

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2018.10.001

欢迎按以下格式引用:周钰颖.论全球气候治理中FAO援助机制的嬗变及中国应对[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(6):109-117.  
Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2018.10.001.

Citation Format: ZHOU Yuying. Evolution and China's countermeasures of FAO's assistance mechanism in global climate governance[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition), 2019:109-117. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2018.10.001.

# 论全球气候治理中FAO援助 机制的嬗变及中国应对

周钰颖

(四川外国语大学 商务英语学院,重庆 400031)

**摘要:**《巴黎协定》明确了“自下而上”型的温室气体贡献目标,因此,应对气候变化更需包括FAO在内的多元主体予以共同治理。事实上,FAO已将援助发展中国家应对粮食安全的传统工作范围延伸至应对气候变化领域,但客观而言,其仍存在国际合作模式僵化、机构设置与整体目标不匹配、行动能力不强、工作透明度不高等一系列问题。对此,FAO宜在自身改革和治理中更突出应对气候变化工作的重要地位,加强与《联合国气候变化框架公约》体系的互动与衔接,创建发展中国家关于气候变化和粮食安全的数据库。同时,作为最大的发展中国家、农业大国和温室气体排放大国,中国亦应积极参与全球气候治理进程,推动应对气候变化机制的完善,并创新农业发展战略和碳融资方案。

**关键词:**FAO;全球气候治理;援助机制;发展中国家;《巴黎协定》

**中图分类号:**D996.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2019)06-0109-09

全球化是人类社会发展的必然阶段,它将世界各国人民更加紧密地联系在一起。著名学者詹姆斯·罗西瑙认为,为回应全球性的更加紧密的相互关系,需要一套管理人类活动的有效机制——全球治理<sup>[1]</sup>。近年来,气候变化问题日益威胁到人类生存与发展,已被公认为是当今全球公共问题领域中最紧要 and 最具时代特征的话题。全球气候治理也已成为全球治理的重要领域之一,需要国际社会的共同参与<sup>[2]</sup>。目前,全球气候治理的行为主体逐渐呈现多元化,既有主权国家、政府间国际组织、非政府间国际组织,也有公司和个人。作为最具权威的全球性政府间国际组织,联合国在应对气候变化中具有不可替代的作用,包括建立与完善全球气候治理的主体网络、创设全球气候治理的规则和制度、推动全球气候治理的深入等。经过多年努力,国际社会已逐渐形成了以《联合国

修回日期:2018-09-05

**作者简介:**周钰颖(1986—),女,重庆人,四川外国语大学商务英语学院副教授,法学博士,硕士研究生导师,主要从事环境法和经济法研究,Email: 252764585@qq.com。

气候变化框架公约》为核心的全球气候治理机制。

联合国粮农组织(FAO)作为世界上最大的致力于粮食和农业问题的国际组织,其根本宗旨是通过加强世界各国和国际社会的行动,提高各成员国人民的营养水平和生活标准;改进一切粮农产品的生产和分配效率、改善农村人口状况;促进世界经济的发展并保证人类免于饥饿。气候变化通过对农业生产及相关产业的影响直接威胁着全球粮食安全,作为联合国气候变化合作伙伴之一,FAO成为了全球气候治理的积极参与者。由于所处的地理位置、地质条件、生态条件、社会经济发展阶段等因素,发展中国家的农业生产更易受到气候变化不利影响的伤害。有研究指出,年平均温度每增加 $1^{\circ}\text{C}$ ,低纬度的发展中国家的谷物类将减产 $5\% \sim 10\%$ <sup>[3]</sup>。此外,有数据显示,全球温室气体的 $1/5$ 来自农业,因此,农业应当在应对全球气候变化上作出更多努力。2016年10月14日,FAO呼吁全球共同努力,以发展可持续农业为契机,来应对气候变化,从而实现可持续发展的目标。与此同时,FAO总干事格拉齐亚诺亦表示,在《巴黎协定》和2030年的可持续发展议程中,FAO在应对气候变化方面甚至发挥着根本性的作用。为此,FAO将“气候变化对农业的影响”作为一项重要课题在全世界范围内展开讨论和研究,逐步形成了以发展中国家为工作重点的应对气候变化援助机制。该机制通过协调和优化与受援助国政府之间的合作,将应对气候变化有关的政策、物质、技术和人员等资源引入发展中国家,帮助发展中国家将应对气候变化纳入农业发展政策和战略之中。从具体实践和知识脉络来看,目前FAO的援助机制以被动适应性为主,主动缓解性为辅。

## 一、全球气候治理中FAO援助机制的拓展:从粮食安全到应对气候变化

### (一)FAO援助机制的传统重心是粮食安全

20世纪70年代初,全球性粮食减产危机使国际社会对粮食问题的重视程度大幅提升。1974年11月,FAO在罗马召开世界粮食大会,正式提出了粮食安全的概念,即“保证世界基本食物供应的充足性,以维持不断扩张的粮食消费需求,以及粮食生产和价格的稳定”<sup>[4]</sup>。20世纪70年代中期之后,随着饥荒和贫困问题的日益突出,粮食安全的内涵被重新审视,粮食需求得以重视。人们发现,随着科技的发展,全球粮食供应保持持续快速增长的势头,但人类饥荒问题不但没有解决,反而越来越严重。1983年4月,FAO进一步提出要尽力确保每人任何时候既能买得到又能买得起他所需的基本食物。20世纪90年代中期以来,国际上对粮食安全问题的探讨不断深入,在广度和深度上均达到新阶段。一是引入食品安全概念,将食物的营养平衡、卫生和健康标准等纳入粮食安全的内涵。二是引入社会和文化安全等因素。三是将粮食安全概念细化和分层化,粮食安全被分成个人、家庭、国家、地区,以及全球等多个层面,不同层面的侧重点不同。在这段时期,FAO面向发展中国家的援助机制主要围绕粮食安全而展开,主要包括:(1)关于粮农生产和贸易方面的信息援助;(2)关于促进粮农生产的技术援助;(3)关于在制定粮农发展政策、计划、项目等方面的专家咨询、人员培训等服务援助;(4)关于支持发展中国家发展农业的投资援助。

### (二)FAO援助机制的内容逐渐拓展至应对气候变化

由于农业部门具有天然的弱质性,极易受到气候变化的影响。气温升高、海平面上升、冰川融化、极端天气频发等气候变化现象正在改变农业生态系统的基本组成部分,并给粮食安全造成了巨大威胁,FAO基于传统粮食安全对发展中国家的援助远不能满足“促进世界经济的发展并保证人类免于饥饿”的要求,因此,FAO将协助发展中国家应对粮食安全的传统工作范围延伸到应对气候变

化领域。它将气候变化问题纳入了所有部门的粮食安全和发展计划之中,并积极与国际社会、成员国政府,以及其他伙伴,就气候变化谈判、气候融资机制、妥善治理、气候友好型信息技术、气候变化适应和减缓能力建设、对发展中国家气候援助等内容展开合作。

FAO 在 1968 年同世界气象组织和联合国教科文组织建立起了机构间农业生物气象学小组,正式开始了与气候有关的工作。1972 年斯德哥尔摩人类环境会议和 1974 年世界粮食会议后,FAO 发起了两项与气候密切相关的农业发展行动:一是旨在评估发展中国家的粮食生产潜力的农业生态区域项目;二是旨在检测粮食安全的全球粮食和农业信息及预警系统。1988 年,FAO 建立了一个关于气候变化与粮食安全的特设工作组。1996 年,《21 世纪议程》提出之后,FAO 又建立了机构间气候议程委员会,协调开展相关的与气候相关的农业发展活动。在有关气候问题的方面,FAO 还经常与世界气象组织和联合国环境规划署开展合作,定期参加世界气象组织农业气象委员会的活动,它还组织并参加了把气候变化和可持续发展作为核心问题的一系列国际论坛和会议。2003 年,FAO 总干事宣布正式建立部门间气候变化工作组,由所有与气候变化问题有关的部门指定的成员组成。气候变化工作组的职责范围包括制定规范方法和措施,把气候变化的影响、减缓和适应方面纳入农业、林业、渔业、社会,以及经济活动中,并且在与气候变化有关的一些问题上对成员国提供技术支持。工作组还负责协调 FAO 参与实施《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》,并在该领域与其他伙伴开展合作。此外,2015 年 6 月 18 日,FAO 在《气候变化与粮食系统》中指出,各国应就气候变化对农业及粮食的影响进行评估,并将其纳入本国的政策制定中。

## 二、全球气候治理中 FAO 援助机制的基本原则与主要内容

### (一) 全球气候治理中 FAO 援助机制的基本原则

#### 1. 遵守国际气候立法原则

全球气候治理是以《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》和《巴黎协定》等国际气候立法文件为基础,而在应对气候变化领域实行的全球治理。因此,这些国际气候立法文件所确立的共同但有区别责任原则、资金援助规则、技术转让规则和能力建设规则等<sup>[5]</sup>亦是全球气候治理的主要内容。由于 FAO 的应对气候变化援助机制应是实现全球气候治理的过程和方式之一,因此,在援助行动中,FAO 也应当遵守全球气候治理这一宏观框架下的国际气候立法文件之规则体系,并将其视为援助行动的指标和主要法律依据。

#### 2. 联合国组织引领原则

一般而言,在国际层面,作为全球气候谈判的号召者与全球气候治理的积极推动者和价值引领者,联合国发挥着重要作用,其通过设立联合国环境规划署和政府间气候变化专门委员会等机构,为全球气候治理提供权威可靠的科学依据。再加上联合国在信息整合与舆论影响方面具有无可比拟的地位,它在气候变化问题上更容易凭借自身影响力与号召力来促使各方达成共识<sup>[6]</sup>,这也正是《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》等得以达成的主要原因。尽管应对气候变化领域的相关机构与 FAO 并无包含与被包含的关系,但由于同属于联合国,因此它们在交叉议题上更容易引起共鸣,有利于推动全球气候治理多边机制的不断发展。此外,FAO 的成立宗旨即为加强世界粮食安全和实现农业的可持续发展,并通过“技术合作计划”,对发展中国家的农业技术施以援助,这些目标

的实现均离不开联合国的支持和引导。

### 3.“气候智能型”农业发展原则

在2010年《“气候智能型”农业:有关粮食安全、适应和减缓问题的政策、规范和融资》中,FAO指出,部分粮食严重短缺地区受气候变化影响,在农业生产力和人均收入等方面均有进一步下降的趋势,若想改变这一现状,必须大力发展“气候智能型”农业,也即在增加森林面积、发挥其固碳减排作用的同时,不影响大幅度增加粮食生产的新型农业生产发展模式<sup>[7]</sup>。从报告的内容来看,“气候智能型”农业要求不断加强对农业的管理,并降低气候灾害对农业地区的危害程度,与此同时,农业地区也应减少其对环境的不利影响,降低农业温室气体排放量。而这亦与全球气候治理进程中的能力建设议题具有异曲同工之妙,即通过加强某些地区应对气候变化的能力来实现全球气候治理的目标<sup>[8]</sup>。此外,报告还建议各国建立相应的机制,进一步协调各国农业及粮食安全与气候变化方面的决策。

## (二)全球气候治理中 FAO 援助机制的主要内容

### 1. 将设立联络处或办事处作为主要方式

为便于与联合国系统各组织和其他国际、政府间或非政府团体或组织进行沟通,FAO建立了许多联络处。现今,FAO将全球划分为不同地理区域、分区域,设立区域、分区域办事处,实行有区别的援助方案。区域办事处主要负责FAO在该区域援助活动的整体确定、规划和实施,并确保采用多学科方法执行计划;确定FAO在该地区的援助行动的重点领域,并与总部的各部和各司合作,对有关将这些优先事项纳入本组织的工作计划和预算提供咨询意见。作为所在区域办事处的组成部分,各分区域办事处主要负责为FAO在该分区域开展的援助活动制定总体规划。在区域办事处的指导和支持下,他们确保采用多学科方法实施计划,确定援助行动重点领域,执行获准的分区域计划和监测计划执行情况。与此同时,FAO在众多发展中国家亦设有驻国家代表处,其主要职责是协助政府制定政策、计划和项目来解决导致饥饿和营养不良的根源性问题,帮助他们发展自己的农业、渔业和林业部门,以可持续发展的方式利用其环境和自然资源。因此,可以说,FAO的援助更侧重于技术层面的扶持和帮助。

### 2. 将发展中国家作为主要援助对象

相较于发达国家而言,发展中国家应对气候变化的能力更弱。由此,考虑到发展中国家的具体需求,FAO为发展中国家参与气候变化谈判提供技术支持,协助发展中国家在气候变化中应对粮食安全的影响,以及为农业、林业和渔业在适应和减缓气候变化方面开展对话、提高认识,推动发展中国家将气候变化问题纳入粮食安全与农业、林业、渔业政策。目前,为了对发展中国家予以援助,FAO已经实施或正在实施的项目有:在孟加拉国实施的农业部门应对自然灾害能力提升项目、在中国青海省实施的牧区风险管理项目、在约旦实施的缓解干旱战略项目、在尼泊尔实施的加强农业部门灾害防范能力和气候风险管理项目、在菲律宾实施的适应气候变化制度能力提升项目等。根据FAO的宗旨,其在发展中国家开展的活动主要包括:通过与有关联络处的沟通识别并制订新的项目促进援助项目的完善;帮助政府预防灾害,评估灾害造成的损失,并协助他们重建和恢复农业部门;从FAO总部和区域或分区域办事处,获得对政府的技术支持和资金援助;向FAO通报所驻国家的重大的社会 and 经济发展情况,并对该国农业部门的发展情况进行监测;代表FAO与东道国政府和所有的合作伙伴一道参与FAO的相关活动等。

### 3. 将相关会议及会议成果作为主要平台

在 FAO 的推动下,全球已开展的有关气候变化的重要活动包括 2008 年“世界粮食安全高级别会议:气候变化和生物能源的挑战”以及 2009 年“世界粮食安全首脑会议”。根据受气候变化影响的程度和应对气候变化措施的不同,2011 年 6 月,FAO 启动了《适应气候变化框架计划》,明确将气候变化适应工作纳入 FAO 所有部门的未来活动之中,促成各部门就消除不利气候影响的方式达成初步共识,要求汇总 FAO、下属技术部门、下放办事处和区域机构完成的气候变化适应工作。在 2014 年 5 月 7 日,FAO 在进一步关注气候变化对粮食影响的基础上公开指出,作为“世界粮仓的”南美洲,其经历的气候变化已经导致干旱及气温升高等问题,使得全球粮食安全面临较大危机。此外,2016 年 10 月 17 日,FAO 发布《2016 年世界农业及粮食发展状况报告》,重点对农业和气候变化的影响进行了分析,并提出了若干农业改革措施。在该报告中,FAO 认为,应当改变当前的农业生产模式,降低农业生产温室气体排放,在应对气候变化的同时改善气候变化。这些活动和法律文件大都与应对气候变化的国际公约相衔接,不仅有利于推进农业领域应对气候变化工作,也有利于全球气候变化应对总体性方案的深化。

## 三、全球气候治理中 FAO 应对气候变化援助机制的困境与局限

### (一) 与其他国际组织的合作模式较为单一

开展国际合作是 FAO 推进援助机制的重要方式之一。最初,FAO 在应对气候变化方面的国际合作对象是世界气象组织和联合国环境规划署。随着气候变化问题日益突出,FAO 进一步认识到农业既是气候变化的受害部门之一,也是温室气体排放的来源之一。这就意味着农业必须承担起应对气候变化的客观责任。也决定了 FAO 的气候应对变化工作必须与《联合国气候变化框架公约》对设定的制度体系相契合。但从实践来看,世界气象组织、联合国环境规划署和《联合国气候变化框架公约》三者应对气候变化的方案具有很大的差异性。作为讨论和解决粮食和农业问题的专门性国际组织,FAO 在应对气候变化领域具有不可替代的比较优势,但它在实践中并未就“如何与其他国际组织开展合作”“在哪些方面开展合作”“开展合作的具体方式”等问题上进行类型化的区分。而是采取单一的传统国际合作模式,在协助应对气候变化方面取得的成绩实际上远远落后于其他国际机构。

### (二) 内部机构设置与整体目标不相匹配

气候变化对农业的影响是全面的、系统性的,无论是农业及消费者保护、经济及社会发展、渔业及水产养殖、林业还是技术合作等都需要将气候变化作为重要的因素进行全面考虑。虽然 FAO 认识到气候变化与农业生产具有密切联系,但应对气候变化并未在 FAO 的机构设置中获得足够的重视。在 FAO 的内设机构中,环境、气候变化及生物能源司仅仅是其自然资源管理及环境部的下属部门之一。内设机构的较低层次,导致各部门在工作中对气候变化问题重视不够,甚至在工作分工中形成部门主义,涉及气候变化问题时互相推诿。此外,在 FAO 的援助机制下,大多数的办事处官员,甚至总部的部分官员,不愿意协助发展中国家制定、磋商、通过各项政策和进行必要的投资,以实施各项气候变化政策。而在强化应对气候变化的执行力方面,只有在整体方案实施的各个阶段加强内部合作,才能形成应对气候变化的强大合力。否则,FAO 应对气候变化的整体方案将因为内部的分散怠惰而整体失效。

### (三) 援助机制的行动能力亟待加强

2003年FAO正式建立部门间气候变化工作组,把气候变化的影响、减缓和适应方面纳入农业、林业、渔业、社会,以及经济活动中,并且在与气候变化有关的一些问题上对成员国提供技术支持。但实践表明,该机构的行动迟缓,与公众期待仍有很大差距。2005年上半年,FAO秘书处发布文件,请成员国就FAO在为成员努力实现千年发展目标提供支持方面的作用提出意见,以帮助其提高工作能力。广大成员在答复中,希望FAO能够协助解决与跨部门资源有关的气候变化问题。在2012年1月发布的《关于FAO在粮食和农业政策方面作用和工作的评价》中,气候变化问题更加突出,被列为新出现的“重大问题”之首。有的政府工作人员明确要求FAO在《粮食和农业状况》《世界粮食不安全状况》《森林资源评估》《世界渔业和水产养殖状况》等报告中提供更多关于气候变化的资料。在气候变化相关政策工作方面,所有国家都请求FAO帮助其制定、磋商和通过政策并进行投资。在这些新的需求上,FAO投入的关注和援助表明其行动能力仍较为孱弱。

### (四) 援助行动的透明度有待提高

FAO分为七大主要部门,除了综合服务、人力资源和财务部负责FAO的行政管理外,农业与消费者保护、经济与社会发展、渔业和水产养殖、林业、自然资源管理和环境以及技术合作6个部门都侧重于技术性和实质性事务。FAO的办事处遍及130多个国家,通过权力下放改革构建了一张全球性网络,包括5个区域办事处,10个分区域办事处,5个联络处,2个跨学科团队,74个完整的国家办公室,以及8个配有技术官员或FAO代表的办事处。专业性、技术性较强的特点,使FAO应对气候变化的援助工作呈现显著的知识特征,加之庞大的机构体系,客观上又会对外界理解和支持其援助工作造成困难,降低了援助工作的透明度和效率。透明度不高往往导致误解或者质疑。塞内加尔前总统阿卜杜拉耶·瓦德在2008年5月便提到FAO的工作实际上是重复其他一些机构的工作,他甚至呼吁解散FAO。

## 四、全球气候治理下FAO应对气候变化援助机制的未来走向与中国作为

气候变化对农业广泛而深远的影响,尤其是对耕地面积、耕地质量、农业作物、农业用水量的影响,制约了未来粮食安全、农业发展和农民福祉,极端的气候变化不利于世界农业可持续发展和全球粮食安全,也不利于消除贫困和饥饿以及联合国千年发展目标的实现。近年,FAO已逐渐呈现出了一些新的动向。

### (一) 全球气候治理下FAO应对气候变化援助机制的未来走向

#### 1. 突出应对气候变化在FAO的组织改革和治理转型中的地位

2009年,FAO通过了《2010—2019年战略框架》,为各成员国描绘了共同远景,即“建成一个无饥饿、无营养不良的世界,粮食和农业在其中以经济、社会和环境可持续方式促进提高所有人,特别是最贫困人口的生活水平”。其中,将“为了当代和子孙后代的利益,可持续管理和利用自然资源,包括土地、水、空气、气候和遗传资源”设定为成员国的三大全球性目标之一。当前,FAO正按照《2010—2019年战略框架》的要求致力于行政和业务流程的现代化和精简,力图改进内部协作和加强外部伙伴关系;并通过信息技术基础设施升级和赋予FAO办事处更多自主权等措施,确保对最迫切的需求作出快速响应。《2010—2019年战略框架》的出台表明了FAO对气候变化问题的重视。由于气候变化与农业生产具有天然的联系且其影响具有系统性、整体性和不可逆性等特点<sup>[9]</sup>,因

此,未来 FAO 将进一步突出应对气候变化在其组织改革和治理转型中的地位,并在组织活动宗旨、机构设置、部门分工、内部治理、项目实施、国际合作等方面进行全面重塑。

## 2. 加强 FAO 与《联合国气候变化框架公约》体系的互动和衔接

作为国际社会保护全球气候系统法律系统中最重要的文件,《联合国气候变化框架公约》为国际社会应对气候变化提供了制度和组织基础。虽然《联合国气候变化框架公约》的内容并非专门针对农业,但该公约,特别是其《京都议定书》对农业和粮食安全高度重视。在过去几年联合国气候变化框架公约的谈判中,农业适应气候变化和通过农业缓解气候变化的必要性显得更为突出。在 2011 年第 27 届德班缔约方会议上,谈判代表就请求成员国和观察员就农业相关问题发表看法,目的是在第 18 届多哈缔约方会议上达成一项决定。《联合国气候变化框架公约》中“科学和技术咨询下属机构”的工作方案甚至明确阐述了各种适应和缓解措施及其可能对粮食安全的正反两方面影响。可见,这些工作方案宜作为 FAO 应对气候变化援助机制的重要基础,加快其推动实施。根据《联合国气候变化框架公约》体系中的发达国家承诺向发展中国家的气候变化适应活动提供资金支持的义务,FAO 将持续推动和鼓励发达国家设计各自的支持措施,使之切实地对发展中国家的粮食安全给予帮助。同时,FAO 亦将利用《联合国气候变化框架公约》体系,鼓励《联合国气候变化框架公约》缔约国尤其是发展中成员国在发布“国家气候变化行动计划”和“国家适应行动计划”时,充分说明有关政策和措施对粮食安全的影响。在此基础上,笔者认为,FAO 在实施《联合国气候变化框架公约》所需的数据收集、核实、标准化和传播等几个方面将发挥积极作用。

## 3. 创建发展中国家应对气候变化和保障粮食安全的数据库

FAO 协助发展中国家应对气候变化的重要任务之一就是创建发展中国家关于气候变化和粮食安全的数据库,以便及时掌握关于气候变化和粮食安全的数据资料。目前,各国数据质量参差不齐,数据采集和发布工作水平存在差异,FAO 应制定统一的数据采集方案、数据分析流程和标准,规范科学的数据采集和分析方法,定期和实时公布发展中国家关于气候变化和粮食安全的数据,并向有关国际组织和国家在制定气候政策与粮食政策时提供数据服务,也为发展中国家和发达国家之间以及发展中国家与发展中国家之间的气候友好型粮食合作提供数据支持。正如学者所言,只有采用公认的元数据标准对数据采集工作进行国际协调,才能切实有效地应对气候变化<sup>[10]</sup>。未来,FAO 将在现有援助发展中国家的机制上,逐步改进传统粮食安全数据采集工作,创建发展中国家关于气候变化和粮食安全的二元数据库,并在对发展中国家气候变化和粮食安全的数据采集、分析和发布中发挥积极作用。

### (二) FAO 应对气候变化援助机制未来走向下的中国作为

全球化为中国有效利用国内外两种资源和两个市场提供了有利条件,也要求中国以更加主动的姿态融入世界。中国是 FAO 的创始国之一。自 1973 年恢复在 FAO 的合法席位以来,中国与 FAO 之间展开积极合作,目前已由以往的单向合作逐步升级为双向合作,内容涉及农业政策战略、粮食安全、农业可持续发展、农业技术、消除贫困与饥饿、实现联合国千年发展目标等。一方面,FAO 支持和帮助中国农业发展,向中国提供了 400 多个农业技术合作项目,见证并促成了中国在农业方面取得的巨大成就。另一方面,中国参与和支持 FAO 举办的各项活动帮助其他国家提高农业发展能力,已成为 FAO 最大的“南南”合作伙伴<sup>[11]</sup>。笔者认为,在 FAO 应对气候变化援助机制未来走向的情势下,中国还应从以下方面积极作为。

### 1. 推进气候变化国际机制的动态发展

新形势下中国应坚持“共同分享发展机遇,共同应对各种挑战”这一基本立场,更加积极和主动地参与全球气候治理,从应对气候变化的角度,把握 FAO 援助机制的流变,认识援助机制存在的客观问题,参与和推动援助机制的升级。这也意味着,中国需以“利益攸关方”“参与者”“构建者”的身份推动和促进应对气候变化国际机制的发展<sup>[12]</sup>,为 FAO 协助发展中国家应对气候变化提供一个更加科学、合理的气候应对政策框架。这既有利于提高 FAO 对发展中国家农业援助的实效,在更高层次上实现全球农业可持续发展和全球性粮食安全,也有利于中国与 FAO 形成更合理的合作关系,借助 FAO 将国际资源引入国内,提升中国农业现代化水平,实现农业可持续发展和粮食安全战略。

### 2. 提高中国在 FAO 援助机制中的参与程度

FAO 协助发展中国家应对气候变化,应积极鼓励粮食部门、私营部门以及各国和国际公共部门、民间社会和非政府组织的参与。尤其应重视农业型发展中国家、粮食部门、粮食生产者的参与程度。由于粮食生产者、粮食部门、私营部门,以及各国和国际公共部门、民间社会和非政府组织在塑造粮食安全和气候格局方面发挥着各自不同的作用,他们在参与 FAO 协助发展中国家应对气候变化的机制中,有利于促进 FAO 的援助工作在粮食安全和气候变化之间达成更高层次上的制度平衡和制度创新。目前,中国在农业发展、粮食安全和农民福祉方面积累的技术优势和先进经验,未来中国可以通过 FAO 这一平台进行对外输出,将农业安全作为事关国家安全大局的系统工程予以考量<sup>[13]</sup>,协助广大发展中国家在应对气候变化中实现农业的持续发展。

### 3. 创新中国农业发展战略和碳融资方案

中国应对好气候变化,发展好自己的农业,保障好自己的粮食安全,就是对世界粮食安全和全球气候治理最大的贡献。应对气候变化与农业发展,粮食安全具有内在统一性<sup>[14]</sup>。未来中国的农业现代化必须实施“气候智能型”战略。它将粮食安全置于更高的地位,不仅强调农业对生态环境的保护,更强调农业对生态环境,尤其是对气候的适应性和减缓性。正如 FAO 在《“气候智能型”农业:有关粮食安全、适应和减缓问题的政策、规范和融资》中所指出的,“气候智能型”农业能够可持续地提高工作效率、增强适应性、减少温室气体排放,并可以更高目标地实现国家粮食生产和安全的农业生产和发展模式。同时,还应加快创新金融市场、金融工具、金融政策,发掘更加灵活的碳融资方案<sup>[15]</sup>。尤其针对小规模农业经营者的实际情况,在各种市场和非市场的金融工具中给予政策上的鼓励、刺激、优惠和扶持,提高粮食系统的总体效率并对涉及温室气体排放和碳汇的外部性进行内化。

## 五、结论

近年来,随着全球气候治理进程的持续深入,FAO 援助机制的内容已逐步实现从确保粮食安全向共同应对气候变化的转变,其在遵守国际气候立法、联合国组织引领和“气候智能型”农业发展等主要原则之基础上,将设立联络处或办事处作为主要活动方式、将发展中国家作为主要援助对象,并将相关会议及会议成果作为主要平台。然而,客观而言,FAO 援助机制仍然存在一系列问题尚有待完善,笔者认为,这些问题已开始受到国际社会的关注,并将进一步予以完善。在此过程中,中国宜推进气候变化国际机制的动态发展,提高中国在 FAO 援助机制中的参与程度,并创新中国农业发展战略和碳融资方案,进而提升中国在全球气候治理中的贡献程度。



## 参考文献:

- [1] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002(1): 20-32.
- [2] 冯帅. 应对气候变化能力建设行动的国际进展与中国策略——以前《巴黎协定》时期为中心[J]. 中国科技论坛, 2017(5): 174-179.
- [3] 朱立志, 谢杰, 钱克明, 等. 全球变暖、人口增加对世界农业贸易的影响[J]. 农业经济问题, 2008(2): 21-27.
- [4] UNITED NATIONS. Report of the world food conference[R/OL]. (2013-01-01) [2017-05-13]. <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=US201300526178>.
- [5] 曾文革, 冯帅. 巴黎协定能力建设条款: 成就、不足与展望[J]. 环境保护, 2015(24): 39-42.
- [6] 吴志成, 徐芳宇. 联合国与全球气候治理[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2015(6): 9-17.
- [7] 赵姣, 杨晓光, 王志敏. 气候智能型农业的理念与实践[J]. 农学学报, 2015(9): 117-124.
- [8] 曾文革, 冯帅. 后巴黎时代应对气候变化能力建设的中国路径[J]. 江西社会科学, 2016(4): 148-152.
- [9] 张美华. 经济全球化对中国农业发展的影响[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2000(3): 51-53.
- [10] 公茂刚, 王学真. 发展中国家粮食安全决定因素实证分析[J]. 农业技术经济, 2010(8): 47-53.
- [11] BJORKUM I. China in the international politics of climate change: A foreign policy analysis[J]. Environmental Policy Collection, 2005, 68: 538-542.
- [12] 许琳, 陈迎. 全球气候治理与中国的战略选择[J]. 世界经济与政治, 2013(1): 133-134.
- [13] 顾益康, 袁海平. 中国农业安全问题思考[J]. 农业经济问题, 2010(4): 56-57.
- [14] 张锦洪, 胡华. 农业基础地位的国际证据[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2009(5): 32-36.
- [15] 王露阳, 魏庆坡. 碳交易市场对接合作初探及对中国的启示[J]. 生态经济, 2016(12): 56-57.

## Evolution and China's countermeasures of FAO's assistance mechanism in global climate governance

ZHOU Yuying

(School of Business English, Sichuan International Studies University, Chongqing 400031, P. R. China)

**Abstract:** The Paris Agreement 2015 has affirmed the “from bottom to top” greenhouse gases reduction goal, therefore, there is a crying need for the co-governance of multiple subjects including Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) in the area of climate change. Actually, FAO has extended its work scope from traditional food security to assisting developing countries in addressing climate change. However, objectively, there are still a series of problems, such as rigid international cooperation model, mismatch between institutional settings and overall objectives, weak operational capacity and low transparency of work. FAO should give more prominence to climate change response in its own reform and governance, strengthen interaction and linkages with the United Nations Framework Convention on Climate Change system, and create a database of developing countries on climate change and food security. Meanwhile, as the biggest developing country, and a big agricultural and greenhouse gas emission country, China should also actively participate in global climate governance process, promote the improvement of climate change response mechanism and innovate agricultural development strategy and carbon financing scheme.

**Key words:** FAO; global climate governance; assistance mechanism; developing countries; the Paris Agreement 2015