



Third  
**GEF**  
Assembly  
2006

Cape Town, South Africa

GEF/A.3/Inf.4  
2006年8月3日

---

第三届全球环境基金大会  
南非开普敦  
2006年8月29-30日

通过确定国家优先目标和分配资源  
在国家一级增强工作成果  
高层圆桌会议讨论说明

## 一. 背景

1. 全球环境基金成立于 1994 年，目的是促进向国家一级产生全球环境效益的活动提供融资。之所以采取这项措施，是因为人们日益认识到各国采取的行动合在一起促成了全球环境的退化并威胁到全球稳定性。

2. 1992 年地球峰会通过的议程项目 21、全球环境公约、可持续发展首脑会议（WSSD）《行动计划》都确认：任何国家都不可能单枪匹马实现可持续发展和健全的全球环境。只有各国通过全球合作才能保护全球环境。

3. 改进全球环境健全性的关键在于通过实际活动取得切实的成果。受援国必须在解决全球环境问题方面发挥带头作用；通过全球环境基金等机构提供的援助，国际社会确认这个目标只有通过全球合作才能实现。要使全球合作取得成功，我们必须从根本上认识到：最成功的项目和方案都是使全球战略与国家优先目标保持一致的项目和方案。如果项目由国家发挥主导作用、以国家优先目标为指针、以支持可持续发展并产生全球环境效益为目标，就最有可能造成最大的影响，并获得可持续的成果。

4. 受援国必须建立实质性和促进性的环境，通过其政策、机构、系统支持全球环境基金高效地制定和执行期项目。受援国决策者必须获得必要的工具和信息，才能在制定国家优先目标时充分将全球环境问题纳入发展进程。各级决策者必须获得能力、知识、信息，才能保证全球环境基金资助的项目切实获得优异成果。

5. 我们邀请这个圆桌会议的与会者讨论哪些因素和工具有利于各国从全球环境基金的国家级和全球级活动中获得最大效益。另一个可能有益的讨论题目是全球环境基金资源分配架构（RAF）<sup>1</sup> 对各国确定优先目标和获得成果所产生的影响。我们鼓励圆桌会议与会者就如何在国家级别加强影响力提出新的见解，并向全球环境基金提供战略指导意见，以便全球环境基金帮助受援国保护全球环境的健康。

### 各国在全球环境基金资源方案规划方面的角色

6. 要使全球环境基金的项目能够扩大成果，就应当提供良好的环境，具体而言就是各国的政策和机构应当支持可持续发展和有效环境管理的目标。如果没有建立在一整套政策和管理规范基础上的良好环境，项目的影响力就不会持久。援助国和受援国目前更加注重提高全球环境基金援助的使用效率，而要做到这一点就必须具有高效的机构和政策。

7. 要使全球环境基金资源的方案规划取得成功，就必须获得各国政府的承诺，而且各国政府必须具有战略观念。国别方案规划使各国有机会就解决自然资源管理难题制定综合方案，并保证将全球环境基金的融资纳入总体发展战略和方案。例如，通过执行多部门战略和规划，将能加强关键领域之间的关连性，并有助于加强一体化和主流化。各国通过将

---

<sup>1</sup> 2005 年 9 月，全球环境基金（GEF）理事会采纳了资源分配架构（RAF）。该架构是一个新系统，用于向受援国分配全球环境基金的资源，以便增强全球环境基金融资对全球环境的影响力。初步执行范围限于生物多样性和气候变化项目。

全球环境基金的援助纳入总体的可持续发展活动，将能使影响力达致最大。因此，各国在使用全球环境基金资源时必须具有战略眼光，并保证在目前和未来的可持续发展活动之间建立关联性。

8. 全球环境基金活动的国家召集人对于国家级别确保这种战略一致性以及促进广泛的利益相关方磋商发挥着至关重要的作用。政治方面的召集人负责全球环境基金的良好管理问题和政策，运营方面的召集人则负责确定和执行各种项目以及对国内方案进行协调。召集人必须具有召集权力，以保证各部委、各公约召集人、非政府组织、私人部门等利益相关方积极参与对话并对国家优先目标和全球环境基金资助的项目切实负起责任。

9. 许多国家缺乏国内协调机制，使召集人进行全国优先目标制定活动的的能力受到限制。目前已具备各种工具和方案，能帮助各国设计、制定、执行能够切实获得具体成果的项目。在这方面，全球环境基金国别支持方案和国家对话活动为召集多个利益相关方磋商和建立协调机制提供资源，有助于不断与相关的关键性政府机构进行磋商。全球环境基金国别支持方案还以提供资源的方式鼓励召集人通过定期举行利益相关方会议加强信息交流和活动，并通过其知识管理部门提供其他信息交流、培训、管理规范交流的机会。

10. 在由双边援助国管理大规模援助方案的国家，若能邀请双边援助国参与规划讨论，则非常有利于将环境工作主流化并纳入可持续发展规划。援助国致力于保证双边资助活动与国家减贫战略保持一致。全球环境基金在融资方面也应注意与减贫战略和其他可持续发展计划及战略保持一致。通过协调双边和多边援助活动，将能使合作伙伴政府更有效地执行减贫和发展战略。受援国最有能力在本国保证双边援助国和多边援助国战略保持一致；受援国如能致力于促进战略协调，则取得的成果就会大于只由援助国进行协调的方案。全球环境方案往往不参与国内协调活动，并由于对外宣传工作薄弱以及建立平行的执行机构而受到批评。若能消除使全球环境基金资助项目融入国家方案的障碍（尤其是通过创造良好的政策环境），就能在保持项目影响力方面发挥关键作用。

### 增强解决全球环境挑战的能力

11. 全球环境基金项目 and 方案能否获得成功，直接取决于各部门的政策架构和机构能力如何。公共部门的政策和法规、机构执行这些政策法规的能力、公众参与的程度、公众信息的提供在影响利益相关方的动机和行为方面都发挥着重要作用。

12. 为了进行国别方案规划，我们必须建设当地能力，发展伙伴关系，并制定明确的国别战略和优先目标。全球环境基金理事会就生物多样性、气候变化、土地退化、持久性有机污染物等公约一致提出的能力建设需要作出了一系列关键性决定，并批准了**能力建设的战略性方式**。<sup>2</sup> OPS3 也强调十分有必要进行能力建设。最近，援助机构和受援国在 2005 年《关于援助有效性的巴黎宣言》中也论述了能力建设的必要性。<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> GEF/C.22/8 号文件：能力建设的战略性方式（2003 年 11 月）。

<sup>3</sup> 见 2005 年 3 月的《关于援助有效性的巴黎宣言》。

13. 能力建设需要的不仅仅是具体技术和方法方面的技术援助和人员培训（全球环境基金的许多项目均已包括这些内容）。这方面缺乏的往往是关键机构为制定和执行政策性优先目标所需要的结构建设和系统。人们普遍认识到，如果没有提供支持的总体“机构性架构”，那么即使有针对性的机构改革也可能无法获得成功。

14. 国家能力自我评估（NCSA）活动的目的在于帮助各国查明本国在全球环境管理能力建设方面的需要。目前，150个发展中国家正在进行自我能力评估。国家能力自我评估是既灵活又强大的工具，能帮助各国制定国家优先目标，决定怎样才能以最佳方式分配执行各主要环境公约的资源，从而做到协调一致、成本效益高、可持续。国家能力自我评估要求各国与广大利益相关方（包括决策者、研究机构、非政府组织、私人部门、社区领导人）进行磋商，共同商定和编写对这项评估的答案。（见附录1，其中举例介绍了国家能力自我评估过程中确定的交叉能力建设活动）。

15. 已完成国家能力自我评估的国家<sup>4</sup>强调以下三个层次的能力组合：（1）个人（在环境经济学、生态系统管理、风险管理等领域增加国家的专业知识）；（2）机构（将环境管理纳入各部门部委和机构）；（3）系统（有必要将各种环境管理系统加以统一，以便使政治、法律、机构等方面的架构加强关联性。这方面的工作将包括：在开展对话、达成一致意见、将环境事项纳入部门政策和发展计划等方面加强工作机制）。

16. 正在进行的国家能力自我评估显示以下几方面有优先需要：（a）支持关键利益相关方（包括国家和地方政府机构、私人部门、公众、地方社区）协同管理和协调的机制；（b）信息系统、研究、使用权与应用、公共政策架构、规划系统、立法；（c）环境管理方面的金融机制、人力资源、技术；（d）监督、评估、经验总结方面的制度。

17. 基础良好而行动积极的民间组织群体对于在国家范围内建立问责制度具有极其重要的作用，因此有必要更广泛地帮助民间组织增强在全国范围促进全球环境管理工作的能力。

## 总结和吸取经验——知识管理系统

18. 尽管全球环境事务方面已有丰富而不断增长的知识，但全球环境基金的工作环境本身具有不确定性。正如《里约环境与发展宣言》原则15所述，“不能以缺乏充分的科学确定性为理由而推迟采取预防环境退化的高成本效益措施。”

19. 全球环境基金的运营战略规定：应当通过设立多样化的项目组合来减少不确定性所造成的风险。减少不确定性的方法还包括：共同增加和改进用于支持决策和行动的环境信息，特别要注意对方案进行监督和评估，其中包括传达关于各国这方面工作成果的信息。

---

<sup>4</sup> 在全球环境基金的支持下进行的国家能力自我评估（NCSA）活动协助各国查明能力建设方面的需要。目前，150个发展中国家正在评估本国在参与全球环境管理方面的能力需要。国家能力自我评估是既灵活又强大的工具，能帮助各国制定国家优先目标，决定怎样才能以最佳方式分配执行各主要环境公约的资源，从而做到协调一致、成本效益高、可持续。作为评估工作的一部分，各国正在与广大利益相关方（包括决策者、研究机构、非政府组织、私人部门、社区领导人）进行磋商，共同商定和编写对这项评估的答案。

20. 多样化的项目组合具有以下特征：

- (a) 采用多种方法，满足不断创新、实验、示范、重复的需要。
- (b) 资助多种方案和项目，解决全球环境退化的根本原因（包括经济政策、法律和社会事务、机构薄弱环节、信息障碍）。
- (c) 资助多种成本效益高、促进补充行动或具有倍增效应的行动。
- (d) 由公共部门、非政府部门、私人部门多方参与执行。
- (e) 资助增强受援国科技能力的多种方案，帮助受援国减少全球环境威胁。

21. 全球环境基金的职能是成为总结和交流经验的机构，通过其多样化的项目组合在全球环境管理的创新方式方面做出榜样。我们有必要从每一个全球环境基金项目上吸取更多经验，了解成败的原因，并根据这些经验提高全球环境基金援助的影响力。

22. 要使各国合格机构作出有效的政策决策和方案决策，就必须进行良好的知识管理。知识管理有助于全球环境基金的利益相关方从自己和他人的经验中获得真识卓见。通过获取、储存、交流在制定和执行全球环境活动方面取得的知识，将有助于增强所有参与者的能力。

23. 总体而言，全球环境基金伙伴国家拥有丰富的知识，如果能够相互学习对方的活动方法和经验，将能获得很大的效益。全球环境基金在 140 个国家资助了 1,800 多个项目。理想的情况是：这些国家之间以及国家内部能够有系统地交流这些经验，从而提高全球环境基金未来工作的质量。在实际当中，知识管理功能很少交给一个国家的单一机构。全球环境基金在运营方面的召集人以及国别项目经理应当在交流已取得的经验方面发挥积极作用。各国有必要作出安排，以便能够充分利用全球环境基金的知识来设计和执行未来的活动。全球环境基金项目的意图是要有创新性和实验性，其成功若能在其他国家推广则将收到最大效益。

24. 我们可以将正在进行和已完成的全球环境基金项目中获得的信息和经验与有关全球环境的最新科技知识相结合，并与当地和本土知识相结合，用于在国家级别作出有事实根据的决策。

25. 通过在项目监督和知识管理这两项活动中收集信息，将有可能在有系统地总结和收集经验方面获得协同效应。在全球环境基金的年度项目监督活动中，将建成一个“成果管理系统”，其中包括各项目区的一般性指标以及具体的项目指标。全球环境基金秘书处正

在扩大其项目管理信息系统，<sup>5</sup>以便容纳有关经验的信息，从而大大提高各国使用项目信息的能力。

26. 各国有必要提高了解全球环境基金网络内部“最佳”方式的能力，从而用于设计和批准新项目建议。评估办公室在项目评估过程中所总结的经验和确定的最佳方式可以用于项目编制过程。有人指出：要找到“完美的”项目很难，但要找到具体方面良好的项目则比较容易。全球环境基金的执行机构有许多关于项目筹备和执行的经验和最佳方式（包括知识管理方面的经验），将对许多国家有所帮助。很有必要设法掌握和交流这方面的信息。

## 资源分配架构

27. 2005年9月，全球环境基金理事会采纳了资源分配架构（RAF）。该架构是一个新系统，用于根据各国在产生全球环境效益方面的潜力以及在成功执行全球环境基金项目方面的能力、政策、做法向受援国分配全球环境基金的资源。资源分配架构的初步执行范围限于生物多样性项目和气候变化项目。

28. 全球环境基金信托基金第三次增资的政策建议请求全球环境基金秘书处建立一套系统，用于将全球环境基金有限的资源分配给各关键领域及其各组成部分，目标是最大限度增强这些资源对全球环境改进的影响力，并在全球范围促进健全的环境政策和做法。该政策建议还提出：上述资源分配系统应当设立一个架构，以便将资源分配给全球环境方面的优先目标以及业绩较好的国家。理事会于2002年10月的会议上核准了该政策建议；全球环境基金信托基金第三次增资期间对此进行了广泛讨论，之后全球环境基金理事会于2005年9月的特别理事会会议上采纳了资源分配架构。

29. 通过规定明确的和公开宣布的全球环境基金资源分配方法，资源分配架构将能提高各国在获得资源方面的可预见性，为各国根据国家优先目标进行规划提供了架构，并将提高这方面的透明度。

30. 根据资源分配架构分配的是一个国家可获得的资源指标。这些指标并不是权力。各国需要与全球环境基金的下属机构共同制定符合关键领域战略中规定的全球环境基金战略目标的高质量项目建议，并需要在全全球环境基金项目周期的范围内获得批准。

31. 全球环境基金认识到：为了有效执行资源分配架构、确保全球环境基金的全球战略与国家优先目标保持一致，受援国必须充分了解全球环境基金的各项战略和工作程序、全球环境基金的援助项目组合、以及该国的其他环境与发展活动。最近，全球环境基金为所

---

<sup>5</sup> 新的项目管理信息系统（PMIS）是一个数据库，其中包含关于全球环境基金项目的信息，将于2007年中期提供各国使用。该系统将使利益相关方有能力搜索全球环境基金援助项目组合的信息并跟踪项目的进展。

有受援国完成了一系列次区域磋商，<sup>6</sup> 其目标是分享有关资源分配架构的信息，并听取各国的反馈意见。

32. 许多与会者怀疑自己能否提高全球环境基金资源的适用效率。各国担心采用新系统后回减慢执行里约各公约的速度，并表示担心全球环境基金召集人的责任会大幅度增加。

33. 一些与会者指出，资源分配架构用以确定国家分配指标的数据、分析、方法相当复杂，而且分析所依据的数据和信息来源可能对能力薄弱的国家产生歧视效果。许多小岛发展中国家表示担心资源分配架构的生物多样性指数没有充分反映对这些国家影响最大的海洋生物多样性资源。鉴于存在上述认识，《生物多样性公约》缔约国大会呼吁审查资源分配架构所使用的全球环境基金生物多样性指数。该审查报告将在下一届缔约国大会上审议，然后提交给全球环境基金。

34. 同样，各国还希望获得指导意见，了解未来如何改进本国的项目业绩和国家资源分配，以便从集体分配阶段“毕业”，进入单个分配阶段。资源分配较少的国家担心各执行机构在交易成本高的情况下就不再有兴趣与这些国家合作。

35. 除各国政府之外，非政府组织和民间团体成员也表示担心资源分配架构会限制他们获得全球环境基金资源的机会，因为召集人预计会优先照顾政府机构。

36. 资源分配架构面临的挑战是如何才能保证各国受到鼓舞并愿意利用分配制度提供的好处，采用更具有整体性和全局性的方式制定和执行全球环境项目，从而充分利用全球环境基金的资源。资源分配架构使各国更容易了解和预测可获得的资源，从而有机会根据本国的可持续发展计划分配全球环境基金的资源，以利于在国家级别获得具体的成果。

---

<sup>6</sup> 在以下城市举行了八个次区域的磋商：塞内加尔达喀尔（西非和中非）；南非比勒托利亚（中非和南非）；马来西亚吉隆坡（东亚和东南亚）；埃及亚历山大港（北非、中东、南亚）；布拉迪斯拉法（东欧）；巴拿马城（拉丁美洲）；巴巴多斯布里奇顿（加勒比）；斐济纳迪（太平洋岛屿）。

## 二. 向圆桌会议与会者提出的问题

1. 哪些程序和工具最适于使全球项目与国家优先目标保持一致（例如国家向公约提交报告、一般国内协调论坛、全球环境基金全国召集人）？在动员财政和规划部门参与全球环境管理方面的经历如何？
2. 部长和其他高级决策者可采取哪些具体和切实的措施来使本单位能够充分将全球环境问题纳入国家发展计划？
3. 国家级别是如何鼓励关键利益相关方（包括私人部门和非政府组织）进行参与的？在资源分配架构范围内进行资源分配时如何考虑到这些利益相关方的作用？
4. 加强环境部门以外应对全球环境问题的能力有多少价值？哪些途径最适于对影响全球环境的决策进行问责，并最适于监督政府部门在应对全球环境问题方面的能力（例如国家向公约提交的报告、全球环境基金援助项目组合的规模和复杂性、对公约谈判和全球环境基金理事会作出的贡献、其环境状况、NCSA）？
5. 目前有哪些分享知识的系统？这些系统如何才能更便于广泛使用，从而推广全球环境基金项目所获得的经验？
6. 各国在建立国家级别合作关系、为全球环境基金融资制定战略和优先目标方面存在哪些具体困难？
7. 在促进以更协调的方式进行国家优先目标制定、加强全球环境基金召集人的国家方案编制工作能力方面，资源分配架构（RAF）有何潜力？



## 附录 1

### 能力建设项目的例子

某些关于能力建设的中等规模建议（MSP）（例如尼加拉瓜的建议）旨在加强机构在多边环境协议（MEA）方面合规和执法的机制。一项 500,000 美元的中等规模建议将包括审查该国的环境法律，找出差距，起草取代现行法律的法律条文。然后该国将为地方政府和市政府人员开办环境讲座，帮助他们起草相应的环境准则和法规。

约旦建议加强国家制定多边环境协议相关政策程序的能力，具体方式包括简化部委的职责，加强研究机构使用与政策相关的工具（例如自然资源管理、经济评估、脆弱性研究、国际谈判、公共信息传播）的能力。在提出该建议的同时，该国政府正在进行机构改革（获得欧盟赠款的赞助）。

菲律宾注重加强国家级别的协调工作，具体方法是通过立法程序设立一个多边环境协议国家协调委员会。该项目的内容还包括制定动员地方政府参与的工作计划（具体内容包包括：设计奖励制度并通过统一数据收集和报告格式来支持该制度、在土地分区管理方面提供指导、监督、指标、立法。

加纳也致力于加强国家级别的协调工作，具体方法是建立一个负责修改各机构职责的国家公约协调当局。该当局也通过立法设置，有责任执行一般性职能，包括向公约提交报告、管理知识、增强参与性方式、动员能产生全球环境效益的投资。

罗马尼亚的重点是提高多边环境公约的主流化程度，将其纳入地方和全国机构的计划。具体做法是制定和修改适当的法律；确定各机构、委员会、部门的职责；建立财政奖励措施；向有关人员提供完成工作所需的工具，包括培训地方官员。