



联合国



气候变化框架公约

Distr.  
GENERAL

FCCC/SBI/1997/8  
20 June 1997  
CHINESE  
Original: ENGLISH

附属履行机构

第六届会议

1997年7月28日至8月5日，波恩

临时议程项目5

财务和技术合作

财务机制：第9/CP.1号决定提及的审查工作

综合报告

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、 导言.....	1 - 4	3
二、 背景及体制发展.....	5 - 8	3
三、 环境基金有关气候变化的业务和供资.....	9 - 21	5
A. 业务战略.....	9 - 11	5
B. 环境基金为气候变化领域活动供资的情况.....	12 - 18	5
C. 环境基金的项目周期.....	19 - 20	7
D. 项目发展支助.....	21	7

## 目 录(续)

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
四、缔约方关于各自在环境基金方面经验的呈文 .....	22 - 32	8
A. 管理、反应和效力 .....	23 - 26	8
B. 建议 .....	27 - 32	9
五、其他来源提供的有关资料 .....	33 - 34	10
六、结论 .....	35 - 43	10
 <u>附 件</u>		
环境基金监测和评价方案 .....		12

## 一、导 言

1. 根据《公约》第 14 条第 4 款，第一届缔约方会议决定在 4 年之内审查财务机制并采取适当措施，包括确定全球环境基金(环境基金)在《公约》范围内的最终地位。缔约方会议在第 11/CP.2 号决定中给予环境基金指导时请附属履行机构(履行机构)在其第五届会议上开展第 9/CP.1 号决定中提到的审查工作，并向第三届缔约方会议报告审查结果。

2. 附属履行机构商定，在具体说明了审查的目标、方法和标准的指南基础上开始这一审查工作，并请各缔约方于 1997 年 5 月 15 日以前提出看法，说明其关于财务机制方面的经验。履行机构请秘书处将提交的意见汇集成册(FCCC/SBI/1997/MISC.3)并以收到的呈文和按照指南提供的其他资料为基础编写一份综合报告，供缔约各方在履行机构第六届会议上审议(FCCC/SBI/1997/6 第 18-20 段及附件二)。由于至 5 月 15 日止仅收到少数呈文，所以另外还审议了截至 1997 年 6 月 16 日收到的其他一些来文。

3. 以下的综合报告考虑到了缔约方发来的 8 份呈文，其中非洲三份，亚洲二份，拉丁美洲一份，北美洲一份及荷兰代表欧洲共同体及其成员国一份。对秘书处关于国家信息通报编制现状的一份调查表作了答复的 25 个非附件一缔约方提供的资料对上述呈文起到了补充作用。除此之外，还考虑了其他一些来源按照指南提供的资料。一个政府间组织——石油输出国组织(欧佩克)和一个非政府组织——非洲气候网络发来的意见也在报告中有所反应。

4. 由于非附件一缔约方的呈文数目不多，而且往往没有针对该套标准作全面的阐述，审议这份综合报告时应当考虑到这些局限。但是，关于为国家信息通报提供支助和环境基金在其他方面为项目活动供资的资料基础较广，有实际数据，因而在判读时可有较大的把握。

## 二、背景及体制发展

5. 环境基金最初是作为协助保护全球环境，从而促进无害环境和可持续经济发展的一个试验性方案设立的。按照第二十一条第 3 款和第十一条的要求，尤其是

为了争取成员的普遍性，环境基金在 1992 年 4 月至 1994 年 3 月期间组织了改组谈判。通过《建立经结构调整的全球环境基金文书》，争取实现下述各项宗旨：

- (a) 争取把目前具有 161 个参加国的环境基金发展成为具有普遍性成员的基金；
- (b) 在缔约方会议的指导下运作；
- (c) 以赠款或减让方式提供资金；及
- (d) 确保由大会、理事会和秘书处构成的透明管理制度之内有公平和均衡的代表权；

6. 上述《文书》的附件 D 规定了各执行机构、联合国开发计划署、联合国环境规划署及世界银行之间开展合作的原则，特别是各方在各自主管范围内执行环境基金供资项目的关键作用。建立了一个科学和技术咨询专门组，就一系列战略性的科学和技术问题向基金提供咨询意见，同时在项目审查进程中保持一种有限但重要的作用。

7. 缔约方会议在第 12/CP.2 号决定中通过了缔约方会议与环境基金理事会之间的《谅解备忘录》，并在经该理事会核可之后使备忘录生效。这一《备忘录》的双方商定，《备忘录》的目的是使缔约方会议和环境基金具有各自的作用和责任，并规定了两之间所必需的互动作用。《备忘录》为缔约方会议确定并向环境基金理事会传达指导具体规定了程序，此类指导涉及财务机制、遵守缔约方会议的指导、供资决定复议、环境基金向缔约方会议提出的报告、按《备忘录》附件的详细规定视需要和可得情况确定供资、两个秘书处之间的合作、主管机关会议的代表制、财务机制的审查和评价。关于为执行《公约》视需要和可得情况确定供资的附件，已得到环境基金理事会的核可，并定于在缔约方第三届会议上由缔约方会议批准。

8. 由环境基金理事会设立的关于环境基金监测和评价制度的工作方案包括独立评价；业务、科学和技术监测和评价；以及战略问题和跨方案问题的评价。业务监测和评价应以执行机构的现有制度为基础，同时确认需要使各机构的活动协调一致，适合环境基金的需要。科技咨询专门组应在科学和技术评价方面发挥重要作用。本文件附件择要说明了 1997 — 1998 年期间应当开展的监测和评价活动。

### 三、环境基金有关气候变化的业务和供资

#### A. 业务战略

9. 环境基金有关气候变化的业务分为相互关联的不同类别，详述如下：

(a) 扶持活动，这是环境基金向各国提供援助的一个基本构成部分(包括清单、汇编和分析现有资料、政策分析、战略、行动计划和国家信息通报)；

(b) 在长期业务方案之下发展的项目，这是根据缔约方会议批准的以下三大初步方案优先项目制订的：

(一) 消除节能和能源效率的障碍；

(二) 通过消除障碍和减少执行费用促进采用可再生能源；和

(三) 减少低温室气体排放能源技术的长期成本；

此外，正在发展处理运输和整和的其他业务方案。

(c) 以不属于以上各类，但能以低成本产生气候变化效益的高度优先项目为形式的短期应对措施。

10. 另外，在环境基金理事会 1994 年 11 月会议上提出的“项目发展供资”，用意是在必要时从初步构思阶段直至最后设计为项目的发展供资。

11. 环境基金理事会于 1996 年 4 月批准了关于公众参与环境基金供资项目的政策。理事会在批准该政策时请基金秘书处与各执行机构一起为公众的参与拟订业务指南，即：(a) 注重地方参与和利害相关者；(b) 考虑特定的当地条件；和(c) 确保公众的参与符合环境基金《文书》的规定。

#### B. 环境基金为气候变化领域活动供资的情况

12. 根据环境基金 1997 年 3 月的《季度业务报告》，环境基金为气候变化项目和项目筹备提供了 5 亿 2, 800 万美元以上的捐款。在这一总数中还没有记入用于支助多重点领域项目的资金，如中小型企业方案和小规模赠款方案。在为气候变化项目承付的资源当中，环境基金的估计份额大约为 39%(生物多样性 35%、国际水域 12%、臭氧 8%、多重点领域 6%)。

13. 目前正在执行的有 13 个全球性和 6 个区域性气候变化项目，其中全球项目得到的资金几乎为 1 亿美元，区域项目得到的资金超过 2, 600 万美元。这些项目相当于环境基金为气候变化供资的 20%，其中包括“光电市场改造行动”、“可再生能源和能源效率基金”及能力建设活动。

14. 到目前为止，环境基金对大量非附件一缔约方的支助是通过扶持活动提供的。环境基金用于这些项目的资源规模各异，但基本上在 300, 000 美元上下。据环境基金统计，在累进型环境基金工作方案中包括的约 103 个非附件一缔约方中，多达 90 个国家为国家或全球/区域项目所涵盖，这些项目中含有编制国家信息通报所需的部分或全部构成内容。另一方面，在尚未开始编制国家信息通报的 25 个国家中已经发展了与业务方案之一相关的技术援助或投资项目。

15. 关于直接的国别项目，在财务机制范围内调拨了大约 3 亿 4, 500 万美元，其中 5, 800 万美元用于财务机制以外的气候变化活动。累进型环境基金工作方案共包括 77 个项目，通过这些项目向 57 个非附件一缔约方提供了直接支助。其中包括 39 项扶持活动，26 个在试验阶段执行的项目和在经改组的环境基金之下的 12 个业务方案项目。

16. 专用于国别扶持活动的资金约为 1, 500 万美元，对这些活动可按照加快程序考虑立即偿付项目总经费的 15%，以便立即执行。在环境基金的试验阶段，为 21 个国家的 26 个国家方案调拨了大约 1 亿 8, 000 万美元，如用于开发可再生能源、能源效率措施和煤层甲烷源的开发。在经结构调整的环境基金之下，为相同目的拨款的总数约为 1 亿 4, 500 万美元，包括 10 个国家内的 12 个项目。在财务机制之内，环境基金用于国别项目的资源中五分之四以上提供给了 10 个非附件一缔约方。在项目发展供资 B 部分和 C 部分之下，环境基金为项目筹备提供的赠款总数约为 500 万美元，包括 16 个项目构想。在执行机构的协助下，目前正在拟订气候变化领域内不需要项目筹备供资的其他项目建议书。

17. 目前已有关于环境基金工作方案拨款、承付和偿付款项的资料。可以看出，各执行机构与拨款相关的承付和偿付百分比不同。开发计划署和环境规划署与世界银行相比的偿付率较高，似乎反应出世界银行项目的规模、复杂程度和长期性，但或许应当结合环境基金监测和评价方案作进一步分析。

18. 根据环境基金向附属履行机构第五届会议提交的报告，5 亿 2, 800 万美元具有的杠杆作用又带动了另外 27 亿 3, 000 万美元的项目供资。因此，可用于气候变化项目供资的总数为 32 亿 5, 800 万美元。

### C. 环境基金的项目周期

19. 周期以根据通过执行机构之一向环境基金提出要求的非附件一缔约方表示的优先事项和需要为开始。提案在得到提出请求的政府核可之后和提交环境基金理事会之前需经审查，参加审查的包括环境基金秘书处、执行机构、《公约》秘书处和科技咨询专门组。一旦经环境基金理事会批准，但就符合加快程序条件的扶持活动而言，一旦经环境基金主任执行干事批准，项目文件即由执行机构和受援国完成和签署。

20. 对有关扶持活动的资料分析表明，从国家核可一份项目建议书到主任执行干事代表理事会予以批准，目前平均约为 6 个月，而在环境基金实行加快程序之前长达 15 个月。按照环境基金 1997 年 6 月提供的资料，加快程序之下扶持活动的清单中目前列有 37 个国家核可的项目。在这些项目当中，有 26 个已经环境基金批准，因此可考虑向其提供至少 15% 的立即偿付。这些建议书中有 4 项已得到有关的执行机构签署，目前正在执行。在等候执行机构签署的其余 22 个项目中，有 17 个已在 1997 年 3 月至 5 月期间得到理事会批准，5 个为 1996 年的项目 (FCCC/SBI/1997/MISC.4)。

### D. 项目发展支助

21. 为便利取得环境基金的资金和为项目作准备，在非洲、亚洲/太平洋地区、拉丁美洲/加勒比地区、欧洲/中亚和中东/北非组织了环境基金的项目发展讲习班。定于在 1997 年期间进一步举办区域讲习班。环境基金在附属履行机构第五届会议期间组织了两期讲习班，以便更好地向缔约各方通报如何取得环境基金的资源并交流执行气候变化项目方面的经验。环境基金和《公约》秘书处目前正在开展协作，向缔约各方介绍可为编制国家信息通报提供的支助并向其提供技术协助。

#### 四、缔约方关于各自在环境基金方面经验的呈文

22. 应附属履行机构的请求，至1997年6月16日为止共收到了缔约方发来的8份呈文。其中6份来自非附件一缔约方，2份来自附件一缔约方。后者之一是荷兰以欧洲共同体及其成员国的名义发来的。呈文直接或间接地提到了附属履行机构在第五届会议上通过的指南中列出的目标和(或)标准。以下对这些呈文作一要述，同时列有其中提出的一些建议。应当指出，在这些呈文中，对构成环境基金的各实体，即秘书处、理事会和执行机构，未作区分。其中也没有具体说明所报告经验的时间范围。

##### A. 管理、反应和效力

23. 有些缔约方表示，仍然需要得到关于环境基金业务的进一步资料并增强这方面的透明度。关于取得供资的程序和可得到的供资水平应作清楚的说明。这既关系到编制国家信息通报的项目，也关系到业务战略下的各个方案和项目，如技术援助和投资项目。在这方面还提到，技术转让方面的进展不足。

24. 有的缔约方说，环境基金的供资，如为编制国家信息通报提供的拨款，不够及时，范围有限，不可预测。这造成了履行《公约》之下承诺的拖延，而且有一次延误了一项国家行动计划的拟订。由于在评估所需环境基金支助方面的各种问题，缔约方不得不采用向附件一所列国家提出要求的替代办法，而这些附件一所列国家在有些情况下附加了并不总是符合发展中国家利益的条件。为了减少项目审批和执行受到的延误，避免在项目的筹备、审议和实施方面出现不连贯和缺乏反应现象，需要改进行政程序和提供更具有能动性的技术支助。

25. 其他一些缔约方认为，环境基金的结构调整和资金补充、按照缔约方会议的指导发展其业务战略和方案，以及就《谅解备忘录》与《公约》达成协议，都是一个连续进程的组成部分。对于发展中国家得到适当资助以编制国家信息通报方面遇到的困难，环境基金作出了及时的反应，包括通过加快办理执行机构的手续迅速偿付资金。因而供资进程的运作看来是较为有效的。另外，环境基金正在日益增多地牵动私有部门和联合供资来源提供的资金。



26. 这些成就增强了捐助各方的信心，它们对第一次补充资金承诺了 20 多亿美元，并且看到了今后补充资金的有利依据。对环境基金的看法是，它有办法向发展中国家缔约方切实转让新的和补充的资源，使这些缔约方能够支付用以履行第十二条第 1 款之下义务的议定全额费用和执行第四条第 1 款规定的及根据第四条第 3 款商定的措施的议定全额递增费用。

## B. 建 议

27. 捐助国与受援国之间加强经验交流受到了鼓励。有的缔约方建议，秘书处应安排环境基金及其执行机构的专家出席附属履行机构的下届会议，解答发展中国家伙伴提出的任何具体问题。有的建议说，应当通过环境基金提供经费，使缔约各方和观察员能够就附件一所列缔约方采取的特定政策和措施的执行方面交流资料和意见。还应举办讲习班，讨论气候变化议程上的特定专题，以求增强理解和发展能力。

28. 另外，对于秘书处关于国家信息通报编制现状问题调查表作出答复的非附件一缔约方，几乎一致要求举办就排放要素和活动数据交换资料的讲习班以及区域和次区域讲习班。

29. 对于某些领域，特别是与编制国家信息通报有关的活动，建议采取一种有连续性和可持续的供资方法。还有些方面建议，应由各国去执行能力建设项目，以确保这些项目确实做到国家推动，成本有效和有的放矢。在这方面还提出的一项建议是，《公约》秘书处应当负责调拨用于编制国家信息通报的资金，以使非附件一所列缔约方能够在 1998 年履行其报告义务。

30. 区域级的不平衡现象和薄弱环节应当加以解决。应当审查环境基金理事会的参与水平，应在理事会会议上反映区域级的意见。向各区域调拨资金的现状被认为是不平衡的。应当加强非洲区域的协调点，以便增强信息流动。

31. 荷兰代表欧洲共同体及其成员国提交的呈文建议，财务机制的指定应当具有连续性，以间隔期为 4 年的定期审查进程为基础，对资金机制符合缔约方会议的指导、提交缔约方会议的报告及环境基金监测和评价方案的报告的程度加以考虑。

审查进程的组织 and 安排应当以对进一步改进环境基金作为《公约》财务机制的作用进行监测和施加影响为标准。

32. 应当进一步鼓励私有部门的参与和创新的筹资办法及伙伴关系，以求尽量发挥环境基金提供的资源具有的影响，尤其应在资本密集型项目方面这样做。捐助各方也鼓励环境基金按照其职权促使各多边开发银行、世界银行和其他机构在借贷作法中把可持续发展关注尤其是气候变化方面的考虑置于主流地位。将全球环境议程纳入各执行机构方案的核心是受欢迎的。在这方面向附属履行机构提出的一个明确请求是，采取必要步骤正式执行第 11/CP.1 号决定第 2 段(a)项。

## 五、其他来源提供的有关资料

33. 有一个政府间组织建议，应当把国家对气候变化减缓措施的脆弱性作为获得环境基金供资的一个资格标准，并且应增强关于此类资源可得性的信息流，包括关于为项目发展和筹备供资的具体资料。

34. 有一个非政府组织说，由于发展中国家的活动资金不足，不可预测并且不能及时偿付，而且核准项目的过程太长。由于区域缺少用于后续活动的资金，项目的可持续性没有保证。建议汇编一份流入发展中国家资源的清单。

## 六、结 论

35. 以这份初步综合报告含有的资料为基础，有可能阐明已经取得的成就并表明如何才能改进环境基金、各执行机构和缔约各方之间的交流及在哪些方面可立即采取补救步骤处理有普遍性的问题及国别问题。预期在 1997 年第四季度将可得到环境基金监测和评价工作产生的补充资料。

36. 环境基金在体制发展方面取得了很大进展。基金进行了结构调整，基金与缔约方会议达成了《谅解备忘录》，设立了一个科学和技术咨询专门组，制定了一项业务战略，为核准扶持活动采用了加快程序，建立了一个项目发展供资设施，所有这些都堪称这方面的重要里程碑。

37. 环境基金的第一次资金补充可用于所有重点领域的数额约为 20 亿美元。以赠款方式为财务机制以内和之外的气候变化项目和项目筹备提供的环境基金资金

共为 5 亿 2,800 万美元。这部分资金又迁动了另外 27 亿 3,000 万美元，使可供用于气候变化项目的资金总数达 32 亿 5,800 万美元。在第一次资金补充期间，没有任何与气候变化有关的活动由于缺乏资金而得不到经费。

38. 环境基金目前为按照第十二条编制国家信息通报对不少扶持活动提供着支助。在这方面，加快程序使项目从构思到批准所用的时间减少了一半以上。现在看来仍然需要加快在批准之后的各项程序和执行工作。为项目发展提供的支助应该在使更多的非附件一缔约方发起和进行国家信息通报的编制方面推动进展。

39. 在应付气候变化的三大初步业务方案中界定的各领域内，已经开始为减缓气候变化影响的项目供资。其中主要包括在开发可再生能源和能源效率领域内的项目。

40. 有些方面对于环境基金决策进程的透明度、用于发展中国家活动的资金的充足程度、可预测性和及时偿付表示了关注。

41. 有的建议提出，应努力确保环境基金项目的资金可持续性并建立起国家和区域能力，包括公众意识。有一项建议是，增加提供关于环境基金程序的信息，非附件一缔约方和附件一缔约方进行两者内部和相互之间的经验交流，在这方面可能是有帮助的。

42. 环境基金秘书处和各执行机构不妨与汇编(FCCC/BSI/1997/MISC.3)中载有其呈文的非附件一缔约方取得联系，以期解决任何未决问题。

43. 有一项建议是，以一种定期审查程序为条件，环境基金作为财务机制经营实体的地位今后应当具有连续性。

## 附 件

### 环境基金监测和评价方案

1. 环境基金总体绩效研究：环境基金高级监测和评价协调员将于 1997-1998 财政年度进行关于战略、体制和方案问题的这项研究。研究将要评估环境基金已经和正在实现试验阶段和 1994 年改组的各主要目标和指南的程度。这项研究将向计划于 1998 年早些时候举行的环境基金大会、环境基金第二次资金补充进程和环境基金的利害相关者通报情况。这项研究将在部分上以另外三个环境基金监测和评价产品为基础并对之加以补充，这三者中包括 1996 年和 1997 年项目评价教益和项目执行情况审查，内含总体情况审查、项目执行情况审查、执行绩效和关键问题的财务分析和摘要。

2. 这项研究将于 1997 年 4 月至 1998 年 2 月期间进行。由 6 至 7 名成员组成的一个高级咨询专门组将向高级监测和评价协调员以及关于供资的实施、执行和解释的研究组提出咨询意见。首先将与《公约》秘书处、各执行机构、科技咨询专门组、非政府组织和其他相关行为者进行访谈，然后进行 10 项深入和 6 项深入程度相对较低的国别调查。将于 1997 年 9 月分发研究报告草稿，以征求内外意见，并将在 1997 年 11 月的环境基金理事会会议和非政府组织协商会议期间的一次讲习会上宣讲。预期将在 1997 年 12 月的缔约方会议期间作一次介绍。最后报告将有英文本、法文本和西班牙文本。

3. 这项研究将处理战略、体制和方案各级与环境基金绩效相关的各种重大问题，并吸取上述项目审查和评价的教益。需要处理的问题中包括如下各项：（一）环境基金在提供和牵动资源方面的催化作用；（二）提供递增费用资金促进数目相对较大的项目并同时节省环境基金资源方面的效力；（三）环境基金协助非附件一缔约方履行《公约》承诺的作用，尤其是各执行机构与项目所在国政府、机构及利害相关群体之间合作的模式；（四）环境基金在受援国帮助促进全球环境目标的范围；（五）环境基金秘书处、各执行机构、科技咨询专门组及《公约》秘书处与其他合作伙伴之间有效建立合作机制和项目周期管理程序，包括对环境基金鼓励在其各个执行机构的主流业务中融入全球环境目标的程度进行评估；（六）环境基金将《公约》的指

导及理事会的决定付诸实施的方式和战略；(七) 为发展总体规划、项目的挑选和批准、可行的构想、技术和设计的选择及从经验中学习的制度研讨标准和优先事项，以及对有发展前途的方法进行示范和仿效。

4. 项目执行审查：在 1997 年，已经执行了一年多的 100 多个项目将受到审查，除其他外，检查其实现全球环境指标和可持续发展的情况。审查的主要问题涉及到审查财务机制指南中的若干标准。项目执行审查将要审议(一) 项目结果可持续性和仿效的前景，包括全球环境效益；(二) 可借以测量和实际衡量全球环境效益及递增成本的方法；(三) 及时提供联合供资和对应的政府捐助(现金和实物资源)的经验；(四) 利害相关者、私有部门和非政府组织参与的经验；(五) 全球协作机制方面的经验；(六) 评估创新方法；及(七) 交换资料及交流，包括可行项目的示范和仿效。

5. 项目教益评价：这一评价始于 1997 年 4 月，于 1997 年 10 月完成，目的是确定项目特性与绩效之间的关系，帮助执行机构改进项目设计。评价的第一阶段将分析至 1996 年 6 月 30 日至少已经执行一年并由于绩效超出或者低于整个总体水平而挑选出的 30 个试验阶段项目。受到监测的特性包括项目设计、执行和管理；受惠方/利害相关者的参与；技术和体制问题；国家和区域背景；以及监测和评价。在这一分析的基础上，第二阶段将对 6 至 10 个项目进行实地审查，以求加大结论的深度和阐明项目特性与绩效之间的关系。另外还预期与非政府组织开展协商。

-- -- -- -- --