

# 联合国在全球气候变化治理中面临的困境及其应对<sup>\*</sup>

石晨霞

**【内容提要】**联合国框架下的全球气候变化治理进程经历了40多年的发展，逐渐使气候变化问题从一个单纯的科学问题演变为全球瞩目的政治问题，从治理进程的起步到基本治理框架的确立、再到治理结构的逐步完善与调整，全球气候变化治理取得了一定成果与实效。但联合国作为主要的协调中心与治理主体却在治理进程中面临着治理结构混杂而松散、综合治理能力明显不足、地位逐渐被边缘化的困境。因此，联合国需要新的国际背景、新的形势下努力推动治理模式的转型，通过改革治理机制、提升治理能力、创新治理理念、重新定位自身角色等手段应对当前面临的问题和挑战，并逐步建构综合性的治理框架推动全球气候变化治理走出困境，实现全面有效治理，同时在全球治理领域确立真正的引领者地位。

**【关键词】**气候变化 全球治理 联合国

**【作者简介】**石晨霞，复旦大学国际关系与公共事务学院博士后

**【中图分类号】**D813.2/P467

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-1568-(2014)03-0126-18

---

<sup>\*</sup> 本文是中国博士后基金面上资助项目“联合国框架下的全球气候变化治理模式转型研究”（批准号2013M541437）的阶段性研究成果。

气候变化是当前人类面临的主要全球性问题之一。它不仅是一个气象问题，影响着大气环境；也是一个复杂的社会问题，制约着人类经济社会的发展。近年来，随着气候问题的凸显，包括主权国家、国际组织、跨国公司、全球公民社会等多元治理主体纷纷参与全球气候变化治理努力，并形成了一系列治理机制，其中最主要的是联合国框架下的全球治理机制。在过去的几十年中，联合国成为应对气候问题的主要平台，联合国的治理框架也是最重要的合作渠道，联合国框架下的气候变化治理也取得了诸多成就。但是，随着气候变化治理中涉及的问题越来越多、治理主体之间的矛盾不断激化，整个气候变化治理结构面临着前所未有的困境。因此，作为全球气候变化治理的主要协调中心，联合国需要适时调整其结构和功能，有效应对挑战，引领气候变化治理实践实现新的突破。

## 一、联合国与全球气候变化治理进程

从上世纪 80 年代中期开始，气候变化问题逐渐从一个单纯的科学问题转变为国际政治中的焦点问题。如今，气候变化已然成为世界关注的首要发展议题<sup>①</sup>，也是诸多国际会议无法回避的重要议题，因此成为全球治理的重点关切和关键内容之一。按照《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC，以下简称“《公约》”）的界定，气候变化是指“除在类似时期内所观测的气候的自然变异之外，由于直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而造成的气候变化”。<sup>②</sup>由此可见，气候变化问题从本质上是由人类活动所引起的，影响范围遍布全球的，必然要求人类从生产方式、生活方式以及处理人与自然关系等方面做出适度的调整与改变，以共同应对的全球性公共问题。<sup>③</sup>

如同其他新生的全球性问题<sup>④</sup>，气候变化问题具有鲜明的特点。第一，跨

---

<sup>①</sup> 黄仁伟：《新兴大国参与全球治理的利弊》，载《现代国际关系》2009 年第 11 期，第 21 页。

<sup>②</sup> 《联合国气候变化框架公约》第 1 条，<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convchin.pdf>。

<sup>③</sup> 于宏源：《环境变化和权势转移：制度、博弈和应对》，上海人民出版社 2011 年版，第 113 页。

<sup>④</sup> 有关全球性问题的增生的讨论，可参见杨洁勉等著：《体系改组与规范重建：中国参与解决全球性问题对策研究》，上海人民出版社 2012 年版，第一章。

国性。气候变化问题无论从影响范围还是治理过程都具有跨国性特点，是单个国家所无法单独应对的全球性问题。第二，长期性。气候变化问题的产生不是近期人类行为的结果，而是自工业革命以来两百多年人类活动累积的结果。因此对于该问题的治理也是一个长期的过程，不可能一蹴而就，同时治理效果的显现也需要数十年甚至上百年时间。第三，复杂性。从目前来看，气候变化问题早已不是一个单纯的气象学问题，而是涉及政治、经济、能源、社会、生态等领域的多元复合问题，对于该问题的应对，不仅影响各个主权国家的经济发展空间，也是影响国际格局演变的重要变量。第四，不确定性。直到现在，对于全球变暖这一问题的争论仍在持续，仍然有人在质疑气候变化问题的科学依据。上述独特属性是理解气候变化问题的重要维度，同时也是导致气候变化治理实践步履维艰的重要原因。

联合国框架下全球气候变化治理进程大致可以分为四个阶段：

第一，科学研究与认知阶段（1972—1987年）。上世纪70年代，科学家已经认识到气候变化的威胁，并进行了系统的研究。但由于各种研究结论的不确定性，尚未形成统一的看法。随着科学研究的深入以及气候问题的频繁突显，气候变化问题逐渐超越学术讨论的范畴，成为社会焦点问题，引起国际社会的关注。1972年联合国人类环境会议通过了《人类环境宣言》、《行动计划》等文件，标志着包括气候变化在内的各类环境问题首次成为国际社会的重要问题。随后1979年召开的第一届世界气候大会号召各国政府“充分利用现有的关于气候变化的知识，加强相互之间的合作协调，规划经济社会发展”。<sup>①</sup>1985年，菲拉赫气候会议召开，科学家围绕气候变暖问题的成因和影响达成一定共识，这是该问题在科学研究中迈出的重要一步。与此同时，科学研究的进展也推动了人们认知的深入，为气候变化全球治理奠定了基础。

在气候变化科学研究与认知阶段，联合国发挥了非常突出的作用，主要表现在：第一，通过发布气候变化信息，提升国际社会对气候变化问题的认识；第二，联合国较早认识到气候变化问题的严峻性，并积极推动其向政治进程的转变；第三，呼吁国际社会重视气候变化问题，通过召开国际会议推动国际社会达成共识。总体来看，联合国是这一时期国际社会应对气候变化

---

<sup>①</sup> The First World Climate Conference, *Declaration ('An Appeal to Nations') and Supporting Documents*, Geneva, February 1979, <http://www.wmconnolley.org.uk/sci/iceage/wcc-1979.html>.

的引领者，其积极行动使气候变化问题被世界所认识，并逐渐将其确立为一项国际性的议题。

第二，基本治理框架确立阶段（1988—1994年）。1988年多伦多气候变化大会召开，呼吁国际社会立即采取联合行动加以应对，要求发达国家到2005年温室气体排放量比1988年减少20%，同时建立综合性的框架公约和气候基金来保护大气层。<sup>①</sup>同年11月，世界气象组织和联合国环境规划署共同推动建立了联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC），IPCC为气候变化治理提供科学依据和政策指导。1992年联合国环发大会154个国家正式签署了《公约》，《公约》确立了气候变化治理的“共同但有区别的责任”（CBDR）原则，并“将大气中温室气体的浓度稳定在防止气候系统受到危险的人为干扰的水平上”<sup>②</sup>确立为最终目标。《公约》成为气候变化治理中最关键的法律基础，也标志着气候变化基本治理框架的确立。1994年《公约》正式生效，开始正式指导此后的气候变化谈判。

联合国在这一时期也发挥了重要的作用。首先，联合国从呼吁国际社会关注气候变化问题转变为号召采取联合行动应对该问题，并提出了具体的应对指标和措施，使气候变化治理实现了从科学进程向政治进程的转变；<sup>③</sup>其次，联合国推动了相关治理机构，即IPCC的建立，它成为指导气候变化治理的权威、科学评估机构；再次，《公约》正式确立了联合国框架下的气候变化治理的法律基础、治理目标和原则，是全球气候变化治理发展中具有里程碑意义的成果。在此基础上，联合国确立了它在气候变化治理中的主导地位。

第三，治理结构丰富与完善阶段（1995—2009年）。这一阶段的气候变化治理主要是在《公约》的框架下建构全面、具体的治理机制。1997年《公约》第三次缔约方会议（COP3）通过了《京都议定书》，随后经过8年艰难谈判，最终于2005年生效，它首次对工业发达国家规定了具有法律约束力的

---

<sup>①</sup> HL Ferguson, “The Changing Atmosphere: Implications for Global Security (Toronto Conference Statement),” *American University Journal of International Law and Policy*, Vol. 5, 1989-1990, p. 517.

<sup>②</sup> 《联合国气候变化框架公约》第2条，<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convch.pdf>.

<sup>③</sup> 藺雪春：《全球环境事务进程分析：以联合国气候变化议程为例》，载《国际论坛》2010年第6期，第27页。

温室气体减排幅度、减排时间表以及减排的温室气体种类，<sup>①</sup> 并制定了更为细致的规则。《京都议定书》是对《公约》的重要补充和扩展，使国际社会对气候变化的治理达到一个新的高峰。<sup>②</sup> 2007年巴厘岛会议通过巴厘路线图探讨了2012年后气候谈判进程，并确认了“双轨”谈判进程，启动了一个旨在通过长期合作，全面、有效和持续地履行《公约》的综合性进程。<sup>③</sup> 2009年哥本哈根会议最终达成一个不具法律约束力的《哥本哈根协议》。虽然会议的成果令人失望并使气候变化治理陷入低谷，但此次会议将国际社会对气候问题的认知和关注推向了前所未有的高度。<sup>④</sup> 总体来看，这一阶段的气候变化治理机制逐步完善，气候谈判进入实质性阶段。

联合国在这一阶段的气候变化治理进程中的作用主要体现在：其一，通过对气候变化问题进行科学的评估和报告，为国际社会有效应对提供依据；其二，强化相关议程和议题的设定，推动气候谈判的发展；其三，协调各谈判方的分歧与矛盾。总体来看，这一阶段气候变化治理进程进展缓慢甚至遭受一定挫折，导致联合国的地位开始下降。

第四，治理调整阶段（2010年一目前）。2010年的《坎昆协议》是国际社会集体应对气候变化长期挑战，采取全面具体行动的重要协议。<sup>⑤</sup> 它维护了《公约》、《京都议定书》和巴厘路线图，并将“减缓”和“适应”置于同等优先的位置，决定着力提升发展中国家的适应能力。<sup>⑥</sup> 2011年德班会议最终确定实施《京都议定书》第二承诺期、建立德班增强行动平台特设工作组、正式启动绿色气候基金，及时避免了《京都议定书》过早退出历史舞台的结果。同时，各方在德班会议上的态度也更加理性务实<sup>⑦</sup>，为下一步行动奠

---

<sup>①</sup> 《京都议定书》规定了六种主要的限排温室气体，分别是：二氧化碳、甲烷、氧化亚氮、六氟化硫、氢氟碳化物和全氟化碳。

<sup>②</sup> Pamela S. Chasek, David L. Downie, and Janet Welsh Brown, *Global Environmental Politics*, Sixth edition, Boulder: Westview Press, 2013, p. 160.

<sup>③</sup> Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA), [http://unfccc.int/meetings/ad\\_hoc\\_working\\_groups/lca/items/4381.php](http://unfccc.int/meetings/ad_hoc_working_groups/lca/items/4381.php).

<sup>④</sup> Chasek, Downie, and Brown, *Global Environmental Politics*, p. 165.

<sup>⑤</sup> *The Cancun Agreements*, December 2010, <http://cancun.unfccc.int/cancun-agreements/main-objectives-of-the-agreements/#c33>.

<sup>⑥</sup> 《坎昆气候大会通过应对气候变化决议》，新华网，2010年12月11日，[http://news.xinhuanet.com/world/2010-12/11/c\\_12870312.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2010-12/11/c_12870312.htm)。

<sup>⑦</sup> 《解读德班会议三大关键词：诚意、务实和妥协》，中国网，2011年12月12日，[http://www.china.com.cn/international/zhuanti/cop17/2011-12/12/content\\_24126962.htm](http://www.china.com.cn/international/zhuanti/cop17/2011-12/12/content_24126962.htm)。

定了基础。2012年多哈会议的重要性在于承前启后，它结束了5年前启动的巴厘路线图进程，开启了旨在2015年达成所有缔约方均参与的新协议谈判。<sup>①</sup>2013年华沙会议将“共同但有区别的责任”原则作为德班平台的重要原则，同时在资金支持、损害赔偿问题上作出了一些承诺，但三个议题的实质性争议没有解决。尽管如此，在“基础四国”和其他发展中国家推动下，气候谈判仍然能够克服阻力前行，取得“各方都不满意但都能接受”的成果。<sup>②</sup>

这一阶段的气候谈判主要是对哥本哈根气候谈判受挫之后的调整，联合国的作用主要体现在：一方面维持《京都议定书》的存续，另一方面着手启动2020年后的谈判，具有明显的承前启后作用。同时，谈判各方也更加务实和理性，通过这一阶段的调整，气候变化谈判进程将进入一个新的阶段。但《京都议定书》的实施效果却并不乐观，很多国家都无法如期兑现承诺，既严重影响了气候变化治理效果，同时也影响了联合国的地位。

纵观联合国框架下全球气候变化治理的进程可以认为：一方面，联合国发挥了非常积极的作用，促使气候谈判在特定的框架下不断进展；另一方面，联合国的地位却随着气候变化治理进程的深入而逐渐下降，甚至边缘化。笔者认为，其原因主要包括以下方面：第一，随着治理进程进入非常具体的层面，涉及的利益越来越复杂，同时气候变化问题自身的复杂性也导致各方利益分歧逐渐拉大；第二，全球金融危机的爆发使许多国家着力应对经济、金融问题，无暇顾及气候问题，从客观上影响了治理进程的推进；第三，其他治理机制的发展对联合国形成一定挑战；最后，就联合国自身来看，在不涉及各主权国家核心利益的领域，如宣传气候变化问题、提高认识、设定议题议程等，联合国具有一定的自主性和优势，主权国家一般都会响应。但在涉及到主权国家核心利益的领域中，如具体谈判和利益协调，难度就会明显加大。由于上述因素的制约，联合国的协调难度越来越大，治理进程受挫导致治理效果不佳，其合法性和地位也不可避免受到影响。

---

<sup>①</sup> 《多哈气候大会在掌声与错愕中落幕 承前启后留悬念》，中国新闻网，2012年12月10日，<http://finance.chinanews.com/ny/2012/12-10/4394719.shtml>。

<sup>②</sup> 《气候谈判克服阻力向前行》，新华网，2013年11月24日，[http://news.xinhuanet.com/world/2013-11/24/c\\_118270071.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-11/24/c_118270071.htm)。

## 二、联合国气候变化治理的困境与挑战

联合国作为全球气候变化治理的重要主体之一，在提升人类对气候问题的认识，通过持续发布科学和权威的气候评估报告为各国制定政策提供科学依据，为多边气候谈判提供平台，设定议程，协调利益矛盾及凝聚社会共识等方面发挥了不可替代的作用。但联合国也存在很多问题，特别是松散的治理结构和有限的治理能力使其难以有效推动气候变化治理进程的发展，也无法真正发挥主导作用，相应地也导致其在该领域地位和影响力的下降，面临日益被边缘化的挑战。

### （一）治理结构松散

全球气候变化治理有赖于联合国机构的有效运作以及各项规制的顺利实践。但是长期以来，联合国却一直面临着机构臃肿和庞杂的问题，许多机构的职能出现重叠。例如，在气候变化治理中，除了最主要的 IPCC、联合国环境规划署、世界气象组织等机构外，包括世界银行集团、可持续发展委员会、联合国开发计划署等其他众多机构和组织均卷入其中，同时它们相互间在很多工作内容上是重复的（见表 1）。这种情况同样存在于多边气候协议的缔约方大会及其辅助机构中。这不仅很大程度上造成资源浪费，而且无形中降低了各机构的工作效率。<sup>①</sup>

表 1：参与联合国全球气候变化治理的主要机构

《公约》附属科学和技术咨询机构 (SBSTA)	IPCC
联合国环境规划署 (UNEP)	世界气象组织 (WMO)
联合国开发计划署 (UNDP)	世界银行 (WB)
联合国工业发展组织 (UNIDO)	联合国贸发会议 (UNCTAD)
全球环境基金 (GEF)	联合国大学 (UNU)
联合国训练研究所 (UNITAR)	联合国教科文组织 (UNESCO)

资料来源：笔者自制。

<sup>①</sup> Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, Roger A. Coate, and Kelly-kate Pease, *The United Nations and Changing World Politics*, 7th edition, Boulder: Westview Press, 2013, p. 298.

此外，尽管在气候变化治理问题上涉及众多的组织和机构，但它们之间却缺乏明确分工和充分协调，往往是众多机构混杂而分散，不能形成合力，所有机构都希望确保其独自界定的行动权力。<sup>①</sup> 气候变化治理机制与经济治理机制之间的协调和互动不充分，特别是世界银行和国际货币基金组织等经济治理机制引导下的经济行为很可能导致温室气体排放的增加，结果往往是气候变化治理的效果不佳。资料显示，自 1992 年以来，世界银行审批的新能源项目与传统的不可再生能源项目的比例是 1: 25，而且在世界银行的所有项目中，只有不足 1/10 接受对环境影响的审查。<sup>②</sup> 这些问题导致联合国在气候变化治理中面临重要挑战，治理结构上的分散导致其治理效率低下，治理效果不佳，从根本上影响联合国的权威和合法性。

## （二）治理能力不足

联合国的治理能力强调其促使成员国采取集体行动实施有效治理的能力，其中包括协调整合能力、责任控制能力、强制能力、监督能力等几个方面。<sup>③</sup> 从现实角度来看，联合国目前在气候变化方面的治理能力明显不足。

首先，联合国的协调整合能力有限。气候变化问题的跨国性要求治理的全球性，因而协调整合多元主体的不同利益诉求应是联合国的主要功能之一，也是全球治理的题中应有之义。随着气候变化谈判中利益集团的分化组合加快，迫切需要加强利益协调来维系脆弱的集体行动，但联合国有限的协调能力并不足以将分散的利益整合起来，也未能在主要国家之间建立起应有的共识和信任，这在历次气候会议的谈判中都有所体现。每当谈判陷入僵局，联合国似乎完全成为一个谈判的平台，基本不能真正发挥协调者的作用，化解僵局往往是少数大国以双边接触代替多边谈判，最终达成的协议多以少数大国的双边或多边妥协为基础。

其次，监督能力有待提高。气候变化治理的效果最终取决于各成员国对减排、资金和技术援助承诺的落实和执行，这有赖于成员国对国内政策的调

<sup>①</sup> 亚当·罗伯特、本尼迪克特·金斯伯里主编：《全球治理——分裂世界中的联合国》，吴志成等译，中央编译出版社 2010 年版，第 358 页。

<sup>②</sup> 卢静：《透析全球治理的困境》，载《教学与研究》2010 年第 8 期，第 75 页。

<sup>③</sup> Jon Barnett, "Security and Climate Change," *Tyndall Centre Working Paper*, No.7, 2001, pp. 5-7.



整。但在政策执行过程中，联合国缺乏有效的监督和评估能力，因此无法监测执行情况，也很难评估治理效果。此外，联合国也没有配套的履约奖惩制度，成员国出现违约情况时，往往采取非约束性和自愿性纠纷解决程序。<sup>①</sup> 这些问题也是导致治理效果不佳的重要原因。

第三，执行能力低下也是联合国面临的重要问题。在气候变化治理中，主权国家之间围绕治理目标、减排承诺等问题进行着艰难的谈判，共识的达成实属不易，但执行不力往往使得谈判成果的意义降低。减排承诺最终要靠执行才能体现其价值，否则便是一纸空文。而这正是当前气候变化治理所存在的问题。

最后，强制能力不足。联合国在气候变化治理中的条约、原则、规范的“柔”性特征非常明显，大多数治理规制不具有法律约束力，主要依靠成员国的自愿遵守，一旦成员国基于利益考量不愿遵守，就会导致治理进程停滞不前。总体来看，联合国在应对气候变化中的治理能力还很有限，通过逐步改革努力提升治理能力是其必然选择。

### （三）地位逐渐边缘化

近年来，联合国在全球气候变化治理中的地位呈现边缘化趋势，成为联合国在该问题上面临的主要挑战。从纵向看，如前所述，联合国在全球气候变化治理进程中的地位并非一成不变，而是随着治理的细化和深入而扮演不同角色。20世纪八九十年代，气候变化问题进入国际政治议程初期，联合国作为最具权威和普遍性的政府间国际组织，在凝聚国际共识、提升国际认知、推动国际环境法制建设等方面都发挥了非常关键的作用。<sup>②</sup> 一方面，《公约》和《京都议定书》均在这一时期通过，联合国推动了气候变化治理框架的形成；另一方面，在联合国的引导下，主权国家尤其是发展中国家在这一时期逐渐了解并重视气候变化问题，将其作为制定国内政策的重要考量，并适时调整国内环保政策。由此可见，联合国在这一阶段中真正处于全球气候变化治理的主导者地位。但进入21世纪以来，气候变化谈判中的各种矛盾日益突出，主权国家之间的分歧也越来越大，致使气候变化治理步履维艰、迟滞不

<sup>①</sup> 庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，浙江人民出版社2009年版，第65页。

<sup>②</sup> Chasek, Downie, and Brown, *Global Environmental Politics*, pp. 312-314.

前。与此同时，联合国尚未具备超越矛盾与分歧、有效协调各方利益的能力，只能在主权国家的推诿与争论中眼看着自身主导地位的逐步削弱，<sup>①</sup> 甚至出现被边缘化的趋势。

从横向看，联合国正日益面临来自其他治理机制的竞争与挑战压力，这也一定程度上导致其地位的边缘化。随着气候变化治理的深入发展，越来越多性质不同、功能各异的组织和机构开始创设新的治理机制。这些新机制以地区治理为导向，以协调地区内主要国家间的气候政策为重点，致力于气候变化问题的控制和改善。如八国集团（G8）、二十国集团（G20）、亚太经济与合作组织（APEC）等也将气候变化作为重要议题，开展地区内合作治理。此外，还有一些专业性的多边治理机制或论坛也开展了非常有效的治理活动（表 2）。上述地区性或专业性治理机制一般具备较好的合作基础，成员国之间分歧相对较小，易于推动治理目标的实现，对联合国框架下的气候变化治理机制形成了一定挑战，加速了联合国在全球气候变化治理中的边缘化。

表 2：《公约》之外应对气候变化的主要多边协商机制

名称	主要成员国	概况	工作重点
亚太清洁发展与气候伙伴关系（APP）	美国、澳大利亚、加拿大、中国、印度、韩国和日本	成立于 2006 年 1 月，旨在建立国际自愿合作框架，探讨解决相互关联的发展、能源、环境和气候变化问题的政策手段，就制订和执行发展和能源战略问题交换经验。	通过合作项目，在成员国之间开展技术交流、鼓励共同参与、提高能效、有效提高应对气候变化的能力。
主要经济体能源与气候变化论坛（MEF）	美国、澳大利亚、巴西、英国、中国、法国和德国等 17 个主	成立于 2009 年 3 月，是全球能源与气候变化领域的“安理会会议”，不仅影响了联合国气候变化谈判的格局，也一定程度上左右《公约》和《京都	推动全球量化减排；加强低碳技术的市场推广；推动低碳经济的发展。

<sup>①</sup> Shannon K. Orr, “Reimagining Global Climate Change: Alternatives to the UN Treaty Process,” *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 4, 2011, p. 135.

	要经济体	议定书》框架下的谈判进程。	
国际氢能经济伙伴计划 (IPHE)	美国、欧盟、俄罗斯、日本、巴西、中国等 18 个国家	成立于 2003 年, 旨在提供一种组织、评估和协调国际间氢能研究、开发、示范和推广的合作机制, 以引导全球向氢能经济过渡。	推动氢能和相关技术的市场扩展; 提高人们对氢能经济的认识; 监控氢能、燃料电池及其辅助技术的发展。
亚太全球变化研究网络 (APN)	美国、日本、中国等共 21 个亚太地区成员	成立于 1996 年, 旨在建立一个政府间协作网络, 以促进亚太地区各国的全球变化研究以及加强各国处理全球环境变化问题的能力。	预测在自然或人为强迫背景下的变化; 评估区域自然和人类系统的脆弱性; 帮助制定可持续发展政策。
碳封存领导人论坛 (CSLF)	中国、美国、欧盟委员会等共 25 个成员	成立于 2003 年, 旨在促进碳收集和储存技术方面的合作, 发展成本效益更高的技术以分离和捕捉二氧化碳并实现运输和安全储存。	开展国际间气候变化科技合作; 与利益相关者保持互动; 提高应对气候变化的技术水平。

资料来源: 笔者根据各机制官方网站资料整理。

总体而言, 随着气候变化治理的逐步深入, 涉及的利益日益复杂, 治理格局的分化组合加速, 集团化趋势逐渐显现, 联合国在结构、功能等方面均面临着巨大挑战, 只有通过适时的结构调整和功能革新才能做到快速反应, 及时应对。

### 三、联合国有效应对挑战的路径

联合国框架下的气候变化治理目前面临诸多困境, 整体治理效果不佳, 其中主要原因是发达国家与发展中国家在治理目标、责任分担、资金、技术

转让等问题上存在分歧，很难达成一致。同时，作为气候变化治理的组织者和推动者，联合国自身也存在很多问题，需要从总体上实现转型以适应新的形势。在这一背景下，完善治理机制、提升治理能力、创新治理理念、明确角色定位都有利于联合国应对挑战，引领气候变化治理走出困境，开辟新的发展空间，同时也是联合国重塑国际形象的必由之路。

### （一）机制改革

尽管联合国在应对气候变化问题中的表现差强人意，但维持联合国框架下的治理机制仍是最明智的选择，也是实现公平、合理、有效治理目标的现实选择。<sup>①</sup> 正如联合国秘书长潘基文所言：“联合国的地位和能力是独一无二的。我尤其相信，气候变化和我们对此采取的行动，将决定我们自己和我们时代的特性，并最终决定我们留给世界的遗产。”<sup>②</sup> 但是，对现有治理机制进行适度改革和完善也是必须的，这是防止气候变化治理陷入僵局、停滞不前的首要举措。

首先，联合国环境规划署的地位和能力提升。在应对气候变化问题中，联合国内部并不存在一个独立和有利的治理机构来推动治理进程的发展，而作为该领域最重要的机构，联合国环境规划署并非专门机构，而且常常受制于《公约》秘书处，作用非常有限，地位也很尴尬。<sup>③</sup> 因此，对联合国环境规划署的改革应该提上日程。联合国应提供必要资金，使环境规划署成为一个专门的联合国机构，提高其地位并强化其责任，赋予其处理环境包括气候变化问题的能力。<sup>④</sup> 这样的机制创新不仅能将松散的治理机构更好地整合起来，也有利于创造更有利的合作环境。

其次，谈判机制的改革。目前在气候变化谈判机制中，过度强调减排目标这一支柱，而忽视了适应、资金、技术等其他三大支柱。<sup>⑤</sup> 事实上，减排

---

<sup>①</sup> Chukwumerije Okereke, “Equity Norms in Global Environmental Governance,” *Global Environmental Politics*, Vol. 8, No. 3, 2008, p. 31.

<sup>②</sup> 潘基文：《秘书长关于联合国工作的报告》，第62届联合国大会，2007年，第2页。

<sup>③</sup> Jeffrey L. Dunoff, “From Green to Global: Toward Transformation of International Environmental Law,” *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 19, No. 2, 1995, p. 249.

<sup>④</sup> Frank Biermann, *Reforming Global Environmental Governance: The Case for a United Nations Environment Organisation*, SDG2012 – Stakeholder Forum’s Programme on Sustainable Development Governance towards the UN Conference on Sustainable Development in 2012, 2011, pp. 6-7.

<sup>⑤</sup> Mukul Sanwal, “Trends in Global Environmental Governance: The Emergence of a Mutual

目标和减排份额确定之后，最主要是通过发达国家对发展中国家的资金和技术援助来落实上述目标，因此平衡减缓、适应、资金、技术四个方面的关系是气候谈判急需改善的地方。

第三，强化法律约束机制。《公约》并不具备法律约束力，只是提出了气候变化治理的框架性原则，而《京都议定书》虽然对附件一国家设定了具有约束力的减排份额，但是第一承诺期已过，多数发达国家尚未完成规定减排目标，联合国并无相应的惩罚机制。因此，联合国应该逐步强化各类气候变化治理条约、机制的法律约束力。

## （二）能力提升

在气候变化治理中，能力不足是制约联合国发挥作用的关键因素，也是导致其地位边缘化的重要诱因。能力建设是一项系统工程，涉及联合国内部众多机构、部门，也与主权国家、非政府组织、社会团体的支持密切相关，是一个复杂的进程，同时也是一个长期的渐进过程。<sup>①</sup>

其一，整合能力是联合国能力建设中的重中之重。由于面临的根本性挑战是主要国家对于合作应对气候变暖问题的政治意愿不足，也未赋予全球治理机制足够的权力和资源，<sup>②</sup>因此联合国应该着力提升整合能力，强化主要国家的政治意愿，促进合作治理。另外，主权国家应该在气候问题上赋予联合国适度资源，使其能真正发挥作用。

其二，监督能力也是联合国能力建设的关键问题。长期以来，联合国缺乏监督机制来监测成员国对协议的执行情况，导致治理效果无法评估。因此，在未来的发展中联合国应设法弥补监督机制的缺失，建立相应的监督、奖惩制度，以提升治理效果。

其三，提高融资能力也是联合国必须考虑的问题。资金问题是联合国长期面临的问题。气候变化治理项目资金的匮乏严重制约着联合国的治理能力，有限的环境基金无法保证联合国主导的气候项目的顺利进行。联合国融资能

---

Supportiveness Approach to Achieve Sustainable Development,” *Global Environmental Politics*, Vol. 4, No. 4, 2004, pp. 19-20.

<sup>①</sup> Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, Roger A. Coate, and Kelly-kate Pease, *The United Nations and Changing World Politics*, Seventh edition, (Boulder)Westview Press, 2013, p.352.

<sup>②</sup> Halliday, Fred, “Global Governance: Prospects and Problems,” *Citizenship Studies*, Vol. 4, Issue. 1, 2000, pp. 21-24.

力的提升应从两方面着手：一方面动员成员国切实履行承诺并向全球环境基金捐款（表3），努力拓宽资金来源；另一方面，加强内部相关资金机制的整合。<sup>①</sup>

最后，合作能力的提升也是一项重要内容。随着气候变化合作治理的趋势越来越明显，联合国需要和其他国际机制（如世界贸易组织、世界银行等）和非政府组织（如绿色和平组织、地球之友）加强合作，实现优势互补，全面提升治理能力。

表3：主要国家对环境基金的资金捐助（单位：美元）

国家	2010年	2011年	2012年
荷兰	12,901,000	10,368,800	10,017,600
德国	9,819,747	10,496,639	9,696,293
英国	8,572,758	8,211,870	5,707,440
美国	6,000,000	6,000,000	6,587,000
法国	5,440,000	5,440,000	5,850,000
日本	2,963,807	2,818,436	2,779,194
俄罗斯	900,000	900,000	900,000
中国	500,000	500,000	500,000
印度	100,000（承诺）	100,000（承诺）	100,000
南非		63,000	63,000（承诺）
巴西	280,000（承诺）		
总额	79,177,781	80,623,280	71,075,586

资料来源：UNEP Annual Report, 2010, 2011, 2012, New York: UNEP, 2010, 2011, 2012, <http://www.unep.org/publications/>.

### （三）理念创新

理念指导行动，理念改变世界，新的理念是改变人们生活方式和思维方

<sup>①</sup> 庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，第62-63页。

式的动力，也是人类行为模式创新的先导。同样，治理理念指导治理行为，引领治理进程，指导治理实践。因此，促进理念创新是当前全球治理的重点领域。在气候变化治理中，联合国也需要实现理念创新，将更多的共生价值、可持续发展理念、危机意识、全球意识融入到新的治理模式中，从观念、理念和意识层面推动治理进程的发展。此外，联合国历来是新理念的倡导者、践行者，理念创新不仅具有提升联合国价值的作用，也是发挥其优势的重要契机。

理念创新在实践意义上，主要体现于联合国着力推动一些传统观念的变革与扬弃：在国际层面上，联合国应该积极倡导国际社会和谐共生理念。共生理念是指在全球化背景下，以多元互补、利益相关、彼此平等为基础，以全球共生系统中人与自然、人与社会、人与自身的相互依赖，互惠共存，全面和谐的关系为主要内容，以最终实现人的全面自由发展为根本价值取向的新理念。<sup>①</sup> 面对日益严峻的全球性问题，和谐共生是人类发展的必然选择，尽管目前在处理气候变化等全球性问题上，主权国家之间仍然围绕利益争吵不休，很难达成一致，但和谐共生的价值理念是超越竞争与冲突，实现人类和谐发展的指引，因此联合国应该在该领域作出应有的贡献。

在国家层面上，联合国应该积极倡导实现从传统政治理念向生态政治理念的转变。生态政治理念是对传统主权观念的深刻变革，强调在全球化背景下国家权利弱化的同时，国际社会的权威相对增强、全球市民社会的价值得以体现，同时要重视处理经济发展与生态环境之间的复杂关系，生态政治理念的发展会使主权国家在全球环境和气候合作中更容易找到共识，也会潜在地影响国家内部气候政策的调整。

在企业层面上，联合国应该在全球范围内倡导社会责任理念，引导企业在自身发展战略和日常经营中融入社会责任，建立起负责任的管理体系和制度。<sup>②</sup> 同时，联合国应该以全球契约组织（UN Global Compact）<sup>③</sup> 为平台，

<sup>①</sup> 胡守钧：《走向共生》，上海文化出版社2002年版，第52页。

<sup>②</sup> 《WTO 经济导刊》，北京大学社会责任与可持续发展国际研究中心：《2012 金蜜蜂中国企业社会责任实践基准报告》，2013年6月5日，第3页，<http://www.csr-china.net/FILES/CSRREPORT2012/中国企业社会责任实践基准报告2012.pdf>。

<sup>③</sup> 联合国全球契约于2000年启动，汇集了企业与联合国机构、劳工界、民间社会、政府共同推进人权、劳工标准、环境和反腐败领域的十项公认原则。全球契约旨在通过集体行

积极传播社会责任理念，努力推动环境可持续发展与企业社会责任的联结，真正促进全球企业社会效益、经济效益的不断提高。<sup>①</sup>

#### （四）角色定位

全球治理需要具有权威性和广泛影响力的主导者，没有合适的主导者，全球治理难以真正实现。<sup>②</sup>而在众多治理主体中，只有联合国具备主导全球治理的基本条件，尤其是在气候变化这样的“柔”性议题中。但这并不意味着联合国会成为当然的主导者，而在于其能否通过准确的角色定位和功能转变将自己置于核心地位。

一方面，联合国迫切需要进行角色调整，积极承担治理进程的主导者角色。面对日益边缘化的困境，联合国需要充分发挥它所拥有的广泛代表性和影响力、道德价值观以及在气候变化领域的科学评估能力等优势，以更加开放的态度加强与相关行为体的合作，重新确立其主导地位，维持并完善现有的治理制度，推动联合国主导下的全球气候变化治理的发展。与此同时，气候变化治理进程的停滞不前迫切需要联合国充分利用其多边舞台和协调机制，促进存在分歧的各国的及时和有效沟通与协调，促进共识达成，发挥主导者作用，引领全球气候变化治理走出困境。联合国还应确保气候变化治理在公平正义的原则指导下推进，使责任与权利得到公平、合理的分配。

另一方面，联合国应该处理好其行政角色与政治角色的转换。联合国的行政角色强调它在组织各类全球事务中的功能性价值，包括提供会议场所、议题议程安排、会议成果发布等事务性功能。但在强调这一行政功能时，联合国却经常忽视其作为一个全球治理主体的价值，即它与主权国家、国际组织等一样具备参与问题解决的独立地位和能力。现实中，联合国更多地扮演行政角色，为主权国家的谈判和协商提供服务，其后果是削弱了它作为独立治理主体的作用。因此，为了更好地发挥联合国的作用，应使其更多地扮演

---

动的威力，使十项原则纳入世界各地企业活动的主流；促成支持更广泛的联合国发展目标的行动。全球契约拥有来自120多个国家逾4000家企业的参与，现已成为全球最大的自愿企业公民倡议。

<sup>①</sup> Jennifer Clapp, “Global Environmental Governance for Corporate Responsibility and Accountability,” *Global Environmental Politics*, Vol. 5, No. 3, 2005, pp. 31-32.

<sup>②</sup> Christer Karlsson, Charles Parker, Mattias Hjerpe, Björn-Ola Linnér, “Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership among Climate Change Negotiation Participants,” *Global Environmental Politics*, Vol. 11, No. 1, 2011, p. 92.



政治角色，作为独立主体参与治理。<sup>①</sup>

面对日益复杂的国际形势和不断涌现的全球性问题，联合国必须在新的时代背景与环境中向更加自主、高效、权威的方向实现转型，从而在机制、能力、理念、角色定位等方面实现相应的提升和转变，才能真正适应新形势下的新要求，为推动国际合作、促进发展、谋求人类共同福祉发挥应有的作用。

## 结 束 语

从1972年斯德哥尔摩人类环境会议开始，全球性的气候变化治理已走过40多年的历程，其间实现很多突破，为人类的生存和发展作出了贡献。但与气候问题本身的长期性相比，数十年的气候变化治理仍是短暂的。而且，目前的气候变化治理面临困境，气候谈判困难重重，治理效果不佳。这表明，全球气候变化的整体治理进程远远落后于现实需求，因此未来人类共同应对气候问题的使命仍任重道远。客观地讲，气候变化治理的未来发展将会更加艰难，因为短期内人类还无法破解“吉登斯难题”，即气候变化所引发的抽象后果与日常生活相去甚远，人们虽然已认识到它的重要性，却缺乏作出实质性努力的动力。<sup>②</sup>此外，在整体经济形势比较严峻的国际背景下，很难期待主权国家会将更多精力投注到气候变化的治理中，这是气候变化问题本身的附属性所决定的。最后，气候变化治理中的公平正义问题尚未得到真正厘清，在这种原则性问题上的模糊很难开启充满活力的气候变化治理。因此，短期内实现气候变化的有效治理可能并不现实。

尽管如此，联合国作为全球舞台上最具权威和影响力的国际组织，有责任推动治理进程走出困境，除了自身在能力、机制、理念、角色等方面的完善之外，更应以一种全球共同价值为指引，超越主权国家之间的利益分歧，凝聚多元主体的力量，真正为人类共同生存与发展作出实质性的努力。从另

---

<sup>①</sup> Mukul Sanwal, "Current Debates: Evolution of Global Environmental Governance and the United Nations," *Global Environmental Politics*, Vol. 7, No. 3, 2007, pp. 10-11.

<sup>②</sup> Anthony Giddens, *The Politics of Climate Change*, Cambridge: Polity Press, 2009, "Introduction," p. 2.

一个角度来讲，联合国应该在气候变化治理这样一个新领域中重塑自身的价值与地位。联合国在安全、发展、人权等领域的功能和价值有所不同：在安全领域，由于涉及主权国家的传统核心利益，联合国的弱势地位一时很难改变。但包括气候变化在内的发展领域理应成为联合国有所作为的领域，因为发展问题的不可分割性更加明显，更需要全球合作。联合国凭借自身在道义和合法性方面的优势真正推动人类的可持续发展，这将是提升其地位的重要契机。

在全球气候变化治理问题上，中国始终坚持联合国是应对该问题的主渠道，也积极参与联合国框架下的气候变化治理。作为最大的发展中国家，虽然并不承担具有法律约束力的减排义务，但中国主动提出从 2005 年到 2020 年单位 GDP 减排 40%—45%，为国际社会共同应对气候变化做出了力所能及的努力。此外，在气候谈判中，中国也始终坚持联合国框架下的治理原则，积极推动国内低碳经济、绿色能源开发等方面的工作。当然，在治理进程不断受挫、迟滞不前的情况下，中国对于推动联合国整体转型也持欢迎态度，但强调联合国要始终坚持民主、公正、有效原则，保障其广泛代表性，尤其是保障广大发展中国家的利益。

[收稿日期：2014-02-21]

[修回日期：2014-04-09]

[责任编辑：杨立]