

全球应对气候变化合作 进展评估及相关建议



国家应对气候变化战略研究和国际合作中心
National Center for Climate Change Strategy and International Cooperation (NCSC)

2023年10月



应对气候变化是人类共同事业，不仅需要全球性应对、全球性行动，更需要全球性合作。《巴黎协定》为 2020 年后全球合作应对气候变化指明了方向，党的十九大报告明确提出引导应对气候变化国际合作。为更好支持《巴黎协定》全球盘点，以期为全球携手合作应对气候变化提供相关最新进展信息、典型实践案例和共同解决方案建议。

一、全球应对气候变化合作进展和挑战

全球应对气候变化面临严峻挑战，坚持多边主义，同舟共济、各尽所能、携手行动、合作共赢已经成为国际社会合作应对气候变化的共识。

一是《公约》及其《巴黎协定》等为国际社会合作应对气候变化指明了方向。《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）明确了应对气候变化国际合作应遵循的原则，包括公平原则、共同但有区别的责任原则、各自能力原则、可持续发展原则和鼓励合作原则，并提出了促进和合作进行关于气候系统的科学、技术、工艺、社会经济和其他研究等相关要求，为各国参与和开展国际合作提供了基础和遵循。

《巴黎协定》强调实现应对气候变化、消除贫困与可持续发展共赢的低碳发展路径，就2020年后强化气候行动与合作提出框架性安排，设立全球盘点机制，协助各缔约方跟进全球气候变化合作进展，识别应对气候变化合作障碍、缺口及挑战机遇，不仅具有最大包容性，确保各方广泛参与，而且也为国际社会合作开展应对气候变化行动提供了有效的制度保障。“格拉斯哥气候协议”等气候大会成果，就坚持多边主义、加强《公约》和《巴黎协定》实施发出了一连串积极信号，就全球碳市场等有关《巴黎协定》实施未决问题形成了一整套规则，并就加速低碳转型创新国际合作提出了一系列倡议。

二是发达国家出资承诺尚未兑现，加剧了发展中国家应

对气候变化资金缺口。《巴黎协定》第九条规定发达国家缔约方应为发展中国家缔约方减缓、适应气候变化行动提供资金支持。值得关注的是“哥本哈根协议”提出的发达国家到2020年每年要为发展中国家提供1000亿美元的资金支持，从经济合作与发展组织发布的数据来看，2013-2020年发达国家支持发展中国家的资金规模约为524-833亿美元，总体呈增加趋势，但距1000亿美元仍有较大差距，至今仍未兑现，且根据世界资源研究所报告，目前发达国家提供的资金80%是以贷款方式，赠款占比在不断下降，在最不发达国家债务水平已经很高的情况下，气候贷款增加了这些国家的债务水平。目前绿色气候基金也只批准了100亿美元左右的资金规模，用于支持在127个发展中国家开展的190个适应和减缓项目。与此同时，发展中国家由于全球气候变化加剧导致适应、减缓气候变化领域资金缺口不断扩大，根据联合国环境署测算，截至2050年发展中国家适应气候变化成本将上升至2800亿-5000亿美元，比此前预估高出4-5倍。

三是发达国家落实《公约》技术合作进展有效，全球绿色低碳技术转移进程缓慢。《巴黎协定》第十条规定，加速、鼓励和促进技术创新对于有效、长期的全球应对气候变化以及促进经济增长和可持续发展至关重要。为进一步协调各国的创新努力、促成技术转让与科技创新，在《公约》框架下，建立了包括技术执行委员会（Technology Executive Committee, TEC）、气候技术中心和网络（Climate Technology Centre and Network, CTCN）两个技术机制。根据《公约》对

技术机制的第一次定期审查结果看，TEC 开展的技术需求评估及提出的政策建议并未在发展中国家发挥应有作用。近年来，不仅技术转移议题在《公约》谈判中的关注相比十年前要少得多，而且发达国家对这些低碳技术转移国际机制的参与度和贡献也极其有限。根据联合国贸易和发展会议发布的《2023 年技术和创新报告》显示，发达国家的绿色技术出口总额从 2018 年的约 600 亿美元，跃升至 2021 年的 1560 亿美元以上，预计到 2030 年，报告涵盖的 17 种前沿科技可以创造超过 9.5 万亿美元的市场，但大多掌握在发达国家手中，极其有限的国际技术转移，进一步拉大了发展中国家与发达国家在气候友好技术方面的差距¹。

四是气候变化南南合作和三方合作取得积极进展，但呈现分化趋势。气候变化领域已经成为南南合作、国际三方合作的重点关注领域。中国、印度、巴西等发展中大国，不断加强发展中国家内部的南南合作，在应对气候变化领域发挥了重要的作用。欧盟主要通过地区关键伙伴国家及地区组织合作形式，建立“全球门户”计划，开展减缓气候变化、防灾减灾、去沙漠化等技术及资金合作。美国则通过打造美印气候及清洁能源 2030 议程伙伴关系、建立非洲复原力计划、成立气候行动基础设施基金等加强与撒哈拉以南非洲能源转型、气候公正领域合作。也由于一些发达国家附带一些非气候因素，利用气候援助资金及项目合作，不断拉拢部分发展中国家，导致发展中国家内部在气候变化问题上呈现分化趋势。

¹ 贸发会议呼吁帮助发展中国家受益于绿色技术，<https://news.un.org/zh/story/2023/03/1116202>

二、气候变化国际合作的实践案例

美国发起领导人峰会，试图塑造气候多边合作全球领导力。拜登政府在气候战略顶层设计中创新了气候合作机制。为填补特朗普政府时期在领导国际气候方面遗留的空白，美国总统拜登上任后即着手调整气候战略，提出了两方面的气候合作机制。一是发起以其主导的多边平台。于2021年4月发起“领导人气候峰会”，成为美国重塑其全球气候治理国家信誉和领导力的重要标志，重启并召集主要经济体能源与气候论坛（MEF），提供了对话交流平台，积极发起多边行动倡议和合作伙伴关系，在COP26上发起和参与了“公正能源转型伙伴关系”“全球甲烷承诺”“气候农业创新使命”等合作倡议。二是布局气候融资战略。2021年4月发布《美国国际气候融资计划》，提出三个主渠道与一个限制措施，包括在多边金融机构中发挥美国影响力促进其制定并实施气候融资目标和政策，更新美国援外机构的发展策略并战略性地整合气候援助业务，撬动私人资本加速市场化，同时结束国际公共资金对高碳类项目的支持，不断提高在全球气候融资标准中的话语权。

尽管美国主导或参与发起的部分国际气候合作倡议已显示一定的影响力，但仍存在难以落实的巨大风险。美国拜登政府迄今已经在应对气候变化领域做了不少国际承诺，但真正兑现的很少。从美国国会批准的2023财年预算看，其中仅包含约10亿美元的国际气候资金，这个数额远低于拜登宣布的每年提供114亿美元的承诺，其中拜登对绿色气候

基金的 16 亿美元注资承诺并未被国会批准，极大损伤了其气候融资承诺的公信力。

欧盟构建灵活意愿联盟，努力提升气候治理模式的全球影响力。 欧盟构建了新型双多边气候合作框架，通过激励合作伙伴绿色转型展现绿色新政的全球领导力。2019 年，欧盟委员会提出《欧洲绿色新政》，为实现欧洲气候中和目标以及开展国际合作制定了战略框架，除进一步强调在联合国框架下推进欧盟的气候目标和标准外，还强调通过双多边努力促使合作伙伴绿色转型。一是强化与美国的绿色技术联盟，提出共建新的跨大西洋绿色贸易议程，设立“跨大西洋绿色技术联盟”，加强关键低碳技术竞争优势，重塑西方在全球气候治理中领导地位。二是与新兴经济体碳排放大国达成“国际公正能源转型伙伴关系”，帮助其加速淘汰煤炭，并通过拨款贷款等形式，激励其向绿色能源转型、提升气候雄心。三是推动欧盟能源市场与巴尔干及非洲等周边地区融合联通，发布《西巴尔干绿色议程》、《欧盟-埃及关于气候、能源和绿色转型的联合声明》，大力发展可再生能源和绿色氢能伙伴关系。

欧盟努力在以市场机制为核心的全球气候治理中发挥标准引领作用。通过支持开展碳排放交易能力建设，使欧盟经验成为多国设计碳市场的重要参考，并在绿色新政中提出全球首个碳边境调节机制，以此解决所谓“碳泄露”及其产业竞争力受损问题，努力推动 G7 成员国对“碳关税”的认同，试图在气候贸易规则、国际碳排放标准制定与碳定价上

起到关键影响作用。

印度强化印非合作机制，推动应对气候变化南南合作。

印度在首脑峰会合作机制下注重强化印非商业与产业伙伴关系，借机推动气候变化领域合作。一是设立印度-非洲论坛峰会（IAFS），印度总理莫迪在 2015 年峰会上表示，将深化与非洲在清洁能源、可持续栖息地、公共交通、适应性农业等方面的合作。二是强化印非商业伙伴关系，印度于 2005 年起每年举办印度工业联合会-进出口银行印非会议，旨在促进印度在非投资，2023 年主题设为“印度-非洲增长伙伴关系”。三是参与发起了国际太阳能联盟（ISA），通过“太阳能外交”帮助非洲国家开发利用新能源，满足其能源增长需求，目前已有 33 个非洲国家加入。

印度在推动气候变化南南合作过程中，探索出更具“平等共赢”特征的合作方式。除赠款、赠送物资等传统的“资源转移”援助模式外，印度加强对非民生导向的“软帮扶”，通过培训、专家咨询、平等对话等形式，与其他发展中国家分享其社会经济发展经验和科技进步成果，培养受援国发展能力。

巴西采取三方合作模式，加强亚马逊地区恢复和保护。

巴西推动建立以国际条约、国际宣言以及高级别国际会议为主导的亚马逊保护合作机制。一是推动签署亚马逊合作条约（ACTO），为南美各国在亚马逊地区应对森林破坏、野生动植物走私和气候变化等问题的合作提供了法律框架。二是设立 ACTO 条约缔约国领导人峰会，在 2023 年巴西主办的亚

马逊峰会上，缔约国领导人共同签署了《贝伦宣言》，提出强化执行森林管理法律法规，启动“打击毁林亚马逊联盟”，为亚马逊地区国家间强化合作提供了“崭新且有抱负”的路线图。

巴西通过三方合作的模式，开展亚马逊保护务实行动。一是深化与联合国及发展中国家三方合作，巴西政府已于2023年9月与联合国粮农组织签署意向书，筹建三方南南合作中心。二是设立以亚马逊基金为代表的国际融资项目，吸纳发达国家资金援助，开展在亚马逊地区的保护恢复三方合作。巴西作为传统受援国，能够更深刻地理解亚马逊地区的需求和挑战，在开展三方合作项目时强调自主平等，其援助政策、技术与经验适合类似条件的发展中国家。

三、中国在应对气候变化国际合作中的努力与贡献

中国坚持以联合国为核心的多边主义，提出全球发展倡议等三大倡议，坚持共同但有区别的责任等原则，深入开展气候变化南南合作和绿色“一带一路”建设，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、贡献者和引领者。

一是坚持共同体理念，以“三大倡议”协同构建人类命运共同体。全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议是习近平主席围绕构建人类命运共同体理念提出的具有全球影响的“三大倡议”，是支撑人类命运共同体理念和实践的三根坚固的柱石。全球发展倡议着眼于激发和汇聚全球多双

边体制协调融通、优势互补的强大合力，对引领全球发展思路、缩小全球发展鸿沟、破解全球发展难题、释放全球发展动能具有重要意义。全球安全倡议直面局部冲突和地区争端的动荡阴霾、非传统安全和传统安全交织叠加的复杂形势，坚持共同、综合、合作、可持续的新安全观，对推动实现和平安宁、包容多样、繁荣美好具有重要作用。全球文明倡议理性驳斥“文明冲突论”“文明优越论”等西方中心主义意识形态论调，着眼于推动不同文明间的开放融通、交流互鉴，对凝聚价值共识、共筑美好未来具有重要意义。面对百年变局下急需解决的不同层面、不同维度的现实问题，全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议在相互协调、相互补充中，融会贯通于推动构建人类命运共同体的生动实践。气候变化问题深刻影响着全球的发展、安全和文明，“三大倡议”和共同体理念的提出是开展应对气候变化国际合作重要指导思想。

二是坚持负责任大国责任，主动开展应对气候变化南南合作。应对气候变化南南合作在推动全球积极应对气候变化，加快绿色低碳转型，帮助其它发展中国家互利共赢、促进交流方面起到了重要且不可替代的作用。2015年12月，习近平主席出席巴黎气候大会时宣布实施应对气候变化南南合作“十百千”倡议，即在发展中国家开展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，帮助其它发展中国家提高应对气候变化能力。截至2023年10月，中国已与40个发展中国家签署48份气候变

化南南合作文件，同时积极开展应对气候变化能力建设培训项目，累计举办 56 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约 2400 名气候变化领域的官员和技术人员。南南合作援助物资兼顾气候变化减缓和适应领域，遴选我国优势产业产品，从援缅甸的清洁炉灶、援汤加的节能灯具等民生设备，到援柬埔寨、老挝的环境监测设备，再到援智利的电动大巴车、援埃塞俄比亚的遥感卫星、援玻利维亚和乌拉圭的气象机动站等科技产品。2021 年 4 月，习近平主席在领导人气候峰会上高度评价气候变化南南合作项目，表示中国应对气候变化南南合作始终秉持“授人以渔”的方针，合作成果“看得见、摸得着、有实效”。

三是坚持正确义利观，主动参与气候变化国际合作。在与发展中国家积极开展南南合作的同时，中国也与包括美国、欧盟、德国、丹麦等发达国家（集团）以及国际组织、联合国机构等在气候变化领域开展交流与合作。与美国开展中美气候变化特使对话，发布中美合作应对气候危机联合声明等，推动双方气候合作与交流。开展中欧环境与气候高层对话，确定绿色是中欧合作的底色，同意在气候变化领域开展深入交流与合作，同时与欧盟开展“中欧+东南亚”三方应对气候变化专家合作倡议，旨在建立中国、欧盟、东南亚国家专家之间的交流机制，增进三方在落实《巴黎协定》及其实施细则方面的共识，提高东南亚国家在制定和执行气候政策、温室气体建模和清单报告方面的能力。与德国在中德环境与气候变化工作组机制下，开展气候伙伴关系、国家自主贡献

实施等合作项目，建立中德二轨对话机制，加强中德智库和专家沟通交流，为双方合作提供积极支持。与丹麦签署中丹气候变化合作文件，在能源、气候政策交流等方面开展合作。与联合国粮食计划署、国际能源署、国际可再生能源署、儿童基金会等签署应对气候变化合作文件，并在农业、新能源、支持儿童参与气候变化等多个领域开展交流与合作。

四是坚持绿色低碳，建设性引领区域性气候变化国际合作。中国与非洲国家共同发布《中非应对气候变化合作宣言》，启动中非应对气候变化3年行动计划专项。与太平洋岛国成立中国—太平洋岛国应对气候变化合作中心，举办中国—太平洋岛国应对气候变化对话交流会。与东盟国家共同开展中国—东盟红树林研究、低碳学校（社区）建设等相关工作。为积极响应联合国秘书长古特雷斯关于开展全民早期预警的相关倡议，中国生态环境部与世界气象组织、中国气象局共同签署关于支持开展全民早期预警倡议的三方合作协议，将共同为其它相关发展中国家提高适应气候变化能力和灾害预警能力提供支持。

五是建设绿色“一带一路”，为全球应对气候变化贡献中国方案。2019年4月，习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上倡议同有关国家一道实施“一带一路”应对气候变化南南合作计划，加强国际合作，共同应对气候变化。中国坚持行动导向，加强绿色丝绸之路建设，通过G20平台在基础设施建设、碳市场、绿色金融等方面与发展中国家协调合作，满足发展中国家低碳发展的需求，促进中

国与“一带一路”合作伙伴的生态安全和政治互信。绿色“一带一路”是南南绿色创新合作的新桥梁，更是构建人类命运共同体的生态路径，充分发挥绿色“一带一路”的优势，以绿色发展为路径为全球气候治理提供更多绿色公共产品，把“一带一路”打造成气候友好之路，为人类文明做出绿色贡献。将应对气候变化南南合作融入“一带一路”倡议，将“一带一路”绿色化、低碳化，为中国推动可再生能源对外援助和国际发展合作新范式提供了契机。

四、全球解决方案

面对复杂形势和诸多挑战，应对气候变化任重道远，需要全球广泛参与、共同行动、合作应对。坚持多边主义，全面加强务实合作，全面落实《巴黎协定》，努力推动构建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。

一是坚持多边主义，积极参与以《公约》及《巴黎协定》为基础的气候变化多边合作进程。坚持《公约》下共同但有区别的责任原则、公平原则和各自能力原则，积极参与以《公约》为基础的气候变化多边合作进程，致力于提高广大的发展中国家，尤其是最不发达国家以及小岛屿国家共同应对气候变化的能力。维护《巴黎协定》制度框架，坚持《巴黎协定》在本世纪末力争实现2度目标并争取1.5度目标的长期愿景，敦促发达国家承担历史性责任，兑现大幅减排和出资承诺，加大对于发展中国家特别是最不发达国家、小岛屿国家支持力度。全球需要在已有共识的基础上，增强互信，在

重申国家自主贡献的自主性前提下，加强共同减排合作，推动《巴黎协定》全面有效实施。

二是发挥元首外交引领作用，推进多双边务实合作。在当前复杂多变的国际关系中，合作应对全球气候危机，需要元首外交的引领作用。全球应对气候变化离不开中美协调合作，不久前，中美两国元首在旧金山会晤，强调在当下关键十年中美加快努力应对气候危机的重要性，两国气候特使举行会谈并发表声明，宣布启动中美“21世纪20年代强化气候行动工作组”，双方需在此基础上加强合作计划和项目的落实，开展省、州和城市层面的广泛与务实合作，以加快具体气候行动。中欧在应对气候变化等全球性挑战上拥有很多共识，中、法、德三国领导人曾一致认为，要坚持多边主义，全面落实《巴黎协定》，加强气候政策对话和绿色发展领域合作，将应对气候变化打造成中欧合作的重要支柱。全球各国元首间的外交活动与会晤，为合作应对气候危机把舵定向，有助于寻找共同目标，搁置争议、管控分歧，明确红线与底线，减少误判。发达国家与发展中大国应发挥表率作用，体现大国担当。在工作层面，需进一步将元首外交形成的重要共识落实到具体政策和行动上，举办气候行动高级别活动，开展政策对话、技术解决方案交流研讨，推进多双边务实合作。

三是加强资金技术合作，提高发展中国家应对气候变化能力。发达国家要充分发挥资金和技术的资源配置功能，通过加强与发展中国家在应对气候变化进程中的产业转型、能

源基础设施、城市建设和防灾减灾等领域的投资和产业合作，切实帮助广大的发展中国家提升应对气候变化的能力和韧性，避免设置绿色贸易壁垒。强化气候变化投融资渠道建设，持续扩大气候投融资规模，多边开放银行应积极拓展融资方式与工具，兼顾发展中国家的诉求。发展中国家之间应积极开展应对气候变化南南合作，共同推进经济社会发展全面绿色转型，共同寻找解决方案。在“一带一路”框架下拓展、丰富包括绿色产业和可再生能源在内的气候领域资金技术合作，推进低碳技术流动、共享和国家间创新合作，发挥绿色投融资的功能，加强对于东盟、中亚、非洲和拉丁美洲等地区的投入。

（张志强、岳书旭、田园馨、李子夜）