

# 借助全球环境基金推动 构建人类命运共同体的思考

周亚敏

**摘要：**全球环境基金运行 30 余年以来，在绿色技术转移、撬动公私融资、提升能力建设和构建环境认知等方面发挥了积极作用。中国作为全球环境基金最大的受援国家，在不同领域的项目实施中均取得了成功经验。中国同时也在积极承担发展中大国责任，在力所能及范围内不断提高对全球环境基金的捐资力度。鉴于全球气候环境持续恶化的情形尚未得到扭转，在环境治理领域更加凸显出以“人类命运共同体”理念为共同价值的紧迫性和必要性。当前全球环境基金被发达国家所主导，在资金分配和议程设定上带有环境议题政治化色彩，不利于全球环境善治的实现。中国未来将逐渐成为全球环境基金的捐资大国，将在议程与标准设定中发挥越来越重要的作用。发展中国家应在国际博弈中努力争取全球环境治理议程朝着构建“人类命运共同体”的方向演化。借助全球环境基金构建人类命运共同体，主要通过观念层面的话语联接、实践层面的行动协同以及制度层面的兼容并包来实现。

**关键词：**人类命运共同体 全球环境基金 环境善治 绿色技术

**作者简介：**周亚敏，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员。

构建人类命运共同体是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。习近平主席在阐述人类命运共同体理念时，提出要构建地球生命共同体、海洋命运共同体、人与自然生命共同体等主张，凸显出环境议题是人类命运共同体的重要组成部分。全球环境基金（Global Environment Facility, GEF）作为全球环境治理的资金机制和关键环节，应当且能够为全球环境善治和构建人类命运共同体做出积极贡献。

迄今国内外对 GEF 的研究，或是总结 GEF 的成功经验，或是剖析过往增资期的政策，或是介绍 GEF 项目运行特点及成果，但缺乏从构建人类命运共同体的角度来看待 GEF 所能发挥的作用。<sup>①</sup>本文的写作目的主要有以下两点：第一，GEF 项目的具体量化指标由西方国家制定，在实施过程中出现过多倚重经济收益的倾向。中国作为 GEF 项目实施较好的国家，是各类 GEF 项目青睐的投资地。应该利用好中国当前的市场权力，在 GEF 项目的评估和考核中加入于中国有利的指标。第二，中国未来将不可避免地在 GEF 捐资中占据越来越重要的地位，一方面是中国自身需要在全全球环境治理中不断提高

<sup>①</sup>于宏源：《全球环境基金与中国环境外交》，《当代亚太》，2006 年第 2 期，第 40 页；陈兰、王文涛等：《全球环境基金第七增资期政策分析与预测》，《气候变化研究进展》，2018 年第 2 期，第 201 页；马超德、赵新华等：《UNDP 与中国合作实施 GEF 生物多样性项目的成就与经验》，《生物多样性》，2021 年第 2 期，第 212 页。

影响力,另一方面西方国家推行的“毕业政策”也将促使中国更多捐资。因此,未来中国在提升捐资额度的同时,也要明确提出自己的治理诉求,而环境议题是推行人类命运共同体理念和话语的有力抓手。

GEF 运行 30 余年以来,在绿色技术转移、撬动公私融资、提升能力建设和构建环境认知等方面发挥了积极作用。中国作为 GEF 最大的受援国家,在不同领域的项目实施中均取得了成功经验。如何将这种成功经验推广至“一带一路”沿线国家和广大发展中国家,是构建人类命运共同体的重要内容。本文根据 GEF 第八增资期谈判进程和公布的文本,归纳其资金分配方向及可能影响,为中国借助 GEF 构建人类命运共同体提供思路和方案。

## 一、GEF 的历史回顾及最新进展

### (一) 历史回顾

GEF 成立于 1991 年,由联合国开发计划署、联合国环境规划署和世界银行具体执行。GEF 的宗旨是通过提供贷赠款,帮助发展中国家提升改善气候环境的能力。作为《联合国生物多样性公约》《联合国气候变化框架公约》《联合国防治荒漠化公约》《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》和《关于汞的水俣公约》五个国际公约的资金机制,GEF 是发展中国家在环境治理领域的重要资金来源。此外,GEF 曾经与《关于消耗臭氧层物质的维也纳公约》的《蒙特利尔议定书》下的多边基金互为补充,为俄罗斯及东欧中亚地区逐步淘汰臭氧层损耗化学物质发挥过积极作用。

目前 GEF 有 184 个成员国和 32 个理事国,中国是 GEF 的主要创始成员国和理事国,也是最大的受援国。<sup>①</sup> GEF 每 4 年增资一次,增资资金来自 40 个捐赠国。自 1994 年重组以来,GEF 已进行了 7 次增资:第一增资期(GEF-1,1994—1998 年)增资 20 亿美元;第二增资期(GEF-2,1998—2002 年)增资 27.5 亿美元;第三增资期(GEF-3,2002—2006 年)增资 30 亿美元;第四增资期(GEF-4,2006—2010 年)增资 31.3 亿美元;第五增资期(GEF-5,2010—2014 年)增资 42.5 亿美元;第六增资期(GEF-6,2014—2018 年)增资 44.3 亿美元;第七增资期(GEF-7,2018—2022 年)增资 40 亿美元。<sup>②</sup> 第八增资期(GEF-8,2022—2026 年)正处于谈判收尾阶段。

### (二) 主导国家

GEF 的治理模式是将捐资额度与话语权直接挂钩,因此极大激励了发达国家对 GEF 的持续捐款。根据 GEF 治理导则第 25 条,在协商一致未能通过的情况下,GEF 理事会将举行投票,决议通过需获得 60% 理事国赞成且其代表的累积捐款额达到总额度的 60%,即“双 60%”混合投票权制度。从表 1 可以看出三个重要结论:首先,按累积捐资额度排名,日本第一,美国第二,德国第三;其次,排名前五位的国家捐资额度超过总额度的 60%,意味着日本、美国、德国、英国和法国在 GEF 资金分配方案中占据绝对的话语主导权;最后,在 GEF 捐资额度排名前 17 位的国家均是美西方发达国家,而中国、印度和俄罗斯是捐资最多的发展中国家,但此三国加总所占比例仅为 1.21%。因此,GEF 是由北方国家主导的、致力于帮助南方国家提升国际环境公约履约能力的一种资金安排。在 30 余年的运行过程中,GEF 的主导权并没有随着全球“东升西降”格局而旁落他国,美日德英法一直牢牢把控着全球环境治理中的资金主导权,继而主导全球环境资金分配中的制度性话语权。为了护持北方国家

<sup>①</sup>GEF 的 32 个理事国中有 14 个是发达国家,16 个是发展中国家,2 个是转型经济体。

<sup>②</sup>Global Environment Facility. GEF-7 Replenishment, 2018. <https://www.thegef.org/who-we-are/funding>.

在环境治理领域中的优势地位，GEF 改革持续下调对新兴发展中国家的资助比例。

主导 GEF 的前五位国家的排序，在 GEF 第七增资期时出现了一个明显变化。自 GEF 成立之初到 GEF 第六增资期，美国一直是 GEF 累积出资最多的国家。但到 GEF 第七增资期，日本一跃成为累积捐资额度最多的国家（33.8 亿美元），美国居第二（30.3 亿美元）。图 1 显示出美国和日本在历次 GEF 增资期的捐款占比，可以看出，在 GEF - 6 时期日本的单期捐款额度已经超越美国。GEF - 7 时期正值美国特朗普政府全面退出多边环境条约，因此美国对 GEF 的捐资也出现锐减。日本对 GEF 的持续高额捐款是符合日本环境外交的大战略的。日本是一个十分重视开展环境外交的国家，无论是在双边、地区甚至全球性的环境合作领域，都能发现日本多元主体参与其中，因为这有助于日本实现其政治、经济、安全、文化、道义等多领域的外交诉求。<sup>①</sup> 日本立足于环境外交来促进软实力提升的战略思路，激励日本在全球环境基金这一国际平台上不断提高捐资水平以提升影响力。

**（三）资金分配领域**

GEF 以支持受援国履行国际公约为导向，因此其资金分配主要集中在生物多样性、气候变化、土地退化、化学品和国际水域等五大重点领域，GEF - 8 将总资金盘子的约 90% 投入到上述领域。如表 2 所示，GEF - 8 在三种不同的捐资情景下对各项支出进行分配。总体来看，生物多样性领域的资金占比显著增加，气候变化领域的资金占比显著降低，而其他三项的资金占比基本保持不变。在总资金盘子扩大的条件下，GEF - 8 的资金比例调整带来的后果是，气候变化领域的资金规模保持不变，生物多样性领域的资金规模显著提升，土地退化、化学品和国际水域三项的资金规模有所上升。实际上，从图 2 可以看出，全球环境基金自第六次增资期后对气候变化领域的资金分配规模呈现持续下调态

表 1 GEF - 1 至 GEF - 7 时期各国捐资累积额度占总资金盘子的比例

排名	国家	占比 (%)	排名	国家	占比 (%)
1	日本	17.64	11	比利时	2.33
2	美国	16.51	12	丹麦	2.00
3	德国	12.87	13	澳大利亚	1.87
4	英国	8.76	14	挪威	1.63
5	法国	7.92	15	芬兰	1.61
6	加拿大	5.31	16	奥地利	1.40
7	瑞典	4.38	17	西班牙	0.93
8	意大利	4.17	18	中国	0.46
9	荷兰	3.55	19	印度	0.40
10	瑞士	2.95	20	俄罗斯	0.35

资料来源：GEF. Eighth GEF Replenishment: Overview of Financial Structure, 2018. <https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/GEF%208%20First%20Meeting%20Financial%20Structure%20Note.pdf>.

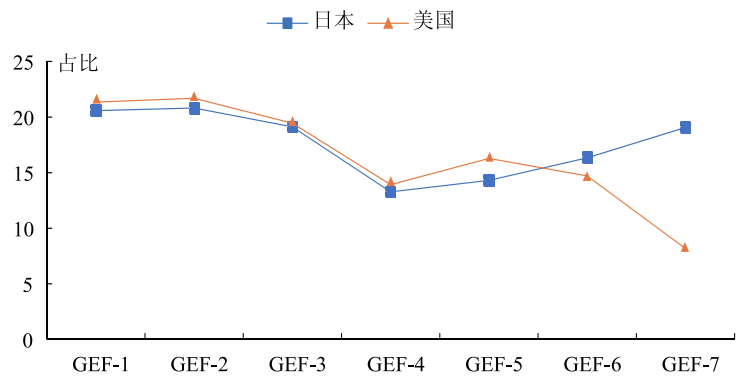


图 1 美国和日本在历次 GEF 增资期的捐款占比。

数据来源：GEF 官网。

<sup>①</sup>周英：《日本环境外交的主体、动因和效果分析》，《日本问题研究》，2020 年第 6 期，第 1 页。

势，如果考虑到通胀的影响，则气候变化领域从 GEF 获得的实际资助力度的下降则更为明显。通过对比图 1 和图 2，可以发现，气候变化领域资金规模下调的时间节点与美国不再追求 GEF 捐资第一大国地位的时间节点是相对应的。

表 2 GEF - 8 与 GEF - 7 的资金分配领域及占比情况的对比分析

目标领域	GEF - 7, 40 亿美元		GEF - 8, 50 亿美元		GEF - 8, 65 亿美元		GEF - 8, 70 亿美元		趋势
	资金额 (百万美元)	占比 (%)	资金额 (百万美元)	占比 (%)	资金额 (百万美元)	占比 (%)	资金额 (百万美元)	占比 (%)	
生物多样性	1292	31.80	1800	36	2340	36	2489	35.60	比例增加
气候变化	802	19.70	802	16	920	14.20	920	13.10	比例明显下降
土地退化	475	11.70	580	11.60	731	11.20	731	10.40	比例基本不变
化学品	599	14.70	750	15	917	14.10	917	13.10	比例基本不变
国际水域	463	11.40	530	10.60	768	11.80	768	11.00	比例基本不变
其他项目	285	7	351	7	637	9.80	988	14.20	比例基本不变
运行预算	152	3.70	187	3.70	187	2.90	187	2.70	比例基本不变
总计	4068	100	5000	100	6500	100	7000	100	

数据来源：GEF. Updated GEF - 8 Programming Scenarios, 2022. [https://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2022-03/GEF\\_R\\_08\\_Interim\\_presentation\\_updated\\_gef8\\_programming\\_scenarios.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2022-03/GEF_R_08_Interim_presentation_updated_gef8_programming_scenarios.pdf)。

联合国政府间气候变化专门委员会 (IPCC) 发布的第六次评估报告指出，气候变化所带来的影响是全球性的，从加拿大、德国、美国等发达国家到生活在低纬度地区发展中国家的公民，都在遭受不同程度的影响，报告强调应对气候变化的紧迫性，以及全球采取紧急行动的必要性。<sup>①</sup> 在全球气候风险不断升高并需要采取紧急行动的情况下，GEF 不断调低气候变化领域的资金规模，一方面是发达国家为自身应对气候风险留存资源，另一方面极不利于发展中国家适应和减缓气候变化。2006 年在肯尼亚内罗毕召开的第十二次气候变化缔约方大会 (COP12) 指出，GEF 中的应对气候变化的资源绝大部分分配给了长期减缓项目，建议 GEF “适当优先注意适应行动”。<sup>②</sup> 2010 年坎昆气候大会正式授权成立“绿色气候基金” (GCF)，决定应当通过 GCF 来提供大部分多边适应资金，并指出要确保支持在发展中国家缔约方开展的项目、方案、政策和其他活动。《巴黎协定》第二条特别提出了气候资金发展的长期目标，即“使资金流动符合温室气体低排放和气候适应型发展的路径”。但鉴于 GCF 的资金规模远不及 GEF，因此 GEF 主导国家不断调低气候变化资金规模及比例的做法，实质上减少了发展中国家的可获得气候资金，无疑加大了发展中国家应对气候变化的难度。GEF 能否为发展中国家提供适应和减缓所需的更多

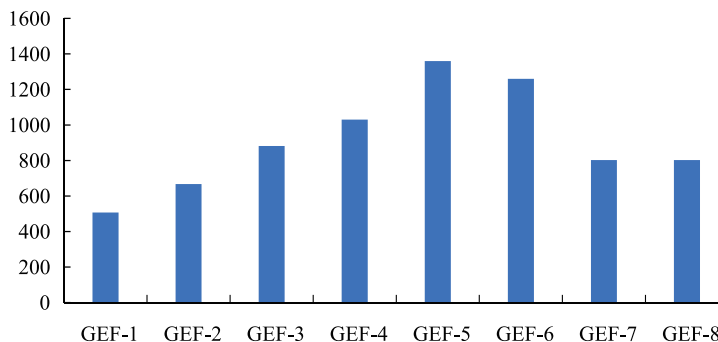


图 2 历次 GEF 增资期投入到气候变化领域的资金规模

数据来源：GEF 官网，<https://www.thegef.org/>。

<sup>①</sup>UNFCCC. Action Taken by The Conference of the Parties at Its Twelfth Session, 2006. <https://unfccc.int/resource/docs/2006/cop12/eng/05a01.pdf>.

<sup>②</sup>同上。

资金一直是发展中国家关切的重点。<sup>①</sup>

## 二、GEF 的正向溢出效应

GEF 作为一种国际公共产品，为全球可持续发展注入了动力。从产业链角度而言，GEF 促进了绿色技术转移；从融资效果而言，GEF 撬动了受援国公私部门的资金流入到与环境治理相关的领域；从能力建设角度而言，GEF 项目实施过程中所提供的培训、教育和交流，综合提升了相关领域的机构及人员的业务能力；从文化价值角度而言，GEF 项目成功经验的推广，提高了公众对环境可持续性的认知和意识，为全社会长期践行可持续发展奠定了认知基础。

### （一）绿色技术溢出效应

GEF 是一项集绿色融资与技术援助于一体的国际公共产品。发展中国家长期处于全球价值链的中下游环节，承受着经济欠发达和环境高污染的双重压力，既缺乏环境治理的资金，也缺乏技术创新的条件。在这样的情形下，要帮助发展中国家履行国际环境公约，必须同时解决资金和技术的问题。绿色技术的转移和扩散有利于提升全球福祉，但囿于国家竞争力考虑，发达国家在绿色技术转移问题上一直持保留态度。全球环境基金通过设立“增量成本”（incremental costs）这一方案来促进绿色技术转移。《GEF 修订文本》第 2 条指出，GEF “提供赠款和优惠资金来覆盖为实现全球效益而产生的增量成本”。<sup>②</sup>“增量成本”指的是将国内环保项目转化为全球项目时采取附加行动所需的资金，如同样是发电，煤炭发电可以低成本满足国内用电需求，但太阳能发电既能保障用电需求也能减少碳排放，唯一不足在于初始成本过高，而这两种技术方案之间的成本差距就是“增量成本”。GEF 在全球范围内促进绿色技术转移的成功项目包括但不限于：匈牙利能源效率联合融资项目中的节能减排技术、西非节能建筑技术、中国世博会的燃料电池城市客车技术，中国新能源汽车和可再生能源综合应用商业化推广，以及孟加拉国节能窑炉项目中的中国混合霍夫曼窑（HHK）技术等。<sup>③</sup> GEF 赠款在帮助中国促进应对气候变化技术传播方面发挥了积极作用。<sup>④</sup>

### （二）融资撬动效应

国际援助机构向来希望援助资金能够产生四两拨千斤的作用。GEF 在第 9 条准则中就正式提出，“为寻求全球环境效益的最大化，GEF 强调其催化作用以及从外部渠道撬动更多资源”。<sup>⑤</sup> GEF 将催化作用理念运用到项目管理中，在项目监测评估中跟踪关注其放大和复制的效果。<sup>⑥</sup> 从资金筹措角度而言，GEF 将自身捐赠视为“种子资金”，希望能带动更多公私部门的资金流入环境保护项目。

发展中国家在环境治理中所需要的资金缺口巨大，单纯靠 GEF 捐资无异于杯水车薪。因此，GEF 运用多元化融资工具，以“种子资金”模式带动政府部门、私营部门、社会团体等对环境技术的投资和落地。自 GEF 成立以来，GEF 已经为 165 个国家提供了 135 亿美元赠款，并撬动了约 650 亿美元的

①佚名：《发展中国家对“全球环境基金”表示关切》，《中国气象报》，2009 年 12 月 14 日，第 3 版。

②GEF. Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility, 2015. [https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/GEF\\_Instrument-Interior-March23\\_2015\\_1.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/GEF_Instrument-Interior-March23_2015_1.pdf).

③彭亚媛、马忠法：《全球环境基金促进绿色技术转移的路径及启示》，《国际商务研究》，2022 年第 1 期，第 91 页。

④世界银行：《全球环境基金赠款帮助中国促进应对气候变化技术传播》，《国际融资》，2012 年 7 月，第 68 页。

⑤GEF. Draft Operational Strategy, 1995. [https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/GEF\\_C.5.3.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/GEF_C.5.3.pdf).

⑥陶蕊：《催化作用在国际环境保护项目中的体现》，《中国人口·资源与环境》，2011 年第 S2 期，第 402 页。

配套资金。依据不同国家的基金管理绩效，GEF 对各国的配套资金实施差异化管理，比如中国 GEF 项目赠款和配套资金的平均比例是 1:10.8，巴西、墨西哥和印度分别是 1:4.7、1:5.8 和 1:9.6。<sup>①</sup> 中国受到 GEF 资助的项目达 244 项，争取赠款超过 14 亿美元，撬动配套资金 164.8 亿美元，是 GEF 资助额度最大的国家，也是撬动配套资金量最多的国家。以生物多样性领域的 GEF 项目为例，撬动了中国政府 5~10 倍的配套金用于相关工作。<sup>②</sup>

### （三）环境治理能力提升效应

GEF 重视资金使用效率，因而建设了一套完备的管理体制、程序规则和实体规则，以评价相关项目的绩效水平。具体而言，GEF 采用决策机构、执行机构和监督评估机构三分的管理模式。决策机构和执行机构相分离，有利于发挥不同机构的专业优势，并鼓励各执行机构之间展开竞争，有利于提高有限资金的高效率使用。在项目的监督评估环节，GEF 成立独立的监督评估小组，来监督实施、评估单个项目绩效、执行机构的业绩以及 GEF 的总体政策。

GEF 第六次全面评估指出，GEF 在支持各国履行国际多边环境协定和应对全球环境问题上发挥了催化作用，相应的资助活动开始产生回报，在环境治理方面产生了示范性影响。项目实施国家的环境治理水平、能力和体系效率均有所提升。中国密切结合中长期发展规划和五年规划，将 GEF 项目与国内生态文明建设相结合，目前累积捐款 9554 万美元，积极争取赠款 14 亿美元。<sup>③</sup> 财政部作为中国与 GEF 合作的窗口单位，指出 GEF 项目加强了中国履行生物多样性、气候变化、持久性有机污染物、荒漠化防治等一系列国际环境公约的能力，促进了一批与可持续发展有关的国家法律法规的建设，引进了一批新技术和先进的管理机制。<sup>④</sup> 因此，GEF 以“种子资金”为手段、以弥补“增量成本”为路径、以制度化执行与评估为框架，促进了发展中国家在环境治理领域的“干中学”，不断吸纳国际先进经验用于本土环境治理并提升全球环境福祉。

### （四）认知建构效应

GEF 在项目推行过程中，利用各种平台和窗口，广泛开展宣传和研讨，提高了公众对于环境可持续发展的认知，为长期践行可持续发展战略奠定了群众基础，有助于全球共同实现《昆明宣言》所倡议的“到 2050 年与自然和谐相处”的愿景。耶鲁大学发布的全球环境绩效指数（Environmental Performance Index, EPI），能够显示环境治理绩效的领导者和落后者。2020 年在参评的 180 个国家中，全球 EPI 排名前 50 的国家或地区均属于发达经济体，发展中国家则主要分布在后 2/3 的范围内。<sup>⑤</sup> 一国环境治理绩效取决于其技术水平、发展阶段以及环境意识。自 1992 年召开联合国环境与发展大会以来，全球可持续发展被提上国际议程，但发展中国家在环境治理方面的能力、意愿和水平仍不足。GEF 以其良好的项目运行和示范效果，为发展中国家的可持续发展理念主流化做出了一定贡献。

GEF 所推行的跨界治理实践，为形成跨国、跨区域和全球的可持续发展共识提供了良好的案例基础。比如，GEF 参与的欧洲多瑙河—黑海区域水污染跨国治理项目，形成了一些值得借鉴的跨国治理机制和经验，为弥合区域间的环境治理分歧提供了可行方案。多瑙河—黑海区域的水污染治理面临的

①王爱华、陈明、曹杨：《全球环境基金管理机制的借鉴及启示》，《环境保护》，2016 年第 20 期，第 72 页。

②马超德、赵新华等：《UNDP 与中国合作实施 GEF 生物多样性项目的成就与经验》，《生物多样性》，2021 年第 2 期，第 212 页。

③GEF. Recipient Country: China, 2022. <https://www.thegef.org/projects-operations/country-profiles/china>.

④财政部：《我国与全球环境基金的合作》，财政部网站，2021 年 10 月 22 日，[http://gjs.mof.gov.cn/dhjj/gjjrz/hjj/hjjjh/zkhz/201011/t20101126\\_357610.htm](http://gjs.mof.gov.cn/dhjj/gjjrz/hjj/hjjjh/zkhz/201011/t20101126_357610.htm)。

⑤Wendling, et al. Environmental Performance Index, 2020. <https://envirocenter.yale.edu/2020-environmental-performance-index>.

一个重要挑战是，沿河流域的 18 个国家并未就水污染问题形成共识，并且也缺乏相应的公共意识和公共政策体系。<sup>①</sup>事实上，在解决跨境环境问题时，共同价值理念的重要性远高于其他事项，只有当可持续发展理念超越国家利益纠葛时，才可能进入资金筹措和执行方案等环节。GEF 作为独立的第三方力量介入跨境环境治理问题，以可持续发展理念和共同利益为价值导向，形成了有效的跨境治理机制。

### 三、应以构建人类命运共同体为共同目标

习近平主席 2013 年 3 月 23 日在莫斯科国际关系学院发表演讲时指出，“这个世界，各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体”。<sup>②</sup>这是中国领导人首次在国际场合提出“人类命运共同体”理念，向世界阐述了中国对于人类文明发展走向的判断。党的十九大报告则对“人类命运共同体”做出全面阐释，即“持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、美丽清洁的世界”。<sup>③</sup>实现全球环境善治则是建成“美丽清洁”世界的必由之路。“人类命运共同体”理念不仅承认国家之间存在深度相互依赖，而且承认人类作为一个整体与自然之间也存在深度相互依赖。在解决环境问题时，必须将人类作为一个整体来处理其与外部自然的关系。因此，需要摒弃国家之间的政治分歧、发展阶段差异和单个国家利益，从全人类的福祉出发来共同探讨解决方案。人类命运共同体理念的提出，使得各国将自身的国家理性与人类命运共同体的集体理性相协调，为各国摆脱全球环境治理困境指明出路。<sup>④</sup>

GEF 的目标是“投资我们的星球”，实际上也是将人类看做一个整体来考虑的环境投资项目，投资的受益方是全人类。尽管从项目执行情况来看，GEF 投资的每个项目在环境指标和经济指标方面都取得了不错的绩效，但是一个毋庸置疑的事实是，全球整体环境日益恶化的趋势没有得到扭转。以气候变化为例，全球距离实现《巴黎协定》所确定的温控目标仍有巨大的排放差距，根据联合国环境规划署的测算，要确保实现 2℃ 温控目标，2030 年的全球排放量应比当前的国家自主贡献少 150 亿吨二氧化碳当量。<sup>⑤</sup>随着乌克兰危机带来的全球石油及天然气价格飞涨，煤炭作为低成本燃料的应急功能凸显，为全球脱碳进程带来更多不确定性，因此这种排放差距有可能进一步扩大。“GEF 第六次全面评估”报告指出，全球环境趋势持续恶化，人类正在接近地球的边界和极限，因此 GEF 的资源调动和战略选择必须反映全球环境问题的紧迫性。<sup>⑥</sup>GEF 自第六增资期以来，不断致力于推动自身的深化改革，以更好促进 GEF 的绩效表现。但由于其主导国家均是发达国家，且 GEF 的托管机构世界银行本身是美国推行自由国际秩序的抓手，因此 GEF 带有一定的地缘政治诉求，有悖于为“星球”服务的初衷，主要体现在如下三个方面。

第一，GEF 在历次改革中刻意持续削减对新兴经济体的环境资金分配。按照“双 60%”的混合

①陶希东：《欧洲多瑙河—黑海区域水污染跨国治理经验——以全球环境基金为例》，《创新》，2018 年第 3 期，第 3 页。

②习近平：《顺应时代前进潮流 促进世界和平发展》，人民网，2013 年 3 月 23 日。

③习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利：在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，中国政府网，2017 年 10 月 27 日。

④王曦、郭祥：《人类命运共同体理念对摆脱全球环境治理困境的启示》，《环境保护》，2021 年第 6 期，第 61 页。

⑤UNEP. Emissions Gap Report, 2021. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2021>.

⑥GEF 独立评估办公室：《全球环境基金面临提升影响力的关键抉择》，GEF 官网，2014 年 6 月 4 日，[https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/OPS5\\_Final\\_Report\\_Summary\\_Version\\_-\\_Chinese.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/OPS5_Final_Report_Summary_Version_-_Chinese.pdf)。

投票权制度，GEF 毫无疑问是由七国集团（G7）主导的。GEF 改革已经连续两次持续降低新兴发展中国家的受援资金量、提高对最不发达国家资金支持，并吸引私营部门参与完善治理结构等。发达国家普遍希望加大改革力度，倾向于更多地尝试以结果为导向的资金分配方式，将资源向低收入国家倾斜，减少对发展中大国的资金投入。值得注意的是，新兴经济体国家尚未实现碳达峰，还处于碳排放增长阶段，其工业化和城市化进程尚未完成，正处于环境改善和经济增长的双重压力之下。无论是从绿色技术的转移转化角度，还是从环境资金的需求量角度而言，新兴经济体国家都是急需环境援助的对象，而且这种援助将对全球环境质量的边际改善更为显著。人类命运共同体理念所倡导的全球资源环境安全共同体文化，正是对全球环境议题政治化的一种有力回应。<sup>①</sup> GEF 以经济发展阶段来划分环境资助力度的做法，本质上有悖于全球环境安全共同体这一基本前提，因此出现了项目成功而无助于全球整体环境绩效改善的结果，实则无异于“只见树木，不见森林”。

第二，在 GEF 中占据主导地位的美日欧等经济体，激进要求引入“毕业政策”。所谓“毕业政策”，是指某些发展中大国应该从受援国转变为援助国，履行与发达国家类似的责任与义务。“毕业政策”的演化与发达国家在世界贸易组织等国际机构中要求改变中国的发展中国家定位是一脉相承的。中国作为目前 GEF 中捐款最多的发展中国家，在 GEF - 7 中的捐资规模达 2200 万美元，同比增长 10%，捐资增速高于 GEF 捐资前五位的发达国家（见表 3）。中国在全球环境治理议程中，一贯以建设人类命运共同体为目标，秉持共同但有区别责任和各自能力原则，在力所能及的范围内自愿为相关国家提供援助。这一特点在气候变化南南合作中表现得尤为突出。中国对 GEF 的自愿捐款也是在恰当评估自身能力和发展阶段后所做出的发展中大国的应有贡献。习近平主席在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会（COP15）高级别会议上宣布，中国将率先出资 15 亿元人民币，成立昆明生物多样性基金，支持发展中国家生物多样性保护事业。昆明生物多样性基金将与 GEF 协同增效，更有效保护全球生态完整性和多样性。GEF 改革议程中对发展中大国的持续减资和“毕业政策”，是将环境援助议题政治化的表现，并没有从人类整体出发来处理同自然环境的关系，而是掺杂了地缘政治经济考量，有悖于通过合作来寻找集体理性的初衷。

表 3 主要国家在全球环境基金的捐资增速比较

国家	GEF - 6 捐资额	GEF - 7 捐资额	捐资增速	GEF - 7 捐资占比
日本	6.01 亿美元	6.37 亿美元	6%	19.06%
德国	4.6 亿美元	5.02 亿美元	9%	15.02%
英国	3.24 亿美元	3.37 亿美元	4%	10.07%
法国	3.0 亿美元	3.0 亿美元	0%	8.97%
美国	5.46 亿美元	2.7 亿美元	-50%	8.17%
中国	2000 万美元	2200 万美元	10%	0.66%

数据来源：GEF 官网。

第三，GEF 所秉持的观念是环境问题需要用市场办法来解决，即采用外部成本内部化的方法解决外部性问题。实际上，环境问题从微观层面而言的确属于外部性问题，但从宏观层面尤其是人类命运共同体视角而言则属于公共物品问题，更涉及到公平发展权益问题。正是发达国家所倡导的新自由主义增长方式，加速了全球南方国家的环境退化。比如，经济全球化加速资本在世界范围内的流动，而资本以追求利润最大化为目标，无形中提升了经济活动水平和能源消耗水平，从而导致全球人为碳排放不断上升并引发气候变化。GEF 最核心的问题是用高度政治化的考虑取代了对某个项目或国家环境状况的评估。<sup>②</sup> 比如，GEF 自第五增资期后就持续削减气候变化项目的援助资金，这一政策倾斜的直

<sup>①</sup> 郇庆治：《人类命运共同体视野下的全球资源环境安全文化构建》，《太平洋学报》，2019 年第 1 期，第 1 页。

<sup>②</sup> Susanne Soederberg. American Empire and "Excluded States": The Millennium Challenge Account and the Shift to Preemptive Development. *Third World Quarterly*, 2004, 25 (2).



接后果是影响发展中大国的受援资金总规模。应对气候变化是关乎人类命运的重大议题，在全球碳排放差距仍在继续扩大的情况下，无论是否存在其他类型和来源的气候资金，GEF 作为最早发起的关乎环境治理的专项基金，不应以削减气候资金来达到削减发展中国家受援资金总量的目的。以“人类命运共同体”理念为基础的全球环境治理方案，主张通过破除资本的霸权逻辑，以对话协商和合作共赢的方式来化解不同民族国家之间的生态利益矛盾，以“环境正义”为价值诉求，强调共同发展和共同繁荣才是解决全球环境问题的正确途径。<sup>①</sup>

#### 四、借助 GEF 构建人类命运共同体的路径

如果以东西方两个世界来区分的话，GEF 是西方发达国家发起并主导的环境治理模式，“人类命运共同体”则是东方发展中大国提出并为之努力的世界图景。前者偏向微观，后者则更为宏观。因此，借助 GEF 构建人类命运共同体主要通过观念层面的话语联接、实践层面的行动协同以及制度层面的兼容并包来实现。

首先，在观念层面寻找共同价值以实现二者的话语联接。GEF 的宗旨是“投资星球”以支持环境友好工程，因此其设计框架上偏向于微观领域，并且注重资本在环境领域的盈利性和可持续性，属于追求资本回报与环境回报的类公共产品，是发达国家向发展中国家提供的一种单向资金流动，最终目标在于提升发展中国家履行国际环境公约的能力。中国提出建设“人类命运共同体”，旨在建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界。“人类命运共同体”理念的世界意义在于弘扬全人类共同价值如和平、发展、公平和正义，在于应对西方资本主义全球化的内生缺陷，在于化解人口、环境、资源、经济、政治和安全等全球性挑战。在建设清洁美丽世界与化解全球环境挑战的此类议题领域中，“人类命运共同体”理念以其宏观视野和天下胸怀为全球治理指明了方向。因此，无论是 GEF 所表述的“星球”观，还是人类命运共同体所表述的“同命运”观，都表达了同一个意思，即实现人与自然和谐共生是人类得以可持续发展的根本之策。GEF 作为环境资金的一种微观运作框架，是能够为“人类命运共同体”这一宏观目标添砖加瓦的，关键在于东西方两个世界对“大同”的理解与沟通。

其次，在实践层面寻找相容利益以实现二者的行动协同。当前，GEF 的一个重点改革方向是减少对新兴经济体的资助力度转而投向更不发达地区。这一趋势很大程度上是基于地缘政治考量而非全球可持续发展观，“东升西降”的百年未有之大变局加剧了西方世界的焦虑，从而在各个领域都呈现出遏制崛起中大国的战略方向。众所周知，解决全球环境问题需要各国间的合作，而能否顺利合作取决于双方的技术差距和能力差距。正如产业经济学中的“雁型模式”所描述的，技术和产业的转移是从第一梯队地区逐级向第二和第三地区转移，如果直接从第一梯队地区向第三梯队地区转移，无论是基础设施还是人力资本都无法与先进技术完全配套。事实上，在环境治理领域也存在类似问题。发达国家的环境治理经验与技术进入新兴经济体后，二者之间的技术差距与能力差距尚可，能够在较短时间内获得各项配套从而推动项目进入正轨；但相同的技术和经验进入最不发达地区则需要更长时间，仅仅是基础设施效率就存在很大差异。因此，西方主导的 GEF 与中国提出的“人类命运共同体”，二者最大的相容利益在于如何将全球环境资金的治理绩效最大化，即如何在最短时间内扭转全球环境整体恶化的趋势，而非局限于提升单个项目的治理绩效。在实现这一相容利益的过程中，微观层面的构架

<sup>①</sup>王雨辰：《人类命运共同体与全球环境治理的中国方案》，《中国人民大学学报》，2018 年第 4 期，第 67 页。

不可或缺，但宏观层面的设计同样重要，二者应协同行动。构建一个以发达国家为先导，带动发展中国家环境绩效改善，进而共同带动全球其他地区环境绩效改善的全球框架才是正确选择。

最后，在制度层面寻找问题根源以实现二者的兼容并包。根据马克思主义政治经济学的观点，全球环境持续恶化的根源在于资本主义生产方式的全球化及其驱动的全球分工模式。在资本追逐利润最大化的驱动下，环境问题作为经济增长的副产品，不断累积并持续恶化。因此，环境问题是一个系统性、全球性问题，需要以系统观念整体推进，而将其分割为一个个的具体项目无异于“头疼医头脚疼医脚”。在二十国集团领导人利雅得峰会上，习近平主席指出：“地球是我们的共同家园。我们要秉持人类命运共同体理念，携手应对气候环境领域挑战，守护好这颗蓝色星球。”中国加大应对气候变化力度，宣布2030碳达峰、2060碳中和目标，促进经济社会发展全面绿色转型，构筑尊重自然的生态系统，都是基于系统观和整体观来推动生态文明建设。GEF运行30余年以来，其微观治理结构取得显著成效，如果能在系统观和整体观的指引下继续发挥自身优势，必将为全球环境治理做出更大贡献。

## 五、结语

作为全球环境治理的重要资金来源，GEF在资金供给、技术转移、撬动社会资源和构建文化认知等方面发挥了积极作用，帮助发展中国家不断提升环境治理能力。以GEF第七增资期为例，中国获得赠款达2.38亿美元，自愿捐款2200万美元，有效提升了中国对全球环境条约的履约能力。发展中国家参与和履约的能力，决定了全球性环境条约能否成功实施。<sup>①</sup> GEF的确帮助一些发展中国家提升了对国际环境协定的履约能力，但全球环境持续恶化依然是一个不争的事实。鉴于此，在环境治理领域更加凸显出“人类命运共同体”理念的必要性和紧迫性。当前GEF主导国家针对新兴经济体国家削减援助资金和推行“毕业政策”的做法，无助于解决人类面临的共同环境风险。为了建成一个清洁美丽的世界，人类社会比以往任何时候都需要以“命运共同体”为价值追求，避免在环境治理议题中掺杂地缘政治经济考虑，真正为实现全球环境善治而努力。

### 参考文献：

1. 习近平：《共同构建人与自然生命共同体——在“领导人气候峰会”上的讲话》，新华网，2021年4月22日。
2. 解振华：《中美应重启气候变化领域的合作从遏制竞争走向共赢》，《全球化》，2021年第2期。
3. 潘家华、张蕾、周洪双：《碳中和引领人与自然和谐共生》，《光明日报》，2021年12月29日。
4. 周大地、高翔：《应对气候变化是改善全球治理的重要内容》，《中国科学院院刊》，2017年第9期。
5. 石井菜穗子：《全球可持续发展及中国与全球环境基金（GEF）的合作》，《财政科学》，2017年第3期。

责任编辑：谷 岳

<sup>①</sup>何艳梅：《全球环境条约对发展中国家激励机制的实证分析与比较》，《武大国际法评论》，2014年第2期，第108页。

policies, work together to develop third-party markets in the service industry, improve the development level of the local cooperation demonstration zone of the China-Korea Free Trade Area, and promote in-depth cooperation in the service industry between China and South Korea in an all-round and high-quality manner

**(7) 30 years of China-Korea trade: standing at a new historical starting point**

*Li Tianguo*

Over the past 30 years since the establishment of diplomatic relations between China and South Korea, the two countries have continuously expanded the scale of trade and deepened economic and trade cooperation on the basis of economic complementarity, and achieved gratifying results. China-South Korea trade has gradually developed from raw material trade to intermediate goods trading mode, and the manufacturing competitiveness of the two countries has also undergone major changes. With its complete industrial system and active innovation activities, China has gradually climbed to the middle and high end links of the global value chain, which has correspondingly changed the commodity structure of China-Korea trade. With the improvement of China's economic strength, the United States is also strengthening its containment of China's economy, and the future Sino-US strategic competition and game will affect China-South Korea economic and trade relations. It is necessary for China and South Korea to continue to expand the institutional framework of cooperation, strengthen regional economic and trade cooperation, and form a stronger economic and trade relationship. China and South Korea can strengthen cooperation in emerging industries such as the digital economy and new energy according to actual needs, continue to tap the complementarity of industrial cooperation between the two countries, and explore new economic and trade cooperation models. It is also necessary for China and South Korea to accelerate the negotiation of the second phase China Korea Free Trade Agreement, further deepen cooperation in investment, service trade, finance, market access and other fields, and continuously upgrade the depth and breadth of industrial cooperation between China and South Korea.

**(8) Influence of Indo-Pacific Economic Framework on China and policy suggestions—Based on the comparative analysis of China-US trade and investment by member countries**

*Dong Huimei, Liu Dan, Cao Yiting, Liu Qi*

As an extension of the “U. S. Indo-Pacific Strategy” in the economic field, the Indo-Pacific Economic Framework serves the entire Indo-Pacific Strategy. The United States hopes to exclude China and reshape the new pattern of regional division of labor by establishing new rules and standards in the four areas of interconnected economy, resilient economy, clean economy and fair economy. The total import and export volume of Indo-Pacific Economic Framework member countries to China is higher than that of the United States, and the direct investment flow to member countries is growing overall, but from the perspective of import and export dependence, import and export category structure, direct investment dependence, and direct investment industry structure, the United States has an advantage due to the consideration of individual interests of each member state or due to the different resource endowments of each country, but the gap between China and the United States is narrowing day by day. With the strong promotion of the United States, if agreements are reached in related fields, it will have a substitution effect on China's traditional trade, curb the competitiveness of digital trade, reduce the dependence of member countries on China in labor-intensive industries, and selectively “decouple” China's strategic industries. To this end, China should actively promote regional integration, continue to promote the high-quality development of the “Belt and Road”, strengthen the foundation of international economic and technological cooperation, and encourage independent innovation in science and technology to minimize its possible impact on the background of adhering to the strategy of opening up at a higher level in a larger scope, wider fields and deeper levels.

**(9) Reflections on building a community with a shared future for mankind with the help of the Global Environment Facility**

*Zhou Yamin*

Over the past 30 years of operation, the Global Environment Facility (GEF) has played an active role in green technology transfer, leveraging public and private financing, enhancing capacity building, and building environmental awareness. As the largest recipient country of the GEF, China has achieved successful experience in project implementation in different fields. At the same time, China is also actively assuming its responsibilities as a major developing country and continuously increasing its contribution to the GEF within its capacity. In view of the fact that the continuous deterioration of the global climate environment has not been reversed, the urgency and necessity of taking the concept of “a community with a shared future for mankind” as a common value have become more prominent in the field of environmental governance. Currently, the GEF is dominated by developed countries, and its allocation of funds and agenda setting are politicized on environmental issues, which is not conducive to the realization of good global environmental governance. China will gradually become a major contributor to the GEF in the future and

will play an increasingly important role in setting agendas and standards. Developing countries should strive for the evolution of the global environmental governance agenda towards building a “community with a shared future for mankind” in the international game. Building a community with a shared future for mankind with the help of the GEF is mainly achieved through discourse connection at the conceptual level, action coordination at the practical level, and inclusiveness at the institutional level.

#### **(10) The state of consumption research in China from 1990 to 2020: knowledge graph analysis**

*Lu Wanhui, Jing Linbo*

According to the Chinese Humanities and Social Sciences A Journal Citation Database (CHSSACD) developed by the Chinese Academy of Social Sciences Evaluation studies of Chinese Academy of Social Sciences, this study constructs important keywords in the field of consumption through domain experts, mainly the keywords marked by the authors, and uses the text mining algorithm to extract important keywords from the topics and abstracts as supplements, draws the network diagram of the co-occurrence of keywords in this field, and analyzes the status of research topics, publication institutions and authors. According to the distribution period of the number of papers published, this study divides the data in the field of consumption into six time periods: before 1995, 1996–2000, 2001–2005, 2006–2010, 2011–2015, and 2016–2020, and draws a knowledge map for the research content in each time period. Through this research, we can clearly understand the fluctuations in the field of consumer economy research in China in the past 30 years, grasp the change trajectory of research topics, and understand the publication status of various research institutions, as well as the publication status and distribution of high-prolific authors. This article is the first study of this kind in China, and it hopes to get the attention of the majority of colleagues.

#### **(11) The mechanism and path of third-party assessment in China's financial system**

*Wen Hao, Tian Huimin*

Building a modern financial system is the core of building a modern economic system, which is related to the overall situation of national development and security. Carrying out third-party assessments for the financial system can fill the gap in the professional supervision and assessment system of China's financial system, realize the whole chain supervision of financial activities before and after the event, and keep the bottom line of no systemic risk. Drawing on the supervision work mechanism of the Chinese government, explore and improve the third-party assessment mechanism of China's financial system, and in accordance with General Secretary Xi Jinping's important exposition on financial work and the construction of national high-end think tanks, the Financial Stability and Development Committee of the State Council will take the lead in establishing a two-level evaluation system, organize national high-end think tanks and financial system think tanks to undertake major special assessments, and initiate the establishment of market-oriented institutions to carry out professional assessments. Conduct a comprehensive assessment of the effectiveness of financial reform and development, the financial system's service to national development, and the financial think tank's advice and suggestions, and further strengthen the construction of guarantee mechanisms in terms of basic data collection, think tank information systems, fund guarantee mechanisms, and compliance assessment systems.

#### **(12) Comprehensive measures to solve the pain points of the development of China's hydrogen energy industry**

*Jing Chunmei, Chen Yan*

The “Medium and Long-term Plan for the Development of Hydrogen Energy Industry (2021–2035)” clarifies the roadmap and timetable for promoting the high-quality development of China's hydrogen energy industry, and answers the three fundamental questions of “what is hydrogen”, “why develop hydrogen energy” and “how to develop hydrogen energy”. At present, China's hydrogen energy industry is still in its infancy, whether it is green production, smooth storage and transportation, diversified application of the upstream and downstream links of the industrial chain, or innovation coordination, policy support and other development environment, there are pain points and difficulties. At this stage, it is necessary to improve supporting policies, accelerate the formation of a “1 + N” policy system for hydrogen energy development, build a policy environment conducive to industrial development, and prepare for planning and evaluation. At the same time, it is necessary to strengthen policy coordination with the development of renewable energy, and strengthen the mutual promotion of hydrogen energy and renewable energy; carry out targeted pilot demonstrations as soon as possible, break through the blocking points of the industrial chain, and use demonstrations to drive technology improvement and cost reduction; adhere to innovation leadership, accelerate key core technology research, build a hydrogen energy industry innovation system, and provide strong support for the high-quality development of the industry.

Editor: Yang Yuge