



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
18 March 2024
Chinese
Original: English

2024 年年度会议

2024 年 6 月 3 日至 7 日，纽约

临时议程项目 10

对开发署的评价

对开发署支持生态系统管理和生物多样性养护的评价

执行摘要

摘要

本报告概述了对开发署支持生态系统管理和生物多样性养护的评价。报告审议了开发署旨在加快执行全球、国家和地方措施以促进健康生态系统和生物多样性的战略和方案拟订，并涵盖了在最近两个开发署战略计划期间(2018-2021 年和 2022-2025 年)提供的支持。评价发现，开发署在保护、恢复和可持续利用生态系统以及生物多样性养护方面发挥了重要作用。开发署的支持使各国政府和地方利益攸关方能够采取一系列既有利于环境又有利于发展的举措。然而，要履行雄心勃勃的开发署大自然誓约，还需要进一步努力。鉴于生物多样性水平持续下降，该誓约的行动计划必须侧重于消除导致生物多样性丧失的驱动因素，并侧重于推广已取得成功的生态系统管理和生物多样性养护做法。

决定要点

执行局不妨：(a) 表示注意到对开发署支持生态系统管理和生物多样性养护的评价及其提出的建议；(b) 请开发署管理当局处理报告及其建议中提出的问题。



目录

章次	页次
一. 导言	3
二. 背景	3
三. 关于本次评价	4
四. 主要评价结果	5
五. 结论	12
六. 建议	15

一. 导言

1. 这是自 2011 年以来首次对开发署提供的环境支持进行全球评价，也是独立评价办公室深入关注开发署对陆地生态系统和生物多样性的支持的第一次报告。评价涵盖了在最近两个开发署战略规划期间(2018-2021 年和 2022-2025 年)提供的支持。报告审查了开发署旨在加快执行全球、国家和地方措施以促进健康生态系统和生物多样性的战略和方案。
2. 评价就开发署对保护、恢复和可持续利用生态系统以及生物多样性养护的支持提出了一系列总体结果和结论。评价建议加强开发署工作，借鉴成功经验，并加强开发署对可持续发展的贡献。评价是开发署通过评估支持的相关性和成果对执行局、发展伙伴和当地居民负责的一项举措。

二. 背景

3. 生物物种的多样性和生态系统内部的自然进程为人类生活提供了基本服务。它们提供清洁的水、营养丰富的食物以及药物，有助于防控疾病，为农作物授粉，促进土壤形成，并提供文化、娱乐和精神方面的惠益。地球上的某些地区对全世界至关重要，一旦失去将极难恢复。36 个拥有不可替代的独特地方性植物种群的地区被指定为生物多样性热点，它们已丧失了至少 70% 的主要原生植被。过去几十年间，生态系统退化和生物多样性丧失的速度在加快，规模在扩大。全球三分之一的淡水物种面临灭绝威胁，而淡水本身也正在成为稀缺商品。
4. 在 2010 年生物多样性公约缔约方大会第十次会议上，各国政府商定了 20 个爱知生物多样性目标，但直至 2020 年，所有这些目标都没有实现。在 2022 年通过的《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》中，各国政府承诺到 2030 年实现另一套目标。在使一些地区恢复生态健康、保护未受破坏的地区、增加某些物种的数量以及技术进步促进生态系统管理方面取得了成功。2010 年至 2020 年，可用于保护和改善生物多样性的资金有所增加，但没有达到实现所需养护规模所需水平。此外，对损害生物多样性活动的支助使上述资金的增加相形见绌。
5. 在过去十年间，为了控制生态系统退化和生物多样性丧失而设立的保护区数量有所增加，全球近一半的淡水、陆地和山区生物多样性地区得到某种形式的法律保护。然而，只有不到四分之一的土地保护区拥有足够的人员配置和预算。据估计，土著人民守护着地球上 80% 的剩余生物多样性，他们所管理的土地含有全球 33% 以上不可恢复的碳储存。在许多国家，土著人民和地方社区不享有土地权，且因非本地开发项目不断扩展到其祖传土地而受到一系列负面影响。
6. 面对破坏生态系统的主要驱动因素，人们不再认为单凭养护举措本身便足以在 2050 年之前防止生物多样性水平下降。土地使用的变化仍然是造成损失的主要原因，其主要驱动因素是从事农工业活动，以及将森林转用于大规模种植或畜牧生产。全球经济体系鼓励过度消费和过度浪费，把污染和自然资源减少的代价转嫁到外部。例如，粮食的国际生产、运输和浪费造成了 70% 的陆地生物多样性损失和 50% 的淡水生物多样性损失。气候变化的影响扰乱了生境、繁

殖和迁徙模式，预计将成为本世纪生物多样性丧失的最重要原因。考虑到这些对地球和人类健康的重大威胁，环保组织呼吁进行更多转型变革，消除导致破坏和退化的根本原因和价值体系。

开发署的回应

7. 开发署《2012-2020年生物多样性和生态系统全球框架》为开发署直至2023年的做法提供了指导，《框架》的总体目标是“维持和加强生物多样性和生态系统提供的货物和服务，从而保障生计、粮食、水和健康，增强复原力，保护受威胁物种及其生境，增加碳储存和碳固存。”¹ 框架包括三个标志性方案：(a) 将生物多样性纳入发展；(b) 释放保护区的潜力；(c) 减轻和适应气候变化的影响。

8. 2023年10月，开发署发起大自然誓约，旨在加快支持各国达成和实施《昆明-蒙特利尔全球生物多样性框架》下的自然和生物多样性目标。这项誓约延续了开发署的意图，即促进有利于环境的政策、经济和社会转变，在更广泛的环境目标范围内促进生态系统管理和生物多样性办法，并在各级为社区提供支持。

9. 在评估期间，所交付的开发署生态系统管理和生物多样性养护项目组合包括在134个国家开展的602个项目，总支出超过15亿美元。干预工作数量最多、支出最高的是非洲(25%)，其次是拉丁美洲和加勒比(24%)和亚洲及太平洋(17%)。在阿拉伯国家(7%)和欧洲(6%)交付的项目较少。总部各小组占总支出的22%，其中80%以上通过全球环境基金(全环基金)小额赠款方案支出。

10. 在评估期间，在开发署用于支助生态系统管理和生物多样性养护的资金中，62%来自纵向信托基金，其中90%以上来自全球环境基金。其他政府和多边捐款占开发署在这一领域供资的18%。国家政府捐款和开发署经常资源占4%。

三. 关于本次评价

11. 本次评价以五个总体问题为指导，这些问题均符合标准的国际评价准则，即相关性、一致性、有效性和可持续性。² 评价综合了各种方法来回答这些问题(见表1)，并检验了开发署生态系统管理和生物多样性养护主要战略所依据的假设。

表 1
按准则和数据收集方法分组的评价问题

准则	问题	数据收集工具
相关性	在全球、国家和地方各级应对最紧迫的环境和发展挑战方面，开发署的支持具有多大相关性？	统计分析开发署方案拟订规模与背景变量之间的关系。 在评价期间咨询了640人：170名开发署工作人员；233名开

¹ 联合国开发计划署(2012年)，《我们希望的未来：生物多样性和生态系统——驱动可持续发展》。2012-2020年联合国开发计划署生物多样性和生态系统框架，纽约。

² 经济合作与发展组织，发展援助委员会。

准则	问题	数据收集工具
一致性	开发署如何连贯一致地利用其战略、资源、机构工具和进程促进生态系统管理和生物多样性养护以及发展规划？	发署合作伙伴、47 名非合作伙伴和 190 名社区成员。 开展 13 项个案研究，评估了开发署分别在不同国家和(或)跨境环境下的生态工作。
有效性	在促进各国政府和其他利益攸关方保护、管理和重视生态系统和生物多样性方面，开发署提供的支持的有效性如何？ 开发署的支持在多大程度上改善了自然环境？	采用地理信息系统，描绘了开发署对关键环境 and 经济领域的支持情况。 对 641 项独立评价办公室评价和分散评价进行元分析。
可持续性	开发署在多大程度上促进了可能在中长期维持生态系统和生物多样性收益的机构能力和机制？	

四. 主要评价结果

A. 开发署的战略定位

12. 2012 年，开发署进行了战略转向，强调生物多样性和自然生态系统为人类福祉提供的机会。这种积极的做法使各国政府和地方利益攸关方能够采取一系列举措，带来既有利于环境又有利于发展的惠益。开发署的支持突出表现在为实施将生态系统与优先发展重点相结合的办法提供切实可行的解决方案，这些支持利用了开发署在可持续发展、治理、规划、加强体制和非政府参与方面的更广泛项目组合。

13. **标志性方案 1(将生物多样性纳入发展)**具有高度相关性，有助于使生态系统和生物多样性不再局限于环境或林业领域，而被纳入跨政府的考虑范畴。战略成功的关键是开发署的资金支助从侧重于个别保护区转变为侧重于景观和国家融资。除了在棕榈油、牛肉和大豆生产方面有突出的早期国家参与之外，开发署没有有效的战略来激励私营部门和(或)广泛取代有害做法。开发署没有广泛利用其在卫生、包容性增长、社会保护、能源和性别平等方面的组织优势来加强生态系统管理对发展的影响。

14. 开发署通过开展**标志性方案 2(释放保护区的潜力)**，努力落实不让任何一个人掉队的原则，并在承认土著人民和地方社区参与生态系统管理方面取得了重要成果，这在各国努力实现全球生物多样性框架目标的过程中仍然至关重要。开发署扩大了保护区的概念，表明可以在保护区的缓冲区中同时实现人类发展和生态保护。这一转变促使从注重特定物种的做法转向多功能生态服务和管理，例如解决与供水有关的问题。

15. **标志性方案 3(减轻和适应气候变化的影响)**的重点是对改进处理生态系统和气候变化问题的办法的迫切需求。在过去十年中，随着关键生态区以及依赖这

些生态区的人口经历了极端天气事件，这些需求变得日益紧迫。开发署的适应和减缓项目组合广泛促进利用自然资源减轻灾害和(或)实现碳固存，并支持关于基于生态系统的适应办法的全球知识。尽管开发署仅在少数国家利用其比较优势支持在全国范围内纳入基于生态系统的适应办法，而且各国政府的接受速度缓慢，但在其他组织没有推广这一办法的情况下，开发署的实地项目对于确立地方相关性非常重要。开发署的气候承诺尚未借鉴组织层面的生物多样性办法，反之亦然——这错失了一个机会，无法提高能惠及土著人民和社区主导的养护工作的气候资金水平，也无法在国家适应和减缓规划中推广这些群体的观点和知识。

16. 开发署在供资方面的工作与部门面临的障碍相关，并取得了两项重大的战略成功。第一项成功是支持各国政府公布其生物多样性资金水平，从而得以首次计算出全球层面的支出和赤字。第二项成功是开发署查明了在许多国家造成生物多样性丧失的有害补贴，开发署目前正在与其中一部分国家合作，改变补贴的用途。

17. 尽管开发署综合提供的资金和能力很重要，但不足以促进在生态系统管理和生物多样性养护方面采取综合办法。开发署的支助为养护工作提供了充足和可预测的资金，虽然这是自 2012 年以来的一个关键目标，但这些支助不足以促进弥补资金缺口，而且开发署的支助仍然严重依赖于全环基金和联合国减少发展中国家毁林和森林退化所致排放量机制(减排机制)所提供的基于项目的官方发展援助，其中改善生物多样性只是一种可能的共同惠益。只有少数几个国家办事处试图以国内的替代性生物多样性融资模式支助各国政府，如果这些做法取得成功，本可以为养护工作带来更多可持续和实质性的供资。各项目与国家 and 地方政府以及土著社区一起制定了创新的解决方案，但与私营部门的有效接触很少，在为地方一级带来可持续资金流方面成败参半。

18. 开发署在加强环境治理能力方面展开工作，扩大了参与生态系统管理的利益攸关方的范围。开发署还支持国家政府立法和执法。比起与各国环境部合作开展的传统生物多样性工作，将生态系统管理和生物多样性养护与国家治理议程和冲突解决挂钩获得了更有力的政治支持。开发署通过“为自然而学”在线课程和自然保护生命中心等全球平台，向广大受众推广关于多个技术领域的知识，从而成功支持了比环境治理所用能力更广泛的一套能力。自 2018 年以来，很大一部分的开发署支持用于建设使用特定养护管理工具的能力。这使各国政府能够根据本国的生态条件调整全球科学和各项国际议定书，但对维持这种做法所需的机构能力关注较少。

19. 虽然开发署的项目减轻了对生态系统的局部压力，但开发署没有进行情景模拟，以找到改变生物多样性丧失这一更广泛趋势的可行途径，尽管已在气候政策中确立这些途径。国际贸易政策的变化给开发署提供了最佳契机，使其能支持实现重大转变、摆脱有害驱动因素，开发署对这些政策作出了良好应对，但仅限于在某些情况下。开发署尚未制定战略，以寻求或鼓励类似的变革性政

策，并增加开发署支持地方备灾的国家数量。很少有国家办事处试图全面处理这些问题，有几个国家办事处表示需要获得支持和开展区域行动。

20. 开发署的工作涵盖了大量生态领域和多种动植物物种，包括在困难的业务环境中也是如此。开发署的项目设计，加上区域局和总部的技术投入，确保了地方相关性，并在总体上有效实现了最低恢复目标，尽管各区域之间存在差异。虽然对于在具有重要生态意义的地区采取的举措本身，开发署所做的全球摸底工作有限，但其大多数举措都与全环基金的生物多样性效益指数保持一致。开发署提供了创新的分析方法，帮助各国确定对人类生活最重要的生态系统服务。但是，开发署没有广泛利用这些分析方法，有针对性地向赤贫地区或环境退化地区提供生态系统和生物多样性支持。在若干地区，开发署正在努力减少高价值生物多样性地区剩余小块地区的人口压力，而不是解决面积大得多的退化土地的问题根源。开发署在城市地区及其周边流域或沿海区生态系统和生物多样性问题方面的参与有限。

B. 治理框架和机制

21. 开发署为各国政府编制国家生物多样性战略和行动计划提供了广泛支持，并在亚洲率先将国家以下各级的计划本地化。开发署支持 64 个国家根据《生物多样性公约》编写其第六次国家报告，并在 138 个国家落实了对《全球生物多样性框架》的早期行动支持。开发署-全环基金项目旨在确立与经济部门各部牵头的政策改革相一致的可行备选办法。虽然各方对国家生物多样性战略和行动计划的接受程度各不相同，但许多以景观规划为重点的成功案例证明了该战略和行动计划的有效性。在开发署-全环基金支助的国家中，只有 36% 采取了预期的“整个政府部门一体联动”办法。各国政府一般没有将性别考虑纳入其战略和行动计划。

22. 开发署在其开展业务的绝大多数国家支持制定环境法，为森林管理、生物多样性养护、化学品监管、土地使用、土著社区权利提供支持，并使生物多样性与可持续发展目标保持一致。开发署成功地支持各国政府扩大受法律保护的地区。开发署在审查国家保护区制度的长处和短处方面发挥了重要作用，并加强了许多国家的保护区制度。开发署没有强调保护区在法律上的弱化，这一弱化趋势自 2000 年以来显著加剧，主要是由工业资源开采和开发导致的。在开发署开展工作的国家中，一小部分国家与传统的以社区为基础的养护系统合作，承认其他有效的划区养护措施是保护区网络的事实组成部分。

23. 自 2018 年以来，开发署仅通过全环基金倡议就支助改善了对 230 万公顷土地的管理。被指定为保护区的土地比例有所上升，这虽然是一项重要贡献，但该比例低于 2020 年爱知目标 11，而且仍远未达到《全球生物多样性框架》提出的更高的宏伟目标，该框架要求到 2030 年 30% 的国家土地得到保护。对开发署已开展环境干预工作的多个生态区域的保护状况进行的摸底调查表明，开发署需要更有的放矢地向保护区提供支助，特别是在中美洲、湄公河流域和马来群岛。

24. 开发署为治理机制提供了显著支持，这些机制促成了若干项景观举措，增强了具有重要生态意义地区之间的连通性。开发署的支持对于水资源跨界管理和物种保护是有效的。在争取对生物多样性走廊进行协力治理的若干个雄心勃勃的项目中，开发署发挥召集作用，在不丹、中国、哥伦比亚、印度尼西亚、肯尼亚、马来西亚和缅甸都有这样的案例。还有许多通过小额赠款方案支持各走廊社区管理的案例。此类支持通常涉及在多个级别进行复杂的利益攸关方召集工作，并为协力治理生物多样性走廊制定供资模式。这些举措涉及复杂的技术，以及与多个合作伙伴在多个国家以下各级开展工作所产生的高昂交易成本。

25. 2018年至2023年期间，开发署支持了17个国家和跨界生态系统，并使大约20个国家参与了此类合作举措。共同负责某些生态系统的国家办事处以科学外交的方式进行协调，促进协作领域的发展，即使是在争端尚未解决的国家之间也是如此。虽然这些国家和跨界层面的水和生物多样性养护举措很重要，但仍迫切需要加大对综合生态系统管理的重视力度。这些举措的设计往往很复杂，有效管理和执行这些举措也是如此。不过，建设这些能力对于这些生态区域的长期可持续性仍然至关重要。

26. 在国家一级，开发署为采取行动打击非法野生生物贸易作出了重要贡献，但它没有充分利用其治理专门知识或在全球开展的工作来挑战对非法货物的持续需求，也没有成功解决损害执法的腐败问题。开发署是全环基金资助的全球野生生物方案的最大执行者，开发署通过该方案支助了18个国家的20个项目，预算总额为1.172亿美元。这些项目促成了多种形式的打击非法野生生物贸易行动，并推动了以野生生物为基础的经济的发展，以求实现有韧性的发展。开发署虽然受全环基金和世界银行的监督，但它作为一个重要的执行者，在非法野生生物供应链的关键国家派驻人员，这可能会缓解全球野生动物方案孤立地关注个别国家的情况。

C. 有效管理生态系统和生物多样性

27. 开发署采取了一系列措施来提高保护区的管理效益。在全球范围内，开发署帮助引进了一系列旨在加强保护区管理的能力、创新和融资模式。人们逐渐接受国家生物多样性战略和行动计划是衡量国家在加强保护区管理和物种监测方面业绩的一面镜子。然而，国家以下各级存在能力差距和资金制约，对这些干预工作的可持续性产生了负面影响。虽然国家一级的努力颇有前景，但国家以下各级持续存在的能力差距和资金制约无疑可能会削弱这些努力的可持续性。

28. 开发署创造了一项重要的公益品，它编制了200份国别报告，全面深入地探讨了每个国家在养护生态系统和生物多样性方面的进展和挑战。这些报告的建议没有连贯一致地反映在开发署的国家项目组合或更广泛的战略框架中。国家办事处通过与政府长期接触，建设了强大的生态系统管理和生物多样性养护技术能力，在此情况下，这项工作影响了各项区域和全球协定。不过，在许多情况下，在项目结束后并没有进行供资和能力建设。

29. 开发署通过信息灵通和装备精良的反偷猎工作组，以及通过让社区、妇女和土著人民参与巡逻工作，为扭转和稳定哺乳动物数量下降的趋势提供支持。这些努力的可持续性取决于维护专用设备和本地利益的有效所有权，但在促进以所需规模运用这些权利方面，尚未采取足够的行动。

30. 开发署通过联合国生物多样性实验室，为用户提供获取丰富的养护和可持续发展全球和国家空间数据集的途径。开发署与联合国环境规划署和生物多样性公约秘书处之间伙伴关系的独特优势在于开发署的“希望地图”方法。这一方法涉及将国家利益攸关方聚集在一起，将数据与本国最重要的环境政策联系起来，并确定对人类温饱至关重要的生态系统。尽管这些举措意义重大，但迄今为止，它们只在一组选定的试点国家实施，开发署国家办事处对这一能力的利用有限。

31. 开发署的项目支持在 40 多个国家使用数字技术进行环境管理，促进从累积环境问题证据到改善环境管理各方面的多种用途和成果。开发署的项目一般帮助政府部门采用在其他国家使用的数字创新，并在某些情况下为数字能力奠定基本的基础设施。

D. 增强权能和包容

32. 开发署支持在改善土著和社区保护区方面取得重要进展，作为由政府或私营部门主导的养护工作的替代办法。开发署支持建立土著和社区保护区登记处，这是一项瞩目的全球成就，增加了土著地区被确认为其他有效的划区养护措施的可能性，并涵盖保护区以外的重要地区。开发署提供技术支持，加强土著和社区保护区登记处，使之成为一个可行的全球机制，并使土著人民和地方社区团体能够进行登记。然而，建立有效的规范化生态系统服务付费模式对许多国家提出了挑战。

33. 开发署景观项目成功地使地方社区参与其他替代的生计活动，但难以确保这些项目成果的可持续性。许多成功的项目单元为邻近保护区的贫困和边缘化社区提供了谋生机会。在土地保有权和其他资源权利得不到落实或落实受限的地区，即使项目举措改善了社区生计，但社区生计仍然脆弱。没有保障的土地保有权也是社区管理的最常见障碍。开发署试图帮助各国政府与愿意参与更具可持续性的生态系统管理和生物多样性养护做法的企业建立伙伴关系，以此取代侵犯社区权利的做法。在亚洲 7 个国家开展的“通过区域伙伴关系促进负责任的企业做法”项目就是一个富有前景的实例。

34. 自 2018 年以来，开发署支持至少 30 个国家遵守《名古屋议定书》，并制定遗传资源获取和惠益分享的法律和政策框架，为地方社区带来惠益。获取和惠益分享的基本前提是，生物多样性养护基于以下假设：(a) 承认生物多样性的经济价值足以将获取和惠益分享所产生的经济利益用于养护工作；(b) 制定促进养护的激励办法取决于就个别双边协定进行的谈判。鉴于存在重大的政策和技术挑战，开发署的获取和惠益分享举措只带来了少数几项明显的生物多样性惠益。

35. 开发署采取措施，将性别平等战略纳入其生态系统和生物多样性方案拟订中。这并没有实现实质性的增强权能或带来实质性的性别平等收益，因为大多数项目仅限于让妇女参与项目，而不是旨在促进社会性别变革。在与性别平等有关的开发署成果中，近40%与让妇女参与项目活动有关，25%进一步回应参与这些活动的男子和妇女的不同需求。只有少数开发署项目有助于改变导致性别差距长期存在的条件。多年来，开发署采用了创新办法，扩大环境支持中的性别考虑范围。一个值得注意的项目是在哥斯达黎加采取举措，恢复城市生物多样性走廊，使之成为没有性别暴力的空间，以及在几内亚比绍、印度尼西亚和吉尔吉斯斯坦支持女性巡护员。

36. 开发署支持土著妇女参与生态系统管理和生物多样性养护，在这方面最为始终一贯的例子是小额赠款方案。在秘鲁和巴拿马，开发署为关于妇女不平等获得土地问题的参与性协商开辟了空间，并使妇女能够参与制定国家生物多样性战略和行动计划。

E. 融资、珍视自然和撤资

37. 生物多样性金融倡议非常成功，并显示出增长潜力，预计在2024年能覆盖132个国家。生物多样性金融倡议采用标准化流程扩大规模，使各国财政部能够选择最适合其情况的工具。各国对绿色债券等创新融资机制表现出特别的兴趣，亚洲至少有4个国家发行了老虎生态系统债券。由于在COVID-19疫情过后出现了主权债务困境和生物多样性退化，债务换自然保护这一做法也日益受到重视。虽然生物多样性债券融资仍然是绿色债券融资的一个很小但不断增长的组成部分，但开发署为各国政府提供了宝贵的咨询服务，并在主权债券和市政债券方面引入了创新做法。迄今为止，大多数生物多样性金融倡议解决方案主要侧重于公共部门而不是私营部门融资。

38. 生物多样性金融倡议成功地确定了有害补贴是导致许多国家丧失生物多样性的驱动因素，并正在努力在一个项目分组中改变补贴的用途。最初，方案国对解决补贴问题犹豫不决，认为这主要是工业化国家的问题。然而，技术证据表明目前的补贴未能实现其预期目标，各国财政部在收到这些证据之后，开始参与探索改变补贴用途的机会。开发署成为主要的发声者，倡导新兴做法，从有害环境补贴中撤资。

39. 开发署与私营企业最突出的合作是通过景观项目进行的，这些项目涉及保护区周边地区的社区企业。开发署帮助建立了印度尼西亚棕榈油平台，并促进利益攸关方对话，从而促成制定了1项国家行动计划和6项区域行动计划。这一举措为私营部门和农业部合力解决敏感问题创造了空间。2020年，开发署协助成立了自然相关财务披露工作队，这是一个主要论坛，旨在通过投资组合风险管理和主流企业报告，促进公司和金融机构行为的积极转变。

F. 将生态系统和生物多样性纳入发展规划

40. 开发署的支持促成将国家生物多样性战略和行动计划纳入各项国家中期发展规划。这种整合并没有转化为系统性地将生态系统和生物多样性纳入受资助

的部门计划。执行战略和行动计划的经济部门各部往往各自为政，而不是开展将生物多样性养护纳入国家发展规划主流所需的跨部门工作。这限制了执行工作，带来了挑战，甚至在有支持性政策的情况下也是如此，特别是在涉及各级政府行政部门的情况下。与各种融资选项挂钩并纳入土著和社区保护区的做法加强了国家和国家以下各级的景观发展计划。由于国家以下各级政府能力薄弱、部门协调不足以及在项目的可持续性和推广方面存在不确定性，因此挑战持续存在。

41. 开发署景观项目包含一些支持国家以下各级发展规划的部分。这些都是大型复杂项目的宝贵部分，这些项目需要十年或更长时间的投资，以加强针对具体情况的解决方案。在国家以下各级有一些景观项目非常成功的案例，这些项目将保护区和周边地区与国家以下各级土地使用规划内容结合起来。开发署在国家、国家以下和社区各级的多个项目周期内展现了与各种利益攸关方合作的良好记录。这些项目利用了环境、治理和社会经济技能方面具有专门知识的技术队。它们有助于确定生态系统和生计惠益，这激励了合作伙伴，使从国家到社区的各级工作均得以有效开展。试图通过增加后续项目来扩大举措规模的做法减缓了推广的势头。

42. 开发署部分利用了其更广泛的绿色增长、可持续发展目标主流化和危机恢复项目组合，以便能够采取更全面的办法改善生态系统和生物多样性。将生态系统服务和生物多样性纳入绿色经济行动计划的潜力很大，但缺乏实例，加上在衡量方面存在挑战，供资流零散孤立，这意味着开发署对各国政府的支持并没有促进进一步的整合。开发署错失鼓励在气候行动计划中系统地利用生态系统管理和生物多样性养护的机会。

43. 开发署推动近 130 个国家通过恢复退化和废弃土地的国家目标。尽管开发署增加了支持，但旨在解决土地退化问题的可持续土地管理项目组合规模相对较小。在国家一级，开发署、粮食及农业组织和国际农业发展基金之间缺乏战略伙伴关系，这阻碍了将生物多样性和发展纳入农业的主流，并在全球一级减少了提供综合解决方案的机会，从而难以扩大对《联合国防治荒漠化公约》估计需要补充的 45 亿公顷土地的支持规模。

G. 开发署的体制安排

44. 开发署最重要的成就是通过开展一系列项目而逐步取得的。在开发署对生态系统管理和生物多样性养护的支持中，约 80% 是通过支出低于 300 万美元的干预工作提供的，这符合政策支持与外地一级示范工作相结合的开发署模式。虽然有许多后续项目以及由国家预算维持的举措，但总体趋势是单一项目的可持续性不确定。缺乏资源严重制约了项目后的后续能力建设和知识管理。连续项目之间存在缺口，导致机构记忆丧失，势头减弱，并损害了由开发署发起的政策改革进程的效率和效力。在某些国家，开发署建立了一个政策支持机制，向伙伴政府提供定期分析，克服了这一问题。

45. 开发署建立了若干机制，促进与国际金融机构就气候行动开展合作，但没有采取关于生态系统和生物多样性的具体举措。这些机构的工作具有高度相关性，是开发署向各国政府提供的支持的补充活动，反之亦然。私营部门的更多参与是必要的，因为私营部门是导致生物多样性丧失的重要推手，但同时也有可能成为解决这一问题的主要资金来源。不过，有人对漂绿行为给开发署带来的声誉风险表示了合理关切。在大多数国家，民间社会组织为开发署各项举措提供了一系列重要支持，是开发署的合作伙伴。项目之间的中断也与停止执行时地方社区对民间社会合作伙伴失去信任有关。

46. 自 2015 年以来，在项目中使使用开发署社会和环境标准方面取得了积极进展，但难以连贯一致地应用这些标准。垂直基金项目的标准适用性更强，且由于这些项目的管理系统强大，因此更容易监测其合规情况。对已完成评估的审查表明，在应用社会和环境筛查程序方面，存在若干知识差距和程序上的模糊之处。社会筛查包括当地情况、性别平等分析以及关于土著人民和地方社区权利及其参与项目情况的考虑。项目的设计阶段反映了与地方社区接触的努力，但很少有项目在执行期间更新其保障措施。

五. 结论

结论 1. 开发署向国家合作伙伴提供了相关支持，以保护和加强各种生态系统和生物多样性。强有力的证据表明，开发署的技术专长、从国家到社区各级的召集和整合能力、创新的解决方案、与可持续发展的一致性以及对政府规划和各项国际协定的支持，都对生态系统管理和生物多样性养护具有价值。

47. 开发署在支持创建保护区方面有良好的业绩记录，随后成功地扩大了提供服务的范围，旨在弥合生物多样性与人类发展之间的关联方面的缺口，而这些关联没有得到其他组织的大力支持。开发署将其重点从保护区扩大到景观，与治理议程挂钩，从而加强和正式承认土著人民和地方社区在划区管理中发挥的作用，并让各国财政部参与生物多样性规划工作。开发署利用其在区域层面开展的工作，成功地支持了所有区域的跨界生态系统管理和生物多样性养护举措。

结论 2. 将生态系统和生物多样性系统性地以跨部门方式纳入受资助的发展计划中仍然是一个持续的挑战，尽管开发署正在将其参与范围扩大到各国环境部的传统合作伙伴之外。开发署本可以通过气候行动计划、绿色增长议程和危机后恢复计划，更有效地将生态系统管理和生物多样性养护目标纳入其更广泛的项目组合中。

48. 将生物多样性养护纳入国家发展规划的主流需要跨部门合作，但执行国家生物多样性战略和行动计划的经济部门各部往往各自为政。在环境部以外的部门(如经济部、财政部或规划部)，特别是在生物多样性金融倡议的工作中，有开发署成功参与的案例。

49. 在把生态系统管理和生物多样性养护纳入气候行动计划方面，尽管有一些成功的案例，但这些整合工作并未被确定为气候行动的优先事项。在项目组合

中，几乎没有考虑到气候变化对开发署生态系统管理和生物多样性养护举措的可持续性的影响。同样，开发署难以将生态系统管理和生物多样性养护置于绿色增长议程的突出位置。开发署在这一领域向各国政府提供的支持(包括在绿色农业方面开展的广泛工作)并没有使生态系统管理和生物多样性养护在国家规划中得到更多重视。在把生态系统服务和生物多样性纳入绿色农业、可持续旅游业、废物管理、绿色城市和绿色经济行动计划方面，尚未发挥相关潜力。厄瓜多尔和利比里亚经协调的项目组合提供了富有前景的实例，展示出将生态系统管理和生物多样性养护纳入国家气候和绿色增长议程的潜在途径。

结论 3. 开发署在创新性的国家以下各级生态系统管理和生物多样性养护工作方面有着丰富的经验，在这一领域具有比较优势。开发署协助加强了弥补“缺失的中间环节”的能力，这一缺失历来阻碍国家政策的执行，并妨碍在许多国家扩大外地一级的创新工作规模。

50. 评价列出了开发署在这一领域的优势，重点突出了亚洲及太平洋以及拉丁美洲和加勒比的若干积极案例。尽管在多个层面开展工作面临诸多挑战，但上述案例在使国家生物多样性战略和行动计划地方化、建立土著和社区保护区以及将生物多样性纳入乡村规划和地方发展计划方面取得了成功，因此值得给予更多关注。在多个地区与国家以下各级机构开展合作，需要对背景有深刻的理解，需要有强大的技术技能，需要有召集各级利益攸关方的能力，这是开发署相对于其他发展伙伴所展示出来的优势。地方政府一级的主要能力缺口会阻碍环境方面的进展，瞄准这些缺口为开发署提供了机会。尽管如此，在“缺失的中间环节”一级取得的进展比在国家一级取得的进展要慢，这将影响到实现大自然誓约目标和全球生物多样性框架目标的步伐。

结论 4. 在许多国家，并没有连贯一致地获得规模足够大的生物多样性和生态系统服务的积极回报，从而无法激励全面和可持续的养护努力。开发署成功地增加了对生态系统管理和生物多样性养护的供资，但国家和社区预算仍然依赖于官方发展援助，在可持续管理新能力方面仍然存在问题。

51. 开发署的景观项目在生物多样性养护方面取得了高质量的成果，但往往需要连续开展项目才能看到成果，并需要在新的景观中扩大规模和推广。虽然这是该部门的典型情况，但改变的速度与生物多样性丧失的紧迫性，不同步。由开发署-全环基金和绿色气候基金资助的景观项目为各国提供了更多的养护资源，但很少与催化作用更强的融资或扩大融资规模和实现可持续融资的有效途径相结合。在此背景下，生态系统管理和生物多样性养护必须在绿色增长和气候变化规划中发挥核心作用，争取实现大自然誓约的目标，即支持至少 140 个国家将自然纳入其国家和部门计划和做法。

52. 开发署通过小额赠款方案提供的支助为地方融资作出了重大贡献，而且是一个重要机制，促进提高对土著人民和地方社区能力以及政府和私营部门进程中的威胁的认识。在一些地区，社区从可持续土地使用中获得的收益往往太低，无法充分补偿失去的谋生机会。开发署在与私营部门合作方面面临内部挑战，

这使开发署能力受到限制，无法在这些领域鼓励企业投资于纳入当地生计的价值链。

结论 5. 开发署对陆地和淡水养护治理框架的支持改善了规划，加强了执法，但不足以消除导致生态系统退化的核心驱动因素。最近就有害的国家补贴采取的行动以及国际财务披露提供了一个极好的平台，有助于开发署加强旨在消除根本原因的行动。

53. 土地使用变化、资源开采以及工业活动造成的污染所产生的严重负面影响远远超出了养护和执法举措保护生态系统和生物多样性的能力，特别是在加入入侵物种、气候变化和人口压力等其他驱动因素的情况下。开发署对有害驱动因素的关注有限，这削弱了开发署对以地方为重点的项目的反应力度，减弱了其遵守国际法规和应对市场需求的能力。尽管生物多样性金融倡议的工作尚处于早期阶段，但这项工作特别重要，因为有害补贴仍然是造成全球生物多样性融资缺口的最大因素。开发署是直接针对这一临界点开展工作的少数主要参与者之一。

54. 在面临气候变化带来的规划和政策挑战的农业和城市生态系统中，开发署的参与相对有限。最近有一些与粮农组织建立有效伙伴关系的例子，这些伙伴关系创立了解决农业土地使用问题的创新办法，但这些办法只涉及生态系统管理和生物多样性养护项目组合中的一小部分。关于私营部门，大多数国家办事处对如何应对声誉风险感到关切，并缺乏指导和简化的程序。开发署需要对专家能力进行投资，更好地利用开发署内部现有的私营部门专门知识，并与国际金融机构建立伙伴关系，从而改善在生态系统管理和生物多样性养护方面向私营部门投资者提供的服务。

结论 6. 生物多样性水平继续迅速下降，在本十年的剩余时间里，国际社会将在以前未能实现目标的领域争取实现雄心勃勃的全球目标。开发署通过大自然誓约开始采取更具变革性的办法，并可借鉴外地一级改进工作的具体实例，确保在努力实现量化目标的过程中取得高质量的环境成果。

55. 全球生物多样性框架到 2030 年保护全球 30%土地的目标突显出这一挑战。开发署对保护区的支持取得了显著成功；但总体而言，现有保护的质量受到严重质疑，在此情况下，得到支持的国家仍然严重偏离轨道。2030 年的成就有可能仍然停留在中期成果的水平，而不是减少有害的驱动因素以及改善环境和社会。大自然誓约的愿景是在价值观、经济和金融以及政策和做法这三个方面推动变革性转变，这一愿景提供了非常有用的框架，可在此框架内扩大开发署生态系统管理和生物多样性养护工作的规模。为了实现这一愿景，开发署必须有所超越，不能仅限于实施试点项目，并要注重迅速扩大成功工作和富有前景的举措的规模。

56. 生物多样性金融倡议第 1 期是开发署一个富有前景的模式，因为它在扩大规模方面非常高效，结合了一个用于确定驱动因素和资金来源的模板，与各国财政部合作，并支持本地自主开展的解决方案。社区参与是生态系统保护、养护

和管理的基石，本地居民既是生物多样性和生态系统服务的受益者，也是其守护者。扩大开发署现有成功工作的规模，再加上新的融资办法以及与土著人民和地方社区合作的组织的能力建设，增加了土著人民土地保有制度下优先生态系统的公顷数。不能在所有情况下都确保做到这一点，扭转生物多样性丧失趋势的可行途径与目标之间仍然存在重大缺口。在持续监测驱动因素及生态系统健康和(或)充分促进生态系统一级知识共享方面，开发署没有相关的业绩记录。需要进一步关注的一个领域是整合多个部门的利益攸关方和决策者，就权衡取舍和各种途径进行探索。

六. 建议

建议 1. 开发署应优先建立区域局和国家办事处对大自然誓约的自主权，并加强与主要合作伙伴的协作。鉴于生物多样性水平持续下降，誓约的行动计划必须密切关注相关战略，扩大规模和推广已证明成功的生态系统管理和生物多样性养护做法，并纳入里程碑事件，以定期评估预测情况。

57. 大自然誓约可能会激发出必要的集体努力，以消除导致生物多样性水平下降的全球和地方驱动因素，并维持全面的养护工作。在内部，区域局和国家办事处应将誓约在价值观、经济和金融以及政策和做法方面的三个转变纳入各自的区域战略和国家方案文件，并将其原则和优先事项与具体情况相结合。在总部，开发署应考虑开发一个“自然印章”，指导和承认各区域局和国家办事处为纳入环境和发展优先事项所作的实质性努力。誓约的行动计划应包括中期里程碑和目标，以系统地评估开发署为实现目标而采用的不同方法可能作出的贡献，并定期重新审查这些预测情况。在外部，开发署应利用誓约，通过专题联盟在该系统和国际金融机构工作的基础上再接再厉，并明确说明开发署对双边捐助者、慈善捐助者和其他捐助者的意图和能力。虽然生态系统和生物多样性在很大程度上取决于具体情况，但开发署总部必须加强和分享关于哪些做法在哪些情况下有效的经验。

建议 2. 开发署高级领导层应设立一支全球工作队，专门应对导致生物多样性丧失的因素。该工作队将激励整个开发署作出一体联动的反应，填补重大缺口，加强国家办事处对经济转型的支持。

58. 尽管人类发展受到威胁，但没有任何重大举措旨在改变导致生物多样性丧失的国际供求进程，以及确保各国做好准备从这种转型中受益。开发署已证明了它能够做到这一点，例如开发署对棕榈油国际贸易政策的变化作出了反应。由开发署执行办公室领导的工作队应将这一经验正式纳入开发署的做法，并侧重于在各个关键部门和更多国家创造机会。这将需要在全局和区域两级与能够激励方案国私营部门改变行为的组织进一步接触，并在环境治理和有害补贴(见建议 3)方面协调对国家办事处的支持。工作队应将在治理、环境、粮食体系、气候、化学品和废物管理、包容性增长以及性别平等方面具有相关专门知识的开发署各单位聚集在一起。工作队应与外部举措相配合，找到扭转生物多样性丧失趋势的可行途径，例如生物多样性和生态系统服务政府间科学与政策平台

建模、《联合国防治荒漠化公约》在《全球土地展望》中采用的情景以及由环境署牵头编制的第七期《全球环境展望》。

建议 3. 开发署应着力推动有害补贴改革，以此作为一项重要的组织举措。

59. 开发署是这一新兴领域的主要参与者，它与各国政府建立关系，以此可以释放大量目前不利于生物多样性和可持续发展的国家融资。由于展现了减少补贴的成功案例，开发署总部和区域局应予广泛宣传，鼓励推广。农业或基础设施等领域的部门补贴将需要专门机构和合作伙伴的参与，开发署拥有召集权，可与各国政府讨论这些问题。随着有害补贴被取消，开发署应与各国政府合作，将资源用于可持续发展，帮助缓解官方发展援助短缺和主权债务不断增加的问题。

建议 4. 开发署应制定一份关于环境与贫困之间联系的优先地理区域清单，并与风险最高地区的国家办事处合作，制定针对具体情况战略。

60. 这将使开发署能够更好地向因环境压力而贫困加剧的地区提供有针对性的支持，并将对环境部门使用的目标选定标准进行补充。开发署应利用“希望地图”和关键生命支持地区办法，确定在国家范围内开展干预工作会产生最大影响力和带来最大风险的领域。这可能涉及把目标瞄准对较贫困群体具有较高价值的已退化土地，从而减少对生态更丰富地区或水安全关键地区的下游压力。在最不发达国家和发生冲突的情况下，可能需要早期能力建设。为扩大目标选定标准的范围，开发署需要调动资源，以此补充优先考虑环境标准的纵向供资，并(或)将环境标准纳入非纵向基金项目的供资标准。

建议 5. 开发署应参与目前国际金融机制的重组工作，从而制定开发署和国际金融机构的联合举措，在生态系统和生物多样性领域支持各国政府。这将需要总部与国家一级的协调行动。

61. 开发署总部应设法调整在生态系统管理和生物多样性养护方面与国际金融机构之间的伙伴关系，并创造更多机会，促进国家一级的协作(如交付不同的项目产出)，以及更好地整合开发署项目规模化工作和国际金融机构借贷工作。这将有助于加快执行政府的生物多样性政策，加强所取得成果的可持续性。国际金融机构可以提供开发署无法提供的融资类型和规模，包括开发署支助的进程的关键组成部分，例如债务换自然保护。开发署和国际金融机构之间的机构伙伴关系应旨在精简各自的行政流程，以免减缓国家一级的联合交付进度。

建议 6. 开发署应在区域和国家两级制定指导意见并投资于人力资源能力发展，使国家办事处能够为政府提供生态系统、生物多样性、气候和绿色增长议程方面的综合支持。

62. 单独的生物多样性和生态系统项目本身往往被视为积极的行动，而不需要采取更广泛的办法。开发署向各国政府提供跨多个部门的综合支持，助其处理国家优先事项，这样做可以提供一种可持续的办法，将生物多样性和生态系统纳入包容性增长和气候议程。开发署应继续强调根据具体情况调整办法，利用各种工具组合，促进更好地与治理、绿色增长和气候议程相结合。与此同时，

还应与联合国其他组织和国际金融机构建立新的、更强有力的伙伴关系，并加强国家以下各级和私营部门的参与，提高效率和效力。开发署有机会在推出项目组合办法时促进采取综合办法，为了支持这一点，需要在区域局一级以及可能在国家办事处一级对人力资源能力进行投资。

建议 7. 开发署有机会利用与国家以下各级政府合作方面的比较优势，并寻求机会减少交易成本和扩大规模的障碍。

63. 国家以下各级的工作对于大规模改善生态系统和生物多样性至关重要，但由于能力过于分散，涉及众多利益攸关方，并被认为是投资风险很高，因此往往面临最困难的挑战。许多组织无法在这种情况下有效开展工作，但开发署已显示出重要的优势。应与合作伙伴进行大规模合作，统一国家以下各级的监管框架，建设机构能力。开发署应收集和分享这方面的经验，并确定可以通过当前权力下放进程更快取得成功的其他国家。开发署应在全球层面的互动协作中，宣传在国家以下各级为生态系统服务开展工作的重要性，并寻求开发新的供资渠道。

建议 8. 开发署国家办事处和区域局应更系统地建设土著人民和社区机构、农村社区以及少数民族群体的能力。这为支持妇女和少数群体主导的团体倡导其需求和权利并能够有效参与相关谈判提供了机会。

64. 开发署应寻找机会，逐步建设代表土著人民和地方社区、农村和地方机构以及少数族裔群体的团体的领导技能和能力，使这些团体能够监测和有效应对威胁，倡导其需求和权利，参与谈判和管理更多的资金。由地方主导的融资模式和激励措施有助于将资源导向外地一级，并激励利益攸关方投资于生态系统的长期健康。为加强这一点，开发署应在有待采取的步骤方面发挥领导作用，将土著人民和地方社区充分纳入划区养护措施，并收集整理关于切实促进生物多样性养护的做法方面的经验教训。