

后巴黎时代气候变化公约资金机制的构建

潘 寻 朱留财

(环境保护部环境保护对外合作中心,北京 100035)

摘要 气候变化公约资金机制是串联全球开展应对气候变化行动的纽带,也是通过国际合作实现“2℃”乃至“1.5℃”温控目标的关键支撑。多年来,由于发达国家和发展中国家在是否依据历史责任划分履约义务上存在根本分歧,公约资金机制面临多渠道并行、运行规则多样化、资金使用分散、运行效率偏低、绩效评估欠缺等问题。本文对气候变化公约缔结20余年来各资金机制的产生和运行进行了系统梳理;对其存在的不足以及在全球气候融资体系中面临的挑战进行了剖析;并基于《巴黎协定》资金案文描述和履约要求,围绕气候资金从筹集到最终绩效产出全过程,就如何构建未来气候变化公约资金机制进行了统筹规划和设计。在机制建设层面,通过出资分摊机制以及公约下集中式管理平台的构建,确保气候资金的充足性、可预见性以及履约的责任性;在运行操作层面,通过各渠道重点业务领域及国别资金分配体系的优化,推动气候资金的公平性和有效性;在资金使用层面,通过受援国气候资金统一管理实体和监督评估体系的建立,提高气候资金的国家主导性和环境效益。未来,公约资金机制仍将是全球开展应对气候变化国际合作的主要渠道,在《巴黎协定》达成、绿色气候基金正式运行、国际气候制度重新构建的背景下,利用资金机制推动发达国家履行公约义务,切实向发展中国家提供资金、技术和能力建设支持,对确保公约各要素的全面性和平衡性,推动全球应对气候变化行动开展,强化发展中国家集团统一立场都有着重要的现实意义。

关键词 气候公约;资金机制;巴黎协定;绿色气候基金

中图分类号 X24;F062.2 文献标识码 A 文章编号 1002-2104(2016)12-0008-06 doi:10.3969/j.issn.1002-2104.2016.12.002

气候变化是当今人类社会面临的最严峻的全球性环境挑战之一,涉及到各国社会、经济发展的根本利益^[1-2]。由于各国在应对气候变化行动中的历史责任不同、资源分配不均、能力差异显著,需要建立合作共赢的全球气候治理体系,通过国际气候资金机制有效整合、调配资金资源,提升全球应对气候变化的能力^[3]。

联合国气候变化框架公约(以下简称“公约”)资金机制指发达国家缔约方根据公约要求向发展中国家缔约方提供资金的组织及运作规则,具体说就是关于如何行使气候资金管理权、分配权与使用决策权的问题^[4]。公约第11条要求该机制应在缔约方大会(COP)的指导下运行,并由COP决定该机制相关政策、业务领域和资格标准。2015年年底召开的COP21通过《巴黎协定》(以下简称《协定》),就2020年后全球应对气候变化行动做出框架性安排;2016年4月22日,《协定》高级别签署仪式在纽约联合国总部举行,175个国家领导人或代表签署了这份

关于气候变化的首个全球性协定,开启了以公约为指导的“自上而下”体制和以《协定》为基础的“自下而上”体制相结合的交互式全球气候治理新模式。同《协定》在推动全球减排行动中所展现出的“雄心”相比,资金机制所取得的进展有限,既未就发达国家实现至2020年每年1000亿美元的资金动员目标规划出清晰路径;也未就绿色气候基金(GCF)正式运行后各资金机制业务领域及优先活动内容进行统筹协调。未来,如何不断提高气候资金对COP要求的响应性、拓展气候资金渠道、扩大气候资金规模、优化气候资金分配、提高气候资金国家主导性、改善气候资金绩效仍将是公约资金机制面临的难题。

1 现有资金机制的产生及运行

20世纪90年代以来,为督促发达国家切实履行气候资金承诺、有效推进气候变化国际合作,国际社会在公约内相继建立起一系列多边资金机制,20余年间为发展中

收稿日期:2016-06-26

作者简介:潘寻,博士,高工,主要研究方向为气候变化资金机制研究。E-mail:cleanspan@163.com。

基金项目:国家应对气候变化专项经费项目“2015年协议资金相关问题研究”(批准号:201515);国家社会科学基金项目“全球环境治理体系研究”(批准号:14BCJ011)。

国家提供了总额超过 165 亿美元的资金支持,在帮助发展中国家提高履约能力、推动节能减排行动、完善政策法律框架、引进先进技术等方面发挥了积极作用。此外,发展中国家通过参与各资金机制的治理和业务运营,有效呼应了在公约谈判中的整体立场,提高了在全球气候治理进程中的话语权。然而,在全球地缘政治关系不断变化、世界经济曲折复苏、全球环境治理体系深刻变革和国际气候制度重新构建的大背景下,资金机制整体发展进程也因发达国家和发展中国家在气候责任问题上的根本矛盾而迟滞。

1.1 全球环境基金

全球环境基金(GEF)的成立标志着 20 世纪 90 年代以后,发达国家在环发领域向发展中国家提供资金援助朝着常态化、机制化的方向转变。GEF 在 1996 年 COP2 上被确定为公约资金机制之一,随后在 1998 年 COP4 上被再次委任并延续至今。如表 1 所示,GEF 支持项目以减缓为主,并推动受援国开展气候变化信息收集、应对措施评估等适应类活动。除此之外,作为公约指定的首个资金机制,GEF 承担着支持发展中国家编制国家信息通报(NCs)、双年更新报告(BURs)、国家自主贡献(INDCs)等能力建设活动。GEF 强调自身在全球气候融资体系中的独特优势在于:完善受援国的相关政策和法规,推广低碳技术和气候抵御技术,加强受援国机构能力和决策流程,并建立了多利益相关方决策机制^[10]。然而,GEF 并非气候公约专属的资金机制,其同时承担着生物多样性、荒漠

化等多个国际环境公约的资金管理职能,因此在投入和专业性方面明显不足;此外,GEF 主要基于受援国能力和环境效益对资金进行分配,大部分资金流向发展中大国,因此最不发达国家和小岛国普遍对 GEF 缺乏信任,不愿其在公约资金机制内发挥主导作用^[11]。

1.2 适应基金

为加大对发展中国家适应活动的资金支持力度,2001 年举行的 COP7 正式启动适应基金(AF)的筹建工作,其资助对象包括低洼、低海岸带、沙漠化、脆弱生态系统发展中国家。AF 的独特优势在于:一是资金来源的多样性,除清洁发展机制(CDM)核证减排收益分成和发达国家捐资,还包括投资收益、私营业主捐赠和个人网上捐赠;二是运行模式具有一定的创新性,鼓励受援国越过国际执行机构直接获取资金,缩短了项目准备时间,提高了受援国国家自主权和资金拨付速度。但是,AF 的资金规模因《京都议定书》第二承诺期锁定的减排承诺缺乏力度而受到严重威胁,导致目前 AF 审批、规划新项目的步伐明显放缓。

1.3 最不发达国家基金

除了 AF,COP7 同时决定成立了最不发达国家基金(LDCF)和气候变化特别基金(SCCF)。LDCF 只向最不发达国家适应活动提供资金支持,是公约下唯一限定用于支持特定国家群体的资金机制。LDCF 所支持的活动也很明确,受援国需按公约要求编制国家适应行动计划(NAPAs),在识别国内适应领域基本信息和重点需求的前

表 1 气候公约各资金机制基本运行状况
Tab. 1 Operational status of financial mechanisms under the UNFCCC

参量	GEF ^a	AF ^b	LDCF ^c	SCCF ^d	GCF ^e
出资国	发达国家及发展中国家	附件一国家	附件二国家及部分附件一国家	发达国家	发达国家及发展中国家
受援国	发展中国家	发展中国家	最不发达国家	发展中国家	发展中国家
资金规模/亿美元	44.4 ^f	5.6	9.4	3.5	102.1
已用资金/亿美元	35.1	3.5	9.3	3.5	1.7
可用资金/亿美元	9.3	2.1	0.1	0.0	100.4
开展项目数/个	986	51	217	76	8
单个项目资助规模/百万美元	3.6	6.9	4.3	4.5	21.0
支持领域	减缓为主	适应	适应	适应、技术	减缓、适应
具体业务领域	创新和技术转移,减缓措施示范,国家政策、战略制定,能力建设活动	水资源管理,海岸带保护,土地管理,粮食安全,能力建设等	水资源管理,农业和食品安全,健康,灾害风险管理和预防,基础设施,脆弱生态系统	水资源管理,土地管理,农业,健康,基础设施建设,脆弱生态系统管理,技术转让	能源,交通,森林和土地利用,建筑、工业和电器,生态系统,基础设施,生计

注:^a、^b、^c、^d、^e数据分别引自参考文献 5-9;^f依 GEF 传统,气候变化重点业务领域以 GEF 总资金 1/3 统计。

提下申请资金。但是,由于没有形成规范的增资机制,LDCF目前已无预留资金规划新项目,因此未来很难做大、做实,在气候资金机制中发挥的作用有限。

1.4 气候变化特别基金

SCCF主要支持发展中国家适应气候变化行动和技术转让,与GEF的差别在于,其所支持的项目不要求产生全球环境效益。SCCF资金来源为发达国家不定期自愿认捐,目前同样面临资金断流的局面。该基金的业务重点并不明确,小岛国强调适应活动应作为优先支持领域,最不发达国家希望基金更多地用于技术转让,石油输出国组织成员国则坚持将推动经济多样化作为该基金的优先领域^[12]。由于业务重点直接决定了各国受援额度,因此其在发展中国家阵营内部产生了巨大分歧。

1.5 绿色气候基金

GCF成立并启动是公约资金机制建设取得的重要成果。截至目前,GCF已获得超过102亿美元的捐资承诺,并于2015年11月董事会上审批通过了首批资金总量为1.7亿美元的8个项目,单个项目资助规模超过2000万美元,远超传统资金机制下的项目受援额度,为《协定》的最终达成创造了良好的政治氛围。但是,GCF融资规模较发达国家1000亿美元的长期资金目标尚有很大差距;发达国家政府的预算审批制度决定自身捐资承诺存在无法兑现的风险;此外,GCF尚未形成定期增资机制,资金的长期性和稳定性无法保证。因此,GCF能否实现公约现有资金机制复杂网络的简化,成为未来发达国家公共资金主要出资渠道仍存在不确定性。

1.6 能力建设透明度基金

《协定》强调提高各国气候行动透明度和相关能力建设,要求GEF为发展中国家落实透明度规定提供资金支持。为响应《协定》指导,GEF于2016年6月第50次理事会上正式批准成立能力建设透明度基金(CBIT),拟通过向发展中国家提供相关工具、培训和技术支持,加强受援国与透明度相关联的机构建设,进而改善全球透明度整体框架。目前,基金战略重点、业务规划及监测指标尚处设计阶段。根据GEF理事会决议,CBIT将在年内以自愿捐资的形式完成5000万美元的初始筹资任务,并于年底COP22前完成第一批项目审批工作。

2 现有资金机制的不足及挑战

2.1 对公约指导和要求的责任性不足

根据公约要求,资金机制应在COP的指导下行使职能并向COP负责,其重大政策、优先支持领域和资格标准应由COP决定,然而,各资金机制在实际运行过程中并没有充分体现出与COP的责任性关系。以GEF为例,其在

各增资期内的优先支持领域、资金分配等重大决策均由各捐资方确定,继而向COP提交相关报告。如果COP认为GEF的业务规划与COP的指导相悖,也仅能书面要求GEF理事会重新考虑其供资决定。同样,发达国家试图通过GCF的战略规划和业务设计将其变为实现自身政治意图的工具,强调基金的自主性,要求由GCF董事会主导与COP的关系,进而摆脱公约的指导和要求。

2.2 增资机制不健全

目前,除GEF采用四年一个周期的定期增资模式外,GCF、AF、LDCF、SCCF和CBIT均未形成健全的增资机制。发达国家仅凭政治、利益驱动对各资金机制进行随机、自愿出资,全球应对气候变化仍存在巨大的资金缺口。公平、合理的增资机制的缺失,无法从根本上确保气候资金的充足性和可预测性,也给发达国家预留了逃避出资义务的空间。

2.3 缺乏科学的业务领域资金分配机制

目前气候公约资金机制多渠道并行,如何在资助领域和具体活动设计方面实现协调一致,确保合理的项目规划始终是公约面临的难题。政策引导层面,COP对各资金机制决策平台的统一指导和协调力度有限;业务开展层面,利益驱动造成某些领域投资过度,而某些领域则投资不足,且各渠道间缺乏沟通机制,极易造成投资重叠浪费;机构运行层面,传统国际机构各自为战甚至相互竞争有限资源,也难以集成多渠道资金为受援国项目开展提供有效合力,导致资金使用效率进一步降低。

2.4 缺乏公平、高效的国别资金分配机制

发展中国家在发展水平、能力建设和资金实际需求上存在差异,因此在气候资金问题上的关注点日趋分散。发达国家利用有限的资金资源对发展中国家进行分化利诱,一方面将发展中国家整体阵营进行再分类,在资金分配体系中引入“竞争机制”;另一方面利用最不发达国家和小岛国急于获得资金的迫切心理,采用预留资金、保底资金等一系列手段对其进行拉拢。发展中国家各自为战,不仅导致有限的资金资源被人为分散使用,降低了气候资金的使用效率和绩效产出,更在一定程度上伤害了发展中国家在资金议题下的长远利益和议价能力。

2.5 缺乏标准的气候资金方法指南

目前,公约下各资金机制尚未形成统一的气候资金方法指南。一是气候资金的概念不统一,导致无法对气候资金做出清晰的界定;二是气候资金的范畴不统一,对资金来源、使用方式和应用领域分类方法尚未达成共识;三是报告模板不统一,发达国家在出资内容、时间节点、形式、统计口径上均不一致,造成资金的落实情况缺乏透明度和可比性;四是监督评估体系不统一,无法实现协调一致的

数据收集、报告和盘点。尽管《协定》重申了各缔约方提交资金信息的义务,但目前尚未出台标准、统一的核算规则,这为衡量发达国家出资和发展中国家资金需求带来了很大的困难。

2.6 缺乏客观、合理的监督评估机制

通过客观、合理的监督评估机制及时总结项目活动取得的经验和存在的问题,对未来业务提供借鉴和指导,不但可以提高气候资金的使用效力,而且能够不断加强各资金机制能力建设,提高其运营效率,并合理控制成本。尽管目前 GEF、GCF 机构内部均设置了独立的监督评估部门,但相关活动均基于发达国家人员和方法学开展,缺乏对受援国意见的倾听和吸纳,且相关成果报告不易被受援国获取,利用效率低,对其未来业务的指导效果有待提高。

3 《巴黎协定》对公约资金机制的指导

《协定》共二十九条 131 款,其中第九条中的 9 款内容确定了有关气候资金的制度安排^[15]。在出资机制上,《协定》锁定了发达国家针对发展中国家减缓和适应气候变化行动供资的历史责任和义务(第九条第 1 款,9.1,同下),要求发达国家不断拓展出资渠道并扩大资金规模(9.3),也鼓励“其他缔约方”自愿提供资金支持(9.2)。在报告机制上,要求发达国家依据 2016 年年底《协定》第一次缔约方大会通过的模式、程序和指南(9.7),就向发展中国家提供和调动资金的情况进行两年一次的信息通报(9.5),并结合发展中国家的自愿报告,于 2023 年开始每 5 年进行一次包括资金内容在内的全球行动盘点(9.6)。在管理机制上,公约资金机制和运行实体将延续作为《协定》的

资金机制和运行实体(9.8)。在分配机制上,气候资金应实现在适应与减缓之间的平衡使用(9.4),并优先考虑最不发达国家、小岛国等气候脆弱国家及行动能力有限的国家(9.4,9.9)。在使用机制上,要求气候资金响应国家驱动战略及受援国优先需求(9.3),通过精简审批程序和受援国能力建设提高资金的易得性和有效性(9.9)。

《协定》资金案文总体上体现了公约“共区原则”和“各自能力原则”,有利于拓展气候资金来源渠道并孕育更加多元化的资金治理机制。但是,作为一份各方折中、妥协的产物,《协定》模糊了发达国家和发展中国家在公约及《京都议定书》下关于各国责任、与责任相对应的承诺和行动的“二分法”规则,通过自愿出资、自愿融资、自愿信息通报、参与全球盘点等活动逐渐对发展中国家在全球气候治理体系中的角色进行转换。此外,《协定》的意图非常明确,即在生效后逐步取代公约,担负起气候资金整体制度安排及向各资金机制提供指导的职能。

4 如何构建未来气候变化公约的资金机制

4.1 设立公约下气候资金集中式管理平台

GCF 正式运行后,公约框架下资金机制进一步碎片化,多个渠道竞争发达国家有限的公共资源,气候资金在不同领域、地域间实现合理分配的难度加大。因此,首要任务是在公约下构建一个综合、高效、公平、集中式的管理平台,协助 COP 具体履行资金机制监督、管理、协调职能。一是响应《协定》9.1 指导(见图 1),统筹协调发达国家各出资渠道,改善气候融资的一致性和协调性;二是按照《协定》9.8 授权,对气候资金在各渠道下的分配进行统筹规划,避免各资金机制恶性竞争;三是代为行使 COP 权力,

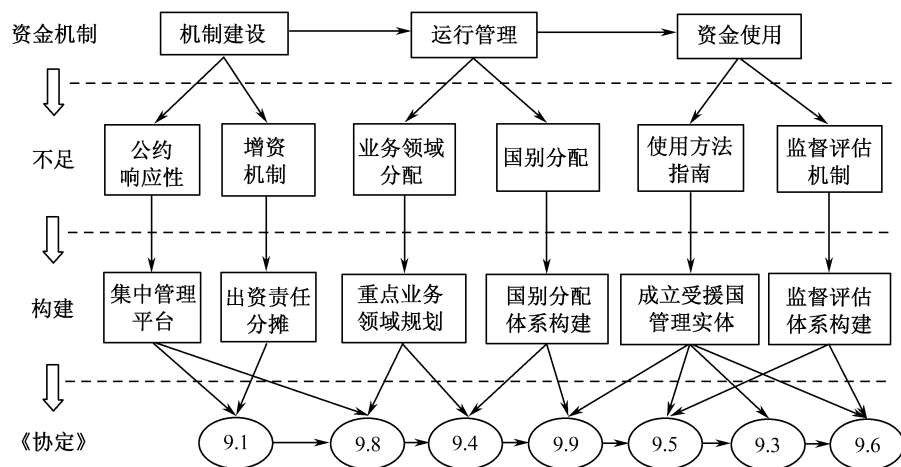


图 1 基于《协定》的未来公约资金机制构建

Fig. 1 Establishment of financial mechanism of UNFCCC after the adoption of Paris Agreement

对各资金机制的业务活动进行统筹设计,缩小各资金机制的工作范围;四是不断完善方法学,针对发达国家出资和发展中国家资金使用开展必要的测量、报告和核查(MRV)工作,不断提高气候资金的透明性和使用效率。

4.2 构建气候资金责任分摊机制和增资机制

目前,发达国家气候出资具有很大的随机性和不确定性,出资额度未同自身的气候历史责任相挂钩,无法确保气候资金的充足性和可预见性。因此,应尽快在公约下建立发达国家的出资责任分摊机制和定期增资机制,基于气候历史责任、经济水平、社会发展阶段等因子构建科学、客观、公平的发达国家出资分摊公式。供水水平不应受国内政治格局、经济波动、立法程序的影响,同时应针对发达国家不兑现或拖欠出资承诺拟备惩戒措施。

4.3 规划各资金机制重点业务领域

基于各资金机制传统业务领域和比较优势,对其业务领域进行整合规划及边界界定。GCF 资金规模庞大,宜通过贷款、股权、赠款等多种金融工具支持受援国开展大型减缓、适应项目,强化自身“气候变化核心资金机制”的职能定位。GEF 成为履约专项基金,支持受援国编制 NCs、BURs、NAPAs、NAPs、INDCs 及资金需求评估等能力建设活动,推进受援国相关政策、战略、法规制定;并为 CBIT 设立独立业务窗口,改善全球透明度整体框架。SCCF 设立为技术专项基金,旨在推动技术转让,消除市场障碍,降低新技术获取难度及成本。LDCF 继续维持最不发达国家气候资金专属渠道。AF 支持受援国开展中、小型适应活动。在公约下设立的资金集中管理平台根据发达国家实际出资情况,按照《协定》9.4 原则在各资金机制之间统筹分配,并确保各资金机制在业务规划上的“互补、协调与合作”。

4.4 优化气候资金国家分配体系

如何构建气候资金国家分配体系,要围绕资金的使用领域开展有针对性设计。减缓资金应以项目减排效果和受援国能力水平为主要依据划分;适应资金则根据受援国受气候变化影响的敏感度、影响力度、人口规模和发展水平进行分配;技术转让资金优先支持中等收入国家通过低碳、绿色技术缓解全球资源环境压力,为其他欠发达的发展中国家积累宝贵经验;此外,按照《协定》9.4 和 9.9 的要求,考虑最不发达国家和小岛国的特殊需求,在资金分配上予以适当倾斜。总之,国别资金分配体系应基于 COP 指导,充分尊重受援国具体国情和社会经济发展现状,兼顾公平性和有效性,依据科学、公开、透明的方式不断完善优化。

4.5 建立受援国国内气候资金统一管理实体

受援国建立气候资金国家管理实体,对外接受 COP 的指导,承接各渠道资金援助;对内统一制定国家应对气候变化资金的整体规划、业务指南和优先事项,并履行受

援资金盘点和资金需求评估职能。国家管理实体的建立,一是能够在国际合作中推动国家主导原则,确保资金使用符合受援国国家战略和优先事项;二是在国内相关部门间统筹分配资金,在国家层面建立合作机制,加强各部门活动的协调性和一致性;三是充分介入项目主要环节,提高项目申请成功率,加强气候资金的使用效率并降低项目管理成本;四是不断拓展国内利益相关方,进一步推动地方、公民社会、私营部门的参与,以应对气候变化行动为契机,推进“十三五”规划纲要提出的“政府主导、社会协同、公众参与”的社会治理体系构建。

4.6 完善气候资金监督评估体系

加强对气候资金融资、运用效率的监督和评估,一是在公约的指导下规范、统一发达国家和发展中国家气候资金报告模板,为《协定》9.5、9.6 推进的国家信息通报、全球盘点和相关监督评估工作奠定科学基础;二是建立气候资金从源头到最终产出的追踪框架,加强气候资金相关数据收集、报告系统建设,并构建项目知识、成果、经验的收集、分类、汇总、存储和公开机制;三是针对气候领域项目的管理要求和业务特点深入完善指标体系,增强监督评估工作的可操作性、针对性和可比性;四是推动监督评估成果在各资金机制间的获取、分享及吸收,提高管理机制运行效率和气候资金使用效力。

5 结语

全球范围内的资源不均衡分配和灾害后果同一性决定应对气候变化行动必须坚持国际合作。《协定》形成了相对松散、灵活的应对气候变化国际体系,国际减排责任对于出资义务的保障作用已微乎其微,客观上要求必须不断优化公约资金机制,有效整合、调配全球应对气候变化资源。在公约“共区原则”、“公平原则”及“各自能力原则”的指导下构建高效、公平、合理的气候变化公约资金机制,不仅可以提高气候资金的充分性和可预见性,推进发达国家实现至 2020 年每年动员 1 000 亿美元的气候资金目标;也是进一步提高发展中国家气候资金使用效率,推动各方依据气候公平原则开展务实行动并最终实现“2℃”乃至“1.5℃”温控目标的根本保证。

(编辑:尹建中)

参考文献(References)

- [1]张海滨. 中国在国际气候变化谈判中的立场: 连续性与变化及其原因探析[J]. 世界经济与政治, 2006(10): 36-43. [ZHANG Haibin. China's position in the negotiations on international climate change: continuities and changes[J]. World economics and politics, 2006(10): 36-43.]
- [2]曾贤刚, 吴雅玲, 朱留财. 气候谈判国际阵营变化的经济学分析[J]. 环境经济, 2011, 85(1): 12-14. [ZENG Xiangang, WU

- Yaling, ZHU Liucui. Economic analysis of evolution of international camp in climate change negotiation [J]. Environmental economy, 2011, 85(1): 12 - 14.]
- [3] 田丹宇. 国际应对气候变化资金机制研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015: 29. [TIAN Danyu. The study of international financial mechanism responding climate change[M]. Beijing: Press of China University of Political Science and Law, 2015: 29.]
- [4] 谷近德. 多边环境协定的资金机制[M]. 北京: 法律出版社, 2008: 103. [GU Jinde. The financial mechanisms of multilateral environmental agreements[M]. Beijing: Law Press · China, 2008: 103.]
- [5] GEF. Project and funding[EB/OL]. 2015 - 12 - 31 [2016 - 3 - 23]. https://www.thegef.org/gef/gef_projects_funding.
- [6] Adaptation Fund. Financial report[R]. Washington: World Bank, 2015.
- [7] GEF. Least developed countries fund financial report [R]. Washington: World Bank, 2015.
- [8] GEF. Special climate change fund financial report[R]. Washington: World Bank, 2015.
- [9] GCF. Status of pledges and contributions made to the green climate fund[EB/OL]. 2015 - 11 - 02 [2016 - 3 - 23]. <http://www.greenclimate.fund/documents/20182>.
- [10] GEF. Report of GEF to COP21 of UNFCCC [R]. Washington: GEF, 2015.
- [11] 潘寻, 朱留财, 张雯. 中国在气候变化谈判资金机制演变进程中的挑战及应对[J]. 中国人口·资源与环境, 2013, 23(10): 67 - 71. [PAN Xun, ZHU Liucui, ZHANG Wen. The challenges and responses for China in evolution process of financial mechanism of the climate change negotiation [J]. China population, resources and environment, 2013, 23(10): 67 - 71.]
- [12] 谷近德. 资金机制: 气候变化谈判的博弈焦点[J]. 上海金融, 2008(9): 14 - 18. [GU Jinde. Financial mechanism: the game focus of climate change negotiation [J]. Shanghai finance, 2008(9): 14 - 18.]
- [13] UNFCCC. Adoption of the Paris Agreement[EB/OL]. 2015 - 12 - 12 [2016 - 4 - 26]. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>.

Establishment of financial mechanism of UNFCCC after the adoption of Paris Agreement

PAN Xun ZHU Liu-cai

(Foreign Economic Cooperation Office, MEP of China, Beijing 100035, China)

Abstract Financial mechanism of the UNFCCC represents the link to connect the global action in tackling climate change, as well as the key element to achieve ‘2°C even 1.5°C goal’ through international cooperation. Over the years, due to the fundamental divergence over whether or not to divide the climate obligation based on historical responsibility between the developed and developing countries, the financial mechanism of UNFCCC faces a series of questions, such as paralleled multi-channels, diversity of operational rules, dispersity of finance usage, low operational efficiency and the lack of performance evaluation system. This study summarizes the foundation and operation of each financial mechanism under UNFCCC, analyzes the defects and challenges of these mechanisms in the global climate financing architecture, and establishes the financial mechanism in a whole manner based on the text description and obligation specified in the finance section of Paris Agreement. At the level of institutional building, funding apportionment mechanism and centralized management platform under UNFCCC need to be in place to ensure the adequacy, predictability of climate finance and its responsiveness to the Convention. At the operational level, the optimizing of financial distribution among different channels and recipients will promote the fairness and efficiency of climate finance. At the using level, a unified national entity to manage the finance and the corresponding monitoring and evaluation system should be established to improve the country ownership and environmental benefits. Financial mechanism of the UNFCCC remains the main channel for international cooperation to deal with climate change in the future. Under the adoption of Paris Agreement, the formal operation of Green Climate Fund and the establishment of new international climate regime, how to utilize the financial mechanism to promote the developed countries to fulfill their obligations under the UNFCCC, provide the financial, technical and capacity building support to developing countries is of important practical significance to realize the integrity and balance of each element of the Convention, to promote the global action in tackling climate change, as well as to consolidate the position of developing countries in climate change negotiation.

Key words UNFCCC; financial mechanism; Paris Agreement; Green Climate Fund