

德国对外气候援助的行为及其动因分析*

周逸江

摘 要：提供气候援助以支持发展中国家实现气候治理能力的提升，是《联合国气候变化框架公约》下发达国家缔约方的法律义务。随着气候变化议题地位的不断上升，气候援助也成为诸多发达国家对外援助中的重要部分。一直以来，对外气候援助在德国对外援助中占有着较大比重，在美国退出《巴黎协定》、全球气候资金面临缺口的情况下，德国仍然保持甚至增加了其对气候援助的投入和承诺，是全球公认的积极的对外气候援助国。其对外援助行动表现出了援助意愿强、援助力度大、援助对象广、援助渠道多和援助专业化的特点。通过对德国援助行为的分析，可发现其援助动因主要来自三方面：一是帮助受援国发展应对气候变化的能力；二是提升德国在气候议题中的谈判能力和国际影响力；三是促进德国国内气候相关产业的发展，提升其国际竞争力。可以预见，德国将会在这一领域延续其一贯积极的政策导向，引领全球发达国家的气候援助行动。

关键词：德国对外气候援助； 气候资金； 气候谈判

作者简介：复旦大学 国际关系与公共事务学院 博士研究生 上海 200433

中图分类号：D851.6

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2020)01 - 0017 - 22

2019年9月，联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯(Antonio Guterres)主持召开联合国气候行动峰会，会前他将促进气候融资列为气候变化优先行动方案之一。^①

* 感谢薄燕老师在论文写作中给予的帮助和指导。文中的不足和疏漏由作者负责。

^① UN, Climate Summit 2019 information note, 2018 - 12 - 04, https://www.un.org/en/climate-change/assets/pdf/Information%20Note_Climate%20Summit_4Dec2018.pdf, 访问日期:2019 - 09 - 27.

国际气候谈判的一项重要内容,就是依托气候融资将资金和技术从发达国家转移到发展中国家,以帮助其应对和适应气候变化。来自发达国家的气候援助对于提升发展中国家气候治理能力和全球气候治理成效具有重要意义。

然而,发达国家在对外气候援助行动中表现出了较大的差异。长久以来,德国对发展中国家的气候治理提供了持续的资金技术援助。依靠其先进的绿色技术和颇具活力的气候融资能力,德国已实现了其在全球气候治理领域的巨大影响力,成为气候援助领域的“榜样国”。2018年12月经合组织发展援助委员会(OECD Development Assistance Committee,以下简称OECD DAC)对德国的中期审查报告中也对其在气候问题上的全球领导地位给予了肯定和高度评价。^①而相比之下,美国对外气候援助的意愿和投入在退出《巴黎协定》后遭遇了“断崖式”的下跌,成为一个备受批评的“反例”。

根据OECD DAC的数据,2017年德国在气候相关的双边官方发展援助(Official Development Assistance,以下简称ODA)总投入达67亿美元,占双边ODA总额38%,远高于OECD国家平均值25%,是积极的对外气候援助国。^②而美国的气候相关的双边援助仅为11亿美元,占双边ODA总额的3.9%。^③(见图1)

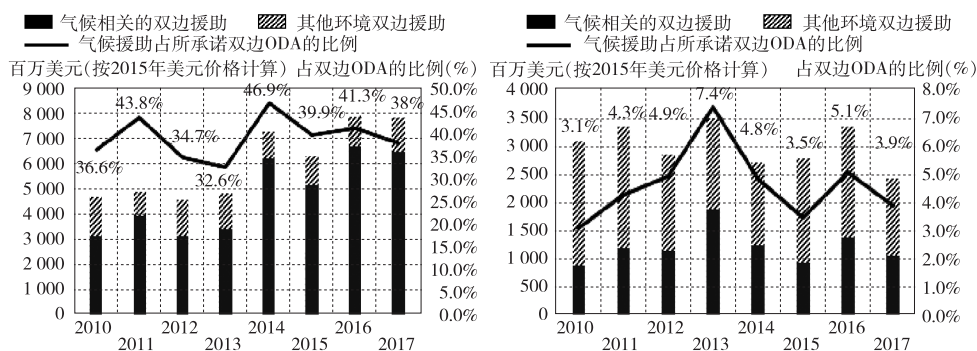


图1 2010~2017年德国(左图)与美国(右图)双边气候援助情况

来源:作者基于以下两份最新报告中的数据整理制作。OECD, *Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow*, OECD Publishing, Paris, 2019; OECD, *Development Co-operation Report: Joining Forces to Leave No One Behind*, OECD Publishing, Paris, 2018.

① Jorge Moreira da Silva, “Germany Mid-term Review, 7 November 2018, Berlin”, OECD, 2018-12-14, <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Germany-2018-Mid-term-review.pdf>, 访问日期:2020-02-21.

② OECD, “Germany”, in *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, Paris, 2019, <https://doi.org/10.1787/0079f636-en>, 访问日期:2020-02-21.

③ OECD, “United States”, in *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, Paris, 2019, <https://doi.org/10.1787/45472e20-en>, 访问日期:2020-02-21.

而对于气候援助的研究,国外学者注重对应对气候变化的资金筹集方式^①、发展中国家的援助机制^②和影响发达国家缔约方公共资金投入气候援助的因素^③等方面进行探讨,而中国学者则通常倾向于从历史维度梳理国际气候资金机制的发展和挑战^④,介绍气候资金在发达国家的分摊机制^⑤,分析美国退出《巴黎协定》对全球气候资金的影响^⑥,及分析气候援助南南合作下中国气候援助的发展之路^⑦。目前国别研究中讨论气候援助的仅有两篇,秦海波等学者在其文章中对美国、德国、日本的气候援助战略、重点领域与具体措施进行了介绍^⑧,赵行姝在其文中梳理了美国对外气候援助的历史、机制特征和对全球气候资金的意义^⑨。可见,在一定程度上缺乏对发展中国家最为关心的来自发达国家政府官方对外气候援助研究的足够重视。

因此,本文将基于已有研究成果对对外气候援助、气候资金等问题的讨论,从援助意愿、援助力度、援助对象分布情况、援助渠道和援助专业程度五个维度考察

① Yulia Yamineva, “Climate Finance in the Paris Outcome: Why Do Today What You Can Put Off Till Tomorrow?”, *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol. 25, No. 2, 2016, pp. 174–185.

② Richard J. T. Klein/Annett Möhner, “The Political Dimension of Vulnerability: Implications for the Green Climate Fund”, *Ids Bulletin*, Vol. 42, No. 3, 2011, pp. 15–22; Sarah Bracking, “Financialisation, Climate Finance, and the Calculative Challenges of Managing Environmental Change”, *Antipode*, Vol. 51, No. 3, 2019, pp. 709–729.

③ Jonathan Pickering/Frank Jotzo/Peter J. Wood, “Sharing the Global Climate Finance Effort Fairly with Limited Coordination”, *Global Environmental Politics*, Vol. 15, No. 4, 2015, pp. 39–62.

④ 刘倩、王琼、王遥:《〈巴黎协定〉时代的气候融资:全球进展、治理挑战与中国对策》,载《中国人口·资源与环境》,2016年第12期,第14–21页;崔连标:《气候基金对发展中国家援助特点分析:来自快速启动基金的发现》,2016中国环境科学学会学术年会论文集(第四卷),中国环境科学学会,2016,第1028–1037页。

⑤ 潘寻:《气候公约资金机制下发达国家出资分摊机制研究》,载《中国地质大学学报(社会科学版)》,2016年第3期,第86–94页;王炎、黄茂兴:《国际气候基金的资金筹集与资金分配的理论探索——兼顾全球帕累托最优与财政收支平衡下的分析》,载《重庆大学学报(社会科学版)》,第1–10页, <http://kns.cnki.net/kcms/detail/50.1023.C.20190904.0858.002.html>, 访问日期:2019-09-30。

⑥ 傅莎、柴麒麟、徐华清:《美国宣布退出〈巴黎协定〉后全球气候减缓、资金和治理差距分析》,载《气候变化研究进展》,2017年第5期,第415–427页。

⑦ 高翔:《中国应对气候变化南南合作进展与展望》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》,2016年第1期,第38–49页;冯存万:《南南合作框架下的中国气候援助》,载《国际展望》,2015年第1期,第34–51页。

⑧ 秦海波、王毅、谭显春、黄宝荣、C. GANDENBERGER, B. LUNINCK Freiherr Von:《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22–34页。

⑨ 赵行姝:《美国对全球气候资金的贡献及其影响因素——基于对外气候援助的案例研究》,载《美国研究》,2018年第2期,第68–87页。