

OPS5

GEF 第五次总体绩效研究

最终报告：

提升影响力的
重要转折点

2013

© 2013 全球环境基金独立评估办公室

1818 H Street, NW

Washington, DC 20433

网站: www.gefeo.org

电子邮箱: gefeo@thegef.org

保留所有权利。

本文所述的发现、解释和结论均来自全球环境基金独立评估办公室，并不一定反映全球环境基金、其理事会或其所代表的政府的观点。

权利与许可

本文中的资料受版权保护。未经许可，不得复制和/或传输本文中的部分或全部内容，否则可能违反相关法律。全球环境基金独立评估办公室鼓励传播本文，通常会立即授予许可。要获取影印或重印本文任何部分的许可，请通过电子邮件将包含完整信息的请求发送至 gefeo@thegef.org。

名单

封面设计: Eszter Szocs

翻译:

内部设计与排版: Nita Congress

ISBN-10:

ISBN-13:

第 86 号评估报告

免费出版物

目录

[将由系统自动生成]

序

全球环境基金 (GEF) 是得到最全面评估的国际组织之一。其试验阶段的评估工作采取外部独立评估形式。当改组后的 GEF 初具规模后，外部独立评估就成了每个增资周期的例行步骤，而且该基金的绩效还会接受总体的全面研究，以供下一个增资周期参考。起初，这些绩效研究采用外包形式，由专门聘请的评估团队或公司执行。GEF 独立评估办公室成立后，总体绩效研究 (OPS) 便由该办公室执行，第五次总体绩效研究 (OPS5) 是该办公室第二次执行此类研究。

随着时间的推移，“绩效研究”一词已经变得不太合乎时宜。GEF 评估证据的绝对数量大幅增加，因此现在更适宜的名称应当是有确凿证据支持的“评估”，而不是在访谈和专家意见基础上开展的“研究”。早期的 OPS 主要侧重于绩效，而 OPS4 和 OPS5 则将重点转移到影响力的问题：GEF 是否在上世界上产生了影响？如果评估不但包含绩效和制度方面的内容，而且还会考查效果和影响力，那么通常会被称为“全面评估”。因此，“第五次总体绩效研究”应该是最最后一次采用原有称呼，下一次会被称为“GEF 第六次全面评估”。

在 GEF，通过现有评估证据从以往的成功和错误中吸取经验教训的可能性或许很高，但这并不保证问题容易解决，也不保证该基金拥有良好的学习文化。之前的各次 OPS 已经注意到，知识管理和学习通常发生在 GEF 机构中，而不是各个国家内部以及各个机构之间。OPS5 有进一步的证据表明 GEF 中的学习十分复杂。通常，评估证据主要用于落实责任；评估的学习功能并未得到充分利用。当然，在 GEF-6 期间应该更透彻地探讨这一问题。

OPS5 提供了证据，表明 GEF 在支持各国履行其多边环境协定义务方面与在处理全球环境问题方面都起到了催化作用。这种催化作用有着悠久的历史：各个机构、国家和项目倡议人运用此模式已有 20 多年的经验。此外，GEF 支持的工作现在已经开始产生回报，并对环境变化趋势产生了明显影响。考虑到让生态系统和生物物理过程发生所需的变化需要经过漫长的周期，上述事实是令人鼓舞的，但考虑到 GEF 及其合作伙伴的资金状况，这还不足以解决很多全球性的问题。不过，有利的一面是 GEF 运作的介入模式是有效的，并且能够发挥影响力。

在组织方面，GEF 继续寻求解决办法。作为一个联络性与合作性机构，在如何尽可能顺利地支持介入（从而证明其存在的合理性）方面，该基金面临着严峻选择。由于各种内部和外部情况与趋势，很多原本被认为已经解决或至少已步入正轨的问题再次发生。网络的互动已经减退，甚至可能达到了过于微弱而无法进行有效沟通的程度；项目周期（尤其是在其审批阶段）已经减少了过去严重延迟的情况，但尚不能称为有效；有待解决的问题（公约的指导中对此作出了规定）的复杂性以及各项重点领域战略在通过结果导向型管理模式加以处理时会非常困难。最后，当前模式的适宜性存在问题。GEF 是提供资金支持的机构，而不是执行机构，但此运营模式的很多要素都源自对其项目周期和实施安排具有完全控制权的执行机构。GEF 组织其流程（业务模式）的方式正处于十字路口；GEF 需要进入反思模式，以在接下来的增资期内寻求解决方案。

因此，这份报告将 OPS5 的报告范围中确定的关键问题重新分组，划入一个新结构中。在简要确定 GEF 必须发挥其职责的国际条件之后，本报告将探讨相应的业务模式，以确定 GEF 不同流程中的哪些方面出现了需要解决的问题。这些解决方案将需要增强 GEF 的介入模式；这是本报告的第二部分。为了将这两个方面联系起来，我们将讨论 GEF 具有的合作和网络性质。正如 GEF 评估报告通常的做法一样，我们将这两方面的调查结果汇总，形成总体、全面的结论和建议；这些内容将在第 2 章提供。后续的章节会为这些结论和建议提供评估证据。更为详细的证据可在 OPS5 技术文档中找到；这些文档可从 <http://www.thegef.org/gef/OPS5> 获取。

与以往的 OPS 一样，GEF 独立评估办公室为能够承接 GEF 增资流程的这一重要工作而感到非常荣幸。之前的总体绩效研究（即 OPS4）是该办公室执行的常规评估之一，而且在很大程度上是一项单独的工作，解决了被认为与增资相关的特定疑问和问题。OPS5 做到了更好地将常规评估和特定研究整合到一起，但整合流程可以并且应该更为深入。此外，参与增资的人员还要求在增资流程开始时提供下一次全面评估；如果将关键的绩效和成就指标整合至该办公室的常规评估工作中，就有可能实现这一要求。高级独立评估顾问在此方面提供了一些参考意见，将会在 GEF-6 期间规划评估时得到采纳。这些顾问关于 OPS5 的说明可在本报告的附录 A 中找到。

Rob D. van den Berg

GEF 独立评估办公室主任

1. 介绍

此报告将第五次总体绩效研究 (OPS5) 报告范围中确定的关键问题重新分组，划入一个新的结构中。在简要确定全球环境基金 (GEF) 必须发挥其职责的国际条件之后，本报告将探讨相应的业务模式，以确定 GEF 不同流程中的哪些方面出现了需要解决的问题。这些解决方案将需要增强 GEF 的介入模式；这是本报告的第二部分。为了将这两个方面联系起来，我们将讨论 GEF 具有的合作和网络性质。正如 GEF 评估报告通常的做法一样，我们将这两方面的调查结果汇总，形成总体、全面的结论和建议；这些内容将在第 2 章提供。后续的章节会为这些结论和建议提供评估证据。更为详细的证据可在 OPS5 技术文档中找到；该文档可从<http://www.thegef.org/gef/OPS5> 上列示的附录 D 中获取。

因此，OPS5 根据读者需要了解的深入程度提供了三个层面的信息。对于较高层面的结论，请阅读第 2 章；其中的信息十分丰富，论述完整，足以作为提出较高层面建议的依据。要深入了解第 2 章中提出的问题，请继续阅读该报告。有关完整的数据、方法和分析以及更多关于可解决的问题的详细建议，请阅读相应的技术文档。

OPS5 报告范围要求评估“GEF 的目标实现情况并确定可能改进的方面”。OPS5 的关键问题分别列在初步报告 (GEF IEO 2013e, 在首次增资会议上提供) 和这份最终报告中。初步报告全面地概述了自 OPS4 开始的各年份评估结果。具体来说，该报告以公约的指导以及对 GEF 项目组合绩效和影响力的初步评估为依据。报告的主要研究成果为，GEF-5 发现多重点领域项目呈现出令人关注的增长趋势，并且通过多种不同的机制（这些机制用于确保更广泛地采用相应的解决方案和方法，以求解决各个国家在 GEF 及其合作伙伴的支持下研究的全球性环境问题）来支持发挥影响力。

最终报告的关键问题包括几个通过 OPS5 子研究评估的问题（包括科学和技术顾问小组 [STAP] 的角色等等）以及跨领域问题（例如性别）。这些子研究采用单独的技术文档；研究结果附在此报告中对应 GEF 业务模式和介入模式总体评估的位置。附录 B 提供了关键问题导览图以及这些问题的评估证据在此报告中的位置。

1.1 项目组合概览

GEF 信托基金一直是 GEF 所提供补贴的主要来源。此外，GEF 还负责管理最不发达国家基金 (LDCF)、特别气候变化基金 (SCCF) 以及名古屋议定书执行基金 (NPIF)。截至 2013 年 9 月 30 日，GEF 通过这些信托基金共提供了 130.2 亿美元的资金（详见表 1.1）。总体而言，GEF 截至 2013 年 9 月 30 日提供的这些总计 130.2 亿美元资金资助了 3,566 个项目（详见表 1.2）。在 GEF-5 增资期结束前 9 个月，GEF-5 中的主要信托基金利用率就已超过 GEF-4。

多重点领域项目用于处理与多个 GEF 重点领域相关的全球性环境问题。生物多样性和土地退化是 GEF 多重点领域项目最常涉及的重点领域，详见表 1.3。有二十一个多重点领域项目接受了来自多家信托基金的资金。其中大部分项目由 GEF 信托基金 (19) 以及 LDCF (8) 或 SCCF (10) 提供资金。一个项目由 GEF 信托基金和 NPIF 共同提供资金；还有两个项目由 LDCF 和 SCCF 共同出资。

按美元计算，气候变化项目和生物多样性项目利用 GEF 信托基金资金的比例大约各占三分之一（详见表 1.4）。国际水域项目所占资金份额发生波动，在 GEF-5 期间达到最低 (9%)。分配给土地退化项目的资源保持 9% 的稳定份额，因为此类项目在 GEF-3 中被指定为一个单独的重点领域；分配给持久性有机污染物 (POP) 项目的资源份额有所上升，由 GEF-2 中的 2% 增加至 GEF-5 中的 10%。臭氧消耗物质 (ODS) 项目在 GEF-1 中占用 12% 的资金，它们从 GEF-2 开始所占的份额就非常低，因为该重点领域正缩减其运作规模。

在 GEF-5 期间，多重点领域项目和计划的增长趋势加快。截至 2013 年 9 月 30 日，GEF-5 重点领域规划共投入了 28.2 亿美元的资金，其中多重点领域项目（包括多信托基金项目）使用了 12.1 亿美元 (42%)。

GEF 通过以下四种基本运作模式提供资金：全额项目、中等规模项目、支持性活动和小额补贴项目 (SGP) (详见表 1.5)。在 GEF-5 期间，全额项目仍然是 GEF 主要的运作模式，所用资金占 GEF 总资金的 86%。中等规模项目所占的份额从 OPS4 期间的 8% 下降到 4%。在 2012 年 11 月，GEF 理事会决定将中等规模项目的资金限额从 100 万美元增加到 200 万美元。此次资金限额的增加可能会为此项目运作模式提供更有力的激励。SGP 项目组合份额显著增加，从试验阶段的 2% 上升到 GEF-5 期间的 9%。

各个 GEF 机构的 GEF 资金份额已经随着时间推移发生了变化 (详见表 1.6)。自 GEF-4 开始，联合国开发计划署 (UNDP) 持有最大的 GEF 资金份额，比例超过 40%。世界银行大约持有 25%，联合国环境计划署 (UNEP) 持有 10%；剩余的 25% 由其他机构持有。GEF-4 期间，各机构持有资金份额在新机构参与 GEF 项目时发生了多次重大变动。

在 5.72 亿美元的 LDCF 项目组合中，UNDP 占有近三分之二的份额。与此相比，世界银行在 LDCF 项目中所占比例非常有限，但该机构在 SCCF 项目组合中占有最高份额 (37%)。某些机构 (例如非洲开发银行和国际农业发展基金会 [IFAD]) 负责提供其他基金，其项目组合分别占有较大份额 (48% 和 33%)。

表 1.7 展示了各地区在 GEF 的不同阶段对应的资金份额。亚洲获得的 GEF-5 资金比例为 30%，在各地获得的资金中继续占据最高份额。如果仅考虑 GEF 信托基金，在非洲的支出继续呈现下降趋势 (所占资金比例为 20%，这是自 GEF-2 以来的最低水平)。不过，作为最大的适应基金援助地区之一，非洲从 GEF 管理的所有基金收到的资源份额增加到了 27%。

从通过主要信托基金在各国开展的国家级项目可以看出，GEF 在 GEF-5 期间增加了对面临特殊状况的国家的支持 (详见表 1.8)。与 GEF-4 相比，向脆弱国家提供的资金增加了将近一倍，对小岛屿发展中国家提供的资金增加了 63%，对内陆发展中国家提供的资金增加了 17%。

1.2 方法、范围和限制

OPS5 的评估方法以理论为基础，采用混合方法，并着重对确定的关键问题使用适当的方法和工具。OPS5 的大部分工作基于为 GEF 制定的通用变革理论。初步报告建立在一项广义评估的基础上，该广义评估的考查对象是自 OPS4 以来独立评估办公室的评估报告、研究和审核。本最终报告的工作是通过利用合适而贴切的混合方法进行的子研究执行的。该办公室的绩效团队为所有子研究提供支持，确保其使用同一组已经完成的和经过首席执行官 (CEO) 认可的项目，以及其他项目组合数据。专题小组负责提供更深入的重点领域战略分析，而国家项目组合团队则提供相关的国家级证据。影响力团队开发了专用工具和方法，例如通用变革理论。此外，它还引入了各种新方法，例如定性比较分析和社交网络分析软件。

OPS5 方法论文是与多个 GEF 利益相关方共同撰写的，可从 OPS5 网站 (<http://www.thegef.org/gef/OPS5>) 下载。最终报告以 OPS5 网站上发表的 21 份技术文档的评估结果以及针对具体问题的分析工作为依据。

OPS5 所依据的是该办公室自 OPS4 以来实施的 33 项评估和研究、21 项 OPS5 子研究以及针对 491 个已完成项目的最终评估的审核结果。分析中包括从试验阶段直至 2013 年 9 月 30 日共计 3,566 个项目的完整 GEF 项目组合，其中特别关注了自 OPS4 结束以来批准的 969 个项目。OPS5 中包含来自 54 个国家 (或地区) 的国家级证据，以及通过查访 118 个全额项目和中等规模项目以及 92 个 GEF SGP 项目搜集来的证据。

关于 GEF 评估证据的限制已在该办公室执行的很多评估中重点说明。简言之，已完成的项目及其最终评估是在 GEF 早期阶段实施的，因此可能无法反映当前做法。影响力评估会搜索项目完成五到八年后发挥影响力情况的证据，因此，它们甚至可能会进一步回溯到 GEF 初始阶段的各项举措。重点领域评估已经说明了项目目标和各项要素的连续性与连贯性，指出 GEF 当前和未来评估结果之间的关联。首席执行官认可的项目根据其设计和项目文档进行评估；其最终结果可能有所不同。很多国家都获得了支持：国家间的比较通常是徒劳的，因为各个国家往往呈现出很多不同的特征，导致其发展历程具有独特性，而这为根据评估证据得出结论带来了更大的挑战。这些限制与多边和国际组织的限制并无不

同，它们的存在固然能够证明判断结果，但有时也会减弱判断结果的说服力。

与以往一样，对于全面的评估（例如 GEF OPS），在整个实施过程中出现的评估证据会促使其特别关注某些方面，而忽略其他方面。其中一个示例可能就是项目管理信息系统的可靠性，该系统应该并且需要成为报告项目周期中的一个重点领域，但实际上并未这样做。项目周期中各种问题的实际情况很快开始突出起来，需要予以更多关注。另一个示例是对跨领域政策（例如公众参与政策）进行评估的意愿。事实证明此政策已过时，并且人们普遍认为需要对其进行更新，因此无需再考虑进行深入的子研究，尤其是可在其他子研究（例如针对公民社会组织 [CSO] 参与以及性别主流化的子研究）中发现有足够强的意愿更新该政策时。

由 GEF 机构的独立评估办公室的同事组成的咨询小组负责提供质量保证。此外，所有技术文档都已分发给 GEF 利益相关方，以便获取关于事实错误或分析错误的意见。其中几份技术文档还在跨机构会议上进行了讨论。独立评估办公室收到了很多有用的意见，并感谢所有提出意见的人员付出的努力和支持：全文见附录 E。该办公室仍全权负责纠正任何剩余的错误以及对评估结果进行最终分析。

三位高级独立评估顾问与 OPS5 团队进行了交流，他们分别是：Zhaoying Chen（中国）、Kabir Hashim（斯里兰卡）和 Elizabeth McAllister（加拿大）。他们关于报告质量的声明以及其在职权范围内对关键问题的解决情况均附在该报告的附录 A 中。

表 1.1 GEF 管理的信托基金的利用情况（单位：百万美元）

基金	试验阶段	GEF-1	GEF-2	GEF-3	GEF-4	GEF-5	总计
GEF 信托基金	662	1,036	1,818	2,950	2,790	2,880	12,138
LDCF	n.a.	n.a.	n.a.	11	143	480	634
SCCF	n.a.	n.a.	n.a.	16	89	136	241
NPIF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10	10
总计	662	1,036	1,818	2,977	3,022	3,506	13,022

注意：n.a. = not applicable（不适用）。以上数据截至 2013 年 9 月 30 日，适用于已批准项目，不包括 SGP 项目和已取消并且未利用任何资金的项目。

表 1.2 按信托基金和重点领域列示的 GEF 项目

信托基金/ 重点领域	试验		GEF-1		GEF-2		GEF-3		GEF-4		GEF-5		总计
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#
GEF 信托基金	116	100	371	100	617	100	850	100	751	100	644	100	3,349
BD	62	53	203	55	282	46	240	28	269	36	165	26	1,221
CC	38	33	137	37	209	34	170	20	199	26	135	22	888
IW	13	11	14	4	47	8	54	6	57	8	24	4	209
LD	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1	< 1	96	11	41	5	50	8	188
多重点	1	1	5	1	26	4	191	22	104	14	140	22	467
ODS	2	2	12	3	7	1	3	< 1	3	< 1	2	< 1	29
POP	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	45	7	96	11	78	10	109	17	328
MTF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	19	3	19
LDCF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	46	100	43	100	73	100	162
仅 LDCF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	46	100	43	100	63	86	152

MTF	n.a.	10	14	10									
SCCF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6	100	19	100	21	100	46
仅 SCCF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6	100	19	100	9	43	34
MTF	n.a.	12	57	12									
NPIF	n.a.	7	100	7									
仅 NPIF	n.a.	6	86	6									
MTF	n.a.	1	14	1									
所有信托基金	116	100	371	100	617	100	902	100	813	100	747	100	3,566

注意：n.a.= not applicable（不适用）；BD = 生物多样性；CC = 气候变化；IW = 国际水域；LD = 土地退化；MTF = 多信托基金。
以上数据截至 2013 年 9 月 30 日，不包括 SGP 项目。

表 1.3 按重点领域资金列示的 GEF 多重点领域项目

重点领域	GEF-3	GEF-4	GEF-5
生物多样性	5	48	85
气候变化	3	36	66
国际水域	3	19	18
土地退化	6	46	70
ODS	n.a.	1	n.a.
POP	n.a.	2	5
森林可持续管理 (SFM)/REDD+ ^a	n.a.	n.a.	65
能力培养和/或支持性活动	144	44	47
多重点领域 ^b	39	n.a.	n.a.
总计	191	104	159

注意：n.a. = not applicable（不适用）。以上数据截至 2013 年 9 月 30 日，适用于 GEF 信托基金，不包括 SGP 项目。

a. 根据 GEF 的定义，REDD+ 的工作包括减少发展中国家森林砍伐和退化引起的碳排放，加强发展中国家的森林保护、可持续管理以及增加森林碳储量。

b. 在 GEF-3 中，某些多重点领域项目尚未按重点领域分类。

表 1.4 按信托基金和重点领域列示的 GEF 资金

信托基金/ 重点领域	试验		GEF-1		GEF-2		GEF-3		GEF-4		GEF-5		总计	
	百万 美元	%	百万 美元	%	百万 美元	%								
GEF 信托基金	662	100	1,037	100	1,819	100	2,950	100	2,790	100	2,880	100	12,138	100
BD	292	44	392	38	686	38	892	30	894	32	830	28	3,986	33
CC	229	35	350	34	620	34	830	28	875	31	926	32	3,830	32
IW	121	18	119	11	314	17	392	13	306	11	265	9	1,517	12
LD	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1	<1	254	9	260	9	262	9	777	6
多重点	16	2	49	5	150	8	407	14	172	6	179	7	973	8
ODS	4	1	127	12	20	1	8	<1	22	1	6	<1	186	2
POP	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	29	2	166	6	263	9	285	10	745	6
SFM/REDD + ^a	n.a.	n.a.	126	4	126	1								
LDCF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	11	100	143	100	480	100	634	100
SCCF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	16	100	89	100	136	100	241	100
NPIF	n.a.	n.a.	10	100	10	100								
总计	662	100	1,037	100	1,819	100	2,977	100	3,022	100	3,506	100	13,022	100

注意：= not applicable（不适用）；BD = 生物多样性；CC = 气候变化；IW = 国际水域；LD = 土地退化；SFM = 森林可持续管理。以上数据截至 2013 年 9 月 30 日，不包括 SGP 项目。该表对多重点领域资金进行了分类，将其分配到相关的重点领域。仅有无能对资金分类的情况被列示为多重点领域。因此，用于多重点领域项目的资金明显高于此处列示的金额。同样，该表也将多信托基金数据划入相关信托基金中。

a. 根据 GEF 的定义，REDD+ 的工作包括减少发展中国家森林砍伐和退化引起的碳排放，加强发展中国家的森林保护、可持续管理以及增加森林碳储量。

表 1.5 按运作模式列示的 GEF 资金

运作模式	试验		GEF-1		GEF-2		GEF-3		GEF-4		GEF-5		总计	
	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%
FSP	617	93	934	90	1,498	82	2,479	83	2,578	86	3,029	86	11,135	86
MSP	n.a.	n.a.	7	1	144	8	167	6	245	8	128	4	691	5
EA	33	5	71	7	100	5	159	5	24	1	46	1	432	3
SGP	13	2	26	3	77	4	171	6	175	6	302	9	765	6

注意：n.a. = not applicable（不适用）；FSP = 全额项目；MSP = 中等规模项目；EA = 支持性活动。以上数据截至 2013 年 9 月 30 日，包括所有信托基金。

表 1.6 按机构列示的 GEF 资金

机构	试验		GEF-1		GEF-2		GEF-3		GEF-4		GEF-5		总计	
	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%
UNDP	252	38	377	36	644	35	1,134	38	1,261	42	1,474	42	5,143	40
UNEP	18	3	44	4	199	11	297	11	360	12	363	10	1,281	10
WB	390	59	615	59	957	53	1,418	48	803	27	805	23	4,988	38
ADB	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7	<1	48	2	87	3	57	2	199	2
AfDB	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	14	1	129	4	142	1
EBRD	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	53	2	52	2	104	1
FAO	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	14	1	78	3	221	6	314	2
IDB	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	17	1	90	3	169	5	275	2
IFAD	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	29	1	86	3	53	2	169	1
UNIDO	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	20	1	187	6	179	5	398	3
秘书处	3	<1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7	<1	10	<1
总计	662	100	1,037	100	1,818	100	2,977	100	3,022	100	3,506	100	13,022	100

注意：n.a. = not applicable（不适用）；WB = 世界银行；ADB = 亚洲开发银行；AfDB = 非洲开发银行；EBRD = 欧洲复兴开发银行；FAO = 联合国粮食及农业组织；IDB = 泛美开发银行；UNIDO = 联合国工业发展组织。以上数据截至 2013 年 9 月 30 日，包括所有信托基金。

表 1.7 按地区列示的 GEF 资金

地区	试验		GEF-1		GEF-2		GEF-3		GEF-4		GEF-5		总计	
	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%
非洲	118	18	192	19	350	19	813	27	767	25	943	27	3,183	24
亚洲	228	35	273	26	425	23	639	22	890	30	1,043	30	3,498	27
ECA	58	9	237	23	239	13	367	12	322	11	356	10	1,579	12
LAC	153	23	141	14	477	26	560	19	607	20	655	19	2,593	20
多地区/全球	106	16	193	19	327	18	597	20	436	14	510	15	2,169	17
总计	662	100	1,037	100	1,818	100	2,977	100	3,021	100	3,506	100	13,022	100

注意：ECA = 欧洲和中亚；LAC = 拉美和加勒比地区。以上数据截至 2013 年 9 月 30 日，包括所有信托基金。

表 1.8 按国家类型列示的国家项目所用 GEF 资金

类型	试验		GEF-1		GEF-2		GEF-3		GEF-4		GEF-5	
	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%	百万美元	%
LDC	50	10	89	13	169	14	302	17	267	14	280	15
SIDS	25	5	16	2	47	4	80	4	82	4	134	7
内陆	49	10	43	6	158	13	247	14	204	11	239	13
脆弱	28	6	31	4	35	3	120	7	96	5	181	10
其他 ^a	382	79	569	83	926	75	1,330	73	1,446	76	1,332	71
总计	482	100	690	100	1,232	100	1,829	100	1,894	100	1,884	100

注意：LDC = 最不发达国家；SIDS = 小岛屿发展中国家。以上数据截至 2013 年 9 月 30 日，适用于 GEF 信托基金，不包括 SGP 项目。由于同一国家可能会被划分到多个组，因此各项相加不等于总计数额。

a. 指不属于 LDC、SIDS、脆弱或内陆类别的国家。

2. 主要结论和建议

OPS5 关于相关性、效率、有效性、持续性和影响力等标准的主要结论显示了从 OPS4 到 OPS5 的延续性（见 2.1 节）。GEF 的介入仍然高度切合需求，而且十分成功，但同时，GEF 的运作效率也不断降低。虽然 GEF 的介入模式可以，甚至应该进一步发挥催化作用，不过，其业务模式正处于转折点，应该在接下来的增资期内重新定义。

增资面临着严峻背景。2009 年，OPS4 得出“全球环境趋势继续呈螺旋式下降”的结论 (GEF IEO 2010b)。自 2009 年开始，各种科学发现不断证实这一不容乐观的前景。同时出现了一种新观点，即强调人类正接近地球的承载界线和上限。OPS5 初步报告重申了 OPS4 的结论，而这份最终报告除了再次重申之外也别无选择。从三月到该报告最终定稿，未出现任何证据表明此结论会有所改变。这为 GEF 增资奠定了基础。

在未来几年内，用于支持发展中国家的全球公共资金预计将有所减少。很多发达国家降低了其公共预算中可自由支配的开支，因此缩减了其政府承诺的开发援助金额。确保 GEF-6 与 GEF-5 具有相同的购买力可能会成为在此形势下取得的一大成就。但在另一方面，GEF 接受了一项新的主要承诺，即成为水俣汞防治公约的主要金融工具，有很大的希望提供大量资金。

结论 1

全球环境趋势继续走弱。增资可能无法增加购买力，而 GEF 又接受了更多项义务。

GEF 对于汞防治公约的新作用可能是在 ODS 方面减少部分资助需求（在这方面，其余的跟进措施在财务上要求较低）；但总体说来，很难了解 GEF 是否可以在不保持购买力的情况下维持其催化作用。OPS5 发现，有证据表明提高对项目的 GEF 供水水平可加快发挥影响力的速度。以相同或更少的增资金额履行比以往更多的义务，会导致资金摊薄，并降低实现影响力的速度。因此，GEF 需要重点关注某些战略问题，此类问题的特点是：GEF 可在其中发挥影响力；或会使 GEF 面临需要承诺提供支持但无法兑现的情况。

建议 1

GEF 资源调动和战略选择需要反映全球环境问题的紧迫性。

筹资水平和向 GEF 提供资金的方式都可以作出改进，以便提供证据来表明人们普遍关注的全球环境问题十分紧迫，导致行动步伐日益加快。围绕着如何加强资源调动以及如何更快地提供资金以采取切实行动，OPS5 提供了具体的建议。

GEF 目前对“有区别的行动责任”的表述是，发达国家向 GEF 信托基金直接捐款，而发展中国家以及处于经济转型期的国家通常通过 GEF 项目的联合融资来提供大量资金，并通过其他共同筹资方式（旨在确保强有力的合作关系，进而切实解决问题）来获得支持。某些受援国在 GEF-4 期间增加了对 GEF 的捐款，但仍低于其向其他国际组织的捐款额。

以下具体建议指明了可遵循的行动方向。此外，还应考虑第 3 章中包含的更多具体建议。

- 1.1 GEF 增资工作应废止责任分担安排和按比例捐款安排，因为这些安排弊大于利。
- 1.2 必须进一步探讨拓宽融资渠道的方法，其中应包括邀请欧盟委员会成为 GEF 捐款方。
- 1.3 应该建立不会带来风险的软性渠道，这是很多双边援助组织和国际组织都接受的做法。在全球环境问题变得更加紧迫的情况下，这样可加快向受援国一次性转付大约 4 亿美元资金的速度。

结论 2

GEF 的业务模式已不合时宜，导致效率日益低下。

不应低估 GEF 在发起和支持发挥影响力的过程方面取得的成功，但往往需要克服严重的管理障碍才能实现这一目标。GEF 项目周期异常缓慢；其项目周期并未真正形成循环，但包含 GEF 机构周期中的 GEF 决策点。要想让至少一半的项目概念获得接受并被纳入到理事会的工作计划中，需要六个月的时间。而要想让其中的一半项目概念完全准备妥当并获得首席执行官的认可，还需要 20 个月的时间。在首席执行官认可的项目中，只有一半能在认可后五个月内启动。总而言之，概念需要 2.5 年的时间才能真正实现。而此时，另一半的概念仍停留在不同的决策点上。实施平均需要 5 年的时间，而且往往还要延长 1.5 年。

项目周期改革目前已失败，但其失败情况也并不明确，因为改革的目标不够宏大，而且衡量成败的标准存在缺陷。当时，项目周期的目标被设置为 22 个月，而秘书处也开始报告已批准项目的平均情况，这后来成为一项指标和衡量标准。OPS4 无法验证 22 个月目标成功还是失败，因为从 GEF-4 启动之初，效率低下的时期就已结束。如果目标降至 18 个月，OPS5 此时便可就目标及其商定的指标提交报告。事实证明，“已批准项目的平均情况”这一指标不足以展示完整情况。因此，GEF 面临着一种新的境况。到目前为止，它的指标显示 GEF-4 和 GEF-5 均已完成目标。GEF 在这方面的报告一直正确无误。OPS5 显示，有必要采用更好的指标，并发起另一场改革。

在两次发展过程中，整个项目周期中已初见成效：计划的批准通常有助于更快地批准计划内提议的项目，而在 GEF 和世界银行之间协调项目周期可帮助降低交易费用并加快提案的处理速度。

OPS5 确定了一系列导致无法加快项目决策速度的原因，但可简要概括为以下两大主要原因：在如何设置和执行 GEF 决策点方面遭遇难题；以及 GEF 网络运作日益困难。关于 GEF 决策点，该报告包含很多有关如何加快工作的具体意见和建议。在网络方面，考虑到涉及的参与者人数，GEF 现在的通讯和互动次数过高，超过了一个有效且高效的通讯网络所允许的上限。

由于网络的负担过重，GEF 最宝贵的资产“合作关系”现在面临着瓦解的危险。在 GEF-4 后期阶段以及 GEF-5 早期阶段，此情况尚未显现，因为当时的首席执行官重新安排了合作关系和网络，并成功减少了互动次数，确保网络能继续发挥作用。但是，现任首席执行官上任后，提出 GEF 将成为“首选合作伙伴”的愿景，并因此而受到欢迎；现在，她关于恢复合作关系的愿景在网络的承载能力方面遇到了障碍。该难题必须在 GEF-6 期间解决。

建议 2

GEF 的业务模式需要在 GEF-6 期间进行重大改革。

OPS5 建议重新调整 GEF 决策点。应该继续执行为落实规划和程序化方法而采取的措施。工作计划目前主要由各种项目概念组成，但以后应以审批受援国的规划提案以及地区与全球环境问题的程序化方法为主。项目提案应由首席执行官核准，以便进一步完善。工作计划应在没有异议的情况下发布（这一点与目前要征得首席执行官认可时的要求相同）。这会明显加快工作进程。此外，在一个更加程序化的框架内，可以将 GEF 和世界银行周期的协调经验推广到其他 GEF 机构。

由于联合融资方面的要求现在会导致项目概念核准和首席执行官认可发生严重延迟，因此可从核准阶段中将此类要求废除，并且应该在首席执行官认可阶段放宽要求。这将明显加快决策过程。只要超出了商定的最低要求，就应当接受意向说明书（尤其是来自私营实体等合作伙伴的意向说明书），而不是要求提供保证共同筹资的有力证明。项目倡议人现在往往需要花几个月的时间来确保能搜集到联合融资证明，以致于 OPS5 发现常会低估最终实现的联合融资。对于私营实体部门，即使有坚定的书面承诺，承诺联合融资也几乎总是无法落实，通常会被其他私营合作伙伴提供的更高水平的联合融资所替代。换言之，由于联合融资的各项要求，导致 GEF 秘书处、GEF 机构、各个国家和其他合作伙伴之间为了获取数额书面证明（在大部分项目中，实际数额会超过该数额）而进行的互动变得非常耗时。

GEF 内的联合融资通常会取得巨大的成功，远超原先的期望。OPS5 发现了这样一个事实：极高的联合融资比率是通过超常规项目实现的，即可吸引极高联合融资比率的巨型全额项目。OPS5 还发现，联合融资符合基线和增量成本原则，并且在建立强大的本地合作关系方面发挥着关键作用，能够采取促进措施帮助实现长期影响力。超常规项目不应成为标准，但应将其纳入考虑范围，因为此类项目和某些无需联合融资的支持性活动一样，都可以帮助 GEF 发挥部分催化作用。GEF 应继续大力鼓励联合融资，但应放宽对每次介入的比率的限制，允许难以实现高比率的国家和地区采用较低比率，并鼓励尽可能进行更高水平的联合融资。“一刀切”式的方法严重破坏了项目周期。

GEF 的结果导向型管理 (RBM) 框架是导致情况急剧恶化的另一阻碍因素。该框架不但没有改善结果，实际上，它还起到了阻碍作用。增资谈判中采用的 GEF-5 框架包含过多的要素和指标，并且在其想要衡量的方面存在“无法完成的任务”，因而严重扰乱了 GEF 的审批机制。GEF-4 框架共包含 285 项要素，其中包括 140 多项指标，而 GEF-5 框架包含的要素竟然多达 616 项，共分为 11 个不同的类别，大约有 180 项指标，其中很多需要借助重点领域跟踪工具执行大量工作才能收集到，而这又加重了其自身的负担。

通过关于 RBM 的手册以及已确定最低指标数值的监控建议，组织可以了解自己是否已取得相应成果。在审核了 50 多项全球合作计划后，世界银行的独立评估小组建议组织确定 5 到 10 项“已有现成数据并且易于衡量的成果指标”(IEG 2012)。OPS4 结束时，增资部门一致同意对 GEF-5 实施目标宏大的 RBM 框架；但是，独立评估办公室原本应当评判该框架的可评估性，这样就可以在实施该框架之前发现此问题。该办公室未曾执行此评估，因此要对此承担责任。现在，该办公室提议为 GEF-6 评判新型 RBM 框架的可评估性。

特此提出以下具体建议，它们可为解决方案指明方向。更多具体建议请参阅该报告正文。

- 2.1 GEF-6 的 RBM 框架应该包括有限数量的结果指标，并且这些指标应当可以通过现有或早期生成的数据进行衡量。独立评估办公室应该在委员会最终确定此框架之前评判其可评估性。
- 2.2 跟踪工具应该简化；这项举措应在全球公共知识库接收生成的数据时执行，并应得到足够的资金支持。应该减轻跟踪工具在多重领域项目上的负担。
- 2.3 GEF 应该从联合融资方面的考虑因素转移到规划（根据更新后的指导原则）以及首席执行官认可和 GEF 机构审批阶段，以鼓励当地合作伙伴继续寻求合适的解决方案，从而实现较高的联合融资水平和稳定的基线融资，并提高全球环保效益。此次转变应降低各机构的费用并恢复与当地的合作关系。
- 2.4 GEF 网络应该重新定义合作伙伴加入决策点的事宜，一方面重点关注理事会有关战略和政策的决策，另一方面重点关注由运营重点 (OPF) 协调的国家级决策。增资部门应该邀请理事会、首席执行官以及 GEF 合作伙伴在 GEF-6 期间制定新的合作关系愿景。
- 2.5 应该强化计划的作用及规划框架。理事会应该对可能使项目提案获得首席执行官认可的规划（包括国家级规划）文档进行审批。对于传统项目，应该将概念核准要求简化为资格问题；纳入工作计划这项任务应由委员会授权首席执行官执行，并在无异议的情况下发布。如果首席执行官认可的项目概念或提案需要秘书处和相关机构之间进行两次以上的互动，应该通过诊断研讨会解决问题。
- 2.6 GEF 的新业务模式应该包括经过更新的公众参与政策、针对 SGP 的企业战略以及 STAP 质量保证角色的转变（从筛选项目转变为筛选计划和项目组合）。UNEP 对 STAP 的支持需要明确其职能独立性并确保提供足够的行政和后勤支持。

结论 3

GEF 的介入机制具有催化作用，并且在逐渐实现影响力方面取得成功。

GEF 业务模式存在的问题不应该掩盖 GEF 的介入机制或变革理论取得的可观成就。虽然全球环境基金可能被认为是一种实现速度十分缓慢的机制，加重了项目负担并且经常提出不必要的要求，但其资助的项目仍然不断取得超出国际基准

的出色成果（80% 以上的结果得到了“还算满意”或更高的评价），并有确凿证据表明其帮助发挥了影响力（虽然此速度还可以加快）。此外，反向事实分析表明，很多受 GEF 支持的工作如果没有 GEF 推动性的资助，将无法进行；即使能够进行，其速度也会放慢很多或无法达到国际标准。在对 18 个气候变化减缓项目进行研究之后，发现只有 1 个项目预计可在 GEF 不提供支持的情况下，按原来的速度和质量完成。另外 17 个项目则证明了 GEF 可以推动它们取得成功。这项发现成果利用独立评估办公室的其他评估进行了三角分析。

GEF 的介入机制不仅在国家层面取得成功，还在地区和全球层面取得了成功。但是，地区和全球项目在实现影响力方面面临着更多挑战，因此，为了保持同样的效力并扩大采纳范围，应当（并且可以）执行更多工作。

虽然介入措施因重点领域及重点领域内的目标而有所差异，但它们采用了共同的介入机制。独立评估办公室已根据 GEF 通用变革理论提取了这方面的证据；该理论包括各种经证实很多受 GEF 支持的项目中反复发挥作用的要素。根据所需要解决的环境问题和情况，各个项目会综合运用不同的知识、制度和实施机制，以解决出现的基础性问题、示范性和投资问题，发挥影响力。深入分析表明，只有 7% 的已完成项目没有机会更广泛地采用解决方案或产生直接的环境影响。如果能从中得出什么结论的话，那就是 GEF 应该承担更高的风险并获得更高的潜在收益。当然，这也会增加失败的次数；对于具有创新意义的介入措施和计划，国际上通常认为可以接受 25% 的失败率。

投入足够的时间，以便扩大采纳范围，提升影响力，并使更多关键合作伙伴参与其中，这一切有着至关重要的意义。通过运用强大的本地合作关系和联合融资，并且在 GEF 支持的介入措施结束后很长时间内延长活动，这些目标将会实现。有一些过程有助于扩大采纳范围：尤其是，在政府、民间团体、私营实体以及当地社区的措施鼓励下，降低对环境的威胁，逐步实现社会和经济行为变革的良性循环。而这又能实现缓慢，但绝无差错的生物物理恢复过程，确保生态系统更长久地发挥作用，并解决一系列具体问题，包括生物多样性下降；气候变化；涉及水体、POP 和废弃物以及土地退化的跨界问题。

GEF 与多边环境协议（GEF 是这些协议的融资机制）具有独特的联系，因此能够发挥催化作用。公约签署国必须将公约指导原则纳入到其国家战略、政策和优先任务中；GEF 为此提供融资。作为一家独特的国际组织，GEF 拥有强大的授权，可就如何将全球环境效益纳入国家法律和法规与各个国家进行交流。这主要体现在协调 GEF 支持与国家优先任务方面，就巴黎宣言来说，这一点极为明显。但是，此类协调的某些方面在文字层面比在实际中更为明显，因为国家主导权和驱策力仍存在改进余地。在实现国家主导权的情况下，成果有所改善，而且变革速度得到了提升，采纳范围也有所扩大。

多重点领域项目越来越被视为切实解决实际问题的方法；此类问题往往需要在不同的重点领域开展相互关联的工作才能解决。此外，它们还提供了更高的资金水平，可能会加快发挥影响力的速度，OPS5 的影响力工作也说明了这一点。在对近期的大部分多重点领域项目进行深入分析后发现，这些项目继续表现出与早期多重点领域项目相同的特征。如果用于这些项目的监控和跟踪工具的负担能减轻，它们可能会成为 GEF 未来的运作模式，同时多重点领域战略会发生以下变化：成为重点领域的指导原则；各项影响力推动因素会得到重视；形成相应的介入机制以消除不利于扩大采纳范围的障碍；以及成为可解决这些障碍的合伙关系的更好工具。

建议 3

要取得最大成效，需要在最需要并有更好的业务模式给予支持的地方采用 GEF 的介入模式。

GEF 的介入模式取得了成功，但尚无法解决全球问题。其中一部分属于规模问题，另一部分则是当代最紧迫的问题中需要给予更多关注的课题。即使规模不变，也可以加强关注力度并改进模式。

介入模式的关键在于行为的改变，这是确保消除环境威胁所必需的。如果行为改变对需要改变其行为的人有利（也就是说行为改变也能使这些人获益），那么他们就会作出此类改变。这样，社会、经济和性别利益就成了一种必要的手段，用于在人类及其日益恶化的环境之间的互动（常常是灾难性的）中实现可持续的改变。

GEF 尝试改善其与民间团体（包括原住民）和私营实体的接洽，并尝试通过改变其业务模式将性别问题纳入其运作范

围。该基金为私营实体（例如通过地球基金）和当地社区（通过 SGP）设立了专项资金，并为可满足联合融资和其他要求的 GEF 决策点寻求了保证。现在是时候将这些要素运用到其所属的领域中，这些领域包括介入模式、规划，以及国家级优先任务的安排和分析。GEF 应该向国家和地区级实施工作提供额外的支持，以确保更强大的当地合作关系，而这反过来又可以确保加快发挥影响力。

民间团体和私营实体在自然资源的可持续使用方面取得了很多人鼓舞的进步，同时还减少了贫困，并确保实现绿色发展。但是，民间团体和私营实体有很多会产生破坏性影响的做法，而且这些做法有增无减，其增加速度一直比那些令人鼓舞的进步更快。GEF 2020 愿景和 GEF-6 中关于战略重点的提案关注了这些问题。无论是希望支持良好发展，还是要解决造成严重破坏的影响力推动因素，在国家层面就这些问题与民间团体和私营实体接洽都有着至关重要的意义。

GEF 不应以挑剔的眼光审核项目概念，为证明哪些是有助于解决环境问题的适当关注领域而寻找证据（当然，尽职调查应继续进行），而是应该开始提供支持，以分享从其介入模式的诸多成功和成就中汲取的知识；该介入模式是与其合作伙伴一起开发的，应该通过在知识管理方面采取新的措施，进行更广泛的分享。面临的挑战是如何重新调整合作关系的重心，使之关注它目前所在的地方（也是需要其发挥最大效力的地方）：当地，而非华盛顿特区。

OPS5 提议针对 GEF 介入模式创建一个开放的实践社区；这可以与很多合作伙伴分享，可能会形成更好的实践。面临的挑战是如何加快实现影响力的速度。该办公室的影响力研究工作提供了相关的证据，可以说明哪些措施卓有成效、哪些措施可以进一步改进。该办公室的影响力研究工作发现的证据表明，有些项目采用了有助于在项目结束后扩大采纳范围的举措，并且还有关键利益相关方参与，这些项目在加快实现影响力的速度方面是最成功的。如何将此纳入项目设计和实施可能是此实践社区首先要解决的课题。

由此，我们提出了以下具体建议，为促成更好的战略选择、更快实现更长远的影响力指明了方向。该报告的正文包含更详细的具体建议。

- 3.1 为了更快扩大采纳范围而作出的战略选择和努力，应该成为国家和地区规划工作中的一个重要关注领域。利益相关方的参与是一个关键要素。
- 3.2 GEF 应该鼓励各国在 GEF-6 的优先事项安排和项目组合确认期间考虑 CSO 和私营实体的参与。
- 3.3 在重点领域和多重点领域方法中，应该包括考虑如何吸引民间团体和私营实体参与目前的做法对环境影响最严重的领域。
- 3.4 应该加强 STAP 在 GEF 中的战略作用，并进一步关注自然和社会科学问题的解决；应该恢复针对性研究，并重点从日益扩大的已完成项目组合中学习经验。
- 3.5 应该恢复并根据需要加强 SGP 督导委员会。该委员会应该与 UNDP 和秘书处接洽，以便确保 SGP 的企业性质，并为计划和运作模式的未来发展方向提供战略指导。
- 3.6 GEF 应该针对实施 GEF 性别主流化政策制定行动计划，并考虑 OPS5 评估结果。
- 3.7 应当通过一体化的知识管理和能力培养政策为此提供支持。应该提供足够的资金和充足的资源，并学习成功经验（例如 IW:Learn），帮助探索分享知识的新方法（例如由项目倡议人组成、意在通过获取更佳设计和实施来产生更长远影响的实践社区）。

2.1 节 GEF 关于评估标准的简要判断

在整体融资水平允许的范围内，GEF 会为各种公约以及地区和国家优先任务提供资助。

在 GEF 采用的业务模式中，关系网安排已变得过于复杂，工作重点在于项目审批而不是计划，而结果导向管理体制承受的负担过重，因此，该业务模式已经过时，GEF 的效率仍存在问题。

GEF 项目能够有效地取得成果，在 GEF-5 期间的平均得分在 80% 以上，这超过了 75% 的国际基准得分。

这些成果在持续性和发挥影响力方面有着良好的前景（只有 7% 的已完成项目没有证据表明其扩大了采纳范围或对环境产生了更大影响），而且，通过推动实现更广泛采纳和加快影响力提升速度，还可以进一步加强这些成果。

GEF 的附加价值体现在其作为多边环境协议供资机制的独特定位；通过这一定位，它可以重点支持国际间一致认可的优先任务，并在国家、地区以及全球层面发挥催化作用。GEF 正在完成其任务和目标。

3. 调动和管理资源，实现日益宏大的议程

3.1 GEF 增资

2009 年，OPS4 得出“全球环境趋势继续呈螺旋式下降”的结论 (GEF IEO 2010b)。2013 年 3 月，OPS5 最终报告得出了类似结论，即全球环境趋势延续了这种螺旋式下降的走向 (GEF IEO 2013e)，而且从三月到该报告最终定稿，并未出现任何证据表明此结论有所变化。事实上，各种科学发现不断证实这一不容乐观的观点。同时还出现了一种新观点，认为这些发现强调了人类正接近环境承载界线和上限。

同时，用于支持发展中国家的全球公共资金预计将会减少。据经济合作与发展组织 (OECD) 统计，官方发展援助在 2010 年达到 1,370 亿美元的高峰之后开始下降（2011 年下降到 1,270 亿美元），并且预计在未来几年内会继续减少。专用于实现全球环境目标的承诺金额在开发援助资金中的百分比从 7.2%（2002 年）下降到 5.2%（2006 年），但在 2010 年回升到大约 14%。此次增长主要是用于减缓气候变化，这正是官方开发援助当前的主要用途（约占环境总援助的 65%）；用于生物多样性的比例略低于 20%。

GEF 在全球公共资金方面起到的作用相对较小，但起到了催化剂的效果。其年度承诺捐资总额为 10 亿美元；与此相比，用于解决环境问题的全球公共资金总额估计为 100 亿美元。OPS5 通过保守估计发现，GEF 设法通过联合融资将用于全球环境相关问题的资金总额增加了大约 30 亿美元。¹此外，反向事实分析表明 GEF 通过以下三种方式发挥催化作用：GEF 提供资金以支持无法通过其他方式落实的活动；GEF 的支持有助于加快采取措施的速度；以及 GEF 支持有助于采取更完善的措施。

据保守估计，每年至少需要 1,000 亿美元的资金用于处理全球环境问题。人们普遍认为，仅当民间团体和私营实体成为解决全球和地方环境问题的强力合作伙伴后，才能筹措到这笔资金。但是，与此同时，全球公共资金每年至少有 1 万亿美元用于鼓励非持续环境做法（例如针对矿物燃料、非持续农业做法、过度捕捞以及过度使用水资源的补贴）的方案。²

如果很多传统捐资方在公共资金方面出现危机，GEF-6 的资源调动工作将在充满挑战的环境下进行。此外，虽然新捐资方（例如中等收入国家和新兴市场国家）承诺向 GEF 捐资，但其提供的资金比例低于其向联合国或国际开发协会 (IDA) 等组织提供的比例。毫无疑问，气候变化“共同但有区别的责任”问题在幕后发挥了作用。在很多关于气候变化问题的谈判中都加入了这条原则，承认发达国家早在发展中国家开始工业化进程之前就开始增加温室气体排放。很多受援国都将 GEF 视为供发达国家用于履行“有区别的责任”的工具，并且更愿意通过较高的联合融资水平表达共同的观点。在 GEF 联合融资中，受援国捐资大约占 50%，因此其开支超过传统捐资方 (GEF IEO 2010a)。

很多发达国家现在降低了其公共预算中的可自由支配开支水平，因此缩减了其官方开发援助承诺金额。确保 GEF-6 与 GEF-5 具有相同的购买力可能会成为在这种形势下取得的一大成就。我们很难了解 GEF 如何能够在无法保持购买力的情况下维持其催化作用，尤其是在其需要承担其他责任（例如在汞防治公约中的新职责）时。即使 GEF 对汞防治的支持可通过降低 ODS 重点领域的需求（在这方面，其余的跟进措施在财务上要求较低）来筹资，也仅够应对 GEF 其中一个重点领域面临的挑战。因此，GEF 需要重点关注某些它可在其中发挥影响力的战略问题；否则将会面临承诺提

¹ 来自官方开发援助的联合融资已包括在 100 亿美元的统计数字中。大约 30 亿美元的其他（非 OECD）联合融资由合作伙伴国家以及非官方开发援助合作伙伴（例如国际非政府组织）提供。

² 据估计，每年仅矿物燃料补贴一项就达 1.9 万亿美元 (IMF 2013)。

供支持，但无法兑现的情况。这就是在 2013 年 9 月第二次增资会议上提交的 OPS5 进展报告中提到的潜在资金短缺问题。

很多增资项目都废止了责任分担安排，因为此类安排弊大于利。GEF 增资谈判会继续研究 IDA10，将它作为需要考虑的各项捐资方捐资和责任分担安排的参考依据。OPS5 技术文档 8 证明，捐资方目前向 GEF 的捐资在此方面与 IDA10 或 IDA16 没有任何关系。IDA 本身并不是参考依据，因为它不反映国家的支付能力，也不反映国家通常授予官方开发援助项目的优先权或在其官方开发援助项目中授予环境事务的优先权。GEF 增资周期现在应该成为其自身的标准，或用于满足特定需求或履行 GEF 所面临的义务。从更长远的角度来看，可以拓宽 GEF 的融资渠道，包括邀请欧盟委员会成为 GEF 捐款方。

GEF 的很多欧洲捐资方以及日本已经做出按比例捐资的承诺，但他们的部分承诺将主要捐资方履行其承诺作为前提条件。多年来，这已经导致大量捐资被扣留。遵循这种做法的最新捐资方（法国、德国和日本）在 2013 年支付了捐资款项；他们这样做不是因为主要捐资方完全满足了付款条件，而是因为他们开始确信此做法只会导致减少提供给 GEF 的资金（而不是向不履行义务的捐资方施加压力）。IDA 和非洲开发基金已经在承诺捐资方式中停止使用这种将各方捐资比例相关联的方法。强烈建议在 GEF 增资中也停止使用该方法。

3.2 管理

OPS4 得出的结论是，GEF 的治理体制优于其他组织，尤其是在透明度方面。而且从 OPS4 开始，GEF 一直是治理方面最透明的国际组织之一。它审批增资协议，并将这些协议连同审批意见一起提交给 GEF 大会。大会同意增资后，GEF 理事会重新接管工作，负责制定工作计划并做出有关政策、战略和业务方式的决策。作为 GEF 的日常管理机构，理事会通过一种得到充分披露、完全透明的方式履行其职责。在将待讨论的文档发布到公开网站之前，理事会将提前四周披露该文档，但用于行政会议的文档除外。理事会会议采用网络直播的形式，但行政会议除外。

理事会仍对选区有很强的影响力。GEF 是唯一一家采用双投票系统的金融机构：一个系统主要用于需要汇总统计的分散成员，另一个主要用于理事会成员。在理事会的 32 位成员中，有 18 位来自受援国（其中 16 位来自发展中国家，2 位来自经济转型国家），14 位来自发达国家。此成员结构优于绿色气候基金董事会的人员组成（来自发达国家和发展中国家的成员各半）。

OPS4 发现，在如何成立选区、如何运作以及如何甄选和轮换理事会成员和候补人员方面均缺少相应的指导。当时的建议是理事会应制定指导原则，因为这方面的问题在较大的选区尤为常见。但此后并未针对此建议提出后续意见。不过，几个选区自行处理了相应事务，并决定了如何甄选和轮换理事会成员与候补人员。尽管如此，几个选区中的国家代表仍然在调查和访谈中表达了自己的忧虑。

2007 年，GEF 任命了冲突解决官。该主管并不完全独立于 GEF 管理层，因此主要负责调解各个国家和相应机构之间的冲突，并且几乎从不调解与 GEF 秘书处的冲突，因为他可能被认为在此方面存在利益冲突或偏见。2012 年，冲突解决官离职后，该职位一直空缺，安排了秘书处的一位团队主管兼任。这意味着 GEF 仍未设立独立的冲突解决或监察专员职位。GEF 机构拥有自己的冲突解决机制。

自 OPS4 开始的几年中，有一项进展应该受到高度赞扬：GEF 一直都在全面治理其经营的信托基金。GEF 增加了一家称为“名古屋协议执行基金”的新信托基金；该基金会已被 GEF 接纳，建立起了完整的 GEF 理事会机制，并由 GEF 实体负责管理、经营和评估该基金。这与 LDCF 和 SCCF 的安排相同。GEF 是少数能对其经营的信托基金保持全面治理的国际组织之一。世界银行接受了很多供其所经营信托基金使用的不同治理机制，但它的董事会仍存在一定差距。在联合国，管理机构通常直接控制组织的核心预算和计划，并通过其他安排来处理自愿信托基金捐资（可能远远高于核心预算）。此问题出现在最近对多个联合国组织的评估职能进行的几次同业审核中，而且还作为一项重要发现在 2011 年 6 月于巴黎进行的全面评估研讨会上提出。

3.3 规划筹资

GEF 增资取得同意后，资源调动部将采取措施确保及时将资金从捐资方转移到信托基金，以便帮助新工作计划形成稳定的资金流。该资金流包括通过转移收到的新资金以及相应机构因项目取消和项目款未用尽而返还的资金。可将投资所得的资金添加到工作计划的可用资金中。OPS5 技术文档 8 指出此资金流中存在几种可更妥善处理的不稳定情况。

目前，GEF 在“无风险”的基础上管理其规划。仅当提议的资金可完全通过信托基金获得时，才能接受项目概念，并将其进一步完善为提案。针对理事会批准（通过在工作计划中接受）概念的唯一财务承诺是为项目准备工作提供贴补以及支付机构费用的第一期款项。其中大约 95% 的资金的实际投入时间是在获得首席执行官认可之后平均 1.5 年以上。此外，通常还需要几个月的时间等待项目在各自对应的机构内提交，而且还需要几个月的时间开始实施。总而言之，项目资金在首次支付之前平均需要保留两年的时间。在这两年的时间里，稳定的资金流会进入信托基金。如果 GEF 采用的是会保留 60%（而不是 100%）的提议资金、减少用于项目准备工作的贴补并提高机构费用的某个软性渠道，实际风险可能会保持在接近于零的水平。要将相应风险降低到零，前提是在项目提案获得批准后同时发布一条法律声明，指出在制定项目提案前，已经预先提供 40% 的机构费用和用于项目准备工作的贴补，但是否能获得首席执行官认可取决于资金供给情况。

改为采用软性渠道并保留 60% 的可用资金将符合很多双边捐资方以及部分（如果不是全部）多边组织的做法。这样可加快向受援国一次性转付总计 4 亿美元资金的速度，反映出 GEF 为其提供支持的问题的紧急程度。此方法可与其他两种措施结合使用，以便加快资源调动：机构费用可分为三期，本票可缩短时间跨度。通过分三期支付机构费用并在项目结束期支付最后一期款项，可以加快完结速度，并确保更积极地将用于已取消项目的资金返还给委托人。缩短本票期限（目前的最长期限为七年，而项目的平均寿命为五年）可提供更多资金用于投资并降低汇率风险。

缩短本票期限另有以下两个原因。首先，规划（以及优先任务安排）在 GEF 支持中变得越来越重要，这意味着增补资金需要提前准备妥当才能为优先项目提供资金。其次，如果 GEF 决定加快通过其机构支付款项的速度，则需要提前准备更多资金才能做到这一点。因而，鉴于解决全球环境问题的紧迫性，不但需要一定的融资水平，还需要更快地向 GEF 提供承诺的资金。

我们的结论是，通过以下具体建议，可以进一步加强资源调动：

1. GEF 增资应废止责任分担安排，因为此类安排弊大于利。
2. 增资工作应该依据全球环境问题的紧急程度，而不是无法满足 GEF 需求的增资的过时比率。
3. 增资工作应停止使用按比例捐资安排，因为这些安排对受援国比其他捐资方更严厉。
4. 必须进一步探讨拓宽融资渠道的方法，其中应包括邀请欧盟委员会成为 GEF 捐款方。
5. GEF 理事会应该根据几个选区最近实施的改进，针对如何运作选区、如何甄选和轮换理事会成员和候补人员提供指导。
6. 应该建立不会带来风险的软性渠道，这是很多双边援助组织和国际组织都接受的做法。在全球环境问题变得更加紧迫的情况下，这样可加快向受援国一次性转付大约 4 亿美元资金的速度。

4. 规划承诺

4.1 规划在 GEF 内的兴起

GEF 最初是作为一个传统项目筹资机构成立的。在截至 GEF-4 的各个增资阶段中，各方一致同意在增资协议中规定用于支持重点领域的参考性金额。随着在 GEF-4 中引入资源分配框架 (RAF)，规划工作得以在 GEF 中开始发挥更为系统化的作用，因为这样可向相应国家分配他们可以进行规划的资金。

从 RAF 到 STAR

2009 年 7 月进行的 RAF 中期评估 (GEF IEO 2009) (该评估对资源分配透明化体制 [STAR] 的筹建工作产生了重大影响；该系统于 2009 年 11 月开始采用) 发现，RAF 在很多方面都存在缺陷。在 2013 年 11 月举行的理事会会议 (GEF IEO 2013d) 上，理事会对 STAR 中期评估进行了讨论，并得出这一新体制在很多方面都取得了成功的结论。其指数虽然需要略作调整，但在科学上和技术上都是有效的。该体制的实施相对顺利，提高了透明度并强化了各国的主导权，GEF 独立评估办公室在过去四年内进行的国家级评估证实了这一发现。

RAF 和 STAR 都帮助各个国家更有力地控制了 GEF 支持规划工作。这一发展反过来又对 GEF 项目周期产生了积极影响：与过去相比，提交项目概念请求理事会批准现在与拨款工作之间具有更强的同步性。

OPS4 将理事会审批项目概念之前的阶段 (又称为预 PIF 阶段 [PIF 即 project identification form, 意为“项目登记表”])，此概念用于在其工作计划中记录 GEF 理事会的审批情况，以便进一步完善) 描述为“黑匣子”。OFP 过去抱怨，一旦他们在认可书上签字，相应提案就会消失无踪，然后在很多个月后神秘地出现一份成熟的项目提案。预 PIF 阶段过去曾经存在暗中联合的现象，即，项目倡议人与机构和秘书处的人员会面以便促成其提案，并且在纽约、华盛顿和内罗毕进行交易。虽然目前尚未做到完全透明，而且可能永远无法做到，但可以通过系统化方法予以改善：确保恰当登记并跟踪项目周期中的所有步骤。

国家级项目组合制定活动

国家级项目组合制定活动 (NPFE) 是第二项要素，它与 STAR 的目的都在于提升国家更好地控制 GEF 支持规划工作的能力。虽然 NPFE 在这方面尚未完全取得成功，但 NPFE 中期评估 (GEF IEO 2013c) 指出，很多受援国非常高兴能有机会根据其在多边环境协议中应承担的义务，规划未来的 GEF 支持工作。在已经实施 NPFE 的大多数国家中，这项举措通过与众多利益相关方协商，并建立国家督导委员会以提供更广泛的决策和协调结构，从而增强了国家主导权。NPFE 中期评估建议继续为 GEF 的规划工作提供支持 (最好在增资阶段结束时)，以便确保各个国家准备好迎接新阶段。

规划对于 GEF 来说是一种相对较新的方式，因此不足为奇的是，NPFE 中确定的很多项目构想并没有资格获得 GEF 支持，而且项目构想往往将无法实现或对可行项目而言过低的融资水平作为目标。NPFE 中期评估建议将 GEF 支持工作的重点放在资格问题、联合融资问题以及融资方式上。此外，GEF 可以鼓励针对地区和全球问题进行规划。扩大选区研讨会有可能提供一个论坛，用于讨论地区优先任务以及促进各国之间就全球相关的跨界环境问题展开协作。

国家和地区层面的规划或许可以解决 GEF 支持工作中反复出现的一些问题：如何与 CSO 和私营实体接洽、如何处理社会和性别问题，以及如何更有效地识别需要纳入支持范围的相关科学和技术问题。

最终，我们提出了以下建议：

7. 国家和地区层面的规划应继续本着自愿的原则进行，并且应该获得 GEF 的强力支持：财务方面的支持，以及关于资格、可用资金以及应通过计划和项目解决的问题 (例如 CSO 和私营实体的参与，以及充分关注社会和

性别方面的问题，包括原住民）的指导。

8. 通过规划，可以解决这样一种困境：手头只有勉强够用的资源，却要实现比以前更多的目标。多重点领域项目可确保拥有足够的资金并通过综合方法解决问题。

4.2 GEF RBM 框架

要进行规划工作，必须透彻地了解事关全球的环境问题、可采取的有助于改善生态系统退化及其作用的潜在措施，以及 GEF 的供资方式和筹资要求，并以它们作为规划的依据。为此，GEF 建立了 RBM 框架，其中包含用于帮助各个国家解决环境问题的支持机制的基本要素。但是，OPS5 技术文档 11 中提出的评估证据表明，RBM 框架并不合适，并且它的目标过于宏大；因此，该框架会成为该体制的负担，而不是作为一种支持性框架来确保透明度并实现循证决策。

GEF 独立评估办公室过去几次报告了多重点领域项目在监控和评估 (M&E) 领域承受的负担，并敦请关注数据收集和分析方面表现不佳的问题，尤其是影响力方面。但在 GEF 进行 OPS5 期间，更系统化的评估采用了 RBM，使该办公室改变了对这些问题的认知模式。虽然在过去，其中很多问题被认为是由于具有 RBM 和 M&E 要求的机构和项目缺乏合规性导致的，但该证据表明 RBM 框架并不适合 GEF 这样的供资机构，因为该框架过于繁琐而无法执行，一致性较差，而且不够专注。在德里举行的第二次增资会议上发表的一份进展报告认为 GEF RBM 是一项需要探讨的问题，对其进行了重点介绍，并提出了 OPS5 方法：RBM 系统不应以衡量一切为目标，但在其实际衡量的方面，衡量效果应非常佳 (GEF IEO 2013b)。

对 GEF-4 和 GEF-5 RBM 框架的分析表明，与 GEF-4 框架相比，GEF-5 框架大幅增强了监控和报告力度。如果将 RBM 框架的所有要素都计算在内，使之涵盖不同级别的目标（重点领域、子重点领域和跨领域）以及预期的成果和影响力、指标和目标，则 GEF-4 框架共包括 285 项要素。正如第五次增资最终文档中提到的，GEF-5 RBM 框架共包括 659 项要素，其中 479 项与重点领域战略有关，包括作出的调整。令人惊讶的是，该框架还包括关于企业结果的另外 180 项要素。

经过反思得出的教训是，作为 GEF RBM 中的合作伙伴，独立评估办公室本应更深入地了解 GEF-5 的体制，并在其获得批准后仔细考虑其可评估性。评估办公室采纳了对可评估性进行评判的做法，将它作为其使用的工具套件的一部分。此类评判本来可以促使提前讨论包含 659 项要素（其中接近一半的要素要求进行报告以及由第三方衡量和监控）的体制的可行性。此评估原本可以发现 RBM 体制目前面临的一些问题，包括：

- GEF-5 RBM 框架未根据国际最佳实践开发。正如 OPS5 技术文档 11 中讨论的，RBM 手册强调，应该遵循极简主义方法 (Kusek 和 Rist 2004)。通常，我们建议组织确定二到七项可通过现有数据轻松衡量的成果指标。对于复杂的基金（例如 GEF），该指导原则可理解成，为每个重点领域（而不是整个 GEF）设置最低数量的指标。即便如此，这个数量也远远少于 GEF-5 框架中的 100 多项成果指标。
- GEF-5 框架的一致性较差。该框架包括长期目标、影响及它们的指标；关键目标、一般目标、成果指标与关联目标（即使如此，仍有超过半数的成果指标未设定目标）、核心结果与核心结果指标。GEF-5 框架包括 10 类要素，其中很多未明确定义。相比之下，GEF-4 框架包括六个类别，而且在使用方面更为一致。
- RBM 不适合 GEF 目标。GEF 为数据的收集和分析设立了双重目标：报告 GEF 取得的成就；在关于其所解决的环境问题的关键知识方面做出贡献。例如，生物多样性跟踪工具超出了 RBM 生物多样性框架的范畴，并向全球管理效能跟踪工具 (METT) 数据库交付数据。这一关于部分数据收集工作的额外目标可能并未完全得到 RBM 框架的认可，而且可能给 GEF（包括秘书处）的项目与合作伙伴带来额外的负担，在筹资和人员安排方面，这一点从未得到充分的认识。获取关于当前进展的更高质量数据是一项紧迫的任务，它应该会带来更高的 M&E 筹资水平，因为介入目标中加入了一项公共知识目标。但是，之前的目标不应成为 RBM 体制的一部分。

此外，作为筹资工具，GEF 与项目的现状在层级结构上没有任何直接的联系。秘书处负责接收信息。GEF 机构需

要确保监督，并将此纳入其与执行机构或受援政府商定的合同或法律安排中。

此外，“GEF”项目不存在此类情况。由 GEF 联合融资的项目则存在此类情况；这些项目通常由其他合作伙伴联合融资，同时也由其实施和执行，而且各个项目都有自己的报告要求。此类缺乏直接问责的情况会导致一种可将衡量和报告要求降低至最低限度的体制。该体制应该衡量（并良好衡量）尽可能少的要素，以确定 GEF 是否正通过其筹资实现相应成果。与另一种坚持要求“在项目解决一些复杂问题并完成目标时必须能够报告全部或部分情况”的体制相比，该体制要合适得多。

考虑到这些问题，OPS5 建议将 GEF RBM 框架的成果指标减少至最低限度，只要能让理事会及其成员国知道是否实现了相应成果即可。GEF 独立评估办公室提议对增资活动中一致通过的这一框架进行可评估性方面的评判，提出了增资活动可能要求理事会进行微调的建议。

GEF 跟踪工具需要简化并提高易用性；这些工具应该区分哪些是 RBM 的必需内容，哪些是形成公共知识所需要的。GEF 应该确定和支持以前曾经或现在需要对减少环境压力和环境状况进行更详细监控的现有机构或组织。这样，GEF 就可以帮助各国、各地区和/或全球培养收集（通过最先进的技术）、存储和利用长期信息进行决策与评估的持久能力。

必须减轻跟踪工具给多重点领域项目带来的负担。国家层面的证据多次提出这个需要关注的问题，而且理事会曾要求减轻负担。秘书处表示目前已有针对多重点领域项目的实用解决方案，但尚未提供这方面的指导。清晰、透明的指导原则必须确保带给多重点领域项目的 M&E 负担是合理的。目前，独立评估办公室还无法提供有力证据，证明多重点领域项目承受的 M&E 负担超过了早期评估报告中所担忧的程度。

最终，我们提出了以下建议：

9. GEF-6 的 RBM 框架应该包括有限数量的结果指标，并且这些指标应当可以通过现有或早期生成的数据进行衡量。独立评估办公室应该在委员会最终确定此框架之前评判其可评估性。
10. GEF 应该鼓励通过项目监控形成全球公共知识（这是跟踪工具中某些组件的部分目标），但其资金不应计入常规 M&E 预算，因为其目的超出了项目范围，不应将负担转嫁给常规 M&E 工作（这些工作是支持适应性管理和结果报告所必需的）。
11. 跟踪工具应该简化；当国际数据库接收收集的数据时，这些工具应该帮助确保能够收集数据。应该减轻跟踪工具带给多重点领域项目的负担。
12. 应该纠正项目管理信息系统数据，并采取措施定期验证数据的准确性并更新这些数据；应有足够的资源来实现这一点。
13. GEF 应该为国家或地区性组织提供支持，使之能够在国家、地区以及全球层面收集、跟踪、存储和使用关于全球环境问题的监控信息。

4.3 联合融资的关键作用

人们普遍认为，联合融资对于调动资源实现 GEF 目标非常重要。GEF 理事会明确指出了联合融资在几种情况下的重要性，而秘书处常会将其描述成其他资源（GEF 能够吸引此类资源为取得全球环境效益而发挥作用）的指示信号。考虑到联合融资的重要性，GEF 的所有 OPS 中都提到了这一方式。

各次 OPS 达成了广泛共识，认为联合融资对 GEF 项目有益。但是，对于联合融资在寻找其他用于实现全球环境效益的资源方面能够起到多大帮助作用，有人还抱有怀疑态度。所有研究（OPS2 除外）都呼吁适度地寻求联合融资，而不是将“寻求高水平的联合融资”本身作为一项目标。另一方面，OPS2 认为 GEF 应寻求更高的联合融资水平。

GEF 信托基金的第三次增资注意到了 OPS2 的建议，即由 GEF 秘书处与 GEF 机构应当协商起草一项联合融资政策。在 2003 年 6 月的会议上，GEF 理事会批准了文件“联合融资”(GEF 2003)中的定义、政策以及建议的做法。该文件将联合融资定义为“由 GEF 机构或其他非 GEF 来源提供的项目资源，对于实现 GEF 项目目标至关重要”。与 OPS2 的建议一致，GEF (2003) 极力强调了各机构“充分利用”联合融资的必要性。在过去十几年里，该文件一直是围绕联合融资进行 GEF 合作关系讨论时的参考依据。虽然关于充分利用联合融资的政策指导已提出了十年之久，但 GEF 秘书处从 2006 年才开始以更大的力度提高联合融资水平。

《GEF 年度绩效报告(2009)》对 GEF 的联合融资方法进行了详细分析，得出的结论是“GEF 通过提升效率、降低风险、发挥协同效应以及在其可资助的项目类型方面保持更大的灵活性，从联合融资的调动中获益”(GEF IEO 2010a)。但是，该报告还提醒，仅仅关注实现较高的联合融资比率可能会适得其反，因为对于那些全球环境效益可能非常高，但联合融资率很低的项目而言，这样可能会对它们的实施造成阻碍。

OPS5 技术文档 21 提出，GEF 合作关系中的关键利益相关方已经达成了普遍的共识，认为联合融资很有用，因为这一途径有助于向 GEF 项目提供更多资源，增强了国家主导权，并提高了向指定 GEF 项目的后续活动提供支持的可能性。

对项目费用增长和联合融资的分析表明，为项目调集足够的联合融资可帮助 GEF 确保只有指定项目的费用才会增长。但是，在 GEF 合作关系下，往往不得不为调动联合融资所用的时间和开展的工作支付费用。在评估联合融资的净效用时，需要考虑这些费用。

表 4.1 显示了 GEF 增资期内承诺的联合融资与 GEF 资金的比率的变化。在试验阶段结束后，联合融资比率最初有所下降，但之后一直呈上升趋势。从 GEF-3 到 GEF-4，批准用于 GEF 全球项目组合的承诺联合融资比率从 4.3 增加到了 6.3。对于 GEF-5（截至 2013 年 6 月 30 日），总体联合融资比率与 GEF-4 相同。对于分属不同国家类别、重点领域和融资形式的项目组合，GEF-3 到 GEF-4 的增幅都非常明显（表 4.2 和 4.3）。对于全额项目，受援国政府（包括其不同管理层级的部门和机构）是主要的联合融资捐资方，其次是 GEF 机构，最后是各种私营实体来源。从 GEF-3 到 GEF-5，这些联合融资来源的排名保持不变。在此期间，政府在联合融资方面的捐资比例为 34% 到 45%，GEF 机构的捐资比例为 24% 到 29%，私营实体的捐资比例为 15% 到 16%。双边组织的捐资比例为 4% 到 7%，来自非政府组织 (NGO) 的捐资比例不超过 2%。

用于 OPS5 同期完成项目的联合融资落实水平为首席执行官在认可时承诺金额的 147%。这些项目来自 GEF 早期阶段，因此它们可能无法准确预测承诺的联合融资目前处于什么水平。但是，随着时间的推移，落实率得到了大幅提升，OPS4 同期项目的落实比例为 98%，提前完成的项目的落实比例为 92%。表 4.4 显示了 GEF 增资期内 GEF 项目的联合融资比率中值。该表进一步证实，GEF-3 到 GEF-4 的项目联合融资水平提升了，并且将会在 GEF-5 期间进一步上升。与项目组合平均比率的增幅相比，GEF-3 到 GEF-5 比率中值的上升幅度更大（比率中值增幅为 236%，项目组合比率的增幅为 47%）。GEF-5 期间比率中值的大幅提升表明，“平均”（中值）项目的倡议者必须调动联合融资（此联合融资不仅明显高于 GEF-3 期间试验阶段的预计水平，而且也高于 GEF-4 期间的预计水平）。这些数字证明 GEF 合作关系对于实现更高的联合融资水平的影响越来越大。

根据项目设计、项目效益组合中全球环境效益所占的份额、增加的费用以及国家具体情况来寻求联合融资是一种渐进式方法，它有着扎实的理论依据，但在如何预测不同类型项目的联合融资水平方面，仍然缺乏足够的指导。在缺乏明确指导的情况下，提出关于联合融资的要求会被合作关系中的其他利益相关方（尤其是受援国合作伙伴）视为不透明。缺乏这方面的指导还会造成信息不对称，因为项目倡议人不确定 GEF 秘书处的目的；这会在项目准备阶段导致延迟，尤其是对于缺乏 GEF 项目准备经验的国家和机构更是如此。

GEF 的联合融资方式有必要作出调整。考虑到联合融资的好处，确实需要对此加以鼓励。但是，该流程需要关注的并不是尽可能扩大联合融资，而是要确保联合融资的充分性。当项目提案中的联合融资承诺金额较低时，需要考虑其他补救因素，例如合作伙伴机构提供的非货币化技术捐助的重要性、受援国关于政策变动的保证、针对后续活动的国家承诺等，这些可能都不会被计为联合融资，但其中部分或全部因素可能与 GEF 项目期望实现的目标之间有更强的相关性。

应当为面临特殊情况的国家设立切合实际的联合融资水平，并且可在国家层面的规划中列明相应的期望。如表 4.2 所示，目前所有国家都面临着几乎一样高的联合融资比率。对于适用于特定重点领域和介入措施的联合融资水平，应当予以接受，并对其进行调整。预期的联合融资水平较高可能会导致 GEF 减少创新并降低风险，因为一般来说，用相对较新的方法和更具创新性的介入措施来实现联合融资会比较困难。

考虑到联合融资的高水平、联合融资在确保基线拨款具有坚实基础方面所发挥的关键作用及其在实现全球环境效益方面做出的重大贡献，GEF 应该更具体地说明在相应的国家和重点领域（以及多重点领域项目），怎样的联合融资水平是充分而又明智的。因此，我们提出了以下具体建议：

14. 有必要更新 GEF 关于联合融资的指导，并且需要指定更切合实际的联合融资预期水平。
15. 考虑到已落实的联合融资水平较高，GEF 应该停止目前所采取的预先寻求保障的做法，并应该鼓励当地合作伙伴继续寻求合适的解决方案，从而实现较高的联合融资水平和稳定的基线融资，并提高全球环境效益。

表 4.1 按项目类型列示的联合融资比率

项目类型	试验	GEF-1	GEF-2	GEF-3	GEF-4	GEF-5 ^a
总体	4.0	2.5	4.1	4.3	6.3	6.3
全额项目	4.2	2.7	4.5	4.7	6.7	6.6
中等规模项目	n.a.	1.8	2.6	3.0	3.3	4.0
支持性活动	0.2	0.1	0.3	0.2	0.6	1.1

注意：n.a. = not applicable（不适用）。

a.截至 2013 年 6 月 30 日。

表 4.2 面临特殊情况的国家的联合融资比率中值

国家类别	试验	GEF-1	GEF-2	GEF-3	GEF-4	GEF-5 ^a
最不发达国家	0.2	1.6	1.8	2.4	2.6	4.0
小岛屿发展中国家	0.3	0.4	1.1	2.1	2.5	4.0
内陆发展中国家	0.6	1.1	1.3	2.3	2.7	4.1
重债穷国	0.4	1.6	2.1	3.5	2.9	4.0
脆弱	0.2	0.4	1.3	2.0	2.6	3.9
总体比率中值	0.3	0.0	0.6	1.1	2.7	3.7

a.截至 2013 年 6 月 30 日。

表 4.3 按重点领域和运作模式列示的联合融资比率中值

重点领域/运作模式	试验	GEF-1	GEF-2	GEF-3	GEF-4	GEF-5 ^a
生物多样性	0.3	1.0	1.3	1.8	2.3	4.3
气候变化	0.9	1.7	2.1	3.5	3.8	5.2
国际水域	0.3	1.0	1.2	1.9	3.1	5.8
土地退化	n.a.	n.a.	n.a.	3.0	3.0	4.5

臭氧消耗	0.4	0.6	0.1	0.7	0.7	2.3
POP	n.a.	n.a.	1.0	1.1	2.0	4.0
多重点	0.3	1.1	1.0	1.6	2.7	3.4
LDCF	n.a.	n.a.	n.a.	0.4	2.3	3.9
SCCF	n.a.	n.a.	n.a.	1.7	3.5	7.1
NPIF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2.4

注意：n.a. = not applicable（不适用）。

a. 截至 2013 年 6 月 30 日。

表 4.4 按项目类型列示的联合融资比率中值

项目类型	试验	GEF-1	GEF-2	GEF-3	GEF-4	GEF-5 ^a
总体	0.3	0.0	0.6	1.1	2.7	3.7
全额项目	0.4	1.1	1.8	2.8	3.1	4.5
中等规模项目	n.a.	1.2	1.1	1.3	1.7	2.6
支持性活动	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2	1.1

注意：n.a. = not applicable（不适用）。

a. 截至 2013 年 6 月 30 日。

5. 从规划到项目

OPS5 技术文档 18 提供了关于项目周期的评估证据。该文档显示，由于需要将项目提案从一个 GEF 决策点转移到下一个决策点，因此存在相当长的延迟；该文档还提供了产生这些延迟的原因，而通过进一步简化，可以解决此类延迟问题。该文档得出结论，认为最有可能减少延迟的方法是将决策流程从项目转移到计划。在 GEF-5 中，已有多项计划获得理事会批准；在某些机构中，设有负责审批项目的委员会，无需在已获批准的计划中为单个项目提交 PIF，因此这些项目可以直接送交首席执行官予以认可。表 5.1 确定了在 GEF 项目周期中不同决策点的耗时情况，记录了所涉及的大量时间。这些数据表明了进一步向程序化方法转变的紧迫性。

5.1 从（早期）鉴定到理事会批准

从早期鉴定阶段，直到向 GEF 秘书处提交 PIF 并在项目管理信息系统中注册，这个过程并无相应的数据。随后，第一项可核实的时间消耗发生在从提交 PIF 到秘书处核准 PIF 之间（图 5.1）。对于大约 25% 的 PIF，可在一个月内提供核准。随后 25% 的 PIF 要花远比这更长的时间才能获得核准，所需时间延长到 4 个月以上。需要考虑的是，随后 25% 的 PIF 为获得核准而消耗的时间会增至 1 年以上。应当指出，约有 50% 的项目概念遭遇了 1 年以上的重大延迟，即使是“从理事会批准概念到首席执行官认可项目提案的目标耗时为 18 个月”这条规则开始应用之前也是如此。

尽管与 GEF-4 相比，GEF-5 的 PIF 核准已经表现出实质性改善，但相关的时间滞后问题仍未达到可接受的程度。由此产生了两个问题：

- 需要解决的延迟原因。
- 需要更好地了解这一阶段，以确定可接受和现实的期望。

评估证据显示了从 PIF 提交到 PIF 核准之间出现延迟的两个主要原因。第一个原因是联合融资要求。在 GEF-5 过程中，秘书处往往会拒绝核准提案，直到实现的联合融资承诺金额超过建议的水平为止。OPS5 技术文档 21 证实，这项要求在流程中出现得过早。在此阶段，联合融资不应成为延迟因素。在需要制定联合融资安排的情况下，由于到项目最终获得批准为止会消耗很长的时间，因此在概念阶段的任何此类安排至少也应当只作为一项暂行的要求，即使附上了承诺联合融资的信函也是如此。例如，私营部门联合融资几乎从来不会像 PIF 中承诺的那样落实，因为到批准为止所消耗的时间对于私营部门而言实在太长。由于 GEF 中的联合融资仍将超过其在项目审批时的承诺，因此联合融资没有理由成为 PIF 阶段的延迟因素。这并不意味着在此阶段应该放弃追求联合融资，而是指可以提出联合融资意向（而不是作出承诺），并将这些意向的实现留到项目审批决策点。

从 PIF 提交到核准之间出现延迟的第二个原因在于秘书处与相关机构之间的 PIF 往返次数增加。立即获得核准或已经重新提交过一次的 PIF 往往能够及时获得核准。而需要重新提交两次以上的 PIF 往往会严重延迟。如果 PIF 看起来有问题并因此需要重新提交两次以上，则它不应该继续留在系统中，或者应该受到其他措施的限制。在棒球中，三击不中意味着击球手出局，因此 GEF 应该勇于摒弃不可行的概念，宜早不宜迟。概念可能会因误解而受到阻碍和延迟。如果需要第 3 次提交的 PIF 能够在秘书处与机构之间的会议中成为议题，以诊断 PIF 为何无法向前推进、需要什么才能使其获得核准或者是否应该放弃该 PIF，那么这些问题可能会得到解决。此类会议固然会对部分秘书处和机构工作人员带来额外的时间负担，但由于无需反复重新提交日益延迟的 PIF，缩短的用时可能会抵销甚至超出这种负担。

难题在于如何更好地了解 PIF 流程，并且将它放在 GEF 周期中一个更为合理的位置。如果规划要发挥更大的作用，很大一部分项目概念在原则上应当在增资周期开始时提出。随后，规划工作的一个重要组成部分是随着时间的推移而分发提案，因为既然需要规划的融资活动是逐步进入 GEF 的，那么提案也无法立即就全部进入周期。这一因素强调，有必要加快将抵押基金转移到 GEF 信托基金的速度，以便能将它们投入到新项目中。一旦制定出更好的计划，那么提交单个项目概念将不再构成 GEF 中的重大延迟因素。另外，我们可以更清晰地了解为何某些提案需要等待更长时间才能成

为项目，因为在规划时会将支持工作划分为各个阶段，并提前告知相关人员。

如前所述，与 GEF-4 相比，GEF-5 中从 PIF 核准到 GEF 理事会批准之间消耗的时间已经缩短，通常介于 1 个月到 2 个月之间。由于每年召开两次理事会，因此将 PIF 列入工作计划的具体截止日期也有两个，分别安排在每次理事会会议前 1 个月。这样，从 PIF 核准到理事会批准之间平均有 2 个月的时间。要想缩短这一时间，唯一的方法是工作计划审批成为一个连续的理事会流程（类似于首席执行官认可决策点）：在没有异议的情况下，首席执行官会在 1 个月内发布已经列入工作计划的 PIF；如果理事会成员反对，则该 PIF 可在下一次理事会会议上成为讨论主题。

最后，我们提出以下建议，用以改进 GEF 的鉴定阶段：

16. 应该强化各项计划和各种规划框架的作用。理事会应该对可能使项目提案获得首席执行官认可的规划（包括国家级规划）文档进行审批。
17. 对于传统项目，应将 PIF 要求简化为资格问题。
18. 对于导致相关机构与 GEF 秘书处之间进行两次以上互动的的项目概念，应该组织召开诊断研讨会以解决问题。
19. 如果理事会能够按照与首席执行官认可相同的条件来委托首席执行官进行 PIF 核准和工作计划验收，则此项工作可以成为一个决策点：随后，将在没有异议的情况下发布 PIF 核准。

5.2 从理事会批准到首席执行官认可

OPS5 技术文档 18 提供了一幅图片，其中显示了从理事会中的工作计划批准到首席执行官认可之间所消耗的时间，结果令人担忧。对于消耗的这项时间，已强制要求所有全额项目采用 18 个月的目标值。图 5.2 显示，只有 38–44% 的 GEF-5 审批达到 18 个月的标准。如果在分析中排除程序化方法项目，则只有 36–41% 的 GEF-5 全额项目能在所要求的 18 个月内获得批准。从提高 GEF 效率的角度而言，这似乎是一个令人无法接受的巨大失败。不过，通过审视这一时间延迟现象背后的原因，我们看到了一幅并不那么黯淡的景象，并且可以确定具体的行动要点，从而显著缓解这一局面。

就像 PIF 核准阶段一样，秘书处和机构参与关于首席执行官认可提案的交流；而且与 PIF 阶段相同的是，有相当大比例的项目会反复重新提交。从 GEF-4 到 GEF-5，重新提交的次数有所增加。同样，就像在 PIF 阶段一样，应该通过诊断相关项目并解决其问题来限制重新提交的次数，而不是陷入一个不断反复的过程中，导致进一步延迟。

世界银行独立评估小组对世界银行集团与 GEF (IEG 2013) 的合作伙伴关系进行审核，报告了来自世界银行任务团队主管的反馈。根据审核结果，在准备 PIF 时，只能获得有关几项 PIF 模板要求的极少量信息。该审核指出，在某些情况下，任务团队主管“承认只能猜测在该早期阶段无法获得的信息。这种猜测随后导致与首席执行官认可阶段提供的信息出现差异，秘书处会据此要求作出解释，从而导致流程出现反复” (IEG 2013, 51)。这一发现强调鉴定阶段只需重点关注资格问题。换言之，如果鉴定阶段需要的详细信息较少，那么首席执行官认可阶段就不会充斥着信息彼此不符的问题。

对于已提交供首席执行官认可的项目，在 GEF-3、GEF-4 和 GEF-5 中分别有 23%、39% 和 50% 的提交内容收到了有关 M&E 的评论。对于大多数 (65%) GEF-5 提案，秘书处的审核者将与 M&E 有关的提交内容评为“不完整”。这种情况的发生率要高于 GEF-3 (53%) 和 GEF-4 (50%)。在 GEF-5 提交中发现的另一个与 M&E 有关的普遍问题涉及指标的增加或修订；在 GEF-5 队列中，有 43% 已获得 M&E 相关评论的提交内容符合这一情况，而相比之下，符合这一情况的相应 GEF-3 和 GEF-4 提交内容为 36%。这一增长强调，由于整合在 RBM 框架中，因此需要减轻 M&E 负担。

在对已提交供首席执行官认可的文档进行审核时，发现了一些与联合融资有关的问题，包括缺少联合融资方的确认，以及需要解决联合融资可能无法落实的风险。在供首席执行官认可的提交内容中，有些已经收到与联合融资有关的评论。

而在这类已评论的提交内容中，又有大约四分之一被秘书处要求提高承诺的联合融资水平。GEF-5 期间，在针对与首席执行官认可有关的提交内容作出的审核报告中，与联合融资有关的评论的发生率与 GEF-4 相比略有下降。但与 GEF-3 相比，提出与联合融资有关的评论的频率增加了。鉴于联合融资一直保持着较高的落实水平，这些问题应该以一种不同的方式加以解决。并非所有联合融资的承诺都需要证明，有一定比例的联合融资承诺需要在获得批准前就得到保证，这样可为项目倡议人提供更多时间，以便在项目开始实施前确保实现其他联合融资。

对所有国家始终采用统一的联合融资要求，可能会导致在无法实现较高联合融资水平的国家发生延迟。GEF 的国家级评估已经收集到有关这一点的证据。除了提高联合融资要求的灵活性以外，还应该将此类要求与更加合理、可以预期的估测结合起来，尤其是在最不发达国家（这些国家的公众可支配资金往往很少）和小岛屿发展中国家（这些国家往往相对孤立，来自捐资方的支持也缺少多样性）。

对于直到首席执行官认可的整个过程中出现的延迟，外部发展和外部环境发挥着重要作用（例如，当政府换届、发生天灾或人祸或者经济/财务状况发生变化时），就像其在全球信贷危机中的表现一样。因此，总有一定比例的项目提案，尽管非常合理，却无法满时间消耗目标。

最后，我们提出以下建议，用以改进 GEF 的认可阶段：

20. GEF RBM 框架的修订应能减轻首席执行官认可时的 M&E 负担，尤其是对于多重点领域项目，需要建立明确的 M&E 指导方针并采用跟踪工具。
21. 对于导致相关机构与秘书处之间进行两次以上互动的首席执行官认可提案，应该组织召开诊断研讨会以解决问题。
22. 鉴于由 GEF 资助的项目往往会超出其原本意图，并要调动比首席执行官认可时的承诺更多的联合融资，因此此时的联合融资安排不应是一成不变的。
23. 对于不同类别的国家，联合融资要求也应当有所差异，对于最不发达的国家和小岛屿发展中国家，应该降低要求。

5.3 从首席执行官认可到开始实施

图 5.3 跟踪了从首席执行官认可到项目开始实施所需的时间。在表 5.2 中提供了这项时间消耗中包含的两个阶段的数据：从首席执行官认可到机构批准，以及从机构批准到实施。该图清楚地显示，主要增长是从 1999–2002 年到 2003 年 6 月通过 GEF 合作伙伴关系实现的。但在此之后，这方面的业绩一直保持稳定，并且在 2003 年 6 月和 2007 年 10 月期间认可的项目组合数字相同。世界银行和联合国开发计划署 (UNDP) 投资组合也呈现了这一趋势。对于 UNEP，数字显示其在 2007 年 10 月期间的业绩下降；由于该机构在投资组合中的份额较小，因此这对总体趋势并未产生影响。与该机构在 2007 年 10 月期间的业绩相比，UNDP 的首席执行官认可的项目在获得认可后的一年内开始实施的可能性，比其他主要 GEF 机构的项目要高得多。

从第一次 PIF 提交到首席执行官认可所需的时间，似乎会影响从首席执行官认可到开始实施所需的时间。从 PIF 提交最快推进到首席执行官认可的那些项目，也是最快开始实施的项目。相比之下，需要更多时间才能获得首席执行官认可的项目，开始实施所需的时间也更长。这一结果可能是当项目在队列中徘徊不前时，由于基本条件发生变化，导致项目失去动力造成的。通过对受援国的利益相关方以及 GEF 的各家机构进行访谈收集到的信息，为这一假设提供了有力的支持。同样，相关机构与秘书处人员召开诊断研讨会可能有助于确定较为薄弱的项目概念和提案，并在早期阶段解决问题，从而减少延迟，并确保有足够的动力。

5.4 项目实施

一旦项目启动，按时完成各项项目活动将非常重要。延期可能会提高项目实施的管理成本、加快项目设计过时的速度，并有可能导致项目的成效下降。在某些情况下，延期可能会导致项目重组，甚至取消。另一方面，实施机构有时可能认为有必要将项目实施延期至最初启动时预计的完成日期之后，以使其能够完成项目交付成果，进而提高项目实现其预期影响力的可能性。表 5.3 显示，与早期相比，在 2003 年 6 月期间，实施的时效性发生了明显进步。在 GEF 机构中，仅对世界银行和 UNDP 进行了充分观察。数据显示，在这两个机构中，世界银行项目按时完成的可能性更高。

表 5.1 GEF 项目周期决策点之间的平均时间

决策点	GEF-5			GEF-4		
	以相应时间到达下一阶段的项目比例 (%)					
	25%	50%	75%	25%	50%	75%
PIF 提交 → 首席执行官认可 (月数)	22.0	—	—	22.0	28.0	43.0
PIF 提交 → 理事会批准 (月数)	2.8	6.3	17.0	4.3	7.6	13.0
PIF 提交 → 核准 (月数)	1.0	4.2	14.7	1.0	3.9	12.6
核准 → 理事会批准 (月数)	1.6	1.7	1.9	1.9	2.2	3.4
PIF 提交 → 秘书处回应 (工作日数)	3	8	13	2	6	12
理事会批准 → 首席执行官认可 (月数)	14.7	19.7	—	12.1	18.1	23.9
理事会批准 → 第一次认可提交 (月数)	12.1	18.0	—	9.5	13.7	20.3
第一次提交供认可 → 认可 (月数)	1.9	3.1	5.2	1.7	2.8	4.8
首席执行官认可提交申请 → 秘书处回应 (工作日数)	6	10	15	7	11	22

注意：— = 未提供。

表 5.2 从首席执行官认可到项目启动之间的平均时间

项目周期阶段	2007 年 10 月		2003 年 6 月		1999–2002 年	
	已认可项目以相应时间（月数）到达下一阶段的比例 (%)					
	50%	75%	50%	75%	50%	75%
首席执行官认可 → 机构批准	2.0	5.2	1.7	3.3	1.9	4.1
机构批准 → 项目启动	1.0	9.5	1.2	6.7	1.0	10.7
首席执行官认可 → 项目启动	4.9	9.9	5.2	9.4	6.4	16.0

表 5.3 完成日期延后的项目所占比例

2003 年 6 月			1999–2002 年			1992–98 年		
50%	60%	75%	50%	60%	75%	50%	60%	75%
8.0	11.9	19.1	17.9	25.0	> 36.0	12.6	19.0	32.5

图 5.1 从第一次 PIF 提交到 PIF 核准的月数

百分比

GEF-4

GEF-5

注意：此数据不包括采用程序化方法的情况。

图 5.2 从理事会批准到首席执行官认可的月数

百分比

GEF-4

GEF-5

注意：此数据不包括已取消的项目。

图 5.3 从首席执行官认可到项目开始实施的月数

6. 不堪重负的网络，宝贵的合作伙伴关系

OPS5 技术文档 17 提供了有关 GEF 合作伙伴关系健康状况的证据。该文档的资源来自从多次调查；访谈；专题小组讨论；政策审核、历史记录以及其他评估中收集到的评估证据；而最重要的来源则是 Borgatti、Everett 和 Freeman（2002 年）进行的社交网络分析，它使我们可以根据在网络上收集到的数据得出结论。

证据显示，随着时间推移，GEF 网络变得越来越复杂。2005 年，OPS3 发出警告，指出已经达到网络组织的极限（GEF IEO 2005）。自 2005 年以来的多项决策减轻了网络的负担，但由于增加了新的合作伙伴，而且网络的既定宗旨更侧重于合作伙伴关系，因此网络变得越来越难以运营（甚至有可能无法运营）。

6.1 日益复杂

GEF 的合作伙伴关系结构提高了其在参与者数量、互动和强制举措方面的复杂性。目前，GEF 包括 183 个参与捐资方和受援国，合作伙伴和项目机构的数量已从 3 个增加到 12 个。随着开发周期的重点越来越趋向于提高成本效益、改善问责机制以及加强各国的驱策力，理事会决定顺应这一趋势，由此还引发了其他变化。另一项逐渐发生的转变是，GEF 资助运作程序和要求变得更加细致，整个系统的规范化水平普遍提高。一个有时是有意为之，但通常是无意中产生的结果是，这些决策为整个网络带来了更大的负担和更高的交易成本，并且参与 GEF 的不同机构也在逐渐发生角色的转变。由于财务资源呈现出扁平的结构，而且任务、会员国、机构和运作要求的数量均有所增加，因此对可用资源的竞争也加剧了。不同机构和参与者对这些变化的应对措施也不相同。有些机构和参与者加强了与 GEF 的合作，或仅仅满足于能够获取 GEF 资源。而其他机构和参与者则退出 GEF，但仍与 GEF 保持最大程度的合作伙伴关系。

当 GEF 于 1991 年开始其试验阶段时，共有 65 个受援国，但未建立正式的管理结构。由于不同国家间的联系趋于规范化，再加上 1994 年通过 GEF 文件达成的三项里约热内卢公约，使得受援国数量增加到 134 个，整个体系中的参与者总数（不包括非受援捐赠国）增加到 147 个（表 6.1）。随着公约和 GEF 机构数量不断增加，以及受援国家的数量进一步增加，这一数字提高到了 174 个。这意味着合作伙伴数量增加了 18%。不过，制定决策所需的互动度也从 2% 提高到了 5%，相对而言提高了 96%。决策所需的互动度（网络密度）是指现有互动在网络中所有可能的互动（例如，如果 GEF 网络中的每个参与者都与其他参与者进行协同互动）中所占的比例。由于此网络分析中包括的 202 个参与者中大多数并不直接互动，所以互动百分比比较小。因此，百分比的相对变化揭示了网络中的实际变动情况。

此变化反映出 GEF 所从事的任务数量增加。除四个原有的重点领域外，还要求 GEF 为针对持久性有机污染物、荒漠化和汞的全球性公约提供支持。除 GEF 信托基金外，《联合国气候变化框架公约》还要求 GEF 秘书处管理其他两个为最不发达国家和气候变化适应活动提供支持的基金（最不发达国家基金 (LDCF) 和气候变化特别基金 (SCCF)）。GEF 秘书处还为根据《京都议定书》建立的气候变化适应基金委员会提供秘书处服务。各方越来越希望在各项公约之间实现协同，这也为多重点领域项目审核的协调带来了更多需求。

根据合作伙伴关系中 GEF 渠道的宗旨，所需的互动度的提高突出反映了不同 GEF 机构与秘书处之间决策的协作性质。通过定期召开由秘书处协调的会议，这种决策模式在三个原始执行机构之间执行得较为成功。但如今，由于决策过程中需要考虑的机构数量增加了三倍以上，而且各项公约和理事会给秘书处的任务数量也有所增加，因此，对管理职能进行协调和集中化的需求呈指数级增长，如图 6.1 和 6.2 所示。

6.2 角色转变

对协调的需求增加，以及引入资源分配系统已使国家、机构和秘书处的角色发生了转变。如上所述，OPS3 警告称，可以通过网络组织处理的问题数量可能正在接近 GEF 的上限。举例来说，它指出了一些机制性风险，例如在经过扩展，增加了 7 个新的执行机构后，任务小组和执行协调员会议将不再能够有效发挥作用。OPS4 也反映了这个问题。在

GEF-4 中的一项决定是将执行机构纳入企业决策和项目全面实施工作中，并在同时引入 RAF 和正规化 RBM 框架。

RAF 的后果是，当相关国家了解到他们可以获得的资金后，会更加直接地参与到 GEF 分配的规划中来。图 6.2 显示，国家级决策已从 1994 年较为注重协商的过程（浅绿色线条）转变为更直接的方法（深绿色线条），并且各国现在拥有更大的权力来决定项目组合开发中的战略优先事务。可供选择的机构数量增加，加上在规划观念方面的这种转变，使得 OFP 为了行使其决策权而进行互动的程度（互动度）提高了 12 倍。通过评估可用的沟通模式以及借助这些模式围绕相关主题开展沟通的程度和频率，可以发现典型的 OFP 沟通活动自 GEF-4 以来已增加了 1.3 倍，而作为牵头者在各种场合（如国家级多方利益相关方对话、扩大选区研讨会和 NPFE）与各国利益相关方进行的协调活动更是表现出这一增长趋势。随着机构数量增加及其在规划中的作用越来越大，OFP 现在可以更大程度地参与项目，但在履行这一职责时也面临着挑战。

在 GEF-4 中，秘书处承担为 OFP 和选区提供直接支持的职责，由于 UNDP 拥有一个广泛的国家办事处网络，这一职责以前都分配给 UNDP。秘书处的对外关系团队已经过扩展，可以履行这一职责。虽然工作人员数量增加了一倍，但秘书处的沟通任务早在 GEF-4 前就已增加了四倍。同样，OFP 也已发现他们参与 GEF 沟通的程度（沟通度）几乎提高了一倍。沟通度是网络中某个参与者所参与的所有互动的总和。对于与其他参与者的每一次互动，都会使用一项通过综合考虑沟通频率和强度得出的指数（即，完成任务所需的协商或准备工作量）进行衡量。该指数还汇总了沟通主题的多样性，以及在沟通这些主题时所使用的不同模式。所有这些指数之和即为参与者与网络中所有其他参与者的沟通度，如表 6.2 中秘书处和 OFP 的数据所示。

6.3 协调方面的挑战

网络中的紧张关系表明，当前结构中的协调局面不仅变得越来越难以维持，而且面临着进一步的挑战，尤其是考虑到有多个 GEF 项目机构加入（其中 2 个机构已经获得认证），这有可能导致增加 10 个合作伙伴 — 数量差不多是 GEF-4 前的七倍。大部分机构和秘书处的受访者注意到，制定运营政策期间的咨询活动已经减少。

秘书处已经通过有意识地选择发送给各机构寻求意见的文档，解决了结构不灵活、难以协调的问题。对于一些企业讨论，所有机构现在都需要由一个机构作为代表，以降低成本。各个机构关注的是，虽然其参与程度已经降低，但理事会仍然假设在政策制定方面的协作程度并未改变。GEF 机构（它们在企业协作决策方面的职责变化最大）将此视为背离了 GEF 赖以建立的合作伙伴关系原则。虽然有些机构认为，这是由于在决策时缺乏透明度并且对他们关注的问题欠缺考虑而产生的结果，但秘书处却只是将它看成是最为可行的物流解决方案。有些机构指出，因为有更多机构参与，每个机构在会议中发言的时间都缩短了，以任务小组为例，现在也倾向于减少会议频率，以及采用远程会议，而不是面对面的方式。

在项目层面也呈现出类似的情形。机构数量增加以及在涉及项目审核流程的项目周期中引入改革，使得虚拟沟通变得更加频繁，但减少了对项目问题的实质性讨论；受访者指出，此类讨论不仅可以大大加快流程，还能减少各个方面的挫折。根据机构的看法，这些重复性的互动也源于项目审批标准的应用方法不够明确，举例来说，不同的项目经理需要的信息详细程度也有所差异。

主题小组讨论发现，很多机构深信现行费用结构无法为高质量的项目监督提供足够的资金。因此，在机构工作人员受访者看来，用于回应秘书处请求的机构工作人员和管理时间会带来高额的机会成本，通常很少，甚至不会为项目带来附加价值。这个问题反过来又触发了对秘书处工作人员在运营阶段所扮演的角色的关注 — 很多机构工作人员抱怨秘书处中存在“使命蜕变”（图 6.3）。这个问题并不仅限于具体项目的层面。有些机构经理表达了他们的担忧：在为 GEF-6 做准备时，秘书处曾在没有咨询其他合作伙伴的情况下不恰当地在规划工作中担任直接角色。在第二次增资会议后，此类咨询活动才有所增加。虽然几乎所有的受访者和受调查者都同意，网络中的各种角色正在发生转变，但并非所有人都将秘书处越来越多地参与规划视为一种负面现象。在七个经验较少的 GEF 机构的案例中，这种程度的信息输入对于提升他们的项目开发能力是非常有用的。

OFP 及其工作人员表达了对角色的不同意见。在国家级评估中也发现了 OFP 频繁提出的一个问题，即机构的主要兴

趣在于获得 OFP 对项目提案的认可，而在获得认可后，联系就大大减少。有些 OFP 提到，机构为了获得他们的认可而对他们进行“游说”；这一观点也得到了其他利益相关方的呼应，他们认为，有时机构在努力获得认可函时显得过于咄咄逼人，或者政府对于认可的决策有时不透明。另一方面，机构（尤其是新机构）表示他们往往对于 OFP 如何制定决策“一无所知”，直到撰写提案时才无奈地发现已经没有配额留给更多项目了。

对于 GEF 流程的这些变化，其积极的一面是各国在开发 GEF 项目组合的过程中发挥了明确的领导作用，完全符合《巴黎宣言》的目标。但在确保此流程的透明性、公平性方面，各种挑战也会带来意想不到的后果。另外，某些抱怨很可能是由于环境中的竞争加剧而导致的自然结果，在这种环境中既有赢家也有输家，有时会对特定决策的公正性提出一些异议。

6.4 新出现的关键问题

由于交易成本提高，因此，对经济效益的追求和有限的资源结构增大了整个合作伙伴关系所承受的压力。OPS4 已经报告了这些趋势，但它们在 GEF-5 期间仍然存在，并且在某种程度上更为严重。在各国查访以及对机构工作人员进行访谈时，评估人员提出了一些问题（表 6.3）。总体来看，这些访谈指出，最直接地负责 GEF 项目组合的运营环节（项目鉴定和设计、实施过程中的监督，以及完成）的合作伙伴承受着巨大的压力。主要负责资格审核和渠道流程的合作伙伴（OFP 和秘书处）提出了一些问题，它们可以归入少数的几个类别。在所有利益相关方中，提及最多的问题与沟通、角色、资源和透明度有关。虽然某些团体将问责制和信任问题报告为重要问题，尤其是 GEF 机构，但总体而言，提及此类问题的次数往往是最少的。

对于 GEF 机构的工作人员而言，问责制是唯一一个未被称为重要问题的类别。信任问题是由 GEF 机构和 CSO 提出的；在后一种情况下，这些问题集中在这样一种观点上：政府和 GEF 机构对于 CSO/NGO 是否有能力有效地履行自己作为 GEF 合作伙伴的职能信心不足，因此往往会将 CSO/NGO 排除在合作伙伴关系之外。对于 GEF 机构，有人表示，秘书处有时会表现出对处理 GEF 融资项目的机构缺乏信任，而且很明显，他们常常管得过细，随意要求提供协议外的进展信息；对于三个原始执行机构的工作人员来说尤其如此。这个问题还与其他一些主题（特别是资源和角色）有着密切的关系。

请注意，与 GEF 机构形成鲜明对比的是，OFP 很少有关于秘书处角色的问题，但作为例外，在这方面也有两种令人诟病的问题：联合融资管理要求不够清晰；以及 GEF 程序、报告要求和文档格式变动过于频繁。联合融资是所有利益相关方团体（除秘书处外）共同关注的主题之一，其中涉及诸多问题，例如要求不透明，或者要求达到的比率可能会迫使某些小型国家、NGO 和私营部门退出（有些秘书处工作人员也提出了后一种观点）等等。所有利益相关方团体（同样不包括秘书处工作人员）广泛提出的另一个问题是解决联合融资问题所需的时间量。

在针对各国的查访和评估期间，OFP 对机构费用殃及他们所在国家的配额表示担忧。有些 OFP 表达了这样一种看法，即与培养各国直接实施 GEF 项目的能力相比，GEF 机构有时对确保自身继续发挥作用抱有更浓厚的兴趣。有些国家级执行机构和 CSO 也表达了这种看法。来自这三个团体的代表还指出，三个主要 GEF 机构在 GEF 网络中处于特权地位，在这种情况下，他们能比其他机构更好地运用复杂的管理程序，并确保他们始终保留某个重要角色。如前所述，有些 OFP 评论说，机构需要认可函时，是他们最常露面的时候，而在项目获得批准后，就很少能见到他们了。但从机构的观点来看，削减成本的压力会使他们不可避免地面临取舍，包括在上下游成本之间实现平衡。来自最不发达国家和小岛屿发展中国家的 OFP 往往对机构的角色持有一种较为赞赏的态度，因为他们对于克服这些国家的能力限制很有帮助。

机构受访者是唯一一个提出资源恶性竞争问题的团体。在他们看来，通过扩展机构数量来提高 GEF 包容性的原始意图是合理的，因为引入资源分配系统能够确保 GEF 融资的经济高效性。不过，有些机构工作人员担心，过分强调竞争和削减成本现在可能会破坏合作伙伴关系及协作方法的基本原则。这种观点得到了秘书处工作人员的间接认可，他们谈到，机构具有一种明显的倾向，即过分关注成本回收，甚至不惜破坏 GEF 在合作伙伴关系方面的根本原则并放弃比较优势。

在某种程度上，这些观点可能只是反映了环境中的竞争更加激烈。根据资源分配政策，所有 GEF 合作伙伴均应准确了解针对每个国家和重点领域的预算组合金额。在某些情况下，由于没有足够的资金用于指定国家中每个重点领域的多个项目，因此项目组合的准备工作对于潜在的项目赞助商而言形成了一个零和博弈的局面。调查结果表明，世界银行和 UNEP 工作人员对成本压力的感受最为强烈；世界银行发现，自从在 GEF-4 期间建立资源分配制度以来，其在 GEF 项目组合中的份额已经下降；而 UNEP 的项目组合相对其企业成本来说保持在最小的水平。世界银行的工作人员常说，由于人员配备和时间的压力，就连普通 GEF 项目也很难证明其规模的合理性。

新近成立的机构大多发表了中性或积极的评价，指出他们普遍因参与 GEF 而受益，同时承认将 GEF 项目周期纳入自己的日程中带来了一些成本压力。在这方面，会产生工作人员时间带来的企业活动成本以及各项实际财务成本，但是他们发现很难证明这些成本的合理性，这使他们无法参与很多项目。UNDP 一直是新环境中的“赢家”，因为当前项目的规模较小，使得联合国机构面临的问题比开发银行更少。此外，凭借其由各国办事处和地区技术支持组织构成的广泛网络，UNDP 已经具备了优越的能力，能够对项目机会作出快速反应。在经过对比之后，OFP 和各国执行机构在提到那些缺乏本地现场办事处的机构时指出，无论是在项目鉴定/准备还是实施期间，他们常会在处理沟通和跟进问题方面遇到困难。

6.5 重新审视合作伙伴关系

OPS5 技术文档 17 的结果与以前的 OPS 报告的结果大体一致，但它指出，现在更迫切地需要重新审视 GEF 合作伙伴关系模式赖以建立的某些原始假设。利益相关方提出了一些与当前 GEF 安排有关的严重问题，其中很多问题都与以前的 OPS 评估中记录的问题相似。本次研究已经发现，有些压力在某种程度上只是理事会出于一些正当理由制定的决策的结果，例如他们需要论证捐赠资金的价值；需要让 GEF 具有更大的包容性，更多地由国家推动各项事务。

当今的 GEF 中设立了现行业务模式并未涉及各类角色，与现有角色存在根本差异。国家主导权已经成为发展援助的基本原则之一，并且理事会采取了大量能够显著提高各国在 GEF 中的驱策力的措施——尤其是资源分配系统（最初是 RAF，后来是 STAR）和 OFP 在确定各国 GEF 项目组合的构成时扮演的关键角色，以及 2010 M&E 政策中关于将 M&E 问题随时告知 OFP 的要求。自 GEF-3 以来，各个机构之间的竞争愈演愈烈，记录已经实现的结果已成为一项要求。捐资方往往要求机构证明所捐资金的经济效益并出示记录结果，使得这种紧张关系进一步加剧。二者在 GEF-4 和 GEF-5 期间都已显著加快，与按协作规则运作的少数合作伙伴采用的原始模式形成了鲜明的对比，并且每个合作伙伴在其具有比较优势的领域（通过协商决定）内都拥有相当大的自主权。包括 OFP 在内的很多利益相关方都表达了这样一种观点，即他们现在发现很难假定机构有哪些比较优势；随着有更多机构加入网络，这可能会成为一个更大的问题。有些利益相关方现在认为 GEF 系统就像某种服务交付模式（在这种模式下，机构在竞争性市场环境中运营）那样运作，而不是具有共享价值、透明度、民主程序和相互问责机制等特征的合作伙伴关系。

由 GEF 转变而来的组织所创造的格局自试验阶段以来已经发生重大演化。考虑到这一点，可以认为 GEF-6 增资为重新查访整个系统中的角色和责任问题带来了机会。当今世界已与 1991 年时大不相同，有些原始假设可能需要修改，才能使 GEF 继续有效发挥职能，这并不奇怪。这种修订应以一种包容的方式进行，以寻求恢复 GEF 机制中的重要原则，包括透明度和相互问责。难题在于，如何使合作伙伴关系在国家级举措以及区域和全球举措中发挥最大效用，这些举措也是最需要合作伙伴关系的领域。

由此，我们提出了以下具体建议：

24. GEF 网络需要重新关注以下两个重要的核心角色：理事会和 OFP。秘书处在咨询其他 GEF 实体后，需要确定如何以及何时与其他 GEF 实体互动，这对于在决策中以合作伙伴关系的视角考虑问题至关重要。应该邀请 OFP 在各个国家和项目中培养合作伙伴关系，包括与民间团体和私营部门合作。
25. 将重点从项目转移到计划，并转而采用一套设计合理、高度专一的 RBM 体制，这应该能够降低 GEF 机构的成本，并重新建立起富有建设性和相互支持的合作伙伴关系。

26. 增资部门应该邀请理事会、首席执行官和 GEF 合作伙伴，在 GEF-6 期间共同发展这种新型合作伙伴关系。

表 6.1 GEF 管理结构的变化

事项	试验	1994 年	目前
参与者数量	71	147	174
决策所需的互动度 (%) ^a	0.5	2.0	5.0

a. 现有互动相对于网络中所有可能的互动的比率。不包括涉及 GEF 受托人的信托决策。

表 6.2 沟通活动程度的变化 (%)

参与者	GEF-4 前	GEF-4 后
GEF 秘书处	2	13
运营重点	4	10

表 6.3 合作伙伴关系的健康状况：现场查访和机构访谈期间提出的关键问题

分类	提及的问题	SEC	OFP	GA	NEA	CSO
沟通	合作伙伴之间沟通不足	x	x	x	x	
角色	在合作伙伴的角色方面存在分歧	x	x	x		x
	流程重复		x	x	x	
资源	对资源的恶性竞争			x		
	资源分配不公平		x	x	x	x
透明度	资源不足	x	x	x		
	程序不透明			x	x	x
问责制	某些合作伙伴的不当影响	x		x	x	x
关系	问责不充分	x			x	
	合作伙伴之间缺乏信任		x	x		x

注意：SEC = GEF 秘书处；GA = GEF 机构；NEA = 国家执行机构。

图 6.1 GEF 针对政策、指导和战略重点的决策结构：1994 年

IW
CBD
蒙特利尔议定书基金
UNFCCC

大会
理事会

增资参与者

GEF SEC
受托人
STAP

NGO 网络

受惠国

WB
UNEP
UNDP

提供政策、指导和战略重点；箭头指向接收和实施指令的参与者
用于对政策、指导和战略重点的制定工作进行协调的正式协议
在机会出现时与各种相关实体进行非正式互动
提供财务政策
国际环境公约和多边协议
GEF 管理机构
增资参与者
秘书处、STAP、受托人
GEF 的 NGO 网络
GEF 受惠国
GEF 机构
GEF 项目机构

注意：较大的圆圈表示在决策中扮演更核心的角色。

图 6.2 GEF 针对政策、指导和战略优先事务的决策结构：目前

POP
CCD
汞防治
IW
CBD
蒙特利尔议定书基金
UNFCCC

大会
理事会

增资参与者

GEF IEO
GEF SEC
受托人
STAP

CSO 网络

受惠国

CI
WWF
IDB
UNIDO
IFAD
FAO
EBRD
AfDB
ADB
WB
UNEP
UNDP

提供政策、指导和战略重点；箭头指向接收和实施指令的参与者
用于对政策、指导和战略重点的制定工作进行协调的正式协议
在机会出现时与各种相关实体进行非正式互动

提供财务政策

国际环境公约和多边协议

GEF 管理机构

增资参与者

秘书处、独立评估办公室 (IEO)、STAP、受托人

GEF 的 CSO 网络

GEF 受惠国

GEF 机构

GEF 项目机构

注意：较大的圆圈表示在决策中扮演更核心的角色。

图 6.3 规划工作中的角色和责任

2003 年，由理事会澄清

2010 年，由理事会澄清

2013 年，受访者的看法

制定计划和项目的标准和优先事务重点

理事会

秘书处

STAP

实施机构

GEF 机构

国家重点

制定计划和项目提案

监督项目实施

监督计划实施

7. 从结果到长期影响

7.1 相关性和国家主导权

OPS5 的第一份报告在 OPS5 技术文档 4、5 和 6 (GEF IEO 2013e) 的基础上编写，包含有关 GWF 支持工作的相关性 & 国家主导权的证据和结论。要确保将重点放在发挥长期影响力上以便解决 GEF 关注的全球环境问题，相关性至关重要。在确保 GEF 支持的介入措施发挥其促进作用并最终取得成功方面，国家主导权和驱策力提供了一个支持性环境和主要驱动力量。因此，它们是确保在 GEF 的支持下实现成功结果并实现“发挥长期影响力”这一目标的初步条件。

第一份报告在它的第六项结论中指出，从总体来看，GEF 在战略和项目组合层面都做到了积极响应公约中的指导 (GEF IEO 2013e)。所有评估流程都一致报告称，GEF 活动对于公约指导的相关性很高，并且在 OPS5 的第一份报告发布后仍然如此。作为重点领域战略评估的一部分，GEF-5 通过描绘重点领域战略得出结论：这些战略除了少数例外情况以外，都能够贴切地反映公约指导，从各方分别举行的会议中收到的请求对这些战略的形成起到了很大作用 (GEF IEO 2012)。在 OPS5 背景下围绕 GEF 对公约的响应能力进行的其他评估工作（包括与全部四个公约秘书处进行的访谈，以及对相应的 GEF 秘书处团队的访谈）也证明了这一总体状况。不过，正如 OPS4 中所述，公约指导的几个特点（即措辞模糊、缺乏重点、具有积累性和重复性）使得 GEF 的运作颇具挑战性，这一评价在 OPS5 中也得到了确认。

第一份报告的结论 7 指出，GEF 在国家级层面提供的支持与国家优先事务高度一致，表明在发挥本地影响力方面取得了一定进展，而且使各国有能力履行其对公约的义务 (GEF IEO 2013e)。为使 GEF 能够有效应对当今全球环境威胁带来的挑战，GEF 的运作必须依靠合作伙伴关系，并且需要构成 GEF 全球网络的所有实体展开行动。国家级证据表明，GEF 支持与公约具有很高水平的相关性，并与国家优先事务和政策高度一致，只是有时并不能平等地覆盖所有重点领域。最近在非洲（厄立特里亚和坦桑尼亚）进行的国家级评估为这一结果提供了进一步的依据。在获得 GEF 支持的国家取得的成就提供了影响力与项目组合方面的证据（与重点领域战略评估和国家级评估中出现的证据一样），能够突出多重点领域项目和计划日益增强的重要性。

第一份报告指出，GEF 对各国的支持在满足《巴黎宣言》相关指标方面得到了高度评价，并且能比双边和多边捐资方更好地遵循国家优先事务 (GEF IEO 2013e)。在过去十年间，国际援助体系已经不再将捐资方主导的决策机制作为重点，而是转变为向受援国政府和其他利益相关方（如民间团体和私营部门）授权，由其自行制定政策及援助计划和项目。这种转变体现在 2005 年的《援助实效问题巴黎宣言》中，并且后来又分别在 2008 年的阿克拉论坛和 2011 年的釜山论坛得到了重申。GEF 与《巴黎宣言》宣传的国际基准相比毫不逊色。对于多边环境协议，由于 GEF 兼具作为金融工具的独特使命，因此在支持各国将他们的国家优先事务与全球义务保持一致方面，GEF 具有坚实的法律基础。

7.2 在结果评价中衡量有效性

在 GEF-4 和 GEF-5 期间执行的项目中，有 80% 以上得到了比较令人满意甚至更高的结果评价，而国际基准规范中的这一比例为 75%。OPS4 提供了 210 个已完成项目的成果概览。其中有 205 个已完成项目的成果获得了评价，而有 80% 的评价处在令人满意的范围内 (GEF IEO 2010b)。OPS5 的第一份报告提供了对 GEF-4 和 GEF-5 期间完成的另外 281 个项目的评估 (GEF IEO 2013e)。所有这些项目的成果均获得了相应的评价。其中大部分 (59%) 项目采用的是由 GEF 机构的独立评估办公室提供的结果评价。总体而言，在 OPS5 队列包含的已完成项目中，有 86% 的成果评价处于令人满意的范围内。《GEF 年度绩效报告 (2009)》的附录 A 详细介绍了 GEF 独立评估办公室评估成果时所使用的评估方法 (GEF IEO 2010a)。

对于 OPS4 和 OPS5 队列中评价处于满意范围内的已完成项目，表 7.1 提供了它们的摘要数据。在 OPS5 队列包含的

已评价项目中，86% 的项目获得的成果评价处于令人满意的范围内。OPS4 中显示出这样一种趋势：在获得的评价处于满意范围内的项目中，中等规模项目比全额项目的比例更高；在 OPS5 队列中也能看出这种趋势；但这一区别在统计学上并不显著。

虽然 OPS5 队列不包括根据 GEF-5 战略设计和启动的项目，但有 86% 的项目成果评价处于令人满意的范围内，超过了为 GEF-5 项目设定的 80% 的目标（GEF 秘书处，2010 年）；这一结果也明显优于为 GEF-4 制定的 75% 的目标（GEF，2006 年）。即使此报告中提供的结果评价具有临时性，也能明显看出 GEF 项目整体上是朝着实现各自 GEF 增资期间的预期目标而稳步前进。

在气候变化方面，很多捐资方都很感兴趣的一项结果指标是减少的温室气体排放量，以及每减少一吨排放量所需的成本。在为 OPS5 进行的分析中，计算了减少的二氧化碳 (CO₂) 排放总量，即通过 GEF 项目避免的排放总量。根据已批准项目的可用数据，在“气候变化减缓”这一重点领域，所有项目的预期总值是 108 亿吨，包括直接减排中实现的 26 亿吨 CO₂ 减排当量，以及 82 亿吨间接减排当量。每减排或避免一吨温室气体的成本（不包括联合融资）因“气候变化减缓”重点领域战略的目标范围而异。对于所有 GEF 项目类型，如果仅考虑 GEF 资金，每减少一吨直接排放量的成本中值和成本平均值分别相当于每减排一吨 CO₂ 要花 5.80 美元和 1.20 美元。如果将联合融资也考虑在内，则每减排一吨 CO₂ 的成本将会增加。正如所料，在每吨预期成本方面，不同目标显示出巨大差异。在可再生能源项目中，每减少一吨直接排放量和直接加间接排放量的成本中值最高，分别为每吨 10 美元和 4 美元。其次是交通和混合项目。能效项目每减排一吨的预期成本相对较低，每减少一吨直接排放量的成本中值为 4 美元，每减少一吨直接加间接排放量的成本中值为 1 美元。每减少一吨直接排放量的最低预期成本来自林业部门，每吨不到 2 美元。

对根据《京都议定书》“清洁发展机制”开发的项目（可能是与 GEF 减排项目最接近的类比对象）进行减排成本估算值的比较非常困难，因为采取的行动和使用的方法都存在重大差异。然而无论如何，比较的结果表明两者的减排成本相似。针对“清洁发展机制”项目进行的研究发现，平均而言，太阳能项目明显要比其他项目类型更加昂贵（Castro 2010; Rahman、Larson 和 Dinar 2012; UNFCCC 2012），这与 OPS5 的分析是一致的。

7.3 GEF 变革理论

GEF 变革理论的总体框架借鉴了 GEF 独立评估办公室多年以来针对结果和影响力收集的大量评估证据。该办公室将这种框架（图 7.1）作为一种探索性的工具，帮助确定 GEF 的支持工作与产生全球环境效益之间的因果路径。该框架是一种工具，用于确定 GEF 支持的要素、GEF 及其他参与者在产生影响力方面的促进作用、促进和阻碍发挥影响力的机制和因素，以及所有这些活动所产生的影响力范围。因此，GEF 变革理论框架并非衡量 GEF 支持工作时所依据的标准，而是一种工具，用于更好地理解 GEF 支持工作如何推动发挥影响力的进程并最终产生全球环境效益。

GEF 为直接或间接促进环境状况改善和/或解决环境恶化驱动因素的活动提供支持。根据以往的评估证据，该框架将 GEF 支持工作的促进作用分为三个主要类别：知识和信息、制度能力和实施战略。这些 GEF 支持领域相互作用、相辅相成；并且共同施加影响，通常会采取较小规模（即，仅限于项目直接影响范围内的地点）、以可减轻环境压力和改善环境状况的形式（表 7.1）进行。在很多情况下，GEF 有助于创造条件，以便为发挥影响力提供支持。

开展的各种项目活动可能会立即产生影响力，但更多的时候并不会发生这种情况。作为项目影响力所针对的目标，社会或生态系统可能需要在项目完成后几年甚至数十年才会显现出变化，如果项目旨在发挥较大规模的影响力，那就更是如此。通过观察 GEF 目前的支持工作如何促进发挥影响力，GEF 独立评估办公室能够评估 GEF 支持工作在较长的时间跨度内可能会在多大程度上发挥影响力，以及如何转变 GEF 支持工作以提高发挥影响力的可能性。目前或在项目结束时，将根据政府和其他利益相关方能够在多大程度上更广泛地采纳 GEF 介入措施，来评估发挥影响力的进展情况。

我们发现，目前主要通过五种机制实现更广泛采纳。第一种机制是**维持**，在这种机制中，将通过政府和/或其他项目利益相关方定义的明确的预算分配、实施结构和制度框架，在没有 GEF 支持的情况下继续实施 GEF 介入。让介入措施持续产生效益非常重要，因为这样可以证明介入措施确有优势，并激励其他利益相关方采纳介入措施。第二种机制是**主流化**，它可以将信息、经验教训或某项 GEF 举措的特定方面融合到利益相关方在更大范围内采取的举措中。这不仅可

以通过政府部门进行，还可以在发展组织和其他部门内进行。第三种机制是复制，它能够在管理或生态方面以相似的规模再现 GEF 介入措施（通常是在不同的地理区域或地区）。第四种机制是扩大，它将在更大的地理范围内实施 GEF 支持的举措。经过这样的扩展，这些举措往往会将一些具有政治、管理、经济或生态性质的新方面或新问题涵盖在内。这将使无法在较小范围内解决的问题得到处理，并将 GEF 的作用范围推广到毗邻原始项目地点的区域。第五种机制是市场变化，它通过 GEF 支持的各种举措，来影响对全球环境效益具有促进作用的商品和服务的供应和/或需求，以促进市场转型。这可能包括技术变革、政策和监管改革，以及金融工具。

扩大采纳范围的过程可能会在实施 GEF 项目本身期间开始。这项工作可能会融合到 GEF 支持的举措的设计中。扩大采纳范围的过程可能会发生在不同时间和不同的地理范围，也有可能同时发生并产生互动，进而触发其他更大范围的采纳过程。例如，可能会在某个地点全盘“复制”受保护的领域，而在国家层面将受保护领域的体系作为“主流”措施。

虽然项目结果非常成功，但扩大采纳范围的效果可能并不显著，直到在适当的时间和更大的范围内发生某些具有催化作用的变化时才会变得引人注目。我们预测，扩大采纳范围将在更广泛的范围内促使行为发生持续改变，而这反过来又会促使进一步扩大采纳范围，最终降低环境压力并改善环境状况。要想产生影响力并使之持续下去，这些行为改变必须对环境无害，能被社会所接受，并且在经济上可行。因此，该框架假设，为了延续积极的环境变化，这些过程还必须更多地转变开发方法，以环境可持续的方式满足民众的经济和社会需求。

GEF 支持不会孤立地发生；它通常会影响实施介入的环境，也会受到该环境的影响。环境条件通常具有政治、经济和环境性质；它们还包括社会特征，以及既定环境下不同利益相关方群体之间的相互作用。必须考虑多个参与者、与 GEF 努力改变的行为相关的举措（以往的和现在的），以及在不同地理区域和时间尺度发生的、促进或阻碍发挥影响力的历史事件和现象（例如，在全球范围内制定的公约可能会在全国范围内增强政治支持）。未来的环境条件也会给 GEF 的支持带来风险和机遇。只有评估这些条件，才能实现 GEF 对于发挥影响力的促进作用，以及对影响力本身进行评估。

无论是减轻环境压力还是改善环境状况，都有望积极促进更广泛的采纳和行为改变，形成一种周期性的因果关系，从而随着时间推移逐渐做到在更大的范围内发挥影响力。正如该框架的其他要素一样，影响力可能会在本地、国家、地区和全球范围内产生，它既可能发生在不同时间，也可能同时发生，它会在这个过程中进行互动，并由此决定总体影响的性质和程度。因此，不能将影响力视为某种固定度量标准下的终极目的，而应将它看成一个不断发展演变的目标，不但会随环境条件的改变而变化（无论好坏），而且当 GEF 提供的支持有所改变以及其环境根据这些变化的条件作出调整时，影响力也会随之发生变化。

7.4 促使已完成项目发挥影响力

OPS5 的第一份报告基于自 OPS4 以来的影响评估提供了分析，重点关注 GEF 介入 (GEF IEO 2013e) 期间（尤其是介入后）扩大采纳范围的重要性。这项关于 OPS5 的研究重点评估影响力发挥情况以及促进或阻碍发挥影响力的因素。具体地说，该分析旨在更详细地评估项目完成后三方面的状况：(1) 扩大采纳范围的程度和规模；(2) 减轻压力和改善环境状况的程度与规模；以及 (3) 与项目及宏观环境相关，对发挥影响力起到促进和阻碍作用的因素。

通过对最终报告进行更深入的分析，确认了第一份报告中的如下结果：仅有一小部分项目 (7.2%) 既没有扩大采纳范围，也没有产生环境影响（见表 7.2 和图 7.2）。这一比例明显低于获得不满意评价结果的项目。另一方面，只有相对较少比例 (15.5%) 的项目在扩大采纳范围和产生环境影响方面取得高分。绝大多数项目的得分介于这两者之间，即从各个级别的“启动和实施旨在扩大采纳范围的举措”，到各个级别的“环境影响成果”。大部分项目（大约 60%）都成功采用或实施了大多数或部分旨在扩大采纳范围的举措。大约 30% 的项目已启动或规划了旨在扩大采纳范围的举措，但尚未成功采用。其余项目没有报告旨在扩大采纳范围的显著举措。大部分项目（大约 65%）显示产生了积极的环境影响。

总的来说，国际水域项目成功扩大采纳范围的比例最高 (73%)，其次是气候变化项目 (66%)，再次是生物多样性项目 (59%)（见表 7.3）。

生物多样性和气候变化项目数量居多，所报告影响环境的项目比例相当：**70%**（见表 7.4）。大多数项目称，物种种群、栖息地、土壤和水资源方面的压力仅在特定地点而不是更大范围内有所减轻。而气候变化项目大多数报告在目标市场范围内减少了排放量。这些结论都是根据项目结束时报告的结果得出的，而那个时候，影响途径在很多情况下才刚刚开始形成。鉴于许多环境影响涉及很长时间跨度（见图 7.3），在目前情况下，只有相对较少比例的项目报告环境状况得到改善并不令人意外。“扩大采纳范围”的问题有可能在 GEF 支持工作所涵盖的时间跨度内解决，而分析表明这方面能够得到改善。

“主流化”是扩大采纳范围的最常见形式，其次是“复制”，再次是“市场变化”。最常见的主流介入类型是法律、政策和法规（**47%**），其次是管理框架和方法（**41%**）。在除了“主流化”之外的其他扩大采纳范围的机制中，最常见的介入类型是实施战略。针对大多数项目的介入要么在特定地点实施，要么在国家范围内实施，然后以相同的规模进行普及。对于“扩大”和“市场变化”，最普遍的介入方式是首先在特定地点实施，然后推广到整个国家。

通常，法律、政策、法规以及管理框架和方法主要通过以下方式得到更广泛采纳：提高不同利益相关方群体的意识，指导他们培养这方面的能力，然后建立实施主体以便随后采纳这些介入措施。这些主体无论是由政府人员组成还是由社区人员组成，还是由两者共同组成，都是作为解决冲突和建立信任的机制。人们清楚地发现，参与式方法可以有效地促进管理框架的开发及其后续采用。在许多情况下，热情参与可以促成积极的行为变化，尤其是项目活动被认为会给利益相关方带来具体改善时。

气候变化项目彼此各不相同，因为除政策和法规外，最常被广泛采纳的介入类型就是技术。“主流化”通常发生在国家政府推出财政激励措施以鼓励采用相应的技术时。数据表明，技术不但具有成本效益，而且可带来盈利，因此私营实体通常采用“复制”方法。因此，建立完善的监管制度来证明技术所具有的优势是其得到更广泛采纳的关键。

会对影响力的发挥程度造成影响的因素可分为两类：项目相关因素和环境相关因素。表 7.5 显示了最终评估中最常提到的促进和阻碍影响力发挥的因素（已确认的因素共有 **33** 个）。对影响力形成进程有影响的最常见因素包括超出项目控制的条件和事件。不过，主要的项目相关因素（例如利益相关方积极参与，以及在项目实施过程中进行可促进扩大采纳范围的资源分配），即良好项目设计的两大构成要素，似乎是影响主要环境相关因素（例如政府和其他利益相关方参与）的重要方面。

通过对较成功和不甚成功项目的因素进行分析发现，有相当高比例的项目由于引用了不合适或不相关技术而导致在扩大采纳范围方面不甚成功，且缺乏维持项目成果的活动，而拙劣的项目设计甚至会阻碍发挥影响力。另一方面，利益相关方积极参与、相关技术和/或方法以及使用项目资源启动扩大采纳范围的流程，在较成功的项目中更多地被提及。因此，在扩大采纳范围方面取得的成功大多数在 GEF 的控制内，尤其是在项目设计阶段更是如此。

采用定性比较分析对这些因素进一步测试后发现，当项目启动了扩大采纳范围的流程，有其他利益相关方的支持，并且项目设计尚可时，项目有 **88%** 的可能性还采用或实施了部分或大多数旨在扩大采纳范围的举措。此外，**59%** 的成功案例也佐证，当项目启动了扩大采纳范围的流程并且存在与项目目标相关的早期或当前举措，或者缺乏这两个因素，但是有政府的强力支持和利益相关方的积极参与时，只要项目设计尚可，项目也很可能采用或实施部分或大多数旨在扩大采纳范围的举措。与此相对应的一份单独分析表明，项目没有启动扩大采纳范围的流程，没有其他利益相关方的支持，项目设计拙劣，并且项目缺少政府支持时，那么项目有 **89%** 的可能性还会在扩大采纳范围方面失败。

这确认了初步分析的结论：如果项目包含设计要素，采取介入措施（主要是政府和其他利益相关方的参与），并且使用项目资源启动扩大采纳范围的流程，则可能会大大促进发挥影响力。这一结论有三方面的国家级证据支持，例如东加勒比国家组织的评估。更具体地说，项目在设计阶段还还必须要求利益相关方参与，以验证不同范围内对利益相关方需求、优先事务和能力的假设是否得当，以便对每个群体或国家采取适当的方法并且确保目标不过于激进。员工流失或政府优先事务改变等风险（也可以在国家级评估中查阅）必须从项目开始时就予以考虑，以便对项目采取措施来防止或至少减少这些影响项目成果的风险。这类措施的示例包括很多活动，例如在利益相关方群体之间建立合作关系并加强他们之间的信任，建立与每个范围的现有机构框架一致或以之为基础的实施结构，以及采用能体现每个利益相关方群体的独特文化和历史特色的方法。

按照在首席执行官认可时获得的 GEF 补贴金额进行分组，对扩大采纳范围程度进行比较后发现：在获得不超过 1,000 万美元补贴³的项目中，较成功和不甚成功的项目在数量上没有很大差异。这表明在常规的项目资金范围内，在扩大采纳范围方面是否成功更多地取决于促进流程发展的活动实施，而不是分配给项目的资金数额。不过，49 个项目中只有 8 个 (16%) 接收等于或超过 1,000 万美元补贴的项目没有在扩大采纳范围方面取得成功（见表 7.6），这表明接收等于或超过 1,000 万美元补贴的项目更容易成功。获得此规模资金的项目比获得更低规模资金的项目在获得政府强力支持方面成功率更高。当前用于扩大采纳范围的机制类型与补贴金额之间没有明显的关系。也没有迹象表明补贴金额是影响项目设计质量的因素。在不同的地理区域或不同收入水平的国家内，已实施的项目在扩大采纳范围程度方面没有明显差异。正如预期的那样，由于介入的本质，全球项目在扩大采纳范围方面取得成功的比例明显很低。

GEF 的战略考虑重点是将注意力转移到影响驱动因素和全球环境效益上，这至关重要。这种转移非常重要并有可能提高 GEF 的影响力，但是必须通过介入予以执行和实施，介入需要采用平衡的活动组合，以融入有助于扩大采纳范围的因素为目的，使负面环境因素更好地得以缓解或克服。

已完成项目的 GEF 投资组合总结了许多经验，涉及对扩大采纳范围与发挥影响力有阻碍和促进作用的因素。GEF 应吸取这些经验教训，利用其改善未来计划和战略中的项目设计。将知识管理和学习作为新重点是这方面的一个机会。可以建立 GEF 机构、国家和项目执业者的实践社区和/或学习平台，并邀请 GEF 秘书处、STAP 和独立评估办公室参与来交流学习经验，以便为未来的 GEF 介入设计提供建议，重点考虑进一步强化扩大采纳范围的方法。

7.5 民间团体组织的参与

GEF 自创立以来就在民间团体参与全球环境事务方面据于领导者地位。其在多个层次定期建立和加强机制来支持参与。它通常致力于回应民间团体对更大参与度的请求，并制定了许多官方文件作为依据。GEF 通过对外和对内提供援助来发展听取民间团体呼声的方式。OPS5 技术文档 14 报告了一项评估民间团体参与现状的子研究结果。报告提出了多方面问题，具体讨论如下。

“民间团体”和“参与”概念在 GEF 的合作伙伴之间没有标准定义。GEF 机构和 GEF 各级代表所采用的定义五花八门，给跟踪参与带来了挑战。此外，GEF 机构对“民间团体”概念的类别划分也不完全相同。尽管该机构倾向于将 NGO 从基于社区的组织中排除，但是 NGO 类别自身通常包含很多差别很大的实体，例如，引导将国际自然保护联盟 (IUCN) 和国家原住民组织的结果合并成单一指标的实体。

GEF 公众参与政策 (GEF 1996) 已过时、失效，将不再系统地执行。但是，它倡导对每个项目的 CSO 参与进行记录的做法仍然需要延续。尽管这是官方指令，但是 GEF 内没有系统应用的做法来监控 CSO 参与。到目前为止，唯一的跟踪方式便是不定期地将 CSO 执行的项目汇编成文。该指标很可能不完善，混淆了许多 CSO 的工作。

分配给 CSO 执行的全规模项目、中等规模项目和 SGP 项目组合的补贴金额自 GEF-2（为单独的全规模项目和中等规模项目补贴 1.5 亿美元）以来一直徘徊在 2.5 亿美元左右。在 2010 年的 CSO 论坛会上，不管有没有 SGP，CSO 执行的项目量从未占到 CSO 理事会正式申请的 GEF 项目组合的 15%。

CSO 执行的项目已被确认能够在本地层面带来附加价值，并且在 GEF 项目中，其对环境的影响程度要显著高于非 CSO 执行的项目。纵观 GEF 的发展历史，这些项目在民间团体的带头支持下，形成一项非常大的 GEF 投资，补贴金额达到 11 亿美元（7.35 亿美元分配给项目管理信息系统中的全规模项目和中等规模项目，4.25 亿美元分配给 SGP 项目）。这些项目绝大多数已经执行完毕，并且至少取得了还算满意的结果。这样的表现和 CSO 执行者利用的联合融资（34 亿美元）证明，通过本地影响力实现全球环境效益能够创造出附加价值。

尽管有如此确凿的记录，并且已系统地融入 GEF 事务中，但是 GEF 中一些民间团体参与项目经常由于缺乏意义而停止。若干动态因素导致了这一结果，包括 CSO 与政府之间的关系、对有意义参与和相关参与的解释，以及导致此类参

³ 此金额包括项目准备工作补贴，因为项目设计被认为是影响广泛采纳程度的一个重要因素。

与的保证和记录工作功亏一篑的复杂机制，这与公众参与政策中的规定一样。

未来若想努力提高 GEF 的民间团体参与度，必须依据更明确的条款描述。有效的做法是考虑民间团体的类别，区分截然不同的 CSO 类型。该问题需要进一步探索。

未来若想进一步强化 CSO 参与 GEF 的项目，必须更新 1996 年政策，以提供强有力的支持。需要制定一份文件，对利益相关方关系以及各自的附加价值做出最新解释。该文件必须具有更高的权威性和指导性。需要采取大胆的条款，力争取得更积极的成果。这种努力还可能会促使民间团体参与声明转化为更审慎的民间团体参与政策和指导原则，这显然也就达到了最初的目的。

最重要的是需要加强现有机制，以执行当前针对公众参与的政策第五条款：“所有 GEF 融资项目都应该对公众参与进行完整的记录。”与性别考虑事项一样（见 7.8 节），GEF 项目要求在早期工作阶段就发起更系统、更有意义的民间团体参与。关于如何适应项目管理信息系统以创造性地满足此类记录要求，需要完成持续审查流程，从而以更简单、更直接的方式来监控 CSO 参与情况。

其他进一步提高 CSO 参与 GEF 项目的方式包括以下行为：

- 为 GEF 联络点和 GEF 机构制定指导原则，指导他们充分实施公众参与政策。
- 搜索实用的指标，以捕捉项目周期多个阶段中有意义的 CSO 参与，但是并不增加 RBM 系统的负担，也不延长批准周期。
- 针对多种文化环境下各种类型的 GEF 项目，就适当参与和有意义参与的大量不同解释给予指导。
- 考虑采用方法使项目管理信息系统中的 CSO 数据与 SGP 更无缝地匹配，以便展现全球 CSO 参与情况，但是并不妨碍在每个系统中制定完善的协议。
- 探索添加文字说明，以便更谨慎地为民间团体利益相关方的有意义参与指定国家联络点（在每个项目的批准函中）。
- 评估达到以下建议级别的可能性：将 15% 的 GEF 项目组合发展成 CSO 执行的中等规模和全规模项目（在全球、地区和国家级别）。
- 考虑将 GEF NGO 网络作为 GEF 与民间团体之间的主要链接途径，并定期审查。
- 考虑针对 GEF NGO 网络成员精心策划一场独立的年度调查，并且对调查进行测试和翻译，以便定期跟踪有意义 CSO 参与的进度。

GEF 长期以来一直是 CSO 的首选合作方之一，并且一直倡导将能源用于具有全球环境效益的领域。没有理由认为它的角色该淡化。目前的挑战是，如何采取一些大胆的措施从民间团体参与过渡到 GEF 治理的有意义的参与范畴。这样的机制大多数已经加入到理事会决议和 GEF 介入模式中。对一些机制来说，也许是时候从柜子中取出来、拍掉灰尘、重新包装或略微强化一下，然后重新派上用场了，以便系统地考虑 GEF 从未停止过支持的强大民间团体力量。

民间团体参与意识应该在国家层面进行培养和推广。建议应在计划中包含这个最重要的要素。以下额外提供的具体建议应该予以考虑：

27. 公众参与政策需要在 GEF 的计划指导全过程中进行更新并作为主流。
28. GEF 项目管理信息系统应该进行探索，以了解是否有可能针对 GEF 的民间团体参与的要素系统地收集证据，但不增加 GEF 报告和监管负担。
29. 最终评估需要包括有关与 CSO 合作的问题，以确保评估者能够吸取教训和借鉴经验。

7.6 小额补贴项目

通过 GEF SGP，与 CSO 的互动无疑会取得最大的成功，并得到国际认可。当前与 UNDP 评估办公室联合进行的 SGP 评估已经提供了第一阶段的报告，可纳入 OPS5 结果中。该评估发现，SGP 仍与两方面高度相关，即全球环境问题，以及支持当地社区在其现有社会经济条件允许的范围内解决这些问题。

该评估发现 GEF-5 期间参加 SGP 的国家数量大幅增加了。新增国家包括很大比例的小岛屿发展中国家、最不发达国家，以及面临脆弱局势或受冲突影响的国家。这与 GEF 理事会在 2007 年 11 月做出的升级 SGP 政策并且允许 SGP 从 GEF 分配系统（现在称为“STAR”）获取资源的决定相关。这些变革取得了许多积极的效果，也产生了一些负面影响；关于负面影响，请查看该评估第二阶段报告中的详细说明。

第一阶段 SGP 评估报告还总结称 SGP 仍然有效，特别是在个人补贴级别。获得补贴的项目组表现出缓慢但稳定的趋势：在国家和地区级别具有累积和协同效应。SGP 与其他 GEF 支持的互动朝着有意义的方向发展；在最近关于 GEF 对坦桑尼亚的国家项目组合评估的示例中，我们发现 SGP 为旨在专门援助当地社区的其他 GEF 项目提供了服务。通常，这种互动可以，并且应该在规划活动中在国家层面作进一步探索。

项目管理成本仍然基本持平。与 M&E、能力发展和知识管理有关的项目支持成本略有增长，因为这些服务越来越受到欢迎。但是，理事会将成本与绩效和所提供的相关联的决定（GEF 2007）尚未被完全采纳。虽然已经采取措施加强项目的集中管理，但是这并不能弥补整体治理结构上的弱点。

SGP 中的 M&E 自 2008 年以来已取得了相当大的进展。然而，考虑到对全球跨国计划（如 SGP）执行适当的 M&E 不可避免地面临极大挑战，并且此类项目往往提出不切实际的要求，因此进一步改进系统是合理而必要的。SGP 中的 M&E 进一步证明了 RBM 和 M&E 要求超过了 GEF 的负担能力。

SGP 是一种 GEF 企业计划，它的这一本质特点决定了需要对其进行更好地处理。核心 SGP 与升级后的 SGP 计划之间应保持紧密联系，不是为了解决管理问题，更是为了支持学习并确保正确的战略方向。我们已任命指导委员会提供战略指导，不过虽取得了良好开端，但后来却变为主要关注运营方面的问题。该指导委员会应该回到正确的方向（如有必要，应变更成员），以便解决如下问题：其职责是通过两套独立机制（全规模项目和 SGP 中心项目管理团队）执行 SGP 时应承担与 UNDP 问责和信托责任对应的责任，关注项目的企业本质，针对第一阶段的评估提供管理层方面的答复。

SGP 的基本方法包括 (1) 提供小额补贴支持当地社区处理具有全球关联性的环境问题；(2) 学习成功的解决方案，并在当地其他社区采纳；以及 (3) 参与更大的国家级 GEF 组合项目，鼓励中等规模和全规模项目，或者模仿坦桑尼亚的做法，使中等规模和全规模项目的解决方案在更多当地社区推广。出于此目的，SGP 支持成立国家指导委员会，并且应在国家规划活动中保留该委员会或使其变为更强有力的合作伙伴。

由此我们建议将以下两条补充到 GEF-6 规划中：

30. SGP 指导委员会应该恢复并根据需要予以加强，并且配合 UNDP 和 GEF 秘书处的的工作，以确保 SGP 的企业本质并对计划的未来发展方向和运作模式提供战略指导。
31. 新的指导委员会应该针对第一和第二阶段的 SGP 评估提供管理层的答复。理事会应该考虑提供这种管理层答复，因为它是企业项目的监护者。

7.7 私营实体参与

OPS5 技术文档 13 报告了 GEF 与私营实体合作的概况，此报告是 OPS5 的一个组成部分。该研究得出如下结论：GEF 已成功与许多营利性实体合作，它们在行业重点、规模和处理环境问题的方法方面不尽相同。

为了与私营实体表现出的多样性保持一致，GEF 与广大营利性商业实体进行了合作。范围涉及跨国企业、大型国内企业和金融机构以及微型企业、小型企业和中型企业等。除了公司实体外，机构安排可能包括公-私合作、公-私联盟、合作制和其他共有权形式。大多数活动通过国家项目执行；全球项目和地区项目倾向于有限参与。

GEF 与这些实体的合作已取得了成功，私营实体的表现与非私营实体项目组合的表现基本相同（大约 80% 的项目获得了比较成功或更高的评价）。采用非补贴运作模式的项目与采用补贴运作模式的项目所获得的评估没有差异。成功参与的事实引发了许多实施战略、技术、方法和/或结构安排得到更广泛采纳的实例，包括引人注目的扩大和市场变化例子，尤其是在气候变化重点领域。

GEF 提供资金用于多方面改善计划，尤其是政府监管和政策框架以及金融中介机构，在私营实体参与环境改善介入方面产生了深远的市场变化。监管框架和环境政策是全球环境效益是否良好的指标。国家缺少应用合规标准的承诺可能会影响取得预期效果，而适当的政策激励是促使私营实体与 GEF 成功合作的一个要素。私营实体参与的项目明显更能够促进新金融机制的发展和示范，并且更能引发市场变化。52% 的私营实体参与项目引发了市场变化，而没有私营实体参与的项目引发市场变化的只占 21%。

私营实体参与的历史项目并没有在多个重点领域实现预期的推广，这清楚地表明了私营实体的作用。评估的综合部分表明，现在可以更容易地关注私营实体对气候变化的参与，其次是生物多样性、多重点领域和 POP 重点领域。尽管所有重点领域都一致确认私营实体参与了重点领域战略（GEF-3、GEF-4、GEF-5 和 GEF-6 建议），但是，相对于国际水域、土地退化或 POP 领域，从气候变化、生物多样性和 ODS 重点领域查找私营实体参与的项目例子要容易得多。

自 GEF 成立以来，工商业界在促进可持续发展方面作用日益增强，并且将继续扩大。新的和扩大的企业可持续发展举措以及可持续发展企业的日益壮大，都证明了私营实体作用在不断提高。尽管先驱公司的这些努力在可持续发展方面表现出希望的曙光，但是关键环境趋势仍然表现恶化，并且减缓恶化的预期成本远远超出公共机构的应对能力。

这些公共机构往往还对化石燃料以及不可持续利用的水、渔业、农业和运输资源提供补贴，旨在促进“社会公益”并保护穷人的利益，特别是在发展中国家。虽然从某方面看补贴是有益的，例如补贴可促进更清洁、更高效的技术得到应用，并且/或者改善贫困家庭对现代能源的利用，但是对不可持续行为的补贴也具有有害的一面，将来若想挽救不可持续的局可能需要 10 倍于当前的投资。这些补贴还可能最终涵盖通常应由私营实体承担的制造、生产和其他工业过程方面的运营成本，并且可能由于给他们提供更优惠的价格而刺激其更多地利用能源。结果导致与化石燃料相关的能源消耗攀升，尤其是在发展中国家，排放和恶化的加剧正演变成环境危机。

GEF 与私营实体的合作需要与提高国家主导权的工作相吻合。在 GEF-4 期间由于资源分配系统 (RAF) 实施到位，GEF 与私营实体合作的能力有所减弱。GEF-5 期间的合作略有提高，但是无论是数量还是金额上，都落后于前期阶段。STAR 中期评审不包括分析 STAR 对私营实体参与的影响，因为直接参与的项目组合大大减少，以至于可以忽略不计 (GEF IEO 2013d)。RAF 和 STAR 均使得政府机构更积极地参与。STAR 中期审核表明，由于修订了框架，虽然私营实体降低了参与，但是 GEF 项目组合的国家主导权部分在不断增加。有了资源分配系统（如 STAR）以后，加强与营利性公司合作则需要纳入国家战略和优先事务中，并遵循公约的指导。

从设计旨在与私营实体合作的地球基金平台提供的经验可以看出，希望吸引大量私人基金来壮大 GEF 基金的想法未能实现，是不现实的。另一方面，部分常规的全规模气候变化减缓项目努力吸引私营实体参与，取得了相当大的成功并引发了市场变化。

在 GEF-6 中促进私营实体参与时，应考虑以下建议：

32. GEF 项目管理信息系统应该进行探索，以了解是否有可能针对 GEF 的私营实体参与的要害系统地收集证据，但不增加 GEF 报告和监控负担。
33. GEF 应该考虑符合 GEF 支持资格的各个国家和地区的不同情况，并鼓励这些国家将私营实体参与纳入其优先事务安排和 GEF-6 的项目组合确定中。

34. 重点领域和多重重点领域方法应该考虑如何让私营实体参与能够解决对环境造成最恶劣影响的问题。
35. GEF 应该建立和分享有关私营实体如何参与 GEF 支持的知识，尤其是项目周期、风险缓解、市场转型和认可/赞助方面。
36. 最终评估应该包括关于私营实体参与的问题，以确保评估者能够吸取教训和借鉴经验。

7.8 性别主流化

性别是 GEF 变化理论中一个非常重要的方面，因为它是实现行为变化的主要途径之一，将促使可持续解决方案得到更广泛采纳，以应对全球环境问题。更多地关注社会和性别问题，既不是奢侈行为也不是多余行为，而是减少环境压力的必经之路上一个核心要素，最终将有助于改善环境。

OPS4 在 2009 年的 GEF 技术文档中评估了性别主流化，强调了在 GEF 运作 (Awori 2009) 中添加主流化跨领域性别政策的需要。OPS4 指出“GEF 战略和项目中的社会与性别问题未得到系统解决，GEF 不能完全依靠 GEF 机构的社会和性别政策来解决”(GEF IEO 2010b)。值得注意的是，OPS4 建议 7 表明，应该通过改进指导原则、改善收费结构以及加强关注社会和性别问题来进一步提高项目绩效。OPS4 还提出将修订终端评估指导原则和做法纳入下一轮 GEF M&E 政策修订中。

有关性别主流化的 GEF 政策已于 2011 年 5 月被正式采纳，其解决了 OPS4 关注的主要问题。OPS5 技术文档 16 认为应针对以下两个问题寻找评估证据：政策在未来几年需要根据什么基准进行判断；根据该基准判断目前已经实现了哪些成就。

自 OPS4 以来完成的 281 个项目就性别问题进行了分析。在这些项目中，124 个没有考虑性别，并且不打算考虑。在其余 157 个项目中，有 55 个已经在设计和实施方面成功进行了性别主流化。另外 59 个项目提及了性别，但没有将性别纳入其活动中。剩余的 43 个项目自称“与性别无关”，因此在其设计和实施中未提及性别；但是其最终评估提供的证据表明，实际上这些项目与性别相关。在该考虑性别时不考虑，可能会导致意外的与性别相关的负面后果。

基准研究表明，GEF 的许多项目倡议人对性别问题关注不够，可能会意外地在设计和实施项目时产生潜在的负面性别影响。另一方面，研究表明许多项目倡议人能够充分地解决性别问题。因而这表现为有分歧的实践，一方面我们应该从其他项目吸取经验教训，另一方面应在计划和项目中引入最佳国际实践。

回顾 GEF-5 期间 CEO 认可和批准的项目发现，采用 GEF 性别主流化政策后，旨在实现性别主流化的项目比例从 22% 提高到了 31%，认为与性别无关的项目从 78% 下降到了 68%。但是，该子研究的评估团队（包括秘书处所没有的性别专家）对被评估为与性别无关的 CEO 认可的 22% 的项目进行研究后发现，此类项目实际上与性别有关。

此外，2011 年 5 月之后由首席执行官认可的项目中，有 40% 仅浅显地提到了性别问题，偶尔会插入标准的通用段落。这表明还需要做更多工作来实施性别主流化政策，尤其是需要了解哪些项目与性别相关，以及如何处理这些项目。一种具体的 GEF 运作模式指明了前进方向：在 2011 年下半年，支持活动发生了巨大转变，性别主流化提议大幅度增加，浅显地提及性别的提议大幅度减少。只有一项支持性活动严重地忽略了性别。

这些进步可能与最近几个 GEF 机构采用性别主流化政策开展经营活动有关。IFAD、UNDP 和世界银行的国际实践例子提供了可利用的指导原则。气候投资基金也采用了可被纳入 GEF 指导原则中的实用工具。这些工具可以为 GEF 提供改善项目设计和审批流程的指导，以便让性别问题在 GEF 项目中有效地实现主流化。

GEF 已经在应对 OPS4 发现和建议以及其他性别主流化问题上取得了进展。GEF 已经制定和采用了性别主流化政策，阐明了对性别主流化的承诺和性别主流化要素。GEF 秘书处在 GEF-5 期间指定了性别问题联络点，并且自 2011 年开始通过年度监控审查流程对项目组合进行常规的性别审核和监控。

尽管采用了性别主流化政策，但 GEF 秘书处在该领域的能力发展仍然有限。秘书处仅有一名兼职性别问题主要联络人，为项目经理提供了性别方面的有限培训，并且缺乏在项目活动中实施性别主流化的指导原则。为了充分实施该政策，GEF 秘书处和 GEF 机构需要资源和支持。

该政策要求在性别主流化进程中增加 M&E 并在项目中安排性别专家。尽管对首席执行官认可和批准项目的评估结果表明，对支持活动中的性别因素给予了更多关注，但是在实施这些政策之前有必要检查项目的最终评估结果。

更具体地说，我们提出了以下建议：

37. GEF 应该采取行动计划实施 GEF 性别主流化政策。应该为该计划配备充足的资源。最重要的是，秘书处需要安排性别专家，负责缓和、协调此类问题并建立沟通的桥梁。
38. 可以邀请 GEF STAP 针对某些 GEF 高端技术领域的性别问题提供建议。
39. 汲取知识和交流知识应该成为重要手段，以确保项目倡议人具备最新见解来分辨哪些方法有效、哪些方法无效，从而确保项目关注性别问题。
40. 最终评估需要包括有关性别的问题，以确保评估者检查性别方面的意外伤害或积极成就。

表 7.1 已完成的 GEF 项目与获得满意评价的成果

项目组	项目总数	已评价项目的总数			获得满意评价的项目占比		
		中等规模	全规模	总计	中等规模	全规模	总计
OPS4	210	91	114	205	84	78	80
OPS5	281	123	157	280	88	85	86
总计	491	214	271	485	86	82	84

注意：满意评价包括“还算满意”、“满意”和“非常满意”三种。未通过快速程序批准的支持性活动在此处归为中等规模或全规模项目，具体分类取决于 GEF 补贴金额。

表 7.2 GEF 项目影响力发挥情况

扩大采纳范围程度	在 GEF 项目中的占比		
	产生了环境影响	未产生环境影响	总计
采用/实施了大多数旨在扩大采纳范围的举措	15.5	1.7	17.2
采用/实施了部分旨在扩大采纳范围的举措	30.9	12.0	42.9
启动了部分旨在扩大采纳范围的举措	16.7	13.7	30.4
没有进行旨在扩大采纳范围的重大举措	2.0	7.2	9.5
总计	65.3	34.7	100.0

注意：n = 401；仅包括预计可减轻压力的项目。

表 7.3 在重点领域扩大采纳范围程度

重点领域	在 GEF 项目中的占比	
	采用/实施了大多数或部分旨在扩大采纳范围的举措	没有进行旨在扩大采纳范围的重大举措，或者已启动但是未采用此类举措
生物多样性	59	40
气候变化	66	34
国际水域	73	27
土地退化	29	71
多重点领域	42	57
ODS	60	40
POP	11	88

注意：此处的数据针对指定的重点领域的**所有**项目，而不是仅针对预计会扩大采纳范围的项目。ODS 和 POP 重点领域的结果仅用于提供参考，不能用于推测结论，因为项目组中包含的这些重点领域的**项目太少**。

表 7.4 按重点领域列示的环境影响情况

重点领域	在 GEF 项目中的占比		
	仅减轻压力	改善环境状况	总计
生物多样性	45	24	70
气候变化	71	n.a.	71
国际水域	28	23	51
土地退化	14	14	28
多重点领域	29	17	46
ODS	100	n.a.	100
POP	13	0	13

注意：n.a. = not applicable（不适用）；对于涉及大气问题的重点领域，预计不会有环境状况得到改善的报告，因为只能测量向大气中释放气体的减少量。此处的数据针对指定的重点领域的**所有项目**，而不是仅针对预计会产生环境影响的项目。ODS 和 POP 重点领域的结果仅用于提供参考，不能用于推测结论，因为项目组中包含的这些重点领域的项目太少。

表 7.5 最终评估中最常提及的对于“发挥影响力”的影响因素

因素类型	可促进发挥影响力	会阻碍发挥影响力
与项目相关	<ul style="list-style-type: none"> 利益相关方积极参与 (48%) 高度相关的技术或方法 (36%) 使用项目资源启动的扩大采纳范围的流程 (39%) 	<ul style="list-style-type: none"> 拙劣的项目设计 (38%) 没有维持项目成果的活动 (25%)
环境相关	<ul style="list-style-type: none"> 政府支持 (57%) 以前或当前的相关举措 (55%) 其他利益相关方的支持 (42%) 	<ul style="list-style-type: none"> 其他不利的政治/政策条件/事件 (40%) 不利的经济条件/事件/驱动因素 (31%) 缺少政府支持 (26%)

注意：n = 473。括号中的数字是引用特定因素的终端评估所占的比例。

表 7.6 按 GEF 贴补金额列示的扩大采纳范围程度

GEF 贴补金额	在扩大采纳范围方面较为成功的项目		在扩大采纳范围方面较不成功的项目	
	数量	%	数量	%
100 万美元或更低	104	50	105	50
100 万至 500 万美元之间	69	61	44	39
500 万至 1,000 万美元之间（含 500 万）	63	62	39	38
1,000 万美元或更多	41	84	8	16

7.1 节 影响的定义

影响的普通含义：介入措施直接或间接地、故意或无意产生的主要和次要长期影响，无论是正面还是负面的 (OECD/DAC 2004)。该定义适用于 OECD 的发展援助委员会评估网络、国际金融机构的评估合作小组和联合国评估小组的报告。

GEF 的目标是实现环境影响。“环境影响”可以定义为生物物理参数的变化，并表现为以下形式：

- **减轻压力：**生物物理变化，表现为源自人类行为（当地社区、社会、经济）的环境威胁变小
- **环境状况：**环境状况发生变化

随着时间的推移，减轻压力会引导环境状况改善。因此，对于影响的衡量会有一个明显长于项目周期的**时间维度**，因为 GEF 试图影响的许多生物物理过程需要经过很长时间才能成熟。生态系统恢复到健康状态需要 20 到 30 年，臭氧层恢复需要 50 年之久。该时间维度可以通过以下因素来确定：

- **直接影响：**介入措施带来的变化；例如，如果某个特定物种的栖息地得到恢复，效果很快就能显现（几年之内）
- **长期影响：**在长期的生物物理过程中逐步发生变化

此外，影响会涉及一个**空间维度**；它可以在不同的地理、社会生态或行政影响范围内衡量。可以在以下范围内衡量影响：

- 在单独的地点；
- 在多个地点；
- 在陆地上或在海洋中；
- 在整个市场中；
- 在地方或国家管辖区内；
- 在某些区域内；或者
- 在全球。

GEF 旨在影响社会经济过程，以促使生物物理系统在以下方面发生变化：气候、丰富的生物多样性生态系统、可持续的土地利用系统等。**系统级别的影响**，是指在陆地、海洋、市场，以及更高的行政管辖区乃至全球范围内的影响，通过生物物理和社会经济参数进行综合衡量，以识别系统的动态变化。系统级别的变化往往没有主因，因为有太多的因素和互动过程参与其中，但是可以辨别各方面的作用。

影响可能会有本地和全球层面的意义。拯救一个独特的本地物种会对全球产生影响；也会对本地产生影响，因为它可能是生态旅游业的创收来源。**全球重大影响**可能会对本地产生影响，但是并非所有**本地影响**都具有全球意义。通过对**社会和经济影响**进行研究，可以确定行为变化将减小还是加大威胁，是否有利于可持续发展。

图 7.1 GEF 通用变革理论框架

GEF 的资助领域

实施和战略

实施机制和主体

技术和方法

实施和可持续发展的金融机制

知识和信息

技能培养

信息共享和访问

监控和评估
知识创造
意识提高

机构职能
政策、法律和监管框架
政府结构和安排
非正式的信任建立和冲突解决流程

催化效应

发挥影响力
扩大采纳范围
持续
主流化
复制
扩大
市场变化

行为变化
标准：
经济上可行
社会容许
对环境无害

影响
改善环境状况
减轻压力

图 7.2 项目完成后的环境影响情况

已完成的项目：281

获得满意成果的项目：>80%

已启动扩大采纳范围计划的项目：90.5%

具有本地影响的项目：>65%

可能造成系统影响的项目：92.8%

20% 的项目由于要冒险而获得不满意成果：请继续冒险！

面临的挑战：如何提高扩大采纳范围的速度和力度，促使系统发生根本性变革

图 7.3 GEF 气候变化项目的广泛采纳与环境影响对比图

全球温室气体排放
资格
GEF 项目
无 GEF 支持

在温室气体排放项目中衡量的市场变化
开始本地行动
利益相关方开始活跃
利益相关方继续行动
在 5 至 8 年后减少温室气体排放的项目的市场变化

在温室气体排放项目中衡量的本地影响
全球变暖
呈下降趋势
没有证据表明趋势逆转
在项目结束时减少温室气体排放的项目的本地影响

10 年

5 年

10 年

注意：GHG = greenhouse gas（温室气体）

8. 扩大采纳范围所面临的挑战

8.1 重点领域的未来

OPS5 的第一份报告提供了来自多个评估流程的证据，它们均指出，多重点领域项目和计划的出现造就了一种强有力的新型 GEF 运作模式 (GEF IEO 2013e)。这一情况使 GEF-6 战略的制定工作面临挑战。

多项 OPS5 的子研究表明，整个项目组合中多重点领域项目和计划的强势出现，是在国家层面对公约指导作出的响应。一项影响力研究对南海及附近区域的 GEF 支持情况进行了深入观察，其中搜集的证据表明，程序化方法的重要性已超越单一问题或关注点的范畴，能够确保建立起可扩大采纳范围的环境。在独立评估办公室针对 GEF 变革理论（该理论描述了实现影响力所需的各种要素）进行的一般性框架工作中，对程序化方法同样形成了这种观点。

GEF 变革理论的总体框架是在 GEF 理事会 2012 年 11 月的会议上提出的。独立评估办公室在影响力领域的工作以及重点领域战略评估均表明，该模式可作为一种启发式教育工具，让人们能够深入思考因果链、联动作用，以及 GEF 及其合作伙伴和会员国的角色，以便更好地关注如何通过扩大采纳范围来减轻环境压力，使全球环境趋于好转。GEF 理事会已要求秘书处确保为 GEF-6 制定的战略中包括因果联系和因果链（它们可用于扩大采纳范围）方面的内容。

在重点领域战略和多重点领域工作中引入一套更出色的思考机制，以反思因果联系与影响途径，这与 RBM 框架的发展密切相关。OPS5 提议应减少 RBM 框架的负担及其 M&E 负担。此外，独立评估办公室还提出对新的 RBM 框架进行可评估性评判，这包括更仔细地审视因果链及预期影响途径。

生物多样性

在有望降低环境压力的 214 项已完成的生物多样性项目中，约有 70%（149 个项目）对环境产生了影响：45%（97 个项目）得以降低环境压力，另有 24%（52 个项目）改善了环境状况。生物多样性项目主要是以栖息地层面的改善程度的形式来报告环境影响力（33%，76 个项目）；另有 11%（26 个项目）报告了景观层面的影响程度。环境影响包括建立保护区、改善保护区的管理体系、降低因改变土地用途造成的环境压力，以及实现物种种群增长。对环境产生影响的生物多样性项目的比例在所有重点领域中是最高的。

在生物多样性项目中，用于扩大采纳范围的最常见机制就是“主流化”（请参阅第 8.1 节，以了解成功的项目案例）。生物多样性项目中最流行的主流化介入类型包括法律、政策和法规（48%，108 个项目）、管理框架（41%，92 个项目），以及参与和冲突解决流程（27%，61 个项目）。在这一重点领域的项目中，“市场变化”、“复制”和“扩大”机制对于提高介入措施的采纳范围也有所帮助，但是程度要逊于“主流化”机制。管理框架是最常被“复制”（14%，32 个项目）和“扩大”（8%，19 个项目）的介入措施。通常，从现场所在地到全国范围内都可以使用“扩大”机制。

气候变化

在已审核的 113 个完成的气候变化项目中，77%（87 个项目）提供了温室气体（包括二氧化碳）减排方面的证据。降低环境压力一般是通过实施能够提高能源效率或增加再生能源份额的措施，或者通过改用矿物燃料使用量较少的运输模式实现的。

据报告，在这一重点领域的项目中，只有 10%（11 个项目）报告称没有显著扩大采纳范围。66%（75 个项目）采用或实施了某些旨在扩大采纳范围的举措（请参阅第 8.2 节，了解成功的项目案例）。与在其他重点领域中一样，“主流化”被称为用于扩大采纳范围的最常见机制，紧随其后的是“复制”。最常被成功主流化的介入方式为政策、法律和/或监管措施。有 49 个项目成功引入了这些介入措施，从而协助发展出一种支持性制度框架，最终将促使温室气体减少。

有 13 个项目拥有已经成功完成主流化的机制，用于为节能和可再生能源提供资金并进行推广。其中最为成功的是租赁-购买协议、节能基金，以及不那么常见的能源服务公司，例如克罗地亚的公司。尽管取得了上述成功，但在更广泛地采纳财务机制方面，常规模式面临着重大挑战。

气候变化项目推出的技术和基础设施是最常见的采用“复制”机制的介入类型（14 个项目）。与利益相关方高度相关的项目，以及成功展现出特定技术的适用性、有效性和可行性的项目，都会走上“复制”之路。可盈利且经济高效的技术也常常被复制。盈利能力看起来是某种技术得到更广泛采纳的先决条件，因为它让利益相关方（尤其是私营部门的利益相关方）不但将节能看作一种社会责任，而且还将其视为一种切实可行的业务模式。

能实现“扩大”和“市场变化”机制的项目并不常见。由于用于分析的大部分数据来自于项目收尾阶段或者项目结束后的一小段时间内，这些研究结果并不让人感到惊讶。然而，现有的数据确实表明，技术和基础设施似乎是气候变化项目中最为常见的扩大或引发市场变化的手段。这些项目通常会推行能够改进工业流程或产品的措施。最近的气候变化减缓影响力评估侧重于市场变化，并对中国、印度、墨西哥和俄罗斯在 1997 年和 2012 年之间完成的 18 个项目进行了分析。此次评估的结果于 2013 年 11 月的会议上呈交给理事会，发现在发挥影响力方面取得了巨大进展的项目（某些项目在项目结束数年后才显示出影响力方面的进展）均采用了综合性方法来解决市场壁垒，并且具备有着明确针对性的支持型政策框架 (GEF IEO 2013a)。

国际水域

本研究中包括 48 个已完成的国际水域项目，根据报告，其中 40%（19 个项目）降低了环境压力，另有 58%（28 个项目）改善了环境状况。环境影响最常发生在本地层面，一些项目通过创新的水处理工厂来缓解渔业压力和减少营养物污染；增加红树林和珊瑚礁覆盖区；通过更合理的水资源使用管理机制来补充供水；并在海洋保护区建立起管理能力。根据报告，至少 8%（4 个项目）在多地对环境产生了影响，最常见的影响是降低了物种压力和栖息地压力，而另一项范围略小的影响则是降低了水质面临的压力；只有 4%（2 个项目）通过降低物种压力对海洋景观的环境产生了影响。

在这些国际水域项目中，用于扩大采纳范围的最常见机制就是“主流化”（请参阅第 8.3 节，了解成功的项目案例）。到目前为止，最常见的主流化介入类型就是更广泛地采纳各项法律、政策和法规，这体现在 35%（17 个）项目中。常被主流化的其他介入类型为管理框架和方法（29%，14 个项目）、管理体系（27%，13 个项目）、政府结构（25%，12 个项目），以及参与流程和信任建立/冲突解决（23%，11 个项目）。

在这一重点领域的项目中，“市场变化”、“复制”和“扩大”机制对于更广泛地采纳介入措施也有所帮助，但项目数量相对较少。最常采用“复制”机制的介入类型为管理框架（8%，4 个项目）。管理框架和政府结构是最常采用“扩大”机制的介入类型（4%，两个项目）。被最多国际水域项目援引为“对成功扩大采纳范围有所帮助”的因素包括：与先前或当前的项目相关举措实现良好协调；与利益相关方进行良好接洽；以及在国家及本地层面获得政府支持。

其他重点领域及多重点领域支持

在这一分组下，我们审核了 54 个已完成的多重点领域项目、17 个土地退化项目、9 个 POP 项目，以及 5 个 ODS 项目。根据报告，所有四个重点领域都产生了一定程度的环境影响；两个土地退化和两个多重点领域项目使环境状况得到改善；两个 POP 项目、三个土地退化项目，以及所有五个 ODS 项目都报告称减少了环境压力。由于每个重点领域各自活动的性质不同，其所报告的环境影响在规模和类型上也有着很大的差异。多重点领域项目更有可能在报告中被称为产生了多种环境影响。由于 POP 和 ODS 重点领域项目的数量较少，因此，目前就作出任何针对特定重点领域的结论未免为时过早。

根据报告，土地退化项目在某些特定地点起到了改善栖息地和土地质量的作用；多重点领域项目在多个地点以及景观层面改善了栖息地、土地质量、水质、物种和温室气体排放；

在 17 个土地退化项目中，有 6 个进行了法律、政策和法规的主流化。报告中称，“主流化”机制已用于参与和信任建立、管理方式、技术和基础设施，以及金融工具等流程，只是应用范围略小，其中每种介入措施都在两个项目中得到了

应用。土地退化项目据称更广泛地采纳了技术与基础设施：其中四个项目进行了技术复制、两个项目进行了技术主流化，一个项目进行了技术扩大。

在 54 个多重点领域项目中，主流化是最常报告的用于扩大采纳范围的机制。最常实现主流化的介入类型包括法律、政策和法规（14 个项目）；参与和信任建立流程（11 个项目）；以及政府结构和管理框架（各 10 个项目）。复制是用于扩大采纳范围的另一重要机制：据报告称，六个项目进行了管理框架的复制，两个项目进行了技术和基础设施的复制。

在所有四个重点领域，最常用于扩大采纳范围的机制为“主流化”，介入措施集中在法律、政策和法规领域。对于土地退化、POP 和多重点领域项目，也经常援引“复制”机制。“扩大”和“市场变化”是最少被提及的机制。对于多重点领域、ODS 和 POP 项目，常会采用“政府结构”介入类型。对于多重点领域、ODS 和土地退化项目，常会报告“技术和基础设施”介入类型。在各种有助于成功扩大采纳范围的因素中，多重点领域项目最常援引的因素包括：高度相关的技术或方法、项目引发的用于扩大采纳范围的流程，以及先前或当前的相关举措的背景。

对于土地退化项目，法律和法规的主流化常常涉及基于社区的管理计划或国家行动计划的制定。主流化通常需要将可持续土地管理方法/框架融合到当地规划流程、国家战略和立法中。这一重点领域的项目还有一些共同的特色，包括会派出支持主流化的现场参观和考察团。在与项目地点毗邻的某些社区和大都市出现了技术和基础设施的有限复制。

使对气候变化的顺应力和适应性成为主流

在 OPS5 中，通过在重点领域战略、RBM 和跟踪工具、多重点领域、多信托基金项目，以及性别主流化方面的工作，解决了对气候变化的适应性问题。OPS5 的 19 号技术文档提供了额外的评估证据来论述 LDCF、SCCF 以及主要 GEF 信托基金的适应性，将重点放在提高 GEF 支持工作的顺应力上。考虑到全球环境效益、发展和适应性具有强有力的综合效应，对气候变化的顺应力已经成为保护或形成全球环境效益的本质环节。

在 2010 年完成的适应性战略优先事务评估中，通过跟踪 GEF 重点领域战略从 GEF-3 到 GEF-5（GEF IEO 2011）的演变，我们已经发现适应性和顺应力概念和方法在该战略中逐步实现主流化的证据。有越来越多的人认为气候变化对 GEF 项目组合的可持续性造成了威胁，而解决这一问题也日益被视为保护或产生全球环境效益的工作中不可分割的一部分。此次评估建议，作为降低 GEF 项目组合风险的一项措施，GEF 应继续提供明确的激励措施，使对气候变化的顺应力和适应性成为 GEF 重点领域的主流。

STAP 的结论是，对于可带来全球环境效益的 GEF 投资，通过采取既能解决气候风险问题又可实现重点领域目标的方法（STAP 2010），可以进行最有效的保护。建议将气候变化风险评估和顺应力措施作为主流方法融入整个 GEF-5 战略与项目周期。

LDCF 已进入到融资项目的新阶段，以实施全国适应性行动计划（NAPA）。OPS5 的 19 号技术文档报告称 NAPA 实施项目与 NAPA 的优先事务是一致的。审核的 51 个项目反映了 35 个国家的情况，其中 58% 与最优先的事务相一致，42% 与 NAPA 的高优先级事务相一致。NAPA 实施项目中处理的主要优先领域为农业（35%），随后为滨海区管理（20%）。在审核过的 NAPA 中，有 98% 将农业列为关键适应性需求。这些发现是初步结果，对于所有 NAPA 实施项目的评估将于 2014 年 5 月通过一份单独的报告向 LDCF/SCCF 理事会汇报。

目前，GEF 机构需要在 PIF 阶段和首席执行官认可阶段就项目如何考虑潜在主要风险提供相关信息，包括气候变化结果，以及提出应当采取哪些风险缓解措施。2012 年 11 月，GEF 秘书处根据重点领域的优先事务和目标，向理事会提出了一种可增强 GEF 项目中气候顺应力的新方法和框架。该框架将在 PIF 和首席执行官认可阶段发挥实际作用。在 PIF 阶段，有以下要求：(1) 对与项目相关的潜在气候变化风险及潜在影响进行特征描述，(2) 对气候变化会对项目及项目受益人希望实现的全球环境效益产生的潜在后果进行特征描述；以及 (3) 考虑一系列恰当的适应性措施，并说明如何将措施纳入最终项目设计中。在首席执行官认可阶段，有以下要求：(1) 分析气候变化对项目的预期影响力；以及 (2) 提供相关证据，以说明为了对气候风险做出反应并确保气候顺应力，各种措施、实践和技术是如何被纳入项目设计中的。GEF 秘书处正在对框架文档进行定稿工作，该文件概括介绍了所有重点领域对于气候顺应力的考虑因素。考

虑到让项目周期变得更为有效并注重程序化方法是一项紧迫的任务，而且有必要降低 M&E 负担，应当对上述工作进行细致的调整。

通过多信托基金项目，GEF 在驾驭气候变化适应性及其他重点领域之间的协同效应方面取得了一些进展。OPS5 的第一份报告着重阐述了此类多信托基金项目的成长 (GEF IEO 2013e)。将 LDCF/SCCF 管理的气候变化适应性活动与通过主要 GEF 信托基金下的重点领域资助的活动相结合，这一可能性在 GEF-5 中被作为多信托基金项目提出。由于对 GEF 重点领域活动形成补充的各类适应性活动具有交叉性质，对应项目的数量正在不断增长。GEF-5 包括 23 个获批的项目，它们汇集了来自不同信托基金的资金。SCCF 在 GEF-5 期间将其 28% 的资源分配给了多信托基金项目，到 2013 年 6 月 30 日，已经通过主信托基金为 10 个项目提供资金，通过 LDCF 为两个项目提供资金。LDCF 将 13% 的资源投入多信托基金项目中，由主信托基金和 SCCF 供资的多信托基金项目分别为 8 个和 2 个。余下项目由 NPIF 及主信托基金共同提供资金。

对于 GEF-5 过程中获得首席执行官认可或批准的 528 个项目中，子研究对 296 个项目样本进行了准入质量审核。将近 40% 的项目 (114 个) 在其项目文档中提供了有关气候变化顺应力的信息。基础活动及全规模项目在其设计中最大限度地融合了适应性和顺应力。生物多样性项目的样本中包含气候变化顺应力因素的比例最高 (64%)，随后为多重点领域项目 (55%)。在 GEF 机构中，IFAD 的所有项目都包含顺应力因素；随后为 UNDP，63% 的项目包含顺应力因素。

在 114 个考虑气候变化顺应力的项目中，有 83% 是通过在项目设计中包含专门的顺应力项目环节实现的。余下的 17% 包含风险降低措施，可确保预期项目结果实现气候顺应力。

研究结果表明，尽管设计中越来越多地出现了融入顺应力概念的趋势，仍需要做更多工作来确保 GEF 项目组合具备气候顺应力。由此，我们提出了以下建议：

41. GEF 秘书处应当对框架文档进行定稿工作，其中概括介绍了 GEF 秘书处 (2012 年) 在后续步骤中描述的各重点领域的气候变化考虑因素。与此同时，考虑到其对气候变化顺应力的贡献，应当对 GEF 重点领域战略进行改进。

8.2 向更具战略意义的 STAP 迈进

OPS5 的 15 号技术文档中介绍了 GEF STAP 评估，其结论是 STAP 是一个很有帮助并受到尊重的机构，对 GEF 发挥作用做出了重要贡献，而且自其成立以及随后的多次改建以来，STAP 已经实现了巨大的飞跃。虽然 STAP 分配到的资源有限，但它通常十分有效。本文发现的许多问题都已为 STAP 所知晓。在很多领域，如果能在战略层面分配到更多用于增强效能和改善支持的资源，STAP 还可以取得更大的成效。

STAP 的战略贡献得到了广泛认可。STAP 对 GEF-5 和 GEF-6 战略的贡献也获得了高度评价。利益相关方希望 STAP 做出更大的战略贡献并提高其透明度。STAP 可帮助确定系统的关键压力点，在这些压力点，介入措施可根据 GEF 整体要求实现最大的全球效益。由于 STAP 被人们广泛寄予厚望，需要投入越来越多的时间，但 STAP 的资源却几乎没有增加，因此，STAP 有必要为各项事务制定出清晰的优先次序。值得注意的是，STAP 在确认全球环境所面临的长期战略性问题与通过筛选确保项目质量方面都肩负着相应的职责，但目前这两类职责之间的关系比较紧张。

目前还缺少系统性证据来证明 STAP 通过项目审核为质量控制作出的贡献。利益相关方对 STAP 在这一领域的贡献看法不一，一些人认为 STAP 非常有用，而另一些人则不那么肯定。考虑到 STAP 的时间和资源都显得捉襟见肘，因此需要决定是要增加 STAP 的资源，还是削减资源并重新组织 STAP 职能。由于简化项目周期面临着持续的困难，而且目前在专注于项目概念方面效率十分低下，OPS5 建议转向项目组合和程序化方法；这同样适用于 STAP。人们都已认识到 STAP 成员需要了解项目的当前进展，应当以新的方法满足这种需求。

与 GEF 存在合作关系的很多专业受众阅读通常以他们作为订阅目标的 STAP 出版物，并对这些出版物表示赞赏。目前，STAP 出版物的来源不易确定，出版物也难于通过搜索引擎在文献中找到。因此，外部用户极少引用该出版物。

STAP 需要满足更多需求才能提高其在各条战线上的战果。STAP 的对外内容应当链接到 GEF 体系以外的相关网络，以投放到不断出现各种举措和增殖的领域，GEF 在过去曾是在这方面唯一的行动者。科学界更广泛的关注会让 STAP 产品具有更强的合法性，包括有可能成为一家能够在战略领域中建立共识的机构。确定关键的出版领域、其完成时间以及同行评审都应当成为这项工作的重要特征。应当以最先进的通讯手段对出版物进行广泛推广，以推动其广泛传播。

需要加强跨重点领域的综合性工作。这意味着 STAP 成员之间需要加强团队合作，并需要外部科学合作伙伴的更多参与，这样才能正确地解决和评估多重点领域介入措施面临的远比以前更大的挑战，并确定如何才能合并不同的重点领域，以便创造出比各部分的总和更高的价值。

需要拓宽 STAP 科学报道范围。GEF 对科学进行了广泛定义，使之包括生物物理学和社会科学。GEF 项目组合已经逐渐向包含更多社会科学内容的项目设计转变。STAP 等与 GEF 合作的机构都需要能够正确、全面地分析所有科学层面，包括社会和经济方面的内容。或者，正如新任 STAP 主席在 2013 年 11 月向 GEF 理事会所做的演说中指出的那样，自然科学有助于了解“问题空间”，而社会科学则有助于了解“解决方案空间”(GEF STAP 2013)。目前，STAP 比以前更关注自然科学。科学的定义以及通过 STAP 专家网络表达的期待，都应当明确定义和实施。

应当鼓励 STAP 在知识管理中发挥作用。在向本报告其他部分提出的 GEF 实践社区提供科学和技术支持时，STAP 可能会起到重要作用。

在其各项职责中，监控 STAP 有效性应当成为 STAP 秘书处的常规职能。针对性研究在帮助解决 GEF 面临的某些科学和技术挑战中，有可能发挥极为重要的作用。然而，由于 OPS5 的 15 号技术文档中探讨的各种原因，针对性研究已经半途而废。来自 GEF 已完成项目组合的大量证据可能成为科学调查的主题。应当通过确定研究关键领域并为其融资来恢复针对性研究，将这项工作当成一件优先任务来开展。OPS5 第 15 号技术文档包含各种建议。

UNEP 的职责与 STAP 之间的差异需要澄清，并在必要时调整 UNEP 的职责。STAP 由 UNEP 向 GEF 提供，如 GEF 文书 (GEF 2011) 第 24 段中的规定。有关 UNEP 职责的精确解释，人们对评估有着不同的看法。尽管人们普遍认为挑选了高水平的科学家作为 STAP 成员，并且普遍欣赏被任命为 STAP 主席的顶级科学家和领军人物，但 UNEP 有时仍然会将专家小组视为从属机构，其报告需要得到准许才能与其他合作伙伴及 GEF 中的实体分享。UNEP 不向 STAP 赋予完全的职能独立性，因此承担着信誉风险，而与之相对的是，许多已经融入广泛的 UNEP 结构中的科学机构则具有独立性，例如气候变化政府间专家组 (Intergovernmental Panel on Climate Change)。UNEP 非常善于为具有不同职能独立性的实体提供支持，应当向该机构呼吁，请求将类似权限扩展至 STAP。

就其向 STAP 提供的结构性支持和行政性支持而言，UNEP 承担着进一步的信誉风险。UNEP 的华盛顿办事处无法满足 STAP 需求；其结果是，必须从内罗毕提供支持。这种支持造成了这样的印象：除了内罗毕的那些积极参与、充满热情的 GEF 协调者，STAP 在其他人的心目中优先级较低。STAP 成员被要求按照极为不便和低效的航班路线飞行，即便同样的价格能提供更好的航班路线时也是如此。其他问题涉及到 STAP 网站的信息技术支持，以及一般的后勤支持。UNEP 支持工作的管理效能较差，而且 STAP 内部普遍认为，根据目前的安排，内罗毕办事处对一些细微决定也必须进行审批，这会损害 STAP 的效率。

职能问题很有可能得到轻松解决。行政问题和后勤问题则可能较难解决，因为 UNEP 必须遵守联合国有关差旅的指引、有关行政管理权的一些规则 and 规定等等。不过，尽管 STAP 秘书处就设在华盛顿的 UNEP 办事处内，但也必须向内罗毕报告，这是非常低效的。华盛顿的 UNEP 办事处需要直接提供这一支持，否则就必须寻求其他解决方案。

由此，我们针对 STAP 提出以下建议：

42. 应该根据 GEF 的长期日程表来加强 STAP 任务和战略工作日程表，并进行更好的科学报道，包括社会科学。这有可能采用 GEF 科学政策的形式，不但说明 STAP 的作用，还会说明针对性研究的作用，以及它在 GEF 中会如何支持创新和新方法测试。
43. 应当恢复针对性研究，开始时可以在 STAP 指引下，以科学的角度从 GEF 已完成项目中搜寻越来越多的证据。

44. STAP 在质量保证中发挥的作用应当从项目级方法转向程序化方法和战略性方法，筛选项目组合和计划，而不是筛选个别项目。
45. UNEP 对 STAP 的支持应加以改进，首先应认可专家组在其 GEF 工作中的职能独立性。其次，UNEP 需要在差旅、知识分享、信息技术和出版物等后勤和行政问题上提供有效和高效的支持。

8.3 知识分享：GEF 实践社区

即使早在“知识管理”等术语开始流行起来之前，如何克服在系统化地从 GEF 运作经验中学习方面面临的挑战也是一项经久不衰的主题。考虑到 GEF 合作伙伴的网络性质，对于合作伙伴间的知识分享和学习，既有一些机会，也存在一些障碍。GEF 合作伙伴内部数家机构对于知识管理有自己的内部安排。然而，由于在组织的活动、需求、流程和程序方面存在差异，合作伙伴间以及重点领域之间的知识分享一直是一项挑战。

为数众多的研究、评估、理事会会议和增资会议讨论了诸多问题，例如 GEF 合作伙伴间的重复工作、错失机会、以及未能从运作经验中汲取教训。2003 年，GEF 监控和评估部门（现在的独立评估办公室的前身）提出建立一个明确的知识管理战略，并建议可以在气候变化重点领域对此进行试验。2004 年 5 月，GEF 理事会同意将知识管理作为一项企业级任务。初步工作的目标是在执行机构、GEF 秘书处以及监控和评估部门已完成的事务的基础上继续推进。

OPS3 非常关注有关经验教训和知识管理的主题。它发现，尽管取得了一些进展（在“IW:Learn 计划”的例子中尤其明显），在如何对学习进行结构化和运营化管理方面，GEF 合作伙伴关系中仍然存在许多未解决的问题（GEF IEO 2005）。2009 年，OPS4 得出的结论是，虽然在合作伙伴关系的众多领域中明确产生了学习行为，但仍然没有制定出“以有计划、有组织的方式集中管理学习事宜”的知识管理战略（GEF IEO 2010b）。在 GEF-5 增资谈判中，参与者要求理事会批准整个 GEF 的知识管理举措，使这一举措的准备工作与全新 RBM 框架（OPS5 第 10 号技术文档中的研究）的实施同步进行。

知识管理举措的设计包括诸多敏感因素，但其流程中错过了让更广泛的 GEF 利益相关方加入的机会。工作计划的关键部分未能从 GEF 管理层获得预算或配备的人员，这给实现所规划的目标造成了严重阻碍。

GEF 的知识管理安排通常被各种利益相关方认为是平均水平。OFP 办公室、GEF 机构和执行机构的员工对 GEF 的知识管理安排评价不高。OFP 员工倾向于给予相对较高的评价，然而接受采访的 GEF 机构员工则给出了最低的评价。与其他利益相关方相比，民间团体代表对于 GEF 知识管理工作的感受要正面得多。

即使在知识管理工作组的提案已获得 GEF 管理层完全认可且资金充裕的情况下，也不清楚 GEF-5 期间完成了多少工作。正如 OPS5 第 11 号技术文档所阐述的那样，世界银行和亚洲发展银行在为快速发展的知识项目组合（得到有效的管理体系支持）提供连贯的战略框架方面，遇到了一些困难障碍。他们经验也揭示了一些无形因素，例如对员工的激励措施，以及会抑制有效知识分享的持续性制度“孤岛”。

必须注意的是，GEF 有一个非常有效的学习机制，它首先在 OPS3 中获得了赞誉，随后一直受到好评。这个机制就是 IW:Learn。GEF 一直不能从它最为成功的知识管理工作中学习经验，这让人感觉有些意外。一些受访者评论说，建立 IW:Learn 部分原因是由于缺少公约来指导国际水域举措（而其他重点领域则存在此类公约）；这样 IW:Learn 就能确保在没有公约的领域建立一个学习论坛，以提供学习机会。

基础活动评估的第二阶段已委托相关机构进行调查，以了解能力发展的最新状况，这与学习和知识分享密切相关。我们当前的观点是，应当培养与社会或行业继续发展必需的技能、行为、网络和制度有关的能力，让人类社会能够适应未来，并为未来做好自我调整。实际上，这意味着让政治和治理流程发挥作用、跨行业进行组织以实现共同目标、提供服务以支持人类健康和福祉，以及调动金融资源和自然资源，以便在面临新挑战时发展新的能力，作为发展内部驱动力的持续流程。

更早的能力发展工作倾向于着重提供培训和知识，以改善个人和机构的职能。目前的模式可以称为“能力发展 2”

(CD2)，它将能力视为因系统中所有流程发挥作用而形成的突显特征。这并不是在某一个介入措施或组织的影响下产生的单一结果，而是多项因素共同作用下形成的累加动态效应。CD2 可以总结为在三个相互联系、相辅相成的层面上进行的能力开发：

- **个人层面**—涉及本地技术专家和团队通过培训和其他基于技能的方法实现的发展，目的是设计和承担所需的任务。
- **组织和网络层面**—发展强化组织和机构（政府、非政府、民间团体和私营部门）所需的组织系统和结构，以便进行自我管理和维持，并与其他机构进行卓有成效的交流互动
- **支持环境层面**—随时间推移来改变支持环境和“游戏规则”；了解激励机制、政治和监管背景，并使用资源库，以开展所需活动、采纳相关产品，并推广给政策制定者、服务提供商、私营部门和广大社会使用

积极利用数字设备和互联网是所有 CD2 概念的核心。与有效使用社交媒体和交互网络相关的行为，以及与 CD2 相关的行为，二者之间有密切的一致关系。能够免费使用不断变化的各类可选方案，用于日常工作和生活，这可以视为 CD2 政策环境核心理念。

通过持续进行基础活动评估第二阶段的工作，可以得出这样一个结论：由社交媒体和互联网形成的 CD2 框架和新的互动方式，以及组织通过实践社区学习的新方法，都非常适合通用变革理论中显示的 GEF 介入模式。此外，评估不但在 GEF 能力发展活动中找到了应用 CD2 的证据，还发现 CD2 对于社交媒体和特定工具的利用并不充分。

在 GEF 机构中，FAO、UNDP 和世界银行似乎已成为 CD2 的思想领袖，它们花了大量时间来审核能力开发方面的文献；思考他们自身的行为和学习；并开发完善的框架、变革理论和支持工具，以便将 CD2 方法用于自身及其客户和合作伙伴的工作。亚洲发展银行与 FAO 特别开发了相关的工具箱和学习材料以便实施 CD2 方法，后者为 FAO 员工、合作伙伴和更广大的受众提供了优秀的的能力发展门户 (<http://www.fao.org/capacitydevelopment/en/>)。此外还有证据表明某些 GEF 合作伙伴也在使用 CD2 工具，例如：

- 基于 Moodle 的学习平台，由世界银行和联合国工业发展组织提供⁴
- 在 IDB 资助下为海地政府开发的开放式技术平台和应用程序，可使用互联网、移动设备和 Web 2.0 工具。
- UNEP 的 InforMEA 门户，支持多边环境协议的实施 (<http://www.informea.org/>)
- 使用在线实时问答会议，由精通 UNEP 的 MENTOR（环境培训与在线资源市场）平台的专家答疑解惑 (<http://www.unep.org/mentor/>)

总而言之，GEF 在采用全新 CD2 的模式方面已经落后了，它可以从合作伙伴处学习最佳实践。由此，我们提出了以下建议：

46. 增资流程可以要求秘书处准备一份综合的知识管理和能力发展策略，以供专注于以下事宜的理事会批准：

- 从 IW:Learn 中学习；
- CD2 作为新的能力发展模式，更专注于通过知识分享建立永久或终身学习机制；
- 建立起一个专注于 GEF 介入机制的实践社区，以了解在何种环境下何种工作方式才是有效的，从而发挥更大的影响力；并且
- 在可能和可行的情况下使用社交媒体和互联网，包括利用支持来确保能够使用它们。

⁴ Moodle：一种面向对象的模块化动态学习环境，它是免费的软件在线学习平台。

8.4 监控和评估的职能

GEF 评估职能将成为 2014 年初专业同行评审的主题。此次同行评审将注重评估和 GEF 中监控与评估系统的独立性、可信度和实用性；并且将在 GEF-6 期间就如何改善评估职能提供建议。我们最近的经验已经为此提供了数个切入点，均可予以考虑。

我们为了将 OPS 的主要因素融入 GEF 独立评估办公室的评估流程而进行的工作，让 OPS5 的举措与 OPS4 相比成本大幅降低。OPS5 将保持在预算之内，最终会比 OPS4 便宜得多，节约资金将超过 120 万美元。但是，OPS5 的子研究仍然为数众多（21 个技术文档为 OPS5 提供了依据），这对于系统以及独立评估办公室而言仍然是负担。就 OPS4 而言，为 OPS5 所做工作的质量保证效果逊色于办公室的日常工作，因为无论是用于思考数据、方法和途径的时间，还是用于研究结果和建议的时间都有所减少，这是由于巨大的工作量以及完成工作所需的时间期限造成的。GEF-6 期间，应当在办公室的常规工作计划之外，更加努力地推广这一项 OPS 工作。

对办公室工作计划带来压力的第二个问题是：OPS5 必须同时进行两项规模可观的中期评估，即 STAR 和 NPFE 中期评估，两者都将于 2013 年 11 月呈交给理事会。这需要对计划进行更合理的时间安排和调整。

有几个问题会对 GEF 网络造成破坏，例如过多的联系、过多的沟通和过多的交流互动会分散注意力，使得参与者越来越多，在工作上花的时间却越来越少，而这些问题也会破坏独立评估办公室以及 GEF 利益相关方之间的关系。对网络难题的解决方案应当满足 GEF 的 M&E 需求。

有一个问题说明了难点所在：尽管一再付出努力，独立评估办公室仍然未能成功更新 GEF 的终端评估指南，因为网络仍未能就发展方向达成共识。对于 GEF-6，当指南不得不进行更新时，仍有必要再度付出努力。对于修订的终端评估指南中需要包含哪些内容，本报告包含很多具体的建议。所面临的挑战在于，既要进行更新，又不能额外增加终端评估的成本。其中一个选择是利用最先进的技术，例如遥感技术和移动通讯技术，为 GEF 中的 M&E 工作提供支持。

办公室在其先前的研究结果中应当已经发现 M&E 与 GEF RBM 框架的负担了。一些国家级评估继续提出这一问题，但是更加注重具体疑难，例如多重点领域项目的跟踪工具需求，而不是难题背后的系统性问题。影响力评估揭示了系统性失效，但是更为注重当地环境和合规问题，而不是失效背后的结构性问题。办公室应当更直接地参与互动，以改进 GEF 的业务模式，而不用牺牲其独立性或其评估的可信度和实用性。

8.1 节 在生物多样性重点领域内扩大采纳范围

在肯尼亚和布基纳法索实施的 UNEP 旱地家畜-野生动物环境界面项目 (GEF ID 2396), 是一个生物多样性项目, 它在本地、国家和地区层面通过管理框架实现了“主流化”机制。在本地社区层面, 由于开展了各种强化意识的宣传活动、能力建设活动, 并展示出生活和生物多样化保护的好处, 家畜-野生动物界面管理的概念获得了人们的支持。社区已经留出了保护区和干旱避难区。在国家层面, 肯尼亚和布基纳法索政府组建了部长级特别工作组来监督家畜-野生动物环境界面自然资源的综合管理, 并在年度工作计划中对多项退牧还草活动进行整合。在地区层面, 非洲已有多名环境部长开始讨论家畜-野生动物界面问题, 并从这一项目中学习了不少经验。这些介入措施的结果是, 有多个地方的环境压力得到了缓解。

导致旱地项目成功的影响因素包括政府的支持、与利益相关方的良好互动, 以及项目目标与先前及当前相关举措的一致性。肯尼亚和布基纳法索均为“联合国防治荒漠化公约”和“生物多样性公约”的签署国, 他们还落实了国家生物多样性战略行动计划和国家防治荒漠化行动计划。项目活动和输出信息是对以上流程的补充, 因此, 该项目获得了巨大的国家支持, 而且两国对项目拥有主导权。相关社区表示, 他们已经准备好着手实施一系列良好的做法, 除运用自身资源外, 还将利用来自志愿合作伙伴和政府的金融和非金融资源。

8.2 节 在气候变化重点领域内扩大采纳范围

UNDP 在中国推行了一项节能无氟冰箱广泛商业化壁垒消除项目 (GEF ID 445), 旨在实现家用电冰箱市场的转型, 转而生产和使用更节能的型号, 以减少温室气体排放。该项目推出了更为节能的新型号家用电冰箱。除了注重消除技术壁垒外, 该项目还努力消除在监管方面对采用新型电冰箱造成阻碍的因素。在需求方面, 该项目协助开展了消费者宣传运动, 包括介绍家用电器标准、标签, 以及发起一项信息化运动, 所有这一切的目的是促成消费者的行为变化, 以吸引他们购买更加节能的型号。

在项目的协助下, 两家公司投资设计了更为节能的电冰箱/冰柜型号; 它们随即成为最热卖的主流型号; 也成为公司利润最高的产品。高额利润的刺激, 加上生产商打算增加出口, 这就确保了该节能冰箱的持续生产。节能冰箱占总产量的份额已从 1999 年的 10% 增加至 2009 年的 80 - 90%。节能冰箱的出口也取得增长, 符合最高两个能效等级规格的型号占据了冰箱市场的主导地位。

此外, 该项目让从 1999 年项目成立之初直至 2005 年末所销售的新冰箱的平均能耗降低了 29%。由于使用了更为节能的冰箱, 导致到 2005 年前的二氧化碳排放量减少了 1,100 万吨, 2010 年前的二氧化碳排放量降低了 4,200 万吨。因此, 该项目向您展示了如何通过综合运用多种因素 (成功的技术推动和市场吸引、经过周密设计并通过认证和标签开展的公共信息宣传活动、财务激励措施, 以及有利可图的产品) 来减轻环境压力和实现重大的市场转型。

8.3 节 在国际水域重点领域内扩大采纳范围

在瓜拉尼含水层系统 (GAS) 环境保护和可持续性发展项目 (GEF ID 974) 中, 世界银行成功地使多项关键的重复性介入措施实现了主流化。该项目制作了多部技术手册, 为含水层的使用和管理所涉及的四个国家提供了标准化程序。这些手册已经广为分发, 并在整个地区得到采纳和使用。在科学、技术和制度性/法律信息方面作出的这项改进反过来又推动了战略行动计划的制定工作, 为含水层设计了未来的管理体系, 包括实施活动的合作战略和资金支持。作为项目成员国, 巴西对从 GEF 资助的项目中学到的经验进行“主流化”, 将其运用到自己的国家综合水资源管理计划中, 并首次在该计划中包含了关于地下水的章节。所有项目成员国都修改或采纳了新的水资源法规、法令和法律, 其中承认了对水资源进行可持续使用的重要性, 并收录了有关水井设计、家庭用水和工业用水, 以及含水层分区等方面的指南。

推动项目成功的贡献因素包括政府支持, 以及利益相关方的积极参与。该项目获得了来自四个参与国以及数个 CSO 的强大官方支持。巴西政府确认了含水层及其管理的重要性, 该含水层可为八个州超过 500 个城市提供 (或有可能提供) 家庭或工业用水。参与该项目的四个国家都面临压力, 他们需要向市民证明国际机构参与该项目并不会影响他们对于含水层的管辖权, 因此, 他们有强烈的动机始终积极地参与整个项目。该项目的终端评估显示, 该项目在参与机制的设计

方面具有示范效应，它允许学习机构、NGO、CSO、公共机构以及普通公众参与项目的各个阶段，包括咨询、项目活动的实施，以及作为代表参与当地的管理。

附录

附录 A

高级独立评估顾问的评论

摘要

OPS5 汇聚了数量庞大的独立评估办公室和合作伙伴评估、元评估和研究，以探讨其报告范围 (TOR)⁵ 中列出的所有目标和难题。并不让人感到意外的是，考虑到问题分布在全球范围内，GEF 合作网络十分复杂，而且 OPS5 认为 GEF 的业务模式并不充分，因而并非所有问题都能得到回答。OPS5 与增资密切相关，它提供了两份在不同时间发布的报告，用于支持 GEF 理事会增资活动的首次和最后一次会议。

尽管 OPS4 对 GEF 治理工作的分析集中于后者的高级架构上，但 OPS5 仍然会论述 GEF 的战略管理框架和运作效果。与先前的研究结果相呼应的是，OPS5 发现 GEF 业务模式的一项核心元素（即“结果导向管理制度”）已经被打破。一项关键的限制是它未经过调校，因而无法在治理、战略管理和运营级别支持适应性管理。它也不能与重点领域战略结果框架保持一致。OPS5 提供了支持三大关键建议的证据，以修复和更新业务模式。通过将 GEF 与其他机构的绩效进行更多比较，应当能够强化对治理的综合分析，并为其提供参考。

我们大量讨论了资金提供方面的问题，但是考虑到 GEF 在其他环境公约方面的职责，近年来流向气候变化项目的资金比例失衡现象所产生的影响值得进一步关注，就像对大量捐资方欠款的问题那样。评估证据可支持这样一条结论：GEF 可通过当地利益相关方产生乘数效应。OPS5 正确推断出，如果 GEF 要继续发挥其推动作用，就应当关注如何为 GEF-6 调动更多资金。关注 GEF 网络健康状况是合理的，因为这一网络由于频繁变动而承受着沉重的压力。对于当前重点领域战略的优势和劣势，我们根据有说服力的证据进行了评估，但是需要对新出现的多重点领域项目及其影响力作进一步分析，以协助确定未来的战略方向和设计。和方法的限制一样，由于将投资指标与国家优先事务指标相关联会为有关加强国家主导权的研究结果带来疑问，因此无法严谨地定义何为“一致”。只有当国家选择了相应的优先事务，并运用指标以使所有投资与国家优先事务保持一致时，国家才能制定出自己的环境战略和计划。

考虑到在成年和未成年女性的成果与环境的成果之间存在已被确认的相互关联，必须为 GEF 性别政策的结论添加一条特别备注。必须完成更多工作（例如 OPS5 对性别提出的建议所对应的工作），以便将性别情报嵌入 GEF 中（并嵌入其在这一领域的有效性评估中），正如主流机构已成功做到的那样。

如上所述，OPS5 在回答在其 TOR 中提出的问题时，汇集了诸多确凿的证据。这些问题往往关注 GEF 在国家优先事务方面的相关性，以及融资机制所针对的公约，而 OPS5 有义务回答这些问题。遗憾的是，其 TOR 并没有就如何评估 GEF 的全球相关性提出更重要的问题，也没有提出如何改善评估方式。随着环境加速退化，支持会破坏环境的活动的资金仍然高达数万亿美元，而全球环境基金也需要增加，我们认为这是一个越来越紧迫的问题。

遵循 OPS5 报告范围

作为高级独立评估顾问，我们的任务是 (1) 为两种关键 OPS5 产品（增资流程的第一份报告和最终报告）的质量提供独立观点；⁶ 以及 (2) 证实 OPS5 遵循了它的报告范围。这条备注对 OPS5 最终报告进行了评估，并对我们在第一份报

⁵ 请参阅“GEF 第五次综合性能研究的调查范围和预算”，GEF/ME/C.42/05，2012 年 5 月 9 日。

⁶ 第一份报告取材于对独立评估办公室自 OPS4 以来的成果进行的一次元评估；最终报告取材于 14 项子研究、与 UNDP 就小额补贴项目进行的一项联合研究、其他 GEF 研究，以及高级独立评估顾问的评论。

告（GEF/R.6/04/Rev.01，2013年3月22日）以及子研究 TOR 和草案的不同阶段中所做的评论进行补充。

我们的评论必须放在整个评估做法的背景下阅读。GEF 独立评估办公室整体绩效研究是全球制度化治理领域的最佳做法之一。独立评估办公室是在制度层面发展变革理论的前驱之一。只有极少数国际发展机构会定期进行如此全面的评估。

从质量保证的角度来看，通过评估 OPS5 是否充分满足了其 TOR 需求，可以回答两个问题：(1) 报告是否能够充分解决 OPS5 TOR 中的关键问题？(2) OPS5 是否符合 TOR 要求，包括能否及时交付评估文档、评估的范围是否足够广泛，以及是否针对目标用户（即增资小组和理事会）？

TOR 要求 OPS5 回答第一份报告中的 11 个关键问题，以及最终报告中余下的 11 个问题。OPS5 最终报告中的问题涉及多个课题，包括 GEF 的相关性、资金提供、重点领域和多重点领域、国家主导权、治理、当地利益相关方，以及性别政策。为方便参考，下表说明了我们在哪些方面论述了每个问题对应的评估质量和完成度：

表 A.1 高级独立评估顾问对与 TOR 相关的问题发表评论

评论中的关键问题	最终报告中的 TOR 问题
GEF 的相关性	问题 1
资金提供：充裕性和使用	问题 2、问题 3
重点领域及多重点领域	问题 4
国家主导权和一致性	问题 5
治理相关问题	问题 6、问题 7、问题 11
当地利益相关方	问题 8、问题 10
性别政策	问题 9

总体来说，我们发现 OPS5 通过提供评估证据解决了大多数 TOR 问题。或许不那么令人惊讶的是，与关键问题相关的某些课题并没有得到完全解决。这样的例子包括国家主导权（包括在一致性方面的相应职能）、性别政策、对于多重点领域战略影响力的进一步分析、小额补贴项目的正面和负面影响，以及对 GEF 网络的压力。TOR 的 OPS5 覆盖范围的另一个弱点在于，在某些关键问题上缺乏与其他多边组织的系统性比较。这就是为什么 TOR 提出的一些问题并未得到完全解决，例如 GEF 在多大程度上与国际最佳实践相一致。

作为对前几次 OPS 的一项重要改进，OPS5 按一定的时间安排为 GEF 增资周期提供支持。OPS5 的第一份报告在增资流程的早期阶段提供，此时会编制一些相关的政策和计划文档。根据首次增资会议的要求，OPS5 的进展报告会重点阐述五大增资问题，并提交至第二次增资会议。OPS5 的最终报告将在接近流程末的第三次会议交付。OPS5 与增资流

程同步进行，可以增大决策制定者在恰当的时间点考虑其结论和建议的可能性。

为了有效交流其关键信息，OPS5 最终报告提供了三项关键的结论和建议。一般来说，这三项结论和建议都处在正确的轨道上，关注的是增资谈判中关于有效性的关键问题，并可以推动对 GEF-6 战略方向的讨论。

就时效性和所覆盖的重点领域而言，OPS5 已经能够满足 TOR 的要求。我们还认识到最终报告提供了关键问题的路线图，这表明 TOR 的原始关键问题与在最终报告中的实际处理之间存在差异。⁷

GEF 的相关性

某些 TOR 问题或明或暗地触及到 GEF 的相关性，我们注意到这在 OPS 活动中被普遍定义为与区域/国家优先事务和公约相关。

OPS5 第一份报告的结论 7 提到“国家层面的 GEF 支持与国家优先事务保持一致，显示出在当地发挥影响力的进展，让各个国家能够实现其在公约中规定的义务”。此外，最终报告的结论是“GEF 对公约的整体响应水平在战略和项目组合层面都很高”。

然而，国家项目组合评估中对于三角分析法的备注指出，由办公室开展的国家级评估分析面临各种限制，包括缺少数据（尤其在最不发达国家）；未能清晰陈述期望的项目影响甚至结果（尤其是较老的项目）；以及在定义 GEF 项目组合时遇到的固有困难。这些限制对国家层面的相关性和衡量尺度提出了疑问。

此外，在相关性方面令人备感压力的是，OPS5 指出全球所需的环境行动资金为每年约 1,000 亿美元，而与之相对应的背景则是，全世界的政府每年提供超过 1 万亿美元的补贴（例如矿物燃料补贴）来支持不可持续的环境破坏行为。

OPS5 准确地指出：“要让 GEF 在应对当今全球环境威胁所带来的挑战方面发挥效用，它就必须采取合作的运作方式，并且要求组成 GEF 全球网络的所有实体都参与行动。”我们同意这一行动呼吁，但要指出该呼吁处于严格的 OPS5 TOR 范围以外，而 OPS5 则侧重于从限制性较强的相关性视角来看待问题。在未来 OPS 活动的 TOR 中，我们会大力支持对 GEF 这一职能的有效性进行更深入的挖掘。

资金提供：充裕性和使用

OPS5 被要求探讨有关资金提供和资源利用的种种问题：GEF 是否有充裕的资金，能否以有意义的方式来满足重点领域战略、公约指导，以及受援国的需求？GEF 能够在多大程度上调动充足的资源？捐资方能够在多大程度上兑现承诺？考虑到新的融资渠道的出现，GEF 作为融资渠道具有哪些额外价值和催化作用？

尽管就定义上达成一致有难度，汇集有关官方环境发展援助的信息也殊为不易，但 OPS5 还是对筹资渠道、资源和捐资方的绩效进行了广泛评估，极具参考价值。评估包括一份题为“对筹资渠道、资源和捐资方绩效的子研究”的技术论文，该论文对作为一个整体的环境活动筹资行为以及 GEF 在资金调动方面的执行情况进行了严格的分析。

尽管 OPS5 发现，由于金融危机，官方发展援助自 2010 年以来就已经总体下滑，然而用于全球环境目标的资金在官方发展援助中的份额却出现了大幅增长，从 2006 年的 5% 增长至 2010 年的 14%，自此以后就一直相当稳定。然而，人们担心的是气候变化缓解项目在这类增长中正在占据最大的份额。致力于实现环境目标的大多数政府、NGO 及其他机构都将此视为其主要或唯一的关注事宜，这暗示 GEF 必须为其他重点领域战略承担主要责任，或至少作出补偿。

但 OPS5 明确指出，从总体上看，为优先事务（包括气候变化）提供的资金并不够。在讨论近年来由经济合作和发展组织/发展援助委员会捐资方为环境提供的资金出现显著增长时，OPS5 提到 GEF 基金并没有收到与之相称的资金。这会让人担心 GEF 负责的其他领域可能面临资金严重不足。尽管 OPS5 建议“增资应根据全球环境问题的紧急程度而定”，但是它并没有明确解决这一可能的资金不均衡问题。

⁷ 附录 B。

OPS5 数据显示，自经济危机以来，发达国家对于环境目标的官方发展援助可能不具有可持续性，并强调 LDC、NGO 和私营部门的资金提供趋势不足以抵消这一下滑。OPS5 指出，当 GEF 接受更多义务时，增资可能无法提高购买力。OPS5 的建议为 GEF 提供了一些指导（尽管如此庞大的需求可能会需要一些更具决定性的策略）。它建议 GEF 应当立足于联合国的贡献规模，进一步探索拓宽其融资渠道，并且应当邀请欧盟委员会成为捐资方。

捐资方绩效是另一个让人担心的问题。捐资方未能按时履行其捐资义务，这会导致欠款：到 2013 年 5 月为止，有 5.87 亿美元未付清，占 GEF-5 承诺总金额的 16.5%。OPS5 并未明确有任何措施（或成员）来阻止欠款。

从更积极的方面来看，OPS5 总结称，尽管相对于全球需求，GEF 作为供资方的作用较小，然而仍然起到了催化剂的作用。除了其自身 10 亿美元的承诺，GEF 通过其“介入模式”和联合融资，已经能够调动并募集另外 30 亿美元资金。受援国将大约 50% 的资金用于 GEF 支持项目的联合融资。通过使用反向事实分析，OPS5 确定了 GEF 发挥催化作用的三种方式：没有 GEF，这一联合融资就无法落实，或者无法这么快落实。在 GEF 的引导下，行动更加有效。

OPS5 “影响力进展研究”进一步确认，在扩大采纳范围和加强环境影响方面取得成功的项目与那些不太成功的项目相比，拥有高得多的平均补贴，两类项目之间的差额约为 300 万美元。因此 GEF 作为融资渠道的作用与其作为催化剂型参与者的作用同等重要，可以扩大采纳范围和加强环境影响。

OPS 5 中显示的证据很清楚地表明，更强有力的资源调动和资金供给可为当地带来更为具体、显著的结果。

OPS5 收到的报告中提供的三角分析法证据显示，当 GEF 向受援国和计划提供较高水平的资金支持时，成果达成率和成功率都会提高。我们同意 OPS5 在第一项建议中的结论，即如果 GEF 继续发挥其催化剂的作用，则它的当务之急应当是为 GEF-6 动用更多资金。

重点领域及多重点领域

TOR 要求 OPS5 审视 GEF 重点领域战略的优势和劣势，并且通过多重点领域的介入措施来了解跨领域支持的作用和附加价值。

OPS5 通过令人信服的证据来论述重点领域战略的优势和劣势，这得到了 GEF 重点领域战略专项评估的支持，并影响到气候变化缓解和生物多样性等方面的评估。

GEF 评估流程表明 GEF 活动与公约指导高度相关。通过对重点领域战略的描绘可以发现，公约指导在大多数情况下得到了遵守。公约秘书处和相应的 GEF 秘书处团队对这一评估进行了大力支持。但是，OPS5 着重阐述了战略管理中因为公约指导的多样性而产生的弱点：它具有累积性质、难于更新、运作十分复杂，且缺乏优先次序。

OPS5 提供的证据指出，多重点领域项目已经兴起，这种项目用于解决与多个 GEF 重点领域相关的全球性环境问题。OPS5 指出多重点领域项目正在 GEF 项目组合中快速赢得重要地位，并可能成为 GEF 未来的运作模式。它们有可能在相互依赖的系统中通过次序正确的同步化介入手段来解决多种关联的重点领域问题，从而产生积极的环境影响。OPS5 指出，至今为止完成的 54 个多重点领域项目有可能产生各种不同的环境影响。但是，我们认为需要做进一步分析，将多重点领域项目的成果和影响力与单重点领域项目进行比较。在完成这一步骤之前，就 GEF 通过多重点领域项目提供跨领域支持的附加价值得出结论未免言之过早。

根据这一分析的结果，对于在开发多重点领域项目前就已形成的 GEF-5 重点领域战略，可能需要研究已推进到下一代计划的其他全球性举措。这种新一代计划通过多部门和多机构合作的方式进行交付，侧重于形成共同的影响力。它们在合作伙伴之间采用相同的措施，通常会得到新的机构或重要政府部门的支持。对于更具集体性的影响力规划工作的需求，以及从他人处学到的经验，可能会对 GEF-6 战略的形成以及各个公约秘书处之间的关系形成挑战。

国家主导权和一致性

TOR 要求按照在强化国家主导权以及提高有效性和效率方面的关键原则，对 GEF 的主要改革流程实现其预定目标的程度进行评估。

随着 STAR 于 2009 年 11 月得到采纳（这也被认为加强了国家主导权），最终报告对因此类重大改革而不断提升的有效性和效率进行了叙述性总结。

OPS5 强调国家主导权对于发展的有效性至关重要。为了加强国家主导权，GEF 正在改变投资方主导的决策机制，转而向政府和其他国家利益相关方（例如民间团体和私营部门）授予决策权来推动环境政策和规划。OPS5 中关于国家主导权的元评估旨在确保将《巴黎宣言》第 2 阶段应用于评估流程，包括使用来自该宣言的指标。对于主导权、一致性、协调性、结果管理和相互责任，都制定有相应的关键指标。

尽管 OPS5 在主导权方面显示出积极的结果，但我们注意到，元评估自身列出的某些限制会与其他指标存在关联。

“首先，国家级评估中有很多关于主导权的讨论受到了限制，只能评估利益相关方在设计和项目实施方面的参与情况。缺乏以下方面的数据：协调性、相互责任、结果管理、将国家系统用于项目实施/采购和合同签订、平行结构（例如 PIU 和/或 PMU）的普及、私营部门，以及在 SGP 以外发生的一定程度的民间团体参与”（元评估，第 15 页）。

国家级评估还指出，“通过实现有效的协调来支持 GEF 活动，这一点在实践中表现各异，有 12 个国家有超过一般水准的表现，而有 10 个国家表现较差。之所以会有不同的结果并且有效性偏弱，主要是因为当地重点领域协调不佳、缺乏能力，还有其他一些原因。因此会出现‘有效性’和‘效率’方面的问题”。

在这一部分，我们还讨论了一致性方面的内容，因为这对于主导权而言是关键。如果是由国家发起专注于结果的多部门战略，并根据证据制定出相关计划，说明国家具有主导权。公共记分卡可帮助公共和私营部门围绕各项优先事务组织他们所做的工作，诊断哪些能够起作用、哪些不能起作用，并且确定成功的介入措施。只有通过严格的措施，发展介入手段才能呈现出与国家级成果相一致的绩效关系。例如，自然资源管理、水资源主管部门，以及农业企业都会报告年用水量的下降百分比，以达到每 10 年降低 20% 用水量的国家级环境优先任务。⁸

然而，人们担心 GEF 会像其他发展机构一样，在发展规划、结果框架和评估等方面过于宽松地使用“一致性”这一术语。如果内涵不准确，就无法做到正确的协调、进行大量的学习以及安排各项活动的顺序，以实现高层面的国家战略。当有必要通过多个项目和合作伙伴来协调多种介入措施时，这种问题尤为突出。除了定义问题外，我们还担心 GEF 思维中暗含的一致性模式会使国家主导权滑向错误的方向，就如同采用逐项目测量的方法入手，而不是从总体的国家和地区战略与优先事务出发，回归到项目上。

治理相关问题

TOR 要求 OPS5 观察 GEF 的治理在多大程度上与国际最佳做法保持一致。

OPS4 对 GEF 的治理进行深度审核，将其在本研究中定义为“成员国行使其政治权力”，并进一步将其阐述为引导机构的发展或为其提供指导、固定明确的战略方向、设定优先事务、提供清晰的指引、分配与所商定的任务相称的资源，以及建立起恰当的监控和评估职能。

OPS5 以两种方式解决治理问题。首先，它回顾前一次 OPS 的建议，指出 OPS4 的某项建议缺乏跟进措施，以便就选区的构成和运作形成明确的指引。其次，OPS5 从评估 GEF 的架构和持续的透明度，转变为在整个 GEF 理事会和秘书处战略管理能力报告中进行隐形分析。

除了发现缺乏清晰的战略方向和未设定优先事务之外，这项分析还提到了 GEF 的结果导向管理制度有哪些缺点。它会让系统载荷过重，而不是将从战略目标到实际结果的整个过程直接呈现给领导层。尽管 GEF 能为个别项目结果提供一定程度的问责制，但它缺乏一套令人信服的核心指标，因此无法支持适应性管理，也不能确保在国家、区域和全球层面为 GEF 提供资金的各种介入措施提供综合性更强的结果规划。由于在技术措施和科学措施方面并没有什么统一的体系，因此无法衡量与 GEF 和国家战略目标之间的一致性。

⁸ 例如，可参阅《农业新视野：利益相关方的路线图》（<http://www.weforum.org/reports/realizing-new-vision-agriculture-roadmap-stakeholders>）；亦可参阅全球健康机构及世界银行联合发布的《世界银行全球道路安全设施》出版物（http://www.ki.se/csp/pdf/Publications/WBGRSF_guidelines.pdf）。

为支持 OPS5 关于“有必要对结果管理进行改革”的结论，GEF 需要回归到结果导向管理与衡量的最初目的。在采用最佳做法的情况下，政府和全球机构会使用证据来管理持续的制度性变化，并选择和组织合作伙伴来提供能最好地实现所需结果的介入措施。随着知识不断积累，更宏大的目标将造就各类介入措施，而不是采取其他迂回方法。为了取得实质性成果，结果管理和衡量系统需要为领导者和运营管理层所特有的需求（根据其工作需求来定义）提供服务，离实施环节越近，就越详细。结果系统必须提供基于成果的证据，用于适应性的实时决策，还可用于测试大量的变革理论。因此，应该由领导层而不是评估或质量控制部门来开发其拥有和使用的框架。

GEF 所用的结果导向管理制度应当建立在科学衡量方法的基础上，这些方法正是来源于在 GEF 资助下实施的各种不同介入措施。这些介入措施作为一个整体，应当能够回答很多问题，例如：温室气体的排放速度是如何变慢的？由于 GEF 将 115 亿美元投资于气候变化适应性重点领域，避免了多少吨二氧化碳的排放？在 GEF 提供资金的介入措施中内嵌了一个统一的体系，其中同时包含高度超前和滞后的环境影响力措施，这个统一体系需要以一种可衡量的方式（而非在字面意义上）与重点领域战略指标保持一致。该问题超出了内部管理范畴。如果 GEF 能够从科学角度更好地展示项目组合对于环境状况的影响力，并且针对其自发起以来的 115 亿美元投资展示项目组合在规避社会成本方面的巨大作用，那么，GEF 就能更有效地吸引资金；考虑到目前的经济状况，或许吸引不来新资金，但也能更好地找准自身的定位，将来自其他已有的，并且常常是分散的筹资机制的资金引导到别的领域。

考虑到上述这些因素，OPS 5 对 GEF 业务模式的改革提供了合理的建议。

以前，GEF 很少与其他制度在同一治理层面上进行绩效比较。尽管我们认识到这种比较面临障碍，但其他国际组织已经开发出相应的方法，通常，他们可以将对于 GEF 治理的同类比较结果告知其他专业机构或全球筹资机制。

根据 OPS4 独立评估者报告，在所包括的比较中，如果没有加入其他机构（例如银行）使用的衡量标准来衡量可持续性以及政府和银行绩效，那么 80% 的跨项目成果评价都是没有意义的。此外，如果单个项目没有关联到更高规模的战略和绩效框架，那么对某个组织资助的成果给出的孤立评价就不会成为全球有效性的强力指标。实际上，OPS5 在呼吁加强对规划工作的关注时，已经认识到 GEF 活动具有一次性的特点，不仅仅是项目，就连对于结果框架的各类同步改进也是如此。

GEF 对其信托基金采用了全面的治理体系，这与银行和联合国所用方法的比较并不能构成赞扬 GEF 治理体系的理由。例如，银行可以承诺投入数百亿美元来支持信托基金，并在必要情况下让委员会参与，为没有设立治理职位的 GEF 管理资金流。这种做法是合乎情理的，因为 GEF 并不需要两套精心设计的监管机制。对于其他基金而言，银行在必要时会承担治理职能，如同 CGIAR 一样。围绕联合国对信托基金的管理，还存在一些其他问题。

我们已经将 GEF 与网络的关系视为治理的一个要素。GEF 自 OPS3 以来作为一个网络组织接受评估。从 OPS3 至 OPS5 都注意到 GEF 网络具有可观的实力。然而，GEF 内部的变化节奏太快，已经使它变得越来越复杂，处在超负荷运转下，现在更是面临瓦解的危险。正如 OPS3 所指出的，GEF 正在逼近一个网络组织的任务处理能力极限。OPS4 再次表达了这一忧虑，并强调 GEF 机构和 GEF 秘书处之间，以及机构和受援国之间存在着紧张的关系。

OPS5 对于 GEF 网络健康状况的评估证据来自调查、访谈、历史记录和其他评估，还包括创新型社交网络分析。其研究结果与原来的 OPS 报告是一致的。然而，OPS5 指出，更迫切的任务是重新审视当前的 GEF 网络安排，并提供更具体的建议。例如，它提议 GEF-6 增资会议应当讨论在 GEF-6 期间如何吸纳合作伙伴并引导新合作愿景的发展。于是我们发现 OPS5 能够全面解决 GEF 网络的健康问题，尽管它并不会检查 GEF 网络及其合作伙伴会在多大程度上增强或稀释其工作成果。

最后，我们在本文中评价了 OPS5 对 STAP 的作用的评估结果。STAP 子研究揭示了表现不佳的行政系统对于专业人士的效能会有多大的潜在影响力。将 STAP 的作用从项目层面提升到计划层面很有意义，这与扩大 STAP 的作用，使之能够提供社会科学指引是类似的。我们的担心在于，尽管高级科学顾问小组在将科学的精髓纳入发展的过程中起到了关键作用，然而让他们成为评估者兼顾问却会带来一些不良后果。

当地利益相关方：小额补贴、私营部门以及民间团体

TOR 提出了与利益相关方有关的几个问题：GEF 能够在多大程度上调动当地的利益相关方？私营部门和民间团体组织参与的趋势如何？一个与之密切相关的问题是，GEF 小额补贴计划在多大程度上成功地拓宽了它的范围，使之涵盖更多国家，同时又继续确保其在本地取得成功？

总体来看，在评估证据的帮助下，对于小额补贴计划、民间团体和私营部门参与情况的子研究回答了 TOR 问题，并得出结论称 GEF 通过当地的利益相关方产生了乘数效应。

OPS4 独立评估者报告推荐了由 GEF 提供的更多联合评估。为此，与 UNDP 的联合评估（即小额补贴计划子研究）为增资提供了及时的信息。其评估证据显示，该计划自 2007 年以来已成功将其范围从 74 个国家扩展到 117 个国家，其中小岛屿发展中国家、不发达国家和脆弱国家的比例较高。联合报告并未提及这些变化的正面和负面效果。它以描述性方式对先前的联合评估进行了更新。对某些问题的更深入分析，例如小额补贴计划与 GEF 战略和国家目标之间的相关性，以及 GEF 管理这些基金的相对优势，都需要在第二阶段中进一步探讨。

作为对 GEF 参与情况之外的更广泛趋势进行的一项实用分析，私营部门研究十分引人注目。例如，领先企业已经开始接受可持续性概念，将它作为企业战略中的一项驱动因素，同时对影响力的投资保持着重大的潜力，可为 GEF 的总体目标作出贡献。这些“微弱的光芒”预示着 GEF 的新机会。这项研究暗示，在支持用于建立信任和解决冲突的非正式流程时，GEF 发挥作用的领域比 OPS5 中所描述的范围更加广阔。GEF 可以利用其号召力与民间团体机构和私营部门合作，以解决全球系统中的低效问题，例如可持续性发展指数的增加。考虑到私营部门参与 GEF 项目的潜力（52% 的项目对市场变化产生了贡献），OPS5 在其建议中可能考虑了 GEF 更为系统性的作用。

民间团体参与情况研究探讨了民间团体的作用，并确认了它们在基层变革方面的相对优势。如同大多数子研究一样，它会将项目管理信息系统作为其主要但并非唯一的数据来源，在本例中，它已经充分回答了 TOR 问题。然而，尽管我们同意民间团体的参与非常重要，但我们发现自己仍然不清楚广大 GEF 合作伙伴的参与是否真的能最大限度地发挥其应有的价值。这一担心源于缺少一种有效的业务模式（OPS5 也曾提到这个问题）。

没有有效的模式，就不可能确定这些合作伙伴是否是能够带来最大影响力的最恰当合作伙伴，项目是否对重点领域战略目标有所贡献，或者各国是否利用项目的经验教训，为在制度政策、结构和流程方面的改进提供参考。

性别政策

TOR 要求 OPS5 考虑知识管理或性别等跨领域政策能够在多大程度上为 GEF 支持工作增加价值。OPS5 列出了一个很好的例子，说明了由于知识管理没有被列入资源，因此其对于 GEF 的价值仍然有待增加。因此，我们决定专注于性别问题，因为 GEF 在国际体系中采用性别战略的时间较晚。

GEF 实际上有可能通过规划实现增值，以加强成年与未成年女性对环境的贡献。而且，GEF 有义务了解环境变化和新的环保技术会对成年与未成年女性的健康、社会地位和经济状态造成何种影响，从而为他们的生活质量和谋生途径带来更大的价值。

OPS5 在它的分析一开始就指出，性别是“实现行为改变的主要途径之一，它能够引导更广泛地采纳全球环境问题的可持续解决方案”。尽管 OPS5 并未明确这样说，但它的评估指出 GEF 的表现远低于应有的水平。性别子研究仅限于对自 2011 年 GEF 性别主流化政策获得批准以来的项目文件进行初步研究。该研究发现，在已完结的 GEF-4 项目文件（281 个）中，只有 20%（55 个）指出从设计到实施阶段均采用了性别主流化措施。自 2011 年以来，GEF-5 项目批准文件对性别的关注仅仅略高于 GEF-4。

如果证据中包括了已完结和正在运作的项目的现场测试数据（不管此类项目是否采用过性别介入措施），研究都会更为有用。这能够更好地检验 GEF 是否走上了正轨，即着手采纳全球有关性别和环境⁹的最佳做法，并从 GEF 的疏失和

⁹ 例如，请参见国际自然保护联盟（www.iucn.org）在性别和环境方面备受赞誉的工作成果。亦请参见其全新网站：environmentgenderindex.org。

初期性别工作中汲取教训。

然而，更为麻烦的是 OPS5 隐晦地支持“某些项目组可以事先免于性别分析”这一观念。例如，最终报告提到，自 2011 年 5 月采纳 GEF 性别主流化政策以来，以性别主流化为目标的项目份额就得到了增加。评估团队得出结论认为，被 GEF 评定为“与性别无关”的已批准项目中，实际上有 22% 属于“性别相关”。OPS5 规定“在必要时对性别问题缺乏关注，可能会在无意中导致与性别相关的负面后果”（重点强调）。我们并不认同上面的话。从“联合国女性十年”发起以来，至今已有近 40 年的经验，这显示对性别问题缺乏关注几乎总是会导致无意的负面结果。尽管项目的课题或范围看起来可能对性别持中立态度，但其规划和实施却很可能在性别方面产生不同的影响，不管是街道照明的选择还是所研究作物的选择都是如此。至少，对于每个项目产生的招聘岗位，应当向符合这些岗位条件的女性无限制地开放。

在没有证据表明不存在性别影响时就接受某个项目提案可能会成为分析的一个缺陷，在未来的 GEF 规划或评估中不应再犯这样的错误。

对于 OPS6，我们建议 GEF 的独立评估办公室在所有 GEF-6 产品及 OPS6 子研究中纳入性别分析这一环节。性别会影响发展的有效性，不应当仅用于个人说服。OPS6 需要探索问责制方面的问题，尤其是在秘书处力求提升 GEF 在性别和环境问题上的附加价值时。

我们同意有关性别的五项建议。但是，推荐的性别专家必须得到相应的授权，可以支持 GEF 领导层提供与性别相适应的制度性激励措施和能力。与绩效专家一样，性别专家过于频繁地被要求为机构开展性别方面的工作。实际上，性别专家应当在制度支持下开展工作，确保性别方面的专业知识成为发展领域中高级管理层和员工都必须了解的一类专业知识，并融入他们日常的、职业、技术和科学责任中。

参考文献

Bliss、Tony 与 Jeanne Breen。2009 年。“*Implementing the Recommendations of the World Report on Road Traffic Injury Prevention: Country Guidelines for the Conduct of Road Safety Management Capacity Reviews and the Specification of Lead Agency Reforms, Investment Strategies and Safe System Projects*”（实施《世界预防道路交通事故伤害报告》中的各项建议：关于道路安全管理能力审核的国家指导方针以及关于领导机构改革、投资策略和安全系统项目的规范）。世界银行全球道路安全基金。

http://www.ki.se/csp/pdf/Publications/AWBGRSF_guidelines.pdf。

Hanleybrown、Fay、John Kania 和 Mark Kramer。2012 年。“Channeling Change: Making Collective Impact Work”（改变作用渠道：发挥集体影响力）。*Stanford Social Innovation Review*（《斯坦福大学社会创新文摘》）。

http://www.ssireview.org/blog/entry/channeling_change_making_collective_impact_work。

Isenman、Paul。2012 年。“Improving the Quality and Impact of Comprehensive Evaluations of Multilateral Organizations”（提高多边组织全面评估的质量和影响力）。“知识交流全面评估平台”网站。

<http://www.cepke.net/?q=node/81>。

OECD/DAC（经济合作和发展组织/发展援助委员会）。2010 年。“*Quality Standards for Development Evaluation*”（发展评估质量标准）。DAC Guidelines and Reference Series（《DAC 指导原则和参考》丛书）。

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/44798177.pdf>。

——。2011 年。“*Evaluation of the Phase 2 Evaluation of the Paris Declaration: An Independent Review of Strengths, Weaknesses, and Lessons*”（针对巴黎宣言第二阶段评估的评估：对于优势、劣势与教训的独立审核）。<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/48620425.pdf>。

——。2012 年。“*Assessing the Development Effectiveness of Multilateral Organizations: Guidance on the Methodological Approach*”（多边组织发展成效评估：关于方法论措施的指导）。

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/50540172.pdf>。

附录 B

OPS5 的关键问题及其所在位置

第一份报告

关键问题	位置（以及限制）	来源研究/技术文档	来源评估报告
GEF 与公约的相关性；国际水域支持与跨境问题的相关性	第一份报告：第 17 - 20 页 最终报告：第 7.1 节 <i>与国际水域支持的相关性未经过综合处理</i>	TD4（与公约的相关性）、TD3（国际水域）	重点领域战略评估、SCS 影响力评估
GEF 的项目成果	第一份报告：第 5 - 6 页 最终报告：第 7.2 节	TD1（GEF 项目组）、TD7（GEF 绩效）	年度绩效报告
在项目层面发挥影响力	第一份报告：第 13 - 15 页 最终报告：第 7.4 节	TD2、TD12、TD20	年度影响力报告、SCS 影响力评估、气候变化缓解影响力评估
GEF 的催化作用	第一份报告：第 11 - 13 页 最终报告：第 7.3、7.4、8.1 节	TD2、TD12	影响力评估、CPE
主导权、国家驱策力，以及国家需求满足程度的趋势	第一份报告：第 25 - 30 页 最终报告：第 7.1 节	TD6	CPE
GEF 的长期影响力	第一份报告：第 13 - 17 页 最终报告：第 8.1 节	TD2、TD12	影响力评估
绩效问题的趋势，包括联合融资管理成本和项目费用、准入质量、监管和国家级绩效	第一份报告：第 30 - 33 页 最终报告：第 4、5、6 章 <i>管理成本和项目费用未经过综合处理；准入和监管质量未经过综合处理</i>	TD7、TD8、TD10、TD17、TD18、TD21	年度绩效报告
重点领域成果的趋势	第一份报告：第 20 - 22 页 最终报告：第 8.1 节	TD3、TD12	影响力评估、CPE

注意：CPE = 国家项目组合评估；SCS = 南海。请参阅附录 D，查看 OPS5 技术文档的标题。

最终报告

关键问题	位置（以及限制）	来源研究/技术文档	来源评估报告
全球环境问题的趋势	第一份报告：第 3 页	没有准备技术文档，但是引用了最近的主管部门报告	n.a.
新筹资渠道的出现，包括 GEF 在某些此类渠道中的作用	最终报告：第 3.3 节	TD8	n.a.
评估 GEF 的相对优势以及 GEF 是否拥有实现目标所需的资源	最终报告：第 3.3 节	TD8	n.a.
GEF 及资源动用中的捐资方表现	最终报告：第 3.3 节	TD8	n.a.
深入观察重点领域战略以及多重点领域工作，包括影响力	第一份报告：第 17 - 21 页 最终报告：第 8.1 节	TD3、TD12	重点领域战略评估、影响力评估、国家级评估、年度绩效报告
改革流程： STAR 国家支持计划（包括 NPFE） 拓宽 GEF 合作伙伴关系 项目周期内的改革 程序化方法 RBM（包括知识管理）	STAR：最终报告：第 4.1 节 NPFE：最终报告：第 4.1 节 <i>国家支持计划一般不会受到评估，因为目前尚未达到可评估的程度</i> 项目周期内的改革：最终报告：第 5 章 <i>程序化方法包括在项目周期子研究中，因此限定了范围</i> RBM：最终报告：第 4.2 节 知识管理：最终报告：第 8.3 节	TD17（合作关系）、TD18（项目周期）、TD10（RBM）、TD11（知识管理）	STAR 和 NPFE 中期评估
GEF 的治理	最终报告：第 3.2 节	没有独立的子研究，而是将 TD8 和 TD17 中的要素作为依据	n.a.

关键问题	位置（以及限制）	来源研究/技术文档	来源评估报告
STAP 的作用	最终报告：第 8.2 节	TD15	n.a.
私营部门的作用	最终报告：第 7.7 节	TD13	国家级评估和影响力评估
CSO 的作用	最终报告：第 7.5 节	TD14	国家级评估和影响力评估
跨领域政策： 性别 原住民 公共参与 沟通	性别：最终报告：第 7.8 节 <i>其他跨领域政策未作为最近的问题（原住民）、性别问题中的要素（公共参与）或非优先事务（社区）进行评估</i>	TD16	n.a.
GEF SGP 评估的更新	最终报告：第 7.6 节	n.a.	SGP 评估的第一份报告、CPE 中的国家级证据、SCS 影响力评估
GEF 网络和合作伙伴关系的健康状况	最终报告：第 6 章	TD17	国家级评估和影响力评估

注意：CPE = 国家项目组合评估；SCS = 南海；n.a. = not applicable（不适用）。[请参阅附录 D，查看 OPS5 技术文档的标题。](#)

附录 C

OPS5 最终报告 小节、数据和表格

[将由系统自动生成]

附录 D

OPS5 技术文档

技术文档 – 第一次报告

- TD1 GEF 项目组合
- TD2 GEF 的影响力
- TD3 GEF 重点领域战略的实施，以及重点领域成果的趋势
- TD4 GEF 与公约的相关性
- TD5 国家级成果的趋势
- TD6 对国家主导权和驱策力的元评估
- TD7 GEF 的绩效

技术文档 – 最终报告

- TD8 资源调动
- TD9 多重点领域项目分析
- TD10 结果导向管理
- TD11 知识管理
- TD12 发挥影响力
- TD13 私营部门参与
- TD14 民间团体组织参与
- TD15 科学技术顾问小组
- TD16 性别主流化
- TD17 合作关系健康状况
- TD18 项目周期和绩效问题
- TD19 气候变化适应性
- TD20 GEF 气候变化缓解 GHG 分析
- TD21 联合融资

所有文档均可从 <http://www.thegef.org/gef/OPS5> 下载。

附录 E

鸣谢

第五次 GEF 总体绩效研究是由诸位同事、合作伙伴和顾问组成的庞大团队共同筹划的；后文列出了对此做出贡献的人士。但是，如果没有以下 GEF 合作伙伴的全力支持和鼓励，他们的工作是不可能完成的，这些合作伙伴包括：秘书处、各个机构、科学技术顾问小组、GEF 重点领域，以及 NGO 网络。此外，GEF 独立评估办公室希望感谢对所有调查问卷、访谈、重点小组和电子邮件问询作出答复的人士，以及现场接待过相关领域 OPS5 团队成员的政府、机构和项目人员。没有他们的支持，OPS5 就不可能完成。

GEF 独立评估办公室

Rob D. van den Berg, 主管
Carlo Carugi, 高级评估师
Evelyn Chihuguyu, 计划助理
Shanna Edberg, 初级专员
Jeneen R. Garcia, 评估师
Elizabeth B. George, 高级计划助理
Neeraj K. Negi, 高级评估师
Juan J. Portillo, 高级运营官
Sandra M. Romboli, 评估师
Kseniya Temnenko, 知识管理师
Anna Vighh, 高级评估师
Baljit Wadhwa, 高级评估师
Aaron Zazueta, 首席评估师

GEF 独立评估办公室顾问

Anoop Agarwal	Nelly Bourlion
Josh Brann	Gloria Cheche
Mia Theresa Comeros	Nita Congress
Björn Conrad	Marina Cracco
Roshani Dangi	Joshua Gange
Francisco Grahammer	Malac L. Kabir
Sai Sudha Kanikicharla	Sunpreet Kaur
Anup Kumar	Punjanit Leagnavar
Adria Mila Llach	Napoleao Dequech Neto
Sara Trab Nielsen	Pallavi Nuka
Susan Tambi Matambo	Flavius Mihaies
Ruben Sardon	Joshua Schneck
Ruchi Suhag	Eszter Szocs
Dania Trespalacios	Inela Weeks
Sandra K. Znajda	

高级国际顾问

Barbara Befani（发挥影响力）

Jean-Joseph Bellamy（支持性活动）

Marcia Brewster（性别主流化）

Dennis Fenton（联合小额补贴计划评估，第 1 阶段）

Uma Lele（对科学技术顾问小组的审核）

Lezlie Moriniere（GEF 与民间团体的接洽）

Jean Luc Park（GEF 与私营部门的接洽）

Lee Risby（对国家主导权和驱策力的元评估，国家项目组合制定活动的中期评估）

David Todd（多重点领域项目）

Frederick Swartzendruber（对结果导向管理、知识管理和 GEF 合作关系健康状况的子研究）

咨询公司和机构

Itad Ltd（能力发展）

Steward Redqueen（GEF 与私营部门的接洽）

进行私营部门子研究的专家小组

Holly Dublin, B 组战略主管

Jules Kortenhorst, Rocky Mountain Institute 的首席执行官

Shekhar Singh, 独立专家

OPS5 咨询小组

Bernd Bultemeier, 联合国食品与农业组织

Kenneth M. Chomitz, 世界银行

Johannes Dobinger, 联合国工业发展组织

Jean Foerster, 亚洲发展银行

Alan Fox, 联合国开发计划署

Catrina Perch, 农业发展国际基金

Kapil Thukral, 亚洲发展银行

独立质量保证顾问/高级独立评估顾问

Zhaoying Chen

Kabir Hashim

Elizabeth McAllister

附录 F

缩写

CD2	能力发展 2
CEO	首席执行官
CO ₂	二氧化碳
CSO	民间团体组织
GEF	全球环境基金
IDA	国际发展协会
IFAD	国际农业发展基金
LDCF	最不发达国家基金
M&E	监控与评估
NAPA	全国适应性行动计划
NGO	非政府组织
NPFE	全国项目组合制定活动
NPIF	名古屋议定书实施基金
ODS	臭氧消耗物质
OECD	经济发展与合作组织
OPF	运营重点
OPS	总体绩效研究
PIF	项目鉴定表
POP	持久性有机污染物
RAF	资源分配框架
RBM	结果导向管理
SCCF	特别气候变化基金
SGP	小额补贴计划
STAP	科学技术顾问小组
STAR	透明资源分配系统
TOR	报告范围
UN	联合国
UNDP	联合国开发计划署
UNEP	联合国环境计划署

附录 G

自 2009 年 7 月 1 日起的 GEF 独立评估办公室出版物

绩效评估报告

2008 年 GEF 年度绩效报告
2009 年 GEF 年度绩效报告
2010 年 GEF 年度绩效报告
2011 年 GEF 年度绩效报告
2012 年 GEF 年度绩效报告（未编辑版）
透明资源分配系统 (STAR) 中期评估（未编辑版）
国家项目组合制定活动 (NPFE) 中期评估（未编辑版）

国家项目组合评估报告

2009 年 GEF 年度国家项目组合评估报告
GEF 国家项目组合评估：埃及 (1991 - 2008)
GEF 国家项目组合评估：叙利亚 (1994 - 2008)
2010 年 GEF 年度国家项目组合评估报告
GEF 国家项目组合评估：摩尔多瓦 (1994 - 2009)
GEF 国家项目组合评估：土耳其 (1992 - 2009)
2011 年 GEF 年度国家项目组合评估报告
GEF 国家项目组合研究：牙买加 (1994 - 2010)
Estudio de la cartera de proyectos del FMAM, 萨尔瓦多 (1994 - 2010)
2012 年年度国家项目组合评估报告
Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM, 尼加拉瓜 (1996 - 2010)
集群国家项目组合评估：OECS 的 GEF 受惠国 (1992 - 2011)
GEF 国家项目组合研究：东帝汶民主共和国
Avaliação de Portfólio de Projetos do GEF: 巴西 (1991 - 2011)（未编辑版）
Evaluación de la cartera de proyectos del FMAM, 古巴 (1992 - 2011)（未编辑版）
2013 年年度国家项目组合评估报告（未编辑版）

影响力评估报告

2008 年 GEF 年度影响力报告
2009 年 GEF 年度影响力报告
2010 年 GEF 年度影响力报告
2011 年 GEF 年度影响力报告
关于经济转型国家臭氧消耗物质逐步减少现象的 GEF 影响力评估
GEF 关于南海和邻近地区的影响力评估（未编辑版）

2012 年 GEF 年度影响力报告

评价对介入效果进行实验性评估的可能性：对于生态系统管理项目采用区域一体化 Silvopastoral 方法 (RISEMP) 的案例影响力成果审核 (ROtI)

臭氧消耗物质逐步减少现象的影响力评估：第 1 册

臭氧消耗物质逐步减少现象的影响力评估：第 2 册

水体选择标准和 GEF 国际水域评估流程

2013 年 GEF 年度影响力报告（未编辑版）

专题评估报告

GEF 适应性战略优先事务评估

全球环境设施地球基金审核

2011 年年度专项评估报告（未编辑版）

GEF 全国能力自我评估（未编辑版）

对特别气候变化基金的评估

对 GEF 重点领域战略的评估（未编辑版）

2012 年年度专题评估报告（未编辑版）

总体绩效研究

OPS4：发挥影响力—第 4 次 GEF 总体绩效研究，
执行版

OPS4：发挥影响力—第 4 次 GEF 总体绩效研究，
完整版

学习成果

Rio+20 之旅：收集有关“对 GEF 的期望”的证据

评估文档

GEF 监控与评估政策 2010

参考文献

- Awori, Thelma。2009年。“OPS4 Technical Document #9: Gender Mainstreaming in the GEF” (OPS4 技术文档 9: GEF 中的性别主流化)。http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/OPS4-TD9-Gender_Issues_in_GEF.pdf。
- Borgatti, S. P., M. G. Everett 和 L. C. Freeman。2002年。*UCINET for Windows: Software for Social Network Analysis* (Windows 版 UCINET: 社交网络分析软件)。哈佛大学: Analytic Technologies (分析技术部)。
- Castro, P., 2010年。“Climate Change Mitigation in Advanced Developing Countries: Empirical Analysis of the Low Hanging Fruit Issue in the Current CDM” (先进发展中国家气候变化缓解: 当前 CDM 中易实现目标问题的实证分析)。工作论文 54。苏黎士: Center for Comparative and International Studies (比较研究和国际研究中心)、Swiss Federal Institute of Technology Zurich (瑞士苏黎世联邦技术研究所) 和 University of Zurich (苏黎世大学)。
- GEF (全球环境基金)。1996年。“Public Involvement in GEF Projects” (GEF 项目的公众参与)。GEF/C.7/6。<http://www.thegef.org/gef/node/1215>。
- . 2003年。“Co-financing” (联合融资)。GEF/C.20/6/Rev.1。http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF_C20_6_rev1.pdf。
- . 2006年。“Summary of Negotiations on the Fourth Replenishment of the GEF Trust Fund” (GEF 信托基金第四次增资谈判摘要)。GEF/A.3/6。<http://www.thegef.org/gef/meetingdocs/360/39>。
- . 2007年。“Joint Summary of the Chairs, GEF Council Meeting November 14 - 16, 2007” (2007年11月14日至16日 GEF 理事会会议主席发言合并摘要)。GEF/ME/C.32/2。http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Joint%20Summary%20of%20the%20Chairs_1.pdf。
- . 2011年。“Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility” (重组全球环境基金的建立方式)。<http://www.thegef.org/gef/instrument>。
- GEF IEO (Global Environment Facility Independent Evaluation Office, 全球环境基金独立评估办公室)。[原为全球环境基金监控与评估办公室。]2005年。“OPS3: Progressing Toward Environmental Results. Third Overall Performance Study of the GEF” (OPS3: 环保成果进展。GEF 第三次总体绩效研究)。<http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/OPS3%20Final%20Documents%20Complete%20Report.pdf>。
- . 2009年。“Midterm Review of the Resource Allocation Framework. Evaluation Report No. 47.” (资源分配框架中期审核。第47号评估报告)。https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/RAF_MTR-Report_0.pdf。
- . 2010a。“GEF Annual Performance Report 2009. Evaluation Report No. 57” (2009年 GEF 年度绩效报告。第47号评估报告)。<http://www.thegef.org/gef/APRs>。
- . 2010b。“OPS4: Progress Toward Impact” (OPS4: 发挥影响力)。<http://www.thegef.org/gef/OPS4>。
- . 2011年。“Evaluation of the GEF Strategic Priority for Adaptation. Evaluation Report No. 61” (GEF 适应性战略优先事务评估。第61号评估报告)。<http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/spa-fullreport-LR.pdf>。

- . 2012 年。“Evaluation of the GEF Focal Area Strategies”（对 GEF 重点领域战略的评估）。
http://www.thegef.org/gef/council_document/evaluation-gef-focal-area-strategies。
- . 2013a。“Annual Impact Report 2013”（2013 年年度影响力报告）。
<http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/AIR%202013%20web.pdf>。
- . 2013b。“Fifth Overall Performance Study of the GEF: Progress Report”（GEF 第五次总体绩效研究：进展报告）。GEF/R.6/11。
https://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF_R6_11_OPS5_ProgressReport_2013.pdf。
- . 2013c。“Mid-Term Evaluation of the National Portfolio Formulation Exercise”（国家项目组合制定活动（NPFE）中期评估）。GEF/ME/C.45/06。<http://www.thegef.org/gef/node/9992>。
- . 2013d。“Mid-Term Evaluation of the System of Transparent Allocation of Resources”（透明资源分配系统（STAR）中期评估）。GEF/ME/C.45/04。<http://www.thegef.org/gef/node/10012>。
- . 2013e。“OPS5. First Report: Cumulative Evidence on the Challenging Pathways to Impact”（OPS5. 第一份报告：关于影响力艰难之路的累积证据）。
<http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/EO/OPS5%20First%20Report.pdf>。

GEF 秘书处（全球环境基金秘书处）。2010 年。“Final GEF-5 Programming Document”（最终 GEF-5 规划文档）。GEF/R.5/25/CRP.1。<http://www.thegef.org/gef/node/2482>。

- . 2012 年。“Enhancing Climate Change Resilience in GEF Projects: Update on GEF Secretariat Efforts”（加强 GEF 项目对气候变化顺应力度的支持：关于 GEF 秘书处工作的更新）。GEF/C.43/Inf.06。
http://www.thegef.org/gef/council_document/enhancing-climate-change-resilience-gef-projects-update-gef-secretariat-efforts。

GEF STAP（全球环境基金科学技术顾问小组）。2010 年。“Enhancing Resilience to Reduce Climate Risks: Scientific Rationale for the Sustained Delivery of Global Environmental Benefits in GEF Focal Areas: A STAP Advisory Document”（提高顺应力度，减低气候风险：在 GEF 多重点领域持续实现全球环境效益的科学依据：STAP 顾问文档）。GEF/C.39/Inf.18。http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.39.Inf_18%20-%20STAP%20Climate%20Resilience%20Report.pdf。

- . 2013 年。“Report of the Chairperson of the Scientific and Technical Advisory Panel”（科学技术顾问小组主席报告）。GEF/STAP/C.45/Inf.01。<http://www.thegef.org/gef/node/10054>。

IEG（独立评估小组）。2012 年。“Global Program Review: The Global Facility for Disaster Reduction and Recovery”（全球计划审核：全球减灾与重建基金）。卷 6 (2)。华盛顿特区：世界银行。
http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/qfdr_r_qpr.pdf。

- . 2013 年。“Global Program Review: The World Bank Group’s Partnership with the Global Environment Facility”（全球计划审核：世界银行集团与全球环境基金的合作）。卷 7 (1)。华盛顿特区：世界银行。
https://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/chapters/gef_v11.pdf。

IMF（国际货币基金组织）。2013 年。“Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications”（能源补贴改革：经验教训与启示）。<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>。

Kusek、Jody Zall 和 Ray C. Rist。2004 年。“Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners”（建设结果导向监控和评估体制的十个步骤：发展实践者手册）。华盛顿特区：世界银行。
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14926/296720PAPER0100steps.pdf?sequence=1>。

OECD/DAC（经济合作和发展组织/发展援助委员会）。2004年。“Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management”（基于评估和成果的管理 - 关键术语表）。

<http://www.oecd.org/dac/evaluation/18074294.pdf>。

Rahman、S. M., D. Larson 和 A. Dinar。2012年。“The Cost Structure of the Clean Development Mechanism”（清洁发展机制的成本结构）。华盛顿特区：世界银行。

UNFCCC（联合国气候变化框架公约）。2012年。“Benefits of the Clean Development Mechanism 2012”（2012清洁发展机制带来的益处）。http://cdm.unfccc.int/about/dev_ben/ABC_2012.pdf。

封底

第五次总体绩效研究 (OPS5) 是一次对绩效、制度有效性和 GEF 影响力进行评价的综合性评估。该评估会进行总体绩效研究，作为 GEF 下一次增资周期的参考，并确定可能的改进措施。