



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
23 March 2021
Chinese
Original: English

2021 年年度会议

2021 年 6 月 7 日至 11 日，纽约

临时议程项目 9

评价

全球环境基金-联合国开发计划署对小额赠款方案的第三次 联合评价

目录

章次	页次
一. 导言	2
二. 背景	2
三. 评价结论	4
四. 结论	11
五. 建议	13



一. 引言

1. 联合国开发计划署独立评价办公室和全球环境基金独立评价办公室完成了对小额赠款方案的第三次联合评价。全球环境基金理事会在 2019 年 6 月第五十六次会议上批准了这项评价，将此作为总体批准全球环境基金独立评价办公室四年工作方案和预算的一部分。¹ 由于开发署是该方案的执行机构，开发署独立评价办公室应邀与全球环境基金的对应机构联合进行评价。开发署执行局也核准了这项评价，将此作为核准开发署独立评价办公室 2019 年工作方案的—部分。

2. 本次联合评价的总体目的是，审查小额赠款方案的绩效，确定是否需要作出任何改变以提高其效力，并向全球环境基金理事会和开发署执行局提供关于小额赠款方案的相关性、有效性、效率和可持续性的评价证据。

3. 主要目标是评价小额赠款方案在多大程度上实现了其战略和业务方向中设定的目标。这次评价在特别关注该方案自 2015 年上一次联合评价以来的执行情况和成果的同时，考虑了自 1992 年小额赠款方案设立以来的整个时间跨度。该评价立足于对 2015 年联合评价的结果和影响的评估，并将以前的评价结果作为评估进展情况的基准。这次评价侧重于自上次评价以来出现的战略性问题，不仅具有前瞻性，而且为评价之后对小额赠款方案的评估所取得的进展提供了基准。

二. 背景

4. 小额赠款方案的主要目的是，向民间社会组织提供小额赠款，通过在当地采取行动谋求全球环境效益。自 1992 年以来，小额赠款方案一直在持续实施，目前已覆盖所有区域 126 个国家的数千个小规模组织。向社区组织提供小额赠款，² 以支持在生物多样性丧失、减缓气候变化、土地退化、保护国际水域以及化学品和废物管理方面使用可以产生效益的做法和技术，同时产生社会经济效益。

5. 开发署代表全球环境基金和其他捐助方执行小额赠款方案。联合国项目事务署(项目署)是小额赠款方案的具体执行机构，为参与国提供托管和行政支持。总体战略和方案指导、监督和技术支持首先由全球环境基金理事会提供，其次是全球环境基金秘书处担任主席的小额赠款方案规划指导委员会，由设在开发署的中央方案管理小组负责实施。开发署国家办事处作为小额赠款方案国家指导委员会的机构成员参与，为小额赠款方案的国别方案提供进一步支持。

6. 每个参与国都为小额赠款方案的每个运行阶段制定—项国别方案战略，使全球战略框架适应于具体国家的情况。国家指导委员会是国家—级小额赠款方案的主要决策机构，为国别方案提供全面监督、指引和指导。国家指导委员会的成员

¹ 全球环境基金，2019 年，“全球环境基金独立评价办公室四年工作方案和预算”，GEF/ME/C.56/03/Rev.01。

² 赠款金额最高为 50 000 美元；实际上，平均赠款金额约为 25 000 美元。通过战略项目窗口，可提供高达 15 万美元的赠款，以更好地扩大规模，并覆盖关键陆地景观或海洋景观范围内更多的社区。截至撰写本报告时，有 81 个正在进行的项目的预算超过 5 万美元。

是志愿者，通常由民间社会组织、政府、学术界、开发署的代表组成，偶尔还包括全球环境基金其他机构和共同创始捐助方、土著人民组织、私营部门和媒体的代表。

7. 小额赠款方案已协助提供约 25 117 笔小额赠款。自 1992 年以来，参与国家的数量已从 11 个增加到 126 个。在这些国家中，40 个是最不发达国家，37 个是小岛屿发展中国家，43 个处于脆弱状态。

8. 目前，全球国别方案包括 110 个国家，升级版国别方案中有 16 个国家。向前者提供的资金来自核心供资，而核心供资是作为全球环境基金每个充资期资金补充的一部分商定的。除这些核心资源外，全球国别方案范围内的国家还可以利用其全球环境基金资源透明分配系统³ 中大部分资源(最高为 10%，不超过 200 万美元)来补充从全球国别方案分配的数额。在第五个充资期(全球环境基金-5)期间，历时最长和最成熟的小额赠款方案国别方案过渡到一个新的供资机制——升级版国别方案，以使小额赠款方案能够继续扩大规模并为更多国家提供服务，同时又不会造成核心资金增长。这些国家通过各自国家的资源透明分配系统基金的大型或中型项目⁴ 提供资金。

9. 自全球环境基金-5 以来，小额赠款方案的战略重点发生很大变化。在全球环境基金-7(2018-2022 年)范围内，小额赠款方案的目标是根据全球环境基金-7 的重点领域战略和影响方案，更加重视促进地方一级的战略性和注重成果的投资。⁵ 小额赠款方案打算将更加重视支持地方一级的创新和可扩展倡议上，以解决优先陆地景观和海洋景观中的全球环境问题。为了提高成效，小额赠款方案正在采取和加强关键方法，其中包括：赋予当地社区权能；以支持最不发达国家和小岛屿发展中国家为目标；支持社区在新出现问题上开展创新；促进伙伴关系和扩大采用成果；⁶ 在环境保护方面成为一个可靠、全球性、基于社区的资助机制和平台。五项战略倡议旨在促进与全球环境基金在解决关键全球环境问题方面的综合做法保持一致，并与社区一级的重点领域和影响方案相辅相成。这五项战略举措包括：可持续农业和渔业；享受低碳能源带来的好处；以社区为基础对受到威胁的的生态系统和陆地和水中物种提供保护；在化学品和废物管理方面建立从地方到全球的联盟；促进可持续城市发展。

³ 资源透明分配制度(资源透明分配系统)是全球环境基金以绩效为基础的框架，用于在补充资金期内将全球环境基金信托基金的资源分配给各国。

⁴ 开发署是这些大/中型项目的全球环境基金执行机构。项目署或一个具有资质的非政府组织可以担任具体执行机构。

⁵ 全球环境基金，2018 年。“全球环境基金小额赠款方案：全球环境基金-7 的执行安排”。GEF/C.54/05/Rev.01，全球环境基金，华盛顿特区。

⁶ 扩大采用成果包括维持、主流化、复制、扩大规模和市场变化。

三. 评价结论

小额赠款方案的战略意义

10. 小额赠款方案继续在地方和全球层面提供高度相关的环境、社会、经济和制度效益。通过小额赠款支持的活动与全球环境基金针对不同重点领域的优先事项保持一致。其他捐助方对小额赠款方案的支持以及通过小额赠款方案提供的支持扩大了范围，以解决诸如适应气候变化、土著人民管理的保护区等互补性问题。

11. 小额赠款方案与开发署促进可持续发展的总体任务之间的结合程度依然很高。然而，开发署和小额赠款方案在地方的协同增效作用方面尚未得到全面优化。这种结合程度在小额赠款方案的方案和项目文件以及国别方案战略中有完备的记录。进一步分析表明，在许多情况下，尽管在国别方案概念阶段和文件中存在联系，但在地方一级，开发署和小额赠款方案之间的一些联系颇为薄弱。虽然大多数开发署国家办事处支持小额赠款方案的管理和运行，但方案的协同增效作用还有待改进。评价期间收集的证据表明，支助主要表现在业务方面，而不是可付诸实施的方案协同增效作用。

12. 特别相关的是，小额赠款方案有利于提高对被边缘化社区和群体的包容，从而创造条件，使小型组织能够开始首次获得发展资金，而且往往是在困难的条件下。小额赠款方案努力推动让原本没有机会参与环境可持续发展的社会阶层参与其中，受到了利益攸关方的赞扬，并得到许多组织的认可。

13. 在全球层面，对小额赠款方案的长期愿景没有形成明确共识，因此，对于小额赠款方案可以做到什么以及应该如何运行，有时存在相持不下的看法。2015年评价中的第一个建议是，应该重振小额赠款方案指导委员会，“以支持在为小额赠款方案制定长期愿景方面形成高层战略思维”。尽管开发署和全球环境基金在2015年评价后的几年中都报告了一些步骤，这项工作尚未完成。在不同的政策和规划文件中，对小额赠款方案的愿景、使命和任务有各种不同的陈述，这表明小额赠款方案在不同的时代、对于不同的人具有不同的含义和价值观。在每个版本中，包括在各年度的小额赠款方案相关文件、全球环境基金理事会文件和出版物中，表达、增加或删除了不同的要素，这似乎表明将宗旨放在次要地位，或者目标、手段和目的有主次先后。同时，不同的陈述都提到似乎是永恒不变的相似要素和原则(例如地方行动、基于社区的组织、环境和发展目标)。这些不同和相似之处影响着小额赠款方案从全球到地方的业务部署。

14. 由于缺乏一个全面的愿景陈述，小额赠款方案的高层决策受到影响，这是因为每一种设想小额赠款方案的方式都有一个基本假设，即小额赠款方案应该支持什么，以及实现其预期目标的适当途径是什么。一个典型的例子是，全球环境基金和开发署正在讨论小额赠款方案在方案一级的活动和管理费用，而全球环境基金秘书处则将小额赠款方案的支出归类为“赠款”或“非赠款”，这远远不限于一个会计问题，实际上表明对小额赠款方案的总体长期愿景缺乏共识。

成效

15. 就在实地交付环境和社会经济成果而言，小额赠款方案是有效的。小额赠款方案的成果既要考虑小额赠款方案做“什么”，也要考虑小额赠款方案是“如何”进行的。从实地活动分析来看，无论是在全球环境效益还是在社会经济效益方面，小额赠款方案都直接带来或影响了重大成果。小额赠款的发放数量也显示出一种趋势，即小额赠款方案产生的环境和社会经济效益越来越大。总体而言，提供给小额赠款方案的资源水平尽管多年来一直存在波动，但仍有所增加。

16. 在连续几个阶段中，小额赠款方案授予的小额赠款数量有相当大的增长。在1992年至1996年的试行阶段，只有33个国家总共支出1000万美元，而在最近的运行阶段(第六阶段)，125个国家的小额赠款支出超过9600万美元，到位的小额赠款数额几乎增加五倍。参与的最不发达国家、小岛屿发展中国家和处境脆弱国家从2007年的37个增加到2020年的85个。生物多样性仍然是小额赠款方案中供资最多的重点领域，其次是气候变化和土地退化。2020年，有2812笔小额赠款正在实施中，“有25117个项目(……)，全球环境基金和其他捐助资金总额为6.848亿美元。此外，还筹集了超过8.372亿美元，在国家一级共同资助这些以社区为基础的小额赠款方案项目。其中，现金共同筹资总额为3.772亿美元，由多边和双边捐助方、基金会、非政府组织和国家一级的其他合作伙伴筹集。(……)”⁷

17. 小额赠款方案成绩单和年度监测报告中汇编了各时期的方案一级成果，其中注意到以下主要成果：

(a) 在生物多样性重点领域，小额赠款方案报告称，从2014年到2019年，平均每年保护1046个重要物种。这与自2014年以来在2200多个保护区和综合气候变化适应战略方面的工作相结合。2017-2018年，小额赠款方案报告了710万公顷可持续利用的陆地景观和海洋景观；

(b) 在气候变化方面，根据小额赠款方案2019-2020年年度监测报告，小额赠款方案项目组合中最大的部分侧重于可再生能源和能效(超过68%)，其余的侧重于碳储备的保护和增强。报告提到，2019-2020年，由于采取了小额赠款方案干预措施，44106户家庭受益于能源获取，比2018-2019年的3.6万户有所增加)；

(c) 在土地退化重点领域，2019至2020年，小额赠款方案总共完成2000笔小额赠款，惠及160多万人，为可持续的土地和森林管理做法提供示范。2017至2018年，5.6万公顷土地被纳入可持续管理，次年新增18万公顷，2019至2020年，还恢复林地和非林地41238公顷；

(d) 2019年至2020年，由于采用陆地景观和海洋景观做法，在可持续管理下还保护了5713公顷海洋景观，在60个海洋景观中将107297公顷沿海地区纳入可持续土地管理。最后，在2014至2019年期间，小额赠款方案消除了7640吨海洋生态系统陆基污染以及56819吨“避免露天焚烧”的固体废物；

⁷ 联合国开发计划署，2020年，“全球环境基金小额赠款计划年度监测报告，成果摘要，2019-2020报告年度”，开发署，纽约。

(e) 在升级版国别方案模式下，12 个已完成的大/中型项目在最终评价中表示取得了积极的环境成果，这表现在改进管理下景观面积增加，总面积为 220 万公顷。六个项目报告称，减少了 3 380 万吨温室气体排放。五个项目促进了森林再造，增加了植被覆盖，达到 15 500 公顷。其他环境效益包括改善保护区管理、物种保护、增加海洋保护面积和减少土壤侵蚀。全球环境基金-6 中正在进行的 9 个项目和全球环境基金-7⁸ 中批准的 8 个项目旨在将 120 万公顷土地纳入改进管理。此外，有 10 个项目确定了总共恢复 22.8390 公顷土地的目标，6 个项目正在努力改善对 56 837 公顷海洋生物栖息地的管理。在减缓气候变化方面，17 个正在进行的项目中有 15 个旨在减少 770 万吨温室气体排放。

18. 小额赠款方案的成果范围很广，全球环境基金和中央方案管理小组的监测和评价框架并非完全有能力充分说明所实施工作的复杂性。在描述小额赠款方案作为一个整体取得的成果时，应该记住，小额赠款方案国别方案报告的成果是赠款水平成果的汇总。还应该指出，鉴于干预措施范围小、时间短，许多成果是间接性的，小额赠款方案的利益攸关方可以“影响”一系列成果。每一笔小额赠款都会产生很小程度的成果，只有在地理和时间尺度的集合中，人们才能开始看到小额赠款方案按照其预期目的在何种程度上取得实效。正如评价的国别案例研究指出的那样，小额赠款方案的成果可以用“有形”指标来衡量，也可以用“无形效益”来衡量，例如建立信任、对话、精神或实践和知识社区。

19. 小额赠款方案在实地取得成效的关键因素与国家团队的创新、包容、强烈认同和坚持不懈有关，也与一个国家民间社会的力量和可持续能力有关。陆地景观和海洋景观做法在地方一级的影响更加集中和明显。本次评价审查的大多数小额赠款项目都有令人满意的结果评级，而且在其最终评价中的效率和效力方面获得高评级。

20. 除了支持当地组织制定环境解决方案外，小额赠款方案一直开展其自运行阶段 6 以来所说的“赠款方加强版”活动，这是一系列旨在“提高小额赠款方案项目组合的整体有效性”的活动。这些活动包括支持在政府和民间社会组织之间建立政策对话、促进社会包容和扩大知识覆盖面。一些“赠款方加强版”活动以前也被纳入小额赠款方案，但使用了不同的说法，例如社会包容(土著人民、残疾人、性别)。正如运行阶段 6 的项目文件所指出的，创造“赠款方加强版”这一说法的目的是，反映“将以前更多的特别支持活动正规化并更有组织地加以实施……使之发挥全套作用，以支持扩大规模、主流化和复制，从而提供更高级别的能力发展(即国际专业人员研究金)、网络和机构支持、知识共享(即南南技术交流平台)、国家一级的倡导机制(即民间社会组织-政府对话平台)以及在相关情况下扩大到

⁸ 本分析不包括 2020 年 5 月至 12 月期间核准的升级版国别方案组合中的 5 个大型和中型项目。

区域和全球层面”。⁹ 这些举措是由国家一级国家协调员通过定期赠款和国家业务预算实施的，而不是通过全球一级支出实施。

21. 多年来，小额赠款方案在其方案编制框架中逐渐增加了几个主题、倡议和特别关注方案。在运行阶段 6，陆地景观和海洋景观做法是四个“综合重点领域战略”(在各种文件中也称为“战略举措”或“多重点平台”)的一部分。小额赠款方案还设计了一系列“创新项目”，以解决与若干选定国家的战略举措相关的新问题。这些项目也是通过定期小额赠款方案的赠款方式实施的，其中包括：手工和小规模金矿开采；妇女主导的企业；残疾人和及时发展；土著人民与能源获取；青年与气候变化；大型猫科动物保护；萨赫勒地区的可持续土地管理；山区特产和价值链发展；南南合作。最后，小额赠款方案实施了一系列全球倡议，如“全球支助土著人民和社区保护区倡议”，这些倡议并非由全球环境基金资助，但在国家一级采用小额赠款方案的赠款模式。

22. 多年来，对小额赠款方案的方案编制框架进行重组或重贴标签的目的尚不清楚。对项目组合的审查表明，小额赠款方案及其工作的基本面没有太大变化，事实上，除中央方案管理小组在全球一级开展的活动外，所有小额赠款方案的国别方案都使用地方一级的传统赠款方式。小额赠款方案的核心理念和精神(包容、参与、赋予民间社会权能)也保持稳定。可能对方案编制框架的这些连续修订是为了有助于跟上当今趋势，并与国际社会和全球环境基金更广泛的政策和方案编制框架保持一致，这两个目的都是合情合理的。尽管如此，它们在复杂性和报告方面也是有代价的。评价发现了这些活动的价值，但也发现活动的重新分类、方案选项的日益复杂和术语可能会导致一些混淆。

小额赠款方案的政策

23. 一个关键的政策挑战是升级进程，该进程尚未完全实现其预期目标。升级版国别方案有三个主要特点。首先，升级版国别方案的供资水平由政府决定，政府从国家的资源透明分配系统拨款中分配资金。这与全球国别方案下的国家形成对比——全球环境基金理事会通过特定运行阶段的小额赠款方案执行安排文件制定商定规则，这些国家则根据这些规则从小额赠款方案核心基金获得年度拨款。第二，升级版国别方案作为全球环境基金的大/中型项目运行，这与采用滚动模式的全球国别方案不同。升级版国别方案作为一个大/中型项目，与全球国别方案相比，对业务、预算报告和与全球环境基金有关的不同监测和评价要求有更严格的控制。最后，由小额赠款支持的升级版国别方案更加强调扩大和复制干预措施，这是与由小额赠款支持的试点和示范项目的不同之处。

24. 全球环境基金-5 通过升级政策启动了升级进程，这是全球环境基金补充资金过程对小额赠款方案施加资金限制的结果。全球环境基金-7 阐明了升级的三个目标，其中包括：(a) 使小额赠款方案能够在不增加核心资金的情况下继续扩大并

⁹ 全球环境基金独立评价办公室(前全球环境基金评价办公室；全球环境基金加强监测和评价)，2018 年。业务阶段 6 最终报告：环境融资格局变化中的全球环境基金。华盛顿特区：全球环境基金独立评价办公室。

服务于低收入国家；(b) 更好地利用成熟的国别方案的能力，丰富较年轻、经验较少的国别方案；(c) 使成熟的国别方案能够获得更多的财政资源，并根据其更大的内部能力拥有更多的方案自由度。¹⁰ 评价发现，升级符合第一和第三个目标，在许多情况下让各国为自己的小额赠款方案获得更多财政资源，但这一做法的后果是，将风险和运行负担转移到国别方案升级后的国家，模糊问责界限，并且以减少全球环境基金信托基金分配给每个国家的“财政空间”为代价。

25. 小额赠款方案的第二个目标还没有完全实现。目标在可操作性和可计量性方面是模糊的：尚不清楚的是，不同的利益攸关方是谁，他们互动的途径是什么，可以广义解释的“丰富”一词的含义也不清楚。这一目标意味着能力从一个群体转移到另一个群体，根据现有证据很难衡量这一点。为确保参与国之间的联系和知识交流作出了许多努力。然而，没有为目标陈述中暗示的“产能转移”提供证据。

26. 评价发现，升级政策是基于未经证实的假设，即升级会带来更多的全球环境效益。此外，升级过程也存在风险，例如必须要有高水平的民间社会能力和成熟度，才能成功获得小额赠款方案供资并让各国政府愿意将其有限的资源透明分配系统资源分配给小额赠款方案，而这在某些情况下未能实现。

27. 由于交易成本较高以及与各国政府进行的资源分配讨论更具挑战性，许多国家在首次升级时遇到运行障碍。在某些情况下，这导致小额赠款方案中断或关闭，而且始终存在小额赠款方案的国别方案可能无法获得融资的风险。评价发现，没有足够证据表明升级进程带来更多好处，无论是对全球环境、对国家升级还是对仍在全球国别方案中的国家都是如此。

包容

28. 小额赠款方案在促进包容和被边缘化群体参与发展领域方面取得的成功值得称道。许多民间社会组织在小额赠款方案的支持下开始了它们的旅程，相当多的民间社会组织继续推进各种各样的发展组织。这种包容性使得小额赠款方案在世界范围内拥有高水平的社会资本和积极正面的声誉。

29. 在纳入对性别问题有敏感认识的标准方面有所改进。国家一级的小额赠款方案和开发署国家办事处各自处理和执行与性别相关活动的方式明显不同。在案例研究中，93 个抽样项目中只有 30% 的小额赠款被认为在整个项目周期中完全纳入性别考虑，并在性别平等方面取得显著进步。

30. 土著人民作为领导人参与的情况不断改善，在残疾人融入方面也取得进展。许多评价参与者认为，社会包容既是小额赠款方案成功的关键因素，也是小额赠款方案创新的一部分。这包括包容将历来被排斥于发展和环境合作主流之外的社区群体和民众。这需要为扩大外联做出具体努力。案例研究表明，在抽样调查的 93 笔小额赠款中，约有 57% 明确旨在针对或惠及贫穷、被边缘化的弱势群

¹⁰ 在最初的运行阶段 5 文件中，没有明确列出目标，但阐述了基本原理和流程。在题为“全球环境基金小额赠款方案：全球环境基金-7 的执行安排”的文件列出了这些目标，还提及了低收入国家。

体、土著人民和残疾人。然而，与性别问题一样，小额赠款方案的赠款在解决社会包容和减贫方面的有效性和贡献在全球调查中得分最低(分别为 4.69 和 4.61)，¹¹但还是略高于中值，比 2015 年的调查有所上升。

创新和可持续性

31. 小额赠款方案项目的长期可持续性依然面临挑战。2015 年评价指出，小额赠款项目的长期可持续性面临一些挑战，并着重指出小额赠款项目参与者的能力较低，而且赠款期限有限。当时指出的另一个关键挑战是，许多受赠方在获得长期资金以继续开展小额赠款方案活动方面面临困难。在某些情况下，引入更大规模的战略性赠款是为了复制和扩大以前的工作。然而，这还有待于系统化。因为方案执行的条件没有改变，在本次评价中反复提及了这一调查结果。

32. 确保长期可持续性的途径与更广泛采用的机会密切相关。许多受访者强调，重复提供赠款和提供更多资金，再加上建设受赠方核心能力的更多机会，可以带来技术的更广泛复制和推广，以及更多的环境效益和其他效益。

33. 对于地方一级认为的新举措以及对于试行不同的做法(包括不同的包容工作方式)，小额赠款方案往往是第一个融资伙伴。受益于小额赠款方案支持而取得成功的创新小额赠款项目可以被政府和其他捐助方复制或扩大规模，而这些捐助方通常不愿承担风险，更喜欢实施有“概念证明”的项目。几位受访者认为，小额赠款方案是一项可以将大笔资金分解为小的可执行单位(赠款)的项目，因为倡导者和实施者也是受益者，因此该项目的实施成功率很高。

34. 激励创新和促进可持续性的政策没有完全适应小额赠款方案的工作方式。这两个方面是相互联系的，因为许多高度创新的项目都被当作试点或本地试验，因此可能没有展现对可持续性的全部要求。小额赠款方案是一种独特机制，有能力让各组织承担经过深思熟虑的风险并在当地进行创新。不过，衡量小额赠款一级可持续性的传统标准是不够的。此外，它也不能根据具体情况衡量小额赠款方案工作所产生的无形效益的长期影响，例如信任、公开对话、包容性和参与。

35. 小额赠款方案激励创新的能力有限，这也可以归因于对小额赠款项目的退出战略缺乏考虑，以及它无法应用类似商业的模式来促进可持续性。2015 年评价指出，一些小赠款项目虽具创新性，但由于缺乏可持续性机制，很快就销声匿迹了。这项评价发现，有证据显示确实存在同样经历。评价认为，在为小型赠款项目制定私营部门类型的商业模式的情况下扩大采用的途径最有前景。社会经济模式还为小额赠款方案提供了有益的途径，以促进包容以及技术和体制创新，同时创建财务可持续的微型企业。

效率、管理和运行

36. 在全球一级，由于小额赠款方案指导委员会、全球环境基金秘书处和中央方案管理小组之间沟通不畅和职责不明，小额赠款方案治理没有充分发挥其潜力。

¹¹ 这项全球调查收到了 925 份对这些问题的回复。数据是基于从 1(根本不是)到 6(在很大程度上)的平均回答。

这类问题的例子包括对小额赠款方案的愿景缺乏共识，赠款与非赠款的辩论就是例证。对小额赠款方案有两种不同看法，目前正在辩论中：一种看法认为，小额赠款方案是开发署的一个方案，由全球环境基金和其他捐助方共同出资；另一种看法认为，小额赠款方案是全球环境基金(专属)的一个整体方案，由开发署执行，由其他捐助方共同出资。这项评价表明，小额赠款方案应被视为更广泛的全球环境基金伙伴关系的一项资产，它将受益于新的和扩大的执行模式，包括更广泛地将其纳入开发署的主流。评价指出，无论一个国家的方案地位如何，小额赠款方案规划与开发署其他方案规划之间的联系和协调都需要审查，而且可能需要重新制定，以便更好地将小额赠款方案规划纳入开发署国别方案编制的范围。小额赠款方案为小额赠款提供了一个有用的模式，可以为开发署的其他工作领域提供宝贵的经验教训。

37. 国家小额赠款方案的利益攸关方对中央方案管理小组提供的支持和指导以及对国家治理结构的满意度很高。各国发现，该小组的指导和技术指南具有附加值。在全球调查中，各小组和升级版国别方案协调员的指导在八个因素中被称为推动小额赠款方案取得成功的第四个最重要因素。国家利益攸关方对地方一级小额赠款方案的治理机制(国家指导委员会)似乎相当满意，大量受访者将小额赠款方案的成功归功于国家指导委员会和国家协调员就是明证。

38. 这项评价没有对开发署或项目署的管理和监督做法进行全面评估。然而，关于赠款与非赠款的辩论，评价分析了与管理费用、方案费用和小额赠款之间的费用分配有关的证据。

39. 评价发现，小额赠款方案支出的分类没有使用普遍接受的全球环境基金管理费用和标准的定义，致使一些利益攸关方和捐助方感到困惑和误解。全球环境基金的项目通常包括“能力发展和讲习班、知识管理和沟通、技术援助”，将此作为全球环境基金支持的大/中型项目的一部分。全球环境基金的方案做法还认为，这些费用是方案整体融合的一部分，对内部一致性是必要的。将小额赠款方案支出分为两类(赠款和非赠款)，人为地造成了支出和活动的分级，这可能会产生误导，因为非赠款部分被视为不太合理。除管理费用和收费外，所有支出都有助于产生全球环境效益，并有助于小额赠款方案产生影响力。

40. 总体而言，现有数据显示，管理费用在过去几个运行阶段保持相对稳定，尽管对技术援助、能力发展和知识共享的需求有所增长，方案费用在总费用中的占比仍保持在 25%。评价还指出，全球环境基金理事会对小额赠款方案提出的要求(例如扩大到新的国家、完善监测和评价系统、建立影响政策和更广泛采用的机制，或采用类似于全球环境基金的新方案做法)有所增加，而供资总额却没有出现类似趋势。

41. 根据全球调查和案例研究，大多数小型赠款项目的效率评级都在令人满意的范围内，但在降低交易成本方面还可以作出一些改进。首先，在全球一级，需要提交全球国别方案的多个项目确认，这取决于已分配和调动的核心资金和资源透明分配系统资金的比例。此后还必须提交多个供资提案。在第 6 运行阶段，小额赠款方案为全球国别方案提交了四项供资申请，并协调了升级版国别方案中至少

12 个大/中型项目的供资申请。许多升级版国别方案项目表示在管理项目周期方面存在困难；它们在方案执行方面经历了重大延误和中断，并表示在管理对规划、财务管理、报告或监测和评价的要求方面遇到困难。尽管项目周期管理存在这些困难，但对现有最终评价的分析表明，在已完成的升级版国别方案项目中，100%的效率评级都在令人满意的范围内。

42. 小额赠款方案得益于与项目署的长期伙伴关系，尽管小额赠款方案的每个伙伴(开发署、项目署和全球环境基金)都在不断发展，这种伙伴关系在逾 25 年的时间里一直保持稳定。升级版国别方案下的大多数国家普遍选择项目署作为执行机构，这一事实反映了它们对这一安排的高度重视。在第 5 和 6 运行阶段，项目署执行的升级后国别方案下已完成的 9 个项目中，有 7 个在最终评价中被评为执行质量令人满意。四个项目在升级后选择由非政府组织执行(巴西、印度、印度尼西亚和菲律宾)。在所有四个案例中，负责执行的非政府组织都以其在项目活动的日常管理和落实方面的信誉和经验而闻名。

四. 结论

43. 结论 1。小额赠款方案继续与各级不断变化的环境优先事项高度相关。这种相关性是在小额赠款方案支持下开展的活动类型以及开展活动的方式所决定的。此外，环境、社会和经济效益的结合也大大有助于保持对当地的相关性和提高效益。作为一个方案，小额赠款方案一直适应不断变化的政策环境。

44. 结论 2。小额赠款方案显示了与全球环境基金方案框架和开发署任务的高度一致性，并表明有可能在 126 个国家保持内部方案一致性。人们一致认为，小额赠款方案的工作应该继续扩大，尽管参与其中的每个人都不完全清楚扩大工作的方式。

45. 结论 3。不同的利益攸关方对小额赠款方案有不同的看法，有时甚至是相持不下的看法，这对方案的总体治理、政策和未来方向产生影响。缺乏统一愿景导致了政策和业务上的模糊不清，特别是在实施升级进程、确定可接受的方案费用和使滚动模式适应环境基金的情况等方面存在挑战。虽曾试图重振小额赠款方案的愿景，即使该方案多年来具有灵活性，但由于领导层的变动、运行方面的考虑、资金总额的波动和当地情况的变化，总体方向受到了不利影响。

46. 结论 4。升级过程的不利因素和风险超过了短期的财务有利因素。尽管中央方案管理小组努力向国家利益攸关方通报升级情况，但升级的潜在不利因素和风险尚未得到充分了解。方案规划出现缺口、中断甚至关闭的风险很高，这可能导致失去全球环境基金专门用于发展中国家民间社会组织和小额赠款的独特资金窗口。在第 5 运行阶段采取升级政策的决定因素是，全球环境基金的资金补充无法(或不愿)向小额赠款方案提供更多资源，使之与扩大工作和方案发展的要求保持一致。为了让更多国家加入小额赠款方案并使成员不断增加，升级过程将供资压力从机构层面转移到具体国家的资源透明分配系统的拨款上。此外，升级政策和相关论述往往基于对民间社会的能力以及对各国是否有能力产生与其升级后

的地位相一致的全球环境效益所作的假设，而这些假设并不总是能够成真。由于这种可能性越来越大，国家利益攸关方对升级进程的看法并不那么积极。

47. **结论 5。**在地方、国家和全球各级交付环境成果以及在创造经济和社会效益方面，小额赠款方案一直是始终如一的。评价发现，与 2015 年对国家一级成果的分析相比，实现环境成果的速度是稳定的。小额赠款方案的包容性、需求驱动的特征和创新性都有助于其在地方一级取得实效。重要的是，小额赠款方案受益于高度的自主权、知名度和公信力，这是一种值得称道和扩大的社会资本。

48. **结论 6。**小额赠款方案根据不断变化的方案编制趋势重新调整方案编制框架的速度并不给力，因为这增加了复杂性，而且地方一级并不总是能感受到新方案框架的影响。改变方案框架往往淡化了小额赠款方案的重点，却没有在国家一级取得更好的成果，而且过多的方案选择(战略举措、重点领域成果、创新方案和“赠款方加强版”举措)令人困惑。要让其中许多特别举措落地生根，还需要许多年才能看到涓滴效应。目前，除了陆地景观/海洋景观做法和“全球支助土著人民和社区保护区倡议”伙伴关系之外，很少有其他特别的小额赠款倡议被采纳。

49. **结论 7。**鉴于许多民间社会组织都是新近参与发展工作，小额赠款方案作为向民间社会组织输送资金的独特机制，提倡采用足够灵活、可以适应当地情况的新的工作方式。小额赠款方案是由需求驱动的，而且允许那些能力不足或因其他原因被排除在外的组织可控地承担风险，因此，小额赠款方案在促进技术、体制和社会创新方面具有独特的优势。在许多方面，小额赠款方案已成为全球环境基金“以民间社会组织为重点的(绿色)风险资本机制”。制定不同模式来促进扩大采用和增强可持续性，可有助于为这种创新提出更有力的激励措施。小额赠款计划过去几十年的经验可以作为提供小额赠款的独特机制加以利用，特别是在许多捐助方对小额赠款机制信心不足以及在因通过大型项目方法追求运行效率而导致地方的弱小声音被排除在外的情况下。这种独特性可以在更大范围内加以利用，包括在开发署、更广泛的全球环境基金伙伴关系和其他方面。

50. **结论 8。**小额赠款方案的治理结构复杂，升级过程使问责线更加复杂。国家级指导委员会和协调员是小额赠款方案最强有力的资产，也是方案在地方一级取得进展的推动力量。国家级指导委员会和国家协调员没有得到足够的支持，以使小额赠款方案能够更多地利用其现有的社会资本，并在国家一级利用更多的伙伴关系来支持更广泛的采用。这种支持将包括加强与开发署国家发展方案的伙伴关系，这可以通过开发署国家办事处和小额赠款方案之间更有效的知识共享加以促进。在全球一级，开发署、全球环境基金、中央方案管理小组和项目署之间的关系以及这些主要利益攸关方之间的责任和问责仍然相当模糊。

51. **结论 9。**在国家升级方面面临的挑战削弱了在全球方案一级提高效率的努力。全球方案和已升级国家的项目周期管理都有所改善。然而，这些效率的提高也有一些利弊，当一个国家从全球方案过渡到升级方案时，这些利弊尤其明显。此外，升级过程将更多的业务风险和交易成本转移给发展中国家，这导致了延误、监测和评价不够理想、对业务挑战的不满，有时还导致与资源分配优先事项有关的竞争或冲突。

52. 结论 10。小额赠款方案的总体监测和评价框架已有重大改进，今后还可以做更多工作，以利用监测和评价的好处。通过采用一项新战略以及准则、指标和数据监测系统，该系统得到了加强，继续投资也很重要。目前，监测和评价系统在跟踪赠款和受赠方方面还不够细致，不足以在确定受益方方面提供支持，也不足以衡量民间社会组织的能力和成熟度。由于滚动方式有其固有的复杂性，与全球方案和升级版国别方案有关的监测和评价规程和流程尚未与全球环境基金的监测要求保持一致。

53. 结论 11。小额赠款方案中的可持续性计量不够细致，无法体现这项工作的性质。在小额赠款方案首次提供概念验证融资或与新成立的组织合作的情况下，从持续成果的严格意义来讲，可持续性是不够的。如果小额赠款方案的成功既取决于“做什么”（如环境技术），也取决于“怎么做”（如创新、伙伴关系、包容），那么小额赠款方案的可持续性就需要增加一个与无形利益有关的层面。

54. 结论 12。小额赠款方案所支持的干预措施的性质决定了个别赠款的成果若要走可持续道路，就必须进行额外投资。这不仅不是设计上的缺陷，还可以被用来设计战略，以提出有前途的举措，并为可持续性提供激励措施。例如，社会经济模式可以提供各种途径，在小额赠款方案中纳入更加广泛的民间社会组织，同时确保各项举措在最初赠款用完后仍然具有财务可持续性。

55. 结论 13。小额赠款方案的创新之处不仅在于它所推广的技术或方法，更在于它与当地合作伙伴的合作方式。在许多情况下，后者在一个国家具有最重要的意义。通过建立信任、降低尝试创新的风险以及促进协作和对话，小额赠款方案创造了新的条件，让可持续发展和养护运动的未来能够在此基础上落地生根。在许多国家，这才是真正的创新。

五. 建议

56. 这些建议重复了 2015 年联合评价提出的一些建议，然而，尽管管理层在答复中作出承诺，这些建议尚未完成。这项评价重申了这些建议在今天和未来对小额赠款方案的相关性和重要性。

57. 建议 1(给全球环境基金和开发署的建议)。正如 2015 年评价中建议的那样，小额赠款方案应开展协商进程，以提出最新的小额赠款方案长期愿景。这一进程应首先对过去逾 25 年的方案编制进行评价，并为今后的充资讨论提供参考借鉴。这一进程应包括升级后的国家、参与小额赠款方案全球方案的国家、全球环境基金理事会和开发署，最终愿景应由全球环境基金理事会/大会通过。这样做的目的是确保小额赠款方案的愿景、使命和任务是明确的而且是通过协商一致达成，并作为未来全球环境基金各个时期政策决策的指导框架。

58. 建议 2(给全球环境基金的建议)。在作出小额赠款方案的执行安排时，全球环境基金秘书处应协同开发署，向理事会和下一次充资提供一份详细的分析报告，说明供资总额的缩减对小额赠款方案运行的影响、对资源透明分配系统拨款的压力、在核心资金没有相应增长的情况下提出的增加新的全球方案参与国的要求、

以及丧失小额赠款方案为整个全球环境基金带来的善意和社会资本的风险。展望未来，向小额赠款计划提供的资源水平必须与扩大和“普及”的要求相称，升级政策的设计可以是为了使效益最大化，而不是主要作为创造“财政空间”的手段。

59. 建议 3(给全球环境基金和开发署的建议)。小额赠款方案应重新考虑是否需要继续采取升级政策。如果维持升级政策，小额赠款方案则应重新考虑其执行手段，以减少各国和民间社会组织承担的风险。这适用于参与小额赠款计划决策的所有利益攸关方。这将包括按照 2015 年评价的建议修订升级标准，以及实施安排和运行模式。两个升级周期暴露了一些重大挑战，若要继续对国家进行升级，就需要考虑到这些挑战。修订后的政策应着力关注民间组织的能力和全球环境效益的潜力；考虑升级对交易成本的影响、运行方面的考虑因素和在所有财政背景下的风险；考虑不向小型社区倡议提供资金的风险。为了在从全球方案过渡到升级地位时保持高效，需要逐个审查对民间社会能力和民间社会组织与政府关系所作的假设。

60. 建议 4(给中央方案管理小组的建议)。应简化小额赠款方案干预措施的组合方式，如战略举措、重点领域成果、创新方案和“赠款方加强版”举措。可以采用少量的专题框架(如陆地景观/海洋景观办法)来指导或塑造方案编制，鼓励创新或解决紧急和新出现的问题，但变化的速度应足够缓慢，以便当地社区采用和内化。

61. 建议 5(给小额赠款方案全球指导委员会和中央方案管理小组的建议)。按照 2015 年联合评价的建议，小额赠款方案应在全球和国家层面审查并重振其治理工作。这将有助于通过修订职权范围、改善沟通、商定业务语言或更频繁地举行会议，避免误解，加强关系。在国家一级，应审查国家指导委员会的职权范围，重点是与开发署的国别方案建立协同作用，并为新的委员会成员创造空间，从而可以有助于扩大采用小额赠款方案的小额赠款项目(例如包括具有建立商业模式专门知识的成员或纳入私营部门代表)。

62. 建议 6(给中央方案管理小组的建议)。小额赠款方案应测试新的方法，以跟踪和汇总受益于小额赠款方案投入的国家所产生的无形成果，例如从能力建设活动、监测和评价、通信和知识管理中获得的好处。应该有一个系统的进程，使全球方案国能够从已升级国家的经验中获益，反之亦然。在国家一级，小额赠款方案应能跟踪其所支持的受赠方的沿革，更广泛地采用已实施的活动，以最大限度地扩大创新空间，支持受赠方的沿革。该小组应继续确保制定适当的知识管理战略，并具备实施这些战略的相关能力，以便最大限度地利用小额赠款方案举措所带来的更广泛采用机会。

63. 建议 7(给中央方案管理小组、开发署和全球环境基金的建议)。应改进小额赠款方案在可持续性方面的做法和衡量方法，以体现方案的有形和无形效益。可持续性的第一层面可在小额赠款项目一级进行衡量，而另一层面可在受赠方一级进行衡量。在这种情况下衡量可持续性的标准可以是，在小额赠款方案结束后，这些组织是否继续在环境领域开展活动。可以设计一个衡量民间社会组织能力的尺度，以便长期跟踪小额赠款方案受赠方及其在发展过程中的进展情况，特别是那些接受重复资助的组织或其活动通过新的倡议得到复制或扩大的组织。

64. **建议 8(给中央方案管理小组的建议)**。中央方案管理小组应建立业务机制，以改进和鼓励国别方案中的创新和运行导向做法。这些机制将最大限度地发挥环境效益和社会包容的潜力，同时为小额赠款方案的长期可行性创造机会。社会经济模式为小额赠款方案提供了一个有用的途径，可藉此扩大到新的受益方和优化其成果的可持续性。开发署和小额赠款方案在国家一级加强和更系统的协同增效作用可以促进这一进程。这方面的例子包括优先选择创新的项目创意，为营商导向的倡议提供不同规模的资金，以及在开发署的方案编制中更广泛地采用小额赠款项目。

65. **建议 9(给全球环境基金的建议)**。全球环境基金秘书处在评估小额赠款方案管理费用时，应采用适用于该基金项目组合的明确、公认的会计标准。管理支出数额的适当性应取决于必须开展的管理活动数量。与民间社会组织能力建设、监测、知识、技术援助和交流有关的方案活动不应被视为管理费用的一部分，即使这些活动是开发署和项目署各自作为执行机构和具体执行机构所产生的开支。全球环境基金和开发署应在澄清小额赠款方案未来愿景的基础上进一步讨论这一问题。在下一轮补充资金时，全球环境基金不妨考虑根据对小额赠款方案的要求和向其提供的资源，制定方案费用的基准。