

試析聯合國綠色氣候基金 (Green Climate Fund) 之最新進展 — 以私部門機制 (Private Sector Facility) 為中心

莊亞婷、施虹妤

綠色氣候基金 (Green Climate Fund, 以下簡稱 GCF), 為依據聯合國氣候變化框架公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, 簡稱 UNFCCC) 第 11 條¹下之財務機制之一, 主要目的係以籌措資金之方式提供開發中國家在面臨現今氣候變遷所需之財務支持²。綠色氣候基金於 2009 年之第 15 次締約國大會³ (Conferences of the Parties, 以下簡稱 COP) 中提出, 並在隔年之 COP16 坎昆會議通過該決議⁴。相較於其他氣候財務機制僅能從公部門籌資, 綠色氣候基金最大的特色即增加來自「私部門」的資金來源⁵, 不但能降低已開發國家提供資源的財政壓力, 更能擴大籌資來源與資金規模, 加快基金籌措的速度。在此情況下, 為了提升私部門參與度使基金的運作更具效率及靈活性, 綠色氣候基金中特別設立私部門機制 (Private Sector Facility, 以下簡稱 PSF) 專門處理私部門資金的運作。

GCF 於 COP17 德班會議設立在 2020 年前達到每年 1000 億美元之長期資金籌措目標, 並在該次會議和 COP18 杜哈會議中持續檢討資金投入、營運方式, 以及納入民間資金與企業參與的方法, 並在 COP18 決議將 GCF 秘書處設於韓國仁川⁶。自 2013 年 COP19 華沙會議後, GCF 正式進入組織籌備階段, 同時設立初期籌資目標為 100 億美元⁷, 並於 2014 年 11 月 20 日於德國柏林舉辦第一次籌

¹ United Nations Framework Convention on Climate Change, art. 11: “A mechanism for the provision of financial resources on a grant or concessional basis, including for the transfer of technology, is hereby defined. It shall function under the guidance of and be accountable to the Conference of the Parties, which shall decide on its policies, programme priorities and eligibility criteria related to this Convention. Its operation shall be entrusted to one or more existing international entities.”

² Green Climate Fund, *FACT AT A GLANCE*, available at <http://news.gcfund.org/download/PDF/introducing-the-GCF.pdf> (last visited Jan.2, 2015).

³ 《聯合國氣候變化框架公約》係 1992 年於紐約聯合國總部簽署, 1994 年生效之國際公約, 該公約旨在透過該公約各項相關規定, 將溫室氣體維持在防止氣候系統受到危險人為干擾水平上, 例如之後的《京都議定書》極為在此目的下產生之從屬議定書。而該公約締約方自 1995 年起每年召開「締約國大會」評估應對氣候變化之進展。

⁴ *Green Climate Fund*, GREEN CLIMATE UPDATE, Dec. 2014, available at <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9376.pdf> (last visited Jan.2, 2015).

⁵ Green Climate Fund, *Background*, available at <http://www.gcfund.org/about/the-fund.html> (last visited Jan.2, 2015).

⁶ 王文娟, 2013 年全球氣候大會 (COP19) 最新發展, 台灣財經評論, 249 期, 2013 年 12 月 27 日, 網址: <http://twbusiness.nat.gov.tw/epaperArticle.do?id=246054920> (最後瀏覽日: 2015 年 1 月 4 日)。

⁷ Green Climate Fund, *Green Climate Fund hits USD 10 billion threshold*, available at

資大會，當時即有 21 個國家加入此行列，籌資高達 93 億美元⁸；其後則陸續有國家宣布加入籌資，依累計至 2014 年 12 月 11 日 COP20 結束之統計，目前已達到 27 個國家共同投入 102 億美元之額度⁹，超過 COP19 所設立之目標。

由於 GCF 剛成形，因此初期資金來源主要係由公部門（即已開發國家）提供，然欲達到有效之全球減碳效果，需要大量資金投入，且依國際能源署（International Energy Agency, IEA）於 2012 年的研究顯示，若要使氣候變遷控制在攝氏 2 度內，從 2010 年至 2020 年、2020 年至 2030 年，以及 2030 年至 2050 年，每年平均需多花費 3700 億、6300 億及 7600 億美元¹⁰。由於公部門基金有限，因此後階段之私部門資金參與被寄予厚望，也使 GCF 下之 PSF 運作成為關注焦點。因此，本文於下將以 PSF 為中心，先介紹 GCF 下與 PSF 相關之「組織架構」與「資金挹注與分配」兩大面向，接著統整 GCF 官方及其他民間智庫對於兩大面向之討論，最後作一結論。

組織架構

整體而言，GCF 的組織架構主要分為：訂定組織準則及決議的理事會（Board）、管理基金營運與執行政策的秘書處（Secretariat）及基金託管者（Trustee）。在 GCF 設立之初，對於組織架構之規劃係有多種方案，然 PSF 需設立一職責單位處理相關事務並未有太大爭議¹¹。實際上對於 PSF 而言，組織架構如何因應的重點在於有無清楚法規、良好投資工具及是否減輕程序上的繁文縟節以吸引私部門參與，使組織架構可隨時間經過及任務需求彈性調整¹²，因此，究竟應使 PSF 相關的職責單位具備獨立的決策權限，或將其與 GCF 的決策及管理單位（即理事會與秘書處）整合¹³，才是 PSF 於組織面之討論焦點。

http://news.gcfund.org/wp-content/uploads/2014/12/release_GCF_2014_12_05_australia_belgium_pledge.pdf (last visited Jan.2, 2015).

⁸ Green Climate Fund, *First Pledging Conference of Green Climate Fund Yields unprecedented US\$ 9.3 billion*, available at

http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/Press/GCF_Press_Release_2014_11_20_Berlin_pledges.pdf (last visited Jan.2, 2015).

⁹ Green Climate Fund *Total pledges nearing USD 10.2 billion*, Dec. 11, 2014, available at http://news.gcfund.org/wp-content/uploads/2014/12/release_GCF_2014_12_10_austria_pledge.pdf (last visited Jan.2, 2015).

¹⁰ Green Climate Fund, *Business Model Framework: Private Sector Facility*, ¶9, available at http://www.gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/B-04_07_BMF_PSF_12Jun13_1745s.pdf (last visited Jan. 4, 2015).

¹¹ Green Climate Fund, *Business Model Framework: Structure and Organization*, ¶11, available at http://www.gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/B-04_08_BMF_Structure_Organization_final_drf_10Jun13.pdf (last visited Jan. 4, 2015).

¹² Green Climate Fund, *Report of the Private Sector Advisory Group (PSAG) to the Board of the Green Climate Fund*, at 10, available at http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/MOB201406-7th/GCF_B07_10_Report_of_PSAG_to_the_Board_of_the_GCF.pdf (last visited Jan. 4, 2015).

¹³ *Business Model Framework: Private Sector Facility*, supra note 10, ¶33.

在 GCF 後來的組織配置中，為降低單位間的溝通及資訊落差，GCF 採納了將 PSF 相關職責單位整合在理事會與秘書處的作法，即於理事會下設有私部門諮詢小組 (Private Sector Advisory Group, 以下簡稱 PSAG)，並於秘書處下設有私部門機制小組 (PSF Team)¹⁴。詳言之，理事會下的 PSAG 主要係對於基金於「私部門參與」提供建議，例如向理事會提供私部門參與方面的政策、程序與融資工具意見，或對於基金應如何形塑於小島國家或低度開發國家的私部門參與行動給予專業見解¹⁵，然由於 PSAG 之意見僅屬建議性質，其並無法如理事會下其他委員會 (Committee) 一般提供近似決議 (decision) 之意見供理事會參考，然相關委員會 (如風險管理委員會) 於形塑相關決議意見時仍會參考 PSAG 所提供之諮詢¹⁶；此外，因成立 PSAG 之主要目的係對於理事會或相關委員會提供專業諮詢，其成員除包含理事會遴選成員外，尚包含來自外部之私部門與公民社會代表¹⁷。另一方面，秘書處底下之私部門機制小組則專責於私部門參與方面之管理，即提供相關方案執行與投資之支持，以提高私部門之參與度；在此目標下之私部門機制小組將分成組織融資、方案融資、保險與融資中介此四方面進行運作，並與經過認證之執行單位 (implementing entities) 或仲介 (intermediaries) 機構合作完成資金分配¹⁸，如透過開發中國家之當地銀行提供補助，透過擔保品或有價證股等方式，提供資金予氣候變遷專案或方案¹⁹。

資金挹注與分配

有關 GCF 資金的流向，主要分為前後兩階段，前階段即以 GCF 作為接受來自各界資金的單一窗口，並不細分該資金係用於減緩 (adaptation)、調適 (mitigation) 或私部門機制 (PSF)；反之，細分基金如何運用、分配係屬後階段之內容，即由 GCF 內部決定將配置多少基金比例至上述三個支持開發中國家加入減緩地球暖化的不同方案。簡言之，在前階段資金挹注時並未特別針對 PSF 設置獨立於 GCF 之外的對外募資窗口。

¹⁴ Green Climate Fund, *Structure of the Fund, Including the Structure of the Private Sector Facility (Progress Report)*, ¶¶ 34-41, 52-56, available at http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/GCF_B06_Structure_of_the_Fund-Progress_Report_fin_14_Feb_2014.pdf (last visited Jan. 4, 2015).

¹⁵ Green Climate Fund, *Terms of Reference and Establishment of Committees and Panels*, at 8, available at http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/GCF_B05_13_ToR_Committees_Panels_fin_20130918.pdf (last visited Jan. 4, 2015).

¹⁶ *Structure of the Fund, Including the Structure of the Private Sector Facility (Progress Report)*, supra note 14, ¶ 34.

¹⁷ *Terms of Reference and Establishment of Committees and Panels*, supra note 15, at 8,9.

¹⁸ Green Climate Fund, *Initial Structure and Staffing of the Secretariat*, ¶¶ 27, 28, available at http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/GCF_B05_10_Initial_Structure_and_Staffing_fin_20130926.pdf (last visited Jan. 4, 2015).

¹⁹ 經濟部溫室氣體減量推動辦公室，聯合國綠色氣候基金(GCF)介紹，能源部門因應氣候變遷調適策略研析計畫雙週報，20期，2014年11月21日，網址：

<http://www.go-moea.tw/download/message2/1121%B2%C420.pdf> (最後瀏覽日：2015年1月4日)。

在前階段募集公部門資金來源的部分，初期公部門得以捐贈 (grants)、優惠性貸款 (concessional loans)、實收資本認捐 (paid-in capital contributions) 此三種形式的認捐，但私部門的資金僅能以捐贈的方式為之，但未來若有需要亦不排除增加其他形式之認捐方式²⁰。詳言之，以「捐贈」方式所得到之資金，GCF 無還款義務，取得之現金與本票即為 GCF 之資產；而從「優惠性貸款」所得到之資金，GCF 有義務進行有形或無息還款，亦即取得之現金仍為 GCF 之資產，但同時也衍生相對應之還款法律責任；而「實收資本認捐」則係認捐者以現金或本票方式提供資金，其後認捐者可以回收其所投入資金之部分或全部獲益，而實際獲利分配條件取決於資金運作狀況及該認捐者與 GCF 之協議內容而定²¹。由於僅捐贈所得到之資金 GCF 無償還或被回收之問題，可降低風險管理負擔，因此 GCF 強調公私部門資金來源係以捐贈為大宗²²。

在後階段資金進入 GCF 後如何運用的部分，考量現階段仍在組織試營運期，因此現階段由世界銀行擔任臨時信託機構管理基金，未來將研擬出一屬於 GCF 之信託機構²³。當申請者向 GCF 申請資金補助時，由於 PSF 的運用模式得以各界的資金資助私部門，而使該機制易遭質疑是否存在有利益輸送之問題以及該私部門是否有效運用該筆基金等問題，因此 GCF 亦會同公部門資金進行一目標符合度認證程序，透過經授權之認證小組依據專案類別、規模與風險類型進行評估，確保申請者符合基金的基本與特定信託標準，且可有效管理相關的環境與社會風險，並在申請專案符合此程序後透過相關執行單位與仲介機構之輔助，將資金撥款至申請國供其利用²⁴。

各界回應

雖 GCF 在甫結束之 COP20 上提出其運作報告並表示初步籌資相當成功，但外界對於 GCF 之運作仍存在許多質疑，以下申言之：

(一) 資金挹注與分配

²⁰ Green Climate Fund, *Initial Modalities for the Operation of the Fund's Mitigation and Adaptation Window*, ¶ 69, available at http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/MOB201406-7th/GCF_B07_08_Initial Modalities_fin_20140512.pdf (last visited Jan. 4, 2015).

²¹ Green Climate Fund, *Policies for Contributions to the Green Climate Fund: Recommendations by Interested Contributors*, ¶ 9, available at http://www.gcfund.org/fileadmin/00_customer/documents/MOB201410-8th/GCF_B.08_16_Policies_for_Contributions_fin_20141007_reissue.pdf (last visited Jan. 4, 2015).

²² Liane Schalatek, mita Nakhoda & Charlene Watson, *The Green Climate Fund*, 11 CLIMATE FINANCE FUNDAMENTALS 4 (2014), available at <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9376.pdf> (last visited Jan. 4, 2015).

²³ *Structure of the Fund, Including the Structure of the Private Sector Facility (Progress Report)*, supra note 14, ¶¶ 58-63.

²⁴ 聯合國綠色氣候基金(GCF)介紹，supra note 19, at 3.

在公部門資金投入的部分，有論者認為因 GCF 的資金挹注屬自願性質，因此只能依賴各國之意願，無法確保於已開發國家公平分擔資金挹注，此缺乏強制性之特質亦為綠色氣候基金與其他基金目前存在的最大問題。此外，雖然表面上的認捐金額已到達初期目標，但並非各國皆以捐贈的形式認捐，此即意味著 GCF 運用基金的彈性受到限制，亦使 GCF 於償還或被回收資金時承受一定的風險；同時，各國承諾認捐之資金期限亦影響資金挹注之效果，舉德國為例，其履行期間為九年，然於 2015 年僅投入小部分之頭期款，使此運作模式是否能實質提供 GCF 在初期營運所需之充足資金備受質疑。另一方面，若國家元首對外之承諾遭受國內議會反對，其對外所承諾之金額是否能兌現也存在一定的風險，例如美國即為最佳的例子²⁵。

而在私部門籌資的部分，GCF 下之 PSAG 即質疑 PSF 的運作模式是否具備吸引私部門投入的意願，蓋私部門強調動態性及即時回應市場的能力，然若以目前理事會下對資助私部門的決議程序觀之，其需經 24 位理事會的成員共識決表決，並在部分情況以三分之二的絕對多數為之，使內部決議程序相當複雜冗長。至於其他民間機構則認為，若要吸引私部門參與，GCF 的首要工作即為降低投資開發中國家市場的障礙並提供能降低投資風險的方案。詳言之，其建議 GCF 可藉由補助利率的方式 (subsidize interest payments) 提供優惠性貸款，使之吸引私部門的資本極大化，申言之此方式之優點有二：第一、其使開發中國家能在短期內收到成效 (pay-back period)，且相較於投資節能產業更具效益²⁶；第二、吸引私部門投入減碳活動存在一定的困難度，蓋私部門之目標在於營利，若上述投入形式為避免利益牽扯的問題僅限以捐贈為之，則將更打擊私部門投入資金的意願，更遑論在提倡開發中國家私部門參與本即困難之情況下能提升投入意願，因除初期成本負擔沉重外，開發中國家亦缺乏相關技術及專業人士，且該國私部門通常較不具備環保意識²⁷，更未設立相關完整法律規範，使開發中國家的投資環境及市場對於私部門投資者而言不具足夠吸引力²⁸。惟 GCF 認為上述問題可以藉由擴大經濟改革及經濟發展加以解決，意即以設置秘書處之 PSF 協助開發中國家的中小企業及當地的融資仲介加入減緩及調適方案為始，致力於發展符合該開發中國家相應的環境政策，進而促使該環保市場的建立。

(二) 組織架構

²⁵ *GCF Pledging Event: Success is more than just one big number*, GERMAN CLIMATE FINANCE, Nov. 19, 2014, available at <http://www.germanclimatefinance.de/2014/11/19/gcf-pledging-event-success-just-one-big-number/> (last visited Jan. 4, 2015).

²⁶ MAJOR ECONOMIES BUSINESS FORUM, *Major Economies Business Forum: Expectations for the Green Climate Fund*, available at <http://www.majoreconomiesbusinessforum.org/pdfs/Expectations%20for%20the%20Green%20Climate%20Fund.pdf> (last visited Nov. 28, 2011).

²⁷ *Business Model Framework: Private Sector Facility*, supra note 10, ¶ 13.

²⁸ *Business Model Framework: Private Sector Facility*, supra note 10, ¶ 11.

在組織架構方面，雖然 GCF 在考量部門溝通與資訊落差的情況下，將相關職責單位納入 GCF 理事會與秘書處架構下之一環，而未另外設立獨立的 PSF 職責單位訂定決策與管理執行，然使用理事會程序對於私部門進行決議時有上述複雜冗長之缺失，因此 PSAD 即建議 GCF 理事會建立一個以 6 人（3 位來自已開發國家、3 位來自開發中國家）為單位的 PSF 正式執行委員會，由該執行委員會在技術支持單位(Technical Support Unit)的協助下進行專案的審核、給予建議²⁹。至於在資金分配環節，目前考量組織仍在籌備期，故仍與授權之執行與仲介機構合作，由兩種機構將公私部門資金間接分配至申請國，而非直接由 GCF 之執行與評估單位分配資金，然若此兩種輔助機構無法充分發揮善良管理人義務與風險評估，則將無法有效降低 GCF 於此籌備期之風險與成本負擔，因此對於 GCF 而言，長期下仍應由組織本身單位直接執掌資金分配之任務才是適宜之計³⁰。

COP20 之回應

目前整體而言，甫結束之 COP20 支持 GCF 的理念，並期盼其能加快準備程序，使該機構運作能順利啟動並幫助開發中國家面臨氣候變遷。此外，其強調在執行上應將低度開發國家 (LDCs)、小島開發中國家 (SIDS) 及非洲國家列於優先地位，並且協助該等國家之當地政府及私部門有能力去執行。同時，強調 GCF 的運作應程序透明，定期提出執行近況報告，並建議參考目前現存環境基金的經驗，以運用在設計及改善 GCF 的運作上。

而就 PSF 的部分，由於此為一新制度，因此於 COP20 之討論上，建議加強公私部門的合作與溝通，藉由認證私部門的方式，使公部門可以快速找到經認證的私部門加以合作。而在低度開發、小島及非洲國家的部分，則強調藉由國家扶植的力量使中小企業集資規模化，以發展出相關面對氣候變遷的方案³¹。

至於環境與社會防衛機制 (environmental and social safeguards) 之審查標準，由於 GCF 還在初步階段，所以暫採世界銀行集團下國際金融公司 (International Finance Corporation, IFC) 的標準，並預計在三年內提出自己的審查標準。對此，COP20 建議於發展出 GCF 審查機制時，應考量與 GEF 的環境與社會防衛機制一致，且對於融資仲介機構意開發相應之監督機制，以確保此類機構資金亦符合

²⁹ Green Climate Fund, *Report of the Private Sector Advisory Group (PSAG) to the Board of the Green Climate Fund*, at 22, available at http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/MOB201406-7th/GCF_B07_10_Report_of_PSAG_to_the_Board_of_the_GCF.pdf (last visited Jan. 4, 2015).

³⁰ CLIMATE POLICY INITIATIVE, *Operationalizing the Private Sector Facility of the Green Climate Fund: Addressing Investor Risk*, available at <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2014/04/Operationalizing-the-Private-Sector-Facility-of-the-Green-Climate-Fund-Addressing-Investor-Risk.pdf> (last visited Jan. 4, 2015).

³¹ United Nations, The Conference of the Parties, *Report of the Green Climate Fund to the Conference of the Parties and guidance to the Green Climate Fund*, Decision -/CP.20, available at https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/decisions/application/pdf/auv_cop20_gcf.pdf.

GCF 之環境與社會防衛機制³²。

結論

綜上述，GCF 雖納入私部門資金以規模化資金籌組，然相關組織面、資金管理及運用問題也相應而生，且無不在權限收放、程序把關嚴謹度之討論上來回交鋒，試圖在取得平衡之際能夠真正發揮私部門資金之彈性，並有效幫助開發中國家之政策。目前 GCF 已開始進行第一階段營運，並在未來一年進行組織分工及程序規劃之細緻化工作，故未來 PSF 下實際之組織規劃及資金管理、運用程序是否能如預期發揮設計初衷仍有待觀察，且當日後 GCF 面臨過渡至長期營運模式所需之轉換時，PSF 之相關配套措施是否能夠使私部門資金投入與運用維持穩定供給與投資報酬，也將會是 GCF 下私部門機制的一大考驗。

³² United Nations, The Conference of the Parties, *Fifth review of the Financial Mechanism*, Decision -/CP.20, available at http://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/decisions/application/pdf/auv_cop20_5reviewfm.pdf.