

国际气候资金谈判的背景、进展和展望

Background, progress and prospects of international climate finance negotiations

■文 / 胡彬¹ 董文娟¹ 谢璨阳¹ 崔茜铭那²

一、国际气候资金谈判的背景介绍

1992年达成的《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)是国际法框架下应对气候变化唯一的多边合作机制。根据《公约》确定的“共同但有区别的责任”原则,发达国家应向发展中国家提供新的、额外的气候资金援助。最初由全球环境基金作为《公约》的资金机制经营实体,主要通过赠款支持发展中国家开展环境保护活动。随着《公约》外融资渠道的蓬勃发展和气候谈判中对于资金机制的日益重视,在2009年第15次缔约方大会(COP15)上,发

达国家缔约方承诺从2010年至2012年向发展中国家提供300亿美元的快速启动气候资金,到2020年这一数额增加到每年1000亿美元;同期,还提出了设立“绿色气候基金”作为《公约》新的资金机制经营实体的构想。经过多次谈判,绿色气候基金于2011年正式启动。而在快速启动融资期结束时,捐助国自报捐赠超额完成了300亿美元的目标。2015年签署的《巴黎协定》要求发达国家继续承担义务,为发展中国家采取减缓和适应气候变化行动提供资金支持,在2025年前落实每年不低于1000亿美

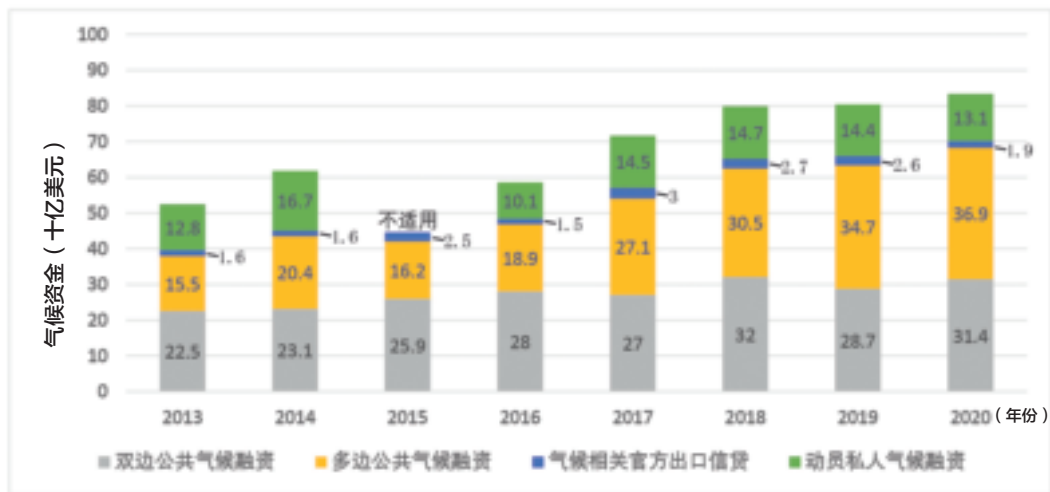


图1 发达国家提供和调动气候资金与1000亿美元目标的差距

来源:基于向 UNFCCC、经合组织发展援助委员会和出口信贷集团提交的两年期报告,以及向经合组织提交的补充报告

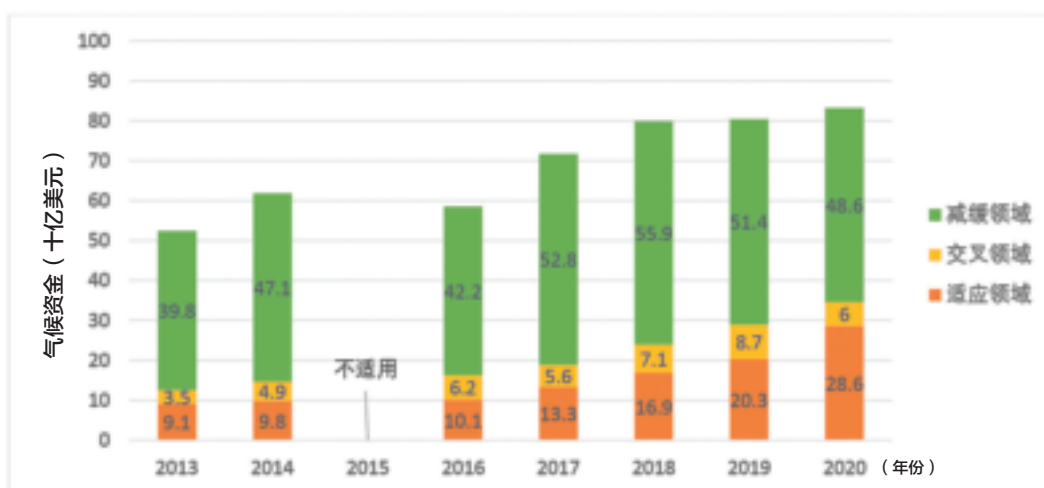


图2 2013-2020年发达国家提供气候资金的投入领域
来源:基于向UNFCCC、OECD DAC和出口信贷集团提交的两年期报告,以及向OECD提交的补充报告

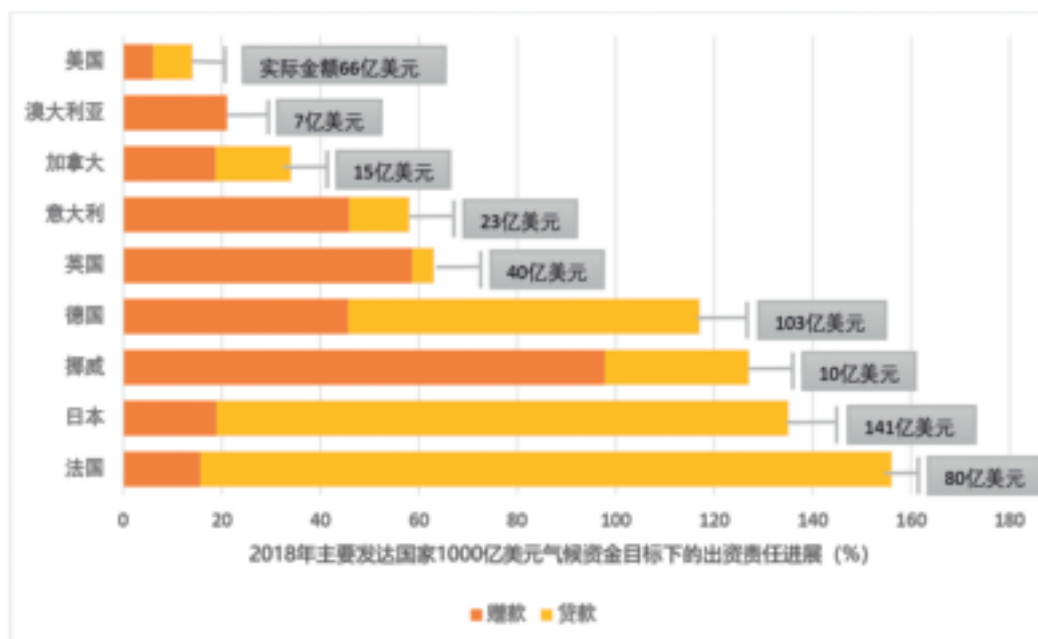


图3 2018年主要发达国家出资责任与实际出资情况对比
来源:(1) 图绘自Timperley (2021);
(2) 数据来自发达国家对1000亿美元目标的公共气候融资贡献细目——技术说明数据表 (WRI, 2021)

元的资金动员共同目标,同时鼓励其他缔约方自愿出资。

2016年,发达国家发布《1000亿美元路线图》,指出发达国家“有信心”在2020年前实现这一目标。从经合组织发布的数据来看,2013-2020年发达国家

所提供资金规模为每年524亿-833亿美元,总体呈增加趋势,但仍距1000亿美元有较大差距。从资金渠道来看,双边渠道资金规模较为稳定,多边渠道资金规模呈增加趋势(图1)。

从资金流入领域来看,适应领域资金投入严重少

于减缓领域,尽管2013年以来有所增加,但是2020年只有286亿美元用于适应项目,低于减缓资金的60%(图2)。从资金来源看,适应领域也难以吸引私营部门资金,只有3%的私营部门资金投向适应领域。此外,全球气候变化热点地区收到的资金支持严重不足,2016-2020年,40个小岛国、46个最不发达国家和57个脆弱国家收到的资助分别仅占气候资金总额的2%、17%和22%,其中最不发达国家和脆弱国家收到的每年人均气候资助分别仅为14美元和11美元。

关于出资责任分配,发达国家并没有就各自应付的费用达成正式协议,仍然是各国宣布自己的出

资承诺。世界资源研究所对各国的出资责任进行了分析,考虑到财富、历史排放责任和人口因素,认为美国应该贡献1000亿美元中的40%-47%。但是美国2016-2018年平均年捐款额仅为76亿美元左右,不到1000亿美元额度的十分之一。德国、挪威、日本和法国的出资超过了其公平份额,但是日本和法国的出资中以贷款为主,赠款占比偏低(图3),这也是气候资金领域争论的另一个焦点。目前发达国家向发展中国家提供的气候融资中有80%以上是贷款,赠款占比一直在下降,例如,2013-2018年,赠款占比从27%下降到20%。在最不发达国家债务水平已经很高的情况下,贷款增加了这些国家的债务水平。

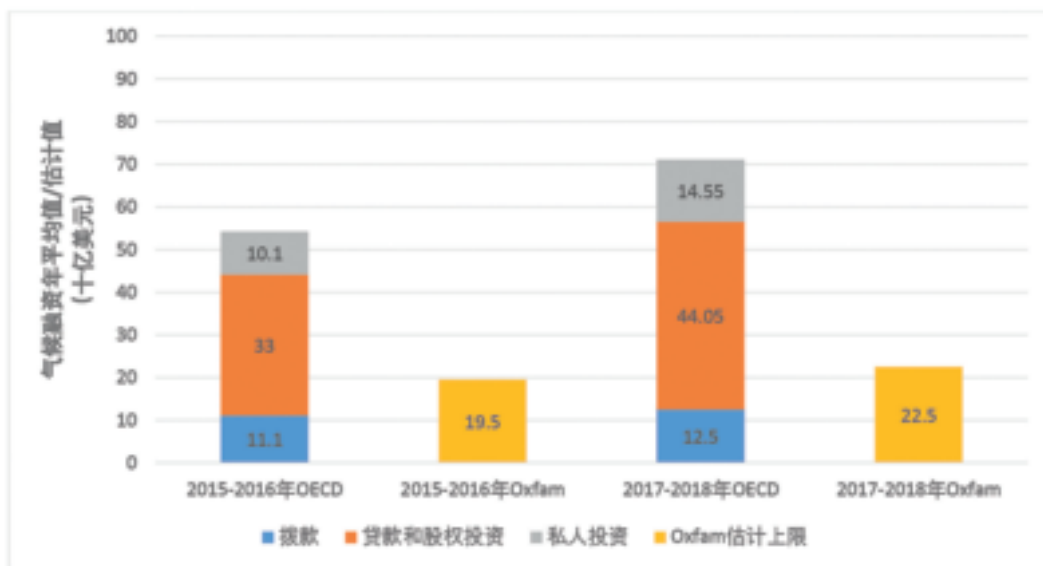


图4 OECD与乐施会(Oxfam)资金规模统计比较

来源:(1)图绘自Timperley(2021);(2)数据来自向UNFCCC提交的两年期报告、经合组织发展援助委员会的统计数据以及向经合组织提交的补充报告;Oxfam--Carty, T.Kowalzig J.和Zagama, B. 2020年气候金融影子报告(Oxfam, 2020年)

此外,关于1000亿美元资金统计的方法和准确性也一直存在争议。非政府组织乐施会(Oxfam)发布的一份报告认为,2017-2018年发达国家提供的气候特定援助不超过225亿美元,不到OECD统计数据的三分之一(图4)。联合国委托的研究人员发现,捐助国将气候资金数据多报告了30亿至40亿美元。2021年7月召开的“气候脆弱20国”(Vulnerable Twenty, V20)财长会议上,来自48个气候脆弱国

家的财政部长敦促兑现1000亿美元的承诺,提出应该增加资金规模、增加赠款以及至少一半资金用于适应领域。此外,随着气候变化引起的极端天气常态化的趋势,许多国家还希望为“损失损害”提供额外资金,以帮助人们经历无法适应的不可逆转的气候相关损失。南非环境部长芭芭拉·克里西建议到2030年,每年的资金额度应达到7500亿美元。“损失损害”资金的提出是2019年召开的COP25会议在

关于“气候变化特别基金（SCF）”决议下为数不多的积极成果之一，但是发达国家一直持反对意见，导致该议题的谈判进展非常缓慢。

二、COP26大会上气候资金谈判进展

COP26会议形成了两份与1000亿美元相关决议：《格拉斯哥气候公约》与《长期气候资金》。《格拉斯哥气候公约》对发展中国家的气候资金需求与新冠肺炎疫情下债务水平的日益增长表示关切，对发达国家未能实现集体调动1000亿美元资金支持的承诺表示深切遗憾，强调了需要从所有渠道调动超过每年1000亿美元资金的重要性。对于发达国家的行动进展，决议对发达国家做出的新承诺和《气候资金交付计划》表示欢迎，但同时也敦促发达国家尽快完成1000亿美元资金目标，到2025年持续、透明地履行承诺，并且呼吁发达国家在下一轮两年信息通报中更加明确地提供1000亿美元的相关信息。

《长期气候资金》对发达国家实现1000亿美元目标存在的差距表示严重关切，同时指出在动员私营部门资金方面存在挑战。决议敦促发达国家继续提高出资力度履行承诺，同时要求资金问题常设委员会（Standing Committee on Finance）在2022年发布关于1000亿美元目标进展的报告，为COP27提供相

关信息。此外邀请COP27大会主席于2022年组织高级别部长级对话讨论1000亿美元目标进展。

《巴黎协定》缔约方大会（CMA）则通过决议《新的气候资金集体量化目标》。决议决定新资金目标应与《巴黎协定》长期温升目标（2°C /1.5°C）保持一致，且考虑到发展中国家需求和优先事项、资金数量、质量、范围、可得性、来源等要素。大会邀请各方在2022年2月和8月前通过《公约》提案门户网站对以上内容提出意见，并且要求公约秘书处就各方意见撰写技术报告。新资金目标审议过程将考虑多个来源的信息：缔约方、公约附属机构、资金常设委员会、国际组织、观察员、IPCC等科学机构、相关政府间机构、商业界、民间社会、公约秘书处等。

从决议文本来看，大会未能就气候资金议题达成实质性的进展和安排，1000亿美元资金目标预计要在2023年才能实现，2025年后新资金目标预计要到2024年才能完成谈判，发展中国家在减缓尤其是适应领域的资金需求未能得到充分的重视与响应。发达国家的资金支持主要是基于双边机制和《公约》下的多边基金机制，在资金规模上距发展中国家的要求存在着数量级差距。

尽管本次会议召开之前，1000亿美元的交付承诺被认为是发达国家和发展中国家建立互信的前提，



但是总体来看, COP26关于气候资金的议题反映的仍是由发达国家主导的谈判话语体系。在发展中国家对于气候变化资金需求规模不断扩大和更为急迫的背景下,大会的气候资金谈判却停留在2009年提出的1000亿美元资金,尽管这一历史遗留问题是需要优先解决的。另外,会议虽然达成了建立一个帮助遭受灾难性气候事件打击国家的机制的协议,但并没有建立基金以补偿各国与气候相关的损失损害。对此,发展中国家普遍表示了对于气候资金谈判结果的失望和不满。

三、COP27气候资金谈判展望

埃及和阿拉伯联合酋长国(以下简称“阿联酋”)将分别主办今年和明年的缔约方会议(COP27和COP28),北非与中东属于同一地理区域(Middle East and North Africa, MENA),面临的气候变化挑战也非常相似。回顾49位非洲国家元首和政府首脑在COP26上所作的发言,气候融资、技术转让和能力建设以及主要排放国的减排是非洲大陆的核心关切,其他问题还包括损失损害,以及解决阻碍全面实施《巴黎协定》的瓶颈问题等。据埃及总统阿卜杜勒·法塔赫·塞西称,埃及代表非洲主办COP27,将努力使会议成为“与各方协调的国际气候努力的一个根本性转折点,以造福非洲和整个世界”。在过去的一年中,俄乌冲突叠加新冠肺炎疫情影响导致了全球能源危机、粮食危机和化肥危机。非洲和中东地区是粮食危机的重灾区,而且非洲还受到能源危机和化肥危机的严重影响,短期内加剧了脆弱国家的贫困。叠加上严重的气候危机,资金问题对于广大发展中国家的重要性更加凸显。可以预见,埃及和阿联酋将会利用自己发展中国家和东道国的特殊地位,努力推动气候资金谈判达成有效的协议,以造福非洲大陆、中东、南亚、中美洲、南美洲以及小岛屿发展中国家等全球气候变化热点地区。


美国拜登政府任期内在气候变化政策上取得了重大突破,出台了《基础设施投资和就业法案》和《通胀削减法案》。这两项法案均面向未来十年,在能源和气候变化领域内的投资合计约为5820亿美元(约折合4万亿元人民币)。此外,拜登政府在COP26上提出了新的气候资金承诺,到2024年之前,对发展中国家的气候资金援助总额达到114亿美元,其中适应领域

资金为30亿美元。尽管在2022年度气候资金的实际财政拨付额度仅为10亿美元,但是拜登政府在最新的2023年财政预算中,提出了将年度气候资金援助总额提高到110亿美元。

国内气候政策的突破将为拜登政府在COP27会议上提供更大的发挥空间。在去年的缔约方会议上,拜登政府组织了庞大的代表团参会,然而因国内政策不力,难以支持其在全球气候治理领域发挥全面领导力。今年美国国内的气候政策突破必然为其提供有力支持,可以预见,拜登政府将会追求在COP27会议上提出一系列新目标、新议程,通过气候变化来强化其全球领导地位,拉住盟友、孤立中国,强化出资义务以及资金透明度等领域将是打压中国的重点之一。

面对越来越高的出资压力,我国可以考虑开始研究制定《公约》机制下捐资预案和计划。近期可以改进信息披露机制,参照《公约》提供的捐资模式、程序和指南,在提交给联合国的“双年期更新报告”中提供透明一致的信息,公开我国在“气候变化南南合作基金”机制下的捐助信息,减轻国际压力,并且做好在《巴黎协定》强化透明度框架下通报信息的准备。此外,逐渐加强“气候变化南南合作基金”与联合国框架下资金机制的统筹,增强捐资机制的国际显示度。

当前我国已经成为全球应对气候变化的重要贡献者和引领者,在全球气候治理中发挥着越来越重要的作用。我国需要坚持发展中国家定位,替广大发展中国家发声,避免被发达国家牵着走。建议开展加强关于如何满足发展中国家气候资金需求的系统研究,代表发展中国家提出全面的一揽子解决方案,主动建立气候资金议题谈判上的话语权。

就1000亿美元资金议题来看,我国需要敦促发达国家尽快完成其承诺目标,至少要保证一半以上的优惠资金用于适应领域,此外,需要解决当前气候资金架构中定义、模式和方法的模糊性,改善气候资金统计方法和透明度,保证公共资金规模,提高赠款占比,改进多边渠道资金的成本、实施、效率和资助效果等。针对2025年后气候融资目标,督促发达国家就如何交付和利用承诺金额制定清晰可预测的路线图。对于损失损害资金议题,则需要加强这方面的研究支持。在COP27会议上,若利用得当,资金议题可以作为平衡其他议题、巩固我国战略依托的重要抓手。

作者单位:1.清华大学;2.中央财经大学