

2030 年可持续发展议程与多边环境公约体系的 制度互动

董 亮, 杨晓华

摘 要: 2030 年可持续发展议程与主要多边环境公约体系共同构成了全球环境治理的制度框架。在此背景下, “两者如何处理并协调相互关系” 这一问题受到了政界和学界的关注。基于制度互动的解释框架, 2030 年议程与多边公约体系在核心要素、互补性功能与补充性协调等方面存在广泛的议程交叉与功能外溢。因此, 2030 年议程可借助多边公约强化其全球治理的法律约束力, 而多边公约可在理念上进一步靠近可持续发展的国际规范, 通过调整其特定环境领域的全球战略来提升其制度有效性。

关键词: 2030 年可持续发展议程; 全球治理; 环境目标; 多边环境公约; 制度互动

中图分类号: D996.9 文献标识码: A 文章编号: 1671-0169(2018)04-0069-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.04.005

一、引 言

“可持续发展”这一概念直到 1992 年发表《里约环境与发展宣言》之后, 才为国际社会广泛接受, 并在 20 年内完成了其从理念到全球议程的演化过程。2012 年 6 月“里约+20”峰会上, 哥伦比亚和危地马拉提交的关于可持续发展问题的提案实现了这一转折^[1]。而后, 国际社会决定在千年发展目标 (MDGs) 于 2015 年底到期前制定可持续发展议程^[2]。“里约+20”峰会的成果文件还明确了 26 个优先目标领域^[3]。这些领域针对诸多全球问题, 涉及城市、能源、水、粮食和生态系统等方面的环境挑战, 形成了重要的政治共识, 为“后千年”议程奠定了重要基础。

2013 年 1 月, 在联合国大会框架下成立的开放工作组 (OWG) 开始负责制定可持续发展议程的提案工作。在 2015 年联合国可持续发展峰会上, 150 多位国家元首和政府首脑一致通过了“2030 年可持续发展议程” (简称 2030 年议程)。议程的核心是消除贫困与促进包容性发展, 并将经济、社会、环境三个领域列为其支柱, 提出通过最大限度地发挥 17 个大目标及相关 169 个具体目标的协同效应, 在保护地球环境的同时, 指导人类在未来 15 年对繁荣和福祉的追求^[4]。

可以说, 这份议程既体现了全球治理的连续性, 又体现了新的变化。一方面, 可持续发展目标是接续“千年发展目标” (2000—2015 年) 的全球发展议程。千年发展目标的第 4 项、第 5 项和第 6 项目标都侧重于卫生领域: 降低儿童死亡率、孕产妇死亡率并应对艾滋病、疟疾等流行病, 这三个目标都取得了国际公认的巨大成就。在应对这三项挑战的过程中, 得益于各国政府和专家的参

基金项目: 北京市社科基金青年项目“北京参与联合国 2030 年可持续发展议程研究” (17ZGC011)

作者简介: 董亮, 外交学院亚洲研究所助理研究员 (北京 100037); 杨晓华, 生态环境部对外合作中心全球环境政策研究组工程师 (北京 100035)

与,调动了新的资金渠道,设计并实施了数十个全球行动计划^[5]。因此,国际社会对新的议程也报以热烈的期望。另一方面,2030年议程拓展了千年目标的范围,17个大目标包括消除贫困与饥饿、粮食安全、健康生活方式、教育、性别平等、水与环境卫生、能源、就业、国家间不平等、基础设施等诸多议题。可以说,这一议程覆盖了可持续发展的各个重点领域,拓展了千年目标^[6]。

尤其值得注意的是,2030年议程更为关注环境问题^[7]。维护环境可持续性的议题涉及气候变化、陆地和海洋生态系统等全球环境治理领域,这些环境目标有望构成未来的全球环境规范框架。这些环境目标进入2030年议程体现了全球治理的宏观趋势,并且与原有的多边环境公约产生了强关联性,二者的关系引人注目。而如何利用这种联系促进和实现可持续发展是全球环境治理的重要问题。可持续发展目标能够在多大程度上整合国际环境制度,以便实现议程,以及国际环境制度如何为可持续发展目标提供治理工具与手段等问题也不可忽视。

当前,由2030年议程环境目标与多边公约所构成的治理体系正在经历理念、执行工具和制度建设等方面的互动过程,二者的协同受到联合国系统的广泛重视。本文通过对制度互动进行研究,试图分析2030年议程中的环境目标与多边环境公约的互动关系,以求更好地理解国际环境制度协同治理的现状。

二、关于国际环境制度互动的文献回顾

根据对1850年到2012年多边环境条约的研究,可见全球环境治理条约体系间的关联性不断强化,已经形成了复杂的网络化格局^①。实际上,国际制度互动早已受到全球治理学者的关注^②。他们普遍认为各种国际制度可能以不同的方式进行互动。一般而言,这种互动存在两种情况:一种是特定制度可能被嵌入涵盖许多不同问题领域的更为广泛的制度框架之中。另一种则是某一治理架构可能被嵌入关注同一问题的不同层次的国际制度之中^[8]。根据这一研究路径,多边环境公约与2030年议程之间的关系实际上属于第一种类型的制度互动范畴,但两者的性质存在差别。

(一) 国际制度互动的理论基础

全球治理是一个庞大的体系,其治理理论的核心观点是,由于全球化导致国际行为主体多元化,而全球性问题的解决成为由政府、政府间组织、非政府组织、跨国公司 etc 共同参与和互动的过程。这一过程有助于强化国际规范,以形成一个具有法律约束力和道德规范力并且能够解决全球问题的机制。其中,全球治理的核心要素包括理念、规制与有效性等方面。

关于国际制度研究,罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)认为国际制度是规定行为角色、限制行为和塑造预期的一系列持续存在并相互关联的(正式和非正式)规则^[9]。而文森特·奥斯特罗姆(Vincent Ostrom)等采用“多中心”一词来描述全球治理系统,并且认为该系统包括以下要

^① 相关研究通过对747个多边环境协议的分析,确定了协议间的1001个交叉关系,并制作了协议相互关联的国际环境条约结构图。参见Rakhyun E. Kim, The Emergent Network Structure of the Multilateral Environmental Agreement System, *Global Environmental Change*, Vol. 23, No. 5, 2013, pp. 980-991.

^② 参见Oran R. Young, 1996, Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives, *Global Governance*, Vol. 2, No. 1, pp. 1-24. Van Asselt, Harro, Joyeeta Gupta, and Frank Biermann, Advancing the Climate Agenda: Exploiting Material and Institutional Linkages to Develop a Menu of Policy Options, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 14, No. 3, 2005, pp. 255-264.; Sebastian Oberthür, and Olav Schram Stokke, eds. *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*. MIT Press, 2011.; Sebastian Oberthür, and Thomas Gehring, Institutional Interaction in Global Environmental Governance: The Case of the Cartagena Protocol and the World Trade Organization, *Global Environmental Politics*, Vol. 6, No. 2, 2006, pp. 1-31.

素: 一是许多相互独立的自治单元; 二是这些单元参考他人的方式行事; 三是单元间的合作过程包括竞争、冲突以及解决冲突等形式^[10]。

而埃莉诺·奥斯特罗姆 (Elinor Ostrom) 则进一步将“治理”概念化为多中心体系方法。这种多中心概念对于理解当前环境治理的横向和纵向差异具有重要的解释力, 而且强化了新兴全球环境治理的架构设计。这一视角主要认为, 当多个相互关联的单元进行治理时, 应该从各个中心出发, 组织各自的行动以及处理参与共同任务时与其他单元的关系^[11]。同时, 多边主义下的国际制度是解决全球集体行动问题所必需的, 并且认为采取多中心的做法会更有效, 有助于鼓励全球治理的实验创新和社会学习^[12]。

可见, 多中心观点比传统的国家主导和市场手段 (包括多层次、多途径、多部门和多功能单位) 能够更好地认识有利的潜在制度安排及其可能性^[13]。与此同时, 肯尼斯·阿巴特 (Kenneth W. Abbott) 更为重视跨国气候制度之间的横向和纵向联系, 同时认为应保持其多样化和分散式的多中心秩序^[14]。

(二) 全球环境治理制度互动的三种类型

当前, 全球环境治理的多元化和碎片化趋势不断加强, 治理体系间的协同与互动随之成为国际环境政策的焦点。一般而言, 组成系统的各要素之间、要素与系统之间、系统与系统之间、系统与系统之间存在着协同作用。可以说, 协同效应是全球治理的要素之间从无序状态走向有序状态的过程。而从关联性上看, 2030 年议程是一种全球远景或目标, 而多边环境公约是远景的执行工具, 拥有国际法的约束力。

在这种功能交叉之中, 某一制度可能会发现自身与其他制度一同聚集在某个综合性计划之中。例如, 某一多边机制实际上可能与其他关注不同问题领域的制度重叠在一起, 如环境与卫生问题的不断交叉^{[15] [18-15]}。对此, 利马 (Mairon G. Bastos Lima) 和古普塔 (Aarti Gupta) 等学者将国际环境制度互动与协同的结果分为三类 (如表 1 所示)。根据他们的界定, 这三种类型分别代表以下含义^[16]:

表 1 国际环境制度互动及其结果

制度 A \ 制度 B		核心目标	可预见的共同收益	不可预见的共同收益
		核心目标	核心协同增效作用	
可预见的共同收益			互补协同增效作用	
不可预见的共同收益				补充协同增效作用

来源: Mairon G. Bastos Lima, et al. The Sustainable Development Goals and REDD +: Assessing Institutional Interactions and the Pursuit of Synergies. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2017, 17 (4): 594.

第一类是在核心利益下的互动与协同。两个制度的核心目标领域存在重叠, 其主要任务相关, 甚至存在直接关联 (如《蒙特利尔议定书》与减少消耗臭氧物质的生产)。鉴于这种核心协同增效作用的重要性, 制度互动可能产生共同收益。此外, 由于其重叠 (或相似) 目标之间存在功能联系, 协同增效作用可能自发地实现。然而, 这种互动也存在一定的风险: 如果两种制度在执行过程中没有整合, 那么重复的工作可能导致资源的减少或政策工具的不同。

第二类是在互补性基础上的互动与协同。这是指一个制度谋求预期的共同利益, 也有助于另一制度核心目标或共同利益的实现, 协同增效作用通常仅限于制度有目的地寻求收益。由于可能存在强制性目标不直接相关的情况, 需要有意识的追求以及更多的关注。换言之, 与上一类相比, 互补性互动不太可能自发地实现协同作用。

第三类是可能产生补充性作用的互动与协同。这是指涉及不可预见的共同收益的相互作用。特定问题领域并没有明确地体现在综合性制度的议程内,因此无法直接或部分相关联。然而如果取得收益,仍可被视为是积极的互动。但与上述其他两种类型相比,这种互动可能不会自动发挥协同增效作用。

(三) 协同治理的实现过程

协同型治理是指一个具体的联合活动形成了不同的合作伙伴,进而共同制定目标战略并分担责任和资源^{[17] (P454-457)}。这一模式具有利益聚合的特点,汇集了组织理念、资源和工具等制度要素,以解决治理中的困境。在全球治理现实中,协同增效不大容易自行发生,为寻求这种效应需进行制度间的整合,以便最大限度地提升收益,提高执行公约和落实议程的有效性。一般而言,国际环境制度的互动与协同治理可能发生在以下四个阶段:

第一阶段,全球环境问题领域具有同质性,相关观念或信息从一种制度能够相对容易地渗透进其他进程,制度间会产生所谓的认知互动。在这一阶段,制度间产生议程关联,形成相近的治理内容和相似的政策选择。

第二阶段,一种制度的规范性或法律承诺可能影响另一制度做出的决策和产生的结果。从目标设定到成果评估的各个环节,国际制度间可以进行合作,共同制定解决问题的策略,所形成的共同权力分享推动国际制度间伙伴关系的建构。

第三阶段,当不同制度在结果层面上进行互动时,这种互动与协同会作为一般规则改变关键参与者的观念、政策偏好和长远战略,促进共同国际规则的拓展^[18]。当然,制度互动能够产生不同的合作机制。同时,虽然相关制度更为偏好追求核心利益的协同作用,但互补性协同增效有时会带来巨大的利益。在这种情况下,制度间可能形成共同的指标,驱动共同利益的实现。

第四阶段,当制度间完成了大量的观念、功能性及制度安排关联之后,国际制度便完成了深度、有效地整合^{[19] (P25-58)}。制度间形成了共同的全球治理战略,并可相互促进各自制度的有效性。

从全球环境治理的角度看,国际制度经常设立多个目标。这些目标可能并不属于某些制度的核心任务,但可能被视为潜在的共同利益^[20]。当然,除却产生协同增效、中立、阻碍治理有效性的制度互动,有些制度之间可能存在冲突。一些潜在的规范冲突有可能危害治理的进程,如环境与卫生、环境与贸易、环境与能源之间的关系就十分复杂。

三、2030年议程与环境条约体系的制度互动

如前所述,2030年议程强调要平衡推进经济、社会和环境三大领域的共同发展。议程抛弃了传统地片面追求经济增长的模式,转而实现一种“不落下任何一个人”的包容性发展与“保护地球”的绿色发展理念。

对于这样一种具有雄心的国际承诺而言,2030年议程所确立的环境目标需要将既有的多边环境公约体系作为着力点和实施工具。在这一背景下所推动的国际环境制度协调合作,包含系统中各子系统之间的相互依赖、影响和协同^[21]。

2030年议程下的全球环境治理体现了复杂的相互依存作用。一方面,这些目标涉及广泛的内容,包括城市、生产系统、气候变化、海洋生态系统以及陆地生态系统。具体内容分别为目标6为所有人提供水和环境卫生,并对其进行可持续管理;目标13采取紧急行动应对气候变化及其影响;目标14养护和可持续利用海洋和海洋资源,以促进可持续发展;目标15保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统,可持续地管理森林、防治荒漠化、制止和扭转土地退化,阻止生物多样性的丧失^[22]。另一方面,可持续发展目标中的每一项内容都有多个定量目标,需要子系统的配合与支撑。

2030年议程已经提出了监测和审查执行情况的框架。

由于全球环境治理架构日益密集和复杂,这些架构因此包括各种国际性公共、混合(公私)和私人原则、规范、规则以及决策机制,用以引导全球环境治理行为。出现上述复杂情况的原因是相关制度的相互作用及其对治理结果产生的影响。

(一) 多边环境公约与2030年议程环境目标的互动情况

多边环境公约体系是由诸多国际公约组成的,这些公约建构了管理全球自然资源和生态系统的国际环境制度^①,包括《维也纳公约》《巴塞尔公约》《斯德哥尔摩公约》《生物多样性公约》《生物安全议定书》《关于汞的水俣公约》《联合国气候变化框架公约》等。

随着议程的生效,多边环境公约与环境可持续发展的关联性广泛提升(如表2所示)。特别是,2015年开始召开的联合国环境大会所通过的多项决议,既推动国际行动重塑未来的环境发展日程,又支撑了2030年议程环境目标的实现。

表2 联合国系统内2030年议程的进展

时间	重要国际会议
2016年 1月	2030年可持续发展议程正式启动。
5月	第二届联合国环境大会表示关注绿色可持续发展问题。
9月	第71届联合国大会的主题是“可持续发展目标:共同努力改造我们的世界”,探讨了2030年议程和《巴黎协定》的执行问题等全球性挑战。
2017年 9月	第72届联合国大会的主题是“聚焦人民:为在可持续的地球上所有人的和平与体面生活而努力”。
12月	第三届联合国环境大会讨论了全球污染治理问题。

资料来源: 笔者整理。

目前,多边公约体系基本上是由联合国主导的,实质上与2030年议程归属同一个全球治理体系,其中的各主要公约均可在2030年议程中找到自身位置。因此,公约及其管理机构不断主动向2030年议程的理念靠拢,协同与配合的趋势日益显著。

第一,在应对全球废物污染方面,《巴塞尔公约》^②与《鹿特丹公约》^③、《斯德哥尔摩公约》^④之间已经建立了协同互动机制,并且积极与2030年议程环境目标12(采用可持续的消费和生产模式)进行关联。上述三个公约与目标12的协同关系在三公约的缔约方大会上得到了充分的体现^[23]。此次会议已于2017年召开,各方围绕各公约的重点关切,就公约议事规则、增列新物质、履约与修约、资金预算、三公约协同等议题进行了磋商和谈判^⑤。其中,联合国粮农组织和环境署表示支持缔约方应对危险化学品和农药管理问题,并且表示将推动联合国可持续发展目标融入各国国内议程。2017年5月,各国政府部长和代表参加了三公约高级别会议,议题包括实现2030年议程目标、通过伙伴关系创造更多的机会执行公约,以及在促进经济和社会繁荣的同时,减少浪费和污染。对于这三个公约而言,实现目标12将成为其核心内容。

第二,2017年是《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》缔结30周年,该议定书也与2030年议程目标13(应对全球气候变化)进行了关联^[24]。众所周知,臭氧层是地球的保护伞。由于广

① 环境保护部牵头的国际环境公约信息及相关背景介绍,环境保护部网站,2016-05-23,http://www.zhb.gov.cn/home/rdq/gjhz/gjgy/201605/t20160523_343600.shtml。

② 1989年3月通过了《巴塞尔公约》规定立即禁止向发展中国家出口以最终处置为目的的危险废物越境转移。

③ 1998年9月10日在鹿特丹制定,于2004年2月24日生效。

④ 国际社会于2001年5月通过了《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(简称《斯德哥尔摩公约》)。

⑤ 三公约缔约方大会每两年召开一次,是全球关于化学品与废物领域的最高政府间决策机构。

泛使用氯氟碳化合物和哈龙,臭氧层遭到了严重的破坏,其负面效应包括损害人类健康、危害农作物和生物资源、破坏生态系统、导致全球升温等。为此,国际社会签订了一系列国际公约,如1985年3月通过、1988年9月生效的《保护臭氧层维也纳公约》与1987年9月通过的《蒙特利尔议定书》及其修正案(1990年和1992年两次修正)。由于《蒙特利尔议定书》已经得到全球197个国家的广泛参与,并已淘汰了近99%的消耗臭氧层物质的生产和使用,实现了巨大的环境、健康和气候效益。这一治理框架符合全球环境治理绿色、低碳、循环、可持续的生产生活方式,是平衡推进2030年议程的重要抓手。目前,联合国正敦促各国批准《议定书》的《基加利修正案》,以减少氢氟碳化物的排放,这有助于实现2030年议程目标13^[25]。对此,联合国秘书长古特雷斯认为,《蒙特利尔议定书》的积极作用在于每年消减了数百万人罹患皮肤癌和白内障的风险。与此同时,全球环境基金(GEF)也邀请诺贝尔化学奖得主马里奥·马林纳(Mario Molina)特别撰文,以阐明《基加利修正案》的重要性。马林纳认为,批准该《修正案》将在2050之前减少约1000亿吨的二氧化碳排放量;并在本世纪末减少0.5℃的全球升温,对协助消除贫穷、应对气候变化以及保护食物链都十分重要^[26]。

第三,《生物多样性公约》^①与《卡特赫纳生物安全议定书》^②是保护生物多样性的重要多边条约,也是实现2030年议程目标14、15的国际环境机制。自然和生态系统是实现可持续发展的关键,因为它关乎食品和水的安全、健康和生活质量以及经济发展。联合国已为此建立了相关进程以推动议程的实现,比如联合国2011—2020年生物多样性10年战略计划和日本爱知生物多样性大会所确立的目标。“里约+20”峰会《我们希望的未来》、2015年和2016年召开的联合国第一届和第二届环境大会,以及《巴黎协定》。其中,2016年生物多样性日的主题为“生物多样性保护主流化:可持续的人类生计”,可见爱知目标与2030年议程之间存在非常密切的关系。

第四,《水俣公约》与2030年议程的互动也体现了环境与健康的重要关联性。20世纪中期,日本城市水俣曾发生严重的汞污染事件。2013年1月19日,联合国环境规划署通过了旨在全球范围内控制和减少汞排放的《水俣公约》,就具体限排范围做出详细规定,以减少汞对环境和人类健康造成的损害^[27]。2017年8月16日,《水俣公约》正式生效。这是环境与健康领域在近10年订立的一项新的全球性公约,以促使各国采取具体措施控制人为汞污染。从与2030年议程的关系上看,《公约》有助于改善目标6(为所有人提供水和环境卫生,并对其进行可持续管理)和目标12(采用可持续的消费和生产模式)的内容。

第五,《联合国气候变化框架公约》及《巴黎协定》直接匹配2030年议程目标13,是该议程得以实现的重要平台。2015年国际社会应对气候变化出现了积极的进展,在这种背景下,各国政府迅速推动了《巴黎协定》的生效。巴黎气候进程与2030年议程中控制温度上升和适应政策的行动相一致,两者的目的都是控制全球气候变暖及其负面效应。而处于《公约》和缔约方大会核心的国际多边主义仍然是全球气候治理的中心范式,但不是唯一的治理平台,其他行为体和论坛也成为不同规模和不同治理层面的动态政策网络。此外,气候变化作为一个全球性问题,本身又限于目标13,它与2030年议程的关联性也散见于其他方面,因此,两者可能形成多种互动关系。

第六,应对空气污染与目标3(确保健康的生活方式)的关联性。迄今为止,在空气污染治理领域,最重要的国际协定是1979年通过的《远距离越境空气污染公约》(CLRTAP)。该公约旨在

① 《生物多样性公约》于1992年6月5日,由签约国在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会上签署。公约于1993年12月29日正式生效。参见<http://www.cbd.int/>。

② 《生物安全议定书》于2000年1月在蒙特利尔通过《卡特赫纳生物安全议定书》。《议定书》对转基因产品的越境转移的各个方面都作出了明确的规定。

减少、预防和控制由新的和现存来源导致的越境空气污染,已经得到51个缔约方的批准,但其中大多是欧盟成员国和其他欧洲国家,也包括加拿大和美国。公约本身没有设置具体的减排承诺,而是为后续合作建立了一个程序框架。在CLRTAP框架下,治理区域空气污染的共同努力拓展为8个议定书,其中涉及的污染物是二氧化硫、氮氧化物和挥发性有机物(VOCs)、持久性有机污染物(POPs),重金属铅、镉和汞,以及氨^[28]。1999年缔约方达成了《哥德堡议定书》,并在2012年进行了修订,以涵盖国家对颗粒物的减排承诺(PM₁₀和PM_{2.5})。这些进展使其成为第一个解决污染物问题,并具有法律约束力的国际协议。这一国际制度为2030年议程中的目标3.9“到2030年,大幅减少危险化学品以及空气、水和土壤污染导致的死亡和患病人数”提供了治理模式。

(二) 2030年议程环境目标与多边环境公约互动的特点

国际制度的互动体现为不同层次和阶段的演进,最终会影响国际机制的规则变迁、机制运行与有效性。根据上文提出的协同增效类型与全球进程,多边环境公约与2030年议程的关系可以分成三种增效关系(如表3所示)。

表3 多边公约与2030年议程的协同增效

	核心利益的协同互动	互补性的协同互动	补充性的协同互动
环境目标	《联合国气候变化框架公约》及《巴黎协定》	《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》、《斯德哥尔摩公约》;《保护臭氧层维也纳公约》及其《蒙特利尔议定书》;《远距离越境空气污染公约》。	《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定书》、《关于汞的水俣公约》等。
特点	直接匹配、重合,全球战略一致。	对2030年议程目标有补充作用,覆盖领域较为广泛。	这些技术性《公约》与议程具有关联性,但覆盖领域比较狭窄。

来源: 笔者自制。

第一,气候变化治理与2030年议程的目标属于核心利益的协同互动,两者内容基本重合。因此,两者的核心功能具有完全相同的治理目标。严格和持续的减排是可持续发展的必要条件,因为气候变化影响全球发展,阻碍可持续发展^[29]。可以说,应对气候变化已经成为可持续发展的核心要素,这也体现了多元气候治理的趋势^[30]。气候政策与2030年议程高度关联,特别体现在控制全球升温2℃所引发的减缓与适应政策对全球能源和经济政策的影响上。《巴黎协定》作为重要进展,表明国际社会已经开始认真对待这些目标,特别是在《联合国气候变化框架公约》下的可持续发展目标及相关气候目标的实现^[31]。对此,德国发展研究所(DIE)和斯德哥尔摩环境研究所(SEI)启动了一项工具,强调2030年议程目标(SDGs)与各国提交的“国家自主贡献”(NDCs)之间的协同作用。旨在为决策者、市民社会和其他利益相关者简要概述《巴黎协定》如何补充2030年议程^[32]。

第二,借助环境、可持续生产与健康关联,《巴塞尔公约》《鹿特丹公约》《斯德哥尔摩公约》《远距离越境空气污染公约》《保护臭氧层维也纳公约》及其《蒙特利尔议定书》与2030年议程环境目标的关系属于互补性协同互动。这些《公约》对2030年议程目标有补充作用,覆盖领域较为广泛。《巴塞尔公约》《鹿特丹公约》《斯德哥尔摩公约》基于指标考核,已经在全球形成了“倒逼机制”,即从具有时限的量化目标出发,并设计可行的途径来实现。这种途径应该包括:关键的干预措施、成本、融资方式以及实施策略的组织,如运用公共和私人投资开展活动。环境目标的实现手段和机制不仅仅是愿望,实际上是其全球政策进程的一部分。

在空气污染方面,在卫生和可持续城市目标下,与空气质量相关的具体目标是3.9和11.6,其

重点关注的是作为空气污染关键指标的颗粒物。颗粒物被认为是对健康造成严重不良影响的主要空气污染物之一。世界卫生组织估计,全球大约3%的心肺疾病和5%的肺癌死亡源于颗粒物。此外,黑碳不仅具有不良的健康影响,而且对空气质量也存在重大的影响。通过回顾目前关于空气污染的环境协定,可见该问题主要是在区域层面进行解决的。在此背景下,出现了2030年议程中有关空气质量的目標与现有法律框架,特别是与《远距离越境空气污染公约》之间的关系问题,在一定程度上,可持续发展目标能够为有效解决全球空气污染提供制度平台。

在具体制度的互动方面,环境署近年将环境和卫生关联置于重要的议程之上。2014年召开的联合国环境大会(UNEA)高度关注环境和卫生议题。大会关于空气污染的决议将加强环境署在交通行业排放、室内空气污染、化学品以及可持续消费和生产等领域已经开展的项目,如气候和清洁能源联盟、清洁燃料和车辆合作伙伴关系。联合国环境大会提出,健全的化学品和危险废物管理是可持续发展和2030年议程的重要组成部分。

第三,《生物多样性公约》及其《卡塔赫纳生物安全议定书》、《关于汞的水俣公约》等与2030年议程环境目标之间的关系属于补充性协同互动。整体而言,这些技术性《公约》与议程具有关联性,但覆盖领域比较狭窄,支撑议程的能力有限,此外,双方之间的一些潜在关联还有待观察。其中,《水俣公约》对于目标6确保水的可用性和可持续管理以及目标12具有重要的互相关联。不仅如此,水和卫生服务的问题与其他关键发展目标也是密切相关的(目标5至10),而且水对生计直接相关(目标11至13),其重要性不可忽视。

总之,虽然未来的环境目标也存在达成具有法律约束力的国际制度的潜力,但目前2030年议程只构筑了一个没有执行和履约机制的软性治理框架。作为一项全球行动议程,可持续发展目标本质上仅是倡议所有国家采取行动和合作。

四、当前制度互动与协同治理的特点及不足

全球环境治理碎片化现象导致了日益增多的全球倡议的出现,这也成为了协同治理中的一个副产品。治理规模的扩大推动新规则、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。这一局面也造成国际机构和国际法规则之间议题交叉、功能重复,影响和降低了联合国环境治理的有效性。

2030年议程的落实是一项宏大而复杂的工程,需要治理方式上的创新与体系中各要素的协同。软性的可持续发展目标与具有法律约束力的国际环境公约之间的天然契合,意味着在某种程度上双方都致力于将两种方式相结合以实现全球环境治理的效力。一方面,由于许多指标已经包含在各项国际协议中,因此,可持续发展目标可以作为解决各类全球挑战的协调、统一的框架。另一方面,国际法为可持续发展目标和指标之间的运作和互动提供了国际规范基础。从目前环境目标的实现来看,公约体系与2030年议程的协同落实具有以下特点。

一是自发性的互动缺乏系统性的领导与规划。其中,管制有害废弃物跨国移动的《巴塞尔公约》、管制臭氧层破坏物质的《蒙特利尔议定书》、《生物多样性公约》以及管制持久性有机污染物(POPs)的《斯德哥尔摩公约》等与2030年议程并未建立制度性互动关系或是受到相应机构的管理。公约对议程的支持集中在技术层面,两者在全球政策规划上缺乏统一的步调。

二是目前公约主要通过国际倡议的方式增强与2030年议程的协同治理,合作层次不高。因此,未来如能制定统一的实现路径和战略,治理的效果有望进一步提升。整体而言,这种倡议互动与协同治理缺乏制度性的协调与整合。为共同深入落实2030年议程,联合国已表示其机制将以可持续发展目标为核心进行改革。

与此同时,2030年议程与多边环境公约间的协同治理还面临诸多不利的国际政治因素及联合国系统内的协调问题。

第一,联合国系统的协同困境。尽管全球环境治理已经成为联合国治理的四根支柱之一,但其内部机构间的协同性一直存在障碍^{[33] (P3-5)}。一方面,就2030年议程与多边环境公约而言,各种机制相对独立运作,缺乏一个能够协调系统的整合机制,也缺乏有效的问责机制。另一方面,国际法中约束性法律的缺失。在大多数情况下,规则不具有硬法的效力,一些国家不遵守也不会受到惩罚。

第二,逆全球化事件对多边主义国际合作的影响加深。在全球化过程中出现的国家间发展不平衡问题同样深刻且复杂。一些发达国家需面临的政治风险和压力也不断增加,这种状况恶化了欧美内部的政治生态,也是造成一些地区性冲突和动荡持续不断的重要因素之一^[34]。这一点尤其体现在英国脱欧、特朗普政府退出《巴黎协定》和联合国教科文组织等事件之中,已经成为不利于联合国协同治理的重要国际政治背景。

第三,信息披露的政治化。全球化的深入使得全球问题的产生有其深刻的国际政治根源。由于担心经济损失,有关一些国家并未上报本国环境污染和疾病爆发情况的报道不胜枚举。这一点尤其体现在联合国议程的指标、标准制定与国家利益的冲突方面。因此,在一些涉及重要利益和国家安全的议题上,科学在决策与治理中可能被边缘化,信息披露由于国家利益博弈而被弱化。例如,从2010年到2014年,在《巴塞尔公约》、《鹿特丹公约》和《斯德哥尔摩公约》的缔约方中,按要求提供数据和资料的国家仅占总数的57%、71%和51%^[35]。

第四,国内治理的部门与政策之间的割裂及非国家行为等因素。可持续发展目标本身是作为各国政府承诺而存在的,因此,国家行为体仍是这一议程的参与主体。然而,在国家层面,部门间政策不协调的现象亦十分突出。一国的多个政府部门的协同治理难度很大,进而影响全球目标的实现。此外,非国家行为体的发展与现有治理体制存在矛盾。近年来,非政府组织伙伴关系的建立,不仅反映了非国家行为体在全球治理中的重要性,而且也改变了全球治理的权力结构。在治理体系中,“谁来主导未来治理”成为影响治理有效性的一个重要因素。

由于多层决策领域等原因,地方政府、国家、区域和全球等不同层次监管的潜在冲突也日益明显。因此,可持续发展目标是否能够帮助各类国际环境制度实现可持续发展的最终目标,目前来看并不乐观。这是因为大多数国际制度都专注于自己的任务和目标,相对孤立地运作。一些评论者认为,联合国制定的目标实际上是作为优先考虑、激励和提供指导的治理策略,有助于协助改革或重新安排现有制度,从而提高一些领域在促进可持续发展方面的总体表现^{[36] (P1-5)}。

五、结 语

中国在十九大报告中已经明确提出了“积极参与全球环境治理”的主张。2030年可持续发展议程及多边环境公约是中国参与全球环境治理的主要国际制度平台。目前,由外交部牵头,中国相关部委一直积极推动2030年可持续发展议程目标的落实,生态环境部在多边环境公约进程中扮演积极角色。

在具体措施上,中国明确表示将积极参与国际环境合作,推进绿色“一带一路”建设,加强南南环境合作,促进实现2030年可持续发展目标;同时,中国将支持联合国环境署改革,提高行政效率和执行力,在全球环境治理体系中发挥更大作用^[37]。同时,中国也向联合国系统表达了明确的立场,并在不同框架内进行了深入研究,并积极为全球环境的协同治理提出了相应的建议。

作为全球各国领导人达成的政治承诺,可持续发展议程以及其他多边公约对于推动全球可持续发展具有重大意义。落实议程也多次在不同国际场合得到广泛确认,如2017年联合国环境大会也

探讨全球性治理污染的方案,并提出了治理污染的纲领性建议,如加强政治领导、伙伴关系、遏制污染、转变生活方式及鼓励低碳技术投资和加大环保宣传力度等原则^[38]。

对于未来的全球治理而言,实现2030年议程的环境目标无疑将是全球环境领域的新重点。作为全球环境事务管理和协调的权威机构,联合国环境署也将不遗余力地推动这一进程。为此,环境署《全球环境展望6》将根据开放获取数据支持的全球大趋势,适当考虑到性别、本土知识和文化层面为2030年议程的技术支持。该评估将为实现2030年议程的环境目标展开跟踪、监测和评估,为制定全球解决方案提供了科学和事实基础。

总之,从制度互动上看,2030年议程与多边公约的关联性主要体现在议题上的关联、可持续发展规范上的关联、治理模式关联以及制度关联等方面。这些趋势体现了全球治理转型的需求,其后续发展必将成为全球环境治理的核心内容,值得研究者密切关注。

参考文献

- [1] 联合国. “里约+20”峰会 [EB/OL]. <http://www.un.org/zh/sustainablefuture/> 2012-12-31.
- [2] Rio+20. *Sustainable Development Goals Proposal by the Governments of Columbia and Guatemala for Consideration by the Participating Countries* [EB/OL]. <https://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html> 2011-08-30.
- [3] Lode B., P. Schonberger P. Toussaint. Clean air for all by 2030? Air quality in the 2030 agenda and in international law [J]. *Review of European Comparative & International Environmental Law* 2016(1).
- [4] 联合国. 关于2030年可持续发展议程的最新情况 [EB/OL]. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015> 2015-09-27.
- [5] Sachs J. D. Goal-based development and the SDGs: Implications for development finance [J]. *Oxford Review of Economic Policy* 2015(3-4).
- [6] Poku N. K. J. Whitman. The millennium development goals and development after 2015 [J]. *Third World Quarterly* 2011(1).
- [7] Sachs J. D. From millennium development goals to sustainable development goals [J]. *Lancet* 2012(9832).
- [8] Kim R. E. The nexus between international law and the sustainable development goals [J]. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 2016(1).
- [9] Keohane R. O. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* [M]. Boulder: Westview Press, 1989.
- [10] Ostrom V. et al. The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry [J]. *American Political Science Review* 1961(4).
- [11] Ostrom E. A multi-scale approach to coping with climate change and other collective action problems [J]. *Solutions* 2010(2).
- [12] Dorsch M. J., C. Flachsland. A polycentric approach to global climate governance [J]. *Global Environmental Politics* 2015(2).
- [13] Ostrom E. A. Hardin and the commons: A critical appreciation and a revisionist view [J]. *Environmental Science & Policy* 2014(3).
- [14] Abbott K. W. Strengthening the transnational regime complex for climate change [J]. *Transnational Environmental Law* 2014(1).
- [15] 董亮 张海滨. 全球环境与卫生的关联性: 政策响应与制度构建 [J]. *中国卫生政策研究* 2015(7).
- [16] Lima M. G. Bastos et al. The sustainable development goals and REDD+: Assessing institutional interactions and the pursuit of synergies [J]. *International Environmental Agreements: Politics Law and Economics* 2017(4).
- [17] Ansell C. J. Torfing eds. *Handbook on Theories of Governance* [M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2016.

- [18] Gehring T. S. Oberthür. The causal mechanisms of interaction between international institutions [J]. *European Journal of International Relations* 2009(1) .
- [19] Oberthür S. T. Gehring. *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change* , Cambridge [M]. MA: MIT Press 2011.
- [20] 王明国. 国际制度互动与制度有效性关系研究 [J]. 国际论坛 2014(1) .
- [21] Plummer R. J. Fitzgibbon. Co-management of natural resources: A proposed framework [J]. *Environmental Management* 2004(6) .
- [22] 董亮 张海滨. 2030年可持续发展议程对全球及中国环境治理的影响 [J]. 中国人口·资源与环境 2016(1) .
- [23] Secretariat of the Basel ,Rotterdam and Stockholm Conventions. *International Community Meets to Protect Human Health and the Environment from Toxic Chemicals and Hazardous Wastes* [EB/OL]. <http://brsmeas.org/Implementation/MediaResources/PressReleases/2017TripleCOPsareopenPressReleaseonline/tabid/5908/language/en-US/Default.aspx> 2017-04-24.
- [24] UNEP. *30th Anniversary of Montreal Protocol and World Ozone Day 2017* [EB/OL]. <http://ozone.unep.org/en/30th-anniversary-montreal-protocol-and-world-ozone-day-2017> 2017-09-16.
- [25] 中国经济网. 古特雷斯肯定中国在气候变化方面的贡献 [EB/OL]. http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201705/31/t20170531_23351110.shtml 2017-05-31.
- [26] Mario Molina. *Protecting the Climate and the Ozone Layer Together* [EB/OL]. <https://www.theguardian.com/thegef-partner-zone/2017/sep/14/protecting-the-climate-and-the-ozone-layer-together> 2017-09-16.
- [27] Mercury Convention. *From the President of the First Meeting of the Conference of the Parties to the Minamata Convention on Mercury* [EB/OL]. <http://www.mercuryconvention.org/Portals/11/documents/meetings/cop1/KTM%20FINAL%202909.pdf> 2017-09-28.
- [28] Lode B. P. Schonberger P. Toussaint. Clean air for all by 2030? Air quality in the 2030 agenda and in international law [J]. *Review of European ,Comparative & International Environmental Law* 2016(1) .
- [29] Stechow C. V. Minx J. C. Riahi K. et al. 2°C and SDGs: United they stand ,divided they fall? [J]. *Environmental Research Letters* 2016(3) .
- [30] Dorsch M. J. C. Flachsland. A polycentric approach to global climate governance [J]. *Global Environmental Politics* 2015(2) .
- [31] 董亮. 会议外交、谈判管理与巴黎气候大会 [J]. 外交评论 2017(2) .
- [32] Leila Mead. *Online Tool and Database Analyze NDC-SDG Links* [EB/OL]. 9 November 2017 ,IISD ,<http://sdg.iisd.org/news/online-tool-and-database-analyze-ndc-sdg-links/> 2017-11-09.
- [33] Conca K. *An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance* [M]. Oxford: Oxford University Press 2015.
- [34] 徐坚. 逆全球化风潮与全球化的转型发展 [J]. 国际问题研究 2017(3) .
- [35] UN. *SG's Progress Report 2017 ,IAEG-SDGs* [EB/OL]. <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/secretary-general-sdg-report-2017-ZN.pdf> 2017-05-11.
- [36] Kanie N. F. Biermann. *Governance through Goals: New Strategies for Sustainable Development* [M]. Cambridge , MA: The MIT Press 2017.
- [37] 环境保护部. 李干杰出席第三届联合国环境大会高级别会议 [EB/OL]. http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201712/t20171206_427506.htm 2017-12-06.
- [38] UNEP. *World Commits to Pollution-free Planet at Environment Summit* [EB/OL]. https://www.unenvironment.org/news-and-stories/press-release/world-commits-pollution-free-planet-environment-summit?_ga=2.38308771.1205783298.1513133916-1078444496.1507373264 2017-10-19.

Institutional Interaction between the 2030 Sustainable Development Agenda and the Multilateral Environmental Treaty Systems

DONG Liang , YANG Xiao-hua

Abstract: At present , the environmental goals in the 2030 sustainable development agenda and the major multilateral environmental treaty systems constitute the institutional framework for global environmental governance. In this context , the relationship between the two has attracted the attention of the political and academic circles. Based on the institutional framework for interaction , the 2030 SDGs Agenda and the multilateral treaty system have a broad agenda overlap and functional spillovers in terms of core elements , complementary functions , and complementary coordination. In terms of synergies , the 2030 Agenda should use environmental treaties to strengthen the legal binding force of its global governance , and the treaties should be closer to the concept of international norms in sustainable development , and adjust its global strategy in specific environmental areas to enhance global effectiveness of the governance system and the maximization of its objectives.

Key words: 2030 Sustainable Development Goals; global governance; environmental goals; Multilateral Environmental Treaty; institutional interaction

(责任编辑 孙 洁)