



生物多样性公约

Distr.
GENERAL
CBD/SBI/3/6/Add.2
19 February 2021
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

执行问题附属机构
第三次会议
日期和地点待定
临时议程*项目 6

财务机制

全球环境基金第八增资期（2022 年 7 月至 2026 年 6 月）执行《公约》所需和可用资金的全面评估临时报告：执行摘要

导言

1. 缔约方大会第 14/23 号决定第 14 段通过对全球环境基金信托基金第八增资期执行《公约》及其议定书所需资金进行全面评估的任务范围。在瑞典政府和欧洲联盟的慷慨资助下，执行秘书按照评估的任务范围，通过按联合国规则进行的竞争程序，签约聘用一个三人专家小组。
2. 执行秘书谨在此向执行问题附属机构第三次会议分发由签约专家编写的关于全环基金第八个增资期（2022 年 7 月至 2026 年 6 月）执行《公约》所需和可用资金全面评估临时报告的摘要。报告按秘书处收到的原样转载。
3. 临时报告全文只有英文本，载于资料文件 CBD/SBI/3/INF/24，也按秘书处收到的原样转载。

* CBD/SBI/3/1。

全球环境基金第八次增资估计供资和投资需求评估进度报告：执行摘要

1. 摘要

以下是《生物多样性公约》（CBD）签约专家小组为执行问题附属机构第三次会议提供的进度报告。截至目前，只有 15 个国家按照第 CBD/COP/DEC/14/23 号决定向执行秘书提交了全球环境基金（GEF）第八增资期财务机制下的估计供资和投资需求。这些国家大约占 GEF 受援国的 10%，不足以得出确切的结论。因此，为本报告所做的分析是启示性的。Covid-19 大流行病造成的特殊情况，加上 2020 年后全球生物多样性框架谈判仍在进行之时难以预测 GEF-8 增资期的供资需求，可能是迄今为止答复率低的原因。随着 2020 年后框架的讨论接近尾声，预计未来几个月将会完成更多问卷。

2. 导言

a. 授权

CBD 第 21 条和 1996 年 GEF 与 CBD 签署的《谅解备忘录》¹ 第 5.1 段规定，为筹备 GEF 增资，缔约方大会将评估所需资金数额，帮助有关国家在下一个 GEF 增资周期履行其《公约》承诺。

缔约方大会第 CBD/COP/DEC/14/23 号² 决定进一步详细阐述 2022 年 7 月至 2026 年 6 月第八个 GEF 增资期执行《公约》及其议定书所需资金数额进行评估的目标、范围和方法。

决定指出应作全面评估，根据缔约方大会提供的指导意见，着重评估符合 GEF 资助条件的措施的全部商定增量成本的所需资金总额。

缔约方大会第 14/23 号决定通过了对所需资金数额进行全面评估的任务范围，邀请有关缔约方向执行秘书提交其在财务机制下的估计供资和投资需求，供缔约方大会第十五届会议第三次确定供资和投资需求。

b. 其他相关决定

缔约方大会请执行问题附属机构第三次会议参照 2020 年后全球生物多样性框架草案，为 GEF 信托基金第八增资期（2022 年 7 月至 2026 年 6 月）注重成果的四年期方案重点框架拟定建议，供缔约方大会第十五届会议审议。

¹ 缔约方大会第三届会议第 III/8 号决定。

² <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-23-zh.pdf>。

关于 2020 年后第 21 条的执行，为执行问题附属机构第二次会议印发的财务机制说明（CBD/SBI/2/8）开列了各种资金来源，包括混合融资、绿色债券、新基金、双边和多边融资、新发展伙伴和慈善事业。

根据评估的范围，2022-2026 年执行《公约》及其议定书的资金需求需要计算执行 2020 年后全球生物多样性框架的活动以及《卡塔赫纳议定书》和《名古屋议定书》的活动的总需求。

CBD 有 196 个缔约方，GEF 有 183 个成员国。在 183 个 GEF 成员国中，39 个被列为捐助方，其中 29 个捐助方在 2018 年为第七次增资认捐 41 亿美元。

更新后的 2020 年后全球生物多样性框架预稿³ 开列四个与 2050 年生物多样性愿景相关的 2050 年长期目标。这四个长期目标通过 20 个行动目标各自达成 2030 年相关成果。GEF-8 增资期将覆盖全球生物多样性框架的大约一半时间。

c. 范围和方法

缔约方大会第 14/23 号决定请执行秘书根据任务范围与签约专家小组合作，借鉴并进一步完善第二次确定供资需求所使用的方法和三种情景设想，汇编相关缔约方提交的估计供资和投资需求，供执行问题附属机构第三次会议审议，为缔约方大会第十五届会议第三次确定所需资金提供信息。

专家组的详细情况见本报告附件一。评估的主要投入如下：

一）数据评估和收集：进行需求评估的主要数据包括第六次国家报告、最新国家生物多样性战略和行动计划（NBSAP）、财务报告框架和可能载有供资需求信息和数据的其他文件，包括以往的支出或国家预算数据。对这些文件进行了评估。

其他补充信息包括开发署（UNDP）的生物多样性融资倡议，以获取项目伙伴国家供资需求的数据。⁴ 目前，生物多样性筹资倡议正在 36 个国家实施，审视生物多样性融资的相关政策和机构，确定基线投资，评估执行 NBSAP 的成本，量化生物多样性融资缺口。

二）主要数据：评估 GEF-8 需求的主要数据是各国使用商定方法为其拟议项目计算的增量成本。另一个以前没有提供过的数据是拟议项目的预期影响，可用下文第 3（b）节提到的 GEF 核心指标。缔约方大会可使用这一信息评估 2020 年后全球生物多样性框架的预期执行进度，报告其贡献对 GEF 的潜在影响。在

³ <https://www.cbd.int/doc/c/4581/b8f0/e9df8fce1a2ff03d77a55101/post2020-prep-02-01-zh.pdf>。

⁴ <https://www.biodiversityfinance.net/>。

这种情况下，还应使用缔约方大会对 GEF 指导意见中所列费用，特别是与 2020 年后全球生物多样性框架相关的费用。

三) 通过问卷征求数据：根据第 CBD/COP/DEC/14/23 号决定，邀请相关缔约方为第三次确定供资和投资要求向执行秘书提交其在财务机制下的估计供资和投资需求。在此背景下，向有关缔约方分发了一份问卷，⁵ 作为从 GEF 受援国获得所需数据的最重要工具。请缔约方提交的信息包括：（一）可能项目概念和执行《公约》及其议定书的估计项目总成本的数据，（二）国家政府为执行这些项目的预期供资，（三）其他外部来源的预期供资，（四）GEF-8 的估计供资需求，基于根据《适用增量成本原则的业务准则》⁶ 进行的增量成本推理。专家小组提供的指导文件⁷ 有助于各国理解这些业务准则，计算其 2022-2026 年 GEF 估计资金需求。此外要求提供的关于 GEF-8 潜在战略政府的信息预计将与各国的 NBSAP 或国家重点相一致，并与其他公约相关联。

四) 采访：采访了区域集团和 GEF 执行机构，征求它们的意见，详见本报告第 5 节。

3. 对财务机制的指导意见

a. 方案编制和资源分配历史

按照各项 GEF 报告⁸，提供了共同融资、综合项目、私营部门供资和地理传播的趋势。

GEF-7 的前 18 个月，GEF-7 为实现爱知生物多样性目标所列所有相关方案项目（生物多样性重点领域战略、GEF-7 影响方案、国际水域重点领域、最不发达国家气候变化适应基金、非赠款工具和小额赠款计划）的 GEF 资源投资总额为 10.56 亿美元。加上杠杆共同融资 89.55 亿美元，总投资为 100.1 亿美元，相当于 GEF 每提供 1 美元就有 8 美元以上的共同融资。这证实 GEF 生物多样性项目的共同融资比率持续上升，超过了 GEF-7 期间为整个融资组合设定的 1:17 的目标。已发布 GEF-7 生物多样性重点领域的方案编制使用摘要⁹。

⁵ <https://www.cbd.int/financial/gef8needs.shtml>。

⁶ http://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/OPERATIONAL_GUIDELINES_FOR_THE_APPLICATION_OF_THE_INCREMENTAL_COST_PRINCIPLE_5.pdf。

⁷ <https://www.cbd.int/financial/gef8needs.shtml>。

⁸ 2020 年年度业绩报告，GEF 独立评估报告；GEF-7 机构记分卡，2020 年 6 月；GEF 2019 年工作方案。

⁹ 2020 年 2 月全球环境基金提交《生物多样性公约》执行问题附属机构第三次会议的缔约方大会第十五届会议报告草案。

GEF 机构记分卡（2020 年 6 月）¹⁰ 报告说，根据透明分配资源系统（STAR），GEF 各地理区域用于生物多样性的资源占比如下：非洲 64%、亚洲 54%、欧洲和中亚 51%、拉丁美洲和加勒比 65%。同期，最不发达国家和小岛屿发展中国家用于生物多样性的资源分别占 58% 和 45%。

b. 迄今为止的经验

GEF 使用 11 个核心指标监测其项目的影响，其中 8 个指标与生物多样性有关¹¹。如上所述，影响方案对核心指标的预期贡献高得不成比例，特别是陆地保护区、土地恢复和改进了做法的陆地景观的指标。CBD 框架目前有大约 98 个指示性指标，鼓励各国使用这些指标监测实现爱知生物多样性目标的进展情况。

从这些指标看，GEF-7 在实现生物多样性重点领域的目标方面取得了良好进展。已实现陆地保护区目标的 35%（2 亿公顷），海洋保护区目标的 35.7%，陆地恢复区目标的 78.1%（600 万公顷）。¹²

GEF 表示，**影响方案**为实现核心指标做出了重大贡献。GEF-7 的影响方案旨在大规模交付环境惠益，其资源现已几乎全部编入方案。共有 60 个国家参与这些项目，有些国家参与不止一个项目。这些项目共同推进了一个综合做法，通过可持续森林管理、可持续城市、粮食系统，土地使用和恢复，解决环境退化的驱动因素。

GEF-7 把重点放在利用**非赠款工具**进行混合融资，推动全球和国家两级资本市场为重点领域目标投资。

GEF 进行干预，将自然资本纳入价值链、产品认证、陆地景观和海洋景观的可持续管理，确保依赖生物多样性的原料和生态系统服务的长期可用性，这对私营部门尤为重要。

除项目外，GEF 还向**小额赠款计划**提供大量资金。根据 2018 财政年度小额赠款计划年度监测报告（涵盖 2018 年 7 月至 2019 年 6 月），由 GEF 供资的小额赠款项目的积极组合有 3,182 个项目，金额 1.085 亿美元，杠杆共同融资 9,950 万美元。

c. GEF 的业绩

GEF 第六次总体业绩研究报告指出，累计而言，在所有评定过的项目中（占 GEF 赠款 78%），有 80% 的项目成果获满意评级。

¹⁰ GEF 机构记分卡，2020 年 6 月。

¹¹ http://www.thegef.org/sites/default/files/documents/Results_Guidelines.pdf。

¹² <http://www.thegef.org/publications/gef-7-corporate-scorecard-june-2019>。

作为第六次业绩研究报告的一部分，GEF 独立评价办公室在生物多样性重点领域开展了两项研究：a) 对 GEF 资助的获取和惠益分享项目以及《名古屋议定书》进行评价；b) 对 GEF 通过其全球野生动物方案支持解决非法野生动物贸易问题进行研究评价。这是独立评价办公室首次就这些主题进行的研究。GEF 对保护区和保护区系统的支持的影响评估于 2015 年 10 月完成。

2018 年 12 月向 GEF 理事会提交了对 GEF 支持生物多样性主流化的评价。评价认为生物多样性主流化与 CBD 及其缔约方和私营部门高度相关。CBD 规定的 NBSAP 是生物多样性主流化规划的国家级重要工具（CBD 和 UNEP，2008 年）。GEF 对符合受援条件国家的支持使 CBD 缔约方几乎全部提交 NBSAP（196 个缔约方中的 191 个，即 96%）。

85% 的生物多样性主流化项目的成果获满意评级。实施和执行质量得分较高，监测、评估和可持续性得分较低。

GEF 生物多样性主流化项目的**成果评级**与 GEF 总体组合相当。85% 的生物多样性主流化项目获得满意评级。这与非生物多样性主流化项目（82%）和所有生物多样性项目（83%）的成果评级相当。85% 的生物多样性主流化项目的执行质量和实施质量获满意评级。然而，生物多样性主流化项目的监测和评价（M&E）设计、M&E 实施和可持续性得分较低。

所有终期评价和评级都由独立评价办公室和/或 GEF 各伙伴机构的评价办公室进行审查和验证。

业绩评级存在**区域差异**。欧洲和中亚的主流化项目在成果、M&E 实施（87%）、执行质量（93%）方面表现较好；非洲的主流化项目在可持续性（53%）、M&E 实施（52%）、成果（81%）方面的年度业绩报告评分最低。总体而言，亚洲、非洲经委会、拉丁美洲和加勒比的主流化项目的可持续性评级相当（70%）。全球项目往往在成果（93%）、可持续性（91%）和执行质量（92%）方面得分最高，但在 M&E 设计（53%）、M&E 实施（69%）方面得分较低。

d. 缔约方大会关于 GEF 业绩的建议

缔约方大会第十四届会议审议了 GEF 第六次总体业绩研究报告，认为这是对财务机制的有效性进行第五次审查的良好基础，还审议了缔约方提交的相关材料，邀请 GEF 理事会采取行动¹³*进一步提高财务机制的有效性：

¹³ CBD/SBI/3/6/Add.2。

e. 未来指导意见所涉财务问题

CBD 在对财务机制的指导意见中列报未来财务资源和四年期方案重点框架，这与 2020 年后全球生物多样性框架相关，收到指导意见后将对所涉财务问题进行估计。本报告在全球报告一节提供了与总资源需求有关的现有信息。

4. 对相关国家和全球报告的分析

a. 国家生物多样性战略和行动计划（NBSAP）

根据 CBD 第 6 条，缔约方应根据《公约》的目标，制定保护和可持续利用生物多样性的国家战略、计划或方案。专家小组审查了截至 2020 年 4 月缔约方提交的 NBSAP，以获得 NBSAP 所涉费用的相关财务信息。

在 2020 年后框架的背景下，2018 年 11 月 CBD 缔约方大会第十四届会议邀请“缔约方和其他国家政府考虑制定（……）有助于实现《公约》三个目标的生物多样性承诺，加强国家生物多样性战略和行动计划，促进实现爱知生物多样性目标，为一个有效的 2020 年后全球生物多样性框架作出贡献，……”

在 2018 年 9 月缔约方大会第十四届会议上，执行秘书介绍了 NBSAP 的最新情况（CBD/COP/14/5/Add.1）。

在 143 个 GEF 受援国中，12 个欧洲国家中有 58%，53 个符合条件的非洲国家中有 68%，33 个符合条件的拉丁美洲和加勒比国家中有 55%，45 个亚太国家中有 38% 在其 NBSAP 中列报了一些财务数据。NBSAP 中的财务数据显示为实现 NBSAP 规定的目标和活动而估计的资金数额。NBSAP 与爱知目标一致时，估计资金需求同样用于实现爱知目标。然而在许多情况下，NBSAP 超出爱知目标，因此估计资金需求也体现了更广泛的国内生物多样性优先事项。

专家小组不能使用 NBSAP 的数据来推断资金需求，因为提供资金信息的 NBSAP 列出的是一个总数字，一般是到 2020 年，少数到 2020 年以后。NBSAP 涵盖不同时期，一般未按来源分列资金信息。

尽管如此，专家小组还是能够从选定国家提取 NBSAP 的年度估计数，可拿这一估计数与问卷答复中的年度需求估计数和 GEF-7 年度拨款进行比较。这种比较可以显示迄今为止筹资的连贯性。

b. 国家报告

《公约》第 26 条要求缔约方以国家报告的形式通报它们为实现《公约》目标而采取的措施。国家报告每 4 年提交一次。根据第 XIII/27 号决定，第六次国家报告应于 2018 年 12 月 31 日提交。截至 2020 年 8 月，CBD 秘书处共收到 92 份第六次国家报告，这些报告可在线查阅。

专家小组查阅了 CBD 网站上的所有国家报告，以确定平均国内支出。

12 个符合条件的欧洲国家，58%在最新国家报告中列报了一些资金数据；同样，53 个符合条件的非洲国家中的 43%，33 个符合条件的拉丁美洲和加勒比国家中的 42%，45 个亚太国家中的 27% 也提供了一些资金数据。

国家财务报告中提供的财务数据显示为执行 NBSAP 而获得的实际资金。虽然资金只按国内或国际来源分列，但有助于确定实际筹集的资金。专家小组可拿这一财务数据与 GEF-7 的 STAR 拨款进行比较，从而获得一个平均比率用于推算 GEF-8。然而，只有不到一半的缔约方在国家报告中提供了财务数据，限制了这一信息的价值。

关于《生物多样性公约卡塔赫纳生物安全议定书》，专家小组审视了各国在第四次国家报告中提供的数据。国家报告中的问题 167 与关于财务机制和资源的第 28 条有关，要求各国报告在本国在本报告期内，除正常的国家预算拨款之外，为执行《卡塔赫纳议定书》筹集了多少资金。超过 60% 的国家报告在报告期内筹集了数千美元到 50 万美元或更多。由于问题 167 仅限于各国目前的资源调动努力，从《议定书》的国家报告看不出未来需要的 GEF 供资估计数。

同样，关于《生物多样性公约关于获取遗传资源和公正和公平分享其利用所产生惠益的名古屋议定书》，专家小组审视了《名古屋议定书》执行情况临时国家报告问题 62.1（贵国是否按照第 25 条的规定为执行议定书向其他缔约方提供了财务资源或从其他缔约方或金融机构获得了财务资源？）和问题 62.3（关于为执行议定书而调动的资金状况的信息）。只有有限几个国家提供了这一信息，由于问题涉及当前资源调动努力，国家报告没有产生任何关于 2022-2026 年期间需要 GEF 供资的数据。

c. 财务报告框架

专家小组审视了在《财务报告框架：到 2020 年的进展报告》下发布的报告，至 2020 年 5 月这些报告可在 CBD 信息交换所机制查阅。截至 2015 年，符合 GEF 条件的国家共提交了 48 份报告，内载实现 2020 年爱知生物多样性目标的国内支出数据，包括资金来源。

符合 GEF 条件的国家共提交了 48 份报告。此外，17 个国家的财务报告数据涵盖 2020 年，其中只有 4 个国家符合 GEF 条件。

对亚太、欧洲、非洲、拉加各区域提供了到 2015 年的财务信息的国家中的 48 个国家所报年度国内支出与 GEF-7 的 STAR 年化拨款（仅包括生物多样性拨款）的比较表明，对于多数国家（65%，即 48 个国家中的 31 个），GEF-7 的 STAR 年化拨款占其国内支出的 1% 至 10%，而对于 23% 的国家（48 个国家中的 11 个），

占其国内支出的 11% 至 50%，对于 13% 的国家（48 个国家中的 6 个），占其国内支出的 51%。

关于 CBD 在线信息交换所机制所载截至 2020 年的财务报告，12 个符合条件的欧洲国家中 33% 在其最新国家报告中列有一些财务数据；53 个符合条件的非洲国家中 34% 列有数据，33 个符合条件的拉丁美洲和加勒比国家中 45% 列有数据，45 个亚太国家中 27% 列有数据。所报财务数据属于国内支出。

除了过去十年的国内支出数据之外，专家小组审视了各国 GEF-7 实际 STAR 拨款，并与基于 2016 年 CBD 需求评估问卷的估计需求进行了比较。

对于已于 2016 年完成需求评估问卷的 52 个符合 GEF 条件的国家，专家小组将问卷中估计的资金需求与 GEF-7 的 STAR 生物多样性拨款进行了比较（仅生物多样性拨款，不包括影响方案的资金或可能包括生物多样性成果的其他领域 STAR 拨款）。^{14*}

比较显示，在完成 2016 年问卷的国家中，数量最多的一组（40%，即 52 个国家中的 21 个）获得的 GEF-7 的 STAR 生物多样性拨款是其问卷估计资金需求的 20% 或更少；31%（即 52 个国家中的 16 个）获得 21-50% 之间，19%（即 52 个国家中的 10 个）获得 51-100% 之间，10%（或 52 个国家中的 5 个）获得的拨款高于其申请的数额。这些差异可能有几个原因，包括：1) 缔约方最终向 GEF-7 提交的项目清单可能不是 2016 年调查问卷时设想的清单，2) 实际申请预算低于调查问卷时的估计预算，3) 各国可能在 STAR 生物多样性拨款之外从 GEF 获得了其他资金，4) 获得了额外共同供资。

d. 生物多样性筹资倡议

专家小组查阅了 UNDP 生物多样性筹资倡议的所有报告，了解各国资金需求的信息和数据。目前，生物多样性筹资倡议支持 36 个国家审查生物多样性融资政策和机构，确定基线投资，评估 NBSAP 的成本，量化生物多样性融资缺口。

迄今为止，生物多样性筹资倡议已与其支持的大多数国家合作，审查生物多样性相关支出，为今后调动资源制定财务计划。例如，哥伦比亚 2018 年支出审查报告称，其生物多样性投资总额约为每年 2.72 亿美元（占国家 GDP 的 0.12%）。与之相比，其需求评估报告称，2017-2030 年期间的财务需求为 42 亿美元，预计其中 24% 来自财务机制¹⁵。

¹⁴ 资料文件中的表 3：GEF STAR-7 对生物多样性的拨款占需求评估问卷的百分比(2016 年)。

¹⁵ <https://www.biodiversityfinance.net/colombia>。

虽然一些国家的网站贴有一些支出报告，但没有相关数据可用于确定 GEF 2022-2026 年期间的总需求。一旦足够多的国家完成生物多样性筹资倡议项目，就可以至少获得国家的总资金需求的估计数，列入本评估报告。

e. 全球报告

本节收入五份关于保护生物多样性所需资金的全球报告。这些报告涉及：估计当前用于生物多样性保护的全球资金流量（经合组织和自然融资）；未来保护生物多样性全球所需资金或当前资源与未来需求之间的缺口（高级别小组和自然融资）；过去用于保护生物多样性的财务资源的绩效（世界自然基金会和全球监测）。这些报告表明，过去十年，各国加倍努力为生物多样性调动财务资源，但其努力未尝得到 GEF 加倍匹配。

收入这些报告是为了提供背景，显示当前资金流动与未来生物多样性保护资金需求之间的巨大缺口，表明迫切需要为 2020 年后全球生物多样性框架增加各种类别的财务资源，包括 GEF。根据这些估计，财务资源的缺口至少是目前保护资金流量的 5 至 8 倍。没有理由相信“GEF 缺口”会比这小。

为应对新框架的宏伟目标，应以比以前更高的增长率增加用于不好好生物多样性的资源量，因此可以推断，GEF 下两个周期（2022-2026 年和 2026-2030 年）的资源也应大幅增加。

一. 经合组织全球生物多样性融资综合概览：拟议方法和初步结果（2020 年）¹⁶

通过汇总 80 个国家报告的多个数据集的信息，估计每年共有 780-910 亿美元流入全球生物多样性融资。流动分为国内、国际和私营部门流动。国际流动分为双边和多边流动，私营部门流动分为慈善和会费、绿色债券、影响投资、生物多样性补偿和生态系统服务付费流动。

二. 自然融资：弥合全球生物多样性融资缺口报告（Deutz 等，2020 年）¹⁷

报告提出了对 2019 年全球生物多样性保护融资流量的估计（1,240-1,430 亿美元）以及对到 2030 年全球生物多样性保护年度资金需求的估计（7,220-9,670 亿美元）。差异（到 2030 年每年 5,980-8,430 亿美元）从整体上表明到 2030 年实现拟议的保护目标每年生物多样性资金需求缺口，这包括通过保护区保护现有的生物多样性，但也考虑到将生物多样性保护投资需求纳入主流，充分管理和利用“生产性”土地景观和海洋景观。

¹⁶ <https://www.oecd.org/environment/resources/biodiversity/report-a-comprehensive-overview-of-global-biodiversity-finance.pdf>。

¹⁷ https://www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2020/09/FINANCING-NATURE_Full-Report_Final-Version_091520.pdf。

他们建议，到 2030 年国际上对生物多样性的供资至少翻一番，至少支付发展中国家制定 NBSAP 和国家生物多样性融资计划的费用。此外，他们建议 GEF 应：（a）通过扶持活动窗口向发展中国家提供额外资源，用于更新 NBSAP 和制定生物多样性融资计划；（b）增加用于生物多样性重点领域的资源量，支持各国执行国家生物多样性融资计划；（c）优先资助国内政策改革，而不是个别生物多样性实地项目。

三. 执行 2011-2020 年生物多样性战略计划全球资源评估高级别小组（UNEP/CBD/COP/12/INF/4）¹⁸

2012 年全球资源评估高级别小组对执行 2011-2020 年生物多样性战略计划的审查也已经完成。小组强调了实现每项爱知目标的成本和惠益。小组指出，生物多样性保护和可持续利用的惠益已被证明大大超过所有区域和一系列爱知目标的投资成本。根据高级别小组（2012 年）对投资需求的年度总体估计，生物多样性行动所需的全球人均投资估计约在 20 美元至 60 美元之间。这意味着投资需求占全球 GDP 的 0.08% 至 0.25%。

四. 2016 年全球监测报告（UNEP/CBD/SBI/1/INF/46）¹⁹

报告提供信息说明流向生物多样性的国际资金的现状和趋势。报告列出几种来源：生物多样性金融和发展机构、股票和股票市场、保险部门、银行部门、机构投资和债券。报告称，2014 年，超过 70 亿美元的生物多样性发展援助将生物多样性作为主要或重要的政策目标，筛选援助的百分比（报告努力的一个指标）从 2006 年的 38% 大幅增加到 2014 年的 87%。报告还强调，在经合组织/发援会贷方报告制度成员国中，有几个捐助国 2014 年对生物多样性的国际资金流动从 2006-2009 年的平均水平增加了一倍多。

五. 世界自然基金会 CBD 资源调动战略晴雨表²⁰

世界自然基金会的晴雨表报告评估了经合组织国家如何实现国际资金流动的资源调动目标——即到 2015 年从基线数字翻一番，并至少在 2020 年之前保持这一水平。晴雨表报告使用经合组织发展援助委员会（发援会）的数据，仅包括归类为官方发展援助的资金和 GEF 相关资金组合数据。

从 2015 年起，经合组织国家的生物多样性相关资金总额翻了一番，支出增加了 130%。2015 年资金水平达到 78 亿美元。43% 的国家将其支出翻了一番；28% 的国家增加了资金，但尚未翻番；2015 年 29% 的国家与基线相比减少了资金。从 2015 年到 2016 年，生物多样性相关资金减少 20%（15 亿

¹⁸ <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-12/information/cop-12-inf-04-en.pdf>。

¹⁹ <https://www.cbd.int/financial/monitoring.shtml>。

²⁰ <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Barometer-CBD-SRM.pdf>。

美元)，降至 62 亿美元。但仔细查看数据后发现，减少的资金大部（64%）是由于日本将其资金从 20 亿美元减至 6.78 亿美元，减少 14 亿美元。

相比之下，从 GEF-4 到 GEF-7，生物多样性相关 GEF 资金仅增加了约 30%。到 2014 年、2018 年或目前的 2018-2022 年 GEF-7 周期，GEF 对生物多样性的供资没有在 2006-2010 年基线上翻一番。相反共同融资呈指数级增长。

5. 与区域集团和 GEF 执行机构的协商

专家小组出席了在罗马举行的 2020 年后全球生物多样性框架不限成员名额工作组第二次会议（WG2020-2），会议期间向四个区域集团（中欧和东欧、拉丁美洲和加勒比、亚洲/太平洋、非洲）介绍了评估和问卷，回答了提出的问题。还应一些国家的要求进行了一对一会晤。

- 非洲区域会议由南非代表主持，会议在参与和讨论方面反响特别好。埃塞俄比亚、埃及、南非和斯威士兰提出了问题。作为后续行动，专家小组成员会晤了南非和马达加斯加代表，把问卷过了一遍。
- 中欧和东欧区域会议由格鲁吉亚代表主持，会议也获得了令人难以置信的良好回应，亚美尼亚、白俄罗斯、俄罗斯、塔吉克斯坦、波斯尼亚和黑塞哥维那提出了问题。作为后续行动，专家小组成员会晤了亚美尼亚代表，把问卷过了一遍。
- 拉丁美洲和加勒比区域会议由墨西哥代表主持，墨西哥和哥伦比亚提出了问题。作为后续行动，专家小组成员会晤了哥伦比亚、委内瑞拉、墨西哥和秘鲁代表，把问卷过了一遍。
- 亚洲太平洋会议由印度和科威特代表主持，会上没有提出具体问题。作为后续行动，专家小组成员会晤了马来西亚、东盟生物多样性中心、印度和柬埔寨代表。
- 专家小组在 2020 年 2 月 26 日举行的 CBD 信息会议上作了发言，会议与 Odile Conchou 女士领导的 CBD 资源调动小组联合举行，与会者很多。
- 与 CBD 资源调动专家小组成员举行了一次会议。

CBD 秘书处联系了 GEF 的 5 个执行机构，请专家小组进行咨询。迄今为止，已与世界银行和自然保护联盟进行了协商，2021 年初将进行更多协商。

自然保护联盟代表指出，GEF 现在有了一个有效运作的更加精简的程序。她强调有一点很重要，即国家联络点应延揽拥有最相关专门知识、更有可能利用所需共同供资的执行机构。

她认为具有挑战性的项目是那些跨越多个重点领域，因此得不到任何 STAR 拨款的项目。她指出在一些国家数个活跃的 GEF 执行机构不可避免地发生竞争，都想通过 STAR 拨款争夺有限的资金。她还强调混合供资的重要性，说混合供资是形成共同供资的有用方式，包括非赠款形式的供资（可达到相当大的数额）。

她认为成功的项目的一个例子是“养护融资倡议——扩大和展示混合融资的价值”，这是 GE-6 资助的一个混合融资创新伙伴关系，由瑞士信贷，康奈尔大学、自然保护联盟和大自然保护协会发起，现有大约 100 个联盟伙伴。倡议的目的是利用公共和私人金融机构、慈善机构、保护组织和专家顾问设计一组合作伙伴可以投资的创新保护项目。倡议的项目供资采取赠款和有偿供资相结合的方式。

世界银行代表指出，来自 GEF 的生物多样性供资为 26%，生物多样性是最重要的领域之一，不过 GEF 资金的使用一直在下降。究其原因，功能往往很难演示。实施项目也有了更多竞争和更多能力。世行只是众多能力实施机构之一。

世行代表向我们介绍了世行为保护生物多样性而实施的两个成功项目：塞舌尔蓝色债券和马达加斯加可持续陆地景观项目。在塞舌尔项目中，世行帮助政府在 2018 年发行了世界上第一只蓝色债券，调动了 1,500 万美元的私营部门投资支持海洋经济，并帮助塞舌尔政府在此后十年节省了 800 多万美元的利息费用。在马达加斯加，世行共提供 1.07 亿美元资金制定了一个项目，增加获得经改进的灌溉服务和农业投入的机会，加强当地行为者对自然资源的综合管理，对紧急情况作出快速和有效反应。

他们还提到，展望未来，在后 COVID-19 世界，世行将利用更多 GEF 资金，不仅着眼于生态系统，还将结合其他领域（如粮食安全）。

作为协商的一部分，他们还强调了世行如何开发不同的全球经济模型情景设想，以了解生态系统服务变化对福祉的影响，这将有助于更深入地了解可能与 GEF 项目相关的保护供资的影响。

6. 评估提交的资金需求问卷

根据任务范围第 11 段，专家小组编写了一份问卷，收集 GEF-8 重点项目总资金需求的信息²¹。2020 年 2 月底至 7 月，问卷及其指南以英文、法文和西班牙文在网上发布。此外专家小组在 2020 年 2 月在罗马举行的不限成员名额工作组会议上举行了信息会议，介绍问卷并回答问题。工作组会议之后，专家小组还联系了符合 GEF 条件的国家的所有国家联络点，解答他们对问卷的问题。与缔约方共举行了 11 次后续讨论。迄今为止，对问卷的反馈都是正面的，缔约方证实问卷很容易完成。

²¹ <https://www.cbd.int/financial/gef8needs.shtml>。

问卷包括定性和定量信息。要求缔约方使用增量成本方法，为每个项目列出总的估计资金需求、可能的可用共同供资和 GEF 需求。此外还要求缔约方提供关于拟议项目可能性质的信息。这些性质分为 1) 生物群落，2) 物种，3) 综合方案，4) 战略。最后还要求缔约方提供每个拟议项目与其他公约和可持续发展目标的联系的信息。

截至 2020 年 9 月 27 日，15 个 GEF 受援国答复了问卷，提供了总共 66 个潜在项目的数据。这一比例（10%）不足以得出确切的结论，不过仍为本报告作了启示性分析。Covid-19 大流行病造成的特殊情况、2020 年后全球生物多样性框架谈判初期难以预测 GEF-8 的资金需求，截止日期短促，这些都是答复率低的原因。预计在执行问题附属机构第三次会议和缔约方大会第十五届会议之前将完成更多问卷。

同往年一样，我们假设并非所有缔约方都将作出答复，要得出 GEF-8 供资需求的最终总体数字，预计需要进行推断。

对问卷的分析还得出可能提交 GEF-8 的总体项目组合的定性描述。项目总体组合的描述分为生物群落、物种特征、战略和综合方案。对上述类别中每个选项的总百分比作了估算。分析完全依赖填写问卷的缔约方提供的数据。因此，谨就这一分析提两个警告：1) 它不代表可能提交 GEF-8 的全部项目组合（考虑到答复率极低）；2) 它受制于问卷中的任何潜在差异（即任何可能的错误或误解）。这一信息可能有助于指导方案决策。

a. 基于有限问卷答复的拟议项目组合描述

迄今为止，作出答复的国家总数为 15 个（非洲 6 个、东欧 3 个、亚洲和太平洋 3 个、拉丁美洲和加勒比 3 个）。申请供资数额见下表 1。

表 1：各国对供资需求问卷的答复

| 国家 | GEF 供资 (美元) | 政府供资 (美元) | 其他共同供资 (美元) | 共计 (美元) |
|-----------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| 阿尔及利亚 | 21,424,500 | 89,847,000 | 16,600,000 | 127,871,500 |
| 亚美尼亚 | 17,300,000 | 3,650,000 | 5,750,000 | 26,700,000 |
| 巴哈马 | 2,500,000 | 1,000,000 | | 2,500,000 |
| 白俄罗斯 | 2,000,000 | | | 2,000,000 |
| 中非共和国 | 23,488,724 | 1,824,890 | | 25,313,614 |
| 科摩罗 | 5,935,000 | 15,000 | 50,000 | 6,000,000 |
| 哥斯达黎加 | 55,000 | 15,000 | | 70,000 |
| 格鲁吉亚 | 5,000,000 | 800,000 | 16,000,000 | 21,800,000 |
| 伊拉克 | 300,000 | 100,000 | 100,000 | 500,000 |
| 马达加斯加 | 59,000,000 | 11,750,000 | 41,000,000 | 111,750,000 |
| 墨西哥 | 140,780,000 | 579,184,936 | 201,420,000 | 921,384,936 |
| 蒙古 | 3,400,000 | 250,000 | | 3,500,000 |
| 缅甸 | 12,500,000 | | | 12,500,000 |
| 塞内加尔 | 22,600,000 | 5,550,000 | 7,700,000 | 35,850,000 |
| 多哥 | 7,900,500 | 550,000 | 10,500,000 | 18,950,500 |
| 共计 | 324,183,724 | 694,536,826 | 299,120,000 | 1,316,690,550 |

15 个缔约方共提出项目 67 个。15 个缔约方共申请资金 13.17 亿美元。15 个缔约方共申请 GEF 供资 3.24 亿美元。缔约方国内共同供资总额 6.95 亿美元，其他共同供资总额 2.99 亿美元。

b. 可能情景设想

专家小组工作的目的是从所有符合 GEF 条件的 CBD 缔约方收集资金需求信息，以确定 GEF-8 总体需求。如果所有缔约方都填写问卷，其答复则构成分析的基础。然而，由于预计并非所有缔约方都会提交这一数据，所以可使用不同的情

景设想从现有来源推断数据，确定 GEF-8 的资金需求。因此，根据问卷收集到的数据，并参考以往 GEF 的 STAR 生物多样性拨款额，可以用几个情景设想来预测 GE-8 估计总额。越多国家答复问卷，这些估计数就越精确。迄今为止，只有 15 个缔约方作出了答复，这使得估计值极不确切。然而为了执行问题附属机构第三次会议的目的，专家小组提出以下 3 种可能情景设想，用来预测 GEF-8 所需资金总额。

情景设想 1：根据问卷的答复进行估算，用一个乘数乘以 GEF-7 的 STAR 生物多样性拨款

使用问卷收集的缔约方数据（迄今为止 15 个），我们将其与 GEF-7 的 STAR 生物多样性拨款进行比较（不包括影响方案的资金或来自可能包括生物多样性成果的其他领域 STAR 拨款），算出 GEF-7 的 STAR 生物多样性拨款与问卷金额之间的增加（或减少）百分比，再算出这些百分比的平均值，得到一个乘数 195%。用这个乘数去乘 GEF-7 的 STAR 生物多样性拨款总额，估算出 GEF-8 供资需求。越多国家答复问卷，这个乘数数字就越准确。

情景设想 2：根据 GEF-6 和 GEF-7 的 STAR 生物多样性拨款进行估算

计算 144 个国家 GEF-6 和 GEF-7 之间 STAR 生物多样性拨款的百分比变化，然后用这一百分比除以总数，得出缔约方的平均增长率为 14%。这一乘数有两种用法：a) 直接使用这个乘数，得出 GEF-8 的估计数，估计数变化与以前持平，不具雄心，b) 将这一乘数增加一倍，得出一个更具雄心的估计数。

情景设想 3：使用统计模型将问卷答复外推至符合 GEF 条件的缔约方总数，在此基础上进行估算

在本设想下，我们使用问卷中报告的需求数额（迄今为止 15 个）和每个报告需求的国家的 GDP 建立一个回归模型，以需求作为被解释变量，GDP 作为解释变量。这一模型提供了 GDP 和问卷需求估计之间的统计关系。我们使用这一模型预测所有未填写问卷的其他缔约方的资金需求。这一方法将提供每个国家的需求预测，预测基于 15 个收到的答复所报告的资金的加权平均数和名义 GDP。因此，GDP 高于平均水平的国家的需求预测相对较大，而 GDP 低于平均水平的国家的需求预测相对较小。

结论

比较 2020 年后全球生物多样性框架草案所述资源调动目标和 CBD 以往的资源调动目标，可以看出目前的目标更具雄心，需要的财务支持高于以前的预期。

对 2020 年后全球生物多样性框架资源资源调动问题专家小组第一份报告提交的评论，有的涉及目标 3，即加强现有金融机构，推动复制和扩大有成效的融资机

制和工具。其中提到资源调动战略与 GEF 提供非赠款融资的局限性之间存在差距²²。

作为一般性意见，还提到 GEF 是 CBD 的融资机制，其生物多样性供资从 GEF-4 到 GEF-7 仅增加了约 30%。GEF 投资 35 亿多美元，共同融资 100 多亿美元，向 155 个国家约 1,300 个项目提供支持。

作为一项建议，2020 年后全球生物多样性新框架资源调动问题专家小组在第三份报告中提出，作为 CBD 的融资机制，GEF 应：(a) 在为执行《公约》而调动资源方面继续扮演主要角色，因为 GEF 在将生物多样性纳入发展活动主流和确保资源得到有效利用方面起着重要作用；(b) 加强与绿色气候基金的联系，催化更多生物多样性融资。

²² <https://www.cbd.int/doc/c/ea3c/57d2/8a7864af258ae05e2eabb552/sbi-03-05-add1-zh.pdf>。