



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
21 November 2001
Chinese
Original: English

2002 年第一届常会

2002 年 1 月 28 日至 2 月 8 日，纽约

临时议程项目 5

特别基金与方案

支助
一般性

全球环境基金和蒙特利尔议定书资助的开发计划署活动报告

主题

执行局在审议关于开发计划署两个最大的信托基金的本报告时，不妨就以下主题发表评论：

(a) 开发计划署-全球环境基金 1991-2001 年期间资金组合的累计数额达 12.3 亿美元，另有 20 亿美元为共同筹资；占全球环境基金分配款项总额 34%，预期全球环境基金 2003-2006 年期的资金补充谈判将于 2002 年初商定，鉴于全球环境基金已获扩大授权，开发计划署希望全球环境基金的补充资金将达 25-35 亿美元；

(b) 全球环境基金目前正在考虑进行其机构的结构修改。鉴于现有的积极成就，开发计划署希望其保持目前的机构安排。因为它是经过为确立革新、合于成本效益的机构机制而作出特意决定的结果；

(c) 鉴于寻求共同筹资机会的需要日增，蒙特利尔议定书多边基金的三年（2003-2005）资金补充可能包括诸如减让性贷款及赠款。必须制订有效政策及程序使开发计划署能圆满处理革新的筹资机制；

(d) 蒙特利尔议定书股的工作人员工作量日增，他们作为政策顾问和小型劳力密集项目的管理人员，将对支助费用发生影响。

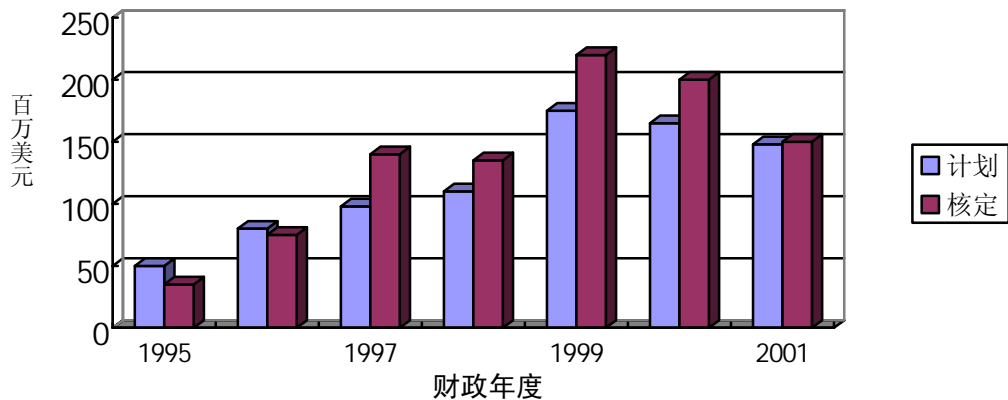
一. 全球环境基金

A. 背景

1. 全球环境基金 (<http://www.undp.org/gef>) 创立于 1991 年, 最近获得扩大授权, 现在也成为《生物技术安全议定书》和《持久性有机污染物公约》的财政机制。开发计划署、世界银行和联合国环境规划署 (环境规划署) 是执行机构。

2. **资金组合概况**。1991-2001 年期间开发计划署-全球环境基金的累计资金组合数额是 12.3 亿美元, 另有 20 亿为共同筹资。过去四年开发计划署-全球环境基金资金已超过分配款指标, 其份额现在占全球环境基金分配款总额 34%。图 1 显示过去七年的资金组合增长情况:

图1. 1995-2001年期间核定的年度资金组合：对照计划与核定的情况^a



^a 由于财政紧缩, 2001 年财政年度全球环境基金的现有资金是 4.5 亿美元, 对业务计划亦发生影响。

3. 资金组合在 140 个国家内的活动包括 2 400 个以上的已完成和进行中的项目及约 80 个正在筹备中的项目。此外, 开发计划署-全球环境基金正支助约 80 个国家依照《生物多样性公约》和《气候变化框架公约》制订其国家战略、行动计划和国家通讯。开发计划署-全球环境基金以小额赠款方案的方式向 46 个国家内的 1 300 个项目提供了支助。

图2. 1991-2001财政年度期间，开发计划署/全球环境基金资金组合的区域分配情况

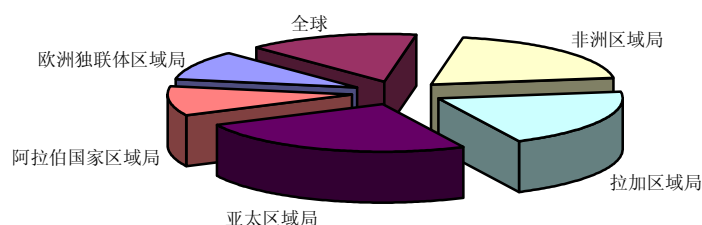
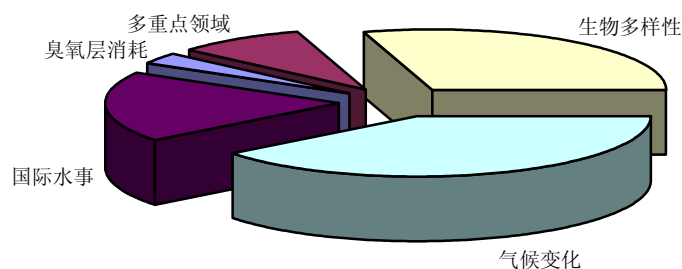


图3. 1991-2001财政年度期间，开发计划署/全球环境基金资金组合的重点领域分配情况



4. **成绩**。独立评价，如进行中的全球环境基金总体业绩研究二中，突出列举了四项全球环境基金重点领域的积极影响和成果（生物多样性、气候变化、国际水事、和臭氧消耗）包括跨领域的主题，土地退化。其影响率涉到生物多样性的保护和可持续利用、减少温室气体排放、处理国际水质污染、分阶段停用臭氧层消耗物质和克服土地退化。

5. **政策与立法**。开发计划署-全球环境基金的项目在支助各国拟订和审查其国家及地方各级新的和现有的环境政策与立法方面，取得了重大成果，例如，在马达加斯加环境规划署的支助项目中，经过一系列区域协商后，已就国家一级的生

物多样性国家战略完成定稿和生效。该战略高度重视环境部门在发展与减轻贫穷方面的贡献，并强调确保社区充分参与落实此工作的重要性。有关知识产权和取得生物资源的两项法律已获批准并即将提交国民大会。

6. **能力发展**。随着项目数量的增多，有关上游与下游能力的发展还联系到要同时影响有利的环境（即法律、体制、社会环境）并鼓励跨部门间的协作，同时改进体制的技术能力。这些项目在集中努力，推进环境管理结合不同的体制与社会行动者的参与外，还应在不同层级确立能力发展进程，且这些项目本身应配合参与者的能力水平。有若干项目，由于结合了政策支助并指导国家一级的训练，配合区域/地方的试验行动，增强了权力下放能力，取得了实质的成果。这有助于具体政策建议的落实，并且更大规模地展示最佳做法以利进一步推广。

7. **筹资与作业结构**。开发计划署-全球环境基金是通过核定项目赚得资金来进行充分筹资的，它的作业预算不依靠开发计划署核心行政资源。开发计划署的国家办事处按其提供的项目服务取得财政补偿。开发计划署-全球环境基金还为项目与业务得到的支助向开发计划署中央事务部作出偿还。开发计划署-全球环境基金对各国家办事处内的指定中心提供实质支助，向它们提供所需的技能与资料，以履行其职能。开发计划署-全球环境基金的支助在以注重成果的年度报告中在国家办事处对开发计划署总部单位提供的产品及服务的评估报告中和驻地代表网络中均得到各个国家办事处的承认。在对总部提供服务的评估报告中，开发计划署-全球环境基金向国家办事处提供的服务质量在所有总部单位中被列为第一。

8. 开发计划署-全球环境基金为配合 2000 年执行工作队同意的改革指标，过去 18 个月来已在作业方面进行了重大的权力下放。

B. 成功的关键决定因素

9. **可持续发展的联系**。开发计划署-全球环境基金通过其寻求可持续发展的综合战略的项目处理环境威胁问题。开发计划署-全球环境基金的项目一直是全套举措的组成部分，这些举措由国家政府、双边和多边捐助者、非政府组织和私营部门资助，处理国家可持续发展的目标，同时保护全球环境。这些举措通过对穷人赖以生存的生态货物及服务提供保护的方式，为减轻贫穷作贡献。开发计划署-全球环境基金通过努力加强环境管理及建立管理环境的国家能力的方式，把各种活动深入到各国的可持续发展方案之中。

10. **伙伴关系**：开发计划署-全球环境基金，作为全球环境基金的一个执行机构，已同其他的全球基金实体，特别是与世界银行、联合国环境规划署和全球环境基金理事会与秘书处建立了密切的工作关系。此外，它同受援国政府、国际和当地的非政府组织、同私营部门之间的信任关系，是开发计划署-全球环境基金作业

的一个关键的决定因素。总数 270 个非政府组织直接参与一揽子大型项目，同时有为数 600 以上的非政府组织参与了小额赠款方案。

11. **调集财政资源**：各执行机构对全球环境基金的承诺按所调动的共同筹资数额衡量。开发计划署向全球环境基金理事会作出正式承诺，以下列方式调动共同筹资：(a) 向双边和多边机构和私营部门调集资金；(b) 向受援国取得资金。开发计划署-全球环境基金在力求从各种来源争取共同筹资中，强调其发挥经纪人的作用。这些筹资中有许多是较少见的赠款筹资，与开发银行的筹资不同，后者以贷款为主。赠款筹资使各国能从事许多原本无法进行的活动。

C. 挑战

12. **资金补充**。全球环境基金 3 的资金补充谈判已经开始，资金补充指标是 25-35 亿美元(对全球环境基金 2 的承付额为 27.5 亿美元)。资金补充谈判预期将在 2002 年初定案。由于全球环境基金得到各种新的国际议定书和公约，如《持久性有机污染物公约》和《保护生物技术安全公约》等的扩大授权，因此有希望得到成功的资金补充。

13. **体制建构**。目前正在考虑对全球环境基金的体制建构进行审查。经过全球环境基金全体组成单位进行了一系列艰苦谈判后，通过了一份全球环境基金文书。全球环境基金的建构是决定确立一个革新和重视成本效益的体制机制的结果：此一机制将依靠三个机构现有的行政和作业能力，充分利用各自相对的优势能力。由于这些理由仍属有效，因此开发计划署较愿意保持目前的体制安排。

14. **开发计划署的承诺**。然而，尽管过去的成就有目共睹，开发计划署——全球环境基金今后的成功并非必然无疑。比以往更具关键意义的是，开发计划署必须在全球环境基金内保持其竞争前沿地位，并维持其投资的质量控制和项目周期的管理。开发计划署还必须继续对全球环境基金理事会的指示以及其伙伴机构的特殊需要作出响应。对开发计划署而言，其成功要取决于它是否有向客户国家继续提供技术、行政和管理指导的能力，是否能掌握全球环境基金扩大授权涌现的新机会，和在共同筹资中是否能发挥经纪的作用。

二. 蒙特利尔议定书

A. 背景

15. 开发计划署是多边基金下的四个执行机构（开发计划署、联合国工业发展组织、环境规划署和世界银行）之一，多边基金是一个财政机制，依照《蒙特利尔议定书》第 1 段第 5 条的规定作业，向发展中国家提供技术和财政援助。多边基金的资金补充每三年一次，捐款来自捐助国（非第 5 条所指国家）按联合国分摊比额表捐助。多边基金的执行委员会每年开会 3 次，在 14 个成员中，发展中国家和捐助国各占一半。多边基金的秘书处设在蒙特利尔，四个执行机构作为观察

员参加执行委员会的会议。随着科学演进的步伐。每两至三年就《蒙特利尔议定书》中阶段性取消消耗臭氧层物质的时间表作出调整。

16. **资金组合概况**：多边基金自 1990 年创立以来，累积付款到 2001 年 7 月数额达 13 亿美元，其中开发计划署收到 3.497 亿美元（包括支助费用），开发计划署投资项目预算的份额已得到核定总额的 30% 的最高限额，但在非投资核定数上，则无明确最高限额。另有 440 万美元来自开发计划署为澳大利亚、比利时、丹麦、德国、意大利、瑞典、美国执行双边方案。已核定资金 3.54 亿美元使《蒙特利尔议定书》成为开发计划署第二大信托基金，仅次于全球环境基金。开发计划署又经由全球环境基金为经济转型国家内执行《蒙特利尔议定书》活动的收到 2 130 万美元，这些活动是与《蒙特利尔议定书》和全球基金工作队共同执行。

17. **方案筹资和管理**：开发计划署蒙特利尔议定书方案 (<http://www.undp.org/seed/eap/montreal>) 是通过核定项目的支助费用获得全额供资，不使用开发计划署作业预算的核心资源。开发计划署在执行《蒙特利尔议定书》方面，经由与开发计划署项目事务办公室，和国家执行模式合作，在 78 个国家内提供技术转让和技术协助，以促进工业中改用无害臭氧层物质的进展，发挥了关键作用。

18. **能力建设**。开发计划署国家办事处和核准的国家机构经常加入各国国内进行的各种活动、投资和示范项目以消除农业中使用甲基溴化剂（一种具高度毒性和消耗臭氧层的物质）。开发计划署国家办事处为国家执行的项目可得到核定项目赠款 3%，开发计划署项目事务办公室可为执行的项目得到 1%。在新的备选技术方面具备有技术专门知识和联系的国家执行基础结构的国家，在诸如泡沫剂、制冷剂和溶剂部门中选择国家执行，以进行其工业方面的转变。

19. 发展政策局（发展局）环境可持续发展小组的蒙特利尔议定书股，在纽约是负责掌管方案的单位，有 5 名专业工作人员和 3 名方案助理人员，另外在全世界各地任用 6 名国际部门专家，20 名本国专家和 15-20 名顾问，主要是以予聘费合同任用。在方案下还支助若干名开发计划署国家办事处的工作人员，其中少数为全时人员，多数为非全时人员。

B. 成功的关键决定因素

20. **方案覆盖**。开发计划署在所有区域内 78 个国家中的超过 1 440 个为有关取消消耗臭氧物质 41 500 吨以上的项目上，截至 2000 年 12 月已支付了 2.14 亿美元。已核定的各项活动包括将取消气雾剂、泡沫剂、制冷剂、溶剂和防火部门以及农业中使用的臭氧消耗物质。下图显示按部门分列的将消除的臭氧层消耗物质和按区域分列的核定的赠款情况：

图4. 按部门分列的取消臭氧消耗潜能值41 500吨:

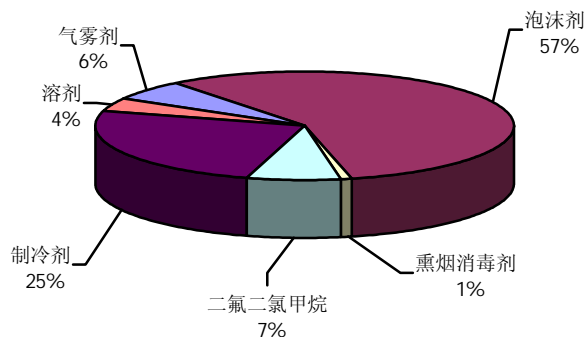
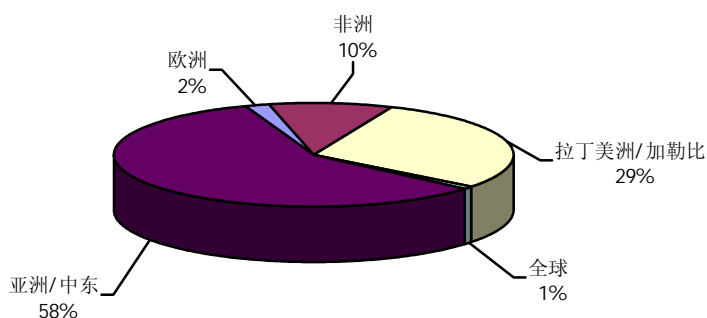


图5. 按区域分列的蒙特利尔议定书资金组合 3.33亿美元:



21. **可持续发展联系**：保持就业和加强国家体制。开发计划署制订了各种革新的方式协助占发展就业来源大宗的中小型企业（中小企业）进行转变进程。开发计划署具有与私营部门合作的宝贵经验。技术成功转让能使中小企业维持其竞争力，从而使现有就业能予保持，并创造新的就业机会。因此，开发计划署在发展中国家内具有这类方案的中小企业部门中维持其可持续生存方面，发挥了关键的作用。

22. 开发计划署有超过 660 万美元的核定项目用于取消在农业中作为土壤熏烟消毒剂的甲基溴化剂。这些方案中包含有重要的农民培训和扩大培训项目（超过 300 000 名参与者），将协助农民学习如何使用新的替代技术同时维持（甚至有时是增

加) 作物产量。这一援助对高度仰赖农业及农作物出口的国家发挥了避免消极经济影响的重大作用。

23. 开发计划署通过各种能力建设项目, 帮助制订更有效政策与程序, 以符合《蒙特利尔议定书》规定指标的方式, 援助了 21 个发展中国家。如果执行正确, 这些项目还将提供一种施政支助和能力建设, 将对其他施政领域产生重大影响, 从而可协助改进决策过程。

24. **与其他公约的协作**。由于新设备的能源效率高于旧设备, 工业技术演变不断更新, 《蒙特利尔议定书》也有助于《京都议定书》中的一项关键目标, 即更有效率地使用能源。制冷技师的培训也能防止化学剂浪费, 同时减低成本和排放。

C. 挑战

25. **国家驱动方式对支助费用的影响**。为管理贷款基金进行赠款分配的新战略规划敦促所有国家积极参加, 并要求所有执行机构承担责任, 根据严格的国家驱动方式在所有阶段进行项目制订、提交和执行。随着开发计划署蒙特利尔议定书股的工作人员人数少而工作量大增, 政策咨询和监测劳力密集的项目现在发挥了更强的作用。

26. 由于这种情况的影响, 不仅是开发计划署, 而且其他的机构, 都可能需要一种计算支助费用的新方法。有一种提议是, 根据两个因素来计算支助费用: 对中型到大型技术转换项目使用变数因素而对较小型或劳力密集的项目则用固定的较高费用的因素。另一种方式是, 先拨出核心资金给合作的职能(如同在全球环境基金的作法) 然后拨出支助费用给个别项目; 这样作可使开发计划署能为其提供政策咨询和监测、评价项目与方案支付费用, 从而帮助各国达到其遵守的指标。

27. **多边基金的资金充分**。2003—2005 三年期的多边基金资金补充将在 2002 年下半年下届各方会议中进行谈判。过去, 每三年期的资金补充约在 4 - 5 亿美元, 开发计划署每年得到约 4 000 万美元。此项谈判将受以下因素影响:

(a) 全球经济滞缓和 2001 年 9 月恐怖主义袭击的影响;

(b) 作为谈判一揽子交易中的一部分, 可能采用减让性贷款。赠款现在代表所有已支付的资金。如果核准了减让性贷款, 开发计划署必须有准备就绪的机制以便在管理贷款基金下继续被选为执行任何重大财政资金组合的机构之一。