

# 塑造气候安全治理议程： 非洲联盟的进展与困境

周逸江

---

**内容提要** 在全球气候合作动力不足与气候安全威胁日益突出的背景下，区域国际组织在塑造气候安全治理议程中扮演着越来越重要的角色。气候变化给非洲地区稳定与发展带来严峻威胁，非盟作为非洲最大和最具代表性的区域组织，承担着维护非洲和平与促进绿色转型的使命。在气候安全议题上，非盟在区域层面积极发展气候安全话语，探索设置相关机构；在国际层面着力提升非洲气候安全议题的可见度，与欧盟、中国、联合国等开展合作，以提升非洲应对气候安全风险的能力。由于成员国间立场分歧、组织机构间缺乏协调和资源不足等问题，非盟参与气候安全治理的进程仍面临阻力。未来，中国与非盟可在全球安全倡议下加强政策对话，深化中非气候合作，共同推动落实联合国 2030 年可持续发展议程及非盟《2063 年议程》，以可持续发展促进可持续安全。

**关键词** 非洲联盟 气候安全治理 气候战略 中非合作 全球安全倡议

**作者简介** 周逸江，同济大学政治与国际关系学院助理教授（上海 200092）。

---

当前，气候变化与粮食安全、国际贸易、卫生治理等议题广泛交织，给全球发展与地区稳定带来严峻挑战，国际社会愈加关注和重视国际组织在应对这一复杂问题中的角色。已有研究主要关注联合国安理会、欧盟和北约在气候安全问题

上的政策辩论和议程进展,<sup>①</sup> 对于发展中国家区域国际组织的气候安全政策关注较为有限。其中,与非洲国际组织相关的学术讨论相对匮乏。然而,非洲国家正处于气候危机的前线,<sup>②</sup> 联合国安理会涉及气候变化的决议主要与非洲安全问题相关。联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)第六次评估报告也在科学层面进一步论证了气候变化对非洲地区的多维度威胁。因此,探讨非洲区域国际组织的气候安全政策进程具有重要意义。

作为非洲首要的和平建设与发展机构,非洲联盟(以下简称“非盟”)自 2002 年 7 月成立以来,一直致力于解决非洲大陆面临的各类问题,在协调非洲各国应对地区冲突、难民问题、公共卫生危机等方面发挥着愈加重要的作用。在气候变化问题上,尽管非洲的二氧化碳排放量占全球总排放量不足 4%,但民众生计对自然条件的高度依赖与治理失灵使非洲的气候脆弱性十分突出。2021 年 12 月,联合国安理会未能通过将气候安全风险纳入联合国预防冲突战略的决议草案。非盟和平与安全理事会(PSC)在该决议草案被否决的当天发布了一份以气候变化、和平与安全为主题的公报,强调了气候变化如何加剧冲突,并呼吁建立气候—安全—发展联系。鉴于非盟在非洲安全问题上的特殊地位与应对气候安全问题的勃勃雄心,有必要系统阐述非盟气候安全治理议程的进展,思考其未来行动面临的挑战。

此外,在政策层面,对这一问题进行深入思考也有助于中国进一步塑造全球安全治理进程,深化中非气候合作。自 2017 年以来,联合国安理会每年都会围绕气候与安全开展公开辩论。近年来,来自非洲的联合国安理会成员国也多次发起和参与相关辩论。因此,全面了解主要国家和地区相关政策立场能够帮助中国更好地参与气候安全辩论。2023 年 2 月,中国发布《全球安全倡议概念文件》,倡导各国共同应对气候变化,推进全球安全治理进程,防范和化解安全困境。根据该文件,全球安全倡议支持非洲国家、非盟、次区域组织致力于实现地区安全

① 薄燕:《安理会气候变化与安全辩论:共识、分歧及其逻辑》,《国际安全研究》2023 年第 2 期,第 110—133 页;张锐、寇静娜:《全球气候安全治理的演进逻辑——基于联合国与欧盟的实证分析》,《国际论坛》2021 年第 3 期,第 18—37 页;周逸江:《安全化理论与国际组织角色分析——基于联合国安理会框架下的气候变化安全化进程》,《国际关系研究》2021 年第 4 期,第 32—62 页。Richard Youngs, *Climate Change and European Security*, New York: Routledge, 2015; Tyler H. Lippert, *NATO, Climate Change, and International Security: A Risk Governance Approach*, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019; Judith Nora Hardt, “The United Nations Security Council at the Forefront of (Climate) Change? Confusion, Stalemate, Ignorance,” *Politics and Governance*, Vol. 9, No. 4, 2021, pp. 5 – 15.

② UN, “Africa: Response to Climate Crisis Doesn’t Match ‘Magnitude of the Challenge’,” October 12, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129477>, accessed February 13, 2023.

的努力，应对气候变化合作也被明确列入全球安全倡议的重点合作方向。<sup>①</sup>由此可见，探讨非盟气候安全议程有助于在全球安全倡议框架下推进中非气候合作，共同致力于实现联合国2030年可持续发展议程。因此，本文将探讨区域组织应对气候安全挑战的政策逻辑，分析非盟参与气候安全治理的进展与挑战，并展望其未来行动方向，探讨中国与非盟在全球安全倡议下开展气候合作的潜力。

## 全球治理中的气候安全挑战与区域组织角色

面对气候变化给全球治理带来的安全挑战，国际组织越来越多地参与应对气候安全风险。其中，区域国际组织因其成员面临气候风险的相似性，具备成熟的伙伴关系和组织机制优势，在促进区域气候安全行动合作方面发挥着不可替代的作用。

### （一）应对气候安全挑战在全球治理议程中的重要性不断提升

近年来，关于气候变化与安全之间联系的科学证据越来越多。联合国政府间气候变化专门委员会第六次评估报告表明，气候变化的影响已经显而易见，气候灾害发生的频率、持续时间和强度都有所增加，全球有33亿—36亿人生活在气候变化高度脆弱环境中。<sup>②</sup>根据IPCC第一工作组报告，全球降雨模式和土壤湿度已经发生变化，并在未来几十年内进一步改变，预计将影响全球粮食产量，威胁各国粮食安全。IPCC第二工作组关于气候变化影响、适应和脆弱性的报告指出，气候变化和治理不善将引发人口从农村向城市迁移。<sup>③</sup>这可能成为脆弱地区不稳定局势的催化剂。除了对人类安全和社会经济产生影响外，气候变化可能会加剧政权脆弱性和脆弱国家的冲突态势，威胁地区和平与安全。<sup>④</sup>

自2020年以来，国际气候与安全军事委员会连续三年发布了《世界气候与安全报告》，向国际政策界提供行动建议，敦促政策制定者采取切实举措。联合

① 《全球安全倡议概念文件（全文）》，中国外交部网站，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw\\_new/202302/t20230221\\_11028322.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_new/202302/t20230221_11028322.shtml)，访问日期：2023年2月21日。

② IPCC, “Summary for Policymakers,” in *Climate Change 2021: The Physical Science Basis: Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2021, p. 8; IPCC, *AR6 Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Geneva: IPCC Press, 2022.

③ IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2023, pp. 12 – 13.

④ 刘婧文：《脆弱性视角下气候变化与暴力冲突的传导机制探究》，《国际安全研究》2023年第2期，第134—156页。

国安理会的多份决议确认气候变化恶化了马里、索马里和苏丹的安全状况，指出气候变化可能成为“威胁倍增器”，通过加剧贫困、资源获取不足和高失业率等问题，导致暴力冲突发生的可能性上升。在此背景下，联合国驻西非和萨赫勒地区特使定期报告气候变化风险情况，并推动联合国安理会更频繁地开展气候安全问题的讨论。在瑞典等国的支持下，联合国进行了相关机制探索，建立了气候安全机制，致力于更系统地应对气候安全风险。在国家层面，英国、德国、美国等国都将气候安全风险纳入对内对外的政策与行动之中。<sup>①</sup>与此同时，气候风险较高的国家也越来越关注自身能力建设，致力于增强气候韧性。

## （二）对于气候安全的界定深刻影响不同区域组织的政策逻辑

对安全的定义决定了利益取舍与价值排序，因此对气候安全的界定框定了政策制定的基本逻辑。<sup>②</sup>当前，气候变化的地缘政治正在挑战并将影响国际体系的规则、规范、制度和实践，进而影响国际体系的权力关系和结构。<sup>③</sup>因此，不同国家基于自身利益和政策偏好采取了不同的界定方式，并积极致力于塑造国际组织的气候安全政策与行动。从联合国安理会关于气候变化的辩论来看，主要成员国的分歧最初集中体现在两类不同的界定方式：一类聚焦于气候变化与传统安全问题的联系，认为气候变化将加剧对稀缺资源的争夺，激化军事冲突，导致脆弱环境中的民众流离失所；另一类则认为气候变化首先是一个发展问题，并将发展视为气候安全的实现路径。<sup>④</sup>当前，许多国际组织从人的安全这一维度出发，关注气候变化作为一种“威胁倍增器”对人的生计、社会政治动态和社区韧性的影响，这一框架也在许多受影响国家中得到更为广泛的接受。<sup>⑤</sup>随着国际社会对气候问题认识的发展，气候安全的复杂属性受到日益深入的讨论，整合人的安全、国家安全与国际和平三个维度的气候安全定义方式受到更多关注。

不同国际组织在应对气候变化安全挑战的过程中，往往会依据本组织的使命

- 
- ① 李昕蕾：《气候安全与霸权护持：美国气候安全战略的全球推进》，《国际安全研究》2023 年第 2 期，第 81—109 页；冯存万：《浅析英国气候变化安全化及启示》，《复旦国际关系评论》2021 年第 2 期，第 307—324 页；周逸江：《德国安全化气候议题的策略与动因分析》，《德国研究》2021 年第 3 期，第 4—22 页。
- ② Matt McDonald, *Ecological Security: Climate Change and the Construction of Security*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2021, pp. 16 - 43.
- ③ Bruno Charbonneau, “The Climate of Counterinsurgency and the Future of Security in the Sahel,” *Environmental Science & Policy*, 2022(138), p. 103.
- ④ 薄燕：《安理会气候变化与安全辩论：共识、分歧及其逻辑》，第 122 页。
- ⑤ Beatrice Mosello et al., *Addressing Climate - Related Security Risks: Towards a Programme for Action*, Berlin: Adelphi Research Gemeinnützige GmbH, 2021, p. 4; Nina Hall, *Displacement, Development, and Climate Change*, London: Routledge, 2016.

和工作重点，界定气候与安全的关系。一直以来，欧盟一方面积极推动国际社会对气候安全问题的关注，另一方面致力于将气候安全纳入欧盟外交、发展、防务政策的制定之中，是气候安全政策领域的先行者。欧盟认为气候变化导致的脆弱性、暴力和冲突产生于欧盟之外的地区，但是其负面影响将通过溢出效应冲击欧洲和平稳定。<sup>①</sup> 北约也在其 2021 年峰会上承认气候变化“是影响联盟安全的威胁倍增器”，并致力于“在理解和适应气候变化对安全的影响方面成为领先的国际组织”。<sup>②</sup> 北约领导人通过了一项雄心勃勃的气候变化与安全行动计划，并于 2022 年 6 月发布了第一份气候变化和安全影响评估，该评估承认气候变化对北约“在战术、行动和战略层面”的重大安全影响。从其政策文件来看，北约聚焦于政府失能、武装冲突和气候移民的全球风险，侧重于自身作战能力建设。<sup>③</sup> 不同于以发达国家为主的区域国际组织，以非盟为代表的发展中国家间区域组织更多地强调气候变化给地区发展和人的安全所带来的威胁，其中环境退化、粮食安全等问题是此类组织气候安全框架中的核心关切。<sup>④</sup>

### （三）区域组织参与气候安全治理的优势与阻力并存

当前，气候变化在全球和区域层面都展现了突出的议程优先性。然而，全球层面的立场和行动协调往往由于国家间的差异面临重重困难，这为区域性国际组织协调本区域内国家立场，重新定义安全，制定气候安全战略提供了机会。

具体而言，其一，虽然气候变化是一个重要的全球性问题，但气候变化的影响及其表现具有区域性特点。在此背景下，同一区域内的国家对于气候风险的感知往往具有相似性。比如，东南亚国家联盟和南亚区域合作联盟由于其成员国常

- 
- ① Elise Remling and Anniek Barnhoorn, “A Reassessment of the European Union’s Response to Climate – Related Security Risks,” SIPRI Insights on Peace and Security, March 2021, p. 8, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/sipriinsight2102\\_ccr\\_eu.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/sipriinsight2102_ccr_eu.pdf), accessed February 15, 2023.
- ② NATO, “Brussels Summit Communiqué,” June 14, 2021, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_185000.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm), accessed March 5, 2023.
- ③ Rene Heise, “NATO Is Responding to New Challenges Posed by Climate Change,” NATO Review, April, 1, 2021, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/04/01/nato-is-responding-to-new-challenges-posed-by-climate-change/index.html>, accessed March 5, 2023; NATO, “The Secretary General’s Report: Climate Change & Security Impact Assessment,” [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/280622-climate-impact-assessment.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/280622-climate-impact-assessment.pdf), accessed March 5, 2023.
- ④ Florian Krampe and Malin Mobjörk, “Responding to Climate – Related Security Risks: Reviewing Regional Organizations in Asia and Africa,” *Current Climate Change Reports*, 2018(4), pp. 335 – 336.

因极端气候灾害而遭受巨大损失，非常注重灾害响应和管理。<sup>①</sup>其二，区域组织成员国之间文化与历史的接近性有助于加强相关对话，强化政策认同，以实现气候政策的协调，促进专业知识分享和规范传播。其三，区域组织在管理气候变化相关的跨国安全风险方面具有优势，能够借助已有机制和经验有效监测、识别、评估气候风险，进而制定可行的措施确保有效落实相关行动。最后，相比全球共识，区域层面的共识更容易形成，进而促成具体政策，最终服务于全球气候安全治理实践。<sup>②</sup>

同时，值得注意的是，区域组织在应对气候安全挑战方面仍面临多方阻力。首先，国家是区域政策的决策者和执行者，成员国的立场与意愿往往会受到国家利益与区域利益之间关系的影响。因此，当主要国家的利益与区域组织政策存在较大分歧时，相关政策可能面临较大阻力。其次，气候问题的复杂性突出，应对气候风险的行动往往跨越多个议题，涉及多个政策领域，因此区域组织内部机构之间的协调水平也会影响政策执行与行动开展。传统上，气候变化议题仍由组织内部环境相关的机构主管，而此类机构常处于组织权力结构中较低的位置，因此往往难以统筹各部门机构之间的协同行动。最后，发展中国家区域组织的行动通常面临资金问题的掣肘。这一方面导致此类组织依赖外部资金，进而丧失政策制定的自主性；另一方面也限制了气候安全议题在组织事项上的优先性，因为资源有限性使其倾向于将有限的资源配置于更为短期和临时的议题，而难以关注气候变化等长期议题。

## 非盟应对气候安全挑战的政策进展与行动路径

在气候与安全关系上，非盟的立场发生了较大转变，从最初聚焦于气候与发展之间的联系，到承认气候变化的安全风险对非洲发展的挑战。在此背景下，非盟内部在多个政策维度发展了气候安全话语，制定了应对气候安全挑战的综合策略。为提升非洲气候安全议程的国际影响力，非盟及其成员国积极参与和推动联合国安理会以及《联合国气候变化框架公约》（以下简称“公约”）下对该问题的讨论。此外，非盟也积极拓展国际合作，推进联合国气候安全行动，强化非洲国家应对气候风险的能力。

① 刘长松：《气候安全的作用机制、风险评估与治理路径》，《阅江学刊》2022 年第 2 期，第 56 页。

② Ken Conca, “The Rise of the Region in Global Environmental Politics,” *Global Environmental Politics*, Vol. 12, No. 3, 2012, pp. 129 – 132.

## （一）发展气候安全话语，制定综合应对策略

近年来，非盟基于非洲大陆面临的气候安全挑战，发展出自身的气候安全话语，明确了气候与发展、安全之间的联系，并进行了应对气候风险的政策和机制探索。

### 1. 界定气候变化与非洲安全之间的联系

自1995年公约第一次缔约方大会（COP1）以来，非洲一直集体参与多边气候谈判，然而国家间利益差异影响了非洲共同立场的形成，非洲在气候谈判中相对缺乏影响力。直到2009年，非盟成立非洲国家元首和政府首脑应对气候变化委员会（CAHOSCC），并通过了非洲共同立场文件，由此实现了非洲在公约谈判中影响力的提升。非盟的指导对于整合非洲应对气候变化机构，提升非洲在公约谈判中的地位具有重大意义。<sup>①</sup>但这一时期，非盟主要聚焦于气候与发展议程，气候变化安全问题并未走向制度化，非盟和平与安全部门并未提及气候变化，其他机构也未讨论气候与安全的联系。<sup>②</sup>

然而，自2015年底，非盟和平与安全理事会定期召开会议讨论气候对非洲和平与安全的影响，实现了非盟气候安全话语的发展。2015年11月，非盟和平与安全理事会关于厄尔尼诺现象会议的声明首次表示，该机构承认和平、安全、发展和气候变化之间密不可分的联系。<sup>③</sup>2015年12月，非盟发布的《非洲和平与安全架构路线图（2016—2020）》讨论了气候与安全的联系，并致力于推进非洲对气候、安全和发展联系的议程。<sup>④</sup>自此，明确涉及气候与安全联系的非盟和平与安全理事会文件数量呈现显著增长趋势（图1）。自2016年3月非盟和平与安全理事会第585次会议以气候变化与安全为主题以来，该主题已成为非盟和平与安全理事会会议的常设主题之一，至今共有12次会议以气候变化与非洲安全为主题，并以公报和声明的方式展示了非盟在这一问题上的立场。2019年12月非盟和平与安全理事会会议公报指出，气候变化对非洲造成荒漠化、环境退化等

① Bamidele Olajide, “Environmental Diplomacy and the Fallacy of Climate Bandwagoning in Africa,” in Samuel Ojo Olorunfoba and Toyin Falola (eds.), *The Palgrave Handbook of Africa and the Changing Global Order*, Cham: Palgrave Macmillan, 2022, pp. 609 – 610.

② Rita Floyd, “Global Climate Security Governance: A Case of Institutional and Ideational Fragmentation,” *Conflict, Security & Development*, Vol. 15, No. 2, 2015, p. 122.

③ AU PSC, PSC/PR/1. (DLVIII), Press Statement, November 19, 2015, p. 2.

④ African Union Commission, Peace and Security Department: “African Peace and Security Architecture Roadmap 2016 – 2020,” December 2015, pp. 20 – 21, [https://au.int/sites/default/files/documents/38310-doc-9\\_2015-en-apsa-roadmap-final.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/38310-doc-9_2015-en-apsa-roadmap-final.pdf), accessed March 8, 2023.

破坏性影响。<sup>①</sup> 非洲国家国内生产总值的 1/3 来自以自然资源为基础的部门，这些部门是非洲粮食安全的保障，也是经济社会发展的基础。然而，这些部门受气候变化的影响较大，依赖这类经济的人群具有突出的气候脆弱性。<sup>②</sup> 因此，非盟和平与安全理事会进一步指出，伴随着社区之间与自然资源管理有关的矛盾日益复杂、气候变化以及相关治理挑战加剧，与自然资源有关的部族间冲突日益成为非洲和平与安全的威胁。<sup>③</sup> 2019 年的另一份会议声明重点关注气候变化对基础设施、重要资源获取、最弱势群体的影响，以及被迫移民和社区之间紧张局势的加剧，并呼吁其成员国推进适应措施，以期增强社区应对气候变化的韧性。<sup>④</sup> 2021 年 11 月，非盟和平与安全理事会第 1051 次会议公报承认，气候变化的风险是对非洲和平与安全格局的“威胁倍增器”。<sup>⑤</sup> 在公约第二十七次缔约方大会（COP27）前夕召开的非盟和平与安全理事会会议，表示继续深度关切气候变化对人的安全，特别是对整个非洲大陆和平、安全、稳定和发展构成的前所未有的威胁，此类威胁将阻碍非盟《2063 年议程》和联合国 2030 年可持续发展议程的实现。<sup>⑥</sup>

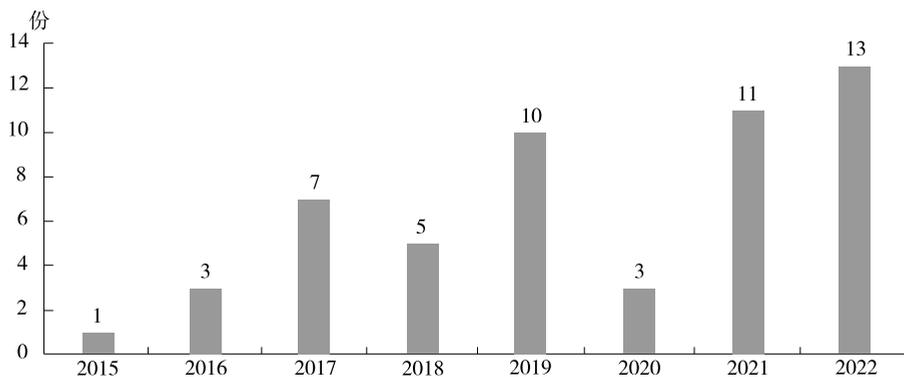


图 1 涉及气候安全的非盟和平与安全理事会文件数量，2015—2022 年

资料来源：笔者根据非盟网站数据整理制作而成，<https://www.peaceau.org/en/resource/documents?idtype=7>，访问日期：2023 年 3 月 25 日。

- ① AU PSC, PSC/PR/COMM. (CMI), 901st Meeting, December 13, 2019.
- ② African Union, “Report of the African Union Panel of the Wise on Improving the Mediation and Resolution of Natural Resource – Related Conflicts Across Africa,” 2019, p. 4, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/31043/AUP.pdf?sequence=1>, accessed March 10, 2023.
- ③ AU PSC, PSC/PR/COMM. (CMI), 901st Meeting, December 13, 2019.
- ④ African Union, “Press Statement of the 864th PSC Meeting on Natural and Other Disasters on the Continent,” Last modified August 12, 2019, <https://www.peaceau.org/en/article/press-statement-of-the-864th-psc-meeting-on-natural-and-other-disasters-on-the-continent>, accessed March 10, 2023.
- ⑤ AU PSC, PSC/PR/COMM. 1051 (2021), Communique, November 26, 2021.
- ⑥ PSC/MIN/COMM. 1114 (2022), Communique, October 18, 2022.

同时，非盟在多个政策领域的文件中界定气候对非洲安全的影响，进一步丰富其气候安全话语。具体来看，主要涉及粮食安全、和平与安全、人的安全以及能源和自然资源管理安全4个政策主题。<sup>①</sup> 总体来看，非盟对于气候与安全联系的界定主要体现了人的安全视角，而且主要关注气候变化与冲突和不稳定之间的联系。在《非盟气候变化和韧性发展战略及行动计划（2022—2032）》（以下简称“非盟气候战略”）序言中，非盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德（Moussa Faki Mahamat）表示，气候变化是对非洲社区、生态系统和经济的生存威胁。该文件强调，气候变化破坏了人的安全，并通过与其他干预变量相互作用，推动冲突和暴力的发生。因此，气候变化的负面影响可能表现为非洲地区人的安全问题受到威胁以及冲突爆发的频率和强度增加，进而给非盟和平与安全架构的应对带来压力。<sup>②</sup>

## 2. 开展应对气候安全挑战的政策和机制探索

近年来，非盟逐渐明确了应对气候变化安全挑战的政策逻辑：在基本路径方面，强调以韧性为核心的能力建设；在机构层面，提升气候变化相关机构在整体组织结构中的地位，促进机构间协调；在行动模式上，倡导开展多边和多层次行动，与各类行为体合作应对气候安全挑战。

首先，韧性建设是非盟应对气候安全挑战的核心路径。为此，非盟和平与安全理事会会议指出，需要全面获取气候安全风险信息，加快完成相关风险评估，确定气候变化对非洲大陆的安全影响，并在此基础上开发可靠的气候预警系统。<sup>③</sup> 针对频发的自然灾害，非盟和平与安全理事会呼吁把减少灾害风险纳入所有发展项目，开发多灾种早期预警和行动系统以便及时干预，<sup>④</sup> 尤其强调小岛屿国家需要加大减灾与气候预警系统的投资。<sup>⑤</sup> 非盟委员会启动非洲多灾种早期预警和行动系统是这方面的重要进展。另外，非盟和平与安全理事会鼓励所有成员国、区域经济共同体和区域机制加强对气候安全风险的综合响应。<sup>⑥</sup> 为此，非盟气候战略致力于全面提升农业和粮食系统、水资源、能源、基础设施和运输等关

① Vane Aminga, “Policy Responses to Climate – Related Security Risks: The African Union,” SIPRI Background Paper, 2020, pp. 8 – 28.  
 ② AU, “African Union Climate Change and Resilient Development Strategy and Action Plan (2022 – 2032),” p. vii, <https://au.int/en/documents/20220628/african – union – climate – change – and – resilient – development – strategy – and – action – plan>, accessed March 12, 2023.  
 ③ AU PSC, PSC/PR/COMM. 1051 (2021), Communiqué, November 26, 2021.  
 ④ AU PSC, PSC/AHG/COMM. 1042 (2021), Communiqué, October 29, 2021.  
 ⑤ AU PSC, PSC/MIN/COMM. 1114 (2022), 1114th Meeting ( Ministerial Level ), Communiqué, October 18, 2022.  
 ⑥ AU PSC, PSC/MIN/COMM. 1114 (2022).

键部门的气候韧性，推动非洲绿色转型。2022 年 4 月非盟和平与安全理事会会议公报强调，“非盟委员会需要继续加强对成员国能力建设的支持，以建设国家韧性和应对气候变化的不利影响”。<sup>①</sup>

其次，重视组织内部机构安排也是非盟参与气候安全治理的一大亮点。早在 2016 年 3 月，非盟和平与安全理事会会议首次强调将气候变化纳入非盟所有活动的必要性，2021 年和 2022 年的会议都对此予以重申。2022 年 10 月的会议进一步呼吁将气候变化纳入非盟和平与安全主流议程，这表明非盟注意到应对气候变化的跨议题特点。当前，非洲有多个机构涉及气候变化相关事务（图 2），因此改善组织机构间的协调十分关键。自非盟成立以来，气候安全相关工作一直由农村经济和农业部（DREA）负责，但组织内部的协调问题一直困扰着行动开展。针对这一问题，非盟冲突预防与预警司及农村经济和农业部邀请了非盟各部门的代表，组建预防冲突部门间工作组（IDTFCP），以建立和制度化“气候集群”。<sup>②</sup> 该机制为加强不同部门之间在气候安全风险方面的协调采取了具体措施。非盟官员表示，IDTFCP 的气候集群将采取各种举措，研究气候变化与安全之间的联系，审查非盟和区域经济共同体在应对气候安全风险方面的作用，建立预警机制以制定预防和缓解气候风险的综合方法。<sup>③</sup> 2019 年 2 月，非盟和平与安全理事会会议指出了加强气候变化相关实体之间凝聚力的必要性。<sup>④</sup> 后续的会议公报对非盟农业、农村发展、蓝色经济和可持续环境部（ARBE）与政治事务、和平与安全部（PAPS）在气候变化方面的协调成果给予肯定，并强调需要加强两部门之间以及同其他部门的协调。<sup>⑤</sup> 为进一步改善非盟在气候变化、和平与安全之间联系方面的工作，加强部门间合作，非盟和平与安全理事会多次要求非盟委员会主席任命非盟气候变化与安全问题特使。<sup>⑥</sup> 针对机构能力建设问题，非盟气候战略指出，“冲突预防、解决和管理领域的关键安全机构需要以对气候敏感的方

① AU PSC, PSC/PR/COMM. 1079 (2022), Communiqué, April 21, 2022.

② Niklas Bremberg, Malin Mobjörk, and Florian Krampe, “Global Responses to Climate Security: Discourses, Institutions and Actions,” *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 17, No. 3, 2022, pp. 341 – 356.

③ Vane Aminga, “Policy Responses to Climate – Related Security Risks: The African Union,” p. 18.

④ AU PSC, PSC/PR/BR. (DCCCXXVIII), Press Statement, February 19, 2019.

⑤ AU PSC, Communiqué of the 1051th Meeting of the AU Peace and Security Council (PSC) Held on 26 November 2021 on the Theme: Climate Change and Peace and Security: The need for an Informed Climate – Security – Development Nexus for Africa, November 26, 2021.

⑥ AU PSC, PSC/PR/BR. (DCCLXXIV) Press Statement, May 21, 2018. AU PSC, PSC/PR/BR. (DCCCXXVIII), Press Statement, February 19, 2019.

式进行培训。”<sup>①</sup>

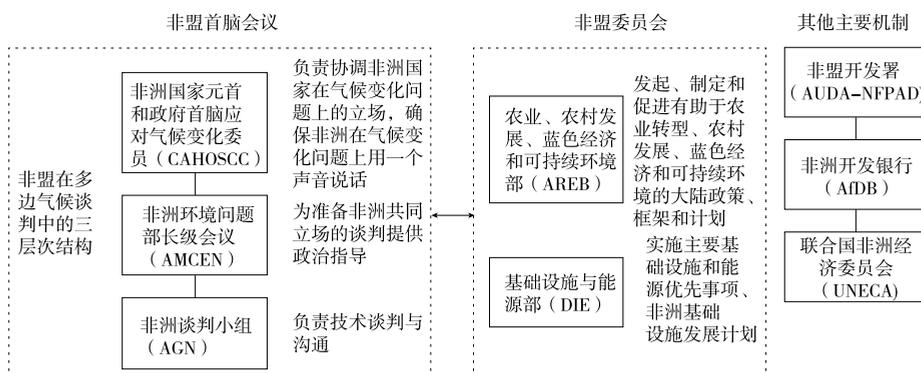


图2 非洲涉及气候变化事务的机构

资料来源：Alfonso Medinilla, “AU – EU Cooperation on Climate and Energy: In Search of a Common Narrative,” ECDMP Briefing Note No. 133, p. 2, <https://sloga-platform.org/wp-content/uploads/2021/05/AU-EU-Cooperation-Climate-Energy-Search-Common-Narrative-ECDPM-Briefing-Note-133-2021.pdf>, accessed March 15, 2023.

最后，基于对气候变化作为“对地方、国家、区域和大陆安全与稳定的多维度和多层次的现实威胁”的认识，非盟强调需要采取集体和综合方法来建立韧性和减轻气候变化的不利影响。<sup>②</sup>一方面，非盟和平与安全理事会重视非盟、区域组织、成员国和更广泛的国际社会之间的协调和互补，鼓励加强非盟及其成员国的国际伙伴关系，借助后者的力量以支持和评估非洲气候变化的安全风险，同时积极与外部行为体开展气候适应融资和技术合作以应对气候安全风险的挑战。此外，成员国、区域经济共同体和区域机制之间需要分享应对气候变化的经验，并在相关地方、国家、区域和大陆实体之间建立更有效的协同。在此过程中，非盟需要支持成员国和区域经济共同体以及区域冲突预防、管理和解决机制的韧性建设，使其更加有效地应对气候风险。<sup>③</sup>另一方面，非盟同样重视与非国家行为体、当地社区之间的合作。对此，非盟和平与安全理事会会议多次强调，国家气候韧性建设离不开私营部门、非政府组织和民间社会组织的广泛参与。<sup>④</sup>非盟气候战略也指出，非洲气候韧性不仅需要依靠政府间合作，也需要重视与国际组织、技术机构、研究中心、地方社区、私营部门、非政府组织和民间社会等其他

① AU, “African Union Climate Change and Resilient Development Strategy and Action Plan (2022 – 2032),” p. 36.  
 ② AU PSC, PSC/PR/BR. (DCCCXXVIII), Press Statement, February 19, 2019.  
 ③ AU PSC, PSC/PR/COMM. 1079 (2022), Communiqué, April 21, 2022.  
 ④ AU PSC, PSC/AHG/COMM. 1 (CMLXXXIV), Communiqué, March 9, 2021; AU PSC, PSC/PR/COMM. 1079 (2022).

利益相关方之间建立“非洲主导和非洲所有”的伙伴关系。<sup>①</sup>

## (二) 协调和团结非洲立场，提升非洲气候安全议程的国际影响力

近年来，非盟及其成员国积极组织和参与联合国安理会和公约框架下关于气候与安全的讨论，提升非洲气候安全议程的国际影响力。

### 1. 利用联合国安理会平台提升国际社会对非洲气候危机的关注度

联合国安理会是维护国际和平与安全的权威机构，在非洲冲突解决与和平事业中发挥着关键作用。非洲和平与安全是联合国安理会的工作重点，非洲事务涉及联合国安理会 2/3 的议题，联合国安理会一半以上的决议与非洲国家相关。<sup>②</sup>自 2007 年英国首次推动联合国安理会对气候问题公开辩论以来，联合国安理会决议越来越多地体现了对气候与安全关系的考量。

非盟多次强调就气候、和平与安全之间的关系形成非洲共同立场，确保非洲在全球层面发出共同声音。<sup>③</sup>非盟成员国在担任联合国安理会非常任理事国期间往往会积极制定议程，推动联合国安理会解决非洲大陆面临的问题，提升非洲声音在国际事务中的影响力。近年来，联合国安理会中的非盟成员国积极致力于提高国际社会对“气候—冲突”以及“气候—安全”联系的认识。塞内加尔在担任非常任理事国期间主持了一场辩论，探讨气候变化与水资源短缺之间的关系以及冲突对获取清洁水的不利影响，被认为具有里程碑意义。塞内加尔还牵头组织了联合国安理会对乍得湖盆地的访问，此行旨在强调冲突与气候变化之间的联系，相关决议倡导联合国安理会更加关注这一问题。<sup>④</sup>2021 年 12 月，联合国安理会的非盟成员国与爱尔兰牵头提出了一项关于气候变化与安全的决议提案，旨在整合与气候相关的安全和冲突预防战略。尽管该提案未能通过，但在一定程度上反映了非洲集团在这一问题上的基本立场。

2022 年 10 月联合国安理会的一场会议聚焦于联合国—非盟伙伴关系对解决非洲所面临问题的意义，会议注意到气候变化加剧了非洲的恐怖主义、武装冲突和人道主义困境。非盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德向联合国安理会表示，非洲一直在努力实现和平与安全的目标，需要确保非洲特派团得到支持，以建立

① AU, “African Union Climate Change and Resilient Development Strategy and Action Plan (2022 – 2032),” p. 9.

② 张贵洪：《非洲与联合国关系：历史演进、现实逻辑与未来展望》，《中国非洲学刊》2021 年第 3 期，第 61 页。

③ AU PSC, PSC/PR/COMM. 1051 (2021), Communique, November 26, 2021.

④ JD Rivera, “An Inside View of African Diplomacy in the UN Security Council,” February 14, 2018, [www.africportal.org/features/inside-view-african-diplomacy-un-security-council/](http://www.africportal.org/features/inside-view-african-diplomacy-un-security-council/), accessed March 17, 2023.

和维护非洲和平。因此，他呼吁加强气候融资和科技投资，深化联合国专门机构与非盟之间的伙伴关系。非盟发言人强调，非盟在了解非洲大陆的政治和文化现实和解决问题能力上具有优势，联合国与非盟之间应进一步深化磋商，积极促进本土解决方案的形成，以应对非洲大陆复杂的安全挑战。爱尔兰、挪威、英国、日本、墨西哥等国也呼吁联合国加强与非盟的合作，指出联合国安理会必须在支持非洲应对气候变化方面发挥更大作用，履行对国际和平与安全的责任。<sup>①</sup>

## 2. 利用公约缔约方大会塑造国际议程，争取非洲气候安全治理的资源支持

以公约为基础的全球气候治理机制是气候议题下最具合法性、普遍性和专业性的制度安排。一直以来，非盟委员会努力通过非洲国家元首和政府首脑应对气候变化委员会协调非洲机构，形成共同谈判立场，以确保它们在公约缔约方大会上用同一个声音说话。

公约第二十七次缔约方大会于2022年11月在埃及沙姆沙伊赫举行，被称为“非洲的大会”。在大会前夕发布的非盟和平与安全理事会会议公报强调将气候与安全问题的讨论纳入委员会会议议程的重要性。<sup>②</sup> 尽管非盟寻求将该议题纳入气候谈判议程的努力未能成功，大会围绕脆弱国家气候赔偿的辩论间接凸显了采取预防行动的必要性，成为降低气候安全风险的重要切入点。虽然和平与冲突解决方案未被纳入公约第二十七次缔约方大会最终文本，但非盟通过积极开展会外活动，推动了非洲气候安全治理的进展。会议期间，开罗国际冲突解决、维持和平与建设和平中心总干事与非盟、联合国开发计划署合作发起了一项倡议，寻求将可持续发展、气候变化和安全联系起来，创建有韧性的粮食系统，推进气候迁移解决方案，扩大气候融资。<sup>③</sup> 在大会期间，非盟绿色长城倡议与联合国西非萨赫勒办事处、联合国开发计划署等多个合作伙伴组织了两次关于气候变化、和平与安全的边会活动。两次活动的参与者都强调气候变化极易给西非和萨赫勒地区

① UN Security Council, “Stronger United Nations – African Union Partnership Vital to Tackle Increasing Terrorism, Governance Gaps, Humanitarian Plight in Africa, Speakers Tell Security Council,” SC/15058, October 11, 2022, <https://press.un.org/en/2022/sc15058.doc.htm>, accessed March 20, 2023.

② AU PSC, PSC/MIN/COMM. 1114(2022).

③ Lou del Bello, “COP27 Showed Us Why Tackling Climate – Related Insecurity Matters,” <https://www.adelphi.de/en/in-focus/cop27-showed-us-why-tackling-climate-related-insecurity-matters>, accessed March 20, 2023.

带来负面影响，激化地区的资源竞争，从而可能引发冲突或加剧当前紧张局势。<sup>①</sup>

### （三）拓展国际合作，增强非洲国家应对气候变化风险的能力

近年来，非盟通过与欧盟、中国等多方气候合作，大力拓展非洲气候韧性建设的外部资源支持。同时，非盟还依托与联合国开展的安全合作，积极推动将气候风险纳入联合国和平行动的进程。

#### 1. 积极与欧盟合作，提升非洲应对气候风险的能力

一直以来，非盟与欧盟致力于在多边背景下加强双方政治对话与合作来应对全球挑战特别是气候变化带来的挑战。“非洲—欧盟联合战略”为制定基于共同目标的气候政策创造了机会，<sup>②</sup> 有助于双方更好地了解气候变化威胁，从而促进双方相互理解彼此在气候安全议题上的立场。<sup>③</sup> 2014 年欧盟—非洲峰会期间发表的部长级声明中，双方表示决心在 2015 年通过具有法律约束力的全球气候协议，并强调迫切需要为非洲的气候适应行动提供资金。<sup>④</sup> 此次峰会宣言承认气候变化是对和平与安全的威胁，并明确欧盟将继续支持非洲国家制定国家和区域气候适应和低排放发展战略。<sup>⑤</sup> 2018 年，非盟与欧盟签署了一份关于和平、安全与治理的谅解备忘录，强调开展气候安全合作的共同愿景。<sup>⑥</sup>

来自欧盟的资金支持在发展非洲气候安全认知、支持气候安全政策制定方面

- 
- ① UNOWAS, “At COP 27, UNOWAS with Its Partners Convened Two Side Events on the Implementation of the Dakar Call to Action on Climate Change, Peace and Security,” November 18, 2022, <https://unowas.unmissions.org/cop-27-unowas-its-partners-convened-two-side-events-implementation-dakar-call-action-climate-change>, accessed March 23, 2023.
- ② European Commission, “Key Facts on the Joint Africa – EU Strategy,” MEMO, April 23, 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-367\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-367_en.htm), accessed March 23, 2023.
- ③ Fabien Tondel, Hanne Knaepen, and Lesley – Anne Van Wyk, “Africa and Europe Combating Climate Change: Towards a Common Agenda in 2015,” Discussion Paper of European Centre for Development Policy Management, No. 177, 2015, p. 19.
- ④ Council of the European Union, “Council Conclusions on Preparations for the 20th Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the 10<sup>th</sup> Session of the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (Lima, 1 – 12 December 2014),” Environment Council Meeting, Luxemburg, October 28, 2014, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/envir/145508.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/envir/145508.pdf), accessed March 25, 2023.
- ⑤ General Secretariat of the Council, “Fourth EU – Africa Summit Declaration,” Brussels, April 2 – 3, 2014, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/142096.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142096.pdf), accessed March 25, 2023.
- ⑥ EU, “Memorandum of Understanding between AU and EU on Peace, Security and Governance,” May 23, 2018, p. 5, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8927-2018-INIT/en/pdf>, accessed March 25, 2023.

发挥了重要作用。非洲气候发展倡议（ClimDev – Africa）是非盟委员会、联合国非洲经济委员会和非洲开发银行合作开发的致力于加强非洲观测基础设施的项目。该倡议旨在增加对非洲气候和天气观测网络的投资，建立气象观测系统和创新风险融资机制的集体投资伙伴关系，以帮助非洲获取和利用气候信息进行更加科学的决策。<sup>①</sup> 2012年，欧盟通过该倡议为非洲气候政策中心的设立提供资金支持。该中心通过提高分析能力、开展知识管理和传播活动，支持非洲的政策制定，是非洲气候变化知识生成中心。

通过欧盟“全球门户”计划提高非洲气候韧性是2022年欧盟—非盟峰会商定的成果之一。作为“全球门户”计划下欧盟对非洲投资的一部分，非盟和欧盟在公约第二十七次缔约方大会上宣布了一项关于非洲气候变化适应和韧性的倡议。该倡议将汇集超过10亿欧元的气候变化适应项目，致力于通过促进双方之间关于适应的政策对话，为加强对气候风险的理解、解决损失和损害问题提供额外支持。<sup>②</sup> 在公约第二十七次缔约方大会的特别活动上，欧盟委员会宣布以赠款形式向非盟的非洲风险能力（African Risk Capacity）机构提供900万欧元，以支持其增加灾害风险融资和保险，保护弱势群体免受气候变化引发的灾害和流行病的侵害。<sup>③</sup>

## 2. 积极开展中非合作，提升非洲气候韧性

近年来，非盟与中国合作的议题正不断拓宽，制度化程度也在不断提升。2011年，非盟委员会成为中非合作论坛的正式成员。2015年，《中国对非洲政策文件》表明，中国尊重非盟在非洲和平安全事务中发挥主导作用。长期以来，双方积极拓展在非洲重点议题和重大全球性问题领域的合作。2017年，中国和非盟确立了双方合作的5个优先领域，包括对接双方发展战略，开展和平安全、公共卫生、人力资源开发合作，以及保持国际地区事务协调。作为首个同中国签署共建“一带一路”合作文件的区域组织，非盟于2022年率先启动了同中国共建“一带一路”工作协调机制，双方签署了能源、粮食、基础设施等多项合作文件。

① AU, “African Union Climate Change and Resilient Development Strategy and Action Plan (2022 – 2032),” p. 70.

② European Commission, “COP27: Team Europe Steps up Support for Climate Change Adaptation and Resilience in Africa under Global Gateway,” November 16, 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_6888](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6888), accessed March 6, 2023.

③ African Risk Capacity, “The African Risk Capacity Receives Grant Funding of EUR 9 Million from the European Union Commission,” November 14, 2022, <https://reliefweb.int/report/world/african-risk-capacity-receives-grant-funding-eur-9-million-european-union-commission>, accessed March 6, 2023.

在气候议题上,从中非合作论坛 2015 年约翰内斯堡峰会的“十大计划”,到 2018 年北京峰会的“八大行动”,再到 2021 年第八届部长级会议的“九项工程”,中非合作不断深化,发展—安全—治理的逻辑底色愈加凸显。“十大计划”之一为中非绿色发展合作计划,致力于支持非洲增强绿色、低碳、可持续发展能力。“八大行动”中绿色发展行动项下的合作包括实施绿色项目、加强环境合作、提升环保意识等多个方面。在产业促进行动项下,中国致力于为非洲提供农业援助,加快推进非洲工业化和农业现代化,帮助非洲国家更好地抵御极端气候影响。2021 年,中非合作论坛第八届部长级会议宣布中非将共同实施“九项工程”,作为《中非合作 2035 年愿景》的首个三年规划,“九项工程”为中非深化在气候领域的合作明确了根本理念与合作机制。《中非应对气候变化合作宣言》进一步体现了中非致力于强化共同行动、发展应对气候变化战略合作伙伴关系的共识。2022 年 9 月,中国举办“全球发展倡议之友小组”部长级会议,“全球清洁能源合作伙伴关系”下的首批项目就包括在 19 个非洲国家开展气候合作项目。随着中国与非洲国家双边气候技术合作的拓展,中国发布了《应对气候变化南南合作物资援助项目管理暂行办法》,寻求为非洲国家提供更具针对性和操作性的气候合作项目支持。当前,由于非洲国家缺乏应对极端天气灾害的能力和财政支持,防灾减灾已成为中非气候技术合作的新重点领域。<sup>①</sup>气候变化的负面影响给非洲和平与发展事业带来多方面挑战,积极推进中国与非盟的气候合作有助于提升非洲气候风险应对能力,对于非洲经济社会可持续发展、地区稳定与和平具有建设性作用。

### 3. 扩展与联合国的安全合作,寻求将气候风险纳入联合国和平行动

非盟与联合国在安全、发展、一体化等领域开展了广泛合作,建立了非洲一体化和发展议程伙伴关系、和平与安全伙伴关系以及联合国 2030 年可持续发展议程和非盟《2063 年议程》之间的伙伴关系,已成为联合国与区域组织间合作的典范。<sup>②</sup>

在安全议题领域,非盟与联合国的合作重点是预防和调解冲突、维持和平与建设和平以及其他共同关心的非洲问题。2017 年 4 月,第一次联合国—非盟年度会议通过了《联合国—非盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》(以下简称“联合框架”),明确了两个组织未来合作的优先事项,致力于通过联合机制和定期磋商加强在更广泛议题领域的合作,进一步深化长期伙伴关系。虽然该文件并

<sup>①</sup> 赵斌、张雅婷:《“后巴黎时代”中非应对气候变化的技术合作》,《中国非洲学刊》2021 年第 3 期,第 88 页。

<sup>②</sup> 张贵洪:《非洲与联合国关系:历史演进、现实逻辑与未来展望》,第 48—60 页。

未具体提及气候变化，但发展长期伙伴关系的核心目标之一正是开展合作以应对不断演变的新全球挑战，气候变化无疑包含在内。此外，鉴于气候变化问题给非洲和平事业带来挑战，非盟与联合国关于维护非洲安全的努力离不开气候合作。<sup>①</sup> 2018年5月，作为联合框架的成果之一，联合国启动一项对萨赫勒地区的支持计划，气候安全治理正是该计划的六个优先领域之一。<sup>②</sup> 联合国安理会在2019年通过的一项决议表示，需要加强联合国与非盟在解决非洲冲突方面的协调行动，同时提出需要进行充分的气候风险评估，制定风险管理战略。<sup>③</sup> 2020年2月，联合国—非盟和平与安全联合工作组会议指出气候变化对和平、安全与稳定的倍增效应，强调气候安全是非洲大陆面临的挑战，还呼吁联合国和非盟在这一领域加强合作。为此，联合国—非盟气候集群将在联合框架内创建，有望进一步加强两组织之间的协调。<sup>④</sup> 2021年11月，联合国—非盟和平与安全联合工作队以线上形式举行会议，就气候变化对非洲和平与安全的影响交换了意见。在同年12月举行的第五次联合国—非盟年度会议上，非盟委员会与联合国秘书长同样强调了气候变化对和平与安全的影响。

自2007年开始，联合国安理会和非盟和平与安全理事会成员通过年度磋商会议交流有关维护国际（尤其是非洲地区）和平与安全的意见，讨论预防和解决冲突、可持续和平等广泛的安全议题。2022年8月，联合国秘书长提交的《加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系》的报告多次提及气候变化给非洲和平与安全带来的严峻挑战。<sup>⑤</sup> 2022年10月，联合国安理会和非盟和平与安全理事会成员在第十六次年度联合协商会议发布的联合公报中指出气候变化对非洲稳定与和平建设的影响，强调需要开展全面风险评估以适应和减

- 
- ① Oluwole Idowu Olutola, “Addressing Climate Change in the Renewed United Nations – African Union Partnership,” *The International Journal of Climate Change: Impacts and Responses*, Vol. 13, No. 1, 2021, p. 46.
- ② UNOAU, “Peace and Security in Africa: A United Nations – African Union Priority,” UNOAU Bulletin, June – July 2018, [https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/peace\\_and\\_security\\_in\\_africa\\_un\\_-\\_au\\_priority\\_unoau\\_bulletin\\_june-july\\_2018\\_1.pdf](https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/peace_and_security_in_africa_un_-_au_priority_unoau_bulletin_june-july_2018_1.pdf), accessed March 15, 2023.
- ③ UN Security Council, “Cooperation between the United Nations and Regional and Subregional Organizations in Maintaining International Peace and Security—Silencing the Guns in Africa,” S/RES/2457, February 27, 2019.
- ④ UN and AU, “United Nations – African Union Joint Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security,” April 19, 2017, [https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/01\\_un-au-joint-framework\\_a5-booklet\\_en.pdf](https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/01_un-au-joint-framework_a5-booklet_en.pdf), accessed March 15, 2023.
- ⑤ 联合国安理会：《加强联合国与非洲联盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系、包括加强联合国驻非洲联盟办事处的工作：秘书长的报告》，S/2022/643，2022年8月25日。

轻气候变化和环境退化带来的挑战。<sup>①</sup> 未来，非盟将持续推进将气候变化纳入联合国和平行动的进程。

## 非盟气候安全治理的现实挑战

非盟在气候安全议题领域做出了多方位探索与努力，这对于提升气候变化脆弱性群体的发言权具有重要意义。然而，非盟的雄心受到多种因素的限制。成员国的意见分歧对非盟共同立场的形成构成了考验。同时，非盟组织协调能力和行动资源不足，这给未来的议程推进和行动落实带来了较大的不确定性。

### （一）成员国之间的分歧影响非盟共同立场的形成

尽管非盟在塑造气候—发展—安全间联系的认知方面取得了较大进展，但具体议程的推进与实施仍然受到成员国意愿与偏好的影响，而非盟在协调成员国立场与政策分歧方面的作用仍显不足。

一方面，非盟成员国在资源禀赋、发展水平与经济结构上的差异导致各国在气候风险表现形式、风险应对的脆弱性水平与治理能力上存在差异，并由此导致它们在气候问题上的利益与立场存在分歧。具体而言，能源结构限制了许多非洲国家在应对气候变化方面的政策选择。对化石能源依赖较高的国家在能源转型过程中必然面临较大的成本压力，因此在此类政策上的立场通常十分谨慎。比如，尽管尼日利亚和南非都积极致力于实现能源结构多元化和绿色转型，但其能源结构和经济发展方式都体现出对化石能源的高度依赖，尼日利亚经济发展严重依赖石油出口，而南非电力供应十分依赖煤炭，“丰富而廉价的煤炭”被视为南非经济竞争力的重要来源。<sup>②</sup> 此外，非盟气候安全议程注重发展非洲的可再生能源市场，然而许多非洲国家并不具备利用可再生能源发电的条件，这也限制了它们在能源转型中的政策选择。事实上，在讨论公约第二十七次缔约方大会上的非洲共

<sup>①</sup> Joint Communiqué, Sixteenth (16th) Annual Joint Consultative Meeting between Members of the United Nations Security Council and the African Union Peace and Security Council, New York, October 14, 2022, pp. 4 – 5.

<sup>②</sup> Department of Environmental Affairs, Republic of South Africa, “National Climate Change Response Green Paper 2010,” November 25, 2010, [https://www.gov.za/sites/default/files/gcis\\_document/201409/3380110832.pdf](https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/3380110832.pdf), accessed March 20, 2023.

同立场文件过程中，非洲国家与非盟在能源政策上的分歧十分突出。<sup>①</sup>

同时，各国地理位置与经济结构差异也导致它们所面临的气候风险类型与程度有差异，这塑造了不同国家对气候变化问题的认知与相应政策的优先事项。在气候风险方面，非洲内陆国家通常面临荒漠化问题，沿海国家则往往关注海平面上升的影响。此外，气候变化相关风险对农业的冲击往往威胁着粮食安全、国民生计，甚至是政权稳定。因此，经济结构中农业占比高的国家往往十分关注气候变化风险对农业的影响，更加注重提升农业生产与发展的气候韧性。<sup>②</sup>

另一方面，尽管《非盟组织法》赋予非盟开展政府间协调的职能，但由于其并不具备对成员国的管辖权，非盟的政策协调与指导作用事实上较为有限。<sup>③</sup>在国际气候谈判中，非盟成员国作为 G77 + 中国、石油输出国组织、小岛屿国家和最不发达国家集团成员，在具体技术问题上时常持不同意见，从而给非盟制定共同立场文件的努力带来挑战。比如，最不发达国家群体的关注点为资金和技术援助，同时由于经济发展水平低，相比经济高速发展的国家，基本不存在转型成本问题。而小岛屿国家通常致力于推动更加严格的温控目标，这不符合许多发展中国家经济发展目标的规划。

在推进全球气候安全议程方面，非盟也难以有效协调各国分歧。比如，关于 2021 年 12 月爱尔兰和尼日尔提出的气候安全草案，联合国 54 个非洲成员国中只有 26 个国家共同发起，其他非洲国家的态度并不积极。在气候谈判中，埃塞俄比亚、南非、肯尼亚和尼日利亚等非洲地区大国，往往会因各自国内优先事项与对外战略抱负存在竞争与分歧，因此它们在联合国安理会的许多工作中缺乏团结。比如，在推动联合国安理会介入气候议题的问题上，南非并不像其他非洲国家一样积极，甚至在 2019—2020 年联合国安理会任期内，南非还以维护主权为由，试图将气候议题排除在会议议程之外。<sup>④</sup> 这事实上反映了非盟未能有效推动非洲国家形成一致立场。总体而言，成员国间差异的存在塑造了气候政策的分歧，也阻碍着非盟气候安全议程的推进。为了促进共同立场形成，增强非洲在国

① Chloé Farand, “African Climate Diplomats Reject African Union’s Pro – Gas Stance for Cop27,” Climate Home News, August 4, 2022, <https://www.climatechangenews.com/2022/08/04/african-climate-diplomats-reject-african-unions-pro-gas-stance-for-cop27/>, accessed March 28, 2023.

② Dhesigen Naidoo and Manisha Gulati, “Africa’s Positioning in Global Climate Change Negotiations: Building Agency for COP 27 and beyond,” Institute for Security Studies, September 2022, p. 16.

③ 吴卡、金丽琴：《从应对新冠肺炎疫情看非盟公共卫生治理的成就与问题》，《西亚非洲》2022 年第 6 期，第 39 页。

④ Dhesigen Naidoo and Manisha Gulati, “Africa’s Positioning in Global Climate Change Negotiations: Building Agency for COP 27 and beyond,” p. 9.

际舞台上的影响力，非盟需要加强成员国之间的交流，推动共同目标的确定，通过形成对非洲利益的共识，促进成员国对非盟地位的认同。

## （二）非盟开展机构间整合与协调的能力面临挑战

当前，非盟十分关注气候变化问题及其安全影响，然而在议程推进与政策制定过程中，气候变化问题的跨议题性与机制间复杂性使得非盟的协调能力面临较大挑战。

首先，在非洲关于气候变化问题的共同立场形成过程中，非盟内部机构之间缺乏协作的问题十分突出。非洲的气候变化谈判机构由非洲国家元首和政府首脑应对气候变化委员会、非洲环境问题部长级会议（AMCEN）、非洲谈判小组（AGN）组成。原则上，非洲国家元首和政府首脑应对气候变化委员会为非洲环境问题部长级会议提供政治领导，非洲环境问题部长级会议指导非洲谈判小组的工作并确定非洲的立场，同时确保协调其他规划和流程。非洲谈判小组则负责对非洲各国的立场进行整合，开展技术谈判。然而，尚不明确哪个机构有权制定和代表非洲在气候问题上的立场，非洲谈判代表在技术会议期间所达成的共识往往与高级别会议上非洲代表团的表述存在较大出入。

其次，非盟各议题部门之间的政策协同也十分棘手。气候变化问题的复杂性十分突出，对各行各业的影响要求实现应对气候变化政策的主流化。当前，非洲正积极致力于工业化和农业发展，但相关行动加剧了非洲大陆荒漠化和气候脆弱性。气候变化引起的极端天气也给非洲水安全与粮食安全带来挑战，非洲人民的生命健康也在此背景下面临更大风险，从而给非洲社会经济可持续发展带来较大压力。由此可见，非盟气候安全治理进展依赖于跨议题机构加强协作。然而，尽管非盟积极推动气候安全议程，但是气候变化在非盟委员会议程中的相对优先性似乎很难与发展、贸易等议题一较高低，气候变化也并未被充分纳入相关议程之中。

最后，非盟及非洲次区域组织之间缺乏有效的协调与配合。尽管非盟所认可的 8 个区域经济共同体被视为非盟体系结构的一部分，但此类组织通常围绕相似议题制定各自议程，且非盟与次区域组织之间的分工协作并不明确。在气候安全议题上，西非国家经济共同体早在 2008 年就表示，气候变化给该地区安全带来较大风险，环境退化是导致暴力冲突的结构性因素。政府间发展管理局（伊加特）也多次强调气候变化给非洲和平与安全带来的威胁。总体上，这些组织的主要关注点往往是气候变化对和平安全、人民生计和经济发展的影响。此外，萨赫勒地区气候委员会、非洲岛国气候委员会等次区域的气候委员会也在非洲气候韧性建设方面发挥着重要作用。总体而言，如何发挥这一地区丰富的区域制度架构的作用，需要非盟更加关注与次区域组织之间协作机制的建设，并以充足的资源

予以保障。

### （三）支持机制与资源保障不足加剧了非盟气候安全行动困境

非盟气候安全议程的持续推进与行动落实，仍面临机制和资源不足带来的一系列挑战。一方面，成员国层面的行动支持机制不足制约了非盟气候安全政策的执行。成员国的政策行动是非盟气候安全议程的基础，然而许多成员国缺乏气候风险的预警系统和气候行动的评估核查机制，未能对风险进行及时监测，也难以有效追踪和衡量相关行动的进展，这实际上也反映出长期存在的人员与预算不足问题。应对气候安全风险涉及跨议题工作，其复杂程度对政府工作人员专业性提出了较高要求。同时，跨议题的工作也需要相应的组织安排，促进不同机构间工作的协调，避免任务冲突与重叠。当前，应对气候变化的措施涉及贸易、能源、经济和产业政策领域，公约下的谈判往往也涵盖此类议题，但参与国际气候谈判的代表团往往来自环境部，缺乏对此类事项的授权。

非洲代表团在国际气候谈判中的工作也受到此类限制的影响。在谈判过程中，非洲代表团往往缺乏相关科学或经济研究支持，这限制了其在专业度较高议题下的谈判能力。此外，公约下的许多小型联络组和夜间谈判通常使用英语，未配备翻译服务，这给使用法语、葡萄牙语和西班牙语的非洲代表参与谈判造成了障碍。在联合国总部的非盟和非洲国家代表团规模也限制了其气候政策宣传工作的开展，导致其无法为成员国内部谈判和讨论提供支持。因此，非洲代表团通常仅参与涉及本国或非洲的特定议题，错失了讨论气候相关更广泛议题的机会。随着气候变化问题与技术、经济和社会领域相互交织，世界贸易组织、世界知识产权组织等国际组织也已然成为塑造应对气候变化相关规则和标准的平台，气候外交越来越多地扩展到公约进程以外的其他论坛。然而，非洲国家由于资源与能力受限，难以在更广泛的国际平台上开展气候外交，交叉议题下的谈判也对谈判代表专业水平提出了更高要求。

另一方面，资金波动与对外依赖度高的问题限制了非盟及其成员国预防和应对气候风险的能力。非盟资金主要来自成员国和外部合作伙伴。平均而言，非盟每年67%的会费从其成员国收取，然而每年约有30个成员国部分或完全违约。<sup>①</sup>受到当前非洲社会经济发展情况和国家治理能力影响，成员国的资金供应体现出突出的不可预测性与波动性。在此背景下，计划预算和实际资金之间的巨大差距阻碍了非盟议程的有效实施，非盟对外部资金支持的需求仍很强烈。然而，对域

<sup>①</sup> African Union, "Why Introduce a Levy?" <https://au.int/en/introduce-levy>, accessed March 28, 2023.

外援助的依赖限制了非盟政策的自主性与独立性。非盟委员会近 70% 的资金来源于外部合作伙伴。在多边层面，多边开发银行通常在提供资金援助方面条件严格，借款国资金使用的自由度很小，因此借款国通常难以将资金用于国内优先事项。<sup>①</sup> 而来自西方国家的资金援助也往往附带政治和经济条件，援助国能由此影响甚至主导非洲议程。

其中，欧盟是非盟及其成员国气候资金的主要来源，非盟受欧盟资金机制变动的影响较大。2004 年以来，欧盟通过非洲和平基金资助了非盟机构的能力建设、冲突预防与和平行动。2021 年，欧盟进行了资金机制的重组，新的机制欧洲和平基金预计于 2024 年取代非洲和平基金。然而，这一变动的潜在影响包括两方面。其一，由于新机制不再限定于非洲范围，欧盟对非洲和平与安全预算和行动的资助将有更大不确定性，从而加剧欧盟与非盟之间的不对等关系；其二，新机制将使欧盟可绕过非盟，通过双边渠道或其他机制介入非洲国家内部冲突，由此可能会导致非盟在非洲安全事务中被边缘化。<sup>②</sup>

非盟自身的组织资源不足与外部依赖度较高影响它制定和落实气候安全政策的切实努力。非盟正在开展内部改革，克服资金短缺，但这一问题在短期内仍将继续困扰非盟的议程安排。<sup>③</sup>

## 结 语

为推进非盟气候安全治理议程，非盟需要进一步促进成员国间的对话，协调成员国的立场，进而代表非洲参与气候安全关系的政策讨论。在自身政策框架与具体方案制定方面，非盟需要考虑非洲各国经济发展水平与国家制度设计差异。鉴于非盟成员国同时是多个次区域机制的成员，非洲次区域组织是非盟发展的重要动力来源，非盟框架下的合作也将有助于提升次区域组织行动的有效性。<sup>④</sup> 因此，非盟气候安全治理工作的推进离不开与它们的合作。同时，非盟应促进跨部门和跨机构的合作以开展气候风险数据的收集和分析，同步开发气候安全相关的评估指标与分析工具，整合气候安全风险信息，加强预警和响应机制。考虑到不

① Olivia Rumble et al., "A New South African Climate Diplomacy: G7, G20 and beyond," South African Institute of International Affairs, October 2021, <https://saiia.org.za/wp-content/uploads/2021/10/Occasional-Paper-334-Rumble-et-al.pdf>, p. 13, accessed March 10, 2023.

② 张凯：《非洲安全制度治理的转型与结构性困境》，《国际论坛》2022 年第 5 期，第 116 页。

③ 张春：《非洲政治治理 60 年：多重长期困境与潜在创新出路》，《西亚非洲》2020 年第 2 期，第 83 页。

④ 李安山：《论非洲共享价值观的源流、内涵及其实践》，《西亚非洲》2022 年第 6 期，第 23 页。

同组织的工作重点差异，非盟需要制定强有力的气候变化和安全战略，推动气候安全议题纳入非洲大陆各种转型计划之中。在非洲大陆之外，非盟需要通过加强与联合国机制的互动，定期与相关机构开展对话，促进气候—安全—发展知识的交流与学习，探讨应对非洲气候安全风险的举措，为具体项目的实施创造合作机会，推进制度化协作，促进非盟《2063年议程》和联合国2030年可持续发展议程的协同，引领非洲大陆实现具有气候韧性的发展。

一直以来，中国和非洲在推动全球治理体系改革方面开展了密切合作。随着非洲逐渐成为气候地缘竞合的前沿，中国需要在全球安全倡议下加强与非盟的机制化对话，促进形成与气候变化相关的安全共识，塑造气候安全风险评估标准，创新应对气候风险的合作形式，合作应对气候变化给国际与地区安全带来的挑战。同时，中国也需要加强与非盟、联合国、多边金融机构等国际组织的协调，为在非洲开展的气候安全治理行动提供技术和资金支持，从粮食安全、融资支持、能源转型和绿色发展等多个维度助力提升非洲国家气候韧性。此外，鉴于气候风险的应对需要多元主体广泛参与，中非气候合作需要重视民间的声音，加强社会层面的互动，为双方在全球安全倡议框架下的合作创造积极的外部环境。

（责任编辑：凌荷）

---

**Shaping the Governance Agenda of Climate Security :  
African Union ’ s Progress and Dilemmas**

*Zhou Yijiang*

**Abstract :** Regional international organizations are playing an increasingly important role in shaping the climate security governance agenda in the context of insufficient momentum for global climate cooperation and increasingly prominent climate security threats. The negative impacts related to climate change pose serious threats to social development and regional security in Africa. As the most extensive international organization in Africa, the African Union undertakes the mission of maintaining and promoting peace and green transformation in Africa. It has carried out the discourse development and institutional exploration concerning climate security at the organizational level, and endeavoring to improving the visibility of Africa ’ s climate security issues at the international level, and meanwhile, cooperating with the EU and the United Nations to enhance Africa ’ s capability to deal with climate risks. However, due to differences in positions among member states and insufficient internal coordination and resources, the process of the AU ’ s participation in climate security governance still faces a host of obstacles. China and the AU can maintain policy dialogue and deepen climate cooperation under the Global Security Initiative, and work together to support the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, promoting sustainable security through sustainable development.

**Keywords :** African Union ; climate security governance ; climate strategy ; China – Africa cooperation ; Global Security Initiative

**Author :** Zhou Yijiang, Assistant Professor at School of Political Science and International Relations, Tongji University ( Shanghai 200092 )

**On the Construction of Africa ’ s Two – dimensional Security View**

*Zhu Weidong and Luo Ziheng*

**Abstract :** The vast majority of existing studies describe African security issues as “ various types of security issues intertwined ”, which blur the definition and classification criteria of security issues and neglect the typological research on African security. Therefore, it is necessary to establish a new classification framework for African security issues by inheriting and improving existing security theories. Based on the two –