

全球环境基金第四届成员国大会  
乌拉圭，埃斯特角  
2010 年 5 月 24-28 日

会议议程第 10 项

## 圆桌讨论

### 概述

---

1. 圆桌讨论是 2010 年 5 月 25-26 日乌拉圭埃斯特角全球环境基金（GEF）成员国大会的重要特点。定于 2010 年 5 月 25 日下午 3 时到下午 6 时召开的会议将回顾 GEF 的成就，特别是 GEF-4（GEF 第四期，2006 – 2010 年）期间的成就，并由与会者对拟在下一个筹款期进行的改革展开讨论。
2. 过去四年 GEF 取得了重大进步，制定了 GEF 部分资金的分配制度，缩短了项目周期，以提高有效性。
3. 为了进一步加强 GEF 合作伙伴关系，理事会设计并批准了一套基于结果的管理体系，更多的重点放在了如何系统性地解决对国家、地区和全球具有重大意义的问题上。在 10 个 GEF 机构之间建立了平等的舞台，使受援国有了更大的选择余地，可以在符合理事会制定的最低信用标准的机构中挑选合作伙伴。
4. 虽然 GEF-4 期间的改革使许多问题在很大程度上得到解决，但改进的空间仍然存在。GEF-5（GEF 第五期）期间的改革围绕两大主题展开，这两大主题是：如何加强国家自主权和如何提高 GEF 的有效性与效率。这些改革最初将以 GEF-5 增资时提出的政策建议的形式出现，因此，圆桌讨论旨在得到与会者的反馈，目的是公开实施改革的详细计划，并确保 GEF 利益攸关方的意见得到考虑。

## 圆桌 1: 加强国家自主权

---

1. 本圆桌要探讨是：鉴于 GEF-5 提出的政策变化，GEF 目前是否已做好了准备，让受援国在 GEF 资金的规划以及 GEF 项目的设计与实施中发挥更大的作用。最终的目的是确保国家优先考虑的问题和国家的承诺在 GEF 资助的项目中得到体现，以保护全球的环境利益；换句话说，就是要保证 GEF 项目的国家自主权。
2. 保证国家自主权并不是 GEF-5 期间新开展的工作。GEF-4 期间就针对 GEF 引入了资金分配制度。通过该制度，许多国家在生物多样性与气候变化的关注领域获得了单独拨款。GEF-4 还使受援国对要合作的 GEF 机构有了更多的选择。获得单独拨款并有权选择机构合作伙伴的受援国有了更大的控制权，来决定如何规划得到的 GEF 资金以及如何设计和执行项目。
3. 另外，所有的 GEF 项目都要求由政府任命的一名代表批准，该代表被称为运行联络点。有的国家还设立了与联络点合作的国家协调系统。联络点制度保证了 GEF 所资助的项目能够反映该国优先考虑的问题和需要。
4. 而且，GEF 资助项目的开发都以多个联合国多边环境协定（MEAs）为指导，以该机构提供资金的情况，以及受援国在各种缔约方大会上阐述的本国优先考虑的问题为依据。
5. GEF 还通过小额赠款计划（SGP）资助地方性组织、本土组织和社区组织。小额赠款计划制度通过国家委员会选择项目，成为如何实现完全由国家管理项目的设计与实施的有用范例。
6. 通过进一步加强国家自主权，GEF 的这些方面以及其它方面在 GEF-5 期间将得到加强。为加强国家主权而进行的改进大致可分为三类：资金的规划、项目的设计与实施、国家参与的有效性。

## 资金规划与国家自主权

7. 规划 GEF 资金的能力是国家自主权十分关键的一个方面。GEF-5 将对资金分配制度进行三大改进，这些改进全部旨在提高受援国在决定如何规划分配给它们的资金方面的作用。首先，资金分配制度将延伸到土地退化的关注领域，根据分配制度，所有国家在所有三个关注领域都将获得单独拨款。从增资期开始的时候就允许各国对分配到的全部资金进行规划，这将使该制度得到进一步完善。此外，得到拨款较少的国家可以在生物多样性、气候变化以及土地退化的关注领域之间灵活地分配所得的拨款。

8. 分配制度将使受援国更加清楚地了解它们将得到资金的情况，至少是在 GEF 六大关注领域中的三个领域得到资金的情况。GEF-5 还鼓励并支持各国在这些资金的规划中起到更积极的作用。为了促进国家层面的多方利益攸关方规划，将资助一种创新工具：“国家 GEF 投资组合制定练习”。各国可随意选择开展这些练习，从而为规划得到的 GEF 资金制定一个框架。这些练习的目的是保证 GEF 资金符合国家发展计划以及其它相关的国家战略。这些练习可加强国家层面的协调与决策程序。

## 加强国家对项目设计与实施的控制

9. 受援国曾在多个场合表示过，能够在更多的机构中进行选择，包括能够通过国家实体直接获得 GEF 资金，是国家自主权的一个重要方面。GEF-5 期间将实施的改革中，有一项改革是要增加可以直接与 GEF 合作的实体数量。网络要扩大，在目前的 10 家机构之外，将增加合格的多边、双边以及国家实体。为各国提供更多的选择（包括加强国家实体作用的机会），被许多受援国视为需要优先进行的改进。

## 有效的国家参与

10. 为了保证受援国能够有效地行使这项新权力，修改了 GEF-5 期间的共同活动，包括国家对话计划以及国家扶持计划。
11. 例如，GEF-5 期间新的国家扶持计划将包括多方利益攸关方对话和选区讨论会。引入新的方法，形成 GEF 项目开发与计划制定及实施中的专业技术知识库，目的是使 GEF 的国家联络点、会议联络点以及包括民间社团在内的其它重要利益攸关方随时了解 GEF 的战略、政策和程序的发展，并促进协调。另外，在各阶段的 GEF 决策与运行活动中，加强与会议联络点的合作。希望通过这些工具，使各国 GEF 事务的关键决策者们更愿意领导其国家参与 GEF。一旦愿意领导，这些参与者们就会充分利用手中的工具，而通过这些工具受援国可以对 GEF 资金进行规划，并进行项目和计划的设计与实施。

## 区域性与全球性影响

12. 与 GEF 这些可喜变化相对立的一个问题集中在，GEF 的行动需要超越政治边界。GEF 更广泛的目的不仅仅是为国家行动提供资助。GEF 的目标是为会产生全球环境效益的活动提供资金，这通常会要求为区域性或全球性项目和计划提供资金。随着 GEF-5 中单独国家拨款制度的扩展，国家对 GEF 项目的决定受本国需优先考虑的项目的影响可能会大于区域需求的影响，而这些需求有时对于实现 GEF 的目标是至关重要的。同时，区域性和全球性工作需要各国之间有很强的协调与合作，这加大了开展区域性和全球性行动的难度。

13. GEF 有几个工具可以促进区域性及全球性行动，如系统性推进的方法；根据资金分配制度，预留资金用于资助区域性和全球性行动以及区域性和次区域性的咨询活动。GEF-4 的经验是可以用来分享的，另外，如何能够在继续加强国家在项目/计划决策中的作用的同时实现 GEF 促进全球环境效益的最终目标，弄清楚这个问题也是有益的。

#### 该圆桌讨论的问题

GEF 如何能够根据其 18 年的经验，在继续注重有效、高效地实现全球环境效益的同时加强国家自主权？

### 建议讨论的问题

#### 项目/计划/规划决策

- 拟在 GEF-5 期间采用的工具与创新措施对加强国家在 GEF 项目与规划决策中的主导性能发挥多大的作用？
- 怎样才能促进国家在规划以及项目设计与实施中领导作用的提升？

#### 有效的国家参与

目前的 GEF 指导委员会以及其它国家级协调机制的结构是否能够体现充分的参与？（国家机构、议会、地方政府以及民间社团等其它参与者是否应当更多地参与？）

- GEF 的共同活动如何才能使国家更有效地参与 GEF。GEF-5 期间共同活动的设计是否能够使国家及区域实体更多地参与 GEF？哪些新领域（如气候融资、监控、报告）最需要能力的发展？
- 我们如何保证各种国家级会议联络点系统性地参与国家对话以及国家战略的制定与规划？

#### 区域性及全球性影响

- 鉴于资金分配制度是以国家为单位进行拨款的，我们如何才能确保区域性项目与计划的开发是强劲有力的？

### 圆桌 2：提高 GEF 的有效性和效率

---

1. 本圆桌将确定一些要素，这些要素对提高 GEF 项目和计划在制定、批准及实施方面的有效性和效率来说十分关键。
2. GEF 自从作为帮助各国产生全球环境效益的创新机制被提出以来，已存在 20 年了。随着 GEF 的发展，其内部体系和程序也在变化，虽然这些变化并不总是最有效和最连贯的。GEF-4 期间，开展了多项重大改革，以提高该机构的效率和有效性。这些改革包括：（1）建立并实施了资金分配制度；（2）形成了系统性推进的工作方法；（3）缩短了项目周期；（4）制定了基于结果的管理制度；（5）简化了增量成本法；（6）制定了 GEF 机构的最低信用标准。
3. GEF-5 期间要进行的改革将继续目前为提高 GEF 的有效性和效率而进行的努力，包括实施 GEF 基于结果的管理（RBM）框架。GEF-5 期间要进行的重大改革包括：（1）扩大 GEF 网络；（2）缩短项目周期；（3）完善系统性推进的工作方法。这些改革能否成功将取决于对它们的理解程度以及将它们融入 GEF 网络的程度。

## 扩大 GEF 网络

4. GEF 网络有所发展。最初，只有三家实施机构——联合国开发计划署、联合国环境规划署和世界银行可以直接使用 GEF 资金；其它机构只能通过这些实施机构使用 GEF 资金。后来，七家执行机构——亚洲开发银行、非洲开发银行、欧洲复兴开发银行、美洲开发银行、联合国工业发展组织、粮农组织、国际农业发展基金分阶段逐渐获得了 GEF 资金的直接使用权。
5. GEF-5 期间，其它实体（包括合格的国家机构）有可能获得 GEF 资金的使用权，以筹备和落实国家层面的项目与计划。虽然 GEF 理事会尚未确定这一发展的确切形式，但其宗旨可能是允许各国自己提出可以作为 GEF 机构的实体。然而，取得 GEF 机构资格的实体必须按照很高的信用标准及其它标准运行。为此，被提名的实体要经过理事会的严格认证审核，以保证其符合理事会制定的最低 GEF 信用标准。经批准后，它们就要履行作为 GEF 机构的职责，设计并实施 GEF 项目。

## 缩短项目周期

6. 多年来，GEF 项目周期一直因为充斥着官僚程序和过于耗费时间而成为批评的对象。到 GEF-3（GEF 第三期）时，一个项目从形成概念到开始实施平均耗时长达 66 个月。GEF-4 期间采取了几项措施，包括将涉及理事会的批准程序从三步缩减到两步。目的是将从理事会批准项目信息表（PIF）到首席执行官（CEO）批准最终项目文件之间的时间限制在 22 个月以内。GEF-4 改革的结果表明，目前的平均耗时为 16 个月。

7. GEF-5 期间还要进行简化，以进一步减少项目处理时间。涉及理事会的批准步骤将从两步减少到一步。最终项目文件的批准权将委托给符合理事会所定标准的 GEF 机构。

## 完善系统性推进的工作方法

8. 从开始起，GEF 对计划的资助就着眼于产生行业范围的中长期影响。计划是项目与活动的一种战略组合，其共同关注点是要通过互相依赖和补充产生通过逐个项目法无法达到的结果（成果和/或影响）。GEF 计划可以是国家计划，也可以是区域性或全球性计划。GEF 系统性推进的工作方法的总体目标是：通过实施中长期战略，确保对全球环境形成更大规模的持续性影响。这些中长期战略是为了实现符合受援国的国家战略或区域性战略的特定全球环境目标而制定。
9. 通过采用系统性推进的工作方法，GEF 还可以将大量的 GEF 资金支付给责任感强、监督力度大的国家与地区。此外，计划还使感兴趣的捐赠人或其它合作伙伴（包括私营部门）的额外专项基金获得了投资机会，这些专项基金寻求产生（与 GEF）相同的影响。
10. GEF-4 期间，系统性推进的方法的重要性得到了加强，特别是对那些根据分配制度得到团体拨款的国家而言。但是，计划以及计划下项目的报批过程耗时太长，审批步骤很多。
11. 对 GEF-5 提出了进一步的改革措施。计划要得到批准必须向理事会提交一份计划框架文件。该文件将详细说明行业范围和区域范围的行动。计划下项目的批准权将按照理事会制定的标准委托给相关机构。

### 该圆桌讨论的问题

GEF 网络如何提高其有效性和效率，以兼顾捐赠人和受援国需要优先考虑的问题的方式，带来全球环境效益？

## 建议讨论的问题

### 扩大 GEF 网络



- 哪些类型的其它合作伙伴最能加强 GEF 网络？
- 哪些类型的国家机构最适合进入 GEF 网络？对它们所起的作用有限制吗？
- 我们如何制定一个扩大网络的可靠程序？
- 增加实体会使网络负担过重吗？

## **项目周期**

- GEF 如何进一步缩短项目周期？可以从其它机构的程序中吸取宝贵的经验教训吗？
- 是否有 GEF 可采取的行动来完善项目的开发与实施？

## **系统性推进的方法**

- 系统性推进的方法有哪些方面最能提高 GEF 的有效性和效率？
- 系统性推进的方法与逐个项目推进的方法应该怎样有所不同？
- GEF 是否应当考虑其它机构所遵循的方法，如开发计划贷款和预算支持？

## **圆桌讨论会的安排与形式**

---

1. 拟设两个圆桌进行讨论，关注以下广泛的改革领域：（1）加强国家自主权；（2）提高 GEF 的有效性和效率。
2. 每个代表团的团长及一名成员可参加圆桌讨论会。为了便于沟通，每个圆桌讨论议题下的与会者将被分成三组，分别用英语、西班牙语、法语进行讨论。
3. 各组讨论结束时将进行建议总结。这些建议将被合并到大会主席的总结里，大会主席的总结将提交给全会。
4. 圆桌讨论的设计将便于与会者之间开展互动对话。每个圆桌设有一名主持人、一名书记员、两名介绍议题的发言人。将给与会者大量的时间进行活跃的讨论。这种方法便于对议题进行深入讨论。不得事先准备好发言。
5. 主持人将对与会者表示欢迎，并对讨论的形式进行说明，对议题以及将概述议题的发言人进行介绍。发言人发言后，主持人将利用以上为各圆桌所列的一系列问题发起并引导讨论。
6. 为了保证广泛的参与，主持人会鼓励与会者在讨论发言时要言简意赅。
7. 会议结束时，各组的书记员将总结讨论所得出的重点建议，并协助秘书处起草大会主席的总结。