



联合国

FCCC/SBI/2023/12



气候变化框架公约

Distr.: General
27 July 2023
Chinese
Original: English

附属履行机构

第五十九届会议

2023 年 11 月 30 日至 12 月 12 日，阿拉伯联合酋长国

第十二届能力建设德班论坛

秘书处的报告

概要

第十二届能力建设德班论坛于 2023 年 6 月 7 日在附属履行机构第五十八届会议期间举行，总主题是提升国家适应计划制定和实施能力方面的机会和挑战。



简称和缩略语

COP	缔约方会议	《联合国气候变化框架公约》缔约方会议
IISD		国际可持续发展研究所
NAP		国家适应计划
NAP Global Network		国家适应计划全球网络
PCCB		巴黎能力建设委员会
SB		附属机构届会
SBI	履行机构	附属履行机构

一. 导言

A. 任务

1. 缔约方会议第十七届会议请履行机构举办年度会期德班论坛，使利益相关方能够在开展能力建设活动方面共享经验并交流想法、最佳做法和经验教训，以此进一步加强对能力建设成效的监测和审评。缔约方会议第十七届会议还请秘书处编写德班论坛概要报告，供履行机构审议。¹

2. 缔约方会议第二十四届会议请履行机构使德班论坛会议在主题上与巴黎能力建设委员会年度重点领域保持一致，² 巴黎能力建设委员会 2023 年的重点领域是适应方面的能力建设支持，着重解决与制定和实施国家适应计划有关的差距和需要。这样，德班论坛的经验教训和成果将直接反映在巴黎能力建设委员会的工作中。

3. 缔约方会议第二十五届会议强调，必须通过德班论坛和巴黎能力建设委员会继续确认和传播经验教训，以加强能力建设活动的实施。³

B. 报告的结构

4. 下文第二章介绍第十二届德班论坛的成果，包括关键信息以及巴黎能力建设委员会随后对这些关键信息的审议情况；第三章说明会议安排，包括会议的范围和目标；第四章概述会上的开幕发言、背景介绍、嘉宾讨论和分组讨论；第五章是结论。

C. 附属履行机构可采取的行动

5. 履行机构在审议能力建设问题时不妨考虑本报告所载信息。

二. 第十二届德班论坛的成果

A. 关键信息

6. 论坛讨论的重点是提升国家适应计划制定和实施能力方面的机会和挑战。2010 年在《气候公约》之下设立了制定和实施国家适应计划的进程，在这一进程之下，各国确认本国的中长期适应需求，并制定和实施解决方案以满足这些需求。国家适应计划列出了一国与适应相关的目标和愿望，从而便利了适应成果评估。

¹ 第 2/CP.17 号决定，第 144 和第 147 段。

² 第 15/CP.24 号决定，第 6 段。

³ 第 10/CP.25 号决定，第 11 段。

7. 由于各领域和各层面长期存在的差距和需要阻碍了建设适应能力和韧性以及将适应计划一贯地纳入国家、次国家和部门政策与方案，特别是纳入发展战略、规划和预算的努力，制定和实施国家适应计划给许多发展中国家，包括最不发达国家带来了挑战。

8. 许多发展中国家缺乏为国家适应计划制定和实施进程获取资金的能力。有广大行为体参与的系统的方针，特别是地方层面的此类方针，对于克服这些挑战至关重要，去中心化的金融体系则有助于将气候资金引向地方政府并促进对满足地方需求的适应相关社区项目进行适当投资。此外，使国家适应计划的资金获取程序与政府现行的资金获取程序保持一致以及发放基于业绩的气候复原力奖金，可以给整个国家适应计划实施阶段带来更多透明度。业绩衡量标准对于社区层面和政府层面评估国家适应计划实施进度以及为相关决策提供参考也十分重要。

9. 为了提升国家适应计划实施战略的制定工作，各国需要制定银行可担保的项目，并获得执行这些项目的资金。为了在这方面提升能力，应建立适当的治理结构，包括用于监测、评价和学习的结构。参与国家适应计划进程的不同行为体之间的协调对于促进有效的适应行动和实现更公平的结果至关重要。

10. 必须认识到国家适应计划对于应对气候变化问题和减少灾害风险的重要性。国家适应计划中应纳入预警和备灾措施，国家适应计划还应与《巴黎协定》和《2015-2030年仙台减少灾害风险框架》等文书之下的国家承诺保持一致。为提高成效，国家适应计划应优先考虑弱势群体，例如便利他们参与社区层面的气候规划，纳入性别考量，以及增强妇女权能，特别是偏远地区处境可能特别脆弱的土著妇女的权能。

11. 确保善治以促进气候抗御能力建设需要地方政府和国家政府都参与国家适应计划进程，还需要具备评估治理成效的工具。

12. 在国家适应计划背景下建立监测、评估和学习系统是一项挑战。一个有效的系统应当能够收集来自各部门和各社会阶层的人的数据，以便顾及适应问题的跨领域性质。因此，必须应对当前与此类系统的技术能力和所获资源分配相关的挑战。

13. 在与监测、评估和学习系统相关的数据治理和报告方面，在许多国家，适用于不同政府实体的报告义务有所差别。因此，有必要与来自公共部门和私营部门的利益相关方都建立伙伴关系，以确保获得关于适应的一致的高质量数据。适应事项报告制度应纳入更大的国家报告框架，同时适应努力应与部门和国家政策保持一致。

14. 迄今为止，国家适应计划的设计和 implementation 情况表明，相关的能力建设活动，例如培训、讲习班以及改善气候信息的获得和使用，应在规划阶段而不是实施阶段开始进行。在整个国家适应计划进程中都必须查明和评估能力需求，包括为此咨询利益相关方的意见，以便能够确定如何应对这些需求。

15. 各国需要采取进一步行动，确认当前实施地方适应行动方面的挑战，这样才能予以应对，包括在确保能力建设的效力和应对气候风险方面。

16. 在制定和实施国家适应计划的背景下，能力建设是一个持续的过程。国家适应计划进程的体制能力建设十分重要，但不应局限于面向个人的培训。保持机构

和个人的能力至关重要，在国家适应计划进程中确保广大利益相关方，包括代表水平有所不足的群体的具有包容性的参与也十分重要。

B. 巴黎能力建设委员会对关键信息的审议

17. 缔约方会议第二十一届会议决定，对巴黎能力建设委员会的投入包括德班论坛的报告。⁴ 巴黎能力建设委员会第 7 次会议⁵ 商定，在闭会期间编写年度技术进展报告时审议第十二届德班论坛的成果。

三. 第十二届德班论坛的安排

A. 背景文件

18. 在会议之前早已提前编写并提供了第十二届德班论坛结构的说明和相关资料，⁶ 以便利讨论。

B. 范围和目标

19. 第十二届德班论坛的总主题是提升国家适应计划制定和实施能力方面的机会和挑战，选定总主题时考虑到了上文第 2 段所述任务。总主题分为若干分主题，分别是建设以下方面的能力：

- (a) 获得资金，用于制定和实施国家适应计划的进程，包括在地方层面；
- (b) 制定国家适应计划实施战略；
- (c) 在国家适应计划背景下使适应和减少灾害风险战略保持一致；
- (d) 将性别平等和社会包容的考量纳入国家适应计划；
- (e) 实施监测、评估和学习系统。

C. 议事情况

20. 第十二届德班论坛于 2023 年 6 月 7 日在履行机构第五十八届会议期间举行。联合召集人 Pemy Gasela(南非)和 Makoto Kato(日本)主持了会议开幕，随后，《气候公约》执行秘书 Simon Stiell 和缔约方会议第二十七届和第二十八届会议阿拉伯联合酋长国首席气候谈判代表 Hana AlHashimi 作开幕致辞。

21. 巴黎能力建设委员会联合主席 Roberta Ianna 作了背景介绍，随后，联合召集人主持了讨论，参加讨论的嘉宾有：

⁴ 第 1/CP.21 号决定，第 79 段。

⁵ 见 <https://unfccc.int/event/7th-meeting-of-the-paris-committee-on-capacity-building>。

⁶ 见 <https://unfccc.int/event/12th-durban-forum-on-capacity-building-opportunities-and-challenges-for-enhancing-capacities-for>。

- (a) 南非林业、渔业和环境部适应气候变化主任 Tlou Ramaru;
- (b) 国际可持续发展研究所以性别平等和社会包容促进复原力主任 Angela Dazé;
- (c) 巴拿马城复原力副主任 Jannia Samuels;
- (d) 地方气候适应性生存基金全球经理 Sophie De Coninck。

22. 嘉宾就会议总主题的不同方面进行了讨论。随后，根据与会者在会上的投票结果，就下列议题专门进行了三次平行的小组讨论：

- (a) 制定国家适应计划实施战略方面的能力建设，由国家适应计划全球网络的 Emilie Beauchamps 主持；
- (b) 将性别平等和社会包容考量纳入国家适应计划方面的能力建设，由国际可持续发展研究所的 Angela Dazé 主持；
- (c) 在国家适应计划背景下促进参与性治理和地方主导的适应方面的建设能力，由跨边界调解人组织的 Gregg Walker 主持。

23. 共同召集人主持了会议结束并作闭幕致辞。

24. 会议的议程、网播、专家和联合召集人的履历以及各分组的指导问题和议题可查阅《气候公约》网站。

四. 第十二届德班论坛概述

A. 开幕致辞

25. 《气候公约》执行秘书在开幕词中强调，在制定和实施国家适应计划方面，许多国家仍然需要能力建设。他强调，附属机构第五十八届会议期间举行的全球盘点之下的技术对话的第三次也是最后一次会议十分重要，同时表示，对话的成果可用于促进国家自主权、合作以及系统、机构和个人层面的能力保留，从而加强能力建设干预措施。

26. 缔约方会议第二十七届和第二十八届会议首席气候谈判代表在开幕致辞中肯定了能力建设对于制定国家适应计划的重要性。她强调，不仅应当建设能力，还应当提升和保留能力，同时强调，必须让地方行为体、青年和政府参与其中。最后她表示，全球盘点将于 2023 年结束，在这决定性的一年，能力建设在应对气候变化方面的关键作用将得以显现。

B. 背景介绍

27. 巴黎能力建设委员会联合主席的背景介绍侧重于收到的巴黎能力建设委员会 2023 年重点领域材料综合，⁷ 2023 年的重点领域是适应方面的能力建设支持，着重解决与制定和实施国家适应计划有关的差距和需要。

⁷ 可查阅 <https://unfccc.int/documents/628026>.

28. 从提交的材料可以看出，在主要能力差距和需求方面，获得资金支助是最常提及的领域。其他差距和需求涉及：体制安排和协调；实施战略；获得和使用技术；气候变化情景和科学信息及其在地方背景下的应用；风险和脆弱性评估以及风险管理监测、评估和学习。

29. 综合报告指出，发展中国家在制定国家适应计划方面遇到的困难可能阻碍它们获得实施本国的适应战略所需的技术援助和支持。综合报告还指出：

(a) 在地方层面获得资金具有挑战性，地方利益相关方，包括地方政府和社区，在适应行动中的重要作用常被忽视；

(b) 与气候变化相关的影响、风险和脆弱性因部门而异，在次国家和国家层面也各不相同；

(c) 监测、评估和学习进程对于跟踪适应方面的相关进展尤为重要，但在这方面存在能力差距和需求；

(d) 性别不平等，社会包容性不佳，以及妇女、少数民族、残疾人、土著人民和青年等弱势群体在能力建设努力中缺少参与，是有效地制定和实施国家适应计划的主要障碍。

30. 为应对综合报告中发现的挑战，确认了下列解决办法：

(a) 鼓励将适应行动纳入地方发展规划，以便确保适应努力的可持续性和自主性，为此应在次国家层面开展有针对性的能力建设，在省、区和市层面以及在各个部门加强体制能力，并帮助受气候变化影响的利益相关方建设采取行动的能力；

(b) 将需要生成相关数据和信息，根据这些数据和信息，使能力建设适合次国家、国家或区域层面的具体情况；

(c) 改善次国家层面的能力建设，为此应考虑到具体背景下的气候努力，以及次国家层面政府和其他主要利益相关方，例如民间社会组织、非正式私营部门和边缘化群体，在制定和实施国家适应计划方面的局限；

(d) 设计能力建设时应在国家层面针对更广大的受众，包括职能部委、私营部门和民间社会组织，包括为地方主导的气候适应规划和实施创造有利环境，从而为能力建设创造有利环境；

(e) 将性别平等和社会包容的考量纳入国家适应计划；

(f) 通过区域协调支持国家适应努力，由于气候影响的跨境性质，共有自然资源和生态系统的范围，以及同一地理区域内的领土面临的共同风险，这一点十分重要。

31. 随后，巴黎能力建设委员会联合主席对委员会的工作进行了总体说明。委员会参与的活动包括区域气候周的专题对话以及将在缔约方会议第二十八届会议上举行的第五次能力建设中心活动等。巴黎能力建设委员会在制定和实施国家适应计划方面为各国提供持续支持，与相关《气候公约》组成机构，包括与适应委员会、适应基金董事会秘书处、最不发达国家专家组和技术执行委员会开展密切联络和协作，并在相关《气候公约》进程之下，例如在关于气候变化影响、脆弱性和适应的内罗毕工作方案之下这样做。

C. 嘉宾讨论

32. 嘉宾对上文第 19 段提及的分主题进行了讨论，回答了以下问题：

- (a) 在加强以下能力方面面临哪些主要挑战：
 - (一) 获得资金，用于国家适应计划进程，包括在地方层面；
 - (二) 制定国家适应计划实施战略；
 - (三) 在国家适应计划背景下使适应和减少灾害风险战略保持一致；
 - (四) 将性别平等和社会包容的考量纳入国家适应计划；
 - (五) 实施监测、评估和学习系统。

(b) 在加强个人、机构和系统制定和实施国家适应计划的能力方面有哪些经验教训？国家适应计划进程中的关键利益相关方有哪些，如何让它们更有效地参与？

33. 地方气候适应性生存基金的代表提及，为实施国家适应计划获得资金，包括在地方层面获得资金，是一项挑战，其推动因素是：(1) 所需的地方适应行动的规模和所涉的多方地方行为体，例如地方政府、民间社会组织和社区；(2) 地方适应行动的多部门性质；(3) 关于地方气候风险的气候信息有限，开展脆弱性和适应性评估的能力有限，在地方发展规划和预算进程中将适应纳入主流的能力有限。去中心化的金融系统可有助于将气候融资引向地方政府，并促进对满足地方需求的与适应相关的社区项目进行适当投资。另外，使国家适应计划的资金获取程序与政府现行的资金获取程序保持一致以及发放基于业绩的气候复原力奖金，可以给整个国家适应计划实施阶段带来更多透明度。业绩衡量标准对于社区层面和政府层面评估国家适应计划实施进度以及为相关决策提供参考也十分重要。过去 10 年中，地方气候适应性生存基金已成为一个多伙伴的多国举措，截至 2022 年底，已有 34 个国家在该基金之下获得支持。

34. 国际可持续发展研究所的代表强调，必须让多元的政府和非政府行为体参与国家适应计划进程，以便解决关于平等参与的关切。国家适应计划项目不应仅侧重于获得资金，还应着眼于建立实施适应工作所需的治理结构或进程。考虑到在适应努力中促进区域协调和利益相关方参与所需的人力和业务资源的系统的建设方针将有助于克服与实施适应行动有关的主要挑战。从制定转向实施国家适应计划的过程中，应当有不同部门和领域的行为体，包括次国家政府、妇女权利组织、渔民和农民协会以及私营部门的参与，以确保参与该进程的平等机会。

35. 关于在国家适应计划中调整适应行动和减少灾害风险战略，巴拿马城政府的代表介绍了该国将减少灾害风险措施纳入国家适应计划的经验。巴拿马的国家适应计划侧重于农林业、沿海海洋系统、可持续农业、有复原力的人类住区、可持续基础设施和循环经济等领域。该国以《巴黎协定》和《仙台框架》等文书之下作出的国家承诺作为制定具体气候计划的基础。她强调，在制定应急计划和预警系统时，必须与弱势群体，包括老年人、视觉和听觉障碍者、残疾人和生活贫困者进行协商。

36. 南非林业、渔业和环境部的代表强调，必须建立适应的监测、评价和学习系统，但强调，需要应对技术能力、人力资源和资源分配方面的挑战。适应问题具

有跨领域性质，因此这一系统应能够收集来自各部门和各社会阶层的人的数据，这一点可能具有挑战性，因为多数发展中国家在数据治理和报告方面面临困难，建立伙伴关系以确保提供相关的高质量数据可以部分上解决这一问题。

37. 关于多层次适应规划问题，讨论中指出以下要点：

(a) 许多国家实施了多层次适应规划，有 18 个国家在国家层面将国家适应计划规划和实施与国家适应计划监测和评估在战略上相结合；

(b) 从多层次适应规划中获取的经验可应用于从国家层面扩大适应的努力；

(c) 最不发达国家可受益于最不发达国家专家组提供的能力建设指导；

(d) 已公布的标准和指南可用于支持多层次适应规划。

38. 关于从国家适应计划进程中获取的经验教训这一议题，讨论中强调了以下几点：

(a) 能力建设活动，例如研讨会和宣传运动，应在国家适应计划的规划阶段而不是执行阶段启动；

(b) 在国家适应计划的规划和实施之间建立明确关联对于提高能力建设的成效十分重要；

(c) 加强科学机构的体制能力以支持与适应相关的监测、评价和学习是关键；

(d) 利用企业组织和私营企业的技能和资源可帮助发展可持续的监测、评估和学习系统；

(e) 应增强地方政府权能，使之能够制定自己的国家适应计划实施战略；

(f) 建立防范气候相关风险和灾害的国家系统以加强应急和备灾工作至关重要；

(g) 需要解决可能削弱能力建设努力的系统性差距；

(h) 鉴于不同的能力建设领域之间的相互关系，必须采取综合办法开展能力建设。

39. 随后，与会者进行了两次问答环节：

(a) 斯里兰卡的一位代表强调，必须将能力建设方针纳入国家适应计划，同时指出，该国在各个层面，从国家到地方层面，实施国家适应计划，以确保在实地提供支持。斯里兰卡设置了可持续的能力建设体制框架以确保适应行动的连续性，同时探索能力建设与教育等领域之间的相互关联，以便将不同领域的努力的合并影响最大化；

(b) 印度的一位代表提及国家适应计划背景下一个题为“环保生活”的能力建设方针，这位代表指出，国家适应计划的实施通常由机构或顾问推动，缺少公众参与。这位代表强调，国家适应计划的制定必须有基层层面的参与，必须考虑将能力建设进程数字化以提升效率和成效，包括在这些进程中将数据收集和监测全程数字化，以加快国家适应计划进度并在国家适应计划的实施中确保利益相关方问责制；

(c) 沙特阿拉伯的一位代表指出，缺乏数据和知识是国家适应计划实施工作面临的挑战；

(d) 布隆迪的一位代表指出，国家适应计划必须获得资金，同时强调，这方面需要有所改进。这位代表强调，在非洲，制定国家适应计划并不容易，国家适应计划的变动需要来自不同部门的多方利益相关方和专家的参与，也需要时间和资金。此外，与会者提及，政府和地方社区需要作出更多努力，以确保获得实施国家适应计划所需的资金和资源；

(e) 关于国家适应计划背景下的领导力这一议题，菲律宾的一位代表强调指出，领导力是决策的基础，与能力建设密切相关，应能够引导国家和地方层面的整个国家适应计划进程。这位代表还强调，必须让民间社会组织参与国家适应计划进程，同时指出，在国家和地方层面，这些组织在这一领域机会有限。

D. 分组讨论

1. 制定国家适应计划实施战略方面的能力建设

40. 相关分组讨论以下列问题为指导：

(a) 各国在制定国家适应计划实施战略方面面临哪些具体能力差距，如何解决这些差距？

(b) 不同级别的政府如何考虑到气候变化问题并制定资源调动战略？

(c) 可作出哪些努力，促进国家适应计划从规划转向实施阶段？

41. 该小组报告称，制定国家适应计划实施战略方面的能力差距与下列因素相关：环境法律和条例相互冲突或不协调；缺少多部门的国家适应计划实施方针；对气候变化和相关法规缺乏认识；缺乏对国家适应计划优先事项的分析；缺少气候变化联络人；实施国家适应计划的能力有限，即使在优先部门也是如此；难以将研究成果转化为政策；从制定转向实施国家适应计划；实施战略缺少自主权。

42. 讨论中认为，国家适应计划展览等活动对于同行学习和分享与适应有关的信息和最佳做法十分重要。

43. 在制定切合实际的国家适应计划以及在国家层面促进实施方面，缺乏协调的问题可以通过以下方式解决：政府和公众之间改善沟通；在各部指定知晓如何规划和实施适应战略的联络人；在政府和公众层面制定气候扫盲方案。

2. 将性别平等和社会包容考量纳入国家适应计划方面的能力建设

44. 相关分组讨论以下列问题为指导：

(a) 各国在将性别平等和社会包容考量纳入国家适应计划方面的能力建设方面面临哪些具体的能力差距，如何解决这些差距？

(b) 国家适应计划进程采用促进性别平等的方针如何能够解决适应需求和能力方面与性别有关的差异？

(c) 如何确保国家适应计划进程具有包容性并考虑到不同的观点和想法，以发现变革性和具有包容性的解决办法？

45. 该小组强调，对性别平等和社会包容的概念缺乏共同理解，同时铭记，需要考虑到对这两个概念的看法因具体情况而异并且可能由文化决定。必须克服这些观念，以便更改善能力建设中的参与、国家适应计划进程和适应的实施。

46. 由于各层面适用于国家适应计划进程的性别相关政策缺乏一致性，需要让不同的部委和机构，包括负责性别和人权组织相关事务的部委参与国家适应计划进程。

47. 还需要建设为国家适应计划进程收集与性别相关数据的能力，对于这些数据必须从性别和社会两个角度进行交叉分析。

48. 在将性别考量纳入国家适应计划进程方面缺乏政治意愿和领导力，限制了对采用具有参与性和性别包容性的方针开展国家适应计划实施工作的认识。此外，在许多情况下，在包括土著社区在内的弱势社区促进包容和利益相关方参与并不容易，这些社区可能不容易理解政府使用的技术语言。需要采用更具包容性和易于理解的语言，以便弱势社区的利益相关方能够更有效地参与国家适应计划进程，并就这一问题编写自己的材料。

3. 在国家适应计划背景下促进参与性治理和地方主导的适应方面的能力建设

49. 相关分组讨论以下列问题为指导：

(a) 在国家适应计划背景下，各国在参与性治理和地方主导的适应的能力建设方面面临哪些具体能力差距？

(b) 如何使适应政策的制定、执行和监测更加透明和包容？

(c) 如何评估国家适应计划背景下改善参与和透明度的进展？

50. 该小组报告称，投资于气候教育对于提高公众认识和对气候变化的理解十分重要。此外，公众磋商可以支持国家适应计划的设计和执行，促进地方在相关事项上的领导力，并提升与地方领导者的合作。需要确保国家适应计划利用由地方主导的适应进程。

51. 需要扶持性的环境，以防止国家层面和地方层面政府机构内部与适应有关的政策相互矛盾。

52. 承认民间社会成员是重要的利益相关方是成功实施国家适应计划和加强气候复原力的关键。

五. 结论

53. 第十二届德班论坛为广大缔约方和非缔约方利益相关方提供了机会，使它们能够建设性地讨论制定和实施国家适应计划方面的能力建设，论坛产生了与该主题的重要方面相关的关键信息。

54. 论坛主题与巴黎能力建设委员会的年度重点领域一致，使巴黎能力建设委员会能够有效利用论坛的成果。巴黎能力建设委员会在积极参与论坛后，在第7次会议上盘点了成果，并商定在闭会期间审议这些成果。

55. 巴黎能力建设委员会也将审议论坛得出的结论，为缔约方会议和作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议拟定年度建议。

56. 此外，巴黎能力建设委员会将于 2023 年下半年举行后续网络研讨会，以便更详细地讨论论坛的分主题。

57. 最后，在缔约方会议第二十八届会议上，在第五次能力建设中心活动中，巴黎能力建设委员会将举办一次重点领域日并传播论坛的结论。
