



气候变化领域技术开发与转让国际机制创新

■ 邹骥 / 中国人民大学环境学院副院长

气候变化问题的经济学性质在于,它是至今为止世界各经济体系所遭遇到的最大的外部性问题,其作用的空间范围之大(影响至全球)、时间之长(响应周期从几十年到数百年甚至更长)是以往环境经济决策所不曾考虑过的。迎接这样一个新的重大挑战,现有国际政治、经济、环境、能源管理体制远不能胜任,需要与时俱进,迈出创新的步伐。

各国的普遍共识是:解决气候变化问题,最终的出路是科学技术进步。因此,技术开发与转让始终是《联合国气候变化框架公约》以下简称《公约》谈判的主要议题,也被列为2007年底形成的巴厘路线图四个要素之一,因而也将是正在谈判中的后2012年国际气

候管理体制的重要组成部分。

作为有180多个缔约方的《公约》第4.5条款明确规定:“发达国家缔约方应当适当地采取所有实际步骤去促进、推动和资助向其他缔约方,特别是发展中国家缔约方转让环境有益技术,或者使他们能够接触到这些技术,以使他们能够实施《公约》的条款。在这一过程中,发达国家缔约方应当支持发展中国家缔约方自主能力与技术的发展和加强。”此条款应当视为讨论国际环境有益技术开发与转让问题特定的政治和法律基础,是国际气候管理体制的一块基石,不容动摇和削弱。发达国家应当履行公约4.5条款规定的这一法律责任,不要在这一问题上采取消极态度。

在推进巴厘行动计划的背景下,应

当坚持将技术开发与转让问题与减缓、适应和资金机制问题紧密结合并作为一个不可分割的有机整体去考虑问题。这是因为:目标是需要依靠采取的措施来实现的。设置任何减缓和适应气候变化的目标,都需要考虑其影响和实现的可行性。而这种可行性则主要是由拥有的技术手段和财力所决定。因此,脱离技术和资金条件而孤立地讨论目标,目标就会成为海市蜃楼。

当前,在推进形成国际气候管理体制的多边谈判中,技术开发与转让问题是一个热点问题。如何形成一套促进环境友好技术国际合作的机制,是出给国际社会的一个考题。就目前的考虑而言,这一机制是一个体系,其整体框架主要应当包括:政府间合作机制,资助

在推进形成国际气候管理体制的多边谈判中,技术开发与转让问题是一个热点问题,如何形成促进环境友好技术国际合作的机制,是出给国际社会的一个考题。就目前考虑而言,这一机制整体框架主要应当包括:政府间合作机制,资助技术开发与转让的资金机制,技术转让效果评价、核查和监督机制,国际联合研发机制,技术交易平台,知识产权保护机制,促进企业履行社会责任及公众参与机制。

技术开发与转让的资金机制,技术转让效果评价、核查和监督机制,国际联合研发机制,技术交易平台(含相应交易规则),专门的知识产权保护机制,促进企业履行社会责任及公众(特别是作为消费者)参与机制。

其中,当前的国际谈判又主要集中在政府间合作机制、资金机制和技术转让效果评估体系几个关键问题上。由于气候变化问题是最大的全球外部性问题,也是全球公共物品保护问题,不可能完全依靠市场机制去解决,政府必须出面行使公共管理职能。而在处理全球公共管理问题中,需要形成强有力的政府间合作机制。就国际环境有益技术合作而言,需要专门的政府间合作机构和机制,以实现提供指导原则和建议、制定管理规则与战略计划、协调不同国际利益相关方的行动、协调政策、促进交流对话与信息知识共享、提供信息服务、监督和评价技术合作绩效等方面的职能。

就技术开发与转让资金机制而言,首先,依据公约4.5条款的精神,需要进一步明确要求发达国家从公共财政研发预算、环境税收入(或能源税收入、碳税收入等)在碳市场上拍卖碳排放权的收入及其他收入来源中提取一定比例资金,建立发达国家公共财政主导的技术转让特别基金,作为政府促进和支持跨国技术转让的种金来源。能否提供数量充分的公共财政资金来支持跨国技术

开发与转让,是对发达国家解决全球气候变化问题政治意愿的真正检验,既所谓的“听其言,观其行”。这也是环境经济学理论所指出的解决外部性问题的一个基本措施。而问题的焦点和未来谈判的难点还在于,如何进一步确定筹措和使用该基金的具体规定和决策方法。对此,总的原则应当是:投资需求要由发展中国家根据国家驱动的原则来决定,资金安排决策要有发展中国家充分参与,简化审批程序,适当照顾捐资国的意见以促进其捐资的积极性。其次,在拥有上述公共财政基金的前提下,还需要建立以公营-私营伙伴关系(PPP)为基础的资金机制,以有限的公共财政基金为基础,通过税费优惠、补贴、贷款担保、投资保险、提供服务等政策措施提供经济激励去引导和带动更大数额的私人部门资金,将上述公共财政基金与资本市场建立联系,形成诸多金融衍生产品,吸引私人投资,通过风险投资等方式投资于发展中国家特定的气候有益技术研发、转让与推广,以起到“四两拨千金”的作用。

发展技术转让效果评估指标以及监督核查体系,要着重从转让速度、转让规模、转让范围、利用程度、减控排效果及经济效率等几个方面去发展评估指标体系。

此外,要加强对技术开发、转让、部署重点领域、重点技术需求和重点行动的识别,从控排效果、成熟阶段、成本、

商业化、对应部门的产业组织特征等多个角度对技术进行细致分类,并探讨对应不同类型技术适用的激励政策措施。

另外一个重要的关注点就是知识产权保护问题。这一问题与外部性和公共物品问题相比,与在WTO论坛下的谈判相比,在气候变化背景下不是一个实质性问题。因为即使知识产权得到了完美的保护,依然不能解决气候变化问题。况且,从一开始就存在着对这一问题的关注,我们什么时候看到其对国际贸易和投资产生过重大影响呢?历史经验告诉我们,没有。对这一问题的关注会永久性地持续下去,然而,这不应当成为发达国家拖延向发展中国家转让技术的借口。这样说无非是要避免将注意力分散到非实质的问题上去,并不意味着放松对知识产权的保护。

总而言之,如果说在1944年二战即将结束的时候,宏观经济学之父凯恩斯受主要发达国家政府之托设计了布雷顿森林体系和世界银行制度,形成后来半个多世纪国际金融和开发投资管理体制,那么我们今天所从事的工作就是要设计一个长期的国际气候管理体制,而这一体制的影响之大、内容之广泛和复杂,要远远超过当年设计布雷顿森林体制。而且,参与这一新的国际政治、经贸、能源、环境综合规则体系设计的,也远不止是几个经济大国。另外一个重要变化是:中国在这一新国际规则体系的形成中,扮演着史无前例的重要作用。