2012年后联合国气候变化框架公约履约资金机制初步研究

朱留财　吴恩涛　张雯　陈兰　著

经济科学出版社
Economic Science Press

需要全本请访问 www.ertongbook.com

2012年后联合国气候变化框架公约履约资金机制初步研究

朱留财　吴恩涛　张　雯　陈　兰　著

经济科学出版社

图书在版编目（CIP）数据

2012 年后联合国气候变化框架公约履约资金机制初步研究/朱留财，吴恩涛，张雯，陈兰著. —北京：经济科学出版社，2009. 12

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8841 - 8

Ⅰ. 2… Ⅱ. ①朱… ②吴… ③张… ④陈… Ⅲ. 联合国 - 气候变化 - 国际公约 - 资金管理 - 研究 Ⅳ. D996. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 213946 号

责任编辑：吕 萍 周秀霞
责任校对：徐领弟 杨晓莹
版式设计：代小卫
技术编辑：邱 天

2012 年后联合国气候变化框架公约履约资金机制初步研究

朱留财 吴恩涛 张 雯 陈 兰 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 5 印张 70000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8841 - 8 定价：9. 00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

目　　录

缩略语 …… (1)

1. 序言 …… (1)

2. 当前机制回顾 …… (2)
2.1 全球环境基金 …… (2)
2.2 气候变化特别基金和最不发达国家基金 …… (4)
2.3 京都议定书项下适应基金 …… (5)

3. 2012 年后资金机制设计 …… (6)
3.1 资金来源 …… (6)
3.2 资金规模 …… (10)
3.3 支持行动 …… (12)
3.4 制度安排 …… (13)
3.5 治理机制 …… (16)

4. 总结 …… (18)

名词解释 …… (19)
附录 …… (21)

缩 略 语

AF：适应基金
CDM：清洁发展机制
CERs：经核证的减排量
COP：缔约方大会
GEF：全球环境基金
GNP：国民生产总值
JI：联合履约
KP：京都议定书
LCA：长期合作行动
LDCF：最不发达国家基金
LDCs：最不发达国家
MDB：多边开发银行
ODA：官方发展援助
R&D：技术研发
REDD：减少发展中国家毁林及森林退化排放
SCCF：气候变化特别基金
SIDs：小岛屿发展中国家
UNDP：联合国开发计划署
UNEP：联合国环境规划署
UNFCCC：联合国气候变化框架公约
USD：美元

需要全本请访问 www.ertongbook.com

1.

序　　言

（1）气候变化是人类社会当今面临的最严峻的全球性环境挑战之一。按照目前的速度，持续的气候变化将越来越威胁到发展中国家的可持续发展。国际社会强烈呼吁发达国家肩负起历史责任，减少温室气体排放，并且向发展中国家提供资金和技术援助。

（2）根据联合国气候变化框架公约（UNFCCC，以下简称“公约”）第 4.3、4.4、4.5、4.7、4.8 和 4.9 等条款，缔约方一致同意发达国家应为其历史积累排放和当前的人均高排放负责，为发展中国家提供资金支持和技术转让。

（3）我们认识到资金需求与现有资金资源供给之间存在着巨大的差距，需要探索更多融资渠道；为了管理和支付资金资源，需要建立相关机制，用以保证能按照公约第 11 条的规定，采取统一、协调的方式，透明、均衡和有效地治理资金。

（4）本报告将严格忠实于公约及其京都议定书（KP，以下简称“议定书”）和巴厘路线图的精神，探索总体的资金框架和制度安排，为公约长期合作行动和京都议定书第三承诺期的谈判做出建设性贡献，为公约的全面、有效和可持续履行提供资源和机制方面的保障。

（5）本报告将回顾现有机制的情况，总结应对气候变化资金需求的有关研究，探讨不同融资渠道和功能，分析部分缔约方提交的案文，提出建设性制度安排设计方案。建议最为合适的机构安排。

2.

当前机制回顾

2.1 全球环境基金

（6）全球环境基金（GEF）是包括气候变化、生物多样性、持久性有机污染物等在内的多个领域的国际环境公约的资金机制。自1991年以来，GEF动员了超过100亿美元的资金，取得了一定的全球绩效，在全球环境履约领域积累了很多经验。

（7）根据公约第21.3条，缔约方一致同意，基于联合国开发计划署（UNDP）、联合国环境规划署（UNEP）和世界银行基础的全球环境基金应作为受托经营第11条所述临时资金机制的国际实体。

专栏1 公约第21.3条

第21.3条 在临时基础上，联合国开发计划署、联合国环境规划署和国际复兴开发银行的“全球环境基金”应为受托经营第11条所述资金机制的国际实体。在这方面，“全球环境融资”应予适当政策，并使其成员国具有普遍性，以使其能满足第11条的要求。

（8）成员国大会是 GEF 的最高决策机构，GEF 同时也遵循公约缔约方大会（COP）的指导。理事会是 GEF 的决策机构，为信托基金的运营做出决策。秘书处和评估办公室以及科学技术顾问委员会一同负责日常的管理。UNDP、UNEP 和世界银行等国际机构担任执行机构。

（9）目前，GEF 信托基金主要致力于支持可再生能源和提高能效方面的气候变化减缓项目。大多数气候变化适应资金都通过气候变化特别基金（SCCF）和最不发达国家基金（LDCF）提供。自 1991 年以来，GEF 为气候变化领域项目提供了约 28 亿美元的资金，占 GEF 总资金的 31%。[①] 可以看出 GEF 能提供的资金对于气候变化领域的需求非常有限。资源的有限性限制了 GEF 响应缔约方大会指导的能力。

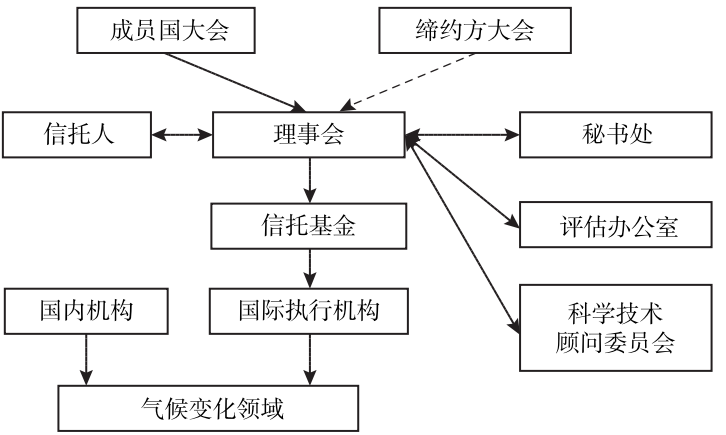


图 2－1　GEF 组织结构

（10）根据公约第 21.3 条，GEF 应该进行适当的改革，以使其能满足第 11 条的要求。对于 GEF 的适当改革是必要的，能提高其效

① 信托人报告：全球环境基金信托基金，GEF/C.36/Inf.8，GEF，2009（由作为信托人的世界银行提交）。

率、有效性和资金的易得性。自从第四次增资期（2006 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日）以来，GEF 已经开展了一系列改革，以改进其效率和流程，并取得了一定成果。

（11）受援国不能直接从 GEF 申请资金，只能通过国际执行机构申请，由执行机构负责帮助政府和非政府组织开发、执行和管理项目。某些情况下，往往由于国际执行机构内部决策程序拖延了项目周期，导致受援国对 GEF 的不满。此外，GEF 本身没有法律地位，限制了其进一步对国际执行机构增强竞争和国家直接申请资金的改革。

2.2 气候变化特别基金和最不发达国家基金

（12）根据缔约方大会决议，SCCF 和 LDCF 由 GEF 托管。SCCF 是为其他融资渠道补充融资的种子基金，适应气候变化是其融资优先领域。LDCF 主要是为最不发达国家气候变化领域的能力建设和其他相关活动提供资金。

（13）对 SCCF 和 LDCF 的捐助是自愿性的，在公约下没有强制的义务。SCCF 和 LDCF 的资源有限。截至 2009 年，SCCF 共获得捐款承诺约 1.2 亿美元，兑现捐款约 9000 万美元。截至 2009 年，LDCF 捐款承诺约 1.8 亿美元，兑现捐款约 1.2 亿美元。[①]

（14）尽管增量成本原则没有应用于 LDCF 和 SCCF 的适应窗口，但在实际执行项目时资金经常只用于满足适应气候变化活动的额外成本，因此，降低了资金的易得性，尤其是最不发达国家和小岛屿国家。

（15）考虑到最不发达国家和小岛屿国家的需要，今后应进一步增强和扩大 SCCF 和 LDCF 的资金规模。可以探索在 2012 年后，将 SCCF 和 LDCF 作为发达国家资金承诺的一部分整合到新的资金机制

① 气候变化特别基金和最不发达国家基金现状报告，GEF/LDCF. SCCF. 7/Inf. 2，LDCF/SCCF 理事会，2009（由作为信托人的世界银行提交）。

中的可行性。

2.3 京都议定书项下适应基金

（16）适应基金（Adaptation Fund）的资金来自于议定书项下经核证的减排量（CERs）中所扣减的 2% 部分的拍卖所得。截至目前，来自 CERs 拍卖的收益已达到了 1870 万美元。[①] 适应基金采用不通过国际执行机构，将资金直接拨付给受援国的支付方式，加强了受援国的国家主导性。GEF 作为适应基金董事会的秘书处，对适应基金的管理影响有限。

（17）适应基金董事会由 16 位成员组成（5 个联合国区域每区各 2 位，1 位来自小岛国集团，1 位来自最不发达国家，2 位来自附件 1 国家，2 位来自非附件 1 国家）。适应基金董事会的组成体现了均衡原则，这一点得到了一致认同。

（18）设立适应基金的过程比较缓慢，并且需要大量协调工作。设立适应基金的最后决定于 2000 年做出，理事会于 2008 年组成，2009 年获得了第一笔来自 CERs 的拍卖收益。截至 2009 年 6 月，适应基金尚未支持任何项目。

（19）适应基金未来的作用取决于发达国家在京都议定书下第二承诺期和更长期的深度减排承诺。适应基金应在京都议定书下发挥更重要的作用，以支持发展中国家特别是最不发达国家和小岛屿国家等开展的气候变化适应活动，这一观点得到了广泛支持。

① 文件 FCCC/KP/CMP/2009/14。

3.

2012年后资金机制设计

3.1 资金来源

（20）除公约第4.3、4.4和4.5条外（见专栏2），公约第4.7条款规定，发展中国家缔约方能在多大程度上有效履行其在本公约下的承诺，将取决于发达国家缔约方对其在本公约下所承担的有关资金和技术转让的承诺的有效履行。

（21）公约是国家签署的国际协议，发达国家政府应该履行供资义务。在公约框架下，发达国家提供的政府公共资金是这一讨论的重点，并应该成为2012年以后资金机制的主要资金来源。

专栏2 公约第4.3、4.4和4.5条

第4.3条 附件2所列的发达国家缔约方和其他发达缔约方应提供新的和额外的资金，以支付经议定的发展中国家缔约方为履行第12条第1款规定的义务而招致的全部费用。它们还应提供发展中国家缔约方所需要的资金，包括用于技术转让的资金，以支付经议定的为执行本条第1款所述并经发展中国家缔约方同第11条所述那个或那些国际实体依该条议定的措施的全部增加费用。这些承诺的履行应考虑到资金流量应充足和可以预测的必要性，以及发达

需要全本请访问 www.ertongbook.com

国家缔约方间适当分摊负担的重要性。

第 4.4 条 附件 2 所列的发达国家缔约方和其他发达缔约方还应帮助特别易受气候变化不利影响的发展中国家缔约方支付适应这些不利影响的费用。

第 4.5 条 附件 2 所列的发达国家缔约方和其他发达国家缔约方应采取一切实际可行的步骤，酌情促进、便利和资助向其他缔约方特别是发展中国家缔约方转让或使他们有机会得到无害环境的技术和专有技术，以使他们能够履行本公约的各项规定。在此过程中，发达国家缔约方应支持开发和增强发展中国家缔约方的自生能力和技术。有能力这样做的其他缔约方和组织也可协助便利这类技术的转让。

3.1.1 公约下的政府公共资金

（22）由于现有资金资源与应对气候变化所需资金资源之间存在巨大差距，巴厘路线图重申需要充足的、可预见和可持续的资金来源，以向发展中国家提供新的、额外的资金支持。根据这一规定精神，发达国家政府公共资金应该成为兑现公约承诺的主要来源。

（23）官方发展援助（ODA）和现存资金机制的分析表明，直接来自发达国家政府的公共资金并不充足。为了填补所需资金和现有资源的巨大差距，国际社会呼吁发达国家缔约方展现出更加强烈的政治意愿，做出更具雄心的承诺，这对于 2012 年后资金机制的成功建立非常关键。

（24）整合来自公约外双边和其他多边渠道的政府公共资金是另外一种探讨更多资源的方式。这些资金自身的目标、原则、范围和支持的活动可能与公约的原则不符。因此主要的问题是如何加强双边和其他多边渠道资金与公约的一致性。要整合这些公约外资金渠道的资源，以加强一致性的缔约方大会的指导和相关安排是必要的。

（25）经验表明，私营部门具有经济利益驱动性和市场失灵的巨大风险，政府公共资金需要发挥主导作用。如果没有足够的公共资金作为基础，私营部门的经济利益驱动会对发展中国家应对气候变化的

努力造成巨大的负面影响。从这个角度来讲，公共资金越多，应对气候变化的稳定性越强，实现公约目标的信心就越足。

（26）另外，私营部门通常会追求比增量成本更高的利益回报，这与公约对气候变化减缓和适应方面的规定不相符合。公共资金需要在公约下的公私合作伙伴关系下的杠杆作用中扮演主要角色，这是非常必要和重要的。

（27）根据公约，发达国家提供资金支持是其应尽的履行公约的义务，这与政府发展援助不同。值得注意的是这种义务不应用“气候试验”的方式来将现存的官方发展援助排挤出去，这种排挤行为将极大削弱目前对发展中国家特别是最不发达国家和小岛屿国家的支持（见专栏 3）的支持。应对气候变化的资金应额外于现有的官方发展授助，建议将其作为资金机制的标准之一。

3.1.2 京都议定书项下碳融资

（28）京都议定书下通过清洁发展机制（CDM）和联合履约（JI）的税费收益可以发挥履约资金的补充作用。2007 年，通过 CDM 和 JI 产生了 90 亿美元的市场交易[①]。但是，市场交易的波动性和不确定性让碳融资无法发挥主要作用。二氧化碳减排的单位价格是由发达国家的需求决定的，所以，碳融资未来的作用取决于发达国家在京都议定书项下第二承诺期和更长期的深度减排承诺，长期的深度减排承诺能够保证该价格维持在一个合理水平，确保为京都议定书项下提供可持续和长期的资金资源。

3.1.3 私营部门

（29）因为本报告立足于在公约框架之下进行讨论的，因此主要分析在公约项下发达国家政府的供资义务。报告不进一步展开对私营部门问题的讨论，但我们认识到私营部门在很多的履约项目中能够发

① 应对气候变化投资和资金流：更新版，UNFCCC，2009。

挥一定的积极作用。

专栏3　公约第4.7、4.8和4.9条

第4.7条　发展中国家缔约方能在多大程度上有效履行其在本公约下的承诺，将取决于发达国家缔约方对其在本公约下所承担的有关资金和技术转让的承诺的有效履行，并将充分考虑到经济和社会发展及消除贫困是发展中国家缔约方的首要和压倒一切的优先事项。

第4.8条　在履行本条各项承诺时，各缔约方应充分考虑按照本公约需要采取哪些行动，包括与提供资金、保险和技术转让有关的行动，以满足发展中国家缔约方由于气候变化的不利影响和/或执行应对措施所造成的影响，特别是对下列各类国家的影响，而产生的具体需要和关注：

（a）小岛屿国家；

（b）有低洼沿海地区的国家；

（c）在干旱和半干旱地区、森林地区和容易发生森林退化的地区的国家；

（d）有易遭自然灾害地区的国家；

（e）有容易发生旱灾和沙漠化的地区的国家；

（f）有城市大气严重污染的地区的国家；

（g）有脆弱生态系统包括山区生态系统的国家；

（h）其经济高度依赖于矿物燃料和相关的能源密集产品的生产、加工和出口所带来的收益，和/或高度依赖于这种燃料和产品的消费的国家；和

（i）内陆国和过境国。

此外，缔约方会议可酌情就本款采取行动。

第4.9条　各缔约方在采取有关提供资金和技术转让的行动时，应充分考虑到最不发达国家的具体需要和特殊情况。

3.2 资 金 规 模

（30）发展中国家应对气候变化挑战需要得到发达国家大量的资金支持，这一点得到了广泛的认同。对于气候变化适应领域，UNFCCC[①] 的报告预计，发展中国家需要的额外投资和资金流将在 2030 年达到每年 280 亿～670 亿美元；UNDP 的报告[②]预计，至 2015 年发展中国家所需投资适应气候变化领域的额外资金为每年 860 亿美元。

（31）对于气候变化减缓领域，UNFCCC 报告[③]预计，发展中国家需要的额外投资和资金流将在 2030 年达到每年 920 亿～970 亿美元。针对低碳技术转让，UNDP 则预计，发展中国家的额外投资高达每年 250 亿～500 亿美元。

（32）综合上述研究，发展中国家履行公约需要巨额资金，共计约每年 1450 亿～2330 亿美元，其中 280 亿～860 亿美元用于适应领域，1170 亿～1470 亿美元用于包括技术转让在内的减缓领域。

（33）77 国集团和中国提议，发达国家缔约方应该贡献其国民生产总值（GNP）的 0.5%～1%，用以履行其在公约下的供资义务。根据 2008 年发达国家缔约方数据，77 国集团和中国提议的资金额度约为 2100 亿～4200 亿美元[④]。与以上预测相比较，77 国集团和中国的提议可以被认为是合理的要求。

（34）但是，公约下的现有资金资源是非常有限的。1991 年以来，

---

① 应对气候变化投资和资金流，UNFCCC，2008。

② 人类发展报告 2007/2008 应对气候变化：人类团结在一个分裂的世界，UNDP，2007。

③ 应对气候变化投资和资金流，UNFCCC，2008。报告指出 2030 年全球将需要 2000 亿～2100 亿美元额外的投资和资金流用于减缓气候变化（第 13 段），其中非附件 I 缔约方预测占 46%（第 14 段）。

④ 世界发展指标数据库，世界银行，2009。这一统计是基于包含经济转型国家的国民总收入（GNI）而国内生产总值（GDP）基础上计算的。77 国集团和中国提议的不包括经济转型国家的数字为 1950 亿～3900 亿美元。

GEF 为气候变化领域的项目提供了约 28 亿美元的资金，SCCF 和 LDCF 共获得了约 3 亿美元的资金。截至目前，议定书下的适应基金仅仅从 CERs 的收益中筹集了 1870 万美元。资金来源是资金机制的基础，气候变化的严峻挑战迫切需要发达国家采取的履行供资义务的行动来填补资金缺口。

（35）根据公约第 4.3 条，发达国家缔约方政府资金应该支付适应和能力建设的全部费用，以及气候变化减缓的增量成本和技术转让。基于 UNFCCC 和 UNDP 的预测，发达国家政府公共资金应该达到 1450 亿～2330 亿美元，其中 280 亿～860 亿美元用于气候变化适应，1170 亿～1470 亿美元用于气候变化减缓。

（36）资金分散使用会降低资金的使用效率，造成资金分配不合理；实施市场机制成本过高，尤其是对气候变化的适应领域影响最大。《援助有效问题巴黎宣言》认识到资金集中使用能够降低发展中国家使用资金成本，但同时资金分散使用也可能提高对受援国需求的关注。因此，将资金的集中使用和分散使用结合起来对于未来资金机制的构建十分必要，力求在公约资金机制内形成良好的配合机制，发挥资金的最大效用。

（37）根据 GEF 经验，在气候变化减缓，政府公共资金的杠杆率为 1∶4[①]。因而可以考虑将发达国家的用于气候变化减缓领域的供资，例如 230 亿～300 亿美元集中使用。同时，考虑到气候变化适应领域没有减缓领域对于国际资金有吸引力，建议将用于适应领域的公共资金集中起来使用，以保证能为发展中国家，特别是最不发达国家和小岛屿国家的适应活动提供充足的可持续的资金。

（38）2012 亿～2050 年，每年来自发达国家缔约方政府的资金总量约为 1450 亿～2330 亿美元，集中使用资金建议为 510 亿～1160 亿美元，直接受缔约方大会的指导。其中 280 亿～860 亿美元用于适应领域，230 亿～300 亿美元用于包括技术转让在内的减缓领域。其他资金可以在缔约方大会的指导下通过发达国家双边或其他多边渠道的政

① 应对气候变化投资和资金流，UNFCCC，2008。

府资金得到支持。

3.3 支持行动

（39）根据公约第 4.3 条，一致同意发展中国家适应行动的所有费用应由发达国家政府资金承担。可得到资金支持的适应活动包括：

（a）推动与适应相关的教育、培训和公共意识提高；

（b）识别应对紧急和迫切的气候变化适应需求的优先活动/项目；

（c）通过经济多样化建立气候适应性；

（d）改善生态系统的能力和可持续性以适应气候变化；

（e）实施生态系统本位的适应途径；

（f）将生物多样性保护和可持续利用运用在土地利用/海洋利用中；

（g）通过土地利用可持续管理，加强农业部门气候变化适应能力；

（h）实施林业可持续利用。

（40）对于气候变化适应的风险降低机制，政府公共资金和私营部门可以共同开发和实施风险管理体系，例如，气候保险，以鼓励更多适应行为。在风险降低机制中，政府公共资金应该发挥先导作用，保证利用政府资金的信誉实现风险降低行动的实施，私营部门可以成为该机制高效和有效运行的实施渠道。政府资金不能受利益驱动，风险降低机制应该向公约负责，并由缔约方大会指导的运营实体来监控。

（41）根据公约第 4.3 条，气候变化减缓行动的增量成本应该由发达国家缔约方的政府公共资金来承担。发达国家缔约方的政府公共资金在应对气候变化方面应该起主要作用，其中双边和其他多边渠道资金应该通过一些缔约方大会的安排向公约负责。

（42）对于技术转让领域，因为市场机制可能不足以有效地促进私营部门投资技术研发，因此需要动员大量的额外的公共资金，以吸引更多私营部门进行新技术研发与转让。国际技术转让主要包括四个阶段，即研发、示范、推广和应用。在研发和示范阶段，政府资金在价值

需要全本请访问 www.ertongbook.com