驻代表与所有国的有关方面作为一方和受援国政府机构作为另一方谈判达成的，因此，要重开谈判是十分困难的。

287. UNDP已采取了一些关键措施，这些措施应可使它的项目组合朝着更多地强调新的和再生能源方向发生急剧的转变：首先，UNDP已通过了一项三年周期规划，这项规划不再是“前部满载”的了，而是一项可以允许能源组合方面的重大转变在今后几年中逐步发生的滚动性审批和执行程序。第一个这样的三年周期始于1997年。第二，UNDP已出台了《可持续能源》，此项政策文件可以作为对UNDP合作方和政府工作人员进行全国性或地区性培训的基础。第三，据UNDP副执行协调员介绍，正在使用核心资金支持至少三十个国家中可持续能源项目的项目立项和设计、试验活动和资金的筹集。

288. 这些变化应使UNDP能够在GEF第二阶段中在其常规项目组合中安排更多新的和再生能源项目。然而，考察小组指出，在GEF第一阶段中，生物多样性的保护一直未得到可比的重视。

将GEF和全球环境工作纳入国家合作框架

289. 与UNDP通过其常规项目组合中的相关项目和项目融资进行主题定位的深度密切相关的是将全球环境纳入国别合作框架之中。国家合作框架规定了有关国家和UNDP都同意的开发优先事项，以及在三年中通过项目来实现这些

⁵³ UNDP能源和大气规划局，“UNDP可持续能源动议”（1996年6月），第75页。

优先事项的战略。它对UNDP将全球环境问题纳入其与客户政府合作并使其政策与GEF的政策保持一致提供了一项重要的机会。UNDP在对GEF秘书处关于该机构在GEF第一阶段中是如何将全球环境问题作为其主题的调查的回答中，具体地提到了“在目前情况下确保GEF的各项业务是国别规划合作框架的一部分。”国家合作框架工作是确定那些可以与GEF项目联系起来的UNDP生物多样性或气候变化方面项目以及那些既可给一个国家带来好处也可给全球带来好处的核心项目的机会。

290. 考察小组对小组考察的16个国家中13个国家的框架（这些是可以得到的）以及由本地咨询专家所做的这13个国家的国别研究报告进行了审议，并通过此项审议对GEF业务被纳入国别合作框架的程度进行了评估。在13个合作框架中有9个完成于1997年，3个完成于1996年，还有1个完成于1995年。该小组对这些国别合作框架中所提及的生物多样性、气候和国际水域方面项目机会的地方进行了研究，包括那些没有GEF资助或独立的但与GEF项目有联系的项目。

291. 总起来看，该小组发现，国别合作框架广泛地涉及了一些与全球环境有关的主题，有的时候这些主题是用极为泛泛的用词来表述的，如“生物多样性的保持和利用”（阿根廷），有时则用了一些略为具体的措词，如“执行为重要的湿地和野生地制订的生物多样性和保护措施”（约旦），或“促进再生能源的利用”（埃及）。但是，这些国别合作框架中很少超出此一般水平的规划目标，确立规划期间应开发的某类具体项目。对此一般情形，也有一些例外：俄罗斯联邦的国家合作框架就具体地提到了所考虑的项目类型，甚至还提到了项目地点，印度和中国的国家合作框架也比大多数国家更为具体。但是，大多数的国家合作框架都只是反映一个规划阶段，在此阶段中要确立核心预算项目和GEF项目之间联系的机会以及核心预算对不同类型项目的分配水平尚为时过早。

292. 该小组从国家合作框架是如何处理GEF和GEF项目与UNDP核心项目的关系角度对国家合作框架进行了分析。此分析结果以概要形式显示于下表5中。小组发现，在大多数情况下，国别合作框架仅是在该文件中涉及为规划期制订的“资金筹集目标表”中提及GEF，或是简单地提及作为UNDP项目一个资金来源。在13个国别合作框架中只有三个直接或间接地提到了GEF的目标。而且提到非GEF/UNDP项目与GEF项目之间的联系的一例。只有一个国别合作框架将UNDP项目作为GEF项目。而且没有一个文件指出了任何一个

重点领域中GEF赠款与UNDP赠款间的联系。

表5
抽样国别合作框架中提及GEF的情况

提及GEF的国家	仅将GEF作为资金来源	提及GEF规划或优先事项	提到UNDP项目与GEF项目间的关系
俄罗斯联邦 (1997)			√
埃及(1997)	√		
巴西(1997)	√		
印度尼西亚 (1995)		√	
印度(1996)	√		
中国(1996)	√		
波兰(1996)	√		
津巴布韦 (1997)	√		
墨西哥(1997)		√	
约旦(1997)	√		
阿根廷(1997)	√		
越南(1997)		√	
菲律宾(1997)		√	

293. 从这份抽样调查中似乎可以看出，国别合作框架在国别规划方案中都已理论上更多地注意到了全球环境问题。但是，考察小组无法搞清这样的可能性：这些方案中是否会有某一个会带来与全球环境有关的UNDP核心资金资助项目的增加。该小组发现，尽管一些国别合作框架提到了GEF优先事项和规划，但是他们还没有开始系统地将GEF的业务与常规项目组合联策在一起。其实，大多数国别合作框架都忽视了GEF，只是将其作为UNDP项目的一个资金来源。这也许是由于这些方案都是在规划过程中的早期时间里写成的。因此，出现的问题是，这些文件是否可以在规划工作的晚些时候里再写，并明确地在文件中确立与生物多样性、气候和国际水域有关的具体的核心项目。

工作人员从事GEF项目工作的积极性

294. 一般说来, UNDP在对GEF项目工作进行鼓励方面并不存在象世行那样的问题, 因为UNDP的常规项目的成本范围通常都是与GEF相同的。所以, 从事GEF项目工作在大多数UNDP国别部门里都没有得到较低程度的承认。然而, 此问题在拉美的确存在, UNDP的许多常规项目在那里都大得多, 而且还有政府大量的共同融资。

295. 据UNDP工作人员介绍, 该机构试图建立一项通过承认GEF项目融资是一种吸收更多资金的杠杆融资来鼓励从事GEF方面工作的制度。因此, 每当UNDP某个国别代表处中负责GEF事务的官员争取到了一个项目, 他即可争取到更多资金来源, 这将被作为该官员工作评定中的一项内容。从这点来看, 在非洲从事GEF项目工作的积极性是最大的, 因为在非洲非GEF项目取得政府共同融资的机会是最少的。然而, 这种新的鼓励制度在拉美将不会起多大作用, 因为拉美的共同融资机会是很多的; 然而, 也正是拉美国家需要采取这种鼓励措施。

296. 作为对从事GEF项目工作进一步的鼓励, UNDP还与GEF协同专门向从事GEF项目工作的人员提供逻辑框架程序开发培训, 此项培训被认是UNDP中职业晋升的有利条件。

结论

297. 考察小组发现, 与试验阶段相比, UNDP在向GEF项目提供共同融资方面已经取得了明显的进步。它发现, UNDP5年项目周期和GEF试验阶段初期的偶合使得UNDP十分难以将全球环境作为其GEF第一阶段中常规项目组合的主题。UNDP还采取了一些使其能大幅度地增加再生能源在其常规项目组合中比例的措施, 尽管生物多样性似乎还未得到同等的重视。UNDP还采取了一系列鼓励工作人员从事GEF项目的措施, 尽管拉美可能是这方面的薄弱环节。国别援助方案已开始提到GEF项目和方案, 但尚未系统性地将对全球环境的考虑纳入贷款战略。UNDP中对相关项目缺少清楚的认识表明: 在将全球环境和GEF作为UNDP方案规划重点方面尚存在组织上的障碍。

建议

298. UNDP应建立一项跟踪与GEF重点领域有关的项目和事项的制度, 并在下列方面为其确立公开的、可衡量的目标: 1) 生物多样性保护、替代能源和国际水域方面的核心项目的资助水平和/或项目数量, 2) GEF相关项目的资

助水平和/或项目数量，以及3) 国别合作框架。它应定期向GEF和公共报告其在实现这些目标方面的进展情况。它还应考虑建立潜在的GEF项目和潜在核心预算项目之间的联系，并明确地提出编制国家合作框架工作的目标。

联合国环境署的主题定位

299. 联合国环境署（UNEP）与世界银行和 UNDP 不同的是，它不是一个投资机构而且通常也不执行国别发展方面项目。其预算大约为UNDP的三十分之一，其预算在过去的几年间有了大大的缩减。

300. 指望UNEP对GEF项目提供共同融资是不合理的。UNEP项目的特点是，比起其他执行机构来，它更难以从其他渠道筹集到额外的资金。UNEP在科学和环境领域中的合作伙伴通常都没有得到部门和发展机构资金的渠道，而且各国政府也不大愿意对地区性或次地区性的投资进行融资。UNEP主题定位方面的标准必须是大大不同与适用于其他两个执行机构的标准。

301. UNEP已经有了一项将重点放在减少全球环境威胁的宗旨。因此，考察小组认为，UNEP在其常规业务中事实上已经充分注意到了全球环境问题。考察小组相信，评估UNEP主题定位方面最为适当的标准，是UNEP对其工作人员从事GEF项目提供的激励以及UNEP遵循此原则的程度：UNEP的常规规划活动中应增加对GEF的规划内容。

302. 对于人员鼓励措施，UNEP的GEF核心处告知考察小组，它未制订任何特别的鼓励从事GEF工作的措施。此外，它还注意到，总体说来，由于其项目程序的复杂性和周期很长，UNEP很大程度上不鼓励其工作人员参与GEF事项。

303. 对于与其主要宗旨的关系问题，UNEP的一个官员指出，在GEF第一阶段的早期时间时，UNEP的规划人员都将GEF视为对那些正在被削减项目财务支持的另一个来源，而且他们试图从GEF处得到一些从其他方面得不到的资助。在GEF第一阶段中，UNEP制订了若干项目建议，这些建议都是其被削减支出的常规工作计划的一部分。

304. 1996年，UNEP所提出的大部分常规项目建议（18个建议中有13个）都未得到GEF批准，而纳入其工作方案。这些项目大部分遭拒绝都是因为他们没有把受援国作为重点，或是因为他们似乎也未以国家为导向。但是，有几个

项目，给出的理由是GEF不能对那些应有常规预算支持的国际组织业务进行资助。这些建议中有一些被作了小修小改后又重新提交出去，尽管秘书处告诉UNEP：GEF无法对一些机构现行的项目进行资助。

305. 这种来自规划单位推销其项目的压力问题似乎是因为UNEP的一些项目官员们普遍不了解GEF是如何运作而造成的。直到1996年，UNEP的GEF处只有一、二个工作人员，而且没有采取什么措施去使项目官员们去熟悉GEF目标和程序。GEF秘书处从其1996年4月对UNEP总部的一次访问中发现，UNEP一些正在准备GEF项目建议的工作人员还不了解《业务战略》。⁵⁴

306. 之后UNEP采取了若干措施使其高级管理人员、业务处室和地区办公室人员熟悉GEF政策、程序和操作原则，包括为高级管理人员举办的讲座、在总部和所有地区办公室举办的讲习班以及散发一些关于UNEP和GEF业务的手册。

307. UNEP所采取的一些宣传措施以及与GEF秘书处进行的一些磋商导致了UNEP的规划在增加GEF内容方面的改善。1997年，UNEP比1996年提出了更多的附加在UNEP核心项目活动中、因而也符合GEF资格条件的建议。UNEP提出的全球国际水域评估建议被批准纳入工作方案，该建议将会对GEF今后在国际水域方面的规划作出重要的贡献，被批准纳入方案的还有14个生物多样性保持、国际水域和破坏臭氧方面的项目编制和开发基金的赠款。

308. 然而，UNEP1997年提出的有些建议仍与GEF的业务方案不相一致，而且缺少国家介入的充分证据。尤其是GEF信息网络试验项目和环境与社会经济信息系统项目建议，GEF秘书处认为这两个项目都是以该机构为导向的，是潜在地为UNEP的现行活动提供资助。提出这种项目来纳入工作方案表明，附加原则尚未被UNEP完全接受，尽管已经开展了一些提高认识的活动。

309. 考察小组相信，GEF秘书处和UNEP都需作出更大的努力来确保，所有的UNEP工作人员对于GEF资助资格要求有一个明确的认识，包括附加于核心预算活动的原则。

结论

310. 考察小组发现，UNEP未对GEF的项目工作提供任何鼓励措施，并且

⁵⁴ GEF秘书处Ken King，“对UNDP的考察：返回报告”（1996年5月1日）。

认为它可以制订一些简单的措施来改进这种情形。它还发现，UNEP在提交与核心方案活动附加原则相一致的GEF项目建议方面已显示了一些改善，但是，这方面还应有进一步的进展。

建议

311. UNEP应制订一项工作人员鼓励制度，至少是对工作人员工作评定标准进行修改，充分地考虑到GEF方面的工作。

312. GEF秘书处和UNEP不仅应对在华盛顿而且也包括内罗毕的上游磋商投入更多的工作时间和资金，以确保所有有关UNEP工作人员在制订GEF建议的过程中可以得到充分的指导。

B. GEF与一些公约组织间的合作

313. 作为在临时基础上对《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》的金融事务进行管理的组织机构，GEF应根据“缔约方会议的指导进行运作，并对缔约方会议负责，缔约方会议应对政策、规划优先事项和公约规定的一些资格标准作出决定。”⁵⁵ 考察小组对GEF和两个公约间关系的两个主要方面进行了考察：GEF对两个缔约方会议制订的指导方针的执行情况，和GEF对支持符合GEF援助资格的国家执行公约的铺垫性活动进行资助的有效性。

公约对GEF的指导

314. GEF秘书处1995年开始编写GEF业务战略时，它向生物多样性公约和气候变化框架公约的第一届会议提交了一份报告，要求对其战略的重点是应放在短期成本有效性方面、还是应放在长期成本有效性方面、抑或是两者结合的问题进行指导。生物多样性公约回复应是一种综合战略。虽然业务战略强调那些对现在问题具有长期影响的项目，但也包括了短期措施。

315. 在其1995年4月对GEF提出的最初指导方针中，气候变化框架公约和生物多样性公约都要求着重强调那些铺垫性活动，如规划和能力建设，以推进“有效反应措施”的执行。它还要求参加公约的发展中国家加强研究和公约执行的技术能力。它还进一步要求强调改善公众对气候变化和反应措施的了解，

⁵⁵ 协议，第6段。

并要求资助各国制订对付气候变化问题的方案，支持方案的执行和那些减少气候变化影响的有效措施。这些要点都被列入了气候铺垫性活动的资格标准。

316. 作为气候变化框架公约缔约方会议指导的结果，GEF拿出了气候变化重点领域常规项目资金的10%（从3.64亿美元中拿出了0.35亿美元）用于短期措施，而约90%的资金分配给了经营方案中的长期措施。⁵⁶

317. 在其第二次会议上，气候变化框架公约的缔约方会议对“发展中国家在接受GEF必要援助方面所遇到了困难”表示关注，这涉及资格标准方面的业务政策、资金的拨付、项目周期和审批以及增支成本概念的运用。它还对非附录I方在取得对编制国家报告资助方面的困难表示关注。缔约方会议要求“采取措施推动为缓解气候变化正在实施的那些措施所需资金问题的解决，包括“在个案的基础上务实地运用增支成本概念。”它还要求GEF为那些正在编制国家报告的非附录I国家“加快审批和资金的拨付，”对GEF对此指导意见反应的评论见后。

318. 生物多样性公约缔约方会议强调了若干“规划优先事项”。1994年生物多样性公约第一届缔约方会议提出的指导方针有十三个独立部分组成。第二届缔约方会议提出的指导方针包括一些国家规划和报告，加速程序的需要，公共参与，支持情报交换机制的方式，支持保持和可持续利用的一般措施和保持原态以及可持续利用生物多样性的一些成份。缔约方第三届会议提出的指导方针包括生物安全、评估和监督（包括分类）以及当地社会的能力建设。它还包括对农业生物多样性、情报交换制度、针对性研究、宣传和讲解以及原态、原样保持等方面活动的支持。它还进一步对早些时候制订的鼓励措施方面的指导方针作了阐述，包括对社会所承受的机会成本的补偿。而且它还要求GEF与生物多样性公约秘书处进行合作，编制一份关于“公正和公平地分享遗传资源好处办法”建议。

319. 秘书处在对生物多样性公约缔约方会议指导意见作出反应方面所采取的方法是尽可能地使用经营方案现行的框架。它担心经营方案可能会扩大，这样会使得GEF资源的规划更加困难。它还清楚，执行缔约方会议指导意过程中，现行框架变化越大，所需的反应时间就越长，并且需要更多的政治支持。因此，秘书处宁愿尽可能地通过铺垫性活动或通过对经营方案作出必要的改动的方式来执行指导意见，而不愿增加一项新的经营战略。

⁵⁶ GEF编纂的数据

320. 秘书处利用起草经营战备和经营方案的机会，在其得到批准之前就将缔约方会议提出的优先事项纳入到这些文件中去了，这是对其指导意见进行反应的一种方式。秘书处还与生物多样性公约秘书处进行了磋商，并于GEF理事会于1995年10月批准经营方案之前就将缔约方第一次会议的指导意见纳入其中了。GEF秘书处还部分地根据其第二届缔约方会议提出的指导方针编制了《铺垫性活动业务标准》。1997年4月，秘书处又根据第三届缔约方会议提出的指导方针对其作了修订。

321. 缔约方第二次会议指导意见提出的时，经营方案尚在进行修改。秘书处原计划于1997年4月出版最终稿，但是后来又决定将出版推迟至6月，以根据情况加以修订，好将缔约方第三次会议提出的活动纳入其中。秘书处已商生物多样性秘书处提出了一项关于福利共享的建议；两个机构还在就拟于1998年5月提交缔约方第四次会议的最终稿进行磋商。此外，秘书处已承诺撰写一些政策性文件以及关于评估和监督、鼓励措施、遗传资源和土著和当地社会等问题的审议报告。

322. 秘书处在于1997年初决定发表一项政策评论，向GEF理事会解释农业生物多样性将会被怎样纳入现行生物多样性经营方案之前，GEF秘书处、生物多样性公约秘书处和执行机构已就是否应缔约方会议关于生物多样性的指导意见转化为一项新的经营方案问题辩论了好几个月。缔约方会议关于农业生物多样性的指导意见是极为广泛的，涉及粮农组织全球农业和遗传资源行动方案以及缔约方会议自己制订的多年方案，此方案涉及6个方面的规划内容。GEF已在缔约方会议提出指导意见之前，明确地将与农业生物多样性保持和可持续利用方面的活动纳入了其生物多样性方案之中。然而，现实地说来，GEF无法将指导意见中所有可能的活动所纳入这些经营方案的范围，所以秘书秘的政策评论重点是放在那些与GEF宗旨和职能有关的活动方面。⁵⁷

323. 该评论指出，GEF的作用将是帮助克服对于农业十分重要的生物多样性可持续利用方面一些具体的约束。GEF评论对指导意见提出了三项不同的反应措施：在实施经营方案时强调生物多样性方面的考虑，对铺垫性活动的业务标准进行修订并鼓励执行机构对生物多样性方面国家导向的、短期的反应措施以及将各项技术的实验性内容和示范活动纳入项目建议等方面提供援助。

324. 秘书处对缔约方会议关于生物安全能力建设方面指导意见的遵守情况体现于所批准的一个试验性项目之中，该项目包括（a）18个国家中生物安全

⁵⁷ “GEF关于对农业有重要意义的生物多样性保护和可持续利用项目的框架” 草稿（n.d.）。

的宣传、评估、可选择措施的确定以及战略的制订；（b）对所有符合GEF资格国家开放的地区性讲习班。

325. 对于缔约方会议指导意见中提出的一些问题，秘书处甚至已在指导意见发表之前就批准了一些涉及缔约方会议所关心那些问题的项目。对于分类问题，1995年6月批准的哥斯达黎加生物多样性资源开发项目就旨在完成对圭那卡斯物保护区和周围缓冲地带五种主要植物的调查，并为未来的分类项目开发人力和机构能力。南部非洲植物多元化的调查、评估和监督项目于1996年4月得到批准，该项目培养了102名专业人员，并帮助10个国家的工作人员对在约30000多种开花植物和蕨类植物进行了调查、评估和监督。

326. 对于鼓励措施，包括对一些损失利益的补偿方式，GEF已批准了一个具体地规定了对那些在生物多样性保护方面承受了利益损失的社会进行补偿的项目。在1997年7月批准的加纳自然保护区管理和生物多样性项目中，是将森林保护区从生产性活动中夺回来，并通过替代性生计活动对当地社会承受的的损失进行了补偿。

327. 生物多样性公约秘书处确认，GEF秘书处总体上已将缔约方会议提出的指导方针纳入GEF有关文件。然而，它认为《铺垫性活动业务标准》主要是为气候公约制订的而不是为了生物多样性公约。生物多样性公约秘书处还具体地强调，应更加重视交换制度对生物多样性公约的意义，以广泛宣传与公约有关的一些信息，此项内容未在业务标准中加以反映。生物多样性公约秘书处还对GEF秘书处对支持生物多样性公约交换制度建立所表现的迟缓表示不满。

328. 缔约方第二届会议要求GEF“探讨”对发展中国家在交换制度运作方面的能力建设进行支持的“方式”。在1996年5月举行的GEF业务委员会会议上，生物多样性公约秘书处建议，铺垫性活动的项目矩阵应包括情报交换制度的一些事项，而会间还达成一致，建议是可行的。生物多样性业务标准于1996年6月作了修订，将参与情报交换制度作为一项符合资格的活动。

329. 然而，GEF秘书处在修订后的业务标准中未列入参与情报交换机制具体成本范围，理由是生物多样性公约仍然处于情报交换制度的设计过程中。在与生物多样性公约秘书处和对此问题最有兴趣的几个代表团进行了范围广泛的磋商后，GEF秘书处于1996年11月在生物多样性公约第三届会议上提出了GEF对情报交换制度方面能力建设进行援助的建议方式。缔约方会议要求GEF尽快地将修改后的标准付诸操作；1997年4月，GEF秘书处制订了使用互联网来指

导铺垫性建议编制所需的硬、软件和培训成本范围。

330. 生物多样性秘书处强烈地相信，GEF秘书处在允许各国吸取铺垫性活动经验参与情报交换方面应走得更快些，并指出，完成此项任务竟用了一年多的时间。然而，GEF秘书处认为，在作出决定前应得到缔约方会议的指导，因为生物多样性公约秘书处尚未设计出情报交换机制应是什么样子。

331. 考察小组指出，缔约方会议指导意见明确的尝试性以及此机制本身计划的不完整是造成情报交换机制问题上行动迟缓的主要原因。

332. GEF和公约组织在就生物多样性公约的指导意见进行合作方面存在的更大的问题是，其指导意见的范围过于广泛，优先事项是如此之多，往往使得GEF的规划更为分散，难以进行侧重。理想说来，生物多样性公约应向GEF提供一个以科学为基础的在各生态系统中确定优先事项的方法。考察小组承认，从缔约方会议的组织性质来看，要做到这点从政治上讲是不实现的。然而，生物多样性公约提出的指导意见最好是集中于某些方面。

结论

333. 考察小组发现，GEF尽可能地寻求并严格地执行了公约指导意见。考察小组还发现，生物多样性公约缔约方会议提出的指导意见的范围过于广泛，并且没有对如何确定生态系统或生态系统类型方面的优先事项提供指导。

建议

334. GEF应在与公约的关系上起到更为积极的作用，而且应与执行机构磋商在那些最需得到指导的问题方面提出详细的指导意见请示报告。

GEF对铺垫性活动的资助

335. GEF的铺垫性活动旨在帮助受援国建立执行生物多样性和气候变化公约的能力。这些项目所支持的活动包括培训、研究、教育、组织机构的强化、国家计划和战略的编制以及向两个公约秘书处提交的首份国家报告。此外，因为凡符合GEF资助资格的气候变化公约所有的非附录1国家、生物多样性公约的发展中国家以及转轨经济体都有权得到铺垫性活动资助，所以他们被认为对于维持对公约的广泛的全球性政治支持是十分重要的。

336. 作为加快程序的结果，据气候变化框架公约秘书处介绍，至1997年6月，对气候方面铺垫性活动的审批时间已缩短到了6个月。⁵⁸ UNDP提供的数据显示，从收到建议到首席行政官最后批准生物多样性铺垫性活动的整体方案平均时间为4.4个月，其中许多建议的审批仅用2个月或是更短的时间。从1996年5月到1997年6月，GEF批准了46个气候方面铺垫性活动，涉及59个国家。

337. 截止气候变化框架公约缔约方京都会议召开之时，已有7个非附录1国家（阿根廷、乌拉圭、塞内加尔、墨西哥、密克罗尼西亚和津巴布韦）向气候变化框架公约递交了国家报告。所有的7个国家都得到了GEF的铺垫性活动赠款。

338. 截止1998年1月，40多个已得到铺垫性活动资助的国家已向生物多样性公约递交了国家报告，估计在1998年3月缔约方召开第4次会议时，提交报告的国家会更多。据生物多样性公约秘书处的介绍，这些报告中的一些是“临时性”报告，而非最后报告，这些报告大多是由非洲国家提交的，但是，大部分是最后报告。

339. 早在1996年公约秘书处就提出，许多国家如果没有更多直接支持，即使是得到了报告编制资金，也无法按期提交报告。在1996年10月举行的GEF理事会会议上，对帮助各国履行两个公约规定义务的一个全球性援助项目建议进行了讨论，而且UNDP于1997年初为生物多样性和气候公约起草了项目编制和开发B当赠款方案。“支持生物多样性促进活动的全球性援助项目”的项目编制和开发B当赠款方案于1997年6月得到了批准。它提出聘用国际咨询专家向那些从事生物多样性战略和行动计划工作和向生物多样性公约提交首份报告的官员提供直接咨询和帮助。此项援助将采用讲习班、“热线”和“咨询台”等方式。

340. 一份类似的气候变化框架公约方面的“国家报告援助项目”项目编制和开发B档方案也于1997年3月得到了批准，目前正在与秘书处讨论一项总额为360万美元的正式项目建议。它认为，这种援助项目对于“防止”GEF气候铺垫性活动接受国不履行提交国家报告的义务是必要的。UNDP从事气候铺垫性项目的工作人员于1997年6月告诉考察小组，约有30个铺垫性活动接受国如果

⁵⁸ 虽然有此项决定，UNDP的放款还是要求签署正式的合同，一些国家抱怨此项规定造成了进一步的拖延。由于未能将放款对于受援国不是马上作出的这一情况进行很好的沟通，引起了对GEF不必要的不满。考察小组与FCCC秘书处的会谈，1997年6月16日，波恩。

没有进一步的外部帮助将无法实现其预想的目标。

341. 生物多样性公约秘书处在接受考察小组采访中声称，GEF秘书处对于国家报告支持项目资助请求的反应太慢而且是不充分的。然而，GEF秘书处则一直对所称需更多帮助的说法表示怀疑。它认为，如何撰写生物多样性国家规划的范本文件已进行了广泛的散发，而且铺垫性活动应已建立了如何撰写国家报告的能力。

342. 要求GEF拿出大量的资金进一步帮助有关国家履行两个公约义务的请求表明，铺垫性活动不象预期的那样有效，而且，在一些情况下，也许根本就是无效的。不论GEF是否会对这些援助项目进行资助，铺垫性活动作为促进两个公约的手段的未来须予以更为慎重的考虑。

结论

343. 考察小组发现，GEF已从自身宗旨和资金的限度出发，寻求并严格地执行公约的指导意见。它还发现，生物多样性公约提供的指导意见范围过于广泛，而且并不包括关于GEF确定系统或生态系统类型规划优先事项方面的指导意见。它还发现，GEF在程序上已作出了重大的调整，此项调整使得1997年间的铺垫性活动得到了迅速的资助，但是，铺垫性活动项目在国家报告方面似乎并不能有效地取得预想的目标。

建议

344. GEF秘书处、执行机构和公约秘书处应在1998年年底对铺垫性活动进行一次全面的审议，以研究这方面的项目在多大程度上是成功的，对那些失败项目的原因作出分析，并对存在问题今后应作出的反应进行研究。

C. 作用、责任和关系

发挥执行机构的比较优势

345. GEF的基本原则之一是充分地发挥每一个执行机构的比较优势。1991年11月，试验阶段的三个执行机构签署了明确各自在GEF中作用的协议。在对GEF的结构进行重新调整时，三个机构都同意，他们将在今后的某个时间里对各自的作用问题进行重新审议。但是，1991年的协议还是被作为GEF协议的一

个附件。该协议规定，在全球环境基金中，每个机构都应该有各自的“侧重领域”：UNDP将是进行能力建设和技术援助的主要机构，UNEP的主要作用将在于科学和技术分析以及环境的管理上，世界银行则主要是投资项目机构。⁵⁹

346. 这种最初的谅解似乎已不再是对执行机构的长处和适当的作用进行区分的有意义的方式了。多年来，世界银行并没有将其自己局限于基础设施和投资类项目方面。通常，世界银行的项目都包括广泛的内容，包括技术援助和支持。纯粹的投资项目只是存在于消除臭氧物质方面和气候重点领域。

347. 同时，UNDP执行的气候领域的项目既有投资项目（被定义为会产生收入流动的项目）也有包括投资内容的项目。⁶⁰ 尽管与世行的项目相比，这些项目都是一些小的项目或投资事项，但是，这些项目的规模正在不断扩大，而且UNDP今后还会增加以投资为导向的GEF项目数量和规模。这种倾向已引起了一些异议，世界银行担心，UNDP的方法过于政府导向，从而不能适应确保GEF的投资被用于支持私营部门活动的需要。同时，UNDP也试图在GEF中保持其在技术援助方面的特殊优势，尽管世界银行的项目中通常也包括技术援助的内容。

348. 很显然，世界银行的工作人员在投资项目方面的专业优势最大，包括经济方面的专长。但是，尽管世行在执行大的基础项目方面仍然具有一定的比较优势，但是，三个执行机构在GEF资助的项目方面表现的差别并不明显。考察小组指出，执行机构聘用了许多咨询专家参与GEF项目中的广泛活动，所以三个执行机构在项目执行的技术能力方面的区别已很难看出来。

349. 在作用和职责界定方面最初的三足鼎立定义中出现的模糊，并不意味着执行机构在项目方面没有比较优势。在许多国家中，世界银行都有从事宏观和行业部门政策改革对话的历史，而且为了对某个地方的投资项目的成功创造必要的行业政策环境，世界在谈判项目条件方面还积极地采取强硬的立场。在这三个执行机构中，UNDP具有最大的全球性国别办事机构，它在每个国家都派有常驻代表，并有广泛的联系网络。此外，UNDP往往还被受援国政府看作是不具威胁性的机构，因此，它能更为容易地与当地的有关利益方在政策方面形成共识。

⁵⁹ “执行机构的合作原则”，附录D，Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility（Washington, D.C: Global Environment Facility, 1994），30 - 31 页。

⁶⁰ 包括波利维亚以能源为基础的农村电力化，中国促进从城市混合垃圾中回收和利用沼气项目，加纳以再生能源为基础的电力项目，以及乌干达农村电力化的光电项目。

350. UNEP在GEF中的优势在于其促进对全球环境问题进行科学技术分析的能力。UNEP与环境机构和科学网络有着最为密切的关系，而且与一些非洲国家有着特别密切的工作关系。尽管UNEP传统上并没有开展过国家项目，但是，它已开展了一些支持地区性和全球性的项目的活动。在全球环境基金的第一阶段中，UNEP已很深地介入了铺垫性活动，而且还执行了一些国家项目。UNEP的执行干事声称，其机构将把重点放在国际水域、生物多样性和气候变化的全球和地区性评估、铺垫性活动以及向科学和技术顾问小组提供支持等方面。

351. 因此，每个执行机构最为重要的比较优势中的某些方面将取决于项目所涉及的国家以及所涉及的组织机构过程和政策问题的类型。不能简单地对这些优势加以概括，而且这样做也是没有益处的。

352. 执行机构间区别的模糊是那种根据受援国的需要来展开项目的必然结果。它对于GEF的使命并不一定是有害的。其实，它会导致对各国的需要作出更为积极的反应，而且进一步提高项目的效率，如果不止一个机构能够执行同样的项目。潜在的不利因素可以通过三个机构对备选项目的前阶段磋商加以克服，在此方面三个机构已作出了积极的努力。

执行机构的“垄断”问题

353. 三个执行机构的比较优势问题与这三个机构是否应是唯一的有执行GEF项目权利的机构这个问题直接相关。一些非政府组织和一些国家都已提出了此问题，他们相信，目前的情况不一定会限制取得GEF资金。迄今为止，尚未得到明确界定而且尚不清楚的是，现行执行机构方面的变化是否会更有可能采取增加一些具体的机构形式，或是采取确立执行机构的标准的形式，从而使得最后的数目是敞口的。

354. 假定这两种办法都会得到考虑，该小组提出了几项适合于对此问题进行研究的标准：

- 在现行执行机构之外扩大取得GEF资助的渠道会增加向GEF提出的项目建议，并使GEF的规划得到改善吗？
- 将此领域开放给其他组织会增加项目周期管理的交易成本吗？

- 有了更多的执行机构势必会冲淡GEF对其在GEF工作规划的制订和执行方面所作的十项经营原则承诺吗？
- 机构间的更大的竞争会强化或是会削弱现行的GEF通过执行机构来操作的有效性吗？
- 新增的机构会对项目质量负责吗？

355. 关于是否会妨碍好的项目构想被提进工作规划问题，考察小组听到了一些来自波兰和中国官员的抱怨：某些类型项目或项目内容被执行机构的偏好所埋没了。中国官员提出，三个机构往往会否决一些不符合他们自己议程的建议，而不顾GEF的经营战略和规划。他们提出，GEF应允许一些地区发展银行也作为执行机构。很显然，一些国家官员不愿意看到他们的项目设想被否决，而且这种观点不能被视为是完全没有偏见的。但是，认为限制选择执行机构很有可能把符合资助条件的项目搞得很窄的观点也不能轻易地加以否定。

356. 非政府组织代表们在其于1996年提出的一份关于促进GEF和非政府组织伙伴关系的工作文件中也提出与此相近的观点。“通常，（执行机构的）项目经理们主要是负责确保，那些对其基本工作规划很重要的大的、几百万元的项目得到成功的执行。他们没有多少时间，也没有多少积极性去关注那些不是他们基本工作规划内容的小的或中型的GEF项目的处理。”⁶¹ 尽管有中型项目的加快程序，要求的准备工作少于大型项目，并试图以此鼓励各个方面提出一些较小的项目，但是，他们并不能解决此问题：世界银行的官员们都热衷于抓较大的项目。另一方面，UNDP往往管理一些小的项目，包括那些被列入其常规投资的5万到10万美元的小项目，所以这种一般性的说法似乎并不适用于其鼓励机制。

357. 除了项目质量问题外，扩大取得GEF资金的渠道无疑会起到增加提交GEF研究的建议数量。目前GEF在气候和生物多样性方面遇到了问题之一是，GEF所收到的项目建议要少于其资金可以支持的项目。很显然，现行的执行机构会努力避免其工作人员的时间花在制订那些可能被拒绝的项目建议上而某个备用建议去得到批准的情形。然而，高质量的项目越多，对GEF规划目标就越有利，因为这会使得更加符合需在一定时间内实现战略目标。

⁶¹ 促进GEF和非政府社会的战略伙伴关系：来自GEF-非政府组织工作组的报告，GEF/C.7/Inf.8（1996年2月29日）。

358. 考察小组相信，如果开放执行机构的范围，将会增加一些交易成本，因为GEF秘书处将须与更多的机构进行磋商。然而，采取这种措施可以通过扩大执行机构对GEF资金的竞争来降低一些交易成本，这会使得执行机构更具竞争力，并在项目周期方面更具响应性。尽管扩大执行GEF项目机构的范围会降低现行执行机构的项目经理们实施GEF项目的积极性，但是，如果分配给其他机构的资金很少，仅在资金总额中占很小的比例，这种风险也就很小。

359. 关于对经营原则的承诺，过去三年经验表明，对于一些较大的机构，如多边银行，很有可能会花相当长时间去与GEF的经营原则完全调适。然而，对于非政府组织来讲，也许问题会少些，他们已经介入了国际环境合作。

360. 此外，关于对项目质量的责任问题，考察小组相信，各个机构提供这种责任心的能力差异是很大的，而且这是一个机构是否有资格成为GEF执行机构一项合理标准。然而，该小组相信，这种责任心并不仅仅或主要取决于是否有一个政府间的管理机构。它主要取决于一个组织所制订的对项目建议进行筛选以及对项目的执行进行监督和评估的机制。

结论

361. 考察小组发现，增加执行机构的数量可以导致提交GEF项目建议的增加及项目范围的扩大。它还发现，扩大执行机构间的竞争将有助于降低吸收更多的组织作为执行机构的交易成本。尽管GEF家庭可能会在短期里牺牲一些对其经营原则的承诺（这要看哪些机构成为了其执行机构），而且会在一定程度上降低现行执行机构从事GEF项目工作的积极性，但是，须从好处着眼对这些风险进行权衡。

建议

362. GEF理事应对各种可以使得更多的组织直接向秘书处提出项目建议并对GEF项目承担直接责任各种方法的利弊进行分析。

秘书处 - 执行机构间的工作规划磋商

363. 在GEF协议中，秘书处的作用是“按联合工作规划对规划活动的制订

进行调整并监督其执行，根据要求确保与其他机构的联络。”⁶² 秘书处一直是通过执行机构进行正式的磋商来履行这种职能，但是，它还有责任就是否须将某个项目建议列入GEF的工作规划向首席行政官提出建议。

364. 就项目建议进行磋商最初的机制是GEF业务委员会（称GEFOP），它是由GEF秘书处、所有的执行机构、公约秘书处和科学技术顾问小组组成的。大多数参与方都认为，GEFOP往往会在执行机构间以及秘书处和这些机构间产生不必要的矛盾。秘书处认为，GEFOP的做法会鼓励一个机构努力去赢得另一个机构对其建议的支持。

365. 秘书处和三个执行机构的管理层于1996年7月的一次管理工作会议上同意了一项项目审议新的程序，按此程序秘书处将与每一个执行机构就工作规划进行双边磋商。经同意，这些双边磋商将“主要是根据GEF的政策、经营战略和经营方案对建议资助项目的资格条件和规划方面的问题进行处理。”

366. 秘书处和执行机构的响应者们都认为，这种调整已导致了执行机构间矛盾的减少和更为有效的利用。然而转向双边磋商则使得UNEP感觉到，它显得更为无足轻重了，因为它并未与UNDP或世界银行共同进行上游问题讨论。

367. 此外，从多边转向双边磋商使得GEF秘书处在分析项目和确定其是否应提交GEF理事会审议方面比以前负有更大的责任。执行机构认为，秘书处有时对项目的审议不仅是考虑与GEF规定的一致性，而且还考虑项目质量问题，他们认为，这些问题是超出了秘书处职能之外的。

368. 对执行机构参与人员的采访显示，GEF秘书处往往会提出一些很具体的技术问题，执行机构认为，这些技术问题应是执行机构本身责任范围内的问题。执行机构的参与人员通常承认，GEF秘书处在审核项目确保他们符合GEF资格规定、与经营方案中规定战略的一致性以及准确地计算项目的增支成本方面起着合法的作用。但是，他们一致要求秘书处避免对由执行机构负责的项目编制进行微观管理。

369. 气候重点领域在双边磋商中产生了一些有争议的问题，主要是因为气

⁶² Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, 第21款 (b), 第11页。

候项目中的增支成本问题。世界银行协调员和一些地区局的官员抱怨道，GEF秘书处他们对增支成本计算方面的一些技术假设的判断提出了问题。然而，秘书处则认为，如果它不逐项地顾问分析的假设，就无法履行其对这些计算进行检查的责任。反过来看，这就要求其去顾问项目的技术背景。实际上，秘书处提出，在气候项目中，增支成本与技术问题是无法分开的，因此，对这些技术问题的审核是其履行项目审核项目的一个必要的部分。

370. 秘书处的管理层承认需注重更广泛的战略问题的双边磋商，而不应把重点放在那些较窄的技术问题或项目的质量上。然而，它不愿放弃对项目的审议以确保增支成本计算的质量，因为其担心，没有秘书处的审议，增支成本将会上爬。

371. 对此问题的一致意见见诸于GEF1997年9月一次会议的决定：GEF秘书处在项目审核中的作用应强调增支成本、资格条件、与其战略、经营方案和政策的一致性以及长期的项目组合的编制。此一致意见明显意味着，秘书处对项目数字和细节的评议今后将会减少，而且执行机构项目周期交易成本也应予以降低。

结论

372. 考察小组发现，执行机构和GEF秘书处都同意，秘书处对项目建议的审核过去往往过于细致，而且过多地强调了非战略问题。然而，它还发现，秘书处对增支成本的审核的确须对可能被认为是执行机构职责范围的问题进行评估。秘书处和执行机构在此问题上的分歧目前似乎主要集中于增支成本和技术细节问题上。该小组得出结论：要准确地对秘书处在项目审核方面的作用作出界定也许是不实际的。

协调机制

373. 自从GEF第一阶段开始以来，秘书处和执行机构间须发展一套新的协调机制。这些工具包括执行机构间对常规项目组合的磋商，重点领域工作组，跨行业工作组以及GEF业务执行委员会。

联合备选审核

374. 1995年，世界银行和UNDP建立了对项目组合进行定期审核的机制，

以避免在一些国家的重复和竞争。期初，这种审核都是在地区协调员间非正式地进行的。随着此项工作更多信心的建立，项目备选信息得到了更为充分的分享。对地区协调员的采访表明，世行和UNDP间在项目审核上的工作关系随着1996年GEFOP会议被双边磋商取代而得到了改善。1996年，地区性联合项目审议已由两个机构的GEF协调员加以正式化。

375. 执行机构一致认为，联合项目审核已大大地减少了项目的重复，这个问题在1996年世行的一个工作组对项目经理们的调查中被他们认为是一个严重的问题。如果审议表明存在潜在的项目重复或交叉，就须有UNDP和世行间更高层次的讨论。在有些情况下，是通过UNDP同意让世行来执行此项目使问题得到解决。在另一些情况下，两个机构则同意制订相配套的项目。例如，在拉美地区，世界银行和UNDP就同意在MesoAmerican生物走廊和阿根廷的巴塔哥尼亚沿海地区管理计划两个项目中开展配套项目。同时，UNDP和世界银行还同意在越来越多的GEF项目上进行合作。这些合作项目包括中国和斯里兰卡的再生能源项目和马达加斯加、洪都拉斯和巴西的生物多样性项目以及红海的生物多样性项目。他们还为坦桑尼亚东部拱形山区项目合作编制了项目编制和开发A档赠款方案。

376. 目前，UNEP和其他两个执行机构间尚未在全球水平上开展广泛的联合项目审议。UNDP通过UNEP设在墨西哥的地区性代表处在拉美开展了非正式的地区性GEF项目备选磋商。UNEP已建议建立一个三方定期审议会议，但是世行和UNDP还未表示同意。世界银行的地区协调处提出，世行并未感觉到与UNEP进行的联合备选审议象其与UNDP那样紧迫，因为UNEP并没有一项执行国家为基础的项目的任务。

重点领域工作组

377. 1996年建立了一些工作组讨论气候、生物多样性和国际水域重点领域方面出现的项目、政策和规划问题，常常是召开电话会议。工作组是一种非正式的机构，没有职责范围或其他程序性的指导规定，所以会议的频率和召开方式在三个重点领域方面有着很大的差异。⁶³

378. 气候工作组的设立主要是在经营战略、重点领域规划以及关于向气候

⁶³ 所有臭氧层破坏重点领域中的项目都是短期的措施，而且它一直不是重点领域工作组的对象。

变化框架公约提交国家报告的铺垫活动指导原则等方面进行讨论并形成一致意见。虽然这些讨论重点放在铺垫性活动的指导原则方面，但并未达成最后的协议，而且一些工作组成员认为，在哪些方面已达成共识的问题上还存在着一些不清楚的地方；GEF秘书处与执行机构持不同的理解。这些差异在工作组中一直都未得到解决。

379. 在其1997年1月会议后，气候工作组已有8个月未再举行过会议。执行机构工作组成员都以为，工作组会议已被秘书处和执行机构间的双边磋商所取代。工作组于1997年9月复会，并对广泛的规划问题进行了讨论。

380. 生物多样性工作组最初是只是临时性的、非正式的促进生物多样性技术专家间讨论的一种机构。但是，当工作组讨论那些某个或更多的执行机构在政治上十分敏感的问题如铺垫活动时，它则变得正式化和政治化了。其会议一直都是由GEF的副首席行政官主持，而且都是由执行协调人参加，而不是生物多样性专家。工作组所提出的对生物多样性铺垫活动进行联合项目审议的建议，都因在影响UNEP扩大此项目组合那些问题上的意见分歧而夭折了。1997年，工作组开始讨论制订关于农业生物多样性和规划优先事项业务方案的可能性问题。

381. 国际水域工作组于1996年11月至1997年9月间召开了四次会议。与其他工作组不同的是，此工作组的成立最初并不是要处理铺垫活动，也没有任何新的经营方案要处理。相反，它的建立明确地是要将重点放在与那些经营方案有关的战略问题以及执行机构的国际水域备选方案上。各机构的一些参与者认为，它是一个讨论经营方案和资格要求很有价值的论坛，并在事实上为1997年3月出台的GEF经营规划程序中提出的一些项目提供了上游磋商。该工作组还根据今后三到四年间的经营方案目标进行了备选方案审核。作为工作组对第十号经营方案讨论的结果（此问题过去一直是很没有起色的），在经营方案中形成了两个新的项目构想。

GEF业务执行委员会

382. 1997年初，建立了一个新的GEF业务委员会（常被称为GEF业务执行委员会），它由首席行政官助理（必要时，则为首席行政官本人）、各执行机构的协调员和副协调员、生物多样性公约和气候变化框架公约执行干事和科学技术顾问小组主席组成。此机构的主要目的如在“GEF业务规划程序”中所规

定的是对建议工作方案中提出的一些政策和战略问题以及项目组合问题进行讨论。

383. 虽然GEF业务执行委员会力图避免涉及具体的项目问题，它还是被要求对由GEF秘书处提交给它的项目进行审核，这或是由于他们提出了一些重大的新的政策问题或是由于秘书处与执行机构间的不一致无法通过双边磋商来解决。GEF业务执行委员会还十分重视工作方案双边磋商的业务程序问题，执行机构一直要求对此作大幅调整。

结论

384. 考察小组发现，GEF第一阶段中形成的协调机制总起来讲已提高了协调水平和合作思想。联合项目审核在减少项目的重复和竞争上是成功的。重点领域工作组已对国际水域进行了十分有用的规划讨论，而生物多样性和气候工作组刚刚开始进行这方面的工作。成立不到一年的GEF业务执行委员会刚刚开始进入对更为广泛的经营政策的协调。

科学技术顾问小组的作用

385. 科学技术顾问小组的职责是由GEF理事会在其1995年10月举行的会议上确定的，它侧重于三个主要职能：对经营战略和方案提出战略、科学和技术性的建议；编制并维持一份专家名单，对具体的项目进行审核；以及对GEF的项目组合提供客观的科学和技术建议，并对项目进行针对性的审核和评估。

386. 执行机构和GEF秘书处重点领域专家们认为科学技术顾问小组在经营方案的战略建议方面做出了重大的贡献。科学技术顾问小组最为重要的贡献似乎在于对气候重点领域的经营规划提供了科学的基础，其工作体现于科学技术顾问组气候工作小组提出的一些单项文件和与GEF秘书处和执行机构的正式和非正式磋商之中。科学技术顾问小组提出的气候方面的经营方案范围为秘书处所接受，未作任何大的改动。科学技术顾问小组专家所举办的交通部门、清洁煤炭、再生能源和能源效率以及气候方面的调整规划等方面的讲习班在这些问题方面作出了学术贡献。

387. 在生物多样性方面，科学技术顾问小组在提供及时的科学和技术建议方面起着相对有限的作用。然而，科学技术顾问小组所举办的土地退化讲习班对于GEF为土地退化项目框架的制订起到了重要的作用。它还对UNEP在与UN

EP合作确立对付土地退化项目的六个概念方面的工作作出了贡献。科学技术顾问小组最近举办的另一个关于生物多样性资源可持续利用方面的讲习班被执行机构称为是非常有用的贡献。

388. 科学技术顾问小组还对制订一个更为战略化、长期的“整个盆地”的规划理论作出了贡献，此理论将GEF在同一流域盆地（如黑海-多瑙河-第聂伯河）开展的一些单独的项目有机地联系在了一起。科学技术顾问小组还支持制订一项全球性国际水域评估方案，类似于由UNEP执行的全球生物多样性评估。

389. 科学技术顾问小组最近还对执行机构用户对常年专家的审评进行了调查。世界银行和UNDP地区协调员认为科学技术顾问小组常年专家的审评意见对于改善对项目建议的外部审评质量是一个极为有用的工具。世界银行项目经理们认为评审的质量是很高的。⁶⁴ 仅有6%的审评意见被认为是不充分的。然而，用户们还指出了专家结构中还存在一差距和不足之处，尤其是其专家过于集中地来自于欧洲和北美。此问题已通过最近增加的五十个专家而得到了解决，这五十个专家大部分来自于东欧、亚洲、非洲和拉美。

390. 世界银行和UNDP的一些地区协调员普遍认为，科学技术顾问小组对提交GEF业务委员会磋商的那些项目的审核作用比起其常年专家的审评的作用要小得多。科学技术顾问小组于1997年决定停止这些审议。

391. 科学技术顾问小组根据理事会的要求有选择地对三个项目进行了项目审议（维多利亚湖项目、Rajasthan 太阳能项目和砍-烧替代措施项目第一期项目）。GEF秘书处报告道：世界银行认为维多利亚湖的审议过于宽泛，而且不是限于科学和技术问题，而在Rajasthan项目中，世行认为审议工作并不十分及时。科学技术顾问小组并不自行进行任何有针对性的审议。

结论

392. 考察小组发现，科学技术顾问小组在帮助确定经营战略和方案方面起着有用的作用，而且其常年专家向执行机构的项目提供的外部审评意见是很有价值的。但是，它在有针对性的项目审议以及其对提交秘书处-执行机构工作方案磋商的那些项目的审议则不那么成功。

⁶⁴ 全球环境基金，“GEF Experiences in Incorporation the Work of STAP,” GEF/C.10/5（1997年10月3日）。

建议

393. 理事会应根据GEF需要的变化以及科学技术顾问小组在GEF第一阶段中的经验，为科学技术顾问小组制订一项新的、更为有针对性的宗旨。

V. GEF 项目周期程序

394. GEF面临的主要挑战之一是确保其项目周期的管理程序有成本效益。⁶⁵ 受援国认为，GEF的项目审批程序时间长，程序累赘，常常无缘无故拖延。在考察组所访问的和有当地专家调查的国家里，政府和执行机构官员被问到他们对GEF项目周期的经验，政府官员差不多总是认为项目周期太长，太累赘，尤其与赠款额对照来看如此。在那些国家之中只有一国（阿根廷）的一位官员肯定项目批准手续的效率比过去提高了。

395. 表6列出十个国家的官员认为项目周期受拖延的几种原因及其频率。政府和执行机构官员常举出造成批准或支付手续拖拉的不同原因。他们的解释当然并不互相排斥，而是反映了拖延的多种原因。从十个国家收到关于拖延问题的反映之中，有五个国家的官员反映说拖延的原因不明，或执行机构未做解释；有六个国家的反映说拖延是GEF程序或缺乏业务战略造成的，有三个国家的反映说是政府和执行机构之间的分歧造成的；有五个国家的反映说是执行机构的效率或者它们的程序造成的。未列入表中的另一个拖延原因是受援国政府内部的问题，而这种问题经常发生。

表6: 十个国家调查所反映的项目审批拖延原因

国家	执行机构	GEF程序	拖延的原因不明或执行机构未做解释	政府与执行机构之间有分歧
阿根廷			✓	
巴西		✓	✓	✓
中国	✓	✓		
埃及	✓			✓
印度	✓		✓	
印度尼西亚			✓	
菲律宾		✓		✓
波兰	✓	✓		
俄罗斯		✓		
越南			✓	

396. 当然，项目审批程序较长并不一定为最后的项目带来净负面效果。考察组遇到过一些项目主办者和执行机构的分项目经理，他们说有些项目虽然延期，最终却改善了项目的设计和（或）实施。墨西哥官员对考察组说，墨西哥保护区方案从项

⁶⁵ GEF议定书第四条。

目构想到世界银行最后批准所用的时间就是值得的。同样，印度生态发展项目的分项目经理说，该项目从评估到贷款谈判，再到解决世界银行内部以及世界银行与印度政府之间的某些不同意见共用了一年多时间，结果把项目变得更加扎实。巴西的全国能源方案表明，虽然GEF的程序复杂，而且又将巴西能源效率项目同一项世行贷款挂钩，但结果对项目有利，因为项目促使该机构重视过去不够重视的一些问题，如市场销售和评议。

397. 但是考察组也发现，项目周期的长期拖延常常增加交易成本而无助于增加项目的价值。例如，中国官员说，这种拖延为他们的规划工作带来严重问题。有时候，项目周期太长甚至使项目成功无望。例如，世界银行就红海沿岸与海洋资源管理项目提供的联合贷款，拖了三、四年以后才获批准，到项目开始实施时，埃及旅游开发局早已将40%以上的红海海岸线拨与旅游业开发商，严重削弱了GEF项目可能发挥的作用，因该项目原本要制订一项管理计划，指导旅游区和保护区的划分。波兰煤改气项目从列入GEF工作规划到世界银行批准用了三年时间，在此期间波兰的形势发生重大变化，等到项目开始实施时，波兰已有许多其他单位开始了煤改气项目。

398. 考察组检查了影响GEF项目周期的各种因素，包括GEF的项目周期程序及其对受援国和执行机构交易成本的影响。项目周期程序可能增加准备GEF项目建议书所需的交易成本，不管是受援国或执行机构的成本，或两者的成本都增加。项目周期程序可能增加项目从构想到实施阶段所需的时间，从而增加工作人员的时间，又增加顺利通过审批手续的“烦琐成本”，使人不愿再提出有利GEF宗旨的建议，这些也都增加了成本。受援国或执行机构认为项目周期程序上有三个问题会使交易成本显著增加：

- 执行机构的项目周期
- 要求做增支成本计算
- GEF理事会的项目审议程序。

A. 执行机构的项目周期

399. 一个GEF项目的项目周期有三个主要部分：项目制订，GEF审查和批准，执行机构批准。项目周期的大部分时间 - 从项目构想到实施期的开始 - 用于政府准备项目建议书，以及项目倡议者与执行机构进行往来联系等。

400. 项目周期上的第一个重要程序问题是受援国政府和其他方面向执行机构提出

项目构想。在国别一级提出的项目构想大多数被执行机构否决，而不是被秘书处在与执行机构协商的时候否决。世界银行和联合国开发计划署的程序规定都要求其驻在国办事处先审查项目是否符合GEF的规定，然后转送总部。但开发计划署在GEF第一阶段初期很少进行这种预审。项目构想送总部审查，既增加了为答复项目倡议者所需时间，又容易使后者对这种手续感到灰心。

401. 1995和1996财年由执行机构提供、GEF秘书处汇编的资料表明，执行机构所否决的项目构想数远超过它们加工后提交秘书处审查的项目构想数：1995年执行机构只加工了29个项目构想（占收到构想总数的5%）列入工作方案转交，另外有180个项目构想（占构想总数的30%）定为不合格或以其他原因否决。⁶⁶

402. 1995财年底，执行机构尚有未处理的积压项目建议书，是由于：执行机构仍在等待政府的赞同；正在寻求将该构想纳入另一项目；不肯定项目是否合格；需要更多资料。在积压的项目建议书中，大多数后来或被否决或获得执行机构的通过。另有一些项目则始终未经处理，无疾而终。开发计划署的一位官员说，1994 - 1996年期间，提交审批的项目构想很多，形式多样，处理这些项目通常要很长时间，有的项目从未处理。

403. 项目拖延的另一原因是在没有GEF业务战略和方案的情况下，无法确定项目是否合格。考察组在访问好几个国家时听受援国官员说，执行机构无法告知受援国政府项目是否会合格，因为重点领域的业务方案尚未完成。1997年4月GEF公布了业务方案，从而消除了这方面的拖延原因，但对大多数接受面谈的官员来说，他们所经历的GEF程序都是在此之前。

404. 尽管GEF项目的甄选权力已经下放给驻各国办事处，但是联合国开发计划署的办事处仍然只是零星地审查和甄选项目构想。据开发署官员说，这项工作在某些国家做得不够，甚至根本不做。开发署1997年一份有关UNDP/GEF项目周期管理的文件指出，总部方面仍然在“做国别一级应做的事。”⁶⁷

405. 阿根廷、中国、巴西等国的官员特别抱怨执行机构要等很久才通知他们建议书的处理情况，或者建议书被否决的理由。在阿根廷，据报道有些项目构想的赞成者说，他们有时根本得不到答复。

406. 一旦执行机构决定开始制订项目提交GEF审查，就开始了项目周期在实施阶

⁶⁶ 全球环境基金1995年度报告，附件C，表3，第4页。

⁶⁷ “最后建议书：项目选定、制订与审批程序，UNDP/GEF项目周期管理”，1997年5月28日，第3页。

段前最长的一个阶段。在此项目制订阶段，执行机构和受援国政府根据不同项目和一系列因素而扮演不同角色。有的国家准备项目的能力较大，其政府能扮演主要角色；有的国家能力较小，执行机构较为积极，并可能对建议书起决定作用。

407. 世界银行和联合国开发计划署的程序，规定由未来的受援国正式负责准备向GEF提交的项目文件，由世界银行人员准备与该国签订的合同。这两个执行机构也常把不符合GEF资助条件的初始项目构想变成符合GEF的项目构想。例如，埃及能源效率项目原稿不符合GEF要求，开发署不得不把它改写成一个可以提交GEF秘书处的项目。

408. 联合国开发计划署和世界银行都必须在内部审查和批准拟议的项目，然后与受援国谈判和签订最后合同。世行在这方面的手续更多、更复杂。考察组检查了从项目制订阶段和GEF批准手续到执行机构项目周期的签字阶段的整个过程，以便查明关键的瓶颈何在，以及第一阶段采取了哪些简化手续的措施。

409. 项目周期的这一阶段发生拖延的原因之一是执行机构和受援国项目主办者之间有分歧。考察组在访问各国时几次看到这种情况：执行机构和受援国之间需用一年或更长时间进行谈判才能就项目摘要或最后项目文件达成协议。例如，在维多利亚湖环境管理项目上，以肯尼亚政府为一方，以世界银行和联合国环境规划署为另一方，双方在相关利益方参与的问题上发生分歧，致使项目的准备长期拖延。在印度生态开发项目上，世界银行和印度之间发生分歧，以致从世行内部评估到项目协议谈判，中间拖延了一年的时间。

410. 受援国政府内的项目赞成者需要在各关键的政府性和非政府性相关利益方中间取得他们对拟议项目的共识，这也是项目周期这一阶段需要相当时间的一个重要原因。

411. 在过去，造成拖延的另一个主要原因是开发署人员对GEF秘书处是否批准项目摘要没有把握。这种不明确性意味着无人有兴趣在写项目摘要的同时写项目文件，因为后者需用更多时间。结果，项目文件直到GEF批准项目摘要以后才写，把开发署的项目周期至少延长几个月。1997年，开发署将写项目摘要和写项目文件合并进行，缩短了开发署的项目周期。这样，一个项目可在GEF理事会最后通过之前就由国别项目评估委员会评估，获得批准以后可以很快签署协议。

412. 据联合国开发计划署的地区协调人员说，这些手续的简化是由几项新发展促成的。第一，1996年开始使用“项目准备与开发基金”（PDF）的资金来制订项目以及GEF秘书处批准向PDF申请资助的程序。这使开发署人员更多了解秘书处对某一项目有何要求，也对摘要的批准更有信心。第二，1997年开始同秘书处进行上游

协商以后，使开发署人员更有信心最后的项目摘要可获批准，因此也更有兴趣早日开始项目文件的编写。第三，项目摘要包括了预算和活动的更多具体情况以后，项目摘要和项目文件之间的差异减少了。开发署向1998年GEF公司预算提交的文件显示，处理一个一般项目，从项目选定到机构批准所需时间从21个月减到16个月。⁶⁸ 考察组未能核实这一数字，但相信项目的周期确有很大简化。

413. 世界银行的GEF项目周期在1996年底以前平均需要27个月。从制订项目构想到批准工作方案大概需要18个月，但是从批准工作方案到世行批准需要再加9个月，因为该行的内部批准手续比开发署复杂。⁶⁹ 世行方面的一个主要瓶颈在于它向GEF提交项目审批的时候已经处于项目准备阶段的较晚时刻，那时项目的制订工作已经进行了好几个月。与开发署的情况相同，GEF的审查手续给世行的GEF项目周期增加了四个月。世行的项目建议书在GEF审查过程中准备得很早，迫使世行人员只能等候GEF完成其手续才能由世行人员评估项目并谈判项目协议。

414. 1996年末，世界银行实施工作组提出的一项关于缩短GEF项目周期的建议，开始在项目制订阶段的早期，也就是基本上尚处于项目构想而不是具体建议的阶段，就向GEF提交项目建议书。这样就不需要GEF多用四个小时去审查建议书，因为制订建议书的工作可以继续下去而无需中断。从项目选定到GEF理事会批准的时间就可以从18个月减到14个月。（这项项目周期改革主要用于生物多样性项目，至于气候重点领域的世行GEF项目，在初期大多数不是由GEF而是由世行人员制订，到后来的一个较晚阶段才改称GEF建议书。）

415. 世行为将项目周期缩短4个月而将其内部项目周期同GEF的周期协挂钩的做法，碰上了GEF程序上的一个障碍：秘书处要求对项目的增支成本提出一个比较明确的估计。然而建议书尚处于项目制订的早期，世行人员无法做出明确的估计，只能提出一个可能的增支成本额幅度，以后再提确定数字。

416. 秘书处否决了这一变通，理由是GEF理事会不能接受这种不定额的增支成本估计，担心这样做会鼓励人们使用数额幅度的上限估计数字。世行GEF协调组认为，要求拿出具体的增支成本估计额，只能迫使该组提交一个尚不可靠的数字，或者给GEF项目周期增加几个月的时间。

结论

⁶⁸ 1998年GEF公司预算，GEF/C.9/4，1997年4月1日，附件2，第1页。

⁶⁹ GEF公司业务计划1998 - 2001财年，附件2，第3页。这里所指出的世行项目周期平均月数与1996年年中的一份工作小组报告不同，该报告指出的周期平均长度是23个月。见世界银行“环境可维持开发”（简化世行 - GEF程序工作报告，附件V，第1页。）

417. GEF项目周期长而复杂，引起受援国的不少批评。但考察组注意到，联合国开发计划署和世界银行都已对其GEF项目周期做了重要改革 - 开发署已将准备项目摘要和准备项目文件两者合并；世行已将提交项目摘要的时间移前，以便进入GEF审批阶段以后继续进行项目准备。项目周期中最长的一个阶段是受援国政府和执行机构准备项目的阶段。

418. 考察组认为，世行项目周期与GEF周期挂钩从而缩短世行项目的周期，其益处远超过硬性规定在项目构想阶段就要拿出一个单一的成本估计数字的益处。在一个数值幅度中取其中间值作为成本估计数字，对降低成本来说，不见得比提出该数值幅度更有保证。

建议

419. 为鼓励世行继续遵守其简化项目周期，GEF秘书处应允许执行机构在提出项目之初先提交一个估计额幅度，以后再提出一个确定的估计额送交最后批准。

B. 增支成本的规定

420. GEF制订业务规划的一项根本原则是：规定GEF只向一个项目的增支成本提供资助，也就是说，只资助那些有利全球环境但并非同时也有利国家经济发展的活动。GEF议定书的一项基本规定是：用于四大重点领域活动的“商定的增支成本”有资格得到资助。以GEF作为其融资机制的生物多样性公约和气候公约也规定了这一原则。

421. GEF的业务之所以要突出增支成本原则，主要是因为捐助者要求确实保证他们的全球环境赠款并未实际上取代受援国政府原来也会承诺的资金。捐助者的资助都有这样一个前提：必须继续以增支成本为成本分担的原则。

422. 1995年5月，GEF理事会通过的一个秘书处文件具体规定了如何估计商定的增支成本以及应采用何种资助形式。文件同时也要求“灵活使用”这一规定。文件对增支成本提出的概念很简单：应将合格活动的成本与合格活动所代替或修改的国家开发活动的成本相比，两项成本之差就是GEF合格活动的增支成本。一个国家选择有利全球社会而非单独有利该国的活动的负担即为增支成本。

423. 使用增支成本的一个主要问题是对“基线”的鉴别和数量化，所谓“基线”即展望与拟议的GEF项目有关的国家开发活动的未来。秘书处的文件承认，要想确定在将来的一个时期里什么是一个“似乎合理”的基线，不但需要计算经济方面的吸引力，而且要设想每一个国家的政治可能性如何，因为政治方面会有不同的解释

，取决于不同的观点。世行和开发署的地区协调员对考察组说，要想确定基线，不可避免地涉及到一定程度的主观性，会对增支成本产生不同的结论，需要合理假定政府未来在环境上的支出额。这个问题对一个处于经济金融危机、预算受到强大压力的国家来说特别尖锐，也与GEF生物多样性项目上计算的增支成本特别有关。

424. 执行机构特别是世行的某些分项目经理和地区协调员又抱怨说，要求对生物多样性重点领域的保护区项目计算增支成本没有意义，等于是无谓的“瞎忙”。他们说，GEF要求对这种项目进行详细的分析，只不过提高了项目准备的交易成本而已，没有带来任何好处。

425. 鉴于上述批评以及增支成本的规定在受援国中间引起的混乱，GEF着手简化有关生物多样性项目增支成本的业务准则。1996年7月举行的一个GEF管理研讨会决定，制订“生物多样性快速增支成本评估”范畴，随后再制订气候变化项目的简化准则。⁷⁰1997年3月向执行机构提交了简化增支成本评估办法草案，1997年7月分发了定稿文本。

426. 简化的程序在增支成本问题上比原来的程序更加严格区分什么是替代活动，什么是补充活动。替代活动改变了基线开发活动使之有利全球环境，而补充活动则对其他经济活动无直接影响或主要影响。新的准则表明，提出补充活动的建议时，需要有证据能够保证：将会继续现有的对保护区的资助水平；将使项目包含成本分担的内容并具有供资持续性，以证明增支成本合理；如果是替代活动，则进一步要求将基线成本和增支成本分开，包括建立一个系统界限，使之含有拟议活动的一切主要效应，再加上一个增支成本矩阵。

427. 新的增支成本简化程序把生物多样性领域的大多数项目建议书简化了许多，使这些项目建议书不再需要提供一个增支成本矩阵。但是新的简化程序并不改变执行机构准备项目建议书的方式。世行GEF协调组不认为这份文件对增支成本分析的规定有任何重大改变。该协调组的增支成本专家对考察组说，世行将一如既往为保护区项目提交六页的增支成本分析，包括一个成本矩阵，即使是保护区项目也要这样做。世行不改变做法，主要因为它的GEF协调组希望少冒必须答复问题的风险。

428. 新的简化程序在考察组访问各国时显然尚未传达到受援国。但考察组发现增支成本的规定为大多数受援国官员带来了问题。有些国别研究当然也提到一些事例 - 大多数是气候重点领域的事例 - 表明受援国的项目经理曾积极参加成本计算，⁷¹

⁷⁰ “GEF管理研讨会最后备忘录，1996年7月24 - 25日”，Mohammed T. El-Ashry 致 Rafael Asenjo, Ahmed Djoghlaif, Lars Vidæus 备忘录，1996年10月18日。

⁷¹ 阿根廷能源部、约旦气候变化项目协调员、印度非常规能源资源部、菲律宾外国援助与特别项目办公室。

但是这些国别研究也发现大多数有关机构的官员没有参加初期的增支成本计算。这些官员说，他们不懂增支成本的概念，认为这是执行机构的事。执行机构也证实，增支成本的计算在大多数情况下是由聘请的国际咨询专家来做。

429. 很多受援国官员强烈批评增支成本，有的批评它缺乏明确性，有的批评它的计算方式。墨西哥环境项目批准委员会说，增支成本手续之烦琐，使很多人“不愿向GEF申请。”在中国的GEF项目官员强烈批评增支成本的计算过程，他们说，计算是由GEF聘请的国际咨询专家来做的，未与他们商量，使项目的制订遭到拖延，后来导致项目活动的裁减，这在他们看来带有随意性。在巴西，气候重点领域的一位项目主办者抱怨说，增支成本分析没有意义，应改用另一种计算成本分担的方法。俄罗斯和肯尼亚的一些官员也指出，增支成本的数额未经过协商，而是由执行机构的咨询专家单方决定。

结论

430. 考察组承认增支成本的概念必须保留，因为需要用它来保证正确的成本分担，从而保证得到捐助者的支持。但是考察组发现，增支成本的要求增加了交易成本，主要是因为它减少了项目支持者对项目制订的积极参与，其次也是因为延长了项目周期。尽管新的简化增支成本手续是一种改进，考察组怀疑它是否足以使大多数受援国的官员认识到他们可以而且应当参加这一工作。考察组认为，如果不作更广泛的努力增加官员对这一概念的了解，促使他们参与计算增支成本，他们就可能继续对此事抱观望态度。

建议

431. 一个代表GEF秘书处和执行机构的工作组应与两个公约的秘书处协商，就增支成本的计算制订一份内容简要、开门见山的指导文件供受援国官员使用，并制订一个增加受援国官员参与项目建议书增支成本计算的战略。

C. GEF理事会对项目的审查

432. GEF项目周期程序中的一个显然要增加时间的程序，是GEF理事会的项目审批手续。按照目前的项目周期程序，一项建议经过双方协商以后列入工作方案，并向秘书处主任提出，秘书处主任即在理事会举行会议四星期以前将项目文件草案送交理事会。成员国在理事会开会以后有三个星期的时间向秘书处提交有关项目建议书的技术意见。在这以后，执行机构对建议书做出必要的更改，并根据自己的程序最后定稿送交GEF秘书处主任。

433. 秘书处主任确定理事会的任何意见已在项目文件中得到反映以后，将项目文件提交理事会成员进行第二次审议。审议的时间原来不得超过四个星期，但执行机构官员表示，目前实际上已经变成六个星期，有时甚至更长。这次审议完成以后，秘书处主任发出一封同意信，准许向执行机构拨款实施该项目。

434. 考察组问执行机构和GEF秘书处官员，他们对GEF项目周期程序的这一环节有何看法，得到的一致答复是，理事会对项目建议书的第二次审议没有必要，可以取消，不会牺牲项目的质量。GEF议定书只要求理事会对项目建议进行一次审查，但是理事会通过的一系列决定却把项目周期延长了不少。根据现在执行的项目周期，理事会分开两次进行的审查可能需要多达13个星期。由于项目建议书一般都需要准备得比较完备以便商谈最后的项目协议，因此，只要执行机构仍在继续等待，项目的制订就不可能取得进展。

435. 理事会第二次审查项目建议书的目的，在于核实以前提出的任何意见都已在修改后的项目文件中反映。这一核实工作现在改由GEF秘书处在收到最后项目文件后和转递文件给理事会进行第二次审查前的一个很短的时间里进行。在GEF第一阶段的初期，曾有几个项目在理事会第二次审查时被否决，这种情况最近两年已经不再发生。秘书处认为，在GEF第一阶段初期进行这种第二次审查也许合理，因为那时缺乏与执行机构打交道的经验，现在审批手续已经变成例行，理事会已无必要进行具体核对。执行机构和秘书处都赞成授权给秘书处对必要的变动进行核对。

结论

436. 考察组认为，取消理事会对项目建议书的第二次审查可为GEF节省很多时间和其他成本。

建议

437. GEF理事会应认真考虑将项目建议书的第二次审查授权由GEF秘书处进行。

VI. 规划问题

A. 各项因素在确定GEF项目组合中的作用

438. GEF 在试验阶段没有一种正式的经营管理结构，四个重点领域也缺少战略规划方法。检查项目中处理全球环境问题构想的基本职责由指定GEF执行机构担负。他们须与GEF秘书处协商确定、制订并执行项目构想。GEF成员会议只是提供泛泛的监督和政治指导。给出的不多的几条指导原则之一是，GEF资金约40%应用于气候变化方面，40%用于生物多样性方面。GEF第一阶段一直是执行这条分配原则。

439. 试验阶段的规划工作在很大程度上是由执行机构和国际性的非政府组织已提出的项目建议驱动的。对于生物多样性重点领域，GEF几乎是第二天即会提供大量资金，在此方面，项目构想要多于非GEF渠道资金能资助的项目。但是，合适的气候项目的确定则要花更多的时间。因此，试验阶段的工作方案略偏于生物多样性项目，项目总数达58项，耗资3.32亿美元，气候项目41项，总额为2.59亿美元。

440. 《试验阶段独立评估报告》对于资源的规划缺少系统的方法进行了强烈的批评，因而成为GEF第一阶段的一项高度优先工作。但是，在气候变化和生物多样性公约的谈判刚启动阶段，临时规划方法确使新的机制得以在尝试性基础上运作。

441. 在GEF第一阶段中，确定工作方案内容有两种因素。第一种因素是自上而下的、需求方面的因素，这些因素来自于影响规划工作的GEF理事会的各项决定和各项公约，来自于GEF秘书处和执行机构所制订的项目优先事项和优先项目，还来自于GEF的经营战略和经营规划。第二种因素是自下而上的、供给方面的因素，它来自见诸于GEF融资建议报告的机会，这种机会是由国别优先项目和执行机构的兴趣推动的。

442. GEF理事会在确定GEF规划的战略方向上起着十分重要的作用。它并没有被动地接受1995年向它提交的经营战略草案，而是坚持要作出一些调整。例如，在生物多样性方面，理事会否决了所提出的依赖关于物种普遍性和专属性科学标准的规划战略。除了经营战略和规划的审批外，GEF理事会对规划工作的主要影响还在于其一直持续非正式地将资源配置于四个重点领域，即将GEF资金的80%投诸于生物多样性和气候方面。理事会还决定，取缔破坏臭氧

物质的项目应GEF资金的一小部分，因为发展中国家已经可以从蒙特利尔议定书基金得到资金。

443. 生物多样性和气候公约缔约方会议所提出的规划工作原则也在一定程度上影响了GEF的项目组合。FCCC缔约方会议要求将短期和中期措施相结合，而CBD 缔约方会议则要求 GEF 将广泛的活动纳入经营战略。

444. 秘书处对规划的直接影响主要在于国际水域的重点领域，本章的后面部分将对此作详细讨论。

445. 经营战略是由GEF秘书处商执行机构和公约秘书处制订的。虽然有一些批评意见，认为秘书处试图置磋商中提出的与其不同的意见于不顾，但是，经营战略最后还是得到了所有三个执行机构领导的批准。该文件是经过广泛讨论的，并且最后是由GEF理事会通过的。

446. 该战略确立了GEF项目选择和编制的规划性和战略性标准和原则。它确定了十项经营方案，这些方案旨在“为一系列项目的设计、执行和协调提供一个理论和计划框架，以实现特定重点领域里的全球环境目标。”⁷² 根据此战略，GEF秘书处还与执行机构和科学技术顾问小组合作制订了经营方案草案。方案的第一稿完成于1996年10月9日，最后印刷稿于1997年6月面世。经营战略中确定并在经营方案文件中加以细化的十项方案如下：

生物多样性

经营方案之一：干旱和半干旱区的生态系统

经营方案之二：沿海、海洋和淡水生态系统

经营方案之三：森林生态系统

经营方案之四：山地生态系统

气候变化

经营方案之五：消除提高能源效率和节约能源的障碍

经营方案之六：通过消除障碍和降低实施成本促进再生能源的利用

经营方案之七：降低温室气体 - 释放能源技术的长期成本

国际水域

经营方案之八：以水域为基础的经营方案

⁷² 经营战略，第7页。

经营方案之九：水土综合多项重点领域经营方案

经营方案之十：以污染物为基础的经营方案

447. 作为对各项公约新近确定的指导原则的反应，交通能源和炭多价整合目前已被分别作为经营方案之十一和之十二。

448. 对GEF资源进行规划所遇到的挑战之一是，如何促进最为适合经营战略和经营方案中所确立战略目标的项目建议的提出。为了最大程度地形成这种战略上的吻合，十分重要的是，受资助国家的项目发起人能充分地理解这种战略和经营方案。考察小组发现，各国以及各国的不同部门对此问题的理解程度是十分不同的。

449. 考察小组发现，在项目设计能力最强的国家中，如阿根廷、巴西、中国、印度和俄罗斯，一些关键部门的官员十分熟悉其中的一个文件，甚至两个文件都很熟悉。例如，中国根据自身的情况对生物多样性重点领域经营方案中的四种生态系统方法提出了批评意见。巴西的环境部也十分熟悉经营战略，在阿根廷，经营战略被认为对于规划构想的制订是十分重要的。然而，印度经营联络点指出，经营方案未广泛地分发给各个部门。

450. 在其他一些国家里，那些负责制订项目构想的机构既不了解经营战略也不了解经营方案。在一些国家中，这些文件尚未被译成本国文字，这是一个很大的问题，越南和埃及都指出了此问题。但是，在埃及，能源节约和规划机构的官员指出，经营战略和经营方案这两份文件“太长太复杂”，并且称他们没有时间来阅读这些文件。在肯尼亚，大多数官员都不了解经营方案中规定的具体资助标准，而且在肯尼亚和津巴布韦，对于如何将土地退化 - 这些国家中的一个主要问题 - 纳入经营方案问题的理解也是不正确的。在印度尼西亚，环境部的一些重要官员似乎还不了解GEF的工作机制。

451. GEF的项目通常是与各国所宣布的政府目标是一致的 - 即，它们遵循与政府公布的政策相一致的目标，而且这些政策往往还有立法框架或是政策行动方案可循。这在生物多样性的保持（支持国家公园系统）、气候的变化（再生能源方案）以及逐步取缔破坏臭氧物质（这方面的规定是，该国须是蒙特利尔议定书的签字国）等方面尤其如此。

452. 执行机构在制订GEF的项目组合方面起着十分关键的作用。它们与政

府合作制订项目构想的积极程度是明显不同的。世界银行的数据显示，约三分之一来自政府的项目构想是由世行和政府部门共同制订的，有三分之二纯粹由政府提出来的。但是，当项目构想报呈世行总部时，几乎每一个构想都成了一种联合制订的项目构想了。因此，这些构想与GEF经营方案和战略往往是十分接近的。

453. UNDP的各国办公室过去往往是将大部分项目直接送交总部处理。各国对GEF经营战略和方案的了解程度是确定政府部门提出的项目构想多大程度可以提交GEF秘书处审议的一个重要因素。UNDP指出，在气候方面，他们收到的项目大约只有一半是“可以得到GEF资助”的，因为项目的发起人不了解哪些项目是可以得到GEF资助的。

454. 执行机构自身的组织能力、宗旨和规定也会影响到GEF项目的备选。世界银行的内部需要最大程度地缩短工作时间和其他交易成本，GEF理事会已指示世行通过共同融资来推进GEF，所以，它寻求最大程度地增加可以完全与世行贷款相搭配的GEF项目数量。这种需要也许会使世行和GEF项目组合偏向于更大的项目。

B. 总的规划问题

重点领域中的资源分配

455. GEF在四个重点领域的中资源规划一直是在理事会这样总体认识的指导下进行的：生物多样性和气候是最为重要的，因为他们与两个全球公约是联系在一起。正因如此，GEF 1997年7月的工作规划显示：生物多样性和气候变化这两个重点领域在分配总资源中占的比例分别为38%和38.7%，只有11%的资金被投向了国际水域，7%被投向了臭氧方面，综合重点领域项目所占资金比则为5%。

456. 重点领域中资源的分配对于GEF第一阶段的规划程序和重点领域所取得的成效具有重要的影响。生物多样性气候变化的项目比那些被认为是可接受的建议项目得到的资金要多得多。同时，国际水域重点领域在GEF第一阶段中只得到了总资源12%的指标性分配，比试验阶段的指标性分配低4个百分点，到了1977年，这方面已无法再接受任何项目，因为现行的承诺已大于可得到的资金量。到了1997年7月，国际水域已得到批准或接近被批准的项目编制和开发B档赠款项目已使该重点领域的总的资助承诺达到了2.4亿美元，已达1999-

2000财政年度指标性分配的上限。

457. 国际水域方面相对需求而言的资金短缺有利的一面是，它使得GEF秘书处对项目建议更为严格。但是，这种情况同时也表明了需对重点领域的指标资金数字作些调整。理想地说来，生物多样性和气候变化这两个重点领域应接近所有的可得资金都被高质量的项目所吸收这样一种程度，而国际水域则应略高于此点。

458. 考察小组指出，GEF秘书处提出的1999 - 2000年财政年度预计资源规划范围还是将仅约10%的GEF资源分配给国际水域。这将意味着，整个这个重点领域只能得到2.2亿美元，比1997 - 2000年财年资金分配额减少了0.2亿美元。考察小组担心，这种会使国际水域重点领域在合格项目和可得资金方面的缺口大于GEF第一阶段中的缺口。

结论

459. 考察小组发现，从GEF第一阶段的经验看，国际水域重点领域方面现行的和计划资金分配可能都是不充分的。

投资和非投资活动间的平衡

460. 另一个规划问题是，GEF在投资活动和能力建设、培训和研究等非投资活动的规划方面是否是充分平衡的。GEF如要起到一种有效的催化作用，从政策和规划上不断地强调那些长期来看既能给本国和全球环境带来好处同时又是可持续的活动，它就必须支持受援国在这两个方面的活动。

461. 在GEF试验阶段的早期时候，GEF的工作方案显然是分成两个部分，一部分是投资项目的工作方案，另一部分是技术援助项目方案。⁷³因此，对投资和技术援助项目进行平衡的问题源于GEF初期阶段在这方面所作的清楚的界定。

462. 为研究此问题，考察小组首先根据GEF1995和1996两年财年报告并根

⁷³ 全球环境基金，“主席向1991年参与方会议所作的报告”第一部分：主报告（1991年11月），第13页。

据类别审查了向执行机构提交的项目构想。这些数据显示了受援国在能力建设和投资活动方面的需要。接下来，它还审查了经GEF批准的那些项目的组合情况，以掌握GEF在规划中对这两个方面是如何平衡的。

463. 在1995 - 1996财年间，潜在的项目受援国是最大的项目构想来源（占总数的47%，非政府组织则占16%，1997财年间执行机构本身提出的构想则为25%）⁷⁴。仅有1995 - 1996财年的项目构想分类数据，而且这些数据没有根据构想的来源加以区分。可以想象，他们基本上都是代表了政府的倾向，即使由政府提出构想比例略有不同。执行机构这些年所提出的构想分类数据显示，大多数都是与能力建设有关。能力建设、技术援助和研究方案的建议占所提交总数的75%。⁷⁵

464. 考察小组在对GEF对批准项目的投资组合（试验期和第一阶段）进行分析后得出这样的结论：GEF已通过将能力建设和投资纳入正常项目的方式很好地处理了这方面的所出现的需要。对于GEF的一般项目，很难对能力建设和投资项目进行清楚的区分，例外很少见。如表7所示，从投资金额方面的看，GEF试验阶段和第一阶段涉及能力建设和投资内容两个方面的“综合项目”分别为77%和93%。

465. 这些“综合”项目投资含量集中于诸如有形的节能基础设施、信贷担保、建造或是设备采购（如，刺激替换能源技术的扩大、改善保护区的管理、或是采购车辆和其他设备以帮助管理）。此外，这些项目还留一定的资金用作培训、政策制订和研究等活动。例如，在生物多样性领域里，世界银行的一些大的项目 - 通常被看作是“投资”项目 - 都十分强调制订管理计划、建立对保护区的监督和评估制度和生物多样性的保持，而且都有数百万美元的能力建设预算。象世界银行在印度尼西亚 Kerinci Seblat投资的大项目就有能力建设方面的内容，在GEF1500万美元的投资中，能力投资预算几乎高达600万美元。

⁷⁴ 这些数据都是初步的，而且都是以执行机构于1997财年间提出的部分数据为基础的。参见全球环境基金，GEF1997财年年报草案，GEF/C.10/9,Annex G.

⁷⁵ 全球环境基金，1995年年报，附录C，表2，第4页；1996年年报，附录B，表5。

表7: GEF的资金分配 (按项目类别)
(百万美元)

重点领域	试验阶段				GEF第一阶段			
	单独能力建设项目	投资和能力建设“综合”项目	信托基金	总数	单独能力建设项目	投资和能力建设“综合”项目	铺垫性项目	总数
生物多样性		1					1	
气候变化	1	1			1	1		
国际水域		11		11				
臭氧						1		1
综合重点		1						
总数	11					1		
总百分比	1			1				1

来源: GEF秘书处季度经营报告

466. 试验阶段中, 有28个项目可以作为独立的能力建设项目, 这些项目占试验阶段总投资的 14%, GEF 第一阶段项目组合有7个独立能力建设项目, 不到总投资额的 5%。这些项目中的大多数都是地区性的气候变化项目 (包括气候变化能力建设; 全球变化分析、研究和培训系统以及亚洲最低成本地减少温室气体战略), 而且这些项目都是由UNEP 或是UNEP执行的。

467. 生物多样性信托基金是一个单独类别, 在59个生物多样性项目中占 6个, 占试验阶段投资的 9%, 他们之所以是单独类别, 是因为这些基金是通过认缴资金的管理所产生的投资收益对项目活动进行投资。考察小组发现, 信托基金的项目目标, 如同其他类型的项目一样, 也含有两方面的投资活动。信托基金的资金的投向包括公园管理活动车辆和设备等“软”投资、展示项目和其他一些高资本成本的活动, 还包括一些人员配备、培训事项和经常性开支。除了对TerraCapita生物多样性基金的500万美元缴款外, GEF第一阶段未对信托基金作任何投资, 虽然目前已有一些基金被列入备选。

468. GEF第一阶段的规划有着这样一个明确的指导思想: 项目通常应包括

“投资”和“能力建设”两方面的内容，而且能力建设不应成为单独的项目类别。这体现了理事会反对资助与常规项目没有直接联系的能力建设活动。这种将能力建设和投资活动联系在一起的一般方针，在GEF理事会1997年5月通过一系列关于对有针对性的研究进行投资的原则时得到了进一步的加强。这些原则要求，GEF投资的研究项目要么是为了支持特定的一组项目，要么是支持单个经营方案。由于这种对特定研究的“支持性”规定，估计流入这些项目的资金将只会占GEF规划的总资源的一小部分。

结论

469. 考察小组得出结论：GEF已采用了最为有效的方法来平衡其投资组合中的能力建设和投资活动，这种方法是将这两种活动融于同一项目之中。

C. 生物多样性方面的规划问题

470. 对于GEF在生物多样性重点领域中资源的规划，考察小组提出了这样两个基本问题：GEF是否能够并应进一步努力确立特定生态系统或生态系统类型方面的优先事项？以及GEF是否应针对性地在生物多样性的可持续利用项目方面分配更多的资源，并在保护区项目方面分配较少的资源？

471. 在优先事项方面，首先需解决的问题是，GEF是否已充分地将可利用的资源集中于那些将会最大程度地失去生物多样性的生态系统和国家中去。试验阶段评估报告对GEF提出了批评，因为它发现生物多样性的项目组合和那些最具全球性意义的领域之间仅有一种“部分的关联”。但是，无论是从政治还是从实际来看，要GEF制订出国别和生态系统的优先事项是十分困难的。

472. 人们已提出了许多有科学依据的可作为确定生物多样性保持优先事项基础的方法，如采用诸如某个生态系统物种的普遍性或专有性的标准，一些具有相当高消失危险（“热点”）物种的集中以及相对未受侵害的能够为大的和小的群落提供栖息地的森林的扩大。然而，这些标准也受到了一些批评，认为未能对不同的生态系统加以区别对待。

473. GEF在其经营战略中确立的这方面的规划战略是，在“承认某种物种和特定地区普遍的生态系统的潜在重要性同时”，“在具有广泛代表性的全球性生态系统的基础上”制订出一个项目组合。经营战略在一个尾注中指出，生

物多样性专家们在采用何种方法来确定优先事项方面尚未达成一致意见，并且承认需进一步努力制订出GEF的方法。但是，GEF目前尚未进行更为广泛的优先事项研究，也没有人为GEF做此研究。

474. 秘书处向考察小组指出，它已将“具有全球意义的”生物多样性定义为位于那些由国际组织、双边机构、非政府组织或国际性保护公约所编纂的名单之一所包括的生态系统之中的生物多样性。这些名单包括世界文化遗产、Ramsar受威胁潮湿地区名单以及国际保护自然与自然资源联盟的全球海洋保护区代表性系统。

475. GEF的战略不是为了将资源集中于那些生物多样性最为集中的国家，不论是否是在采用了物种的普遍性和专有性或其他标准意义上来说的。但是，实际上，执行机构在制订生物多样性项目组合方面已试图更多地强调所谓的“富多样性国家”。其实，在GEF的第一阶段中，其资源已相对集中于那些生物多样性高度集中的国家。而在试验阶段中，在十个资源配置最为集中的国家里，只有六个国家属于物种普遍性和专用性程度最高的前25个国家之列，而在GEF第一阶段中，生物多样性方面资源配置份额最大的十个国家都在此列。此外，在哺乳动物、鸟类、爬行动物和两栖动物生物多样性程度最高的前十个国家中，只有一个有资格得到GEF资助的国家（委内瑞拉）目前尚未得到生物多样性项目的支持。⁷⁶

476 得到GEF生物多样性赠款并在生物多样性方面最为集中的前25个国家之列的那些国家所得到的资金占60%，而那些排在这25个国家后的25个国家仅得到资金的16%。那些具有高度专有性但仅有极少数物种的岛屿和群岛加起来仅得到了资金的4%，其他国家则只得到剩下19%的资金。与试验阶段相比，资源的集中程度有了大幅增加，试验阶段中，资金的54%都流向了最为重要的25个国家，28%流向了不在前50名之列的那些国家。

477. 虽然对于富多样性国家来讲，GEF对资源的规划已产生了一种合理的资源分配，但是，这并不意味着，GEF已将其规划重点放在了每个国家最具全球意义的那些地点上。一些国家往往要求对那些从客观标准来看并不具有全球意义的地点进行保护，而且执行机构也并不总是坚持所选择的地点是那些最为重要的地点。

⁷⁶ 关于物种普遍性和多样性方面国家排序，可参见世界银行保护监督中心所写，全球性物种普遍性和专有性保护的优先事项，伦敦：1994年6月。

478. 此外，列入全球性名单的标准并没有提供一个非常精确的确定规划优先事项的筛子。GEF秘书处和执行机构在确定一个项目是否合格时所用的全球名单中只有三个 - Ramsar公约、联合国教科文组织生物圈保留地 and 世界文化遗产 - 有近 1,000 个世界性的地点，并非所有的生物圈保留地都是根据全球意义来选择的。

479. 此外，GEF也没有制订战略来确保那些用于生物多样性方面的资源是投向了那些最为重要的生态系统类型，或是确保每种类型中代表性那些生态系统在特定的期间里能够得到所需的资金。

480. 考察小组承认：GEF确定生物多样性项目支出优先事项的能力受到很大的政治上的制约：通过任何一项强调最具物种普遍性或专有性的生态系统、受到威胁的生态系统或是最大的相对未受侵害的森林生态系统的战略会遭到 GEF理事会一些成员的反。其实，秘书处所提出的作为经营战略一部分的生物多样方面投资优先事项建议就曾受到理事会的批评。因此，秘书处在其关于干旱和半干旱生态系统的经营方案中提出五个优先生态系统类型的同时在其他三个生物多样性经营方案中没有提出进一步的优先安排并不奇怪。

481. 还有一些批评意见反对GEF进一步强调富多样性国家或那些受到最大威胁的国家。由于有限的资金，也许有必要强调每个项目的质量，而不是强调某个项目是否符合某个基于物种普遍性、专有性和威胁或其他科学标准制订的优先事项。因为，GEF无法资助充分多的项目，去实现基于任何一种其他科学方法所制订的战略目标，按此观点，也许最好是强调那些从影响类型看可以向整个双边和多边投资社会提供榜样的项目，而不是强调某个特定地点的标准。这种方法与GEF所提出的强调那些可以“提供近期影响之外经验”和“催化一些辅承行动或具有一种乘数效应的”多元化组合项目的总体经营原则是相一致的。

482. 但是，这种观点并不要求放弃规划中所作积极的优先安排。GEF仍然是对全球性的生物多样性进行资助的最为重要的来源。要最大限度地扩大其对全球生物多样性保持的影响须基于一套大家都同意的标准进一步强调一些具有更高优先程度的一系列亚生态系统，甚至是在每个主要生态系统类型内的亚系统。制订一项确定生物多样性规划方面优先事项的战略，将会使GEF理事会进一步相信，生物多样性的项目组合正在将资金投向对地球的生物多样性状况最具影响的那些项目。

483. 在GEF生物多样性规划中作出更高程度优先安排的一个更为重要的理由是为了减少受援国在其可以而且应该从世界银行或其他多边开发银行借款进行生物多样性保护时，却都声称其生物多样性是具有全球意义并且寻求GEF的保护资助的刺激因素。GEF可以通过制订一套更为明确的全球性生物多样性保护的优先事项，来调整一些国家在生物多样性项目方面借款的刺激机制。

484. 秘书处和执行机构可以通过生物多样性工作组进行合作，来确定将某种生态系统或生态系统类型作为沿海、海洋和淡水生态系统经营方案、森林经营方案以及山地生态系统经营方案中的优先资助事项。这种优先事项的确定可以基于物种的普遍性和专有性以及物种受到威胁的严重程度以及估计通过GEF的干预可以挽救生态系统的生物多样性的可能性。它还可以考虑现行的援助机构进行资助的方式，包括资金缺口和高度集中的领域。这些因素在经营战略中大多都已明确提到了，只是在生物多样性经营方案中未加展开。

485. 关于考察小组所研究的第二个主要问题 - 保护区方面资金的配置或是生物多样性可持续利用方面的资金配置，清楚的是，GEF必须努力支持这两个方面的活动。GEF的经营战略指出，生物多样性方面的经营方案将会涉及“生物多样性的长期保护和可持续利用”，并且列出了方案范围所包括的这两类活动中的各项活动。生物多样性的经营战略和经营方案都未提出应在多大程度上强调这两类活动的资源规划。

486. 目前，GEF生物多样性项目组合一直都是高度集中于保护区的保持项目。在GEF第一阶段工作方案所资助的27个生物多样性项目中，只有中非共和国的Bagassou密林项目和斯里兰卡的药用植物保持和可持续使用项目完全或基本上是为了可持续利用目的。此外，试验阶段所资助的圭亚那 Iwokrama 雨林项目是展示持续利用热带森林应循原则的项目。但是，GEF第一阶段里进行的主要是为了保护区的项目中至少有9个也有持续利用内容。有15个保护区项目没有持续利用内容。

487. GEF1999 - 2001年的经营计划承认这种不平衡，同时指出，保护区是生物多样性的基石，并指出，GEF仍将需要对“重要的但保护不善地区”提供充分的支持。考察小组一致认为，鉴于因生产性景观中经济活动对生物多样性带来的越来越大的压力，需要更多地强调在可持续利用方面的项目。然而，该小组相信，在GEF大幅度地增加对可持续利用活动的投入之前，对于若干问题应加认真的研究。

488. 第一个问题是，增加资源是否会影响对保护区的资助。那些被认为是“纸公园”或是明显需加强的具有全球意义的生态系统中现行保护区的数量是如此之大，仅在保护区活动方面的融资，GEF就要吸收更多的资金。

489. 可持续利用项目可以给国家带来巨大的好处，因此应能吸引比保护区项目更多的共同融资，包括政府对资金的承诺。然而，目前这方面的经验还极为有限，尚无法说这种共同融资是否可以得到。在GEF第二阶段中对可持续利用项目资助的增加不应大于GEF第一阶段中对此整个重点领域所增加的资助。

490. 此外，与可持续利用项目有关的若干理论问题目前尚未得到令人满意的解决。⁷⁷ 要将一些可持续利用活动与一般发展活动区分开来十分困难。例如，一些观察家提出怀疑，对一个从不可持续到可持续的采伐项目进行融资是

应在消除障碍项目方面配置多少资源及应配置多少资源来降低有希望的技术成本。

499. 秘书处制订的最初的战略是集中于降低有希望技术的成本。此战略与成本增支概念有着直接的关系，因为GEF将需支付更为昂贵但却可更好地降低温室气体排放能源技术和低成本的化石燃料替代技术间的差额。GEF将不会考虑对能源效率方面的项目进行资助，因为这些项目对于受援国而言都是具有经济效率的。但是，经广泛的讨论，GEF理事会基于这样的理由增加了两个消除障碍方案：这些双赢方案如果得不到GEF的资助将不会奏效。经营战略中阐明的依据是，推广有利于气候的技术尚存在一些“文化、法律、行政、技术、政策和融资障碍”。因此，GEF需对消除这些障碍的成本予以资助，以便使“双赢”项目得到实施。

500. 无论是从项目的数量还是从GEF所配置总的资源来看，消除障碍方法目前已得到了十分的重视。至1997年7月1日，GEF第一阶段中已有23个消除障碍方面的项目得到批准，总额达1.799亿美元，而降低成本的项目仅有三个，总额为0.933亿美元。因此，降低成本项目仅占GEF第一阶段项目总数的12%，融资总额的34%。虽然在试验阶段没有经营方案，但是，秘书处已回过头来对当时的项目进行了分类，结果是，试验阶段里有21个项目（GEF的资助为1.256亿美元）被认为是消除障碍方面的项目，而降低成本项目仅有两个，资助为0.377亿美元。所以降低成本方面的项目仅占项目数的9%，占试验阶段气候重点领域方面总投资的23%。

501. 气候项目组合方面的每一种方法都有着不同的优、缺点。首先，消除障碍项目要比降低成本项目便宜。到1997年7月底，GEF第一阶段中经营方案之五和经营方案之六方面每个项目的平均成本是780万美元，而经营方案之七中每个项目的平均成本则为3100万美元。从项目成本间的明显差别看，使用同样的资金可以做更多的消除障碍项目。

503. 但是，每种项目都有其自身不同的风险。购差项目的是风险是，GEF所投资的技术从长期来看也许不是一个“赢家”。由于这些技术需有一个很长的酝酿时间（也许需几十年），因此难以预计，哪些技术可以产生最陡的学习曲线，哪种技术可以首先降低成本，占领市场。GEF试图通过邀请几个使用不同技术的项目并随时准备根据其经验对名单进行修改的方式来降低这种风险。尽管如此，还是存在相当大的风险，那些目前得到资助的技术也许会是不应得到资助的技术。这种风险往往被称作“技术风险”。

504. 然而，消除障碍项目具有的风险是，GEF也许不无法消除对商业活力的所有制约，而且提高能源效率或能源再生技术仍然会受到项目无法影响的那些障碍的限制。这种项目所遇到的问题之一是，政府暂时地为了项目本身的目的，消除了一种障碍，如关税或补贴，但是，嗣后又重新实施了这种措施。而且，仅是在一种市场上所遇到的技术商业化的种种障碍就可能相当大，而且有些也许只是在项目进行过程中才显露出来。UNDP提出，要使每一个项目都能象经营战略和方案中所要求的那样顺利地克服所有障碍是不现实的。UNDP相信，也许有必要甚至最好是对那些建筑在第一个项目的成果之上的后续项目进行资助。

505. 因此，到目前为止，尚没有一个已完成的消除障碍的气候项目回过头来申请后续赠款。也许要从这个事实中抽取任何结论尚为时过早，但是，目前尚不清楚的是，GEF是否需不断在同一国家中资助消除障碍项目。考察小组相信，完全地消除所有的障碍，不论是通过项目本身还是通过其他手段，不一定是成功的前提条件。成功的程度将取决于项目所消除障碍的相对重要性和那些仍然存在的障碍。

506. 消除障碍项目中所存在的主要风险将仍然是这种可能性：由于一些关键的障碍未能消除，项目尚不能取得成功。然而，即使降低成本的项目成功地实现了成本迅速和大幅度的下降，所资助的技术仍然会遇到同样的不能克服各种社会、政策和行政管理方面障碍的风险。

507. 另一个围绕消除障碍项目的争议是，秘书处坚持认为商业展示不应被置于消除障碍的项目之中。此立场的依据是，一旦障碍得到了消除，就需由私营部门来确定是否要对展示进行资助。光电和风力技术在网外应用中也许同样都是可以降低成本的，但对同一国家中的在网应用则非成本有效技术。所以，UNDP提出，也许有必要在一个更大的障碍消除项目中增加一项小的商业展示

内容，以促进某项技术的在网运用。因此，对于正在成为GEF气候项目主干的某些技术，也许不存在一种纯粹的消除障碍项目。

508. GEF资源的国别分配问题是严格按温室气体的排放来处理的。在那些符合GEF项目的国家中，温室气体排放的前十位国家几乎占了全世界所有来自化石燃料的燃烧所产生炭的三分之一。所以，他们无疑是全球气候制度成功的关键因素。试验阶段以来气候变化重点领域资源的规划正是体现了这十个国家的重要性。他们得到了3.08亿美元，占对气候经营方案资助国家总投资（3.55亿美元）的87%。GEF所资助的其他27个国家仅占全球化石燃料燃烧碳排放的极小比例，他们只得到了国别资助的13%。

509. 考虑到GEF的宗旨是通过项目融资来催化世界各国参与融资活动，则上述这种分配格局就显得比较高度集中。有人提出，将GEF项目集中于那些最大的国家是一种错误，因为仅就这些国家的经济制度规模而言，GEF项目就很难对这些国家产生影响。按照此种观点，GEF应主要着眼于最有希望的试验室进行技术创新，而不是那些目前温室气体排放最多的国家，这种项目才能在其他地放产生功效，包括那些高排放的国家。尽管使项目分布在广泛的国家里十分重要，但是，从每个国家中现有的不同经济和法律条件看，项目最终的成功与否还在于高排放国家，因此，他们应是GEF气候资助的重点方面。

结论

510. 考察小组发现，从任何一个旨在促进朝着接受对气候有利技术的长期转化过程所存在风险来看，气候投资方面目前对消除障碍的强调是适当的。它还进一步发现，更多的强调也许需要放在消除障碍和降低成本两个方面的结合上，这须对经营方案中现行内容进行重新思考。该小组还发现，GEF已将气候方面资金适当高的比例拨给了高排放国家。

511. 考察小组发现，从影响对气候具有最重要意义的那些国家的需要以及在不同的环境中对不同的项目进行试验的需要两方面来看，现行对各接受国气候重点领域中的资助格局是适当的。

E. 国际水域方面的规划问题

512. 国际水域重点领域方面的规划与其他重点领域相比有三个特点：它强

调国际合作而不是单方面的国家行动。它不是在国际公约的指导下进行。现有的可获融资额低于执行机构所提出的合格项目所需吸收的金额。

513. 部分地基于这种情况，GEF在此重点领域采取了不同的战略，此战略极大地影响了国际水域的项目组合。两个经营方案（以水域为基础的经营方案和水土综合重点领域）都规定了要进行国际合作，但第三个方案（以污染物为基础的经营方案）则未作此规定。强调国际合作方面的方案至少是在开发的第一阶段着重强调了创设组织机制、对存在问题的诊断和纠正所存在的问题，较少地强调投资。

514. 由于这方面与目前任何一个公约都没有联系，国际水域项目的开发比起气候和生物多样性等重点领域来就缓慢得多：截止1997年6月，在GEF第一阶段中，只有六个项目得到了批准，试验阶段中只有五个批准项目。然而，这种发展的另外一个特点是，GEF秘书处在此方面比起其他方面要更为积极，鼓励执行机构间以及执行机构与接受国间合作制订各水域的项目方案。截止1997年9月，备选的20个项目 - 尤其是经营方案之八的项目 - 在方法上比起气候和生物多样性重点领域来体现了更大程度的同共性。此外，国际水域方面的投资是唯一的一个向秘书处提交项目多于在现有资金范围内可批准的一个领域。因此，秘书处不得不对那些与其国际水域项目开发战略不相符合的项目说不字。

515. 此重点领域另一个使GEF资源的分配更具战略意义的优势是，它能在确定支出优先事项的同时广泛地覆盖重要的国际水域，因为世界性大的海洋生态系统的数量是有限的，而且一个项目通常能解决整个生态系统退化的根源。在49个大的海洋生态系统中，25个位于或接近于高度工业化的国家。在其他的24个中，GEF目前已在11个国家中执行正式的项目或项目编制和开发贷款，还有另外两个国家已列作备选。

516. GEF国际水域战略核心内容是“战略联合事实调查”概念，这是就需采取何种行动来对付威胁达成一致的一种手段。在战略联合事实调查过程中，进行合作的国家组成一些技术小组，由这些小组来确定共同的事实基准，并对在跨界诊断分析（TDA）形式下出现的一些问题进行分析，这种分析的结果将被用来确定各国在战略行动方案（SAP）下各国对付国际水域威胁行动的优先事项。这种方法是对UNDP和其他国际组织处理共同水域问题的合作所制订的那些方法的完善。经营方案之八和经营方案之九中都规定了，一个符合GEF资助的项目都须有跨界诊断分析和战略行动方案。GEF的战略是将一个项目的投资、技术援助或能力建设等事项作为成功地完成项目前期阶段的前提条件。

517. 采用战略联合事实调查和战略行动方案作为项目的基本内容似乎对于经营方案之八和之九是最为妥当的方法。与那些没有这种过程的投资或技术援助项目相比，这种方法有一些重要的长处：第一，它为受援国建立了进行国际合作以及国内跨行业规划和政策制订的能力。第二，它向GEF提供了确保所采取的国家行动是有切实目标的及受援国在得到资助前表示对这些目标承诺的手段。第三，由于这些问题对于参加国来讲都是引起其高度重视的问题，所以希望在GEF的资助结束后项目所建立起来的国际合作、国内协调和政策的制订机制仍然会发挥作用是有一定基础的。

518. GEF赠款支持的战略行动规划会产生一些行动建议，这些行动建议的大多数显然都是符合有关国家的国家利益的，因为它们是为了降低湖泊和沿海地区的污染，并且会增加那些在其国家管辖之下水域的生产力。因此，如果所制订的这些行动建议是正确的，战略行动方案将会显示：大多数行动的成本增支将会是相对较小的，仅是涉及那些须用来消除或减少环境退化的跨界影响措施。所以，跨界诊断分析是否适当是十分重要的。因为战略行动方案的谈判仍处于早期阶段，即使那些最为先进的项目也是如此（黑海和多瑙河），所以，目前尚无法知道他们如何处理此问题。但是，存在这样一种明显的危险性：战略行动方案将会带来一些不现实的GEF资助要求。

519. 自从试验阶段以来，国际水域的项目格局已发生了重大的变化，试验阶段中，以污染为基础的项目 - 大部分与来自船舶的海洋污染有关 - 差不多占此重点领域总投资的 60%（0.689亿美元，总投资为1.184亿美元）。来自船舶的海洋污染仅占国际水域污染的10%，而至少有80%被认为是来自于陆地污染源。独立评估报告对GEF提出了批评，认为其在试验阶段中优先事项过多地强调了来自船舶的污染，并提出应更多地重视来自陆地的污染。GEF第一阶段中国际水域规划在很大程度上是强调大的海洋生态系统和涉及国际合作的淡水盆地，其优先项目则是陆地和水域的综合项目。在GEF第一阶段期间，在国际水域方面所投入的0.624亿美元中，有0.473 亿美元（75%）被投向了大的海洋生态系统、淡水盆地，其余的则投向了水土综合项目。

520. 此外，在以污染物为基础的经营方案中，秘书处还否决了几个与船舶有关的项目，理由是它们不符合GEF的优先事项，虽然这些项目都在经营方案范围之内。因此，到目前为止，还没有一个与全球污染物有关的项目得到了资助，目前只有一个汞污染项目被列作备选。目前有机物的污染已被国际社会公认为是一个优先的环境问题，1998年将开始谈判一项全球性的公约，从此情况

看，这方面项目的付缺是不应该的。此问题的意义表明：秘书处和执行机构应进行更进一步探索，帮助符合条件的国家减少对持续有机污染物的依赖。

521. 会影响GEF未来在国际水域重点领域规划的一项发展是对 UNEP 所开展的一项三年全球国际水域评估的资助。此项目将聘请各大洲的政府专家参与评估环境状况、该地区国际水域的优先威胁事项，确立对各国行动方案所基于的那些数据的共同分析。此项目旨在为国际水域政策的制订提供权威的科学基础，正如气候变化政府间工作小组在气候变化方面所做的那样。它将有助于强化各国在共同对付来自陆地源的海洋污染、捕捞过度以及其他威胁方面问题的政治承诺。它还会产生更多GEF投资和技术援助方面的项目建议。如果这些地区性的评估取得了成功，还可为国际水域经营方案的修改提供基础。

结论

522. 考察小组得出这样的结论：经营战略和国际水域经营方案中的规划方法已将GEF的资助重新指向了那些应作为高度优先事项的挑战，并对国际合作和各国在跨行业方面问题的决策提供了坚实的基础。该小组还总结到：以污染物为基础的经营方案还需采取进一步的措施来鼓励那些与减少发展中国家对持续有机污染物依赖有关项目建议的制订。

F. 增支成本作为一种规划工具的运用

523. 规定将作为资助基础的增支成本和基础成本区分开来是GEF对其资金进行规划的工具之一。它允许执行机构和秘书处将资金引向那些有利于全球环境福利而不是仅仅出于受援国发展利益的那些活动。在试验阶段，对于项目建议没有规定进行增支成本计算的要求，而且批准项目的决定也是基于项目是否会对受援国带来净经济效益。

524. 考察小组对GEF在运用增支成本概念方面是否成功做到了方法清楚、理解充分和执行严格等方面进行了考察。为了确保有效成本规划的目标，项目建议中提出的成本增支计算，应详细、清楚地说明基础成本方案是怎样制订出来的，它与受援国的经济发展利益有何关联以及选择性方案是如何带来全球性福利的。它应令人信服地说明，项目有积极的增支成本。

525. 考察小组还对1995年和1996年初工作方案中所包括的那些项目建议中

增支成本的讨论进行了考察。考察显示了，至少在10个项目中的成本增支计算是有严格缺陷的。⁷⁸ 在其中的一个项目（毛里求斯的海洋保护和生物多样性保持）的文件中，根本就没有提到增支成本，也未提出为什么GEF的资助款项为330 万美元。在另一项目（印度的生态开发）中，增支成本定义显然是不正确的。还有一个项目，难以对基础成本投资和增支成本投资加以区分。在若干项目中，对增支成本的计算未作任何解释。在两个气候项目（中国的高效工业锅炉和印度的太阳能热电）中，基础成本显然不是按GEF所规定的程序计算的，而且在前一个项目中，秘书处还担心，人为定得很窄的系统界线定义可能会掩盖潜在负增支成本。

526. 1996年2月，秘书处发布了 GEF 关于增支成本政策的最终稿，此稿是根据1995年5月理事会会议上提出的一些评论意见作了修改。增支成本新的报告格式包括了一项新的要求：基线和各项选择措施的成本及其对本国和全球环境的好处应用一简单的矩阵加以概括。该项要求和1997年初下发的增支成本评估改进程序草案在项目建议方面带来了一项重大的变化，这也反映了对执行机构所采用的理论和方法的进一步的了解。

527. 对GEF秘书处关于1997年间与世界银行和联合国开发计划署进行的八次双边审议结果备忘录所进行的一次评议显示，在25个项目概要中有9个没有按增支成本政策文件中要求的格式列出增支成本矩阵。然而，对增支成本矩阵本身所进行的一项审议则显示，每个项目中格式方面存在的差别并不大，但有一个项目（巴基斯坦保护区管理项目）根本就没有列出矩阵。在其他项目中，矩阵清楚地显示了基线和选择性措施对本国和全球环境福利方面的假设，并对项目的每项具体内容作了细分，因此，在每一个项目中，都可能判断出一个项目是会给全球环境带来福利还是可以给本国的发展带来福利。

528. 当然，增支成本的计算也许还会使用一种无效的方法和假设。尽管如此，现在的这些计算要比一、二年前的计算要透明多了，而且完全偏离合理的计算过程的情形也就相应地少得多了。

529. 考察小组所审查的第二个问题是，在项目的编制过程中增支成本是否有被夸大的系统性倾向。秘书处的一些人员相信，受援国和执行机构两个方面都有夸大增支成本的倾向 - 对于受援国而言，是因为它主要对国家发展赠款援

⁷⁸ 危地马拉SartumMantagua地区的综合生物多样性，毛里求斯海洋和生物多样性保护，南非植物多样性地区性能力建设网络，中非共和国Bangassou Dense森林，中国自然保护区的管理，印度生态的开发，印度尼西亚KerinceSeblat的综合保持和开发，维多利亚湖环境的管理，中国高效工业锅炉，和印度的太阳能热电项目。

助感兴趣，而对于执行机构而言，则是因为它希望取悦于客户政府，同时因为更高的增支成本意味着更大的管理预算。侧面证据表明，那些发起项目的受援国官员往往从自身需要出发请求GEF对他知道应作为基线一部分的那些活动进行资助，因为这些活动都是以该国的利益为出发点的。例如，在一次由政府间气候小组所举办的关于补救措施讲习班上，据报道，就有几个国家表示，他们没有积极性去对GEF气候项目的增支成本进行准确的计算。

530. 然而，考察小组也没有发现执行机构有意去配合从GEF争取大于客观需要的资助。执行机构的地区协调官员们举出了许多增支成本比起原估算有大大降低的例证，并且指出这种差别是因为对生物多样性的增支成本进行估算的内在困难，而不是出于任何不良动机。

531. UNDP的地区协调官声称，在UNDP和GEF投资的项目中，尚未出现GEF所资助的增支项目被通过人为的修改而出现增加的情况。负责拉美的协调官指出，UNDP通常会大幅度地削减受援国项目建议中提出的最初的增支成本要求。这些建议通常都包括要求GEF进行资助项目的清单，同时还会提出政府自己对成本的估计。UNDP会筛去那些它认为不符合资助规定条件的项目，有的是由于它们不符合经营方案，有的是因为它们并不能真正地构成基本投资的增支。按照该协调员的提法，UNDP所删除的大部分项目都是那些不能真正构成增支的事项。该协调员估计，在大多数情况下，最初的请求都会被削减30 - 50%，而且这种一般估计同样地适用于气候、生物多样性和国际水域方面的项目。

532. 世界银行地区协调员指出，很难人为地扩大气候项目的增支成本，并且指出，对于每一个项目，都要经过好几个人的审核，而且这种做法不可能不被发现。他们还指出，项目管理人员没有去扩大气候项目增支成本的动因，即使客户政府对此结果感到不满，因为它并不能增加行政预算。

533. 从独联体国家地区的一些气候项目来看，最初建议中提出的增支成本都会被大大地削减：匈牙利生物量项目最初被列为备选时是一个为期18个月的2000万美元项目，但现在提交GEF理事会的仅作为一个580万美元的项目；乌克兰的煤床沼气项目最初列项时是一个为期三年的2,000万美元项目，现在已被降到了1,200万美元。捷克共和国的Kyjov废热项目已对增支成本重新计算了五次，现在被列作500万美元的项目，其最初的建议为380 - 760万美元。按世行协调员的观点，破坏臭氧物质的项目同样也难以进行高报；通常的结果是，最终的增支成本与原来的估计只相差几个百分点。

534. 世界银行地区协调员指出，生物多样性项目一直未象气候和臭氧项目那样采用单一的、得到普遍认可的计算增支成本的方法。在某些项目中，这些估算高于由独立机构提出的估算的可能性也不能予以排除。国际水域项目中也存在类似的可能性。

535. 然而，考察小组在执行机构扩大增支成本估算的情形中并未发现任何一贯的做法。在一些项目中，他们运用增支概念似乎或是为了在与受援国可能提出的那些成本相比较的基础上降低对GEF的成本，或是为了按不会使其扩大赠款规模的方式进行计算。考察小组无法对这些数据进行核实，但是，也没有来自其他渠道的数据可以使考察组对这些数据所展现的总体图景进行怀疑。

结论

536. 考察小组发现，从透明程度和项目文件中对增支成本讨论的详细程度看，GEF所提出的增支成本要求的可操作性自1995年以来已有了明显的进步。尽管存在一些增支成本估算可能被扩大的情形，但是，该考察小组并未发现任何扩大估算的一般方式。该小组得出结论：气候和臭氧项目中的最终增支成本估算要比生物多样性国际水域方面的估算要可信得多。

VII. 对试验期评鉴的后续

537. 1994年5月，独立的专家小组发布了对GEF试验期项目的评鉴报告。GEF参与方（后来由GEF理事会取代）请求作这样的评鉴，目的是吸取试验期的经验教训，为今后计划GEF提供指导。GEF理事会、秘书处和项目实施机构都采取措施对评鉴报告中提出的建议作出反应。从根本上重新调整了GEF，表现为：建立了GEF理事会和秘书处、制定并通过了GEF议定书、颁布了业务战略和规划、建立了明确的管理结构并设立常设监督和评鉴办公室。以下逐点回顾自公布1994年报告以来在改革GEF方面的进展。本报告其它章节对其中的许多改革措施作了详细的论述。

538. **试验期评鉴第一项建议：** 载明GEF使命

539. **试验期评鉴第二项建议：** 制定规划目标和战略

540. 试验期评鉴者指出，人们不清楚GEF存在的理由，GEF尚未全面阐明其支柱目标和战略，缺乏明确的目标和战略。评鉴者问道：“与国际上努力解决环境问题的其它措施相比，GEF在全球环境事务中的独特性表现在哪里？”

541. 自公布试验期评鉴报告后，于1995年批准的GEF议定书和业务战略均阐述了GEF的使命。此外，其它一些书面材料也在描述GEF项目周期、业务规划和计算递增成本时进一步阐述了GEF的使命，并确定其目标和战略。

542. 关于对这些问题更详细的讨论和评述，请见第六章对使用业务战略和规划的论述。

543. **试验期评鉴第三项建议：** 改革GEF领导班子、管理队伍和组织关系。

544. 试验期评鉴者指出，“目前的业务安排对有效、专业地领导和管理GEF这一独特的国际实体构成严重阻碍”。具体地说，评鉴者认为，项目开发的决策过程复杂、繁琐、成本高；政策、规划和项目一级的自我负责意识含糊不清；项目实施机构之间的协调行之无效。为此，评鉴者具体提出四项改进措施：

545. 第一，建立GEF秘书处，在组织关系、行政和职能方面均独立于项目实施机构和组织。已执行此项建议。

546. 第二，使科学技术顾问小组（STAP）成为一个独立的谘询部门。也已落实这一提议。

547. 第三，为东道国提出解决全球环境问题的规划制定指南。已确实制定了指南，但一些东道国官员仍然表示，这些指南太复杂。

548. 第四，扩大有资格实施和执行GEF资助规划和项目的机构数目，即除了世界银行、UNDP和UNEP以外，还应包括地区开发银行、联合国其它机构、各国政府和非政府组织。其中一些组织已更多参与执行GEF项目的工作。就一些项目而言，UNDP已将项目实施权下放给外部机构。例如，UNDP授权亚洲开发银行来实施亚洲以最低成本减排温室气体战略项目（GEF试验期）。但总体而言，仍未落实扩大实施机构（这些机构能主持和监督项目实施进展，并得到GEF直接资助）数目的提议。

549. 关于对这些问题更详细的评述，请见第四章C节对GEF秘书处与实施机构之间的关系、科技顾问小组以及扩大实施机构数目的论述。也请见第五章对GEF项目周期程序和指南的论述。

550. 试验期评鉴第四项建议：澄清和明确规定GEF的权限范围。

551. 试验期评鉴者具体建议说，应赋予新的GEF秘书处以下职能：制定和监督规划及制定预算的过程、有权就根据GEF理事会批准的规划和预算分配GEF资金并负责就GEF规划和预算管理情况定期向理事会汇报。理事会于1995年10月批准的GEF议定书澄清了这些权限。通过批准此议定书，基本上落实了这项提议。

552. 请见第四章C节对GEF机构任务和各种关系更详细的论述。

553. 试验期评鉴第五项建议：为鉴别经验教训并促进将其运用于GEF规划设立常设机制。

554. 试验期评鉴者指出，没有在GEF范围内设立体系来系统收集和传播关于鉴别项目、设计经历和实施机构业务的信息或跟踪监督GEF战略、业务和项目情况。评鉴者也表示，这样的体系应独立于项目实施机构。

555. 每年一度的项目实施审议为收集和传播GEF规划和各个项目之信息的主要机制。审议旨在就GEF战略、业务和各个项目的成功和问题提供反馈。但审议不构成独立的评鉴，因为这是由项目执行机构进行的审议，而且不深入评鉴各个项目。

556. 试验期评鉴者建议就GEF各个项目建立一个监督和评鉴系统。1995年5月，GEF理事会具体指出，工作规划将包括“业务监督与评鉴、科技监督与评鉴和对战略和跨规划问题的评鉴”。为了对GEF业务进行独立核查，GEF秘书处于1996年4月设立了独立监督和评鉴办公室。为了确保在独立于GEF秘书处和项目实施机构情况下运作，高级监督和评鉴协调员就评鉴问题直接向GEF理事会报告。他就监督和行政问题向总执行官报告。目前由他来协调对GEF整个实绩和就专门就“经验教训”进行的评鉴。

557. 1997年4月，理事会批准为GEF制定的监督和评鉴框架和计划。⁷⁹但迄今为止，监督评鉴办公室的业务预算不足以为所有GEF项目配备监督与评鉴成份。各个项目的实绩情形基本上由实施机构自身来判断。世界银行政策要求在项目评鉴阶段建立所有项目的关键实绩指标。但根据世行业务评鉴局于1995年2月公布的“监督与评鉴：正在取得进展”一文，无论在项目评估阶段还是在实施阶段，均没有充分重视监督和评鉴世行项目这个问题。另一方面，1996年审议报告指出，“世界银行报告说，在现有GEF生物多样性项目中，一半以上的项目均配备了监督指标，并得以定期跟踪”。这表明与非GEF项目相比，世行较好地监督了其GEF项目的进展实绩。

558. 考察小组无法核实究竟在多大程度上切实跟踪了解世行-GEF项目的进展情况。小组也无法判断是否具备了解实绩的指标以及是否根据这些指标对世行-GEF项目合中的其它项目（生物多样性项目除外）进行跟踪了解。也无从了解UNDP和UNEP是否具备这样的系统来监督项目的进展情况。1996年审议报告的确指出需要“加强对各个项目的监督与评鉴系统”。

559. 据监督与评鉴小组估计，到1998年7月，世行所有GEF项目均配备实绩指标。UNDP和UNEP也在努力这样做，但尚未确定达到这一目标的具体日期。

560. 因此，就现阶段而言，判断项目成功与否在很大程度上是主观性的判断，因为不具备所需的一套事先确定的成功指标，无法根据这些指标来衡量项目的

⁷⁹ “GEF监督、评鉴和传播成果活动框架和工作规划”，GEF/C8审议1，1997年4月1日。

实绩。但即便具备这些指标，也不清楚这些指标在多大程度上用以对项目的评鉴。

561. 除了实绩指标外，监督和评鉴计划要求在上报的所有项目立项报告中就风险进行评估和分析基准情况；对周期超过三年的项目进行独立的中期评估。目前，世行所有项目立项报告中均作风险评鉴，其它实施机构也正在这样做。基准分析将考量东道国政府在不具备GEF项目的情况下会如何行事，此项信息一般包括在递增成本分析报告中。但目前没有一家实施机构系统地对一国丧失森林覆盖面、提高用能效益等现状作系统的基准分析。监督和评鉴小组计划尽快解决这个问题。虽然UNDP和UNEP对一些较大、周期较长的项目进行了独立的中期评估，但仍未系统地进行中期评估。相反，世界银行往往在内部进行项目监督和评估，如通过工作人员监督报告来进行。UNDP客UNEP也是如此，只是程度要轻一些。

562. GEF监督和评鉴计划要求进行不针对具体项目的评估，并就GEF规划（如十项业务规划）、GEF项目对东道国社会经济的影响、对东道国机构和政策的影响和对环境的影响制定实绩指标。为制定这些指标，已作了一些前期努力。

563. GEF监督与评鉴规划仍处于实施前期，因此无法判断其有效性。但实施工作正在推进。所有三家实施机构正与监督和评鉴小组合作，使全面规划的组成部分到位。尽管仍未就监督与评鉴计划中的许多其它成份（诸如为GEF规划、社会经济影响、机构影响和环境影响制定和实施实绩指标）规定具体时间安排，但已就系统编入项目实施指标制定了完成时间表。

564. **试验期评鉴第六项建议：**在制定GEF战略之后，应为实施机构管理GEF业务制定统一的指南，并对实施机构的管理能力进行独立审议。

565. 试验期评鉴者对项目实施机构的机构能力和业务程序以及在多大程度上将GEF目标编入其非GEF业务表示关注。他们认为，从一定程度上说，可通过简化项目开发程序、制定重点领域战略以及就参与、计算递增成本、定义全球利益、可维继和创新这几个专题提供指南和就这些概念及做法为项目实施机构和发展中国家的工作人员提供培训来缓解对机构能力的担忧。

566. 已制定业务战略和业务规划来就GEF应如何解决各重点领域的问题提供指导。此外，已采取措施来简化项目开发程序。正不断进行简化和从简工作。已就如何计算递增成本和促进相关利益方的参与制定指南，但尚未就可维继或创新制定指南。

567. 没有对项目实施机构的能力进行独立审议，因为考察小组的工作职责范围内不包括这项任务。

568. 关于对管理GEF业务所制定的指南之效率的评述，请见第四章C节关于GEF作用和职责、第三章D节关于相关利益方的参与、第五节关于GEF项目周期程序和第五章A节关于项目实施问题的论述。

569. **试验期评鉴第七项建议：**增进在国别和社区一级参与GEF规划。

570. 试验期评鉴者对各国政府和各社区没有充分参与GEF试验期项目的鉴别与形成表示关注。他们认为，这样的参与是必要的，它使GEF能在受援国内部产生更广泛的影响，诸如制定和加强本国环境行动计划并全面提高对全球环境的关心。

571. 考察小组指出，就迅速工业化的国家而言，政府是提出项目想法的主要角色并积极参与项目开发；在其它一些国家，项目实施机构在项目开发中起主导作用。大多数受援国政府官员不参与计算递增成本的进程，通常由外国咨询公司担负这一任务。

572. 受援国政府正逐步提高能提出获得GEF资助的项目概念的能力，这体现为向实施机构呈交的越来越多的项目概念均达到获得GEF资金的要求。

573. 在考察小组访问过的一些国家，政府限制全面参与。一些主要的政府部委就鉴别和准备项目而言，要么是很有限地参与要么就是完全不闻不问。有时负责联络事务的部委擅自将一些部委排除在GEF决策过程之外。

574. GEF秘书处已就相关利益方参与GEF项目颁布了指南，这种参与超越目前实施机构就公众参与GEF相关活动政策所规定的范围。要求就相关利益方参与制定战略，已成为每个项目提案中必不可少的一个部分。但在实践中，并不是所有项目均执行这些指南。GEF秘书处正在制定关于相关利益方参与GEF项目的指标。

575. 关于政府和公众参与GEF项目开发的更详细情况，请见第三章B节对国家驱动和D节对相关利益方参与的论述。

576. **试验期评鉴第八项建议：**与非政府组织建立互利的协作关系。

577. 如以上第七项建议所述，公众参与GEF项目开发方面一般有所改进，GEF项目开发进程在某些国家是最富有参与的项目开发进程。但许多地方非政府组织仍对未能充分了解情况和除了小额增款规划以外无法参与GEF项目开发表示关注。他们宣称，只是摆摆样子或在项目已开发一段时间后才与他们磋商。在某些情况下，各部委承认，他们故意将非政府组织排除在项目设计进程之外。从一定程度上说，这是各部委的观点所致，即他们认为大多数非政府组织没有能力参与制定项目所涉及的技术和财务分析工作，他们可能更适合于参与项目实施和信息传播工作。此外，各部委还认为，大多数非政府组织不仅不会起到富有建设性的作用，而且通过不断提出反对意见来阻挠开发有价值的项目。

578. 就某些国际非政府组织而言，景观完全不同。项目实施机构在准备GEF项目的过程中一律与国际组织磋商，并使他们全面参与。在这种情况下，非政府组织等于是咨询公司。作为咨询公司，他们必须遵守项目实施机构就保守秘密和参与所作的规定，其中包括与其它非政府组织交流信息。

579. 关于非政府组织参与GEF项目开发的更多的讨论，请见第三章D节关于相关利益方参与的论述。

580. **试验期评鉴第九项建议：**确保在预计从GEF二期增资获得资金的基础上提出规划动议前使战略和规划指南到位。

581. 这项建议必须关系到何时提出关于制定相关指南和战略的新动议。试验期评鉴者对在通过第二项建议中所呼吁的指南和战略之前开始为某些重点领域或新项目分配资金的做法表示关注。

582. GEF没有执行此项建议。业务战略描述了GEF基本战略，于1995年10月向GEF理事会呈交了业务战略。但在1995年早些时候，即仍在起草战略的时候，理事会决定分配2.8至3.4亿美元，或占其资金总额的大约15%。⁸⁰

⁸⁰ 全球环境基金1995年年报第2页。

对试验期评鉴后续行动的整体评价

583. GEF秘书处和理事会已就试验期评鉴中提出的大多数建议采取了行动。他们就议定书、业务战略、业务规划、项目周期、计算递增成本和许多其它专题撰写了文件。这些文件旨在明确阐述GEF使命和战略、强调GEF对定义更明确领域的投资和全面改善对GEF业务的管理。这都是为提高明确度、协调、管理和最终提高GEF效率所做出的切实努力。诚然，GEF的确有着更明确的使命和战略。已实现更好的组织和管理，非政府组织已更多参与GEF项目活动。

584. 但就一些项目而言，GEF要么没有执行所提出的建议要么就是三心二意地执行。没有改变在通过业务战略和规划之前就开始为项目分配资金的做法，也没有落实关于在目前的三家实施机构之外扩大实施机构数目的建议。虽然已根据独立评鉴的呼吁简化了项目周期程序，但迄今的改革仍未充分解决问题的说法是值得认真讨论的。目前为止，只是部分执行关于就鉴别和运用经验教训建立常设机制的建议。

VIII. 结论

585. GEF不得不在一个很短的时间里发展成为这样一个融资机制，它总体来说为发展中国家的全球环境措施服务，具体来说为气候变化框架公约和生物多样性公约服务。GEF的资金有限，组织结构没有受过考验，对它的要求高，政治上受有约束，在执行正常业务不到四年的时间里就必须在机构、政策、程序等方面打好基础，为减少对全球环境的威胁建立一个既能选择又能实施卓有成效的项目的系统。

586. 考察GEF的业绩，归根结底要看GEF的项目对具体环境总体上产生了多大影响，要看GEF有多大能力影响政策，发生催化作用，促使他人采取行动造福全球环境。考察组只是在以下方面考察了GEF的业绩：GEF为保护全球环境而动员资金的成效如何；GEF在受援国的知名度如何；GEF是否制订了一套有效的组织机构安排和一套行之有效的项目周期程序；GEF的资金安排得如何。考察组在进行总业务考察中，意识到GEF开始业务阶段至今的时间较短，GEF的资金额较小，以及考察组为评估GEF成就所选指标的相对性。

A. 资金筹措

587. 考虑到重点领域所需的巨额投资以及GEF资金的有限，GEF必须尽可能有效地筹集有利全球环境效益的杠杆资金。根据捐款国的要求，GEF提供的赠款成功地从一系列来源吸引来数额不小的用于项目的新增资金，特别是从世界银行得到的结合GEF项目提供的贷款；但是考察组也发现，GEF的文件夸大了真正的杠杆融资额。考察组认为，在衡量GEF工作成效的各种尺度中，存在一种过分强调杠杆融资作用的危险。考察组无法确定，提供给GEF的资金是不是新的和增加的资金，但是考察组的确发现，有些国家并没有区分什么是提供给GEF的资金，什么是一般的开发合作资金，这就无助于鼓励人们提供新增资金。

588. GEF从私营部门筹措的项目融资虽然很少，却在增长，但其中私营金融机构所占的比例较小。在从金融部门增加融资方面存在重大障碍，特别是GEF的审批手续冗长、复杂，加上GEF项目与正常商业项目相比具有较大的风险。因此，考察组认为，GEF各机构应进一步努力使GEF活动更加吸引私营部门的兴趣。

B. 国别一级的问题

589. 考察组在国别一级检查了GEF业绩的某些方面，包括联络点制度的力度，GEF对国别政策和方案的影响，唤起人们对全球环境的重视，以及相关利益方对

GEF项目的参与等。考察组发现，GEF虽然在唤起人们重视全球环境问题上有所成就，但是GEF在受援国的知名度仍然只限于小范围的政府官员和非政府组织。

590. 另外，在有些国家，受援国的联络点系统还没有形成适当的制度，也就是说，还没有在有关政府机构和该国其他相关利益方之间建立一套正式的联络机制。考察组注意到，联络点系统的这种弱点反映了具体国家的政治现实，但是考察组也发现，GEF在这方面的进展有限，也是由于GEF缺乏一种全面的战略来加强联络点，加强同受援国关键部门的联系。

591. 考察组分析了它手中有国别报告的16个国家的项目，它发现，有时候GEF项目对国别政策和方案所发生的重要影响甚至超过了项目当前的目标。考察组认为，考虑到GEF项目的规模较小，这种变化是一种积极的成就。

592. 项目上的一个关键问题在于GEF如何成功地为它所资助的活动提供了资金的持续性。考察组注意到，GEF第一阶段的大多数项目建议书都没有为GEF供资结束以后的后续资金做出认真的规划。考察组也注意到，在某些项目上GEF没有从现实出发，考虑需要多少时间才能把项目的价值和活力显示给可能是未来的投资者。

593. GEF的一项重要成就是吸引相关利益方进一步参与项目的设计、制订和执行，如果没有GEF，这一点就做不到。考察组看到，自从GEF发出有关吸引相关利益方参与的规定以后，项目的设计就包括了动员公众参与的具体而周详的计划，特别在生物多样性重点领域如此。

C. 机构和项目周期问题

594. 考察组注意到，GEF的机构结构已经在一个短时期里从一套初步的安排演变成一套比较有效的协调和决策机制。考察组注意到，尽管在各执行机构之间，在执行机构和秘书处之间存在文化、任务、结构等方面的差异，但是GEF秘书处已经采取一系列组织和程序步骤，使GEF第一次能在执行机构中间就备选项目的制订进行系统的协调，精简了项目的审批程序，开始了方案制订中关键战略问题上的联合考虑。执行机构也在缩短其项目周期方面取得某些进展。现在的项目周期仍然很长，但是考察组指出，导致项目周期较长的某些关键因素在受援国政府而不是GEF的控制之下。

595. GEF已经适当和适时地执行了“气候变化框架公约”和“生物多样性公约”的指导方针，特别是鉴于后一项公约的指示多而复杂。GEF在初期采用的处理准备工作建议所消耗的时间过多，后来GEF采取有效措施落实两项公约的要求，精简了

准备工作的审批手续，导致整个审批程序大为加快。但是如何最好地帮助各国准备国别报告提交公约的问题仍然没有解决。

596. 考察组注意到，授权予更多的组织直接向GEF秘书处提出项目建议，可以增加可行的GEF项目的数目和类型；而执行机构之间的竞争增加以后，也可以有助于减少这一措施的交易成本。虽然这一措施也有一些缺点，但是考察组认为缺点应当结合优点一起考虑。

597. GEF从试验期过渡到正常业务期所面临的最困难的一个问题是如何计算项目的增支成本。从执行机构提出的项目建议书来看，执行机构也没有在GEF第一阶段的初期掌握这一概念。但是到了GEF第一阶段的末期，执行机构至少已经开始系统地提出成本估计。这一方法在气候变化领域已经越来越标准化，虽然对于基线假设仍有合理的不同看法。在生物多样性方面，考察组则对计算方法的严格性信心更小。考察组认为，计算增支成本方面最严重的一个问题是受援国官员一般不能参加这一工作，因为他们不懂增支成本的概念，也不知道有可能根据增支成本估计额的幅度（反映不同的假设）同执行机构协商。

598. 考察组所发现的主要缺点是，执行机构在将全球环境纳入其正常业务主流方面所做的努力远没有达到考察组认为可能做到的地步。世界银行向GEF项目提供的联合融资为GEF做出重要贡献，但世行和联合国开发计划署都未尽其所能将全球环境的关注列入其正常项目方案。在GEF第一阶段，开发计划署在这方面受到它本身五年项目规划周期的限制，但它应当可以在过去的两年里多做一些工作将全球环境纳入其国别合作框架的规划里去。世行在其传统扮演的矿物燃料电力开发资助者的角色中没有采取有用的步骤减少对全球环境的影响。世行也没有落实必要措施鼓励工作人员积极投入GEF项目的工作。联合国环境规划署迟迟没有在内部贯彻这样一个原则，即应当把GEF项目作为执行机构新增加的一项核心任务；该署也没有采取任何措施鼓励工作人员投入GEF工作。

D. 规划问题

599. GEF为在四大重点领域最大限度造福全球的资金规划战略已经取得很大进展。考虑到1994年GEF进入业务阶段时，对资金的规划并没有商定的基础，考察组认为GEF最重要的成就之一就是会同“公约”秘书处并根据“公约”的指导原则制订的“业务战略”和“业务规划”。考察组也看到GEF的项目通常都兼有能力建设和投资两种活动，成功地实现了项目组合中两种活动的平衡。

600. 考察组认为，GEF在生物多样性、气候、国际水域等重点领域选择它要支持

的参与项目成绩很好。考察组认识到，在生物多样性重点领域进行优先事项的选择时，GEF的行动自由可能受到政治因素的限制，但是考察组认为，需要进一步进行这种优先事项的选择，目的之一就是要更清楚地分辨什么是应当由全球社会资助的生物多样性保护活动，什么是应当由本国资助的生物多样性保护活动。考察组意识到，要清楚地阐明哪些是应当由GEF资助的全球效益活动和哪些是应当由本国政府资助的本国效益活动是有困难的。

E. 总的结论

601. 考察组的结论是，GEF迅速创建了新的机构安排和方法并以此将其资金部署到四大重点领域中去，它在这方面的业绩一般都有成效。GEF在为其项目筹措联合融资方面也比较成功，而且对受援国的政策和规划也产生了某些积极影响。另一个重要的成就是制订了业务战略和业务规划，促进了相关利益方对GEF项目的参与。另一方面，执行机构在全球环境的主流化方面成就很小，考察组认为在以下几个方面需要大力加强工作：加强联络点系统，改进增支成本的计算程序，改善项目后续资金的规划，缩短项目周期的长度，提高对GEF和全球环境问题的意识等。

602. 考察组认为，GEF第一段时间虽短，却取得了进展；今后有可能获得更大的成功，特别是将全球环境列入主流的工作可能获得更大的成功；GEF应以此为出发点，在最近的将来把GEF建设成为一个更加茁壮的GEF。当然，GEF的成功，归根结蒂要依靠捐助国和受援国的政治支持，以便将全球环境的关注纳入开发事业的主流。

考察GEF总业绩的 任务大纲

(包括专家顾问小组的工作范围)

I. 背景

全球环境基金(GEF)是促进国际合作和采取行动保护全球环境的一项金融机制。国别、地区或全球开发项目也旨在实现全球环境目标,为此产生了一些额外成本(也称“所同意的递增成本”),全球环境基金在传统的开发援助以外,通过赠款和优惠贷款来弥补这些额外成本。GEF工作规划由四个重点领域组成:生物多样性、气候变化、国际水域和保护臭氧层。控制土地退化(与四个重点领域相关)的业务也有资格获得GEF资助。

在经过三年试验期后,调整后的全球环境基金(GEF)于1994年投入运行,主体资金为20亿美元。几年来,越来越多的项目获得批准,总额大约为16亿美元。

GEF理事会为决策机构,由来自发展中国家和发达国家以及经济转轨国家的32位成员组成。GEF的实施机构(IA)为联合国开发计划署(UNDP)、联合国环境规划署(UNEP)和世界银行。实施机构也是GEF的托管人。科技顾问小组(STAP)是独立的顾问机构,就科学和技术提供战略咨询。

GEF作为生物多样性公约和联合国气候变化框架公约的临时金融机制而运作。在此职能之下,GEF接受公约缔约方会议的正式指导,并对其负责。在从事有关国际水域和分期消除使臭氧枯竭物质的活动中,GEF要参考联合国环境与开发大会21议程中提到的指导原则和相关国际条约(如蒙特利尔议定书)中的原则。

“建立调整后的GEF议定书”、GEF业务战略和其它重要文献以及理事会的决策已为GEF及其资助下的项目提供了以下额外的目标和指导:

- 建立GEF,作为全球环境融资的主要机制;
- 确保管理结构民主和富有透明度;

- 促进全面参与GEF活动，为UNDP、UNEP和世界银行实施GEF项目提供全面合作；
- 保证项目由各国驱动；
- 支持能力建设和准备活动（这些活动旨在帮助各国履行对气候变化和生物多样性里约热内卢两个公约的义务和就这两个重点领域建立全国统计报告和业务战略的有关活动）；
- 就地方参与各阶段项目设计和实施建立机制，特别是促进地方相关利益社区和非政府组织参与并为项目献策；
- 从各类项目吸取经验，以鉴别可运用于不同情形或地区的高度行之有效的方法，或使其成为公共和私人部门的范例；
- 使用富有新意的技术和程序；
- 使用目前具备的最行之有效的成本效益议定书；
- 鼓励受援国和赠款国政府、多边援助机构和私人部门提供联合融资和为项目后续活动提供支持。

在分析GEF整体实绩时，将不考虑第一和第二点，但将分析GEF在多大程度上已经或正在实施1991年试验期和1994年调整期间制定的主要目标和指南。1994年独立评鉴GEF实绩将为此提供有益的背景材料。

考察报告将成为1998年初举行的GEF全体大会的投入，但也旨在向GEF相关利益方，特别是公约秘书处、GEF理事会、各国政府、实施机构、执行机构、非政府组织和有关公众通报情况。

II. 工作范围

提供资金

考察将首先分析GEF在为促进发达国家和发展中国家政府、多边和其它机构以及私人部门为保护全球环境的活动提供和筹集资金中所起到的催化作用。考查报告也将分析GEF为“递增成本融资”的作用有无影响其它方面也来为全球环境努力调集新增资金。

各国一级的问题

GEF担负着帮助发展中国家履行对生物多样性公约和联合国气候变化框架公约义务的职责。考察将检察GEF的这一作用和GEF秘书处、项目实施机构和执行机构与东道国政府、全国性机构和项目相关利益方团体之间的合作模式。此外，考察也分析GEF在多大程度上帮助促进受援国在狭窄的项目框框以外实现全球环境目标。

机构问题和程序

在分析GEF帮助成员国履行国际公约和协议所发挥作用的基础上，考察将分析GEF秘书处、实施机构、科技顾问小组、公约秘书处和其他合作方之间是否建立有效的合作机制和程序。考察也将检察GEF在多大程度上鼓励将全球环境目标与多边和其它援助机构的主体业务相结合的问题。

GEF制定规划的工作

考察将分析GEF付诸公约指南和理事会决策所运用的方法和战略。在着重分析业务战略和业务规划之际，考察将分析开发整个项目组合、立项和选择稳健构想、技术和设计、借鉴经验教训以及示范和推广有益方法所制定的标准和工作重点的安排。

项目实施经验教训

由于GEF项目仍处于实施前期，因而无法就其结果和影响作结论性的综合分析。但已对实施一年以上的近100个项目进行第二期项目实施审议。同样，不断进行中的“项目经验教训评鉴”将对了解项目状况提供有益的启示。

考察将对GEF项目监督和评估活动所总结的经验教训进行整理，并从中提取主要的经验教训。

III. 所分析的主题领域

1. 为全球环境业务追加提供资金

考察小组应:

- 1.1 分析GEF在为发展中国家的全球环境业务提供额外融资的效率;
- 1.2 分析GEF在试验期和目前阶段在多大程度上为发展中国家的全球环境业务筹集来自其它渠道的资金（除GEF资助以外的资金），如联合融资（配套融资、实施机构融资和双边融资）、平行融资和对补充及后继活动的融资。
- 1.3 分析在立项（特别是最近的GEF项目）时是否频繁使用递增成本法及其对鉴别和选择成本效益方法来实现全球环境利益以及将开发和全球环境目标相结合的作用。
- 1.4 分析GEF机制在项目经GEF理事会和实施机构批准后拨付资金的效率。

2. GEF的国别政策问题

将主要根据对一些东道国进行抽样访问所了解的信息进行考察。

考察小组应:

- 2.1 分析GEF如何在当地帮助各国执行生物多样性公约和联合国气候变化框架公约、帮助各国履行对公约的情况报告义务和根据公约制定本国行动计划及采取相关措施;
- 2.2 检察东道国政府和GEF之间在准备项目过程中如何就递增成本进行谈判并达成共识;
- 2.3 检察项目文献、协议以及在实施项目的过程中如何论述可影响GEF资助项目（如价格制度）成功与否的环境政策;
- 2.4 分析GEF在多大程度上为在当地提高公众意识和支持全球环境议程作出了贡献; 分析GEF与参加国的相关机构/组织交流信息和建立联系网络的活动。分析执行GEF资助项目的机构和组织是否就树立企业形象和代表企业使命方面作出努力, 并检察GEF联络人系统是否将GEF活动编入本国的环境规划和在结合本国条件基础上执行GEF业务;

2.5 检察由GEF支持的考察和全国性的努力在多大程度上鼓励调动地方力量和促进机构能力建设;

2.6 检察项目实施机构和受援国政府在各种不同情形下展开各种形式合作的效率, 并分析鉴别和实施项目在多大程度上由国家驱动;

2.7 检察在多大程度上使本国或当地利益团体和非政府组织参与GEF项目实现机构化或保证他们参与鉴别、设计和实施项目阶段的决策过程;

2.8 检察如何落实一旦完成项目后GEF资助活动应在财务上可维继的原则, 即如何努力确保政府、私人部门或其它相关利益方提供长期资金支持或建立信托基金、征收用户费或通过其它收入安排来弥补各重点领域和全国范畴内不断产生的成本。

2.9 就跨国界项目而言, 分析各相关本国和国际角色之间是否具备充分的协作机制和方法。

3. 机构问题和程序

为了避免与GEF目前的审议产生不必要的重复, 在与公约秘书处密切合作之下, 考察小组应:

3.1 检察CBD与框架公约和GEF之间的关系, 特别涉及付诸公约就规划和项目所制定的指南; 鉴别可在哪些领域通过进一步制定或明确指南来帮助GEF规划项目。

3.2 检察相关公约秘书处与GEG秘书处之间以及公约缔约方与GEF理事会成员之间的信息交流和正式与非正式协作及协调情况;

此外, 考察小组应:

3.3 检察GEF将对全球环境的关注纳入正常作业和为参加机构提供政策咨询所作的贡献; 检察实施机构在多大程度上采取程序方面的措施来确保更好地将对全球环境的关注编入规划目标以及项目一级的工作中;

3.4 分析GEF目前关于项目周期管理的程序和指南，其中包括计划、实施、监督与评鉴以及衡量项目的基本情形和选择项目指标。度量加快批准项目程序是否与确保初期质量以及加快决策之间实现良好的平衡。

3.5 检查GEF秘书处、实施机构、科技顾问小组、执行机构、非政府组织和其它相关组织之间的工作分工和合作机制；分析它们之间的作用是否互为补充，合作是否导致有效和令人满意地利用团结在一起的机构力量和专长；

3.6 分析是否具备充分的程序和GEF秘书处与实施机构为不断修订和完善业务和管理而吸取经验方面所取得的成就。

4. GEF的规划工作

考察小组应：

4.1 描述GEF如何根据上述公约、国际协议、GEF议定书、业务战略、业务规划以及理事会其它文献和决议来制定规划目标、目的和标准。

4.2 论述GEF就以下所作的规划：

- 重点领域的平衡；
- 短期和长期措施（如以技术转让立即减排温室气体与通过能力建设来传授节能措施）；
- 需求与供给管理措施（如为供能提更好的技术与在现场减低对能源的需求）；
- 能力建设和研究活动相对于投资活动；

4.3 全面分析GEF是否成功地支持了能在短期或长期内产生清晰可见的全球环境利益的项目，是否有效运用和传播递增成本的概念；

4.4 分析GEF是否通过在四个重点领域的项目使用稳健的概念、方法、设计和技术；分析GEF是否将重点放在对环境构成重大威胁或具备大力改善环境的前景的环境问题或领域上；讨论GEF是否在一方面支持既定的项目类别和另一方面鼓励创新、尝试新的未经考验的方法和设计之间努力取得良好的平衡。

4.5 检察GEF项目组合中有多少项目根据业务战略、业务规划或其它重要文献所列出的重点来制定；分析秘书处和实施机构与各国政府、非政府组织和其它相关利益方在重点列出和鉴别符合GEF目标的项目方面展开的合作。

4.6 分析GEF活动在多大程度上为从经验、示范和传播效应中吸取精华作出或潜在作出了贡献。

5. 实施项目的经验教训

在主要从1996年GEF项目实施审议、“评鉴项目经验”吸取经验及自身掌握的第一手资料基础上，考察小组应：

5.1 讨论迄今从实施项目中吸取的主要经验教训：

- 长期保持和推广运用项目成果的前景，包括全球环境利益；
- 项目以何种方法估算全球环境利益和递增成本；
- 及时提供联合融资和政府配套资金的经验；
- 使相关利益方参与项目活动的经验；
- 私人部门（非政府组织和盈利部门）参与项目；
- 地区协作机制的经验；
- 项目在多大程度上包括创新活动，执行富有创新做法的经验；
- 信息交流和沟通，包括示范和推广稳健项目。

6. 1994年独立评鉴的后继

描述和分析继1994年独立评鉴后是否充分实施后续行动

IV. 考察小组

考察小组将主要由国际专家和一些本国或地区专家组成。

小组组长必须享有很高的国际知名度、经过考验的人品和具备对全球环境问题的丰富知识。他或她将主导付诸考察的主要工作并负责起草最终报告。他或她将在项目期间被全职雇用，在GEF秘书处监督和评鉴处办公，在高级监督和评鉴协调员指导下开展工作。

小组中的其他几位国际成员将是著名的重点领域专家，有着政策和规划制定、评估及/或管理环境或开发援助的意见。大多数的国际小组成员均将参加对受援国的访问。其它成员还将从事其它工作，诸如采访公约秘书处、GEF实施和执行机构、科技顾问小组、非政府组织和其它机构，并撰写最终报告。

将招募本国或地区小组成员参加国别考察活动。他们将与国际小组成员一样在相同领域具备整体知识，熟悉本国问题和相关领域的机构和人员。

GEF高级监督和评鉴协调员将主持由6-7名对全球环境问题及措施有着丰富知识和工作经验的著名成员组成的国际专家顾问小组会议。预计国际小组将在考察的起始和完成阶段举行会议。

小组的主要目标是为设计和执行考察提供战略指导，并确保考察面完整无缺，完全独立地审议GEF在所视察领域的成果（请见所附小组任务大纲）。

V. 工作模式

小组成员将了解正为GEF秘书处撰写的背景考察报告和GEF其它有关文献。预计将根据国家、机构和项目档案撰写进一步的文献。

小组将起草一份启动报告，该报告旨在付诸考察活动，将在由顾问小组、GEF工作人员和有关人士出席的研讨会上讨论并最终定稿。报告将概述数据来源、就如何解决各项考察问题制定计划、编制问卷或采访纲要并提出详细的采访单位名单和实施考察的模式和时间安排。

考察小组成员要访问的国家数目不得超过10个。根据以下标准来决定访问哪些国家：

- GEF项目数目和分配资金规模。
- 全面涉及各重点领域。
- 东道国的项目实绩既有好也有不甚良好。
- GEF参与时间的长短。
- 对GEF动议作出反应的各种机构安排。
- 人均国内生产总值
- 地理分布

由两位国际专家和一位本国专家组成的小组将考察巴西、中国、埃及、印度、印尼、肯尼亚、墨西哥、波兰、俄罗斯和津巴布韦。为了解GEF在所在国项目状况的全貌，将由地方咨询专家在阿根廷、哥斯达黎加、科特迪瓦、约旦、菲律宾和越南进行事先安排好的采访。

根据就各项考察所达成的协议，地方联络人将在GEF实施机构、世行、UNDP和UNEP驻所在国代表处的帮助下，帮助筹备国别考察分析工作。

主报告的篇幅为60至80页，加上附件，其中列出各场采访和各项数据的出处。将在微软文字处理6.0版本上撰写此报告。

B. 专家顾问小组的工作范围

GEF高级监督和评鉴协调员将主持召开国际专家顾问小组会议，为考察小组提供整体上的指导。将由6-7名对全球环境问题及措施有着丰富知识和工作经验的成员组成。小组成员来自世界不同地区和GEF相关利益团体（包括非政府组织），他们具备GEF主要业务领域的专长，其中包括使相关利益方参与GEF政策和项目活动以及实施机构提供援助的过程。

小组的主要目标是就方法和执行考察提供战略指导，并确保考察面完整无缺，完全独立地审议GEF在所检察领域的成果。

将在实施整体实绩考察的前期举行小组会议，审议考察工作范围、考察方法和考察小组制定的工作计划。预计于1997年6月举行会议。在此第一次会议上，小组将从其成员中选出小组组长。在审议基础上，小组将就工作计划和方法进行审议的结果撰写致高级监督和评鉴协调员和考察小组组长的报告。

2. 小组将举行第二次会议来审议考察小组的报告最终草稿。预计于1997年10月举行此次会议。小组将与组长和小组其他成员一起审议初步的考察成果和结论并为此提供指导。小组将向高级监督和评鉴协调员呈交报告，后者将对报告作出评论并提出建议和就今后的考察提出建议。将由高级监督和评鉴协调员向GEF理事会和全体大会呈交此报告和最终的考察报告。除了这两次正式会议外，专家顾问小组将就与在各阶段实施整体实绩考察有关的事务随时与高级监督和评鉴协调员、考察小组组长和组员进行磋商。

国际专家顾问小组 关于GEF总业绩考察的报告

1998年1月

在GEF理事会1997年春季会议的鼓励下，GEF秘书处高级监测和评价协调员召集了一个国际专家顾问小组，就GEF总业绩考察提供指导，以确保这次考察是一次内容全面、观点完全独立的考察。

国际专家顾问小组于1997年6月27日在华盛顿举行会议，讨论有关这次考查的“任务大纲与开端报告”，又于1997年10月27-29日在华盛顿举行会议，讨论考察组准备的考察报告初稿。顾问小组向GEF高级监测和评价协调员以及考察组提供了具体的反映、评论和指导意见，以协助考察组完成这份考察报告。考察组报告的最后稿也提供给顾问小组做进一步研究和评论，然后完成考察报告。1998年1月17日在巴黎举行第三次会议，准备这份报告。理事会以及其他方面就考察报告草稿所提的意见都已提供顾问小组。

顾问小组除就考察报告发表看法以外，又就这次总业绩考察所谈的问题通过了一些结论和建议提交GEF理事会，内容如下。

筹集全球环境资金

根据考察报告所分析的资料，最近五年在环境方面的总投资似在增长。虽然这方面的官方开发援助额可能下降了，但是总的投资额 - 包括发展中国家自己的投资和私营部门的投资 - 增加了。这一结论只能是暂时的，因为没有准确的数字，对范畴的问题也没有一致的看法。现在也没有一个全球性机构或机制能够确定这些数字的有效性。可以明确的一点是，投在环境上的资金额，特别是为解决环境问题的投资，同环境所面临的威胁和问题相比，仍然不足。GEF、各国政府和其他国际组织都迫切需要新的和附加的资金去完成它们之间共同的却又是因国而异的职责。但是捐助者需要小心，避免进一步混淆“新增”的概念，因为这一概念对于保持GEF的政治支持基础很重要。

为处理环境问题，在国别一级建立更加协调的战略会有很大好处。这方面，顾问小组赞成考察组的建议，由GEF执行机构会同各国政府，召开国别一级的“环境协商组”会议。“环境协商组”的成员包括向该国提供气候、生物多样性和其他符合GEF宗旨的援助的所有捐款者，该国政府的有关机构，以及有志于环境问题的

其他组织，包括私营部门。环境协商组的任务是提供各种咨询，例如，如何减少重复活动，指出哪些方面存在差距需要做进一步努力，如何最佳化使用资金解决全球环境问题，如何确保GEF资助下创办的活动得以继续和维持。

顾问小组认为，应强调GEF为国际公众谋福利的性质，强调需要持续不断为全球环境投资事业融资。小组指出，发达国家也要对本国的政策和计划会产生何种全球环境后果负责。最近举行的京都会议阐明了这方面的责任，强调发达国家也应在本国范围内重视全球环境问题，如同GEF重视发展中国家的全球环境问题。

GEF应探讨使用新概念和新机制来扩大私营部门对全球环境问题的参与。不仅要包括私营工商业，而且包括主要的国际慈善基金会、环境组织等。顾问小组建议GEF考虑，会同私营部门的组织如“世界可维持发展工商理事会”等举办研讨会，举出私营部门更广泛参与的各种机会。顾问小组很关心用于解决国际水域重点领域问题的资金额。考察组报告已经提到这一重点领域与其他领域不平衡的问题，顾问小组坚信国际社会在最近的将来必要处理这一问题，使GEF和其他组织投入更多资源。

同样，GEF应进一步探讨使用何种机制促使国际科技和学术界更广泛地协助GEF有效执行其使命。

需要使公众更加注意和了解全球环境问题以及GEF在这方面发挥的作用。这方面的有些工作可直接由GEF去做。各国也可成立GEF委员会促进此事，委员会成员应包括政府、非政府组织、工商界、科学界和其他方面的代表。在这方面也有机会与区域组织合作。在国别一级，执行机构应更多地与GEF共同阐述和选定GEF资助的活动而非单独依靠自己。

各机构的任务和相互关系

GEF已强调将全球环境列为执行机构主要任务的重要性。顾问小组失望地注意到考察组在其结论中说，到目前为止，全球环境问题作为主要任务列入世界银行和联合国开发计划署正常（非GEF）战略与方案的情况仍然有限。考察组的结论也指出，为有效实现这一目的，必须依靠执行机构与受援国政府之间形成伙伴关系。国别一级的总战略和方案并不是世行或开发署一家可以决定的。各国、各方面的捐助者都将重点放在减少贫困、保证可维持的生计、消除两性之间的不平等上面。这些重点问题同环境问题 - 包括全球环境问题 - 有明显和重要的联系。举气候变化领域的一个事实为例，能源（特别是矿物燃料）方面的投资对世界银行是一种特别挑战，因为增加能源产量同减少温室气体显然是对立的。顾问小组的成员除一人以外，都认为世行必须给予这种全球性影响更大的考虑。世行和开发署应在国别一级进

一步努力促使人们认识这种联系，认识解决环境问题的重要性，以便将环境问题更多地列为国别援助战略和方案的重要内容。建议成立的GEF国别委员会也可以发挥作用。为执行GEF的使命，执行机构可以重新考虑一下它们有多大潜力能够影响其他合作者，例如国际货币基金组织。

GEF的三个执行机构，在短期内应保持其总体任务的发展态势不变。顾问小组估计，这将意味着世界银行将是支付GEF资金的主要融资渠道。顾问小组成员的大多数（但不是全体）认为，在世行各机构之中，国际金融公司有很大的潜力扩展其GEF有关的融资。至于联合国环境规划署，顾问小组注意到最近几年国际上广泛讨论了这个机构的前途，也注意到联合国秘书长提出要进行一次检查。顾问小组希望环境规划署采取建设性步骤，扮演GEF创办者寄希望于它的那种有用角色。今后，私营部门 - 包括基金会 - 可能成为GEF的第四个“伙伴”，它不一定作为执行机构，而可以在GEF范围内 - 例如在技术转让方面 - 成为一个更积极的合作者。建议与“世界可维持发展工商界理事会”举行的研讨会，可以探讨以何种途径使这种伙伴关系向前发展并形成制度化。

顾问小组认为GEF应继续努力简化项目设计、审批、执行等程序，使这些程序更加精简、更具有各国的动力，但不放弃高质量标准。从各项报导来看，开发署管理的“小额赠款方案”在这方面非常成功，新的中等项目加快程序也可能朝此方向大步前进。有鉴于此，顾问小组建议GEF考虑，提高“小额赠款方案”和中型项目程序所规定的最大项目规模的上限，使GEF资助的项目中有更大比例的项目享受简化程序的好处。此外，为加快项目审批的过程，顾问小组同意考察组的建议，请GEF理事会认真考虑将项目建议书的第二次审议权下放给秘书处。

顾问小组注意到考察报告草稿所说的，增加GEF的执行机构成员（现有三个）有好处。这不是一个新问题，一些非政府组织写给顾问小组主席的信里已经提到。顾问小组考虑了对此问题赞成和反对的两种意见，认为就当前来说，GEF应着重巩固它的力量，简化它的程序，至少在最近的将来不应增加执行机构成员。顾问小组鼓励现有的三个执行机构寻求更多的机会将区域开发银行和其他合适的组织引进它们所执行的GEF方案。此外，顾问小组建议GEF着手研究，如果吸收其他组织作为GEF的执行机构将能减少多少交易成本。

顾问小组认为，为使GEF的工作卓有成效，必须有这样一个秘书处：它能在GEF各成员之间发挥强有力的协调和催化作用；它的重点应放在战略和政策问题上，争取为GEF整体形成共同的系统和方法；它应促进GEF各成员之间的战略联盟，促进GEF与诸如气候变化和生物多样性等公约的秘书处之间的战略联盟。GEF秘书处的任务不应包括对执行机构交来审批的项目设计进行微观管理和具体审查。顾问

小组强调指出，执行机构实际上也不应对项目进行微观管理，因为受援国应对项目管理负主要责任。

顾问小组注意到科学技术顾问小组自从GEF成立以来所作的宝贵和重要工作。它指出，过去五年里成立了一系列强有力的政府批准的其他科技组织，其中包括GEF作为其临时融资机制的两个公约的附属组织。顾问小组建议理事会研讨科学技术顾问小组的未来使命、范围和任务，结合考虑上述新成立的其他组织。

国别一级的问题

项目构想应与国家的利益、重点和政策相符，这一点很重要。项目构想不必一定来自本国，因为GEF项目的效益要超越一国的重点利益。项目的管理应由相关利益方（一国或多国）的组织和个人来“带动”。最后，项目的所有权应密切关系和反映项目活动的长期可维持性。这样，即便一个GEF资助的项目其最初构想来自国外，重要的是项目的管理责任在本国，项目活动的承诺和所有权在本国，能在GEF项目完成以后继续。

关于GEF项目上使用外国咨询专家以及使用外国咨询专家对本国所有权可能有何影响的问题，顾问小组认为考察组的几点看法很好。顾问小组承认，全球环境问题有时需要来自发展中国家以外的专门知识，但是这种情况不是经常有，只是偶尔发生，执行机构应很重视聘请本国和本地区的专家参与GEF项目的设计、分析和执行，包括“项目准备和开发基金”的资助活动。

由于GEF强调相关利益方的参与，导致一些国家也承认非政府组织和其他相关利益方能够做出积极贡献解决全球环境和国家发展问题。顾问小组鼓励GEF继续强调相关利益方的参与，并想办法在这方面做更多工作，尤其在监测和评价方面。前面已经提出，成立各国的GEF委员会，有各种组织和利益方的广泛参与，也可帮助想办法。

为提高对全球环境问题的认识，GEF可在它开展活动的国家扮演关键角色，争取使各国的政策、规章和优先目标越来越多地反映全球环境的考虑。顾问小组注意到，影响政策和规划的工作刚刚开始，特别是在GEF资金同其他投资相比十分悬殊的那些国家。顾问小组特别注意到“小额赠款方案”很有利于将环境问题更广泛纳入所在国主流。顾问小组鼓励理事会探索更多的办法，在GEF与其执行机构以及气候和生物多样性公约等共同努力之下，使发展中国家有更广泛的群众了解全球环境问题。可能的办法之一是由GEF向某些国家的媒介资源中心提供支助。

项目问题

顾问小组建议，所有GEF项目的设计都要包含一个具体的撤出战略，以便在GEF资助完成之后解决如何长期维持项目所支持的活动的的问题。每一个项目的具体做法将会不同，但是顾问小组认为应在提供项目支持之初就重视长期可维持性的问题，这是非常重要的。顾问小组认为，每一个项目设计的分析都应当查明长期可维持性的成本如何。显然，需要时间逐渐查明未来能够提供支援的来源，但是从一开始就查明未来将有何种需要是有用的，以便采取积极措施保证活动的持续性。

由于GEF资助的项目以增支成本为基础，应有一个明确的计算增支成本和谈判增支成本的范畴。为此，顾问小组同意考察组的建议，成立一个有GEF、公约秘书处和执行机构的代表组成的工作组，探讨如何使增支成本的确定方法使受援国感到较为灵活和方便。

方案问题

关于在发展中国家中间分配资金的问题，顾问小组赞同考察组的意见，认为在所有重点领域都应有缓急轻重之分。例如，在“气候变化”领域，GEF资助的重点应是高排放国家或地区当中已经制订有减少排放和采用新技术等有利政策的国家或地区。国际水域需要GEF和其他有关组织给予更多注意。这需要增加资金。

最后评论

顾问小组认为，世界需要一个运作良好的多边机制为全球“生态安全”服务。全球环境问题不能完全由许多已经开始的双边谈判和努力去处理。GEF就是所需要的那个多边融资机制。GEF应当予以继续和加强。

顾问小组审阅了总业绩考察和报告草案以后认为，考察组对GEF的业绩评议是一次诚实和独立的评议。顾问小组对考察组的工作表示赞扬。顾问小组也表扬GEF的高级监测和评价协调员为设计和执行这次考察所采取的程序，这些程序为这次考察的质量和客观性做出了重大贡献。顾问小组认为，这次考察将对GEF集体和其他关心GEF者十分有用，因此建议在将来每隔一个适当的阶段对GEF的成就进行一次全面的评议，将来那时会有更多的依据来确定GEF资助活动的影响和效用。

采访和项目地考察清单

A、执行机构（总部）

- 联合国开发计划署
- 联合国环境规划署
- 世界银行

B、科学技术顾问小组（STAP）

C、公约秘书处

- 《生物多样性公约》秘书处
- 《联合国气候变化框架公约》秘书处

D、全球环境基金秘书处

E、国别考察

1、巴西

- 能源效率组织，圣保罗
- 西拉州交通、能源、通讯和工程部，福特莱萨
- 国家能源实验室，累西腓
- 地区电力设施生物气体项目人员
- 西拉州再生能源规划利用局，福特莱萨
- 能源管理署
- 巴西农业研究所 - 全国遗传资源中心
- 自然保护基金
- GEF项目部际小组
- 小额赠款协调委员会，非政府组织
- 环境和亚马逊流域水利资源部
巴西环境和自然资源研究院
- 能源部分散能源司

- 科学技术部
- 若干非政府组织
- 全国能源效率规划, 里约热内卢
- 计划部, GEF联络点
- 国际事务秘书处
- 联合国开发计划署巴西办事处
- 风能实验中心, 累西腓
- 世界银行代表处
- 世界野生生物基金 - 巴西

2、中国

- 中国科学院
- 中国环境科学院
- 能源研究所
- 湖北省林业厅
- 湖北省省长办公室
- 煤炭工业部
- 交通部
- 财政部世行司
- 外交部
- 林业部GEF自然保护区项目办公室
- 国家环保局
- 神农架自然保护区
- 国家经济贸易委员会
- 国家计划委员会
- 国家科学技术委员会
- 清华大学核能技术研究所
- 联合国开发计划署中国代表处
- 世界银行中国代表处

3、埃及

- 埃及环境事务署
- 农业部造林司
- 新能源和再生能源署

- 能源节约和计划组织
- 红海管理局
- 红海沿海和海洋资源管理项目办公室
- 旅游开发署
- 联合国开发计划署埃及代表处
- 联合国环境规划署
- 美国国际开发署环境办公室
- 世界银行代表处

4、印度

- 海德拉巴AL Kabeer 出口公司（生物甲烷化项目）
- 科学与环境中心
- 印度工业联盟
- 开发新途径规划署
- 能源管理中心
- 班加罗尔德国技术合作署代表处
- 印度公共管理研究院
- 班加罗尔印度理学院
- 印度再生能源开发署
- 经济事务部
- 环境和林业部
- 非常规能源部
- 国家清洁生产中心
- 切耐市泰米尔纳杜能源开发署
- 切耐市泰米尔纳杜电力委员会
- 联合国开发计划署印度代表处
- 切耐市维斯塔斯印度有限公司（风力机械制造商）
- 温诺克国际公司
- 世界银行代表处
- 世界野生生物基金

5、印度尼西亚

- 技术评估和应用署
- 亚洲开发银行代表处

- 东南亚国家联盟
- 英国石油公司 - 印度尼西亚
- 英国石油太阳能公司
- 茂物农业大学环境研究中心
- 茂物农业大学森林资源保护系
- 印度尼西亚西生物多样性基金会
- 茂物印度尼西亚理学院
- 万隆技术学院
- 国际金融公司代表处
- 农业部: 茂物农业研究发展署
- 环境部
- 财政部: 外资司司长; 计划和国际合作局
- 森业部: 规划司司长和林业保护司司长
- 矿业和能源部
- 国家开发计划办公室
- 自然保护区
- 雅加达Sudimara (私营太阳能公司)
- 联合国教科文组织代表处
- 联合国开发计划署印尼代表处
- 联合国工业发展组织代表处
- 美国国际开发署
- 世界银行代表处
- 世界野生资源基金
- 雅加达YBUL (非政府组织)

6、肯尼亚

- 非洲气候网络
- Embu Clinics (小额赠款项目, 非政府组织)
- 粮农组织代表处
- 国际金融公司
- 肯尼亚制造商协会
- 肯尼亚野生生物署
- 维多利亚湖环境管理规划全国秘书处
- 能源部再生能源处
- 环境部: 全国环境秘书处

- 财政部
- 计划和国家开发部
- 水利部
- 国家环境行动计划秘书处
- 维多利亚湖之友
- 农村地区可持续发展方案（小额赠款项目，非政府组织）
- 托塔尔石油公司 - 肯尼亚有限公司
- 联合国开发计划署代表处
- 肯尼亚野生生物俱乐部
- 世界银行代表处
- 世界保护区联盟

7、墨西哥

- 私营部门和可持续发展中心
- 工业联盟环境委员会
- 生物多样性知识利用全国委员会
- 国际保护区
- 墨西哥自然保护区基金
- 国家生态研究所
- 国家渔业研究所
- 公共财政和信贷部国际金融组织司
- 联合国环境规划署
- 联合国开发计划署
- 自然保护学会
- 环境部渔业自然资源司
- 能源部
- 环境部渔业自然资源司
- 对外关系部技术和科学合作司
- 自然保护，墨西哥方案 - 阿灵顿
- 自然保护

8、波兰

- 农业大学森林学院森林利用系
- 自然“狼”协会

- 环境保护银行
- 比洛文萨森林保护协会
- 克拉科夫市市长办公室
- 克拉科夫市分区供暖公司
- 生态基金
- 粮农组织
- 克拉科夫能源效率基金会
- 工业化学研究院臭氧层保护所
- 环境保护研究院
- 可持续发展研究院
- 废物管理研究院
- 照明项目执行机构 - 波兰效能照明项目
- 经济部: 工业政策司; 多边经济关系司; 臭氧层保护处
- 环境保护、自然资源和森林部
- 环境部 (国家森林司)
- 财政部外事司
- 外交部联合国系统司
- 国家环境保护基金会
- 国家环境保护和水资源管理基金
- 克拉科夫波兰生态俱乐部
- 波兰能源效率署
- 波兰环境伙伴关系基金会
- 格拉斯克白塔森林
- 社会生态研究院
- 联合国开发计划署波兰代表处
- 克拉科夫市长办公室, 环境保护局
- 世界银行代表处

9、俄罗斯

- 生物多样性保护中心
- 莫斯科能源节约和生态问题研究院
- “为公园而行动”, 非政府组织
- 能源和燃料部: 能源效率司; 能源节约和生态问题研究院
- 科学技术部
- 莫斯科俄罗斯能源效率示范区

- 俄罗斯联邦水文气象学和环境监督署
- 社会生态联盟
- 俄罗斯联邦环境保护国家委员会: 国际技术援助项目编制和执行中心; 分阶段消除破坏臭氧层物质项目执行小组
- 联合国开发计划署俄罗斯代表处
- 世界银行代表处
- 世界野生生物基金俄罗斯规划处

10、津巴布韦

- 非洲2000年/GEF小额赠款方案
- 生物量用户网络
- 营火协会
- Chiredzi 区理事会
- 2000年环境
- 森林委员会
- GEF光电项目协调办公室
- Glen 森林培训中心
- Jebesa Pfungwa (非政府组织)
- Mahenye 区营火委员会
- Masvingho 省政府公园局
- 环境部
- 财政和经济计划部
- 国家公园司
- 拯救峡谷保护区
- 南方中心
- 联合国开发计划署津巴布韦代表处
- 津巴布韦大学应用社会学研究中心
- 世界银行代表处
- 津巴布韦电力供应署
- 津巴布韦能源研究组织
- 津巴布韦妇女局

F、项目实地考察

国家	项目	重点领域	考察日期
巴西	生物量综合气化和发电项目	气候变化 (试验阶段)	97年7月
中国	煤床沼气资源开发项目: 开滦 煤矿管理局	气候变化 (GEF试验阶 段)	97年7月
中国	自然保护区管理项目: 神农架 自然保护区	生物多样性 (GEF第一阶 段)	97年8月
埃及	红海沿海和海洋资源管理: 河古尔代盖	生物多样性 (试验阶段)	97年8月
印度	替代能源(风能)项目: 泰米 尔纳杜邦	气候变化 (试验阶段)	97年7月
印度	高效率生物沼气化加工: AL KABEER 屠宰场	气候变化 (试验阶段)	97年8月
印度尼西亚	印度尼西亚家用太阳能项目: Pelabuhan Ratu Sudimara 公司	气候变化 (GEF第一阶 段)	97年8月
肯尼亚	维多利亚湖环境管理项目: 基苏木	国际水域 (GEF第一阶 段)	97年8月
波兰	森林生物多样性保护: Bialowieza Primeval森林	生物多样性 (试验阶段)	97年7月
波兰	煤-气项目: 克拉科夫切斯特毫夫 镇的Jura房屋公司和Jura 合作社	气候变化 (试验阶段)	97年7月
俄罗斯	生物多样性保护: Losiny Ostrov 国家公园和Prioksko- Terrasny 国家生物圈保留地	生物多样性 (试验阶段)	97年7月
俄罗斯	逐步消除破坏臭氧层的物质: 联合股份公司 "Garmonia" (烟雾剂公司)	臭氧消耗 (GEF第一阶 段)	97年7月
津巴布韦	津巴布韦东南部生物多样性的 保护: Gonarezhou国家公园	生物多样性 (试验阶段)	97年8月

G、“案头”研究国家

1、阿根廷

- 对外关系部和拉美事务司国际合作处
- 国家经济部能源司
- 布宜诺斯艾利斯大学大气科学系
- GEF生物多样性铺垫性活动协调处
- 自然资源和国家可持续发展部全国组织机构强化司
- 国家自然资源和可持续发展秘书处
- 国家公园管理局
- 国家农业经济技术研究所
- GEF项目编制和开发项目 - 濒危生态系统多样性的保护
- 联合国开发计划署代表处
- Plata 流域鸟类学协会
- Vida Silvestre 基金会
- 自然资源和环境基金会
- 帕塔哥尼亚自然基金会

2、哥斯达黎加

- 环境和能源部
- 野生生物保护学会
- 联合国开发计划署
- 全国生物多样性学会
- 全国气象学会
- 合作和国际事务高级指导委员会
- 合作基金

3、科特迪瓦

- 环境部
- 环境和生物多样性公约联络处副主任
- 环境部部长和气候变化公约联络处技术顾问
- 大气保护管理框架方案
- 几内亚湾 - 大型海洋生态项目办公室
- GEF小额赠款方案 (IVC/93/G51)
- 联合国开发计划署代表处
- 社区性自然资源和野生生物管理项目
- 环境部环境影响评估处

- 综合保护区公司, 非政府组织
- 联合国开发计划署代表处

6、越南

- 国家环保局(国家联络点)政策处
- 联合国开发计划署代表
- 气象和水文研究所
- 森林保护司保护和环境处
- 农业和农村发展部
- 工业部: 能源研究所
- 计划和投资部: 对外经济关系司
- 世界野生生物基金会印度支那方案
- 动物司生态和生物资源研究所
- Cuc Phuong 培训中心
- 能源经济学处



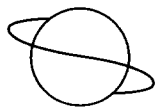
United Nations Development Programme
GEF/Executive Coordinator
One United Nations Plaza
New York, NY 10017 USA
Telephone: 1-212-906-5044
Fax: 1-212-906-6998
E-mail: first name.last name@undp.org



United Nations Environment Programme
GEF Unit/UNEP
Nairobi, Kenya
Telephone: 254-2-621-234
Fax: 254-2-520-825
E-mail: first name.last name@unep.org



The World Bank
Global Environment Division
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433 USA
Telephone: 1-202-473-1816
Fax: 1-202-522-3256
E-mail: first name initial last name@worldbank.org
(jdoe@worldbank.org)



Global Environment Facility
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433 USA
Telephone: 1-202-473-0508
Fax: 1-202-522-3240
Internet: www.gefweb.org



Printed on recycled paper