



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2006/5
19 April 2006

CHINESE
Original: ENGLISH

附属履行机构

第二十四届会议

2006 年 5 月 18 日至 26 日，波恩

临时议程项 8

《公约》之下的能力建设

关于为监测发展中国家能力建设活动 而采取的步骤的综合报告

秘书处的说明 *

概 要

编写本文件是为了支持监测和评价发展中国家能力建设框架的实施情况。本文件综合了 FCCC/SBI/2006/MISC.4 和 Add.1 号文件所载的缔约方意见。除全球环境基金及其执行机构和开展项目和其他机构项目一级的详细监测和评价外，本文件还包括缔约方会议可以开展的监测工作。本文件提出了一些监测和评价能力建设框架的备选办法，附属履行机构不妨加以考虑，提出了全球环境基金及其执行机构、以及其他机构在方案和项目一级可以收集的具体资料类别，以便利缔约方会议进行监测。

* 本文件迟交，以便考虑到 77 国集团和中国提交的一份文件，该文件是 3 月下旬在坦桑尼亚联合共和国举行的研讨会上编写的。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 5	3
A. 任 务.....	1	3
B. 本说明的范围.....	2 - 4	3
C. 附属履行机构可采取的行动.....	5	3
二、能力建设框架概述.....	6 - 15	4
A. 背 景.....	6 - 13	4
B. 全球环境基金及其执行机构的能力建设方 针.....	14 - 15	5
三、缔约方意见综合.....	16	6
四、监测和评价能力建设框架中的问题.....	17 - 21	7
A. 能力建设制度说明.....	17	7
B. 目 标.....	18 - 19	7
C. 监测和评价的指导原则.....	20	8
D. 基于第 2/CP.7 和第 2/CP.10 号决定所载能力 建设原则的监测标准.....	21	10
五、供考虑的备选办法.....	22 - 27	10
A. 监测和评价实施发展中国家能力建设框架 的备选办法.....	22 - 24	10
B. 在缔约方会议第十五届会议之前完成第二 次全面审评的可能步骤.....	25	11
C. 可能要求发展中国家就机构能力提供的信 息.....	26	12
D. 可能要求经常支持能力建设活动的组织就 其支助的方案和项目提供的信息.....	27	12

一、导 言

A. 任 务

1. 缔约方会议第 2/CP.10 号决定请秘书处根据 FCCC/SBI/2006/MISC.4 和 Add.1 号文件所载缔约方在 2006 年 2 月 15 日以前向秘书处提交的意见、并考虑到全球环境基金按照第 4/CP.9 号决定进行的关于气候变化重点领域能力建设绩效指标的工作,编制关于为根据第 2/CP.7 号决定经常监测能力建设活动而采取的步骤的综合报告,供附属履行机构(履行机构)第二十四届会议审议。

B. 本说明的范围

2. 本文件承认多个行为者参与实施第 2/CP.7 号决定所载能力建设框架、承认第 2/CP.10 号决定所列额外的关键因素和第 29/CMP.1 号决定所列《京都议定书》之下的能力建设需求。其目的是,在全球环境基金及其执行机构和从事项目和活动的其他机构具体项目一级的监测基础上,涵盖缔约方会议可以进行的监测,以影响未来的政策决定。

3. 根据 FCCC/SBI/2006/MISC.4 和 Add.1 号文件所载缔约方提交的意见、全球环境基金的投入、以及 FCCC/SBI/2003/8 号文件附件三所载 2004 年能力建设框架第一次全面审评所用的程序和步骤,编写了第五章中的各种备选办法,履行机构不妨加以考虑,以监测和评价能力建设框架。还提出了全球环境基金及其执行机构、以及其他机构在方案和项目一级可以收集的资料,以便利缔约方会议进行监测。

4. 本报告还打算作为对根据第 2/CP.10 号决定将在缔约方会议第十五届会议(2009 年 11-12 月)之前完成的发展中国家能力建设框架第二次全面审评的投入。报告提出了监测和评价的时间范围,包括采取渐进的步骤,作为年度进度报告的一部分,定期进行更新。

C. 附属履行机构可采取的行动

5. 履行机构不妨审议本文件所载信息,就监测和评价发展中国家能力建设框架实施情况可以采取的步骤提供指导并向缔约方会议提出建议。

二、能力建设框架概述

A. 背景

6. 第七届缔约方会议通过了关于发展中国家能力建设的决定(第 2/CP.7 号决定), 和包括能力建设组成部分在内的其他决定。第 2/CP.7 号决定附件所载发展中国家能力建设框架旨在为全球环境基金和其他资金机构气候变化能力建设活动提供指导。为此, 缔约方会议还就能力建设问题通过了对全球环境基金的额外的指导意见。

7. 该框架包括一套指导原则和办法, 例如, 能力建设应当由国家驱动、要边干边学, 以现有活动为基础; 还提出了一份初步的优先领域清单, 包括最不发达国家和小岛屿发展中国家的具体需求。该框架呼吁发展中国家继续提供关于其具体需求和优先事项的信息, 同时促进它们之间的合作和利害关系方的参与。《公约》附件二所列缔约方(附件二缔约方)应通过全球环境基金和其他渠道为开展能力建设活动提供额外的资金和技术援助, 所有缔约方应当改进现有活动的协调, 提高其效力。

8. 第 2/CP.7 号决定请秘书处收集、处理、汇编和散发缔约方会议或其附属机构审查执行该能力建设框架的进展情况所需的资料, 应参考发展中国家缔约方和附件二缔约方国家信息通报、以及全球环境基金和其他机构报告中所载的信息。

9. 在第 4/CP.9 号决定对资金机制经营实体的进一步指导意见中, 缔约方会议决定, 全球环境基金应在有关为气候变化重点领域制定能力建设绩效指标的工作中, 考虑到第 2/CP.7 号决定所载能力建设框架, 与《公约》秘书处协商开展这项工作。

10. 通过第 9/CP.9 号决定确立了审评能力建设框架的时间范围和进程。在该决定中, 缔约方会议决定, 在第十届会议时完成对发展中国家能力建设框架的第一次全面审评, 并在此后每五年再进行一次全面审评。审评的职权范围载于履行机构第十八届会议报告(FCCC/SBI/2003/8, 附件三)。

11. 第 2/CP.10 号决定载有能力建设框架第一次全面审评的结果。缔约方会议承认, 在能力建设框架所列的一系列优先问题上取得了一些进展, 但注意到仍有重大差距有待填补, 获取资金的途径仍然是有待解决的问题。缔约方会议还重申, 第

2/CP.7 号决定所载框架仍有相关意义，并列出了应当得到考虑的有助于进一步执行该决定的关键因素。

12. 请全球环境基金作为资金机制的一个经营实体，在按照第 2/CP.7 号决定和第 4/CP.9 号决定支持《增强能力建设战略方针》¹ 所界定的发展中国家能力建设活动时，考虑到这些关键因素，并在提交缔约方会议的年度报告中提供关于如何响应这些要求的信息。

13. 在第 2/CP.10 号决定中，缔约方会议决定了发展中国家能力建设框架第二次全面审评的时间范围和进程。审评将在履行机构第二十八届会议(2008 年 6 月)上启动，争取在缔约方会议第十五届会议上完成。

B. 全球环境基金及其执行机构的能力建设方针

14. 全球环境基金在 2001 年制订了能力建设战略方针，除了支持发展中国家编写国家信息通报和国家适应行动方案之外，其最初的活动之一就是为国家能力自我评估提供资金。国家能力自我评估涉及所有三项里约公约，预期将阐述处理包括气候变化在内的所有环境问题的国家能力需求。通过经常项目为能力建设提供额外支助。为最不发达国家缔约方提供额外支助，支持国家协调中心，并在国家能力自我评估中将其列为优先事项时，支持培训谈判人员。

15. 全球环境基金与联合国开发计划署(开发署)一道为气候变化重点领域制定能力建设绩效指标，并在 2003 年提出了一份工作文件。² 这项工作后来为全球环境基金更广泛的监测和评价政策所取代。³

¹ GEF/C.22/8, 见 <http://www.gefweb.org>。

² UNDP/GEF, *Capacity Development Indicators*, UNDP/GEF Resource Kit No. 4, Work in Progress, 2003 年 11 月。

³ GEF Council document GEF/ME/C.271, 见 www.thegef.org。

三、缔约方意见综合

16. 秘书处收到了缔约方提交的关于履行机构根据第 2/CP.7 号决定采取步骤经常监测能力建设活动的 10 份意见，其中 2 份以区域集团的名义提交。下文综合了提出的意见要点：

- (a) 提交的意见都支持下列观点，认为能力建设对所有缔约方至关重要，特别是对发展中国家，以使其能够成功地参与执行《公约》和《京都议定书》，使其能够应付气候变化的不利影响；
- (b) 在发展进程的所有阶段都需要能力建设；能力建设涉及各个部门、涉及项目发展和执行，是适应和技术转让所有阶段的一个固有组成部分；
- (c) 各缔约方认为，机构能力建设十分重要，包括支持将能力建设和气候变化纳入国家规划，并确保能力建设活动的可持续性和效力；
- (d) 人们认为，在确保能力开发的可持续性和指导规划方面，监测实施能力建设框架的进度和效力至关重要；
- (e) 监测进程主要信息来源应当是附件二和发展中国家缔约方的国家信息通报、最不发达国家的国家适应行动方案、国家能力自我评估、全球环境基金和其他机构的报告，以及发展中国家缔约方提交的信息，对此各方有广泛的共识；
- (f) 提供的有关活动的信息应当包括正在开展的（有关第 2/CP.7 号决定所载框架和第 2/CP.10 号决定所载额外因素）能力建设框架实施活动的说明和进度，所支助的国家名称、付款金额、关于绩效指标、基准、最佳做法、寻求支持能力建设活动的努力(包括在其不成功之时，以及如何确保可持续性)的信息。这些可以构成有结构的格式，供缔约方和其他方面提交资料，便利收集、处理和显示监测和评价的信息；
- (g) 提出了一种注重进程的评价和监测能力建设的办法，明确提出了短期、中期和长期目标，采用分阶段的实施办法，确保有系统的能力开发。一种办法是采用五年工作方案，适当划分优先工作和顺序安排预期结果；

- (h) 有些缔约方表示希望用监测和评价来确保在开发能力方面取得进展，并提出了一些建议，通过专家组提供专项支助，以指导和监督这一进程；
- (i) 设计有关步骤监测能力建设框架方面的一个挑战是，如何确保这一进程能够实现，而不用付出巨大的努力，使有关产出有助于改进实施能力建设框架，而不是造成报告负担；
- (j) 有些缔约方对发展中国家能力建设实施状况表示担心，特别是资金是否充足问题；
- (k) 将气候变化纳入国家规划是许多提交的意见中都涉及的一个主题，并反映在能力建设框架的许多方面。

四、监测和评价能力建设框架中的问题

A. 能力建设制度说明

17. 图 1 列示了能力建设中的各种行为者，以及在指导、资金和报告方面存在的一些联系。鉴于这些多重和复杂的关系，就什么应当监测、如何监测、由何人监测问题提供明确的指导十分重要。全球环境基金及其执行机构、包括联合国训练和研究所等机构执行缔约方会议的指导意见，对于能力建设框架的任何监测和评价都是一个关键的考虑因素。全球环境基金在监测项目及其执行机构的活动方面开展的工作将是一个重要的信息来源。需要适当纳入包括非政府组织和私营部门在内的其他机构的工作，尽管缔约方会议在这方面没有为这些团体提供直接的指导意见。此外，任何新的主动行动对有关实体而言都可能涉及资源问题。在探讨监测和评价发展中国家能力建设框架实施情况的各种可能的备选办法时，应当考虑到这一点。

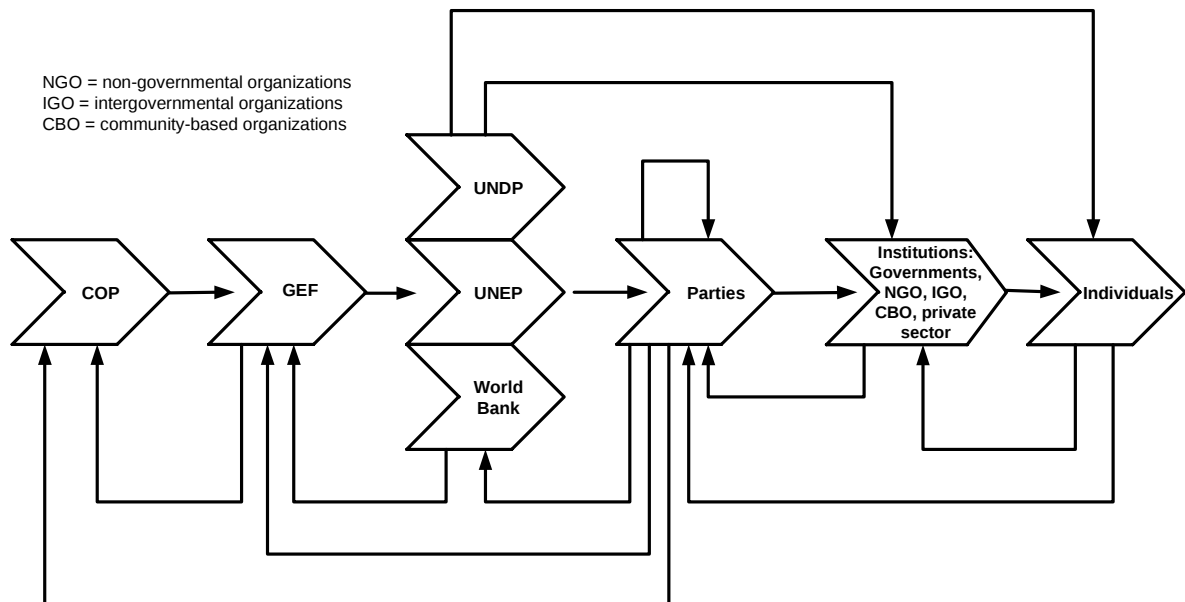
B. 目 标

18. 能力建设的目标是，通过执行《公约》的规定和准备有效地参与《京都议定书》进程，帮助发展中国家建立、发展、加强、强化和提高其实现《公约》目标的能力，从而面对气候变化保障其发展计划。因此，能力建设范围很广，可以作为单独的能力建设活动，也可以作为其他项目的一部分进行。

19. 根据缔约方提交的意见，监测和评价活动的目标应当是：

- (a) 用文件记录直接因应缔约方会议决定所载能力建设框架而采取的行动；
- (b) 表明在哪些方面取得进展，并着重指出哪些方面存在和继续存在差距，以便采取纠正行动；
- (c) 协助理解能力开发，更好地开展未来的能力建设活动；
- (d) 提高开展能力建设活动的效率、效力和区域覆盖面。

图 1. 能力建设方面的行为者及他们之间的互动关系



C. 监测和评价的指导原则

20. 缔约方建议的可用以指导能力建设监测战略的原则如下：

- (a) 能力建设、以及能力开发是一个进程。一旦能够界定能力开发进程，就有可能界定能力建设的渐进步骤，这将便利监测和评价；
- (b) 鉴于能力建设在许多方案和项目中的普遍性，必须界定列入审评进程的活动范围；

- (c) 需要一个预期成果和产出/结果的时间框架，以便考虑到能力建设重复性和持续性，对评价加以限制；
- (d) 监测需要文件和数据收集，作为指标和衡量标准的依据；
- (e) 监测数据收集应当纳入项目执行；
- (f) 监测和评价携手并进。监测的结果应当直接用于评价或管理进程；
- (g) 能力建设有多项内容，每项都可以分别评价；
- (h) 可用多重的办法来监测和评价单一项目，以最大限度地利用有关结果，并确保很好地量化项目能力的多个方面(见围框)。

各类监测和评价指标

评价方案的全面办法涉及一系列衡量标准，涵盖方案编制和实施的所有步骤，包括：

- (a) **进程衡量标准：**评估有关领导和衡量实现目标的行动方针，如每项活动是否有领导，是否有涉及所有利害关系方的起作用的同行审查程序，计划中是否有参与性投入，和在适当之处使用有关基准；
- (b) **投入衡量标准：**衡量投入实现目标进程的具体数量；如支持有关工作的充分的智力和技术基金，足够级别的资源承诺，有关活动基于现有资源和产品的程度；
- (c) **产出衡量标准：**衡量提供的产品和服务；
- (d) **结果衡量标准或基于成果的衡量标准：**衡量方案行动的结果，以及参与者或活动在方案之外的影响，如产生支持能力建设的新工作方法，通过能力建设活动使有关群体和国家更多地参与该进程；
- (e) **影响衡量标准：**衡量产出的长期影响，如对未来决定的贡献，有形的社会好处，使公众更加理解气候变化问题。这些可能仅在项目结束很长时间以后才能够衡量。

D. 基于第 2/CP.7 和第 2/CP.10 号决定所载能力建设原则的监测标准

21. 第 2/CP.7 号决定阐述的下列能力建设指导原则可为制定标准指导监测和评价提供依据：

- (a) 能力建设必须由国家驱动，以确保活动符合一些正式国家文件中明确载列的国家优先事项，确保有关国家参与活动的启动和执行；
- (b) 能力建设主要是根据《公约》的规定由发展中国家在发展中国家开展，以确保建立有益于该国的能力。活动在何处开展、由何人开展，这些问题十分重要，必须解决；
- (c) 能力建设是一个连续、渐进和重复的进程；如果有能力开发的系统模式，则能力建设活动应当有助于能力开发的长期性；
- (d) 没有任何公式适合于所有能力建设需求。因此，必须确保所用方法适于当地情况；
- (e) 能力建设活动应当以有效、高效、综合和务实的方式开展，应考虑到发展中国家的国别情况；
- (f) 应当最大限度地使《公约》和其他全球环境协定协同；
- (g) 在活动的设计和執行中，应考虑到最不发达国家和小岛屿发展中国家的特殊需求和关注；
- (h) 在经验不足的地方，仍然应当鼓励或在试验规模上开展活动，边干边学。

五、供考虑的备选办法

A. 监测和评价实施发展中国家能力建设框架的备选办法

1. 备选办法 1：基于国家信息通报的监测

22. 监测的第一种备选办法是汇编和综合附件二缔约方和发展中国家缔约方国家信息通报中的信息，并将这一信息用作唯一的投入。这种办法的一个重大局限是，预计发展中国家缔约方第二次国家信息通报的提交许多都会推迟，大部分预期在 2008 年左右编制完成。这一估计是根据有关编制款项付款日期作出的。这种情

况可能造成能力建设框架第二次全面审评的拖延。另一个问题是，国家信息通报中缺少关于能力建设活动的详细资料。这一问题可以通过履行机构详细规定国家信息通报中应当提供的关于能力建设的数据和信息类别得到解决。

2. 备选办法 2：确定能力建设活动的基准和查明最佳做法

23. 第二种备选办法强调能力开发进程，强调此种活动的成果和结果。目标是理解如何就框架中的特定问题发展能力，涉及眼前问题的因果关系、关键时限、最佳做法或基准方法。这种办法旨在鼓励在缺少行动的地方采取行动，便利推广最佳做法。其关键产出是表明一个国家与基准立场的差距。可以制定辅助指标，帮助表明为实现希望达到的能力而需要采取的步骤。具体方法和办法可以通过一次或多次技术研讨会、或由为此而设立的一个小组来制定。

3. 备选办法 3：全面审评和评价

24. 第三种办法是一种全面的办法，以上述备选办法和全球环境基金的监测和评价的工作为基础并加以扩大。将界定有关指标，并将收集的指标纳入全球环境基金及其执行机构的报告和评价制度，并扩大到包括双边和多边机构、非政府组织和私营部门的活动。将比较现有各种来源的投入，包括国家信息通报、项目数据库和全球环境基金监测和评价结果。这一制度所需的职权范围可通过一次或数次研讨会、或由为此而设立的一个小组来设计。

B. 在缔约方会议第十五届会议之前完成第二次全面审评的可能步骤

25. 一旦选定监测和评价能力建设框架的办法，履行机构就需要界定所要采取的步骤和时限，以便在缔约方会议第十五届会议之前完成第二次全面审评。需要给缔约方及全球环境基金及其执行机构充分的时间，提交有关信息，包括要求提交的各类具体信息，同时考虑到全球环境基金的监测活动等相关活动。图 2 为 2006 至 2010 年现有和提议的信息要求概览。

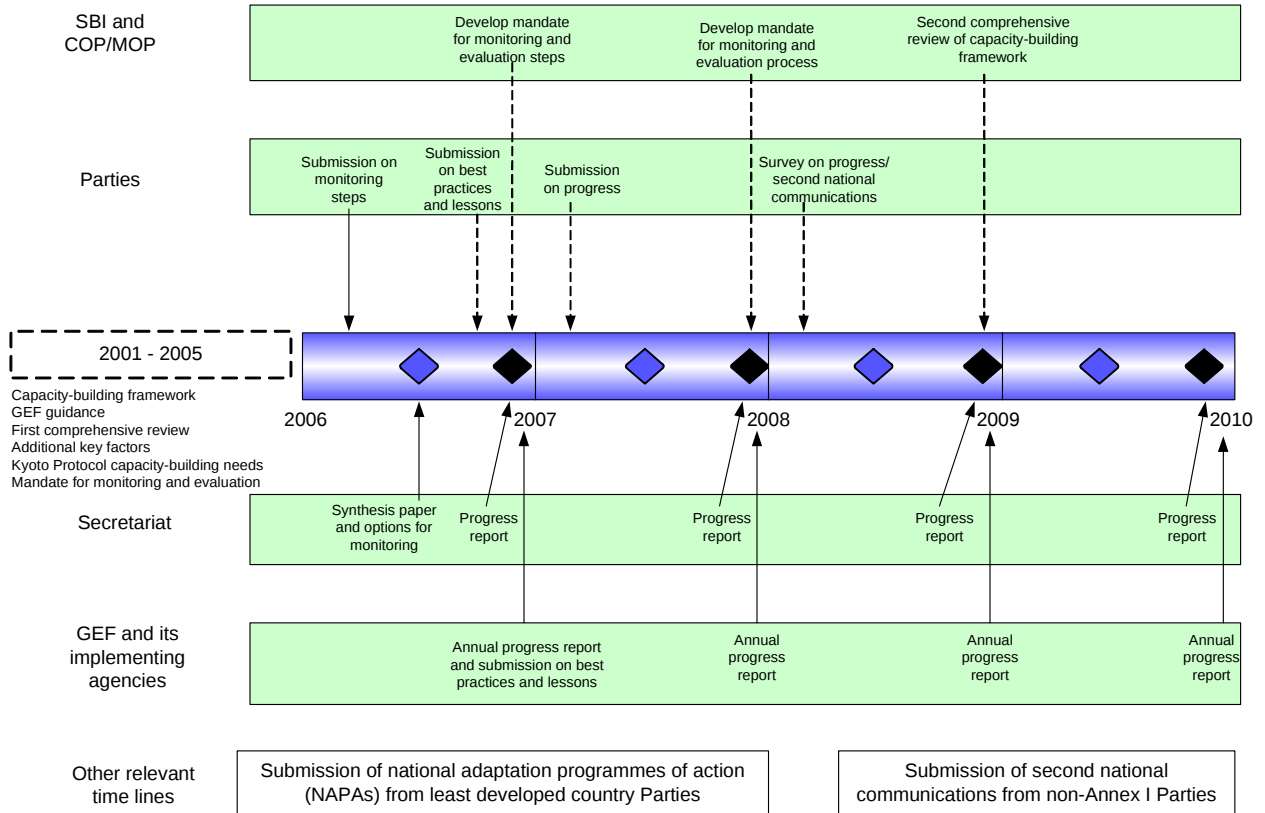
C. 可能要求发展中国家就机构能力提供的信息

26. 将气候变化纳入国家规划是许多缔约方提交的意见中都涉及的一个主题。例如，尽管国家信息通报中载有关于各国正在开展工作的一些信息，但需要更多关于最佳方法、缔约方在确保成功地将气候变化纳入国家规划方面应当采取的办法的信息。履行机构不妨考虑请发展中国家提供其国家机构在有效地将气候变化关注纳入国家规划和决策方面的现况和能力的信息。这种信息将指导进一步的行动，确保建立适当的能力，实现这种综合。

D. 可能要求经常支持能力建设活动的组织
就其支助的方案和项目提供的信息

27. 许多能力建设活动是由全球环境基金及其执行机构以外的其他机构开展的。这些活动许多直接涉及能力建设框架中的需求，必须纳入评估和审评。需要提出一项要求，同时发出一份系统的调查表，旨在比较足以直接有助于监测和评价活动的信息。此种要求还要请各方提供为更好地协调国际捐赠方提供财政资源而采取的措施的信息。调查表需要仔细设计、测试和采用，以便从中获得最大惠益。

图 2. 现有报告要求、经常监测能力建设活动可能需要的行动、
和在缔约方会议第十五届会议之前完成
第二次全面审评所需的措施概览



说明: 实线箭头表示提交信息的现有任务, 虚线箭头表示可能的任务, 以便为监测和审评进程作出贡献。
方块(深色)表示缔约方会议届会的时间, (浅色)表示附属机构届会的时间。

-- -- -- -- --