

# 气候治理变革期全球南方国家的 战略选择<sup>\*</sup>

□ 阎德学 赵书浩

〔提 要〕全球气候治理近年来进入变革期，呈现议题边界拓展、治理格局重塑和治理效能承压的新形势。在当前的变革中，全球南方国家面临气候话语、气候融资、关键气候技术及外部合作环境等方面的系统性挑战。对此，全球南方国家展现前所未有的战略主动，通过构建自主气候治理话语体系，抗衡北方中心主义叙事，推动气候法理、融资和技术等领域的变革与创新，实施跨议题的综合性气候治理策略，实现气候治理与经济发展、能源转型、产业链重构的融合。全球南方国家的气候治理实践，有助于维护全球气候治理稳定、重塑全球气候治理的基础规范、重构全球气候治理格局、凝聚气候治理的全球南方经验。中国作为全球南方的天然成员，始终支持全球南方国家的治理诉求和实践，共同推动构建更加公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。

〔关 键 词〕气候治理变革期、全球治理、全球南方、南南合作

〔作者简介〕阎德学，华东师范大学台湾研究院、俄罗斯研究中心、  
周边中心研究员，博士生导师

赵书浩，华东师范大学政治与国际关系学院博士研究生

〔中图分类号〕D815

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 4 期 0105-25

<sup>\*</sup> 本文系中央社会主义学院统一战线高端智库项目（项目批准号：ZK0120250109）、华东师范大学学科交叉推进项目（项目批准号：2025ECNU-LLYJ008）的阶段性研究成果。

随着国际政治经济环境恶化和地缘政治危机加剧，全球气候治理面临复杂挑战。2025年，第30届联合国气候变化大会（COP30）的最终报告指出，既有气候治理已取得进展，但仍与《巴黎协定》设定的控温目标存在较大差距。与此同时，全球南方国家与全球北方国家对气候融资、损害补偿等议题的分歧长期存在，加之美国再次退出《巴黎协定》引发的信任危机，加剧国际社会对多边气候治理机制权威和全球气候治理前景的普遍忧虑。在此背景下，全球南方国家的群体性崛起被视为破局的关键所在。在气候治理中，全球南方是基于特定发展阶段、历史责任和国际制度地位所形成的复合性政治身份。尽管全球南方内部存在差异，但在气候融资、技术转移、发展权保障和反对绿色保护主义等议题上具有较高共识。全球南方国家推动气候正义、融资改革、技术转移等治理范式创新，促使全球气候治理从“全球北方”主导转向“全球南方”塑造的多元共治。分析当前全球气候治理的新形势，研判全球南方国家面临的治理挑战、战略选择及其影响，对于理解全球气候治理未来走向、提升全球气候治理成效以及推动中国作为全球南方的天然成员引领全球南方国家气候治理实践具有重要意义。

## 一、全球气候治理变革期的新形势

近年来，国际政治经济局势的变动深刻影响全球气候治理逻辑，推动全球气候治理进入议题边界不断拓展、主体格局重塑和治理效能持续承压的变革期。

### （一）全球气候治理议题边界拓展

第一，气候议题与国际贸易规则的制度性嵌合进入实质化阶段。碳关税等单边绿色贸易措施呈现全球扩散效应，相关机制从环境治理工具转变为国际贸易规则。2026年，欧盟碳边境调节机制进入实质执行阶段，并将于2028年进一步将汽车零部件等钢铝密集型制成品纳入管控范围。同时，日本也在2026年起强制大型企业参与碳交易，并计划自2028年向化石燃料进口征收

碳附加费。美国的“清洁竞争法案”尚未正式通过，但其政策走向也折射出国际贸易中附加碳排放限制的制度性趋势。在此背景下，气候议题的贸易规则化已为国际社会重视。2025年4月，韩国和吉布提分别向世贸组织提交“与贸易有关气候政策”的提案，强调有必要防范因气候指标泛化导致的贸易中断问题。<sup>[1]</sup>5月，俄罗斯在世贸组织争端解决机构就欧盟的碳边境调节机制及欧盟碳排放交易体系下的出口补贴问题提起磋商，指责欧盟政策实质是绿色贸易壁垒。<sup>[2]</sup>COP30会议上“与气候相关的贸易措施”被写入最终文本，明确开展为期三年的贸易与气候议题对话，并强调应对气候变化的任何单边措施均不对国际贸易构成限制。<sup>[3]</sup>

第二，清洁能源技术竞争推动气候议题向关键矿产供应链领域延展。在全球能源转型加速推进的背景下，关键矿产及其供应链成为全球气候治理的重要议题。COP30会议一度将关键矿产议题纳入议程，并在“公正转型工作方案”草案中强调关键矿产开采的社会和环境风险，指出其快速扩张将引发森林砍伐、水资源短缺及劳工剥削等问题。<sup>[4]</sup>尽管上述未能写入正式文本，此次会议对该议题的探讨凸显清洁能源技术对气候治理的关键价值，也揭示出关键矿产供给对气候公正转型的挑战。一方面，全球清洁能源技术的规模化发展推高关键矿产需求，受供给能力约束，由供需缺口持续扩大引发的供应链博弈将直接制约全球能源转型进程；另一方面，关键矿产供应链面临环境成本与减排红利的空间错位，供给端承受环境代价，需求端获取减排收益，

---

[1] WTO, “Committee Advances Discussions on Trade-related Climate Measures and Technology Transfer,” April 3, 2025, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news25\\_e/envir\\_03apr25\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/envir_03apr25_e.htm).

[2] WTO, “Russia Initiates WTO Dispute Regarding EU’s Carbon Border Adjustment and Emissions Trading,” May 19, 2025, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news25\\_e/ds639rfc\\_19may25\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/ds639rfc_19may25_e.htm).

[3] FCCC, “Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement,” November 22, 2025, p.8.

[4] The Climate Watch, “COP30 Breakthrough: Draft Just Transition Text Flags Risks from Transition Minerals for the First Time,” November 15, 2025, <https://theclimatewatch.com/cop30-breakthrough-draft-just-transition-text-flags-risks-from-transition-minerals-for-the-first-time/>.

这种关键矿产的供给现状对气候公正转型构成实质性冲击。

第三,气候议题嵌入国际金融体系的进程持续加速。气候融资逐渐从气候谈判的配套议题成为国际金融框架的核心关切。当前,气候融资呈现两方面趋势。一是气候融资的规模持续扩大,但供需缺口的结构性矛盾仍突出。COP30重申至2035年每年至少1.3万亿美元的气候融资目标,并呼吁将同期气候适应性投入增加两倍。<sup>[1]</sup>然而,根据气候政策倡议组织分析,全球气候融资的总量增长难掩地域分配的严重失衡,全球南方国家所获融资仍极为有限。与此同时,融资来源的结构性矛盾逐渐凸显,全球北方的出资意愿和能力不断收缩,而私人资本主导的融资模式难以适应普遍的融资需求。二是气候融资的分配逻辑受地缘政治因素深刻影响。部分全球北方国家将气候融资与外交立场、地缘政治取向等挂钩,气候融资从发展援助工具向战略竞争手段异化,进而加剧气候融资的公平性失衡,成为加剧气候治理赤字的因素。

第四,气候议题在国际法体系下取得的进展有待检验。2025年7月,国际法院通过“关于各国应对气候变化义务”的咨询意见,首次系统阐释了国家在应对气候变化中所负义务的法律边界<sup>[2]</sup>,主要包含三方面内容:一是明确将气候变化界定为对人类的“生存威胁”,将应对气候变化提升至法律义务;二是确认国际人权领域法律同样适用于气候变化领域,为气候危机下的国际人权保护确立法律保障;三是判定未履行减排义务可能构成国际不法行为,须承担停止侵害和赔偿的法律后果。然而,国际法院的这一咨询意见立场有待商榷,受制于法理基础与治理逻辑,其权威性也有待实践检验。一方面,将“禁止损害”原则直接适用于气候变化领域缺乏习惯法基础,且国际法院的咨询意见本质上并不具备直接法律约束力,无法通过简单的司法推演强行突破《巴黎协定》确立的气候治理模式,创设超出现有条约体系范围的“硬法”义务。另一方面,将气候损害界定为“国家不法行为的赔偿责任”也不符合

---

[1] Felipe de Carvalho, “Belém COP30 Delivers Climate Finance Boost and a Pledge to Plan Fossil Fuel Transition,” November 22, 2025, <https://news.un.org/en/story/2025/11/1166433>.

[2] International Court of Justice, “Advisory Opinion of 23 July 2025,” July 23, 2025, <https://www.icj-cij.org/node/205614>.

当前多边共识。在既有气候治理体系下，“损失与损害”机制的谈判始终在有意规避带有惩罚性质的“国际责任与赔偿”问题，而国际法院的咨询意见不仅可能打破全球气候谈判长期积累的政治信任，还面临极高的因果关系举证难题，甚至导致气候治理体系出现割裂。<sup>[1]</sup>

## （二）全球气候治理格局重塑

第一，美国再度退出《巴黎协定》对多边气候治理构成实质性冲击。2025年，特朗普再次宣布退出该协定，进而实施“大而美”法案、退出公正能源转型伙伴关系，并于2026年2月宣布撤销气候危害认定。这不仅是美国气候政策的全面倒退，更折射出多边气候治理机制的结构性缺陷，即当治理履约取决于国家政治选择而非国际法律义务时，气候治理协议沦为选择性倡议。美国的“退群”行为具有严重的制度性后果。一方面，全球气候治理从集体行动困境加速向大国“退群”后的责任真空演进。作为全球累计排放量最大的国家，美国在拒绝承担自身减排义务的同时，亦推卸全球北方国家应承担的气候资金和技术支持责任，严重侵蚀全球气候治理的合作基础，加剧全球治理挑战。另一方面，多边气候治理机制权威受到严重挑战。美国并非普通缔约方，其缺席COP30气候谈判是历来首次，动摇了其他国家的履约意愿，使多边气候合作向碎片化的双边和小多边合作倒退。

第二，欧盟面临能源转型、内部分歧和全球领导力的结构性困境。欧盟脱碳进程面临减排与能源困局的张力。受地缘冲突影响，化石燃料价格上涨迫使德国、意大利等国延长燃煤电厂运行期限，延缓欧盟能源转型进程。与此同时，欧盟能源转型面临突出的资金缺口。欧盟委员会指出，至2030年欧盟能源转型每年需要6600亿欧元，急需优化资金框架加以应对。<sup>[2]</sup>在欧盟内部，中东欧煤炭依赖国与南欧财政脆弱国间始终存在利益分歧，能源成本高

---

[1] 何丹、苟海波：《从国际法院气候变化问题咨询意见看“禁止损害”的法律地位》，《国际法研究》2026年第2期，第102页。

[2] EU, “Commission Launches Strategy to Accelerate Clean Energy Investment,” March 10, 2026, [https://energy.ec.europa.eu/news/commission-launches-strategy-accelerate-clean-energy-investment-2026-03-10\\_en](https://energy.ec.europa.eu/news/commission-launches-strategy-accelerate-clean-energy-investment-2026-03-10_en).

企和工业竞争力下滑对欧盟气候治理构成制约。在全球气候治理中，一方面，欧盟的碳边境调节机制被视为绿色保护主义壁垒；另一方面，欧盟长期以来的气候战略面临国际挑战。此外，受美国“退群”影响，欧盟亦表现出“摇摆”姿态。欧盟在 COP30 上虽积极推动制定化石燃料路线图和支持扩大气候资金规模，但因其在资金议题上拖延谈判并附带严苛条件，使其未能获得石油出口国和部分贫困国家的认可。最终化石燃料议题未能取得预期突破，正是欧盟气候领导力遭受挑战的体现。

第三，全球南方国家成为全球气候治理的关键主体。在全球北方气候治理贡献渐趋弱化的背景下，全球南方国家展现出积极的治理意愿和高度的治理行动力。2025 年，针对美国首次缺席的联合国气候变化大会，国际社会普遍认为此次会议难以取得实际进展。尽管与会各国在化石燃料淘汰路线图上仍存在分歧，但在全球南方国家的共同努力下，围绕气候融资、公正转型、热带雨林保护等议题仍达成一揽子政治成果，不仅重申推进气候治理的集体承诺，凝聚起开展气候治理的全球南方共识，更凸显在大国“退群”或违约的治理困境下，全球南方国家逐渐从边缘参与者成为多边气候治理秩序的关键捍卫者。

### （三）全球气候治理效能承压

第一，既有减排进展与预期目标存在显著差距。尽管《巴黎协定》通过后，绝大多数缔约方已提交或更新国家自主贡献方案，并采取相应措施，但整体减排成效远未达标。联合国环境规划署的《2025 年排放差距报告》显示，即使全面实现各国的自主贡献目标，本世纪末全球气温预计升幅仍将高达 2.3 至 2.5℃，并指出部分国家最新的国家自主贡献并无实质性进展。<sup>[1]</sup> 同年，《联合国气候变化框架公约》秘书处的报告显示，尽管在 COP30 召开前已有 113 个缔约方提交或更新国家自主贡献，但预计到 2035 年全球温室气体排放量仅

---

[1] UNEP, “Emissions Gap Report 2025: Off target - Continued Collective Inaction Puts Global Temperature Goal at Risk,” 2025, p.4, <https://wedocs.unep.org/rest/api/core/bitstreams/4830e1a8-14c0-44a5-a066-cdd2ba5b3e10/content>.

较 2019 年下降约 12%，远低于实现控温目标所需的 55% 至 60% 的减排量，全球气候治理亟需更具雄心的国家自主贡献方案。<sup>[1]</sup> 上述差距的成因在于，《巴黎协定》确立的国家自主贡献机制虽实现广泛参与，但也因缺乏有效约束而减缓了进展。

第二，《巴黎协定》确定的治理机制在落地实施方面进展迟缓。2023 年，COP28 完成首次全球盘点，各国达成以公正、有序、公平的方式实现能源系统脱离化石燃料的“阿联酋共识”。然而，在 COP30 上围绕化石燃料退出路线图并未取得实质进展。尽管欧盟等推动将化石燃料退出路线图的谈判纳入会议文本，但因沙特、俄罗斯等产油国的抵制，相关诉求未能落地。这凸显全球盘点机制的“软约束”困境，即能够推动各方达成共识，但难以推动各方兑现共识。与此同时，全球碳市场机制一直面临挑战。自 COP22 以来，构建全球碳市场始终是历届气候大会的重要议题。尽管各缔约方在 COP29 和 COP30 上围绕碳信用机制、减排量授权等达成系列共识，但由于各国法律定性不一、核查机制存在缺陷等局限，全球碳市场运作仍将面临巨大的合规和信任挑战。

第三，全球气候治理中“灰色地带”的阻滞效应逐渐凸显。全球气候治理框架下存在若干因安全敏感性或国际法缺失而长期被回避的议题。军事排放豁免便是突出问题。据第三方机构估算，全球常规军事活动温室气体排放量约占全球排放总量的 5.5%。<sup>[2]</sup> 然而，从《京都议定书》到《巴黎协定》，军事排放未能纳入减排体系。<sup>[3]</sup> 近年来持续延宕的乌克兰危机和中东局势，使这一问题暴露无遗。据战争温室气体核算倡议组织评估，2022 至 2026 年乌克兰危机产生的温室气体排放已累计逾 3.11 亿吨二氧化碳当量，近乎法国的

---

[1] Shafiqul Alam, “COP30 in Belém Must Spark Action on Fulfilling Commitments,” November 18, 2025, <https://ieefa.org/resources/cop30-belem-must-spark-action-fulfilling-commitments>.

[2] The Conflict and Environment Observatory, “Estimating the Military’s Global Greenhouse Gas Emissions,” November 2022, p.8, [https://ceobs.org/wp-content/uploads/2022/11/SGRCEOBS-Estimating\\_Global\\_Military\\_GHG\\_Emissions\\_Nov22\\_rev.pdf](https://ceobs.org/wp-content/uploads/2022/11/SGRCEOBS-Estimating_Global_Military_GHG_Emissions_Nov22_rev.pdf).

[3] 阎德学、张乐然：《全球气候治理议程中的军事排放问题——基于遮蔽型国际议程设置的视角》，《世界经济与政治》2023 年第 12 期，第 23 页。

年排放量；<sup>[1]</sup> 美伊冲突前 14 天排放超 500 万吨二氧化碳当量，远超冰岛全年排放量。<sup>[2]</sup> 更为关键的是，冲突还通过损毁气候设施、挤占气候预算、扭曲气候认知和异化气候合作等，系统性加剧全球气候治理赤字。

## 二、全球南方国家在变革期面临的挑战

在全球气候治理加速重构的变革期，全球南方国家普遍面临气候话语、气候融资、气候技术和气候合作环境等领域的复杂治理挑战。

### （一）气候话语方面

尽管近年来地缘冲突引发的能源危机加大了欧洲国家的减排压力，间接削弱了部分欧洲国家的治理话语权，但欧盟仍是全球气候治理的重要力量。<sup>[3]</sup> 因此，全球气候治理中的“南北方”话语失衡并未改变。相反，由美国、欧盟等全球北方构建的气候治理话语体系仍占据主导，并呈现工具化、阵营化、安全化和保守化的演变趋势，进一步加剧全球气候治理结构的内在不平等性。<sup>[4]</sup> 这种北方中心主义的气候叙事通过淡化历史排放责任、维持“技术中立”表象、塑造全球北方的气候领导力，使全球气候治理演变为全球北方维系霸权的重要手段。

全球北方国家通过设定净零排放等技术化目标，意图将气候治理窄化为当代减排竞赛，从而割裂历史排放与当代义务的连续性，在话语层面消解“共同但有区别责任”原则的道义基础。与此同时，碳边境调节机制等作为当下“气

---

[1] The Initiative on GHG Accounting of War, “Climate Damage Caused by Russia’s War in Ukraine, 24 February 2022-23 February 2026,” February 2026, p.3, [https://en.ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2026/02/climate-damage-rusaggression\\_48months\\_en-2s.pdf](https://en.ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2026/02/climate-damage-rusaggression_48months_en-2s.pdf).

[2] “War in Iran Has Already Produced Emissions Equivalent to a Year of Iceland’s Carbon Output,” March 26, 2026, <https://www.qmul.ac.uk/news/latest-news/2026/humanities-and-social-sciences/hss/war-in-iran-has-already-produced-emissions-equivalent-to-a-year-of-icelands-carbon-output.html>.

[3] 赵纪周：《重新审视欧盟在全球气候变化治理中的“角色”：一项历史考察》，《世界政治研究》2023年第6期，第109页。

[4] 李昕蕾：《美国气候治理的话语陷阱》，《人民论坛》2024年第4期，第76页。

候新政”的核心制度设计,将碳排放约束从多边协商框架异化为单边贸易规则,其实质是将全球北方主导的碳定价标准拓展为普适性规范。<sup>[1]</sup>

在此背景下,全球南方国家若接纳该标准,将丧失依据自身发展阶段实施气候政策的自主空间;若加以抵制,则面临被排斥于国际绿色贸易体系之外的风险。更为关键的是,在关键矿产供应链等新兴议题上,全球北方国家凭借先发优势和议程主导能力,将其政策关切嵌入治理框架,<sup>[2]</sup>而全球南方国家在资源主权、发展补偿等方面的核心诉求,却难以在当前的气候治理话语体系中获得回应与保障。

## (二) 气候融资方面

全球气候融资的供需缺口和融资逻辑异化,构成全球南方国家推进气候治理的关键制约。联合国环境署的《2025年适应差距报告》显示,到2035年,全球南方国家的气候适应融资需求预计每年将超过3100亿美元,而2023年流向全球南方国家用于气候适应的国际公共资金仅为260亿美元,较前一年的280亿美元不升反降。<sup>[3]</sup>尽管COP30重申推进落实至2035年每年至少动员1.3万亿美元的气候融资目标,但在全球北方国家出资意愿持续收缩的背景下,全球南方国家的适应与减排行动仍面临高度不确定的融资环境。联合国秘书长早在2024年就强调,需大幅拓展可负担的公共及私人融资,以推动富有雄心的新气候计划。<sup>[4]</sup>

然而,私人资本主导的气候融资倾向于回报可预期、风险可控的领域,对全球南方国家最亟需的气候适应等突出治理领域则投入不足。相关研究表

[1] Daniel Muth, Mathieu Blondeel, and Philipp Pattberg, "The Architecture of Global Carbon Pricing Governance: Institutions, Functions and Policy Pathways," *Global Policy*, Vol.16, No.5, 2025, p.823.

[2] 于宏源:《安全、市场与权力:欧盟关键矿产战略的制度逻辑》,《国际问题研究》2026年第1期,第44页。

[3] UNEP, "Adaptation Gap Report 2025," October 29, 2025, <https://wedocs.unep.org/items/b547996e-14ee-4f1c-a6d4-b811dd373ae9>.

[4] UN Secretary-General, "Secretary-General's Special Address on Climate Action 'A Moment of Truth,'" June 5, 2024, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-06-05/secretary-generals-special-address-climate-action-moment-of-truth-delivered>.

明，私人资本的参与并不能实质缓解气候融资的结构性挑战，公共气候融资仍是气候治理的关键依托。<sup>[1]</sup>

此外，双多边气候融资呈现附加政治条件的捆绑态势，限制全球南方国家的治理自主。例如，世界银行向洪都拉斯提供气候融资时附加“反腐败和透明度改革”条款；<sup>[2]</sup> 国际货币基金组织提供的气候韧性贷款，也曾设置实施财政紧缩政策或削减化石燃料补贴的条款。<sup>[3]</sup> 上述全球北方国家和国际组织附加政治条件的气候融资趋势，加深了全球南方国家的治理困境。

### （三）关键气候技术方面

关键气候技术是实现可持续发展和推动气候治理的关键要素。<sup>[4]</sup> 《巴黎协定》强调，技术开发与转让对全球气候适应与减缓行动具有重要意义。在全球产业链加速重构和大国竞争逻辑深度嵌入气候治理的当下，清洁能源等关键气候技术的国际转移逐渐从发展合作议题异化为地缘博弈的工具，加剧了全球南方国家的技术困境。美国、澳大利亚等全球北方国家以国家安全和保护为名，在下一代高效储能、碳捕集利用与封存（Carbon Capture, Utilization and Storage, CCUS）、先进核能、绿氢制备等关乎未来绿色产业竞争制高点的关键技术领域构建排他性技术联盟，依托严苛的技术出口管制和投资审查，对全球南方国家设置技术壁垒。<sup>[5]</sup>

---

[1] Thomas Kalinowski, “The Green Climate Fund and Private Sector Climate Finance in the Global South,” *Climate Policy*, Vol.3, No.3, 2024, p.293.

[2] World Bank Group, “The World Bank and Honduras to Promote Transparency and Sustainability in the Country,” February 17, 2025, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/17/banco-mundial-impulsa-transparencia-sostenibilidad-honduras>.

[3] Recourse, “The IMF Is Still Advising Damaging Austerity and Continued Fossil Fuel Production, in Spite of Promises of IMF Climate Action, Data Shows,” October 14, 2024, <https://recourse.org/newsupdates/imf-climate-action-report/>.

[4] Qingtao Li, Arshian Sharif, Asif Razzaq et al., “Do Climate Technology, Financialization, and Sustainable Finance Impede Environmental Challenges? Evidence from G10 Economies,” *Technological Forecasting and Social Change*, Vol.185, 2022, p.7.

[5] 徐利、雷洁琼：《美国：以政府为主导推动绿色技术创新发展》，《中国发展观察》2024年第10期，第37页。

与此同时，现有国际知识产权保护体系客观上为全球北方国家的技术垄断提供了制度性庇护。<sup>[1]</sup>对此，全球南方国家近年来在世贸组织等框架下多次提出关键气候技术豁免或强制许可倡议，但始终为全球北方国家所抵制。此外，在清洁能源技术发展赖以维系的关键矿产领域，全球北方国家既通过技术壁垒维护其在产业链高端的垄断优势，又通过供应链安全叙事和本土生产要求控制关键矿产资源的下游走向，<sup>[2]</sup>使全球南方国家在清洁能源转型中面临“技术短板”与“资源锁定”的双重困境。

上述趋势不仅加剧“南北方”国家间的关键气候技术不平等，更从根本上限制全球南方国家实现产业升级和发展权保障的可能。

#### （四）外部合作环境方面

当前，全球气候变化已逼近临界点，大国竞争和地缘博弈则持续恶化全球南方国家的气候合作外部环境。《全球气候状况报告 2025》表明，2023 至 2025 年全球平均升温较工业化前水平高出 1.48℃，高度逼近《巴黎协定》设定的升温阈值。<sup>[3]</sup>

从大国竞争维度看，全球气候治理逐渐从公共产品供给转变为大国博弈场域，全球北方国家气候合作意愿下降，战略意图上升。尽管特朗普政府否认气候变化并实施消极的气候政策，但加州等地方政府以及微软、亚马逊等科技巨头并未同步收缩气候行动，美国的次国家行为体主动实施减排行动，对全球气候治理进程仍有深刻影响。在此背景下，全球气候治理呈现两大突出特征：一方面，全球北方国家以“小圈子”形式重构全球气候合作格局，气候谈判的集团化趋势加剧气候治理碎片化。<sup>[4]</sup>另一方面，全球北方国家以

---

[1] 马忠法、李明威：《论构建气候技术知识产权共享的联合研发机制》，《中国科技论坛》2025 年第 7 期，第 59 页。

[2] 周维富、陈文静：《发达国家维护产业链供应链安全的主要做法与启示》，《中国经济报告》2023 年第 2 期，第 36 页。

[3] World Meteorological Organization, “State of the Global Climate 2025,” March 2026, p.8, [https://library.wmo.int/viewer/69807/download?file=WMO-1391-2025\\_en.pdf&type=pdf&navigator=1](https://library.wmo.int/viewer/69807/download?file=WMO-1391-2025_en.pdf&type=pdf&navigator=1).

[4] 王思丹：《美、日、印、澳“四方安全对话”的气候合作：内容、动因和影响》，《区域国别学刊》2025 年第 5 期，第 44 页。

战略利益而非气候紧迫性审视气候合作。2025年美国国会再次提起《蓝色太平洋法案》，尽管未获通过，但该法案反映出美国名义上提升太平洋岛国的气候韧性建设，而实质目标则是强化美国国家安全利益。<sup>[1]</sup>

从地缘博弈维度看，近年来延宕的地缘冲突局势持续挤压全球南方国家的外部合作空间。一是地缘冲突频发带动化石能源价格持续波动，迫使部分国家陷入短期安全和长期转型的两难权衡；二是全球北方国家将有限的财政资源转向安全领域，对相应的气候预算形成挤出效应；三是传统安全议题持续占据国际议程核心，全球南方国家的气候诉求面临边缘化。

在上述因素的影响下，全球南方的气候合作环境逐渐从相对开放包容的多边合作向隐性门槛的有限合作模式转变。

### 三、全球南方国家在变革期的战略选择

面对复杂的治理困境，全球南方国家并未消极承受，而是以前所未有的战略自觉予以回应。

#### （一）构建基于历史责任与发展权益的自主气候治理话语体系

面对北方中心主义话语体系的系统性挤压，全球南方国家寻求从被动接纳到主动塑造的叙事转型，致力于打破既有“责任—能力”二分法的气候治理话语束缚。<sup>[2]</sup>

第一，全球南方国家坚持公平正义的气候正义准则。长期以来，受全球气候治理体系内部的权力结构和利益博弈影响，全球气候治理的利益与责任分配，始终围绕祖父原则、功利主义规则及历史责任规则等展开。然而，各

---

[1] Joanne Wallis, Maima Koro, and Corey O'Dwyer, "The 'Blue Pacific' Strategic Narrative: Rhetorical Action, Acceptance, Entrapment, and Appropriation?" *The Pacific Review*, Vol.37, No.4, 2024, p.30.

[2] Corinne Blumenthal, "The Common But Differentiated Responsibilities Principle: An Excuse for Weak Climate Targets?" December 11, 2023, p.21, <https://ruor.uottawa.ca/server/api/core/bitstreams/342896e8-44b8-4036-9573-4c1acbcc295a/content>.

国对气候治理责任的认知差异已对全球气候治理构成阻碍。<sup>[1]</sup> 鉴于此，全球南方国家坚持公平正义的全球气候治理核心准则，并坚守气候治理的全人类共同价值。

全球南方国家批评既有气候治理框架的不公平性。一方面，全球南方国家审视既有治理框架的科学性。印度自 2024 年以来发布的气候报告和减排承诺中，均强调其气候政策将建立在全球南方国家有权获得全球剩余碳预算中的公平份额这一基础之上。这凸显印度对于当前气候治理框架中“减排路径分配”的强烈质疑与重塑诉求。与此同时，印度学者提出基于发展水平、能源阈值和公平碳预算分配的新框架，从科学角度论证了既有气候治理框架和预设气候变化情境的不合理性，并指出若不能确保气候治理的公平正义，全球南方国家将面临加倍的气候挑战。<sup>[2]</sup> 另一方面，全球南方国家审视既有治理原则的公平性。“共同但有区别责任”原则虽被视为全球南方国家参与气候治理的核心原则，但在实践中存在责任界定模糊和义务被转嫁风险。对此，全球南方国家重新审视该原则的法律位阶，将其界定为气候公平正义准则的下位原则，强调公平正义是当下化解治理挑战的根本依据。<sup>[3]</sup> 在瓦努阿图等国的推动下，联合国大会向国际法院提出咨询请求。2025 年 7 月，国际法院发布《关于各国在气候变化方面义务的咨询意见》，明确指出全球北方国家应就气候损害承担相应的历史责任与出资义务，凸显公平正义准则的国际法价值。

全球南方国家力求推动气候融资的话语转换。近年来，全球南方国家对全球北方国家气候融资的表述，从发展型援助转向“历史性气候债务偿付”，

---

[1] 杨通进、张一鸣：《全球气候治理视域下的全球气候正义：原则、争议与展望》，《南京工业大学学报（社会科学版）》2024 年第 6 期，第 21 页。

[2] Ankita Ranjan, Tejal Kanitkar, and Thiagarajan Jayaraman, “A New Scenario Framework for Equitable and Climate-Compatible Futures,” *Climate and Development*, Vol.17, No.4, 2025, p.334.

[3] 赵恩德：《全球南方视域下的气候正义及中国贡献》，《当代世界社会主义问题》2025 年第 4 期，第 110 页。

折射出全球南方国家在气候变化历史责任问题上的明确立场，即全球北方国家应对气候变化承担相应的历史责任、法律义务和道义责任。相关研究指出，全球北方整体应对全球92%的超额碳排放负责，其中美国和欧盟分别占比40%和29%。<sup>[1]</sup>在此基础上，全球南方国家近年来多次要求全球北方国家承担气候债务。国际援助组织ActionAid的报告指出，非洲国家面临严峻的气候危机和债务风险，全球北方国家应基于历史排放责任向非洲国家偿付36万亿美元的气候债务。<sup>[2]</sup>2026年3月，非洲区域损失与损害会议发表的会议公报明确拒绝全球北方国家气候融资的“慈善”叙事，并要求全球北方国家赔偿非洲因气候损害所遭受的损失。<sup>[3]</sup>

第二，全球南方国家积极构建替代性气候治理话语体系。长期以来，气候中立主义等叙事话语体系忽视了“南北方”国家差异和全球南方国家的治理经验。对此，全球南方国家基于资源禀赋、发展阶段与文化传统着力构建本土化话语体系，以突破全球北方国家主导的单一叙事框架。

在区域层面，本土化气候治理经验是推进相关地区气候适应的宝贵资源。撒哈拉以南非洲国家以村社和部落为基本单元，发挥传统生态智慧在气候适应与减缓行动中的基础性作用。<sup>[4]</sup>有研究指出，加纳的萨瓦纳地区存在使用豹、虎、木棉树等图腾预测气象的传统。<sup>[5]</sup>非洲传统部落的本土化“治理”措施，

---

[1] Rishika Pardikar, "Global North Is Responsible for 92% of Excess Emissions," October 28, 2020, <https://eos.org/articles/global-north-is-responsible-for-92-of-excess-emissions>.

[2] ActionAid, "Who Owes Who? External debts, Climate Debts and Reparations in the Jubilee Year," February 10, 2025, <https://actionaid.org/publications/2025/who-owes-who#downloads>.

[3] "Triggering Momentum on Supporting Loss and Damage in an Era of Weakening Commitment to Climate Justice: A Communiqué from the 5th African Regional Conference on Loss and Damage," PACJA, March 27, 2026, [https://pacja.org/wp-content/uploads/2026/04/5th-ARCLD\\_communique-summarised-Version.pdf](https://pacja.org/wp-content/uploads/2026/04/5th-ARCLD_communique-summarised-Version.pdf).

[4] 张永宏、王达：《撒哈拉以南非洲应对环境与健康变化的本土选择》，《西亚非洲》2022年第1期，第33页。

[5] Zakaria Shanunu, "Totemism and Climate-Smart Adaptations in the Wasipe Traditional Area of the Savannah Region of Ghana," *E-Journal of Humanities, Arts and Social Sciences (EHASS)*, Vol.5, No.4, 2024, p.402.

在治理资源投入有限和治理基础薄弱的地区，能够弥补宏观气候治理政策和实践的局限。此外，塞舌尔等岛屿国家致力于增强海洋碳汇话语权，将气候变化与“蓝色经济”等议题进行关联叙事，将传统海洋空间拓展为绿色海洋权益体系；<sup>[1]</sup> 此前，巴西、印尼和刚果（金）利用雨林资源优势提出“碳汇主权”概念，探索以生态主权为核心的气候治理话语。2025 年，巴西在 COP30 上推动雨林议题成为议程焦点，强调关注雨林原住民权利保护和治理参与，以实现雨林地区的可持续发展。<sup>[2]</sup>

在集体层面，全球南方国家已形成构建自主气候话语的稳固共识。国际社会针对何谓“公正转型”，目前尚无统一界定。全球北方国家坚持以能源转型为主的国内政策立场。而 COP30 上，包括 77 国集团和中国在内的 134 个全球南方国家达成共识，强调全球南方国家所认可的公正转型是涵盖经济发展各领域、包容各方、以人为本的全面转型，而非局限于能源领域。国际可再生能源机构对北非国家的可再生能源政策做出较高评价，认为其并非应对欧盟能源标准的简单举措，而是通过发展可再生能源产业促进技术本地化和经济多元化的关键举措。<sup>[3]</sup>

## （二）推动气候法理、融资和技术等领域的机制变革与创新

《巴黎协定》的“软法”约束对治理成效构成制约。<sup>[4]</sup> 面对当前全球气候治理的结构性困境，全球南方国家采取推动既有机制改革与建立替代性机制的“双轨策略”，推动法理秩序、融资机制和技术转移等领域完善。

---

[1] UN Trade and Development, “Small Island Nations: How Oceans Offer Solutions to Climate Change,” January 2, 2025, <https://unctad.org/news/small-island-nations-how-oceans-offer-solutions-climate-change>.

[2] Mayara Souto, “COP30 Will Showcase Indigenous Territories as Part of the Fight Against the Climate Crisis,” April 11, 2025, <https://cop30.br/en/news-about-cop30/cop30-will-showcase-indigenous-territories-as-part-of-the-fight-against-the-climate-crisis>.

[3] IRENA, “North Africa: Policies and Finance for Renewable Energy,” International Renewable Energy Agency, 2023, [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Dec/IRENA\\_North\\_Africa\\_policies\\_finance\\_RE\\_2023.pdf](https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2023/Dec/IRENA_North_Africa_policies_finance_RE_2023.pdf).

[4] 周亚敏：《全球气候善治与“绿色丝绸之路”——基于治理实验的视角》，《当代亚太》2021 年第 5 期，第 114 页。

第一，推动全球气候治理法理秩序的结构性调整。全球南方国家高度关注气候损害及其追责的合法性问题。在国际层面，2022年，瓦努阿图在太平洋岛国论坛领导人会议上呼吁联合国大会向国际法院征求一份关于气候变化的咨询意见，率先推动将气候损害责任纳入国际司法范畴。2023年，联大A/RES/77/276决议首次将气候损害责任问题纳入国际司法程序。<sup>[1]</sup>2025年5月，非洲人权和民族权法院收到意向咨询意见请求，旨在厘清非洲国家在气候危机中的人权义务。同年7月，国际法院发布关于气候变化的咨询意见，为全球南方国家在气候谈判中敦促有关国家正视历史排放责任和落实气候资金提供了重要的国际法层面的话语支持。2026年4月，非洲国家开始商讨落实气候损害与赔偿的非洲方案。<sup>[2]</sup>5月，联大审议并通过相关决议，对其进程予以关注。相关动向表明，全球气候治理正面临转向，已从单纯的政治谈判转变为政治共识与国际法规则复杂交织的新格局。未来如何避免气候损害原则被泛化为追究“国家不法行为责任”的工具，以及如何有效协调小岛屿国家与主要发展中大国之间的治理逻辑分歧，仍是亟待妥善解决的关键问题。

此外，区域层面的环境诉讼已有先例。2021年，《拉丁美洲和加勒比关于在环境问题上获得信息、公众参与和诉诸法律的区域协定》（以下简称《埃斯卡苏协议》）正式生效，成为首个保障环境人权及司法救济的条约，其以“生态权”作为区域性国际法准则，强调该地区民众享有环境信息获取、决策参与和司法救济的权利，<sup>[3]</sup>有力推动全球南方国家的生态追责机制发展。2023年，

---

[1] UN, “Request for an Advisory Opinion of the International Court of Justice on the Obligations of States in Respect of Climate Change,” March 29, 2023, <https://digitallibrary.un.org/record/4008332?v=pdf#files>.

[2] The Center for International Forestry Research and World Agroforestry, “Africa Calls for Climate Action as Landmark Court Ruling Raises Stakes for Accountability,” April 24, 2026, <https://www.cifor-icraf.org/press/press-release/africa-calls-for-climate-action-as-landmark-court-ruling-raises-stakes-for-accountability/>.

[3] 截至目前共计24个拉美和加勒比地区国家签署该协议。United Nations Treaty Collection, “Chapter 27: Environment, 18. Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, Escazú, March 4, 2018,” [https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=xxviii-18&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxviii-18&chapter=27&clang=_en).

巴拿马最高法院援引《埃斯卡苏协议》等法律依据，宣布加拿大矿业公司的20年铜矿开采合同违宪。<sup>[1]</sup>

第二，创新气候融资机制并增加资金可及性。面对气候融资的结构性矛盾，全球南方国家在气候融资领域的实践，已从扩大融资规模向重塑融资架构延伸。绿色气候基金（Green Climate Fund, GCF）作为协助全球南方国家气候治理的专项基金，总部设于韩国仁川，长期采用总部集中运作模式。为更好回应全球南方国家的气候治理诉求，推进区域化改革已成为基金发展的重要方向。近年来，区域办事处的设立是GCF战略转型的关键举措，共有47个全球南方国家参与到区域办事处竞争中。2026年3月，肯尼亚、科特迪瓦、巴拿马、约旦和斐济分别获设区域办事处，是GCF区域化战略的重要进展。<sup>[2]</sup>此外，国际货币基金组织与GCF开展联合融资合作，特别提款权（SDRs）转借机制也被纳入全球气候融资构想。2022年，印尼担任G20轮值主席国期间，推动各国就“通过自愿转借SDRs增加气候资金”达成共识并写入会议宣言。<sup>[3]</sup>2025年汉堡可持续发展大会（HSC）召开前，德国智库积极呼吁国际社会重视通过SDRs开展气候融资在应对全球气候威胁方面的重要价值，并对德国政府在该议题上的保守立场提出批评。<sup>[4]</sup>与此同时，2025年GCF批准贝宁、

---

[1] “Panama: Supreme Court Declares Canadian Miner First Quantum’s Contract to Operate Copper Mine Unconstitutional,” November 28, 2023, <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/panama-supreme-court-declares-canadian-miner-first-quantums-contract-to-operate-copper-mine-unconstitutional/>.

[2] 肯尼亚获设东部和南部非洲区域办事处，科特迪瓦获设西非、中非和北非办事处，巴拿马获设拉美和加勒比地区办事处，约旦获设东欧、中亚和中东办事处，斐济获设太平洋地区办事处。Green Climate Fund, “GCF Portfolio Hits USD 20 Billion for Climate Action, Board Selects Host Countries for New Regional Offices,” March 28, 2026, <https://www.greenclimate.fund/news/gcf-portfolio-hits-usd-20-billion-climate-action-board-selects-host-countries-new-regional#>.

[3] “G20 Bali Leaders’ Declaration,” November 16, 2022, <https://g7g20-documents.org/database/document/2022-g20-indonesia-leaders-leaders-language-g20-bali-leaders-declaration>.

[4] Christian Groeber, “Innovative Use Options for the IMF’s Special Drawing Rights: Debunking Common Concerns of German Policymakers,” February 17, 2025, [https://www.german-watch.org/sites/default/files/2025-02/Germanwatch\\_Innovative%20Use%20Options%20for%20the%20IMF%E2%80%99s%20Special%20Drawing%20Rights.pdf](https://www.german-watch.org/sites/default/files/2025-02/Germanwatch_Innovative%20Use%20Options%20for%20the%20IMF%E2%80%99s%20Special%20Drawing%20Rights.pdf).

亚美尼亚等国总额达 13.32 亿美元的气候融资，成为 GCF 理事会有史以来最大规模的单笔气候融资，并批准哈萨克斯坦、特立尼达和多巴哥等国直接获取实体认证，极大优化了相关国家的气候融资流程和效率。<sup>[1]</sup>

在区域气候融资上，非洲国家的区域性融资变革最为显著。2023 年，非洲开发银行启动新版气候融资方案，以碳信用预期收益证券化方式为成员国发行主权气候债券提供担保。2026 年 3 月，非洲开发银行可持续能源基金首创可再生能源证书聚合机制（P-REC），将可再生能源证书作为直接融资工具，面向地区能源匮乏国家实施可再生能源项目。此外，COP30 损失与损害基金已启动首轮项目征集，标志着全球南方国家推动的损失与损害机制进入实质化操作阶段。

第三，健全气候技术转移与知识产权制度。全球南方国家已多次在世贸组织和世界知识产权组织等框架下推动气候技术规则的公平化改革。一方面，非洲谈判集团（AGN）在气候技术领域已构建起较为完备的框架。2023 年，非洲气候技术中心（ACTC）自 2014 年启动试点，将气候技术纳入地区投资规划与项目统筹，支持撒哈拉以南非洲国家的低碳转型以及适应型技术部署。<sup>[2]</sup>另一方面，全球南方国家推动技术开发与转让议题取得进展。COP30 上，与会各国就气候技术中心和网络（CTCN）的职能安排达成共识，在职能修订中新增对全球南方国家创新体系和国家指定实体支持；在技术实施计划中提出加强全球南方国家气候技术开发和转让的工作框架。

与此同时，全球南方国家寻求气候技术领域知识产权规则的制度性突破。2024 年，非洲谈判集团在世界知识产权组织大会期间发表声明，指出现有的技术转移机制难以满足非洲应对气候危机的迫切需求，呼吁构建更为包容的

---

[1] Green Climate Fund, “The Green Climate Fund Achieves Record-breaking Year as Board Channels USD 3.26 Billion to Developing Countries in 2025,” October 30, 2025, <https://www.green-climate.fund/news/green-climate-fund-achieves-record-breaking-year-board-channels-usd-326-billion-developing>.

[2] African Climate Technology Centre, <https://www.se4all-africa.org/seforall-in-africa/financing-opportunities/african-climate-technology-centre/>.

知识产权共享机制。<sup>[1]</sup>与此同时,2025年,巴西、印度和秘鲁共同向世贸组织与贸易有关的知识产权理事会(Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS 理事会)提交文件,要求披露涉及生物气候适应技术专利的遗传资源与相关知识,应对气候变化背景下的生物资源剽窃并且促进全球南方公平获取绿色技术。<sup>[2]</sup>

### (三) 实施跨议题的综合性气候治理策略

在气候议题与国际贸易规则、能源转型等议题深度融合的背景下,全球南方国家通过将气候治理嵌入绿色经济发展、能源转型、产业链重构,构建起更具韧性的全球南方治理框架。

第一,推动气候治理与绿色经济发展深度融合。近年来,全球南方国家逐渐意识到气候治理并非单纯的生态议题,实现气候治理与经济融合的融合,既是提升气候治理效能的必然要求,也是将气候行动转化为生产力的关键路径。基于此,全球南方国家的气候治理逐步向“气候—发展”相协调的范式转变,并且大多选择实施中长期气候战略。卢旺达2022年修订的《绿色增长和气候适应战略》是典型代表,<sup>[3]</sup>其旨在打造气候适应与绿色经济相融合的发展路径,将应对气候变化纳入国家各经济部门,以期至2050年将卢旺达建成气候适应性强且低碳的经济体。<sup>[4]</sup>2024年,柬埔寨出台《柬埔寨气候变化战略计划(2024—2033)》,通过制定具有包容性的可持续发展措施以实现经济和社会可持

---

[1] WIPO General Assembly, Fifty-Seventh (31st Extraordinary) Session, July 9 to July 17, 2024, [https://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting\\_id=81271&la=EN](https://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=81271&la=EN).

[2] WTO, “Reviving Discussions on the Relationship Between the TRIPS Agreement and Convention on Biological Diversity,” March 18, 2025, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/IP/C/W719.pdf&Open=True>.

[3] Rwanda Ministry of Environment, “Revised Green Growth and Climate Resilience National Strategy: for Climate Change and Low Carbon Development,” September 2022, [https://www.rema.gov.rw/fileadmin/user\\_upload/Rwanda\\_Green\\_Growth\\_\\_\\_Climate\\_Resilience\\_Strategy\\_06102022.pdf](https://www.rema.gov.rw/fileadmin/user_upload/Rwanda_Green_Growth___Climate_Resilience_Strategy_06102022.pdf).

[4] Rwanda Ministry of Environment, “Green Growth and Climate Resilience Strategy,” June 2023, [https://www.environment.gov.rw/fileadmin/user\\_upload/Moe/Publications/Strategies/Rwanda\\_GGCRS\\_\\_November\\_2023.pdf](https://www.environment.gov.rw/fileadmin/user_upload/Moe/Publications/Strategies/Rwanda_GGCRS__November_2023.pdf).

续发展。<sup>[1]</sup>2025年,越南发布《2035年循环经济国家行动计划》,强调发展融合循环经济模式的绿色经济。<sup>[2]</sup>此外,巴西的《绿色增长计划》、印度尼西亚的《2050年低碳和气候韧性长期战略》、哈萨克斯坦的《向绿色经济转型行动计划(2024—2030)》等,均是全球南方国家致力于绿色经济发展的重要体现。在全球气候治理深刻变革的当下,推动绿色经济发展已成为全球南方国家化解减排与发展间矛盾的普遍选择。

第二,注重气候治理与能源转型的政策协同。清洁能源是实现全球气候治理的关键要素。在全球能源转型路径上,全球南方国家认同能源转型是必然要求,并坚持“逐步淘汰”的转型立场,积极探索兼容能源转型的气候治理实践。事实上,部分全球南方国家具备发展清洁能源的基础,但受制于市场、资金等因素而未能充分发展。当前,全球气候治理体系的深刻变革为相关国家推动清洁能源技术与能源转型创造契机。其中,氢能为部分全球南方国家所重视。2024年,智利正式发布《绿色氢能行动计划(2023—2030)》和相应的资金保障机制,旨在构建以氢能为核心的能源生产与消费框架。<sup>[3]</sup>同年,巴西先后出台《国家能源转型政策》和《国家低碳氢能政策》,为加快巴西能源模式向更可持续方向过渡,实现绿色、公正且具有包容性的发展模式提供了政策指引。<sup>[4]</sup>当然,全球南方国家内部在清洁能源技术水平与能源结构清洁化程度上不可避免地存在差异,部分国家仍难以自主推进能源转型。但部分全球南方国家在清洁能源技术开发和运用实践的日益成熟,有助于为其他全球南方国家的能源转型提供可选择路径。

---

[1] 王涛:《柬埔寨出台应对气候变化国家框架》,《经济日报》2024年8月15日,第4版。

[2] Sudhanshu Singh, “Vietnam’s National Action Plan for Circular Economy by 2035: Key Policies and Business Opportunities,” March 17, 2025, <https://www.vietnam-briefing.com/news/vietnam-national-action-plan-circular-economy-2035.html/>.

[3] Ministerio de Energía de Chile, “Green Hydrogen Action Plan,” [https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/green-hydrogen\\_action-plan.pdf](https://energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/green-hydrogen_action-plan.pdf).

[4] Flávio Lira, Niklas Kramer, and Rainer Quitzow, “Hydrogen Policy in Brazil: Emerging Path to Green Re-Industrialization?” *The Geopolitics of Hydrogen*, Vol.2, 2025, p.184.

第三，致力于气候治理与产业链重构的深度互动。新一轮科技革命和产业变革推动全球产业链加速向数字化、绿色化、融合化方向重构。<sup>[1]</sup>能否在产业链重构中占据有利地位，对全球南方国家维护发展权益和战略自主至关重要。为此，全球南方国家主动探索新的发展模式，通过技术标准制定、资源主权强化及产业政策创新等，实现气候治理与产业链重构的互动提升，通过产业转型和本土化认证标准等应对碳壁垒。例如，作为哥伦比亚国民经济支柱的纺织业，近些年愈发面临产业发展与环境问题的结构性矛盾。对此，哥伦比亚颁布国家绿色增长政策，将纺织业列为产业转型重点，通过实施碳税、生态认证补贴等措施推动纺织业绿色转型。而印度参与式保障体系（PGS）有机农业认证体系作为本土化认证体系的重要探索，已是全球最完整的 PGS 之一，其构建起垂直整合的认证体系，推出“印度有机”地理标志，通过整合生产、加工及出口的全产业链碳核算，以本土化认证标准突破全球北方的绿色壁垒。

此外，关键矿产领域变革促使维护资源主权成为全球南方国家的重要关切。印度尼西亚被视为全球镍业的“规则改变者”，自 2020 年起多次实施出口禁令，通过产业链升级、技术自主及经济利益留存强化对关键矿产的资源主权。<sup>[2]</sup>刚果（金）作为最大的钴生产国，自 2025 年起多次实施出口暂停管制，并从当年 10 月起实施出口配额管制。此外，2026 年以来美国绕开巴西联邦政府与戈亚斯州等地方政府开展关键矿产合作的动向，也引发巴西联邦政府强烈不满。<sup>[3]</sup>简而言之，在全球产业链加速重构的背景下，全球南方国家并未退让，而是通过产业链的绿色转型争取实现气候治理效能提升与产业国际竞争力重塑的双重目标。

---

[1] 杨丹辉：《全球产业链重构的趋势与关键影响因素》，《人民论坛·学术前沿》2022 年第 7 期，第 32 页。

[2] 邢瑞利：《“机会窗口”视角下印尼关键矿产战略的调整》，《东南亚研究》2025 年第 2 期，第 72 页。

[3] Pedro Consoli, “Brazilian States to Sign US Critical Minerals Deals,” March 19, 2026, <https://www.argusmedia.com/en/news-and-insights/latest-market-news/2802727-brazilian-states-to-sign-us-critical-minerals-deals>.

## 四、全球南方国家气候战略调整的影响

全球南方国家在话语、制度与实践维度的气候战略选择，已超越单纯的诉求表达，正深刻重塑全球气候治理的运行逻辑、规范基础、权力格局与治理范式。

### （一）维护全球气候治理稳定

全球气候治理长期依赖少数北方国家的领导意愿与政治承诺。然而，美国再次退出《巴黎协定》和欧盟深陷能源转型挑战，暴露出传统气候治理模式的脆弱性。在多边气候治理机制权威弱化、治理效能承压的背景下，全球南方国家的集体性共识和实践有助于维护全球气候治理稳定。自 COP27 以来的四届联合国气候变化大会均由全球南方国家承办，全球南方国家的主体性得以体现。特别是在美国缺席的背景下，国际社会对 COP30 能否取得成果普遍存疑，然而，该届大会仍取得气候融资、热带雨林保护等一揽子政治成果。全球南方国家以实际行动表明：多边气候机制的存续与运行并不必然依赖全球北方国家的治理意愿，可以建立在广泛而坚实的全球南方共识之上。

在全球南方国家的共同努力下，全球气候治理正从排他性的“霸权稳定”模式向包容性的“集体韧性”模式转变。《联合国气候变化框架公约》执行秘书斯蒂尔在 COP30 闭幕发言中指出：“尽管某些国家的退缩使本届大会面临诸多挑战，但仍有多个国家团结一致，支持气候合作。”<sup>[1]</sup> 因此，全球南方国家坚持和维护以《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》等为核心的多边气候治理机制，反对单边主义与“退群”行为对既有气候治理体系的冲击，为变革期的全球气候治理保持稳定与可预期提供重要支撑。

---

[1] UNCC, “Simon Stiell Closing Speech: ‘COP30 Showed that Climate Cooperation Is Alive and Kicking, Keeping Humanity in the Fight for a Livable Planet,’” November 22, 2025, <https://unfccc.int/news/simon-stiell-closing-speech-cop30-showed-that-climate-cooperation-is-alive-and-kicking-keeping>.

## （二）重塑全球气候治理规范

长期以来，全球北方国家主导的“效率优先”“技术中立”“市场化路径”等叙事话语，在模糊化历史排放责任的同时，也加剧发展权益分配的结构性失衡。而全球南方国家的集体共识与实践，正在推动全球气候治理规范体系的公平化、正义化转向。

一方面，以小岛屿国家为代表的部分南方国家推动国际法院发布咨询意见，从国际法层面重申了“公平正义”“共同但有区别的责任”等气候原则的规范价值。尽管目前国际社会对这份咨询意见仍存有争议，但它不可避免地推动了气候损害问题在国际法框架下的讨论。未来，如果全球南方国家能够有效协调内部利益分歧，弥合不同发展阶段带来的立场差异，凝聚起包容各方关切的共识，将进一步推动全球南方国家以整体身份参与全球气候治理进程。<sup>[1]</sup> 另一方面，气候债务的话语重构将全球北方国家的气候资金从道义援助界定为历史偿付，改变了气候融资的本质属性，为全球南方国家争取气候融资提供规范支持。此外，全球南方国家通过议程设置使“公正转型”从边缘诉求提升至核心关切，强调气候治理必须兼顾就业、社会公平及产业结构调整，推动气候治理共识从关注减排效率转向注重包容性发展，有助于平衡“南北国家”间的转型成本，维护全球气候治理的公平性。<sup>[2]</sup> 总体而言，全球气候治理的规范体系正在经历重构，全球南方国家推动公平、包容、合作等价值理念逐渐转化为全球气候治理框架下具体的国际规范，从而维护自身公平的发展权益和合理的治理诉求。

## （三）重构全球气候治理格局

在过往由全球北方国家主导的全球气候治理格局下，全球南方国家因话语压制、制度霸权、技术壁垒而长期处于治理边缘，相关治理诉求与治理主

---

[1] 苟海波：《气候损害责任规则之争：识别方法的选择及对治理路径的影响》，《太平洋学报》2026年第5期，第34页。

[2] 杨洁勉、沈若豪：《“全球南方”群体性崛起与人类命运共同体建设的互动特点和理论意义》，《俄罗斯研究》2025年第2期，第17页。

张难以得到有效回应。近年来，全球南方国家的群体性崛起促使全球气候治理格局发生结构性重构，全球南方国家的治理自主性和话语权显著提升。

全球南方国家的集体共识与实践呈现两方面特征。一方面，全球南方国家的治理协调能力得到显著提升。近年来，全球南方国家已构建起多个多层次、多议题的协调机制，确保全球南方国家在关键节点上展现愈发成熟的集体议价能力。另一方面，全球南方国家在议程设置、规则制定和制度创设等方面的话语权与主导能力得到显著增强。尽管由全球北方国家主导的减排安排、市场机制等议题仍无法回避，但在相关机制落实效果有限的情况下，上述议题逐渐被气候融资、损失与损害、公正转型等全球南方国家的核心关切补充甚至替代。更为关键的是，全球气候治理的主体格局正在经历深刻变革。这一变化既与美国“退约”和欧盟摇摆密切相关，也得益于全球南方国家展现的治理自觉。全球南方国家的群体性崛起并非以新的单中心取代原有的单中心，而是推动以全球北方国家主导的治理格局向更加包容、自主的多元主体共治方向转变。

#### （四）凝聚气候治理的全球南方经验

面对当前全球气候治理中的复杂挑战，全球南方国家的治理共识与实践已然超越简单的气候治理范畴，为应对气候变化、债务困境、能源转型以及产业链重构等多元因素交织的复杂挑战提供了新的路径参照。

全球南方国家的气候治理实践正打破由全球北方国家主导的减排与发展相互排斥的零和博弈模式，强调经济社会发展与气候治理的兼容。长期以来，全球北方国家塑造的气候治理模式热衷于将气候治理视为对经济发展的约束，注重严格的减排目标、治理成本分担和单边绿色壁垒。而全球南方国家则基于自身发展阶段和治理需求，注重实施跨议题协同的综合性气候治理策略，将绿色经济发展、能源结构转型以及产业链绿色升级等可持续发展议题融入气候治理之中，逐渐形成“发展—治理”协同的治理范式。全球南方国家治理范式的价值在于：以经济发展为驱动，将气候治理转化为实质增长动能而非发展负担；以法治与政策体系为保障，确保气候治理的稳定性与可预期性；

以技术与制度创新为支撑，探索减污降碳与经济增长相互促进的治理路径。全球南方国家的治理实践表明，应对全球气候危机并不必然以牺牲发展代价，仍可通过治理范式转型实现环境治理与经济发展的相互促进。

## 五、结语

近年来，全球气候治理进入变革期，呈现治理议题边界拓展、治理主体格局重塑和治理效能承压的新形势。在此进程中，全球南方国家在气候话语、气候融资、关键气候技术和外部合作环境领域仍面临结构性挑战，严重制约全球南方国家气候治理的实质性推进。面对复杂的治理困境，全球南方国家通过构建基于历史责任和发展权益的自主气候治理话语体系，推动气候法理、融资和技术等领域的机制变革和创新，以及实施跨领域的综合性气候治理策略加以应对。全球南方国家的气候治理实践为维护全球气候治理稳定、重塑全球气候治理规范、重构全球气候治理格局和创新全球气候治理范式作出重要贡献。

中国作为全球南方的天然成员和积极参与者，与广大全球南方国家共同面对气候治理与可持续发展的挑战。中国理解和支持全球南方国家在气候话语、气候法治、气候融资等领域的核心诉求，并与南方国家共同推动构建公平合理、合作共赢的全球气候治理体系。中国在绿色技术、产业链、南南合作和政策体系上具有实践经验，具备将中国经验转化为可复制方案的能力。在此基础上，中国通过绿色技术共享、气候基础设施建设及差异化的资金支持等，为全球南方国家提供真正契合发展权益的公共产品。在人类命运共同体理念和全球治理倡议引领下，中国并非替代南方国家自主实践，而是通过增强治理能力、降低治理成本、凝聚治理共识，同全球南方国家一道为全球气候治理贡献智慧和方案。

【责任编辑：王玉莹】