

全球气候政治的碎片化：一种制度结构

赵 斌

摘 要：气候变化是当前国际问题研究的热点与难点。对全球气候政治进行理论解读，有助于全面认知该进程中存在的困难，并为寻求化解之道提供现实启迪。文章详细梳理并分析了全球气候政治的制度结构，认为以 UNFCCC、京都机制和《巴黎协定》为主导的机制复合体呈现出碎片化特征，即持续的规则创设及其合法化过程导致的国际制度“臃肿”，表现为：利益碎片化与群体化、联合国气候机制的碎片化、气候与能源多边论坛重叠之碎片化、气候与其他国际环境制度重叠之碎片化、气候与其他非环境国际制度重叠之碎片化。在带有系统效应乱象的碎片化全球气候政治进程中，新兴大国群体有必要深化协调、协作和合作，从而共同推进全球气候政治发展和全球气候治理善治的实现。

关键词：全球气候政治；全球气候治理；制度结构；碎片化

中图分类号：D815.9 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2018)05-0094-10

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2018.05.009

一、引 言

在漫长的人类历史长河当中，战争与冲突似乎成了历史演进之常态。围绕战争与变革、革命与妥协的相关政治讨论总能引起广泛关注，战争与和平时至今仍是国际政治的永恒主题。以征伐为代价或手段的人与人之间、国家与国家之间的互动，构筑起了一幅波澜壮阔的世界历史画卷。及至 18 世纪，器物层面的跨越式发展以工业革命为序曲，伴随交通和通信领域的科技革新，现代化、全球化、人类理性等方面的拓展/扩张步伐似乎都变得无可逆转。然而，以征服为目标或手段的人类自我毁灭进程也在同步推进。这种自我毁灭不仅仅表现为酿成人间惨祸的日俄战争、两次世界大战等战争征伐，而且还反映在对自然的掠夺式索取。

可能是由于长期为战火所困扰而无暇他顾，及至第二次世界大战结束以后很长一段时间，人类的环保意识仍旧处于沉寂状态，包括气候变化在内的环保议题也因为冷战之“高级政治”忧虑而被长期遮蔽。这种情形直到 1972 年厄尔尼诺现象发生、罗马俱乐部研究报告《增长的极限》问世才得以转变。同年，首届联合国人类环境会议召开，气候环境议题开始提上议程。按照政府间气候变化专门委员会 (IPCC) 的研究报告来理解，气候变化其实更侧重于指涉“人为气候变化” (Anthropogenic Climate Change)，即至少包含两层意思：显著的全球升温系人为温室气体排放所致；

基金项目：国家社科基金青年项目“新兴大国气候政治合作与中国气候外交研究” (15CGJ009)

作者简介：赵斌，西安交通大学马克思主义学院/国际问题研究中心副教授 (陕西 西安 710049)

致谢：本文得到美国普林斯顿大学罗伯特·基欧汉 (Robert O. Keohane) 教授、荷兰乌得勒支大学弗兰克·比尔曼 (Frank Biermann) 教授、英国爱丁堡大学克里斯汀·霍普韦尔 (Kristen Hopewell) 博士的启发和帮助，在此一并感谢！文中谬误概由作者承担。

全球气候显然为人类活动所改变^①。与此同时，尽管“气候变化怀疑论”甚嚣尘上，在科学界也始终存在争议，但这种“原本单纯的自然科学问题”却悄然演变成为国际政治博弈和经济竞争的焦点议题，对地缘政治和国家安全产生重大影响^②。至此，气候变化议题开始上升到国家战略与外交政策高度。进入新世纪以来，学界、政界、商界等亦开始反思人类活动的全球气候代价。建构主义理论代表人物亚历山大·温特甚至将气候变化列为当前最重要的外交政策问题，“不仅因其潜在而可怕的长期威胁，而且短期内少有国家能在共同应对并采取强有力措施方面获得激励……”^③。鉴于此，本文拟从制度结构入手，全面分析全球气候政治变化的现状及存在问题，并在带有系统效应式乱象的“碎片化”（Fragmentation）情境中，尽可能找寻全球气候治理善治（良好治理）和全球气候政治发展的谨慎希望。

二、全球气候政治的制度结构

对全球气候政治进行制度分析，自然离不开对国际制度（International Institutions）的讨论。国际制度长期存在于国际社会之中，作为一系列相互联系的约束规则以限定行为体角色和行为，并塑造行为预期等^{[1](P1-20)}。这种国际制度其实还包含与之相关的一整套国际机制（International Regimes），即“通过一系列或明示或暗示的原则、规范、规则和决策程序，将行为体的预期集中于国际关系中的一个给定领域”^{[2](P2)}。有关国际制度和国际机制的异同，学界看法不一：罗伯特·基欧汉认为，国际制度包含国际机制，而国际机制往往具有明确的议题导向，并对该议题进行规制或曰限定^{[3](P28-29)}；然而，在中文语境中，“国际机制”和“国际制度”之间的差异却似乎渐趋模糊，并且“国际制度”的译法似乎更易于我们理解和接受^[4]。笔者以为，国际制度稍显静态，强调整体，而国际机制则往往较为动态化甚至碎片化。也就是说，国际机制和国际制度的微妙联系在于，作为整体和相对静态的国际制度，其实不过是动态演化中的国际机制的落脚点或曰最终形态。

自 20 世纪 90 年代初以来，全球气候政治行为体为应对全球气候变化而努力。这些行为体包含了主权民族国家、非国家行为体，乃至超国家（欧盟），各个层次的治理路径相互联结，构成了一整套制度结构。罗伯特·基欧汉和戴维·维克托将这种气候制度结构称为“气候变化机制复合体”（the Regime Complex for Climate Change）^[5]。阿芒迪娜·奥尔西尼、弗雷德里克·莫林和奥兰·扬则将该机制复合体进一步界定为“一种涉及共同主旨的网络，该网络至少包含三个及以上的国际机制，网络成员构成相互重叠，且不论管理有效与否，都将产生大量的、规范的、或可能招致潜在质疑的互动”^[6]。这种气候变化机制复合体或曰全球气候制度，当前主要由《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》（及其京都机制）和《巴黎协定》组成。

（一）《联合国气候变化框架公约》

1992 年，在里约热内卢召开的联合国环境与发展峰会（地球峰会）通过了名为《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）的国际环境协议。UNFCCC 的宗旨在于确保生态系统可持续、自然适应气候变化、粮食生产免于威胁，而这一切有赖于温室气体排放浓度的稳定，即稳定在一个使气候

^① IPCC, “Climate Change 2001: Synthesis Report”, <https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/synthesis-syr/english/question-1to9.pdf>, 访问日期:2018 年 6 月 10 日。

^② 参见曹文振:《“气候变化”问题剖析》,《太平洋学报》2011 年第 6 期;张文木:《21 世纪气候变化与中国国家安全》,《太平洋学报》2016 年第 12 期。

^③ Kedar Pavgi, “View from the Top: Nine of the World’s Top International Relations Scholars Weigh In on the Ivory Tower Survey”, *Foreign Policy*, January 3, 2012, <http://foreignpolicy.com/2012/01/03/view-from-the-top/>, 访问日期:2018 年 6 月 10 日。

系统免遭人为破坏的水平上。

UNFCCC 的一大核心原则是“共同但有区别的责任”。“共同”包含着两层意思：一方面，“共同”即为人类当代和后代利益保护气候系统这一普遍责任；另一方面，“共同”其实是“共同关注”和“人类的共同财富”的体现^①。“区别”则是“共同但有区别的责任”的核心理念，即成员国的历史排放和应对气候变化的能力等方面的差异必须考虑在内，从而进行“区别对待”，以明确援助义务和责任分摊^{[7](P77-81)}。一旦涉及“区别”，则所谓“谁付费”、“排放额度”、“责任/义务限定”等疑难问题接踵而至，气候变化的政治性也因之而凸显，甚至呈现出如传统安全议题那般的零和色彩，可能最终与“共同但有区别的责任”的美好初衷背道而驰，原本被寄予厚望的国际行动迟缓甚或倒退，这必将导致“星球毁灭”式灾难和悲剧^②。

可见，UNFCCC 从其诞生起，就必然伴随争议。而且，UNFCCC 的局限性所折射出来的是全球气候治理失灵困境。这种困境缘于国家间政治或曰国际政治互动——倘若全球政治/世界政治进程相对而言更具有进步意义的话，那么，人类寻求化解全球气候变化集体行动难题的制度化努力流于国家间政治悲剧，则无异于一种失败或倒退。

(二)《京都议定书》

按照 UNFCCC 进程，1997 年 12 月在日本京都召开了缔约方第三次会议，制定了《京都议定书》，以此作为 UNFCCC 的补充条款，并于 2005 年 2 月 16 日生效。有关议定书实施的细则则在 2001 年的摩洛哥马拉喀什大会上敲定，即“马拉喀什协议”。《京都议定书》的第一承诺期为 2008—2012 年，第二承诺期则为 2013—2020 年^③。

议定书认为，由于一百五十多年的工业化活动，发达国家应为当前空气中的温室气体排放状况承担主要责任，且必须遵循“共同但有区别的责任”。鉴于此，(签署议定书的)各缔约方国家须为达到减排目标切实采取国内行动。当然，议定书也为这些国家实现减排目标提供了其他办法，包括清洁发展机制(Clean Development Mechanism, CDM)、联合履行(Joint Implementation, JI)和国际排放交易(International Emissions Trading, IET)这三种基于市场的机制，统称为京都机制(The Kyoto Mechanisms)。京都机制旨在促进绿色投资，以及帮助缔约国低成本、高效益地实现减排目标。京都议定书及其所形成的京都机制是全球减排机制迈出的关键一步。它将稳定温室气体排放水平，并成为(形成中的)国际气候制度的重要组成部分^④。

然而，与 UNFCCC 相类似，京都机制同样备受质疑。以 CDM 为例，它使发达国家得以在发展中国家领土上投资低碳项目，从而减少发达国家自身的温室气体排放以实现既定的减排承诺。CDM 的两大目标在于：支持发展中国家实现可持续发展并致力于 UNFCCC 最终目标的实现(即 1991—2012 年间努力将全球温升控制在 2℃ 以内，以规避气候变化风险)以及让公约附件一国家低成本、高效益地实现减排。但是，CDM 也在一定程度上催生了发展中国家群体内部的分化。比如，在基础四国(BASIC)等新兴大国中的成功实践，虽确证了 CDM 可以实现相应的环境目标，却难

① 参见 Lavanya Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 134; Tuula Honkonen, *The Common but Differentiated Responsibility Principle in Multilateral Environmental Agreements: Regulatory and Policy Aspects*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2009, p. 2.

② Marcus Hedahl, "Moving from the principle of 'common but differentiated responsibility' to 'equitable access to sustainable development' will aid international climate change negotiations", September 28, 2013, <http://blogs.lse.ac.uk/europolblog/2013/09/28/moving-from-the-principle-of-common-but-differentiated-responsibility-to-equitable-access-to-sustainable-development-will-aid-international-climate-change-negotiations/>, 访问日期: 2018 年 6 月 10 日。

③ 2012 年 12 月的卡塔尔多哈第 18 届联合国气候变化大会决定将京都议定书延长至 2020 年。

④ "Kyoto Protocol", https://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, 访问日期: 2018 年 6 月 10 日。

以促进发展中国家可持续发展；对于发达国家而言，CDM 是“商机”和实现减排目标的工具，对于发展中国家而言，以 CDM 促进可持续发展的需求几乎被边缘化（而更多让步于吸引外资等眼前利益）；技术转移乃大势所趋，附件一国家可以通过诸如知识产权和贸易市场准入等议题影响发展中国家（尤其是 BASIC 等新兴大国）的谈判权力；CDM 工程和能力分布的不均也使得发展中国家群体内部就是否应设立新的具有约束力的减排目标等问题产生分歧，这关乎京都机制的走向，尤其是对新兴大国是否应承担强制减排存在不同意见^{[8](P197-207)}。

（三）《巴黎协定》

2015 年 12 月通过的《巴黎协定》可以说是继 UNFCCC 和《京都议定书》之后全球气候政治发展的第三大里程碑。作为京都机制的某种延续或曰升级版，《巴黎协定》不仅聚焦温室气体减排，而且还更为紧密地与减缓和适应气候变化相结合。《巴黎协定》更为明显地意识到，“在全球多数地区，适应气候变化并保卫当地人们的安全，显得更为迫切”^[9]。从参与主体来看，《巴黎协定》的缔约方几乎囊括世界上所有的国家。就减排任务而言，它强调以“自下而上”的“自主贡献”来提出国别计划，即通过“自定目标—国际评估”体系来实践，区别于过往京都机制“自上而下”式的强制减排指标。

与 UNFCCC 和《京都议定书》的命运相似，《巴黎协定》目前所面临的重大问题仍在于其可能在何种程度上落实。全球经济低碳/去碳化发展无疑是一个浩大而艰巨的工程。假如我们接受这一事实——多数的全球治理方案其实提供的往往是次优或“足够好”的选择^[10]，那么《巴黎协定》的可操作性的确可以算作一大突破。自 1997 年以来，主要的温室气体排放国不愿接受强制减排，新兴经济体国家似乎也不大情愿采取量化减缓措施；有关责任分摊的全球安排也有可能使得后京都气候谈判协议无果而终。这些都为《巴黎协定》实施“自主贡献”提供了某种现实可能性，因为气候变化已经成为各国国内公共政策讨论中的一部分，主要的温室气体排放国都相应通过立法和规则来控制排放、提升能源利用率、加强林业管理、鼓励低碳技术创新。基欧汉和迈克尔·奥本海默认为，《巴黎协定》反映了某种特殊的“双层博弈”逻辑——将国内气候政治与国家间战略互动联系在一起^[11]。通过“自定目标—国际评估”，《巴黎协定》有望弥合国内气候行动与国际气候政策目标之间的鸿沟。这里可能存在的困难则在于“透明度”（Transparency），即国家自主贡献、自定目标何以可能增进主要排放国之间的互信，进而达成国际合作^[12]。

由此可见，从 1992 年的 UNFCCC 到 1997 年的《京都议定书》，再到 2015 年的《巴黎协定》，近三十年的全球气候治理实践所构筑起来的制度结构——这些制度化建设进程与非正式国际机制下的气候政治互动一道，共同反映了国际社会为构建一个应对全球气候变化的综合监管体系付出的持久努力，但其中仍存在不同程度的缺憾和有待提升的空间，因而有必要对这种形成中的、待完善的制度结构展开进一步的学理分析和学术思考。

三、全球气候政治的制度碎片化

如上所述，当前全球气候政治的制度结构以 UNFCCC、京都机制和《巴黎协定》为主导，并与其他非正式国际机制下的气候政治互动相并存。这种制度结构的一大突出特点在于碎片化^①，至少表现在如下几个方面：

第一，利益碎片化与群体化。由于国家行为体在应对全球气候变化集体行动难题时，似乎有更

^① 有关碎片化的界定，参见 Frank Biermann et al.，“The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis”，*Global Environmental Politics*，Vol. 9，No. 4，2009，pp. 16-18.

多的“自主”选择,且彼此之间的利益诉求千差万别,在国际谈判和国际制度设计方面,总是嵌入国别/区域利益考量,且彼此间相互交叠,使得最终初步成型的全球气候制度呈现出明显的利益碎片化。在联合国气候变化谈判进程中,欧盟历来秉持强制减排立场,得到美洲玻利瓦尔联盟(ALBA)和小岛国家联盟(AOSIS)的支持,进而主张采取有约束力的国内行动^[13]。美国表面上支持全球气候谈判有关减缓与适应的主张,但实际行动明显迟缓,尤其抵触适应资金投入,尽管《巴黎协定》带有明显的迁就美国之色彩,但特朗普胜选总统以来一再挑衅并最终宣布退出《巴黎协定》,无疑从反面证实了全球气候政治互动中的利益碎片化^[14]。事实上,自UNFCCC进程开启以来,利益碎片化几近同步,构成全球气候政治发展难以逾越的新旧障碍。利益碎片化的一个直接后果就是在主权民族国家广泛参与全球气候政治互动的同时,形成了不同的利益群体,如伞形国家^①、欧盟、“G77+中国”、立场相近的发展中国家群体(LMDCs)^②、基础四国、金砖国家(BRICS)^③、小岛国家联盟、美洲玻利瓦尔联盟、非洲国家联盟(African Group)、最不发达国家(LDGs)、欧佩克(OPEC)等,且这些群体之间利益交错,其中不少成员国穿梭于不同的利益群体,因而相互之间还可能产生重叠^[15]。换言之,全球气候政治的利益群体化也可以看作是全球气候政治碎片化情境的某种现实还原。

利益碎片化及其催生的群体化现象,根源可能在于全球经济体系的重构和全球气候机制本身的负外部性。一方面,全球经济体系的重构往往与后冷战时代以来的“霸权之后”忧思紧密相关,意在将美国霸权式微与全球经济政治失序相挂钩——在2008年全球金融危机、2009年欧洲主权债务危机的接连冲击下,发达国家/北方国家疲于应对,因之不得不在非传统安全,如环境治理领域实施必要的战略收缩^[16];在并不久远的全球气候治理史上,美国于2001年、2017年先后两次退出全球气候政治协议(《京都议定书》和《巴黎协定》),其所留下的全球权力真空与全球经济转型需求也给全球环境(气候)治理中的地区协调、制度安排、公共利益/优先性带来了全新的挑战。另一方面,全球气候机制本身的负外部性。由于气候变化的复杂性导致了应对方案或路径的碎片化——对气候变化起因和影响可能存在认知分歧,因之单一制度难以解决问题,开始去中心化并呼吁“自下而上”的应对方案,“国际层次的治理,意味着多边机制之间的重叠”^{[17](P4)}。换言之,气候变化的复杂性带来的压力,引发国家间、区域间、地区间利益的进一步分化,而这可能反过来冲击等级制的组织结构并迈向某种新的网格化的组织方式。于是,越来越多“灵活的”治理方式(如公私合作关系)兴起,而气候机制内外路径的多样化也显然可能加剧气候政治制度结构的碎片化。

第二,联合国气候机制的碎片化。早在2007年的巴厘岛气候大会和2009年的哥本哈根气候大会期间,一些特设工作组、联系小组和非正式谈判活动频繁。尤其是在哥本哈根大会最终未能达成具有约束力的综合协议后,联合国气候机制的碎片化程度进一步加剧:一方面,谈判旨在包含一系列较为松散而非整合的协议,以形成应对气候变化的“次优解”;另一方面,一些发达国家和发展中国家越来越倾向于在联合国气候机制之外,就相关议题形成临时合作关系、共享信息和实践经验,如“通过减少森林砍伐和退化来减排”。显然,在联合国气候机制内(甚至游离于该机制外)

① 有关伞形国家的界定,参见赵斌:《全球气候治理的“第三条路”?——以新兴大国群体为考察对象》,《教学与研究》2016年第4期。

② 又称“志同道合的发展中国家群体”(Group of Like Minded Developing Countries)。该群体突现于2012年10月,由133个发展中国家组成,被视作“G77+中国”的坚强堡垒。参见“New bloc of ‘Like Minded Developing Countries’ meet in advance of Doha Climate Talks”,2012-10-25,http://hsu.me/2012/10/new-bloc-of-like-minded-developing-countries-meet-in-advance-of-doha-climate-talks/,访问日期:2018年6月10日。

③ 起源于2001年美国高盛公司提出的“金砖四国”,由巴西(Brazil)、俄罗斯(Russia)、印度(India)、中国(China)的国名英文首字母组成,起初简称为BRIC或BRICs,2010年由于南非(South Africa)的加入,BRICs由此改写为BRICS,即金砖五国。

找寻气候政治互动的所谓“创新”安排，有可能使得宏观层面、整体的联合国气候机制的发展本身更为碎片化，这也可以部分解释联合国气候机制完善进路的举步维艰。

第三，气候与能源多边论坛重叠之碎片化。新世纪初，诸如碳信息披露工程（CDP）、气候风险投资者网络（INCR）等与气候治理相关的一些非政府组织或私营制度相继建立。小布什政府执政的美国在退出《京都议定书》之后，也组建起了一系列气候与能源多边论坛。例如，2003年的碳固存领导者论坛（CSLF）和氢经济国际伙伴计划（IPHE）、2004年的甲烷市场化伙伴计划（MMP）、2006年的亚太清洁发展与气候伙伴计划（APP）等论坛或伙伴计划均由美国发起，并在2007年组织了“主要经济体能源安全与气候变化会议”。这些多边论坛气候协商路径也一度为后来的奥巴马政府所沿袭。可见，即使游离于全球气候政治制度之外，美国并未放弃争夺全球气候治理的话语权，相反，其通过一系列双边或多边协议，力争重塑美国在全球气候政治中的影响力。以亚太清洁发展与气候伙伴计划为例，与其说在国际层次为《京都议定书》提供了互补机制，不如说直接生成了某种新的竞争者——亚太清洁发展与气候伙伴计划，其规范与京都机制相悖，因为这种伙伴计划既不遵循“共同但有区别的责任”，又几乎不涉及任何减排目标，并且也不明确该计划与其他机制之间的相互关联^[18]。这些气候与能源多边论坛的重叠是全球气候制度碎片化的一大真实写照，而且从主要发达国家创设这些多边论坛的初衷和动机来看，也可能弱化全球气候制度的权威性，加剧了全球气候制度的碎片化。

第四，气候与其他国际环境制度重叠之碎片化。尽管其他国际环境制度（如旨在保护臭氧层的《蒙特利尔议定书》）同样以保卫人类共同的环境为总目标，但与联合国气候机制之间的关系仍可能存在相互矛盾，从而导致新的气候制度碎片化。一方面，当气候议题与其他环境议题相互重叠，而对制度之间的相互协调缺乏必要的合法性管控时，新的碎片化制度真空就有可能显现；另一方面，应当承认联合国气候机制本身其实也已经包含了相当数量的、并不相互冲突的其他环境议题，如涉及荒漠化、生物多样性、空气污染、臭氧层损耗、海洋与湿地保护等问题的应对，可以说与气候变化之间存在相互协同^①。这些不同的国际环境机制之间又相应产生了多种合作实践形式，如相互以观察员身份参与对话、建立联合联络小组，以促进合作与信息交流^[19]。事实上，世界气象组织（WMO）和联合国环境署（UNEP）之间就存在长期合作，在气候机制协同发展进程中发挥了关键作用，而且还通过 IPCC 进一步塑造气候机制。

第五，气候与其他非环境国际制度重叠之碎片化。从自然科学和技术角度来看，气候变化自身可能会与其他非环境议题相重叠，于是，诸如世界银行（WB）、国际民航组织（ICAO）、国际海事组织（IMO）、世界贸易组织（WTO）等国际组织在进一步完善自身制度或创设新规则时也不得不考虑气候议题。在此过程中，非环境国际制度与气候机制相互重叠，也可能导致新的碎片化现象。仅以 WTO 为例，真正实现自由贸易与可持续发展之间的和谐，自然是一种相当理想的发展愿景，因而所谓“自由市场环境主义”的呼声从未消停，希冀实现 WTO 与环境机制目标之间的整合，或气候机制的目标实现^{[20](P120-124)}。但是，理想与现实之间的鸿沟在贸易与气候议题之间也有可能被拉大。制度碎片化的一种直观反映，如关税或边境税、行业标准、技术规则、政府采购业务等，也可能沦为“碳贸易保护主义”的工具，引发国家间新的贸易竞争、冲突和分歧^[21]。当然，非环境

^① 相关讨论参见：G. Kristin Rosendal, “Impacts of Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity”, *Global Governance*, Vol. 7, No. 1, 2001, p. 99; Sebastian Oberthür, “The Climate Change Regime: Interactions with ICAO, IMO, and the EU Burden-Sharing Agreement”, in Sebastian Oberthür and Thomas Gehring, eds., *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*, Cambridge: MIA Press, 2006, pp. 53-78.

国际制度当中的一些经验教训（如 WTO 法及其争端解决机制）也一再提醒我们，应当对采取与贸易相关的所谓气候保护措施保持必要的警惕，以防止规则间不必要的冲突甚至规则本身的崩溃^[22]。

此外，一些非正式国际机制下的气候政治互动也较引人注目，例如，金砖国家、二十国集团（G20）、IBSA 论坛等。值得关注的是，新兴大国（如基础四国）自 2009 年哥本哈根大会以后突现为全球气候政治当中举足轻重的力量群体，由于其成员国多半与金砖国家重叠，于是金砖国家平台也开始频繁更新与气候变化相关的议程设置。近年来，历次金砖国家领导人会晤均发表与气候治理相关的共同宣言，一再重申 UNFCCC 原则，尤其是“共同但有区别的责任”。G20 平台这一国际经济合作机制，则为新兴大国同传统发达国家群体之间在联合国气候框架公约外寻求某种气候协商提供了可能。至于 IBSA 论坛，其初衷虽是为印度、巴西、南非针对联合国安理会改革而创设，以反映发展中国家日益增长的国际地位，但从 2007 年起，气候变化也成为该对话论坛上具有优先性的国际议题，并为推动中国与印度之间的气候政治互动提供了有利平台^[23]。

通过上文分析不难发现，碎片化的全球气候政治制度结构同样构成新兴大国参与全球气候治理的“深水区”。崛起中的新兴大国，由于自身同时存在诸如减贫、发展、人口膨胀、快速工业化带来的负效应等一系列现实难题，因而各自所贡献的全球气候治理方案恐怕亦难以完全跳出已有的治理模式，特别是作为气候治理先行者的发达国家所进行的路径规划以及当前呈现碎片化的全球气候制度架构。不过，从实践层面观察，与新兴大国增长中的综合实力几近同步，中国、印度、巴西和南非等新兴大国在全球气候治理领域具有广阔的上升空间：一方面，利用发达国家在传统安全领域自顾不暇、在气候治理领域“心有余而力不足”的尴尬局面，新兴大国可能打开“机会之窗”，合理利用现有国际法、国际制度和国际规范，更主动地参与新规则制定，从而有效推动全球气候政治发展和全球气候治理善治；另一方面，新兴大国还可能充当发达国家与其他发展中国家之间气候政治协调互动之桥梁架构者，毕竟崛起中的新兴大国同样需要国际形象的护持，为广大发展中国家的人民谋福利，从而占领全球气候政治博弈的道德制高点、捍卫全球气候政治公正、努力实现全球发展可持续，也为新兴大国的崛起进程赢得宝贵的战略空间^[24]。

综上，全球气候政治的制度碎片化表现为多个层面，且这些层面由于议题关涉甚广和系统效应的复杂性，还可能进一步裂变。需要指出的是，无论从利益与群体、联合国气候机制本身，还是从气候与能源多边论坛、气候与其他环境议题、气候与其他非环境议题等角度进行诠释，其中的碎片化情境事实上既包含机遇，更蕴藏挑战。何况，碎片化本身也并非是从不间断的连续过程。不妨以《巴黎协定》为例，其主要的进步意义在于为迈向 2020 或曰“后京都时代”提供了某种涵盖几乎所有经济体和排放大国在内的共有平台，但可能存在的问题恐怕也在于这种联合国层次的新的机制复合体，或许其效力自然强于 2009 年的《哥本哈根协议》，但其机制化程度似乎比《京都议定书》更弱——既然“自上而下”机制化甚或约束力更强的京都机制都难以达成全球温控目标，那么“自下而上”、强调“自主贡献”的《巴黎协定》的落实及其发展前景恐怕也难言乐观^[25]。因此，全球气候治理离不开制度建构，而对其中难以避免的碎片化叙事，有必要辩证分析、审慎应对。

四、结 语

全球气候政治参与主体之间的广泛互动形成了全球气候政治的制度结构，即以《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》和《巴黎协定》为主导的国际气候变化机制复合体，辅之以非正式国际机制下的气候政治互动，反映了当前全球气候治理的制度复杂性^{[26](P26-30)}。

与其说碎片化是全球气候政治变化发展的某种“规律”运动，不如说是全球气候政治进路部分回归国际关系/国际政治之现实情境。诚然，由于复杂系统效应，似乎很难在时间点上清晰地为碎

片化进行简单划界，但这并不妨碍我们对全球气候政治进行较为全面的理论分析，进而思考如何在碎片化情境下调整中国的气候外交战略。

不论是“自上而下”的 UNFCCC 和京都机制，还是“自下而上”的巴黎机制，都难以有效协调各方参与全球气候治理进程，而全球气候变化带来的现实难题与未来风险，客观上又需要各国建立起共有的治理理念，在此过程中的大国示范作用仍然极其关键，以避免气候治理的负面效应^[27]。同时，英国脱欧、美国退出《巴黎协定》等全球政治新变化昭示着全球气候治理“3.0 时代”的到来，给中国气候外交带来了新的挑战；中国作为崛起中的新兴大国，与国际社会一道，共同应对全球气候变化，参与全球气候治理，但仍应保持战略定力，谨防新的“中国责任论”陷阱，避免因成本强加而引发战略透支^[28]。只有充分认识后巴黎时代的气候治理变迁，才能有助于中国审时度势，更有效地发挥在全球气候治理中的积极引导作用^[29]。中国“抱团打拼”而非“单打独斗”参与全球气候政治的一大利好形势还在于，以中国、印度、巴西和南非为代表的新兴大国群体正在重塑全球气候治理的权力政治架构，且具有广阔的发展前景和上升空间^[30]。在 2015 年巴黎气候大会和 2016 年马拉喀什气候大会之后，纵然相关全球气候政治协议的实践落实势必引来更多关注，但增强基础四国这一平台，乃至拓展金砖国家之间的气候政治经济协调、协作与合作，强化主要新兴大国形成中的集体身份认同，应为重中之重^[31]。否则，架构发展中国家与发达国家间气候政治对话桥梁、自主贡献乃至推进更具有普适意义的全球气候政治制度等努力仍可能事倍功半。对于巴西、南非、印度和中国等主要新兴大国而言，当前仍面临工业化时代的各种挑战，“抱团打拼”应对全球气候政治集体行动难题，不失为一种有的放矢、有所侧重的国际政治方略。诚如党的十九大报告深刻指出的，尽管“气候变化等非传统安全威胁持续蔓延，人类面临许多共同挑战”，但“没有哪个国家能够独自应对人类面临的各种挑战，也没有哪个国家能够退回到自我封闭的孤岛”，因而中国要与国际社会一道，“坚持环境友好、合作应对气候变化，保护好人类赖以生存的地球家园”；同时，中国秉持共商共建共享的全球治理观，支持联合国发挥积极作用，支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权，继续发挥负责任大国作用，积极参与全球治理体系改革和建设，不断贡献中国智慧和力量^[32](P58-60)。

参考文献

- [1] Keohane, R. Neoliberal institutionalism: A perspective on world politics[A]. R. Keohane. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*[C]. Boulder: Westview Press, 1989.
- [2] Krasner, S. Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variables[A]. S. Krasner. *International Regimes*[C]. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- [3] Keohane, R. The analysis of international regimes: Towards a European-American research programme[A]. V. Rittberger. *Regime Theory and International Relations*[C]. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- [4] 唐世平, 王明国, 毛维准. 国际制度研究需要准确的翻译[N]. 中国社会科学报, 2012-09-13(03).
- [5] Keohane, R., D. Victor. The regime complex for climate change[J]. *Perspectives on Politics*, 2011(1).
- [6] Orsini, A., J. F. Morin, O. Young. Regime complexes: A buzz, a boom, or a boost for global governance? [J]. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 2013(1).
- [7] Deleuil, T. The principle of common but differentiated responsibilities in the international regime of climate change[A]. H. Weidong, P. Feng. *Climate Change Law: International and National Approaches*[C]. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2012.
- [8] Lemoine, M. The clean development mechanism from the perspective of the developing countries[A]. H. Weidong, P. Feng. *Climate Change Law: International and National Approaches*[C]. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2012.

- [9] Robbins, A. How to understand the results of the climate change summit; Conference of Parties 21 (COP21) Paris 2015[J]. *Journal of Public Health Policy*, 2016(2).
- [10] Patrick, S. The unruly world; The case for good enough global governance[J]. *Foreign Affairs*, 2014(1).
- [11] Keohane, R. , M. Oppenheimer. Paris; Beyond the climate dead end through pledge and review ? [J]. *Politics and Governance*, 2016(3).
- [12] Falkner, R. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics[J]. *International Affairs*, 2016(5).
- [13] Dimitrov, R. The Paris Agreement on climate change; Behind closed doors[J]. *Global Environmental Politics*, 2016(3).
- [14] 赵斌. 霸权之后:全球气候治理“3.0时代”的兴起——以美国退出《巴黎协定》为例[J]. *教学与研究*, 2018(6).
- [15] 赵斌. 群体化:新兴大国参与全球气候治理的路径选择[J]. *国际论坛*, 2017(2).
- [16] Woods, B. A. , D. M. Kristófersson. The state of coalitions in international climate change negotiations and implications for global climate policy[J]. *International Journal of Environmental Policy and Decision Making*, 2016(1).
- [17] Asselt, H. V. *The Fragmentation of Global Climate Governance: Consequences and Management of Regime Interactions*[M]. Cheltenham; Edward Elgar, 2014.
- [18] Asselt, H. V. From UN-ity to diversity ? The UNFCCC, the Asia-Pacific partnership, and the future of international law on climate change[J]. *Carbon & Climate Law Review*, 2007(1).
- [19] Asselt, H. V. , J. Gupta, F. Biermann. Advancing the Climate Agenda; Exploiting material and institutional linkages to develop a menu of policy options[J]. *Review of European Community & International Environmental Law*, 2005(3).
- [20] Barry, J. *Rethinking Green Politics: Nature, Virtue and Progress*[M]. London; Sage, 1999.
- [21] Frankel, J. Climate and trade; Links between the Kyoto Protocol and WTO[J]. *Environment; Science and Policy for Sustainable Development*, 2005(7).
- [22] Eckersley, R. The big chill; The WTO and Multilateral Environmental Agreements[J]. *Global Environmental Politics*, 2004(2).
- [23] Nhamo, G. Dawn of a new climate order; Analysis of USA + BASIC collaborative frameworks[J]. *Politikon; South African Journal of Political Studies*, 2010(2-3).
- [24] 赵斌. 新兴大国气候政治研究新进展:理论与实践[J]. *当代世界与社会主义*, 2017(1).
- [25] 郇庆治. 中国的全球气候治理参与及其演进:一种理论阐释[J]. *河南师范大学学报(哲学社会科学版)*, 2017(4).
- [26] Hickmann, T. *Rethinking Authority in Global Climate Governance: How Transnational Climate Initiatives Relative to the International Climate Regime*[M]. London; Routledge, 2016.
- [27] 王瑜贺. 命运共同体视角下全球气候治理机制创新[J]. *中国地质大学学报(社会科学版)*, 2018(3).
- [28] 赵斌. “利益相容”与新型国际关系建构——英美、英德关系(1898—1945年)的历史镜鉴[J]. *欧洲研究*, 2017(3).
- [29] 李昕蕾. 治理嵌构:全球气候治理机制复合体的演进逻辑[J]. *欧洲研究*, 2018(2).
- [30] Hallding, K. , M. Jürisoo, M. Carson, et al. Rising powers; The evolving role of BASIC countries[J]. *Climate Policy*, 2013(5).
- [31] 赵斌. 新兴大国的集体身份迷思——以气候政治为叙事情境[J]. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 2018(1).
- [32] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[R]. 北京:人民出版社, 2017.

The Fragmentation of Global Climate Politics: An Institutional Structure

ZHAO Bin

Abstract: Climate change is a hotspot in international studies, and it is helpful to do theoretical interpretation in order to fully recognize the puzzles in the process itself and even bring back realistic enlightenment for solutions. With a detailed analysis of the institutional structure of global climate politics, this paper holds the view that the regime complex which includes the dominant UNFCCC, Kyoto Protocol mechanisms and Paris Agreement is fragmented. That is to say, the constant rule making and its legalization process would cause the “congestion” of international institutions, which means the interest fragmentation and grouping, along with the fragmentation of United Nations’ climate regimes, the overlapping of climate and energy multilateral forums and other international environmental institutions or unrelated international institutions. It is urgent for the emerging powers to deepen coordination, collaboration and cooperation under the system effects and chaotic fragmentation, so as to improve the development and good governance of global climate politics.

Key words: global climate politics; global climate governance; institutional structure; fragmentation

(责任编辑 朱 蓓)