

气候变化与公共政策

QIHOU BIANHUA YU GONGGONG ZHENGCE YANJIU BAOGAO 2015

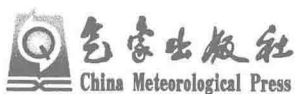
研究报告2015

史 军 戈华清 ◆ 主编

江苏高校优势学科建设工程资助项目(PAPD)“雾霾监测预警与防控”资助

气候变化与公共政策 研究报告 2015

史 军 戈华清 主编



图书在版编目(CIP)数据

气候变化与公共政策研究报告 2015/史军,戈华清主编.
北京:气象出版社,2015.11
ISBN 978-7-5029-6196-1

I. ①气… II. ①史… ②戈… III. ①气候-政策-
研究报告-中国-2015 IV. ①P46-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 210606 号

Qihou Bianhua Yu Gonggong Zhengce Yanjiu Baogao 2015 气候变化与公共政策研究报告 2015

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街 46 号

总 编 室:010-68407112

网 址:<http://www.qxcbs.com>

责任编辑:刘 畅 蔺学东

封面设计:易普锐创意

印 刷:北京京华虎彩印刷有限公司

开 本:787 mm×1092 mm 1/16

字 数:419 千字

版 次:2015 年 12 月第 1 版

定 价:68.00 元

邮政编码:100081

发 行 部:010-68409198

E-mail: qxcbs@cma.gov.cn

终 审:阳世勇

责任技编:赵相宁

印 张:16.375

印 次:2015 年 12 月第 1 次印刷

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社发行部联系调换

前言

气候变化是全球经济社会发展过程中必须要面对的重大问题。正在发生着的气候变化,不仅给人类的经济生产与社会生活造成了一些后果,也正深刻地影响着人类的生存与发展。它对不同国家或地区经济的破坏、环境与社会的影响,让人们因此付出了沉重代价,也许明天还将会为之付出更大的代价。正在发生着的气候变化,不仅向我们的社会治理、环境应对发起了挑战,也正在悄然改变着人类对于气候问题的认知与思考。也正是这种挑战与改变,使我们越来越清楚地认识到,面临紧迫的气候治理形势与复杂的国际关系,我们目前还能采取可承受、可伸缩、可改良的各种办法,使各国在应对或适应气候变化的同时,以实现各国跳跃式或渐进式的发展,使各国的经济变得更加清洁、更具有复原力。但若我们现在不采取行动,不改变我们的生产与生活方式,社会的可持续发展便会成为一种空想与期待了。

自1992年《联合国气候变化框架公约》生效以来,联合国、区域性国际组织、各国政府及其他相关组织一直在努力促成全球性的应对气候变化的有效方案与具体行动,也一直在动员全世界所有人行动起来共同应对气候问题。现任联合国秘书长潘基文先生特别关注气候变化问题,他曾邀请各国采取行动,减少排放,加强气候复原力,并通过达成有意义的法律协定调动政治意愿。2014年5月14日,潘基文秘书长的一项倡议“联合国全球脉动”发起了“大数据应对气候挑战”,以便全球所有人行动起来,推动采取气候行动和提出创新办法来减缓或适应气候变化。的确气候变化的应对之策,非一人、一国、一区域的行动或方案所能达成,它需要全球所有人、所有地区、所有国家都行动起来,共同面对。

虽然关于气候变化的影响仍有些许争议,但气候变化已是众所周知的事实,我们能看到、感觉到,也能测量到。因此,面对气候变化所带来的风险与危险,气候变化所导致的灾害与危害,以及这些负面影响背后蕴藏着的机遇,我们需要站在更高的角度来解释并努力探寻解决风险的规则与对策,我们需要有更客观的立场去积极应对并减缓气候变化对社会、经济与环境的实际影响。从科学发展进程看,虽然我们不能改变气候,但影响着气候进程的人类行为是可以通过规则与对策予以改变的;虽然我们不能改造气候,但我们能改变人类的行为方式、生产方式与生活方式,来逐渐适应气候变化。无论所谓的“曲棍球杆曲线”理论是否正确,气候变化正在改变着我们的社会;无论全球是否在变暖,无论这种全球变暖是否主要由工业化和碳排放导致,无论全球变暖是否会导致全球灾害,保护地球环境总是正确的^①。因此,我们应该从人类行为方式、社会生产方式以及生活方式等的改变入手,对相关的对策、制度与具体措施进行全面理性的思考,制定出更符合气候变化趋势的对策与制度。

当今国际社会围绕着气候议题的谈判之所以步履维艰,一个重要的原因就是,在应对气候挑战时忽视了气候问题还是一个伦理问题,只是偏执于争论技术转让和减排责任分担,却低估

^① 江晓原,科学与政治:“全球变暖”争议及其复杂性,科学与社会,2013(2):44.

了伦理道德考量在解决气候问题中的作用^①。虽然气候伦理维度或伦理共识难以独自支撑一个国家或其他经济政治实体的气候战略与政策选择,但如何厘清基本的气候正义、气候公平,以及公平正义背后的社会发展等问题是一个国家进行国际气候谈判与选择气候战略与政策的前置性条件,南京信息工程大学气候变化与公共政策研究院的相关学者对此展开了颇有意义的论述。

国际气候谈判的复杂性与反复性,源自于谈判背后所体现的各国的社会经济利益与地缘政治的动态博弈。欧盟和美国都是温室气体的重要排放国,也是国际气候谈判中的重要角色。在国际气候谈判中,欧美的双行路线虽不算完美,但的确对国际气候谈判与国际社会气候政策的制定产生了深远影响。当然,欧盟的气候政策并非仅建立在经济发展与地缘政治的基础上,对安全利益的考量是欧盟积极扮演国际气候合作领导者的重要原因。诚如本书中董勤副教授所指出的:气候变化政策实质上已经成为欧盟安全战略的一个重要组成部分,欧盟将气候变化问题视为其所有面临的重大安全威胁的“倍数”。

虽然应对气候变化问题的过程中必然会出现诸多的不确定性与争议,但不容争辩的事实是:所有国家都要面对气候变化问题。在国际社会,发达国家与发展中国家的全方位博弈在气候变化政策领域达到峰值。钮敏教授对这种两极博弈的现象与成因及其具体对策展开论述,她提出对这种两极化现象的分析不仅为我国制定高效的应对气候变化政策与国际谈判策略提供重要依据,亦直接影响我国在联合国峰会和地区谈判中展示论点与论据的力度,更有助于进一步构建推动整个国家可持续发展的绿色低碳增长模式,减少我国乃至全球的极端天气现象与暖化进程,迅速增加我国在新经济时代的市场竞争力、提高我国在新政治时代的话语地位。

为顺应国家与社会文明发展需求,作为负责任的大国,中国一直坚持共同但有区别的责任原则,在气候变化问题的国际谈判与合作、各类产业的低碳发展、应对或适应气候变化的政策法规、适应气候变化的发展与社会影响、复杂而颇具挑战的碳交易市场建设等方面努力承担着应有的国家责任与社会责任。作为勇于承担责任的中国,在《国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》中,不仅积极倡导绿色低碳的生产方式和生活方式,还坚称我们要积极承担国际责任和义务。坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则,积极参与应对全球气候变化谈判,落实减排承诺。

在本书中,一些致力于气候变化问题研究的学者们,不仅全面系统地分析了气候变化应对与适应的理论基础、国际谈判风险与对策、不同国家的应用对策、具体的法律制度,还特别针对我国气候变化问题,分别从亚非拉国家应对气候变化立法与政策、地方环境立法对气候变化的适应与调整、我国可再生能源法律制度建设、人工影响天气的法律问题及对策、农村气象灾害整体性防御体系的构建、基于科技支撑体系建设的突发事件应急能力建设、跨区域气象灾害应急管理、跨区域气象灾害应急调配优化等开展特别有实践意义的探索性研究。

编者

2015年9月

^① 郇庆治,对气候变化伦理维度的大胆探索,绿叶,2015,3.

目 录

前 言

由“争”到“和”:对全球气候谈判理念、合作原则和治理模式的思考·····	李志江 王 萌(1)
风险、信任与合作:全球气候治理的民主模式建构·····	苏向荣(17)
国际气候合作的公平问题及应对气候变化的国家类型研究·····	唐美丽(32)
欧盟的气候政策及其治理战略·····	李慧明(49)
欧美气候博弈——以欧美气候政策的安全利益驱动为分析视角·····	董 勤(70)
全球气候变化政策的两极博弈与我国的应对策略·····	钮 敏 唐新川 蒋 洁(90)
气候变化背景下我国可再生能源法律制度研究·····	蒋 洁(105)
以制度构建为基础跨区域气象灾害应急管理研究·····	许 颖(119)
亚非拉国家应对气候变化立法与政策研究·····	陈海嵩(134)
气候变化背景下地方环境立法研究·····	宋晓丹(154)
人工影响天气若干法律问题研究·····	黄 祥(179)
农村气象灾害整体性防御体系探讨——基于整体性治理的理论视角·····	曾维和(192)
基于科技支撑体系建设的突发事件应急能力建设研究 ·····	郭 翔(207)
跨区域性气象灾害应急调配优化研究·····	朱 莉(233)

由“争”到“和”:对全球气候谈判理念、合作原则和治理模式的思考^①

李志江 王 萌

(南京信息工程大学气候变化与公共政策研究院,南京 210044)

摘 要:气候谈判和气候治理充满了博弈和争斗,使得谈判和治理工作进展缓慢。根本原因是谈判理念和治理理念存在问题。中国传统文化中的“和”观念经过现代的改造能够成为国际气候谈判的理念,以代替目前以“争”为本的国际气候谈判的理念,使谈判获得新的动力和进展;以“和”为本的理念能够为国际气候合作的原则提供新的依据,使一个强调责任差别的原则向强调共同责任的原则转换;以“和”为本的理念,同时可以给世界带来一种合作共治的责任民主模式,以代替传统的“抗争性”权利民主模式,使气候治理建立在公民与政府、政府与政府、公民与公民之间合作而非对抗的基础上,共同应对气候变化给人类带来的挑战。

关键词:气候变化;气候谈判和治理;“争”;“和”

2011年,在南京信息工程大学举办的“第一届气候变化与公共政策国际学术会议”上,美国宾夕法尼亚州立大学的唐纳德·布朗(Donald Brown)教授在发言中提出一个问题:在应对气候变化的过程中,中国的文化能够提供什么?随着中国经济社会发展,世界产生了日益强烈的了解中国以及从中国寻找传统和现代发展资源、发展动力和发展方向的愿望。唐纳德教授的这一问题正是这种愿望的体现。中国的学术界有责任回答这样的问题。自那时以来,我们不断思考上述问题,与感兴趣的一些学者以及研究生进行讨论,并发表了一些研究的成果。我们认为,中国传统文化中的“和”观念经过现代的改造能够成为国际气候谈判的理念,以代替目前以“争”为本的国际气候谈判的理念,使谈判获得新的动力和进展;以“和”为本的理念能够为国际气候合作的原则提供新的依据,使一个强调责任差别的原则向强调共同责任的原则转换;以“和”为本的理念,同时可以给世界带来一种合作共治的责任民主模式,以代替传统的“抗争性”权利民主模式,使气候治理建立在公民与政府、政府与政府、公民与公民之间合作而非对抗的基础上,共同应对气候变化给人类带来的挑战。

气候政治研究有三大核心问题,或者说是热点问题。一是国际气候谈判;二是国际气候治理责任与义务的分配原则;三是气候治理的民主模式。这三个问题看似十分不同,但实际上被某种政治理念所勾连和贯穿起来,无论是谈判,还是治理活动都是在一种政治理念的指导下进行的。政治理念如果不符合客观实际和需要,则政治行为不会取得预期的成果。因此,研究应对气候变化的政治理念,并深入研究一种理想理念带来的具体变化具有紧迫性和十分现实的意义。

^① 作者简介:李志江,男,哲学博士,南京信息工程大学气候变化与公共政策研究院教授,硕士生导师,主要研究方向为马克思主义政治哲学、气候政治。本文受到江苏省高校哲学社会科学重点研究基地“南京信息工程大学气候变化与公共政策研究院”开放课题资助,项目编号12QHB004。

一、由“争”到“和”——全球气候谈判理念的转变

全球气候变化已经成为各国政府普遍关切的问题,气候谈判随之在多个层次展开。联合国召开的《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)缔约方大会每年举行一次,目的是为全球气候变化寻找可能的解决方案。但现实状况却是气候谈判举步维艰,难以取得实质性进展。我们认为,造成这种状况的一个重要原因是,斗争思维、博弈思维主导了谈判,谈判各国从本国利益出发结成不同的同盟和团体,利益之争、话语之争已经先于谈判成为一种思维定式和策略,各国抱着这种“争”的目标和策略进入谈判大厅,坐到谈判桌前,谈判失败几乎是注定的。概而言之,全球气候谈判进入瓶颈时期,各国间话语权、主动权以及发展权的争夺压过了谈判应有的目标而成为气候谈判的焦点。这种误入歧途的谈判需要新的理念和新的思维来纠正。

(一)“争”思维:贯穿全球气候谈判的误区

气候谈判自开始以来,一直处于“争论”的状态,无论是谈判开始前、谈判过程中还是谈判结束后的协议实施阶段,气候谈判都是一个“没有硝烟的战场”,每一个参与气候谈判的国家都各执一词,争论不休。那么参与大会的各方都在争论些什么,这些争论背后隐藏着些什么呢?笔者认为,气候谈判的争论主要集中在四个方面,即争取主动权、话语权、发展权以及国际事务的主导权。

首先,与会代表极力争取在大会中获得主动权。“主动权”就是一种能按自己意图行事的能力。在全球竞争日益激烈的当今社会,占据主动权是每一个国家、集团的意图,气候谈判涉及每个国家、集团的利益,对于主动权的争取就在所难免了。德班会议期间,欧盟代表国就表示欧盟期待此次会议落实《坎昆协议》的成果,启动“绿色气候基金”,愿意达成约束性减排目标。但是欧盟与会代表同时表示,欧盟的温室气体排放只占全球排放量的11%,排放量并不是最多的,因此,不能对环境问题负主要责任。所以,欧盟只承诺主要经济体承担减排任务并设定减排的方式方法,但不承诺开始强制减排的具体日期。欧盟这种“隔岸观火”的态度就是在为自己争取主动权,这样既不会落得不配合、不合作的骂名,又不失减排上的主动权。

其次,与会代表极力争取会中会外的话语权。“话语权”简单地说就是说话的权利,即控制谈判舆论的权力,话语权掌握在谁手中,谁就决定了社会舆论的走向。在当代社会,话语权是影响社会发展方向的重要力量,气候谈判中各国的争论也会涉及话语权。往往不引人注目的气候谈判参与者,例如各国媒体,会对气候谈判的话语权之争有不可忽视的潜在作用。德班气候大会期间,加拿大环境部长彼得·肯特(Peter Kent)表示,《京都议定书》已成为“历史”。据此,多国媒体纷纷报道加拿大拟正式退出该协议。虽然事后彼得否认加拿大正式退出《京都议定书》,但在各国代表正为《京都议定书》第二承诺期开始磋商之时,这一“传闻”的杀伤力可想而知。可见,虽然媒体不是最主要的参与者,但他们对与会代表争取话语权有着不可估量的重要作用。

再次,与会代表对发展权的争夺。气候谈判是为了解决全球生态环境恶化的问题以保护人类赖以生存的地球家园,气候变暖导致的全球生态恶化已经到了非常严重的地步,要想生态环境有所好转,不得不对环境污染加以限制。然而,造成环境污染的主要原因是污染型工业、

企业的存在,对它们进行限制,无疑会对本国的经济发展造成不利的影响,至少在短期内会是这样。在这样的背景下,气候谈判各与会代表对发展权展开了激烈的争夺。可以这样说,与会代表对所有权利的争夺归根结底都是对发展权的争夺。美国先是签订《京都议定书》,后又退出,俄罗斯、日本、加拿大不准备续签《京都议定书》,美国坚决否认自己及其他各发达国家应该为历史上的排放进行补偿,哥本哈根大会召开后,由西方国家主导的“大会最终文件”^①使发达国家拥有了一项特殊权利,他们可以根据发展中国家的“实际表现”来决定是否向其提供资金援助,该文件背弃了“共同但有区别的”原则。这些事实都是各国争夺发展权的证明。当然,在气候谈判的语境中,发展权主要是指发展经济的权利,但发展权在更深的层次上,其本质上意味着公平的发展权,发达国家在争取经济发展的过程中占有种种先天的优势,这对发展中国家的经济发展构成了不平等。世界各国不仅在争取发展权,而且还在争取“公平的”发展权以及平等地享有发展所带来的利益的权利,这种错综复杂的现状致使对国家发展权的争夺更加激烈。

最后,与会代表对国际事务主导权的争夺。“主导权”顾名思义就是起主导作用的权利。当代社会是全球化、一体化的社会,任何一个国家都无法“闭关锁国”发展本国事务,它必须主动地或是被动地参与到整个世界,参与到国际事务中。在国际事务上占据主导权可以把国际事务的发展方向引导到有利于本国的轨道上去,占据国际事务主导权理所当然更利于本国各项事业的发展。气候谈判中占据主导权就更容易左右政策的走向。历届气候谈判大会都无法摆脱对国际事务主导权的争夺,这种主导权是建立在话语权、主动权的基础上的。

气候谈判之所以没有得出具有可行性的决议,就是因为这样的“争”思维主导着气候谈判,各与会代表以争夺“发展权”为核心,以争夺主动权、话语权为基础,进而夺取对国际事务的主导权、控制权。以“争”理念为中心而衍生出如此复杂的权利斗争,谈判的失败就是必然的了。

在目前的谈判中,各国政治家和谈判者的一个误区是,将一个化解风险的谈判当成了利益分割的谈判。他们都设想从谈判中获得某种“好处”,并且认为坚持斗争策略能从这个利益总盘子中分得尽可能大的一块,但本质上气候变暖是一种负价值,没有人能从中获益,最多只可能减少自己付出的治理成本。但拖延和对立的谈判却使治理成本在不断上升,危险在不断逼近,最终的结果可能是所有谈判、博弈的参加者都遭受更大的损失,变成一种负和游戏(negative sum game)。我们不妨设想一下,倘若气候谈判以这种争论的方式继续下去,地球会变成什么样。据科学家研究发现,由于气候变暖,北极地区的暖季不断延长,而北极冰层的厚度变化和该地区暖季延长有明显的对应关系。如果这种变暖趋势继续发展,将导致北极冰川最终消失^[1],届时,将有一部分岛屿从地球上消失。同时,更多的阳光被吸收而不是反射到空中,这又将加剧全球气候变暖。人类生活在现实的世界中,不得不为自己的生存发展考虑,各个国家为了本国的发展而争取更有利的条件和更多的发展空间本无可厚非,但是在全球生态环境极

^① http://www.qnsb.com/fzpaper/sitel/qnsb/html/2009-12/10/content_235837.htm 据《中国日报》综合外国媒体报道,英国《卫报》披露了一份由西方国家主导的“大会最终文件”。尽管是非正式文件,但由于内容涉及排放峰值等敏感问题及众多有利于发达国家的条款,引起了广大发展中国家的强烈不满。根据《卫报》的报道,这份名为“丹麦提议”的决议草案实际上是一份“西方密约”,因为它是由包括英国、美国和丹麦在内的几个西方工业发达国家共同起草的。该草案背弃了《京都议定书》规定的由发达国家带头减排、发展中国家无须强制减排的精神,亦即“共同但有区别”的原则。

度恶化的当今社会,各个国家还在为一己之私,不顾整个人类生存环境整体上恶化的现状而争夺国家权力的做法实在让人费解。没有了整个生态环境与人类社会的和谐共存,何来国家话语权、何来国家发展权、何来国际事务主导权?如果把气候谈判比作一座大厦,那么“争”理念就是它现在的地基,这座大厦已经摇摇欲坠了,旨在解决全球气候问题的气候谈判都无法正常进行,人类将面临怎样的厄运?

(二)“和”思维:中国的智慧与一种可能的出路

面对无休止的争论,我们不得不说,当务之急是换一种谈判策略;换一种思维方式;换一种交往理念。在全球化和多元化的今天,我们需要重新考虑各国已经习惯了的谈判策略、思维方式和交往理念。特别是要从谈判和交往理念的层次去寻求谈判陷入僵局的原因,去寻求打破僵局的路径。理念,即价值观,“是文化、政治、经济的核心问题,是社会文明发展的动力和成果。换言之,它构成了人选择的依据和取向,以及人的行为方式的最基本动力^[2]。”我们说,气候谈判桌上的争论是为了自身的利益,而更深层次的原因是理念和价值观的不同。因而,寻求一种合理的气候谈判价值观就成为气候谈判顺利进行的当务之急。笔者认为,将“争”的理念转换为“和”的理念是最佳选择。“和”的理念是中国传统文化给陷入僵局的全球气候谈判提供的一种打破僵局的智慧。

中国自古以“和”为美,“和”是中华民族的传统美德。中国文化的主流是以孔孟为代表的儒家思想,“和”在儒家思想中有着举足轻重的作用。儒家的“和”思想主要体现在三个方面:其一,人与自然的和谐统一;其二,兼容天下的胸怀;其三,天下为公的大同理想。

儒家文化注重个人的道德修养,以及人与人之间的和谐共处,同时追求人与天地间万物共同建立共存共荣的和谐统一关系。儒家认为,天、地、人三者是并列关系,“天有其时,地有其财,人有其治”^①。天、地、人是不可分割的统一体,儒家文化认为,“人类依赖于自然,人类的一切需要取之于自然,但这种索取是有节制的,应该在自然本身有发展潜力的前提下有计划地进行开发与利用自然资源^[3]”,我国早在上古时代,就十分注重保护自然资源、维护生态平衡。“春三月,山林不登斧斤,以成草木之长;夏三月,川泽不网罟,以成鱼鳖之长。”^②即春天万物生长期间,不能砍伐森林,不能打猎和捕捞,做到“不夭其生,不绝其长”^③,这也就是儒家文化中时常提到的“天人合一”的思想:人类只是天地万物中的一部分,人与自然是息息相通的一体。

儒家文化讲求“中庸”,主张“和而不同”。“和”,是对立物的结合,“同”,是同一事物的结合。孔子所说的“和”,就是承认对立的结合,而且是有原则的“和”。“知和而和,不以礼节之,亦不可行也。”^④《周易》讲“地势坤,君子以厚德载物”,厚德载物,就是说君子对人应有宽厚包容的态度,即和而不同,对不同的事物和思想观点,不是排斥,而是协调平衡,统一在一起,即所谓“万物并育而不相害,道并行而不相悖”^⑤。所以我们说,中华传统文化是讲求在差异基础上

① 引自《荀子·天论》。

② 引自《逸周书·大聚解》。

③ 引自《荀子·王制》。

④ 引自《论语·学而》。

⑤ 引自《礼记·中庸》。

的“和”，我们听得了不同的声音，也可以接受不同的意见，我们在与他人交往中要有一种和谐友善的关系，但是在具体问题的看法上可以不苟同、不附和于他人。孟子曰：“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”，这是对弱势群体的关爱，也是一种兼容天下的情怀，正是因为有这种胸怀，才可以使“天下一致而百虑，同归而殊途”^①，相信天下的人们尽管有许多不同的看法和意见，但终究会达成共识。

儒家文化兼容天下，由此提出了“大同社会”的理想。《礼记·礼运》曰：“大道之行也，天下为公……是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，放外户而不闭，是谓大同。”其意就是整个社会就像一个大家庭，人人过着和平安定的幸福生活，这就是两千多年前儒家所追求的理想社会中的生活。到了近代，康有为认为，“人民由分散而合聚之序，大地由阻塞而开辟之理，天道人事之自然者也。虽有至圣经纶，亦不过因其所生之时地国已布化，隔于山海，限于舟车，阻于人力，滞于治化，无由超至大同之城”^[4]。“大同社会”是一种“人得其所、人人为公、各尽其力”的理想社会。

中国传统儒家文化的“和为贵”精神，曾经在历史上使我们的民族产生了巨大的亲和力、凝聚力和融合力，在处理各种内部事务上不走极端、平衡有序；在处理外部事务上同样注重相互沟通、互相学习，让利议和，终而使中华民族成为一个大家庭。在中国近现代外交史上，将“和”理念运用得炉火纯青而达极致的当数周恩来总理 1954 年在万隆会议上的发言。在许多国家对中国不理解，甚至有意围堵中国的情况下，周恩来总理面对吵吵嚷嚷、充满敌意的代表，掷地有声地说出的第一句话就是：“中国代表团是来求团结而不是来吵架的。”^[5]一句话改变了大会的气氛，一句话挫败了孤立中国的图谋，一句话展示了新中国外交的形象，一句话奠定了中国外交的基调，一句话彰显了中华民族泱泱大国的气度，一句话展示了中华民族传统的“和”理念的当代价值。

“天下为公，世界大同”使人们在交往的过程中互爱、互利、立己达人。“天人合一”的思想更是把人与自然的关系简单明了地表述出来，这也是正确处理人与人交往的前提和基础，具有巨大的人文价值和世界意义。把中国传统“和”文化应用到处理国际事务，例如全球气候谈判中有重要意义，它可以减少国家之间、利益集团之间的无休止的、相互伤害的冲突和争吵。

（三）由“争”思维向“和”思维转变的价值取向

把“和”的理念运用到气候谈判中，对于气候谈判的顺利进行有不可忽略的重要意义。笔者认为，在当今气候谈判的语境下，“和”理念的转变有一个大的前提，即视世界为大同，承认我们生活在同一个地球上，我们有着共同的命运。当然，这里所说的大同并不是要“去国界合大地”，而是一种“天下为公”的处事理念。在这个大的背景下，“和”有三个维度的含义：其一，“和”意味着包容；其二，“和”意味着谦让；其三，“和”意味着互利。

环境问题一直是人类特别关注的一个话题，特别是工业社会以来生态恶化、环境污染等现象层出不穷。这一方面引起了自然的“反抗”，人类深受各种极端气候灾害的影响，另一方面，人类对经济发展的关注远远超过了对自然环境的关注，只是环境问题得不到很好的解决，人与自然的关系陷入了一个恶性循环的深渊。在人与自然关系的一端总是具体的人，想要正确处

^① 引自《周易·系辞》。

理好人与自然之间的关系,首先必须懂得处理人与人之间的关系。气候谈判的目的就是为了解决关于气候问题的争端,找到解决生态环境恶化的治理机制。处理好各与会代表之间的关系就成为重中之重,笔者认为,“和”思维是应该贯穿于整个谈判过程中的价值理念,但是气候谈判有一个重要的前提就是各与会代表认同“我们生活在同一个地球上,我们有着共同的命运”,也就是说要将世界视为“大同”。在气候谈判中,各与会代表要真正认同我们有着共同的命运,而不是随声附和,随口一说。只有以“天下大同”为前提和基础才能使“和”理念真正发挥它的价值。

在“天下大同”的前提下,首先,“和”意味着包容,也就是说事物之间存在差异,一个事物的存在以与自己相异事物的存在为前提,它的存在和发展要求承认、容忍不同的事物,乃至对立的事物的存在。当今世界有 200 多个国家和地区,每个国家或地区的经济、政治和文化的发展是不一样的。受历史条件、自然条件的制约,世界上还有很多相对落后的国家和地区,虽然目前它们的国家状况是落后的,但是它们也应该有发展的权利和机会。一方面,在气候谈判中,对于国家发展权的争斗十分激烈,一些发达国家的争斗在某种程度上会对这些相对落后的国家造成损害和影响;另一方面,气候谈判的结果有时候也会对相对落后国家和地区的发展产生不利影响,甚至是限制。这些相对落后的国家政治经济等方面的发展是有所欠缺的,他们在话语权以及影响力方面都无法与发达国家相抗衡,这就不可避免地造成了被动的地位。这时候,就需要那些发达国家能够以一颗包容的心对待那些相对落后的国家,让他们也能有机会发展自己。

其次,“和”意味着谦让,“谦让”即谦虚退让之意,中国自古就有“孔融让梨”的典故,世世代代都以“谦让”为美。包容是指对待他国他人、对待不同意见,特别是对待弱势方,要承认、接纳;谦让则是对待自己,特别是强势方,要主动让出一部分利益;包容和谦让是一种态度的两个方面。没有谦让的精神,气候谈判同样不会成功。美国拒绝在《京都议定书》上签字以使自己的温室气体排放量不受限制。美国的这一做法给气候谈判造成了新的障碍,并且影响了其他国家的态度,日本和加拿大不准备续签《京都议定书》就是最好的引证。从这个例子中我们不难看出,参与气候谈判的国家和集团互不相让才致使谈判陷入僵局,这是多次气候谈判无果而终的直接原因。倘若在气候谈判中,每个与会代表都能在利益中退让一步,是不是谈判的气氛会比较和谐,谈判的结果会比较令人满意呢?

再次,“和”意味着互利。互利即互相增益,共同发展,各方通过合作、交流,使对方和自己都获得益处,最终达到世界的和谐和统一,进而生生不息。中国传统文化崇尚“礼之用,和为贵”,孟子所说“天时不如地利,地利不如人和”,把“人和”看得高于一切,崇尚“以和为美”,把“人和”原则作为一种价值尺度规范每一个社会成员。包容、谦让,要以互利为目标和基础,没有互利,包容和谦让就没有实质性意义,也难以坚持下去。在气候问题国际谈判中,各国代表应该充分地认识到,谈判成功最终有益于每个国家,就可达到互利的状态,而执着于自己一时之利而使谈判陷入僵局甚至破裂,结果只能是互损。如果发达国家对相对落后的国家提供一定的资金和技术的支持,承诺减少温室气体的排放,同时相对落后的国家限制污染型企业和重工业的建立和发展规模的话,地球的生态环境会变得更好,人与自然的也不会那么紧张,政治、经济的发展就会更加顺利,这不是一个互利互惠的事情吗?

总之,在“和”理念的指引下,每一个参与到气候谈判中来的国家或地区都应该以人类共同的切身利益为中心,正确处理国家间的博弈,“化干戈为玉帛”,真正地坐下来为气候问题出谋

划策,停止无休止的争论。

不妨这样说,气候谈判理念由“争”向“和”的转变可以看作是应对气候谈判低效,规范气候谈判体系,建立良序气候谈判议程的核心,而“共同但有区别的责任”等一系列的原则和公约都是核心周围的保护带,谈判理念的转变是规范气候谈判的本质与关键所在,它从根本上规范着人们的思维模式和走向,直接决定着良序气候谈判的建立,从而决定了气候变化问题未来的发展方向。

概而言之,联合国召开的历次缔约方大会要么是探讨减排限排的表面问题,要么是争论哪个国家或者地区应该承担怎样的减排责任,而谈判理念的转变才是解决问题的根本所在,坚持“争”的思维,是没有出路的;只有坚持“和”的思维,转变谈判理念及态度,从而建立良序的气候谈判环境,才能从根本上构建解决气候危机的全球性体制。将“和”思维看成是应对气候变化挑战的目标走向,既可以避免当前气候谈判领域的“道德败坏”问题,结束气候谈判的无政府状态,又可以给良序气候谈判的建立提供伦理基础。国际气候谈判的精神是“和”而不是“争”。

二、由“共同但有区别的责任”到“有区别的共同责任”——全球气候合作原则的转换

气候变化是目前世界范围内最突出的环境问题,旨在应对气候变化的全球气候合作早已提上各国政府的议事日程。不可否认,国际气候合作是解决气候变化问题的最重要途径之一。1992年联合国环境与发展大会所确定的国际环境合作原则,国际社会在应对气候变化这一突出的全球性环境问题上,已将这一原则作为法律框架和基础性机制。这一原则在推进国际合作治理过程中无疑起到过非常重要的作用,但是这一原则在实行过程中却充满了分歧,并没有成为有效的实际通行的原则。在气候合作这个没有硝烟的战场上,“共同但有区别的责任”被看作合作应遵循的具体原则,侧重点在于“区别责任”。使得气候合作这座大厦摇摇欲坠的正是对“区别责任”理解上的严重分歧,显然,无论是在语言表达上还是原则的侧重点上,“共同但有区别的责任”这一表述有失偏颇。我们需要在“和”思维的主导下打造国际合作原则2.0版,从强调责任之区别向强调共同责任转变。“有区别的共同责任”应取代“共同但有区别的责任”成为全球气候合作更具说服力的重要原则。这在某种意义上可以弱化发达国家减轻自己责任的理据,削弱其在谈判和合作中已经形成的话语权优势。

(一)责任的思辨:“共同”与“区别”

1972年,斯德哥尔摩第一次人类环境会议指出,全球环境治理是世界各国的共同责任,因为气候变化可能演变为人类共同的灾难。大气是全球公共财产,认识和解决气候变化问题需要各国从保护全人类共同利益的立场出发,开展广泛积极的全球合作,承担应对气候变化的共同责任。

顾名思义,“共同责任”就是各国都应该承担的、无区别的责任,在“气候谈判”的语境中,共同责任主要指气候治理的“政治责任”无区别,具体而言,是指世界各国政府有责任积极参与气候治理,与此同时,各国政府要鼓励本国民众的参与,并为民众参与提供方便,必要的时候为民众的参与制定相应的规则和制度。国际气候谈判是气候合作的重要途径,以确立温室气体减

排目标和途径为直接目的,以减缓气候变化为最终目的。国际气候谈判涉及全球公共资源配置的公平问题,既要考虑到历史排放责任,也要考虑现实排放和未来排放的需要。全球气候治理首先是人类不可推卸的共同责任。国际气候谈判的直接参与代表有缔约方、观察员和媒体,主要利益相关者包括主权国家、国际组织、非政府组织和研究机构、企业和社会公众。主权国家是最主要的参与者,但是其他组织和个人参与的权利也不应该被剥夺。国际组织、非政府组织和研究机构、媒体以及企业都能通过一定的组织活动参与气候谈判,但是“和其他环境问题不同,气候变化涉及所有人的生活。一般公众虽然不直接参加气候制度谈判,却是温室气体减排活动的参与者,而且影响各国的气候政策和气候合作立场”^[6]。民众选举产生政府,政府代表民众的利益,按照民众的意愿行事,所以即便民众不能直接参与国际气候治理,却可以通过各种渠道参与政府决策。从某种意义上说,公众更有权利参与气候治理,因为“世代居住在一个地方的公众,往往对当地环境最关心,也最了解当地的情况,能够对环境标准和法规的实施起到监督作用”^[6]。无论是发达国家政府还是发展中国家政府都有相同的责任支持、鼓励本国民众参与气候治理,并最大限度地代表民众利益。

如果现实世界中个体理性的总和可以导致集体理性,那么就不会存在诸如分歧、争论等社会现象,但事实却如囚徒困境的假设一样,个体理性无法有效促成集体理性的顺利实现。此时往往需要一个有约束力的机构,迫使个体理性的行动无限接近集体理性的需要,然而,这样的机构在当下并不存在,在未来也很难成立。在气候合作中,不同国家源自自身利益的个体理性如果不考虑全球一体的背景和前提,将不可能实现集体理性,气候治理和合作将无法取得预想的结果,全球生态环境持续恶化,气候合作终将失去意义和价值。

诚然,全球气候合作为气候治理提供了良好的平台,但是过分追逐自身利益拒绝承担相应的责任难免使气候合作硝烟四起。美国生态学马克思主义学者詹姆斯·奥康纳指出,面对日益严重的全球生态环境污染,我们必须坚持“既是全球性地也是地方性地思考和行动”。^[7]生态环境治理的重要前提就是承认人类生活在同一个地球上,有着共同的生态感受,任何一个地区或国家的生态环境恶化都会在全球范围产生严重的不良影响。“地方性的思考和行动”是气候治理的基础和前提,却不能从根本上解决气候恶化的问题,若单方面从自身出发反而会加速生态环境的恶化,只有每个部分协同合作,气候治理才有成功的可能。为了避免“地方性”事件的发生,需要各国政府以“共同责任”的态度面对气候合作,应对气候危机。

生态环境治理本身具有“共同责任”和“区别责任”的双重属性。一方面,生态环境天然具有集体性和关联性,无论哪个地区的生态环境出现问题都可能波及其他国家或地区;另一方面,由于造成生态环境恶化的主体不同,环境恶化的程度及资金投入不同,相应的,环境治理的责任也存在差别。气候治理合作中,气候治理是各国不能逃避的“共同责任”,但也不能忽略各国的“区别责任”。毕竟发达国家经济繁荣,技术先进,生活水平较高,而发展中国家在经济、社会等方面的发展程度相对较低,其主要任务还是发展经济、摆脱贫困。在气候治理的过程中发达国家在承担更多减排责任的同时有义务向发展中国家提供技术和资金的支持,这并不是因为历史上发达国家排放了更多的温室气体,也不是因为发展中国家在发展经济的过程中,没有对生态环境造成污染,而是因为气候治理的底线和基础是不损害基本的发展。也就是说,承担责任的区别是根据现实社会中,总体承担责任的能力必须以不损害各国基本的发展和生活水平为底线,在此基础上承担最大的责任,而不是追溯历史责任或者计算未来责任。按照对“区别责任”的理解,气候治理中发达国家的主要责任是减排、限排以及对发展中国家提供资金和

技术的支持,而发展中国家则是在不影响本国经济发展的基础上进行最大程度的减排。

如果说“共同责任”强调的是政治责任无区别,那么“区别责任”则强调治理成本有区别。一般情况下,成本大多指资金的投入,全球气候治理的成本除了一般意义上的资金投入外,还包括气候治理的技术投入。较之发展中国家,发达国家可用于气候治理的资金更多,从气候治理中获得的收益也更多,所以发达国家的更多投入理所应当。除此之外,成本的另一个方面,即“技术投入”或“技术转让”更为重要,因为实现环境友好技术转让是解决全球环境问题的有效途径之一。

《21世纪议程》^①强调,发展中国家尤其需要新的和有效的技术,以便摆脱贫困和苦难,发展中国家发展经济、技术和管理的能力需要国际社会的支持。“发达国家政府按照商业条件购买专利和许可证,以非商业条件转让给发展中国家;政府应该支持技术合作和无偿援助的项目,支持建立环境无害技术研究中心的国际合作网络”^[8]。这些都体现了发达国家和发展中国家之间不同的责任,《21世纪议程》为这种区别提供了制度保障。

发展中国家的资金和技术在一定程度上落后于发达国家,气候治理是影响全球的公共事务,发展中国家的落后必然导致全球气候治理的落后,如果发达国家不提供资金和技术支持,全球气候治理无疑会受到严重影响。

不可否认,从环境方面考虑,发展中国家有参与全球温室气体减排或限排的必要,但绝大多数发展中国家的首要任务仍然是摆脱贫困和发展经济。相对于发展中国家,发达国家的环境治理收益更多。因此,相对发达的国家理应承担比发展中国家更多的责任和义务。

(二)有区别的共同责任:气候合作之“魂”

“责任冲突是责任履行的矛盾状态,是不同的利益取向,价值观念之间的相互碰撞”^[9],责任冲突的出现增加了责任履行的困难,而责任冲突又具有社会历史的普遍性和必然性。既然“责任冲突”无法避免,那么对于责任的选择就显得格外重要,正是因为对责任的选择和认证有不同的倾向,才最终造成了责任冲突。对“责任”的理解有很多种,具体到气候谈判中,“共同责任”就是每个国家都应当承担减缓全球气候变化的责任,“区别责任”就是各国根据自身发展的不同,最大限度承担力所能及的责任。“共同责任”之争体现了承担责任与逃避责任之间的冲突,“区别责任”之争则体现了不同层次的责任之间的冲突。

当前,在气候合作中,“共同但有区别的责任”是合作所遵循的重要原则,从字面上看,这一原则着重强调“有区别的责任”;从合作的过程和结果看,争议的重点在于“有区别的责任”。但是,“区别责任”必然是以“共同责任”为基础,如果从一开始就拒绝承担责任,如何能对理应承担的责任进行“区别”?因此,不妨将气候合作的原则进一步明确为“有区别的共同责任”,侧重点更明确,也更具说服力。

“有区别的共同责任”,首先强调全球气候治理是每一个国家必须要承担的责任,各国应共同参与对国际公共事务的管理,任何国家拒绝承认这一共同责任就是逃避责任。其次,考虑到不同国家发展程度、发展重点的不同,各国内部责任的选择也有不同。责任主体为了履行某种

^① 《21世纪议程》于1992年6月14日在里约热内卢环境与发展大会上通过,它是一份没有法律约束力、旨在鼓励发展同时保护环境的全球可持续发展行动蓝图。《21世纪议程》大体可分为可持续发展战略、社会可持续发展、经济可持续发展、资源的合理利用与环境保护四个部分。

责任,例如发展经济,在不得已的情况下不履行其他责任。这种有取舍的选择以“不损害基本发展”为底线,在这个基础上承担相应的责任。以上两者的结合诠释了“有区别的共同责任”,该原则的核心在于首先履行共同的责任,在此基础上按照能力大小分担不同的责任。

“不损害基本发展”就是不影响现有的发展和生活状况——包括目前发展的状态、形式和本国人民的基本生活水平。历史上出现过刻意强调转变经济发展方式而对普通公民的生活造成不良影响的事件,这种做法损害了相关民众的利益,可行的方法是循序渐进的改变,维持现有的发展。不合理的发展方式当然应该变革,但至少要考虑变革将产生的一系列后果,倘若最终无法保障普通民众的基本生活,那么这样的变革乃至气候治理也就失去了意义。

同样的情况也出现在当今气候治理的过程中。不能一味要求所有国家都承诺限排、减排或者对未来的排放做硬性规定,因为大多数的发展中国家要维持现有的发展水平和生活状况就必须以持续发展经济为主要目标。相反,大部分发达国家的经济发展水平远远超过发展中国家,在这些国家实行减排、限排不会对其民众的日常生活造成很大的影响,也就是说对其“最基本的发展”不会造成影响。当然,这并不是为发展中国家开脱,也不是意味着发展中国家可以不参与全球气候治理,正如前文所述,共同责任才是气候治理的前提和基础,任何国家在任何情况下都不能否认这一点。区别责任的规定是为了减少争议、加强在气候治理问题上的合作。

较之“共同但有区别的责任”,“有区别的共同责任”不仅是字面上的变化,更是全球气候合作理念的根本改变。它强调世界大同的“和”思维,强调世界各国的团结合作。

当然,责任冲突表面上看是履行不同的责任要求之间的冲突,但实际上是各种不同责任观所代表的利益之间的冲突,“利益是责任冲突的根源所在”^[9],所以,关于“共同责任”、“区别责任”之争又回到了利益问题上。全球生态环境治理成功的关键前提是将全人类的利益放在首位,即承认“共同责任”。这样看来,“共同责任”更应当成为气候合作的核心原则。

“共同责任”既是全球气候治理的重要原则和基础,也是实现人类共同利益的要求,其重要性不言而喻,在当前全球政治、经济、文化全球一体化的时代,只有沿着“世界大同”的道路走下去,才能实现全世界的和谐。“共同责任”是进行气候合作、规范气候合作体系的核心,“区别责任”则是全球气候治理顺利进行的有力保障。承认气候治理是每个国家的“共同责任”,将从根本上规范人们的思维模式,关乎良序气候合作体系的建立,决定了气候变化问题未来的发展方向。

三、由“独治”到“共治”——全球气候治理民主模式的再造

英国著名的社会学家安东尼·吉登斯在其《气候变化的政治》一书中提出了“吉登斯悖论”。他认为“大多数公众认可全球变暖是一个严重的威胁,但只有少数人愿意彻底地改变自己的生活”。吉登斯认为,气候变化的政治必须处理这种悖论,即有效地激发人们参与到其中去。他认为政治家们已经觉醒,但由于种种原因公众还没有现实地投入治理中。在应对气候变化的行动中,国家将会是一个至关重要的活动者,成功的机会将极大地取决于政府和国家。由此吉登斯认为,应对气候变化的政治,“必须有一种向更大的国家干预主义的回归”^[10]。这种更多干预的国家,吉登斯称其为“保障型国家”,它应该激发前者,实现政治敛合、经济敛合等,同时国家还是必须在已有的制度下活动,按照尊重代议制民主的方式行事。

吉登斯虽然不否认企业、非政府组织和公民个人的作用,但是总的来说,他对企业、非政府组织和公民个人的作用持一种悲观的看法,而对政府寄予更大的希望,还没有从根本上跳出政府“独治”的模式。我不想说吉登斯的政治设计毫无道理,他显然也不是一个大政府的无节制的倡导者,但是当我们回顾三十多年来人类应对气候变化的历史时,我们也不得不承认那些非正式的政治力量的显著作用,不得不承认他对非正式的政治力量看得过于悲观了。在笔者看来,事实上,在过去的几十年中,由企业、非政府组织和公民个人组成的非正式的政治力量成为社会实现公共目标的重要动力,改变了传统的政治力量结构,从它们中间正在形成一种新的民主治理模式。这种模式甚至可能会越出气候变化的领域,而具有更一般的意义。这里我们尝试刻画这样一种模式并说明其意义。当然这种模式并非从气候变化这一单一背景下产生出来,实际上在公司发展的历史上,它早有身影。因此,笔者借用了微观经济学上早已为人熟知的“公司共同治理”这个术语,将这种民主模式命名为“共同治理的民主”,简称为“共治民主”,以区别于我们所熟知的传统的民主模式:直接民主、聚合民主和协商民主以及参与民主。由于笔者掌握的材料有限,这样的概括只是尝试性的,但是,笔者认为,这一概念的提出,有助于我们理解在应对气候变化的过程中,政治行为已经并且需要进一步发生哪些调适。

(一)传统民主模式的特征

在民主的传统中,直接民主是最古老的形式。它意味着共同体成员直接参加公共事务的协商和决策。由于共同体范围比较小,成员之间彼此熟悉,公共事务比较简单,所以其成员能够了解公共事务的利害和运作。在这样的共同体中,直接民主是成本最低的政治过程。随着共同体的扩大,成员彼此之间越来越陌生,社会分工日趋复杂,公共事务也越来越复杂,直接民主的成本越来越高,以至于变得不再可能,代议制民主应运而生。但在共同体的最基层一般保留着直接民主的决策模式。代议制民主提高了决策的科学性、合理性,但是政治和公共事务开始变得与共同体成员疏远,从而公共决策往往得不到成员的真诚的支持;各种利益群体的分歧缺乏沟通,从而缺乏理解,因而决策往往比较困难。于是,随着科技的发展和社会的需要,在20世纪后期产生了远程民主(网络民主)、协商民主、参与民主等民主的新形式。协商民主的支持者认为,民主不应只是一个聚合意见的过程,它还应该成为自由和平等的公民进行协商的过程;民主不能仅仅理解为投票民主,因为在多元主义和社会高度复杂性的条件下,这样的决策过程过于简单,无法体现和包容各种不同的立场。而协商民主可以使各种意见得到充分讨论和理解,并尽可能使各种意见达成共识和妥协,而不是简单以多数的意见为决策依据,这样才能使决策得到真正的认同,并加强共同体的团结和力量。参与民主也是近年来人们谈论较多的一个概念,人们认识到,即使协商也无法使公民充分参与公共事务的决策,体现民主所欲实现的基本价值,因此,必须实现从政策议程到政策执行的全过程的大众普遍参与。这样有利于提高人们的政治效能感,培养对公共问题关注的公民,建立一个民主化的社会。

毫无疑问,协商民主、参与民主作为适应全球化、信息化和多元主义现实的民主形式,可以弥补聚合民主、代议民主的缺陷,俞可平称其“可能形成西方民主的一个新的发展阶段^[11]”。但是它们并非抛弃聚合民主、代议民主,而是以其为基础的,也只有在后者的基础上才能运转。

代议民主、协商民主、参与民主具有一些共同的特征。首先,它们的目标是通过聚合共识,为决策提供合法性基础。无论是协商,还是投票,简单说来,它们的目的都是共识和决策,民主