

气候治理专题

全球气候治理中的拉美独立协会： 中国的对手还是伙伴？*

李江春 张 鹏

内容提要：拉美独立协会是一个持激进立场的发展中国家气候谈判集团，在全球气候治理中发挥着领先的建设性作用，而中国是发展中大国，在气候治理方面坚持渐进路线，正承担越来越多的国际责任，二者是对手还是伙伴？在全球气候谈判取得一系列进展但任务仍然非常艰巨的背景下，站在中国的立场，无论把拉美独立协会看作对手还是伙伴都是过于简单化的表现。在坚持原则的前提下，采取灵活的方针和多样的方法，针对不同场合、不同领域、不同时期进行区别对待才是明智的选择。概括地说，中国应当以“坚持原则，大局为重，南南合作，着眼未来”的十六字方针来处理双方的关系，主要在三个领域开展合作：可持续发展、可再生能源和开发援助。这一方针也适用于中国应对其他激进的发展中国家或谈判集团。

关键词：拉美独立协会 中国 气候变化 全球气候治理 激进立场

作者简介：李江春，天津外国语大学拉美研究中心助理研究员；张鹏，天津外国语大学拉美研究中心副教授。

中图分类号：X321 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 02-0052-15

* 本文是2015年度国家社科基金重大项目（第一批）“中拉关系与对拉战略研究”（项目编号：ZDA067）的阶段性成果。

“气候变化是本世纪人类伟大的伦理问题，正如和平是 20 世纪（伟大）的伦理问题一样。”

——米切尔·巴切莱特在联合国第 62 届大会上的发言

本文旨在分析和评估拉丁美洲和加勒比独立协会（Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe, AILAC，下文简称为拉美独立协会）在全球气候治理中的立场及其对中国气候外交的意义。该协会成立于 2012 年，是发展中地区立场较为激进的气候谈判集团，有一定的影响力，而中国学术界和决策层对此知之甚少。本文通过深入分析该协会的崛起和立场，对其做出整体评估，进而指出中国应对的立场和方案，同时为中国应对拉美乃至整个发展中地区类似的国家或气候谈判集团提供决策依据。

一 拉美独立协会的崛起

气候变化是全球性问题，早已引起全世界的重视。联合国作为最具有广泛代表性的国际组织，承担着领导气候变化治理的责任，构建《联合国气候变化框架公约》，召开气候变化大会。全球将近 200 个国家和地区陆续加入到全球气候谈判队伍中来，共同迎接事关全人类生死存亡的挑战。

发达国家和发展中国家是全球气候谈判的两大传统阵营。不过，发展中国家的情况复杂，利益诉求不一。作为发展中国家代言人的“77 国集团加中国”（为使行文简便，下文简称“77 国集团”）多数时候难以满足特定国家的需要，而且，一致同意下的僵硬立场难以推动全球气候治理的前进，因此，与 77 国集团保持若即若离的关系成为部分发展中国家的必然选择。到多哈大会前，发展中国家在 77 国集团之外组成了许多谈判集团，包括基础四国集团、非洲集团、石油输出国组织、立场相近发展中国家集团、美洲玻利瓦尔联盟、小岛屿国家联盟、最不发达国家集团等。此外，有发展中国家参与的应对气候变化的组织还包括环境完整集团（成员国包括发展中国家和发达国家）、气候脆弱论坛（由 20 个发展中国家建立，但不是谈判集团）、卡塔赫纳进步行动对话（参加者包括发展中国家和发达国家，但不是谈判集团）等。

2012 年 12 月，第 18 届联合国气候变化大会在卡塔尔的多哈召开。处于中等收入水平、温室气体排放量少的智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、巴拿马和秘鲁不再满足于仅被 77 国集团所代表，也不认为非谈判集团的

卡塔赫纳进步行动对话是能帮助其实现目标的平台，因而策划了一场“中等国家的反叛”（revolt of the middle）^①，组建了拉美独立协会，该协会正式成为《联合国气候变化框架公约》下的谈判集团^②。2015 年 6 月和 11 月，巴拉圭和洪都拉斯先后加入拉美独立协会，至此，成员国数量达到 8 个（见表 1）。

表 1 拉美独立协会会员国的主要经济、社会和环境指标

国家	人口 (万人, 2014 年)	人均 GDP (美元, 2014 年)	人类发展指数 (得分/排名, 2014 年)	温室气体排放量 全球占比 (% , 2012 年)	
智利	1780	14418	0.832/42	0.22	总计: 0.92
哥伦比亚	4766	7904	0.720/97	0.32	
哥斯达黎加	490	10387	0.766/69	0.02	
危地马拉	1590	3663	0.627/128	0.06	
洪都拉斯	830	2456	0.606/131	0.04	
巴拿马	390	12714	0.780/60	0.03	
巴拉圭	690	4711	0.679/112	0.09	
秘鲁	3080	6535	0.734/84	0.14	

资料来源：UNDP, *Human Development Report 2015: Work for Human Development*, New York: UNDP, 2015, pp. 208–210, pp. 234–236; CEPAL, CEPALSTAT Database. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/perfilesNacionales.asp?idioma=i. [2015–12–20]; EDGAR, *GHG Emission Time Series 1990–2012 per Region/Country*. [http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=GHGs1990–2012](http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=GHGs1990-2012). [2015–12–20]

不坐等发达国家的减排援助，立即行动起来，走低碳发展之路，是拉美独立协会成立时发出的最强声音。2012 年，拉美独立协会 6 个创始成员国的温室气体排放量总和仅占全球的 0.79%，在数量上对于应对气候变化意义不大，然而，气候谈判集团的作用并不一定与成员国实力相对应，而是与受威胁程度、责任和行动挂钩。这种有别于其他发展中国家的激进立场在发展中国家和发达国家之间建立起一座桥梁，起到示范和促进作用，进而加快全球减排步伐，而不仅仅局限于扩大成员国的“自主”影响力。所以，拉美独立协会被认为是“多哈沙漠中最绿的嫩枝”。^③

① Timmons Roberts and Guy Edwards, “A New Latin American Climate Negotiating Group: The Greenest Shoots in the Doha Desert”, Washington: Brookings Institution, December 12, 2012. <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2012/12/12-latin-america-climate-roberts>. [2015–12–20]

② 它们仍是 77 国集团成员。

③ Timmons Roberts and Guy Edwards, “A New Latin American Climate Negotiating Group: The Greenest Shoots in the Doha Desert”, Washington: Brookings Institution, December 12, 2012. <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2012/12/12-latin-america-climate-roberts>. [2015–12–20]

拉美独立协会自成立以来备受瞩目，主要表现在三个方面：一是它与其他谈判集团一样，是全球气候谈判中不可缺少的角色，成为联合国、谈判集团、缔约方、环境组织、媒体、智库、学者，甚至普通民众重点关注的对象；二是立场激进，主动减排，向绿色气候基金注资，甚至突出气候变化的人权要旨，走在时代前列；三是强调全球责任，积极参加各种会议和谈判，提交报告，发表主张，在联合国组织内外都成为焦点。

2011 年的德班大会搭建了德班加速行动平台，提出要达成具有法律约束力的协议、加速减缓气候变化行动两项目标。正是在此背景下，拉美独立协会游走于一般发展中国家和发达国家之间，以欧盟为标杆，用实际行动为其他发展中国家做出表率，拉近双方立场，推动气候谈判向前发展。在 2012 年的多哈大会上，77 国集团强调，德班加速行动平台下的讨论必须由缔约方推动，必须是包容的、透明的，其结果应该符合“共同但有区别”的责任原则；欧盟把重点放在 2015 年达成新协议上；拉美独立协会则注重国家所处环境的变化，鼓励发展中国家采取低碳发展模式。大会最后决定要缩小 2020 年减缓目标的差距并在第 20 次大会召开之前起草谈判文本。在 2013 年的谈判中，其他发展中国家反对重写或重新谈判《联合国气候变化框架公约》的原则，主张用共同但有区别的责任原则来指导德班加速行动平台的工作；欧盟认为，这些原则应当是发展变化的，要根据公平和回应变化的现实的要求来进一步讨论平等原则，逐步践行减缓承诺；拉美独立协会则要求所有缔约方做出减缓承诺，2015 年达成新协议并重新思考共同但有区别的责任原则如何适用于新协议。当年的华沙大会决定制定新协议而且缔约方要在新协议中提出国家自主贡献。在 2014 年的谈判中，其他发展中国家不反对提出国家自主贡献，但提出要以适应为目标，认为 2015 年 3 月的期限不适用于适应贡献；欧盟主张，提出国家自主贡献是所有缔约方的责任，减缓贡献要逐渐提高；拉美独立协会则把国家自主贡献的重点放在减缓上，但也要求新协议适当包含适应和气候融资的内容。当年的利马大会成为准备新协议和提高 2020 年前减缓目标的大会。至此，实现德班加速行动平台目标的条件成熟。进入 2015 年，各缔约方纷纷提交包含减缓承诺的国家自主贡献报告并于 12 月 12 日签署《巴黎协议》。

成立 3 年来，拉美独立协会通过向全世界表明其积极进取的应对气候变化立场，维护成员国的气候安全，对其他国家施加有形和无形的压力，促进全球应对气候变化事业的发展，影响力逐渐增强。在拉美，该协会发挥着磁

吸效应，经常得到墨西哥的支持，多米尼加和乌拉圭正在考虑加入，协会再次扩容为期不远。

二 拉美独立协会成员国的气候政策及其共同立场

拉美独立协会在全球范围内是独特的，在拉美地区同样如此。巴西倾向于同域外新兴市场国家一起发挥全球性作用，美洲玻利瓦尔联盟重在批评现行体制，拉美独立协会则坚持以发挥领先的建设性作用为己任。

（一）成员国的气候政策

拉美独立协会于77国集团之外再组谈判集团，代表“美丽的中等国家”（beautiful middle）的利益和追求。协会8个成员国所处的中、南美洲是一个面临气候变化时显得高度脆弱的地区^①，积极应对气候变化是其优先目标，中等国家的身份则使其不必背负大国的沉重包袱，具有灵活应变、迅速应对的能力。

虽然各成员国应对气候变化的努力与拉美独立协会的立场息息相关，但本文的重点并非要深入分析它们如何应对气候变化，加上篇幅所限，这里只能选择性地展示其主要气候政策，重点关注是否批准《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》，是否提交国家自主贡献报告，制订了哪些综合性气候政策文件以及有无领先的气候政策等4个方面（见表2）。

从表2可知，拉美独立协会各成员国均已批准《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》，并且几乎都向联合国提交了国家自主贡献报告（仅巴拿马除外）^②，颁布了多个综合性气候政策文件来统领和规范全国性的应对气候变化行动，而且大都推出了有利于全球气候变化治理的政策，如碳中立^③、自愿减排、参与联合国雨林保护计划（REDD）以及向绿色气候基金捐款等，显示出这些国家注意将国际法和国内法相结合，深度介入全球气候治理，展现锐意进取、率先垂范的风貌。

① IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Geneva, 2014, Chap. 27.

② 截至巴黎大会召开，巴拿马仍未提交国家自主贡献报告，成为196个缔约方中11个没做出减缓承诺的国家之一，但它会在2016年年初承诺具体的减缓目标。

③ “碳中立”是指，通过使用可再生能源，或者利用碳减排设施，使排放到空气中的二氧化碳总量和从大气中移除的二氧化碳总量达到平衡的实践。

表 2 拉美独立协会成员国的主要气候政策

国家	《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》	国家自主贡献报告	主要的综合性气候政策文件	领先的气候政策
智利	批准	提交	《国家森林和气候变化战略》(2006 年)、《国家气候变化行动计划 2008—2012》(2008 年)和《国家气候变化行动计划 2016—2020》(制订中)	2014 年, 决定从 2018 年起征收碳税, 是南美洲第一个、拉美第二个准备征收碳税的国家
哥伦比亚	批准	提交	《气候变化政策指南》(2002 年)、《国家适应气候变化计划》(2011 年)和《哥伦比亚低碳发展战略》(2012 年)	2014 年, 向绿色气候基金捐款 600 万美元, 是首批向该基金捐款的发展中国家之一
哥斯达黎加	批准	提交	《国家气候变化战略及行动计划》(2007 年)、《气候变化框架法》(2013 年)	2007 年, 承诺到 2021 年实现碳中和。2015 年, 不使用化石燃料发电长达 75 ~ 94 天, 居世界之最
危地马拉	批准	提交	《国家气候变化战略及行动计划》(2009 年)、《国家气候变化计划》(2009 年)、《气候变化法》(2013 年)、《国家能源政策 2013—2027》(2013 年)	—
洪都拉斯	批准	提交	《国家气候变化战略及行动计划》(2010 年)	—
巴拿马	批准	未提交	《国家气候变化计划》(2002 年)、《国家气候变化战略》(2007 年)	2014 年, 向绿色气候基金捐款 100 万美元, 是首批向该基金捐款的发展中国家之一
巴拉圭	批准	提交	《国家气候变化计划》(2001 年)、《国家发展计划 2014—2030》(2014 年)	2008 年, 参与联合国雨林保护计划 (REDD), 成为第一个伙伴国家
秘鲁	批准	提交	《国家气候变化战略》(2003 年、2014 年)、《适应和减缓气候变化行动计划》(2010 年)、《气候变化计划》(2011 年)	2008 年, 成为第一个自愿减排的发展中国家。2014 年, 向绿色气候基金捐款 600 万美元, 是首批捐款的发展中国家之一

资料来源：作者整理并绘制。

(二) 共同立场

自 2012 年 12 月成立以来, 拉美独立协会根据全球气候治理的需要以及成员国自身的条件和期待, 以正式谈判集团的身份表明共同立场, 大体可以概括如下。^①

^① 根据拉美独立协会 2013—2015 年的 8 份报告整理而成。报告的具体内容参见 <http://ailac.org/remisiones-documentales>。[2015-12-20]

1. 坚持共同但有区别的责任和各自能力原则。发达国家和发展中国家共同承担应对气候变化的责任，但发达国家要对历史排放和当前的高人均温室气体排放负责，而发展中国家仍以经济和社会发展及消除贫困为首要和压倒一切的优先事项。各国能力大小不一，在应对气候变化时量力而行。这是发展中国家应对气候变化的基本原则，也是拉美独立协会共同立场的基础。

2. 所有国家都要为应对气候变化做出具有法律约束力的贡献，签署新协议。德班大会设定 2015 年为达成新协议的最后期限，所有缔约方都要向联合国提交国家自主贡献报告，做出相应承诺，公布实施方案，并在 2015 年的巴黎大会上达成全球协议，以法律的力量推动全球气候治理，实现最终目标。国家自主贡献报告应提供详尽的事前信息，经过严格的事前评估。新协议应以两条根本原则为基础：一是不倒退原则，缔约方不得撤回国家自主贡献，不得做出低于先前的承诺；二是逐渐增加原则，缔约方每次的国家自主贡献要求都比上一次有所提高。

3. 发达国家应向包括拉美独立协会成员国在内的发展中国家提供资金、技术和能力建设等方面的支持和援助。根据多哈大会的要求，2020 年前发达国家每年至少要为绿色气候基金捐款 1000 亿美元，帮助发展中国家应对气候变化；2020 年后发达国家每年的捐款应大大超过 1000 亿美元。向拉美独立协会成员国提供的资金、技术和能力建设等方面的支持和援助要切合中等收入国家的实际。

4. 走可持续发展之路。气候变化威胁人类的发展，应对气候变化要兼顾经济、社会和环境的发展，全球经济要进行深刻的、结构性的变革，采取低碳、气候弹性的发展范式，发展气候友好型经济。这些共识应当以签署具有法律约束力的全球协议的形式固定下来，但最终协议需考虑每一个国家的不同情况，允许逐步推进，不强求一步到位，以免重新谈判。来自农业部门的温室气体排放量占全球总排放量的 13%，农业又是协会成员国的核心经济部门，因而拉美独立协会希望将与农业相关的减缓和适应措施整合到广泛的可持续发展战略中，以促进农业发展、保证食品安全、减少贫困、保护生物多样性和生态系统。

5. 减缓刻不容缓。尽管减排行动已经在世界范围内开展起来，全球温室气体排放却仍在增加，因此，所有缔约方都要做出减排承诺，发展中国家也不例外。按照科学、平等、共同但有区别的责任和各自能力原则来确定全球减缓目标，最终将全球变暖控制在比工业化前高 2 °C 的范围内。在目前阶段，

发达国家履行《〈京都议定书〉多哈修正案》关于第二承诺期的承诺尤为重要。发挥绿色气候基金、全球环境基金、技术执行委员会以及气候技术中心和网络的作用，提高各国减缓能力；运用市场/非市场机制和 REDD + 等机制，实现本国和全球减缓目标。

6. 适应和减缓并重。在气候谈判过程中，减缓被理解为全球层次的行动，而适应则被理解为国家和次国家层次的行动，这是不正确的。《联合国气候变化框架公约》的核心是适应，应在具有法律约束力的新协议中建立适应评估框架；提高资金、技术和科学支持力度；所有缔约方都要制订国家适应计划；在《联合国气候变化框架公约》中确认并在具有法律约束力的新协议中设立永久和固定的结构，在支持非最不发达国家的适应努力时不损害其适应努力。目前全球用于适应的资金比用于减缓的资金少 15 倍，必须扭转这种严重不平衡的局面，加大适应力度，设立全球适应目标，要求所有缔约方都做出集体和单独的适应承诺并采取适当的方法（包括制度安排）予以履行，筹措资金，建立技术和知识平台，增强适应能力。

7. 在应对气候变化中保护和促进人权，在保护和促进人权的过程中提高应对气候变化的能力。为消除气候变化带来的不平等和其他消极后果，主张使用人权的标准和承诺来推进气候政策，以人为本，实现气候正义。2015 年 2 月，经日内瓦会议批准，人权成为气候谈判的议题。拉美独立协会试图将人权纳入巴黎协议，阐述气候变化与人权的紧密联系，承诺保护和促进人权，推动应对气候变化事业的发展。拉美独立协会认为，在应对气候变化中落实人权议题的第一步是，把在《联合国气候变化框架公约》下达成多边协议和缔约方的国际人权义务联系在一起。

三 对拉美独立协会的整体评估

2009 年哥本哈根世界气候大会的失败未尝不是好事，它促使人们进行反思和检讨，走出全球气候谈判的囚徒困境，收获新一轮谈判成果。尽管不是那么完美，《巴黎协议》在巴黎大会延期后还是最终达成了。在这一过程中，拉美独立协会作为后哥本哈根时代的激进力量涌现出来，引领气候谈判前进的方向。

和其他谈判集团一样，拉美独立协会不是严格意义上的国际组织，没有严密的组织机构和制度，成员国只是松散地结合在一起。它们平时单独行动，

必要时才发挥集体力量；它们往往身兼数职，拉美独立协会只是备选项之一。但无论如何，它比 77 国集团更能反映协会成员国利益和呼声，因而被倚重。如果发达国家尤其是欧盟国家到 2020 年每年向绿色气候资金捐助 1000 亿美元的承诺无法履行，在气候变化上的领导地位将受到质疑，那么拉美独立协会的道义力量和源于各自能力的贡献尤其可贵。

拉美独立协会基于共同但有区别的责任和各自能力原则，强烈要求发达国家向发展中国家提供资金、技术和能力建设等方面的支持和援助，并根据成员国应对气候变化的必要性和可能性，从中等收入国家的角度出发，积极承诺，自主贡献。在提交的各种报告中，拉美独立协会全面阐述气候变化的各种议题，前瞻性地探索远景目标，提出建设性意见和措施。总而言之，拉美独立协会坚持发展中国家的基本立场，但这种立场既不同于其他发展中国家，也有别于发达国家；作为发展中国家气候谈判集团，拉美独立协会发挥着领先的建设性作用。

拉美独立协会成员国的气候政策体系总体相对完善。它们很早就批准了《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》，相继推出一系列应对气候变化的法律、政策、计划和战略，涉及适应、减缓、市场机制、能源结构调整和 REDD+ 等关键性的部署，将国际义务落实到国内法层面。以此为基础，拉美独立协会在国际社会中领先的建设性作用才具有号召力。

当其他发展中国家还在强调适应时，拉美独立协会部分成员国已经开始承诺减缓和碳中立；当其他发展中国家把绿色气候基金视为发达国家的应尽义务时，拉美独立协会中已经不乏捐助国；当其他发展中国家意识到也要尽快负担减缓责任时，拉美独立协会已经跨越到人权领域。这些超前行动使我们相信，拉美独立协会成员国很快会将国家自主贡献和《巴黎协议》落实到国内法中，而且寻找到下一个领先的议题。在不断的探索中，拉美独立协会的吸引力也在增强，将受到更多拉美国家的青睐。

拉美独立协会成员国都是发展中国家，经济社会发展和应对气候变化之间的结构性矛盾始终存在，要转变经济增长方式，走可持续发展之路，困难不少。具体来看，拉美独立协会领先的建设性作用受以下几大因素制约。其一，尽管智利和哥斯达黎加等国经济社会发展程度较高，但化石燃料在能源消费结构中比重较高，长期性的低碳发展目标与短期消耗大量化石能源的冲突在所难免。其二，拉美的政治、经济和社会发展呈现极其明显的周期性，整个地区现在正处于经济衰退期（中美洲稍好），气候变化议题被边缘化是不难想象的。哥斯达黎加和秘鲁的气候立场已经有所退却，其他国家也将更多

关注经济发展。其三，所有成员国都需要资金、技术和能力建设的支持和援助，但发达国家未能兑现重大承诺，国际组织的支持和援助主要是象征性的，难以大规模、实质性地提高成员国应对气候变化的能力。其四，拉美独立协会在全球气候治理上持激进立场，不排除借此获得外部资金、技术和能力建设的支持和援助的现实考虑，而且，成员国内部的某些政策、法律与共同立场不符，内外有别，国际社会难免对其承诺表示怀疑。

四 中国应对气候变化的新进展

拉美独立协会是新近崛起的持激进立场的气候谈判集团，对中国来说，它是对手还是伙伴？在回答这个问题之前，有必要先梳理一下中国应对气候变化的新进展。

中国是遭受气候变化不利影响最为严重的国家之一^①。近年来，中国为应对气候变化已先后颁布了《中国应对气候变化国家方案》（2007 年）、《中国应对气候变化的政策与行动》（2008 年）、《国家适应气候变化战略》（2013 年）、《国家应对气候变化规划（2014—2020 年）》（2014 年）和《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》（2015 年）等政策性文件。这些文件集中反映了中国近年来应对气候变化的成果以及未来的努力方向和措施（见表 3）。

表 3 中国应对气候变化的成果和自主行动目标

年份	二氧化碳排放量	单位 GDP 二氧化碳排放量 (比 2005 年)	非化石能源占 能源消费比重	森林面积 (比 2005 年)	森林蓄积量 (比 2005 年)
2014	10540749.59 千吨	下降 33.8%	11.2%	增加 2160 万公顷	增加 21.88 亿立方米
2020	—	下降 40% ~ 45%	15%	增加 4000 万公顷	增加 13 亿立方米
2030	2030 年左右达到 峰值并争取 尽早达峰	下降 60% ~ 65%	20%	—	增加 45 亿立方米

资料来源：EDGAR, *CO₂ Time Series 1990 – 2014 per Region/Country*. [http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=CO2ts1990-2014,\[2015-12-20\]](http://edgar.jrc.ec.europa.eu/overview.php?v=CO2ts1990-2014,[2015-12-20])；中国国家发展和改革委员会：《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》，北京，2015 年，第 2–4 页。

^① 中国国家发展和改革委员会：《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》，北京：国家发展和改革委员会，2015 年，第 1 页。

2014年,中国二氧化碳排放量同比减少2%,实现2001年来的首次下降,为全球二氧化碳排放量近40年来第一次停止增长做出了突出贡献。2015年,中国除了提交国家自主贡献报告外,还做出3项承诺:一是出资200亿元建立中国气候变化南南合作基金,支持其他发展中国家应对气候变化;二是在2016年启动“十百千”项目,即在发展中国家开设10个低碳示范区、100个减缓和适应气候变化项目和1000个应对气候变化培训名额的合作项目;三是在现有7个碳交易试点^①的基础上,2017年启动全国碳交易系统。

当前,中国应对气候变化的行动呈现以下5个特点。

第一,始终认同发展中国家的身份。中国是一个气候条件差、自然灾害较重、生态环境脆弱、能源结构以煤为主、人口众多、经济发展水平较低、应对气候变化能力较弱的发展中国家。^②因此,尽管已是全球第二大经济体和最大的碳排放国,中国一直不放弃发展中国家的立场,坚持共同但有区别的责任、公平和各自能力原则,承担与发展阶段、应负责任和实际能力相适应的国际义务,要求发达国家提供资金、技术和能力建设等方面的支持和援助。这是中国应对气候变化的基本特点。

第二,在可持续发展框架下应对气候变化。中国是一个发展中国家,经济社会正在快速发展,应对气候变化时尤其注意动态调整经济、社会和环境的关系,既不偏废任何一个领域,也允许不同时期有不同的侧重点。

第三,建立全面应对气候变化的机制。中国应对气候变化的努力涉及减缓、适应、低碳、基础能力建设、全社会参与和国际合作等领域,从上到下,对政治、经济、社会、科技和环境做出了全面调整,系统应对气候变化的局面已经形成。

第四,渐进而不激进。中国是发展中大国,情况复杂,基础薄弱,发展任务重,需要较长时间才能解决好应对气候变化和经济社会发展的结构性矛盾。在这个过程中,分阶段理顺各种关系,渐次推进,将压力转化为动力,最终实现经济、社会和环境的良好循环。适应先行、减缓跟随,局部试点、全面铺开,行动在前、承诺在后,立足本国、内外并重,正是渐进而不激进的体现。

第五,在南南气候合作中承担大国责任。中国是发展中大国,有能力、

① 截至2015年8月底,中国7个碳排放交易试点累计交易配额约4024万吨,成交金额约12亿元;累计拍卖配额约1664万吨,成交金额约8亿元。参见中国国家发展和改革委员会:《中国应对气候变化的政策与行动2015年度报告》,北京,2015年,第24-25页。

② 中国国家发展和改革委员会:《中国应对气候变化国家方案》,北京,2007年,第14-16页。

有责任向其他发展中国家提供支持和援助，推动南南气候合作。2011—2015年，除对外援助外，中国累计出资 4.1 亿元用于开展气候变化的南南合作。^①未来，随着中国气候变化南南合作基金、“十百千”项目以及其他项目开始运作，中国在南南气候合作中的大国地位将进一步凸显。

总而言之，在气候变化议题上，中国是渐进的发展中大国，在南南气候合作中发挥着建设性的大国作用。

五 中国和拉美独立协会：对手还是伙伴？

拉美独立协会由发展中国家组成，中国也属于发展中国家，双方都坚守发展中国家的立场，以共同但有区别的责任和各自能力原则为应对气候变化的基础，要求发达国家提供资金、技术和能力建设等方面的支持和援助。不同的是，拉美独立协会的成员国都是中小国家，面临急切改变现状的需求，因而采取比其他发展中国家更为激进的立场，尤其是在减缓和人权议题上；而中国是迅速发展中的大国，唯有走渐进路线才能逐渐理顺经济、社会和环境之间错综复杂的关系，同时也有能力向其他发展中国家提供资金、技术甚至能力建设的支持和援助。因此，在全球气候谈判虽然取得一系列进展但任务仍然非常艰巨的背景下，站在中国的立场，把拉美独立协会看作对手或伙伴都是过于简单化的表现。

（一）中国和拉美独立协会在全球气候治理中的方针

在坚持原则的前提下，中国和拉美独立协会采取灵活的方针，在不同场合、不同领域、不同时期进行区别对待才是明智的选择。概括地说，双方应当以“坚持原则、大局为重、着眼未来、南南合作”的十六字方针为指导。

1. 坚持原则，守住底线。拉美独立协会认为，共同但有区别的责任和各自能力原则不能成为发展中国家消极行动的借口，发展中国家也要承担责任，积极行动起来，推动全球气候谈判；中国是最大排放国，人均温室气体排放量超过欧盟，因此，发达国家和发展中国家的二分法已经过时，所有国家都应承诺减缓。中国是发展中大国，经济社会发展和应对气候变化的关系复杂，任务繁重，欲速则不达，必须量力而行，按照既定的路线和步骤循序渐进，

^① 彭茜：《为南南气候合作注入新动力》。http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/10/c_1117422548.htm. [2015-12-20]

在符合国际社会对发展中国家要求的前提下,逐渐加大应对气候变化的力度,化解国际压力,积极参与全球气候谈判,切不可一蹴而就,破坏国家的发展大局。

2. 大局为重,相互理解。气候变化是全球性问题,应对气候变化需以全球为虑,任何国家或集团的暂时、局部利益终须符合长远、全局利益。在此共识下,近200个国家和地区在巴黎第一次达成了全球减排协议。中国和拉美独立协会同属发展中阵营,各自的渐进或激进立场都存在合理性,拉美独立协会领先的建设性作用和中国克服巨大困难所取得的成就都应得到对方的理解和尊重。在联合国、77国集团和中拉论坛框架下,双方有着广泛的接触机会,藉此求同存异,化解冲突,才是推进全球气候治理的正途。过去如此,现在和未来也是如此。

3. 着眼未来,化异为同。全球气候治理是全人类的共同事业,中国和拉美独立协会参与其中,自当携手合作,朝着共同目标奋进。正视分歧,也是为了发挥各自的建设性作用,化解矛盾,殊途同归,最终实现治理目标。经过多方的长期努力,当前的舆论氛围、制度建设和治理成就为未来行动奠定了坚实基础,中国和拉美独立协会应共同努力推进全球气候治理。

4. 南南合作,灵活多样。中国和拉美独立协会立场有分歧,接触不多,然而,只要双方本着全球应对、互利互惠、取长补短的精神,细虑远谋,灵活处理,就能跨越巨大的地理障碍,找到南南合作良机。

(二) 中国与拉美独立协会合作的领域与方式

中国与拉美独立协会在全球气候治理中的合作应主要在可持续发展合作、可再生能源合作、开发援助等领域展开。

1. 可持续发展合作。鉴于中国和拉美独立协会之间存在渐进和激进两条路线之争,而双方都接受可持续发展为解决问题的良策,因此,将应对气候变化纳入可持续发展的框架是较为可行的合作方案。在合作的初步阶段,为消除成见,可持续发展合作倡议尤其重要。此外,应对气候变化和经济社会发展从来就不应该对立起来,可持续发展是系统工程,涵盖经济、社会和环境,可以为经济合作附加社会和环境的责任和意义,为应对气候变化合作附加经济和社会的责任和意义,扩大合作领域,免受无端指责。在当前形势下,应转换思维,超越经济、社会 and 环境的任何单一领域,用可持续发展范式来回应“高碳伙伴”的批评。

除联合国、77国集团和中拉论坛等机制外,中国还可以考虑国家合作和

集团对接的方式，以减少合作阻力。首先，拉美独立协会不能完全代替成员国，不同成员国有不同的需求，中国可以针对成员国的具体情况，建立国家之间的合作。比如，哥斯达黎加国家炼油公司炼油厂升级项目、秘鲁拉斯邦巴斯铜矿项目等均适用这一模式。其次，相同或不同领域的国际组织之间成员国重叠是国际政治的常态，为解决可持续发展难题搭建了综合平台。成立于2012年6月的太平洋联盟旨在提升竞争力，扩大同亚太国家的经济关系，其成员国智利、哥伦比亚、秘鲁以及两个准成员国哥斯达黎加和巴拿马也隶属于拉美独立协会，不失为中国与拉美独立协会建立可持续发展合作关系的平台。

2. 可再生能源合作。2014年，在全球能源经济消费增长以及下半年油价急跌的背景下，可再生能源仍维持了增长态势，占电力生产的比值为22.8%。到2014年年底，中国可再生能源发电量居世界之首，当年可再生能源发电能力、电力新增装机容量再一次领先全球^①；拉美独立协会成员国要实现减缓目标，吸引投资、发展可再生能源是必经之路。^② 于是，中国的可再生能源领导者角色与拉美独立协会的减缓承诺相结合，开辟了可再生能源合作的良机。

私人资本以及世界银行、国际货币基金组织是可供选择的融资渠道。美洲开发银行和金砖国家新开发银行也都支持拉美国家应对气候变化和发展可再生能源，中国作为出资方之一，可以通过这些机构帮助拉美独立协会及其成员国提升可再生能源产能。此外，《中国与拉美和加勒比合作规划（2015—2019）》第八条规定的中拉合作基金、中拉基础设施专项贷款、中方提供的优惠贷款以及其他金融资源，都可供申请。目前，拉美国家接受了中国大量的可再生能源投资，其中不乏拉美独立协会成员国，如英利和天华阳光等太阳能企业在智利北部设厂生产，英利公司向秘鲁的太阳能发电厂提供光伏模块，三峡公司在秘鲁修建水电站，等等，双方的可再生能源合作前景广阔。

3. 开发援助。当前中国气候变化开发援助的重点对象为最不发达国家、小岛屿国家和非洲国家，随着投入的增加（尤其是中国气候变化南南合作基

^① REN21, *Renewables 2015 Global Status Report*, Paris, 2015, p. 17, p. 22.

^② 8国中的6国位居拉美10个最具吸引力的清洁能源投资对象国之列，另外，巴拿马排名第11位。参见 Multilateral Investment Fund, UK Department for International Development, Power Africa, and Bloomberg New Energy Finance, *Climatescope 2015: The Clean Energy Country Competitiveness Index*, Washington, 2015, p. 47.

金从最初的 2 亿元猛增到 200 亿元^①) 和“十百千”项目的推行,包括拉美独立协会在内的拉美地区理应成为大力援助的对象,得到中国的资金、技术和能力建设等方面的援助。这既是中国全球气候责任扩大的必然结果,也是对部分拉美国家指责中国破坏该地区环境的真诚回应。

六 结论

拉美独立协会在全球气候治理中持激进立场,如何与这样一个能发挥领先的建设性作用的发展中国家谈判集团接触是中国的新课题。尽管双方均属发展中阵营,但分歧不小,合作不易。本文以实践为导向,转变思路,创新方法,提出以“坚持原则、大局为重、着眼未来、南南合作”的十六字方针来处理双方的关系。

更重要的是,前述对策和结论也适用于和拉美独立协会一样走激进路线的发展中国家或谈判集团,因为它们都迫切要求改变现状,需要外部力量给予资金、技术和能力建设等方面的支持和援助。在全球气候治理呈现整体向上局面的今天,更由于中国自信、能力和责任的提升,中国应当适时总结和调整应对策略,以适应新形势的要求。

(责任编辑 黄念)

^① 合 31 亿美元,已超过美国承诺向绿色气候基金捐助的 30 亿美元。