



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
14 December 2020
Chinese
Original: English

2021 年第一次常会

2021 年 2 月 1 日至 4 日，纽约

临时议程项目 6

评价

关于开发署支持气候变化适应工作的评价

执行摘要

目录

章次	页次
一. 背景	2
二. 评价结果	4
三. 结论	7
四. 建议	10



一. 背景

1. 开发署独立评价办公室对开发署在帮助伙伴国适应气候变化中取得的成就和业绩进行了评价。此项评价是经执行局 2018 年第 2018/1 号决定批准的独立评价办公室工作计划(DP/2018/4)中的一部分。评价旨在增强开发署执行局等全球和国家发展伙伴对开发署的问责，并支持组织学习、提高发展实效。
2. 政府间气候变化专门委员会工作所反映的科学共识是，人类活动造成的全球变暖比工业化前的水平高出约 1.0°C，而如果目前的趋势持续下去，2030 年至 2052 年间全球变暖幅度可能达到 1.5°C。¹ 政府间气候变化专门委员会的报告显示，这种变暖趋势将很快对土地、能源、工业、建筑物、交通和城市产生深远的影响。极端天气事件的频率和严重性增加将逐渐产生各种影响，而且这一趋势已很明显。² 除了极端天气事件以外，气温上升、荒漠化、土地和森林退化、盐碱化和海洋酸化以及海平面上升而逐渐引发的危机将逐渐产生各种影响。
3. 近年来，缓解和适应气候变化的力度已加大了许多。然而，这方面的努力规模还不够，不足以在未来几十年里避免对经济、环境和人类健康造成重大损害。根据政府间气候变化专门委员会的计算，即使变暖幅度是《巴黎协定》设想的 1.5°C，这对大多数国家、社区、生态系统和部门而言也无法被视作“属安全范围”，而且对自然系统和人类系统构成重大风险。
4. 即使《巴黎协定》的目标得以实现，适应费用也会非常高，全球适应问题委员会表示，在 2020 年到 2030 年期间，每年的费用可能达到 1 800 亿美元。然而，适应费用目前的估计数可能是低估的数字，因为直接气候变化也很可能以各种方式导致间接的影响，从而使费用大幅增加，但增加的费用很难用现有模型来预测。事实上，联合国环境规划署(环境署)就曾表示，由于目前估计数存在局限性，适应费用很可能是文献中所述水平的 2 到 3 倍，而到 2050 年更可能达到 4 到 5 倍。³
5. 《联合国气候变化框架公约》(《气候公约》)的发达国家缔约方承诺，到 2020 年，将每年再额外地调集 1 000 亿美元的气候资金，以满足发展中国家缓解和适应气候变化的需要，这项承诺是全球应对气候变化的一个重要环节。这一承诺是为了“帮助特别易受气候变化不利影响的发展中国家缔约方承担适应费用”。⁴
6. 由于对何为“新的和额外的”资源没有明确定义、也不存在判断进展情况的基线，因此很难比照《气候公约》承诺来评估目前的趋势所取得进展的程度。⁵ 用

¹ 政府间气候变化专门委员会：《全球升温 1.5 摄氏度：气专委关于全球温升超过工业化前水平 1.5 摄氏度的影响及相关全球温室气体排放路径，同时联系加强对气候变化威胁的全球应对、可持续发展和消除贫困的努力问题的特别报告》(2018 年)。

² 联合国减少灾害风险办公室和灾害流行病学研究中心：“灾害对人类的代价：过去 20 年(2000-2019)概览”，2020 年。

³ 环境署：《2016 年适应融资缺口报告》(2016 年，肯尼亚内罗毕)。

⁴ 缔约方大会第十五次会议报告，2009 年 12 月 7 日至 19 日，哥本哈根。

⁵ 海外发展研究所：“Coding and tracking adaptation finance: lessons and opportunities for monitoring adaptation finance across international and national scales”，海外发展研究所，2012 年。

于适应方面的资金正在增加，但还是远远落后于实际需求、预计的需求和《气候公约》的目标。适应方面的优惠资金及不上于用于缓解的资金，因为私人投资已成为缓解资金的主要组成部分，这种情况造成了一种不平衡状况，与《巴黎协定》适应与缓解相平衡的目标背道而驰。

7. 如果冠状病毒病疫情危机不产生激发更果断行动的效应，那么这一危机就有可能深刻地影响到全球缓解和适应气候变化的努力。冠状病毒病给公共财政资源带来的压力，缩小了各国政府满足《巴黎协定》规定的适应和缓解要求以及寻找较可持续的发展道路的财政空间。

8. 冠状病毒病危机还显示，许多加重面对气候变化时的脆弱性的因素同样也导致对这一流行病采取的应对行动不成功、无力或无效。

开发署对适应工作的支持

9. 开发署长期以来一直发挥作用，形造适应议程，推动具体适应措施，这些努力可以追溯到 1992 年地球问题首脑会议、《关于生物多样性、气候变化和荒漠化的里约公约》以及设立作为执行公约主要工具的全球环境基金。自环境基金成立以来，开发署就一直担任该基金的主要执行机构，并通过参与根据《气候公约》设立的各种新基金扩大作用，这些新基金包括最不发达国家基金、气候变化特别基金、适应基金(均于 2001 年成立)以及绿色气候基金(于 2010 年成立)。开发署的支助依循《气候公约》和与之相关的其他框架而开展，具有重要的条例规范层面。

10. 开发署利用其在实地的强大驻地力量，在适应方面越来越多的承付款中占据了很大比重，并处于持续获得大量款项的有利地位。2016 年以来，在全球环境基金信托基金、最不发达国家基金和适应基金资助的强大项目组合的基础上，由绿色气候基金作出的重大承诺最近显现出明显增长。开发署获得了绿色气候基金所提供新资金的约 16%(30 个项目，10 亿美元)，成为实施获准项目的最大经认证实体、也是资金额第二大的实体。开发署在为适应项目动员资金方面尤为成功，这类项目约占绿色气候基金适应资金的 41%(21 个项目，6.644 亿美元)，从而使开发署成为绿色气候基金适应项目组合中第一个获得认可的实体。

11. 气候变化适应工作具有跨部门性质，给确定气候变化适应援助和开发署支持范围带来困难。经济合作与发展组织(经合组织)建立了一个追踪涉及气候方面官方发展援助的标记系统。该组织说，开发署是 2010 年至 2018 年期间符合官方发展援助资格的大约 28 亿美元气候变化适应承付款的交付渠道。⁶ 这一数据表明，用于适应气候变化目标的官方发展援助是通过开发署在四个政策领域提供的：(a) 农业、林业、渔业和粮食安全；(b) 防灾备灾(包括灾后恢复)以及应急和重建；(c) 环境保护和自然保育；(d) 供水和环卫，加之属于其他类别的小额资金。开发署认定 7 个主题领域为其支持气候变化适应的核心工作，即：适应工作的主流化、

⁶ 本次评价中使用的是经合组织的数据，而不是开发署的内部方案数据库，因为前者对所进行的工作在各部门的分布情况提供了更明确的细目，而且能够据此确定开发署在全球适应筹资中的地位。对开发署内部数据所作的标记表明，2018 年和 2019 年开发署的气候变化适应支出每年约为 2.8 亿美元(无法直接与经合组织的数据作比较，但与之大体一致)。

生计、基于生态系统的适应办法、粮食安全和农业、水和海岸方面的应对能力、市区的应对能力、气候信息和预警系统。⁷ 开发署估计，2010 年至今，该署已从纵向基金和双边捐助方动员了 14 亿美元赠款，并为 99 个国家的适应项目争取到 32 亿美元的共同筹资。

12. 开发署在经由纵向基金提供的适应资金流中占很大份额，但是应正确认识开发署所提供资源的规模在整体上的比例。根据经合组织汇编的数据，2010 至 2018 年有 1 700 亿美元的官方发展援助承付款以适应气候变化为重要或主要目标，其中开发署提供的资金占大约 2%。

评价范围

13. 这项评价的首要重点是开发署直接为推进适应气候变化而开展的活动。从实践的角度看，此类活动包括开发署工作在项目文件中明确列有气候变化适应目标和针对此目标提出具体措施的部分。然而，由于认识到适应与发展之间有密切的关联，所以评价工作中还审议了开发署不符合此标准但直接或间接促进适应工作的干预措施对适应工作所作的贡献。这方面评估包括对开发署如何确定和处理其投资组合中的气候风险进行了审议。

14. 评价纵观了开发署的各种气候变化适应活动，但尤其注重开发署对特别容易受到气候冲击的国家所提供的支持。评价中有一章专门论述开发署对小岛屿发展中国家气候变化适应工作的支持，由此体现了小岛屿发展中国家在这一类别中的突出地位。

15. 评价的范围不包括开发署对气候变化减缓工作的支持。

二. 评价结果

开发署的气候变化适应服务条目

16. 开发署在不断增加的适应气候变化资金中获得了很大份额，并运作一个很大的方案组合，其涵盖的地理和部门广度与其他发展伙伴所提供的支助相比十分突出。气候变化适应活动组合的增大使开发计划署得以扩大其纵向基金组合，在那些对适应工作至关重要的部门获取深厚的专门知识。开发署在为构筑全球政策网络而将此专门知识纳入业务模式方面取得了进展。

17. 在这些成就的基础上，仍有余地开展下述工作，即：理清和加强气候变化适应活动组合在技术支持和监督方面的职能、责任、结构，并与开发署其他关键部门进行协作。在纵向基金供资活动组合的技术监督和支持方面已建立清晰有序的结构，明显促进了活动的制定与监督。然而，其他来源供资项目和方案则并非如此，就连在开发署系统中查找此类项目和方案都很困难。

18. 由于缺乏这样的系统，开发署将其支持气候变化适应工作的范围界定为几乎完全由纵向基金供资。目前正在执行中的 125 个项目由开发署认定构成其气候变化

⁷ 见 <https://www.adaptation-undp.org/about>。

适应活动组合，其中只有 4 个项目是由双边捐助者直接供资的。根据经合组织汇编的数据看，开发计划署方案的双边供资即使不比向纵向基金收取供资更为重大，至少也是相同的。例如，这类方案包括农业和粮食安全方面的重大长期方案、通过“欧盟全球气候变化联盟+倡议”资助的项目、重大的城市复原力倡议，还包括通过大小各种减少灾害风险倡议资助的多种多样气候信息和预警系统的工作。

19. 由于没有跟踪了解适应气候变化方面行动力度的系统，开发署难以制定有效的跨团队协作模式，据以设计更具综合性的气候变化适应方案并在开发署发展活动中采取气候变化防范措施。开展有效协作对于一个领域具有至关重要的意义，那就是开发署危机局减少灾害风险团队与政策和方案支助局气候变化适应团队之间的合作。危机方案活动具有周期性，重在应对具体事件，因此开发署减少灾害风险专家可能需要集中精力应对灾害需求和短期需求。随着适应气候变化资金用于减少灾害风险的部分不断增加，大部分长期性减少风险工作就需要由政策和方案支助局的气候变化适应团队来管理。

20. 由于不确定全球排放的途径，也不确定不同结果所产生的影响，因此制定的气候变化适应战略需注重边做边学，并注重随机应变的管理办法。开发署当前的成果管理制度和文化远未达到持续妥善开展这项工作所需的水平。

战略定位

21. 开发署在气候变化适应工作对于确保发展成果不受侵蚀具有核心意义的领域和区域提供大力的支持。开发署在不同工作领域能够顾及气候变化适应核心要务的程度参差不齐，评估认为存在一些差距和长期性挑战。此情况表明开发署需要继续改进对其气候变化适应服务条目的表述，使这些服务更好地与主流发展方案活动相连接，并更能与联合国伙伴和其他发展行为者的优势形成互补。

22. 开发署在气候公约和对气候行动至关重要的其他国际环境协定所作各项全球承诺之间发挥重要的桥梁作用，并为获得气候融资提供了便利。开发署保护生物多样性和防止砍伐森林的全球努力强化了气候适应目标。开发署基于生态系统的气候变化适应工作中一项持续的挑战是如何使社会经济与生态系统这两个层面达到平衡。

23. 开发署是改善减少灾害风险工作的重要全球倡导者，也是联合国系统这一领域的领导者。开发署可以举出一些通过持续注重减少灾害风险而带来重大成果的例子。总体而言，开发署的减少灾害风险措施往往资源不多，且时间紧促，常常是在救灾行动中实施，由此减少了取得持续成就的机率。提供气候变化适应资金将为纠正这种不平衡带来机会。

24. 与其他一些联合国伙伴相比，开发署在农业和粮食安全方面发挥的作用较小，但包含了大量的举措，体现出农业发展对减贫和农村生计的重要性。其方案活动中有一些良好做法的例子，但对于需要怎样为高危农业生态区的贫穷小农户开展有针对性和有效的气候变化适应工作往往不明确，需要厘清。

25. 开发署在水治理方案活动中已明确提出需要齐心协力应对气候变化及相关极端气候风险。

26. 开发署国家办事处以区域办事处和全球办事处的专门知识为后盾，为支持应对气候变化的关键国际行动框架发挥重要的伙伴关系平台作用。开发署在与其他伙伴的关系上还应更加系统化，为此应更深入地了解所涉关键组织各自的优势和局限性。

27. 开发署在战略上确认私营部门资金对弥合气候变化适应资金缺口的重要性。这些公私伙伴关系迄今取得的进展有限，但目前正在采取行动采纳新的途径，包括为扩大针对灾害和气候冲击的保险范围建立伙伴关系。为了在新领域扩展能力，如引入新的融资机制或扩大对保险的支持，将需要妥善安排优先次序、作出审慎的选择。

方案设计

28. 纵向基金提出的要求越来越高，开发署在此推动下逐步制定了更严格的方法，以将气候科学纳入项目设计。绿色气候基金供资的新项目应该会带来一些机会，从而产生更大的影响和成规模效益。

29. 开发署还有改进设计质量的余地，并可通过对设计的定位使之得以在一些领域产生更大的影响力和效益，其中有两个领域需要紧急关注。

30. 首先，开发署没有系统地考虑其整个发展活动组合中的气候风险。目前存在一种对项目作出低风险评级的严重倾向，由此增加了因评估和管理措施不到位而最终损害到人员和环境的可能性。开发署还需要更多采用严格方法将气候科学纳入纵向基金供资项目以外项目的设计，为此应利用更得力的气候风险筛查办法确定优先次序。

31. 其次，开发署需要加强其战略清晰度，明确指出各方案和项目将如何成规模实施政策变革和制度变革。开发署采用试点项目作为发挥政策影响力的工具，并将许多国家方案的重点放在编制计划、制定政策、开展立法改革之上，但在这些方面对于如何产生影响有时表述得不够到位。如何将气候风险有效纳入决策的主流是一项严峻的长期挑战，需要对在何种方面、以何种方式对政策和机构进行改革开展长期持续的、政治上明智的宣传。在这项工作中，试点项目可成为有效的工具，但为此需要注重严格评估并传达结果，而在所审查的措施中却往往缺少这一点。

32. 设计过程中需要持续关注和努力的其他领域包括：建立可在多个方案周期内持续开展的项目；积极打破各自为政状况，以免妨碍对气候脆弱性建立更全面解决方案；确保所有气候变化适应活动均就加强性别平等确定经充分研究的具体目标。

支持小岛屿发展中国家

33. 虽然小岛屿发展中国家是多种多样的，但它们都表现出使之极易受到环境和经济冲击的特点，而且这类国家面临全球变暖有害后果的风险远远超越一般程度。小岛屿发展中国家易受气候变化的脆弱性使之成为开发署推动气候行动和支持适应新的和形成中的气候风险的关键参与者。

34. 开发署在小岛屿发展中国家的驻地力量在联合国系统所有组织中规模最大。根据最近于 2019 年进行的一次联合国多国办事处审查，开发署有大约 400 名人员分布在 33 个小岛屿发展中国家，大约两倍于在此类国家派遣人数第二多的联合国实体。

35. 开发署驻当地人员使其在帮助岛屿国家适应气候变化方面具备某些优势，包括在促进各国获得纵向基金的资金方面发挥重要作用。对项目、国家、专题的各种评价以及定期进度报告证明，开发署对小岛屿发展中国家的支持总体上是有效的，得到了良好的管理。然而，开发署在扩大和提高对小岛屿发展中国家支持的效果方面有几个明显的挑战。小岛屿发展中国家面积小，要求开发署的支持主要在国内办事处安排下进行管理，因此限制了监督、参与，也限制了提供特制解决方案的能力。开发署支持小岛屿发展中国家的能力受到制约的其他因素包括，除了通过纵向基金分摊的方案活动资源外，其他资源有限而且难以预测，而且为应对人道主义危机而作出的捐助没有连续性。

三. 结论

36. 结论 1. 通过纵向基金为气候变化适应活动提供的承付款越来越多。开发署在各国派有众多人员，因此得以获取其中很大一部分资金。开发署开发了全面的气候变化适应服务条目，为面临气候风险的所有各种地理区域和部门提供广泛支持。这为开发计划署宣传加速和提升应对气候风险行动的必要性提供了坚实的工作平台。

37. 开发署在全球气候变化适应融资领域提供的适应服务规模不大，但具有两个明显的优势。

38. 首先，开发署获取了通过纵向基金提供的气候变化适应活动承付款的很大一部分增长额，而且与联合国内外的其他发展行为体相比，其提供支持所涉的地域和部门广度十分显著。2010 年以来，开发署已为包括 43 个最不发达国家和 16 个小岛屿发展中国家在内的大约 100 个高、中、低收入国家的项目动员了 28 亿美元，改善了 8 200 多万人的生活。开发署基于生态系统的气候变化适应办法项目促使人们认识到红树林、珊瑚礁、岸栖植物、本地树种林等自然资产对于应对气候危机的重要性。开发署的方案侧重于生物多样性、保护区管理、减少毁林所致的排放，在适应气候变化方面产生了各种效益，保护了分水岭、沿海、海洋等资产，提供了可持续的生计。通过跨国界行动和国家级行动保护了受气候变化威胁的重要淡水生态系统和海洋生态系统。农业和粮食安全工作对减贫具有重要意义，对于面临严重气候风险的撒哈拉以南非洲而言更是如此。开发署在联合国为减少灾害风险而输送的资源中约占四分之一，也是联合国这项支助的两大提供者之一。

39. 其次，开发署通过其在全球的驻地力量成为联合国气候行动方面规范制定工作和国际合作的基石，为此与《气候公约》、联合国减少灾害风险办公室(减灾办)、环境署、联合国粮食及农业组织(粮农组织)等联合国主要行为体通力合作。开发署通过开展这项工作，在气候公约、《仙台框架》、其他对适应气候变化至关重要

的国际协议所作各项全球承诺、国家行动、地方行动之间架起了一座桥梁，包括为获得气候融资提供便利。开发署是改善全球减少灾害风险和气候行动的主要全球倡导者，途径包括支持小岛屿发展中国家的重要平台，为提请人们注意有必要在国际舞台上应对气候变化问题发挥了非同小可的作用。

40. 结论 2. 开发署在对气候变化适应工作而言至关重要的部门积累了大量工作经验和相关专门知识，涉及政策主流化、减少灾害风险、农业和粮食安全、环境保护、基于生态系统的适应办法、水和海岸方面的应对能力。开发署在这些部门以及各国家办事处的能力、战略定位、比较优势方面参差不齐，所提供服务条目的某些方面还需要有进一步的界定。

41. 开发署有一个支持应对气候所致灾害风险的大规模方案，涵盖的范围既包括灾害风险评估、备灾、基于社区的灾害风险管理，也包括灾后恢复和应对工作，重点是重建得更好。减少灾害风险的工作目前由两个局分担，大部分资金由政策和方案支助局气候适应团队负责管理，体现了从纵向资金中调集资源用于气候变化适应工作取得的成功。然而，危机局仍有大量专门知识未得到充分利用，很可能被转用于救灾活动。

42. 开发署在保护生物多样性和防止砍伐森林方面开展内容广泛的工作，对实现气候变化适应目标具有辅助作用。开发署基于生态系统的适应工作持续面临的一项挑战是如何使社会经济与生态系统这两个层面达到平衡。

43. 开发署在水治理方案活动中已明确提出需要齐心协力应对气候变化及相关极端气候风险。

44. 开发署在农业和粮食安全方面实施了一系列适应举措，但尚未拟定这一领域的服务条目，从而以规范方式阐明其优势和理想定位。许多项目没有提及需要通过有针对性和有效的适应措施支持高风险农业生态区的贫穷小农户。

45. 结论 3. 开发署在将各纵向基金整合到开发署业务模式方面取得了进展，但在这一领域还有大量的工作要做。各技术团队之间开展协作的机制对于避免碎片化、将气候变化因素纳入开发署各部门主流而言十分重要，但这方面仍处于早期发展阶段。

46. 各技术团队之间缺乏有效的协作，因为不同的咨询人员与其资金提供方的要求密切相关。这一领域的弱点十分明显，具体表现在开发署几乎完全根据纵向基金资助的项目来确定其支持适应气候变化的领域，但开发署所提供支持的实际范围及其在气候方面的风险则更加广泛和多样。由于对纵向基金资金存在并行的信息系统，更强化了不同业务管道之间的这种分野。

47. 通过纵向基金筹集的减少灾害风险资金已有大幅增加，但开发计划署工作人员减少灾害风险的能力却有所下降，反映出资金来源的差异和机构重组的影响。将开发署减少灾害风险团队安排在危机局也增加了另一层风险，即它的注意力会被短期的应对式工作所占据，因为危机应对方案活动具有周期性，而且侧重于应对具体事件。需要采取有力的措施来杜绝这一风险，以使开发署能够有效地倡导面对全球变暖这一缓慢危机开展防范工作和采纳风险应对方案的优点。

48. **结论 4. 开发署逐步制定了更严格的方法，以将气候科学纳入纵向资金所供资适应项目的设计。**

49. 由于缺乏可靠的气象数据并缺乏对气候多变性和气候趋势的长期预测，使当地社区和主管当局制定适当适应战略的能力受到制约。结果，甚至明确注重适应工作的项目也难以将气候科学和影响纳入各项活动的设计之中。为了应对这一挑战，开发署在涉及纵向基金的项目设计工作中加强了对气候风险的关注，而在依据不同预想情景的项目设计方面取得了一些改进。开发署还在开发气候信息基础设施方面作出了大量投资，对填补知识库方面的差距也有关键作用。

50. **结论 5. 气候变化对开发署的大多数发展方案活动都产生了影响，但气候风险并没有得到全面系统的考虑、也没有纳入主流。**

51. 开发计划署建立了筛查程序和标准，旨在确保开发署的所有项目都能够抵御气候风险。然而，这一制度的实施还存在重大和长期性弱点，偏向于将项目评为低风险，从而增加了项目最终对人和环境造成伤害的风险。在一些规模最大的危机干预行动中，在易受气候影响部门开展活动时明显缺乏对气候风险的认识。

52. **结论 6. 由于资源有限，开发署在许多国情下难以推动气候变化适应工作取得成功所需的重大政策和制度变革。**

53. 有针对性的地方举措得出了宝贵的切实成果，但开发署作为发展伙伴的价值所遇到的关键考验在于其能否对成规模的政策和制度改进产生积极影响。开发署满足伙伴国政府气候变化适应方面需求的能力受到背景因素、短期项目周期、资金限制的制约。鉴于各国政府和援助国继续偏向于为救灾和灾后恢复手段提供资金，很难充分重视以减少灾害风险和中长期适应为重点的预防措施。许多关键捐助方的供资周期短，且伙伴政府和捐助方设定的优先事项难以预测，因此很难协调各优先事项和资源，也很难增强协调合作、避免竞争。气候变化适应供资有不同的侧重点和先后顺序，而且跨越各种气候、人道主义活动、发展领域，有碍于实现制定更全面的气候风险应对措施这一目标。

54. 在这种情况下，除一些例外，开发署的支助工作难以在保持广度的同时达到必要的深度、质量、持久性，因而难以最大限度地发挥政策和制度的影响力。开发署的核心挑战是，其技术和财政资源在分布广泛的办事处网络中分散得过稀。在开发署开展工作的许多情景中都有需求多而资源极少的情况，在并未吸引大量官方发展援助的国家情况更加严重。这一情况加上财政上的制约因素，都限制了在当地分担费用的可能性。开发署从绿色气候基金成功地动员了用于适应项目的资金，为在许多国家扩大支持工作的规模提供了机会。保持这一势头的关键是开发署是否有能力协同多个伙伴建立不同资金来源相混合的项目和方案。

55. **结论 7. 在确定推动政策和制度变革的可行途径以及支持学习和问责的制度方面持续存在一些弱点。**

56. 开发署虽然能够动员规模庞大的资金，但在其适应工作中仍有可能更好地利用现有影响力推动政策和制度变革。在计划和项目设计中影响政策和制度改革的

预期途径方面也有加强战略清晰度的空间。开发署将试点项目作为政策影响机制来实施，但往往缺乏确切的理由，也缺乏精心设计的步骤，以评估和介绍其结果，将经验教训纳入部门性方案、计划、决策。在这种情况下取得的成就通常是有限的，试点项目也无法得到扩大或复制。开发署的另一个趋势是把重点放在制定或修订纸面上的计划、政策、准则上，而不是同时关注这些措施的质量和下游影响。

57. 为应对这些挑战，需要改进开发署的成果管理制度，因为不能有效地监测投资对促进适应工作的影响，也无法有效显示开发署影响的性质和范围。目前，该制度不能促进对绩效进行积极的内部讨论，达不到有效实施应变管理和学习的需要。鉴于全球排放路径的不确定性，有效实施应变管理和学习具有至关重要的重要意义。

58. 结论 8. 开发署为小岛屿发展中国家提供广泛和宝贵的气候变化适应支持。然而，开发署的政策未能顾及小岛屿发展中国家的脆弱性，也未能顾及通过多国办事处支持这类国家过程中的挑战，因此限制了提供有针对性支助的能力。

59. 小岛屿发展中国家税基小、受自然灾害影响大，在经济脆弱性指数中占据了显著的位置。冠状病毒病疫情危机再次暴露了这些脆弱性，使此类经济体与其他国家相比面临了特别灾难性的后果，其中许多国家陷入履行偿债义务与削减基本服务两者之间左右两难的境地。

60. 开发署在支持小岛屿发展中国家过程中面临的挑战比支持其他国家时更为严峻。小岛屿发展中国家财政上的局限性降低了从政府伙伴动员资源的潜力。向小岛屿发展中国家提供的官方发展援助高度集中在少数国家，限制了动员资源的机会。独立评价办公室最近对开发署向中等收入国家提供发展支助服务的评价强调指出，开发署的资源分配模式未能考虑到在人口和人均收入这些粗略衡量需求的指标以外的其他因素。这些因素导致小岛屿发展中国家的气候变化适应方案对纵向基金或不稳定的人道主义资金流产生了依赖性。

61. 由于规模效益的原因，限制了开发署在大多数小岛屿发展中国家建立实地存在的能力，由此导致的多国办事处业务安排减少了有效监督和政策参与的机会，给按特定的国家需要设置适应方案支助增加了难度。

四. 建议

62. 建议 1. 开发署需要加速关注将气候风险因素纳入其全部发展活动的主流。

63. 为此将需要在项目制定和监测过程中更严格地实行开发署的社会和环境保障政策，还需要就如何评估和减轻不同部门的气候变化风险和差异性提供有的放矢的指导和建议，重点应放在有气候风险的部门。应定期对气候风险筛查政策的实施情况进行抽查。

64. 为此，开发署的方案还需要根据科学证据更加清楚地指出气候变化带来的中长期风险的严重性以及为应对这些风险所需采取的行动。虽然气候变化缓解行动的效益将决定这些风险及其后果的程度，但现在仍需要加大适应工作的力度，即使在最乐观的缓解状况下也是如此。

65. **建议 2.** 开发署应建立对所有以重大气候变化为目标的投资进行跟踪了解的系统，确保这些投资得到适当的技术支持、监督、关注。此举应作为开发署适应项目组合的一部分，并作为加强内部协作的基础。

66. 其目标应是确保所有针对重大气候变化适应目标的项目都得到支持，以将现有采纳气候科学的最佳方法项目融入设计和实施，并将其纳入涉及开发署相当大一部分业务的项目组合。此举还能促进纵向基金所资助方案活动与其他资金流之间改善协调，并有利于开发署政策局和危机局的气候工作人员与减灾人员之间加强协调。

67. **建议 3.** 开发计划署应采取措施减少其气候变化适应方案的碎片化，以更有效地实现预期的规模效益。

68. 开发署为了解决碎片化问题并更有效地促进成规模实现预期效益，应寻找机会协同多个合作伙伴设立更大规模大方案，将发展融资和气候变化适应融资结合起来。开发计划署无论使用的资金规模有多大，在选择和设计项目时都应更加重视可扩展性，并更明确地阐明如何在试点项目范围之外实现惠益。开发署还应借助其全球环境基金国际水域项目的成功模式，建立更多在相同地理区域和地点开展工作的多阶段项目，对于预期效益只能在较长时间范围内显现的项目更应如此。

69. **建议 4.** 开发署应为其在每个部门的气候变化适应服务条目增强技术基础，尤其应注意加强减少灾害风险的能力。

70. 鉴于减少灾害风险对适应工作十分重要，开发署应采取步骤加强在这一领域的的能力。为此，应利用目前的一个趋势，即官方发展援助日益拨给以气候变化适应为重点的灾害风险减少工作。

71. 在开发署农业和粮食安全领域，如能根据开发署的相对优势制定一套清晰明了的开发署方案目标和准则，将有助于使本组织及其区域办事处和国家办事处在战略上增强一致性。这方面的机会包括与联合国和非联合国的专门农业组织加强协调，帮助各国政府设计气候变化适应方案，还包括促进多方利益攸关方开展合作，在气候变化适应领域产生更具变革性的创新方式。

72. 开发署应加强所有适应项目的评价方法，包括汲取其最近设立的开发署全球合作框架项目组合采用影响评估方法的经验教训。

73. 开发署在全球和区域层面与学术机构进行接触方面应实现系统化，以获得必要的科学知识，以便在设计、执行、评价开发署项目时用于审查气候风险，并就如何加强这些项目相互提供反馈。

74. **建议 5.** 开发署应扩大对小岛屿发展中国家适应工作的支持。

75. 鉴于小岛屿发展中国家特有的脆弱性和这类国家高昂的运营成本，开发署应优先向其提供气候变化适应支持，其中应包括在分配现有灵活筹资机制方面优先考虑小岛屿发展中国家，为此应修订资源分配政策，以增加对小岛屿发展中国家的核心资源分配，同时应修订不同规模办事处的供资政策，对小岛屿发展中国家

地方办事处应作出的贡献降低要求。考虑到全球变暖带来的风险，鉴于现有的脆弱性，也鉴于预期脆弱性会日益严重，这些措施具有重要意义。

76. 在这些领域采取行动符合独立评价办公室在评价开发署向中等收入国家提供的服务后所提出的建议。开发署执行局最近已接受这些建议。此类行动也符合2020年秘书长有关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)所表达的意见，即联合国发展系统应为评估国家需要探索新的多层次方法，不受国家类型和国民收入限制，并顾及脆弱性。

77. **建议 6. 开发署应为私营部门参与气候变化适应工作确定明确的优先事项。**

78. 私营部门的参与、扩大私人融资，对于气候变化适应工作发挥着关键作用。从战略上优先加强对这一领域的参与可使开发署受益。要加深与私营部门的接触，需要大量的投资、深度的重视、审慎的选择、明确的影响评估指标。鉴于技术和财政资源有限，需要将重点放在数量有限的优先事项上，从而妥善处理这些事项，为逐步扩大工作范围奠定基础。

79. **建议 7. 开发署在气候变化适应方案活动中提供政策和能力方面支持时应加强性别平等要素。**

80. 在加强性别平等观点主流化时，应重点注意环境保护活动中与政策和能力相关的支持工作的薄弱环节。为了提高性别平等工作的成效，在气候变化适应方案活动中应确立切实可行的、经过充分研究的目标。采取注重具体情况的性别平等方法、使妇女对于气候变化损害生态系统影响增强适应能力，对于环境方案活动的成功都具有至关重要的意义。

81. **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，开发署应采取步骤升级其信息管理系统，避免为特定方案组合运行单独或并行的信息系统。**

82. 开发署为全球环境基金项目组合开发了单独的信息系统，突显其主干项目管理系统的不足。事实表明解决办法不是分拆人事信息管理系统，而是提高主信息系统的功能。

83. 设置两个基本上都旨在实现相同目的但相互独立的项目管理系统并不是对开发署资源的有效利用。此举还使平行业务模式持续下去，可能有碍于实现更好地将纵向基金融资纳入开发署业务这一目标。

84. 另有一个提高效率的潜在途径是使跟踪和汇总整个开发署项目组合成果的机制更为高效。这将有助于解决开发署现有系统面临的一个总体挑战，即如何确保简化各种规定，以确保有一定的空间用来采取更具应变性和灵活性的成果管理与核算办法。目前，按照纵向基金的规定和内部规定，开发署有大量指标需要收集数据。在可灵活处理的范围内，开发署应优先关注核心的信息规则，以尽量减少实地工作人员的报告负担，从而专注于最能体现开发署气候变化适应工作价值的指标。