

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2021.02.001

于宏源:“多利益攸关方参与全球气候治理:进程、动因与路径选择”,《太平洋学报》,2021 年第 2 期,第 1-14 页。

YU Hongyuan, “Multi-stakeholders’ Participation in Global Climate Governance: Process, Motivations and Path Selection,” *Pacific Journal*, Vol. 29, No. 2, 2021, pp.1-14.

多利益攸关方参与全球气候治理: 进程、动因与路径选择

于宏源¹

(1. 上海国际问题研究院,上海 200233)

摘要: 多利益攸关方是弥补《巴黎协定》达成后主权国家治理赤字和打破集体行动困境的关键要素,它们长期参与全球气候谈判与治理且实现了自身的数量增长和身份转换。多利益攸关方的影响路径主要体现为气候治理多维“软实力”、谈判议题内容设置与调整。究其发展动因,不仅是气候治理体系碎片化带来的谈判参与政治空间扩大化,而且是全面提升气候治理行动的重要选择,更是联合国“零排放竞赛”等重塑气候治理权威的需要。然而,多利益攸关方在参与全球气候治理进程中依然存在价值诉求差异、代表非均衡性、独立性较弱等种种局限。为此,需要推动“自上而下”的联合国管理制度以实现多利益攸关方对于气候治理的有序参与,同时以“自下而上”的最小化多边主义路径实现气候治理的有效参与,并突出多利益攸关方在气候治理体系规则中的独立地位。

关键词: 多利益攸关方;气候治理;路径依赖;国际合作;多边主义

中图分类号:D815

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2021)02-0001-14

全球环境治理是当代最复杂的系统性治理,在演变过程中逐渐形成多元行为体和多维治理机制在内的机制复合。“多利益攸关方”这一概念相继出现在《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔协议书》《联合国国际化学品管理战略方针》《生物多样性公约》及《联合国防治荒漠化公约》等谈判过程和内容的中。从全球气候治理与谈判来看,“多利益攸关方”(Multi-stakeholder)概念的确定是一个渐变过程。在早

期《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)中,“缔约方(Party)、非缔约方(Non Party)”使用最多,重心是国家,彰显了以国家为中心的治理框架。为了增加气候治理雄心,并体现气候变化治理全球权利与义务的统一,之后的系列谈判开始倾向使用“多利益攸关方”或者“非缔约方利益攸关方”(Non Party Stakeholder)。本文将统一用“多利益攸关方”来表述,以“利益”(Stakeholder)一词将非国家行为体纳入全球气

收稿日期:2020-09-28;修订日期:2021-01-13。

基金项目:本文系国家重点研发计划项目“气候变化风险的全球治理与国内应对关键问题研究”(2018YFC1509001)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所所长、研究员,上海国际组织与全球治理研究院兼职研究员,哲学博士,主要研究方向:资源政治、全球环境治理、气候外交等。

* 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,文中错漏均由笔者负责。

候治理这一人类公共利益问题当中。包括了社会组织、跨国公司和城市等在内的“多利益攸关方”主体,使得气候变化全球治理框架在概念基础上实现了主体的包容性突破。

传统的全球气候治理面临参与、执行、资金等多重集体行动赤字,而以社会组织、跨国公司为代表的多利益攸关方在气候治理舞台上的不断活跃,被认为是弥补单一国家中心气候治理模式不足的重要支撑,以主权国家行为体为中心的气候治理逐步过渡到国家与多利益攸关方行为体并存的形态。2019 年联合国气候行动峰会和 2020 年联合国气候雄心峰会都强调多利益攸关方合作对实现《巴黎协定》2℃ 升温目标及碳中和的重要性,并首次在上述联合国峰会议程中将主权国家领导人和非国家行为体代表的发言位置并列。^① 本文力求分析多利益攸关方在全球气候治理发展进程中的地位变迁及在此变迁过程中的重要理论支持和功能表征,并对多利益攸关方参与全球气候治理展开多元动因阐释,最后总结了当前多利益攸关方参与气候治理面临的困境并提出发展路径。

一、多利益攸关方参与气候谈判和治理的发展进程

多利益攸关方的出现主要是指国际法参与主体的多层和多元化现象。联合国气候变化政府间专门委员会(IPCC)积极推动多元、多层次且普遍参与的全球气候治理,其中公私伙伴关系是全球气候治理的有效工具,既可以作为权力下放的实施保障,又可以为政治对峙提供缓冲。^② 对于“国家中心”的传统治理范式,已经有很多学者进行了反思,他们大多都倡导主权国家应接纳更多主体,采纳多中心路径,实现全球治理的范式调整。奥兰·扬(Oran Young)提出,治理体系中的碎片化成分既可以产生有效互动,也可以转向僵局,关键在于进行互动整合,在全球治理体系中更要关注碎片化主体间的互动和调整。^③ 在多利益攸关方参与全球气候治理层面,庄贵阳总结归纳了次国家行为体

参与全球气候治理的角色定位理论,提出多层治理和平型外交在气候变化博弈中的作用;^④ 笔者强调全球气候“自下而上”治理的特点^⑤ 和非国家行为体的作用。^⑥ 各种不同理论的兴起与发展为多利益攸关方参与全球气候治理合法性做了充分铺垫,增强了多利益攸关方在全球气候治理体系中的认同感和归属感。多利益攸关方在联合国气候变化谈判中的地位、参与路径和议程设置能力等方面都得到了不断的发展:

第一,多利益攸关方参与全球气候谈判和治理的地位上升。在以《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》等为核心的全球气候谈判过程中,多利益攸关方参与气候谈判的话语权经历了不断提升的演进过程。1972 年,联合国人类环境会议就将气候治理提上国际政治议程。经历 1992 年《联合国气候变化框架公约》、1997 年《京都议定书》等一系列气候政治谈判,全球气候危机关切空前高涨。但彼时,“京都时代”的治理模式仍是以主权国家为条约主体,主权国家在全球气候变化谈判中占据绝对主导地位。在 20 世纪 90 年代的联合国气候变化治理进程中,作为第三代集体人权的环境权成为全人类公权范畴,社会组织、跨国公司、地方和社区、个人等多利益攸关方参与气候谈判的国际责任感得到提升。虽然非国家行为体在 20 世纪 90 年代的国际重要气候谈判中逐渐出现,但其数量和有效参与都未得到国际条约普遍承

① “COP26 Private Finance Agenda Launched,” UNCC, February 27, 2020, <https://unfccc.int/news/cop26-private-finance-agenda-launched>.

② Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, “Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change,” *Global Governance*, Vol.12, No.2, 2006, pp.141-159.

③ 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.

④ 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(外交学院学报)》,2016 年第 3 期,第 133-156 页。

⑤ 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。

⑥ 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。

认。例如,《联合国气候变化框架公约》主要强调“社会组织”这一有限主体范围参与气候治理,而对城市、个人等涉及很少。《京都议定书》履约后,全球气候谈判进入新阶段,多利益攸关方的参与得到飞速发展,以社会组织与国际社会组织为代表的多利益攸关方在气候谈判中实现了数量增长和身份转变。2011年召开的德班气候变化大会通过了“变革动力”倡议,使非缔约方也成为全球低碳转变的重要主体。2012年召开的多哈气候大会则强调了民间社会和私营部门在发展中国家的气候资金、损失与损害等方面的贡献。2015年,《巴黎协定》以正式公约的形式规定:“欢迎所有非缔约利益攸关方,包括民间社会、私营部门、金融机构、城市和其他次国家级主管部门努力处理和应对气候变化。”^①这使得气候治理不仅仅是国家自主贡献“自下而上”,也包括多利益攸关方“自下而上”的努力,从而开启了全球气候治理新纪元。2016年,马拉喀什气候变化大会发表了《马拉喀什全球气候行动伙伴关系》,强调缔约方和非缔约利益攸关者合作的基本原则。^②《马拉喀什全球气候行动伙伴关系》的主体包括社区、公民和消费者、社会组织、工会和劳工组织、以信仰为基础的组织,以及本土居民等,同时,上述多利益攸关方主体在全球气候治理进程中也形成了多种议题联盟,包括工商类社会组织、环境类社会组织、农业类社会组织、原住民组织、地方政府和自治政府、研究性独立社会组织,以及青年社会组织等。^③2017年,波恩气候大会将“促进性对话机制”(Talanoa Dialogue)引入气候谈判,形成了基于多利益攸关方参与的政治协商和对话机制。“助力淘汰煤炭联盟”“C40城市气候领导联盟”“生态出行联盟”等气候关系伙伴在相关谈判中实现了气候治理共商共建。至此,从哥本哈根时代到巴黎大会,气候变化成为该时期全球治理的热点,多利益攸关方从协助各国气候议程设置、推进全球媒体和环境舆论动员,以及营造全球气候多边舞台等方面推动了气候谈判不断发展,其参与气候谈判的话语权不断跃升。2018年,卡托维兹气候变化大会继

续推进“促进性对话机制”,以此促进各层次的多利益攸关方广泛参与;2019年,在马德里举行的联合国气候大会强调多元化、多层次和多维度主体参与,14个地区、398座城市、786家企业和16个投资方在气候大会宣布,到2050年实现二氧化碳(CO₂)净零排放,并已有超过2300个多利益攸关方正式注册参与气候大会。2020年联合国气候变化雄心会议以来,由联合国倡议的“零排放竞赛”(Race To Zero)作为汇聚多利益攸关方零碳努力的全球运动兴起,^④它旨在促进企业、城市、地区和投资者的合作与支持,实现低碳、健康、有韧性的绿色经济发展。目前已经有454个城市、23个地区、1397家企业、74个最大的投资者和569所大学参与根据联合国倡议形成的净零倡议联盟(Net Zero Initiatives Coalition)^⑤。

第二,多利益攸关方通过更灵活的机制影响气候谈判与治理进程。多利益攸关方主体凭借灵活参与、媒体报道和社会监督等不断影响气候大会谈判的权力构造:首先,多利益攸关方运用灵活的谈判参与方式,促进各主权国家就都能接受的方案达成共识,尤其是在谈判陷入危机时,帮助弥补治理赤字和合作困境。^⑥例

① “The Paris Agreement,” United Nation Climate Change, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>, 访问时间:2021年1月15日。

② 联合国马拉喀什大会提出推进包括通过2020年前气候行动和多利益攸关方高层对话的技术审查进程;通过各种活动展示新的举措和更大的目标,包括与《联合国气候变化框架公约》机构的会议及其他相关论坛一起举办的活动,并举办年度气候行动高级别活动缔约方每届会议,旨在通过上述行为者和倡议实现《巴黎协定》宗旨和目标,并支持国家数据中心和可持续发展目标的传达。

③ “Statistics on Non-Party Stakeholders,” UNFCCC, May 18, 2018, <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/statistics-on-non-party-stakeholders#eq-1>.

④ Climate Action, “Race to Zero Campaign,” UNFCCC, June 5, 2020, <https://unfccc.int/climate-action/race-to-zero-campaign#eq-1>.

⑤ Alice Grundy, “UNFCCC Race to Zero Campaign Pushes for Net Zero Coalition of Global Actors,” Current-News, June 5, 2020, <https://www.current-news.co.uk/news/unfccc-race-to-zero-campaign-pushes-for-net-zero-coalition-of-global-actors>.

⑥ IPCC Working Group III, “Social, Economic, and Ethical Concepts and Methods,” *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, NY: Cambridge University Press, 2014, pp.207-282.

如,地球之友、世界自然保护联盟、世界自然基金会、绿色和平组织等社会组织,运用自己的品牌效应,在气候治理国际协议成功缔结的过程中,发挥了重要的纽带作用。^①其次,多利益攸关方通过新闻传播等手段使气候治理传播到公共领域,构建公共传播绿色领导力,对全球气候治理体系产生深远的影响。^②最后,多利益攸关方以自己的专业化智识增强了气候治理的科学权威,其中包括气候链联盟(CCC)以区块链技术加强气候变化的数字追踪与核查等。与此同时,多利益攸关方的社会监督作用也是其影响力的重要体现。联合国为了构建多主体参与的气候雄心网络,在《联合国气候变化框架公约》下建立多利益攸关方气候行动追踪平台(NAZCA)。该平台按照城市、地区、公司、投资者及组织等行为者的类型划分,以国家为单位对行为者气候行动实行登记并进行气候行动数据公布,旨在提高气候行动的透明度并加强多利益攸关方的进展跟踪,气候行动追踪平台为集体气候行动的国别及地域差距提供透明化的数据平台。此外,联合国气候变化雄心峰会同样发挥了多利益攸关方的社会监督作用。2020年12月12日,在联合国、英国和法国联合主办的气候变化雄心峰会上,来自政府、企业和民间社会的代表强调共同实现《巴黎协定》目标。以社会组织为代表的多利益攸关方的监督有效减少了有关国家“搭便车”的动机,并且为相关国家带来了“双重红利”:它不仅标志着对气候合作的认可,而且还允许各国通过第三方平台的监督提高相互协作水平。^③

第三,多利益攸关方推进了气候治理“优先议题”设置、促进了气候谈判议题动态调整与变革。在议题的选择上,多利益攸关方要设法选择与本身利益相关又具有“公共物品”属性的议题,从而引起国际社会的广泛关注。^④在议题设置上,联合国气候公约秘书处提出以缔约方与非缔约方共同利益为导向,为联合国气候谈判确立优先议题事项,从而提升多利益攸关方参与气候大会的积极性,《马拉喀什全球气候行动伙伴关系》通过结构化的框架鼓励多利益攸关

方参与气候大会。而联合国气候谈判大会《优先领域行动追踪草案》(Priority Areas Action Tracker)也为多利益攸关方推动气候大会的议题调整提供了框架。由图1可见,除上述共同优先议程外,多利益攸关方将据此不断向联合国气候大会论坛提议新的议题调整,以实现包容性增长,更多地纳入之前不被重视或边缘化的领域。



图1 年度多利益攸关方参与《优先领域行动追踪草案》示意

资料来源:笔者自制

^① Magnus Boström and Kristina Tamm Hallström, “NGO Power in Global Social and Environmental Standard-Setting,” *Global Environmental Politics*, Vol.10, No.4, 2010, pp.36-59.

^② “‘气候危机也是海洋危机’——联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)最新报告强调气候对海洋和冰冻圈的威胁”,绿色和平组织,2019年9月25日, <https://www.greenpeace.org.cn/major-ipcc-report-to-highlight-climate-threats-to-the-worlds-oceans-and-frozen-regions/>.

^③ Christopher L. Pallas and Johannes Urpelainen, “NGO Monitoring and the Legitimacy of International Cooperation: A Strategic Analysis,” *The Review of International Organizations*, Vol.7, No.1, 2012, pp.1-32.

^④ 正彬,“国际议程设置:全球化背景下的法律对话”,《理论视野》,2015年第3期,第18-20页。

二、全球气候治理下多利益攸关方发展的动因

自1992年《联合国气候变化框架公约》达成以来,传统基于主权国家的气候政治博弈在全球集体行动中时常产生治理赤字,导致无法实现控制全球升温的人类利益。多利益攸关方在气候谈判的历史初期并未得到应有重视,在“后巴黎时代”,多利益攸关方逐渐走向气候谈判中心,发挥着日益重要的作用。究其原因,可从国际法演进、气候谈判权力结构转型、美国等大国气候领导力赤字,以及联合国自身改革等维度分析:

第一,从国际法维度来看,气候治理规则体系碎片化为多利益攸关方提供了更多的制度参与空间。气候治理体系碎片化^①主要体现为气候治理领域的扩展与气候治理国际、国内法治体系的脱节。随着可持续发展指导原则的功能性扩展,大气部门、能源部门、农业部门、交通部门、海洋部门和经济部门等重要领域都进行了气候治理低碳嵌入。不同部门都有特定的气候调整对象,相互独立,自成一体,特别是农业与交通运输等部门在追求经济效率时容易与环境保护之间发生权益冲突,气候治理领域的扩展导致气候治理体系的横向治理难度加大。与此同时,气候治理法制体系脱节现象严重,联合国体制下《联合国气候框架公约》《京都议定书》和《巴黎协定》奠定了全球气候治理体系的基础;亚太清洁发展与气候伙伴计划(APP)、欧洲气候变化计划(ECCP)等形成了区域性气候治理规则;南非《国家气候变化法案》、美国《清洁能源法案》等气候法律法规构造了国内气候治理体系,因此,“国际法碎片化特征导致相关制度安排呈现出分而治之的状态”,^②国内气候治理政策与全球、区域性气候治理条约在规则标准、实施机制上也有较大不同。气候治理本身集多元化的利益、权力、信息与信仰于一身,很难形成一种综合的、一致的体制规则,而最后产生的各种治理规则共存的治理方案,也

在一定程度上扩展了多利益攸关方的制度参与空间。^③

第二,气候变化治理的权力结构逐渐下沉,“软治理”“软权力”逐渐上升。多利益攸关方通过多维“软权力”产生了重要影响,弥补了全球气候治理体系中主权国家政治博弈的集体行动赤字。气候治理体系是主权国家构成的网络化结构,^④当前来看,美国退出《巴黎协定》和绝对主权化的气候行动使得《巴黎协定》落实乏力。其中,利益集团的分散与不规则重组又是气候治理“共治”困境的重要原因。欧盟(EU)、伞形集团(Umbrella Group)及“77国集团和中国”(G77+中国)是《联合国气候变化框架公约》谈判以来,发展中国家和发达国家形成的三个关键谈判联盟。在国际权力变迁的复杂背景下,集团内部利益与政治博弈也存在结构性变化,^⑤诸多国家谈判集团利益诉求不一,导致通过全球政治谈判达成自上而下的共识成功率趋于降低。推进全球自愿参与和自下而上的气候行动需要软治理,主权国家处于物质能力基础上的结构性领导地位,而多利益攸关方则保持在以社会监督、舆论传播等为基础的软权力层面。^⑥可见,气候变化“软治理”整体基调衍生出多利益攸关方多元化的参与路径。而《巴黎协

^① International Law Commission, “Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law,” UN, April 13, 2006, https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf.

^② 龚向前、侯阳:“国际法‘碎片化’与‘问题衔接’——基于气候变化协同治理的分析”,《甘肃政法学院学报》,2013年第4期,第43-54页。

^③ Robert O. Keohance and David G. Victor, “The Regime Complex for Climate Change,” *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2010, pp.7-23.

^④ Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury, “International Politics of Environment: An Introduction,” in Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury, eds., *The International Politics of Environment*, Oxford University Press, 1992, pp.1-47.

^⑤ 例如,“77国集团和中国”内部成员间的差异较大。“77国集团和中国”分化成许多小型集团:新兴经济体(又称基础四国,BASIC)、拉美社会主义国家(ALBA)、非洲国家、小岛国联盟(AOSIS)、最不发达国家(LDCs),以及石油生产国(OPEC)等。

^⑥ 徐崇利:“以利益为本位的制度谈判理论——基于有关国际环境条约的实证分析”,《国际关系与国际法季刊》,2017年第7卷,第1-17页。

定》确立的自下而上的“自主贡献制度”并未规定国家的自主贡献最低标准,主权国家仍有较大的“自由裁量权”。由于气候变化属于公域治理范畴,考虑其特殊性,很难实现统一的硬治理路径。而由正式制度构成的全球治理范式难以满足所有国家的政治需求,促使更多国家开始寻求一种全球中央权威之外的区域治理或社区治理。^①如气候变化领域的城市联盟通过自愿结盟的方式,诉诸更加灵活的制度安排,推动了这种国家气候软治理模式蓬勃发展。

第三,全球气候谈判中的大国领导力赤字随“逆全球化现象”日益凸显,非国家行为体为回应逆全球化现象,积极参与国际气候政治,形成话语权建构的新路径。在特朗普政府气候政策全面倒退的时期,美国多利益攸关方在参与气候公共外交活动方面却日益活跃,并开展了声势浩大的地方气候行动。来自美国各州和地方政府、私营部门的近百位代表参与了迈克尔·布隆伯格(Michael Bloomberg)在联合国气候大会设置的“美国气候行动中心”;美国加利福尼亚州政府主办了两次全球气候行动峰会;^②美国民主党推动成立了“我会依然在”倡议,该倡议旨在开辟美国参与全球治理的新轨道,^③相关理念也融入拜登政府 2021 年关于气候危机的行政命令中。“美国市长气候保护协定会议”和“城市气候防备和复原力工作组”^④成为美国不少地方层面履行《巴黎协定》的重要平台,360 多个美国城市将根据《巴黎协定》细则推进减排工作,其中 250 多个城市通过了长期实现 100% 可再生能源目标的地方法案,这也成为美国“先在国内采取行动,然后以此作为在国际层面推广基础”的气候治理模式。^⑤这一系列的气候公共外交同官方气候外交一样产生了重要的国际影响力,2019 年联合国气候行动峰会期间,智利总统宣布成立“气候雄心联盟”(Climate Ambition Alliance),该联盟汇集了致力于在 2050 年前实现净零碳排放地方、城市和企业等,其中很多来自美国。^⑥2021 年,美国拜登政府不仅迅速宣布重回《巴黎协定》,而且计划加强社区和私营部门参与,并建立民间气候行动工作

组,通过鼓励社区和社会组织来促进美国气候领导力。^⑦

第四,多利益攸关方参与也是联合国气候治理体系变革的需要,它能有效拓展联合国气候治理的社会支持,缓解执行赤字。首先,联合国气候治理机构有待进一步调整。联合国缔约方大会作为最高会议机关,是联合国各项重大事项的统筹机构,其他主要机构包括政府间气候变化专门委员会(IPCC)、联合执行监督委员会(JISC)、技术中心和网络(CTCN)、气候变化特别基金(SCCF)等,虽然共同指向气候变化治理问题,但它们之间却缺乏明确分工和充分协调,呈现出混杂而分散的状态,所有机构都希望确保其独自界定的行动权力,无法形成合力。^⑧其次,联合国气候治理机构的科学性与权威性需要“自下而上”的力量进行巩固。多利益攸关方能够就气候变化的科学事实表达独立意见,

① Peter Leigh Taylor, "Development, Knowledge, Partnership, and Change: In Search of Collaborative Approaches to Environmental Governance," *Latin American Research Review*, Vol.46, No.1, 2011, pp. 262-271.

② 美国加利福尼亚州州长杰瑞·布朗(Jerry Brown)和前纽约市长、彭博社创始人彭博(Michael Bloomberg)发起“美国的承诺”倡议,发布了《美国的低碳未来:美国气候行动的“自下而上”气候议程》。“Bloomberg Launches \$500 Million Campaign against Climate Change,” PND, June 10, 2019, <https://philanthropynewsdigest.org/news/bloomberg-launches-500-million-campaign-against-climate-change>.

③ Jonathan Pickering, Jeffrey S. McGee, Tim Stephens and Sylvia I. Karlsson Vinkhuyzen, "The Impact of the US Retreat from the Paris Agreement: Kyoto Revisited," *Climate Policy*, Vol.18, No.7, 2017, pp. 818-827.

④ 2013 年,奥巴马政府设立了联邦、地方和社区组成的“气候防备和复原力工作组”。Alibašić Haris, "Paris Climate Accord Sans the USA: The Role of Local Governments in Confronting the Effects of Climate Change and Increasing Resilience," *The Global Studies Journal*, Vol.11, No.2, 2018, pp. 33-39.

⑤ Nicholas Lutsey, Daniel Sperling, "America's Bottom-up Climate Change Mitigation Policy," *Energy Policy*, Vol.36, No.2, 2008, pp.673-685

⑥ "Climate Ambition Alliance: Net Zero 2050," UNFCCC, <https://climateaction.unfccc.int/views/cooperative-initiative-details.html?id=94>.

⑦ Joseph R. Biden, Jr., "The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice," BIDEN HARRIS, August 6, 2020, <https://joebiden.com/climate-plan/#>.

⑧ 石晨震:“联合国在全球气候变化治理中面临的困境及其应对”,《国际展望》,2014 年第 3 期,第 126-143 页。

是联合国气候信息公布的有力支持者,联合国吸收更多的多利益攸关方参与气候谈判,增强了在专业上的科学性,尤其是多利益攸关方对当前诸多气候信息的掌握,能够为联合国提供更加真实可靠的气候数据。一些国际伙伴关系也将自己定义为《联合国气候变化框架公约》的补充,而不是替代方案,例如,“REDD+伙伴关系”(减少砍伐森林和森林退化导致的温室气体排放的伙伴关系)有助于协调《联合国气候变化框架公约》进程中关于毁林和退化排放的措施。国际能源机构(IEA)及经济合作与发展组织(OECD)作为两个重要论坛,也为气候变化国际合作提供分析与支持。^①此外,由于联合国的资金来源存在依附性,多利益攸关方的参与能够拓展公共财政来源渠道。随着气候治理从减排温室气体发展到海洋、外空等多元空间治理,气候治理机构的运行与治理实践也越来越需要资金支持。气候治理经费在来源渠道和分摊方面存在较大的依赖性,联合国体制下的会费大多以主权国家贡献为主,而作为气候融资重要主体的多利益攸关方参与气候谈判,能够有效提升联合国气候治理的气候资金使用效率。

三、多利益攸关方参与气候治理发展的局限性与路径选择

以气候变化谈判为中心的全球气候治理系统不断演进,呈现出各行为体之间复杂、多变和持续的互动进程。多利益攸关方参与气候谈判的上升期位于《巴黎协定》制定之后,如何与主权国家在并存模式下增强协同效应,仍存在多种困境:首先,多利益攸关方参与全球气候治理的价值诉求存在差异化。多利益攸关方虽然在一定程度上推动了全球气候治理,但个人、企业和国家等多利益攸关方在面对气候变化时的价值取向仍有不同。在参与气候谈判和治理时,存在各自分散的政治偏好与利益联盟,具体表现为:私营部门“天生”的逐利特性、不同智库专家在气候变化及气候政策上存在认识分歧、社会组织自身管理腐败等问题。这些不同的价值

偏好影响了多利益攸关方之间相互协同的发展,也使得多利益攸关方在同主权国家的互动模式中存在合作、对抗和服务等多种可能。从当前来看,多利益攸关方参与气候谈判缺乏统一的协调机制,《联合国气候变化框架公约》秘书处在人员准入上掌握实质权力,以私人资金获得准入资格的主体将可能扰乱气候谈判进程。其次,多利益攸关方代表性非均衡化发展。就内部结构而言,多利益攸关方主要以观察员身份参与气候谈判,但是被准入的观察员在类型上并没有体现包容性,妇女、土著居民的“气候正义”诉求未能充分表达。同时,基于历史、社会文化等方面的差异,不同国家对气候治理的公共意识形态有所差别,也体现出多利益攸关方参与气候治理的国别不平衡性,美国和西方国家社会组织的“强势”气候公共外交可能会间接压制发展中国家的话语权。最后,多利益攸关方参与气候治理的独立性较弱。从国际法角度来讲,有限的国际法地位使其参与气候治理的规模和程度受到限制。多利益攸关方并非国际法意义上受到普遍承认的主体,其与主权国家是一种共生并存关系,而不是替代逻辑。正是由于主体上的局限性,多利益攸关方在强权政治的主导下,通过倡议、游说等手段参与气候治理往往显得力不从心。此外,社会组织的独立性挑战也体现为资金来源的附属性。当资金短缺时,社会组织可能更倾向于从事商业活动,以自身发展为优先,无法兼顾气候治理。如跨国公司参与气候治理主要是通过绿色投资,但跨国经营风险波动使低碳投资的连贯性难以保障,进而使气候低碳链发展的可持续性受到考验。

针对上述局限性,面对多利益攸关方价值差异化带来的协作冲突,需要对多利益攸关方进行适当管理,挑选出相关主体参与气候谈判进程;对于多利益攸关方代表性方面的不足,关

^① IPCC Working Group III, “Social, Economic, and Ethical Concepts and Methods,” *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change*, NY: Cambridge University Press, 2014, pp.207-282.

关键在于增加代表机会供给,在坚持多边主义的基础上,注重以“受气候变化影响”划分的代表均衡;而对于独立性困境,需要从国际法和自身视角,增强其在国际条约体系中的地位:

第一,以“自上而下”的联合国管理制度实现多利益攸关方渐进参与气候谈判。虽然气候治理范式呈现从“自上而下”向“自下而上”转型的趋势,但并不意味着主权国家主导的气候治理模式被抛弃。联合国体制是全球气候治理的主渠道,对气候公约的达成、气候治理知识的宣传及气候行动的监督都发挥着重要的引领作用,缔约国的“自主贡献”报告制度等依然具有督促缔约方国家加快气候行动的推动作用。将多利益攸关方纳入非缔约方范畴,与缔约方实现气候治理的直接谈判与协商,是联合国气候变化框架的新阶段。但由于多利益攸关方涉及主体较多且日益活跃,加强对多利益攸关方参与机制的构建有利于气候治理体系的有序化演进。结合联合国经社理事会对社会组织的管理机制,应为多利益攸关方参与气候治理设置规范,其一,参与对象扩大化。虽然联合国大会及其附属机构早已重视社会组织的作用,联合国重要气候事项谈判的主体仍是主权国家。根据《联合国与社会组织之间的咨商关系》,该决议规定“‘组织’一词应指国家、跨州、跨地区等国际性质的社会组织”,^①跨国公司等其他国际关系参与主体并未得到联合国正式决议的承认。“马拉喀什全球气候行动伙伴关系”确立的参与主体不仅包括社会组织,更包括投资者、城市、地区及跨国公司。虽然联合国及主权国家对气候治理公约及政策的制定具有较高的话语权,但是气候治理实施的关键依然在于市场和社会的力量,扩大参与对象将是气候谈判民主化的重要体现。其二,建立统一的协调机制。总体而言,社会组织的日常管理主要由非政府组织委员会统一安排,在具体管理中受到联合国经济及社会理事会及其秘书处的双重管制,而“气候行动高级别倡导者”(The High Level Climate Champion)主要负责气候治理缔约方与非缔约方之间的组织协调。非政府组织委员需要与

“气候行动高级别倡导者”进行参与主体的统一机制安排,采用统一的参与标准。例如在准入标准上,共同明确参与组织需要“与联合国目的和宗旨保持一致,建立自己的办事机构并且通过民主组织章程”。其三,妥善落实多利益攸关方的激励机制。《联合国气候变化框架公约》当前已经明确了多利益攸关方以观察员身份参与气候大会谈判,但已获批准的相关主体依然有限。非政府组织委员会确立了一般咨商地位、特殊咨商地位及入列名册三种非政府待遇。拥有一般咨商地位和特别咨商地位的组织可指定授权代表作为观察员,列席理事会及其附属机构的公开会议,列入名册者可派代表出席与其职权范围内事项有关的会议,具有一般咨商地位的组织在书面陈述和参与机会条件方面都比列入名册组织更加优越。从列入名册到取得咨商地位,最后作为观察员身份直接参与气候大会谈判,这既维持了先加入的多利益攸关方的参与积极性,又鼓励后加入的新兴主体通过“晋升机制”扩大自己的参与范围,在气候谈判中实现自己的话语权。其四,构建监督机制。当前,《联合国气候变化框架公约》《巴黎协定》、利马会议议程等决议主要在基本原则扩大了多利益攸关方的参与权,应该加强对其参与气候治理进行有效的监督机制建设。

第二,以“自下而上”的“最小化多边主义”推进多利益攸关方参与气候谈判进程,提高参与气候治理论坛的频率。《巴黎协定》的动态机制包括严格的集体温升目标、定期的全球“盘点”、旨在通过“公开点名”促进遵守的同行审查机制,以及逐渐增加“国家自主贡献目标(NDC)”。^②它还要求194个缔约方就复杂而冗长的条约的每一个细节做出协商一致的决定,而随着时间的推移,代表不同利益的谈判集团形

^① “联合国与社会组织之间的咨商关系”,联合国官网, <http://esango.un.org/civilsociety/>, 访问时间:2021年1月11日。

^② Jon Hovi, Detlef F. Sprinz, Håkon Sælen and Arild Underdal, “The Club Approach: A Gateway to Effective Climate Co-operation,” *British Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 3, 2017, pp. 1071-1096.

成了根深蒂固的立场,气候政治谈判已经产生了效应递减。而与主权国家政治谈判不同,无论是全球层面、区域联合治理还是国内层面,多利益攸关方灵活参与蔚然成风,其参与气候谈判的路径也主要分为“大多边主义”与“最小化多边主义”两种方式。“大多边主义”气候联盟强调平权国家之间实现多边气候治理,“最小化多边主义”则强调主权国家与多利益攸关方共同参与单元构建。^① 出于提升气候治理机制效率的考量,安德鲁·莱特(Andrew Light)认为,“二十国集团和主要经济体能源与气候论坛”产生了比《联合国气候变化框架公约》进程更多的多边和双边成功案例。^② 面对各种俱乐部形式的政治联盟的兴起,最小化多边主义将是多利益攸关方参与气候谈判的重要路径。其一,需要将气候变化作为最小化多边主义的正式议题。“最小化多边主义”建立起来的政治联盟最初的议题可能集中于军事、领土或者经济,但随着气候变化处于各领域的上位概念,越来越多的最小化多边主义非气候专门组织开始纳入气候专题,如二十国集团(G20)就是由经济合作开始扩展到能源、可持续发展和气候等多元合作的论坛。其二,大多边主义并未控制参与主体的数量,小多边主义通常由少数具有共同价值目标的核心成员实行,强调共同利益政治联盟作为多边主义的构成基础。而“最小化多边主义”侧重于缩小谈判规模与代表国家类型化参与,吸收“最有能力”“最负责任”“最脆弱”等不同类型国家的多利益攸关方,小范围参与气候谈判,减少最大化多边主义带来的地缘政治分歧。此外,将多利益攸关方纳入“共同但有区别责任”承担联盟,增强气候谈判的“输出合法性”。《联合国气候变化框架公约》巩固了气候变化治理多边主义的实践,为发达国家和发展中国家之间在权力、财富、收入、风险和机会方面的不对称提供了一种有利于发展中国家的逆向歧视。“共同但有区别责任”原则虽然从理论上为发达国家承担气候治理责任提供了理论与伦理基础,但是排放量较大的发展中国家倾向于“搭便车”,逃避气候治理责任。可见,扩大多

利益攸关方参与气候谈判只是“输入合法性”的表现,如何具体承担责任才是提升谈判结果的输出合法性的关键。多利益攸关方参与最小化多边主义达成的“共同但有区别责任”协议,使责任承担主体社会化,这在打破贸易壁垒、获得气候融资、分享可再生能源和能源效率的技术知识等方面也将具有重要的作用。^③

第三,提升多利益攸关方在气候谈判体系规则中的地位,完善自身管理机制。从强制力角度划分,气候谈判规则体系包括硬治理和软治理两种类型。前者以《巴黎协定》等国际条约为代表,后者主要作为不具有强制力和非国际公约的规则体系统称。从治理效果来看,软法具有弹性的执行履约系统,并且规则的制定较为灵活。在多数情形下,履约效果反而优于硬法。例如,《奥胡斯公约》赋予多利益攸关方参与环境治理的各项权利,包括决策权、方案制定权及拟定规章权等,^④对公众参与的积极性产生了较大影响。因而在气候谈判体系中,应该进一步加大多利益攸关方进行软法规则制定的权利,国际行业协会和组织正不断通过“气候中和”相关标准,如国际海事组织通过了能效设计指数和船舶能效管理计划标准,以在未来实现航运领域的零排放。^⑤ 除软规则制定权外,还应将完善对地方、社会和市场力量参与气候治理

① Robyn Eckersley, “Moving Forward in the Climate Negotiations: Multilateralism or Minilateralism,” *Global Environmental Politics*, Vol.12, No.2, 2012, pp.24-42

② Andrew Light, “Showdown among the Leaders at Copenhagen,” Center for American Progress, December 18, 2009, <https://www.americanprogress.org/issues/green/news/2009/12/18/7049/showdown-among-the-leaders-at-copenhagen/>.

③ Robert Gampfer, “Minilateralism or the UNFCCC? The Political Feasibility of Climate Clubs,” *Global Environmental Politics*, Vol.16, No.3, 2016, pp.62-88.

④ 郝雅婵子:“论气候变化条约体系中非政府组织的地位”,《太原理工大学学报(社会科学版)》,2012年第3期,第20-24页。

⑤ Ship Technology, “How the IMO’s Global Industry Alliance Is Promoting a Low-carbon Future for Shipping,” Ship Technology, 10 October 2017, <https://www.ship-technology.com/features/featurehow-the-imos-global-industry-alliance-is-promoting-a-low-carbon-future-for-shipping-5943170/>, 访问时间:2021年1月11日。

的监督机制,之前的监督主要是通过社会舆论、媒体传播等途径发挥功效,影响力较不稳定。在气候规则体系中,将多利益攸关方正式纳入履约督促程序,赋予其提交调查报告、提起司法诉讼等权利。

四、中国多利益攸关方积极参与全球气候治理现状与应对

《巴黎协定》面临经济停滞、民粹主义、新冠肺炎疫情及领导力赤字等诸多难题,全球气候集体行动困境仍待突破。多利益攸关方直接参与气候谈判,能够实现与主权国家的共商共建,促进国际气候治理制度的有效性得到提升。以多利益攸关方为代表的地方气候外交缓和了主权国家的直接利益冲突,有助于气候治理改革和演变。在多利益攸关方不断参与气候治理进程中,中国城市、跨国公司和社会组织也越来越重视国际合作,并在气候地方外交、公共外交等领域发挥着日趋重要的作用。然而与美国和西方把多利益攸关方参与作为有效的公共外交政策工具不同,中国多利益攸关方参与全球气候治理目前仍处于起步阶段,需要全方位提升相关能力和制度建设,实现中国多利益攸关方参与的行稳致远。

4.1 中国多利益攸关方积极参与全球气候治理现状

来自中国的多利益攸关方正在积极参与全球气候治理。从民间治理网络的快速发展到城市优先表率作用的发挥,中国正在全球治理领域发挥着重要作用。一方面,自签署《巴黎协定》以来,来自中国的组织与企业不断提高其参与全球气候行动的积极性,共享来自中国的生态文明建设先进理念与实践。另一方面,城市在全球治理领域的重要性不断突出。作为碳中和与气候合作进程中的重要非国家行为体,城市在全球气候治理体系中的地位日益受到重视。与此同时,更应当意识到中国多利益攸关方参与全球气候治理仍存在可观的发展空间。

第一,民间气候治理网络快速发展。中国

自签署《巴黎协定》以来,无论是城市行为体,还是社会组织及企业参与气候行动的积极性都在不断提高,国内智库和社会团体积极参与“塔拉诺阿对话”,分享中国生态文明建设先进理念与实践。2019年4月,“一带一路”绿色发展国际联盟在北京成立,旨在促进“一带一路”沿线国家开展生态环境保护并应对气候变化,实现绿色可持续发展。而亚洲基础设施投资银行在帮助各成员国增强应对气候变化、促进绿色发展等能力建设方面的作用不断提升。^①例如,中国民间气候变化行动网络(CCAN)促进和推动不同层次水平上的信息共享和联合行动,共同应对气候变化,同时与国际气候变化行动网络(CAN)开展交流合作。中国民间气候变化行动网络参加联合国气候变化大会,通过举办中国角社会组织专场边会,组织中欧、中非等双边交流,以及向《联合国气候变化框架公约》秘书处递交本网络致联合国气候变化大会立场书等形式,将中国环保社会组织应对气候变化的实践经验传播到国际社会。而成立于2008年的中国青年应对气候变化行动网络(CYCAN)也通过国际会议和网络合作在不断提高应对气候变化方面的参与度。由此可见,随着民间气候治理网络的不断出现,中国多利益攸关方参与呈现国内网络化与国际谈判参与的同步发展,然而中方具有联合国咨商地位的组织机构仅70个,不到总数的1%,美国和西方国家构成了绝大多数联合国咨商地位组织。^②同时,国际气候变化行动网络、地球谈判公报(Earth Negotiations Bulletin,简称ENB)等美国和西方治理网络主导气候谈判的信息通报、媒体宣传等领域,中方影响力和话语权存在明显短板。

第二,城市的率先行动与示范。随着国家间层次全球气候治理局限性的日益凸显,以城市为代表的次国家行为体正在全球治理领域发

^① “中国应对气候变化的政策与行动2019年度报告”,中华人民共和国生态环境部网站,2019年11月, <http://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqhbh/qhbhlf/201911/P020200121308824288893.pdf>。

^② 参见联合国经社理事会网站统计数据, <http://esango.un.org/civilsociety>,访问时间:2021年1月8日。

挥越来越重要的作用。^① 气候变化不仅涉及城市环境问题,更是城市的发展问题。城市在全球气候治理体系中的地位日益得到重视,成为碳中和与气候合作重要的非国家行为体。近年来,全球气候治理与国家经济发展结合得更加紧密,城市在低碳发展进程中的表现突出。在国内城市建设方面,中国注重城市的绿色发展。中国2016年开始实施《城市适应气候变化行动方案》,选择30个典型城市开展气候适应型城市建设试点,^②这将有助于提升城市适应气候变化的能力。作为中国城市探索参与全球气候治理的重要落脚点,中国探索建立碳排放权交易市场,并在北京、天津、上海和重庆等城市开展试点工作,为建设全国碳市场提供了诸多可复制的经验,2021年基于城市试点的中国碳市场将与欧美碳市场对接。在国际城市气候合作方面,中国积极推动各国城市的气候治理合作。中国一些城市,如北京、上海、广州和香港等,都是C40城市联盟的成员,^③并在全球气候治理和低碳发展中发挥了重要作用。中国还举办了2020年第十九届世界低碳城市联盟大会暨低碳城市发展论坛,旨在积极探索并努力实践绿色低碳的生态湾区。此外,“一带一路”建设也是中国推动城市间气候治理合作的重要平台,其中,“一带一路”可持续城市联盟圆桌会议就加强城市间绿色发展等议题展开了广泛交流。可见,中国十分重视城市这一次国家行为体在全球气候治理中的作用,并且注重提高城市在气候治理中的积极性和行动力,但中国城市还未能在全球气候治理中构建软权力,距离美国和西方国家城市创建的国际地方环境行动理事会(International Council for Local Environmental Initiatives,简称ICLEI)、世界大城市气候领导联盟(C40)等还有一段距离。

第三,中国正在加强多利益攸关方对气候变化治理的参与。中国多利益攸关方在参与全球气候治理方面已经有了长足发展,但同英法等国家相比,在为全球气候治理提供“中国智慧和方案”方面还存在更多空间。在未来的气候公共外交中,中国依然需要社会组织在重大国

际场合以民间的形式讲述中国的气候政策与行动,传播中国的国际气候合作和全球气候治理理念,促进中国与世界在气候变化领域的人文交流并推动气候变化南南合作。具体而言,中国可以通过以下四方面来提高多利益攸关方的参与度:首先,在政府培育方面,政府需充分考虑如何创新社会组织发展的社会政策和体制环境,提高社会组织合法性,突破资源瓶颈。其次,改革社会组织参与气候外交的外交体制,拓展社会组织参与气候外交事务的范围和层次。再次,为社会组织与企业、气候问题科研机构、学界、媒体的合作搭建平台,提高社会组织参与气候援助、国际环保技术合作、气候人文交流和气候传播能力。最后,在社会组织自身的能力建设方面,社会组织未来发展应该以能力为本,将自己的未来发展与国家的气候外交战略结合起来,可以采取由易到难,由内到外的路径,根据不同的困难或者短板制定不同的应对措施。中国本土的社会组织起步较晚,要在短时间内实现科学发展就需要多方面共同发力,在内外力相互协同的作用下得到提高。

总之,中国在气候领域的作用愈加突出,而多利益攸关方的参与则能够推动中国成为气候治理的领导性力量。在未来的气候公共外交中,中国仍需积极面对来自外部的机遇与挑战,并整体加强中国在全球气候治理中的参与度和领导力。

4.2 深化中国多利益攸关方积极参与全球气候治理的思考

中国想要加强在全球气候治理中的地位,还需进一步加强多利益攸关方的参与度,积极运用多利益攸关方途径参与全球气候谈判与治理,具体包括完善中国气候援助实施方式、加强

^① See Matthew J. Hoffmann, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response after Kyoto*, Oxford University Press, 2011.

^② “城市适应气候变化行动方案发布”,中华人民共和国中央人民政府网站,2021年2月4日,http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/29/content_5047302.htm.

^③ C40城市联盟是以推进世界城市气候行动为目标的重要城市间国际组织。

私营部门的投入及发挥社会组织的作用等方面,并且加强同多利益攸关方的合作,深化中国多利益攸关方参与全球气候治理。首先,不断完善中国气候援助实施方式。在官方气候援助领域,中国政府于2011年至2015年累计支出2.7亿元人民币(约合4400万美元)用于开展气候变化南南合作;2013年至2018年,举办200余期气候变化和生态环保主题研修项目,为有关国家培训5000余名人员,^①但社会组织的参与程度非常有限。2015年召开巴黎会议前,中国宣布出资200亿元人民币建立“中国气候变化南南合作基金”,即使在2017年特朗普政府宣布退出《巴黎协定》的背景下,中国依然发表《中国应对气候变化的政策与行动2017年度报告》来表明自身的坚定立场。除官方外,社会组织也应该是重要的气候援助实施方,因为民间领域的社会组织往往扎根基层,运作高效、反应敏捷且拥有同行网络的支持,这有助于保障援助资源的合理、高效使用。由于援助国与受援国之间往往存在明显的社会与文化差异,就需要通过社会组织发起民间合作项目并构建合作伙伴关系,在民心相通的交流过程中减小这类差异的负面影响,同时降低国外某些受西方影响的社会组织的非议与干扰。就经验借鉴意义而言,社会组织一直在外援机制较成熟的国家中发挥重要的作用,很多发达国家在提供国际官方发展援助(ODA)时,注重通过建立专门的对外援助机构来协调政府援助投入同社会组织实施之间的互动,如美国国际开发署(USAID)、英国慈善委员会(The Charity Commission)和日本国际协力机构(JICA)。这类组织通过项目委托和资金支持的形式鼓励社会组织参与,有助于在援助过程中提供更加专业化的管理、项目运作全生命周期的监督,以及推进项目综合社会网络的建立。可见,非官方组织在气候援助中具有不可替代的作用,中国应当借鉴先进经验,加强非官方组织在气候援助中的地位 and 参与度,与官方机构一道参与实施气候援助。

其次,加强私营部门的投入,提升中国在气候治理中的引领力。2016年,中国在二十国集

团杭州峰会上推动“绿色金融”首次进入了核心议题,人民银行与英格兰银行共同主持主导编制了绿色金融综合报告,通过带动私营部门投入,提升中国在气候治理中的引领力。除此之外,中国也通过丝路基金、金砖国家新开发银行、亚洲发展投资银行、南南气候合作基金等机制,推动绿色金融在应对气候变化进程中发挥更大的作用。广义而言,中国于2017年启动的全国碳市场也是绿色金融的一部分。在目前的国际绿色金融治理体系中,气候治理和金融治理之间还存在严重割裂:关注环境保护的机构与关注金融监管的机构之间还未能建立任何正式的沟通渠道,这就为社会组织的介入和服务提供了重要契机,各社会组织可以在标准设定、规范接纳,以及政策监督方面发挥影响。例如,“赤道原则”是国际银行界首次制定和认可的全球项目融资的环境与社会标准,全球环境研究所等八家中国社会组织曾与《经济观察报》等媒体携手合作,推出国内首个“绿色银行创新奖”,^②从而推动中国银行界接受“赤道原则”,有利于国内银行业在设立行业标准和促进绿色金融方面的发展。在这些现有工作的基础上,中国需要以城市、社会组织为代表的气候公共外交中,深入推进全球生态文明建设进程,提高气候多利益攸关方在气候治理中的参与度,从而逐步促进中国建设全球环境领域“人类命运共同体”。此外,中国应当将“一带一路”倡议作为中国多利益攸关方参与气候治理的舞台,第二届“一带一路”国际合作高峰论坛启动的“一带一路”绿色发展国际联盟由100多家中外机构组成,中国需扩大“一带一路”倡议和“人类命运共同体”理念的国际影响力,使其中的可持续发展内涵得到国际社会的普遍接受,以国际法的形式得到确认,从而形成有中国特色的全球气候治理领导力。

^① “《新时代的中国国际发展合作》白皮书”,中华人民共和国国务院新闻办公室网站,2021年1月10日,<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/44691/Document/1696699/1696699.htm>。

^② 该奖项强调金融部门的信息披露、绿色信贷和社会责任履行等。

再次,重视发挥社会组织等主体的作用。在后巴黎协定时代“自下而上”的气候治理模式中,中国在开展气候外交时要充分考虑社会组织的力量,通过气候公共外交发挥“四两拨千斤”的作用。中国需要鼓励社会组织通过多种途径参与中国在气候变化领域的公共外交活动,推动他们针对环境、气候变化和清洁能源等议题的国际合作,需要依赖社会组织在重大的国际场合以民间的形式讲述中国气候政策与行动,传播中国的国际气候合作和全球气候治理理念。这既包括同国际社会组织的协商和协作,又包括支持本土社会组织积极参加各类国际会议、全球性公益活动与专业研讨活动。在后巴黎时代,中国在气候治理中的引领作用需要采取相应鼓励社会组织参与政策,因此,需要鼓励本土社会组织同其他国际社会组织进行交流互动。加强同多利益攸关方的合作,撬动公共部门、民间社会及私营部门等一切可以推动合作的力量,协助落实所有行动和具体目标。同时,可以积极加入各类既有的国际气候能源类组织、气候治理政策倡议网络等,推进应对气候变化的网络性治理,特别注重结合中国的“一带一路”倡议,从人类命运共同体建设角度推进一些创新性全球伙伴关系网络的构建,如建立“一带一路”智库网络、绿色社会组织联盟、南南合作社会组织网络、生态环保综合治理平台等,推进中国在气候治理中的引领与协调能力。在国际层面,政府间国际组织、国际社会组织及跨国政策网络等在已有的领域合作中已经发展得比较成熟,因此,要加强与政府间国际组织、国际社会组织以及各种跨国倡议政策网络之间的沟通与协作。

最后,积极运用多利益攸关方途径参与全球气候谈判与治理。为促进中国多利益攸关方更好地参与气候谈判,需要从国内法律机制、交流模式和责任承担等角度为多利益攸关方提供“中国方案”与“中国支持”,也应积极采用多利益攸关方途径进行气候治理谈判。其一,完善国内法律机制,促进多利益攸关方参与气候谈判。中国需要严格规范多利益攸关方参与气候谈判的登记规则,采用事先事后双重监督模式,

对多利益攸关方设立准入标准,但也要适当调整登记门槛,保障制度弹性。其二,增强多利益攸关方气候谈判交流互动,实现多利益攸关方气候谈判的豁免。“职能必要”(Doctrine of Functional Necessity)理论^①作为国际组织豁免的主要理论基础,早已成为国际法学界的共识。为了提高多利益攸关方主体在气候谈判中的影响力,赋予一些重要社会组织、跨国公司的代表气候治理领域的国际法权利或将成为必要条件。同时,实现多利益攸关方与“自主贡献”契合,以承担国际责任来增强中国气候谈判领导力。将多利益攸关方自主贡献纳入管理体系,这不仅有利于国家自主贡献目标尽早实现,也能够为其他多利益攸关方主体树立典型。其三,在中国举办的气候大会中,设立多利益攸关方主体的主题边会;在疫情期间的全球治理中,应抓住2021年《生物多样性公约》第15次缔约方大会(昆明)、2021年《湿地公约》第13次缔约方大会(武汉)等机会,实现卫生—环境—气候议题组合,以议题之间的联动效应促进更多利益攸关方参与气候谈判。

综上所述,在全球气候治理主体多元化的今天,多利益攸关方在全球气候治理体系中的认同感和归属感不断增强,多利益攸关方具有不可替代的作用。尽管全球治理体系亟待变革,多利益攸关方存在多种局限,但多利益攸关方在全球气候治理中的地位、参与路径和议程设置能力等方面都得到了不断的发展。中国作为负责任的大国,在全球气候治理中,应加强本国多利益攸关方的参与度,既帮助解决多利益攸关方参与气候治理的困境,又促进全球治理体系变革,更加强中国在全球治理和全球治理体系变革中的领导力和话语权,推动构建“人类命运共同体”。

编辑 贡 杨

^① 根据职能必要理论(Doctrine of Functional Necessity),国际组织在法定职能领域,具有一定的国际法人格,享受权利并履行义务。授予国际组织豁免时,可适当考虑国际组织实现其目的和履行其职能的需要。参见梁西著:《国际组织法》,武汉大学出版社,2001年版,第8-10页。

Multi-stakeholders' Participation in Global Climate Governance: Process, Motivations and Path Selection

YU Hongyuan¹

(1. *Shanghai Institutes for International Studies, Shanghai 200233, China*)

Abstract: Multi-stakeholder is a key element to make up for the deficit of the sovereign state-centric governance in the “Post-Paris” era and break the dilemma of collective action. Throughout the participation of multi-stakeholders in the global climate negotiation and governance process, the number of stakeholders has been increased and their status has been changed. The ways of influence that stakeholders make impacts are mainly embodied in the multi-dimensional “soft power” and agenda setting and adjustment in the negotiations. The extensive participation of multi-stakeholders is not only the result of the expansion of negotiation and participation space brought about by the fragmentation of the climate governance system, but also an important manifestation of the “New Track” of climate governance that the United States has opened after withdrawing from the Paris Agreement and the need for the United Nations to reshape its climate governance authority. However, in the process of multi-stakeholder participation in global climate governance, there are still limitations, such as differences in values and demands, unbalanced representation, and weak independence. In order to reduce these limitations, we need to promote the United Nations’ “top-down” management system to achieve orderly participation, use minimalist multilateralism’s “bottom-up” approach to reach effective participation, and enhance the independent status of multi-stakeholders in the climate negotiation rules system.

Key words: multi-stakeholder; climate negotiations; path dependence; international cooperation; multilateralism