

《巴黎协定》后的气候资金测量、报告和核证体系构建研究

许寅硕¹ 董子源² 王 遥¹

(1. 中央财经大学财经研究院, 绿色金融国际研究院, 北京 100081; 2. 中央财经大学金融学院, 北京 100081)

摘要 气候资金测量、报告和核证产生于《联合国气候变化框架公约》(简称《公约》)之下, 2009年以来一直是全球气候谈判的重点之一, 也是未来全球共同应对气候变化和不断增进国际信任的重要环节。《巴黎协定》达成的“每两年通报”的决定, 将推动气候资金测量、报告和核证得到不断的加强和完善。本文通过梳理最新的气候资金机制以及测量、报告和核证的文献资料和智库报告, 分析了气候资金测量、报告和核证的内涵、目标和最新进展, 以及公约框架下面临的挑战。分析指出, 目前不同的气候资金统计和核算机构的资金分类标准存在差异, 数据可比性有待改善; 缺乏从资金上游到下游的反馈机制, 影响气候资金测量、报告和核证体系的完整性; 气候资金计量体系虽然正在发展和完善之中, 但仍然难以提供准确的资金“支付”数据。据此, 文章提出了构建综合性的国际气候资金测量、报告和核证体系的重点任务: 建立具有统一数据基础和核算口径的气候资金测量体系, 建立操作指南更为详细、形式更为标准统一的气候资金报告体系, 以及“自上而下”和“自下而上”相结合的气候资金核证机制。最后, 文章指出国际气候资金测量、报告和核证体系的构建需要发达国家和发展中国家在坚持公约资金机制的基础上共同参与和协作。作为国际上少数几个向 GEF 捐资的发展中国家之一, 中国在参与过程中应力争体现发展中国家对气候资金性质的主张以及对测量、报告和核证机制的关键概念和范围界定的主张, 影响国际气候资金机制的运营规则和技术规则。

关键词 联合国气候变化框架公约; 巴黎协定; 气候资金; 测量、报告和核证体系

中图分类号 F069 文献标识码 A 文章编号 1002-2104(2016)12-0022-09 doi:10.3969/j.issn.1002-2104.2016.12.004

可测量、可报告和可核证 (Measurable, Reportable, Verifiable, MRVable) 起源于有关支持“国家适当减缓行动” (Nationally Appropriate Mitigation Actions, NAMAs) 的讨论, 根据 2007 年 12 月联合国气候变化框架公约 (United Nations Framework Convention on Climate Change, 以下简称《公约》或 UNFCCC) 第 13 次缔约方会议 (Conference of the Parties, COP) 达成的《巴厘行动计划》, 发达国家应以可测量、可报告和可核证的方式给予发展中国家技术、资金和能力建设的支持, 使其能够采取 NAMAs^[1-2]。

2009 年第 15 次 COP 会议 (COP15, 哥本哈根会议) 确定了发达国家对发展中国家提供资金支持的标准, 即 2010—2012 年, 发达国家向发展中国家提供 300 亿美元的快速启动资金, 以支持发展中国家的气候行动, 到 2020 年这一数额将达到每年 1 000 亿美元。2015 年第 21 次 COP 会议 (COP21, 巴黎会议) 达成的《巴黎协定》重申了这一

出资义务, 明确“提供规模更大的资金资源” (《巴黎协定》第 9 条第 4 款)。资金在应对气候变化中的必要性以及气候资金承诺的增加使得越来越多的国家期待并呼吁提高气候资金的透明度、完整性和一致性, 以评估气候资金承诺的履行情况及资金使用效率^[1-3]。

《巴黎协定》明确要求发达国家缔约方“每两年对相关指示性定量定质信息进行通报, 在信息可得且有必要的情况下, 报告对发展中国家缔约方公共资金支持的预测水平。鼓励其他提供资源的缔约方按照自愿原则每两年通报一次这种信息” (《巴黎协定》第 9 条第 5 款)^[4], 预示气候资金的测量、报告和核证 (MRV) 将以两年报告期为时间节奏, 持续得到加强和完善。建立国际气候资金 MRV 业已成为应对气候变化国际谈判中的重要议题之一, 也是未来全球共同应对气候变化和不断增进国际信任的重要环节。在此背景下, 系统梳理气候资金 MRV 的进展、参与

收稿日期: 2016-06-10

作者简介: 许寅硕, 博士, 助理研究员, 主要研究方向为环境金融、生态系统服务付费和气候融资。E-mail: xuyinshuo@163.com。

基金项目: 国家自然科学基金项目“我国碳交易市场连接及宏观调控机制研究” (批准号: 71503288); 北京社会科学基金研究基地项目“支撑京津冀生态环境保护协同发展的生态系统服务付费机制研究” (批准号: 16JDYJC039); 教育部留学回国人员科研启动基金资助项目“我国银行业信贷业务的环境风险管理研究”。

气候资金治理的机构使用的 MRV 方法、气候资金 MRV 存在的主要问题及对中国的影响,有利于中国更深层次地参与国际气候资金治理,提高本国气候资金运行机制的透明度,从而在对外和对内两个层面上更好地制定符合国情需求的气候融资战略。

1 气候资金 MRV 的内涵和目标

气候资金的测量要求明确界定气候资金,即哪些项目和活动的资金支持属于气候资金,以及多目标项目可以界定为气候资金的资金比例,明确需要收集的具体数据信息^[5]。气候资金的报告机制包括气候资金提供者和接受者向社会公众披露资金信息的形式和方法,报告内容的详细程度以及对气候资金额进行分类报告还是汇总报告也是气候资金报告需要解决的问题。核证过程一般包括两方面内容,一是关于信息准确性及其产生过程可靠性的评估,二是需要评估气候资金的使用以及这些资金是否有效地支持了减缓和适应气候变化的行动,以确保预设目标的实现^[2,5]。

2011 年, Buchner 等^[6]提出了较为系统的气候资金 MRV 的总体目标:①对国际气候资金流及其趋势、来源和目的进行清晰的描述,从而追踪国际气候资金承诺的履行和资金使用情况,提高气候资金的有效性,识别气候资金承诺实现过程中的障碍;②通过不断完善的透明度和问责制建立发展中国家和发达国家之间的信任机制;③提高国际应对气候变化行动的有效性。为了综合体现气候资金供给者、使用者以及其他利益相关者的利益,气候资金 MRV 的具体目标体现在以下三个方面^[1,6]:

其一,保证气候资金流的透明性。气候资金 MRV 是 UNFCCC 气候谈判的核心内容之一,对国际气候谈判不同主体之间建立信任,更深层次地推进应对气候变化的努力非常必要。同时,MRV 体系还有助于监督发达国家 2020 年之前每年 1 000 亿美元资金承诺的履行情况。

其二,气候资金 MRV 是评估气候资金分配和使用情况的基本工具。对气候资金的额度、质量、分配和使用情况进行评估,以保证气候资金产生、管理和运用的效率和效果,保证具体的减缓和适应气候变化目标的实现。同时,气候资金 MRV 能够识别气候资金受益者,明确特定地区或行业的资金缺口,并监督和评估与气候相关的投资趋势和进展。气候资金 MRV 还能够促进不同主体应对气候变化能力的提升,如能够学习到新的分配气候资金或撬动私人资金的方式,从而提高未来应对气候变化的效果和效率。

其三,气候资金 MRV 有助于问责制的形成。评估缔约方整体和个体履行 COP 协议规定的资金责任的情况,

需要 MRV 体系提供完整、一致和具有可比性的气候资金信息。

2 《公约》框架内外气候资金 MRV 机制的最新进展

近年来,在 UNFCCC 资金常设委员会(Standing Committee on Finance, SCF)、长期气候资金工作组(“Long-term finance” work stream)、多边开发银行(Multinational Development Banks, MDBs)、多边和双边合作组织等机构和平台的共同努力下,气候资金 MRV 取得了一定的进展。但国际范围内还缺乏将气候相关资金及各自使用的 MRV 方法整合为 UNFCCC 下综合统一的国际气候资金 MRV 体系的努力^[1-2]。

气候资金 MRV 体系背后的政治分歧也进一步激化。2015 年 10 月 7 日,由 OECD 撰写的《2013—2014 气候资金情况与 1 000 亿美元目标》报告(以下简称《报告》)对外公布^[7]。报告以 19 个双边气候资金提供机构 2015 年 9 月 6 日达成的联合声明中对气候资金等关键概念的理解为基础,对气候资金数据进行追踪和报告^[8]。气候资金界定的过程并非在 UNFCCC 下的谈判机制和活动中达成的、经所有缔约方同意的共同理解,尤其缺乏发展中国家的立场和参与。因此,该报告一经发布就遭到“G77 + 中国”在内的 134 个发展中国家的集体反对。来自发展中国家的谈判代表认为该报告对气候资金数据的识别和统计存在固有缺陷,各方对气候资金概念缺乏共识,数据统计、报告与核证过程缺乏透明度等问题都影响报告的公信力。该报告虽名为国际组织发布的“独立报告”,但实质上其关键概念的界定及所依据的数据核算体系将对《公约》下资金的 MRV 体系产生重要影响。更重要的是,目前无论是最脆弱国家针对温室气体的减缓行动还是发展中国家向清洁的可持续经济体过渡,都面临着不断扩大的资金缺口,这种仅对从发达国家流向发展中国家的资金“贴气候标签”式的核证计量,对缓解资金供需矛盾并无实质帮助,对缔约方的合作进程有害无利。

2.1 气候资金治理利益相关机构的气候资金统计与报告

气候资金涉及的利益相关方非常广泛,其统计与报告气候资金的目的与方法也不尽相同^[9](见表 1)。

2.1.1 UNFCCC 框架下的国家信息通报和履约进展报告

附件 II 缔约方在 UNFCCC 框架下的资金信息汇集制度包括每四年提交一次的国家信息通报(National Communications, NCs)和两年期报告(Biennial Reports, BRs)。NCs 报告附件 II 缔约方提供给发展中国家的气候资金, BRs 反映的是资金承诺的履行进展情况,按照通用表格格式(common tabular format, CTF)对气候资金的使用

领域(适应、减缓等)、渠道(多边、双边等)、“新增的”和“额外的”资金的判断标准等信息进行详细说明。虽然CTF还有进一步完善和标准化的空间,但作为第一个应用于发达国家气候资金报告的通用模板,CTF对于提高资金信息的完整性和可比性具有重大意义^[9-10]。

非附件I缔约方的NCs和双年期发展报告(BURs)是基于资金需求维度的报告,BURs是对NCs信息的更新,反映资金、技术和能力建设方面面临的挑战和缺口等最新信息,也包括从全球环境基金(Global Environmental Facility, GEF)、附件II缔约方以及其他发达国家缔约方、绿色气候基金(Green Climate Fund, GCF)和多边机构获得的资金、技术支持和能力建设等最新信息^[11]。相比BRs,BURs目前还没有统一的报告指南,尤其缺乏CTF用于指导非附件I国家报告其受资情况^[10]。

UNFCCC下气候资金的统计与报告体系存在的一个问题是,缔约方各自界定气候资金以及资金分类(如按照部门和活动类型)指标,使得报告数据缺乏横向可比性^[12]。同时,报告并非每年提交,因此报告公布的资金数据存在滞后性。据统计,发展中国家迄今只提交过一到两次NCs,时间间隔通常不止4年,且递交的NCs缺少审核程序^[11]。2014年发达国家提交了第六次NC和第一次BR,未来还会出现在同一年度提交NCs和BRs的现象,UNFCCC需要制定标准或指引进行报告内容和方法协调,以保证两份报告的信息统计口径一致,同时避免信息的重复报告。

2.1.2 OECD层面基于“里约标记”的气候资金追踪与报告

经合组织发展援助委员会(OECD DAC)收集并审查

来自OECD DAC成员、27个非OECD DAC成员、28个多边机构和私人基金向发展中国家提供的应对气候变化援助资金和其他支持信息。OECD DAC运用债务人报告体系数据库(Creditor Reporting System, CRS)跟踪记录资金信息,在此基础上形成了标准化的报告方法,以及由所有DAC成员国一致同意的报告指导原则^[2]。

CRS收集具体活动层面的资金信息,并运用“里约标记”(Rio marker)识别资金用于减缓还是适应领域,再进一步判定属于“直接援助”(Principle objective)还是“间接援助”(Significant objective)。基于此,OECD成员国在报告“与气候相关的援助”(Climate-related Aid)信息时,除逐笔明列提供援助的金额、渠道、形式等,还要说明该笔援助是否与实现公约目标有关,是与减缓还是适应有关,是“直接援助”还是“间接援助”^[13]。

值得注意的是,里约标记并不是为量化和追踪气候资金设立,因此,在使用里约标记及其指引进行气候资金统计与报告时可能会出现多种解读方式。同时,里约标记及其指引没有相关的会计标准用于判定“间接援助”中能够被归为气候资金的比例,这会导致报告数据缺乏可比性^[2,9]。另外,OECD DAC的CRS和与之相关的里约标记不是UNFCCC下的资金统计和报告机制,可能不能反映发展中国家在气候资金治理中的立场。

2.1.3 MDBs的气候资金追踪与报告

MDBs是气候资金国际流动的主要渠道之一,它们在项目和活动层面与发展中国家进行具体交涉,其信息汇集制度直接体现气候资金的运行情况。2010年,MDBs成立了研究如何对气候资金进行统一报告的团队,对亚洲开发

表1 气候资金治理利益相关机构的气候资金报告方法
Tab.1 Reporting approaches used by different stakeholders of climate finance governance

主题	UNFCCC	OECD	MDBs
数据提交主体	缔约方国家政府	成员国政府	各MDB
报告基础	项目、活动和部门层面数据的组合	项目(活动)层面数据	项目/项目组分/活动层面数据
资金来源	ODA、其他官方资金(OOF)以及其他资金	ODA, OOF	来自内部和外部的资金
资金统计依据	承诺资金或实际提供的资金	承诺资金	承诺资金
报告周期	每两个自然年	自然年度报告	预算年度报告
数据质量控制单位	秘书处负责所有数据管理的核查和控制	当数据进入系统,秘书处会实施一系列自动化核查,CRS报告核查目录将进行完整性核查,以保证一致性	每个MDB确保其数据的准确性、完整性及方法使用的合规性
核查程序	按照缔约方使用的指南进行核查	OECD DAC秘书处每年对成员国报告情况进行审查,内容包括报告期限、数据汇总和活动报告的连贯性、描述性信息的准确性等	尚没有审查程序

银行(ADB)、非洲开发银行(AfDB)、欧洲复兴开发银行(EBRD)、欧洲投资银行(EIB)、泛美开发银行(IADB)、世界银行(WB)和国际金融公司(IFC)2011—2013年的适应和减缓资金进行了统一报告。

MDBs的气候减缓资金报告以活动为导向,而非目的或实施结果,即如果一项活动不能直接产生减排或增加碳汇的效应,但具有引致减缓活动的可能性,也可以看做减缓活动。从这个角度而言,MDBs的报告方法覆盖的气候资金范围更为广泛。为界定为气候减缓资金,MDBs开发了温室气体减排活动列表。MDB定义的活动可以以项目形式存在,也可以是项目的构成元素或一部分^[14]。因此,区别于里约标记在项目层面的运用,MDBs的报告方法的应用维度更为多元化。MDBs的适应资金报告方法可以用于区分适应资金和发展资金,并可以根据需要,运用于子项目或项目元素层面。只有特定活动与消除气候脆弱性具有直接的关联性时,该活动资金才能在报告中体现,对于将气候适应作为目标之一的活动,需要计算增量成本/比例成本^[14]。目前还没有机构对MDBs的气候资金报告方法进行评估,其对于提高气候资金透明度、一致性和完整性的效用和适用性尚不清楚。与UNFCCC下的NCs和OECD DAC的CRS类似,MDBs的报告指引也不够具体,操作性有待提高。

2.2 气候资金的核证体系尚在形成之中

UNFCCC下已有针对气候资金报告的国际同行评审,包括由UNFCCC秘书处、附件I国家和非附件I国家的专家进行的详细深入的审查。但是,这些审查的重点是报告而非对气候资金承诺实施情况的核证。同时,由于没有建立起全球气候资金集中登记体系,缺乏由UNFCCC监管的报告制度,最终兑现的资金承诺数额还很难得到透明的、由资金供需双方确认核证的统一结果^[10]。核证环节还缺乏整体的框架设计、标准流程及具体标准的设计。

2.2.1 发达国家公共资金的核证

对气候资金报告进行核证的目的是提高温室气体(GHG)清单、BRs和NCs信息报告的一致性、可比性和透明度,主要的评估工作由专家审核团队(Expert Review Teams, ERTs)执行。技术评估是形成独立评估报告(Independent Assessment Report, IAR)的第一步,IAR的核心目的是评估发达国家缔约方在减排以及对发展中国家提供资金、技术和能力建设支持方面的进展。ERT需要将附件I国家对于报告的反馈反映在技术评估报告之中,最终的评估报告都需要提交秘书处,连同所有附件I缔约方对最终报告书写的评论向COP报告,并且对外公开^[1,9]。

此外,也有智库运用其自有资源及独立方法对提交给UNFCCC的数据进行评估。例如,世界资源研究所(World

Resource Institute, WRI)和国际发展机构(Overseas Development Institution, ODI)对德国、日本、挪威、英国和美国等国提供的快速启动资金数据进行了独立评估。评估成果以一系列研究报告形式提交。研究报告审查了资金的性质,例如资金转移借助的渠道机构,以及资金分配运用于减缓和适应的比例。这些机构也在进一步讨论气候资金来源的创新和如何界定资金的“新增的”以及“额外的”特征。

2.2.2 OECD DAC对OECD报告数据的评估

OECD DAC秘书处每年都会评估OECD成员国在报告方面的表现,并且在发展金融统计体系(Development Finance Statistics)中与OECD工作组分享评估结果。评估内容包括:报告的及时性、气候资金总额与行动报告的一致性、编号的准确性(主要包括项目所属行业部门,援助的类型和渠道等),以及描述性信息的质量等事项。秘书处还会定期评估赠款者报告,以避免出现异常现象^[9]。评估目的是进一步改进报告的质量,如2010年OECD DAC对里约标记进行的质量评估,2013年对里约标记适应资金的识别进行的质量评估。另外,由于涉及某些私人资金的所有权限制,MDBs目前还没有评估私人资金数据的标准程序^[9,15]。

2.3 对气候资金的界定还未形成统一认识

气候资金的涵义是进行气候资金MRV的首要基础,目前国际上对气候资金内涵与外延的理解在四个方面还存在不同程度的分歧(见图1)。其中,有关“新增的”和“额外的”资金的争论没有显示在图1中。实践中各国对

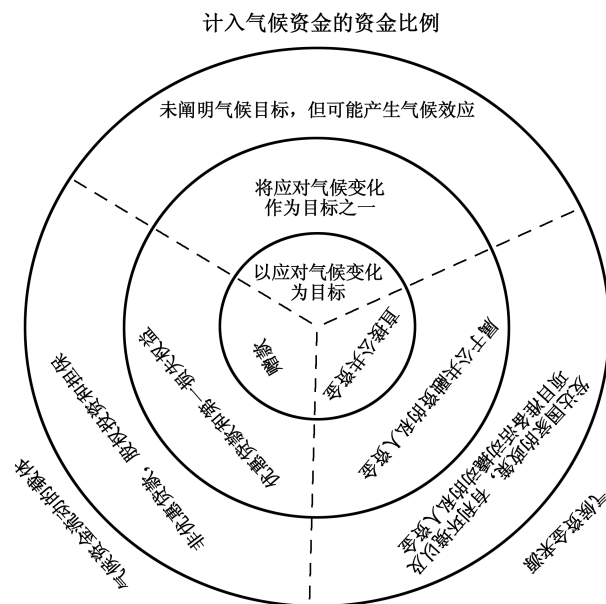


图1 气候资金内涵与外延的争论
Fig. 1 Debate on climate finance coverage

“新增的”和“额外的”资金的理解非常不同,因此无法按照认可程度在图形中展现。

首先,气候资金来源应以“公共资金”为主,还是来自所有渠道的资金都应计算在内?2009年底达成的哥本哈根协议提出气候资金应包括公共资金和私人资金,两者具有相同的重要性。但是,利益相关者一致认为气候资金应以来自于附件I国家的公共资金为主,其次是公共资金撬动的属于共同融资的私人资金。分歧最大的争论集中在发达国家有利于应对气候变化的环境引致的私人投资,以及发达国家改善一般环境的公共资金支持撬动的私人资金是否应该界定为气候资金^[12,16]。

其次,如何确定一个项目中应计入气候资金的资金比例?一般而言,气候资金应能够达到减少温室气体排放,或提升适应气候变化能力的目标,气候资金的界定通常与其目标联系十分紧密。但是,并非所有具有减缓或适应气候变化作用的资金都是用于应对气候变化的“直接援助”或“间接援助”^[9]。将气候命题作为多重目标之一的资金,或未阐明气候目标,但仍会附带气候减缓或适应效应的资金,是应全部计为气候资金,还是按照一定的贡献比率计入,以及按照多大比率计入仍存在争议^[2,7]。另外,各缔约方对气候资金计量的实际操作也存在分歧,由于UNFCCC没有明确界定“气候资金”一词的涵义,相关机构一般以标准或分类指引等方式对项目投资属于减缓还是适应领域进行辨别。OECD DAC首先使用里约标记指南评估项目投资应归属减缓还是适应领域,再进一步判定属于“直接援助”还是“间接援助”。各MDBs都是以减缓项目的技术或活动列表作为参照标准^[9]。但不同国际金融机构所使用的筛选技术的数量和种类是不同的,用于进行项目分类和报告的指引和模式在细节上也有较大差别,这可能导致对项目资金流能否归为气候资金的不同判断。

第三,如何界定“新增的”和“额外的”资金?如何界定“新增的”和“额外的”资金一直都是UNFCCC气候谈判的核心要点之一,直接影响气候资金的核算。在实际操作中,不同的国家对“新增的”和“额外的”资金的定义方法是不同的^[12]。有的国家认为应采用非此即彼的原则,将官方发展援助(Official Development Assistance, ODA)以外的新增资金界定为气候资金;也有观点认为应对ODA设定一个比例,超过该比例的运用于应对气候变化的资金才能计入气候资金。对于“新增的”和“额外的”资金的争论要比其他争论更为激烈,还没有形成认可度较高的界定方法。

第四,气候资金流动的工具载体应以赠款和接近赠款的优惠贷款为主,还是运用多元化的工具?缔约方一致认为气候资金流动的工具载体应以赠款以及接近赠款的优

惠贷款为主,其次是优惠贷款和第一损失权益(First Loss Equity);再次是非优惠贷款、股权投资和担保等^[15]。这与工具载体的优惠程度有关,优惠程度越高(如赠款),受资国的还款压力越小,该工具或载体在缔约方中的认可度就会越高。

气候资金的界定与政治和技术密切相关,在缺乏清晰定义的情况下,应用识别标准的人为差别、资金记录体系的不兼容性、数据的重叠性以及潜在的重复计算等问题都会成为气候资金报告和核证的障碍。

3 气候资金 MRV 体系发展中面临的主要问题

气候资金 MRV 的结构和制度安排仍在发展之中,构建能够满足多方利益相关者需求的国际气候资金 MRV 体系还存在着很多现实障碍,主要体现在三个方面:气候资金的界定、报告体系以及制度因素。

3.1 不同的气候资金统计和核算机构的资金分类标准存在差异

从MDBs、IDFC、OECD DAC和UNFCCC获得的气候资金信息的详细程度存在着很大的差别。例如,MDBs和OECD DAC成员报告了适应资金,但并非所有机构都对活动层面的适应资金信息进行了分类报告。OECD DAC公开了活动层面的与气候相关的ODA数据,包括50多个领域关于部门、地理区域、活动类型等方面的描述性信息,以及关键模式和趋势的统计描述,而MDBs则将气候资金划分为投资贷款、技术援助以及对政府的政策贷款^[14]。

附件II缔约方一般根据不同的气候资金分类向UNFCCC提供汇总数据,如“气候专用”、“其他”和其他列示在2014年BRs指导方针中的资金类别。附件II缔约方有时并不提供关于“资金来源”和“金融工具”组成的细节。因此,官方提供的气候资金信息的透明度均仍有待改进。

3.2 缺乏从资金下游到上游的反馈机制,影响气候资金 MRV 体系的完整性

发展中国家NCs中对资金援助信息的报告存在碎片化问题。UNFCCC指南要求非附件I缔约方提交其对资金和技术支持的需求信息,但并未要求这些国家使用通用报告模板。非附件I缔约方提交给NCs的资金和技术支持需求信息通常缺乏综合性,碎片化地分布于NCs中,没有采用查询方便、具有可比性和详细的汇总方式。

UNFCCC资金机构、国际组织、多边机构乃至第三方独立结构的气候资金信息追踪与报告制度都是“从资金上游到下游”的单向评估,从受资项目、领域到国家层面都缺乏“自资金下游到上游”的资金需求调查、信息的汇集、统计和核证机制^[3]。虽然UNFCCC附属履行机构(Subsidiary Body of Implementation, SBI)在发布深度分析

报告前有实地考察环节,但四年一次的评估很难达到信息的充分性和及时性要求。因此,信息传递机制在出资、运营环节与公约机制的脱节,是其难以对发达国家供资义务的履行作出全面评价的一个重要原因。

3.3 计量体系正在发展之中,但仍然难以提供准确的“支付”数据

OECD 多年的项目级别的数据积累在一定程度上为气候资金识别和计量提供了基础框架,CPI 在发展气候资金计量体系的过程中也正努力消除来自多方面的障碍。这些汇集或提供气候资金数据的全球机构解释了气候资金计量中所使用的资金范围以及基础假设和方法,以帮助国际社会理解其计算出的气候资金估计值^[9]。但这些机构并未提供对数据精确度的评估,目前气候资金估计值的准确性远达不到计算和核证气候资金额度的要求。获得气候资金实时数据的更为简便的方法尚在探索之中,且几乎所有的可得数据都是资金“承诺”数额,而非实际“支付”数额。

4 构建综合性国际气候资金 MRV 体系的工作重点

现有的用于气候资金测量、报告和核证的工具和体系已经在国际上获得了一定的认可,能够为国际气候资金 MRV 体系的构建提供框架基础^[1-2,18]。但是这些工具和体系不是以测量、报告和核证气候资金为目的而设立的,因此难以保证不同来源的气候资金数据的一致性、可比性和准确性,更无法将不同来源的信息纳入统一的气候资金 MRV 体系^[1-2,7]。国际气候资金 MRV 体系需要坚持公约内气候资金基础制度,有效整合现有的测量、报告和核证工具和体系,统一各方的数据基础和核算口径,确保气候资金议题的整体推进和缔约方的政策导向。

4.1 国际气候资金 MRV 体系的构建依据

综合性的国际气候资金 MRV 体系将使得 UNFCCC 资金机构能够有效追踪气候资金流,并与 UNFCCC 框架外的气候资金追踪机构互动,服务于核实气候资金的运用结果,并评估资金使用效率。同时,该体系应该能够满足出资者、受资者和其他利益相关者的需求。具体而言,国际气候资金 MRV 体系应能够满足以下要求:

(1) 提高透明度。气候资金 MRV 体系要能够全面追踪国家与国家之间的气候资金流动和交易,明确缔约方之间流动的公共气候资金数量和出资者的资金在主要领域的分配情况(如减缓和适应)。同时,还需识别按出资者划分的国际公共气候资金撬动的私人资金,以及/或按受资者划分的国际公共气候资金撬动的私人资金,并尽量量化其杠杆效应^[7,12,19]。另外,对受资国气候资金使用方式

和效果的评估也可以作为国际气候资金 MRV 体系的一部分^[20]。

(2) 完善问责机制。追踪缔约方个体以及整体的出资情况,以明确发达国家(个体和整体)履行资金承诺和责任的情况、各方提供公共资金/撬动私人资金的贡献程度、气候资金在发展中国家之间的分配情况以及气候资金供需缺口^[2]。

(3) 保证气候资金信息的质量。高质量的气候资金信息能够提高气候资金/投资的有效性和效率,提高不同主体应对气候变化的能力。为此,需要明确受资国的资金需求及收到的资金是否存在缺口、特定领域(如减缓、适应)收到的资金支持能否满足该国的需求、特定领域的资金支持产生的预期效果和实际效果(在信息可得的情况下进行评估)。如果对受资活动设立了绩效目标,还需要识别受资项目、方案或行业达到绩效目标的程度(例如,每美元投资所减少的温室气体排放量)。对于受资国而言,对以财政支持方式收到的、用于支持气候行动的资助,以及国际公共气候资金的杠杆率的量化和报告,将有助于提高气候资金数据质量,以及国内资金机制与国际资金机制的接轨^[9,21]。

4.2 国际气候资金 MRV 体系的构成要素

综合性国际气候资金 MRV 体系的构建需要对目前的气候资金测量、报告和核证分别加以充实、完善和整合,并建立在发达国家、发展中国家以及新的多边双边机制协商一致的基础上。

4.2.1 统一数据基础和核算口径的气候资金测量

界定气候资金范围和确定更为完善的气候资金测量应该明确以下三个部分:气候资金的界定标准和计算,需要收集的资金数据和相关数据的收集过程。

(1) 气候资金的界定标准和计算。气候资金的界定和计算需要以标准化的国际指南为依据,明确哪些资金可以被定义为气候资金、如何定义“新增的“和”额外的”资金、具有多重目标的项目中可以被界定为气候资金的资金比例,以及如何区分气候资金总额和气候资金净额,形成被利益相关者广泛接受、协商一致的气候资金涵义。

鉴于私人资金在应对气候变化过程中的重要性不断提升,明确可以被纳入气候资金范畴的私人资金也成为当前亟需解决的问题^[10]。私人气候资金的涵盖范围目前还存在争议,可能的资金有碳市场资金、外国直接投资(如投资于清洁能源或具有清晰的适应气候变化作用的资金)、赠款、担保和保险服务,这些资金可能是由私人部门发起的或由公共资金撬动的。考虑到发达国家和发展中国家之间存在的出资责任分歧,以及在气候资金的管理和使用方面的不同立场,私人气候资金的界定需要由发达国家和

发展中国家协商一致的通用指南加以规范和引导^[22-23]。

(2)需要收集的气候资金数据。建立由发达国家和发展中国家协商一致的国际指南,明确需要收集的气候资金数据类别,按照资金用途或目的进行分类汇总。其他需要收集的信息包括气候资金引致的项目或工程的数量,也需要根据项目或工程的目的对其进行分类汇总。

(3)相关数据的收集过程。气候相关数据的收集需要在多个层面实施。为满足国内需求,每个国家都需要建立公共气候资金数据收集体系。同时,相当大一部分气候资金由多边机构进行管理和分配,因此,多边机构可能也需要建立气候资金数据收集管理体系。私人气候资金数据的收集过程目前还不明确,一部分或者全部数据可能都是由国际机构收集,而没有在国家层面进行。

4.2.2 操作指南更为详细,形式更为标准统一的气候资金报告体系

完善气候资金报告体系需要建立标准化的报告模式,并运用规范一致的数据收集和分析方法,以确保信息在缔约方之间的可比性,同时应该由发展中国家和发达国家对气候资金的涵盖范围进行协商。报告应该包括以下要素:报告主体(政府还是国际机构)、渠道、频率、资金形式(如赠款、优惠贷款、非优惠贷款、股权等)和报告内容(资金用于减缓,适应还是其他目的、资金投向的地理区域/部门/活动、承诺资金、到位资金以及公共资金撬动的私人资金等)。为此,缔约方政府部门之间和金融机构之间,以及缔约方和国际中介机构之间需要进行协同努力和充分沟通。在特定情况下,还可能需新的专业技术,以及新的机构合作机制制度安排。

作为气候资金的报告渠道,UNFCCC下的NCs和OECD DAC的CRS数据库的认可度较高。但是,完善气候资金报告体系要求NCs将涵盖范围扩大到所有的附件I国家,还需要为气候资金出资国和受资国开发更为详细、操作性更强的指引,以统一报告的数据基础、核算口径和详细程度^[10]。OECD DAC管理的CRS数据库为资金(OA, 里约标记追踪的双边气候资金)的分类报告提供了详细的说明和指导。为满足国际气候资金MRV体系的建设要求,数据库在使用时需要厘清气候资金与ODA,充分考虑发展中国家的需求和立场,并不断完善报告的资金类别以及里约标记的解读和使用指南。

4.2.3 “自上而下”和“自下而上”相结合的气候资金核证

气候资金测量和报告的完善主要是为了提高气候资金的透明度和一致性,统一气候资金的涵盖范围。而气候资金核证则需要进一步明确如何平衡“自上而下”和“自下而上”的核证过程^[2]。

发展“自上而下”和“自下而上”相结合的气候资金核证需要进行三个方面的核证:一是对气候资金规模的核证。这个过程要求出资国和受资国进行气候资金报告,并由独立的、非政府背景的技术资金专家对双方报告的资金信息进行交叉核证。二是对气候资金使用效果的核证。这个过程需要核查资金使用达到的气候减缓效果(如温室气体减排),及其与发展中国家优先任务的一致性(如NAMAs,国家发展计划或千年发展目标中设定的优先任务)。三是气候适应活动成本和收益的核证,或对低碳发展带来的更为广泛的效益的核证。

当前国际形势下,气候议题不仅仅是科学和政治问题,其业已成为国际资金流的平台^[24]。同时,UNFCCC框架外资金体系不断挤占发展中国家有限的公共资金资源,加大了发展中国家气候变化减缓和适应活动获得公共资金支持的难度。这种背景下,国际气候资金MRV体系的构建更为复杂,面临更为深化和细化的现实要求,需要发达国家和发展中国家在坚持UNFCCC资金机制的基础上共同参与和协作。

作为发展中国家,中国在气候资金的内涵与性质、来源结构、涉及的机构、报告等方面与发达国家具有不同的立场和观点。中国应该积极参与国际气候资金MRV体系的构建,并联合其他发展中国家,从资金接收国角度,助力全球气候资金MRV体系的完善,提升中国核证发达国家资金报告的能力,为中国参与气候谈判提供数据支撑,并力争体现发展中国家对国际气候资金性质的主张、对MRV机制的关键概念和范围界定的主张,提高在全球气候治理和国际气候资金平台中的话语权与用款权^[24]。

同时,中国不仅是GEF的受援国,也是国际上少数几个向GEF捐资的发展中国家之一。中国政府还启动了中国气候变化南南合作基金,协助其他发展中国家提高应对气候变化的能力。随着中国气候捐资规模的增加,亟需完善中国气候资金管理、报告、核证的系统能力,从而提高中国气候资金运行机制的透明度、完整性,并进一步帮助决策者明确资金缺口,在国家层面上制定更加符合国情需求的气候资金战略和政策。另外,《巴黎协定》明确规定,各方将以“国家自主贡献”的方式参与全球应对气候变化行动。中国应借此机会,在自主贡献过程中,加强气候资金流的监测核算,积极影响国际气候资金机制的运营规则和技术规则。

致谢:感谢中央财经大学气候与能源金融研究中心刘倩副研究员的指导,感谢政策分析师夏晗玮,中央财经大学金融学院硕士伊科拉木·麦麦提、唐一品、马玉宝对资料的挖掘整理和积极讨论。

(编辑:刘照胜)

参考文献(References)

- [1] VARMA A, ATTERIDGE A, DORIA M, et al. Monitoring, reporting and verifying systems for climate finance in EU and its member states[R]. London: AEA Technology, 2011.
- [2] IRO A. Measuring, reporting and verifying climate finance: international state of play and future perspectives[R]. Bonn: GIZ, 2014.
- [3] ELLIS J, CARUSO R, OCKENDEN S. Exploring climate finance effectiveness[EB/OL]. 2013[2014-12-09]. http://www.oecd-library.org/environment-and-sustainable-development/exploring-climate-finance-effectiveness_5jzb44nmnd2-en.
- [4] United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Paris Agreement [R]. Bonn: UNFCCC, 2015.
- [5] ATTERIDGE A. Monitoring, reporting and verifying climate finance: a framework for transparency of support provided to developing countries [EB/OL]. 2012 [2016-05-25]. http://www.seachangecop.org/sites/default/files/documents/2012_10_SEI_monitoring_reporting_and_verifying_climate_finance.pdf.
- [6] BUCHNER B, BROWN J, MORLO J C. Monitoring and tracking long-term finance to support climate action[EB/OL]. 2011[2014-10-15]. <http://www.oecd.org/environment/cc/48073739.pdf>.
- [7] OECD. Climate finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal [EB/OL]. 2015 [2016-04-19] <http://www.oecd.org/environment/resources/OECD-CPI-Climate-Finance-Report.htm>.
- [8] Group of 19 Bilateral Climate Finance Providers. Joint statement on tracking progress towards the \$ 100 billion goal [R]. Paris: UNFCCC, 2015.
- [9] SCF Standing Committee on Finance of the UNFCCC. 2014 Biennial assessment and overview of climate finance flows report[R]. Bonn: UNFCCC, 2014.
- [10] ELLIS J, MOARIF S. Identifying and addressing gaps in the UNFCCC reporting framework[EB/OL]. 2015 [2016-06-02]. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jm56w6f918n.pdf?expires=1472355186&id=id&accname=guest&checksum=DAF7E6FA2598E426FFC1D82597D4179D>.
- [11] FALCONER A, MICALE V, VASA A, et al. Meeting emerging MRV needs in China, Germany, Italy, and the United States; are countries prepared? [EB/OL]. <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2012/05/Meeting-Emerging-MRV-Needs-Are-Countries-Prepared-2.pdf>.
- [12] BODNAR P, BROWN J, NAKHOODA S. What counts: tools to help define and understand progress towards the \$ 100 billion climate finance commitment [EB/OL]. 2015 [2016-02-20]. <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2015/08/What-Counts-Tools-to-Help-Define-and-Understand-Progress-Towards-the-100-Billion-Climate-Finance-Commitment.pdf>.
- [13] OECD. OECD handbook on the OECD-DAC climate markers[EB/OL]. 2011 [2015-03-20]. <http://www.oecd.org/dac/stats/48785310.pdf>.
- [14] MDBs. Joint report on MDB climate finance 2013[EB/OL]. 2014 [2016-05-01]. <http://www.adb.org/sites/default/files/Joint-MDB-Report-Climate-Finance-2013.pdf>.
- [15] OPTIZ S, MORTON J. Climate finance delivered by development banks and DFIs from industrialized countries [R]. New York: Presented at the Climate Finance Ministerial, 2014.
- [16] BUCHNER B K, MAZZA F, TRABACCHI C, et al. Global landscape of climate finance 2015 [EB/OL]. 2015 [2016-03-01]. <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Landscape-of-Climate-Finance-2015.pdf>.
- [17] NAKHOODA S, WATSON C, SCHALATEK L. The global climate finance architecture [EB/OL]. 2015 [2016-04-02]. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10046.pdf>.
- [18] ELLIS J, BRINER G, MOARIF S, et al. Frequent and flexible: options for reporting guidelines for biennial update reports [EB/OL]. 2011 [2014-06-15]. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5k45165j1kmq.pdf?expires=1475386650&id=id&accname=guest&checksum=0CFAFD60746C99FCC EA96B05394BA8B3>.
- [19] OECD. OECD submission on the UNFCCC Standing Committee on Finance[EB/OL]. 2015 [2016-02-08]. https://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_non-party_stakeholders/application/pdf/500.pdf.
- [20] WRI. MRV101: understanding measurement, reporting, and verification of climate change mitigation [EB/OL]. 2016 [2016-09-30]. http://www.wri.org/sites/default/files/MRV_101_0.pdf.
- [21] SBI. Information provided by the Global Environment Facility on its activities relating to the preparation of biennial update reports[EB/OL]. 2015 [2016-03-31]. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/sbi/eng/inf07.pdf>.
- [22] TIRPAK D, BROWN L, RONQUILLO-BALLESTEROS A. Monitoring climate finance in developing countries: challenges and next steps[EB/OL]. 2014 [2015-10-28]. <http://www.wri.org/publication/monitoring-climate-finance-developing-countries-challenges-and-next-steps>.
- [23] G20 Climate Finance Study Group. Report to the finance ministers [EB/OL]. 2015 [2016-08-26]. <http://g20.org/tr/wp-content/uploads/2015/11/G20-Climate-Finance-Study-Group-Annual-Report-2015.pdf>.
- [24] 刘倩, 粘书婷, 王遥. 国际气候资金机制的最新进展及中国对策 [J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(10): 30-38. [LIU Qian, NIAN Shuting, WANG Yao. Global climate finance architecture and the countermeasure of China [J]. China population, resources and environment, 2015, 25(10): 30-38.]

Establishment of a measurement, reporting and verification system of climate finance in Post-Paris Agreement

XU Yin-shuo¹ DONG Zi-yuan² WANG Yao¹

(1. Research Institute of Finance and Economics, International Research Institute of Green Finance, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China; 2. School of Finance, Central University of Finance and Economics, Beijing 100081, China)

Abstract The Measurement, Reporting and Verification (MRV) of climate finance was originated from the *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. It has been one of the key issues of global climate negotiations since 2009 and will continue to be of significant importance in addressing climate change and strengthening international trust. The decision of ‘*biennially communicate*’ agreed in *Paris Agreement* will strengthen and improve the MRV of climate finance. This paper analyses the concept, the objective and the updated progress of the MRV of climate finance based on review of the updated literatures and think-tank reports regarding climate finance mechanisms and MRV. The paper also illustrates the challenges faced with the MRV under the UNFCCC. The paper presents that the comparability of climate finance data needs to be improved due to the varieties of climate finance classifications used by different statistics and accounting organizations. Moreover, the integrality of the MRV system of climate finance has been impaired by the lack of feedback mechanism from the recipients to the contributors. Although the accounting system of climate finance is developing and improving, it remains incapacity in providing accurate data of climate finance disbursement. Responding to the above challenges, this paper proposes the key tasks in establishing a comprehensive international MRV system of climate finance. The tasks involve developing a measurement system of climate finance with consistent data basis and accounting basis, a reporting system with more detailed guidance and more standardized formats, as well as verification mechanisms balancing top-down and bottom-up verification processes. In the last section, this paper concludes that the construction of an international MRV system of climate finance requires the cooperation and negotiations between developed Parties and developing Parties under the UNFCCC. As one of the few developing donors to Global Environmental Facility, it is suggested that China clarify the propositions of developing Parties in climate finance attributes, key concept and coverage of the MRV mechanism, and make effort in influencing the operating and technical rules of international climate finance mechanisms.

Key words United Nations Framework Convention on Climate Change; Paris Agreement; climate finance; measurement, reporting and verification system