



联合国



## 气候变化框架公约

Distr.  
GENERAL

FCCC/SBI/2009/5  
27 May 2009

CHINESE  
Original: ENGLISH

附属履行机构

第三十届会议

2009年6月1日至10日，波恩

临时议程项目 8

《公约》之下的能力建设

临时议程项目 9

《京都议定书》之下的能力建设

### 关于使用绩效指标监测和评价国家和全球一级 能力建设的经验和教训的综合报告

秘书处的说明 \*

#### 概 要

编写本综合报告是为了推进对各级能力建设活动的监测和评价。本报告利用了来自各种文件的资料，包括缔约方提交的关于监测和评价国家一级能力建设的经验的材料，以及使用绩效指标监测和评价国家一级能力建设的经验问题专家会议的报告。报告概述了已经确认并应当采纳的监测和评价的指导原则和可能的方法，以及这些方法的不足和局限性。本说明应与 FCCC/SBI/2009/4 号文件一并考虑，该文件载有第二次综合评估根据第 2/CP.7 号决定制定的发展中国家能力建设框架的实施情况的结果。

\* 本文件迟交是因为需要进行内部磋商。

## 目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 3	3
A. 任 务.....	1	3
B. 本说明的范围.....	2	3
C. 附属履行机构可采取的行动.....	3	3
二、背 景.....	4 - 12	4
A. 根据第 2/CP.7 号决定制定的发展中国家能力建设 框架.....	4 - 9	4
B. 在气候变化能力建设的政府间进程中制定能力建 设监测和评价框架的进展.....	10 - 12	4
三、各国在监测和评价气候变化能力建设方面的经验和教训.....	13 - 36	5
A. 定义和背景.....	13 - 18	5
B. 目的和挑战.....	19 - 25	6
C. 监测和评价方法.....	26 - 36	8
四、政府间组织的经验.....	37 - 55	9
A. 全球环境基金.....	38 - 45	9
B. 联合国开发计划署.....	46 - 49	11
C. 经济合作与发展组织.....	50 - 53	12
D. 联合国环境规划署.....	54 - 55	12
五、总 结.....	56 - 58	13

附 件

一、政府间制定能力建设监测和评价框架的里程碑.....	15
二、按照能力建设层次分析根据第 2/CP.7 号决定制定的发展中国家能力建设 框架中所列出的需要.....	16

## 一、导 言

### A. 任 务

1. 附属履行机构(履行机构)第二十九届会议请秘书处编写一份综合报告，以按照第 2/CP.7 号决定推进对各级能力建设的监测和评价，包括对业绩指标的可能使用，供第三十届会议审议。<sup>1</sup>

### B. 本说明的范围

2. 本综合报告中的资料来自下列文件：

- (a) FCCC/SBI/2008/MISC.6 号文件所载缔约方提交的关于监测和评价国家一级能力建设方面的经验的材料；
- (b) FCCC/TP/2008/5 号文件所载关于监测和评价不同级别能力建设的方法的技术文件；
- (c) FCCC/SBI/2007/33 和 FCCC/SBI/2008/15 号文件所载关于使用绩效指标监测和评价国家一级能力建设方面的经验问题的两次专家会议的报告；
- (d) FCCC/SBI/2009/MISC.1 号文件所载缔约国、政府间组织及非政府组织提交的关于使用绩效指标监测和评价国家一级能力建设方面的经验的材料。

### C. 附属履行机构可采取的行动

3. 履行机构在就进一步采取措施定期监测和评价根据第 2/CP.7、4/CP.12、29/CMP.1 和 6/CMP.2 号决定开展的能力建设活动向缔约方会议和作为京都议定书缔约方会议的公约缔约方会议提供指导和建议时，不妨考虑本文件资料。

---

<sup>1</sup> FCCC/SBI/2008/19, 第 90 和 103 段。

## 二、背景

### A. 根据第 2/CP.7 号决定制定的发展中国家能力建设框架

4. 气候变化能力建设被认为是可持续发展的重要组成部分，是发展中国家执行公约、在国家一级应对气候变化的关键。能力建设是一个持续的过程，在这个过程中，执行和监测能力建设活动资金的提供和获得是关键。

5. 缔约方会议第七届会议通过了有关发展中国家能力建设的第 2/CP.7 号决定，以及包含能力建设相关内容的其它决定。第 2/CP.7 号决定附件所载，根据该决定设立的发展中国家能力建设框架(下称能力建设框架)旨在指导得到全球环境基金和其他基金机构支持或资助的气候变化能力建设活动。

6. 能力建设框架包括一套有关能力建设的指导原则和方针；提供了能力建设优先领域的初步清单；呼吁发展中国家继续提供有关其具体需要和优先事项的资料，同时推动它们之间的合作，以及众多利害关系方的参与。根据能力建设框架，《公约》附件二所列缔约方(附件二缔约方)应当向发展中国家提供额外的资金和技术支持，以便通过环境基金以及其他渠道开展能力建设活动，所有缔约方都应当加强当前活动的协调和有效性。

7. 第 9/CP.9 号决定确定了审查能力建设框架的规定时限和进程。根据该决定，缔约方会议决定在第十届会议前完成发展中国家能力建设框架执行情况的第一次全面审查，并在今后每五年审查一次。

8. 第 2/CP.10 号决定指出了第一次全面审查发展中国家能力建设框架的结果。缔约方会议承认能力建设框架确定的一系列优先领域取得了一定进步，但是指出仍然存在重大差距，资金的获得仍然是一个有待解决的问题。

9. 履行机构第三十届会议将审议 FCCC/SBI/2009/4 号文件所载第二次全面审查的结果。

### B. 在气候变化能力建设的政府间进程中制定

#### 能力建设监测和评价框架的进展

10. 正如本文件附件一所示，自能力建设框架通过以来，能力建设的监测和评价不断取得进展，尽管进展有限。缔约方多次有机会讨论和分享以下方面的经验和教训：能力和能力建设的概念；能力建设监测和评价工作的目的、困难和方法；为支持《公约》之下国家一级能力建设框架的执行，制定和运用绩效指标的原则。下文第三章综合概括了这些讨论。

11. 一些缔约方注意到，评价国家甚至机构一级的能力建设时缺乏经验，所有缔约方都承认有必要进一步开展工作，以确定在国家 and 全球一级适用的监测和评价方法。<sup>2</sup> 在 2008 年 11 月举行的专家会议上，提出了一份技术文件，<sup>3</sup> 分析最近采用的监测和评价不同级别能力建设的方法，之后与会者考虑了这些经验和方法如何能够与监测和评价《公约》之下的能力建设相关和适用。与会者承认，应当更加仔细地审查文献中提出的更广阔的视角，以便在监测和评价气候变化能力建设活动的传统方法和备选范式之间找到一种很好的平衡。

12. 履行机构第二十九届会议指出，全球存在有关监测和评价非政府组织和政府间组织能力建设的重要专门知识，所有缔约方都能从中受益。<sup>4</sup> 因此，履行机构请缔约方、政府间组织和非政府组织向秘书处提交有关特别是使用绩效指标监测和评价国家和全球一级能力建设的经验和教训的资料。<sup>5</sup> 秘书处已收到六份此类提交材料，其中两份以区域集团的名义提出，载于 FCCC/SBI/2009/MISC.1 号文件中。

### 三、各国在监测和评价气候变化能力建设方面的经验和教训

#### A. 定义和背景

13. 正如一些缔约方所言，能力建设对可持续发展，特别是应对气候变化至关重要。缔约方普遍承认，能力建设是一个漫长的过程，要求采取长期和在实践中学习的方针。缔约方一致认为，在这个过程中，必须确保国家自主和领导、扶持型环境、激励因素，以及与多个利害关系方磋商并由他们做出决策。特别是，缔约方承认政治意愿在能力建设中的重要性。

14. 所有缔约方都强调，能力建设应当是一个既满足国家的具体需要和优先事项，又利用国家的执行和报告方针的国家主导进程。因此，一些缔约方认为，监测和评价能力建设时采用全球方针可能不合适。它们还强调发展中国家在监测和评价中的重要作用。特别是，他们回顾说发达国家和发展中国家承诺根据《援助实效问题巴黎宣言》<sup>6</sup> 和《阿克拉行动纲

---

<sup>2</sup> FCCC/CP/2007/6, 第 87 段。

<sup>3</sup> FCCC/TP/2008/5。专家会议在巴西里约热内卢举行。

<sup>4</sup> FCCC/SBI/2008/19, 第 87 和第 100 段。

<sup>5</sup> FCCC/SBI/2008/19, 第 88 和第 101 段。

<sup>6</sup> 《援助实效问题巴黎宣言》表明了国际社会为提高援助实效，取得更好的结果，就提供和管理援助的改革方向达成的共识。援助实效问题工作组提到了履行《宣言》承诺方面的进展。见 <[www.oecd.org/dac/effectiveness](http://www.oecd.org/dac/effectiveness)>。

领》<sup>7</sup> 共同承担责任，根据这两份文件，发达国家应当使其监测和评价活动与发展中国家的系统保持一致。还有一些缔约方认为，有必要制定全球绩效指标并就此达成一致，以便评价能力建设框架的执行情况。

15. 缔约方认为监测和评价具有不同作用但互为补充：监测旨在连续收集数据，以便评价项目或活动是否按计划进行；评价是一项分析活动和系统过程，以便确定项目或活动目标的相关性和实现情况，以及项目或活动的效果、影响和可持续性。评价是一个有效的学习手段，有助于提出建议。

16. 人们普遍认为能力建设进程应当是全面的，并且侧重于联合国开发计划署和环境基金确立的三个级别：个人、机构和系统。

- (a) 个人：通过培训、在实践中学习、参与、掌控、启迪、鼓舞、问责和责任，改变态度和行为；
- (b) 机构或组织：整体表现和功能，例如任务、工具、指南、信息管理系统；
- (c) 系统：机构和个人在其中活动的政策、经济、管理和问责方面的总体框架。

17. 如本文件附件二所示，能力建设框架中确定的能力建设需要和领域的范围可以大致按照能力建设的三个级别归类。能力建设，以及公共宣传和沟通通常是国家气候变化方案必不可少的部分，通过独立的项目或项目组成部分加强能力建设。能力建设涉及广泛的活动，从编制温室气体清单到谈判进程，从影响评估和适应到清洁发展机制和碳融资。个别缔约方报道称，为了确保结合其官方发展计划考虑气候变化问题，在制定国家气候变化方案之前，不同类型的团体和委员会参与了国家一级的气候变化相关活动。

18. 能力建设通常涉及各种活动，包括：利害关系方会议；技术工作组会议；(自愿)编写国家通报和国家适应行动方案；通过建立网站或电子新闻稿发布有关气候变化的资料；制定国家气候变化方案；培训谈判技能；编制清洁发展机制文献。

## B. 目的和挑战

19. 缔约方会议第 4/CP.12 号决定承认，定期监测的目的应当有利于评估所取得进展，找出差距和评估能力建设框架的执行效果，协助进行全面审查。缔约方一致同意，能力建设的监测和评价没有“一刀切”的方法。对各国执行公约能力的基准评估是计划任何监测和评估方法的重要基本步骤。国家能力自我评估往往有助于找出能力建设方面存在的不足。

---

<sup>7</sup> 各机构的部长和负责人在加纳阿克拉举行的援助实效问题第三次高级别论坛上通过了《阿克拉行动纲领》，有 1,700 人参加了该论坛，包括各机构的部长和负责人 100 多人。见 <<http://www.accrahlif.net>>。

20. 缔约方还一致认为，监测和评价过程也应当：追踪捐助方资金的使用；最大程度地得益于能力建设活动并从中吸取教训；推动最佳做法，鼓励更有效地利用资源，从而推动活动的成功。评价必须是客观、全面的，并提出可供采取行动的建議。监测和评价过程掌握在东道国手中，因此监测和评估应视为机会而不是威胁。

21. 在制定监测能力建设框架的方法时，经常遇到的一个困难是确保监测过程不需要大量努力和许多额外资源便可以实现，其结果有助于改善能力建设框架的执行，而不是给其造成报告负担。监测和评价应当切实支持能力建设的长期性，而不干预能力建设过程本身。制定的监测方法以当前努力和能力为基础并为其提供支持，注重结果而不是投入和产出同样也很重要。

22. 缔约方承认，在能力建设的监测和评价以及气候变化能力建设方面几乎没有开展什么工作。虽然有气候变化问题专家，也有评估方面的专家，但是评价气候变化能力建设的专家不多。虽然能力建设是环境基金的重点，但是由于环境基金的项目设计文件中没有明确包括能力建设活动，因此最后项目文件中也没有关于能力建设的报告。这使得我们很难核实国家和方案一级的进步和效果，无法量化和确定已提高的能力。虽然捐助方的大多数援助都以能力建设和发展努力为目标，但是评价确认了可持续的能力建设仍然是国际发展进程中最困难的领域。

23. 能力建设贯穿于各领域工作，已得到普遍承认，大多数缔约方都认为能力建设应当纳入全球、国家、部门和专题发展工作。在这种情况下，应指出，环境基金支持下的国家能力自我评估涉及大量多边环境协议；但是，监测《公约》下能力建设框架执行情况的任务要求将监测工作局限于气候变化。预计将在国家一级协调努力，以确保采取一致和互补的能力建设方法。在协调不同部委之间的活动，以及与非政府组织和国际组织进行协调方面，仍然存在许多困难。

24. 一些缔约方指出，发展中国家应当在监测和评价方面发挥领导作用，并确保监测和评价成为管理周期必不可少的一部分。对于发展中国家而言，监测和评价国家一级的能力建设活动，以及将业绩评估和指标从项目一级推进到国家一级方面，仍然存在困难。通常，需要额外的资源以支持评价体系，包括获得资源以制定具体措施、程序，以及评价和监测能力建设活动效果的指标。

25. 在一些国家，取决于制度安排，能力建设活动的监测和评价往往以非正式形式进行；这些缔约方明确表示需要在国内设立专门的监测和评价机构。

## C. 监测和评价方法

### 1. 方法学

26. 捐助国通常采用分散的方式评价能力建设项目。它们制定并采用各种方法监测和评价活动结果；评价取决于项目开始前的规定，以及根据事先进行的能力评估确定的目标(见下文第 32 段)。

27. 监测和评价能力建设活动的方法通常包括：基于结果的管理方法，这是一个注重取得成果、衡量和报告绩效的生命周期方法；展示监测和评价活动流程的项目周期管理；显示在哪里使用了绩效指标的项目设计矩阵；以及确定项目目标和指标的问题和目标树(见下文第 54 段)。

28. 缔约方通常采用各种不同的评价工具，例如评估报告、实地考察、采访、调查、与项目合作伙伴及利害关系方的会议、叙事式报告和财务报表。

29. 一些缔约方从其评价工作中吸取了经验和教训，特别是：好的评价工作可能平均需要一年时间才能完成，而且花费高；事前和事后评价和调查可能(例如对培训)有用，但是其效果和效力可能很难衡量；最困难的是在能力建设方面，如何衡量行为的变化；参与式评价虽然可能非常复杂，涉及很多数据，而且花费高，但是将有助于今后的能力建设工作。

30. 一些缔约方承认他们在制定监测和评价气候变化能力建设的全球一级通用方法或绩效指标方面缺乏经验，因此表示希望加强它们在地方和国家一级的监测和评价系统。另一些缔约方则提到了实施联合国千年发展目标的经验，这是实现一系列全球商定的发展目标的另一个国际进程，各国可以从中吸取经验和教训。因此，虽然发展需要因国家而异，但是国家一级执行的全球目标是比较和报告国家以及国际一级所取得进展的基础。

### 2. 制定绩效指标

31. 绩效指标通常被认为是评价和监测能力建设活动的重要工具。上文第 27 段所列的许多方法都使用了绩效指标。正如上文第 16 段所讨论的，能力建设过程应当注重个人、机构和系统这三个级别。因此，缔约方一致认为国家指标应当包含个人、机构和系统能力指标。一些缔约方注意到，指标可以用来评价能力建设活动的覆盖范围、时机选择、受益人范围和项目投入。

32. 在制定绩效指标和目标之前，必须进行能力评价，并且酌情由东道国和合作伙伴组织共同进行。缔约方一致认为，应当只选取少数几个绩效指标，重点强调它们对能力建设过程的实用性和有用性，而不仅仅是满足监测的一般需要。监测过程的成本、期限和难度取决于许



多指标。一些缔约方指出，让利害关系方参与指标的制定过程，并尊重它们的价值观对于选取哪些指标以便进一步发展具有影响。

33. 为了帮助确定哪个或哪几个是最佳指标，美国国际开发署提出了好指标的六个特征：

- (a) 有效性：指标确实衡量了需要衡量的东西；
- (b) 可靠性：指标可以重复使用，并且是值得信赖的衡量变化的手段；
- (c) 对管理层有用：衡量标准与一个或多个管理层的决策制定有关；
- (d) 适足性：对于狭义的结果，一个指标足矣；
- (e) 及时性：指标将提供做决策所必须的信息；
- (f) 实用性：可以以合理的成本及时地从指标中获得数据。

34. 说明变化或进展的记述性评注是重要的定性指标，也是更为量化的指标的补充。这些指标也可以帮助人们理解往往很深奥的进展矩阵。为了确定项目是否圆满成功，既需要定性的，也需要量化的关键绩效指标。这些指标是评价的重要组成部分，使我们能够比较当前活动和过去的活动。

35. 缔约方认为，指标可以很有用：有助于沟通不同活动或项目的结果；更加深入地分析社会经济状况；以及作为管理工具。但是，缔约方也承认绩效衡量标准的运用方面存在很大困难，包括收集数据，在提交报告方面求得平衡，以及可能需要监测将来可能变得重要的问题。评价国家一级的绩效必须先总结项目一级的绩效，汇集这方面的信息仍然存在困难。

36. 缔约方还指出指标运用方面的局限，例如这些指标可能十分主观，而且难以在各国之间统一。通用、标准或大的总体指标可以提供某些信息，但是这些指标未必能反映东道国地方一级的活动。个性化指标可能比较有用，但是难免需要花费更多的时间和金钱。

## 四、政府间组织的经验

37. 一个旨在改善能力建设，包括对其监督和评价的强度学习进程正在展开，各种国际组织和联合国机构都参与其中。

### A. 全球环境基金

38. 能力建设是环境基金的核心；或作为中长期项目的一部分，或通过扶持型活动进行能力建设。中小型项目包括评价内容，占项目预算的 7%。通常需要在整个项目执行期间通过定期报告汇编有关信息，供独立评估员在项目结束时编写一份评估报告。

39. 重视监测和评价被明确写入环境基金评估办公室的监测和评价政策；<sup>8</sup> 但是该政策并未特别将能力建设作为监测和评价的重点。环境基金加强能力建设的战略方针为环境基金筹集能力建设方面的资金提供了方案依据。该方针提出，监测和评价专门的能力建设活动或项目内容时，应当以具体的指标为基础，而这些指标应当由当时的环境基金评估小组制定。环境基金评估办公室建立了监测环境基金业务中的能力建设工作的指标框架，并提出了记分卡方法，以便在个人、机构和系统一级进行监测。

40. 环境基金关于制定指标衡量项目中能力建设内容效果的工作基于下面五项主要能力：

- (a) 构思和制定政策、立法、战略和方案的能力；
- (b) 执行政策、立法、战略和方案的能力；
- (c) 吸收所有利害关系方参与并达成共识的能力；
- (d) 调动信息和知识的能力；
- (e) 监测、评估、报告和学习的能力。

41. 使用记分卡，从零到三对每个指标进行排序，这些指标可以将能力建设的定性过程量化。监测和评价框架中确定了一系列指标，该框架具有灵活性，可以增加针对具体重点领域的新指标。

42. 国家能力自我评估全球支持方案为各国提供了方法学支持和知识管理机制。方案的活动之一是制定衡量和影响评估的目标和指标。这项工作与环境基金监测和评价小组、开发署、联合国环境基金以及世界银行联合开展。

43. 环境基金评估办公室正与合作伙伴及捐助方一起支持一个新兴非正式网络，即“实践社区”，供评估人员、从业人员以及制定监测和评价体系、最佳做法、指导方针及气候变化和发展评估指标的研究人员使用。该倡议注重发展中国家的需要，以及加强这些国家应对气候变化的能力，环境基金评估办公室 2008 年 5 月 11 日至 13 日在埃及亚历山大举行的气候变化和发展国际会议上对这些活动表示的高度兴趣直接促成了该倡议。

44. 该实践社区将建立、确认和分发评价方面的知识和信息。它有三个主要倡议，气候变化评估电子库；社区网上论坛；关于缓解和适应的四项研究。

45. 环境基金评估办公室将担任实践社区的协调方和组织方，为供资、研究以及即将进行的事后评估提供基础，一些合作伙伴的工作将为该社区提供支持。

---

<sup>8</sup> 可查阅 <[http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Policies\\_and\\_Guidelines-me\\_policy-english.pdf](http://www.gefweb.org/uploadedFiles/Policies_and_Guidelines-me_policy-english.pdf)>。

## B. 联合国开发计划署

46. 开发署的工作性质使该机构能够从全局上把握能力建设。开发署使用了“能力发展”一词，反映了该过程将采用综合方法，以现有的能力基础作为出发点，为提高和维持那些能力的国家努力提供支持。开发署的工作还包括必须引入新能力，同时也支持新能力建设的领域。

### 能力发展进程



资料来源：联合国开发计划署。

47. 《2008-2011年开发署战略计划》<sup>9</sup> 将能力发展作为开发署向方案国提供的首要服务。该计划主要由能力发展小组实施。开发署网站上专门的能力建设网页列出了能力开发监测、评价和指标的部分内容。<sup>10</sup>

48. 开发署做法所基于的观点是，能力发展是一个由一系列持续性干预组成的过程。开发署和联合国发展集团认为，上图中的五个步骤是能力发展的核心方法。在任何情况下都应当遵循这些基本步骤：在能力发展过程中，首先要联合确定严格的能力发展方法，然后再进行评估，以确定基准能力，同时指出针对这些评估结果做出的反应，为执行这些反应提供支持，并帮助衡量能力的变化。不过，这种一般方法可以根据具体情况进行调整和修改。

<sup>9</sup> 可查阅<<http://www.undp.org/execbrd/word/dp07-43.doc>>。

<sup>10</sup> <<http://www.undp.org/capacity/index.shtml>>。

49. 为了支持国家能力自我评估方案，开发署制定了监测能力发展倡议的框架。这种方法符合加强能力建设的战略方针，以及环境基金基于结果的管理框架。

### C. 经济合作与发展组织

50. 经济合作与发展组织组遵守《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动纲领》的原则。根据这两份文件，能力建设必须是由进行能力建设的国家自己掌握的国内进程，符合该国的制度和统一的方针。鉴于必须进行气候变化能力建设的国家的国情各不相同，通常在国家一级由国家机关制定绩效指标，以便监测和评价经合组织支持活动中的能力建设情况。

51. 经合组织正在进行一系列与监测能力建设有关的活动，其中一些涉及环境方面能力发展，但是目前还没有专门针对气候变化的活动。这些活动包括：通过《援助实效问题巴黎宣言监督调查》监测能力建设活动；为发展中国家的环保部委和机构制定指标和基准，以评价它们制定、遵守和实施环境立法的能力；以及更新对环境方面能力建设的指导。

52. 发展援助委员会公布有关援助和其他资金流动的统计和报告。债权人报告系统援助活动数据库中公布的这些数据涉及发展中国家和转型期经济体，主要基于发展援助委员会成员的报告。债权人报告系统提供了一系列容易获得的基本数据，使发展援助委员会所有成员都能够分析和比较援助的流向、目的，以及援助支持或旨在执行的政策。债权人报告系统有“里约标志”（缓解气候变化、荒漠化和生物多样性公约），使我们能够追踪为执行《里约》公约提供的援助。但是，目前还无法区分里约标志相关工作中的能力建设活动。

53. 经合组织认为就气候变化能力建设的全球绩效指标和监测参数达成一致是一项挑战，强调有必要根据国情制定此类指标和监测参数。

### D. 联合国环境规划署

54. 环境规划署制定的有关吸取教训的“问题树”方法是解决监测和评价工作有效性问题最有说服力、可能最有用的方法之一。<sup>11</sup> 制定“问题树”的进程始于一份关于有待调查的主要问题，即核心或重要问题的声明。问题树分析进一步明确了重要问题的原因，并从最直接的原因到根本原因，为原因划分等级。这种方法的目的是提高吸取教训的质量，确保今后制定方案时考虑这些教训，从而带来积极的改变。

55. 这个工具帮助明确了哪些问题曾在不同的评估报告中出现。配套的“心智图”也为项目工作人员提供了讨论机会，还可用于“清除”评估系统中积累的大量教训。一个主要结论

---

<sup>11</sup> <[http://www.unep.org/eou/Pdfs/Lessons\\_Learned\\_rpt.pdf](http://www.unep.org/eou/Pdfs/Lessons_Learned_rpt.pdf)>。

是，先前评估的教训中有近 50%未达到规定的定性标准。因此，这项活动的一个结果就是对今后如何更好地描述教训提供了更好的指导。

## 五、总 结

56. 大约十年前，作为第 2/CP.7 号决定附件的能力建设框架获得通过，概括了发展中国家能力建设活动的范围、指导原则和方针。多年来不断发展的审查进程(年度审查和五年期综合审查)为监测能力建设框架的执行提供了基础，使我们能够确认一系列优先领域的进展和差距。

57. 两次专家会议以及缔约方和政府间组织提交的各种资料有助于分享关于使用绩效指标监测和评价国家和全球一级能力建设方面的经验和意见。虽然就评价组织、国家和全球一级气候变化能力建设的方法而言，缔约方和各组织仍然缺乏经验，但已找到了一些指导原则和可能的方法，应当实施。这些方法的挑战和局限也已知晓，缔约方有必要考虑如何克服。下面的方框总结了指导原则和挑战。

58. 可以在指导原则和经验的基础上制定一本指南和一系列指标，以便进一步支持对国家一级气候变化能力建设活动的监测和评价。

**包括制定和使用绩效指标的监测和评价方针：  
指导原则和局限**

**监测和评价的方针和方法学**

- 监测和评价应当是一个国家主导的进程。
- 发展中国家在监测和评价方面应发挥领导作用，确保其成为管理周期必不可少的一部分。
- 定期检查的目的应当是促进对所取得进展的评估，明确差距和能力建设框架执行的有效性，协助进行全面审查。
- 对国家能力进行基准评估，以履行他们在公约下的承诺是计划任何监测和评价方针时必不可少的基本步骤——国家能力自我评估帮助确认了能力方面的不足。
- 监测和评价应当切实支持能力建设的长期性质，同时不干预能力建设过程本身。
- 好的评估可能需要一年才能完成，而且成本高。
- 需要额外的资源以支持评价系统，包括获得资源以制定具体措施、程序，以及评价和监测效果的指标。
- 附件二缔约方、多边机构，以及支持发展中国家能力建设的其他相关利害关系方应当使其监测和评价活动与发展中国家的系统保持一致。

**制定和运用绩效指标**

- 应当只选取少数几个绩效指标，重点强调它们对能力建设过程的实用性和有用性，而不仅仅是满足监测的一般需要。
- 国家指标的选取应当包含个人、机构和系统能力指标三个级别。
- 运用绩效衡量标准的主要障碍包括：收集和汇总数据，在提交报告方面求得平衡，以及有可能需要监测将来可能变得重要的问题。
- 指标可能非常主观，国家之间很难统一。
- 可能很难就气候变化能力建设的全球绩效指标和监测参数达成一致，最终需要根据国情制定此类指标和监测参数。
- 说明变化或进展的记述性评注是重要的定性指标，也是更为量化的指标的补充。
- 绩效指标应当是明确规定的，易于理解和运用，成本合理，没有偏见，能够汇总，并基于可获得的数据和信息。

附件一

政府间制定能力建设监测和评价框架的里程碑

议事情况和/或结论	有关决定/文件
缔约方会议第七届会议请秘书处收集、处理、汇编和散发缔约方会议或其附属机构审查执行发展中国家能力建设框架的进展情况所需的资料，该框架根据第 2/CP.7 号决定建立(下称能力建设框架)。	第 2/CP.7 号决定
缔约方会议第九届会议请全球环境基金在制定气候变化重点领域能力建设绩效指标的工作中，考虑到能力建设框架。	第 4/CP.9 号决定
同样在缔约方会议第九届会议上，确定了审查能力建设框架的规定时限和进程。	第 9/CP.9 号决定
履行机构第二十四届会议审议了秘书处编写的《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》。	FCCC/SBI/2006/5
缔约方会议第十届会议鼓励缔约方在其国家通报及其他相关文件中汇报能力建设方案的有效性和可持续性。	第 2/CP.10 号决定
缔约方会议第十二届会议决定每年另外采取措施，定期监测能力建设框架的执行，并为全面年度审查做出贡献。	第 4/CP.12 号决定
履行机构第二十六届会议审议了有关收集、处理和散发关于发展中国家能力和能力建设活动监测信息的提案。	FCCC/SBI/2007/5
履行机构第二十六届会议决定，应组织为期两天的研讨会，以监测和评价能力建设活动和提高能力建设的有效性为重点。	FCCC/SBI/2007/33 号文件所载 2007 年 11 月 5 日至 6 日在安提瓜和巴布达圣约翰举行的研讨会
缔约方会议第十三届会议请缔约方提交资料，介绍它们在国家一级进行监测和评价的经验。会议还请秘书处编写一份技术文件，列出不同级别的监测和评价方法，并召开一次会议，以讨论使用绩效指标监测和评价国家一级能力建设活动的经验。	FCCC/SBI/2008/15 号文件所载 2008 年 11 月 6 日至 7 日在巴西里约热内卢举行的专家会议
履行机构第二十八届会议批准了第二次全面审查的职权范围，称该审查结束后，除其他外，履行机构应就采取进一步步骤定期监测和评价能力建设活动提出建议。	FCCC/SBI/2008/8 号文件附件四所载职权范围
履行机构第二十九届会议审议了缔约方提交的资料，技术文件，以及关于上文提到的里约热内卢专家会议结果的报告。	FCCC/SBI/2008/MISC.6 和 FCCC/TP/2008/5
履行机构第二十九届会议还请缔约方、政府间组织和非政府组织向秘书处提交资料，介绍特别是使用绩效指标监测和评价国家和全球一级能力建设方面的经验和教训。	FCCC/SBI/2009/MISC.1

## 附件二

按照能力建设层次分析根据第 2/CP.7 号决定制定的  
发展中国家能力建设框架中所列出的需要

能力建设的级别	能力建设框架中概括的需要
个人	<ul style="list-style-type: none"><li>• 教育和培训</li></ul>
机构	<ul style="list-style-type: none"><li>• 机构能力建设，包括酌情加强或建立国家气候变化秘书处或国家联络点</li><li>• 编写国家通报</li><li>• 维持温室气体清单，管理排放数据库，建立收集、管理和利用活动数据及排放系数的系统</li><li>• 脆弱性和适应性评估</li><li>• 缓解办法执行情况的评估</li><li>• 研究和系统观测包括气象、水文和气候方面的服务</li><li>• 信息分享和联网，包括建立数据库</li></ul>
系统	<ul style="list-style-type: none"><li>• 加强和/或创造扶持型的环境</li><li>• 制定国家气候变化方案</li><li>• 提高决策能力，包括为参与国际谈判提供援助</li></ul>
涵盖多个级别的需 要和领域	<ul style="list-style-type: none"><li>• 执行适应措施方面的能力建设</li><li>• 技术的开发与转让</li><li>• 利用清洁发展机制</li><li>• 因执行《公约》第四条第 8 和第 9 款而产生的需要</li><li>• 提高公众意识</li></ul>

-- -- -- -- --