

发展中国家气候融资的 困境与突破

——以拉丁美洲和加勒比地区为例

王 飞

摘 要 气候变化是当今世界备受关注的全球性问题之一。发展中国家因经济实力有限且面临严峻的环境问题，在全球气候治理中处于被援助和被约束的地位。作为一种全球气候治理公共产品，气候融资能够帮助发展中国家应对气候变化造成的不利影响。作者以拉丁美洲和加勒比地区为例，从发展中国家参与全球气候治理的角度对气候融资的困境及突破方式进行了回顾与展望。拉丁美洲和加勒比国家面临融资缺口大、地区分布不均和融资渠道窄、类型集中两大问题。未来，拉丁美洲和加勒比国家应积极参与气候融资，尤其要加强南南合作，从建立各自国家气候变化基金入手，与国际援助对接；同时，重点发展开发性金融与绿色金融产品，坚持贡献与补偿相匹配原则，争取更多的气候适应资金。

关键词 气候融资 全球治理 拉丁美洲和加勒比 发展中国家

【中图分类号】F831.7 【文献标识码】A 【文章编号】2095 - 851X (2017) 02 - 0065 - 17

1972年，在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境会议首次定义了采取多边行动的基本准则和机制框架进行环境治理，气候成为全球治理的组成内容之一。联合国“2015年后可持续发展议程”更加强调在发展议程中采取综合政策手段确保包容性经济发展、包容性社会发展和环境可持续发展，这就要求大量资源和资金的转移，优化其在全球范围内的配置效率。目标的多元化促进了资金组成的多元化，公共资金供给不足需要通过私人资本予以补充，对处在中等收入阶段的新兴经济体尤其如此。2015年底涉及全球200多个国家和地区进行联合减排的《巴黎协定》正式达成，开启了气候变化治理的真正实践。该协定要求各方将以“自主贡献”的方式参与全球应对

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“中拉关系及对拉战略研究”子课题“中拉在全球治理中的互动与合作”（批准号：2015ZDA067）。

【作者简介】王飞（1986-），中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员，邮政编码：100007。

致谢：感谢编辑部和匿名评审专家的宝贵意见，当然文责自负。

气候变化行动，发达国家在资金、技术和能力建设方面需要对发展中国家给予支持。

一般来说，发展中国家应对气候变化的能力较弱。对于自然环境多样、生态承载能力低、对极端气候事件的适应脆弱性高的拉丁美洲和加勒比国家更是如此。受制于落后的发展水平，拉丁美洲和加勒比国家在应对包括冰川消融、极端天气等在内的气候变化问题时遇到诸多困难，其中以资金不足最为突出。拉丁美洲和加勒比国家因其经济体量、国际贸易和投资活动的参与度以及资源储量，在全球新兴和发展中经济体中占有特殊地位。拉丁美洲和加勒比地区的33个国家均属于发展中国家，在国际货币基金组织（International Monetary Fund, IMF）所列的152个新兴和发展中经济体中占到了21.7%，且其中至少有17个国家属于上中等或高收入经济体，收入水平相对领先于其他发展中国家。国际货币基金组织将这152个新兴和发展中经济体按地理区域划分为6个板块^①，无论是经济总量还是贸易和投资流量，拉丁美洲和加勒比地区均仅排在亚洲之后，位列第二（IMF, 2016）。

在现有的全球治理体系中，拉丁美洲和加勒比国家始终是积极参与者。具体到气候治理领域，因受气候变化威胁程度较高，无论是经济规模较大的经济体还是加勒比地区的小岛屿国家联盟（Alliance of Small Island States, AOSIS）成员国^②，在联合国气候变化大会、联合国人类环境会议、G20、金砖国家峰会等多边治理层面，拉丁美洲和加勒比国家均积极发声。同时，多数拉丁美洲和加勒比国家主动践行全球气候治理协议，在《京都议定书》和《巴黎协定》的落实方面走在了发展中国家的前列。可以说，拉丁美洲和加勒比国家是发展中国家在气候治理方面的代表。目前，为气候治理活动进行融资是其最为明显和迫切需要解决的问题。

本文以拉丁美洲和加勒比国家为例，在全球公共产品的视角下分析发展中国家气候融资的困境与突破口。文章结构安排如下：第一部分是全球公共产品与气候治理的理论与文献综述；第二部分总结和梳理了拉丁美洲和加勒比国家面临的各种气候问题以及在气候治理方面的努力，剖析了其在气候融资方面的集中诉求；第三部分以气候融资为中心展开论述，对全球及拉丁美洲和加勒比国家的气候融资现状进行了分析，并论述了拉丁美洲和加勒比国家当前陷入气候融资困境的原因；第四部分在前文论述的基础上，以拉丁美洲和加勒比地区国家为例，对发展中国家如何在气候融资方面进行突破提出了对策建议。

一、全球公共产品与气候治理

市场失灵、外部性和产权理论等理论都可以解释全球气候治理的形成原因。亚当·斯密最早区分了公共物品和私人物品。由于在消费和生产上，公共物品既无排他

^① 即亚洲、拉丁美洲和加勒比、中东和北非、前独联体国家、欧洲及撒哈拉以南非洲。

^② 小岛屿国家联盟被认为是解决小岛发展中国家问题最重要的国际组织之一，成立于1990年。

性也无竞争性,在享受和提供之中存在搭便车问题,因此只能由国家或政府提供。在国际社会中,并不存在世界政府,这就形成了全球公共产品供给的难题。世界银行将全球公共产品定义为具有很强跨国界外部性的商品、资源、服务以及规章制度、政策体制。这类产品对发展和消除贫困非常重要,也只有通过发达和发展中国家的合作和集体行动才能实现充分供应(张士铨,2016)。根据供给来源、国际合作方式、资金分担方式以及制度约束等因素,全球公共产品可以分为垄断供给品、全球供给品、联合供给品以及限制供给品四种类型(见表1)。其中,气候变化是联合供给品,需要所有国家参与。当前,发达国家是全球公共产品最主要的提供者。由于气候治理的受益方是全球所有国家,因此气候治理的最终目的就是促进整体福利的改善,为全球提供一种“全球公共产品”。

表1 全球公共产品的分类

类型	供给决定方	国际合作	资金分担	制度约束	案例
垄断供给品	单边或寡头	需要 I	不需要	条约或国际组织	小行星防御
全球供给品	最弱个体	需要 II	需要	共识或决议	传染病根除
联合供给品	所有国家	需要	需要	条约	气候变化
限制供给品	未做出努力的国家	需要	不需要	条约或规范	核不扩散

注: I. 多数情况下,决定什么该做,由哪些国家支付; II. 用以建立最低标准。

资料来源: 作者整理。

多位诺贝尔经济学奖得主从公共物品角度对气候公共品供给问题进行了解释。Arrow (2007) 认为由于存在异于寻常的外部性,全球气候变化是一种特殊的公共品,即不是公共物品而是公共损失。Ostrom (2014) 用公共品供给理论来解释全球气候治理面临的约束,认为由于存在“公地悲剧”现象,个人理性可能导致集体陷入“囚徒困境”。由于气候变化尚未威胁到人类的生存、并非所有国家都会因气候变化而受损、减缓气候变化需要庞大资金以及“搭便车”问题难以解决等原因,应对全球气候变化的行动极其困难。Schelling (1997) 指出,由于发达国家更少受到气候变化的影响,因此其向发展中国家进行支付成为一项政治问题。减排的代际边际效用问题使发达国家内部在支持发展中国家这一问题上产生分歧。^① Ostrom (2014) 也认为缺乏信任和透明度导致全球气候治理集体行动因“搭便车”问题而无法实现。

2015年12月,对2020年后全球应对气候变化合作行动做出制度性安排的《巴黎协定》通过,成为在《联合国气候变化框架公约》(The United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)下,继《京都议定书》后全球应对气候变

^① 代际边际效用是指减排的受益者可能是第三代或第四代人,而如果将这些资金投资到教育、卫生和基础设施等领域,受益的就会是当代人。

化又一个新的起点。^① 这标志着在控制全球温升的长期目标下,各国自愿加强合作,发达国家和发展中国家的不同责任和义务得到有效区分,“共同但有区别的责任”原则在减缓、适应、资金、技术、能力建设和透明度等各个要素之中均得到体现。未来,全球气候公共产品的提供将进入全新时期。

资金机制的原则、资金的来源和数量,以及资金的分配等一直是气候融资方面争论的焦点。气候融资不只涉及大量资源的配置,还包括现有资源的整合及重新分配。UNFCCC规定,为帮助发展中国家应对气候变化,发达国家应为其提供资金支持和技术转让。作为《巴黎协定》生效后的首次联合国气候变化会议,2016年的联合国气候变化马拉喀什会议确定了以透明、包容方式推进《巴黎协定》的实施细则,强调资金和技术支持是发展中国家开展减缓和适应行动的关键。

气候融资泛指所有鼓励低碳和抵御气候变化发展的资源,包括直接投融资、碳交易以及金融机构贷款等。国家财政是气候融资最主要的渠道,包括中央政府以及各级地方政府的财政拨款和政府信贷。国际融资则是解决气候治理公共物品供给不足的手段,通过国际金融市场筹集企业发展所需的流动资金和中长期资金,解决气候治理资金不足的问题。多边和双边基金及贷款、碳市场等是国际融资的主要形式(韩钰等,2014)。尽管发达国家有能力给予发展中国家气候资金援助,但事实上援助十分有限。从主观意愿来说,由于气候的公共产品属性、投资与收益的不匹配,发达国家并非心甘情愿支持发展中国家进行气候治理。从客观条件来说,全球金融危机和欧债危机又使气候融资的主体——发达经济体提供资金的能力受到限制。

二、全球气候治理中的拉丁美洲和加勒比地区

面临严峻的气候变化问题,拉丁美洲和加勒比国家积极应对。减缓和适应是应对气候变化的两个有机组成部分,前者是长期任务,指向气候变化的原因;后者则更加现实,指向气候变化的结果。对于拉丁美洲和加勒比国家来说,由于自身治理能力有限,适应气候变化就显得更加重要。这些国家一直以来积极参与全球气候治理,表达自身诉求并努力实现。

(一) 拉丁美洲和加勒比国家面临日益严峻的气候变化问题

拉丁美洲和加勒比地区人类系统适应能力弱,对极端气候事件的适应脆弱性高。这一地区沿海国和小岛国众多,^②海平面上升给沿海地区人民的生产生活、基础设施以及沿海生态系统带来不利影响,海洋表面温度的升高也会影响洋流运动进而使渔业活动受损。气候变暖还将加速干旱地区的沙漠化,威胁粮食安全。此外,气候变暖也

^① 该协议将为2020年后全球应对气候变化行动做出安排。具体包括目标、减缓、适应、损失损害、资金、技术、能力建设、透明度、全球盘点等29条内容,其签署展现了各国推动全球绿色低碳发展的决心和意志。

^② 南美洲除玻利维亚和巴拉圭之外均临海。

会破坏生物多样性,这对于全球生物多样性最高的拉丁美洲和加勒比地区来说无疑将是毁灭性的打击。

根据联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会(Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC)的数据,目前拉丁美洲和加勒比地区每年因气候变化造成的损失相当于GDP的1.5%~5%,至2030年,平均损失将提高到GDP的2.2%(ECLAC, 2014)。其中,生产和消费模式造成地区温室气体排放和环境污染日益严重,成为最严重的气候变化问题。一方面,拉丁美洲和加勒比地区许多国家当前的发展模式以生产加工和出口初级产品和矿产品为主,对环境的承载能力形成一定的压力;另一方面,社会和经济的发展催生了大量的中产阶级,其消费水平提高后,自然会对环境造成一定的负面影响。当前,拉丁美洲和加勒比地区的温室气体排放量仅占全球的9%,但是受气候变化造成的负面影响却越来越严重。2015年全球极端气候风险前20位的国家中,拉丁美洲和加勒比地区占了4个,分别是玻利维亚、古巴、洪都拉斯和哥伦比亚。预计到2050年,全球温度将上升2.5℃,拉丁美洲和加勒比地区将要承担的最高经济成本相当于地区GDP的5%。此外,诸如安第斯冰山消融以及热带雨林的退化等问题将严重影响到以自然资源出口为主的经济体,其潜在的经济损失将额外增加相当于年度GDP的1%(ECLAC, 2015a)。

其中,小岛屿国家受气候变化影响最大。据统计,小岛屿国家联盟的44个成员国和观察员国中,有19个位于拉丁美洲和加勒比地区,这些国家对海平面上升和极端气候事件适应能力极弱。海平面上升可能会造成国土侵蚀、土地和财产损失、沿海生态系统恢复能力降低、海水倒灌等灾难,需要投入大量的资金来应对。例如,2004年,飓风“伊万”横扫格林纳达,该国90%的基础设施和房屋被毁,经济损失高达8亿美元,相当于其GDP的两倍。再如,2015年,厄尔尼诺现象使海地主要农业种植区的作物收成减少一半,对经济造成毁灭性打击(赵重阳, 2016)。无论是格林纳达还是海地,都因经济实力有限而难以采取有效的应对措施。2013年,加勒比地区10个国家的公共债务占GDP比重在76%~130%之间,均超过了可持续发展的债务水平。高债务负担以及沉重的利息支付严重削弱了这些国家采取措施应对环境变化的能力,使其受到恶劣环境问题的冲击更加严重。据统计,2000~2014年,自然灾害使这些国家至少遭受了270亿美元的损失(ECLAC, 2015b)。

(二) 拉丁美洲和加勒比国家在气候治理方面的努力和经验

拉丁美洲和加勒比国家在全球气候治理问题上一直坚持相对积极的态度。1972年斯德哥尔摩联合国人类环境会议上,以巴西为代表的拉丁美洲和加勒比国家认为发达国家应该对全球环境问题负主要责任,反对多边机制介入环境问题。第三届联合国气候变化大会召开之前,巴西提出了建立“清洁发展基金”用于支持发展中国家减排项目的提议。在此基础上,美国和巴西于1997年提出“清洁发展机制”,该机制和“共同但有区别的责任”原则被认为是巴西多边环境外交对于《京都议定书》签署所做出的两个重大贡献(贺双荣, 2013)。

当前,拉丁美洲和加勒比国家参与国际气候治理主要有三类诉求:第一类是谋求话语权和影响力的地区大国,包括巴西和墨西哥;第二类是谋求发展权的“美洲玻利瓦尔联盟”和“独立拉丁美洲和加勒比国家联盟”(The Independent Association of Latin America and the Caribbean, AILAC)^①前者坚持气候正义原则和发展中国家的发展权,后者要求发展中大国与发达国家一起承担国际责任;第三类是谋生存权的小岛屿国家联盟,持较为激进的立场,主张全球温度上升不能超过1.5℃,认为发展中大国应承担相应的责任(谏园庭,2015)。

巴西是新兴经济体参与全球气候治理的排头兵。《巴黎协定》达成之前,巴西在2015年9月的联合国可持续发展峰会上就发布了其自主贡献报告。在温室气体排放权的分配方面,巴西提出了“累积历史排放权”分配方法,即减排指标分配的基础是对全球温度上升的相对责任。该方案要求越早进行工业化的国家需要承担越大的减排任务。2016年马拉喀什气候变化大会上,巴西就落实《巴黎协定》提出相关建议,主要包括:建立统一、透明的气候融资统计方法,避免有关融资被重复计算;建立全球碳信用市场;建立可持续发展机制替代《京都议定书》确立的清洁发展机制;给各国报送国家自主贡献目标设立一个标准格式;进一步明确有关技术转让的规定等。此外,巴西还提出了有关第二代生物燃料的倡议。被弹劾的巴西前总统罗塞夫在众议院弹劾投票后缺席了核安全峰会以及里约奥运火种采集活动,却出席了《巴黎气候变化条约》的签字仪式,足以说明该国以及劳工党对气候变化的重视。

作为美洲大陆第一个批准《京都议定书》的国家,墨西哥也积极参与全球气候治理,谋求获得发达国家的资金和技术支持。墨西哥提出2050年将在2000年的基础上减排50%,但前提条件是从发达国家获取数十亿美元的资金援助和技术转让(冯峰,2016)。此外,墨西哥在2012年颁布了《墨西哥气候变化法》,并于2014年进行了修订,成为较早制定气候变化综合性法律的发展中国家。墨西哥还成为在《巴黎协定》下首个发布国家气候规划的发展中国家,计划到2030年将其温室气体排放减少22%(Climate Funds Update, 2016)。

加勒比地区是受全球气候变化影响最大的地区之一。气候变化不仅阻碍其经济发展,甚至威胁国家和人民的生存。这些国家在全球气候治理中积极寻求国际支持,最大限度争取主动权,要求建立独立的气候变化赔偿机制以及优先获得气候资金的援助。2015年12月的巴黎气候大会上,联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会提出了旨在减轻加勒比岛国外部公共债务的战略,通过创立区域性的基金为气候变化措施项目融资,帮助这些国家应对气候变化造成的不利影响。基金建立之后,将通过债务互换等方式,利用多边金融机构的捐赠和债务免除,帮助这些国家提升财政能力(ECLAC, 2015b)。

^① 该组织成立于2012年12月,是在《联合国气候变化会议框架》下成立的正式磋商机制,成员国包括智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、洪都拉斯、巴拿马、巴拉圭和秘鲁。

在拉丁美洲和加勒比地区,无论是大国还是小国,在全球气候治理方面均积极发声,争取发达国家以及全球气候治理多边组织的资金倾斜。巴西在多个场合明确提出其在气候治理上的主张,要求建立统一、透明的气候融资制度性安排;墨西哥以获得资金支持作为实现减排目标的前提;加勒比国家则最大限度争取主动,要求建立气候资金援助。以上诉求在全球气候治理层面获得了广大发展中国家的支持,并且给其他欠发达国家积极主动参与气候治理提供了经验借鉴。

三、气候融资: 拉丁美洲和加勒比国家参与全球气候治理的集中诉求

气候融资是全球应对气候变化和促进绿色经济发展的迫切要求。现行的全球气候融资杂乱无序,对于一些融资缺口大的小国来说,可获性较低。作为一种全球公共产品,世界经济不景气使气候治理的资金缺口进一步扩大,而当前全球气候治理焦点的转移以及近年来拉丁美洲和加勒比主要国家的经济衰退更使其难以获得与治理规模相匹配的资金。

(一) 全球气候融资现状

作为支持应对气候变化行动而成立的资金操作实体,气候基金经过 20 年的发展已经成为全球气候资金流动最主要的载体。发达国家是气候基金的主要供给方。1997 年签订的《京都议定书》和随后的多次缔约国大会达成的一系列共识和决定成为建立气候融资基金机制的基础。2009 年,历经艰苦谈判后,《哥本哈根协议》达成,规定发达国家在 2010~2012 年需提供 300 亿美元的额外资金支持发展中国家的气候治理;此外,到 2020 年,每年向发展中国家提供 1000 亿美元的基金帮助其应对气候变化。但是,该协议并不具备法律约束力,且资金来源和分配等关键问题未能明确。^①在此之后,公约谈判会议侧重于讨论资金机制设置,而资金来源和规模等关系到发展中国家切身利益的议题被弱化。2010 年 8 月的波恩会议上,发展中国家提出发达国家出资规模应达到其经济总量的 1.5%。同年 11 月的坎昆会议上,资金议题取得了形式上的进展,《哥本哈根协议》所提及的快速启动资金以及到 2020 年每年 1000 亿美元的长期资金被写入案文,绿色气候资金也获得一致共识。2011 年,南非德班气候峰会决定尽快启动绿色气候基金,国际气候融资体系进入快速发展通道,但后续进展却不顺利。2012 年多哈气候峰会和 2013 年华沙气候大会上,发达国家因未能兑现气候融资承诺而遭到发展中国家的批评。据统计,2010~2012 年,发达国家为发展中国家提供的赠款仅约 144 亿美元,与发展中国家的期望水平相去甚远 (Nakhoda et al., 2013)。2017 年特朗普当选美国总统后,拒绝履行向发展中国家提供气候资金支

^① 发展中国家认为资金来源与规模仍未明确,发达国家则认为已经解决,重点则是资金治理。

持和向绿色气候基金注资的义务,^①对《联合国气候变化框架公约》下的资金机制造成极大的负面冲击。

新兴经济体能否利用后发优势跨越传统工业化过程,在很大程度上取决于资金和技术能力。国际气候谈判的重点和难点就是为发展中国家减缓和适应气候变化提供资金和技术支持,尤其是敦促发达工业化国家提供上述帮助。据统计,2013年,全球气候融资承诺额为3446亿美元,2016年增加至3963亿美元,增幅达15%。其中,已支付的气候融资额从2013年的1489亿美元增加到2016年的3028亿美元,实现了较大幅度的提升(见图1)。但是,全球范围内的融资缺口依旧较大。根据联合国开发计划署和世界银行的估计,发展中国家每年适应气候变化的社会经济成本投入在700亿~1000亿美元之间(IPCC,2011)。UNFCCC秘书处估计,为实现2030年全球温室气体减排目标,每年需投入2000亿~2100亿美元,其中发展中国家占760亿~770亿美元。

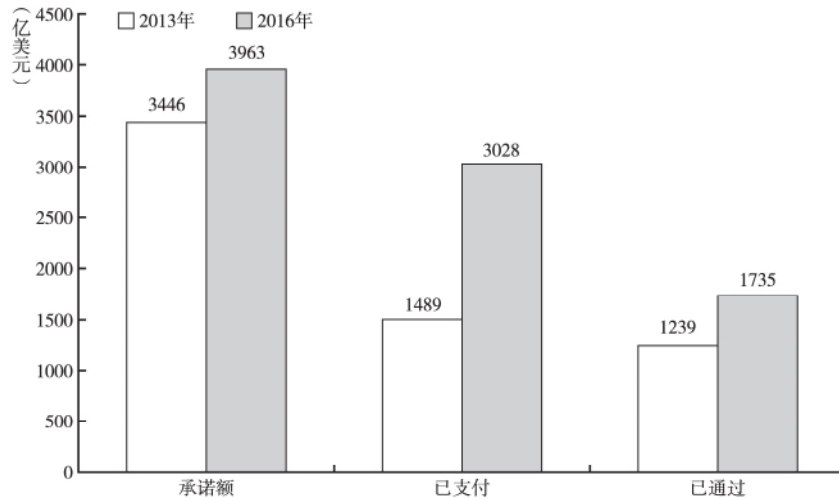


图1 全球气候融资情况(2013~2016年)

注:已通过是指该项融资已获得通过,但尚未进行支付。

资料来源:气候基金更新(Climate Funds Update, CFU)网站, <http://www.climatefundsupdate.org/data> [2017-05-21]。

由于中等收入国家往往处于转型中,需要进行资金投入的领域众多,气候变化这样的长期议题往往被忽视。如果有国际合作资金支持,无疑将帮助这些国家提升气候治理投入在众多投入当中的地位。根据全球经济和气候委员会的报告,为实现低碳发展,2015~2030年全球基础设施投资缺口达93万亿美元,其中三分之二的需求来自

^① 2009年的哥本哈根气候大会上,绿色气候基金首次被提出,2011年的德班气候大会期间,德国和丹麦成为首批向该基金注资的发达国家,分别提供4000万和1500万欧元。

发展中国家 (Lyndal, 2016)。

目前, 全球气候融资的参与主体包括多边银行、多边基金以及双边基金 (见表 2)。各多边开发银行 (如世界银行、美洲开发银行等) 以及联合国的相关机构 (如联合国粮农组织) 在非 UNFCCC 金融机制下进行气候资金援助。多边和双边基金则在 UNFCCC 的金融机制下进行气候金融操作。多边基金主要包括全球环境便利信托基金 (Global Environment Facility, GEF) 和气候投资基金 (Climate Investment Funds, CIF), 参与方主要包括澳大利亚、加拿大、欧盟、法国、英国、德国、日本、挪威、美国和丹麦。澳大利亚、德国、挪威和英国 4 个国家还建立了各自的国际气候基金, 用于降低排放以及森林保护等方面的项目。截至 2016 年, 4 国承诺额已达 107.8 亿美元, 实际拨付额为 41 亿美元。

根据表 2 的数据, 气候基金的流入领域存在不平衡问题, 气候适应获得的资金相对有限。据统计, 自 2008 年以来, 近 65% 的气候融资被用来支持减缓气候变化, 气候适应层面获得的资助相对较少 (ECLAC, 2015a), 尤其在私人部门的资金供给方面。2013 年私人部门在气候适应上的融资提供为零, 公共部门也只提供了 27.5 亿美元。这远远难以满足气候适应的需求。

表 2 2016 年全球五大气候基金存量

单位: 亿美元

基金	类型	领域	承诺额	已支付	已通过
绿色气候基金	多边	多目标	102.60	98.96	11.74
英国国际气候基金	双边	多目标	60.02	13.18	17.89
清洁技术基金	多边	减缓	54.72	54.03	49.59
挪威国际气候和森林倡议	双边	REDD +	34.80	17	3.05
亚马逊基金	多边 + 国家	REDD +	17.47	10.37	5.76

注: REDD + 指减少因森林砍伐和森林退化所引起的碳排放及增加碳储量。

资料来源: 气候基金更新 (Climate Funds Update, CFU) 网站, <http://www.climatefundsupdate.org/data> [2017-05-21]。

(二) 拉丁美洲和加勒比国家气候融资的现状与困难

首先, 融资缺口大, 地区分布不均。拉丁美洲和加勒比地区的经济增长困境限制了其提供气候资金的能力。同时, 拉丁美洲和加勒比国家在吸引气候融资能力上也明显落后于亚洲等发展中地区的国家。对于一些小国来说, 融资困境愈发明显。据最新统计数据 (见表 3), 2013 年拉丁美洲和加勒比地区获得的气候融资总额为 240 亿美元, 2014 年增加到 270 亿美元, 增幅只有 12.5%, 而东亚地区则提高了 21.5%。相对量方面, 拉丁美洲和加勒比地区获得全球气候融资的比例仅为 7%, 远远低于亚太及西欧地区。

表3 全球气候融资流向

区域	总额(亿美元)		占比(%)	
	2013年	2014年	2013年	2014年
东亚	1300	1580	38.0	40.3
西欧	940	980	27.5	25.0
拉丁美洲和加勒比	240	270	7.0	6.9
南亚	130	170	3.8	4.3
中亚和东欧	110	120	3.2	3.1
撒哈拉以南的非洲	130	100	3.8	2.6
其他地区	570	700	16.7	17.9
合计	3420	3920	100	100

资料来源: Mazza et al. (2016)。

具体到地区内部,国家间分化也较为严重,资金主要流向地区大国,而环境脆弱性较高的小岛屿国家所获资金极为有限。表4是2013年拉丁美洲和加勒比国家获得气候融资相关项目的情况。总量方面,8个国家在2013年的气候融资总额占拉丁美洲和加勒比地区的80%以上。其中,巴西(45.83%)和哥伦比亚(25.14%)获得了最多的份额,但主要来自两国的国家开发银行,分别占其总筹资额的87%和84%。世界银行对拉丁美洲和加勒比地区的资金支持较为有限,而其他多边开发性金融机构则成为为拉丁美洲和加勒比地区提供气候融资较多的主体。拉丁美洲开发银行2013年为拉丁美洲和加勒比地区提供的气候融资达23.71亿美元,其次是美洲开发银行的6.2亿美元。多边开发性金融机构的资金提供也较为集中,除了阿根廷、厄瓜多尔、巴西和秘鲁之外,其余国家所获资助较为有限。

表4 2013年拉丁美洲和加勒比国家获得气候融资的数额及来源

单位: 百万美元

国家和地区	气候基金	开发性银行					其他	总计	占比(%)
		WB	多边和区域性			国家级			
			EIB	IADB	CAF				
巴西	120.9	15.0	4.0	115.7	413.1	11304.0	1041.6	13014.2	45.83
哥伦比亚	—	—	—	67.4	0.5	5997.0	1074.0	7138.9	25.14
阿根廷	—	—	—	302.2	391.7	—	—	693.9	2.44
秘鲁	—	—	—	30.7	653.8	—	—	684.5	2.41
厄瓜多尔	—	—	—	103.7	395.5	—	—	499.2	1.76
委内瑞拉	—	—	—	0.0	416.3	—	—	416.3	1.47
巴拿马	3.2	—	253.1	2.0	100.3	—	—	358.6	1.26
小计	124.1	15.0	257.2	621.7	2371.1	17301.0	2115.6	22805.6	80.31
拉丁美洲和加勒比	150.8	186.1	4634.6	1240.6	2770.2	17301.0	2115.6	28398.9	100.00

注: 1. 气候基金主要与UNFCCC和IPCC气候融资相关。2. WB指世界银行, EIB指欧洲投资银行, IADB指美洲开发银行, CAF指拉丁美洲开发银行。

资料来源: ECLAC (2015a)。

其次, 融资渠道窄, 类型集中。目前, 拉丁美洲和加勒比地区气候融资主要来源是多边气候基金。2003~2016年, 拉丁美洲和加勒比地区获得了28亿美元的气候融资额, 被用于359个项目。其中, 18亿美元是直接拨款, 10亿美元是条件性贷款; 绝大部分由世界银行气候投资基金提供, 其余部分则由美洲开发银行提供。截至2016年, 拉丁美洲和加勒比地区只有9个项目获得了多边气候基金的资助。其中, 绿色气候基金支持的3个项目分别为智利的太阳能、萨尔瓦多的能源效率投资以及厄瓜多尔的森林保护项目。

由图2可知, 清洁技术基金 (Clean Technology Fund, CTF) 是最主要的资金来源。该基金由世界银行管理, 针对墨西哥、智利、哥伦比亚和洪都拉斯的25个项目共提供了9.05亿美元的资金, 大部分是条件性贷款。其次是亚马逊基金 (Amazon Fund, AF), 已经有5.75亿美元用于支持巴西的85个环境保护项目。此外, 双边气候基金也有一部分流向拉丁美洲和加勒比地区, 主要来自德国、英国和挪威。双边气候基金中, 德国国际气候倡议 (Germany's International Climate Initiative, GICI) 规模最大, 已经达到2.34亿美元, 覆盖了57个项目, 大部分在气候减缓领域。英国国际气候基金 (UK's International Climate Fund, UKICF) 对拉丁美洲和加勒比地区的支持额累计为0.83亿美元, 涉及12个项目。拉丁美洲和加勒比地区获得的主要气候融资中, 气候适应基金额度十分有限, 而这正是环境脆弱的拉丁美洲和加勒比国家最需要的金融支持。

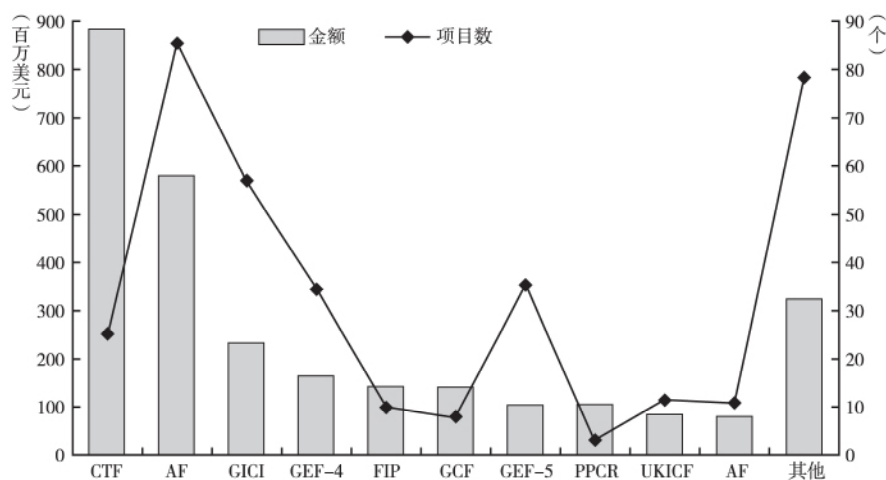


图2 支持拉丁美洲和加勒比国家的气候基金 (2003~2016年)

注: GEF指全球环境便利信托基金, GEF4代表2006~2010年, GEF5代表2010~2014年; FIP指森林投资项目; PPCR指气候韧性实验项目。

资料来源: Barnard et al. (2016)。

融资类型方面, 2003~2016年中, 有84%的气候融资基金用于气候减缓。其中50%用于能源、34%用于减少影响植被的气体排放, 只有11%的资金用于气候适应

(见图3)。2016年,拉丁美洲和加勒比地区只有一个项目完全属于气候适应——总计675万美元的秘鲁沿海渔业项目,这一项目将提高沿海渔场的自我恢复能力以及建立更加现代化的监督和预警系统。

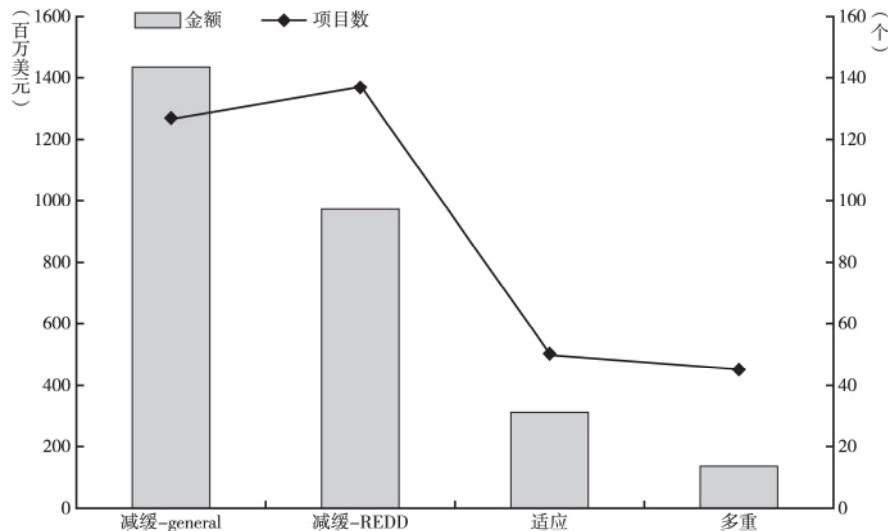


图3 拉丁美洲和加勒比国家获得气候基金的类型 (2003~2016年)

资料来源: Barnard et al. (2016)。

(三) 拉丁美洲和加勒比国家陷入气候融资困境的原因

第一,美国退出《巴黎协定》使气候变化资金机制及市场投资信心受挫。2017年6月1日,特朗普宣布美国退出《巴黎协定》^①,且特朗普政府2018财年联邦政府预算也提议停止向一些联合国应对气候变化项目拨款,并大幅削减美国环保局的预算。特朗普此举使全球气候变化的关注焦点集中在美国,气候变化资金机制及市场投资信心受到影响。提供全球气候资金供给的各个发达国家都会对其气候政策和资金支持等问题进行重新评估,势必会影响对拉丁美洲和加勒比地区的气候资金供给。发达国家每年支持发展中国家的专属资金为1000亿美元,根据经济合作与发展组织(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)给出的路线图,2020年发达国家提供的公共资金支持应达到668亿美元,除去来自多边开发性银行的295亿美元,仍有373亿美元需要由发达国家提供。与现有的2014年资金规模相比,还有134亿美元的缺口。美国的退出预计将使这一差距进一步扩大20.7%,使得本不

^① 特朗普曾称气候变化是骗局,在选举期间威胁要退出《巴黎协定》。迄今为止,在全球的197个国家中,《巴黎协定》已经对其中147个国家生效。另有48个签约国尚待批准协定,只有尼加拉瓜与叙利亚两个国家没有签署协定。此次特朗普宣布退出《巴黎协定》,美国成为全球第三个明确拒绝加入对抗气候变化阵营的国家。详见澎湃新闻网, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1698946 [2017-6-2]。

充裕的气候资金机制雪上加霜(柴麒敏等, 2017)。

第二, 拉丁美洲和加勒比国家经济增长困境拖累其在气候变化问题上的支出。2016年, 世界经济持续疲弱, 全球贸易和投资继续走低, 大宗商品价格低迷, 拉丁美洲和加勒比地区经济步入连续衰退, 地区整体经济增长连续三年在新兴和发展中地区处于末位。2016年拉丁美洲和加勒比地区GDP增长率为-1.1%, 自20世纪80年代债务危机以来首次出现持续两年衰退的情况。33国中的21国经济减速, 有7国出现程度不一的衰退。^① 经济不景气使拉丁美洲和加勒比地区的财政压力加大, 初级财政赤字迅速增加。为了弥补收入水平的下降, 各国不得不紧缩财政, 环境保护部门首当其冲。公共债务占GDP的比重已经从2011年的29%提高到2016年的37.9%, 限制了其进行气候拨款的空间。

第三, 拉丁美洲和加勒比国家应对气候变化措施不力, 使发达国家资金供给意愿降低。以巴西为例, 过去9年中, 挪威为巴西提供了近10亿美元的资金支持, 用于帮助巴西进行其境内亚马逊热带雨林的保护。但是, 巴西在这方面的工作却无法使资金提供方满意。根据巴西国家空间研究所的报告, 2015年8月~2016年7月, 巴西亚马逊地区的森林砍伐面积扩大了29%, 近8000平方公里的森林被毁(Chris, 2016)。2017年6月, 挪威向巴西提出了削减亚马逊基金支持的警告: 如果巴西在热带雨林的保护和减少温室气体排放方面继续难以有所作为的话, 挪威将减少甚至取消对巴西在亚马逊地区保护基金的支持(Brittany, 2017)。

四、发展中国家气候融资的突破口

气候融资作为一种制度安排, 国家资本、私人资本、国际金融机构都可成为资金供给来源。当前, 全球气候融资的供给主体主要有三类。一是国际基金。由国际组织管理, 资金具有政府背景, 主要用于支持发展中国家和落后地区。^② 二是国家基金。主要由有关国家政府成立, 用于推动本国的减排工作, 以及与国际对接。三是市场基金。由市场力量自发形成, 是以企业为主体、以营利为目的的投资性基金。近年来, 气候变化逐渐成为国际战略投资的新领域, 气候变化概念的市场投资基金不断涌现。

考虑到拉丁美洲和加勒比地区当前面临的气候融资困境及其努力方向, 发展中国家应更加团结, 敦促发达国家在“共同但有区别的责任”原则下积极践行全球气候融资, 保障其可持续发展。通过总结拉丁美洲和加勒比国家的经验, 本文认为在应对融资规模不足方面, 应通过提高国内资源的配置效率实现对国际援助的充分利用。各

^① 7国分别为阿根廷、巴西、厄瓜多尔、委内瑞拉、伯利兹、苏里南、特立尼达和多巴哥。

^② 主要有全球环境基金和世界银行碳基金。前者为发展中国家加强应对气候变化的能力提供赠款, 促进其为取得全球环境效益做出贡献, 通常更关注具有全球环境效益的大型减缓项目; 后者则主要涉及温室气体排放和碳融资。

国还需要创造条件,提升公共储蓄和私人储蓄的利用效率,使其最大限度地流向生产活动和公共投资。各国还须充分认识各自能力,进行财政改革,扩充政府财政政策的空间。作为全球气候融资的主要需求方,以拉丁美洲和加勒比国家为代表,发展中国家可以在以下方面寻求突破。

第一,敦促发达国家履行义务,倡导南南合作。发达国家是全球气候治理以及气候融资的主体供给和领导者,其对气候变化的共识和行动是气候融资稳定进行的保证。因此,在当前全球气候融资的困境下,发展中国家必须团结一致,敦促发达国家践行“共同但有区别的责任”原则,促使其积极参与,实现气候融资议题的主流化和平台化。同时,发展中大国应该积极强化气候变化南南合作基金的使用工作,实现该基金的国际化,帮助以拉丁美洲和加勒比国家为代表的发展中小国提高应对气候变化的能力。^①

第二,建立国家气候变化基金,协调自身重点,与国际援助对接。例如,巴西在2008年建立了亚马逊基金,由巴西国家开发银行直接管辖和运营。2009~2013年,该基金共收到1020万美元的援助,主要援助方是德国、挪威以及巴西国家石油公司。2013年末,亚马逊基金的规模已达5000万美元。在基金的支持下,巴西开展了保护亚马逊热带雨林的一系列行动,包括公共森林和保护区的管理、环境监测、建立生态经济区以及退化植被区的恢复等(ECLAC, 2015a)。

第三,积极参与气候融资,争取资金,尤其是社会营利性资本。随着新兴经济体的广泛崛起,这些国家在全球经济治理中的地位和诉求发生着变化。在提供全球公共产品上,以中国为代表的新兴经济体展现出一定的责任担当。在2012年的联合国可持续发展大会上,中国承诺每年投入约1000万美元,帮助非洲、最不发达国家和小岛屿国家应对气候变化。在2015年联合国发展峰会上,中国宣布设立“南南合作援助基金”,支持发展中国家落实2015年后发展议程。2015年9月,中国在《中美元首气候变化联合声明》中宣布出资200亿元人民币建立“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,包括增强其使用绿色气候基金的能力。据统计,2011~2015年,中国累计出资4.1亿元用于支持全球气候治理中的南南合作(彭茜,2015)。拉丁美洲和加勒比地区应抓住全球经济治理的转型时机,积极参与南南合作,争取新兴经济体提供的气候资金援助。此外,各国还应该积极开拓新渠道,吸收社会营利性资本。

第四,重点发展开发性金融与绿色金融。区域性、次区域性以及国家开发性金融机构应该成为气候融资最主要的提供者。传统上,这些开发性金融机构的业务重点是生产性部门尤其是基础设施项目提供融资支持。2016年,随着绿色金融成为G20重点议题,推动绿色金融成为各国政府、国际组织和私人部门完善和推广绿色信贷的

^① 事实上,中国已经在积极地向全球展现气候融资问题上的“中国方案”。中国提出的建立气候变化南南合作基金的设想和承诺得到了国际社会的广泛赞誉。

工作重点。绿色金融是指通过贷款、私募投资、发行债券和股票、保险、碳金融等金融服务将社会资金引导到绿色产业发展中的一系列政策和制度安排,以此支持环境改善、应对气候变化和提升资源利用效率。通过把环境保护纳入项目决策中,金融机构可以提高其资金供给的有效性,将成本与收益对等化。根据全球气候政策倡议的数据,2014年全球范围内绿色债券的发行规模为300亿美元,2015年则突破了1000亿美元,增长迅速。拉丁美洲和加勒比国家应进一步开放绿色资本市场,积极吸引外国资本投资国内绿色债券和绿色股票等产品。

第五,贡献与补偿相匹配,争取更多气候适应资金。当前全球气候融资架构存在缺陷,尤其与发展中小国的需求难以匹配。对于拉丁美洲和加勒比地区的发展中小国而言,其沿海区域面积大、旅游业经济支柱地位显著,适应性气候融资非常关键。因此,发展融资的逻辑需要升级,经济效益不应该继续充当唯一原则,社会和环境效益也应该参与到融资当中。各国内部则应构建并理顺气候投资的减缓及适应效益的回馈机制。同时,拉丁美洲和加勒比许多国家肩负着维护“世界之肺”的重任,气候治理贡献与补偿挂钩应取得国际认可,这些国家在森林保护方面的贡献应该得到一定的融资偏向。

参考文献

柴麒敏、傅莎、徐华清、马爱民(2017):《特朗普政府宣布退出〈巴黎协定〉的分析及对策建议》,《中国发展观察》第12期,第5~10、55页。

谌园庭(2015):《全球气候治理中的中拉合作——基于南南合作的视角》,《拉丁美洲研究》第6期,第56~61、80页。

冯峰(2016):《全球气候治理中的墨西哥:角色转型与政策选择》,《拉丁美洲研究》第2期,第67~78、156页。

韩钰、吴静、王铮(2014):《发展中国家气候融资发展现状及区域差异研究》,《世界地理研究》第2期,第14~25页。

贺双荣(2013):《巴西气候变化政策的演变及其影响因素》,《拉丁美洲研究》第6期,第26~32、80页。

彭茜(2015):《为南南气候合作注入新动力》,新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/10/c_1117422548.htm [2016-12-10]。

张士铨(2016):《国家经济利益与全球公共物品》,北京:知识产权出版社,第113~120页。

赵重阳(2016):《全球应对气候变化进程中的加勒比国家及与中国的合作》,《拉丁美洲研究》第2期,第96~108页。

Arrow, K. J. (2007), *Global Climate Change: A Challenge to Policy*, in *The Economists' Voice: Top Economists Take on Today's Problems*, Washington, D. C.: Columbia University Press, 2nd Edition, pp. 129-130.

Barnard S., C. Watson and L. Schalatek (2016), "Climate Finance Regional Briefing: Latin America", *Climate Finance Fundamentals*, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11033.pdf> [2017-05-29]。

Brittany P. (2017), "Norway Threatens Brazil with Funding Cuts", *E&E News*, <https://www.eenews.net/climatewire/stories/1060056786> [2017-06-19].

Chris L. (2016), "With Deforestation Increasing in Brazil, Will Norway Ask for Its US\$1 Billion REDD Money Back?", *REDD-Monitor*, <http://www.redd-monitor.org/2016/12/08/with-deforestation-increasing-in-brazil-will-norway-ask-for-its-us1-billion-redd-money-back/> [2017-03-18].

ECLAC (2014), *The Economics of Climate Change in Latin America and the Caribbean: Paradoxes and Challenges*, http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37056/S1420806_en.pdf?sequence=4 [2017-03-18].

ECLAC (2015a), *Financing for Development in Latin America and the Caribbean: A Strategic Analysis from a Middle-income Country Perspective*, Santiago: Libros y Documentos Institucionales, p. 33.

ECLAC (2015b), *ECLAC Proposes Debt Relief for the English-speaking Caribbean to Invest in the Fight against Climate Change*, <http://www.cepal.org/en/pressreleases/eclac-proposes-debt-relief-english-speaking-caribbean-invest-fight-against-climate/> [2017-03-18].

IMF (2016), "Subdued Demand: Symptoms and Remedies", *World Economic Outlook*, p. 207.

IPCC (2011), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX)*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 13-20.

Lyndal R. (2016), "\$90bn Infrastructure Investment Could Combat Climate Change: Report", *Inter Press Service*, <http://www.ipsnews.net/2016/10/90bn-infrastructure-investment-could-combat-climate-change-report/> [2017-03-18].

Mazza F., J. Falzon and B. Buchner (2016), "Global Climate Finance: An Updated View on 2013&2014 Flows", *Climate Policy Initiative*, <http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2016/10/Global-Climate-Finance-An-Updated-View-on-2013-and-2014-Flows.pdf> [2017-03-18].

Nakhouda, S., T. Fransen and T. Kuramochi, et al. (2013), "Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-start Finance Period", *ODI, WRI and Institute of Global Environmental Strategies*, <http://www.wri.org/publication/mobilising-international-climate-finance/> [2017-03-18].

Ostrom, E. (2014), "A Polycentric Approach for Coping with Climate Change", *Annals of Economics and Finance*, 15 (1), pp. 97-134.

Schelling, T. C. (1997), "The Cost of Combating Global Warming: Facing the Tradeoffs", *Foreign Affairs*, 76 (6), pp. 8-14.

Dilemma and Breakthrough of Climate Financing Facing by Developing Countries: A Perspective from Latin America and Caribbean

WANG Fei

(Institute of Latin American Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract: Climate change is one of the most important problems in the world. Due to

the limited economic strength and the severe environmental problems , developing countries are in the position of being supported and constrained in the Global Climate Governance. As global public goods , Climate Financing could help developing countries cope with the adverse effects of climate change. Taking Latin America and Caribbean region as an example , this essay reviews and summaries the dilemma and the breakthrough faced by developing countries in taking part in the Global Climate Governance. The Latin America and the Caribbean countries encompass a huge diversity of landscapes and ecosystems , and it is imperative for them to take effective measures to confront climate problems. However , because of the financing difficulties of Global Climate Governance , large financing gap and uneven regional distribution , as well as narrow financing channels and concentrated areas are two major problems for Latin America and Caribbean countries. Looking ahead , they should actively participate in climate financing , especially the South-South Cooperation. They should establish their national climate change fund and be connected to the international aid. Meanwhile , Development Finance and Green Finance are two points they should pay attention to. They should also adhere to the principle of matching contribution and compensation , trying to get more funds for climate adaptation.

Key Words: climate financing; global governance; Latin America and the Caribbean; developing countries

责任编辑: 丛晓男