

全球气候治理的混合格局和中国参与^{*}

于宏源 李坤海

内容提要:联合国在全球气候治理格局中曾处于中心位置,但由于联盟格局的多元化、大国政治权威的不稳定性、气候政治议题范畴的分散,其地位出现动摇。而联合国外的气候治理实践却在不断发展,集中体现在国际组织等治理平台的“气候化”、气候共同体的网络化和市场路径的低碳创新等方面。从两者互动的逻辑关系来看,气候治理的联合国内外二元轨道在气候治理起始、发展和成熟转型的不同阶段既存在积极互动,也存在消极互动。两种路径具有互补优势,较为理想的发展趋势是构建一种政治信号与社会、市场之间动态平衡的稳定机制。中国在联合国与联合国外混合驱动的复杂局势中既可获益,也面临更多竞争压力,需要坚持联合国与联合国外、政治与市场的统筹进路。

关键词:全球气候治理 联合国 中国 混合格局

当前,气候变化是紧迫的全球性问题,也是国际关系领域的前沿议题。^① 据“政府间气候变化专门委员会”(IPCC)第六次评估报告第一工作组报告《气候变化 2021:自然科学基础》指出,目前全球地表平均温度较工业化前高出约 1.1℃,从未来 20 年的平均温度变化预估来看,全球升温预计将达到或超过 1.5℃。所有地区的气候变化都将加剧,极端高温、降雨事件频率也随之增多。^② 气候变化的现实压力推动了全球气候治理的发展。20 世纪 90 年代以来,联合国框架下的气候多边谈判经历 30 年的曲折发展,形成了包括《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC,简称《公约》)、《京都议定

* 本文为国家社会科学基金项目“拜登上任以来中美碳外交关系的非线性变化和应对研究”(项目编号:21BGJ054)的阶段性研究成果,也是国家重点研发计划项目“气候变化风险的全球治理与国内应对关键问题研究”课题一(2018YFC1509001)的阶段性研究成果。衷心感谢《欧洲研究》匿名评审人的审稿意见。

① Charles F. Sabel and David G. Victor, “Governing Global Problems under Uncertainty: Making Bottom-up Climate Policy Work,” *Climatic Change*, Vol.144, No.1, 2017, pp.15-27.

② IPCC, “Climate Change 2021: The Physical Science Basis,” <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.

书》《巴黎协定》在内的多项重要阶段性成果。其中,《公约》奠定了全球气候治理体系的基本框架,是全球气候治理的“气候宪法”,并逐渐形成了“《公约》+议定书”规范体系指导气候治理实践的固定模式。理想的情况可能是,沿着该治理进路,气候政治领导者利用评估/核查机制发出的信号,以既有多边气候制度为规则约束,敦促气候行动落后者提升气候政治参与及气候治理水平,从而实现全球气候治理低碳减排。^①然而,面对美国特朗普政府退约风波与拜登政府回归的非线性变化、^②气候谈判格局碎片化^③和新冠疫情等多重问题,近年来气候多边谈判处于停滞期。2021年11月,在英国格拉斯哥举行的《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会(COP26)试图将气候议程重新提上国际政治议程。与此同时,随着越来越多的国家提出并计划实现碳中和目标,这标志着全球气候治理正进入新的阶段,新的治理实践不断得到发展,主要表现为新兴发展中国家的积极贡献、多利益攸关方的参与、市场路径的扩大,以及气候公约外区域多边主义气候治理的兴起等。这不仅弥补了气候多边谈判的动力不足,而且新的治理实践在绿色生产、供应链、金融、技术等领域的创新也呼唤着原本以联合国气候多边谈判为中心的治理模式进行改革。

联合国在全球气候治理格局中曾扮演过中心角色,但这种中心地位逐渐受到联合国外部气候治理实践的挑战。面对联合国内外并存的气候治理复杂格局,^④学者大多就其中某种要素变化单独进行探讨,例如关于“气候网络伙伴关系”^⑤以及“市场路径中的碳排放权力竞争”^⑥的讨论等。在少数探讨这两种发展趋势的研究中,^⑦也主要归纳了两种发展趋势的表现,或者仅仅肯定了联合国外的治理机制对气候治理造成的影响,却缺乏对两种发展趋势的逻辑关系、调适路径的综合性研究。因此,本文结合最新的全球气候治理实践,全面系统地探讨联合国与联合国外治理实践的发展与互动关系,并尝试为中国在当前全球气候治理格局中的参与提供建议。

① 赵斌:《全球气候治理的复杂困局》,载《现代国际关系》,2021年第4期,第37-43页。

② 于宏源、张潇然、汪万发:《拜登政府的全球气候变化领导政策与中国应对》,载《国际展望》,2021年第2期,第27-44页。

③ 于宏源:《美国气候外交研究》,格致出版社2020年版,第12-13页。

④ 于宏源:《多利益攸关方参与全球气候治理:进程、动因与路径选择》,载《太平洋学报》,2021年第2期,第8-10页。

⑤ 于宏源:《全球气候治理伙伴关系网络与非政府组织的作用》,载《太平洋学报》,2019年第11期,第14-25页。

⑥ 谢来辉:《碳排放:一种新的权力来源——全球气候治理中的排放权力》,载《世界经济与政治》,2016年第9期,第64-89页。

⑦ 余博闻:《认知演化与全球气候治理的变革》,载《世界经济与政治》,2019年第12期,第101-133页;高翔、王文涛、戴彦德:《气候公约外多边机制对气候公约的影响》,载《世界经济与政治》,2012年第4期,第59-71页。

一 全球气候治理中联合国中心平台的政治困境

从类型来看,治理的模式大致可分为基于“契约性的治理”与“关系型的治理”两种。^①通过关系间的彼此自发交融以实现治理的方式耗时长且统一进程缓慢。相反,若能形成国际制度,在短时间内构建一套治理体系,就会提高治理效率。在20世纪90年代以前,气候治理实践形式主要表现为国家间或者局部区域间的合作,属于“关系型的治理”,进展缓慢。全球气候治理议程的广泛兴起始于20世纪90年代。在这种普遍性的参与进程中,联合国长期处于中心地位。

一方面,针对气候变化进行的多层级、专业化的组织设置巩固了联合国在气候治理格局中的中心地位。另一方面,以联合国为中心的气候治理格局能够在相当长一段时间内维持,也得益于通过气候多边谈判形成了统一的全球气候公约。1992年,里约会议开启了气候治理多边谈判,并达成了《联合国气候变化框架公约》。作为一个框架性的造法条约,公约定义了“气候变化”“气候系统”等法律概念,并原则性地规定了目标、缔约方会议、秘书处、资金机制、信息交流机制、争端解决机制等诸多事项。“共同但有区别”原则的时代性提出,为气候治理实践提供了方向性指导。此后,《京都议定书》试图以“自上而下”的强制性义务分配体制安排来实现气候减缓,这也是基于“契约性治理”最为理想的运行轨道。与《京都议定书》相比,虽然后续的《哥本哈根协议》在建立“气候转让技术机制”(Technology Mechanism)、“减少砍伐和退化所致排放”(REDD)内的减排机制等问题上实现部分谈判共识,但由于政治分歧,其普适性相对较弱,《哥本哈根协议》草案也未获通过。从最近的气候多边公约来看,《巴黎协定》对减缓、适应、损失损害补偿、资金、技术、能力建设、透明度、全球盘点等气候治理的诸多领域进行了细化,改变了《京都议定书》规定强制性减排义务的方式,以“国家自主贡献”为核心制度开启了“自下而上”的治理模式。

在《联合国气候变化框架公约》第二十六次缔约方大会上,《公约》执行秘书帕特里夏·埃斯皮诺萨也强调:“COP26是我们实现1.5度目标可及的最大且最后的希望”。从会议谈判进程来看,议题主要集中于《巴黎协定》第6条涉及的市场机制、对发展中国家(特别是非洲国家)的资金援助,以及损失和损害补偿机制等方面。从结果来看,各方并未实质性达成新的多边气候谈判制度框架,只是形成了《格拉斯哥领

^① Yikuan Lee and S. Tamer Cavusgil, “Enhancing Alliance Performance: The Effects of Contractual-based versus Relational-based Governance,” *Journal of Business Research*, Vol.59, No.8, 2006, pp.896-905.

领导人关于森林和土地使用的宣言》、《全球甲烷减排承诺》、《中美关于在 21 世纪 20 年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》等成果,“化石燃料补贴”和“退煤”议题仍进展缓慢。^①

近年来,以联合国为中心的气候治理格局在治理绩效的可持续性上受到挑战。因为顶层设计需要满足的诉求具有多元性、差异性、复杂性等特征,这使得设计者难以就实质性问题推出兼顾各方利益诉求的方案。众口难调的局面导致出台的方案难免偏颇,而偏颇之处既影响顶层设计的科学性,又会导致落实效果大打折扣。^② 联合国作为顶层设计的典范,在协调全球气候治理行动中所面临的责任分摊、规则构建等问题上要形成共识比以往更加困难。作为国家间的“代理人”,联合国在政治合力强烈时方能发挥“超国家”的作用。而从当前现实发展的情况来看,以联合国为中心实现气候治理的路径依赖遭遇多重政治困境。

第一,谈判联盟格局的多元化。气候谈判政治格局稳定的根本在于权力结构的平衡。与霸权主义时代相比,当前国际政治领域的权力内涵还受到权力的内部分化(国家实力的强弱对比)和新型权力增加(文化霸权等)等多重因素的影响。气候治理的权力结构也面临多元化的挑战,这体现为气候谈判联盟格局的多元化。欧盟(EU)、伞形集团(Umbrella Group)和“77国集团+中国”(G77+中国)一直是三个关键的谈判联盟。在《京都议定书》遭遇美国抵制后,各类双边、多边合作开始兴起。特别是哥本哈根气候大会后,各国纷纷构筑形式多样的联盟,包括集团、对话论坛、俱乐部等。^③ 其中既包括新建联盟,也包括传统联盟的分化演变。^④ “G77+中国”联盟内部成员间根据不同议题形成了许多集团,包括基础四国(BASIC)、立场相近发展中国家(LMDC)、拉美独立国家联盟(AILAC)、非洲国家(AGN)、小岛国联盟(AOSIS)、最不发达国家(LDCs)和石油生产国(OPEC)等。联盟格局的多元化对联合国气候谈判的成效产生

^① 主要是多国宣布的退煤目标仍过于保守,许多国家国内煤炭建设和私营部门的煤炭投资并未停止,各国设定的退煤目标的时间也太迟,还质疑英国向媒体夸大了 190 国退煤协议的谈判成果。由此可见,以联合国为中心的气候治理格局在实效上受到挑战。参见“COP26 Climate Deal ‘Tinged with Disappointment’”,<https://www.politico.eu/article/boris-johnson-alok-sharma-cop26-glasgow-climate-summit-coal-india-china/>。

^② 秦天宝:《论〈巴黎协定〉中“自下而上”机制及启示》,载《国际法研究》,2016年第3期,第64-76页。

^③ 与文中“联盟”一词相对应的英文包括:coalition, alliance, club, group, partnership, bloc, meeting, forum, dialogue, network 等。

^④ 联合国气候谈判过程中形成的主要联盟,详见“Interactive: The UNFCCC Negotiating Alliances”,<http://www.carbonbrief.org/interactive-the-negotiating-alliances-at-the-paris-climate-conference>;“Who’s Who: Groupings and Actors”,http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6343.php;“What’s the Use of the Country Coalitions?”<http://www.cop21.gouv.fr/en/whats-the-use-of-the-country-coalitions/>;Lau Blaxekjær and Tobias Dan Nielsen, “Mapping the Narrative Positions of New Political Groups under the UNFCCC”,http://www.indiaeu-climate-governance.org/Reports/Blaxekjaer-and-Nielsen-_IECGN_-Mapping-the-narrative-positions-of-new-political-groups-under-the-UNFCCC.pdf。

了深刻影响。首先,通过构筑联盟,部分成员国作为一个整体在气候谈判中大大增强了其讨价还价的能力。一个突出案例是,即使是小国、弱国或边缘国家都有可能针对具体问题发挥影响力甚至成为领导者,如小岛国联盟(AOSIS)。其次,当多个国家不断聚合为联盟时,各种新旧联盟组成“复杂的体制架构”(complex institutional architecture)或形成“制度复合体”(regime complex)。^① 这加剧了气候治理结构的碎片化,导致联合国气候谈判陷入胶着状态。^② 再次,每个联盟可以使用“否决”权来保护其国家利益,而没有任何一个国家或联盟能够完全主宰整个谈判过程或主导所有问题,这导致多边谈判进程易陷入僵局。总体而言,联盟集团的网络化发展增加了气候谈判的复杂性,无法以绝对力量主导形成实质性成果。

第二,大国政治权威的不稳定性。大国政治波动会削弱全球多边气候谈判的国际权威性与稳定性,具有领导力的大国既可以推动全球制度的兴起与发展,也可能阻碍其变革。国家,尤其是大国,其气候外交政策的影响力仍然不可小觑,但大国的气候外交立场同样受制于该国内政的变化。近年来,部分大国内部出现右翼民粹主义反气候思潮。在欧洲,以反移民、反欧盟等作为政治诉求的右翼民粹主义政党近年来将气候变化作为攻击目标。例如,在2019年英国的议会选举中,出现了绿色浪潮和右翼民粹主义的对决,气候变化问题的深度政治化导致公众质疑气变的科学性,继而使联合国气候谈判的基础产生动摇。^③ 此外,大国领导人的更迭同样会影响该国气候政策的稳定性和连续性,在美国,特朗普的“退约风波”对气候公约的消极影响尚未消散,拜登政府又以所谓“气候新政”回归。虽然拜登政府对全球气候治理的关注度有所改观,但美国实施稳定可持续的气候变化政策的前景不容乐观。^④ 拜登在其竞选时就提出了《清洁能源革命与环境正义方案》,^⑤还主持召开“世界气候首脑会议”、出台碳边境调节税(Carbon Border Adjustment)、签订双边减排协定等措施,但拜登政府并不主张完全封杀化石能源,认为美国正处于向清洁能源经济转型阶段,化石燃料作用仍然十

^① Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization*, Vol.58, No.2, 2007, pp.277-309; Robert O. Keohane and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, pp.7-23; Michele M. Betsill, “Regional Governance of Global Climate Change: The North American Commission for Environmental Cooperation,” *Global Environmental Politics*, Vol.7, No.2, 2005, pp.11-27.

^② Peter Christoff, “Cold Climate in Copenhagen: China and the United States at COP15,” *Environmental Politics*, Vol.19, No.4, 2010, pp.637-656.

^③ 刘洪岩:《2020后全球气候谈判:新问题、新挑战、新方案》,载《人民论坛》,2020年第28期,第110-114页。

^④ 赵行姝:《拜登政府的气候新政及其影响》,载《当代世界》,2021年第5期,第26-33页。

^⑤ “The Biden Plan For a Clean Energy Revolution and Environmental Justice,” <https://joebiden.com/climate-plan/>.

分重要。它赞成通过减少补贴、提高排放与环保标准等政策手段,引导、鼓励化石能源行业“提高能效、节约能源、传统能源清洁化”,逐步实现低碳转型。^①受制于美国国内政治的影响,拜登政府能够在多大程度上推动本国在全球气候治理上发挥积极作用,仍然是未知数。

第三,政治议题分散。除了建立全球层面弹性制度体系,以“全球制度—国际制度—国家制度”层层落实外,为增强制度化收益,全球气候治理需要进行制度的合理安排,加强气候变化部门与其他部门的治理联动。当前,全球气候治理问题领域外溢,气候公约在制度包容上存在滞后性。例如,从气候变化的经济维度来看,气候治理涉及气候融资、气候与能源结构调整等具体问题;从气候变化的科技维度来看,气候治理又涉及清洁能源技术、大数据预警等绿色技术的发展和应用问题;从气候变化的人权维度来看,气候变化导致新的难民潮等非传统安全问题,也助长了恐怖主义态势,事实上又涉及传统的民族和安全问题。但迄今为止,多边谈判围绕的中心议题依然是“落实《巴黎协定》”。各国在这一个关键问题领域都无法取得进展,更不用说通过国际气候变化谈判建立一种新型的混合型、更具参与性的治理体系。^②在格拉斯哥气候峰会上,多个议题谈判陷入僵局。在碳定价和碳关税领域,COP26未能就碳市场的核算、收益分配、碳关税等关键问题取得如期进展。美国、欧盟和中国等在双边碳边境调节措施方面存在分歧。在气候资金方面,发展中国家和联合国强调发达国家对气候承诺资金的落实。然而,发达国家承诺的1000亿美元气候资金一直不能到位,对最不发达国家(Least Developed Countries Fund)和小岛屿国家的特别援助(Special Climate Change Fund)“原地踏步”。总体来看,气候变化治理问题领域的扩大加剧了气候谈判的难度,完全依赖联合国对涉气候问题进行全面政治谈判面临诸多困境,因此,联合国之外治理平台的兴起并不意外。

二 联合国外气候治理实践的发展与驱动

在联合国气候治理平台无法取得实质性进展的同时,联合国外气候治理实践却未完全停止。相反,在以联合国气候多边谈判达成气候公约的路径依赖之外,全球气候治理实践中涌现出大量气候治理的创新,凸显出自身独立发展的逻辑,也丰富了全球

^① 王瑞彬:《拜登新能源气候政策取向及中美合作前景探析》,载《国际石油经济》,2020年第12期,第28-33页。

^② Cinnamon Pinon Carlarne, “Good Climate Governance: Only a Fragmented System of International Law Away?” *Law & Policy*, Vol.30, No.4, 2008, pp.450-480.

气候治理体系的内涵。

第一,国际组织等治理平台的“气候化”。碎片化是当前全球治理的基本特征之一。碎片化可能带来治理领域的制度冲突,但也可能通过不同治理机制对某个问题形成叠加的积极效果。随着气候变化成为联合国之外其他正式国际组织或非正式论坛议程设置的重要内容,联合国实现气候治理的政治压力被分散了。首先,这体现在重要国际组织将气候议题纳入治理范畴。国际航空组织就航空碳排放问题进行了多次讨论,重点探讨了欧盟采取的单边航空碳关税是否具有正当性基础。国际海事组织致力于船舶气体排放减缓,将“能效设计指数”作为减排参考指标。2007年,亚太经济合作组织(APEC)发布了《APEC领导人关于气候变化、能源安全和清洁发展的悉尼宣言》,该目标是到2030年在APEC范围内将能源强度降低至少25%。^①其次,重要国家间经济合作论坛平台也在推动气候治理进程。G7、G8、G20都涉及气候变化议题。2021年,G7会议确定了要增强国家间在气候变化、生物多样性领域的合作。^②在意大利拉奎拉召开的G8峰会上,气候变化成为最核心的议题,各国就温室气体长期减排目标达成一致,并首次提及将气温升幅控制在2摄氏度以下的目标。早在2011年,G20国家领导人就讨论了世界银行(World Bank)、国际货币基金组织(IMF)、经济合作与发展组织(OECD)、区域发展银行在气候融资中的作用。2015年,G20提出了“G20能源可及性行动计划”“G20可再生能源开发自愿选择工具箱”。2020年,G20领导人就加速推进碳循环经济方法的推广达成共识,并提供了碳循环经济方法与碳循环经济指南。^③此外,近年来出现了“公共部门、私营部门、公私交叉”多层次的非正式气候论坛。公共部门主要包括四十国城市领导集团(C40)、气候联盟(Climate Alliance)等;私营部门主要包括全球可持续电力伙伴关系(GSEP)等;而世界银行原型碳基金(PCF)、气候风险投资网络(INCR)和气候技术倡议(CTI)则代表公私交叉类型。^④

第二,主权国家外治理主体的混合驱动。就“治理”而言,詹姆斯·罗西瑙(James Rosinau)等认为治理是公共部门、私营部门和个人管理其共同事务的各种方法的综

① 范文娟、李江、林家钰:《APEC农业应对气候变化合作进展分析》,载《现代农业科技》,2019年第21期,第186-187页。

② 《G7要管企业了?日媒称G7拟要求企业披露气候变化相关影响》,网易,<https://www.163.com/dy/article/GA5BJ8SM0534UWTJ.html>。

③ “G20:Safeguarding the Planet,” <https://g20.org/en/g20/Pages/Safeguarding-the-Planet.aspx>。

④ 李昕蕾:《治理嵌构:全球气候治理机制复合体的演进逻辑》,载《欧洲研究》,2018年第2期,第91-116页。

合。^①多元主体主要是指除国家与政府间国际组织外,由非政府组织、跨国公司、城市主体甚至个人组成的多利益攸关方。多利益攸关方参与气候治理实践进程的加快,使其成为气候治理共同体的重要力量。以非政府组织、城市为代表的多元主体参与的治理实践正在不断发展。如国际绿色和平组织(Greenpeace International)曾在曼谷举行的联合国气候变化会议现场,呼吁各国设计一个气候保护制度改进可再生清洁能源体系。^②跨国公司凭借其雄厚的财力和影响力,对国家环境政策的制定产生了重要的影响。如到2020年12月,参加联合国“奔向零碳”(Race to zero)的全球企业年总收入为9.81万亿美元,且在不断增长。截至2021年12月,这一倡议已经汇集了5229家企业和173家金融投资者。^③近年来,城市在领导全球环境治理议题、促进环境治理进程中的作用越发显著,城市气候外交在很多情况下可以不依赖于官方外交而行使城市主场外交职能。城市既成为全球气候治理新路径的开发者和积极实践者,也成为实验性全球治理的先锋,其政策实践虽然基于地方,却又通过国内和跨国网络传播到全球气候治理体系的其他部分,推动着体系的发展和转型。^④

第三,低碳创新市场化路径的增强。在气候谈判的政治路径依赖外,气候治理的市场化成为治理实践的重要渠道。首先是发展低碳型产业,即从市场流转的源头着手,在不断增加社会财富的同时,逐渐减少对以碳为核心的物质资源消耗的过程。其次是近些年发展迅速的低碳金融化路径,即利用市场中的金融工具进行低碳创新。《京都议定书》确立了“排放交易”(称为“碳市场”)、“清洁发展机制”(CDM)和“联合实施”(JI)三种市场减排路径。在市场一体化的推进下,利用低碳金融工具的多样化,激励市场主体进行直接交易,寻求最小交易成本的同时实现低碳转型。当前的低碳市场工具创新体现为:一是“碳边界调节机制”,包括关税和消费税等具体手段。例如,欧洲碳排放交易体系(EU-ETS)在航空、海运方面的碳排放交易规则构建一直处于国际前沿水平。欧盟委员会2021年通过了设立碳边界调节机制的原则性决议,并计划自2023年引入碳边界协调机制,旨在保护那些被要求减少“碳足迹”的欧洲企业免受其他国家“碳倾销”影响。二是碳市场交易机制。欧美国家较早建立了以绿色证券为基础的碳交易市场机制。例如,美国加州于2006年通过了控制温室气体排放的

^① [美]詹姆斯·N·罗西瑙:《没有政府的治理世界政治中的秩序与变革》,张胜军等译,江西出版社2001年版,第5页。

^② See “Greenpeace Web Site,” <http://www.greenpeace.org/international/en/press/releases/4/4/2011>.

^③ “Race to Zero,” December 7, 2021, <https://racetozero.unfccc.int/>.

^④ 于宏源:《城市在全球气候治理中的作用》,载《国际观察》,2017年第1期,第40-52页。

“AB32 法案”,^①芝加哥气候交易所(CCX)的行业范围已经扩展至航空、汽车、电力、环境等数十个行业。

第四,《联合国气候变化公约》框架外贸协定^②纳入气候议题。气候治理与贸易具有密切联系。世界各国曾努力在WTO框架下达成“气候与贸易”专门协议,但都未取得实际进展。WTO的贸易与环境委员会(CTE)负责筹划贸易与环境政策的联系,并就如何修改世贸组织规则以关注环境因素提出建议。CTE和气候机构之间建立了协调。例如,《多哈部长宣言》旨在增加世贸组织和多边环境协定秘书处之间的信息交流,并就给予其观察员地位的标准达成一致,但这依然没有改变气候和贸易政策行为者各自为政的困境。多哈谈判失败后,一个由18个世贸组织成员组成的集团自2014年开始谈判一项环境商品协定(EGA),但谈判很快破裂。失败的多哈发展回合表明,单一的大一揽子模式不再适合各国成员的不同需求。^③当前,全球治理范式的挑战莫过于几个重要的区域贸易合作协定的签署,包括《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、跨大西洋贸易与投资伙伴协议(TTIP)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、《美墨加三国协议》(USMCA)等。从表面上看,上述大型区域贸易协定主要解决贸易、投资两个传统重点领域,但从协定文本来看,环境保护、劳工保护等敏感议题也成为其中的章节内容。涉及气候变化的问题,既可以纳入环境保护章节,也可以体现于与气候变化有关的投资、技术转让等章节。例如,CPTPP作为《跨太平洋伙伴关系协议》(TPP)的继承版本,虽然没有直接使用气候变化一词,但第20.15条间接规定了气候问题,承认“向低排放经济过渡需要集体行动”。一般例外条款也规定了“包括保护人类、动物或植物生命或健康所必需的环境措施”,且这一例外条款有可能被援引来证明与气候保护有关的非歧视征收是合理的。^④因此,在公约制度框架外,区域贸易协定可能直接或间接涉及气候议题。

三 发展趋势:联合国内外的混合驱动与调适

(一)联合国内外治理实践的互动逻辑关系

^① 2018年9月5日,加州又提交了关于全面将REDD纳入加州碳排放交易系统的草案。如果这一草案得以实施,加州将成为第一个认可REDD这种碳信用额度的碳市场。

^② 这里的贸易协定主要指国际法领域中的区域贸易协定或者双边贸易协定,前者也被称为“FTA”,具体的包括CPTPP、USMCA、RCEP等,后者则以国家或地区间名称命名,例如“欧盟—越南自由贸易协定”等。

^③ Gary Clyde Hufbauer and Cathleen Cimino-Isaacs, “How Will TPP and TTIP Change the WTO System,” *Journal of International Economic Law*, Vol.18, No.3, 2015, pp.679-696.

^④ 商务部:《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP中英对照文本),<http://www.mofcom.gov.cn/article/zw/gk/bnjg/202101/20210103030014.shtml>。

联合国内外两种气候治理路径并存的局面在学界引发了讨论,问题的焦点是两种路径是否是替代与被替代的关系?罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)^①等认为,在联合国平台下,继续追求全面的综合制度难以实现气候目标,也使决策者无法采取更有效的气候战略。事实上,机制复合体(regime complex)比综合的、全面的国际制度(comprehensive regime)具有更独特的优势,特别是在制度灵活性方面。^②奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)等学者也认为,通过联合国并构建“自上而下”的国际制度来全面实现应对气候变化目标是不明智的,国际政治谈判无法脱离国内治理政策(国家政治)的干扰。^③但埃克斯雷(Robyn Eckersley)等学者认为,《公约》是目前最为全面且具有法律约束力的框架。它已经经受 20 年的时间考验,不应该被边缘化,联合国依然可以发挥中心功能。^④

上述观点从表面上看存在对立,但实则反映了问题发展的不同阶段特征。未来的全球气候治理应该固守联合国中心治理格局,还是在联合国外部另辟新径,抑或在两者之间构建一种互动关系,需要辩证看待。结合 20 世纪末以来的全球气候治理进程,联合国与联合国外两种治理逻辑可以被总结为两方面的互动关系。

第一,正向促进。这首先表现为联合国对联合国外气候治理的动员与引领。第二次世界大战后,联合国积极引领传统安全与非传统安全领域的治理进程,成为其中最重要的国际组织。在全球气候治理的起始发展阶段,为了提高效率,尽快形成治理范式,借助联合国中心平台发挥作用也成为不二选择。自达成《公约》以来,联合国在很长一段时期内都是全球气候治理体系的中心,并形成了联合国引领、联合国外跟随的互动逻辑。具体而言,它体现在三个方面:其一,联合国积极举办多边气候峰会,聚焦气候问题,提高了国际社会对气候治理的关注。其二,联合国通过气候公约对联合国外的治理主体进行引领。例如《公约》提出的“共同但有区别责任”原则对以 WTO 为主的联合国外部治理平台产生了深远的影响。从对欧盟最新推出的碳边境调节机制方案的意见来看,大多数发展中国家认为,碳关税等措施没有充分考虑自己的“发展”需求,对所有国家一刀切的碳边境调节机制与“共同但有区别责任”国际法原则不一致,不具有充分的国际合法性。可见,虽然 WTO 是独立于联合国外的贸易治理平台,

^① Elinor Ostrom, “Nested Externalities and Polycentric Institutions: Must We Wait for Global Solutions to Climate Change before Taking Actions at Other Scales?” *Economic Theory*, Vol.49, No.2, 2012, pp.353-369.

^② Robert O. Keohane and David G. Victor; “The Regime Complex for Climate Change,” pp.7-23.

^③ Elinor Ostrom, “Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global, Environmental Change,” *Global Environmental Change*, Vol.20, No.4, 2010, pp.550-557.

^④ Robyn Eckersley, “Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism?” *Global Environmental Politics*, Vol.12, No.2, 2012, pp.24-42.

但在涉及气候治理时常以《公约》作为依据。其三,政府间气候变化专门委员会(IPCC)成为气候政策领域最重要的全球知识生产机构,^①通过公布气候科学报告,使得国际社会能够认知气候变化这一科学问题,为调动联合国以外的力量参与气候治理奠定了基础。

其次,正向促进表现为联合国外部对联合国治理平台的补充作用。如2009年7月,主要经济体能源与气候论坛就“实现到本世纪末全球平均气温升高比工业化前不超过2度”的目标达成一致意愿,为联合国进行的哥本哈根气候谈判及以后的峰会奠定了共识基础。^②当联合国在碳关税问题上无法取得实质性进展时,欧盟在联合国外制定了碳边境调整措施,率先对航空、航海领域的碳关税进行规定。

第二,反向制约。首先表现为联合国中心平台的自身问题影响了外部气候治理实践的有效性。巴黎大会之后,联合国在气候治理问题上的中心地位下降,其作用备受质疑。如“气候门”“冰川门”等事件损伤了联合国进行气候治理的科学基础。政府间气候变化专门委员会的成员与科学研究团队主要来自发达国家,由于南北国家在科学技术水平、科研团队建设、工作语言等方面差距巨大,政府间气候变化专门委员会研究报告的真实性与公平性也备受质疑。^③联合国在气候变化科学性上的“危机”助长了外界的气候怀疑论,特朗普政府退出《巴黎协定》时也曾提出气候变化的真实性问题。同时,联合国层面缺少气候治理的监督与惩罚机制,除了道义与舆论上的谴责外,没有其他应对之法。^④例如,《京都议定书》虽然规定了约束性的减排份额,但没有相应的对不履行者进行惩罚的机制,这挫伤了履约者的积极性。其次,反向制约表现为联合国外部与联合国治理平台的竞争。联合国目前也面临其他治理机制的竞争与挑战。例如,联合国治理机制与全球经济治理机制之间的协调互动并不充分,世界银行和国际货币基金组织等经济治理机制引导下的经济行为很可能导致温室气体排放的增加,从而影响联合国的权威和合法性。^⑤美国不是完全放弃气候多边主义,而是不满意联合国构建的减排义务体系,试图重构一种符合自身利益的新的气候多边替代性方案。2006年,美国拉拢澳大利亚等国家组成的“亚太地区清洁发展与气候伙伴计划”、奥巴马政府推动“主要经济体能源安全与气候论坛”等,都凸显了美国运用其他多边机制

① [瑞士]托马斯·伯诺尔、[瑞士]莉娜·谢弗、刘丰:《气候变化治理》,载《南开学报(哲学社会科学版)》,2011年第3期,第8-19页。

② 高翔、王文涛、戴彦德:《气候公约外多边机制对气候公约的影响》,第59-71页。

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9-17页。

④ 张丽华、赵炜:《联合国气候合作机制分析》,载《行政论坛》,2015年第3期,第84-88页。

⑤ 石晨霞:《联合国与全球气候变化治理:问题与应对》,载《社会主义研究》,2014年第3期,第161-167页。

对抗和取代联合国多边治理机制的谋划。^①

综上,联合国内外治理实践之间的互动关系既存在积极的一面,也存在消极的一面,不能以简单的替代与被替代关系来对待。当前的复杂局势是联合国与联合国外部治理实践中的要素将长期共存,这对治理体系的韧性提出了更高的要求,需要构建两者良好的互动体系。

(二)联合国应对外部治理实践发展趋势的逻辑调适

面对当前全球气候治理存在的一系列消极因素,一些悲观的观点认为,“不论是国家层面的‘倒退’,还是看似更为接近混沌/失序的群体化狂想曲,共同还原的却是一个全球气候政治倒退或曰全球气候治理失灵的现实世界”。^②然而,我们应该看到的是,这些消极变量挫败的是联合国层面的权威,却没有完全阻碍联合国外部治理实践的发展。事实上,与20世纪90年代相比,联合国外气候治理实践的规模是在不断扩大。换言之,气候治理发展的动力是实践而不是顶层设计,不必过分追求联合国的有所作为。同时,值得注意的是,从根本上抛弃联合国“代理人”角色与功能也不可取,气候治理实践层面依然存在诸多缺陷,需要联合国层面的指引,即将联合国作为上位指导,构建一种政治信号与社会、市场之间动态平衡的稳定机制,将联合国的中心治理逻辑进行相应的调适。

第一,平衡谈判主体结构,提升政治意愿与国际权威。气候谈判需要相对均衡的领导力结构才能保障谈判效率,而这种领导力结构建立在各种权威集合体中。当前,国家气候谈判领导力缺乏稳定的权威平衡结构。美国、欧盟都面临内部政党对立、对外气候政策朝令夕改等问题,参与全球气候多边谈判的决心并不稳定。中国的国际贡献与环境形象虽然大幅度提升,但依然受到“发展中国家身份”的质疑。若以主体划分,全球气候谈判权威包括国家权威、国际组织权威、非国家行为体权威。当一个完全由主权国家参与的气候多边谈判论坛摇摆不前时,需要拉入新的均衡支持者,平衡谈判的主体结构,以提升气候多边谈判的政治意愿与权威。主权国家始终是气候谈判发展的责任和参与主体,但非国家主体也在不断参与和影响全球谈判进程,由主权国家和非国家行为体权威构成的多元化主体使得气候谈判领导力结构在合作中不断融合。为了进一步构建共同体参与机制,联合国气候多边谈判论坛需要在准入机制、意见表达机制、决策机制等机制中形成嵌入式治理。例如,波恩气候大会、卡托维兹气候变化

^① 吴志成、徐芳宇:《联合国与全球气候治理》,第9-17页。

^② 赵斌:《全球气候治理困境及其化解之道——新时代中国外交理念视角》,载《北京理工大学学报(社会科学版)》,2018年第4期,第1-8页。

大会采用“促进性对话机制”(Talanoa Dialogue)作为多利益攸关方参与方式。联合国气候谈判大会设置的《优先领域行动追踪草案》(Priority Areas Action Tracker)也为多利益攸关方推动气候大会的议题调整提供了框架。《公约》下建立的多利益攸关方气候行动追踪平台(NAZ-CA),以国家为单位对行为体的气候行动实行登记并进行数据公布,旨在提高气候行动的透明度并加强多利益攸关方的进展跟踪。^①从其他的具体方式来看,还包括以工作小组的方式加入气候议程的设定和气候政策的制定过程、接受联合国委托而开展公共服务外包、作为政府的专业智囊团协助其进行气候治理等。

第二,联结联合国内外机制,缓解对抗冲突与治理脱节。联合国外的治理实践,很大程度上是自发兴起的,在秩序上呈现出碎片化与不确定性,与联合国层面既存在失效的互动也存在有效的互动。失效互动常以对抗方式体现。一类是在某些重要的场合中通过诸如游行、示威、静坐抗议等方式直接对抗。在2009年丹麦哥本哈根世界气候大会期间,包括世界自然基金会、乐施会、绿色和平组织在内的非政府组织进行街头示威抗议。另一类是通过信息披露、施压决策者、诉诸法律等方式间接对抗。为缓解两者间冲突,需要加强联合国多边谈判机制与其他多边治理平台的衔接和交流。首先是建立科学认知共识。联合国多边气候治理平台与其他治理平台只有在气候变化科学认识保持一致的基础上,才能推动进一步合作。联合国气候机构在进行气候变化科学评估的同时,应该与其他国际组织进行数据共享。其次是保持议题的连贯性。气候多边谈判议程中的核心与争议较大的议题,经常需要持续长久的讨论才能取得进展,仅靠气候多边大会的议程创新也无法激发讨论热度。因此,其他治理平台需要与气候多边大会保持议程设置宗旨与纲领上的一致。最后,联合国气候多边谈判在结构上要注重创新安排,尊重其他多边机制的利益取向。不同的多边机制常由不同的政治联盟组成,在利益与气候治理理念上呈现一定的分歧。气候谈判主体是由最有能力、最负责、受气候变化影响最大的国家构成的复杂结构,联合国气候多边谈判结构设置要衡量谈判参与主体的利益冲突。^②

第三,调适公约履约机制,完善自主贡献与争端解决机制。《京都议定书》实行强制性的义务安排,单从法律属性而言,履约力度更大,但难以摆脱国家主权的执行干扰。而《巴黎协定》主要依靠国际声誉这一道德层面进行监督,履约自主性也下放到

^① 于宏源:《多利益攸关方参与全球气候治理:进程、动因与路径选择》,第1-14页。

^② Robert Falkner, *A Minilateral Solution for Global Climate Change? On Bargaining Efficiency, Club Benefits, and International Legitimacy*, Cambridge University Press, 2016, pp.87-101.

国家,对各国的约束性要求不高。^① 在气候治理实践迅速发展的背景下,应尊重气候治理实践发展规律,对履约机制进行调适,扩大“国家自主贡献”的合作安排路径。例如,联合国在制定多边气候减排规则时应将多边外的多层级主体的减缓成果、市场低碳减排量纳入国家履约体系,在尊重气候治理实践发展的规律上,形成科学的履约评价体系。自主贡献代表的是履约机制中的“软性”机制,也需要适当引入“硬性”机制进行履约平衡。气候投资实践的增多,也容易引发国家间、投资者与国家间的争端。从国际司法实践来看,马萨诸塞州诉环境保护署一案开启了司法干预气候治理的先河,^②但也主要停留于国内司法实践。《公约》在争端解决机制上虽有所涉及,但一直未进行细化落实。传统上的依靠国家外交或者国内政策进行气候治理的模式并不能达到最佳效果,需要加强《公约》框架下气候治理争端解决机制的细化与落实。

第四,激发市场能动创新,引导公平竞争与跨国合作。碳市场机制的建立,充分利用了市场价格机制、税收机制对于气候治理的积极推动作用,有利于促使企业调整生产模式,进行产业升级,将低碳发展作为企业目标之一。在发展碳金融工具实现以市场激励气候治理雄心的同时,也应该看到碳金融工具创新伴随着政治权力博弈,易导致气候治理公平性的失衡。碳金融本质上属于金融治理体系。从当前的国际金融发展现状来看,美元虽被其他货币体系分散了货币权力,但依然主导全球金融支付与清算机制。同时,国际金融交易场所也主要以美英为中心。在缺乏超越主权的统一组织进行专门管理的情况下,碳金融化的话语权依然掌握在少数国家手中。以碳排放权分配为例,若以碳排放权平均分配为模式,则忽视了碳排放的历史事实与南北差异。若完全依靠自发的市场模式进行碳排放权配额市场的抢夺,则掌握碳金融话语权的发达国家无疑会垄断分配额度。因此,依然需要在联合国层面对碳排放权的国际分配进行协商,在最大公约数基础上实现标准公平化,以多边气候谈判引导气候治理市场路径的公平竞争与跨国合作。在 COP26 期间,部分国家就呼吁通过谈判制定全球统一的最低碳价以实现碳定价公平。此外,碳金融国际合作离不开气候谈判多边论坛信息交流。不同碳交易市场的对接合作有效促进了整个碳交易市场制度设计的一致性和趋同性。^③ 从现状来看,跨国碳市场交易场所的建立基本以现有金融中心为基础,较为分散,无法实现联动。而多边谈判作为气候治理的政治平台,也不应仅仅局限于处理

^① Alexander Zahar, “A Bottom-Up Compliance Mechanism for the Paris Agreement,” *Chinese Journal of Environmental Law*, Vol.1, No.1, 2017, pp.69-98.

^② Acqueline Peel and Hari M. Osofsky, “Climate Change Litigation’s Regulatory Pathways: A Comparative Analysis of the United States and Australia,” *Law and Policy*, Vol.35, No.3, 2013, pp.151-183.

^③ D. Burtraw et al., “Linking by Degrees: Incremental Alignment of Cap-and-Trade Markets,” <https://ideas.repec.org/p/rff/dpaper/dp-13-04.html>.

气候政治外交,应该将碳金融相关议题纳入其中,实现信息交换,就跨境合作达成共识。同样,在 COP26 期间,联合国提倡一种“登月方法”,即建立一个数字中心。该中心作为一个数字平台,包含解决方案所需的数据库和确定气候行动影响的工具等。

四 联合国内、外混合驱动格局与中国参与

国家气候政策既受国际外部环境影响,又是基于自身利益需求调整的结果。后巴黎时代,在气候治理日益复杂的趋势下,部分国家或地区已经调整了相关气候政策,开始了新一轮气候博弈。从最新的政策动态来看,欧盟与美国作为气候治理中的重要力量,整体上都采取“联合国内外兼顾”的模式,但对联合国外部治理实践中的侧重更加突出。从以往欧盟参与全球气候治理路径来看,它抓住联合国《京都议定书》谈判时机,在很长一段时间内维持了“欧盟引领—欧盟外跟随”的领导地位。在联合国治理发展相对趋缓的情况下,欧盟虽参与了 COP26 气候峰会,但其最新的气候政策主要在联合国外部产生,并注重以市场为主导的治理实践。例如,欧盟通过了“欧洲绿色协议”(European Green Deal),其中包括资金保障计划、碳边境调整措施等市场措施,试图重塑自身气候治理领导力。值得注意的是,脱欧后的英国与欧盟在气候政策上具有一定的同质性,同样看重联合国外的气候治理实践。例如,印度和英国将启动“绿色电网倡议”项目(Green Grids Initiative),旨在创建一个连接世界不同地区国家的太阳能电网。此外,拜登政府上台后,改变了特朗普“去气候化”的政策倾向,积极参与联合国 COP26 会议,为联合国气候治理注入信心。美国也在积极推动自身的气候治理实践,更注重市场和非国家行为体并肩发展。例如,拜登政府秉持并延续气候实用主义,在《应对国内外气候危机的行政令》《关于确保未来由美国工人在美国制造的行政令》等文件中明确清洁能源产业与减排的兼容发展,在 2050 年前实现“能源体系和经济体系 100% 清洁化”和“碳中和”的目标。在 COP26 上,美国宣布启动先行者联盟。这是一个新平台,可供公司凭借其购买力和供应链,为应对气候危机的关键创新技术创造早期市场。同时,美国的次国家行为体也是其气候治理实践的一大亮点,在国内与国际两个维度开展了一系列气候治理的相关活动。此外,美国“善于”利用联合国外部治理平台来加强气候政治建设。拜登上任后,美国与中国达成《中美应对气候危机联合声明》、与欧盟达成《欧盟—美国新全球变革议程》。

联合国与联合国外治理的混合局势意味着气候治理出现多向度轨道,也拥有了比以往更多的挑战与机遇。无论是气候多边谈判外交还是市场低碳机制建设,中国虽启

动了相关进程,但任重而道远,存在多重阻力与不足之处。与美欧采取的“联合国内外兼顾”的发展模式一样,中国正处于深度参与全球气候治理的关键时期,应把握全球气候治理体系变革的各种变量,避免顾此失彼。

(一)参与需求:混合驱动局势中蕴含的“危”与“机”

首先,中国面临同质化国家联盟的政治压制。欧美在气候政策上的同质化倾向,可能对中国形成压制与恶性竞争。在气候政策方面,欧美双方具有相似之处:一是碳边境调整措施。2019年12月,欧盟委员会公布了“欧洲绿色协议”。通过欧盟工业战略、循环经济行动计划、欧洲区域发展基金、税收改革、欧洲地平线计划等多维战略鼓励公众参与治理,不断增强气候治理实践的积累效应。^①同样,根据美国发布的《2021年贸易政策议程》,美国将与盟友和伙伴合作,探索和开发气候治理的市场方法与监管方法,其中就包括碳边境调节税。^②二是气候风险披露义务。拜登在国内拟加强对金融机构和相关企业的监管,其重点举措是要求企业披露与其业务有关的气候风险信息。而欧盟在管控气候风险、增强金融稳定性等问题上已经出台了《可持续金融信息披露规定》(SFDR),制定了有关气候变化信息披露的规则,要求投资公司在未来两年内分阶段实施该政策。^③三是碳中和战略的提出更是成为新的竞技场。欧盟、日本、加拿大、英国基本都以2050年为节点宣布了碳中和目标,已有超过130个国家和地区提出了“零碳”或“碳中和”的气候目标,^④甚至不丹和苏里南声明已实现了碳中和目标,印度更是提出“赶欧超中”的宏大目标。欧美作为金融体系发达国家,争夺碳定价主导权具有天然优势。此外,英国脱欧后也将延续大部分欧盟气候政策。英国政府已承诺到2050年实现净零碳排放,但也支持开放的多边贸易,并寻求与地理上遥远的伙伴建立新的贸易关系,不排除与亚洲国家建立新型气候伙伴关系。拜登政府坚持要求中国停止对煤炭出口的补贴,阻止中国通过“一带一路”建设资助化石燃料能源项目,并通过知识产权保护为理由来打压中国低碳技术发展,这最终有可能削弱中国在全球气候治理格局中的影响力。^⑤这些都说明中国面临外部政治领导力竞争施压,仅关注自身气候治理实践远远不够。

其次,需要重视领导力权威空缺下中国的引领作用。中国多次强调,支持联合国

^① “Communication from the Commission: The European Green Deal,” Brussels, 11.12.2019, COM/2019/640 final.

^② United States Trade Representative (USTR), “2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report,” <https://www.wita.org/ustrade/reference-documents/ustr-2021-trade-policy-agenda/>.

^③ 赵行姝:《拜登政府的气候新政及其影响》,第26-33页。

^④ 《全球超130个国家和地区设定了碳中和目标》,电力网, <http://www.chinapower.com.cn/tanzhonghe/zhengce/2021-05-21/75106.html>。

^⑤ 于宏源、张潇然、汪万发:《拜登政府的全球气候变化领导政策与中国应对》,第27-44页。

气候公约制度的落实。例如,习近平主席在2020年联合国大会等多个多边外交场合积极支持全球气候治理,强调“中国将提高国家自主贡献力度,二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和”。^①“十四五规划”也规定“建设性参与和引领应对气候变化国际合作,推动落实《联合国气候变化框架公约》及《巴黎协定》,积极开展气候变化南南合作”。气候变化是全球性问题,在该领域的国际声誉直接影响中国参与气候治理的话语权。当前,气候治理缺乏绝对领导力的全球引领,为进一步增强中国气候外交能力,中国需要深化落实好履约义务,提供更多的公共物品,在领导力空缺的状况下获得机遇。

再次,高度关注市场化国际竞争的发展机遇。全球气候治理政治向市场化发展为中国提供了绿色经济发展契机。应对气候变化不仅仅是减排义务负担,更是一种发展机遇。气候变化推动了能源结构变革。新能源改变了传统能源地缘政治,^②也催生了一系列新能源产业的发展,例如新能源汽车行业、水电、风能、地热能等领域。主要大国在新能源领域特别是汽车行业的较量,将影响中国新能源汽车行业的国际市场竞争力。在全球绿色供应链竞争激烈的背景下,中国新能源产业的发展必须根植于国际市场,才能从气候治理实践中获得更大的全球产业链竞争力。

(二)参与现状:兼顾联合国内外混合发展趋势仍有不足

第一,中国积极参与联合国气候造法活动,但缺乏专门针对气候变化的规则制定。中国在联合国层面与联合国外制度构建的参与积极性都在提升。就联合国层面而言,中国一直积极响应全球性的气候造法活动。例如在2008年金融危机后的“哥本哈根气候大会”上,两大国家的对峙使得谈判进程陷入僵局,在温家宝总理与其他国家代表的积极努力下,仍然达成了《哥本哈根协议》。虽然不及《京都议定书》《巴黎协定》影响之大,但在推动全球气候治理政治合力上同样起到重要作用。同时,中国在联合国外通过双边或者区域性的多边协定实现环境保护的制度构建也有所进展,如《“一带一路”生态环境保护合作规划》的出台。然而,与直接参与联合国气候公约谈判不同,在联合国外,中国没有针对气候治理的专门规则,只能通过将“气候变化”嵌构于“环境保护”概念之下。例如在“中国—智利”“中国—新加坡”的双边贸易协定安排中,规定了“保护环境与促进可持续发展的目标”。在“中国—秘鲁”协定安排中,也主要以森林为合作领域展开气候合作。在区域多边协定RCEP中,并未规定环境章节,

^① 《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话》,新华网, http://www.xinhuanet.com/2020-09/22/c_1126527652.htm。

^② 于宏源:《地缘政治与全球市场:全球资源治理的两种逻辑》,载《欧洲研究》,2021年第1期,第102-122页。

环境保护(气候变化)只能通过其他制度渗透,包括借助 RCEP 中的良好竞争政策与贸易投资便利化措施,发展与气候变化相关的投资(清洁能源投资)。

第二,为实现“碳中和”,中国的低碳交易市场正加速构建,但从区域到全国统一,再到国际碳市场的一体多层体系仍有不足。中国碳市场的试点工作始于 2013 年,在重庆、上海等多地进行了小规模碳市场运行。中国《碳排放权交易管理办法(试行)》于 2021 年 2 月 1 日正式实施。3 月 30 日,生态环境部再次公布《碳排放权交易管理暂行条例(草案修改稿)》,规定了总量控制型交易与自愿减排交易相结合的模式、执法能力、履约机制等内容。^① 上海环境能源交易所在 6 月发布了《关于全国碳排放权交易相关事项的公告》,其中涉及转让方式、交易时段与 A 股类似等具体细则,试图构建全国统一碳排放交易体系。据世界银行发布的《2021 年碳定价发展现状与未来趋势》年度报告,中国碳市场在启动初期将覆盖约 40 亿吨二氧化碳当量,有望发展成为全球规模最大的碳市场。^② 虽然中国发展碳市场步伐加快,潜力巨大,但依然存在不少问题。从国内维度看,碳市场的建立为获取金融系统的支持,需要突破业务范围,并且需要确立碳市场的独立地位才能加快市场流转频率。而这些突破涉及国家干预与市场激励间的平衡,需要上位立法的支持与政府管理职能的转变才能正常运转。从国际维度看,中国国际碳市场的发展相对滞后。为防止通过产业链进行跨国碳排放转移,以隐形碳排放规避国家责任,通过市场手段规制跨国产业的碳排放具有必要性。但碳源国际转移的市场规制需要采用碳封存、碳计算科学手段进行认定,而中国目前的技术主要针对国内市场。总体来看,中国的市场路径仍处于初步建设阶段,“地区—全国—国际”的多层级碳排放交易体系仍有建设空间。

第三,中国非国家行为体参与气候治理进程的步伐有所加快,但与美国非国家行为体的规模与影响力相比,依然存在短板。除了政府间的传统交往模式,中国非国家行为体参与气候治理进程也有所推进。例如阿拉善 SEE 基金会、北京巧女公益基金会、自然之友基金会等 10 家基金会联合发起了中国环境资助者网络(CEGA),以助力气候融资。中国民间气候变化行动网络(CCAN)与国际气候变化行动网络(CAN)开展交流合作,在经验交流、知识等方面实现了共享。此外,随着《城市适应气候变化行动方案》的出台,城市或城市联盟成为气候治理中的关键节点。非国家行为体积极参与气候治理的同时,也存在自身发展障碍或外部制约。一是从获得国际合法地位来

^① 刘明明:《中国碳排放权交易实践的成就、不足及对策》,载《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》,2021 年第 3 期,第 119-124 页。

^② “State and Trends of Carbon Pricing 2021,”<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620>.

看,中方具有联合国咨商地位的组织机构仅有70个,不到总数的1%;^①二是从规模来看,国外清洁燃料与车辆伙伴关系(PCFV)、“我们依然在”(We Are Still In)、国际气候变化伙伴关系(ICCP)、C40与克林顿气候倡议(CCI)、世界大城市气候领导联盟(C40)都注重网络化的气候伙伴关系构建,而中国的不同气候治理主体间缺乏互动;三是中国企业社会责任设置依然不足。美国300多家跨国公司曾发表公开信,敦促美国政府制定目标,以期在2030年前将温室气体排放量降低到2005年水平的50%以下。^②日本索尼公司的“绿色增值”计划^③等都将气候变化纳入跨国企业政策制定。企业能够提升国家气候治理的身份权威,但部分中国企业追逐商业利益的同时,在落实我国公共气候保护责任上相对欠缺,存在逃避监管的现象。

(三)路径选择:联合国内外、政治与市场的协同发展

在联合国内外气候治理混合路径下,不存在绝对的话语权与持久稳定的平台。为了从容应对全球气候治理的“上升—停滞”的非线性发展,中国在深度参与全球气候治理进程时,要兼顾各种路径转向的风险与机遇,灵活运用各种机制,以气候政治合作为基础,以气候公约制度为平台,以气候治理实践为驱动力,加强自身在气候治理中的政治性领导、市场性引领、规则性领先的均衡体系构建。

第一,坚持联合国气候多边,以履约树权威,推动多边谈判进程。与另起炉灶相比,联合国环境规划署(UNEP)、世界气象组织(WMO)等已经开展气候治理活动多年,拥有丰富的治理经验与完备的机构体系。因此,要继续履行多边气候谈判制度的国际义务,推动联合国多边气候谈判体系变革。一是发挥联合国对气候变化的科学知识宣传,使公众认识到气候变化治理紧迫性,从意识上提升问题领域的参与积极性,通过国内媒体工作承接宣传任务以支持联合国知识输出的工作;二是对于气候公约制度规范,要全面履行履约义务,开展国内碳市场的建立、对脆弱国家的援助等;三是应基于中国与世界贸易组织、国际人权组织、国际专门环境组织的现有合作关系而针对性提出气候合作方案,弥补联合国气候公约包容性与统一性上的不足,并建议与督促联合国与其他国际组织展开协调治理机制,包括秘书处交流、议题合作等。对于“共同但有区别”的传统气候治理理念,不同国家存在不同的解释方法,也存在南北认知差异。“人类命运共同体”强调的是“共同”的气候治理责任理念,联合国多边论坛对中国推动在气候治理领域的“人类命运共同体”理念具有重要意义。

① 于宏源:《多利益攸关方参与全球气候治理:进程、动因与路径选择》,第1-14页。

② 赵任琴:《面对气候变化:跨国公司的动向值得关注》,《光明日报》,2021年4月26日,第002版。

③ 朱素梅:《全球环保领域中的跨国公司及其环境外交》,载《世界经济与政治》,2000年第5期,第66页。

第二,兼顾公约外制度发展,以规则为指引,参与气候制度的制定。通过制度路径实现自身利益转化与话语权提升,满足国际合法性需求。一是借助“一带一路”发展战略,为深化领域合作营造良好环境。二是推动气候治理“标准”的国际化。制度竞争在很大程度上是国际标准竞争,具体包括气候变化技术标准、碳市场定价标准等。中国自愿减排标准“熊猫标准”仍只是国内范围的行业自治标准,上升为国际标准有赖于国际制度的达成。当然,这一过程依然需要遵循“共同但有差别”的基本原则,采取双边与多边安排的灵活方式,兼顾标准的普适性与特殊性。三是制定气候变化专门制度合作范式。中国目前采取的是将气候变化纳入环境保护概念下的规范范式,对“气候投资”“气候豁免”等基本概念规制不足,无法体现制度规范的可预见性与适用性,需要在环境保护专章中进行类型化划分,对气候变化制定专门的合作范式。

第三,建立国际化交易机制,以金融为工具,创新合作路径选择。在金融国际化推动下,碳市场的发展与繁荣也应该注重国内国际的多层互动。从碳交易市场国际化进程来看,欧盟建立了碳排放交易体系(EU-ETS),是规模最大、最为成功的跨国交易中心。中国碳市场仍处于国内发展阶段,需要借助国际碳排放权交易规则促进国内碳排放权交易规则的完善,也需要通过国内规则引领国际碳排放权交易规则的发展。^① 一是借助自贸区改革的良好时机,在准入、流转、税收等方面实现碳交易合作的便利化,形成初步跨国交易规模,并逐渐实现亚洲区域部分国家间的碳交易合作;二是把握好人民币国际化发展趋势,并将此纳入碳交易体系定价机制,防止美元、英镑等国际货币的外部波动,从而提高碳交易市场机制的弹性与韧性;三是参考国际层面碳交易合作的经验。第一种为伞型对接合作,属于机制适应与融合过程,如欧盟与其他欧洲非欧盟成员国间的合作。挪威的“温室气体排放交易法案”就考虑了欧盟碳排放交易管理体制,将其作为国内立法参考,缩小合作障碍。第二种为平行对接合作,属于差异化协同过程。例如,在监管体制、定价机制差异相对大的区域,美国加州与加拿大魁北克签署了一项协议,约定两方的碳交易市场实现对接合作。^② 四是加强监管,建立碳交易信用机制构建、信息披露义务等监督配套规则。

第四,发展多轨道气候行动,以政策为驱动,推动气候治理的社会参与。从中国当前的气候外交来看,气候治理的官方外交要关注他国国内政党纷争所带来的政策不稳定性。而气候治理的非官方外交则要注意三个问题:一是宜适当开放准入机制。国内

^① 赵骏、孟令浩:《我国碳排放权交易规则体系的构建与完善——基于国际法治与国内法治互动的视野》,载《湖北大学学报(哲学社会科学版)》,2021年第5期,第120-131页。

^② 魏庆坡:《碳交易市场跨国合作法律问题研究》,博士学位论文,对外经济贸易大学,2016年,第56-74页。

多利益攸关方参与国际气候外交的准入限制条件应该适当调整,细化气候外交主体国际准入的领域、地域、时间等规定。二是激发参与意愿上的路径创新机制。为了协调商业利益冲动与公共气候外交落实间的平衡,应该鼓励中国多利益攸关方承担国际气候产业项目,以清洁能源产业合作增进政治意愿,与政府官方外交形成互补链条。三是责任机制的落实。在激发能动性的同时,为规范参与国际气候外交的正常秩序,应该赋予多利益攸关方一定的责任,如将气候减排衡量纳入跨国公司的评价体系等。

五 结语

当前,在联合国外部治理实践影响下,联合国在全球气候治理中的中心地位虽发生了一定偏移,但联合国作为气候变化科学知识的主要提供者、气候变化谈判的主要发起者和推动者、全球气候治理网络与伙伴关系的主要组织者,在应对气候变化上仍发挥着基础性作用,抛开联合国另起炉灶,成本较高。^① 在治理发展相对成熟的阶段,外部治理实践会有强烈的倾向弥补顶层设计的不足,推动新一轮气候制度的形成。全球气候治理离不开联合国内外治理机制的共同发展,较为理想的状态是构建一种联合国与联合国外部行为体相对平稳的关系。面对这一发展趋势,以美国、欧洲为代表的国家或地区采取的是兼顾应对的模式。中国目前仍处于深化参与全球气候治理、谋求提升全球气候治理领导力的阶段,参与联合国气候谈判具有一定的滞后性,直到《哥本哈根协定》《巴黎协定》谈判期间,中国的领导力才初露锋芒,目前仍受到多重外部压力。为了从容应对全球气候治理“上升—停滞”的非线性发展,应顺应联合国内外气候治理的混合驱动趋势,采取统筹兼顾的路径选择,加强自身在气候治理中的政治性领导、市场性引领、规则性领先的均衡体系的构建。

(作者简介:于宏源:上海国际问题研究院比较政治和公共政策研究所所长、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特聘研究员;李坤海:上海财经大学法学院博士研究生。责任编辑:张海洋)

^① 张海滨:《关于哥本哈根气候变化大会之后国际气候合作的若干思考》,载《国际经济评论》,2010年第4期,第102-113页。