



附属履行机构

第三十六届会议

2012年5月14日至25日，波恩

临时议程项目 8

国家适应计划¹

关于支持最不发达国家的国家适应计划进程的综合报告

秘书处的说明*

概要

本报告对缔约方和有关组织和机构提交的有关支持最不发达国家的国家适应计划进程的意见进行综合。本报告报告以下情况：一些组织和机构如何回应向最不发达国家的国家适应计划进程提供支持并考虑制订支持方案的请求；支持最不发达国家的国家适应计划进程；作为最不发达国家基金运作的资金机制经营实体的全球环境基金提供的资料，说明它如何能够对作为最不发达国家的国家适应计划进程的一部分得到开展的活动进行扶持。最后，本报告就今后可能的步骤提出看法。

¹ 第 1/CP.16 号决定，第 15-18 段。

* 为列入在正式提交日期之后收到的意见，本文件逾期提交。

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	3-6	3
C. 附属履行机构可采取的行动	7	4
二. 背景	8-9	4
三. 缔约方、联合国组织和其它相关组织提供的关于国家适应计划进程提供支持的资料综合	10-47	4
A. 导言	10	4
B. 国家适应计划进程、扶持活动和体制安排	11-20	4
C. 一般支持方针	21-24	6
D. 将国家适应计划进程纳入现有发展和适应规划制订工作的主流	25-27	7
E. 资金来源	28-31	7
F. 资金机制和获取资金	32-34	8
G. 通过多个不同伙伴提供支持	35-42	8
H. 国家适应计划进程的可能的支持方案	43-45	10
I. 其它支持领域	46	11
J. 报告	47	11
四. 今后可能的步骤	48-50	11

一. 导言

A. 任务

1. 缔约方会议第十七届会议请有关方面在 2012 年 2 月 13 日之前，就与支持国家适应计划进程相关的事项向秘书处提交意见，具体请求如下：

(a) 缔约方会议请联合国组织、专门机构和其它相关组织以及双边和多边机构支持最不发达国家的国家适应计划进程，在可能情况下酌情考虑在其任务范围内制订国家适应计划进程支持方案，以便能够便利向最不发达国家提供资金和技术支持；并且提交资料，说明是如何对这项请求作出回应的；²

(b) 缔约方会议请缔约方和相关组织以及双边和多边机构提交资料，说明支持最不发达国家的国家适应计划进程的情况；³

(c) 缔约方会议还请全球环境基金(环境基金)作为最不发达国家基金运作的资金机制经营实体，提交资料，说明它如何能够对作为最不发达国家的国家适应计划进程的一部分得到开展的活动进行扶持。⁴

2. 在同一届会议上，缔约方会议请秘书处在考虑到以上第 1 段提及的提交材料的前提下，编写一份关于支持最不发达国家的国家适应计划进程的综合报告，供附属履行机构(履行机构)第三十六届会议审议。

B. 本说明的范围

3. 本报告对 14 份提交材料所载信息进行综合，这些材料反映四个缔约方、三个国家集团以及七个有关组织和机构的意见。

4. 报告首先对有关国家适应计划进程、扶持活动和体制安排的意见进行综合；然后对有关支持方针的意见进行综合，之后介绍有关将国家适应计划进程纳入现有发展和适应规划主流的情况。

5. 接着，报告从来源、机制和获取利用等方面讨论最不发达国家国家适应计划进程所需资金问题，然后对有关通过多个不同伙伴提供支持和可能的支持方案的意见进行综合。

6. 随后，报告讨论技术支持和能力建设问题及提交报告问题。最后，报告就可能的今后步骤提出看法。

² 第 5/CP.17 号决定，第 23 段。

³ 第 5/CP.17 号决定，第 24 段。

⁴ 第 5/CP.17 号决定，第 25 段。

C. 附属履行机构可采取的行动

7. 履行机构在审议关于便利支持最不发达国家缔约方的国家适应计划进程的政策和方案指南过程中，似可审议本文件所载资料。

二. 背景

8. 缔约方会议第十六届会议建立了坎昆适应框架，并在这一框架内，确立了一个在最不发达国家在拟订和实施国家适应行动方案方面积累的经验基础上，帮助最不发达国家拟订和实施国家适应计划的进程。

9. 缔约方会议第十七届会议通过了国家适应计划进程初步指导方针，并提出了一个筹备履行机构和缔约方会议即将就国家适应计划进程进行的讨论的进程。该进程包括：请缔约方和相关组织提交有关支持国家适应计划进程、这一进程的支持方案和扶持活动的资料；将由秘书处根据提交材料编写的一份综合报告，以及请最不发达国家专家组向国家适应计划进程提供技术指导和支持。

三. 缔约方、联合国组织和其它相关组织提供的关于向国家适应计划进程提供支持的资料综合

A. 导言

10. 这一部分载有缔约方和相关组织提供的有关向国家适应计划进程提供支持的资料。⁵ 这些资料列于共同主题之下。

B. 国家适应计划进程、扶持活动和体制安排

1. 一般看法

11. 一个缔约方重申，国家适应计划进程应当具有持续、渐进和迭接特点，区分制订活动和执行活动并不意味着一个方面的工作的完成是开始进行另一方面活动的先决条件，这两个步骤中的一个步骤可随时得到某些来源的支持，或者，这两个步骤都可随时得到某些支持。另一个缔约方认为，国家适应计划进程必须包括详细的执行方面及相关的能力建设和体制方面的战略、计划和方案。还有一个缔约方认为，国家适应计划进程应当包括分析资金和技术需要以及评估缓解需要，以便能够有助于适应的有效性。有些缔约方认为，国家适应计划执行应当成为优先事项。

⁵ FCCC/SBI/2012/MISC.1、2 以及 Add.1 和 3。

12. 有些缔约方在提交材料中表示，国家适应计划进程将提供一次机会，以便根据当前和新出现的影响，作为紧急优先事项增加支持。这些缔约方强调，在制订国家适应计划方面，除了第 5/CP.17 号决定所载规定以外，需要作出补充规定；具体而言，在资金、技术和体制支持方面需要作出补充规定。

13. 有些缔约方要求建立一个专门进程，以便为制订国家适应计划包括建立国家体制能力开展扶持活动，并表示，为开展扶持活动而制订必要的安排的工作需要加快进行。这些缔约方明确指出，扶持活动应当基于国家一级仍在进行的进程，并且与发展规划和现有的适应行动相联系。

14. 有些缔约方表示，有必要从以往的成功和失败中吸取教益，以避免重复先前的某些状况，例如与供资水平和获取资金有关的状况。其它缔约方表示，需要总结从国家适应行动方案的制订和执行中吸取的经验教训，因为国家适应计划进程不仅应当以国家适应行动方案的编制为基础，而且还应当以国家适应行动方案的执行为基础。这些缔约方还表示，需要优先重视国家适应行动方案的执行，并且通过高效率的、精简的项目周期加快其供资进程。一些组织表示，在建立国家适应计划进程之下应对气候变化的特定部门方针之间的联系以及逐步加强这些方针方面，存在着一些机会。

15. 有些缔约方指出，资金支持应当与技术支持以及技术和能力建设支持齐头并进。这些缔约方补充说，需要在国家适应计划进程之下确定并获取适应技术。缔约方还表示，为了以可持续方式管理资金和项目，需要逐步加强最不发达国家专家的能力。一些缔约方提及了仍在开展和今后将开展的活动，这些活动有助于通过技术和能力建设支持加强适应能力。

16. 缔约方还提到了技术支持需求，包括分析研究气候变化问题；脆弱性评估和测绘；建立长远的内部能力；以及加强区域中心等。鉴于这些需求，需要全面的技术援助、能力开发和多种工具，以便有助于：各级和各部门深入了解这种脆弱性；将适应纳入部门和区域规划及战略工具中；建立模型、数据收集、处理和分析，系统观测和研究；以及适应做法。另外，缔约方认为，为了交流知识、学识和技能，必须促进南南合作；而另一些缔约方则认为，可为此向三方合作提供支持。

2. 全球环境基金之下有利于制订最不发达国家的国家适应计划的扶持活动

17. 环境基金在提交材料中表示，它已经在通过最不发达国家基金在国家适应行动方案进程中向最不发达国家提供支持方面积累了经验，因此，能够利用这种经验推动国家适应计划进程。环境基金表示，鉴于在国家适应行动方案执行方面有着持续和较高的资源需求，有必要向最不发达国家基金提供追加捐助，以使环境基金能够支持国家适应计划进程，并在同时维持国家适应行动方案执行进展。环境基金就缔约方会议决定提出的目标、原则、指南和模式如何与最不发达国家基金的任务、业务政策和筹资模式相一致，作了概述。

18. 关于模式和指南，环境基金表示，愿以与其对其它扶持活动(包括在国家适应行动方案和国家信息通报进程范围内，以及在其它公约之下)的支持相一致的方式支持最不发达国家的国家适应计划进程，并表示，国家适应计划进程的所示分阶段方针与环境基金先前的运作方式相一致。

19. 另外，环境基金欢迎缔约方会议提出进一步指导意见，说明支持国家适应计划的扶持活动是否将纳入最不发达国家工作方案，以及此种活动是否将在最不发达国家基金之下优先获得资金。

3. 国家一级的体制安排

20. 有些缔约方认为，国家一级的体制安排/框架是国家适应计划进程的一个关键组成部分，需要根据一国的国情确立、完善或加强对这些安排/框架的资金支持。这些缔约方还认为，需要建立国家执行实体和国家资金机构，以支持国家适应计划进程。缔约方认为，这种安排应当有助于提高一国在适应方面开展的所有活动的一致性，有助于加强所有相关部门之间以及区域和分局之间的协作、协调和协同作用联系。据认为，国家一级的体制框架还应当包括对不同资金来源实行管理的安排。此外，缔约方认为，应当向所有最不发达国家提供支持，以便建立供资实体，在国家一级筹措和管理国内和国际资源。

C. 一般支持方针

21. 缔约方认为，向国家提供支持的努力应当有助于全面加强能力，注重规划进程的所有阶段，即从影响评价和评估及应对气候变化的行动确定，到加强相关机构和监管框架以及确保行动的有效落实。

22. 一些缔约方在提交材料，讨论一般支持方针时认为，国家适应计划进程为国家驱动进程，因此，支持应当与自行确定的需要相一致并以国别方针为基础，从而根据国情确定资金需要。这些缔约方认为，需要确定支持进程的模式、范围、机制和渠道。它们指出，支持国家适应计划进程对于落实“坎昆适应框架”和在这一过程中建立信任至关重要，这种支持应当与《公约》和《巴厘岛行动计划》相一致。

23. 有些缔约方认为，对扶持活动的支持需要顾及国家适应计划进程的所有阶段，还需要确保这种支持得到持续提供，而不是在临时和自愿基础上提供。这些缔约方还认为，支持还应当考虑到每五年对国家适应计划进程进行的审查。一个缔约方强调，还应当提供在选接基础上进行的对国家适应计划的修改所需的资金支持。有些缔约方指出，由于最不发达国家在适应的规划和落实方面处在不同阶段，因此它们将会有不同的支持需要。一个缔约方强调，就支持国家适应计划进程提出的任何指导意见都可以考虑到这一点，对国家适应计划进程的不同阶段，宜提供不同的支持。另一个缔约方认为，资金的提供不应当以适应方面不同程度的进展为依据。

24. 缔约方提到了气候抵御能力试点方案。有一项提议是，尚未参加该方案的最不发达国家应当在安排提供支持的优先顺序方面得到适当考虑；已经参加该方案的国家可以在稍后阶段开展国家适应计划进程。另一种意见认为，不论在适应方面在以往或当前作出的努力如何，所有最不发达国家都应当能够获取制订和执行国家适应计划所需资金，这种资金甚至可以用来修改现有的适应计划。

D. 将国家适应计划进程纳入现有发展和适应规划制订工作的主流

25. 许多缔约方都认为，支持的重点应当放在通过适应实现可持续发展上面。多数缔约方都认识到，将国家适应计划进程纳入现有和计划开展的适应和发展规划制订工作的主流十分重要，国家适应计划进程应当以现有/计划制订的适应和发展规划/战略为基础，并且应当避免活动的分散和重复。有些缔约方表示，一些多边和双边方案可为国家适应计划进程提供良好示范，因此，应当考虑到最不发达国家基金之下的国家适应行动方案、气候抵御能力试点方案、非洲适应方案以及低排放发展战略，并以这些方案和战略为基础。一个缔约方表示，应当将国家适应计划进程纳入国家发展规划包括减贫战略文件。

26. 有些缔约方表示，现有的支持虽然并不充分，但与国家适应计划进程的不同方面有关。这些支持在以下方面提供：建立体制能力，加强数据、信息和观测系统，加强研究和能力，加强政策和监管框架，以及以项目和方案的形式开展演示活动。

27. 一个缔约方表示，支持应当与发展优先事项相一致。该缔约方认为，缔约方和其它实体在认捐和分配资源的同时，还必须考虑到最不发达国家为执行适应计划所需的资金。

E. 资金来源

28. 有些缔约方表示，适应规划制订已经得到了大量支持，这种现有的资金和技术支持通过多种渠道(包括双边和多边渠道)提供，来自多种不同来源(《公约》内部和《公约》之外渠道)，涉及不同部门。这种努力应当避免重复。一个缔约方认为，明确确定向国家适应计划进程提供支持的来源，可能会限制将适应规划制订纳入国家发展战略这项工作和最不发达国家可据以寻求这种支持的可能渠道。

29. 一些缔约方认为，迄今为止供资执行度较低，包括就快速启动资金方面拟议的 300 亿美元而言。这些缔约方要求发达国家作出明确的量化承诺，同时确立一个提供支持的透明的进程。这些缔约方还认为，需要在适应和缓解之间以及不同区域之间均衡分配支持(一切形式的支持)。它们还要求根据需要优先支持非洲国家和其它最为脆弱的国家。

30. 许多缔约方表示，国家适应计划进程资金应当在商定的全额费用、纯赠款基础上提供，而不是以优惠贷款方式提供，而且应当只能来自公共基金。这些缔约方要求确立一个专门进程，由发达国家提供新的、补充性、可预测、可持续和充足的资金，以支持国家适应计划进程。一个缔约方表示，对于想要通过多边或双边机构获得除国家适应计划进程资金以外的追加资金的国家，应当允许它们这样做。一个缔约方还表示，可以考虑让私营部门参与。

31. 一些缔约方进一步表示，在国家适应计划资金中，制订资金应当为追加、专项资金，与执行资金分开。它们表示，制订国家适应计划方面的资金包括在二至三年时间内建立和设计国家适应计划进程所需的资金，实际所需资金约为 50 万至 100 万美元。另一些缔约方强调，需要为国家适应计划执行提供资金。

F. 资金机制和获取资金

32. 缔约方表示，需要利用最不发达国家基金的支持。它们说，应当通过新的和现有的机构/机制提供资金，应当向环境基金和绿色气候基金提供指导，以便为国家适应计划的制订和执行供资。这些缔约方表示，凡属适当，支持应当分开，并通过专门窗口和机制提供。

33. 有些缔约方还表示，除了通过执行实际获取资源的模式以外，还应当有直接利用扶持活动的模式。一个缔约方强调，所提供的资金应当能够直接获取，不附带任何条件，而且必须是除发展资金以外的追加资金。另一个缔约方强调，2012 年之后，支持应当以一体化方式提供。

34. 缔约方将协作视为一个重要因素，并表示，受托发挥《公约》资金机制职能的实体及其它合作伙伴需要相互协作，以便作出必要的资金安排。

G. 通过多个不同伙伴提供支持

35. 缔约方一致认为，现有多个渠道提供支持，以便扶持适应规划制订和将气候变化纳入所有相关部门的工作，所有相关渠道都应当得到利用。许多缔约方认为，最不发达国家需要多个不同伙伴为国家适应计划进程提供支持。另一个缔约方强调，所有伙伴都应当把国家适应计划作为一个共同议程加以实施。有些缔约方表示，发展中国家的机构应当参与研发活动和国家适应计划进程方案，《气候公约》秘书处应当对此进行协调。

36. 一个缔约方指出，适应委员会和关于气候变化影响、脆弱性和适应的内罗毕工作方案可提供与国家适应计划进程各要素相关的科学和技术支持。内罗毕工作方案通过包括一个行动呼吁书(多种不同伙伴可对呼吁书作出响应)数据库的伙伴关系模式，可以建立最不发达国家多种需要和利益与最适合提供支持的伙伴之间的联系。

37. 缔约方在提交材料中列举了一些例子，说明它们如何通过一些渠道，以双边和多边方式包括通过所从事工作与适应规划相关的国际机构提供技术和资金支持。缔约方还列举了全球、区域和国家三级活动和方案的例子。⁶

38. 联合国组织、专门机构和其它相关机构在提交材料中也着重提到了支持方案。粮农组织的提交材料叙述了该组织的气候变化适应框架方案，这项方案就农业部门的气候变化适应向一些国家提供支持。粮农组织还表示，粮食和农业基因资源委员会认识到，需要在该委员会的多年期工作方案中处理气候变化问题。粮农组织表示，鉴于该委员会这一倡议和承诺，粮农组织愿意主要通过制定部门技术援助；宣传；能力发展以及与最不发达国家问题专家组和相关拟议支持方案协作，在国家适应计划进程中向最不发达国家和其它发展中国家提供支持。

39. 联合国国际减少灾害战略(国际减灾战略)认识到，缔约方会议关于国家适应计划的决定，为减轻灾害风险和支持最不发达国家适应气候变化的努力提供了有益的依据。提交材料表示，国际减灾战略及其合作伙伴提供一些支持，以便处理国家适应计划初步指南所涉领域的灾害风险。在国家适应计划方面，国际减灾战略介绍了国家和区域两级对管理与气候相关风险的体制安排所作的现有评估，并提及了支持与气候相关极端事件的风险评估的工具。国际减灾战略还大致介绍了联合国对国家一级的发展规划和政策的方案支持——这项工作通过联合国发展援助框架得到协调，并且介绍了通过不同方案进行的参与式利害关系方协商工作。国际减灾战略还表示，《兵库行动纲领》致力于确保可持续发展努力处理极端气候事件风险；并指出，各国定期监测《兵库行动纲领》的执行工作符合国家适应计划指南所载监测和审查规定。

40. 世界银行的提交材料表示，世行愿同其它各方分享经验、知识产品和工具，并且愿意在今后的国家适应计划进程中向最不发达国家提供协助。世行表示，气候抵御能力试点方案进程之下吸取的经验教训可适用于国家适应计划进程。世行说，许多国家已经在将气候变化纳入国家战略，合理的分析工作、经济工作和部门工作可提高对话质量，并且有可能指导有利于各国抵御气候变化的发展的投资的部署和提供。世行还认为，为了有助于加强决策，需要获取和管理可靠、高质量的气候和与气候相关数据、信息和综合产品。和国际减灾战略一样，世界银行的提交材料认为，国家适应计划进程有必要采取综合方针处理减轻灾害风险和适应气候变化问题。和国际移徙组织(移徙组织)的提交材料一样，世行认为，需要把社会动态考虑在内。世行还认为，适应议程和缓解议程之间的协同作用联系非常重要。

41. 移徙组织指出，国家适应计划有必要拓展机会，广泛吸纳专门组织，而且鉴于气候变化对生计和人类流动的影响不断增强，适应规划制订应当把人类流动因素考虑在内。提交材料介绍说，移徙组织直接关注以下方面，并且能够提供与这些方面相关的支持：气候引起的移徙，流离失所和相关的重新安置规划，人道

⁶ 关于缔约方提及的活动和方案的清单，请参阅提交材料。

主义准备，应对自然灾害引起的流离失所，环境上易受影响社区的生计稳定方案，以及其它与气候变化影响有关的移徙活动。移徙组织介绍了该组织支持移徙和适应活动，特别是通过该组织的开发基金和能力建设试点项目提供支持的工作情况。这些试点项目包括研究、政策对话、能力建设、伙伴关系、法律研究、倡导和业务活动等内容。

42. 世界卫生组织的提交材料表示，近年来，卫生界通过《气候公约》规定的任务和国际卫生理事机构有力的政治授权，包括卫生大会的授权(WHA61.19 号决议)，更加积极参与处理气候变化问题。卫生界在区域一级的做法也不例外(例如，通过《利伯维尔宣言》和《罗安达承诺》)。提交材料表示，这些政治进展得到技术指导和卫生保健适应项目方面的进展的支持，因而，卫生界具备参与国家适应计划进程的条件。卫生界当前支持国家适应规划制订工作的途径有：评估；宣传；技术支持和政策支持(包括对脆弱性和适应评估、项目和方案及国家战略和计划的支持)；支持适应措施的整合；以及交流吸取的经验教训和共享技术资源等。

H. 国家适应计划进程的可能的支持方案

43. 联合国开发计划署和联合国环境规划署提出了一项国家适应计划进程全球支持方案，该方案建议与其它感兴趣的机构和组织结成伙伴关系，以便提供支持。该方案有多项目标，其中一项目标是：方案可充当一个渠道，据以以经济有效和高效率的方式向最不发达国家提供有针对性的资金和技术援助，以便启动和推进这些国家各自的国家适应计划进程。支持将以各国特定的需要为基础，并将侧重三个主题：技术指导和方法；机构能力评估和开发支持；知识、报告和跟踪。

44. 提交材料表示，上述方案可以分阶段执行，第 1 阶段的产出将为：

(a) 国家项目提案得到拟订，据以落实编制国家适应计划所需资金；

(b) 国家需要评估完成，据以设计国家适应计划进程；

(c) 详细的各国特定的国家适应计划进程实施路线图，各国将把这一路线图作为一个蓝图，以推进国家适应计划；

(d) 至少向方案理事机构和捐助方提交两份进展报告，介绍相关国家与国家适应计划相关工作的进展情况，包括随后三年的计划。

45. 提交材料还谈到了拟议的第 2 阶段，在这一阶段，方案将向各国提供技术和资金支持，包括在实质性报告和监测方面。第 2 阶段的产出将为：

(a) 国家适应计划编制进程工具和方法包；

(b) 根据缔约方会议的指导意见(见第 5/CP.17 号决定)，国家适应计划进程的文件得到编制并提交秘书处；

(c) 全面运行的国家适应计划进程在国家一级得到部署，包括但不限于：一个国家适应行动部际协调机构，部门专家小组，经修订的国家和地方规划，以及政策文件、投资文件等；

(d) 一套监测国家适应计划进程的影响的指标。

I. 其它支持领域

46. 一些缔约方建议以一些委员会和机构尤其是适应委员会、内罗毕工作方案和技术机制等开展的工作为基础，按需要、做法和技术建立一个适应知识中心。它们建议适应委员会就国家适应计划进程提供指导，并对该进程进行监测、评估和审查，包括研究最不发达国家问题专家组、非《公约》附件一所列缔约方国家信息通报问题专家咨询小组(专家咨询小组)、技术执行委员会以及绿色气候基金常设委员会定期就相关事项提供的反馈意见。

J. 报告

47. 一个缔约方表示，支持国家适应计划进程的制定和执行的有效战略的报告工作，将有助于跟踪适应行动进展和顾及知识、吸取的经验教训以及良好做法的交流。据认为，关于适应问题的国家信息通报指南可以得到改进，从而使其反映并支持国家适应计划进程；最不发达国家可以每四年通过国家信息通报报告国家适应计划进程取得的进展。专家咨询小组可酌情在适应委员会开始运行之后与其协作，就如何修改国家信息通报中的适应章节提出建议，以便推动这项与国家适应计划进程相一致的进展报告工作。

四. 今后可能的步骤

48. 一个缔约方表示，关于支持最不发达国家的国家适应计划进程的指导意见，应当基于最不发达国家问题专家组在技术政策方面开展工作，同时需要保持灵活性和国家驱动特色。该缔约方还表示，履行机构第三十六届会议的讨论，应当侧重就最不发达国家问题专家组关于支持国家适应计划进程的工作的结果确定一个时间范围。该缔约方认为，最不发达国家问题专家组应当完成对澄清国家适应计划进程来说至关重要的任务⁷，只有这样，缔约方才能就支持这一进程的有效手段提出详细的指导意见。

49. 有些缔约方认为，缔约方会议第十八届会议的决定应当请环境基金尽早在经商定按全额费用供资基础上向最不发达国家提供支持。另外，这项决定应当规定在 2013 年 3 月/4 月之前举办一次初期讲习班。

⁷ 编写国家适应计划进程技术指南，为这些指南的审评工作作出安排，以及为制订和执行国家适应计划进程明确支持需要。

50. 有些缔约方还表示，需要明确规定一套据以评价成效的今后的步骤和里程碑，还需要制定评估提供支持工作完成情况的指标。
