

国际关系

# 影响气候援助有效性的因素： 基于巴西雨林保护试点项目 与亚马孙基金的比较

陈 岚

**内容提要：**发达国家有责任向发展中国家提供资金支持已经是全球气候治理的共识。然而，国际气候援助的资金进展和落实裹足不前，是气候谈判中最为迟缓、最为棘手的问题之一。争论的焦点在于何种资金机制能弥合发达国家和发展中国家之间的分歧，提高气候援助的有效性。巴西亚马孙毁林问题就是发达国家和发展中国家在气候问题上立场分歧的缩影。西方国家将亚马孙雨林视为“全球公共产品”，而巴西政治决策者则创造了一种“国际威胁和贪婪的想象”，抵制外国对巴西亚马孙主权的任何干涉行为。但自20世纪90年代巴西民主化以来，巴西政府逐渐对国际合作和援助敞开大门，接受了七国集团主导的巴西雨林保护试点项目（PPG7）。卢拉总统上台之后，提出成立巴西主导的、基于绩效支付的亚马孙基金。本文以气候援助是否实现减少毁林面积的目标、是否在制度建设方面产生积极影响为维度，对这两种气候援助机制的有效性进行了对比研究，考察影响气候援助有效性的因素。研究发现，亚马孙基金比巴西雨林保护试点项目更具有效性，影响气候援助有效性的因素在于援助国是否尊重受援国的自主权。

**关键词：**气候援助 亚马孙雨林 减少毁林和森林退化所致排放（REDD+） 巴西雨林保护试点项目 亚马孙基金

**作者简介：**陈岚，国际关系学博士，浙江外国语学院西方语言文化学院讲师，拉丁美洲研究所研究人员。

**中图分类号：**D822 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649（2022）01-0085-18

自1992年《联合国气候变化框架公约》签署以来，发达国家有责任向发展中国家提供资金支持已经是全球气候治理的共识。在2009年《联合国气候变化框架公约》缔约方第15次会议上，发达国家做出承诺，在2020年以前实现每年联合融资1000亿美元的目标，以满足发展中国家的需要。<sup>①</sup>2015年的《巴黎协定》继续强调，发达国家缔约方应为协助发展中国家缔约方减缓和适应气候变化提供资金。<sup>②</sup>当前，美国、日本、欧盟等发达国家和集团主要通过多边和双边合作、气候援助、委托国际组织资金援助和适应援助等机制为发展中国家提供资金支持。<sup>③</sup>

减少毁林和森林退化所致排放（REDD+）是减缓气候变化的重要手段之一。自《联合国气候变化框架公约》第11次缔约方大会以来，各国纷纷就“REDD+”提出议案。《巴黎协定》明确提出，鼓励缔约方制定减少毁林和森林退化的政策和激励机制，采取行动，包括通过基于成果支付，根据减少毁林和森林退化造成的排放所涉活动的绩效，向发展中国家提供资金。<sup>④</sup>2006年至2014年间，21个国家通过双边协议捐赠了近50亿美元。到2014年，公共和私人“REDD+”融资的承诺总额超过98亿美元。<sup>⑤</sup>“REDD+”已成为世界上最大的实验性气候融资机制。<sup>⑥</sup>

然而，无论是《联合国气候变化框架公约》还是京都议定书，对于资金机制的设计都是笼统而含糊的。<sup>⑦</sup>“REDD+”援助计划的进展和落实一直是气候谈判中最为迟缓和棘手的问题之一。<sup>⑧</sup>关于发达国家如何为发展中国家有效提供气候治理资金，尚未构建完善的统一机制，其主要原因在于南北国家

① 王小钢：《“共同但有区别的责任”原则的适用及其限制——〈哥本哈根协议〉和中国气候变化法律与政策》，载《社会科学》，2010年第7期，第82-83页。

② 《巴黎协定》，联合国公约与宣言检索系统，2016年11月4日。<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/FCCC-CP-2015-L.9-Rev.1.shtml>。[2022-01-03]

③ 姜晓群等：《“后巴黎”时代气候适应国际合作进展与展望》，载《气候变化研究进展》，2021年第4期，第485页。

④ 《巴黎协定》，联合国公约与宣言检索系统，2016年11月4日。<https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/FCCC-CP-2015-L.9-Rev.1.shtml>。[2022-01-03]

⑤ Marigold Norman and Smita Nakhooda, “The State of REDD + Finance”, CGD Working Paper, No. 378, Washington, D. C. : Center for Global Development, 2014, p. 2.

⑥ Esteve Corbera and Heike Schroederc, “Governing and Implementing REDD +”, in *Environmental Science and Policy*, Vol. 14, No. 2, 2011, pp. 89-99.

⑦ 唐颖侠著：《国际气候变化治理：制度与路径》，天津：南开大学出版社，2015年，第78页。

⑧ 冯存万、乍得·丹莫洛：《欧盟气候援助政策：演进、构建及趋势》，载《欧洲研究》，2016年第2期，第36页。

对资金支持机制和运作方式有很大分歧。南北国家的立场分歧首先体现在气候谈判中，正如有学者提出，气候变化问题具有复杂性和特殊性，发达国家与发展中国家在气候谈判中的利益分歧，在政治立场和理论基础方面体现为双方对不同气候公平原则的坚持。<sup>①</sup> 发达国家片面强调环境保护的重要性，将环境与发展割裂开来，一些发达国家打着保护环境、保护人类共有财产的旗号干涉别国内政，侵犯发展中国家自然资源及其开发利用的主权，在国际环境合作上缺乏诚意。<sup>②</sup> 南北国家的立场分歧也体现在资金机制中。如有学者认为，在气候适应资金机制上，发达国家如欧盟、澳大利亚、美国等更倾向于从效率的角度，通过市场机制来解决资金问题；发展中国家则更加偏向从公平和伦理的角度，要求发达国家转移技术和给予没有附加条件的援助。<sup>③</sup> 在气候援助领域，有学者指出，气候适应援助分歧的根本性问题在于谁应该决定可用资金的分配方式和目标，控制权掌握在谁手中。<sup>④</sup> 一些学者则在研究了某些气候援助基金的运作情况之后，发现随着捐助者控制权的减少，捐助者的支持也随之减少，捐助者更倾向于使用控制权更高的渠道开展气候援助。<sup>⑤</sup> 在这种情况下，援助资源不足大大影响到气候援助的成效。

综上所述，学界基本已经达成共识，发达国家与发展中国家的立场分歧和控制权之争是导致气候治理的资金机制推进困难的主要原因。只有能够弥合发达国家与发展中国家间分歧的资金机制才能推动全球气候治理进程。那么，怎么样的机制才能够弥合发达国家与发展中国家的分歧？至今为止，很少有研究对不同气候援助机制的运作方式进行比较分析，无法从细节上回答影响气候援助有效性的因素问题，从而得出更具有启示意义的结论。近年来，随着具体的气候合作项目越来越多地得到国际资助，进入实施阶段，经验证

① 郑艳、梁帆：《气候公平原则与国际气候制度构建》，载《世界经济与政治》，2011年第6期，第76页。

② 王小民：《全球环境问题：南北分歧与实质》，载《理论月刊》，2006年第9期，第147-150页。

③ Marco Grasso, “An Ethical Approach to Climate Adaptation Finance”, in *Global Environmental Change*, No. 20, 2010, pp. 77-81; Marco Grasso, “The Role of Justice in the North-South Conflict in Climate Change: The Case of Negotiations on the Adaptation Fund”, in *International Environmental Agreements Politics Law and Economics*, Vol. 11, No. 4, 2011, pp. 361-377.

④ Jordan Diamond and Carl Bruch, “The International Architecture for Climate Change Adaptation Assistance”, in Ryo Fujikura, Masato Kawanishi (eds.), *Climate Change Adaptation and International Development*, London and Washington, D. C.: Earthscan, 2011, p. 304.

⑤ Morgan Scoville-Simonds, “The Governance of Climate Change Adaptation Finance - An Overview and Critique”, in *International Development Policy*, Vol. 7, No. 1, 2016, p. 26.

据不断涌现，便于我们可以选取案例来研究影响发达国家和发展中国家之间的气候援助有效性的因素问题。本文使用经济合作与发展组织（OECD）下设的发展援助委员会对于援助有效性的定义——将援助活动高效地、持续地实现了或预期将实现的相关目标，并在制度建设方面产生积极影响作为衡量援助有效性的两个指标<sup>①</sup>，以“REDD +”领域的亚马孙雨林两个国际援助项目——巴西雨林保护试点项目与亚马孙基金为研究对象，试图通过对这两个援助项目的治理结构和有效性的比较研究，回答怎样的气候援助机制可以弥合南北国家分歧，实现更大的合作有效性的问题。

## 一 亚马孙雨林气候援助中的南北国家立场分歧

亚马孙河流经秘鲁、巴西、玻利维亚、厄瓜多尔、哥伦比亚、委内瑞拉、圭亚那、苏里南 8 国。由于亚马孙河的 87% 位于巴西境内，因此，亚马孙流域几乎是巴西的“同义词”。这不仅是因为巴西对亚马孙地区采取了一贯的、积极的捍卫主权的政策，也是因为亚马孙流域其他国家默认了这一点，对亚马孙地区采取相对消极的政策。<sup>②</sup>

巴西亚马孙雨林保护问题是发达国家和发展中国家在全球环境治理问题上冲突的缩影。尽管国际法和国际公约都承认在环境问题上适用国家主权原则，但是由于亚马孙被视为“地球之肺”，对全球气候变化具有重大影响，因此，发达国家认为亚马孙雨林是“全球公共产品”，保护亚马孙应是全世界的责任。原美国副总统戈尔公开宣称：“与巴西人的想法相反，亚马孙不是巴西人的，而是我们所有人的。”法国前总统密特朗公开表示，在亚马孙问题上，巴西必须接受有限主权的观点。英国前首相梅杰更是声称要对亚马孙地区进行“直接军事干预”。<sup>③</sup>

巴西承认其在促进可持续发展方面的责任，但在解决环境问题方面，巴西政府优先考虑国家主权。在巴西人看来，环境问题是发达国家干涉发展中国家的借口，是一种新的霸权形式，是通过国际合作来压迫外围国家，并控

<sup>①</sup> OECD, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, New York: OECD Publishing, 2002, pp. 20 - 21.

<sup>②</sup> Enrique Amayo, “¿Existe una Política Internacional para la Amazonía? Los Casos del Perú y Brasil?”, en *Serie Perú Hoy*, No. 15, 2009, pp. 270 - 271.

<sup>③</sup> 陈灌春、方振东：《国家生态环境安全——巴西亚马孙的启示》，载《重庆环境科学》，2002 年第 6 期，第 10 页。

制外围国家对自己领土的决策权<sup>①</sup>，亚马孙问题国际化是一个彻底的“阴谋论”<sup>②</sup>。因此，巴西历届政府将亚马孙地区的经济开发、可持续发展视为一项国家安全问题，巴西国防部在亚马孙问题上享有重要地位。在“为了不出让而占领”的口号下，20世纪80年代中期，巴西政府提出“北部边境计划”，该计划于1999年开始由国防部执行，目标是加强巴西政府对亚马孙北部的控制力，阻止外国政府和非政府颠覆势力渗透亚马孙。“北部边境计划”不断扩大管辖范围，至今已经覆盖5986784平方千米，相当于巴西全国领土面积的70.3%。<sup>③</sup>此外，亚马孙地区被认为是巴西重要的经济增长驱动力。在20世纪七八十年代，巴西历届政府分别通过修建公路、移民垦荒等方式，把亚马孙的经济开发作为促进国家发展的工作重心。

由于亚马孙的经济开发导致森林大面积砍伐，亚马孙流域的环境被破坏，土著人民的生存环境也遭受负面影响，土著族群与拓荒者爆发激烈的社会冲突，因此，20世纪90年代以来，巴西政府认识到保护亚马孙雨林环境的重要性，逐步加大了保护力度。1989年，科洛尔政府出台了“我们的自然”计划，旨在用5年的时间投资1亿美元改善亚马孙地区的生态环境，包括森林保护、采矿化学废水的处理、环境管理机构的建立、环境科学研究的促进等。巴西于1989年成立了环境与可再生自然资源研究所，1992年成立了环境部。巴西政府承认需要通过接受国际援助来提升环境治理能力，实现亚马孙森林资源的可持续发展。随着巴西民主化进程的深入以及巴西经济的腾飞，卢拉政府逐渐采取了以关系型自主性为特点的对外政策<sup>④</sup>，认为积极参与国际制度与规范制定是维护其在亚马孙问题上独立自主的方式之一。因此，巴西政府逐渐向国际合作和援助打开大门。然而，主权和自主原则仍然是巴西政府在处理亚马孙问题时的优先考虑因素。比如，1989年“我们的自然”计划是由巴西国防部制定和监督的，这表明亚马孙仍被视为一项国家安全问题。<sup>⑤</sup> 2008

① Bertha Becker, *Amazônia: Geopolítica na Virada do III Milênio*, Rio de Janeiro: Garamond, 2004, p. 35.

② Philip M. Fearnside, “Saving Tropical Forests as a Global Warming Countermeasure: An Issue that Divides the Environmental Movement”, in *Ecological Economics*, Vol. 39, No. 2, 2001, pp. 167 - 184.

③ Ministério da Defesa, “Plan Calha Norte”. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais>. [2021 - 11 - 15]

④ 陈岚：《外围国家的自主性模式：拉美“自主性学派”的视角》，载《拉丁美洲研究》，2019年第5期，第129 - 130页。

⑤ Joana Bezerra, *The Brazilian Amazon: Politics, Science and International Relations in the History of the Forest*, Switzerland: Springer International Publishing, 2015, p. 115.

年出台的《巴西国防战略》同样强调了亚马孙优先战略，拒绝任何企图影响巴西政府保护、发展和防卫亚马孙流域的行为，巴西政府不允许外国组织或个人成为削弱巴西主权的政治或经济工具。<sup>①</sup>

总之，巴西的政治决策者创造了一种“国际威胁和贪婪的想象”：亚马孙雨林的环境问题不是一个单纯的环境危机问题，而是国际政治博弈的工具。在亚马孙问题上的外国干涉和自主权之争始终贯穿合作项目。

## 二 从巴西雨林保护试点项目到亚马孙基金

如本文第一章节所述，虽然自 20 世纪 90 年代巴西民主化以来，巴西历届政府都表现出在亚马孙环境问题上与国际社会进行对话与合作的意愿，但是国际合作与维护主权的原则就像“跷跷板”，两者间的平衡是决定亚马孙气候援助能否有效的决定性因素。以下具体分析巴西与发达国家在巴西雨林保护试点项目和亚马孙基金这两个气候援助项目中的博弈、治理方式和有效性。

### （一）巴西雨林保护试点项目

#### 1. 项目成立背景和融资来源

1990 年在休斯敦举行的七国集团峰会上，时任德国总理赫尔穆特·科尔在没有事先与巴西协商的前提下，提出巴西雨林保护试点项目（PPG7 项目）。巴西政府立即成立一个部委协调工作组，来应对七国集团成员的干涉。当时巴西国内有两种立场：外交部担心外部势力干涉巴西国内事务，只想提出一些早有准备的小项目来应付国际压力；而环境部则支持国际合作，提出可以借此机会得到外部融资，实施新的环保项目。时任巴西总统科洛尔意识到“重视环境保护可能是巴西与发达国家建立新型合作伙伴关系中最大的讨价还价的筹码”<sup>②</sup>，发达国家对亚马孙的兴趣可能会为巴西带来利益，帮助巴西更积极地融入全球事务中。在科洛尔总统的支持下，1991 年 3 月，巴西与世界银行、七国集团成员就 PPG7 项目的总体目标进行了谈判。1992 年在里约热内卢召开的联合国环境会议上，巴西政府正式宣布 PPG7 项目诞生。PPG7 项目的初始资金为 2.8 亿美元，国际援助国为欧盟、德国、日本、加拿大、意

<sup>①</sup> Ministério da Defesa, *Política de Defesa Nacional (PDN)*, Brasília: Ministerio da Defesa, 2008, p. 14.

<sup>②</sup> Eduardo Viola, “A Globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990 – 1998”, julho de 1998, p. 10. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Viola.pdf>. [2021 – 09 – 01]

大利、英国、美国和荷兰，其中，德国是最大的援助国。七国集团成员还将提供额外资金，与巴西开展双边技术合作。同时，巴西政府承诺将为 PPG7 项目投入 10% 左右的配套资金。<sup>①</sup>

## 2. 项目的治理结构

PPG7 项目的治理结构主要有两个特征：一是援助资金由世界银行管理和协调，二是援助国主导 PPG7 项目的决策过程。

首先，援助资金由世界银行管理和协调。在 PPG7 项目成立之后，国际援助国将 5000 万美元的援助资金存入热带森林信托基金。世界银行在巴西利亚建立热带雨林部，负责协调巴西政府与国际援助者之间的联系，管理热带森林信托基金，监督所资助项目的实施过程。尽管该计划为试点性质，且主要是捐赠，不涉及贷款项目，但遵循世界银行贷款项目的审核标准和程序。<sup>②</sup>应该看到，世界银行并不是一个“完全中立”的国际组织。世界银行在 1991 年就发布《森林战略》，对亚马孙地区的毁林问题给予了特别关注，并明确规定不融资给在热带雨林中进行的商业性伐木项目。这一战略强调保护森林，忽视热带天然林的主动管理，忽视森林对减贫的潜在意义。<sup>③</sup>

其次，援助国主导 PPG7 项目的决策过程，尤其注重培育非政府组织的能力。关于项目审批的流程，以巴西环境部为主导的巴西部际协调委员会负责具体的亚马孙雨林保护项目的第一轮审批。之后，世界银行负责与国际援助者一起审查和批准拟资助的项目，做出最终裁决。国际捐赠者、巴西联邦政府和州政府、非政府组织和世界银行每年会面一次或两次，对项目进展进行评估，提出改善建议。另外，由世界各国专家组成的非政府性质的“国际咨询小组”每年会面两次，对项目的执行情况进行监督，对项目提出独立审计意见。<sup>④</sup>

鉴于援助国对非政府组织的重视，根据世界银行制定的有关项目遴选方式的规定，每个受到 PPG7 计划资助的项目都必须组建一个咨询或执行委员会，成员包括所有利益相关方，特别是将非政府组织包括在内。如印第安人

<sup>①②</sup> World Bank, *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*, Washington, D. C. : World Bank, 2008, p. 11, p. 7.

<sup>③</sup> 金慧华：《世界银行的森林战略和政策述评》，载《上海立信会计学院学报》，2008 年第 2 期，第 92 页。

<sup>④</sup> World Bank, *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*, Washington, D. C. : World Bank, 2008, p. 7.

土地项目的执行委员会由 4 名政府代表和 4 名土著代表组成。自然资源政策项目的执行委员会由 3 名亚马孙州政府代表、3 名非政府组织代表和 3 名联邦政府代表组成。<sup>①</sup> PPG7 计划中最重要的是被视为“公民社会之家”的 A 类示范项目，只有社区团体、非政府组织、地方政府、小型生产者协会和合作社才能申请赠款。<sup>②</sup> 有学者指出，PPG7 项目在促进民间社会组织的参与度方面堪称典范。<sup>③</sup>

### 3. 项目的有效性评估

2009 年 9 月，巴西环境部宣布终止 PPG7 项目。在 1992—2009 年这项目续存的 17 年间，PPG7 共资助了 28 个项目、250 个子项目，共使用资金 4.28 亿美元。<sup>④</sup> PPG7 项目主要资助了五大类项目，包括：保护和管理受保护的地区和土著部落的土地；农林业、森林管理和渔业等领域的可持续生产示范项目，特别强调以社区为基础的项目；加强机构建设，提高州和市政府制定和实施环境政策的能力；支持科学和技术的应用研究，以更好地了解热带森林的生态和对雨林生态系统的管理；加强民间社会组织网络，提供传播战略课程，旨在影响巴西公共政策以及政府未来的规划。

作为巴西政府与国际社会合作的第一个大规模的亚马孙环境保护项目，PPG7 项目取得了不俗的成绩。但是，根据世界银行发布的审查报告和学者研究，PPG7 项目并没有达到预期的成效，体现在以下方面。

首先，PPG7 项目在提升巴西政府制度能力方面作用不大。对于世界银行和国际援助者来说，他们的资助目标并不在于巴西联邦政府，而是更加偏向把资金给予巴西地方政府和非政府组织。世界银行曾提出，更偏向将贷款直接发放给巴西州政府。<sup>⑤</sup> 世界银行在 PPG7 项目的贷款审核过程中也更加重视那些地方政府和非政府组织参与度高的项目，因此，PPG7 项目与巴西联邦公

<sup>①</sup> World Bank, *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*, Washington, D. C.: World Bank, 2008, p. 9.

<sup>②</sup> Olympio Barbanti, “From Peasants to ‘Project Beneficiaries’: The Case of the Brazilian Amazon PPG7 Demonstration Projects”, in *Agrarian South: Journal of Political Economy*, Vol. 2, No. 1, 2013, p. 82.

<sup>③</sup> Rebecca Abers et al., *Civil Society Participation and the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*, Brasilia: Unpublished Manuscript, Preliminary Draft, 2000.

<sup>④</sup> World Bank, “Brazil’s Largest Environmental Program Leaves Legacy of Preserved Lands and Species”, July 19, 2012, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/07/19>. [2021-08-20]

<sup>⑤</sup> Uma Lele et al., *Brazil: Forests in the Balance: Challenges of Conservation with Development*, Washington, D. C.: World Bank, 2000, p. 76.

共政策几乎没有整合，没有和更广泛的亚马孙环境政策问题有效地联系起来，各参与者之间缺乏明确的战略和一致的逻辑框架，很难帮助巴西政府提升制定和实施可持续发展的环境公共政策的能力。世界银行发布的中期审查报告指出，巴西政府、世界银行和国际援助者未就制定基金的管理政策等方面达成一致。<sup>①</sup> 巴西环境部也指出，PPG7 项目资助的项目就是一个“项目拼盘”<sup>②</sup>。世界银行的中期审查报告提出以下建议：提高巴西政府对 PPG7 项目的自主权，更好地与国家公共政策相结合，更有效地将环境部以外的其他部委以及州政府囊括进 PPG7 项目，进一步加强社会的作用。<sup>③</sup> 虽然在项目的第二阶段（2001—2009 年）进行了一些改进，但是并没有获得预期的成效，因此，项目在 2009 年被终止。

其次，亚马孙雨林毁林面积没有发生显著变化。在 PPG7 项目运行期间，巴西的森林砍伐率仍然居高不下（如图 1 所示）。<sup>④</sup> 在 1997 年的项目审查和

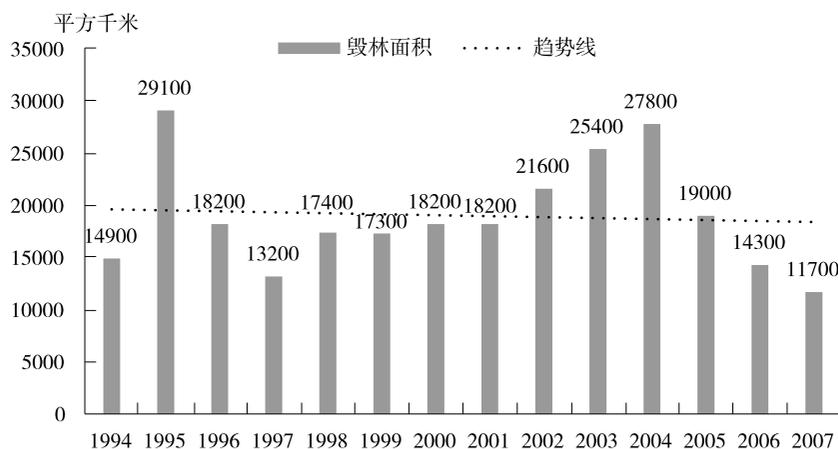


图 1 1994—2007 年巴西亚马孙地区的毁林面积

资料来源：PRODES – Amazônia, “Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite”, 19 de novembro de 2021. <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. [2021 - 12 - 20]

① World Bank, *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest. Review of Institutional Arrangements. Final Report*, Brasília: World Bank, 1999, p. 1.

② Rafael Pinzón Rueda, *Avaliação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – Relatório Consolidado de Avaliação*, Brasília: MMA/SCA/Coordenação del Programa Piloto, 2006, p. 19.

③ World Bank, *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest. Review of Institutional Arrangements, Final Report*, Brasília: World Bank, 1999, p. 18.

④ Maria Carmen Lemos and J. Timmons Roberts, “Environmental Policy – Making Networks and the Future of the Amazon”, in *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences*, Vol. 363, No. 1498, 2008, p. 1899.

评估会议中，援助国代表承认，PPG7 项目只是一项试点计划，不能指望依靠它解决森林砍伐、生物多样性和温室气体排放问题，也不能指望它帮助巴西在短期内实现可持续发展。<sup>①</sup> 在 1997 年和 1998 年的七国集团峰会上，七国集团继续发表声明谴责和干涉亚马孙毁林问题。<sup>②</sup>

## （二）亚马孙基金

### 1. 基金成立背景和融资来源

亚马孙基金成立于 2008 年，是由时任巴西总统卢拉主动提出的国际合作计划。2007 年，卢拉在《联合国气候变化框架公约》第 13 次缔约方大会上宣布，由巴西发起亚马孙基金的倡议，在发达国家之间筹集资金，以减少森林砍伐和支持亚马孙地区的可持续发展项目。卢拉政府在考虑了一系列选项之后，决定采用根据绩效付款的模式。这意味着国际援助者提供资金不是基于承诺或试图减少多少森林砍伐量，只有巴西真正达到减少森林砍伐的量化目标，才能够继续从国际援助者中获得资金。挪威成为亚马孙基金的第一个投资国。2009 年 3 月 25 日，巴西国家经济和社会发展银行与挪威外交部签署了捐赠协议。挪威与巴西谈判“REDD+”的计算体系简单明了，减排补偿率（“碳价”）为每吨 5 美元。目前，亚马孙基金的捐款主要来自挪威和德国。截至 2018 年年底，亚马孙基金共筹集了 13 亿美元，其中挪威占 93.8%，德国占 5.7%，巴西国家石油公司占 0.5%。<sup>③</sup>

### 2. 基金的治理结构

首先，援助资金由巴西国家经济和社会发展银行管理和协调。亚马孙基金的项目筛选标准根据巴西国家经济和社会发展银行的运营和风险控制系统的规定制定。为了管理亚马孙基金，巴西政府成立了两个委员会——指导委员会（COFA）和技术委员会（CTFA），其中，技术委员会在巴西国家空间研究所收集的亚马孙森林砍伐数据的基础上，确定年度毁林最终数据，并对环境部计算的毁林造成的碳排放进行认证。技术委员会对“REDD+”行动结果的衡量、报告、核实（MRV）基本上是按照国际磋商和分析模式进行。国际

<sup>①</sup> German Ministry for Economic Co-operation and Development, *Pilot Program to Protect the Brazilian Rain Forests, Report on the Third Meeting of the Participants*, September 1996. <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/M3D00018.pdf>. [2021-10-10]

<sup>②</sup> Duja Muhanna, *G7/8 Conclusions on Brazil and the Amazon, 1975-2018*, G7 Research Group, University of Toronto, August 2019. <http://www.g7.utoronto.ca/conclusions/amazon.pdf>. [2021-12-15]

<sup>③</sup> Amazon Fund, *Activities Report 2018*, Brasilia; Amazon Fund, 2019, p. 13.

援助者每年向亚马孙基金注入的资金取决于技术委员会的年度报告。指导委员会则负责制定投资基金的指导方针和资助项目的选择标准，决定亚马孙基金资助的项目，以及批准亚马孙基金的年度投资报告。在基金运作过程中，国际援助者完全不干涉项目的审批和监管。总的来说，亚马孙基金的治理结构非常透明，信息披露也非常充分。亚马孙基金的网站上定期公布基金年度报告、月度报告以及所资助项目的财务情况。亚马孙基金的巴西管理人员也经常与国际援助者、研究人员、记者和公民社会代表进行会面，开展信息交流，审查亚马孙基金的运作情况，扩大亚马孙基金的影响力。如 2013 年，巴西环境部和国家经济和社会发展银行专门组建工作组，讨论与亚马孙基金资助的项目组合相关的问题。2019 年，在联合国拉美经委会的技术协调下，由独立顾问小组出具了《亚马孙基金中期有效性评估报告》等。<sup>①</sup>

其次，巴西联邦政府对基金的决策拥有绝对自主权，亚马孙基金的资助项目与国家环境政策保持一致。指导委员会规定，每个受资助的项目必须与联邦政府制定的“亚马孙预防和控制毁林行动计划”和“可持续发展的亚马孙计划”目标保持一致。根据指导委员会的指导原则，项目提案可由巴西政府部门、国有企业或者非政府组织提交，拒绝为营利性企业提供资金支持。<sup>②</sup>与 PPG7 项目不同的是，指导委员会制定的资助项目的选择标准并不强制规定必须有地方政府和非政府组织参与每个项目。但是，为了确保地方政府和非政府组织参与到政策制定中，指导委员会由巴西联邦政府的 8 名代表、亚马孙流域各州政府的 9 名代表和来自公民社会的 6 名代表组成。<sup>③</sup>

### 3. 基金的有效性评估

从 2009 年 6 月到 2018 年 12 月，亚马孙基金共批准了 103 个项目，承诺资助额度 4.4 亿美元，已使用资金 2.65 亿美元。<sup>④</sup>根据亚马孙基金每年发布的报告，亚马孙基金的资金使用主要集中在以下四个方面：毁林情况的监测和控制、土地权属规范化、可持续生产以及科技和创新发展。2019 年，在挪

<sup>①</sup> Jose Javier Gómez Garcia et al., *Mid - Term Effectiveness Evaluation of the Amazon Fund 2008 - 2018*, December 2019. <http://www.amazonfund.gov.br/export/sites/default/en/.galleries/documentos/monitoring - evaluation>. [2021 - 06 - 15]

<sup>②</sup> Peter H. May, Brent Millikan, and Maria Fernanda Gebara, “The Context of REDD + in Brazil: Drivers, Agents and Institutions”, Occasional Paper No. 55, 2<sup>nd</sup> Edition, Bogor: CIFOR, 2011, p. 47.

<sup>③④</sup> Amazon Fund, *Activities Report 2018*, Brasilia: Amazon Fund, 2019, pp. 19 - 20.

威气候与环境部及发展合作署主办的“奥斯陆热带森林论坛”上，亚马孙基金会举行了成立 10 周年庆典。挪威环境部长指出，亚马孙基金会已经支持保护了巴西 96 个地区、100 个国家公园，总面积大于德国，同时也加强了巴西政府的环境执法能力。挪威将继续通过亚马孙基金与巴西合作。挪威还将亚马孙基金的经验复制到与其他国家合作的项目中。《亚马孙基金中期有效性评估报告》也承认了亚马孙基金的有效性。<sup>①</sup> 亚马孙基金会的设计和运作也吸引了国际社会的广泛关注。2013 年的《联合国气候变化框架公约》第 19 次缔约方会议期间通过的“华沙 REDD + 行动框架”在很大程度上采用了亚马孙基金的运作机制。<sup>②</sup> 截至 2018 年年底，亚马孙基金的有效性主要表现在以下两点<sup>③</sup>。

首先，巴西政府的环境治理能力得到极大提升。在巴西政府的统一管理下，亚马孙基金大大提升了巴西政府的环境治理能力。从资金数额来看，截至 2018 年年底，联邦、州和市三级政府部门的项目，包括巴西农业研究公司、巴西国家空间研究所、巴西环境与可再生自然资源研究所等获得了基金的大部分资金资助，占资金总额的 62%。<sup>④</sup> 其中，巴西环境与可再生自然资源研究所获得了大笔资金的支持，2.1 亿雷亚尔（约 5400 万美元）用于预防森林火灾以及监测和控制非法砍伐森林活动。从 2016 年到 2018 年，巴西环境与可再生自然资源研究所共执行了 466 次任务，总计超过 92000 个工作日，发布了 5060 份违反林业管理的通知，并处以超过 25 亿雷亚尔（约 6.5 亿美元）的罚款。<sup>⑤</sup> 巴西国家空间研究所也得到了亚马孙基金的大力资助，该研究所目前已经成为评估森林砍伐和区域气候模拟的主要全球参与者，巴西也因此利用遥感和地理信息系统技术监测森林资源能力方面跻身世界前

① Jose Javier Gómez Garcia et al., *Mid - Term Effectiveness Evaluation of the Amazon Fund 2008 - 2018*, December 2019, p. 25. <http://www.amazonfund.gov.br/export/sites/default/en/.galleries/documentos/monitoring-evaluation>. [2021 - 06 - 15]

② Juliano Correa, Richard Van Der Hoff, and Raoni Rajão, “Amazon Fund 10 Years Later: Lessons from the World’s Largest REDD + Program”, in *Forests*, Vol. 10, No. 3, 2019, p. 5.

③ 尽管《亚马孙基金中期有效性评估报告》提出了许多亚马孙基金可以改进的方面，但是该报告总体上承认亚马孙基金的有效性。参见 Jose Javier Gómez Garcia et al., *Mid - Term Effectiveness Evaluation of the Amazon Fund 2008 - 2018*, pp. 25 - 26. <http://www.amazonfund.gov.br/export/sites/default/en/.galleries/documentos/monitoring-evaluation>. [2021 - 06 - 15]

④ 根据亚马孙基金网站计算。Amazon Fund, “Projects Portfolio”. <http://www.amazonfund.gov.br/en/carteira-de-projetos/>. [2021 - 07 - 10]

⑤ Fabíola Ortiz, “Ten Years on, Amazon Fund Receives Applause, Criticism, Faces New Tests”, December 2018. <https://news.mongabay.com/2018/12>. [2021 - 12 - 10]

列。为此，亚马孙基金年报直言不讳地指出，打击毁林行为的主要推动者和责任人是巴西政府部门，包括联邦政府、州和市政府，当然这并不否认公民社会的贡献。<sup>①</sup>

其次，巴西亚马孙地区毁林面积大幅下降。截至 2018 年年底，在亚马孙基金运行期间，尤其是卢拉政府执政期间，巴西亚马孙地区的毁林面积大幅下降，维持在历史低位，大大减少了毁林和森林退化所致排放，达成了气候援助的预期成效（如图 2 所示）。从七国集团的声明来看，在 2008—2018 年期间，七国集团没有再就亚马孙雨林问题责难巴西。<sup>②</sup>

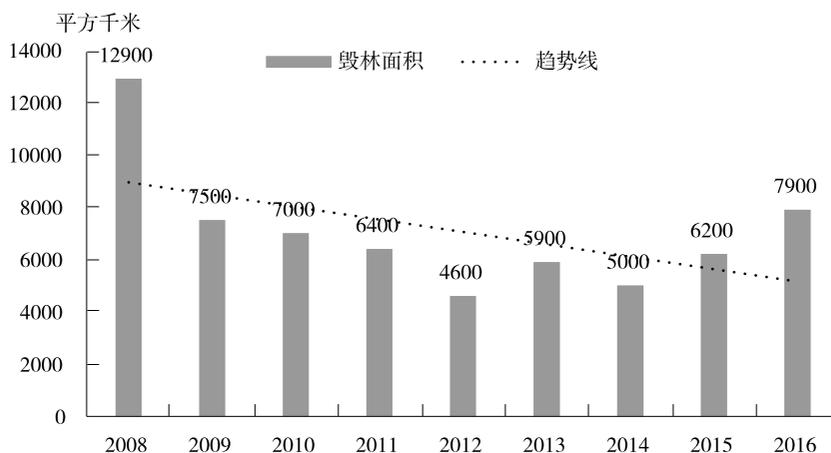


图 2 2008—2016 年巴西亚马孙地区的毁林面积（单位：平方千米）

资料来源：PRODES – Amazônia, “Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite”, Atualizado em 19 de novembro de 2021. <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. [2021 - 12 - 20]

### 三 影响气候援助机制有效性的因素

根据上文的分析可以看到，PPG7 项目与亚马孙基金有截然不同的运作方式，导致两个基金的有效性出现较大差异。PPG7 项目与亚马孙基金的治理结构差异如表 1 所示。

<sup>①</sup> Amazon Fund, *Activities Report 2018*, Brasília; Amazon Fund, 2019, p. 52.

<sup>②</sup> DujaMuhanna, *G7/8 Conclusions on Brazil and the Amazon, 1975–2018*, G7 Research Group, University of Toronto, August 2019. <http://www.g7.utoronto.ca/conclusions/amazon.pdf>. [2021 - 12 - 15]

表 1 PPG7 项目与亚马孙基金治理结构差异

|         | PPG7                                     | 亚马孙基金   |
|---------|--|---|
| 提出方     | 德国以及七国集团                                 | 巴西卢拉政府  |
| 托管银行    | 世界银行                                     | 巴西国家经济和社会发展银行   |
| 运行时间    | 1992—2009 年                              | 2008 年至今  |
| 基金规模    | 4.28 亿美元，资助 28 个项目、250 个子项目。             | 共融资 13 亿美元，到 2018 年年底共承诺资助额度 4.4 亿美元，已使用资金 2.65 亿美元，资助 103 个项目。 |
| 主导者和决策者 | 国际援助者主导，世界银行制定项目资助的条件，国际援助者和世界银行决定资助的项目。 | 巴西联邦政府主导，巴西政府组建的指导委员会和技术委员会负责项目标准的制定和审批。                        |
| 基金的特点   | 国际援助侧重于对巴西地方政府和非政府组织的培育，而缺乏与巴西联邦政府的政策对话。 | 大部分资金用于三级政府的环境治理项目，项目必须与联邦政府的环保政策目标保持一致。                        |
| 项目有效性   | 没有显著影响亚马孙毁林面积；巴西政府的环境治理能力没有发生显著变化。       | 亚马孙毁林面积在 2008—2018 年期间大幅下降；在亚马孙基金的资助下，巴西政府的环境治理能力得到极大提升。        |

资料来源：笔者整理绘制。

根据前文论述和表 1 的总结，以气候援助机制是否减少亚马孙地区的毁林面积、援助是否促进巴西环境保护制度建设为指标考察气候援助机制的有效性，可以得出结论认为，亚马孙基金比 PPG7 项目更具有效性。对比 PPG7 项目与亚马孙基金的治理结构和运行机制可以发现，影响发达国家对巴西气候援助有效性差异的因素在于气候援助是否尊重受援国的国家自主权。事实上，2005 年经合组织通过的《援助有效性巴黎宣言》已经提出让援助更有效的 5 个原则：自主权原则（ownership）、联系原则（alignment）、和谐原则（harmonisation）、以成果为导向的管理（managing for results）和相互问责（mutual accountability）。其中，自主权原则指的是援助资金纳入受援国的公共财政系统进行统一管理和分配，由受援国制定国家发展战略，确定优先领域和具体实施方案。<sup>①</sup> 从巴西亚马孙雨林的案例中可以看出，在气候援助领域，自主权原则同样适用，且对于缓解发达国家和发展中国家之间的冲突、提高援助有效性具有重要的影响。具体体现在以下两个方面。

#### （一）气候援助是否纳入受援国的公共财政系统进行统一管理和分配

气候援助纳入受援国的公共财政系统进行统一管理和分配是体现受援国

<sup>①</sup> OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, New York: OECD Publishing, 2005, pp. 3–8.

自主性的重要维度。PPG7 项目是 20 世纪 90 年代七国集团对巴西政府施压的产物。在基金运行过程中，国际捐助者以及发达国家主导的国际多边技术和金融机构具有更大决策权，旨在强迫巴西政府重视亚马孙雨林的环境问题。在 20 世纪 90 年代初期，巴西政府的环境保护意识刚刚萌芽。在 1990—2003 年期间，巴西政府虽然做出了一些努力，但是由于国内经济面临恶性通胀，加上经济结构转型等问题，巴西在减少毁林问题上缺乏实质性进展。<sup>①</sup> 巴西政府参与 PPG7 项目的目的是以此为契机，获得发达国家的信任，从而吸引外国投资。<sup>②</sup> 而西方国家出于对巴西政府的不信任，全面介入基金运作。援助资金由世界银行管理，管理成本昂贵，且世界银行的官僚主义导致项目审批缓慢，资金使用效率低。根据巴西环境部 2005 年发布的《PPG7 项目进展报告》，世界银行的财务和技术援助成本占注入 PPG7 项目的援助资金的 35.31%，巴西环境部的协调仅占援助资金的 3.82%。PPG7 项目的援助资金并没有完全用于资助亚马孙可持续发展项目。<sup>③</sup>

亚马孙基金则是卢拉政府主动提出的国际合作计划。卢拉主动提出亚马孙基金基于成果支付，承诺该基金的运作过程透明，并接受独立审计方的审计。事实上，2003 年卢拉政府上台后，巴西气候变化政策不断推陈出新，从联合国气候变化谈判的参与者转变为推动者。<sup>④</sup> 在国内政策方面，2007 年卢拉正式成立气候变化委员会，由总统办公室直接领导，取代 1999 年卡多佐成立的气候变化部际委员会（CIMGC），委员会地位大大提升。随后，巴西林业局、公共林业管理委员会等新的环境管理机构陆续成立，政府的环境执法能力大为加强。在全球气候治理领域，卢拉不仅将巴西融入国际舞台，还试图在国际事务中承担起更多责任和义务，影响国际规范和机制的制定，引领国际合作的发展方向。巴西积极做出减排承诺。在 2007 年《联合国气候变化框架公约》第 13 次缔约方大会上，巴西政府宣布将减少亚马孙 40% 的非正规森林砍伐。在 2009 年《联合国气候变化框架公约》第 15 次缔约方大会上，巴

<sup>①</sup> 贺双荣：《巴西气候变化政策的演变及其影响因素》，载《拉丁美洲研究》，2013 年第 6 期，第 27 页。

<sup>②</sup> Eduardo Viola, “A Globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990–1998”, julho de 1998, p. 10. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Viola.pdf>. [2021–09–01]

<sup>③</sup> Rafael Pinzón Rueda, *Avaliação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – Relatório Consolidado de Avaliação*, Brasília: MMA/SCA/Coordenação del Programa Piloto, 2006, p. 153.

<sup>④</sup> 何露杨：《巴西气候变化政策及其谈判立场的解读与评价》，载《拉丁美洲研究》，2016 年第 2 期，第 81–82 页。

西成为世界上第一个自愿制定减排目标的国家。卢拉还主动让步，遵循衡量、报告和核实程序。基于卢拉政府的积极立场，欧盟停止了对巴西环境问题的责难。国际援助者充分尊重巴西在亚马孙基金的治理结构中的自主权，资金由谙熟巴西国情、享有国际声誉的巴西国家经济和社会发展银行托管，人力资源和基础设施均由巴西国家经济和社会发展银行提供，该行只收取3%的管理费用，管理成本低。<sup>①</sup> 国际援助者只负责最终绩效的验收和援助资金的发放。亚马孙基金由巴西国家经济和社会发展银行管理的事实，证明了巴西具有管理国际合作项目、保证基金运作透明度的能力，体现了巴西对治理亚马孙环境的自主权要求。

## （二）气候援助是否由受援国主导并与国家环境战略保持一致

正如巴西国家亚马孙研究所的研究指出，造成亚马孙森林砍伐的行为体众多，亚马孙雨林受到伐木、农耕、种植非法作物和采矿等行为影响，治理亚马孙毁林问题需要在整个亚马孙地区建立法治，包括土地所有权的规范登记，加强控制毁林的执法，在审批高速公路等基础设施项目时建立限制条款，建立特别保护区等；同时，还必须创造就业机会，支持寻找对木材等产品的替代供应，创建奖励制度，对促进环境服务和创造经济替代方案的行为进行激励等等。<sup>②</sup> 气候治理需要一系列政策多管齐下。因此，国际气候援助只有与受援国国家环境战略保持一致，由受援国确定优先资助领域和具体实施方案，才能发挥更大的有效性。

20世纪90年代，西方发达国家有意引导巴西政治向新自由主义模式转变，支持权力下放，推行“民主”价值观，从而改变巴西的政治议程和决策模式。PPG7项目的意识形态基础是尽量减少联邦政府的作用，加强民间社会网络和社会资本的建设。国际援助者正是基于这个宗旨选择受援助的项目。然而，从历史上看，巴西联邦政府一直是推动亚马孙地区资源管理和经济发展的主要行为体。从军政府时期以来，巴西政府就创造了“联邦政府是决定如何管理自然资源的唯一参与者”的政策制定机制。在亚马孙地区，联邦政府享有土地的决策权。<sup>③</sup> 这种排他性政策制定模式因为技术官僚而得到保障，

<sup>①</sup> Amazon Fund, *Activities Report 2020*, Brasilia; Amazon Fund, 2021, p. 17.

<sup>②</sup> Philip M. Fearnside, “The Roles and Movements of Actors in the Deforestation of Brazilian Amazonia”, in *Ecology and Society*, Vol. 13, No. 1, 2008.

<sup>③</sup> J. Timmons Roberts and Nikki Demetria Thanos, *Trouble in Paradise: Globalization and Environmental Crises in Latin America*, London: Routledge, 2003.

国家机器内的优秀技术人员设计和实行政策，联邦政府无须向巴西其他社会部门进行解释。<sup>①</sup>然而，PPG7 项目的具体实施方案是由援助者主导。发达国家在气候援助过程中往往更加重视对受援国非政府组织的支持<sup>②</sup>，旨在通过资助非政府组织，加强非政府组织能力，让非政府组织来制约政府行为。PPG7 项目大量的资金直接流入非政府组织，如可持续亚马孙基金会、亚马孙人类与环境研究所（IMAZON）、亚马孙环境研究所（IPAM）、大自然保护协会（TNC）、亚马孙工作组（GTA）等非政府组织。<sup>③</sup>如亚马孙工作组于 1992 年成立，汇集了 30 多个非政府组织。在 PPG7 项目的推动下，一些亚马孙工作组的成员组织与外国非政府组织开展了广泛的合作。然而，PPG7 项目显然高估了发展中国家的市场组织能力以及民间社会的能力。如果政府的作用缺席，那么发展中国家就缺失了最高行为体，反而会刺激非法砍伐森林现象的发生。在外国资助下的非政府组织过分强调对政府政策的不满和施压，与政府进行对抗，忽略了寻求与其他行为体之间的合作，极有可能与国家的关系转变为对抗模式，反而制约政府的行动空间，不利于加强联邦政府的机制能力建设，从而影响气候援助的有效性。

相比之下，亚马孙基金的优先援助领域和具体实施方案由巴西政府决定，其资助的项目必须与政府中长期规划的目标保持一致，政府将资金分配集中在最急需资金的领域。比如 2012 年亚马孙基金的援助资金集中用于扑灭森林火灾和增强生物多样性、环境治理及经济发展的共同效益。<sup>④</sup>此外，为了实施气候战略，卢拉政府必须团结所有行为体。亚马孙基金就是基于整合众多利益相关者的管理模式<sup>⑤</sup>，协助卢拉政府将土著人民组织和其他非政府组织整合到国家气候政策中。如 2008 年，巴西亚马孙土著协调组织（COIAB）等非政府组织联合在巴西国会发起“零砍伐森林运动”，组成该运动的非政府组织现在作为重要利益相关者，拥有亚马孙基金指导委员会的常设席位，对基金决策产生重大影响。亚

<sup>①</sup> Maria Carmen de Mello Lemos, “The Politics of Pollution Control in Brazil: State Actors and Social Movements Cleaning up Cubatão”, in *World Development*, Vol. 26, No. 1, 1998, pp. 75–87.

<sup>②</sup> 秦海波等：《美国、德国、日本气候援助比较研究及其对中国南南气候合作的借鉴》，载《中国软科学》，2015 年第 2 期，第 30 页。

<sup>③</sup> Uma Lele et al., *Brazil: Forests in the Balance: Challenges of Conservation with Development*, Washington, D. C.: World Bank, 2000, p. 78.

<sup>④</sup> FAO, *Emerging Approaches to Forest Reference Emission Levels and/or Forest Reference Levels for REDD+*, Rome: FAO, 2015, p. 10.

<sup>⑤</sup> Jacques Marcovitch y Vanessa Cuzziol Pinsky, “Amazon Fund: Financing Deforestation Avoidance”, en *Revista de Administração (São Paulo)*, Vol. 49, No. 2, 2014, p. 288.

马孙基金说明，发展中国家政府也具备将众多利益相关方融入治理过程的能力。只有在国家环境战略的指导下，促进政府与非政府组织形成相互合作和互补的模式，由政府发挥主导者的作用，才是有利于气候治理的最佳途径。

#### 四 结语

发达国家的援助资金和技术支持对于发展中国家实施气候适应和减缓措施非常重要，但发达国家与发展中国家之间的立场分歧是气候援助资金无法落实的重要原因。亚马孙雨林作为“地球之肺”，对全球气候治理具有不可替代的重要作用。在发达国家与巴西合作保护亚马孙雨林的案例中，巴西希望得到发达国家的资金和技术支持，但拒绝发达国家干涉其内政。而发达国家则出于不信任发展中国家的治理能力和意愿，时常干涉资金的使用，鼓励非政府组织的参与，渗透西方“自由”“民主”的价值观，作为制约政府权力的手段。

本文通过比较 PPG7 项目和亚马孙基金，得出结论认为，国际援助应该尊重发展中国家的自主权，允许援助资金纳入受援国的公共财政系统进行统一管理和分配，由受援国确定优先领域和具体实施方案，使得援助资金嵌入国家气候战略，获得可衡量、可报告和可核实的减排绩效，那么气候援助资金既可以大大降低发达国家的交易风险，又可以激励发展中国家开展气候减缓行动。如果发达国家坚持以西方价值观为向导，干涉气候援助资金的用途，大力资助非政府组织而忽略受援国政府的作用，则会影响气候援助的有效性。

应该看到，自卢拉下台之后，特别是特梅尔和博索纳罗执政时期，受大宗商品价格回落的影响，巴西经济面临衰退，环境政策发生历史性倒退，亚马孙毁林面积重新上升。2019 年 4 月 11 日，亚马孙基金的技术委员会和指导委员会正式被博索纳罗政府解散，而挪威、德国政府从同年 8 月起停止向亚马孙基金注入资金<sup>①</sup>，从而使得亚马孙基金的运作陷入僵局。这样一个运作良好的国际示范性项目被博索纳罗政府毁坏，极大地损害了巴西国家的国际声誉，令人扼腕。然而，亚马孙基金在 2008—2018 年期间的有效运作仍然值得研究和借鉴。通过分析亚马孙气候援助的有效性，对推动中国深度参与全球气候治理、深化与世界各国的多边和双边合作机制、提升国际合作的方式和领域有一定的启示意义。

（责任编辑 黄念）

<sup>①</sup> 程晶、缴洁主编：《巴西发展报告（2020）》，北京：社会科学文献出版社，2020 年，第 178 页。