



董亮. 协同治理: 2030年可持续发展议程与应对气候变化的国际制度分析[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(4): 16-25. [DONG Liang. Synergetic governance: relations between international institutions for 2030 SDGs and climate change[J]. China population, resources and environment, 2020, 30(4): 16-25.]

协同治理: 2030年可持续发展议程与应对气候变化的国际制度分析

董亮

(外交学院亚洲研究所, 北京 100037)

摘要 对国际议程间的关联性分析已经成为全球治理中的重要问题。特别是,由联合国引领的全球发展与应对气候变化问题,已经占据了当前国际政治议程的首要位置,两者的协同直接影响到全球治理的有效性。《2030年可持续发展议程》与《巴黎气候协定》不仅具有共同的规范性基础,而且两者通过议题衔接和叠加已经形成了密切的治理关系,国际制度关联性日益突出。从目前来看,这种关联性体现了以下特点:第一,嵌入关系。可持续发展议程的目标之一是应对全球气候变化,《巴黎协定》的治理目标已经嵌入联合国可持续发展议程之中,但也与一些目标存在矛盾,因此,协同治理具有必要性。第二,指标对应。《巴黎协定》下的“国家自主贡献”细化项目与可持续发展议程中的大部分指标已经形成对应关系,治理具有同质性。第三,制度间倡议交叉与功能外溢。其协同治理关系具体表现在诸多层面上,特别是在联合国系统内的协调、治理模式的趋同、资金渠道的整合、围绕联合国可持续发展议程所进行的发展机构改革,以及联合进行政策倡议、规则建构及政策制定等方面。从制度关系演变的角度来看,两者协同治理的类型正在发生变化,制度互动在不同层次上不断累积,并逐渐转向伙伴型的协同治理模式。

关键词 关联性; 协同治理; 巴黎气候协定; 2030年可持续发展议程; 联合国

中图分类号 D912.6 文献标识码 A 文章编号 1002-2104(2020)04-0016-10 DOI: 10.12062/cpre.20191132

近年来,可持续发展目标的落实与应对气候变化行动的关系日益密切,并已成为联合国框架内的两大核心全球议题。《2030年可持续发展议程》(简称《2030年议程》)与旨在应对气候变化的《巴黎协定》均在2015年达成,这一年份后来成为全球环境治理领域的重要时间节点。《2030年议程》与《巴黎协定》作为重要的国际制度,具有诸多相似之处,两者共同隶属于联合国治理体制,在本质上均是推动国际社会实现全球低碳发展的治理架构。此外,《巴黎协定》的主要内容已经嵌入《2030年议程》之中(目标13)。因此,研究其协同治理的可能性与实现路径具有重要意义。

1 问题的提出

以当前国际议程来看,可持续发展与全球气候变化的国际排序十分突出,并已经成为联合国所引领的全球治理架构的重中之重。那么,由这两项国际议程及其所构建的

国际制度如何产生协同治理关系?其政策协调及制度互动具有哪些特点?以上问题为本文的研究重点。

2015年9月,《2030年可持续发展议程》在纽约联合国总部通过。该议程是一份包括17项可持续发展目标和169项具体目标的纲领性文件^[1]。议程范围广泛且雄心勃勃,涉及可持续发展的三个维度,即社会、经济 and 环境的平衡,并确认了未来将采取的执行手段,包括财政资金、技术开发和转让、能力建设,以及伙伴关系等内容。除目标13之外,《2030年议程》中多项目标涉及应对气候变化问题。

同年12月,《联合国气候变化框架公约》第21次缔约方大会在法国召开,各缔约方最终达成了《巴黎协定》,为全球应对气候变化、实现可持续发展注入了新的政治动力。《巴黎协定》是全球政治意愿的反映。其中,“国家自主贡献”(NDCs)是《巴黎协定》“自下而上”减少温室气体排放的核心要素。其所推行的混合治理路径也有助于保

收稿日期: 2019-05-29 修回日期: 2019-12-10

作者简介: 董亮, 博士, 主要研究方向为全球气候治理、2030年可持续发展议程。E-mail: dongliang@cfau.edu.cn。

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“联合国《2030年可持续发展议程》下全球非传统安全治理研究”(批准号: 19YJCGJW001); 科学技术部《第四次气候变化国家评估报告》编制工作专项; 国家社科基金重大项目“研究阐释习近平新时代中国特色社会主义思想”(批准号: 18VZT001); 生态环境部应对气候变化司2019年应对气候变化工作专项“2020年后全球气候谈判走向及其进程研究”(批准号: 20190227)。

障各国、企业、非政府组织广泛参与应对气候变化的行动,并且兼顾了以下两个方面:其一,低碳技术的成本不断下降与气候融资体系不断拓展。其二,以发达国家同意补偿以及支持发展中国家追求低碳经济发展作为前提。整体而言,巴黎进程形成了一种倡导国家自主减排意愿的“新的治理逻辑”^[2]。

上述两个国际承诺表明了国际社会实行低碳发展的决心^[3]。一直以来,气候变化关乎环境与发展问题的两重属性成为政策制定者的共识^[4]。时至今日,两个全球治理框架的作用已经日渐显现,其议程上的高度关联性不断得到强化。当前,两者在各自框架下也已经取得了一定的进展,但同时面临落实上的不利因素。

一方面,可持续发展议程是综合性的国际承诺,具有长期性。《2030年议程》秉承了“不落下任何一个人”的原则,形成了广泛的全球共识。国际社会也不断明确表示将遵循可持续的发展路径,世界各国制定了各自雄心勃勃的国家应对策略与国别计划,形成了保护地球的指导方针。可持续发展目标呼吁综合实现生态、经济和社会可持续性。然而,总体来看,可持续发展目标进展缓慢。因此,这些特点也要求两者采取能够联合实施的行动和政策工具。

另一方面,全球治理遭遇低潮期,但仍能取得新的进展。在这种情况下,两大议程的协同治理具有重要现实意义。特别是,美国特朗普政府逆全球化立场不断强化,并于2017年6月宣布退出《巴黎协定》之后,全球气候治理虽然受到一定负面影响,但也有所进展,例如2018年卡托维兹气候大会最后一刻,《巴黎协定》实施细则得以通过。这些都反映了全球推动相关议程的政治意愿。

总之,两个议程在具体指标和制度上的重合、相互关联与支撑对全球治理具有重要意义,议程的治理协同将是未来可持续发展与气候治理的核心之所在。因此,本文试图回答可持续发展与应对气候变化在全球治理中的关联性,以及两者在全球进程中的协同治理关系,具体内容将涉及两者在多个维度的关联与交叉,文章也将对协同模式、议题关联及实现路径进行分析。

2 关于国际议程之间关系的文献回顾

实际上,国际议程关联早已受到全球治理学者的关注^[5]。国际学界普遍认为各类国际议程之间存在协同治理关系,其中,一些规范性因素是国际制度产生相互关系的基础^[6]。实际上,从多边环境条约的发展上看,全球环境治理的条约体系内部呈现复杂的网络化发展格局^[7]。同时,既有文献也呈现了以下三个特点。

第一,大量研究对国际议程的嵌入问题进行过深入分析。这些研究认为,这种嵌入关系存在两种情形。一种是

特定制度可能被嵌入一个涵盖更为综合性的制度性框架之中,另一种则是某一治理架构可能被嵌入关注同一问题的国际制度之中。对于国际环境气候制度而言,这种嵌入关系分析具有重要的启示价值,可以有效厘清国际制度与议程之间的关系,进而为可能的协同治理提供指导^[8]。

第二,国际议程间的关系在一些研究中得到了初步的探讨^[9]。在关于国际制度研究中,迈克尔·祖恩(Michael Zürn)指出,全球治理实际上是一种政治系统,其中包括多种层次的制度关系。而肯尼思·阿巴特(Kenneth W. Abbott)^[10]更为重视制度之间的横向和纵向关系。以气候治理为例,他认为应保持国际制度的多样化与分散式的多中心治理架构。同时,他也提及联合国制定全球可持续发展的目标对气候治理的重要性。他认为,相关国际制度可以通过提高成员之间的协调和协作水平来加强机制,同时保持多中心的利益,促进治理的有效性。

第三,一些研究界定了议程协同及其制度的关系类型。环境治理学者,如利马(Mairon G. Bastos Lima)和古普塔(Aarti Gupta)等将国际环境制度的相互关系分为三种情况:①核心利益相符的关系。两个制度的核心目标领域存在重叠,其主要任务存在直接关联。②建立在互补性利益基础上的关系。这是指制度间谋求预期的共同利益,并能促进各自框架内的治理进程。③可能产生补充性收益的制度关系。这种关系为制度间提供未被预期的治理效果。

虽然上述文献在理论视角上具有一定的创新性,但并未进行大量系统性的实证研究。以上分析作为国际制度研究的理论背景,为本文进一步建构国际议程关系起到了支撑作用。在气候变化与可持续发展的关系上,气候政策可以为全球环境的可持续性带来重大的潜在利益,鉴于两者在全球治理中的重要地位,其关联性和协同问题受到来自经济学、国际政治、国际公共政策、环境管理、国际法等诸多领域学者及一部分知名智库的重视,相关成果和政策报告不断涌现。这些研究针对具体的问题领域建立了《2030年议程》与应对气候变化的一般性关联,并已经识别了一些重要的科学或治理问题,但是这些研究并没有以两者的宏观关系以及协同治理的机制、涉及领域为分析对象,也未充分阐述其在全球治理中的现实与理论意义。

3 国际制度中的协同治理

全球治理体系不仅仅是不同问题领域制定规则和建构制度的总和。实际上,全球治理还涉及制度之间的相互作用以及其所形成的复杂治理关系。一般来说,国际制度间若存在一些重要的关联基础,协同治理则容易产生,特别是问题领域的同质性与制度关联是协同治理的基础条件。

3.1 关联基础

整体看,全球治理体系存在三个层次上的内容:规范

性原则、具体国际制度安排及权威间的关系^[11]。这三个截然不同但相互关联的“层次”相互作用,塑造全球治理的进程。这些层面包括一般性和跨部门的规范性原则;一系列密集的特定国际制度,不同类型的合法性;全球治理系统内不同权威之间的关系。国际制度将责任分配给不同政治层面的治理行为体,这些行为体将其转化为治理进程和结构。在这个复杂过程中,国际议程可能产生跨国的治理活动,如议程设置、倡议、政策协调、监督,以及裁决和履行责任等。诸多国际制度则容易形成复杂关系,相关问题领域与功能将不断外溢。

在现实治理环境中,国际议程在核心议题、基于共同的规范性原则、目标战略、特定国际制度及多种行为体间将形成多重关联,这种关联性塑造了国际制度协同的客观基础。同时,目标体系是制度关联中最为重要的因素,直接决定国际制度间能否协同。规范性基础影响核心议题的治理,同时为战略目标提供指导。总之,从国际制度上看,如果治理系统在归属上具有同一性,则更易塑造共同的目标和战略,国际议程间进而形成高关联性。与此同时,隶属于不同治理体系的异质性容易造成国际制度间的竞争,而隶属于相同治理体系下的国际制度更容易形成整合和协同治理的关系。

3.2 协同治理

特定的议程关联构成了议程间协同治理的国际制度基础。协同(synergy)实际上是共同执行之意。而在社会科学和自然科学中,协同是指在一定的条件下,系统内的子系统之间会产生相互作用和协作,从无序走向有序的过程^[12]。

从国际关系学科看,这一进程是要建立一种有效且有序的治理制度。在全球治理中,基于一个具体议题的联合行动可能形成不同性质的合作关系,这些合作关系共同制定目标战略并分担治理中的责任,形成制度间的协同关系。这种关系具有利益聚合的特点,汇集了规范、资源和工具等制度要素,以解决治理中的困境。具体而言,治理体系、规范基础、实施路径三个方面决定了协同治理的水平。同时,国际制度间的协同存在一种动态关系,这种关系随着议程协调的进展而不断变化。但是国际制度所期待的这种协同增效不大容易自行发生,因此,需主动进行制度间的整合与协调,以便最大限度地提升治理收益,达到有效执行公约和落实议程的效果。

具体而言,本文认为就全球治理领域国际制度间的协同治理而言,存在三种模式,即自发型、伙伴型和系统型(见表1)。联合国引领的国际议程的制度关系有从自发型逐渐演变为伙伴型协同关系的趋势,但能否发展成为系统型的关系,则取决于多重因素,包括上文所述的规范性原则、具体制度及行为体间的关系等。

4 实现可持续发展与应对气候变化的协同治理

目前,《巴黎协定》和《2030年议程》建立的机制在全球治理中具有普适性。虽然与《巴黎协定》相比,联合国可持续发展议程不是一项具有法律约束力的条约,但各国的政治承诺至少反映出一种在全球发展观上的广泛共识。其中,两者关于“可持续性”的规范基础实际上是相同的,这是协同治理的重要基础。

4.1 协同治理的规范性基础

可持续性已经在全球范围内成为重要的规范性原则。从科学评估的结论看,政府间气候变化专门委员会(IPCC)认为,气候变化与可持续发展是一种二元关系。一方面,气候变化影响着人类的生存条件,这些条件也是社会和经济发展的基础。另一方面,国际社会可持续发展的优先政策选项影响着全球温室气体的排放,有可能造成气候变化。因此,将气候政策融入旨在使国家和地区发展路径更具可持续性的更广泛的战略之中,可以有效减轻气候变化给全球带来的负面风险和脆弱性^[13]。

应对气候变化和可持续发展具有相同的规范性基础,两者在多个方面具有高度相关性,特别是,两者在道德维度上的关系。气候变化可能进一步侵害弱势人群的生计权益,如健康威胁、减少水的获取、对居住条件和基础设施的破坏等。由于自然系统、资源、基础设施及生产力的变化,气候问题可能整体改变经济增长的路径和速度。而经济增长放缓将导致收入减少,因此,它直接影响在可持续发展中“减贫”这一重要问题的落实。具体而言,气候变化与可持续发展的关系紧密,具有较强的因果影响。

第一,气候变化直接影响自然资源和生态系统。气候变化可能会改变自然资源和生态系统,而其中一些破坏是不可逆转的。气候变化可导致土壤生态系统的变化,进而影响人类的食物供给^[14]。此外,气候变化还可能对区域性的粮食安全造成影响,导致粮食安全趋向恶化。同时,

表1 协同治理的三种典型

类型	自发型	伙伴型	系统型
特点	由于问题领域相关,产生了一种松散、较为随意的合作关系,一般以共同倡议为形式。	建构为合作伙伴,主要是对一些共同关注的政策进行制度性关联。多种行为体广泛参与,但一般限于单一层次。	由更高权威安排的自上而下治理路径所形成的多层次、全方位的协同治理关系。

来源:作者自制。

气候变化也可能会降低生物多样性,并加剧现有的环境退化,从而侵蚀人类的生存环境。

第二,气候变化与公共健康的关系突出^[15]。在全球范围内,这些负面影响包括以下内容:一些地区的气候变化导致疾病与死亡率的增加;提高传染性疾病(如疟疾、登革热)的流行率;污染的水和食物加剧霍乱和痢疾等疾病肆虐;饮用水的数量和质量下降导致营养不良的情况不断恶化,进而威胁了健康的先决条件。气候变化可能直接影响儿童和孕妇,因为这一人群特别容易受到病媒传染和水传播疾病的影响^[16]。

第三,气候变化对可持续发展产生了诸多负面的间接影响。与气候变化相关的影响涉及人类生活的各个方面,比如生产条件、自然条件、健康、金融、物质资本和受教育的机会;自然灾害和极端天气会破坏基础设施,并导致弱势群体流离失所^[17]。

尤其是,发展中国家更容易受到气候的负面影响,具有更大的脆弱性。因此,全球气候制度下的减缓和适应需要兼顾发展中国家各异的经济水平,充分认识到气候变化影响可持续发展的因果关系,利用气候变化与其他政策之间的协同作用,改善应对气候变化与经济发展之间存在的割裂关系^[18]。

基于上述科学评估结论,气候变化与可持续发展议题的关联性也在过去 20 多年内不断提升,议题间的关系也反映了协同治理的趋势,其大体经历了三个阶段。

第一阶段,气候变化与可持续发展最初在理念上的共生。两者成为联合国框架的关注重点始于 20 世纪 90 年代。1992 年 6 月,联合国环境与发展大会(里约大会),成为国际环境治理的里程碑事件。这次大会达成了全球环境治理领域的三大公约:《气候变化框架公约》(FCCC)、《生物多样性公约》(CBD)、《防治荒漠化公约》(CCD)。三大公约的共同达成实际上已经对与气候相关的要素进行了整合。其中,《生物多样性公约》和《防治荒漠化公约》涵盖了土地退化和生物多样性丧失问题,又因为土地退化与生物多样性、生态系统作用的丧失相伴,这也就降低了碳储存的能力。会议所通过的《里约环境与发展宣言》、《21 世纪行动议程》等一系列重要文件,率先在国际上提出了全球性的可持续发展战略,并确立了国际社会关于环境与发展的多项原则,如“共同但有区别的责任”原则(CDBR)^[19]。

第二阶段,在“里约+20”峰会上,各国强化了将可持续发展从理念转变为全球政策实践的立场,由此产生了与气候议题进一步的议程关联。2012 年 6 月,在联合国可持续发展大会(“里约+20”峰会)上,各国一致同意采取措施促进全球可持续发展并应对气候变化。这次峰会会

对《2030 年议程》和气候变化治理的关联产生了重要影响:一是,国际社会重申了对实现可持续发展与应对气候挑战的政治承诺;二是,整体评估了落实可持续发展取得的进展以及在实施中存在的差距;三是,强化了在可持续发展的同时积极应对气候变化的立场。大会的主要成果文件《我们期待的未来》再次体现了 1992 年“里约”会议一些原则的重要价值,特别是“共同但有区别的责任”原则,还决定建立高级别政治论坛(替代联合国可持续发展委员会),为全球环境治理的发展提供指导。

第三阶段,2015 年的联合国可持续发展峰会正式将气候变化目标纳入新的全球议程^[20]。涉及气候变化问题的可持续发展目标 13 提出,“采取紧急行动应对气候变化及其影响”,这为同年随后举办的巴黎气候大会创造了重要的政治动力和舆论氛围。目标 13 包括三个指标:一是,加强各国抵御和适应与气候相关的灾害的能力(目标 13.1);二是,将应对气候变化的举措纳入国家政策、战略和规划(目标 13.2);三是,加强气候变化减缓、适应、减少影响和早期预警等方面的教育和宣传,加强人员和机构在此方面的能力(目标 13.3)。

实际上,以上三个阶段已经完成了两者在规范性理念上的充分关联,为其制度性关系提供了重要的科学与道德基础,形成了较强的治理逻辑关系。

4.2 协同治理的制度条件

协同治理的基础就是国际制度间的频繁互动。《巴黎协定》为协同国家实施适应和减缓措施提供了广泛的规范基础^[21]。自《巴黎协定》和《2030 年议程》通过以来,各种行为体(国家、政府间组织及非政府组织)在国际制度内探索议程间的协同潜力,并努力将其转变成对实际执行具有意义的政策方向,已经形成了协同治理的相关制度条件^[22]。

第一,两个治理体系均隶属于联合国系统体制。两者均已形成独立的复杂规则与制度,由多种机制组成,拥有各自的目标、原则和义务^[23]。由于全球治理的相互依存已经产生了复杂的国际规范和机制^[24]。因此,机制之间的潜在冲突将阻碍治理的进程^[25]。鉴于这种机制的多样性和复杂性,协同治理也已经引起联合国的高度重视。联合国认为现有的机构安排阻碍了协同治理的发展,如古特雷斯所言,联合国需要进行一场机构改革以及为实现两个议程所做的全系统动员,因为改革其发展系统,才能更好地协助各国实现 2030 年可持续发展目标^[26]。可以说,基于同一治理系统是推动《2030 年议程》与《巴黎协定》议程关系的重要制度背景,并提供了更大的制度协调空间。

第二,在治理路径上,两者均强调国家意愿的“自下而上”原则,治理模式趋同。《巴黎协定》作为联合国气候变

化机制下最新的制度创新,采取了将“自下而上”与“自上而下”的元素相结合的混合方式^[27]。这种“混合方式”强调了国家层面采取气候措施的自主性,以“自下而上”推动“自上而下”的减排方式^[28]。而《2030年议程》是一项具有普适意义的全球行动计划,并建立了一个具有创新意义的审议架构。各国政府需要对国家和次国家级别的实施进展进行定期且具有包容性的审议,并在可持续发展高级别政治论坛上进行自愿分享。这些制度设计也为国家的自主性提供了巨大空间,因此,只要各国政府不断推进,努力减缓并适应气候变化,便可获得国际认可并取得声誉。

第三,资金、技术机制日益多元交叉。《巴黎协定》下气候融资的“资金池”,将不断得到更为普遍的支持。《巴黎协定》提出,气候融资向可能希望从事或已经向发展中国家提供财政和其他支持的各方开放,这反映出在联合国气候变化机制谈判之外更广阔的空间。同时,2015年各国达成的《亚的斯亚贝巴行动议程》是与《2030年议程》相匹配的可持续融金融框架。该行动议程提出,通过南北合作、南南合作以及在技术和能力建设方面的交流合作,加强对能力建设的支持,特别是帮助发展中国家实现可持续发展目标。这一《行动议程》也提出了一些重要的政策方向,如建立“技术促进机制”等内容^[29]。因此,两者在资金领域上具有更大的协调空间。

第四,制度建构逐渐影响国际进程。2015年,《2030年议程》还提前对《巴黎协定》的制度安排进行了说明,起到了为巴黎大会定调的影响。这一点体现在目标13的两个前提条件中(SDG 13a和SDG 13b),即在制度上进一步确认了联合国框架下应对全球气候问题的主体性作用,以及为发展中国家提供资金支持的政治承诺。其一,发达国家履行在《公约》下的承诺,即到2020年,每年从各种渠道共同筹资1000亿美元,满足发展中国家的需求,帮助其切实开展减缓行动,提高履约的透明度,并尽快向绿色气候基金注资,使其全面投入运行。其二,帮助最不发达国家和小岛屿发展中国家建立增强能力的机制,为与气候变化有关的有效规划和管理提供支持^[30]。此外,“国家自主贡献”与可持续发展目标的关联性也十分突出(见表2)^[31]。

从国际气候进程角度看,联合国缔约方大会机制应更好地运用应对气候变化和可持续发展相关联的契机,推动应对气候变化与可持续发展议程的联合实施方式。这一工作的核心就是协同可持续发展议程与全球应对气候变化之间的国际制度。

4.3 协同治理的相关内容

由于问题领域时常出现冲突,协同治理的内容日益清楚可辨。这一点主要体现在冲突领域和交叉领域两个方面。

一是冲突领域。在能源等方面,可持续发展与气候机

制已经出现了一些明显的冲突^[32]。在能源方面,目标“为所有人提供能源”与减少温室气体排放之间也存在着难以弥合的鸿沟,在《巴黎协定》里主要体现在第2条和第4.1条。但若无法显著增加可再生能源及其能源效率,减少化石燃料的生产、消费和相关补贴,该结果就无法实现。此外,《巴黎协定》与可持续发展议程目标7“人人享有可持续能源”间也存在广泛的政策协调,可以在实际执行层面强化这些相互增强的目标^[33]。目前也出现了一些积极的变化,如可持续发展与气候变化之间已经产生一些协同作用,包括能源效率、可再生能源、运输行业和土地可持续使用政策等方面的协调,但整体情况并不乐观。此外,其他目标间可能存在的潜在冲突还需要进一步论证。

二是交叉领域。2030年可持续发展议程目标与《巴黎协定》之间的交叉领域突出,具有较为充分的议程关联空间。土地、海洋、粮食及能源领域可成为两者进行协同落实、优先制定联合政策的范围。其一,可持续发展目标需要应对气候变化和土地退化的综合方法,特别是目标15.3提出的“土地退化”政策。而在《巴黎协定》第7.9(e)条中,则要求对自然资源进行可持续管理,并在目标1.5中提出增强恢复能力,减少贫穷者的脆弱性、暴露程度并改变其弱势地位^[34]。与此同时,关于森林碳汇的可持续管理,《巴黎协定》的第5条与目标15.2完全一致。其二,《巴黎协定》与海洋保护目标,特别是SDG目标14.3减少和解决海洋酸化的影响需要协同治理才能实现^[35]。其三,《巴黎协定》重申将粮食安全作为突出问题。气候变化对全球的影响主要体现为极端天气和气候灾害频发、粮食产量与国民经济总量减少、生态系统承受力与可持续发展能力减弱,进而威胁世界各国的粮食安全。可持续发展目标2.4涉及可持续粮食生产、恢复农业与气候变化的协同治理。

根据统计,各国“国家自主贡献”中的项目能够与可

表2 气候行动与《2030年可持续发展议程》的关联

	气候行动	可持续发展目标
关 联 性	生物能源的拓展	粮食安全(目标2)
	空气污染	基于空气质量的健康(目标3.9)
	能源价格上涨	能源可及性(目标7)
	消费增长	经济增长(目标8.1)
	化石能源投资下降	就业率(目标8.3)
	核能扩散	基础设施的安全(目标9)
	大气CO ₂ 浓度达到峰值	减少海洋酸化(目标14.3)
	CO ₂ 捕获和埋存的风险	可持续生产(目标12.4)

来源:笔者根据文献[31]整理。

可持续发展目标相呼应(见表3),成为后续协同治理中的突出问题领域。

根据上述统计,大部分国家在应对气候变化的同时,也十分关心可持续发展议程中相关目标的实现。其中,使用清洁能源、保护地球生态系统、消除饥饿和实现城市可持续发展等议题广受关注。所有国家都在其国家自主贡献中提到了可再生能源的利用,使目标7与国别气候政策密切联系;农业和粮食安全是最常见的主题之一(目标2);由于森林和土壤是主要的碳汇,许多国家的气候行动侧重于应对与目标15有关的问题,包括森林管理、造林和生态系统保护;目标9涉及基础设施、能源和住房,很多气候政策侧重于建设有抗灾能力的新型基础设施,并升级现有的基础设施;很多治理内容与降低由气候引起的健康风险(目标3)相关;诸多涉及目标6的议题突出了减缓和适应的气候政策,例如供水和卫生、水安全和用水效率、再循环和废水安全管理;而与目标12有关的行动侧重于回收和减少废物;与目标14有关的行动主要集中于沿海管理和保护渔业;86%以上的数据包括与目标17相对应的活动,如财政资源调动、能力建设、研究和技术合作。^[36]

4.4 协同治理的动态变化

一般认为,国际议程间存在许多潜在协同治理需求且可以整合的领域。这种协调关系也呈现动态变化的特点。

其中,全球治理碎片化、反制度化进程影响国际倡议的作用。在此过程中,发达国家、发展中国家与联合国的权威关系也呈现动态变化。对发展中国家来说,2030年可持续发展议程是重要的发展机遇,但应对气候变化的进程一直被发达国家所引领,因此,两个议程的协同还需要国家行为体进行更深的政策协调。整体而言,目前的关系与协同治理缺乏制度性的重大创新,联合国的机制改革应以2030年议程为核心加快重组。

一方面,联合国组织结构碎片化、工作程序高度复杂,导致运转困难、新的规范与制度不断出现,这些都阻碍了协同的效力。^[37]如果联合国系统无法克服制度性障碍,还可能导致国际倡议的碎片化。^[38]在破解这些局限与问题方面,国际机构之间及其与国家之间的密切合作确实有助于防止和解决冲突,实现治理机制的宗旨目标。同时,国际法约束力缺失影响了治理的有效性。基于此,2017年7月,联合国秘书长古特雷斯为落实《2030年议程》以及促进机构改革提交了报告,建议联合国系统以其《2030年议程》为核心进行重组,强化政策整合、数据管理、合作伙伴关系以及融资等工作,以期强化联合国在全球议程中的领导作用。这份报告凸显了联合国系统领导全球可持续发展的决心与立场。为此,联合国提出促进协同治理的“三步走”战略:第一步,联合国系统将努力确保《2030年议

程》各项目标的筹资活动在国际经济和金融政策中得到充分体现;第二步,改革联合国发展体系,加强国家工作小组,支持各国建立创新金融伙伴关系,更好地利用资源促进可持续发展,创造条件吸引金融投资;第三步,联合国提出利用能够推动大规模融资和金融系统发展的重大国际举措进行倡议,加强合作^[39]。

另一方面,国家间合作的不协调以及非国家行为体因素也是影响两者协同的重要因素。气候与可持续发展涉及多个政府部门进行协同治理,因此,政策制定与执行难度极大。国内的这种割裂必然影响国际治理的有效性,特别是特朗普执政以来,改变了美国对多边主义的支持,对全球治理产生了深刻的负面影响,并直接威胁了全球治理的制度基础。在协同治理中,非国家行为体施加了重要影响,这不仅体现了非国家行为体日益增加的影响力,而且也深刻地反映其政治诉求与政策偏好。因此,两个议程的制度协同要求明确各自授权与国际机构的有效分工,更加密切地协调与合作,以统一的方式取得一致的结果,并产生最佳的政策影响^[40]。

此外,其他重要国际机制也将影响协同治理的效果。例如,二十国集团(G20)在其中的作用。G20已经明确表示将为落实可持续发展议程作出贡献,发挥G20作为全球经济论坛的比较优势,通过国别和集体承诺落实2030年可持续发展议程,包括落实可持续发展目标和《亚的斯亚贝巴行动议程》^[41]。各国在可持续发展和《巴黎协定》框架下所作出的承诺已经成为G20的优先工作^[42]。因此,联合国系统与G20机制进行合作,有助于扩散协同治理的影响,获取更强的政治意愿。

4.5 协同治理的类型

伙伴型协同治理所建构的合作伙伴的功能主要是对

表3 各国“国家自主贡献”与可持续发展目标的交叉(降序排列)

国家自主贡献(NDC)	可持续发展目标(SDGs)
1 190 项	目标7 现代能源
913 项	目标15 陆地生态系统,遏制生物多样性的丧失
842 项	目标2 消除饥饿,实现粮食安全
649 项	目标11 可持续的城市和人类住区
630 项	目标6 水 and 环境卫生
533 项	目标17 重振可持续发展全球伙伴关系
475 项	目标9 基础设施
411 项	目标13 采取紧急行动应对气候变化及其影响

来源:文献[30]。

一些共同关注的政策进行制度性关联,并吸引多种行为体的广泛参与,但缺乏系统的制度安排。从协同性上看,目前两个议程之间的关系是自发性协调、缺乏整体规划。《巴黎协定》与《2030年议程》并未建立重大的制度性关系或是受到协同机构的管理。相互间的支持目前主要停留在技术层面,缺乏在全球政策规划方面的协调。而且,目前《巴黎协定》主要通过国际倡议的方式增强与《2030年议程》的协同落实。这一局面也造成相关国际机构之间的议题交叉、功能重复,影响并降低了联合国治理的有效性。

目前来看,两者的制度关系在不同维度上进行演进,其关系从自发型向伙伴型的协同治理发展。这种动向是由以下几个因素决定的。

第一,各自制度内的协同。《巴黎协定》在许多条款中明确了通过应对气候变化促进可持续发展的理念,为各缔约方提供了行动背景^[43]。其中,《巴黎协定》第六条就提出了通过执行国家自主贡献,促进可持续发展和环境保护的内容。与此同时,可持续发展已成为许多国际法律协定认可的原则和总体理念,并且通过国际文书赋予具体内容合法性。在《2030年议程》的谈判中,国际社会也强调了将气候变化考虑纳入可持续发展各个领域及相关目标的重要性;一些国家则赞成单独设立一个关于气候变化的可持续发展目标。最终,这两种方法结合了起来,目标13成为可持续发展不可或缺的组成部分,同时,各种目标下的具体指标也将气候治理纳入其中,显然,发展与应对气候变化是分不开的^[44]。可以说,两者均在各自的谈判中充分考虑到了彼此的位置与关系,因此,后续的规则建构将影响协同治理的效果。

第二,国际层面的协同^[45]。由于新的议程与制度的不断建立,全球环境治理一直呈现碎片化倾向^[46]。《巴黎协定》和《2030年议程》的利益攸关方可以在决策过程中进行政策学习,建立网络并形成共同的国际倡议^[47]。2017年3月23日,联合国就“气候变化与可持续发展议程”召开高级别会议。从联合国其他机构的表态上看,可持续发展目标与应对气候变化的协同关系已经十分迫切。这次高层会议提升了气候变化的政治动力,力求实现维持全球平均温升低于2℃的目标^[48]。应对气候变化的政治动力不仅对《巴黎协定》具有重要影响,也将有助于达成与2030年议程目标的更多共识^[49]。

第三,国内层面的协同治理。《2030年议程》与《巴黎协定》的协同落实有助于国家将国内行动进行整合,从而激发协同实施的全球潜力和更为整合的国际制度。其中,国家层面的协同实施是指,两者需要在国内规划、政策与机构的整合。一方面,减少气候变化的影响。特定领域的法律、政策和措施将需要考虑气候变化的影响。这种多层

治理协同有助于促使各方面进一步增强抵御力和适应能力,如减灾、生态系统和生物多样性保护、土壤和粮食生产力、健康以及其他发展政策。另一方面,实现更多的本土化减排协同,即许多减排措施可以并且应该基于城市、社区的本地政策,如空气污染、卫生措施、恢复和加强碳汇以及节能措施等方面。

第四,两个议程治理上的同步性。在治理进度上,各国的“国家自主减排贡献”确立在2030年左右,作为实现初步低碳减排的时间节点,与2030年可持续发展目标具有同步性。因此,气候治理的有效性将推动《2030年可持续发展议程》在多个方面取得进展。同时,这些具体落实的结果对能否实现将全球升温幅度控制在2℃以下的目标产生深度的影响。

5 结 语

综上所述,既有的国际制度特征已经表明了进一步协同治理的可能性。现有制度关系包括:第一,在规划层面,《2030年议程》制定的可持续发展战略远景(第55、63段)与《巴黎协定》第4.19条所预期的长期低温室气体排放“发展战略”相关;第二,两个议程都倡导多元行为体的广泛参与,包括教育、增强公众意识、促进信息获取和公众参与;第三,实施手段相似,如资金、技术开发和转让,以及《巴黎协定》提出能力建设应该考虑可持续发展目标的安排。因此,各方进一步推动共同落实两个架构的工作将不断加强。

同时,国际社会将形成更为广泛国际政治承诺提升协同治理的政治动力。正如联合国《可持续发展目标2017年自愿国家审查综合报告》显示,越来越多的国家将应对气候变化列为国家发展计划的核心。各国在可持续发展目标与本国法律和政策结合方面展现出强劲的政治领导力。基于此,联合国秘书长古特雷斯呼吁对能源效率、清洁能源和可再生能源进行投资,突出全球政策协调的中心位置^[50]。联合国气候变化秘书处也十分关注两者协同治理中的能源问题,其执行秘书埃斯皮诺萨认为,与《2030年可持续发展议程》一道,真正应对气候变化,加强执行其应对气候变化的方式与手段^[51]。在这一过程中,多元的治理主体将在协同治理中发挥更大作用。从可持续发展目标看,全球气候治理应进一步囊括各国政府、城市和其他利益攸关者,推动建立有效、平衡的全球伙伴关系(目标17)。此外,联合国也应在两大治理框架内推动后续机构改革,提升系统内组织运转的有效性。

总之,以上两者的协同治理十分重要。这是因为只有减少和消除《巴黎协定》与可持续发展目标相互联系中潜在的冲突,各国才能进一步驱动其落实工作。因此,研究

者与政策制定者应对两个国际制度之间的关系进行充分分析,促进全球治理的有效性。

(编辑:于杰)

参考文献

- [1] Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development [R/OL]. Sustainable development goals knowledge platform, 2015 - 10 - 21 [2019 - 03 - 04]. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.
- [2] FALKNER R. The Paris agreement and the new logic of international climate politics[J]. *International affairs*, 2016, 92(5): 1107.
- [3] UNDERDAL A. Climate change and international relations (after Kyoto) [J]. *Annual review of political science*, 2017, 20: 169 - 170.
- [4] KANIE N, BIERMANN F. Governing through goals: sustainable development goals as governance innovation. Cambridge: MIT Press, 2017: 2.
- [5] OBERTHUR S, STOKKE O S. Managing institutional complexity: regime interplay and global environmental change[M]. Cambridge: MIT Press, 2011.
- [6] ZURN M. A theory of global governance: authority, legitimacy, and contestation [M]. Oxford: Oxford University Press, 2018: 25 - 26. DOI: 10.1093/oso/9780198819974.001.0001.
- [7] KIM R E. The emergent network structure of the multilateral environmental agreement system[J]. *Global environmental change*, 2013, 23(5): 980 - 981.
- [8] KIM R E. The nexus between international law and the sustainable development goals [J]. *Review of European, comparative & international environmental law*, 2016, 25(1): 15 - 16.
- [9] RIXEN T, VIOLA L A, ZURN M. Historical institutionalism and international relations: explaining institutional development in world politics[M]. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- [10] ABBOTT K W. Strengthening the transnational regime complex for climate change[J]. *Transnational environmental law*, 2014, 3(1): 60.
- [11] ZURN M, BINDER M, ECKER-EHRHARDT M. International authority and its politicization[J]. *International theory*, 2012, 4(1): 69 - 106.
- [12] 彭克宏, 马国泉, 陈有进, 等. 社会科学大词典[M/OL]. 北京: 中国国际广播出版社, 1989. http://kns.cnki.net/kns/brief/default_result.aspx.
- [13] IPCC. The dual relationship between climate change and sustainable development, climate change 2007: Working Group III: mitigation of climate change [R/OL]. [2019 - 03 - 09]. https://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch2s2-1-3.html.
- [14] LAL R. Soil carbon sequestration impacts on global climate change and food security[J]. *Science*, 2004, 304(5677): 1623 - 1627.
- [15] HAINES A, KOVATS R S, CAMPBELL-LENDRUM D, et al. Climate change and human health: impacts, vulnerability and public health[J]. *Public health*, 2006, 120(7): 585 - 596.
- [16] WATTS N, ADGER W N, AGNOLUCCI P, et al. Health and climate change: policy responses to protect public health[J]. *The lancet*, 2015, 386(10006): 1861 - 1914.
- [17] BHORE S. Paris agreement on climate change: a booster to enable sustainable global development and beyond [J]. *International journal of environmental research and public health*, 2016, 13(11): 1134.
- [18] IPCC. Conclusion: links between climate change and sustainable development, climate change 2007: Working Group II: impacts, adaptation and vulnerability [R/OL]. [2019 - 03 - 11]. https://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/ch9s9-7.html.
- [19] BEG N, MORLOT J C, DAVIDSON O, et al. Linkages between climate change and sustainable development [J]. *Climate policy*, 2002, 2(2-3): 129 - 131.
- [20] Rio + 20 [R/OL]. [2019 - 03 - 15]. <http://www.un.org/zh/sustainablefuture/>.
- [21] Climate change [R/OL]. Sustainable Development Goals Knowledge Platform. [2019 - 03 - 16]. <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/climatechange>.
- [22] ROSE S K, RICHEL S R, BLANFORD G, et al. The Paris Agreement and next steps in limiting global warming[J]. *Climatic change*, 2017, 142(1-2): 255 - 256.
- [23] KLEIN D, et al. The Paris Agreement on climate change: analysis and commentary [M]. Oxford: Oxford University Press, 2017: 407. DOI: 10.1093/law/9780198789338.001.0001.
- [24] YOUNG O R. On environmental governance: sustainability, efficiency, and equity[M]. London: Routledge, 2016.
- [25] GUPTA J. Global sustainable development governance: institutional challenges from a theoretical perspective [J]. *International environmental agreements*, 2002, 2(4): 361 - 388.
- [26] SPANGENBERG J H. Hot air or comprehensive progress? a critical assessment of the SDGs [J]. *Sustainable development*, 2017, 25(4): 311 - 321.
- [27] KINLEY R. Climate change after Paris: from turning point to transformation[J]. *Climate policy*, 2017, 17(1): 9 - 15.
- [28] YOUNG O R. Beyond regulation: innovative strategies for governing large complex systems[J]. *Sustainability*, 2017, 9(6): 938.
- [29] 张伟. 《亚的斯亚贝巴行动议程》达成“不让任何一个人被全球发展落下” [N/OL]. *经济日报*, 2015 - 07 - 17 [2019 - 04 - 03]. http://intl.ce.cn/qqss/201507/17/t20150717_5959787.shtml.
- [30] MEAD L. Online tool and database analyze NDC-SDG links [R/OL]. 2017 - 11 - 09 [2019 - 04 - 06]. <http://sdg.iisd.org/news/online-tool-and-database-analyze-ndc-sdg-links/>.
- [31] Connecting climate action to the sustainable development goals [R/OL]. [2019 - 04 - 12]. <https://klimalog.die-gdi.de/ndc-sdg/>.
- [32] NILSSON M, PERSSON A. Policy note: lessons from environmental

- policy integration for the implementation of the 2030 Agenda [J]. *Environmental science and policy*, 2017, 78: 36 – 39.
- [33] HAK T, JANOUSKOVA S, MOLDAN B. Sustainable development goals: a need for relevant indicators [J]. *Ecological indicators*, 2016, 60: 565 – 573.
- [34] GUPTA J, ARTS K. Achieving the 1.5 °C objective: just implementation through a right to (sustainable) development approach [J]. *International environmental agreements: politics, law and economics*, 2018, 18(1): 11 – 28.
- [35] BRANDI C, JANETSCHKE H. Together we are strong: the Paris climate agreement and the 2030 Agenda for Sustainable Development [R/OL]. 2017 – 11 – 06 [2019 – 04 – 21]. http://www.die-gdi.de/uploads/media/German_Development_Institute_Brandi_Janetschek_Dzebo_06.11.2017.pdf.
- [36] SHINDELL D, BORGFORD-PARNELL N, BRAUER M, et al. A climate policy pathway for near-and long-term benefits [J]. *Science*, 2017, 356(6337): 493 – 494.
- [37] ABBOTT K W, GREEN J F, KEOHANE R O. Organizational ecology and institutional change in global governance [J]. *International organization*, 2016, 70(2): 247 – 277.
- [38] HICKMANN T. The reconfiguration of authority in global climate governance [J]. *International studies review*, 2017, 19(3): 430 – 451.
- [39] 联合国“三步走”战略将助推可持续发展目标的落实 [N/OL]. *经济日报*, 2017 – 09 – 19 [2019 – 04 – 23]. http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201709/19/t20170919_26107425.shtml.
- [40] KIM R E, BOSSELMANN K. International environmental law in the Anthropocene: towards a purposive system of multilateral environmental agreements [J]. *Transnational environmental law*, 2013, 2(2): 285 – 309.
- [41] LAY J, BRANDI C, DAS R U, et al. Coherent G20 policies towards the 2030 Agenda for Sustainable Development [R/OL]. [2019 – 04 – 28]. <http://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2017/03/coherent-g20-policies-towards-2030-agenda-sustainable-development.pdf>.
- [42] 二十国集团落实 2030 年可持续发展议程行动计划 [N/OL]. 2016 – 09 – 06 [2019 – 05 – 03]. <http://energy.people.com.cn/n1/2016/0906/c71661-28694225-2.html>.
- [43] HOLDEN E, LINNERRUD K, BANISTER D. Sustainable development: our common future revisited [J]. *Global environmental change*, 2014, 26: 130 – 139.
- [44] BODANSKY D. The Paris climate change agreement: a new hope? [J]. *American journal of international law*, 2016, 110(2): 288 – 319.
- [45] ZELLI F, MOLLER I, ASSELT H. Institutional complexity and private authority in global climate governance: the cases of climate engineering, REDD + and short-lived climate pollutants [J]. *Environmental politics*, 2017, 26(4): 669 – 693.
- [46] BIERMANN F, PATTBURG P, VAN ASSELT H, et al. The fragmentation of global governance architectures: a framework for analysis [J]. *Global environmental politics*, 2009, 9(4): 14 – 40.
- [47] BERNSTEIN S, CASHORE B. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence [J]. *International affairs*, 2012, 88(3): 585 – 604.
- [48] High-level SDG action event climate change and the sustainable development agenda [R/OL]. 2017 – 03 – 23 [2019 – 05 – 08]. https://www.un.org/pga/71/wp-content/uploads/sites/40/2017/02/MEDIA-ADVISORY_SDG_Action-Event-climate-change-SDGs.pdf.
- [49] FAWCETT A A, IYER G C, CLARKE L E, et al. Can Paris pledges avert severe climate change? [J]. *Science*, 2015, 350(6265): 1168 – 1169.
- [50] 中国“全球能源互联网”倡议及行动计划 助推实现全球可持续发展目标 [N/OL]. 2017 – 11 – 04 [2019 – 05 – 13]. <http://world.people.com.cn/n1/2017/1104/c1002-29627071.html>.
- [51] UN climate talks open in Bonn with call to uphold Paris Agreement path [N/OL]. 2017 – 11 – 07 [2019 – 05 – 16]. http://news.xinhuanet.com/english/2017-11/07/c_136732551.htm.
- [52] 董亮. 跨国气候伙伴关系治理及其对中国的启示 [J]. *中国人口·资源与环境*, 2017, 27(9): 120 – 127.
- [53] 董亮. 科学与政治之间: 大规模政府间气候评估及其缺陷 [J]. *中国人口·资源与环境*, 2018, 28(7): 7 – 16.
- [54] 董亮. 次国家行为体与全球治理: 城市参与联合国可持续发展议程研究 [J]. *太平洋学报*, 2019, 27(9): 35 – 46.
- [55] 王田, 董亮, 高翔. 《巴黎协定》强化透明度体系的建立与实施展望 [J]. *气候变化研究进展*, 2019, 15(6): 684 – 692.
- [56] BODANSKY D, BRUNNEE J, RAJAMANI L. *International climate change law* [M]. Oxford: Oxford University Press 2017.
- [57] IVANOVA M. Designing the united nations environment programme: a story of compromise and confrontation [J]. *International environmental agreements politics law & economics*, 2007, 7(4): 337 – 361.
- [58] GUPTA J. *The history of global climate governance* [M]. Cambridge: Cambridge University Press 2014.
- [59] KEOHANE R O. The international climate regime without American leadership [J]. *Chinese journal of population, resources and environment* 2017, 15(3): 6 – 7. DOI: 10.1080/10042857.2017.1343905.
- [60] KRASNER S D. Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables [J]. *International organization*, 1982, 36(2): 497 – 510.

Synergetic governance: relations of international institutions for 2030 SDGs and climate change

DONG Liang

(Institute of Asian Studies , China Foreign Affairs University , Beijing 100037)

Abstract The synergetic analysis of international agendas has become an important issue in global governance. In particular , the UN-led sustainable development and addressing climate change have taken top places on the current international agenda , and their synergy has a direct impact on the effectiveness of global governance. The 2030 Agenda for Sustainable Development and the Paris Climate Agreement share a common normative basis. The two have formed a close relationship in governance through issue linkages and complex international institutions , which strengthens their relevance. At present , this type of synergetic governance has the following characteristics: first , embedding relationship. One of the goals of the Sustainable Development Agenda is to address global climate change. The aim of the Paris Agreement has been embedded in the UN Sustainable Development Agenda , but it is also inconsistent with some other goals. Therefore , further synergetic governance is necessary. Second , goal-settings. The specific items of Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement have formed a corresponding relationship with most of the indicators in the Sustainable Development Goals , thus the co-governance is homogeneous. Third , functional spillovers. The synergetic relationship is embodied in many aspects , especially in the coordination within the United Nations system , the convergence of governance models , the integration of financial channels , reforming development agencies centering on the United Nations for Sustainable Development Goals , further joint policy initiatives , rule construction and policy formulation. At present , the type of relationship between the two is evolving , and the relevance is accumulating at different levels , and gradually transform into partnership-like synergetic governance.

Key words linkage; synergetic governance; the Paris Agreement; the 2030 Agenda for Sustainable Development; the United Nations