

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2024.04.004

曹俊金:“中国气候对外援助:一项制度分析”,《太平洋学报》,2024年第4期,第44-59页。

CAO Junjin, “China’s Climate Foreign Aid: An Institutional Analysis”, *Pacific Journal*, Vol.32, No.4, 2024, pp.44-59.

# 中国气候对外援助:一项制度分析

曹俊金<sup>1,2</sup>

(1.同济大学,上海 200092;2.上海政法学院,上海 201701)

**摘要:**气候对外援助是中国南南合作的新兴领域,也是参与全球气候治理的重要方式。中国的气候对外援助制度根植于中国特色社会主义制度,其内部形成了以组织性制度、引导性制度与规制性制度为核心的“三维结构”。中国的气候对外援助面临大国政治经济角力升级、全球经济下行压力增大、全球气候治理模式转型等新形势,需要以完善的气候援助制度贡献大国气候外交、保障气候资源供给、应对全球气候威胁。但气候对外援助制度仍然存在短板与不足,需要从组织性制度、引导性制度、规制性制度等不同维度予以优化。气候对外援助制度理论分析和制度优化方案可以为对外援助其他具体领域提供制度理论进路或方案选择,也可为完善对外援助制度提供制度经验。

**关键词:**气候对外援助;气候变化;对外援助;应对气候变化南南合作;制度分析

中图分类号:D820/922.13

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2024)04-0044-16

气候对外援助是我国当前对外援助的重要领域,我国通过气候援助帮助其他发展中国家提升应对气候变化能力,不仅为国际社会共同应对气候变化贡献中国力量,同时也有利于拓展气候伙伴关系、提升中国在气候谈判与国际制度建设过程中的话语权。2022年6月,生态环境部、国家发展和改革委员会等17部门联合制定的《国家适应气候变化战略2035》提出“加强适应气候变化南南合作”,就适应气候变化方面的对外援助工作重点作出部署。实践方面,仅2022年以

来,我国便已承担应对气候灾害、改善土地利用等气候领域援助项目54个。<sup>①</sup>可以说,气候对外援助的战略意义已经引起高度重视。

气候问题正日益成为国际政治的主流议题,学术界围绕气候治理、应对气候变化南南合作、气候援助等已经开展了相关前期研究。与此同时,我国基于新时代国际战略需求,根植中国特色社会主义制度,以长期对外援助实践经验为基础,初步形成气候对外援助制度体系。中国的气候对外援助制度创制与运行实

收稿日期:2023-12-22;修订日期:2024-04-07。

基金项目:本文系国家自然科学基金一般项目“新时代中国国际发展合作战略与实现路径研究”(21BGJ070)和上海市“曙光计划”项目“我国对外援助立法问题研究”(21SG57)的阶段性研究成果。

作者简介:曹俊金(1985—),男,浙江余姚人,同济大学政治与国际关系学院博士后、上海政法学院国际法学院副教授,上海市“晨光学者”“晨光学子”,法学博士,主要研究方向:中国对外援助。

\* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 参见生态环境部:“中国应对气候变化的政策与行动2023年度报告”,生态环境部网站,2023年10月27日,https://www.mee.gov.cn/ywyz/ydqhbh/wsqtz/202310/t20231027\_1044178.shtml。

践既是一个从普遍性到特殊性的制度演绎过程,也是从特殊性到普遍性的制度反哺过程。现有文献尚未就中国气候对外援助制度开展系统研究,本文以气候对外援助制度作为研究对象,一是通过剖析我国现有的气候对外援助制度,探求制度优化方案,回应国家治理体系和治理能力现代化需求,更好地发挥气候对外援助的制度实效;二是以气候对外援助制度为制度样本,为其他援助领域甚至对外援助一般制度提供制度理论或制度经验。

## 一、文献回顾与理论框架

气候对外援助制度是高度交叉的研究领域,受到国际政治学、气象学、经济学、管理学、法学等不同领域学者的共同关注,相关文献既涉及气候对外援助基本范畴与顶层设计,也关注气候对外援助的制度实践。

### 1.1 基本范畴

国际气候援助能够支持发展中国家应对气候变化所需要的资金和技术,进而帮助发展中国家减缓和适应气候变化的挑战,因而成为国际社会共同应对气候变化的重要方式。<sup>①</sup>1992年《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)明确规定发达国家缔约方具有向发展中国家缔约方提供应对和适应气候变化的特定资金和技术的援助义务。<sup>②</sup>尽管中国并不承担《联合国气候变化框架公约》框架下的强制性气候援助义务,但我国在20世纪80年代初期开始便具有气候对外援助的实践,例如通过双边合作向圭亚那、布隆迪、乌干达等国修建沼气池、传授沼气技术,并逐渐将沼气技术推广到泰国、古巴等广大亚非拉国家。同时,中国将气候对外援助实践转化为合作理念,在气候谈判和合作中倡导加强气候领域的“北南援助”和“南南合作”。<sup>③</sup>

应当指出的是,由于中国的气候对外援助是在南南合作框架下开展的,因而学术话语上存在着“气候(对外)援助”或者“(应对)气候变化南南合作”两种相互替代的术语,在政策上则

往往使用“(应对)气候变化南南合作”。<sup>④</sup>但从内涵和外延上来看,气候对外援助与应对气候变化南南合作并不完全一致,气候对外援助是气候领域开展的基于非对等给付关系的援助活动,具有明确的援助方和受援方,包含“南北合作”“南南合作”三方合作以及多边援助等多种形式。应对气候变化南南合作则限于发展中国家之间在气候领域开展的合作,包括非对等的互帮互助和对等的交流合作。中国针对发展中国家的气候援助是南南合作框架下的国际援助,<sup>⑤</sup>但应对气候变化南南合作本身并不排除我国与其他发展中国家在对等合作基础上开展的气候合作。出于政策表达的需要,用应对气候变化南南合作涵盖气候对外援助活动并无不妥,但在学术研究中有必要将气候对外援助与应对气候变化南南合作予以区分。

近年来,随着国际援助中气候主流化的趋势日益明显,<sup>⑥</sup>中国的气候对外援助也自然而然地受到高度关注。作为一项气候治理活动,气候对外援助需要从国家总体气候战略出发予以审视;作为一项援助活动,则需要嵌入到国家援外总体框架进行理解。因而,在中国气候对外援助(南南合作)与发达国家的气候援助(南北合作)关系方面,必然需要纳入气候与对外援助的双重立场考量。具体而言,一方面,气候对外援助不是中国的法定义务,但中国立足对外援

<sup>①</sup> Malte Toetzke, Anna Stünzi and Florian Egli, “Consistent and Replicable Estimation of Bilateral Climate Finance”, *Nature Climate Change*, Vol.12, 2022, p.897.

<sup>②</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, Article 4.

<sup>③</sup> 杨兴著:《“气候变化框架公约”研究——国际法与比较法的视角》,中国法制出版社,2007年版,第14页。

<sup>④</sup> 例如,国务院新闻办将我国为广大发展中国家应对气候变化提供的支持和帮助表述为“应对气候变化南南合作”。参见国务院新闻办公室:《中国应对气候变化的政策与行动》(白皮书),中央人民政府网站,2021年10月27日, [https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/27/content\\_5646697.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/27/content_5646697.htm)。

<sup>⑤</sup> 冯存万:“南南合作框架下的中国气候援助”,《国际展望》,2015年第1期,第38页。

<sup>⑥</sup> 2021年,27.6%的双边官方发展援助资金都与气候目标密切相关。“Climate-related Official Development Assistance in 2021: A Snapshot”, OECD, March 17, 2023, [https://one.oecd.org/document/DCD\(2023\)15/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2023)15/en/pdf).

助基本原则,奋发有为、尽力而为,积极推动应对气候变化南南合作,助力发展中国家绿色低碳转型;另一方面,气候对外援助并不是替代,而是对南北合作的补充,这是中国政府的一贯立场,也得到了一些国际机构的认可,“南南合作”与“南北合作”这两种气候合作下的援助模式是“共存并进”的关系。<sup>①</sup>

中国的气候对外援助具有重要的现实意义。其一是治理意义,气候对外援助可以帮助受援方提升应对气候变化能力,减少气候变化带来的不利影响。<sup>②</sup> 其二是外交意义,有助于塑造和传播绿色发展以及有担当、负责任的大国形象,成为争取发展中国家在气候外交中保持一致立场的重要策略。<sup>③</sup> 其三是发展意义,即可以在拓展国际环保市场、促进绿色发展方面发挥积极作用。<sup>④</sup> 基于中国气候对外援助的多元功能,优化气候援助战略设计、运用多种手段推动战略落实成为当务之急。

## 1.2 制度研究

学术界对中国气候对外援助制度缺乏全面、系统和针对性的研究。前期相关文献中涉及这一研究议题的,主要有三个方面:

第一,关于中国对外援助制度的研究。一些学者对中国对外援助政策、体制以及法律制度等制度形态开展深入研究,<sup>⑤</sup>为对外援助一般制度向特殊领域的制度演绎提供研究基础。

第二,关于气候对外援助制度的专门研究。前期文献对中国气候援助进行研究时涉及对气候援助制度的探讨,联合国开发计划署(UNDP)梳理了中国气候对外援助的体制、政策和方式,提出中国需要在能力建设、援助重点、气候筹资、经验分享等方面予以提升;国内学者认为虽然中国气候援助机制正逐步建立和完善,但仍需加强顶层设计、制定气候对外援助规章制度,健全协调与监管机制,建立全过程定量评价体系与管理制度等。<sup>⑥</sup>

第三,关于气候对外援助制度的比较研究。秦海波等对美、德、日三国的气候援助战略、政策重点与主要措施进行比较研究,提出

有关气候援助战略和体制机制建议;<sup>⑦</sup>冯存万等对欧盟气候援助政策进行研究后认为,欧盟气候援助政策结构包含气候变化伙伴关系建设、建立综合平衡的多元化气候治理援助政策、筹建面向技术转让为主和资金援助为辅的气候援助转型机制三个层次;<sup>⑧</sup>谭显春等对美、英、德、日等典型发达国家适应气候变化资金机制进行比较研究,认为发达国家重视气候适应政策的法制化,但政策力度和运行模式有所不同,建议我国从完善适应气候变化顶层设计、建立适应气候变化资金保障机制等方面完善适应气候变化资金机制。<sup>⑨</sup> 此外,国外学者从不同视角出发,就有关发达国家的气候对外援助制度与实践进行研究。<sup>⑩</sup> 发达国家气候援助制度建设

① “解振华:南南合作是南北合作的重要补充”,中国日报网,2015年12月7日, [https://world.chinadaily.com.cn/2015-12/07/content\\_22653541.htm](https://world.chinadaily.com.cn/2015-12/07/content_22653541.htm)。

② 国务院新闻办公室:《新时代的中国国际发展合作》,人民出版社,2021年版,第44-45页。

③ 刘燕华、冯之浚:“南南合作:气候援外的新策略”,《中国经济周刊》,2011年第9期,第19页。

④ 丁金光、张超:“中国对外环保援助的战略重要性”,《现代国际关系》,2020年第11期,第24-25页。

⑤ 代表性研究如:周弘著:《中国援外60年》,社会科学文献出版社,2013年版,第1-43页;黄梅波:“中国对外援助机制:现状和趋势”,《国际经济合作》,2007年第6期,第4-11页;John Franklin Copper, *China's Foreign Aid and Investment Diplomacy (Volume I)*, Palgrave Macmillan, 2016, pp.124-130。

⑥ 如:“International Development Cooperation in Addressing Climate Change: A Scoping Paper on China's Policies and Practices”, UNDP, August 31, 2023, <https://www.undp.org/china/publications/international-development-cooperation-addressing-climate-change-scoping-paper-chinas-policies-and-practices>; 张志强、杨雅茹、母广伟等:“积极参与和引领应对气候变化南南合作:现状、问题与对策”,《环境经济研究》,2022年第1期,第29-30页。

⑦ 秦海波、王毅、谭显春等:“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”,《中国软科学》,2015年第2期,第22-34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”,《欧洲研究》,2016年第2期,第46-48页。

⑨ 谭显春、张倩倩、曾桢等:“典型发达国家适应气候变化资金机制及对中国的启示”,《中国环境管理》,2023年第1期,第69-71页。

⑩ 如:Sarah Rose and Jocelyn Estes, “The Role of US Aid in Tackling Climate Change: Context and Questions for USAID and MCC”, Center for Global Development, July 15, 2021, <https://www.cgdev.org/publication/role-us-aid-tackling-climate-change-context-and-questions-usaid-and-mcc>。

的成果和经验是推进我国气候对外援助制度研究和优化方案的理论素材和实践启示。

### 1.3 制度实践

既有文献基于中国气候对外援助实践,提出气候对外援助制度优化建议。气候资金与技术是气候援助的关键内容,陈敏鹏等通过对“一带一路”共建国家气候变化技术需求进行评估,建议我国提升气候援助技术的匹配度、提升技术信息的透明度、强化需求与方案的国别研究。<sup>①</sup>气候变化的减缓和适应是应对气候变化的两个基本维度,巢清尘等基于开展气候灾害南南合作的经验,提出我国在气候灾害领域南南合作的战略部署、制度建议和政策重点构想。项目是气候援助的主要方式,包含立项、实施、监督、评估等多个环节,于晓龙等对气候物资赠送项目评估问题进行研究,认为气候物资赠送项目取得了积极效果,但物资赠送项目的差异化特征突出、基础信息来源渠道复杂、信息化水平不足等因素制约了评估工作的开展和效果。<sup>②</sup>气候援助需要多元主体联动协同,企业是重要的参与力量,刘如针对中国企业参与气候援助的参与度不高、立法滞后、融资困难、信息不畅等问题,建议加强顶层设计,通过健全法律制度体系保障企业权益、深化金融体制机制改革加强融资支持、完善政策支持提升企业扶持力度。气候对外援助制度具有普遍性,但实践则因具有“本土化”特征产生国别差异,李媛媛等基于我国与南太平洋和加勒比海国家开展气候援助的实际,认为明确的总体气候变化合作战略缺乏,项目论证、监测和评估体系缺失,援助结构不均衡以及多方援助参与度低等问题是当前存在的突出问题,并提出相应的战略、政策等制度建议。<sup>③</sup>

### 1.4 理论框架

制度在现代国家治理中具有重要意义。制度在中国式现代化进程中经历了从无到有、从有到优的发展历程,业已成为国家治理活动的基本依循,<sup>④</sup>是衡量中国治理现代化的标尺。可以认为,气候对外援助工作制度化,是推进中国

国家治理体系与治理能力现代化进程的重要维度之一,就气候对外援助制度理论与实践进行研究具有现实意义。

确定气候对外援助制度的研究内容与范围,界定制度内涵是基础。但制度是一个跨学科概念,本身就具有很大的争议,政治学、经济学、法学等不同学科对制度具有不同的理解,甚至在同一学科内部也存在不同理解。<sup>⑤</sup>从形态上而言,制度可以包含法律、政策、规划等正式制度,也可以涵盖文化、习惯等非正式制度;既可以等同于“规则”,<sup>⑥</sup>也可以理解为“组织+规则”。<sup>⑦</sup>本文基于第二种理解研究气候对外援助制度,理由在于:一方面,虽然理论上存在将制度和组织、机构等分开的倾向,但在当前法治中国建设大背景下,强调政府权责法定与依法行政,这意味着,虽然组织影响规则变迁,但组织也同样需要依赖规则产生、依循规则运行,组织与规则之间并没有严格的界限;另一方面,我国官方倾向于“组织+规则”这一广义的理解,基于这一含义研究气候对外援助制度具有客观依据和制度土壤,有利于在现有制度体系中推动气候对外援助制度完善,促成基于本土经验的制度理论发展。当然,考虑到组织和规则的区别,本文将组织性制度和规则性制度作为制度

① 陈敏鹏、刘强、高美勋等:“‘一带一路’共建国家气候变化的技术需求评估及推动南南技术合作的政策建议”,《中国科学院院刊》,2023年第9期,第1394-1395页。

② 巢清尘、石英、胡婷等:“中国开展气候灾害监测预警南南合作的研究”,《自然灾害学报》,2013年第5期,第5-6页;于晓龙、刘援:“应对气候变化南南合作物资赠送项目评估研究”,《气候变化研究进展》,2021年第5期,第618页。

③ 刘如:“我国企业参与应对气候变化南南合作的主要挑战和政策建议”,《科技中国》,2023年第2期,第61-62页;李媛媛、姜欢欢、李丽平等:“我国与南太平洋和加勒比海国家开展应对气候变化合作策略研究”,《环境与可持续发展》,2020年第3期,第160页。

④ “中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定”,《人民日报》,2019年11月6日,第1版。

⑤ 肖滨:“如何界定‘制度’概念——基于对中国党政体制的观察”,《探索与争鸣》,2023年第9期,第54页。

⑥ Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, pp.5-6.

⑦ 肖国兴:“能源体制改革抉择能源法律革命”,《法学》,2019年第12期,第165页。

的基本分类。

此外,考虑到规则本身具有不同的存在形态,部分规则(如法律、法规、规章等)具有强制约束力,部分规则(如规划、政策等)具有战略性或者政策上的指引性。这两类规则虽然都具有规范性,但两者之间各有特色,发生作用的机理与效果也存在较大差异,有必要做进一步的区分。<sup>①</sup>具体到气候对外援助制度场域,可将那些

为气候援助资源配置提供引导的战略性、政策性等非强制性规范的集合作为引导性制度,将气候对外援助相关的法律规范的集合作为规制性制度,进而形成组织性制度、引导性制度和规制性制度的“三维结构”。

基于现有的国家制度体系和前述理论分析,气候对外援助制度的内外部结构如图1所示。

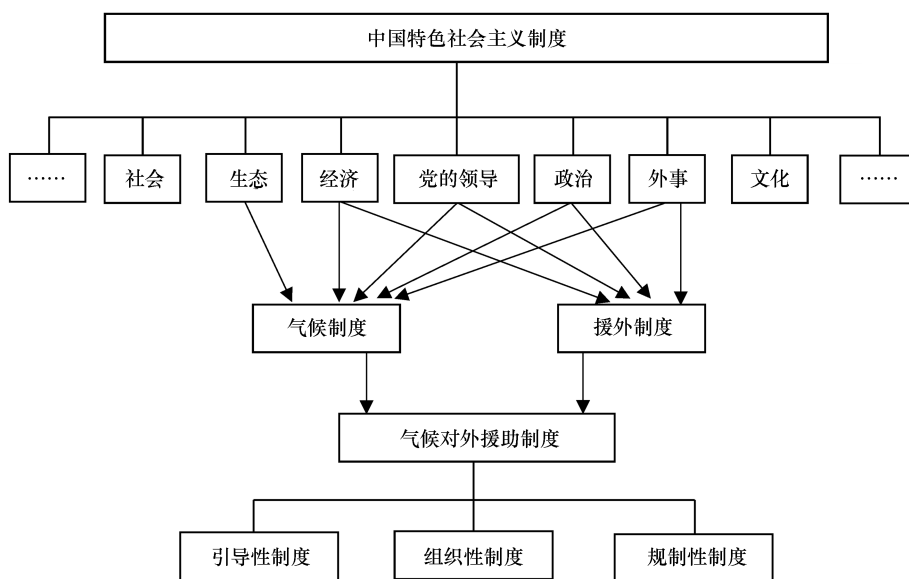


图1 气候对外援助制度内外部结构

图片来源:笔者自制

总体来看,气候对外援助制度具有体系性、系统性、交叉性特征,其交叉性衍生出自身的特殊性,不能完全纳入现有的气候制度体系或者对外援助制度体系。下文在考察气候对外援助制度时代意义基础上,分析气候对外援助制度的主要内容与现时挑战,提出相应的制度优化建议,总结制度经验及其可能产生的制度影响。

## 二、中国气候对外援助制度的时代意义

### 2.1 服务中国特色大国外交的需求

在过去的二三十年间,主要国家间的力量对比经过了不断变化,逐步累积起的量变转化

成某种程度上的质变。美国及西方发达国家掌控世界的能力持续下滑,新兴市场国家和发展中国家实现群体性崛起,<sup>②</sup>国际权力格局“东升西降”的态势日益明显。国际权力格局的均衡发展被认为威胁到西方世界型塑的权力秩序与既得利益,进而引发国际力量的对比与角力,西方世界的遏制与新兴国家之间的反遏制产生的冲突成为国际权力转移的重要衍生现象。近年来,一些西方学者频繁使用“修昔底德陷阱”描

<sup>①</sup> 现有文献曾尝试将对外援助规则性制度分为引导性制度和规制性制度两大类。参见曹俊金、任虎:“韩国对外援助制度”,《中国国际私法与比较法年刊》,2021年第2期,第328-332页。

<sup>②</sup> 高飞:“大变局与中国外交的选择”,《国际问题研究》,2019年第6期,第26页。

述中美关系的性质和发展方向,<sup>①</sup>进一步加剧了两国的紧张与摩擦,使中国和平发展的良好外部环境遭遇一定挑战。特别是2017年以来,以美国为首的部分西方国家为了维持其国际地位,固守冷战思维,实施“筑墙设垒”“脱钩断链”,肆意开展单边制裁、极限施压,先后对中国发动贸易战、科技战、舆论战。这种复杂严峻的外交形势使得本应通过国际合作共同应对全球气候威胁的治理行动和制度型塑同样充斥着政治和经济博弈,进而影响到全球气候治理制度发展和治理成效提升。

尽管如此,国际合作始终是气候议题的基本形态,气候治理也是目前中国与西方世界鲜有的价值契合点。我国通过气候对外援助帮助其他发展中国家应对气候威胁、提升气候适应能力具有重要的外交意义。第一,是对人类命运共同体理念的重要实践。发展中国家是气候变化问题最大的受害者,其应对气候变化的能力普遍不足,特别是气候资金、低碳技术与能力限制导致其饱受气候灾难及由此对发展和人权造成的冲击与威胁的困扰,<sup>②</sup>致使“最底层10亿人”的国家面临掉入世界历史边缘的威胁。<sup>③</sup>中国对气候脆弱国家开展的气候对外援助是提升其应对气候变化能力的重要支持,也是推动构建人类命运共同体的重要体现。第二,是开展战略竞争的重要领域。发达国家从政治、经济利益角度出发,日益重视在应对气候变化方面与发展中国家开展援助及合作,其意图在于拉拢分化发展中国家、加快全球战略布点、开发潜在的气候技术市场。<sup>④</sup>近期的研究亦表明,美国拜登政府在气候领域将加强对盟友和合作伙伴政府的支持,在适应和恢复能力上提供援助,以强化盟友关系,提升国际气候安全领导力。<sup>⑤</sup>我国需要提升气候对外援助的战略认知,系统谋划、超前部署、稳慎推进,进一步巩固与发展中国家的友好合作。第三,是开拓国际合作的重要维度。通过开展双边、区域援助回应气候挑战符合当前的普适价值取向,可以更好地树立我国的负责任大国形象,借此拓展中国与西方世界在第三方国家的气候合作,是对外交往合

作的重要突破口,也是我国争取外部支持与提升话语权的重要外交工具。

积极推进气候对外援助制度,对于服务中国特色大国外交具有重要意义。一方面,将气候对外援助的计划与行动制度化、成文化,体现中国贡献国际社会的意志与决心,是彰显中国大国身份、贡献气候治理的制度宣示。另一方面,随着新时代中国国家治理体系和治理能力现代化不断提升,国家各方面工作制度化、法治化进程不断推进,气候援助战略策略必然需要依赖气候援助制度予以实现,气候对外援助制度坚持统筹国内国际两个大局,有助于将气候援助战略转化为战略效能。

## 2.2 促进日益稀缺的气候援助资源管理

2008年国际金融危机以来,全球经济增长受到冲击,各种逆全球化乱象丛生,<sup>⑥</sup>进一步推动全球治理“变局”并消减经济增长动能。2020年爆发的新冠肺炎疫情以及2022年以俄乌冲突为外在表现的地缘政治博弈进一步加剧了全球经济下行压力。国际上来看,主要经济体本身面临经济滞胀,传统援助国的援助增量较为有限,发展中国家,特别是最不发达国家陷入发展困境,援助需求多元且缺口日益扩大。国内来看,虽然我国高质量发展大势未变,但受国际环境更趋复杂严峻和国内疫情冲击影响,国内经济增长速度有所放缓,成为我国援外资金总量和气候援助资金增长的客观限制。

在国际国内援助资源总体有限的大背景

① 蔡翠红:“中美关系中的‘修昔底德陷阱’话语”,《国际问题研究》,2016年第3期,第13页。

② Sébastien Duyck, Erika Lennon, Wolfgang Obergassel, and Annalisa Savaresi, “Human Rights and the Paris Agreement’s Implementation Guidelines: Opportunities to Develop a Rights-based Approach”, *Carbon & Climate Law Review*, No.12, 2018, pp.191-202.

③ [英]安东尼·吉登斯著,曹荣湘译:《气候变化的政治》,社会科学文献出版社,2009年版,第240页。

④ 刘燕华、冯之浚:“南南合作:气候援外的新策略”,《中国经济周刊》,2011年第9期,第18页。

⑤ 刘仁厚、王书华:“美国气候安全战略演进逻辑及启示”,《太平洋学报》,2023年第1期,第10页。

⑥ 刘波:“百年未有之大变局下全球治理面临的挑战及中国的参与路径”,《教学与研究》,2020年第12期,第69页。

下,需要坚持“开源节流、降本增效”的原则,多措并举回应气候援助资金供给和需求之间的矛盾。第一,统筹外交战略,保障气候援助资源供给。争夺气候治理领导权已经成为美欧等西方国家气候战略转型的主要动力,<sup>①</sup>中国的气候领导力建设路径与世界主要国家及地区相比,同质化与差异性并存,演化成多元竞合的逻辑关系。<sup>②</sup> 统筹外交战略和援助战略,将气候援助作为战略重点,配置充足的援助资源,理应成为一个重要的战略选项。第二,完善气候对外援助制度,提升气候援助实效。如何在有限的援助资源下发挥气候对外援助的最大效能,既依赖于优质的气候对外援助战略设计,同时也取决于高效的气候援助制度支持。第三,探索三方合作等模式,拓展气候援助资源。三方合作是传统对外援助模式的拓展创新,由于具有可充分调动多方资源、发达国家和新兴捐助国的互补效应强、形式灵活等优势,已得到越来越多国家和国际组织的关注和参与。<sup>③</sup> 中国已经开始探索与发达国家、国际机构开展三方合作,今后可以借助三方合作途径进一步拓展气候对外援助资源。

推进构建气候对外援助制度能够确保气候援助资源供给、提升气候援助资源使用的效果,其功能主要包括以下四方面。第一,引导功能,通过制度引导气候援助资金,确保气候援助资源得到及时、充分和有效的配置。第二,整合功能,通过制度整合气候援助资源,加强气候援助资源使用的针对性和有效性,避免援助资源的碎片化和重复投入。第三,协调功能,通过制度对气候援助相关的组织体、行为体的运行活动进行协调,降低制度运行成本,避免职权竞争、职权竞次、职权错位、权责失衡。第四,规范功能,通过制度规范气候对外援助活动,确保援助活动依法、高效开展,及时纠正气候对外援助中的违法违规行为,避免气候援助资源的低效或无效支出。

### 2.3 应对日趋严峻的气候威胁情势

当前,地球生态系统和人类面临的气候威

胁日益紧迫。2022年4月4日,联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第六次气候评估报告第三工作组发布《气候变化2022:减缓气候变化》报告以后,该工作组联合主席吉姆·斯基(Jim Skea)指出,如不立即在所有部门进行深度减排,就不可能将全球变暖限制在1.5℃,<sup>④</sup>联合国秘书长古特雷斯也警告全球已进入气候紧急状态。<sup>⑤</sup>

在全球气候治理模式转型效果难以预期、气候资金供给侧和需求侧的矛盾不断深化的情况下,<sup>⑥</sup>中国在贡献全球气候治理时兼顾全球合作与双边合作,积极应对气候威胁。一方面,以既有的全球气候治理框架为基础,积极推动以《联合国气候变化框架公约》为核心的全球气候制度体系发展,努力推动《巴黎协定》实施。另一方面,通过双边途径开展气候对外援助,通过赠送节能和可再生能源设备、分享发展经验、传授专业技术知识、支持编制低碳示范区规划等方式,为最不发达国家、小岛屿国家和非洲国家等发展中国家应对气候变化提供资金、技术和能力建设支持,<sup>⑦</sup>帮助其提升应对气候变化能力,减少气候变化带来的不利影响。

推进构建高效完备的气候对外援助制度,对及时有效回应全球气候威胁具有重要意义,主要体现在以下三方面。其一,制度支持。充

① 周伟铎、庄贵阳:“美国重返《巴黎协定》后的全球气候治理:争夺领导力还是走向全球共识?”《太平洋学报》,2021年第9期,第17页。

② 于宏源、张潇然、李坤海:“多元与竞合:气候治理中的大国领导模式变革”,《和平与发展》,2023年第2期,第52页。

③ 左佳鹭、张磊、陈敏鹏:“全球应对气候变化的合作新模式——探析‘气候变化三方合作’”,《气候变化研究进展》,2021年第1期,第98页。

④ “UN Climate Report: It’s ‘Now or Never’ to Limit Global Warming to 1.5 Degrees”, UN, April 4, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115452>。

⑤ “Secretary-General Warns of Climate Emergency, Calling Intergovernmental Panel’s Report ‘a File of Shame’, While Saying Leaders ‘Are Lying’, Fuelling Flames”, UN, April 4, 2022, <https://www.un.org/press/en/2022/sgsm21228.doc.htm>。

⑥ 杨博文:“‘承诺’何以‘兑现’:全球气候资金落实机制的建构因应”,《太平洋学报》,2023年第11期,第43页。

⑦ 张志强、杨雅茹、母广伟等:“积极参与和引领应对气候变化南南合作:现状、问题与对策”,《环境经济研究》,2022年第1期。

充分利用气候对外援助制度的制度引导、规范、评估功能,优化气候援助资源配置,拓展相关主体(发达国家、国际机构、非政府组织等)参与气候援助的制度通道,科学评估气候援助实施效果,为提升气候援助“质、量、效”提供强有力的制度支持。其二,制度动能。中国以气候援助制度为基础,推动我国与其他发展中国家签署应对气候变化南南合作相关协议、备忘录等国际文件,促进气候对外援助有关的国际制度的生成,为顺利推进我国与受援国之间的气候援助活动作出重要贡献。今后应充分发挥气候对外援助制度的制度动能,统筹推进国内气候制度与国际气候制度,通过《巴黎协定》确立的“自下而上”的气候努力和“内外协同”的制度效力,有效应对气候威胁。其三,制度示范。气候对外援助制度能够作为国际社会应对气候变化的制度样本,以中国特色的制度形式推广我国开展气候援助的实践与经验,成为应对气候变化国家自主贡献的制度示范,牵引相关国家、国际机构为应对气候威胁作出更大贡献。

### 三、中国气候对外援助制度的基本内容

#### 3.1 组织性制度

气候对外援助制度中的组织涵盖政府、援助实施单位、受援国政府等组织体,既包含气候对外援助的组织者和监管者,也包含气候对外援助的市场参与者与受益者。气候对外援助管理体制是各类组织的集合,是组织性制度的骨骼与框架。目前,我国已经形成了国务院层面统筹协调、双部门主管、多个部门共同参与的气候对外援助管理体制。

气候对外援助既涉及气候治理,也涉及对外援助,在实践中形成了应对气候变化主管部门和对外援助主管部门分别主导的“双部门”主管模式。一方面,应对气候变化主管部门根据其气候治理职能负责推进应对气候变化南南合作。早期的气候治理工作由国家发展和改革委员会

负责,2008年国务院机构改革后,在国家发展和改革委员会下设“应对气候变化司”,与“资源节约和环境保护司”共同承担应对气候变化的具体工作。<sup>①</sup>2018年国务院机构改革组建生态环境部,由该部承担原由国家发展和改革委员会承担的应对气候变化和减排职责,<sup>②</sup>成为应对气候变化的主管部门,其下设的“应对气候变化司”负责应对气候变化工作,并承担国家应对气候变化及节能减排工作领导小组有关具体工作。<sup>③</sup>在项目实施上,“应对气候变化司”通过公开招标的方式,遴选物资赠送项目实施企业和能力建设培训的承办机构。<sup>④</sup>另一方面,对外援助主管部门根据其援外职能负责推进气候对外援助工作。在2018年国务院机构改革之前,由商务部下设的“对外援助司”具体负责对外援助工作;2018年国务院机构改革组建了国家国际发展合作署(以下称“国合署”)专门负责对外援助工作。因而,当前的气候对外援助由生态环境部和国合署作为主管部门具体负责推进。

此外,还有不少其他部门涉及气候对外援助工作,例如农业主管部门负责实施或参与与农业相关的气候对外援助项目,科技主管部门负责实施或参与气候技术相关的援助项目,气候对外援助项目涉及的政治外交、资金筹措、项目实施及管理等问题,由外交主管部门、驻外使馆、政策性银行以及商务主管部门等诸多部门共同协助和参与。据不完全统计,我国当前与应对气候变化相关的国家部、委、局多达20余个,涉及气候对外援助的机构多达10余个。各职能部门之间存在一定的职能分工,有的部门之间属于横向的职能并列关系,有的部门之间则属于纵向的职能衔接关系。

① 国务院办公厅:《国家发展和改革委员会主要职责内设机构和人员编制规定》,2008年7月5日发布。

② 全国人民代表大会:“第十三届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的决定”,中国人大网,2018年3月17日, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201803/e86d7291891-a4ddfb196bea1db022336.shtml>。

③ 中共中央办公厅、国务院办公厅:《生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定》,2018年8月1日发布。

④ 李彦:“中国应对气候变化南南合作历程和成效”,《世界环境》,2020年第6期,第78页。

中国早已将气候对外援助的部际协调问题纳入制度考虑,早在1990年就成立了国家气候变化协调小组,1998年调整为国家气候变化对策协调小组,并于2007年成立了由国务院总理担任组长、多个相关部门组成的国家应对气候变化及节能减排工作领导小组,领导、统筹、协调应对气候变化工作。<sup>①</sup>此外,对外援助领域也形成了部际协调委员会,理论上也能对气候对外援助工作开展统筹协调。

### 3.2 引导性制度

气候对外援助引导性制度主要由气候对外援助相关的规划和政策组成,我国目前的气候对外援助引导性制度可以分为三个层次:第一层次是国民经济和社会发展规划纲要中的关于气候对外援助的规划,处于统领性地位,属于气候对外援助总体战略规划。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称“十四五”规划和2035年远景目标纲要)明确提出“积极开展气候变化南南合作”,并从国家中长期总体规划层面将气候对外援助等绿色发展合作或援助作为对外援助的重点领域。第二层次是国家应对气候变化规划中涉及气候对外援助的规划,属于气候对外援助引导性规则的主体部分。《国家适应气候变化战略2035》是国家为适应气候变化制定的中长期专门战略规划,强调“加强适应气候变化南南合作”的重要性,初步明确适应气候变化南南合作的重点领域与区域,是对《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》在气候变化南南合作部署的落实。此外,《“十四五”应对气候变化规划》也在应对气候变化主管部门的工作部署之中。<sup>②</sup>第三层次是应对气候变化相关部门、相关行业的气候对外援助规划与政策。原科技部、原环境保护部、中国气象局制定的《“十三五”应对气候变化科技创新专项规划》,明确了气候变化领域南南技术合作的重点方向与领域。2021年10月国家发展和改革委员会、国家能源局等9个部门联合印发的《“十四五”可再生能源发展规划》也明确“强化与其

他发展中国家能源绿色发展合作,提高发展中国家能源领域应对气候变化能力”。可以说,行业规划或政策中与气候对外援助相关的内容为气候相关领域、产业的气候对外援助提供了方向和指引。

### 3.3 规制性制度

气候对外援助法律制度是气候援外工作的权责依据,调整气候对外援助的规制性制度主要包含如下内容:第一,应对气候变化法律的相关规定。全国人民代表大会常务委员会于2009年通过的《关于积极应对气候变化的决议》为中国与其他发展中国家开展气候合作提供法律依据。但该决议政策性、原则性较强,且由于当时中国的经济技术发展水平与政治经济形势,该决议未就中国的气候对外援助问题作出具体规定。值得指出的是,2023年出台的《对外关系法》对参与全球环境气候治理、加强绿色低碳国际合作作出了规定,<sup>③</sup>但该规定仍然属于一项原则性规定。第二,对外援助法律的相关规定。我国尚未制定对外援助专门立法,但已经出台了一定规模的对外援助部门规章。一类是对外援助主管部门单独或牵头制定的援外部门规章,典型的规章如国合署、外交部、商务部联合制定的《对外援助管理办法》,该办法就对外援助的基本原则、法定类型、援助方式、组织实施程序、监督评估以及保障机制等作了综合性、系统性规定。另一类是对外援助执行部门在其援外职权范围内制定的对外援助部门规章。商务部于2015年制定的《对外技术援助项目管理办法(试行)》《对外援助物资项目管理办法(试行)》《对外援助成套项目管理办法(试行)》等仍然有效,这些规定能否适用于气候对外援助

<sup>①</sup> 国家发展和改革委员会应对气候变化司:《中华人民共和国气候变化第二次国家信息通报》,中国经济出版社,2014年版,第54页。

<sup>②</sup> 孙金龙:“为全球气候治理贡献中国智慧中国方案中国力量”,《当代世界》,2022年第6期,第9页。

<sup>③</sup> 《中华人民共和国对外关系法》第25条规定:“中华人民共和国积极参与全球环境气候治理,加强绿色低碳国际合作,共谋全球生态文明建设,推动构建公平合理、合作共赢的全球环境气候治理体系。”

活动则需要分情况讨论。如气候相关的援助项目由商务部负责执行,则应适用这些援外部门规章;如气候相关的援助项目由生态环境部、国家发展和改革委员会等其他执行部门负责组织实施,其可适用性就存在争议。第三,应对气候变化与对外援助的交叉法律规范。应对气候变化主管部门与对外援助主管部门为推动气候法律制度与援外法律制度的链接与协同,于2020年联合制定《应对气候变化南南合作物资援助项目管理暂行办法》。该办法主要调整气候对外援助中的物资援助项目管理活动,为气候物资援助项目管理提供直接的规制依据。

## 四、中国气候对外援助制度 挑战之检视

中国自20世纪80年代逐渐开展气候对外援助,借助南南合作的平台、合作模式与实践经验,在气候对外援助工作方面取得了巨大成就,也积累了不少宝贵经验。然而,中国当前的气候对外援助制度仍然难以完全满足日益复杂的气候对外援助工作要求,在制度上仍存在如下挑战。

### 4.1 机构职能交叉与衔接挑战并存

气候对外援助涉及环境、能源资源、经济合作、外交关系等诸多领域,致使气候对外援助工作中多部门职责交叉或职责衔接协调的现象普遍存在。大体可以分为三类:第一类是应对气候变化主管部门与气候相关业务主管部门的职责交叉。将应对气候变化问题归为环境问题予以处理并不能回避能源消耗是气候变化主因这一客观现实,<sup>①</sup>因而能源主管部门与应对气候变化主管部门在能源相关的气候对外援助项目(特别是清洁能源援助项目)方面的职责必然存在交叉。除此之外,应对气候变化与工业、交通、建筑、科技、农业等领域的发展密切相关,也需要应对气候变化主管部门与各气候相关行业主管部门在气候相关领域的交叉管理工作进行协调。第二类是对外援助主管部门与对外援助

执行部门的职责协调。由于对外援助主管部门当前负责对外援助决策、监督与评估工作,项目执行仍由相关业务主管部门负责,这就意味着,气候援助项目的推进需要依赖于援外主管部门和各执行部门的职责对接与协调。第三类是应对气候变化主管部门与外交部门、对外援助主管部门的职责协调。气候对外援助需由外交部门、对外援助主管部门等从总体外交和援外战略高度进行规划、决策并落实国家总体外交战略和援外战略,应对气候变化主管部门与援外主管部门之间、甚至两者与外交部门之间就气候对外援助工作存在职能交叉或竞合也可能影响气候项目的决策与落实。

中国通过国务院“三定”方案对各部门职责作出规定,但有些部门的“三定”规则并没有完全公开;有些部门的职责虽然作出原则规定,但实践中存在与其他部门职责交叉竞合的可能。此外,中国虽然已形成以国务院总理为组长的国家应对气候变化及节能减排工作领导小组作为应对气候变化的最高议事协调机构,但具体的议事规则没有公布,气候对外援助工作中的组织性制度构建仍有待完善,需要通过优化气候对外援助的组织性制度予以补足。

### 4.2 引导性制度缺位与操作性挑战并存

首先,现有引导性规范偏重原则性。从逻辑上而言,无论是引导性制度还是规制性制度,都应当成为逻辑严密、体系合理的制度体系,才能有效发挥其制度效能。就中国以往和现有的气候对外援助引导性制度而言,并没有形成从指导原则到引导规则的规范体系。以《国家应对气候变化规划(2014—2020年)》与《“十三五”控制温室气体排放工作方案》关于气候对外援助的表述为例,基本是在《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》基础上拓展了原则性表述。各部委制定的气候对外援助相关规划与具体政策中,也大都仅做原则

<sup>①</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change: The IPCC Response Strategies*, WMO/UMEP, 1990, pp.xxix-xxx.

性规定。气候对外援助引导性制度尚未形成层层细化、层层落实的规范体系,这在一定程度上限制了其对各级政府部门与各类社会主体的指引效果。

其次,国别引导制度有待补足。不同的地理区域提出了各自不同的难题,或在世界上的不同区域出现了具有特定重点和紧迫性的不同问题,因而需要通过区域国别研究加以应对。<sup>①</sup>具体到气候对外援助领域,不同国家存在固有的“本土化”制度、经济、文化环境,也涌现出不同的气候对外援助需求,亟需通过加强区域国别研究、通过国别援助政策对气候对外援助工作推进提供指引。例如在气候谈判中,小岛屿国家联盟关心的是海平面上升引发的生存问题,最不发达国家集团和非洲集团偏重于获取气候融资提升治理能力。<sup>②</sup>在以往的气候对外援助规划或政策中,我国对气候对外援助的区域或国别重点关注不足,尽管近期的气候对外援助引导性制度(如《国家适应气候变化战略2035》)逐步对气候对外援助的“本土化”需求对接给予重视,但其规定仍不够具体,难以有效回应不同国家气候援助的“个体化”和“本土化”需求。

再次,行业引导制度有待充实。应对气候变化与能源、工业、建筑、交通、农业等行业的提效降碳密切相关,也就是说,有效的气候对外援助工作必然是气候目标、产业发展与援助效果的相互联动。目前,中国的对外援助已经形成了“政府组织、市场参与”的模式,市场力量的参与不仅能够撬动更多的援外资金,也能为受援国提供更多的发展机遇。但由于我国与受援国之间存在的空间距离、语言障碍、制度差异等原因,企业参与受援国气候相关的产业可能会受到信息、语言、文化、经济、政治、法律等方面的阻碍。目前的行业规划或具体政策在气候对外援助政策的产业发展指引功能方面尚未引起足够重视,不少具有比较优势的能源行业在其专项规划中基本未就气候对外援助相关的能源产业发展作出规定。

### 4.3 规制性制度冲突与立法挑战并存

首先,调整气候对外援助活动的基础性法律缺位。国家层面的法律对气候问题规定以原则性条款为主,致使气候对外援助可遵循的法律规范层级较低,面临应对气候变化基础性法律和对外援助基础性法律的双重缺位,相关职责和活动缺乏高位阶法律的支持。一方面,尽管国内学界目前已就应对气候变化的法律供给不足、应对气候变化与推动低碳发展的法律缺失等问题形成了推动气候变化专门立法的共识,<sup>③</sup>但我国“气候变化应对法”历经近十年的起草论证积累仍未出台,国内气候变化应对整体工作只能依赖于政策、规章及规范性文件推进。<sup>④</sup>2023年公布的《十四届全国人大常委会立法规划》将“应对气候变化和碳达峰碳中和”的立法列入第三类立法规划项目,<sup>⑤</sup>期待此举可以加速我国应对气候变化的立法进程。另一方面,尽管目前许多学者呼吁制定对外援助专门立法来调整对外援助活动,<sup>⑥</sup>但全国人大相关专业委员会认为目前制定援外立法的时机尚不成熟,尚未启动对外援助专门立法工作。

其次,气候对外援助相关的法律规范之间存在冲突。气候对外援助相关职能部门的职责交叉或竞合引发气候对外援助相关法律规范之间的冲突。以《对外援助管理办法》与《应对气

① 任晓:“再论区域国别研究”,《世界经济与政治》,2019年第1期,第75页。

② 孙振清:《全球气候变化谈判:历程与焦点》,中国环境出版社,2013年版,第207页。

③ 例如,李艳芳、张梓太等学者较早提议制定应对气候变化专门立法。参见李艳芳、张忠利、李程:“我国应对气候变化立法的若干思考”,《上海大学学报(社会科学版)》,2016年第1期,第1-12页;张梓太:“中国气候变化应对法框架体系初探”,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》,2010年第5期,第37-43页。

④ 田丹宇:“推动应对气候变化立法,形成系统法律制度合力”,《中国环境报》,2019年10月25日,第3版。

⑤ 《十四届全国人大常委会立法规划》第三类项目。

⑥ 李锐先:“论我国对外援助专门立法的必要性”,《国际经济合作》,2014年第11期,第37-40页;曹俊金:“完善我国对外援助立法之探讨”,《天津法学》,2014年第3期,第66-72页;韩永红:“论我国对外援助基本法的构建——基于国内法和国际法统筹思考的视角”,《武大国际法评论》,2018年第4期,第99-115页。

候变化南南合作物资援助项目管理暂行办法》为例,前者第6条、第24条规定由国合署“确定对外援助项目”“按照程序批准立项”,后者第10-14条则规定由生态环境部负责气候物资援助项目立项工作;再如,前者第25条规定“国际发展合作署一般应当与受援方商签政府间立项协议”,后者第15条、第16条则规定由生态环境部与受援方或有关国家、国际组织指定部门磋商并签署气候物资援助项目合作文本。气候对外援助相关的法律性规范文本之间的相互冲突,导致法律性规范适用的冲突。

再次,气候对外援助相关配套法律规范尚不完备。气候对外援助相关法律规范的层级相对较低,调整气候对外援助工作的配套法律规范也仍不完备,不少气候对外援助活动缺乏明确、充分的法律依据。一方面,我国实践中通过成套项目、物资项目、技术援助项目、人力资源开发合作项目等多种方式推进气候对外援助工作。《应对气候变化南南合作物资援助项目管理暂行办法》的适用范围仅限于气候对外援助物资项目和低碳示范区合作项目,其他气候对外援助项目并没有相应的配套法律规范作为规制依据。另一方面,由于《应对气候变化南南合作物资援助项目管理暂行办法》与《对外援助管理办法》在法律规范上存在冲突,致使国合署创制的以《对外援助管理办法》为核心的对外援助立项、监督、评估法律制度难以完全适用于气候对外援助物资项目,<sup>①</sup>对于物资项目以外的其他气候对外援助项目的可适用性也存在较大的不确定性。

## 五、中国气候对外援助制度的优化路径

### 5.1 优化气候对外援助组织性制度

目前气候对外援助组织性制度挑战的核心问题是职责交叉和协调难题,而改善这一问题的根源在于援外管理体制改革。据此,可以尝试推进气候对外援助的决策、实施层面的组织

变革,以及加强部际协调来解决面临的难题。

#### (1) 统筹气候对外援助决策职能

气候对外援助是集合环境、能源、经济、外交于一体的综合工作,对于气候对外援助工作进行职权配置既应避免职权竞合与职能缺位,也应兼顾职权配置效能。百年未有之大变局下,气候对外援助的外交功能是气候对外援助制度的重要价值,而气候对外援助项目的决策是实现气候外交功能的关键性步骤。尽管气候对外援助职能部门就气候相关的对外援助项目进行决策时,也都在一定程度上考虑气候对外援助的外交效果,但气候对外援助项目的外交效果与我国总体外交政策、援外战略的契合度需要进一步评估。因而,有必要将分散于各个气候对外援助职能部门的立项决策权能从规范上的“形式整合”走向立项上的“实质整合”,提升气候对外援助工作与我总外交、援外战略的一致性。

#### (2) 整合气候对外援助实施职能

整合气候对外援助实施体制,不仅有助于整合气候对外援助项目的实施资源,也会减少气候对外援助决策、实施、监督、评估环节的摩擦与冲突,进而缓解气候对外援助配套法律规范之间的冲突与矛盾。对现有气候对外援助的实施机构与实施力量进行统筹与整合,是破解当前气候对外援助组织性制度困境的一种重要维度。具体整合方案有两种,第一种方案是将分散于各个气候对外援助执行部门的职能整合到应对气候变化主管部门、对外援助主管部门、能源主管部门等气候对外援助主要职能部门,其他相关部门根据需要提出建议、予以协助配合,属于“不完全集中”的整合模式,这种模式对现有的气候对外援助实施管理体制冲击不大,整合过程容易实现。第二种方案是将分散于各个气候对外援助执行部门的职能完全整合,交

<sup>①</sup> 即使是在规则相对明确的应对气候变化南南合作物资援助项目实施管理方面,也面临着由于制度因素与非制度因素相互交织的原因导致制度可操作性受到制约。参见于晓龙、刘媛:“应对气候变化南南合作物资赠送项目评估研究”,《气候变化研究进展》,2021年第5期,第618页。

由相对独立的实施机构统一实施,或组建独立的气候对外援助项目实施机构来具体实施气候对外援助项目,属于“完全集中”的整合模式。“完全集中”模式需要改变现有的气候对外援助实施格局,可能面临一定的改革障碍。从长远来看,“完全集中”模式能够实现气候对外援助项目实施专业化,起到整合气候对外援助实施资源、优化气候对外援助实施效果、消除气候对外援助实施职责竞合、协调气候对外援助项目衔接等作用。

### (3) 加强气候对外援助部际协调

国家层面关于气候对外援助的统筹与协调往往更关注宏观政策和项目导向,对于气候对外援助决策的具体落实与实施衔接协调,则有待通过组织性制度的完善进一步加强,具体存在两种思路。其一是充分发挥既有的国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的作用,将气候对外援助议题作为该领导小组的独立议题,或者在该领导小组内设立由国务院领导同志为组长,国家发展规划部门、应对气候变化主管部门、能源主管部门、外交部门、对外援助主管部门、科技主管部门、农业农村主管部门等气候对外援助工作相关的部委领导为主要成员的“气候变化南南合作协调工作组”或“气候变化南南合作委员会”,<sup>①</sup>为气候对外援助政策规划与项目决策协调提供组织支持。其二是考虑由应对气候变化主管部门、对外援助主管部门等主要职能部委牵头,设立独立于国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的“气候变化南南合作部际协调委员会”,就气候对外援助规划、政策的制定与更新、气候对外援助项目的决策、实施、监督、评估等事宜定期开展协调。相较之下,第一种思路设立的协调机制行政级别较高,可以就气候对外援助项目的决策与开展进行更为全面、综合的协调,其缺点在于职能协调的启动成本相对较高。第二种思路设立的协调机制行政级别设置相对灵活,可以由各职能部门负责气候对外援助的具体部门派员参与,协调工作启动成本相对较低,能及时回应项目开展过程中的具体协调需求,但可能无法从全

局高度进行考虑决策。鉴于此,可以考虑采用循序渐进的方式,首先在部委之间推动建立“气候变化南南合作部际协调委员会”,解决当前气候对外援助项目具体实施过程中的协调问题;时机成熟后,推动在国家应对气候变化及节能减排工作领导小组之下设立“气候变化南南合作协调工作组”,逐渐统筹气候对外援助的总体决策布局协调及决策实施协调。

## 5.2 健全气候对外援助引导性制度

### (1) 型塑科学的气候对外援助规划体系

气候对外援助规划体系构建应遵循从抽象到具体、从宏观到微观、从原则到规则的“金字塔”模型,自上而下可分为国民经济和社会发展规划纲要中的气候援助规划(第一层次)、国家应对气候变化总体规划中的气候援助规划(第二层次)、专门的气候对外援助或应对气候变化南南合作中长期规划(第三层次)以及相关领域规划中的气候援助规划(第四层次)四个层级。第一层次和第二层次的规划涉及的内容和领域相对较广,需要采取指导性与宏观性表述。<sup>②</sup>第三层次用以细化、落实国家中长期发展规划和国家应对气候变化总体规划,并为其他相关部门制定气候对外援助国别政策或行业政策提供指引。第四层次主要是气候对外援助专门规划的配套规划或相关规划,起辅助或交叉作用。

我国目前已经具备气候对外援助规划体系的雏形,但仍有必要制定一份专门的气候对外援助或应对气候变化南南合作中长期规划。一是明确中国开展气候对外援助的理念、发展阶段、具体方式、行业导向与区域合作导向等内容,提升气候对外援助规划的体系性和下位规划的可操作性。二是将气候援助规划与国家重大倡议、重大战略进行衔接,例如考虑与“一带一路”建设、“三大全球倡议”做好战略衔接,通

<sup>①</sup> 奚旺、莫菲菲:“‘十四五’应对气候变化南南合作形势分析与对策建议”,《环境保护》,2020年第16期,第67页。

<sup>②</sup> 贺东航、孔繁斌:“公共政策执行的中国经验”,《中国社会科学》,2011年第5期,第66页。

过气候援助等加强我国与其他发展中国家的团结协作,维护“全球南方”的整体利益。<sup>①</sup>三是推动气候对外援助模式创新,可以在总结长期南南合作经验基础上,拓展与发达国家或国际机构三方合作、吸引利益相关方共同参与气候对外援助项目等模式,鼓励气候援助模式创新。此外,还应当结合气候对外援助的实际情况,不断丰富和充实第四层次的气候援助规划。

### (2) 研究制定气候对外援助国别政策

气候对外援助国别政策能为国内相关职能部门开展气候援助活动指明方向,有效引导气候合作资源流向,也能为建立友善的气候变化对话、形成气候友谊奠定基础。美国、英国等发达国家已在其国别援助政策中部署气候对外援助政策或是具体的气候援助方向,<sup>②</sup>我国应在充分调研受援国气候合作需求基础上,将气候对外援助纳入对外援助国别政策,并按照国别情况拟定气候对外援助活动方向和范畴;<sup>③</sup>或者就重点受援国制定专门的气候援助政策。考虑到我国气候对外援助的受援国数量众多、气候对外援助与相关产业合作相互交织等复杂因素,可以先就小岛屿国家或重点受援国制定气候对外援助国别政策,之后再通过3~5年时间逐步制定面向所有气候受援国的国别援助政策。

### (3) 构建分布式气候对外援助行业政策

气候对外援助能为国内企业开发受援国市场、调动合作国市场活力起到先导作用。由于气候治理涉及适应与减缓两个重要方面,无论是在适应性工程、气候预警预测系统、防灾减灾系统等气候适应相关产业,还是在传统能源提效减排、新能源开发利用等气候变化减缓相关产业,我国在发展中国家中均处于领先水平。气候对外援助相关部门应在今后的电力、可再生能源、煤炭、风电、防震减灾、气象等行业产业政策中阐释气候对外援助的人类命运共同体理念、推进行业衔接气候对外援助基本思路,加强对中国绿色低碳企业借助应对气候变化南南合作渠道“走出去”问题的研究,建立完善相关政策支持体系和管理服务体系,<sup>④</sup>为优秀企业拓展

国际产业间的发展合作提供政策指引与支持。考虑到不同领域、不同部门的发展政策之下再行制定关于各个部门的气候对外援助政策在操作上也存在一定难度,可以通过将气候对外援助与气候相关产业行业在战略思路衔接融合,在气候相关产业发展政策之中分别就气候对外援助予以规定,为气候对外援助相关活动提供财政、金融、税收等方面的政策支持,形成分布式的气候对外援助行业政策体系,以便进一步落实气候对外援助规划。

## 5.3 完善气候对外援助规制性制度

### (1) 提升气候对外援助法律规范层级

法律的创制能够使法律实施部门产生内在的遵从压力和现实的执行压力。理论上,可以借助上位立法的创制和实施来促进气候对外援助制度完善,减少气候对外援助制度内部冲突。从可操作性而言,一方面,可在今后出台应对气候变化立法时就气候对外援助问题作出制度预设,形成气候制度与对外援助制度的法律衔接,为气候对外援助法律制度的拓展提供契机与依据。另一方面,在现有气候相关领域法律中增加南南合作或对外援助条款,例如可以在《可再生能源法》《节约能源法》《气象法》等法律制度中增加与国际组织、发达国家及发展中国家相互合作的规定,为气候相关部门通过气候对外援助实现行业产业发展提供创新思路与上位法依据。

<sup>①</sup> 陈迎:“应对气候变化的‘全球南方’力量”,《当代世界》,2023年第11期,第32-33页。

<sup>②</sup> See USAID, “Country Development Cooperation Strategy: Peru”, USAID, September 22, 2022, [https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-07/CDCS-Peru-May-2025\\_1.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/2023-07/CDCS-Peru-May-2025_1.pdf); Foreign, Commonwealth & Development Office, “UK-Chad Development Partnership Summary”, Government of UK, March 27, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-chad-development-partnership-summary/uk-chad-development-partnership-summary-march-2024>.

<sup>③</sup> 刘硕、张宇丞等:“中国气候变化南南合作对《巴黎协定》后适应谈判的影响”,《气候变化研究进展》,2018年第2期,第215页。

<sup>④</sup> 秦海波、王毅、谭显春等:“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”,《中国软科学》,2015年第2期,第33页。

## (2) 加强气候对外援助相关法律规范的协调互动

气候对外援助相关法律规范的冲突是气候对外援助责权冲突的规范表现,可以考虑通过加强相关部委的协调缓解规范冲突难题。第一,相关职能部门在制定气候对外援助相关法律规范时应尽可能加强前期立法论证工作,广泛听取气候对外援助有关部门、组织、人民代表大会代表和社会公众的意见,在法律规范创制阶段尽量消除部门立法可能存在的冲突与矛盾。第二,加强部门联合立法工作,削减气候对外援助法律规范冲突可能。具体而言,可以由应对气候变化主管部门、对外援助主管部门、能源主管部门等部门牵头,联合其他相关部门共同制定“气候对外援助项目管理办法”等,通过部门联合立法推进部门间的气候对外援助职权协同。第三,通过立法技术协调不同部门立法的冲突问题。例如,可以在《对外援助管理办法》“附则”中增加一条“国际发展合作署制定的部门规章或部门规范性文件另有规定的,按照其规定”,以此解决其与《应对气候变化南南合作物资援助项目管理暂行办法》的冲突问题,维护法律体系内部协调。

## (3) 推进气候对外援助配套法律规范制定

按照我国对外援助法律制度建设与推进逻辑,以“综合法律制度+方式法律制度+项目运行法律制度”为制度结构来规范气候对外援助活动存在必要与可能。具体而言,其一,我国应以气候对外援助相关顶层法律规范为依据,制定气候对外援助相关的一般性或综合性法律文件,作为配套法律规范执行气候对外援助相关基础法律规范,同时也成为气候对外援助规制性制度的“龙头法”。其二,结合气候对外援助活动的实际需要,通过制定“气候对外援助项目管理办法”等部门规章明确气候对外援助的法定类型(如明确气候成套援助项目、气候物资援助项目、气候技术援助项目、气候人力资源开发合作项目、低碳示范区援助项目等),规定不同气候援助项目的合作推进方式,促进气候对外援助活动的规范开展。其三,考虑到部门之间

的职能衔接与效果传导,气候对外援助相关职能部门之间可以通过联合制定“气候对外援助项目运行管理规定”,加强与《对外援助管理办法》的衔接,对气候对外援助项目决策、实施、监督和评估等不同环节的衔接进行协调,就气候对外援助项目的采购、合同、实施管理、验收、评估等问题制定约束性规定,通过促进气候对外援助有关部门在不同援助环节的畅通协作,规范气候对外援助实施主体的援助行为,明确违反气候对外援助规范的法律责任。

## 六、结 论

中国推进气候对外援助具有重要的世界意义和战略意义。气候对外援助制度是气候治理体系和治理能力现代化的基础与标尺,优化完善气候对外援助制度,能够更好地服务大国气候外交、提升气候援助效率效果、贡献全球气候治理。中国气候对外援助的制度分析,符合当前中国国家治理现代化的基本要求,有助于丰富和拓展中国对外援助理论,优化气候对外援助制度体系,促进气候对外援助制度理论的外部传播。具体体现在以下三个方面。

首先是初步构建气候对外援助制度的内部结构体系。前期研究着眼气候对外援助工作,虽就气候对外援助有关的体制机制、政策甚至法律提出“制度”建议,但未及制度观念或制度体系。经研究,认为气候对外援助制度是以组织性制度、引导性制度和规制性制度为核心的“三维结构”,并尝试将气候对外援助制度进行理论化、体系化和结构化,拓展气候对外援助研究制度理论,为后续的气候对外援助制度研究提供一种研究进路。

其次是对气候对外援助制度提出系统的优化建议。当前的气候对外援助制度面临来自不同制度维度的挑战,其中组织性制度面临的核心问题来源于机构职权交叉和职权衔接,建议通过推动组织变革、加强组织协调予以解决。引导性制度困境在于制度缺位和操作性不足,需要从专门规划、国别政策、行业政策等方面予

以补足。规制性制度存在制度冲突与制度缺位双重挑战,应在创制上位立法、加强组织协调、强化制度供给等方面予以着力。相关的制度优化建议可以成为目前气候对外援助制度建设的一个参考选项。

最后是气候对外援助制度理论与优化方案的外部传播。气候对外援助制度的制度结构体系源于中国特色社会主义制度及我国的“本土化”实践,其制度理论与优化方案也能反哺相关领域的制度研究与实践。这种影响体现在横向和纵向两个维度:从横向来看,中国对外援助涵盖农业、工业、经济基础设施、公共设施、生态环境、教育、能源、医疗卫生、体育人文、救灾减灾等诸多领域,在长期实践中对外援助各领域都形成了具有各自特色的制度体系,但组织性制

度、引导性制度和规制性制度的“三维结构”同样适用于这些领域。同时,对外援助各具体领域也不同程度存在与气候对外援助领域类似的制度挑战,气候对外援助制度的优化方案可以为这些领域的制度优化提供“平行经验”。从纵向来看,对外援助制度是气候对外援助制度的基础制度,但援外制度理论及制度建构本身并不成熟,气候对外援助制度的“三维结构”同样能够适用于分析对外援助制度,为后续对外援助制度研究提供理论进路。当然,由于气候对外援助制度具有其自身特殊性,不宜将气候对外援助制度的优化方案直接移植到对外援助制度,但特殊性制度可以为普遍性制度的创制与优化提供制度运行经验。

责任编辑 邓文科 马宇宁

## China's Climate Foreign Aid: An Institutional Analysis

CAO Junjin<sup>1,2</sup>

(1. *Tongji University, Shanghai 200092, China*; 2. *Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai 201701, China*)

**Abstract:** While climate foreign aid is an emerging field of China's South-South cooperation, it is an important way for China to participate in global climate governance. The institutional arrangements of climate foreign aid are rooted in the socialism with Chinese characteristics, forming a “three-dimensional structure” of the organizational, guiding and regulatory institution of climate foreign aid. Currently, China's climate foreign aid is faced with new situations such as the escalation of the political and economic competitions among the major powers, the increasing downward pressure on the global economy and the transformation of global climate governance. It is necessary to contribute to the function of climate diplomacy, ensure the supply of climate resources, and respond to global climate threats through the institutions of climate foreign aid. At present, there are still shortcomings and deficiencies in the institutions of climate foreign aid, and it is necessary to optimize the organizational institutions, improve the guiding institutions, and promote the regulatory institutions. This theoretical analysis and optimization plan could provide institutional theoretical approaches or optimization options for China's foreign aid, and also provide institutional experience for the improvement of China's foreign aid.

**Key words:** climate foreign aid; climate change; foreign aid; south-south cooperation on climate change; institutional analysis