

中国应对气候变化南南合作进展与展望

高翔

(国家发展和改革委员会能源研究所, 北京 100038)

摘要: 应对气候变化南南合作是近年来中国应对气候变化国际合作的重要内容,也是中国南南合作的新领域。与国际气候援助面临核心概念定义不明,统计、报告与核实体系缺乏方法学等存在的问题类似,中国应对气候变化南南合作在逐步扩大规模、完善体系的同时,也存在这些问题。与发达国家相比,中国还缺乏明确的南南合作目标和顶层设计,管理体系也较为分散。这些因素影响了应对气候变化南南合作发挥应有的效果。以“气候变化南南合作基金”的设立为契机,中国应当明确应对气候变化南南合作的目标和建立健全管理体系,建立成效评估机制,为全球应对气候变化作出更大的贡献。

关键词: 气候变化; 南南合作; 全球治理; 气候资金; 国际气候援助

DOI:10.13806/j.cnki.issn 1008-7095.2016.01.004

1992年国际社会通过了《联合国气候变化框架公约》(以下简称“公约”),为全球如何合作应对气候变化提供了国际法律基础和原则性指导。中国作为公约的发展中国家缔约方,在法律上没有向其他国家提供气候变化支持的义务,但作为负责任的大国,中国积极在应对气候变化领域开展南南合作,支持其他发展中国家提高应对气候变化的能力和开展应对气候变化的行动。中国应对气候变化南南合作在广义上也属于国际气候援助的范畴。除了法律属性不同外,发达国家向发展中国家提供国际气候援助的基本特征和存在的问题,在中国应对气候变化南南合作中也都有所体现。

一、国际气候援助的基本特征和存在的问题

公约规定发达国家向发展中国家提供的应对气候变化支持主要包括资金支持和技术转移;2001年公约缔约方会议通过的“马拉喀什协定”(Decision 2/CP.7)又规定发达国家还应向发展中国家提供能力建设支持^①,因此“国际气候援助”主要是指发达国家在气候资金、气候友好技术、应对气候变化能力建设方面向发展中国家提供的支持。尽管公约是全球各国开展气候变化合作的主渠道,但公约并非排他性体系,因此发达国家在公约下开展的国际气候援助与其在ODA体系、各种双边、多边、地区性援助体系下开展的援助具有交叉性。本节将基于发达国家在公约和其他体系下开展国际气候援助的实践,评述国际气候援助的基本特征和整体进展,并

收稿日期:2015-10-08

基金项目:中国清洁发展机制基金赠款项目“气候公约外减缓合作机制对德班平台谈判的影响研究”(201320)

作者简介:高翔,国家发展和改革委员会能源研究所副研究员。

^① UNFCCC:《The Marrakesh Accords: Capacity building in developing countries (non-Annex I Parties)》,Decision 2/CP.7,2001-11-10.

分别就资金、技术、能力建设三个方面评述当前国际气候援助存在的问题。

1. 国际气候援助的基本特征和整体进展

公约达成 20 多年来,国际气候援助取得了显著进展,主要表现在政治对话持续推进,体制机制基本框架逐步设立。

在公约体系下,关于国际气候援助的谈判持续推进,并且出现了四个里程碑式的事件。第一个里程碑是 1992 年公约将向发展中国家提供新的、额外的资金支持设定为发达国家应当履行的义务。第二个里程碑是 1996 年公约缔约方会议第 9/CP.2 号决议,确定了发达国家在公约下报告所提供国际气候援助的内容和格式要求,并在后续第 4/CP.5 号、第 2/CP.17 号和第 19/CP.18 号决议中得到改进。第三个里程碑是 2009 年发达国家在没有法律地位的“哥本哈根协议”(Decision 2/CP.15)中,首次提出对发展中国家提供资金支持的量化目标承诺,即发达国家整体在 2010—2012 年间提供 300 亿美元的快速启动资金,到 2020 年每年动员 1000 亿美元的资金用于支持发展中国家应对气候变化,这一承诺在 2010 年的“坎昆协议”(Decision 1/CP.16)中得到确认^②。第四个里程碑则是 2015 年 2 月诞生的“日内瓦谈判案文”^③中,一些国家正式提出将南南合作纳入公约下的国际气候援助范畴,尽管谈判尚未就此给出结论。

公约下国际气候援助的体制机制框架也是一个逐渐建立并完善的过程。公约确定建立“一个在赠款或优惠贷款基础上提供资金、包括用于技术转移的资金的机制”,并临时安排“全球环境基金”(Global Environment Facility, GEF)作为上述机制的国际实体,同时鼓励发达国家缔约方通过双边、区域性和其他多边渠道提供资金。这既建立了公约下的资金机制主体,又明确表明发达国家通过其他一些渠道向发展中国家提供的资金也得到承认,还确切表明公约下的资金支持应当以赠款和优惠贷款为基础。这一安排在 2010 年发生了改变。在“坎昆协议”中,各方正式同意建立“绿色气候基金”(Green Climate Fund, GCF),并将其作为公约下资金机制的正式国际实体,从而在地位上取代了全球环境基金。“坎昆协议”还建立了资金常设委员会(Standing Committee on Finance, SCF)作为协助公约缔约方会议执行有关资金支持问题的专业机构。与此同时,在 GEF 和 GCF 外,为推动公约下各项工作的开展,公约缔约方会议还陆续建立了“气候变化特别基金”(Special Climate Change Fund)、“最不发达国家基金”(Least Developed Countries Fund)以及《京都议定书》下的“适应基金”(Adaptation Fund)等资金机制^④。在技术转移支持方面,“坎昆协议”还建立了“技术执行委员会”(Technology Executive Committee, TEC)和“气候技术中心与网络”(Climate Technology Centre and Network, CTCN)作为协助公约缔约方会议执行有关技术转移支持问题的专业机构。在能力建设支持方面,“德班协议”(Decision 2/CP.17)启动了“能力建设德班论坛”(Durban Forum on Capacity-Building),每年一度就公约下能力建设的进展进行深入讨论。因此,在 2011 年德班会议后,公约下国际气候援助的体制机制框架已经基本完善,并陆续得到运作。

总的来说,国际气候援助在资金、技术、能力建设三个方面具有共同特征,主要表现在以公约“共同但有区别的责任和各自能力”原则和规定为指导,以公约下的机构和机制作为国际合作的主渠道,双边、多边和地区性援助机制也发挥积极促进作用,但由于即将在巴黎达成的新气候协议可能将发展中国家或其他有意愿的国家提供国际气候援助作为新的内容,这将表明新的规

② UNFCCC:《Copenhagen Accord》, Decision 2/CP.15, 2009-12-18; UNFCCC:《The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention》, Decision 1/CP.16, 2010-12-10.

③ UNFCCC:《Negotiating text》, FCCC/ADP/2015/1, 2015-02-25.

④ UNFCCC:“Convention and Protocol Bodies”, <http://unfccc.int/bodies/items/6241.php>, 2015-10-28.

则与指导原则的偏离,导致全球气候变化治理机制的弱化^⑤。与此同时,资金、技术、能力建设三个方面的国际气候援助也具有显著的差异性。最重要的区别在于资金援助可量化,而技术转移和能力建设难以量化,也无法采用统一的指标度量,因此难以得出技术转移和能力建设国际气候援助的全球整体信息。其次,三个方面的国际气候援助都存在典型的、与本质属性相关的问题。“马拉喀什协定”列举了能力建设的主要内容;然而至今为止,公约框架下并没有明确对气候资金、气候友好技术进行范围界定。缺乏全球公认的国际气候援助定义和内涵,为确定国际气候援助的规模、跟踪气候援助的进展和评估成效带来了困难。国际气候援助中存在的这些问题也是中国应对气候变化南南合作存在的问题。以下将对其分别论述。

2. 气候资金界定不明,统计规模差异巨大

尽管自 1992 年公约达成以来,关于气候资金的界定一直没有得到广泛认可,但在公约框架内外,发达国家和一些国际机构在自身实践过程中都开展了有益的探索。

公约缔约方会议在 2011 年确定发达国家需要通过“双年度报告”每两年报告一次向发展中国家提供气候资金的情况,并在 2012 年制定了统一的报表^⑥。虽然这一报表包含了资金量、资金来源、资金性质、资金用途、提供渠道、提供状态、受援国别等信息,但由于各国没有就气候资金的定义和范围界定达成一致,因此在实际操作中各国拥有很大的自主权,导致 2014 年各国按要求提交的资金支持信息差异巨大。SCF 对全球气候资金的规模进行了统计,如表 1 所示。

表 1 全球年均气候资金规模(2010—2012)

(单位:亿)

资金类别	资金量(美元)	不确定性
公约下资金机制	6	低
多边气候基金	15	低
多边开发银行资金	150—230	低
气候变化相关官方发展援助资金	195—230	低
其他官方渠道资金	140—150	中
发达国家公共机构向发展中国家提供的资金	350—500	中
发达国家向发展中国家提供的所有气候资金(包括私人部门资金)	400—1 750	中
全球气候资金	3 400—6 500	高

资料来源:Standing Committee on Finance;《2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report》,2014。

SCF 认为 2010—2012 年间全球年均气候资金规模达到 3 400—6 500 亿美元之间;其中发达国家提供的资金规模为 400—1 750 亿美元,通过公共机构流向发展中国家的资金规模为 350—500 亿美元,统计数据的全距均较大,精确度较差;而且这些通过公共机构的资金,例如 ODA、多边开发银行(Multilateral Development Banks, MDBs)、其他官方渠道(Other Official Flows, OOF)、多边气候基金(Multilateral climate funds)、公约下的资金渠道等,还有很多重叠^⑦;而这其中有些资金是否应当计入还存在分歧,例如美国将海外私人投资公司(OPIC)和美

⑤ 薄燕、高翔:《原则与规则:全球气候变化治理机制的变迁》,《世界经济与政治》,2014 年第 2 期,第 48—65 页。

⑥ UNFCCC:《Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention》,Decision 2/CP. 17, 2011—12—11; UNFCCC:《Common tabular format for “UNFCCC biennial reporting guidelines for developed country Parties”》,Decision 19/CP. 18, 2012—12—8。

⑦ Standing Committee on Finance:《2014 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows Report》, Bonn, Germany: UNFCCC, 2014, p. 7。

国进出口银行通过贷款、贷款担保和保险形式筹集的帮助发展中国家部署清洁技术的17亿美元,都计入了快速启动资金,而发展中国家对此并不予以承认^⑧;SCF的资金规模统计还无法区分每项资金在多大程度上用于气候变化的国际援助。

在公约外,经合组织发展援助委员会(Development Assistance Committee of the Organization for Economic Co-operation and Development, OECD-DAC)开发了“里约标记法”(Rio-markers)^⑨用以统计和报告与“联合国环境公约”^⑩相关的资金支持。这一做法为解决国际援助的气候变化针对性与气候资金统计精确性开创了好的思路,但由于目前判断项目是否与气候变化相关的指标和标准还需要细化,而且在处理显著相关项目的折算比例时仍存在较大的灵活性,因此这一方法还有待进一步完善。

联合国开发计划署(UNDP)在“气候公共支出与制度评估计划”(Climate Public Expenditure and Institutional Reviews, CPEIRs)项目下也开展了对于气候资金的探讨与实践,这一项目对于国际气候援助有两个显著贡献。一是从受援国的角度较为系统地统计和报告了收到的国际气候援助^⑪;二是在“里约标记法”基础上,进一步开发出“气候相关性指数”(CPEIR Climate Relevance Index)^⑫。这项工作也为全球更好地理解、统计、报告与核实国际气候援助起到了积极促进作用。

总的来说,当前以气候资金为载体的国际气候援助在统计、报告与核实方面存在很大的困难,主要表现在:气候资金定义不明,难以界定哪些资金应该算作气候资金,哪些不算;资金提供主体复杂,既有发达国家公共财政的渠道,也有发展中国家公共财政的渠道,还有私人部门资金;资金性质既有赠款,也有优惠贷款,也有商业贷款,也有投资;资金用途难以界定所支持项目是不是或者在多大程度上与应对气候变化的行动相关,尤其是对于具有多重目标的项目;提供渠道既有直接向发展中国家和具体项目提供,也有通过MDBs、各种基金、区域间合作组织间接提供;受援国获得支持的信息也十分缺乏。这些问题导致当前国际气候援助资金的规模统计结果差异十分巨大,而且存在重复计算、漏算的情况。正如Andrea Iro^⑬指出的,基于公约下和OECD-DAC既有的工作经验,统一统计和报告术语、方法学和参数,提高数据信息的一致性,是确保国际气候援助资金可比性和可靠性的必要途径,这样才能让国际社会准确理解国际气候援助资金的来源、规模、用途,也才能用以评估发达国家在公约下向发展中国家提供气候资金支持的承诺是否落实。

3. 减缓技术商业性强,适应技术营利性差,技术转移难以落实

尽管气候友好技术也缺乏定义,但一般来说可从减缓和适应气候变化两方面的目标效果进行归类。减缓技术也就是常说的低碳技术,其中最核心和应用面最广的是能源技术,包括化石能源清洁高效利用、可再生能源、核电、节能和提高能效、电网和能源系统优化、碳捕集利用与封

⑧ 张雯、潘寻:《联合国气候谈判资金问题履约现状及谈判进展》,《应对气候变化报告(2014)——科学认知与政治交锋》,北京:社会科学文献出版社,2014,第37—49页。

⑨ OECD-DAC:《Handbook on the OECD-DAC Climate Markers》,Paris, France:OECD,2011.

⑩ 指《联合国气候变化框架公约》、《联合国生物多样性公约》、《联合国防治荒漠化公约》。

⑪ Mark Miller:《Making Sense of Climate Finance》,Bangkok, Thailand:UNDP Regional Centre for Asia-Pacific, 2013, p. 17, 25.

⑫ Adelante (led by Jerome Dendura), Hanh Le, Thomas Beloe, Kevork Baboyan, Joanne Manda, and Sujala Pant:《Methodological Guidebook: Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR)》, Bangkok, Thailand:UNDP Regional Centre for Asia-Pacific, 2015, pp. 31—32.

⑬ Andrea Iro:《Measuring, Reporting and Verifying Climate Finance》, Eschborn, Germany:GIZ, 2014, p. 19.

存技术等。而由于能源技术内在的战略利益,因此技术转移往往极具政治敏感性^⑭;另一方面,由于低碳技术往往具有较好的市场前景,商业价值高,技术开发方对知识产权的关注度极高,因此在《与贸易有关的知识产权协议》(TRIPs)管辖下,知识产权既成为推动低碳技术研发的动力,也成为妨碍技术转移的阻力^⑮。与减缓技术不同,防旱抗涝、气象预警等适应气候变化的技术,往往难以在短期获得收益,甚至无法直接获得收益,因此更加无法吸引商业技术转移,在公共资金支持不足的情况下,适应气候变化技术向发展中国家转让就更加困难。

从实践中看,国际气候援助中技术转移的困局主要表现在三个方面。一是国际气候谈判中关于技术转移的谈判举步维艰,尽管建立了 TEC 和 CTCN,但开展的工作主要还是会议讨论;二是根据“马拉喀什协定”授权开展的“技术需求评估”(Technology Needs Assessments, TNAs)虽然已经开展了很多评估项目,并发展为 TNAs-TAPs(技术行动计划),但至今仍尚未将评估结果实施落实;三是发达国家提交的气候友好技术支持信息极少,例如 2011—2012 年的信息报告中,英国仅报告了 4 个项目,美国报告了 6 个项目,澳大利亚报告了 7 个项目^⑯等,而其中普遍缺乏量化信息,无法判断向发展中国家提供技术支持的规模,有很多也没有提供具体的受援国,使得所报告的信息无法核实。

4. 能力建设援助相对清晰,但成效难以评估

由于“马拉喀什协定”列举了编制国家信息通报、制定国家气候变化方案、开展气候变化研究与系统观测等 15 个能力建设支持的具体领域,并且随着应对气候变化行动的发展,各国又识别出碳市场基础设施建设等一些新的能力建设领域,因此发达国家向发展中国家提供能力建设援助的内容相对比较清晰。例如澳大利亚报告提供了 1 250 万澳元支持由世界银行组织的发展中国家的碳市场准备行动,英国报告提供了 5 700 万英镑支持全球气候与发展知识网络建设,美国报告支持了阿尔巴尼亚等国制定低碳发展战略等^⑰。

由于能力建设的支持往往不能直接反映在碳减排量等直接量化指标上,也难以评估能力建设项目的实施效果,因此援助的提供和获益双方难以在项目预期效果和项目实施成效上达成一致。发展中国家强调发达国家所提供的能力建设援助程度和规模与发展中国家应对气候变化行动的需求仍存在巨大差距,实质性作为甚少;而发达国家认为已经为发展中国家的能力建设提供了很多的资金和技术支持,也产生了很大的成效,发展中国家的能力建设已经得到很大改观^⑱。

二、中国应对气候变化南南合作的进展

应对气候变化南南合作是中国积极参与全球气候治理,承担国际责任,力所能及帮助发展中国家应对气候变化,与广大发展中国家共同探索减缓和适应气候变化的重要举措,是发展中国家在发展的同时解决全球环境问题的共赢机制。从广义上讲,中国应对气候变化南南合作也是国际气候援助的一部分,因此也具有上述国际气候援助的基本特征。但由于在应对气候变化

^⑭ 裴卿、王灿、吕学都:《应对气候变化的国际技术协议评述》,《气候变化研究进展》,2008 年第 4 卷第 5 期。

^⑮ 王灿、蒋佳妮:《联合国气候谈判中的技术转移问题谈判进展》,《应对气候变化报告(2014)——科学认知与政治交锋》,北京:社会科学文献出版社,2014,第 50—66 页;尹锋林、罗先觉:《气候变化、技术转移与国际知识产权保护》,《科技与法律》,2011 年第 89 卷第 1 期,第 10—14 页。

^{⑯⑰} Government of Australia:《Australia's Biennial Report 1》,Canberra, Australia,2014;Department of Energy and Climate Change of the UK:《The UK's Sixth National Communication and First Biennial Report under the UNFCCC》,London, UK,2013;U. S. Department of State:《2014 First Biennial Report of the United States of America Under the United Nations Framework Convention on Climate Change》,Washington D. C. , USA. ,2014.

^⑱ 胡婷、张永香:《联合国气候谈判中的能力建设议题进展和走向》,《应对气候变化报告(2014)——科学认知与政治交锋》,北京:社会科学文献出版社,2014,第 75—82 页。

领域,中国不是公约附件二缔约方,没有向发展中国家提供资金和技术支持的义务,因此中国应对气候变化南南合作又具有自身的特点。通过应对气候变化南南合作,中国确立了相对完整的气候援助理念,即坚持气候援助与总体对外援助的统一性,坚持以“可持续发展”为基本导向,倡导南北合作与南南合作“共存并进”,确保平等互信、包容互鉴、合作共赢;进一步完善了中国气候外交体系;丰富了中国对外援助的模式和内涵,推动了国际政治经济新秩序的建立^①。

1. 中国应对气候变化南南合作的现状

应对气候变化是中国南南合作和对外援助的新领域。2013年3月和6月以及2014年11月,国家主席习近平在出访非洲、拉美和加勒比地区以及太平洋岛国地区国家时,表示中国将坚定不移与其他发展中国家一道共同应对气候变化,并将继续在“南南合作”框架内为小岛屿国家、非洲国家等发展中国家应对气候变化提供力所能及的支持^②。近年来,中国积极在应对气候变化领域开展南南合作,帮助发展中国家提高应对气候变化能力。

(1)应对气候变化南南合作的早期行动。沼气、小水电等清洁能源的利用和打井供水等适应气候变化措施,是中国开展较早且具有一定优势的援助领域,尽管在当时并没有将这些援助项目作为应对气候变化南南合作的内容。在对外援助初期,中国帮助亚非发展中国家利用当地水力资源,修建中小型水电站及输变电工程,为当地工农业生产和人民生活提供电力。20世纪80年代,中国同联合国有关机构合作,向许多发展中国家传授沼气技术,同时中国还通过双边援助渠道向圭亚那、乌干达等国传授沼气技术,取得较好效果^③。

(2)应对气候变化南南合作的加快开展。进入21世纪后,随着中国国内应对气候变化行动的加深与拓展以及国际应对气候变化合作进程的前进,中国在应对气候变化南南合作方面的工作也得到了进一步强化。2005年至2010年,中国对亚洲、非洲、拉丁美洲、南太平洋等地区发展中国家进行援助的应对气候变化相关项目共115个,总投资约11.7亿元人民币。其中实施成套、物资、技术合作项目30个,投资额约10.5亿元,实施援外培训项目85个,为122个发展中国家培养了3506名气候变化相关急需人才,有效提高了其他发展中国家应对气候变化的能力^④。2010至2012年,中国继续通过援建项目、提供物资和能力建设三种途径开展应对气候变化南南合作。中国在清洁能源、环境保护、防涝抗旱、水资源利用、森林可持续发展、水土保持、气象信息服务等领域,积极开展与其他发展中国家的合作,为58个发展中国家援建了太阳能路灯、太阳能发电等可再生能源利用项目64个,向13个发展中国家援助了16批环境保护所需的设备和物资,与格林纳达、埃塞俄比亚、马达加斯加、尼日利亚、贝宁、马尔代夫、喀麦隆、布隆迪、萨摩亚等9个国家签订了《关于应对气候变化物资赠送的谅解备忘录》,为120多个发展中国家举办了150期环境保护和应对气候变化培训班,培训官员和技术人员4000多名^⑤。2012年6月,中国在联合国可持续发展大会上宣布安排2亿元人民币开展为期三年的国际合作,帮助小岛屿国家、最不发达国家、非洲国家等应对气候变化^⑥。

^① 冯存万:《南南合作框架下的中国气候援助》,《国际展望》,2015年第1期,第34—51页。

^② 习近平:《永远做太平洋岛国人民的真诚朋友》,2014-11-21,外交部,http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t1213419.shtml;解振华:《中国积极倡导南南合作,五方面加强气候领域合作》,2013-11-19,中国网,http://news.china.com.cn/world/2013-11/19/content_30644528.htm。

^③ 国务院新闻办公室:《中国的对外援助(2011年4月)》,北京:人民出版社,2011年4月,第24页。

^④ 国家发展和改革委员会应对气候变化司(编著):《中华人民共和国气候变化第二次国家信息通报》,北京:中国经济出版社,2013年12月,第81页。

^⑤ 国务院新闻办公室:《中国的对外援助(2014)》,北京:人民出版社,2014年7月,第21—22页。

^⑥ 温家宝:《共同谱写人类可持续发展新篇章——在联合国可持续发展大会上的演讲》,2012-06-20,中国政府网,http://www.gov.cn/ldhd/2012-06/21/content_2166455.htm。

(3)应对气候变化南南合作机制的规模化与规范化。2014年9月,张高丽副总理在联合国气候峰会上宣布,中国将提供600万美元支持联合国秘书长推动应对气候变化的南南合作,并从2015年开始将气候变化南南合作资金翻番,建立气候变化南南合作基金,支持和帮助非洲国家、最不发达国家和小岛屿国家等应对气候变化^⑤。这标志着中国气候变化南南合作工作进入新的阶段。在二十国集团领导人布里斯班峰会上,习近平主席重申中国将设立气候变化南南合作基金,帮助其他发展中国家应对气候变化。在12月的联合国气候变化利马会议期间,国家发展和改革委员会专门组织召开了由5个发展中国家部长和8个国际机构首脑参加的“应对气候变化南南合作高级别研讨会”,通过各种渠道与国际社会就气候变化南南合作基金筹建问题进行了深入交流,得到了联合国秘书长潘基文和有关国家部长及有关国际机构的赞扬和积极反馈^⑥。

2. 中国应对气候变化南南合作的成效

中国是应对气候变化南南合作的积极倡导者和实践者,在致力于自身发展的同时,为其他发展中国家提供了力所能及的帮助和支持,成效显著。

(1)力所能及帮助发展中国家应对气候变化。作为世界上最大的发展中国家,中国人均资源禀赋较差,气候条件复杂,生态环境脆弱,面临应对气候变化的严峻形势。在这种情况下,中国一方面加强自身的低碳发展顶层设计,通过调整经济和产业结构,优化能源结构,推广普及节能降耗产品,开展多种形式的低碳试点示范,建立碳排放权交易市场等途径,减缓温室气体排放,通过研究、制定和实施国家适应气候变化战略,加强生态建设,加强适应气候变化、防灾减灾的基础设施和机构体系建设等途径,提高适应气候变化的能力,将发展经济、改善民生与应对气候变化、保护环境有机结合,在推动绿色低碳和可持续发展方面取得了显著进展,积累了一些经验,也吸取了一些教训;另一方面,中国也将这些经验教训和技术成果与发展中国家交流、共享,并向其他发展中国家学习应对气候变化的经验,有效推动了应对气候变化南南合作。

(2)展示积极负责的大国形象,承担大国责任。中国与国际社会一道,积极应对气候变化的严峻挑战。国家主席习近平指出,应对气候变化是中国可持续发展的内在要求,也是负责任大国应尽的国际义务^⑦。作为负责任的公约缔约方,中国积极履行了在公约下承担的各项义务,在低碳发展模式转型、应对气候变化技术研发、政策体系探索、公众意识提升、促进国际合作等各方面开展了卓有成效的实践。作为发展中国家缔约方,尽管不承担向其他国家提供应对气候变化资金、技术、能力建设支持等义务,但是多年来,中国在致力于自身应对气候变化和低碳发展的同时,向经济困难、能力不足的其他发展中国家提供了力所能及的应对气候变化援助。应对气候变化已经成为中国南南合作的新领域,发挥了中国作为发展中大国积极支持其他发展中国家实现可持续发展的重要作用,承担了发展中大国在国际气候治理中的重大责任,展示了负责任大国的积极形象。

(3)在合作中团结发展中国家,共同探索新的可持续发展道路。应对气候变化,实现可持续发展是全球的共同目标。尽管全球各国在不重复发达国家走过的“先污染后治理”发展道路上具有共识,然而当前发展中国家面临的污染形势和碳排放轨迹表明,这些国家已经开始走上发

^⑤ 国家发展和改革委员会:《中国应对气候变化的政策与行动——2014年度报告》,2014-11-25, http://qhs.ndrc.gov.cn/gzdt/201411/t20141126_649483.html。

^⑥ 国家发展和改革委员会应对气候变化司:《解振华副主任出席应对气候变化南南合作高级别研讨会和中国角系列边会活动》,2014-12-09, http://qhs.ndrc.gov.cn/gzdt/201412/t20141209_651521.html。

^⑦ 外交部:《张高丽出席联合国气候峰会并发表讲话》,2014-09-24, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1194083.shtml。

达国家的老路,这将给全球带来灾难性的后果。纵观全球二氧化碳排放历史,目前还没有一个经济体能够摆脱随人均GDP水平提高,碳排放水平“先增长后下降”的环境库兹尼茨曲线现象。然而考虑到后发优势、全球排放空间约束和国内资源环境约束,中国必须改变现有发展模式,开创一条比欧美等发达国家更为低碳的创新道路^⑳。印度总理莫迪最近也表示,只有转变生活方式,才能实现可持续发展^㉑。在这种形势下,中国积极推动南南合作,在这一框架下与其他发展中国家共同提高应对气候变化能力,既向其他发展中国家输出了应对气候变化的能力,也向其他发展中国家学习,构建了全球发展中国家应对气候变化、实现低碳与可持续发展道路的平台。

三、中国应对气候变化南南合作存在的问题

中国应对气候变化南南合作在过去几年当中,从资金规模、覆盖国家和地区、合作项目等方面都取得了积极进展和广泛认可。尽管如此,中国应对气候变化南南合作在战略设计和具体操作等方面还存在一些明显的问题,其中既有国际气候援助存在的共性问题,也有中国南南合作面临的特殊挑战。

1. 目标不明确,缺乏顶层设计

中国虽然自南南合作之初就开展了与应对气候变化相关的项目,但应对气候变化南南合作这一概念主要还是从21世纪,尤其是2008年国家发展和改革委员会应对气候变化司这一国家应对气候变化的专职主管机构成立以后,才得到特别重视。然而中国的应对气候变化南南合作至今尚未有专门的规章进行规范,没有提出开展合作的目的和目标,也没有从战略性和长期性的角度进行顶层设计,开展的项目比较分散。相比之下,发达国家在开展应对气候变化对外援助时,普遍制定了规章,提出了明确的目的,也进行了顶层设计。大国如美国,美国国际发展援助署(USAID)在《全球气候变化与发展战略(2012—2016)》中明确提出三大战略目标,即通过向清洁能源和森林可持续项目的投资,促进全球向低碳发展转型;通过向适应气候变化项目的投资,提高人口、地区和居民生活的气候变化耐受力;通过将气候变化目标与援助署开展的各项项目、政策对话、项目执行相结合,强化可持续发展的效果^㉒。小国如冰岛,对外援助的目标明确,就是帮助最不发达国家减贫,国会为此通过了《冰岛国际发展合作战略》(Strategy for Iceland's International Development Cooperation),将这一目标具体化为自然资源、人力资本与维护和平三大主题,并且将可持续发展与性别平等作为贯穿其中的两大要素。应对气候变化的国际援助就是在这一目标和战略下开展的^㉓。

当前中国的应对气候变化南南合作与总体外交战略结合不充分。在“十八大”提出“有所作为”的总体外交思路转型下,中国大力推动南南合作,积极参与新型全球治理体系构建,并重点提出“金砖国家”机制、“一带一路”等战略着力点。然而应对气候变化南南合作的地理部署并没

⑳ 傅莎、邹骥、张晓华、姜克隽:《IPCC第五次评估报告历史排放趋势和未來减缓情景相关核心结论解读分析》,《气候变化研究进展》,2014年第10卷第5期,第323—330页。

㉑ 印度总理办公室(Prime Minister's Office):《PM meets Heads of Delegations of Like-Minded Developing Countries, in the run-up to COP-21 in Paris》,2015-09-15, http://pmindia.gov.in/en/news_updates/pm-meets-heads-of-delegations-of-like-minded-developing-countries-in-the-run-up-to-cop-21-in-paris.

㉒ USAID:《USAID Global Climate Change and Development Strategy 2012—2016》,2012, Washington DC, U. S. A: U. S. Agency for International Development, p. 1.

㉓ Ministry for the Environment and Natural Resources of Iceland:《Iceland's Sixth National Communication and First Biennial Report Under the United Nations Framework Convention on Climate Change》,2014, Reykjavik, Iceland; Ministry for the Environment and Natural Resources, pp. 134—135.

有与其他新兴发展中大国实现紧密对话合作,仍以一事一议为主,弱化了应对气候变化南南合作在呼应国家整体外交战略上的作用,不能使其充分贡献对全球地缘政治经济格局的价值。

应对气候变化南南合作与经济结构转型升级、中小企业“走出去”等国家战略的配合也不足。南南合作并非孤立于国内社会经济发展的单纯外交工作,也并非国内淘汰过剩产能的输出口。只有与国内重点发展领域相辅相成,才能发挥整合全球资源、与国内发展联动的积极作用。如中国风电设备制造,在短短 10 余年内实现了跨越式发展,就是得益于国际技术转移引进技术,而这一过程中,作为技术供方的外国风机企业和风电设计公司,作为技术受方的中国风机企业以及中国政府,都是获益者^②。

2. 管理分散,缺乏统筹协调

商务部是国务院授权的对外援助主管部门,所属国际经济合作事务局、国际经济技术交流中心和国际商务官员研修学院分别受托管理援外成套项目和技术合作项目、物资项目以及培训项目的具体实施。中国进出口银行负责优惠贷款项目评估以及贷款发放和回收等管理。中国驻外使(领)馆负责项目一线协调和管理。地方商务管理机构配合商务部,负责协助办理管辖地有关对外援助的具体事物。国务院其他一些部门负责或参与部分专业性较强的对外援助工作的管理^③。与应对气候变化相关的南南合作,除了国家发展和改革委员会应对气候变化司近年来的专项资金外,实际还涉及上述单位负责的相关项目,包括农林渔牧、灾害预警、节能环保等多方面气候变化适应和减缓内容。结果是应对气候变化南南合作信息统计体系的不完善。缺少整体完备的统计体系进一步加深了各单位各自为政的局面,使得应对气候变化主管部门无法从全局视角获悉进展和协调联动,而且在国内国际的交流宣传过程中,也无法充分反映中国在应对气候变化南南合作领域作出的贡献。

3. 缺乏项目论证、监测和评估体系,透明度欠佳

完善项目论证、监测和评估体系,提高对外援助与合作的透明度,是国际发展合作的主流趋势^④。主要国家的国际援助机构采取以结果为导向的项目设计,对项目流程逐步倒推,在项目初期设计当中纳入各项操作指标以及指标收集和考核等步骤,在项目执行过程中嵌入分阶段考核验收以及最终成效评估。评估往往由独立第三方执行,以确保客观和公正。以结果为导向原则的优势在于,在清晰识别当地需求的前提下,项目制定明确、可操作、可衡量的具体目标,项目的每个环节均对照具体目标执行,确保最终得出定性定量的成果实效。

相比之下,中国应对气候变化南南合作目前尚未按照这一模式开展工作,无法统计各项措施的最终实际成效,尤其是定量评价。这一方面是因为中国整个南南合作体系尚未建立健全评估管理制度^⑤,另一方面也是因为国际上尚未建立起应对气候变化国际援助的统计、报告与核实用方法学,如前文所述,在技术层面给中国的应对气候变化南南合作的监测和评估带来了困难。

缺乏透明度引发国际社会对中国应对气候变化南南合作的猜疑,也不利于项目的设计与实施。在“新殖民主义”论的煽动下,由于国内外对合作内容信息的不了解,有可能使人对项目的出发点、执行情况、达成的效果等造成误解。而在执行能力较弱的合作对象国,通过项目各个环节充分与各利益相关方的透明沟通,可以有效地帮助项目设计和实施,从多方面了解和监督

^② 崔学勤、王克、邹骥:《中国风机制造技术转移模式与技术进步效果评价》,《中国人口·资源与环境》,2011年第21卷第3期,第64—70页。

^③ 国务院新闻办公室:《中国的对外援助(2011年4月)》,北京:人民出版社,2011年4月,第26—27页。

^④ 黄梅波、蒙婷凤:《新世纪日本的对外援助及其管理》,《国际经济合作》,2011年第2期;黄梅波、施莹莹:《新世纪美国的对外援助及其管理》,《国际经济合作》,2011年第3期;黄梅波、万慧:《英国的对外援助:政策及管理》,《国际经济合作》,2011年第7期;黄梅波、朱丹丹:《国际发展援助评估政策研究》,《国际经济合作》,2012年第5期。

^⑤ 黄梅波、谢琪:《中国对外援助项目的组织与管理》,《国际经济合作》,2013年第3期,第63—66页。

具体执行效果,从多渠道影响和推动合作对象国决策,从多方位交流展示中国应对气候变化南南合作的积极努力。

四、中国应对气候变化南南合作展望与建议

《联合国气候变化框架公约》“德班平台”的谈判中,已经将“跟踪提供支助的情况以及通过支助实现的成果”,“进一步强调支助的有效性,纳入更好地报告利用国际支助的情况以及通过支助实现的结果的条款”写入了拟达成的“巴黎协议”谈判案文^③。尽管从谈判各方的立场和应对气候变化国际合作的现实来看,“巴黎协议”应该不会把“资金支持的成效评价”作为各方的义务,但这反映了气候变化国际合作需要加强成效评价的趋势,也把未来可能给中国带来的挑战摆在了面前。虽然中国目前应对气候变化南南合作的规模不大,但考虑到中国已经宣布建立“气候变化南南合作基金”,未来需要系统性建设应对气候变化南南合作体系,因此应当尽早对应对气候变化南南合作制定相应规章制度,进行顶层设计,并为强化透明度和成效评估体系建设做好必要的准备。

1. 明确应对气候变化南南合作的目标

开展应对气候变化南南合作应当考虑实现三个方面的目标。

保护气候与环境,帮助发展中国家提高应对气候变化行动的能力。积极应对气候变化是中国在新的国际形势下,引领价值观,推动全球治理结构变革的重要契机。尽管向其他发展中国家提供支持,不是中国公约下的义务,但作为具有较多应对气候变化经验和能力的国家,通过南南合作,可以将中国应对气候变化的经验和好的做法、相应的人力物力资源交流到其他发展中国家,对发展中国家应对气候变化领域形成集约化、规范化、长效化的支持,推动广大发展中国家和全球减缓与适应气候变化,实现可持续发展。

服务全面外交,助力开创对外工作新局面。在各领域的外交中,气候变化属于相对新的、仍在发展演进的领域。国际气候制度承认历史责任,强调在可持续发展框架下国际社会合作应对,总的基础于发展中国家有利,中国在全球气候外交中的话语权也日益提升,因此气候变化应当成为中国在多极化向前推进的全球格局中,积极参与全球治理的重要突破口。推进应对气候变化南南合作,促进发展中国家的可持续发展,是中国高举和平、发展、合作、共赢旗帜的重要举措,有利于主动谋划、阐述中国梦的世界意义,有利于建立以合作共赢为核心的新型国际关系,为和平发展营造更加有利的国际环境,维护和延长发展的重要战略机遇期。

促进技术和经济发展,助力低碳技术和优势产业发展并走出去。经过“十一五”以来节能减排、应对气候变化工作的强化,中国已经逐步建立起低碳技术和产业体系,尤其是以可再生能源技术、节能技术为代表的技术研发和制造,已经处在全球领先水平。同时,由于中国的发展阶段与发展中国家更为接近,中国设计、研发和制造的低碳技术与产品,因物美价廉和发展阶段的适应性,在发展中国家更有市场。以气候变化南南合作作为导引和先行,帮助国内低碳技术和优势产业走出去,将促进自身的技术研发、产业升级,也有助于通过广泛的经贸技术互利合作,形成深度交融的互利合作网络,对全球应对气候变化和低碳转型做出积极贡献。

2. 建立健全应对气候变化南南合作的管理体系

包括中国在内,世界上主要的对外援助国都建立了不同程度的管理框架体系。从较为成功和完善的经验来看,这一管理框架主要包括法律和政策基础、组织机构、管理模式、协作模式四个要点。中国对外援助管理目前是由商务部牵头,由数十个部委机构参与,援外职能分散,援外方式多样,整个体系的理顺完善尚需时日。应对气候变化南南合作作为中国对外援助中相对较

^③ UNFCCC:《Negotiating text》,FCCC/ADP/2015/1,2015-02-25.

新,且专业性较强的领域,依托国家领导人宣布设立的“气候变化南南合作基金”,在国际上有很大影响力,不宜等待全国援外管理体系的完善,而是急需建立能够有效运行的管理体系,并且这一体系的建立也可作为全国援外管理体系改革的试点,开展经验探索。

应对气候变化南南合作可以以国务院部门规章作为其法律和政策基础。发达国家一般都设立了专项法律作为对外援助的法律基础,例如美国的《对外援助法案》、日本的《对外援助宪章》等。由于中国的对外援助法律体系尚处于探索当中,2014年12月刚刚施行了《对外援助管理办法》,考虑到未来与国家对外援助体系的衔接,应对气候变化南南合作作为试点,目前尚不宜以人大立法的形式加以规定,但为了确保该项工作的有效开展,可以考虑以国务院部门规章的形式对应对气候变化南南合作,尤其是“气候变化南南合作基金”的属性、原则、业务范围、组织机构、运行机制等进行规定。

在管理机构方面,应设立政策制定与项目执行分立型的组织机构。主要国家的援外组织机构一般有四种类型:外交/外贸部全面负责型、外交部下属专业机构负责型、独立援外署全面负责型、政策制定与项目执行机构分立型^⑤。中国目前对外援助和南南合作总的规模较大、领域复杂,不宜采用前两种方式;而建立独立援外署需要非常系统的设计,并且作为南南合作诸多领域中的一个,对于应对气候变化南南合作而言,建立独立机构也不合适。因此,可以考虑将应对气候变化南南合作的管理机构设立为政策制定与项目执行分立型的组织机构,其中重大政策由专门委员会或部门制定,同时由专门机构负责政策执行。从现有的工作基础看,这种组织机构模式也是可行的。可以依托国家应对气候变化领导小组,下设部际南南合作专门委员会,作为政策制定机构,同时设立专门的管理机构负责应对气候变化南南合作的总体运行。管理机构可以依托领导小组办公室建立。同时还需建立起专门委员会、管理机构与驻外使领馆的合作协调机制,充分发挥驻外使领馆熟悉合作对象国国情的优势,更有效地执行应对气候变化南南合作项目。未来是不是设立独立的国际合作和对外援助署,应对气候变化南南合作管理机构与其关系如何,可另行研究。

建立结果导向型的管理模式。为保证实效性原则的落实,应对气候变化南南合作应当建立起包括事前调研、事中监督、事后评估过程的结果导向型管理模式。通过事前调研,识别合作优先领域,设计预期目标;通过监督执行过程,保证支持的行动不偏离预期目标或及时提出必要的修正;最后通过事后评估,识别目标实现情况,总结经验教训。这一模式必须在强有力的信息报告和评估体系支撑下才可以实现,而这也符合透明性原则的要求。为此,应当设立与应对气候变化南南合作管理机构平行的评估机构,向专门委员会负责,负责监督项目的实施,并做出独立评估。

加强与合作对象国、多边基金和我国企业的协作。在应对气候变化南南合作支持的活动中,除了要做好对合作对象国的事前调研外,还要重视其主事权和参与度,充分发挥合作对象国民众的积极性和力量,获得民众的支持;除非应邀,否则不宜由我国全面代为决策和实施。考虑到应对气候变化南南合作的规模并不大,要开展一些大型、系统性项目,以适当的方式扩大资金量,例如吸引多边环境和气候变化基金、多边开发银行跟进支持,鼓励企业跟进投资等。

3. 建立应对气候变化南南合作成效评估机制

根据发达国家经验和自身需求,中国应对气候变化南南合作应建立完善成效评估机制,探索国际气候援助成效评估的方法学,为完善中国的南南合作成效评估,也为国际气候援助的统计、报告与核实体系建设提供经验。成效评估体系应当采取宏观评估与微观评估并进,自我评估、内部评估与第三方评估结合的评估机制。

^⑤ 黄梅波、韦晓慧:《援外管理机构:主要类型和演化趋势》,《国际经济合作》,2013年第12期,第37—44页。

宏观评估针对应对气候变化南南合作的整体目标进行,其主要目的是总结一段时期内应对气候变化南南合作取得的效果,具有一定的宣传作用,也有助于在宏观上判断应对气候变化领域的国际关系和技术优势,为更大范围的南南合作和对外援助提供信息资料。由于项目的执行周期不一,因此宏观评估应当做好短期与中期评估的结合,以年度评估为基础,收集、整理和汇总信息,结合国民经济与社会发展的五年规划,以五年为一个时间段,做出阶段性的宏观评估。

微观评估针对应对气候变化南南合作的具体项目开展,其评估周期从项目初步筛选开始,经过立项、实施、效果评估和总结,在项目执行结束后一段时期内完成。由于一些项目发挥作用的时间滞后性和评估指标自身的时间属性,例如防洪项目与洪水周期的关系,发电项目与官方能源统计周期的关系等,微观评估在项目执行结束,做出初步成效评估后,可能还需要持续跟踪观察和评估。

从开展成效评估的目的来看,与发达国家对外援助成效评估类似,应对气候变化南南合作的成效评估也能在项目设计与实施管理、经验总结与反馈、提高透明度与公信力等方面发挥作用。对于成效评估不同的应用目的,评估机制应分别采用自我评估、内部评估、第三方评估或二者结合的方案。对于宏观成效评估而言,其目的主要是宣传和总结经验,因此应当在内部评估的基础上开展第三方评估,在确保敏感信息保密的同时,提高公信力。微观评估则应以内部或第三方评估为主,以提供客观的信息参考,供完善项目设计和管理所需;同时也应做好项目实施单位的自我评估,以及时掌握、评估和反馈信息。

总的来说,中国应对气候变化南南合作为全球应对气候变化国际合作作出了突出贡献,并且其地位在未来将日益彰显。对外积极参与国际气候援助的全球治理,与其他国家共同应对和解决气候援助中存在的问题,对内做好中国应对气候变化南南合作的顶层设计,明确目标、完善管理体系、建立长效评估机制,对于有效发挥中国应对气候变化的资金和技术优势,赢得与广大发展中国家共同实现可持续发展的道义和舆论支持都具有十分重要的作用。

Progress and Perspectives on Climate Change South-South Cooperation of China

GAO Xiang

(Energy Research Institute, National Development and Reform Commission, Beijing 100038, China)

Abstract: Climate change South-South Cooperation is one of the key issues of China, regarding the international climate change cooperation, and a new theme of South-South Cooperation. Similar to international climate assistance, although climate change South-South Cooperation of China has been scaled up and improved gradually, it also faces the challenges such as lack of definition of climate assistance, and lack of methodology for statistics, report and verification. Moreover, it also lacks clear objectives, top-level design, and robust management framework. These issues have reduced the effectiveness of climate change South-South Cooperation of China. Following the establishment of "Climate Change South-South Cooperation Fund", China should clarify its objectives, establish robust management framework and effectiveness assessment framework, so that the climate change South-South Cooperation could contribute more significantly to the global actions for addressing climate change.

Key words: climate change; South-South Cooperation; global governance; climate finance; international climate assistance

(责任编辑 刘晓荣)