

· 非洲气候变化专题 ·

## 从边缘到中心：南非气候政治发展析论\*

赵 斌

**内容提要** 1994年，南非政府创建国家气候变化委员会，正式开启气候政治议程。1997年和2002年，该国分别批准了《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》。而在2009年召开的哥本哈根气候大会上，南非作为“基础四国”之一，成为全球气候变化议题的重要参与方，与其他新兴大国共同重塑和影响全球气候治理议程。伴随着南非气候政治“从边缘到中心”的发展进程，该国通过加强与非洲其他国家、新兴经济体大国的互动，参与全球多边合作机制，以及推进双边对话与合作等方式，开展气候外交，表达南非的气候政治立场与利益诉求。在后《巴黎协定》时代，南非需破解跨部门和气候治理行政部门之间政策协调不足、公共部门治理水平和技术能力不足、气候融资与可靠性信息数据不足等难题，努力完善有关减缓气候变化的机制建设，推动国内经济与社会实现低碳发展和绿色转型。

**关键词** 全球气候治理 《巴黎协定》 南非 气候政治 绿色低碳发展

**作者简介** 赵斌，西安交通大学马克思主义学院国际问题研究中心执行主任、教授、博士生导师。

作为自然现象的气候变化古已有之，工业化时代以降，因人类社会生产和人的活动造成的气候变化，一般可称为“人为气候变化”（Anthropogenic Climate Change）。国际社会与气候变化相关的争论似从未停歇。作为环境议题

---

\* 本文系笔者主持的国家社科基金青年项目“新时代中国气候外交的理论基础与实践路径研究”（19CGJ043）的研究成果，得到第二批陕西省“高层次人才特殊支持计划”（哲学社会科学、文化艺术类）青年拔尖人才支持计划资助。匿名评审专家提出了极富启发的修改意见，西安交通大学马克思主义学院国际问题研究中心博士生谢淑敏和唐佳对本文相关数据进行了整理校对，笔者在此一并感谢，文中谬误由笔者承担。

的气候变化,悄然兴起于20世纪70年代初,其重要性虽一度为冷战阴霾所遮蔽,但伴随人类环境意识的觉醒,气候变化议题逐渐映入国际政治视野,并嵌入全球议程。2009年召开的哥本哈根大会一再为学界、政界、媒体和公众等反复提及,由此气候变化议题成了国际社会近十年来的热门话题之一。

在推崇理性和问题解决进路的思维定式下,人们思考全球性问题,必然呼唤全球治理。尽管针对某一个或某一类全球性问题的治理似乎“治标不治本”,但寻求全球问题的化解之道亦难免成为国际行为体或主动或被动融入世界体系的必要初始步伐,全球气候治理概莫能外。那么,当前全球气候治理的主要难题是什么?从2018年卡托维兹气候大会、2019年马德里气候大会,到2020年原本应召开却因疫情而迟滞的格拉斯哥气候大会(联合国气候变化框架公约第二十六次缔约方大会被迫延期并于2021年11月召开),参会方围绕《巴黎协定》的实施细则,一再陷入谈判僵局,这表明全球气候治理失灵的核心症结仍在于全球气候政治公正性不足。其中,非洲国家适应气候变化及其能力建设仍有待国际社会的广泛关注和支持。

气候变化作为后工业化时代“反思”发展代价的全球问题,非洲大陆虽总体几乎不必承担历史责任,却是受气候变化冲击最为严重的地区,因而气候政治也是非洲研究中亟需关注的理论和现实问题。<sup>①</sup>南非作为新兴大国群体的核心成员之一,同时也是非洲地区代表性国家之一,其气候变化关切和立场,尤其自2015年《巴黎协定》诞生以来,又经历了哪些新的动态调整?2009年哥本哈根气候大会缔结的《哥本哈根协议》虽犹如一纸空文,但其间突现的“基础四国”(BASIC),已经成长为全球气候治理的“第三条道路”的引领者之一。2010年,南非加入金砖国家机制,金砖国家的代表性和国际政治意义也因而得以极大拓展,并在此多边国际平台上商讨气候变化议题,进一步形成了新兴大国参与全球气候治理的群体化机制。<sup>②</sup>从矛盾的一般性来看,全球气候治理关乎对大自然的尊重,也关涉人类社会公平正义的实现;而从矛盾的特殊性来看,南非的独特身份无可替代,对其气候政治立场演化

① 詹世明:《应对气候变化:非洲的立场与关切》,载《西亚非洲》2009年第10期,第42~49页。

② 赵斌:《全球气候治理的“第三条路”?——以新兴大国群体为考察对象》,载《教学与研究》2016年第4期,第73~82页;赵斌:《群体化:新兴大国参与全球气候治理的路径选择》,载《国际论坛》2017年第2期,第8~15页;左品、蒋平:《金砖国家参与全球气候治理的动因及合作机制分析》,载《国际观察》2017年第4期,第57~71页;赵斌:《全球气候政治的群体化:一项研究议程》,载《中南大学学报(社会科学版)》2018年第5期,第138~146页。

和政策路径进行纵向分析，以及聚焦后巴黎时代南非气候治理难题及对策的横向思考，亦尤为必要。

## 一 南非面临的全球气候政治新形势

2015年12月《巴黎协定》的通过和次年的快速生效，是全球气候治理进程中的里程碑事件，标志着全球气候治理开启了自下而上治理新阶段，开始迈向后巴黎时代全球气候政治进程，独立于以国家为中心的多元化、多层次和自下而上的各行为体气候行动应运而生。《巴黎协定》的实施在许多方面代表了全球气候政治的结构性的转变。由此，全球气候政治新形势至少表现为如下几个方面：

第一，全球气候治理机制趋向公正化合理化。《巴黎协定》标志着全球气候政治的发展进入新阶段，突破了之前仅对工业化国家具有法律约束力的责任划分方式，各国在碳排放份额这一气候谈判核心问题上的利益冲突似因之而相对缓和。<sup>①</sup>其一，《巴黎协定》重新解读了“共同但有区别的责任”原则，突出统筹参与主体的广泛性和差异性。作为《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)的核心原则，“共同但有区别的责任”诞生伊始，就将重点放置在“区别”上，即在气候变化面前全人类休戚与共，但发达国家占用大量自然资源且享受了环境红利，因此需要为当前温室气体排放状况及气候环境危机而承担主要历史责任。作为补充机制的《京都议定书》亦延续了这种叙事偏好。一旦涉及“区别”，气候治理的政治性则凸显，气候变化这样的非传统安全议题也如传统安全议题一样充满一定程度的零和色彩，国际社会对责任的划分方式存在争议，《联合国气候变化框架公约》与《京都议定书》都不免流于美好愿景。《巴黎协定》的诞生有望打破这种僵局，如该协定首次要求在“共同但有区别的责任”原则基础上给出“国家自主贡献”；从参与主体上看，《巴黎协定》几乎把世界上所有国家囊括在内。由此可见，《巴黎协定》在“共同”责任上的权重有所增加，并且随着新兴经济体国家群体崛起和发展中国家综合国力的提升，“共同”与“区别”的天平逐渐趋平。即使

---

<sup>①</sup> Naghmeh Nasiritousi and Karin Backstrand, “International Climate Politics in the Post – Paris Era”, [https://nordregio.org/wp-content/uploads/2018/10/International-Climate-Politics-in-the-post-Paris-era\\_Nasiritousi.pdf](https://nordregio.org/wp-content/uploads/2018/10/International-Climate-Politics-in-the-post-Paris-era_Nasiritousi.pdf), 2021-10-23.

如此,《巴黎协定》在约束力考量基础上还是充分考虑到了参与主体的差异性,发展中国家缔约方(尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家)的具体需求和特殊情况,都在其中得到体现。

其二,《巴黎协定》强调从“自上而下”式强制减排到“自下而上”式的国家自主贡献,减排任务需兼顾“广泛性”和“灵活性”的统一。《联合国气候变化框架公约》明确了发达国家应当率先承担减排责任,以及履行向发展中国家提供资金技术支持的义务。根据公约附件一与附件二对发达国家的划分,该公约用大篇幅详细列举了对各缔约方的排放要求,对发达国家的温室气体排放严格把控,而对发展中国家未有明确限制。相比之下,《京都议定书》虽以量化的形式分配了发达国家的强制性减排目标,但其出台的清洁发展机制、联合履行机制、国际排放贸易机制等,则一定程度上缓解了发达国家的减排压力,也为发达国家协助发展中国家应对气候变化问题提供了具体可行的路径。就减排任务而言,二者均强调“自上而下”式减排指标,主要温室气体排放大国不愿接受强制减排甚至退出全球协议,全球气候治理进程因而一度陷入僵局。《巴黎协定》则通过“自定目标—国际评估”体系,实施“自下而上”的“自主贡献”方式。这样,缔约方既可依据国情设置具体目标,从而实现国内气候政治与国际减排目标的双层互动,又可根据实际需求催生出一系列降低成本提升效率的减排和监督新机制。另外,《巴黎协定》虽在参与主体上是广泛性的,但在减排方式上则进一步引入减缓、适应、资金、技术、能力建设等具体议题,增强了减排路径的灵活性和可操作性。简而言之,后巴黎时代全球气候治理机制愈发趋向公正、合理,既有望敦促发达国家在气候治理中发挥主导作用,又使发展中国家在谋求经济发展的同时努力实现经济转型,以在较大程度上体现公平与效率之均衡。

第二,全球气候治理机制趋于多元化。《联合国气候变化框架公约》《京都议定书》《巴黎协定》在全球气候政治中发挥了制度化作用。当前,全球气候政治形势日趋复杂多变,各行为体拥有更多的自主性,涌现出不少“自下而上”的多边气候外交方式。此外,鉴于应对复杂性气候变化问题的需要,《联合国气候变化框架公约》以外的非正式国际机制亦应运而生,具体表现为一系列多领域的机构、论坛、跨国倡议频现,以期在《联合国气候变化框架公约》外寻求气候变化挑战的应对之道。例如,二十国集团作为国际经济合作的主要机制,其成立之初仅举行财长和央行行长会议,就国际金融货币政

策、国际金融体系改革、世界经济发展等问题交换看法，但目前其议程范围已经扩大到应对气候变化等议题领域。<sup>①</sup> 2020年11月9日，中国生态环境部副部长赵英民和气候变化事务特别顾问解振华应邀出席“中德欧实现气候新目标的路径”非正式圆桌对话，聚焦中欧各自最新宣布的应对气候变化中长期目标和愿景，就其实现路径、短期影响及深化中欧气候变化合作展开讨论。<sup>②</sup> 可见，后巴黎时代国际气候治理机制向多元化发展，体现了各行为体对气候机制的进一步塑造。这些机制相互交叠，同一行为体往往穿梭于不同的气候治理机制中，在参与《联合国气候变化框架公约》强有力行动机制的同时，利用灵活的非正式国际机制进行补充，寻求最为贴回国别或区域利益的协调安排。这样的机制多元化态势的确为全球气候政治发展提供了新的机遇，但也需要辩证看待且审慎应对其带来的新挑战。<sup>③</sup>

第三，非国家行为体的参与能力和地位显著提升。《巴黎协定》的达成巩固了混合多边主义架构，使非国家行为体参与全球气候治理成为可能，并反映了国际气候治理格局的转变。其中，非政府组织、商业团体、科研机构、工会、私人企业、跨国公司和地方政府等在限制全球变暖的负面冲击方面发挥了积极作用，这一定程度上缓解了国家在资金不足、减排缺口较大等方面遇到的难题。当前，全球气候治理虽仍面临着巨大压力，但非国家行为体参与治理的积极性和能力得到极大释放。其一，参与者数量大幅增加。越来越多的城市、地方、私人企业、民众等非国家行为体参与到气候治理领域。例如，2017年6月1日，特朗普政府宣布退出《巴黎协定》当天，华盛顿、加利福尼亚、纽约三个州的州长联合宣布成立美国气候联盟（United States Climate Alliance），截至2018年9月11日，已有17个州加入该联盟。<sup>④</sup> 在全球气候治理领域，非国家行为体在《联合国气候变化框架公约》进程中表现得愈来愈活跃，如建立气候俱乐部、可再生能源及能源效率伙伴关系、亚太

① “G20”，<https://www.g20.org/en>，2021-10-01。

② 中华人民共和国生态环境部：《“德欧实现气候新目标的路径”开展非正式圆桌对话》，2020-11-09，[https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202011/t20201109\\_807079.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202011/t20201109_807079.shtml)，2021-10-23。

③ Andrew J. Jordan, “Emergence of Polycentric Climate Governance and its Future Prospects”, *Nature Climate Change*, Vol. 5, No. 11, 2015, pp. 977-982.

④ United States Climate Alliance, “Fighting for Our Future: Growing Our Economics and Protecting Our Communities Through Climate Leadership”, 2018 Annual Report, [https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbf18b27d4da21c9361/t/5b9bda1d1ae6cf830c7f80a7/1536940617096/USCA\\_2018+Annual+Report\\_20180911-FINAL.pdf](https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbf18b27d4da21c9361/t/5b9bda1d1ae6cf830c7f80a7/1536940617096/USCA_2018+Annual+Report_20180911-FINAL.pdf)，2021-10-23。

清洁发展与气候伙伴关系等。其二，各行为体参与能力提升。非国家行为体对气候治理的参与度逐步加大，一定程度上亦彰显其参与和治理能力的提升。虽然早期学者大多讨论非国家行为体是否挑战主权国家中心地位，但近年来其研究重点已转移到对全球治理的影响中来，并普遍认可非国家行为体在全球气候治理中的独特作用，体现在信息共享、规则设置、能力建设等方面。例如，非国家行为体在自愿承诺减排方面发挥积极作用，这体现在民间社会和国家自主贡献研究组织的独立评估中。可持续能源服务与创新公司（Ecofys）和气候分析组织（Climate Analytics）等机构组成的气候行动追踪器联盟（CAT）<sup>①</sup>，基于独立的科学分析，跟踪、评估和监测各国的自主贡献目标进展。同样，世界资源研究所（WRI）的气候数据浏览器工具（CAIT）对《巴黎协定》通过的国家自主贡献进行了独立评估。欧洲投资银行（EIB）于2019年11月发布新的能源贷款政策，宣布到2021年底终止对传统能源项目投资，并逐步增加对低碳环保技术的支持。其三，参与途径多样化。非国家行为体除了直接参与联合国或主权国家举办的各种气候会议之外，也可以召开全球气候大会、成立公益组织或联盟，以推动气候治理，或通过更加灵活的机制来影响气候谈判进程。2015年5月，由世界各国高校青年学生成立的世界大学气候变化联盟（CAUC），围绕气候相关技术、经济、政策等议题，联合民间力量共同组织协调，开展联合教育项目和气候课程的系统建设，展现大学生在应对气候变化行动中的使命。

第四，新兴大国积极参与全球气候治理，为全球气候政治发展注入新活力。近年来，在全球气候治理制度化背景下，以巴西、南非、印度、中国为代表的“基础四国”等新兴大国群体崛起，给全球气候治理机制带来重要影响。“基础四国”倡导各国致力于低碳经济发展，同时通过交流合作经验、提供资金和技术支持等方式积极推动应对气候变化的南南合作。“基础四国”无论在国际气候谈判，还是双边或多边合作进程中都取得了显著成就，对巩固发展中国家战略阵营、维护发展中国家整体利益等具有重要作用，有助于推动发展中国家在应对气候变化问题上实现互利共赢。

随着“基础四国”为代表的新兴大国经济实力的快速增长，并联合其他发展中国家共同应对气候变化，发达国家不得不重新思考新兴大国在全球气

---

<sup>①</sup> <https://climateactiontracker.org>, 2021-10-23.

候治理领域发挥的重要作用。尤其在相对缺乏统一国际领导者的背景下，全球气候治理的未来更多由新兴大国塑造，无论是“基础四国”群体内还是群体间互动，都使得发达国家不能再低估这一多边气候治理机制的作用。中国在气候谈判问题上的身份与立场有所变化，从最初的被动参与到主动参与，当下则成为积极引领者之一。党的十八大以来，中国气候外交政策开始转向“奋发有为”。一方面，中国同现有其他行为体对话，寻求与其他国际合作机制间的对接路径，积极参与国际组织、国际制度、国际机制等平台下的双边与多边国际合作；另一方面，积极主动为全球气候治理提供中国方案、贡献中国智慧，在减缓和应对气候变化问题方面亦积累了宝贵经验。巴西在应对气候变化方面也有其鲜明特色。巴西自然资源丰富，经济发展颇具规模，民众环境保护意识较高，因而巴西可能在全球气候治理中扮演重要角色，即对内注重发挥政府职能，鼓励私营部门和非政府组织的积极参与，充分发挥不同利益方的优势，提升气候治理成效；对外努力充当发达国家和发展中国家之间的“协调者”，开展有关亚马孙雨林保护的三方合作，以有效推动气候谈判进程。相比其他新兴大国，印度应对气候变化的首要任务是摆脱贫困，推动社会经济发展。在有限资金的援助下，印度在气候治理方面一直强调公平正义，并呼吁加强全球气候治理的国际合作。南非作为非洲大陆的“代言国”之一，其对外合作一度以“非洲复兴”为主要目标，力图在凝聚非洲国家联合力量方面发挥重要作用；尽管南非在减缓和适应气候变化方面的优势似并不显著，但南非利用其地理条件、社会资源、本土文化等开展应对气候变化的南南合作，把减缓、适应、资金和技术转移机制列为主要议题。正如2009年哥本哈根气候大会所示，“基础四国”已经成为推进国际甚或全球气候谈判的关键，在全球气候政治互动的中心舞台扮演着不容忽视的重要角色。<sup>①</sup>

当然，全球气候政治新形势、新变化还远不止如上四个方面，但总体上，后巴黎时代国际气候政治仍强调国家间气候政治互动，其新变化、新动态则是由《巴黎协定》及其机制进程引发的。随着南非参与全球气候治理角色发生变化，南非气候政治的发展亦需关注全球气候政治演进与变迁的新特点、新形势，抓住后巴黎时代全球气候治理的新机遇，实施积极应对气候变化的国家战略。

---

<sup>①</sup> Praful Bidwai, “The Emerging Economies and Climate Change”, [https://www.tni.org/files/download/shifting\\_power-climate.pdf](https://www.tni.org/files/download/shifting_power-climate.pdf), 2021-10-23.

## 二 南非气候政治的政策取向与国际角色

全球气候变化及其不利影响是人类共同关心的问题。但对于不同国家而言,气候条件、生态环境状况以及经济增长模式和水平,都与应对气候变化问题息息相关。

南非具有丰富的自然资源禀赋,同时气候变化脆弱性使其面临诸多挑战:水资源危机加剧、粮食安全受威胁、火灾与虫害增加、传染疾病蔓延、地方生物多样性受损,1/3 的人口遭受气候变化负面冲击。<sup>①</sup>换言之,气候变化极大影响着南非的水资源、粮食安全、居民健康、基础设施和环境建设,包括生物多样性和生态系统。例如,气温升高和二氧化碳增加,草原生物群落可能因之面临木本植被的严重破坏;夏季和冬季降雨量的紊乱,可能影响农业对灌溉条件的需求;若减缓和适应气候变化等行动无以为继,洪涝和干旱等极端气象灾害亦可能频发,这可能会给水资源、卫生条件和经济因素等带来一系列的负效应。因此,南非参与全球气候治理具有客观诉求。南部非洲国家,尤其南非作为代表该次区域最大的经济体,其气候变化脆弱性还表现为天气条件、恶劣的地形及自然经济因素。何况,气候环境问题此时早已悄然超越单纯的科学问题并跨越主权民族国家藩篱,既需要本土化的国别、区域等多个层面加以应对,又呼唤全球协调、协作乃至合作。

南非自然地理和社会条件的多样性,客观上决定其需要在各治理层面对气候变化作出协调和动态反应,如中央政府提供较为全面的政策框架、管理和技术支持,地方政府则应彰显其执行力,将气候行动作为跨部门的地方优先事项,并纳入国家政策和决策。后冷战时代以来,南非经济属于资源密集型,在能源资源方面则体现为“碳密集型”,它是世界上煤炭资源大国,其储量和产量均在世界上占重要地位。据估计,南非所生产的煤炭近 75% 用于国内,该国约 80% 的能源来源于煤炭供应。<sup>②</sup>因此,燃煤发电和直接能源使用既推动了南非经济发展,又确实因年人均二氧化碳和甲烷排放量攀升,而在 20 世纪 90 年代初期南非被视作影响气候变化的国家之一(按绝对值计算位列

<sup>①</sup> 赵斌:《新兴大国气候政治群体化的形成机制——集体身份理论视角》,载《当代亚太》2013 年第 5 期,第 125 页。

<sup>②</sup> [Http://news.afrindex.com/zixun/article11993.html](http://news.afrindex.com/zixun/article11993.html), 2021-11-30.



全球第 18 位)，人均排放量甚至高于全球平均水平。<sup>①</sup> 在此时期，南非开始关切全球气候变化和环境问题。不过，需要指出的是，南非尝试参与应对全球气候变化问题，在推动全球气候治理方面持续发挥重要作用，其明确的历史起点则是 1994 年新南非的诞生。南非政府坚持要求工业化强国承担气候变化的历史责任，以采取更多举措来减少温室气体排放，为发展中国家应对气候变化提供资金支持。

1994 年前的南非固然也有参与环境政治的相关记录，如 1992 年参与《联合国气候变化框架公约》，但由于该国实行近半个世纪的种族隔离制度（其种族歧视甚至长达 350 年之久），因而气候环境问题并未引起当政者的足够重视。南非的被殖民和种族隔离史给人们带来长久的精神创伤，因之迫切希望减轻贫困和不平等状况，况且其能源部门中的不平等现象极为严重。<sup>②</sup> 种族平等似乎并非气候政治的核心要素，但在南非，这个问题却首当其冲。1994 年对南非而言无疑是一个至关重要的历史节点，该国开始成长为真正意义上的“非洲大国”，并逐步建构起地区大国、中等强国和新兴大国之三重身份，南非的角色塑造及身份定位自然也给其 1994 年来的内政外交带来深远影响<sup>③</sup>，当然也包括气候外交领域。新南非诞生后，非国大（ANC）成为南非执政党，气候变化起初并非其关切议题，只是通过一些利益集团或机构内部来讨论。南非气候政策的“早期”探索，也往往围绕其民主转型而展开，气候变化仅是次要议题。1994 年国家气候变化委员会（NCCC）这一早期利益相关者协商平台的创建，被视作南非气候政治发展起点的标志。

1999 年，南非工会参加国际劳工大会，其间涉及环境可持续相关问题讨论，但南非的这些国际政策宣示尚缺乏强有力的国内政策回应。在此时期，南非气候行动紧跟国际时间表和政策框架，注重技术层面的气候政策规划。及至 2002 年，南非编纂了第一份排放清单，于 2004 年制定了“气候变化应对战略”（NCCS），2005 年在约翰内斯堡召开“即刻气候行动”（Climate Action Now）会议，吸纳 600 位来自政府、商界、学界和公民社会团体的代表

---

<sup>①</sup> Ian Rowlands, “South Africa and Global Climate Change”, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 34, No. 1, 1996, p. 165.

<sup>②</sup> See Kathryn Hochstetler, *Political Economies of Energy Transition: Wind and Solar Power in Brazil and South Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 2020, pp. 1 - 29.

<sup>③</sup> 卓振伟、罗建波：《南非的对外援助：身份定位与战略选择》，载《西亚非洲》2021 年第 5 期，第 103 ~ 129 页。

参会，相对正式地开启了南非国内气候政治议程。<sup>①</sup>同时，南非开始尝试发展可再生能源，如根据可再生能源独立电力生产采购计划（REIPPP），南非政府允许私营部门参加竞标，向国家电网供应可再生能源；<sup>②</sup>再如，2003年南非发布《可再生能源白皮书》，确立旨在建立新的能源产业的长期目标，以提供完全无补贴的化石燃料替代品。通过加大投入可再生能源研究和开发，鼓励提高能源效率，增加可再生能源技术的使用，并减少排放，政府开始实施确保减排行动的关键政策。然而，能源政策与气候政策间却存在某种逻辑断裂，南非自2006年以来制定碳税的主要驱动力并非主要源于气候政策，而是基于其税收政策的宪法授权和环境定价领域的国际发展。因此，既超越气候和能源问题、实现公平转型，又能影响到与之密切相关的能源部门，这对南非而言并非易事，其大多举措都很难做到兼容且行之有效。

环境事务部（DEA）是南非制定和实施气候政策的主要政府机构，但其影响力有限。毕竟，南非的气候政策往往还涉及矿产资源和能源部、经济发展部、公共企业部、财政部，以及贸易、工业和竞争部等关键的政府部门。与国内具体的能源政策迟缓形成反差，南非积极制定长期的国家气候变化政策，根据内阁授权，南非气候变化长期减缓图景（LTMS）进程正是2006年启动的。当时，环境事务和旅游部是南非的气候变化政策协调中心，极力推动南非气候变化长期减缓图景进程，体现该国中长期应对气候问题的发展规划，增进科学家和决策者之间的知识交流，促进不同利益相关者网络间的沟通。南非以十年为周期，举办一些国内协商会议，以及规划关于减缓与适应气候变化的长期愿景。<sup>③</sup>2007年，联合国为南非第二次国家信息通报（SNC）的编制提供了资金，南非国家气候变化委员会因之亦认为南非第二次国家信息通报应该更好地利用这些资金，给出一个最新、全面、准确的报告，来概述南非气候变化问题。基于国内这些前期基础和准备条件，南非在2007年底

---

<sup>①</sup> Peter Lukey, “The South African National Climate Change Response Policy – an evidence – based policy – making case study”, Department of Environment, Forestry and Fisheries, 2020, pp. 6 – 7, [https://www.dffe.gov.za/sites/default/files/reports/nccrp\\_nationalclimatechange\\_responsepolicy\\_casestudy.pdf](https://www.dffe.gov.za/sites/default/files/reports/nccrp_nationalclimatechange_responsepolicy_casestudy.pdf), 2021 – 11 – 17.

<sup>②</sup> Kathryn Hochstetler, *Political Economies of Energy Transition: Wind and Solar Power in Brazil and South Africa*, pp. 47 – 48.

<sup>③</sup> “Climate Trends and Scenarios for South Africa: Long Term Adaptation Scenarios: Together Developing Adaptation Responses for Future Climates”, <https://www.sanbi.org/sites/default/files/documents/documents/ltasclimate-trends-and-scenarios-tech-report2013low-res.pdf>, 2021 – 10 – 23.

的巴厘岛气候大会（联合国气候变化框架公约第十三次缔约方大会）中开始寻求气候变化应对方面的某种全球领导者地位，因而表现得较为积极努力，如依托“七十七国集团+中国”平台，担任《京都议定书》框架下特设工作组的适应资金首席谈判代表，并当选为适应资金理事会的非洲代表。

2009年，为获取有关气候变化的关键数据，以用于气候变化绿皮书和白皮书相关政策讨论，南非环境事务部发布“国家气候变化应对政策”文件，该文件重点讨论了关于气候变化及其成因的科学进展、国际谈判及其对非洲的影响；分析气候脆弱性和适应，以及人类健康、农村生计和城市环境。

总体看，1994~2009年间的南非，已经具备一些助力气候政治发展的内生因素，但不论国内政治条件还是它与国际气候政治的互动，南非气候政治发展仍处于边缘地带：一方面，南非国内较为强势的（尤其化石燃料）能源产业及其相关政策，反衬出其气候政策及其行动的边缘化；另一方面，即使在全球气候政治进程中，根据“倒置的第二意象”抑或“双层博弈”逻辑<sup>①</sup>，南非在此时期更多是全球气候政治规范的“学习者”。南非不仅需要持续参与甚或寻求影响国际谈判进程，还不得不协调其国内利益相关者间的分歧，南非气候政治发展的阻力在某种程度上是内生的，这与该国当时的经济发展水平和基础条件密切相关。

2009年的哥本哈根气候大会（联合国气候变化框架公约第十五次缔约方大会）为南非提供了机遇，南非逐渐成为重塑与影响全球气候政治制度变迁的积极参与者之一。尽管哥本哈根气候大会因《哥本哈根协议》而备受苛责，但其最大亮点在于：以“基础四国”为代表的发展中国家成为全球气候变化议题的重要参与方，其独特作用不容忽视。实际上，在此之前，南非通过“印度巴西南非对话论坛”（IBSA）对三方感兴趣的议题进行政治磋商，气候议题及其他议题则是三方合作领域的拓展。<sup>②</sup>正因如此，2009年的哥本哈根气候大会可以看作南非气候政治发展“从边缘到中心”的转折点。“从边缘到

---

<sup>①</sup> Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, Vol. 32, No. 4, 1978, pp. 881–912; Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427–429; 赵斌:《印度气候政治的变化机制——基于双层互动的系统分析》, 载《南亚研究》2013年第1期, 第65~66页。

<sup>②</sup> Karl Hallding et al., *Together Alone: BASIC Countries and the Climate Change Conundrum*, Copenhagen: Nordic Council Publication, 2011, pp. 23–24.

中心”具有双重意涵：一是包括南非在内的“基础四国”成为参与 2009 年哥本哈根气候大会的新力量，此后，它们在引领全球气候治理进程的作用愈加突出，其国际影响力发生重大变化；二是全球气候治理“中心”角色折射到国内气候政治议题。尽管南非国内气候政治发展进程并不能与其国际行为或气候外交相匹配，但终于成为政府内阁、非国大、能源企业以及其他利益相关者政治议程中无法规避的中心议题。2011 年，南非出台了《国家气候变化应对白皮书》（NCCRWP）。根据白皮书，南非的碳排放将于 2025 年达到峰值，在十年内保持在同一水平，再到 2035 年开始下降。<sup>①</sup>

### 三 南非的气候政治立场与气候外交

就应对气候变化而言，南非面临着经济增长和碳减排的双重困境：南非既需要通过化石燃料驱动经济增长使“一切照常”（business as usual），又不得不推动碳减排。面对两难处境，南非政府充分认识到气候变化问题的重要性，于 1997 年批准了《联合国气候变化框架公约》，2002 年批准了《京都议定书》，且在约翰内斯堡还举办了首届可持续发展世界首脑峰会（WSSD）。如前所述，自 2009 年以来南非以更加积极的姿态参与全球气候治理议程。

基于南非的发展中国家身份及其经济发展现状，该国在应对全球气候变化问题上与其他发展中国家立场趋同。南非认为，气候变化对发展中国家构成了严重威胁，但由于各国历史责任、发展水平、发展阶段、能力大小等不同，发达国家应当对气候变化负主要责任，率先减少排放，即体现《联合国气候变化框架公约》“共同但有区别的责任”之原则。与此同时，国际社会需要给发展中国家一些碳空间来允许甚或帮助其实现发展目标，因为这关乎全球公正。进入 21 世纪以来，南非一直面临失业率不断攀升、贫困加剧、不平等现象加剧等经济与社会发展紧迫难题，减缓贫困和实现经济社会可持续发展是南非等发展中国家的首要任务。南非经济增长方式的转型并非一蹴而就，南非对煤炭能源的极度依赖，使其短期内很难实现向清洁技术路径转型。煤炭能源持续影响南非的排放量，减少温室气体排放量，不仅涉及能源供应的

---

<sup>①</sup> “National Climate Change Response White Paper”，[https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201409/nationalclimatechangeresponsewhitepaper0.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/nationalclimatechangeresponsewhitepaper0.pdf), 2021 - 10 - 23.

多样化（从煤炭转向低碳能源），而且还关乎南非依据这种能源转型来谋求新的发展路径。南非的确拥有较为优越的可再生能源资源（风能、太阳能），但这些资源仍有待进一步开发利用，这是一个渐进的过程。在此过程中，发达国家应向南非等发展中国家提供资金、技术和能力建设等方面的支持，使其能够适应和减缓气候变化。

随着国际社会对于绿色低碳发展观认识的深入，南非也以其独特方式日益推动应对气候变化的国际合作，开展气候外交。南非气候外交表现为多边合作的四大面向：与其他非洲国家接触、参与二十国集团（G20）及其他主要经济体论坛等大国论坛、与其他发展中国家（特别是其他新兴大国）互动、推进双边对话与合作等。

第一，与其他非洲国家进行气候政治互动。南非作为非洲地区大国，基于地缘联系，它与其他发展中国家尤其是其他非洲国家之间的关系，自然是南非气候外交的首要面向。南非曾作为非洲第一大经济体的地位持续了约40年之久，直到2010年国内生产总值被尼日利亚超越。自南非种族隔离结束以来，其作为一个中等偏上收入国家的地缘政治地位（邻国多为撒哈拉以南非洲的低收入国家），追求地区大国地位成为该国外交的重要驱动力。塔博·姆贝基（Thabo Mbeki）提出“非洲复兴”思想，将南非外交政策的重点定为面向非洲大陆。<sup>①</sup> 非洲是世界上发展中国家最为集中的大陆，南非与非洲其他国家在经济发展阶段上具有一定同质性。加之，进入21世纪以来，非洲国家联合自强声音渐增。由此，在气候外交领域，南非参与非洲联盟、非洲环境部长级会议、“非洲气候变化谈判代表小组”（African Group of Negotiators, AGN），可协调非洲国家在应对全球气候变化问题上的利益诉求和立场，如气候政治发展和政策设计偏向气候变化脆弱性和适应考量，强调非洲国家在可持续发展的框架上应对气候变化减缓问题。

第二，参与大国“俱乐部”或论坛。一些由发达国家或新兴经济体国家组成的大国“俱乐部”或论坛，如主要经济体能源和气候论坛（MEFEC）、八国集团会议、二十国集团会议等，极为关注气候变化议题。南非自20世纪90年代初开始参与这些“俱乐部”或论坛，八国集团、二十国集团、经济合

---

<sup>①</sup> Karen Smith, “International Relations in South Africa: A Case of ‘Add Africa and Stir’?”, *Politikon*, Vol. 40, No. 3, 2013, pp. 533 – 544.

作与发展组织等均已制定了较为具体的计划，且其气候议程更为紧迫。鉴此，南非努力把握和研究全球应对气候问题发展的新动向，如依赖经济合作与发展组织关于各种气候政策选项的研究，进行国内碳定价。但南非基于其国情，在国际论坛讨论一些应对气候变化问题而采取举措方面亦有不同想法，如二十国集团要求其成员国逐步取消化石燃料补贴，但在南非公共政策讨论中对此话题近乎失语。<sup>①</sup>

第三，与主要新兴经济体进行互动交流。2009年哥本哈根气候大会期间突现的“基础四国”，成为此后全球气候治理进程中的一大亮点，南非与该群体内的其他三国（巴西、印度和中国）相互协调、协作与合作，并在全球气候政治博弈中基本保持相同或相近立场。同时，“基础四国”又与“金砖国家”绝大部分成员重叠，可以说，“基础四国”和“金砖国家”为这些成员国间互动提供了双重主渠道，南非由此不再满足于过往在“七十七国集团+中国”机制中谋求其利益诉求，而亦可能通过“基础四国”和“金砖国家”平台来打造某种类属身份（能够代表非洲的新兴大国），重塑其地缘政治影响。2010年，南非加入“金砖国家”群体，亦相应拓展了“金砖国家”机制的地理范围和政治代表性——及至后巴黎时代，南非所依托的“基础四国”和“金砖国家”机制，仍具有持久的生命力和深远的影响力。<sup>②</sup>南非继续明确且更加坚定地将自身定位为发展中国家，同时又寻求“基础四国”和“非洲气候变化谈判代表小组”领导者双重身份之间的平衡，这显然存在困难。不过，2009年之后的南非似乐此不疲地穿梭于不同的气候政治群体，并主办了2011年的德班气候大会（联合国气候变化框架公约第十七次缔约方大会），开启“德班增强平台”。同年，南非内阁批准了《国家应对气候变化白皮书》，该白皮书得到“国家发展计划”（NDP）等总体战略和政策的支持。在德班气候大会上，南非劳工和环保主义者甚至联合组建起国际阵线，要求各

---

<sup>①</sup> OECD, “Effective Carbon Prices”, OECD Publishing, 2013, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264196964-en.pdf?expires=1634972835&id=id&accname=oid015108&checksum=4A4E9268586C9BB495F5D73CE96744D1>, 2021-10-23; Jesse Burton, Tawney Lott and Britta Rennkamp, “Sustaining Carbon Lock-In: Fossil Fuel Subsidies in South Africa”, in Jakob Skovgaard and Harro van Asselt eds., *The Politics of Fossil Fuel Subsidies and Their Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, pp. 229-245.

<sup>②</sup> Karl Hallding et al., “Rising Powers: The Evolving Role of BASIC Countries”, *Climate Policy*, Vol. 13, No. 5, 2013, pp. 608-631; Alexander Thompson, “Emerging Powers and Differentiation in Global Climate Institutions”, *Global Policy*, Vol. 11, No. S3, 2020, pp. 61-72.

国采取更多的气候行动。但我们也应看到，南非自身的国内政策却始终未能与其国际行动相匹配，尤其能源部门的变革始终是一个棘手难题。维持现状式能源政策偏好，总会在南非国内占上风。<sup>①</sup>

第四，推进与其他国家的双边对话与合作。南非的双边气候外交并不如上述三种方式活跃，但同样不容忽视，毕竟与发达国家的双边关系会影响流向南非的贸易和投资。<sup>②</sup> 在国际层面的气候政治中，南非与美国、澳大利亚、日本、欧盟国家之间保持互动甚或合作。南非希望在与其它发展中国家、“基础四国”和发达国家交往时寻求平衡。南非较为重视参与双边对话及相关论坛带来的国际声望，且南非历来是《联合国气候变化框架公约》进程的坚定支持者，它对双边对话与合作的广泛参与仍基于一项前提，即这些论坛或平台在讨论气候变化议题时，与《联合国气候变化框架公约》不违和。南非自2009年以来一直参与金砖国家机制建设，于2015年担任七十七国集团轮值主席国，还同一些关键的气候政治行为体，如德国、韩国建立起较为稳固的双边关系，成为后来《巴黎协定》框架下的技术合作伙伴。<sup>③</sup>

需要指出的是，南非穿梭于不同的国家群体和多边机制，相关互动与合作甚至并不限于气候变化议题，还可能因议题联系而扩展至贸易、发展与合作协议，甚至可能进一步包括与能源相关的其他领域，如清洁煤技术、碳捕获与碳封存、清洁高效能源等。由于气候变化这样的全球问题本身就带有复合安全色彩，这需要南非利用多元化国际平台，穿梭于不同的谈判群体，且互动内容有所拓展。

## 四 南非的气候治理行动与面临的难题

后巴黎时代全球气候政治发生新变化。《巴黎协定》所倡导的国家自主贡

---

<sup>①</sup> Emily Tyler and Kathryn Hochstetler, “Institutionalising Decarbonisation in South Africa: Navigating Climate Mitigation and Socio-economic Transformation”, *Environmental Politics*, Vol. 30, No. S1, 2021, pp. S190 – S191.

<sup>②</sup> Candice Moore, “Twenty Years on, It’s All Academic: Progressive South African Scholars and Moral Foreign Policy After Apartheid”, *Politikon*, Vol. 40, No. 3, 2013, pp. 545 – 563.

<sup>③</sup> Alan Alexandroff, “South Africa in a Complex Global Order: How and Where to Fit In?”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, pp. 249–268; Deon Geldenhuys, “The Weak Domestic Base of South Africa’s Good Global Citizenship”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 4, 2015, pp. 411 – 428.

献为所有缔约方建立了新的共同框架；《巴黎协定》涵盖面广，几乎囊括此前全球气候谈判的所有关键内容，还为各国尽快达到碳排放峰值制定了长期路线图，并规定成员国通过每五年全球评估并更新国家自主贡献情况，可称为“雄心机制”（Ambition Mechanism）或“棘齿机制”（Ratchet Mechanism），以期推动减排进程“只进不退”，且希望通过“自下而上”式国家自主贡献来转变行为体的优先策略并推进全球合作。<sup>①</sup> 南非应对气候变化的立场较为持续而坚定，并继续通过《国家气候变化应对白皮书》等来实施具有前瞻性的国内气候政策，根据南非对《巴黎协定》的国家自主贡献，为缓解和适应气候变化开辟新路。

南非在2015年后巴黎时代气候政治发展大致可分为三个阶段：2016～2020年、2021～2025年和2026～2030年。南非通过采取一系列相关政策措施，以使南非的温室气体排放量在2020～2025年间达到峰值，在大约十年内保持稳定，并在此后绝对值开始下降。显然，即使不考虑2020年突如其来的新冠肺炎疫情变量，南非的排放量始终与其以煤炭为基础的经济增长紧密挂钩。尽管温室气体排放量上升幅度低于不采取减缓气候变化行动时的水平，但与《巴黎协定》预期目标相比仍明显存在差距。鉴于履约意味着南非经济不得不转向清洁能源驱动，而这离不开雄厚的财力和较尖端的技术支撑，如太阳能、生物能源、碳捕获和碳封存等技术，以及植树造林等，都需要大量的人力、物力、财力投入。换言之，后巴黎时代的南非气候行动在没有足够且充分的替代方案的前提下，尚无法达到《巴黎协定》的严格要求，否则会以牺牲减贫和可持续发展目标为代价。当然，《巴黎协定》的存续及其机制发展本身，于南非而言也意味着机遇。

为适应《巴黎协定》第四条要求，南非开始规划实现碳中和时间表，已于2020年2月向联合国提交其“2050年低排放发展战略”。该战略确定了高排放实体部门排放目标和碳预算方法，并包括提供部门就业弹性计划，以推动实现气候公正。2021年3月，南非发布国家数据中心更新草案，计划在2050年实现净零排放。南非还承诺在2026～2030年间将碳排放保持在17%～56%之间（以1990年为基准年）。这里需要指出的是，根据白皮书及其附属

---

<sup>①</sup> Thomas Hale, “Catalytic Cooperation”, BSG Working Paper Series, September 2018, <https://www.ox.ac.uk/sites/default/files/2018-09/BSG-WP-2018-026.pdf>, 2021-10-23; 赵斌:《新时代中国气候外交:挑战、风险与战略应对》,载《当代世界》2019年第3期,第35页。



技术文件，可以推断南非关于 2025 年甚或 2030 年的减排承诺无异于这些年份的实际排放水平，或大致等同于 2020 年的隐含排放水平。<sup>①</sup>

后巴黎时代以南非为代表的新兴大国参与全球气候治理的关键，始终在于如何践行《巴黎协定》相关细则。然而，南非参与全球气候治理及政策落实方面的难题一直存在，需破解自身困境。

第一，跨部门和气候治理行政部门之间政策协调不足。一般而言，一国应对气候变化的目标需要与其核心发展目标相协调，并制定长期规划。近十年来，南非环境部门应对气候变化议程的能力确有显著提升，不论过往祖马政府时期的环境事务部，还是当前拉马福萨政府的林业、渔业和环境部，都承担起大多数气候行动的重任。但这些部门往往根据国际气候谈判期望来发起倡议，而非完全遵循国内政治进程。后巴黎时代的南非仍面临紧迫的社会和经济挑战，如何在政治和经济条件基础上推动践行应对气候变化的目标，并寻求此类行动与国内各部门之间的政策协调，使得可再生能源与核能在南非的发展前景更为明朗，已然成为南非气候与能源政策走向的一个关键点。政策一致性是能源部门直接面临的挑战。例如，南非在为《巴黎协定》之国家自主贡献及相关政策落实而筹集资金方面缺乏有效协调，包括缺乏高层指导和明确的执行机构授权，且缺乏真正足够的驱动力而实现自上而下流动。个别部门机构在气候政策方面的作用和责任不甚明确，尽管该国也建立了一些气候政策协调机制或平台，如部际委员会（IMCCC）、政府间委员会（IGCCC）和国家气候变化委员会（NCCC）等，但相关部门机构和其他利益攸关方政策协调和践行气候政策的具体行动有时未能保持一致，行动的连续性充满不确定性。而碳预算和碳税政策提案之间的相互脱节甚或竞争，也反映了公共部门制定和实施气候政策方面的能力和效力不足，进而妨碍其释放政策信号及与其他利益攸关方，尤其是私营部门和投资方的无缝对接。

第二，公共部门治理水平和技术能力不足。有关气候治理政策一致性和协调性的不足，则导致相关政策高度“复杂”，进而平添不少执行障碍。例如，一些条条框框过于模糊，给那些不具备气候变化专门知识或没有足够时间和资源来了解气候变化的政策执行者带来困惑，一些私营投资者不能果敢

---

<sup>①</sup> Department of Environmental Affairs Republic of South Africa, “South Africa’s Second National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change”, November 2011, <http://unfccc.int/resource/docs/natc/zafnc02.pdf>, 2021-10-23.

将资金投向绿色低碳产业。南非公共部门治理水平不足，还体现在政策执行方面的督查不力。例如，南非公共电力公司艾斯康（Eskom）和已经私有化的能源化工公司萨索尔（Sasol），这两大公司的温室气体排放分别占据南非第一位和第二位，在实现该国碳减排自主贡献程度方面还有巨大差距，其原因与政府部门对主要排放者“治理乏力”有很大关系。

此外，后巴黎时代的气候变化所涉及的应对工作更趋复杂，这进一步给南非有限的人力资源带来挑战。例如，农业部门需要考虑提高能源效率，向低碳排放转型，以减少碳足迹，但这涉及更复杂的技术运用，需要开展更为广泛的跨部门、跨专业领域合作，便对政府及包括非政府组织和私营部门在内的其他利益相关者提出了更高的能力要求。同时，南非主要公共部门的工作人员，尤其技术人员流动率高，且在很大程度上依赖外部顾问来制定甚或执行政策，也使南非的公共治理能力面临严峻考验。与中央政府部门相比，省市级政府应对气候变化的技术能力更为欠缺；一些非政府组织和环保团体也存在能力短板现象，同样难以更广泛、更有效地参与气候问题辩论。

第三，气候融资与可靠性信息数据不足。充足的资金有助于政府履行职能，增强关键机构应对气候变化的能力。低碳和适应气候变化转型的政策实施，以及基础设施投资，都离不开资金支持。然而，资金短缺成为南非执行气候政策的最大障碍之一。其关键原因在于：长期以来南非缺乏全面且行之有效的气候融资战略，以确定支持气候行动的资源调配，并吸引外资。其中，南非各省为气候行动筹集资金尤其困难。城市或可能通过地方居住税为其提供资金，但省级气候融资则依赖国家拨款。资金缺乏导致各省参与气候行动受阻，融资不足招致连锁负效应，如各省从事应对气候变化工作的专业人员削减，弱化了气候治理能力。

融资难题还使南非处于与气候变化相关的可靠信息数据掌握不充分之窘况。众所周知，关于当前和未来温室气体排放的可靠信息数据，事关气候治理目标设定，尤其对国家自主贡献而言更是至关重要。南非自 2016 年以来经济持续低迷，加之当下新冠肺炎疫情仍肆虐全球，疫情几乎摧垮南非经济，失业率居高不下，一度引发社会动乱。在受疫情冲击的艰难情势下，关于碳排放预测和减缓气候变化的数据都需要改进，而排放密集型行业及其他气候政策反对者则可以继续诘难这类信息数据“漏洞”，并继续采取拖延策略，或以刺激经济复苏为由，使南非国内气候治理行动一再搁浅。

## 五 结语

南非参与全球气候治理，从国内和国际层面为气候政治发展注入了新的活力。国内层面，南非自1994年以来的气候政治发展由起初的边缘化，逐步成为经济社会发展和生态建设领域的中心议题；国际层面，南非在全球气候政治中的身份定位、外交行为，也反映了其借助气候变化这一非传统安全议题，从原属的世界体系边缘地带向中心舞台努力的发展进程。当然，南非气候政治发展的这种“从边缘到中心”式双层动态，也始终面临着“成长的烦恼”和困境，其气候行动雄心仍有待实践检验。

立足当下及可见将来，针对后巴黎时代南非参与全球气候治理进程中遭遇的种种难题，在机制方面，南非需要设立一个指定的牵头机构（而非环境事务部）来应对气候变化难题，其法定任务是严格监管气候变化问题。公允地说，南非政府仍可以缓解大部分风险，前提是该国需制定相关财政计划，优化金融和政策工具，并抓住经济转型的契机。例如，为应对干旱、海平面上升和飓风等问题，南非需要财政支持基础设施建设。随着全球气候治理行动的增加，国家增量减排的边际成本开始攀升。同时，强化南非政府官员和民众对气候变化风险和灾害后果的认知，也可能激发并增强南非参与全球气候谈判和落实全球气候变化公约的紧迫性。在解决减缓气候变化资金不足方面，南非可建立关于绿色经济转型的总统委员会，发起绿色基金倡议，有效推动资金筹集，拓宽气候融资渠道。<sup>①</sup> 另则，南非可与发达国家相关金融机构对接，吸引更多资金用于支付一系列经济转型或过渡成本，包括补偿排放密集型资产所有者提前关闭排放源的费用，从而推动南非经济向新的低碳产业转型。南非政府有必要通过适当的监测和评估框架，确保其应对气候变化的政治意愿能有效付诸实践。这种综合框架贯穿国内各层级治理，并全面落实有关气候治理的现有规则，如空气质量控制、碳税、可再生能源上网电价、碳捕获与碳封存、能源效率、太阳能系统、节能运输系统、可持续农业、垃圾处理、节水等。与此同时，政府需对涉及低碳经济转型的关键部门制定过

---

<sup>①</sup> Lere Amusan and Oluwole Olutola, “Paris Agreement (PA) on Climate Change and South Africa’s Coal – energy Complex: Issues at Stake”, *Africa Review*, Vol. 9, No. 1, 2017, pp. 43 – 57.

渡计划和时间表，如其时间表需要与电力公司和燃料部门的计划同时制定。为确保主要的利益相关者有效参与，动员企业、工会组织、地方政府和金融部门等共同参与，可对关停企业的工人进行技能再培训，以适应新岗位的工作要求。

2021 年格拉斯哥气候大会之后，南非在迈向碳中和的全球目标进程中，强化制度安排和能力建设十分关键。国家规划和政府决策进程须在整体经济中运行，不仅要求跨周期、长时段的周密行动，还应当与学界、公民社会和商业团体保持紧密联系。毕竟，迈向碳中和目标的时间跨度至少 30 年，政府层级间互动及其决策以及不同机构获取资金、技能、监管权的范围，都应被考虑在内。格拉斯哥气候大会期间，国际社会关注的一个焦点问题仍是资金落实，后巴黎时代气候政策调整与后疫情时代经济复苏需求，成为当下及可见将来各国普遍面临的双重压力。为提高南非在世界经济中的未来竞争力，该国需要培育和引入新的商业模式，灵活适应新的市场需求，创造更多的就业机会，减少贫困，增加国民收入。

从南非参与气候治理发展的前景看，近年新冠肺炎疫情的持续蔓延给南非带来诸多严峻挑战。本质上，全球气候变化和新冠疫情防控均属于全球公共问题，但在现象上，两者殊途却并不同归。疫情冲击之下亟待脱困的南非，当务之急是摆脱社会经济危机，或多或少阻滞了其参与全球气候治理的有效性和持续性，使其自 2009 年哥本哈根气候大会以及 2011 年德班气候大会以来的气候治理雄心有所受挫。需要指出的是，尽管当下南非国内的社会经济状况堪忧，但并不意味着该国必然减少气候外交投入，因为气候议题恰可能是南非近十年来“从边缘到中心”参与全球治理的关键领域，再加上其置身于新兴大国俱乐部和多边外交机制（尤其“基础四国”和“金砖国家”平台），即使出于战略“减负”考量，也不大可能轻易放弃气候外交。目前，南非大力推动低碳发展和绿色转型，同样可能助推其国内气候政治发展，也为南非未来与其他新兴大国一道推动全球气候治理进程增添谈判筹码。以南非为代表的非洲国家，正愈来愈多地加入到与联合国、中国的三方合作进程中，并依托“金砖国家”等国际机制，分享可再生能源相关专业知识和技术，利用现有的双边和多边渠道，尽可能拓宽与其他非洲国家，以及同中国、印度、巴西等为代表的其他新兴大国间开展应对气候变化的南南合作。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）