

G L O B A L G O V E R N A N C E S E R I E S

| 全球治理丛书 |

丛书主编 陈家刚

执行主编 闫 健

全球气候治理

Global Climate Governance

主编◎袁 倩

全球能源治理：金砖国家是否有能力推进改革？

功利主义与气候政策

全球气候治理的横向与纵向强化

气候变化的全球政治学：对政治科学的挑战

绿色资本主义的多样性：全球金融危机之后的经济与环境

有原则的战略：公平准则在中国气候变化外交中的作用

[澳] 克里斯蒂安·唐宁

[德] 本沃德·吉桑

[德] 马丁·耶内克

[美] 罗伯特·基欧汉

[澳] 凯拉·廷哈拉

[美] 菲利普·斯特利



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

GLOBAL GOVERNANCE SERIES | 全球治理丛书 |

丛书主编 陈家刚
执行主编 闫 健

全球气候治理

Global Climate Governance

主编◎袁 倩



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

全球气候治理 / 袁倩主编. —北京: 中央编译出版社, 2017. 3

ISBN 978-7-5117-3272-9

I. ①全…

II. ①袁…

III. ①气候变化—治理—国际合作—文集

IV. ①P467-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 030609 号

全球气候治理

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 王 琳

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612341 (编辑室)
(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)
(010) 52612346 (馆配部) (010) 55626985 (读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 河北下花园光华印刷有限责任公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 266 千字

印 张: 18

版 次: 2017 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 65.00 元

网 址: www.cctphome.com

邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社

微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 55626985

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

总 序

陈家刚

全球化是人类历史深刻变化的过程，其基本特征是，在经济一体化的基础上，世界范围内产生一种内在的、不可分离的和日益加强的相互联系。随着全球化这种相互联系、相互影响的加深，诸多复杂的全球性问题也随之出现，例如国家间、国家与非国家行为体之间，以及各类非国家行为体之间的相互关系变化，全球经济金融危机、全球卫生和健康问题、全球性能源危机，以及气候环境问题等。全球问题的增加和积累使全球治理变得日益必要和迫切。虽然人们对“全球治理”的认识还存在分歧，并且用诸如“国际治理”“世界范围的治理”“全球秩序的治理”等不同概念来表述，但一般而言，“全球治理”是“治理”理念在全球层面的拓展与运用，二者在基本原则和核心内涵上是一致的，人们总是通过理解“治理”的理念来理解“全球治理”。全球治理的兴起，是全球化发展的必然趋势，也是应对全球性挑战、发展与转型的重要政治选择，是包括中国在内的所有国家必须面对的现实。

全球治理的兴起，既表明全球化所诱发的全球性问题的不断累积和威胁，也反映出既有全球性体制的局限和不足。全球化进程的加速及其对传统国家主权的冲击，是全球治理变得日益重要的主要原因。当武装冲突、人权问题、资源短缺、能源危机、粮食危机、生态恶化、贫困与饥荒、毒品与跨国犯罪、

金融危机、传染病等越来越直接地变成全球性问题时，各个国家、机构或组织内在地需要通过采取联合的、共同的行动，通过具有约束力的国际规则或是各种非正式的安排解决全球性的问题，维护全球性的公共利益。全球问题反映了人类社会生活中共同内容，全球问题所带来的挑战就是人类面临的共同挑战，它所关涉的利益就是人类的共同利益。全球治理的主要目的是要避免全球体系内的危机和动荡。同时，加速发展的全球化带来的跨界和全球性问题，无法仅仅依赖具有自身利益诉求的民族国家得到解决，而是需要国家间以新形式的“超国家治理”为基础通过政治合作加以应对。全球治理中的国家、国际组织、区域组织、非政府组织等将以平等关系，共同承担对于全球性问题的责任。目前的国际体制难以有效解决当前的全球性问题，全球治理需要一系列多层次、多领域、多主体的制度安排。

全球治理超越传统的国际政治、国际关系解释模式，能够有效解决人类所面临的许多全球性问题，确立面向未来的、真正的全球秩序。全球治理超越了传统民族国家的界限，将民族国家与超国家、跨国家、非国家主体有机结合在一起，形成了一种新的合作格局。一些重要的国家集团、国际组织、国际非政府民间组织、非政府社团、无主权组织、政策网络和学术共同体等越来越多地影响全球治理规则和治理机制。全球治理在尊重差异的基础上，日益建构起“和而不同”的价值取向。有效的全球治理既要求各国遵循人类的共同价值，又要求尊重各国的文化传统和多样性需求，从而使人类因为全球化的发展而面临的共同问题有了新的解决路径。

全球治理需要创造一个包容性的结构，以应对各种不确定的预期和挑战。全球治理最大的一个挑战，就是民主超越了民族国家边界而拓展到全球层面后，如何能够更好地得到实践。其次，变革现有治理机制，完善和发展出一套新的全球治理机制，如何赢得越来越多的人们的认同？再则，全球性的治理合作面临着巨大的挑战，有效解决紧迫的全球性问题，还需要不同的行为主体进行合作，采取集体行动，不断完善治理能力。最后，全球治理的理想与现实之间的紧张关系依然存在，国家之外的其他行为者依然受到限制、全球和区域治理机制变得极其脆弱，全球性的公民参与对所有公民团体和政府

都是挑战。因此，建构全球治理的长效机制，就需要在国家内的民主与全球民主之间建立起联系；推动全球范围内不同行为的透明度、责任与效率；建构具有公共协调与行政能力的新制度；在共同面对的全球性问题方面推动达成基本共识；重视协商、对话等有效协调机制和方式。推动全球治理发展，需要创造一个包容性的全球治理结构。

全球治理既是当代中国改革发展面临的严峻挑战，也是中国参与全球化进程、塑造大国形象的重要机遇。党的十八大报告明确提出“加强同世界各国交流合作，推动全球治理机制变革，积极促进世界和平与发展”。这是官方对于全球治理问题的最新理论概括和战略判断，它表明，中国正在成为全球治理的重要参与者和治理机制变革的推动者，明确了中国积极参与全球治理的战略选择。全球化的加速推进、全球问题的日益凸显，以及中国国家利益的实际需要，作为一种内在动力和外在诱因，都逻辑地要求中国积极参与全球治理。

全球治理，是一种民主的治理，国家、国际组织、区域组织、非政府组织等将以平等关系，共同承担对于全球性问题的责任；全球治理，是一种规则的治理，全球性规则是治理过程的权威来源，规则的制定与施行是各国及不同组织共同参与的结果；全球治理，是一种诉诸共同利益与价值的治理，维护全球利益是全球治理主体的共同责任；全球治理，是一种协商与合作的治理，维护全球秩序和利益必然是超越暴力和冲突，依赖于协商、对话和合作的治理。

长期以来，中央编译局世界发展战略研究部、中央编译局全球治理与世界发展战略研究中心，立足于中国特色社会主义现代化建设的实际，密切跟踪国际哲学社会科学前沿议题，深入研究全球治理和世界各国发展道路、发展战略，在诸如全球化、全球治理、社会资本、协商民主、风险社会等国际学术前沿领域，以及国家治理、廉政建设、生态文明、党内民主、基层民主、政党政治等重大现实论题等方面，始终处于学术研究前沿并发挥着引领的作用。

《全球治理译丛》总共包括8卷，出发点是结合全球治理理论的最新发

展，选择若干重点领域，比较全面地收集整理重点研究成果，汇集成册，以为学术界开展深入研究提供基础性资源。本丛书各卷主编既有中央编译局全球治理与发展战略研究中心的青年研究人员，也有合作网络的专家学者。他们系统梳理和研究全球社会组织、全球冲突与安全治理、全球金融与经济治理、全球劳动治理、全球互联网治理、全球生态治理、全球资源治理等领域，这既是他们基于自身学科实际选择的重点研究领域和方向，同时也符合研究中心密切跟踪国际学术前沿、积极拓展学术合作交流的特色。本丛书汇集的成果大部分是已经翻译并发表的成果，有些成果是各位主编联系作者获得的最新研究成果。当然，有些高质量的成果因为联系不上作者等原因未能收录，也是非常遗憾的事情。作为学术界的青年研究人员，由于水平、能力和经验的不足，在编选、翻译，以及编辑过程中存在这样那样的不足，也请学术前辈谅解并不吝批评。感谢中央编译出版社贾宇琰女士的统筹协调，以及各卷责任编辑的辛苦工作。

陈家刚

2016年12月20日于北京

导言：全球气候治理的结构及其转型

袁 倩

全球气候治理指的是全球多元主体为应对气候变化而做出的共同努力。这一内涵包括三个关键要素。其一是治理的主体。当前，全球气候治理主体日益多元化。除了主权国家、国际政府间组织，还包括愈发活跃的跨国公司和非政府组织。其二是治理的对象，即气候变化问题。《联合国气候变化框架公约》（下文简称《公约》）将气候变化定义为：由于人类活动直接或间接改变全球大气成分所引起的气候变化，这种变化是叠加在同期观测到的气候自然变率之上的。^① 世界气象组织（World Meteorological Organization, WMO）发布的《2011—2015 年全球气候报告》指出，全球气温在 2015 年达到了有记录以来的最高值，气候变化的影响日益显著，风险不断加大。^② 世界经济论坛（World Economic Forum, WEF）发布的《2016 年全球风险报告》指出，过去三年间“气候变化减缓和适应措施不力”一直属于全球影响力最大的五大风险之列，2016 年该风险已升至首位，并被认为是未来数年影响力

① 《联合国气候变化框架公约》，UNFCCC，http://unfccc.int/files/essential_background/convention/background/application/pdf/unfccc_chinese.pdf，1992—05。

② 世界气象组织发布《2011—2015 年全球气候报告》，新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-11/09/c_129357610.htm?from=groupmessage，2016 年 11 月 9 日。

最大的风险。^① 其三是治理的方式，即应对气候变化的手段。减缓（mitigation）和适应（adaptation）是应对气候变化的两大方式。减缓特指通过人为干预，从源头上减少温室气体排放或增加温室气体的汇。适应则是指针对实际发生的或预期会发生的气候变化及其后果，进行自然系统或人类系统调整，以降低气候变化所带来的危害，或充分利用气候变化带来的各种机遇。

一、全球气候治理的内涵与结构

从1992年《公约》通过，人类应对气候变化进入了制度化轨道；2016年11月应对气候变化的《巴黎协定》正式生效，被各界称为开启了“后巴黎”时期的气候行动。二十多年间，全球气候治理的基本结构围绕着《公约》及其历次缔约方会议，呈现出一条清晰可辨的演变轨迹。

首先是《公约》达成和生效阶段（1992—1997年）。为促使各国共同应对气候变化，1992年5月9日，《公约》在纽约通过。1994年3月21日《公约》生效，成为国际气候治理的重要法律制度基础。《公约》明确规定了发达国家和发展中国家之间负有“共同但有区别的责任”，即发达国家应该承担更多减排义务，而发展中国家的首要任务是发展经济、消除贫困。

第二是《京都议定书》达成、生效和弱化阶段（1997—2007年）。1997年《京都议定书》在日本京都通过，规定了主要发达国家和转轨国家的减排目标。2005年2月16日《京都议定书》正式生效。但美国在2001年提出拒绝批准《京都议定书》，又使得全球气候治理进入低潮期。

第三是“巴厘岛路线图”阶段（2007—2011年）。2007年，在印度尼西亚巴厘岛召开的《公约》第十三次缔约方会议上达成了“巴厘岛路线图”，

^① The Global Risks Report 2016, World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/GRR/WEF_GRR16.pdf, 2016-01.

描绘了构建 2012 年后国际气候制度的路线图和基本框架，也将原本游离于国际合作之外的美国拉回了谈判轨道。

第四是“德班平台”进程（2011—2015 年）。2011 年，在南非德班召开的第十七次缔约方会议形成了德班授权，开启了 2020 年后国际气候制度的谈判进程，并同时讨论如何增强 2020 年前减排行动的力度。2012 年在多哈召开的公约第十八次缔约方会议中，包含美国在内的所有缔约方，围绕 2020 年前的减排目标、适应机制、资金机制以及技术合作机制达成了共识，并形成了相应的工作组决议文件。2013 年华沙会议上，缔约方规划了通往 2015 年巴黎会议的路线图。

第五是《巴黎协定》阶段（2015 年至今）。在 2015 年 12 月举行的巴黎气候大会上，196 个缔约方一致通过了应对气候变化的《巴黎协定》，为 2020 年后全球应对气候变化行动奠定了基础。

从最近几年缔约方会议所产生的成果及其对全球气候治理带来的影响来看，目前全球气候治理在实际运行中正在逐渐转向“《公约》+ 缔约方会议”的模式。随着国际气候谈判的深入，缔约方会议在全球气候治理结构中的地位必将愈发重要。

二、《巴黎协定》与全球气候治理的最近转型

2015 年巴黎气候大会上通过的《巴黎协定》被称为“全人类和地球的一次巨大胜利”^①。《巴黎协定》提出，要在 2100 年之前“把全球平均气温升幅控制在前工业化水平以上低于 2℃ 之内，并努力将气温升幅限制在 1.5℃ 之内”^②。随后，在不到一年时间里，《巴黎协定》跨过了生效的“两道门槛”：一是批准、接受、核准或加入该协定的缔约方数量至少达到 55 个，二是其累

① COP21: UN Chief Hails New Climate Change Agreement as “Monumental Triumph”, UN News Centre, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52802#.Vx3cdKv87ww>, 2015-12-12.

② Paris Agreement, Article 2 (1a), UNFCCC, http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf, 2015-12.

展，选择若干重点领域，比较全面地收集整理重点研究成果，汇集成册，以为学术界开展深入研究提供基础性资源。本丛书的各卷主编既有中央编译局全球治理与发展战略研究中心的青年研究人员，也有合作网络的专家学者。他们系统梳理和研究全球社会组织、全球冲突与安全治理、全球金融与经济治理、全球劳动治理、全球互联网治理、全球生态治理、全球资源治理等领域，这既是他们基于自身学科实际选择的重点研究领域和方向，同时也符合研究中心密切跟踪国际学术前沿、积极拓展学术合作交流的特色。本丛书汇集的成果大部分是已经翻译并发表的成果，有些成果是各位主编联系作者获得的最新研究成果。当然，有些高质量的成果因为联系不上作者等原因未能收录，也是非常遗憾的事情。作为学术界的青年研究人员，由于水平、能力和经验的不足，在编选、翻译，以及编辑过程中存在这样那样的不足，也请学术前辈谅解并不吝批评。感谢中央编译出版社贾宇琰女士的统筹协调，以及各卷责任编辑的辛苦工作。

陈家刚

2016年12月20日于北京

制气候变化的行动效果并未像各缔约方批准协定那样令人瞩目。气候行动追踪组织（Climate Action Tracker）曾经在2015年分析预测，如果目前各国提交的减排贡献得到充分落实，那么可以估计，到本世纪末全球升温将约为2.7℃。^① 一年之后，该组织再次分析指出，即便各国的减排贡献均得到落实，全球到2100年的气温仍将比前工业化时期高出2.8℃。^② 这比一年之前的预测高出了0.1℃。与此类似，联合国环境规划署（UNEP）发布报告表明，全球升温问题愈发严重，即使《巴黎协定》得以完全兑现，2030年的预计排放仍有可能使世界回到本世纪平均气温升高2.9℃—3.4℃的预定目标上。^③ 气候行动追踪组织同时指出，《巴黎协定》通过后的一年时间里，期间几乎没有多少国家提出要加大其减排力度。^④ 此外，排放差距（Emission Gap）问题也依然严峻。“排放差距”是指本世纪末将全球平均气温升幅限制在超出工业化前水平2℃或1.5℃以内的目标相一致的排放水平同“国家自主贡献”（Nationally Determined Contributions, NDC）的全球影响相一致的排放水平之间的差距。2016年11月3日，联合国环境规划署发布了最新的2016年《排放差距报告》。报告认为，要在本世纪末将气温升幅控制在2℃，到2030年排放量应当约420亿吨二氧化碳当量，而根据目前的情况来看，2030年全球预计排放将

① Climate Pledges Will Bring 2.7℃ of Warming, Potential for More Action, Climate Action Tracker, <http://climateactiontracker.org/publications/briefing/251/Climate-pledges-will-bring-2.7C-of-warming-potential-for-more-action.html>, 2015-12-08.

② Major Challenges ahead for Paris Agreement to Meet Its 1.5deg Warming Limit, Climate Action Tracker, <http://climateactiontracker.org/news/265/Major-challenges-ahead-for-Paris-Agreement-to-meet-its-1.5deg-warming-limit-.html>, 2016-11-10.

③ World Must Urgently up Action to Cut a Further 25% from Predicted 2030 Emissions, Says UN Environment Report, UNEP, <http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=27088&ArticleID=36295&l=en>, 2016-11-03; Emissions Gap Report 2016, UNEP, <http://web.unep.org/emissionsgap/>, 2016-11-03.

④ Major Challenges ahead for Paris Agreement to Meet Its 1.5deg Warming Limit, Climate Action Tracker, <http://climateactiontracker.org/news/265/Major-challenges-ahead-for-Paris-Agreement-to-meet-its-1.5deg-warming-limit-.html>, 2016-11-10.

达到 540—560 亿吨，这两者相差 120—140 亿吨。^①

作为一项广泛、均衡并且有法律约束力的气候协定的《巴黎协定》，一方面，其生效之迅速可以被形容为一场“前所未有的浪潮”^②；另一方面，世界气象组织（WMO）在 2016 年 11 月发布的《2011—2015 年全球气候报告》指出：全球气温在 2015 年达到了有记录以来的历史最高值，2011—2015 年极端高温事件发生的概率增加到 10 倍及以上。^③ 全球气候变暖的现实愈发严峻。那么，两者之间的矛盾是如何形成的？气候变化问题本身的复杂性和不确定性固然是其根本原因，但从全球治理的角度着手，对全球气候行动的开展进行考察与反思，也是必不可少的方面。

（二）对巴黎气候谈判相关文献的简要回顾

围绕巴黎气候谈判的研究通过不同视角，在不同程度上对上述问题进行了分析。基欧汉（Robert Keohane）和奥本海默（Michael Oppenheimer）认为，巴黎气候谈判创设了一种“自定目标 + 国际评估”（pledge and review）体系，各缔约方能够通过这一体系做出自主贡献。然而，谈判的成功是以各方义务的模糊和自主决定权的扩张为代价的，这反而会弱化行动的范围和强度。^④ 斯特恩（Nicholas Stern）表示了类似的担忧，面对气候变化，巴黎谈判不再强求形成一个固定的、一步到位的解决方案，这有可能带来减排速度放

① Emissions Gap Report 2016, UNEP, <http://web.unep.org/emissionsgap/>, 2016-11-03.

② Patricia Espinosa and Salaheddine Mezouar, Paris Enters into Force — Celebration and Reality Check, UNFCCC, <http://newsroom.unfccc.int/paris-agreement/paris-agreement-enters-into-force-celebration-and-reality-check/>, 2016-11-04.

③ The Global Climate 2011 - 2015: Heat Records and High Impact Weather, WMO, <http://public.wmo.int/en/media/press-release/global-climate-2011-2015-hot-and-wild>, 2016-11-08.

④ Robert Keohane and Michael Oppenheimer, “Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?”, *Politics and Governance*, 2016, Vol. 4, No. 3, pp. 142 - 151.

缓、减排规模缩小的风险。^① 尤其是，本应引领全球气候行动的发达国家却表现出了“政治上的迟疑、犹豫和拖延”^②。

福克纳从《巴黎协定》本身的条款入手，发现其中关键条款的措辞相当微妙，只有一部分条款是带有法律义务的（“shall”），而其他条款则表述为建议、意图或观点（“should” “will” “recognize”）。这意味着：《巴黎协定》的法律约束力主要体现在程序方面，缔约方的法定义务是提交其国家自主贡献并每五年通报一次，但提交何种自主贡献、做出怎样的减排努力，这些都不是强制性的。^③ 也就是说，《巴黎协定》依赖各缔约方的自主减排，存在强制执行能力缺失、履约机制不足等弊端。^④ 可见，在未来一段时间内，体现为“软法”的国际气候治理机制可能会带来合法性高但绩效低、难以摆脱集体行动逻辑，以及承诺成本和执行成本不一致等诸多问题。^⑤ 还有学者在分析各缔约方提交的国家自主贡献预案的基础上，指出各国以“差异各表”的方式开展减排，模糊了《公约》“共同但有区别的责任”原则，容易为一些国家，尤其是附件 I 中的发达国家逃避自身责任制造可能性。^⑥

上述文献都注意到巴黎气候谈判促使全球气候治理进程发生的关键转变。这种“后巴黎”^⑦ 式的气候治理是包容的、灵活的、基于自愿的、实用主义

① [英] 尼古拉斯·斯特恩：《尚待何时？应对气候变化的逻辑、紧迫性和前景》，齐晔译，东北财经大学出版社有限责任公司 2016 年版，第 215 页。

② 同上，第 232 页。

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

④ 曹明德：《中国参与国际气候治理的法律立场和策略：以气候正义为视角》，载《中国法学》2016 年第 1 期。

⑤ 王学东、方志操：《全球治理中的〈软法〉问题——对国际气候机制的解读》，载《国外理论动态》2015 年第 3 期。

⑥ 高翔、邓梁春：《国家自主决定贡献对全球气候治理机制的影响》，见王伟光、郑国光主编：《应对气候变化报告（2015）：巴黎的新起点和新希望》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 52 页。

⑦ Rob Bailey and Shane Tomlinson, “Post-Paris: Taking Forward the Global Climate Change Deal”, Chatham House, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-04-21-post-paris-bailey-tomlinson.pdf>, 2016-04.

的，也是散乱的。在《巴黎协定》已经生效的现实下，协定的落实成为亟待解决的问题。因此，考察当前全球气候治理进程的主要动力至关重要。实际上，在以主权国家为主的国际社会，全球应对气候变化行动本身就是以各国自身的立场与行动为基础，但此前的国际气候谈判试图超越这一局面。而《巴黎协定》则改弦易辙，将全球气候治理的架构建立在承认主权国家主导性的基础上。可以说，当前的全球气候治理以各缔约方的“国家自主贡献”为核心，辅之以定期全球盘点与更新，本质上是将全球应对气候变化行动的决定权分散到各国国内政治手中。全球气候治理服从于国际政治的现实，形成了一种“国内驱动型”的全球气候治理形式。

三、国内驱动型气候治理的形成

国内驱动型气候治理的核心在于“国家自主贡献”。所谓国家自主贡献，指的是根据“共同但有区别的责任”原则和“各自能力”原则，由各个缔约方自主决定为应对气候变化而采取的减缓或适应行动，被称为“贡献”。其中，“自主决定”意味着：关于应对气候变化行动的形式、内容和目标，不再通过谈判形成统一的分配方案，而是由各国根据自己的国情自主制定。而“贡献”则意味着：各国制定的行动既不是“责任”也不是“义务”，国家的行动没有预设的法律形式，如果提出的“贡献”在此后并未得到落实，也没有相应的惩罚机制。概言之，国家自主贡献的核心内涵在于：为了应对气候变化，各国可以根据自己的国情，自主决定要做出怎样的承诺、采取怎样的行动。

（一）“自上而下”减排模式的弱化

“国家自主贡献”概念在2013年华沙气候大会中被首次正式提出，但在国际气候谈判中酝酿已久。不过，这种“自下而上”的减排路径并不是一开始就存在。在1992年联合国环境与发展大会上通过《联合国气候变化框架公约》之后，国际社会一直试图达成一项有法律约束力的、统一的、“自上而

下”的减排方案，其典型代表就是1997年通过的《京都议定书》。《京都议定书》第一次为《公约》附件I缔约方（所有发达国家和经济转型国家）规定了具有法律约束力的定量减排目标。它一方面免除了发展中国家的减排义务，另一方面则规定了发达国家在2012年之前的温室气体减排种类、额度和时间表。

然而众所周知，美国于2001年以“议定书没有为发展中国家规定义务”“美国履行温室气体减排义务成本太高，不符合美国的利益”^①为理由拒绝核准《京都议定书》，全球气候合作的进程由此被蒙上了阴影。随后，起初被寄予厚望的2009年哥本哈根大会最后仅达成了没有法律约束力的《哥本哈根协议》，意味着达成具有法律约束力的统一减排协议的前景日益黯淡，而基于自愿的松散协议则愈发成为可能。

（二）“国家自主贡献”的提出

以“国家自主贡献”为核心的《巴黎协定》在很大程度上是2011年德班大会及之后一系列气候大会的集中成果。2011年在南非德班召开的第十七次缔约方大会上建立了“德班加强行动平台问题特设工作组”（简称“德班平台”，ADP），其目标是在2015年之前拟定一项对所有缔约方适用的议定书、另一法律文书或某种有法律约束力的议定结果，并使之从2020年开始生效和付诸执行。^②有学者认为，“德班平台”为发达国家向发展中大国施压做了铺垫，进一步模糊了全球减排行动中发展中国家和发达国家的区别，全球气候治理逐步转向囊括全部《公约》缔约方的自主减排模式。^③从2011到2015年

① 王之佳：《中国环境外交》（下），中国环境科学出版社2012年版，第88页。

② Decision 1/CP.17 Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, UNFCCC, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf#page=2>, 2012-03-15.

③ 孙振清：《全球气候变化谈判历程与焦点》，中国环境出版社2013年版，“编者的话”第1页；陈贻健：《国际气候法律新秩序的困境与出路：基于“德班—巴黎”进程的分析》，载《环球法律评论》2016年第2期。

期间,全球气候治理的制度逐渐沿着上述路径演进。2012 年的多哈气候大会提出继续推进“德班平台”^①;2013 年华沙气候大会第 1/CP.19 号决定指出:“邀请所有缔约方启动或加强对其国家自主贡献预案的国内筹备工作”^②,明确提出了“国家自主贡献”这一概念;2014 年利马气候大会通过“利马气候行动呼吁”,进一步重申并完善了“国家自主贡献”^③,为 2015 年巴黎大会上通过《巴黎协定》做出了铺垫。

2016 年 11 月《巴黎协定》正式生效,各方在巴黎气候大会之前提交的“国家自主贡献预案”(INDC)正式转变为“国家自主贡献方案”(NDC)。^④根据国家自主贡献(临时)注册的官方网站显示,截至 2016 年 11 月 20 日,《公约》已经收到 103 份国家自主贡献方案。^⑤国家自主贡献进一步推动了全球气候治理走向“国内驱动”:它并不追求建立一套具有法律约束力的量化减排方案,而是将减排自主权交给各缔约方,让它们自己决定愿意为全球气候行动做出多少贡献。不过,在国内驱动型气候行动形成过程中,始终存在一个悬而未决的问题,那就是如何逐步加强各国做出的行动“贡献”,从而缩小现有的减排力度和 2℃ 目标所需要的减排总量之间的差距。

四、国内驱动型气候治理的运行机制

国内驱动型的气候治理虽然改变了《京都议定书》式的“自上而下”路

① Decision 2/CP.18 Advancing the Durban Platform, UNFCCC, <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf#page=19>, 2013-01-28.

② Decision 1/CP.19 Further Advancing the Durban Platform 2 (b), UNFCCC, <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf#page=3>, 2014-01-31.

③ Decision 1/CP.20 Lima Call for Climate Action, UNFCCC, <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf#page=2>, 2015-02-02.

④ Patricia Espinosa: Paris Agreement Sails Past Another Milestone En Route to Early Entry into Force, UNFCCC, <http://newsroom.unfccc.int/paris-agreement/patricia-espinosas-statement-paris-agreement-sails-past-another-milestone-en-route-to-early-entry-into-force/>, 2016-09-22.

⑤ NDC Registry (interim), UNFCCC, <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/Pages/All.aspx>, 2016-11-20.