

# 全球环境基金“生物多样性保护中国水利行动”项目

## 中期评估总结

(GEF ID 5665 - FAO ID GCP/CPR/057/GFF)

### 1. 项目背景

中国人口总数约占全球的 20%，而淡水资源仅占 7%。用水需求日益增长，加上人类活动不断加剧，使中国的水资源压力上升至中高水平（世界资源研究所 WRI）。在这种情况下，项目提出了设立第四条“绿线”（保证河流生物多样性和生态流量），以弥补水资源管理“三条红线”（控制用水需求、用水效率和污染负荷）中的不足。

该项目的目标是将生物多样性保护目标和实践纳入中国水资源管理政策和规划。为实现这一目标，该项目的设计围绕三个组成部分，并重点在四条河流试点，包括：云南省补麻河/恩乐河（镇沅县）和川河（景东县），重庆市五布河（巴南区）和塘河（江津区）。联合国粮农组织（FAO）与水利部签署了项目执行伙伴协议（OPA），确定水利部国际经济技术合作交流中心（MWR/IETCEC）为项目执行机构，授权项目管理办公室（PMO）工作人员负责项目具体实施，在项目指导委员会（PSC）的指导下，在国家、省/市和地方各级政府开展项目活动。

#### 第一部分：“改变框架”

在国家、省和地方层面，生物多样性融入水资源管理的制度和规划框架中。

*把生物多样性保护纳入国家、省市、区县各级的政策、规划、法律法规和水资源管理工作中。*

#### 第二部分：“加强实施”

重庆和云南试点河流开展生物多样性主流化活动示范。

*利用第三部分得到的信息，设计并进行生物多样性保护活动试点（通过调整流量变化、改善连通性和栖息地等实施生态流量），为第一部分的政策主流化提供反馈。*

### 第三部分：“改进信息系统”

改进信息系统，提高利用信息系统改善水资源管理实践的能力，以加强河流生物多样性保护。

*设计和试点经过改进的信息系统（生态流量分析、水资源核算、生物多样性监测等），以便为第一部分的政策主流化和第二部分的试点工作服务。*

## 2. 工作大纲（中期评估的目的、人员组成、范围、方法和不足之处）

中期评估的主要目的是：评估该项目达标情况，并就如何做出改进提出建议。中期评估专家组由一名首席国际顾问和一名国内顾问组成，评估范围涵盖了自 2016 年 9 月 29 日至 2020 年 3 月 31 日期间实施的所有项目活动。评估方法包括：利益相关方分析、对主要文件进行案头评估、与项目管理办公室和粮农组织共同制定“变革理论”、细化评估问题以指导与利益相关方的半结构式访谈。受新冠肺炎疫情影响，实地考察被取消，所有访谈均通过视频会议进行。

## 3. 主要发现和结论：成果和不足

**相关性：**本项目与水利部制定的发展战略保持高度相关，同时对国家和全球环境基金/粮农组织的优先事项和目标落实具有很大的支撑作用。项目的一项主要成果，就是提高机构能力，并增进（利益相关方）对于“中小河流水生生物多样性保护和生态流量保障紧密联系、不可分割”这一理念的理解和认识。此外，该项目促进了试点河流落实习近平主席提出的建设“美丽河湖”倡议，响应了习主席于 2019 年提出的加强生态文明建设的号召。项目支持云南省和重庆市建立和推行“河长制”，增强了当地有关部门的主人翁精神，受访的省级和地方利益相关者均对项目非常欢迎。不足之处是，对机构间合作的重视不够，这对维持长期有效的水资源管理至关重要。

**有效性：**项目实施比计划延迟了约 18 个月，在 2020 年 5 月 31 日之前达到预定目标几乎是不可能的。尽管如此，项目还是取得了一些重要成果，比如：云南省制定了水资源

保护和用水规划，重庆市在五布河试点了可用于其他中小河流的生态流量监管计划，两个试点省份与民间社会合作建立了分级河（湖）长制，出台了包括生物完整性在内的《河湖健康评估技术导则》。鉴于河湖健康评估已经于 2010 年开始实施，水利部希望将其替代“绿线打分卡”。此外，该项目还成功开展了基层活动，28000 多名居民参与了河道垃圾的清理，恢复了 53 公顷以上的湿地栖息地，并释放了 100 万尾本地鱼苗。不足之处是：水生生物多样性监测和数据管理能力方面的活动进展缓慢，加之缺乏跨部门协调和长期培训计划，因而无法建立对于规划和监测报告至关重要的全国水生生物多样性信息系统。

**效率：**截至 2019 年底，项目的活动完成率和资金支付率分别为 40% 和 21.7%。总体而言，项目在将资源转化为成果方面遇到困难，尤其是在 2017-2018 年。但是，随着大自然保护协会（TNC）合同的签订、招聘首席技术官、为项目管理办公室指派全职人员后，这种情况在 2019 年有所改善。此外，水利部国际经济技术合作交流中心基于项目执行伙伴协议作为执行机构，强化了对项目的总体管理。但是执行伙伴协议中有关减少信用风险（尤其是担保）的特别条款，由于在项目文件中没有预算支持，实施起来一直比较困难。



**可持续性：**有积极的迹象表明，该项目的主要活动和成果将在项目结束后继续保持下去（假设项目获得延期）。社会政治、体制、财务及信托风险均处于低水平到中低水平之间，表明执行伙伴有能力为生物多样性主流化和实施生态流量提供保障。水利部致力于加强河长制建设，吸引民间社会的参与，开展将生物完整性纳入其中的河湖健康评估，并建立国家水生生物多样性监测系统。但是，该项目缺少后续战略，在流域没有建立充分的跨部门协调机制去管理影响栖息地和生物多样性的人为风险和自然风险。

**影响绩效的因素：**项目文件有一些设计缺陷，至今还没有解决。某些产出，如“绿线打分卡”，在采用新的河湖健康评估方法后将不再有效。此外，需要对项目逻辑框架中

的一些目标重新评估，特别是与生物多样性监测有关的目标。中期评估还发现，目前的内部监测评估主要是为了满足粮农组织/全球环境基金繁重的进展报告要求，而不是为了促进项目经验教训和良好实践的学习交流。这种情况也不利于项目宣传，以及将项目的经验教训和良好实践传播给不同的受众，从而获得他们对生物多样性主流化和生态流量保障的支持。

**跨领域议题（性别、环境和社会问题）：**项目文件没有性别策略，也没有体现全球环境基金/粮农组织关于性别或少数民族的原则。项目文件主要关注妇女和少数民族在四条试点河流的活动参与率，但是进展报告中没有系统地报告和更新这方面数据。同样，项目也没有提供关于环境和社会保障评价（2016年）的最新情况，尽管中期评估发现该项目始终遵守了这些标准。

**到目前为止，全球环境基金对项目绩效和成果的总体评价为：比较满意**

#### 4. 中期评估建议

1. 批准项目延期两年（考虑到新冠疫情影响），同时提出以下三个条件：一是采用变革理论，阐明项目的愿景、使命以及后续战略；二是更新项目逻辑框架；三是建立有效的内部监测评估体系，促进学习交流。
2. 建立机构内部和机构间的协调机制，在共同关心的领域（特别是在省级）建立关于水资源管理的有效决策机制（确保设立秘书处执行决议和监督进展）。
3. 在专家的指导下，制定实施有效的宣传战略。
4. 在粮农组织内部建立沟通机制，确保所有相关部门共同协作，并按照 MS-701/OPIM（2016年11月）有关要求，正确设计、资助和实施全球环境基金资助的所有项目，并解决资金缺口问题。
5. 改进关于妇女参与情况的报告，确保数据反映参与决策妇女的情况、项目在多大程度上面向弱势妇女等。