



# 非国家行为体在全球治理中权力的变化： 以环境气候领域国际非政府组织为分析中心\*

于宏源

[摘要] 随着全球化和相互依存的发展,非国家行为体在全球治理领域中扮演着日渐重要的角色,特别是以国际非政府组织为代表的非国家行为体在全球环境治理进程中扮演着越来越重要的角色。本文首先从相关非国家行为体的概念和发展入手,分析当代国际非政府组织参与全球治理进程权力变化的现象。其次以全球气候治理为例,指出国际非政府组织在其中权力的有效性体现在意识宣传、信息提供、行动监督这三个方面。最后探析国际非政府组织在全球治理进程中的权力获取的主要途径,总结出议程设置权力的引导和规则规范权力的引导这两种不同的权力获取渠道。笔者认为,在全球治理领域,国际非政府组织的权力和合法性都在不断上升,虽然全球气候治理的主要行为体还是国家,但是以国际非政府组织为代表的非国家行为体正深刻地影响着这一进程,这是不容忽视的。

[关键词] 全球治理;非国家行为体;权力变迁;国际非政府组织;气候治理

[中图分类号] D81 [文献标识码] A [文章编号] 1008-1755(2018)02-0001-07

DOI:10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2018.02.001

全球治理(Global Governance)基本的要素之一是治理主体(特别是国际组织和全球公民社会组织等主体)在很大程度上被西方国家操纵,这是全球治理的一个危险因素。<sup>(1)</sup>中国政府多次强调加强全球治理思想和能力建设,推动全球治理体制更加公正更加合理,为中国发展和世界和平创造有利条件。<sup>(2)</sup>因此,加强对以非政府组织(Non-Governmental Organizations)为代表的非国家行为体在全球治理领域的认识、研究和影响,对中国参与全球治理的布局 and 运筹有重要的理论和实际意义。20世纪80年代的全球社团革命、信息化以及现代交通运输革命性发展加快了全球化进程,加深了各国之间的相互依赖关系,使得全球治理成为了新的议题。全球治理是在全球化深入发展背景下出现的一种新型的治理结构,而国际非政府组织则已经成为在当

代国际体系中产生重要影响的新型行为体。<sup>(3)</sup>

然而当前有一系列问题亟待回答。首先,国际非政府组织在全球治理领域取得了哪些进展,其在权力结构中的影响力可否提升?其次,国际非政府组织参与全球治理是否具有有效性?最后,国际非政府组织使用了哪些权力,因而得以参与全球治理?基于此,本文以环境气候领域国际非政府组织为分析中心,将逐一以上的问题提供解释。

## 一、以国际非政府组织为代表的非国家行为体在全球治理中权力的上升

全球治理和国际非政府组织相互联系密切。在时间上,二者在冷战后日益走向世界舞台中央,并在2008

\* 本文是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)的阶段性成果,也是国家自然科学基金应急管理项目“美国新一届政府决定退出《巴黎协定》的主要动因分析与识别”(71741009)的阶段性成果,也是国家社科基金重点项目“能源—粮食—水的三位一体安全机制研究”(16AGJ006)的阶段性成果。

年国际金融危机后,在国际事务的方方面面展现出前所未有的活力。在议题上,二者集中在生态、人权、移民、毒品、传染病等问题。在目标上,二者都致力于解决具体问题、制定规则规范、维护全球政治经济社会治理。全球权力出现从西方向非西方、从主权国家向非国家行为体的双重权力转移。<sup>(4)</sup>

“国际非政府组织指在特定法律系统下,不被视为政府部门一部分的协会、社团、基金会、慈善信托、非营利公司或其他法人,且其不以营利为目的。即使有赚取任何利润,也不可以将此利润分配。工会、商会、政党、利润共享的合作社或教会均不属于国际非政府组织。”<sup>(5)</sup>国际非政府组织一词最初是在1945年6月签订的《联合国宪章》第71款正式使用的。该条款授权联合国经社理事会“为同那些与该理事会所管理的事务有关的国际非政府组织进行磋商作出适当安排”。<sup>(6)</sup>

国际非政府组织在不同的国家不同的历史时期有不同的名称。根据现有资料所收集到的有关名称有:社会民间组织、非盈利组织(non-profit sector)、非政府组织(国际非政府组织)、第三部门(the third sector)、独立部门(independent sector)、慈善组织(charitable sector)、自愿者组织(voluntary sector)、免税组织(tax-exempt sector)、社会经济、公民社会(civil society)等。

关于非政府组织属性,符合以下七个属性的组织可以被定义为国际非政府组织(Non-government Organization)或NPO(Non-profit Organization):其一,组织性(formal organization),即指那些在正式的组织机构框架下具有成文的章程、制度,有固定的工作人员等的组织;其二,民间性,指相对独立于政府,既非政府及其附属机构,也不隶属于政府或受其支配;其三,非盈利性(nonprofit-distributing),不以营利为目的,不进行独立的决策或利润分配的组织;其四,自治性(self-governing),指该类组织具有独立的自我决策、管理与行使能力;其五,志愿性(voluntary),指该组织内成员参与组织活动,特别是对于社会资源的集中构成不是强制性的,而是自愿和志愿性的,一个显著的特征是在组织活动中都有一定比例的志愿者参加;其六,非政治性(non political),指这类组织性质并不属于政党组织,相应的也不参加竞选等政治活动;其七,非宗教性(non religious),指该类组织没有宗教性质,不开展传教、礼拜等宗教活动。<sup>(7)</sup>在西方发达社会中,符合这类标准的国际非政府组织的发展日益完善,并在国家经济和社会生活中发挥着越来越重要的作用。

如下图所示,非政府组织参与全球治理体现出数量大、范围广和活动领域多等特点。

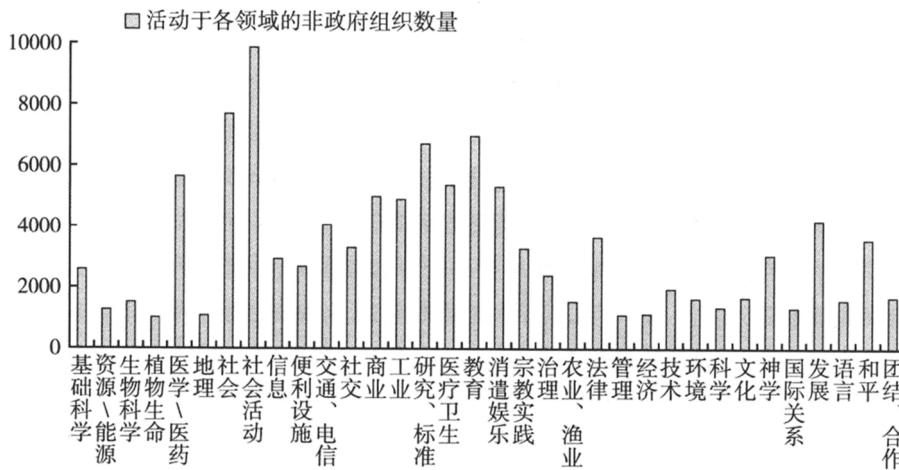


图1 全球治理各领域的非政府组织数量

数据来源: UIA( Union of International Associations) , *The Yearbook of International Organizations* 2012.

从全球化角度看,国际非政府组织早就存在,但其大发展并在国际层面获得影响力则要得益于全球化的推进。全球化为国际非政府组织的跨国活动提供了包括交流途径、信息等在内的基本条件。这使得国际非政府组织开始主动通过跨国网络化的方式建构国际同盟,从而达成目标。<sup>(8)</sup>国际非政府组织在全球治理议程

上逐渐活跃始于20世纪70—80年代。在政府、市场和国际制度失灵的大背景下,全球公民意识逐渐觉醒,从而出现了公民自主参与公共政策的运动,即所谓“全球结社革命”。<sup>(9)</sup>

在全球治理过程中国际非政府组织扮演着至关重要的角色,其参与全球治理最直接的方式和途径就是

积极地组织跨国活动。<sup>(10)</sup>“国际性的集体社会行动是当代国际非政府组织最为通常的一种跨国活动。”<sup>(11)</sup>如在环境和气候领域,从活动方式上看,国际非政府组织所进行的许多跨国性活动并非完全是依靠在全球各地建立分支机构展开的,而是通过各种宣言倡议、信息传递、资源共享、共同行动等形式展开的,这种活动方式本身就构成一种非机构体系的网络,例如世界自然基金会(WWF)在联合国气候变化峰会的共同倡议。<sup>(12)</sup>2017年6月在美国总统特朗普宣布退出《巴黎协定》后,绿色和平(Greenpeace)第一时间发出评论:“美国从《巴黎协定》中的退出将导致美国从全球领导者的位置退居到普通国家之列。应对气候变化采取全球性的行动,本身已超越法律或者政治上的争议,这是一个大国为了保护地球和人类必须承担的责任。相比于特朗普总统所做的决定,欧洲、中国和一些国家的领导人正在通过能源转型来减缓和避免气候变化为本国所带来的影响。新的全球领导者、可再生能源领域的企业家和愿意采取行动的公众,这些人正在为地球的未来而行动,一个建立在此基础上的新全球秩序正在诞生”。<sup>(13)</sup>

## 二、国际非政府组织在全球气候治理中权力的有效性

国际非政府组织在全球治理的权力的表征领域体现出有效性,特别是在全球气候治理领域。全球气候治理成为全球治理的一个新兴而又重要领域,国际非政府组织在该领域发挥了重要作用,具体体现在以下几个方面:

第一,全球气候变化意识的宣传者。这是非政府组织在气候环境领域扮演的首要角色。全球变暖虽然已经被科学证明是一个不争的事实,但是要把遏制全球变暖、保护气候的观念转化为全体普通公民的意识,并促使他们在点滴的生活中付诸行动还有很长的路要走。在当今社会,民众的价值观在很大程度上不是依赖于政府和市场培育,而是在公民社会的自由结社、自我管理的社会生活中逐步形成的。全球气候变暖的意识要真正落实,也必须依靠公民社会中的第三种力量。目前存在的许多气候环境领域内的非政府组织都以提高社会公众的气候意识为己任,并且通过各种渠道宣传气候保护意识。在发展中国家,非政府组织竭力倡导避免走发达国家以过度消耗资源、污染大气环境为代价的工业化老路,还深入各个社区,宣传低碳生活的迫切性。事实上,最初呼吁社会公众重视大气环境污染问题的也正是非政府组织。例如,罗马俱乐部(Club

of Rome)是一个研究全球问题的非政府组织,于1972年发表了《增长的极限》报告,首次在全球范围内引发了人类对环境污染的关注。在过去几十年里,非政府组织主要通过实地科考、游行示威甚至一些破坏性的活动来宣传自己的环境理念。近些年来,随着互联网的普及,非政府组织又利用先进快捷的传媒介质,空前地向公众传播气候变暖的危害以及控制温室气体排放的必要性,以此来唤醒全球公众的气候保护意识。2006—2007年,绿色和平组织先后两次考察了珠峰地区,在喜马拉雅山拍摄到了冰川消融的严峻情况。2007年8月18日,在瑞士阿尔卑斯山的阿莱奇冰川上,600多名国际绿色和平组织的成员自发组织起来,不顾高山的寒冷气候,参加由著名摄影师斯潘塞·图尼克(Spencer Tunick)发起的集体裸照拍摄活动,希望以这样的行动来呼吁社会民众、政府对全球气候变化的关注。只有首先意识到全球气候变暖的严重性才能付诸行动,正因为如此,许多环境非政府组织才把普及大气环境知识、提高公众的气候变化意识作为重中之重。每个非政府组织的成立都是出于一定的目的,在气候环境类非政府组织中,遏制全球变暖、促进人类可持续发展无疑是最初的宗旨和所要达到的最终目标。在这个目标与宗旨的指引下,非政府组织开始开展活动,它们的成立、每次行动都是对自身理念的传达。因此,全球气候变化意识的宣传者可以说是气候环境类非政府组织在气候治理中扮演的最重要的角色。

第二,全球气候治理信息的提供者。气候变化涉及到气象学、地理学、地球物理学、生物化学等众多学科,全球气候变暖又涉及到世界经济、政治、外交等领域。可以说,关于气候变化以及气候治理的信息是复杂的、具有专业性的。而非政府组织凭借自身的非营利性、非政府性、专门性等特点可以毫无保留地进行大气科学的考察与研究,并且中立地向各国政府甚至联合国提供信息与咨询意见。有些专门研究型的气候环境领域内的非政府组织在扮演全球气候治理信息的提供者的角色上,有着很强的说服力。这些非政府组织的组成人员本身就从事于气候环境研究,有些还是大气领域内的权威专家。例如成立于1992年的波兹坦气候影响研究所(Potsdam Institute for Climate Impact Research)由180位包括自然科学和社会科学在内的研究者组成,提供了大量气候变化对生态环境和社会影响的信息,尤其是两极地区和格陵兰岛气候变化的信息。英国的诺维奇东安格利亚大学环境学院的气候变

化研究小组在网站主页上免费共享一些进行气候变化研究所需要的数据和参考资料,只要点击网站上的链接,研究成果的简报、近远期的研究计划、各种相关的学术出版物便可以一览无遗。这些环境非政府组织长期从事地球环境与大气理论研究,尤其是专门的气候研究所聚集了众多的专家和科研人员,可以在第一时间内捕捉到气候变化现象,并通过科学的判断与专业性的分析提供气候信息。主权国家和联合国等国家间组织在形成气候决议的过程中由于种种原因无法对气候进行专业的、全方位的监测,有时候甚至对某些信息产生分歧,而非政府组织凭借其中立的态度和专业的分析所提供的气候信息往往会成为它们做出气候保护决策的重要依据。此外,非政府组织还通过提供大气污染的信息,来警示遏制气候变化的紧迫性。例如气候保护联盟在其制作的一个网页短片上,揭露了2005年美国共向大气中排放了61亿吨二氧化碳这一事实,并配上文字:那等同于12亿头大象的重量。通过这一生动有趣的视频短片,向公众提供了气候污染的信息,号召人们参与全球气候保护的行动。此外,世界资源研究所、国际可持续发展研究所等组织会定期或者不定期地发布关于全球环境问题的研究与评估研究报告,这些带有大量检测数据的报告提供了许多重要的气候环境信息。

第三,全球气候保护行动的监督者。对全球开展的气候保护行动实行监督,这也是气候环境领域内的非政府组织所要扮演的重要角色之一。付诸行动实施是全球气候治理根本之道,但从政府层面看,面对全球气候变化,依靠政府的强制力明显不足,尤其是在可能存在损害本国经济利益风险的情况下,政府行为更可能会出现偏差,难以履行法定义务,久而久之那些国际气候条约和决议就成为了一纸空文。在当前整个国际温室气体减排交易市场处于极其不完善的情况下,监督是很有必要的一件事。目前对全球温室气体排放履行情况的评估主要是依据各个国家的政府报告,这对于全球气候保护行动来说相当于自我监督,效果自然很不尽如人意。气候环境类的非政府组织由于自身的公益性、专业性、非营利性、群众性等特点和优势,可以根据自己的意志独立自主地开展行动,例如进行监督、揭露、批评和谴责等,以此来协助提高主权国家和政府间国际组织履约的透明度,督促政府履行他们应承担的义务和责任,在调查和报告违反环境条约事件、发挥督促作用方面有独到之处。非政府组织通过搜集相关的信息,跟踪调查某些国家的温室气体排放量,对违反

义务规定的行为进行揭露和谴责,以此来扮演监督者的角色。2011年底在南非德班召开的联合国气候大会上,世界自然基金会、乐施会和全球船舶运输行业协会联合呼吁,在国际范围内建立有效的管理机制,监督未来各国政府航海船舶业的温室气体的排放。

气候变化议题的实质是发展问题。在发达国家阵营中,欧盟作为气候谈判的发起者一直是重要的政治力量,将参与应对气候变化问题看作是提升国际影响力的机遇。作为发达国家阵营中一支重要的政治力量,欧盟将引领全球绿色低碳发展作为提升国际影响力的重要途径。以美国为核心的“伞形国家”集团拒签《京都议定书》,在气候治理中扮演消极作用,直到奥巴马政府时期这种状况才改变,然而特朗普政府退出《巴黎协定》并支持煤炭的表态进一步恶化了全球气候治理。受气候变化影响最为直接的广大发展中国家对气候变化所带来的挑战的适应能力也最弱。面对全球气候环境的变化,发展中国家亟需发达国家从资金和技术上给予援助。然而发达国家经常“口惠而实不至”并企图为发展中国家设置绝对量化的减排目标,这种行为大大激化了南北两大阵营的矛盾。<sup>[14]</sup>从中可以看出,在全球气候治理领域各方争夺的核心是对于发展权的争夺。

在这样的大背景下,联合国组织了相关国际非政府组织作为气候峰会的第三方监督者,以求通过这种手段平衡发达国家与发展中国家的不同吁求,保证最后成果的公平有效。在国际气候问题谈判中,环境发展类国际非政府组织实际上成为发展中国家的盟友,以其代表公众与弱势群体利益的合法性支持发展中国家的合理诉求。像孟加拉国、马尔代夫、莱索托等影响力不大的脆弱国家想要保护本国利益,就需要借助国际非政府组织的力量,积极寻求具有全球范围影响力的国际非政府组织的支持。如这些国家可能会寻求利用国际非政府组织所拥有的媒体资源,为本国的政要争取有影响力的发声平台。以莱索托为例,莱索托位于非洲东南部,国土完全被南非环绕,自然资源匮乏,是联合国公布的最不发达国家之一。面对气候变化的威胁,莱索托的脆弱性差,是气候变化的最直接受害者,而且基本没有恢复力。在国际社会中,莱索托这类国家是最弱势的,其声音最容易被忽视。为了帮助莱索托代表团发声,乐施会曾在哥本哈根谈判期间出面邀请包括CNN、BBC在内的国际媒体对莱索托总理进行专访。通过采访和报道,一方面使公众对莱索托面临的气候变化威胁有了新的认知;另一方面,为莱索托

争取到话语权,通过发声推动发达国家兑现承诺,保证谈判的公正性。此外,世界自然基金会、乐施会、绿色和平三家全球最有影响力的国际非政府组织也会定期举办联席新闻发布会,引导舆论共同放大发展中国家的声音,对发达国家的种种伎俩形成谴责声势。

除了对主权国家的温室气体排放量开展监督以外,非政府组织还开展对跨国公司的监督。作为市场的主体,利益最大化始终是各个企业追求的目标。一些跨国公司凭借其雄厚的财力物力在全球范围内开发与滥用自然资源,有的甚至专门将对大气环境有污染的加工工厂转移到发展中国家。非政府组织通过汇集数据库和发放信息,揭露跨国公司的污染排放,监督其违规行为。有些非政府组织还组织人员直接开展反对跨国公司排污的行动。例如,1995年壳牌公司计划将位于北海地区的废弃石油平台布伦特斯帕沉入北大西洋。壳牌公司向当时的英国政府提出申请,政府表示全力支持。绿色和平组织通过媒体对这一事件进行了曝光,呼吁政府、企业和民众重视海洋生态环境的保护。巨大的舆论压力迫使壳牌公司不得不放弃其最初的计划。到1998年,绿色和平组织成功推动《奥斯陆和巴黎保护海洋环境公约》的签署,以国际公约形式禁止在北大西洋丢弃海上石油钻井设备,并逐步停止排放放射性和有毒物质。再比如,在中国,绿色和平最早开始呼吁关注细颗粒物PM2.5对人体健康的影响,并发布专业报告提高公众对身边这一环境问题的认识。在绿色和平和其他各方的联合推动下,环保部牵头发布了适应中国空气质量需要的标准,增加PM2.5浓度限值、臭氧(O<sub>3</sub>)8小时平均浓度限值,并且要求自2016年1月1日,全国各地都要按照该标准监测和评价环境空气质量状况,并向社会公布监测结果。

### 三、国际非政府组织在全球治理中的两种权力来源

以上以全球气候治理领域为中心,说明了国际非政府组织在全球治理的权力的表征领域体现出有效性,下文将分析国际非政府组织的权力来源的特别性。

权力从本质上而言是一种影响力。与现实主义国际关系理论将权力与国际政治行为体的物质力量紧密挂钩不同,当代的国际关系理论更加强调权力的相对性、变动性、议题性等特点。在此基础上,权力的资源(或者权力潜力)可以包含物质、制度、文化等多种要素,而只有行为体通过对这些要素的综合运用对其他行为体的认知或行为产生了影响,才可以认为前者拥

有权力。<sup>(15)</sup>在跳出了传统理论对国际权力的物质性解释之后,可以对国际非政府组织的国际权力有一个更好的认识。

#### (一) 议程设置权力的引导

我们可按照影响的对象和行动路径将国际非政府组织获得权力的方式分为三种。

首先,通过参与国际会议的方式影响国际谈判进程和结果是国际非政府组织试图获得国际权力的重要方式。在参与国际会议的过程中,国际非政府组织能够同时在场内和场外采取行动,通过抗议、演讲、游说活动等手段传达其政治主张。比如,得益于全球气候进程对国际非政府组织的开放态度,国际非政府组织在《联合国气候变化框架公约》缔约方会议(UNFCCC-COP)中被接纳为重要的参与方,并能够获得一定的表达立场的正式权力。当然,对于国际非政府组织在国际谈判中的影响力的估计总是面临因果链条不完整的难题。国际非政府组织广泛参与国际谈判进程并不等于其对谈判拥有充分的影响力。只有当国际非政府组织的主张被纳入议事日程,或其主张被纳入谈判最终文本时,我们才能够说国际非政府组织确实产生了强大的影响。但是,这种因果判断往往由于谈判细节的非公开性而难以达成。<sup>(16)</sup>当然,一些国际规范的生成可以明确地归因于国际非政府组织的努力,因为国际非政府组织的积极倡导和主要国家的消极行为形成了鲜明对比,从而突出了前者的重要性。人权规范的国际扩散和《禁止地雷公约》的出台就是两个典型案例。

第二,除了试图直接在国际谈判中影响政策过程,非政府组织一直以来都对国别行动十分重视。非政府组织的国别行动大致可以分为两种。非政府组织对国家政策施加影响的经典方式是通过富有创意、吸引眼球的活动来进行宣传,制造话题和有利语境,提升社会各界对某一问题的关注,汇集社会力量向政府或企业施加压力,从而促成或加速改变的发生。此种影响力获取模式的最典型案例就是“绿色和平”长达数十年的“非暴力直接行动”环境抗议活动。<sup>(17)</sup>“绿色和平”通过行动将只有少数人知道的公海、毒地、排污口、电子垃圾集散地等污染现场展现在广大执政者和公众面前,联合利益相关方共同不懈努力,最终成功地促成改变。例如,促使国际捕鲸委员会正式通过《全球禁止捕鲸公约》禁止商业捕鲸活动;促使《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》达成一致,在全球范围内禁止在海上焚烧有机氯废弃物;推动相关国家放弃在南极的采

矿活动,并达成多边协议,共同合作致力于南极环境的保护等。

除了由外向内和自下而上的“施压”行动,国际非政府组织也逐渐转向与政府寻求合作,通过提供技术支持或政策咨询的方式介入政治进程。在这个意义上,国际非政府组织将自身纳入为政府决策提供支持的认知共同体之中,从而由内而外地发挥政治影响。由于有科学知识和相关规范做支撑,认知共同体往往能够设定政治议程,进而建构决策者的知识体系,影响决策结果。<sup>(18)</sup>与前述手段不同,参与政策咨商的国际非政府组织以接受当前政策环境、力图优化政策选项为目的。如果说采取前一种方法国际非政府组织往往被视为激进派,那么采取此种方法国际非政府组织则可被视为改良派。比如,世界资源研究所就对推动美国的碳交易和清洁基金机制政策做出了大量工作。许多欧洲的国际非政府组织也成为欧洲碳排放交易体系(EU-ETS)的知识源泉。<sup>(19)</sup>很多传统的“施压型”国际非政府组织跟随所在国家格局和议题本身的特点也相应地调整工作方式,或者转向增加政策咨询方面的工作。比如,WWF就与加拿大政府和可口可乐公司联合开展了相关研究,以期减少饮料生产过程中的水资源消耗以及“绿色和平”近年来与北京大学公共卫生学院合作,开展大气PM<sub>2.5</sub>对中国城市公众健康效应的研究。<sup>(20)</sup>

## (二) 规则规范权力的引领

20世纪90年代成立的“全球治理委员会”(Commission on Global Governance)于1995年发表了《天涯成比邻》(Our Global Neighborhood)的研究报告提出了全球治理理论的一个核心观点:全球治理是主体共同参与和互动的过程,这一过程的重要途径是强化国际规范和国际机制,导向一个有约束力的规则规范。<sup>(21)</sup>规则日益成为各国实现自身利益的最重要的工具。<sup>(22)</sup>国际非政府组织凭借自身的专业性和先进性以及相对独立的立场,在全球规则规范塑造和引领方面取得较大的成绩。

从传统上看,作为一个复杂的和全球性的环境问题,气候问题的解决需要各国政府发挥主导作用。全球气候治理是一个重要的主权行为,是国家以主权利益攸关方为主导的。虽然市场对治理过程有所参与,但没有主权行为体的确认,非国家行为体作用是有限的。政府和非国家行为体作为权力资源的拥有者,必须在既有权力关系中,利用自身掌握的权力资源,施展

自己的策略,来获取影响他者的能力。由于全球化和全球治理在一定程度上打破了国家的壁垒,增加了全球互动的层次,并使得多元行为体的能力获得了空前的提高,非国家行为体对全球规则和交往方式的塑造能力也大大增强。非国家行为体通过建构跨国价值观来构建应对气候变化响应的范式,定义应对气候变化的行动,影响国家行动和国际气候谈判。因此,全球治理除了主权国家之间合作之外,还要靠企业、社会组织 and 民间跨国联盟来实现。由于治理关乎规则的制定和对行为的管制,其权力性不可忽视。总之,非国家行为体力量对政府在全球治理中的行为产生了深刻影响。

## 四、结论

综上所述,国际非政府组织在全球治理中的作用愈发重要。理论上,与国际非政府组织相关的合法性问题、与主权国家受到冲击的问题日益得到关注和重视。而在现实中,以国际非政府组织为代表的非国家行为体在全球治理领域兴起,在全球环境和气候治理等进程中扮演着越来越重要的角色,发挥越来越重要的作用。本文认为,国际非政府组织在全球治理中具有较强的合法性,其行动同样具有突出的科学性和有效性,其根源在于国际非政府组织能够通过议程设置权力和引导规则规范权力这两种方式有效推动全球治理。以国际非政府组织为代表的非国家行为体正在对全球治理产生深远的影响,亟待我们进一步关注和考察。加强对非政府组织参与全球治理的研究将为我国在新时代引领全球治理提供更多的支持。

### [注释]

- (1) 俞可平《全球治理引论》[J],《马克思主义与现实》2002年第1期,第31页。
- (2) 习近平《习近平在中共中央政治局第二十七次集体学习时强调:推动全球治理体制更加公正更加合理为中国发展和世界和平创造有利条件》[N],《人民日报》2015年10月14日第1版。
- (3) 叶江、甘锋《试论国际非政府组织对当代国际格局的影响》[J],《国际观察》2007年第3期,第58—64页。
- (4) Joseph S. Nye, Jr., *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011, pp.3-81.
- (5) 王冠、赵颖《非营利组织的再定义》[J],《北京青年政治学院学报》2011年第4期,第59—64页。
- (6) 杨建英《近十年我国关于非政府组织问题的研究综述》[J],《国际关系学院学报》2008年1期,第39—44页。

- (7) 王民《中国的非政府公共部门》(下) [J],《中国行政管理》2001年第6期,第39—43页。
- (8) Margaret Keck, and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Transnational Activist Networks in International Politics*, Itaca, New York: Cornell University Press, 1998.
- (9) 李丹《NGO、反全球化运动与全球治理》[J],《东南学术》2006年第1期,第58—64页。
- (10) 参考国际协会联合会(Union of International Associations, UIA)网站, <http://www.iwuf.org/>, 访问日期: 2017年8月4日。
- (11) 叶江《试论国际非政府组织参与全球治理的途径》[J],《国际观察》2008年第4期,第16—24页。
- (12) 世界自然基金会,“WWF在联合国气候变化峰会上的立场”, <http://www.wwfchina.org/aboutwwf>, 访问日期: 2017年12月4日。
- (13) 绿色和平,“退出《巴黎协定》将导致美国丧失全球领导力”, <http://www.greenpeace.org.cn/exit-paris-agreement-will-result-in-the-loss-of-global-leadership/>, 访问日期: 2017年12月4日。
- (14) 《气候变化国际合作艰难前行》[N],《人民日报》,2009年12月21日第13版。
- (15) 关于国际关系理论对“权力”的讨论,参见: Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, 5th ed, McGraw-Hill, 1960, chapter 9 “Elements of National Power”; David Baldwin, “Power Analysis in World Politics: New Trends versus Old Traditions”, *World Politics*, Vol.31, No.2, Jan 1979, pp. 161-194; Joseph Nye, “Soft Power”, *Foreign Policy*, 1990, pp.153-171; Stefano Guzzini, “Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis”, *International Organization*, Vol.47, No.3, 1993, pp.443-478; Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics”, *International Organization*, Vol.59, No.1, Winter 2005, pp. 39-75; Brian C. Schmidt, “Competing Realist Conceptions of Power”, *Millennium*, Vol.33, No.3, June 2005, pp.523-549.
- (16) Michele M. Betsill, and Elisabeth Corell, “NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis”, *Global Environmental Politics*, Vol.1, No.4, 2001, pp.165-85.
- (17) Sharon Beder, “Activism versus Negotiation: Strategies for the Environment Movement”, *Social Alternatives*, Vol.10, No.4, 1991, pp.53-56.
- (18) Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol.46, No.1, 1992, pp. 1-35.
- (19) Matthew Paterson, Matthew Hoffmann, Michele Betsill, and Steven Bernstein, “The Micro Foundations of Policy Diffusion toward Complex Global Governance: An Analysis of the Transnational Carbon Emission Trading Network”, *Comparative Political Studies*, Vol.47, No.3, 2014, pp. 420-449.
- (20) 绿色和平“大气PM2.5对中国城市公众健康效应研究”, [http://www.greenpeace.org.cn/pm\\_impact\\_public\\_health/](http://www.greenpeace.org.cn/pm_impact_public_health/), 访问日期: 2017年12月4日。
- (21) “Oxford University Press, Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance”, *George Washington Journal of International Law & Economics*, No.3, 1995, pp.754-756.
- (22) 徐秀军《规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑》[J],《世界经济与政治》2017年第9期,第62页。

作者简介: 于宏源, 上海国际问题研究院比较政治与公共政策所所长, 研究员。(上海 200433)

收稿日期: 2018-01-11

(责任编辑: 程多闻)

---

# CONTENTS

## *Special Section*

### 1 **The Changing Power of Non-State Actors in Global Governance: An Analysis of the NGO in the Field of Environment and Climate** *by Yu Hongyuan*

With growing globalization and interdependence, non-state actors represented by NGOs are emerging as increasingly important players in global governance, especially in global environmental governance. Starting with the concept of NGOs and its development, this paper analyzes the changing power of contemporary NGOs with respect to their participation in global governance. The second part focuses on the sources of NGO legitimacy and how NGOs acquire legitimacy in participating in global governance, and assesses how effective they are in doing so based on three criteria of awareness-raising, information provision, and monitoring. The third part of the article contends that NGOs acquire power in the process of global governance by setting the agenda or setting the rules and norms. This paper argues that in the field of global governance, the power and legitimacy of NGOs are constantly on the rise. Although states are the main actors in global climate governance, it is undeniable that non-state actors such as NGOs are exerting a profound impact on this process.

### 8 **The Political Power of Business Actors in Global Climate Governance** *by Jiang Siyu and Li Junfeng*

Sovereign states have always been the dominant actors in climate governance, and the intergovernmental negotiations under the UNFCCC are the main institutional avenue of climate governance. Nonetheless, this state-centric framework has met with more and more severe challenges given that there is no higher power above the sovereign state. Meanwhile, with the deepening of globalization and the diversification of climate governance issues, non-sovereign stakeholders have been emerging in the arena and exerting positive effects. Among them, business actors which are playing an ever-increasing role have been a crucial force in pushing for the conclusion of the Paris Agreement. This paper focuses on the political influence of business actors in climate governance. It will first elaborate the relationship between business actors and climate change. Then using the multidimensional power resources perspective as the basic analytical framework, it will examine empirical cases to see how business actors can participate in and influence the process of climate politics by utilizing different power resources of their own: instrumental power, structural power, and discursive power.

### 17 **The Networking of Non-state Actors in Global Climate Governance: Models, Drivers and Impact**

*by Li Xinlei*

Although the major institutions of global climate governance are still dominated by nation states, non-state actors have played an increasingly significant role in major climate change conferences and events. During the course their participation, they have gradually developed three networking models: the intra-organizational model, the inter-organizational model, and the trans-organizational model. Especially in the transformation from the “top-down” Kyoto approach to the “bottom-up” Paris approach, the inclusive transnational partnership networks which comprise actors from public sector, private sector and civil society have seen particularly strong growth. There are four important drivers of this trend: the shifting balance of power in the context of globalization, the increasing need for the better governance against the backdrop of “dual governance failure,” the functional strategic complementarity enabled by enhanced inter-subjective cognition, and the political opportunity structure in the Paris model. In post-Paris climate change governance, networks of non-state actors are having a profound impact on the negotiation strategies of the EU, the US and the developing countries: they become one of the indispensable players to deal with Trump’s anti-climate