



气候变化框架公约

Distr.: General
27 April 2011
Chinese
Original: English

附属履行机构

第三十四次会议

2011年6月6日至16日，波恩

临时议程项目 X

关于有待列入损失和损害问题工作方案的内容的意见和资料的 综合报告

秘书处的说明*

摘要

本报告介绍了缔约方和相关组织就附属履行机构不妨考虑列入损失和损害问题工作方案的内容提出的意见和资料。本报告汇编了关于工作方案预期结果、指导原则和范围的意见，然后介绍了关于相关利害关系方和进程的讨论情况。其中还报告了安排工作的不同方式。报告最后提出了关于工作方案之下可以采取的行動的意见，并简要概述了提交材料中提出的主要专题。

* 本文件逾期提交，以便使秘书处能够列入所有相关投入。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-8	3
A. 背景和任务.....	1-3	3
B. 本说明的范围.....	4-8	3
二. 工作方案的目标、关键结果和指导原则.....	9-18	4
三. 工作方案的范围.....	19-41	7
四. 相关利害关系方和进程.....	42-49	10
A. 利害关系方的参与.....	42-48	10
B. 相关进程和正在开展的工作.....	49	11
五. 工作方案的实施方法和结构.....	50-54	13
六. 可在工作方案之下开展的活动建议.....	55-77	15
A. 加强了解风险、办法、工具和实施要求.....	57-69	15
B. 观测、以及数据和信息收集和管理.....	70-72	19
C. 加强体制能力.....	73-75	19
D. 开展试点活动.....	76-77	21
七. 提交材料中提出的共同主题概述.....	78-80	21

一. 导言

A. 背景和任务

1. 缔约方会议第十六届会议建立了坎昆适应框架，目标是加强适应行动。在同届会议上，缔约方确认有必要加强国际合作和专门知识，以便了解并减少与气候变化不利影响相关的损失和损害，包括与极端天气事件和缓发事件相关的影响，并在这一框架内设立了一个工作方案，以考虑各种办法，处理特别易受气候变化不利影响的发展中国家与气候变化影响相关的损失和损害问题。

2. 缔约方会议请缔约方和相关组织在 2011 年 2 月 21 日之前向秘书处提交关于工作方案应列入哪些内容的意见和资料，包括：

(a) 是否可能设立一个气候风险保险基金，处理与严重天气事件相关的影响；

(b) 风险管理和减少风险的备选办法；风险分担和转移机制，如保险，包括小额保险；和建设抗御能力，包括通过经济多样化；

(c) 处理与缓发事件相关的恢复措施的办法；

(d) 使利害关系方获得相关专门知识。¹

3. 缔约方会议请秘书处根据这些提交的材料编写一份综合报告，提交附属履行机构(履行机构)第三十四届会议审议，以期就损失和损害问题做出建议，供缔约方会议第十八届会议审议。²

B. 本说明的范围

4. 本文件综述了 22 个缔约方提交的意见和资料，代表了 98 个缔约方、10 个政府间组织和 9 个非政府组织的意见。³ 有关投入的性质差别很大：有些提交材料载有关于第十八届缔约方会议之前时期工作方案的可能内容(例如具体活动、工作安排)的意见，而另一些材料则载有可以作为执行阶段有用投入的信息(例如，某些类别工作的信息来源)。⁴ 还有一些提交材料提出了一系列关键问题，需要在开展有关活动时加以考虑，以便就损失和损害问题向缔约方会议做出建议。

¹ 第 1/CP.16 号决定，第 13 段和第 25-28 段。

² 第 1/CP.16 号决定，第 29 段。

³ 缔约方和政府间组织提交的材料载于 FCCC/SBI/2011/MISC.1 号文件，非政府组织提交的材料可查阅 <http://unfccc.int/3689.php>。

⁴ 两个缔约方在更广泛的适应范围内提出了关于工作方案的意见，其中有关损失和损害问题工作方案的意见列入了本文件。

5. 本文件努力区分仅由一个缔约方或组织发表的意见和更普遍提出的意见，以便澄清在处理《公约》所涉损失和损害的办法方面是否存在重大差异。
6. 凡提出具体行动，作为一个组织对工作方案做出的潜在贡献之处，均列出该组织的名称。
7. 文件中首先概述了提出供审议的关键预期结果和指导原则的内容(第二章)，工作方案的范围，包括有关第 2(a-c)段所载内容的具体意见和资料(第三章)，然后是关于相关利害关系方和进程的意见(第四章)。介绍了安排工作的不同方法(第五章)。为了方便确定被视为在实现预期结果方面重要的共同内容，第六章讨论了在第十八届缔约方会议之前时期可开展的活动。说明最后有一个简短的章节，简要概述了提交材料中提出的主要共同主题(第七章)。
8. 有关提议的详细背景情况、以及关于损失和损害的现行做法和相关活动的大量资料，应参阅 FCCC/SBI/2011/MISC.1 号文件。

二. 工作方案的目标、关键结果和指导原则

9. 提交材料普遍承认，工作方案将有助于探索、分析、规划、排列优先顺序、支持和采用各种办法，处理损失和损害问题，并提供一个平台，汇集公共和私营部门专家们在适应和灾害风险管理方面的经验，提供一个结构明晰的渠道，向缔约方传递相关信息。
10. 为了确保制定一个有效的工作方案，许多提交材料提到一开始就商定其范围、预期结果、具体交付成果和结构的重要性。
11. 正如有些缔约方所指出，在履行机构第三十四届会议之后立即着手开展活动，将确保在做成建议提交缔约方会议第十八届会议审议之前有一个充分的执行阶段。
12. 广泛的协商一致意见是，在气候风险管理中，通过加强防灾减灾措施和备灾减少受灾风险至关重要。缔约方还承认，并非所有风险都能够预防或减少，在这些情况中，风险转移可以是一种有用的办法；但是，许多缔约方指出，金融风险分担或转移应当仅被视为风险管理战略中的一种工具，因为它并不消除有形风险，而仅仅是风险统筹，然后在长时间内分摊给各个经济体。提交材料中发表的意见着重谈到必须加强国际合作，调集必要的专门知识，以便了解和减少与气候变化不利影响相关的损失和损害。

工作方案的目标和预期结果

13. 许多提交材料提出，工作方案应当作为一个知识基础，就缔约方会议关于可能需要采取哪些进一步行动的审议工作提供投入。许多提交材料中提到这一知识基础帮助缔约方的方式，包括：

(a) 增加了解不同层级不同类别的风险、脆弱性、办法、工具和实施要求，以期：

(一) 确定特定国家或地区制定风险管理战略的基本要求；

(二) 就如何在一系列减少和转移风险办法之间分配有限的公共资金做出决定；

(三) 加强所需体制能力，以有预见性的方式处理与气候变化相关的风险；

(b) 通过下列方式促进现有和未来关于损失和损害的活动：

(一) 为交流想法提供一个平台；

(二) 加强国际合作和专门知识，更有效地减少损失和损害；

(c) 增加与相关利害关系方的合作，包括与私营部门的合作，以实现有效和全面的风险管理。

14. 认识到损失和损害是一个长期问题，将来甚至会更为重要，一些提交材料建议，将工作方案设立为一个持续的方案周期，作为第十八届缔约方会议之前和之后活动的一个框架，持续开展工作，支持缔约方更好地了解与损失和损害相关的问题，并促进执行，通过包括：

(a) 提供一种不间断的渠道，将管理和减少损失和损害的相关专门知识带给缔约方；

(b) 从执行管理和减少损失和损害的办法中收集资料和经验，包括世界各地减少风险和保险措施的资料和经验。

15. 正如有些缔约方所进一步指出，在有些方面，特别是在处理与缓发事件相关的恢复措施的办法方面，考虑执行备选办法可能需要的时间超过第十八届缔约方会议，因为处理这类风险的知识基础仍然有限。

16. 一个缔约方建议，工作方案应当包括一个国际机制的监督，处理在特别易受执行应对措施影响的发展中国家与气候变化影响相关的社会、经济和环境损失和损害。

17. 最后，一些缔约方指出，工作方案中的建议应当涵盖《公约》之下的哪些行动能够促进国际预防和减少损失和损害，确定在哪些领域采取协调的国际努力能够填补单个政府可能难以单独填补的差距。

工作方案的指导原则

18. 提交材料中提出了一套内容，可作为工作方案的指导原则，包括：

(a) **重视特别脆弱者：**侧重于那些由于高度面对气候变化的有形影响而且应对的机构能力和财政能力有限的特别脆弱者，优先考虑处理其紧急、眼前和具体需要的行动。提交材料确定，以下所列需要特别重视：

- (一) 最不发达国家；
- (二) 小岛屿发展中国家；
- (三) 农业部门利害关系方，包括小农户、牧民、渔民和以森林为生的人们；
- (四) 由于地理位置、少数民族身份和残疾等原因传统上代表性不足的其他脆弱群体，包括发展中国家的土著人民、穷人、妇女和儿童；
- (五) 特别易受执行应对措施影响者；

(b) **对国家和区域情况的适合性：**考虑到国家情况和脆弱性以及区域治理机制的多样性，可在工作方案之下考虑的措施应当适合国家和区域的情况；

(c) **国家驱动的方针：**支持灵活性，允许在国家以下、国家和区域各级采取量体裁衣的办法，确定在减少风险和风险转移备选办法之间如何最佳分配数量有限的适应公共资金；

(d) **确保成本效益：**确保得到支持的措施能够取得高效和成本有效的结果，包括有关各种可能备选办法；

(e) **立足于现有工作和技术专门知识：**借鉴从事气候变化影响相关损失和损害工作的现行方案、机制、机构和组织的现有工作、技术专门知识和教益，包括：

- (一) 聚集公共和私营部门、政府间组织和所有相关利害关系方的专家；
- (二) 以最佳可得科学知识和信息为基础，如气候变化专门委员会(气专委)“管理极端事件和灾害风险，推进气候变化适应特别报告”(SREX)所综合的知识；

(f) **确保一致和促进协同：**要考虑到《公约》之下和之外的其他工作，以补充更广泛的有关适应工作，并确保一致性，避免重复工作，确定和加强协同：

- (一) 在适应工作与减少灾害风险之间，包括联合国国际减少灾害战略(国际减灾战略)以及酌情包括《兵库行动纲领》⁵之下的工作；
- (二) 在各国内部和国家之间，包括通过将适应和减少风险做法纳入双边和区域发展方案；

⁵ <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>.

(g) **共同但有区别的责任原则：**应当按照共同但有区别的责任原则，通过加强和调集必要专门知识加强国际合作。

三. 工作方案的范围

19. 回顾第 1/CP.16 决定规定的任务，许多提交材料都同意，工作方案应当主要侧重于提供必要的技术背景，探讨各种主题，支持缔约方就损失和损害问题做出建议，供缔约方会议第十八届会议审议。一个缔约方认为，工作方案应当侧重于专家的实质性讨论，避免政治性质的讨论。

20. 这一部分首先就以上第 2(a-c)段所指内容提出了具体意见，然后就工作方案的范围提出了补充意见。

1. 是否可能设立一个气候风险保险基金，处理与严重天气事件相关的影响

21. 在管理日益频繁和严重的天气事件引起的金融风险方面，有许多可能的备选办法，其中保险被普遍认为是重要工具。但是，关于推进讨论设立一个气候风险保险基金问题，缔约方表示了不同的意见。

22. 一个缔约方将在附属履行机构之下设立一个工作方案视为准备做出一项决定，将来设立一个国际保险机制，一个组织赞同这一观点。有一个缔约方说，需要各种保险计划，处理极端天气事件引起的损害问题，特别是在当地社区层面。其他一些缔约方说，审议设立一个保险基金应当列入工作方案，但它们却没有就此种基金的适当级别明确表示意见。有些提交材料就此种体制安排的程序和所需投入发表了意见。

23. 有些提交材料反映了在设立一个气候风险保险基金方面的保留意见。提交材料中提出的主要关切包括：目前缺少关于脆弱国家详细的风险数据，缺少关于此种保险基金是否支持适应的最有效和高效方法的分析；各国之间在预期气候变化影响方面的意见分歧以及国家保险规章的特性、准备度和现有能力的差异；不同的区域特性和情况；保险在风险防范方面的有限作用；将提供用于预防和减少风险措施的资金较少；国家驱动适应办法可能受到制约等。考虑到这些关切，一些提交材料认为，一个单一的保险基金或“普遍适用”的办法技术上不妥，并非一种有效的备选办法。

24. 一个缔约方说，私营部门适当参与的国家和区域计划也可能比《公约》之下的一个全球保险基金更加能够迅速应对有关情况，其中一些区域计划最终有可能与更大的风险统筹挂钩，以提高效率和节省开支。

25. 一个非政府组织说，将气候风险保险用作一种工具，应当限于处理非经常发生的事件，因为经常发生的事件保险费用极高；对于此种事件，需要其他类型的工具或措施。

26. 有些缔约方说，在处理这一问题时，重点应当放在国家和区域一级宏观层面的损失和损害风险上。

27. 提交材料确认，在严重气候事件方面，有一些保险基金的实例，处理不同层面的问题。但是，人们认为，需要新的办法并可能需要新的机构，以便使那些针对目前在商业保险范围之外的脆弱国家的机制投入运作。有些缔约方说，需要审查在天气引起的不利影响可能性增加的情况下，此种赔偿办法(特别是那些具体针对农业部门的办法)在资金上是否能够持续，并探讨加强可持续性的条件和方法，特别是通过在更大的地理区域分担风险和/或通过外部补贴的方式，包括可能采取得到发达国家和再保险行业支持和补贴的救灾基金的模式。

28. 而且，正如许多缔约方所指出，设立保险基金需要得到支持，要在工作方案中列入量化气候变化引起的损失和损害。这可能包括确定脆弱地区或部门，有关来源、程度和时间范围的风险分析，详细建立气候变化影响的模型和具体的损害评估。

29. 有几个缔约方提请注意筹资方面问题，包括：

(a) 气候风险保险基金不应当被用作发达国家缔约方推卸责任的一种机制，《公约》第四条第4、5和8款规定了有关责任；

(b) 《公约》附件一所列缔约方应当承诺充足的公共资金，这些资金应当充足、可预测、稳定和及时提供，以便发展中国家能够为险种保险提供资金，处理与适应和气候风险保险基金相关的问题；

(c) 此种基金⁶不得增加发展中国家的财政负担，应当为体制能力建设活动提供资金，方法是通过研讨会及交流知识和经验。

2. 风险管理和减少风险的备选办法：风险分担和转移机制，如保险，包括小额保险；和建设抗御能力，包括通过经济多样化

30. 如缔约方在提交材料中所说及有关组织在提交材料中所确认，在这一工作领域已开展了相当多的活动。一些提交材料说，《兵库行动纲领》中规定的减少灾害风险原则可以作为这一领域开展活动的准则。一个组织说，有一种可能性是，只要有适当的规范和信息基础设施，并得到国际支持，风险分担和转移机制可以在一种商业环境中自我维持，保险行业可以就有形风险管理如何能够使风险可以保险提供咨询。

31. 一个缔约方将这一工作领域列为优先事项，强调工作方案应当优先考虑探索适当的备选办法，有效和高效地管理各种不同类型的与气候相关的风险。

32. 如一些缔约方所指出，在处理这一工作领域时，重点应当放在国家以下和国家级别微观和中间层级的损失和损害风险。

⁶ 原提交文件称为“风险保险基金”。

33. 一个缔约方说，任何新的工作方案涉及的经济多样化分主题都应当提供切实的成果，以促进经济多样化，履行机构应当协调、支持和跟踪行动的执行，以便：

(a) 促进经济多样化，并为发展中国家提供帮助，实现经济多样化，以建立抗御能力，抗御气候变化和执行应对措施的影响；

(b) 通过外国直接投资提供支助，旨在使发展中国家的经济结构多样化；帮助创造吸引此种筹资的有利环境；

(c) 强化和改进技术转让，支持发展中国家的经济多样化努力。

34. 一个政府间组织提出，应侧重于地方经济发展，将其作为重要的机制，支持经济多样化进程并创造“绿色”职位，以此作为面对气候变化带来的结构变革的多样化战略的一个关键组成部分。

3. 处理与缓发事件相关的恢复措施的办法

35. 若干提交材料提到，关于处理与缓发事件相关损失和损害办法的知识基础仍然十分有限。人们认为，评估这一问题、探索所有各种办法并建立一种多利害关系方进程需要的时间多于第十八届缔约方会议之前的时间。

36. 一项或多项提交材料提出了下列问题，作为处理这一工作领域所要考虑的事项：

(a) 长期可预见的损失和损害；

(b) 将适应政策纳入部门规划、城市化和沿海地区发展；

(c) 将那些能够制定相应政策以减少风险的缓发事件类别列为优先事项；

(d) 在关于一系列提案的讨论中吸收《气候公约》进程之外的现有专门知识，包括关于金融和风险转移机制、技术转让机制、手段、方法和备选解决办法的专门知识；

(e) 制定战略，带动私营部门的资源，创建基于市场的机制，它们不过分依赖公共部门预算，且能够长期持续。

37. 一个缔约方强调说，执行恢复措施的所有战略都应当响应每个国家的具体情况及其优先领域，并在《公约》之下执行，以建立处理缓发事件的能力。

38. 有几个缔约方说，有意义地减少温室气体是防范和最大限度地减少气候相关风险和避免出现危险的气候变化的主要手段，特别是关于逐渐的变化及其影响。

39. 一个政府间组织说，尽管费用评估十分困难，但是，某些保险工具(例如人寿险、养老金、投资管理)可能与这一工作领域相关。

4. 关于工作方案范围的补充意见

部门重点

40. 一个缔约方提出，必须找出办法，在损失和损害的范围内列入多部门方面，例如健康、粮食安全、水和卫生设施。一项或多项提交材料提到，必须特别注意：

(a) 农业部门，因为该部门对发展中国家人们的生计、经济发展和粮食安全至关重要；

(b) 健康，作为《公约》所提到的气候变化不利影响的一部分；⁷

(c) 保护和恢复发挥作用的生态系统，作为成本有效的措施，使其对减少灾害风险做出贡献。

补充内容

41. 一个政府间组织说，以上第 2 段所列问题不应当被看作应对损失和损害的一个完整选择清单。另一个政府间组织建议了一项补充内容，题为“改善对发展中国家的气候服务，提供更好的气候信息和预测产品，便利早日采取行动限制气候变化造成的损失和损害”，以加强与全球气候服务框架的联系。

四. 相关利害关系方和进程

A. 利害关系方的参与

42. 所有提交材料都同意，专家参与工作方案至关重要。人们认为，有必要与私营和公共部门利害关系方进行专家级别的讨论，更好地了解现有各种备选办法，以便为缔约方会议提供信息，供其就适当的解决办法为缔约方提供指导意见。借鉴一系列广泛的从事适应和灾害风险管理进程工作的既定从业者、方案和机构的技术专门知识，将确保在充分了解从目前解决气候变化问题的广泛努力中所获教益的情况下审议有关解决损失和损害的办法。

43. 提交材料中提到的具有相关专门知识的利害关系方包括：

(a) 学术机构，特别是那些参与评估气候变化成本的学术机构；

(b) 农业部门；

(c) 民间社会组织和非政府组织，特别是参与世界各地研究和试点举措的组织；

(d) 发展工作者；

⁷ 《公约》第一条第 1 款和第四条第 1 款(f)项提到健康。

- (e) 减少灾害风险、人道主义和紧急援助各界；
- (f) 预警专家；
- (g) 金融机构；
- (h) 土著社团；
- (i) 国家和国际卫生组织；
- (j) 私营部门实体，特别是保险业；
- (k) 工人和雇主组织以及劳工机构。

44. 人们提到，利害关系方的参与不要限于具有相关专门知识的人。大量的方案执行将最终是在国家和地方一级；因此，地方、国家以下和国家政府，以及参与实际规划和执行者都是工作方案的重要利害关系方。建议缔约方确定在其本国从事适应工作的机构，吸收与适应、减少损失和损害以及在灾害风险管理有关的所有部门的专家参与。

45. 还提到与预定受益者磋商的重要性，以便使工作方案针对最紧迫的问题，便利开发有效的风险管理系统，在脆弱性方面产生切实影响。有些缔约方提出，工作方案应当考虑到受益人预见的风险、现有应对机制、对风险管理产品的需求、以及对于下列专题的培训需要：减少风险和金融扫盲、让受益人参与设计和执行风险管理战略等。

46. 一个非政府组织建议说，可以加强在《兵库行动纲领》减少灾害风险范围内建立的多利害关系方平台，以作为国家一级多利害关系方合作的平台，还有可能作为国家适应方案的一部分。

47. 提交材料中还频繁提到，需要通过一个包容和全面的进程，促进私营和公共部门所有各保险专家和金融机构以有条理和互补的方式提供投入。联合国环境规划署(环境署)提出就采取有原则的办法处理损失和损害问题建立对话和采取合作行动，便利保险业通过环境署金融倡议可持续保险倡议原则的参与。

48. 关于《气候公约》进程，提到两大类作用：

- (a) 国际协调，以交流想法和信息，并改善各国获得信息和知识的手段；
- (b) 促进和便利讨论并支持采取国家(酌情为区域)驱动的应对办法。

B. 相关进程和正在开展的工作

49. 正如许多提交材料所反复提到，工作方案应当考虑到《公约》之下和之外所有各级有关损失和损害的现有体制机制、安排和工作。一项或多项提交材料提到以下相关问题：

(a) **第 1/CP.10 号决定：**确保一致地考虑第 1/CP.10 号决定之下的相关问题，包括：

(一) 确定第 1/CP.10 号决定批准的风险管理方针的差距和挑战问题研讨会；

(二) 任何后续研讨会，讨论如何克服在实施风险管理方针中确定的障碍；

(三) 一个关于适应气候变化不利影响的新议程项目，其中包括工作方案和评估适应气候变化不利影响执行状况；

(b) **关于气候变化影响、脆弱性和适应的内罗毕工作方案：**联系内罗毕工作方案伙伴所做的相关工作，响应号召，采取行动了解极端事件的影响和有关脆弱性；

(c) 关于各种机制的技术文件，管理发展中国家气候变化直接影响造成的财政风险；⁸

(d) **适应委员会：**分析和确定各种提案，以便有可能就脆弱性以及损害和损失的量化问题有科学根据的标准措施做出决定；⁹

(e) **国家一级的行动和规划：**获得广泛的专门知识将使设计国家适应计划受益，这种专门知识可以通过工作方案提供(例如极端事件建模及设计适当的风险管理和风险转移战略和产品)；

(f) **气专委管理极端事件和灾害风险，推进气候变化适应特别报告(SREX)：**该报告可用作有用的来源，提供资料，包括针对评价不同的机制(例如预防、保险、赔偿、康复)；

(g) **现有与减少灾害风险有关的工作：**有些提交材料注意到，全球减少灾害风险平台¹⁰和 2011 年全球评估报告¹¹对于有关工作方案的讨论十分有用，尤其是资产面临极端天气事件的性质以及可能有助于管理极端天气事件潜在损失和损害的一系列办法。此外，人们提出，必须注意以下各点，以确保与减少灾害风险相关工作的协同性：

⁸ FCCC/TP/2008/9.

⁹ FCCC/AWGLCA/2011/3 号文件第 36 段也提到适应委员会与工作方案的联系。

¹⁰ <<http://www.preventionweb.net/globalplatform/2011/>>.

¹¹ 该报告将在 2011 年 5 月全球减少灾害风险论坛第三届会议上提出。

(一) 确保工作方案之下的所有行动致力于补充和加强《兵库行动纲领》之下国家平台的能力，以便在国家以下一级防范和减少损失和损害；

(二) 使工作方案之下的活动与现有减少灾害风险专门知识以及全球减少灾害风险平台所确定的优先事项相一致，并排列有助于可持续发展努力活动的优先顺序；

(三) 加强《气候公约》与国际减灾战略秘书处之间的合作，并确保有关专家参加所有相关的研讨会和专家会议。

五. 工作方案的实施方法和结构

50. 如许多提交材料所述，工作方案应当有一个明确的结构，并有具体交付成果，其方式应当：

(a) 鼓励创造性思维和重在解决问题的办法，支持缔约方更多地了解损失和损害问题，清楚地表述能够向缔约方会议提出建议供其审议的执行备选办法；

(b) 帮助开展彻底的讨论，以确保建议在适应所要求的更广泛的系列行动范围内置于适当的位置；

(c) 确保一个工作领域的进展不取决于另一个领域的进展情况。

1. 模式

51. 为具体开展第六章中所述可能开展的活动而提议的模式包括：

(a) 国际和区域研讨会；

(b) 专家会议；

(c) 代表和/或特定工作组代表的非正式会议；

(d) 公众磋商和与各大学、区域中心、相关专家和利害攸关组织的广泛对话；

(e) 技术文件、汇编及其他分析和综合文件和指南；

(f) 培训班，包括可以纵向开办的培训班；

(g) 试点举措；

(h) 有针对性的提交材料。

2. 结构

52. 提出了关于工作方案结构的若干建议，大多都提到更好地了解损失和损害的各个方面，作为工作方案的第一步，或作为平行工作安排中的一个综合工作流。提议的办法包括：

(a) **分阶段办法 1:**¹² 这一备选办法重点在于顺序安排工作, 以确保对具体工具(例如保险)的讨论和对执行的支持有充分的经济学知识基础, 各种不同的减少和转移风险的办法之间具有互补性。涉及:

- (一) 阶段 1——成本有效风险管理的了解、目标选择和联系工具;
- (二) 阶段 2——为执行和支持提供信息;

(b) **分阶段办法 2:**¹³ 审议可能影响发展中国家的预计即将发生的严重气候事件, 有关工作应当安排如下:

- (一) 阶段 1——侧重于眼前的执行措施, 为将来商定的行动铺平道路, 应对已在发生的气候变化的影响;
- (二) 阶段 2——拟定长期强力应对办法, 应对气候现象;

(c) **专题办法 1:**¹⁴ 采用这一备选办法可以在专题 1 和 2 之下平行开展工作, 随后开展专题 3 的工作, 涉及:

- (一) 专题 1——加强有关面临损失和损害的知识;
- (二) 专题 2——探索使用一系列现有工具和办法, 在不同的级别处理损失和损害问题、其各自在气候风险管理战略中的功能、局限和相关性;
- (三) 专题 3——确定《公约》之下可能的执行路径, 以便实际采用这些办法;

(d) **专题办法 2:** 在下列每一项专题之下, 所有工作将平行开展:

- (一) 专题 1——加强了解与气候变化影响相关的损失和损害;
- (二) 专题 2——交流并深化减少损失和损害方法的知识;
- (三) 专题 3——交流并深化有关残余风险的知识。

53. 关于时间范围, 发表了两种意见:

(a) 将专题工作分为三个时期:

- (一) 2011 年 6 月至 12 月;
- (二) 2012 年 1 月至 5 月;
- (三) 2012 年 6 月至 12 月;

¹² 这一办法打算针对以上第 2(b)段提到的工作领域。该办法的进一步详情可参见 http://unfccc.int/files/adaptation/cancun_adaptation_framework/application/pdf/usa_25_february_2011.pdf。

¹³ 该办法的进一步详情可参见 http://unfccc.int/files/adaptation/cancun_adaptation_framework/application/pdf/mexico_1_march_2011.pdf。

¹⁴ 该办法的进一步详情, 可参见 FCCC/SBI/2011/MISC.1 号文件所载小岛屿发展中国家、气候行动网络国际、气候变化经济和政策中心、格兰瑟姆气候变化与环境研究所、慕尼黑气候保险倡议和开发署的提交文件, 并可查阅 http://unfccc.int/parties_observers/ngo/submissions/items/3689.php。

(b) 利用 2012 年的大部分时间，或履行机构第三十六届会议以来的时间，为第十八届缔约方会议拟出建议。

54. 在稍后阶段根据需要开展额外的活动方面，灵活性也被认为很重要，要考虑到履行机构第三十三届会议授权组织的关于在实施风险管理方针应对气候变化的不利影响方面存在的挑战和差距研讨会的成果，¹⁵ 以及工作方案以外在《公约》之下和之外正在开展的进程的成果。

六. 可在工作方案之下开展的活动建议

55. 提交文件中经常提到，工作方案应当考虑制定和执行风险管理战略所需的所有要素。从总体上和细节上(例如研讨会的名称/专题)就所要开展的活动类别提出了意见，带有或不带相应的时间范围、地理覆盖面、关于活动是否应当在特定专题之下、在不同执行阶段或在以上第 2 段提到的各领域之下开展的模型和细节。所建议的内容具有跨领域的性质。本章旨在突出所建议活动的重点。

56. 确定了若干具有共性的领域，包括：

- (a) 加强了解风险、办法、工具和实施要求；
- (b) 观测、以及数据和信息收集和管理；
- (c) 加强体制能力；
- (d) 开展试点活动。

A. 加强了解风险、办法、工具和实施要求

57. 提交材料共同指出，进一步了解损失和损害的所有方面至关重要，这应当是工作方案的一个固有部分，以便为制定和确定可行和务实的计划、办法或机制提供信息，以执行适应措施，减少损失和损害。

58. 进一步了解国家情况和具体的脆弱性，将有助于各国在其面对的特定风险情况下确定适合的减少和转移风险的方针，有助于设计有关政策，处理各种有可能加剧损失和损害的非气候压力。这还将有助于确定国际合作会带来好处的领域。

59. 本节大致概述了提交材料中提出的处理进一步了解问题的内容。

¹⁵ FCCC/SBI/2010/27, 第 86 段。

风险管理概念

60. 在气候风险管理战略所用术语的含义和用法方面更加明晰将有助于利害关系方更好地理解有关问题，并明确地表述公共和私营部门行为者各自的作用。目前，在关于损失和损害的问题上，保险业、适应和减少灾害风险各界没有共同的语言，无法进行有效对话，以达成共同谅解。

61. ClimateWise 和开发署建议，通过其保险公司成员和伙伴提供一个此类术语的词汇表草案对缩小这一差距做出贡献。同样，慕尼黑气候保险倡议 和联合国大学与其他相关利害攸关组织一道，提出联合组织一系列培训研讨会，帮助各位代表熟悉技术术语。国际减灾战略秘书处也提议举办研讨会，以统一关键概念，促进一个更加可靠的通信和信息分享平台，这样做可以使得缔约方会议的会议和届会更加有效。

量化与气候变化相关的损失和损害

62. 正如提交材料中所报告，改善发展中国家的科学和技术基础对于量化气候变化影响导致的损失和损害至关重要。这也将帮助保险机制以真实的数字为基础。通过绘图描绘区域和国家一级面临损失和损害的资产情况等方式全面概述风险将使人们能够讨论哪些风险可以投保，可以通过保险方式成本有效地加以处理，哪些风险最好通过减少风险措施处理。在这方面，必须：

(a) 确定风险的性质和范围，确定面临风险的特征(即风险评估/绘图、因速发事件或可预见缓发事件而面临损失和损害资产的类型)；

(b) 明确界定脆弱国家正在或可能面临的气候变化直接或间接影响所致损失的标准，包括什么可被视为无法避免的损害；

(c) 界定区域、国家、国家以下和地方各级有关增加的损失方面的脆弱性。需要商定有关方法学和衡量系统，以便能够比较基本标准并将其应用于脆弱性的状况。

不同尺度的风险管理办法和计划

63. 提交材料重申，现有一系列经过良好测试的关于不同尺度的工具，用以管理现有自然灾害的有形风险和财政风险。¹⁶ 人们认为有必要了解和评估现有各种工具和办法的潜力和局限性，以确保建议有充分的根据，并为适当的风险管理战略提供信息，包括便利复制类似的办法，涉及：

¹⁶ 提交材料提到《气候公约》进程之外若干正在采取的主动行动，注意到私营保险人和金融部门的现有专门知识，工作方案可从中获益。除以下第 67 段所述外，其中还包括气候适应经济学工作组、加勒比灾害风险保险基金和国际劳工组织小额保险创新基金。

- (a) 可能的工具和办法的范围；
- (b) 数据和技术要求；
- (c) 规范和体制框架；
- (d) 风险管理优先事项或行动；
- (e) 微观、国家、区域和国际规模执行的优缺点(适合性)；
- (f) 使现有机制适合更广泛的适应情况以及在与气候变化无关事件方面减少风险措施的方法；
- (g) 加强社会保险作用的方法，包括基本社会保护，作为一种与收入损失相联的风险分担机制；
- (h) 不同实体的作用(例如政府、私营部门和民间社会组织)，包括《公约》各实体，以确定创新的伙伴关系办法和需要国家政府干预的领域，并明确每个实体能够交付哪些成果和不能够交付哪些成果。

64. 关于风险转移计划、特别是关于保险应用的信息分享被视为特别重要，涉及：

- (a) 激励适应、避免适应不当的各种机制的效力，特别是关于诸如保险和信贷等金融产品如何能够被用作适应和减少灾害风险的激励手段；
- (b) 保险计划能够帮助最贫困和最脆弱者的方法，他们常常没有可以投保的资产，包括如何确保以对穷人和最脆弱者有利的方式引导和使用对国家政府的保险赔付款，特别是在没有直接向家庭提供付款的小额保险产品的前提下；
- (c) 必要的扶持条件和主要共同内容的可复制性，机构设立和参与现有宏观保险计划的伙伴的作用，如加勒比灾害风险保险基金和国家一级的各种案例(例如土耳其和墨西哥)，包括如何利用灾难债券来调动资源，以减少与缓发事件相关的风险；
- (d) 发展保险市场基础设施的方法；
- (e) 提高保险公司雇员专业水平的方法；
- (f) 投资于保险业的现有机制。

65. 一个缔约方提出，工作方案应当支持创建一个模板，该模板能够用于不同的国家和地区，以评估有关基于市场的保险计划的准备度。

66. 执行机构和保险部门的提交材料表明，已经有了国家政府与私营保险和再保险业者、民间社会和其他相关组织一道建立和落实新的气候风险管理和保险伙伴关系的若干实例。

67. 但是，并没有以一致的方式将有关这些实例的信息集中起来，以便能够系统评价现有计划，为《气候公约》进程之下的讨论提供信息。一些提交材料主动提出分享目前经验中所获的知识，以克服这一差距，所涉如下：

(a) 墨西哥：分享以下的信息：

- (一) 损失和损害的事件后评价；
- (二) 防范灾害风险的金融工具 (即 特别拨款、特别基金)；
- (三) 建立系统，以能够分析和直观显示风险设想情景，响应农业部门的应急保险机制；
- (四) 使用气候指数的灾害灾难债券；
- (五) 建立地方一级抗御力的方案；

(b) 世界银行及其更广泛的组成部分：关于使气候变化和风险管理在发展进程中成为主流的方案和项目运作和提供情况的信息，包括：

- (一) 全球减灾和康复基金，该基金支持灾害风险管理，正越来越多地采用综合办法处理灾害管理问题，包括气候适应的各方面；
- (二) 战略气候基金之下的“抗御气候变化试点方案”，该方案提供了更多关于气候风险、融资、建立抗御能力问题的真知灼见，对应于以上第 2 段所提到的内容；

(c) 美洲开发银行：关于整个拉丁美洲和加勒比地区易受伤害各国目前系统风险管理做法的信息，包括风险确定、应急准备、管理、减少风险和资金保护。落实这些办法的一系列广泛的金融工具包括防灾技术合作(无偿基金)、投资贷款、基于政策的贷款应急信贷和保险办法。该银行还拥有一些事后手段，支持其成员国在紧急情况、恢复和重建阶段，满足受影响人口的需要，同时减少面对未来灾害的脆弱性；

(d) 国际劳工组织(劳工组织)：关于预防和恢复措施各种备选办法的信息，如大规模公共工程方案、强化当地就业和社会保护。劳工组织说，这些备选办法还可以在私营部门无法应对和不能提供十分需要安全网之时，通过最大限度地扩大人口中较穷困和较脆弱者的就业和收入影响，补充有关办法和填补差距。

68. 此外，ClimateWise 和开发署提议，通过与关键利害关系方的自愿合作伙伴关系，分享它们的经验。特波提巴基金会提出，可以汲取小岛屿发展中国家当地社区和游牧社区的教益，它们在处理极端天气事件、长期干旱和与气候相关的灾害方面富有经验，方法是使这些社区与知识和学习网络连接起来。一些提交材料注意到一个突出气专委管理极端事件和灾害风险，推进气候变化适应特别报告相关结论的补充活动的好处，以确保缔约方及时收到面向决策者的摘要，为工作方案提供资料。

筹资方面

69. 有几份提交材料提出，必须加强对相关资金方面的了解，以开发可能的工具，处理损失和损害问题，包括发展中国家潜在资金来源和分配安排，特别是通过私营部门的参与。

B. 观测、以及数据和信息收集和管理

70. 正如许多提交材料所说，准确和可靠的数据至关重要，以评估和发展有效的风险管理系统，用于处理发展中国家气候变化影响问题，包括保险解决办法。

71. 全球气候观测系统秘书处着重谈到系统观测关键气候变量的重要性，¹⁷ 主动提议提供资源进一步发展关于气候变量工作和关于适应和可持续发展工作之间的协同。

72. 一些提交材料说，工作方案可以各种方式支持这一工作领域，例如：

(a) 确定需要关于气象和气候变化的哪些资料和数据，特别是针对最脆弱地区的资料和数据，要考虑到与全球气候服务框架的联系；

(b) 确定每个国家与气候现象相关的现有资料以及产生所缺乏的数据的机会，目的是建立关于过去事件所造成损失和损害的综合数据库，并描绘现在和未来的气候风险图；

(c) 评估相关和潜在的各种方法学，以确定在处理损失和损害的方法和手段的知识方面的主要差距，包括风险建模及监管和执行框架；

(d) 提供一种方法，收集采用风险管理、风险转移和其他金融工具以及非金融工具最大程度减少影响方面所获经验；

(e) 发展一种机制，以衡量、记录和核实气候变化造成的损失和损害；

(f) 在国家、区域和国际一级管理数据和信息，包括通过加强数据库系统，和关于气候风险、影响、脆弱性和适应能力方面知识的信息，作为发展处理损失和损害的办法和机制方面的决策资料来源。

C. 加强体制能力

73. 正如许多提交材料所说，国家和区域级别的体制发展和能力建设将在处理损失和损害方面发挥重要作用，包括与缓发事件相关的损失和损害。一些缔约方认为，工作方案为加强那些特别易受气候变化不利影响伤害的发展中国家的能力提供了机会，包括在融资和方法学方面，以及在技术转让方面。

¹⁷ 全球气候观测系统秘书处说，直接相关的关键气候变量包括水的利用、河流流量、地下水、湖泊水位、雪盖、冰川测量、土壤湿度和土地覆被状况。其他相关关键气候变量包括吸收光合有效辐射比和叶面积系数。

74. 在确定、评估、管理、减少和转移社会和经济体所面临的气候变化所致风险方面，缔约方和其他相关利害关系方拥有能够相互支持的技能、专门知识和经验可以分享，但还需要做更多的工作，以便将这些分别的技能集中起来。

75. 以有预见性的方式加强各国所需处理与气候变化相关风险的能力，将支持采取国别驱动的办法开展适应行动。提出了以下内容，以推进这一行动领域的工作：

在国家一级

(a) 支持按照当地和区域条件，为减少、管理和预防气候风险制定气候变化设想情景以及应用遥感和建模；

(b) 支持通过综合风险管理增强抗御力，包括通过以下方式：

(一) 确定一个国家主管部门，负责执行适应政策和行动，其中包括减少和管理风险；

(二) 加强有关事件预测和预警系统的能力；

(三) 提高公众有关风险、预防和事后行动的意识；

(四) 在预防和应对计划中建立伙伴关系，包括列出现有专门知识清单并确定合作机会；

(五) 从粮食安全和保障的角度拟定一份有关损失和损害的行动计划，因为这方面直接受到极端和意外气候事件引起的土地退化、森林退化和荒漠化的威胁；

(六) 除正常预算拨款外，为国家发展计划设立特别基金。此种基金可用于为救济和关键基础设施的重建提供资金，并可逐步成为一种减少风险的工具。拨出资金将使目前的发展计划即使是在发生气候事件的情况下也能够继续执行；

区域一级

(c) 国际减灾战略提出，在其与现有区域政府间组织伙伴关系的基础上进一步开展工作，以便除其他外：

(一) 就综合适应和减少灾害风险计划、以及就关于适应和减少灾害风险的联合报告机制拟出指导意见；

(二) 支持区域和国家学术系统研究制定准则和守则，用以建设具有气候抗御力的公共基础设施和人类住区；

(d) 慕尼黑气候保险倡议和联合国大学自愿提出，与其他相关利害攸关组织一道共同主办一系列培训研讨会，帮助各位代表熟悉各种不同的处理损失和损害的方法。开发署说，开发署的经验有助于这一工作领域，不仅有助于减少损失和损害，而且有助于为评估易受气候变化影响的现有资产提供一个科学和业务基础。

D. 开展试点活动

76. 一些缔约方提出，可以通过开展示范活动，补充分析现有各种办法并就工具和手段提出技术咨询意见，如关于在选定的若干国家开展综合风险管理办法和气候保险公私伙伴关系模型试点项目，以便利执行。

77. 在这方面，开发署提出，在短期到中期(2011-2012 年)编制：

(a) 一份面向决策者的摘要，以各机构、组织和开发署金融倡议过去的工作为基础，载述综合风险管理和气候保险领域的做法、经验和成功实例的相关资料；

(b) 可能的试点项目的短名单，以获得进一步的知识，用以编制一个扩大规模的工作方案，促进国家、区域和国际各级的执行。

七. 提交材料中提出的共同主题概述

78. 根据缔约方提供的提交材料，很清楚，在以上第 2 段提到的内容中，在一些领域中，缔约方意见趋同，而在另一些领域则意见分歧。

79. 提交材料所确定的主要共同点有：

(a) 扩大和更新关于目前风险管理办法、措施、工具和手段的知识，改进观测和数据/信息收集是工作方案的关键组成部分，对于审议各种执行备选办法十分重要；

(b) 以现有工作为基础，借鉴技术专门知识，特别是减少灾害风险、保险和金融部门的专门知识，吸收广泛的利害关系方群体参加对制定一项有效的工作方案至关重要；

(c) 吸收私营和公共部门专家参与工作方案对更好地了解各种现有备选办法极其重要；

(d) 确保与其他体制安排相一致，特别是与关于减少灾害风险的现有工作相一致，包括在《兵库行动纲领》之下的工作，这一点对于促进协同十分重要。

80. 提交材料中所述意见的主要不同涉及是否可能设立一个气候风险保险基金，包括有关在某个适当级别设立此种基金的问题。