

制度碎片和领导力缺失： 全球环境治理双赤字研究

于宏源 王文涛

内容提要 1992 年里约会议、2002 年约翰内斯堡会议和 2012 年“里约 + 20”会议等三次可持续发展峰会促成了全球环境治理的政治意愿，形成了全球环境治理模式，全球治理权力结构随之发生重要变化。另外，在国际金融危机和气候变化双重影响下，全球治理机制、领导和组织方式也在不断发生变化，全球治理制度日益碎片化。全球环境治理涵盖世界各国的生存、经济和政治等三个层面，涉及联合国、主权国家和非政府组织等多元行为体，有效的全球治理须通过统一和整合的战略政策来解决集体环境问题。领导力缺乏和制度碎片化导致人类无法有效地协同应对环境危机。

关键词 国际政治理论 全球化 全球治理 环境治理

全球治理是“个人和机构管理他们共同事务行为的总和，包括公共和私人管理，也是各种组织、政策工具、融资机制、规则、程序和范式的总和，治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，又包括私人部门；治理不是一种正式的

* 于宏源：上海国际问题研究院比较政治和公共政策所研究员。（邮编：200233）；王文涛：中国 21 世纪议程管理中心副研究员。（邮编：北京 100038）

** 本文是“十二五”国家科技支撑计划“气候变化谈判综合问题的关键技术研究”（2012BAC20B02）的阶段性成果，也是国家社科重大课题“中国参与全球治理的三重体系构建研究”（项目编号：12&ZD082）的阶段性成果。笔者感谢《国际政治研究》编辑部和匿名审稿人的认真指导和宝贵建议。

制度,而是持续的互动”。^① 全球环境治理是规范环境保护进程的各种组织、政策工具、融资机制、规则、程序和范式的总和。目前,全球环境治理的概念正向多元治理方向演进,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,但社会运动、企业、非政府组织、区域性的政治组织等也在全球治理中发挥主导作用。^② 1992年,联合国环境与发展大会达成全球环境治理共识以来已近20年,全球的环境与发展形势发生了深刻变化。然而,从全球环境治理发展来看,20年前的争论焦点,包括全球环境责任问题、共同但有区别责任问题、目标问题、资金机制与技术转移等至今也没有很好地解决。^③ 全球环境问题的治理赤字仍然是人类共同关心的问题。气候变化、资源短缺、能源危机、粮食危机等危机相互联系、互相影响,影响到了人类的生存和发展,要求全球治理结构和规范可以容纳世界绝大多数群众的利益,然而,目前的全球治理的领导结构不能充分承担从意愿到能力的两方面责任,也波及国际体系权力转移。

本文认为,环境治理领导失衡及制度碎片化这两方面导致全球环境治理赤字问题,领导力缺乏和制度碎片化导致人类无法有效协同应对环境危机。一方面,世界各国在推进可持续发展、实现千年发展目标方面取得了一定进展,特别是包括中国在内的新兴经济体的崛起成为最重要的事件,这意味着自冷战结束初期西方主导的全球治理权力结构发生了重要变化,全球环境治理领导力量出现失衡;另一方面,在国际金融危机和气候变化等环境危机的双重影响下,全球治理机制、领导和组织方式也在不断发生变化,全球环境治理的碎片化问题突出。2012年,“里约+20”联合国可持续发展大会经历了20年后重回里约的“原点”,仅重申了里约的原则,未能在全球环境治理机制上取得进步。许多发展中国家未能实现千年发展目标,发达国家没有完全兑现其承诺;由于一些国家的退出,《京都议定书》无法实现当初的减排设想,而从防治荒漠化到生物多样性等多边协商成果有效性都在下降。本文试图通过对全球环境治理双赤字研究,阐释和分析制度碎片和领导力对全球环境治理的影响。

① 全球治理委员会《我们的全球之家》,牛津大学出版社1995年,转引自俞可平《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期,第1—4页。

② (英)戴维·赫尔德等《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》,杨雪冬等译,社会科学文献出版社2001年,第70页。

③ 2012年,“里约+20”会议提出,联合国解决全球极度贫困、能源匮乏、卫生设施、环境问题等方面存在许多问题。联合国千年发展目标发展存在地区性的不平衡。全球仍有13亿人缺乏现代电力服务,26亿人缺乏现代能源服务,随着经济、健康、环境、性别、城市化的压力加剧,全球环境治理赤字将会在各个方面继续发展。因此,自1992年以来,可持续发展的理论与实践差距依旧存在,正如联合国所强调的那样,全球仍然缺乏向可持续发展方式转变的动力。

一、制度和领导力:全球环境治理的二元属性

近现代国际体系自形成以来,几乎就围绕着战争与和平等“高级政治”问题展开,然而从20世纪后半叶开始,随着现代化进程的加速和工业化的迅猛推进,环境问题和环境安全观念开始出现。日益突出的生态环境问题也使得全球治理错综复杂。^① 全球环境变化影响到世界各国的利益,并推动国家行为及相互关系根据全球治理的需求而相应加以调整。在这种背景下,地球环境因素作为分享和竞争的资源,^②成为全球环境治理的重点,并引发主要力量在全球环境责任分配、未来发展权益等方面的较量。加拿大渥太华大学政治学教授马修·帕特森(Matthew Paterson)提出,全球环境治理应从经济、政治和社会全球化引起的治理来解释,因此全球环境治理是一个因果范畴,而不是空间范畴。^③

全球环境治理涉及三个层面:一是国家生存层面,二是经济层面,三是政治层面。^④ 首先是国家生存层面。全球环境治理进程肇始于20世纪60年代的环境运动兴起,其焦点在于国家生存层面即全球性生态环境问题对国家环境安全的影响。因为环境问题具有全球的外部性,往往一个国家造成的环境污染,却必须要邻国家或者全球国家共同来承担后果,如大气污染、热带雨林消失等。1972年6月5—16日,联合国在斯德哥尔摩举行第一次人类环境会议。世界各国政府首脑第一次坐在一起讨论环境问题,以及人类对环境的权利与义务。会议通过了联合国的第一个关于保护人类生存环境的国际原则声明即《人类环境宣言》。大会提出一个响亮的口号“只有一个地球”;其次是经济层面。国家的经济、社会和环境有着相互影响。例如,人口快速增长造成的社会压力,为经济活动任意取用环境资源,造成环境的压力。1992年,全球环境治理开始结合经济发展和生态保护进程,提出了可持续发展和绿色经济的治理目标。1992年,在里约热内卢召开的联合国环境与发展会议(UNCED)达成了包含27项原则的《里约宣言》,通过了全球可持续发展战略文件《21世纪议程》,签署了《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)和《生物多样性公约》(CBD)两个重要的国际性环境协定;^⑤第三是政治层面。随着新世纪

① Jessica Mathews “Redefining Security,” *Foreign Affairs*, Vol. 68, Issue. 2, Spring 1989, pp. 162—177.

② M. Zebich-Knos “Global Environmental Conflict in Post-Cold War Era: Linkage to an Extend Security Paradigm,” *Peace and Conflict Studies*, Vol. 5, No. 1, 1998, pp. 21—26.

③ Matthew Paterson et al., “Conceptualizing Global Environmental Governance: From Interstate Regimes to Counter-Hegemonic Struggles,” *Global Environmental Politics*, Vol. 3, No. 2, 2003, pp. 1—10.

④ 于宏源《气候变化与全球安全治理:基于问卷的思考》,《世界经济与政治》2010年第6期,第24—27页。

⑤ 中国环境报社编译《迈向21世纪:联合国环境与发展大会文献汇编》,北京:中国环境科学出版社1992年版,第30—45页。

环境安全问题的不断发展,西方国家开始把环境问题和军事干涉等联系起来,把环境问题安全化和政治化。这在气候变化和水问题上表现明显。2010年和2011年,联合国安理会在德国和美国等国家的推动下,不断就气候变化对和平与安全的影响举行公开辩论,并通过了具有影响的主席声明,这反映了联合国正在加大将环境问题安全化的力度,并将安理会作为实现这一目标的主要平台。^①此外,2012年以来,美国在联合国等场合提出以水—粮食—能源为核心纽带的环境安全概念,认为水、能源和粮食是影响全球资源安全的核心要素,这三个要素相互影响和相互联系,既要从战略上认识到三者共生共存的重要性,又要采用新的合作方式解决三个要素产生的整体安全恶化问题。^②

全球环境治理是一个复杂、多边和持续的政府间互动过程,这既涉及到控制竞争也涉及到协调合作。^③尽管从环境、经济和政治三方面来看,全球环境治理至关重要,但当前的全球环境治理在有效性、组织权威性等方面仍然存在一系列问题。全球环境的治理失效源于领导力和国际制度两方面原因。美国普林斯顿大学国际事务教授基欧汉(Robert O. Keohane)认为,“如果没有霸权领导或者国际制度,国际合作成功的可能性是极低的,集体行动的困境将会十分严重”。^④美国加州大学环境治理项目教授奥兰·杨(Oran R. Young)指出,在缺乏有效治理机制和谈判领导力的情况下,理性和自利国家很难实现集体行动。^⑤因此,权力和制度建设始终是全球环境治理发展过程中的二元属性,需要在研究中加以充分重视。

制度建设突出了全球环境治理的多元参与、制度互动等特点。

首先,对环境容量和资源的制度议价是全球环境治理结构的主要方式。由于环境是世界各国“分享的资源”和“共同的财产”,世界各国必须在考虑代际公平、对资源的可持续利用、代内公平和环境与发展一体化的基础上建设全球治理各种机制。1973年1月,联合国成立了联合国环境规划署(United Nations Environment Programme, UNEP),它是联合国协调重大环境行动的专门机构,从属于联合国经

① 2007年,联合国安理会举行了历史上第一次有关气候变化及其与国际安全关系的讨论。这次会议更多是在当月联合国轮值主席英国的推动下进行的。2007年,联合国大会也首次就气候变化问题举行非正式专题辩论,主题是“气候变化是一项全球性挑战”,近100个国家和地区在此次有关气候变化问题的大会上发言。2010年7月,联合国安理会就“国际和平与安全:气候变化的影响”再次举行辩论,会后的声明对气候变化可能对国际安全产生的长远影响表示关注,这意味着气候变化已上升到联合国集体安全行动的轨道上来。<http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10332.doc.htm>, 2011-09-15。

② “Remarks by Secretary of State Hillary Rodham Clinton,” September 19, 2011, <http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2011/09/20110920121811su0.2064434.html#ixzz218vCP2Tl>, 2012-06-20。

③ Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley “Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change,” *Global Governance*, Vol. 12, 2006, pp. 141—159。

④ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, pp. 238—240。

⑤ Oran R. Young, *International Cooperation*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1989, p. 199。

社理事会。1992年里约会议后,一系列的国际会议召开,如1993年的维也纳世界人权大会、1995年的哥本哈根社会发展世界首脑会议、1996年罗马世界粮食首脑会议等,逐渐形成在全球、区域、国家及地区层次上发达国家与发展中国家、政府与企业界通过合作商讨解决全球环境治理新模式。到20世纪90年代初,全球环境治理初步形成了以联合国环境规划署为核心,其他国际环境机构为补充,全球环境大会为国际论坛的一种横向的、平行的、松散的体系层次。

其次,全球治理不仅意味着正式的制度和组织——国家机构、政府间合作——制定(或不制定)和维持管理世界秩序的规则和规范,而且意味着所有其他组织和压力团体——从多国公司、跨国社会运动到众多的非政府组织——都追求对跨国规则和权威体系产生影响的目标和对象。^①英国东英格利亚大学环境经济学教授内尔·雅德(Neil W. Adger)认为,全球环境治理是指“通过建立、重塑或改变机制的管理方式以解决环境冲突,这样可以减少或限制环境资源的使用”。^②2002年8月,在南非约翰内斯堡召开了世界可持续发展首脑会议(WSSD),发表《约翰内斯堡宣言》,并通过了可持续发展战略的《实施计划》。此次会议在全球环境治理方面取得了一定成果。^③《实施计划》专门论述了制度建设问题,提出政府、非政府部门和国际组织为强化可持续发展制度建设所应承担的责任,呼吁各国批准一系列重要的环境协定,建立政府与非政府部门之间广泛参与的“伙伴关系”,并促进现有联合国机构的协调和合作等。2012年“里约+20”联合国可持续发展大会进一步强调私营部门在可持续发展中的重要地位。

再次,在全球环境治理中,也会出现不同国际机制之间的交互感应现象,也就是国际环境制度在功能和运行上彼此交叉的现象。^④奥兰·杨将国际机制的互动分为“水平互动”(horizontal interplay)与“垂直互动”(vertical interplay)两种,存在议题交叉的全球环境与贸易治理处于水平互动关系之中,不同层级和范围的治理机制处于垂直互动中。^⑤环境气候议题已经嵌入到世贸组织“贸易与环境”谈判进程中。世贸组织正在推动与贸易有关的气候措施方面的谈判,如生物燃料和绿色贸易壁垒等等。

① 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. 1—10.

② 转引自 Matthew Paterson et al., “Conceptualizing Global Environmental Governance: From Interstate Regimes to Counter-Hegemonic Struggles,” *Global Environmental Politics*, Vol. 3, Iss. 2, 2003, pp. 1—10.

③ 阎世辉《当代国际环境关系的形成与发展》,《环境保护》2000年第7期,第19页。

④ Stefan Jungcurt “A Framework for Analyzing Interplay between International Institutions, Paper Presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis,” Indiana University, 11 September 2006, p. 4. available at <http://dlc.dlib.indiana.edu/archive/00002123/01/Stjungcurt-interplayFW-0207.pdf>, 2011-09-08.

⑤ Oran R. Young “Institutional Interplay: The Environmental Consequences of Cross-Scale Interactions”, in Paul C. Stern ed., *The Drama of the Commons*, Princeton University Press, 2002, pp. 263—292.

全球环境治理进程另一个决定因素是权力竞争。新现实主义者认为,国际制度和国际组织将会演进而非解体,国际制度和国际组织的演化缘于国际权力分配的变化、不同成员国家利益的变化及新的国际组织成员的加入。^①美国国际制度学者斯蒂芬·克莱斯勒(Stephen Krasner)认为,国际组织和国际制度是由各国的利益和相对国家力量决定的。通过威胁(threats)和议程的相关性(issue linkages),国家力量可以决定谁参与国际组织、谁来决定国际组织的游戏规则及收益情况。^②从1648年的《威斯特伐利亚条约》签订以来,特别是根据现实主义学派的演绎,权力政治和传统安全逐渐成为国际政治的主要议题。过往对国际关系的论述,纵然有把生态环境问题等非传统安全置于探讨空间,但多是作为以国家为主轴的从属讨论,而不是一个范式转移或一个新的思维定位。20世纪70年代后,资源和环境危机导致了环境安全研究的兴起。权力现实主义关注国际集体行动中参与国权力结构问题,提出一国在集体行动中的地位将决定该国国际合作行为。^③基欧汉把霸权稳定理论与集体行动相连,提出大国对于实现集体产品具有重要意义,纵然霸权衰落,但其创造的国际制度会持续地促进集体行动。^④他认为,“如果没有霸权领导或者国际制度,国际合作成功的可能性是极低的,集体行动的困境将会十分严重。”^⑤现实主义和葛兰西主义都比较强调环境治理中的权力结构问题,米尔斯海默(John J. Mearsheimer)认为,全球治理和国际组织主要反映了大国博弈。^⑥霍墨-狄克逊(Homer-Dixon)从供给、需求和环境结构稀缺性三个角度进行分析,认为环境问题会增加国际体系中竞争和冲突的级别。^⑦

全球治理理论产生于20世纪70年代晚期,资源有限的发展中国家开始争取国际经济新秩序,南北矛盾开始取代东西矛盾变成全球政治的主要焦点,发达国家成功地通过《京都议定书》,把冷战时期意识形态对抗转化为发展中国家和发达国家的对抗。发达国家认为,气候的人为改变主要来自发展中国家对森林的乱砍乱伐和对植被的各种破坏,必须采取措施制止发展中国家的发展趋势;发展中国家则

① Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984, p. 2132.

② Stephan Krasner, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*, Columbia University Press, 1993, pp. 76—89.

③ Arthur Stein, "Coordination: Collaboration: Regimes in an Anarchic World," in *International Organization*, Vol. 36, Spring 1982, pp. 229—324.

④ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984, pp. 21—32.

⑤ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton, 1984, p. 240.

⑥ John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1994/1995, p. 7.

⑦ Thomas Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton University Press, 1999, pp. 2—6.

认为,从人均消耗能源来看,发达国家的能耗约为发展中国家的10—20倍,不合理的消费结构和工业高能耗结构,以及通过殖民地体系和不平等的世界贸易体系对发展中国家的掠夺性开发才是气候变化的原因。目前,发达国家既希望通过“德班增强行动平台”的竞争,把国际减排斗争转化为发展中大国和传统大国的竞争,也希望通过把责任推给新兴大国以解决全球环境治理问题。在2012年“里约+20”联合国可持续发展大会上,发达国家和发展中国家就“绿色经济议题”也进行了博弈。以欧盟为代表的发达国家想借绿色经济强调其科技、环保方面的优势,以单纯强调“向前看”的姿态来转移自身的历史责任问题。欧盟建议达成一个绿色经济路线图,包括制定自愿国家、地区和部门的绿色经济能力发展计划,以及开展跨专题和专题国际行动。部分发展中国家则担心这样提出的“绿色经济”限制发展中国家的经济发展。巴西建议采用包容性绿色经济概念。印度表示,实现代内公平和消除贫困是发展中国家的首要考虑,应将减贫作为绿色经济可持续发展的首要目标。^①

二、制度碎片化和全球环境治理赤字

在全球环境治理发展过程中,随着不同阵营之间和内部的差异性和制度交互性增多,呈现出“碎片化”局面。其主要表现在治理参与主体和制度建设两方面。

从治理主体碎片化角度来说,主体的“碎片化”指的是原有环境治理的南北主线不断削弱,污染大国和污染小国的矛盾凸显出来。首先,随着新兴发展中大国崛起,发展中国家之间发展程度和差距越来越大,发展中国家谈判阵营的立场差异和分歧逐渐扩大,应对气候变化等全球环境问题的潜在矛盾逐渐表面化,尤其在减排目标 and 责任等方面。例如,从2005—2030年,中国和印度能源需求增量将会占据全球增量的45%以上。^②因此,小岛屿国家和对气候变化影响脆弱的非洲贫困国家要求制定一项比《京都议定书》更加严格的具有法律约束力的协议,要求实现1.5度的减排目标,这一要求遭到经济快速增长的发展中国家的普遍反对,认为达到这个目标将会使经济发展出现倒退。中国气候变化谈判代表团副团长苏伟也强调,发展中国家内部由于情况不同、地理位置不同、资源不同,应对气候变化的立场存在很大差异,这使得中国借助发展中国家维护自身利益的程度相应会受到一定

① 王毅、于宏源《超越“里约+20”:启动新的绿色转型进程与行动》,载中国可持续发展研究会主编《里约之新》,人民邮电出版社2012年版,第34—62页。

② 《世界能源展望2007》(BP Statistical Review of World Energy 2007),[http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/china/bpchina_chinese/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/china/bpchina_chinese/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/2008-06-12),2008-06-12。

的限制,而且承担着来自发展中国家内部越来越大的压力。^①其次,欧美等发达国家在气候变化中长期减排方面立场的固有差异仍未解决,对国际合作模式的认识差异增多。例如,美国代表的“伞形联盟”与欧盟在气候变化的认识、应对方法、国际合作,以及对发展中国家的要求等诸方面立场固有差异仍未解决,新的矛盾增多。最近,美国国内立法让奥巴马无法在气候变化领域施展才华,美国更无法接受《京都议定书》模式。欧盟虽然承诺至2020年将排放量降低20%,^②德国、英国和部分北欧国家希望将其减排幅度提高至30%,但增大减排幅度引起东欧国家、意大利等国的激烈反对,导致欧盟无法形成统一行动。^③

一些学者认为,全球环境治理机制太多且过于碎片化,机制缺乏实施和履约能力,也造成资金援助小额化和低效率等问题。特别是在环境领域,有些制度缺乏相互联系,几乎无法相互联系,并且有着不同的、不相关的决策制定过程;有些则存在原则、规范和规则的冲突,有些则基于不同联盟,出现治理冲突。^④联合国负责水资源保护问题的机构就有:联合国防止荒漠化公约组织、联合国拉姆萨尔(Ramsar)湿地保护公约组织、亚太经社理事会、亚太水理事会(ESCWA)、国际海事组织、全球环境基金、联合国开发计划署、联合国淡水计划项目(UN Fresh Water)、联合国欧洲经济委员会、联合国环境署、联合国教科文组织、世界卫生组织等。这些机构互不隶属,水资源治理项目和资金经常出现浪费和重复现象。以气候变化机制为例,以《联合国气候变化框架公约》为核心的气候变化治理机制受到质疑,以大国协调为特征的合作机制模式(如20国集团、主要经济体论坛等互动模式)、自下而上的市场资源模式等不同制度在发达国家和发展中大国之间不断发展。美国自2007年发起的主要经济体在能源安全和气候变化问题上的进程。这项进程包括世界上最大的17个经济体,目的是减少温室气体排放,它与联合国气候机制的关系是模棱两可的、部分而言是冲突的。环境领域中新兴联盟日益增多,而且以发达国家和发展中国家相互结盟为主,欧盟已经组成卡塔赫纳论坛(Cartagena Dialogue for Progressive Actions),^⑤并对谈判进程起到推波助澜的作用,其主要成员国包括的发展中国家有安提瓜和巴布达、孟加拉国、哥伦比亚、哥斯达黎加、埃塞俄比亚、印度尼西亚、秘鲁、萨摩亚、马拉维、马尔代夫、马绍尔群岛、墨西哥、坦桑尼亚、

① 苏伟、吕学都、孙国顺《未来联合国气候变化谈判的核心内容及前景展望:巴厘路线图》解读,《气候变化研究进展》2008年第1期,第58—59页。

② 曾静静、曲建升、张志强《国际温室气体减排情景方案比较分析》,《地球科学进展》2009年第24卷,第4期,第437—439页。

③ Christopher Caldwell “Climate Change, the Great Leveller,” *Financial Times*, December 12, 2009.

④ Frank Biermann and Rainer Brohm “Implementing the Kyoto Protocol without the United States: The Strategic Role of Energy Tax Adjustments at the Border,” *Climate Policy*, Vol. 4, No. 3, 2005, pp. 289—302.

⑤ Duncan Clark “How Fossil Fuel Reserves Match UN Climate Negotiating Positions,” *Guardian*, February 13, 2012.

泰国、东帝汶、乌干达等；包括的发达国家如比利时、法国、德国、加纳、新西兰、挪威、西班牙、荷兰、英国等。2012年，美国、加拿大、墨西哥、瑞典、加纳、孟加拉国和联合国环境规划署联合发起气候和清洁空气联盟，旨在减少黑碳、甲烷及氢氟碳化物等三种污染物的排放，现已有大约30多个成员。

三、领导力缺失和全球环境治理赤字

在权力转换过程中，随着新兴发展中大国崛起，美国和欧洲等在全球治理逐渐收缩，全球治理缺乏新的领导动力，传统大国的倡议和议程设置能力都有所下降。^① 在20世纪70年代，美国尼克松政府和卡特政府主导了全球环境治理发展，一系列条约得以签订。例如，管制有害废弃物跨国移动的《巴塞尔公约》(Basel Convention)、管制臭氧层破坏物质的《蒙特利尔议定书》(Montreal Protocol)、《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity)、保护濒临绝种动植物的《华盛顿公约》(CITES)，以及管制持久性有机污染物 POPs 的《斯德哥尔摩公约》(Stockholm Convention) 等。^② 然而自21世纪以来，无论是美国还是欧洲都未能提供类似20世纪的领导作用。2012年，“里约+20”联合国可持续发展峰会充分反映了全球环境治理的领导赤字问题，此次会议正值许多重要国家的大选年。包括美国、俄罗斯、法国、中国等主要国家都处于总统大选或领导换届，许多国家的领导人或忙于选举，或忙于选后的各项安排，对于预期不能获得政治加分的国际会议自然缺少政治热情。受金融危机影响，以往在环境领域最为积极的欧洲各国把主要精力放在欧元区 and 各国的国内事务，挽救欧元、维护金融和经济秩序、解决严重失业问题是其头等要务。新兴经济体虽然获得越来越多的话语权，但一方面，由于其经济实力及其他方面缺陷尚不足以领导全球；另一方面，出于“共同但有区别责任”的原则，也希望发达国家能够兑现承诺，寻求更公平的责任分担。因此，在此次“里约+20”大会上，除了中国、意大利等少数国家的政府首脑发言和主办国巴西表现较为积极外，整体缺乏有效的领导力。

西方学者普遍认为，中国等新兴大国崛起改变了既有的全球治理结构。^③ 全球环境治理格局变化与各国减排潜力、排放量密切相关，目前，发展中大国上升态

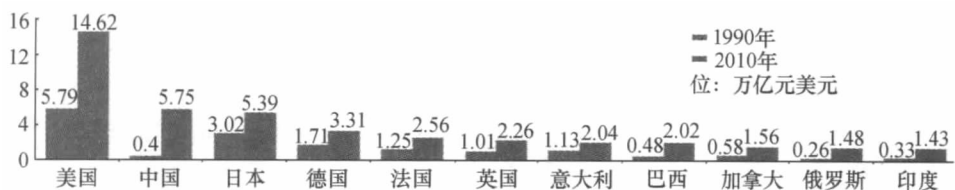
① 关于新自由主义的著作包括：David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*, Columbia University Press, 1993; Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton University Press, 1984; Stephen D. Krasner, ed., *International Régime*, Cornell University Press, 1983。

② M. Ivanova & Esty “Reclaiming U. S. Leadership in Global Environmental Governance,” *SAIS Review*, Vol. 28, No. 2, 2008, pp. 57—75.

③ G. J. Ikenberry “The Rise of China and the Future of the West, Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, Vol. 87, Issue. 1, 2008, pp. 23—37.

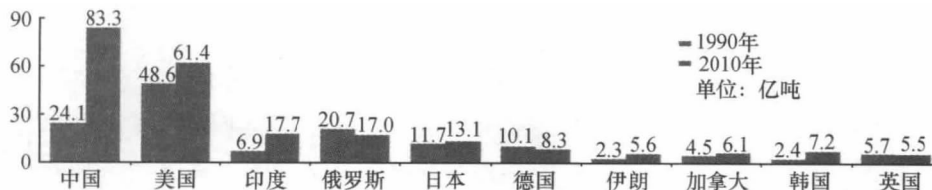
势明显(参见表1、表2)。新兴国家在经济方面的群体性崛起,带来了世界经济政治格局的变化,深刻地影响了全球环境治理的领导结构。全球环境治理进行40多年来,发展中国家的经济总量地位显著提升,金融危机以来以“金砖国家”为代表的新兴经济体对全球经济增长的贡献超过50%,发展中国家的经济实力已今非昔比,全球政治经济格局出现“东升西降”趋势,新兴国家政治地位上升。新兴国家以群体性崛起,它们正在走向国际舞台中心,由此也改变了近几十年来一直由发达国家主导的全球治理模式的变化。一些国际组织如世界贸易组织、国际货币基金组织和世界银行等纷纷进行改革,不断提升中国等新兴国家的话语权和影响能力。根据1990—2010年的数据,温室气体排放格局发生转移(参见表2)。虽然累积排放的份额依然远低于发达国家,2008年,非附件I缔约方的排放量全面超越附件I缔约方;经过金融危机的短暂影响之后,2011年,全球二氧化碳排放量创新高,达340亿吨,其中中国和印度排放总量占1/3,与经合组织国家相当;中国的人均排放

表1 1990—2010年全球主要经济体GDP增长情况统计



数据来源:世界银行世界发展指数(WDI)数据库, <http://data.worldbank.org/data-catalog>, 2010-09-06。

表2 1990—2010年全球主要温室气体排放国排放量的变化



数据来源:1990年数据源于美国橡树岭国家实验室二氧化碳情报中心, Tom Boden, Gregg Marland, and Robert J. Andres, *Global CO₂ Emissions from Fossil-Fuel Burning, Cement Manufacture, and Gas Flaring: 1751—2006*, Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory; Oak Ridge, Tennessee. April 29, 2009。2010年数据转引自王伟光、郑国光主编《气候变化绿皮书:应对气候变化报告(2011)》,社会科学文献出版社2011年版,第354—356页,附录Ⅲ世界部分国家和地区能源与碳排放数据(2010年)。

为7.2吨,仅比欧盟水平低0.3吨。^①这些变化使传统发达国家领导全球环境治理如率先减排方面意愿一再减弱,不断向发展中国家转嫁责任,并推动弱化“共同但有区别的责任”等全球环境治理的固有原则。

以气候变化为例,20世纪90年代确定的“共同但有区别的责任”原则和以《京都议定书》等为基础,确立了全球环境治理的“南北格局”,发展中国家二氧化碳排放只占全球的32%,其中中国占11%;发达国家在减排潜力、排放量等方面占据绝对优势,因此发达国家率先承担减排义务,并为发展中国家提供资金和技术支持是全球共识。经过20多年的发展变化,谈判方内部减排能力、潜力、经济实力等发生了巨大变化。2007年,政府间气候变化专门委员会(IPCC)评估报告认为,发展中大国的减排潜力日益增加,2000—2030年,基于能源使用碳排放量2/3或者3/4增长量来自发展中国家。世界银行的报告认为,到2030年,大部分新增的全球能源消费将会来自新兴发展中大国,其中中国占55%,印度占18%。^②中国1997年的排放水平就已经达到3367.7万吨,约占全球年度排放总量的14.23%,位居世界第三位,仅次于美国和欧盟,^③2012年中国气候变化谈判代表团团长解振华正式公布中国排放量已经成为世界第一。^④根据国际能源署的统计,从2005—2030年,中国和印度能源需求增量将会占据全球增量的45%以上。^⑤正因为如此,随着各国减排潜力、排放量发展变化,全球环境治理的“南北格局”中的稳定状态开始逐渐失衡。一方面,由于地球排放空间有限,而排放量增长迅速的发展中大国日益成为减排的新焦点;另一方面,发达国家由于经济垄断优势在削弱、领导全球减排和提供资金技术支持的意愿也在下降。例如,2011年后,因为美国国内减排立法已经停止,欧盟在20%中期减排目标止步不前,加拿大政府也借口无力支付违反《京都议定书》减排目标的罚款而退出,日本因核电站事故而放弃了哥本哈根会议所提的减排目标。

正因为如此,西方国家学者开始研究如何推卸环境治理的领导责任和义务,如何用全球环境治理来限制发展中国家。彼得·哈斯和托马斯·迪克逊等学者提出,要从环境容量入手限制发展中国家对稀缺环境资源的无序竞争,^⑥美国乔治华

① Erwin Jackson “The Climate Change Superpower Is China—Can US Catch Up?” *Crikey*, March 26, 2013.

② “Environment (A Special Report) Who Wants What in Copenhagen,” *The Wall Street Journal*, December 7, 2009, pp. 6—7; “Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability [R/OB],” http://unfccc.int/meetings/intersessional/awg_4_and_dialogue_4/items/3999.php, 2011-06-12.

③ *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 7.0*, Washington, DC: World Resources Institute, 2010.

④ 新华网《中国碳排放世界第一 现阶段绝对减排不合理》, http://news.xinhuanet.com/energy/2012-11/21/c_123982801.htm, 2013-09-02.

⑤ 参见《世界能源展望2007(BP Statistical Review of World Energy 2007)》http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/china/bpchina_chinese/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/, 2008-06-12.

⑥ Thomas Homer-Dixon: *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton University Press, 1999, pp. 26—43.

盛顿大学国际事务教授詹姆斯·罗西瑙 (James N. Rosenau) 也提出全球治理正从“权力均衡”向“付费均衡”发展,发展中国家必须为全球污染付出代价。^① 美国南加州大学国际法教授克里斯托弗·斯通 (Christopher D Stone) 认为,与其让发展中国家“搭便车”,^②不如通过环境容量约束发展中国家。在臭氧层问题上,美国麻省理工学院政治学教授拉思詹斯 (Rathjens) 指出“关于臭氧保护的谈判是一种南—北冲突,而非一个全球共同的问题。印度既不是臭氧消耗物质的主要生产国和使用国,也不关注臭氧物质对同温层的影响。没有印度和中国的参与,全球防治臭氧层行动没有意义。”^③

更为重要的是,自冷战结束后,‘联合国已从昔日被冷落的边缘地位逐渐移向国际关系的中心,正在成为变化无常的世界局势中的‘一个不变的中心点’’,^④在全球治理的很多领域,联合国都在发挥作用。然而,作为全球环境治理的核心,联合国环境规划署 (UNEP) 却很难在从气候变化到荒漠化等各个领域发挥领导,并不能有效地为国际社会提供全球环境公共物品的功能。全球环境治理的领导能力缺失首先反映在联合国环境署自身,联合国环境署的领导能力有限,授权有限,预算有限,也缺少普遍的政治支持。如下表所示,联合国环境规划署所掌握的预算在国际组织比较中,显然不足以支持它的领导作用。

表3 部分机构 2010 年预算费用

组织机构	2010 年预算费用
联合国环境规划署	9000 万美元
世界银行环境项目	500 亿美元
联合国开发署环境项目	12 亿美元
世界贸易组织环境与贸易项目	18 亿美元
绿色和平 (非政府组织)	1.9 亿美元
世界自然基金会 (非政府组织)	2.24 亿美元

数据来源:根据联合国环境署提供环境领域的资金数据进行绘制,参考网址:http://www.unep.org/rms/en/Financing_of_UNEP/Regular_Budget/index.asphttp://www.unep.org/rms/en/Financing_of_UNEP/Environment_Fund/index.asp, 2011-02-03.

① (美)詹姆斯·N.罗西瑙《没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革》,张胜军、刘小林译,中央编译出版社2001年,第21页。

② Christopher D. Stone, “Defending the Global Commons,” in Philippe Sands, ed., *Greening International Law*, Earthscan Publication Limited, 1993, p. 36.

③ George W. Rathjens, “Energy and Climate Change,” in Jessica Tuchman Mathews, ed., *New York: W. W. Norton*, 1991, p. 173.

④ 李铁成主编《联合国的历程》,北京语言学院出版社1993年版,第6页。

联合国环境规划署对全球环境污染和资源管理也缺少权威。由于联合国环境规划署的制度失效,因此全球环境治理体制高度分散和碎片化。^①不仅如此,联合国环境规划署还要在责任、政治支持度、各种资源等问题上与联合国其他部门展开竞争,这些部门包括联合国可持续发展委员会、联合国发展项目组、世界气象组织和国际海洋委员会。一些独立的条约秘书处也要和联合国环境规划署竞争时间与注意力,这些秘书处包括《蒙特利尔条约》《巴塞尔条约》《国际贸易与濒危物种协议》《气候变化协议》。一种统一协调的机构性结构的缺失加剧了问题的复杂程度,如认同问题、追踪环境趋势、设置优先权、合理财政支出、传递行之有效等。

领导力赤字在全球气候治理领域表现明显,全球气候变化作为一个非强制性的松散型政治议题,既吸引了各国和地区的关注,同时也无法对各国和地区的政策形成强制性制约。气候变化演化为长期复杂的环境问题,是全球市场失灵和国际制度失灵的结果。^②作为气候谈判的发起者,欧盟一直是推动气候变化谈判最重要的政治力量,但哥本哈根会议之后,欧盟在气候谈判中的地位不断下降。^③特别是2011年以来,欧债危机给全球新能源产业发展带来阻力,进而使联合国气候谈判遇阻。债务和财政取代气候变暖和低碳成为当前欧洲最紧迫的问题,民众和舆论的关注点也随之转移。与此同时,在政治层面推动力相对弱化,也将影响到欧洲应对气候变化的领导能力。而发达国家整体则继续规避自身的减排责任和援助义务。它们刻意把气候变化谈判引入讨论程序、技术和边缘问题,对发达国家率先深度减排和兑现资金与技术转让承诺等实质性问题则采取拖延战术。从联合国对气候变化的领导力来看,应对气候变化不同的利益诉求导致各国气候外交的立场差异,进而影响到气候变化谈判的进程,特别是由于唯一具有量化法律约束力的《京都议定书》第二承诺期无法达成一致,联合国的多边框架在气候变化问题上的主导地位正受到质疑。

结 论

全球环境治理是全人类共同关心的问题。在全球环境治理过程中,发达国家、新兴发展中国家、资源富裕国家,以及联合国环境署和其他非国家行为体,依据国际环境法的规则、制度和价值规范,在人类生存品质和代际公平、资源和经济协调发展、主权和环境干预等方面进行多元合作与竞争。全球环境治理过程既包括传统权力政治因素,也有制度建设的驱动,威斯特伐利亚的权力结构体系影响了治理

① Mukul Sanwal "Evolution of Global Environmental Governance and the United Nations," *Global Environmental Politics*, Vol. 7, Issue 3, August 2007, p. 4.

② 黄卫平、宋晓恒《应对气候变化挑战的全球合作框架思考》,《经济理论与经济管理》2010年第1期,第12—17页。

③ 薄燕、陈志敏《全球气候变化治理中欧盟领导能力的弱化》,《国际问题研究》2011年第1期,第37—46页。

的领导权,而制度建设则会融合各种环境规则。^①

制度碎片和领导力缺失是造成全球环境治理赤字的主要原因,这两种原因相互影响。全球环境治理从传统的权力单线结构朝向多元结构、制度建设从集中向碎片化发展。实际上,全球环境治理碎片化本来就是一个不成体系的规则制度的演化,碎片化问题加重也是全球环境治理领导力缺失的自然结果,因此碎片化问题一直伴随着全球环境治理领导结构演进而演进。全球环境治理碎片化现象导致了两元困境:一方面,全球环境治理的扩大推动新规则、新机构不断确立,并反映了全球环境治理的领导结构,从而推动环境议题在国际事务的作用上升;另一方面,全球环境治理碎片化的现象,造成国际机构和国际法规则之间议题交叉、功能重复,影响和降低了全球环境治理的效果。

综上所述,全球环境治理一直存在权力竞争和制度建设的两条主线,其中最重要的两个特征是:一是缺乏领导,美国、欧盟、发展中等大国等国家和地区的倡议和领导能力都有所下降,全球可持续发展机制亟需注入新的领导力量;二是现有环境制度的碎片化问题。全球环境治理制度滞后并无法推动各国为向可持续发展方式转变提供动力。在权力和制度二元互动的主线中,也有交叉互动问题,如欧盟和美国一直争夺全球环境治理的领导权,在2012年“里约+20”会议上,欧盟强调提升联合国环境规划署成为全球可持续发展领导机构,制订全球议程并统筹环境融资,促进在联合国系统内协调一致地处理可持续发展所涉及的环境问题,并成为具有权威性的全球环境的维护者,以及协调环境贸易、环境安全的联合国协调仲裁者。美国倡导的改革方向则是反对组建全球领导机构,主张扩大融资和市场参与,加强联合国能力建设。欧美围绕未来全球环境治理的规则和权力张开激烈竞争。

联合国秘书长潘基文认为“里约+20”峰会不是结束而是开始。当前,全球环境治理面临的一个基本事实是,如何协调发达国家和新兴大国的关系,如何建立公平有效的制度这两大问题将是今后环境外交面临的十分棘手的问题。首先,必须承认地球环境承载力有限的原则,世界各国必须通过有效的全球治理把人类的发展控制在地球承载能力范围之内;其次,承认地球的整体性和相互依存性原则,意识到加强国际合作是确保全球环境安全的唯一出路。正是基于以上原则,在全球环境治理中,各方不仅仅生存在威斯特伐利亚权力体系的“你之所得即是我之所失的零和关系”中,而是形成一种协调权力结构和制度建设的新的环境治理。随着中国等新兴发展中国家的崛起,如何实现联合国平台下全球环境机制的主导权、规则、关注点等改革,提升联合国环境署的能力,提升新兴大国的话语和倡议权等,这些问题都是未来全球环境治理的中心议题。

^① Johannes Stripple “Reconsidering Authority in Global Environmental Governance,” *European Environment*, Vol. 16, 2007, pp. 259—264.

INTERNATIONAL POLITICS QUARTERLY

Fall 2013

Vol. 34 No. 3

FOCAL TOPIC:

Globalization and Global Governance: Theory and Practice

Global Studies: Definition, Categories, Methods, and Disciplinary Orientation *Cai Tuo* (1)

For global studies, globalization constitutes its background as a discipline; various global phenomena and relations associated with globalization and global issues are its research subjects; to explore global governance is its ultimate objective; and to discover and unveil “globality” is its guiding principle. In short, global studies is a newly-emerging interdisciplinary field that seeks to understand the evolutionary characteristics, processes, and trends of the interconnectedness of the world and human beings. The four core categories of global studies are globalization, global issues, global governance, and “globality.” Its major research methods include methodological globalism, sophisticated scientific method, philosophical approach, interdisciplinary method, and comparative method, among which the first one occupies an especially important position. Global studies as an academic field needs a careful disciplinary orientation by clarifying its relations with relevant disciplines, such as international studies, sociology, anthropology, and futurology.

A Study of the Relationship Between Globalization and Secessionism *Li Jie* (23)

Globalization has had an important impact upon the emergence and development of contemporary secessionism. Not only does it undermine the capacity of nation-states in terms of national identity, regime performance, cultural integration, and sovereignty, but it also increases the possibility and feasibility of secessionism and strengthens to a large extent the mobilizational capability and internationalization of secessionist forces. It is thus imperative to study how to deal with the shocks of globalization in the struggle against secessionism.

Institutional Fragmentation and Inadequate Leadership: The Twin Deficits of Global Environmental Governance and Its Implications *Yu Hongyuan and Wang Wentao* (38)

The 1992 Earth Summit in Rio de Janeiro, 2002 Johannesburg Declaration at the World Summit on Sustainable Development, and 2012 Rio + 20 Summit fostered the political will for global environmental governance. A model of global environmental governance was established and

as a consequence the power structure of global governance was also changed. On the other hand, against the background of global financial crisis and climate change, the mechanisms, leadership and organizational modes of global governance have also evolved continuously and global governance institutions are increasingly fragmented. Global environmental governance touches upon the survival, economics and politics of all states and concerns an array of actors such as the United Nations, sovereign states, and Non-Governmental Organizations (NGOs), so it entails a united and integrative strategy to solve the collective environmental issues.

Choices for Environmental Governance in Northeast Asia: the European Model or the Northeast Asian

Model? *Xue Xiaopeng and Zhang Haibin* (52)

At present, the Northeast Asian model of environmental governance is still in its infancy and in earnest need of further improvement and strengthening due to its numerous shortcomings. Specific policy options are as follows: sticking to the non-binding cooperation principle in Northeast Asian environmental governance, strengthening coordination and communication, enhancing fiscal stability, and actively promoting Northeast Asian environmental cooperation at different levels.

ARTICLES

An Analysis of the Relationship between the United States and

Political Islam *Ding Long* (69)

Since the Islamic Revolution in Iran, political Islam has witnessed a historic rise and clashed with the U. S. Influenced by the Western academia and policy studies circles, the U. S. held a negative attitude toward political Islam. On the one hand, the U. S. attempted to contain radical political Islam and combat Islamic terrorism. On the other hand, the U. S. took a limited engagement policy toward moderate political Islam, but still tried to prevent it from gaining power through elections. After the Gulf War, radical political Islam regarded the U. S. as an enemy and confronted the U. S. through terrorist means. Cultural self-defense and the U. S. support for Israel and the Middle Eastern authoritarian regimes constituted the sources of anti-Americanism by political Islam. After the Arab Spring, political Islam came to power in several Arabic countries and did not adopt a radical anti-American policy, while the U. S. took a pragmatic approach towards the ups and downs of political Islam in the aftermath of the Arab upheaval, indicating that the conflicts between the U. S and political Islam was a struggle for power and interests instead of a "clash of civilizations."

The Evolution of U. S. Nuclear Force Development Policy in the

New Century *Jiang Zhenfei and Jiang Heng* (86)

After the turn of the century, the Bush administration focused on