



联合国



气候变化框架公约

Distr.
GENERAL

FCCC/SBI/2007/33
27 November 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

附属履行机构

第二十七届会议

2007年12月3日至11日，巴厘

临时议程项目 8 (a)

《公约》之下的能力建设

发展中国家的能力建设

监测和评价发展中国家能力建设活动专家讨论会的报告

秘书处的说明 *

概 要

本文件摘要介绍监测和评价发展中国家能力建设活动专家讨论会，重点是气候变化。这次讨论会是2007年11月5日至6日在安提瓜和巴布达的圣约翰举行的，主要探讨各缔约方能力建设的经验以及政府间组织和其他机构监测和评价能力建设活动的经验。文件的最后是讨论概述。

* 本文件逾期提交，因为讨论会是2007年11月5日至6日举行的。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 4	3
A. 任务.....	1 - 2	3
B. 本说明的范围.....	3	3
C. 附属履行机构可采取的行动.....	4	3
二、议事情况.....	5 - 12	4
三、监测和评价能力建设活动的经验和教训.....	13 - 44	5
A. 背景.....	13 - 14	5
B. 全球环境基金下的能力建设活动	15 - 20	5
C. 各地区能力建设活动的教训.....	21 - 27	6
D. 监测能力建设活动.....	28 - 36	7
E. 评价能力建设活动.....	37 - 40	9
F. 全球环境基金的指标框架.....	41 - 44	11
四、讨论概要.....	45 - 51	12

一、导 言

A. 任 务

1. 缔约方会议第十二届会议请秘书处在缔约方会议第十三届会议之前，与全球环境基金合作¹，举行一次专家讨论会，以便就缔约方或多边、双边机构以及政府间组织和非政府组织在能力建设的检查和评估方面的经验交换意见，讨论全球环境基金制定能力建设业绩指标以监测发展中国家执行《公约》之下能力建设框架的工作。²

2. 附属履行机构第二十六届会议决定，按照第 4/CP.12 号决定安排的为期两天的研讨会应当以下列专题为重点：

- (a) 监测能力建设活动的办法，包括此种活动的实际案例；
- (b) 评价能力建设活动的办法，包括此种活动的实际案例；
- (c) 通过交流经验、吸取教训以及利用监测和评价结果方面的最佳做法，增强能力建设的有效性。

B. 本说明的范围

3. 本文件介绍专家讨论会的情况，专家讨论会是秘书处在履行机构主席的指导下，根据以上第 1 段所述任务举办的。文件还摘要介绍议事情况以及以上第 2 段所列三大主题下讨论的要点。监测和评价能力建设活动的工作主要是针对环境基金的项目和方案进行的，这也反映在环境基金及其执行机构的许多发言中。

C. 附属履行机构可采取的行动

4. 履行机构不妨审议本报告，以就监测和评价发展中国家执行能力建设框架的下一步工作向缔约方会议第十三届会议提出建议。

¹ 第 4/CP.12 号决定。

² 第 2/CP.7 号决定，附件。

二、议事情况

5. 《公约》秘书处与安提瓜和巴布达政府旅游、民航、文化和环境部环境司合作，于2007年11月5日至6日举办了监测和评价发展中国家能力建设活动专家讨论会。芬兰、德国、瑞典和环境基金“全球支持方案”为研讨会提供了资助。

6. 参加讨论会的来自缔约国、有关国际组织以及活跃在能力建设和监测和评价能力建设领域的政府间组织和非政府组织代表共44人。

7. 讨论会由履行机构主席 Bagher Asadi 先生主持。安提瓜和巴布达旅游、民航、文化和环境部常务秘书 Sharon Peters 女士宣布会议开幕。环境事务主管 Diann Black-Layne 女士、高级环境事务官员 Ato Lewis 先生以及环境基金秘书处的 Bagher Asadi 先生和 avi Sharma 先生以及《公约》秘书处的代表致欢迎辞。

8. 讨论会安排了五次会议，开幕会议介绍了能力建设框架的背景、遵照缔约方会议决定监测和评价的进展、环境基金支持气候变化能力建设的活动以及其他环境问题。会议结束时，发展中国家代表讲述了各国和各区域的能力建设活动，重点是主要需求、目标、教训和差距。还介绍了加勒比和太平洋地区以及南非、圣卢西亚、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和乌兹别克斯坦等国的情况。

9. 第二次会议是缔约方(中国、芬兰、美利坚合众国和赞比亚)、联合国开发计划署(开发计划署)、联合国训练和研究所(训研所)、非政府组织(宾夕法尼亚州立大学地球科学、工程和非洲发展联盟)³和全球变化的分析、研究和培训系统(START)介绍监测和评价能力建设活动的案例和经验。

10. 第三次会议是美洲国家组织、联合国环境规划署、环境基金评价处介绍评价能力建设活动和方案的经验。环境基金、开发计划署和环境规划署作了联合发言。

11. 第四次会议分三组讨论了通过监测和评估有效增强能力建设活动的问题。各小组谈到了对能力建设框架各部分实行监测和评价的可行性以及有关资源需求，还谈到了设定基线、目标、预期成果和绩效指标等问题。选择这些领域是为了更深入地了解不同监测和评价方法以及执行《公约》能力建设所涉及的问题。

12. 第五次也是最后一次会议在环境基金秘书处、非《公约》附件一所列缔约方(坦桑尼亚联合共和国代表77国集团和中国)《公约》附件二所列缔约方和(美利坚合众国和瑞典)发言的基础上，讨论了未来的行动方向。

³ <www.aeseda.psu.edu>。

三、监测和评价能力建设活动的经验和教训

A. 背景

13. 能力建设是发展中国家履行《公约》承诺和在国家一级应对气候变化的基础。这是一个漫长的过程，需要长期努力；各政府官员在开幕发言中都重申了这一点。对许多国家而言，可用于能力建设的资源有限，而应对气候变化又极为迫切，容不得半点失误。

14. 定期监测发展中国家执行能力建设框架的步骤载于第 4/CP.12 号决定。每五年进行一次综合审评，⁴ 最近一次审评是 2005 年在第十届缔约方会议上完成的。监测方式是审评各缔约方和有关组织向缔约方会议提交的资料以及国家信息通报和其他国家文件中包含的能力建设资料的汇编和综合报告。

B. 全球环境基金下的能力建设

15. 环境基金的与会者指出，1972 年以来谈判的多边环境协定已有 300 项之多，许多与会者认为国家和区域能力严重缺乏，无力充分地谈判和处理这些协定产生的义务。他们还提出将这些多边环境协定纳入国家发展规划仍是亟待填补的空白。

16. 能力建设是环境基金的一项主要活动，或作为中长期项目的一部分或作为“扶持性活动”实施的。项目中穿插的能力建设活动没有监测和评价，但环境基金正努力制定这方面的指标框架。

17. 与气候变化有关的扶持性活动包括：支持各国编制国家信息通报；国家适应行动计划；技术需求评估；对国家协调中心的支持计划；知识管理和国家对话倡议；小额赠款计划；执行多边环境协定(如《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》和《联合国防治荒漠化公约》)的国家能力自评。

18. 扶持性活动发起了各种有关气候变化的活动，协助履行《公约》的报告义务，编制评估报告，间接地培训应对气候变化的人才和营造有利的环境，使所有发展中国家的能力显著提高。许多国家已利用扶持性活动的支持，建立了国家气候变化办公室，支持提高意识和能力建设规划，开始协调处理各种气候变化问题。虽然还没有明确地对扶持性活动进行监测，但已作出努力吸取教训和总结最佳做法，反馈到执行活动后，能力建设活动立即有所改善。

⁴ 第 2/CP.7 号决定，第 11 段。

19. 2000 年环境基金能力建设倡议，是环境基金秘书处与开发计划署之间的战略伙伴合作项目，旨在应对发展中国家的优先事项和满足它们的援助请求。最终通过了环境基金增强能力建设活动的战略办法，2003 年获得批准。该办法规定了获得环境基金能力建设支持资源的四种主要方法：

- (a) 国家能力自评；
- (b) 更加重视经常性项目中的能力建设活动；
- (c) 针对性的能力建设项目；
- (d) 最不发达国家和小岛屿发展中国家的关键性能力建设活动的计划。

20. 国家能力自评的“全球支持方案”，向各国提供方法支持和知识管理办法，其活动之一是制订基准点和影响评估的目标和指标。这项工作由环境基金、开发计划署、环境规划署和世界银行的监测和评价股合作进行。

C. 各地区能力建设活动的教训

21. 各地区与会者介绍了各自的能力建设经验。在小岛屿发展中国家中，加勒比共同体和共同市场国家介绍了过去几年实施的几个重大区域能力建设项目。它们是环境基金的“加勒比适应气候变化规划项目”、“加勒比适应气候变化和将适应纳入气候变化主流的项目”。在太平洋地区，“太平洋岛国气候变化援助方案”也以能力建设为重点。与会者指出，这类区域项目有效地推动了能力建设框架内许多领域的能力建设活动。表达的主要关切是一旦完成后，能力建设活动如何维持，工作人员调任到区域和国际职位被认为是国家能力建设活动的人才外流。对小国而言，人数不多的经过培训的专家疲于应付国家方案管理和执行的大量国际谈判工作。环境基金的扶持性活动对支持能力建设大有裨益，他们指出，使用互联网是许多能力建设活动的组成部分，随着网络技术的快速发展，需要经常更新培训材料。聘请区域专家参与培训和其他能力建设活动也很有必要。

22. 为持续开展能力建设活动，太平洋地区通过太平洋地区环境规划署秘书处制定了支持持续能力建设的新模式。新模式将确保能力建设与“太平洋岛屿气候变化行动框架(2006—2015)的行动计划”的执行相互补充。行动计划各部分都需要一定程度的能力建设。双边捐助国及学者等所有利益攸关者参加的气候变化区域圆桌会议也讨论了监测和评价问题。

23. 其他地区的与会者介绍了国家一级的能力建设活动，包括国家气候变化委员会在监管气候变化能力建设方面的作用。该委员会一般由政府部委、研究人员、学者、产业和非政府组织的人员组成。国家一级的协调，目的在于减少政府和各利益攸关者所确定

领域的活动的重复。项目管理因捐助方而异，有的十分灵活，有的不灵活。尽量考虑国家需求的活动更有成效。国家在某些领域具有行政职能，如清洁发展机制的国家主管当局。国家一级监测和评价能力建设活动遇到的主要困难是，如何将有关捐助国和捐助组织支持的所有活动的准确记录集中起来。目前还没有好的办法解决所有活动都到气候变化国家协调机构进行登记的问题，特别因为许多项目可能有气候变化的内容或在项目实施过程中有一定联系。

24. 与会者支持在确定能力建设优先事项、执行方法以及报告方面的国家驱动原则。他们指出，对能力建设的支持应以最符合国家优先事项的方式为之，不应通过特别项目活动进行。

25. 与会者认为在区域一级交流经验很有好处，支持主要气候变化活动需要保持连续性，以避免工作人员离开或轮换造成能力建设的损失。一位与会者主张改变能力建设活动设计和执行方面的思维，推动新的变化势头。

26. 除确保政治和政府支持外，当地利益攸关者如社区领导人的参与对能力建设也十分重要。将材料翻译成当地语言，对提高意识和公众参与必不可少。与会者还高度强调小项目的乘数效应，认为较大的项目不一定更有效或更有成果。

27. 与会者还详细讨论了将应对气候变化的能力建设纳入更大的经济发展能力建设活动的问题。在这方面，环境基金支持的“国家能力自评”兼顾多个多边环境协定；然而，监测《公约》之下能力建设框架执行情况的任务必须限于气候变化。预计将在国家一级协调这些努力，以确保在能力建设活动中采取一致和互补的做法。各部委、非政府组织和国际组织之间协调活动，存在着诸多挑战。

D. 监测能力建设活动

28. 根据环境基金，总共有 152 个国家接受了“国家能力自评”的资助。迄今获得资助的有 1117 项扶持性活动，每个国家最多 11 项。国家能力自评的最后是制定国家能力行动计划，将多边环境协定的内容和环境基金的其他扶持性活动纳入基于“联合国千年发展目标”的可持续发展国家规划。全球支持该方案综合了一份已完成的国家能力自评，发现了以下能力建设需求：

- (a) 利益攸关者的参与：任务、领导机构的组织、共同管理安排，利益攸关者间的合作、伙伴合作关系；
- (b) 信息和知识：研究、科学、信息的获取和共享、通信、意识和传统知识；
- (c) 规划和政策：规划和战略拟订、决策和规章；

(d) 组织和实施：筹集资源、技术能力、技术转让以及方案和项目的执行；

(e) 监测和评价：监测、评价、学习和适应性管理；

29. 关于环境基金能力建设工作的介绍表明，虽然能力建设是环境基金的核心业务，但能力建设活动尚未明确列入项目设计文件，最后项目文件中也不报告能力建设活动。这对在国家和方案一级核查能力建设的进展和影响造成了困难，也无法量化能力建设成果和确定其归属。环境基金正在制定一个指标框架，以克服这一缺陷。

30. 赞比亚和芬兰与会者的联合介绍说明了在部门一级协调管理援助对监测和报告的好处。他们承认能力建设是一个交叉性问题，贯穿于多数发展援助方案。他们提出可否采取经济合作和发展组织(OECD)债权人报告系统(CRS)数据库的报告方式，包括使用“里约标志”。发展援助委员会成员以及多边捐助国是通过 OECD CRS 系统进行报告的。根据某项援助活动的政策目标，可授予一个“里约标志”，表明支持了一项里约公约(《生物多样性公约》、《防治荒漠化公约》和/或《气候变化公约》)。他们还指出，不是所有的发展援助委员会成员都针对气候变化标志进行报告的，而这样做的成员，报告又不够全面。

31. “援助实效问题巴黎宣言：自主决策、协调实施、目标一致、追求实效、共同负责”拥有 100 个发达国家和发展中国家成员。它主张采取国家驱动的援助方式，不采取单个的捐助者活动，资金在部门一级通过所谓的一揽子供资方式进行分配。捐助国担任部门小组负责人。然后通过有关国家的信息通报或报告向《公约》秘书处报告。由此，每个伙伴都从成功和失败两方面反映了各自的优先事项和经验。

32. 中国的一位与会者介绍了有关经验和吸取的教训，承认政治意愿对能力建设的重要性和对能力开发的关键作用。发言中特别提到，每一部门内，需要在能力建设框架的各领域边干边学。当地政府、机构、工业和公民掌握知识，获得信息和提高意识，对中国这样的人口分布不均的大国是一个严峻挑战。这位代表还论述了指标设计的原则以及如何国家、地方和部门一级采用这些指标。可利用一套指标，从活动覆盖、受益者范围、项目投入和活动时间安排等方面评估能力建设活动。还可利用另一套指标从人的能力和机构能力业绩方面评价能力水平。

33. 美国的一位与会者介绍了美国国际开发署监测能力建设活动的方法，涉及到在发展中国家的一系列援助活动。在清洁能源技术、可持续土地利用和林业以及适用气候变化等方面，资助了 45 个国家。监测和评估可以相互补充，监测是为了支持项目从基线到最终目标的业绩，而评价是为了审查结果，探讨意外的成果，吸取教训和提出建议。所使用的产出和结果指标，应该加以认真选择，以保证所收集的数据对作出管理决策和加强项目的实施是有用的。他还提到，鉴于收集监测和评价所需要的数据成本很高，应该认真考虑使用已收集到的信息。

34. 美国的与会者还介绍了旨在战略上更集中管理外国援助，统一跟踪资金和相关成果的新战略框架。2007年，试用了外国援助协调和跟踪系统，目的是收集标准化数据，以提高协调和效率，增强援助资金的透明度，改进业绩和结果的问责。他认为，监测过程十分复杂，虽然业绩指标可成为一种工具，但也有其局限性。

35. 不同从业者的经验之一是强调使用参与办法，在监测过程中学习，确保有强烈的自主意识和对这一进程的坚定决心。开发计划署的代表介绍了监测和评价活动的方法，并说重要的问题是社区或项目缺少反馈，无法利用有关成果改进项目的执行。训研所的一位与会者介绍了该所在各国监测和评估项目时使用的方法。项目开始时，与项目执行者一起制定目标，随着项目的执行，定期审查目标的可行性和适合性。这种灵活作法可确保在项目执行过程中体现自主性和相关性。训研所为其“提高支持适应气候变化的能力”方案开发了捕捉项目执行衡量标准的模板⁵，以使项目顾问和执行者发表每月日志。用意是掌握有关信息，以协助评价实现某些目标的进展；这项工作的激励是它与连续性资助相联系。

36. 学术界的一位与会者根据以上第9段所述美洲和非洲大学间社团项目的成果，阐述了对教育的看法。他主张利用现有伙伴机构的能力，走出课堂进行系统的宣传活动，并与当地机构和国家利益攸关者建立联系；确保兼顾地方利益；通过传统办法监测和评价教育系统各部门。

E. 评价能力建设活动

1. 全球环境基金评价处评价能力建设的情况

37. 环境基金评价处的一位与会者介绍了环境基金评价能力建设的个案研究结果。环境基金在两个国家进行了个案研究，以评估环境基金的全部项目。评价结果一般是积极的，有些领域取得了很大的进展。评价认为，能力建设支持如果符合国家政策重点，并主要由国家自主管理，则是有效的。两个个案研究对象国在主要成就、效果、效率和可持续性方面存在差异，积极和消极反馈各半。他建议开展进一步工作，分析环境基金全部项目的能力建设情况。他还建议探讨由评价处和执行机构审评项目最后评价结果和以前报告，以注意国家个案研究发现的关键性问题。

⁵ <www.unitar.org/ccp>。

2. 从评价中获得的教训

38. 环境计划署评价和监督科的与会者介绍了共享知识的办法⁶，目的是以吸取的教训指导进一步的执行活动。教训框架按“问题树”结构进行安排，使用“心智图”软件来解释核心陈述或结论。经过对教训的辩论后，发现或推断出问题。然后按因果关系的层次排列将问题加以组合分类。这一办法可以围绕共性问题或根源将多种教训组合在一起。某些教训可能与一个以上问题相联系。之后，利用教训框架，协助找出项目或方案的共性问题，围绕共性问题对教训加以组合，通过这一手段将评估结果转发预期用户。

3. 项目一级的评价

39. 环境基金资助的小型项目都包含评价的内容，占项目预算的7%。一般是通过项目执行期间的定期报告来收集信息，项目结束时由独立评价员利用这些信息编写评价报告。使用的指标因项目而异；过去，除非整个项目都与能力建设有关，否则不需要明确的能力建设指标。环境基金正在制定新的指标框架，预计将对环境基金的所有项目适用能力建设指标。START的与会者介绍了“评估影响和适应气候变化项目”所使用的办法⁷。这一项目力求发展科学能力，重点是通过同侪审查发展中国家出版物来提高对政府间气候变化专门委员会评估报告的意见投入的质量。他指出，这项工作的一些影响在项目完成几年后，随着成果不断被采用才能显现出来。制定指标，是为了评估实现大目标的进展以及项目执行过程中的步骤。现已制定了六大指标来评估以下工作：

- (a) 成功完成了科学评估；
- (b) 科学生产力和质量；
- (c) 对国际科学的参与和领导；
- (d) 在政策和实践中的参与；
- (e) 承认科学的卓越；
- (f) 建立和维持机构间的伙伴关系。

40. 与会者同意，监测和评价有关气候变化的能力建设，如果在国家一级不孤立行事，而是与监督和评价广泛的发展活动密切联系，则最有成效，因为应对气候变化离不开这一背景。美洲国家组织的一位与会者强调，能力建设需要着眼于有关国家提出的需求和需要，而不是服从于能力建设支持者的观点；需要制订监测方法，确保所使用的方法巩固和支持现有的努力和能力；确保有关项目有助于可持续发展条件下对气候变化的评估。

⁶ <<http://www.unep.org/eou/Pdfs/Lessons%20Learned%20rpt.pdf>>。

⁷ www.aiaccproject.org。

F. 全球环境基金的指标框架

41. 环境基金介绍了在业务活动中监测能力建设活动的框架草案。他指出，能力建设是提高环境基金国家项目的绩效和取得积极成果的重要条件。尽管能力建设已被纳入环境基金的业务活动，但仍然是一个难以捉摸的概念，它的贡献无法计量。指标框架草案可成为这一问题的解决办法。

42. 环境基金下的能力建设目的在于在一个环境管理系统中创造、增强和维持能力。能力建设的重要属性包括：

- (a) 需要有自主意识；
- (b) 需要有合作协定；
- (c) 是一个连续性进程；
- (d) 需要有有效决策的相关信息；
- (e) 需要有激励措施和资源；
- (f) 需要成为早期项目设计的一部分；
- (g) 能力建设的监测和计量，需要一个基线、基准、具体规则，并需要有能力证明某项投入和活动可取得成果。

43. 拟订办法力求与产出/成果计量相协调，因为环境基金需要在项目和方案层面监测进展，重视执行中产生成果和影响，以实现全球环境利益。某些指标采用记分卡办法，在项目开始时和结束后各分配一个数量值或等级，以评估进展情况。为不同项目和方案将制定不同的指标。现为五个能力建设领域提出以下指标：

- (a) 动员各方参与的能力：
 - (一) 主管机构的正当性/任务；
 - (二) 业务上的共同管理机制；
 - (三) 与利益攸关者的合作；
- (b) 获得和使用信息及知识的能力：
 - (一) 利益攸关者的意识；
 - (二) 利益攸关者获得和共享信息；
 - (三) 环境教育；
 - (四) 研究和科学；
 - (五) 传统知识；

- (c) 制定政策和法律的能力：
 - (一) 规划和战略的制定；
 - (二) 适当的政策和规章框架；
 - (三) 知情的决策；
- (d) 管理和执行的能力：
 - (一) 资源的筹集和组织；
 - (二) 技术能力和技术转让；
- (e) 监测和竞争的能力：
 - (一) 监测项目和方案；
 - (二) 评价项目和方案。

44. 环境基金得到了与会者的意见反馈，包括使用量化措施来评估指标，在不同管理级别之间从地方和项目层面提升到方案和国家层面。设定监测基线被认为是一个挑战；在项目干预前初步评估有关指标是解决问题一个办法。环境基金指出，它将修订拟议指标，在未来的日期提交环境基金理事会批准。

四、讨论概要

45. 大会发言和分组会议热烈讨论了各个级别设计监测和评价系统需要考虑的许多问题。多数发言谈到了项目一级的监测，有些发言谈及评价工作，也有些发言提到了如何在国家或全球一级进行监测和评价。讨论中提出了很多问题，将由履行机构和缔约方会议在决定参与水平时予以考虑。

46. 与会者同意，监测应该有明确的目的，结果应有助于作出具体的管理决定。具体指标只有能够提供对某些决策进程有用的信息，才是有用的。这类指标需要精心选择，强调对能力建设的实际效果和有用性，而不是为了监测的一般愿望。

47. 总结教训是了解有些项目成功而另一些项目不成功的好办法。如果这些教训能够被积极反馈到方案和项目的执行，以便对未来行动作出调整，提高能力建设的效果，可能很有用处。

48. 国家一级的监测和评估主要是计划部门在发展活动中进行的。与会者指出，重要的是动员这一部门参加讨论会，并在未来努力寻找方式使其成为可能。

49. 与会者多次提到了《巴黎宣言》范围内的监测和评价活动，这是一个有助于监测气候变化能力建设活动的进程。美国国际开发署介绍了外国援助协调和跟踪系统，是国家一级监测外国援助的办法的实例。他最后说，这一办法是可行的。然而，要切实有效，需要资源和数据、时间以及不同利益攸关者之间的交流。

50. 选择未来监测和评价活动的基线是另一个重要问题。与会者指出，各国通过“国家能力自评”收集的信息可充当基线，但有关措施需要直接支持所选择的指标。

51. 所有与会者同意能力建设是长期性任务，监测和评价应以实际方式支持这一长期观点，不干扰能力建设进程本身。

-- -- -- -- --