

南南合作框架下的中国气候援助^{*}

冯存万

【内容提要】气候援助是指有关国家或国际组织为应对和适应气候变化而采取的针对特定国家或地区开展的资金、技术等援助措施。气候援助是国际社会应对和适应气候变化的重要组成部分。由于具备相对突出的资金和技术优势，中国于本世纪初开始实施南南合作框架下的气候援助。通过这一实践，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；通过这一实践，中国还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。为更好地履行中国所担负的国际责任，促进中国气候援助的更大发展，中国应基于既有实践，建立气候援助的长效机制，巩固和深化南南合作型气候外交的模式和途径，持续推进气候治理技术革新，采取多种方式打造气候援助的话语权。

【关键词】南南合作 气候援助 中国外交 全球治理

【作者简介】冯存万，武汉大学政治与公共管理学院国际关系专业副教授

【中图分类号】D82/P467

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2015)01-0034-18

【DOI 编号】10.13851/j.cnki.gjzw201501003

^{*} 本文为教育部 2012 年人文社会科学研究青年基金项目“欧盟气候外交与中国对策研究”（项目编号：12YJCGJW003）的阶段性成果。

气候变化是当前全球共同面临的重大挑战，深刻影响着人类的生存与发展。积极应对和适应气候变化，推动世界各国全面实现经济社会的可持续发展，是国际社会所有成员义不容辞的共同责任，这需要从多方面着手，开展气候治理，其中针对发展中国家的气候援助已经成为国际气候治理体系的重要议题。与其他类型的国际援助一样，气候援助理应涵盖南北合作、南南合作及三方合作等多种模式。由于在全球气候变化中的特殊地位及相对突出的资金和技术优势，中国于21世纪初启动南南合作框架下的气候援助。这一实践推动了中国气候援助理念的初步确立，促进了中国气候外交体系的发展和对外援助的多样化发展。为促进中国国际责任的更好履行、中国气候援助的更大发展，中国应以既有实践和成绩为基础，创新设计中国气候援助的体系、思路、途径、方式和领域等。

一、国际气候谈判体系中的气候援助

气候援助是指有关国家或国际组织为应对和适应气候变化而采取的针对特定国家或地区开展的资金、技术等援助措施。就其产生背景及自身特质而言，气候援助是国际社会为适应全球气候治理的客观需求而衍生出的新型援助，它与一般意义上的国际援助既有联系，又有区别。国际援助的历史由来已久，第二次世界大战后，西方国家为实现其国际战略目标或推行人道主义等公益价值，将国际援助纳入其外交政策体系并在发达国家与广大发展中国家之间付诸实践。目前，国际援助广泛存在于南北国家、南南国家之间，是国际社会的一种常态行为，一般表现为物资、资金和技术等实质性的援助。^①气候援助是国际援助在气候变化领域的新发展，是在技术、物资、能力等领域拥有比较优势的国家针对容易受到气候变化直接冲击、应对气候变化能力匮乏的国家的援助。与一般意义上的国际援助相比，气候援助的特征表现为：其一，针对性强，即主要面向受到气候变化直接威胁的国家和地区；其二，技术水平高，气候援助所需的低碳、清洁发展技术在当前仍属于高端领域；

^① 罗红波：《意大利：独具特色的发展合作政策》，载周弘主编：《对外援助与国际关系》，中国社会科学出版社2002年版，第402页。

其三，援助效果评估难，由于气候问题的国际公共产品属性，使得目前较为普遍的“发展有效性”或“援助有效性”的评价标准解释力下降，援助效果难以评估。

气候变化问题是国际社会提出并推动气候援助的根本原因。全球气候变化对国际社会产生了巨大的冲击，据政府间气候变化专门委员会预测，到2050年，世界范围内将有1.5亿环境难民。^①此外，气候变化也涉及生态安全、粮食供应、经济建设、社会稳定等问题，甚至会增加军事冲突的可能性。^②面对气候变化的冲击，与发达国家相比，发展中国家尤其是部分生态脆弱国家面临的问题更为严峻，而且由于其能力匮乏，很难凭借自身力量应对气候变化带来的影响。这一困境又容易引发社会、经济、生态方面的问题，进而影响到国际社会的均衡发展。具体而言，发展中国家在应对、适应气候变化进程中面临的主要问题是资金和技术能力不足。根据世界银行估算，到2030年，预计发展中国家每年所需要的适应气候变化资金约为750亿美元，促进减排资金约4,000亿美元。^③

为发展中国家提供必要的应对气候变化的资金和技术援助，已在国际社会形成了广泛共识。1992年通过的《联合国气候变化框架公约》指出，历史上和目前全球温室气体排放的最大部分源自发达国家，发展中国家的人均排放量仍相对较低，因此应对气候变化应遵循“共同但有区别的责任”原则。根据这一原则，发达国家应率先采取措施限制温室气体的排放，并向发展中国家提供相关资金和技术；而发展中国家也应在得到技术和资金支持的同时采取措施减缓或适应气候变化。此后，国际气候谈判进程历经“巴厘路线图”、“哥本哈根协定”、“坎昆协议”与“德班平台”等阶段，其争论的焦点是如何在发达国家之间和发达国家与发展中国家之间划分和落实减缓气候变化责任、资金与技术转让等议题。其中，有关气候变化治理资金和技术转移的问

^① Norman Myers, "Environmental Refugees in a Globally Warmed World," *Bio Science*, Vol. 43, No. 11, December 1993, p. 758.

^② "International Climate Assistance," *Pew Center on Climate Change Brief*, June 2011, <http://www.c2es.org/publications/international-climate-assistance>, p. 5.

^③ 世界银行：《2010世界发展报告：发展与气候变化》，转引自中国日报：《发展中国家应对气候变化资金存在巨大缺口》，2009年11月10日，http://www.chinadaily.com.cn/zgzx/2009-11/10/content_8935356.htm。

题已成为影响发达国家与发展中国家之间关系的重要因素。2012年，联合国可持续发展大会通过《我们憧憬的未来》(The Future We Want)，在重申“共同但有区别的责任”原则的同时，敦促发达国家履行针对发展中国家的援助承诺。可以说，气候援助一直是国际气候谈判体系的重要组成部分，也是每个国家参与气候谈判、开展气候外交的重要议题。

受到多种因素的影响，国际社会的共识并未转化为积极而广泛的援助实践行动，从而使国际气候援助始终处于低迷状态。首先，国际格局的转型使国际气候援助的背景更为复杂化。自20世纪90年代以来，国家力量对比发生深刻变化，欧美等发达国家经济发展乏力，而部分发展中国家的经济建设步伐明显加快，并成为国际社会瞩目的新兴大国。发达国家是否有必要继续对这些新兴国家提供援助，新兴国家又应承担怎样的全球责任，都成为极具争议的话题。其次，气候问题的公共物品属性使得援助责任难以厘清。从历史的角度来看，发达国家的工业进程和历史累积排放是造成当前气候变化的主要原因。而部分发达国家则坚称新兴工业化国家以及其他发展中国家的工业化进程对气候变化也有不可推卸的责任。尽管“共同但有区别的责任”原则早已确立，但在事关国家利益的气候援助责任划分、援助力度的裁定方面，国际社会分歧严重，难有进展。再次，与气候变化治理所关联的清洁能源技术转移，在发达国家看来是一个不应主动为之的任务。即使是号称国际气候治理“急先锋”的欧盟，在向发展中国家转让环保技术方面也设置多重障碍，或在国际贸易中附加各种环境条款，甚至将“发展中国家积极参与全球气候合作”作为提供援助的条件，在一定程度上损害了发展中国家的利益，导致环境合作行动的不协调。^① 因此，国际气候援助的资金和技术一直存在着巨大缺口，难以满足发展中国家应对气候变化的客观需求。

在发达国家提供气候援助的意愿低迷、力度受限的同时，全球气候变化趋势和密集频发的极端气候事件使得发展中国家寻求气候援助的呼声更为迫切、高涨。在这种供需匹配失衡的情况下，发展中国家对气候援助的需求开始扩散至新兴大国，至此，发展中国家之间互助式、尝试性的气候援助的重

^① 张焕波：《中国、美国和欧盟的气候政策分析》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 72 页。

要性日益凸显。而作为最大的发展中国家，中国成为南南合作型国际气候援助的重要参与方之一。

二、中国对外气候援助的发展

南南合作是发展中国家在经济、技术、贸易等多领域的合作，是发展中国家自力更生、谋求进步的重要途径，也是确保发展中国家融入和参与世界经济的有效手段。中国是南南合作的积极倡导者，随着国际形势的不断变化，中国的对外发展援助在理念、内涵和实践方面不断丰富。在气候变化影响日益突出的新形势下，作为负责任的发展中大国，中国政府本着“量力而行、尽力而为”的原则，与其他发展中国家共同分享绿色技术创新成果和绿色经济发展经验，支持发展中国家加强应对气候变化能力建设。中国是世界上最大的发展中国家，发展仍然是中国长期面临的艰巨任务。这决定了中国的对外援助属于南南合作范畴，是发展中国家间的相互帮助。^① 以此为参照，中国的气候援助在参与者类型、合作内容与方式、合作目标与原则等方面与南南合作完全契合。换言之，中国针对发展中国家的气候援助是南南合作框架下的国际援助，是南南合作在全球气候治理领域的新拓展。

全球气候变化问题的复杂性以及气候谈判进程的反复多变，国际气候援助的进展迟滞与中国国力发展的非均衡性，决定了中国实施气候援助举步维艰。但从参与国际气候谈判之时起，中国推动气候援助的信心十足、政策稳健，呈现出积极、谨慎的发展特征。总体来看，中国气候援助的发展历程可以分为如下几个阶段。

第一阶段（1991年至2000年）：中国气候援助的酝酿期。

自20世纪70年代初以来，国际社会对环境问题的关注日益提升。进入90年代以后，气候变化发展成为关键的环境问题之一。中国是联合国框架下全球气候变化治理进程的主要参与者。1991年6月，在北京举行的发展中国家环境与发展部长级会议上，中国就有关气候变化谈判的立场、观点以及公约草案，阐述了有关针对发展中国家开展气候援助的基本观点，其中包括：“发达

^① 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，人民出版社2011年版，第5页。

国家应对温室气体的超量排放负有主要责任，对保护全球气候承担主要义务”；“公约谈判中应考虑发展中国家的国民经济和社会发展的需要”；“加强发展中国家气候监测和气候变化及其影响与对策的研究，加强科技合作”；同时，中国强调“发展中国家在谈判中应该加强磋商，协调立场”。^①

中国的这一主张在1992年联合国环境与发展大会上通过的《联合国气候变化框架公约》及其确立的“共同但有区别的责任”原则中得到了较为全面的体现，也成为中国开展气候外交，实施国际气候援助的根本性原则。在这一阶段，国际气候谈判的焦点在于发展中国家特别是发展中大国是否应承担温室气体限排或减排义务，而对发达国家实施国际气候援助的关注则在达成基本共识之后未作进一步的探讨或争论。因此，中国在气候援助方面的观点也维持在“发达国家有义务援助发展中国家应对气候变化”的层面。

中国的基本立场在1998年第四次缔约方会议上得到充分表述，即应建立一个技术转让机制，以非商业的和优惠的方式来协助发展中国家缔约方获得必要的环境友好技术，以应对气候变化。^②而在面对发达国家的技术转让进展极为缓慢，援助资金筹措不力这一客观局面时，中国也保持较为宽容、冷静态度，以“敦促”和“希望”的方式来表达对国际气候援助的关注。此外，中国也着重强调自身的发展中国家地位和“受援助国”的属性，并表明希望发达国家按照《联合国气候变化框架公约》向中国提供资金援助和技术转让的愿望。^③这一时期，中国更多地关注南北合作型的气候援助，南南合作型的援助尚未进入中国的气候外交议程。但是，中国在强调南北合作型气候援助的同时，并没有否定南南合作型气候援助的可能，而是从公平原则角度出发，认为“有能力（尤其是资金能力和技术能力）的国家应该为防止气候变化多作贡献，这也是公平原则的应有之义”，^④这事实上为后来中国的气

^① 杨兴：《“气候变化框架公约”研究——国际法与比较法的视角》，中国法制出版社2007年版，第14页。

^② “Report of the Fourth Conference of the Parties to the UN Framework Convention on Climate Change,” *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 12, No. 97, Monday, 16, November 1998.

^③ 中国代表团团长刘江部长于1999年在气候变化公约第五届缔约方会议上的发言。转引自薄燕：《全球气候变化治理中的中美欧三边关系》，上海人民出版社2012年版，第136页。

^④ 张海滨：《环境与国际关系：全球环境问题的理性思考》，上海人民出版社2008年版，第90页。

候援助预留了空间。

第二阶段（2001年至2009年）：中国气候援助的初创期。

自2001年始，美国小布什政府的气候政策立场严重倒退，日本、加拿大、澳大利亚等国也出现消极抵制的态度，国际气候谈判的进程和格局受到重大冲击。为了遏制上述趋势，中国与欧盟等加强合作，通过多方努力维护国际气候谈判体系。同时，从2001年到2006年，中国温室气体排放量急剧增长，引起国际社会的普遍关注，国际能源组织在2006年发布报告，预计中国将在2009年成为世界第一大温室气体排放国，这使中国气候外交面临空前的国际压力。“通过有效的援助来承担和履行中国的国际责任，为中国的发展创造良好的外部环境，是中国援外工作的基本目标”。^①

为了推动国际气候谈判进程，中国主动承担相应的国际责任，在坚持发达国家负有主要援助义务的原则基础上，开始了初步的、尝试性的自主援助实践。^② 2007年，中国在“G8+5”峰会上首次承诺，将向已经受到气候变化不利影响的小岛屿发展中国家提供援助。此外，中国政府在中非合作论坛、联合国千年发展目标高级别会议和南非德班联合国气候变化大会等多个场合，宣布了一系列涉及应对气候变化的对外援助举措，承诺在清洁能源、环境保护、提供安全饮用水、气象基础设施能力建设等领域，与有关发展中国家开展广泛的务实合作，帮助其提高应对气候变化能力。这一时期中国的气候援助处于起步阶段，具有鲜明的尝试、探索特征，这与中国的国力增长、技术发展尤其是气候谈判的认知和参与程度密切相关。

第三阶段（2010—）：中国气候援助的快速发展期。

2009年哥本哈根气候大会上，美欧在气候谈判问题上的分歧依旧，同时针对发展中大国的压力不断增加。此后，伴随着欧债危机的持续蔓延，欧盟的气候谈判领导意愿和能力大幅下降，美国针对《联合国气候变化框架公约》及其所涉及的国家减排义务的批评更为激烈。七十七国集团内部出现碎片化倾向，针对新兴经济体特别是中国、印度等的指责愈演愈烈。在此背景下，

^① 刘鸿武、黄梅波等：《中国对外援助与国际责任的战略研究》，中国社会科学出版社2013年版，第48页。

^② Ida Bjorkum, “China in the International Politics of Climate Change: A Foreign Policy Analysis,” *The Fridt of Nansen Institution Report*, December 2005, p. 31.

中国在坚持既有的发展中国家不承担硬性减排义务原则的同时，以“力所能及，尽力而为”的方式开展气候援助，有关政策更为灵活多样，援助力度与范围也较前一阶段有了明显的提升和扩展。一方面，中国强调发展中国家的首要任务仍是发展经济、消除贫困、改善民生，国际社会应该将应对气候变化、提高发展中国家的内在发展动力和可持续发展能力紧密结合起来，尊重发展中国家的诉求，以此形成广泛而坚实的基础来应对气候变化；另一方面，中国充分认识到应对气候变化的重要性和紧迫性，明确将继续坚定不移地为应对气候变化做出切实努力，并向其他发展中国家提供力所能及的帮助。

在2010年的全国援外工作会议上，国务院作出了包括“援助要向最不发达国家和小岛屿国家倾斜”等内容在内的具体部署和改进措施。2012年，中国政府在联合国可持续发展大会上宣布中国将开展应对气候变化的“南南合作”，承诺每年安排约1,000万美元用于支持非洲国家、最不发达国家和小岛屿国家积极应对气候变化。2013年3月和6月，中国国家主席习近平在出访非洲及拉美和加勒比地区时，再次表示中国继续在“南南合作”框架内为小岛屿国家、非洲国家提供力所能及的支持。2014年9月，国务院副总理张高丽在联合国气候峰会上宣布，从2015年开始，中国将在现有基础上把每年用于南南合作的资金翻一番，并提供600万美元支持应对气候变化南南合作。总之，哥本哈根峰会后，中国气候援助进入新的时期，开始呈现出目标清晰、立场明确、进展平稳的特征，进一步奠定了气候援助在中国气候外交体系中的地位。

三、中国气候援助的外交理念

日益明确的科学结论和近年来频繁发生的极端气候事件，要求国际社会特别是具有较强实力的国家推动国际气候谈判及治理进程，中国国力的快速增长以及发展中国家的期望也使得中国开展气候援助的必要性更为突出；与此同时，中国自身作为发展中国家也面临着巨大的发展和减排压力。因此，相对于中国传统的对外援助，气候援助不仅需要直面多重压力与复杂局面，也需要设定科学、灵活的外交理念，以此来保障气候援助政策与行动的有效性。而纵观中国气候援助所经历的发展阶段以及当前局面，可以较为清晰地

发现贯穿其中的外交理念。

第一，坚持气候援助与总体对外援助的统一性。自1950年向朝鲜和越南两国提供物资援助开始，中国开启了对外援助的序幕。多年来，中国在致力于自身发展的同时，始终坚持向经济困难的其他发展中国家提供力所能及的援助，承担相应的国际责任。^① 其间，中国根据国情适度调整了对外援助的规模、布局、结构和领域，注重提高对外援助项目的经济效益和长期效果，强化援助方式的灵活性和可操作性。在发展中国家面临气候变化的直接威胁、对气候援助的需求持续走高的背景下，中国自2006年开展了面向发展中国家的气候援助，明确了对外援助的新领域，也强调其与中国总体对外援助的统一性。

这一理念主要表现为如下三个方面：首先，确立总体对外援助与气候援助的包容关系。比如，中国倾向于在阐述对发展中国家援助的语境中涉及气候治理援助，将其作为对外援助的子项目，与减贫、发展、粮食安全、国际新秩序等议题密切联系。其次，遵循中国的援助宗旨与方式，确立了“沟通”与“对话”、“信任”与“合作”的气候援助战略基调。正如中国国际气候谈判代表解振华在2010年绿色经济与应对气候变化国际合作会议上所指出的，中国将“进一步加强与世界各国、不同利益集团的对话与交流，增进相互了解，建立相互信任，推动形成良好的国际合作氛围与环境”。^② 再次，中国对外援助的八项基本原则将规范、指导气候援助。1964年，中国政府确立了以平等互利、不附带任何政治条件、帮助受援国掌握技术等为核心的对外经济技术援助八项原则，这一系列原则成为指导、规范中国对外援助的基本方针。自开展气候援助以来，中国确保了这些基本方针对气候援助政策设计与项目实施的规范及指导作用。

第二，坚持以“可持续发展”为基本导向。对于广大发展中国家来说，发展是它们在新时代的共同诉求，是无可争辩的时代主题。^③ 党的十一届三

^① 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，第1页。

^② 解振华：《加强国际合作 推动绿色发展——在绿色经济与应对气候变化国际合作会议上的讲话》，中国国家发改委网站，2010年5月8日，http://xiezhenhua.ndrc.gov.cn/zyjh/201005/t20100514_346721.html。

^③ 周弘：《中国援外六十年的回顾与展望》，载《外交评论》2010年第5期，第7页。

中全会后，中国对外援助确立了“平等互利、形式多样、注重实效、共同发展”的外交理念。通过对外援助，既促进受援国之间的经济发展和社会进步，也推动中国与受援国之间的经济技术合作，以达到共同发展，共同繁荣的目的。^① 气候变化是发展中国家在社会、经济发展进程中遭遇的全球性问题，它的解决将对发展中国家的发展前景产生广泛而深远的影响。因此，中国认为，气候问题也是一个发展问题，应该从发展的角度着手解决。正是基于这一战略认知，时任国家主席胡锦涛于2008年出席经济大国能源安全和气候变化会议时指出，气候变化问题，从根本上说是发展问题，应该在可持续发展的框架内综合解决。^② 气候援助是国际气候谈判和治理进程的重要组成部分，因而也必须坚持并践行以可持续发展为基本导向的理念。

在气候变化援助领域，可持续发展理念的内涵更为丰富。首先，由于气候变化问题的严峻性，应对气候变化的战略考量与途径仍然具有相当大的不确定性，需要以变化与发展的眼光来看待当前和未来的援助措施。其次，当前发展中国家受到的气候变化冲击最为直接和严重，因而国际社会需要对发展中国家提供援助，通过经济发展和技术进步等方式，帮助他们提升应对气候变化的能力，并最终实现可持续发展。最后，气候援助应遵循既有的援助原则，尊重被援助国家的主导权。在中国看来，发展的最终动力来自于内生力量。^③ 因此，气候援助的目标是“授人以渔”，是帮助被援助国家建立并夯实应对和适应气候变化的能力，以保障其经济社会的可持续发展。

第三，倡导南北合作与南南合作“共存并进”。气候援助是国际社会应对和适应气候变化的关键途径之一。《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》均以原则方式提出发达国家应该向发展中国家提供资金和技术方面的援助。积极促成和推进南北合作型气候援助已是国际共识，也是中国一贯的气候外交目标之一，而中国也参与了南北合作型气候援助并从中受益。据统计，自清洁发展机制（CDM）建立以来，中国参与的项目数量以及获得的减排单

^① 张效民：《中国和平外交战略视野中的对外援助》，载《国际论坛》2008年第5期，第39页。

^② 《胡锦涛在经济大国能源安全和气候变化领导人会议上的讲话》，新华网，2008年7月10日，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-07/10/content_8519929.htm。

^③ 张海冰：《中国对非洲援助的“战略平衡”问题》，载《西亚非洲》2012年第3期，第40页。

位均居世界第一，这带来的技术和资金对缓解本国的能源和环境压力具有重大意义。^① 因此，中国对南北合作型气候援助持支持态度。

但是，鉴于当前发达国家的援助意愿消极，援助力度偏低的现状，中国一方面要求发达国家兑现承诺，履行援助义务；另一方面也开始在力所能及的范围内实施尝试性的气候援助。在中国看来，南南合作型与南北合作型气候援助之间是彼此认同、平行推进的关系，换言之，中国的气候援助是对南北合作型气候援助的补充，而不是代替。^② 中国在接受他国气候援助的基础上，积累了相应的技术成果和管理经验，并将其运用于对外援助领域。应该说，南北合作与南南合作这两种气候援助的共存与并进，在中国的气候援助中得到了充分体现，而中国也正努力巩固和提升这一理念，以使国际气候治理取得积极进展。

第四，坚持平等互信、包容互鉴、合作共赢的理念。与传统的对外援助相比，中国气候援助所处的国际环境更为复杂，而作为受援方的发展中国家对中国的援助期望值和认同感也发生了变化。一方面，随着国力的持续增长，中国在资金和技术方面比大多数发展中国家拥有较为明显的优势，甚至部分国家认为中国坚持自身的发展中国家属性这一立场已经阻碍了最贫穷国家实现发展的途径。^③ 这种观念很大程度上推高了发展中国家对中国开展气候援助的期望，并认为这是中国作为世界大国必须担负的国际责任和义务。另一方面，由于中国近年来经济建设稳步推进，对化石能源的需求和温室气体的排放量增长迅速，国际社会已在盛传“中国环境威胁论”，而部分发展中国家更倾向于将自身视为这一威胁的直接受害者，并对中国气候援助的能力上限产生质疑和批评。

为此，中国着力探索并践行了“平等互信、包容互鉴、合作共赢”的气候援助理念。这一理念的基本内涵可以解释为：强调并践行国际气候谈判与治理框架下中国及受援国家之间的平等与互信关系；发达国家的温室气体历

^① 何一鸣：《国际气候谈判研究》，中国经济出版社2012年版，第145-146页。

^② 解振华在2013年联合国气候变化大会“应对气候变化南南合作高级别论坛”的发言，原文为“南南合作并非取代南北合作，国际社会和国际发展机构需要支持发展中国家扩大南南合作的努力。”《应对气候变化南南合作高级别论坛》，中国网，2013年11月19日，http://webcast.china.com.cn/webcast/created/16185/152_1_0101_desc.htm。

^③ *A Global China Policy*, Brussels: European Council on Foreign Relations, June 2010, p. 7.

史累积排放是全球气候变化的根本原因，中国基于全球生态安全的战略考虑在力所能及的范围内开展治理援助；中国气候援助以促进共同发展为最终目标。中国在参与2013年华沙气候大会的“应对气候变化南南合作高级别论坛”时也强调了这一原则，即“南南合作”是发展中国家发挥各自比较优势、团结互助、实现共同发展的重要途径。^①从宏观视角来看，发展中国家在国际气候谈判进程中出现了分散化、碎片化的趋势，这对推动气候治理进程以及督促发达国家履行援助义务必将产生不利影响。因此，中国的气候援助应起到消除分歧、协调立场、扶危助困、促进发展的作用。而从推动国际气候治理援助的角度来看，这一理念既是一种创新成果，也是对中国长期以来践行的南南合作原则的继承与拓展。

四、中国气候援助的政策部署及意义

依托中国既有的国际援助主管与执行机制，中国对外气候援助的机构也逐步得以建立并发展。商务部是国务院授权的中国政府对外援助主管部门，负责拟定对外援助政策、规章、总体规划和年度计划，审批各类援外项目并对其实施进行全程管理。商务部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）馆负责中国对驻在国援助项目的一线协调和管理。2008年，商务部会同外交部、财政部等有关部门和机构，正式成立对外援助部际联系机制，并于2011年2月升级为部际协调机制。

在气候援助领域，依照商务部主导的部级协调机制，外交部、科技部、卫计委、农业部、气象局、海洋局等部门也在相关工作领域建立了援助机构，这些机构负责该领域的援助工作，同时与商务部援外司形成有机协调、政策统筹的工作机制。在中国应对气候变化的外交需求拉动和战略指引下，中国

^① 《中国积极倡导南南合作 五方面加强气候领域合作》，中国网，2013年11月19日，http://news.china.com.cn/world/2013-11/19/content_30644528.htm。

开始在对外援助机构的功能拓展和部门增设上进行了有益尝试。2012年国家发展和改革委员会设立了“国家应对气候变化战略研究和国际合作中心”，为应对气候变化工作提供决策咨询和支撑服务。

目前，上述机构在中国对外气候援助中的工作职责与协调关系仍处于摸索阶段，彼此之间还存在一些沟通不畅的问题，这些问题虽未产生严重的阻滞作用，但在一定程度上使中国对外气候援助体系呈现出核心不突出、凝聚力不足的特点。比如，有关部门之间的数据综合、信息共享仍未达到理想状态。随着中国气候外交力度的加大，机构协调与匹配关系可能要经历一个调整过程，职能部门及其功能的整合与重塑也将是一项必要而紧迫的任务。

表 1：中国对外气候援助政策部署一览表，2006—2013 年

援助方式	受援国数量	援助内容
物资提供	近 100 个	800 多批次物资援助，涉及风能和太阳能发电及照明设备、移动电源等
项目建设	24 个	已经或正在实施农业技术示范项目
		130 个清洁能源项目
技术合作	43 个	应对气候变化的技术合作项目，涉及农业、水电
	57 个	派驻 60 支中国医疗队、1,300 多名医生
人员培训	约 120 个	2010—2012 年举办 150 期培训班，受训人员 4,000 名，内容涉及低碳产业发展与能源政策、气象灾害早期预警等

资料来源：中国气候变化信息网、国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，人民出版社 2014 年版，第 22 页。

中国气候援助的政策部署及实践也取得了长足的进步，并呈现出多边与双边援助并重、“软式”与“硬式”援助并行的局面（表 1）。在多边层面，主要体现为中国借助或通过中非合作论坛、联合国千年发展计划或联合国气候变化大会制定并推行气候援助计划。双边层面的气候援助主要是在中国与亚

非拉等发展中国家之间。随着全球气候变化问题日益严峻，中国在“硬式”援助领域与突尼斯、喀麦隆、布隆迪等国开展了多方面的合作，涉及基础设施建设、水力发电、新能源项目、农业发展等领域，援助方式包括工程援建、物资赠予、资金支持等。在“软式”援助领域，中国主要采取技术合作、人力资源开发合作、国际救援以及援外志愿者等方式，为受援国的能力建设作出积极贡献。需要注意的是，中国与气候治理相关的对外援助可以追溯到 20 世纪 80 年代，当时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。^① 但由于气候变化问题在彼时尚未成为国际关系的热点问题，中国更重视这类援助项目的政治及经济意义，而没有发掘其在气候变化治理中的价值。随着气候问题关注度的上升，中国在对外援助项目中也开始大量采用环境友好技术，这使中国的气候援助实践以“润物细无声”的方式继续进行。笔者认为，中国今后应充分重视并发掘这类援助项目的气候治理价值。

气候领域中的南南合作是发展中国家之间一种阶段性、渐进性的合作。中国的气候援助将带动发展中国家的气候治理能力建设。正如有学者所言，“中国是一个发展中国家，而且作为一个在近期拥有类似经历的伙伴，它在发展上所取得的成功使其有了很大程度的可信度。”^② 此外也应看到，气候领域中南南合作的受益方不仅仅局限于发展中国家，也包括发达国家在内的国际社会所有成员。因此，南南合作框架下的气候援助是包容式、开放式的合作，它以气候治理技术转移、清洁能源开发、经济发展模式借鉴、发展援助资金合理配置为主要实践内容。目前这种合作主要在发展中国家之间进行，一旦条件成熟，则会对南北合作型气候援助产生明显的鞭策与促进作用，推动更大范围的气候治理合作。由此观之，开展气候援助对中国外交具有相当重要的意义。

第一，完善与补充中国气候外交体系。从 20 世纪 90 年代初以来，中国积极参与国际气候谈判进程，并迅速成长为具有重要影响力的谈判方，同时与以七十七国集团为代表的发展中国家协调立场，为塑造公平正义的气候治理体系及规则做出了不懈努力。近年来，国际社会对气候变化的关注度有所

^① 国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，第 24 页。

^② [美]黛博拉·布罗蒂加姆：《龙的礼物：中国在非洲的真实故事》，沈晓雷、高明秀译，社会科学文献出版社 2012 年版，第 11 页。

下降，发展中国家由于自身需求无法得到满足，也对气候治理进程渐失信心，内部凝聚力也不断下降，这使中国气候外交面临非常大的压力和挑战。与此同时，相比其他发展中国家，中国已经拥有较为完善和成熟的技术体系以及强大的经济力量。适时、适度地开展气候援助可以逐步完善中国气候外交的结构和体系，即推动参与气候谈判、承担减排义务及帮助相关国家展开气候治理和节能减排等工作同步进行。当然也必须认识到，中国气候援助也有其自身的特点，它是一种兼具辅助与保障功能的外交行为。发展中国家面临的根本问题是发展，中国的气候援助是以这一认识为基础的新型外交。它主要体现为推广节能减排理念和技术，有效降低气候变化、全球升温带来的破坏性影响，保障受援助国家的经济建设与社会发展。

第二，拓展与丰富中国对外援助模式。自20世纪50年代以来，中国逐步建立起发展引导型的援助模式，为增强中国外交的影响力、促进发展中国家的经济和社会发展发挥了不可估量的作用。新的国际形势对中国对外援助产生新的挑战，客观上要求其有所发展。事实上，“援助不是一个孤立的政策领域，必须和其他相关的政策领域，比如贸易、投资、旅游等相结合，否则相互矛盾的政策将会相互抵消，从而削弱发展援助的实际效果。”^① 同样，对外援助也与国家的气候外交相互关联。自20世纪90年代以来，西方援助大国尤其是欧洲国家开始更多地从政治、经济、社会、安全等综合角度谋划发展援助战略，在国际发展援助领域呈现出各种全球性议题相互关联和相互捆绑解决的趋势。^② 如果中国对外援助因循守旧，不能与时俱进，将会在援助模式和功效等方面面临更大的挑战。因此，发展中国家持续的援助需求和发达国家的政策调整，客观上要求中国在援助模式上进行必要的革新。从这一意义来说，气候援助包含了应对气候变化、支持经济发展的多重目标，是对气候外交与对外发展援助的融合，是对既有援助模式的丰富与拓展。

第三，增强南南合作，推进建立国际新秩序。中国认为，建设国际政治经济新秩序的前提是缩小发达国家与发展中国家的差距，和谐世界的基础在于消除地区和国家间的发展不平衡。因此，实现共同发展是中国发展引导型

^① 张海冰：《发展引导型援助——中国对非洲援助模式研究》，上海人民出版社2013年版，第161页。

^② 同上，第204页。

援助的最终目标。^①众所周知，开展气候援助，在减排和适应方面加强对发展中国家的引导与帮助，有利于提高发展中国家的生存和发展条件，进而带动其尽快掌握清洁能源和技术，在低碳经济发展中实现突破，由此持续推进国际政治经济新秩序的建立，这与中国的总体外交相得益彰。

五、推动中国气候援助的大发展

气候变化背景下的南南合作有诸多新问题、新特征，新趋势。发展中国家之间的经济发展水平差距拉大，不同国家对气候援助的需求日趋多样化。全球气候治理进程中的发展中国家合作呈现碎片化态势，观念分歧普遍存在且短期内无法消弭。更为重要的是，中国的温室气体排放量和国际舆论产生的强大压力将持续存在，对外援助政策的本质及预期受到了质疑和挑战。这些问题意味着中国对发展中国家的气候援助可能面临着赞赏与批评、理解与质疑并存的复杂环境。因此，为更好地履行中国所担负的国际责任，促进中国气候援助的更大发展，必须在既有实践和成绩的基础上，强化中国气候援助在体系、思路、途径、方式、领域等多方面的周密而科学的设计。

首先，将气候援助置于外交战略高度，建立气候援助的长效机制，并尽早开展制度设计工作。国际援助是实现气候治理的重要途径。2012年4月，经济合作与发展组织公布的数据显示，金融危机后，发达国家经济复苏乏力，财政紧张的情况持续存在，已严重影响其对外援助规模和进展，进而压制了发展中国家在应对和适应气候变化方面寻求援助的诉求。其中，撒哈拉以南非洲、最不发达国家的受援助额整体下降。^②与此同时，在世界经济总体不景气的环境下，中国经济却持续增长，从而使中国的对外援助政策与力度受到广泛关注。很多发展中国家将获取援助的希望转向中国。在国际社会中，“中国是最大的发展中国家，是经济增长速度最快的国家，也是在气候援助

^① 同上，第133页。

^② 《发达国家14年来首次削减对外援助》，中国商务部网站，2012年4月9日，<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jshz/zn/201204/20120408056849.html>。

中可以作出更大贡献的国家。”^① 这意味着中国面临着比以往更为迫切的国际援助期望，这既是中国国家力量增长的体现，也是一种长期存在的外部压力。从历史的角度来看，中国开展气候援助不仅可以帮助发展中国家积极应对和适应气候变化，也可以为发展中世界的经济发展和社会稳定奠定坚实的基础，因此中国应着眼长远，制定一项面向未来、时效长久的气候援助战略。

其次，中国需要巩固和深化南南合作型气候外交模式。冷战结束以来，国际热点问题层出不穷，而南方国家在气候治理问题上也出现了多样化的诉求和政治立场，进而对中国造成巨大压力。如果中国依然采取传统的单打独斗搞支援的模式，则可能导致外交效果大打折扣甚至出现难以应付的局面。因此，中国应通过广泛的合作方式来引导并释放这一压力，借助发展中国家的团结来保证各方在气候治理中的基本权益和治理效果。中国应逐步加强与新兴大国的沟通与协调，争取在南南合作援助的基本性质和做法方面达成较为统一的认识和口径，在国际上形成相对一致的声音，为南南合作援助的进一步发展拓宽空间。实际上，在气候外交领域，中国也已通过基础四国这一合作平台获得了一定的成果。应该注意到，基础四国是发展中国家的基础四国，是在“77+1”框架下的核心组织。因此，中国应该借助并推动基础四国的发展来促进气候援助的发展，积极打造以基础四国为核心枢纽的南南合作型气候援助体系。

再次，应持续不断推进气候治理的技术革新。气候变化及其治理所需要的技术直接决定着“低碳”经济的发展前景和国家优势。目前，这些技术的知识产权主体部分主要由发达国家所掌握。虽然中国近年来在温室气体减排和清洁能源技术等方面有了长足进步，但与欧美国家相比仍然有较大差距。包括中国在内的发展中国家对欧美气候治理技术的需求非常庞大且迫切。由于欧美国家在技术出口管制政策方面趋于严格，气候治理所需的大量技术未能及时进入援助体系，从而为中国的技术援助赢得一些竞争压力较小的生存空间。必须注意到，当前的援助技术供需关系并不具有稳定性，而是随着技术进步和全球气候治理进程的推进发生新的变化。这客观上要求中国持续推

^① 张海滨：《气候变化与中国的国家战略——王缉思教授访谈》，载《国际政治研究》2009年第4期，第80页。

动技术研发，在向欧美等环保技术基础和实力雄厚的国家学习与借鉴的同时，增强自主研发力度。中国只有努力获取技术优势，才能保证南南合作型气候援助的可持续发展。

最后，中国要采取多种方式争取气候援助的话语权。冷战后，中国的南南合作在持续稳健推进并获得良好成效的同时，也面临着部分国际舆论的质疑和指责。而在气候变化议题方面，中国的话语权弱势更为明显，急需从多角度展开对气候援助话语权的塑造。其中，中国应重新审视已有的对外援助并充分发掘其气候治理意义，从而有效纠正“中国对外气候援助力度小、起步晚”的误解。比如，在“南南合作”的框架下，中国政府自 20 世纪 80 年代以来就派出专家前往莱索托、贝宁、埃塞俄比亚、突尼斯等非洲国家推广沼气技术，实施由联合国组织、中国政府参与的沼气技术培训项目。在此基础上，从 21 世纪初开始，中国对突尼斯等国进行了沼气发电示范工程建设及技术培训。显然，此类援助项目在应对气候变化治理中的价值和历史意义不容忽视。此外，中国应通过多边、联合的渠道来塑造南南合作型的话语权。目前，中国已经在基础四国机制发展和推动气候变化谈判等方面取得了显著的进步和成就；而在气候援助方面，中国同样可以挖掘这种合作机制的潜力。换言之，中国应逐步加强与新兴援助大国的沟通，争取在南南合作援助的基本性质和做法方面达成较为统一的认识和口径，在国际上形成相对一致的声音，为南南合作援助的进一步发展拓宽空间。^①

[收稿日期：2014-10-22]

[修回日期：2014-12-08]

[责任编辑：石晨霞]

^① 毛小菁：《国际援助格局演变趋势与中国对外援助的定位》，载《国际经济合作》2010 年第 9 期，第 60 页。