

全球气候治理与可持续基础设施议程

——兼论制度复合体的跨议题扩张

余博闻 孙一先

内容提要 可持续基础设施议程在兴起之初就混合了多重环境和社会治理目标。但近年来,可持续基础设施议程出现绿色化趋势,即要求基础设施项目的设计和实施更紧密地与气候治理的目标、原则和方法对接。这一变化可被视为气候制度复合体跨议题扩张的结果。从理论上讲,一个强势制度复合体跨越议题边界的扩张需要满足三个条件:一是目标议题中存在发展不充分的治理议程;二是强势制度复合体所处议题有较高政治地位;三是强势制度复合体具备丰富的延展通道。在满足这三个条件时,强势制度复合体内的行为体和目标议题内的行为体可共同采用场所转移、嵌入等行动,来推动弱势治理议程嵌入强势制度复合体。通过梳理近十年来可持续基础设施议程演变历史可发现,可持续基础设施在国际发展议题内没有充足的发展动能,而由于全球气候制度复合体有较高政治地位和较强延展性,一些行为体正积极推动将可持续基础设施议程嵌入气候制度复合体。

* 余博闻:复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。(邮编:200433);孙一先:英国巴斯大学社会与政策科学系副教授。

** 本研究得到国家社会科学基金一般项目“新型国际组织成长的动力模式与中国的引领策略研究”(项目编号:24BGJ027)的资助。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

关键词 非传统安全 全球气候治理 可持续基础设施 制度
复合体 国际发展合作 场所转移

作为国际发展合作的重要领域,基础设施合作虽然对发展中国家各方面发展指标的改善大有裨益,但也可能造成负面的环境影响。因此,如何有效地平衡基础设施国际合作和环境治理目标就成为一项重要课题。20 世纪 80 年代末至 21 世纪初,主要多边开发银行和捐助国先是强调为基础设施项目设置环境和社会安全保障政策,然后把工作重点从基础设施转移到社会发展项目上去。近十几年来,在国际发展合作中淡化基础设施元素的做法发生改变,各国和多边开发银行不但越发重视基础设施国际合作,而且强调基础设施合作应具有可持续性。新生的“可持续基础设施”议程不再仅仅强调对基础设施项目进行风险管控,而是更强调按照可持续发展目标和理念对基础设施项目进行全新设计。^① 近几年来,一部分可持续基础设施标准体系出现与全球气候治理体系融合的趋势:这些标准体系的倡导者更多地利用气候治理平台开展活动,且相关标准的内容反映了更多全球气候治理目标、原则和方法。其中,成立于 2020 年的“加速可持续转型基础设施融资倡议”(Finance to Accelerate the Sustainable Transition-Infrastructure, FAST-Infra)旗下的“可持续基础设施标识”(FAST-Infra Label)便是这一发展趋势的产物。基于上述讨论,本文要解决的核心问题是:如何解释 2010 年代以来可持续基础设施议程的兴起和演化? 在此演化进程中,为什么以“可持续基础设施标识”为代表的可持续基础设施标准体系正与全球气候制度体系加强融合?

近年来,随着基础设施国际合作的增加,学界对基础设施议题的关注度也有所上升。除了介绍和对比各方提出的基础设施合作倡议^②,学者们也开始着手解释基础设施议程的复兴和演化。综合来看,既有文献提供了三种解释

^① International Institute for Sustainable Development, “What Is Sustainable Infrastructure?” <https://www.iisd.org/savi/faq/what-is-sustainable-infrastructure-2/>, 2025-08-05.

^② Minghao Zhao, “Infrastructure Statecraft and Sino-US Strategic Competition in the Indo-Pacific,” *China Review*, Vol.23, No.1, 2023, pp.45-77; Antônio Márcio Tavares Thomé, et al., “Sustainable Infrastructure: A Review and a Research Agenda,” *Journal of Environmental Management*, Vol.184, 2016, pp.143-156; 毛维淮、刁国轩:《美西方“高质量基础设施”规范体系研究》,《当代美国评论》2024 年第 1 期,第 110—126 页。

路径。

第一,一些研究者从国际发展合作的需求角度分析基础设施国际合作的复兴。他们认为,基础设施合作之所以被重新提上国际政治日程,是因为各方重新注意到了发展中国家面临的巨大的基础设施缺口。^①这类文献的解释力是不足的,因为发展中国家的基础设施缺口一直存在,而基础设施合作却曾长期受到西方捐助者和多边开发银行的忽视。另外,这一路径也无法解释“可持续基础设施”这一特殊的基础设施合作议程的出现和发展。

第二,很多文献将基础设施合作视为大国扩大地区影响力的工具,强调大国竞争对基础设施合作的推动作用。从此视角出发,学者们认为美日欧印等国之所以不断推出基础设施合作倡议和计划,主要是为了与中国的“一带一路”倡议竞争。^②在此基础上,一部分文献强调各国正积极采用差异化发展,以及基于比较优势设计相关倡议等竞争策略。^③上述文献从另一个角度解释了基础设施议程复兴的原因,并且也能为基础设施合作相关规范和规则的变化提供一定解释。但是,上述研究忽视了一个重要问题,就是建设可持续基础设施已逐渐成为一个国际公认的目标,包括中国和西方国家在内的许多国家,以及各类非政府行为体都积极强调可持续基础设施议程,且目前各方有很多相互学习的积极互动。因此,此类研究有夸大基础设施合作议题中的地缘政治冲突之嫌,也没有解释可持续基础设施规则和规范的建构逻辑,尤其不能解释非国家行为体主导的规则和规范体系的生成和发展。

第三,有些研究从规范角度来解释基础设施合作相关规范和规则的发展演变。有学者认为,不同捐助国为弥补基建缺口所给出的解决方案往往反映了这些国家的发展理念。例如,东亚的“发展型国家”更强调快速取得发展成果,习惯于忽略发展过程中的社会、环境影响。而以美国、欧洲国家为代表的

^① 对此观点的总结参见 Julie Rozenberg and Marianne Fay, eds., *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need While Protecting the Planet*, World Bank Publications, 2019.

^② 代表性文献参见周瑾艳、周玉渊:《从互补到竞争:中美在非洲基础设施领域的关系评析》,《国际展望》2023年第6期,第40—61页;毛维准、戴菁菁:《对冲“一带一路”:美国海外基建“蓝点网络”计划》,《国际论坛》2021年第5期,第55—75页;仇朝兵:《美国“印太战略”下的基础设施合作及其对中国的意涵》,《国际经济合作》2022年第2期,第20—29页。

^③ 刘飞涛:《美国“印太”基础设施投资竞争策略》,《国际问题研究》2019年第4期,第1—20页;毛维准、马赞菲:《互联互通的地缘政治:大国基础设施竞争的行为逻辑》,《外交评论》2024年第5期,第1—26页;Alexandra O. Zeitz, “Emulate or Differentiate? Chinese Development Finance, Competition, and World Bank Infrastructure Funding,” *The Review of International Organizations*, Vol.16, No.2, 2021, pp. 265-292.

传统捐助国则更多地受到自由主义价值观的影响。这使其在决定重拾基础设施议程后,开始强调所谓“高质量”的基础设施。^①一些研究运用规范理论,注意到中国正在使其海外基础设施合作更“可持续化”和“绿色化”,并将中国的变化归因于国际规范和中国内部政策反思的影响。^②上述分析能在一定程度上解释不同行为体行动的差异性,且能够部分解释可持续基础设施议程的规范基础。但是,这些研究在处理与可持续基础设施相关的规范时,并不讨论规范的来源问题,或将规范建构简单归结为国家历史实践的产物。这无法充分解释为何可持续基础设施议程在演化过程中出现与气候治理规则和规范整合的现象。

综上所述,既有研究虽然为理解基础设施国际合作的复兴提供了一些解释,但它们过度关注大国竞争,将规范和规则过度工具化,忽视了一些体系性规范和规则已经逐渐显现的事实。同时,它们也未充分重视非国家行为体在规范和规则建构过程中的作用。更重要的是,它们忽视了气候治理制度对本属于国际发展议题内的基础设施议程的持续性影响,也就自然没有发展出对跨议题制度和规范塑造效应的解释。

为此,本文将以制度复合体理论为工具,采用历史过程追踪的方法,使用各种研究报告、政策文本以及相关学术文献建构起一套历史叙事,认为可持续基础设施议程的演化可以被视为全球气候制度复合体向国际发展合作议题扩张,并将后者的一部分议程纳入气候制度复合体的过程,该进程之所以能够发生,得益于可持续基础设施议程在国际发展议题中发展的不充分,以及气候制度复合体的高政治地位和强延展性。

一、制度复合体跨议题扩张的条件和机制

制度复合体是指由相互重叠、互补或竞争的国际制度、规则和规范组成的网络,该网络由国家和非国家行为体共同管理,按照特定全球治理议题的总体

① 王钊:《中国的基础设施建设援助与国际发展援助的“共生”:援助国产业结构差异的视角》,《外交评论》2020年第2期,第51—81页;Jürgen Rüland, “Old Wine in New Bottles? How Competitive Connectivity Revitalises an Obsolete Development Agenda in Asia,” *Journal of Contemporary Asia*, Vol.50, No.4, 2020, pp. 653-665.

② Yixian Sun and Bowen Yu, “Greening China’s Belt and Road Initiative: From Norm Localization to Norm Subsidiarity?” *Global Environmental Politics*, Vol.23, No.1, 2023, pp. 91-116.

治理目标组织起来,其整合度或碎片化程度在不同议题领域呈现出差异性。^① 制度复合体理论能够帮助人们理解以气候治理为代表的诸多全球治理体系的复杂状态,并为进一步分析制度复合体的运行,以及探讨如何提升制度复合体的组织度和治理绩效提供理论工具。^② 作为一个动态的复杂体系,制度复合体的形成和扩张规律受到广泛关注。一些学者将制度复合体的出现归因于大国竞争和国际领导力的不足,或者行为体间利益和偏好的差异。^③ 也有些学者强调制度复合体的产生具有合理性:制度复合体之所以出现,正是因为一些议题具有高度复杂性,因而,从逻辑上就需要多元行为体和制度的相互协调和嵌入。^④ 例如,全球气候制度复合体就是由多边气候制度吸引和连结其他与气候相关的小多边和地方性议程和制度,各制度和议程间呈现出较大的协同性。^⑤ 在这些研究基础上,有学者专门分析了气候制度复合体扩张过程中不同制度间的相互嵌入是如何发生的,提出关系性嵌入、结构性嵌入、规范性嵌入三种嵌入路径。^⑥

比起一般意义上的制度复合体的生成和扩张,制度复合体的跨议题扩张需要满足更高的条件,因为这一进程需要突破议题的界限,将原本属于另一个议题(同时也是另一个制度复合体的一部分)的部分制度和治理议程整合到自己麾下。一个全球治理议题一般包含特定的总体治理目标、制度体系和政策

① 关于制度复合体的定义和特征,学界有很多争议。本文重点不在于概念辨析,因此取相关文献的最大公约数。参见 Karen J. Alter, "The Promise and Perils of Theorizing International Regime Complexity in An Evolving World," *The Review of International Organizations*, Vol.17, No.2, 2002, pp. 375-396。

② Robert O. Keohane and David G. Victor, "The Regime Complex for Climate Change," *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, pp. 7-23.

③ 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》,《当代亚太》2015年第4期,第128—156页。

④ Karen J. Alter and Sophie Meunier, "The Politics of International Regime Complexity," *Perspectives on Politics*, Vol.7, No.1, 2009, p. 14; Karen J Alter and Kal Raustiala, "The Rise of International Regime Complexity," *Annual Review of Law and Social Science*, Vol.14, No.1, 2018, pp. 329-349; Steven Bernstein and Matthew Hoffmann, "Climate Politics, Metaphors and The Fractal Carbon Trap," *Nature Climate Change*, Vol.9, No.12, 2019, pp. 919-925.

⑤ 余博闻:《认知演化与全球气候治理的变革》,《世界经济与政治》2019年第12期,第101—133页; Kathryn Chelminski, et al., "Emergence and Structuring of The Clean Energy Regime Complex," *Global Governance*, Vol.28, No.4, 2022, pp. 587-616.

⑥ 李昕蕾:《治理嵌构:全球气候治理机制复合体的演进逻辑》,《欧洲研究》2018年第2期,第91—116页。

工具集,也就意味着特定的利益分配和认知结构^①,因此,跨议题制度整合意味着利益的重新分配和认知的重构,即令弱势制度和议程及相关行为者适应强势制度复合体对治理目标、原则和方法的要求,而制度的系统性重构已被历史制度主义和建构主义研究证明非常困难。^② 因此,在综合国际关系理论基础上,本文提出一个包含因素和机制的分析框架。如下图所示,A 议题的制度复合体 a 若要扩张到 B 议题,需要满足三个条件:一是 B 议题内的某些治理议程发展不充分;二是 A 议题相较 B 议题有更高政治地位;三是制度复合体 a 有丰富的延展通道。在满足这三个条件时,制度复合体 a 就是强势制度复合体,而 B 议题内发展不充分的议程则为弱势治理议程。当此三个条件具备时,行为体会通过场所转移和一系列制度嵌入行动来推动制度复合体 a 的跨议题扩张。在此过程中,国家和非国家行为体(如国际组织、非政府组织、公司等)都可以发挥作用,且推动制度复合体跨议题扩张的行为体既可以来自强势制度复合体,也可以来自弱势治理议程。由于本文主要关注点在于制度复合体扩张的条件和机制,故将对行为体问题的讨论包含在过程性叙述中。

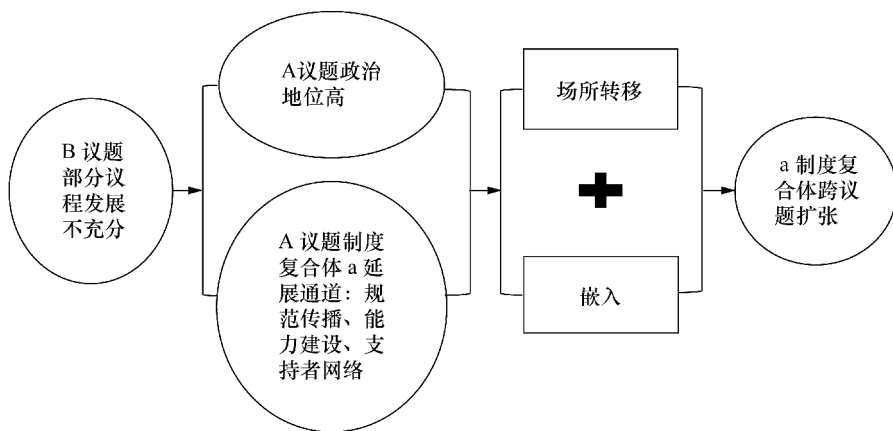


图 A 议题内 a 制度复合体向 B 议题跨议题扩张的条件和机制

图表来源:笔者自制。其中,圆框代表变量,方框代表机制。

① Maren Hofius and Matthias Kranke, “Boundary Work and The (Un)Making of Global Cooperation: Mapping the Terrain,” *International Affairs*, Vol.101, No.3, 2025, pp. 761-778;余博闻:《权力·话语·实践:全球治理深度变革的逻辑》,上海人民出版社 2023 年版,第一章。

② Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, 2000, pp. 251-267; Michael N. Barnett and Martha Finnemore, “The Politics, Power, And Pathologies of International Organizations,” *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, pp. 699-732.

(一) 制度复合体跨议题扩张的条件

第一,制度复合体 a 向 B 议题扩张的前提条件是 B 议题内部分治理议程发展不充分。如前文所述,全球治理的议题以特定目标、制度、政策聚合起来,议题之间的可通约性有限。在常规状态下,若 B 议题内的某一治理议程已然按照该议题的各方面要求设计和运行并取得了积极的治理绩效——即其已经较好地嵌入该议题的制度复合体中,则该议程中的治理主体的利益和认知结构趋于稳定,也就无动机按照另一议题的要求来重构该治理议程。换言之,议题边界造成的利益和认知结构构成对制度复合体跨议题扩张的结构性限制。^①这同时符合历史制度主义对于制度惯性,以及建构主义理论对认知结构稳定性的理论认识。若要打破议题边界,则需要相反的情境:当某治理议程在 B 议题内难以获得较好的治理绩效时,相关治理主体便会具有更高的反思性,更倾向于质疑其所处治理议程中规则和规范的合理性。在此情境下,他们会有更强的创新意愿,以及借鉴其他场域治理实践的动机。^②在这种有利条件下,若制度复合体 a 能够为 B 议题中不充分发展的议程提供更好的发展机遇,则 a 发生跨议题扩张的可能性就会增加。

第二,A 议题本身相较于 B 议题较高的政治地位是制度复合体 a 跨议题扩张的一个有利条件。关于制度复合体内部组织化逻辑的研究指出^③,制度复合体的组织化是一个由核心制度凭借其较高的合法性或关注度(以及其带来的各种经济和政治资源)来吸引边缘性制度与其对接的过程。之所以核心制度会产生制度引力,主要是因为其具有更多授权和更高的合法性,从而成为其所处议题内各类治理活动的锚点。^④将上述制度复合体内部演化逻辑推及复合体跨议题扩张问题上可以知,A 议题的制度复合体若要吸引 B 议题中的议程加入,就需要 A 议题的政治地位高于 B 议题。可以将全球治理想象成一个总资源有限,但存在诸多相互竞争的治理议题的市场。在这个议题市场中,一

① 王明国:《“一带一路”与现有国际制度的对接:基于制度复杂性的视角》,《当代亚太》2021 年第 6 期,第 57—62 页。

② 李辉等:《政策创新何以跨场景扩散?:基于“X 长制”演化的探索性案例研究》,《政治学研究》2025 年第 2 期,第 96—108 页;Jacqueline Best, *Governing Failure: Provisional Expertise and The Transformation of Global Development Finance*, Cambridge University Press, 2014。

③ 并不是所有文献都认为制度复合体可以走向组织化,只是这类文献与本文的研究对象更相关。

④ Jessica F. Green, “Hierarchy in Regime Complexes: Understanding Authority in Antarctic Governance,” *International Studies Quarterly*, Vol.66, No.1, 2022, sqab084.

个具有高政治地位的议题往往会吸引更多的政治关注、更多资源,以及更多国家和非国家行为体的参与。从组织生态学角度看,这个议题可以提供更大的生态位^①,也就自然能吸引更多行为体向其靠拢。由于国际谈判进展、议程设置、科学研究,以及议题领域内部政治博弈等原因,议题间政治地位存在差异的现象非常常见。一个议题的政治地位既由问题的紧迫性和行为体的关注度决定,又取决于议题内部制度是否严重内耗。例如,环境治理作为一个总括性议题,其本身在全球治理中的地位就是有起伏的。另外,在环境治理之下,气候治理议题占据绝对的中心地位,而同样历史悠久的生物多样性、荒漠化议题的曝光度就远远不如气候议题。之所以气候治理议题拥有如此高的政治地位,除了气候变化对国家经济社会发展的负面影响不断增加,同时也得益于跨国知识共同体的推动。^②同时,联合国气候变化框架公约(UNFCCC)和《巴黎协定》等一系列协议的达成,多边气候治理的不断推进^③,绿色转型所蕴含的经济收益日趋增长^④,这些积极进展进一步提升了气候治理议题的国际关注度。

第三,虽然议题的高政治地位很重要,但并非所有拥有高政治地位的制度复合体都能跨议题扩张。如前文所述,制度复合体的跨议题扩张意味着弱势议程中利益和认知的重构,而这需要额外的支持性条件。综合各种国际关系理论可知,改变一套社会结构的方法无外乎规范传播、能力建设和利益重构。^⑤因此,制度复合体若想影响其他议题内的治理议程,就需要其本身足够开放和多元,且具有丰富的延展通道。原因有三点:

其一,当制度复合体内含有有利于规范传播的制度时,该复合体更容易扩张,因为源源不断的理念输出能够增强其他议题内的行为体对本议题治理目

① Kenneth W. Abbott, et al., "Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance," *International Organization*, Vol.70, No.2, 2016, pp. 247-277.

② 董亮、张海滨:《IPCC如何影响国际气候谈判:一种基于认知共同体理论的分析》,《世界经济与政治》2014年第8期,第64—83页。

③ Robert Falkner, "The Paris Agreement and The New Logic of International Climate Politics," *International Affairs*, Vol.92, No.5, 2016, pp. 1107-1125.

④ Bentley B. Allan and Jonas O. Meckling, "Creative Learning and Policy Ideas: The Global Rise of Green Growth," *Perspectives on Politics*, Vol.21, No.2, 2023, pp. 443-461.

⑤ Steven Bernstein and Matthew Hoffmann, "The Politics of Decarbonization and The Catalytic Impact of Subnational Climate Experiments," *Policy Sciences*, Vol.51, 2018, pp. 189-211.

标的认同,以及其对本议题内相关治理方法的学习和模仿。^① 这样,原本割裂的议题分野就可能逐渐弥合。这种跨议题规范扩散可能使用正式制度渠道,也可使用非正式渠道,包括研讨会、会议和学术合作等。例如,气候制度复合体既不断产出新规范和规则,又不断有行为体开发各种跨国网络、俱乐部来推广这些规范和规则。

其二,制度复合体也可以通过与能力建设相关的制度安排助推跨议题扩张。全球治理中的能力建设指通过为相关治理主体提供物资支持(如资金和技术)或知识传授来促进其行为向符合治理体系要求方向转变。^② 例如,在气候变化议题中,各种融资机制能够直接增强发展中国家、国际组织、金融机构、私营部门可用于气候治理的资源。围绕气候制度,政策制定者和非国家行为体不断给出对制度的解释并设立一系列培训机制,这也进一步增强了各方理解和运用气候治理制度的能力和意愿。

其三,制度复合体越是需要多种国际制度和机构的参与,也就越可能建构起复杂的支持性网络。同时,制度复合体内的国际机构功能越具有综合性,也就越可能推动制度复合体产生跨议题影响力。一方面,复杂的支持性网络有助于促进不同利益相关者之间的信息共享和政策协调。各主体间互动越频繁,前述的规范传播和能力提升效应就可能被放大。在气候制度复合体中,每年的联合国气候变化大会不只是谈判场域,更是将多元行为体聚集起来的网络。^③ 通过关系网络建设,不同行为体之间可以建立信任和合作的基础,从而既加强制度复合体的组织度,又有助于相互学习和共同创新;另一方面,国际组织——包括政府间和跨国非政府——天然具有扩张其管辖范围以争取资源和权威的倾向。这类大型国际机构自身就是一个不断寻求外延性影响的机制。^④

① 朱磊、陈迎:“一带一路”倡议对接2030年可持续发展议程:内涵、目标与路径,《世界经济与政治》2019年第4期,第79—100页;Steven Bernstein and Benjamin Cashore, “Complex Global Governance and Domestic Policies: Four Pathways of Influence,” *International Affairs*, Vol.88, No.3, 2012, pp. 585-604.

② Steven Bernstein and Matthew Hoffmann, “The Politics of Decarbonization and The Catalytic Impact of Subnational Climate Experiments,” *Policy Sciences*, Vol.51, 2018, pp. 199-200.

③ Eva Löwbrand, et al., “Making Climate Governance Global: How UN Climate Summitry Comes to Matter in A Complex Climate Regime,” *Environmental Politics*, Vol.26, No.4, 2017, pp. 580-599.

④ Michael N. Barnett and Martha Finnemore, “The Politics, Power, And Pathologies of International Organizations,” *International Organization*, Vol.53, No.4, 1999, pp. 699-732.

值得注意的是,并非所有制度复合体都具有上述丰富的延展通道。一些制度复合体的治理目标狭窄,手段较为单一,它们虽然因包含多种制度而仍可以被视为制度复合体,但事实上跨议题整合能力有限。例如,军备控制议题定义狭窄,该议题的制度复合体其实只是同类型制度的叠加,这种制度复合体因其议题的特殊性一般很难产生跨议题的影响。^①相反,气候制度复合体的最大特征就是涉及经济、社会、文化体系的几乎所有方面,需要最广泛、最多元的参与者^②,这构成了其扩张的主要动力。

(二) 制度复合体跨议题扩张的机制

制度复合体若发生跨议题扩张,则其主要机制也是既有研究已经详细讨论过的“嵌入”。山东大学政治学与公共管理学院教授李昕蕾指出,制度复合体的发展主要基于三种嵌入机制:关系性嵌入路径主要指资源和信息的交换和整合,以及成员联系的强化;结构性嵌入主要指机制之间的协调与整合;规范性嵌入指行为体对体系中核心价值认知的加强。^③这很好地概括了制度复合体扩张的一般性机制。这种一般性机制可以应用到跨议题扩张之中,只是启动需要前文所提出的两个条件:一是制度复合体需要含有能够促进上述三种嵌入过程发生的延展通道,一个封闭且简单化的制度复合体难以催动上述三种嵌入过程发生在跨议题层面;二是制度复合体需要具有较高政治地位。在高政治地位的影响下,制度复合体 a 内部的行为体(如国家、国际组织、非政府组织等)会以本议题具有最高合法性和紧迫性为由,主动要求 B 议题内的议程与其对接^④,而 B 议题内的弱势治理议程也会借机推动嵌入的发生。由此, A 议程和 B 议程两方面形成合力,推动嵌入过程顺利展开。

除了一般意义上的嵌入机制, B 议题内弱势治理议程中的治理主体也可

① Michal Onderco, “Nuclear Regime Complex and State Relations in Nuclear Ordering,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.38, No.3, 2025, pp. 302-318.

② Steven Bernstein and Matthew Hoffmann, “The Politics of Decarbonization and The Catalytic Impact of Subnational Climate Experiments,” *Policy Sciences*, Vol.51, 2018, pp. 189-211.

③ 李昕蕾:《治理嵌构:全球气候治理机制复合体的演进逻辑》,《欧洲研究》2018 年第 2 期,第 91—116 页。

④ David J. Gordon and Craig A. Johnson, “The Orchestration of Global Urban Climate Governance: Conducting Power in The Post-Paris Climate Regime,” *Environmental Politics*, Vol.26, No.4, 2017, pp. 694-714.

能主动采取场所转移策略,从而使该议程的活动平台发生改变。场所转移是制度复合体内相互竞争的行为者所可能采用的制度推进策略。相关行为者寻求最能发挥其权力优势的场域推动相关规则和议程获得初步支持者,从而绕开阻力,逐渐扩大规则和议程的影响力。^① 场所转移最初被视为是在制度复合体内部发生的竞争行为,但在逻辑上也适用于跨议题的行动。那些在本议题领域内暂时未能占据主流视野、获得充分关注的议程的治理者,可能会积极寻求强势议题所提供的舞台和机会,利用更多的生态位来提升自己的影响力和资源汲取能力。在实践中,A 议题的高政治地位可能使相关治理者围绕 A 议题举办更多的具有高政治曝光度的国际性会议、高峰对话或多边合作框架,这正可能被 B 议题内弱势议题的推动者所利用。

由上述讨论可知,推动制度复合体 a 跨议题扩张的力量既来自议题 A 又来自议题 B。议题 A 中的行为体利用本议题的高政治地位和制度复合体的多元延展通道主动吸引其他治理议程的加入,而议题 B 中弱势治理议程的推动者并非仅仅作为被动的接受者而受 a 制度复合体的影响。相反,他们积极主动地利用 A 议题的平台,以及 a 制度复合体的规范和规则,来推进和完善自身的议程。在此背景下,a 制度复合体的规范和规则为 B 议题内弱势治理议程提供了一个更清晰的框架和参照系,使得希望推动该议程的行为体能够制定出更加具有可操作性的规则和规范体系。从这个意义上说,弱势治理议程嵌入强势制度复合体的一个结果是其规范和规则按照强势制度复合体的制度特征进行调整。

本文的实证部分将应用本节所提出的分析框架来分析可持续基础设施议程的发展演变。实证分析将首先聚焦可持续基础设施议程在国际发展议题内的发展,并将其与全球气候制度复合体引导下可持续基础设施议程的新进展作为对照组。这种历史追踪和对照的方法,能够更好地展示一个强势、成熟的制度复合体的吸纳和引导,对于可持续基础设施这样一个新兴治理议程的重要性。

^① 余博闻:《“场所转移”与国际规则改革:动力和制约》,《世界经济与政治》2023 年第 4 期,第 96—125 页。

二、可持续基础设施议程在国际 发展议题内的不充分发展

可持续基础设施议程最初是在国际发展议题内发展起来的,它是国际发展合作实践几经转变后的最新发展结果。但是,由于国际发展议题的局限性和竞争性,可持续基础设施议程在本议题内无法得到充分发展,这也构成了部分行为体推动可持续基础设施议程向气候制度复合体靠拢的前提条件。

20 世纪 50—90 年代,基础设施国际合作是国际发展合作的重要组成部分。1949—1993 年间,世界银行总放贷额的 41% 流向了基础设施项目(能源和交通项目分列第一、二位)。^① 另据经济合作与发展组织(OECD)的统计,1983—1993 年间,发展援助委员会(DAC)成员国加上世界银行投入到基础设施项目的官方发展援助(ODA)资金额占据全球基建官方发展援助总金额的 78% 以上。^② 虽然基础设施项目在理论上可以促进国家经济的增长,但其在短期内经济回报较低,并存在社会与环境风险:大型基础设施项目可能消极影响本土居民的合法权益(如造成强制搬迁问题),且一些项目(如水电、公路项目)可能破坏当地的生态环境。随着全球环境治理议程于 20 世纪 70 年代缓慢拉开帷幕,国际发展合作议题内的主要行为体开始逐渐重视基础设施的负面环境和社会影响。在非政府组织的多方游说之下^③,自 20 世纪 80 年代,世界银行逐步开发出一套安全保障政策,以在项目的设计阶段加强筛选,限制为可能产生社会和环境风险的项目提供贷款。^④ 在世界银行后,其他多边开发银行和经济合作与发展组织成员国也纷纷设置类似的环境安全保障政策。^⑤ 虽

① Alice Galenson, *The Evolution of Bank Lending for Infrastructure*, World Bank, September 1993, p. i.

② DAC5, "Aid (ODA) by Sector and Donor," <https://data-viewer.oecd.org?chartId=4c2661d0-b160-4add-ba8b-26f94fdde7b7>, 2025-08-05.

③ Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform," *International Organization*, Vol.57, No.2, 2003, pp. 241-276; Susan Park, *World Bank Group Interactions with Environmentalists: Changing International Organization Identities*, Manchester University Press, 2010.

④ Philipp Dann and Michael Riegner, "The World Bank's Environmental and Social Safeguards and the Evolution of Global Order," *Leiden Journal of International Law*, Vol.32, No.3, 2019, pp. 537-559.

⑤ Harvey Himberg, *Comparative Review of Multilateral Development Bank Safeguard Systems*, Washington, D. C. : World Bank Group, 2015; OECD, *Development Co-operation Report 2012: Lessons in Linking Sustainability and Development*, OECD Publishing, Paris, 2012, Chapter 2.

然这些措施非常有价值,但它们从本质上是相对消极、保守的风险管控手段,强调的是“不伤害”,而不是思考如何利用基础设施项目助力可持续发展目标的实现。

到20世纪90年代中期,基础设施项目的负面影响以一种特殊方式被暂时“解决”:基础设施合作在国际发展议题内被边缘化了。主要捐助国分配给基础设施建设的官方发展援助资金总额由1984年的337亿美元以上,极速下降至1998年的88.2亿美元,并长期保持在低位。^①1999年,基础设施项目在世界银行总借款中的占比已低至20%左右(约60亿美元)。^②由于当时绝大部分的国际基础设施建设资金、技术和能力被西方垄断,西方议程的转向也就意味着基础设施合作在全球层面陷入沉寂。造成这一转变的主要动力,并不是各方对基础设施项目环境和社会影响的深入反思,而是国际发展合作议题内部的理念和政策变革。从20世纪80年代起,随着新自由主义在意识形态和发展思想方面的双重胜利,人们越来越强调市场的中心地位,主张削减国家对市场的干预,削减国家的公共开支。在此理念下,基础设施被认为不应是公共发展开支的主要方向。国际发展合作也就自然转向对制度和治理改革,以及社会项目的支持。

近十几年来,基础设施国际合作重新成为国际发展议题中的热点。这一转变受到两大因素的影响:一是全球私人资本开始大量进入基础设施国际合作项目(全球投资于基础设施建设的私人资本量由2004年的231亿美元上升到2012年的1578亿美元);^③二是以中国为代表的新兴经济体逐渐成长为重要捐助者,它们基于自身发展经验,将基础设施建设作为重点合作领域。^④2013年,中国发起了共建“一带一路”倡议,其中基础设施是重点合作领域。^⑤

① DAC5, “Aid (ODA) by Sector and Donor,” <https://data-viewer.oecd.org?chartId=2389bace-7c74-4474-b65c-b4c5cce0eba8>, 2025-08-05.

② World Bank, “Infrastructure: Lessons from the Last Two Decades of World Bank Engagement: Main Report (English),” Discussion Paper, World Bank Group, Washington, D. C., 2006. p. 3.

③ PPI Visualization Dashboard, <https://ppi.worldbank.org/en/visualization#sector=&status=&ppi=&investment=®ion=&ida=&income=&ppp=&mdb=&year=&excel=false&map=&header=true>, 2025-08-05.

④ Alexandra O. Zeitz, “Emulate or Differentiate? Chinese Development Finance, Competition, and World Bank Infrastructure Funding,” *The Review of International Organizations*, Vol.16, No.2, 2021, pp. 265-292; Vivien Foster, et al., “Building Bridges: China’s Growing Role as Infrastructure Financier for Sub-Saharan Africa,” *Trends and Policy Options No.5*, World Bank, 2009.

⑤ 中华人民共和国国务院办公厅:《共建“一带一路”:构建人类命运共同体的重大实践》(白皮书),2023年10月。

同年,中国发起亚洲基础设施投资银行,专注于为基础设施项目提供融资。为了应对来自新兴力量的挑战并保持其在国际发展议题内的主导地位,西方发达国家也重拾基础设施议程。美国和欧盟先后提出了包括“重建更美好世界(B3W)倡议”、“全球基础设施和投资伙伴关系”(PGII)、“全球门户计划”(Global Gateway)等多个有关基础设施的合作倡议。

本轮基础设施议程复兴的一大特点,是各方均将基础设施合作与可持续发展结合起来,强调可持续基础设施的重要性。可持续基础设施概念经历了一定的演化过程。该概念的雏形是在 2012 年的联合国可持续发展大会(里约+20)上提出的。可持续基础设施后来也成为“2030 年可持续发展目标”(SDGs)的一部分(目标 9 和 11 直接提及)。

虽然多边层面的国际发展议程看似给可持续基础设施以明确定位,但是,西方国家在落实该议程时却出现了焦点偏移的趋向。出于同中国的基础设施合作倡议展开竞争的考虑,并结合自身已有理念^①,西方国家提出要将“高质量”“高标准”设定为基建项目融资的前置条件。但是,由于国际社会对如何施行一个好的基础设施合作项目缺乏规范性共识,西方国家更多地按照自己的意识形态和价值观来塑造相关规则。它们提出,只有在基建项目符合环境可持续、治理民主透明、当地充分参与等条件的前提下,才能给予资金和政策支持。并且,西方关注的重点也往往超越与气候、环境等与可持续发展联系更为直接的议题,而是将相关合作倡议打包进各类西方国家主导的社会和政治发展标准。这种议题偏好,在“全球基础设施和投资伙伴关系”中得到明显体现。作为一个以基础设施为名的合作倡议,“全球基础设施和投资伙伴关系”的重点除了交通、电力等领域外,还重点强调了卫生、数字联接、性别平等议题。^②又如,美国主导的“蓝点网络”认证体系号称要为“高质量”基础设施项目设定标准,但在其 10 大类标准中,只有 2 大类涉及气候治理,其他均是关于融资手段、社会赋能、腐败防控、人权等议题的指标。^③

① 例如,美国在建设国内基础设施时,也强调包容性、公私伙伴关系、环境等规范,反映出美国并不仅仅是出于与中国相区别才采取了相关国际行动。参见 The White House, “A Guidebook to the Bipartisan Infrastructure Law for State, Local, Tribal, and Territorial Governments, and Other Partners,” <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/05/BUILDING-A-BETTER-AMERICA-V2.pdf>, 2025-08-03。

② G7 Development Ministers' Meeting, “Factsheet on the G7 Partnership for Global Infrastructure and Investment (PGII),” 2024, <https://g7.utoronto.ca/dev/2024-annex-i-gpii.html>, 2025-08-03。

③ 相关标准参见 <https://www.bluedot-network.org/certification>, 2025-08-03。

可见,可持续基础设施议程在西方国家的实践中被一定程度上地扭曲了。可持续基础设施经常作为所谓“高质量”“高标准”基础设施合作议程的子集。这样的设计产生了两个后果:其一,可持续基础设施在规范和规则方面的具体化、操作化程度仍然很低。例如,尽管蓝点网络已经设立了其认证标准的十大类因素,但迄今为止尚未公布每大类中具体的标准内容;其二,可持续基础设施议程中直接涉及“可持续”的部分应是与环境、气候、生物多样性等相关的内容——这也是“可持续发展”这一概念在20世纪80年代被提出时的主要内涵,但由于可持续基础设施议程依附于所谓“高质量”基础设施议程之下,它总是被各种意识形态化的标准所冲淡。西方国家的这种特殊制度偏好也产生了更广泛的影响。2019年6月,“二十国集团”财长和央行行长会通过了由日本提出的“高质量基础设施投资原则”体系。该原则体系中的第三条涉及基础设施与环境目标的协调,是对可持续基础设施议程的回应。但是,在详细分析该原则体系的内容后,可以发现有明显的三点局限:(1)该原则体系的第三条在表述上提及“气候”一词仅仅一次,这与全球气候治理在整体全球治理中的核心地位明显不符;(2)该原则体系的第三条虽然是关于环境议题的,却还用了很大篇幅讨论技术性的信息公开要求,而这一问题本可以单列;(3)环境议题在整体原则体系内也不是最突出的,它被一系列价值观相关议题冲淡了。^①

综上所述,在高度竞争性且充满意识形态因素的国际发展议题领域,可持续基础设施议程总是受制于大国竞争和意识形态分歧的影响。在西方不断将特殊偏好融入相关标准体系的情况下,这些标准体系的操作化水平较低且争议很大,故难以充分地指导实践。并且,那些依赖美西方大国推动的可持续基础设施议程正受到美国特朗普政府反对环境法规和弱化国际发展合作等相关政策的影响,从而很可能陷入沉寂。因此,可持续基础设施议程在国际发展议题内的发展情况符合制度复合体跨议题扩张的初始条件,故使得一些行为体有动力继续寻找新的解决方案。

^① Motoko Aizawa, “Sustainable Development through Quality Infrastructure: Emerging Focus on Quality over Quantity,” *Journal of Mega Infrastructure & Sustainable Development*, Vol.1, No.2, 2019, pp. 171-187.

三、巴黎体制与可持续基础设施议程的嵌入

可持续基础设施议程在国际发展议题内面临一定限制的情况下,气候制度复合体的发展为可持续基础设施议程提供了额外机遇。2015 年签订的《巴黎协定》包含一系列制度创举:它规定了 1.5℃ 温控目标,使全球行动的目标更加明确;它前所未有地将所有国家置于一个气候制度框架下,使所有国家均在“共同但有区别的责任”原则下承担减排义务;它创造性地设置了国家自主贡献(NDCs)安排,从而允许自下而上的减排目标设置模式,并要求各国在每次更新国家自主贡献时必须加强行动力度;它明确要求资金机制的增加和丰富化;它也设置了碳市场、非缔约方利益相关者条款等一系列支持机制。《巴黎协定》反映了自 21 世纪初尤其是 2009 年以来全球气候治理模式的更新,即由多边谈判驱动走向由多元、多层次的行为体和制度混合驱动。^①《巴黎协定》连同一系列由国家和非国家行为体支持的多边、少边、双边气候相关制度,共同构成了有机整合的“巴黎体制”。^②在新的巴黎体制建立后,全球气候治理议题的政治地位得到进一步提升,且气候制度复合体通过多种渠道不断向其他议题延展。巴黎体制的这种扩张趋向性既要求可持续基础设施议程的加入,又促使一些可持续基础设施议程的推动者,将推进议程的场所转移到巴黎体制下的多元气候治理中,并刻意将相关标准与气候制度复合体对齐。

在此背景下,加速可持续转型基础设施融资倡议的主要工作就是通过设置可持续基础设施标准体系、开展评估认证,展示和推广相关项目来促进可持续基础设施合作。比上一节所论及的标准体系,作为“加速可持续转型基础设施融资倡议”旗下主要治理工具的“可持续基础设施标识”的内容反映了相当多气候治理要求。因此,解释“可持续基础设施标识”与气候制度复合体的关联性有助于说明气候制度复合体跨议题扩张的逻辑。需要说明的是,虽然该标识体系的发展是气候制度复合体跨议题扩张的典型结果,但这并不意味着

① Thomas Hale, “‘All Hands on Deck’: The Paris Agreement and Nonstate Climate Action,” *Global Environmental Politics*, Vol.16, No.3, 2016, pp. 12-22.

② 余博闻:《认知演化与全球气候治理的变革》,《世界经济与政治》2019 年第 12 期,第 101—133 页。

气候制度复合体正在重塑整个可持续基础设施议程。目前,可观察到的气候制度复合体跨议题扩张只是一个初步趋势,前文所述的那些包含大国竞争和意识形态色彩的基础设施标准体系可能与“可持续基础设施标识”为代表的更加绿色化的标准体系并存。

(一) 巴黎体制的高政治地位与“加速可持续转型基础设施融资倡议”的场所转移

2015年后,基于《巴黎协定》的普遍适用性,以及联合国政府间气候变化专门委员会一系列重磅报告(尤其是《全球升温 1.5℃ 特别报告》)的支持,全球气候治理在国际政治议程中的地位明显提升。这一变化在三个方面得到体现:其一,在政治话语中,人们越来越多地用“气候危机”“气候紧急状态”这类更具紧迫性的表述来指代全球气候变化。^① 危机和紧急状态所带来的压迫感,提升了气候治理的政治地位,并为各类积极甚至超常规的治理手段开绿灯;^②其二,与气候治理的高政治地位相配合,一些非政府组织和智库提出了“对齐巴黎”(Paris Alignment)概念,要求以《巴黎协定》为基准调整各类政策。^③ 这一宏观号召促使国际发展议题内各行为体积极调整自身行为。2015年以来,多边开发银行多次发表关于增加气候融资、支持气候治理的单独或联合声明,且均是在年度多边气候大会上。2016年,世界银行出台的《环境和社会框架》首次使气候相关内容独立成章。除了多边开发银行,捐助国也积极响应。无论是经合组织还是中国,都在国际发展合作指导性文件中提及应将行动与《巴黎协

① 对这一概念的讨论,参见 Muhammad Adam and Wahyuni Wahyuni, “The Image of Climate Crisis in Media: A Conceptual Metaphor Analysis,” *Journal of Language and Literature*, Vol.20, No.1, 2020, pp. 10-24; 使用此概念的典型文件如 António Guterres, “Remarks at 2019 Climate Action Summit,” September 23, 2019, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2019-09-23/remarks-2019-climate-action-summit>, 2025-08-03; The White House, “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad,” January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>, 2025-08-03; 新华社:《中美应对气候危机联合声明》,2021年4月18日, http://www.xinhuanet.com/world/2021-04/18/c_1127342714.htm, 2025-08-03。

② 余博闻:《气候危机下的大国气候竞争及其对国际秩序的冲击》,《复旦国际关系评论》2025年第1期,第122—149页。

③ Gaia Larsen, et al., “Towards Paris Alignment: How the Multilateral Development Banks Can Better Support the Paris Agreement,” World Resource Institute, 2018, <https://www.wri.org/research/toward-paris-alignment>, 2025-08-03。

定》对接。^① 上述行为模式体现出全球气候制度复合体对国际发展议题的深刻影响,即支持气候治理成了国际发展合作的新“政治正确”;其三,高政治地位使得年度气候变化大会成为多元行为体集会、联络、相互学习的重要舞台,在一些非国家行为体看来,气候变化大会的交往价值甚至超过了正式谈判本身。^②

气候治理成为国际发展合作的重要合法性来源,为可持续基础设施议程带来新的机遇。如果说在国际发展议题内可持续基础设施议程不得不与各种其他“高质量”规则 and 标准竞争各方的注意力和资源,那么,气候治理就毫不含糊地支持更加聚焦的可持续基础设施定义——即强调基础设施与环境尤其是气候目标的整合。正因为此,“加速可持续转型基础设施融资倡议”的制定者采用了场所转移的议程推进策略。一方面,在互动平台的选择上,相关规范和规则的倡导者选择更频繁地在多边气候进程这一更有利的平台上开展活动。2020 年,私人金融机构(汇丰银行)、环境非政府组织(“气候政策倡议组织”)、经合组织、世界银行的国际金融公司等非国家行为体和政府间组织,选择在法国总统马克龙发起的“一个地球”框架下共同发起“加速可持续转型基础设施融资倡议”。在经历了一系列的前期工作以及为期八周的公众咨询之后,“加速可持续转型基础设施融资倡议”的代表利用 2021 年第 26 届联合国气候变化大会的机会,开始向利益相关方系统性介绍“可持续基础设施标识”的重要性。由于全球疫情,原本定在 2020 年在英国格拉斯哥举办的联合国气候变化大会被延期一年举办。加上这一年是《巴黎协定》生效以来,各国第一次需要更新国家自主贡献的期限,此次大会得到全球各方极大的关注,包括时任美国总统拜登在内的多国首脑都前往参会。“加速可持续转型基础设施融资倡议”及其主要发起机构从而希望利用气候制度内的这一重要平台,积极宣传和推动可持续基础设施议题。该倡议的相关成员一共参加三场有关气候和可持续融资的边会活动,特别是在“法国角”组织了一场关于边会探讨如何通过标识体系调动私有资本支持全球的可持续基础设施项目。这也是“加速可持续转型基

① OECD, *Integrating Environmental and Climate Action into Development Co-operation: Reporting on DAC Members' High-Level Meeting Commitments*, OECD Publishing, Paris, 2021; 国家发展和改革委员会:《国家发展改革委等部门关于推进共建“一带一路”绿色发展的意见》,2022 年, https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202203/t20220328_1320629.html?code=&state=123, 2025-08-03。

② Heike Schroeder and Heather Lovell, “The Role of Non-Nation-State Actors and Side Events in The International Climate Negotiations,” *Climate Policy*, Vol.12, No.1, 2012, pp. 23-37.

基础设施融资倡议”第一次向各国政府代表和其他非政府利益相关方系统性介绍倡议期望建立的标识体系的设计思路。自此开始,“加速可持续转型基础设施融资倡议”成员机构每年都会派代表积极参与气候制度框架下的重要活动,特别是联合国气候变化大会以及全球各地举办的气候周活动。在2022年第27届联合国气候变化大会期间,“加速可持续转型基础设施融资倡议”向全球宣布选择彭博(Bloomberg L.P.)和巴塞尔全球基础设施基金会(GIB)分别担任“可持续基础设施标识”的数据存储库和秘书处。2023年,几乎所有参与“加速可持续转型基础设施融资倡议”赞助商和成员都出席了迪拜的第28届联合国气候变化大会。相关人员在12月1—8日共举办或参加了多场边会讨论,以展示项目成果,并接触利益相关方。

“加速可持续转型基础设施融资倡议”的制定者和支持者之所以选择联合国气候大会作为议程发布的重要场所,不仅仅是因为一年一度的联合国气候大会是全球所有国家开展多边气候谈判的场所,被誉为决定世界未来的场合,同时也是因为大会的高曝光度和网络化效应会吸引全球几乎所有重要的企业 and 非政府行为体前来参会。^① 因此,积极参与气候制度复合体内的重要活动并在此期间发信息,不仅可以最有效地与各重要的利益相关方进行互动从而获得有关机构的支持,同时,也更容易提高可持续基础设施议题的重要性。此外,“加速可持续转型基础设施融资倡议”指定全球基础设施巴塞尔基金会(GIB)作为标识管理办公室,负责实施和推广可持续基础设施标识。而后者的大量工作是与气候变化适应挂钩的。^② 在为相关议程确定重点目标时,“加速可持续转型基础设施融资倡议”的推动者明确指出,该倡议的初衷,就是基于对现实治理需求的回应:即需要在推动气候减缓的同时,增加融资建立更有韧性的基础设施。^③ “可持续基础设施标识”将气候适应和韧性作为一个单独的维度,这也是该标识体系与其他在基础设施领域现有与环境社会治理相关的标准体系的区别。这种表述很清楚地表明该倡议与气候制度对接的意图。

值得注意的是,与巴黎体制同期建立的“2030年可持续发展目标”在理论上也具有同样崇高的国际地位,并融合了最广泛的全球共识。而且,“2030年

① FAST-Infra Group, “How COP 28 Helped Fast Infra Group Progress on Its Journey,” <https://fastinfragroup.org/how-cop-28-helped-fast-infra-group-progress-on-its-journey/>, 2025-08-03.

② 参见 GIB 项目页面 <https://gib-foundation.org/projects/>, 2025-08-03。

③ GIB, “FAST-Infra Label Providing Market Confidence and Fostering Investment in Sustainable Infrastructure,” <https://gib-foundation.org/fast-infra-label/>, 2025-08-03.

可持续发展目标”的第 17 项明确要求所有行为体,包括国际组织,组成伙伴关系来开发整体性解决方案,打破原本议题之间相互割裂的局面。^① 这使其具有一定的延展性。正是基于这些特点,“2030 年可持续发展目标”也获得了主要国家和国际机构的背书。^② 但是,“2030 年可持续发展目标”与巴黎体制有一个明显不同,即“2030 年可持续发展目标”框架共含 169 个具体目标,从而给了各类行为体以极大的自由选择空间。“2030 年可持续发展目标”没有解决国际发展议题内本就存在的失焦问题,反而可能加剧失焦。在“2030 年可持续发展目标”下,任何行为体都可以各取所需地声明自己的行为符合“2030 年可持续发展目标”要求,这使得新兴、边缘化治理议程难以有效利用“2030 年可持续发展目标”来获得更大的影响力。

(二) 巴黎体制的多重延展通道与“加速可持续转型基础设施融资倡议”的嵌入式发展

在设定严格的气候治理目标同时,巴黎体制采用了自下而上、混合驱动的治理模式,这必然需要核心气候制度外的一系列制度的配合。并且,随着全球气候治理越来越强调规范传播、能力建设、利益重构等治理手段的综合性使用^③,巴黎体制本质上已经不再是专属于气候议题的制度复合体,而是几乎触及全球政治经济体系的方方面面。在这些外延通道的支持下,巴黎体制对可持续基础设施议程起到进一步支持、塑造作用。

第一,巴黎体制为可持续基础设施议程培育了更多有相关能力的行为体。巴黎体制的国家自主贡献制度需要多边开发银行提供技术性支持。2015 年后,亚洲开发银行、非洲开发银行、世界银行等纷纷设立了与支持国家自主贡献编制和报告相关的支持性项目和资金。在参与过程中,多边开发银行必须针对气候治理的目标要求设置项目、人员和资金,并进一步加强与气候治理相关的知识生产。这种正式制度层面的协调为可持续基础设施议程提供了潜在的有强大治理能力的机构。作为“加速可持续转型基础设施融资倡议”的创建

① Norichika Kanie and Frank Biermann, eds., *Governing Through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*, MIT Press, 2017.

② AfDB, et al., “From Billions to Trillions: MDB Contributions to Financing for Development,” 2015, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/883731485963739623-0270022017/original/frombillionstoTrillionsMDBcontributionstofinancingfordevelopment.pdf>, 2025-08-03.

③ Steven Bernstein and Matthew Hoffmann, “The Politics of Decarbonization and The Catalytic Impact of Subnational Climate Experiments,” *Policy Sciences*, Vol.51, 2018, pp. 189-211.

者之一“全球基础设施基金”(GIF)就是在气候制度复合体扩张的背景下成立的。世界银行与全球主要金融机构合作成立的“全球基础设施基金”旨在充分调动资金以支持“发展中成员国的基础设施建设、清洁能源推广和能效提高、碳泄漏减少等气候变化应对措施。”^①“全球基础设施基金”几乎在每一份概念和评估文件中都会强调其与巴黎协定的对齐,以及其主流化了气候议题。^②作为“加速可持续转型基础设施融资倡议”在私营部门的主要支持力量,汇丰银行一直高度重视气候变化,明确将《巴黎协定》纳入银行运行战略中,并采取各种措施推动其企业自身的气候行动:2020年,汇丰银行成为全球首批承诺在2050年前实现所有运营净零排放的银行之一,并明确提出要优先考虑支持其净零经济转型的融资。^③因此,支持“加速可持续转型基础设施融资倡议”被视为该银行实现巴黎目标的抓手之一。

第二,巴黎体制为可持续基础设施议程提供了更多物质资源。在巴黎体制下,各方经谈判设计了公共资金目标,但对资金的具体供给方式做了模糊化安排,这样虽然可能对“额外性”等原则造成不确定的影响,却也能够鼓励更多的行为体为气候治理提供融资。特别是第9条款中指出需要从各种来源和渠道募集气候资金。这样安排促使国际发展合作各参与方通过设置专项资金,加强气候资金占比等方式,大大增加了对气候议题的支持力度。例如,在2023年的迪拜气候大会上,世界银行宣布要将其下一财年45%的融资投向与气候相关的项目。^④亚投行也设立了到2025年气候融资至少要占核准融资总额的50%的目标。^⑤传统捐助国也加强了资金供给。根据经合组织发展援助委员会(OECD-DAC)2024年的数据,2021—2022年,与气候目标相关的官方发展

① 华小婧、王晶:《国际国内气候投融资机制比较与借鉴》,《世界环境》2021年第4期,第21页。

② GIF, “GIF Annual Highlights Report,” <https://www.globalinfrastructure.org/knowledge/gif-annual-highlights-report>, 2025-08-03.

③ HSBC, “HSBC Sets out Ambition to Build a Net Zero Economy,” 2020-10-09, <https://www.hsbc.com/news-and-views/news/media-releases/2020/hsbc-sets-out-ambition-to-build-a-net-zero-economy>, 2025-08-03; Florian Kapmeier, et al., “Science-based Analysis for Climate Action: How HSBC Bank Uses the En-ROADS Climate Policy Simulation,” *System Dynamics Review*, Vol.37, No.4, 2021, pp. 333-352.

④ World Bank, “World Bank Group Doubles Down on Financial Ambition to Drive Climate Action and Build Resilience,” <https://www.shihang.org/zh/news/press-release/2023/12/01/world-bank-group-doubles-down-on-financial-ambition-to-drive-climate-action-and-build-resilience>, 2025-08-03.

⑤ 新华网:《亚投行宣布启动〈气候行动计划〉》,2023年9月25日, http://www.news.cn/fortune/2023-09/25/c_1129885189.htm, 2025-08-03.

援助达到 500 亿美元/年, 占总官方发展援助额的 32.9%。^① 各方为气候议题大举筹资, 使得更广意义上的涉气候议程有机会获得更多的资金, 并可能将一些意识形态、制度改革、社会赋权相关的资金转移出来。正如全球基础设施中心所言: “气候融资向基础设施市场发出信号, 表明贷款方更青睐基于气候的基础设施项目或以其他方式解决气候问题的项目。”^② 事实上, “加速可持续转型基础设施融资倡议”的一个主要目标就是通过建立全球一致的变迁体系从而促进募集私有资本来支持可持续基础设施。^③ 因此, 《巴黎协定》中对气候资金的弹性表述也给了“加速可持续转型基础设施融资倡议”的推动者利用更多渠道嵌入气候制度复合体的机会。

第三, 巴黎体制还对国际发展议题施加规范性影响。一方面, 在巴黎体制的引导下, 人们更加清晰地理解什么样的行动是符合气候治理需求的。那就是在项目设计时考虑碳中和和适应气候变化相关目标, 并加大对与低碳经济相适配的基础设施(清洁能源、低碳交通、低碳建筑等)的投入。这种影响有力地给国际发展议程重新设定了焦点, 进而可以抑制相关规则和标准向各种与可持续发展核心内容不甚相关的领域偏离。例如, 欧盟于 2016 年出台的《将环境和气候变化纳入欧盟国际合作和发展》文件, 除了一系列制度化规定外, 明确聚焦能源、农业等具体部门。^④ 这比宽泛的“高质量”基础设施议程更加聚焦。另一方面, 巴黎体制催生了一系列低碳标识体系, 各行为体不断建构新的可持续制度和标准体系特别是结合环境、社会和治理(ESG)的框架, 并积极通过教育、沟通、培训等方式推广之。由于气候议题的政治高度不断增加, 包括基础设施在内的其他议程有动力与气候制度复合体不断靠近和接轨, 从而获得更多的关注与资源。在这一过程中, 有关气候目标(例如碳中和)的规范影响也得以不断加强, 从而更加巩固气候制度复合体的中心地位。

在规范和制度塑造效应的影响下, “加速可持续转型基础设施融资倡议”下衍生出的“可持续基础设施标识”体系也更加聚焦气候治理。首先, 从制作

① OECD, “Development Finance for Climate and Environment,” <https://web-archive.oecd.org/temp/2024-06-04/315401-climate-change.htm>, 2025-08-03.

② GI Hub, “GI Hub Explainer: Climate Finance,” <https://www.gihub.org/articles/gi-hub-explain-climate-finance/>, 2025-08-03.

③ Climate Policy Initiative, <https://www.climatepolicyinitiative.org/fast-infra/> 2025-08-30.

④ The EU, “Integrating the Environment and Climate Change into EU International Cooperation,” https://capacity4dev.europa.eu/groups/public-environment-climate/info/new-guidelines-integrating-environment-and-climate-change-eu-international-cooperation_en, 2025-08-03.

过程来看。在“可持续基础设施标识”的开发过程中,气候治理议题被置于核心地位。该标识的开发团队广泛收集并分析了与气候变化相关的标准和分类体系,被借鉴的主要标识体系包括英国标准研究院的“基础设施碳管理”、环境中性集团的“环境中性标准”、巴塞尔全球基础设施基金(Global Infrastructure Basel)的“可持续和韧性基础设施标准”等。^① 其次,从“可持续基础设施标识”的内容来看,多个与气候相关的维度得到了重点强调。需要注意的是,与以往特别强调环境—社会—治理要素的基础设施标准不同,“可持续基础设施标识”具有更丰富的气候治理元素。其将气候适应与韧性单独提出作为一个独立的维度。这已经能够说明该体系对气候问题的重视程度。同时,该标识的具体标准中还包括许多与气候有关的内容,例如:(1) 风险评估:要求项目方必须评估其对于气候相关物理风险(如极端天气事件和海平面上升)的脆弱性;(2) 气候适应措施:项目方需展示如何将气候适应措施融入其设计和运营中,以增强韧性;(3) 低碳设计和温室气体减排:要求项目方采用低碳设计原则和技术,以减少温室气体排放;(4) 提升资源利用效率:项目需提升资源的利用率、减少浪费并向循环经济转型;(5) 环保目标:要求项目同时具备环境保护、避免污染和保持生物多样性的元素。对可持续基础设施设定如此多维度、如此细化、如此偏向碳中和目标的标准体系,是前所未有的。从标准内容的来源来看,“可持续基础设施标识”大量吸收了近些年与气候有关的框架、标准或指南,例如气候中和集团(Climate Neutral Group)的有关减排标准,气候相关财务信息披露工作组(Task Force on Climate-related Financial Disclosure)的指南,以及国际自然保护联盟(IUCN)关于基于自然的解决方案(Nature-based solutions)的标准。虽然“可持续基础设施标识”也有关于社会与治理的相关维度,但是对于气候减排和适应的相关指标可以说是目前在基础设施行业中最严格和具体的。除此之外,“可持续基础设施标识”在认证流程中更加注重透明度,这也与气候制度的要求一致。例如,“可持续基础设施标识”要求项目方提供翔实的数据和证据来支持其可持续性声明,并要求项目必须接受独立的第三方验证,且还需要定期报告和监测与气候相关的表现。上述制度特征表明,“可持续基础设施标识”的有关标准有意识的强调气候议题的重

^① FAST-Infra Label, “ST03 V1: Sources and References of the FAST-Infra Label Indicators,” https://cdn.prod.website-files.com/64869a932dab4d8c36a88774/673c420839dc4e4926f8c0a8_ST03_V1_24.10.2024.pdf, 2025-08-03.

要性,在标识内容和认证流程上吸收了大量来自气候制度复合体的最新发展成果。

结 语

本文借用重新整合后的制度复合体理论,分析了全球气候制度复合体和可持续基础设施议程的联系。结合现有国际关系文献中有关制度复合体的讨论,本文提出了一个新的关于制度复合体跨议题扩张的条件和机制的理论框架,用以分析可持续基础设施这一案例。本文研究发现,全球气候制度复合体的发展给了可持续基础设施议程以重要助力。随着全球气候治理在整体全球治理中政治地位的不断提升,以及全球气候治理体系中逐渐形成以《巴黎协定》为核心,以多元行为体和制度为依托,并不断延伸和塑造全球政治经济体系各个方面的气候制度复合体——本文将这种制度复合体称为“巴黎体制”,其他议题领域不断受到气候制度的引力。同时,巴黎体制的扩张趋向性也被可持续基础设施议程的主要倡导者所利用,一方面,他们借助巴黎体制的高政治地位不断在气候谈判场域发起新治理议程和建构新规则;另一方面,他们也主动吸收巴黎体制的制度元素,以此实现可持续基础设施议程的再聚焦。由此,可持续基础设施议程倚重巴黎体制得到加速发展。本文的研究既更新了学界对可持续基础设施议程的理解,又展示了巴黎体制的动态性、复杂性和外溢性影响。从更广泛意义上说,巴黎体制深刻塑造了全球政治经济格局,对于跨议题制度互动和相互影响的研究,是重要学术增长点。与此同时,本文创建的理论框架或许可以在未来引用到其他案例中,解释其他类型的制度复合体的演变。