

2020 适应差距报告

关键信息

概要

2020 年不仅是大流行爆发的一年，也是各地不断出现创纪录高温以及气候影响持续加剧的一年：洪水、干旱、风暴、野火和蝗灾。更令人担忧的是，根据当前《巴黎协定》所作的承诺，世界本世纪将升温至少 3°C，这意味着以上影响只会愈演愈烈。

采取强有力的行动减少温室气体排放，对于实现《巴黎协定》目标至关重要，该目标致力于在本世纪末将全球升温幅度控制在 2°C 以内并进一步实现 1.5°C 温控目标。这仅能限制却无法完全消除对脆弱国家和社区的影响。但是，考虑到目前对抗气候变化的努力尚存在不确定性，世界必须对气候变化适应措施进行规划、筹资和实施，以全方位应对全球气温的升高，否则全球将付出巨大的代价，承受严重的破坏和损失。

气候适应是《巴黎协定》的核心之一，旨在通过提高各国和各社区承受冲击和影响并保持复原力的能力来减少其应对气候变化的脆弱性。《巴黎协定》要求所有签署方通过国家适应计划、研究、对气候变化影响的监测以及对绿色未来的投资来规划和实施适应措施。

联合国环境规划署第五期《适应差距报告》发现，相关行动远远落后于应达到的水平。研究指出，尽管各国在规划和实施方面已经取得了一定进展，但仍然存在巨大的差距，特别体现在发展中国家的融资问题以及适应项目能否步入真正有助于减少气候风险的阶段等方面。亟需加强针对适应项目的公共和私人融资，同时加快推进适应项目的实施。

该报告特别关注基于自然的解决方案——旨在通过保护、管理和恢复自然生态系统来应对气候变化的行动。加大对基于自然的解决方案的融资和支持力度，对于推动实现《巴黎协定》目标尤为关键。

如今适应行动已被广泛融入全球的政策规划中。

- 适应行动有助于让公共和私人行为者为气候变化的影响做好准备并做出响应。
- 72% 的国家至少采用了一项国家层面的适应计划工具，另有 9% 的国家正在制定这一工具。
- 大多数发展中国家正在制定国家适应计划，这一机制将大幅加强对适应的重视和关注。
- 大约一半的国家在其计划中致力于全面解决各项风险（包括利益相关者在内），并制定了专门的计划流程。
- 随着气候意识的提高，越来越多的地方级别适应倡议将相继出台，适应计划的整体发展有望持续取得更多进展。

但是，实施相关计划所需的资金增长不够快。

- 针对适应的国际公共融资规模在缓慢增长，但是没有充足的数据来确定国内公共或私人融资的趋势。
- 目前仅发展中国家每年的适应成本就估计为 700 亿美元。这一数字到 2030 年预计将达 1400-3000 亿美元，2050 年将达到 2800-5000 亿美元。
- 在 2013 年至 2017 年间，对适应的多边支持增至多边发展融资总额的 14.6%。相比之下，同期，对于适应的双边支持在双边发展融资总额的所占份额从 4.6% 缓慢增长到 6.1%。

额外的适应融资对于加强适应行动和限制损失至关重要，特别是在发展中国家。

- 相关融资发展令人鼓舞。绿色气候基金（GCF）已将其总投资的 40% 用于适应，并且越来越多地吸引私人部门投资。另一个重大进展是可持续金融体系的发展势头不断增强。
- 但是，我们需要扩大并激励公共和私人融资以缩小适应差距。
- 引入可持续性投资标准，与气候相关的披露原则并将与气候相关的风险纳入投资决策并使之主流化的新工具，可以刺激对气候适应力的投资，并将资金从可能导致脆弱性增加的相关投资中引出。

越来越多的适应行动得到实施，但是气候风险有所减少的证据有限。

- 自 2006 年以来，《巴黎协定》下的多边基金资助发展中国家开展了近 400 个适应项目，其中一半始于 2015 年。
- 虽然早期项目很少超过 1000 万美元，但自 2017 年以来，有 21 个新项目的价值超过 2500 万美元。
- 绿色气候基金、最不发达国家基金和适应基金已共同惠及超过 2000 万直接和间接受益人，并培训了 50 多万人开展应对气候变化的韧性措施。
- 自 2015 年以来，获得支持的适应项目中，有一半以上在最不发达国家（LDC）中实施，近 15% 在小岛屿发展中国家实施。
- 关注重点多数聚焦在对气候最敏感的部门，农业和水资源上，其中干旱、降雨多变性、洪水和沿海影响是常见的需要解决的气候危害。
- 全球适应摸底调查倡议确定了近 1700 篇详细介绍全球适应行动的文章，其中三分之一的适应行动处于早期实施阶段。只有 3% 的项目在反馈中表明其真正减少了项目所实施社区面临的气候风险。

亟需加强推进适应行动的实施，避免气候风险管理落后，尤其是在发展中国家。

- 在《联合国气候变化框架公约》基金的资助下，已明确启动近 40 个新的适应项目，另有 80 个项目正处于批准程序的后期。然而，缺乏长期结果的相关原始信息引发了人们对有效性的担忧。
- 此外，全球排放量持续保持在高位，意味着目前的实施速度可能无法跟上不断增加的风险水平。
- 增强适应能力和抵御气候影响的能力（例如通过能力建设、赋权、良好的治理和预警系统），可以显著降低对气候危害的脆弱性。

基于自然的解决方案 (NbS) 是适应组合中最具成本效益的方法之一，有潜力为适应气候变化做出重要贡献，但尚没有切实可行的计划，而且资金有限。

- 基于自然的解决方案在适应过程中，主要用于应对沿海灾害、强降雨、高温和干旱。
- 超过一半的国家（包括 90% 以上的最不发达国家）将保护自然作为开展适应计划的重要动机，并在其《巴黎协定》国家自主贡献的适应部分中增加了基于自然的解决方案 (NbS) 相关内容。但是，其中大多数仅描述了广泛的目标，只有不到三分之一包含了可衡量的目标。
- 各国根据《联合国生物多样性公约》制定的国家生物多样性战略和行动计划中，至少有 50% 强调了基于自然的解决方案 (NbS) 在解决物种和生态系统面临气候变化和其他人为压力的脆弱性方面所起到的至关重要的作用。
- 针对四个主要的气候与发展基金的分析表明，在过去的二十年中，尽管对含有基于自然的解决方案相关元素的绿色倡议的支持有所增加，但还不够。
- 在这四个基金下，气候变化减缓和适应项目的累计投资为 940 亿美元。但是，其中只有 120 亿美元用于基于自然的解决方案，仅占适应和保护融资总额的一小部分。
- 高昂的交易成本意味着基于自然的解决方案很少被视为纯粹的商业投资进行融资。通过部署结合公共和私人资金来源的创新机制，可以加强和多样化 NbS 的适应融资基础。
- 迫切需要创造条件，以激励、鼓励和促进融资和投资流。

预计 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行打击了各国计划、资助和实施适应行动的能力，最脆弱国家及人口受到了更大的影响。

- 虽然现在全面评估 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 对全球适应造成何种影响还为时过早，但从短期来看，应对病毒造成的直接公共卫生影响及其后续的经济影响的需求更为迫切，导致气候变化适应不再是政治议程的重点。
- 从长远来看，大流行的社会经济后果可能会给公共财政带来额外压力，并可能改变各捐助国对气候行动的优先排序。
- 如果实施得当，COVID-19 刺激计划可能会推动实现更强劲的气候适应力和低排放复苏，但是迄今为止各国宣布的计划在很大程度上没有把握住这一机会。

减少温室气体排放将有助于削减与气候变化有关的影响和成本，但世界还须同时推进气候变化适应措施的相关计划、筹资和实施工作，否则全球将面临沉重的成本、损失和危害。

- 实现《巴黎协定》设定的 2° C 目标可以将年增长损失限制在 1.6%，相比较而言，3° C 的升温轨迹对应 2.2% 的损失。
- 所有国家都必须继续执行联合国环境署《2020 排放差距报告》中概述的工作，该报告呼吁实现绿色的疫情后复苏，并要求各国更新各自的国家自主贡献目标，包括提出新的净零承诺。
- 但是，各国还必须对适应做出计划——考虑到那些对气候变化负有最小责任却面临最大风险的国家，这是道义责任，也是一项经济决策。
- 适应气候变化具有经济意义。全球适应委员会在 2019 年估计，在适应措施方面投资 1.8 万亿美元将带来 7.1 万亿美金的回报，包括避免相关成本支出及带来其他收益。
- 尽管在过去十年中全球适应工作取得了进展，但迫切需要在资金支持下，进一步提升雄心并扩大行动规模。