

埃及参与全球气候治理：认知、实践与动因

赵 婧

摘 要：埃及是全球气候变化敏感区和影响显著区，水资源问题、粮食安全、卫生安全和社会经济发展等均受到气候变化的负面影响。自20世纪90年代起，埃及对气候变化和气候治理的认知逐渐深化，在参与全球气候治理中坚持发展中国家的立场，秉持“共同但有区别的责任”原则，以实现可持续发展为目标。从国内行动来看，气候治理已融入埃及的国家发展战略，动员和协调各界的气候治理网络正在形成，能源转型和产业升级步入轨道，气候变化意识得到传播和普及。从对外合作来看，埃及维护以联合国及《联合国气候变化框架公约》为核心的全球气候治理体系，广泛开展应对气候变化的南北合作与南南合作，在实践中初步探索出一条符合国情、积极有为的气候外交之路。国际社会的绿色发展趋势和国内发展与安全利益，为埃及采取气候行动注入了强大动力。总体而言，埃及对全球气候治理的参与在观念、制度和实践上取得了阶段性进展，但来自治理环境和自身资源与能力方面的困难及挑战仍有待克服和解决。

关键词：埃及；气候变化；全球气候治理；绿色发展；低碳经济

作者简介：赵婧，复旦大学国际关系与公共事务学院2020级博士研究生（上海200433）。

文章编号：1673-5161(2022)06-0110-23

中图分类号：D815

文献标识码：A

气候变化(climate change)是全人类面临的共同问题,其负面影响具有复杂性、外溢性和联动性。当前,气候变化对人类社会诸方面的影响已然凸显,要实现可持续发展,就必须增强人类发展道路的气候韧性。因此,采取行动应对气候变化成为各界共识,如何提升全球气候治理的效率和公平性是自然科学和社会科学研究者共同关心的问题。

主权国家是全球气候治理的主要行为体,各国气候治理目标、路线图和具体行动是影响全球温控进程的关键因素。作为地区大国和具有代表性的发展中国家,埃及从20世纪90年代开始就认识到气候变化问题的重要性,以及适应和减缓气候变化的紧迫性,与此同时,国内气候行动和对外气候合作逐步展开。本文将从以下几个方面讨论埃及对全球气候治理的参与:首先梳理埃及对气候变化和气候治理的认知与立场,接下来阐述埃及参与全球气候治理的具体实践。最后分析埃及对内对外气候行动的动因并对其进行评估。

一、埃及对气候变化的认知与应对立场

埃及是受全球气候变化影响较大的国家,尼罗河三角洲被联合国政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)列为气候脆弱性极高的地区。^①早在20世纪90年代,埃及就意识到气候变化对国家生存和发展的影响。随着对气候变化和气候治理认知的深化,埃及形成了本国参与全球气候治理的基本立场。

(一) 埃及是全球气候变化影响显著区

气候变化是指长时期内大气温度和天气模式的变化,其诱发原因既有自然层面的,也有人类活动的影响。^②在全球气候治理的语境中,气候变化主要涉及“由于直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而造成的气候变化”^③。自18世纪以来,人类活动已经成为影响气候变化的主要因素,特别是煤炭、石油和天然气等化石燃料的燃烧,是引发全球变暖的关键变量。人与自然是有机的一体,在人类的生产生活作用于自然的同时,自然也会以其方式反作用于人类社

^① IPCC, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 327.

^② “What is Climate Change,” *The United Nations*, <https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change>, 上网时间:2022年3月10日。

^③ “Article 1, United Nations Framework Convention on Climate Change,” *UNFCCC*, May 9, 1992, https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf, 上网时间:2022年3月10日。

会。当前的气候变化乃至气候危机,其负面影响已在全球范围内显现,直接可观测的包括全球变暖、海平面上升以及干旱、强降雨等极端天气事件频率和强度的增大,而溢出影响几乎囊括了人类生存、生产和生活的方方面面,国家社会和个人的命运都与气候变化联系起来。西亚北非地区同样遭受着气候变化带来的不利影响,且由于自然环境、经济技术发展阶段和治理能力等因素的制约,这些地区的国家和人民对气候变化更加敏感和脆弱。

埃及位于非亚欧交界处,主要气候类型为热带沙漠气候,平均气温高且温差大,降水稀少。埃及的发展已然受制于自然地理条件,而气候变化则使这种困境加剧。

首先,受全球气候变化影响,埃及的水资源和粮食安全问题更加突出,生物多样性遭到破坏,极端天气事件频发。埃及的淡水资源主要来自尼罗河,人口增长、污染严重以及与邻国的水资源争端使得水安全成为埃及国内的显著议题,而气候变化愈加恶化了这种情势。据估计,在整个 21 世纪,气候变化将使尼罗河流量的标准差增加约 50%,意味着发生洪水和干旱的可能性都增加了两倍。^① 尼罗河对气候变化的敏感反应,是埃及被视为气候变化影响显著区和脆弱地带的重要原因之一。埃及北部靠近地中海的尼罗河三角洲地区被气候变化引发的海平面上升所直接影响。尼罗河三角洲是埃及人口最密集的区域,集中了全国 63% 的农耕地,其濒海的地理位置一直都是发展产业、安居生活的优势条件。然而,近些年地中海海平面的上升趋势给尼罗河三角洲带来了直接威胁。有研究显示,地中海海平面上升 1 米将淹没四分之一以上的三角洲土地。^② 此外,过去十余年间,极热极寒和暴风雨雪等极端天气事件频发,给埃及造成了巨大的人员伤亡和经济损失。^③ 同水资源问题和极端天气密切相关,埃及的农业生产和粮食安全也受到了气候变化的严重威胁。^④

其次,气候变化与国民健康有着直接联系,埃及的卫生安全隐患加重,加之

① Sarah Schaefer, "Climate Change: The Nile River," *Middle East Policy Council*, June 21, 2021, <https://mepc.org/commentary/climate-change-nile-river>, 上网时间:2022 年 3 月 10 日。

② Mohamed E. Hereher, "Vulnerability of the Nile Delta to Sea Level Rise: An Assessment Using Remote Sensing," *Geomatics, Natural Hazards and Risk*, Vol. 1, No. 4, 2010, p. 320.

③ "Egypt's First Biennial Update Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change," *Egyptian Environmental Affairs Agency*, 2018, p. 29, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/BUR%20Egypt%20EN.pdf>, 上网时间:2022 年 3 月 10 日。

④ El-Sayed Ewis Omran and Abdelazim M. Negm, *Climate Change Impacts on Agriculture and Food Security in Egypt*, Cham: Springer, 2020, pp. 3-19; Laila Yassin, *Climate Change and Food Security in Egypt*, Master's thesis, American University in Cairo, 2016, p. 29.

新冠肺炎疫情(以下简称“疫情”)的影响,气候与卫生两大领域的协同治理赤字有增无减。世界卫生组织关于埃及气候与国民健康的报告显示,在缺乏气候变化适应行动的情况下,气温升高及海平面上升引发的洪水将大幅增加气温敏感性疾病和相关传染病的发病率,而归因于气候变化的死亡病例也呈上升趋势。^①除了生理健康以外,与气候变化相关的精神健康问题同样值得重视。在埃及,海平面上升和极端天气事件可能导致民用住宅和各类基础设施的毁坏,沿海地带的居民承担着背井离乡的风险,这种情况增加了精神障碍和心理问题的发生几率。^②

最后,气候变化加剧了埃及的贫困问题和就业困境,而气候治理行动则与国家发展治理之间存在着短期张力,难题的焦点在于如何做到二者的协调共进。从直接影响来看,种植业、畜牧业和渔业等行业的产量产值及就业情况的变化不容忽视。气候变化使埃及 50%的农业和工业经济活动受到影响,因为这些产业与水资源的使用和利用密不可分,而水资源的数量和质量被气候变量直接影响。^③埃及的农业产值占 GDP 的 14.5%,农业就业人口在总体就业人口中占比 28%,这一群体的就业、福利乃至生存境况都因气候问题而发生改变。^④从治理角度来看,能源系统改革的可持续性、效率以及公平是减缓气候变化和发展国家经济取得协同效益的重点领域。^⑤但是,能源系统的改革必然涉及到诸多攸关方的既得利益,改革的动力和阻力处于持续的博弈状态。

(二) 埃及对气候变化和气候治理的认知与立场

埃及是气候变化敏感区和影响显著区,这是气候变化现象带来的客观影响,而埃及如何认识以及理解气候变化和气候治理,则从深层次影响着国家作为行为主体参与全球气候治理的战略和具体实践行动。埃及对气候变化和气候治理

^① “Climate and Health: Country Profile 2015 Egypt,” WHO, 2015, pp. 3-4, <https://www.who.int/publications/i/item/health-and-climate-change-country-profile-2015-egypt>, 上网时间:2022年3月13日。

^② “Egypt Third National Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change,” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, March 2016, p. 153, <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/TNC%20report.pdf>, 上网时间:2022年3月13日。

^③ Hamsa Hefny, Mahmoud Elmekawe and Manar Moustafa Ramadan, “Climate Governance in Egypt,” *American University in Cairo*, 2019, p. 8, <https://documents.aucegypt.edu/Docs/GAPP/Public%20Policy%20Hub%20Webpage/17-%20Climate%20Governance%20in%20Egypt%20-%20En.pdf>, 上网时间:2022年3月13日。

^④ Ibid., p. 7.

^⑤ “Climate Risk Profile: Egypt(2021),” *The World Bank Group*, 2021, pp. 13-19, https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/2021-04/15723-WB_Egypt%20Country%20Profile-WEB-2_0.pdf, 上网时间:2022年3月13日。

的认知由两个层面构成:一是气候变化和气候治理的本质及该议题在全球议程中的重要性;二是气候变化和气候治理对埃及国内外环境和发展的影响。相关认知的具体内容随着全球气候治理体系的演变和发展而不断变化,在理念上既有延续性也有时代性。

《联合国气候变化框架公约》(*United Nations Framework Convention on Climate Change*,以下简称《公约》)在全球气候治理体系中具有核心位置,它奠定了全球气候治理的法律和制度基础。^①以主权国家的国际气候谈判为主,全球气候治理体系逐渐演变为多利益攸关方共同参与的复合结构。^②截至目前,埃及已遵照《公约》第 4 条及第 12 条规定,向秘书处提交了三份《气候变化国家信息通报》(*National Communication on Climate Change*),报告内容反映了埃及对气候变化的认知,以及由此采取的应对行动。

埃及的第一份国家信息通报于 1999 年提交。该报告开篇写道:“尽管温室气体排放量相对较小,但鉴于不断增长的人口、有限的沃土和广袤的沙漠以及经济活动向海岸带集中的趋势,气候变化带来的潜在社会经济影响对埃及的未来而言是毁灭性的。”^③可见,早在全球气候治理进程开启之时,埃及就意识到了气候变化问题的严重性。特别是,埃及对气候变化和气候治理的认知源于对本国具体国情的分析,具有现实性和预见性。现实性体现在,考虑到发展阶段和国情,埃及更加重视对气候变化的适应,而减缓措施居于其次;对气候变化国际合作趋势的捕捉,则显现出埃及在气候治理问题上的预见性。

埃及的第二份国家信息通报于 2010 年提交。该报告最显著的变化是赋予减缓行动更重要的角色,详细介绍了能源、工业、交通和农业等多个部门在 21 世纪第一个十年采取的减缓措施及未来计划。^④2010 年时值《京都议定书》(*Kyoto Protocol*)第一承诺期末尾,两方面的因素使得埃及认识到气候变化问题的紧迫性和政治色彩。一方面,《京都议定书》相关条款的实际履行情况距离科学报告

① 许琳、陈迎:《全球气候治理与中国的战略选择》,载《世界经济与政治》2013 年第 1 期,第 117 页。

② 于宏源:《〈巴黎协定〉、新的全球气候治理与中国的战略选择》,载《太平洋学报》2016 年第 11 期,第 91 页。

③ “The Arab Republic of Egypt: Initial National Communication on Climate Change,” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, June 1999, <https://unfccc.int/resource/docs/natc/egync1.pdf>, 上网时间:2022 年 3 月 13 日。

④ “Egypt Second National Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change,” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, May 2010, pp. 47–65, <https://unfccc.int/resource/docs/natc/egync2.pdf>, 上网时间:2022 年 3 月 13 日。

要求的减排目标存在很大差距；另一方面，美国未批准《京都议定书》，且以美国和加拿大为首的“伞形集团”（The Umbrella Group）国家强烈要求发展中国家共同承担减排义务。

埃及的第三份国家信息通报（2016年）和第一次两年更新报告（2018年）更为细致地汇总了埃及为应对气候变化采取的行动及成效，例如减缓行动扩大至住房部门和旅游业，适应措施纳入了对城市规划、生物多样性和极端天气事件的考量，清洁发展机制（Clean Development Mechanism, CDM）项目开始运行等。^① 这些变化和进展反映了埃及对气候变化问题认知的深化，在此过程中，埃及逐渐明晰了本国对全球气候治理的基本立场。

首先，坚持发展中国家立场，秉持“共同但有区别的责任”原则。埃及在政府文件中明确指出，埃及与非洲和阿拉伯世界在应对气候变化和参与国际气候谈判方面有着共同立场。这一共同立场立足于发展中国家的现实和国情，基于发达国家和发展中国家历史责任与发展阶段的差异，是符合国际气候正义（climate justice）的治理路径。一方面，埃及承担应对气候变化的共同责任，将减缓和适应气候变化视为国家优先事项；另一方面，鉴于碳排放的历史责任，发达国家必须率先做出减缓承诺并提高气候雄心，以期达成实现温控目标的科学要求。^②

其次，确保发展权，应对气候变化行动与实现可持续发展相一致。埃及认为，气候治理与减贫和发展应相向而行，以国家总体发展战略为据实现可持续发展目标是发展中国家不可剥夺的权利。^③ 这一立场符合非洲国家应对气候变化的总体原则，^④ 突出了全球气候治理的本质问题，即如何处理环境与发展的关系。在埃及国家发展战略“2030愿景”（Egypt Vision 2030）中，包括气候治理在内的环境维度是实现可持续发展战略的三大支柱之一，它与经济维度和社会维度互有影响，应对气候变化的具体目标分别出现在经济发展和环境保护的条

① “Egypt Third National Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change,” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, March 2016; “Egypt’s First Biennial Update Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change,” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, 2018.

② “Egypt’s Position to Climate Change Negotiations Matching with African & Arab Group Positions,” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, <https://www.ecaa.gov.eg/en-us/topics/air/climatechange/egyptstatus.aspx>, 上网时间:2022年3月14日。

③ Ibid.

④ 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46页。

目中。^①

最后,应对气候变化的减缓行动遵循自愿原则,并得到国际社会特别是发达国家的援助和支持。在全球气候治理的京都时代,包括埃及在内的发展中国家不担负具有法律约束力的减排义务;至哥本哈根时代和巴黎时代,强规定性的“自上而下”减排模式逐步演化为“自下而上”的自愿减排模式,埃及各国向《公约》秘书处提交的是国家自主贡献(nationally determined contributions, NDCs)。^②埃及减缓和适应气候变化的力度一直在增加,但自愿原则始终未变。关于气候援助问题,埃及指出,发达国家应根据《公约》及其《巴黎协定》(*The Paris Agreement*)的规定,向发展中国家提供资金、技术和能力建设方面的支持,同时强调,援助资金应主要源自发达国家的政府部门,是充足、额外和可预测的,不占用和挪用其他项目的发展援助资金。^③

二、埃及参与全球气候治理的实践

认知影响实践,对气候变化和气候治理的认知与立场决定着埃及的气候行动。在秉持“共同但有区别的责任”原则和强调气候行动与可持续发展一致的基础上,埃及对全球气候治理的参与从国内行动到国际合作全方位展开。

(一) 积极有为的国内气候行动

首先,加强顶层设计,将气候治理融入国家整体发展战略。埃及总统塞西 2014 年对外宣布的总统竞选计划被称为埃及“振兴计划”,其中的经济发展理念和刺激计划不乏对能源转型的关注,实质是如何以可持续的方式化解埃及的经济和社会困局。^④ 2016 年,埃及政府出台国家可持续发展蓝图“2030 愿景”,与联合国 2030 年可持续发展议程和非洲 2063 年议程对接,描绘了“新埃及”的形象和实现路径,将气候治理与海岸地区的经济发展视为整体,把国家未来基础设施

① “The Sustainable Development Strategy (SDS): Egypt Vision 2030,” *Arab Development Portal*, 2016, p. 7, https://arabdevelopmentportal.com/sites/default/files/publication/sds_egypt_vision_2030.pdf, 上网时间:2022 年 3 月 16 日。

② 李慧明:《〈巴黎协定〉与全球气候治理体系的转型》,载《国际展望》2016 年第 2 期,第 4-9 页。

③ “Egypt’s Position to Climate Change Negotiations Matching with African & Arab Group Positions”.

④ 赵军:《埃及发展战略与“一带一路”建设》,载《阿拉伯世界研究》2016 年第 3 期,第 76-79 页。

建设置于适应气候变化的背景进行规划。^① 在 2021 年英国格拉斯哥举办的《公约》第二十六次缔约方大会(COP26)上,埃及环境部长亚丝明·福阿德(Yasmine Fouad)宣布了埃及 2050 年国家气候变化战略,包括实现经济可持续增长、加强气候变化适应能力和治理能力等具体目标。^② 2022 年 5 月,在《公约》第二十七次缔约方大会(COP27)召开前夕,埃及正式启动这一国家战略,预计在减缓和适应领域分别投入 2,110 亿美元和 1,130 亿美元资金。^③

其次,建立专门机构,形成既专业又多元的政府气候治理网络。国家制度结构层面,埃及于 1996 年在环境部设立应对气候变化的专门办公室,2009 年升级并列环境部十大核心部门;1997 年,埃及国家气候变化委员会成立,此后历经 2007 年和 2015 年两次重要改革,形成了当前广泛代表各界利益的国家级气候治理主体平台。^④ 委员会的高级代表分别来自环境部、外交部、财政部、国防部、水资源和灌溉部、农业和土地改良部、投资和国际合作部等九个政府部门,充分显示了埃及在气候治理制度安排方面的战略视野,以及协调各部门形成合力的治理架构特征。

再次,推动产业转型,落实绿色发展项目。为减缓和适应气候变化,埃及在能源、工业、农业和废弃物处理四大领域全面开展治理行动(见表 1),着力优化能源结构并提高能效,特别是改革能源补贴制度,使产业升级和气候治理并行不悖。在此背景下,大批绿色项目得到了国家的投融资支持。埃及规划与经济发展部的数据显示,在 2020~2021 财年国家预算草案中,共有 691 个绿色项目受惠于国家环境保护基金和绿色债券,总金额达 4,473 亿埃及镑(约合 1,812 亿人民币)。^⑤

① “The Sustainable Development Strategy (SDS): Egypt Vision 2030.”

② “During the Events of Conference of Parties on Climate Change (COP26), Minister of Environment Launches the Egypt National Climate Change Strategy-2050,” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, November 3, 2021, <https://www.eea.gov.eg/en-us/mediacenter/newscenter.aspx?articleID=6876>, 上网时间:2022 年 5 月 27 日。

③ “Egypt National Climate Change Strategy 2050,” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, May 2022, pp. 44–45, <https://www.eea.gov.eg/portals/0/eeareports/N-CC/EgyptNSCC-2050-Summary-En.pdf>, 上网时间:2022 年 3 月 20 日。

④ “Egypt’s First Biennial Update Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change,” p. 38; “EEAA Organization Structure,” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, July 2019, <https://www.eea.gov.eg/en-us/aboutus/aboutagency/structure.aspx>; “National Council for Climate Change,” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, <https://www.eea.gov.eg/en-us/topics/air/climatechange/nationalcouncilforclimatechange.aspx>, 上网时间:2022 年 3 月 20 日。

⑤ “Egypt Human Development Report 2021,” *UNDP and Ministry of Planning and Economic Development of Egypt*, 2021, p. 244.

“斋月十日城”市郊铁路项目是近年来埃及投融资额较大的绿色项目,电气化铁路节约能源、减少能耗,有益于减缓气候变化。^①

表 1 埃及国内气候治理行动

行动领域	减缓措施	行动目标	执行机构	实施时间
能源领域	改革能源补贴制度	逐步取消电力补贴,进行石油和天然气价格改革	电力和可再生能源部、石油和矿产资源部	2014~2019 年
	提升可再生能源发电占比	2022 年前达到 20%; 2035 年前达到 42%	电力和可再生能源部	2013~2035 年
	提高能效	提升全行业能源利用效率	所有部门	2005~2035 年
	建设可持续交通	促进可持续交通发展,加快开罗地铁系统建设	交通部、环境部、国家隧道局、国家铁路公司	2009 年至今
工业领域	实施工业节能工程	研究和解决阻碍工业能效提高的障碍	环境部、工业发展局、埃及标准化组织、埃及工业现代化中心、埃及工业联合会	2012~2015 年
	开展降污减排项目	加强工业各部门对环境法律法规和标准体系的遵守	环境部	2007~2015 年
	设计水泥行业低碳路线图	降低水泥行业的污染与能耗	贸易和工业部、环境部	2016 年至今
农业领域	增加生物能源的使用	减少常规能源温室气体排放,促进乡村地区可持续发展	环境部	2010~2015 年
	减少畜禽温室气体排放量	通过改良喂养模式控制畜牧业温室气体排放量	农业和土地改良部	2017~2030 年
废弃物处理	实施固体废弃物管理计划	在国家、省和地方建立高效且成本合理的废弃物管理系统	环境部	2012 年至今
	利用农业废弃物生产有机肥料和生物能源	实现农业废弃物的资源化利用	农业和土地改良部	2016 年至今

资料来源: *Egypt's First Biennial Update Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, pp. 74-93。

^① “Egypt’s PM Attends Signing Ceremony to Implement 1st Line of Siemens’ Cross-Country Electric Express Train,” *Ahram Online*, September 1, 2021, <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/422244/Egypt/Politics-/Egypt%E2%80%99s-PM-attends-signing-ceremony-to-implement-s.aspx>, 上网时间:2022 年 3 月 18 日。

最后,普及气候知识,提高公民气候变化意识,动员全社会广泛参与气候治理。《巴黎协定》第12条规定,缔约方应采取措施加强气候变化教育和培训,提升公共意识和扩大公众参与,便利民众获取相关信息。^①埃及在此方面积极采取行动:在每年6月5日世界环境日当天举办气候变化宣传活动和学术研讨会;环境部向学校教师提供培训课程,将气候治理理念融入日常教育教学;针对青少年群体的气候变化意识问题,设立多个“环保角”(the green corner),以期增强年轻一代对环境保护的责任感;通过广播电视、报刊杂志等大众传媒手段实现气候变化意识的大众传播,如《金字塔报》《消息报》等发行量较大的埃及报纸均开设了环境专栏;政府机构与阿拉伯区域和欧洲环境与发展中心(The Center for Environment and Development for the Arab Region and Europe, CEDARE)等非政府组织开展合作,共同动员社会各界应对气候变化。^②

(二) 联合国框架下的气候治理实践

气候变化是国际社会面临的共同问题,其消极影响具有溢出性和联动性,因而问题的缓和与解决不仅取决于国内行动,还有赖于全球治理和国际合作。作为当今世界最有代表性和权威性的国际组织,联合国在全球气候治理中肩负着关键责任,发挥奠定组织基础、订立法律法规、构建多边机制和凝聚原则共识等重要作用,有效推动了气候治理的国际合作。^③埃及维护以联合国及《公约》为主渠道的全球气候治理体系,通过多种形式参与联合国框架下的气候治理,履行非附件一缔约方(发展中国家)的责任和义务,在实践中形成了本国气候外交的战略路径和参与特色。

首先,签订和批准联合国有关公约协定,与相关组织机构加强联系合作。埃及1994年批准《公约》,其后分别于2005年、2017年批准《京都议定书》和《巴黎协定》,以缔约方身份奠定和维护全球气候治理的国际法理基础。在组织机构方面,埃及同联合国政府间气候变化专门委员会、联合国环境规划署(UNEP)、联合国开发计划署(UNDP)、世界气象组织(WMO)和全球环境基金(GEF)等就气候变化问题开展合作,将国际组织的专业权威及资金人才资源和埃及的本土实践、

^① “Paris Agreement,” *UNFCCC*, December 12, 2015, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf, 上网时间:2022年3月21日。

^② Omniah Hegazy, “Climate Change Public Awareness in Egypt,” *UNFCCC*, https://unfccc.int/sites/default/files/egypt_gambia.pdf, 上网时间:2022年3月21日。

^③ 吴志成、徐芳宇:《联合国与全球气候治理》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2015年第6期,第9-12页。

本土经验结合起来,追求实现气候治理全球化与区域化、本土化的协同效应。全球环境基金小额赠款计划在埃及已进入第七执行阶段,2021 年气候治理项目的捐赠资金在总额中占比约 43.22%,属于联合国环境规划署重点关注的领域。^①

其次,依照透明度原则,通过联合国多个平台向国际社会公布气候治理信息,使本国气候治理进程可公开和可盘点。透明度原则是国际组织的重要规范,透明度原则的制度化已经成为驱动全球气候治理的主要因素。^②《巴黎协定》第 13 条详尽阐述了《公约》下的透明度框架,包括缔约方应主动提交国家信息通报和两年更新报告等。^③埃及政府已于 1999 年、2010 年和 2016 年提交了前三份国家信息通报,2018 年提交了第一次两年更新报告,及时报告本国为应对气候变化采取的减缓和适应措施,更新在实现国家自主贡献方面所取得的进展以及存在的差距和困难,为国际社会了解和追踪埃及的气候治理行动提供明确的、可信赖的依据。^④

再次,积极参与联合国倡议和组织的气候变化国际会议及相关活动,促成更广泛的气候治理多边合作。2021 年 10 月 31 日至 11 月 13 日,塞西总统出席 COP26 并在开幕式上发表演讲,他着重介绍了埃及近些年以应对气候变化为中心的可持续发展模式,同时强调发达国家应充分履行对发展中国家的援助承诺,从非洲共同立场出发呼吁国际社会给予非洲大陆更多的支持。^⑤大会决定,接受埃及政府的申请和非洲国家的提名,由埃及在 2022 年 11 月主办《公约》第二十

① 其余两个项目领域是生物多样性和土地退化,所获捐赠额在总额中分别占比 32.15% 和 24.63%;“Seventh Operational Phase of the GEF Small Grants Programme in Egypt,” *GEF*, <https://www.thegef.org/projects-operations/projects/10360>, 上网时间:2022 年 3 月 22 日。

② 董亮:《透明度原则的制度化及其影响:以全球气候治理为例》,载《外交评论》2018 年第 4 期,第 106 页。

③ “Paris Agreement.”

④ 埃及正在编写第四份国家信息通报,预计 2023 年完成,资助方是全球环境基金(GEF)。“Egypt-Fourth National Communication to UNFCCC Project (NC4Egypt),” *Egyptian Environmental Affairs Agency*, <https://www.eeaa.gov.eg/en-us/mediacenter/reports/projectstudies/nc4egypt.aspx>, 上网时间:2022 年 3 月 23 日。

⑤ “Egypt’s Participation in the 26th UN Climate Change Conference of the Parties(COP26),” *State Information Service*, November 1, 2021, [https://www.sis.gov.eg/Story/159822/Egypt%27s-participation-in-the-26th-UN-Climate-Change-Conference-of-the-Parties-\(COP26\)?lang=en-us](https://www.sis.gov.eg/Story/159822/Egypt%27s-participation-in-the-26th-UN-Climate-Change-Conference-of-the-Parties-(COP26)?lang=en-us), 上网时间:2022 年 3 月 23 日。

七次缔约方大会。^①此外,在2022年3月首届“中东北非气候周”和同年8月底举办的“非洲气候周”系列会议和活动中,埃及政府及社会各界代表表现突出,为联合国框架下的气候变化地区多边合作注入了动力和活力。

最后,在参与联合国框架下的气候治理过程中,埃及走出了一条依托多重身份、利用多方资源的气候外交之路。所谓多重身份,主要是指埃及的自我认同和社会认同,包括阿拉伯国家身份、非洲国家身份、中东国家身份和伊斯兰国家身份等,而谈及气候问题,埃及还拥有气候变化脆弱国身份。依托多重身份开展国家对外交往,这在埃及早已有之。纳赛尔总统将阿拉伯世界、非洲大陆和伊斯兰世界喻为三个“同心圆”,埃及处于中心位置并发挥领导作用,此后埃及的外交战略和外交政策一直以“三个圈子”为基础。^②这一脉络同样表现于埃及气候外交的战略选择,特别是突出其“阿拉伯代表”和“非洲代表”身份,在阿拉伯国家联盟(League of Arab States,以下简称“阿盟”)和非洲联盟(African Union,以下简称“非盟”)等平台踊跃对外发声,组织协调非洲气候变化谈判小组(The African Group of Negotiators on Climate Change, AGN)在国际气候谈判中积极行动,争取实现本国和本身份群体的利益。多重身份为埃及带来了可供气候治理的多方资源,但资源的获取和效用最大化则考验着埃及的气候外交智慧和能力。在大国将非洲视为气候地缘竞合新高地的背景下,埃及发挥三大陆枢纽优势以及多重身份赋予的“架桥”作用,充分利用南北合作和南南合作中的机遇与资源,赢得COP27的主办权,为本国未来在“三个圈子”建设气候领导力打下基础。

(三) 广泛开展应对气候变化南北合作与南南合作

发达国家向发展中国家提供资金、技术和能力建设方面的支持,是应对气候变化南北合作的一项重要内容,这已成为全球气候治理各参与方的基本共识,也是《公约》及其《巴黎协定》所明确指出的发达国家应承担的责任。从碳排放量占比来看,自20世纪初以来,埃及的年度碳排放量在全球总排放量中的占比一直未超过1%,最高值是2017年的0.70%,此后回落到2020年的0.61%。^③埃及在

^① “Reporting of the Conference of the Parties on Its Twenty-sixth Session, Held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021,” *UNFCCC*, March 8, 2022, p. 14, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_12_adv.pdf; “Reporting of the Conference of the Parties on Its Twenty-sixth Session, Held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021,” *UNFCCC*, March 8, 2022, p. 38, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_12_add2_adv.pdf, 上网时间:2022年3月25日。

^② 王京烈:《埃及外交政策分析》,载《西亚非洲》2006年第4期,第27页。

^③ Hannah Ritchie and Max Roser, “CO₂ and Greenhouse Gas Emissions,” *Our World in Data*, 2020, <https://ourworldindata.org/co2/country/egypt#citation>, 上网时间:2022年3月26日。

碳排放方面的历史责任较小,却是受气候变化影响较大的国家,因而实现气候正义是其基本诉求,接受发达国家的气候援助可以促使与气候变化有关的负担在全球范围内得到公平分配。对埃及来说,充分利用欧美等发达国家的气候援助,重在调动资源、提升能力,构建起有益于埃及可持续发展的对外合作网络。

埃及重视欧盟在全球气候治理中的发起者和推动者角色,共同应对气候变化是埃欧合作的优先议程。在双方 2021~2027 年伙伴关系优先事项清单上,加强气候行动是帮助促进埃及可持续发展的重要举措,欧盟对埃及的气候援助体现出领域聚焦和渠道多样的特点,开发可再生能源和提高能效是双方气候行动的重点领域,合作形式包括技术援助、联合研究和实践经验分享等。^① 在资金方面,埃及主要受益于欧盟对外投资计划和邻国投资平台,新的资金援助计划于 2021 年开始实施,目光继续投向绿色经济。^② 除双边合作以外,埃及还注重通过阿盟和非盟等区域多边平台与欧盟进行气候行动的协调,致力于推进 COP26 未竟的气候融资问题。2019 年 2 月,首届阿盟—欧盟峰会在埃及召开,时任欧洲理事会主席唐纳德·图斯克(Donald Tusk)在讲话中特别指出,需要迅速和有效的行动来合作应对气候变化,提高气候雄心以实现《巴黎协定》的目标。^③ 2022 年 2 月,塞西总统赴布鲁塞尔出席第六届欧盟—非盟峰会,他向会议介绍了埃及就举办 COP27 所做的准备工作,呼吁欧洲发达国家加大技术转让和对非投资力度,尤其是帮助非洲国家更好地使用可再生能源。^④ 在会后发布的“2030 联合愿景”中,欧盟承诺为包括埃及在内的非洲国家提供 1,500 亿欧元资金支持,气候行动和可持续经济是首要方向。^⑤

① “EU-Egypt Partnership Priorities 2021 – 2027,” *European Commission*, June 16, 2022, pp. 6–7, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2018-12/eu-egypt-partnership-priorities.pdf>, 上网时间:2022 年 10 月 17 日。

② “European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations-Egypt,” *European Commission*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/egypt_en, 上网时间:2022 年 3 月 26 日。

③ “Opening Remarks by President Donald Tusk at the EU-LAS Summit in Egypt,” *European Council*, February 24, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/24/remarks-by-president-donald-tusk-at-the-eu-las-summit-in-egypt/>, 上网时间:2022 年 3 月 26 日。

④ “Issues to Be Addressed by Egypt’s President in 6th EU-AU Summit Disclosed,” *Egypt Today*, February 15, 2022, <https://www.egypttoday.com/Article/1/112934/Issues-to-be-addressed-by-Egypt-s-president-in-6th>, 上网时间:2022 年 3 月 26 日。

⑤ “Sixth European Union-African Union Summit: A Joint Vision for 2030,” *European Council*, February 18, 2022, https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf, 上网时间:2022 年 3 月 26 日。

在埃美合作中,气候变化议题并不占主导,但埃及也一直在尝试沟通双方应对气候变化的立场,希望借助美国的资源优势来增强本国在全球气候治理中的影响力。美国对埃及的援助一直以来比较稳定,时间长且规模大,但资金和项目主要集中在传统的和平安全领域,气候援助只占少数。据美国国务院和美国国际开发署(United States Agency for International Development, USAID)公布的数据,军事援助在美国对埃及援助总额中占比 89%,相比之下,与气候治理相关的发展和环境援助则数额甚微。^① 不过,气候变化议题在国际政治议程中重要性的提升促使美国开始重视对埃关系中的气候行动因素,这与美国在全球气候治理中的立场及整体外交布局是密不可分的,即将埃及纳入由美国主导的气候治理进程,试图在全球气候治理中发挥领导作用。^② 与此同时,埃及方面对埃美关系进行主动拓展,特别是借助 COP27 召开的契机加强与美方在气候问题上的沟通。2022 年 2 月,埃及外交部长萨梅赫·舒克里(Sameh Shoukry)和美国总统气候问题特使约翰·克里(John Kerry)在开罗发起并成立了两国气候工作组,致力于加强 COP27 的筹备工作以及双方在减缓和适应方面的合作。^③ 这说明,埃美在气候治理上的合作并非仅由美国一方主导,埃及的积极气候外交同样发挥作用。

在推进南北合作的同时,埃及将开展应对气候变化南南合作视为同等重要的治理路径。一方面,埃及以中东地区大国的身份推动区域气候治理进程,加速地区发展方式的绿色转型和各国发展战略的沟通与对接。2022 年 3 月,首届“中东北非气候周”在阿联酋迪拜举办。此次区域多边活动旨在加速气候行动与全球疫情后经济复苏的整合,埃及外交部长、环境部长和财政部长及其率领的代表团参会,与区域各国和国际金融机构、国际组织的代表共同讨论碳市场、技术转移和绿色融资等气候治理实践中面临的紧迫问题,为同年底 COP27 的召开打好基础。^④ 另一方面,埃及在非洲国家中扮演着应对气候变化“先锋者”角色,在能源转型和产业升级方面发挥着样板作用,团结和激励非洲国家从现实条件出发,

^① “U. S. Foreign Assistance by Country,” *US Foreign Assistance*, <https://foreignassistance.gov/cd/egypt/>, 上网时间:2022 年 3 月 27 日。

^② 李慧明:《欧美气候新政:对全球气候治理的影响及其限度》,载《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2021 年第 5 期,第 32 页。

^③ “U. S. -Egypt Joint Press Release on Climate Change,” *U. S. Embassy in Egypt*, February 21, 2022, <https://eg.usembassy.gov/u-s-egypt-joint-press-release-on-climate-change/>, 上网时间:2022 年 3 月 28 日。

^④ “MENA Climate Week 2022-Daily Programme,” *UNFCCC*, <https://unfccc.int/MENA-CW2022/daily-programme>; “MENACW 2022 Galvanizes Regional Momentum for COP27,” *UNFCCC*, March 31, 2022, <https://unfccc.int/news/menacw-2022-galvanizes-regional-momentum-for-cop27>, 上网时间:2022 年 4 月 2 日。

适应和减缓气候变化。在非洲气候变化谈判小组、非洲环境问题部长级会议和非盟首脑会议等机制中,埃及均在不同程度上承担起联系和协调的责任,并在各类国际场合中代表非洲发出应对气候变化的共同声音。^①

以中国为代表的新兴大国是埃及参与应对气候变化南南合作的另一核心伙伴。埃中气候合作的主要渠道和平台如下:第一,双边合作。埃及可持续发展战略“2030 愿景”和中国“一带一路”倡议的对接是双方开展应对气候变化合作的基本框架,在共建绿色“一带一路”的背景下,本班光伏产业园相关节能减排项目是双边气候合作的代表性案例。^② 在 2022 年 3 月两国外长的会面中,助力发展中国家实现气候治理目标和绿色复苏是重点议题。^③ 第二,“77 国集团和中国”(“G77+中国”)机制。“77 国集团和中国”合作机制正式形成于 1992 年联合国环境与发展大会,这一机制在国际气候谈判和气候变化公约起草过程中维护了发展中国家的权益。^④ 埃及是 77 国集团成员国,埃中在该合作机制下持续深化应对气候变化南南合作,通过气候变化部长级会议等渠道进行密切协调,共同推进具有气候韧性的可持续复苏。^⑤ 第三,中阿合作论坛与中非合作论坛。以两论坛为平台,有关宣言和行动执行计划特别强调了共同应对气候变化的指导原则和方向,在《巴黎协定》实施细则的谈判中保持协调,并把气候合作融入经贸、能源、农业和科教等诸多领域。^⑥

三、埃及参与全球气候治理的动因与评估

前文讨论了气候变化对埃及造成的影响,埃及对气候变化和气候治理的认

① “Arab Republic of Egypt on Behalf of the African Group of Negotiators (AGN) and the Like-Minded Group of Developing Countries (LMDC),” UNFCCC, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/SBI48.CRP_1.pdf, 上网时间:2022 年 3 月 29 日。

② 肖天祯:《中埃“一带一路”合作行稳致远》,载《光明日报》2022 年 1 月 17 日,第 12 版。

③ 《王毅会见埃及外长舒克里》,中国外交部网站,2022 年 3 月 23 日,https://www.mfa.gov.cn/wjbjhd/202203/t20220323_10654285.shtml, 上网时间:2022 年 3 月 28 日。

④ 孙学峰、李银株:《中国与 77 国集团气候变化合作机制研究》,载《国际政治研究》2013 年第 1 期,第 93 页。

⑤ 《生态环境部部长出席“77 国集团和中国”气候变化部长级会议》,中国生态环境部网站,2020 年 10 月 29 日,https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/202010/t20201029_805496.html, 上网时间:2022 年 3 月 28 日。

⑥ 《中国—阿拉伯国家合作论坛 2020 年至 2022 年行动执行计划》,中阿合作论坛网站,2020 年 8 月 10 日, http://www.chinaarabcf.org/lthyjwx/bzjhywj/djjbjhy/202008/t20200810_6836922.htm;《中非应对气候变化合作宣言》,中非合作论坛网站,2021 年 12 月 2 日, http://www.focac.org/zywx/zywj/202112/t20211202_10461235.htm, 上网时间:2022 年 3 月 28 日。

知与立场,以及相对应的国内外气候行动。接下来,将对埃及参与全球气候治理进行具体的分析和评估,主要从动因、进展和挑战三个方面展开。

(一) 埃及参与全球气候治理的动因分析

气候变化及其负面影响给埃及带来了巨大的危害与损失,这是埃及采取积极气候行动的直接原因。如前所述,农工业部门受到气候变化的直接打击,而国民健康、社会治理等一系列问题环环相扣。长期来看,如果不对气候变化进行适应和减缓,整个社会的可持续发展将无从谈起。除直接原因外,下述国际、地区和国家三个层面的内容是埃及参与全球气候治理的主要动因。

在国际层面,气候治理议程与可持续发展目标相融合,全球低碳发展和绿色复苏趋势明显,顺应国际趋势和历史潮流是埃及的必然选择。根据国际货币基金组织(IMF)的2021年年度报告,气候变化对宏观经济和金融稳定的影响是深远的,而当前的经济复苏政策则会影响未来几十年内的全球气候状况,因此必须采取措施实现绿色经济复苏,IMF正在将对气候变化问题的考量纳入各项核心工作中。^① 经济合作与发展组织(OECD)官方网站设有专门的绿色复苏版块,建立绿色复苏数据库,用以追踪、收集和评估各国的绿色发展政策和具体措施,并对政府及社会各界提出何以绿色复苏的相关建议。^② 这一国际趋势说明,绿色低碳经济已是时代关键词,走出一条具有气候韧性的发展道路才能够弥合代际不公、实现全人类的永续发展。对埃及而言,参与全球气候治理即是与世界绿色发展趋势同向而行,这反映了主权国家发展战略与外部国际环境的良性互动。

在地区层面,气候治理议程在中东和非洲的区域议程表上向前排挪动。与此同时,作为地区大国和中等强国,埃及有意愿也有一定能力通过引领新兴热点问题的治理来重获地区引领者地位。在国际碳中和行动加速的背景下,部分中东国家陆续制定和宣布碳中和目标及政策,阿联酋将在2050年实现碳中和,沙特和巴林也先后承诺在2060年实现温室气体的净零排放;^③在非洲,能源转型在政策出台、清洁能源开发、电网规划与建设、商业模式创新等方面获得了阶段性进展,南非则以“基础四国”为平台成为全球气候议题的重要参与方。^④ 面对地区形

^① “IMF Annual Report 2021,” *IMF*, 2021, p. 18, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2021/eng/downloads/imf-annual-report-2021.pdf>, 上网时间:2022年4月6日。

^② “Focus on Green Recovery,” *OECD*, <https://www.oecd.org/coronavirus/en/themes/green-recovery>, 上网时间:2022年4月6日。

^③ 中国现代国际关系研究院能源安全研究中心课题组:《国际碳中和发展态势及前景》,载《现代国际关系》2022年第2期,第22页。

^④ 张锐:《非洲能源转型的内涵、进展与挑战》,载《西亚非洲》2022年第1期,第59-64页;赵斌:《从边缘到中心:南非气候政治发展析论》,载《西亚非洲》2022年第1期,第83-84页。

势的发展和区域议程的优先级变化,埃及主动承担治理责任,调动其作为地区枢纽国家的各项资源,积极申办 COP27,加强区域有关气候变化的多边交流与合作,协调和推进中东及非洲的气候治理进程。区域内其他地区大国也注意到了埃及在气候变化议题上积极进取的态势,希望同埃及就气候治理开展建设性对话,并以此为契机缓和地缘政治上的冲突与矛盾。例如,以色列将可再生能源合作视为以埃双方未来关系发展的重点领域,认为地区国家在政府和社会各个层面进行沟通和协商,才能创造出满足区域共同需求的环境发展愿景。^①

在国家层面,埃及对内要发展经济和改善民生,对外要塑造良好的国家形象。提升软实力和国际影响力,追求实现内外两大目标为埃及参与全球气候治理提供了充足的驱动力。一方面,切实解决经济发展中的顽疾和与民众生活密切相关的问题,这是埃及政府近些年来首要关心和需要落实的任务,而气候行动与国民经济的方方面面不可分割,参与全球气候治理与实现国内可持续发展目标二者的内在要求是一致的。这一点在埃及的对外合作中亦有表现,亚洲基础设施投资银行在埃及的投资项目多涉及民生领域,且对光伏发电等可再生能源项目投入更多支持,有利于当地能源利用的多元化和绿色经济的发展。^② 另一方面,从塑造对外影响力来说,参与全球气候治理可以塑造和传播埃及重视生态文明、负责任的国家形象,提升其在全球治理重点议题上的国际话语权和国家软实力。埃及正在充分利用地缘优势,以期建设为联通非亚欧三大陆的可再生能源生产与运输枢纽,此类减缓行动既是埃及参与全球气候治理的具体实践,也是其在各大国间布局平衡外交、创造外交影响力的体现。^③ 此外,塞西总统个人对气候变化议题的长期关注和重视,及其本人对重振埃及影响力的雄心,也在激发着埃及对气候治理的积极性和能动性。相比穆巴拉克和穆尔西执政时期,塞西一向注重经济改革和社会治理,而气候治理事关发展和民生,因此在其竞选和施政纲领中都有所体现,也在具体的财政改革、基础设施建设和实体经济项目投资上

① Ofir Winter, "Egypt and Israel: Renewable Energies for Peace," *INSS Insight*, No. 1572, March 14, 2022, <https://www.inss.org.il/publication/israel-egypt-climate-change/>, 上网时间:2022年4月7日。

② 俞海杰:《“一带一路”背景下中国与阿拉伯国家金融合作研究》,载《国际关系研究》2021年第1期,第143页。

③ Michael Tanchum, "Egypt's Prospects as an Energy Export Hub Across Three Continents," *Italian Institute for International Political Studies*, September 24, 2020, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/egypts-prospects-energy-export-hub-across-three-continents-27408>, 上网时间:2022年4月7日;李意:《埃及塞西政府的平衡外交政策述评》,载《西亚非洲》2019年第5期,第93-113页。

得到了初步落实。^①从“克里斯马”型政治领袖的塑造来看,通过气候外交重拾埃及国际地位和再次凝聚民族自豪感,将为塞西打造个人领导风格和魅力添加筹码。

(二) 评估：进展与困难

整体来看,埃及参与全球气候治理的国内行动和国际合作取得了阶段性进展,主要体现在观念、制度和实践三个方面。

一是观念更新。观念对行为体的选择和行动产生影响,发挥路线图的作用。^②气候行动的背后首先是观念的转变,只有与时俱进的更新认识问题和治理问题的观念,才能在行动上予以及时的配合和跟进。面对气候变化,埃及的观念更新主要涉及三个层面。其一,埃及认识到,气候变化对人类生产生活乃至生存造成的威胁确实存在且在短期内可见,而这样的威胁可以通过人类自身的行动得以减缓。这一观念转变最早出现在20世纪90年代,尤其是1992年在巴西里约热内卢召开的联合国环境与发展大会(UNCED),使埃及政府明确意识到气候变化给本国实现可持续发展带来的挑战。^③此前埃及科学界和民间也有关于气候变化问题的讨论,但尚未形成广泛共识。其二,埃及各界能够更加辩证地认识气候治理与经济的关系。在全球气候治理启程后的很长一段时间里,发达国家和发展中国家在观念和认知上分歧严重,一些发达国家不仅没有履行本国减排承诺,还将问题的矛头引向发展中国家,而后者认为减排是要遏制发展中国家的发展。埃及是发展中国家的重要代表,碳排放历史责任较小,自然也反对发达国家本末倒置的做法。但是,从当前埃及的气候雄心和行动来看,明显趋势是气候治理与经济发展齐头并进,整合进入可持续发展轨道。这说明,在秉持“共同但有区别的责任”、公平自愿和各自能力原则的前提下,埃及转变了旧式发展观念,从根本上认同了气候治理与经济关系的内在一致性。其三,埃及意识到,充分调动各方资源,开展积极主动的气候外交,这对本国参与全球气候治理至关重要。在全球化背景下,越来越多的问题具有跨边界影响力,需要多元行为体的共同参与和解决,包括应对气候变化的全球治理应运而生。对埃及而言,参与全球气候治理,既需要国内行动的配合,也需要对外交往与合作。依托多重身份和利用多方资源开展气候外交,赢得发展中国家在应对气候变化上的话语权,已经深刻融入埃及的气候治理理念。

^① 戴晓琦:《塞西执政以来的埃及经济改革及其成效》,载《阿拉伯世界研究》2017年第6期,第42-46页。

^② [美]朱迪斯·戈尔茨坦、[美]罗伯特·基欧汉主编:《观念与外交政策》,刘东国、于军译,北京:北京大学出版社2005年版,第13页。

^③ “Egypt Human Development Report 2021,” p. 229.

二是制度保障。前文提到,为应对气候变化,埃及成立国家气候变化委员会,对气候行动给予国家制度层面的保障。事实上,制度设计的跟进反映的正是有关气候变化问题观念的变化。委员会代表来自九个关键政府部门,涵盖了国内国际主要事务,体现了埃及将气候治理与国家内外发展相融合的战略理念。在实际运转中,组成委员会的各部门代表履行相应的责任和义务,既表达不同行业的需求和利益,也能调动各自人财物和技术资源,形成统筹治理局面。除此以外,探索和建立全国 MRV 体系^①是气候治理制度保障的另一个重要方面。埃及已基本构建起国家 MRV 体系,包括对各行业温室气体排放量和国际援助接受情况的测量,对温室气体排放清单和气候行动数据的报告,以及对温室气体排放清单和实际减排的核查。^② MRV 体系不仅可以监测和评估国内气候行动,也反映了埃及与国际气候治理规则的对话和接轨,而这正是埃及通过气候外交助力国内绿色发展和提升国际影响力的前提。

三是实践转型。在新观念的引领和新制度的保障下,气候治理的进展最终取决于行动的落实。从埃及国内来看,绿色发展和低碳经济已经由理念化为行动,能源、农业、工业和服务业等各大领域加速产业转型升级,不断向资源节约、能效提升、环境友好和生态平衡的可持续发展模式转变。其中,可再生能源发展取得了明显进展。到 2035 年,埃及 42% 的电力供应将来自可再生能源,为实现这一目标,竞争性投标、上网电价、第三方独立主体参与等均被用以发展国内可再生能源市场,苏伊士湾新能源基地和本班光伏产业园等大型项目也在按计划推进。^③ 从对外合作来看,埃及与发达国家和发展中国家的气候合作各有侧重,都收获了一定成效。在发达国家一侧,得到资金和技术支持是埃及最重要的关切,欧盟在这方面的表现较为突出,特别是对埃及以可再生能源发展促能源转型给予大力支持。^④ 在应对气候变化南南合作领域,埃及已成为发展中国家积极行动者的代表,不仅推动所属地区的区域气候合作,还在国际场合为最脆弱、最不发达国家发声,使发展中国家在气候变化问题的南北对话中更加团结和协作。总体来说,埃及在实践中已初步探索出一条符合国情、积极有为的气候外交之

① MRV 体系由测量 (Measurement)、报告 (Reporting) 和核查 (Verification) 三部分构成,主要依据是《巴厘行动计划》提出的可测量、可报告、可核实原则。参见“Bali Action Plan,” UNFCCC, 2007, p. 1。

② “Egypt’s First Biennial Update Report to the United Nations Framework Convention on Climate Change,” p. 122.

③ 沈小晓:《埃及加速可再生能源发展》,载《人民日报》2021 年 10 月 18 日,第 17 版。

④ “Regional and International Cooperation,” *New and Renewable Energy Authority*, <http://nrea.gov.eg/test/en/Cooperation>, 上网时间:2022 年 4 月 13 日。

路,即依托多重身份、利用多方资源,在实现可持续发展的同时,重振埃及的外交魅力和国际影响力。

梳理阶段性进展是评估埃及参与全球气候治理实践的重要维度。此外,只有了解和分析这一进程中出现的困难和挑战,才能够形成更全面和更立体的认识。

首先,全球气候治理碎片化,且气候治理与经济、卫生等领域的协同治理不足。随着气候变化系统性威胁的显现以及气候议题在国际议程中可见度的上升,气候治理利益攸关方显著增多,随之涌现的是各类治理机制和公私参与行为体,全球气候治理呈现出一种碎片化发展态势。^①这意味着,在参与全球气候治理的过程中,埃及政府既要统筹好国内气候治理机制,协调政府与市场机制的关系,还要在对外合作中同各国非政府行为体打好交道,以确保更广泛的绿色引资。在协同治理方面,尽管经济复苏和卫生安全与气候变化之间具有议题联系性已成为全球共识,且各国政府、国际组织和有影响力的专业领袖及活动人士都在话语传播和规则设计层面付出了努力,但事实是国际机制和国内政策层面的协同仍然不足,协同治理的成效并不理想。^②埃及是最易受到气候变化负面影响的国家之一,经济发展和公共卫生状况与气候变化紧密相关,只有开展协同治理、取得协同成效,才能使疫情背景下的经济复苏更具动力和稳定性。

其次,埃及对全球气候治理的参与被大国地缘博弈的阴影笼罩,西方国家承诺的气候援助口惠而实不至。埃及等发展中国家在全球气候治理体系中的角色多是“治理客体”而非“治理主体”,他们是全球气候政治规范的学习者和规则的实施者,非洲已成为大国气候地缘竞合的前沿高地。^③这里的客体角色是指,埃及等国被欧美等气候政治的先行者视为治理对象,零和思维、国家利益的差异和固有的冲突矛盾引发大国争夺影响力的地缘博弈,并由此成为影响埃及参与全球气候治理的结构性障碍。此外,发达国家承诺的气候援助并未全部落实。根据官方估算,1.5℃全球温控目标的实现需要每年1.6万亿至3.8万亿美元的资源

^① 李昕蕾:《步入“新危机时代”的全球气候治理:趋势、困境与路径》,载《当代世界》2020年第6期,第64页。

^② 周逸江:《国际组织在协同治理中的角色——聚焦疫情后经济复苏与气候治理》,载《国际展望》2021年第6期,第124-144页;周逸江:《世界卫生组织在促进卫生与气候协同治理中的角色与中国的战略选择》,载《国际观察》2022年第1期,第127-155页。

^③ 于宏源、汪万发:《气候地缘竞合背景下的非洲议题与中非合作》,载《西亚非洲》2022年第1期,第94页。

金支持,目前 6,000 亿美元的全球气候资金远达不到这一水平,只有法国、日本、挪威和德国完全或者超额执行了对发展中国家的援助承诺。^①以美国为例,按照财富、人口和碳排放历史等条件分配,其应承担发达国家承诺的年均 1,000 亿美元气候援助资金的 40%~47%,但实际上 2016 至 2018 年每年只兑现了 7.6%。^②

再次,阿拉伯国家多属化石能源依赖型经济,且不同国家的依赖程度和转型需求存在差异,再加上部分发达国家对南南合作的分化和干扰,以及既已存在的地区冲突,埃及参与全球气候治理遭遇发展中国家群体内部挑战的困扰。能源补贴一直以来都是阿拉伯各国政治和社会的稳定剂,局部和有限的补贴政策改革并不治本,气候变化问题的重要性被巨大的系统运行惯性所遮盖。^③总体来看,在西亚非洲,只有沙特、阿联酋、卡塔尔、以色列、南非和埃及等少数几个综合国力较强、经济实力雄厚的国家推出了有力举措来应对气候变化,这些国家的气候行动确实影响和改变了区域议程的关注点和着力点,但大部分地区国家仍受限于观念、物质和制度能力,没有主客观条件开展气候治理。与此同时,在国际气候谈判中,发达国家重视拉拢和分化发展中国家,这一点几乎在每一届的《公约》缔约方会议上都有所反映,致使发展中国家内部团结有所松动,应对气候变化南南合作受到干扰。^④

最后,埃及国内也存在着阻碍能源和产业结构转型的障碍,气候治理资金、技术和能力的缺口及分配难题,以及制度架构方面的问题。根据国际能源署(IEA)的统计,2020 年埃及对化石燃料的补贴在全球排名第七位,占当年埃及 GDP 的 2.2%,其中石油补贴额为 53 亿美元。^⑤尽管能源补贴改革已成效初显,

① Jocelyn Timperley, "The Broken \$ 100-Billion Promise of Climate Finance-and How to Fix It," *Nature*, Vol. 598, 2021, pp. 400-402. 值得注意的是,根据 2018 年的数据,在超额完成援助承诺的法日挪德四国中,只有挪威的捐赠款项多于贷款,其他三个国家则以贷款为主。

② Bos Julie and Thwaites Joe, "A Breakdown of Developed Countries' Public Climate Finance Contributions Towards the \$ 100 Billion Goal," *World Resources Institute*, 2021, <https://www.wri.org/research/breakdown-developed-countries-public-climate-finance-contributions-towards-100-billion>, 上网时间:2022 年 4 月 17 日。

③ 邹志强:《2030 年可持续发展议程与阿拉伯国家发展转型》,载《阿拉伯世界研究》2020 年第 3 期,第 107-108 页。

④ 刘燕华、冯之浚:《南南合作:气候援外的新策略》,载《中国经济周刊》2011 年第 9 期,第 18 页。

⑤ "Value of Fossil-Fuel Subsidies by Fuel in the Top 25 Countries, 2020," *IEA*, June 21, 2021, <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/value-of-fossil-fuel-subsidies-by-fuel-in-the-top-25-countries-2020>, 上网时间:2022 年 4 月 19 日。

但埃及政府仍面临着很多亟待解决的问题。如在化石燃料提价后,如何向易受影响的贫困人群提供更多支持。^①短期的民生问题和社会稳定与长期的可持续发展,寻找平衡点、妥善处理二者关系是埃及国内气候行动面临的关键任务。再如,从对外谈判来看,能源和产业转型还受到利益集团博弈的影响,埃及政府在参与国际气候谈判时,既要力促其他谈判主体接受埃方诉求和意见,也要充分考虑到国内各利益相关方的要求,进而在“双层博弈”中维护国家利益。此外,资金、技术和能力缺口同样制约了埃及的气候治理进程,埃及方面表示,COP27的重点是为发展中国家筹得更多的气候资金支持。^②除资金匮乏外,如何在各部门、各行业间合理分配已经得到的外部资金支持也是埃及政府面对的又一挑战。在机制运行上,国家气候变化委员会的例行会议尚不足以支撑各部门间协调与合作的需求,同时还缺少教育部门的参与;^③MRV体系还需在各领域细化建设,信息透明度和获取便利性也有待提高等。

四、结语

作为较易受到气候变化负面影响的国家,埃及从发展中国家立场出发,秉持“共同但有区别的责任”原则,以促进可持续发展为目标,积极参与全球气候治理。从国内行动来看,埃及气候治理的顶层设计、中层管理和基层落实都有了基本框架。应对气候变化已成为埃及国家发展战略的有机组成部分,动员和协调各界的气候治理网络正在形成,能源转型和产业升级构成了气候行动的实践基石,公民气候变化意识也在这一过程中传播和普及。从对外合作来看,埃及维护以联合国及《公约》为核心的全球气候治理体系,广泛开展应对气候变化南北合作与南南合作,立足中东和非洲区域合作,加强与新兴大国的沟通和协作。

^① “Egypt: Transitioning Away from Subsidizing Fossil Fuels,” *World Resources Institute*, April 1, 2021, <https://www.wri.org/update/egypt-transitioning-away-subsidizing-fossil-fuels>, 上网时间:2022年4月19日。

^② Nour Ghantous, “COP27: Does Egypt Have What It Takes to Ramp up Global Climate Action,” *Energy Monitor*, February 17, 2022, <https://www.energymonitor.ai/policy/international-treaties/cop27-does-egypt-have-what-it-takes-to-ramp-up-global-climate-action>, 上网时间:2022年4月19日。

^③ Hamsa Hefny, Mahmoud Elmekawe and Manar Moustafa Ramadan, “Climate Governance in Egypt,” p. 11.

外部环境的绿色发展趋势和内部发展与安全利益为埃及上述行动注入了强大动力。一方面,绿色低碳是当前世界经济和区域议程的最新底色,高质量的协同发展将逐步取代以自然环境为代价的不可持续发展,埃及势必要迎合国际潮流,使本国的发展方向与国际环境相契合。另一方面,参与全球气候治理符合埃及的国家利益,即实现可持续的国内经济发展和提升国家软实力与国际影响力。这两个方面是互有联系、互有影响的关系,全球治理环境在塑造和制约治理主体行为的同时,以主权国家为代表的治理主体也具有行为体能动性,能够根据条件做出符合自我利益的选择和行为。概而观之,埃及对全球气候治理的参与已经在观念、制度和实践上取得了一定进展,但来自治理环境和自身资源与能力限制等诸方面的困难和挑战仍有待克服和解决。

IPCC 第六次评估报告(AR6)第二工作组报告详细列出了气候变化给人类带来的短期和长期影响,多次指出了采取气候行动刻不容缓。^① 主权国家是全球气候治理的关键主体,只有每个国家在考虑本国国情的前提下为应对气候变化付出努力,实现全人类的可持续发展才得以迎来真正的曙光。那么,排放责任小、发展任务重的发展中国家如何走出一条具有气候韧性的发展道路?埃及的实践可以为发展中国家应对气候变化提供经验和启示。对中国来说,关注以埃及为代表的阿拉伯国家、非洲国家在气候治理方面的立场和动向,有助于更好地推进应对气候变化南南合作,共建绿色“一带一路”,携手向着强劲、绿色、健康的全球发展迈进。

(责任编辑:赵 军 责任校对:李 意)

^① “Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability,” IPCC, 2022, https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf, 上网时间:2022年4月21日。