

OPS5

全球环境基金第五次整体绩效研究

总结报告：全球环境基金面临提升影响力的关键抉择 内容摘要



OPS5

全球环境基金第五次整体绩效研究

总结报告： 全球环境基金面临提升影响力 的关键抉择

内容摘要

© 2014 全球环境基金独立评估办公室版权所有

地址：1818 H Street, NW

Washington, DC 20433

网址：www.gefio.org

电子邮箱：gefio@thegef.org

保留所有权利。

本报告所表述的是全球环境基金独立评估办公室的研究结果、解释及结论，未必反映全球环境基金、该基金理事会及其所代表政府的观点。

权利及许可

本出版物材料受版权保护。未经许可，复制及/或传播本作品的部分或全部内容可能违反相关法律。全球环境基金独立评估办公室鼓励传播其作品，通常会迅速予以批准。欲取得对本文任何部分进行影印或重印的许可，请附完整信息，并将申请发至：gefio@thegef.org。

鸣谢

封面设计：Eszter Szocs

翻译：Jin Yu

内页及版面设计：Nita Congress

ISBN-10: 1-933992-67-0

ISBN-13: 978-1-933992-67-9

评估报告编号：88

免费出版物

概述

全球环境基金 (GEF) 是评估最为透彻的国际组织之一。该基金试运行期的评估工作由外部独立评估机构承担；基金重组后，对每个资金补充期例行开展外部独立评估，全面研究基金绩效，为下一个增资周期提供参考。起初，绩效研究由外包评估团队或公司承担，全球环境基金独立评估办公室成立之后，整体绩效研究由该办公室承担。第五次整体绩效研究 (OPS5) 是该办公室执行的第二次研究。

随着时间推移，“绩效研究”这种说法已不太确切。全球环境基金的评估证据数量激增，准确地说，这项工作更是一种基于确凿证据的“评估”，而非基于访谈和专家观点的“研究”。以前的整体绩效研究在很大程度上偏重于绩效，而OPS4和OPS5则将重点转移到影响力方面：即全球环境基金是否对世界产生了影响？既包括绩效和制度视角，又包括有效性和影响力视角的评估通常被称为“全面评估”。因此，OPS5将最后一次使用“整体绩效研究”的说法，下次将称为“全球环境基金第六次全面评估”。

全球环境基金很可能从已有评估证据中吸取以往的经验教训，但这并不意味着问题能够迎刃而解，也不能保证该基金拥有浓厚的学习文化。以前的整体绩效研究指出，知识管理和学习通常发生在全球环境基金的机构内部，而非国家内部和机构之间。OPS5进一步证明，全球环境基金内部的学习过程较为复杂。评估证据通常用于问责目的，而评估的学习功能未能得到充分利用。当然，全球环境基金第六增资期间应对该问题进行更深入的探讨。

OPS5提供证据表明，全球环境基金在支持各国履行多边环境协定义务和应对全球环境问题方面发挥了催化作用。这一催化作用具有很长的历史：各机构、各国和项目发起方在这一模式上积累了20多年的经验。此外，全球环境基金资助的活动开始产生回报，在环境趋势方面产生了示范性影响。鉴于生态系统及生物物理过程所需变化的长期性，上述成绩振奋人心。但是，以全球环境基金及其伙伴现有的资金水平，还不足以在全球范围内解决许多问题。即便如此，我们确信全球环境基金的干预模式是可行、有效且具有影响力的。

在组织架构方面，全球环境基金继续面临着重大挑战。作为一个网络型和伙伴型组织，全球环境基金面临着清晰的选择：即如何尽可能地平稳运作支持干预行动，以证明其存在的价值。内外部环境和趋势造成一些问题卷土重来，而人们以为这些问题已得到解决或至少正沿着正确方向发展。网络互动规模缩小，但互动水平可能降得太低，以至于无法进行有意义的交流；项目周期（特别是审批阶段）严重拖延情况有所减少，但效率依然不高；通过结果导向型管理，难以应对公约指南和重点领域战略中指出的需要解决的复杂问题，等等。最后，现有模式的合理性令人生疑。全球环境基金是一个基金组织而非执行机构，但其运营模式的许多要素衍生于执行机构，这些执行机构全面掌控着项目周期和执行部署。全球环境基金的流程组

织方式(即业务模式)正处于十字路口;全球环境基金必须进入自我反思模式,在下一个增资期间找到解决办法。

项目概览

全球环境基金信托基金是全球环境基金赠款的首要来源。全球环境基金同时管理着最不发达国家基金(LDCF)、气候变化特别基金(SCCF)和名古屋协议执行基金(NPIF)。截至2013年9月30日,全球环境基金通过上述信托基金(表1)共提供130.2亿美元。截至2013年9月30日,共向3566个项目提供资金130.2亿美元(表2)。全球环境基金第五增资期结束前9个月,第五增资期对主要信托基金的利用量已超过第四增资期。

从美元计算,气候变化和生物多样性项目各占全球环境基金信托基金已使用量的三分之一。国际水域项目所占比重经历波动,在第五增资期降至最低点,仅为9%。自从第三增资期将土地退化作为独立重点领域以来,土地退化项目所占资源比重一直稳定在9%,而持久性有机污染物(POPs)所占资源比重有所上升,由第二增资期的2%上升为第五增资期的10%。破坏臭氧层物质(ODS)项目在第一增资期中占12%,后因该重点领域的操作规模缩减,自第二增资期起所占比重较小。

第五增资期中,资金加快流向多重点领域项目和方案。截至2013年9月30日,第五增资期重点领域规划已使用了28.2亿美元,其中多重点领域项目(包括多个基金联合资助项目)占用资金12.1亿美元(42%)。

全球环境基金有四种基本资助方式:大型项目、中型项目、基础活动和小额赠款方案。第五增资期中,大型项目依然是全球环境基金的主要资助方式,占总资金的86%。中型项目从OPS4的8%降至4%。2012年11月,全球环境基金理事会决定将中型项目资助上限由100万美元提升至200万美元。这一措施可能会对该项目模式产生更大的激励。值得一提的是,小额赠款方案项目比重出现上升,从试运行期的2%升至第五增资期的9%。

随着时间推移,全球环境基金对其个别的执行机构的资助比重出现变化(表3)。从第四增资期以来,联合国开发计划署占全球环境基金资金比重最大,超过40%;世界银行约占25%,联

表1 全球环境基金管理的信托基金使用情况(百万美元)

基金	试运行期	第1期增资	第2期增资	第3期增资	第4期增资	第5期增资	合计
全球环境基金信托基金	662	1,036	1,818	2,950	2,790	2,880	12,138
最不发达国家基金	n.a.	n.a.	n.a.	11	143	480	634
气候变化特别基金	n.a.	n.a.	n.a.	16	89	136	241
名古屋协议执行基金	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10	10
合计	662	1,036	1,818	2,977	3,022	3,506	13,022

注: n.a. = 不适用。数据截止2013年9月30日,包含批准项目,小额赠款方案项目和未使用资金的取消项目除外。

表2 全球环境基金信托基金和重点领域分布情况

信托基金/ 重点领域	试运行期		第1期增资		第2期增资		第3期增资		第4期增资		第5期增资		合计
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#
全球环境基金信托基金	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
破坏臭氧层物质 (ODS)	2	2	12	3	7	1	3	<1	3	<1	2	<1	29
持久性有机污染物 (POPs)	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
最不发达国家基金	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	46	100	43	100	73	100	162
仅使用最不发达国家基金	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	46	100	43	100	63	86	152
MTF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10	14	10
气候变化特别基金	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6	100	19	100	21	100	46
仅使用气候变化特别基金	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6	100	19	100	9	43	34
MTF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	12	57	12
名古屋协议执行基金	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7	100	7
仅使用名古屋议定书执行基金	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6	86	6
MTF	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	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: n.a. = 不适用; BD = 生物多样性; CC = 气候变化; IW = 国际水资源; LD = 土地退化; MTF = 多基金联合资助。数据截止到2013年9月30日, 小额赠款方案项目除外。

表3 全球环境基金机构资金分布情况

机构	试运行期		第1期增资		第2期增资		第3期增资		第4期增资		第5期增资		合计	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
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
合计	662	100	1,037	100	1,818	100	2,977	100	3,022	100	3,506	100	13,022	100

注：n.a. = 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 = 联合国粮食与农业组织；IDB = 美洲开发银行；IFAD = 国际农业发展基金；UNDP = 联合国开发计划署；UNEP = 联合国环境规划署；UNIDO = 联合国工业发展组织。数据截止到2013年9月30日，包含所有信托基金。

联合国环境规划署占10%，其他机构共占25%。随着新机构在全球环境基金项目的出现，第四增资期中各机构获取资金比例出现了较大变化。

最不发达国家基金项目额共达5.72亿美元，联合国开发计划署约占其三分之二。相反，世界银行在最不发达国家基金项目中的参与非常有限，但却在气候变化特别基金中占据最大份额（37%）。非洲开发银行和国际农业发展基金也在这些基金中占一席之地，分别占48%和33%。

表4列出了全球环境基金不同增资期各地区所占资金比例。亚洲在第五增资期中占30%，在各地区中继续保持首位。仅考虑全球环境基金信托基金的情况下，非洲所占资金有所减少（占资金量的20%，降至第二增资期以来的最低水平）。但是，非洲是适应性基金的主要接收方，在全球环境基金管理的各类基金总量中的比例升至27%。

根据主要信托基金资助的跨国型国家项目情况，全球环境基金第五增资期对特殊条件国家的资助有所上升（表5）。和第四增资期相比，对弱国的资助几乎翻了一番，对于发展中小岛国和内陆国家的资助分别上升了63%和17%。

方法、范围和局限性

OPS5的评估方法以理论为基础，通过多种途径，注重利用合理方法和工具解答发现的关键问题。OPS5大部分工作基于全球环境基金的一般性变革理论。OPS4以来独立评估办公室的评估报告、研究、评论的元评估为OPS5第一份报告提供了基础。独立评估办公室通过利

表4 全球环境基金地区资金分布情况

地区	试运行期		第1期增资		第2期增资		第3期增资		第4期增资		第5期增资		合计	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
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
欧洲和中亚地区	58	9	237	23	239	13	367	12	322	11	356	10	1,579	12
拉丁美洲	153	23	141	14	477	26	560	19	607	20	655	19	2,593	20
间/全球	106	16	193	19	327	18	597	20	436	14	510	15	2,169	17
合计	662	100	1,037	100	1,818	100	2,977	100	3,021	100	3,506	100	13,022	100

注: ECA = 欧洲和中亚; LAC = 拉美和加勒比。数据截止到2013年9月30日, 包含所有信托基金。

表5 全球环境基金国家项目分布情况(按国家类别)

类别	试运行期		第1期增资		第2期增资		第3期增资		第4期增资		第5期增资	
	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%	M\$	%
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
内陆国家	49	10	43	6	158	13	247	14	204	11	239	13
脆弱国家	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
合计	482	100	690	100	1,232	100	1,829	100	1,894	100	1,884	100

注: LDC = 最不发达国家; SIDS = 发展中岛国。全球环境基金信托基金项目数据截至2013年9月30日, 小额赠款方案项目除外。合计不等于各项之和, 因为国家分类存在交叉情况。

a. 不属于最不发达国家、发展中岛国、脆弱国家和内陆国家的其他国家

用合理及相关的各种方法开展子研究, 由此完成了该总结报告。该办公室的绩效团队为子研究提供了支持, 确保所有子研究使用的是同一批已完成的、经CEO批准的项目及其他项目数据。主题团队对重点领域战略开展了更加深入的分析, 国家项目团队提供了相关的国别证据, 影响力团队开发了一般性变革理论等特定的工具和方法, 还引入了定性比较分析和社会网络分析软件等新工具。

全球环境基金利益相关各方协作发布了OPS5研究方法文件, 可在OPS5网站 (<http://www.thegef.org/gef/OPS5>) 下载。上述网站发布的21份技术文件的评估结论及具体问题的分析工作构成了本总结报告的基础。

独立评估办公室自OPS4以来共进行了33次评估和研究, 针对OPS5开展了21项子研究, 并审核了491个已完成项目的终期评估, 这些构成了OPS5的基础。OPS5分析了从试运行期到2013年9月30日执行的所有3566个项目, 并重点关注了OPS4结束后批准的969个项目。OPS5从54个国家收集了国别证据, 并走访了118个大型和中型项目及92个小额赠款方案项目。

独立评估办公室在以往多次评估中曾提及评估证据的局限性。总之，已完成项目及其终期评估是在全球环境基金成立早期实施的，因此可能无法反映当前措施。影响力评估旨在评估项目完成后5至8年的影响力成果，更需要追溯全球环境基金早期项目的情况。重点领域评估展现了项目目标和要素的连续性和一贯性，表明了当前和未来全球环境基金评估结论的重要性。CEO批准项目的评估基于设计和项目文件，而项目实际执行中可能存在出入。获得资助的国家众多：国别比较往往失灵，因为国家通常各具特色，其发展历史具有独特性，增加了从评估证据中得出结论的难度。其他多边国际组织也面临着相似的局限性，这些局限性会造成定性判断，有时也会中和判断。

三个高级独立评估顾问和OPS5团队开展协作，他们分别是：Zhaoyi Chen（中国），Kabir Hashim（斯里兰卡），Elizabeth McAllister（加拿大）。他们就报告质量及报告在多大程度上回答了参考条款中列出的关键问题做出说明，并列入总结报告附录A中。全球环境基金执行机构的独立评估办公室成员组成参考组，确保研究质量。同时向全球环境基金利益相关方发放所有的技术文件，收集有关事实或分析错误方面的意见。执行机构间会议对数份技术文件进行了讨论。独立评估办公室收到很多宝贵意见，在此对所有评论人员的辛勤工作和支持表示感谢。完整鸣谢名单请见总结报告附录E。独立评估办公室对于依然存在的错误和最终结论分析负完全责任。

主要结论和建议

OPS5在相关性、效率、有效性、可持续性和影响力标准方面得出的主要结论延续了OPS4的结论。全球环境基金持续开展高度相关而成功的干预活动,但与此同时运作效率却越来越低。全球环境基金能够也必须加强干预模式的催化作用。与此同时,全球环境基金的业务模式正处于十字路口,在下一个增资期间必须加以重新界定。

全球环境基金增资发生在严峻的背景之下。2009年OPS4得出结论称,“全球环境趋势继续快速下滑”¹(GEF IEO 2010b)。2009年以来科学研究不断证实了这一暗淡的前景。新现象是,这些研究强调,人类正在接近地球的边界和极限。OPS5第一份报告重复了OPS4的结论,该总结报告也别无选择,只能再次重复。从今年三月到报告定稿期的这段期间,没有出现足以改变这一结论的证据。这就设定了全球环境基金增资的背景。

未来数年,用于支持发展中国家的全球公共资金将出现下降。众多发达国家公共预算中可自由支配支出水平下降,因此将削减官方发展援助承诺。在此背景下,确保第六期增资具有同第

1 全球环境基金独立评估办公室,《OPS4:不断扩大影响力》(华盛顿特区:2010), <http://www.thegef.org/gef/OPS4>。

方框1 全球环境基金评估标准判断结论

全球环境基金在整体资助水平允许的情况下,与各种公约、地区和国家重点领域保持相关性。

由于业务模式已经过时、网络安排过于复杂、注重项目审批而非规划审批、结果导向型管理系统负担过重,全球环境基金依然存在效率问题。

全球环境基金项目成效显著,第五增资期平均项目满意度超过80%,高于75%这一国际基准水平。

这些项目的成果具有可持续性,而且正不断产生影响(已完成项目中仅有7%未能推广措施或产生环境影响)。通过催化推广措施,加快产生影响力,能够进一步巩固现有成果。

全球环境基金作为多边环境协定的融资机制,具有特殊地位,这也是全球环境基金的附加值所在。这种附加值使全球环境基金能注重支持国际公认的重点领域,并在国家、地区和全球层面采取催化行动。全球环境基金正在努力实现其使命和目标。

五增资期同样的购买力，将是一项了不起的成就。但与此同时，全球环境基金同意成为《水俣公约》的重点融资工具，这是一项新的重大承诺，人们对该基金提供的资金数量也抱有较高的期望值。

结论 1

全球环境趋势持续恶化。全球环境基金已接受更多责任，但增资期可能无法提升购买力。

由于消耗臭氧层物质的后续行动对全球环境基金的资金需求减少，因此全球环境基金可以将更多资源用于支持《水俣公约》；但整体而言，全球环境基金在无法维持购买力的情况下很难继续保持催化作用。OPS5发现，全球环境基金对项目投入的资金越多，产生影响力的速度就越快。在增量持平或减少的情况下履行更多的责任，会导致各项目获得的资金减少，产生影响力的速度放缓。因此，全球环境基金必须关注能够切实产生影响的战略问题，否则就会陷入难以兑现承诺的境地。

建议 1

全球环境基金的资源调动和战略选择必须反映全球环境问题的紧迫性。

全球环境基金的筹资水平和方式加以改进，证明针对人们普遍关注的紧迫的全球环境问题，不断开展迅速行动。OPS5就如何进一步调动资源，更快地向实地项目分配资金提出了具体建议。

目前国家间有区别的行动责任反映在发达国家向全球环境基金信托基金提供了坚实捐资，而发展中国家和经济转型国家则倾向于对项目提供配套资金。这些项目由其他联合融资支持，确保组成稳固合作关系解决实际问题。数个受援国在第四增资期中提高了对全球环境基金的捐资承诺，但依然低于其向其他国际组织的捐资水平。

以下具体建议指明了行动的方向。

- 1.1 全球环境基金增资中应摒弃弊大于利的责任分担和按比例摊派的做法。
- 1.2 应进一步探讨扩大融资基础，邀请欧盟委员会成为全球环境基金捐资方。
- 1.3 应倡导众多双边援助组织和国际组织的无风险软管道和公认做法，这样能在全球环境问题日益紧迫的情况下，更快地将4亿美元资金转移给受援国。

结论 2

全球环境基金的业务模式不再合理，造成效率不断下降。

我们不应低估全球环境基金在产生和支持影响力进展方面的成功，但取得这些成功经常需要克服严重的行政障碍。全球环境基金项目周期以缓慢著称（其实并非真正的周期，而是由全

球环境基金各执行机构周期中的决策点构成)。一半以上的项目概念得到受理并纳入理事会工作规划需要六个月时间。此外,一半以上经批准的项目概念经充分准备获得CEO批准还需20个月时间。之后,只有一半CEO批准项目能够在5个月之内开工。总体而言,有一半项目从概念变为现实需要2.5年,而另一半项目概念则在各个决策点停滞不前。项目平均实施期为5年,通常延期1.5年。

到目前为止,项目周期改革是失败的,但由于改革缺乏雄心和正确的成败衡量标准,这种失败一直被掩盖了。项目周期目标设定为22个月,秘书处对项目平均周期进行报告,这就成为指标和衡量标准。由于第四增资期开始后时间不够充裕,OPS4无法验证22个月这一目标的成败与否。当目标降为18个月,OPS5能够对目标和公认指标进行报告。经批准项目的平均指标不足以反映整体情况。因此,全球环境基金面临着新局面。其指标表明,截至目前,第四和第五增资期都达到了周期目标。全球环境基金在这方面的报告是准确的。OPS5表明,需要设定更好的指标并再次进行改革。

项目周期反映了两种进展情况:方案的批准可加速规划包含项目的批准;全球环境基金和世界银行在项目周期上的和谐,能够减少交易成本,加快建议项目的受理速度。

OPS5指出了难以加速项目决策的一系列原因,主要归结为两点:一是在如何设立和运作全球环境基金决策点方面存在挑战;二是全球环境基金网络运营困难加大。在全球环境基金决策点方面,该报告就如何提高工作速度提出了具体建议。在网络方面,考虑到参与主体的数量,全球环境基金现有的通信和互动规模已超出了高效沟通网络的极限。

由于网络负担过重,全球环境基金伙伴关系(其最大优势之一)面临着中断的危险。这一危险在第四增资期后期和第五增资期前期还未显现,因为时任CEO重新调整了伙伴关系和网络,成功减少了互动数量,保证了网络的有效性。但是,随后全球环境基金任命了现任CEO,并欢迎其将全球环境基金打造为“理想的合作伙伴”的愿景。然而她在试图恢复伙伴关系的过程中,遇到了网络容量的障碍。第六增资期间必须解决这一难题。

建议2

必须在第六增资期间对全球环境基金的业务模式进行重大改革。

OPS5建议对全球环境基金决策点重新定位。应继续朝着规划或方案型模式发展。目前工作规划的内容大多是项目概念,而未来规划应主要包括受援国的规划建议审批以及地区和全球环境问题的方案型模式。为推动项目发展,CEO应确定项目建议。与目前的CEO审批一样,工作规划也应在无异议基础上进行发布。这将大幅加快审批流程。此外,应在规划性更强的框架下,将全球环境基金和世界银行周期之间的和谐经验推广至全球环境基金的其他执行机构。

配套融资要求造成了项目概念确定环节和CEO审批环节的严重滞后,因此应在概念确定环节摒弃这些要求,在CEO审批环节放松这些要求。这将大幅提高决策速度。应接受合作各方同意的最低水平之上的意向声明(特别是来自私营部门的合作伙伴的意向声明),而不必要求提供保障配套融资的确凿证据。现在,项目发起方经常需要花费数月时间确保配套融资的证明,而OPS5认为这些保证往往低于最终实现的配套融资水平。在私营部门,即使做出了明确的书面配套融资承诺,却通常无法实现,几乎总被其他私营部门合作伙伴更高水平的配套融资所取代。换句话说,由于配套融资的要求,全球环境基金秘书处、全球环境基金执行机构、

各国和其他合作伙伴为了得到书面融资额度保证，必须进行冗长费时的沟通，而大部分项目实际融资数额都超过了书面承诺。

总的来说，配套融资是全球环境基金一项出人意料的巨大成功。OPS5提出了下列事实：极高数额的配套融资来源于外部因素：全额项目吸引的配套融资占极大比重。OPS5发现，配套融资符合基线和边际成本原则，在建立强有力的伙伴关系，展开行动产生长期影响力方面发挥着关键作用。我们应考虑这种外部因素，但不能使之成为常态。这些因素和不要求配套融资的一些基本活动一样，促进全球环境基金发挥催化作用。全球环境基金应继续大力鼓励配套融资，但应放松每次干预的固定比例，允许有困难的地区和国家降低出资比例，而在条件允许的地方鼓励较高出资比例。目前一刀切的方式对项目周期造成了影响。

全球环境基金结果导向型管理框架是造成拖延的另一个因素，而且还在不断恶化。这种方法非但不能推动取得结果，反而会引起拖延。增资谈判达成的第五增资期框架包含的要素和指标太多，使测评工作成了“不可能完成的任务”，影响了全球环境基金的审批系统。第四增资期框架需要计算285个要素，包括140多个指标，而第五增资期框架包含的要素之多令人震惊：11个前后矛盾的类别共包含616个要素、约180个指标，其中许多指标要素需要利用追踪工具从重点领域进行收集，本身就是一项负担。

结果导向型管理和监测手册建议，应使用最少数量的指标确定组织是否达到预期结果。世界银行独立评估小组在审议了50多个全球伙伴关系计划之后，建议确定不超过5-10个“易于衡量的、已获取数据的结果指标”²。(IEG 2012)。OPS4完成之时，正值增资谈判同意在第五增资期实施雄心勃勃的结果导向型管理框架。但是，独立评估办公室应先对上述框架进行评估性考察，在实施框架之前引起大家对这一问题的关注。但独立评估办公室未能这样做，应对此负责。在此，独立评估办公室承诺，将对第六增资期的结果导向型框架进行评估性考察。

鉴于此，该报告提出以下具体建议，为解决方案提供方向。

- 2.1 第六增资期的结果导向型管理框架应包含有限数量的指标，这些指标可通过已有或易于生成的数据加以衡量。独立评估办公室应在理事会最终通过上述框架之前对框架进行评估性考察。
- 2.2 应简化追踪工具。在接收生成数据的全球公共知识数据库，应实施追踪工具并提供充分资金。应减轻重点领域项目的追踪工具负担。
- 2.3 全球环境基金应将配套融资的重点转移到规划工作（通过更新指南）、CEO审批和全球环境基金执行机构审批环节，鼓励实地合作伙伴继续寻找能够产生高水平配套融资、坚实基线融资和较高全球环境效益的合理解决方案。这种重点转移能够减少执行机构成本，并为实地合作增加活力。
- 2.4 全球环境基金网络应重新界定决策点的伙伴参与，一方面关注理事会的战略和政策决定，另一方面关注运营重点协调的国家层面决策。应邀请理事会、CEO和全球环境基金伙伴为第六增资期建立新的伙伴关系远景。
- 2.5 应强化方案和规划框架的作用。理事会应批准能够引向CEO批准项目建议的规划文件，包括国家层面规划。在传统项目上，应将概念确定要求简化为资格问题，理事会应让CEO决定是否将项目纳入工作规划，并在无异议基础上进行公布。如果需CEO审批的

2 独立评估小组，《全球规划审议：全球减灾和灾后恢复基金。卷6(2)（华盛顿特区：世界银行，21012）。http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/gfdrr_gpr.pdf。

项目概念或建议需要秘书处和执行机构进行两次以上的沟通,则应召开专门会议研究解决问题。

- 2.6 全球环境基金应建立新的业务模式,包括恢复公共参与政策,小额赠款方案企业战略,并将科技顾问委员会(STAP)发挥的质量保证作用从筛选项目转移到筛选方案和项目组合上来。联合国环境规划署应承认科技顾问委员会的功能独立性,向其提供充足的行政和后勤支持。

结论3

全球环境基金的干预逻辑成功催化了影响力的产生。

全球环境基金在业务模式上存在的问题不应掩盖其干预逻辑(即变革理论)上的巨大成就。虽然该基金拨款迟缓、常常对项目提出不必要的要求因而增加了项目负担,但其实施的项目效果却高于国际基准水平(80%以上的结果得分为较为满意或更高等级),在产生影响力方面取得切实进展(虽然速度还能加快)。此外,反事实分析法表明,如果没有全球环境基金的催化作用,许多资助项目无法开展。即便能够开展,也会降低速度或违背国际标准。通过深入研究18个气候变化减缓项目,只有1个项目在没有全球环境基金支持的情况下能够以同样的速度和质量实施。其他17个项目证明,全球环境基金成功发挥了催化作用。这一结论和独立评估办公室的其他评估证据一致。

全球环境基金的干预逻辑不仅在国家层面取得了成功,而且在地区和全球范围也获得了成功。但是,地区和全球项目在产生影响力方面,面临着更多挑战。全球环境基金应该也能够采取更多措施,确保上述项目取得同样水平的效果,并推广干预措施。

虽然各个重点领域的干预措施各不相同,各重点领域内部的干预措施也因目标而异,干预逻辑却是一致的。独立评估办公室从全球环境基金的一般性变革理论中提炼证据,其中包含了众多全球环境基金资助项目多次证明有效的要素。根据需要解决的环境问题和实际情况,项目利用各种知识、制度和实施机制,解决基础性、示范性和投资问题,推动产生影响力。深入分析表明,已完成项目中只有7%无法推广解决方案或直接产生环境影响。由此得出的结论是,全球环境基金应承担更大的风险,以取得更大的潜在收益。当然,这样也会增加失败的次数,但对于创新型干预和规划而言,25%的失败率通常是可以接受的。

至关重要的一点是,必须利用充分的时间推广措施、产生影响并吸引主要合作伙伴。通过在实地建立牢固的伙伴关系,开展配套融资,以及在全球环境基金资助的干预措施结束后长期开展活动,能够实现上述目标。以下几项工作能够推广措施:通过政府、民间社会、私营部门和当地社区的行动,推动逐渐建立社会行为和经济变化的良性循环,减少环境威胁。同时,这将推动恢复生物物理过程(虽然过程缓慢),确保长期生态系统服务,并应对生物多样性流失、气候变化、和水体有关的跨国问题、持久性有机污染物、废弃物及土地退化等各种问题。

全球环境基金作为多边环境协定的融资机制,与这些协定有着特殊联系,正是这种特殊联系使全球环境基金能够发挥催化作用。公约缔约国必须将公约指南纳入国家战略、政策和重点,而全球环境基金为上述活动提供资金。与其他国际组织不同的是,全球环境基金得到了强大的授权,任务是与各国进行交流,探讨如何将全球环境效益纳入国家法律法规。最主要的体现是,全球环境基金支持的领域和国家重点发展领域保持一致,这一点在《巴黎声明》中非常明显。但是,由于国家所有制和推动因素依然存在改进空间,有时这种一致性更多地

体现在纸面而不是实地。在实现国家所有权的地区，项目结果得到改善，变革速度加快，措施推广出现增长。

人们越来越倾向于将多重点领域项目视为实地问题的解决方案，而解决实地问题通常需要各重点领域间的通力合作。OPS5的影响力研究也发现，这些项目能够提供更多资金，并加快影响力的产生。针对最新的多重点领域项目开展的深入分析表明，这些项目延续了以往的特征。如果能够减轻项目的监测和追踪工具负担，这些项目就有可能成为全球环境基金的未来模式。在这种模式下，重点领域战略将成为重点领域指南，影响力推动因素将得到重视。全球环境基金将利用干预逻辑减少障碍、推广措施，并建立能够消除上述障碍的更优秀的伙伴关系载体。

建议3

为了使结果最大化，应在需求最强烈的地方采取全球环境基金干预模式，并通过更好的业务模式给予支持。

全球环境基金的干预模式是成功的，但还不能解决世界面临的各种问题。原因之一是规模问题，其次必须对这一时代最紧迫的问题给予更多的关注。即使规模保持不变，我们依然可以改进关注重点和模式。

干预模式的重点是确保消除环境威胁的行为变化。如果需要改变行为的民众能够从中获益，（即民众也能从变化中获益），则变化就能实现。人类与不断退化的环境之间的互动往往是灾难性的，社会、经济和性别效益是促使上述互动发生可持续变化的重要手段。

全球环境基金尝试改善与民间社会（包括原著民）和私营部门的沟通，并通过改变业务模式更好地将性别问题纳入运营之中。全球环境基金为私营部门（如通过地球基金）和当地民众（通过小额赠款计划）设立了专门资金，并确保项目在决策点满足配套融资和其他要求。现在应将这些要素转移到正确的地方，即转移到干预模式、规划和国家层面重点领域的确定与分析上来。全球环境基金应为国家和地区行动提供更多支持，确保建立更加牢固的实地伙伴关系，以更快地产生影响力。

民间社会和私营部门在实现减贫和绿色发展的同时，促进自然资源的可持续利用，取得的进展振奋人心。但是，社会和私营部门行为产生的许多破坏性影响仍在继续，超过了积极正面的发展速度。全球环境基金2020年愿景和第六增资期战略重点建议对这些问题给予了关注。应在国家层面与民间社会和私营部门就这些问题进行沟通，支持积极进展，并应对破坏性的影响力推动因素。

全球环境基金与其使用放大镜对项目概念进行评议，寻找解决环境问题的正确关注点方面的有关证据（当然应继续履行尽职责任），不如支持成功案例和干预模式成就方面的知识共享。干预模式由全球环境基金及其合作伙伴共同创立，应通过采取新的知识管理措施进一步加以推广。当前的挑战是重新定位伙伴关系的工作重点，明确最有效的地点是项目实地而非华盛顿特区。

OPS5建议创建全球环境基金干预模式公开行动共同体，与多个合作伙伴共享干预模式并提升实践水平。难点在于如何加快产生影响力。独立评估办公室针对影响力开展研究，确定了可行的及有待改善的措施。独立评估办公室的影响力研究表明，如果项目包含有关倡议，能够在项目结束后支持推广措施，同时吸引了关键利益相关方的参与，则这类项目在快速产生影

响力方面最为成功。行动共同体需要解决的首要问题之一就是如何将上述内容纳入项目设计和实施过程。

为此，报告提出以下具体建议，为更好的战略选择和采取更快行动产生长期影响指明方向。

- 3.1 国家和地区规划应注重加快措施推广的战略选择和工作。利益相关方的参与是关键因素。
- 3.2 全球环境基金应鼓励各国在确定第六增资期的重点领域和项目时考虑民间社会组织和私营部门。
- 3.3 在采取重点领域和多重点领域方法时，应考虑在现有行动造成最严重环境影响的领域，如何与民间社会和私营部门进行沟通。
- 3.4 应强化全球环境基金科技顾问委员会的战略作用，更加侧重解决自然和社会科学问题，应振兴针对性研究工作，注重从不断增加的已完成项目中学习经验。
- 3.5 应在必要时振兴和强化小额赠款方案指导委员会。该委员会应与联合国开发计划署和秘书处合作，确保小额赠款方案的企业性质，并为该方案的未来发展方向和模式提供战略指导。
- 3.6 全球环境基金应考虑OPS5的结论，制定实施全球环境基金性别主流政策的行动计划。
- 3.7 综合知识管理和能力开发战略应对上述计划提供支持。全球环境基金应借鉴国际水机制学习交流和资源网络 (IW: Learn) 的成功经验，利用充足的资金和资源探讨新的知识共享方法，如由项目发起方组成行动共同体，更好地设计和执行项目，以产生长期影响。



全球环境基金
独立评估办公室
1818 H Street , NW
Washington , DC 20433
USA

www.gefio.org