



联合国

FCCC/CP/2016/5



气候变化框架公约

Distr.: General  
29 August 2016  
Chinese  
Original: English

缔约方会议  
第二十二届会议  
2016年11月7日至18日，马拉喀什  
临时议程项目10

## 2016年长期气候融资问题会期研讨会

### 秘书长的概要报告

#### 概要

长期气候融资问题会期研讨会于2016年5月18日在德国波恩与附属机构第四十四届会议同期举行。与会者根据第5/CP.20号决定，讨论了适应融资、发展中缔约国的支助需要和加强扶持环境方面的合作以及对筹备活动的支持。

GE.16-14925 (C) 290816 210916



\* 1 6 1 4 9 2 5 \*

请回收 



## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
A. 任务.....	1-2	3
B. 本说明的范围.....	3	3
二. 会期研讨会会议纪要.....	4-12	3
A. 筹备活动.....	4-7	3
B. 会议纪要.....	8-12	4
三. 研讨会期间举行的讨论概要.....	13-69	5
A. 加强对适应融资的理解.....	13-22	5
B. 评估发展中缔约国的适应需求和国际合作及支助的作用.....	23-41	7
C. 增加适应行动融资.....	42-51	11
D. 增加适应融资的透明度.....	52-69	15
四. 研讨会传递的关键信息.....	70-77	18

## 一. 导言

### A. 任务

1. 缔约方会议第 5/CP.20 号决定请秘书处从现在至 2020 年组织长期气候融资问题年度会期研讨会，并拟定研讨会概要供缔约方年度会议和气候融资问题两年度高级别部长对话审议。根据第 3/CP.19 号决定，缔约方会议决定 2015 年和 2016 年会期研讨会侧重于适应融资、发展中缔约国的支助需要、加强扶持环境方面的合作和对筹备活动的支持。<sup>1</sup>

2. 缔约方会议还要求秘书处拟定一份关于 2014 年至 2020 年扩大气候融资的战略与方针两年度材料的汇编与综合报告，<sup>2</sup> 供会期研讨会参考。<sup>3</sup>

### B. 本说明的范围

3. 本报告载有关于 2016 年长期气候融资问题会期研讨会(以下简称研讨会)筹备活动和会议纪要的资料(第二章)。报告还包括研讨会期间举行的讨论概要(第三章)以及研讨会传递的关键信息(第四章)。

## 二. 会期研讨会会议纪要

### A. 筹备活动

4. 秘书处请 Sarah Conway 女士(美利坚合众国)和 Tosi Mpanu-Mpanu 先生(刚果民主共和国)担任研讨会的联合主持人。此外，秘书处还与各区域小组和被接纳的观察员组织的代表进行了非正式磋商。磋商的目的是收集缔约方和观察员对研讨会方案设计的意见，包括其目标、主题和形式。

5. 2016 年 4 月 29 日秘书处组织了网络研讨会，仍由 Sarah Conway 女士和 Tosi Mpanu-Mpanu 先生担任联合主持人，继续进行磋商，以便从广大利益攸关方获取对研讨会方案设计的意见。网络研讨会向所有缔约方和观察员开放，并举行了两次会议以适应不同时区的与会者。大约有 80 名与会者参加了网络研讨会。网络研讨会期间使用的视频和演讲幻灯片已在《联合国气候变化框架公约》的网站上发布。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 第 5/CP.20 号决定，第 12 和 13 段。

<sup>2</sup> 见 FCCC/CP/2015/INF.1 号文件。

<sup>3</sup> 第 5/CP.20 号决定，第 11 段。

<sup>4</sup> <http://www.unfccc.int/9518>。

6. 在网络研讨会和非正式磋商后，秘书处与联合主持人磋商，编写了会期研讨会临时方案，并向发言人、专题小组成员以及分小组讨论牵头人发出了邀请。方案可查阅《联合国气候变化框架公约》网站。<sup>5</sup>

7. 根据缔约方会议的要求，<sup>6</sup> 秘书处请《公约》的专题机构向研讨会提交其意见。技术执行委员会、最不发达国家专家组和融资问题常设委员会作为专题小组成员分别参加了第二、第三和第四次会议。<sup>7</sup>

## B. 会议纪要

8. 研讨会于 2016 年 5 月 18 日在德国波恩与附属机构第四十四届会议同期举行。研讨会向所有缔约国和出席届会的被接纳的观察员组织开放。

9. 《气候变化框架公约》执行秘书菲格雷斯女士致开幕辞宣布研讨会开始。她指出，《巴黎协定》是一个新时代的开端，并强调了融资在支持应对气候变化不利影响的各种适应措施方面发挥的至关重要作用。此外，她欢迎气候融资界更加注重适应问题。

10. 菲格雷斯女士同与会者分享了关于气候融资规模、金融架构和气候融资所使用术语的三项关键信息。首先，在处理适应的气候融资规模方面，她强调了自 2020 年起每年筹集 1,000 亿美元的商定目标的重要性，并强调有必要将目标视为气候融资工作的中心而不是边界。其次，重要的是不要将气候融资架构的重点局限于公共资金与私人资金之间简单的二元区分；它必须被认为是一个更大、更复杂的金融架构的一部分。关键是理解金融架构的可能性，同时进一步查明和确定适应融资的需求。最后，在气候融资使用的概念术语方面，菲格雷斯女士指出，需要努力在气候融资与金融界之间架起一座桥梁。将既定的气候融资概念转变成投资者所使用的语言将使它们更容易被金融部门的利益攸关方理解和使用，并将是增加获得气候融资及其范围的关键。

11. 在这些介绍性发言后，研讨会的每一会议开始背景介绍，随后是专家之间的小组讨论，他们提供了对背景介绍中涉及的问题的思考并分享了他们关于各议题的看法和专门知识。

<sup>5</sup> 如上文脚注 4。

<sup>6</sup> 第 5/CP.20 号决定，第 14 段。

<sup>7</sup> 此外，适应问题委员会和技术执行委员会向研讨会提交了书面意见，这些意见可查阅 [www.unfccc.int/9518](http://www.unfccc.int/9518)。

12. 随后，研讨会参与者被分为分小组，每个分小组由一名讨论牵头人领导并得到一名报告员支持。联合主持人和秘书处与讨论牵头人协商准备了一套指导性议题。为了就议题开展互动讨论并使研讨会尽可能取得更多成果，分小组讨论采取了“旋转木马方式”，即请与会者在分小组会议中途换到另一个小组讨论。讨论牵头人和报告员在每一分小组会议结束后向全体会议报告，而结论意见则由联合主持人提供。研讨会方案、指导性议题、演讲幻灯片和视频可查阅《联合国气候变化框架公约》网站。<sup>8</sup>

### 三. 研讨会期间举行的讨论概要

#### A. 加强对适应融资的理解

13. 《气候政策倡议》的一名代表作了关于加强理解适应融资的背景介绍。介绍侧重于《气候政策倡议》的适应资金流动形势、阻碍在适应方面气候融资投资的障碍和有助于动员更多适应资金的现有手段和措施的实例。

14. 向听众介绍的目前适应流动形式的一个实例说明了资金如何从其来源转移到接受者和最终用户(图 1)。2014 年公共气候融资总额达到 1,480 亿美元，其中包括适应措施和适应用户的 250 亿美元(约 17%)。

15. 有人指出，虽然图 1 中的图表加深了对与适应相关的现有活动和干预措施的复杂性和广泛性的理解，但困难在于确定适应干预措施的边界和查实资金最终到达何处。

16. 有人强调，图表中介绍的融资流量仅包括公共流量，因为跟踪私人融资流量困难，因此只占适应融资总流量的一部分。许多私营部门行为者对适应融资概念缺乏了解仍然是一项挑战；如果要为未来的跟踪工作增加获得私营部门数据的机会，就必须转换这种概念。

17. 《气候政策倡议》的代表指出，有一些障碍可以影响投资者在气候适应能力方面投资的动机和能力，其中包括：**政策差距**——监管框架不存在或缺乏，抑制投资的激励措施；**知识差距**——无法评估气候变化风险并将其纳入投资或融资决策；以及**供资可行性和风险保障差距**——获得资金不足或有关投资回报和规避风险的不确定性。障碍因私人行为者的类别和遭受气候变化风险的程度而异。

---

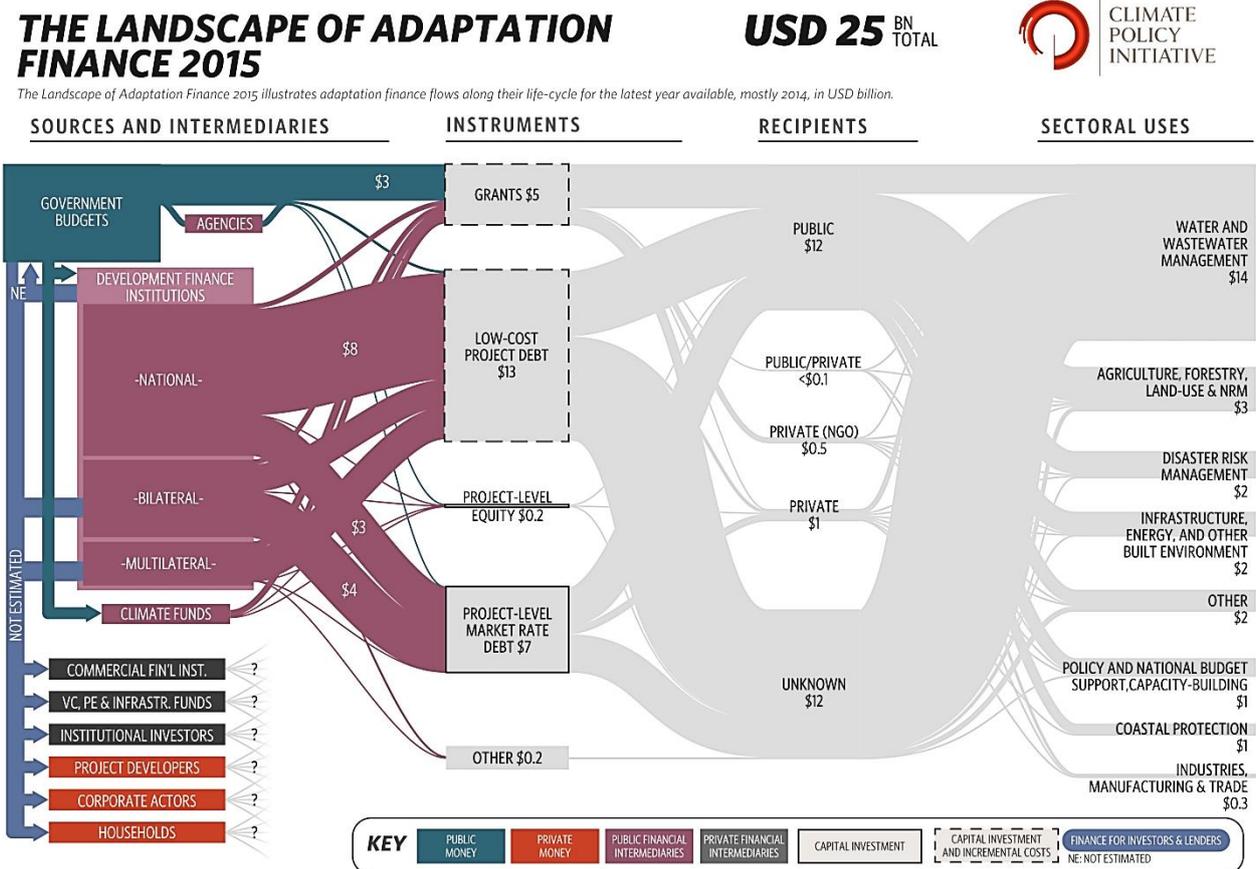
<sup>8</sup> 如上文脚注 4。

18. 有人指出，尽管有障碍，但存在增加适应融资的机会，可通过以下方面加以利用：

- (a) 通过建立更强有力的投资激励机制和确保纳入更多投资者调整监管框架；
- (b) 为行为方提供将气候变化因素成功纳入投资决策所需要的信息和工具；
- (c) 将气候变化方面的投资决策和社会发展目标纳入总体规划过程和金融体系；
- (d) 支持试点项目，以显示项目的功能并建立鼓励进一步投资所需的跟踪记录。

19. 为了说明有助于动员额外资金的可能的适应措施和项目，介绍了最近推出的公私倡议，即“气候融资全球创新实验室”(实验室)拟定的四个现有工具(插图 1)。该实验室由《气候政策倡议》管理，目的是促进公共和私人资源更有效匹配，包括通过减少私人投资者的风险并增加其资金回报，以及通过查明和试行新的气候融资工具。

图 1  
2015 年适应融资形势



资料来源：Trabacchi C and Buchner B. 2016 年(即将出版)。适应融资：为后巴黎行动奠定基础。C3 巴斯克气候变化中心。

缩略语：BN=10 亿，NRM=自然资源管理，VC=风险资本，PE =私募股本

## 插文 1

## 气候融资全球创新实验室的具体工具

**Agricultural Supply Chain Facility:** helps farmers to improve their knowledge and strengthens their access to technology and finance.

**Platform for Catastrophe and Climate Change Risk Assessment and Adaptation:** an open access platform that makes communities more resilient through insurance. It provides communities with tools allowing for a better management of climate-related risks and strengthens the capacity to make the right insurance and risk decisions.

**Climate Smart Finance for Smallholder Farmers:** brings together the tools of smallholder farmers, helps farmers to further access credit and adopt the right climate-smart agricultural practices and technologies.

**Water Financing Facility:** an effort to increase the mobilization of the private sector with the aim of ensuring that the needs for the water sector are addressed and the financing gaps closed.

20. 在接下来的自由讨论部分，根据国家自主贡献的机会，一些人围绕发展中国家获得支助或指导的重要性进行了发言，这些支助和指导将使他们能够更好地设计适应监管框架，并促进将气候变化和联合国可持续发展目标纳入规划进程。

21. 其他与会者的发言重点是公共资金在适应方面发挥的作用和可以何种方式鼓励私营部门通过政策框架最有效参与。在投资者的障碍方面，提到了化石燃料补贴产生的市场扭曲，并强调了提供完善的监管框架和对投资者给予正确激励的重要作用。

22. 此外，还强调了公共和私人利益攸关方之间的有效沟通是鼓励加强参与和伙伴关系的重要组成部分。有人指出，国家自主贡献可以为分享经验教训和产生新的思想提供空间。此外，与会者提到了在国家自主贡献范围内进一步将气候变化与可持续发展目标挂钩的机会。

## B. 评估发展中缔约国的适应需求和国际合作及支助的作用

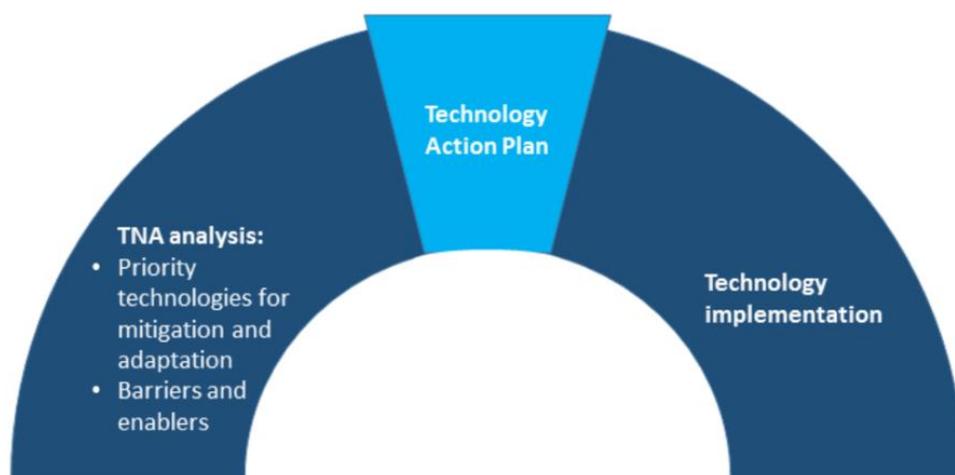
23. 围绕以下方面进行了讨论：评估发展中国家的适应需求；评估和交流这种需求的可用工具；以及将经评估的需求转变为行动和将其纳入发展中国家相关规划和预算过程的见解及吸取的教训。

### 1. 评估发展中国家的需求和可用工具

24. 与会者分享了发展中缔约国可用于根据其具体情况评估和交流其适应需求的可用工具的信息和经验。与会者确定的与《公约》相关的工具包括国家适应计划、国家适应行动方案、技术需要评估和国家信息通报。其他工具包括政府间气候变化专门委员会的评估报告、气候变化适应和灾害风险管理联合国家行动计划、国家发展计划和气候变化战略。一位与会者分享了其国家在编制环境指标报告方面的经验，利用该报告可确定优先领域、适应需求以及定性和定量支助需求。

25. 技术执行委员会的一名代表分享了筹备技术需求评估的经验以及可用于评估适应需求的经验教训。使高级别决策者和金融部门的利益攸关者从一开始就积极参与并使技术需求评估过程更容易为其投入接受是良好做法。通过技术需要评估，发展中国家可以确定应对气候变化和加快国家发展的技术，也可以加强支持可持续发展的国家能力建设。该代表在介绍技术执行委员会关于技术行动计划的工作时提到技术行动计划是使经评估的需求与所需的执行行动挂钩的有用工具。

图 2  
技术行动计划作为技术需求评估与执行之间的基石



资料来源：技术执行委员会代表的介绍。

缩略语：TNA=技术需求评估

26. 许多与会者提到，在通过上述工具评估适应需求时，加强包括各部委、国家机构和私营部门在内的相关利益攸关方之间的对话是一个重要因素。在这方面，对多利益攸关方在需求评估的早期阶段参与的实用性有广泛的共识。

27. 来自发展中国家的与会者普遍认为，体制和技术能力方面的制约因素仍然是在国家和国际层面获得有关适应需求信息的障碍。许多与会者提出和注意到的另一个挑战是汇总需求困难——例如，收集来自不同部门的信息或合并量化需求——因为适应的多样性和复杂性。此外，许多与会者认为，确定优先事项和需要评估应当是国家驱动的进程。

## 2. 采取行动处理经评估的适应需求

28. 在关于执行需求评估过程中确定的项目的整个讨论期间，强调了资金、技术和能力建设支持的重要性。环境署和丹麦技术大学的合作伙伴关系<sup>9</sup>的代表

<sup>9</sup> 这一伙伴关系以前称为环境署里瑟中心，按照丹麦外交部、丹麦技术大学和联合国环境规划署(环境署)之间的三方协定开展工作。

提到了 2016 年出版“适应融资差距报告”<sup>10</sup>，指出对适应行动的资金支助应该纳入可持续发展框架。他指出，发展中国家在制定有利的政策框架方面有一种积极的趋势，并提到国家自主贡献是一个良好促进因素。然而，虽然没有单一的估计数，但适应成本正在上升，到 2030 年很可能比目前的全球估计数高两到三倍，到 2050 年可能高四到五倍。需要为有效规划生成更好的信息，特别是在国家自主贡献范围内，包括通过加强跟踪私人资金流动。此外，该代表强调了适应资金流动的挑战，一如上一节所示，与国家自主贡献提出的优先事项不相称。

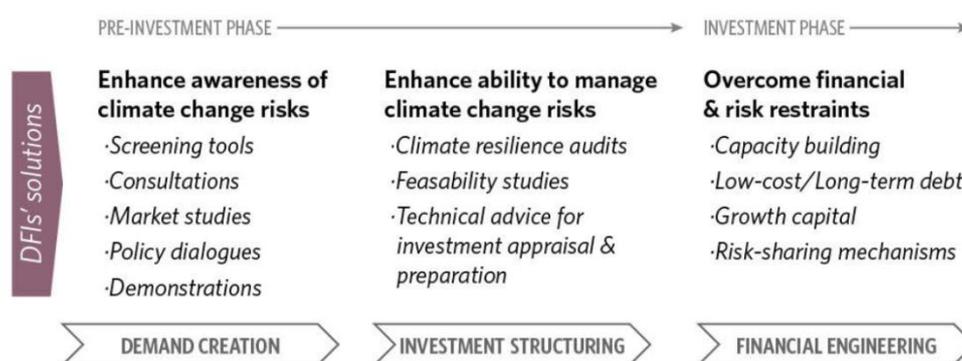
29. 公共资金的作用被视为对执行适应行动很重要，不仅是一种直接的资金而且是私营部门投资的一种催化剂。赠款发挥重要作用，尤其是对吸引私营部门的投资可能很难的领域和需要公共资金的领域，如对小岛屿的海岸保护。与会者普遍注意到，采用调动资金的缓解模式可能不适用于所有适应项目，因为确定适应的投资要素存在困难。一些与会者认为，将适应的共同效益纳入减缓项目可能是吸引适应资金的一种经济有效方式。

30. 然而，许多与会者承认私营部门参与适应的潜力。为了鼓励私营部门投资，气候变化和抗御力问题需要转变成私营部门行为者能够更好理解的叙述。这包括向私营部门通报风险，参与适应项目的投资收益和期限以及公共部门优惠资金的作用。许多与会者反复强调这一点，这一讨论在很大程度上反映在关于增加适应资金的讨论中。认识到私营部门由许多行为者构成，包括中小型企业、跨国公司和银行，一些与会者强调，需要根据私营部门行为者的多样性设计和定制增加私人适应融资的战略和金融工具。

31. 关于绿色债券的例子，提到了发展金融机构通过将气候变化转换为一个投资案例在促进私营部门参与适应方面的作用。主旨发言强调了一些方法的实例，说明了发展金融机构可以作为投资前和投资阶段的桥梁(见图 3)。

图 3

### 发展融资机构鼓励私营部门参与气候适应能力的方法



资料来源：气候政策倡议代表的介绍。

<sup>10</sup> 可查阅 <http://web.unep.org/adaptationgapreport/2016>。

32. 此外，有人指出，弥合投资前和投资阶段现有差距的方法超越使用金融工具，可能包括提高认识、政策对话、促进关键利益攸关方之间的互动、知识开发、筹备可行性研究、加强应变能力和提供技术咨询。此外，在金融工程的情况下，建立必要的能力克服金融和风险相关制约因素至关重要。

33. 与会者认识到国际支助是落实所确定的适应需求、特别绿色气候基金的适应需求的关键要素。在此情况下，绿色气候基金的一名代表概述了绿色气候基金在为适应项目和方案提供资金方面的作用，并指出，对绿色气候基金而言，国家自主权是将适应需求转变为以项目和方案为形式的一系列行动的关键要素。该代表介绍了绿色气候基金的准备方案，该方案是从需求评估转移到执行的一个中间步骤，通过准备方案支持各国制定国家与绿色气候基金接触的战略框架，包括准备国家方案。他提到，绿色气候基金也有一个项目筹备基金，其目的是依据技术需求评估和国家自主贡献向绿色气候基金认证的开发项目实体提供资金支持。

34. 与会者分享了他们将适应需求转变为行动的经验。一些发展中国家的与会者指出，发展适应项目管道仍然是一个挑战，即使在他们已经通过国家适应计划和国家适应行动方案评估其适应需求和确定优先领域后。在此情况下，强调了能力限制是采取行动解决所确定的适应需要的主要障碍，特别是在地方一级。一些与会者指出需要提高适应资料和数据的质量，将其作为加强地方机构能力的一个重要因素。许多与会者承认，良好治理可以增强合作和信息从国家一级向地方一级流动，这是成功落实需求的一个重要因素。

35. 在一个分小组的讨论中，一些与会者讨论了为适应落实技术需要评估和技术转让问题。技术执行委员会的代表认为，虽然适应技术转让的定义需要进一步的分析工作，但是可以执行试点项目，以部署支持适应行动的技术。

36. 与会者还指出，对适应工作的支持应与可持续发展目标一致。这导致讨论了将适应需求纳入发展中国家各部门和各级国家规划过程主流的重要性。

### 3. 将适应纳入国家规划过程的主流

37. 来自加纳的一名代表分享了该国通过在各门气候变化影响研究的基础上制定国家气候变化适应战略将适应需求纳入国家规划主流的经验。将适应纳入主流带来多种好处，包括：(1) 有效利用有限的资源；(2) 加强利益攸关方之间的合作；(3) 防止工作重复；(4) 统一使用国家重点假设和风险。强调了从国家到地方一级来自不同部门的各类利益攸关者的支持是制定适应综合方法的一个关键要素。就加纳而言，这确保了过程的透明度，并在利益攸关者之间建立了信任和自主权，同时承认部门之间的互补和差异。

38. 许多与会者一致认为，在主流化的整个周期和实施阶段需要利益相关方的认同，以确保进程的自主权。一些与会者建议对不采取行动的代价进行分析，为适应提供有力的理由，并使利益攸关方参加。特别是，指出跨部门对话与协调是将气候变化纳入发展规划和预算过程主流的关键要素，这往往会导致改善适应的体制结构，带来法律、技术和经济利益。

39. 所提到的将适应纳入主流的另一个有利条件是对执行的可持续资金支持。长期的金融机制必须与已经主流化的适应计划共同建立；例如，财政部为支持执行而管理的一个专用基金。在此基础上，再次强调了加强支持处理发展中国家所确定的需求。

40. 许多与会者强调的一个问题是适应主流化的知识共享和最佳做法的可复制性。发达国家通过国际合作支持是促进各级相关机构间共享知识和加强发展中国家能力的一个重要因素。一些与会者还指出了南南合作的价值，因为许多经验和知识正在发展中国家产生。

41. 讨论中经常出现的一个问题是在分析适应的现有预算时需要改进公共支出的标签、跟踪和分类。在长期、系统分析的基础上产生关于适应的可靠数据的重要性也支撑了这一讨论。将适应纳入国家规划过程的主流需要跟踪适应的公共支出，从而导致确定和分析持续的行动和潜在的差距。这也确保适应被列为一个跨部门的交叉问题并在适用的情况下与适应的协同效益挂钩，以减缓支出。体制安排被指为改进衡量、报告和核实适应支出的重要组成部分。

### C. 增加适应行动融资

42. 增加适应融资的讨论侧重于金融工具和扶持政策。与会者分享了支持增加适应融资的具体国家战略和政策。此外，与会者还分享了他们关于获得适应资金以及如何加强发展中国家的能力从而加快项目资金拨付的见解。在分小组讨论期间，与会者交换了从发达国家 2014 年关于其动员增加融资的战略和方针材料吸取的经验教训的意见<sup>11</sup> 并讨论了在发达缔约国准备 2016 年的材料时如何通报这些经验。

---

<sup>11</sup> 通过第 1/CP.18 号决定，第 67 段，请各缔约方提交资料，说明其动员增加气候融资的战略和方针。

## 1. 持续努力增加适应资金

43. 小组成员借助关于金融市场和适应资金流动现状的介绍分享了他们对如何进一步增加适应资金的见解。私营部门实体尚高资本的一名代表介绍了全球适应与应变基金的理念，该基金是一个创新载体，它一旦建立将使公共部门投资者、捐赠、基金、企业和金融投资者能够克服投资挑战和缺乏机会问题。介绍人强调，气候变化影响资产和基础设施投资，适应的前期投资防止未来更大的损失，适应投资严重不足。在此情况下，强调了关于气候变化将如何影响投资、资产、社区和资源的普遍不确定性是增加气候融资的一个主要挑战。

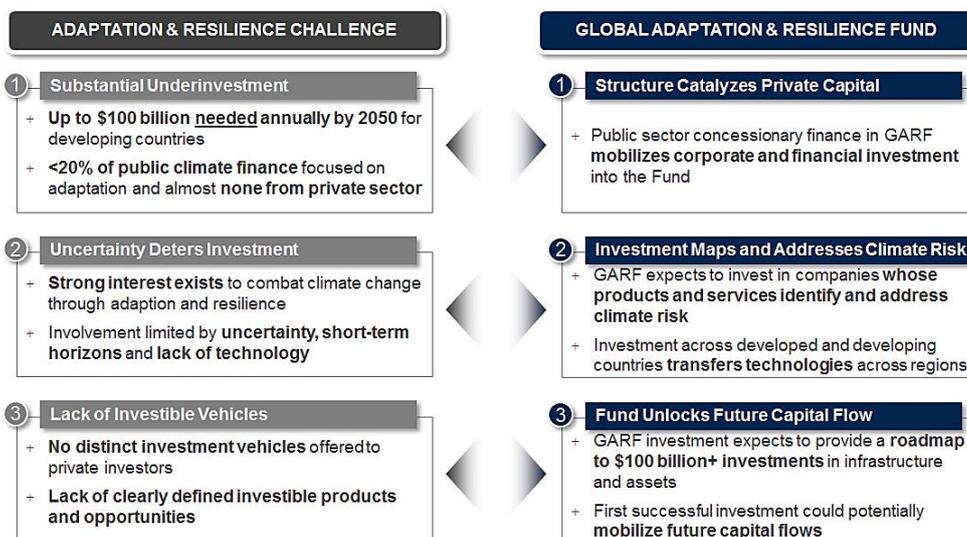
44. 强调了绿色气候基金在为适应提供资金方面的作用，同时考虑到绿色气候基金持续努力发放资金在适应和缓解活动之间均衡配置。在此情况下，绿色气候基金的代表强调了绿色气候基金在具有应对气候能力的发展中作为催化因素的潜力。他补充说，绿色气候基金的私营部门基金在为扩大融资规模提供机会方面很重要。

45. 同样，尚高资本的代表指出，大量私营部门行为者认为，适应和应变能力投资是一个机遇。为了利用私营部门增加适应融资的潜力，适应和应变能力的概念需要转变为金融家的语言，使他们能够理解气候变化如何影响他们的投资组合。有人认为，需要更多的适应投资载体，如在缓解方面，全球适应与应变基金是这种载体的一个实例。他还向与会者讲述了全球适应与应变投资工作组的工作，该工作组是结合联合国秘书长的《气候复原倡议》和将要在《公约》缔约方会议第二十二届会议上发布的一份报告推出的一个私营部门倡议。以下插文 2 列出了介绍的一些要点。

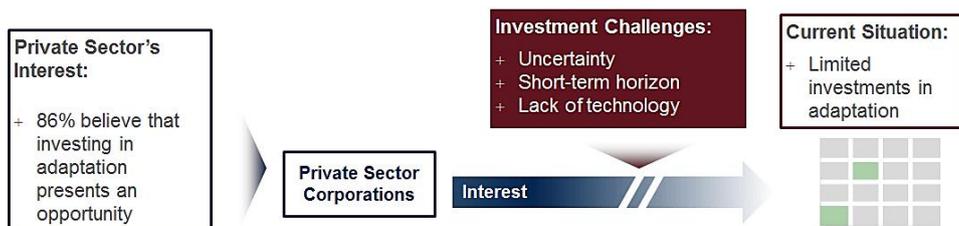
46. 除了更广泛地讨论增加适应融资外，还讨论了某一特定区域范围内适应的金融工具问题。与会者普遍认为，主要重点应该是受气候变化影响最大的金融工具的最终用户。非洲抗风险能力有限公司的代表介绍了极端气候基金，该基金利用风险分担和风险转移等金融机制，再加上早期预警系统和应急计划，支持非洲国家对每一气候区的系统性适应规划。

插文 2

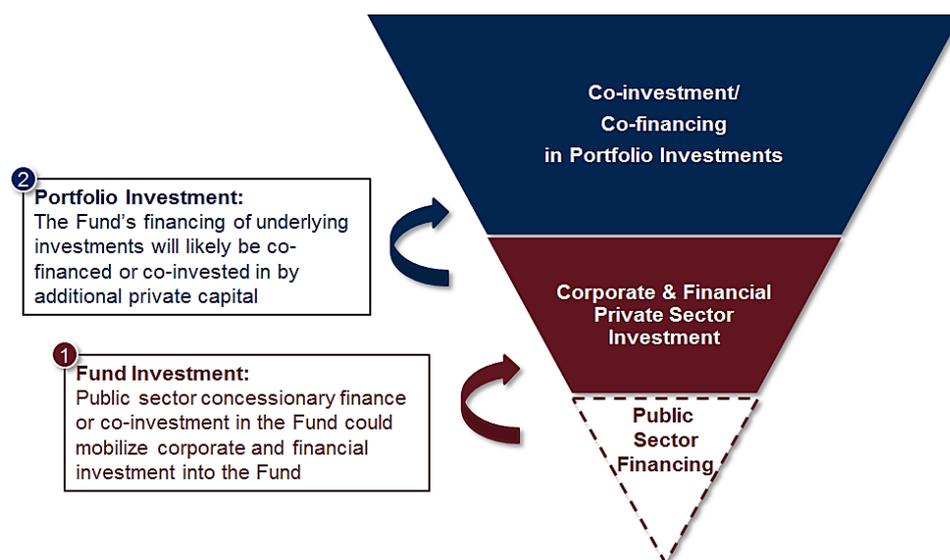
尚高资本所作的背景介绍的要点：全球适应与应变基金的概念



不确定性阻碍投资



公共部门的资金可调动私人投资



资料来源：尚高资本代表的介绍。

缩略语：GARF=全球适应与应变基金。

## 2. 适应资金的获取和有效性

47. 有人指出，由于要求和程序复杂，获得双边和多边适应资金仍然是一种挑战，对小岛屿发展中国家和最不发达国家尤其如此。一些与会者指出，程序必须由国家驱动，更多的实体应得到认证，以直接获得资金，包括从绿色气候基金直接获得资金。就适应基金而言，一些与会者表达了他们对资金量不足的担忧，并呼吁取消国家配额上限。一些与会者还指出，很难让私营部门参与，因为没有将适应相关事项转变为商业变量的体制，如气候风险或适应项目管道。

48. 最不发达国家专家组的代表介绍了其有关加强最不发达国家机构能力的工作，其中包括在进行可行性研究和促进获得适应资金方面向最不发达国家提供支持。他指出，最不发达国家专家组定期与绿色气候基金接触，以分享有关最不发达国家专家组产出的信息，从而促进国家适应计划和国家适应行动方案快速获取资源。最不发达国家专家组还收集最不发达国家在获取绿色气候基金方面的经验和所面临挑战的信息并为最不发达国家编制关于国家适应计划和国家适应行动方案获取资金的培训材料。关于这一问题，绿色气候基金的代表介绍了其加强与国家联络员接触以增加获得资金的机会的工作。

49. 一些与会者指出，对发展中国家最脆弱社区的资助应主要以赠款为基础并应作出调整，以满足当地利益攸关者的需求。一些与会者指出，因为更复杂的适应需求，可能有额外的风险，因此有必要考虑所涉及的利益攸关者不同的风险承受能力，并利用合适的金融工具。

## 3. 关于增加气候融资战略和方针的两年期材料

50. 与会者有机会分享从发达国家提交的关于其动员增加气候融资战略和方针的 2014 年材料吸取的经验教训，<sup>12</sup> 并确定如何将这经验用于编写 2016 年材料，包括如何更好地介绍定量和定性资料。

51. 在讨论从 2014 年关于增加气候融资战略和方针的两年期材料吸取的经验教训时，与会者注意到第 3/CP.19 号决定所载的准则的实用性。具体而言，并回顾在 2014 年举行的长期气候融资研讨会期间进行的讨论，与会者强调了以下方面的重要性：(1) 有定量和定性资料之间良好平衡；(2) 关于适应的扶持环境的补充资料；(3) 选择关于已更新的战略和方针的资料汇总水平，并考虑到最终用户；(4) 动员气候融资的成就和挑战。此外，一些与会者认为重要的是包括在缔约方会议第二十一届会议之前和会议期间所作承诺的资料以及量化数字背后的任何背景资料。强调的另一个问题是在《巴黎协定》第 2 条第 1 款(c)的大背景下编制两年期材料的用处：“使资金流动符合温室气体低排放和气候适应型发展的路径。”一些与会者指出，今后提交材料将是一种有益的做法，将为《巴黎协定》第 9 条第 5 款规定的进程提供资料。

<sup>12</sup> 见第 3/CP.19 号决定，第 10 段。

## D. 增加适应融资的透明度

52. 关于加强适应融资透明度的讨论侧重于气候融资问责、国内融资和国家气候融资管理的重要性、有关适应融资跟踪和报告的工作、能力建设和知识共享以及衡量适应融资结果、影响和有效性的方法。

### 1. 问责

53. 迫切需要为最弱势群体增加适应融资是讨论中反复出现的主题，有人呼吁增加透明度，以支持为弱势国家提供资金。

54. 会议承认加强气候融资问责对加强提供适应资金非常重要。在这方面，民间社会被称为一个关键行为者，可以确保行动与雄心相称，促进利益攸关者之间的对话，并共享信息和最佳做法。一些与会者认为，民间社会在建立问责生态系统方面可以发挥关键作用，并指出其作用被低估和尚未发挥。

55. 有人强调，需要开发工具，提供对公众负责的各国政府和其他利益攸关方所需的关于气候资金正在如何和何处使用的资料。还强调了支持各国预算透明度举措和议会及审计委员会为收集气候融资资料所进行的工作的重要性。

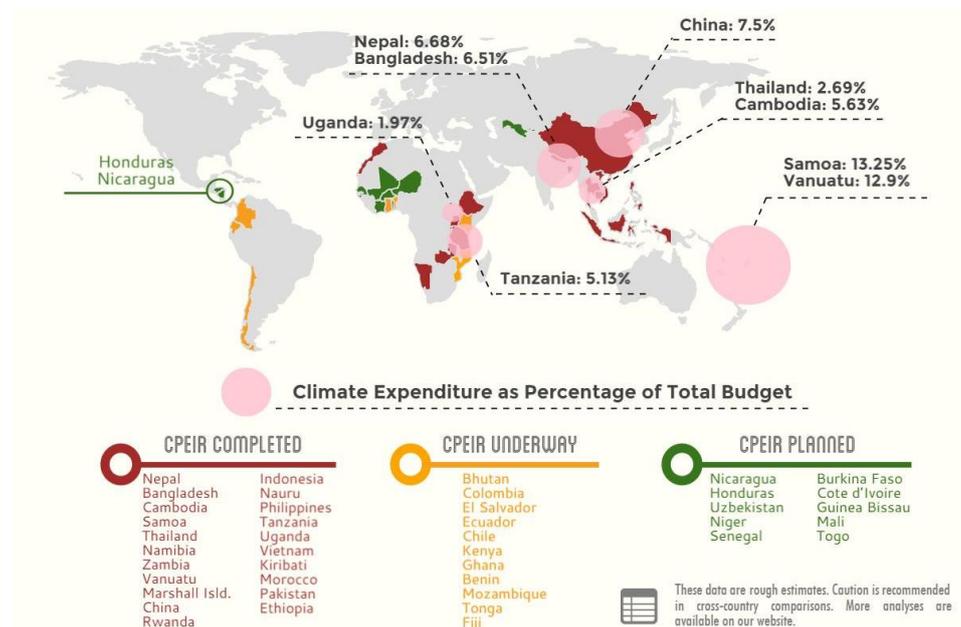
### 2. 国内融资和国家气候融资治理

56. 会议强调增加国际来源与国家预算之间互动的透明度是一个关键需求。有人指出，多数围绕气候融资的讨论涉及国际资金，而捕获重要地方适应行动的机会往往未得到充分利用。

57. 据此，联合国发展计划署的代表主张支持通过加强国家气候融资治理系统改善国内公共资金的分配。他指出，需要支持在国家公共资金管理上建立投资评估和气候支出诊断工具以及气候融资跟踪系统。气候公共支出与机构审查被介绍为一个可以在这种情况下利用的有用工具(见图 4)。在一些国家，国内资源在处理气候变化方面比外部资源更为普遍。以孟加拉国为例，该代表指出，高达 77% 的气候支出来自国内资金来源。需要将重点放在加强国家公共资金管理系统上，以有效管理、跟踪和监控气候资金正在如何利用。

58. 支持各国评估将气候风险纳入预算周期的程度的重要性在讨论过期间得到承认。与会者一致认为，需要投资来支持气候预算标签，以便向各国提供易于跟踪气候支出的相关标记。他们强调了支持各部委为财政部准备气候响应预算材料的重要性，这些材料考虑到在气候变化的背景下各投资部门的成本与效益。与此同时，在国家层面推进气候变化财政或融资框架非常重要。

图 4  
进行气候公共支出与机构审查的国家简介



资料来源：联合国开发计划署代表的介绍。

缩略语：CPEIR=气候公共支出与机构审查。

### 3. 跟踪和报告适应融资

59. 还广泛讨论了有关追踪适应融资的工作，一些与会者强调了需要明确界定什么构成适应融资，以便成功地将追踪工作向前推进。这些与会者认为，这一定义需要伴有清晰的准则，说明哪些活动算作适应，以在所有利益攸关方中形成共同的理解。虽然认识到定义的重要作用，但另一位与会者告诫说，太强烈专注于定义问题可能导致忽视大局并在后来可能无助于更好地理解如何提高复原力。

60. 有人呼吁对跟踪工作与国家规划进程挂钩进行强有力的部际协调。一些与会者强调需要进行广泛的自下而上的讨论，按部门确定适应措施。与会者还认为使国家在不同层次获得适应资金的信息，例如通过网站和门户网站展示汇总信息，也很重要。

61. 融资问题常设委员会的一名成员强调了关于跟踪适应融资的若干挑战，一如融资问题常设委员会在气候融资透明度方面的旗舰项目即 2014 年资金流动双年度评估和概述中所反映的那样。首先，数据的提供主要局限于通过公共机构从发达国家向发展中国家的流动，并有显著的数据差距，特别是对适应的私营部门投资和国内支出而言。其次，大多数机构和行为者以增加的费用为基础而不是以总费用为基础衡量和报告适应资金。这扭曲了对适应与减缓流动之间平衡的任何评估或分析，因为后者是以全部费用为基础报告的。有人指出，2016 年融资流量定于在缔约方会议第二十二届会议之前公布并提供关于协调气候融资的业务定

义与数据生成者和汇总者报告方法的最新信息，包括多边开发银行和经济合作与发展组织最近的工作。它还旨在更好地理解数据收集和汇总方法的变化。

62. 世界银行的代表介绍了多边开发银行最近的协调工作。六家多边开发银行正在使用一种他们多年来试图协调的特定方法集体报告气候融资流量。他指出，多边开发银行联合跟踪气候融资始于 2011 年，而报告则于 2015 年中期公布，详细说明了 2014 年的气候融资流量。该报告估计六家多边开发银行在具有气候共同效益的项目中产生了 280 亿美元。2015 年的气候融资数据将于 2016 年中期报告。“共同效益”一词用于反映多边开发银行与其客户的接触受到空气质量低、运输或能源供应系统不足，或农业系统需求等问题的驱动。多边开发银行在农业、水或其他部门进行的发展投资同时提供不同类型的适应或减缓共同效益。该代表指出，跟踪适应和缓解融资的原则通过多边开发银行和国际发展融资俱乐部进行协调。虽然基于活动的原则用于跟踪缓解融资，但考虑到确定什么构成适应项目因具体条件而异，跟踪适应融资的方法更多地以过程为基础。

#### 4. 通过知识共享和能力建设增加透明度

63. 培训和知识共享问题在整个讨论过程中被反复提及，与会者认识到提供非金融资源对增加透明度至关重要。尤其是，一名与会者指出需要加强获取信息、同行相互学习和南南合作，以及弱势国家在资金流动的方案拟定、提交和分析方面的能力建设。

64. 会上提到的一个良好做法的实例是分享世界银行风险筛查工具，这是由其董事会所要求的，以开始系统筛查国际开发协会项目面临的气候和灾害风险。随后，世界银行自愿决定将风险筛查要求扩大到须董事会批准的所有项目。有人指出，考虑预期气候变化项目的设计得到了气候变化知识门户网站的支持，该网站是世界银行建立的一个国家一级科学信息库，旨在协助发展工作者和政策制定者的能力建设和知识开发。

#### 5. 衡量适应融资的结果、影响和有效性

65. 几名与会者强调，衡量适应融资的结果、影响和有效性的工作仍处于起步阶段。有人提到，适应融资高度取决于具体情况，虽然很难在项目层面评估适应融资的有效性，但缺乏一个通用指标使评估其在全球范围的影响和效果更加复杂。有人指出，应做出更大的努力，开发一个通用指标，以便更好地衡量适应方面的成绩和结果。

66. 全球环境基金介绍了一个关于衡量结果的良好做法的案例。该基金最近更加注重跟踪结果，并通过其基于结果的管理，设计了适应监测和评估工具。适应监测和评估工具能够使全球环境基金更好地了解资金在何处流动和项目取得的结果。

67. 与会者就确定衡量什么(成果与影响)和何时衡量(不同阶段和时间范围)的重要性达成了一致意见。与会者一致认为,为了在衡量结果、影响和有效性方面取得进展,各国急需进一步确定其具体的适应目标、行动和时限。

68. 与会者就现有定性和定量指标进行了丰富的讨论,一些与会者认为,制定有关适应与发展目标之间联系的指标是有用的。一名私营部门的代表提出了按照不同权重(与缓解进行类比)找到一个气候适应单位并确定一篮子适应风险的想法。有人还建议考虑其他衡量和协调进程,如环境和社会风险筛查的《赤道原则》以及从援助有效性的讨论吸取的经验教训。

69. 更一般而言,一些与会者认为,有必要协调各双边和多边机构的指标并促进与《2030年可持续发展议程》或影响投资等相关进程协调一致。

#### 四. 研讨会传递的关键信息

70. 广泛的利益攸关方,包括缔约方、国际组织、联合国机构、私营部门实体和民间社会组织参加了研讨会富有成果的讨论。与会者就适应融资的各个方面交换了意见和见解,其中包括评估适应融资需求和国际合作与支持的作用、增加适应融资的机会以及增加适应融资透明度的途径。本章的重点是讨论传递的关键信息。

71. **评估发展中国家适应需求的国家驱动进程对增加适应融资至关重要。**许多工具可用于评估和交流发展中国家的适应需求,如国家适应计划、国家适应行动方案和技术需求评估。多方利益攸关者参与和对话可能是支持发展中国家的一个重要因素,尤其是在其需求评估进程的早期阶段。需要克服的评估发展中国家需求的其他障碍包括体制方面的制约因素和技术能力不足以及在汇总所确定的需求方面的挑战。需要国际合作和支持,以促进共享知识和最佳做法和增强发展中国家的能力,特别是在地方一级,以评估和落实适应需求。国际支助,特别是绿色气候基金的支助也被认为是通过国家适应计划落实所确定的适应需求和优先领域的关键要素。有人还指出,同行相互学习和南南合作对找到该领域和其他领域共同挑战的解决方案日益重要。

72. **国家自主贡献可成为支持增加适应融资的一个良好机会。**为了利用这一机会,制定健全的适应监管框架和加强将气候变化及可持续发展目标纳入国家规划进程至关重要。克服融资、政策、知识和风险承保的主要障碍所需的进一步行动包括为投资提供更加强有力的刺激措施和包含更多的投资者,向行为者提供将气候变化因素纳入投资决策和支持试点项目的正确信息和工具,创建跟踪记录,鼓励进一步投资和提供资金支持。

73. **私营部门在适应融资方面的作用需要进一步加强。**气候变化将如何影响投资、资产、社区和资源的普遍不确定性是增加气候融资的一大挑战。提高认识、政策对话、利益攸关方互动、知识开发、可行性研究和技术援助是弥合投资前和投资阶段现有差距的所有重要因素。此外,适应和应变能力的概念需要转变成能

够被投资者和其他金融市场行为者理解的语言。强调了公共融资作为私营部门投资重要催化剂的作用，同时有人指出，公共赠款在小岛屿海岸保护等吸引私人资金具有挑战性的领域至关重要。

74. **获得适应资金仍然是一个挑战，对小岛屿发展中国家和最不发达国家尤其如此。**会议提到关键挑战复杂要求、没有充分的国家驱动进程和缺乏直接获得机会。强调了需要通过不同渠道和在不同层面改善发展中国家内适应融资信息的提供。

75. **需要为更有效规划生成更好的信息，包括通过加强跟踪适应流动。**在供给方面，协调气候融资跟踪和报告的举措，如多边开发银行的共同努力，有助于增加对适应和减缓资金流动的理解，尽管跟踪后一类流动更加先进。由于持续的跟踪挑战，特别是跟踪私人资金流动，关于适应融资的资料仍然是局部的和不完整的。在需求方面，强调的重要问题包括加强部际协调，将跟踪工作与国家规划进程挂钩，通过广泛的自下而上的讨论，确定各部门的适应措施，以及使各国在不同层面更容易获得适应资金的信息。

76. **加强国家公共资金管理系统对支持国家有效管理、跟踪和监视气候融资至关重要。**与会者强调需要更好地领会重要的地方适应行动和国际支持的作用，使发展中国家能够改进国内公共资金的分配，评估在预算周期中气候风险的纳入程度并跟踪气候支出。投资评价和气候支出诊断工具以及气候预算标签只是可在这些领域支持发展中国家的一些工具。

77. **使适应融资的有效性最大化对确保有限的资金取得尽可能大的影响很重要。**虽然衡量适应融资的结果、影响和有效性的工作仍处于起步阶段，但这方面越来越多地成为关注焦点。研讨会期间强调的两个问题是发展中国家进一步确定其具体适应目标、行动和时限的重要性和协调各双边和多边机构指标的必要性的以及促进与《2030年可持续发展议程》等相关进程的协调统一。