



联合国

FCCC/CP/2019/4



气候变化框架公约

Distr.: General  
6 September 2019  
Chinese  
Original: English

缔约方会议

第二十五届会议

2019年12月2日至13日，圣地亚哥

临时议程项目 X

## 2019 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五十届会议同期举行的 2019 年长期气候资金问题会期研讨会的概要。根据第 3/CP.24 号决定，研讨会侧重于气候资金的效力，包括提供和筹集的资金的结果和影响；向发展中国家缔约方为将全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于 2°C 之内、并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内而开展的适应和减缓行动提供资金和技术支持。本报告将为 2020 年第四次气候资金问题两年期高级别部长级对话提供参考。

GE.19-15275 (C) 160919 071019



\* 1 9 1 5 2 7 5 \*

请回收



## 目录

	段次	页次
简称和缩略语.....		3
一. 导言 .....	1-12	4
A. 任务 .....	1-3	4
B. 本报告的范围.....	4	4
C. 筹备活动和议事情况.....	5-12	4
二. 主要结论 .....	13-18	5
三. 讨论概要 .....	19-54	7
A. 气候资金的效力.....	28-33	9
B. 提供资金和技术支持.....	34-41	9
C. 促进加强获取气候资金途径.....	42-48	10
D. 发达国家关于更新的 2014 至 2020 年 增加气候资金战略和方针的两年期提交材料.....	49-54	11

## 简称和缩略语

COP	《公约》缔约方会议
MDB	多边开发银行
NDC	国家自主贡献
REDD-plus	减少毁林所致排放量；减少森林退化所致排放量；养护森林碳储存；可持续森林管理；加强森林碳储存(第 1/CP.16 号决定，第 70 段)
SDG	可持续发展目标

## 一. 引言

### A. 任务

1. 缔约方会议请秘书处在 2020 年之前举办关于长期气候资金问题年度会期研讨会，并就每次研讨会编写一份概要报告，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期高级别部长级对话审议。<sup>1</sup>

2. 2019 年和 2020 年长期气候资金问题会期研讨会的任务是重点讨论：

(a) 气候资金的效力，包括提供和筹集的资金的结果和影响；

(b) 向发展中国家缔约方为将全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于 2°C 之内、并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内而开展的适应和减缓行动提供资金和技术支持；<sup>2</sup>

3. 为向研讨会提供参考，<sup>3</sup> 秘书处编写了有关发达国家关于更新的 2014 至 2020 年增加气候资金战略和方针两年期提交材料的汇编与综合<sup>4</sup> (下称“两年期提交材料”)。

### B. 本报告的范围

4. 第二章介绍了 2019 年长期气候资金问题会期研讨会(下称研讨会)的主要结论，第三章概述了研讨会期间的讨论情况。

### C. 筹备活动和议事情况

#### 1. 筹备活动

5. 在研讨会共同主持人 Zaheer Fakir(南非)和 Mattias Frumerie(瑞典)的指导下，在研讨会之前与缔约方集团举行了非正式磋商，以评估关于两个授权专题讨论的潜在范围。

6. 作为磋商过进程的一部分，2019 年 5 月 17 日在共同主持人的指导下举行了一次公开网络研讨会，以便获得一系列利害关系方关于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，网络研讨会举行了两次，以便不同时区的约 50 名与会者参加。网络研讨会的录音和演示幻灯片，可查阅《气候公约》网站研讨会专门网页。<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 第 5/CP.20 号决定，第 12 段。

<sup>2</sup> 第 3/CP.24 号决定，第 9 段。

<sup>3</sup> 按照第 3/CP.24 号决定第 6 段的要求。

<sup>4</sup> FCCC/CP/2019/INF.1。

<sup>5</sup> <https://unfccc.int/topics/climate-finance/events-meetings/ltf-meetings/long-term-climate-finance-events-in-2019>。

7. 从这些活动中可以明显看出，在用于减缓和适应的气候资金的更广泛背景下，这两个授权专题密切相关，其中许多技术问题相互交织。磋商还表明，缔约方对专题的理解和预期的讨论范围各不相同。以此为基础，在研讨会共同主持人的指导下，研讨会方案<sup>6</sup>的设计旨在：

(a) 探讨两个授权专题，以确定基本问题及其如何相互交织；

(b) 通过交流经验和见解、应对挑战和找出可能的解决办法，促进关于这些问题的技术讨论；

(c) 就这些问题达成共识，确定主要调查结果，为各种气候融资行为方提出建议以及供缔约方会议审议的任何考虑或行动要点。

8. 此外，根据上文第 3 段提到的任务和文件，研讨会方案中列入了关于两年期提交材料的部分，目的是促进发达国家和发展中国家之间就两年期提交材料如何为发展中国家提供有用信息的方式进行交流，并确定需要改进的领域，以便为发达国家 2020 年后编制两年期信息通报提供资料。

## 2. 议事情况

9. 研讨会于 2019 年 6 月 24 日在波恩与附属机构第五十届会议同期举行，向出席会议的所有缔约方和观察员开放。

10. 秘书处的一位代表代表《气候公约》执行秘书帕特里夏·埃斯皮诺萨致开幕词，共同主持人向研讨会作了简短介绍。

11. 两次背景介绍有利于深入了解用于减缓和适应气候资金。随后邀请了一个专家小组就两个授权专题和作为确保气候资金可预测性工具的两年期提交材料发表意见。小组讨论后，研讨会与会者在讨论主持人的主持下就下列专题进行了分组讨论：(1) 气候资金的效力，(2) 提供资金和技术支持，(3) 促进加强的获取气候资金途径和(4) 发达国家关于其战略和方针的两年期提交材料。然后，讨论主持人向全体会议做了报告，为进一步提供专家意见和反思关键问题提供了机会。

12. 研讨会方案、演示幻灯片和视频记录，可查阅研讨会专门网页。

## 二. 主要结论

13. 广泛的利害关系方，包括缔约方、联合国机构、国际组织、智库和民间社会的代表，在研讨会上进行了富有成果的讨论。他们就两个授权专题的各个方面交换了意见和见解。本章介绍了全体会议和分组讨论中得出的主要结论。

14. 背景介绍重点涉及在减缓和适应气候资金的更广泛背景下与两个授权专题特别相关的关键问题，得出了以下结论：

(a) 扩大低碳解决办法投资、以及缩小碳密集型解决办法投资所需的变革速度，对转变能源部门以实现气温目标提出了挑战；

(b) 气候变化经济和科学建模领域与投资领域之间需要更密切的合作，在脱碳途径方面开展工作，以突出这些途径并将其转化为与金融相关的风险；

<sup>6</sup> 2019 年 6 月 1 日发布了一份临时研讨会方案。最后方案可查阅研讨会专门网页。

(c) 适应和减缓之间的国际气候资金仍然不平衡。减缓资金往往核算为行动总成本，而适应资金则往往仅核算为增加成本，因此很难量化跟踪。此外，近年来，促进减缓和适应行动的跨领域气候融资有所增加，反映了气候行动如何被纳入实地发展行动并成为主流；

(d) 近年来，人们注意到，财政和规划部门更多地参与气候行动，但还需要开展更多工作，将气候行动充分纳入国家预算进程。

#### 15. 关于气候资金的效力：

(a) 加强气候资金的效力需要采取系统的方法，建立一个更加有效的气候融资生态系统，其中包括密切相互关联的要素，如加强国家自主权、能力建设和技术援助，以及衡量和加强气候资金的影响；

(b) 复杂和分散的气候融资架构破坏了有效利用不同的气候资金来源、渠道和工具为气候行动融资。在这方面，提供气候资金的国家以及多边和双边机构应努力采取更加协调和互补的方式来提供气候资金；

(c) 通过促进气候融资行为方之间的合作、协调和协同，建立伙伴关系和联盟，可以提高气候融资的有效性。着重谈到响应接受国需求、针对具体部门和解决方案的若干双边国家伙伴关系。还强调与财政部、金融监管机构和私营部门结成更广泛的联盟，以此为手段提高气候资金的效力；

(d) 在加强监测和评估气候项目的影响方面取得了重大进展，但仍存在挑战，包括统一各金融机制和机构的方法；在监测和评估方面加强利用当地专门知识；并确保各级监测和评估方法的兼容性。

#### 16. 关于提供资金和技术支持：

(a) 需要在整个国民经济(包括金融部门)中采用全面的工作方法，以确定发展中国家对资金和技术支持的需求，制定国家气候融资战略，帮助各国将需求转化为行动；

(b) 必须在实现《巴黎协定》长期全球气温目标的背景下，扩大对适应的资金和技术支持，例如，通过设定多边和双边机构提供适应资金和技术支持的目标，以及为适应投资使用关键绩效指标；

(c) 确定适应支助需求的障碍包括对适应缺乏了解、在评估适应支持需求时使用不同的成本计算方法，以及难以获取脆弱性评估的数据。发展中国家机构在获取适应气候资金方面也面临这些挑战；

(d) 鉴于实现气温目标的紧迫性，制定国际气候政策的进程和国家气候政策的执行必须同步进行，以促进政策的一致性并加强资金和技术支持的有效性。

#### 17. 关于促进加强的获取气候资金途径：

(a) 由于能力建设支持和技术援助，达到通过多边气候基金获取气候资金的信托及环境和社会保障要求的发展中国家机构大量增加；

(b) 认证程序仍很复杂，耗费时间且不一致，获取政策往往不能反映发展中国家在编制供资建议时所面临的现实；

(c) 难以区分适应与发展、以及不清楚哪些构成适应的增加费用，这对发展中国家——特别是技术能力有限的国家——编制可由诸如绿色气候基金等多边气候基金核准供资的项目建议构成挑战；

(d) 加强与当地社区接触，以制定和实施气候项目，特别是适应项目，以反映其需求和优先事项，有助于将气候资金导向最需要的地方，并提高项目有效性。国家治理体系和国家自主权十分重要，但当地社区需要更好地获取国际气候资金。

18. 关于发达国家更新的 2014 至 2020 年增加气候资金战略和方针的两年期提交材料：

(a) 在两年期提交材料中提供更详细的信息是有用的，但这种详细程度在不同的提交材料中需要一致，以便能够比较信息；

(b) 两年期提交材料可用以展示如何满足发展中国家的需求，同时考虑到其国家自主贡献、国家行动计划和战略，以及可用于满足这些需求的发达国家的专门知识；

(c) 未来的提交材料可包括与接受国和私营部门建立伙伴关系计划的进一步信息，以提供更多资金。

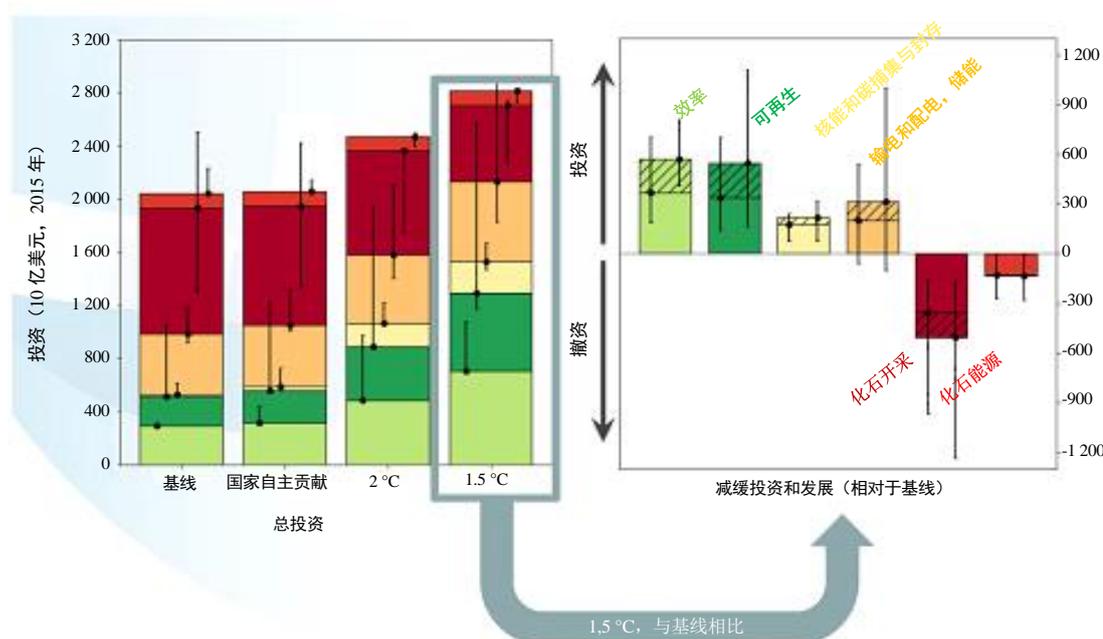
### 三. 讨论概要

19. 本章概述了研讨会期间的讨论情况，包括在背景介绍期间提出的关键问题。本章其余部分概述了四个分组讨论的情况以及与每个小组讨论主题相关的小组发言。

20. 国际应用系统分析研究所的一名代表做了背景介绍，就减缓行动资金发表了意见。该发言重点谈到能源部门为满足《巴黎协定》气温目标所需的全球投资问题，以及实现可持续发展目标所需的投资转变。

21. 为了实现气温目标，2010 年至 2050 年，全球能源部门年均投资需要增至 2.8 万亿美元，约占全球国内生产总值的 0.8%。到 2030 年左右，这一投资的 70% 至 80% 需投向清洁和低碳活动，如可再生能源、能源效率和电池存储。下图列示了满足不同气温目标所需的全球投资。

实现《巴黎协定》之下 1.5°C 和 2°C 度目标的全球投资组合



资料来源：McCollum DL, Zhou W, Bertram C 等人。2018 年。实现《巴黎协定》和可持续发展目标所需能源投资。《自然能源》3(7)：第 589-599 页。

22. 需要开展更多工作，以反映部门投资风险评估中气候减缓途径固有的转型规模和速度。在这方面，强调了气候减缓界与金融界之间必须更密切合作。介绍了这方面一个科学工作组的例子，减缓建模专家和金融专家合作，以确定可用于为气候相关金融风险情景提供投入的减缓模型，以及减缓途径如何能够在数据方面加以改进，以满足投资界的要求。

23. 海外发展研究所的一名代表做了关于当前公共优惠适应资金现状和气候资金效力的第二场背景介绍，包括衡量成果和影响。

24. 根据资金问题常设委员会 2018 年气候资金流量两年期评估和概览的调查结果，概述了公共优惠适应资金的状况。不同渠道提供的适应和减缓资金之间不平衡(见下表)，但要牢记，减缓资金往往核算为行动总成本，而适应资金则往往仅核算为增加成本。然而，近年来，促进减缓和适应的跨领域公共气候资金流动有所增加，反映了气候行动如何被纳入实地发展行动并成为主流。

#### 2015-2016 年国际公共气候资金流动的特点

年均 10 亿美元	支持领域				金融工具			
	适应	减缓	REDD+	跨领域	赠款	优惠贷款	其他	
多边气候基金	1.9	25%	53%	5%	17%	51%	44%	5%
双边资金	31.7	29%	50%	-	21%	47%	52%	<1%
多边开发银行 气候融资	24.4	21%	79%	-	-	9%	74%	17%

说明：所有数值都基于核准和承诺数值。

资料来源：《气候公约》资金问题常设委员会，2018 年。“2018 年气候资金流量两年期评估和概览，技术报告”。波恩：《气候公约》。可查阅 <https://unfccc.int/topics/climate-finance/resources/biennial-assessment-of-climate-finance>。

25. 国内公共和私人来源的适应资金数据存在差距，但需要扩大适应资金，以加强发展中国家的气候抗御力，以面对更加剧烈和频繁的气候变化影响。

26. 强调了有效气候资金的三个核心要素：

(a) 增强国家所有权将确保气候规划和行动与国家优先事项保持一致、利用国家系统提供资金以及广泛利害关系方参与。财政和计划部门业已表现出更加致力于解决气候问题，但气候资金仍有待充分纳入国家预算规划；

(b) 发展中国家直接获取气候资金。尽管资金机制的大部分资金仍然通过多边实体提供，但由于能力建设支助和技术支持，满足获取资金方面信托和环境及社会保障要求的发展中国家机构大量增加；

(c) 满足发展中国家、特别是最脆弱国家需求的有影响力的适应项目和方案。虽然在加强监测和评估适应项目的影响方面取得了重大进展，但有关方法缺乏一致性妨碍了衡量和比较不同资金来源的适应结果。

27. 最后，强调了金融政策和气候相关风险披露监管方面的最新进展，这些动态将发挥作用，使资金流动与减缓和适应目标相称。

## A. 气候资金的效力

28. 与会者讨论了气候资金效力的各个方面，包括使用和管理气候资金的效力(资金效力)以及衡量和评估气候项目的结果和影响的效力(气候效力)。

29. 人们普遍同意，气候资金效力对所有国家都很重要，提高其效力需要采取系统的方法，建立更有效的气候资金生态系统。国家所有权、能力建设和技术援助、伙伴关系以及衡量和加强气候资金的影响被确定为气候资金效力紧密相关的要素。

30. 提高气候资金效力的国家努力包括：

- (a) 将气候行动和气候资金纳入长期国家发展计划和战略的主流；
- (b) 系统跟踪国家气候支出，并评估各部委包含气候要素的项目；
- (c) 建立国家气候基金，专门用于支持与气候有关的项目和行动；
- (d) 加强各部委之间在气候相关活动和项目方面的合作。

31. 通过促进气候资金行为方之间的协作和协同，国际伙伴关系和联盟被视为提高气候资金效力的关键。一位小组成员提供了支持落实发展中伙伴国家自主贡献的伙伴关系的实例。作为合作主动行动的实例，还提到气候行动财政部长联盟及其赫尔辛基原则，该联盟通过确定财政部在应对气候变化方面应遵循的共同原则，有助于提高气候资金的效力。

32. 气候资金分散和在国际和国家层面缺乏协调可能会破坏其有效性。在国际一级，发展中国家发现，气候资金的来源、渠道和工具架构复杂，难以摸清其门道并确定正确的资金来源，以满足其国家或地方的需求。在这方面，鼓励提供气候资金的国家以及多边和双边机构努力采取更加协调和互补的方法来提供支持。在国家层面，政府发现难以全面了解有关国家利害关系方用于支持气候行动的气候资金来源，因此难以确保行为方之间的协调并采取一致的国家气候政策和行动。

33. 人们普遍同意，监测和评估其结果和影响是一些重要步骤，用以评估长期气候项目和方案的有效性，以及确定追踪行动进展里程碑的有用性。一些发展中国家与会者认为，应该更多地利用当地的监测和评估专门知识，以确保行动纳入当地，结果和影响针对当地需求。但也强调，不同的融资机制和机构之间没有标准化的监测和评估方法，以及国际所用方法与国家或地方衡量和评估系统不兼容。

## B. 提供资金和技术支持

34. 以实现《巴黎协定》气温目标为背景，讨论了迫切需要利用公共、私营和创新来源增加资金支持；确定发展中国家的支持需求并制定国家气候资金战略；扩大对适应的支持；以及国家和国际政策问题。

35. 与会者承认实现气温目标的紧迫性和挑战，普遍认为目前的气候资金水平需要大幅度提高。他们还同意，只有通过做出同样紧迫的战略政策响应并向发展中国家提供资金和技术支持，这些目标才能实现。

36. 一些小组成员注意到，扩大从公共来源提供资金和技术支持十分重要，但他们强调，仅靠公共资金无法满足发展中国家落实国家自主贡献的需要。在这方

面，他们强调，重要的是要提供资金和技术支持，以便为扩大私营部门参与创建适当的扶持环境和政策框架。

37. 此外，一些小组成员指出，需要利用创新金融工具潜力，扩大调动用于减缓和适应的气候资金的范围。一位小组成员介绍了一个主动行动的案例，通过绿色债券和灾难债券筹集资金，增强当地社区抗御气候变化必然后果的能力。

38. 强调了确定发展中国家的资金和技术支持需求和制定国家气候资金战略的重要性，以帮助其确定不同资金来源如何能够补充并满足其需求。有人指出，这两项活动都需要采用整体办法，在包括金融部门在内的国民经济中开展工作，以达到所需的转型规模，除其他外，需要：

(a) 在国家规划进程中制定气候目标，反映与可持续发展具体目标的协同作用，如可持续发展目标和《亚的斯亚贝巴行动议程》，以实现共同效益；

(b) 进行全经济范围成本效益分析，这有助于加强政治意愿，以采取紧急行动和增强承诺力度；

(c) 协调国家规划和行动，不仅跨部门(横向)，而且跨政府级别(纵向)，从联邦到地区、城市和社区一级，涉及非国家行为方、包括私营部门。纵向一体化不仅使地方和非政府行为方更加了解国家政策如何影响其投资优先事项，而且还促进气候行动与国家气候目标一致；

(d) 提高国家和国际气候资金流动的透明度，这将在整个经济范围内产生影响，促进国家在这一过程中的所有权和问责制，促进确保中长期资金的确定的稳定性和稳定性；

(e) 更好地了解国家自主贡献和国家适应计划中所确定行动的总成本。

39. 在确定适应支持需求方面，确定的挑战包括：对适应缺乏了解、在评估适应支持需求时使用不同的成本计算方法、以及难以获取脆弱性评估数据。

40. 人们普遍同意，在实现《巴黎协定》气温目标方面，需要扩大对适应的资金和技术支持。一位小组成员提到，为国际金融机构确定提供适应资金支持目标和引入私营部门评估适应投资关键业绩指标，可有助于实现增加公共资金支持 and 私营部门参与适应的目标。

41. 现有国家和国际努力需要相互呼应，以促进气候政策的一致性，加强资金和技术支持的有效性。国际政策进程支持各国确定实现《巴黎协定》气温目标的总体方向，并保持应对气候变化的势头。在这方面，建议采用不同的资金和技术支持目标，如与适应或撤资有关的目标，作为一种自上而下的办法，使各国能够采取有力度的气候行动，争取实现《巴黎协定》的目标。还承认使国家政策和气候资金活动与国际政策进程新动态保持一致的紧迫性和挑战性。

### C. 促进加强获取气候资金途径

42. 促进发展中国家获取气候资金途径被广泛视为提高气候资金效力和提供资金和技术支持效力的一个贯穿各领域的不可或缺的元素。讨论了多边和双边气候资金机构的获取要求、社区在提供气候资金方面的作用以及损失和损害相关资金问题。

43. 一般而言，通过双边和多边渠道获取气候资金的程序仍然复杂和冗长。虽然有些多边气候基金的直接获取模式有助于加强国家对该进程的所有权，加强国家执行实体的获取能力，但认证程序仍然耗时且繁琐。

44. 此外，由于获取国际气候资金的要求往往不能反映发展中国家国家一级的现实，因此遵从这些要求并为气候项目和方案编制供资建议可能具有挑战性。例如，有人指出，多边和双边供资机构关于适应项目的政策有时不明确，在不同机构之间并不统一。

45. 不清楚哪些构成适应项目的增加费用是发展中国家、特别是最不发达国家面临的另一挑战，它们编制供资建议的能力有限，有时导致供资建议不被绿色气候基金董事会审议批准。

46. 多年来，许多发展中国家机构建立了更强大的机构能力，以满足获取和吸收气候资金的要求。长期建设能力对发展中国家极为重要，以便能够制定和实施充分反映和满足其需求的气候项目提案，但保持此种能力仍然是一项挑战。

47. 为克服获取障碍，有人建议：

(a) 多边和双边供资机构加强努力协调获取要求；

(b) 从长远角度以持续方式开展能力建设，加强发展中国家的获取能力；

(c) 采用整体方法编制气候项目提案，使提案与可持续发展目标和《亚的斯亚贝巴行动议程》等其他全球可持续发展目标保持一致。

48. 人们指出，社区需要密切参与制定气候资金计划和战略，资金必须流至当地社区一级，惠及最弱势群体。与民间社会和社区团体合作，特别是在设计适应项目时与其合作，通常会产生更符合社区需求和优先事项的成功项目。多边和双边机构需要更加努力，加强当地社区获得气候资金的机会，同时尊重国家治理制度和国家所有权。

#### D. 发达国家关于更新的 2014 至 2020 年增加气候资金战略和方针的两年期提交材料

49. 与会者就两年期提交材料交换了意见，提供了反馈，包括如何改进所提供信息的详细程度和类型，并更广泛地讨论了如何使公共和私人气候资金更加能够预测。

50. 两年期提交材料和事前通报被认为是有用的工具，可在不同程度上提供气候资金的可预测性。特别是，它们有助于发达国家历届政府将气候资金作为一个长期优先事项。一位小组成员指出，两年期提交材料可以突出新兴的气候资金新来源，例如设立优先考虑气候资金的新的双边发展融资机构。

51. 有人指出，在两年期提交材料中提供更详细信息是有用的，包括例如在具体国家所用详细的部门一级方法的信息；但也有人指出，这种详细程度降低了提交材料信息的可比性，因为其不一定涵盖所有国家，或并非所有提交材料都同样详细。

52. 确定的另一项挑战是在两年期提交材料中参照发达国家的集体目标和承诺反映单个国家的承诺。一些与会者指出，单个缔约方的承诺，应从单个缔约方是否

兑现的角度来看待，集体承诺应从集团是否兑现的角度来看待。其他与会者指出，两年期提交材料中关于承诺的信息并不保证其已经单独或集体兑现，并强调需要进一步加强气候资金的可预测性。

53. 还有些与会者指出，两年期提交材料中提供的信息应致力于表明发展中国家的需求和优先事项如何得到处理。这可以通过利用现有对话渠道并考虑到国家自主承诺、国家行动计划和发展中国家两年期提交材料编制战略来实现。提交材料还可表明，能够在哪些方面利用发达国家的专门知识来满足这些需求。

54. 今后的两年期提交材料可列入为扩大资金规模与接受国和私营部门建立伙伴关系计划的进一步信息。

---