

上海“十二五”重点图书出版规划项目
上海文化发展基金会资助项目



气候金融

21世纪低碳经济研究系列丛书

总主编：谷秀娟 周富强 程振凯
执行主编：陈新平 周劲松 许多
执行副主编：余岳子

陈新平 著



立信会计出版社
LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

上海“十二五”重点图书出版规划项目
上海文化发展基金会资助项目



气候金融

21世纪低碳经济研究系列丛书

顾问:吴晓青

总主编:谷秀娟 周富强 程振凯

执行主编:陈新平 周劲松 许多

执行副主编:余岳子

陈新平 著



立信会计出版社

LIXIN ACCOUNTING PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

气候金融/陈新平著. —上海: 立信会计出版社,
2011. 12

(21 世纪低碳经济研究系列丛书/谷秀娟主编)

ISBN 978 - 7 - 5429 - 3246 - 4

I. ①气… II. ①陈… III. ①气候变化—影响—金融—经济发展—研究—中国 IV. ①F832

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 272238 号

责任编辑 赵新民

封面设计 周崇文

气候金融

出版发行 立信会计出版社

地 址 上海市中山西路 2230 号 邮政编码 200235

电 话 (021)64411389 传 真 (021)64411325

网 址 www.lixineoh.com 电子邮箱 lxaph@sh163.net

网上书店 www.shlx.net 电 话 (021)64411071

经 销 各地新华书店

印 刷 常熟市梅李印刷有限公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张 14 插 页 1

字 数 227 千字

版 次 2011 年 12 月第 1 版

印 次 2011 年 12 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5429 - 3246 - 4/F

定 价 30.00 元

如有印订差错,请与本社联系调换

序 言

近年来,全球气候变暖的问题越来越受到社会各界的关注,并不断地从专业层面向社会公众层面和国家层面转移,全球气候日趋暖化这一客观现实,使得对其研究也开始由能源消耗和温室气体排放转向更高的可持续发展的国家战略层面,甚至转向对人类共同生存的地球生态环境危机的研究。全球气候变暖不仅是 21 世纪国际社会需要共同面对的重大科学问题,也是当今国际外交舞台上各国相互角力的政治、经济议题。可以预见,在相当长的时期内,围绕应对气候变化的国际谈判会变得异常活跃,国际上的合作会变得越来越急迫,国际气候谈判进程也将不断地、持续地得到推进。而与此同时,受制于人类对气候变化成因的科学认知程度,受制于各方的政治意愿与对经济利益的考量,各种合作与谈判将有可能变得冗长复杂和艰难。纵观 20 世纪 90 年代初期以来的国际气候谈判过程,从《联合国气候变化框架公约》的签署到《京都议定书》的生效,再到后京都时期“巴厘路线图”的制定,以及哥本哈根谈判协议的达成,无处不充满着曲折与变数。在温室气体减排的历史责任认定上、在温室气体减排与经济发展的关系上等都存在着不同的认识,统一认识的过程将是十分艰难的,比如温室气体排放大国仍游离于《京都议定书》之外就是一个很好的佐证。

实际上,在国际气候谈判过程中,不仅发达国家与发展中国家两大阵营之间存在着严重的利益冲突,而且两大阵营内部也各自存在着较大的观点分歧。鉴于全球气候谈判时常陷入停滞不前的状况,国际社会开始对《京都议定书》下的气候治理模式进行反思。虽然《京都议定书》制定的量化减排目标指向明确,但实现目标的阻力大,履约成本高,对经济发展确有一定的负面影响,因此,需要不断完善国际气候制度框架,以充分反映各国的利益诉求,尤其是要照顾到发展中国家的发展优先权及减贫问题。正是在此背景下,承认发展中国家发展优先权,强调发展与减排并重的“低碳经济”概念应运而生。目前“低碳经济”概念已得到国际社会的广泛认可,并成为协调发达国家与发展中国家之间立场的一种柔性手段。

纵观全球能源与气候危机的形成过程,人们开始反思工业革命以来形成的以化石燃料为核心的能源生产以及消费模式,寻找新能源、清洁能源和再生能源

的步伐不断加快,走低碳发展之路越来越成为不可避免的选择。这对于快速发展的中国经济而言无疑是一个严峻的挑战。首先,随着中国经济的持续快速增长,国内资源、环境的承载能力会变得越来越脆弱;其次,随着中国的迅速崛起,国力的逐渐增强,国际社会要求中国承担更多温室气体减排责任的呼声也会越来越高。因此,在挑战中谋求机遇将是我们必须面对的重大课题,必须加快环境友好型、资源节约型社会的建设进程。为此,国家已将应对气候变化的行动纳入到“十二五”规划当中,同时提出到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放量要比2005年减少40%~45%,非化石能源占一次能源消费比重要达到15%左右的目标。这是我国实现可持续发展、彰显负责任大国形象的必然选择。

作为负责任的发展中大国,我国既有发展的优先权,也有保护气候的义务,在制定中长期社会经济发展规划时,在考虑发展目标时,要将气候目标统筹起来安排,通过走低碳经济发展之路协调两者之间关系,寻找工业化与应对气候变化之间的平衡点。由于低碳经济具有较强的外部性,单纯依靠市场机制自身促其快速发展是有很局限性的,必须发挥政府的主导力和引导力,加快市场在开发新能源、清洁能源和再生能源,以及提高能效等方面的前进步伐,充分发挥财政、金融、产业等政策在发展低碳经济过程中的保障、调节作用,以期使我们的经济社会发展在挑战中抓住机遇,保持快速健康稳定的发展。

目前国内学术界、理论界系统地从事财政、金融、产业政策层面研究气候及低碳经济问题的并不多,这次由中国低碳经济政策研究中心推出的“21世纪低碳经济研究系列丛书”在这方面可以说是很有积极意义的。该丛书所涉猎的大部分问题,不仅在国内具有一定的前瞻性,也能较好地与国际上的前沿研究和主流观点实现同步,可以说是在当前低碳经济政策研究方面不可多得的好书。

该套系列丛书的作者,既有研究低碳财税政策、产业政策的资深专家,也有研究能源金融、财经外交的青年学者,相信他们富有开创性的工作和他们的聪明才智一定能使读者们有所收益,实现他们为我国低碳经济的发展尽一份绵薄之力的愿望。



目 录

第一章 导言	001
第一节 气候金融的概念、属性与渊源	002
一、气候金融的概念	002
二、气候金融的属性	002
三、气候金融的渊源	003
第二节 气候金融与应对气候变化	007
第三节 气候资金机制的分类及其成因	008
一、气候资金机制的分类	008
二、气候资金机制分类的原因	009
三、气候资金的主要来源	011
第二章 《公约》框架内的气候资金机制(一)	014
第一节 与《公约》气候资金机制有关的原则、条款及决定	014
一、建立《公约》资金机制的有关指导原则	014
二、《公约》中的有关资金机制条款	018
三、相关决定	021
第二节 资金的筹集	033
一、全球环境基金简介	033
二、全球环境基金信托基金的资金筹集	034
三、最不发达国家基金的筹集	041
四、气候变化特别基金的筹集	043
第三节 资金的分配与运用	045
一、全球环境基金信托基金	045
二、最不发达国家基金	053
三、气候变化特别基金	056

第四节 资金的治理	059
一、全球环境基金模式	059
二、马拉喀什模式	064
三、适应基金模式	065
第三章 《公约》框架内的气候资金机制(二)	067
第一节 《议定书》框架下的灵活机制	067
一、设立清洁发展机制的目的	067
二、CDM 项目的批准、注册与 CERs 的签发	068
三、清洁发展机制的融资规模	068
第二节 《议定书》框架下的适应基金	070
一、适应基金的设立	070
二、适应基金的筹集	071
三、适应基金的分配	075
四、适应基金的治理	078
第四章 《公约》框架外的气候资金机制	081
第一节 双边基金	082
一、鸠山计划	082
二、国际气候基金	083
三、国际气候计划	085
四、国际森林碳计划	086
第二节 多边基金	087
一、亚马逊基金	087
二、清洁技术基金	088
三、刚果盆地森林基金	091
四、森林碳合伙基金	092
五、森林投资计划	095
六、全球能源效率与可再生能源基金	098
七、全球气候变化联盟	099
八、千年发展目标促进基金	100
九、适应气候试点计划	102

十、低收入国家可再生能源增强计划	105
十一、气候战略基金	108
十二、联合国 REDD 计划	112
第五章 《公约》内、外资金机制的关系	115
第一节 《公约》外资金机制产生的原因	115
一、《公约》外资金机制产生的根本原因	115
二、《公约》外资金机制产生的具体原因	116
第二节 《公约》内、外机制下的资金规模比较	117
一、《公约》框架内的资金规模	117
二、《公约》外的资金规模	118
第三节 《公约》内、外资金机制的关系	121
第六章 应对气候变化的资金需求与供给	123
第一节 发展中国家减缓气候变化所需资金规模	123
第二节 发展中国家适应气候变化所需资金规模	124
一、世界银行对发展中国家所需资金成本的估计	125
二、其他国际机构对发展中国家所需资金成本的估计	125
三、《公约》秘书处对发展中国家所需资金成本的估计	126
四、各种估计存在的问题及局限性	127
第三节 资金供给的总体状况	128
第七章 气候资金机制改革(一): 存在的问题	131
第一节 《公约》内资金机制存在的问题	131
一、发达国家提供的资金难以满足发展中国家应对气候变化的需要	131
二、《公约》内资金用于全球性或区域性项目上的比例不高	131
三、《公约》资金机制治理结构不合理,发展中国家话语权少	133
四、全球环境基金项目周期过长,启动速度慢	133
五、《公约》缔约方大会与全球环境基金之间的委托代理关系不清晰	134
第二节 《公约》外资金机制存在的问题	135
一、《公约》外资金机制缺乏协调功能,整体效率不高	135
二、《公约》外资金机制缺乏透明度	136

三、《公约》外资金机制由发达国家控制或主导	136
四、《公约》外资金机制制约了《公约》内资金机制的发展	136
五、《公约》外基金的运行期限都很短	137
第八章 气候资金机制改革(二): 主要观点	138
第一节 资金的筹集	138
一、77 国集团与中国的建议: 预算筹款, 量化发达国家义务	138
二、瑞士的建议: 在全球范围内征收碳税	139
三、挪威的建议: 拍卖分配数量单位或排放权, 筹集资金	139
四、最不发达国家的建议: 征收国际舱载排放税	140
五、南非的建议: 扩大对京都灵活交易机制的征税范围	141
六、墨西哥的建议: 混合筹资机制	142
七、其他筹资建议	142
第二节 资金的使用与分配	142
一、77 国集团与中国的建议	142
二、瑞士的建议	143
三、墨西哥的建议	143
四、世界银行的建议	144
五、美国的建议	144
第三节 资金的治理	145
一、77 国集团与中国的建议	145
二、英国的建议	146
三、牛津能源研究所穆勒的建议	148
四、瑞士的建议	149
五、墨西哥的建议	149
六、欧盟的建议	150
第四节 观点评价	150
一、关于资金筹集建议的评论	150
二、关于资金使用建议的评论	154
三、关于资金治理建议的评论	155
第九章 气候资金机制改革(三): 进一步建议	160
第一节 资金的筹集	160

一、进一步明确气候资金的性质	160
二、筹集气候资金应遵循的原则	162
三、筹集资金应考虑的主要方式	163
第二节 资金的使用	163
一、提供资金应坚持的主要原则	163
二、资金使用的主要建议	164
第三节 资金的治理	166
一、资金治理应遵循的原则	166
二、进一步完善《公约》资金治理的建议	167
 附录一 《联合国气候变化框架公约》	 170
 附录二 《京都议定书》	 187
 附录三 《巴厘行动计划》	 205
 附录四 参考文献	 208

第一章 导 言

气候变化是一个攸关人类社会未来可持续发展的全球性问题。积极应对全球气候变化,保持地球生态系统的完整性,使其有利于人类社会的生存与发展,是21世纪每个国家都必须履行的责任和义务。应对气候变化不仅涉及国际政治、经济、外交等宏观重大议题,还涉及温室气体排放标准制定、技术转让、资金援助等微观具体事项。在应对全球气候变化的过程中,首先需要厘清各国的历史责任,其次需要确定资金的来源与规模。在一定程度上,对于全球气候谈判达成的任何协议,具体到履行环节都绕不开资金问题,即资金应从哪里来,运用到哪里去,以及如何管理等。尽管影响全球气候谈判进程的因素有很多,但最终起决定性作用的因素还是资金成本问题,它直接关系到谈判各方的政治利益与经济利益。资金成本不仅包括一国因实施温室气体减排措施或兑现相应的国际承诺而增加的直接支出,还包括其他国家采取应对措施而使该国遭受的间接损失(主要是指发达国家在实施应对气候变化措施时对发展中国家社会、经济造成的不利影响)。综观全球气候谈判的博弈过程,各国的观点、立场及态度无不受资金成本的左右。虽然《联合国气候变化框架公约》已经作出规定:附件二缔约方应该向非附件一缔约方^①提供资金,以协助后者履行其在《联合国气候变化框架公约》下的承诺及义务,同时,在全球气候谈判中也达成了增加应对气候变化资金规模的各种协议。但是,在气候资金的筹集、分配、使用,以及治理模式等关键性问题上,发达国家缔约方与发展中国家缔约方之间还存在着巨大的意见分歧。尽快建立一个为各方所能接受的全球气候金融体制已刻不容缓,因为它将直接决定着《联合国气候变化框架公约》目标的实现程度。为此,本书将在梳理现行全球气候资金机制的基础上,围绕着构建一个公正、合理、综合性的全球气候金融体制框架提出建议。

^① 附件一缔约方(Annex I Parties)指的是工业化国家(1992年已成为经合组织成员的国家),以及经济转型国家(包括俄罗斯、波罗的海沿岸国家,以及几个中、东欧国家)。附件二缔约方(Annex II Parties)指的是附件一中的经合组织成员国,不包括经济转型国家。非附件一缔约方(Non-Annex I Parties)指的是大部分发展中国家。同时,这里的缔约方指的都是《联合国气候变化框架公约》中的缔约方。

第一节 气候金融的概念、属性与渊源

一、气候金融的概念

目前,在国际上,对气候金融概念并无明确的界定,而且存在着各种与其含义相近的提法,如:气候资金、气候融资、低碳发展融资、减排融资、减缓气候变化资金、适应气候变化资金、碳金融、碳融资、环境金融以及气候资金机制、气候变化金融体系、气候变化金融架构等,不胜枚举。本书将“气候金融”定义为:国际社会为应对全球气候变化而实施的一系列资金融通行为及相关制度安排的总称。为行文方便,书中会出现同时使用“气候金融”、“气候资金”、“气候资金机制”等词汇的现象,不再严格区分其含义。在研究气候金融问题的过程中,还会涉及公共部门资金(包括来自国外、国内两个方面)、私人部门资金,以及碳市场三个要素。为了使它们能在应对全球气候变化的过程中形成合力,气候金融框架体系的合理设计就显得极为重要,合理的判定标准主要是看三个要素各自的功能是否能很好地实现。从功能定位上看,公共部门的资金应起杠杆和引导作用,即撬动私人部门资金和引导其投向气候变化领域;私人部门的资金应起补充作用,主要用来弥补公共部门资金的不足;而碳市场应起沟通和桥梁的作用,主要是为私人部门资金进入和退出气候投资领域提供通道。虽然公共部门与碳市场都对私人部门资金具有引导作用,但前者注重的是在政策层面,如通过风险补偿、前期投资等方式,激励私人资金进入气候变化领域,而后者注重的是在具体操作层面,如通过碳资产交易平台、碳定价等方式,为私人资金进行气候投资提供便利。

由于构建全球气候金融框架体系涉及的问题很多,囿于篇幅的限制,本书将主要以《联合国气候变化框架公约》的资金机制改革为线索,围绕着发展中国家应对气候变化所需资金的筹集、分配,以及治理等内容为中心,展开研究。气候金融框架体系建立中所涉及的私人部门资金、碳市场,以及发达国家应对气候变化所需资金等问题,暂不列入本书的研究范围。

二、气候金融的属性

气候金融是与全球气候变化直接相关联的一种资金融通机制,因此,气候金融也必然会折射出气候问题的一些特征。第一,气候金融的公共性或准公共性。气候治理属于全球性“公共品”。由于消费的非排他性,气候治理过程中容易出

现“搭便车”现象,所以,需要公共部门的介入和公共资金的投入,尤其是在适应气候变化方面,由于投资大、周期长、回报低,私人资金一般不会进入,更需要公共部门资金的投入。气候治理的公共性,决定了气候金融的公共性或准公共性。第二,气候金融的时间性。要在 2050 年前,使全球气温升幅不超过 2°C ,温室气体浓度不超过 450 ppm,越早采取气候治理行动,所需要的成本越低。所以,为了达到上述目标,必须在一个限定的时间内筹集到足够的资金。气候问题治理的紧迫性,决定了气候金融的时间性特征。第三,气候金融的空间性。地球上任何一个地方排放的温室气体对全球大气造成的升温效应都是一样的,仅凭某一个国家或地区,不可能解决气候问题,需要世界各国采取集体行动。气候资金在支持减缓和适应行动上应涵盖所有的地域空间,不能留有死角(当然发达国家应对气候变化所需资金应主要靠其自身解决)。气候治理的全球性,决定了气候金融的空间性。第四,气候金融的差别性。这一特性是由气候金融的公共性演变而来的,也是针对应对气候变化过程中各个国家肩负不同责任而言的。“发达国家在长期无偿使用人类环境资源的基础上得到了发展,拥有较强的保护全球环境所必需的经济力量和技术,理应承担更多的实际义务”^①。因此,在提供气候资金方面,发达国家应负有主要责任,也即所谓气候金融的差别性。

气候金融的上述四个属性又可以归为两大类:时间性、空间性属于气候金融的自然属性,虽然我们研究的是由于直接或间接的人类活动造成的气候变化,但这种气候变化一旦成为既定事实,它又成了一种自然问题,需要以科学的态度,确定出治理气候变化所需的资金规模,以求在特定的时空内处理气候变化问题。公共性、差别性是气候金融的社会属性。同样,由于我们研究的是人为因素造成的气候变化问题,气候变化又属于一种社会现象,因此,需要从社会的角度,分清主、次责任,不同的责任主体应承担不同的气候治理资金成本。气候金融的自然属性决定的是治理气候变化所需资金规模或成本的大小,而社会属性决定的是资金来源及其成本分摊问题。

三、气候金融的渊源

构建完善的全球气候金融框架体系是促进气候领域国际合作过程中最为关键的一环,如同第二次世界大战后设立世界银行与国际货币基金组织需要以相

^① 国际环境保护总局政策法规司. 中国缔结和签署的国际环境条约集[G]. 北京: 学苑出版社, 1999 年.

应的国际协议为前提一样,建立全球气候金融框架体系也需要有广泛的国际共识。在全球环境问题的大视角下,不仅1994年正式生效的《联合国气候变化框架公约》为设立全球气候金融框架体系奠定了必要的法律基础,而此前一系列全球环境峰会所形成的宣言、决定,以及国际社会签订的环保条约等也构成了气候金融的法律渊源。

(一) 20世纪70~80年代:环境治理资金义务的逐步确立

1972年,联合国人类环境会议在瑞典首都斯德哥尔摩召开,并通过了《联合国人类环境会议宣言》。此次会议是全球环境保护史上具有里程碑意义的一次大会,因为它的召开标志着全球环境保护及治理问题被正式列入联合国的重要议事日程。加强环境保护和治理,就需要有相应的资金投入。要想促进环境保护的国际合作,就必须有相应的国际资金援助作为支撑。环视全球环境问题的历史与现状,发达国家都是问题的源头。如同联合国大会第44届会议在关于召开环境与发展大会决定中指出的那样:“全球环境不断恶化的主要原因是无法长久维持的生产和消费形态,特别是工业国家的生产和消费形态”^①。因此,在解决全球环境问题的过程中,发达国家应负起更大的责任,向发展中国家提供足额的资金援助,帮助其解决在环境治理过程中所面临的资金难题。根据《联合国人类环境会议宣言》第12项原则的规定:“在保护及改善环境的过程中,考虑到发展中国家的具体国情及特殊需要,并顾及到发展中国家将环境保护纳入其国家发展规划中还可能会产生相应的成本等因素,应向其提供相应的财力支持。同时,应发展中国家的请求,还应向其提供额外的国际技术及资金援助。”为此,1972年联合国大会第27届会议专门通过了一项《关于国际环境合作的机构及资金安排决定》(2997(X X VII)号决定),并决定在联合国框架内设立一个新的机构——联合国环境规划署,同时,建立一个自愿基金——环境基金。从此,全球环境治理及资金援助等问题就有了一个初步操作平台。

进入20世纪80年代,随着全球环境的日趋恶化,国际社会的环保意识也不断增强。为了将发展中国家纳入到全球环境治理的进程中来,鼓励和支持它们在追求经济发展的同时统筹考虑环境保护问题,外部资金援助成了达此目的最为重要的措施和手段,因而也为许多国际环境法律文件所重视。如,1982年《内

^① 中国环境报社. 迈向21世纪——联合国环境与发展大会文献汇编[G]. 北京: 中国环境科学出版社, 1992.

罗毕宣言》指出:“发达国家及有能力这样做的国家,应协助受到环境失调影响的发展中国家,帮助它们处理最严重的环境问题”^①。这里的“协助”不仅包括对发展中国家在治理环境能力建设及环保技术方面的帮助,也包括资金方面的援助。不过 20 世纪 80 年代初期,国际社会较多的还是从道义层面要求发达国家承担更多的全球环境治理责任,务虚成分较多,对发展中国家资金援助承诺也是“只见楼梯响,不见人下来”。所以,到了 80 年代后期,国际社会才开始注重新达成的国际环境协议的操作性问题,如 1987 年通过的《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》与此前一些国际环保法律文件不同的是,该议定书不再停留于对资金及技术援助的空泛承诺上,而是通过设立专门的多边基金制度和技术转让制度向发展中国家提供帮助。除了上述提到的国际环境方面的法律文件外,同一时期形成的《联合国海洋法公约》、《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》等也都强调了发展中国家在参与国际环境治理过程中应享有的资金援助待遇和发达国家应承担相应义务的问题。

(二) 20 世纪 90 年代初:全球环境治理资金的常态化、机制化

1991 年,为了在保护生物多样性、应对气候变化、保护臭氧层以及防止土壤退化等领域给发展中国家提供资金支持,联合国环境规划署、联合国开发计划署与世界银行共同设立了一个多边环境资金机制——全球环境基金(Global Environment Facility,简称全球环境基金)。全球环境基金的设立标志着进入 20 世纪 90 年代以后为发展中国家提供资金援助的行为正朝着常态化、机制化的方向转变。更为重要的是,随着 1992 年联合国环境与发展大会的成功召开、《里约宣言》的通过以及《21 世纪议程》的签署,在环境与发展的国际合作领域,国际社会首次明确提出了“共同但有区别责任”的原则,这是从国际法的角度对发展中国家的特殊需要与发达国家的特殊义务进行了界定。如果说《里约宣言》确定的是环境与可持续发展国际合作领域的一般原则,那么,《21 世纪议程》拟定的则是环境与可持续发展国际合作领域的具体行动计划。

“要实现 21 世纪议程的发展和环境目标,就要对发展中国家提供大量新的和额外的财力资源,以支付这些国家为处理全球环境问题和加速可持续发展而

^① 国际环境保护总局政策法规司. 中国缔结和签署的国际环境条约集[G]. 北京:学苑出版社, 1999.

采取行动所引起的增额成本”^①。为此,《21 世纪议程》专门对资金问题进行了阐述。关于向发展中国家提供财力支持的依据问题,《21 世纪议程》指出:“经济增长、社会发展和消除贫困是发展中国家的首要优先事项,这些优先事项本身是实现全球可持续发展目标所不可或缺的。从实施 21 世纪议程全部方案可获得的全球预期利益来看,向发展中国家提供财力和技术支持符合发达国家和发展中国家及其后代的共同利益。如果没有这些支持,发展中国家就很难全面履行它们的承诺”^②。关于财力机制目标问题,《21 世纪议程》提出:①制定与实施《21 世纪议程》相匹配的财力及其机制措施;②提供新的、额外的财力支持,而且这些财力不仅应是充足的,而且还应是可预知的;③充分利用并不断从效率上改进实施《21 世纪议程》的资金机制。关于实施手段问题,《21 世纪议程》指出,要充分利用一切可以利用的资金来源及机制,其中包括:①多边开发银行及基金;②有关专设机构、联合国其他机构,以及其他国际组织等(它们均指具有帮助各国政府实施《21 世纪议程》职能的机构);③推动能力建设和技术合作的多边机构;④双边援助项目;⑤债务减免;⑥私人资金等。

尽管上述各类国际环境公约或法律文件针对的具体环境问题各不相同,但在涉及资金问题时,它们的基本指导思想却是一致的:即在全球环境治理过程中,发达国家应该承担更大的责任,应向发展中国家提供资金援助。此指导思想后来逐渐演变成“共同但有区别责任”的原则。虽然“共同但有区别责任”的原则直到 20 世纪 90 年代才正式被提出来,但从 20 世纪 80 年代开始,“共同但有区别责任”的原则就已体现在当时通过的所有国际环境公约中。正是由于“共同但有区别责任”的原则,在本质上是要求发达国家在保护全球环境时应承担主要的责任,所以,这就使发展中国家要求发达国家为其提供资金援助具备了法理基础。

(三) 1994 年以来:全球气候金融体系框架法律基础的奠定及发展

1994 年《联合国气候变化框架公约》(以后简称《公约》)的正式生效,气候资金机制的确立,初步奠定了构建全球气候金融体系框架的法律基础。根据《公约》相关条款的规定,在促进气候保护的国际合作中,发达国家向发展中国家提供援助资金既是其应尽的责任,也是后者履行气候保护义务的必要条件。但在关于如何设计全球气候金融体系框架及其功能等问题上,《公约》并没有明确规

① 《21 世纪议程》,序言部分。

② 《21 世纪议程》,第 33 章。

定,而且国际上还存在着较大的分歧,相关的谈判正依《巴厘行动计划》^①而紧张地进行。资金与减缓、适应,以及技术等问题共同构成《巴厘行动计划》的四大基石。仅就资金而言,需要进一步协商的问题包括:①新的、额外的资金来源及其获取途径问题;②资金的分配、使用,以及治理问题;③易受气候变化影响国家援助方式的创新问题。在本书随后的相关章节中,将对这些问题进行深入的分析 and 研究。

第二节 气候金融与应对气候变化

气候变化不仅会影响自然生态系统的稳定,也会影响人类经济社会的发展,而且最终会波及所有的国家和地区。但如果措施及时、方法得当,那么,有些影响是可以减轻的,甚至是可以消除的。根据《公约》“将大气温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上”^②的规定,政府间气候变化专门委员会(IPCC)对不同基准情景下气候变化的影响及政策选择进行了研究和评估,并在其第三次评估报告中指出:如果要将大气中二氧化碳浓度稳定在400~440 ppm,或将温室气体当量浓度稳定在490~535 ppm,同时,与工业革命前相比全球平均增温大约在2.4℃~2.8℃,那么,二氧化碳排放必须在2020年前达到峰值,然后逐渐下降,到2050年,全球二氧化碳排放量要比2000年减少30%~60%^③。为了实现上述目标,当务之急就是通过建立完善的全球气候金融体系框架,将公共及私人部门的资金、投资导向节能减排的长期发展战略之中。为此,很多国际机构和组织对全球和发展中国家应对气候变化所需资金规模进行了相应的估计。如《公约》秘书处2007年公布的一份报告估计:到2030年,全球需要2 000亿~2 100亿美元的额外投资^④,才能使全球温室气体排放回落到目前的水平上,其中,发展中国家需要的额外投资规模占全球总规模的比例

① 《巴厘行动计划》(Bali Action Plan):指2007年12月在印度尼西亚巴厘岛召开的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第13次会议通过的一项决定,即在《联合国气候变化框架公约》下通过设立“长期合作行动特设工作组”启动一项综合性进程,以在当前及2012年后,通过长期合作来全面、有效、持续地履行公约。

② 《联合国气候变化框架公约》第2条。

③ 王伟光,郑国光. 应对气候变化报告2009:通向哥本哈根[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.

④ UNFCCC Secretariat. Investment and financial flows to address climate change, 2007.