



联合国

FCCC/KP/CMP/2012/10



气候变化框架公约

Distr.: General
5 October 2012
Chinese
Original: English

作为《京都议定书》缔约方会议的
《公约》缔约方会议

第八届会议

2012 年 11 月 26 日至 12 月 7 日，多哈

临时议程项目 10(a)

适应基金

适应基金董事会的报告

关于认证可从适应基金直接获取资源的国家执行实体的程序
和要求的研讨会的报告，向作为《京都议定书》缔约方会议
的《公约》缔约方会议提交

秘书处的说明*

概要

2011 年和 2012 年，共举办了四次关于认证可从适应基金直接获取资源的国家执行实体的程序 and 要求的研讨会，分别为非洲、拉丁美洲和加勒比、亚洲和东欧区域研讨会及太平洋分区域研讨会。研讨会上还深入解释了适应基金认证程序的信托标准。本报告提供的资料说明了秘书处举办的三次区域研讨会和一次分区域研讨会的情况。报告内容包括议事概况、成果总结和与会者提出供进一步审议的问题。

* 由于需要进行内部磋商，本文件逾期提交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
A. 背景.....	1	3
B. 任务.....	2	3
C. 范围.....	3	3
D. 作为《京都议定书》缔约方会议的《公 约》缔约方会议可采取的行动	4	3
二. 研讨会议事情况	5-14	3
三. 研讨会概况	15-46	6
A. 适应基金和以直接获取模式获取资源的程 序背景资料.....	15-17	6
B. 国家执行实体认证程序，包括信托标准的 主要内容	18-19	7
C. 适应基金信托标准	20-26	7
D. 案例研究：国家和区域执行实体的介绍	27-36	8
E. 项目周期和项目批准程序	37-40	10
F. 单独和集体咨询	41-46	10
四. 与会者提出供进一步审议的问题和建议.....	47-51	11

一. 导言

A. 背景

1. 作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议(《议定书》/《公约》缔约方会议)第 5/CMP.6 号决定第 8 段请秘书处视可用资源情况、与适应基金董事会磋商、利用适应基金认证工具包、所汲取的经验教训和最佳做法,举办三次区域或分区域研讨会,并可能再开展一次研讨会,以使缔约方熟悉国家执行实体认证程序和要求。

B. 任务

2. 缔约方在第 5/CMP.6 号决定第 11 段中请《气候公约》秘书处向《议定书》/《公约》缔约方会议第八届会议报告研讨会成果,以便缔约方在该届会议上评估研讨会的效率和效益。

C. 范围

3. 本报告提供的资料说明了秘书处应上文第 1 段提及的《议定书》/《公约》缔约方会议的要求举办的三次区域研讨会和一次分区域研讨会的情况。报告内容包括议事概况、成果总结和与会者提出供进一步审议的问题。

D. 作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议可采取的行动

4. 《议定书》/《公约》缔约方会议不妨考虑本报告中的资料,以便评估研讨会的效率和效果,并讨论对适应基金董事会的进一步指导。

二. 研讨会会议事情况

5. 2011 和 2012 年,秘书处与适应基金董事会及其秘书处协商,根据第 5/CMP.6 号决定,与巴拿马、菲律宾、萨摩亚和塞内加尔政府及联合国开发计划署(开发署)和联合国环境规划署(环境署)合作,就国家执行实体直接获取适应基金的认证程序和要求举办了三次区域研讨会和一次分区域研讨会。秘书处向所有有资格申请适应基金资助的缔约方发出了研讨会邀请:或发给缔约方的适应基金指定主管部门,或发给缔约方的联络人。来自 102 个发展中国家缔约方的 264 名专家参加了这四次研讨会。参加研讨会的还有 30 个观察员组织,5 个经认证的国家执行实体和一个经认证的区域执行实体作了陈述。共举行了下列研讨会:

(a) 非洲区域研讨会,2011 年 9 月 5 日和 6 日在塞内加尔姆布尔举行。90 名与会者包括来自 33 个发展中国家缔约方的专家、来自塞内加尔(生态后续行动

中心)和贝宁(国家环境基金)的经认证的非洲的国家执行实体的代表以及来自日本政府、欧洲联盟、开发署和环境署的观察员;

(b) 拉丁美洲和加勒比区域研讨会, 2011 年 11 月 10 日至 12 日在巴拿马巴拿马城举行。45 名与会者包括来自 26 个发展中国家缔约方的专家、来自伯利兹(受保护地区保护基金)、牙买加(牙买加规划研究所)和乌拉圭(乌拉圭国家研究与创新机构)的经认证的国家执行实体的代表、适应基金董事会主席和来自开发署及国际农业发展基金的代表;

(c) 亚洲和东欧区域研讨会, 2012 年 3 月 19 日至 21 日在菲律宾马尼拉与菲律宾政府共同举办。68 名与会者包括来自 29 个发展中国家缔约方的专家, 来自约旦(约旦规划与国际合作部)和塞内加尔(生态后续行动中心)的经认证的国家执行实体, 以及来自开发署、德国国际合作机构、亚洲开发银行及美国国际开发署亚洲-太平洋适应项目的观察员;

(d) 太平洋分区域研讨会, 2012 年 4 月 23 至 25 日在萨摩亚阿皮亚与萨摩亚政府共同举办。61 名与会者包括来自 14 个发展中国家缔约方的专家, 一位来自伯利兹的经认证的国家执行实体(受保护地区保护基金)的代表, 一位来自西非开发银行的经认证的区域执行实体的代表, 以及开发署、环境署、南太平洋区域环境方案(南太环境方案)秘书处、太平洋岛屿论坛秘书处和澳大利亚政府的观察员。

6. 研讨会由秘书处主办, 得到了巴拿马、菲律宾、萨摩亚和塞内加尔政府、环境署和开发署的支持。澳大利亚、日本、挪威、西班牙、瑞典、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府为研讨会的组织活动提供了资金支持。

7. 2011 年 9 月举办首次研讨会以来, 来自发展中国家缔约方的 20 个执行实体提出了认证申请, 8 个国家执行实体通过了适应基金董事会的认证, 可以直接从适应基金获得资金转移, 以便开展适应项目和方案。自 2012 年 3 月起, 适应基金董事会通过适应基金批准了 18 个项目和方案的资助, 共决定资助国家执行实体和多边执行实体 1.1582 亿美元。¹ 其中两个项目正在由国家执行实体以直接获取模式执行。为便利直接获取, 根据适应基金董事会 AFB/B.12/6 号文件和第 B.12/9 号决定, 用于资助多边执行实体申请的项目的预算拨款总额不应超过每届适应基金董事会会议之初作出的资助决定中可用资金总额的 50%。此外, 目前 90 个发展中国家缔约方的指定主管部门已在适应基金注册。²

8. 研讨会的文件和发言及关于研讨会和适应基金的更多资料见《气候公约》³和适应基金网站。⁴

¹ <http://fiftrustee.worldbank.org/webroot/data/AF_TR_1.pdf>。

² <<http://www.adaptation-fund.org/page/parties-designated-authorities>>。

³ <http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/adaptation_fund/items/6193.php>。

⁴ <<http://www.adaptation-fund.org/page/workshop-accreditation-national-implementing-entities>>。

9. 首次研讨会为期两天，之后的研讨会采纳了适应基金董事会在适应基金董事会 AFB/B15/8 号文件和第 B.15/7 号决定中提出的建议，为期三天。与会者建议研讨会再延长一天，以便有更多时间用于专家的进一步说明和各利害关系方之间的单独和集体咨询。

10. 所有研讨会均围绕以下六部分进行：

(a) 适应基金和资源评估进程的背景资料：

(一) 适应基金的总体背景和运行政策及指南，尤其是与认证进程和获取模式有关的部分；

(二) 国家执行实体和指定主管部门的作用和责任；

(三) 确定适当的国家执行实体的一般标准；

(b) 国家执行实体认证程序：

(一) 认证程序及其依据的主要信托标准说明；

(二) 熟悉适应基金董事会认证工具包；

(c) 适应基金信托标准：

(一) 适应基金信托标准深入说明；

(二) 填写完毕的认证表格示例，帮助与会者更好地了解如何完成国家执行实体认证申请；

(d) 案例研究：国家执行实体和区域执行实体陈述：

(一) 国家执行实体认证程序实例介绍；

(二) 国家执行实体分享经验教训；

(e) 项目周期和项目批准程序：

(一) 适应基金项目周期概况；

(二) 项目批准程序说明；

(三) 适应基金董事会确定的战略优先事项说明；

(四) 集体和单独咨询：有机会咨询适应基金认证小组的认证专家、适应基金董事会和《气候公约》秘书处的代表、国家执行实体、区域执行实体和多边执行实体的代表，可集体或单独咨询。

11. 参加研讨会之前，与会者应邀填写了研讨会前调查，目的是根据与会者的反馈调整会议陈述，更好地满足与会者需求。请与会者详述的问题包括：

(a) 本国政府对认证程序的熟悉程度；

(b) 本国政府是否计划为某执行实体争取认证，使之成为国家执行实体，从适应基金直接获取资源，如果是，计划何时这样做；

(c) 政府为执行实体争取认证，使之成为国家执行实体，从适应基金直接获取资源时的主要挑战。

12. 与会者对研讨会的期望如下：

(a) 了解如何在当地确认国家执行实体以及信托标准选择国家执行实体的准则；

(b) 就某项申请获得反馈并了解所需文件；

(c) 了解如何有效利用认证工具包，了解业务政策和指南；

(d) 借鉴经认证的国家执行实体的经验和做法；

(e) 获得关于提交项目申请和批准程序的实用信息。

13. 根据研讨会的结论，研讨会的与会者还应邀填写了研讨会反馈表；此举目的在于评估研讨会的效果，看是否满足了与会者的期望并完成了研讨会的任务。反馈表还为研讨会主办者提供了关于如何进一步改善之后的研讨会的信息。

14. 与会者提供的反馈表明，多数与会者认为研讨会方案安排良好。多数与会者还认为讨论的议题与自身相关，提供的资料有助于开展国家执行实体认证程序。与会者还表示清楚程序中下一步应做什么，并将根据研讨会所得采取行动启动认证程序。关于研讨会如何改进，如上文第9段所述，首次研讨会之后，与会者建议将研讨会期延长至三天，以便各成员之间进一步开展咨询。与会者还建议，在可能的情况下，以英文和研讨会举办区域的另一种联合国官方语文提供研讨会的所有资料。

三. 研讨会概况

A. 适应基金和以直接获取模式获取资源的程序背景资料

15. 研讨会第一部分由《气候公约》和适应基金董事会秘书处的代表主持，会上提供了适应基金和资源获取程序的背景资料。首先，《气候公约》秘书处就适应基金的总体背景作了介绍。之后，适应基金董事会秘书处的代表介绍了适应基金的业务政策和指南，特别是与认证程序和获取模式有关的内容，并说明了从适应基金获取资源的几种不同获取模式：直接获取、区域获取和多边获取。发言人详细介绍了直接获取模式。

16. 随后，适应基金董事会秘书处的代表解释了国家执行实体及指定主管部门的作用和职责，并简述了缔约方开展国家执行实体认证的程序。

17. 介绍部分之后的时间用于研讨会与会者之间的讨论。与会者提出了关于一国可从适应基金获得多少资源的问题。发言人解释道，一国可从适应基金获得的资金上限为 1,000 万美元，这是一项临时措施。⁵ 发言人还解释称，多边执行实体申请的项目资助预算总额累计不应超过每届适应基金董事会会议之初的资助决定中可用资金总额的 50%。⁶ 许多与会者强调，多边执行实体资助 50% 的限制基本已达到，因此应将通过国家执行实体获取项目资助作为优先事项。多数缔约方反馈道，在确认指定主管部门方面不需要帮助，其中几个缔约方称已选定指定主管部门。

B. 国家执行实体认证程序，包括信托标准的主要内容

18. 研讨会第二部分，适应基金董事会秘书处代表详细介绍了国家执行实体认证程序，包括信托标准的主要内容。发言人先说明国家执行实体、区域执行实体和多边执行实体应满足适应基金董事会规定的信托标准，主要标准如下：

- (a) 财务管理及诚信；
- (b) 机构能力；
- (c) 透明度、自我调查能力和反腐措施。

19. 适应基金董事会秘书处还提供了关于认证工具包的资料，称工具包旨在提供实际指导，帮助各国进行国家执行实体的适应基金认证程序。适应基金董事会秘书处还宣布启动认证工作流程这一全网上界面，以帮助提交认证申请。

C. 适应基金信托标准

20. 关于适应基金信托标准的部分由适应基金认证小组的独立认证专家主持。如上文所言，适应基金信托标准的三大领域如下：财务管理及诚信；机构能力；透明度、自我调查能力和反腐措施。这部分研讨会分三个阶段，每个阶段讨论适用于执行实体的适应基金信托标准的一个方面。

21. 关于财务管理及诚信的标准包括以下议题：

- (a) 国家执行实体的法律地位；
- (b) 财务报表和审计要求；
- (c) 内部控制框架；
- (d) 编制业务计划和预算。

⁵ 见适应基金董事会 AFB/B.13/6 号文件，第 B.13/23 号决定。

⁶ 见适应基金董事会 AFB/B.12/6 号文件，第 B.12/9 号决定。

22. 与会者在介绍之后提出了许多问题，他们请发言人说明标准如何用于各自执行实体的具体情况，这些与会者主要来自政府各部。

23. 机构能力的标准涉及以下方面：

- (a) 采购；
- (b) 项目筹备和批准；
- (c) 项目实施、规划和立项质量审查；
- (d) 项目监督和评价；
- (e) 项目完成和最终评价。

24. 发言者强调，申请人提交的资料不仅应说明现有政策、制度和程序，还应说明这些政策、制度和程序的在机构内的执行和运作。

25. 发言之后，研讨会与会者提出了许多问题，包括国家体系如何达到这些标准，以及申请人是否需要经历多边机构那样具体的程序。发言者解释称，申请人具备信托标准要求的机构能力、满足直接获取制度的政策和程序即可实施适应基金资助的项目，因此申请人无需经历多边机构那样具体的程序。

26. 关于信托标准的最后一个介绍的内容是透明度、自我调查能力和反腐，主要是关于执行实体处理财务管理不当和其他形式的违规行为的能力。陈述后与会者提出的问题主要集中在与调查主管部门的关系及国家部委的责任方面。发言人解释称，国家执行实体可与国家主管部门合作，但国家执行实体负有最终责任，确保适应基金资助的项目中没有欺诈行为。国家执行实体还应确保有效地调查并处理所有申诉。

D. 案例研究：国家和区域执行实体的介绍

27. 各次研讨会上，经认证的国家执行实体和区域执行实体的代表们分享了各自在认证程序方面的经验，说明了目前为达到信托标准而实行的管控系统和程序，并谈到其提交适应基金董事会、目前正在执行的项目。

28. 作国家执行实体和区域执行实体介绍的不仅有举行研讨会的区域内的经认证的执行实体，还有其他区域的国家执行实体和区域执行实体。这样做是为了促进不同区域之间的信息交流并分享各类经认证的执行实体的经验。

29. 研讨会与会者欢迎有这一机会可以学习经认证的国家执行实体和区域执行实体的经验并与其交流观点，因为这些实体带来了关于认证程序的实用且真实的观点。他们还提供了成功通过了认证程序的各种机构的实例。

30. 塞内加尔生态后续行动中心的代表作了一个案例研究的陈述，该机构将是该国首个获认证的国家执行实体。这位代表提供了该中心组织结构的背景资料，分享了中心认证程序的经验，并介绍了适应基金资助的易受影响地区海岸侵蚀适

应项目的批准程序。生态后续行动中心在非洲区域研讨会上作了介绍，此外还在亚洲和东欧区域研讨会上作了介绍，向与会者介绍了来自另一区域的国家执行实体的经验。

31. 约旦规划及国际合作部的代表在亚洲和东欧区域研讨会上作了介绍，介绍了该部最近获认证成为国家执行实体的情况，并详细说明了认证程序以及目前为达到信托标准设置了哪些管控系统和程序。约旦规划及国际合作部于 2012 年获得认证。

32. 来自受保护地区保护基金的代表还介绍了所需的适应基金认证程序，并指出该程序在若干领域加强了该基金的机构能力，如发展了内部审计职能，通过了处理违规行为的政策，发展了调查和处理欺诈行为的内部能力。此外，受保护地区保护基金的代表还指出，必须以零容忍政策对待腐败和欺诈。受保护地区保护基金于 2011 年获得认证。受保护地区保护基金的代表在拉丁美洲和加勒比区域研讨会以及太平洋分区域研讨会都作了介绍，在本区域和其他区域经的研讨会上作为认证的国家执行实体分享了经验。

33. 乌拉圭国家研究与创新机构的代表也作了案例研究介绍，该机构于 2011 年获得认证，负责管理乌拉圭的科学和技术发展项目。代表介绍了适应基金的项目周期程序，特别是已获批准的帮助乌拉圭受影响的小农户增强气候变化和变异抗御能力项目的项目确认和规划的步骤。

34. 牙买加规划研究所负责发起并协调牙买加发展政策、计划和方案的制定工作，该机构的代表介绍了于 2011 年获认证成为国家执行实体的情况。牙买加规划研究所开展了一个农业部门和沿海地区提高抗御能力的项目，目的是保护生计并提高粮食安全，该项目于 2012 年经批准获得了适应基金的资助。

35. 太平洋分区域研讨会上还有一个区域执行实体代表的案例研究介绍：西非开发银行的代表提供了关于其组织结构的背景资料，并介绍了区域执行实体认证程序方面的经验。发言人强调，该银行获得认证并得到适应基金首次拨款有两个条件。西非开发银行首先需公布其财务报表内部管控资料，其次应视自身需要并借鉴其他发展银行的做法设立调查职能。西非开发银行于 2011 年获得认证。西非开发银行这一来自非洲的经认证的区域执行实体的介绍突出了太平洋分区域的区域执行实体获认证的可能性。

36. 最后，在太平洋分区域研讨会上，南太环境方案秘书处的代表通过实例介绍了太平洋区域成功的适应项目及开展这些项目过程中的经验教训。南太环境方案受太平洋分区域的政府和管理部門之托负责该分区域内环境的保护和可持续发展工作。

E. 项目周期和项目批准程序

37. 关于项目周期和项目批准程序的部分由适应基金董事会秘书处的代表主持，这部分研讨会简要介绍了适应基金的项目周期和项目批准程序，并说明了适应基金董事会确定的战略优先事项。

38. 代表们界定了何种项目或方案有资格获适应基金资助。随后代表们解释道，适应基金项目周期内有两个批准程序：一步批准程序和两步批准程序。

39. 发言者解释说，适应基金董事会已通过以下战略决定。董事会首先通过了基于成果的管理和战略成果框架。还通过了监测和评价框架、最终评估指南和知识管理战略框架。董事会决定为国家执行实体提供项目拟订赠款，还就报告和确保报告拨款一致性的重要性作出了决定。

40. 与会者对这部分内容很感兴趣，并提出了许多有关项目供资方面的问题，内容包括关于资金和项目数量限制、一国所获资金上限、执行实体与执行机构各自的作用以及可通过哪些方式获得适应基金的资金。在太平洋分区域研讨会上，这部分研讨会还包括更多案例研究介绍，库克群岛、所罗门群岛和萨摩亚的代表介绍了各自在项目批准和执行过程中的经验。所罗门群岛的介绍提醒了与会者项目进程中的一些教训，如某些多边执行实体的政策可能给项目执行增加额外的管理负担。

F. 单独和集体咨询

41. 单独和集体咨询过程中，研讨会与会者有机会就任何疑问咨询适应基金认证小组的专家、适应基金董事会和《气候公约》秘书处的代表及经认证的国家执行实体、区域执行实体和多边执行实体的代表，或提出关于认证程序和项目审查程序的问题。

42. 咨询受到了与会者的欢迎，并有助于增加关于认证程序的各方面知识，特别是有助于了解信托标准提出的要求及确保遵守的实际方法。

43. 许多与会者表示，单独和集体咨询非常有用，让他们有机会提出研讨会上未解答的、研讨会过程中产生的以及针对各国情况的问题。

44. 特别是，一些与会者利用咨询寻求关于如何准备向适应基金董事会申请直接获取认证的技术指导。

45. 一些与会者在咨询中明确了一点，即缔约方必需任命个人而非组织为指定主管部门。明确这一点之后，这些与会者称，将向本国政府传达这一信息，并安排重新提交指定主管部门申请。

46. 与会者还与适应基金董事会和《气候公约》秘书处讨论了国家财政部根据其主责领域在选择国家执行实体及随后的认证程序中可发挥的作用。

四. 与会者提出供进一步审议的问题和建议

47. 一些与会者表示，适应基金董事会及其秘书处应为指定主管部门能力建设提供支持，并为其工作提供预算支持。发言者业已澄清，目前不提供此种支持，一个可能的后续行动是，研究适应基金董事会和适应基金董事会秘书处将来是否可能为指定主管部门提供更多支持。

48. 与会者还表示，需要适应基金提供技术援助拟议执行实体，帮助达到信托标准的认证要求。发言者澄清道，如果发现提出某申请的执行实体的认证申请中只有几处欠缺，适应基金认证小组将为该实体提供改进这些领域的机会。这期间，适应基金将提名适应基金认证小组的专家与该实体沟通协调，以便为其提供一些技术援助。但发言者澄清道，目前适应基金的任务不包括帮助拟议执行实体开展能力建设以便其达到信托标准的认证要求，也不包括帮助制定和设计项目和方案提议。一个可能的后续行动是，研究适应基金如何能够进一步帮助有资格的缔约方熟悉认证程序和信托标准。

49. 在关于信托标准的介绍之后，许多与会者表示，感觉标准在某些国家的具体情况下过于繁琐，应为最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家提供简化标准，因为它们有其具体需求，且其项目多数规模较小。与会者认为，目前有些信托标准可能成为直接获取的障碍。经认证的国家执行实体的介绍在很大程度上缓解了这一关切，但一个可能的后续行动是，研究适应基金未来如何能进一步帮助提出申请的执行实体。

50. 与会者提出的另一个关于信托标准的问题是，鉴于最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家的具体需求，可能难以找到一个实体满足所有适应基金信托标准规定的成为国家执行实体的认证要求。有与会者强调需要区域执行实体，因为它们可能更能满足这些缔约方的需要和要求。关于国家执行实体，与会者讨论了选择财政部作为国家执行实体、成立部委集团申请成为国家执行实体、或整个政府申请获认证成为国家执行实体的可能性，特别是很小的国家的情况。一个可能的后续行动是，分析这些选择的可行性。

51. 最后，一些申请人要求获得进一步技术支持，以便更好地理解认证程序的规定。一些与会者表示，研讨会是一个良好的开端，因为它们有助于各国发展国家执行实体的能力，但未来还需要进一步培训。鉴于与会者询问未来提供此种支持的计划，各缔约方不妨考虑探索如何进一步为发展中国家缔约方，特别是最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家提供支持，帮助它们选择国家执行实体并建设这些实体的能力。