

# 自上而下的全球气候治理模式调整： 动力、特点与趋势<sup>\*</sup>

于宏源

〔内容摘要〕 全球气候治理对国际关系有重要影响并已经超越了传统的地缘政治范畴,逐渐成为全球治理的关键领域。《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》开启了自上而下的全球气候治理规范体系,使得全球气候治理开始协调化、均衡化,但是国家利益和制度的不协调,南北方国家的规范性认知存在严重对立,导致传统规范治理模式的调整。《巴黎协定》对“共同但有区别的责任和各自能力原则”进行了全新解释,并设定了一个同时兼具一定的顶层管控和自由灵活特征的减排义务分配体系,使得自下而上的全球气候治理模式彰显。从自上而下到自下而上的体系变化导致了全球气候治理结构的新格局。首先,大多边模式、小多边领导模式及非政府组织领导模式为气候治理结构提供了不同的权力结构导向。超国家层次、国家层次、次国家层次的多层级治理使得气候治理落实体系不断均衡。其次,国家在全球气候治理格局中的地位和作用也发生了重大变化。美国宣布退出《巴黎协定》在某种程度上进一步打破了传统上基于欧盟、伞型国家和发展中国家来划分的气候治理格局,欧盟始终扮演着积极参与者与主动领导者的角色,以中国为代表的发展中国家成为气候治理中的重要力量。

〔关键词〕 气候变化 治理模式 自下而上

〔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所所长、研究员

---

\* 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”(项目编号:16AGJ006)的阶段性成果。

从2018年波兰卡托维兹气候变化大会到2019年西班牙马德里峰会是全球气候治理全面步入转型的重要标志,同时也为全球气候治理动力和发展趋势分析提供了新的视域。从目前气候治理发展的主体、模式和结构来看,无论是全球气候变化治理面对的民粹主义或特朗普现象等外部挑战,还是其发展前景,都发生了前所未有的变化。全球治理结构中的东升西降、非西方国家群体性的崛起、中国前所未有地靠近世界舞台的中心、主要大国的能源结构革命和技术快速变迁、经济去碳化和绿色金融进一步席卷全球等因素都推动全球气候治理进入了一个新阶段。

## 一、自上而下的全球气候治理模式调整

排他性的主权制度和竞争性的政治制度,在提高全球治理成本的同时理论上更不利于国际合作。这已经构成了全球治理的内部制度障碍。<sup>①</sup>全球层面的气候治理始于1990年。在过去的30年中,国际社会已经形成了一个旨在应对气候变化负面影响的全球机制,其中包括了丰富的规范体系。同时,这一应对气候变化负面影响的全球机制的诞生与成长也是一个持续变动、结晶式增生的多边进程,在连续的变迁与发展之中,新的规则和组织正在和即将不断出现。全球气候治理模式也在进行全面的调整。气候变化谈判是一个繁杂多变、多主体参与和耗时持久的政府间互动过程。《联合国气候变化框架公约》自1994年生效以来,各国为解决气候治理问题,还陆续缔结了《柏林授权》、《京都议定书》、《巴厘行动计划》、《哥本哈根协议》等多项国际条约。上述条约的缔结实质上遵循了《联合国气候变化框架公约》与《京都议定书》的宗旨、原则和整体框架,使其成为国际制度演进核心,这种模式也可以被称为“自上而下模式”。发达国家与发展中国家在《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》中被认定应当在应对气候变

---

<sup>①</sup> 苏长和《全球治理体系转型中的国际制度》,《当代世界》2015年第11期,第34~37页。

化问题上承担“共同但有区别的责任”这是京都模式的基础。<sup>①</sup>

作为世界气候治理历程中具有强行色彩的国际条约,由于全球治理归根结底还是依赖各国的自主性行为,《京都议定书》自上而下的制度设计却最终使的京都模式的效果与预想大相径庭。自上而下模式主要有两方面不可避免的弊端,这可以被视为导致京都困境的核心原因。第一,《京都议定书》以“控制”为治理核心,通过强制规定温室气体减排来实现由上至下的气候治理。但这种由上至下的气候治理路径与发展中心主义理念存在冲突,特别是目前发展中心主义理念在世界范围内占主导地位。<sup>②</sup>作为典型的全球公共物品,遏制全球变暖需要全体国家共同努力。作为一种国际义务,削减温室气体排放同样也是具体到各个国家的负担。由于各国对于气候治理的具体收益预期充满不确定性,与此同时强制减排又会为国家产生巨大的经济成本,因此各国有强烈的搭便车动机,集体行动的困境出现也就顺理成章。<sup>③</sup>由于《京都议定书》模式中存在强制性目标,以及发达国家与新兴大国责任的不均等缺陷,所以在形势发生变化后,它不能解决国家行动的赤字,而且对原有的制度安排及其权威性构成了冲击。<sup>④</sup>第二,在世界各国应对气候变化动力本来就不足的情况下,南北方国家又存在严重的认知对立。自1992年《联合国气候变化框架公约》生效以来,“共同但有区别的责任和各自能力原则”与南北方国家的规范性认知(即是否认为其正当、合法)存在严重对立,并且成为全球气候谈判中发达国家和发展中国家两大阵营竞争的焦点。美国等国以采取对抗性行为、重构话语、利益同盟建构为主要行动方式,不

---

① 所谓“双轨制”,“一轨”是在《京都议定书》下设立一个特设工作组,谈判发达国家后续承诺期的减排义务;另“一轨”是在《联合国气候变化框架公约》下的特设工作组,负责发展中国家就促进国际应对气候变化长期合作行动进行对话。在“双轨制”模式下,参加《京都议定书》的发达国家需要确定其2012年以后的量化减排指标,美国要承担与其他发达国家具有可比性的量化义务,发展中国家要在发达国家的资金和技术支持下应对全球气候变化。“双轨制”在制度上保证了发达国家与发展中国家“有区别的责任”。

② 关于全球气候治理(以及范围更广的全球环境治理)中发展中心主义理念的主导地位,参见 Steven Bernstein, “Liberal Environmentalism and Global Environmental Governance,” *Global Environmental Politics*, Vol. 2, No. 3, 2002, pp. 1 ~ 16.

③ Cass R. Sunstein, “Of Montreal and Kyoto: A Tale of Two Protocols,” *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 31, No. 1, 2008, pp. 1 ~ 65. 邵雪婷、韦宗友《全球气候治理中“搭便车”行为的经济学分析》,《环境经济》2012年第1期,第47~51页。

④ Martha Finnemore, “Dynamics of Global Governance: Building on What We Know,” *International Studies Quarterly*, Vol. 58, Issue 1, 2014, pp. 221 ~ 224.

断对“共同但有区别原则”的权威性造成冲击。<sup>①</sup> 除此之外,发展中大国也不断受到除美国外的日本、加拿大、欧盟等发达国家的不同形式施压,要求重塑“共同但有区别原则”,并以此作为其减排行动的条件。<sup>②</sup> 美国等西方国家的阻碍和施压也导致了各国未能在2009年的哥本哈根大会上达成一致协议。<sup>③</sup>

由于自上而下、由国家主导的气候治理被京都模式锁定为全球气候治理的固有特征,长期以来多元行为体在多层次上的行动能力受到了多边气候制度的抑制。<sup>④</sup> 因此从根本上,京都模式因内含多边主义和国家中心主义原则,从而在推动经济低碳化力量动员上收效甚微。在自上而下的京都模式建立之后,虽然全球气候治理曾经一度陷入低潮,但多边气候框架外的气候治理机制随着京都模式有效性的下降却开始进入大发展时期。这些多边气候框架外的新机制不但在一定程度上弥补了治理赤字,而且推动全球经济低碳化(economic decarbonization)成为全球治理的重心。

## 二、自下而上的全球治理模式彰显

全球气候治理“自上而下的京都模式”的固有缺陷和效果不彰使建立全新的机制成为必需,所以2011年德班增强行动平台于南非德班大会设立。基于“德班增强行动平台”的成立,参与气候谈判的各国决定结束原有“双轨制”的谈判,通过减排范围和法律效力将“双轨制”合二为一<sup>⑤</sup>,并将2013~2015年所有的谈判集中于德班平台。

---

① 美国所采取的一些具体措施参见李慧明《秩序转型、霸权式微与全球气候政治:全球气候治理制度碎片化与领导缺失的根源》,《南京政治学院学报》2014年第6期,第58~60页。谢婷婷《行为体策略与规范传播——以美国退出〈京都议定书〉为例》,《当代亚太》2011年第5期,第111~116页。

② 参见薄燕《“共同但有区别的责任”原则与中国环境外交话语》,《复旦国际关系评论》2013年第12辑,第202~205页。

③ 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。

④ 关于多边主义抑制制度创新的研究,参见Radoslav S. Dimitrov, “Hostage to Norms: States, Institutions and Global Forest Politics,” *Global Environmental Politics*, Vol. 5, No. 4, 2005, pp. 1~24.

⑤ N. R. Krishnan, “The Climate Turned Against India at Durban,” <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/the-climate-turned-against-india-at-durban/article22995450.ece#1>.

因此,2012年到2015年的气候谈判重点在于推动发展中国家与发达国家在“德班增强行动平台”下共同承担义务。2013年华沙大会和2014年利马大会强调全体缔约方减排和各国提交“国家自主贡献(NDC)”,由此自下而上的气候治理成为其中新的焦点。作为全球气候治理历史上最新也是最重要的多边协定,<sup>①</sup>《巴黎协定》对“共同但有区别的责任和各自能力原则”进行了新的解释。<sup>②</sup>此外,通过动态监督和全球盘点机制,《巴黎协定》试图以此施加国际压力以确保缔约方遵守自身承诺。在2019年联合国气候变化大会中,联合国秘书长古特雷斯再次强调《巴黎协定》在自下而上领域的创新作用,即全球社会、私营部门越来越显示出向前迈进的坚定承诺,并领先于各国政府的气候行动,以国家为主体中心与非国家行为体广泛参与的政治联盟将为气候行动贡献更多的执行力。

《巴黎协定》设定了以顶层管控和自由灵活为特征的减排义务分配体系。“国家自主贡献”机制允许每一个国家从其自身国情和能力出发进行气候减排、适应等行动。这实际上是从多边层面高度将减排义务分配的任务放到各国,<sup>③</sup>“国家自主贡献”的主要特点是,在共同减排的基础上强调有区别,同时又在有区别义务的基础上模糊了共同的责任,其产生的效果是增强国家减排执行力,调动国家和非国家实体的积极性。在现有观念和利益冲突条件下,“国家自主贡献”机制能收到最好的结果。<sup>④</sup>2019年《联合国气候变化框架公约》第25次缔约方大会通过了《智利—马德里行动时刻》宣言、适应基金9000万美元的新认捐、为碳市场设定基准的“圣何塞原则”、2020年区域气候周、评审与气候变化影响有关的华沙损失和损害国际机制(WIM)等关键成果,但是在备受关注的《巴黎协定》第6条市场机制问题上,各方未能取得共识。

尽管如此,《巴黎协定》和“国家自主贡献”与过去的气候治理协议和机制相

---

① 如无特殊说明,本文《巴黎协定》文本均来自从联合国气候变化框架公约网站下载的协定的中文电子版。《巴黎协议》: <http://www.oclifc.cn/Content/Upload/file/2015/20151212/PARISAGREEMENT-cn.pdf>。

② 《巴黎协定》废除了《京都议定书》将发达国家和发展中国家(或称“南北”)减排义务以二分法处理的模式,缔约方“自下而上”国家自主贡献的减排合作模式被《巴黎协定》首次以国际条约的形式确认。

③ Rajamani Lavanya, “Differentiation in a 2015 Climate Agreement,” <http://www.c2es.org/publications/differentiation-2015-climate-agreement>.

④ 另见谢振华对此的评论。中华人民共和国国务院办公厅新闻办公室《“巴黎归来谈气变”中外媒体见面会》, <http://www.xinhuanet.com/live/20151223x/index.htm>。

比,有几个明显进步。首先,与“巴厘行动计划”相比,除了更具有法律强制力外,《巴黎协定》在发达国家要求下,还对“巴厘行动计划”的一部分内容进行了完善,如第4条第4款进一步确认了所有经济领域绝对量化的减排。<sup>①</sup>并且《巴黎协定》也期望发展中国家提出这种全经济范围绝对量化形式的减排目标。这就从顶层设计的角度为“国家自主贡献”的发展规定了方向,避免了“国家自主贡献”的无序化。其次,《巴黎协定》还建立了动态的审查机制。《巴黎协定》第4条第9、12款要求各国定期通报“国家自主贡献”,<sup>②</sup>并将其“缔约方通报的国家自主贡献记录在秘书处保持的一个公共登记册上”。<sup>③</sup>第14条要求为各国提供调整减排措施的参考意见或指南,并且国际社会需从2023年起通过每5年一次的全球盘点。<sup>④</sup>通过识别全球自主贡献与实现“2℃或1.5℃目标”之间的差距,全球自主盘点机制将会激励发达国家与发展中国家提高减排力度以弥补存在于全球自主贡献与目标实现所需值之间可能的差距。最后,《巴黎协定》强化了对各国的透明度要求以配合动态审查机制的实施。另外,为向发展中国家履约提供必要的灵活性,《巴黎协定》还规定向中小国家提供相应能力建设支持,如相关减排行动与支持信息需要由各国进行定期全面报告;国际专家组应当定期对各国减排行动与成果进行审评,各国需要参与国际多边信息交流;专家组将在评审基础上,就各国如何改进信息报告以及发展中国家的能力建设需求进行分析,并提出详细报告。通过这些方式,《巴黎协定》逐步构建出来一个包含“自上而下”的核算、透明、履约规则,各国可以对话、跟踪行动进展的通用平台。这有助于各国互换行动经验,开展他人评估与自我评估,极大提高行动力度。当然,这一平台是将国际声誉用作顶层压力进而推动各国采取行动,<sup>⑤</sup>所以它不可能强制任何一个缔

---

① 《巴黎协定》第4条第4款规定:发达国家缔约方应当继续带头,努力实现全经济绝对减排目标。发展中国家缔约方应当继续加强它们的减缓努力,应鼓励它们根据不同的国情,逐渐实现全经济绝对减排或限排目标。

② 《巴黎协定》第4条第9款规定:各缔约方应根据第1/CP.21号决定和作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议的任何有关决定,并参照第十四条所述的全球总结的结果,每五年通报一次国家自主贡献。

③ 即《巴黎协定》第4条第12款。

④ 《巴黎协定》第14条第2款规定:作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议应在2023年进行第一次全球总结,此后每五年进行一次,除非作为《巴黎协定》缔约方会议的《公约》缔约方会议另有决定。

⑤ 吕江《〈巴黎协定〉:新的制度安排、不确定性及中国选择》,《国际观察》2016年第3期,第95页。

约方采取行动或强化行动。应当指出,无论是京都模式还是《巴黎协定》,缔约方的自愿、自觉行动,才是全球气候治理运转的根本动力。

然而,《巴黎协定》的“国家自主贡献”机制成为全球气候治理机制最大创新的同时,却大大增加了全球气候治理效果的不确定性。因为在这种自下而上的谈判机制作用下,应对气候变化的多边制度的碎片化倾向愈发凸显,全球气候治理机制的稳定性也可能由此下降,最终可能造成发达国家与发展中国家,以及发达国家自身内部,围绕自主贡献、执行履约安排以及全球盘点等问题的激烈博弈。为了使《巴黎协定》具有可操作性,2016年5月各国召开了波恩气候变化会议,其目的是完成制定“规则手册”(Rule Book)。从会议的结果来看,涉及规则手册具体内容的各方谈判尚未进行,目前不同国家仅仅就制定规则手册的一些程序问题在会议期间达成了原则性共识。<sup>①</sup>总之,围绕多边气候制度发展趋势,《巴黎协定》传递出的是一种复杂信号,即未来应当由全球各国共担减排义务。但《巴黎协定》本身的制度设计却又使各国减排的进程充满矛盾和坎坷。因为《巴黎协定》强调国际社会对减排的共同参与,但履约保障机制却又被弱化了。

尽管存在问题,但在巴黎模式推动下,多元行为体正在多边制度框架之外独立行动,推动着一场全球经济的低碳革命。第一,在市场层面,市场主体将碳标记、采购控制等作为主要手段不断推动着供应链的低碳化。在这一进程中大型跨国企业是主导性力量,而非政府组织(NGO)和政府则通过标准制定等方式对企业的行为施加影响。比如,发达国家的采购商和经销商利用其在全球供应链中的优势地位,对被采购产品碳的排放量进行严格要求,这使来自发展中国家的供应商不得不采用更加低碳环保的生产方式进行生产。<sup>②</sup>第二,在次国家层面支持低碳经济的发展。次国家行为体,如城市、省级行政单位也对此积极支持。比如,低碳绿色城市、城市规划创新、城市能源系统可再生化等政策正在一些北欧和北美城市引领下不断改革出新;作为低碳政策扩散的重要平台,以C40为代表

---

<sup>①</sup> Ruth Krause, "Climate Talks in Bonn: Devil in the Details," <http://www.dw.com/en/climate-talks-in-bonn-devil-in-the-details/a-49285272>.

<sup>②</sup> Hamish van der Ven, "Socializing the C-suite: Why Some Big-Box Retailers are 'Greener' Than Others," *Business and Politics*, Vol. 16, No. 1, 2014, pp. 31 ~ 63.

的城市间跨国网络也日益发挥重要作用。<sup>①</sup> 第三,在国家推进气候变化交易平台建设方面,多国正致力于建设碳交易体系;英国和德国正不断实施能源、资源、生态、环境税收政策改革<sup>②</sup>,与此同时越来越多的市场主体在这些行动政策的刺激下更加积极参与低碳化生产。<sup>③</sup> 中国也在以地区碳交易平台试点为基础,努力发展全国性碳交易市场。第四,在国际层面,由少数国家组织的小多边论坛和合作机制在全球气候治理领域中逐渐显露头角。以清洁能源部长级会议(CEM)为代表的诸多小多边论坛和合作机制为低碳政策的越国境传播、国际低碳合作文化培育、低碳技术全球推广普及提供了重要渠道。欧盟也与来自阿根廷、加拿大、智利、中国、印度、肯尼亚和摩洛哥的有关当局一起启动国际可持续金融平台。<sup>④</sup>

由此可见,得益于巴黎模式,全球经济的低碳转型正成为不可逆的潮流。随着低碳国际合作、低碳文化、低碳技术发展等形式多样的低碳化运动的展开,全球经济低碳转型将在未来进一步得到强化。<sup>⑤</sup> 由于低碳经济正在转变和塑造着市场生态,经济行为体(自然也包括国家)也可以在全球经济的低碳转型中获得巨大利益的观念开始被越来越多的人所接受。因此,影响国家未来国际竞争力的关键可以说在于发展低碳经济。<sup>⑥</sup>

---

① 参见 Peter H. Koehn, "Underneath Kyoto: Emerging Subnational Government Initiatives and Incipient Issue-Bundling Opportunities in China and the United States," *Global Environmental Politics*, Vol. 8, Issue 1, 2008, pp. 53 ~ 77; David J. Gordon, "Between Local Innovation and Global Impact: Cities, Networks, and the Governance of Climate Change," *Canadian Foreign Policy Journal*, Vol. 19, No. 3, 2013, pp. 288 ~ 307; 庄贵阳、周伟铎《非国家行为体参与和全球气候治理体系转型——城市与城市网络的角色》,《外交评论》2016年第3期,第133~156页;李昕蕾、宋天阳《跨国城市网络的实验主义治理研究——以欧洲跨国城市网络中的气候治理为例》,《欧洲研究》2014年第6期,第129~148页。

② 现已有数千个自愿承诺执行欧盟气候与能源目标的地方政府加入“欧盟气候与能源市长公约”和气候交易体系。详见 The EU Covenant of Mayors for Climate & Energy, "Covenant Initiative," <https://www.covenantof-mayors.eu/about/covenant-initiative/origins-and-development.html>。

③ 于宏源《气候变化、能源安全与世界秩序演变——发达国家和新兴市场国家的低碳化竞争》,《人民论坛·学术前沿》2015年第22期,第56~64页。

④ 详见"EU Launches International Platform on Sustainable Finance," <https://www.marketsmedia.com/european-union-launches-international-platform-on-sustainable-finance/>。

⑤ 张梅《绿色发展:全球态势与中国的出路》,《国际问题研究》2013年第5期,第93~102页。

⑥ 于宏源、李威《中美碳外交引领国际应对气候变化走向》,《绿叶》2009年第7期,第100~105页。



### 三、体系变化下的全球气候治理结构调整和发展

20世纪90年代以来,全球气候治理模式经历了从自上而下的京都模式向自下而上的巴黎模式的结构性转变。带来这种转变的根本原因是全球气候治理主体的多元化,以及随之而来的权力分散化。

随着非国家行为体积极参与全球气候治理进程,其影响力也越来越大,在某些领域甚至已经形成主导性力量。如欧洲复兴开发银行的绿色城市计划,直接与各国的市一级行政单位合作,帮助城市制定可持续发展的愿景和战略目标,其中包括有关解决空气污染、土地利用、集中供热、交通拥堵、废物处理、供水和排水以及水管理等问题的投资项目,目前全球有30余个城市参加该计划。<sup>①</sup>这改变了以往以国家为中心的权力结构,使全球气候治理模式发生了深刻变革,即全球气候治理结构正逐渐走向多种模式并存、非国家行为体领导的趋势。决定全球气候治理进程的关键因素是全球气候治理模式中的权力竞争,而权力竞争的核心则表现在领导权的争夺上。

#### (一) 全球气候治理模式及其区分

当前主要有三种领导模式在全球治理中发挥作用:追求全体一致性的领导模式(本文简称为大多边模式,consensus leadership);主要大国协同领导模式(本文简称为小多边领导模式,major power coordinated leadership);以及非国家行为体领导模式(non-state actor leadership)。

首先是大多边模式,以联合国为核心的气候治理体系能够很典型的反映出这种大多边的领导模式和治理构架。联合国机构中以联合国大会为代表的多边协商制度本身就要求了各个参与方的协商一致,而基于联合国平台延伸出来的以之为核心的全球气候治理领导模式也不可避免的具有了这一特点。作为全球气候治理的核心机制,《联合国气候变化框架公约》的缔约国本身就是全球气候

---

<sup>①</sup> 《奇姆肯特市加入欧开行“绿色城市计划”》[https://www.inform.kz/en/article\\_a3551853](https://www.inform.kz/en/article_a3551853)。

治理的主要力量。这种追求全体一致性的大多边领导模式在全球气候治理体系中占据了重要地位。这种领导模式主要的组织依托是联合国,遵循了尊重国家主权和尽可能的囊括更多国家参与到全球气候治理进程的理念,希望在全球不同地区和国家中达成一致和形成共识,共同推动全球气候治理。然而这种追求全体一致的领导模式具有较大的脆弱性,其受到关键国家的影响较大,同时在协调各个国家不同的利益诉求时,可能导致在最终的共识性成果中出现过多的妥协,进而在现实推进中很难达到目标。如作为最大的碳排放国之一的美国宣布退出《巴黎协定》,虽然受到国际舆论的一致谴责,但是这从另一方面表现出《巴黎协定》没有设定对相关缔约方和参与方的违约行为的惩罚措施,这既使得国际社会无法全面落实协定目标,也树立了一个坏榜样,导致其他一些发达国家采取退出、观望的政策,削弱了全球气候治理进程的总势头。但不可否认,以联合国为核心的全球气候治理大多边领导模式在唤起国际社会和不同国家的环境意识,在凝聚共识等方面具有不可替代的作用。遗憾的是,因为其巨大的妥协性和难以逾越的国与国之间的利益鸿沟,这种领导模式每每想采取强有力行动时都受到来自各方面的巨大掣肘,这也使得一些关心环境问题的国家和组织转而寻找更为高效的治理领导模式。

其次是大国协同领导模式,即小多边领导模式。大国协同领导是全球治理的方式之一,在多边气候治理难以取得突破的情境下,这种方式对于打破气候治理困境至关重要。气候治理领域的“大国协同领导结构”是两个及以上的大国在气候领域共同领导治理进程的合作模式,主要大国通过合作积极引领气候变化治理进程,合作达成多边或者全球气候协定,共同向国际社会提供气候治理所需的包括资金、技术等在内的诸多要素。中国、美国和欧盟都曾是全球气候治理的积极力量,拥有突出的合作能力及合作意愿。国际上主要大国针对环境问题自发开展合作,这种主要大国之间的协同领导也成为全球气候治理领导中的一种主要模式。中欧、中美和欧美之间在全球气候治理问题上曾经形成过不同的对话和协调机制,如二十国集团峰会就是大国协调气候治理问题的重要平台。2005年形成的主要发达国家与发展中国家“G8+5”对话机制也将能源环境问题

作为重要议题。发展中国家内部,也存在相应的协调机构,如在气候变化领域的“基础四国”就反映出发展中大国在面对全球气候治理体系中的协调立场。这种主要大国协调一致的模式中,最为典型的的就是中美双方在奥巴马政府时期的共同气候治理。巴黎气候变化大会作为全球治理结构变化的分水岭,在这之后全球气候治理初步呈现出了“中美共治”的新型结构。2013年为促进两国在气候变化领域开展对话合作,中美成立中美气候变化工作组,这一工作组日后成为了两国合作交流的“首要机制”。<sup>①</sup>中美两国根据气候合作的政治共识和行动计划,最终携手与其他国家在巴黎气候大会上达成了协议,这给国际社会未来推进全球气候治理注入了强有力的信心。中美两国合作还为《巴黎协定》总体目标和原则的确定、实施路线图的确定和落实扫除了首要障碍,可以说两国合作成为落实《巴黎协定》并凝聚全球共识与合作行动的压舱石。<sup>②</sup>由此可见小多边领导模式高度依赖于大国之间达成的共识,一旦一个主要国家出现态度转变,就会给整个系统带来巨大冲击。如特朗普政府退出《巴黎协定》,就对中美气候合作和整个巴黎协定的贯彻执行,甚至是全球气候治理体系带来巨大冲击。

最后是非国家行为体领导模式的出现。在全球气候治理机制中,非国家行为体也占据重要的一席之地。非国家行为体以其中立性、专业性、能动性等特点,在全球气候治理进程中往往起到对国家间气候治理体系的重要补充甚至是引导作用。在国际气候治理体系中,国际组织、非政府组织、跨国公司和城市等都占据重要的影响力,是气候治理领域的重要参与者。城市在领导全球气候治理议题,促进气候治理进程中的作用越发显著,城市气候外交甚至成为了一个相对独立的全球气候治理网络,在很多情况下可以不依赖国家权威而行使治理作用。非国家行为体的领导模式包含了多利益攸关方的积极参与和互动,能够极大调动社会的力量,同时能够避免国家间政治的天然不信任和自私的属性。而各个非国家行为体主要通过创新治理议题和治理模式、倡导先进理念、推动议程设置、积极发动国际舆论影响各国环境政策落实等措施推动全球气候治理进程,

---

① 《中美元首气候变化联合声明》[http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/26/c\\_1116685873.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/26/c_1116685873.htm)。

② 李强《中美气候合作与〈巴黎协定〉》,《理论视野》2016年第3期,第67~70页。

发挥自身的领导力。但是在当今国际体系中,国家仍然是毋庸置疑的主要行为体,非国家行为体领导作用的发挥也主要体现在对国家行为体施加影响的间接形式。同时,非国家行为体不受国家结构形式和政权组织形式法定程序的约束,内部的寡头属性和其自身独立性也带来其行为的不可预测,都成为非国家行为体领导模式不可回避的缺陷。

表 1 联合国框架外的全球气候治理结构图示

	社会机制	政府机制	非政府机构
超国家层次	欧盟碳排放交易市场 欧洲复兴开发银行	跨洲合作机制: 20 国集团、主要经济体能源与气候论坛、气候与清洁空气联盟等 地区合作机制 “10 + 3” 能源安全论坛、非洲绿色长城计划( GGWSSI) 双边合作机制: 如中美及中欧应对气候变化合作协定等	气候变化行动网络、绿色和平、世界自然基金等
国家层次	巴西亚马逊基金	发展中国家的自主减排计划和行动: 中国的 40% ~ 45% 目标 发达国家的自主减排计划和行动 《欧洲绿色协议》	关注气候问题的各国环境非政府组织,如中国的地球村、自然之友等
次国家层次	上海环境交易所	跨国城市间合作机制: 世界城市可持续发展联合会( ICLEI) ,C40 城市气候领袖集团 国内省市之间合作机制: 美国市长协定、美国区域温室气体行动计划等	北京绿色金融协会、各国地方环保团体

图表来源: 作者自制。

## (二) 新时代全球气候治理结构的新发展

在全球治理不断向纵深发展的进程中,欧盟、中国、美国和广大发展中国家都曾是全球气候治理进程中积极且重要的力量。中国、美国和欧盟都曾具有突出的合作能力及合作意愿,更为重要的是三者都在全球气候治理进程中采取了积极的行动,为应对气候变化贡献了巨大的力量。

2019 年美国国会众议院议长南希·佩洛西强调尽管总统特朗普已经启动退出《巴黎协定》的程序,但美国仍将全力以赴减少温室气体排放。相较于其他发展中国家,中国有着远超这些国家的合作能力与合作意愿。中国庞大的经济体量与雄厚的气候治理投资增强了其合作能力,而且中国日益凸显的气候问题转变了民众的利益认知,现有的气候治理机制激发了中国在该领域掌握主动权的

意愿。<sup>①</sup> 在世界全球治理面临巨大挑战之时,中国立场鲜明地宣示“在全球治理体系建设过程中中国将积极参与,中国愿意努力为完善全球治理贡献中国智慧,同世界各国人民一道,推动国际秩序和全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。”

在全球气候治理进程中,欧盟始终扮演着积极参与者与主动领导者的角色。一方面,在用于气候治理的资金与技术上,欧盟的资金充足且更具有技术优势;另一方面,欧盟积极推动气候治理、应对温室气体排放,其气候治理立场最为坚定。《气候与能源 2030 政策框架》是欧盟参与巴黎气候变化谈判的内部立法基础,所设定的目标不仅具有较高的标准而且具有强制力。此外,欧盟还努力将其推广至全世界。法国等在气候变化谈判中表现出更加积极的态度。为了在缺乏美国支持的情况下给欧盟的气候行动奠定坚实的基础,欧盟新任主席把气候变化作为首要任务,并加大对气候变化联合国政府间专门委员会、气候适应、绿色气候基金等组织的拨款以补充并代替美国的资金。同样作为全球气候治理的重要领导者与参与者,奥巴马政府时期,美国承诺在适当的时候改变国家的生产模式,从包括煤炭在内的化石燃料中退出。然而,从奥巴马政府应对气候变化问题的积极政策再到特朗普政府退出《巴黎协定》,美国气候政策的“周期性”和“易变性”再一次凸显。废止清洁能源计划、退出巴黎协定和回归传统能源政策三个方面体现了美国气候政策的全面倒退,美国气候政策的特性可见一斑。

与此同时,在从京都困境过渡到巴黎模式的全球气候治理范式转型期中,美国宣布退出《巴黎协定》在某种程度上进一步打破了传统上基于欧盟、伞型国家和发展中国家来划分的气候治理格局。首先,美国退出《巴黎协定》后,绝大多数发达国家依旧坚持《巴黎协定》并追求经济低碳化。这表明在气候治理问题上国际社会的共识进一步凝聚。其次,发展中国家从治理边缘到走向世界舞台的中心,其地位不断提升。美国退出《巴黎协定》后,欧盟对以中国为首的新兴发展中国家的引领作用寄予厚望。以中国为代表的发展中大国在全球治理中的地位将

---

<sup>①</sup> 康晓《利益认知与国际规范的国内化——以中国对国际气候合作规范的内化为例》,《世界经济与政治》2010年第1期,第79~83页。

从“跟随”转变为“主导”<sup>①</sup>。这又以“一带一路”倡议为代表。2015年9月,习近平主席在纽约联合国总部出席并主持由中国和联合国共同举办的南南合作圆桌会时宣布,为帮助发展中国家发展经济、改善民生,未来五年中国将向发展中国家提供“6个100”项目支持,其中包括100个生态保护和应对气候变化项目。2017年,环境保护部、外交部、国家发展和改革委员会、商务部联合发布了《关于推进绿色“一带一路”建设的指导意见》,随后,环保部发布《“一带一路”生态环境保护合作规划》,这两个文件的发布,正是贯彻落实打造“绿色丝绸之路”精神的路线图和施工图,是今后一段时期我国推进绿色“一带一路”建设的纲领性文件和行动导则,也充分体现出我国凭借“一带一路”倡议,力图主导全球治理进程。最后,国家层面的大多边主义治理的有效性进一步受到冲击。美国国家层面的规范退化行为,进一步刺激了作为“非缔约利害关系方”的各类非国家行为体利用“自下而上”治理模式的契机,在后巴黎时代的气候治理格局中发挥日益重要的作用。如欧洲复兴开发银行(EBRD)、亚洲基础设施投资银行(AIIB)等非国家行为体主动同哈萨克斯坦合作,实施了绿色城市计划和中亚地区装机容量最大的江布尔州札纳塔斯100MW风能电站等多项项目,以推进哈萨克斯坦绿色发展进程,帮助哈萨克斯坦实现节能减排目标。

## 结 语

综上所述,全球气候治理新时代,全球气候治理逐渐转向政治化、安全化,并成为国家战略的重要组成部分,全球气候治理主体多元参与、制度互动的特征越来越明显。在此背景下,全球气候治理模式经历了深刻调整,逐渐形成“自下而上”的全球气候治理巴黎模式,以权力竞争为核心的领导模式之争的趋势逐渐明朗,非国家行为体领导模式的大趋势逐渐加强,传统上以国家为权力中心的治理模式出现分散化、多元化发展趋势。因此,大国气候治理面临的分歧也不断扩

---

<sup>①</sup> Miranda A. Schreurs, “The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union,” *Politics and Governance*, Vol. 4, No. 3, 2016, pp. 219 ~ 223.

大,而在美国“特朗普旋风”的影响下,全球气候治理中的大国利益分歧不断扩大。

然而,在全球气候治理面临挑战的同时,也迎来新的机遇。2019年联合国气候变化大会中,中方强调,要坚定落实《巴黎协定》,共同维护多边主义,全力以赴完成《巴黎协定》实施细则遗留问题谈判,明确识别2020年前差距,切实增强实施手段,发达国家提供的支持力度要与发展中国家行动力度相匹配。作为最大的发展中国家,中国面临发展不平衡、不充分问题,却仍然采取了强有力的气候行动。在当前中国对全球治理的参与中,非政府力量依旧薄弱;在跨国合作“全面开花”的基础上,国内层面的全球治理比重较大。显然,中国在全球经济治理中作用十分突出,并且将会成为全球气候变化合作的引领者,但在诸多方面依然表露出被动性、滞后性。现实主义、国家主义,加上有保留的多边主义仍是中国参与全球治理的主导性理念,故而中国多受制于国际利益的考量参与全球治理。因此,中国应对全球性问题、参与全球治理的能力急需加强。在全球气候治理领域,中国政府积极参与甚至引导全球气候治理进程,争取发挥主导性作用。

习近平总书记在十九大报告中指出,生态气候治理明显加强,环境状况得到改善。要引导应对气候变化国际合作,成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。为实现这些目标,我们不仅需要增强战略考量整体性,在全球气候治理多边体制中增强自身的话语权和制度引领的能力,积极与传统大国、新兴大国和其他发展中国家参与全球气候治理具体项目的合作,也需要重视非国家行为体在全球气候治理中发挥的作用,推动中国民间外交主体参与全球气候治理具体事务,积极引导政府指导下的多元主体参与模式的形成。

cant improvement of regional value chain capability of East Asia in the global value chain in future.

**Keywords:** Japan , artificial intelligence , global value chain , regional value chain of East Asia

**About the Authors:** Zhou Shengsheng is Ph. D. candidate at Graduate School of Asia-Pacific Studies , Waseda University; Qin Yanming is master degree candidate at School of Advanced International and Area Studies of East China Normal University.

**Zhou Shengsheng , Qin Yanming**

## 91 Capability Constraints for the Development of Artificial Intelligence in Russia and Evaluation for Russia's Dilemma of Participation in Global Value Chain

**Abstract:** In order to address the challenges brought about by a new round of scientific and technological revolution , Russia has developed a grand artificial intelligence development planning , and has formulated a “two-wheel drive” strategy for both policy promotion and priority in the military sphere. According to the analysis of Russian artificial intelligence value chain through basic elements of artificial intelligence development , Russia enjoys some basic advantages in the development of artificial intelligence. Due to long-standing separation of Russian industries from the global value chain and weaknesses in electronics industry and semiconductor industry , independent construction of Russian artificial intelligence value chain is extremely handicapped. Russia may continue to be marginalized in the future global artificial intelligence value chain.

**Keywords:** Russia , artificial intelligence , global value chain

**About the Author:** Ji Shiming is Ph. D. candidate at School of Advanced International and Area Studies of East China Normal University.

**Ji Shiming**

## *Global Governance*

---

### 110 Top-down Adjustment of Global Climate Governance Model: Driving Forces , Characteristics and Trends

**Abstract:** Global climate governance has an important impact on international relations. Beyond the scope of traditional geopolitics , global climate governance has grad-



ually become a key realm of global governance. The United Nations Framework Convention on Climate Change and The Kyoto Protocol kick off a top-down normative system for global climate governance so that global climate governance starts to be coordinated and balanced. However, national interests and systems are in discord, while severe confrontations exist between normative perceptions of countries in the Southern and Northern Hemispheres, which leads to the adjustment of the traditional normative governance model. The Paris Climate Accord gives a new definition for “the principle of common, but differentiated, responsibilities and respective capabilities”, and sets up an emission reduction obligation assignment system characterized by top-level control, freedom and flexibility. In this way, down-top global climate governance model is demonstrated. The shift from top-down system to down-top system unfolds a new pattern of global climate governance structure: Firstly, major multilateral model, minor multilateral leadership model and NGO leadership model make clear the different power structure orientations for the climate governance structure. The multi-level governance at the supra-national level, national level and sub-national level makes climate governance implementation system constantly balanced. Secondly, countries also undergo drastic changes in the global climate governance pattern. The United States announces its withdrawal from The Paris Climate Accord, which further reverses the traditional climate governance pattern segmented by the EU, Umbrella Group and developing countries to some extent. The EU always plays the role of active participant and proactive leader. Represented by China, developing countries have emerged as an important force in climate governance with more remarkable international status and role.

**Keywords:** climate change, governance model, down-top approach

**About the Author:** Yu Hongyuan is Director and Research Fellow of the Institute for Comparative Politics and Public Policy, Shanghai Institute for International Studies.

**Yu Hongyuan**

## *Regional Studies*

---

### 125 Ocean Plastic Waste Treatment in Southeast Asia and China's Participation

**Abstract:** Marine plastic waste not only causes serious hazards to the marine ecosystem, the blue economy development and the human health, but also has become a thorny problem in the global marine environment governance. Southeast Asia is home