



缔约方会议

第三十一届会议

2026 年 11 月 9 日至 20 日，安塔利亚

临时议程项目 14

性别与气候变化

采用性别响应型资金手段和方法方面的经验以及这方面的现有能力建设

秘书处的综合报告

概要

本报告综合了缔约方和有关组织就采用性别响应型资金手段和方法方面的经验以及这方面的现有能力建设提交的材料。报告指出，性别响应型气候融资方法正日益纳入公共财政管理系统、国家预算编制进程以及公共和私人融资框架，并在其中得到应用；性别响应型气候资金在用于国家气候基金、去中心化赠款和高度优惠融资的直接获取模式中具有重要意义。报告概述了制约气候资金公平流向妇女和女童以及弱势群体和社区、以满足其需求的各项运作挑战；着重指出能力建设在性别响应型气候资金的设计、执行和监测中发挥着不可或缺的作用；并介绍了利害关系方确定的加强性别响应型气候资金的机会，包括资金的流动、其影响及相关能力建设方面的机会。



简称和缩略语

英文简称	中文简称	中文全称
AI		人工智能
CBT		气候预算标签
COP	COP	缔约方会议
DAE		直接获取资金实体
FPIC		自由、事先和知情同意
GESI		性别平等和社会包容
GRB		性别响应型预算编制
IGO		政府间组织
LGBTI+	性别多样人士	男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等
MDB		多边开发银行
MSMEs	中小微企业	中小微型企业
NCQG		气候资金新集体量化目标
PFM		公共财政管理
SRHR		性健康和生殖健康及权利

一. 导言

A. 任务授权

1. 缔约方会议第三十届会议(COP 30)认识到,性别响应型气候政策和行动的实施和实施手段,可使缔约方提高雄心,促进性别平等,并推进根据国家确定的发展优先事项,实现劳动力公正转型、创造体面工作和优质就业岗位。此外,会议还认识到所有妇女和女童,包括土著妇女、地方社区妇女、移民妇女、残疾妇女、小农妇女以及农村和偏远社区妇女,面临着不同的气候变化影响和机遇,这种不同的影响和机遇是由多方面因素造成的。^{1 2}

2. COP 30 通过了《2026 至 2034 年贝伦性别问题行动计划》,³ 其中将性别响应型行动的实施和实施手段列为一个优先领域(D)。该计划的交付成果 D.1.1 要求缔约方和相关组织就采用性别响应型资金手段和方法方面的经验以及这方面的现有能力建设提交材料,从而为活动 D.1 提供支持,同时分享使用公共资金的手段和方法(如性别响应型预算编制)的经验,并为相关能力建设提供支持,从而酌情推进性别响应型气候政策、计划、战略和行动。该计划的交付成果 D.1.2 要求秘书处编写一份关于这些材料的综合报告。

B. 范围和方法

3. 截至 2026 年 7 月 30 日,共收到 22 份⁴ 响应上文第 2 段所述的征集材料呼吁而提交的材料: 8 份来自缔约方或缔约方集团,⁵ 共代表 45 个国家; 1 份来自一个《气候公约》组成机构;⁶ 1 份来自一个《气候公约》类组;⁷ 2 份来自联合国组织;⁸ 3 份来自接纳的政府间组织;⁹ 6 份来自接纳的非政府组织,其中 4 份为民间社会团体的汇编材料;¹⁰ 1 份来自未获接纳的实体。¹¹

4. 本报告按照融资运作的若干层面(包括扶持性条件,以及融资模式、方法和工具)对提交材料进行综合,目的是盘点性别响应型气候资金方面的进展和挑

¹ 下文第 3 段所述提交材料明确提及年龄、种族、族裔、土著身份、残疾、性取向、性别认同、性别表达、性别特征以及社会经济状况和农村状况。

² 第 7/CP.30 号决定,序言第二和第三段。

³ 第 7/CP.30 号决定,第 6 段。行动计划载于该决定附件。

⁴ 可查阅 <https://submissions.unfccc.int> (在搜索栏输入“gender”)。

⁵ 澳大利亚、巴西、埃塞俄比亚、欧洲联盟、冰岛、菲律宾、拉丁美洲和加勒比独立协会、环境完整性小组。

⁶ 巴黎能力建设委员会。

⁷ 妇女和性别支持群体。

⁸ 联合国开发计划署和联合国人口基金。

⁹ 促进具有抗灾能力的基础设施联盟、全球绿色增长研究所和国际山地综合发展中心。

¹⁰ 巴西女权民间社会组织联盟; CARE; 热莱德斯黑人妇女研究所; 气候观测站实验室; 性别与气候正义工作组; Out for Sustainability; Koppa—LGBTI+经济实力实验室; GiveOut; 以及妇女土地权倡议。

¹¹ 2X Global.

战。报告重点列出了几个采用性别响应型资金手段和方法方面的能力建设实例，并提出了进一步发展和加强性别响应型气候资金方面的相关进程和模式的备选方案。

C. 缔约方会议可采取的行动

5. 缔约方会议不妨考虑本文件所载资料，并请缔约方考虑将这些资料用于加强性别响应型气候资金的进度监测工作。

二. 综合

A. 性别响应型气候资金

6. 提交的材料表明，利害关系方将性别响应型气候资金理解为将性别考量纳入所有融资进程，从而实现气候资金的分配。性别响应型气候资金的方法不仅限于技术合规、风险管理以及保障措施的应用，还着眼于处理性别权力关系和结构性不平等问题(如歧视性的土地权，以及无法获得资金等)，促使资金流动与人权和气候正义保持一致。这些材料表明，性别响应型气候资金具有一种根本的双重性：既包括处理具体性别相关融资需求的有针对性的独立方案，也包括系统性的公共财政管理架构；后者将性别和公平纳入财政业务，通过混合融资和影响力投资等模式日益融入私营金融部门。

7. 提交材料认为，性别响应型气候资金力求解决性别不平等问题，并考虑到气候变化性别差异影响的多方面因素。这些材料突出了若干性别响应型气候资金的方法，这些方法可以改善获得气候资金的机会，并加强妇女和弱势人群在气候行动和决策中的能动性、领导力，提高参与水平。此外，材料强调，必须以明确、全面而非零散的方式将性别考量纳入气候资金，将性别平等和社会公平确定为实现有效调动、提供气候资金的基本特征和绩效标准。

8. 性别响应型气候资金建立在扶持条件和定向资金交付模式的坚实基础之上。虽然每种模式在国际、国家和国家以下各级的架构中发挥不同的运作功能，但提交材料着重指出，在推进性别响应型气候行动的过程中应实现模式互补。这些机制如果相辅相成，就能实现有效公正的气候融资：在面向所有利害关系方的持续能力建设的支持下，公共财政系统可提供扶持框架，直接获取机制可提高地方领导力，而优惠融资则有助于调动额外资本。

9. 虽然性别响应型气候资金的政策制定和实践继续取得进展，但提交材料表明，在资金的可得性和规模方面仍存在挑战。大多数材料结合气候融资架构内的结构性因素讨论了这些不足，其中包括公共赠款融资的局限性，以及在多边气候基金、多边开发银行、双边渠道和国内拨款中，加强直接获取模式并增加其数量所面临的运作限制。

10. 尽管妇女、土著人民和地方社区在地方适应举措中发挥着牵头作用，但提交材料表明，这些群体获得气候资金的机会，仍然受到较高的资金门槛以及认证和受信义务要求的制约，他们往往无法满足这些条件。针对基层群体的赠款机制仍属小型或中型规模，而旨在实现性别公正解决方案的大型赠款机制仍然稀少。

11. 材料强调, 需要持续提供赠款型、非债务融资(包括官方发展援助), 以确保在提供并调动资金的同时, 不给国家或地方公共资产负债表造成额外负担。多份材料指出, 高额的债务偿付对公共开支造成压力, 导致采取紧缩措施, 特别是在公共服务部门。¹² 一些材料援引证据说, 依赖非优惠债务和苛刻的信贷额度会加重国内债务负担, 将财务困境和无偿照护的负担不成比例地转嫁给妇女和弱势群体, 这些影响在气候冲击期间进一步加剧, 对气候韧性产生长期影响。

12. 另一个贯穿公共和私人气候融资框架的挑战, 在于如何界定妇女、青年、土著人民和地方社区。虽然公共框架一贯将这些群体描述为被动的受害者或脆弱的受益者, 但私营部门模式往往首先将妇女视为消费者、资金借款人或市场参与者, 却对根深蒂固的性别不平等无动于衷。提交材料指出, 这些群体本应成为具有战略性的气候行动者、领导者和创新者, 可以界定通过哪些路径实现自身韧性; 但金融机构限制了这样的定位, 因而可能继续对其提出的解决方案供资不足。

13. 提交材料指出, 按性别分列的定性和定量数据, 包括气候变化性别差异影响的多方面因素的相关数据长期存在缺口, 制约了为精准确定资金投向而开展的分析。然而, 绝大多数材料强调, 数据限制不应成为拖延供资的理由; 相反, 加强数据收集和分析能力应成为一项紧迫的投资优先事项。

B. 性别响应型气候资金的扶持性条件

14. 提交材料揭示了气候治理中的一种范式转变: 性别响应不再是可选的次要目标, 而是一种不可或缺的扶持性条件, 是有效、公平、持续且有影响力的气候资金流动的前提。材料报告称, 要把这一意图付诸实践, 就需要营造一种扶持环境: 通过具有法律约束力的任务授权、连贯一致的政策、强有力的体制安排和全社会参与机制, 将性别问题纳入这一进程。

1. 法律框架

15. 提交材料表明, 一些缔约方在制定总体法规和气候专项立法的过程中, 逐渐承认性别平等和人权。六个缔约方¹³ 已确定法律授权, 规定将性别平等纳入所有公共政策和国家预算, 为环境行动和供资设定了法定基线。

16. 此外, 六个缔约方¹⁴ 颁布了嵌入性别考量的气候专项立法。一些气候变化方面的国家框架法律载明气候公平原则, 要求气候变化规划期间须与负责性别问题的部委开展正式的机构间协调, 并实施确保性别平衡的治理结构。相关立法还规定设立国家气候基金, 要求这类基金依法确保资本分配和资源分配符合性别和社会公平方面的标准及准则。

¹² 例如与社会保护、卫生、性健康和生殖健康及权利、农业、水、教育、照护、公正转型以及损失和损害恢复相关的服务。

¹³ 比利时、冰岛、爱尔兰、菲律宾、西班牙和瑞典。

¹⁴ 巴西、智利、哥伦比亚、危地马拉、秘鲁和菲律宾。

17. 六个缔约方¹⁵ 制定了公共财政管理和国家预算方面提及性别问题的法律。据此，国家可在年度预算中更广泛地运用性别分析、性别预算准则、性别影响事前评估、归属评分和预算支出报表等性别工具。此举承认，性别问题是公共财政管理(总体上)乃至气候资金(更具体而言)的固有组成部分，而非附加内容。

2. 规划和政策的协调一致

18. 提交材料表明，缔约方正将性别平等纳入涉及国家方案编制和国际合作的总体政策框架、多年期战略和机构任务授权。

19. 性别问题正被纳入政策主流，从传统社会领域扩展到采矿、能源、农业、生物多样性、林业、运输、住房、水、废物和农村发展等对经济和环境都至关重要的部门。各部委制定了针对具体部门的性别平等政策和行动计划，为减缓、适应和公正转型等方面实现参与式的性别响应型气候行动奠定了体制基础。

20. 提交材料着重指出，将性别问题纳入高级别气候承诺已取得进展，这些承诺包括国家自主贡献、国家适应计划、低排放发展战略以及气候和环境区域合作框架。¹⁶ 高级别气候战略和计划的实施，越来越多地采用各种因地制宜、专门化的性别响应型工具。¹⁷

3. 性别数据和分析

21. 提交材料着重指出，按性别分列的数据和性别分析发挥着重要作用，揭示出气候影响造成具有性别差异的脆弱性以及如何采取有性别差异的应对措施。这些内容可用于确定资金需求，进而推动将性别考量纳入气候资金的政策制定、工具设计和规划中。

4. 国际合作

22. 提交材料表明，一些开展发展合作、提供气候资金的国家在此类支持中将性别平等作为优先考量，并为此制定了相关政策、战略和行动计划。这些国家采用了结构化的性别筛选方法、考虑气候变化性别差异影响多方面因素的分析、气候项目性别行动计划，以及包容性的性别响应合作原则，从而通过多边和双边融资渠道加强国际气候融资组合中的性别平等成果。

23. 国际发展金融机构和执行实体力求将国家一级的方案拟订与全球任务授权挂钩，如《贝伦性别问题行动计划》及其前身所规定的任务授权。提交材料表明，一些多边和双边渠道直接支持伙伴国制定或实施国家自主贡献和国家适应计划中的性别响应型组成部分。提交材料指出，为公正转型和社会保护战略提供的资金支持日益增多；其中一些材料强调，相应的提交方有意加强多边倡议和伙伴关系，以加强包容性气候治理，改善妇女以及弱势人员和群体获得气候资金的机会。

¹⁵ 巴西、冰岛、爱尔兰、菲律宾、葡萄牙和西班牙。

¹⁶ 例如《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》(又称《埃斯卡苏协定》)。

¹⁷ 巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、厄瓜多尔、危地马拉、海地、牙买加、墨西哥、巴拿马、秘鲁和菲律宾制定了此类落实工具。

24. 多边、政府间和国际发展组织制定了将性别平等与气候目标系统联系起来的战略，从而在为性别响应型气候政策和行动营造扶持环境方面发挥关键作用。提交材料详细说明了这些国际执行实体如何确保机构规划与全球任务授权(包括《贝伦性别问题行动计划》)保持一致，以直接回应缔约方和获得气候基金认证的执行实体提出的呼吁，它们寻求采用性别响应型办法处理气候资金问题，取得性别变革性成果。作为执行实体的政府间组织，如联合国人口基金、全球绿色增长研究所和国际山地综合发展中心等，提交的材料表明，这些方法正通过多年期组织战略计划和性别平等和社会包容战略，被纳入组织任务授权的核心，以指导机构问责和国家层面的实施工作。

5. 体制架构

25. 提交材料表明，各国正在建立协调结构，将性别专业能力在中央气候主管部门内制度化，并促进政策制定与执行的衔接。缔约方提交的材料强调，一些国家在气候和环境部内设立专门单位，就气候行动和气候资金机制方面的性别平等问题提供专门指导，或指定性别问题专家担任咨询职务，以实现同样目的。

26. 提交材料强调，性别机制，包括各部委内的性别平等局、国家妇女委员会、职能机构中的性别与妇女权利专门单位以及性别问题协调人系统，正被纳入国家气候治理架构，在近期的气候治理和融资进程中发挥了关键作用。具体表现在：提供性别技术专业能力、开展政策协调、对气候项目储备进行事前审查、监督性别响应型公共财政管理等。提交材料详细说明，性别机制参与了国家机构间气候委员会、圆桌会议和协调单位，这些机构包括气候、环境和性别主管部门的代表。¹⁸ 此外，提交材料提到，性别机制主导的跨部门战略日益认识到性别问题并将该问题纳入其中，形成了更明确的部门联系，为针对具体部门的性别响应型气候资金开辟了路径。¹⁹

27. 提交材料强调，在各职能部委、部门和机构中设立性别问题单位的同时，应该设立国家级性别和气候变化协调人，并在国家以下各级设立性别问题或性别平等和社会包容问题协调人。指定并支持协调人被视为有利于增强国家自主权，也有助于将协调人角色与内部性别技术能力相结合。相关材料提供了证据，说明这些协调人如何确保多部门气候项目储备在分配资金之前纳入性别标准。

28. 机构间气候资金工作组将主管财政、环境和性别事务的部委联系起来，以协调政策制定并落实预算标签。拉丁美洲和加勒比国家环境部长论坛等区域平台促进跨境技术交流，包括交流性别工具和资金工具等经验。

29. 提交材料介绍了各部委和机构协调开展的性别响应型预算编制办法。这些办法包括：为预算规划确立跨部委任务授权，在专门从事气候治理的机构内设立性别单位，以及促进建立侧重于性别预算标签和性别与气候政策协调的多机构网络。

30. 提交材料强调，一些体制安排包含性别机制，或包含由性别专家指导的办法，此类机制在性别响应型气候行动和融资的过程中发挥着至关重要的协调作

¹⁸ 巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、埃塞俄比亚、危地马拉、冰岛、巴布亚新几内亚、秘鲁、菲律宾、西班牙和瑞典的实例证明了这一点。

¹⁹ 巴西、哥斯达黎加、菲律宾和瑞典的实例证明了这一点。

用。具体表现在：界定明确的职责，加强内部技术能力，以及监测与公共政策、国家预算和气候资金相关的国家和国际性别承诺的落实进度。

6. 包容性参与和接触

31. 要维持性别响应型气候资金，就需要建立强有力的机构间治理安排，确保包括弱势群体在内的各类利害关系方有意义地参与，从而使受气候影响最直接的群体能够影响政策设计和财政资源的分配。

32. 一些缔约方²⁰ 设立了法定均等标准和咨询席位，促进妇女组织和土著人民参与国家可持续发展理事会和气候委员会。

33. 提交材料强调，结构化的协商和参与机制十分重要，这些机制将妇女及与性别相关的民间社会组织和网络，与负责性别、社会发展、卫生、土著人民和地方社区及非洲人后裔事务的部委、部门和机构汇聚在一起。要消除参与的结构性障碍，就需要提供实际支持，例如为照护者提供临时安排，保障土地和领地保有权，并执行土著妇女和青年的自由、事先和知情同意规程。

34. 制度化的参与进程和共同设计的惠益分享机制，使包括土著妇女、地方社区妇女、移民妇女、残疾妇女、小农妇女以及农村和偏远社区妇女在内的妇女和女童，能够为气候资金决策提供参考并参与管理。通过主导地方规划、确定投资优先事项以及管理社区监测与问责机制，妇女不再只是征询意见的对象，而是直接接收和管理用于气候行动的资金。

35. 如前所述，提交材料强调的气候融资架构中的一个关键结构性障碍，是妇女以及弱势人员和群体一直被界定为天生脆弱者、被动受益者或市场消费者，而不是战略决策者和气候领导者。虽然国际话语日益承认，气候变化对所有妇女和女童造成的不同影响和机遇是由多方面因素塑造出来的，但实际的资本流动和私营部门融资模式并未体现出这一转变，仍然只把妇女视为小额借款人或资金的最终用户，并未解决阻碍她们参与气候决策进程的根本结构性障碍。

36. 一些提交材料强调，性别响应型气候资金应考虑到这些多方面因素和社会经济的不平等问题，并明确承认历史上处境不利群体的亲身经历和贡献。提交材料指出，目前的分析和融资框架在这方面不足，并建议气候融资机构加强综合考虑多方面因素的办法。

C. 公共财政管理和性别响应型预算编制

37. 提交材料说明了缔约方如何从较不正式的安排，转向由中央财政机关实现制度化、有法律授权的性别响应型预算编制架构。通过将这种预算编制方法纳入核心的公共财政管理系统和年度预算周期，各国政府越来越多地以系统而非临时的方式运用性别工具和标准，从而确保公共支出在处理结构性的性别不平等方面取得进展。

²⁰ 巴西、智利、秘鲁和菲律宾。

1. 预算编制工具、方法和分析框架

38. 有些材料提及性别响应型预算编制，将其视为在创收、资源分配和预算执行等方面实现性别公平主流化的一种方法。所举例子表明，一些中央级财政部要求国家年度预算随附性别影响评估、部门性别分析工具和性别预算报表。这些要求将性别和社会公平确立为公共资助项目组合的一个先决条件，也作为项目的一个质量和绩效标准。一些材料指出，性别响应型预算编制已从传统社会部门扩展到气候部门，具体应用于能源、运输、农业、水和基础设施等行业。

39. 提交材料表明，职能机构和规划当局通过采用部门工具，评价和衡量设计项目纳入性别平等考量的情况，确定性别预算归属，从而补充公共财政管理中的性别响应型预算编制的任务授权。²¹ 用于这种编制方法的其他专门框架包括：联合国人口基金的工具，旨在支持各国设计纳入性健康和生殖健康及权利考量的预算编制系统；以及促进具有抗灾能力的基础设施联盟的预算编制框架，该框架旨在将性别考量纳入公共投资评估，包括采用脆弱性加权拨款、服务连续性指标和公私伙伴关系披露等方法。全球绿色增长研究所与卢旺达环境管理局合作，正在使用 IWACU 性别平等和社会包容监测平台。这是一个由人工智能驱动模型，用于模拟和预测国家自主贡献的部门投资储备产生的性别成果，从而为性别响应型资源分配决策提供依据。

2. 气候预算标签和可持续融资分类法

40. 一些国家调整了其公共财政管理工具，从而在国家一级实现气候资金的管理，有些国家还将性别响应型预算编制与国家气候预算标签系统²² 或公共可持续融资分类法挂钩。²³ ²⁴ 这些国家的财政管理系统并非各机构各自为政，而是部署双重标记机制，将气候预算标签与各部门的性别预算归属分数结合起来，以追踪公共拨款如何同时提高气候韧性和性别平等的水平。

41. 提交材料提请关注融资分类法的价值，其范围已超出纯粹的环境分类，成为引导公共和私人支出的综合框架。巴西等国制定的开创性框架，将跨领域的性别和种族公平指数纳入国家融资分类法。依据这些社会指标对国家支出进行评估，可以确保公共和私人的可持续投资产生可衡量的社会经济效益，并为公正转型提供支撑；不过一些提交材料强调，仍需要完善公共财政管理跟踪系统下的运作指标，以更好地反映定性影响。

²¹ 例如，为确定性别预算归属，菲律宾制定了《性别与发展统一准则》，为拟议部门项目(包括气候变化适应和减缓项目)提供评价量表；这些项目按性别纳入程度计分，以确定相应的财政归属比例。项目开发者有动力在项目中嵌入有力的性别措施，以获得更高的财政拨款。评分由国家性别机制实体独立核实，并正式记入国家审计记录。

²² 印度尼西亚、巴拿马、菲律宾和葡萄牙。

²³ 在本报告中，“可持续融资分类法”是一个统称，指对公共和私人市场中的环境和社会可持续经济活动进行分类的标准化、基于科学的分类体系，也包括提交材料中报告的“绿色分类法”。“公共可持续融资分类法”指官方、国家主导或政府发布的分类框架，直接嵌入公共财政管理系统、预算标签和公共开发银行贷款。这些公共框架与私人资本市场中独立使用的单独或自愿性可持续融资分类法并行运作。

²⁴ 巴西、墨西哥和卢旺达。

3. 国际合作和发展融资背景下的性别响应型预算编制

42. 提交材料表明，在国际合作和气候融资方面，捐助国、发展融资机构和政府间组织在气候资金决策的各个阶段，越来越多地使用性别响应型预算编制方法或其部分内容，还要求执行组织采用强制性性别标准。双边捐助者的战略要求在气候项目筹备、执行和监测期间开展性别分析、制定性别行动计划，并划拨预算聘用性别问题专家。

43. 关于性别响应型预算编制的落实问题，相关提交材料提到了一款软件。该软件支持性别平等与社会包容预算编制，能通过加权预算标记并参照性别平等成效，来跟踪资金的分配和支出，从而在项目规划、执行和报告的整个周期内，增强机构内部透明度并提升循证决策能力。

44. 提交材料表明，一些国际双边和多边渠道支持接受气候资金的国家、指定的国家主管部门和直接获取资金实体制定和采用已纳入性别分列数据和性别标准的气候预算标签，从而支撑国家层面的投资储备，并支持提升性别响应型预算编制的地位，将其作为获得可持续、包容性气候资金的一个标准操作要求。

D. 国家气候基金

45. 提交材料表明，气候融资正在发生转变，以往只依靠中央公共财政管理系统和宏观层面的性别响应型预算编制，如今则在已设立的国家气候基金及其项目实施中，越来越广泛地运用各类性别响应型办法。国家金融当局把性别响应型办法和标准融入基金治理、公共资金项目储备、风险筛选、主权债务发行和直接获取赠款机制，为国家行为者向地方行为者交付气候资金、改善社会公平奠定了基础，也有助于撬动促进社会公平的市场资本。

1. 直接获取机制

46. 提交材料指出，国家气候基金和直接获取资金实体正在涌现。它们作为公共金融中介机构，把国家气候战略转化为地方主导的性别响应型项目，让地方社区、弱势群体和边缘化群体也能获得资金，作用十分关键。提交材料着重指出了以下几点，说明直接获取机制在提供性别响应型气候资金方面正发生的逐渐转变。

(a) 基金综合治理和技术审查

47. 一些提交材料展示了缔约方把性别和社会公平纳入国家气候基金治理的起步经验，例如设立性别单位、组建有性别问题专家参加的技术项目评估委员会。提交材料还详细说明，在气候治理机制中为国家性别专家和边缘化群体代表预留席位，有助于确保达到社会包容标准，在从规划到技术提案评估的整个项目周期内落实包容性办法。

48. 在批准供资之前，一些国家气候基金会在技术审查中，利用性别和脆弱性评估来评价项目设计。有些情况下，性别机制会独立核验这些评估，以便把公共资金更多投向有望产生影响力高、响应性别问题的成果的项目，例如在适应、生计保护、照护基础设施、保障人权和妇女参与等领域。

(b) 机构认证和保障措施

49. 国家开发银行和直接获取资金实体正在建立或更新机构框架，以符合国际基金标准，包括加强受信规程、环境和社会管理系统以及人权保障措施。²⁵ 此外，这些实体还采取排除政策，禁止向与性别或种族歧视、骚扰、土地剥夺或环境违法行为有关的项目或公司配置资本。

50. 提交材料强调，可以加强面向国际金融机制的性别指导，使它们进一步支持国家驱动的性别响应型气候行动。人们认为，目前的认证和保障框架有助于确立纳入性别和社会公平的基线；但一些提交材料也指出，面向性别响应型办法和方法的国际技术支持与指导仍有提升空间，可以帮助国家开发银行和直接获取资金实体提升能力，设计出符合本国优先事项的性别响应型供资路径，进行调整并扩大其规模。

(c) 参与式项目规划和便捷的供资窗口

51. 提交材料强调，国家气候基金以及其他国家气候融资模式下的参与式规划进程十分重要，这些进程直接增强弱势人员和群体在气候决策中的权能。这些基金和融资机制在项目规划和设计阶段采取协商、协作的方式，并运用自由、事先和知情同意框架和惠益分享机制，把资金定向提供给妇女，尤其是土著人民和地方社区的妇女。这样做的目的是确保这些群体和社区能够直接获取和管理资源，从而加强包容性的地方治理、维护环境完整性、实现公平成果。

2. 主权债务工具和公共资本

52. 提交材料指出，国家气候基金、财政部和国家开发银行等正在国内气候预算标签框架的基础上，将可持续融资分类法扩展到主权资本市场，以考虑气候变化的性别差异影响，同时改善社会经济公平。一些材料分享了实施以下资金手段的宝贵经验。

(a) 资本分配分类法

53. 提交材料记录到，各国建立了一些纳入社会考量的可持续融资分类法和绿色分类法，同时配备具有约束力的资格筛选标准；这些分类法为国家开发银行贷款、气候风险管理规程和性别平等披露核查等工作提供了指导。提交材料指出，这些分类法在性别和社会经济考量方面各不相同，但这些指数的用途在于对照一套涵盖性别公平的定量和定性指标，结合不同的区域和地区背景对相关组织及其项目提案进行评估，而在巴西的经验中还用于评估种族公平状况。各国的此类分类法促使债务管理系统仔细思考，如何在气候融资的过程中利用相关项目和组织，为减少社会不平等作出贡献。

(b) 主权及次主权主题债券

54. 一些公共当局正在率先采用创新的发债程序，在设定环境目标时考虑性别和社会经济标准；一些国家²⁶ 则在发债时把性别平等作为首要目标。提交材料中的例子包括：发行纳入可持续性原则的主权性别债券；将性别标准纳入绿色和蓝

²⁵ 提交材料中有巴西、智利、哥伦比亚、危地马拉和南非的实例。

²⁶ 智利、冰岛和尼加拉瓜。

色公共资助项目的债券发行；更新与可持续性挂钩的主权债券框架，纳入侧重于提高女性参与度和领导力的社会指标；以及通过国家开发银行发行社会债券，向专门服务于女企业家的小额信贷实体提供资本。

(c) 可偿还的公共发展贷款

55. 提交材料指出，一些通过国家开发银行运作的国家气候基金设置了可偿还融资窗口，以较低利率向商业银行、小额金融机构和地方金融中介机构提供批发优惠信贷，其业务接受跨领域公平战略的指导。这些窗口以十分优惠的条件，包括低利率、延长宽限期和灵活的还款安排等，扩大了社区和妇女主导投资项目获取资本的机会。提交材料还指出，国家贷款组合的公平监测指标确保公共贷款渠道保障性别平等和人权，目的是为妇女创造便捷的融资渠道，同时为生产部门采取相关举措提供资源，例如韧性基础设施、气候智能型农业、离网清洁能源、绿色微型企业、废物和循环经济，以及社区森林管理和地方生物经济等方面的举措。

E. 直接获取

56. 提交材料表明，公共财政管理工具和直接获取模式发挥着至关重要的作用，可以将国家和国家以下各级预算系统与社区一级的性别响应型气候资金联系起来。这些工具和模式正不断扩大，支持地方进行项目创新，以性别差异的视角为气候变化做好准备、应对其影响并提高韧性。²⁷ 提交材料中介绍的创新的性别响应型直接获取途径，着重强调优先落实包容性获取、地方主导管理和跨专题领域惠益分享等原则，这些原则在气候融资中尚不是主流。

1. 用于地方管护和土地权利的去中心化转赠机制

57. 直接获取赠款型资金被视为支持公平、公正气候行动的重要途径，也是性别响应型气候资金的重要组成部分。提交材料表明，双边捐助方、慈善组织和国家实体越来越多地利用民间社会组织、女权基金和财政赞助机构等金融中介，支持地方主导的组织和社区组织获得气候资金。经由这些中介机构，去中心化的转赠机制利用简化的行政程序，通过多年期微型至中型赠款²⁸ 和微奖励，直接向未登记的非正式基层组织和社区组织及网络、环境维护者和土地管护者发放灵活的核心资金，确保资金到达直接受气候变化影响、采取气候行动的群体和社区。提交材料认为，这一途径对于消除历来将某些群体和社区排除在外的融资障碍至关重要。²⁹ 在这方面，一些材料指出，保障人权、妇女合法的土地保有权和资源权利，历来是妇女和边缘化群体获取气候资金的一个业务前提。专门的直接获取和转赠机制正在提供资源支持这些努力。

²⁷ 赠款型资金支持涵盖广泛的干预措施和项目，包括参与式气候和社区韧性摸底、研究以及损失和损害框架的制定。创业创新赠款将投资导向农业生态生计、合法土地保有权保障、损失和损害恢复、照护经济基础设施和性健康和生殖健康及权利等领域，也用于地方组织和社区组织的能力建设。

²⁸ 这些基金旨在兼顾受援组织的情况、需求和优先事项，尤其是在资金使用、实施方法和报告机制方面。

²⁹ 提交材料提到，非洲人后裔(如基隆布人)以及土著、无土地和双灵、女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者、酷儿和疑性恋、间性者、无性恋以及其他性取向和性别多元社区历来被排除在融资之外，在获得资金方面被忽视或服务不足。

2. 领地治理

58. 提交材料举例³⁰ 说明了如何利用各国的直接获取机制和挑战基金提供资金，支持领地治理和妇女的土地权利，推动公平的气候行动。国家林业资金直接获取模式接受土著妇女在内的土著人民代表的监督，并设有加强领地治理、增强妇女领导和保证资金获取的机制，尤其服务于保护传统领地、建设地方韧性的目标。这些直接获取机制，包括国家气候创新实验室，建立的奖项评估程序包含性别平等标准，以进一步增强地方和农村妇女的权能，培养妇女带头企业，促使领地权利的持有人得到承认并能通过这些机制获得融资。

3. 处理损失和损害问题、追求性别响应型公正转型的融资框架，包括以人为本的专题领域

59. 提交材料举例说明，各国正不断扩大定向公共拨款，用于资助气候举措，重点解决卫生、性健康和生殖健康及权利、身体自主权、照护经济和教育等以人为本的专题领域中深层次的性别不平等问题。提交材料强调，为解决灾后恢复中的结构性缺陷，多边和国家实体正在制定确保社会公平的损失和损害框架，在这些框架下可直接获取恢复资金且无须偿还，专门提供给弱势群体和社区。此外，在公正转型框架下，正在建立简化的赠款窗口，并向妇女、少数群体和性别多元者领导的中小微型企业提供高度优惠、非商业性的资本，以支持地方绿色创新项目，同时避免引发债务困境。

F. 私人和混合融资

60. 提交材料强调，在公共财政管理中建立坚实的性别响应型基础，并提供获取赠款型资金和高度优惠资金的途径，是私营部门得以提供性别响应型气候资金的先决条件。虽然赠款保护弱势人员和群体免受债务困境之扰，但提交材料认为混合融资和私人资本调动是重要的气候融资机制，并强调在其设计和实施中必须考虑性别因素。然而，私营部门参与气候融资在很大程度上需要依赖公共供资机构和坚实的国家公共财政管理机制；这些机构和机制可与私人资本对接，将公共资源用作催化资本。

61. 一些提交材料表明，混合融资结构正不断扩大，以“带动”商业投资，同时使资本流动与性别响应和公平目标保持一致。为填补早期融资缺口，各方在企业生命周期的各个阶段部署了一系列市场化工具，提供优惠融资和耐心资本。人们认为，这些工具需要严格的治理、标准化的性别指标和明确的性别与公平保障措施，以防止性别平等投入流于形式，并确保投资产生经得起核实的性别平等和气候影响。

1. 运作机制

(a) 优惠去风险化和锚定投资

62. 多边气候基金和多边开发银行作为锚定投资者，为早期创新部署首担风险资本、担保、次级债务、种子资金和初创融资机制。所有这些工具都为拟议的性别

³⁰ 来自智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、巴拿马、秘鲁和菲律宾。

响应型解决方案提供了概念验证，并吸收初期商业风险，激励私人投资于妇女主导的企业或性别包容的企业，帮助它们在气候韧性农业、离网可再生能源和社区基础设施等气候相关的领域运营。

(b) 带有性别视角的灵活和耐心资本投资

63. 提交材料将性别视角投资视为影响力投资者、发展机构和金融中介机构对私人、混合和公共资本的一种分配，目的是改善性别平等状况、提高社会包容度并增强妇女权能，从而推动气候韧性。这种投资力求将标准化的性别评估、标准、指标和问责框架系统纳入投资周期，并向妇女主导的或以性别为重点的中小微型企业部署种子资金和催化性小额股权等启动资金，以及量身定制的债务融资。性别视角投资者采用收入分成的小额股权模式，提供耐心资本，特点是宽限期更长、回报预期更低、还款安排更灵活，从而扩大这些企业和创新者获得早期资本的机会，同时避免它们背负高成本的债务或苛刻的抵押要求。

(c) 挑战基金和绩效型融资

64. 提交材料表明，双边机构和影响力投资者利用气候挑战融资机制和采用性别指标的绩效型融资，与服务不足的市场以及妇女主导的或以性别为重点的中小微型企业接触并提供融资，从而“带动”私人资本，同时吸收早期市场风险。赠款匹配，核销因结构性市场失灵而无法收回的应偿还资本，以及借款人奖励激励，都与气候成果和对照性别指标的业绩的独立核查直接挂钩。这些成果包括离网清洁能源或气候韧性农业等，而性别指标则体现在妇女担任领导职位的情况、妇女获得生产性资产的机会、提供连续性服务的韧性基础设施等方面。

(d) 市场标准、公司披露和可持续融资分类法

65. 提交材料显示，一些机构贷款人设计了带有性别指标的标准化框架，并将其纳入贷款契约、附加协议、公司披露、可持续融资分类法以及环境和社会管理系统中，合规水平因而不再生停留于满足环境、社会 and 治理报告的自愿要求。提交材料举例说明，一些机构发行可持续性挂钩债券，这类债券设有票息上浮或下调机制，根据可核实、可比较的社会问责指标调整利率，包括性别多样性、同工同酬和社区韧性等要求。将这些性别工具标准化并纳入私人融资架构，可以为性别响应确立具有约束力的基线，迫使私人行为体证明其资助的项目可以实现社会公平的改善并经得起核实，可以为弱势人员和群体提供保护。

2. 结构性限制

66. 虽然私人融资和混合融资提供了扩大资本规模的机会，但一些提交材料指出，市场办法的风险可能产生负面影响，而对妇女的影响尤为严重。一个主要关切是对贷款型工具和商业信贷工具的依赖。商业小额信贷和非优惠债务工具把气候适应的财务风险转嫁给本已财务脆弱的妇女个人和低收入家庭。气候灾害发生后，妇女和低收入小额借款人可能遇到更大的还款压力，同时还面临着制约其灾后恢复能力的结构性障碍。

67. 此外，人们认为，市场驱动的融资模式往往对性别考量整合不深，无法充分处理性别不平等的结构性驱动因素。

G. 能力建设

68. 提交材料表明，能力建设和技术援助被视为确保所有气候资金流动具有性别响应力的关键。材料举例说明了当前正在开展的结构化能力建设和技术援助，这些举措涉及在公共财政管理、直接获取以及私人和混合模式中采用性别响应型办法。一些提交材料强调，抓住机会在各类利害关系方中开展能力建设，以提供和调动性别响应型气候资金，这一点至关重要。

1. 公共部门将性别响应型预算编制制度化

69. 提交材料强调，性别响应型气候资金的可持续性，取决于公共部门开展性别响应型预算编制并将其制度化的能力。材料指出，性别机制是这方面的性别专业能力的来源，可为中央政府提供能力建设，帮助其在气候政策、方案编制和融资中实现性别问题主流化，使用性别工具，并在项目分析、审查和评价中运用性别专业能力。

70. 提交材料强调，必须将性别专业能力纳入所有国家财政规划和决策进程，并举例如下：提供分析工具包，并对职能部委、气候资金单位、议会监督机构和地方当局的预算官员及其他相关工作人员进行培训，学习使用工具包开展事前性别评估和脆弱性摸底。提交材料还介绍了一些具体活动，例如通过培训将公平指标纳入各类资金工具，对国家基金进行支出审查，以及培训国家开发银行人员使用社会分类法和性别工具，等等。

71. 提交材料强调，必须在国家以下各级建设性别响应型气候资金的能力，辅导和“巡回式”交付模式被认为能帮助地方当局和社区网络，促使它们把国家性别和气候目标转化为满足国家气候基金赠款要求的地方性别响应型项目提案。一些国家机构指定了性别问题协调人，为规划和投资官员提供性别和公平问题及工具应用方面的能力建设；还为农业推广官员配备了相关知识和工具，以引导公共投资流向农村社区妇女。

72. 尽管有证据表明，性别响应型预算编制正在国家公共财政管理中得到更广泛的实施，提交材料也详述了这方面的能力建设工作；但提交材料指出，认识和行动之间的鸿沟依然存在。与性别响应型预算编制相关的能力建设在某些情况下已纳入行政程序，却并未带来公平的资源重新分配或性别响应型气候成果。一些地方制定了并将继续制定持续培训方案和标准化准则，不局限于与预算标签相关的提高认识和培训，而是逐步建立稳固的机构能力，从而确立监管任务授权，协调各部委工作，制定国家以下各级的提案和赠款，以加强性别平等成果并评估其社会影响。

2. 考虑多方面因素的直接获取资金和包容性办法

73. 提交材料强调，建设直接获取资金的能力，应将加强国家直接获取资金实体的机构保障，与增强社区组织、妇女组织和土著人民组织的运作能力结合起来。向直接获取资金实体提供的能力建设，侧重于支持环境和社会管理系统的落实，包括培训工作人员开展性别响应型影响评估，以及建立以幸存者为中心的申诉补救机制。这两项都是获得国际基金认证的必要条件。

74. 提交材料表明，为增强基层运作能力而开展的能力建设包括：开展撰写赠款申请实践；提供土地确权 and 传统权利倡导方面的法律扫盲技术辅导；在农业和林

业方案中开设法律扫盲和联合登记讲习班，这些都可以增强法律和行政权能。非缔约方利害关系方提交的材料表明，从经验来看，能力建设正在使地方团体掌握实际能力，包括驾驭复杂的资金申请程序、满足受信标准、加强内部财务控制和制定项目提案等方面的能力。地方能力建设举措往往采用多方面的参与视角，明确以妇女和弱势社区为对象，帮助她们了解新问题、学习新技能并掌握方法的使用。提交材料强调，能力建设必须回应这些群体的不同需求，体现出他们的经验，以促进更直接、更包容和更具性别响应力的气候资金获取机会；一些提交材料还强调，在气候资金中，坚持妇女和弱势人群及群体的正义概念十分重要。

3. 私人和混合融资方面的技术援助

75. 提交材料表明，私营融资提供方从供给侧和需求侧双管齐下部署技术援助，一方面培训投资官员评估与性别平等和社会包容相关的风险、设计包容性信贷产品，另一方面为妇女领导的中小微型企业提供金融素养、试点项目验证和企业加速方面的支持。

4. 能力建设的可用资源

(a) 公共气候基金下的技术援助机制

76. 提交材料重点介绍了国际气候融资架构下提供的技术援助，例如适应基金准备方案、绿色气候基金准备和筹备支持方案以及项目准备基金，这些援助支持机构为性别和公平问题纳入国家融资组合和项目储备做好准备。

(b) 地方妇女团体和人权团体

77. 提交材料还强调，地方妇女团体和组织以及女环境维护者拥有关于地方政治经济、环境和适应战略的深厚情境知识，可以向各自团体提供能力建设，帮助其切实参与和驾驭气候融资大局。在提供这种能力建设时，运用她们的亲身经历和情境专长，可以消除她们被长期忽视的状况，确保融资机制和项目设计建立在这些群体独特、自主确定的需求的基础之上，而不是依靠自上而下的先入为主。

(c) 知识产品和工具包

78. 提交材料承认，国际气候基金和民间社会组织平台上有大量与性别响应型气候资金相关的开放获取资源。这些资源可以作为证据基础，提供详细的方法和工具，以及相关的指导文件和报告，用于性别评估、性别响应型预算编制、气候预算标签、纳入社会考量的融资分类法，以及针对不同供资模式量身定制的监测框架等各方面。³¹

5. 能力建设需求

79. 一些提交材料指出，需要在所有气候融资模式中开展长期的性别响应型能力建设。另一些材料则强调，在公平交付气候资金新集体量化目标方面尤其必要，如此才能确保将性别作为一项融资条件。这就需要开展持续不断的、国家自主的

³¹ 见 <https://unfccc.int/topics/gender/climate-finance-and-gender-key-resources>，其中汇编了提交材料中提到的资源。

能力建设，涵盖气候资金决策的所有阶段，同时确保在国家和国家以下各级实际落地。

80. 提交材料确定了以下加强能力建设，确保将性别响应有力纳入气候融资架构的机会：

(a) 转变重点，从为缺乏实施性别响应型办法技能和信心的学员举办临时讲习班，转向在中央部委、国家和地方金融机构及大学持续开展机构能力建设；

(b) 加强收集、分析和应用数据的技术能力，按性别和年龄分列数据，这对于气候风险准确建模、资源定向，以及跟踪气候资金新集体量化目标的公平进展至关重要；

(c) 促进能力建设去中心化，让地方性别问题专家、领地权利持有人和社区组织更广泛地发挥主导作用，从而确保项目设计反映相关社区确定的需求，尊重地方治理结构；

(d) 在扩大所有气候融资模式的同时，部署技术援助赠款，确保监管机构、金融中介机构以及土著人民、地方社区、妇女、农村妇女和社区组织具备财务管理技能、工具和资源，同步扩大其获取气候资金和项目储备机会并提高其管理能力。

三. 建议

81. 提交材料概述了性别主流化的机会，以及在气候资金中实现性别响应的有针对性的办法，这些都可以加强资金的输送，确保资金的提供和调动有助于增强性别平等、扩大所有妇女和女童，包括土著妇女、地方社区妇女、移民妇女、残疾妇女、小农妇女以及农村和偏远社区妇女的机会。这方面提出以下建议：

(a) 通过以下方式将公共财政管理和性别响应型预算编制制度化：

(一) 将公平原则纳入公共财政管理系统，制定具有法律约束力的法定、预算专项任务授权，要求国家预算随附性别影响事前评估、性别预算报表和归属工具，从而将性别和社会公平确立为公共气候资金组合的核心质量标准；

(二) 确保财政部与环境部合作：(1) 将性别响应型预算编制与气候预算标签系统和可持续融资分类法挂钩；(2) 制定与性别机制互动的正式规程，部署双重标记机制，预测并跟踪气候资金的分配同时改善气候韧性、环境可持续性和性别平等的表现；(3) 实施有效机制，追踪气候资金推动减少性别不平等，加强妇女制定气候政策和采取行动的能力的情况；

(三) 将性别标准和办法纳入气候资金的公共财政管理，与各部门的脆弱性加权拨款、服务连续性指标和公私伙伴关系披露并行实施，从而使公共和混合融资与公平目标保持一致，为资源分配和气候韧性的投资决策提供依据；

(b) 通过以下方式扩大直接获取机制和公平的赠款型资金：

(一) 增加从国际气候基金、双边捐助方和多边开发银行获得赠款型资金的机会和金额，优先考虑赠款和高度优惠的资金手段和机制，从而保持国家财政空间，保护低收入家庭和妇女免于过度负债；

(二) 通过赠款和无偿转移，扩大气候资金的提供和调动规模，将之用于以性别响应型方式处理适应、损失和损害及公正转型的相关部门；

(三) 解决行政、技术和受信认证障碍，优先让妇女、社区组织和历来被融资排除在外的群体能够直接获取气候资金，并与气候资金新集体量化目标和国际基金架构保持一致；

(四) 建立去中心化的国家以下各级供资窗口、汇集中介金融工具、灵活的转赠机制，并为社区组织提供不受限制、多年期的核心运作资金，同时保障妇女的权利，包括土地保有权方面的权利，以改善资金的公平输送，包括向女环境维护者和在各级参与气候行动的妇女输送资金；

(c) 通过以下方式提高气候资金的有效性：

(一) 收集、分析和应用按性别分列的数据，这些数据应考虑到气候的性别差异影响和机会的多方面因素，通过加强国家和公共及私营金融机构做出知情财务决策的能力，优化气候资金流动；

(二) 同时建立集中系统和社区主导系统，监测资金的输送方式，包括跟踪部门专项拨款、间接损失和具体的社会经济成果；

(三) 确保中央金融当局、国家开发银行、多边气候基金以及公共和私营金融中介机构，与性别和气候问题专家共同设计跨领域、标准化的性别和市场基准公平指数，将之用于主权债务管理、主题债券框架和公司贷款契约，同时拟定具有约束力的、基于权利的不歧视条款和廉正保障措施，以确保公共和私人项目组合中取得实质性、可检验、有益社会且具有性别响应力的成果；

(d) 通过以下方式将能力建设和包容性气候治理纳入接受资助的举措：

(一) 确保各机构转变工作重点，从提供临时培训转向促进国家利害关系方持续开展机构能力建设，以实施性别响应型办法；确保预算官员、投资官员和财务监督管理人员具备相关能力，能够落实性别响应型预算编制、综合气候预算标签、风险筛查和性别平等影响评价等工具；

(二) 为国家性别机制提供资源，包括国家性别和气候变化协调人、其他相关协调人，以及负责评估和评价气候项目储备的单位；

(三) 在气候治理机构中建立妇女和性别问题专家法定的均等标准并设立咨询席位，同时与他们共同设计惠益分享机制，以保证国家和地方妇女组织、土著妇女、民间社会组织和网络能够主导决策进程、提供能力建设并影响气候资金的流动。