



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
15 January 2021
Chinese
Original: English

2021 年第一届常会

2021 年 2 月 1 日至 4 日，纽约

临时议程项目 6

评价

管理层对开发署支助适应气候变化评价的回应

一. 导言

1. 开发署独立评价办公室对开发署支助适应气候变化的工作进行了评价，以评估开发署在帮助伙伴国家适应全球变暖造成的新气候条件方面的成就和业绩。这项评价根据执行局第 2018/1 号决定批准的独立评价办公室多年评价计划 (DP/2018/4) 进行。
2. 评价的主要重点是开发署直接推动适应气候变化的活动，并对通过开发署在四个政策领域提供适应气候变化资金作出评估：(a) 农业、林业、渔业和粮食安全；(b) 防灾和备灾，包括恢复、应急和重建；(c) 环境保护和养护；(d) 供水和卫生。评价审查了开发署有关适应气候变化的提议，但其范围不包括开发署对减缓气候变化的支助。尽管为减缓气候变化提供支助至关重要，但将其排除在外是因为认识到，减缓和适应的驱动因素以及应对这些因素的战略存在根本差异。
3. 开发署欢迎评价的结果和建议，并就某些结论作出说明和提供证据。评价得出的经验教训将为开发署针对适应气候变化的协调一致的提议提供信息。

二. 气候变化和适应——全球背景

4. 目前日益强调适应是全球长期对策的一个重要因素，以应对目前正在发生并预计今后会恶化的气候变化风险和影响。在全球范围内，气候变化的影响日益明显，主要影响最脆弱和最贫穷人口。联合国气候变化框架公约缔约方会议和《巴黎协定》认识到这一点以及采取集体行动的必要性，着重扩大“国家驱动、注重



性别问题、参与型和充分透明……并考虑到脆弱群体、社区和生态系统”的适应行动。

5. COVID-19 大流行摧毁了生命、生计和经济,进一步加剧了全球气候脆弱性。到 2030 年,预计仅气候变化就会使另外 1 亿人陷入贫困,并使实现《巴黎协定》和可持续发展目标所列具体目标的努力脱轨。

6. 鉴于这一紧迫形势,适应和复原力的政治势头和承诺有所增加,适应在绿色韧性复苏中起着与减缓同等的关键作用。2019 年联合国气候行动峰会后,在埃及和联合王国政府的领导下,新成立的适应与复原力联盟发出行动呼吁,目前已得到超过 118 个国家和 86 个组织机构的支助。2018 年成立的全球适应委员会宣布 2020 年为行动年,建立具体的伙伴关系,在关键部门和专题领域开展实地行动。这些行动的进展和成果将在 2021 年 1 月由荷兰政府主办的气候适应峰会上展示。在 2020 年 12 月 12 日举行的纪念《巴黎协定》五周年的气候雄心峰会上,担任《公约》缔约方会议第二十六届会议主席的联合王国和联合国秘书长将适应和复原力置于政治参与议程的重要位置。

7. 各国正在国家、国家以下和地方各级加快适应规划和实施工作,并准备加强和落实国家自主贡献,这些贡献构成了体现其适应需求和优先事项的关键机制。在缔约方会议第二十六届会议之前,截至 2020 年 11 月,在开发署气候承诺¹下得到支助的国家中,97%的国家(115 个国家)计划在将于 2021 年提交的经修订的国家自主贡献中加强其适应目标和措施。

三. 开发署对适应气候变化的支助

8. 开发署继续响应国家需求,根据更广泛的可持续发展目标议程,将适应纳入发展战略和计划的主流。根据《2018-2021 年战略计划》,开发署努力提高国家能力,为此对适应气候变化采取全社会办法,并在具有复原力的生计、农业和粮食安全、水资源、沿海地区管理、生态系统保护、具有复原力的基础设施和气候信息/预警方面支助适应气候变化,旨在推进这些优先主题的综合、跨部门解决方案。

9. 开发署在支助各国及其弱势人口提高复原力和适应能力以及减少其对不断变化的气候变化风险和影响的脆弱性方面业绩斐然。开发署的适应组合(主要通过纵向基金供资)支助 100 多个国家,主要是最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家,将当前和未来的气候风险和不确定性纳入国家和国家以下各级的发展努力,增加国内公共和私营部门在气候适应型做法和投资方面的资源,并编纂、生成和传播知识。开发署的项目组合(项目金额超过 12 亿美元)直接提高了 8 200 多万人的生计复原力,使 873 000 多公顷农业用地得到复原,加强了 630 多万人的粮食安全,改善了 230 万人获得饮用水的机会,保护了 16 000 多公里的海岸线,并改善了 1 300 多万人获得预警的机会。

¹ 由开发署发起并得到 35 个以上合作伙伴支持的气候承诺是帮助各国政府加强其气候承诺的最大、最雄心勃勃的提议。截至 2020 年 11 月,开发署正在支持 115 个国家,包括 37 个最不发达国家、28 个小岛屿发展中国家、42 个脆弱国家和 14 个更高排放国家。

10. 开发署支持通过国家适应计划将气候风险纳入国家规划和预算编制程序和战略，并通过各国的国家自主贡献加强适应目标和优先事项。这使各国能够将其适应规划程序与国家发展计划和其他现有规划工作保持一致。自 2008 年以来，开发署已支持 75 个国家将适应纳入发展政策、规划和投资。

11. 鉴于现有公共财政资源与适应成本之间的差距日益扩大，开发署越来越注重私营部门的催化式参与和融资，以投资于适应行动。与其他联合国组织、多边开发银行、资本提供者和价值链行为体的伙伴关系对于扩大适应行动至关重要。适应气候变化与发展挑战之间的相互关联性使开发署在战略上能够发挥集成作用，并加强国家系统和能力，以提出扩大适应行动的跨部门综合办法。

12. 开发署的目标是确定投资机会，帮助各国更好地建设未来，以实现韧性复苏。为了应对日益增加的气候风险，将在以下方面推进适应方面的投资：预警、早期行动和获取气候信息；可持续、有复原力的粮食/农业/水系统；基于自然的解决方案，以保护生态系统的长期复原力；城市复原力(城市规划、有复原力的基础设施、水、环境卫生和个人卫生/废物管理、清洁空气、能源获取)，重点是城市贫民以及公共系统和基础设施的复原力。开发署与合作伙伴在适应方面共同努力，旨在为风险社区和经济体建立持久的复原力，促进健康、粮食和水安全、生计和就业。

四. 评价的结果和结论

13. 开发署欢迎评价结果，认为这有助于根据其 2018-2021 年战略计划，为其适应气候变化工作提供信息。开发署指出，它在适应领域的专门知识极强，不仅在方案拟订方面有成功的记录(调动了包括共同供资在内的约 40 亿美元的综合资源，支助了 90 多个国家)，而且在引领思想和推进全球舞台上关于适应的对话和行动方面也有成功的记录。

14. 在这方面，开发署还强调正在努力：

(a) 阐明和宣传以下方面的适应专题提议：[粮食和农业系统](#)、沿海与水、[城市复原力](#)、[基于自然的解决办法](#)、[气候信息和预警系统](#)以及国家适应规划；

(b) 加强整个联合国系统和多边开发银行在推进适应行动方面的伙伴关系，例如：(一) 与非洲开发银行(非行)、欧洲投资银行、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国环境规划署(环境署)、联合国儿童基金会(儿基会)、世界粮食计划署(粮食署)、世界银行和其他机构联合拟订方案；(二) 扩大对各国获得纵向基金以外的适应资助的支助范围，纳入双边资源(如瑞典国际开发合作署、欧洲联盟委员会、德国联邦环境部)；

(c) 设计和拟订综合、高效、规模化适应项目和方案，并利用开发署全球政策网络的优势，促进政策、能力和市场转型，以取得长期、持续的成果；

(d) 采用创新的金融和风险工具，以利用私营部门投资，确保干预措施的可持续性；

(e) 通过项目一级强有力的监测和评价框架，着力于系统的循证学习，包括项目组合一级的影响评价、开发及交流成果和经验教训。

15. 2008 年至 2020 年 11 月期间，通过开发署的适应组合取得了重大成果和影响。主要成果和影响的实例包括：为 630 万小农提供了更具复原力的农业实践；230 万人获得了更多的饮用水；价值 10 亿美元的基础设施资产得到保护；200 万公顷土地面积得到保护；45 800 公顷海洋面积得到保护；873 771 公顷农业用地得到保护。

16. 开发署高兴地注意到评价的积极结论，即开发署为支助脆弱国家建设复原力和适应气候变化提供了广泛支助并作出宝贵贡献。开发署管理层注意到主要结论：(a) 有效利用开发署在各国存在，获取大部分通过纵向基金输送的越来越多用于适应工作的承付款；(b) 搭建开发署提供适应气候变化综合服务的坚实平台，为各地理区域和各部门提供广泛支持，以加快应对气候风险并加大力度；(c) 与联合国行为体合作，利用开发署的全球存在推进规范工作和气候行动；(d) 在对适应至关重要的部门，包括政策主流化、减少灾害风险、农业和粮食安全、环境保护和基于生态系统的适应办法以及水和沿海复原力等，建立了庞大的工作和相关专门知识体系；(e) 在将纵向基金纳入开发署业务模式方面取得进展；(f) 在将气候科学纳入纵向基金资助的适应项目的设计方面更加严格；(g) 向小岛屿发展中国家提供广泛和有价值的气候适应支助。

17. 关于评价提出的建议：

(a) 开发署确认建议 1，该建议指出，开发署需要加快关注将气候风险的考虑因素纳入其整个发展组合的主流。开发署在关于适应的建议中指出，它对气候风险进行了严格分析，并根据广泛的具体项目可行性研究制定了干预措施，而且这些研究以可靠的科学和实地数据、气候建模、技术分析以及详细的气候风险和脆弱性评估为依托。开发署指出，在许多国家，气候数据和模型的提供仍然是新生事物，随着气候风险的演变，开发署努力向各国提供支助，使其至少有“不后悔”的选择，最好有“风险指引型”设计，以及适应性管理的能力。为了适用于整个发展组合，开发署高兴地告知，气候评估和气候风险筛查是其自 2021 年 1 月 1 日起生效的最新社会和环境标准和筛查程序的重要组成部分。

(b) 开发署表示注意到建议 2，该建议指出，开发署应建立一个系统，跟踪所有具有重大气候变化目标的投资，确保为这些投资提供适当的技术支持和监督并予以宣传，将此作为开发署适应组合的一部分，并作为加强内部合作的基础。2020 年，开发署对适应组合中正在进行的项目进行了摸底，并将这一数据纳入内部监测工具，用于组合分析、吸取经验教训和知识管理。开发署将进一步引入强有力的跟踪系统，在缓解和适应组合中捕捉具有重大气候变化目标的项目。这将确保在整个组织以协调的方式支持和监测具有重大气候变化目标的项目的项目设计和实施。这些努力与开发署为促进气候融资的可衡量性和更广泛可持续发展目标促成的投资所作的努力非常一致。

(c) 开发署表示注意到建议 3，即开发署应采取步骤，减少其适应气候变化方案拟订工作的分散性，以更有效地实现预期的规模效益。开发署想要阐明，开发署关于适应的提议旨在推动各国和各社区的适应战略和解决方案，无论资金来源如何。开发署还强调，在《气候公约》机制下，通过双边捐助者提供的适应资金主要是短期资金，而且受项目限制。尽管如此，近年来，开发署有关适应的提议已演变为支助各国和社区进行变革性、影响力大和规模化方案拟订。开发署日益在试点项目的基础上再接再厉，这些项目奠定了基础能力，并生成实例资料库(例如，通过全球合作框架和杠杆融资)，以进一步推广和扩大规模。开发署正在与各种伙伴合作，探索区域和方案适应办法，重点是综合办法。例如，开发署与全球水事伙伴关系、国际农业发展基金(农发基金)和其他联合国组织(粮农组织、粮食署)合作，正在拟订一项南部非洲区域方案，重点是南部非洲发展共同体内的国家，目的是加强和增加使用可持续水资源管理和基于自然的办法，以扭转景观退化、提高用水效率并改进农业生产。开发署还与世界气象组织、“哥白尼”方案、联合王国气象局、红十字会、非洲水文气象方案、学术机构和私营部门水文气象服务提供者合作，正在拟订一项加强水文气象服务的全球方案，以促进气候脆弱国家的复原力发展和适应行动。

(d) 开发署表示注意到建议 4，该建议指出，开发署应改进其在每个部门(特别是农业和粮食安全部门)提供适应服务的技术基础，并特别注意加强减少灾害风险的能力。开发署承认适应气候变化和减少灾害风险领域之间的互补性和协同潜力。开发署正在加强其减少灾害风险和适应气候变化工作之间的协作和协调，以支持综合风险管理和减少脆弱性的共同目标，从而产生更大影响。几年来，开发署减少灾害风险工作一直以适应气候变化推进综合办法，例如，在风险评估中推广跨时间尺度的风险信息应用，加强减少灾害风险/适应气候变化政策工具的一致性，以及促进机构协调安排。例如，开发署在长期政策和规划背景下支持采取减少风险干预措施，自 2008 年以来，在国家以下各级制定了 50 多项减少灾害风险计划。开发署正在制定一项风险指引型发展提议，其中包括一个减少灾害风险/适应气候变化主流化战略工具，以促进在发展规划、方案拟订和预算编制中更好地协调和统一落实减少灾害风险/适应气候变化的考虑因素。这项工作的实例包括非洲气候信息促进弹性发展方案和马拉维全球合作框架项目“加强预警系统和使用气候信息”。开发计划署将进一步推行这项综合办法，为此加强观测基础设施、建立预警系统、实行损失和损害核算、建设重复性气候风险评估的技术知识和能力、应对气候诱发的缓发性灾害以及建设备灾和早期行动能力。

关于需要改进每个部门适应工作的技术基础，开发署阐明，它与包括粮农组织、环境署、儿基会、联合国人类住区规划署、国际劳工组织、世界气象组织、世界卫生组织和粮食署在内的联合国组织和其他组织建立了强有力的伙伴关系，这使开发署能够在所有关键领域推进合作适应行动。例如，在农业和粮食安全领域，开发署在全球政策网络和联合国各组织多个团队的直接参与下，制定了粮食和农业商品战略。开发署还指出，对农业/粮食体系领域内适应工作的支助遵循全球倡导、国家推动的办法，重点是适应能力、气候风险管理、具有复原力的技术/做法、获得资金/市场准入以及纳入气候风险的农业/水务规划。开发署指出，自

2008 年以来，它在农业和粮食安全领域的适应支助达 7.17 亿美元赠款，并为 43 个国家的项目共同筹资 17 亿美元，包括 27 个最不发达国家和 7 个小岛屿发展中国家。主要影响和成果包括：1 100 多个社区的 630 万小户农民受益于更具复原力的农业，873 771 公顷农业用地的管理得到改善。

(e) 开发署欢迎建议 5，该建议确定，开发署应扩大对小岛屿发展中国家的适应支助。开发署对小岛屿发展中国家的适应支助为 3.29 亿美元赠款，另有 1.41 亿美元正在 18 个小岛屿发展中国家研定。主要影响和成果包括：7 800 公里的海岸线受到保护；165 500 人因更容易获得气候信息而受益；124 344 人更容易获得饮用水；130 万人直接受益于更具复原力的生计。开发署通过其关于小岛屿发展中国家的提议，致力于扩大对倍增因素的支助，以加快进展，并利用其比较优势，在未来 10 年内通过综合行动加强对小岛屿发展中国家的支助。这些行动包括气候行动、发展蓝色经济和促进数字转型。在气候行动支柱下，开发署支助小岛屿发展中国家政府加强气候适应，为此纳入减少风险和中短期和长期风险规划，同时在发展规划和决策中推行全岛和从脊到礁的办法。作为小岛屿发展中国家综合提议中数字转型支柱的一部分，开发署为新技术的使用提供技术支持，并扩大数据获取的渠道，以加强减少灾害风险系统。例如，在科摩罗(仅有的两个非洲最不发达国家-小岛屿发展中国家之一)，开发署-全球合作框架的一个项目正在采取措施，帮助该国适应日益严重的极端气候风险(包括干旱、洪水和因山体滑坡/侵蚀造成的水质问题)，这些风险影响到该国的饮用水和灌溉用水供应，约 45 万人受益。

(f) 开发署同意建议 6，该建议指出，开发署应为私营部门参与适应气候变化确定明确的优先事项。开发署一直在稳步增加私营部门对适应和制定适应工作框架的参与，以支助一系列私营部门行为体，包括中小微型企业(中小微企业)、价值链行为体/企业以及加入的资金/资本提供者，包括在保险和其他风险指引型融资领域。开发署还在制定一个让私营部门参与适应气候变化的结构化方法，该方法借鉴了侧重于降低私营部门在适应领域投资风险的新框架。开发署通过创新工具包(例如，[价值链分析和市场开发工具包](#)，[整合气候适应能力和对性别平等问题的敏感度](#))和战略，加快了对市场和价值链发展、中小微企业发展、融资渠道和更广泛的适应创新的支助。此外，正在建立关于保险和风险融资机制的旗舰倡议，这是金融部门中心的一部分，并以德国联邦经济合作与发展部和保险发展论坛之间的三方协议为基础。该机制将为开发署国家办事处、方案国和合作伙伴提供一站式服务，处理与保险和风险融资有关的所有问题。

(g) 开发署表示注意到建议 7，该建议指出，开发署应在与适应有关的方案拟订中加强其政策和能力相关支助的性别平等层面。在此过程中，开发署强调通过其与适应相关的方案拟订，强调在促进性别平等和增强妇女权能方面取得的重大进展和有力成果。正如评价中指出，开发署对性别平等的重视(在标明具有适应目标的投资中)与经济合作与发展组织的平均水平一致，甚至更好。目前，在开发署标有适应目标的支出中，67%将性别平等作为重要或主要目标。在适应项目组合中，84%的适应项目直接将性别平等纳入主流并促进性别平等。此外，目前由环境纵向基金资助的项目组合将性别平等分析和行动计划要求应用于整个项目

组合，以确保在项目设计和开发阶段纳入性别平等考虑。在全球一级，开发计划署努力确保将性别考虑因素纳入关键的气候融资机制，包括建立全球合作框架和制定其最初和随后的性别平等政策和行动计划。开发署继续在关键的全球伙伴关系中发挥领导作用，包括全球环境基金性别平等伙伴关系和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)平等一代论坛争取气候公正女权行动的行动联盟。项目一级的成果有助于性别平等，包括支持妇女在气候适应型生计方面的经济机会，例如通过针对妇女领导的中小企业和妇女集体团体，以及通过气候智能型农业支持女农民；促进妇女在气候适应型治理方面的决策和领导能力，特别是在地方一级；支持促进性别平等的政策。这方面工作的实例包括：[从言语到行动：以创新解决方案促进自然保护、气候行动和性别平等的项目](#)(哥斯达黎加)；[提高沿海社区、特别是妇女的适应能力，以应对气候变化引起的含盐量问题](#)(孟加拉国)；[DIPECHO II](#)(拉丁美洲和加勒比)，以及 [EnGenDER](#)。

(h) 开发署表示注意到建议 8，该建议确定，为了更好地协调日益复杂的环境项目组合，包括气候变化项目，开发署应采取措施更新其信息管理系统，避免为特定方案组合运行单独/并行的信息系统。开发署指出，项目机构记忆系统+是专门为监测纵向基金所需的监督服务而设计的。虽然该系统已经与阿特拉斯系统连接，但开发署将采取进一步措施，将该系统纳入其新的企业资源规划云系统，以便在项目和组合层面进行有效和高效的监测和报告，同时保留其核心功能。

五. 开发署今后对适应气候变化的支助

18. 开发署适应战略的核心是设计和拟订下一代适应提案：(a) 为适应提出能够产生长期、变革性结果的创新和综合解决方案；(b) 利用与私营部门、国家开发银行、金融机构、跨国开发银行和其他联合国实体的现有和新的伙伴关系；(c) 探讨方案方法的各种选项。

19. 未来几年的适应管道将推动以下领域的不同地域和专题重点：气候信息和预警系统、水资源和沿海管理、洪水管理、经改进的气候适应型农业实践，以及将适应纳入国家框架和战略的主流。开发署的适应工作还将侧重于综合解决方案和关联领域，以通过气候行动推动发展行动，其特点是：在减少灾害风险和适应方面提供连贯一致的综合服务；在缓解和适应方面提供跨领域解决办法；对可持续和有复原力的农业和粮食体系采取系统层面的整体办法；综合水资源管理。

20. 开发署正在围绕健康、城市复原力、保险和气候安全扩大对新出现的适应主题的支助重点和领域。在城市复原力方面，开发署正在推进减少城市气候风险的综合办法，具体途径是加强低碳、气候适应型发展；为气候风险知情的城市规划和政策营造有利环境；推动对城市适应的投资；以不让任何一个人掉队的方式加快和扩大城市复原力行动。开发署正在与非洲沿海城市合作，通过加强气候适应型基础设施、生计和地方经济，帮助世界上一些增长最快的城市地区应对海平面上升、洪水和持续干旱的风险。最近，开发署在刚果民主共和国、马里、索马里和苏丹等受冲突影响的脆弱国家扩大了对适应气候变化的支助，有针对性地努力

解决气候安全问题。开发署还支持在粮食和水安全及生态系统领域采取对气候敏感的办法，因为这些往往是社区内部和社区间紧张关系的根源。

21. 变革方法必须包括支持有利环境(政策、法规、市场)、治理、解决结构性不平等以及确保促进性别平等和包容性。鉴于适应资金专门用于严格应对气候风险和影响，利用公共和私人资金对处理加剧气候变化脆弱性的结构性障碍至关重要。开发署的专题、金融和政策专家已经聚集，以设计新的、创新、促进性别平等、包容、改变模式且适应国家需要的适应解决方案。这些“下一代”提案包括混合融资、市场准入和筹资、公私伙伴关系以及财政可持续性和可行性等要素。这些努力可以利用开发署的专门知识和援助来推进综合性国家筹资框架。

22. 开发署正在扩大与正在开展适应举措或对参与其中有浓厚兴趣的广泛合作伙伴的接触。目前正在与多边开发银行、国家开发银行、私营部门实体、联合国组织和学术界达成战略协议并进行有针对性的讨论，以推进全球合作框架方案拟订中的伙伴关系。这些伙伴关系将作为适应提案的关键组成部分，既填补气候适应项目资本结构中优惠和商业层面的空白，又为可持续项目影响提供必要的技术支助和市场联系。具体而言，与多边开发银行的联合举措力求最大限度地发挥多边机构的比较优势，以探索混合融资机会和利用补充性金融工具。开发署与国家开发银行合作，侧重于技术援助和能力建设，以释放或补充针对项目受益者的新的和现有资本来源，支持包括商业模式、技术和涉及私营部门的融资安排在内的适应解决方案的可行性。开发署与私营部门实体的伙伴关系，包括价值链行为体、资本提供者、投资者、公司和中小微企业，将涉及多项举措(利用政策和金融工具)，旨在降低参与和投资于气候风险管理措施的风险。

23. 开发署正积极与当地私营部门、非政府组织和民间社会组织合力建立一个系统，鼓励和促进当地主导的适应行动，寻找创新解决方案，在文化接受和当地支持下增强社区复原力。与联合国各实体，包括粮农组织、儿基会、环境署和其他机构的伙伴关系和战略协定已经到位，正在积极讨论联合拟订方案的机会。开发署正在与不同的合作伙伴(包括红十字会与红新月会国际联合会、洛克菲勒基金会、人居署、世界气象组织和其他联合国实体)就全球倡议，包括风险指引型早期行动伙伴关系和全球适应问题委员会轨道密切合作。

24. 开发署正着手为具有类似气候风险和适应需求的国家设计多国方案。潜在领域主要是气候信息和预警系统、气候适应型农业/水/粮食安全和城市复原力。这种方案方法将使开发署能够帮助各国解决超出国家范围的适应行动的系统性障碍，以增加影响。例如，气候适应型粮食和农业系统方案(以开发署外地资产管制系统战略为基础)、城市复原力方案和南部非洲水-农业-粮食生产复原力方案。

25. 开发署将继续为推进全球对话和适应承诺做出贡献，担任主要全球倡议和平台的召集人和思想引领者。作为 2019 年气候行动峰会适应和复原力轨道的牵头机构，开发署为推进承诺和主要倡议做出了贡献，包括非洲适应倡议、风险指引型早期行动伙伴关系和气候适应型基础设施联盟(InsuResilience)。开发署署长是全球适应问题委员会委员之一，而开发署一直是该委员会强有力的合作伙伴，推动地方主导的行动和防灾等关键轨道的工作。开发署将继续与 2019 年气候行动

峰会上成立的复原力和适应联盟和伙伴、包括与全球适应问题委员会密切合作。开发署将支持 2021 年 1 月气候适应峰会，为此大力推动框架概念，并支持确定关键的倡导者/领跑者。开发署也是 2021 年粮食体系峰会的主要合作伙伴，旨在通过计划于 2023 年举行的水事会议等平台，促进就粮食和水安全问题采取行动。

26. 开发署应对 COVID-19 大流行的适应工作立足于应对 COVID-19 的提议——恢复之后：迈向 2030 年，以及开发署在整个联合国系统支持各国拟定社会经济影响评估和社会经济应对计划方面发挥的技术领导作用。开发署的适应提议将通过以下方式促进有复原力的恢复：将健康风险和影响纳入适应战略和政策；加强保健系统，包括通过改进气候数据和信息，更好地监测气候引起的疾病，整合适应和社会保护系统，投资于农业、粮食和水安全，支持生计并使其多样化；通过基于生态系统的适应办法和基于自然的解决方案促进就业。开发署正在努力扩大现有区域和国家举措以及对适应的投资，将其作为绿色、有复原力的恢复和重建得更好的重要支柱，特别是对小岛屿发展中国家、最不发达国家和非洲区域而言。

主要评价建议和开发署管理层的回应

建议 1. 开发署需要加快关注将气候风险的考虑因素纳入其整个发展组合的主流。 这将需要在项目制订和监测中更严格地适用开发署的社会和环境保障政策，并就如何评估和减轻不同部门中气候变化和变异风险提供有针对性的指导和建议，重点是受气候影响的部门。然后，将会定期抽查气候风险筛查政策的施行情况。这也要求开发署的方案根据科学证据，更加明确地说明气候变化带来的中长期风险的严重性，以及应对这些风险所需采取的行动。虽然减缓气候变化努力的结果将决定这些风险的状况及其后果，但现在需要加强适应努力，即使在最乐观的减缓情景下也是如此。				
管理层的回应： 开发署接受这项建议，承认必须施行气候风险筛查，以评估气候风险，并制订减轻风险的战略。开发署已经在大力筛查此类风险。具体而言，在适应提议中，根据科学数据、分析和详细的气候风险和脆弱性评估，对气候风险和干预措施进行了严格分析。开发署注意到，在许多国家，气候数据和模型的可取得性仍处于萌芽状态，开发署努力支持各国至少有“不后悔”的选择，最好有“风险指引型”设计，以及随着气候风险的演变进行适应性管理的能力。 从 2021 年 1 月 1 日起，气候评估和气候风险筛查是更新的社会和环境标准及筛查程序的重要组成部分。两者都旨在及早发现与气候有关的风险和影响，并在无法避免的情况下找到适当的缓解措施。标准 2(气候变化和灾害风险)的范围已经扩大，以便更好地整合灾害风险，并纳入应对气候引起的影响的规定。开发署正在各区域中心建立一支专家队伍，就标准 2 提供咨询意见，并向开发署工作人员和执行伙伴提供气候相关专题的培训和能力建设。				
主要行动	完成日期	责任单位	跟踪	
			评论	状况 (已开始、已完成或无到期日)
1.1 在更新的社会和环境标准工具包中纳入关于气候评估和气候风险筛选的附加指南	2020 年 第四季度	政策局		已完成
1.2 在各区域中心建立一支关于标准 2(气候变化和灾害风险)的专家队伍，在项目筹备和实施期间向国家办事处提供咨询。	2021 年 第一季度	政策局		

建议 2. 开发署应建立一个系统，跟踪所有具有重要气候变化目标的投资，确保为这些投资提供适当的技术支持和监督并予以宣传，将此作为开发署适应组合的一部分，并作为加强内部合作的基础。 目标应是确保所有具有重要适应目标的项目都得到支助，以便将现有最佳方法纳入项目设计和实施，并被视为贯穿开发署大部分业务的项目组合的一部分。这也将有助于改进纵向基金方案拟订与其他资金流之间的协调，以及继续努力改进开发署各政策局和危机局的减少气候和灾害风险人员之间的协调。				
管理层的回应： 开发署接受这项建议，并指出它已通过其成果挂钩平台和采用一系列项目标记，着力加强分析其投资的能力，以实现 2018-2021 年战略计划的目标。开发署已完成了适应组合中正在进行的项目摸底工作，并将其纳入组合分析看板，这是用于组织的经验教训和知识管理内部监测工具。开发署将利用其项目标记或其他强有力的跟踪系统捕捉具有重要气候变化目标的项目。这将确保项目的设计和实施能够在整个组织内以协调的方式得到有效支助和监测。此外，还将使开发署能够分析气候变化目标贯穿开发署各方案和项目的程度。				
2.1 引入一种机制，跟踪具有重要气候变化目标的进行中项目和编审中项目，以便能够在整个组织内提供协调的技术支助和监督	2022 年 第二季度	政策局， 管理事务局		
建议 3. 开发署应采取步骤，减少其适应气候变化方案拟订工作的分散性，以更有效地实现预期的规模效益。 为解决分散问题，更有效地促进实现预期的规模效益，开发署应寻找机会，与多个伙伴开展合作，制定融合发展和适应资金的更大方案。无论其带来的资金规模如何，开发署都应更加关注项目选择和设计中的可扩展性，并更明确地说明如何在试点项目范围之外实现效益。开发计划署还应该寻求在其全球环境基金国际水域模式成功的基础上再接再厉，努力在相同的地理区域和地点建立更多的多阶段项目，特别是在预计只有在更长的时间框架内才能显现效益的情况下。				
管理层的回应： 开发署接受这项建议，并指出这种转变已经在进行中。开发署的适应组合被合并到其具体的适应气候变化提议中。该提议反映了全球公认的关键领域适应战略和解决方案的定义和应用，包括农业/粮食、水资源管理、沿海复原力、基于生态系统的适应办法和气候信息/预警。新出现的领域包括城市复原力、弹性基础设施、健康和气候安全。此外，开发署在适应领域的专门知识很强，不仅在方案拟订方面有成功的记录(调动的资源(包括共同供资)合计约 40 亿美元，支助了 90 多个国家)，而且在全球舞台上享有思想引领者的声誉。 《气候公约》机制下的适应资金以及通过双边捐助者提供的适应资金大都与项目绑定。在过去几年里，随着适应资金和相关任务逐步走向规模化，开发署的适应提议已演变为支持各国和社区进行变革性、高影响力和大规模的方案拟订工作。自 2015 年以来，适应组合的范围、规模扩大/推广、范式转换和转型不断深化。目前，开发署日益在试点项目的基础上再接再厉，这些项目奠定了基础能力，并为进一步推广和扩大规模(通过全球合作框架和杠杆融资)创立了证据基础。 开发署在整个联合国系统并与多边开发银行建立了伙伴关系，目前正在与它们合力推进适应行动，例如与亚行、欧洲投资银行、粮农组织、环境署、儿基会、粮食署和世界银行等机构联合拟订方案。此外，开发署正在与各种伙伴合作，探索针对适应的区域和方案方法，特别强调通过适应行动实现可持续发展目标的综合办法。				

3.1 制订综合解决适应问题的区域和方案办法	2022 年 第四季度	政策局		
3.2 巩固和传播主要领域(农业、粮食、水、生态系统)的适应提议	2021 年 第四季度	政策局		
建议 4. 开发署应改进其在每个部门提供适应服务的技术基础，特别注意加强减少灾害风险的能力。 鉴于减少灾害风险对适应工作的重要性，应采取步骤加强开发署在这一领域的能力，利用越来越多与适应气候变化有关的减少灾害风险官方发展援助拨款。 应协同努力应对气候变化和相关的极端天气风险，这一必要性已充分纳入开发署水治理方案拟订和开发署保护生物多样性、防止毁林和加强气候适应目标的全球努力。关于农业和粮食安全，鉴于开发署的比较优势，一套明确阐述的开发署方案目标和准则将有助于提高该组织及其区域和国家办事处的战略一致性。机会包括加强与联合国专门机构和非联合国农业组织的协调，以帮助各国政府设计适应解决方案，并促进多利益攸关方合作，为适应带来更多变革性的创新。 开发署应努力提高其适应组合中评价技术的严格程度，利用在最近建立的开发署全球合作框架项目组合中应用影响评价技术的经验教训。开发署应力求在全球和区域两级与学术机构进行系统性接触，以加强科学基础，在设计、实施和评价开发署项目时考虑到气候风险，并就如何予以加强提供反复反馈。				
管理层的回应： 开发署部分接受这项建议，并认识到适应气候变化和减少灾害风险领域的互补性和协同潜力。目前正在推进协调一致的联合努力，以确保开发计划署减少灾害风险和适应气候变化工作相辅相成，支助综合风险管理和减少脆弱性的共同目标，以产生更大影响。这些努力将以现有联合努力为基础，涉及风险评估、损失和损害核算、早期行动和早期预警中跨时间尺度应用风险信息，强化减少灾害风险/适应气候变化政策工具的一致性，以及促进机构协调安排。关于其风险指引型发展提议的新工作，包括减少灾害风险/适应气候变化主流化战略工具，将有助于在发展规划、方案拟订和预算编制中更好地协调和统一落实减少灾害风险/气候变化方面的考虑因素。开发署还将拟订一项具有复原力的恢复提议，作为其减少灾害风险组合的一部分，该提议将把气候减缓和适应气候变化的考虑因素纳入各国家办事处对受影响国家政府努力重建得更好、更智能和更绿色的支持中。 关于开发署为农业和粮食安全明确制订方案目标和准则的建议，开发署认为，其农业和粮食安全方面的适应气候变化方案遵循全球倡导、国家驱动的办法，侧重于适应能力、气候风险管理、弹性技术/实践、获得资金/市场准入以及纳入气候风险的规划。开发署的农业/粮食安全办法明确针对最弱势的小农生产者、自给农、牧民和渔民。面对气候变化，需要一个粮食体系——从农场到餐桌的办法，帮助实现粮食和营养安全，并降低复杂的粮食体系所有阶段的损失风险。开发署支持跨部门工作(超越农业部和部门行为体)以及横向和纵向的整体政府办法(将国家行为体与国家地方行为体联系起来)。开发署与粮农组织、农发基金、环境署、粮食署和其他机构建立了强有力的伙伴关系，以推动这一领域的合作适应行动。 开发计划署将继续扩大在全球合作框架组合下发起的影响评价工作，包括与学术机构合作，并着重强调最近与哥伦比亚大学、塔夫茨大学、坎塔布里亚大学等开展合作的努力。				

4.1	阐明减少灾害风险下具有复原力的恢复提议，其中纳入绿色和适应方面的考虑因素，并与开发署适应气候变化提议挂钩	2021 年 第二季度	CB(危机局)/ 政策局		2020 年 11 月启动
4.2	为减少灾害风险/适应气候变化项目设计联合方案拟订和规范性指南	2022 年 第二季度	政策局/ CB(危机局)		
4.3	与包括联合国系统各组织在内的其他伙伴合作，为农业/粮食安全设计方案投资	2022 年 第二季度	政策局		
建议 5. 开发署应扩大对小岛屿发展中国家的适应支助。 开发署认识到小岛屿发展中国家特有的脆弱性和高昂的运营成本，应优先考虑向这些国家提供适应气候变化支助。这应包括在现有灵活供资机制拨款时优先考虑小岛屿发展中国家；修订资源分配政策，以便能够增加对小岛屿发展中国家的核心资源分配；修订关于为不同实际存在供资的政策，以降低对小岛屿发展中国家当地办事处捐款的期望。鉴于全球变暖带来的风险，这些措施对于承认现有脆弱性和预计日益增加的脆弱性都很重要。 在这些方面采取的行动将符合执行局关于独立评价办公室对开发署在中等收入国家发展合作工作的评价的第 2020/15 号决定(DP/2020/21)，并符合秘书长在其关于执行大会关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查的第 71/243 号决议的情况的报告(A/75/79-E/2020/55)中提出的意见，即联合国发展系统应探索评估国家需求的新的多层面方法，超越国家类型和国民收入并考虑到脆弱性方面。 管理层的回应： 开发署接受这项建议，并认识到小岛屿发展中国家面临的特殊挑战，以及将最紧迫的挑战转化为机遇的真正潜力和小岛屿发展中国家对转型变革和全球行动的集体承诺。开发署通过其关于小岛屿发展中国家的提议，承诺扩大对发挥倍增效应加速进展的支持，并利用其比较优势，在未来 10 年通过综合行动加强对小岛屿发展中国家的支持。这些行动包括气候行动、发展蓝色经济和促进数字转型。这一气候行动支柱特别加强对小岛屿发展中国家政府适应气候变化和复原力的支持，为此纳入减少风险和中短期和长期风险规划，同时促进采取全岛和从脊到礁的方法进行发展规划和决策。 关于开发署应考虑增加经常资源分配和修订其关于为不同实体存在供资的政策(以降低对小岛屿发展中国家当地办事处捐款的期望)的建议，开发署指出，根据管理层对开发署中等收入国家发展合作评价的回应(DP/2020/22)，这些决定应由执行局作出；开发署将在与执行局就 2022-2025 年综合资源计划和综合预算及其中期审查进行接触时考虑到这些因素。					
5.1	通过调动公共和私营部门资金，支持设计和实施至少五(5)个以小岛屿发展中国家为重点的适应项目	2022 年 第四季度	政策局		

建议 6. 开发署应为私营部门参与适应气候变化确定明确的优先事项。 私营部门的参与和扩大私人融资规模在适应方面可发挥关键作用，开发署可受益于加强其在该领域参与的优先战略。深化与私营部门的互动协作需要大量投资、强有力的优先排序、谨慎的选择和评估影响的明确指标。² 技术和财政资源的可得性有限意味着需要把重点放在数量有限的优先事项上，这些优先事项可以得到很好的处理，并为逐步扩大奠定基础。				
管理层的回应： 开发署接受这项建议，指出它一直在稳步增加私营部门对适应工作的参与，并其适应工作作出规划，以支持一系列私营部门行为体，包括中小微企业、价值链行为体/企业以及加入的金融/资本提供者，包括在保险和其他风险指引型融资领域。开发署还一直在拟定让私营部门参与适应气候变化的结构化方法，该办法借鉴了侧重于降低私营部门在适应领域投资风险的新框架。 开发署(与粮农组织联合)启动了一个旗舰项目，以开发风险指引型且对性别问题有敏感认识的价值链发展工具包，支持农业和粮食部门的市场和价值链发展。开发署还通过其供水和资源管理、农业和粮食体系、基于生态系统的适应办法等方面的一系列支助，推进对中小微企业、融资渠道和更广泛的适应创新的支助，重点是生计和企业发展。开发署外地资产管制系统也同样优先重视在农业部门，包括在适应方面，加强与私营部门的接触。 开发署的目标是提供风险融资解决方案，包括向脆弱国家和社区提供保险，并使其保险和风险基金(作为开发署金融部门中心的一部分而设立)的工作与其适应相关工作相一致并发挥杠杆作用。 开发署将继续加快私营部门参与其适应工作，并扩大创新方法，包括通过出台和实施最近更新的政策，如赠款、基于业绩的付款和担保政策。				
6.1 完善促进私营部门参与的适应气候变化战略，包括深化私营部门参与适应融资	2021 年 第二季度	政策局		
6.2 加大对中小微企业/社区规模组织的支持力度，促进企业发展	2021 年 第四季度	政策局		
6.3 为独立和综合举措发展风险融资和保险，作为扩大与私营部门在适应方面协作互动的一部分	2021 年 第四季度	政策局		
建议 7. 开发署应在与适应有关的方案拟订中加强其政策和能力相关支助的性别平等层面。 对加强性别主流化的关注应侧重于环境保护组合中政策和能力相关支助的薄弱环节。应在适应方案拟订中确立切实可行、经充分研究的目标，以改进性别平等成果。对于环境方案拟订的成功至关重要，采取对具体情况有敏感认识的性别平等方法，并加强妇女应对气候变化对生态系统负面影响的能力。				

² 见影响评估。

管理层的回应： 开发署接受这项建议，并指出它通过与适应有关的方案拟订，在促进性别平等和增强妇女权能方面取得了重大进展和坚实成果，并将继续加强努力。开发署目前由环境纵向基金资助的项目组合将性别平等分析和行动计划要求应用于整个组合，以确保在项目设计和拟定阶段纳入性别平等考虑因素。开发署制定了具体的指导方针和模板，确保以连贯一致的方法制订项目一级的性别平等分析和行动计划，并确保充分遵守这些要求，包括利用专门的性别平等专门知识制订针对具体情况的方法，通过开展工作取得性别平等成果。 开发署将继续加强针对当前和新近实施的适应项目的性别主流化方法，并确保项目一级的性别平等分析和行动计划完全符合要求，包括利用专门的性别平等专门知识制订针对具体情况的方法，通过开展工作取得性别平等成果。开发署将继续：(a) 在已开展的性别平等和适应工作的基础上再接再厉；(b) 更多地使用已开发的方法和工具；(c) 在所有适应措施中加强性别平等能力；(d) 记录和报告适应项目如何促进性别平等和增强妇女权能。				
7.1 在制订下一个性别平等战略的背景下，继续完善开发署适应政策和方案拟订中促进性别平等的方法	2022 年 第四季度	政策局		
7.2 宣传和推广使用性别平等、气候变化和适应方面已有的方法和工具	2021 年 第四季度	政策局		
建议 8. 为了更好地协调日益复杂的环境项目组合，包括气候变化项目，开发署应采取措施更新其信息管理系统，避免为特定方案组合运行单独/并行的信息系统。 为全球环境基金项目组合开发单独的信息系统凸显了开发署主流项目管理系统的缺陷，使人想到解决办法不是解散项目机构记忆系统，而是提高机构信息系统的能力。两个目的基本相同的单独项目管理系统不是有效利用开发署资源。此外，还强化了并行业务模式的延续，这有可能破坏在开发署业务中更好地整合纵向基金融资的目标。 通过提高跟踪和汇总各组合成果的机制效率，有可能提高其他方面的效率。这将有助于应对开发署当前系统面临的更广泛挑战，即确保各项要求简化，以确保有空间采取更具适应性、更灵活的方法进行成果管理和核算。目前，反映纵向基金和内部要求的指标很多，开发署有义务据此收集数据。³ 在有灵活性的情况下，开发署应侧重于确定核心信息要求的优先次序，以尽量减轻当地工作人员的报告负担，重点关注最能体现适应工作价值的指标。				

³ 开发署 2018-2021 年综合成果和资源框架包含 13 项与适应气候变化成果直接相关的指标。开发署适应气候变化小组制定了一套 18 项指标，以使整个适应气候变化组合总体成果的收集工作标准化，而且与综合成果和资源框架指标的重叠有限。国家方案还使用了大量非标准的国家一级指标，作为国家一级成果框架的一部分，其中很大部分的相关性或效用有限。

管理层的回应： 开发署部分接受这项建议。阿特拉斯系统是用于项目实施及财务和人力资源管理的企业资源规划系统，而项目机构记忆系统+则是纵向基金资助项目的项目周期管理门户，涵盖项目设计阶段(阿特拉斯系统之外)，使用户能够汇总项目组合数据，存储捐助者特定文件和数据，并与外部纵向基金门户互动，以满足捐助者的具体报告要求。每个系统服务于不同的目的。随着开发署正在将现有的阿特拉斯系统平台迁到新的企业资源规划云系统，开发署将借此机会进一步调整这两个系统之间的数据点，并探索进一步整合的机会。 开发署正在制定其 2022-2025 年战略计划，在设计所附综合成果和资源框架时，开发署将利用成果和产出层面的业绩指标，认真审查当前 2018-2021 年综合成果和资源框架、适应气候变化组合以及国家方案文件和项目中的现有指标，以确定最能体现开发署适应组合目标的一小组指标，最大限度地减轻当地工作人员的报告负担。				
8.1 改进项目机构记忆系统+数据与下一代企业资源规划平台的整合，以提高企业数据架构的一致性，看 板显示不同服务线的主要组合业绩和结果	2022 年 第一季度	政策局/ 管理事务局		
8.2 在 2022-2025 年综合成果和资源框架中引入少许最 能体现开发署适应气候变化工作目标的指标	2021 年 第三季度	政策局		
