



联合国

FCCC/PA/CMA/2025/2



气候变化框架公约

Distr.: General
24 February 2025
Chinese
Original: English

作为《巴黎协定》缔约方会议的
《公约》缔约方会议
第七届会议
2025 年 11 月 10 日至 21 日，贝伦

作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议下的气候资金问题第二次高级别部长级双年对话

主席的说明

概要

本说明简要总结了作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议第五届会议期间举行的气候资金问题第二次高级别部长级双年对话。本说明是该届会议主席在秘书处的支持下编写的。根据授权，对话参考了根据《巴黎协定》第九条第五款提交的第二次两年期信息通报以及就此举行的双年度会期研讨会的纪要报告。



简称和缩略语

AUD	澳元	澳大利亚元
CMA	《协定》/《公约》缔约方会议	作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议
CMP	《议定书》/《公约》缔约方会议	作为《京都议定书》缔约方会议的《公约》缔约方会议
COP		《公约》缔约方会议
GCF		绿色气候基金
LDC		最不发达国家
NOK		挪威克朗
NZD		新西兰元
SIDS		小岛屿发展中国家

一. 导言

A. 任务

1. CMA 认识到资金支持有关信息的可预测性和清晰度对于实施《巴黎协定》的重要性，决定自 2021 年起举行气候资金问题高级别部长级双年对话，对话将参考根据第九条第五款提交的两年期信息通报双年度会期研讨会的纪要报告和两年期信息通报。CMA 请举行对话的 CMA 当届会议的主席总结讨论情况，供 CMA 随后一届会议审议。¹

2. CMA 第五届会议注意到 CMA 第三届会议主席编写的关于气候资金问题首次高级别部长级双年对话的说明，特别是其中所载的关键信息。² CMA 第五届会议欢迎气候资金问题高级别部长级双年对话的讨论情况，并期待 CMA 第五届会议主席编写的纪要报告，供 CMA 第七届会议审议。³

B. 本说明的范围

3. 下文第二章总结了气候资金问题第二次高级别部长级双年对话传达的关键信息；第三章介绍了对话的议事情况；第四章概述了对话期间的讨论情况。

C. 作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方大会可采取的行动

4. CMA 第七届会议不妨考虑将本说明作为审议《巴黎协定》第九条第五款相关安排的投入。

二. 关键信息

5. 向发展中国家提供的气候资金的有关信息的可预测性和清晰度对于在缔约方之间建立信任、加强合作和支持发展中国家执行国家气候计划(如国家自主贡献和国家适应计划)所列行动至关重要。

6. 就气候资金预测通报更细致和标准化的定性和定量信息，同时努力提高报告之间的可比性，对于为发展中国家提高资金的可预测性和相关信息的清晰度不可或缺。为事前和事后信息建立一个共同的报告框架，可能有助于加强各报告中气候资金数据的一致性、可比性和汇总，从而有助于提高气候资金的透明度和问责。

7. 此外，鼓励自愿提供资金支持的其他缔约方提交两年期信息通报，可能有助于更清楚和更全面地了解总体气候资金流量。

8. 要提高气候资金的可预测性和清晰度，就必须在提供和调动气候资金方面放眼长远，而这对于一些缔约方来说可能难以做到，因为它们采用年度国家预算程

¹ 第 12/CMA.1 号决定，第 1、第 10 和第 11 段。

² FCCC/PA/CMA/2023/13.

³ 第 13/CMA.5 号决定，第 14-15 段。

序，而且也需要在资金的可预测性和灵活性之间取得平衡，以应对发展中国家不断变化的情况。

9. 尽管各方努力扩大气候资金规模，但气候资金仍面临巨大缺口，承诺也没能兑现。需要加大力度扩大气候资金规模，以满足发展中国家的需求和优先事项，实现《巴黎协定》的目标。发达国家缔约方通过赠款支持和与赠款等值提供的优惠贷款，扩大对发展中国家缔约方的资金支持，为其提供新的和额外的资金，对于防止发展中国家累积不可持续的债务至关重要。

10. 鉴于现有的适应资金缺口，有必要扩大适应资金，以协助发展中国家特别是最不发达国家和小岛屿发展中国家建设抵御气候变化的韧性，并使发达国家缔约方能够响应到 2025 年向发展中国家缔约方集体提供的气候适应资金在 2019 年的基础上至少翻一番的呼吁。⁴

11. 根据《巴黎协定》的相关规定，大规模提供和调动气候资金，包括通过扩大私营部门投资和加强多边开发银行和气候基金在利用气候资金方面的作用，对于弥合巨大的资金缺口和提高交付气候资金的效率至关重要。

12. 双边和多边气候资金提供方正在努力增加获取气候资金的机会，但仍需开展更多工作来加快资金获取速度，包括为此简化和统一各机构的资金获取要求。

13. 根据发展中国家的需求和优先事项提供气候资金，并确保气候资金的公平分配，包括在不同地域、不同地方和土著社区之间的公平分配，并采取对性别问题有敏感认识的方法，可以更有效地提供气候资金。

三. 议事情况

14. 2023 年 12 月 8 日，CMA 第五届会议主席在秘书处的支持下召集了 CMA 下的气候资金问题第二次高级别部长级双年对话。本次活动向出席 CMA 第五届会议的所有缔约方和观察员开放。

15. 根据授权，对话参考了缔约方根据《巴黎协定》第九条第五款提交的第二次两年期信息通报的汇编与综合报告⁵、双年度会期研讨会纪要报告⁶以及关于气候资金问题首次高级别部长级双年对话的说明。

16. 本次对话由埃及环境部长 Yasmine Fouad 和加拿大环境与气候变化部长 Steven Guilbeault 共同主持。

17. 《气候公约》执行秘书西蒙·斯蒂尔在开幕词中强调了气候资金的可靠性和可预测性对于在缔约方之间建立信任的重要性，并着重指出需要以可预测的方式提供这方面的信息，以协助发展中国家规划气候行动。阿拉伯联合酋长国 COP 第二十八届会议、CMP 第十八届会议和 CMA 第五届会议首席气候谈判代表 Hana AlHashimi 强调了两年期信息通报对于支持跨系统和跨部门的气候行动以及解决发展中国家的需求和优先事项的重要性。

⁴ 第 1/CMA.3 号决定，第 18 段。

⁵ FCCC/PA/CMA/2023/2/Rev.1.

⁶ FCCC/PA/CMA/2023/3.

18. 国际乐施会气候变化政策负责人 Nafkote Dabi 和经济合作与发展组织环境局副局长 Mathilde Mesnard 作了主旨发言。

19. 随后，以下五位高级别与会者应邀作了破冰发言：

- (a) 安提瓜和巴布达卫生、福利、社会转型和环境部长 Molywn Joseph;
- (b) 澳大利亚气候变化和能源部长 Chris Bowen;
- (c) 巴西气候、能源和环境部长 André Corrêa do Lago;
- (d) 德国气候行动副特使 Norbert Gorissen;
- (e) COP 第二十七届会议高级别倡导者 Mahmoud Mohieldin。

20. 在 CMA 第五届会议主席拟订的下列问题的指引下，部长、高级官员和各组织负责人，包括政府、多边组织和观察员代表举行了公开讨论：

- (a) 如何改进两年期信息通报，以便为支持落实国家气候行动计划提供有用的信息？
- (b) 发达国家如何通过多边渠道、双边渠道和调动的私人资金提高气候资金的可预测性并加强气候资金的交付？
- (c) 有哪些短期切实可行的解决办法能够解决提供和调动气候资金不足的问题？

21. 阿拉伯联合酋长国 COP 第二十八届会议、CMP 第十八届会议和 CMA 第五届会议高级谈判代表 Omran Almazrouei 作了闭幕发言。他重申，气候资金的可预测性对于建立信任、加强合作和加快变革性行动以逐步在发展中国家实现温室气体低排放和气候适应型发展十分重要，并呼吁各方为实现集体目标制定解决方案和开展合作。

22. 缔约方和观察员受邀提交发言，以公布在《气候公约》网站⁷上。该网站还提供更多信息，包括对话的日程和网播。

四. 讨论纪要

23. 与会者在这些问题的指引下，就如何提高两年期信息通报的有用性和加强气候资金的提供和调动交流了意见。下文简要总结了交流情况，总结并非详尽无遗，且不影响所发表的各种意见。

A. 改进两年期信息通报，以支持落实国家气候行动计划

24. 大多数与会者承认，可预测的气候资金对于在缔约方之间建立信任、加强合作和加快变革性行动以在发展中国家逐步实现温室气体低排放和气候适应型发展十分重要，以期实现《巴黎协定》的长期目标，且反映出这些国家的需求和优先事项，包括其不断变化的需求。

⁷ <https://unfccc.int/event/second-biennial-high-level-ministerial-dialogue-on-the-climate-finance-regarding-information-to-be>.

25. 一些与会者强调，发达国家缔约方需要在应于 2024 年 12 月提交的第三轮两年期信息通报中提高气候资金预测有关信息的清晰度，并在提供支持方面展现出雄心。这将激励发展中国家缔约方 2025 年提交更具雄心的国家自主贡献，并支持它们有效落实和实现其气候行动计划中所载的目标。

26. 许多与会者强调，提供和调动气候资金的有关详细事前信息对于发展中国家有效规划气候行动至关重要。在这方面，一些与会者强调，以后的两年期信息通报必须载有关于拟提供资金的更细化的分类信息，包括：

(a) 按专题领域分列，特别是说明如何考虑到需要为适应工作提供公共资源和赠款资源以及用于处理损失和损害问题的资金情况；

(b) 按资金来源和金融工具分列，可酌情提供赠款等值信息并说明适用于非赠款工具的条款和条件；

(c) 按渠道分列，包括通过双边和多边渠道(如多边开发银行和多边气候基金)提供的拨款；

(d) 按区域分列，包括最不发达国家和小岛屿发展中国家可获得的气候资金的预测量；

(e) 与强化气候资金获取有关的信息；

(f) 关于拟提供的气候资金如何考虑到发展中国家的需要和优先事项的信息；

(g) 气候资金预测如何有助于实现适应资金和减缓资金的平衡的详细资料；

(h) 气候资金预测如何有助于发达国家缔约方实现从 2020 年到 2025 年每年联合筹集 1,000 亿美元的目标的详细资料；

(i) 所使用的气候资金的定义的有关信息。

27. 在这方面，一些发达国家缔约方的与会者表示致力于通报关于气候资金预测的定性和定量信息，并不断改进两年期信息通报中提供的信息的质量和细化程度，包括处理分别于 2021 年和 2023 年举行第一次和第二次两年期信息通报会期研讨会期间确定的有待改进的领域，同时认识到他们在提供此类信息方面面临的国内挑战和限制。

28. 一些与会者认识到需要加强两年期信息通报报告的一致性和可比性，建议精简两年期信息通报中提供的信息。⁸ 另一些与会者强调，必须精简报告(包括事前报告和事后报告)中的气候资金信息。一些与会者呼吁建立统一的报告和监测机制，包括气候资金的事前和事后报告机制，以避免报告此类信息方面的不一致现象，并确保能够将发达国家缔约方提供和调动的气候资金的有关信息与发展中国家缔约方报告的它们所需和所收到的气候资金的有关信息进行对比。在这方面，一些与会者重申，需要标准化的核算方法和对气候资金的统一定义，以避免双重计算，提高透明度和信任，并确保信息的可比性。

⁸ 见第 12/CMA.1 号决定，附件。

29. 来自提交两年期信息通报的缔约方的与会者重申了他们对提供和调动气候资金的承诺，并强调了在提供多年期气候资金量化预测方面的一些挑战，其部分原因是其公共预算的周期性质，在大多数情况下，公共预算需要国家议会每年予以批准。一些与会者承认发达国家缔约方面临的挑战，敦促它们向多年期预算周期转变，并简化国内审批程序，以切实扩大发达国家缔约方向发展中国家缔约方提供的支持。一些与会者鼓励发达国家缔约方不断审查和调整其两年期信息通报，使资金支持的调动和提供与发展中国家缔约方不断变化的需求保持一致。与会者认为，另一项挑战是在确保气候资金的可预测性和保持国家支出政策的灵活性之间取得平衡，从而确保一国有能力应对危机并适应发展中国家不断变化的需求。

30. 一些与会者强调，加大报告的参与面将有助于提高气候资金的可预测性，并鼓励提供支持的缔约方自愿提交两年期信息通报。

B. 通过多边和双边渠道以及调动的私人资金，提高气候资金的可预测性并加强其交付

31. 许多与会者强调了气候变化对全球的严重影响，如长期热浪、野火和破坏性风暴潮。为了应对这些影响的后果，发展中国家不得不动用国家预算资源，这突出表明，迫切需要可预测和可靠的气候资金，以支持适应和减缓努力并应对损失和损害。一些与会者，特别是来自最不发达国家和小岛屿发展中国家的与会者重申，在缺乏可预测气候资金的情况下，它们在规划长期气候行动方面面临种种困难，强调最不发达国家和小岛屿发展中国家可获得的气候资金仍远远不够，无法满足其日益增长的适应需求和应对损失和损害的需求。

32. 在这方面，许多与会者着重指出，需要通过赠款和高度优惠贷款加大提供财政支持的力度，特别是用于适应工作及处理损失和损害，因为如果不这样做，就可能造成发展中国家债务增加，并进一步加剧气候变化对它们的不利影响。

33. 许多与会者欢迎设立应对损失和损害基金，并欢迎各缔约方为支持该基金的资源调动而作出的财政认捐。与此同时，一些与会者强调，必须将财政认捐转化为实际财政捐款，以使基金能够投入运作。

34. 在一些发言中，有与会者对气候资金的交付表示关切，指出其不可预测、不一致、不可靠。一些与会者强调，气候资金的交付必须有效率且可负担，另一些与会者指出，支付方面的拖延妨碍了及时采取行动。

35. 为了提高气候资金的可及性和可预测性，与会者敦促发达国家缔约方在提供气候资金方面放眼长远，确保履行新的和额外的承诺。一些与会者指出，完全依赖为发展资金设计的现有供资结构导致供资周期太短，从而损害气候行动的有效性。

36. 一些与会者呼吁提供气候资金的缔约方提供更加透明的信息，说明它们选择项目、方案和受援国的标准，以确保发展中国家之间的公平地域分配。一些发展中国家与会者列举了发展中国家之间气候资金分配不公平的实例，建议为国家或区域分配设定最低额度。

37. 一些发言强调，国际社会需要对气候资金作出更强有力的承诺，包括为此改善获取赠款资金的途径，并加强《气候公约》下多边气候基金的作用，以确保有效交付并满足发展中国家的需要，包括加大力度确保各机构特别是各气候基金简

化和统一气候资金的获取途径。与会者肯定目前正在进行的努力，但呼吁在这方面加大努力。与会者指出，获取气候资金必须既可预测又灵活，以应对和适应发展中国家不断变化的需求，并确保有效提供气候资金。

38. 关于双边渠道，许多与会者强调，必须确保气候资金响应并符合发展中国家的需要和优先事项。因此，在确定向发展中国家提供的气候资金，包括用于项目、方案和工具的气候资金时，气候资金提供方应通过国家发展机构等与伙伴国进行广泛的对话和磋商。

39. 一些与会者强调，公共来源的资金有限，不足以为实现《巴黎协定》目标所需的全球转型提供资金，据估计，这将需要数万亿美元。与会者承认，扩大气候资金流量需要公共和私营部门的参与，使用创新性的金融工具，使用利用公共资金吸引私人投资的混合融资办法，使资金来源多样化，减少对任何单一资金来源的依赖。

40. 一些与会者认为，制定气候资金新集体量化目标的进程提供了一个契机，可通过考虑到迄今为止从 1,000 亿美元目标中吸取的经验教训，提高提供和调动气候资金的可预测性，并确保气候资金能够产生影响。在这方面，一些与会者强调，气候资金新集体量化目标需要包括新的、额外的、容易获得的、主要以赠款形式提供的资金流。

C. 解决提供和调动气候资金不足问题的短期切实可行解决办法

41. 一些与会者强调，迫切需要解决提供和调动气候资金不足问题，并提出了各种短期办法。一些与会者强调，需要加强供资机制，以改善发展中国家获得资金的机会，使它们能够更有效地满足其气候资金需求。

42. 一些与会者呼吁加强发展中国家调动和获取资金的能力，并确保它们具备有效管理气候资金的良好能力，例如为此向这些国家派遣气候资金专家，帮助它们释放资金，将气候行动纳入经济和财政政策的主流，并将气候行动资金纳入预算进程。一些与会者指出，提高气候资金交付的透明度和效率对于确保向有需要的国家迅速有效地分配资金至关重要。

43. 一些与会者指出，加强国际合作对于改善气候资金的提供至关重要，与会者还强调了多边开发银行在支持气候相关项目方面的关键作用。与会者讨论了如何提高绿色气候基金和全球环境基金等气候基金的有效性，以确保通过这些基金输送的资金产生最大的影响。

44. 许多与会者认为，为适应和能力建设工作增加资金是一个关键的优先事项，特别是对最不发达国家和小岛屿发展中国家而言。一些发展中国家的与会者着重指出，发达国家缔约方承诺在 2025 年前将集体向发展中国家缔约方提供的适应气候变化资金提高到 2019 年水平的至少两倍。一些与会者强调，需要对减少灾害风险进行投资，以尽量减少气候有关灾害的不利影响，这反映出对管理气候风险的更加积极主动的办法。

45. 一些与会者强调，有必要根据《巴黎协定》第二条第一款第(三)项，使所有资金流动与实现温室气体低排放和气候适应型发展的路径保持一致，包括减少低效补贴。

46. 一些与会者认识到，自《公约》通过以来，一些国家的经济状况发生了变化，并呼吁在不重新谈判《公约》和《巴黎协定》的情况下扩大气候资金的捐助方基础。在这方面，一些与会者肯定并欢迎非传统气候资金提供方在 CMA 第五届会议期间做出的自愿认捐。

47. 一些与会者强调，需要有强有力的监测和报告制度，以确保气候资金流动的问责和透明度。有与会者建议，实施资金流动跟踪和报告制度，定期评估气候资金的影响，将有助于保持缔约方之间的透明度和信任，同时促进利益相关方分享数据和信息，以改进决策和协调。

48. 一些与会者强调，必须促进气候资金的包容性和公平性，以确保所有发展中国家和社区的需求都能得到满足，包括边缘化社区和土著社区。这些与会者指出，确保气候资金的公平分配对于解决差距和确保所有社区都能从气候资金中受益至关重要。一些与会者强调，需要采取包容性办法，同时遵循对性别问题具有敏感认识的方针，并吸收地方社区参与气候资金项目的规划和执行，以确保其需求和优先事项得到解决，从而产生更可持续和更有效的成果。

D. 撬动和促进公共和私人资金的举措

49. 发达国家缔约方重申承诺根据《巴黎协定》第九条第五款提交两年期信息通报，强调需要大幅增加用于减缓和适应的气候资金。在这方面，一些缔约方宣布或再次确认了认捐承诺和旨在增加气候资金的举措，以及加强能力建设和向发展中国家提供技术支持以获取和调动气候资金的措施。

50. 澳大利亚代表宣布，该缔约方已将先前宣布的 2020-2025 年气候资金承付款从 20 亿澳元增加到 30 亿澳元。这位代表确认，该缔约方 66% 的气候资金聚焦于适应工作，并提到澳大利亚总理在太平洋岛屿论坛上宣布，澳大利亚承诺为太平洋地区提供 3.5 亿澳元打造气候基础设施。此外，澳大利亚正在为绿色气候基金第二次充资(2024-2027 年)提供 5,000 万澳元，并已采取措施迅速扩大其提供混合资金的能力，包括将澳大利亚—印度尼西亚气候与基础设施伙伴关系下的投资规模扩大至 2 亿澳元。

51. 比利时代表重申，该缔约方 2022 年提供了近 1.54 亿欧元，超过了自 2022 年起每年至少提供 1.35 亿欧元的预期气候资金捐款。比利时继续向非洲国家和最不发达国家提供支持，以支持最脆弱的人群，并强调所提供的支持几乎完全采用赠款形式。

52. 欧洲联盟代表指出，该缔约方对气候资金的捐款一直在稳步增加，到 2022 年达到 300 亿美元。随着约一半的气候资金流向适应工作以及 2022 年增加了气候资金捐款，欧洲联盟提供的适应资金翻了一番。这位代表说，该缔约方首次报告了调动的私人资金，额外提供了 130 亿美元。作为其扩大气候资金承诺的一部分，欧洲联盟制定了截至 2027 年的多年期方案，将其外部预算的 35% 以上用于气候行动。

53. 德国代表宣布，该缔约方正在履行到 2025 年每年提供 60 亿欧元气候资金的承诺。2023 年，德国承诺向绿色气候基金提供 20 亿欧元，向适应基金提供 6,000 万欧元。

54. 日本代表确认，该缔约方承诺在 2021-2025 年期间提供 700 亿美元的气候资金。此外，日本承诺经议会批准后，为绿色气候基金第二次充资提供 1,650 亿日元。

55. 荷兰王国代表宣布，该缔约方正在将其气候资金方案的期限从 3 年延长至 5 年，在某些情况下延长到 10 年，以提高可预测性。例如，该缔约方承诺在 10 年内提供 1 亿欧元，用于加强非洲萨赫勒地区小农的粮食安全和气候韧性。这位代表证实，其公共资金完全为赠款，且一半以上用于适应工作。

56. 新西兰代表重申，该缔约方承诺从 2022 年至 2025 年提供 13 亿新西兰元的气候资金，其中至少 50%用于太平洋小岛屿发展中国家，且至少 50%用于适应工作。此外，这位代表确认新西兰为绿色气候基金第二次充资捐款 2,400 万新西兰元，并强调新西兰致力于为太平洋复原力资金机制的注资捐款。

57. 挪威代表重申了该缔约方在 COP 第二十六届会议上作出的认捐承诺，争取到 2026 年将其每年提供的气候资金增加一倍，达到 140 亿挪威克朗，包括将其适应资金至少增加两倍。挪威 2024 年将向挪威国际气候和森林倡议提供的资金增加了 20%，并为发展中国家的可再生能源建立了 50 亿挪威克朗的担保机制。

58. 瑞典代表强调必须提高国家预算进程的可预测性。瑞典已过渡到三年期预算周期，而不是根据国民总收入的 1%制定年度预算。该缔约方宣布计划在 2023 年底前改革其发展合作。

59. 大不列颠及北爱尔兰联合王国代表强调必须解决气候资金的可预测性和灵活性问题，并重申了她对扩大气候资金的承诺。这位代表强调，作为 2024 年绿色气候基金董事会联合主席，她希望确认各国的需求以及改善绿色气候基金资金获取途径的必要性。

60. 美利坚合众国代表确认，该缔约方正如期履行承诺，即与国会合作，将国际公共气候资金的提供额增加到每年 110 亿美元以上，这是美国气候资金以往最高水平的四倍，其中适应资金增加了六倍，达到每年 30 亿美元以上。
