

中非环境合作 战略研究

STRATEGIC STUDY ON CHINA-AFRICA
ENVIRONMENTAL COOPERATION

李霞 周国梅 刘婷 / 编著



中国环境出版社

中非环境合作战略研究

李 霞 周国梅 刘 婷 编著

中国环境出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

中非环境合作战略研究/李霞,周国梅,刘婷编著. —
北京:中国环境出版社,2014.8
ISBN 978-7-5111-1897-4

I. ①中… II. ①李…②周…③刘… III. ①区域
环境—国际合作—中国、非洲 IV. ①X321

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第125419号



出版人 王新程
责任编辑 田 怡
责任校对 尹 芳
封面设计 彭 杉

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街16号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
010-67112736 (监测与监理图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷	北京中科印刷有限公司
经 销	各地新华书店
版 次	2015年6月第1版
印 次	2015年6月第1次印刷
开 本	787×960 1/16
印 张	8.5
字 数	122千字
定 价	40.00元

【版权所有。未经许可,请勿翻印、转载,违者必究。】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题,请寄回本社更换

摘要报告

中国是世界上最大的发展中国家，非洲是发展中国家最多的大陆，中非的人口总量占世界总人口的三分之一以上。巩固和加强同非洲的友好合作关系是我国独立自主和平外交政策的重要组成部分，对我国参与国际政治、经济以及可持续发展进程都具有重要战略意义。环保合作作为中非合作的重要领域，是中非可持续发展的重要组成部分。当前，环境问题已经成为非洲发展道路上面临的严峻挑战之一。根据联合国环境规划署发布的《全球环境展望第五版》的评估，非洲位居世界第一的人口增长率给自然资源施加的压力已经造成了非洲资源紧张与环境退化，非洲亟须在气候变化与大气污染、土地荒漠化、水资源与水环境保护、海洋及海岸带环境、森林和生物多样性等方面采取行动。

就非洲自身的环境与发展现状来看，非洲国家具有对外开展环境合作的需求和意愿。研究中非环保合作具有服务于中非环保合作未来的现实意义。拓展中非在环境领域的合作，不仅能够推动中非双方的环保事业，也有助于展现中国负责任大国的形象，推动中国“走出去”战略实现质的提升，更好地实现中国对非整体战略目标，而且对于探索“南南合作”新模式、促进全球环境可持续发展也具有不可忽视的积极作用。

《中非环境合作战略研究》是 2012 年《中国—非洲环境合作研究》的延续和发展。本研究系统地梳理了非洲环境保护的整体发展历程，进一步深入分析了非洲区域组织的环保机制安排，在 2012 年研究成果的基础上补充了国际组织及相关国家与非洲的环境合作内容，并就中非环保合作进展进行了更新。研究进一步明确了中非环境合作的战略定位，从中方主体视角提出了促进中非环境合作的政策建议，以及对中非环境合作路线图的初步设想。

中国政府与中非合作寄予厚望。2013 年 3 月 24 日至 30 日，中国国家主席习近平访问非洲，向非洲国家领导人表达了中国对待非洲老朋友讲求的“真”、“实”、

“亲”、“诚”原则，重申了“中非从来都是命运共同体”，强调了中国与非洲“永远做可靠朋友和真诚伙伴”的决心，指出了中非关系发展“没有完成时，只有进行时”。这不仅标志着中非关系发展的新起点，也为推动中非合作向纵深发展、开启中非合作新阶段奠定了重要基础。

2014年5月4日至11日，中国国务院总理李克强访问非洲，不仅强调了“中非关系是休戚与共的关系，是共同发展的关系，是文明互鉴的关系”，更提出了“平等相待、团结互信、包容发展、创新合作”四项原则，并通过“产业合作、金融合作、减贫合作、生态环保合作、人文交流合作、和平安全合作”六大工程以及中非合作论坛这一平台，切实推动“真”、“实”、“亲”、“诚”原则落地，力争将中非合作打造成为优势互补、务实高效的典范，得到了非洲国家的积极响应。这些都为中非开展不断深化环境国际合作创造了良好的条件。

目前，作为中非合作论坛框架下的中非合作领域之一，中非环境合作已经取得了一定成果。截至2014年12月，中国已与南非、摩洛哥、埃及、安哥拉、肯尼亚签订了双边环境保护协定，就双方优先合作领域做了详细规定。中非双方也开展了相应的环境政策对话活动及人力资源环境培训计划，中国专门面向非洲开展的环境能力建设项目已举办11期。中国—联合国环境规划署—非洲三方环境合作也已在水资源规划、生态系统管理、防灾减灾等领域取得成效。然而，总体来看，中非环境合作仍面临诸多问题。目前的中非环保合作仍处于培训等能力建设项目为主的初级阶段，合作机制仍缺乏基本项目支持。中方对环境合作在中非合作总体布局中的重要性认识尚存不足，中非双方也尚未建立稳定的环境合作机制，集中表现在缺乏长期有效的实施机构、稳定的中非环境合作资金机制和对非环境援助体系、以及切实的项目落实机制。在目前环境与发展议题已然成为全球热点、在非进行资源类开发经营活动的中资企业屡屡引发环境争议之际，加快发展中非环境合作已经势在必行。面对来自非洲与国际社会的外部压力与期望，中非环境合作的未来机遇与挑战并存。

本研究认为，应把握好未来10~20年中非环境合作稳步上升期，将中非环境合作提升为中非合作中的一个重点合作领域，使中非环境合作真正有所作为，打造中非环境合作升级版。为中国对非洲政治经济外交布局服务。坚持多边与双边环境合作共同促进，协调并举的合作方针，重视非洲关切，将环境与发展议题紧密结合，通过合作帮助非洲加强能力建设，加强非洲方面的主动性和中非双方的

互动，令非洲更积极主动地参与到中非环境合作的政策设计和行动议程的制定和落实之中。

为此，本研究提出，应建立涵盖政府、企业、民间的多层次中非环境合作体系：发挥政府主导作用，统筹中非环境合作整体布局；运用市场手段，加强中非环保产业合作，促进中国企业对非投资的绿色转型；推动中非民间环保交流。此外，也应逐步拓展着眼于次区域视角的中非环境合作，明确中国与非洲不同次区域之间的优先合作领域。基于上述对中非环境合作总体战略的初步研究分析，本研究亦提出了对中非环境合作路线图的初步设想，将未来的中非环境合作初步划分为 3 个时间段，从政府、企业和民间三个层次，为分步骤推进中非环境合作提出了阶段性建议。

目 录

综述 来自非洲的声音：加强中国—非洲绿色发展合作	1
借力国家“一带一路”战略建设中国“南南”环境合作共同体 ——对中非环境合作部长级对话会的深度思考	12
1 推动中非环境合作发展的背景	17
1.1 非洲总体发展形势	17
1.2 非洲环境概况	21
1.3 中非环境合作的战略意义	29
2 非洲的环境保护发展概况	32
2.1 非洲的环境保护发展历程：1972—2014 年	32
2.2 非洲区域组织的环境管理体系	35
3 国际组织及相关国家与非洲的环境合作	51
3.1 联合国环境规划署与非洲的环境合作	51
3.2 美国与非洲的环境合作	54
3.3 德国与非洲的环境合作	57
3.4 法国与非洲的环境合作	63

3.5 英国与非洲的环境合作.....	66
4 中非环境合作的现状与挑战.....	68
4.1 中非环境合作的现状.....	68
4.2 中非环境合作面临的挑战.....	83
5 中非环境合作发展战略及政策建议.....	87
5.1 中非环境合作的战略定位和总体目标.....	87
5.2 促进中非环境合作的政策建议.....	87
5.3 对中非环境合作路线图的初步设想.....	100
参考文献	104
附录	105
后 记	125

综述 来自非洲的声音： 加强中国—非洲绿色发展合作

2014年4月15日，习近平总书记主持召开中央国家安全委员会第一次会议，明确将生态安全纳入国家安全体系，生态安全由此正式成为国家安全的重要组成部分。这对于提升生态安全重要性认识、破解生态安全威胁，意义重大，影响深远。而中非环境合作，将不断丰富和拓展国际生态安全的内涵，有利于构建中非可持续发展合作伙伴关系，为我国政治、经济、能源等多维度生态安全战略提供有力支撑。

2013年3月24日至30日，中国国家主席习近平访问非洲，再次向非洲国家领导人表达了中国对待非洲老朋友讲求的“真”、“实”、“亲”、“诚”原则，重申了“中非从来都是命运共同体”，强调了中国与非洲“永远做可靠朋友和真诚伙伴”的决心，指出了中非关系发展“没有完成时，只有进行时”。这不仅标志着中非关系发展的崭新起点，也为推动中非合作向纵深发展、开启中非合作新阶段奠定了重要基础。

2014年6月，联合国环境大会在肯尼亚首都内罗毕召开，召开了首届中国—非洲环境部长级会议，来自中国与非洲国家的环境部长及负责环境保护事务的部长将共聚一堂，探讨如何推动中非环境保护务实合作、发展中非新型战略伙伴关系、促进中非共同发展。

在这一大背景下，中国—东盟环境保护合作中心联合世界自然基金会，于2014年4月10日在上海召开了“中非合作——构建可持续发展合作伙伴关系”研讨会。会议旨在针对自然资源负责任开发、可持续金融、可再生能源解决方案、生物多样性保护等环境与发展领域的重要议题，探讨如何开展中非合作、有效构建中非可持续发展合作伙伴关系。马达加斯加驻华大使维克托·希科尼纳、加蓬驻华大使让·罗贝尔·古隆加纳、乌干达驻华大使瓦吉多索、南非共和国驻上海总领事

陶博闻出席了研讨会并发言。我们聆听了来自非洲的声音：期盼构建中非可持续发展合作伙伴关系，构建中国—非洲南南环境合作平台。中国应该抓住机遇，积极推动与非洲之间的绿色发展合作，加快实施我国环境保护“走出去”战略，通过中非环境合作不断拓展南南环境合作的深度和广度。

1 非洲经济快速发展：自然资本对于非洲的重要意义

非洲经济增长势头强劲，过去 10 年间，非洲很多国家的年增长率都超过了 5%。撒哈拉南部非洲的平均增长率超过了 5.6%，而北部非洲的平均增长率约为 4.5%（图 1）。根据国际货币基金组织的预测，未来 5 年中全球十大增速最快的经济体将有 7 个属于非洲。随着全球经济趋向复苏，非洲有潜力在 2020 年前成为下一个新兴市场。中国和非洲之间贸易往来频繁，不仅为非洲发展注入了动力，也促进了中国经济发展。

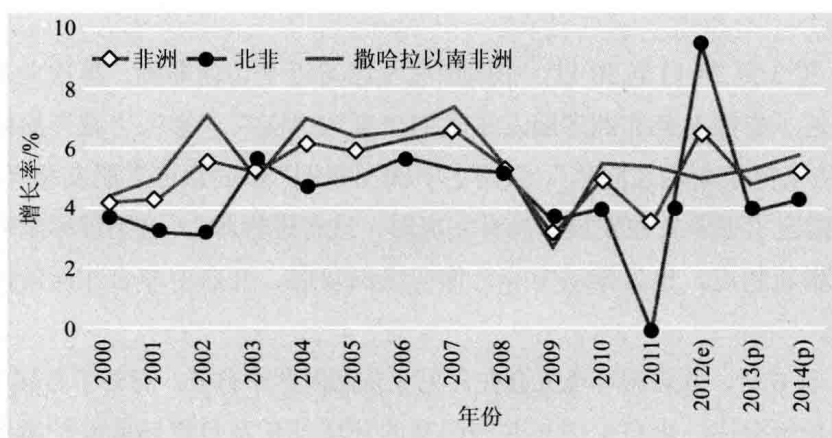


图 1 非洲经济增长情况 (2000—2014)

资料来源：《非洲发展报告 2012》非洲开发银行数据库

非洲经济的快速发展主要依赖于其丰富的自然资本。开发自然资源推动了经济发展，同时也造成了生态足迹的增加。从 1961—2008 年，由于人口大幅增长，非洲所有国家的生态足迹增加了 238%；在同一时期，农业生产也相应增加，推动非洲总体生态承载力增加了 30%。然而，产量增加并不能满足需求，2008 年非洲人均生态承载力反而比 1961 年水平下降了 37%。如果按照现有方式增长，按照

2008 年非洲生物生产力价值计算，到 2015 年非洲将出现生态赤字，到 2040 年非洲整体生态足迹将翻番（见图 2）。在生态足迹不断扩大的同时，非洲也面临着气候变化、生物多样性丧失、水资源匮乏和水污染、大气污染、土地退化、海洋污染等一系列严峻的生态环境问题，同样对非洲自然资本与生态系统服务造成了巨大威胁。

鉴于非洲大陆资源和年轻的人口结构对于世界发展具有重要意义，确保非洲未来的生态安全至关重要。

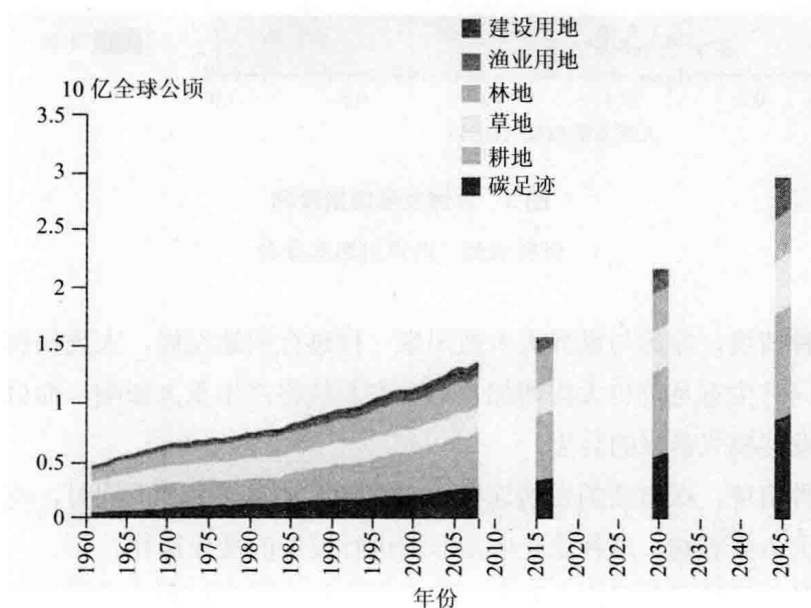


图 2 非洲生态足迹历史数据（1961—2008）及预测值（2015, 2030, 2045）

资料来源：世界自然基金会

非洲未来的生态保护与维护自然资本、平衡发展需求息息相关。目前，在非洲 54 个国家中，有 35 个国家还处在人类发展指数较低的区间。世界自然基金会研究发现，非洲可以有 4 种发展情境假设（见图 3）：

第一种情境，非洲的经济依旧保持不发达状态，生态足迹不增加，非洲大陆的总发展水平仍将处于落后状态，这是一种倒退状态，显然不可取。

第二种情境，非洲经济快速发展，生态足迹增加，但是人民福利水平没有太大变化。

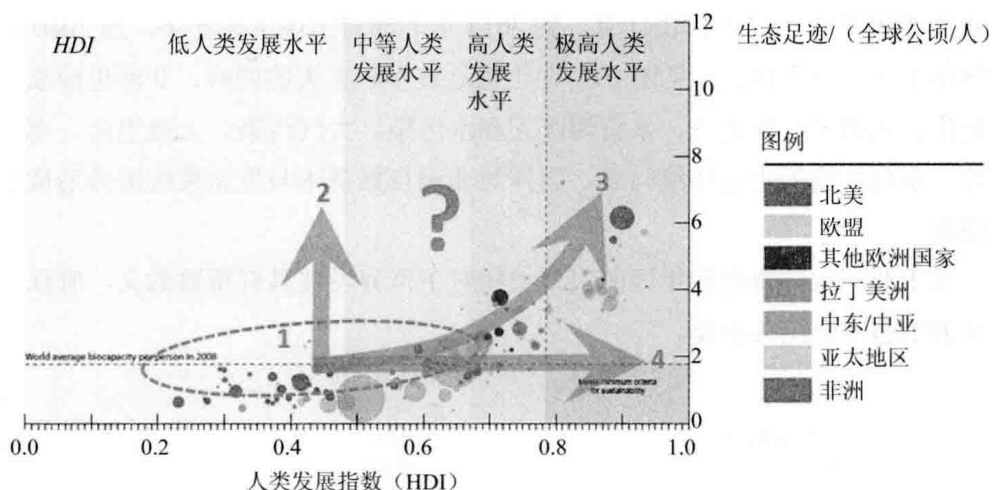


图3 非洲发展情景预测

资料来源：世界自然基金会

第三种情境，非洲与世界大多数国家一样进行快速发展，人民福利水平大幅度改善，同时生态足迹也大幅增加，对生态系统将产生重大影响，而世界将无法负担这种发展模式带来的后果。

第四种情境，探索新的发展途径，在提高人类发展水平的同时，不对生态系统造成重大负面影响，这种途径应是非洲进行发展的最佳选择。

这4种发展情景的提出，将有助于非洲审慎思考如何制定发展规划。

2 来自非洲的声音：非洲国家的绿色理念与实践

非洲国家已经意识到非洲自然资本的重要作用以及进行绿色发展与可持续发展的迫切需求。部分非洲国家已经开始大刀阔斧地开展绿色实践，积极推动经济绿色转型。

2.1 非洲理念—自然毁灭三部曲：魔鬼三角形

马达加斯加大使分享了对可持续发展的认识，提出了象征自然毁灭三部曲的“魔鬼三角形”概念（见图4）。三角形的三个角分别代表巨大的消费需求、巨型生产设备与巨额金融资本。他认为，由于当前的消费社会造成了巨大的消费需求，

消费需求刺激了生产，人们于是使用巨型的生产工具不加节制地开发自然资源；自然资源开发产生了巨额利润与利益，进一步刺激巨额金融资本推动消费社会的发展。这三个角最终都加速了自然资源的耗竭与毁灭。

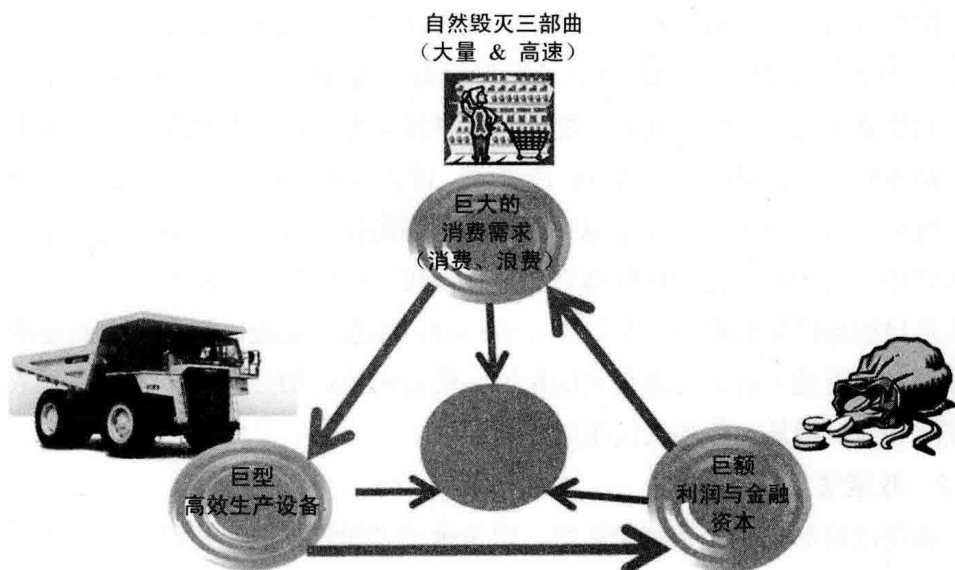


图4 自然毁灭三部曲

资料来源：根据马达加斯加大使发言材料整理

2.2 非洲实践——绿色加蓬：推动可持续发展的政策实践

加蓬大使重点介绍了“绿色加蓬”政策实践。加蓬处于赤道地区，国土面积的85%覆盖着森林，拥有丰富的生态系统与种类繁多的动植物，具有发展生态旅游的独特条件。加蓬矿产资源和油气资源丰富，生态旅游和油气资源开发是加蓬的支柱产业。阿里·邦戈·翁丁巴总统上台后，制定了以“绿色加蓬、服务业加蓬、工业加蓬”为发展方向、2025年成为新兴国家为目标的整体发展战略，出台了增加基础设施投资，提高能源、资源产品就地加工比例，逐步禁止原木出口政策等措施。其中，“绿色加蓬”成为重要的国家发展战略与总体目标，环境保护成为加蓬国家发展计划中的重要组成部分。

翁丁巴总统在里约+20峰会上发言指出，加蓬将通过加强环境投资，创造就业机会，刺激低碳发展。

2.2.1 可持续发展战略及行动计划

为了建设绿色加蓬，发展绿色经济，加蓬制定了新兴战略计划（2010—2025），该计划以兼顾民生、社会公平、可持续发展与环境保护为原则，包括自然资源支持与保护项目、战略规划与国土整治、气候计划、部门环保方案四个项目，分为2010—2015年和2016—2025年两个阶段执行，并制订了相应的行动计划。

自然资源支持与保护项目将建立自然资源数据库，调查林业资源、水生态系统与渔业资源，绘制地图并调查矿产资源，评估石油资源，制定农田土壤分布图。战略规划与国土整治项目将跟踪加蓬战略规划的执行情况、区域发展计划、全国土地规划。气候计划将面向群众宣传环保政策；制定适应与减缓气候变化计划，尤其是最敏感的生态系统；制订碳足迹计划，跟踪碳足迹，加强利用新能源。部门环保方案将建立评估污染程度的机制，防治污染；加强核安全保障，采取必要的预防和监管措施；改善人民生活。

2.2.2 政策法规

加蓬政府制定了一系列的法律、政策推动“绿色加蓬”建设。相关的法律包括：禁止或限制对受保护物种进行狩猎、采集、贸易和收藏；制定开放式或封闭式的狩猎期和捕鱼期；加强森林许可证制度的要求，要开展森林特许经营必须制订可持续管理计划；控制温室气体排放，减少或预防国家土地规划对生态系统脆弱性产生的影响；可持续发展的相关法律要求将可持续发展政策指引转化为实际行动。

2.2.3 管理部门

加蓬建立了管理具体环境事务的部门，为绿色加蓬的提供了机构保障。国家公园总局（ANPN）负责国家公园及其资源的保护工作，发展高效率的国家公园网络，并有专门的工作人员从事生态旅游的工作；国家空间观测局（AGEOS）负责制定和实施国家战略，以及发展空间监测设施；木材产业咨询局（AEAFB）重点负责林业资源调查和管理、林业产品认证；部长级气候理事会旨在加强政策连贯性，改善环境治理结构。

2.3 南非推动绿色转型的努力

南非总领事则重点介绍了南非在推动可再生能源生产与使用方面的实践，并表达了希望借助中非合作论坛框架加强与中国的可再生能源生产合作的意愿。

2.3.1 发展绿色经济的政策

南非经济过于依赖重工业和金融业，不利于南非的可持续发展。为了实现南非经济转型，创造更多的就业机会，南非政府大力推动绿色经济发展。南非总统祖玛曾表示：“发展绿色经济是建设更加绿色、更加繁荣南非的重要手段。社会各界将开展经济转型，保护环境；充分利用科技进步带来的发展机遇，实现发展；共同应对气候变化，使地球更加绿色。”

2011年11月17日，南非政府与南非各界伙伴签署了鼓励发展绿色经济的协议，并借此创造30万个就业机会。协议的签署推动了南非社会采取共同行动实现经济发展的转型、走向发展新路，在推动可持续发展的大背景下，建立更加发达、公平、民主的南非经济与社会。

南非政府的国家发展规划中纳入了发展绿色经济的内容。南非政府强调使用丰富的自然资源开展绿色、包容性发展，为实现经济、社会、环境层面的可持续发展做出贡献；希望积极实现南非能源产业转型、建设具有可持续性的能源部门，通过多元化的能源结构，包括石油、新能源等，使南非的发电能力翻番；加强核能源供应链的建设，实现核能源生产的本地化。

2.3.2 基础设施建设

基础设施建设对促进非洲发展至关重要。非洲开发银行实施的基础设施发展计划（PIDA）项目将重点开展基础设施建设，为国际合作伙伴提供了与非洲国家合作的多种机会。PIDA目前确定了6个水电项目、4个能源运输走廊项目、1个石油管道项目、1个类似项目，需要近400亿美元的投资。而非洲国家已将中国作为主要投资伙伴。

南非在积极参与PIDA项目的同时，还开展了18个总统批准实施的国家战略性基础设施项目，项目总投资约4万亿兰特。南非政府在充分发挥经济发展潜力的同时，也在思考生态基础设施的状况。南非政府正在设计第19个国家战略基础设施项目，重点关注的就是生态基础设施，选择水资源作为目标，在战略性水源地开展相关工作。

3 引导中国企业可持续“走出去”

近年来，随着中国实施“走出去”战略，开展对外投资的步伐明显加快，企

业对外投资的领域、数量、规模在不断增强。据商务部统计,2013年中国境内投资者共对全球156个国家和地区的5090家境外企业进行了直接投资,累计实现非金融投资901.7亿美元,同比增长16.8%。截止到2013年底,我国累计非金融类直接投资5257亿美元,其中在非洲投资约占5%。从行业构成来看,中国对外直接投资门类齐全,且重点比较突出,有大约90%的投资流向了商贸服务、采矿、批发零售、制造、建筑和交通运输六大行业。

可以说,可持续的“走出去”是中国政府、金融界和企业界面临的共同挑战。近年来,中国企业边“走出去”、边污染的指责不绝于耳。在中国企业不断交国际环境“学费”的过程中,中国政府和金融机构则开始不断开展和丰富“走出去”的政策试验。

3.1 政府引导企业可持续走出去

中国对外投资正在快速发展。根据联合国贸发会议的统计表明,2012年中国是世界第三大对外投资国,仅次于美国和日本。2013年,习近平主席在博鳌论坛上提出,今后5年中国的对外投资将达到总额5000亿美元。贸发会议对世界各国投资促进机构的调查表明,中国是最有前途的外国直接投资来源地之一。

如何引导中国海外投资企业的环境责任问题已成为国际社会共同关注的问题。中国政府已逐步重视中国企业的社会责任问题以及企业对东道国可持续发展的贡献。

首先,在商务部门下发的文件中,明确提出了要求和倡议。文件要求企业在“走出去”过程中严格遵守当地的法律法规,履行必要的社会责任,与当地人民和睦相处,积极参与公益事业、慈善事业和环境事业。

其次,发布指导性文件。在借鉴国际经验理念的基础上,结合中国国情,商务部和环境保护部共同制定了《对外投资合作环境保护指南》,倡导企业树立环保的理念,依法履行环保的责任,要求企业遵守东道国的法律法规,履行环境影响评价、环保应急管理义务。同时,鼓励企业与国际接轨,研究和借鉴国际组织、多边机构采取的环保原则、标准和惯例。

再次,加强企业社会责任培训。近几年开始通过举办各种培训班、研讨会、论坛等方式,帮助中国企业“走出去”,熟悉国际惯例和国际通行的规则,不断提高企业的社会责任意识。

3.2 银行对海外投资的审查

中国企业“走出去”面临着巨大的政治、环境风险。在中国加入了世界贸易组织（WTO）的今天，贸易的摩擦仍然很多。根据商务部的统计，2013 年共有 19 个国家或地区对中国发起了贸易和经济的调查，比 2012 增长了 18%，不但来自成熟的工业化国家，也来自发展中国家和新兴的工业化国家。中国连续 18 年成为受到反倾销调查最多的国家，中国企业“走出去”阻力重重。

中国进出口银行根据中国企业“走出去”遇到的各种障碍和风险，制定了中国企业“走出去”风险指向标，环境保护作为其中一环（见表 1）。2007 年，中国进出口银行颁布了《中国进出口银行贷款项目环境与社会评价指导意见》，明确列出了口行发放贷款的环境和社会责任要求，规定“在贷款审查时，除考虑贷款姓名的经济效益外，还要考虑社会效益和环保要求”。中国进出口银行对海外投资项目的审查程序如下：项目必须经过环境社会影响评价，并通过我国和东道国的审批，所执行的评价标准按照东道国标准、中国标准、国际标准依次选取。

表 1 中国进出口银行关于中国企业“走出去”的风险指向标

序号	风险指向标
1	国家安全
2	环境保护
3	宗教与社会信仰
4	工会问题
5	恐怖袭击
6	土著居民问题
7	投资所在国的民主进程
8	战争问题

4 创新中非绿色发展合作

非洲是中国重要的海外市场、投资目的地和能源供应地，非洲的发展也需要中国的经验、技术、资金和人才，中非是命运共同体，共同利益不断增多。中国和非洲的发展离不开对方，离不开平等互利的务实合作。中非环境合作作为中非