



附属科学技术咨询机构
第三十二届会议
2010年5月31日至6月9日，波恩
临时议程项目3
关于气候变化影响、脆弱性和适应的
内罗毕工作方案

推进适应规划方针一体化问题技术研讨会的报告

秘书处的说明

提要

本报告简要介绍《内罗毕工作方案》推进适应规划方针一体化问题技术研讨会的情况。这次会议是依据《关于气候变化影响、脆弱性和适应的《内罗毕工作方案》》举办的，于2009年10月12日至14日在泰国曼谷举行。研讨会通过讨论，确定了有利于一体化的一些因素，包括利害关系方的参与，提供相关信息和指导，以及目前气候变化和发展进程扩大所带来的机会等等。本报告概述了研讨会上的讨论要点，并总结了在《内罗毕工作方案》下采取后续行动和进一步审议而提出的建议和问题。

目录

| | 段次 | 页次 |
|------------------------------------|-------|----|
| 一. 导言..... | 1-7 | 3 |
| A. 任务..... | 1-2 | 3 |
| B. 本说明的范围..... | 3-4 | 3 |
| C. 附属科学技术咨询机构可采取的行动..... | 5 | 3 |
| D. 背景..... | 6-7 | 4 |
| 二. 议事情况..... | 8-13 | 4 |
| 三. 对研讨会所讨论问题的分析..... | 14-64 | 5 |
| A. 导言..... | 14-18 | 5 |
| B. 适应规划方针一体化的现有经验、良好做法和所得教益..... | 19-45 | 6 |
| C. 适应规划方针一体化的机遇和有利因素..... | 46-57 | 11 |
| D. 推进适应规划方针一体化的障碍与挑战..... | 58-64 | 13 |
| 四. 建议摘要..... | 65-78 | 14 |
| A. 强化知识基础, 改善获得相关知识及信息的途径..... | 66-74 | 14 |
| B. 创建扶持型政策环境..... | 75 | 15 |
| C. 加强体制和技术能力..... | 76-77 | 15 |
| D. 促进提供与交付资金..... | 78 | 16 |
| 五. 供采取后续行动和进一步审议的问题..... | 79-87 | 16 |
| A. 《内罗毕工作方案》合作伙伴当前的行动及计划采取的行动..... | 79-86 | 16 |
| B. 在《内罗毕工作方案》之下可采取的以下几个步骤..... | 87 | 17 |

一. 引言

A. 任务

1. 附属科学技术咨询机构(科技咨询机构)第二十八届会议¹ 请秘书处在科技咨询机构主席的指导下,于第三十一届会议之前主办一次技术研讨会,审议如何推进适应规划方面的各种方针实现一体化的问题,包括扩大地方和以社区为基础的适应规模。

2. 研讨会应由缔约方、相关组织、社区和专家代表参加,目的是促进在各级为各部门和各种生计的一体化实际适应行动和措施作出知情的决定。研讨会应考虑到缔约方和相关组织就此问题提交的材料² 以及基于这些提交材料和其他有关资料的一份综合报告。³ 科技咨询机构还请秘书处就这次研讨会编写一份报告,在第三十二届会议之前提供。⁴

B. 本说明的范围

3. 本文件根据研讨会上的演讲和讨论,介绍以上第1段所述研讨会的情况。⁵

4. 本文件载有:

(a) 研讨会议事情况(第二章);

(b) 对研讨会主要讨论的问题的分析(第三章);

(c) 与会者提出的供采取进一步行动的建议概述(第四章);

(d) 本领域现有行动和行动保证以及可在《关于气候变化影响、脆弱性和适应的内罗毕工作方案》下采取后续行动和进一步审议的问题概要(第五章)。

C. 附属科学技术咨询机构可采取的行动

5. 科技咨询机构不妨在第三十三届会议上审议本研讨会报告,将其作为审议该届会议前完成的活动结果的一部分,以期审查《内罗毕工作方案》的效力。

¹ FCCC/SBSTA/2008/6, 第 61 段。

² 汇编入 FCCC/SBSTA/2009/MISC.4 号文件。

³ FCCC/SBSTA/2009/6。

⁴ FCCC/SBSTA/2008/6, 第 62 段。

⁵ 本次研讨会的相关文件见 <http://unfccc.int/4915.php>。

D. 背景

6. 《内罗毕工作方案》的总体目标是协助所有缔约方，特别是发展中国家，包括最不发达国家和小岛屿发展中国家，更好地了解 and 评估影响、脆弱性和适应，就实际的适应行动和措施作出知情的决定，以便在考虑到当前和未来气候变化和变异性的前提下，在合理的科学、技术和社会经济基础上应对气候变化。⁶

7. 根据《内罗毕工作方案》在适应规划和做法的工作领域开展的活动，是为了推动实现第 2/CP.11 号决定附件所载目标，特别是：第 3(b)(一)段所述分专题，即“促进发展和推广评估方法和工具，改善适应规划、措施和行动，并结合可持续发展”；第 3(b)(二)段所述分专题，即“收集、分析和推广关于过去和目前实际适应行动和措施的信息，包括适应项目、短期和长期适应战略，以及当地和本土知识”；第 3(b)(四)段所述分专题，即“便利缔约方和相关组织、企业、民间社会和决策者及其他利害关系方之间的交流与合作”。

二. 议事情况

8. 推进适应规划方针一体化问题技术研讨会于 2009 年 10 月 12 日至 14 日在泰国曼谷举行。研讨会由秘书处主办，挪威和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府提供了资金支持。科技咨询机构主席 Helen Plume 女士主持了研讨会。

9. 81 名来自缔约方、相关国际组织、政府间组织以及活跃在适应规划和做法领域的非政府组织的代表参加了研讨会。

10. 研讨会讨论所用的资料是，以上第 2 段所述的提交材料和综合报告，以及在《内罗毕工作方案》下两次相关研讨会的报告——2007 年 9 月在意大利举行的关于适应规划和做法的研讨会⁷和 2009 年 3 月在古巴哈瓦那举行的关于在国家政策和方案中纳入气候风险评估和管理及减少灾害风险战略的做法、工具和系统的技术研讨会。⁸

11. 会议开幕后举行了一系列演讲，分别介绍了《内罗毕工作方案》的背景和以上第 2 段提到的综合报告，并概述了适应规划不同方针一体化问题所涉及的某些概念和具体问题。

12. 在三次全体会议上讨论了适应规划方针一体化的现有经验、良好做法和教训，其中也包括障碍、挑战和机会，但重点是跨越各级、各部门和各种灾害类型的一体化问题。全体会议后，分三个小组举行会议，就上述问题更深入地交换意见和信息，并在一次全体会议上介绍了各分小组的讨论要点和结论。之后进行了专题讨论，就适应方针一体化背景下的一系列全局性问题提出了各种观点，其中

⁶ 第 2/CP.11 号决定，附件，第 1 段。

⁷ FCCC/SBSTA/2007/15。

⁸ FCCC/SBSTA/2009/5。

涉及意识到性别问题的方针、生态系统管理、利害关系方参与以及国家适应行动方案编制进程。此外，还请缔约方和各组织做出新的行动保证，介绍现有保证的最新情况，分享相关活动信息，以应对研讨会上提出的推进一体化工作中的挑战。

13. 最后的专题会议由分组会议召集人和与会者介绍各自的结论，并提出《内罗毕工作方案》下未来工作和进一步行动的建议。研讨会最后由主席做总结，并由秘书处的一位代表作结论性发言。

三. 对研讨会所讨论问题的分析

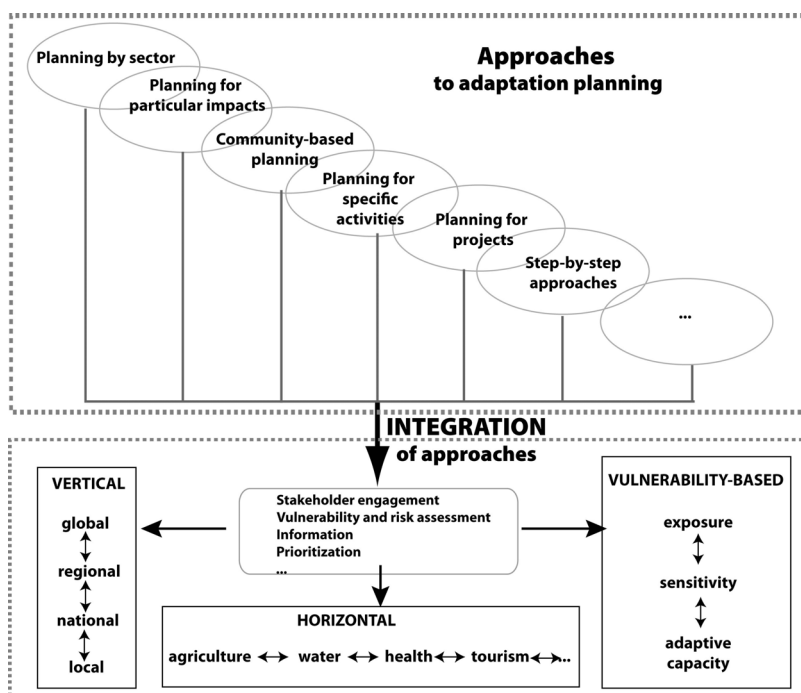
A. 引言

14. 各种背景下气候变化的影响，其范围盛广，为解决这个问题，在适应规划方面制订了各种方针。其中包括：规划各部门的适应工作(即部门方针)，处理干旱和暴风雨等具体影响(即基于影响的方针)，解决农业社区等特定群体的脆弱性(基于社区的方针)，具有气候抗御能力的发展项目(即基于项目的方针)，以及循序渐进的方针。上述每种方针都在具体情况下以特定的方式推动适应规划，都涉及不同的利害关系方，对技术、机构资源和资金都有不同的要求。

15. 同时也已开始努力考虑如何实现这些方针的一体化问题，因为没有哪一个单独的适应规划方针足以包揽开展适应的种种复杂情况。还有人表示要注意避免所谓的‘筒仓’式适应规划，即各种适应干预的规划独自进行，相互孤立。

16. 从广义上说，适应规划方针的一体化可通过有关方面的密切协调与合作实现，包括不同行政级别之间(即纵向一体化)，不同经济部门之间(即横向一体化)，或考虑和减轻某一特定群体或系统的脆弱性(即基于脆弱性的一体化)。这些不同类型的一体化之间具有某些共同的因素，没有这些因素，任何一体化就不可能实现。这些因素包括利害关系方的参与、脆弱性和风险评估、相关信息要求以及适应措施的优先化。研讨会上演示了下图，以图表的方式再现了研讨会讨论的概念框架。

适应规划方针及其一体化的概念框架



17. 与会者形成了共识，即不同方针之间实现一体化，能利用每种方针的长处，填补空白，鼓励相互配合，避免重叠和冲突，因此对增强适应规划的效果和可持续能力是至关重要的。但是与会者也认识到，一体化适应规划仍处于早期阶段，采取“边干边学”的方式会有获得很大收益。这就强调了记录、推广、分享良好做法和所得教益的重要性。《内罗毕工作方案》可为推动这方面的知识分享和学习发挥重要作用。

18. 尽管研讨会的意图是实现不同适应规划方针之间的统一，但许多发言也提到一体化的第二个方面，即使适应规划融入更广泛的发展进程。讨论表明，将适应规划置于发展背景下，有助于确保各方针之间的一体化。研讨会上的讨论表示，有些因素对于两种类型的一体化都至关重要，本章剩余部分将探讨这些共同的因素。

B. 适应规划方针一体化的现有经验、良好做法和所得教益

1. 现行做法

19. 通过全体会议演讲和分小组深入讨论，与会者交流了跨越各行政级别、各经济部门和各种灾害类型的适应规划方针一体化方面的各种做法。以下通过适应规划方针一体化的三个主要进程加以介绍：通过建立伙伴关系、协调与协作实现利害关系方的参与；提供和传播相关信息和指导；国家气候进程、发展规划、资源管理和立法框架。

利害关系方参与：伙伴关系、协调与协作

20. 与会者将主要利害关系方之间的伙伴关系与协作列为一体适应规划的一个要素。

21. 有时是在国家一级进行协调。例如，在孟加拉国，龙卷风和洪水风险管理由一个协调完善的系统予以推动，该系统由总理办公厅负总责，分区办事处通过一个区级管理委员会负责实施。该委员会由不同部门的代表和地方领导人组成，各人专司其职。近年来这种统一行动模式显著减少了极端天气事件造成的损失。

22. 会议又举了一些例子，说明通过协作将适应融入其他进程的情况。在新西兰，环境部承担政府内部的协调职责，它通过召开季度协调会等各种方法确保将气候变化问题纳入其他职能部委的规划和做法。斯里兰卡开展多利害关系方和多部门进程，使该国实现了疟疾风险的一体化管理。

23. 会上还讨论了较低级别的协作。在《联合王国气候影响方案》的总体推动下，通过一个主要面向研究的自愿进程，联合王国的次区域和地方当局之间建立了数量众多的伙伴关系，以探讨气候变化对自然环境和经济部门的影响。通过几年来分享经验和良好做法，这些伙伴已成为将适应规划纳入次区域和地方发展计划及资源管理战略的“自愿倡导者”。来自次区域和地方社区的主要利害关系方，包括决策者、资源管理者、专业机构和工商企业界代表以及城乡居民，都应邀参加技术讨论和政策协商。由于利害关系方被赋予了进程的主导权，因此加入伙伴关系的利害关系方基本不需要外界劝说，就会把气候变化及其影响的关切纳入日常规划和资源管理实践。

24. 区域一体化的一个例子是加勒比共同体气候变化中心，它的工作是推动和协调大量区域实体的活动，确保适应规划以一体化的方式进行，确保加强配合和避免重复劳动。

25. 在许多太平洋小岛屿发展中国家，适应规划和项目实施强调所有主要利害关系方的参与和协作，包括地方社区和国家层面的决策者、双边和多边捐助方及非政府组织。通过参与性的协商进程，国家政策考虑到地方的需要和地方社区的知识。这是确保适应规划处理脆弱群体的优先事项并获得其支持的关键所在，归根结底也是确保适应规划和行动能够成功和持续的关键所在。此外，地方上利害关系方提供的知识对于适应规划进程往往具有决定性作用。例如，密克罗尼西亚联邦政府制订了一个公路修建计划，以连接科斯雷州的三个村庄。但是与当地社区的磋商对该计划提出了疑问。政府原先的计划是要清除这里的红树林和森林的，但当地人知道，保持这些红树木和森林的原始状态，关乎村庄的生计。鉴于这一因素，拟订了一个新的计划，以保持生态系统。

26. 同样在地方一级，联合国粮食及农业组织(粮农组织)力争使利害关系方全面参与该组织帮助农民规划适应的努力。通过一系列的交叉活动，如培训、跨部门协调和政策宣传，努力让地方一级的利害关系方参与风险、脆弱性和地方生计评估、加强机构能力以及找出切合当地的适应战略和办法。

技术咨询：提供和传播相关信息和指导

27. 缔约方和各组织实现适应规划一体化的另一个方式，是提供和传播信息和指导。关于气候变化对各个经济部门和生产体系的影响以及适应措施的实用指导，可以找出、分析、落实这方面的信息，并为适应规划的一体化提供重要的技术依据。此外，制订指导文件的过程往往有利害关系方的参与，因此推动了利害关系方的自主性，鼓励它们在适用指南时采取一体化做法。

28. 在新西兰，环境部提供一个中心平台，传播相关数据组、信息和指导文件，协助其他政府部门将规划适应融入日常规划和管理实践。圣卢西亚为建筑业制订了工程准则，设计了培训课程，以便将气候变化适应纳入建筑设计和施工。

29. 《联合国气候影响方案》提供和传播技术出版物和指南，产生了大量的一体化适应活动，包括气候和社会经济情景培训，关于气候风险管理和决策的方法框架以及将气候变化适应纳入具体部门规划和方案的指导材料。制订这类指南往往先从与潜在用户进行全面磋商开始，在推广过程中，用户也有机会就指南的有用性提供反馈，并提出改进的建议。

30. 最不发达国家专家组制订了附有说明的指南和分步骤指导，分别协助最不发达国家编写和实施国家适应行动方案。这些指导文件强调自下而上的一体化、适应规划的参与性和自上而下的方针以及将适应规划和行动纳入国家发展。

协同增效进程和做法：国家气候进程、发展规划、资源管理和立法框架

31. 与会者介绍的许多一体化做法都涉及在现行国家气候进程、发展政策和立法框架范围内开展适应规划。

32. 与会者经常援引国家信息通报、国家适应行动方案以及类似的国家气候进程对于适应规划一体化的促进作用。这些进程要求进行新的体制安排，组建技术小组，需要专门知识、数据和信息。这一切，以及从这些进程中学得的良好做法和教益，都已经被作为基础予以利用，目前正在对适应规划方针的一体化发挥促进作用。此外，有报告指出，国家发展战略(如减贫战略文件)和法律框架(如建筑法或民防法)促进了将适应措施纳入发展计划。

33. 与会者介绍了将适应纳入发展规划和资源管理的经验。这项工作往往涉及主要经济部门及相关负责当局，通常是在一个具体的行政单位(如市政府)和/或一个地理区域(如流域)的资源管理框架内开展，从而将减少对气候变化的脆弱性和增强抗御能力纳入社会经济发展的更广泛目标、可持续资源管理和相关立法框架。

34. 例如，粮农组织在海地和马达加斯加采取以城市和水域为基础的举措，加强了农村社区的气候抗御能力，办法包括：创造就业机会，加强农村的社会安全网；增强基础设施和脆弱区域对极端天气事件的抗御能力；降低农村社区面临的洪水和其他极端气候事件的风险。国际湿地组织通过印度尼西亚亚齐遭受海啸地

区的案例研究，说明红树林的恢复如何有助于提高受灾社区和生态系统的抗御能力。这是一种双赢方针，即保全了自然环境，又为社区带来了替代生计。

35. 立法同样可以成为适应规划一体化的催化剂。在新西兰，《资源管理法》要求地方当局将气候变化影响适应纳入发展计划，2004年的《建筑法》和2007年的《建筑法则审查》规定，鉴于气候变化情况，考虑建筑物设计生命周期为50年。同样，2002年《民防和应急管理法》要求考虑到未来极端天气事件发生频率和强度的变化。在联合王国，国家风险评估进程规定每个政府部委在五年期内将气候变化适应规划纳入部门政策和实施进程，并向主管部门报告。此外，2008年《气候变化法》委托大量负责提供公共服务的实体开展周期性气候风险评估，并就管理此类风险的适应努力提交报告。预期这项工作能够系统地将适应规划纳入参加组织的日常部门规划和操作实践中。在气候抗御措施所带来的潜在商业利益的趋动下，目前未被要求的其他实体，特别是私营部门实体，也非常有望遵循这些具有气候意识的做法。

36. 一些例子涉及建筑物和建筑业。例如在中国，穿越永冻土地带的京藏铁路的设计和建造考虑到了主要气候指标的变化。在澳大利亚，新南威尔士州政府要求所有房地产开发商将气候灾害考虑和适应纳入规划。圣卢西亚对公共建筑进行了改造，以考虑到预计气候变化的潜在影响，并计划通过开发管理局的审批程序，正式将气候变化适应纳入公共建筑物的建设和改造工作。

37. 圣卢西亚还确保将适应纳入《国家飓风计划》和《国家应急管理计划》，孟加拉国开展的《国家灾害管理方案和战略》实现了盐湖、洪水和干旱风险的一体化管理。此外，古巴利用法律框架保证各级当局和机构履行其管理与天气有关的灾害的责任。在特立尼达和多巴哥，气候风险必须列入环境影响评估。在伯利兹，列入气候变化适应计划已经成为要求进行环境影响评估的项目的一个审批标准。

2. 良好做法和获得的教益

38. 尽管为调查气候变化对于人类社会和自然环境的潜在影响进行了大量的分析研究和评估，但与会者承认，适应规划方针的一体化以及适应规划本身仍是相对较新的领域。对于有效实现不同适应规划方针一体化的要求并不完全清楚，也没有界定成功一体化的普遍接受的标准。但是与会者还是能够找出在不同情况下适应规划和一体化早期努力中获得的以下良好做法和教益。它们也将不断发展，在‘边干边学’中，随知识库的扩大而不断加以补充。

各阶段和各级利害关系方的参与

39. 在整个研讨会上，与会者重申利害关系方的参与对于保证适应规划的效果和长期持续的重要性。他们指出，好的适应做法需要以人为中心。一个开放、包容和透明的方针是任何成功的一体化适应做法的关键所在。例如，太平洋区域环境方案秘书处报告说，利害关系方积极参与太平洋岛屿气候变化援助方案带来了

地方社区的宝贵支持，他们提供了以货代款的服务和项目投入。实际行动组织指出，通过以这种方式使地方一级的利害关系方参与进来，能够找出和满足社区对于地方和中央政府的信息、政策和资金支持的要求。

40. 根据不同情况，不同的利害关系方集团承担特定的职责，在适应规划的具体阶段，具有不同的责任和战略地位。例如，加纳指出，妇女参与对于确保满足最脆弱者的需要具有战略性作用。在另一种背景下，联合王国则强调与具有“公众面貌”的实体(如自然保护机构和公用事业公司)等自愿适应者合作建立信心和增加经验的重要性。

41. 哥伦比亚提供了让利害关系方参与适应战略的一个例证。该国一体化国家适应计划的组织者认识到政治利益的短期性，确保试点项目的目标既包括短期结果，又包括长期目标。这就使决策者能够积极参与一体化国家适应计划进程。此外，为鼓励市长们分享在一体化国家适应计划下管理当前气候变异性的经验，成立了专题小组(如有关沿海城市中心相关问题的专题小组)。由于市长们有望从中获得有益于自身工作的见解，因此有参加的积极性。

相关信息

42. 与会者介绍了通过开发和提供相关信息以及有效沟通而使利害关系方参与的经验。这方面成功的关键在于了解和关注利害关系方群体的背景和兴趣。与会者强调，所言所语必须能为利害关系方所理解，并关注其日常问题。例如，与从业者和政策制订者谈论灾害管理、经济和贫困问题要比谈论气候风险管理可能更实用。同样，对利害关系方来说，理解暴雨事件的频率和强度变化的影响要比理解重现期更容易。

43. 实际行动组织称，如果以恰当的技术资料水平和正确的模式提供技术指导和信息，就能得到利害关系方的重视和采纳。新西兰、联合王国和实际行动组织也提到，征求和吸收利害关系方的建议和意见，是确保技术指导和信息切合实际的有效途径。

管理气候变化引起的不确定性方面的灵活和适应性规划

44. 气候变化及其生物物理和社会经济影响引起的一连串不确定因素，往往阻碍适应行动的开展。如果若干紧迫的社会和经济问题同时在力争获取有限的资源，那么这种情况就尤其突出。但是，在不确定情况下的决策，对于政策制订者、资源管理者、发展工作者、工商界领导甚或农民绝不是新鲜事物，管理不确定性向来是决策进程的一部分。棘手的问题在于通过以科学为基础和指导的方式来解释和管理气候变化不确定性。

45. 与会者介绍了在未来气候不确定的情况下进行有效决策的观点和良好做法。古巴强调，必须以当前气候变异性管理战略为基础进行气候变化适应规划。新西兰、联合王国和联合国开发计划署指出无悔办法、情景规划以及将审查要点

纳入规划周期和适应管理战略的益处，从而可以在出现新的信息时在规划进程中作出调整。

C. 适应规划方针一体化的机遇和有利因素

1. 日益增长的公众和政策支持，以及自愿适应者

46. 虽然对适应的政治和公众支持并非总是随时就有，但是，与会者报告中交流的情况是积极的，说明公众的认识在提高，政策支持在加强，这些因素可有效促进适应规划活动及适应规划方针的一体化。例如，在孟加拉国，政府并没有坐等国际捐助方提供资金，而是从国家预算中划拨一笔数量可观的资金用于支持适应活动；古巴将高水平的公众教育及对自然灾害的认识作为该国成功减少灾害风险的关键因素。最不发达国家专家组主席告知研讨会，虽然最不发达国家基金目前可用于支持国家适应行动方案执行的资金有限，但是，双边捐助方和各国政府都表示有兴趣为国家适应行动方案的执行活动提供支持。

47. 开发署也注意到，利害关系方，尤其是处于决策地位的利害关系方，都愿意将工作推进一步，即从开展研究、编写报告进入到开展具体的适应活动。在采取实际行动方面，据联合王国报告，许多负责提供公共服务的地方机关及公共和私营部门实体在国内采取了广泛的自愿适应措施。这类切实行动对培养公众信心和信任，提供有关适应进程的知识至关重要。

48. 在这些利害关系方中，妇女尤其具备推动变革的潜力。农村男子进城务工，许多妇女留守家中，她们既要照管也要领导自己所在的社区。在冲突地区和危机期间也存在相同状况，从事传统医学及社区宗教活动的妇女往往被看作社区的重要领袖。在这种情况下，妇女可成为领导社区应对气候变化影响的有效力量。

2. 不同适应规划方针的共性

49. 与会者在各种适应规划方针中发现了一些共性领域，可利用这些领域促进一体化。首先，不同适应规划方针涉及的往往是同一些利害关系方，其中包括脆弱社区、各级政府、公共部门实体、非政府组织、学术界及捐助机构。这些利害关系方集团能够帮助确保以统筹方式开展适应规划。

50. 第二，在适应规划的目标、有效的资源管理和可持续发展之间存在共同点——它们的目标相同，都是为了促进人类和自然系统对气候变化的抗御能力。与会者注意到，负责各具体部门的决策者可借此机会跳出部门的局限性，考虑跨部门之间的联系，从而确定适应措施一体化的共同收益。

3. 非政府组织的潜在促进作用

51. 虽然与会者承认政府在创建扶持型政策环境和提供资金及立法支持方面发挥根本作用，但是他们也强调，非政府组织和特殊群体具有为适应规划一体化提

供便利的潜力。非政府组织，包括在社区和地方级别工作的非政府组织，拥有大量宝贵的实地经验以及经过考验的在各种社会经济和生态环境下工作的工作方法。实际行动组织指出，该组织具有通过提供技术指导和信息，充当脆弱社区和地方政府中间人的经验。粮农组织倡导将适应活动分配给有地方代表性和操作经验的非政府组织。

4. 当前进程更为广泛

52. 与会者提到一系列正在进展中并有利于适应规划一体化的区域、国家和次国家一级的进程。这些进程常常能为宣传和认识提供机会，也能为协调与合作提供机会，以利于开展有效的适应规划，促进不同适应规划方针的一体化，并将其纳入更广泛的发展进程。

53. 在区域一级，欧洲联盟于 2009 年 4 月发表了有关适应气候变化的白皮书，它为欧洲联盟成员国的一体化及协调提供便利，同时承认有必要在国家和次国家一级采取大部分适应行动。在太平洋地区，在“太平洋岛国气候变化援助方案”之下设立的体制进程以及“太平洋气候变化圆桌会议”已成为促进利害关系方参与联合适应规划、适应规划跨部门一体化和在不同级别一体化的有效机制。

54. 在国家一级，对政策和监管工具的审查、战略环境评估、环境影响评估和其他政策框架，都被确定为适应规划及其一体化的潜在切入点。在阿根廷，作为执行《兵库行动纲领》⁹ 努力的一部分，已通过外交部协调设立了名为“拉普拉塔平台”的新倡议，旨在使约 50 个政府机构(例如：消防局和民事保护机构)及其他相关实体合作应对干旱与洪水。同时据哥伦比亚和联合国报告，可利用机会，通过对相关发展政策和监管工具的审查，将适应规划纳入发展进程。

55. 如上文第 32 段所述，国家信息通报和国家适应行动方案进程为推进适应行动方针的一体化提供了大量机会。由于这些进程，包括最不发达国家在内的大多数非《公约》附件一列缔约方，现在都已建立了多部门委员会和技术小组。体制和技术模式已确立，以鼓励社区参与、促进适应活动与关键的发展政策和战略(如减贫战略文件、千年发展目标等)之间的协同作用，并确保随后制定的适应规划和方案以国家为主导。

56. 在次国家和地方一级，适应规划及其一体化常常在评估一揽子发展项目风险的背景下进行，并作为建设生计抗御能力倡议的一部分。开发署和许多捐助机构已制定了组织程序，对一揽子项目进行例行检查，以便确定气候风险，制定适应规划。粮农组织通过发展社会安全网(如：公共工程和应急资金)及地方机构(如：自助团体和“谷物银行”)将适应规划及脆弱社区的抗御能力建设联系起来。

57. 在不同地点、不同部门、不同灾害的具体风险管理方面也积累了大量知识和专长。可通过有关专家之间的合作，利用这些知识为适应规划及其一体化提供

⁹ <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>。

资料和支持。在这方面，联合国的“一体行动、履行使命”倡议提供了一个有效平台，联合国专门机构通过该平台在国家一级开展合作，由国家工作队为气候变化适应规划提供支持，并支持将适应规划纳入联合国的发展援助框架。

D. 推进适应规划方针一体化的障碍与挑战

1. 科学方面的不确定性阻碍公众参与及决策

58. 与会者承认，气候变化及其对社会、经济和环境的影响，都存在大量的不确定性，这可能会对适应活动以及将适应纳入更广泛的规划及政策造成挑战。利害关系方，尤其是次国家一级和地方一级的利害关系方，在受邀参与对不确定的情况开展讨论时，时常感到无所适从。尤其是在涉及大量投资的情况下，负责人不太可能对无法产生近期收益的适应活动进行投资。这一点在公共和私营部门决策时情况相同。

59. 在另外一些情况下，政策制定者和决策者因收到不明确或相互矛盾的信息，所以不愿意采取行动。中国举例说明这一点，如：对今后气候变化及增施二氧化碳气肥的作用作不同假设，则对粮食产量预测的变化方向不同。除不确定性本身以外，一般认为适应气候变化是一个技术性很强的问题，应由专家和技术专家处理。据联合王国说，与缓解行动相比，社区和地方各级公众参与适应行动的程度要低得多，这正说明了这一点。

2. 知识、信息及数据不充分，技术能力不足

60. 在提供相关数据、信息和知识方面存在空白，在获得、分析和适用知识方面的技术专门知识不足，这些依然是障碍。与会者强调，有必要按照适当的时空尺度、针对具体背景提供目标利害关系方可消化的信息与知识。具体而言，与会者指出，成本效益分析的结果并非总是对适应备选办法进行评估和优先排序的最佳信息来源。除分析方法及成本效益估算的高度不确定性以外，量化分析经常忽视更简单和更经济的“软性”适应备选办法(如：组织能力建设、调整管理做法等)。

61. 就传播信息和知识这一主题而言，与会者指出，地方社区获取信息的渠道有限，它们可能依赖中介机构提供信息。语言障碍和方式不当也可能导致信息和知识产品无法到达需求者手中。据孟加拉国报告，该国政府为地方社区提供了有关洪灾预防行动的手册，但这些社区识字率低、吸收能力差，阻碍该计划取得成功。在识字率较低的社区传播信息时，采用当地语言进行宣传是更受欢迎的选择，还可利用广播、图片和地图等媒体替代印刷或电子产品。

3. 体制能力、协调与合作方面的空白

62. 在制定、实施和监测相关监管及法律机制的体制能力方面存在空白，也是影响适应规划一体化的体制障碍之一。此外，许多国家政府目前以部门为主导的

预算制度使公共和私营机构形成一种“领地思维”，导致机构和部门之间缺乏赞赏与促进协调与合作的精神。

4. 资金支持不足

63. 与会者普遍认为，缺乏资金不仅阻碍了战略、政策和具体适应行动的实施，而且还是一体化其它许多障碍的根源之一。这些障碍包括信息和知识、技术和体制能力，以及机构之间协调合作方面的空白。应大幅度增加资金，以满足资金需求，尤其是脆弱发展中国家的资金需求。

64. 除资金支持不足以外，就许多国家而言，从《气候公约》进程之下设立的基金等现有基金获取资金，其程序复杂、耗时多、投入资源大。与会者指出，如果不适当解决资金支持的问题，则适应规划一体化方面的宣传和政策努力作用有限。

四. 建议摘要

65. 与会者根据发言、讨论，并针对明确的重点工作领域，就推进适应规划方面的工作提出了广泛建议。本章将介绍这些建议。

A. 强化知识基础，改善获得相关知识及信息的途径

66. 与会者指出，需做出大量努力，填补提供和传播相关知识及信息的空白。下文第 67 至第 74 段列出了三个重点工作领域。

1. 具有针对性的信息和知识产品

67. 虽然人类的社会经济系统依靠健康的生态系统提供产品和服务，但是，生态系统与自然和人类系统的健康之间有何关系，气候变化对这些关系和反馈机制产生怎样的影响，对这些问题的认识和理解还颇为有限，需要进行具有针对性的研究。此外，还需要开展进一步工作，以便通过灾害绘图加强正在进行的监测，明确与气候相关的风险。

68. 与会者强烈呼吁，应努力记录并传播适应规划一体化方面的案例及良好做法，以便加快学习进程，帮助利害关系方，尤其是帮助实践者和决策者树立信心。开发署指出，最不发达国家基金有 21 个项目正在实施，旨在落实国家适应行动方案文件中提出的 66 个优先事项，可基于这些项目的良好做法及学到的教益提供大范围的知识产品。与会者还认为有必要对适应的备选办法进行汇编，纳入适用于地方的适应技术和方法，以便提供一个关于可采取的行动的菜单。

2. 现有的、地方和传统知识

69. 上文第三章指出，有大量的相关信息、知识和专长可为适应规划一体化提供便利。其挑战在于明确这些信息、知识和专长，并将它们用于正确场合。

70. 地方社区在应对过去及当前气候变异性的过程中积累了重要的知识和专长，这种知识和专长已成为支持适应决策的知识基础不可分割的一部分。此外，地方和传统知识可以为国家和区域规划提供信息并确定其合理性。然而，这类知识很少记录或分享。应采取努力，对包括地方社区知识在内的现有知识进行更系统的记录和更广泛的传播。

71. 此外，在将“高科技”信息(如：气候假设情景)介绍给地方社区时，如果没有适当的辅助和鼓励，社区会认为它们自己的知识和经验不再重要。通过不同方式吸引这些利害关系方的参与，可帮助确保适应规划的连贯性和一体性；定期确定、记录和宣传地方及传统知识应与积累和传播正式的科学知识获得同等关注。

3. 传播和共享信息与知识

72. 在适应规划一体化的早期阶段，要使初步努力获得最大的收益，就必须共享知识与经验。可通过多种形式、在不同层面共享知识和相互学习。处于同一地理区域、社会经济状况或生物物理特征相似的国家可共享和互相学习经验。同样，在相同领域(如：自然保护、地方机关、保险等)工作的实践者可互相帮助，通过学习各自的良好做法，避免“适应不良”，从而更好地适应气候变化。

73. 此外，有必要为不同利害关系方集团之间的信息交流和知识共享提供便利。例如，应将示范项目的结论和教益反馈到政策进程中去。这样做能够确保政策考虑气候变化以外的因素，从而促进总体抗御能力。

74. 一些领域还需要很好地协调和持续努力，为知识共享与相互学习提供便利。

B. 创建扶持型政策环境

75. 有必要提供扶持型政策指导和立法框架，尤其是国家一级的指导与框架，这不仅有利于鼓励次国家一级和地方一级利害关系方的参与，也有利于确保适应措施的有效执行。政策工具不是简单地希望，而是能够强制将适应纳入部门规划和发展进程。

C. 加强体制和技术能力

76. 研讨会的讨论认为，一体化适应规划需要进一步加强体制和技术能力。开发署认为，可以将不同政府机构的气候变化联络点借调到协调国家适应活动的部委进行培训。同样，为提高政府机构的能力，可在项目筹备、交付和分析过程中开展联合活动，明确规定各机构的作用和责任。在体制的另外一端，地方社区，尤其是贫困妇女与儿童等弱势群体在获得信息和知识产品以及积极参与决策方面需要获得支持。太平洋区域环境规划署秘书处强调必须进行基层能力建设，如果在这方面进行良好管理，能鼓励利害关系方更大程度的参与，并有助于地方上发起适应行动。

77. 与会者还提到一系列需要提高能力的技术领域，其中包括理解和适用与适应有关的准则、规划工具和技术，以及各经济部门采用以方案为基础的做法实现适应规划一体化。

D. 促进提供与交付资金

78. 加纳指出，只有资金到位后，适应规划才算完成。但是，在资金供应方面存在严重赤字。据最不发达国家专家组主席称，在 2009 年 9 月提交的国家适应行动方案中，43 个最不发达国家确定的约 750 个项目共需 17 亿美元资金实施项目，但是，最不发达国家基金目前可为这些项目提供的资金只有 1.76 亿美元。满足这些适应需求还需大笔额外资金。此外，还需要简化和精简获得资金的程序。

五. 供采取后续行动和进一步审议的问题

A. 内罗毕工作方案合作伙伴当前的行动及计划采取的行动

79. 在研讨会期间，内罗毕工作方案的一些伙伴组织通过发言和讨论详细介绍了当前和/或计划采取的相关举措，这些行动旨在消除查明的障碍和挑战，或实施提出的建议，以便促进适应和便于规划方针的一体化。

80. 为了满足更好地提供、传播和适用气候信息及服务的需要，世界气象组织承担了建设新的全球气候服务框架的牵头工作，这也是 2009 年上半年举行的第三届世界气候大会的重要成果之一。全球气候服务框架将在气候信息及服务提供商和用户之间提供一个沟通平台，并帮助促进观测、监测、研究、建模和预测方面的举措。全球气候服务框架的详细规划将于 2011 年交付。

81. 地方政府可持续发展协会认识到城镇的脆弱性，尤其是最不发达国家城镇的脆弱性，也认识到地方政府在适应方面发挥的积极作用，因此承诺与地方政府及城市合作推进适应议程。一项举措是在科技咨询机构第三十二届会议之前组织和主办题为“具有抗御能力的城市”的会议。有些利害关系方尚未参与解决公共卫生部门的气候变化问题，为了提高他们的认识，并拓展关于气候变化和人类健康的知识，世界卫生组织率先开展了一系列能力建设、研究、政策宣传及咨询活动。这些努力是在 2008 年 5 月世界卫生大会通过的关于气候变化和健康的决议的框架中开展的。¹⁰

82. 为了强化适应的知识基础和对适应的支持，联合国环境规划署承诺为开发和实施全球适应网络提供便利。这一做法有利于共享知识、提供知识和咨询服务

¹⁰ http://www.who.int/globalchange/A61_R19_en.pdf。

务、技术支持及建设体制能力。目前正在就全球适应网络制定详细的项目方案和开展试点，全球适应网络将于 2014 年全面投入运营。

83. 经济合作与发展组织重点介绍了该组织与适应相关的工作，主要是将适应规划纳入发展、开发及宣传方法和工具，以及对气候变化影响及适应进行社会经济分析。该组织还致力于帮助发展实践者评估发展援助方案的风险和抗御气候变化的能力。

84. 作为《内罗毕工作方案》下的第一项行动承诺，未来资源组织正在绘制“全球适应地图集”¹¹。该“地图集”旨在提供有关气候变化影响和脆弱性的空间分布信息(如地图)，以帮助捐助组织和其他投资者明确适应的优先事项。该“地图集”还介绍有关气候变化影响、脆弱性和适应研究的重点内容。“地图集”的第一阶段工作已于《公约》缔约方会议第十五届会议期间启动。

85. 为了解决向地方一级利害关系方提供技术信息和咨询的问题，粮农组织与农民合作，共同确定可行的适应行动，并将这些行动纳入确保粮食安全的政策及做法。

86. 太平洋区域环境规划署秘书处向研讨会通报了一些辅助活动的情况，包括正在与联合国训练研究所合作进行的建模工作，该工作与太平洋地区的主要适应项目——“太平洋岛国适应气候变化项目”相关。秘书处指出，“太平洋岛国适应气候变化项目”可能为记录和从各种活动中学习提供机会。

B. 在《内罗毕工作方案》之下可采取的进一步行动

87. 为了解决研讨会期间查明的差距和需求，与会者就一些具体活动提出了建议，这种活动可根据《内罗毕工作方案》，在附属科技咨询机构主席的指导下开展。这些建议包括：

(a) 对适应的备选办法进行汇编，纳入适用于地方的技术和方法。这一工作可在《内罗毕工作方案》适应做法界面¹²和地方应对战略数据库¹³的基础上进行。应将适应学习机制在线平台¹⁴、“全球适应地图集”和其他一些关键适应网络的相关资料纳入这一汇编；

(b) 由秘书处记录和传播适应规划方针一体化方面的个案研究、良好做法及学到的教益。

¹¹ <http://www.adaptationatlas.org>。

¹² <http://unfccc.int/adaptation/4555.php>。

¹³ <http://maindb.unfccc.int/public/adaptation>。

¹⁴ <http://www.adaptationlearning.net>。