

基础四国气候变化 南南合作的政策行动及启示

Climate change in BASIC countries: Policy action and enlightenment of South-South cooperation

■文 / 祁悦¹ 樊依纯²



一、引言

气候变化是当下全球瞩目的热点议题，其全球性、潜在性、长期性、危害性决定了只有通过最广泛的国际合作才能有效应对其影响和危害。应对气候变化国际政治进程在过去二十几年内不断发展和完善，各国在《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）下在协商一致的基础上达成了《京都议定书》、巴厘路线图、坎昆协议等一系列成果，建立了相关机制机构并制定了一系列技术规则。2015年底，全球近200个国家和地区在第21次《公约》缔约方大会上达成了历史性的《巴黎协定》，基本建立了以《公约》和《巴黎协定》为核心、其他多边和双边进程为补充的全球气候治理体制，要求各国政府在“自主决定”的基础上积极开展应对气候变化行动与合作，充分调动气候资金，激励技术创新，加强能力建设，鼓励全社会广泛参与，共同应对气候变化带来的挑战。

在此框架下的国际气候合作遵循公平、共同但有区别的责任和各自能力、成本有效等原则，特别是考虑到发达国家对全球气候变化负有显著的历史

责任，并且在应对气候变化方面拥有更强的能力和更丰富的资源，以往的国际气候合作多是以发达国家向发展中国家提供支持的形式开展的。近年来，随着世界政治经济和温室气体排放格局的变化，以“基础四国”（中国、巴西、印度、南非）为代表的新兴发展中国家在全球气候治理体制下扮演更重要的角色，在积极推动国内低碳发展的同时，四国通过分享经验、提供资金和技术 and 开展能力建设活动积极的推动应对气候变化南南合作。与发达国家开展气候合作不同，作为发展中国家，基础四国仍面临更多发展方面的挑战，在应对气候变化问题上有相似的关切和诉求，四国基于自身优势和关切开展的气候变化南南合作对彼此有重要的借鉴意义。

二、基础四国气候变化南南合作的政策行动

（一）巴西

巴西在应对气候变化领域雄心勃勃，在应对气候变化方面也具有鲜明的特色。可再生能源在巴西的能源结构中占38%，因此巴西的温室气体排放的主要来源并非化石燃料的使用，而是扩大耕地面积

和城镇建设而导致的毁林活动。同时，巴西民众注重保护环境、应对气候变化，对气候变化的关注程度在全球层面都处于领先地位，私营部门和非政府组织等民间团体在应对气候变化进程中都扮演重要角色。因此，巴西开展的气候变化南南合作具有以下两大特点。

首先，巴西主导的应对气候变化南南合作重点突出，主要围绕发展清洁能源和保护亚马孙森林这两大主题，集中力量打造了鲜明的合作品牌，为促进和深化相关合作以及吸引更多的资金技术资源奠定了良好的基础。在发展可再生能源方面，巴西依托自身的资源优势，积累了大量的经验并掌握先进的相关技术。巴西积极与发展中大国开展可再生能源合作，寻求优势互补，促进相关产业发展。2004年巴西与中国签署《新能源和清洁能源领域的合作备忘录》，2009年建立“巴西-中国创新技术、气候变化和能源中心”；同时，巴西也为不发达国家提供了大量实质性的援助，2007年为尼日利亚“生物燃料城”建设提供1亿美元的首批投资，2009年与莫桑比克签署投资60亿美元协议，协助莫桑比克开发生物能源。亚马孙森林在调节气候和固碳方面不可替代的作用，对于相关区域的生态环境和当地居民生计来说也至关重要。作为区域大国和新兴发展中国家，巴西在保护亚马孙森林应对局地危机和全球气候变化方面责无旁贷。早在1977年，巴西倡议成立了“亚马孙条约组织”，就促进亚马孙森林保护及该地区可持续发展加强磋商与合作；巴西推动开展了多个森林保护合作项目，如“亚马孙区域保护项目（ARPA）”，吸引了德国等发达国家以及大量资金的支持和技术援助，如2008年2月12日巴西与法国合作建立的“泛亚马孙地区的科学研究中心”、2008年8月7日巴西为募集发达国家援助建立的“亚马孙基金”、巴西同美国组织的“创新森林投资论坛”等。

同时，巴西注重鼓励私营部门和非政府组织的参与，建立了层次丰富的合作体系，充分发挥不同利益相关方的优势，提升合作的效益。政府积极行动的同时，巴西国内的私营部门和非政府组织在推动应对气候变化南南合作中也发挥了重要的作用，有效的将诸多潜在合作机会转化为务实项目，以灵活多样的方式促进了巴西与合作国的沟通交流，建

立的多层次合作体系帮助巴西在气候变化南南合作领域实现事半功倍。在私营部门合作方面，中国企业在巴西投资生物质燃料和可再生项目的案例屡见不鲜。2008年3月，河北保定天威英利新能源公司与巴西公司签署了建设太阳能发电工程战略合作谅解备忘录，于2009年在巴西建设光伏电站；2010年12月，河南许继风电科技有限公司与巴西圣卡塔林娜州政府签署协议，在此后的2至4年内合作开发建设该州2000MW风电场，合作总投资约为45亿美元。非政府组织等民间团体在相关领域做出了杰出的贡献，近年来也积极推进相关领域的南南合作。2007年9个非政府组织提出了“珍爱森林和结束毁林的国家契约”倡议，引起国际社会关注并促进了对亚马孙基金注资和相关国际合作；亚马孙人类与环境研究所建立了亚马孙热带雨林卫星监测系统，向政府、媒体以及相关的监管和执法部门提供亚马孙地区毁林的月度数据，有效促进了亚马孙森林保护的国内行动与国际合作。

（二）印度

印度人口众多、气候条件复杂、能源结构以煤为主，在可持续发展和应对气候变化方面都面临着严峻挑战。印度在应对气候变化问题上一直强调公平和正义，呼吁发达国家承担由于其历史累积排放导致的责任和义务，而印度当前的首要任务仍是脱贫和社会经济发展，其应对气候变化行动应在可持续发展的框架下进行，并以获得国际支持为前提。根据经合组织的统计，印度是目前获得气候发展援助最多的国家，这一身份使印度在气候变化南南合作中与其他新兴发展中大国的角色有略显不同，更体现了平等共赢的合作理念。在有限资金的支持下，印度在气候变化南南合作中更聚焦其优势领域，在合作的地区范围上也采取循序渐进的策略稳步推进。

首先，印度在推动气候变化南南合作过程中脱离了赠款、赠送物资、技术培训等传统的援助模式，探索出更具“平等共赢”特征的合作方式。印度在非洲的气候变化合作主要通过政策引导企业投资的模式进行，以互利互惠、共同发展为决策依据，印非企业间的合作也被非洲国家视为平等的双赢模式而非不平等的附庸关系。其次，印度将气候变化合作与其优势产业有机结合，形成合作亮点。印度依托其在空间科学技术上的优势，与非洲发展中国家

开展相关合作,弥补后者在应对气候变化的预警预报方面的不足。印度出资10亿元与非盟合作推行了“泛非电信网络”计划,建立信息平台为非洲国家获取并利用能源、土地利用变化、气象、自然资源等各领域信息提供便利,促进提高非洲国家适应气候变化和应对气候灾害方面的能力。第三,在有限资源的支撑下,印度在合作区域范围上也划定了重点,制定分阶段的合作计划,有助于对于集中资源、扩大国际影响力。南亚国家始终是印度开展国际合作的重点合作伙伴,主导南亚、在区域范围内发挥领导力一直是其对外工作的重要目标之一,应对气候变化区域合作也成为印度落实这一目标的重要领域;印度也十分重视与非洲国家之间的合作,2004年推出了“聚焦非洲”计划,不断拓展与非洲的交流合作;在重点区域合作的基础上,随着能力提高,印度不断加强在多边南南合作中的参与力度,提出了一系列多边倡议和活动,包括东南亚国家联盟-印度合作论坛、印度-湄公河流域合作网以及印度-太平洋岛国论坛等。

(三) 南非

作为非洲大国,南非的对外合作理念以引领“非洲复兴”为核心,在国际气候谈判中也一直扮演非洲代言人的形象,在凝聚非洲集团乃至发展中国家集团方面发挥了不可或缺的作用,一直积极推动适应气候变化、资金和技术转让机制等非洲国家的核心关切议题。虽然与基础四国其他三国相比,南非在经济社会发展以及减缓和适应气候变化领域的优势并不明显,但南非利用区位、文化和体制机制等方面的有力条件开展了独具特色的应对气候变化南南合作。

首先,南非重视集团的力量,强调非洲国家之间的南南合作,有机整合了区域资源,有助于推动整个非洲区域与其他国家的合作。在应对气候变化国际合作领域,非洲集团多次强调“用一个声音说话”,2011年南非开普敦举行的世界经济论坛非洲会议气候变化问题专场中,南非总统祖玛也特别呼吁非洲国家领导人必须团结一致,避免非洲国家内部的博弈和互相消耗。在国际社会眼中,南非在很多场合都代表了非洲的共同利益,非洲国家的团结支持也提升了南非的国际影响力。第二,南非充分利用多边平台,深化沟通交流,提升国际形象。一

方面,南非依托自身文化和定位的特殊性,建立广泛的同盟和交流机制,包括在气候变化谈判中加入非洲集团、基础四国等联盟,在绿色发展领域,南非也积极推动印度巴西南非对话论坛、环印度洋区域合作联盟、亚非新型战略伙伴关系等行动及合作倡议,南非与欧盟等发达国家也建立了通畅的沟通渠道;另一方面,南非积极推动多边进程并担任重要角色以提升影响力,通过召开缔约方大会,南非获得了德班平台谈判授权等重要的气候遗产,在《巴黎协定》谈判关键阶段,南非还担任了77国集团+中国阵营的主席,在凝聚发展中国家共识、推动谈判进程方面发挥了关键的作用。南非的影响力不仅仅取决于个体的实力,其与国际社会行为体构成的关系网络中的所处地位也尤为重要。南非在建立合作网络、整合资源方面的努力有效提升了其国际形象,为其在气候变化南南合作中施展拳脚奠定了坚实的基础。第三,南非在气候变化南南合作中注重体制机制创新,有效调动全社会资源。南非煤炭资源丰富,但清洁能源发电成本较高。为解决此问题,南非政府建立了“绿色电力交易机制”,利用市场有效配置资源推动清洁电力发展。在南非经营的高污染行业企业需要通过购买绿色电力以抵消其造成的环境污染,有效扩大了绿色电力的需求,吸引国际资本投资南非清洁能源,并促进了企业间的清洁能源合作。

(四) 中国

中国是目前世界第一大温室气体排放国,2014年二氧化碳排放量占全球28%。同时,中国经历过过去几十年的飞速发展,也已经成为世界第二大经济体,综合国力和国际影响力都有所提高。中国采取了积极有效的应对气候变化措施,认真履行向国际社会做出的承诺。虽然,在国内仍面临着保持经济增长、完善基础设施、调整经济结构等根本性挑战,但中国秉承负责任的态度,积极主动的承担与自身责任和能力相符的义务,积极为应对全球气候变化做出贡献。

中国一直是气候变化南南合作的支持者和实践者。首先,中国高度重视气候变化南南合作,相关工作得到有力的推进和支持。中国国家领导人多次在国际场合强调应对气候变化南南合作的重要意义并作出实质性承诺,彰显了中国在推动相关

工作方面的积极态度和坚定信心。2012年6月，时任国务院总理温家宝在联合国可持续发展大会上宣布在后续三年中提供2亿人民币支持应对气候变化南南合作；2014年9月，国务院副总理、国家主席习近平特别代表张高丽在联合国气候峰会上宣布将增加用于气候变化南南合作的资金，并建立气候变化南南合作基金；2015年9月，中美发布元首气候变化联合声明，宣布中国气候变化南南基金的规模为200亿元人民币；2015年12月，习近平主席在巴黎气候变化大会上提出了气候变化南南合作“十百千”计划。第二，中国与发展中国家的南南合作源远流长，应对气候变化南南合作也取得了阶段性成果，建立了良好的合作基础。在气候变化领域，截至目前，中国已与二十多个国家和地区签署了物资赠送谅解备忘录，累计部署了7.2亿元人民币专项资金支持，向发展中国家赠送了大量节能产品，累计为120多个发展中国家提供了4000多个培训机会。第三，中国采取了积极的应对气候变化行动，在减缓和应对气候变化领域积累了宝贵经验，培育了相关产业和产能，在发展可再生能源、提高能效、预警预报、防灾减灾及相关基础设施建设领域有明显的比较优势。为实现降低碳强度、提高非化石能源占比和增加森林碳汇的减缓气候变化目标，以及不断提高应对气候变化能力，中国在提高能效、可再生能源开发利用、森林管理、减灾防灾等领域形成了较完备的技术体系，掌握了很多成本低、易掌握、见效快，且广泛地适用于发展中国家的技术。第四，国际合作规模快速扩大，体制机制和人才队伍建设不足成为瓶颈。随着中国应对气候变化南南合作以及更广泛的“主动合作”战略不断推进，现有的体制机制已对相关工作的推进形成了制约，很多研究都指出了目前存在的多头治理、透明度不足、事前评估和绩效评估欠缺等问题。在合作执行层面，专业人才不足也成为棘手的挑战之一。加快体制机制调整，制定人才培养和储备战略势在必行。

三、启示和建议

南南合作对于推动全球应对气候变化进程有重要的意义。发展中国家地理位置相邻、发展阶段相似，面临气候变化挑战的同时也面临着经济、社会发展的多重挑战，南南合作是发展中国家相互交流、

相互学习、相互促进的重要渠道，南南合作应成为促进应对全球气候变化的务实高效、互利共赢的多边机制和平台。新兴发展中国家在这个进程中扮演重要角色，通过前文的梳理和总结，基础四国的已有经验和不足可为今后推动气候变化南南合作提供以下借鉴和启示。

首先，应整合优势资源，把握阶段重点，稳步推进应对气候变化南南合作。从巴西、印度和南非的经验来看，在有限资源和能力的支撑下，集中力量、突出重点提升气候变化南南合作效果的有效方式，避免资源分散可以在一定程度上确保开展“有质量”的合作，规避在快速扩张的过程中产生疏忽、误解和失误，给合作伙伴留下负面印象。

第二，应突出优势领域，打造应对气候变化南南合作的国家品牌。巴西通过聚焦发展清洁能源和保护亚马孙森林领域的合作塑造了专注、专业的形象，依托“品牌效应”，在拓展和深化相关领域合作的过程中显著降低沟通成本，并能够吸引更多的合作伙伴以及资金和技术支持。

第三，应加强自身能力建设，加快配套体制机制创新，通过更灵活的合作方式有效配置资源，提高合作效率。针对不同国情，发展中国家在推动气候变化南南合作的进程中各国应在国内开展有针对性的能力建设，全面提高管理、监督和评估能力，培养和储备人才。同时应特别注重在国际合作中给予执行机构一定的灵活性，促进政府、企业和民间的合作，在对外合作过程中形成合力，利用有限资源发挥最大的合作效益。

第四，应依托现有的区域和全球多边机制和平台，结合国家外交和对外合作整体战略，借势推动气候变化南南合作。新兴发展中大国都希望在国际事务中发挥更重要的作用。近年来，基础四国在区域合作、全球治理等方面都采取了更积极的策略。中国在实施“有所作为”的外交战略过程中也提出了“一带一路”等倡议，在G20、中国-东盟、中非等多边机制下也力争做出更具建设性的贡献。气候变化南南合作既是各国落实对外战略参与全球治理的重要抓手，另一方面，依托现有机制平台和国家对外战略也将使气候变化南南合作事半功倍。■

作者单位：1、国家应对气候变化战略研究和国际合作中心 2、清华大学环境学院