

中国应对气候变化南南合作历程和成效

The course and achievements of China's South-South cooperation on climate change

■文 / 李彦

气候变化给人类的生存和发展带来严峻挑战,是世界各国共同面临的一项现实而紧迫的威胁,需要各国通力合作,携手应对。2015年《巴黎协定》达成,意味着各国需要分担实现气候目标的责任与义务,贯彻落实国家自主贡献预案。其中,包括国际发展援助在内的国际合作将会对应对气候变化做出重要贡献,这不仅需要南北合作,也离不开发展中国家间的南南合作。

中国作为负责任的发展中大国,始终是南南合作的积极倡导者和忠实践行者,中国在全球气候治理中的引领与贡献对全球气候治理成果具有重大意义。中国一直在积极开展与其他发展中国家的务实合作,与气候变化相关的合作最早可以追溯到20世纪80年代,中国政府曾在多个合作论坛、联合国高级别会议和气候变化大会等在内的重要政治外交场合及领导人对话会议上,多次宣布要广泛而务实地开展南南合作,帮助其他发展中国家提高应对气候变化的能力。特别是“十二五”以来,中国政府认真落实气候变化南南合作的政策承诺,依靠中央财政应对气候变化国际合作专项资金,由生态环境部应对气候变化司(原国家发展和改革委员会应对气候变化司)作为主管部门,正式启动了应对气候变化南南合作专项工作,为不发达国家、非洲国家、小岛屿发展中国家应对气候变化挑战提供力所能及的支持和帮助,包括开展10个低碳示范区、100个减缓和适应气候变化项目及提供1000个应对气候变化培训名额的合作项目,即“十百千”项目。

一、应对气候变化南南合作的发展历程

一直以来,中国在深化参与应对气候变化进程的同时,认真履行《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》。早在20世纪80年代,中国便同联合国相关机构展开合作,帮助亚非发展中国家学习利用沼气和水电等发展清洁能源。在2006年发布的《中国对非

洲政策文件》中,中国首次明确提出“气候变化南南合作”,积极推动中非开展应对气候变化磋商、交流和项目合作。2007年,“G8+5”峰会指出,中国将继续发展和巩固在南南合作框架下与其他发展中国家在气候变化领域的合作,特别是向非洲和小岛屿发展中国家提供帮助,提高其应对气候变化的能力。2008年首次发布的《中国应对气候变化的政策与行动》中提到,中国致力于在力所能及的范围内,帮助非洲和小岛屿发展中国家提高自身应对气候变化的能力。近年来,随着全球气候变化问题日渐严峻,中国政府积极参与推动与国际组织及其他发展中国家在气候变化领域的合作,进一步加强对发展中国家的资金支持、技术转移和能力建设工作。

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,中国政府将出资2亿元人民币,开展为期3年的气候变化南南合作,帮助非洲国家、不发达国家和小岛屿国家应对气候变化。2014年9月,时任国务院副总理张高丽在联合国气候峰会上表示,中国将大力推动气候变化南南合作,提供双倍年度财政支持,建立气候变化南南合作基金,并提供600万美元以支持联合国秘书长推动应对气候变化南南合作。2015年9月25日,习近平主席与时任美国总统奥巴马在华盛顿举行会晤,再次发表关于气候变化的联合声明。该联合声明指出,中国宣布出资200亿元人民币成立“中国气候变化南南合作基金”,用于支持其他发展中国家应对气候变化,向低碳发展转型和开展气候适应力建设。同年12月,在气候变化巴黎大会上,习近平主席宣布从2016年起,将在发展中国家开展10个低碳示范区、100个减缓和适应气候变化项目及1000个应对气候变化培训名额的合作项目(“十百千”项目),进一步明确了“中国气候变化南南合作基金”的资助范围。在随后党的十九大报告中,习近平主席特别强调,中国要引导应对气候变化国际合作,成为全球生

态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。

自2011年以来,中国政府累计已有超过10亿元人民币用于开展应对气候变化南南合作,目前已与34个发展中国家签署了37份气候变化合作文件,向有关国家赠送共计1个微小卫星系统、2套气象机动站、20辆电动大巴车、1万台清洁炉灶、2万套LED路灯、3.2万台节能空调、5.7万套太阳能光伏发电系统,300万只LED灯具等,帮助受援国提高应对气候变化能力,更快实现绿色低碳发展。同时也在积极与加纳、老挝、柬埔寨、塞舌尔等国家磋商低碳示范区建设事宜。

与此同时,中国已成功举办45期应对气候变化南南合作培训班,为120多个发展中国家培训近2000名应对气候变化领域的官员和技术人员。

二、应对气候变化南南合作机制

应对气候变化是中国对外援助和南南合作的新领域。依据现有对外援助管理和执行机制,中国气候援助机制正逐步建立和完善。2018年机构改革前,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项目实施进行管理。在气候领域,包括国家发改委、科技部、农业部和水利部在内的多个部委,也根据自身相关职责,积极开展对外援助工作,并设立相关部门以负责对外援助项目的管理。其中,国家发改委作为中国应对气候变化南南合作和国际谈判的牵头单位,应对气候变化司负责开展气候变化南南合作项目工作。

2012年,国家发改委设立中国国家应对气候变化战略研究和国际合作中心,提供应对气候变化工作决策咨询和支撑服务。为进一步提高气候物资赠送项目执行率,2017-2018年,增加了国家发改委国际合作中心作为物资赠送项目的实施管理单位,负责项目招标、跟踪、监督、交付结项和评估等工作。与此同时,中国驻外使(领)馆负责驻在国援助项目的一线协调和管理工作,协助建议或转交援助项目申请,并见证物资接收和签署接收证明等。


2018年,根据国务院机构改革方案,中国组建生态环境部,将国家发改委应对气候变化和减排职责整合,并将气候司并入生态环境部,负责国际谈判、气候变化双多边和南南合作等相关工作。此外,根据改革

方案,中国组建国家国际发展合作署,整合商务部和外交部的对外援助职能,主要负责拟定对外援助战略规划等顶层设计,确定对外援助项目,并监督、评估援外项目情况等。援外的具体执行工作,仍由相关部门承担。新的机构改革为中国国内部门高效落实应对气候变化南南合作“十百千”项目相关对外援助的统筹协调提供了可能。

在项目实施上,气候司通过公开招标的方式,遴选物资赠送项目实施企业和能力建设培训的承办机构。其中,物资供货企业主要负责项目的国内实施部分,如物资的生产备货、关检运输、物资运抵后的清关协助和技术培训。受援国的签约部门及相关执行机构,则负责物资运抵港口后的清关、提货、运输、发放、安装、维护等工作,并承担由此产生的费用及确保免除赠送物资在受援国境内的一切捐税。另外,能力建设培训的承办机构负责培训项目的具体实施,如培训班的招生、授课、后勤、管理等工作。

三、应对气候变化南南合作的实施现状

近年来,南南合作在全球应对气候变化中发挥着重要作用,在帮助发展中国家互利共赢、协同步调、互相配合、沟通信息等方面起到了重要作用。从实施“十二五”规划以来,中国开始制定应对气候变化领域的南南合作战略,启动了应对气候变化南南合作物资赠送项目,帮助最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家等共同应对气候变化挑战。2016年,中国启动“十百千”项目,继续推进清洁能源、防灾减灾、生态保护、气候适应型农业、低碳智慧型城市建设等领域的国际合作。

作为帮助其他发展中国家实现自主贡献目标的重要途径之一,中国应对气候变化南南合作的长效实施,对推动全球应对气候变化合作进程至关重要。应对气候变化南南合作的有效开展,有助于支撑中国参与国际气候谈判,增强其他发展中国家的相互理解和支持,维护中国和发展中国家的整体利益,提升中国负责任的大国形象,并促进全球绿色低碳发展。而如何落实好这些合作承诺,现阶段的合作面临什么样的挑战和机遇,以及要提高这些合作有哪些值得借鉴的经验和做法,是项目当前亟待讨论的一个重要议题。

作者单位:国家应对气候变化战略研究和国际合作中心