

治理嵌构：全球气候治理机制复合体的演进逻辑^{*}

李昕蕾

内容提要：自2009年哥本哈根会议以来，全球气候治理逐步由一种谈判推动治理模式转变为治理实践深入影响谈判进程的模式。包括多元行为体和多维治理机制在内的气候治理机制复合体的发展成为全球气候治理格局演进的必然结果。通过对制度碎片化格局下的多利益攸关方参与气候治理的四个变迁层次分析，本文认为，治理嵌构是推动全球气候治理机制复合体不断演进的基本逻辑。基于其内部行为体互动机理的特点，本文进一步探究了治理嵌构在微观层面的发生机制：关系性嵌入、制度性嵌入和规范性嵌入。最后，基于气候治理嵌构逻辑的三角图谱分区，本文选取并分析了四个具有代表性的案例（REN 21、ICLEI、ISO和WWF-CS）在全球气候治理嵌构中的表现及其行为体之间的互动特点，其中以REN21为代表的集公共部门、私营部门和社会组织三位一体的包容性跨国组织将有更大的发展空间，为应对美国“去气候化”的冲击并推动气候治理碎片化格局下的机制协调提供更多韧性。在后巴黎时代，如何合理界定和安排国家在全球气候治理机制复合体中的角色以及推进同各利益攸关方的嵌入式互动已成为中国更好维护《巴黎协定》的有效性并理性发挥引导作用的重要考量因素。

关键词：全球气候治理 治理嵌构 机制复合体 利益攸关方 巴黎模式

一 问题的提出

2016年《巴黎协定》的签署意味着“将各国纳入一个统一的减排体系中，并设定了相对松散但有一定的顶层管控的减排义务分配体系”，^①即取消了《京都议定书》中减

^{*} 本文系2015年度国家社科基金青年项目“中国清洁能源外交战略研究”（项目编号：15CGJ010）和中国清洁发展机制基金赠款项目“气候变化谈判领域内的非政府组织问题研究”（2014093）的阶段性研究成果。

^① 于宏源：“马拉喀什气候谈判：进展、分歧与趋势”，《绿叶》2017年第6期，第45-55页。

排目标“自上而下”的顶层设计路径,转而通过“国家自主贡献(INDC)+五年评估盘点”机制促使各国从其自身国情和能力出发采取减缓、适应等行动,从而有效化解了之前的“京都困境”,这成为全球气候治理进程中新的转折点。一个新时代的开启必然需要对旧时代进行充分反思,即自1997年以来基于《京都议定书》的京都模式缘何陷入困境?而目前巴黎模式中的不同行为体又将呈现出怎样的互动模式?在美国再次“去气候化”的背景下,相比于京都模式的应对,巴黎模式的应急韧性如何?

目前学界对于京都机制失效的原因仍存在争议,主要观点分为以下几类:第一,从大国权力博弈与治理协调的视角出发,认为京都模式陷入困境主要是因为大国不能协调行动且公共产品供给不足。全球气候治理存在公共性和权力性两层属性,治理公共性有赖于国家为其提供合法性与执行力,然而权力的局限又迫使国家寻求更有效的方式维护自身利益,国家间的利益博弈最终妨碍了大国行动的协调。^①这种奥尔森式的精英主义观点认为,一旦缺乏大国之间的领导和协调来推动集体结构的优化,那么国际公共产品的供给就会陷入停滞。当无法依赖大国通过正负“选择性激励”机制来保证合作机制的维持及合作团体的扩大时更是如此。^②但该理论的缺陷在于,单纯的大国协调并不能完全解释集体行动的原因,比如2001年美国退出《京都议定书》后,其州和城市的自愿性气候治理倡议反而不断增多;^③第二,从体系权力变迁的视角出发,认为新兴大国的崛起导致京都模式中的治理认同异化以及协调难度的增加。随着全球权力格局的“东升西降”,谈判集团的分化加剧,发达国家同发展中国家的对立变为排放大国和排放小国之间的对立,围绕共同但有区别责任原则(CBDR)的认同分化和外交博弈由此加剧,这使得京都模式的指标分配路径难以真正落实。在国家层面的大多边谈判中,围绕该原则的争吵耗费了大量的时间和政治资源,从而导致了京都模式的僵化和低效化。^④但上述解释仅关注“南北”责任分配和价值认同问题,未能从多元治理行为体的视角来讨论全球性责任共担问题;第三,从领导权变迁的视角出发,认为《京都议定书》陷入困境是中美欧三边博弈的最终结果。^⑤2009年哥本哈根会议之

① 于宏源:“国际机制中的利益驱动与公共政策协调”,《复旦学报》(社会科学版)2006年第3期,第51-57页。

② 齐皓:“国际环境问题合作的成败——基于国际气候系统损害的研究”,《国际政治科学》2010年第4期,第82-111页。

③ Rachel M. Krause, “An Assessment of the Impact that Participation in Local Climate Networks Has on Cities’ Implementation of Climate, Energy, and Transportation Policies”, *Review of Policy Research*, Vol.29, No.5, 2012, pp. 585-604.

④ 田慧芳:“中国参与全球气候治理的三重困境”,《东北师大学报》(哲学社会科学版)2014年第6期,第91-96页。

⑤ 薄燕:《全球气候变化治理中的中美欧三边关系》,上海:上海人民出版社2012年版。

后,欧盟领导权开始衰弱,在“自下而上”路径上达成更多共识的中美在气候治理中的协调和引领作用日益彰显,如美国前总统奥巴马和习近平主席自2014年APEC峰会以来发布了两次气候变化联合声明以及中美元首气候变化联合声明。可以说,两国的引领性合作推动了《巴黎协定》的签署和全球气候治理新模式的出现。该理论视角的缺陷在于忽视了欧盟自2011年以来推动的“德班平台”在建构“自下而上”模式中也起到了重要作用且逐步化解了欧美矛盾,并逼迫中国、俄罗斯和印度等大国做出让步。

上述以大国协调、权力变迁以及领导权更替为代表的主流理论强调国家行为体的核心性治理作用,对哥本哈根会议后非国家和次国家行为体快速崛起的现实并未充分重视,从而导致其分析过程中的局限性和片面性。事实上,在参与气候治理的行为体日益多元化的背景下,全球气候治理机制日益呈现出更多的复杂性,西方学界也开始关注气候治理复杂体系的系统性分析,如近年来关于制度碎片化^①、机制复合体^②以及机制互动^③等的研究不断涌现。其中全球气候治理机制碎片化导致京都模式失效的视角备受关注,碎片化主要表现在治理参与主体和治理制度建设两方面:一是除了国家行为体之外,非政府组织、社会团体、市场部门和以城市为代表的次国家行为体等原本被排除在治理体系之外的治理者纷纷进入气候治理领域;二是除了联合国治理框架之外,涌现出许多地区性平台及非国家和次国家合作网络等。这一治理体系涉及众多的利益攸关方和利益聚焦点,从而提升了制度内部利益协调的难度,制度间甚至存在原则、规范和规则的冲突,从而削减了京都模式的权威性和有效性。然而该理论的一个薄弱之处在于,治理的碎片化并不必然导致治理的失序,奥兰·扬(Oran Young)等学者认为,治理体系中既存在失效的互动也存在有效的互动,使碎片化治理有效运转的关键是对其进行整合和引导。^④戴维·维克特(David G. Victor)和罗伯特·基欧汉

^① 机制碎片化文献参见 Frank Biermann et al., “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis”, *Global Environmental Politics*, Vol.9, No.4, 2009, pp.14-40; Fariborz Zelli, “The Fragmentation of the Global Climate Governance Architecture”, *Wiley Interdisciplinary Reviews Climate Change*, No.2, 2011, pp.255-270; Fariborz Zelli and H. V. Asselt, “The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses”, *Global Environmental Politics*, Vol.13, No.3, 2013, pp.1-5; 王明国:“机制碎片化及其对全球治理的影响”,《太平洋学报》2014年第1期,第7-17页。

^② 机制复合体文献参见 Robert O. Keohane and D. G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change”, *Social Science Electronic Publishing*, Vol.9, No.1, 2011, pp.7-23; Amandine Orsini, “Multi-Forum Non-State Actors: Navigating the Regime Complexes for Forestry and Genetic Resources”, *Global Environmental Politics*, Vol.13, No.3, 2013, p.34.

^③ 机制互动文献参见 Oran R. Young, *Institutional Interplay: Biosafety and Trade*, United Nations University Press, 2008; Elizabeth R. Desombre, “The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, Scale (Review)”, *Global Environmental Politics*, Vol.3, No.1, 2004, pp.143-144; Sebastian Oberthür and O. S. Stokke, *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*, The MIT Press, 2011.

^④ Oran R. Young, L. A. King and H. Schroeder, “Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers”, *Students Quarterly Journal*, Vol.16, No.4, 2010, pp.1188-1189.

(Robert O. Keohane)在气候治理机制复合体研究中也提到,全球气候治理是各种公共或私人机构共同管理气候事务的诸多方式的总和,其中机制碎片化为气候治理提供了更大的机制韧性和适应性。^①但他们的机制复合体理论仅呈现了一种从等级化到松散化的治理光谱,未能进一步探析行为体的互动模式。

本文认为,自2009年以来,全球气候治理逐步由一种谈判推动治理模式转变为治理实践深入影响谈判进程的模式。气候变化问题的本质性解决同能源消费结构和生产生活方式的低碳化转向密切相关,最终需落实到国家内部社会和市场中的利益攸关方和地方行为体。基于行为体多元化和机制多维化的碎片化治理是全球气候治理格局演进的必然结果,也是推动“自上而下”的京都模式向“自下而上”的巴黎模式转型的根本性动力。碎片化机制应被视为一个生态系统,其发展有时超越了一种“自上而下”的国际权威调控,通过一种“自下而上”的治理嵌构方式来相互竞争、自我适应和协调,从而形成一个气候治理的复杂机制复合体。特别是2014年利马气候大会以来,非国家和次国家的跨国行为体同传统国家行为体和国际组织的互动日益呈现出新的模式,从治理实践创新层面反过来推动了气候谈判进程的发展,并对“巴黎模式”的最终落地产生了不可忽视的影响。在充满不确定性的后巴黎时代,特别是面对特朗普宣布退出《巴黎协定》等一系列的“规范退化”的挑战,深入理解全球气候治理的嵌构逻辑有助于我们系统分析全球气候治理机制复合体中的行为体互动模式和发展趋势,为中国在后巴黎时代积极发挥引导作用提供有益参考。

二 全球气候治理嵌构的逻辑

(一)制度碎片化格局下多利益攸关方参与治理的历程

弗兰克·贝尔曼(Frank Biermann)等学者指出,全球气候治理制度碎片化代表了一种“碎”而不“乱”的格局,并不意味全球气候治理失灵,其治理谱系可以通过碎片化程度和类型来进一步衡量。^②但要注意的是,这种分类基于两个基本前提假设:一是全球气候治理机制复合体并非完全无等级性,在全球气候治理中存在一个以联合国框架为核心制度的弱等级性,其承载的规范被视为一种核心价值规范;二是在弱等级的机制复合体中,治理有效性取决于核心制度和价值规范同其他制度和规范的互动程

^① Robert O. Keohane and D. G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change”, *Social Science Electronic Publishing*, Vol.9, No.1, 2011, pp.7-23.

^② Frank Biermann et al., “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis”, *Global Environmental Politics*, Vol.9, No.4, 2009, pp.14-40.

度,以及制度之间的协调整合能力。但是议题的复杂性、政治权力的博弈和国内政治的干扰都是影响机制间良性互动的负面因素。按照是否存在一个核心制度(规范)以及其他制度(规范)同核心规范相融合的标准,贝尔曼将全球治理体系中的碎片化格局分为协同型、合作型和冲突型三种。然而,这种分类忽视了合作过程中主动性(积极)和被动性(消极)参与的重要区别,因此本文将这一分类拓展为四种:协同型碎片化、积极合作型碎片化、消极合作型碎片化以及冲突型碎片化。协同型碎片化是整合程度较高的具有明显核心制度的机制复合体;积极合作型和消极合作型碎片化的互动程度有待提升,加以正确引导可产生较强的治理动力;而冲突型碎片化意味着存在同核心规范相冲突的各种分散性机制,从而使治理陷入一种完全的松散无序(无等级)性状态。

1992年签署的《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)奠定了联合国框架作为治理核心机制和权威性规范载体的基础。20世纪90年代,除《公约》外的气候治理机制寥寥无几,无论是政府间气候变化专门委员会(IPCC),还是一些多边和双边气候机制都围绕着《公约》所确定的目标展开并基于其核心规范运行,总体呈现为一种机制协同型低碎片化状态。之后的碎片化加剧主要受两方面因素驱动:一是大国之间的利益博弈以及协调失利;二是同能源消费紧密相关的气候治理是一个多利益攸关方不断介入的过程。就前者而言,1997年签署的《京都议定书》所确立的“自上而下”的治理机制成为全球气候治理的核心规范。2001年美国退出议定书之后开始主导建立大量小多边地区的低碳合作机制来挑战联合国治理框架的权威,如2005年建立的亚太清洁发展与气候伙伴关系(APP)、2007年出现的主要经济体能源安全与气候变化会议(MEM)以及2009年成立的主要经济体能源与气候论坛(MEF)等。虽然就温室气体减排和低碳转型效果而言,这些机制是对政府间多边谈判的一种补充,但其遵循的“自下而上”原则同京都模式存在冲突,整个体系开始滑向消极合作型碎片化。^①2009年中美欧妥协而成的《哥本哈根协议》又进一步偏离了京都进程,从而导致一种准冲突型碎片化趋势。在中美联合协调下,一种积极合作型碎片化模式开始浮现,最终体现为《巴黎协定》的成功签署,尽管这一成果受到特朗普政府退出的威胁。就后者而言,除了国家行为体之外,私营部门、社会组织、倡议集团和地方政府等原本在全球气候治理体系中处于边缘位置的行为体逐渐拥有更多的治理权威和行动空间,^②如

^① 李慧明:“全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择”,《当代亚太》2015年第4期,第128-156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”,《太平洋学报》2016年第11期,第88-96页。

地方政府通过建构各种跨国城市网络来提升应对气候变化的能力。如何激活日益僵化的京都模式,从而联合更多的基于自愿性、市场导向性规则的气候变化机制成为能否有效应对气候治理机制碎片化的关键。^① 2015年强调“自下而上”模式的《巴黎协定》出台意味着联合国层面对之前气候治理规范的一种务实性调整,本质上有利于气候机制复合体内部的多元机制互动,并吸纳更多的私营部门行为体进入核心制度,从而推进更具韧性的网络化治理并促使其向积极合作型碎片化过渡(见表1)。

表1 全球治理体系中的碎片化格局分类

	协同型	积极合作型	消极合作型	冲突型
机制复合体谱系	较高整合性和等级性	一般整合性,具有较大协调空间	较低整合性,协调空间有限	分散性及无等级性
制度一体化程度	仅一个核心制度,其他相关制度都与核心制度高度相容	其余相关制度与核心制度保持一种松散的相容度	其余相关制度与核心制度保持一种有限的相容度	拥有不同的、大量不相关的制度
规范冲突程度	制度的核心规范是整合的	核心规范相容度高	核心规范有相容性但也存在一定的冲突	核心规范冲突
行为体结构	所有相关行为体都支持相同的制度	一些行为体在主要制度之外,但能推动合作	一些行为体在主要制度之外,但能维持不冲突状态	关键行为体支持不同的制度
制度互动程度	制度互动程度高,合作频率高	制度互动程度较高,合作频率较高	制度互动程度较低,存在合作潜力	制度之间基本无互动

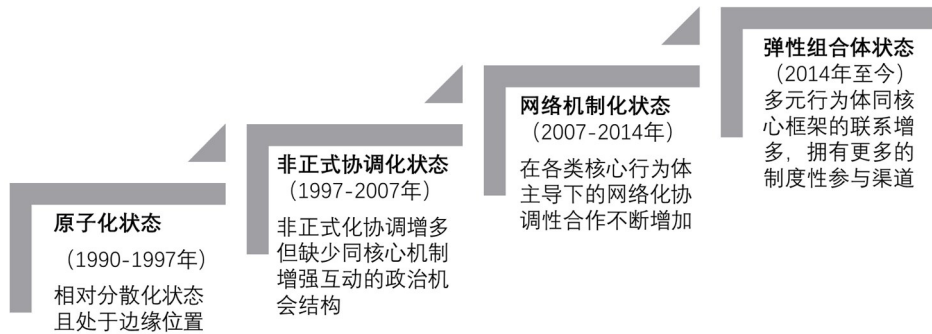
注:表由作者在弗兰克·贝尔曼研究基础上制作,并对碎片化格局的分类进行了调整和补充。参见 Frank Biermann et al., “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis”, Vol.9, No.4, 2009, p.19。

在这种治理碎片化格局不断变迁的过程中,肯尼斯·雅培(Kenneth W. Abbott)和约瑟夫·奈(Joseph Nye)的研究认为,多利益攸关方不断介入全球气候治理的过程可以分为四个层次,其划分依据主要是之前处于治理边缘地位的非国家多利益攸关方参与机制复合体的制度化程度:原子化状态、非正式协调化状态、网络机制化状态以及弹

^① 马修·霍夫曼(Matthew J. Hoffmann)曾经考察了全球58个与气候变化相关的“试验性机制”,有46个建立于2002年之后,而且绝大多数都是奉行自愿性的、市场导向的运行规则。参见 Matthew J. Hoffmann, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response after Kyoto*, New York: Oxford University Press, 2011。

性组合体状态(见图1)。^①每个层次中非国家行为体之间及其同国家行为体的互动都存在不同的特点。

图1 多利益攸关方参与气候治理的四个变迁层次^②



注:图由作者自制。

在第一层原子化状态中,自20世纪90年代初以来,《公约》框架下国家所主导的多边政府间谈判塑造了全球气候治理的核心机制。非国家行为体和次国家虽然逐步关注这一跨国议题,并意识到可以通过此国际化议题提升自身在国际环境治理中的影响力。但各类非国家利益攸关方很少就全球气候治理的普遍问题交换意见和共享行动信息,导致非政府组织、公司集团、地方政府、社会团体和其他行为体在一个非常分散的系统中以各种“原子化”模式应对气候议题。它们虽然注重调整自身的政策议程以及行动策略以适应全球治理需要,但行为体之间缺乏明确的协作意愿和能力。在该层次中,非国家和次国家行为体在气候治理体系中一直处于非常边缘的位置。

在第二层非正式协调状态中,虽然自1997年《京都议定书》签署到2005年议定书生效,围绕《公约》的全球乃至地区层面的气候治理组织的数量不断增加(如APP、MEM、MEF等),并且气候变化议题不断外溢到其他国际组织(如世界贸易组织、世界银行和G7等),但各类非国家行为体仍然被排除在主要制度之外,它们与《公约》核心机制的互动渠道非常有限。基于此,各类非国家利益攸关方开始期待在气候治理中协

^① 参见 Kenneth W. Abbott, “Strengthening the Transnational Regime Complex for Climate Change”, *Transnational Environmental Law*, Vol.3, No.1, 2014, pp.57-88; [美] 约瑟夫·奈:“机制复合体与全球网络活动管理”,第87-96页。

^② 在气候治理机制复合体演进过程中,每个阶段处于主导地位的参与类型都有所变化,有时同一阶段出现不同参与类型并存的现象,但主导的参与方式具有延续性。

调彼此的行动,但由于缺乏明确的合作协定而仅就某些问题进行非正式的协调和交流。可以说,在强调“自上而下”的京都模式中,全球气候治理的演进主要体现为公共部门治理机制的不断拓展,而跨国非国家行为体不但缺少进入主流治理领域的政治机会,且彼此之间的协调联系也缺乏正式路径。^①

在第三层网络机制化状态中,自2007年通过“巴厘路线图”以来,越来越多的非国家利益攸关方逐步达成正式协议,通过相互协作推进其跨国行动力。其中由一些核心行为体主导并协调的交流与合作,使非国家利益攸关方在气候治理中的参与逐渐朝跨国网络化的方向发展,如欧盟市长盟约气候行动平台、21世纪可再生能源政策网络(REN21)等。特别是在2009年哥本哈根会议上,因国家层面的大多边谈判有碍各国之间的利益博弈而滞缓难行,最终未能达成一个有实质性内容的协议,而由各类非国家行为体所组织的气候“边会”(side event)却取得了重要成就,许多城市以及私营部门提出的温室减排目标甚至高于国家目标。虽然期间气候治理的制度碎片化程度不断加剧,但非国家利益攸关方的跨国网络化进程却不断加速,其中针对气候治理的公私伙伴关系、跨国行动网络、政策倡议网络和气候治理实验网络等新型治理模式不断涌现。这意味着日益增多的跨国非国家气候行动推动着全球气候治理模式从各国政府所主导的政府间大多边模式逐渐向一种以《公约》为核心的多层次、多主体的气候治理机制复合体迈进(见图2)。^②

在第四层的弹性组合体状态中,根据约瑟夫·奈的界定,弹性组合体是指在一个议题领域中国家行为体和非国家行为体的混合体,且在气候治理、网络治理等低级政治领域,越来越多的资源和大部分行动都由非国家行为体控制,并且行为体互动的制度性渠道不断拓展。^③随着气候治理机制从一种单中心机制演变为多元弱中心的气候治理机制复合体,^④各种跨国性的合作倡议网络、跨国低碳政策网络和气候合作伙伴关系等凭借自身网络弹性治理的优势同《公约》框架下的政府间治理及其外延机构加强合作。这不仅使跨国非政府行为之间的关系日益紧密,而且能够通过更多的制度化渠道同国家和政府间组织进一步合作来解决不断动态变化的问题。其标志性节点为2014年利马会议推动了《利马巴黎行动议程》(LPAA)的达成,支持公共和私营部

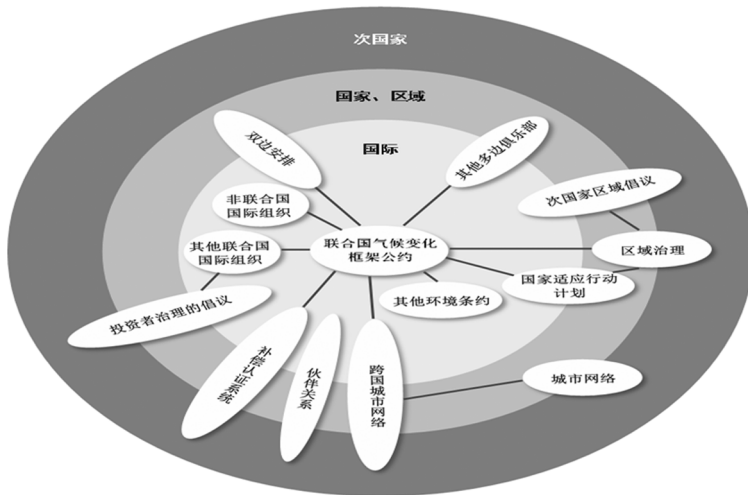
① Kenneth W. Abbott, “Strengthening the Transnational Regime Complex for Climate Change”, *Transnational Environmental Law*, Vol.3, No.1, 2014, pp.57-88.

② Kenneth W. Abbott, J. F. Green and R. O. Keohane, *Organizational Ecology and Organizational Diversity in Global Governance*, Social Science Electronic Publishing, 2013.

③ [美]约瑟夫·奈:“机制复合体与全球网络活动管理”,《汕头大学学报》(人文社会科学版)2016年第4期,第87-96页。

④ Andrew J. Jordan, Dave Huitema and Mikael Hildén et al., “Emergence of Polycentric Climate Governance and its Future Prospects”, *Nature Climate Change*, Vol.11, No.5, 2015, pp.977-982.

图2 全球多层次多利益攸关方介入的气候治理结构



资料来源:IPCC Fifth Report—*Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, p.1013。

门行为体采取联合行动从而形成更具韧性的治理网络,以此弥补国家间温室气体减排目标同最终2摄氏度目标实现之间的“排放差距”。^① 公约秘书处同时建立了非国家和次国家行为体气候行动区域(NAZCA)平台,目前包含了70多个跨国合作机制。^② 这意味着非国家多利益攸关方开始拥有更多的制度性参与空间和政治机会结构参与联合国主导的核心框架。2015年达成的《巴黎协定》明确支持参与气候治理的非国家多利益攸关方并为其能力提升和政治参与提供制度性保障。2016年马拉喀什会议制定的全球气候行动伙伴关系框架(Marrakech Partnership for Global Climate Action)和2017年波恩会议确立的塔拉诺阿对话机制(Talanoa Dialogue),均旨在促进国家和非国家利益攸关方深入合作以落实《巴黎协定》。总之,体现“自下而上”治理核心规范的巴黎模式为公约框架之外的次国家和非国家行为体提供了更多规范融合和机制互动的契机,并进一步推动了积极合作型碎片化模式的发展。

(二) 治理嵌构的界定及内部行为体的互动机理

上述分析可见,在气候治理领域,与机制碎片化趋势并行不悖的是非国家利益攸

^① Sander Chan, C. Brandi and S. Bauer, “Aligning Transnational Climate Action with International Climate Governance: The Road from Paris”, *Review of European Comparative & International Environmental Law*, Vol.25, No.2, 2016, pp.238-247.

^② LPAA, “Lima-Paris Action Agenda: Joint Declaration”, 2014, <http://www.cop20.pe/en/18732/comunicado-sobre-la-agenda-de-accion-lima-paris/>, last accessed on 27 May 2017.

关方参与水平的提升以及公私主体之间日益紧密而复杂的合作。在这一现象背后,气候治理机制复合体的演进逻辑究竟是什么?本文认为,其背后蕴藏了一种“治理嵌构”机制,表现为各行为体在机制复合体中相互融入和彼此沟通的网络化嵌构过程。这种“嵌入性”视角强调某种变量根植于其他变量中或者强调两种事物之间的依附共生关系。^①随着20世纪80年代的新经济社会学的兴起,其代表人物马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)从嵌入的角度对主流经济学的社会化不足及社会学的过度社会化提出了批评,指出这两种貌似对立的观点实质上都是将行为体的行动原子化的表现。行为体既不可能脱离社会背景孤立地行动(自我利益的功利性追求),也不是仅按照过去形成的经验与判断机械行事(僵化的社会化过程),而是在动态的社会制度和网络关系中追求自身多重目标体系的实现。^②格兰诺维特将行为体同社会网络的动态互动过程称之为“嵌入”。嵌入式治理既不等同于强调“自上而下”的权力等级式治理路径,亦不等同于强调“自下而上”的基于公民社会的规范式治理路径,^③而是侧重描述在一种多元网络型秩序的机制复合体中,来自公共部门、私营部门和社会组织的多维力量相互协作,并将自身影响力嵌入国际-国内-次国家的各个层面。

当全球气候治理逐渐出现一种机制复合体时,治理嵌构已经成为不同治理行为体互动的基本逻辑。气候治理嵌构可以理解为在气候治理机制复合体中的多利益攸关方(特别是跨国行为体)同外界各种机制(组织层面、制度层面以及规范层面)的互动互建的进程。行为体的治理实践是通过一种嵌入方式同其他关系网络进行联系,同时不断重构治理体系的过程。考虑到全球环境治理的多元复杂性和跨界弥散性,马加利·德尔马斯(Magali Delmas)和奥兰·扬(Oran R. Young)曾提出一种基于机制互动的视角来看全球环境治理的理想模式,即公共部门(包括国家和次国家层面的政府权威)同私营部门(包括市场投资者、跨国公司和产业联盟等)和市民社会(包括非政府组织和各类社会团体)的机制性互动不断增强。^④在某种程度上,这也符合上文提到的在机制碎片化格局下,多利益攸关方参与气候治理的不断变迁的层次,从同类行为

^① 嵌入性概念最早可以追溯到著名的经济史学家卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)在20世纪60年代提出的经济活动必然受到非经济制度性因素约束的理论。João Rodrigues, “Endogenous Preferences and Embeddedness: A Reappraisal of Karl Polanyi”, *Journal of Economic Issues*, Vol.38, No.1, 2004, pp.189-200.

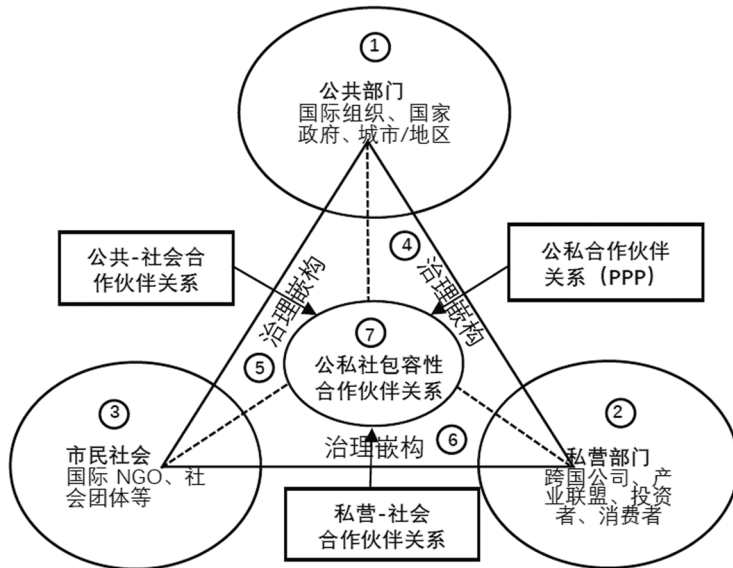
^② Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, Vol.91, No.3, 1985, pp.481-510. [美]马克·格兰诺维特:《镶嵌:社会网与经济行动》,罗家德译,北京:社会科学文献出版社2007年版。

^③ 曹德军:“嵌入式治理:欧盟气候公共产品供给的跨层次分析”,《国际政治研究》2015年第3期,第62-77页。

^④ Magali A. Delmas and Oran R. Young, *Governance for the Environment: New Perspective*, Cambridge University Press, 2009.

体内部的网络化治理提升到不同行为体的跨界合作日益增多,最后到一种多元行为体的包容性合作关系的形成。这种包容性互动的加强即是治理嵌构不断深化的过程。基于此,笔者绘制了全球治理机制复合体中不同行为体互动的“治理嵌构三角图”(如图3)。

图3 全球治理机制复合体中的治理嵌构三角图



注:图由作者自制。

从上述治理嵌构三角图中可以更为清楚地看到,不同类型的行为体在全球治理机制复合体中如何相互联系。图3分为七个区域,每个区域代表了不同跨国组织中的成员构成:区域1至3包括分别代表公共部门、私营部门和民间社会中同类型成员的跨国合作倡议;区域4至6包含两种类型成员组合的跨国合作倡议,如区域4是由来自公共部门和私营部门成员共同组成的公私合作伙伴关系组织(PPP);区域7最为特殊,是包含了三种多个利益相关者的跨国合作机制,即每个跨国组织的成员均包括来自公共部门、私营部门和民间社会的行为体。帕特博格·韦德伯格(Pattberg Wider-

berg)等人曾尝试对既有的非国家和次国家跨国气候合作组织进行分类(87个)。^①在其研究基础上,本文结合不同分区跨国组织的数量及其成员构成特点分析了气候治理机制复合体中各行为体嵌构的行动机理特点(见表2)。

首先,政府行为体仍是影响气候体系中治理嵌构的重要力量,因为区域1中由国家以及次国家行为体组成的跨国气候合作机制在体系中仍占据主流地位,主要包括政府间组织和跨国城市网络,如国际可再生能源署(IRENA)、倡导地方可持续发展国际理事会(ICLEI)等。这一区域不仅行为体数目最多(28个),而且得益于其同联合国框架下的主流机制联系紧密,在治理能力、资源获取、资金融通、实践经验扩散、规范引领和标准制定等领域均具有优势。其次,自2014年以来,联合国框架日益为非国家和次国家行为体提供更多的政治机会和合作空间,集中体现为7区中包容性合作组织数量不断增加(全球伙伴关系、跨国政策网络和跨国倡议网络等),其数量成为仅次于1区的合作类型(22个),如21世纪可再生能源政策网络(REN21)、全球生物能源合作伙伴(GBEP)以及联合国“人人享有可持续能源”倡议(SE4ALL)等。这类合作组织作为“自下而上”的巴黎模式的重要代表,既利用了公共部门的资源和权威,同时又调动私营部门和市民社会的巨大力量,逐渐成为推动积极合作型机制碎片化的重要协同力量。最后,商业行为体同公共部门和社会组织之间的互动均不断增强。据2015年联合国发布的《私营部门气候融资趋势》报告,脱碳投资组合发展迅速,投资公司、金融业和保险业的气候行动加快,日益成为落实“利马-巴黎行动议程”的重要力量,^②如4区公私合作伙伴关系(PPP)中的世界银行原型碳基金(PCF)、国际标准组织(ISO)等。它们已经成为推动务实性气候治理实践的中坚力量,不断推出的各类低碳规则、准则以及市场标准和规范深刻影响着人类的消费行为和能源转型路径。

^① 该研究认为,跨国气候倡议必须符合如下要求:一是国际或跨国的;二是显示出引导其成员行为的意向;三是明确提到一个共同的治理目标;四是有可辨认的治理功能。数据库没有统计国家内部层面的气候倡议行动。See Flavia Dias Guerra, Oscar Widerberg and Marija Isailovic et. al., “Mapping the Institutional Architecture of Global Climate Change Governance”, *IVM Institute for Environmental Studies-Report R-15/09*, 13 August 2015.

^② 联合国新闻中心:“联合国报告:私营部门气候行动加快 但仍需克服各种诸多障碍”,2015年12月4日, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/2015/12/%E8%81%94%E5%90%88%E5%9B%BD%E6%8A%A5%E5%91%8A%EF%BC%9A%E7%A7%81%E8%90%A5%E9%83%A8%E9%97%A8%E6%B0%94%E5%80%99%E8%A1%8C%E5%8A%A8%E5%8A%A0%E5%BF%AB-%E4%BD%86%E4%BB%8D%E9%9C%80%E5%85%8B%E6%9C%8D%E5%90%84/>, 2017年10月17日访问。

表 2 全球气候机制复合体中的治理嵌构类型

分区	区域性质	跨国组织案例	数目
1 区	公共部门:主要包括政府间组织和跨国城市网络	联合国减少毁林的合作伙伴 (UN-REDD)、国际可再生能源署 (IRENA)、国际清洁能源部长会议 (CEM)、倡导地方可持续发展国际理事会 (ICLEI)、四十国城市领导集团 (C40)、气候联盟 (Climate Alliance) 等	28
2 区	私营部门:跨国公司、贸易联盟、投资者网络	碳中和议定书 (CarbonNeutral)、气候理性网络 (CW)、国际排放贸易联盟 (IETA)、碳标准认证 (VCS)、全球可持续电力伙伴关系 (GSEP) 等	8
3 区	市民社会:由 NGO、社会团体等组成的跨国网络	生存计划网络 (PlanVivo)、转型城镇网络 (TT)、社会碳网络 (SC)、气候、社区和生物多样性联盟 (CCBA) 等	6
4 区	公私合作伙伴关系 (PPP)	世界银行原型碳基金 (PCF)、生态碳基金 (BCF)、碳价企业领导标准 (BLCCP)、国际标准组织 (ISO)、联合国关注气候全球契约 (C4C)、社区发展碳基金 (CDCF)、气候风险投资网络 (INCR)、气候技术倡议 (CTI) 等	12
5 区	公共-社会合作伙伴关系	气候智能农业全球联盟 (CACSA)、气候变化机构投资者团体 (IIGCC)、气候稳定国际领导联盟 (ILACS)	3
6 区	私营-社会合作伙伴关系	皮尤商业环境领导委员会 (BELC)、世界自然基金会碳减排先锋网络 (WWFClimate Saver)、碳披露项目 (CDP)、温室气体协定 (PROT)、气候披露标准委员会 (CDSB) 等	8
7 区	公共-私营-社会包容性合作伙伴关系	21 世纪可再生能源政策网络 (REN21)、可再生能源及能效伙伴关系 (REEEP)、全球生物能源合作伙伴 (GBEP)、气候智能农业全球联盟 (GACSA)、联合国“人人享有可持续能源”倡议 (SE4ALL) 等	22

注:表由作者自制,组织数量统计参见 F.Guerra et al., “Mapping the Institutional Architecture of Global Climate Change Governance”, IVM Institute for Environmental Studies—Report R-15/09, 13 August 2015。

(三) 治理嵌构的发生机制:三种嵌入式路径

整体而言,嵌入式治理属于一种社会网络分析范式,强调物质和社会关系如何通过动态的过程产生行为体间的结构。^① 嵌入式治理过程研究是分析各类行为体如何在多层网络治理体系中互动,特别是非国家(市场、社会)行为体如何融入治理机制复合体。那么,如何进一步从治理微观层面来考察治理嵌构的发生机制呢?

格兰诺维特曾将行为间结构分为两类:关系性嵌入与结构性嵌入。前者指行为体的活动是内嵌到与他人互动所形成的关系网络中,关注行为体之间的社会性粘着关系

^① 参见陈冲、刘丰:“国际关系的社会网络分析”,《国际政治科学》2009年第4期,第92-111页。

和社会资本拥有度,体现为社会联结本身(如密度、频率、强度和规模等)。后者是指某行为体在同其他行为体互动并形成网络关系的过程中,在社会结构中所处的位置。这种空间位置取向关注行动者之间社会关系和结构的制度化程度。莎伦·佐金(Sharon Zukin)还进一步将嵌入模式分为认知、文化、结构以及政治性嵌入四类。^①本质上而言,嵌入性治理是一种主体间关系互动的社会过程,对建构国际规范和集体身份具有重要的作用。^②因此,本文主张在格兰诺维特研究的基础上,再加上第三维度,即规范性嵌入。它包括了佐金所提到的认知嵌入(自体性)和文化嵌入(他体性),并且这一过程因为关系性嵌入和结构性嵌入所带来的主体间互动/建构增多而不断发生演进,从而对关系网络中的行为体与网络结构本身产生重要的影响。随着气候治理碎片化格局的不断演进,各个行为体的嵌入治理过程体现为一种动态网络状治理空间的形成,多元行为体通过关系性嵌入、结构性嵌入和规范性嵌入三种途径内嵌到全球治理机制复合体中(见表3)。

表3 全球机制复合体中治理嵌构的三条路径

	类型	嵌构含义	嵌构方式	嵌构衡量指标	嵌构影响因素
治理嵌构	关系性嵌入	网络治理中行为体之间的联系强度(稳定性、紧密程度)	网络资源共享和社会资本;成员附属关系;内外部信息和资源的交换与整合	联系频率和联系稳定程度。网络内外部互动越频繁,越有利于建立紧密关系	外部:全球治理碎片化格局中,行为体同核心规范和制度的融合程度;行为体之间的竞争性
	结构性嵌入	行为体在网络治理中所处的位置(中心度、制度性嵌入)	同核心行为之间的制度性互动;机制性参与渠道的建立;准则和标准的确立能力	高中心度意味着接触更多的资源,有助于实现更大范围的资源整合与协同	
	规范性嵌入	共享的集体理解在塑造治理战略和目标上的约束(长期导向、规范扩散)	对核心价值规范的认知、融入和适应,并推动能动性规范创新和实践扩散	衡量促成目标实现过程中建立和维持共同信念的价值观的水平和程度	内部:行为体的目标定位、成员类型、能力建设、规范价值以及对于自身特色功能性的把握和协调

注:表由作者自制。

^① 认知嵌入是指行为者在进行理性计算时会受制于个体的认知结构;文化嵌入是指在制定战略目标时,受到来自外部共享集体理解的影响;结构性嵌入是指行为体行为同社会网络关系的互动;政治性嵌入是指外部制度框架对行为体的影响以及行为体对于既有政治、法律制度的能动性反映。Sharon Zukin and Paul J. DiMaggio, *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*, Cambridge University Press, 1990.

^② 参见秦亚青:《关系与过程:中国国际关系理论的文化建构》,上海:上海人民出版社2012年版。

关系性嵌入是指治理机制复合体中行为体之间的联系强度,即联系频率和联系稳定程度的高低。各行为体间信息、技术与知识的分享与交流越频繁,越有利于强化共享语言和共同目标,从而建立更为紧密的网络性联系并促使信任的产生。^① 不同行为体之间的项目合作、会议交流、经验分享等旨在拉近各主体间的距离,加强相互联系与认识,提高知识信息沟通效率,为建立信任和推动协调奠定基础。推进关系性嵌入的动力主要来自两个方面:其一是随着全球气候治理复杂性程度的不断提升,所有治理难题的解决均需来自各个领域的多利益攸关方的参与。非国家和次国家行为体凭借自身所拥有的知识权威、专业性能力和社会网络资源(社会资本)等同核心机制之间的互动不断增多,如联合国机构就会将部分项目的实施通过项目招标等方式转交给某些国际非政府组织、城市网络等来承担,从而提升自身的治理能力。各类非国家行为体之间为了获得更多外部项目资源(来自国家、国际层面)也存在一定程度的合作或竞争,它们将彼此之间社会关系的互动视为组织维持和强化的重要路径。其二是随着政治多极化的发展、经济全球化的加速以及各种资源跨国流动的增多,国家独享的权力不断流散到各种非国家行为体手中,它们不仅在参与全球治理的过程中不断拓展国际视野,同时还趋向一种战略互补性的网络化合作。例如,跨国公司认识到在其履行社会责任时,同非政府组织的合作可以更有效地获得更广泛的社会资源,而国际非政府组织也可以获得更多的资金支持。各类跨国城市网络、政策倡议网络、包容性合作伙伴关系的涌现同时促进了气候治理利益攸关方之间的关系性互动。它们可以通过认知共同体建设、网络信息交流、各类培训、人员借调、项目合作等方式来维持较高水平的关系性嵌入,当然这取决于不同网络调动成员积极性的能力。本研究认为,关系强度较高的行为体之间更愿意分享知识与资源,彼此及时沟通信息,建立互惠互利的信任与协同关系;行为体之间稳定的互动关系使彼此的承诺更加可信,约束并规范各种行为,减少不确定性产生的风险,降低整体组织运行的交易成本。

结构性嵌入主要关注行为体在机制复合体中所处的位置与其治理效果之间的关系。网络位置是各行为体互动过程中主体间建立的关系的结果,即各类行为体在同核心机制进行互动时,在机制复合体中所处的社会结构位置。其中制度性嵌入是最为重要的体现形式,例如同核心行为体的制度性互动和协调,机制化参与渠道的建立(包括科学报告发布、政策倡议、政策咨商和政策评估反馈),相关准则和标准确立中的话语权等。一般而言,结构性嵌入的强度,或者说行为体在网络中的位置主要由两个因

^① Brian Uzzi, "Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness", *Administrative Science Quarterly*, Vol.42, No.1, 1997, pp.35-67.

素决定:一是行为体同核心机制之间的制度性互动程度。如果某些非国家行为体同核心机制之间(如联合国机构)建立了较为稳定的合作关系,则会拥有特殊的结构性嵌入优势。如联合国经社理事会可以授予国际非政府组织三种咨商地位认证:“全面咨商地位”、“特别咨商地位”和“名册咨商地位”。咨商地位的不同种类决定该组织可参与的联合国活动的领域范围;二是行为体自身的实力水平和资源优势,如专业性权威、资金技术信息资源、社会/商业性网络资源以及人才可获性等,其中城市网络、跨国企业以及国际非政府组织网络得益于自身较强的治理实力,在机制复合体中的结构性嵌入均呈上升趋势。如基于2014年《利马巴黎行动议程》(LPAA)成立的非国家行为体气候行动区域平台(NAZCA)为鼓励多利益攸关方参与《公约》核心治理框架提供了更多的制度性渠道。在目前12549项气候变化承诺中,城市(2508个)和企业行为体(2138个)所做出的承诺数量位于前两位,这同它们在治理实践中所拥有的行政授权和技术资源等实力性因素密切相关。^①行为体在体系中所处位置的中心度越高,越有利于获得资源优势,更容易获取并控制与组织发展相关的新信息和新资源。^②处于中心位置的主体基于信息与资源的优势,比其他主体拥有更高的声望和权威,有利于激励和约束各行为体的行为,有助于扩展各结点间的联系,在解决行为体间权力与利益冲突中发挥更大的协调作用,促进更大范围的资源整合与协同的实现。^③

规范性嵌入是指在参与国际体系文化环境的过程中,行为体对体系中核心价值规范(价值观、规则和秩序)的认知、融入和适应以及能动性影响。一方面,规范性嵌入强调共享的集体理解和规范价值在塑造治理战略和目标上对不同行为体的约束,即主要衡量各利益主体在促成目标实现过程中建立和维持共同信念和价值观的水平 and 程度。^④另一方面,在这一过程中不仅仅是行为体被动接受相应的规范,同时也是推进规范创新扩散以及互动学习的过程,即在融入和适应机制复合体核心规范原则的前提下,推动规范创新和实践演进。比如,为了鼓励多利益攸关方参与的“塔拉诺阿对话”(Talanoa Dialogue)成为2018年波兰卡托维兹气候大会的核心讨论议题之一,该对话旨在通过讲故事的形式使对话参与方相互理解和建立信任,提高认识,共同寻求解决

^① LPAA, “Lima-Paris Action Agenda: Joint declaration”, 2014, <http://www.cop20.pe/en/18732/comunicado-sobre-la-agenda-de-accion-lima-paris/>, last accessed on 27 May 2017.

^② Wenpin Tsai, “Knowledge Transfer in Intra-organizational Networks: Effects of Network Position and Absorptive Capacity on Business Unit Innovation and Performance”, *Academy of Management Journal*, Vol.44, No.5, 2001, pp.996-1004.

^③ Nader Salman and A. L. Saives, “Indirect Networks: An Intangible Resource for Biotechnology Innovation”, *R & D Management*, Vol.35, No.2, 2005, pp.203-215.

^④ 参见赵彦志、周守亮:“多元嵌入视角下科研组织的网络治理与创新绩效关系”,《经济管理》2016年第12期,第170-182页。

问题的方法。公约网站专门设立了一个网上平台,向缔约方和所有非国家行为体开放,任何机构都有权提交与对话主题相关的信息。^①这种参与路径的制度化提升意味着非国家行为体不仅可以作为会议注册观察员参会,同时在政策输入和政策制定过程中拥有更多的话语权。可以说在后巴黎时代,非国家行为体在五年盘点、履约监督、低碳标准等谈判细节制定领域将拥有更大的发力空间,从而强化自身的规范性嵌入。

值得注意的是,在多种行为体不断嵌入和重构治理体系的过程中,主要受内外部两种因素的影响。就外部因素而言,一是全球治理碎片化格局从体系的角度影响了行为体在治理体系中的嵌构程度。如气候治理日益体现为一种多维机制和多元行为体相互交错的网络性治理,随着核心规范从“自上而下”的京都模式转为“自下而上”的巴黎模式,核心制度同其他制度的相容性不断增强,非国家和次国家行为体及其所组成的跨国组织同联合国治理框架之间的互动不断提升。这种嵌构过程本身是对机制碎片化的一种积极性协调;二是不同跨国行为体及其承载的机制之间的竞争性。组织之间的互动可以通过咨询交流、信息共享、政策协调以及共同项目来践行。^②一种组织机制既可以增进另一种机制的功能,从而实现“积极性外溢”;也可以阻碍另一种组织机制的效用发挥,这取决于不同机制目标的兼容性。^③然而目标相似的组织机制之间也存在竞争性,即对组织成员、资金资源以及组织影响力等治理资源的争夺。托马斯·格林(Thomas Gehring)和本杰明·福尔德(Benjamin Faude)认为,组织之间的竞争性是治理复合体不断演进的根本动力所在。为了保证消极性竞争向积极性竞争的转变,关键问题在于不同行为体之间的协调以及对于自己特色功能的把握和定位。^④就内部因素而言,行为体的自身目标定位、主要成员类型、能力建设及其规范价值是影响其在体系中嵌构程度的重要因素,特别是同核心机制行为体的互动以及对核心价值规范的认同对行为体在体系中的资源获得及身份认同具有关键作用。同时基于自身功能定位的自洽协调性意味着不同行为体间可以根据自身的优势进行分工协作,避免机制间恶性竞争并推动积极合作型乃至协同型碎片化治理的进程。

^① 网上平台为 <https://talanoadialogue.com>, 参见 United Nations Climate Change, “2018 Talanoa Dialogue Platform”, <https://talanoadialogue.com/>, 2018年2月27日访问。

^② Sebastian Oberthür, T. Gehring and O. R. Young, “Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies”, *Institutional Interaction in Global Environmental Governance*, MIT Press, 2006, pp.183-192.

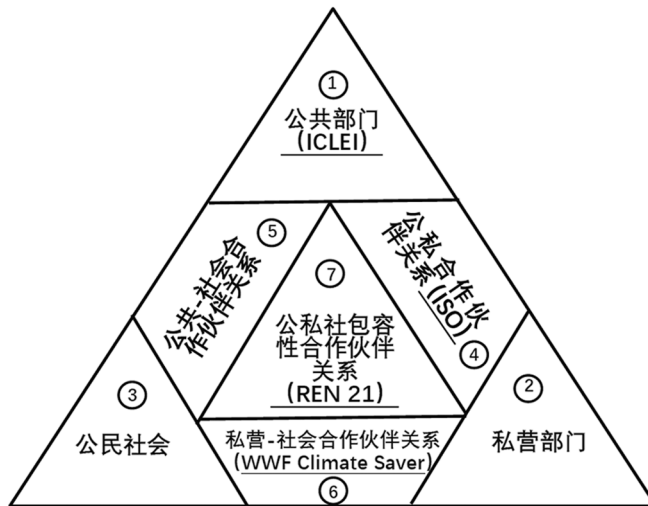
^③ Tana Johnson and J. Urpelainen, “A Strategic Theory of Regime Integration and Separation”, *International Organization*, Vol.66, No.4, 2012, pp.645-677.

^④ Thomas Gehring and Benjamin Faude, “The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects”, *Global Governance*, Vol.19, 2013, pp.119-130.

三 全球气候治理嵌构案例比较

根据上述气候治理嵌构中内部行为体的互动机理,可以看出公共部门内部的跨国合作(1区)、公私合作伙伴关系(4区)及公私社包容性合作伙伴关系(7区),已经成为全球气候治理机制复合体中最为重要的三种互动模式;同时私营-社会合作伙伴关系(6区)和私营部门内部的跨国网络(2区)的发展也呈上升趋势(见表2)。基于此,本文从影响力较大的四个区域内各选取了一个跨国组织作为具体案例,分别是来自1区的倡导地方可持续发展国际理事会(ICLEI)、7区的21世纪可再生能源政策网络(REN 21)、4区的国际标准化组织(ISO)以及6区的世界自然基金会碳减排先锋网络(WWF Climate Saver, WWF-CS)(见图4)。通过案例比较分析,探析它们在全球气候治理中的微观嵌构路径及其行为体之间的互动特点。

图4 全球气候治理嵌构中的案例分区选取



注:图由作者自制。

(一) 四个案例的治理嵌构分析

(1) 21世纪可再生能源政策网络(REN 21)

REN21是由来自公共部门、私营部门和社会的多利益攸关方构成的政策网络,致力于促进知识交流、政策制定及推动全球可再生能源快速发展的联合行动。就关系性嵌入而言,REN21中成员的多元性及其深厚的社会资本推动了网络内外的信息交流和资源互动。处于全球气候治理复合体中的REN21包括国际组织、政府行为体、可再生能源行业协会、科学和学术机构、非政府组织以及自由成员等众多利益攸关方。REN21每年所发布的《全球可再生能源现状报告》以及区域性报告均需要各方的密切配合和频繁互动,从而保证报告的权威性及全球性影响力。^①如2017年的最新报告的撰写由来自全球各成员组织中的800位主题撰稿人、650位专家撰稿人、330位技术撰稿人和2050位评审员共同完成。^②因此,REN21处于网络体系中联系非常密集的区域,同其他公共部门行为体、公私合作伙伴关系及其他包容性机制的互动非常频繁。就结构性嵌入而言,REN21创立初期同公共部门的密切互动为其资源获取和能力培养奠定了较为坚实的基础。这些有利条件保障REN21处于网络体系较为中心的位置。REN21是根据2004年波恩可再生能源大会《政治宣言》建立的,^③2006年在联合国环境署的支持下于法国建立了常驻秘书处。^④它作为公共部门、私营部门和社会组织成员聚合而成的三位一体在其结构性嵌入过程中具有独特的组织优势。如在承担议程设置职能的指导委员会中,国际组织类成员有一半以上来自联合国系统(UNDP、UNEP等),其他包括亚洲开发银行、西非国家经济共同体等区域组织;政府类成员包括欧盟、美国和基础四国中的巴西、印度、南非等国家;行业协会包括风能、太阳能、生物质能、农村电力协会等各类可再生能源部门。REN21同各国政府合作共同举办了五次国际可再生能源大会,为世界提供了一个促进可持续发展、能源安全、气候变化和大气治理的高级别对话平台。就规范性嵌入而言,REN21的议题专注性强,聚焦于可再生能源发展,并通过其专业研究来推进清洁能源创新政策和技术规范在全球的扩散。《全球可再生能源现状报告》成为该领域引用率较高的权威性报告,提供全面、及时的市场、产业及政策的动态和趋势信息,并成为联合国和各国官方以及媒体和商业

^① REN21, *Advancing the Global Renewable Energy Transition*, http://www.ren21.net/wp-content/uploads/2017/06/GSR2017_Highlights_FINAL.pdf, last accessed on 12 April 2017.

^② REN21, *2016 Renewable Global Status Report*, http://www.ren21.net/wpcontent/uploads/2016/07/REN21_KeyFindings_CHN-%E6%A0%A1%E5%AF%B9%E7%89%88.pdf, last accessed on 12 April 2017.

^③ 2004年波恩国际可再生能源会议上各方代表达成共识,决定需要成立一个非正式网络来联结可再生能源各利益攸关方,促进各方交流发展和使用可再生能源的视角、经验和教训。

^④ S. Wienges, *Governance in Global Policy Networks: Individual Strategies and Collective Action in Five Sustainable Energy-related Type II Partnerships*, Peter Lang, 2010.

通讯引用与报道的来源。在规范传播上,REN21推动了可再生能源学院的建立,为各类参与者提供系统性培训、最优实践扩散以及交流争鸣的平台,从而推动全球的能源转型和气候善治。^①值得注意的是,2005年中国在REN21成立之初就与其合作召开了北京国际可再生能源大会(BIREC)。中国循环经济协会可再生能源专业委员会(CREIA)作为行业协会成员加入了这一全球政策网络。近年来,随着中国成为世界首位的清洁能源投资国和装机容量国,中国的最优实践和引领性影响日益成为REN21关注的重点。

(2) 倡导地方可持续发展国际理事会(ICLEI)

成立于1990年的ICLEI是世界上最大的跨国城市网络之一,目前已有来自81个国家共计1173个城市成为其会员,其目标是推动地方政府改善城市可持续发展环境,并于1993年建立了旨在促进地方政府减排的城市气候保护网络(CCP)。^②就关系性嵌入而言,跨国城市网络将具有信息流、物质流和人力资源优势的城市节点连接聚合在一起,^③成为城市层面社会资本的“增强器”,通过定期举办会员城市之间的交流活动,如CCP专题会议、CCP市长峰会、会员研讨培训班等,促进了城市间网络互动的常规化和机制化,从而稳定成员之间的关系网络。由于参与行为体较为单一,ICLEI与其他跨国行为体互动的关系性密度要小于REN21。^④就结构性嵌入而言,得益于城市作为次国家行为体所拥有的低授权性,即可直接运用其地方性权力(如规则和政策制定、政策执行和争议解决等)来提供气候治理公共产品,ICLEI处于气候治理网络较为中心的位置。^⑤同时,ICLEI可利用同各国政府以及政府间组织的天然性联系来强化自身的权力。^⑥如CCP通过同欧盟、世界银行、联合国人居署、联合国环境规划署等多边组织的合作为其成员争取各种资助项目,同时还通过多种方式在这些国际机制中提升自身的制度性嵌入和政策影响力,包括提供专家咨询和政策报告、争取会议观察员身份、举行大量会外活动等。就规范性嵌入而言,ICLEI同国际组织、跨国非政府组

^① REN21, Academy Summary, <http://www.ren21.net/Portals/0/documents/academy/keynotes/AcademySummary.pdf>, last accessed on 12 April 2017.

^② ICLEI Website, <http://archive.iclei.org/index.php?id=10829>, last accessed on 23 May 2017.

^③ Michele M. Betsill, “Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program”, *International Studies Quarterly*, Vol.48, 2004, pp.471-493; 李昕蕾、任向荣:“全球气候治理中的跨国城市气候网络——以C40为例”,《社会科学》2011年第6期,第37-46页。

^④ 李昕蕾:“跨国城市网络在全球气候治理中的行动逻辑:基于国际公共产品供给‘自主治理’的视角”,《国际观察》2015年第5期,第104-118页。

^⑤ [英]戴维·赫尔德、[英]安东尼·麦格格鲁编:《治理全球化:权力、权威与全球治理》,北京:社会科学文献出版社2004年版,第44页。

^⑥ Helga Leitner and Eric Sheppard, “The City is Dead Long Live the Net: Harnessing European Interurban Networks for a Neo-Liberal Agenda”, *Antipode*, Vol.34, 2002, pp.495-518.

织以及其他跨国倡议网络等保持合作关系来提升杠杆影响力,注重将其制度规范创新以及治理基准设定(如编制排放目录、设定减排目标、制定标准化方法)纳入全球气候治理进程中,如CCP积极协助其会员制定温室气体减量的行动策略。目前,ICLEI较为重视平衡发达国家城市和发展中国家城市在跨国网络中的作用。鉴于发展中国家将成为未来经济发展的重要引擎和城市化主导力量,ICLEI日益关注发展中国家,通过吸纳更多的发展中国家城市来缓和网络中的“南北差距”。ICLEI于2015年在中国设立了代表处,^①同年ICLEI首届世界大会上,专门设立了“中国城市面临的挑战和机遇”分论坛,中国未来的城市发展模式受到关注。

(3) 国际标准化组织(ISO)

ISO是侧重于公共部门同市场行为体进行标准合作的非政府组织,旨在制定国际标准并协调世界范围内的标准化工作。就关系性嵌入而言,得益于ISO同公共部门行为体和其他公私合作类机制的紧密联系,ISO的关系性嵌入程度较高。其成员由来自世界上100多个国家的标准化团体组成,其中包括政府部门以及商业协会、工业联盟等。以2002年开始起草的ISO14064《温室气体——排放与清除量化的审定与核查》为例,这是40多个国家的175位国际专家,在分析各国政府、国际组织以及各类企业所提供的基层数据基础上历时三年完成,旨在为政府及各类组织提供明确的温室气体(GHG)的测量和监控标准。就结构性嵌入而言,因与联合国的许多专门机构保持技术联络,还与400多个国际和区域组织在标准方面保持沟通,ISO处于网络体系较为中心的位置。特别是通过与国际电信联盟(ITU)、国际电工委员会(IEC)、世界能源理事会(WEC)和国际能源署(IEA)等协同合作,致力于气候变化应对、能源管理体系改革及可再生能源发展。^②在ISO所发布的众多环境标准中,针对温室气体减缓的检验和监督指标以及碳交易规则等规范性标准均提升了ISO在气候治理中的制度嵌入程度。除了ISO14064,其还制定了用于认可或承认温室气体检验和确认机构资质的ISO14065标准以及检测环境产品中碳足迹的ISO14067标准。^③就规范性嵌入而言,ISO通过国际标准的创新来推动针对气候变化和环境治理的规则生成和规范扩散。例如,针对气候变化的规范性标准强化了环境信息沟通、气候监测和环境绩效考核机制,^④推动了国际清洁能源技术市场的开放和各国碳市场的发展。在后巴黎时代,以ISO为代表的跨国组织将在碳排放测量、低碳标准、五年盘点、履约监督等方面拥有越

^① 目前已有贵阳、佛山等4个城市加入ICLEI,但相比于其他发达国家乃至发展中国家,数量仍非常有限。

^② <https://www.iso.org/members.html>, last accessed on 17 July 2017.

^③ 贺毅:“ISO积极制定标准应对全球气候变化”,《中国标准化》2009年第10期,第14页。

^④ 同上,第15页。

来越大的话语权,对中国等新兴发展中大国的国家自主贡献目标(NDCs)的履约盘点产生更大的影响。中国于2017年12月启动了首批针对电力行业的全国范围的碳排放交易体系,^①该体系也明确遵守ISO14064和ISO14065的标准;这不仅在客观上提高了ISO在国际层面的结构性和规范性嵌入强度,同时也有助于中国提升自身碳交易总体设计同国际层面的接轨程度,进而有利于中国在未来开拓亚洲区域性碳市场。

(4) 世界自然基金会碳减排先锋网络(WWF-CS)

WWF-CS是世界自然基金会(WWF)与全球28家公司合作建立的气候领袖计划网络。这些公司来自制浆造纸、电信、零售、运输、消费电子、食品和饮料、旅游、建筑材料等多个部门。WWF-CS旨在将企业转变为低碳经济的领导者,发展低碳、零碳或积极的商业模式,并证明碳减排可与经济增长齐头并进。该网络目的是激发人们对企业内部气候解决方案的思考,并在其影响范围内成为低碳变革的代理人。这使得成员公司不仅能更好地避免与碳相关的风险,还能在其长期经营战略中寻求更多的绿色发展机会。^②就关系性嵌入而言,WWF是全球最大的非政府环境保护组织之一,在全世界拥有超过500万支持者,拥有不可忽视的社会网络资源。目前,WWF在其能源与气候项目中开始关注城市与示范、企业与研究以及公众参与三个向度,但其气候参与领域仍相对较窄,多是同野生动物保护相关联,强调极端气候灾害的增加将导致更多物种栖息地的损失并引发更多物种的灭绝,因此,相比于世界资源研究所(WRI)等非政府组织,WWF在碳减排测算、低碳标准确立以及低碳技术传播等领域仍然缺乏专业性和权威性。基于此,WWF-CS中的企业数量仍然偏少(28个),而且网络内部的运行方式多为WWF与不同企业间的双边合作。由于企业来自不同领域且缺乏彼此间的互动,企业之间的商业性网络资源并未得到充分利用。整体而言,WWF-CS在治理网络中的关系性密度相对较低。就结构性嵌入而言,WWF相比于其他完全强调自身独立性的国际NGO,在资源动员能力上更具灵活性,特别是强调同企业之间的合作,以气候治理实践来提升自身在气候治理中的话语权。但是WWF-CS同公共部门的联系渠道极为有限,从而导致其处于网络体系较为边缘的位置,且同政府行为体的制度性互动程度较低。值得注意的是,自2014年以来,WWF开始尝试在同企业增加互动的同时介入政府间合作平台,如WWF同清洁技术集团合作联合发布《全球清洁技术创新

^① 2017年12月19日,国家发展改革委发布了《全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)》正式启动全国碳排放交易体系,初期只纳入电力行业。

^② <http://climatesavers.org/about-us/>, last accessed on 19 July 2017.

指数》,同时得到了联合国工业发展组织(UNIDO)、亚洲开发银行(ADB)等的支持。^①在2017年第八届清洁能源部长级会议上(CEM8),WWF联合中国循环经济协会可再生能源专业委员会(CREIA)、中美能源合作项目(ECP)等举办了“可再生能源驱动未来——行动与创新”的边会,提升其影响力。^②在此趋势下,WWF-CS也开始尝试同城市群体进一步加强合作,如介入城市清洁能源发展和城市“能源-粮食-水”纽带发展关系等领域,在发挥传统优势的基础上进行转型。当然该网络仍需提升同政府部门常规性互动和制度性嵌入。就规范嵌入而言,WWF-CS在气候治理领域的关注主题较窄但规范性突出,如网络受WWF传统关注议题的影响,在同企业合作过程中强调通过绿色原料、绿色物流以及倡导绿色消费来推动全球可持续和韧性发展,扭转目前气候变化加快和生物多样性锐减的趋势。但这种领域聚焦性的规范倡导缺少对更广泛领域的气候治理实践的支持,其规范扩散范围和接纳程度受到一定的限制。

(二)案例分析比较

经过对上述四个跨国组织在气候治理中嵌构路径的比较分析,可以得出如下结论:第一,REN21、ISO的成员中都存在来自政府部门的行体,因此同国际组织以及各国政府联系非常紧密,在关系性嵌入和结构性嵌入上都占据优势。ICLEI作为次国家行为体的合作网络,虽然在关系性嵌入上存在局限,但在行政授权、资源获取、项目实施、资金融资等领域都有特殊优势。因此可以看出,国际组织和(次)国家行为体在全球气候治理机制复合体中仍占据重要地位,对于关系嵌入和结构嵌入具有关键性影响。虽然目前“自上而下”的京都模式演变为“自下而上”的巴黎模式,但国家在引导资源配置和推进机制变迁中的影响力仍不可小觑。

^① WWF中国:“最新《全球清洁技术创新指数》报告发布中国排名基本持平”,2017年6月16日,<http://www.wwfchina.org/pressdetail.php?id=1765>,2017年7月26日访问。

^② WWF中国:“创新行动应对气候变化,可再生能源驱动未来——第八届清洁能源部长级会议”,2017年6月8日,<http://www.wwfchina.org/pressdetail.php?id=1760>,2017年7月26日访问。

表 4 全球气候机制复合体中四个案例的治理嵌构比较

案例选取	组织类型	成员类型	主要功能	关系嵌入程度	结构性嵌入程度	规范性嵌入程度	内外部影响因素特点
21世纪可再生资源政策网络 (REN21)	全球政策倡议网络	7区:政府、私营部门、社会组织	信息提供和网络联系;最优实践扩散;标准倡导	联系频率高;联系稳定度高;社会资本广泛	处于较为中心的位置;联系紧密;制度性介入较高	基于知识权威的规范性扩散;规范性创新比较强	外部:同核心机制和规范的协同,议题专注性强,外部竞争性较低;内部:公私社三位一体的成员构成
地方可持续发展国际理事会议 (ICLEI)	跨国城市网络	1区:城市(次国家政府部门)	信息提供和网络联系;最优实践扩散;标准和承诺	联系频率较高;联系稳定度较高	处于较为中心的位置;联系紧密;制度性介入较高	气候标准和承诺的监督;规范内化度较强	外部:同核心机制协同,城市网络间竞争性加强;内部:次国家行为体的低授权性优势
国际标准化组织 (ISO)	全球公私合作关系网络	4区:政府/城市/各类企业	网络联系;标准和承诺	联系频率较高;联系稳定度较高;社会资本优势	处于中心,偏离位置;制度性介入比较高	标准扩散度高;市场规范制定力强	外部:同核心规范日益趋近,定位独特且外部竞争低;内部:公私部门加强在标准上的协调
世界自然基金会碳减排先锋网络 (WWF - CS)	私营部门和非政府合作	6区:环境非政府私营部门	信息提供和网络联系;项目合作	对外联系频率较低;联系稳定性较差	处于网络边缘位置,制度性介入程度较低	普遍性规范倡导力较弱	外部:同核心机制联系较弱且周边同质组织竞争性较高;内部:议题和成员限定性强

资料来源:作者自制。

第二,自2014年利马会议以来,随着“自下而上”路径的不断强化及巴黎模式的确立,公约框架之外的行为体具有越来越多的同核心机制以及核心规范之间合作协调的政治机会结构。得益于此,就历时性发展而言,四类行为体(REN21、ISO、ICLEI以及WWF-CS)对全球气候治理的嵌入和重构程度均有所提升,其中较为明显的是WWF-CS的战略调整。可以说,全球气候治理机制复合体出现了一种从消极合作型碎片化向积极合作型碎片化转向的势头。在美国“去气候化”的背景下,以REN21为代表的包容性合作机制的快速发展为全球气候治理机制的维持和演进提供了更多韧性和弹性,该类机制不仅可以将公共部门、私营部门以及社会组织的优势充分发挥出来,同时还通过程度较高的关系性嵌入、结构性嵌入和规范性嵌入来提升全球气候治理机制复合体内部的融合和协调。

第三,在后巴黎时代,气候治理重点从减排谈判转向如何调动更多的私营部门力量来加强治理实践,开发绿色能源以及发展低碳市场潜力。四类行为体均日益注重同市场行为体的合作。其中就功能分布而言,可以看出信息交流和网络联系(包括报告发布、最优实践交流、治理经验分享、治理能力提升、网络性项目等)是各类合作机制的首要功能,能够充分体现网络治理的联通优势。值得注意的是,标准和规则制定也日益成为各类行为体关注的功能性领域,特别是同市场规范相结合的标准制定和减排承诺发展最为迅速。其中ISO的气候标准设定直接成为一国碳市场建立和碳减排的重要标准;ICLEI更关注城市层面的减排标准制定,这对于城市的能源消费模式具有潜移默化的影响;REN21侧重于推动可再生能源领域的政策标准和技术规范的确立,WWF-CS也开始致力于绿色物流、清洁技术创新等领域的指数和标准确立。这对于后巴黎时代各国自主贡献的全球盘点具有重要的支持性作用。

四 结论

由于气候变化问题本身的复杂性,涉及众多的利益攸关方,以及与此相联系的利益、权力、制度与信念格局的多样化发展趋势,气候治理很难形成一种一体化和综合性的体制。全球气候治理格局已从最初的大多边国家机制演变成为一种包涵多元行为体和多维治理机制在內的气候治理机制复合体。在制度碎片化格局中,多利益攸关方不断介入全球气候治理的过程呈现出原子化状态、非正式协调化状态、网络机制化状态以及弹性组合体状态。自2014年利马会议以来,联合国框架中日益凸显的“自下而上”的治理规范变迁有助于非国家利益攸关方在进行跨国联系的同时,通过日益开放

的制度化渠道不断向核心治理机制靠拢,从而推动了一种积极合作型碎片化治理格局的形成。在全球气候治理机制复合体演进过程中,就微观生成机制而言,不同跨国合作机制通过关系性嵌入、结构性嵌入以及规范性嵌入的方式加强了全球气候治理体系的机制韧性和治理弹性,有助于强化多元行为体和多维机制的聚合与协调。这种嵌入式治理的机制韧性从根本上维护了全球气候治理体系的低碳实践根基,成为应对“去气候化”治理离心力的重要聚合力量。特别是集公共部门、私营部门和社会组织三位一体的包容性跨国组织成为后巴黎时代最具发展潜力的气候治理嵌构模式。在巴黎模式下,如何合理界定和安排国家在全球气候治理机制复合体中的角色以及推进同其他行为体的嵌入式互动已成为一国理性发挥治理建构作用的重要考量因素。中国作为新兴大国应该认识到,后危机时期全球治理的困境是:自2008年金融危机之后,欧美大国提供国际公共产品的意愿和行动力不断下降,但其影响全球治理的制度性权力以及同非国家利益攸关方的互动能力仍不可小觑;在国际权力格局变迁中崛起的新兴大国日益成为全球治理体系不断完善和创新的重要推动力,但在制度性议价中的谈判能力和治理储备却急需提升。^①因此,只有充分认识后巴黎时代的气候治理范式变迁以及治理嵌构性发展,才能有助于中国审时度势,更有效地发挥在气候治理中的积极引导性作用。

(作者简介:李昕蕾,山东大学政治学与公共管理学院副教授、山东大学环境政治研究所副所长;责任编辑:张海洋)

^① 田慧芳:“中国参与全球气候治理的三重困境”,《东北师大学报(哲学)》2014年第6期,第91-96页。