



缔约方会议  
第三十届会议  
2025 年 11 月 10 日至 21 日，贝伦  
临时议程项目 8(a)  
与资金有关的事项  
长期气候资金

## 第六次气候资金问题高级别部长级双年度对话

### 主席的说明\*

#### 概要

本文件载有缔约方会议第二十九届会议期间举行的第六次气候资金问题高级别部长级双年度对话的概要。本文由该届会议主席在秘书处的支持下编写。这次对话参考了资金问题常设委员会编写的关于在有意义的减缓行动和实施工作透明度的背景下实现每年共同筹集 1,000 亿美元的目标以满足发展中国家需要的第二份进展报告。

\* 由于提交单位无法控制的技术原因，本报告在截止日期之后提交会议事务部门处理。



## 简称和缩略语

COP	缔约方会议	《公约》缔约方会议
LDC		最不发达国家
MDB		多边开发银行
NCQG	新集体量化目标	气候资金新集体量化目标
NDC		国家自主贡献
OECD	经合组织	经济合作与发展组织
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

1. 缔约方会议决定从 2014 年开始至 2020 年结束，举行气候资金问题高级别部长级双年度对话，并请缔约方会议主席总结对话的讨论情况。<sup>1</sup> 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. 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高级别部长级双年度对话。<sup>2</sup>
3. 缔约方会议第二十九届会议欢迎第六次气候资金问题高级别部长级对话的讨论情况，并期待缔约方会议第二十九届会议主席编写的供缔约方会议第三十届会议审议的对话概要。<sup>3</sup>

### B. 范围

4. 下文第二章介绍了第六次气候资金问题高级别部长级对话的关键信息，随后在下文第三章介绍了对话的议事情况。下文第四章总结了对话期间的介绍和讨论。

### C. 缔约方会议可采取的行动

5. 缔约方会议第三十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. 对于发达国家缔约方到 2022 年是否实现了每年为发展中国家共同筹集 1,000 亿美元气候资金的目标，缔约方存在不同看法。虽然在实现 1,000 亿美元目标方面取得了重大进展，但未能如期实现目标，加上缺乏公认的核算方法来统计提供和调动的气候资金，而且“气候资金”尚无定义，削弱了部分缔约方对多边进程的信任和信心。
7. 气候资金不能搞“一刀切”，必须契合发展中国家的个别需要、情况、路径和优先事项。然而，迫切需要可获得、可预测和可持续的气候资金，以支持发展中国家实施其国家自主贡献、国家适应计划和长期低排放发展战略。

<sup>1</sup> 第 3/CP.19 号决定，第 13 段。

<sup>2</sup> 第 4/CP.26 号决定，第 18 和第 20 段。

<sup>3</sup> 第 1/CP.29 号决定，第 5 段。

8. 发展中国家——特别是尤其易受气候变化不利影响和/或面临能力制约的发展中国家——在获得气候资金方面面临的障碍，需要通过简化和精简基金申请流程、降低交易成本和加快资金审批程序来解决。
9. 以赠款和高度优惠贷款的形式提供气候资金，对于避免进一步增加发展中国家的债务负担并为气候行动释放财政空间(例如通过扩大使用债务减免和债务豁免条款以及债务互换)至关重要。
10. 需要建立战略性的公私伙伴关系来撬动私营部门的大规模投资，并辅之以有利的政策环境和以需求为导向的持续能力建设。调动的私人资金必须契合国情和优先事项，以确保其支持长期可持续发展。
11. 尽管需求不断增长，但适应资金仍然不足。公共资金对于适应行动尤其重要。需要做出转变，在适应和减缓资金及行动之间寻求更均衡的分配，同时应推广赠款资金和优惠贷款，特别是在市场利率贷款不可行的领域。
12. 鉴于最不发达国家和小岛屿发展中国家易受气候变化的不利影响且面临严重的能力制约，提供可预测、基于赠款且易于获取的气候资金，例如通过设定最低资金分配额度并简化资金获取模式，对上述国家而言特别重要。
13. 使用混合融资、“债务换自然”方案和绿色债券等创新金融工具和机制，为扩大财政资源规模的同时释放财政空间提供了潜力。鉴于公共资源有限，应战略性地使用公共资本来降低风险并激励私人投资，特别是通过本币贷款、担保和第一损失保险等方式。
14. 多边开发银行可以在扩大气候资金规模方面发挥关键作用，包括实施资本充足率改革、优化资产负债表、调动更多私人资本以及部署担保、风险资本、本币贷款和混合融资结构等工具。
15. 为设定气候资金新集体量化目标制定透明和包容的进程十分重要。新集体量化目标必须具有雄心，且足以满足发展中国家日益增长的需求。从 1,000 亿美元目标中吸取的经验教训必须为新集体量化目标的设计提供参考，包括需要优先考虑赠款资金和高度优惠融资，并努力在减缓和适应资金之间取得平衡。

### 三. 议事情况

16. 第六次气候资金问题高级别部长级对话于 2024 年 11 月 14 日在缔约方会议第二十九届会议期间由缔约方会议主席穆赫塔尔·巴巴耶夫召集。缔约方会议第二十九届会议主席在秘书处的支持下编写了对话日程，并邀请缔约方和观察员、联合国组织和政府间组织以及《气候公约》非政府组织类组参加。日程、对话录音和其他相关文件可查阅《气候公约》网站。<sup>4</sup>
17. 对话由乌干达财政、规划和经济发展国务部长阿莫斯·卢戈鲁比和德国国务秘书兼国际气候行动特使詹妮弗·李·摩根共同主持。
18. 《气候公约》执行秘书西蒙·斯蒂尔和穆赫塔尔·巴巴耶夫致开幕词；资金问题常设委员会成员 Gabriela Blatter 和 Richard Muyungi 作了背景介绍，介绍了

<sup>4</sup> <https://unfccc.int/event/6th-high-level-ministerial-dialogue-on-climate-finance-mandated-event-by-invitation-only>.

关于在有意义的减缓行动和实施工作透明度的背景下实现每年共同筹集 1,000 亿美元的目标以满足发展中国家需要的第二份进展报告<sup>5</sup> 的结论。

19. 最后，部长们、高级官员和组织负责人在缔约方会议第二十九届会议主席提出的以下问题的指导下进行了公开讨论：

(a) 从实现这一目标的过程中吸取了哪些经验教训？各国政府和国际气候资金提供方可以保持和改进哪些良好做法来满足发展中国家的需要？

(b) 气候资金的交付如何在满足减缓和适应需求之间取得平衡？

(c) 如何使用创新工具进一步扩大气候资金规模，特别是为发展中国家的气候行动提供优惠融资？

## 四. 介绍和讨论纪要

### A. 介绍关于实现 1,000 亿美元目标的第二份进展报告

20. 关于实现 1,000 亿美元目标的第二份进展报告由资金问题常设委员会根据缔约方会议第二十七届会议的授权编写。<sup>6</sup> 报告考虑了该目标三个方面的进展：在 2020 年之前并持续至 2025 年每年共同筹集 1,000 亿美元；满足发展中国家的需要；在有意义的减缓行动和实施工作透明度的背景下实现该目标。

21. 报告提供了使用不同核算方法获得的各种数据来源的信息。报告称，根据经合组织报告，2022 年发达国家缔约方提供和调动的气候资金达到 1,159 亿美元。<sup>7</sup> 资金问题常设委员会在编写第六次气候资金流动两年期评估和概览时收集的初步估计表明，2022 年提供和调动的专门气候资金达到 671 亿美元，但不包括多边组织的资金流出量；而乐施会估计，2022 年以赠款和相当于赠款的形式提供的气候资金在 280 亿至 350 亿美元之间。<sup>8</sup> 所有这三个信息来源都认为，自 2020 年以来，流向发展中国家的气候资金有所增加，其中一个信息来源甚至认定，2022 年实现并超过了 1,000 亿美元的目标。

22. 在评估 1,000 亿美元目标如何满足发展中国家的需要方面，报告将气候资金流量的比例分配与关于确定发展中国家缔约方与执行《公约》和《巴黎协定》相关需求的第二份报告中概述的发展中国家需求分配进行了比较。2020-2022 年，适应资金占气候资金流量总额的 24% 至 44%；而适应需求占所表达的需求的 14-

<sup>5</sup> 资金问题常设委员会。2024 年。关于在有意义的减缓行动和实施工作透明度的背景下实现每年共同筹集 1,000 亿美元的目标以满足发展中国家需要的第二份进展报告。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>。内容提要见 FCCC/CP/2024/6/Add.3-FCCC/PA/CMA/2024/8/Add.3 号文件。

<sup>6</sup> 第 13/CP.27 号决定，第 15 段。

<sup>7</sup> OECD. 2024. *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022*. Paris: OECD Publishing. Available at [https://www.oecd.org/en/publications/2024/05/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2022\\_8031029a.html](https://www.oecd.org/en/publications/2024/05/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2022_8031029a.html).

<sup>8</sup> Oxfam. 2024. *Climate Finance Short-Changed, 2024 Update*. Oxfam. Available at <https://oxfam.app.box.com/s/q32guouexhj6proorwm8f14sv6nvan77>.

48%，占已核算成本的确定需求的 16-58%，具体取决于该数字来自国家自主贡献、国家信息通报还是非《公约》附件一所列缔约方的两年期更新报告。

23. 关于减缓行动和实施工作的透明度，报告强调，越来越多的缔约方更新了其国家自主贡献。截至 2024 年 7 月，95%的《公约》附件一所列缔约方和 98%的非《公约》附件一所列缔约方已提交国家自主贡献，其中 78%为更新后的国家自主贡献。截至 2023 年 9 月 30 日，国家自主贡献报告的减缓行动的总体影响表明，到 2030 年，预计温室气体排放量将比 2016 年减少 11.4%-12.0%；然而，根据政府间气候变化专门委员会的数据，到 2030 年，需要将排放量比 2019 年减少 43.0%，才能符合将全球温升幅度限制在 1.5°C 的路径。<sup>9</sup>

24. 此外，报告强调，虽然正在部署创新工具，但扩大气候资金规模的挑战长期存在，特别是在扩大多边开发银行的资金和调动私人资本方面。由于发展中国家的总体投资环境条件不佳、活动规模较小以及实际或感知风险较高，发展中国家在吸引私人投资方面面临困难。此外，许多主要多边机构缺乏应对这些挑战的商业模式。

25. 气候资金提供方从 1,000 亿美元目标中吸取的经验教训突出表明，必须支持国家一级的去风险方针，开发二级市场资产，以汇集不同市场和不同国家风险状况的小型项目，并激励多边开发银行和其他机构最大限度地发挥调动气候资金的潜力，这可以通过设定目标、加强对风险共担机制的支持并采取更多的本币贷款举措来实现，以有效解决困难。

## B. 基于指导性问题的讨论纪要

### 1. 实现 1,000 亿美元目标的经验教训和良好做法

26. 与会者讨论了资金问题常设委员会成员就 1,000 亿美元目标的第二份进展报告所作的介绍，强调在制定新集体量化目标时需要应用从 1,000 亿美元目标中吸取的经验教训。一个缔约方集团确认 1,000 亿美元的目标在 2022 年已经实现，但承认仍需进一步努力弥合当前气候资金流量与发展中国家资金需求之间的差距。一些与会者指出，在实现为 2020 年设定的 1,000 亿美元目标方面出现的延迟对一些缔约方对于多边进程的信任产生了负面影响。

27. 一些与会者表示关切的是，未能为该目标商定核算方法，且“气候资金”尚无定义，这导致报告的财务数据不一致。这些不一致源于在对目标进行核算的过程中纳入了不同的资金来源和金融工具，例如市场利率贷款和出口信贷，一些缔约方认为，这些不应计入目标，因为这可能会导致气候资金流量的重复计算。有鉴于此，一些与会者强调，需要对气候资金做出明确、统一的定义，以提高跟踪资金流动和评估实现气候资金目标(例如 1,000 亿美元目标以及最终的新集体量化目标)方面的进展的透明度。

28. 许多与会者强调，由于气候相关灾害日益频发和严重，发展中国家的气候资金需求呈指数级增长。他们认为，1,000 亿美元的目标在商定时本就不足，而自

<sup>9</sup> 气专委。2018 年。《气专委关于全球升温超过工业化前水平 1.5°C 的影响及相关全球温室气体排放路径，同时联系加强对气候变化威胁的全球应对、可持续发展和消除贫困的努力问题的特别报告》。V Masson-Delmotte, P Zhai, H-O Pörtner 等人(编)。日内瓦：世界气象组织。可查阅 <https://www.ipcc.ch/sr15/>。

那时起，气候资金流量与发展中国家需求之间的差距就不断扩大。随着发展中国家经历更多极端天气事件，适应需求尤其增加。

29. 许多与会者强调，从 1,000 亿美元目标中吸取的一个关键教训是必须确保发展中国家得到可获得、可预测和可持续的气候资金。他们强调了发展中国家，特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家在应对复杂和繁琐的气候资金申请程序、过高的共同出资要求和漫长的支付期限方面面临的挑战。许多与会者强调，需要通过简化和精简多边气候基金内部和这些基金之间的申请程序以及加强直接获取模式来消除获得气候资金的现有障碍，同时确保在发展中国家之间更公平地分配气候资金。

30. 一些与会者承认，1,000 亿美元的目标没有达到预期，因为其初衷是在公共资金之外为发展中国家调动大量私人投资。一些缔约方指出了这方面的一个重要教训，即在**没有强有力的政策激励、风险保障和有利环境的情况下，不能假设私人资金会自动流入，并且需要改进对私人资金流动情况的跟踪。**

31. 一些与会者重申，气候资金必须契合发展中国家的国内需要、国情和优先事项，特别是其国家自主贡献和国家适应计划中所列的优先事项，以避免采用“一刀切”的做法，并确保将资金用于实现有影响力的成果，从而助力《巴黎协定》各项目标的实现。

32. 一些与会者认识到公共来源的气候资金不足以满足发展中国家的需要，强调必须建立战略性公私伙伴关系，大规模撬动私人投资。几位与会者强调了混合融资对于降低私营部门投资风险的重要性，并呼吁在提供国和接收国建立有利于吸引私人投资的政策环境。

33. 许多与会者关切地注意到，由于贷款比例较高，资本成本高昂，发展中国家的债务负担日益沉重。几位与会者强调，需要通过部署高度优惠资金和赠款而不是市场化的贷款来避免进一步增加发展中国家的债务，特别是在适应、应对损失和损害以及支持最不发达国家和小岛屿发展中国家方面。与会者还强调，需要扩大措施以创造财政空间，例如通过使用具有气候韧性的债务条款和“债务换自然”方案。

34. 一些与会者将公平、公正以及共同但有区别的责任原则视为气候资金的基本支柱，并强调新集体量化目标除应兼具雄心与务实外，还应体现上述原则。

## 2. 实现减缓与适应资金之间的平衡

35. 许多与会者强调，尽管对适应资金的需求不断增加，但仍然缺乏适应资金，并强调公共资金在支持私营部门投资不太可能产生资金回报的适应工作方面的重要性。对此，一些缔约方重申，它们致力于加大提供适应资金的力度，这也是为了响应有关决定促请发达国家缔约方在 2025 年之前将集体向发展中国家缔约方提供的适应资金提高到 2019 年水平的至少两倍，以在扩大财政资源的过程中实现减缓与适应之间的平衡。<sup>10</sup>

<sup>10</sup> 第 1/CMA.3 号决定，第 18 段。

36. 许多与会者强调，需要更多赠款资金和优惠贷款为适应工作提供资金，同时确保减缓资金用于确保长期可持续性和低碳排放路径。一些与会者建议，作为机构改革的一部分，可鼓励多边开发银行加大力度为适应工作提供优惠融资。

37. 许多与会者关切地注意到减缓与适应资金之间的不平衡，强调适应需求超过了适应资金流量，许多适应项目的资金仍然不足。一些与会者呼吁将适应资金增加到目前的两倍或三倍，作为新集体量化目标的一部分，以解决各国因气候变化和以往适应资金不足而加剧的脆弱性。

38. 许多与会者强调了扩大气候资金规模以应对损失和损害的重要性，并指出启动应对损失和损害基金是解决气候引起的损失和损害的关键步骤。与会者呼吁立即落实该基金，为受影响社区提供支持。

39. 一些与会者建议利用资源为基于自然的解决方案和具有气候韧性的基础设施提供资金，以实现适应和减缓的共同效益，同时强调这将有可能在实现长期可持续性的同时解决气候变化的不利影响。如果气候资金既能满足适应需求，又能推动全球减缓目标取得进展，将能增强其有效性，同时确保适应和减缓需求都得到满足，而不会制造相互竞争的优先事项。

40. 一些与会者大力强调，对于尤其易受气候变化不利影响的最不发达国家和小岛屿发展中国家来说，必须确保资源分配符合公平原则。一些与会者呼吁针对最不发达国家和小岛屿发展中国家面临的独特挑战制定融资框架和金融工具，确保这些国家能够公平、及时地获得适应、减缓和处理损失和损害所需的财政资源，例如可在资金机制的经营实体和适应基金下规定最低资金分配额度。

### 3. 通过创新工具加大为发展中国家调动气候资金的力度

41. 一些与会者欢迎更多地使用混合融资、“债务换自然”方案和绿色债券等创新融资工具，作为扩大气候资金规模的同时降低发展中国家财政风险的手段。

42. 一些与会者强调，混合融资有助于解决加大私人投资和利用创新金融机制扩大气候资金规模的有关关切，而不会增加发展中国家的债务负担。一些缔约方建议更多地利用债务减免和债务豁免条款以及“债务换自然”等解决方案，以创造财政空间。一些与会者强调，必须利用战略伙伴关系提高发展中国家的信用评级并降低气候行动的投资风险，以吸引私营部门参与。

43. 与会者广泛认为，国际金融架构内部正在进行的改革对于确保该架构胜任其职责是必要的。这些改革的主要方面包括增强多边开发银行的贷款能力，优化资产负债表，调动更多私人资本以及加大力度部署担保、风险资本、本币贷款和混合融资结构等金融工具。一些与会者呼吁发达国家和多边开发银行协调行动，减少向发展中国家提供支持的碎片化，并加强气候资金交付方面的协调。

44. 一些与会者讨论了通过监管手段创造有利环境，并遵循国家自主确定的路径，从不支持公正转型、也无法解决能源贫困问题的化石燃料补贴转向清洁、可持续的可再生能源，以便调动私营部门的资金。与会者强调了改善投资条件对吸引私人资本的重要性，并指出私营部门的贡献有助于扩大气候资金规模并实现《巴黎协定》的目标。

45. 一些与会者建议部署创新工具，例如根据“谁污染谁付费”原则进行全球征税，为发展中国家的气候行动创造额外财政资源，而另一些与会者则告诫不要使用国际征税，因为国际征税可能会对国民经济产生不利影响。

46. 一些缔约方强烈主张扩大气候资金的捐助方基础，认为一些已成为全球金融经济关键主体的国家完全有能力为气候资金工作作出贡献。另一些缔约方则对扩大捐助方基础的概念表示严重关切，提及《公约》和《巴黎协定》规定的提供和调动气候资金的义务，并呼吁在发达国家缔约方之间做出公平的负担分摊安排。

#### 4. 宣布调动气候资金的情况

47. 瑞典代表宣布，承诺为绿色气候基金第二次充资提供 80 亿瑞典克朗，使瑞典成为绿色气候基金人均出资最多的国家；同时，还承诺向应对损失和损害基金提供 2 亿瑞典克朗。

48. 澳大利亚代表宣布，2019 年至 2023 年间，该国每年对气候适应工作的支持增加了两倍。作为这一努力的一部分，澳大利亚承诺向太平洋复原力融资机制提供 1 亿美元的锚定投资。该融资机制是太平洋地区自主拥有和主导的气候资金倡议，旨在成为当地主导的适应工作、备灾和应对损失和损害项目的重要支持来源。

49. 阿拉伯联合酋长国代表宣布，该国通过行动议程筹集了 850 亿美元，创建了一项规模达 300 亿美元的气候资金创新金融工具，并实施了一项总额为 45 亿美元的非洲国家可再生能源推广援助计划。

---