

环境署《2024 年适应差距报告》

关键信息

随着气候影响加剧，世界上最贫困人口受到的影响最为严重，联合国环境规划署《2024 年适应差距报告：赴汤蹈火》指出，各国必须以在 COP29 上作出资金行动承诺为起点，大幅加强适应工作。

- 全球平均气温较工业化前水平升幅不断逼近 1.5° C，而最新预测（《2024 年排放差距报告》）表明，若不立即大幅削减温室气体排放，本世纪全球平均气温将上升 2.6-3.1° C，造成灾难性后果。
- 因此，我们迫切需要在这十年内大幅提高适应能力，以应对不断加强的气候影响。但是，适应资金需求与当前国际公共适应资金流之间存在巨大差距，阻碍了这一目标的实现。
- 随着损失和损害的增加，发展中国家面临的债务负担日益沉重。因此，在兼顾公平公正的同时开展有效且充分的适应工作，具有空前的紧迫性。
- 各国可以在阿塞拜疆巴库举行的《联合国气候变化框架公约》第二十九届缔约方大会（COP29）上通过一项雄心勃勃的气候融资“新集体量化目标”（NCQG），并在明年初巴西贝伦举行 COP30 之前制定的下一轮气候承诺或国家自主贡献中纳入更强力的适应因素，以加强适应工作。
- 鉴于我们面临的挑战规模巨大，弥补适应资金缺口还需要创新方法和促成因素，才能调动更多财政资源。
- 除资金外，还需加强能力建设和技术转让，以提高适应行动的有效性——这与 COP29 对实施方式的关注是一致的。
- 总体而言，我们需要加大努力，通过《阿联酋全球气候适应力框架》（UAE Framework for Global Climate Resilience）的十一项具体目标来实现全球适应目标。

国际公共适应资金流正在增加，但落地情况和所需水平之间仍存在巨大差距。

- 流向发展中国家的国际公共适应资金从 2021 年的 220 亿美元增至 2022 年的 280 亿美元——这是自《巴黎协定》签订以来最大幅度的绝对及相对同比增长。
- 这反映了《格拉斯哥气候协议》取得的进展，该协议敦促发达国家在 2025 年将提供给发展中国家的适应资金在约 190 亿美元（2019 年水平）的基础上至少实现翻倍。
- 然而，即使实现《格拉斯哥气候协议》的目标，也只能将适应资金缺口（估计为每年 1870 亿至 3590 亿美元）缩小约 5%。

适应工作的规划和实施正在普遍增加，但速度还不够快。需要更多支持和更大雄心。

- 目前，有 171 个国家至少制定了一项国家级适应政策、战略或计划。其中，51%的国家制定了两项政策、战略或计划，20%的国家制定了三项政策、战略或计划。
- 在 26 个还没有出台国家文书的国家中，16 个国家正在制定国家规划文书，但有 10 个国家没有制定文书的迹象，其中 7 个国家在脆弱国家指数(Fragile States Index) 中排名靠前。
- 发展中国家的国家适应计划 (NAPs) 的潜在有效性参差不齐，因而仍需对发展中国家的适应规划持续提供专属支持。
- 适应行动尽管局部有所下滑，但总体仍呈上升趋势。然而，对于《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC) 下的融资实体出资的适应项目的评估结果显示，约有一半的项目不尽如人意，或在没有项目资金的情况下不可能长期持续。
- 各国报告了在实施国家适应计划方面取得的进展，但所有对计划充分性和有效性进行过评估的国家都发现，鉴于气候风险不断增加，目前的适应规模和速度都还不够。

对公共和私营部门而言，促成因素、新方法和金融工具是解锁适应资金的关键。

- 就公共部门而言，这些促成因素包括创建基金和融资机制、气候财政规划和气候预算标记、将适应纳入国家发展规划和中期支出框架的主流，以及适应投资规划。
- 正在出现的新方法和金融工具也可增加适应融资。其中包括风险金融、与保险挂钩的工具、基于绩效的补助金、复原力信贷和债券、适应转换借款，以及为生态系统服务付费。
- 对私营部门而言，可通过气候风险披露框架、过渡规划和适应分类法来鼓励投资，也可利用公共财政（混合融资），强化降低私营部门融资风险的方法和工具。适应加速器和平台可为这些措施提供支持。
- 国际金融机构和多边发展银行按照上述建议开展改革也可支持适应资金流的增加。

应对气候挑战需要更多的适应资金和更具战略性的投资方法。此外，还必须考虑最终由谁来支付适应费用。

- 因气候挑战规模宏大，适应融资需要从关注短期、基于项目和被动反应的行动转向更具预见性、战略性和变革性的适应。
- 这就需要在较难融资的领域采取更多行动。倘若以类似减缓行动的方式展开适应行动——即只关注技术方案，或只专注于最容易融资的领域——将无法达成我们所需的适应规模或类型。
- 谁为适应付费的问题也未得到充分解决。在许多融资模式中，适应的最终成本都是由发展中国家承担。这也许有助于弥合资金缺口，但不符合“共同但有区别的责任与各尽所能”原则，也不符合污染者付费原则。

能力建设和技术转让是加强发展中国家适应能力的核心，但需要改变其运作方式，以加快实际的适应行动。

- 《联合国气候变化框架公约》文件几乎处处都提到了能力和技术需求，主要关注水、粮食和农业方面。然而，目前为满足这些需求所做的努力往往缺乏协调、成本高昂且为期短暂。
- 有几个因素削弱了目前提供的技术转让的有效性。其中，经济和财政制约因素最为普遍，如前期投资成本高、难以获得贷款，以及法律和监管框架需要更多的国内支持政策，以促进开发和转让发展中国家认为重要的技术和技能。
- 支持能力建设的干预措施应调动现有能力，均衡强调硬能力（技术）和软能力（有利条件），并将性别平等和社会包容作为核心考量因素。
- 需要建立更强大的证据库，为能力建设干预措施和技术转让优先事项提供依据，包括通过监测和评估提供依据。应涵盖有关能力和技术需求的证据、对不同受影响群体有效的方法及其实际成本。
- 能力建设和技术转让计划应支持跨部门、不同规模、跨越不同发展重点的适应工作，并推动转型变革。当前的优先事项往往过于技术导向，侧重于响应国际承诺或应对眼前的危机，从而限制了实现更深层次变革的努力。
- 适应战略的制定应基于对需求的整体理解，而不是从推动特定技术的角度出发，以便将适应战略融入更为广泛的发展战略之中。