



东方青年学人文库

全球环境治理 内涵及趋势研究

于宏源◎著

 上海人民出版社

东方青年学人文库

全球环境治理 内涵及趋势研究

于宏源◎著



图书在版编目(CIP)数据

全球环境治理内涵及趋势研究/于宏源著.—上海:
上海人民出版社,2018
(东方青年学人文库)
ISBN 978-7-208-15318-9
I. ①全… II. ①于… III. ①环境保护-研究-世界
IV. ①X-11
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 153516 号

责任编辑 王 吟
封面设计 零创意文化

东方青年学人文库
全球环境治理内涵及趋势研究
于宏源 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 720×1000 1/16
印 张 19.25
插 页 2
字 数 282,000
版 次 2018 年 9 月第 1 版
印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15318-9/X·3
定 价 68.00 元

本书由上海市社会科学界联合会、上海东方青年学社资助出版

出版前言

这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代，这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代。我们不能辜负了这个时代。

时代伟大，我辈何为？天下兴亡，匹夫有责。正如梁启超先生所言，“制出将来之少年中国者，则中国少年之责任也”，“少年智则国智，少年富则国富，少年强则国强”。面对中华民族伟大复兴的时代，青年学人理当以学报之，留一本书给时代，此乃编辑出版“东方青年学人文库”之初衷。

坚持以人民为中心的研究导向，聆听时代声音、回应时代呼唤、解决时代问题，揭示我国社会发展、人类社会发展的逻辑大趋势，立足中国、借鉴国外、挖掘历史、把握当代、关怀人类、面向未来，体现继承性、民族性、原创性、时代性、系统性、专业性，推动中国哲学社会科学学术体系、话语体系、学科体系创新，为构建中国特色哲学社会科学添砖加瓦，此乃编辑出版“东方青年学人文库”之使命。

太史公曰：“究天人之际，通古今之变，成一家之言。”张载有言：“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平。”高山仰止，景行行止。一本书可能成为理解历史的一个标注，不求著作等身，但求一本铭世，此乃编辑出版“东方青年学人文库”之追求。

让我们努力之、实践之。

上海人民出版社

2016年6月

|| 目录 ||

第一章 绪论 // 001

- 第一节 全球环境安全问题新变化 // 003
- 第二节 全球环境治理内涵及其形势发展 // 012
- 第三节 研究框架 // 017

第二章 全球环境治理理论及其发展 // 027

- 第一节 全球治理和国际机制理论 // 028
- 第二节 全球治理的新发展 // 034
 - 一、全球治理的新变化 // 034
 - 二、全球治理的缺陷 // 037
- 第三节 全球环境合作体系论：多层治理和多利益攸关方 // 040
- 第四节 环境外交和环境治理领导权理论 // 045
- 第五节 全球环境治理的制度碎片和领导力缺失 // 051
 - 一、制度碎片化和全球环境治理赤字 // 051
 - 二、领导力缺失和全球环境治理赤字 // 051

第三章 全球环境治理体系进展 // 057

- 第一节 全球环境治理体系演变 // 059
 - 一、全球环境治理的主要法律和制度 // 064
 - 二、国际环境组织与机构 // 073
- 第二节 全球环境治理行为体 // 076
 - 一、传统国家行为体仍然是治理核心行为体 // 079

二、包括联合国主要机构在内的国际组织 // 082

三、国际金融机构和非政府组织 // 086

第三节 全球环境治理的主要机制 // 088

一、全球层面正式的国际环境机制 // 088

二、全球层面非正式的国际环境机制 // 091

三、区域层面正式的国际环境机制 // 094

四、区域层面非正式的国际环境机制 // 096

第四节 全球和区域的环境治理协同及体系优化 // 096

第四章 全球环境治理领导模式 // 099

第一节 全球环境治理体系面临的挑战 // 100

一、全球环境治理的制度体系重叠、冲突和矛盾,协同效果差 // 100

二、全球环境治理的协调机制仍不完善 // 101

三、全球环境治理的治理主体碎片化,利益格局不断分化 // 102

四、在权力转换过程中,全球环境治理缺乏新的领导动力 // 103

五、全球环境治理资金提供严重不足 // 104

六、国际间的非商业环境技术转移难度依然较大 // 104

第二节 全球环境治理领导模式划分 // 104

一、追求全体一致性的领导模式/大多边模式 // 104

二、主要大国协同领导模式/小多边领导模式 // 106

三、区域俱乐部式的领导模式 // 107

四、非国家行为体领导模式 // 108

第三节 全球环境治理体系的有效性及其治理领导模式选择 // 110

第五章 全球环境治理的领域案例研究 // 111

第一节 2030 可持续发展议程和全球环境治理体系 // 112

一、从千年发展目标到可持续发展目标 // 112

二、围绕可持续发展目标的国际政治含义上升 // 114

三、可持续发展目标与环境指标 // 119

四、中国对于推进可持续发展目标的外交贡献 // 121

第二节 全球气候治理体系及领导模式分析 // 125

一、全球气候变化合作进程 // 125

二、京都模式困境和气候治理进展 // 128

三、《巴黎协定》与全球气候治理新进展	// 131
四、全球气候治理中的大国转型	// 148
第三节 全球能源治理体系与 20 国集团 (G20)	// 152
一、全球环境能源治理体系中的 G20	// 152
二、G20 与中国及全球能源治理体系	// 156
三、G20 协调全球环境能源治理的着力点	// 158
第四节 区域环境治理体系及领导模式：跨国流域水治理及跨境污染问题	// 163
第五节 “一带一路”倡议和相关环境治理	// 168
第六节 特朗普政府放弃美国环境气候领导权及影响	// 175
一、特朗普上台前后美国气候能源政策对比	// 176
二、美国特朗普政府气候政策调整动因	// 181
三、特朗普气候政策的影响	// 186
第七节 北极资源开发中的环境治理机制	// 189
一、北极油气资源开发前景	// 190
二、资源开发利用与北极生态环境保护	// 195
三、北极油气开发活动治理的国际机制	// 197
第六章 全球环境治理趋势及中国的应对	// 207
第一节 全球环境治理展望：发展及挑战	// 208
一、全球环境治理的发展阶段	// 208
二、全球环境治理面临的挑战	// 212
第二节 中国在全球环境治理中的角色定位及战略选择	// 214
一、中国和全球治理	// 214
二、中国的挑战与应对	// 220
第三节 中国和南北环境合作治理	// 222
一、南北环境合作发展演变	// 222
二、中国参与南北环境合作的发展历程与现状	// 228
三、中国参与南北环境合作的特点与趋势	// 231
四、中国南北环境合作与外交战略	// 233
第四节 展望全球环境治理的中国的作用	// 236
一、中国日益走近全球环境治理舞台的中央	// 236
二、中国是全球环境治理的重要参与者和贡献者	// 239
三、中国是全球环境治理的重要引领者	// 243

附录 主要缔约方、媒体和 NGO 等对联合国气候变化巴黎会议成果的评价 // 247

- 一、整体评价和媒体评估 // 248
- 二、发达国家缔约方的反应 // 252
- 三、新兴发展中大国强调巴黎协议的重要性 // 258
- 四、重要观点或者主要分歧点 // 262
- 五、国际非政府组织 // 269
- 六、对中国谈判代表团表现的评价 // 275

参考文献 // 277

后记 // 293

第一章 绪 论

全球治理的核心目标是通过建立原则、规则、规范、制度等实现对国际事务和行为体行动的有效管控。全球治理既关乎国际体系稳定,又影响各行为主体的权力和利益。作为全球治理的重要方面,环境治理对国际关系有重要影响。晚近以来,能源已经超越了传统的地缘政治范畴,逐渐成为全球治理的关键领域。习近平总书记在党的十九大报告中指出,中国生态环境治理明显加强,环境状况得到改善。引导应对气候变化国际合作,成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者。

进入 20 世纪之后,随着科技的进步、经济的发展,环境问题日益严重,国际关系学界开始关注环境问题,例如出现了大量的新期刊聚焦于环境问题,国际关系理论也开始出现环境和生态的绿色理论分支,安全研究也开始重视环境问题。1987 年,第 42 届联合国大会一致通过了世界环境与发展委员会提交的著名报告——《我们共同的未来》。该报告强调,安全的定义必须扩展,超出对国家主权的政治和军事威胁,把环境恶化和发展条件遭到破坏包括进来,并首次使用了“环境安全”这一概念。报告明确指出:“传统上理解的安全的整个概念——从对国家主权的政治和军事威胁的角度来认识的概念……必须加以扩大,以便包括日益增长的环境压力的影响……地方的、全国的、区域的和全球

的影响。”^①冷战的结束以及全球环境状况的恶化,推动了理论学界对于环境安全的研究。在最新关于环境安全研究的著作《环境安全:途径和议题》一书中,丽塔·弗洛伊德(Rita Floyd)认为,对于环境安全的研究呈现碎片化的倾向,而缺乏总体上的把握,于是她将环境安全领域内的各项研究进行了整合,包括水、食品、可持续发展、能源和气候变化等多项内容。^②

随着全球性环境问题的凸显和国别性环境问题的恶化,随着对于全球治理研究的进一步深入,全球环境治理已经成为国际关系学界以及环境政策学界共同推崇的一种系统性的分析范式,而进行环境合作、建立合理有效的全球环境治理系统,更是全人类的共同期盼。在这一领域,各行为体也进行了更为久远和具有深度与广度的实践与探索。

1972年6月,在瑞典的斯德哥尔摩举行了第一次全球政府间环境会议——联合国人类环境会议。世界各国政府在会上共同讨论当代环境问题,探讨如何更好地保护全球环境。会议通过了《联合国人类环境会议宣言》,呼吁各国政府和人民为维护和改善全人类共有的环境、造福后代而共同努力。这次会议后,总部位于肯尼亚内罗毕的联合国环境规划署建立,标志着全球环境治理进程的启动。之后,经过四十多年的发展,2015年8月2日,联合国193个会员国就2015年后发展议程达成一致,形成了题为《变革我们的世界——2030可持续发展议程》的公示文件。2015年12月,巴黎气候大会成功举办,《巴黎气候协议》出台,这份协议在一定程度上代表了人类在全球层面上对环境的治理与管理进入了一个新的层次。^③

第一节 全球环境安全问题新变化

在全球化的浪潮下,气候变化、环境和能源安全等环境问题成为影响世界政治和军事谈判的决定性因素。以往以国家为中心的安全观也随着地缘政治格局的改

① 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,世界知识出版社1989年版,第23页。

②③ 周圆:《全球环境治理:国际关系中的环境问题研究》,《环境与可持续发展》2016年第4期。

变而扩展为具有全球视野的安全观。对国际环境安全的担忧,不仅促使主权国家采取新的国防战略,而且促进了国与国之间的合作。在 21 世纪,国际环境安全是有关国际社会稳定与繁荣的重要议题,是理解国际关系的重要概念。

当前,环境安全问题主要凸显在五个方面:(1)水资源危机。一方面是水资源的紧缺。世界上有 80% 的人生活在水安全受到威胁的区域,在最受影响的地区生活着 34 亿人。另一方面是水污染。与水有关的疾病成为世界上引起疾病、死亡的最普遍的疾病,主要影响第三世界国家的穷人。(2)生物多样性的丧失。全球生物种类目前正在以空前的速率减少,未来还将继续减少。(3)土地荒漠化。自 20 世纪 70 年代以来,地球沙漠化的速度是此前的两倍还多。目前地球表面上的三分之一土地都面临沙漠化的危险,这使得人们不断地涌向城市。(4)危险废弃物越境转移。危险废物的范围很广,从被汞、铬和铅等重金属污染的物质到有机废物,种类繁多。20 世纪 80 年代以来,发达国家越来越多地将废物转移到处理成本较低、环境管理松懈的发展中国家。^①(5)环境纽带安全堪忧。2012 年以来美国在联合国等处提出以水—粮食—能源为核心的纽带环境安全概念,水资源、能源及粮食安全已经成为全球性问题,没有国家或边界的限制。随着人口数量的不断增长,经济的发展以及全球化的加速,国家之间、地区之间的相互依存变得越来越明显。

环境问题具有跨界性、公共性、全球性(系统性)以及长期性和难以逆转性。这些特征也赋予环境安全与传统的国家安全概念不同的四个特征:首先,环境安全不受国家边界和地域的限制,很难单独治理,需要主权国家,政府间组织以及非政府组织的共同协作。第二,环境安全需要通过人类生活共同体间的相互协助、提前监控预防来共同营造。这是因为环境问题具有长期性、消耗性和不可逆性。维护环境安全的最有效方法是把不安定的生态因素控制在始发阶段。第三,环境安全的主体从国家层面扩展到了个人。环境问题的治理需要更多人的共同参与,良好的环境本身是一种公共物品。第四,环境安全问题的解决需要非传统的手段,传统的

^① UNEP, *Reaching for the 2020 Goal, The Need for Better Information and Sound Management to Minimize Chemical Risks*, 2013.

军事手段只能解除部分的环境安全威胁。全球性的环境安全解决传统安全的手段需要新的突破传统的手段和方式来解决^①。世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》中明确建议,不能使用军事手段解决环境安全^②,只能采取合作、协商和多边治理的政治经济形式。

跨国界合作以及协商谈判是解决环境安全问题的主要途径。奥兰·扬(Oran R. Young)认为,环境安全问题和传统问题最大的不同之处在于不能使用军事手段来解决生态环境问题,需要经过多方讨价还价才能形成最终的环境议题解决方案,以合作阻止环境继续产生威胁而不强调主权以及否决权。联合国千年计划项目自2002年开始每月定期发布有关环境安全的观察报告,对国际社会的环境威胁进行监控。政府间组织以及非政府组织在促进地区合作、对话协商以及建立互信方面发挥了愈来愈重要的作用。环境与安全合作协议提出了国家之间建立互信,共同维护环境的四个步骤:地区内评估、国家和区域范围的咨商、区域性的项目以及项目的执行和学习。^③

威斯汀提出建立一个无军事力量的、由接壤国家共同管理的缓冲境外自然保护区(Trans-frontier Protected Natural Areas)是维护地区的军事安全和环境安全的一条可能途径。虽然目前国际社会还未建立境外自然保护区,但是过去的相关国际条约和协定已经为其提供了合法性。国家之间的战争不仅造成生命损失,而且破坏了当地的生物多样性,以及对稀有资源的掠夺滥用。国界是政治历史的产物,与种族、宗教以及意识形态相关,却与生态地理单位不符。可是水污染、大气污染等环境问题却需要人类用理性来治理。境外自然保护区是联合主权国家在具有争议的边界互相协作、建立互信的可能机制。他指出朝鲜半岛、印度支那半岛(柬埔寨、老挝和越南边界)、中亚山脉山区(中国和巴基斯坦边界)等地是可以建立境外保护区的地域。^④

① Richard H.Ullman, "redefining security" *international security*, Vol.8, No.1, Summer, 1983.

② 世界环境与发展委员会:《我们共同的未来》,世界知识出版社1989年版。

③ The Environment and Security Initiative, Transforming Risks Into Cooperation, 2003—2013, <http://www.envsec.org/publications/ENVSECTransformingRisks.FINAL.web.pdf>.

④ Arthur H.Westing, Regional Security: Trans-frontier Cooperative, From *Environmental to Comprehensive Security*, Volume 13, Springer, 2013.

值得注意的是,一些旨在维护环境安全的政策也有可能导致动乱和冲突。气候变化适应政策(Climate Adaptation Policy),如上游国家减少流向下游国家的河水流量,很可能引起两个国家间的冲突。因此,环境适应政策需要对可能引起的冲突更加敏感。执行这类环境适应政策必须做到以下六点:(一)鉴别环境变化影响社会的哪些部分以及这些部分对相关国家政策和地区政策的影响。(二)与政府和非政府相关利益攸关方合作。(三)保证相关制度的支持。(四)综合环境适应政策和扶贫政策。(五)加强区域合作。(六)寻找能让脆弱国家的公民社会参与到相关政策设计的方法途径。^①

全球环境安全的性质、特征和解决的方式方法对国家主权提出了挑战,也对安全观念提出了挑战,这充分说明环境安全本身作为一种客观现实虽然具有超越意识形态的性质,但并不表明它和政治、经济、文化以及国际制度等非环境领域就毫无关联,相反,国际环境问题的泛政治化、安全化、经济化、法制化与机制化趋势日益明显。实际上,全球环境安全的实质是各国和地区在全球化趋势下对环境要素和自然资源利用的再分配,是对一种利益的争夺,而其性质也发生了重大变化,从简单到复杂,从经济到政治,从行动到观念,“逐渐从一个国内的技术性问题演变成重大的国际关系问题”。^②当前,全球环境安全问题有以下五个主要的发展趋势。

(一) 环境安全与经济贸易密切相关,趋向政治化

大多数环境问题是城市化和工业化为特征的经济现代化造成的,而国家的经济、社会的发展,本身也会对环境造成负面影响。环境问题与人类的经济活动密切相关,因此转变发展模式、实现可持续发展一直是环境安全所关注的领域。随着国际环境合作的发展,生态环境问题与南北问题、发展问题的关系日趋紧密。这使得生态环境问题在国际政治议事日程中地位日趋凸显。在环境保护的责任、资金和技术的共享,环境与发展的关系等问题上,南北国家存在着严重分歧。

^① Geoffrey D. DABELKO, Eyes Open: Recognizing the Conflict Potential of Climate Change Response, *Environment Change and Security Report*, <http://www.wilsoncenter.org/publication-series/ecsp-report-13>, 2013.

^② 张海斌:《环境与国际关系》,上海人民出版社 2008 年版。

2012年联合国可持续发展会议(里约+20)上发达国家和发展中国家两大集团分歧依旧,各方关注不同。以欧盟为代表的发达国家想借绿色经济强调其科技、环保方面的优势,以单纯强调“向前看”的姿态来转移自身的历史责任问题。欧盟建议达成一个绿色经济路线图,包括制定自愿国家、地区和部门的绿色经济能力发展计划,以及开展跨专题和专题国际行动。发展中国家则担心这样提出的“绿色经济”会成为遏制发展中国家的“紧箍咒”,甚至变成绿色贸易壁垒和绿色保护主义,因而要求加上消除贫困和可持续发展的背景。

(二) 环境安全与政治稳定、国际关系紧密相关,趋向安全化

环境安全的政治化并不仅仅表现在南北对环境权利以及隐藏在环境背后贸易利益的争夺,还突出表现在对社会稳定以及政治安定所造成的破坏性影响^①。历史上就有好多环境退化造成文明的衰落甚至消失的案例^②,肯·康克通过对关于水资源所造成冲突的历史事件梳理说明了“稀缺产生冲突”虽然并不总是正确,但确会导致现有的制度渠道冲突的能力不足从而加剧了人类不安全的结构冲突^③,联合国前秘书长潘基文则进一步阐述了生态环境的变化可能会侵蚀一个国家生存的物质基础,如达尔富尔危机的罪魁祸首可能是全球变暖^④。2007年6月联合国环境署发表的《苏丹:冲突后环境评估》也证明环境恶化、生态破坏对达尔富尔危机的直接推动作用^⑤。如果未来资源缺乏和环境安全一旦超过人类的适应能力,势必会给世界许多地区造成冲突和争执,虽然这些威胁一般来说很难导致战争,但如果一些战略要地如中东、东亚、里海、北极、亚欧大陆边缘地带因为资源开发过度或者环境

① 参见:Y.Suzuki, K.Ueta and S.Mori, eds., *Global Environmental Security: From Protection to Prevention* (Tokyo: Springer, 1996); S.C.Loneragan, ed., *Environmental Change, Adaptation and Security* (Hague: Kluwer Academic, 1999).

② Anne H. Ehrlich, Peter Gleick and Ken Conca, “Resources and Environmental Degradation as Sources of Conflict” 50th Pugwash Conference On Science and World Affairs: “Eliminating the Causes of War” 3—8 August 2000.

③ 肯·康克:《水、冲突以及国际合作》,董晓同译,载薄燕主编:《环境问题与国际关系》,上海人民出版社2007年版,第75—99页。

④ Ban Ki Moon, “A Climate Culprit In Darfur” *Washingtonpost*, Saturday, June 16, 2007.

⑤ Jeffrey Sachs, “No development, No peace” *The guardian*, Wednesday, July 25, 2007.

破坏太严重,也会对全球政治安全构成严峻挑战,并导致整个国际体系的不稳定^①。

生态环境问题已逐渐成为国家间政治斗争的一个组成部分。一方面,各国政府都从自身实力出发,在生态环境领域的权利争夺中,或联盟、或对抗,以期实现自身的国家利益。生态问题作用于国际权利分配结构上,影响着包括发达国家和发展中国家的联盟与对抗。另一方面,全球生态问题也造成了各国利益的互补与联系,促进了国际合作。目前国际社会和有关国际组织围绕污染治理和保护全球生态环境在国际合作方面取得了积极进展,联合国有关环境的国际立法也在稳步进行,但是不少发达国家以种种借口推卸其应负的责任和义务,使得国际环境合作充满曲折和斗争。

环境安全对人类生命、政治稳定和国家间关系造成的破坏性影响说明环境安全已经成为综合安全不可分割的组成部分,安全的主体已不再局限于国家而更倾向于个体和全球,安全的理念也不再仅仅强调自己的单边安全而是同时强调别人的共同安全,实现安全的方式很少诉诸于军事手段而更多地依靠合作和经济技术援助。因此,我们可以认定,环境安全的安全化将成为各国应对环境问题的重要手段,虽然这并不表明所有学者都同意这种安全化的认知趋势。

(三) 环境安全与国家战略密切相关,成为大国权势竞争的主要利益点

大国一直非常关注集体行动中参与各方比较权力的大小以及权力结构问题。他们认为一个国家在国际组织、国际制度或者国际体系中的地位将决定该国的政策制定和国家利益^②,从而将全球权力分配与集体行动运行相挂钩。“只要承认生态学是探求生物与环境之间相互关系的科学,承认政治是研究如何运用权力和权威对社会进行挖掘的科学,就不难体会到政治学和生态学之间的关系。没有哪种政治不会影响到生态系统作用的过程。”^③

① 陈迎:《国际气候政治格局的发展与前景》,载李慎明、王逸舟编:《全球政治与安全报告(2008)》,社会科学文献出版社2007年版,第280—309页。

② Arthur Stein, “Coordination; Collaboration; Regimes in an Anarchic World”, *International Organization*, Vol.36(spring, 1982), pp.229—324.

③ 曹凤中:《绿色的冲击》,中国环境科学出版社1998年版,第1页。