

南非应对气候变化与德班峰会

■ 张伟杰 / 文

近年来，南非在国际舞台上日益活跃，成为全球瞩目的一个新兴经济体。2011年11月，《联合国气候变化框架公约》第17次缔约方大会暨《京都议定书》第七次缔约方大会将在南非德班市举行。作为此次气候峰会的东道国，南非如何应对气候变化备受国际社会的关注。

气候变化对南非的影响

根据预测，到本世纪中叶，南非的沿海地区将升温1—2°C，内陆地区将升温2—3°C。^[1]因此，如果不采取减缓措施，气候变化将破坏南非业已取得的发展成果，并对南非未来发展带来难以低估的影响。综合来看，气候变化对南非的影响主要表现为：

一是恶化水资源形势。南非的用水资源原本就较为紧张，由于气候变化导致降水减少，水分蒸发增多，干旱加剧，从而使南非水资源形势更加严峻。

二是威胁粮食安全。气候变化对南非粮食生产的不利影响尤为突出。玉米产量大约占南非谷物产量的三分之二。如果气候变得更热和干燥，那么50年后玉米产量将减少10—20%。^[2]粮食的减产，将增加南非贫困人口的数量，抵消南非取得的减贫成果。

三是危及人民健康。令人担忧的是，气候变化带来的升温还将导致

南非疟疾疫区的扩大。目前，南非的疟疾疫区主要集中在东北部的小块地区。随着冬季气温的升高，疟疾疫区将会扩展到整个北方和东部省份。这将危及人民健康，增加南非抗疟任务的艰巨性。

四是损害生物多样性。气候变化对生物界有着明显影响，一些植物和动物种类濒临灭绝。例如，南非最大的野生动物园克鲁格国家公园就有66%的物种可能会面临消亡，其中包括97%的鸟类，^[3]这会重创南非的旅游业，给整个国家经济带来严重损失。

五是破坏沿岸基础设施和影响渔业发展。如果气温继续升高，还会导致极地冰川的融化，进而引起海平面的升高，从而破坏南非现有的沿岸基础设施。同时，气候变化还导致海洋温度和洋流随之变化，影响南非的渔业资源，进而影响南非渔民的日常生活。

应对气候变化：

南非的政策与立场

气候变化是属于全球性的问题，需要国际社会的共同参与解决。发达国家曾在工业化时期进行高量温室气体排放，是造成当今气候变化的主要因素，因此有必要在应对气候变化方面承担主要责任。发展中国家的温室气体排放虽然较小，但也应当积极参与应对气候变化的减缓行动。这是当

前国际社会在应对气候变化上所达成的基本共识，即发达国家和发展中国家应当承担“共同但有区别的责任”。

作为一个负责任的全球成员，南非愿意积极履行应对气候变化的义务，与国际社会一道共同应对气候变化。正如南非总统祖马所言，虽然温室气体大部分来自于发达国家，但是南非也高度依赖碳排放量大的煤炭能源，南非在减少温室气体排放方面责无旁贷。为此，基于减少气候变化带来不利影响的考虑，以及为了履行本国应尽的义务，在立足自身能力的基础上，南非正在采取多种措施应对气候变化。目前，南非应对气候变化的政策主要有：

一是完善环境立法，出台应对气候变化的专门政策文件。南非早在1998年就制定了有关环境保护的专门法律《国家环境管理法案》。随着气候变化这一问题的凸显，南非又在2004年制定《空气质量法》，这部法律包含有关温室气体排放的专门条款。此外，有代表性的应对气候变化的法律法规还有2006年制定的《废物管理法案》等。同时，南非还通过政策文件形式，阐明应对气候变化的政策主张及战略设想。其中，主要有2004年的《国家应对气候变化战略》和2007年的《减缓气候变化长期情景》，以及2010年的《国家应对气候



南非总统祖马（右二）在南非开普敦举行的2011年世界经济论坛非洲会议气候变化问题专场论坛上，号召非洲国家立场一致，用同一个声音说话。

变化绿皮书》。这些法律法规和政策文件的相继制定和完善，为南非应对气候变化提供了依据和指导。例如，《国家应对气候变化战略》明确规划了如何从能源、交通、农业和林业等部门减缓温室气体排放。^[4]

二是发展绿色经济，努力实现可持续发展。目前，南非正在大力发展绿色技术和绿色产业，转变传统的经济增长方式，实现可持续发展。南非要发展绿色经济，关键是调整能源结构，大力发展清洁能源。这是因为南非是以煤炭为主要能源的国家。根据测算，南非排放的温室气体80%来自能源部门。2009年，国际能源机构将南非列为世界第13大二氧化碳排放国。^[5]在减少温室气体排放方面，南非已经制定的目标是到2020年降低34%，到2025年降低42%。^[6]就能源部门的减排而言，南非希冀通过发展低碳能源技术，逐步提高太阳能和风能等清洁能源的应用程度，从而降低煤炭在能源构成中的比重，完成减排任务。

三是建立应对气候变化协调机制，广泛吸收社会成员共同应对气候变化。目前，南非环境部是应对气候变化的主管部门。由于认识到应对气候变化是一项复杂的系统工程，单靠一个部门难以完成，南非开始尝试建立由政府各部门参与的应对气候变化协调机制。为此，南非成立了应对气候变化的部长级委员会，成员由环境部、科技部、贸工部、农业部和矿产能源部等多个部门的官员组成，秘书处设在环境部。南非认为，应对气候变化不仅需要政府的努力，而且更需要市民社会、企业界和工会等社会成员的参与。2005年以来，南非多次召开由社会各界人士参加的气候变化全国会议，就气候变化相关的问题进行讨论和协商，并向政府提出政策建议。

四是强调气候变化适应能力建设，制定相应的适应气候变化的计划。气候变化是正在发生的事实，其不利影响已经显现。应对气候变化，一方面需要采取积极措施减缓气候变化，一方面需要适应气候变化带来的影

响。例如，气候变化将导致降水减少，这将使得南非原本紧张的水资源形势更加严峻。南非希望通过统筹管理全国水资源、废水利用、雨水收集、实施水费调节机制等多项措施，来适应气候变化对南非水资源带来的影响。同样，在农业和健康等受气候变化波及的领域，南非也正在着手制定和实施相应的适应气候变化的计划，提高适应气候变化的能力。

五是南非积极参与国际合作，努力寻求国际社会对其应对气候变化的支持。南非积极参与应对气候变化的国际合作，承担相应的义务和责任。1993年，南非签署《联合国气候变化框架公约》。2002年，南非又加入《京都议定书》。南非坚持应对气候变化的自主原则，但是南非也积极寻求国际社会在资金和技术上的支持。以发展绿色经济为例，尽管南非已经下定决心，要转变经济增长方式，走一条绿色的可持续发展之路，但是，资金短缺和技术落后是实现经济转型的两大制约因素。为此，南非呼吁国际社



诺贝尔和平奖得主、南非前大主教德斯蒙德·图图（右）在哥本哈根联合国气候变化大会会场参加烛光守夜活动，提醒人们关注全球气候变暖带来的挑战。

会予以扶持，帮助实现本国经济转型。

在应对气候变化的国际谈判中，南非坚持发展中国家的立场，注重维护自身作为发展中国家的权益。南非认为，自身愿意在应对气候变化问题上作出应有贡献，不过，承担的责任应当符合公正合理的原则。近年来，发达国家要求发展中国家减排的压力日益增大，对于其中不合理的减排要求，南非据理力争，与之做针锋相对的斗争，坚决维护发展中国家的合法权益。由于不满发达国家对发展中国家提出的过高要求，南非在2009年的哥本哈根气候峰会中曾一度想退出会议，以表达自己的不满和抗议。

德班峰会：各方的分歧

目前，德班峰会举行在即，各国都在着手准备如何参与此次峰会。按照计划，德班峰会的主要议题是就《京都议定书》第一承诺期于2012年年底到期之后的减排行动进行谈判，保证前后两个阶段的无缝衔接。然而，德班峰会就此问题面临的谈判任务极

为艰巨，各国在立场上的分歧依然明显。实际上，目前各国的分歧仍是近年来国际社会在应对气候变化问题上存在一系列矛盾的反映，主要表现为：

一是发达国家和发展中国家之间的矛盾。作为一项具有强制约束性的国际公约，目前《京都议定书》只规定了发达国家承担的量化减排指标，未对发展中国家安排强制减排任务。因此，发达国家希望在该议定书第一承诺期到期后，发展中国家也应在下一阶段减排行动中承担相应的减排责任，特别是中国和印度等新兴经济体更应担负明确的减排指标。然而，广大发展中国家则认为，根据“共同但有区别的责任”原则，发达国家应当继续承担应对气候变化的主要责任，并在资金及技术开发和转让方面提供帮助。可以说，发达国家与发展中国家各自坚持的立场截然相反，双方之间的矛盾难以调和。

二是发达国家内部缺乏共识。目前，欧盟在应对气候变化上的态度仍然相对积极。不过，受经济表现不佳

及内部成员国之间尚存分歧的影响，其充当先锋角色的动力减弱。此外，欧盟政策倾向的变化也受到其他国家减排意愿的影响。近年来，先前在应对气候变化上同样比较积极的日本、加拿大等国的意愿呈现降低的趋势，甚至表示将不参与《京都议定书》第二承诺期的减排承诺。尽管奥巴马执政以来，美国在应对气候变化这一问题上的僵硬立场较以往有所松动，但其面临的国内压力并没有减少。因此，奥巴马政府在承担减排指标上存在顾虑，不敢贸然做出明确承诺。

三是发展中国家面临分化的挑战。尽管发展中国家所坚持的立场基本一致，集体反对发达国家提出的不合理要求，但由于受气候变化影响程度不一和发展水平差异等诸多因素影响，其内部分化日趋明显，主要分为以中国、印度和巴西等国为代表的新兴经济体，非洲国家，小岛屿国家等多个阵营。由于发展中国家内部各个阵营关于应对气候变化的主张不尽相同，甚至各个阵营内部又认识不一，

这就增加了内部协调的难度,削弱了发展中国家作为一个整体的力量。

之前,为了早日完成新一轮气候变化谈判,针对各国之间分歧严重的现实,国际社会已经探索出应对气候变化的双轨制模式,即签署《京都议定书》的发达国家要在该议定书的基础上谈判承担2012年以后的量化减排指标,其他国家则要在《联合国气候变化框架公约》框架下采取应对气候变化的减缓措施。然而,一些发达国家却主张废弃现有的《京都议定书》,重新签署一项新的对所有国家都适用的具有约束力的减排协定。无疑,这将使发展中国家在减排上承担不合理的义务,从而导致发达国家和发展中国家在应对气候变化问题上矛盾加深。先前,国际社会曾对2009年底的哥本哈根峰会抱有很高期待,希望能够就2012年之后的减排承诺达成协议,但最终因为各国立场分歧严重而遭遇挫折。2010年底的坎昆峰会虽在设立绿色气候基金等方面达成共识,然而仍未完成《京都议定书》第二承诺期的减排谈判。

由于哥本哈根和坎昆两次峰会均未取得实质突破,艰巨的谈判任务只能留待德班峰会解决。不过,在德班峰会召开前夕,各国之间的分歧并未得到根本化解,致使峰会前景堪忧。2011年6月,德班峰会的预备会议在德国波恩举行。波恩会议虽取得一定进展,但在《京都议定书》是否存续这一关键问题上依然没有实现突破。

还有,在应对气候变化问题上,发达国家曾明确承诺要对发展中国家进行资金和技术援助,但在具体落实上进展缓慢,迟迟不能兑现。发展中国家对发达国家的信任程度逐渐降低,这在一定程度上又增加了今年德

班峰会谈判的难度。

南非的作为

尽管德班峰会前景不容乐观,但作为东道国,南非目前正全力做好峰会的准备工作,保证此次峰会如期顺利举行。为此,南非专门成立了由环境部、外交部、交通部和德班市等相关部门组成的部际协调委员会,就有关峰会的各项事务做出协调和安排。同时,针对各国分歧依然严重的现实,南非密切开展外交行动,希望能够协调各国立场,尽量缩小分歧,确保各方能够在峰会达成共识,争取峰会能够取得积极成果。

首先,南非努力做好其他非洲国家的工作,保证非洲国家的内部团结。目前,“非洲声音”在应对气候变化的国际谈判中愈发明显。要想确保德班峰会取得成功,南非必须保证非洲国家能够内部团结。2011年5月,世界经济论坛非洲会议气候变化问题专场论坛在南非开普敦举行。南非总统祖马积极与其他非洲国家领导人沟通,希望在应对气候变化问题上,非洲国家能用“同一个声音说话”,做到团结统一。

其次,南非全力协调发展中国家的立场,争取实现步调一致。2011年2月,巴西、印度、南非和中国的部长级环境高官参加了在印度新德里举行的第六届基础四国部长级气候变化会议。这次会议的目的之一就是为年底召开的德班峰会协调发展中国家的政策立场。2011年5月,上述国家负责环境事务的高级官员又在南非德班举行了会谈。与会国家的代表重申支持南非为德班峰会召开所做出的努力。

第三,南非积极与发达国家沟通,尽量缩小发达国家与发展中国家之间

的分歧。目前,南非希望通过利用自身与西方国家良好的外交关系,促成发达国家做出让步,并积极向发展中国家提供援助。2011年6月,第九届英国—南非双边论坛在伦敦召开,南非外交部长表示希望英国和南非保持合作,促使德班峰会取得成功。

第四,南非还与《联合国气候变化框架公约》秘书处保持密切合作。作为峰会东道国,南非还一直重视与《联合国气候变化框架公约》秘书处的合作,就有关峰会事宜进行及时协商,明确各自的工作角色,建立双方良好的工作关系,共同确保德班峰会能够顺利举行。

对南非而言,举办德班峰会是一次重要的历史机遇,可以展现自身应对气候变化的积极意愿,展示在这一领域所取得的成果,寻求国际社会的支持。同时,可以借此彰显自身作为一个地区大国的良好国际形象。■

(作者单位:北京大学国际关系学院)

(责任编辑:刘娟娟)

[1] The Government of the Republic of South Africa: "National Climate Change Response Green Paper 2010", p.5.

[2] "How might climate change influence South Africa?", *The Water Wheel*, July/August 2008, p.8.

[3] Earthlife Africa: "Climate Change, Development and Energy Problems in South Africa", p.21.

[4] Department of Environmental Affairs of South Africa: "A National Climate Change Response Strategy for South Africa", pp.22-28.

[5] The Government of the Republic of South Africa: "National Climate Change Response Green Paper 2010", p.13.

[6] Department of Environmental Affairs of South Africa: "Minister Edna Molewa on the Occasion of a Media Briefing on COP17/ CMP 7", http://www.environment.gov.za//NewsMedia/Speeches/2011Aug2/molewa_cop17briefing.htm