

國際貨幣基金會於氣候融資之最新發展與挑戰

林玗璇 編譯

摘要

近年來氣候危機逐漸加劇，各金融機構紛紛採取相關措施與合作以應對氣候危機。國際貨幣基金會於 2021 年建立氣候策略，並於今 (2022) 年設立「韌性與永續性設施」，10 月正式開始運作，以因應開發中國家與低度開發國家因新冠肺炎疫情與烏俄戰爭，陷入債務困境所加劇之氣候資金缺口。雖國際貨幣基金會已採取積極作為面對氣候危機，然距達成淨零排放目標仍有一段距離，各國迫切需要對整個金融系統進行與淨零相容的轉型。國際貨幣基金會於其中應扮演領導角色，建立共同的全球架構，包括於不同的氣候投資分類法中取得「氣候友善投資」之一致意涵、建立一個國際認可的資訊產出與模型架構以評估資產面的氣候衝擊與風險、以及鼓勵與支持各國金融主管機關實施該架構。

(取材資料：Lilia Caiado Couto, *Finance Leaders Must Support the IMF on the Climate Despite Multiple Global Crises*, CHATHAM HOUSE (Oct. 13, 2022), <https://www.chathamhouse.org/2022/10/finance-leaders-must-support-imf-climate-despite-multiple-global-crises>.)

全球氣候資金的缺口為每年 2.5 至 3 兆美元¹。國際能源總署 (International Energy Agency) 估計，2017 至 2021 年間，全球能源投資約為全球國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP) 的 2%，而 2030 年需升至 4% 方得達成淨零排放²。

儘管需應對多重的經濟衝擊，各國財政部長與中央銀行總裁亦應在氣候融資上採取行動且將之作為首要考量，並給予國際貨幣基金會 (International Monetary Fund, IMF) 全力支持。IMF 在縮小全球氣候資金的缺口上扮演著關鍵角色，此將有助於避免進一步的經濟衝擊³。

¹ CLIMATE BONDS INITIATIVE, BONDS AND CLIMATE CHANGE: THE STATE OF THE MARKET IN 2016 18 (2016),

<https://www.climatebonds.net/files/files/CBI%20State%20of%20the%20Market%202016%20A4.pdf>.

² INT'L ENERGY AGENCY [IEA], WORLD ENERGY OUTLOOK 2022 122 (2022),

<https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022>.

³ *Climate Professionals*, IMF, <https://www.imf.org/en/About/Recruitment/working-at-the-imf/climate-professionals> (last visited Dec. 23, 2022).

本文首先介紹 IMF 與各金融機構如何因應氣候危機，接著說明 IMF 於氣候融資之近期發展與挑戰，最後作一結論。

壹、國際貨幣基金會與各金融機構對氣候危機之因應

IMF 在過去兩年內已經了解到目前氣候緊急狀態的嚴重性⁴。IMF 總裁格奧爾基耶娃 (Kristalina Georgieva) 女士今 (2022) 年 10 月表示⁵：「氣候變化對人類而言是威脅。我們可以在通貨膨脹中生存，也可以在經濟衰退中生存，但我們不能在一場未減緩的氣候危機中存活。」

目前氣候變遷的衝擊，以及隨之而來轉型至淨零的急迫性，迫使各國財政部、中央銀行、金融監管機構、私部門金融機構、以及多邊開發銀行與 IMF 重新評估其在處理氣候危機上的角色。除了氣候外交傳統上以及多邊開發銀行向來重視的官方氣候資金移轉外，各界目前正致力於綠化整個金融體系，並透過使用公共融資機制動員全球私部門資金，以縮小全球氣候資金缺口⁶。各國央行自 2017 年開始透過「綠化金融體系網絡 (Network for Greening the Financial System)」進行合作，IMF 亦為其中之觀察員⁷。各國財政部長也於 2018 年成立「氣候行動財政部長聯盟 (Coalition of Finance Ministers for Climate Action)」，而私部門金融機構則於 2021 年聯合國氣候變化綱要公約第 26 屆大會時，成立「格拉斯哥淨零金融聯盟 (Glasgow Financial Alliance for Net-Zero)」來進行合作⁸。

一般而言，氣候行動的一個關鍵挑戰是一國在氣候變遷中的脆弱度越高，其相對資金缺口就越大⁹。開發中國家在全球再生能源發電與以自然為本的氣候解

⁴ IMF, A YEAR LIKE NO OTHER IMF ANNUAL REPORT 2020 18 (2020),

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2020/eng/downloads/imf-annual-report-2020.pdf>.

⁵ IMF / 2022 Annual Meetings MD Curtain Raiser Speech, IMF MEDIA CTR. (Oct. 6, 2022),

<https://mediacenter.imf.org/news/imf---2022-annual-meetings-md-curtain-raiser-speech/s/d5cb6f9c-9fa4-4ea4-a9ee-c42e1302b7e2>.

⁶ *Introduction to Climate Finance*, UN CLIMATE CHANGE, <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance> (last visited Dec. 23, 2022).

⁷ 綠化金融體系網絡係由各國的中央銀行及金融監理機關所組成，以共同應對氣候變遷之風險。NGFS Welcomes Four New Members and the IMF As an Observer, NETWORK FOR GREENING THE FIN. SYS. [NGFS] (Sept. 27, 2019), <https://www.ngfs.net/node/217372>; *Origin and Purpose*, NGFS (Sept. 13, 2019), <https://www.ngfs.net/en/about-us/governance/origin-and-purpose>.

⁸ 「氣候行動財政部長聯盟」係由來自 80 多個國家的財政與經濟主管機關人員所組成，以領導全球應對氣候變遷以及確保公正轉型至低碳韌性開發 (low-carbon resilient development)。

About Us, COAL. OF FIN. MINISTERS FOR CLIMATE ACTION,

<https://www.financeministersforclimate.org/about-us> (last visited Dec. 23, 2022). 「格拉斯哥淨零金融聯盟」是一個由全球主要金融機構組成之聯盟，致力於加速經濟上之脫碳

(decarbonization)。Accelerating the Transition to a Net-Zero Global Economy, GLASGOW FIN.

ALL. FOR NET ZERO, <https://www.gfanzero.com> (last visited Dec. 23, 2022).

⁹ OECD, POVERTY AND CLIMATE CHANGE REDUCING THE VULNERABILITY OF THE POOR THROUGH ADAPTATION 1 (2015), <https://www.oecd.org/env/cc/2502872.pdf>.

決方案上有相當高的潛力，但往往在面對氣候變遷的衝擊時最為脆弱¹⁰。開發中國家或低度開發國家因此對資金有很大的需求，但亦可以為全球減少碳排之目標做出貢獻¹¹。然而，此類國家吸引投資的能力往往高度的受到政治、治理不力、總體經濟不穩定與債務之阻礙，新冠疫情與烏俄戰爭更是加劇此類經濟體陷入債務困境的危機¹²。

貳、國際貨幣基金會於氣候融資之近期發展與挑戰

在推動氣候經濟政策策略、以及主流化氣候相關經濟政策上，IMF 扮演關鍵的角色，特別是涉及低收入國家與脆弱的中等收入經濟體¹³。IMF 於 2021 年設立一套氣候策略，並為其氣候行動建立五個主要領域：政策研究與分析、國家經濟監測、金融部門分析、供決策用之資訊的產出、與能力建構¹⁴。除此之外，IMF 與世界銀行 (World Bank) 合作，支援各國實施碳定價機制，並為所謂的「氣候資訊」架構做出貢獻，整合氣候、經濟與金融資訊¹⁵。

今年 4 月，IMF 啟動韌性與永續信託基金 (Resilience and Sustainability Trust, RST)，旨在支援財政空間有限的低收入與脆弱的中等收入經濟體從新冠肺炎疫情中復甦，同時提高對外部衝擊之韌性，如氣候衝擊¹⁶。IMF 於 2021 年向所有會員國額外分配 6500 億美元的特別提款權 (Special Drawing Rights, SDR)，而分配給已開發國家或其他沒有需求之會員國的 SDR，由該些國家自願移轉部分 SDR 至有需求的會員國而成立 RST¹⁷。RST 之籌款目標為約 400 億美元，截至今

¹⁰ *Green Industrial Policies Key For Developing Countries to Adapt to Climate Change*, UNCTAD (Oct. 28, 2021), <https://unctad.org/news/green-industrial-policies-key-developing-countries-adapt-climate-change>; IEA, *GLOBAL ENERGY REVIEW 2021 22* (2022).

¹¹ IEA, *FINANCING CLEAN ENERGY TRANSITIONS IN EMERGING AND DEVELOPING ECONOMIES 14* (2021), <https://www.iea.org/reports/financing-clean-energy-transitions-in-emerging-and-developing-economies>.

¹² *Id.* at 66; Josep Borrell, *Russia's Invasion of Ukraine Puts the Global Economy at Risk*, EUR. EXTERNAL ACTION (May 16, 2022), https://www.eeas.europa.eu/eeas/russia's-invasion-ukraine-puts-global-economy-risk_en.

¹³ Kristalina Georgieva et al., *Poor and Vulnerable Countries Need Support to Adapt to Climate Change*, IMF BLOGS (March 23, 2022) <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/03/23/blog032322-poor-and-vulnerable-countris-need-support-to-adapt-to-climate-change>.

¹⁴ Eddie Buckley, *Climate Cooperation*, FIN. & DEVELOPMENT 26, 27 (2021).

¹⁵ *Id.*

¹⁶ Press Release, *IMF Executive Board Approves Establishment of the Resilience and Sustainability Trust*, IMF (Apr. 18, 2022), <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/04/18/pr22119-imf-executive-board-approves-establishment-of-the-rst>.

¹⁷ Press Release, *IMF Governors Approve a Historic US\$650 Billion SDR Allocation of Special Drawing Rights*, IMF (Aug. 2, 2021), <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/07/30/pr21235-imf-governors-approve-a-historic-us-650-billion-sdr-allocation-of-special-drawing-rights>. 關於特別提款權之近期分配可參考：鍾雅媛，國際貨幣基金新一輪之特別提款權分權分配將使所有國家獲益，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，282 期，頁 6-9，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no282/2.pdf> (最後瀏覽日：2022 年 12 月 23 日)。

年 10 月 22 日為止，已獲得約 200 億美元之捐助¹⁸。資金運用方面，巴貝多、哥斯大黎加與盧安達已就資金之取得達成協議¹⁹。

IMF 認知到氣候危機是一種生存威脅，而若能儘快實施正確應對措施，則其成本較小；反之，若過渡至再生能源的進度過慢，則會造成巨大損失²⁰。但現實中仍需要採取更多行動以實現轉型所需的改革。實際上，政府最終可能會需要為此部署其所有的經濟手段，IMF 與其他多邊金融機構則需要比政府更快地跟上以便能夠領先一步，提供政府足夠的技術支援並運用其號召力，以說服與鼓勵各國實施根本性的經濟政策。

IMF 透過 RST 提供資金是一項積極的措施，但與當前全球氣候資金缺口的規模相比，這仍然是滄海一粟。綠化金融系統與綠色融資最終應加以整合，以制定出共同策略，將資本從化石燃料與其他高碳排放資產轉向與氣候目標相容的投資。只有從化石燃料產業轉移投資，才能負擔得起約佔全球 GDP 4% 的資本支出。

因此，各國迫切需要對整個金融系統進行與淨零相容的轉型。透過在氣候上對國家的經濟監測與金融部門分析，IMF 應領導建立以下三項共同的全球架構：
(一) 透過在不同的氣候投資分類法中，取得一致性來決定「氣候友善投資」的意涵；
(二) 建立一個國際認可的資訊產出與模型架構，以評估資產面的氣候衝擊與風險；
(三) 鼓勵與支持財政部、中央銀行與金融監管機構在國家層級實施該架構。

參、結論

綜上所述，近年來 IMF 與各金融機構在面對氣候危機時開始進行合作，以應對氣候變遷所帶來之挑戰。IMF 作為氣候融資之領導角色，雖做出數項積極的措施以應對氣候融資之缺口，但距達成淨零轉型目標所需之資本支出尚有一段距離。因此如何調整金融系統，以應對氣候危機，將是未來一大挑戰。

¹⁸ *Resilience and Sustainability Trust Frequently Asked Questions*, IMF, <https://www.imf.org/en/About/FAQ/Resilience-and-Sustainability-Trust> (last visited Dec. 23, 2022).

¹⁹ *Id.*

²⁰ Benjamin Carton & Jean-Marc Natal, *Further Delaying Climate Policies Will Hurt Economic Growth*, IMF BLOGS (Oct. 5, 2022), <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/10/05/further-delaying-climate-policies-will-hurt-economic-growth>.