



气候促进变革

气候变化和发展委员会宣言¹

可持续发展可能面临风险。地球危机——急速的气候变化、退化的生态系统、食物、水和能源匮乏——比当前广受各国领导人关注的经济衰退更为持久，并且影响到世界上的所有人。有些危机可以扭转，但是对人们赖以生存的气候与生态系统的损害是无法修复的，并将对经济繁荣造成负面影响。必须让所有国家适应这一现实。我们是相互依存的整体。

各国应对全球衰退的举措为新的发展道路提供了基础，这首先缓解了全球交错的紧急情况。

国际社会对受损的气候系统的关注程度似乎远远低于对失败的金融机构的关注水平。在说服几百万人适应气候变化时行动迟缓，但是却能动员几十亿人应对金融危机。面对全球危机，国家风险转向内部，强调狭隘的利害关系，这将是一个历史性的错误。

然而，作为人类文明基础的气候，其变化速度已经超过了20年前的预期，甚至超过了2年前的预期。这种变化正在加速，并将影响到未来的经济增长，进一步加大经济差距。

¹ 2007年底由瑞典政府成立了独立的气候变化和发展委员会。瑞典国际发展合作部长Gunilla Carlsson担任主席，委员会13名成员来自不同地区的国家。他们代表的是国际和地区组织以及科学、民间社会和私人部门。

我们必须采取缓解措施——减少温室气体排放，制订适合不同国家的低碳发展道路，这才是正确和必要的发展之路。

但是，过去的排放已经引起了急剧的变化；因此，为了后世后代，我们必须适应气候变化。适应行动能够促进发展以及实现千年发展目标。危机影响到了所有人，但是对最贫穷、最弱势群体的打击最大。气候危机已经开始使人深受其害。

气候变化同时也向人类展示了一个实现更加可持续发展的历史机遇，其中包括低碳经济以及解决气候变化带来的风险。气候变化还提供了一个建立信任与合作的机会，从而更好地管理各种危机，形成一个建立在生态真理及经济数据基础上的市场，重新定义我们衡量增长与繁荣的方法，为发展有助于增长的可再生能源，为弱势群体提供资源以促进适应能力以及降低灾害风险提供了机会。应对气候变化是一次讨论气候过程中固有的不公平性，以及在国家内部、国家之间以及不同世代之间实现公平公正的机会。

该委员会将重点关注适应，视其为人类发展的一个重要因素。我们认识到，只要给出适当的信号和支持，许多人和家庭就有能力运用他们的知识和丰富经验来有效地适应。我们的重点是使最贫穷的人和地区能够提高他们的能力，以应对并不确定的未来——减少负面影响并利用正面影响。适应的至关重要性还因为数百万人的生命和生计处于危险当中，因为不能适应的国家和地区会通过诸如疾病传播、资源冲突和经济体系衰退而影响到全球安全。

十七年前，全世界就富国在适应问题上向穷国提供援助的必要性达成一致意见，并将其作为《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》）的条约义务。现在，依据更加充分，道德理由也无可争辩，而且政治上的重要性也非常有说服力。没有适应援助就无法达成全球协议，并且由于气候影响的性质，全球安全

也就更加无从谈起。如果我们不履行这一条约义务，世界将变得更糟糕。

适应关乎发展的种种形式，而在发展的过程中风险管理能力发挥着决定性作用。因此，适应远远不止是不受气候变化影响的发展努力和官方发展援助。适应需要的是采取行动、额外资金、富国与穷国之间的深层次合作以及各国内部富人与穷人的深层次合作。适应需要可持续发展：不损害后代满足其需要的能力，以这样的方式来满足当前的需要。

责任、承诺和领导

发达国家与发展中国家之间已经产生了信任鸿沟，并因此拖延了必要的共同行动。根本原因是未能在气候谈判与政治对话中完全承认“谁污染谁付费”原则。这主要是因为，在发展及贸易方面有数十项承诺没有履行，以及担心排放增长过快的发展中国家未采取充分措施控制其排放。如果工业国家能够兑现承诺，那么就可以弥补信任鸿沟。对发展中国家而言，需要确保基金管理的透明以及对其团体的赋权。

气候变化的因果关系千差万别。科学表明：我们现在需要有采取行动的政治决心。尤其需要强有力的领导来克服当前的信任僵局，帮助我们承担起对后世的责任。这种领导需要认同紧迫感、愿意接受科学真理、具有长远眼光以及采取集体行动。

可持续发展

最后，我们需要可持续的发展，包括迅速向低碳的全球经济转变。为应对在适应气候变化方面迫切且不断增长的需要，新的绿色增长投资机会是必不可少的。

通过建立人们的适应能力以及确定适当的技术适应措施，受到气候变化影响的世界仍然能够获得持续的发展。适应能力的根本是减少

贫困和人类发展。适应措施需要在发展基础上形成的体制基础结构。行动必须迅速、广泛、重点突出并整合部门划分：

- ▶ **速度：**不浪费时间——气候变化的速度超过了科学预期。
- ▶ **范围：**越来越多的人处于危险之中；应对措施必须与变化的范围相适应。
- ▶ **重点：**风险管理，建立最贫困人口恢复能力，增强他们赖以生存的生态系统的功能。
- ▶ **一体化：**结合环境、发展与气候变化，协调管理缓解与适应。

治理

建立适应能力需要国际资金的有效流动，以解决地方受到的影响。为实现有效适应，在各级实施参与性民主，建立职能机构以及确保公开透明是必要的。处于风险中的人们需要民主与政治空间，使他们能够表明其状况并清楚表达自己的观点与担忧。他们需要为他们服务的市场，以便进行贸易并建立其资产。这就意味着负责任的和可依赖的治理比以往任何时候都更加重要。

通过政府、民间社会和私营部门之间的政策连贯性以及协调与合作，可以更好地进行适应管理。在处理适应性时应适用基层原则。影响是区域性并且是在一定环境背景下的。大量的责任会落到地方和国家政府肩上，不过它们会得到国际行动的支持，以获得适当的能力和资源。

在建立最脆弱家庭和个人适应的能力方面，社会保护必须成为一个标准特征，尤其是向贫困者提供直接和可预测的资源转让。其中包括有效减少灾难给弱势群体带来的风险。

男人与女人在经济行为和自然资源管理中一直扮演着不同角色。男人与女人应当具有平等的权利，充分发挥他们不同的能力；在他们受到不同影响的方面，应关注最弱势群体的需要。

机构

人和社区的适应能力是通过机构进行调节的。传播信息、构建知识、说明需求、确保问责、交换货物和服务以及转让资源：所有这些都是适应所需要的，而且全部由机构进行管理并通过机构来实现。在一个不确定的世界中，没有有效和负责的组织 and 机构，适应是无法实现的。

家庭、邻里和社区以及地方机构必须与国家、地区和国际一级的机构保持有效联系，这将帮助他们建立各种框架，并为其提供诸多适应方法。

二十一世纪的挑战要求建立二十一世纪的机构。今天的组织必须有能力管理公益服务，并吸引私营部门参与。这些机构必须以利益攸关方为主导，能够从全球到地方有效地调集资源。在应对气候变化的过程中，这些机构必须是问题的解决者，同时重视生态系统。

从短期来看，我们可以利用现有机构对财政资源进行部署，并改组这些机构，以便对知识和服务进行更好的管理。从长期来看，随着资金的增加和议程的扩大，或许需要建立新的机构。辅助性原则的应用将会对地方、国家、地区和国际责任进行区分。

地方一级

地方机构熟悉其社区，应当在确认贫困者和易受伤害者方面以及在支持他们建立安全的农村和城市居住区方面承担主要责任。这些机

构应当确保通过适当的推广服务将气候信息传播到最贫穷和最容易受到影响的人群中。

国家一级

适应需要有超越政府部门组织形式的机制。促进适应、减少灾害风险、减缓贫穷和人类发展的国家政策协调应当由最高的政治和组织级别来领导。任何一个单一部门都无法应对气候变化所带来的巨大挑战，因为这需要多个部门间的协调。我们在报告中提供了令人鼓舞的实例。所有的国家部门都必须参与到气候行动中。

所有政府都有责任保护最贫穷和最易受影响的居民。气候影响将会波及到越来越多的弱势人群。因此，政府需要建立适当的社会安全网络。在发展中国家当中，需要有外部技术支持来强化负责此类系统的机构，并且国家和国际组织也应当开展这方面的合作。

脆弱国家的社区正在面临挑战。国际组织和双边捐助者承担着特殊职责，即通过传统和非正式组织向其提供支持和资源引导。

就气候变化而言，国家政府必须考虑到多种援助机构，所有这些机构都在努力向其支持者证明它们正在采取有效行动。应对气候变化使得《援助有效性巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》中各项原则——所有权、一致性、国家制度的利用、分工——的联系更加紧密。

政府应当提供一个涵盖适应管理、计划和服务提供职能的授权政策框架，以便促进和支持地方政府和其他行动者的工作。政府应当确保下放的行政职责与资源和技术能力相匹配。

政府需要向气候和气象信息、生物物理监测和早期预警投入更多资金，并将这些数据纳入其计划。

区域一级

在很多情况下，区域协调会为这些问题的解决提供良机。区域组织应当确定附加值，分析经验教训并确保提供信息说明各种经验和正在进行的活动。

有必要解决江河流域和农业生态区一级的气候变化问题，这使得区域机构更加重要。应当在帮助各国建立地区气候信息与知识、针对极端天气条件设计共同早期预警系统、管理共有水资源、控制区域传染病以及开发和创建各种农业和生态系统管理系统时融入更多创新思维。

国际一级

国际舞台为碳市场和技术转让等主要行动提供了更多机会。不过，鉴于适应主要以地方行动为基础，国际组织必须更加擅长直接以及通过国家政府和地区组织参与地方行动。

适应与缓解都需要一个更加完善的知识网络，在创造、传播与交流知识方面有更多的投资。在低收入国家建立有关气候变化研究的科学知识和能力尤为重要。政府间气候变化专门委员会（IPCC）应当继续其四年一次的报告，但也应关注经同行审议的研究成果的迅速转变和传播，低收入国家尤其如此。世界气象组织也应当具备满足IPCC这些新要求的能力。

IPCC应当更加积极地与其他现有机构（联合国环境规划署、世界银行、联合国专门机构、学术界、民间社会和智囊团）合作以保证用户能够及时获得气候变化知识和信息，特别是在低收入国家。

气候公约秘书处应着重于政府间辩论和政策制定，而非监管、财务或业务职能。监管事务、扩大碳交易以及提供全球企业指导

(有别于政治指导) 可以委托给一个新成立的监管机构, 该机构能有效地帮助最不发达国家进入碳市场。

在适应方面的知识空白是非常大的, 但是一个不断成长的知识网络正在形成。联合国应为与联合国有关的气候变化知识提供一个协调中心, 在发展中国家实现“一体行动”, 针对各种问题提出建议, 从水和作物管理到保险和减少灾害风险。

联合国、国际组织(包括民间社会)和各国政府应该共同努力, 快速果断地建立国家、区域和国际应灾和备灾系统。新系统应该具有一个备用的财务机制, 在发生重大事件时能够自行启动, 确保快速反应。通过强调降低脆弱性; 促进风险转移, 包括社会转移和保险产品; 以及对工作人员应对突发事件的创造力和能力的投资来促进恢复。应当加强国家与区域的能力。

联合国各机构没有有效协调其对气候变化的应对措施。各国政府应当支持联合国秘书长加强联合国各机构、基金和方案协调的工作。我们敦促联合国秘书长继续把气候变化问题置于政府和治理议程的首位, 鼓励并保持这种政治决心。联合国秘书长应考虑到各利益攸关方, 在联合国全系统内确定优先次序。

委员会承认联合国秘书长的领导, 敦促联合国秘书长与国际金融机构合作, 召集一支独立的、高水平的工作队, 以详细阐明实现缓解、适应和满足人类需要多重目标的发展远景。各种全球性危机之间的联系, 以及随之而来的处理危机的全球公共政策和全球治理的适宜性应当是委员会议程中的首要议题。

财务

资源至关重要, 但是正确的适应并不只是钱的问题。采取一种新的发展方法并确定各种机构将会为更多适应行动提供所需的各种

激励。向低碳绿色经济过渡通过在众多行业创造就业机会支持全球经济复苏，而且还保护了世界所依赖的生态系统，尤其是最贫穷者的适应能力。在此背景下，降低因森林砍伐和退化所产生的排放提供了一个有效机制，在实现缓解、适应与经济利益的同时也维护了重要生态系统服务。

现在需要的是资金，而将来会需要有更多资金来帮助发展中国家进行适应。在这方面的估计费用可能远高于当前在官方发展援助上的支出，但是尚不确定。因此，我们需要一种循序渐进的方法，以便我们能够根据自身对气候变化影响的知识和认识以及适应需求的提高进行投资。

为保证适应得到适当供资，需要对三个主要问题进行控制：资源调集、资源管理和资源分配。

首先，资源调集。委员会督促捐助方兑现其官方发展援助承诺。这将提高各国的适应能力。目前，官方发展援助应用以满足迫切需求，并且启动其他融资形式。从长期来看，用于适应的资源应当是官方发展援助与非官方发展援助资源的混合。非官方发展援助必须满足下列标准：额外、充足、可预测和政治可行性。

额外是指除国民总收入0.7%作为官方发展援助的承诺之外。额外的概念只适用于筹集资金，但并未说明将额外资金如何支出。委员会强调了资金透明的重要性，因此敦促经济合作与发展组织发展援助委员会提出一个有关适应资金的适当标识，以便捐助者在报告其财务捐助时使用。由此将可以追踪额外的适应资源。

其次，资源管理。委员会发现适应资金的增长是个难题；它提出了一个连贯性的问题，给发展中国家的管理能力造成了压力。不应为适应提供更多垂直资金。

对于不同层面的参与者，现有供资机制应当是有效的、高效的、协调良好的和容易获取的。他们应满足下列标准：透明与监管平衡；工业国家和发展中国家都负有责任；以需求为导向，在项目确定、定义和执行过程中有受援国的参与；管理下放到能进行有效治理的最低水平；独立评估与监督。

第三，资源分配。资源分配应考虑气候变化的脆弱性，并且在早期阶段应当利用现有渠道来执行各国确定的《国家适应行动纲领》中的重点优先项目。目标应当是将适应行动纳入国家的正常规划和预算编制过程。

两步走方法

由于建立新机制可能会拖延必要行动，因此我们建议采用两步走的方法为发展中国家的适应筹集“新的和额外的”资金。这种渐进式方法的目的是缩小工业国家和发展中国家的信任鸿沟。为最贫困人口提供了及时帮助，同时，根据有关气候变化的新协定在适应筹资的长期做法方面也取得了进展。

作为第一步，我们敦促捐助国调集10至20亿美元资金（不损害当前官方发展援助资助的方案）帮助易受影响的低收入国家（尤其是在非洲）和选定的小岛屿国家（国内生产总值低于一定水平），它们已经受到了气候的影响。第二步是通过气候谈判建立有效的适应筹资机制。

从长期来看，官方发展援助与其他公共基金不可能提供所有发展中国家为适应努力供资所需的全部资源。估计会有各种各样的需求。

我们报告的主要内容是适应的可能性与成本效益，在未来几十年或几百年内成本会不断上升，并且会因始终无法缓解而加速上升。

为更好地评估这些需求，需要付出更多的努力。某些拟议的筹资备选办法是很有前景的。有些备选办法每年能够筹集50至150亿美元额外资金，这是在较低的预计需求范围内。

我们敦促政府采纳这些能够提供额外和可预测资源的机制，这些机制在政治上是可行的，对捐助国与受援国而言是公平的，并且尊重共同但有区别的责任原则。

更好的机会

在工作过程中，气候变化和发展委员会与柬埔寨、马里和玻利维亚政府和人民一同努力应对气候变化的影响。我们发表此宣言及建议目的是促进气候变化所要求的可持续发展道路。我们提出这一宣言供各国政治领导人在哥本哈根气候会议期间及之后审议。

各国政府对其最脆弱的平民负有责任。在为缓解和适应气候变化而调集各种资源时必须确保他们的权利、意见和安全。

20年后的下一代对我们的评判标准并不是我们为减少导致全球变暖的排放以及帮助那些受气候变化影响的人们而做出的正确安排，而是这些安排是否真正有效。如果我们失败了，他们的生活将会变得更糟，并且会受到更多限制。如果我们成功了，那我们至少为他们提供了一个更好的机会。

Commission on Climate Change and Development

Fredsgatan 6, SE 103 39 Stockholm, Sweden, info@ccdcommission.org, www.ccdcommission.org