

当前全球环境治理的特点与中国的应对

王志芳 张海滨

内容提要：当前全球环境治理呈现出多方面的特点：工业污染控制类环境问题受到更多关注；政府将长期主导全球环境治理；非政府组织对全球环境治理决策的影响逐渐加强；公私合作的环境治理模式在积极探索中；城市治理行动正推动次国家层面全球环境治理的进程；不同多边环境机制之间协同合作加强；发展中国家对技术援助的需求日益强烈，在全球环境治理中的影响力上升，但其内部分化越来越严重；全球环境治理在全球治理中的地位不断上升，相关机制的改革迫在眉睫。上述特点揭示了全球环境治理正在日益强化的大趋势。在此背景下，中国参与全球环境治理的机遇和挑战并存。若想有效参与全球环境治理，中国需要在全环境谈判和全环境政策实践两方面采取正确对策。

关键词：全球环境治理 环境治理 可持续发展 环境战略

自2012年里约联合国可持续发展峰会举行以来，全球环境治理获得了新动力。2014年联合国首届环境大会召开，其成果标志着全球环境治理在改革道路上向前迈出了重要一步。进入2015年，年底将召开的巴黎气候谈判备受瞩目，各种多边和双边外交活动正紧锣密鼓地展开。上述事实表明，近年来全球环境治理的重要性日益凸显，因此，深化对全球环境治理的认识和研究十分必要。当前全球环境治理的主要特点是什么？中国在参与全球环境治理时面临哪些机遇和挑

王志芳 北京大学国际关系学院博士后，高级工程师；张海滨 北京大学国际关系学院教授、博士生导师。

本文为中国清洁发展机制基金赠款项目“气候公约外减缓合作机制对德班平台谈判的影响研究”（编号：2013020）的阶段性成果。

战？中国如何应对挑战？目前国内学术界对这些问题的研究还比较缺乏，本文尝试回答以上问题。

一、当前全球环境治理的特点

近年来，全球环境治理的下述特征日益明显。

（一）工业污染类环境问题的全球关注度上升

迄今为止，区域性和全球性的多边环境公约与协定（Multilateral Environmental Agreements, MEAs）共签署了约750个，涉及的领域主要是自然资源保护（能源、淡水、物种、栖息地）和污染防治水、大气、海洋、废弃物。与污染防治相关的公约和协定只占全部签署文件的大约四分之一，但近年来这个领域因工业污染对环境的严重影响受到格外关注。图1显示，有关污染防治（包括生化武器和核武器的污染防治）多边环境公约与协定的签约量随着时间的推移呈上升趋势，而自然资源保护类公约则呈下降趋势。

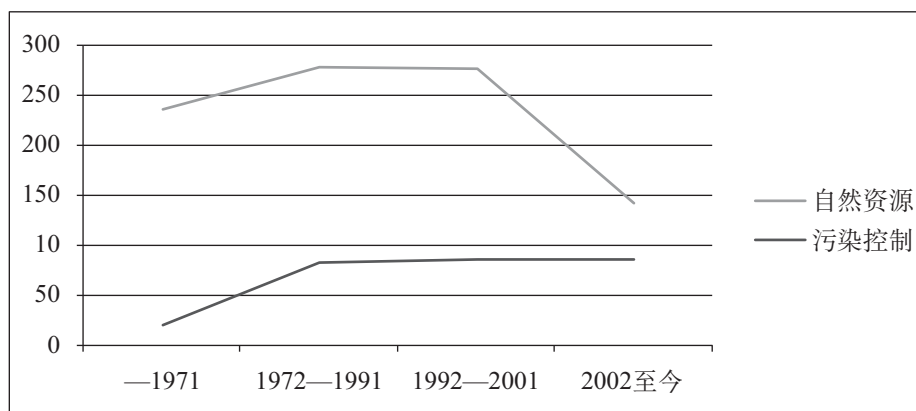


图1 自然资源保护级污染控制类多边环境公约与协定的签约量变化

资料来源：根据国际环境条约统计网站信息整理，参见 http://iea.uoregon.edu/page.php?query=base_agreement_list&where=start&InclusionEQ=MEA&SubjectIN=Weapons/Environment/Nuclear，2015年4月10日登录。

包括气候变暖、臭氧层破坏、持久性有机污染物（包括二恶英、滴滴涕等化学品）以及汞等重金属污染在内的全球环境问题，主要源于现代工业的发展。因此，全球最大的环境援助基金——全球环境基金（Global Environmental Facility，

GEF)¹ 对于工业领域的环境援助份额在不断增加,持久性有机污染物控制领域的资金分配额度已从第一次增资期间的2%增长到现在的10%以上。² 近十年来全球经济不景气,发达国家不再主动承担责任。尽管各类新的环境问题不断涌现,但在全球范围内要达成一项环境保护行动的共识非常困难。不过鉴于汞污染对环境的巨大负面影响,国际社会还是于2013年签署了《关于汞的水俣公约》。由此可见全球对这一领域的极大关注。

(二) 政府将长期主导全球环境治理

国际环境法的发展和全球环境治理的实践表明,政府在全球环境治理领域发挥着主导作用。

多年来,尽管不少人在观察全球环境治理时非常强调官方之外的参与者的作用,但国际环境法的发展和全球环境治理的实践表明,政府在全球环境治理领域发挥着主导作用。其主要原因在于:

第一,从国际环境法来看,政府是全球环境治理领域中有完整的权利与义务的国际法主体。在国家间所缔结的环境公约与协定等法律文本中,政府(包含一部分国际组织)是签约主体。其他社会组织和私营部门在公约的谈判和决策中并非谈判主体。它们当然可以对谈判施加影响,但大多是间接的影响。这就决定了政府对全球重大环境决策的主导地位。

第二,从实践来看,全球环境治理的外部成本,在一个完善的国际环境治理体系(政府、公民、市场的有效参与)形成之前,需要政府的主动行动来引导和消化。例如,在环境公约与协定的具体实施中,政府通过给予相应的政策措施或直接的资金补贴,来抵消外部性带来的经济损失,并鼓励更多的相关方主动参与其中。另外,发展中国家在与发达国家展开全球环境利益方面的博弈时,只有在官方层面才有更多的力量获得比较公平和公正的结果。因此现实和实践的需要也导致政府必须发挥全球环境治理的主导作用。

(三) 非政府组织对全球环境治理决策的影响逐渐加强

非政府组织(Non-Governmental Organizations, NGO),或曰民间社会组织,不是国际环境法主体,不能直接享有国际环境法权利,并承担相应的义务。但这些组织或凭借在联合国经社理事会的咨商地位,或通过其他方式,如提供实地调

1 全球环境基金,成立于1991年10月,是一个由183个国家和地区组成的国际合作机构。资金主要来自发达国家的捐助。资金的受益者主要是发展中国家和经济转型国家。其宗旨是与国际机构、社会团体及私营部门合作,协力解决全球环境问题。自1991年以来,全球环境基金已为165个发展中国家的3690个项目提供了125亿美元的赠款并撬动了580亿美元的联合融资。20多年来,这些资金支持与生物多样性、气候变化、国际水域、土地退化、化学品和废弃物有关的环境保护活动。网址为: www.thegef.org。

2 根据全球环境基金网站公开的数据信息整理,具体参见全球环境基金网站: OPS5 FIFTH OVERALL PERFORMANCE STUDY OF THE GEFIRST REPORT: CUMULATIVE EVIDENCE ON THE CHALLENGING PATHWAYS TO IMPACT, <http://www.thegef.org/gef/OPS5>, 2014年11月20日登录。

查证据、科学信息和政策建议等方式,参与全球环境治理的各类论坛、谈判、协商会议等,并通过实施社会监督、开展第三方评估等活动,推动治理的具体实施,从而间接或部分直接地影响着全球环境治理决策。

以《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》为例。在每年召开的新增持久性有机污染物的审查会议上,来自美国化学理事会(American Chemistry Council, ACC)、¹ 国际溴科学与环境论坛(Bromine Science and Environmental Forum, BSEF)、² 大自然保护协会(The Nature Conservancy, TNC)³ 等非政府组织所提供的研究和评估信息,都是开展各类议题谈判的重要参考。⁴ 再以气候变化谈判为例。参与缔约方大会(Conference of the Parties, COP)的非政府组织数量逐年大幅度增加(见图2)。⁵

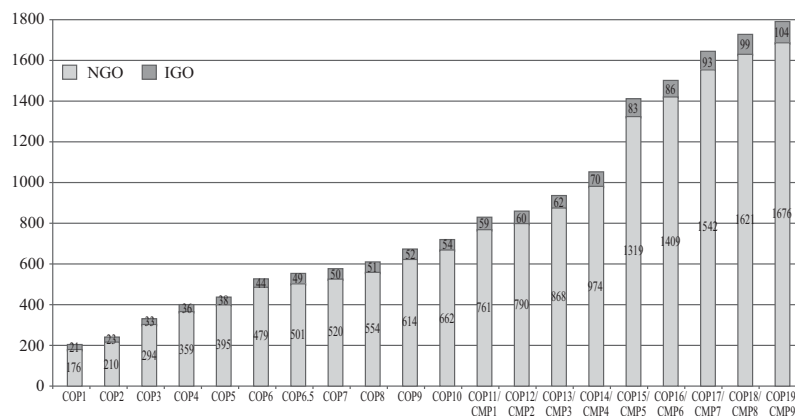


图2 历届参与COP会议的观察员(NGO及IGO⁶)数量变化趋势

1 美国化学理事会,是总部设在美国华盛顿的一个非政府组织,涉及的主要领域是化学工业。每年这个机构花费数千万美元开展化学品的安全性研究。此外,这个机构还通过参与全球有影响力的会议或活动,来宣传化学品安全使用的理念。网址为:<https://www.americanchemistry.com/>。

2 国际溴科学与环境论坛,成立于20世纪90年代,是国际溴工业组织。主要致力于向各方提供溴化阻燃剂等溴化物的科学知识。通过收集各方的专业知识、开展科学和政策交流,这个组织在相关领域中产生了广泛影响。网址为:<https://www.bsef.com/>。

3 大自然保护协会,成立于1951年,是国际上最大的非营利性的自然环境保护组织之一,致力于在全球保护具有重要生态价值的陆地和水域。其公开的宗旨是:维护自然环境、提升人类福祉。网址为:<http://tnc.org.cn/>。

4 参见《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》网站历届缔约方大会参会记录及报告,<http://chm.pops.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP7/tabid/4251/mctl/ViewDetails/EventModID/870/EventID/543/xmid/13075/Default.aspx>,2015年4月10日登录。

5 参见《气候框架公约》网站:Cumulative admissions of observer organizations COP 1-20,17 November,2014.http://unfccc.int/parties_and_observers/ngo/items/3667.php#Statistics,2015年4月10日登录。

6 IGO的全称是Intergovernmental organizations,是指政府间国际组织。其成员都是主权国家。典型的政府间国际组织有联合国、欧盟、东盟等。

（四）公私合作的环境治理模式在积极探索之中

私营部门的生产和销售行为在全球化过程中对全球环境产生着越来越大的负面影响，同时，政府部门的环境治理资源（资金、技术、人才等）不足，这使私营部门参与环境治理成为必然。另外，私营部门拥有一批环境友好型技术、巨大的社会资本以及对行动效率的天然敏感性，若能参与到全球环境治理中，正好可以弥补政府的不足。

然而，在私营部门中，趋利性与环境保护所要求的公益性是一对天然的矛盾，这令私营部门缺乏自觉参与全球环境治理的动力。而“公私合作伙伴关系（Public Private Partnerships, PPP）”为政府与私营部门各取所需、实现双赢目标提供了逻辑上合理的思路。迄今为止，国际社会在环境治理领域中的“公私合作伙伴关系”模式仍在探索阶段。其原因在于，以官方为主导的合作模式，并不将经济利益做为主要考虑因素，对私营部门的吸引力不强，限制了该部门的实质性参与。例如，全球环境基金早在2007年就发起了“公私合作伙伴关系”计划，并为此建立了一个8000万美元的支持基金。但迄今为止，除了举行会议和实施小型能力建设项目外，还未有更深入的活动展开。¹在持久性有机污染物的减排方面，2009年开始尝试以“公私合作伙伴关系”模式推动全球开展“防疟疾领域滴滴涕（DDT）替代品的研发与推广”项目，由于同样的原因，至今未获实质性进展。²

不过，国际社会对“公私合作伙伴关系”模式的期待和热情仍未减退，并努力在合作理念上有所拓展。自2013年起，全球环境基金将“公私合作伙伴关系”作为未来开展全球环境治理融资和具体实施的重要方式，并专门为此开辟新资源以推动相关工作。³2014年召开的亚太经合组织（APEC）财长会议也决定把利用“公私合作伙伴关系”进行资源开发与环境保护作为重要的工作模式，其中提到将商业可行性作为工作中的重要考虑因素。⁴

（五）城市作为次国家层面的环境治理主体作用重大

都市化规模的扩张以及由此带来的环境污染正在成为全球环境治理的重要内容。根据联合国预测，到2030年全世界将有三分之二的人口居住在城市，到

1 参见全球环境基金网站：<http://www.thegef.org/gef/PPP>，2015年4月10日登录。

2 参见持久型有机污染物公约网站：<http://chm.pops.int/Implementation/DDT/Meetings/2ndGlobalAllianceAssembly2013/tabid/3853/Default.aspx>。

3 Naoko Ishii, “Time for Transformational Change The Role of the GEF,” Washington: Global Environmental Facility, 16 August 2014, <http://www.thegef.org/gef/pubs/time-transformational-change>, 2015-04-10.

4 肖光睿：《APEC 搭台 PPP 唱戏》，《中国经济周刊》，2014年11月6日。

2050年城市人口预计会达到50亿。¹ 关于城市的环境污染，联合国环境规划署（United Nations Environment Programme, UNEP）的报告显示，城市消耗着全球约三分之二的能源，并排放了超过全球四分之三由能源消费而造成的温室气体。² 单是某些大都会区的碳排放量甚至就有可能超过一个中等国家的碳排放量。³

事实上，早在1987年发布的《布伦特兰报告》中就有专门章节关注城市环境问题的应对。报告认为城市作为越来越重要的人类聚居之地，应该成为追求可持续发展性的中心。⁴ 1992年《21世纪议程》的第28章又提到“地方行为者规划自身的《地方21世纪议程》”，强调地方行为者在环境议程倡议、技术创新和行动实施中的重要性，⁵ 随着《地方21世纪议程》的颁布，城市环保行为已成为推动全球环境治理的重要动力。

以气候变化领域为例，气候变化议题在各国国内政治议程中的地位不断上升，地区层面的气候变化倡议行动推动了城市自觉减缓气候变化的行动。欧盟国家自1992年到2009年已有274个城市制定了应对气候战略。⁶ 根据政府间气候变化专门委员会（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）第五次气候变化评估报告，在一份对全球城市开展的调研中，在所有反馈的城市中，48%的城市正在开展气候减缓的计划和行动论证。⁷

值得一提的是，全球城市间所建立的城市气候网络，在促进相关信息、知识和技术的交流、推动城市在气候政治中的资源调动能力和全球影响力方面，正在发挥越来越重要的作用。⁸ 目前具有代表性的城市网络有国际地方政府环境行动

1 United Nations Department of Economic and Social Affairs, *World Urbanization Prospects (The 2014 Revision): Percentage of Population at Mid-Year Residing in Urban Areas by Major Area, Region and Country, 1950-2050*, CD-ROM Edition, New York: United Nations, 2014.

2 UNEP, *Climate Finance for Cities and Buildings — A Handbook for Local Governments*, UNEP Division of Technology, Paris: Industry and Economics (DTIE), 2014, p.4.

3 Ibid. p.59.

4 Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, “Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change,” *Global Governance*, No. 12, 2006, p.142.

5 李昕蕾：《全球气候治理中的跨国城市气候网络——以C40为例》，《社会科学》，2011年第6期，第40页。

6 Hakelberg Lukas, “Governance by Diffusion: Transnational Municipal Networks and the Spread of Local Climate Strategies in Europe,” *Global Environmental Politics*, No.2, 2014, pp.107-129.

7 Carmin, J., N. Nadkarni, and C. Rhie, 2012: *Progress and Challenges in Urban Climate Adaptation Planning: Results of a Global Survey*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2012, p.30; 转引自 IPCC Group II, *Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p.734.

8 Marco Keiner and Arley Kim, “Transnational City Networks for Sustainability,” *European Planning Studies*, Vol.15, No.10, 2007, pp.1369-1395.

今后城市治理行动将在次国家层面全球环境治理的进程中发挥不容忽视的重要作用。

理事会 (International Council for Local Environmental Initiatives, ICLEI)¹ 和 C40 城市气候领导联盟 (C40 Cities Climate Leadership Group, C40)。² 后者所开展的创新最优实践交流和相关数据库的建立,³ 使城市气候网络正在成为资源聚集平台和技术创新领导者。而且随着跨国城市气候网络的发展,越来越多的发展中国家城市开始加入其中。以国际地方政府环境行动理事会为例,该组织网络积极协助其会员制定地方温室气体减排行动策略,自2009年以来已经有超过1000个发达国家和发展中国家城市参与其中。可以大胆预言,今后城市治理行动将在次国家层面全球环境治理的进程中发挥不容忽视的重要作用,成为全球环境治理的一道亮丽的风景线。

(六) 资源竞争促使不同环境机制加强协同合作

由于全球环境治理领域现有资金来源所能提供的资金数额与实际需求差距很大,不同领域环境机制之间的竞争性增强。⁴ 这种竞争的压力也来自于全球有众多环境领域需要开展治理行动,而这些领域的环境治理机制大多独立运行,这就进一步加剧了资源的短缺。

资源竞争的压力促使国际社会不断推动环境公约与协定之间的协同合作,并在一些重要的联合国文件中融入相关理念。例如,2012年联合国可持续发展大会成果文件明确提出加强环境公约与协定之间的协同合作。⁵ 尽管最初由于担心协同会导致更大的资源(主要是资金)竞争压力,协同的思想一度受到抵制,但联合国考虑到自身机构管理效率的紧迫需求,努力推动了一些领域环境机制间的协同合作。⁶ 例如,《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《控制危险废料越

1 国际地方政府环境行动理事会,是一个地方政府间国际组织,1990年成立于纽约。由200个地方政府所发起,其宗旨是促进永续发展。目前已有81个国家,超过800个地方政府作为会员。为了支持会员在地方层级上落实永续发展,这个组织向地方政府会员提供关于落实永续发展的技术咨询、训练与资讯服务。网址为: <https://www.iclei.org/>。

2 C40城市气候领导联盟,于2005年在伦敦市长肯·利文斯顿的提议下成立。该联盟是致力于应对气候变化的国际城市联合组织。主要围绕《克林顿气候倡议》实行减排计划,推动C40城市的减排行动和可持续发展。至今已有75个成员城市。网址为: <https://www.c40.org/>。

3 参见C40网站信息: C40 Best Practices, <http://www.c40cities.org/bestpractices>, 2015年4月10日登录。

4 全球环境基金独立评估办公室:《全球环境基金第五次整体绩效研究总结报告:全球环境基金面临提升影响力的关键抉择》,华盛顿:2014年全球环境基金独立评估办公室,2014年,第8页。

5 United Nations, A/RES/66/288: The Future We Want, Geneva: United Nations, 2012, p.18.

6 参见《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《控制危险废料越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》整合的网站信息: Review of the Synergies Arrangements Compilation of Responses Received from Parties to the Secretariat and to the UNEP and FAO Questionnaire, <http://synergies.pops.int/Implementation/ReviewofArrangements/tabid/2620/language/en-US/Default.aspx>, 2015年4月10日登录。

境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》的协同机制，就是在经历了四五年的讨论之后最终于2013年被各方接受。¹

（七）发展中国家的技术援助需求日益强烈

近些年发展中国家在参与国际环境合作的过程中，申请援助资金越来越困难。发达国家作为全球环境治理援助资金的主要捐资方，由于金融危机和经济低迷的影响以及合作意愿的下降，已经大大缩减这方面的支出。尽管覆盖的环境改善领域越来越宽泛，² 以全球环境基金为核心机构的全球环境援助基金，资金总额的增幅并不明显。另外，单纯的资金援助对发展中国家内部环境改善的促进作用并不理想，这些国家对环境国际合作的重点正逐渐转向提升持久的环境改善能力。环境友好型技术所能带来的环境和经济的双重效益，正好迎合了发展中国家的需求。

以气候变化领域为例，近几年发展中国家对环境友好型技术的需求呈现井喷式增长。发展中国家缔约方向公约秘书处提交的技术援助需求的报告（图3）显示：2010年联合国德班气候大会建立相关技术机制之后，发展中国家提交的技术需求报告数量前所未有地增加。

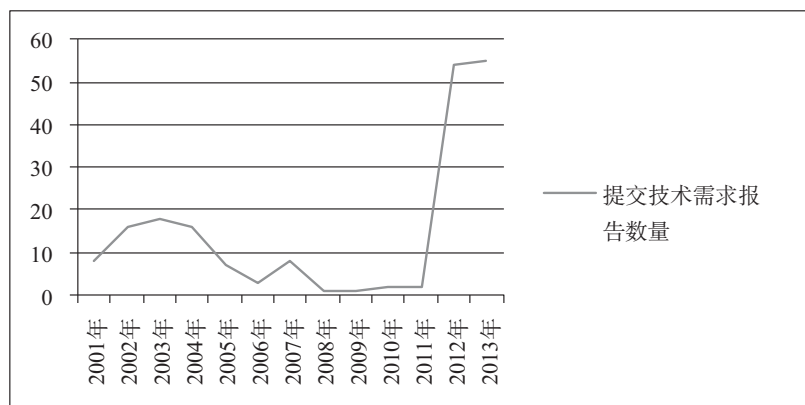


图3 发展中国家缔约方向气候变化公约秘书处提交的技术需求报告趋势

1 参见《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》、《控制危险废料越境转移及其处置巴塞尔公约》、《关于在国际贸易中对某些危险化学品和农药采用事先知情同意程序的鹿特丹公约》整合的网站信息：Review of the Synergies Arrangements Compilation of Responses Received from Parties to the Secretariat and to the UNEP and FAO Questionnaire, <http://synergies.pops.int/Implementation/ReviewofArrangements/tabid/2620/language/en-US/Default.aspx>, 2015年4月10日登录。

2 全球环境基金独立评估办公室：《全球环境基金第五次整体绩效研究总结报告：全球环境基金面临提升影响力的关键抉择》，华盛顿：2014年全球环境基金独立评估办公室，2014年，第8页。

（八）发展中国家对全球环境治理的影响力上升

与其他类型的多边机制相比，多边环境治理机制是发展中国家在外交经验比较丰富、发展目标比较明确之时能够比较充分参与的外交舞台。自20世纪70年代全球环境治理正式展开以来，多边环境治理机制为发展中国家提供了相对公平的平台，所以发展中国家通常能以积极的姿态参与其中，并使自身的利益体现在签署的法律性文件及随后的履约实践之中。但总体而言，在南北环境关系中，发达国家由于占有资金、技术和智力方面的强大优势仍处于主导地位。

近年来，随着发展中国家的群体性崛起及其对环境议题日益上升的国际影响，发展中国家在全球环境治理中的发言权和影响力不断增强。发达国家在环境谈判中不得不认真对待来自发展中国家的意见与诉求。2009年哥本哈根气候谈判会议上，正是由于“基础四国”（巴西、南非、印度和中国）的努力协调，最终促使差点无果而终的会议达成了不具法律约束力的《哥本哈根协议》。此后，“基础四国”通过有意识地团结、协调并坚持自身立场，在气候谈判中统一发声，已对谈判进程产生了重大影响，成为气候谈判中能与发达国家抗衡的重要的发展中国家力量。¹ 也正是由于发展中国家的积极努力，“共同但有区别责任原则”的适用性在遭到发达国家不断挑战的情况下，仍然被写入2012年里约20+会议成果文件《我们憧憬的未来》之中。²

（九）发展中国家内部的分化越来越严重

如果说20世纪80年代以前发展中国家在环境谈判中还比较团结，那么冷战结束后，随着发展中国家利益的多元化和发达国家分化工作的加强，发展中国家的分化现象日益严重。以气候变化谈判为例，早期发展中国家以“77国集团加中国”的模式（77+1）与发达国家展开博弈。后来这一阵营逐渐弱化，出现了小岛屿国家及最不发达国家集团、非洲集团、拉美国家集团等发展中国家组成的不同集团。2009年哥本哈根大会之后，又出现了基础四国和立场相近国家集团等多个发展中国家组成的阵营。今天“77国集团加中国”的谈判模式在国际气候谈判中实际上是形式多于内容。其他环境议题的谈判情形也大致相同。³

（十）环境治理在全球治理中的地位提高

冷战结束以来，全球环境治理在全球治理中的重要性不断增强，这种情况在

1 参见《气候变化国际谈判中“基础四国”机制的作用和影响》，2014年9月15日，人民网：<http://world.people.com.cn/n/2014/0915/c187656-25663802.html>，2015年4月10日登录。

2 United Nations, A/RES/66/288: The Future We Want, Geneva: United Nations, 2012, p.3.

3 张海滨：《纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行——随中国代表团参加联合国首届环境大会有感》，《国际政治研究》，2014年第6期。

当今情况更加明显。这主要体现在两个方面：一是全球环境问题的严峻性和紧迫性日益突出。在世界经济论坛发布的《全球2015年议程展望》中，最受关注的世界前十大议题有三个与环境相关，它们分别是“发展中国家的环境污染”、“极端天气频发”和“水资源加速枯竭”。¹ 该报告明确指出：“环境议题已经前所未有地成为全球对话的重要关注领域。”² 另一方面，与其他领域的全球治理相比，国际环境谈判的广泛性和参与度十分突出。根据联合国环境规划署的统计，1971—2007年，《巴塞尔公约》、《气候变化公约》、《生物多样性公约》的批准国越来越多，加入其中的成员国数量之多足其他类型的国际公约或协定无法比拟的。在联合国《气候变化公约》、《有关气候变化的京都议定书》、《巴塞尔公约》等14个最重要的国际环境条约中，成员国超过100个的有13个，其中5个条约的成员国数目超过180个。³

表1是几个重要的多边环境公约与协定参与方数量变化的统计与对比，表明参与环境公约及谈判的机构和领域越来越广泛。

表1 重要多边环境公约与协定参与方的数量统计

环境协定	签约国	缔约方大会谈判参与方
生物多样性公约 ⁴	1992年150个，2014年193个	第一次缔约方大会：95个缔约方，7个联合国机构，27个国际组织，120个非政府组织。 第十一次缔约方大会：169个缔约方、16个联合国机构、41个国际组织、8个相关公约秘书处、270个非政府组织等。
臭氧保护公约 ⁵	1989年47个，2014年197个	第一次缔约方大会：31个缔约方，51个观察员国；18个国际组织。 第二十五次缔约方大会：142个缔约方，7个联合国机构、54个产学研机构代表。
关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约 ⁶	2001年90个，2014年176个	第一次缔约方大会：79个缔约方、55个观察员国、9个联合国相关机构、5个国际组织、63个非政府组织。 第六次缔约方大会：153个缔约方、14个观察员国、16个联合国相关机构、3个国际组织、16个相关秘书处、74个非政府组织。

1 World Economic Forum, *Outlook on the Global Agenda 2015*, Geneva: World Economic Forum, 2014, p.4.

2 Ibid., p.7.

3 UNEP Division of Environmental Law and Conventions, *AUDITING THE IMPLEMENTATION OF MULTILATERAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS (MEAs): A PRIMER FOR AUDITORS*. Nairobi: UNON Publishing Services Section, 2014, pp.25-34.

4 根据生物多样性公约缔约方大会信息整理，具体参见：www.cbd.int/cop/。

5 根据臭氧层保护公约网站信息整理，具体参见：http://ozone.unep.org/new_site/en/index.php。

6 根据《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》网站信息整理，具体参见：<http://chm.pops.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/OverviewandMandate/tabid/578/Default.aspx>。

（十一）全球环境治理机制的改革迫在眉睫

现有的全球环境治理机制分散、机构重叠，由此造成的环境治理体系的碎片化、多中心和效率低下已是不争的事实。根据联合国环境规划署的报告，截至2012年，在已确认的320个全球环境治理目标中，有一半目标未获进展甚至情况恶化。¹与此同时，全球经济整体陷入低迷，传统发展模式与有限资源的矛盾是重振全球经济的最大瓶颈之一，寻求可持续的绿色发展模式正在成为世界各国的发展理念。以联合国为核心的全球环境治理机制要承担起更大的责任，必须进行改革。

2012年联合国可持续发展大会的成果文件《我们憧憬的未来》第88条明确提出：联合国环境规划署将在未来全球环境治理中发挥重要的协调作用，并提出改革该机构的具体建议，以便从法律地位、能力建设、业务界定等方面对联合国环境规划署领导全球环境治理进行铺垫。2013年联合国大会同意成立联合国环境大会（United Nations Environment Assembly, UNEA）。2014年联合国环境大会召开首次会议，拉开了联合国全球环境治理改革的序幕。可以预见，在全球环境恶化的压力下，改革的速度和力度还会加大。

二、中国参与全球环境治理面临的机遇与挑战

在中国与世界其他各国的经济依存度和环境依赖度、影响度不断加深的大背景下，在全球环境治理呈现出日益强化的大趋势下，中国参与全球环境治理面临着重大的机遇和挑战。

（一）机遇

第一，全球环境治理改革的快速推进为提升中国的话语权及影响力、参与全球环境治理游戏规则制定提供了良好机会。

联合国关于全球环境治理的重大改革计划，始于2012年里约20+会议。会议在全面评估了全球面临的环境恶化现状的基础上，提出对联合国环境规划署进行改革，¹构建联合国环境规划署牵头下的全球环境治理体系。随后，2013年联合国大会决议（A/RES/67/251）将联合国环境规划署理事会更名为联合国环境大会（UNEA）（仍隶属于联合国环境规划署），并将理事会从原有的58个成员国扩大为包含联合国所有成员国的普遍会员制。2014年6月联合国环境大会召开第一次会议，旨在商讨和确定一系列目标和指标，推动联合国千年发展目标的实

¹ 参见 UNEP 网站有关里约+20 后改革信息：<http://www.un.org/en/sustainablefuture/index.shtml>，2015 年 4 月 10 日登录。

现。¹ 这一系列重大行动，表明了联合国在全球环境治理改革方面的巨大决心。

鉴于全球环境恶化已经影响到人类发展的其他领域，世界各国对环境治理给予空前重视。“可持续发展”的理念以及发展绿色经济的具体举措，将全球环境治理与经济社会发展紧密联系在一起，意味着全球环境治理将对未来的全球经济乃至政治格局产生直接影响。中国主动参与其中，尤其是参与环境治理机制的建设，对自身在未来世界秩序中的作用，包括为发展中国家争取更公平的权益，都有重要意义。因此，联合国对全球环境治理的改革，为中国参与全球环境事务、增强中国对全球环境治理的影响力，提供了绝佳机遇。

第二，中国国内环境战略及政策的调整为中国参与全球环境治理提供了强大动力。

联合国对全球环境治理的改革，为中国参与全球环境事务、增强中国对全球环境治理的影响力，提供了绝佳机遇。

近年来，中国政府把环境置于前所未有的重要位置，这突出表现为战略上重视环境议题，规划上落实环保措施。

环境保护的国际合作已被提升到国家战略层面。2007年10月，中国共产党第十七次全国代表大会首次将环境保护的国际合作作为国家和平发展道路的重要组成部分，与对外政治、经济、外交、文化和安全等重大战略并重，这标志着环境保护国际合作进入到国家环境保护战略的核心。² 2012年11月，中国共产党第十八次全国代表大会确定了全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局和建设美丽中国的战略目标。³ 十八大第一次把生态文明建设纳入了中国特色社会主义事业总布局，更加突出了生态文明建设的重要地位。这为中国参与国际环境合作和全球环境治理提供了战略方向和强大的推动力。

在国家规划政策层面，环境保护“十二五”规划对环境国际合作做出了重要部署：“加强与其他国家、国际组织的环境合作，积极引进国外先进的环境保护理念、管理模式、污染治理技术和资金，宣传我国环境保护政策和进展。加大中央财政对履约工作的投入力度，探索国际资源与其他渠道资金相结合的履约资金保障机制。积极参与环境与贸易相关谈判和相关规则的制定，加强环境与贸易的协调，维护我国环境权益。”⁴ 这个规划为中国开展环境领域国际合作的内容、

1 参见 UNEP 网站有关第一次联合国环境大会信息：http://www.unep.org/chinese/unea/docs/UNEAcalendar_final.pdf，2015年4月10日登录。

2 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2007年10月25日，第1版。

3 《胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民网：<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>，2015年4月29日登录。

4 《国家环境保护“十二五”规划》重点工作部分分工方案，环境保护部，http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/bgth/201212/t20121205_243258.htm，2014年9月1日登录。

资金和技术支持等提出了具体要求，为落实相关工作做了切实安排。

第三，中国通过参与国际环境合作不仅收益良多，而且积累了丰富经验，这将使中国未来参与全球环境治理时更加自信。

多年来中国参与环境国际合作采取的是“以外促内”的政策，¹即通过争取国际援助（资金、技术、管理等）参与全球环境改善的同时，促进国内环境改善。由于对国际资源的依赖，中国参与度较高、实施比较有效的环境治理领域，一般是国际上援助资金比较充足的领域，也是发达国家优先关注的领域，如保护臭氧层、保持生物多样性、控制持久性的有机污染物，等等。中国在实施这些领域的多边环境公约与协定方面收获明显，主要表现为资金、技术及能力建设三个方面。

资金：1991年至今，中国从全球环境基金获得的资金量为10.21亿美元，约占全球环境基金全部赠款额的8%。在全球183个国家共同申请全球环境基金的资金情况下，中国获得的资金量已经相当突出——中国在生物多样性、气候变化、国际水域和持久性有机污染物等领域的资金引进量占比很大，生物多样性领域甚至占有全球半数以上援助资金。²

技术升级：在多边环境机制的支持下，中国通过环境技术转移及其相关的能力建设活动，在技术更新换代方面受益良多，履行职责成绩显著。例如，在执行《蒙特利尔议定书》的过程中，在冰箱制造技术方面，中国企业从20世纪90年代初开始实施多边基金项目，共有超过13个行业获得替代技术转移和应用援助，先后有53家企业得到对无氟改造技术的资金支持。通过改造，这些企业的技术水平显著提高，中国冰箱对外出口稳定上升。一些价格较高、技术先进的替代品出口数量已经超过国内使用量。³

能力建设：“十二五”规划发布之后，中国将环境国际合作作为快速提升国内环保综合能力的重要平台，⁴在履行重要领域的多边环境公约与协定方面取得了快速进展。以《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》为例，有关持久性有机污染物自上到下的法律法规体系的构建都借鉴了国际经验；多年来中国建立的专门从事多边公约谈判和履约的机构，通过对多边环境公约与协定的参与，积累了比较丰富的经验，成为中国环境外交及环境管理人才培养的重要来源。通过

1 参见环境保护部网站有关十五、十一五、十二五规划关于环境国际合作的内容：<http://www.mep.gov.cn/zwgk/hjgh/>，2014年9月1日登录。

2 根据全球环境基金网站数据统计得出，参见http://www.thegef.org/gef/country_profile/CN?countryCode=CN&op=Browse&form_build_id=form-d2153d07e92837fa7450a5882ec8013a&form_id=selectcountry_form#，2015年4月10日登录。

3 参见中国履行《蒙特利尔议定书》官方网站：<http://www.ozone.org.cn/>，2015年4月10日登录。

4 《国家环境保护“十二五”规划》重点工作部门分工方案，环境保护部，http://gcs.mep.gov.cn/hjgh/shierwu/201210/t20121029_240586.htm，2014年9月1日登录。

各种活动，这些机构的人员在传递国际先进环保理念和经验，推动国际环保经验本土化，提高国内民众环保意识方面发挥了重要作用。

总之，中国与国际社会在环境合作领域实现了良性互动。这使中国未来参与全球环境治理时有“底气”，有信心。

（二）挑战

第一，资金短缺是中国环保事业面临的长期性问题。

环保投入是解决环境问题的重要物质保证。自改革开放以来，中国的经济快速增长，目前已成为世界第二大经济体。中国的财力也日益强大，对环保的投入逐年增加。但由于中国的最大发展中国家的地位没有根本变化，且面临的环保任务又极其艰巨，因此，尽管中国政府已经做出很大努力加大环保投入，但与繁重复杂的环境改善需求相比，差距仍然巨大。以中国《持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的履约情况为例，按照中国承担的减排责任评估，仅二恶英的控制到2015年就需要约50亿美元的资金投入，¹而全球环境基金在其20多年的运行中，分配给中国所有环境领域的履约资金只有约10亿美元。从国内的环保投入来看，环保部的研究显示，环保工作要想与中国的经济发展速度相匹配，环保投入占国内生产总值（GDP）的比重必须达到2%以上。但事实上，整个20世纪90年代，环保投入占GDP的比重最高也只是1.6%。²迄今为止，中国的环保投入一直在2%以下。环保部副部长吴晓清2014年两会期间透露，2011年，全社会环保投入是6026亿元，2012年是8253亿元，分别占国内生产总值的1.59%。³2013年中科院的一项研究表明，中国环境污染尚未得到控制，环保投入的欠账和不足是重要原因。过去10年，中国的环保总投入大致为3万亿至3.5万亿元之间。今后10年，若要控制环境污染，改善环境质量，环保投入占国内生产总值比重应提高到2%—3%，并力争达到3%，工业污染控制投资占其固定资产投资比例提高到5%—7%。因此，10年之内大致需要投入10万亿元。这需要同时加大政府环保投入、企业环保投资力度以及银行绿色信贷力度，任务艰巨。⁴国际国内的现状，决定了中国环保资金需求与供给之间缺口巨大。中国对环保资金的来源和使用效率的关注会长期存在，认为“中国环保不缺钱”是个误解。

1 《中华人民共和国履行〈关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约〉国家实施计划》，环境保护部对外合作中心，<http://www.china-pops.org/guide/popskt/200807/P020121210421015511833.pdf>，2015年4月29日登录。

2 《曲格平：环保投资占GDP比重须达到2%以上》，《华夏时报》，2014年6月5日，<http://www.chinatimes.cc/hxsb/comment/sheping/140604/1406042038-135707.html>，2015年5月1日登录。

3 《吴晓青：2014年财政节能环保投入会较大幅度增长》，中国网，http://news.china.com.cn/2014lianghui/2014-03/08/content_31718552.htm，2015年5月1日登录。

4 《中科院王毅：环保投入占GDP比重应尽快提高至3%》，新华网，http://news.xinhuanet.com/energy/2013-04/15/c_124580875.htm，2015年5月1日登录。

第二，争取国际环境技术援助的难度加大。

解决环境问题，归根到底取决于技术的进步，可是技术的进步和突破非短期所能实现。中国正在大力进行科技创新，但与中国的实际需求相比，与发达国家相比，中国的环境科技水平还有相当大的差距。以气候变化为例，60%以上的低碳核心技术都掌握在发达国家手里。另一方面，由于中国经济的快速发展，许多发达国家认为中国已从发展中国家“毕业”，对中国进行技术援助的政治意愿大大下降。中国依然会利用全球环境治理的平台，继续积极争取技术援助，但难度会越来越大。环保技术援助涉及的知识产权保护和市场利益问题，需要通过新的合作机制加以解决。

第三，中国环境治理体系和治理能力的现代化极为紧迫。

从根本上说，中国能在全球环境治理中发挥什么作用，这取决于中国国内的环境质量。中国共产党的十八届三中全会为全面深化改革制定了“完善社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”的总目标。在当前国内经济发展面

解决中国环境问题的根本之道无疑在于实现国家环境治理体系和治理能力的现代化。

临资源和环境强大约束的背景下，解决中国环境问题的根本之道无疑在于实现国家环境治理体系和治理能力的现代化。而这涉及环境治理的核心理念、各类治理主体之间的关系、治理方式和治理绩效评估等众多新课题。目前，中国的环境治理仍未摆脱“应对型”和“反应型”的模式，缺乏预防性和系统性，这对中国参与全球环境治理是一个很大的约束。

因此，中国未来参与全球环境治理的力度在很大程度上取决于中国自身环境治理体系和治理能力现代化的进程。

第四，中国面临的国际压力和大国责任越来越重。

由于中国经济和环境的影响越来越具有地区性和全球性，在全球环境治理中，国际社会对中国的期待和要求也越来越高，对中国形成了日益增大的国际压力。这些压力主要表现在：1. 中国在环境领域申请外部资金甚至技术援助的空间大大缩小。从全球环境基金的资金分配趋势看，已经明显压缩对中国各个环境领域的资金量。由于发达国家的“中国已从发展中国家毕业”论影响，加之对中国崛起的防范心理作祟，中国申请技术援助变得更加困难。2. 国际舆论对中国环境问题的关注增多，要求中国采取更大力度减排措施的呼声越来越高，甚至出现所谓“中国环境威胁论”。3. 在国际环境合作中，一些发达国家要求中国像发达国家一样向发展中国家出资，和他们承担类似的国际环境责任，这就是所谓的“中国环境责任论”。4. 在中国大力推进“一带一路”战略和组建亚投行的过程中，环境标准都会受到国际社会高度关注。这意味着中国在资本、产能和技术的输出中转移“污染”的空间大幅缩小，而在中国经历的对外开放进程中，发达国家向中国输入了大量污染。如果中国不能重复发达国家通过产业转移向外输出污染的模式，就必须探索出全新的国际经济合作模式，其中的挑战之大前所未有。在上述

背景下，如何在维护本国发展权益和承担更大国际责任之间达到合理平衡，是中国参与全球环境治理面临的最大挑战。

如何在维护本国发展权益和承担更大国际责任之间达到合理平衡，是中国参与全球环境治理面临的最大挑战。

三、中国参与全球环境治理的对策

展望未来，中国如何更有效地参与全球环境治理？以下从全球环境谈判和全球环境政策两个方面提出对策建议。

（一）关于全球环境谈判

第一，从被动响应转向主动应对。

由于观念、经验和人才的局限，中国以往在参与环境谈判时往往以“被动响应”为主：中方对议题的理解和研究能力有限，难以提出有效的应对方案，谈判对案以简单的同意或不同意为基调，缺乏富有针对性的论证和说明。经过20多年的锤炼，国内在全球环境治理的谈判和实践中已经培养了一批具有丰富经验的人才。同时，国内学术界在支持和跟踪政府谈判过程中，不断加强自身对相关问题的研究，现已具备对谈判进行基础性科学支持的能力。因此中国已可以根据自身及其他发展中国家的利益，设计环境国际合作的机制和实施进程，主动应对谈判过程，甚至引导谈判的方向。

第二，坚守“共同但有区别的责任”原则。

借助多边环境公约与协定构建对发展中国家比较公平的合作机制，是发展中国家重新构建国际秩序的一个机会。中国作为发展中大国，可以利用其在国际舞台上日益增强的影响力推动公平机制的建立和发展。中国最早参与提出的“共同但有区别的责任”原则在多边环境公约与协定中的成功引用，即是这方面努力的显著成果。现在发达国家正在以经济低迷为由，试图与发展中国家承担相同的环境责任，这对发展中国家非常危险。以气候变化为例，发展中国家若在技术、政策、机制等方面没有做好准备之前，就贸然承诺与发达国家担负相同的环境责任，这意味着放弃未来清洁能源的技术市场、丧失相关资源的主导权。坚守“共同但有区别责任”的原则是保持国际环境公平和正义的底线。当然，坚守并不意味着僵化和一成不变，而是需要从机制运行上提出更多创新方式。气候变化领域有关温室气体减排的“清洁发展机制”就是这种创新的典范。

第三，以全球视野综合应对环境议题。

环境问题跨越国界之后，永远与国际政治相伴。因此，在参与全球环境保护的行动时，对政治因素的考量必不可少。近年来，在全球环境谈判中，除了环境与发展问题外，有关环境与主权，环境与安全的关联性讨论越来越重要，环境领域的国际政治博弈日趋激烈。中国应加强相关问题的研究，将中国的利益置于全球框架下加以定义，从环境、经济、政治和安全等多角度对全球环境治理进行综

合应对，力求在全球环境谈判中争取主动，扩大影响。

第四，增强对环境谈判的科技支撑。

由于环境问题的技术性较强，科学信息的支撑对环境谈判的成败至关重要。目前中国与全球环境谈判领域相关的科学跟踪研究已取得一定进展，但科研工作还缺乏对谈判需求的准确对接，相关研究的前瞻性和支撑作用都亟待进一步提升。建立和加强中国在环境科学方面的权威性，可对中国参与相关领域的多边环境谈判起到关键的智力支撑作用。

第五，加强前沿领域的合作研究。

从全球环境治理的发展进程来看，已经建立起来的环境合作机制的发起者几乎都是发达国家。正是靠着对环境领域前沿问题的敏感性和大量研究投入，发达国家才能够将自身利益巧妙地包装在全球治理的框架下，并利用联合国等国际平台，及时将治理的想法转化成环境法律等制度化的机制，既维护和强化了自身利益，又占据了舆论与道义的制高点。由于缺乏研究与准备，发展中国家在环境治理上往往不得不追随发达国家的步伐，处境被动。包括中国在内的广大发展中国家要真正从全球环境治理的追随者变成引导者，就必须提升自身对环境前沿问题的敏感度和研究能力。作为第一步，中国可借助西方在环境前沿问题上的研究优势，加强相关合作，尽快提升自身在这方面的能力。

第六，力争2015年巴黎气候谈判成功。

2015年的巴黎气候大会是全球环境治理中的一件大事，其成败事关未来全球环境治理进程的走向。由于中国在国际气候谈判中发挥着举足轻重的作用，巴黎气候谈判的成功将成为近年来中国积极参与全球环境治理最具里程碑意义的成果。当然，这个目的能否达到，还有赖于所有利益相关方的努力与共识。

（二）关于全球环境政策实践

第一，优化引进成效。

最近十几年来，中国通过参与全球环境谈判，在引进国外先进环保经验方面加大了力度，在完善环境保护法律法规与政策、研发推广环境技术、提高公众环境意识等多方面都获得了国际援助与支持，这对我国改善环境治理、更新技术理念、融入全球环保主流等作出了有益的贡献。但从我国以往的履约实践来看，过多关注国外经验，过度重视对外国的学习和模仿，反而弱化了对相关经验的消化与吸收，以至于履约实践缺乏适用于本土的经验总结，令履约行动的示范效应和成果推广难获佳绩。因此，今后中国在对多边环境公约与协定的履约实践中，应将重点放到“先进经验的本土化”上，下大气力研究国内的实施环境与国外的差别，以及如何修正国外经验，这样才能准确地指导国内环保实践。

第二，确立中国作为南北环境合作桥梁的定位。

相比其他发展中国家，中国的确在资金、技术及管理经验等方面从全球环境

治理合作中获益较多。以平衡援助资源的分配为由，联合国等多边机构对中国的援助已经开始有意识地实行总量控制。但中国在环境改善方面的条件和能力确实还需要外部资源助推。在目前变化了的国际国内背景下，中国需要重新判定参与对策，以确保可能获得的外部资源。

中国多年来在全球环境治理合作中获得了丰富的实践经验，具备一定能力帮助更落后的发展中国家。中国以发展中国家身份在参与全球环境治理时获得的经验，对其他发展中国家也有典型示范意义。有针对性地对其他发展中国家开展援助，也符合联合国在环境援助方面的“种子”原则，可以成倍放大前期实践的效果。因此，如果中国将自身定位为南北环境合作的桥梁，符合中国在全球环境治理能力方面略优于其他发展中国家、但总体低于发达国家的现实，同时可保证国际援助资源得到有效利用及成效的可持续传承，吸引全球环境援助资源优先流入中国。

第三，统筹国际援助资源。

目前发展中国家参与全球环境治理的资金来源主要为国际多边援助。与全球改善环境的任务相比，多边援助资金规模远小于需求。而中国在参与多边环境合作的同时，在双边环境合作方面也非常活跃，而且很多双边环境合作领域与多边领域重合。为了充分利用这些宝贵资源，需要对国内既有的不同渠道所获得的资金进行统筹，避免重复安排项目。统筹安排涉及不同资金来源的管理部门，所以应当通过顶层设计，加强政府高层对资金投入领域的协调，提高国际援助资源的利用效率。

第四，大力培养全球环境治理事业的复合型人才。

人才培养是个老话题，但如何培养人才却是需要在实践中不断调整和提升认识的过程。在参与全球环境合作实践中，中国已经从最初的引进探索阶段走到了深入实践阶段，因此对人才的培养需要做到国际化和本土化意识相结合。在双边环境公约与协定的履约实践中，除了一如既往地要重视相关人才的国际化意识（全球公民意识、外语能力、外交谈判技巧、环境技术等知识和经验的积累，等等）外，还需要有针对性地强化人才的本土化意识（中国文化与传统、中国现代化发展道路的特点、国内环保实践经验的积累和总结，等等）。只有兼具国际化和本土化意识的复合型人才才能担负起拓展中国参与全球环境治理空间、发挥中国作为负责任大国的环境影响力的重任。

最后，必须强调的是“打铁还得自身硬”。把中国国内的环境问题解决好，把中国的生态文明建设好，是中国有效参与全球环境治理的最佳途径。