

气候公约快速启动资金实现进展 与发达国家环境履约新动向

张雯¹ 王谋² 连蕙珊³

(1. 国家环境保护部 环境保护对外合作中心, 北京 100035;

2. 中国社会科学院 城市发展与环境研究所, 北京 100732;

3. 世界银行国际金融公司, 北京 100004)

摘要: 哥本哈根协议提出在2010到2012年期间, 发达国家要投入300亿美元的新的、额外的快速启动资金, 2020年要达到每年1000亿美元的气候变化资金投入。如何落实供资承诺, 成为发达国家体现政治诚意、促进国际多边谈判信任、推动环境公约谈判进展的关键。文章从公约谈判快速启动资金的落实情况入手, 分析了环境履约资金承诺兑现的新特点与走向, 并为发展中国家在资金谈判中如何应对这种变化提出建议。

关键词: 快速启动资金; 坎昆协议; 气候变化公约资金机制

文献引用: 张雯, 王谋, 连蕙珊. 气候公约快速启动资金实现进展与发达国家环境履约新动向[J]. 生态经济, 2013(3): 29~32.

中图分类号: F13; F43 **文献标识码:** A

The De Facto Implementation of Fast-Start Finance and New Trends of Developed Countries' Compliance on Financing Commitment

ZHANG Wen¹, WANG Mou², LIAN Huishan³

(1. Foreign Economic Cooperation Office, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100035, China;

2. Institute for Urban and Environmental Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China;

3. International Finance Corporation (IFC), Beijing 100004, China)

Abstract: Pursuant to the Copenhagen Accord, developed countries will collectively provide new and additional resources approaching USD 30 billion over 2010 to 2012 and committed to a goal of mobilizing jointly USD 100 billion a year by 2020. Realization of these financing commitments is crucial for demonstrating developed countries' political goodwill, rebuilding global trust in the multilateral regime and promoting climate change negotiation. The article elaborates de facto implementation of fast-start finance, and analyzes new trend and pattern of compliance with these funding commitments. And in the end of the article, policy advices are provided to facilitate developing countries' negotiation on the financing mechanism of climate change.

Key words: fast-start finance; Cancun Agreement; UNFCCC financing mechanism

哥本哈根协议在《联合国气候变化框架公约》(以下简称“公约”)谈判进程中, 虽然未能获得所有缔约方一致通过成为公约的正式文件, 但该协议也凝聚一些政治共识, 并首次在资金总量的问题上有了比较明确的表述。发展中国家尤其是最不发达国家、非洲集团以及小岛国集团曾为此欢欣鼓舞, 并开始期待国际援助的快速和真正落实。2010年坎昆会议将哥本哈根协议中“发达国家承诺的资金援助的总量即2012年前300亿美元、到2020年每年筹

集1000亿美元”的表述反映到坎昆协议中, 使上述两个资金目标成为公约谈判的正式内容和成果, 尤其对于300亿快速启动资金, 成为发展中国家检验发达国家是否具有出资意愿的试金石。

哥本哈根会议已经过去了两年多的时间, 到2020年每年筹集1000亿美元的目标, 由于发达国家出资意愿低, 其实现形式、途径、管理和使用方式还处在漫长的谈判过程中; 而2012年前300亿快速启动资金的承诺, 据发达国家

基金项目: 国家社会科学基金(12CGJ023); 中国清洁发展机制基金赠款项目(1112097, 1112095)

作者简介: 张雯, 高级工程师, 长期从事联合国气候公约下资金议题谈判以及全球环境基金中国区管理工作; 王谋, 副研究员, 研究方向为国际气候制度、环境演化及绿色低碳发展相关研究。

通讯作者: 王谋

政府以及受其控制的国际舆论、媒介所称，该目标已基本落实，发达国家快速启动资金承诺似乎已基本兑现。事实是否如此？对于履行资金承诺，南北国家是否具有认识上的分歧，气候谈判资金承诺实现的情况，是否能推见发达国家环境履约中的一些新的动向？本文将通过分析哥本哈根协议300亿快速启动资金的实现进展及其实质，探讨南北国家对于资金问题的认识差异以及发达国家在环境履约中出现的新现象和趋势。

1 气候公约资金议题的谈判焦点

《联合国气候变化框架公约》第4条规定，发达国家缔约方有义务为发展中国家提供新的、额外的、充足的、可预期的政府资金，用于支持发展中国家应对气候变化。哥本哈根会议上，发达国家以要求发展中国家采取有效行动和透明的监督机制（ICA）作为前提，将资金总量问题的表述反映在《哥本哈根协议》中，并在随后的坎昆协议中予以确立。但是不管是哥本哈根协议还是坎昆协议，发达国家并未就实现资金承诺的方式、途径等做出更为具体的承诺，导致发展中国家翘首期盼的资金援助，成为“镜中月”。2012年将近，发达国家也多次宣称300亿美元快速启动资金承诺已基本兑现，300亿美元快速启动资金作为《哥本哈根协议》中量化、可核查的要素，越来越引起

国际社会的广泛关注。发达国家是如何落实300亿美元快速启动资金以及未来如何实现每年1000亿美元的供货承诺，各国是以怎样的分摊比例，如何确保资金的及时有效到位并确定资金的管理和使用操作方法，成为当前气候谈判资金问题的关注热点也是谈判焦点问题。

2 实现供资承诺的各方行动

美国、日本、英国、欧盟等22个发达国家和地区称，通过官方发展援助、其他官方渠道（如与私人部门合作）和本国企业在发展中国家开发清洁能源等方式向发展中国家提供资金支持，共实际提供和做出资金承诺约294亿美元（表1），但根据快速启动资金官方网站的数据，仅仅兑现了36亿美元^[1]。

从表1数据中不难看出，这些资金承诺中很大部分并不符合公约对资金性质“新的、额外的”要求，多为重新贴上气候标签的官方发展援助资金，甚至帮助本国企业发展清洁技术的资金。如日本的150亿美元承诺中，72亿美元为官方发展援助，78亿美元为与私营部门联合投入的资金，其中大部分资金来自日本发起的运行期为2008年至2012年的“冷却地球伙伴计划”。又如，美国的17亿快速启动资金包括13亿的国会拨款援助和4亿的发展融资和出口信贷，其在八国集团下用于食品安全的承诺资金也重复

表1 快速启动资金承诺兑现情况(单位：百万美元)

国家	总承诺	已兑现	已兑现资金用途							资金兑现方式			额外性(%)	
			适应	REDD+	减缓	清洁能源	技术转让	能力建设	其他	双边	多边	其他		
澳大利亚	615		—	441	173		59.30							
比利时	211	59	14	14		28		3		—	0.00			
加拿大	408		—	66	331	11	—							
丹麦	226	58	—	—	0.00									
芬兰	155		—	—	—									
法国	1771		—	—	0.00									
德国	1771	501	89	64	255			1	92	—	5.60			
冰岛	1		—	—	0.00									
日本	15 000		403		6500				326	7200		7800	0.00	
卢森堡	9	3	2	1						3	6		100.00	
马耳他	1	0.1			0.1					—	—			
荷兰	318		—	263	55		100.00							
挪威	1000	382		382						—	—			
葡萄牙	51	17	—	—	—									
斯洛文尼亚	11		—	—	—									
西班牙	527		—	—	100.00									
瑞典	1124		—	—	0.00									
瑞士	152		—	149	3		0.00							
英国	2400	909	—	—	0.00									
欧委会	211	70	35					35		—	0.00			
美国	3429	1704	448	261		995				—	76.50			
合计	29 391	3703.1	991	722	6755	1023		39	418	8122	568	7811	8.90	

注：“—”为无数据、无法计算或不适用；基金统计数据截至2011年6月30日；额外性的核算原则为：额外于官方发展援助的赠款或优惠贷款。

计算在快速启动资金中^[2]。再如，欧盟承诺的72亿欧元中的大部分会通过现有金融机构兑现。这笔资金中73%为捐赠，27%为优惠贷款，并非无偿援助^[1]。

这种现状让国际社会对发达国家环境履约诚意产生了怀疑，对气候融资的“钱”途愈发担忧。世界发展行动机构指出300亿美元快速启动资金中仅13%已落实；其中仅7%的资金，即22亿美元额外于现有多双边援助渠道^[3]。按照目前发达国家已做出安排的资金来计算，42%将通过世界银行实现，47%将通过贷款项目实现。世界资源研究所研究报告也表明大部分快速启动资金将通过现有官方发展援助及多双边资金渠道实现^[4]。

3 发达国家“兑现”承诺的实质

快速启动资金主要基于“历史排放责任”和“共同但有区别的责任”的原则，要求发达国家出资，促进国际合作实现全球温室气体减排。但在实际操作中，因公约和相关协议缺乏对快速启动资金性质的具体规定，发达国家正是利用这种理解上的灵活性（表2），刻意歪曲快速启动资金的统计标准。在快速启动金兑现情况的统计中，发达国家报告格式各不一样，缺乏可比较性。综合来看，按照发达国家各自的标准，他们已经落实了294亿美元出资承诺；而发展中国家按照公约对资金性质的定义来核算这些资金来源和总量，其实现进展仅为8.9%，即26亿美元的资金承诺可真正算作是快速启动资金。造成这种巨大差异的真正原因是发达国家刻意混淆对“新的、额外的”资金的定义，逃避供资义务和责任，并欲推动形成新的全球资金义务分担机制，将发展中国家纳入该机制。发展中国家虽然在谈判中督促发达国家切实履行承诺、要求提高资金落实情况的透明度并对这部分资金进行“衡量、报告、核查”，但是受制于发展中国家集团内部不同集团谈判诉求的差异，无法团结一致并在谈判中对发达国家真正履行供资义务施加强大压力。

表2 部分主要国家对气候变化资金“新的、额外的”定义

国家	“新的、额外的”定义
澳大利亚	海外发展援助资金的一部分
比利时	增加的官方发展援助
丹麦	超过官方发展援助标准的部分
芬兰	净增加的气候基金，气候基金隶属于官方发展援助
法国	对于已进行的气候变化行动不归为快速启动，只有新的行动才划归到快速启动，例如REDD+的资金为新资金
西班牙	2009年12月以后的资金承诺
瑞典	超过国民总收入0.7%的官方发展援助
瑞士	额外于2010年之前的气候融资和官方发展援助，包括在GEF增资中幅度的提升
英国	占国民总收入0.7%的官方发展援助
卢森堡	额外于官方发展援助
荷兰	额外于官方发展援助

4 发达国家履行资金承诺的新动向

根据发达国家提交给气候变化公约秘书处的报告^[5]，发达国家认为其主要通过气候适应力示范项目（The Pilot Program for Climate Resilience, PPCR）、最不发达国家基金（The Least Developed Countries Fund, LDCF）、气候变化特别基金（The Special Climate Change Fund, SCCF）、适应基金（Adaptation Fund, AF）、全球环境基金（GEF）、清洁技术基金（CTF）、低收入国家扩大可再生能源规划（SREP）、森林碳合作基金（FCPF）、森林投资基金（FIP）、联合国REDD项目等10个多边机构渠道兑现（表3）。在此基础上，发达国家还表示快速启动资金主要还是通过双边渠道发放，并侧重将资金将分配给指定的或有特殊需求的国家。无论是从资金提供情况的数据还是从公约资金机制问题谈判的情况，都不难看出发达国家政府在应对气候变化、以及对发展中国家资金支持的态度。其兑现资金承诺体现出以下三个特点。

表3 发达国家捐资的资金渠道列表（单位：亿美元）

资金名称	承诺捐款	到位资金	支持领域
气候适应力示范项目	9.2	2.63	适应
最不发达国家基金	2.22	1.69	适应
气候变化特别基金	1.48	1.10	适应
适应基金	—	—	适应
全球环境基金	—	—	减缓（总体）
清洁技术基金	42	19.7	清洁能源
低收入国家扩大可再生能源规划	2.83	0.22	清洁能源
森林碳合作基金	1.74	—	REDD+
森林投资基金	5.22	0.98	REDD+
联合国REDD项目	0.5	—	REDD+

4.1 新瓶装旧酒

发达国家更愿意“计算”如何落实快速资金，而不是在已有的资金承诺外做出新的、额外的资金支持。发达国家违背公约、议定书、哥本哈根协议中，关于提供“新的、额外的、充足的、可预期的和可持续的公共资金帮助发展中国家应对气候变化”的规定，将已有的官方发展援助、在其他渠道已做出的资金承诺、甚至帮助本国企业发展清洁技术的资金重新贴上标签，重复计算其他渠道的捐资，将其纳入快速启动资金之列。如日本称其已通过官方发展援助（赠款、技术合作、贷款、多边基金等，资金量近72亿美元）和其他官方渠道（与私人部门合作等，资金量近78亿美元）落实资金共150亿美元。而这150亿美元资金并不是有了快速启动资金承诺后一一落实的，而是其原

有各个渠道资金中与气候变化领域相关资金的汇总，换句话说，这150亿美元资金支持是原本就存在的，现在是给它带上了一顶新帽子，新瓶装旧酒。

4.2 重市场途径，轻公共资金

除善于计算，发达国家还善于在旧酒中掺假。公约规定气候变化资金应当是新的、可预测的、额外的、充足的公共资金，资金来源应主要为发达国家政府公共资金，目前发达国家报出的快速启动资金中对“公共资金”单方面做出了重新定义，除将原有双边、多边国际援助计算外，还将私人部门通过市场运作的投资、本国购买清洁发展机制项目用以抵消本国碳排放限额的资金，算在快速启动资金内，混淆气候资金的来源和用途。

4.3 设计推动发展中国家共同出资

发达国家兑现资金承诺的诚意不高，缺乏实际行动。为实现其资金承诺目标，极力推动成立新的机制，通过国际公共资金渠道将发展中国家纳入供资体系中，迫使发展中国家承担气候变化减排成本。目前热点集中的创新资金来源包括碳税、碳市场交易、新的额外的ODA、金融交易税和特别提款权、航空航海排放税等，前三种主要针对发达国家的国内税收和财政支出，后两种机制则与发展中国家紧密相关。但具体分析来看，无论哪种机制在实际操作过程中均很难明确区分发展中国家和发达国家，发达国家更会可以模糊两者的界限，使发展中国家成为应对气候变化的供资主体。

5 环境公约资金承诺的立场建议

快速启动资金、气候变化公约履约资金和其他环境公约的资金有相同的性质，这些资金不是发达国家对发展中国家的施舍，而是发达国家对历史责任所付出的补偿。联合国气候谈判资金问题进展缓慢，发达国家千方百计逃避供资义务，使发展中国家正在失去对发达国家的信任。获得应对气候变化的资金援助，是多数发展中国家参与国际气候治理的重要原因，因此合理的资金机制是推动全球气候变化谈判的关键性问题。发达国家不仅希望通过谈判不断减轻供资义务，还将资金援助作为谈判筹码，期望在相关议题谈判中掌握主动，迫使发展中国家在关键问题上做出让步，承担与发展中国家义务不相符的责任。发展中国家在谈判中，需要团结一致，据理力争，在资金规模、来源、认定以及治理等方面要求发达国家做出承诺，确保发展中国家真正履行资金义务，同时也为发展中国家应对气候变化提供资金保证。

第一，明确资金的认定标准，防止发达国家通过包装已有的援助资金兑现新的承诺。谈判中发展中国家应坚持

强调发达国家以新的、额外于现有援助渠道的资金实现履约，并要求对什么是“新的”、“额外的”资金做出明确的说明。如果发达国家在谈判中刻意模糊相关表述，发展中国家可以提请公约秘书处在公约下举办相关研讨会，就各方观点进行讨论和澄清，并就具体解释形成准确表述，并写入公约谈判案文。

第二，坚决要求发达国家以公共资金实现履约。包括国际气候谈判在内的国际环境协议谈判中，发达国家越来越倾向于强调通过市场途径实现资金承诺履约，逃避或者减轻政府负担的履约责任。大气等环境资源，具有公共属性，企业等私人机构通常不会主动为公共资源买单，通过市场途径将政府责任分担到企业，不仅不利于保证预期的资金规模，更难控制资金流向，影响资金的执行效率；再者，以市场手段解决资金问题，发达国家支付的本已非常有限的资金，很有可能以“小资金撬动大投资”的名义流向其本国企业，导致需要资金的发展中国家获得资金更加困难。

第三，坚决反对任何直接或隐蔽的要求发展中国家出资的资金机制设计。气候安全以及大多数的国际环境问题，是由于发达国家工业化过程污染物排放所造成的，是发达国家社会经济发展的环境污染存量所致，理当由发达国家负责。发展中国家社会经济发展、消除贫困是优先事项，在现有的技术条件下，发展必然意味着增加排放，实现环境公约倡导的绿色、低碳发展更需要资金和技术的支持。这样的情况下，要求发展中国家在发展阶段承担国际减排合作的资金义务既不合法，更不合理，发展中国家需要联合起来，反对任何直接要求，或是像国际航空航海税那样隐蔽的要求发展中国家承担资金义务的做法，捍卫发展权益。□

参考文献：

- [1]Fast Start Finance. Contributing Countries [DB/OL]. (2012-08-05). <http://www.faststartfinance.org/content/contributing-countries>.
- [2]U.S. Department of States. Meeting the Fast Start Commitment: US Climate Finance in Fiscal Year 2011 [EB/OL]. (2012-12-15).<http://www.state.gov/documents/organization/177661.pdf>.
- [3]EU Fast Start Finance - Interim Report June 2010[EB/OL]. (2012-10-15). http://www.climnet.org/resources/doc_download/1696-eu-fast-start-finance-interim-report-june-2010.
- [4]World Development Movement. A Long Way to Go [EB/OL]. (2012-12-15). <http://www.wdm.org.uk/climate-justice/long-way-go>.
- [5]World Resources Institute. Summary of Developed Country Fast-Start Climate Finance Pledges [EB/OL]. (2012-12-28). <http://www.wri.org/publication/summary-of-developed-country-fast-start-climate-finance-pledges>.