

全球气候基金的发展

柴麒敏 安国俊 钟 洋

以 气候变暖为主要特征的全球气候变化已成为21世纪人类共同面临的最重大的环境与发展挑战,考验着人类的人性、社会制度、经济发展模式、国际政治和文明,应对气候变化是当前乃至今后相当长时期内实现全球可持续发展的核心任务,而且直接影响到发展中国家的现代化进程。面对当前“逆全球化”思潮和保护主义倾向抬头的复杂世界局势以及持续蔓延的气候变化等非传统安全威胁,《巴黎协定》“破纪录”的达成、签署和生效具有里程碑式的意义。气候资金规模、来源及其管理模式一直是国际谈判与合作的核心,气候基金作为最主要的形式越来越受到关注和讨论。

全球气候基金的发展现状

气候资金涉及许多利益相关方,《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)内的气候资金机制包括了一系列的

资金主体、运行机构和资金实体,2010年坎昆气候大会后建立的资金常设委员会是目前气候资金的主要决策机构,相关机制包括全球环境基金(GEF)及其下托管的气候变化特别基金(SCCF)和最不发达国家基金(LDCF)、《京都议定书》下的适应基金(AF)以及作为未来资金主渠道的绿色气候基金(GCF)等;《公约》外的机制以多边金融机构和私营部门专门基金为主,部分发达国家也通过各自的发展署、对外援助等机构对发展中国家进行资金支持。《巴黎协定》第二条特别提出了气候资金发展的长期目标,即“使资金流动符合温室气体低排放和气候适应型发展的路径”。气候基金作为支持应对气候变化行动而设立的资金操作实体,经过近30年的发展已经成为气候资金最重要的管理方式。气候基金的运营往往更为商业化、市场化和专业化,能够灵活利用一系列适配的金融工具,为减缓和适应气候变化提供可持续的资金支持。

1992年《公约》订立到2001年马拉喀什气候大会期间的九年是气候基金发展过程中至关重要的起步期。1994年,《公约》正式达成并生效,为全球气候治理夯实了政治基础,也为之后气候资金模式的设立铺平了道路。1994年,GEF顺利从世界银行中脱离并实现了改组,并开始了第一次增资,确立了国际气候资金机制的运营实体。1997年通过的《京都议定书》引入的联合履行(JI)、清洁发展机制(CDM)和排放贸易(ET)三大机制为气候基金创新了资金来源。但2001年,美国布什政府上台后拒绝签署《京都议定书》,为当时的气候谈判进程蒙上了一层阴影。

2001年到2009年哥本哈根气候大会期间,全球气候基金由于气候谈判局势的变化特别是“双轨制”的启动迎来了一个多元拓展期,其中SCCF、LDCF以及AF都在这期间成立。气候基金形式的拓展并不是因为资金总量的大幅度增加,而是来源于发达国家出资意愿的敷

险管理,同时加大末端治理的投入,在保证地方经济发展的同时,做到环境质量大致稳定、环境风险总体可控。

同业合作、携手共进,是绿色金融市场先行者的责任与使命。随着绿色金融市场规模和覆盖范围的扩大,有越来越多的金融机构表达了参与意愿,但不同机构对于绿色理念的认识程度相差较大,业务和管理能力参差不齐。尤其是对于中小型银行而言,绿色金融作为一项系统工程,至少涉及理念宣传贯彻、体制机制建设、专业能力提升、专业产

品与服务的创设等多个方面,全面推进难度较大。兴业银行作为国内绿色金融业务的领先者和开拓者,有志于将自身的实务经验和管理模式与金融同业分析,将自主探索的成果为大家所用,促进绿色金融规模化、系统化发展,实现理念与智力资源的共享、管理与科技平台的互通和产品与业务模式的推广。通过拓宽绿色金融“朋友圈”,让更多金融机构有机会深入了解绿色金融,知道怎么干、有什么好处,思考如何与自己的优势业务、区域特色和客户群体相结

合。通过构建绿色金融的“生态圈”,普及绿色发展理念、促进绿色金融市场发展成熟,将国家关于构建绿色金融体系的顶层设计和各项政策落地推广,通过“自下而上”的探索,发挥市场的力量,推动金融部门更好地支持绿色发展和绿色转型的总体战略。■

作者系兴业银行绿色金融部总经理

(责任编辑 许小萍)

衍和资金领域分配的不平衡。《京都议定书》在2005年艰难生效后，发达国家开始淡化出资责任，不愿意因为出资而凸显气候责任。开辟新基金，是发达国家和发展中国家在资金领域上的妥协。2007年巴厘气候大会出台了“巴厘行动计划”，成立了适应基金。2008年，以美欧为主的14个发达国家联手出资成立了气候投资基金，标志着气候资金正式进入最具影响力国家决策部门的视野。但在2009年哥本哈根气候大会上，《哥本哈根协议》无疾而终，延迟了相关机制的建立和完善。

2009年至2012年多哈气候大会期间气候基金发展经历了三年动荡的调整期。发达国家作出了“到2020年为发展中国家应对气候变化每年动员1000亿美元”的长期资金(LTF)承诺和“2010~2012年提供300亿美元快速启动资金(FSF)”承诺，在多哈《公约》第十八次缔约方大会上也宣告已经向FSF注资总计330亿美元，即已超额完成捐资任务，但由于国际资金机制中的规定过于简略，缺乏统一的出资标准，且没有专门的监管部门，没有方式对发达国家“自己说了算”的出资额进行评估，以及对其计算方式“一金多用”的嫌疑进行检查，以致遭到了广大发展中国家的不满。2009年哥本哈根气候大会上“绿色气候基金”(GCF)概念被首次提出，意在另辟蹊径，通过成立《公约》资金机制新的独立运营实体重新布局。2010年坎昆气候大会对成立GCF提供了正式授权，决定新的多边适应资金的很大部分应当通过GCF提供，并指出要确保使用专题供资窗口以支持在发展中国家缔约方开展的项目、方案、政策和其他活动。坎昆会议还就GCF秘书处的设立和董事会组成、受托管理人以及过渡委员会等要素达成了共识。2011年，《绿色气候基金治理导则》在德班《公约》第十七次缔约方大会上获得通过。德国和丹麦分别宣布向GCF注资4000万和1500万欧元，成为首批向该基金注资的发达国家。

2012年以来，气候基金逐渐迈入了以GCF为主的新阶段。2012年10月20日，韩国仁川松岛成为GCF秘书处所在地。在此基础上，韩国承诺直至2019年每年为GCF提供100万美元支持基金运作，并在2014~2017年以信托基金的形式向GCF援助4000万美元。在2018年4月前的过渡阶段，世界银行作为其临时托管方负责接收、保障、投资并负责转移来自投资者的资金。

2017年特朗普政府上台后，拒绝履行其向发展中国家提供气候资金支持 and 向GCF注资的义务，这对《公约》框架下的资金机制再次造成了极大的影响。

气候基金在中国的发展和实践

中国一贯重视气候变化问题，除了国际流入的资金外，中国国内通过直接赠款、以奖代补、税收减免、政策型基金、投资国有资产等形式投向气候变化领域，支持了大量的应对气候变化行动，并带动了社会资金的投入。中国气候基金以中国清洁发展机制基金和正在筹备的气候变化南南合作基金为典例。

中国清洁发展机制基金是由国家批准设立的按照社会型基金模式管理的政策型基金，是中国参与全球气候变化资金治理的一项重要成果。该资金的主要来源为通过CDM项目转让温室气体减排量所获得收入中属于国家所有的部分。基金的资金使用包括赠款和有偿使用等方式，其中赠款主要支持了各级应对气候变化相关的政策研究、能力建设和宣传，而有偿使用主要支持了低碳产业活动和商业项目。截至目前，基金已累计安排11.25亿元赠款资金，支持了522个赠款项目，并已审核通过了210个有偿项目，覆盖全国25个省(市、自治区)，安排贷款资金累计达到130.36亿元，撬动社会资金640.43亿元。

中国以援外为主的南南合作经过了六十多年的发展历程，涵盖了双边、多边、地区和地区间等多个层级规模。与

应对气候变化相关的早期技术援助项目最早可追溯到20世纪80年代，此后，中国政府在包括中非间合作论坛、联合国系列高级别会议，以及系列联合国气候变化大会等在内的重要政治外交场合也多次宣布要广泛而务实地开展南南合作，帮助南方国家提高应对气候变化的能力。2014年9月，气候变化南南合作基金建立。未来，气候变化南南合作基金将总体定位为国际化、开放性的合作组织和开发性金融机构，成为中国执行气候变化南南合作业务、深度参与全球气候治理的重要支撑。

气候基金发展的政策建议

敦促大国在“共同但有区别的责任原则”下积极参与全球气候资金机制，将气候资金议题主流化、平台化是保障气候基金可持续发展的前提。大国是全球气候治理和资金治理的主角和领导者，加强大国间气候变化领域的国际合作，推动全球经济发展和战略政策的主流进程中纳入对气候变化的考虑，提高大国应对气候变化的共识和行动力，能够保证气候基金业务开展良好的政治、政策环境，帮助化解气候基金发展过程中可能遇到的不确定性风险，为气候基金的发展创造宝贵的生存和发展空间。

做好中国气候变化南南合作基金的筹备工作，积极向全球展现在气候资金问题上的“中国方案”。中国提出的关于建立气候变化南南合作基金的设想和承诺已经得到了国际社会的广泛赞誉和各方的高度期待。在围绕基金战略定位做好各项准备工作的同时，加快基金的筹建进度，展现中国“言必信、行必果”负责任的大国形象，也是中国推动国内外气候投融资工作的先行示范。■

作者单位：国家发展改革委国家气候战略中心；中国金融学会绿色金融专业委员会
(责任编辑 李晶晶)