

《巴黎协定》与全球气候治理体系的转型*

李慧明

【内容提要】 《巴黎协定》是一项具有法律约束力的适用于所有缔约方的国际协议，它推动了全球气候治理体系的转型：采取“自下而上”的治理方式；使“共同但有区别的责任”原则有了动态发展；法律形式上呈现出多样性和灵活性。国际气候政治格局的历史性变迁、后冷战时代世界形势的变化与全球治理的深入发展等是推动全球气候治理体系转型的动因。在全球气候治理方式由“自上而下”向“自下而上”的自愿行动和混合形态变迁的趋势下，要巩固“自下而上”模式，使“软法”更软，发挥更大的动员能力；同时要完善各种实施机制，逐步确立相对中性的“硬法”或制度，加强“软法”的执行力。中国要提升气候治理能力，积极应对国际社会的监督、评审和排名，推动或引领治理方式适当向“自上而下”回归，通过向绿色经济转型为全球气候治理作出贡献。

【关键词】 巴黎气候大会 巴黎协定 全球气候治理 转型

【作者简介】 李慧明，济南大学政法学院副教授，中共中央编译局博士后

【中图分类号】 D815/P467

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)02-0001-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201602001

* 本文系国家社科基金后期资助项目“欧盟国际气候谈判立场研究”（14FGJ004）、中国博士后科学基金“全球气候治理转型与中国的战略选择”（2014M560100）和山东省社科规划课题“生态文明建设视野下的绿色中国梦：现实挑战与战略选择”（13CZZJ08）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

根据 2011 年在南非德班召开的《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）缔约方第 17 次会议达成的决议，国际社会要在 2015 年达成一项“《公约》之下适用于所有缔约方的议定书、另一法律文书或某种具有法律约束力的议定结果”，从 2020 年开始生效实施。^① 在 2013 年华沙气候会议上，法国正式承担起主办 2015 年《公约》缔约方会议的重任。鉴于全球气候变化影响的加剧以及科学界对全球气候变化问题认识的深化，^② 巴黎气候大会甚至比 2009 年哥本哈根气候大会更引人关注。2015 年 11 月 30 日，巴黎气候大会正式开幕，经过 13 天的艰苦鏖战，会议圆满结束，达成了具有里程碑意义的《巴黎协定》。“德班加强行动平台特设工作组”的谈判任务顺利完成，“巴黎气候协定迈出历史性一步”^③，世界各国都给予高度评价。^④ 《巴黎协定》的达成，奠定了 2020 年后全球气候治理的法律和制度基础，使国际社会重拾在多边机制框架下有效应对气候变化的信心，在全球气候治理历史上具有重要意义。学术界和政策界普遍认为，《巴黎协定》开创了一个全新的气候治理时代，它所确立的治理模式和运行规则显然与以往京都时代和后京都时代的模式不同，这标志着全球气候治理体系的重大转型。那么，该如何理解《巴黎协定》所确立的新治理模式以及治理体系转型的具体意蕴？尽管国际社会普遍认为《巴黎协定》坚持并体现了自 20 世纪 90 年代以来全球气候治理体系的核心原则，即“共同但有区别的责任和各自能力”的原则（以下简称“共区原则”），^⑤ 但它所确立的治理原则的具

^① UNFCCC, *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, Decision 1/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, 2011.

^② IPCC: 《气候变化 2014: 综合报告》，瑞士日内瓦 IPCC, 2014.

^③ 《巴黎气候协定迈出历史性一步》，载《参考消息》2015 年 12 月 14 日，第 1 版。

^④ “Historic Climate Deal in Paris: EU Leads Global Efforts,” European Commission, December 12, 2015, http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2015121201_en.htm; “Statement by the President on the Paris Climate Agreement,” The White House, December 12, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/12/statement-president-paris-climate-agreement>; 裴广江等：《气候变化巴黎大会通过〈巴黎协定〉 全球气候治理迈出历史性步伐》，载《人民日报》2015 年 12 月 14 日，第 3 版。

^⑤ 《巴黎协定》（中文版）明确强调“根据《公约》目标，并遵循其原则，包括以公平为基础并体现共同但有区别的责任和各自能力的原则，同时要根据不同的国情”；中国气候变化事务特别代表解振华在国新办举办的“巴黎归来谈气变”中外媒体见面会上强调，《巴黎协定》坚持了“共同但有区别的责任和各自能力的原则”。参见国务院新闻办公室：《国新办举行“巴黎归来谈气变”中外媒体见面会》，2015 年 12 月 23 日，<http://www.scio.gov.cn/>

体内涵、治理方式和运行机制显然与京都时代并不相同。那么,该如何看待、理解和解释这种差异?这是体系内部的变迁,还是与京都时代的治理体系相比发生了本质的变化?

有学者在分析全球气候治理机制变迁时以“原则—规则”为基础构建了新的分析框架,认为只要气候治理体系所遵循的核心原则没有发生质变,那么该体系的变迁就属于体系内部的变化,但体系内部规则的演变可以加剧这些规则与原则的不一致从而导致该体系本身的弱化。^①这种分析对理解气候治理体系本身的变迁逻辑及趋势有重要参考价值,但似乎过多关注体系下具体的原则和规则,而对原则和规则动态变化背后的具体治理方式变化缺乏深入探究。比如,该分析认为全球气候治理体系的核心原则是“共同但有区别的责任和各自能力”的原则,只要该原则没有发生本质变化,气候治理体系本身就不会发生变化。显然,包括《京都议定书》、《坎昆协议》(某种程度上是《哥本哈根协议》的合法化)和《巴黎协定》在内的整个全球气候治理的机制都是在《公约》之下,均遵循并体现包括“共区原则”在内的《公约》原则,那么从《哥本哈根协议》开始到《巴黎协定》所确立的不同于京都时代的治理模式就仍属于体系内部的变化。这种解释显然有些太过宽泛。因为“共区原则”本身也是动态演变的。如果按照上述分析框架来解释,《巴黎协定》仍然是体系内部的变迁,只是治理规则本身发生了重大变化。但如果这样解释的话,又似乎什么也没有解释,因为《巴黎协定》及未来的全球气候治理体系仍然是在《公约》的原则之下运行,继续遵循“框架公约/议定书”模式,并坚持“共区原则”。

笔者认为,《巴黎协定》虽然坚持了“共区原则”(不但坚持了,而且还有所发展,增加了“要根据不同的国情”),但显然与京都时代有所区别,其本身的内容已经发生了重大变化。如果把《公约》视为整个全球气候治理体系大厦的“框架”和“外形”的话,它无疑并未发生本质的变化,但“大厦”内部的“物件”及其摆放方式、人员构成和相互关系,甚至人员的理念

xwfbh/xwfbh/wqfbh/2015/33930/index.htm。

^① 参见薄燕、高翔:《原则与规则:全球气候变化治理机制的变迁》,载《世界经济与政治》2014年第2期。

和思想等“软件”都发生了重大变化。因此，笔者一方面试图动态地解释《公约》所坚持的“共区原则”，通过动态分析来理解全球气候治理体系的改变；另一方面，笔者对原则动态变化之下的具体治理方式的变迁予以特别关注，以此来划分全球气候治理体系的发展阶段并分析治理体系演进的趋势。

一、全球气候治理体系的历史演进

全球气候变化与其他生态环境问题的不同之处在于，它深刻影响到几乎所有的经济社会发展领域。有学者指出，气候变化体系具有异常宽泛的影响范围，不仅包括传统意义上的环境保护（如限制污染物的排放），而且包括一般意义上的经济和社会发展政策，实质上包括导致温室气体排放的所有人类活动。^① 这需要所有国家（至少是所有大国）参与治理方可有效，而减排行动会对经济社会发展产生短期负面影响，需要付出成本，因而容易导致“搭便车”行为，这限制了一些国家采取减排行动的积极性。同时，鉴于温室气体存在的长期性，气候治理还涉及历史责任问题，这与现实的利益考量交织在一起，导致在该问题上形成以发达国家和发展中国家划线的南北结构，以此为基础确立的“共区原则”成为全球气候治理的核心原则和根本伦理。显然，只要国家间在脆弱性、应对成本、经济实力、技术能力等方面的差别继续存在，“相区别”的责任和义务就永远存在。但由于国家间经济技术发展的不平衡，这种“差别”也将呈动态发展态势。因而，不是考察“共区原则”是否发生了质变，而是考察其发生了多大程度的量变，从而使相应的治理方式、运行机制、国家之间的责任与义务发生了多大程度的变化。就此而言，笔者将全球气候治理体系的发展划分为三个阶段：

第一阶段：京都时代的“自上而下”和强“共区原则”治理模式（1991—2012年）。1991年联合国正式启动国际气候谈判进程，1992年经各方博弈正式达成《公约》，世界上绝大多数国家签署并批准了《公约》，1994

^① Daniel Bodansky and Lavanya Rajamani, “The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime,” in Detlef Sprinz and Urs Luterbacher, eds., *International Relations and Global Climate Change: New Perspectives*, M.A.: MIT Press, Second Edition, 2016, forthcoming, pp. 2-3, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2168859.

年《公约》正式生效，并在国际法意义上确立了“共区原则”。这奠定了全球气候治理的法律和制度基础。1995年《公约》第一次缔约方会议在柏林召开，会议通过“柏林授权”，明确要为全球减排行动制定一项具体的“议定书”，但同时也明确规定不对发展中国家增加新的义务。1997年达成的《京都议定书》实质上是三方政治妥协的产物，即受到国内掣肘但却试图在全球气候治理中有所作为的美国，试图通过气候变化问题强化一体化进程的欧盟，以及致力于经济发展和消除贫困、力图置身于全球减排行动“事外”的发展中国家。由于美国“心有余而力不足”，《京都议定书》实质上更多反映了欧盟的偏好与利益，但也在很大程度上反映了要求采取具体减排行动的全球主流民意。因而，以《京都议定书》为标志，确立了某种程度的“欧盟偏好”，即（1）在减排行动上采取具有法律约束力的目标加时间表模式，采取“自上而下”的总量控制（2008—2012年，发达国家的温室气体排放放在1990年的基础上减排5.2%）加发达国家的各自不同量化减排承诺；（2）把“共区原则”正式“政策化”为发达国家与发展中国家之间的“积极歧视性”差别，免除发展中国家的减排义务，正式在发达国家和发展中国家之间建立起“区别责任”的“防火墙”；（3）建立了一套“灵活机制”，为发达国家以成本有效的方式进行减排提供基于市场的规则，从而确立联合履约、排放交易和清洁发展机制。

京都模式确立了一种强规定性的、“自上而下”的减排方式，免除了发展中国家的减排义务，并要求发达国家为发展中国家提供资金和技术，从而确立了一套强“共区原则”，这是以“区别的责任”为核心原则的治理模式。虽然关于《京都议定书》实施细节的后续谈判在某种程度上弱化了京都模式的环境整体性，尤其是2001年美国退出《京都议定书》并开始依靠自身强大的政治经济影响力而“另起炉灶”，^①使京都模式进一步弱化，但并未从根本上动摇京都体制。在欧盟的强力斡旋和推动下，^②2004年俄罗斯批准

^① 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？》，载《南京政治学院学报》2014年第6期，第56-65页。

^② 参见李慧明：《欧盟在国际气候谈判中的政策立场分析》，载《世界经济与政治》2010年第2期，第48-66页；谢来辉：《为什么欧盟积极领导应对气候变化？》，载《世界经济与政治》2012年第8期，第72-91页。

《京都议定书》；2005年2月，《京都议定书》正式生效，从而坚持并巩固了京都模式，至少在制度和法律意义上维护并延续了该模式。

第二阶段：哥本哈根时代的过渡式“自愿减排”和弱“共区原则”治理模式（2012—2020年）。哥本哈根时代的开创可以追溯到2007年的巴厘岛气候大会。会议确立的“巴厘路线图”为后京都时代的气候谈判奠定了法律基础，《巴厘行动计划》也将蒙特利尔气候会议建立的《公约》下长期合作对话升级，建立了《公约》下长期气候合作特设工作组（AWG-LCA），启动了一项新的谈判进程，在2009年就后京都气候治理体系做出最终安排。

《巴厘行动计划》规定，发达国家要承担可测量、可报告和可核实的量化减排义务，同时在顾及国情差异的前提下确保各自努力之间的可比性；发展中国家在技术、资金和能力建设方面得到发达国家可测量、可报告和可核实的支持条件下，也要在可持续发展框架下采取适当减缓行动。同时，继续《京都议定书》缔约方在2012年后进一步承诺的谈判，应于2009年完成谈判。由此确立了一个“双轨制”的后京都谈判模式。“巴厘路线图”重新把美国纳入后京都气候治理机制，确认了发达国家与发展中国家不同的减排义务，坚持了“共区原则”，但这是发展中国家首次明确承诺有条件的（得到发达国家可测量、可报告和可核实的支持）减排行动，具有里程碑意义。通过这种国家适当减缓行动，开始使“共区原则”不再是发达国家率先减排而发展中国家不承担义务，区别主要在于减排方式不同而且前提条件有别。

按照“巴厘路线图”的授权，2009年的哥本哈根气候大会要完成构建新的后2012年气候治理体系的谈判任务，但各方分歧严重，最终缔约方会议只是达成由部分国家参与的《哥本哈根协议》。虽然《哥本哈根协议》没有被缔约方大会所接受，但在整个全球气候治理史上却具有承上启下的意义。有学者指出，《哥本哈根协议》没有被全体缔约方接受，更多是由于程序原因而非其内容，2010年通过的《坎昆协议》是对《哥本哈根协议》的合法化，“《坎昆协议》很大程度上是《哥本哈根协定》的重生。”^① 纵观

^① 张晓华、祁悦：《应对气候变化国际合作进程的回顾与展望（下）》，国家应对气候变化战略研究和国际合作中心，2015年8月13日，<http://www.ncsc.org.cn/article/yxgc/yjgd/201508/20150800001508.shtml>。

整个全球气候治理进程,《哥本哈根协议》与《坎昆协议》尽管没有在法律上明确治理形式的转变,但《哥本哈根协议》明确规定:附件 I 缔约方采取量化的整体经济范围的减排指标和非附件 I 缔约方在可持续发展的背景下采取的减缓行动,都明显带有自主决定的形式,并未确定“自上而下”的减缓义务的分担。而《坎昆协议》不再区分附件 I 和非附件 I 国家,而是要求发达国家采取适合本国的减缓承诺或行动,发展中国家采取适合本国的减缓行动,都是自愿采取并适合本国国情。2011 年的德班会议和 2012 年的多哈会议进一步确认了这种自愿行动原则。虽然多哈会议通过的《京都议定书》多哈修正案从法律上确定了《京都议定书》第二承诺期,即从 2013 年开始,为期 8 年,但加拿大、日本和俄罗斯都未加入,欧盟成员国及澳大利亚、新西兰、挪威、瑞士、冰岛、乌克兰等国的减排目标也是自愿减排承诺,而且也是有条件的,即要发起一个新的谈判进程,使未来的新全球气候协议具有法律约束力并适用于所有缔约方。这进一步淡化了京都时代“自上而下”的总体减排形式。

因此,从比较的视角来看,哥本哈根气候大会之后发达国家的减排承诺和发展中国家的减缓行动尽管在形式和前提条件上仍然是“有区别”的,但已经强化了所有缔约方的“共同”责任,从而开始弱化“共区原则”,发达国家和发展中国家之间的“防火墙”似乎正在被拆除,不再是“刚性的”区别。多哈会议在全球气候治理进程中具有转折意义,昭示着一个全新的治理体制即将诞生,正如欧盟委员会气候专员康妮·赫泽高(Connie Hedegaard)在会后评论说:“在多哈,我们跨越了从旧气候体制到新体制之桥,我们现在走在通向 2015 年全球协议的路上。”^①

第三阶段:巴黎时代的“自下而上”和新“共区原则”治理模式(2020 年以后)。全球气候治理体系的巴黎时代奠基于 2011 年的德班气候会议。正如前文所指出的,2011 年德班气候会议启动了一个新的谈判进程,建立了德班加强行动平台问题特设工作组(ADP)。德班平台尽管仅仅是一个发起新谈判进程的决定,对在 2015 年完成的新全球气候协议的形式和内容都没

^① European Commission, “Doha Climate Conference Takes Modest Step towards a Global Climate Deal in 2015,” IP/12/1342, Doha, December 8, 2012.

有作出明确的规定，但其本身具有重要影响。有研究人员指出，建立德班平台的决定第一次没有援引“共区原则”。从法理上看，该决定明确是在《公约》之下，必须坚持《公约》的基本原则，包括“共区原则”，但其本身是一种“模糊”的表达，排除了对该原则的清晰参考，从而使人们认为应该对该原则做出动态或灵活解释，并说明其已经处于困境之中，至少把“有区别”的责任问题留待未来解决。^① 这实质上为发达国家和部分更脆弱的发展中国家重新解释甚至重构“共区原则”提供了可能性。

绝大多数发达国家认为，自 1992 年《公约》签署以来的国际政治和经济现实已经发生了重大变化，“共区原则”必须作为一个动态的概念，根据已经变化了的经济和其他现实加以重新解释，附件 I 和非附件 I 国家之间的分野不应该再作为未来气候治理体系的基础。欧盟委员会 2013 年发布了一份名为《2015 年国际气候变化协议：塑造超越 2020 年的国际气候政策》的咨询性磋商文件，集中反映了发达国家的看法。该文件强调，2015 年全球气候协议必须解决《公约》下存在的二元运行机制，即约束性和非约束性减排安排的碎片化状态，强调 2020 年后的全球气候协议必须并轨到一个单一的综合气候规制之中。新的全球气候协议必须反映当前世界自 1990 年全球气候谈判开始以来已经发生的重大变化，以及当人类走向 2030 年时它将继续发生的重大变化。在塑造 2015 年全球气候协议的进程中，需要超越 20 世纪 90 年代世界现状的“南北范式”（North-South paradigm），而朝向一个建立在相互依赖与共有责任基础上的新范式的发展。基于此，2015 年气候协议需要主要经济体，包括迄今尚未接受法律约束减排的美国、中国、印度和巴西等国的参与。^② 为加速德班平台下的谈判，2012 年多哈会议同意在 2014 年利马会议之前审议 2015 年谈判案文草案的要点，以期在 2015 年 5 月之前提供谈判案文。^③ 2013 年在华沙气候会议上正式决定要求所有缔约

^① Daniel Bodansky and Lavanya Rajamani, “The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime,” p. 18.

^② European Commission, *The 2015 International Climate Change Agreement: Shaping International Climate Policy beyond 2020*, COM(2013)167 final, Brussels, March 26, 2013.

^③ UNFCCC: 《推进德班平台》，第 2/CP.18 号决定，2013 年 2 月 28 日，FCCC/CP/2012/8/ Add.1。

方启动或加强拟作出的国家自主决定贡献（intended nationally determined contributions, INDCs），在 2015 年缔约方会议之前进行通报。^①

从整个全球气候治理进程来看，华沙会议提出的国家自主决定贡献仍然延续了《哥本哈根协议》和《坎昆协议》所要求的由缔约方决定的减缓承诺或行动，其实质仍然是发达国家和发展中国家（新兴经济体）双方博弈的结果。发达国家借此可以要求发展中国家作出减排承诺，进一步模糊或淡化“共区原则”，而发展中国家则以此可以进一步要求发达国家给予资金资助和技术转让，并在自主决定的贡献中继续区别于发达国家的减排承诺，从而缓解自身的减排责任压力。“贡献”一词的使用增加了未来达成气候协议内容的模糊性：对于这种“贡献”是否仅包括国家的减缓承诺或行动，抑或也包括适应、资金、技术转让和能力建设等问题，大会决议并未明确。2014 年利马气候会议也没有明确回答这个问题，会议通过的决议进一步要求所有缔约方以有利于拟作出的本国自定的贡献的明晰度、透明度及易于理解的方式，在第 21 次缔约方会议之前尽早通报拟作出的本国自定的贡献，虽然要求缔约方在其自主决定的贡献中考虑列入适应方面的内容，并对这种自主决定贡献包括的信息作了适当规定，^②但实质上仍是让缔约方自己决定。

毫无疑问，自哥本哈根会议以来逐渐被缔约方所接受的这种自愿或自主决定的形式进一步消解了京都时代所确立的“自上而下”的治理模式，与此同时，它也在进一步消解京都时代所确立的附件 I 国家和非附件 I 国家严格区别的“二元”责任机制。毕竟，自哥本哈根会议以来，非附件 I 国家已经开始承诺减排，尽管形式和内容与发达国家还有较大区别。这种“自主决定”的“自下而上”的治理机制表明全球气候治理体系正在发生深刻转型，从而更具包容性，也可以动员更多的国家参与减排行动，为巴黎气候大会的成功奠定了法律和制度基础。2015 年的巴黎气候大会最终达成《巴黎协定》，从制度和法律上确认了 2020 年后所有缔约方的责任、义务与权利，构建了一

^① UNFCCC：《进一步推进德班平台》，第 1/CP.19 号决定，2014 年 1 月 31 日，FCCC/CP/2013/10/Add.1。

^② UNFCCC：《利马气候行动呼吁》，第 1/CP.20 号决定，2015 年 2 月 2 日，FCCC/CP/2014/10/Add.1。

个完全不同于京都时代的全球气候治理体系。下文将通过对《巴黎协定》的解读来分析这种治理体系的特点与新意。

二、“自下而上”治理模式：特征及转型动因

（一）“自下而上”治理模式的主要特征

国际社会普遍认为《巴黎协定》^①是第一个具有普遍性和法律约束力的全球性气候协议，中国气候变化谈判特别代表解振华评价《巴黎协定》是全面、均衡、有效的，是一个有法律约束力的协定。^②与以往通过的气候协定特别是1997年通过的《京都议定书》相比，《巴黎协定》无论是在气候治理方式与减排模式上，还是在对“共区原则”的动态发展上，以及它独特的法律形式与治理形式方面，都具有开创性意义。

第一，《巴黎协定》正式在法律上确立了“自下而上”的治理方式，以国家自主贡献代替总体减排目标。“《巴黎协定》之所以是一个重要的里程碑不仅因为其是重要的阶段性成果，更在于它开启的‘自下而上’模式，基于各国自主决定的贡献并辅之以五年定期更新和盘点机制来构建新的国际气候治理体系。”^③自《哥本哈根协议》确立自愿行动原则以来，为动员最广泛的参与，实现《公约》目标，从2013年华沙会议开始正式要求所有缔约方都要提供国家自主决定贡献。截至2015年10月，瑞士、欧盟（28个成员国）、美国、加拿大、俄罗斯、挪威、新西兰、澳大利亚、中国、印度、巴西、秘鲁和南非等154个国家（地区）先后提交了国家（地区）自主决定贡献文件，这些国家的温室气体排放超过全球的80%。国家自主贡献构成了《巴黎协定》的核心要素，也是巴黎时代最主要的减排模式。正如解振华指

^① 本文所引用和评述的《巴黎协定》都引自《联合国气候变化框架公约》网站公布的“通过《巴黎协定》”的主席提案及《巴黎协定》（中文版），如未特别说明，下文所有关于《巴黎协定》的内容皆引用于此。参见 UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement, Proposal by the President*, December 12, 2015, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/6911.php?preref=600008831。

^② 《国新办举行“巴黎归来谈气变”中外媒体见面会》。

^③ 庄贵阳、周伟铎：《全球气候治理模式转变及中国的贡献》，载《当代世界》2016年第1期，第45页。

出的，“各国根据自己的国情、能力和发展阶段来决定应对气候变化的行动，这确定了不同于《京都议定书》的‘自下而上’应对气候变化的减排模式。这种模式有很强的包容性，可以动员所有国家采取行动。”^① 这是《巴黎协定》最为核心的治理特点。

第二，“共区原则”的动态发展。《巴黎协定》不再区分附件 I 和非附件 I 缔约方，即不再完全区分发达国家与发展中国家的责任与义务。但是《巴黎协定》仍坚持“共区原则”，只是与京都时代相比已经有了重大变化。“自下而上”的治理方式实质上成为“共区原则”的最核心体现，即在“共同”提交国家自主贡献的义务下，各国根据自己的国情和能力“有区别”地作出自己的贡献。在此前提下，《巴黎协定》一方面决定逐步制定统一的关于国家自主贡献的指南，明确国家自主贡献的信息和时间框架；另一方面规定发达国家应当继续发挥表率作用，努力实现全经济绝对减排目标，而发展中国家则继续加强减缓努力，同时“鼓励”它们根据不同的国情逐步实现全经济绝对减排或限排目标。另外，《巴黎协定》要求所有缔约方在对国家自主贡献全球总结的基础上每五年通报一次，逐步加强力度。可见，“自下而上”的国家自主贡献既体现了“有区别”的责任和减排方式，也明确规定了逐步趋同的可能。除此之外，《巴黎协定》在资金、技术和能力建设等方面规定了发达国家的不同贡献，体现出“有区别”的责任。正如解振华所言，“协定要求大家都采取行动，但是根据各国的情况，在行动中有所区别，不是‘一刀切’的政策。各国在采取行动时要根据自身国情，而且发达国家还有义务为发展中国家提供技术、资金支持，发展中国家在得到支持的情况下可能行动更有力度、做得更好。”^②

第三，法律形式的灵活多样。根据《维也纳条约法公约》，具有国际法意义的条约即“国家间所缔结而以国际法为准之国际书面协定，不论其载于一项单独文书或两项以上相互有关之文书内，亦不论其特定名称如何”，^③ 由

^① 《国新办举行“巴黎归来谈气变”中外媒体见面会》。

^② 同上。

^③ 《维也纳条约法公约》（1969年5月23日签订于维也纳），中国人大网，http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/07/content_5003752.htm。

此来看,《巴黎协定》无疑也具有国际条约的效力。但也有学者指出,巴黎会议通过的协定可能同时包含具有法律约束力和不具有法律约束力的混合条款,这不在于《巴黎协定》采取什么形式而是取决于协定的内容对缔约方所产生的法律义务。^①例如,作为《巴黎协定》的核心条款,在“国家自主贡献”方面明确规定“各缔约方应编制、通报并保持它打算实现的下一次国家自主贡献。缔约方应采取国内减缓措施,以实现这种贡献的目标”,但并没有在国家自主贡献的实施或实现方面具有法律约束力。^②也就是说,国家自主贡献主要是由国家根据其不同国情和能力来决定。在此情形下,《公约》缔约方会议对国家自主贡献并没有明确的法律约束力,主要依靠国家(或区域经济一体化组织)内部的立法或行政手段来实现。

因此,大多数国家把国家自主贡献转化为国内法,从国内法的角度来确定其所具有的法律约束力。欧盟的自主贡献主要根据欧盟委员会在2014年初提出的2030年能源和气候政策框架确立,并已获得欧洲理事会的同意,欧盟委员会计划将法案提交欧盟理事会和欧洲议会进行表决,因此它的自主贡献有望得到批准。瑞士和挪威已将自主贡献目标提交议会,有望得到批准。俄罗斯表示现行2020年减排目标是国内法案予以确认的,2030年贡献也将拥有相同的法律属性。^③而美国由于国会的反对,奥巴马政府主要是把气候行动作为一种总统的行政指令,巴黎气候大会之后美国如何将其自主贡献转化为国内行动,还有许多工作要做。^④中国的自主贡献也主要是通过国家的“十三五”规划作为政府的行政目标来实施。

由此可见,《巴黎协定》对所有缔约方只是提出了一些约束性、程序性

^① Daniel Bodansky and Lavanya Rajanani, “Key Legal Issues in the 2015 Climate Negotiations,” Center for Climate and Energy Solutions, June 2015, <http://www.c2es.org/docUploads/legal-issues-brief-06-2015.pdf>.

^② Center for Climate and Energy Solutions, “Outcomes of the UN Climate Change Conference in Paris,” December 2015, <http://www.c2es.org/docUploads/cop-21-paris-summary-12-2015-final.pdf>.

^③ 冯相昭、刘哲、田春秀、王敏:《从国家自主贡献承诺看全球气候治理体系的变化》,载《世界环境》2015年第6期,第37页。

^④ Kristin Meek, C. Forbes Tompkins, David Waskow, and Sam Adams, “6 Steps the Obama Administration Can Take in 2016 to Cement Its Climate Legacy,” World Resource Institute, January 2015, <http://www.wri.org/blog/2016/01/6-steps-obama-administration-can-take-2016-cement-its-climate-legacy>.

条款，比如规定对国家自主贡献每五年进行一次通报并进行全球总结，要求所有缔约方的国家自主贡献逐步增加力度并反映其尽可能大的力度，这是具有法律约束力的，但具体实施或实现最终要由国家自主决定。另外在资金方面，《巴黎协定》规定“发达国家缔约方应为协助发展中国家缔约方减缓和适应两方面提供资金，以便继续履行在《公约》下的现有义务”，并提出到2025年前继续它们的集体筹资目标，在2025年前设定一个新的不低于每年1000亿美元的集体量化目标。这也是对发达国家的一种约束性义务。此外，在行动和支助的透明度方面，《巴黎协定》要求所有缔约方至少每两年提交一次温室气体排放的国家清单以及执行和实现国家自主贡献取得的进展，同时要求发达国家公布其向发展中国家提供的资金、技术转让和能力建设情况的信息，这些都具有法律约束力。

（二）全球气候治理体系转型的主要动因

第一，国际气候政治格局的动态变迁是全球气候治理体系转型的深刻根源。全球气候治理始终是国际政治经济格局背景下的一个动态发展过程。20世纪80年代后期、90年代初期，在全球气候变化问题逐步从科学界转移到政策界的过程中，国家之间对于该问题的认知及应对就曾出现较大分歧。三个主要矛盾逐渐暴露出来：一是在发达国家之间出现的对具有法律约束力的量化减排方式的分歧；二是发达国家和发展中国家之间对应对气候变化责任界定的矛盾；三是发展中国家内部，关注气候变化不利影响的国家与关注发展和消除贫困的国家之间的分歧（小岛国更关注气候变化对它们的生存造成的严重威胁而要求较强的减排行动；石油生产国质疑气候变化的科学性主张“慢慢来”；中国、印度、巴西等新兴发展中大国居中，更关注发展经济利益，主张应对气候变化行动不能损害其国家主权）。^①这样就形成了两大阵营下包含三对基本矛盾的全球气候治理政治与利益格局。正是这种特定的利益架构决定了此后较长时期内全球气候治理体系的基本特征及走势。而在该架构下，美国、欧洲等发达国家集团无论是在全球气候变化的历史责任和经济实力方面，还是在治理能力方面都占据着主导地位。因而，最后达成的《公

^① Daniel Bodansky and Lavanya Rajamani, “The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime,” pp. 8-10.

约》和《京都议定书》无论在道义上还是法律责任上都要求发达国家承担主要责任，而对发展中国家实施某种“积极的歧视”，根据历史责任和现实国情，确立了发达国家和发展中国家之间的强“共区原则”。

启动于 2007 年的后京都国际气候谈判适逢国际格局的转换，欧盟、美国等发达国家一方面对新兴经济体温室气体排放的迅速增加表示担忧，另一方面后者经济的强势增长也对前者造成了巨大压力。因此，在 2009 年的哥本哈根气候谈判中，传统的“共区原则”已难以为继，而西方发达国家试图变革气候治理机制的行为也遭到发展中国家的强势抵制，哥本哈根会议以及后续的坎昆会议和德班会议基本上确立了一个从“自上而下”向“自下而上”过渡的治理模式。2012 年启动的后 2020 年气候谈判也发生于国际格局“东升西降”的整体变革之中。1990 年中国的 GDP 不到美国的 6%、日本的 10%，而到 2012 年中国的 GDP 已经达到美国的 51%、日本的 138%，但中国的温室气体排放量也已经占全球的 26%。中国、印度等新兴经济体整体力量的增强使美欧发达国家感到一种前所未有的结构性压力，^① 而且发展中国家内部的利益和立场也开始分化，^② 国际气候格局进一步演变。正是在这种世界秩序深刻转型的背景下，既要使京都时代未接受约束性减排义务的美国承担全球减排责任，也要使中国、印度等发展中大国为全球减排作出最大贡献，从而使所有大国接受减排义务，因此《巴黎协定》确立了以国家自主贡献为核心的“自下而上”的减排模式，以期动员更多国家贡献自己的力量。

第二，冷战后世界形势的深刻变化与全球治理的深入发展是全球气候治理体系转型的直接动因。1992 年，冷战刚刚结束，《公约》的达成仍然受到冷战时期的集团性、对抗性思维的影响，在确定“共区原则”的具体内涵时，“共同”或“集体行动”难以实现，长期的南北对立使“区别”得到了最大程度的强调。另外，《公约》及《京都议定书》的确立在很大程度上受到当时国际社会对酸雨及臭氧空洞问题解决模式的影响，充满了“理想主义”

^① J. Timmons Roberts, “Multipolarity and the New World (dis)Order: US Hegemony Decline and the Fragmentation of the Global Climate Regime,” *Global Environmental Change*, Vol. 21, No. 3, 2011, pp. 776-784.

^② 孙学峰、李银株：《中国与 77 国集团气候变化合作机制研究》，载《国际政治研究》2013 年第 1 期，第 88-102 页。

色彩的“自上而下”的治理方式无疑是比较“理想”的治理方式。

而进入 21 世纪后，全球化深入发展使人类共同命运得以强化。一方面，随着冷战思维淡化，全球化思维上升，特别是全球性问题的凸显使全球治理受到重视。因此“共同责任”的一面得以提升，但南北格局并未发生本质改变，“有区别的责任”仍被承认。另一方面，非国家行为体影响力逐步上升以及“社会世界”日益形成。冷战后，各种非国家行为体积极参与全球治理，使其不再完全由国家主导。国家面对的不再只是另一些国家，还要面对非国家行为体的压力，因此国家既要维护自身的国家利益，也要思考国家间的团结协作问题以及人类共同利益；既要考虑国际社会的无政府本质，也要考虑某种程度的“后威斯特伐利亚体系”的发展；既要强调日益强化的全球“共同责任”，也要顾及各国之间事实上的“有区别的责任”或“各自能力”。

由此可见，京都时代那种带有“理想主义”色彩的“自上而下”的安排难以为继，美国始终未加入《京都议定书》以及加拿大、日本对《京都议定书》第二承诺期的消极态度就是典型的例证。虽然可以在道义上谴责这些国家的行为，但这于事无补。因而，随着哥本哈根气候峰会的“失败”，气候治理的理念和期望日益转向务实和理性，“自下而上”的“贡献”可能更易实现。同时，相对于“硬法”性质的“自上而下”，“自下而上”的安排则是“软法”或道德符号，非国家行为体力量的上升对“软法”是有利的。因为它们对全球性问题的影响日益增强，正在形成某种“社会世界”，这不仅起到了拾遗补缺的作用，能够缓解国际政治中的各种矛盾，而且由于它们独特的构成和性质，推动了新的国际要素和过程的产生，加强了不同利益群体的声音，引发国际共同体对人类解放总的态势的关注。^①

三、全球气候治理体系的发展趋势与中国应对

（一）巴黎时代全球气候治理体系的发展趋势

长期以来，全球气候治理的核心问题是在发达国家和发展中国家形成的

^① 王逸舟：《国际政治概论》，北京大学出版社 2012 年版，第 186 页。

“南北格局”下如何清晰界定各方的责任与权利？同时涉及责任和义务应该如何履行？如何应对发展中国家经济社会的发展导致的温室气体排放量的持续增长？面对这些复杂问题，发达国家内部、发达国家与发展中国家之间、发展中国家内部均形成了各种各样的利益集团，在治理方式上形成了“目标加时间表”与市场机制之争、“自上而下”与“自下而上”之争、统一与区别之争、减排与发展之争。所有这些争论既反映了各种政治力量的利益取向和政策偏好，也反映了国际社会的无政府本质。通过对全球气候治理体系历史演进的分析，可以大致发现四种趋势：一是治理方式由“自上而下”的强制规定和管制形态逐渐向“自下而上”的自愿行动和混合形态变迁；二是治理内容由单一的温室气体减排向减缓、适应、资金、技术、能力建设等多层面转变；三是治理体系的核心原则（“共区原则”）经历了动态的演变，“趋同化”趋势加强，“有区别的责任”内容多样化；四是参与行动的国家数量逐渐增多。《巴黎协定》正是在上述背景下达成的，它标志着全球气候治理进入了一个新的阶段。

与此同时，如果从国际法和治理模式的角度来审视整个全球气候治理进程，可以发现：强制命令式的“自上而下”（“目标加时间表”具有法律约束力）模式虽然从理论和制度上具有较强的执行力和有效性，但在一个由主权国家组成的无政府社会中，这一模式也面临着很多有形或无形的抵制而无法有效贯彻和实施，因此在实际治理效果方面乏善可陈。另外，完全自愿或自主决定式的“自下而上”治理模式可以动员最大多数的行为体参与，但其实施效果也始终是个问题。如何在两种模式之间寻求平衡，从而有效实践全球治理，这是摆在国际社会面前的一个核心而关键的问题。

如图1所示，如果把全球治理模式理想化，“软法”和“硬法”分别处于制度模式序列的两个极端，包容度和执行力处于另一序列的两端，那么，理想的治理模式应该位于“软”“硬”以及包容度与执行力之间的最佳点，可称之为“软硬相济的制度”。而实践中的治理模式则在“软”“硬”两种方法之间来回摆动，逐渐趋近于这个最佳点。在从左摆到右之后，可能会逐渐实现回摆，达到左右平衡。因此，未来气候治理模式的发展趋势至少应该

包括以下两种：一是如何巩固“自下而上”的模式，使“软法”更软，发挥“软法”更大的动员能力。由于气候治理机制本身不是“硬法”，因此需要加强道德律令，即强化监督、跟踪、评审、排名等，加强“软法”的包容度和动员力。二是如何向“自上而下”回摆，即逐渐完善《巴黎协定》前已经建立的关于国家自主贡献的信息和实现机制、行动和支助的透明度机制、履约机制、资金援助机制和技术开发与转让机制等，逐步确立相对中性的“硬法”或机制，从而加强“软法”的执行力。

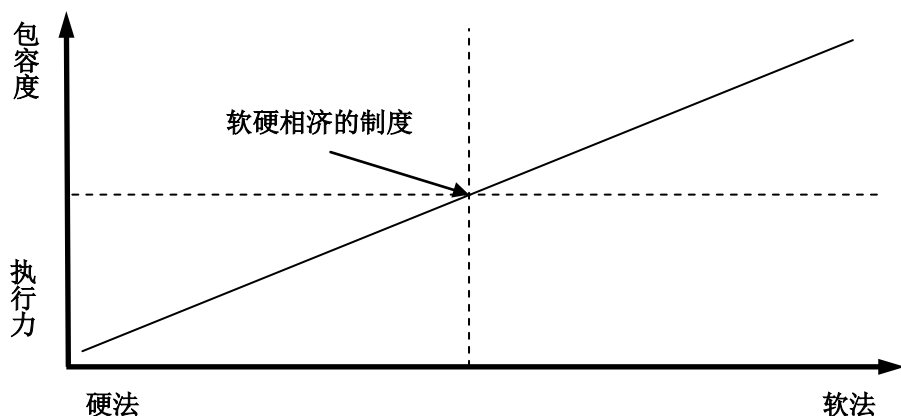


图1 全球治理模式“理想图”

资料来源：笔者自制。

（二）中国与全球气候治理体系转型

《巴黎协定》的达成表明中国在巴黎时代全球气候治理中的身份和地位与京都时代及后京都时代相比发生了重大变化。中国通过《巴黎协定》虽然坚持了发展中国家身份并维护了“共区原则”，但统一的国家自主贡献也使中国与发达国家共同承担相应的减排义务，并为早日达到全球排放峰值作出相应的贡献，这表明中国不再像京都时代及后京都时代那样可以置身于全球减排行动之外。鉴于上述巴黎时代全球气候治理的发展趋势，作为《巴黎协

定》承诺实施国家自主贡献的重要缔约方，中国应该在以下三个方面加以应对：

一是如何提升气候治理能力，积极应对国际社会的监督、跟踪、评审、排名努力，主动为国际社会制定一套能够获得多数缔约方公认的全球排名标准。《巴黎协定》在关于国家自主贡献与行动和支助的透明度方面都做了较为明确的规定，要求所有缔约方提供的国家自主贡献要清晰、透明并提供必要的信息，还酌情包括基准年、执行时限、范围以及该国家自主贡献如何为实现《公约》第二条目标作出贡献等信息，而且要逐步增加力度，每五年通报一次。而在行动的透明度方面，除最不发达国家和小岛屿发展中国家之外，要求所有缔约方至少每两年提交一次温室气体排放清单报告、国家自主贡献的进展情况和适应情况的信息等。这要求中国在编制国家自主贡献方面不断完善信息内容，强化实施，如期实现自身的承诺。另外，中国要继续积极参与巴黎时代全球气候治理规则、机制和制度的创设与完善，积极配合有关机构，制定一套能够获得多数缔约方公认的评价标准，为各缔约方的自主贡献及实现程度进行排名，加强国际舆论和道德监督，促进《公约》目标和《巴黎协定》温升目标的实现，既维护发展中国家的权益，也为全球气候治理体系的进一步完善作出自己的贡献。

二是如何顺应气候治理体系发展趋势，推动并引领治理模式向“自上而下”的适度回归，提出切实可行的方案。在《巴黎协定》的制定过程中，中国事实上已经发挥了积极的引领作用，巴黎时代的全球气候治理也需要中国发挥一些“领导”作用。^①一方面，中国需要认真履行自己的承诺，为全球气候治理作出表率；另一方面，中国也需要在未来的气候治理中把握治理的议程设定，强化规则意识，与《公约》的执行机构和有关附属机构一道，促进气候治理“硬法”的完善，推动或引领气候治理方式向“自上而下”的适度回归。维护并加强《巴黎协定》各种执行机构的权威，落实《巴黎协定》的各项规定，完善相关的运行机制，以全球气候治理的总目标和《巴黎协定》提出的温升目标为准绳，维护全球气候正义，促进国家间的公平，逐步缩小

^① 李慧明：《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》，载《当代亚太》2015年第4期，第128-156页。

全球排放差距，增进人类共同利益。正如2014年3月习近平主席访问德国时发表的演讲所指出的：“我们将从世界和平与发展的大义出发，贡献处理当代国际关系的中国智慧，贡献完善全球治理的中国方案，为人类社会应对21世纪的各种挑战作出自己的贡献。”^①

三是如何顺应全球潮流，以中国经济社会发展的绿色转型为契机，为全球气候治理作出贡献。《巴黎协定》标志着全球气候治理步入了一个新的历史阶段，也预示着全球化石燃料时代将走向终结，^②绿色发展成为全球性潮流。^③在此背景下，中国必须认清绿色发展的潮流，统筹国际国内两个大局，加快绿色发展。一方面，中国的发展必须加快绿色转型步伐，实现绿色发展。根据中国2015年6月底提交的国家自主贡献文件，中国的二氧化碳排放将在2030年达到峰值并争取尽早达峰；单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%—65%，非化石能源占一次能源消费比重达到20%；森林蓄积量比2005年增加45亿立方米。中国还将继续主动适应气候变化，在农业、林业、水资源等重点领域和城市、沿海、生态脆弱地区形成有效抵御气候变化风险的机制和能力，逐步完善预测预警和防灾减灾体系。相应地，中国也提出了一系列强化气候行动的政策和措施。^④这就要求中国在整体国家发展战略上做出调整。因此，中央在“十三五”规划的建议稿中正式提出五大发展理念，绿色发展是其中之一，强调“必须坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持可持续发展，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，加快建设资源节约型、环境友好型社会，形成人与自然和谐发展现代化建设新格局，推进美丽中国建设，为全球生态安全作出新贡献。”^⑤

^① 习近平主席2014年3月28日在德国科尔伯基金会的演讲，新华网，2014年3月29日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/29/c_1110007614.htm。

^② John Vidal, “Paris Climate Agreement ‘May Signal End of Fossil Fuel Era,’” *The Guardian*, December 13, 2015, <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/13/paris-climate-agreement-signal-end-of-fossil-fuel-era>。

^③ 张梅：《绿色发展：全球态势与中国的出路》，载《国际问题研究》2013年第5期，第93-102页。

^④ 《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》，载《人民日报》2015年7月1日，第22版。

^⑤ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，新华网，2015年11月3日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/03/c_1117027676.htm。

另一方面，中国的发展已经完全融入全球化的大潮之中，必须依靠自身的绿色发展为全球的绿色转型作出积极贡献。目前，中国的海外能源和资源需求以及海外投资越来越多，中国经济对全球经济的复苏和发展转型具有重要意义。因此，中国在制定发展战略过程中必须具有全球意识，也要有全球担当。同时，中国自身的发展也面临前所未有的资源环境压力，世界银行的研究指出：“中国当前的增长模式已对土地、空气和水等环境因素产生了很大压力，对自然资源供给的压力也日益增加。今后的挑战在于通过采用绿色增长模式，把这些压力转化为经济增长的新源泉，在解决中国自身诸多紧迫环境问题的同时，开拓绿色科技的新全球市场。”^① 另外，在全球绿色发展转型方面，欧、美、日等发达国家正在进行深刻的经济结构调整，打造以低碳能源技术为核心的竞争力，试图抢占未来低碳经济高地。^② 中国也面临着巨大的国际竞争压力和严峻的挑战。

在此背景下，中国必须统筹好国内国际两个大局，加强顶层设计，实现绿色发展，既为自身的转型发展打下坚实的基础，有效应对日益严峻的国际竞争，也为全球气候治理作出贡献，积极融入甚至引领全球绿色发展大潮。作为一个负责任的大国，中国也应该为世界提供更多气候“公共产品”。正如一些学者所指出的：“中国气候变化政策的框架应该基于核心利益以及国家条件去制定。同时，中国也应该从人类发展的利益出发，不仅要参与到世界的绿色发展中去，而且要试着担当在绿色发展中的领导角色。”^③

[收稿日期：2015-12-27]

[修回日期：2016-02-02]

[责任编辑：石晨霞]

^① 世界银行和国务院发展研究中心联合课题组：《2030年的中国：迈向现代、和谐、有创造力的社会》，中国财政经济出版社2013年版，第9页。

^② 参见蔡林海：《低碳经济：绿色革命与全球创新竞争大格局》，经济科学出版社2009年版；何建坤、周剑、刘滨、孙振清：《全球低碳经济潮流与中国的应对对策》，载《世界经济与政治》2010年第4期，第18-35页。

^③ 胡鞍钢：《超级中国》，浙江人民出版社2015年版，第178页。