



联合国

FCCC/CP/2013/7



气候变化框架公约

Distr.: General  
1 November 2013  
Chinese  
Original: English

缔约方会议  
第十九届会议  
2013年11月11日至22日，华沙  
临时议程项目11(a)  
与资金有关的事项  
长期融资工作方案

## 关于延展的长期融资工作方案结果的报告\*

联合主席的说明

### 概要

本报告概述有关的技术讨论情况，涉及调动更多气候资金的路径以及加强扶持型环境和政策框架，以推动调动气候资金并在发展中国家有效部署；本报告还概述联合主席关于前进方向的思考。

\* 本报告迟交，是因为进行内部审评及联合主席开展磋商。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-4	3
A. 任务.....	1-2	3
B. 本说明的范围.....	3	3
C. 缔约方会议可采取的行动.....	4	3
二. 延展的长期融资工作方案的结果.....	5-12	3
A. 架构和程序.....	5-7	3
B. 活动概况.....	8-12	4
三. 调动气候资金的路径.....	13-31	5
A. 与寻找路径有关的构想问题.....	16-19	6
B. 透明度.....	20-22	7
C. 气候资金的界定.....	23-26	7
D. 各国的经验教训.....	27-31	8
四. 调动更多资金的扶持型环境和政策框架.....	32-53	8
A. 调动资金的障碍.....	34-35	9
B. 政策框架和规章环境.....	36-39	9
C. 金融工具.....	40-53	10
五. 有效部署气候资金的扶持型环境和政策框架.....	54-68	12
A. 气候资金的有效性.....	55	13
B. 气候资金的追踪.....	56-57	13
C. 政策和体制扶持措施.....	58-68	13
六. 思考和前进方向.....	69-72	16
A. 总体思考.....	69-72	16
B. 调动更多资金的路径.....	73-77	16
C. 调动和部署气候资金的扶持型环境.....	78-85	17

## 一. 引言

### A. 任务

1. 在第 4/CP.18 号决定第 2 段中,《公约》缔约方会议(缔约方会议)决定将长期融资工作方案延期一年至 2013 年底,以便为发达国家缔约方提供信息,帮助探索如何通过有意义的减缓行动和透明的执行方式,从公共、私人 and 替代来源调动更多气候资金,争取在 2020 年之前达到每年调动 1,000 亿美元;以及为各缔约方提供信息,帮助加强扶持环境和政策框架,从而推动调动气候资金并在发展中国家有效部署。

2. 此外,缔约方会议第十八届会议还请缔约方会议主席为工作方案任命两名联合主席,其中一名来自发展中国家缔约方,一名来自发达国家缔约方,并请联合主席向缔约方会议第十九届会议汇报工作方案的结果。<sup>1</sup> 缔约方会议主席任命 Naderev Saño 先生(菲律宾)和 Mark Storey 先生(瑞典)任工作方案联合主席。

### B. 本说明的范围

3. 本报告所载信息介绍长期融资工作方案 2013 年的执行情况,包括人员活动和网上活动的情况。报告还载有联合主席关于工作方案前进方向的思考。工作方案活动的进一步信息和材料可查看《气候公约》网站。<sup>2</sup>

### C. 缔约方会议可采取的行动

4. 缔约方会议第十九届会议不妨审议本报告,尤其是联合主席关于前进方向的思考,并通过一项决定商定接续步骤。

## 二. 延展的长期融资工作方案的成果

### A. 架构和程序

5. 根据工作方案的目标,并考虑到缔约方和利害关系方的意见,联合主席决定围绕以下两个支柱安排分析和技术工作:

(a) 支柱一:为发达国家缔约方提供信息,帮助探索如何通过有意义的减缓行动和透明的执行方式,从公共、私人 and 替代来源调动更多气候资金,争取在 2020 年之前达到每年调动 1,000 亿美元;

<sup>1</sup> 第 4/CP.18 号决定,第 3 和第 4 段。

<sup>2</sup> <<http://unfccc.int/6814.php>>。

(b) 支柱二：为各缔约方提供信息，帮助加强扶持环境和政策框架，从而推动调动并在发展中国家有效部署气候资金。

6. 工作方案又进一步编排为三个议题，相关的认识是，扶持型环境既指发达国家也指发展中国家，而且有必要区分两种讨论，一种是关于调动气候资金的扶持型环境的讨论，一种是关于确保有效部署气候资金的扶持型环境的讨论。这两种扶持型环境常常也分别称为“推动”和“拉动”因素：

(a) 调动更多气候资金的路径，仅关系到发达国家缔约方以及这些缔约方如何努力设法执行政策和进一步描述调动更多气候资金的意向；

(b) 为支援发展中国家而促进在发达国家调动气候资金的公共政策和金融工具，重点是“推”、“拉”政策并用，既指调动气候资金、又指吸引气候资金；

(c) 在发展中国家有效部署气候资金的扶持型环境。

7. 长期融资工作方案所需经费的提供方是欧盟委员会、挪威政府和大不列颠及北爱尔兰联合王国政府。另外，菲律宾政府为承办第一次长期融资问题专家会议提供了资金和后勤支助，大韩民国政府为承办题为“增加气候资金：长期融资工作方案总结会”的活动提供了资金和后勤支助。

## B. 活动概况

### 1. 人员活动

8. 为确保工作方案的透明、公开和包容，联合主席在德班加强行动平台问题特设工作组(德班平台问题特设工作组)第二届会议期间，于5月1日至3日在德国波恩与缔约方和相关的利害关系方进行了磋商。在德班平台问题特设工作组第二届会议最后一天举行的长期融资问题情况通报会上，联合主席向缔约方通报了关于如何安排2013年工作的意向，并通报了有哪些大主题。关于大主题的技术和分析讨论起始于两个附属机构第三十八届会议期间就路径(支柱一)和扶持型环境(支柱二)举行的一次分为两部分的活动。

#### (a) 长期融资问题专家会议

9. 第一次长期融资问题专家会议<sup>3</sup>于2013年7月16日至17日在菲律宾马卡蒂市举行，汇聚了主要来自亚太和东非地区财政部和规划部、环境和相关机构、私营部门和国际组织以及民间社会的45名气候资金问题专家。第二次会议于8月19日至20日在波恩举行，汇聚了来自北美、拉丁美洲和加勒比、欧洲和西非地区的60名专家。

<sup>3</sup> 会议情况见 <<http://unfccc.int/7566.php>>。

10. 专家们讨论的问题包括：界定公共、私人 and 替代资金来源路径方面的挑战、包括快速启动资金项目期在内的国际气候资金长期规划方面的经验、为发展中国家低碳和有气候抗御力的发展从国际和国内来源吸引资金流的政策框架和机制，以及与在发展中国家有效部署气候资金有关的问题。

#### (b) 长期融资工作方案总结会

11. 题为“增加气候资金：长期融资工作方案总结会”的活动于9月10日至12日在大韩民国仁川举行。该次活动汇聚了代表缔约方、公共和私营金融机构、国际组织、民间社会、智库和学术界的120名参加者。活动的重点是专家会议的关键结果。联合主席概述了围绕工作方案两大支柱的问题，参加者对这些问题进行了全体讨论和分组讨论。社会媒体的利用对于工作方案大有帮助，因为社交媒体通过虚拟与会的方式使得与利害关系方进行不间断的互动成为可能；收看网播达1552人次，Twitter转发超过300万次。会上交流的意见和见解反映在以下第三、第四和第五章内。

#### 2. 网络研讨会

12. 联合主席于2013年4月18日和2013年9月2日组织了两次网络研讨会。第一次网络研讨会用于了解缔约方和相关的利害关系方如何看待工作方案的预期结果、开展工作方案的模式，以及如何推动关于调动更多资金的路径、扶持型环境和政策框架的讨论。第二次网络研讨会讨论了两次专家会议上提出的见解。两次研讨会共有257人参加。<sup>4</sup>

### 三. 调动气候资金的路径

13. 在推进有关调动气候资金的路径——许多人认为这是一个政治性很强的问题——的工作方面，联合主席所采取的策略是，将这个问题分为若干要点，以便进行较为技术性的讨论。就此而言，工作方案侧重于争取在2020年之前提高气候资金可预测性和保障的重要问题。

14. 在寻找路径并确定相关信息方面，参加者提出以下各点，作为发达国家缔约方所遇到的挑战的示例：

- (a) 在气候资金的共同定义方面缺乏一致；
- (b) 在如何追踪和报告私营部门资金方面缺乏一致，尤其是如何确定这种资金与某个特定国家的归属关系；
- (c) 在发达国家缔约方为实现1000亿美元指标而分担负担方面缺乏任何一致；

<sup>4</sup> 两次网络研讨会的情况见 <<http://unfccc.int/7435.php>>。

- (d) 在预测某个缔约方影响范围之外的来源的资金方面能力有限；
- (e) 与公共资金有关的预算做法、规则和法律构成的制约。

15. 联合主席谈到以下意见并得到参加者的广泛赞同：发达国家缔约方之间分担负担问题是一个政治性的问题，不宜在本工作方案之内进一步讨论。联合主席提出下列重点领域，以推进关于调动气候资金的路径的讨论：

- (a) 构想问题，包括何时以及何处寻找总括和国别两个层面上的路径；
- (b) 透明度
- (c) 气候资金的界定

(d) 关于预算做法、规则 and 法律的国别经验，及其如何影响发达国家就未来公共资金开支提供信息的能力。

#### A. 与寻找路径有关的构想问题

16. 在关于路径问题的讨论中，所提出的关键问题之一是，多大的总括水平比较适当。一些参加者着重提到各国面临困难，即难以确定或预测受其影响有限的潜在来源的未来资金流量——如国际运输排放税，以及在国家一级可能难以确定归属的私营部门资金流量。讨论由此而谈到，对于所有发达国家缔约方而言，有些资金流量是否较容易在总括的水平上加以追踪、报告和预测。广泛认为，在私营部门资金的追踪和确定归属方面，有一些方法学问题有待处理。讨论中多次谈到和指出了经济合作与发展组织(经合组织)等组织目前在这个领域开展的工作。

17. 讨论的另一个问题是，路径可以量性界定还是质性界定。量性界定的一个示例就是 2020 年之前各规定年份达 1000 亿美元的指标数值。从构想上看，这种指标可以按公共、私人 and 替代来源划分；公共部分则又可以按国别进一步划分。许多发展中国家缔约方认为，提高可预测性和保障的关键在于，发达国家要提供某个量化度，例如，一套议定的中期阶段标志。另一些参加者怀疑提供这种量化路径是否可行，原因有多种，例如：总体目标缺乏工作定义、资金来源各异(其中有些超出一个缔约方的控制范围)、与公共财政有关的预算规则，以及提供量化路径在政治上不可行。

18. 质性路径就是对一国/各国所实行的、旨在调动气候资金的政策和方案的描述。

19. 所讨论的界定路径的另一种替代办法，是建立某种“自下而上的评估”，即确定统计中包括哪些适应措施、减缓措施和其他气候措施，评估合计费用或递增费用，以及所调动的私人资金流量。参加者指出，路径是衡量进展的工具，而不是目的本身。最重要的是，尽快具备充足的资金，以便按照使全球平均气温相对于工业化前水平上升不超过 2°C 的目标支持采取减缓和适应行动。

## B. 透明度

20. 在整个工作方案开展过程中，透明度是所提到的一个关键要素，可以在发达国家缔约方如何履行承诺提供气候资金方面建立信任和信心。有人认为，气候资金的报告近年来有很大发展，并在继续发展。过去三年，发达国家已报告了所提供的快速启动资金的情况。这类报告没有议定的框架，因而不同的国家采用了不同的方法。一些发展中国家指出，所提供的与所收到的快速启动资金水平之间明显存在差异。然而，各方广泛承认，报告方面的许多改进都是快速启动资金期内实现的，包括详细程度的提高，这也带来了透明度的提高。快速启动资金期于 2012 年截止，发达国家此后已提交了最后报告。

21. 快速启动融资情况报告工作已经结束，有人指出，发达国家关于气候资金的第一份两年期报告预定将于 2014 年 1 月提交，当有助于进一步提高透明度。这些报告所提供的信息类似于快速启动资金期内提供的信息，但却是以标准格式提交的。一些参加者提出，发达国家缔约方最好能继续提供关于气候资金的年度报告，至少要保持到可以确信两年期报告能够提供充分信息时为止。另一些参加者指出，两年期报告进程还处于初创阶段，应当允许等一等，然后再进一步提高报告要求。发展中国家关于所得气候资金的第一份两年期报告预定将于 2014 年提交，当有助于进一步提高透明度。

22. 要提高气候资金透明度，就要提供及时、详细和一致的信息，说明所承诺的支持、实际提供的支持，以及这种支持的结果。这类信息有一部分将纳入两年期报告。发达国家定期报告预算预测或提供更多气候资金的意向，也有助于提高透明度。就近期而言，提高透明度的可能途径之一是，发达国家在国家信息通报和两年期报告之外继续自愿提供更多有关气候资金的信息，直到这些报告被认为足够或经过修改以弥合余下信息差距时为止。

## C. 气候资金的界定

23. 气候资金讨论中所用的许多概念和术语缺乏明确定义。在一个层面上，关于缔约方(和利害关系方)如何追踪和报告气候资金，存在着定义问题。在另一个层面上，先要处理一系列定义问题，然后才能尝试界定哪些可以计为《公约》之下的气候资金以及尝试界定 1000 亿美元的目标。

24. 例如，1000 亿美元目标界定不明，因此，尚未商定可视为有助于达成这项目标的气候资金来源和流量。另外，也没有商定发达国家之间分担负担的办法、所调动私人资金流量如何确定、1000 亿美元是包含减缓和适应措施的全部费用，还是仅包含与气候变化有关的部分(增加的费用)，“替代来源”也缺乏明确定义。一个特定缔约方在资金承诺的构成要素上不明确，造成发达国家难以确定路径，有人指出，这就是为什么目前要求发达国家提供关于路径的信息的原因。

25. 一些参加者，诸如多边开发银行、区域开发银行和其他国际组织，表示认为，在国际一级就这些定义问题达成一致，将会有助于追踪、报告和保持透明。然而，另一些参加者对能否在这些定义问题上取得进展存在疑问。

26. 尽管如此，还是有人呼吁，可以通过找出达成共识的可能性较大的定义问题提高透明度。举例而言，可以界定 1000 亿美元承诺方面哪些是要调动的私营部门资金。有人指出，经合组织的其他论坛上正在开展的工作可供这一领域的讨论参考，包括供资金问题常设委员会未来工作参考。

#### D. 各国的经验教训

27. 这个分项主题侧重于决定或影响有关国家在多大程度上能够提供未来若干年预算和/或公共开支预报的国家立法、政策、规则和做法。

28. 国家预算程序一般将公共资金的量性走向限定为一年。会上提出了哥伦比亚、法国和联合王国预算程序的个案研究。预算一般都是年度预算，但财政年度因国家而异。每个国家有自己的情况，但一些国家要计算短期预测，例如 1 到 3 年时间段的预测。这些预测对于未来预算只具参考作用，并无约束力。

29. 政府预算就是划拨宝贵资源的程序，因而气候资金须与其他重点相竞争。要增加气候资金的公共融资，负责机构就必须能够证明对公共融资确有需要(因某种市场失灵)，并证明资金得到高效率 and 有效的部署。接受国有效的扶持环境在这方面具有重要意义。

30. 所调动的公共和私人资金混合在一起未必能满足适应资金的需要。私人资金一般被认为较适合于减缓措施，而适应措施一般都需要政府支持。目前，适应措施所得到的只是全部气候资金流量中的一小部分。一些参加者认为，增加对适应的拨款和公共财政向适应倾斜，可能是平衡减缓融资和适应融资的途径之一。

31. 参加者讨论了编制公共开支预报和预测方面的国别经验，并讨论了各国是否愿意或能够向国际上报告气候资金开支预测。有些参加者认为，提供中期预测等信息可能是一个前进方向，因为这种预测尽管并无约束力，却可以在有关国家未来若干年是否有意继续提供资金方面提供一定的保证。有些参加者具体主张，提供预测要对照 2010-2012 快速启动资金期的平均年度水平。另一些参加者认为，提供关于预算预测的信息不能解决问题，原因有多种，包括下列各种原因：在国际上报告这种预测会被视为事实上的承诺；这种政府预算预测未必是在必要的总括水平上做出的；这种预测过于不确定，不足以作为未来支出的参考指标。

#### 四. 调动更多资金的扶持型环境和政策框架

32. 以 2012 年所作工作为基础，并参考个案研究，延展的工作方案深入探讨了可为在发展中国家的低碳和有气候抗御力的投资调动更多资金的公共政策以及金融机制和工具。

33. 与有效调动更多气候资金有关的扶持型环境，一般被理解为关系到发达国家为发展中国家提供的支持，但广泛认为，任何关于扶持型环境和政策框架的讨论都必须同时考虑到发达国家和发展中国家，这样才能涵盖所有影响调动更多资金的推动因素和拉动因素。在这方面，有人强调，有必要研究发达国家直接或间接有助于为在发展中国家使用而调动气候资金和投资的政策、规章和工具。讨论的另一个重点是为发展中国家吸引公共和私营部门资金所需的扶持型环境。

## A. 调动资金的障碍

34. 关于减缓，发展中国家从现在起到 2050 年估计每年需要 5310 亿美元，作为对能源供应和需求技术的进一步投资，以便使全球温升幅度限定为相对于工业化前水平不超过 2°C,<sup>5</sup> 但同时注意到，发展中国家融资需要的估计差异很大。关于适应，不确定条件下的规划挑战造成难以评估适应的可能费用。在工作方案开展期间，着重指出了下列条件：

(a) 在能源效率和可再生能源方面需要先期投资，以避免依靠化石燃料的技术长期锁定；

(b) 需要风险管理：低碳技术方面的投资往往被认为政治、技术和政策风险大于其他技术。之所以如此，原因是低碳技术可能不够成熟和肯定，并且往往依赖政策机制才能确保投资的回报；

(c) 需要进行规章改革，以利将低碳和有气候抗御力的技术纳入城市、供水系统、工业综合体和能源网的当前基础设施投资。

35. 在工作方案开展期间，联合主席了解到目前为处理融资难题和排除融资障碍而在实行的各种方针和政策。这些方针和政策的归类存在各种不同办法。讨论围绕下列两点：(a)可支持一般调动气候资金的政策框架，以及(b)对于调动私人资金具有杠杆作用的具体金融工具。

## B. 政策框架和规章环境

### 1. 国内协调

36. 讨论中举出很多例证，以说明发达国家能够如何更好地在各种政府部门和机构之间进行协调，以调动气候资金，包括制订和执行绿色经济转型战略的国别牵头方针的实例。

<sup>5</sup> Polycarp C, Brown L and Fu-Bertaux X. 2013. *Mobilizing Climate Investment*. Washington, D.C.: World Resources Institute.

## 2. 捐助国之间协调

37. 改进捐助国之间调动气候资金的协调被认为十分重要，可在各种不同机构之间进行。所讨论的实例包括：多边开发银行进行协调，制订投资决策的共同准则以及追踪气候资金的方法；发达国家发展融资机构之间进行协调，优先安排清洁能源投资；以及出口信贷机构之间进行协调。联合主席指出，捐助国之间关于这些问题的讨论是 2013 年期间进行的。

## 3. 保证基本信号正确

38. 参加者着重提到了反映政府减排决心或支持向低碳技术转型的国内政策措施的重要性，被认为既是调动资金的关键因素，又是以下第五章所述确保有效部署资金的关键因素。具体实例包括：

(a) 在发达国家确定可再生能源指标：有助于提高部署规模，并带来可再生能源技术成本的全面降低。这是发达国家扶持型环境惠及发展中国家市场又一例证；

(b) 碳定价机制，旨在将碳成本内部化或为之定价的政策措施，被认为可以发挥重要作用，既有助于短期内增加对投资者的激励，又有助于向投资者发出一个长期政策信号。例如，机构投资者如果察觉到存在确定一种明确时间框架/规章环境的决心，就会将高碳资产的投资转到低碳资产。有很多实例展示发达国家(和某些发展中国家)目前的这种政策，例如，与排放量交易计划和碳税有关的政策。鉴于这种措施对影响投资决定的重要性，许多参加者关切地注意到国际市场上当前的碳价格相对较低。碳定价机制也可作为气候资金的潜在收入来源。例如，2008 年，德国联邦环境部拍卖了欧洲联盟排放交易系统第二阶段(2008-2012 年)国家碳配额的 9%。这一收入的约 50% 划拨给气候相关活动，其中约 30% 提供给发展中国家；

(c) 改革化石燃料补贴：与上述措施类似，减少和/或改革补贴化石燃料生产投资或补贴化石燃料消费的政策措施，许多参加者认为这是一种至关重要的扶持型环境，可以确保为绿色技术而不是为棕色技术调动资金。然而，许多参加者注意到围绕这些政策改革的政治敏感性，因为这些改革可能增加家庭能源的费用。

39. 广义而言，参加者强调，实现改革要求低碳技术方面的公共部门支持性的投资，以确保这些技术的成本逐渐下降。因此，国际气候资金需要向激励性技术创新、开发和部署的转型方针。

## C. 金融工具

40. 关于可以调动私营部门投资的可用金融工具的讨论广泛谈到各种工具。讨论主要集中在公共政策成分较强的工具，诸如公私营伙伴关系和贷款担保。另一

些工具，诸如气候/绿色债券，正在为私营部门所采用，“众筹”也在得到社区活动的驱动。

## 1. 公—私营融资机制

41. 经合组织提出了三项对于吸引私营部门投资很重要的关键投资条件，这些条件可通过政府干预加以处理，主要是：

- (a) 提供投资机会；
- (b) 促进投资回报，包括限制投资成本；
- (c) 减少项目生命周期的各种风险。

42. 以上第 41(a)段是一般指发展中国家内部的扶持型环境，而以上第 41 (B)和 (c)段则分别所指的促进投资回报和减少降低风险，则可以由发达国家通过各种公共和私营融资机制加以处理。

43. 参加者交流了过去十年的经验，介绍了如何利用国际和国家公共气候资金调动投资者的资本进入新的部门，以及在不同国家的情况。参加者举出的实例提到联合国气候公-私伙伴关系的私募股权基金，并提到国际金融公司、亚洲开发银行的工作，以及德国的新的全球气候伙伴关系基金。

44. 参加者还交流了通过公—私伙伴关系调动气候资金的经验，包括关于使用替代性的融资机制的案例研究，涉及各种区域和国家开发银行，诸如拉丁美洲和加勒比的“加勒比石油”机制。

45. 参加者还就通过多边渠道(如气候投资基金)、双边渠道(如德国复兴信贷银行和法国开发署)和国家开发银行提供的各种金融工具的部署情况交换了意见。不少参加者，特别是来自金融机构的代表，认为现有的金融工具与气候行动协调同步具有多种好处。一般而言，有必要区分两种金融工具，一种是以减少投资者所面临风险为目标的金融工具，另一种是提供获取资本的途径的工具，诸如公-私伙伴关系、贷款额度、贷款担保工具，以及在项目或公司的股权投资。

46. 可以设计应对风险的工具还有一些例子，包括上网电价税保险、项目债务的信贷增强，以及首期损失公/私营基金。通常情况下，这些工具可增强投资者信心，降低资本和投资成本。

47. 一些参加者主张使用更多种类的工具，以补充债券和股权工具的使用。这些工具可以通过被指定负责试行创新融资方针的现有或新基金和融资机制加以提供。

## 2. 私营部门工具

48. 最经常提到的工具包括气候/绿色债券，这类工具有能力从机构投资者调动成本相对较低的资金。然而，这些投资者特别注重规避风险，因此要在用优惠的

公共/气候融资降低风险水平时，这种调动才是可行的。通过这些工具调动机构投资者投资者的资本部署气候资金，对于在近期和中期调动负担得起的资金十分重要。

### 3. 其他方针

49. 此外，参加者还着重提到对气候变化的“众投”办法，认为是在发达国家调动气候资金的一个可能的社区驱动方针。“众投”是指大量的个人通过网上平台向与气候变化相关的项目集体投资。它有助于更多地调动自下而上的气候资金，以补充目前自上而下的气候资金流量。“众投”办法的主张者说，这种方法已经成功地将 4 亿美元以上的资金输送给发展中国家 100 万个小额借款人，并可以成为目前基本上尚未得到利用的私人来源提供气候资金的途径之一。<sup>6</sup>

50. 许多参加者认为，在一个特定项目的启动阶段，赠款可发挥特殊作用，并没有一个单一的工具可以在整个项目周期提供资金。

51. 减轻风险的工具主要在很大程度上被私营部门金融机构视为引导民间资本进入气候变化项目的关键之一，其典型特点是，与竞争的碳密集型项目对照，成本相对较高、回报相对较低。

52. 参加者总体上承认，金融工具应量身定制和设计，以确保公众的气候资金被有针对性地用于克服的具体障碍。此外，许多公-私融资工具可能不一定要要求预算支出，而是可能要求国家承担一些信贷风险。因此，本国的考虑将确定哪些工具是首选。

53. 总之，存在着一个真正的机会，可以增加私营部门的投资，并为机构投资者创造较长期的信号，途经如下：

- (a) 改变核心部门政策的风险-回报比率；
- (b) 将气候纳入财政政策框架；
- (c) 使用一系列可选的公共财政机制，以减少风险/增强回报；
- (d) 将气候纳入债券等实用和熟悉的筹资渠道。

## 五. 有效部署气候资金的扶持型环境和政策框架

54. 关于有效部署气候资金的扶持型环境的讨论侧重于“拉动”因素，即，在接受国有助于吸引投资和确保成功的实施方案和项目的政策和规章。讨论内容包括国家、区域和国际部署气候资金的经验、遇到的挑战和为应对这些挑战而正在建立的机制。参加者还讨论了一些较广的问题，即，如何通过较广义地看待融资的生命周期，界定和评估气候资金的有效性，较广义是指从承诺/认捐开始，直至交付、部署和最终评价所取得的结果。

<sup>6</sup> Von Ritter K and Black-Layne D. 2013. *Crowd-funding for Climate Change*. Oxford: European Capacity Building Institute.

## A. 气候资金的有效性

55. 许多人谈到从援助有效性原则中学习的重要性，并谈到援助如何与气候资金的有效性是共通的。一些国家强调需要区分传统的发展援助与作为《公约》之下承诺的一部分提供的气候资金。虽然很多人谈到要从关于发展融资有效性的国际议定原则中吸取的教训，但对于讨论气候资金有效性可否参照援助有效性原则存在不同看法。国际组织开展的工作有助于确定气候资金有效性指标，如：

- (a) 加强国家气候变化政策和规划；
- (b) 在适当的情况下利用国家政府系统；
- (c) 在东道国交流教训的系统办法；
- (d) 项目和方案层面上的问责制；
- (e) 监测和评估框架。

## B. 气候资金的追踪

56. 参加者着重提到追踪和监测公共和私人的气候资金以确保透明度的重要性。此外，追踪和监测有助于督促国家将资金导向潜在的减缓和适应作用最大的领域或部门。这样会促成责任感，增加利害关系方的信任。监测结果，特别是在部门、方案和项目层面上的监测结果，至关重要，高于追踪。在这方面，参加者指出，需要在项目层面(如清洁发展机制项目<sup>7</sup>)和部门层面(如 REDD+项目)追踪业绩指标。

57. 参加者强调，需要进一步开发工具，用以追踪所部署、交付和接受的气候资金。有鉴于此，人们为制订追踪私人气候资金的方法提出了具体建议。最后，参加者广泛讨论了从快速启动资金汲取的经验教训。参加者注意到快速启动资金期信息报告工作的改进。有人建议，将 2010-2012 年快速启动资金期的经验教训整理成正式文字，以改进长期的气候资金的交付。

## C. 政策和体制扶持措施

58. 在整个延展的工作方案过程中，各国进行了广泛交流，谈到国家政策如何促成更多的公共和私营部门投资，以及哪些方面产生了国内资源，可帮助实现与气候匹配的发展目标。以下举例说明这些有助于有效交付气候资金的不同的政策框架或“扶持措施”。

<sup>7</sup> Policy approaches and positive incentives on issues relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries; and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries.

## 国家政策、规章和治理框架

59. 在减缓和适应气候变化方面，各国在继续出台国家政策，并正在采取各种形式的立法、监管措施、框架和行动计划。会上交流了关于预算工作的新举措的信息，如建立气候财政框架、测算气候变化战略作为国家预算工作的一部分的代价、设定本地气候支出指标，以及将国家气候变化战略纳入国家发展计划。各国还交流了有关经验，介绍如何将国家框架转化为行动计划，以帮助制订有效的气候融资模式。若干国家所做的工作举例如下：

(a) 根据国情制订部署气候资金的模式，诸如：以市场为基础的绿色银行系统，公—私伙伴关系，或促进私人投资；

(b) 制订法律框架，以改进气候资金的部署及其获取途径，并促进私营部门的融资；

(c) 监测所部署资金；

(d) 国家气候立法框架，诸如：可再生能源或减缓目标。

60. 参加者交流了经验，介绍各自如何通过制订包含成本和预算的国家计划或部门计划，克服气候融资的障碍并增强获取途径、管理和问责。具体措施包括：

(a) 提高各部委的规划和预算能力；

(b) 预算中明确划出气候融资需要；

(c) 建立结果制管理框架，作为报告各种做法的一部分，同时认识到执行可能比较困难，需要时间；

(d) 与国际社会和区域共同体对话，以最大限度地提高有效性。

61. 国别所有：许多参加者谈到，对气候资金的想法取决于供应而非需求。参加者就国别所有与问责二者如何平衡交换了意见。有人表示担心发达国家可能会挑拣其愿意支持的项目。对于这个问题，发展中国家确认，为了解决这些担心，融资应根据需要和国内重点。此外，许多参加者强调，一个国家必须确定本国的重点以及国家发展计划和战略，为此要做到国家适应和减缓规划相结合，诸如国家适应计划、国家适应计划行动方案、适合本国的减缓行动、技术需要评估和减排排放发展战略。

62. 稳健的财政政策可在私营部门形成信心，并有助于消除一些投资障碍。许多国家交流了在制订国家计划方面的经验，包括设定具有时限的高追求指标。参加者还着重提到民间社会和私营部门利害关系方参与制订国家计划的重要性，认为这样可以确保计划中所定行动的完整性和可靠性。许多参加者认为，尽早吸收利害关系方参与到一个连续的进程中，是确保支持气候行动的关键。

63. 一些发达国家在介绍快速启动资金的经验时，讲述了它们如何通过一些做法应对风险，即，制订吸引投资的明确政策、因地制宜制订工具、学习最佳做法

和促进支持，以增加东道国的吸收和交付能力。此外，参加者提出以下建议，以克服投资和有效交付气候资金的障碍：

(a) 制订国家气候融资战略和平台，确定利用气候资金的机会，有效地调动和追踪公共和私人资金来源；

(b) 建设国家公共部门和金融机构的能力，包括国家开发银行和绿色基金设置点，以调配、引导和追踪气候资金；

(c) 创造投资机会，以促进和发展可接受资金的项目管道。

64. 机构：在整个延展的工作方案期间，了解到许多不同国家在执行气候政策以及有效管理和部署气候资金方面的国家体制安排(即国家结构、机制和相关安排)的大量动态。这些动态包括，设立负责处理气候变化的国家部委、机构间气候变化委员会和国家气候变化信托基金。各国的这些不同的体制安排，被认为可以按照支持国家重点的需要汇集和调配本国和国际资金，因而在地方一级作用更好，能更有效地交付资金。

65. 能力：参加者指出的关键扶持措施是，在接受国建设体制和技术能力，以便有效地吸收、引导、管理和部署气候资金。参加者着重指出了一些阻碍发展中国家资金部署的因素，包括：

(a) 政府官员和利害关系方(包括私营部门)对获取全球气候资金的不同程序和要求缺乏认识；

(b) 制订和提交符合本国需要和各种基金需要的可资助项目的能力有限；

(c) 缺乏技术能力，机构间协调机制薄弱和责任分配效率低下；

(d) 缺乏公共融资管理能力，不能很好把握新的和现有的气候融资工具，因金融管理体系不佳而没有足够能力追踪这些资金进入有关国家之后的流动情况。

66. 一些参加者介绍了在克服其中某些能力问题方面的经验，包括在准备活动方面与政府机构(例如，各自的财政部)互动的经验，以及他们与私营部门和民间社会互动的经验。

67. 虽然一些国家承认本国扶持型环境和政策框架是在发展中国家有效部署气候资金的关键，但也强调了气候资金的获取途径问题，认为这是主要的能力问题之一。以几例就是许多参加者认为发展中国家在获取气候资金方面所面临的制约因素：

(a) 捐助国对较大经济体的注重；

(b) 繁琐的准入标准以及缺乏能力和国内的专业知识；

(c) 区域重点的融资不足；

(d) 交易成本高；

(e) 对与较小的经济体(如小岛屿发展中国家)有关的问题缺乏了解。

68. 一致性和协调：一致性和协调问题是一个在讨论过程中反复出现的主题。这与捐助国和受援国都有关，尽管今年讨论的焦点主要是捐助国。虽然存在协调机制，使气候资金捐助者得以协调他们的捐助，但气候资金捐助者有必要在彼此之间及与各自的伙伴国家持续进行一致的对话。许多参加者认为，各种不同的渠道和中介越来越多，造成融资方案和项目分散和重叠。参加者着重提到财政部和规划部在确保协调和一致方面的作用。最后，参加者强调了区域一体化和加强协调的重要性，尤其是在包含特别脆弱的较小国家的区域。

## 六. 思考和前进方向

### A. 总体思考

69. 2013 年长期融资工作方案着眼于借助以往方案的工作，重点是缔约方会议第十八届会议决定的具体规定的任务。具体而言，方案侧重于(a)协助发达国家缔约方进行努力，找出争取在 2020 年之前达到每年调动 1,000 亿美元的路径问题；及(b)为各缔约方提供信息，帮助加强扶持环境和政策框架，从而推动调动并在发展中国家有效部署气候资金。

70. 所有讨论都谈到的大的共同问题包括：(a) 需要继续提高所承诺和部署的资金的透明度，并最终取得的结果的透明度；(b) 需要在更大范围内商定如何界定、追踪各种资金流动并说明其去向，及(c) 需要处理适应融资的特定挑战。

71. 工作方案的目的是作为一个非谈判性的空间，以便在技术问题上形成共识，反过来又推进谈判中的讨论。作为联合主席，我们积极寻求来自公共和私营部门的方方面面的利害关系方的参与。此外，关于政府代表，我们积极鼓励来自财政部、发展部和规划部的同事们更广泛参与。我们注意到，技术层面的讨论有其应有的位置，因此可以增添价值。在某个阶段，以及在某些但不是所有的情况下，需要将其带入《气候公约》进程内关于气候资金的政治对话，从潜在的角度看，也可能要带入其他论坛的这方面对话。联合主席同样清楚地意识到，长期融资工作方案与争取达成 2015 年协定的进程之间存在密切联系。

72. 作为联合主席，我们为提出接续步骤地建议而面临的挑战就在于，区分主要属于技术性的问题和政治性较高的问题，换言之，可以在《气候公约》方面推进的问题和最好在其他论坛处理的问题。在这方面，我们提出如下建议，作为潜在的接续步骤，以供缔约方会议第十九届会议讨论。

### B. 调动更多资金的路径

73. 关于气候资金背景下的路径概念的讨论相对较新，带有重要的政治层面。作为联合主席，我们在今年工作方案中采取的做法是：(a) 澄清什么是路径，以

及发展中国家的关键期待是什么(例如: 更高的透明度, 更高的可预测性); (b) 找出路径的不同要素(如公共和/或私人资金来源、交付渠道、时间范围), (c) 找出发达国家在满足这些期望方面所面临的障碍/挑战; 以及(d) 找出一些可能的解决方案或接续步骤。

74. 我们认为, 发达国家关于所提供气候资金的定期和规范的报告具有重大作用, 可以使外界放心: 发达国家正在采取措施兑现承诺。鉴于快速启动资金期已经结束, 许多发展中国家的参加者呼吁发达国家继续在相似的层次上按照类似的周期性提出报告。我们注意到, 发达国家将很快以标准格式在两年期报告提供信息。我们持谨慎态度, 争取不提出会进一步提高报告要求的建议。缔约方会议第十九届会议可考虑请发达国家每年在自愿的基础上向发展中国家提供补充信息, 直到 2015 年, 届时人们将比较熟悉两年期报告的内容。

75. 我们也看到就定义问题展开进一步讨论确有一定价值。具体而言, 一个有可能达成共识的方面是, 就 1000 亿美元的承诺而言, “私营部门资金”的定义是什么。

76. 工作方案的一些参加者提到, 他们的国家预算规则约束构成制约, 使之难以提前一年以上给出公共资金具备情况的确切预告, 而实行多年期预算周期的国家也仅能够提前几年而已。认识到这一点, 有人建议, 发达国家可以提交关于预测的信息, 或关于不会被视为具有约束力的气候资金的设想情况的信息。然而, 对此没有达成共识。一些参加者质疑提供预测的实用性和价值, 而另一些参加者则认为这是一个政治性很大的问题。

77. 由于已经证明找出“路径”所涉的政治互动关系是进程中的一个复杂化因素, 一个前进办法是, 侧重于找出这种路径的各个部分, 以期澄清起点, 换句话说, 澄清当前气候资金水平。我们注意到, 从发达国家缔约方的两年期报告和资金问题常设委员会的概述在提供这种信息方面将起重要作用。

## C. 调动和部署气候资金的扶持型环境

78. 关于扶持型环境的讨论完全不同于关于路径的讨论, 因为前者主要侧重于找出政策和规章中有助于动员和部署气候资金的最佳做法。

### 1. 调动气候资金的扶持型环境

79. 通过使用碳定价和能源定价等工具发出正确的基本信号至关重要, 这是具有扶持作用的气候友好型投资的一个关键因素。努力改革或减少化石燃料的补贴, 在这方面也可能极其重要。

80. 正在使用许多不同的工具, 以促进私营部门的投资。其中许多都涉及一个强有力的公共政策部分。一些干预措施可以由多边实体乃至私营实体采取(如: 绿色债券对政府行动的依赖较少), 而另一些措施, 如“众投”办法, 则多为社

区层面的参与所驱动。不同的工具这么多，但并没有一个统一的最好方针，对工具将需要进行挑选，做到最为符合国情和重点。

81. 关于调动资金的讨论中出现的一个关键问题是，私营部门资金的作用对于平衡减缓与适应之间的资金流动有何影响。目前，适应仍然只得到气候资金总流量的一小部分。有人表示担心，私营部门资金一般被认为倾向于减缓措施，强调这种资金很可能造成进一步倾斜，更加不利于适应。认识到这些担心，我们强调公共部门为适应提供资金依然很重要。此外，我们认为需要进一步分析具体措施，以确保更多的私营部门资金能用于适应和有气候抗御力的方案。

## 2. 保证有效的扶持型环境

82. 广泛的共识认为，对气候资金是否得到有效使用能够加以评估，这是符合气候资金提供方、接受方和其他利害关系方最大利益的，因此，在应对调动更多资金的挑战方面至关重要，而只有调动更多资金，才能够达成我们的全球气候变化减缓和适应目标。

83. 今年的工作方案得到了相当大的投入，有的是国别案例研究，有的是各组织的分析评估。对于确保有效部署的关键扶持型环境存在广泛共识。其中包括国别所有、气候资金提供者之间的国内协调、国家追踪系统、完善的规划程序，以及为接受国吸收、引导、管理和部署气候资金而建设技术能力。

84. 然而，我们认为，关于各利害关系方所谓的气候融资不同阶段的气候有效性究竟指什么，不仅仍有达成更大共识的余地，而且也有这样的必要，而各阶段则从承诺(或认捐)开始，经过在接受国部署，直至衡量结果。考虑到气候资金提供者和接受者之间协调的重要性，需要进一步开展关于气候资金有效性的工作，将气候资金的整个生命周期都包括在处理范围内。这个工作完全可以借鉴在快速启动资金期的经验教训，并考虑援助有效性原则的相关性。

85. 气候资金提供者和接受者之间保持继续对话，也会对整个进程带来巨大助益。