



## 附属履行机构

### 第三十五届会议

2011 年 11 月 28 日至 12 月 3 日，德班

临时议程项目 7

国家适应计划

## 拟订和执行国家适应计划的进程以及模式和指南问题专家会议报告

### 秘书处的说明\*

#### 概要

本报告简要介绍 2011 年 9 月 15 日至 17 日在老挝人民民主共和国万象举行的国家适应计划问题专家会议的情况。会议重点讨论了使最不发达国家能够借助其在编制和执行国家适应行动方案方面的经验拟订和执行国家适应计划的进程的要素和预期成果，以及最不发达国家缔约方和其他发展中国家缔约方采用为支持国家适应计划而制定的模式的模式和指南。本说明概述各缔约方、最不发达国家专家组、各组织以及专家个人介绍的规划和执行适应行动的经验，包括最佳做法和所吸取的教训。报告最后综述会上发表的意见、提出的建议和有待进一步审议的问题。

\* 由于国家适应计划专家会议时间安排上的原因，本文件逾期提交。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-8	3
A. 任务.....	1-4	3
B. 本说明的范围.....	5	3
C. 附属履行机构可采取的行动.....	6	4
D. 背景.....	7-8	4
二. 议事情况.....	9-13	4
三. 专家会议发言概要.....	14-47	5
A. 缔约方发言概要.....	14-32	5
B. 最不发达国家专家组发言概要.....	33-36	9
C. 各组织和其他专家发言概要.....	37-47	11
四. 专家会议讨论情况综述.....	48-84	14
A. 国家适应计划进程的目标.....	55-57	15
B. 指导原则.....	58	16
C. 使最不发达国家能够拟订和执行国家适应 计划的进程的要素和预期成果.....	59-61	16
D. 最不发达国家缔约方拟订和执行国家适应 计划的指南.....	62-66	17
E. 最不发达国家缔约方拟订和执行国家适应 计划的模式.....	67-75	19
F. 其他发展中国家缔约方拟订和执行国家适 应计划的模式和指南.....	76-82	20
G. 协同作用.....	83-84	21
五. 有待进一步审议的问题.....	85-87	22
附件		
国家适应计划——国家进程的可能要素.....		23

## 一. 导言

### A. 任务

1. 在第三十四届会议上，附属履行机构(履行机构)请秘书处在具备资源的前提下，探索召集一次专家会议的可能性，这次会议应当结合在缔约方会议第十七届会议之前开展的任何其他相关活动一起进行。<sup>1</sup> 履行机构请专家会议考虑到履行机构第三十四届会议的结论，以及最不发达国家专家组(专家组)和其他方面的投入。它还要求专家会议应有缔约方和有关组织、专家组以及相关利害关系方的专家出席。履行机构请这次会议：

(a) 确定并讨论旨在使最不发达国家缔约方能够借助其在编制和执行国家适应行动方案方面的经验拟订和执行国家适应计划的进程的要素和预期成果；

(b) 拟订最不发达国家缔约方和其他发展中国家缔约方国家采用为支持国家适应计划而制定的模式的模式和指南草案。

2. 履行机构请秘书处编写一份专家会议报告，提交履行机构第三十五届会议审议。

3. 履行机构还请缔约方和有关组织在 2011 年 8 月 15 日之前，就以下事项向秘书处提交意见以供汇编，并作为对专家会议的投入：

(a) 旨在使最不发达国家缔约方能够借助其在编制和执行国家适应行动方案方面的经验拟订和执行国家适应计划的进程；

(b) 最不发达国家缔约方和其他发展中国家缔约方采用为支持国家适应计划而制定的模式的模式和指南。

4. 秘书处收到的提交材料已经汇编为一份杂项文件。<sup>2</sup> 履行机构还请秘书处在这些材料的基础上编写一份综合报告。<sup>3</sup>

### B. 本说明的范围

5. 本报告提供关于以上第 1 段所述专家会议的信息，其中参照了专家会议上的讨论和发言。本报告包括以下内容：

(a) 研讨会议事情况介绍；

<sup>1</sup> FCCC/SBI/2011/7，第 98 段。

<sup>2</sup> FCCC/SBI/2011/MISC.7。

<sup>3</sup> FCCC/SBI/2011/13。

(b) 缔约方、专家组、各组织和专家个人关于规划和执行适应行动的经验、包括最佳做法和所吸取的教训的发言概要；

(c) 会议讨论情况综述；

(d) 有待进一步审议的问题。

## C. 附属履行机构可采取的行动

6. 与会者建议履行机构利用会上发表的意见综述作为在德班举行的下一届会议就国家适应计划进行讨论的基础。履行机构不妨审议本报告所载信息，特别是意见综述一节，以此作为第三十五届会议讨论国家适应计划的基础。

## D. 背景

7. 缔约方会议在第十六届会议上制定了《坎昆适应框架》，<sup>4</sup> 目标是加强《公约》下的适应行动。作为该框架的一部分，缔约方会议决定确立一种进程，使最不发达国家缔约方能够借助其在编制和执行国家适应行动方案方面的经验拟订和执行国家适应计划，以此确定中期和长期适应需要并针对这些需要制定和实施战略和方案。缔约方会议请其他发展中国家缔约方在拟订计划时，采用为支持这些国家适应计划而制定的模式。

8. 在同一届会议上，缔约方会议请履行机构为以上第 7 段的规定拟订模式和指南，供缔约方会议第十七届会议通过。履行机构在第三十四届会议上就这一事项展开了讨论，提出了包含下列考虑因素的结论：

(a) 请秘书处召集以上第 1 段所指专家会议；

(b) 请缔约方和有关组织提交以上第 3 段所指材料；

(c) 规定继续在第三十五届会议上讨论这一事项，以期向缔约方会议第十七届会议提出建议。

## 二. 议事情况

9. 秘书处与老挝人民民主共和国自然资源和环境部合作，于 2011 年 9 月 15 日至 17 日在老挝人民民主共和国万象举行了国家适应计划问题专家会议。会议由履行机构主席 Robert Owen-Jones 先生主持。来自缔约方、国际组织、政府间组织和非政府组织、区域中心的 64 名与会者以及活跃在适应领域的专家个人和从业人员出席了会议。

<sup>4</sup> 第 1/COP.16 号决定，第 11 至 35 段。

10. 专家会议的讨论参考了缔约方在履行机构第三十四届会议上举行的讨论所得出的结论、<sup>5</sup> 缔约方和有关组织提交的材料，以及专家组、缔约方和各组织的投入。

11. 老挝人民民主共和国自然资源和环境部常务秘书 Monemany Nhoybouakong 女士宣布会议正式开幕。开幕式后，介绍了国家适应计划进程的背景和会议目标。接着是一系列的发言，侧重于在不同国家拟订和执行适应计划和战略的经验、最佳做法以及所吸取的教训，包括对国家适应计划的看法。缔约方的发言中，有两项发言着重介绍了使最不发达国家能够拟订和执行国家适应计划的进程的要素和预期成果。

12. 随后举行的分组讨论为与会者提供了一个互动论坛，得以综合对以下问题的看法：使最不发达国家能够拟订和执行国家适应计划的进程的要素和预期成果，以及最不发达国家缔约方和其他发展中国家缔约方采用为支持国家适应计划而制定的模式的模式和指南。讨论分开进行，在会议的第二天侧重于最不发达国家，在最后一天侧重于其他发展中国家。

13. 对分组讨论的主要讨论要点作了汇报，之后在全体会议上开展了进一步的讨论，以确定共同领域，并进一步综合缔约方的意见，作为履行机构第三十五届会议就国家适应计划进行讨论的基础。

### 三. 专家会议发言概要

#### A. 缔约方发言概要

##### 1. 美利坚合众国

14. 美利坚合众国的一名与会者作了关于该缔约方自 2009 年起为制定适应战略和计划所作努力的发言。发言指出，联邦政府在这一进程中发挥了领导作用，并设立了一个气候变化问题机构间工作队，以确定一些必要的步骤，使联邦政府和公私营部门决策者能够更好地了解气候变化、做好这方面的准备并加以适应，同时发布关于联邦机构如何参与这一进程的行政命令。

15. 该发言指出，美国进程遵循一种侧重于将适应纳入现有规划的路线图办法，并具有迭接性、合作性和灵活性。发言还指出，这一进程基于九项指导原则，其中包括：不能只靠适应行动；战略应以针对最易受气候变化影响的人员、地点和基础设施的行动为重点；适应应当得到现有最佳科学知识的支持，并应侧重于密切的伙伴关系、风险管理、生态系统服务、多方面的收益和绩效评估。发言谈到经验教训和注意到将适应纳入现有计划和战略之重要性的最佳做法，提供

<sup>5</sup> FCCC/SBI/2011/7，第 94 至 102 段。

数据的必要性，吸纳当地社区参与的好处，面对面交流的重要性，以及气候变化问题机构间工作队发挥的重要作用。

## 2. 澳大利亚

16. 澳大利亚的一名与会者作了关于澳大利亚适应方针的发言。该发言指出，澳大利亚正在根据一份立场文件拟订国家适应计划，该文件载有澳大利亚对适应气候变化的愿景，并提出了根据如下原则实现这一愿景的切实可行的步骤：澳大利亚认识到政府、企业和社区可在适应工作中发挥重要、不同和相辅相成的作用；适应气候变化就是要管理气候风险；以及最弱势的人群需要特殊关注等。

17. 该发言强调，政府需要提供信息，说明气候变化的潜在影响和风险，将使适应成为可能的法律和政策，以及货物和服务适应方案(例如公共卫生和安全措施，防洪和海岸保护，以及紧急情况管理设施)。该发言指出，在澳大利亚，澳大利亚政府委员会在制定和实施适应政策改革以及管理国家一级的适应方面发挥着核心作用。该发言还强调，需要监测这一进程，并评估为适应气候变化而采取的政策和集体措施的效力。

## 3. 尼泊尔

18. 尼泊尔的一名与会者发言介绍了尼泊尔拟订和实施国家适应行动方案的经验。该发言指出，拟订国家适应行动方案的目标是将适应纳入国家发展的主流。发言还指出，尼泊尔制定了一个将由地方政府直接实施的地方适应行动计划，以促进将适应纳入国家发展的主流。2011 年拟订并通过了一项气候变化政策，并在制定实施该政策的框架。

19. 发言强调了尼泊尔进一步推进适应工作的一些需要，包括加强国家一级的机构和协调机制，以及加强支持适应的融资、技术和能力建设。发言最后指出，尼泊尔迄今的经验将有助于该国启动国家适应计划进程。

## 4. 贝宁

20. 贝宁的一名与会者作了发言，介绍了根据其本国经验拟订和执行国家适应计划的情况。发言强调了贝宁应对气候变化的经验，其中包括：编写了第一和第二次国家信息通报；2003 年设立了气候变化问题国家委员会；同年制定了执行《公约》的国家战略；并拟订了国家适应行动方案。该发言指出了对国家适应计划的以下看法：

(a) 该进程应以第 1/CP.16 号决定第 14 和第 15 段为基础；

(b) 它是国家适应行动方案的补充，是从中期和长期来看待适应问题，并涉及深入的研究及脆弱性和适应评估；

(c) 它需要建立国家高级别协调机制、拥有专题知识并进行监测和评估；

(d) 需将国家适应计划纳入国家发展计划；

(e) 需要定期更新国家适应计划，例如每五年更新一次；

(f) 国家适应计划进程将获益于通过与专家组的《国家适应行动方案执行工作分步骤指南》相类似的工具所提供的支持；<sup>6</sup>

(g) 国家适应计划进程将主要由绿色气候基金供资。

## 5. 德国

21. 德国的一名与会者发言介绍了该缔约方通过国内政策及德国发展和气候合作进行适应规划的经验。发言强调，德国制定了一项适应战略，于 2008 年获得议会通过，并制定了适应行动计划，于 2011 年获得通过。

22. 该发言强调了德国支持发展中国家制定适应战略(在印度、菲律宾和南部非洲发展共同体)和将抵御气候进程纳入主流(在越南、摩洛哥和马里)的努力。该发言指出了德国的实际适应经验，包括开展有效的适应进程的下列考虑因素：

(a) 制定明确的基准；

(b) 使用监测和评估作为规划工具；

(c) 利用现有程序，降低交易成本；

(d) 将现有的专门知识纳入主流并加以利用，以此作为影响主要决策的一个有效方法；

(e) 建立让所有利害关系方都参与进来的参与型进程。

## 6. 加纳

23. 加纳的一名与会者作了发言，介绍了该缔约方在其国内拟订和执行国家适应战略的经验。该发言指出，战略拟订工作始于 2008 年，期间与多个利害关系方进行了协商，并得到了它们的参与和协作。发言还指出，该战略侧重于生计、能源、农业、卫生、预警系统、渔业管理、土地利用、水、公共宣传和研究等。发言提到，该战略基于三个概念：为应对气候变化对加纳经济的影响采取积极主动的长期办法；实现加强加纳当前和未来发展的目标；以及改善各部门间的合作。

24. 发言强调，该战略的实施考虑到现行的体制安排、监测和评估，以确保以具有成本效益的方式利用资源，预期通过适应基金以及多边、双边和国家资源筹集的资金已经实现。

## 7. 挪威

25. 挪威的一名与会者作了发言，着重谈到国家适应计划的模式和指南。该发言指出，目的不在于制定专门的国家适应计划进程模式，而是如何使《坎昆适应

<sup>6</sup> <[http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc\\_napa2009.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_napa2009.pdf)>。

框架》的各个部分促进并支持国家一级的适应进程。发言还指出，须根据《公约》第四条第 9 款，继续对最不发达国家予以特别关注，它们需要重点突出的、专门的能力建设支持；专家组应继续支持最不发达国家；最不发达国家基金作为用于满足最不发达国家需要的基金，可支持在这些国家启动国家适应计划进程。

26. 该发言提出了国家适应计划进程能力建设的一些备选办法，包括通过适应委员会、专家组及区域中心和网络提供支持。发言建议以关于气候变化影响、脆弱性和适应的内罗毕工作方案作为一个创造知识、交流最佳做法和经验教训的可行论坛。发言强调了可能需要进一步研究的问题，包括专家组、适应委员会、专家咨询小组和技术执行委员会在支持国家适应计划进程方面的作用及其相互联系，以及国家信息通报在报告适应进展情况和现状方面的作用。

## 8. 冈比亚

27. 冈比亚的一名与会者作了发言，重点介绍了最不发达国家集团对于使最不发达国家能够拟订和执行中期和长期国家适应计划的进程的要素和可取得成果的看法。该发言建议国家适应计划进程以下述原则作为指导原则：

- (a) 区别并独立于国家适应行动方案进程；
- (b) 是国家适应行动方案进程的补充，处理中期和长期适应问题；
- (c) 是一个动态、持续的进程，定期提供产出或信息通报，向《公约》和其他合作伙伴传达适应的优先事项和需要；
- (d) 通过拟出版的、分发给所有利害关系方并提交秘书处的独立报告/文件，通报国家适应计划情况；
- (e) 进行更加全面的脆弱性评估；
- (f) 以第 1/CP.16 号决定第 12 段为指导；
- (g) 优先考虑当地社区和最弱势人群的充分和有效参与；
- (h) 包括区域关切事项和协作。

28. 该发言指出了这一进程可取得的下列成果：

- (a) 国家背景介绍；
- (b) 气候变异、所观察到的和预测的气候变化及其实际和可能的负面影响概述；
- (c) 对预期影响、脆弱性和适应的短期、中期和长期评估，包括适应备选办法的资金需要评估及经济、社会和环境评价；
- (d) 国家适应框架及其与国家发展目标的关系和一致性，同时考虑到其他计划和多边环境协定；
- (e) 充分利用现有国家框架和能力的进程和方法；



- (f) 各种适应活动，包括能力建设、政策改革以及纳入部门政策和项目一级活动，包括与减少灾害风险有关的问题；
- (g) 尽量缩小差距和克服进程中的障碍的办法；
- (h) 执行中期和长期适应活动战略；
- (i) 更新和审查计划的进程；
- (j) 根据第 1/CP.16 号决定进行的监测和评估。

## 9. 加拿大

29. 加拿大一名与会者所作的发言也侧重于使最不发达国家能够拟订和执行国家适应计划的进程的要素和预期成果。该发言强调了可用于指导这一进程的原则，包括促使采取行动的国家努力，这些行动应当：立足于《坎昆协定》所述的原则、良好做法和从国家适应行动方案和其他相关进程吸取的经验教训，以及现有的最佳科学研究；有助于将适应方面的考虑纳入现有的国家规划，制定必要的方案和体制进程，开展能力建设，通报适应需要，以及定期更新和修订战略、政策和方案。应当定期审查这些行动并顾及知识的改进和条件的变化。

30. 该发言提出了如何从国家层面看待国家适应计划进程的概念框架(见附件)。发言指出，国家适应进程应当包含一项战略，可在该战略中界定一些要素，包括奠定基础，拟订战略、框架或计划，实施各项活动，以及审查和更新该进程等。发言指出，这些要素可以是依具体国情而相互重叠的时期、阶段或基石。

31. 该发言指出，国家一级进程的预期成果包括：制定国家一级的适应“计划”；将气候变化纳入相关政策、方案、进程；增强管理国家进程的能力；以及向秘书处通报进程、需要和经验教训。所建议的国际一级预期成果包括有助于国家进程的活动、决定和支持，以及以交流信息、良好做法和经验教训并为今后行动和决定提供的方式进行的报告。

32. 该发言最后提供了一些重要信息，即：“计划”需要阐明一个持续的、不断变化并应定期予以重新审视的进程；该进程立足于现有的经验和材料；各种要素和进程需要灵活，以便考虑到具体国情；国家适应行动方案提供了一个好的出发点。

## B. 最不发达国家专家组发言概要

33. 专家组通过三次发言，为会议作出了贡献。第一次发言介绍了通过国家适应行动方案进程，在最不发达国家处理适应问题的最佳做法和经验教训，其中以专家组有关该专题的一份出版物为基础<sup>7</sup>。介绍这些经验教训和最佳做法，是为

<sup>7</sup> <[http://unfccc.int/essential\\_background/library/items/3599.php?such=j&symbol=FCCC/GEN/263%20E#beg](http://unfccc.int/essential_background/library/items/3599.php?such=j&symbol=FCCC/GEN/263%20E#beg)>。

了制定一些备选办法，加强执行最不发达国家工作方案、尤其是国家适应行动方案，并为最不发达国家和其他发展中国家今后的适应规划提供参考。它们是按下列主题介绍的：

- (a) 国家适应行动方案被广泛视为成功事例；
- (b) 国家适应行动方案为各国提供了设计和执行上的灵活性；
- (c) 吸收国家适应行动方案编制阶段的利害关系方参与执行和其他后续步骤具有很多优点；
- (d) 设想让国家适应行动方案工作团队长期参与，有助于在有关国家提高认识，并能确保适应方案和活动的延续性；
- (e) 专家组与最不发达国家的定期互动对于拟订和执行国家适应行动方案很有助益；
- (f) 与全球环境基金(环境基金)的良好关系有助于更顺利地执行国家适应行动方案项目；
- (g) 设计一种全面的执行战略，可提高国家适应行动方案执行工作的效力；
- (h) 简化的最不发达国家基金项目周期有助于迅速获得资源。

34. 第二次发言根据专家组的一份技术文件，介绍了最不发达国家的中期和长期适应工作，该文件旨在就确定最不发达国家的中期和长期适应需要、将其纳入发展规划并开展经确定的适应活动提供技术咨询和指导。此次发言提供了与中期和长期适应有关的五个关键信息：

- (a) 国家适应行动方案是中期和长期适应工作的一个良好出发点；
- (b) 中期和长期适应需是一种迭接进程，可根据具体国情设计不同的阶段；
- (c) 中期和长期适应主要由政策驱动，因此有效纳入变得更加重要；
- (d) 中期和长期适应并不能取代处理迫切和眼前需要的必要性；
- (e) 有许多可用以引导适应进程的材料，但可能需要根据情况加以调整，并辅以有针对性的培训。

35. 该发言为确定和执行中期和长期适应计划的进程提供了信息，其中包括：

- (a) 根据国家政策框架、国家发展框架和模式以及基线发展政策、方案和计划评估和调整适应规划；
- (b) 查明有关国家和区域在不同时空的生物物理特点和社会特点，以及该地区的气候和社会经济状况；
- (c) 制定国家总体适应框架和战略；

(d) 迅速开展综合和参与性的脆弱性和适应评估；

(e) 制定部门或区域适应计划；

(f) 执行适应战略。

36. 第三次发言说明了如何根据国家适应行动方案指南，编写中期和长期适应行动指南。它分析了国家适应行动方案指南的要素以及这些要素如何适用于或经改进后适用于中期和长期适应。发言指出了中期和长期适应计划指南的下列可能的要素：

(a) 为国家一级适应进程的总体协调建立或加强适当的国家适应体制安排；

(b) 制定国家总体适应战略，提出国家适应愿景和实现这一愿景的切实可行的步骤；

(c) 建立或加强气候变化研究服务和设施；

(d) 进行气候和社会经济情景分析；

(e) 进行经济成本计算和分析；

(f) 开展部门或特定的脆弱性和适应评估；

(g) 开展适应活动；

(h) 监测和评估适应进程；

(i) 将适应纳入国家发展计划；

(j) 与《气候公约》进程内外的其他有关方案、包括气候变化议程之外的方案合作；

(k) 交流经验、最佳做法和教训；

(l) 规定视国情而定的多个切入点；

(m) 允许报告主要步骤、分析进展情况和进行审查。

## C. 各组织和其他专家发言概要

### 1. 太平洋区域环境方案秘书处

37. 太平洋区域环境方案秘书处的一位代表作了发言，介绍了该秘书处在支持太平洋小岛屿发展中国家方面的经验。发言强调了使太平洋国家受益的四项区域气候变化举措，这些举措为适应规划和协助各国建立气候变化机构奠定了基础。

38. 发言谈到太平洋国家面临的挑战，其中包括：限制性的融资条件、环境基金管理的基金的共同融资要求、复杂的报告要求、由于人口较少而导致的能力有

限、国家一级任务的差异，以及由于一些国家执行项目国家组成部分的速度缓慢、妨碍了项目的整体进程而给区域项目造成的其他挑战。

39. 发言还强调了一些良好做法，包括基于现有进程的双边融资的灵活性。发言指出，应当从一开始就建立适当的体制结构，并需将资源和时间列入项目管理技能的能力建设预算。

## 2. 联合国粮食及农业组织

40. 联合国粮食及农业组织(粮农组织)的一位代表作了发言，指出粮农组织与适应有关的工作领域包括：影响评估数据和知识；生物多样性的养护和可持续管理；方法和技术；改善灾害风险管理；以及加强以土地为基础的部门等。发言强调了促进了解气候变化对渔业和水产养殖业影响的现有举措，并提出了有待进一步审议的下列问题：

- (a) 需要明确涵盖区域和跨界管理问题；
- (b) 需要通过机构间、部际及区域协调和伙伴关系，纳入综合办法和区域考虑因素；
- (c) 应当更加系统地分析次要影响；
- (d) 需要考虑农业部门更广泛的脆弱性；
- (e) 需将国家适应行动方案与其他资金联系起来；
- (f) 支持在适应中纳入能力建设和学习。

## 3. 联合国开发计划署

41. 联合国开发计划署的一位代表根据在支持国家适应行动方案和其他双边举措(非洲适应方案和太平洋适应气候变化方案)方面的经验，作了关于国家适应计划的发言。发言强调了一些新出现的现实，包括从哪里获取适应资金的问题。该发言建议，未来的框架可包含以下考虑因素：

- (a) 国家适应计划进程在支持具有气候抗御能力的发展中发挥关键作用；
- (b) 通过国家现有执行机制实施这一进程；
- (c) 评估行动成果和影响；
- (d) 在进程一开始就确立长期政治进程和体制支持机制；
- (e) 改善私营部门对这一进程的参与；
- (f) 根据国家适应行动方案加强协商进程；
- (g) 加强分析性信息(如适应经济学)；
- (h) 与现有进程和方案联系起来；

- (i) 通过规划部和财政部的参与，改进协调；
- (j) 建立密切的伙伴关系。

#### 4. 世界银行气候抗御能力试点方案

42. 世界银行的一位代表作了关于气候抗御能力试点方案的发言。该发言指出，气候抗御能力试点方案提供了有益的教训和模式，可为制定拟在南非德班会议上讨论的《公约》下的国家适应计划和绿色气候基金下的融资模式时提供参考；并指出，该方案是作为每个国家发展进程的一部分而设计的，分为两个阶段：第一阶段是制定气候抗御能力战略方案；第二阶段是在方案范围内落实和管理投资。发言指出，几乎在所有国家，这两个阶段都是相互重叠的。

43. 发言列举了该方案的经验教训和良好做法，其中包括强有力的领导、国家自主权和协调所带来的增值，以及对现有举措的加强或支持。发言强调了加强适应的关键准备要素的好处，并指出了可预测资金的好处。发言还指出，需要通过方便的渠道促进适应性管理、学习和信息交流，以加强公众对气候变化的认识。

#### 5. 联合国环境计划署

44. 联合国环境规划署(环境署)的一位代表作了关于环境署在国家适应行动方案进程中积累的一些积极经验的发言，这些经验包括：充分确立、运作良好的适应支持进程的灵活性和优势，以及渴望过渡到气候敏感型发展的国家所获得的惠益。发言还强调了国家适应行动方案进程期间查明的挑战，其中涉及国家适应行动方案的可持续性，制定执行项目的概念和需要，以及缺乏关于适应措施有效性的证据等。发言提出了有待进一步审议的下列问题：

- (a) 需要为各国提供关于实施国家适应计划进程以及报告和获取资源的明确指导；
- (b) 需要加强和促进现有的进程；
- (c) 需要明确说明专家组、专家咨询小组和技术执行委员会之间的合作；
- (d) 制定适当监测和评估这一进程的可靠的基线；
- (e) 记录经验教训和良好做法；
- (f) 调动机构间的互动，确保在不同的捐助方和机构方案中考虑到适应需要；
- (g) 加强私营部门的参与。

#### 6. 南非国家生物多样性研究所

45. 南非国家生物多样性研究所的一位代表作了关于基于生态系统的适应办法可为国家适应计划进程提供哪些参考的发言。发言举出了湿地恢复举措的例子，这个例子表明，被恢复的湿地所带来的生计效益的价值是恢复措施成本的两倍

多。第二个例子说明，清除外来入侵树种使当地作物产量增加了 3,000 多万立方米，即 40%，而投资与回报相比很低。在这两个例子中，雇用的主要是当地社区居民。

46. 发言着重指出了该研究所采用基于生态系统的办法的积极经验，强调这些办法具有巨大的倍增效应，有助于加强持续发展，可根据不同规模灵活调整，面向行动并服务于贫困社区。最后，发言指出，基于生态系统的办法加强了气候情景不确定情况下的抗御能力。

## 7. 可再生能源和能效伙伴关系

47. 可再生能源和能效伙伴关系的一位代表作了关于太平洋区域的私营部门如何可通过提供清洁能源为国家适应计划作出贡献的发言。发言指出，清洁能源在适应方面发挥的作用表现在两个关键领域，即更安全的炊煮和能源保障。发言强调，分散的可再生能源系统是减轻气候变化脆弱性的关键，因为这类系统可以增加经济活动、改善获得教育和信息的机会，以及减轻对资源的压力。该发言就建立具有能源弹性的能源部门提出如下建议：

- (a) 通过确立目标并努力达成目标的方式争取实现远大愿景；
- (b) 通过制定促进性的基本规则，鼓励私营部门参与；
- (c) 将能源问题纳入适应规划；
- (d) 进行全部门改革，以实现长期效益；
- (e) 为技术支持和融资等目的开展密切合作；
- (f) 为提高机构能力进行投资。

## 四. 专家会议讨论情况综述

48. 在发言、分组讨论和全体会议讨论之后，与会者商定了将有助于最不发达国家拟订和执行国家适应计划的各种进程要素和预期成果，并商定了最不发达国家缔约方可用于拟订和执行国家适应计划的模式和指南。与会者还确定了跨部门问题，包括国际适应计划进程的目标和范围、指导原则、协同作用和其他更广泛的相关问题。

49. 与会者指出，需要在秘书处一级和国家一级审议使最不发达国家能够拟订和执行国家适应计划的进程的要素和预期成果。与会者们都认为，有些模式需在秘书处一级促进和协调，另一些模式则需在获得支持的情况下，由各国在国家一级予以促进和协调。

50. 关于国家一级，与会者指出，该进程可包括四个关键要素/阶段，这些要素/阶段不一定要依次实施，但对于国家进程的成功十分重要，它们是(见附件)：

- (a) 奠定国家一级的基础，为管理国家进程建立必要的机制和体制框架；

- (b) 制定在国家一级处理气候变化问题的国家战略、框架或计划；
- (c) 开展具体的适应活动；
- (d) 进行审查、监测和评估，并视必要予以更新。

51. 关于指南，与会者在讨论中指出，鉴于该进程在不同层面开展，将需要拟订支持国家进程的指南，这些进程可包括：

- (a) 拟订国家适应计划‘文件/预期成果/文书’；
- (b) 制定不同活动的执行战略；
- (c) 采用创新办法开展适应活动，例如方案办法、全部门办法或基于生态系统的办法；
- (d) 将适应纳入国家发展战略、政策和方案；
- (e) 将性别方面的考虑和其他脆弱性因素纳入适应工作。

52. 与会者还强调，这一进程无需有明确的起点和终点，各国可以根据本国国情选择不同的切入点，包括继续并加强处理适应问题的现有努力。

53. 与会者指出，履行机构第三十五届会议可重点商定广泛的指南，并指出可由另一机构——如适应委员会或专家组——拟订国家适应计划的详细业务指南。

54. 讨论还涉及具有一般性质的其他问题，其中包括：国家适应计划进程应当是一个促进将适应纳入国家发展和适应规划的政策驱动进程；应当采取方案办法，并应包括针对不同对象和利害关系方的多种阶段性成果。讨论指出，这一进程需要灵活，顾及会有多个切入点，并且未必会成为各国的负担。然而，广泛认为，典型的周期通常包括：差距分析；之后的风险评估；确定适应备选办法，执行这些备选办法；然后是监测和评估。与会者还强调，需要同时审议这一进程及其模式和指南。

#### A. 国家适应计划进程的目标

55. 国家适应计划进程将是一个持续和迭接的过程，以便使最不发达国家能够在国家和国家以下层面，并与《公约》的国际和多边进程一起，确定、执行和交流其脆弱性和适应行动。

56. 与会者强调了可以指导国家一级和《公约》国际一级的国家适应计划进程的下列总目标：

- (a) 将适应纳入国家发展规划进程；
- (b) 降低气候变化脆弱性；
- (c) 建设适应能力和抗御能力；
- (d) 具有气候抗御能力的发展；

(e) 确保可持续和长期的环境、社会 and 经济发展。

57. 国家适应计划进程应当涉及能够增强气候变化抗御能力的行动或活动，并通过下列方法确保长期和可持续的环境、社会 and 经济发展：

- (a) 形成并分享知识、经验和认识；
- (b) 将气候变化纳入现有的相关政策、方案和活动；
- (c) 制定并执行新的政策、方案和活动。

## B. 指导原则

58. 会上的讨论涉及在国家适应计划进程的总体设计中需要考虑的指导原则或要素，其中包括国家适应计划进程需要：

- (a) 是参与型、国家自主、国家驱动的，并且完全透明；
- (b) 是多学科性的，有助于将适应纳入发展；
- (c) 是对现有计划、方案和机制的补充；
- (d) 以可持续发展为导向；
- (e) 以完善的环境管理为指导；
- (f) 以对性别敏感的办法为指导；
- (g) 考虑到弱势群体、社区和生态系统；
- (h) 以现有科学为指导；
- (i) 在可持续发展的广义背景下具有成本效益；
- (j) 具有迭接性、灵活性、动态性和持续性，并有明确的时限。

## C. 使最不发达国家能够拟订和执行国家适应计划的进程的要素和预期成果

### 1. 《公约》一级

59. 与会者指出，《公约》需要开展活动、作出决定或建立系统，使国际机制能够：

- (a) 提供有助于国家一级进程的资金支持；
- (b) 提供技术支持和咨询，特别是通过专家组；
- (c) 提供指导方针和有针对性的培训和能力建设，包括加强区域中心和网络；
- (d) 与供资和执行机构进行互动。



60. 与会者还指出，这些活动、决定或系统将需要查明并评估适应方面的进展情况。它们需要考虑到国内一级的预期成果并将其导向国际一级的适当行动和支持。2011 年 12 月启动该进程时也需要考虑到这些活动、决定或系统。

## 2. 国家一级

61. 在国家一级，与会者强调，国家适应计划进程的可能要素和预期成果可包括：

- (a) 处理迫切和眼前的以及中期和长期适应问题的有效的国家一级进程；
- (b) 有效的体制安排和协调机制；
- (c) 诸如国家政策框架和立法等扶持性环境；
- (d) 衡量进展情况的制度以及审查、监测和评估制度；
- (e) 在所有国内和国际利害关系方之间查明并交流进展情况、需要、经验教训和最佳做法的制度。

## D. 最不发达国家缔约方拟订和执行国家适应计划的指南

### 1. 奠定基础

62. 与会者指出，国家进程的一个重要步骤或阶段将要求：

- (a) 建立或加强适当的国际适应体制安排，以便对国家一级的适应进程进行总体协调；
- (b) 对有关气候变化脆弱性和适应的现有信息以及为处理气候变化采取的措施进行评估，以确定具备哪些条件，以及有哪些差距和需要。其中可包括评估国家发展和投资框架及其处理/纳入气候变化风险和脆弱性的程度，以及为避免这些风险或尽可能降低其影响而采取的措施；
- (c) 制定国家总体适应战略：提出国家适应愿景和实现这一愿景的切实可行的步骤；作出关于各种利害关系方开展合作行动的规定；提出气候变化研究重点；确定人力和基础设施需要；查明为支持适应而加强和/或建立各种体制、机构、方案或设施的需要、领域或备选办法；提出优先行动领域；确定拟订部门或专题适应计划的阶段；并确定国家行动的时间表和里程碑；
- (d) 建立或加强气候服务和气候变化研究设施，以提供数据和信息。这还应包括对使用区域和全球数据库和工具的能力进行评估，因为这些数据库和工具将为国家工具提供有益的出发点或补充信息。

### 2. 制定国家适应战略、框架或计划

63. 与会者强调，国家适应进程的筹备阶段应当从国家适应行动方案进程中吸取教益。与会者承认，在筹备国家适应行动方案过程中采取的大多数步骤都可在

国家适应计划进程下适用，但有些步骤可能需要调整，以适合中期和长期时间表。会上作为可能的指南，讨论了应当积极采取的下列拟议步骤：

- (a) 全面的环境、社会和经济情景分析；
- (b) 对气候变化的风险和影响以及适应备选办法的经济成本计算和分析；
- (c) 部门或具体的脆弱性和适应评估；
- (d) 评估适应能力；
- (e) 确定适应活动；
- (f) 确定适应活动的优先次序；
- (g) 特别注重脆弱性和弱势社区因素，包括性别考虑因素；
- (h) 制定处理紧迫和眼前的以及中期和长期气候脆弱性和风险的国家总体战略、框架和计划。

### 3. 开展适应活动

64. 这一进程所有阶段的实施工作被认为是迭接性的，因此有机会修订和改进所采用的办法，包括扩大正在采取的行動的范围。与会者指出，可以有计划地、或者通过有助于实现国家总体战略、框架或计划的具体项目来实施。与会者认为在实施时需要考虑的可能要素有：

- (a) 制定一项执行战略，该战略应当：虑及现有的国家进程和活动；考虑开展多种规模(迫切和眼前、中期和长期)的实施活动；尽可能提供扩大机会；采用创新的实施办法，实现最大的收益和可持续性；
- (b) 酌情采用项目、部门、方案和区域办法，在整个进程中实施适应活动、相关政策、方案和项目；
- (c) 不断建设必要的能力；
- (d) 提供一个传播知识和信息以及交流经验、最佳做法和教训的平台。

### 4. 审查和更新

65. 与会者指出，为了使这一进程产生最大效益，并与国情以及区域和国际努力相一致，需要进行定期审查和更新，包括定期审查和更新战略、政策和方案。

### 5. 处理其他具体问题

66. 与会者承认，需就其他具体问题制定特殊的工作指南，其中可包括：

- (a) 开展脆弱性和适应评估，并确定特定的主要社会经济部门的适应活动；
- (b) 将适应纳入发展规划；

- (c) 纳入脆弱性因素，包括性别问题；
- (d) 监测和评价进展情况；
- (e) 定期审查和更新战略、框架或计划。

## E. 最不发达国家缔约方拟订和执行国家适应计划的模式

### 1. 《公约》一级

67. 与会者强调，《公约》一级的模式需要包括关于资金、技术、技术支持、培训和能力建设、报告和评价以及交流经验、最佳做法和教训的规定。

68. 关于资金支持，与会者讨论说，国际一级国家适应计划的拟订和执行将取决于资金情况。讨论强调，将通过各种机制，包括在《公约》下建立的作为主要来源的机制、双边渠道和国家自身的预算提供资金。关于资金来源和规模，与会者认为应在适当的会议上予以讨论。还就如何在 2011 年 12 月启动进程提出了初步想法，并就诸如为最不发达国家设立的最不发达国家基金等现有安排可通过最不发达国家便利窗口为启动国家进程提供临时支持的问题提出了一些意见。与会者一致认为，《公约》需要为之提供指导的具体问题包括：确定资金来源和规模；规定最不发达国家缔约方和其他发展中国家缔约方获取资金的方式；酌情规定资金机制需要如何以及为哪些活动和方案分配资金；以及规定对获取和使用资金的监测、报告和评价等。

69. 关于开发和转让适应技术，与会者指出，秘书处需就既有机制如技术机制如何支持或促进国家适应计划进程中适应技术的转让和传播提供明确的指导。

70. 关于技术支持，与会者认为，专家组是一个在处理最不发达国家的需要方面拥有经验的现行机构，可以通过它来提供技术支持，以编制国家适应计划指南，并提供专门针对最不发达国家的培训。与会者认为，需要作出便利专家支持国家适应计划工作的规定。

71. 其他想法包括吸纳区域中心和网络参与。与会者指出，还需要作出让其他专门组织为国家适应计划进程提供专长和支持(如粮农组织就农业问题，世界卫生组织就卫生相关问题，等等)的规定。

72. 与会者强调，需要针对国家的具体需要和国情开展个人、系统和体制一级的培训和能力建设。这类培训还可为已经推进适应工作的国家与较滞后的国家分享经验提供机会。

73. 关于报告，与会者提出了提交国家适应计划的方式，特别是就《公约》进程、相关的资金和技术支持机制以及其他融资和支持备选办法而言。

74. 与会者还指出，需要通过收集、分析和交流经验、最佳做法和教训的机制，在国际一级交流经验。

## 2. 国家一级

75. 在国家一级，与会者建议采取下列模式：

- (a) 确保提供充足和可预测的资金的模式；
- (b) 气候、社会、经济和环境数据和信息，包括科学研究；
- (c) 管理国家一级的系统、方法和工具；
- (d) 利用国家一级的现有机制和进程开展国家适应计划进程的制度；
- (e) 收集、分析和交流各级经验、最佳做法和教训的国家一级机制。

## F. 其他发展中国家缔约方拟订和执行国家适应计划的模式和指南

### 1. 模式和指南的一般特点

76. 与会者讨论了其他发展中国家如何采用以上第四.D 和 E 节所述指南和模式来支持国家适应计划的问题。他们确定了模式和指南的下列特点：

- (a) 必须与所有发展中国家相关；
- (b) 各国的使用需要各不相同；
- (c) 应当足够灵活，以便各国能够根据具体国情和需要挑选和使用最相关或最有用的部分；
- (d) 在灵活性和适应性之间取得平衡。

### 2. 共同问题

77. 与会者指出，能力建设仍将是支持国家适应计划的一个核心问题。他们指出，区域中心和网络可在为国家适应计划提供支持方面发挥重大作用。与会者还指出，区域中心和网络正在区域一级实施补充方案，可以将其作为国家适应计划能够从中获得进一步支持的学习平台和进程。现有国际机制如内罗毕工作方案被视为可以分享数据、信息和知识以加强或补充能力建设努力的潜在机制。

78. 讨论还指出，其他发展中国家需要向各种支持机构和机制学习，并特别指出，可以加强相互学习，以便使其他发展中国家尽可能从专家组吸取的经验和教训中受益。为此，与会者讨论了通过联合工作会议或共同成员资格在专家组和适应委员会之间建立密切伙伴关系的可能性。

### 3. 报告

79. 在讨论中，与会者指出，需要建立一个报告国家一级进程重要因素进展情况的机制。所提出的意见包括探讨如何在报告中建立与国家信息通报的联系，例如专家咨询小组可就国家信息通报能为报告提供的支持分享经验或提供专门知识。

80. 与会者还讨论了在适应委员会协调下定期提交全球适应状况报告的问题。该报告除其他问题外应包括：全球的当前适应水平；对适应措施、努力和影响的分析；在执行适应和适应本身方面的差距；以及适应措施的审查及其有效性等。作为补充，与会者还建议制定用于为报告提供参考的指标。

#### 4. 联系

81. 与会者强调，需要作为模式的一部分，将联系纳入国家适应计划进程，以提高国家适应计划进程在国家和国际一级的影响力，从而促进和加强支持的一致性。已查明可探讨建立此种联系的机构是专家组、适应委员会和技术执行委员会，以便推而广之，与更广泛的参与者建立联系。

#### 5. 与国家和国际一级的融资取得一致

82. 与会者指出，具体融资机制下的规则和程序差别很大。因此，与会者强调，所制定的执行战略需要尽量涵盖对预期资金来源的要求。与会者指出，在这一过程中，需要优先考虑融资的一致性。

### G. 协同作用

83. 与会者指出，一些国家通过开展各种方案和举措，包括国家努力，已经拥有了有益的经验、知识、专长以及结构和机制。与会者强调，国家适应计划进程需要以《公约》一级和国家一级现有的各种规模的方案和举措为基础，并调动与这些方案和举措的协同作用。

84. 与会者提出了国家适应计划进程可以探讨并就其促进协同作用的可能的方案和举措，其中包括：

(a) 《公约》下的有关并行进程，例如国家适应行动方案、国家信息通报和技术需要评估；

(b) 《公约》下的有关机构和方案，包括专家组、专家咨询小组、技术执行委员会、内罗毕工作方案、研究与系统观测以及损失和损害；

(c) 《公约》进程以外的其他方案，例如世界银行的气候抗御能力试点方案和非洲适应方案；

(d) 其他多边环境协定，包括《联合国防治荒漠化公约》和《联合国生物多样性公约》；

(e) 政府间机构和进程，尤其是参与调动区域协同作用的机构和进程；

(f) 将要与之建立联系、利用既有体制和区域举措的区域网络和伙伴关系。

## 五. 有待今后进一步审议的问题

85. 在讨论期间，与会者确定了需要处理但却无法由专家会议处理的问题。这些问题包括：

- (a) 如何在缔约方会议第十七届会议上启动国家适应计划进程；
- (b) 界定不同预期成果的时限；
- (c) 进行预算规划；
- (d) 国家信息通报如何与此关联以及在哪些方面与此关联；
- (e) 执行机构和其他组织将发挥什么作用。

86. 关于如何在第十七届会议上启动这一进程，与会者认识到需要解决以下问题：

(a) 在资金总额仍待关于融资的广泛讨论最后确定的情况下，如何安排临时供资。所提建议包括为最不发达国家基金提供指导，通过特殊的便利窗口提供临时支持，协助在最不发达国家启动国家进程。还建议设立气候变化特别基金，作为支持其他发展中国家的一个可能的机制；

(b) 对这一进程的技术支持，指出传播指南和模式以及开展培训应是 2012 年即期活动的一部分。所提建议包括授权专家组为推动这一进程提供技术支持和培训；

(c) 确定需要针对哪些活动或领域提供技术支持和培训。

87. 关于预期成果的时限，与会者指出，国家适应计划进程应当包括多项预期成果，这些成果应在国家一级连续、定期提出，并应针对各种对象和利害关系方。与会者强调，这一进程有些主要的预期成果需要有可预测的时限，尤其是那些可能需要《公约》一级关注和行动的预期成果。

## Annex

[English only]

## Possible elements of the national adaptation plan – the national process



*Source:* Adapted from a presentation made by a representative from Canada at the expert meeting.