



作为《巴黎协定》缔约方会议的
《公约》缔约方会议

第五届会议

2023年11月30日至12月12日，阿拉伯联合酋长国

作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议下的首次气候资金问题两年期高级别部长级对话

主席的说明

概要

本文件载有作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议第三届会议期间举行的第一次气候资金问题两年期高级别部长级对话的概要。本报告是该届会议主席在秘书处的支持下编写的。根据授权，对话参考的资料是，根据《巴黎协定》第九条第五款提交的第一次两年期信息通报，以及就此举行的第一次两年期会期研讨会的总结报告。



一. 引言

A. 任务授权

1. 认识到资金支持的可预测性和信息的清晰度对实施《巴黎协定》的重要性，作为《巴黎协定》缔约方会议的缔约方会议(CMA)决定从 2021 年开始召开气候资金问题两年期高级别部长级对话，并要求 CMA 主席在相关会议上总结对话的讨论情况，供 CMA 下届会议审议。¹

B. 本说明的范围

2. 下文第二章介绍第一次气候资金问题两年期高级别部长级对话的关键信息；下文第三章介绍对话的议事情况，包括筹备活动；下文第四章概述对话期间的讨论情况。

C. 作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方大会可能采取的行动

3. CMA 第五届会议不妨考虑将本说明作为审议《巴黎协定》第九条第五款相关安排的投入。

二. 关键信息

4. 虽然发达国家缔约方增加了提供和筹集气候资金的承诺，在某些情况下将承诺增加了一倍，但它们仍没有达到到 2020 年每年为气候资金共同筹集 1,000 亿美元的目标所需的数额。然而，《气候资金交付计划：实现 1,000 亿美元的目标》² 为尽快实现这一目标并持续到 2025 年设定了明确和可预测的轨迹。

5. 有必要从基于项目的方法转向方案和部门层面的方法，这可以在国家自主贡献和长期低排放发展战略中通报，以取得实现《巴黎协定》的目标所需的转型性变化。发达国家缔约方筹集和交付的气候资金信息的清晰性，即可预测、透明和长期性，对于提振气候雄心、促进加强气候行动和建立发展中国家缔约方的信任至关重要。根据《巴黎协定》第九条第五款提交的第一次两年期信息通报有助于进一步明确发达国家缔约方预计提供的气候资金的范围和数量，因为进一步详细的量化信息虽然可能难以提供，但将进一步提高此类支持的信息的清晰度和可预测性。

6. 需要大幅度增加为适应筹集和交付资金的规模，以支持发展中国家适应气候变化的不利影响，并在减缓和适应之间实现资金的平衡分配。极端天气事件对发展中国家经济和社会的影响日益严重，这表明需要紧急增加适应资金，特别是通过赠款和优惠贷款，以避免增加已负债的发展中国家的财政负担。

7. 会议承认发达国家为增加获得气候资金的机会所作的努力，但还需要做更多的工作，以加快气候项目的执行，例如消除获得资金的障碍；减少从项目开发、

¹ 第 12/CMA.1 号决定，第 1、第 10 和第 11 段。

² 见 <https://ukcop26.org/wp-content/uploads/2021/10/Climate-Finance-Delivery-Plan-1.pdf>。

项目核准，到资金拨付的延迟；气候资金提供者采取更加一致的努力和协调的办法。

8. 私营部门投资在大规模筹集资金以弥补气候行动资金缺口方面发挥着关键作用。公共资金来源可以帮助消除私人投资的风险，确保筹集私营部门的透明度和效力，特别是在传统上吸引私人投资水平较低的领域。

三. 议事情况

A. 筹备活动

9. 2021年11月8日，在CMA第三届会议期间，CMA下的第一次气候资金问题高级别部长级对话由该届会议主席在秘书处的支持下召开。该活动向出席峰会的所有缔约方和观察员开放。

10. 根据授权，³ 对话参考的资料是，根据《巴黎协定》第九条第五款提交的第一次两年期信息通报，⁴ 以及就此举行的第一次两年期会期研讨会的总结报告。⁵

B. 会议开幕

11. 对话由大不列颠及北爱尔兰联合王国的发展融资机构前 CDC 集团气候战略主任 Amal-Lee Amin 主持。缔约方会议第二十六届会议、《议定书》/《公约》缔约方会议第十六届会议和 CMA 第三届会议主席 Alok Sharma 致开幕辞，强调气候资金作为支持所有气候行动的《巴黎协定》支柱的重要性。

12. 在提到《气候资金交付计划》时，Alok Sharma 关切地指出，到2020年尚未实现1,000亿美元的目标，并强调该目标预计最迟将于2023年实现，2021-2025年可能筹集5,000亿美元。他还指出，缔约方对适应基金的认捐达到了有史以来的最高水平，共计2.32亿美元，比以前的筹集水平增加了一倍。

13. Alok Sharma 强调，尽管认捐额创纪录，但仍然需要进一步提高可预测性，增加为适应提供资金的规模。他呼吁公共和私营部门共同努力，筹集支持发展中国家所需的投资规模，并使资金流动符合温室气体低排放和具有气候韧性的发展道路。

14. 随后举行了三次高级别多利害关系方专题小组讨论。第一次专题小组会，讨论提高气候资金的可预测性问题，由气候政策倡议全球总裁 Barbara Buchner 担任主席，嘉宾有：

- (a) Lyonpo Yeshey Penjor, 不丹农林部长；
- (b) Yasmine Fouad, 埃及环境部长；
- (c) Steven Guilbeault, 加拿大环境和气候变化部长。

³ 第12/CMA.1号决定，第10段。

⁴ 所有两年期信息通报均可查阅 <https://unfccc.int/Art.9.5-biennial-communications>。第一次两年期信息通报的汇编和综合见 FCCC/PA/CMA/2021/3 号文件。

⁵ FCCC/PA/CMA/2021/5。

15. 第二次专题小组会，讨论**增强适应资金的规模和有效性**问题，由时任联合国国际贸易大臣的 Anne-Marie Trevelyan 担任主席，嘉宾有：

- (a) Aiyaz Sayed-Khaiyum, 斐济经济、公务员和通信部长；
- (b) Agnes Kalibata, 非洲绿色革命联盟主席；
- (c) Samantha Power, 美国国际开发署署长；
- (d) Akinwumi Adesina, 非洲开发银行行长。

16. 第三次专题小组会，讨论**气候资金筹集的未来趋势**，由丹麦气候、能源和公用事业部长 Dan Jørgensen 主持，嘉宾有：

- (a) Mari Pangestu, 时任世界银行发展政策和伙伴关系司司长；
- (b) Marsha Caddle, 巴巴多斯经济事务和投资部部长。

17. 专题小组讨论完后举行了全体会议，由 Yasmine Fouad 和时任瑞典副首相兼环境和气候大臣 Per Bolund 主持，20 名部长、国家代表和观察员组织的高级别代表参加了会议。发言者介绍了近年来他们是如何增强对气候资金的承诺的，并宣布新的或雄心更强的承诺和倡议，以促进气候资金的筹集(见下文第四节 D)。指导性主题为小组讨论和全体会议提供了便利，这些问题可在《气候公约》网站上查阅，同时还可查阅活动安排、网播和与活动有关的其他信息。⁶

18. 时任《联合国气候变化框架公约》执行秘书 Patricia Espinosa 在对话结束时发表了闭幕词，强调需要提高气候雄心，释放实现《巴黎协定》目标所需的资金，并继续扩大适应行动的资金规模。

四. 讨论概要

A. 提高气候资金的可预测性

19. 虽然与会者欢迎《气候资金交付计划》，该计划有助于提高气候资金的可预测性和透明度，但他们对延迟实现 1,000 亿美元的目标表示失望。与会者呼吁不延迟扩大气候资金规模，以期超过 1,000 亿美元的目标，这一目标预计将在 2023 年之前实现，并在 2025 年之前实现超越。与会者还呼吁在今后的两年期信息通报中提供更多关于新的和额外资金的规模和进展情况的量化信息，以提高气候资金的可预测性，同时认识到，许多发达国家的预算周期较短，因此很难提前几年提供关于计划的气候资金的详细信息。

20. 鉴于适应对发展中国家的重要性，与会者强调需要在适应和减缓资金之间实现平衡，并优先考虑优惠和赠款工具。与会者达成一致认为，有必要改善获得资金的渠道，以执行国家和地方气候计划和项目，特别是适应计划和项目，另有与会者强调有必要使地方社区能够获得气候资金。虽然与会者欢迎在 2021 年年度捐助者对话上对适应基金承诺的创纪录捐款，但他们也强调了适应资金可持续和可预测的重要性。

⁶ <https://unfccc.int/event/1st-high-level-ministerial-dialogue-on-climate-finance-under-the-cma>.

21. 需要能力建设和扶持环境，以加强发展中国家获得气候资金的有限能力。更简单、更公平、更协调和更容易利用的程序将有助于确保财政支助到达最需要的人手中。

22. 《气候资金交付计划》中概述的集体行动指导原则可能有助于提高气候资金的有效性和规模。虽然私营部门投资在弥补气候行动资金缺口方面可发挥重大作用，但公共部门在降低投资风险和帮助确保从私营部门筹集的气候资金的透明度和有效性方面也可发挥关键作用。

23. 与会者强调，支持的可得性和可预测性对于执行适应和减缓计划以及提高气候雄心十分重要，以便满足发展中国家在这些计划中概述的气候行动方面的需要和优先事项。在这方面，他们指出，在提供气候资金方面，特别是在适应方面，需要提高可预测性和透明度，并需要进一步讨论气候资金的定义。采用透明的方法衡量和报告所筹集的私人资金，是增加私营部门投资的关键，也是确保公信力和信任的必要条件。与会者还强调，必须进一步开展工作，了解发展中国家在气候行动方面的需要和优先事项，一些与会者指出，这些需要和优先事项多种多样，在某些情况下非常具体。

B. 提高适应资金的规模和有效性

24. 与会者强调，需要采取行动，提高气候资金的规模和有效性，并予以输送给脆弱国家。与会者欢迎增加对适应基金的认捐，并指出除了有专门的适应资金外，各国还必须将适应纳入所有政府决策，以便更好地满足其需要和优先事项。

25. 处理适应和韧性问题的资金需要增加和扩大，以实现与减缓资金的平衡。与会者对持续的化石燃料补贴引致长期的市场扭曲和对气候行动不可持续投资等问题表示关切；他们指出，需要将当前的资金流动朝向更绿色的投资。

26. 与会者广泛承认，由于项目一级的筹资可能无助于提高韧性和实现转型性变化，有必要从基于项目的筹资办法转向方案和部门一级的筹资办法，因为实现这种转型需要长期支持。鼓励缔约方更新它们的国家自主贡献，并制定长期低排放发展战略，以指导能促成转型的长期气候行动。

27. 与会者讨论了获得必要技术和专门知识所需资金的范围和规模，并呼吁作出更大努力，提高对气候资金有效性的认识，包括跟踪流向发展中国家的资金比例。与会者分享了正在开展的努力的具体实例，包括帮助各国积累技术知识，筹备资金项目和加强区域网络的亚太适应方案，以及帮助在整个非洲扩大创新和转型性气候适应行动的非洲适应加速方案。

28. 会议重申，公共融资和混合融资办法能帮助提高雄心，实现减缓与适应资金之间的平衡，并达到 1,000 亿美元的目标，从而在改善适应资金的规模、交付速度和可预测性方面发挥关键作用。与会者认识到，适应资金传统上是以赠款形式提供的，因此指出，公共和私营部门必须共同努力，为适应释放私人资金。会议列举了这类努力的一个例子，即非洲开发银行试行创新适应惠益机制，以筹集公共和私营部门资金，对气候适应作投资，对私人投资去风险和制订激励措施。与会者指出，需要扩大这些举措的规模，如果投资规模小、性质多样，这样做可能特别具有挑战性。

29. 与会者指出，多边融资机构之间必须开展合作，以确保私营部门兑现筹集适应资金的承诺。但一些与会者强调，通过能力建设和增加获得适应技术的机会，这与扩大资金支持同样重要。

C. 气候资金筹集的未来趋势

30. 就确保气候资金流足以满足发展中国家的需要和优先事项而言，必须从所有来源获得更多的气候资金，特别是用于适应的资金。与会者指出，整个金融系统应发挥关键作用，为所有国家的气候危机提供解决办法。

31. 由于适应行动的执行滞后于减缓行动，与会者敦促将适应和韧性项目纳入减缓的项目组合。此外，由于适应历来得到的支持少于减缓，与会者强调需要增加对发展中国家适应和韧性的支持，使它们能够更好地为极端气候事件做好准备。一位部长指出，一些在全球温室气体排放中所占比例最小的发展中国家，其国家自主贡献却属于最有雄心的国家之列。

32. 广泛的共识是，不仅需要聚焦于所需的资金水平，而且还要聚焦其有效性，需要哪些干预措施将其扩大到必要的水平，尽管与 1,000 亿美元目标和增加适应资金有关的成果，对于在缔约方之间建立信任也至关重要。同时，将气候因素纳入发展计划是一种手段，它能确保资金与气候行动一起促进当地的增长和减贫。

33. 为不同类型的气候行动提供资金，需要有区别的投资和不同的资金来源，赠款和减让性工具要发挥关键作用。优惠公共资金在去风险和降低融资成本方面发挥作用，而基金会和慈善组织在通过赠款和优惠工具提供气候资金方面也发挥着根本性作用。一个混合融资平台包括多种资金来源，建立共同的目的、标准和透明度，以从不同利害关系方和部门筹集资金，帮助实现具有影响力和可扩展性的转型项目。

34. 特别提款权被认为是利用大量长期和低成本资金的有力工具。为了说明多边开发银行优化其资产负债表的必要性，会议以非洲开发银行在联合王国政府支持下的 Room2Run 为例，该项目帮助非洲开发银行管理现有的资产负债表，从而使其能够为社会和环境关键领域的行动提供贷款。

35. 与会者强调，创新资金来源将继续在气候资金方面发挥重要作用，例如巨灾债券和担保是大幅度增加资金支持的可用工具。巴巴多斯的“屋顶到珊瑚礁国家韧性计划”旨在通过创新工具促进绿色投资和提高资金韧性，将保险和特别提款权分配相结合，这被引作创新资金的一个例子。一位部长强调迫切需要就解决损失和损害的资金问题进行国际讨论。

36. 与会者认识到，财政部、中央银行和金融监管当局，乃至整个金融系统，都能发挥关键作用，实施解决方案，以筹集有规模的气候资金，并产生从最脆弱社区到最大经济体的全球性影响。各国必须有政治意愿并开展协作努力，制定明确的长期目标，以减少全球温室气体排放，加强具有气候韧性的发展，并作出必要的政策和监管转变。会议呼吁改革金融体系，以应对气候紧急情况。

D. 撬动和促进公共和私人资金的举措

37. 与会者普遍认为，有必要扩大气候资金，以弥补资金缺口，实现《巴黎协定》的长期目标。必须大幅提高气候资金水平，以便能够减少全球排放量和安全地适应气候变化。在气候资金筹集和投资方面作出了以下宣告，以促进能力建设和技术支持：

(a) 丹麦的一位代表重申该缔约方宣布停止对矿物燃料的公共供资；

(b) 法国的一位代表宣布该缔约方新的气候供资承诺，即在 2021 年至 2025 年期间每年筹集 60 亿欧元，并确保其气候供资总额的三分之一用于适应。该代表重申法国致力于采取整体环境行动，确保到 2025 年将气候资金的 30% 分配给生物多样性，并宣布法国已承诺提供 2,000 万欧元，用于支持最不发达国家的气候行动；

(c) 美利坚合众国的一位代表宣布，该缔约方承诺到 2024 年为国际公共气候资金提供 110 亿美元。该代表重申美国政府宣布启动一项名为 **PREPARE** 的适应和韧性应急计划，并宣布美国承诺到 2024 年将其适应资金增加 6 倍，达到 30 亿美元，作为其对气候资金总体贡献的一部分。该代表强调，美国政府首次向适应基金捐款，并致力于改善获得这些资金的途径；

(d) 美国代表宣布，美国国务院将资助适应资金和技术转让的气候韧性基金——这是第一个用于气候适应投资的私人投资基金，并将向全球气候资金创新实验室提供资金，以孵化更多的适应资金工具。美国代表宣布资助加速森林融资降低排放联盟，这是一个独特的公私伙伴关系，旨在利用私营部门的资源支持热带和亚热带发展中国家的减缓努力。此外，美国通过美国国际开发署，并作为改善发展中国家气候资金努力的一部分，正在与牙买加合作，以改善获得气候资金的机会，执行获得气候资金问题工作队公布的建议；⁷

(e) 日本的一位代表为 2020-2025 年认捐约 700 亿美元的气候资金，占 1,000 亿美元目标的 14%。这一承诺将每年以大致相同的规模得到履行，确保日本的支持是可预测的。该代表宣布，该缔约方将把其适应支助增加一倍，达到 148 亿美元，以努力增加基于赠款的资金，并承诺增加低利率和长偿还期的优惠贷款；

(f) 加拿大的一位代表重申，该缔约方承诺将气候资金增加一倍，以帮助发展中国家加强其韧性。这位代表宣布，加拿大提供的适应资金总额将至少占其气候资金总额的 40%。加拿大将从其气候资金中拨出超过 10 亿美元，用于支持具有生物多样性共同惠益的基于自然的气候解决方案；

(g) Alok Sharma 说，联合王国和其他 12 个国家已承诺加入适应资金倡导小组，倡导在公共气候资金分配中实现适应和减缓之间的平衡。

⁷ 见 <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20230105153630/https://ukcop26.org/cop26-goals/finance/>.