



联合国

FCCC/CP/2017/4



气候变化框架公约

Distr.: General
25 August 2017
Chinese
Original: English

缔约方会议
第二十三届会议
2017年11月6日至17日，波恩
临时议程项目 10(a)
与资金有关的事项
长期气候资金

2017年长期气候资金问题会期研讨会

秘书处的概要报告

概要

本报告载有秘书处应缔约方会议的要求与附属机构第四十六届会议同期举行的长期气候资金问题会期研讨会的概要。根据第 7/CP.22 号决定，研讨会侧重于阐明和将国家驱动的进程中确定的需求纳入各项目和方案，政策和扶持环境对减缓资金和适应资金的作用，以及促进加强的获取资金途径。

G8.17-14764 (C) 140917 150917



* 1 7 1 4 7 6 4 *

请回收 



目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
A. 任务和目标.....	1-4	3
B. 报告的范围.....	5	3
二. 筹备活动和议事情况.....	6-11	4
A. 筹备活动.....	6-7	4
B. 议事情况.....	8-11	4
三. 主要结论和信息.....	12-24	4
四. 关于阐明和将国家驱动的进程中确定的需求纳入各项目和 方案的会议部分概述.....	25-42	7
五. 关于促进加强的获取气候资金途径的会议部分概述.....	43-76	12

一. 引言

A. 任务和目标

1. 《公约》缔约方会议根据第 5/CP.20 号决定，请秘书处在 2020 年之前举办关于长期气候资金问题的年度会期研讨会，并编写一份研讨会概要报告，供《公约》缔约方会议进行年度审议，同时供气候资金问题两年度高级别部长级对话审议。¹

2. 此外，根据缔约方会议在同一份决定中的请求，秘书处将发达国家缔约方提交的有关从 2014 年至 2020 年扩大气候资金的更新后战略和方针的两年期材料汇编成一份综合报告²，为上文第 1 段所述会期研讨会提供参考。³

3. 依照第 7/CP.22 号决定，2017 年和 2018 年的长期气候资金问题会期研讨会将重点放在从以下方面获得的经验教训上，以期增加用于减缓和适应的气候资金：

- (a) 阐明和将国家驱动的进程中确定的需求纳入各项目和方案；
- (b) 政策和扶持环境对减缓资金和适应资金的作用；
- (c) 促进加强的获取资金途径。

4. 2017 年和 2018 年会期研讨会的主要目标是促进关于上文第 3 段所述主题的技术讨论和以行动为导向的讨论，并产生具体结果和结论，供《公约》缔约方会议审议。会议成果还将为 2018 年关于气候资金的高级别部长对话商议进程提供参考。具体而言，2017 年会期研讨会旨在：

- (a) 理解如何阐明发展中国家确定和评估的气候资金需求并将其纳入各项目和方案，包括为此展开国际合作；
- (b) 确定为改善获取气候资金的途径所能实施的举措和开展的行动；
- (c) 提高扩大气候资金所需政策和监管环境的清晰度。

B. 报告范围

5. 本报告第二节提供了资料说明 2017 年举办的关于长期气候资金问题的会期研讨会(以下称研讨会)的筹备活动和议事情况。第三节载有关于研讨会关键结论和信息的概述，第四和第五节提供了关于研讨会两个主要段落期间讨论情况的详细概述。

¹ 第 5/CP.20 号决定，第 12 段。

² FCCC/CP/2017/INF.1.

³ 第 5/CP.20 号决定，第 11 段。

二. 筹备活动和议事情况

A. 筹备活动

6. 2017年4月,秘书处与各种谈判团体的成员开展了非正式磋商,并于2017年4月19日组织了一次网络研讨会,就研讨会方案的设计收集意见和想法。网络研讨会向所有缔约方及观察员开放,并举行了两次会议以适应不同时区的与会者。大约有25名与会者参加了网络研讨会。

7. 在网络研讨会和非正式磋商后,秘书处与研讨会的联合主持人磋商,编写了研讨会临时方案。最终方案可查阅专门网页。⁴

B. 议事情况

8. 研讨会于2017年5月15日在波恩与附属机构第46届会议同期举行,并向所有出席附属机构届会的缔约方和观察员组织开放。

9. 《气候变化框架公约》执行秘书帕特里夏·埃斯皮诺萨女士宣布研讨会开始并致开幕辞,《公约》缔约方会议第二十二届会议主席代表 Aziz Mekouar 先生也作了发言。发言后,研讨会联合主持人 Janine Felson 女士(伯利兹)和 Stefan Schwager 先生(瑞士)进行了简短的介绍,随后研讨会被分为两个主要部分,分别以气候资金需求以及发展中国家获取气候资金的途径为重点。

10. 每段会议以背景介绍开始,随后便以国别案例研究讨论为中心,展示与每段会议主题有关的最佳做法、经验和教训,并为随后分组会议中进行的深入讨论提供了一些重要的见解。此外,全体讨论为更多专家意见、对所讨论关键议题的反思以及确定在研讨会主题方面将采取的具体行动和下一步举措提供了空间。

11. 研讨会的方案、发言者的履历、演讲幻灯片和音频文件可查阅专门的网页。⁵

三. 主要结论和信息

12. 研讨会的举行正值一个关键节点,各国正着手把国家自主贡献转化为明确的投资战略、方案和项目,同时私营部门在执行和资助发展中国家所确定的行动中发挥着越来越大的作用。执行秘书在开幕词中强调必须从政策框架转向具体工作,因为除非实施了正确的框架,除非存在具体的方案、项目和投资机会,资金不会流入。

13. 尽管在通过各种报告渠道阐明气候资金需求方面取得了进展,但由于缺乏详细内容或报告存在不一致之处,对这些需求的评估仍然是一项难题。对现有的国家自主贡献进行进一步的评估,提高未来国家自主贡献中气候资金信息的粒度被确定为优先行动领域。

⁴ <http://www.unfccc.int/10290>.

⁵ 见上文脚注 4。

14. 与会者讨论了将发展中国家的国家气候资金评估作为一项定期活动制度化是否将有助于增加对其需求的了解。太平洋气候变化资金评估框架和联合国开发计划署(开发署)发展资金评估被作为良好做法的范例提出。

15. 关于将气候资金需求转化为行动的迫在眉睫的支助需求，发展中国家特别强调必须在为国家自主贡献制定筹资计划和发展项目管道方面提供更多指南和支持。

16. 关于获取气候资金的渠道，与会者指出，多边气候基金需要继续努力简化认证程序和获取模式，提高受援国的准备程度，包括适足的机构能力以及金融治理和管理制度，并改善各基金和受援国之间的沟通。此外，还有人指出有必要加强不同基金的国家指定机构或联络点发挥的作用，以确保增强国家自主权和一致性。

17. 有人强调，国际支助的提供方应该利用现有的国家系统和机构知识开展努力，在整个项目周期(筹备、交付、执行和评价)为各国提供援助。针对各国的需求有的放矢地提供支助，并加强国家一级的协调工作。

18. 研讨会确定的影响认证程序的积极因素包括：由国家执行实体申请方积极主导进程、申请方和国家指定机构之间良好协调、快速认证资格、准备支助和南南知识交流。

19. 关于私营部门资金，与会者指出有利政策和监管框架的重要性，并强调商业机会仍然没有得到充分的确认和沟通，特别是在适应资金的情况中。与会者建议可以加强与私营部门的合作，例如与商业财团而不是个体行为方接触。会上还讨论了制定和统一气候相关标准(例如绿色债券)的必要性。此外，有人指出多边气候基金需要更好地阐明其比较优势以及它们能为私营部门提供怎样的支助。

20. 研讨会确定了跨部门的挑战和优先事项，包括有必要采用不同的能力建设方法，侧重于加强机构能力，以确保在干预活动或项目结束后受援国的知识和能力能得到保留。与会者确定了在制定政策、政策框架和发展项目管道方面的能力建设和技术援助的差距。

21. 如果受援国希望将他们的需求成功转化为行动并改善获取资金的渠道，相关利害关系方之间缺乏沟通是另一项必须克服的障碍。在这方面，与会者强调迫切需要制定横向(跨部门和机构)和纵向(从地方到国家)的“全政府”方针，以增强所有相关行为方之间的协调，并培养对气候资金相关政策和措施的必要支持。有人强调必须改善与私营部门和民间社会等非政府利害关系方的合作，以加强将已确定的资金需求转化为行动并改善获取气候资金的渠道。

22. 与此同时，捐助方必须加强协作，以增强互补性和避免受援国的行政管理工作负担过重。多边气候基金必须改进与受援国以及获认证实体的沟通，以确保它们充分理解其政策和程序。

23. 所有与会者都认为国家自主权和领导力至关重要，同样重要的是必须由国内领军机构主导进程、协调努力和统一政策。

24. 基于上述结论，可总结得出下列主要信息供《公约》缔约方会议第 23 届会议审议：

- (a) 需要开展努力对现有的国家自主贡献进行进一步的评估，提高未来国家自主贡献中气候资金信息的粒度，以增强对发展中国家气候资金需求的评估；
- (b) 发展中国家可考虑：
- (一) 将国家气候资金评估作为一项定期活动制度化以帮助增加对其需求的了解；
 - (二) 让各基金的国家指定机构或联络点发挥更加重要的作用，以确保提高国家自主权和一致性；
 - (三) 采用“全政府”方针，以增强各部门和机构之间的协调，并确保对气候资金相关政策和措施的支持；
 - (四) 加强与非政府利害关系方的合作，将气候资金需求转化为行动并改善获取气候资金的渠道；
 - (五) 让国家领军机构在主导进程、协调努力和统一政策方面发挥更大的作用；
 - (六) 加紧努力确认和沟通私营部门资金的机会，特别是在适应资金方面；
 - (七) 加强与私营部门的合作，例如通过与商业财团而不是与个体行为方接触；
- (c) 多边气候基金应继续努力
- (一) 简化其认证程序和获取模式；
 - (二) 提高受援国的准备程度；
 - (三) 改进基金与受援国之间的沟通
 - (四) 更好地阐明其比较优势以及他们能为私营部门提供什么样的支持；
- (d) 国际支助的提供方应继续努力
- (一) 基于现有的国家系统和机构知识提供支助；
 - (二) 针对受援国的需要有的放矢地提供支助；
 - (三) 加强国家一级的协调；
 - (四) 加强协作，以增强互补性和避免受援国的行政管理工作负担过重；
 - (五) 在整个项目周期为各国提供援助；
 - (六) 填补对发展中国家制定政策、政策框架和发展项目管道方面的能力建设和技术援助的差距；
- (e) 能力建设提供方和和受援方必须更好地确保受援国的知识和能力得到保留。

四. 关于阐明和将国家驱动的进程中确定的需求纳入各项目和方案的会议部分概述

25. 研讨会的第一部分旨在促进就在确定和评估气候资金需求以及阐明和将这些需求纳入各项目和方案方面的必要举措和要求交流国家经验。会上展示了国别案例，让各国政府代表、国际金融机构、多边气候基金、技术支持提供方和私营部门有机会就他们各自的作用进行思考，并确定挑战和良好做法。

26. 南方中心的一名代表做了关于阐明、转化和评估气候资金需求的背景介绍。发言确定了受援国的若干需求种类，包括气候相关灾难造成的短期需求，预期中的气候变化长期不利影响产生的长期需求，以及国内政策进程驱动的需求。此外，《气候变化框架公约》进程中的各项政策和指令也产生了需求，可能要求各国调整国内政策方向，例如，以便能够实现《巴黎协定》的目标。

27. 发展中国家通过《公约》下的各种工具和汇报表格阐明自身的需求，包括通过技术需要评估、国家信息通报、国家适应减缓行动、国家适应行动方案、国家适应计划和国家自主贡献。越来越多的发展中国家在两年期更新报告中加入了关于支助问题的专门章节。会上强调的两个范例包括加纳的 2015 年两年期更新报告和马来西亚的两年期更新报告，前者在报告中详细说明了所得到的支助和所需要的支助，后者清楚阐明了差距、挑战和制约因素。除《公约》外，阐明需求的其他途径有国家政策审查或研究、可持续发展战略或计划、部门计划或研究、区域研究和试点示范项目。

28. 发言者指出，总体而言，在通过上述工具和手段报告的需求中可以看到高度的一致性，表明许多发展中国家已经能够确定自身需求，并在各种文件和报告中连贯一致地阐明这些需求。发言者着重指出，已确定的需求仅在很低的程度上得到满足，为了说明这一点，发言者指出在执行行为最不发达国家编制的国家适应行动方案方面存在约 40 亿美元的资金缺口。

29. 还有人指出，在将发展中国家的国家自主贡献中范围广泛的政策指南转化为具体方案和项目方面需要付出更多努力。虽然国家自主贡献并不代表部门计划或投资计划，但它们阐明了执行国家自主贡献的资金需求，并提供了有关气候行动的详细信息，在一些情况下，还提供了这些行动的预计费用，详细说明了对外部资金和技术支持的需求。

30. 发言者呼吁制定详尽的框架来支持和促进更好地阐明需求和将需求进行转化，表示这可以成为长期气候资金进程未来的发展方向，但需要资金问题常设委员会就方法和追踪问题提供支持。发言人还进一步指出，资金问题常设委员会应思考气候资金在《气候变化框架公约》机制下如何流动，同时考虑到国家驱动战略以及发展中国家缔约方的优先事项和需要。关于迫在眉睫的支助需求，发言者指出，重要的是明确确定气候资金需求以及阐明和转化这些需求的政策和有利环境。为此，发展中国家在制定与国家自主贡献有关的资金计划以及发展项目和管道方面需要指导和支助。

31. 背景介绍之后，就两个国别案例开展了研究讨论。在第一轮讨论期间，墨西哥环境与自然资源部的一名代表分享了在编制该国国家自主贡献的背景下确定和评估资金需求的经验和教训。自 2008 年以来，墨西哥一直在使用一种以温室气体减排成本曲线为重点的系统性方法来整理关于一系列潜在减缓政策、行动和措

施的信息，包括它们的预期减排成本和减排潜力。每隔 12-18 个月便重复一次分析，并对成本曲线进行相应的更新。

32. 事实证明，这项工作有助于编制墨西哥的国家自主贡献，并确定其中所载的具体目标，因为这项工作提高了政府对成本种类和已确定的干预措施所需资金实际数目的认识。迄今为止，仅为在 2030 年前与“政策照旧”的设想情况相比减排 22% 的无条件目标编制了成本曲线。由此确定了不同部门的三十项政策和行动，2015–2030 年的投资需求(包括运营和维护)达约 1500-1600 亿美元。下一步，将为在同期减排 36% 这一更加雄心勃勃的转型目标开展同样的工作，这一目标的实现是以国际支助为前提条件的。

33. 政府的目标是制定一项国家自主贡献的执行计划，详细说明所需的资金数目以及措施的执行方式。比如，这样一个计划将包含信息说明公共预算在提高墨西哥雄心方面的作用，以及政府在多大程度上可以依赖发展融资机构的技术支持或贷款。另一项重点是确定最有可能吸引私营部门投资的部门，将政策转化为具有商业计划的项目，并将项目发展至具备投资条件的阶段。随后还要在执行阶段付出努力并对成果进行衡量、报告和核实。

34. 上文描述的工作还旨在使墨西哥政府为履行《气候变化框架公约》进程下的义务所采取的举措更加明确和透明。

35. 在国家自主贡献执行进程中，墨西哥得到了若干发展伙伴的支持。墨西哥最近成为了国家自主贡献伙伴关系成员，同时也是国家自主贡献投资平台的成员，该平台由美洲开发银行主持，在增强其监测、报告和核实国家自主贡献执行工作的能力、确定项目管道和优惠融资机会方面向墨西哥提供了支柱。下面的插图提供资料说明了研讨会上所介绍的这两项举措的背景和目标。

国家自主贡献伙伴关系

国家自主贡献伙伴关系是一项全球倡议，由发达国家和发展中国家以及国际机构组成。这项在《公约》缔约方会议第二十二届会议上推出的倡议旨在加强合作，以便各国能够更有效地获取履行各自国家自主贡献以及相关可持续发展目标承诺所需的技术支持和资金支持。

截至研讨会召开时，国家自主贡献伙伴关系拥有 57 个成员国，包括 15 个发达国家和 42 个发展中国家，还有 8 个机构成员。虽然该倡议最近刚刚开始工作，但其在国家内部开展的合作已经开始就发展中国家在国家自主贡献执行领域面临的共同挑战获得一些初步结论：

- 许多国家仍处于将气候行动纳入国内各项政策主流的初始阶段；
- 国家自主贡献往往是为了赶上紧迫的期限而仓促编制的，通常需要进一步的阐述；
- 负责执行国家自主贡献的部委与财政和规划部委之间的联系需要进一步加强；
- 将需求转化为银行肯担保的项目的问题日益受到关注，但在许多国家这些项目仍不够稳健

- 政策和立法框架需要进一步改善；
- “全政府”方针是有益的但往往没有得到落实。

国家自主贡献投资

各国在执行各自的国家自主贡献方面面临若干挑战，包括必须统一国家自主贡献和国家议程，将它们与可持续发展目标或基础设施投资规划以及其他部门进程挂钩，确保跨部门的合作以实现所有政府行为方和私营部门的充分支持和参与。此外，必须加强整个技术政策和资金领域的机构能力。另一项挑战是如何在预算受到限制时有效利用资金。国家自主贡献投资是美洲开发银行推出的一项倡议，旨在帮助拉丁美洲和加勒比地区的国家克服上述具体挑战。该平台由如下四项要素组成：

国家自主贡献项目规划

确定部门优先事项并支持促进该区域国家自主贡献执行的有利环境：

- 评估国家自主贡献的机构能力、资金和投资要求
- 促进政府利害关系方和私营部门参与规划

国家自主贡献管道加速

为产生转型影响所需的投资前活动提供支助：

- 为在可持续的基础设施上发展管道提供上游支持
- 支持将有关可持续性的考虑纳入公私伙伴关系、项目规划、设计和报告制度
- 在市场中创造积极影响

国家自主贡献资金调动

提高国家自主贡献相关投资的吸引力：

- 增加获取优惠资金的渠道，并与美洲开发银行和美洲开发公司的资本混合，以提高公共部门投资的吸引力
- 加强经济可行性和/或为私营部门业务分担风险

国家自主贡献市场助推

克服市场障碍和其他非资金障碍：

- 为设计和推广创新的金融工具和制作新技术原型提供不用偿还和需偿还的赠款
- 为新的低碳和具有气候适应力的商业模式和市场便利服务提供资本赠与

36. 第二个国家案例研究重点是冈比亚在编制技术需要评估背景下确定和转化需求方面的经验。冈比亚是从全球环境基金(环境基金)关于技术转让的波兹南战略方案获得支助以编制本国技术需要评估的第二批国家之一。此外,该国在这一进程中还得到了环境署—丹麦科技大学伙伴关系⁶的技术支助。

37. 冈比亚技术需要评估的编制基于与所有关键利害关系方和机构的磋商以及处理气候变化减缓或适应措施执行问题的战略框架。这些战略框架和进程包括冈比亚国家自主贡献、国家适应计划、气候适应能力战略方案和拟议的低排放气候适应能力发展战略。技术需要评估进程和国家技术行动计划的执行将被充分纳入国家自主贡献和国家适应计划等其他减缓和适应进程。

38. 鉴于技术对于实现国家自主贡献的目标具有核心作用,技术需要评估可以成为国家自主贡献进程不可或缺的组成部分。迄今为止,国家自主贡献一直侧重于目标和执行计划,而技术需要评估提供了开展更深入研究分析的机会,并可以借助其提供的关于执行潜力、能力和技术规模的信息在国家自主贡献的编制中发挥独特的作用。但是,根据《巴黎协定》,各国应每五年对其国家自主贡献进行更新,而《气候变化框架公约》的决定中对于技术需要评估并没有规定如此具体的周期性。

39. 参加讨论的一名环境基金秘书处的代表指出,环境基金正在积极支持冈比亚技术需要评估进程的实施,并将为在该国执行国家自主贡献的优先事项提供支助。该基金的国家项目组合制订工作是环境基金与冈比亚政府利害关系方开展的一项磋商进程,目的是将可用资源与国家优先事项相匹配。若干正在开展的项目已经为国家自主贡献执行提供了支助,其他项目仍有待批准。

40. 有人指出,更广泛而言,环境基金正在协助各国克服与技术需要评估和国家自主贡献执行有关的资金挑战,为此提供了与转化政策和监管环境、演示创新技术和商业模式、加强机构能力和决策进程、召集多利害关系方联盟以及化解伙伴投资风险有关的支助。来自环境基金秘书处的小组成员指出,对消除风险和政策环境的日益重视已经融入了环境基金在冈比亚各项新项目的设计。例如,在去年与联合国粮食及农业组织共同推出的一项调整农业以适应气候变化的项目中,环境基金为分散用户的风险以及创造促使各种私营部门行为方参与的政策环境提供了支助。另一个范例是联合国工业发展组织提出的项目建议,该建议已经获准执行,项目除其他外提议采用更有力的设备和可再生能源标准,并设计一个平台来增强与冈比亚的市场准入和私营部门参与有关的能力。

41. 环境署—丹麦科技大学伙伴关系的一名代表指出,该伙伴关系正在通过提供技术支持为冈比亚和其他发展中国家提供支助,例如提供方法和数据支持、知识共享和能力建设讲习班,并通过其区域中心提供支助。此外,还通过协助各国建立技术需要评估指导委员会、技术需要评估协调员和技术需要评估工作队和工作组来为国家执行工作提供支助。还有人指出,环境署—丹麦科技大学伙伴关系通过其网站、新闻稿和网络支持信息通报和外联活动。包含进程指南的技术需要评估指南手册也得到了编制。

⁶ 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(DTU)和联合国环境规划署(环境署)之间的三方协定开展工作。

42. 背景介绍和两个案例研究讨论之后，与会者参加了关于进一步改善确定和评估气候资金需求工作以及加速将气候资金需求纳入各项目 and 方案所需举措和行动的分组讨论。各国还讨论了各自的支助需求。表 1 概述了分组讨论的主要结果。

表 1
分组讨论中确定的气候资金需求的要行动领域

领域	行动
气候风险信息	<ul style="list-style-type: none"> - 提供有关气候风险和脆弱性的数据 - 建立国家信息系统和数据库
阐述气候资金需求	<ul style="list-style-type: none"> - 对现行国家自主贡献开展进一步评估，并提高未来国家自主贡献的粒度 - 将气候资金需求评估进程制度化(良好做法范例：太平洋气候变化资金评估框架和联合国开发计划署发展资金评估)
国家自主权和领导力	<ul style="list-style-type: none"> - 加强发展中国家的自主权和领导力，以确保围绕确定、评估和转化气候资金的进程由国家主导 - 确定协调努力和统一政策的国家领军机构
利害关系方的参与	<ul style="list-style-type: none"> - 采取“全政府”方针（横向和纵向） - 开展所有相关利害关系方参与的国内对话 - 加强与私营部门的合作，例如通过与商业财团而不是个体行为方接触
能力建设	<ul style="list-style-type: none"> - 确保由当地专家领导项目发展，以在项目结束后实现能力的保留 - 以机构能力建设为重点 - 为制定政策和政策框架以及方案和项目的发展提供额外的国际能力建设支助 - 通过区域合作共享知识和信息
捐助方协调	<ul style="list-style-type: none"> - 捐助方需要避免重复或是给受援国行政部门造成过重的负担 - 捐助方需要根据受援国的需要和优先事项为各国制定共同的路线图
各多边气候基金间的一致性	<ul style="list-style-type: none"> - 确保各基金(如全球环境基金和绿色气候基金)的项目组合优先顺序制定方法保持一致
跨部门协调	<ul style="list-style-type: none"> - 确保相关部委，包括财政和规划部委之间实现更好的协调，以建立支持
自下而上的方法	<ul style="list-style-type: none"> - 促进由社区主导的自下而上的项目
方案型方针	<ul style="list-style-type: none"> - 从项目方针转向方案性方针，以动员更多资金
地方一级政策和资源的重要性	<ul style="list-style-type: none"> - 为地方一级划拨更多资源 - 将地方战略纳入规划进程
私营部门的适应资金	<ul style="list-style-type: none"> - 制定战略和方法来吸引私营部门参与适应活动

五. 关于促进加强的获取气候资金途径的会议部分概述

43. 研讨会第二段会议为受援国、国际金融机构、多边气候基金、私营部门和技术支助提供方之间开展对话提供了机会，以期界定便利获取气候资金的具体行动要点。此外，这一段会议还说明了受援国在获取资金方面的最佳做法和挑战。

44. 世界资源研究所的一名代表就获取气候资金的渠道进行了背景介绍，强调了多边气候基金的经验，以世界资源研究所最近发布的报告《基金的未来》⁷ 为重点。该报告分析了七个主要多边气候基金，即环境基金、最不发达国家基金、气候变化特别基金、适应基金、气候投资基金下属两项基金(气候投资两项基金)以及绿色气候基金。

45. 世界资源研究所分析的各个多边气候基金所确定的资金水平迥异。虽然值得注意的是适应基金的规模要远远小于以减缓行动为重点的基金规模，但随着绿色气候基金批准更多适应项目，适应资金预期将大幅增加。关于提供给项目的资金数额，各基金的方针各不相同，气候投资两项基金和绿色气候基金平均提供 4000 多万美元，而环境基金、最不发达国家基金、气候变化特别基金和适应基金给每个项目提供的资金平均低于 700 万美元。此外，最不发达国家基金和适应基金都设置了国别上限。

46. 关于这些资金的去向，举例来说，气候投资两项基金较大部分的资金都流向了少数几个国家的项目，而环境基金向数量更多的发展中国家提供了数额少得多的资金，包括许多最不发达国家、小岛屿发展中国家和非洲国家。

47. 报告还研究了各种类型的执行实体，并发现作为具有直接获取资金模式的仅有的基金，适应基金和绿色气候基金已经分别认证了 25 个和 14 个国家直接获取实体。气候投资两项基金在设计上仅使用五个多边开放银行作为执行伙伴，而绿色气候基金获认证的实体最为多样，包括国家机构、国际非政府组织、私营银行、多边开发银行和联合国各机构。

48. 按照实体类型对资金分配进行的分析显示，联合国各组织和多边开发银行获得的资金份额最大，而通过直接获取模式分配的资金依然很少。在环境基金第五轮和第六轮注资中，分别有 62% 和 38% 的资金划拨给了上述实体，只有 0.3% 分配给了其他实体。就适应基金而言，34% 的资金被分配给了国家实体，5% 给了区域实体。绿色气候基金将 6% 的资金分配给了国家实体，7% 给了区域实体，25% 给了联合国实体，51% 给了多边开发银行。应该指出，上述数字依据的是实际出资数额，而不是项目数量，而国家实体开展的项目规模要小得多。

49. 在效率方面，各基金的资金交付速度是另一项重要因素。过去四年里，适应基金认证国家/区域实体和多边实体的平均周期分别为 17 个月和 27 个月。对于绿色气候基金而言，认证前 41 个执行实体的平均时间是 9.9 个月，包括许多使用了快速进程的实体。而对环境基金而言，认证进程的时长不是一个问题，因为在该基金的历史里，其执行机构的名单仅扩充过两次。认证进程的拖延往往是由于需要翻译所需的文件、对所需文件的理解有限、提供文件和/或为满足认证要求采用政策和进程方面的挑战，或是缺少机构中高级别工作人员的支持。

⁷ 可查阅 <http://www.wri.org/publication/future-of-the-funds>.

50. 对大多数基金而言，获得项目批准需要一年半到两年的时间。适应基金是唯一例外，批准单阶段和双阶段项目分别仅需 8 个月和 12 个月。关于绿色气候基金的初步数据表明，批准项目所需时间大体与其他大多数基金相同。

51. 考虑到通过多边气候基金提供的资金仅仅能够满足发展中国家已确定资金需求的一部分，重要的是这些基金有效动员其他来源出资。所有基金都使用赠款的形式，但除了适应基金、最不发达国家基金和气候变化特别基金，大多数基金也使用其他金融工具，例如贷款和证券，以及风险缓释工具。对共同筹资比率的分析显示，气候变化特别基金虽然从绝对数目来看是一个小型基金，但在利用其他共同资金方面特别成功，共同筹资比率达到 1:7.5。同样，气候投资两项基金和环境基金在吸引共同筹资方面也非常成功，比率分别为 1:9.1 和 1:9.7。

52. 关于获取气候资金渠道的第一个案例研究讨论重点内容是摩洛哥农业发展机构获得绿色气候基金国家执行实体认证的经验。农业发展机构已经于 2012 年获得适应基金的认证，因此有资格使用绿色气候基金的快速认证程序。尽管如此，认证进程依然是耗时和艰难的。

53. 9 个月的进程结束之后，农业发展机构成功获得认证，并随后为两个项目编写了概念说明。2016 年 10 月，以在退化环境中推广坚果园为重点的第一个项目获得绿色气候基金董事会的批准。项目资金达到 5000 万美元，包括来自摩洛哥政府的一千万美元的共同资金。与此同时，农业发展机构也向绿色气候基金秘书处提交了机构工作方案，共包括价值 3 亿美元的 12 个项目。此外，农业发展机构还提交了一份准备提案，旨在升级其认证水平，以满足超出其现有 5000 万美元上限的资金需求。表 2 概述了农业发展机构确定的重要挑战和成功要素。

表 2
摩洛哥农业发展机构确定的挑战和成功要素

领域	范例
挑战	<ul style="list-style-type: none"> - 没有可以借鉴的国家经验或教训(因为这是摩洛哥第一个获得认证的实体) - 仍需确立相关程序 - 语言障碍—理解英文模板和程序、与绿色气候基金秘书处进行电子邮件交流和翻译文件的难题 - 技术支助有限—未获得绿色气候基金的准备支助；德国国际合作署是技术支助的唯一提供方
成功要素	<ul style="list-style-type: none"> - 工作人员积极性高 - 获得高级管理层的支持 - 与国家指定机构的良好协调 - 持续的学习进程 - 快速认证资格 - 在国内外共享经验(南南合作与交流)

54. 农业发展机构发言后，绿色气候基金秘书处从更广泛的角度补充了其关于认证进程的观点。绿色气候基金秘书处确定的挑战包括人员配置等内部限制，使其有时难以处理所有国家提出的认证相关请求。此外，准备支助有时由于缺乏交付伙伴而遭到延迟。确保所有利害关系方之间的高效协调也是一项难题，绿色气候基金秘书处指出，在国家内部指定一个联络点(国家指定机构)是重要的第一步，但也需要付出更多的协调努力。在这方面，国家指定机构在确保国家自主权、确保国家优先事项与基金目标相一致、查明寻求认证的不同国家实体的比较优势以及与所有相关国家利害关系方进行协调方面发挥的关键作用得到强调。

55. 绿色气候基金董事会已经采取举措，旨在简化认证和项目发展相关进程。正在投入大量资源以提高基金对于发展中国家需求和优先事项的响应能力，包括增强国家主导的项目规划并促进绿色气候基金与受援国之间的有组织对话。关于促进确定合适的国家执行实体候选单位的工作，绿色气候基金董事会已经启动了一项进程，优先考虑已经进入管道的实体。此外，绿色气候基金董事会在 2017 年 7 月的会议上就一项业务框架进行了讨论，该框架旨在确保提高与其他基金的互补性和一致性。

56. 案例研究讨论还提供了德国国际合作署的看法，该机构在认证进程中为农业发展机构提供了技术支助。支助最初侧重于翻译正式文件，之后增加了机构能力建设的内容，以确定和填补农业发展机构管理结构方面的差距，包括在环境和社会保障、与防止欺诈有关的政策、申诉程序和独立调查等领域。基于该机构在包括摩洛哥在内的各个国家为认证进程提供支助的经验，德国国际合作署确定了下列经验教训：

(a) 国家执行实体候选单位必须积极主导进程(在农业发展机构的案例中便是如此)；

(b) 拟定所需政策并将其纳入管理程序对于国家执行实体而言本身就是一项能力建设活动；

(c) 对国家执行实体的评估显示，许多国家执行实体候选单位对于进程的繁冗程度毫无概念；如果绿色气候基金促进候选单位开展一项成本效益分析或许将有所帮助；

(d) 不应低估语言障碍；

(e) 认证后，国家执行实体还面临发展项目的挑战。

57. 第二个案例研究讨论重点内容是太平洋区域环境方案秘书处获得适应基金和绿色气候基金区域执行实体认证的经验，同时还探讨了与小岛屿发展中国家和区域执行实体获得气候资金渠道有关的共同问题。太平洋区域环境方案秘书处应其太平洋区域成员的请求向适应基金和绿色气候基金寻求认证，以协助该区域的项目编制和国家执行实体认证。在认证进程中获得的经验教训被记录在案并作为一本区域指南出版。

58. 虽然许多组织都在太平洋区域提供准备相关支助，近期这些工作的协调性才有所提高。通过气候适应能力试点方案下的一个项目建立了区域技术支助机制，就项目发展提供有针对性的援助，包括环境和社会保障、环境影响评估和成本—收益分析。

59. 尽管取得了积极进展，太平洋区域各国在获取气候资金方面继续面临若干挑战，包括多边气候基金秘书处(至少最初)缺少有关小岛屿发展中国家特殊背景的经验，太平洋小岛屿发展中国家政府行政部门的重大能力挑战，特别是在理解基金的程序和项目概念的发展方面。从太平洋区域环境方案秘书处的角度来看，基金秘书处与区域执行实体和太平洋各国的对话需要超越有组织对话的模式并得到加强。另一个严重挑战是，对区域技术支助机制的供资已经结束。从太平洋区域环境方案秘书处的角度来看，区域技术支助机制作为一种模式需要得到延续、加强和补充。

60. 被提及的其他障碍包括完成项目提案的大规模资金和时间要求，以及获认证实体为接受项目设置的门槛过高(1 亿美元)。太平洋区域环境方案秘书处指出，在国家一级没有明确的项目准备设施，此外，除了个别例外，在太平洋区域，包括亚洲，没有能够直接获取国际气候资金的区域和国家机构。即便有更多国家能够直接获取资金，太平洋区域的国家执行实体和区域执行实体仅有最低限度的能力来准备能够获得银行担保的资金项目。因此，绝大部分气候资金都是通过环境署、亚洲开发银行或世界银行等多边执行实体获得的。太平洋区域环境方案秘书处认为，因此，在与小岛屿发展中国家合作时这些获认证实体更加应该为项目设定合理的资金门槛。

61. 多边执行实体的进程为太平洋国家建设项目筹备方面的能力提供的机会很少。太平洋区域环境方案秘书处指出国家政府能力建设的重要性，重点是支持它们获得管理项目准备进程的知识和技术技能，例如通过设立专门的联络点、单位或国家指定机构，而不是以准备能够获得银行担保的项目为重点。

62. 适应基金成功试行了发展中国家直接获取气候资金的模式，迄今为止认证了 25 个国家执行实体，其中 40% 的实体位于最不发达国家和小岛屿发展中国家。基金的认证进程基于证据以及四大支柱：法律地位，财务管理与诚信，机构能力，透明度、自查能力、反腐措施以及受理项目对环境和社会有害影响的相关投诉。

63. 根据与许多小岛屿发展中国家合作的经验，适应基金董事会秘书处确定了来自小岛屿发展中国家的小型国家执行实体申请方所共有的若干能力差距以及因此产生的风险，以及能够降低风险和缩减差距的因素。表 3 着重说明了适应基金董事会秘书处确定的关键能力差距以及缩减因素。

表 3
小岛屿发展中国家共有的能力差距和缩减因素范例

能力差距	缩减因素
与较大型的实体相比，正式的内部控制较少，这使得管理层能够逾越现存的内部控制。缺少正式内部控制未必意味着欺诈或错误，但管理层任何逾越控制的能力都会并可能对控制环境产生重大的不利影响，并导致欺诈风险增加。	<ul style="list-style-type: none"> - 一个活跃的董事会或另一个监督机构，定期审查日常业务、独立的内外部审计结果以及财务报表，或许有助于降低这类风险。 - 对重要财务和业务进程和程序进行充分的记录，或由高级管理层发布声明称管理层逾越控制得到了适当的授权，也能够最大限度地降低风险。
由于小型国家执行实体申请方的规模和雇员人数少，在一些领域实行职责分工的程度有限。	<ul style="list-style-type: none"> - 管理层对工作人员的日常业务实行积极的监督，可以作为内部控制的补充，并降低与职责分工有限有关的风险。
承受不利财务条件并仍然维持业务的能力有限	<ul style="list-style-type: none"> - 小型国家执行实体申请方必须在短期、中期和长期表现出财务稳定，才能建议它们寻求认证。
主要员工的更迭，或是完全依赖一些重要的个人员工而没有替代人员，或是在培训以及财务和/或业务风险方面对工作人员的投资不足。主要员工的高更迭率对于实体的稳定性及其交付优质项目的能力有不利影响。	<ul style="list-style-type: none"> - 尽管可能存在造成员工更迭的外部因素，但小型国家执行实体申请方必须证明由赠款资助的项目能够以可持续的方式具备充分的人员配备，且人员资历合格 - 鼓励董事会进行积极的监督控制。

64. 为了便利小型实体获得资金，2015 年 4 月，适应基金董事会批准对由于规模小而可能无法满足该基金的信托标准的小型实体采用精简的认证方法。在这种情况下，适应基金接受对每项标准采取缓释措施，但仍然要求满足所有标准。

65. 精简程序使该基金的认证进程与 2005 年《巴黎宣言》、2008 年《阿克拉行动议程》以及《巴黎协定》进一步统一，上述文书强调必须通过精简审批程序和提供强化准备活动支持，确保发展中国家缔约方，尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家，在国家气候战略和计划方面有效地获得资金。

66. 在背景介绍和两个案例研究讨论之后，与会者开展了分组讨论，主题是进一步获取多边气候基金的资金和创造有助于促进发展中国家私营部门在气候方面进行投资的有利政策和监管环境所需要采取的举措和行动。此外，各国讨论了各自的支助需求。表 4 概述了分组讨论的主要结果。

表 4
分组讨论确定的获取气候资金方面的关键行动领域

领域	行动
能力建设	国际支助的提供方应： <ul style="list-style-type: none"> - 利用现有的国家系统和机构知识 - 在整个项目周期(筹备、交付、执行和评价)为各国提供援助 - 更好地针对各国的需求提供支助 - 加强国家一级的协调
机构知识	发展中国家利害关系方应： <ul style="list-style-type: none"> - 发展机构知识并与认证实体分享 - 寻求保留国家的能力和知识

领域	行动
国家指定机构的作用	<p>国家指定机构应：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 依照国家优先事项和需求安排项目的优先顺序 - 确定满足各基金认证标准的潜在国家执行实体 - 与私营部门行为方组织国家一级的对话，以促进私营部门在气候方面的投资 - 鼓励金融机构寻求多边气候基金的认证
基金进程和程序	<p>各基金应：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 进一步简化认证程序 - 确保能够获得足够的交付伙伴开展准备活动 - 改善向国家指定机构和认证实体通报政策或程序的更改 - 克服付款进程中的拖延 - 考虑聘用更多工作人员以便履行所有任务 - 加强及时处理项目提案的能力
私营部门的气候资金	<p>发展中国家政府应：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 加强对私营部门以及如何激励不同行为方的认识(必须加强对地方一级的关注) - 鼓励财政部加强参与 - 提高私营部门行为方对气候资金的认识，并向它们展示在气候方面投资的好处 - 强化政策和监管框架 - 促进公私伙伴关系和创新工具 - 让私营部门更有力的参与适应活动 - 考虑采取区域方法来大规模利用资金 - 将国家自主贡献作为吸引私营部门气候资金的一项工具
获认证的实体	<p>获认证实体应：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 理解获得资金的项目所扎根的国家/地方背景 - 调整门槛使小岛屿发展中国家等较小的国家能够获得资金 <p>各基金应：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 对于非常小的国家考虑认证国家政府作为国家执行实体 <p>寻求认证的实体应该：</p> <ul style="list-style-type: none"> - 考虑选择利用现有区域执行实体获取资金，以节约资源，而不是申请直接获取(成分—收益分析)

67. 研讨会最后进行了公私部门专题小组讨论。国际商会的一名代表就私营部门的视角提供了一些见解，特别着重指出绿色债券或气候债券的重要性日益提高。仅中国、日本、欧洲联盟和美利坚合众国目前发行的低碳债券价值已经达到6000亿美元，期限直至2035年。

68. 根据经济合作与发展组织(经合组织)最近的估计,向全球低碳经济的转型未来 15 年将需要 93 万亿美元,或每年需要 6 万亿美元。⁸ 为了实现对私营部门资金的必要的动员,需要克服若干障碍,包括私营部门行为方对投资机会缺乏认识,缺少银行肯担保的项目,以及与发行成本、定义以及充分的标准化有关的难题。

69. 各国应为私营部门投资创造先决条件,包括绿色投资政策、信息通报和宣传,这是一项前提。来自国际商会的专题小组成员称,墨西哥关于其编制国家自主贡献和减排成本曲线工作的案例研究介绍提供了市场所需信息的一个绝佳的范例。

70. 在获取多边气候基金的资金方面,来自南非的一名曾担任若干多边气候基金董事会成员的专题小组成员认为,各基金与受援国之间的交流障碍是最重要的挑战,并指出研讨会所讨论的许多与认证和项目批准有关的挑战已经得到了基金的解决,但并没有向各国进行有效的通报。

71. 关于私营部门资金,小组成员指出,鉴于绿色气候基金不是为了排挤私营部门而设立的,因此该基金不会资助已经能够获得银行担保的项目。反过来,该基金关注的是那些能够通过量身定制的支助变得可以获得银行担保的项目。他还指出,关于准备工作意味着什么存在广泛的误解,并强调准备支助并不等同于能力建设,而是有意识地仅限于支持发展中国家编制项目提案和获得认证。

72. 他指出绿色气候基金是一个胜任其职的基金,其认证实体遍布所有区域,并表示对于一些国家而言,或许利用现有的区域或多边实体来获取资金要比寻求直接获得各基金的资金更加实际和更具成本效益。他指出各个多边气候基金之间的竞争日益激烈构成了一项挑战,认为各基金必须确保彼此相互补充而不是重复工作,而且各基金的资格标准应更好地反映这一点。

73. 环境基金秘书处的一名代表分享了环境基金独立评估办公室开展的第三次私营部门合作情况全面研究的结论⁹。研究发现,环境基金有私营部门参与的投资具有较高的共同筹资率,杠杆率达到 1:8,而环境基金全部项目组合的共同筹资率估计为 1:6。

74. 对有私营部门参与的项目结果进行的一项分析显示,这些项目的表现要优于那些没有私营部门参与的项目,超过 80% 的项目都实现了发展目标。环境基金私营部门项目通常涉及环境退化的经济驱动因素,考虑到这些问题的复杂性,绝大多数项目所依据的影响模式不止一个,通常关注于加强机构能力和发展有利的政策和监管环境。研究还发现,与该基金的其他关注领域相比,环境基金私营部门项目组合中气候变化项目的比重很大。

75. 关于限制领域,研究报告指出,环境基金必须改进外联工作,以提高对该基金向私营部门所提供服务的认识。此外,环境基金需要应对与无法进入的进程或项目批准时间周期有关的挑战。研究报告还建议环境基金考虑将与私营部门合作的重点放在较其他基金具有比较优势的领域。

⁸ 经合组织网络研讨会,“绿色资金与投资:利用政策杠杆加速绿色资本流动”,2017 年 4 月 28 日举行。可查阅 <http://www.oecd.org/environment/green-talks-live.htm>。

⁹ 可查阅 <http://www.gefio.org/evaluations/gef-engagement-private-sector>。

76. 在讨论最后，小组成员商定有必要共同努力以收集更多证据说明如何最有效地促进私营部门的参与。并强调多边气候基金必须面向正确的机构和伙伴开展有针对性的外联活动，说明它们自己会认为有益的参与机会。
