

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.11.002

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

YU Hongyuan, “Global Climate Change Governance Partnership Network and the NGO’s Role”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 11, 2019, pp.14-25.

全球气候治理伙伴关系网络与 非政府组织的作用

于宏源¹

(1. 上海国际问题研究院, 上海 200233)

摘要: 非政府组织及其全球气候治理伙伴关系网络的兴起,在全球气候治理领域推动形成了一种新的治理模式并充分发挥其影响力、有效遏止了主权国家气候治理的赤字。本文采取多元研究方法,通过论证包括全球科学和知识专业性伙伴关系、全球气候安全政治伙伴关系、全球气候议题公众传播伙伴关系和全球气候经济商业伙伴关系在内的伙伴关系网络,探讨了其应对气候变化的优势与贡献,并发现全球气候治理模式由政府主导正转向多重伙伴关系共同参与的趋势。非政府组织参与建设的全球气候治理伙伴关系网络正积极引领全球气候治理理念构建和方案制定,通过对个人、社会和企业直接施加影响,把全球层面的气候治理理念与方案落实到地方治理中心的实际行动,并不断加强与全社会各种行为体之间的通力合作,为探索 and 发现最优的气候治理解决途径提供支持。通过全球气候治理伙伴关系网络,非政府组织不仅形成了全球气候治理的联动效应,也推动各行为体致力于气候变化领域的人类命运共同体的建设。

关键词: 全球气候变化; 伙伴关系网络; 全球治理; 非政府组织

中图分类号: D912

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2019)11-0014-12

随着全球化的不断发展,各种全球性问题在世界范围内蔓延。不同于传统的国内治理问题,这些新的全球性问题本身具有跨国性和弥散性等新的特点,仅依靠单个国家和传统的国内治理理论已经解决不了这些问题;同时,这些问题由于其弥散性特征,对于整个国际社会和人类发展都会造成影响。具体而言,在全球气候治理领域中“搭便车”现象加上“外部性”这

一属性使得主权国家在控制温室气体排放时犹豫不前。^①仅仅依靠政府加大治理力度已经不能解决,需要全社会各种行为体之间的通力合作,以求找寻到最优的问题解决途径。当前,在全球气候治理领域,保护地球气候系统等议题逐渐形成新的共识,地方、企业 and 非政府组织可以透过国家层面,逐渐介入跨国治理并形成气候变化伙伴关系。面对以主权国家为主体的气候

收稿日期: 2019-01-05; 修订日期: 2019-11-05。

基金项目: 本文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)的阶段性研究成果。

作者简介: 于宏源(1974—),男,山东烟台人,上海国际问题研究院比较政治和公共政策研究所所长,研究员,主要研究方向: 全球治理、资源政治外交。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① [美]保罗·萨缪尔森等著,萧琛等译《经济学》(第十六版),华夏出版社,1999年版,第263页。

治理中出现的集体行动困境,国际非政府组织已然成为国际政治舞台上的重要角色,主要大国越来越重视利用国际非政府组织来为其外交政策服务,直接或间接地达成政府难以实现的目标。^① 本文以非政府组织为主要研究对象,提出非政府组织与中央政府、企业、地方政府和其他主体等构建的全球气候治理伙伴关系网络正在兴起并持续发展,而多种行为体参与的全球气候治理伙伴关系网络进一步提升了非政府组织的治理主体地位,二者互相促进,使得全球气候治理伙伴关系网络的发展势头日益强劲,并推动形成了一种新的全球层面的气候治理模式。

一、全球气候治理伙伴关系与非政府组织

随着全球化进程推进而浮现的全球性问题需要通过全球治理的方式解决。特别是在 2008 年全球金融危机的催化下,寻求全球治理的方式更是成为各国面对跨国问题时的共同举措。由于国家对科技、信息、安全、公共产品提供的垄断正在被打破,企业、城市、非政府组织等主体参与全球治理的门槛不断降低,市场与社会行为体参与并形成了全球治理新的伙伴网络关系^②,上述行为体由于较少受到传统政治自上而下的约束,在全球气候治理中更为灵活高效。在这一新的理论范式之下,全球治理中多元权力中心的崛起使得治理主体开始由传统的主权国家向多治理行为体转变,治理中的伙伴关系网络日益重要。以“气候正义现在就要”(Climate Justice Now,简称 CJN)为例,“气候正义现在就要”是一个全球性的气候正义运动网络和组织联盟,该联盟通过全球各国工人、基层组织和激进左翼的合作,致力于气候、生态和性别正义等活动^③。该伙伴关系网络具有自愿、互利、横向的交往和交流模式等特点。^④ 不仅如此,全球气候治理研究已经开始关注政府、非政府组织、国际组织和其他跨国行为者之间构建的纽带关系网络对全球气候治理的影响,^⑤并发

现非政府组织参与建设的伙伴关系网络对于促进跨国知识信息流动、促进共识、调动跨国资源等具有重要作用。马蒂亚斯·费格斯(Matthias Finger)提出,非政府组织在全球环境与气候治理方面是联结地方与全球的关键点,其在伙伴关系网络建设中可以发挥自身独特的优势。^⑥ 国际环境非政府组织的作用在于将各个地方、部门、国家联系起来,而这种联系是应对气候问题的关键。始于 2013 年的二十国集团非政府组织(C20)会议,是二十国集团峰会(G20)重要配套活动,是全世界非政府组织围绕 G20 峰会主题向各国政府及社会各界提出建议的平台,气候变化问题是其重点工作议题,C20 能够把世界各地的非政府组织以结构化的方式持续聚拢到一起,为全球治理做出重要的独特贡献。针对上述现象,本文认同,在气候治理领域,全球气候治理伙伴关系网络是由非政府组织与中央政府、地方政府、企业、其他行为体共同构建的,也即不同层次行为体连接在一起的广泛网络。^⑦

① 张勇安、刘海丽“国际非政府组织与美国对缅外交——以美国国家民主基金会为中心”,《美国研究》,2014 年第 2 期,第 21-33 页;张晓通、解楠楠“联系权力:欧盟的权力性质及其权力战略”,《欧洲研究》,2016 年第 3 期,第 1-29 页。

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

③ Reitan R and Gibson S., “Climate Change or Social Change? Environmental and Leftist Praxis and Participatory Action Research”, *Globalizations*, Vol.9, No.3, 2012, pp.395-410.

④ Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, 1998, pp.109-110.

⑤ Mariya Y.Omelicheva, “Non-Governmental Organizations in World Politics: The Construction of Global Governance”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 2012, pp. 300-303; R. Falkner, “Global Governance – The Rise of Non-State Actors”, *European Environment Agency*, 2011, http://personal.lse.ac.uk/Falkner/_private/2011_EEAreport_GlobalGovernance.pdf, 访问时间:2018 年 6 月 5 日。

⑥ Princen, Thomas and Finger, Matthias, “Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global”, *International Affairs*, Vol.71, No.2, 1995, pp.617-649.

⑦ Duwe Matthias., “The Climate Action Network: A Glance behind the Curtains of a Transnational NGO Network”, *Review of European Community and International Environmental Law*, Vol.10, No.2, 2001, pp.177-189.

非国家行为体已经成为全球治理中不可或缺的重要一环。最初,学者们一般将非国家行为体分为政府间国际组织和国际非政府组织两类。另一种观点则认为非国家行为体主要包含私营部门的公司行为体和第三部门的非政府组织这两类行为体。^①因此,在全球治理中是否以政府间协议为建立基础是区分政府间组织与非政府组织的关键。1996年联合国经社理事会通过了1996/31号决议,对国际非政府组织进行了重新界定,即只要该组织从事一些跨越国界的活动,就具有国际性,而不管其组织结构、成员和经费来源是否具有国际性。该决议将认定范围扩大至在各国和各地区活动的非政府组织,且允许这一类组织按照一定程序规定,以独立的名义在经社理事会中发表意见。^②有学者提出“非政府组织、非营利部门、第三部门、民间组织”等提法和概念存在交叉重叠,在内涵上存在大量相同的要素,^③本文主要根据联合国经社理事会和联合国气候变化大会相关文件的概念,用非政府组织概念来分析全球气候治理伙伴关系网络日益强势,并且参考一些研究案例^④进行阐述。

关于非政府组织参与全球气候治理和环境治理方面的著作颇丰。^⑤对其研究可以追溯到1972年联合国人类环境会议^⑥;2015年“2030年可持续发展议程”提出要把各国政府、私营部门、非政府组织、联合国系统和其他各方召集在一起,推动非政府组织和慈善组织在执行新议程方面发挥作用;同年通过的联合国气候变化《巴黎协定》更是强化了非政府组织参与气候行动的可行性^⑦。2016年联合国马拉喀什气候变化大会建立了《马拉喀什全球气候行动伙伴关系》(Marrakech Partnership for Global Climate Action)^⑧;《联合国气候变化框架公约》2017年波恩气候谈判会议FCCC/SBI/2017/INF.3等文件^⑨多次强调非政府组织等非缔约国利益攸关方^⑩(nonparty stakeholder)在全球气候谈判中的作用;2017年波恩气候大会由斐济担任轮值主席国,将“塔拉诺阿对话”机制(Talanoa Dialogue)引入气候谈判中来,为地方政府、企业、非政府组织等参与气候谈判做出新的政治协商机制安排。

本文通过案例研究梳理,提出《巴黎协定》为全球应对气候变化确立了自下而上的治理路径,有助于增强非政府组织参与气候治理的动力,而后续的巴黎进程更适用于建立以全球气候治理伙伴关系网络为代表的治理模式。在这一模式下,主权国家之外的施动者还包括企业、地方

① Richard A. Higgott, Geoffrey R.D. Underhill and Andreas Bieler, Introduction “Globalization and Non-State Actors”, *Non-State Actors and Authority in the Global System*, London: Routledge, 2000, pp.89-90.

② ECOSOC “Resolution 1996/31: Consultative Relationship between the United Nations and Non-Governmental Organizations”, Part 1, “Principles to Be Applied in the Establishment of Consultative Relations”, http://www.un.org/esa/coordination/ngo/Resolution_1996_31/, 访问时间:2019年11月5日。

③ 徐彤武等《美国公民社会的治理——美国非营利组织研究》,中国社会科学出版社,2013年,第4页。

④ 本文的研究案例包括气候行动网络(Climate Action Network)、绿色和平组织、气候正义现在就要(Climate Justice Now)、国际自然保护联盟(IUCN)、可持续能源商业委员会、负责任大气政策联盟、节能联盟等。

⑤ See Albin, Cecilia, “Can NGOs Enhance Effectiveness of International Negotiation?” *International Negotiation*, Vol.4, No.3, 1999, pp.371-387; Andonova, L.B., Betsill, M.M., and Bulkeley, H., “Transnational Climate Governance”, *Global Environmental Politics*, Vol.9, No.2, 2009, pp.52-73; Michele M. Betsill, Kathryn Hochstetler, *Dimitris Stevis: Palgrave Advances in International Environmental Politics*, London: Palgrave Macmillan, 2006, pp.172-202; Biermann, F., Betsill, M., Gupta, J., et al., “Earth System Governance: A Research Framework”, *International Environmental Agreements*, Vol.10, No.4, 2010, pp.277-298.

⑥ 1972年联合国人类环境会议已经有不少非政府组织参与,到1992年里约联合国环境与发展会议时,非政府组织数量攀升到1400多个,2002年约翰内斯堡可持续发展世界峰会上已经有3200多个非政府组织参与。

⑦ 联合国气候变化巴黎大会《巴黎协定》规定“任何在本协定所涉事项上具备资格的团体或机构,无论是国家或国际的、政府的或非政府的,经通知秘书处其愿意派代表作为观察员出席作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议的某届会议,均可予以接纳,除非出席的缔约方至少三分之一反对。观察员的接纳和参加应遵循本条第5款所指的议事规则。”《巴黎协定》联合国官网, <https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/FCCC-CP-2015-L.9-Rev.1.shtml>, 访问时间:2016年11月1日。

⑧ The United Nations “About the Sustainable Development Goals” 2015年12月3日, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>, 访问时间:2019年11月5日。

⑨ See Parties and Non-party Stakeholders, “United Nations Climate Change”, August 8, 2019, <https://unfccc.int/process#:d706f8de-000a-463f-a74f-18af14cf2ad5:d52e00dd-8d63-4e7b-b2e9-a2a5d5c3decb>, 访问时间:2019年11月1日。

⑩ 该表述为2016年联合国气候大会后对于地方、企业、非政府组织等参与全球气候谈判的特定主体概念。

政府和非政府组织等,他们不仅在议程设定、透明度、监督执行和代表利益攸关方等方面具有不可替代的作用,而且还具有擅长短期本土化项目管理^①等优势。

面对逆全球化的潮流,非政府组织也在弥补西方大国气候贡献缺位的短板。^②美国总统特朗普宣布退出《巴黎协定》后,美国在全球气候变化大会上就分裂成两方阵营:一方是美国国务院等派出的谈判代表团,这支谈判代表团从 2017 年开始变得低调起来,而活动也以宣传化石能源为主;另一方则是由美国州一级官员带队,汇集了特朗普在气候变化方面的反对者即“我们还在”(We Are Still In)^③团体。而在这两者之间,还游走着一支人数众多的美国“气候侨民”队伍。^④在 2017 年联合国德国波恩气候大会(COP23)和 2018 年联合国波兰卡托维兹气候大会(COP24)上,全球气候治理伙伴关系网络为顺利实施《巴黎协定》与评估气候进展作出了重要贡献。2018 年 9 月,全球气候行动峰会(GCAS)在美国加州旧金山召开,这场主要面对“非国家层面行动者”的气候大会,为关注气候变化的非政府组织提供了发声的平台,进一步推动各国做出更广泛的承诺与加速行动,并促进非政府组织落实《巴黎协定》^⑤。

从国际谈判的角度,自 1990 年联合国正式启动国际气候谈判进程以来的 20 多年间,减缓气候变化的国际合作已形成以联合国为平台、主权国家为中心的治理模式。首先,非政府组织参与气候谈判的过程以气候保护为导向,从全球利益的角度出发参与整个谈判进程。随着联合国气候变化《巴黎协定》逐渐进入实施阶段,非政府组织在全球气候变化谈判、互动和治理进程中的重要性不断上升。其次,气候变化谈判的国际法是以“公约+议定书+附件”的法律范式,依托不断的国际谈判逐步完善。这一进程多呈现出软法治理的特性,即气候变化治理具备向全球不同层次行为体扩张的趋势,以主权国家为主体的联合国体系、世界贸易组织及各国政府的活动是全球治理的核心因素,并通过“更广泛地接触决策论坛”以及利用伙伴关系,将非国家行为者纳入全

球气候变化和环境治理系统中。最后,在许多国家(包括发达国家)非政府组织在当地政府的主导下为国家政策制定以及国际协商或谈判提供科学依据,从而参与国家政策规章的起草,并且作为技术顾问参与政府谈判。在许多发展中国家,非政府组织还是环境发展项目的关键实践者。可见,在气候变化问题的治理过程中正在形成一种新的全球治理模式。

在联合国 2030 年可持续发展议程环境目标的确立过程中,重要的学术团体等非政府组织扮演了重要的参与、引领角色。联合国 2030 年可持续发展议程的 17 个可持续发展目标,旨在改善经济、环境和社会。由于目标众多,目标之间的关系复杂,社会方面的可持续发展目标与环境方面的可持续发展目标难以兼得。^⑥如何协调环境目标与社会目标的关系也成为全球气候治理的重要

^① 例如首席执行官气候领袖联盟的代表是来自不同行业和地区的商业领袖,他们利用自己的地位和影响力推动变革,其优先领域包括执行金融稳定委员会关于与气候有关的财务披露的建议,建立对有效的碳市场的支持,以及能源、流动和农业价值链的变革。Shivani Singh, “Agencies, States Must Fight Climate Change Together”, *Hindustan Times*, December 17, 2018, <https://www.hindustantimes.com/delhi-news/only-together-can-we-fight-climate-change/story-77PwcqpSVLJnnMaUW0mucJ.html>, 访问时间:2019 年 11 月 5 日。

^② 李昕蕾“美国非国家行为体参与全球气候治理的多维影响力分析”,《太平洋学报》2019 年第 6 期,第 73-90 页。

^③ 自 2017 年 6 月以来,来自美国市政厅、州府、董事会和大学校园的 3 600 多名领导人签署了“我们仍在宣言”。这些领导人代表着 1.55 亿美国人和 9 万亿美元的美国经济,还有数百人签署了类似的宣言,以支持气候行动。它跨越了 50 个州的红色和蓝色区域,它的签字国展示了美国对履行《巴黎协定》承诺以及美国对该协议贡献的持久承诺。如通过美国可持续发展工商理事会(ASBC)、彭博慈善基金会(Bloomberg Philanthropies)、美国进步中心(CAP)、C40 城市气候领导联盟等来组织和协调行动的。其签署行为体已经超越美国两党界限,涵盖了美国 50 个州的超过 1.3 亿美国人(占总量 40%)和 8.5 万亿美元的经济份额(占总量 45%)。America's Pledge, “Phase I Report States, Cities, and Businesses in the United States Are Stepping Up on Climate Action”, November 2017, <https://www.americaspledgeonclimate.com/>, 访问时间:2018 年 7 月 6 日。

^④ 在特朗普当选后,许多奥巴马时代的美国国务院从事气候变化谈判的相关人士选择离职,并进入了华盛顿的各家智库和环保组织,期望能保护《巴黎协定》的胜利果实。

^⑤ See Global Climate Action Summit, <http://globalclimateactionsummit.org/faq/>, 访问时间:2019 年 5 月 6 日。

^⑥ Scherer L, Behrens P, de Koning A et al., “Trade-offs between Social and Environmental Sustainable Development Goals”, *Environmental Science and Policy*, Vol.90, 2018, pp.65-72.

议题。非国家参与者和地方政府可以帮助各国政府实现气候目标的事实已得到诸多科学论证。可持续发展目标的落实需要关注跨行为主体的整合,特别是政府、企业、非政府组织。^① 智库是非政府组织的重要类型,科学智库与政策制定者已经建立了“气候—政策”互动关系。随着全球气候政策越来越专注于可行性和实质性,科学智库推动全球气候治理的参与度也在不断提升。

二、非政府组织参与建设的全球气候治理伙伴关系网络

在全球气候治理进程中,面对主权国家在气候治理中出现的集体行动困境,相关非政府组织及其伙伴关系网络兴起并持续发展,此类关系网络提升了全球气候治理的代表性、权威性和广泛性,并呈现出不同类型的全球气候治理伙伴关系网络。全球气候变化问题影响广泛,1992年《联合国气候变化框架公约》指出,“地球气候变化及其不利影响是人类共同关心的问题……各国应尽可能地采取最广泛的合作,并参与有效和适当的国际应对行动。”^② 因此,气候变化首先是一个科学问题,与人类在地球气候变化的共享知识密切相关;其次是一个安全政治问题,需要推动国际合作解决人类面临的共同安全;再次还是公众议题,需要与大众传播紧密结合,提升全球的气候变化意识;最后作为一种经济议题,需要与经济相结合,推进低碳绿色等新型的经济模式普及化。本文从上述四个维度出发,对其进行分类。

2.1 全球科学和知识的专业性伙伴关系网络

非政府组织的影响力来源于其所掌握的科学知识和专业知识。全球气候治理日益复杂,涉及自然科学、国际法、国际关系和世界经济等方面,处理气候问题的核心在于科学和知识的掌握和运用。首先国际公信力不断提升的非政府组织沟通了全球范围内的气候行动者,不同气候行动者之间的科学知识共享是全球治理深入的重要保障。非政府组织侧重于相互间气候

变化知识分享。以遏制气候变化的全球气候行动网络(Climate Action Network)为例,其建立的跨国倡议网络联结了全球200多个非政府组织,覆盖包括欧洲、北美洲、拉丁美洲、南亚、东南亚、中东、非洲在内的七个地区,并设立了相应的全球协调办事机构,以便促进信息的互换和协调。全球网络覆盖下有效沟通的各个气候组织无疑已成为在气候治理进程中不可忽视的重要力量。其次非政府组织一般以专家学者为主要组成部分,善于进行科学研究和学术交流等,可以长期聚焦于气候问题并提出集体解决方案,比政府部门更快地适应不断变化的谈判形势。从气候科学角度来看,气候变化领域科学智库网络分布广泛、成员众多,如“忧思科学家联盟”由全球10万多名科学家组成。此外,科学智库对于气候变化的立场基本相同,强调气候问题的全球性和紧迫性、受害群体间的不平等性以及参与治理的公平性。他们还将气候变化视为一项综合性的议题,强调气候问题与经贸、健康、人权等问题间的互动关系。再次非政府组织正在积极通过自身行动贯彻各自的治理目标和治理理念,这一过程正逐步改变以主权国家为单一行为主体的权力政治进程,为全球气候治理注入新的动能。相关智库联盟还服务于非公共部门,且鼓励企业、大学等非营利组织脱离化石燃料公司,这有利于加快清洁能源的进步。最后气候变化非政府组织依托其专业性和技术性优势不断影响着环境气候谈判,产出了一系列具有公信力的研究成果,并通过这些成果影响治理政策的制定,直接或间接地影响气候谈判进程,有效地弥补了主权国家的治理赤字。

2.2 全球气候安全的政治伙伴关系网络

气候变化的全球性危机日益突出,非政府组织参与气候治理的政治功能不仅体现于谈判

^① Stafford-Smith M, Griggs D, Gaffney O, et al., “Integration: The Key to Implementing the Sustainable Development Goals”, *Sustainability Science*, Vol.12, No.6, 2016, pp.911-919.

^② 《联合国气候变化框架公约》,中国人大网,1992年11月7日, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/wxzl/gongbao/1992-11/07/content_1479262.htm, 访问时间:2019年11月2日。

过程,也贯穿于政治结果的落实阶段,而传统以主权国家为中心的治理体系不仅面临技术、资金困境,同时也面临南北国家之间的政治博弈。首先,非政府组织参加气候谈判议程,以中间人的身份缓和了南北国家之间的谈判对峙,有利于形成全球性的气候治理政治共识。其次,非政府组织大多来自民间社会,通过国家气候政治谈判成果在国内落实可以扩大气候变化合作的规模并增强国际气候治理制度的影响力度,能更好地适应全球性气候挑战。再次,非政府组织在各自的领域内积极影响着政府的政策和行为,其努力能够有效降低政府间合作成本,高效传递信息并实施有力的监督,从而提升全球环境与气候治理的效度与力度。每年联合国气候大会期间,全球气候行动网络(CAN)等非政府组织与主席国开展对话,通过组成缔约方大会的“主席之友”,直接向大会主席提出关于谈判成果文件的建议,以此影响联合国气候谈判进程。2017年波恩气候大会以来,2015年《巴黎协定》中的“塔拉诺阿对话”机制被引入气候谈判中来,成为为全球气候谈判树立共同愿景、推进各国做出新的政治协商的对话机制。塔拉诺阿对话被认为是全球气候安全共同愿景性伙伴关系的重要体现和机制创新,反映了《巴黎协定》求同存异、解决问题的精神。其强调促进性、互相学习借鉴,从而最大程度避免了国际谈判中的利益冲突和讨价还价,让各方在“戒心”更小的环境下参与多边进程。^① 2018年德国波恩联合国气候谈判会议进行了第一次塔拉诺阿对话,来自70个国家的150名与会者,包括国际谈判代表、非政府组织代表等,会议旨在落实《巴黎协定》推进自下而上的“全球气候治理”承诺。2019年联合国卡托维兹气候变化大会强调,要通过“塔拉诺阿促进性对话”促进各国在2020年前提高气候目标和行动力度,弥合目前的排放差距,加速和增强2020年前的气候行动。^② 另外,非政府组织不断参与气候政治行动与气候安全建设密切相关。除了通过“塔拉诺阿对话”机制参与气候政治行动,有相关科学家组织、智库参与的2018年联合国政府间气候变

化专门委员会(IPCC)的《IPCC全球升温1.5℃特别报告》,是近年来国际社会对气候变化现状、影响、应对最为全面的报告,也是对《巴黎协定》中1.5℃愿景最为权威的评估,与国际机构的合作显示出非政府组织参与气候治理政治积极性较高。IPCC联合主席黛布拉·罗伯茨(Debra Roberts)称之为,“科学界迄今在气候变化问题上发出的最强音”^③,该报告也得到了各国政府、企业、个人和环保组织较为普遍的支持,国际非政府组织也长期支持1.5℃目标减排情景,这是全球气候安全共同愿景性伙伴关系的重要体现,只有致力于日益团结协作的全球气候安全共同愿景性伙伴关系,并不断将愿景付诸行动,全球气候安全的目标才能更好地实现。全球气候安全共同愿景性伙伴关系也契合当代全球治理深刻的现实与人类命运共同体的时代理念,符合加强全球气候安全领域需求的伙伴关系,是气候治理和人类环境安全利益的新要求,也是气候治理继往开来的新举措。根据笔者对在华56个相关气候变化领域非政府组织进行的问卷,在问卷中调查“给应对气候变化安全和非政府组织的关联度进行打分”一项时,分别有39.29%和32.14%的社会组织对于自身与应对气候变化安全关联度打到4分和5分,总和超过71%,大部分组织都认为有较强关联度^④。

① 公欣,“《巴黎协定》准则‘浮出水面’新一轮气候谈判重在‘沟通促进’”,《中国经济导报》网络版,2018年5月10日,http://www.ceh.com.cn/epaper/uniflows/html/2018/05/10/10/10_44.htm,访问时间:2019年11月5日。

② “大卫·瓦斯科、亚明·达戈波特、乔·特怀特:卡托维兹气候大会三大看点”,世界资源研究所新闻网,2018年12月3日,http://www.wri.org.cn/3_Issues_to_Watch_at_the_COP24_Climate_Summit,访问时间:2019年11月5日。

③ Dana Nuccitelli, “There’s One Key Takeaway from Last Week’s IPCC Report”, Go Green SOCCSKSARGEN, October 15, 2018, https://blog.gogreenr12.org/theres-one-key-takeaway-from-last-weeks-ipcc-report/, 访问时间:2019年11月5日。

④ 根据上海国际问题研究院课题组2018年进行的“气候变化和非政府组织”问卷调查,为了解非政府组织与气候变化谈判的关联,上海国际问题研究院于宏源设置了“非政府组织与气候治理”的调查问卷对相关非政府组织进行了调查。问卷整体包含两个部分,第一部分为“如何看待气候变化和非政府组织的关联”,第二部分为“如何看待中国社会组织参与气候变化问题”。从两个部分共计24个问题考察了56个在华非政府组织对待气候变化的态度以及参与程度等现有情况。

表 1 在华 56 个相关气候变化领域非政府组织问卷

选项	比例
非常赞同	58.93%
赞同	39.29%
不太赞同	1.78%
不赞同	0%
不知道	0%

资料来源: 笔者自制。

2.3 全球气候议题的公众传播伙伴关系网络

非政府组织的第三个影响力来源在于与大众媒体之间的紧密关系。通过与媒体形成的交流网络,非政府组织能通过发布各种与全球环境和气候变化紧密相关的信息、开展增加公共意识或改变公众认知的运动,来高效动员大众意见。首先,非政府组织通过与大众媒体构建全球联系网络获得了在气候与环境治理领域的巨大影响力。以国际自然保护联盟(IUCN)为例,作为目前世界上最大、最重要的世界性保护联盟,国际自然保护联盟在全球分布了超过 60 个办事处和 1 000 余名专业员工,并有来自公共领域、非政府组织和私人部门的超过 1 000 个政府和非政府组织会员,以及来自 160 多个国家超过 11 000 名志愿科学家的团队。通过构建与政府及非政府机构的合作网络,国际自然保护联盟致力于寻找解决当前环境与发展迫切问题的实用解决方式,并成为少数几个在全球气候治理领域拥有重要影响力的国际组织。可见非政府组织凭借自身强大的号召力和日益成熟的网络构建,能够联结世界各地的气候保护者。其次,非政府组织通过大众媒体的跨领域信息传播扩大了全球气候与环境信息的影响范围。以“体育促进气候行动框架”项目为例,2019 年联合国气候变化框架公约(UNFCCC)秘书处与相关国际体育方面的非政府组织合作开展“体育促进气候行动框架”,旨在规范体育界气候行动轨迹并推动宣传工作,扩展气候行动影响力^①。在非政府组织的运作下,通过跨界传播,

气候变化信息的受众已不仅仅局限于对环境领域感兴趣的环保者。最后,非政府组织以密集化的公众活动与大众媒体曝光提高了公众对于气候变化和环境保护的认知。以中国气候变化信息传播为例,中国民间气候变化行动网络(CCAN)在全国范围内开展低碳日活动,活动主题涉及垃圾分类、废物回收、高校节能、低碳乡村等,有助于提高中国气候变化环境意识。同时绿色和平每年都会从位于 34 个国家或地区的办公室中抽调来自重要国家或地区的员工组成场内谈判代表团,通过会议和宣传来影响媒体和公众。如在 2015 年巴黎气候谈判大会期间,绿色和平在全球范围共派出来自中、美、德、英、俄、印度、巴西、印尼、菲律宾及欧洲、非洲、中东等 22 个国家和地区的 80 多名工作人员组织气候变化公众活动和会议,同时绿色国际法国办公室组织 400 多名志愿者做巴黎大会期间的绿色和平活动支持。综上所述,非政府组织的第三个影响力来源在于与大众媒体之间的紧密关系。非政府组织通过构建全球联系网络为信息的交流与传播构建了便捷的渠道。以此为基础,非政府组织通过这些途径高效动员了大众意见,在世界气候与环境治理进程中发挥了积极作用。

2.4 全球气候经济的商业伙伴关系网络

气候变化给全球私营部门带来相当大的风险,主要包括转向低碳经济过程可能存在的风险以及气候变化对资产、供应链造成的实际损害。^②而非政府组织、个人和企业等直接网络性伙伴关系可以在监督私营部门降低排放的同时,为私营部门防范向低碳经济转型过程中可能遭遇的风险、应对气候变化对资产或供应链造成的损失方面提供支持。一方面,非政府组织尝试影响大企业的环境治理行为,监督企业

^① “‘体育促进气候行动框架’出台”,中国网,2018 年 12 月 13 日, <http://finance.china.com.cn/roll/20181213/4837227.shtml>, 访问时间:2019 年 10 月 28 日。

^② Goldstein A, Turner W R, Gladstone J, et al., “The Private Sector’s Climate Change Risk and Adaptation Blind Spots”, *Nature Climate Change*, Vol.9, No.1, 2018, pp.18-25.

环保行为,促进低碳经济发展中的公共、私营部门合作。^①例如,可持续能源商业委员会、负责任大气政策联盟、节能联盟、可持续能源欧洲商业委员会、欧洲气候基金会、欧洲地区能源与环境机构、非洲开发银行集团、国际商会、世界可持续发展工商理事会以及日本电气事业联合会等组织积极协调各大型企业,为企业与公共部门的合作提供帮助,并监督企业降低排放^②。另一方面,非政府组织、个人和企业等直接网络性伙伴关系也在通过自身的专业性为私营部门提供风险更低、效益更高的低碳经济发展方式。如可持续能源商业委员会(BCSE),是1992年由美国来自能源效率、天然气、可再生能源板块的商业领袖创立的企业及商会联盟,在性质上属于非营利组织。它希望为美国的决策者提供指引,为国家及美国经济寻找清洁、可负担且可依赖的能源措施,寻找基于市场的减排方法,提高能源安全和经济效率。同时,非政府组织、个人和企业等直接网络性伙伴关系也在利用自身的影响力,从规则设置、争端处理、政策倡导等方面,使相关规范、政策制定过程中私营部门利益得到关注,从而减轻在应对向低碳经济转型过程中私营部门面临气候变化带来的损失与所承受的压力。例如,国际商会作为商业非政府组织,其成员包括100多个国家的企业。国际商会代表全球商业的声音,通过规则设置、争端处理、政策倡导三个主要活动,寻求在各种主要的政府间谈判与对话中扮演积极有为的角色。国际商会对于气候环境的基本立场更多以关注商业决策者和促进政府所制定的商业环境政策为基点,因此其在减轻私营部门应对向低碳经济转型过程中出现的风险与气候变化带来的损失所承受的压力,促进企业推进全球气候治理的过程中发挥重要作用。

三、全球气候治理伙伴关系网络的走向

如上所述,在全球气候治理的进程中,非政

府组织作为重要的治理参与方,发挥着日益重要的伙伴作用。在本文中,笔者将非政府组织在全球气候治理进程中扮演的角色类型总结如下:全球科学和知识的专业性伙伴关系网络、全球气候安全的政治伙伴关系网络、全球气候议题的公众传播伙伴关系网络以及全球气候经济的商业伙伴关系网络等。透过这四种不同的伙伴关系模式,可以看到非政府组织在全球气候治理进程中扮演的角色越加重要,这对于考察全球气候变化问题的治理生态具有重要意义。由于各国之间的权力变迁和利益计算,国家层面的气候谈判进展变得更加缓慢。因此,在社会和市场层面的全球气候治理伙伴关系网络渐次发展,非政府组织在推进主要大国应对全球治理的同时,也在推动着“从财富到权力”、“从低级政治到高级政治”、“从规范到权力”的外交模式转换。自下而上的全球治理创新不断为应对气候变化提供新的治理理念、方案与治理机制。

3.1 全球气候治理伙伴关系网络对社会和企业的直接影响

除了直接针对政府政策过程的行动之外,非政府组织还超越了政府中心主义范式,转而对社会和企业直接施加影响。一方面,非政府组织通过信息挖掘的方式向公众展示了问题的严重性,从而提高公众的认识,加强其对问题的敏感性。有研究显示,环境非政府组织在此领域获得了巨大的成功,例如,使美国民众对环保重要性的认识有了大幅提高。^③另一方面,非政府组织成功地找到了与企业界良性互动的方式。非政府组织能够通过培养新利益联盟、提供新解决方案等方式,促使企业转向非政府组

^① Hsu A, Höhne N, Kuramochi T, et al., "A Research Roadmap for Quantifying Non-state and Subnational Climate Mitigation Action", *Nature Climate Change*, Vol.9, No.1, 2019, p.11.

^② See "India Insists on Draft Agreement for Pre-2020 Climate Actions at Bonn", *DownToEarth*, August 17, 2015, <http://www.downtoearth.org.in/news/india-insists-on-draft-agreement-for-pre2020-climate-actions-at-bonn-50092>; <http://cseindia.org/content/nil-agarwal-dialogue-2015>, 访问日期:2017年7月19日。

^③ Paul Wapner, "Politics Beyond the State Environmental Activism and World Civic Politics", *World Politics*, Vol. 47, No. 3, 1995, pp.311-340.

织所主张的发展路径,以减少损失或获得新收益。同时,非政府组织也能通过组织研讨、游说、能力建设等方式改变企业的认知,^①例如,许多环境保护类非政府组织成功使一些大型零售商相信,对供货商采取更高的环保标准将对企业形象产生重要的积极影响。^②此外,低碳生活(low carbon living)是关系到人类未来和气候治理的战略选择,人们对自己的生活方式或消费习惯进行简单易行的改变,可以起到减少全球温室气体排放的长期作用。全球气候治理伙伴关系是低碳生活重要倡导者、推动者,是直接推动个人层面进行低碳生活的重要贡献者。自2017年波恩气候变化大会以来,企业、非政府组织和联合国机构等沟通合作,在联合国气候大会上逐渐推出了“海洋伙伴关系”(Ocean Pathway Partnership)、“全球低碳企业联盟”(Below50)、“生态出行联盟”(EcoMobility Alliance)、“改变城市出行倡议”(Transforming Urban Mobility Initiative)等,结合低碳经济和低碳社会建设,共同推进了全球气候治理。

通过非政府组织和企业合作,全球气候治理伙伴关系网络可以通过低碳能源创新与长期绿色投资两种方式为气候治理提供解决之道。目前不少企业都已加入2014年在纽约联合国气候变化峰会上通过的《气候行动议程》,通过将各国政府、工商界和非政府组织召集起来,该会议成为共同启动促进气候行动的新举措。此外,全球时尚界共43家主要品牌、零售商、供应商组织等签署《时尚业气候行动宪章》。^③随着人们对环境问题和气候问题日益敏感和关切,2018年1月17日,世界经济论坛(World Economic Forum)发布的《2018年全球风险报告》(Global Risks Report 2018)指出,全球风险也进一步加剧,其中环境风险居首位,报告从发生概率和潜在影响两个维度对30项全球风险进行排名,指出全球面临的环境风险正在逐年递增,环境问题成为受访专家的最大担忧。与环境有关的5项风险因素在两个维度的排名中均十分靠前,这些因素包括极端气候的增加和温度上升,生物多样性加速恶化和生态系统崩

溃,大气、土壤和水污染,气候变化减缓以及适应措施的失败,其中,极端天气被视为最大风险。^④

3.2 全球气候治理伙伴关系网络与地方气候治理实践相结合

全球气候变化以其特有的紧迫性和影响长远性成了全球治理其中的一个重大议题,全球气候变化治理不仅需要理论框架支撑并且其迫切需要实践支持。基于对气候治理在全球层次的考量,目前网络化的治理模式成为气候治理的优先选项。面对全球性气候问题,全球治理成为一种不可避免的趋势,但是全球治理不应当仅仅停留于各国政府之间的合作,而应该是在不同的社会行为体间互动,只有通过这种方式全球治理才能找到得以解决问题的最佳途径。一方面气候变化议题需要非政府组织的广泛合作。不同于主权国家之间自上而下的单项治理结构^⑤,非政府组织具有能够联结包括企业、个人在内各个治理主体的特点,因此非政府组织能够有效为不同的行为体提供理想的互动平台,这一多层次的网络化特性使非政府组织的重要性凸显。另一方面,作为气候治理中一种特殊形式的集体行为体,气候变化议题也需要城市行为体的广泛合作,否则一个地区的减排成果也会因为其他地区的不作为而被抵消。因此,包括城市在内的行为主体参与全球气候

^① Van der Ven H., "Socializing the C-suite: Why Some Big-box Retailers Are 'Greener' than Others", *Business and Politics*, Vol. 16, No.1, 2014, pp.31-63.

^② 同^①。

^③ 公司可通过承诺在自身运营和供应链中实现脱碳为解决办法做出贡献。可通过以下方式实现:提升能源效率;减少产品、服务和工艺的碳足迹;设定符合气候科学的减排目标;扩大在发展创新和包容的低碳、气候智能型产品和服务领域的投资规模;准备适应气候变化,并在公司运营、供应链及其开展业务的社区中建设复原能力。

^④ "Global Risks Report 2018", http://120.52.51.13/www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf, 访问时间:2019年7月15日。

^⑤ 关于自下而上模式的总结详见李慧明“《巴黎协定》与全球气候治理体系的转型”,《国际展望》2016年第2期,第4-5页;谷德近“共同但有区别责任的重塑——京都模式的困境与蒙特利尔模式的回归”,《中国地质大学学报》(社会科学版),2011年第6期,第8-17页。

治理势在必行。当前环境治理演变的一个独特特征是行为体多元化,结果形成了横跨全球的知识网络和行动网络,并且与当地多层次的行动联合体相联系。这些多元行为体适应于特定地方的政治气氛和生态圈,被命名为全球市民社会,并越来越作为处理全球环境问题的核心。《巴黎协定》同样强调经由社会、私营部门、金融机构、城市和其他次国家级主管部门共同努力以处理和应对气候变化。因此将投资者、企业、城市、非政府组织和地区合作的各种组织聚集在一起的多方利益相关者平台才能有助于实现全球气候行动的更大雄心。

3.3 非政府组织继续积极引领全球气候治理伙伴关系网络

全球气候治理伙伴关系网络内容丰富,除了以上个人、企业和地方社会受到较大影响外,非政府组织作为重要的参与者,其本身也将继续发挥引领作用。环境智库作为非政府组织重要代表,将为非政府组织继续增添专业优势,在气候治理理念和方案上不断完善;立足于公众传播伙伴关系以及新媒体时代的大环境中,非政府组织也将继续发挥其在宣传和号召等方面的积极优势。

(1) 非政府组织在全球气候治理理念和方案上积极引领

全球环境问题成为人类的共同关切,全球环境治理在全球治理中成为优先议程。日益严重和广泛的全球性问题(如气候变化),严重威胁人类安全利益,以经济、环境和社会三个支柱组成的联合国 2030 年可持续发展目标对环境安全提出了更高的要求。环境智库等非政府组织在全球环境治理进程中扮演具有独特性、主动性和创造性的角色,是影响政府决策的重要力量,是全球环境话语体系的重要组成部分,是全球环境治理进程中的重要角色。^①

目前全球智库处于新的增长阶段,全球各类智库数量步入 21 世纪以来不断上升。根据美国宾夕法尼亚大学编写的最具权威性的全球智库排名报告——《全球智库报告 2018》(2018

Global Go To Think Tank Index Report),下表显示了自 2008 年开始连续 11 年内全球总共 95 家环境智库中排名前十的智库排名表。^②

表 2 2018 年顶尖环境智库全球排名

排名	名称	总部所在国
1	波茨坦气候影响研究所 (Potsdam Institute for Climate Impact Research)	德国
2	斯德哥尔摩环境研究所 (Stockholm Environment Institute)	瑞典
3	世界资源研究所 (World Resources Institute)	美国
4	气候与能源解决方案中心 (Center for Climate and Energy Solutions)	美国
5	第三代环保主义组织 (Third Generation Environmentalism)	英国
6	世界观察研究所 (Worldwatch Institute)	美国
7	生态研究所 (Ecologic Institute)	德国
8	未来资源研究所 (Resources for the Future)	美国
9	伍珀塔尔气候、环境、能源研究所 (Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy)	德国
10	布鲁金斯学会 (Brookings Institution)	美国

资料来源: McGann, James G., "Global Go to Think Tank Index Report (2018)", Penn Libraries, May 24, 2011, https://repository.upenn.edu/think_tanks/, 访问时间: 2019 年 11 月 5 日。

环境智库作为非政府组织的一种类型,长期为应对全球气候变化提供科学支撑。在全球气候变化的国际谈判中,谁掌握了科学数据、学术研究等,谁就掌握了谈判的主动权。环境智库的发展起源于现实的环境问题,在气候治理进程中发挥了知识传播、理念倡导、政策推动和行动创新等多重功能。科学和知识是全球气候治理的重要组成部分,学科间的差异化和文献

^① See Matthew Paterson, David Humphreys, Lloyd Pettiford, "Conceptualizing Global Environmental Governance: From Interstate Regimes to Counter-Hegemonic Struggles", *Global Environmental Politics*, Vol.3, No.2, 2003, pp.43-49.

^② McGann, James G., "Global Go to Think Tank Index Report (2018)", Penn Libraries, May 24, 2011, https://repository.upenn.edu/think_tanks/, 访问时间: 2019 年 11 月 5 日。

数量日益庞大是气候治理日益难以形成共识的原因,而科学性组织作为“认知权威”(Epistemic Authority)具有以科学共识推动环境治理进程的作用,其基于科学和数据支持的全球气候评估和谈判更具有说服力和可信度。2017年波恩气候大会上,非政府组织(特别是环境智库)普遍不同意特朗普政府对《巴黎协定》的看法,在全球气候谈判进程中带头呼吁各国提高气候变化的目标,由这些包括环境智库在内的非政府组织组成的全球气候伙伴网络在推动这项议程的进程中成了决定性力量^①。

(2) 新媒体时代下非政府组织的积极引领

全球气候治理伙伴关系网络在新媒体时代展现出更强的国际影响力。科学技术的不断变革使媒体传播发生深刻的革命,以互联网等新兴媒体为代表的新的传播方式,使气候治理伙伴关系网络展现出强大的国际影响力。非政府组织善于利用新兴平台宣传其科研成果和智库影响力;善于就热点环境问题在全球性媒体发声,抢夺国际话语权和议程设定权;善于利用全球治理规则,服务其自身发展和环境治理事业的进步,也显示出其日益强大的国际影响力、感召力和塑造力。此外,非政府组织利用自身的公益性、专业性、非营利性、群众性等特点和优势,为气候行动在资金、信息和技术方面提供支持;制造话题和有利语境,提升社会各界对气候变化的关注,号召共同行动;利用自身影响力和舆论压力从不同角度出发推动了气候谈判的进程,对气候行动进行监督。此外,还从不同方面发表专业性评论,提供专业性信息,是全球气候变化意识的宣传者、全球气候治理信息的提供者、全球气候保护行动的监督者。全球气候变化伙伴关系从自下而上的角度推动社会、企业、智库、政府等相互沟通,并增加互信,从而有利于共同寻找一个平衡所有国家责任的普遍公平的有效方案。全球气候治理伙伴关系网络的参与有利于对气候和环境治理问题进行全面系统的认识,更加有效地解决气候和环境治理问题。加大对全球气候治理伙伴关系网络的研究迫在

眉睫,也正逢其时,这将有利于国际社会各种行为体之间的通力合作,以求找寻到最优的问题解决途径,为全球气候治理创造更好的条件。

四、结 语

综上所述,面临全球气候治理在国际谈判停滞不前、政府尤其是发达国家政府行动不足的情况下,全球气候治理伙伴关系网络有利于各种行为体之间的通力合作,找寻到最优的问题解决途径。只有深化和创新全球气候变化伙伴关系,一致采取应对气候变化的行动,才能实现全球气候安全。为全球气候治理创造更好的治理条件:首先,深化全球气候变化伙伴关系网络,需要深化气候治理主体间的互联互通。加强全球气候治理各个主体,特别是不同层级间、不同部门间、不同国家间的互联互通。全球气候治理是相互联系、有机统一的治理过程,人类面临日益严峻的全球气候变化形势,加强全球气候治理的互联互通,深化全球气候变化伙伴关系网络是符合当前气候治理实际的选择。如何走向全面高水平的互联互通,走向深度融合的全球气候治理伙伴关系网络,是全球气候治理需要思考的新课题。其次,推进全球气候变化伙伴关系网络建设,需要气候治理伙伴的共商共建共享。加强非国家参与者与政府、企业与非政府组织之间的共商共建共享,让全球气候治理伙伴关系网络为全球环境治理提供更多理念和产品。全球气候变化伙伴关系网络需要在理论和实践方面积极创新,提升参与全球气候治理的能力。最后,气候治理谈判和治理的共同参与是建构人类命运共同体的基础。非政府组织等一系列主体应将自身的发展同气候安全紧密联系在一起,与人类的共同利益联系起来,在当前《巴黎协定》实施中,全球仍然面临诸

^① See Hannah Mowat, "EU Has Opportunity to Seize Global Leadership on Forests and Climate", *All Africa News*, May 17, 2017. "Optimism at Climate Conference, Despite US Hesitation", *the New York Times*, May 19, 2017.

多挑战。因此,应积极发挥全球气候治理伙伴 共同体。
关系网络的作用,推动建立公平合理、合作共赢
的全球气候治理体系,共同推动构建人类命运

编辑 贡 杨

Global Climate Change Governance Partnership Network and the NGO's Role

YU Hongyuan¹

(1. *Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 20023, China*)

Abstract: The rise of NGOs and their global climate change partnership network has led to the formation of a new governance model, which plays a significant role in global climate governance, effectively curbing the deficit of sovereign countries in climate governance. This paper adopts a multi-disciplinary approach to demonstrate a partnership network, including professional partnerships on global science and knowledge, political partnerships on global climate security, public communication partnerships on global climate issues, and business partnerships on global climate economy. The advantages and contributions of NGOs to climate change are discussed, and the trend of global climate governance model is shifting from government-led to multi-partner partnership. The global climate change partnership network participated by NGOs is actively leading the development and formulation of global climate governance concepts, and transforming global-level networks into practices of local governance centers through direct impact on individuals, society, and enterprises. At the same time, it continuously strengthens the cooperation between various actors in the whole global society, providing support for exploring and discovering the optimal solutions, and it also effectively encourages all actors to commit themselves to the construction of a community of shared future for mankind.

Key words: global climate change; partnership network; global governance; NGOs