

欧盟气候援助政策：演进、构建及趋势*

冯存万 [英]乍得·丹莫洛

内容提要：气候援助是国际气候谈判体系的重要组成部分。基于“共同但有区别的责任”原则,发达国家应通过提供资金及技术以支持发展中国家应对和适应气候变化已经成为国际共识。欧盟作为气候谈判的积极参与者之一,是当今世界最大的气候融资来源方,对国际气候援助具有关键性的影响。外交战略层面的欧盟气候援助以推动可持续发展及能力建设为目标,在政策构建中重视发展联盟关系、多元化途径设计并强调向技术倾斜。当前欧盟气候援助尚存在诸多桎梏,未来的气候援助将出现向主要缔约方施压以求责任分担、进一步减少公共财政比例、注重项目评估与监督等趋势。

关键词：欧洲联盟 气候变化 援助政策 气候融资 低碳经济

虽然发展中国家遭受气候变化直接冲击的影响已是不争的事实,且联合国框架下气候谈判进程也确认发达国家需要向发展中国家提供必要的资金和技术,以帮助其应对和适应气候变化,但援助计划的进展和落实一直是气候谈判中最为迟缓、最为棘手的问题之一。作为国际气候谈判进程中的积极参与者,欧盟的气候援助政策实践在一定程度上代表并影响着国际社会、特别是发达国家的政策趋势。深入了解欧盟的气候援助政策对于洞察、把握国际气候谈判及治理进程具有重要的意义,本文将对其演进历程、政策构建及发展趋势浅作解析。

* 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。本文研究得到武汉大学人文社科自主研究项目“气候变化南南合作与中国外交战略研究”的资助。感谢匿名评审专家提出的修改意见。

一 联合国气候谈判框架下的气候援助问题

《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)规定,发达国家应向发展中国家提供资金与技术以帮助发展中国家应对和适应气候变化,同时该框架公约也对相应的融资及技术转让机制做了说明。《公约》对气候援助的成文规定折射了这一议题在国际气候谈判中的重要性和必要性,而促成这些特性的主要原因如下。

首先,世界经济的可持续发展需要国际社会开展必要的气候治理。气候问题不仅是环境问题,同时也是政治问题和发展问题。世界人口的增长对于地球有限资源产生的压力将越来越大。联合国估计,到2030年,世界对食物的需求将增长50%,能源需求增长45%,水资源需求增长30%,而气候变化对这些需求的安全保障也产生不可忽视的影响。实施必要的气候治理,避免或降低气候变化对资源供给产生的冲击,对于确保世界经济的可持续发展具有极为重要的意义。^①气候问题本身所具有的复杂性和挑战性,也决定了治理内涵及方式的宽泛性和开放性,其中包括各国基于自身能力的治理与国家间为提高共同能力而采取的交互支持,本文所指的气候援助即是交互支持的实践路径。

其次,发展中国家需要通过接受援助来提升气候治理能力。发达国家工业化进程中的温室气体累积排放触发了气候变化并对国际社会形成全面威胁,发展中国家特别是最不发达国家和小岛屿国家的生态、经济、社会安全均将面临直接而严峻的冲击。发展中国家迫切需要提升应对与适应气候变化的能力,但历史上所遭受的殖民掠夺及由此形成的发展困境使得发展中国家建设这类能力的支持条件严重不足。支持并保证发展中国家获得相应的气候治理能力,是国际社会应对气候变化挑战的必要环节。正如欧盟环境事务委员比耶勒高(Bjerregaard)在第4次气候大会中所谈及:“发达国家向发展中国家提供必要的援助,是保证发展中国家参与并共同应对气候变化的重要保障条件。”^②

再次,发达国家具有提供气候治理援助的需求及能力。与气候变化直接相关的温室气体减排有赖于所有国家和地区的共同行动,发达国家在技术及资金方面的垄断对

^① UN/DESA, “Financing for Sustainable Development: Review of Global Investment Requirement Estimates”, Report of the UNTT Working Group on Sustainable Development Financing, New York, 2013, Chapter 1; Peer Stein, Tony Goland and Robert Schiff, “Two Trillion and Counting: Assessing the Credit Gap for Micro, Small, and Medium-size Enterprises in the Developing World”, World Bank International Finance Corporation and McKinsey & Company, October 2010.

^② “Speech by Ritt Bjerregaard” at Fourth Conference on Climate Change, Buenos Aires, Argentina, 12/11/1998, Reference: SPEECH/98/246.

于全球气候变化并无实质性的遏制作用。比如,欧盟是低碳技术及政策发展先驱并在内部减排方面取得了一定成效,但预计到2020年来自发展中国家的温室气体排放量将不断上升并占据世界总量的2/3。因此,只有确保世界各国特别是发展中国家均衡地获取发展低碳经济的资金和技术,才能保证世界将升温幅度控制在工业革命前水平之上增加2℃的目标。此外,发达国家也需要通过利用气候治理资金及技术来维持其经济增长与转型,而针对发展中国家实施气候援助则是满足这一需求的主要途径。

正是由于如上原因,国际社会就气候治理援助达成了广泛共识,这一共识经由各国磋商而成为1992年《公约》的重要内容。《公约》指出:“发展中国家缔约方能在多大程度上有效履行其在本公约下的承诺,将取决于发达国家缔约方对其在本公约下所承担的有关资金和技术转让的承诺的有效履行,并将充分考虑到经济和社会发展及消除贫困是发展中国家缔约方的首要和压倒一切的优先事项。”^①其中,小岛屿、低洼沿海等十一类国家成为接受援助的重要对象。

特别要指出的是,《公约》所规定的气候援助包含了资金支持与技术转让两个基本要素。资金是推动项目建设及技术研发和转让的基本前提,也是发展中国家应对气候变化的重要启动条件。在实践中,与气候援助所关联的资金筹集运作被称为气候融资。广义的气候融资是指一切以应对和适应气候变化为目的的资金融通,包含国内和国际两个层面。狭义的气候融资则是指由发达国家依据《公约》的条款及“共同但有区别的责任”原则应予以实施的资金筹集与援助。由于援助问题本身及融资方式的复杂性,虽然目前国际社会存在着名目繁多的与气候治理有关的基金,但彼此之间缺乏联系和统一协调,并没有形成全面且成熟的气候融资体系。实际上,《公约》的资金常设委员会(UNFCCC Standing Committee on Finance)注意到,目前存在诸多彼此重叠的资源、渠道和机制,因此气候融资的范畴和内涵尚需进一步界定。比如,关于气候融资需采用“新的和额外的资金”的规定已成为国际共识,但一直以来,如何界定这种资金来源,国际社会并未取得一致意见,即使欧盟也未能对此做出任何说明。^②

技术转让是构成气候治理援助的重要组成部分。环境友好技术及低碳技术的获取和发展是推动国际社会应对气候变化,特别是帮助发展中国家解决环境保护和经济发展之平衡问题的关键要素。根据联合国气候变化政府间会议的认定,技术转让是一个内涵宽广的过程体系,涵盖减排和适应气候变化的知识、经验和设备在不同利益行为体之间的转移,例如政府、私营部门团体、金融机构,非政府组织和研究教育部门。

^① 《联合国气候变化框架公约》第4条第7款, http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php, 2016年2月23日访问。

^② “EU Climate Finance in the Context of External Aid”, European Court of Auditors, Special Report No. 17, 2013, p.23.

《公约》对技术转让也有明确的规定:“附件二所列的发达国家缔约方和其他发达缔约方应采取一切切实可行的步骤,酌情促进、便利和资助向其他缔约方特别是发展中国家缔约方转让或使它们有机会得到无害环境的技术和专有技术,以使它们能够履行本公约的各项规定。在此过程中,发达国家缔约方应支持开发和增强发展中国家缔约方的自生能力和技术。有能力这样做的其他缔约方和组织也可协助便利这类技术的转让。”^①

《公约》的相关条款,既是对国际气候援助客观需求及组合要素的确认,同时也是对不同国家之间气候援助权责义务的明晰。在《公约》指导之下,全球气候援助虽然得以萌生发展但在体系上存在明显的格局失衡,即资金援助初具规模而技术转让乏善可陈。当前气候治理资金援助既包括狭义的气候融资,即主体为《公约》下的年度调动资金为12亿美元的绿色气候基金,也包括广义的资金幅度在400-1750亿美元间波动的来自发达国家的与气候变化相关的资金流动。^② 总体而言,当前国际气候援助的方案是发达国家同意于2020年前通过多种方式,联合向发展中国家提供每年1000亿美元的资金支持,并以该承诺数额及以《巴黎协定》为基准于2020年后加大援助力度。资金援助体系目前尚存在如下问题:第一,基金数量较多但规模偏小,对于发展中国家的庞大需求而言可谓杯水车薪;第二,基金多为涵盖范围较窄的单项基金,不能全面满足适应气候变化问题所具有的综合性挑战需求;第三,发达国家的融资及援助力度依然存在极大的不确定性,对未来的国际气候援助无法产生稳定而乐观的预期。在技术转让方面,联合国已经建立了面向全球的气候技术中心与网络,且部分发达国家也推出了相应的政策举措,但其以私人部门和合作项目为主导的市场运作模式并不能满足发展中国家的需求,而源于国家的出口限制以及普遍存在的市场失灵则更使得技术转让进程长期低迷。^③ 随着气候变化问题的持续存在及国际谈判的推进,气候援助的必要性和迫切性更为突出。正如《公约》秘书处执行秘书菲格雷斯所言,发展中国家仍有发展需求,人口、能源需求等还将继续增长。发展中国家在全球向低碳经济转型的过程中承受了最大的压力,它们要求已经完成发展任务的发达国家提供资金和技

^① 《联合国气候变化框架公约》第4条第5款, http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php, 2016年2月23日访问。

^② Guntram B. Wolff and Georg Zachmann, “A European Approach to Climate Finance Ahead of the Paris Summit”, <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/09/Bruegel-draft-on-Climate-Finance-embargoed.pdf>, last accessed on 8 April 2016.

^③ 根据一项调查资料显示,从2000年到2005年,发达国家(主要是经济合作与发展组织成员国)之间的节能减排技术转让为世界技术转让总量的77%,而从发达国家向发展中国家转让的比例只有16%,且大多集中在经济增速较快的国家或地区。此后的技术转让状况依然未有大的改观。See Antoine Dechezleprêtre et al., “Invention and Transfer of Climate Change-Mitigation Technologies: A Global Analysis”, *Review of Environmental Economics and Policy*, Vol. 5, Issue 1, 2011, pp. 109-130.

术支持的立场完全可以理解。^①在备受关注的发达国家群体当中,欧盟作为最积极的缔约方,它的政策及影响在很大程度上代表着解决气候援助问题的可行性。

二 欧盟气候援助政策的演进

欧盟积极参与国际气候谈判并在一定程度上扮演了领导者的角色。伴随着气候外交目标的调整,其气候援助政策的发展也经历了一个跌宕起伏的演进过程。自1992年《公约》确立以来,基于“共同但有区别的责任”原则,各国对发达国家向发展中国家提供资金及技术援助的议题经由多层次、多场合的争论与协商,总体上趋于具体明晰。但《公约》确立后的十余年中,各缔约方尤其是发达国家及发展中国家减排义务机制问题占据了国际气候谈判议程的主要位置,各支力量博弈所产生的利益诱惑及分化也使得发展中国家在气候援助问题上不能保持长期稳定的立场,无法持续强化其援助需求呼声,使得发达国家对援助问题一直采取回避漠视的态度,气候援助议题的进一步细化及实践迟迟未能展开。在2001年美国带头退出《京都议定书》后,加拿大、澳大利亚和日本等发达国家抛弃《京都议定书》的态度也更为明显,众多发展中国家对国际气候谈判体系颇为失望。基于多重利益考虑的欧盟为获得气候治理的领导权,重新启动濒临破裂的国际气候谈判进程,采取多种方式开展气候外交。正是在这一背景下,欧盟才开始真正地关注气候援助问题。

(一) 初始阶段的欧盟气候援助政策(2001-2009年)

2001年美国退出《京都议定书》及其引发的连带效应使欧盟所引领的国际气候谈判进程受到重创。因此,欧盟在2001年后的国际气候谈判中,既有拯救气候谈判进程的“扶大厦于将倾”的战略考量,也有继续引领气候谈判进程之“舍我其谁”的期待,更有在责任及收益之间患得患失的复杂判断,欧盟气候援助政策也因之而处于频繁的大幅波动状态。

2003年3月,欧盟出台《发展合作背景下的气候变化行动计划》,提出帮助发展中国家应对气候变化的四个战略重点:协助制定气候政策的基本框架、适应气候变化、减缓气候变化及能力建设,这是欧盟首次明确将通过合作形式来实现国际气候援助。此后,欧盟也试图通过某些战略创新来实现其援助承诺。2005年2月欧盟委员会发布《赢得应对气候变化的战争》报告,宣称欧盟要通过与第三国开展合作来应对气候变化这一全球问题,同年3月,欧盟春季峰会再次强调了这一合作的战略意义。

^① <http://www.chinanews.com/gj/2015/10-21/7581394.shtml>, last accessed on 8 April 2016.

在欧盟为推进气候谈判进程做出积极表态的同时,发展中国家寻求气候援助的呼声也持续高涨。2007年,《公约》第13次缔约方大会通过了名为《巴厘路线图》的决议,将之前国际气候谈判中受到忽视的资金问题提上了重要议程。^①此后,世界范围内气候基金数量开始呈现增长态势,但基金的规范运作及彼此协调仍存在重大缺憾。欧盟各成员国也建立了若干项气候基金,客观上对欧盟整体的气候融资产生了一定的推动作用。2007年11月,伴随着联合国政府间气候变化专门委员会第四份评估报告的出台,欧盟决定建立全球气候变化联盟,为欧盟和贫穷的发展中国家、特别是非洲国家和小岛屿国家,在应对气候变化、防灾减灾等方面提供对话交流和相互合作的平台,于2008-2010年间向联盟范围内贫穷国家提供5000万欧元援助,并尽快增加发展援助款项。自此,针对发展中国家的气候援助开始跃居欧盟的战略外交层面,并以欧盟自主的双边协定形式固定下来。

在欧盟内部,关于延续和扩展气候援助的兴趣和意向也有一定程度的提高。2008年,欧洲议会要求欧盟在2010年之前通过全球气候变化联盟将援助资金大幅增加到至少每年20亿欧元,并要求欧盟委员会和部长理事会同意将欧盟碳排放交易体系收入的25%用于支持联盟国家的气候变化政策。但欧盟成员国对这一项动议的反应甚为冷淡,并未在气候援助资金来源方面有所创新,仅对饱受诟病的对外发展援助份额做了极为有限的调整。欧盟成员国的消极行动遭到包括乐施会在内的部分国际组织的激烈批评,它们认为,欧盟不应在援助措施及力度上含糊其词,且欧盟所承诺的未来三年拨付资金数额偏少,不足以推动气候谈判现实突破;欧盟必须承担在长期融资计划中的应有责任并做出具体的数额承诺,而不是通过改头换面的方式来挤占或挪用本已捉襟见肘的对外发展援助份额,甚至拖累联合国“千年发展目标”的实践进程。

欧盟作为最积极的气候谈判参与方,却直接导致气候援助成为历次谈判的主要焦点和障碍,其主要成因是欧盟采取了颠倒因果的谈判策略,使得援助问题解决进程变得更为晦涩艰难。《公约》规定发达国家提供资金和技术是发展中国家采取有效行动应对气候变化的基础,但欧盟则认为发展中国家采取行动才是获得资金和技术的前提,并以资金为筹码对发展中国家提出种种限制。尽管面临着哥本哈根大会临近以及发展中国家急需气候援助的双重压力,但在确立具体援助份额和措施的问题上,欧盟一再推迟决策时间,即使全球气候变化联盟的实施也未切实推动欧盟气候援助根本性的转变。这种反复胶着的谈判态势一直延续到哥本哈根大会前夕,使得发达国家及发展中国家之间的观念冲突更为尖锐复杂。2009年的欧盟夏季峰会本应对气候援助目标及责任有所明确,但欧盟认为,如果在发展中国家做出减排承诺之前就确立气候融

^① 陈兰、王文涛、朱留财:“国际气候融资的演变与发展”,《世界环境》2012年第5期。

资的目标,将会置欧盟于极为不利的谈判地位,因此欧盟领导人决意将做出决定的时间拖延至十月之后。除了推迟做出承诺的时间,欧盟也试图强硬地将援助义务平摊于其他发展中国家。2009年的欧盟财政部长会议和领导人峰会都强调“除最不发达国家外,所有国家均应为帮助发展中国家应对气候变化提供资金”,同时欧盟提出应该将私人资本而不是公共资本作为气候融资的主体部分。2009年10月,欧盟表示发展中国家需要220亿至500亿欧元的公共拨款,并同意支付自身应承担的份额,但由于欧盟没有阐明实际金额及相应的资金来源,发展中国家进而担心欧盟会挪用旧有的官方发展援助而不是拨付额外新增资金。欧盟反复而模糊的气候援助立场进一步拉低了美日等国推进气候治理的意志和兴趣,更引发了发展中国家的普遍不满。对此,绿色和平组织曾不无失望地批评道:欧盟领导人还没有做好准备以应对(气候变化)挑战。^①实际上,欧盟内部也存在着诸多针对欧盟委员会的批评,时任丹麦首相拉斯姆森曾批评欧盟委员会在气候援助问题上久拖不决,并提醒“我们(欧盟)要想达成一项雄心勃勃的气候协定,就必须保持气候谈判的领导权”。^②与丹麦持同样观点的荷兰、瑞典等也对欧盟提出一系列建议,希望通过八国峰会等平台建立一项帮助发展中国家应对气候极端事件的行动方案,惜乎未能成功推动欧盟气候外交做出有力举动。在2009年哥本哈根大会上,欧盟在自身援助意向低迷的同时又对发展中国家提出了近似苛刻的减排要求,这一外交趋向与针对国际社会减排幅度的强硬立场结合在一起,形成欧盟与其他缔约方之间的巨大鸿沟,使得哥本哈根大会成为欧盟气候外交的“滑铁卢之役”。

(二) 重塑领导地位阶段的欧盟气候援助(2010-2015年)

哥本哈根大会后的欧盟气候外交既呈现出大幅调整的决心与力度,也充满了犹豫及踟蹰。造成这一状况的原因首先是欧债危机的爆发及经济颓势的蔓延,导致欧盟在援助出资力度上慎之又慎;其次则是哥本哈根大会后国际气候谈判前期走势并不明朗,欧盟虽然力求重新赢得领导者角色,但昔日苦心营造的气候谈判格局分崩瓦解也使得欧盟对预期效果信心不足。因此,欧盟在面对发展中国家的质疑和批评时,不能言之凿凿地明示其援助方案和数额,而是在各种外界猜测与自身否认中,留给世界一个模糊的气候援助概念。

2010年,欧盟发布题为《后哥本哈根国际气候政策:重振全球气候变化行动刻不容缓》文件,这份文件调整了欧盟对哥本哈根大会的态度,重申并扩充了欧盟的全球

^① “EU Holds Back on Climate Funds for Poor Countries”, <https://euobserver.com/environment/28334>, last accessed on 12 December 2015.

^② Ibid..

气候治理目标。但在气候援助方面,欧盟与国际呼声仍存在较大差距。哥本哈根大会之后,世界范围内联合国所主导的气候基金在发展和募集等方面有所改变。2010年坎昆会议所建立的绿色气候基金是国际气候援助环境进一步好转的标志,在通过引导资金进入发展中国家、激励私人资本开展气候融资推动低碳经济、实现气候适应性发展等方面起到了关键性的作用。与联合国框架下的气候基金发展趋势相比,欧盟的气候援助立场仍显得低迷模糊,由于多种因素制约而不能明确其主导方式及政策。比如,欧盟在坎昆会议上宣布其快速启动基金方案后,媒体曾猜测这种方案主要是贷款而非赠与方式,欧盟立即予以否认并公开声明“这种说法不确切且具有误导性,欧盟从未说过对发展中国家的援助必须是贷款方式,而非赠与方式”。^①同时欧盟指出:“对于贫穷国家和最不发达国家而言,援助必须主要采取赠与方式,这一点非常清楚。欧盟不会给发展中国家增加债务负担”。但让发展中国家更为迷惑的是,欧盟继而又声称:“贷款方式在气候融资方面确有其效果,贷款可以通过私人资本最大化保证发展中国家所需的气候融资额度……至于气候援助的贷款方式,我们应该强调欧盟通常会以优惠方式予以提供,而且其中的赠与因素可以高达75%。”^②欧盟对气候援助的融资方式选择,可谓欲拒还迎,充分表明了当时欧盟寻求进取却难于抉择的复杂处境。

随着在内外双重压力下欧盟气候外交政策的进一步明晰,欧盟重新夺回气候谈判进程领导权的决心开始恢复,这在很大程度上促使其气候援助立场的明确化。在2009年哥本哈根大会结束后一直到2015年巴黎气候大会召开之前,欧盟逐渐加大了对国际气候治理援助的投入力度。欧盟及其成员国对发展中国家提供的2010-2012年快速启动资金的承诺金额为72亿欧元,尽管存在经济不景气等困扰因素,欧盟及成员国最终落实的援助金额达到73.4亿欧元;在2013年,经公共财政及其他发展金融机构提供给发展中国家的援助资金达到95亿欧元;而2014年欧盟提供的援助资金总额达到145亿欧元,其中气候变化减排所占比例为63%,适应气候变化占16%,综合项目比例为21%。在这一基础上,欧盟宣布其2014-2020年期间的财政拨款将至少有20%用于气候行动。从金额递增的趋势来看,欧盟气候援助保持了虽缓慢但持续增长的气势,而欧盟在事实上成为世界最大气候融资来源地的成就也进一步激发了欧盟对自身领导能力及2015年巴黎大会达成新协定的信心。欧盟气候行动与能源委员卡涅特认为,欧盟的出资承诺大大增强了国际社会对在巴黎大会上达成全球协定的信

^① “European Union Commission, EU Climate Financing Aid -Clarification”, 2 December 2010, http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2010120201_en.htm, last accessed on 8 April 2016.

^② Ibid..

心,并宣称“是时候将我们近来所形成的政治意愿转化为具体的谈判结果了”。^①

与欧盟官方的政策期待相对应,欧盟内部商业及社会组织对气候援助的期待也日渐高涨。欧盟能源产业咨询组织布鲁盖尔(Bruegel)在其报告中指出,如果巴黎大会无法达成全球协定,那么欧盟的诸多气候政策将流于形式。对于欧盟而言,气候融资是其促成全球协定的最重要工具,通过调度共同资源来强化和统一欧盟的影响力,会极大地增强欧盟塑造及管理国际气候机制的能力,也唯有如此,方可确保气候融资能降低减排成本、确保欧盟企业受益于气候融资的相关机遇。^②在全球层面,占据全球温室气体排放量80%的国家对气候治理的态度趋于积极,国际社会对气候融资的关注持续攀升。^③如2015年联合国第3次发展筹资问题国际会议通过了《亚的斯亚贝巴行动议程》,着重呼吁发达国家落实承诺,在2020年前通过广泛渠道联合调集1000亿美元,以满足发展中国家在适应和减缓气候变化影响方面的需求。^④正是在这样的背景下,欧盟国家领导人及巴黎大会的组织方突出强调了加快气候融资对促成国际气候协定的重要性。法国外交部长、巴黎大会主席法比尤斯指出,发达国家向发展中国家提供资金和技术支持是确保巴黎大会取得成功“非常重要的因素”。欧盟委员会气候行动总司顾问雅各布也明确表示,巴黎大会为世界各国协力解决气候变化问题提供了宝贵机遇,发达国家与发展中国家需弥合分歧,将前所未有的政治意愿与承诺同步落实到新的全球气候变化协定中,欧盟将为此做出不懈努力。而为了进一步明确其立场,欧盟再次强调其实施气候援助的措施,在巴黎大会之前宣布于未来5年内向全球不发达国家提供总额3.5亿欧元的援助资金,用于应对气候变化带来的挑战。客观而言,欧盟在气候治理援助方面的努力在一定程度上弥合了发达国家及发展中国家的立场分歧,同时也通过援助行动强化了部分发展中国家的参与信心,^⑤激励了美日等其他发达国家的合作意识,因而在客观上加大了巴黎大会成功的可能性。巴黎大会所达成的全球协定要求发达国家应为协助发展中国家减缓和适应气候变化提供资金援助,以便继续履行在《公约》下的现有义务,并鼓励其他国家自愿继续提供资金援助。在

^① European Commission, “Commission Welcomes Strong EU Commitment to Boost Climate Assistance for Developing Countries”, Brussels, 10 November 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6045_en.htm, last accessed on 15 January 2016.

^② “European Climate Finance: Securing the Best Return”, Bruegel Policy Brief, Issued in September 2015, p.1.

^③ European Union External Action, “EU Climate Diplomacy for 2015 and Beyond, Reflection Paper”.

^④ Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development, The Final Text of the Outcome Document Adopted at the Third International Conference on Financing for Development, Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015, and Endorsed by the General Assembly in Its Resolution 69/313 of 27 July 2015.

^⑤ 其中非洲国家有很高的积极性,并与欧盟组成“宽泛联盟”,在推动巴黎大会缔结协定的过程中起到了积极作用。参见英国政府网站 <https://www.gov.uk/government/world-location-news/paris-climate-agreement-eu-and-africa-committed-for-the-future-of-the-planet>, 2016年4月8日访问。

考虑到发展中国家的需要和优先事项的情况下,发达国家将在 2025 年前每年提供 1000 亿美元资金,并进一步提供适当的技术和能力建设支持。这些事关气候援助的条款和问题为欧盟所接受,成为其未来气候援助的政策基础和法律平台。

三 欧盟气候援助政策构建

经由哥本哈根大会的冲击和巴黎大会的努力,欧盟气候援助已经历十余年的调整及发展时期。虽然欧盟并没有发布具有针对性的气候援助战略性文件,但从实践进程中,我们依然可以发现其较为清晰的政策构建图景,本文择其理念、政治结构与存在的障碍作出简要分析。

(一) 欧盟气候援助的理念

第一,强调气候变化在欧盟治理中的重要地位。欧盟民众普遍认为贫困、经济下滑与气候变化是当今世界面临的严峻问题,其中气候变化与其他两个问题存在紧密联系。换言之,如果气候变化问题不能得到有效遏制,那么国际社会消灭贫困和振兴经济的努力亦将付之东流。^① 欧盟官方也认为,气候变化是欧盟内部发展及对外交往的重要方面,欧盟也一直寻求在内外政策领域中将气候变化作为主要的政策议题。欧盟将气候援助议题置于治理框架之下,决定了其议程定位及政策实践将处于相对固定的运行区间,由此保障了气候援助议题在欧盟事务中的稳定性和重要性,更强化了通过气候援助来确保全球气候治理的可行性。

第二,突出气候援助与可持续发展之间的内在关联。联合国提出的千年发展目标已经成为欧盟对发展中国家外交关系的重要组成部分,而近年来欧盟更加重视气候变化与可持续发展之间的关联。欧盟认为,气候与发展行动紧密相关,如果不考虑遏制气候变化趋势,将会阻滞欧盟及发展中国家实现千年发展目标的进程。^② 因此,欧盟作为世界最大的官方发展援助方,积极采取共同的、全面的方式来支持发展,在“变化的议程”(Agenda for Change)政策模块下纳入气候变化行动,同时这也与欧盟决定将其 20% 财政支出投诸于气候相关项目的战略思路相吻合。^③ 欧盟已经围绕“千年发展目标”与诸多发展中国家建立了合作关系,并矢志确保其发展援助支出的有效性。由

^① “Europeans’ Attitudes towards Climate Change”, p.6, Special Eurobarometer 313, Wave 71.1, TNS Opinion & Social, 2009, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_313_en.pdf, last accessed on 8 April 2016.

^② European Commission, “Using Innovative and Effective Approaches to Deliver Climate Change Support to Developing Countries”, p.5, http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/gcca_brochure_en.pdf, last accessed on 8 April 2016.

^③ European Union External Action, “EU Climate Diplomacy for 2015 and Beyond, Reflection Paper”, p.6.

于气候变化有可能对这些致力于脱贫和经济发展的项目及政策产生消极作用,欧盟宣称在事关捐赠及接受的各个环节均应充分考虑气候变化因素及其影响,并通过逐步摸索建立行之有效的援助体系。

第三,增强发展中国家能力建设进程。应对和适应气候变化需要国际社会的全面积极参与,因此促进与提高发展中国家的气候治理能力成为实现这一目标的重要保障。这意味着,气候援助的目的是要确保最脆弱国家能够应对气候变化所带来的影响。依照欧盟的标准,众多发展中国家尤其是贫穷国家和小岛屿国家的能力建设存在严重不足。以全球气候变化联盟建立为标志,欧盟开始构建以能力建设为核心的气候援助体系,并围绕这一核心议题设计开展相应的援助项目,其中包括与发展中国家的政府密切合作,协助制定和实施国家发展规划及政策,鼓励私营部门的参与;加强发展中国家的项目管理能力,为法律与管理机制以及公私合作指针的建设提供支持。

(二) 欧盟气候援助的政策结构

欧盟气候援助的政策结构是其气候援助理念得以具体实现的机制安排。从其政策实践来看,这一结构大致可以分为如下三个层次。

第一层次:建立气候变化联盟,明确援助目标国家。欧盟认为,全球气候治理进程具有包容性,这意味着欧盟不仅要推动发展中国家积极参与,同时也需要帮助发展中国家了解气候变化行动与经济、环境效益和国家发展政策目标的内在关联,而建立政治信任是确保这一包容性得以体现的重要途径。正是在这种理念的指引下,欧盟开始在多个层面建设立足于气候治理的国际联盟,除了2007年建立的“全球气候变化联盟”之外,欧盟也与巴西、印度、中国、韩国和南非等开展了气候变化伙伴关系建设或对话。欧盟委员会也与一系列地区组织在环境和气候变化问题上建立了互动关系,其中包括非加太国家、亚欧会议、东南亚国家联盟、海湾合作理事会与石油输出国组织。建立和发展联盟或伙伴关系,已成为欧盟推进气候援助行动的重要政策形式。

第二层次:建立综合平衡的多元化气候治理援助政策。气候变化是一个综合性的全球挑战,客观上要求气候援助应遵循全面、平衡、包容的运行机制,因此欧盟力求建立综合平衡的多元化气候援助政策。这种平衡特征首先体现为援助主体的多元化。为了弥补援助资金与技术缺口,借助多重资源来降低国际社会对欧盟提供援助的期望压力,欧盟在多个场合对其他发达国家以及经济实力较为强大的发展中国家表明立场,要求其增加或实施对最不发达国家和小岛屿国家的气候治理援助,以实现该领域的供需平衡。在2015年巴黎大会召开前夕,欧盟在与非加太国家签订协定的同时强

调“我们要求其他国家也加入我们的队伍”。^① 欧盟实现平衡型的气候治理援助构想,还体现在其所实施的号召私营机构等多元化行为体积极参与的鼓励政策。欧盟支持建立国家和地方政府、企业和非政府组织之间多形式的伙伴及联盟关系,为发展中国家获取可持续的能源、资源及技术提供便利。其次是融资途径多元化。欧盟的气候融资途径除公共财政拨款外,还有双边或多边投资银行发行股票、贷款等方式,并注重通过公共资本来吸引私人资本。比如全球气候变化联盟的资金来源于欧盟财政拨款、第十期欧洲发展基金以及爱沙尼亚、捷克等国的捐款。^② 在经历坎昆会议、德班会议等多个阶段后,欧盟对气候融资途径多元化的必要性认识更为深入,明确其对私营部门的政策并鼓励其积极参与对低碳排放与气候适应项目的投资。同时欧盟为保障私人部门的参与,也积极通过国家发展规划、政策、措施及机制来促成与保障私营部门的气候行动。^③除了欧盟财政拨款以外,欧洲开发银行也向发展中国家提供气候融资并已经成为世界上最大的气候融资借贷方。2014-2020年,欧盟还将通过以上方式向气候行动项目投入20亿欧元,由此可带动500亿欧元的预期气候行动资金投入。再次是援助地域及领域分布多元化。欧盟在周边地区、地中海地区以及拉美国家、非洲和亚洲均有气候投资,地域分布相当广泛。从项目类别来看,则涵盖了气候治理和能源创新两大类,兼及多个行业和社会领域。以全球气候变化联盟为例,欧盟在38个国家支持了51个政策项目,涉及温室气体减排、适应气候变化、降低最不发达国家的灾害风险,以及减少森林退化和砍伐所导致的温室气体排放。此外,最新的全球气候变化联盟资助行动预计在2014-2020年投入3.5亿欧元资金,帮助最不发达国家和小岛国适应气候变化、在发展规划制定及实施中增加气候变化项目。

第三层次:筹建面向技术转让为主、资金援助为辅的气候援助转型机制。当前全球及欧盟层面的气候援助均体现出资金援助相对领先而技术转让严重滞后的特点。国际社会对气候援助的需求具有覆盖面广、持续时间长的特点,仅仅通过资金援助或贷款方式远远不能满足这类需求。作为国际社会最大气候融资方的欧盟在2003-2012年间贡献的财政拨款与发展基金贷款为47亿欧元,即使附加1.55亿欧元的气候变化灾难预防基金,也不能满足发展中国家的需求。实际上,欧盟早已意识到气候技

^① European Commission, “EU and 79 African, Caribbean and Pacific Countries Join Forces for Ambitious Global Climate Deal”, 8 December 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6273_en.htm, last accessed on 8 April 2016.

^② 欧洲发展基金是欧洲共同体对非洲、加勒比、太平洋国家实施援助的主要方式。该基金每五年由欧盟国家依据融资协定进行补充(replenish),第十期欧洲发展基金的涵盖年限为2008-2013年。http://www.developmentportal.eu/wcm/dmdocuments/acp-programming/jpa_ljubl_brief_edf_en.pdf, last accessed on 8 April 2016.

^③ “Climate Change Cooperation with Non-EU Countries”, http://ec.europa.eu/clima/policies/international/cooperation/index_en.htm, last accessed on 20 February 2016.

术既是化解气候变化之威胁的必要工具,也是推动可持续发展的主要动力,例如投资气候技术可以创造就业机会,所以欧盟在实践中开始注重对技术转让的政策分析。在现有的尝试措施中,基于气候治理技术的研发现状以及欧盟促进经济复苏、激发私营经济活力的政策考虑,欧盟及成员国均号召非政府组织和私营部门加大对气候治理技术的研发和推广力度,并鼓励它们将技术成果通过合理的途径融入国际气候治理援助。如前所述,欧盟现有的技术转让机制突出保护知识产权与市场价值,并严重依赖于私人部门和市场调节,忽视气候治理技术的公共产品属性及《公约》所要求的技术转让优惠或减免,因此,欧盟现有的技术转让机制必须经过重大转型方可实现其根本价值,而这一转型必然是一个漫长的过程。

必须指出的是,尽管欧盟在气候援助领域已经建立了其他发达国家不能企及的援助机制,其成效也相应地推动了国际气候谈判进程,但与欧盟自身引领国际气候治理进程的雄心以及其具备的援助实力相比,目前的援助机制还面临着若干障碍,导致其援助实践与期望之间存在较大差距。

(三) 气候援助建构过程中的障碍

首先,来自成员国的掣肘。欧盟成员国数量多达 28 个,部分国家对欧盟气候外交能力特别是对本国利益的考虑成为其审视欧盟气候外交政策的重要牵制。作为温室气体排放大户的发达国家向发展中国家提供资金技术以帮助其应对气候变化,是《公约》的明文规定,但这并不意味着加入欧盟这一发达国家俱乐部的所有成员国都已毫无保留地认同和接受这一要求。如果气候援助财政拨款影响到欧盟内部的资金运作,来自成员国、特别是非《公约》附件二缔约方的抵触情绪则更为明显。^① 2009 年 10 月的欧盟成员国财政部长会议上,各成员国在援助资金数额上分歧严重,未能就欧盟气候变化资金援助方案达成一致,而这种分歧一直延续到哥本哈根大会期间,导致欧盟无法形成一致立场,进而弱化其谈判能力。^② 时任欧盟委员会主席巴罗佐曾公开表示,如果各成员国不能就气候援助资金方案的数额达成一致,欧盟将很难说服其他国家在哥本哈根大会上达成新的国际减排协定。实际上,在国际社会提出“气候融资”的概念后,欧盟并未形成统一的气候融资观念,遑论统一的监测、核查、报告体系。哥本哈根大会之后,欧盟仅在既有的发展援助政策之分工及协作方面颁布了一项条例,但成员国及欧盟委员会在气候融资的资金分配上并不交换信息。对于成员国之间的

^① 欧盟成员国中为《公约》附件二所列国家的有 15 个,分别是法国、德国、意大利、比利时、荷兰、卢森堡、英国、爱尔兰、丹麦、希腊、西班牙、葡萄牙、瑞典、芬兰、奥地利;非附件二缔约方的国家有 13 个,分别是塞浦路斯、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、斯洛伐克、斯洛文尼亚、罗马尼亚、保加利亚和克罗地亚。

^② Lisanne Groen and Arne Niemann, “The European Union at the Copenhagen Climate Negotiations: A Case of Contested EU Actorness and Effectiveness”, *International Relations*, Vol.27, 2013, pp.308-324.

援助金额分歧,曾主持欧盟成员国财长会议的轮值主席国瑞典财政大臣安德斯·博里颇为失望,他认为“我们已为所有成员国能在这—问题上达成一致做出巨大努力,但欧盟各方还需付出更多的努力,以达成一个令各方都能接受的妥协方案”。^①然而,尽管欧盟致力于增进成员国之间的合作,但时至今日这类问题仍未能有效解决。欧洲审计院针对气候外交于2015年发布公告称,尽管欧盟委员会对于气候援助进行了较好的管理,但欧盟委员会和成员国之间的合作相当匮乏。欧盟委员会未能恪尽其责实施领导权,而成员国对于欧盟委员会的动议也没有给予充分的回应。欧盟若要增加其对外气候援助的成效,则必须改善委员会和成员国之间的合作。

其次,援助资金来源的桎梏。气候融资是欧盟当前开展气候援助的重要方式,而与之关联的资金来源则是欧盟最棘手的问题。一方面,欧盟援助计划及资金依照年度预算安排,这一规则使得气候援助对年度政治决策的依赖性太强,无法制定并保证长期规划。欧盟若要在气候援助领域开展长期稳定的规划,就必须实施独立于国家预算之外的融资政策,以提供稳定且具有可预见性的气候融资。另一方面,欧盟拓宽援助资金来源的创新力度不足。当前包括欧盟及成员国在内的气候融资公共资本依然局限于官方发展援助的框架之下,而实际上所有发达国家的发展援助资金并未达到国际社会公认的“占国民生产总值0.7%”的比例标准,包括欧盟在内的西方国家也没有采取实际措施来改变气候融资公共资本受限于官方发展援助的政策实践。与此形成鲜明对照的是,欧盟成员国每年用以补贴化石能源的资金则达到350亿欧元。^②因此,国际社会呼吁欧盟各国降低对化石能源的补贴,切实加大创新式公共基金进入气候融资的力度,而不是仅仅受制于0.7%比例框定的政策约束。

最后,援助机制设置复杂化。复杂的机制设置是欧盟气候援助难有重大进展的主要原因之一,这种复杂性首先是欧盟对气候援助资金用途表现出的过度担忧造成的。在发达国家看来,发展中国家大多政治不透明、腐败严重,给发展中国家提供气候援助资金很可能会助长腐败,或者被腐败官僚侵吞、利用。欧盟气候变化行动司司长德尔伯克曾经声明:“在未能清楚证明减排透明度的情况下,无法期望人们把钱投进去”。发达国家关注的“透明度问题”也是《巴厘路线图》为何规定发展中国家得到国际资金、技术和能力建设支持的同时,要接受“可衡量、可报告、可核实”之标准的原因。其次,这种复杂性也是技术转让过程的顾虑偏多所致。尽管欧盟认可发展中国家对于气候技术转让的需求,并已做出一定的尝试,但与国际社会应对气候变化的迫切性相比,

^① http://news.xinhuanet.com/environment/2009-10/21/content_12287747.htm, last accessed on 20 February 2016.

^② <http://www.euractiv.com/sections/climate-environment/eu-should-lead-climate-finance-not-robbing-aid-pot-319265>, last accessed on 14 January 2016.

欧盟在该领域的复杂管理机制则在事实上成为一道障碍。欧盟认为应该通过特定的环境创设(enabling environment)来实现一系列条件的联合运作,特别是通过法律、组织、财政、信息、政治与文化等条件综合协调来推动气候技术创新和转让。这种复杂的管理机制对于需求技术转让的发展中国家而言是很难跨越的鸿沟,对欧盟自身而言同样是一种沉重的包袱,势必使其技术转让机制的发展面临更多束缚。

四 巴黎大会后的欧盟气候援助趋势

《巴黎协定》是第一份适用全体缔约方的具有法律约束力的协定,为2020年后全球参与应对气候变化行动做出了制度性的安排。根据协定,发达国家将加强对发展中国家的资金、技术和能力建设支持,帮助后者减缓和适应气候变化;同时,发达国家将说明它们所提供的资金和技术,发展中国家也将汇报它们需要和获得的援助。欧盟通过多种政策积极塑造巴黎大会的进程和协定成果,因此,结合《巴黎协定》与欧盟近年来的气候援助政策,可以对未来一段时间欧盟气候援助发展趋势做出如下判断。

首先,欧盟将会增加对其他主要缔约方的融资要求。巴黎大会达成的全球协定对2025年前的气候援助做出了明确规定。在2025年前,《公约》缔约方会议将基于发展中国家的需要和优先事项的考虑,设定颇具历史意义的每年最低1000亿美元的集体定量目标。发展中国家认为,发达国家不仅需要在2020年之前兑现承诺,且必须于2020年后在每年1000亿美元资金的基础上增加援助规模。但实际上,巴黎大会期间发达国家的谈判依然胶着于如何达到2020年前的融资目标,而2020年后以1000亿美元为基础的融资方案实际上并未被发达国家公开接受。作为目前最大的气候融资贡献者,欧盟目前面临诸多的难题,如债务危机影响尚未消除,难民危机尚未出现转机等等,这些都将迫使欧盟在未来融资过程中的决策更为审慎,以期在保持其在巴黎大会重新赢得的国际地位的同时,降低气候援助给欧盟经济带来的压力。自哥本哈根大会以来,欧盟一直要求其他发达国家及新兴经济体大幅度增加对发展中国家的气候援助。因此,欧盟在内部危机及外部压力的双重推动下,要求其他主要缔约方增加气候融资的呼声将会更加频繁而急切,其中发达国家中的美、日、澳以及作为发展中国家的中、印将受到来自欧盟气候融资的更大压力。

其次,欧盟将进一步缩减气候援助中公共财政资金的使用比例。尽管已有巴黎大会之前的大度表态,欧盟仍然面临着财政能力捉襟见肘的尴尬。因此,欧盟也将进一步鼓励私人资本的投入,以期推动行业海外投资和低碳技术市场的扩张。欧盟在今后的气候融资中将更加注重公共资本与私人资本的权衡,在激励私人资本继续参与气候

援助的同时,将进一步缩减公共资本的比例。欧盟主张气候援助资金中包含若干组成部分,其中来自发展中国家的私营和公共资本应占 20-40%,碳市场将提供 40%资金,剩余部分才由国际公共融资补足。有关资料显示,在 2014-2020 年间欧盟将继续提供 36 亿欧元的援助,帮助可再生能源、电气化及能源有效性项目。欧盟这一投资计划可能带动 150-300 亿欧元的贷款和股权投资,而这种具有连带效应的投资才是欧盟政策预期的主要目标所在。^①但实际上,发展中国家要求发达国家提供额外、稳定、可预见的资金支持,而市场机制下碳价格的波动将导致资金的不稳定性和不可预见性,不利于发展中国家的适应和减缓行动。

再次,欧盟将加大对国际气候援助的评价与监督力度。欧盟的气候援助目标之一是支持发展中国家的能力建设,这意味着欧盟不仅将受援助国家实施低碳发展战略作为开展援助的前提条件,同时也将受援国发展战略中包含的自主资金与技术比重作为关键的衡量标准。在此基础上,欧盟更进一步提出,发达国家应该通过碳信用机制(carbon crediting mechanisms)和公共资本来开展气候援助,而其中公共资本的比例应该与国家经济能力和温室气体排放量相挂钩,并大力推进资金援助向低碳技术研发及应用领域倾斜。欧盟推行这些政策的本意在于强化对援助项目的清晰而严格的评价和监督。近年来欧盟内部对其气候援助乃至气候外交进行效果评价的呼声也愈发高涨,比如 2013 年欧洲审计院对有关的气候援助政策进行审议后,曾经要求欧盟委员会建立对全球气候变化联盟的独立评价机制,通过设计路线图来为实现 2020 年气候融资目标做出政策安排。这一审计报告亦要求欧盟委员会及成员国就发展中国家气候融资项目的监测、报告和核实等方面达成一致标准,同时加强合作,实现欧盟对外气候融资的分工目标。^②在这样的多重因素推动之下,未来欧盟必将增大对发展中国家受援项目的评价和监督力度。

需要指出的是,《巴黎协定》与既往的谈判成果相比,并未对技术转让机制做出深入的探讨,而是对可转移技术的评估和报告做出了较为宽泛的界定,这实际上强化了发达国家在技术转让问题上的话语权。据此可以预见,未来一段时期内欧盟的气候资金援助或将有重要调整,技术转让则会基本保持现状。

(作者简介:冯存万,武汉大学政治与公共管理学院副教授;乍得·丹莫洛,英国爱丁堡大学社会与政治科学学院欧洲研究所高级研究员。责任编辑:宋晓敏)

^① 欧盟委员会网站,“Climate Finance: The EU Delivering on Its Commitments”, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/international/2015-10-09_climate_finance_en.htm, last accessed on 8 April 2016。

^② <http://www.euractiv.com/sections/climate-environment/eu-should-lead-climate-finance-not-robbing-aid-pot-319265>; See also European Union External Action, “EU Climate Diplomacy for 2015 and Beyond, Reflection Paper”, p.6.