



联合国

FCCC/CP/2023/7



气候变化框架公约

Distr.: General
28 August 2023
Chinese
Original: English

缔约方会议

第二十八届会议

2023 年 11 月 30 日至 12 月 12 日，阿拉伯联合酋长国

第五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

本文件载有缔约方会议第二十七届会议期间举行的第五次气候资金问题两年期高级别部长级对话的概要。它是由该届会议主席在秘书处的支持下编写的。对话参考的资料是：第五次气候资金流动问题两年期评估和概览，以及关于发达国家缔约方实现每年联合筹集 1000 亿美元目标的进展情况报告，这两份文件都是由资金问题常设委员会编写的。



简称和缩略语

COP	缔约方会议
LDC	最不发达国家
MDB	多边开发银行
NDC	国家自主贡献
SCF	资金问题常设委员会
SIDS	小岛屿发展中国家

一. 导言

A. 任务授权

1. 缔约方会议决定从 2014 年开始至 2020 年结束，举行气候资金问题两年期高级别部长级对话，并请缔约方会议主席在相关届会上总结对话的讨论情况。¹ 第一次对话在缔约方会议第二十届会议期间举行，第二、第三和第四次分别在缔约方会议第二十二、第二十四和第二十六届会议期间举行。²

2. 缔约方会议第二十六届会议决定于 2027 年结束关于长期气候资金的持续讨论。缔约方会议还决定于 2022 年、2024 年和 2026 年举行气候资金问题两年期高级别部长级对话，请缔约方会议第二十七届会议主席于 2022 年组织第五次高级别部长级对话，讨论实现到 2020 年每年共同筹集 1000 亿美元的目标的进展情况，并请主席总结对话的讨论情况，供缔约方会议第二十八届会议审议。³

3. 缔约方会议第二十七届会议欢迎第五次高级别部长级对话的讨论，并期待主席编写讨论概要，供缔约方会议第二十八届会议审议。⁴

B. 本说明的范围

4. 第五次高级别部长级对话的关键信息载于下文第二章，随后下文第三章介绍对话的议事情况。下文第四章概述对话期间的发言和讨论。

C. 缔约方会议可采取的行动

5. 缔约方会议第二十八届会议不妨考虑将本概要作为对长期气候资金的审议的投入。

二. 关键信息

6. 尽管发达国家缔约方作出了努力，但在实现到 2020 年每年共同筹集 1000 亿美元的目标方面仍存在巨大差距，如果要在 2025 年之前实现这一目标，仍需填补巨大的资金缺口。气候资金对于增强发展中国家的气候雄心和行动，以及在发达国家和发展中国家之间建立信任，都是至关重要的。因此，必须加快向发展中国家提供和筹集气候资金，以期尽快实现 1000 亿美元的目标。

7. 发展中国家在获得气候资金方面继续面临挑战，这些资金的筹集和提供仍然不足、不可预测，而且在支持减缓和适应方面也不平衡。协调和简化获得程序，包括便利于直接获得，应是支持有效交付和使用气候资金的一个优先事项。

¹ 第 3/CP.19 号决定，第 13 段。

² 见 <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/long-term-climate-finance-ltf>。

³ 第 4/CP.26 号决定，第 18、第 20 和第 21 段。

⁴ 第 13/CP.27 号决定，第 19 段。

8. 迫切需要大幅度增加基于赠款的适应资金，特别是公共来源的资金，以便在适应和减缓资金之间实现平衡，从而有效应对气候变化的影响。此外，亟须建立处理损失和损害的供资安排，以确保发展中国家获得所需的相关支持和资源。
9. 多边开发银行在增加优惠资金的提供和获取方面，特别是在适应方面，以及在实现 1000 亿美元的目标和到 2025 年将适应资金的提供额在 2019 年的基础上翻一番方面，可以发挥关键作用。多边开发银行亟须改革业务模式，以更大规模地交付，便于获得资金和优惠资金工具。
10. 私营部门在筹集气候投资方面也发挥着至关重要的作用，其规模足以推动向低碳和气候韧性经济转型。然而，在这方面必须承认其挑战，在私营部门投资规模的方面迄今未达到期望。
11. 处理与追踪和报告气候资金有关的挑战，对于问责、透明和知情决策十分重要。在增强的透明度框架下全面报告气候资金情况，对于确保缔约方的问责和有效监测至关重要。负担分摊标准也将有助于提高透明度。此外，需要就气候资金的通用定义作出澄清并达成共识，以便能够准确评估气候资金的流量。
12. 各利害关系方都有一种紧迫感，即需要增强雄心和努力，并在采取行动应对气候变化方面取得切实进展。在 1000 亿美元的目标方面得出的经验教训，应该为当前建立气候资金新的集体量化目标的工作提供信息。
13. 虽然与最初的国家自主贡献所报告的相比，在提高雄心、更新国家自主贡献和改善总排放水平方面可以看到积极的趋势，但资金流动仍然与发展中国家的需要不一致。
14. 气候资金给发展中国家造成的债务负担，以及在支持减缓与适应努力之间取得平衡及处理损失和损害等的必要性，都令人严重关切。
15. 此外，重要的是，缔约方和非缔约方利害关系方，包括妇女、青年和边缘化社区，应切实参与制定新的气候资金集体量化目标。

三. 议事情况

16. 第五次高级别部长级对话于 2022 年 11 月 14 日在缔约方会议第二十七届会议期间由缔约方会议第二十七届会议主席 Sameh Shoukry 召集，他在秘书处的支持下为对话准备了一份方案，并邀请各国和各地政府的部长和代表、联合国官员、资金机制经营实体的代表、多边开发银行的高级代表以及来自民间社会、学术界和私营部门的气候资金专家参加会议。与对话有关的方案、网播和其他信息可在《气候公约》网站上查阅。⁵
17. 对话由马尔代夫环境、气候变化和技术部长 Aminath Shauna 和芬兰时任环境和气候变化部长 Maria Ohisalo 共同主持。
18. 《联合国气候变化框架公约》执行秘书 Simon Stiell 和缔约方会议第二十七届会议主席特别代表 Wael Aboulmagd 致开幕词。

⁵ <https://unfccc.int/event/5th-high-level-ministerial-dialogue-on-climate-finance>.

19. 资金问题常设委员会的成员作了两个背景介绍：Diann Black-Layne 介绍了第五次资金流量双年度评估和概览的结果，⁶ Gabriela Blatter 和 Richard Muyungi 介绍了从《关于实现每年联合筹集 1,000 亿美元的目标以满足发展中国家在有意义的减缓行动和实施透明度方面的需求的进展情况报告》中的发现。⁷

20. 随后，下列高级别与会者作了发言：

- (a) 哥斯达黎加环境与能源部长 Franz Tattenbach Capra;
- (b) 加拿大环境和气候变化部长 Steven Guilbeault;
- (c) 孟加拉国环境、森林和气候变化部部长 Saber Hossain Chowdhury;
- (d) 德国国务秘书兼国际气候行动特使 Jennifer Lee Morgan;
- (e) 国际乐施会气候政策主管 Nafkote Dabi;
- (f) 欧洲投资银行副行长 Ambroise Fayolle。

21. 最后，部长、高级官员和组织负责人，包括政府、多边组织和观察员组织的代表，围绕下列问题进行了公开讨论：

- (a) 认识到 1000 亿美元的目标尚未实现，有哪些关键领域的进展、挑战和经验教训，特别是在适应资金和优惠融资领域？
- (b) 如何在当前挑战重重的情况下，最迟在 2023 年实现目标？
- (c) 可采取哪些具体行动，加强和简化从优惠来源和国际投资流动获得气候资金的途径？
- (d) 如何进一步提高实现目标的透明度？应采取哪些步骤提高所提供、筹集和收到的气候资金信息的透明度，以建立共识？
- (e) 在审议气候资金新的集体量化目标的背景下，可从实现目标中汲取哪些经验教训？

四. 发言和讨论概要

A. 第五次气候资金流动问题两年期评估和概览

22. 第五次两年期评估发现，2019-2020 年全球气候资金流量比 2017-2018 年高出 12%，平均每年达到 8030 亿美元。这一增长主要是由于对减缓的投资，特别是对建筑和基础设施、可持续交通运输和适应的投资。

⁶ 见 <https://unfccc.int/topics/climate-finance/resources/biennial-assessment-and-overview-of-climate-finance-flows> 和 FCCC/CP/2022/8/Add.1-FCCC/PA/CMA/2022/7/Add.1 号文件。

⁷ 资金问题常设委员会。2022《关于实现每年联合筹集 1,000 亿美元的目标以满足发展中国家在有意义的减缓行动和实施透明度方面的需求的进展情况报告》。波恩：《气候公约》。可查阅 <https://unfccc.int/process-and-meetings/bodies/constituted-bodies/standing-committee-on-finance-scf/progress-report>。

23. 2019-2020 年，发达国家向发展中国家的气候资金流量也比 2017-2018 年高出 6%至 21%，具体取决于来源。这包括《公约》附件二所列缔约方提供的气候专项资金增长 6%，多边开发银行提供的资金增长 17%，多边气候基金提供的资金增长 21%。然而，通过双边和多边渠道流动的气候资金与通过公共干预筹集的私人资金相结合，不足以实现到 2020 年达到 1000 亿美元的目标。

24. 与前几年一样，2019-2020 年用于减缓的公共资金多于用于适应的公共资金。然而，可以观察到积极的趋势：与 2017-2018 年相比，2019-2020 年通过双边渠道获得的适应资金增加了 39%，通过多边开发银行获得的适应资金增加了 48%。适应资金主要通过赠款交付给发展中国家，2019-2020 年，赠款占双边资金流量的 57%和多边气候资金的 99%，而减缓资金主要以贷款形式提供。

25. 在区域层面，亚洲和非洲在 2019-2020 年获得了最多的公共气候资金。流向最不发达国家的公共气候资金总额的比例相对稳定，为 20%至 25%，而小岛屿发展中国家得到的资金在 2%至 7%之间。

26. 2019-2020 年的全球气候资金流量达全球气温上升限制在远低于 2°C 或 1.5°C 所需年度投资的 31%至 32%。

B. 实现 1000 亿美元的目标进展报告

27. 资金问题常设委员会关于实现 1000 亿美元目标进展情况的第一份技术报告审查了资金流动、满足发展中国家需求、实施减缓行动和提高透明度等方面的进展情况。

28. 该报告指出，根据历史数据，该目标在 2020 年之前没有实现，但前瞻性估计表明，到 2023 年可能在 1010 亿美元至 1060 亿美元的范围内实现。该报告强调，在资金问题常设委员会《关于确定发展中国家缔约方在实施〈公约〉和〈巴黎协定〉方面的需求的第一次报告》中，2019-2020 年总体气候资金流量的时间框架与更长的时间框架(主要是 2020-2030 年)之间不匹配。⁸

29. 2016-2020 年，46%的气候资金用于满足能源和运输部门的需求，尽管发展中国家在农业、林业和水等部门发现了更大的资金需求。就资金流动和已查明需求的区域百分比分布而言，亚洲(42%对 39%)和拉丁美洲(17%对 18%)的情况一致，但非洲所需资金远远高于所收到的资金(36%对 26%)。

30. 在增强雄心方面可以看到积极的趋势，194 个缔约方在 2021 年的国家自主贡献中报告了减缓目标，而在 2010 年的初始国家自主贡献中有 88 个缔约方。

⁸ 资金问题常设委员会。2021 年。《关于确定发展中国家缔约方在实施〈公约〉和〈巴黎协定〉方面的需求的第一次报告》，波恩：《联合国气候变化框架公约》。可查阅：<https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/determination-of-the-needs-of-developing-country-parties/first-report-on-the-determination-of-the-needs-of-developing-country-parties-related-to-implementing>。

31. 实现 1000 亿美元目标的挑战包括，到 2020 年，为发展中国家和发展中国家内部筹集的私人气候资金比 2016 年《1000 亿美元路线图》中规定的少 60%。⁹ 由于缺乏私营部门的参与以及发展中国家面临的经济冲击和债务负担，需要更多的优惠性公共气候资金。此外，需要简化准入模式和创新性金融工具，以增加获得资本的机会。

32. 严重的知识差距阻碍了报告对 1000 亿美元目标进展情况的评估，例如缺乏关于如何衡量和跟踪目标进展情况的详细指导，以及气候资金流量方面有关和可靠的数据及信息的可得性差距和一致性问题。报告强调，必须从一开始就制定一个强有力的目标，并制定明确的衡量标准和方法，以指导有效执行和跟踪进展情况。

C. 基于指导性问题的讨论概要

1. 与 1000 亿美元目标有关的进展、挑战和经验教训，特别是在适应资金和优惠资金领域

33. 与会者承认发达国家缔约方为加强气候资金的交付所作的努力，并赞赏《气候资金交付计划：实现 1000 亿美元的目标》方面的工作。¹⁰ 然而，对到 2020 年还未实现 1000 亿美元的目标产生了严重的关切，因此呼吁考虑到发展中国家加强气候雄心的需要，立即实现这一目标。与会者还表示关切，为实现目标仍需填补资金缺口，发展中国家在获得资金方面面临挑战，债务负担日益沉重。

34. 虽然一些发达国家缔约方代表承认对迄今未能实现这一目标感到失望，但也重申了发达国家缔约方在 2023 年履行资金义务的承诺，有几个国家表示承诺通过分配资金援助发展中国家，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家，为实现 1000 亿美元的目标贡献自己的一份力量。一些国家强调了为筹集超过 1000 亿美元目标的资金所作的努力，重点是使供资来源多样化，并使公共和私营部门积极参与。

35. 与会者强调，需要增加适应资金，特别是以来自公共财政的形式，并提到需要大量增加资金，联合国环境规划署《2022 年适应差距报告》¹¹ 估计，为充分应对气候变化带来的挑战，需要的资金将比目前水平高出 5-10 倍。需要增加国际资金，并更加聚焦适应资金，作为弥补资金缺口和有效支持发展中国家适应努力的关键措施。此外，缔约方会议第二十六届会议通过的決定敦促发达国家缔约方到 2025 年向发展中国家缔约方集体提供的用于适应的气候资金在 2019 年的基础上至少翻一番，呼吁在该决定的背景下制定一项执行计划。¹²

⁹ 可查阅 <https://unfccc.int/documents/195853>。

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

¹¹ 联合国环境规划署。2022 年。《2022 年适应差距报告：行动太少，进展太慢——如果气候适应失败，世界将会面临风险》。内罗毕：联合国环境规划署。可查阅 <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2022>。

¹² 第 1/CMA.3 号决定，第 18 段。

36. 与会者强调，迫切需要在提供气候资金方面加快进展，同时保持适应和减缓资金之间的平衡，并鼓励适应资金主要基于赠款和公共来源，以避免增加发展中国家的债务负担。与会者认为，让地方政府和银行等地方一级利害关系方参与气候资金的讨论，并加强地方社区的相关能力，对于有效适应至关重要。此外，与会者强调了长期可预测资金的重要性，呼吁建立能够为支持气候行动提供持续资金的供资系统。他们强调，为了有效执行国家自主贡献和国家适应计划，需要从国内和国际两级的公共和私人来源获得可预测和快速的资金流动。

37. 与会者支持在缔约方会议第二十七届会议议程中列入关于为处理损失和损害提供资金的项目，强调处理这一事项的重要性，特别是对特别易受气候影响的小岛屿发展中国家而言。一些与会者在发言中强调，在设立损失和损害基金时，必须从过去的经验中吸取教训，而且迫切需要设立一个专门处理气候变化造成的损失和损害的基金，呼吁采取切实行动，拨出新的和额外的公共赠款资金，支持发展中国家。

2. 不管当前的挑战，最迟在 2023 年实现 1000 亿美元目标

38. 与会者认识到多边开发银行在实现 1000 亿美元目标和将适应资金翻一番方面的关键作用。然而，他们强调多边开发银行需要贡献更大份额的气候资金，并从根本上改革其业务模式。这包括改进对气候变化经济成本的分析，同时考虑到 20 国集团对多边开发银行资本充足性框架¹³ 的审查，增加气候专用资本，激励各国为气候行动借用资金，并在全球债务负担背景下增加减让性。与会者承认，多边开发银行和国际金融机构不能单独满足气候投资需求，而应携手合作，探索协同作用，弥合知识差距，并有效交付气候资金。与会者强调，需要使气候资金与发展目标相一致，改善获得优惠资金的机会，减少官僚作风，统一《气候公约》基金与多边开发银行之间的审批程序。欧洲投资银行的一位代表强调了建立一个由高收入国家供资的长期战略基金的重要性，以应对增长的需求：执行低碳和气候韧性发展的长期战略以及应对气候适应和减缓的资金需求。

39. 与会者呼吁各国在促进向可持续资金过渡方面承担责任，并强调必须确保气候资金不支持任何化石燃料项目，并优先考虑为适应措施提供有效资金。与会者强调哥斯达黎加成功实施化石燃料税收条例的情况，以及利用绿色补贴资助农产业、土地和林业领域的减排举措。此外，东帝汶的一位代表表示，该国愿意减少对化石燃料的依赖，并根据支持这一转变的可行融资机会，实现从依赖化石燃料的经济的转型。

40. 讨论强调，气候资金分配需要公正转型，优先考虑所有人的福祉，并促进决策进程的平等和包容性。向低碳和气候韧性型经济的转型同样应优先考虑公平，同时考虑到所有人的健康和福祉。一些与会者强调，必须将气候资金用于优先领域，特别是用于脆弱国家的适应努力；一些与会者强调确保根据缔约方历史排放量和共同但有区别的责任作出公平贡献的重要性。

¹³ 可查阅 <https://cdn.gihub.org/umbraco/media/5094/caf-review-report.pdf>。

41. 与会者认识到与公共资金一起筹集私营部门的资金来实现重大气候影响的重要性。虽然一些干预措施聚焦于释放私人投资，采用了有效的战略和体制安排以及有利的条件，来使私营部门参与符合《巴黎协定》目标的集体努力，但也有表示关切的，认为将责任转移给私营部门和发展中国家，这不符合发达国家的承诺。与会者强调，私人投资不应取代公共供资，这两种来源都至关重要。此外还强调需要在国际发展背景下区分公共部门资金、捐助国的私人资金和受援国国内筹集的资金。虽然私营部门在大规模筹集资金方面发挥着关键作用，但与会者承认，私营部门的参与面临挑战，未达预期。使用创新工具和与私营部门的合作，与公共资金一起被认为对于满足气候资金需求至关重要。

3. 加强和简化从优惠来源和国际投资流动获得气候资金

42. 与会者强调，由于发展中国家在这方面的能力有限以及获取程序复杂和冗长，获取气候资金仍然是一个重大挑战。与会者强调，导航模式、认证要求和支付程序是具体的困难领域，多边融资架构的复杂性加剧了这些挑战。交易成本高、资金支付缓慢、资金提供方缺乏适应要求变化的灵活性，以及复杂的审批程序，都被认为是获得气候资金的额外障碍。与会者强调，简化程序和减少获取资金的要求，是加快获取资金的优先领域，应拥有包括国家开发银行和气候基金在内的多种交付渠道，并通过明确的获取标准和支付时限确保透明度，以便为所有各方，特别是能力有限和脆弱的国家提供平等的获取机会。

43. 与会者承认发展中国家在获得资金，包括从绿色气候基金获得资金方面所面临的挑战，因此呼吁简化和统一获得资金的程序，特别是通过直接获得资金的模式。会议强调加拿大政府通过气候资金获取网络支持能力建设的努力，该网络向脆弱的小岛屿发展中国家和拉丁美洲国家部署金融顾问。

44. 此外还呼吁改进能力建设方案，并建议超越基于项目的干预，侧重于长期能力发展，以支持各国有效获取和使用气候资金。与会者强调，气候资金的提供应优先考虑基于人权的方针，促进气候行动中的性别平等，确保妇女、不同性别群体和边缘化社区有意义地参与决策。

4. 提高 1000 亿美元目标方面的透明度

45. 与会者强调，气候资金提供的透明度对于促进发达国家和发展中国家之间的信任和确保问责制至关重要。他们认识到有障碍阻碍透明度努力，例如不同气候资金定义的使用以及气候资金核算和报告的复杂性，并强调需要应对与跟踪和报告气候资金有关的挑战，包括制定指标和衡量标准，以衡量实现 1000 亿美元目标的进展情况。在这方面，他们建议在增强透明度框架内建立一个新的报告制度，以提高报告通过公共干预筹集的私人资金的效率和效力，并由发达国家报告提供的支助，由发展中国家报告收到的气候资金。若干与会者强调，需要加强透明度和报告，包括通过气候资金的共同定义，并建议采取措施，如追踪承诺的仪表板和获得气候资金的明确程序。总体而言，透明度被认为是确保有效交付气候资金的关键。

5. 从 1000 亿美元目标中吸取的经验教训，以便结合新的气候资金集体量化目标予以考虑

46. 迫切需要从供需两方面克服获得气候资金的障碍，还需要制定一个新的目标，与发展中国家目前的需要相一致，并促进大规模筹集资源。与会者强调，从 1000 亿美元目标中吸取的经验教训表明，通过谈判确定 2025 年以后气候资金新的集体量化目标非常重要，确保可扩缩性和对日益增长的需求的响应，主要是依靠公共来源。与会者强调，新目标应解决气候资金所造成债务负担方面的关切，并努力在支持减缓和适应之间取得平衡，并解决损失和损害问题。缔约方和非缔约方利害关系方都必须有意义地参与制定新的目标，确保妇女、青年和边缘化社区等群体的参与。此外，与会者强调，新目标不应仅仅是一个数字指标，还需要政治参与，以确保其有效构建。在确立新目标方面，一些代表强调需要扩大捐助方基础，以扩大气候资金的筹集和提供。
