

# 会议外交、谈判管理与 巴黎气候大会

董 亮

**摘 要** 在国际气候谈判中，会议外交与谈判管理是达成其国际合作的有效机制。一方面，联合国主导下的缔约方大会具有较为固定的流程与规则，其谈判显示出连续性和多元行为体参与的特点。另一方面，主办国与《联合国气候变化公约》秘书处充当着谈判管理者的角色，在会议外交中起着“关键”作用。在巴黎气候大会谈判周期内，关键行为体法国和《公约》秘书处的作用和影响体现在会前筹备、会上谈判和会后落实三个阶段：在大会筹备阶段，形成有效的谈判案文和谈判规则，运用外交手段对重要国家展开说服工作；在会议谈判中，通过密切配合将会议的正式机制与非正式机制结合起来，掌控谈判形势，避免谈判的不确定性，力促各方达成共识，实现协议的最大包容性；在巴黎大会后，法国与秘书处继续合作，为《巴黎协定》的生效和落实提供政治动力。巴黎气候谈判的成功，实际上是传统国家外交能力与政府间多边主义共同作用的结果，而关注国际气候谈判中的微观因素，如会议外交机制与谈判管理技巧，也为理解国际气候治理的未来发展提供了一条重要路径。

**关键词** 巴黎气候大会 会议外交 谈判管理 关键行为体 联合国气候变化公约 巴黎协定 国家自主减排 秘书处 法国

\* 董亮，外交学院亚洲研究所助理研究员（北京 100037）。

\*\* 本文为国家社科基金一般项目“气候变化与亚太水资源安全治理研究”（项目编号：16BGJ057）的阶段性成果。本文在写作过程中得到张海滨、陈志瑞的指导与启发以及沈晓雷、王彬彬的修改建议，在此一并表示感谢。文中疏漏由笔者自负。

2015年11月30日—12月11日,在巴黎遭受极端组织恐怖袭击的背景下,法国成功举办了《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)下的第21次缔约方大会(COP21)。包括195个国家以及欧盟的代表出席大会,各方代表团人数达到17150人。<sup>①</sup>全球近2000个非政府组织参与了大会期间的各种活动,注册记者数量超过4000人,总计2.8万人参加了此次大会。大会不仅打破了2009年哥本哈根气候大会在全球治理领域中所创造的多项国际会议之最,而且在各国国情、利益和认知存在巨大差异的情况下,巴黎大会仍取得了举世公认的外交成功。<sup>②</sup>

回溯国际气候谈判的历程,可以发现巴黎大会所取得的成果实属不易。1992年各国在巴西里约热内卢达成了《联合国气候变化框架公约》,并于1997年在第三次缔约方会议(COP3)上签订了《京都议定书》。2001年,美国政府宣布退出《京都议定书》,京都进程受到严重冲击,到2005年才艰难生效,其第一承诺期也仅限于从2008年至2012年的减排责任。然而,与《京都议定书》不同,《巴黎协定》(简称《协定》)并没有为各缔约方树立减排的强制目标,而是在《协定》第2条规划了一个全球气候升温的整体目标,并在《协定》第2条第2款呼吁缔约方继续实现减排目标,依据“共同但有区别的责任和各自能力的原则”,由各国决定其减排目标。<sup>③</sup>

2016年4月,联合国总部举行了《巴黎协定》的签署仪式。同年9月G20杭州峰会期间,中美两国完成了《协定》的国内批准手续。<sup>④</sup>10月6日,联合国秘书长潘基文宣布,截至当时,已有74个国家正式批准气候变化《巴黎协定》,这些国家的温室气体排放量占全球总量的58.82%,因此,至2016年10月5日,《巴黎协定》满足了生效条件,于11月4日正式生效。<sup>⑤</sup>可以说,《协定》只用了不到一年的时间便生效,在签署多边协议的历史上是前所未有的。<sup>⑥</sup>2016年11月,作为《巴黎协定》生效后的第一次大会,法国总统奥朗德出席了在摩洛哥马拉喀什召开的气候大会,重申了支持并落实

---

① Richard Kinley, "Climate Change after Paris: From Turning Point to Transformation", *Climate Policy*, Published Online, July 4, 2016, p 6, DOI: 10.1080/14693062.2016.1191009.

② Simon Chin-Yee, "Briefing: Africa and the Paris Climate Change Agreement", *African Affairs*, Published Online, March 23, 2016, pp. 3-4, DOI: 10.1093/afraf/adw005.

③ 《巴黎协定》, UNFCCC, <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/chi/109c.pdf>.

④ 2016年9月3日,中国全国人大常委会批准中国加入《巴黎协定》。

⑤ 《巴黎协定》生效条件规定,协定将在温室气体排放量占全球总量55%的至少55个《联合国气候变化框架公约》缔约国交付批准、接受、核准或加入文书之日后30天内生效。

⑥ 董亮:《G20参与全球气候治理的动力、议程与影响》,《东北亚论坛》,2017年第2期,第59—70页。

《巴黎协定》的决心。作为巴黎谈判的后续会议，马拉喀什气候大会就《巴黎协定》的程序安排达成了共识，为《协定》的落实进行了制度准备。

当然，巴黎大会在外交上的成功并不意味着《协定》一定能顺利得到执行，特别是未来国际气候治理仍存在相当程度的不确定性，如新任美国总统唐纳德·特朗普一直秉承“气候质疑者”的立场。尽管如此，《巴黎协定》已经形成了2020年后的全球气候治理格局，因此，巴黎气候大会的成功具有重要的理论与现实研究价值。

在哥本哈根谈判的颓势之后，巴黎气候谈判为何能够取得成功？会议外交与谈判管理在达成国际协议的过程中起到了什么作用？为此，本文拟首先简要分析2009—2015年间国际气候谈判的进程，试图抛开权力结构、利益及认知变迁等传统研究视角，将国际气候谈判还原为微观会议外交行为，继而关键行为体（主办国与《公约》秘书处）在组织缔约方大会和动员政治动力、消除分歧等方面所起到的重要作用进行分析，并为国际气候合作提供补充性解释框架。

## 一、对巴黎气候大会的既有研究

国际气候外交经常面临“要么形成共识，要么一无所有”的尴尬局面。<sup>①</sup>对于大会的成功，学术界与政策界的看法多有不同，整体而言，这些观点可以分成两类：第一类认为巴黎大会的成功是大国意愿推动所致，特别是美国、中国（或是中美两国的共同作用）与欧盟立场的变化；第二类则将大会的成功归结于“自下而上”减排模式的出现。当然，也有观点认为，巴黎气候大会成功的原因很复杂，系多方面因素共同作用而成，难以清晰界定说明。

### （一）大国意愿强化论

作为政策制定者，《联合国气候变化框架公约》秘书处秘书理查德·吉利认为，巴黎气候大会堪称“史上最成功的气候大会”，大国的政治意愿是巴黎大会成功的根本原因。<sup>②</sup>政治动力与决策过程的有效对接是巴黎大会成功的重要基础。一些学者重点研究了欧盟、美国与中国所发挥的作用，并认

<sup>①</sup> Robert O. Keohane and Michael Oppenheimer, “Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?” *Politics and Governance*, Vol. 4, No. 3, 2016, pp. 142-151.

<sup>②</sup> Richard Kinley, “Climate Change after Paris: From Turning Point to Transformation”.

为三方的合作意愿是大会成功的根本。

第一，欧盟的作用。塞巴斯蒂安·奥巴图尔认为欧盟的协调意愿在巴黎得到加强。他对欧盟的分析表明，由于气候治理已呈现“多中心”特点，欧盟气候外交的协调作用开始显现，并认为推进“脱碳”和促进低碳发展的创新，将有助于欧盟提高自身在气候地缘政治中的基础性作用。而且，《巴黎协定》最大限度地反映了欧盟的谈判目的，在达成全面的国际协议、五年回顾周期、减排承诺和建立透明度与责任的规则体系上，欧盟都主导了巴黎大会的谈判，因此，他认为巴黎大会所取得的成功实际上是由欧盟引领的。<sup>①</sup>

第二，中美的推动。菲奥娜·哈维认为，中美不仅引领了巴黎气候大会，并使大会取得了成功。<sup>②</sup>作为中美欧三方气候博弈中的两方，美国和中国都对此次大会采取了积极的态度。2014年中国与美国签署了《中美气候变化联合声明》，对巴黎大会起到了积极的促进作用。随后，2015年9月发表的《中美元首气候变化联合声明》宣布了双方2030年气候目标，这一共识成果打破了国际谈判中长期存在的僵局，突出表明中美致力于在巴黎达成一项成功气候协议的政治意愿。<sup>③</sup>当然，国内也有一些学者认为，中国在巴黎谈判中起到了重要的推动作用。米兰达·斯科尔斯则认为，在巴黎大会期间，欧盟日益成为国际气候变化治理中的协调者，中美欧三边的作用都十分重要。<sup>④</sup>

总的来说，这种基于大国权力的观点仍然出自传统国际关系视角，对全球气候治理的认识并不全面，因为它们忽略了联合国系统、其他谈判集团和非国家行为体的重要作用。而且，目前的研究也并未对政治意愿变化的根源进行深入、系统的剖析。

## （二）减排模式变迁论

减排模式变迁论主要认为，巴黎气候大会前所确立的国家自主贡献（Nationally Determined Contributions, NDCs）是巴黎谈判成功的根本原因。具体而言，巴黎大会之前提出的“承诺与评估体系”（pledge-and-review）的模糊性与灵活性打破了气候外交多年的限制，这一新的体系不仅挽回了国际

---

<sup>①</sup> Sebastian Oberthür, “Where to Go from Paris? The European Union in Climate Geopolitics”, *Global Affairs*, Published Online, May 23, 2016, pp. 1-12, DOI: 10.1080/23340460.2016.1166332.

<sup>②</sup> Fiona Harvey, “Paris Climate Deal: Where US and China Have Led, Others Must Quickly Follow”, *The Guardian*, 2016-09-03, <https://www.theguardian.com/environment/2016/sep/03/paris-climate-deal-where-us-and-china-have-led-others-must-quickly-follow>.

<sup>③</sup> 《中美元首气候变化联合声明》，《人民日报》，2015年9月26日，第3版。

<sup>④</sup> Miranda A. Schreurs, “The Paris Climate Agreement and the Three Largest Emitters: China, the United States, and the European Union”, *Politics and Governance*, Vol. 4, No. 3, 2016, pp. 219-223.

气候谈判的颓势，也使各国政府更容易统合其国际承诺与国内的减排行动。

第一，自主的减排机制。罗伯特·基欧汉与迈克尔·奥本海默认为，巴黎大会的成功是以各国模糊的义务及减排的自由决定权为代价的。各国可以利用《巴黎协定》限制自身拟采取行动的范围或强度，并且《协定》的进程也主要取决于国家、非国家行为体、企业及个人的长期行为。<sup>①</sup> 大卫·维克托则将巴黎大会所取得的成果直接归结为“让各国自己设定承诺”（自主的减排方式）。他认为这种“自下而上”的减排模式类似于引入国际规范的效应机制，提升了国际监督的重要性和制度化进程。在此基础上，全球气候治理可以得到进一步深化，能够满足各方参与谈判前的关切。<sup>②</sup>

罗伯特·福克纳甚至提出了这种方式所暗含的一种新的治理逻辑。这种新逻辑在于，与“自上而下”的强制减排相比，《巴黎协定》本质上承认了国内政治在气候变化问题上的首要地位，允许各国制定本国的气候变化减缓方案，并且建构自愿承诺的国际框架。而这种承诺框架从根本上解决了减排分配的矛盾，克服了国际合作的障碍。他认为，巴黎大会标志着联合国气候谈判的“非凡逆转”。从大国角度来看，美国、中国、印度以及其他国家的领导人形成了一致观点，同意以“自愿承诺”为基础的方式作为未来的国际气候行动原则。<sup>③</sup>

第二，减排机制的模糊性。奥利弗·戈登认为，巴黎大会“皆大欢喜”的结果，是因为在复杂的外交谈判中，各国接受了在关键问题上所采用的模糊方式。这种“建构性的模糊”往往是取得成果的唯一途径，大会达成的国际承诺只能通过国际比较、审查、“点名与羞辱”（naming and shaming）的方式促进全球减排。他进而指出，国际气候政治的历史表明，《巴黎协定》的实际意义并不是对一个最复杂结果的阐释，而是权力斗争不断演进的结果。<sup>④</sup>

当然，也有学者认为巴黎大会本身成功与否并不重要，如奥兰·扬对此就比较悲观。他并没有过多讨论巴黎大会成功的原因，而是认为即使各方全

---

① Robert O. Keohane and Michael Oppenheimer, "Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?" p. 142.

② David Victor, "Why Paris Worked: A Different Approach to Climate Diplomacy", *Yale Environment 360*, 2015-12-15, [http://e360.yale.edu/features/why\\_\\_paris\\_\\_worked\\_\\_a\\_\\_different\\_\\_approach\\_\\_to\\_\\_climate\\_\\_diplomacy](http://e360.yale.edu/features/why__paris__worked__a__different__approach__to__climate__diplomacy).

③ Robert Falkner, "The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics", *International Affairs*, Vol 92, No 5, 2016, pp. 1107-1114.

④ Oliver Geden, "The Paris Agreement and the Inherent Inconsistency of Climate Policymaking", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Published Online, September 7, 2016, DOI: 10.1002/wcc.427.

面、忠实地履行提交给巴黎谈判的国家承诺，也已经不足以防止地球表面的气温升高超过 2°C，更不用说实现 1.5°C 升温目标了。<sup>①</sup>

总之，这些观点看似有个共识，那就是巴黎谈判整体采用了国家主权的治理方式，通过运用“义务不明确”这一手段，促成了大会的成功，但是，这种解释路径未能充分说明新型减排模式为何出现，并且忽略了国际气候谈判的连续性对国际谈判相关议题的出现所产生的深刻影响。而本文从谈判管理与会议外交的视角出发，力图弥补以上两种观点在解释力上的不足。

## 二、应对全球气候变化：会议外交与谈判管理的视角

在应对全球气候变化问题上，1992年5月，联合国组织的政府间谈判委员会就气候变化达成《气候变化框架公约》（简称《公约》），并于1992年6月在巴西举行的“联合国环境与发展大会”上通过，1994年3月21日生效。在这一机制内，缔约方大会（COP）是《公约》的最高决策机构。<sup>②</sup>1995年3月，首次《公约》缔约方大会在德国柏林举行，形成了“柏林授权”，同意立即开始国际谈判，之后，联合国每年举行一次《公约》缔约方大会。

在2015年巴黎谈判之前，缔约方大会已经举行了20次，其中产生主要成果的会议包括第3次、第13次、第17次和第18次缔约方大会，分别通过了《京都议定书》、达成了“巴厘路线图”、启动了“德班平台”和完成了对《京都议定书》的调整。<sup>③</sup>

### （一）国际会议外交与谈判管理

外交本质上是通过谈判管理国际关系。当前，全球环境治理基本都是建立在相应的“公约”大会机制基础上，因此可以说，大型会议已经成为全球环境治理中一个不可或缺的元素，<sup>④</sup>而会议成功与否，很大程度上取决于会议外交与谈判管理。

---

① Oran R. Young, “The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail?” *Politics and Governance*, Vol 4, No 3, 2016, pp. 124-132.

② 目前，195个缔约方及欧盟加入《公约》，签署该《公约》的国家即为《公约》缔约方。

③ 参见《气候变化公约及缔约方大会》，新华网，2015年11月29日，[http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/29/c\\_128480228.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2015-11/29/c_128480228.htm)。

④ Volker Rittberger, “Global Conference Diplomacy and International Policy-Making: The Case of UN-Sponsored World Conferences”, *European Journal of Political Research*, Vol 11, No 2, 1983, p. 167.

会议外交是外交实践模式中的一种类型,<sup>①</sup>也是以全球整体的方式解决规范性问题的重要外交渠道。<sup>②</sup>外交史学家格鲁姆认为,会议外交模式原本是大国在国际背景下追求国家利益而兴起的。这一框架在20世纪70年代之后变得更为显著,其目的也变成了寻求国家间的共同利益。约翰·考夫曼指出,会议外交是运用某种类型会议所设定的程序,解决国家间问题的外交技术。其中,联合国主导的会议外交通常也是多边外交,如在气候变化领域即是如此。不过,多边外交与会议外交也有明显差异,多边外交涉及三个以上国家,但并不一定在政府间会议框架内进行。<sup>③</sup>彼得·哈斯则强调,全球环境会议扩大了环境外交的规模和参与机会,形成了国际上的大规模社会动员进程。<sup>④</sup>

其实,会议外交就是在其机制与规则框架内,通过谈判管理的方式实现国际合作。究其本质,国际会议外交可归结为三点:首先,对某一问题达成一个基本认识;其次,找到该问题的解决方案;最后,让没有参与到核心谈判进程中的利益相关方接受此方案。在理论上,会议外交的重要意义在于,通过透视多轮谈判内容的演进及其所确立机制的变迁,有助于我们理解国际合作中的原因与结果之间的中间过程,这种视角实际上是利用对过程的历史阐述来验证理论或假设的中间变量与互动关系。<sup>⑤</sup>

在具体的谈判上,会议外交包括一些重要的行为体,如代表各自政府的谈判代表、大会主席、秘书处及非政府组织。<sup>⑥</sup>而在全球环境治理领域,联合国系统一般拥有专门机构、谈判程序和极大的普遍性。<sup>⑦</sup>大会主席一般由主办国选派,这一角色面临的最大困难是保持中立,并且引领谈判朝积极的

---

<sup>①</sup> 在全球气候治理领域也存在气候外交、多边外交等概念,但是这些概念比较宽泛,无法体现一年一度的大型国际气候会议的本质特点,因此,本文选用“会议外交”为核心概念并形成基础解释框架。

<sup>②</sup> A. J. R. Groom, “Conference Diplomacy”, in Andrew F. Cooper, Jorge Heine, and Ramesh Thakur, eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford University Press, 2013, pp. 263-277.

<sup>③</sup> Johan Kaufmann, *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*, Macmillan Palgrave, 1996, pp. 1-2.

<sup>④</sup> Peter M. Haas, “UN Conferences and Constructivist Governance of the Environment”, *Global Governance*, Vol 8, No 1, 2002, pp. 74-75.

<sup>⑤</sup> 董亮:《国际环境政治研究的变迁及其根源》,《教学与研究》,2016年第5期,第103—112页。

<sup>⑥</sup> Johan Kaufmann, “The Middle East Peace Process: A New Case of Conference Diplomacy”, *Peace & Change*, Vol 18, No 3, 1993, p. 291.

<sup>⑦</sup> A. J. R. Groom, “Conference Diplomacy”, p. 268.

方向发展。<sup>①</sup> 当前的一些“公约”机制大会及其谈判内容可参见表-1。

表-1 全球环境治理：联合国三大“公约”大会机制

会议机制	主导的国际机构	国际谈判内容
《联合国防止荒漠化公约》缔约方大会 (Convention to Combat Desertification, CCD)	UNCCD 秘书处	会议已通过行动计划，要求各国政府及国际组织之间加强相互合作，通过恢复植被来防风固沙，与荒漠化作斗争
《联合国气候变化大会公约》缔约方大会	UNFCCC 秘书处	应对全球范围内的气候变化问题
《联合国保护生物多样性公约》缔约方大会 (Convention on Biological Diversity, CBD)	UNCBD 秘书处	1992年在联合国环境与发展大会上获得通过，旨在解决所有与生物多样性有关的问题

一些会前外交的目的是了解谈判主要参与方的底线，这是谈判管理的重点。探索对方目标底线的动机与策略，即所谓的“反抗点” (resistance point) 非常重要，因为获取对方的“反抗点”，了解主要谈判方在谈判中的最低需求是达成协议的重要因素。<sup>②</sup> 如果各方“反抗点”之间的差距过大，谈判便可能陷入僵局。<sup>③</sup>

表-2 多边会议外交中的制度安排<sup>④</sup>

大会前期	大会中期	大会末期
确定大会主席 与会议秘书处协调 确定主要委员会主席	全体会议 正式工作组 非正式工作组 特设会议	闭会期间谈判 草案文本 (例如非正式的谈判文本、修订后的谈判案文、公约草案) 最后闭幕 正式开放供签署

<sup>①</sup> 目前也有一些对国际机构在国际气候治理中作用的研究，可参见：Katharina Michaelowa and Axel Michaelowa, “The Growing Influence of the UNFCCC Secretariat on the Clean Development Mechanism”, *International Environmental Agreements*, Published Online, April 2016, pp. 1-23, DOI: 10.1007/s10784-016-9319-8; Joanna Depledge, “A Special Relationship: Chairpersons and the Secretariat in the Climate Change Negotiations”, *Global Environmental Politics*, Vol. 7, No. 1, 2007, pp. 45-68; Tana Johnson and Johannes Urpelainen, “International Bureaucrats and the Formation of Intergovernmental Organizations: Institutional Design Discretion Sweetens the Pot”, *International Organization*, Vol. 68, No. 1, 2014, pp. 177-209.

<sup>②</sup> Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*, Oxford University Press, 1990, pp. 166-167.

<sup>③</sup> 但是，根据成熟理论 (Readiness Theory)，僵局将对谈判产生深远影响，也可能形成所谓的“僵局效应”，即谈判各方通过重新评估谈判获得新的认知，以更大政治热情重新投入谈判之中。参见 Dean G. Pruitt, “The Evolution of Readiness Theory”, in Mauro Galluccio, ed., *Handbook of International Negotiation*, Springer International Publishing, 2015, pp. 126-127.

<sup>④</sup> Ronald Peter Barston, *Modern Diplomacy*, Routledge, 2014, p. 185.

也就是说，会议外交的机制是为了达成政治共识而设置的，因此，谈判管理就是为消除争议、推动形成共识与促进共同利益服务的。谈判管理是会议外交的重要机制，其目的是减少谈判中的不确定性和应对复杂的谈判环境。<sup>①</sup> 由于国际谈判中的权力、利益、问题结构作为外在因素很难短期加以改变，因而作为微观的谈判管理的要素，谈判的透明性、包容性、主办国能力、权威及谈判节点等就变得十分重要，因此，把握好这些微观要素就成为短期的策略。<sup>②</sup> 此外，在实质性谈判开始之前，国家间可能就会会议外交的时间、地点、议程及会议安排产生分歧，如果这些程序性问题处理不好，也会直接导致信任缺失和谈判失败。在外交史上，甚至出现过由于谈判桌形状的分歧致使谈判方交恶的情况。<sup>③</sup> 无疑，在谈判背景复杂的情况下，保持对局势的控制、避免不确定性，有助于会议外交的成功。<sup>④</sup>

连续性成为联合国组织的大型公约会议的突出特点。虽然在关于联合国组织的“公约”大会的研究中，很多学者认为这一体系存在效率低下、大量决议和议题重复性讨论等缺陷，但是通过不断重复，这一方式也产生了政治累积和政治象征作用，因而可渐进地实现重要的政策目标。会议外交的连续性可以绑定议题、规则，并促进相应谈判机制的演变，其重要影响可能包括：第一，行为体偏好受到社会规范与背景知识的塑造和影响，因此，国家的政策认知发生变化；第二，在制度化的活动中，即使不是建立在国际法和国际条约基础之上的高度制度化过程，多种行为体之间也可在微观谈判中形成常规性互动，从而有助于建构信任与形成共识。<sup>⑤</sup>

总之，会议外交的机制安排有助于谈判各方接受解决分歧的方案，并达成协议，因此，好的会议外交是国际谈判成功的基础性保障。

## （二）主办国与秘书处作为“关键”行为体

从词义来看，“关键”一词是指最紧要的部分或是对情况起决定作用的

---

<sup>①</sup> Larry Crump, “Multilateral Negotiation and the Management of Complexity”, *International Negotiation*, Vol 8, No 2, 2003, pp 189-195.

<sup>②</sup> Kai Monheim, “The ‘Power of Process’: How Negotiation Management Influences Multilateral Cooperation”, *International Negotiation*, Vol 21, No 3, 2016, p 349.

<sup>③</sup> Gordon A. Craig and Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time*, p 166.

<sup>④</sup> Gilbert R. Winham, “Negotiation as a Management Process”, *World Politics*, Vol 30, No 1, 1977, pp 101-102.

<sup>⑤</sup> 魏玲：《关系、网络与合作实践：清谈如何产生效力》，《世界经济与政治》，2016年第10期，第44页。

因素。<sup>①</sup> 在国际气候谈判中，主办方和《公约》秘书处拥有这种属性，因此本文将具备这种“关键”作用的谈判管理方称为“关键”行为体。

谈判管理涉及谈判方的主观意愿及结构性因素。在国际气候谈判中，缔约方大会主办国和《公约》秘书处是谈判管理的共同执行者。<sup>②</sup> 秘书处与主办国可以通过频繁互动形成一种特殊的相互依存关系，<sup>③</sup> 在国际气候谈判的历史上，两者之间的特殊关系已经成为尽人皆知的事实。

两者的密切合作实际上是软实力（联合国制度保障）与硬实力（主办国外交施压）的结合，对管理谈判进程及推动大会取得成果十分重要。在操作层面，“关键”行为体通过国家联盟与平行会议的手段，提高达成国际协议共识的可能性。<sup>④</sup> 会议的决策既包括大会本身，又涉及多个国家联盟、联合国政府间组织和非政府组织等多种行为体的互动与博弈。主办国可以运用其政治权威发挥领导作用，而秘书处则可提供大量的知识资源使领导更有成效。“关键”行为体扮演“工具性”领导者的角色，在气候外交的谈判安排与机制设计上可以施加巨大的影响力。<sup>⑤</sup>

“关键”行为体在会议外交中的作用，体现在前期准备、会议决策和会后执行三个阶段，包括会议的发起、筹备、决策程序、执行等几个部分。<sup>⑥</sup> 因此，主办方与秘书处在会议外交的会前、会中与会后需要实现不同的目标。

首先，在会前阶段，主办方与秘书处除了进行一般意义的国际气候大会筹备外，还可能展开会前外交，施加影响。主办国可以通过正式与非正式渠道开展相关外交工作，主办国运用会前和会中外交渠道，也有助于掌握各方的“反抗点”，形成各方均能接受的协议。《公约》秘书处则是一个相对独立的专门负责国际气候谈判的机构，在推动国际规范与议程方面具有其他行为

---

<sup>①</sup> “Cambridge Online Dictionary”, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-chinese-simplified/key>.

<sup>②</sup> 秘书处与主办国的特殊关系由原秘书处职员、剑桥大学政治学系学者乔安娜·迪普莱奇提出。参见 Joanna Depledge, “A Special Relationship: Chairpersons and the Secretariat in the Climate Change Negotiations”, p. 54.

<sup>③</sup> Joanna Depledge, “A Special Relationship: Chairpersons and the Secretariat in the Climate Change Negotiations”, p. 59.

<sup>④</sup> Ronald Walker, *Multilateral Conferences: Purposeful International Negotiation*, Macmillan Palgrave, 2004.

<sup>⑤</sup> Radoslav S Dimitrov, “International Negotiations”, in Robert Falkner, ed, *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*, John Wiley & Sons, 2013, p. 340.

<sup>⑥</sup> Volker Rittberger, “Global Conference Diplomacy and International Policy-Making: The Case of UN-Sponsored World Conferences”, *European Journal of Political Research*, Vol 11, No 2, 1983, pp. 167-182.

体所不可比拟的影响力。<sup>①</sup> 秘书处一般通过推动多元参与以制造政治动力。此外，在实质性方面，秘书处提供咨询意见的一种关键形式就是为大会主席起草案文。一般而言，案文的准备远早于大会开始之前，两者可能不断修改案文，建构彼此间的信任。大会主席一般通过一个完整的谈判案文的方式推进谈判，这是因为单一完整案文有利于保持大会目标的清晰和透明。

其次，在会上谈判阶段，关键行为体可以运用会上各个机制施加影响，掌握进度，展开动员。谈判的连续性意味着谈判可能是一个不断增量和反复的过程，对于关键行为体而言，善于利用这种连续性也是进行会议管理的一种方式，包括利用先前达成的规则和会上组织会议等。因此，会议外交最为重要的是进程性，它不仅包括公开会议，也包括私下会议、会前的非正式会议和正式国际会议期间及之后的发展。<sup>②</sup> 秘书处与主办国还可优先推动一些谈判议程，促进谈判进展，其中，有目的和针对特定国家的讨价还价和说服是谈判中常用的手段。

第三，在会后，秘书处还需进一步督促取得的成果或是协议生效和实施，保证各方履行在气候变化方面做出的承诺，为多边机制的新一轮会议或谈判提供更好的政治氛围和条件。

总之，会议外交的机制安排将国际谈判视为一种管理过程。对于比较微观的谈判行为而言，如果不能很好地加以管理，谈判很可能在各方具备达成协议的客观条件下功败垂成。

### 三、巴黎气候大会的谈判与外交

联合国气候变化谈判一直由于会议程序上的争议和决策程序上的混乱而受到质疑。2009年备受关注的哥本哈根大会最后仅达成不具法律约束力的《哥本哈根协议》，令人失望。对此，很多批评直指丹麦拉斯洛克·拉斯穆森政府在会议管理方面犯下的严重错误，并认为这些错误直接导致了大会谈判

---

<sup>①</sup> 对于具有相当独立性的国际官僚组织，国际规范只有经过国际组织的规范倡导之后，才开始向体系内的成员扩散并使之社会化。参见吴文成：《组织文化与国际官僚组织的规范倡导》，《世界经济与政治》，2013年第11期，第96页。

<sup>②</sup> Johan Kaufmann, *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*, pp. 1-2.

的失败。<sup>①</sup> 这一背景也是巴黎气候大会前后，关键行为体着力改善谈判管理和会议外交过程的根本原因。

### (一) 哥本哈根大会与其后的国际气候谈判

首先，在哥本哈根大会开始之前，丹麦便破坏了谈判的政治氛围。丹麦提出的仅包括一些其认为是“重要国家”的政治宣言草案，损害了主办方的包容性与公平的形象。而且，丹麦首席谈判代表托马斯·贝克尔被政府解职，这一事件破坏了丹麦与发展中国家先前所建立的信任关系。<sup>②</sup>

其次，会议期间的程序安排也变成了一场闹剧。丹麦试图尽快达成协议而不断加速谈判进程，结果事与愿违，导致发展中国家接连抗议，<sup>③</sup> 大会不时中断，引起各国的不满和对大会组织的批评。<sup>④</sup>

第三，不仅如此，丹麦政府在与秘书处的配合上也出现了问题，关键行为体之间没能形成良性互动与合作。丹麦不断筹备新的谈判案文，使得谈判陷入了混乱和更大的不确定性，各国政府包括欧盟对丹麦的会议管理十分不满。可以说，哥本哈根失败的原因之一就是大会组织的不力。在哥本哈根经历了“外交灾难”之后，各国对多边外交进程的信心急剧下降。

基于以上问题，在此后的2010—2013年间，《公约》秘书处与年度轮值主席国的合作变得日益密切，墨西哥、南非、卡塔尔、波兰及秘鲁为缔约方大会提供了必要的谈判框架和支撑。这几年秘书处所组织的谈判，均避免了哥本哈根在谈判管理上的错误，为巴黎建立共同目标打下了坚实的基础。特别是2010年第16次缔约方大会，墨西哥的帕特里夏·埃斯皮诺萨担任主席，秘书处与主办国展现了精心的运作和配合，在大会最后阶段，埃斯皮诺萨在达成协议的过程中起到了关键作用。<sup>⑤</sup>

2011年12月，南非德班气候大会（COP17）决定建立“德班增强行动平台特设工作组”（德班平台），负责2020年后减排温室气体的具体安排。

---

<sup>①</sup> Antto Vihma, “Climate of Consensus: Managing Decision Making in the UN Climate Change Negotiations”, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol 24, No 1, 2015, p 58.

<sup>②</sup> “Why Did Copenhagen Fail to Deliver a Climate Deal?” *BBC News*, 2009-12-22, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8426835.stm>.

<sup>③</sup> Radoslav S. Dimitrov, “Inside Copenhagen: The State of Climate Governance”, *Global Environmental Politics*, Vol 10, No 2, 2010, p 18.

<sup>④</sup> 连一些技术性环节也成了问题。参见：《解振华三次被拒气候大会场外》，《第一财经日报》，2009年12月10日，<http://finance.ifeng.com/roll/20091210/1566248.shtml>。

<sup>⑤</sup> 值得注意的是，2016年5月18日，联合国秘书长潘基文任命帕特里夏·埃斯皮诺萨（Patricia Espinosa）为新任UNFCCC执行秘书，并于2016年7月18日到任。主办方主席担任UNFCCC执行秘书，充分体现了大会主席和秘书处的配合及两者间的特殊关系。

德班大会重新调整了 2020 年后国际气候政策的方向,<sup>①</sup> 各国政府首次提出在 2020 年之前制定一项新的普遍气候变化协定。2012 年 11 月在多哈会议 (COP18) 上, 在“修正”通过《京都议定书》第二承诺期的同时, 各国启动了针对这一全球法律框架的谈判工作。2013 年在华沙举行的 COP19 中, 各国政府继续致力于全球气候框架的谈判, 通过了一项减少毁林和森林退化的规则手册, 并建立了一个旨在解决长期气候变化影响所造成的损失和损害的机制。

其间, 国际气候谈判格局与政治意愿都出现了一些变化, 如欧盟已经不能单独确定议程或结果, 因此, 欧盟将自身定位为平衡重要谈判集团的桥梁。按照这一总体方针, 欧盟提出了现有承诺、审查和国际评估等计划, 放弃了“自上而下”的国际减排立场。<sup>②</sup> 另一方面, “自下而上”减排模式的出现与确立, 也体现了中国、美国和印度的偏好。<sup>③</sup> 作为重要的机制调整, 自主决定原则在 2013 年华沙气候大会上便已经固定下来, 各缔约方同意制定各自的“国家自主贡献”。<sup>④</sup> 这种规则的改变, 后来也被气候专家称为从“自上而下的绝对主义到自下而上的灵活主义”转向。<sup>⑤</sup>

## (二) 巴黎气候谈判周期中的关键行为体

由于 UNFCCC 体制在哥本哈根严重受损, 各国均不愿破坏巴黎大会谈判, 避免担责, 其中, 压力最大的当属会议的关键行为体, 换言之, 法国和秘书处都具有推动大会取得成功的内在动力, 同时也承受着巨大的压力。因此, 在巴黎谈判进程中, 主办国和秘书处都着力吸取教训、改进会议机制与管理, 进而出现了一些积极变化。事实上, 巴黎大会主席和《公约》秘书处在会议节奏、引导和包容性、透明性等方面付出了巨大努力, 推动了大会的顺利进展。

巴黎大会主办国法国不仅更具外交经验, 而且是欧盟的轴心之一。法国给予巴黎大会高度重视, 时任法国外交部长法比尤斯当选为大会主席, 动用

---

<sup>①</sup> Charles F. Parker and Christer Karlsson, “Climate Leadership”, in Karin Bäckstrand and Eva Lövbrand, eds, *Research Handbook on Climate Governance*, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 191.

<sup>②</sup> Sebastian Oberthür, “Global Climate Governance after Cancun: Options for EU Leadership”, *International Spectator*, Vol. 46, No. 1, 2011, pp. 10-11.

<sup>③</sup> Charles F. Sabel and David G. Victor, “Governing Global Problems under Uncertainty: Making Bottom-up Climate Policy Work”, *Climatic Change*, Published Online, October 5, 2015, pp. 1-13, DOI: 10.1007/s10584-015-1507-y.

<sup>④</sup> INDC 在完成本国审批程序之后称为 NDC。

<sup>⑤</sup> Michael Liebreich, “We’ll Always Have Paris”, *Bloomberg New Energy Finance*, 2015, <https://about.bnef.com/blog/liebreich-well-always-have-paris/>.

了极大的国内外政治资源来组织大会。为此，法国动员全国各方力量，成立了指导委员会，包括外交与国际发展部长以及生态、可持续发展和能源部（环境部）部长，涉及的政府部门更有外交部、财政部、农业部、法国发展署等。为使巴黎大会取得成功，总统奥朗德甚至亲自上阵开展外交攻势，从2014年开始就遍访各国，邀请各国领导人届时亲赴巴黎。法国外长法比尤斯、环境部长罗亚尔也在全球频繁展开游说旅行。此外，法国与联合国气候大会前任主席国秘鲁共同发起了多项倡议。2015年10月，德法两国领导人接连访华，其外交团队之间也有协调。法国还充分利用倡议机制，提供更安全的直接交流以及非正式的交流环境。总之，法国在巴黎大会前所推行的二轨气候外交，旨在通过在公众视线之外以及不要求进行正式谈判或为占据优势而讨价还价的方式，探索解决方案的可能性。

为抚平因哥本哈根谈判失败而产生的南北对立，2010年联合国选择了一位来自发展中国家的代表作为UNFCCC的新执行秘书——哥斯达黎加的气候谈判专家克里斯蒂娜·菲格雷斯。当时，联合国系统的谈判面临前所未有的压力，其气候外交在巴黎大会之前的两年间被提升至前所未有的高度。截至巴黎大会前，UNFCCC秘书处共有四任领导人，三位来自欧洲（一位来自马耳他、两位来自荷兰），而菲格雷斯上任则意味着结束了欧洲对这一职位的垄断，此举无疑有利于弥补南北的深刻裂痕，体现了联合国在应对谈判僵局方面的人员调整，这些努力使得《公约》秘书处的能力得到突破。

在国际气候会议外交中，UNFCCC秘书处的地位不仅重要，而且十分特殊。1996年，各国政府决定接受德国政府的建议，根据《公约》第8条设立秘书处。鉴于气候变化议题的重要性，UNFCCC执行秘书与联合国副秘书长处于相同级别。此外，秘书处由100多个国家的500多名官员构成，共计管理200多万份文件，举办过1979次会议及100多场新闻发布会。秘书处的主要任务是支持政府间气候变化谈判，2005年《京都议定书》生效，使秘书处管理内容增加，机构能力得到扩展。秘书处每年举行二至四次谈判会议，其中最大和最重要的是《京都议定书》缔约方会议和《公约》缔约方会议，每年举行一次，由区域集团轮流主办。<sup>①</sup>

秘书处的主要工作还部分涉及对缔约方报告中气候变化信息和数据的分析和审查工作。UNFCCC秘书处管理着一个庞大而复杂的系统，其中包括大量条约、协定、条款及补充条款。与此同时，政府间评估机构也为秘书处服

<sup>①</sup> UNFCCC, <http://unfccc.int/secretariat/items/1629.php>.

务，并且起到了重要作用。例如，联合国政府间气候变化专门委员会也在2013—2014年陆续公布了《第五次评估报告》的三个工作组报告。对此，秘书处认为国际政策反应实际上都落后于科学事实，两者之间始终存在差距，这种情况令人失望。<sup>①</sup>为在科学认知上推动巴黎大会取得成功，<sup>②</sup>秘书处是在IPCC的协助下，在巴黎大会之前通过会议和关于各项战略的讨论取得并传播国际科学共识，推动了全球政治意愿的提升。<sup>③</sup>

### （三）巴黎气候谈判中关键行为体的作用

联合国谈判制度的低效一直受到诟病，在哥本哈根大会之后，《公约》秘书处的压力更是空前，因此，秘书处更为重视与主办国的合作。在巴黎气候谈判进程中，关键行为体在筹备阶段即展现出了更为明确的目标、清晰的议程以及取得成果的决心。

#### 1. 巴黎气候大会前的外交筹备

2014年利马气候大会的主要目标就是确定2015年谈判的若干要素，涉及减缓和适应气候变化、资金支持、技术转让、能力建设等方面。为此，《公约》秘书处推动大会达成了协议草案，为各方2015年起草并提出协议草案奠定了基础，也向国际社会发出了确保巴黎多边会议外交达成协议的积极信号。

利马大会就继续推动“德班平台”谈判达成共识，进一步明确并强化了2015年新协议在《联合国气候变化框架公约》下遵循“共同但有区别”的责任原则等基本政治共识。利马大会还初步明确了2020年后各方应对气候变化的“国家自主贡献”所涉及的信息，为在巴黎气候大会前尽早提出应对气候变化行动目标提供了参考依据。<sup>④</sup>

法国在会前对中国开展的外交工作，促进巴黎大会形成更强的政治意愿。中法两国共同发表了《中法元首气候变化联合声明》，强调应达成一项富有雄心、具有法律约束力的成果，应以公平为基础，并考虑到不同的国

---

① 董亮、张海滨：《IPCC如何影响国际气候谈判：一种基于认知共同体理论的分析》，《世界经济与政治》，2014年第8期，第64—83页。

② 董亮：《全球气候治理中的科学评估与政治谈判》，《世界经济与政治》，2016年第11期，第82—83页。

③ 还有研究通过访谈的方式，证明哥本哈根大会失败的主要原因在于谈判组织混乱、缺乏包容性。参见 Siwon Park, “The Power of Presidency in UN Climate Change Negotiations: Comparison between Denmark and Mexico”, *International Environmental Agreements*, Vol 16, No 6, 2016, pp 1-15.

④ 《利马气候大会成果一览》，新华网，2014年12月15日，[http://news.xinhuanet.com/2014-12/15/c\\_1113638598.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-12/15/c_1113638598.htm)。

情,反映“共同但有区别”的责任和各自能力原则。<sup>①</sup>法国还推动中国政府接受评估机制和盘点工作的进展。与此同时,在巴黎大会周期内,中美气候合作的意愿出现积极转变。2014年中国与美国签署了《中美气候变化联合声明》,2015年9月在北京共同发表了《中美元首气候变化联合声明》。此外,法国还在会前对印度、南非与巴西等国开展了外交工作。为体现大会的包容性,法比尤斯支持印度表达自身发展可能会受到气候协议阻碍的关切。

之后在2015年10月下旬的德国波恩谈判中,巴黎大会案文的准备工作仍取得重要进展。在为期五天的会议中,尽管发达国家同发展中国家就2020年前后的资金安排和落实等问题产生了重大分歧,尽管最终的55页草案比预期的冗长,但与哥本哈根会议前的200多页草案相比,已经取得了明显的进步。实际上,波恩会议形成的《巴黎协定》草案共26条,涉及减缓排放、适应资金等方面。不过,《公约》执行秘书长菲格雷斯仍敦促各方争取拿出一个更为简洁、连贯的文本,以便在巴黎大会通过,因为一个20页左右的草案将极大增强通过、达成最终协议的概率。<sup>②</sup>这种讨价还价本身就包括交换承诺和责任,每个缔约方的让步都与其他缔约方让步带来的收益相匹配。<sup>③</sup>本质上,这种谈判管理技巧有助于在大会前消除重大分歧,达成政治共识。

作为UNFCCC秘书处执行秘书,菲格雷斯也开始密集展开会前外交。她访问了中国,表示“中国在全球应对气候变化行动中发挥关键作用,还认为达成气候变化新协议需要高级别的政治决策。国际合作对于提振信心、推动决策制定非常重要”。<sup>④</sup>同时,UNFCCC秘书处推出了各缔约国提交其“国家自主贡献方案”的门户网站,各缔约方提交的文件将以原始文件的形式在INDCs网站上公开获取,此举提升了各国对谈判准备及国别信息的透明度。<sup>⑤</sup>

2015年11月8—10日,巴黎大会预备会议在法国巴黎举行,各国共有60多位部长参加。这一会议旨在探讨进一步的妥协方案,避免在正式谈判中

<sup>①</sup> 《中法元首气候变化联合声明》, <http://news.weather.com.cn/2015/11/2414984.shtml>。

<sup>②</sup> 冯迪凡:《德法领导人接连访华,力促建立巴黎气候联盟》,《第一财经日报》,2015年10月26日, <http://www.yicai.com/news/4702580.html>。

<sup>③</sup> Thomas Bernauer, Liang Dong, Liam McGrath, Irina Shaymerdenova, and Haibin Zhang, “Unilateral vs Reciprocal Climate Policy: Experimental Evidence from China”, *Politics and Governance*, Vol 4, No 3, 2016, pp 152-171.

<sup>④</sup> 《中国在全球应对气候变化行动中发挥关键作用——访〈联合国气候变化框架公约〉秘书处执行秘书菲格雷斯》,新华社,2015年6月28日, [http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/28/content\\_2885742.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/28/content_2885742.htm)。

<sup>⑤</sup> 《UNFCCC推出“国家自主贡献预案”门户网站》,全球变化研究信息中心, <http://www.globchange.ac.cn/view.jsp?id=52cdc0664bdd9f0d014bdeb31be1000a>。

出现重大裂痕，为真正的会上谈判作出充分铺垫。

基于秘书处和法国的会前保障性工作，截至巴黎大会召开之时，196个缔约方中有186个提交了预期的“国家自主贡献”方案，会前外交可谓成效显著。<sup>①</sup>通过不同渠道和机制，可以试探谈判各方的底线，便捷、透明地分享信息，提升与会方的政治意愿，为正式大会建立沟通信任，创造政治动力。

## 2. 会上的外交运作与谈判管理

对会议外交而言，如果希望在具体谈判过程中取得成功，必须注意三个方面：第一，如何与各谈判方沟通；第二，解决冲突和分歧的程序；第三，管理谈判过程，特别是对已发生过程的记录，以避免在会议确定成果时出现反复。<sup>②</sup>

如前所述，巴黎大会打破了哥本哈根气候大会在全球治理领域中所创造的多项国际会议之最。虽然伞形集团、欧盟集团、基础四国、77国+中国、非洲国家集团、最不发达国家联盟、小岛屿国家联盟和美洲玻利瓦尔联盟等集团之间关系错综复杂且相互交叉，并且它们在不同的议题上提出了各自的主张，但由于主办国与秘书处的通力配合，许多问题已经在会前进行了充分的谈判，甚至已经得到解决或达成妥协。可以说，各国的主要关切均得到相应的平衡，体现了关键行为体在会议外交上的能力。

《巴黎协定》的升温目标超过了欧盟的预期，使其在更大程度上实现了会前预定目标。这一成功源于欧盟主场外交的优势以及联盟策略。欧盟运作的“雄心联盟”显然是一种政治角力，服务于欧盟的政治利益，并帮助欧盟取得了重要的谈判效果。<sup>③</sup>所谓“雄心联盟”是由美欧与包括一批发展中国家在内的100多个国家所组成的，并在巴黎谈判中逐渐形成规模，引起了国际媒体的注意和重视。该联盟致力于推动“把全球温度上升控制在1.5℃以内”等一系列更有雄心和力度的目标。<sup>④</sup>

美国施展了灵活巧妙的气候谈判策略。美国参与巴黎气候谈判时，国内正面临气候立法的困境。面对国会的反对，奥巴马政府不得不另辟蹊径，绕开国会而展开气候行动，因此，《巴黎协定》由美国政府以“总统行政命令”

<sup>①</sup> Aslak Brun, “Conference Diplomacy: The Making of the Paris Agreement”, *Politics and Governance*, Vol 4, No 3, 2016, p. 116.

<sup>②</sup> Gilbert R. Winham, “Negotiation as a Management Process”, pp. 98-99.

<sup>③</sup> 《“雄心联盟”展开攻势，中方：凝聚共识才是最有意义的雄心》，《环球时报》，2015年12月12日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-12/8160765.html>。

<sup>④</sup> 参见董亮：《全球气候治理中的科学评估与政治谈判》，第82页。

的方式予以批准，而这种方式无须参议院批准。在巴黎谈判中，美国的这些关切得到了满足，虽然这也弱化了《巴黎协定》的法律约束力。

中国一直支持气候协定的法律约束性，但不放弃“共同但有区别”的原则。中国表达了支持普遍义务和严格法律约束力的立场。此外，中国尤其反对“外部专家评估小组进入发展中国家”这一提议及定期政策盘点等内容。<sup>①</sup>大会期间，欧盟、中国与美国一同为谈判奠定基调，体现出一致的政治意愿。而更甚于国际压力的是，国内因素已在促使中国在气候谈判中改变立场，因为中国具有强烈的动机促进替代能源发展，提高能源效率。这种国内经济转型与国际减排双重博弈，通过达成的国际减排协议倒逼国内经济结构改革的机制，已经成为一种国家常用的政策工具。<sup>②</sup>

发展中国家则在全球升温目标以及在适应和减缓方面平等地分配资金问题上有所斩获。为此，大会也对损失与损害原则以及气候资金做出了政治上的平衡与妥协。在坎昆举行的 COP16 会议上，设立了绿色气候基金，作为支持发展中国家构建和执行其气候政策的主要资金机制。该基金于 2015 年启动，目前已经支出了第一笔资金。<sup>③</sup>与此同时，大多数国家并没有履行向该基金注资的资助义务，资金的转移远没有达到每年 1000 亿美元的目标。<sup>④</sup>出于这一原因，非洲国家的一个核心关切就是确保损失与损害理念，而这一点在 COP21 的最终文本里处于突出位置。

在哥本哈根达成的 2℃ 升温目标的基础上，1.5℃ 目标是一项非常引人瞩目的改进。虽然这一目标不太现实，但是 1.5℃ 对于非洲国家、小岛屿国家的政治家来说，也是一种重要的国内政治资源。

在巴黎大会上，关键行为体不仅推动形成了主要谈判方的政治共识，并且避免了在重要问题达成共识后的反复无常。<sup>⑤</sup>法国自始至终对谈判进程具有清晰的方向感，并将秘密对话与外交运作作为巴黎会议外交的一部分，收到了良好的效果。法国十分注意把握节奏与策略，最后阶段陆续公布了三版

---

① Radoslav S. Dimitrov, “The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors”, *Global Environmental Politics*, Vol. 16, No. 3, 2016, pp. 3-4.

② Shardul Agrawala and Steinar Andresen, “Two-Level Games and the Future of the Climate Regime”, *Energy and Environment*, Vol. 12, No. 2-3, 2001, pp. 5-11.

③ Sanjay Kumar, “Green Climate Fund Faces Slew of Criticism”, *Nature News*, 2015-11-20, <http://www.nature.com/news/green-climate-fund-faces-slew-of-criticism-1.18815>.

④ Simon Chin-Yee, “Briefing: Africa and the Paris Climate Change Agreement”, p. 7.

⑤ Radoslav S. Dimitrov, “The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors”, pp. 5-6.

案文，体现了谈判管理的能力，最终推动会议达成共识。<sup>①</sup>

总体而言，法国和《公约》秘书处这两个关键行为体的作用体现在以下几个方面。

第一，UNFCCC 秘书处在巴黎大会上组织有序，为大会的谈判提供了制度保障。虽然谈判过程受到一组既定程序影响，但这些程序也是从多次会议外交的经验发展而来的。菲格雷斯在担任执行秘书期间，连续六次领导了联合国气候变化的全球谈判会议，具有丰富的经验，树立了极为正面的个人形象。就个人风格而言，菲格雷斯在会场内外的激励性演讲与谈话，为谈判提振了士气，受到谈判各方的高度评价。而秘书处在气候变化外交领域的突出作用，为东道国法国提供了有力的配合。

第二，在大会期间，法国的外交能力通过与菲格雷斯的密切配合得到了充分发挥，<sup>②</sup> 这一点集中体现在大会的沟通方面。他们倾听所有参与国的观点并进行安抚，在正式议程内体现各方关切的同时，屏蔽了一些非国家行为体的参与渠道，辅以一定限度的非正式外交，最终逐步消除了谈判的障碍。法比尤斯还表示：“如果巴黎再次失败，以后将无法再建立信任，未来的气候变化谈判也将永远摇摆不前。”<sup>③</sup> 可以看出，法国试图以软硬兼施的策略来警告一些国家，说服其改变强硬立场。

第三，维护与推动各方的政治意愿。与以往相比，巴黎大会在两个方面进行了必要的改进：其一，以政治动力推动谈判的方式。巴黎大会吸取了哥本哈根气候大会的教训，重新评估了各国官僚机制的运行特点，因而采取了元首在会议之初进行推动的方式，<sup>④</sup> 加之法国强大的外交动员能力，创造了史上最多国家元首参会的纪录；<sup>⑤</sup> 其二，在非正式机制的运作上，“雄心联盟”在升温目标上不断发力，为达成协议不断造势。

第四，有效把握会议节奏。从巴黎大会的第二周开始，法比尤斯亲自主

---

<sup>①</sup> 刘振民：《气候外交谋新篇，巴黎大会见成果》，[http://news.gmw.cn/2015-12/20/content\\_18166946.htm](http://news.gmw.cn/2015-12/20/content_18166946.htm)。

<sup>②</sup> “Closing Address by Christiana Figueres, Executive Secretary United Nations Framework Convention on Climate Change”, Twenty-first Session of the Conference of the Parties (COP 21) and the Eleventh Session of the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol (CMP 11), Paris, December 12, 2015, [http://www.christianafigueres.com/speeches/cop21\\_closingplenary.pdf](http://www.christianafigueres.com/speeches/cop21_closingplenary.pdf)

<sup>③</sup> “France Diplomatie, 2015, COP21 -Plenary Session for the Submission of the Final Draft Text, Speech by Laurent Fabius”, Paris, December 12, 2015, [www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreignpolicy/climate/events/article/cop21-plenary-session-for-the-submissionof-the-final-draft-text-speech-by](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreignpolicy/climate/events/article/cop21-plenary-session-for-the-submissionof-the-final-draft-text-speech-by).

<sup>④</sup> “François Hollande Welcomes the 150 Heads of State”, 2015-11-30, <http://www.cop21.gouv.fr/en/everything-you-need-to-know-about-the-arrival-of-the-heads-of-state-on-30-november/>.

<sup>⑤</sup> Richard Kinley, “Climate Change after Paris: from Turning Point to Transformation”, p. 1.

持谈判会议，建立了6个针对关键问题的工作组，指定有关国家部长担任协调员，就协定的各主要问题寻求政治解决方案。其中一个工作组甚至在没有召开一次正式会议的情况下就完成了工作，因为所有事情都私下解决了。COP21至关重要的最后两天完全用于私下磋商，而没有安排任何官方谈判会议。<sup>①</sup>

由此可见，在全球治理中实现这种转变，需要谈判管理与谈判程序上的改革。在巴黎大会期间，主席法比尤斯坚持为缔约方提供一个高度透明和包容的进程，以满足谈判各方的需要。在会议外交中，法国既注重与大国协调，也注重会议的程序民主，体现了机制上的公开透明。最为重要的是，各方关注的问题都在一定程度上得到调解。在法国和秘书处的相互配合下，各方达成了政治妥协，这是巴黎大会会上谈判取得成功的根本原因，也体现了主办方的谈判管理能力。

### 3. 会议成果及《巴黎协定》的落实

巴黎谈判最后确立了一个以五年为周期不断前进的国际减排机制。所有缔约方都应提交国家自主减排贡献计划以表明其减排决心，这也是《巴黎协定》的核心。《协定》还包括回顾执行情况，并以大会现存报告和回顾过程为基础，建立了“透明度框架”、决心（通过新的五年“全球盘点”）和履约的若干进程，为2020年后的国际气候法律和政策提出了基本框架。<sup>②</sup>此外，《巴黎协定》还授权IPCC在2018年提交实现1.5℃升温的特别报告，评估实现这一目标的可能性。<sup>③</sup>

大会还通过了“巴黎决定”，为《协定》的执行提供保障。“决定”的主要内容包括：第一，为《巴黎协定》及其生效提供一个时间表（计划为2020年）；第二，规范并组织施行《巴黎协定》的行动，包括特别工作组（AWG-PA）的制度安排；第三，解决了一些实质性承诺，包括发达国家提供1000亿美元作为基底资金；第四，“决定”还为2020前的安排提供说明。

巴黎会议后，关键行为体将目光移向了《协定》的执行过程。为此，《公约》秘书处详细列出了50项与落实《巴黎协定》相关的谈判任务，涉及国家自主贡献、全球盘点、强化透明度体系、适应、损失与损害、资金、技术、能力建设、履约和提高2020年前行动力度等方面的机制建设。同时，

<sup>①</sup> 刘振民：《气候外交谋新篇，巴黎大会见成果》。

<sup>②</sup> Harro van Asselt, “Editorial”, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol 25, No 2, 2016, pp. 139-140.

<sup>③</sup> 董亮、张海滨：《IPCC如何影响国际气候谈判：一种基于认知共同体理论的分析》。

秘书处也面临落实会议成果和开启后续会议外交与管理的任务：一是继续细化规则的谈判，二是监督国家自主贡献的落实。

2016年11月，第22届联合国气候变化大会在摩洛哥马拉喀什召开。此次大会的任务就是如何落实《巴黎协定》，<sup>①</sup>也成为巴黎大会会议外交延续性的一部分。与会各国就《巴黎协定》的程序性议题达成一致，并重申了支持和落实《巴黎协定》的决心。经过磋商，各国通过了两个谈判轨道各自的决定，即“巴黎协定”第一次缔约方大会“决定”和缔约方大会“决定”，希望发达国家就2020年前实现每年提供1000亿美元资金支持提出路线图，同时呼吁发达国家继续增加可用资金，以最终兑现承诺，大会还就未来两年如何落实《巴黎协定》的工作程序做出安排。法国总统奥朗德亲自出席了大会，呼吁为“确保世界的安全与稳定”而团结合作，坚持不懈。他提醒人们，全球努力是“为了实现将升温控制在2℃以内，甚至1.5℃以内的目标”。<sup>②</sup>

总之，巴黎多边气候外交的成功，关键行为体法国与《公约》秘书处的卓越领导居功至伟。<sup>③</sup>他们在会议外交与谈判管理上的紧密配合，成为巴黎进程不断演进的动力之一。

## 结 语

本文认为，巴黎大会的成功是国际气候会议外交经营的结果，特别是在作为“关键”行为体的主办国法国和《公约》秘书处的协力下所取得的。在巴黎大会前，关键行为体采取有效的会议外交机制，降低了国家逃避国际责任的风险。在巴黎会上谈判中，关键行为体让各方关注的问题得到了适当协调，达成了政治妥协。可以说，巴黎气候谈判所取得的政治成就，实际上是传统国家外交能力（法国主导）与政府间多边主义（《公约》秘书处主导）共同作用的产物。

巴黎气候大会的成功，对全球气候治理具有一定的启示：第一，在正式

---

<sup>①</sup> Chukwumerije Okereke and Philip Coventry, “Climate Justice and the International Regime: Before, During, and After Paris”, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, Vol 7, No 4, 2016, p. 4.

<sup>②</sup> 《法国总统奥朗德在马拉喀什联合国气候大会（COP22）上的讲话（节选）》，法国驻华大使馆网站，2016年11月22日，<http://www.ambafrance-cn.org/article32840>。

<sup>③</sup> Lukas Hermwille, “Climate Change as a Transformation Challenge: A New Climate Policy Paradigm?” *GAIA-Ecological Perspectives for Science and Society*, Vol 25, No 1, 2016, p. 20.

的国际制度下,通过会议外交的手段有可能扭转谈判僵局;第二,如果没有精心准备的会议外交机制作为保障,即便具有高度的政治意愿,大会也可能失败(如哥本哈根谈判);第三,通过限制非国家行为体深度介入国家间谈判,可以提升谈判效率,法国就在巴黎谈判中对非政府组织施加了一定的限制;第四,关键行为体的配合可以充分发挥正式机制(会议规则等)和非正式机制(国际倡议等)的效力,取得较为满意的成果。

尽管巴黎大会取得了重大的外交突破,但国际气候治理目前还面临两个突出的矛盾:第一,在国家自主决定贡献中,当前的目标水平并没有接近全球平均气温升高 $1.5^{\circ}\text{C}$ 的控温目标。根据联合国发布的数据,即使各国国家自主决定贡献承诺全部兑现,全球仍可能将升温 $2.7^{\circ}\text{C}$ 。<sup>①</sup>第二,当前的气候资金远远不足,发达国家如何兑现资金承诺仍具有不确定性。<sup>②</sup>这两点将成为未来国际气候治理的核心。

国际气候谈判已经历时20多年,虽具连续性,但变革也不时有发生。会议外交与谈判管理十分重要,但其自身也存在根本性缺陷,在国际无政府状态下的国际合作,很难仅靠谈判管理维系机制。可以说,关键行为体的作用是保障性和补充性的,后巴黎进程面临诸多国际风险,多边气候外交与《巴黎协定》的落实进程,仍存在很多变数。<sup>③</sup>随着行为体类型和数量的增多,联合国气候大会戏剧效应日益浓厚,外交的政治性也有下降的趋势。<sup>④</sup>但是,对于研究者而言,关注国际气候会议外交中的微观因素,如会议外交机制与谈判管理技巧,则是理解《巴黎协定》及其落实以及国际气候治理未来发展的重要路径。<sup>⑤</sup>

(责任编辑:吴文成)

---

① Fiona Harvey, "World's Climate Pledges Not Yet Enough to Avoid Dangerous Warming", *The Guardian*, 2015-10-30, <http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/30/worldsclimate-pledges-likely-to-lead-to-less-than-3c-of-warming-un>.

② Simon Chin-Yee, "Briefing: Africa and the Paris Climate Change Agreement", pp. 5-6.

③ Jamie Morgan, "Paris COP 21: Power that Speaks the Truth?" *Globalizations*, Published Online, March 23, 2016, pp. 1-2, DOI: 10.1080/14747731.2016.1163863.

④ Carl Death, "Summit Theatre: Exemplary Governmentality and Environmental Diplomacy in Johannesburg and Copenhagen", *Environmental Politics*, Vol. 20, No. 1, 2011, pp. 15-16.

⑤ Liang Dong, "Bound to Lead? Rethinking China's Role after Paris in UNFCCC Negotiations", *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, Vol. 15, No. 1, 2017, pp. 1-7.