

2030 年可持续发展议程对全球及中国环境治理的影响

董亮 张海滨

(北京大学国际关系学院, 北京 100871)

摘要 《2030 年可持续发展议程》已经形成了社会、经济与环境三大支柱的格局。根据进程追踪的方法, 本文通过回顾环境进入《2030 年可持续发展议程》目标的过程, 着重分析环境目标未来 15 年将对全球与中国环境治理产生的重要影响。在全球环境治理层面的基本结论是: ①全球环境治理体系的重要性将显著上升。②新型伙伴关系将强化环境非政府组织与市民社会的作用。③未来全球环境治理将形成以数据和指标为驱动的特点。④联合国系统内环境机构的作用将进一步强化, 联合国环境署的发展受到关注。⑤环境与气候变化中的资金融资与技术转让渠道将进一步多元化。⑥气候变化问题与其他环境问题将在全球和国家层面深度融合。对中国环境治理的积极影响, 体现在: ①《2030 年可持续发展议程》将为中国经济的转型升级和可持续发展提供新的强大动力, 并形成倒逼机制; ②将显著提升中国公众的环保意识; ③为中国在全球治理中发挥关键性作用提供了难得的着力点; ④将使中国的区域合作更加“绿色化”。当然, 在新常态的经济形势下, 全球可持续发展的环境目标也使得中国环境治理的压力与责任不断增加。同时, 《2030 年可持续发展议程》也存在一系列问题与不足之处: ①目标过多且模糊不清, 实现难度大。②当前所罗列的一些目标间可能包含潜在的冲突, 需要进一步的研究与论证。③环境目标缺乏量化的标准。尽管如此, 就环境目标而言, 《2030 年可持续发展议程》比千年发展目标更加综合、全面和系统, 是当今国际社会应对环境问题集体努力的成果, 必须高度重视与研究。

关键词 2030 年可持续发展议程; 环境目标; 全球环境治理

中图分类号 X22; D81 **文献标识码** A **文章编号** 1002-2104(2016)01-0008-08 doi:10.3969/j.issn.1002-2104.2016.01.002

2015 年 9 月 25 至 27 日, 193 个联合国会员国在可持续发展峰会上正式通过成果性文件——《改变我们的世界: 2030 年可持续发展议程》。这一涵盖 17 项可持续发展目标 (简称 SDGs) 和 169 项具体目标的纲领性文件旨在推动未来 15 年内实现三项宏伟的全球目标: 消除极端贫困、战胜不平等和不公正以及保护环境、遏制气候变化。2030 年可持续发展议程 (简称 2030 年议程) 是对千年发展目标的重大改进与提升。它的实施将动员世界各国将可持续发展目标切实贯穿于各自发展的全球与国家战略之中。值得注意的是, 2030 年议程中的环境目标已经成为与社会、经济目标同等重要的可持续发展支柱, 环境因素在全球发展议程中的重要性与日俱增。因此, 如何理解环境目标的重大影响, 便成为了当前全球治理的重要课题。本文首先梳理 2030 年议程中环境目标确立的过程,

进而探讨环境目标对全球和中国的环境治理将产生的深刻影响。

1 环境支柱进入《2030 年可持续发展议程》

千年发展目标 (MDGs) 中的第 7 项, 确保环境的可持续发展能力目标的核心指标是到 2010 年减缓生物多样性丧失速率, 到 2015 年将无法获取安全饮用水和基本卫生的人口数量减半, 到 2020 年至少改善 1 000 万贫民窟居民的生活条件。根据《全球环境展望 5》(GEO 5) 的总结^[1], 环境可持续能力的完成情况并不令人满意^[2]。尽管在环境领域取得了一定进展, 但生态环境持续恶化、不可持续地使用自然资源以及气候变化问题依然严峻。究其原因, 在于千年发展目标 7 在设计过程中就存在一系列的不足: 第一, 涵盖的环境问题比较有限; 第二, 忽视了与其他发展目

收稿日期: 2015-10-31

作者简介: 董亮, 博士生, 主要研究方向为全球治理与国际环境政治。

通讯作者: 张海滨, 博士, 教授, 博导, 主要研究方向为环境外交、气候变化与国家安全、全球及区域环境治理等。

基金项目: 财政部课题“未来国际气候制度构建中的气候变化资金问题研究” (编号: 1214096); 科技部“十二五”国家科技支撑计划项目“气候变化与国家安全战略的关键技术研究” (编号: 2012BAC20B06)。

标的关联性;第三,环境目标治标不治本;第四,目标模糊,这些都导致各国政府难以执行。

此外,虽然千年发展目标为国际关系中的各类行为体,提供了一个共同的目标体系,取得了一定的成效,并且获得了发展中国家、援助国和国际组织的广泛认可。但是,千年发展目标的缺陷也十分明显,主要体现在问题领域之间缺乏关联性以及对发展的可持续性关注不足,尤其是没有充分体现环境与社会和经济之间的整体关系。这些问题在 2030 年可持续发展议程的制定过程中都被给予了充分关注。联合国在 2030 年议程的制定中起到倡导作用,其理念是以连贯和全面的方式解决可持续发展中的社会、经济和环境问题,而这一理念的核心是一整套可持续发展目标(SDGs)。就问题领域而言,新的议程比千年发展目标更为广泛。

2030 年议程的有关目标和具体目标是在同世界各地的市民社会和其他利益攸关方进行了长达两年的密集公开磋商和意见交流、尤其是倾听最贫穷最弱势群体的意见后提出的^[3]。该议程的制定以 2012 年的《我们希望的将来》报告为指导,随后不断推动国际政治承诺。2013 年成立的高级别政治论坛是国际社会在实现“里约 + 20”峰会成果文件中的承诺内容,其的目的是综合全面审议全球挑战。同年,通过了开放工作小组成员分配方案。2014 年正式启动 SDGs 的政府间谈判,8 月联合国开放工作小组公布了可持续发展目标,确立了环境作为支柱地位^[4]。为了进一步动员政治力量,联合国秘书长也于 2014 年 12 月提交了综合报告。这些报告与文本不断从规范、内容与制度上,对环境目标进行建构,并且反复确认环境在全球发展议程上的重要性(见图 1)。



图 1 2030 年 SDGs 议程中环境目标的确立过程

Fig. 1 Process of establishing environmental objectives in 2030 SDGs

首先,2012 年的“里约 + 20”峰会在国际制度与规范上的推动为 SDGs 进入 2015 后国际发展议程做好了准备^[5]。大会主要关注了可持续发展框架下的绿色经济和消除贫困问题,最终通过成果性文件《我们希望的将来》,其所倡导的体制框架是对可持续发展的再承诺^[6],使 SDGs 的影响在国际制度与规范两个层面上都得到了进一步提升。之后的报告进一步补充了“里约 + 20”的框架内容,强调了发展的整体性与关联性。

2012 年 6 月,联合国系统任务小组发布的《实现人人想要的未来》(Realizing the Future We Want for All)报告体现了联合国系统的统一立场。它以人权、平等及可持续性为中心原则,并围绕包容性的社会发展、包容性的经济发展、环境可持续性、和平与安全等四个方向设立目标,“要以整体的方式正视四个关键维度:①包容性的社会发展;②包容性的经济发展;③环境的可持续发展;④和平与安全。这种集中的做法是与千年宣言原则相一致的……并建立起可持续发展的三大支柱。”报告强调在制定 2015 后联合国发展议程具体目标时,要考虑到社会、经济发展、环

境可持续性、和平与安全间的强相互依赖性。该报告也成为此后开展国际谈判的重要参考文本。

2013 年 5 月,高级别专家小组提交了一份题为《新型全球合作关系:通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》的报告^[7],设定了 2015 年后国际发展的路线图,即到 2030 年消灭极端贫困,实现可持续发展承诺,并且再次对环境在未来国际发展议程中的重要支柱作用进行了强调。该报告指出^[8]“必须超越千年发展目标。……我们现在必须采取行动遏制气候变化和环境恶化,以及二者对人类构成的前所未有的威胁。”此外,2013 年启动的高级别政治论坛将根据现有任务规定,同大会、经济及社会理事会和其他相关机构和论坛携手合作,在监督全球各项跟进和审查工作方面发挥核心作用。

第二,联合国开放工作小组公布的可持续发展目标正式确立了环境目标在 2030 年议程中的重要地位。2014 年 8 月 12 日,通过的联合国可持续发展目标的开放工作小组(Open Working Group, OWG)成果文件(A/68/970)^[9]共列出了 17 项可持续发展目标。在这些发展目标

(SDGs)中,有 4 项直接涉及环境领域,其他多项也与环境问题有着密切联系。可持续发展目标中的环境目标包括:目标 6,为所有人提供水和卫生环境,并对其进行可持续管理;目标 13,采取紧急行动应对气候变化及其影响(确认《联合国气候变化框架公约》是商定全球气候变化对策的主要国际政府间论坛);目标 14,养护和可持续利用海洋和海洋资源,以促进可持续发展;目标 15,保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统,可持续地管理森林,防治荒漠化,制止和扭转土地退化,阻止生物多样性的丧失。该成果文件的重要性在于为 2030 年议程首次设定了明确的目标和实现目标的时间节点。

第三,秘书长综合报告进一步动员了国际政治承诺,而《亚的斯亚贝巴行动议程》又在投资的领域、时间和规模方面为可持续发展目标达成了资金与技术的政治共识。这两个重要事件在政治意愿与资金上,为 2030 年可持续发展议程的通过最后铺平了道路。

2014 年 12 月 4 日,联合国发布《2030 年享有尊严之路:消除贫穷、改变所有人的生活、保护地球——秘书长关于 2015 年后可持续发展议程的综合报告》^[10],再次强调,“当今世界是一个动荡不定的世界。我们的共同价值观受到侵蚀,气候变化、不平等以及移民的压力和跨国界的大规模流行病日益加剧,使社会面临巨大的压力。国家和国际机构正受到严峻考验。”

2015 年 7 月,联合国会员国通过了《亚的斯亚贝巴行动议程》^[11]。该行动议程旨在加强全球发展伙伴关系,并为实施 2015 年后发展议程,特别是在投资的领域、时间和规模方面奠定基础。议程在科技、基础设施、社会保障、卫生、微型及中小型企业、外国援助、税收、气候变化,以及针对最贫困国家的“一揽子”援助措施方面均提出了新举措,其中包括建立“技术促进机制”和“全球基础设施论坛”等。毫无疑问,全面执行《亚的斯亚贝巴行动议程》对于实现可持续发展目标和具体目标至关重要^[4]。

第四,联合国可持续发展峰会正式通过了 2030 年可持续发展议程。2015 年 8 月,联合国《改变我们的世界:2030 年可持续发展议程》文件明确表示^[4]要在五个领域采取行动,其中的第二个领域是地球,表示要“决心阻止地球的退化,包括以可持续的方式进行消费和生产,管理地球的自然资源,在气候变化问题上紧急采取行动,使地球能够满足今世后代的需求”。

2015 年 9 月,联合国召开各国政府首脑出席的可持续发展峰会通过了《改变我们的世界:2030 年可持续发展议程》,最终达成了 2030 年可持续发展的国际协议。从此,保护地球、治理退化、管理自然资源及应对气候变化正式成为 2030 年议程的重要组成部分,环境成为 2030 年可

持续发展议程的核心支柱之一。

2 《2030 年可持续发展议程》对全球环境治理的影响

2030 年议程中环境目标的确立与落实基本锁定了未来 15 年全球可持续发展和环境治理的方向,将对未来全球环境治理产生重要影响。

第一,全球环境治理体系的重要性将显著上升。1992 年里约环发大会以来,全球环境治理进展不大,全球环境形势日趋严峻,导致全球环境治理的复杂性与紧迫性加剧。2015 年,国际社会再次升级对全球环境治理的关注,2030 年可持续发展议程将“地球母亲”列为五大领域之一,将气候变化列为优先应对的问题。环境的可持续性前所未有地受到全球关注。相应的全球环境治理的制度、规范,及行为体都将得到进一步发展。由于这些目标具有内在的关联性^[12],未来环境治理的网络化发展也将成为趋势,比如水、能源与食物之间的关系网。从间接影响来看,由于 2030 年议程是一项普遍性、综合性的协议^[13],它的执行不仅将要求所有国家采取行动,也需要利益相关者,包括企业、公民社会、私营部门及学术界等^[14]。由此,有关全球环境的科学认知的扩散将进一步加快,环境保护意识的提升,将振兴环境主义的理念。进而,环境观念的变化将影响问题领域之间的关联^[15],如在 2030 年议程制定中出现了将环境权与人权绑定的现象。

第二,新型伙伴关系将直接强化环境非政府组织与市民社会的作用。2030 年议程的制定经历了复杂的协商过程^[16]。在 SDGs 的制定过程中,特别是在 2015 年的 10 次政府间谈判中,会议都明确要求有市民社会、非政府组织参与协商过程。环境市民社会与非政府组织对协商过程施加了重要影响。很多市民社会团体在 2030 年议程的制定过程中积极表达意见。如在对《亚的斯亚贝巴行动议程》的讨论中,他们认为^[17]这一议程无法帮助解决当前全球经济体系结构性不公正,认为议程对民间融资太过乐观、未能建立政府间、透明的国际税收政策、未对国际贸易机制进行审查、削弱联合国的解决系统性问题的授权、未能提供充分的政治领导及未能加强联合国的作用。这些观点产生了相当大的舆论影响。

对于市民社会的作用而言,更重要的是,《实现人人想要的未来》报告明确表示^[18]要在 2015 年后的框架内建立一个合作伙伴关系二元结构,它包括两个组成部分,其一是在每一个主题下的主流伙伴关系,其二是在更广泛的“国际有效环境目标”下建立的补充性伙伴关系,并涵盖所有领域的共同责任与在某些情况下有区别的责任。而在补充性伙伴关系中,市民社会与环境非政府组织将发挥

重要作用。2030年可持续发展议程内容中建立新型伙伴关系的目标无疑会为这些组织参与国际环境治理的决策提供更多渠道。《改变我们的世界:2030年可持续发展议程》明确指出^[4]高级别政治论坛根据第67/290号决议支持主要群体和其他利益攸关方参与跟进和审查工作。

在2030年议程通过之后,欧盟就率先表态^[19],强烈建议市民社会、非政府组织在2030年议程的执行过程中发挥作用,提议基于负责与透明的原则,非政府组织与市民社会参与可持续发展的各个层面的政策制定。欧盟为此成立欧洲可持续发展论坛(European Sustainable Development Forum)作为平台支持市民社会与非政府组织参与可持续发展在欧盟范围内的执行与监督工作。

第三,环境治理体系中环境目标的实现越来越取决于以数据和指标驱动的治理。根据《亚的斯亚贝巴行动议程》的安排,未来十五年,科学和技术的分享与转移速度无疑将加快^[20]。环境数据的公开对于实现可持续发展中的环境指标至关重要,这些数据是支撑全球与国家决策的重要工具^[21]。2030年议程要求进一步协助加强会员国的数据收集和能力建设工作,以便在没有这类数据的国家制定国家和全球基线数据。可持续发展目标的指标机构间专家组拟定的全球指标框架将根据现有的任务规定,由联合国统计委员会在2016年3月前商定,并由经济及社会理事会和大会在其后予以通过^[4]。这一框架将涵盖所有可持续发展目标和具体目标,包括执行手段。

在执行的具体指标上,2015年,可持续发展方案网络(SDSN)^[22]在其关于监管指标框架的报告《引发一场可持续发展的数据革命》中指出SDGs在不同层次上的监督机制,可分为国际层次、区域层次及国家层次,而全球层次的监管又可分为:核心全球指标、共同标准及适用各国的官方数据。SDGs在执行过程中,必定产生大量全球数据,导致这些数据的统计方法的多样性与传播方式的多元化。SDGs的17大目标及其所包含的169个具体目标的实现将在很大程度上依赖于高质量的、综合的、全面的信息沟通。这些目标是否成功取决于它们是否是可核查、可衡量的。因此,数据在可持续发展中有可能充当引爆点的作用。而对于环境问题而言,数据与指标的跟进无疑将引起一场环境数据的革命,并且带来更多的环境政治压力。

第四,联合国相关环境机构的作用将进一步强化。联合国在设定通用规范和标准上具有无可比拟的号召力、合理性和中立性^[23]。因此,联合国在引领这一转变的过程中扮演了核心角色。同时,SDGs融入国际发展议程也会有助于联合国系统内各个机构的改革。这也是联合国的可持续发展理念从多年来的话语讨论转向政策实践的客观要求,如联合国环境署(UNEP)在协调联合国环境计划、帮

助发展中国家实施有利于环境保护的政策以及鼓励可持续发展方面一直发挥了重要作用。在环境治理地位提升的背景下,环境署在联合国系统中的地位有望进一步上升,并且扩大在全球环境治理中的影响力。与此同时,环境署在审查未来全球环境状况、协调各国环境政策、倡导新的国际环境谈判等方面的作用有望得到进一步的强化。2030年环境目标的设定和实施将成为未来联合国环境署和其他环境机构的工作重点,也是未来全球治理的一个道德制高点,各国政府,尤其是新兴发展中大国将会加大外交力度,谋求扩大其在联合国相关环境机构中的话语权和影响力。

第五,全球环境与气候变化中的资金融资与技术转让渠道将进一步多元化。2030年可持续发展议程的目标13中规定^[4]“履行《联合国气候变化框架公约》发达国家缔约国的承诺,在切实开展减缓行动和提高执行工作透明度的背景下,实现到2020年每年从各种来源共同筹资1000亿美元,解决发展中国家的需要,并尽快利用绿色气候基金,将其充分投入运行”。其他的措施还包括发达国家应加大对发展中国家的援助力度,切实履行将国民收入的0.7%用于官方发展援助,其中0.15%–0.2%专门提供给世界最不发达国家的承诺;帮助最不发达国家建设投资促进机制,为这类国家设立“技术银行”,促进发展技术转移;建议各国政府对烟草制品征收重税等。发达国家还承诺,扭转向最贫穷国家提供援助减少的趋势,欧盟承诺到2030年向最不发达国家提供的援助将增加到其国民总收入的0.2%。

《亚的斯亚贝巴行动议程》预期设立的技术促进机制^[4],目的是为了更好地支持有关可持续发展的目标。该技术促进机制将建立会员国、市民社会、私营部门、科学界、联合国实体及其他利益方等多个利益攸关方开展协作的平台,具体包括“联合国科学、技术、创新促进可持续发展目标机构间”任务小组,及新建的网上平台。如果这些具体目标能够得到及时和切实执行,将对全球气候与环境治理产生重大影响,与之相关的谈判也将进一步受到关注。与此同时,技术转让也将获得新的动力。

第六,气候变化问题与其他环境问题在全球和国家层面将深度融合。与千年发展目标不同,2030年议程将应对气候变化置于环境可持续发展目标中十分重要的地位,其意义非同寻常。2030年议程锁定了未来15年全球发展的环境目标,而巴黎气候大会将达成的国际气候协议也恰好指向2030年。未来15年这两大目标相互支持、同步实施,将使应对气候变化和治理其他环境问题成为各国经济社会发展计划和战略的关键内容,气候变化问题和其他环境问题将深度融合,由此会对过去相对分离的机制、政策

和观念带来冲击。

3 《2030 年可持续发展议程》对中国环境治理的影响

第一,议程将为中国经济的转型升级和可持续发展提供新的强大动力,并形成倒逼机制。由于可持续发展目标和具体目标^[4]是一个不可分割的整体,是全球性和普遍适用的,需要顾及各国的国情、能力和发展水平,并尊重各国的政策和优先事项,因此,这一议程也给中国的环境治理提供了机遇与动力。当前,在经济新常态的背景下,中国正经历前所未有的转型升级,其核心目标之一是建设美丽中国,实现可持续发展。这一过程充满阵痛和挑战:经济下行压力加大,发展不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,农业基础依然薄弱,资源环境约束加剧,创新能力不足,转变经济发展方式和调整经济结构任务艰巨等。中国正在全面推进和加强生态文明建设的旗帜下攻坚克难,而 2030 年议程中环境目标的内化为中国经济的转型提供了倒逼机制的国际规范。

《2030 年可持续发展议程》中的环境目标无疑有助于进一步提升中国政府和公众对实现可持续发展的紧迫感,增强中国走可持续发展道路的决心、信心和方向感。习近平在联合国可持续发展峰会上表示,《2030 年可持续发展议程》是一份高水平的成绩单,责任重大,中国将认真落实,做出表率。由此可见,《2030 年可持续发展议程》中的环境目标将为中国经济转型和实现可持续发展提供新的强大推动力。

第二,2030 年议程将显著提升中国公众的环保意识。议程中环境目标的提出和实施都是国家与国际社会频繁互动的结果。在全球化高度发展的今天,中国与世界的相互联系程度之深前所未有。目前,中国公众的环境意识不够高是制约中国环境治理的重大瓶颈,突出表现在企业社会责任意识弱,公众绿色消费意识滞后。随着 2030 年可持续发展议程中环境目标的落实,联合国与中国的互动将更加密切,各种宣传活动与项目将陆续展开,中国公众将受到更多的环境教育,环保意识有望显著提升。

此外,全球可持续发展议程不仅提供论坛讨论的内容,也有效地激发了相关政界、商界、学界及公众的环境思考,推动了环境意识的传播,如 2015 年生态文明贵阳国际论坛就将环境可持续发展列为论坛的主题。论坛得到了社会与媒体的大力支持,知名度不断提高。可以预见,未来这样的环境认知交流活动将与日俱增。在环境认知上,环境政策的智力支持与交流将不断增强。

第三,议程将为中国在全球治理中发挥关键性作用提供难得的着力点。当前国际社会对中国强大以后将对世

界产生什么影响这一重大问题存在一些疑虑和担心。而从中国的立场来看,如何将国家利益和国际利益有机结合起来,既能维护中国的基本国家利益,又能促进全球的公共利益,这是对中国外交和参与国际环境合作的重大挑战。而以实现 2030 年可持续发展议程中的环境目标为契机和着力点,将能实现国内和国际两个大局的有机结合,既助推中国的生态文明建设,服务国家重大战略利益,又能提供全球环境公共产品,树立起良好的国际形象。美国布鲁金斯学会认为^[24],对于中国而言,2015 年后的议程为中国政府将中国国内问题与全球议程进行关联提供了一个独特的机会。中国可以用 2016 年在中国杭州举办 G20 峰会的契机既提供全球合作的国际领导,又通过问题间的相互影响和溢出效应展示全球问题与国内情况的联系。

第四,未来中国的国际与区域合作更加“绿色化”。《2030 年可持续发展议程》的环境目标是国际多边协商的结果,是一个系统性的工程,也是当今国际社会在环境治理领域智慧的结晶。要充分实现这些目标,对中国而言充满挑战。因此,中国现有的许多环境治理理念和机制体制都面临进一步深化改革的巨大压力,在保护水资源、土地资源和生物多样性等许多领域面临严峻挑战,如何建立有效的环境技术创新机制和绿色金融机制更是全新的课题。

中国提出^[25]了“共同但有区别的责任”等原则为指导,抓紧落实《2030 年可持续发展议程》。在南南合作问题上,中国强调发展中国家要进一步加强南南合作,拓宽合作领域,提高合作质量,在互利共赢的基础上实现联合自强。国际社会要加强发展政策协调,创造良好国际贸易、投资和金融环境,帮助发展中国家从全球价值链中受益。在应对气候变化问题上,中国表示要推动年底巴黎大会达成全面、均衡、有力度的新协议。

在具体的项目方面,在 2015 年的联合国可持续发展峰会上,中国已经宣布了一系列推进国际发展合作、帮助发展中国家实现可持续发展的重大举措,包括设立“中国—联合国和平与发展基金”、“南南合作援助基金”、“气候变化南南合作基金”;增加对最不发达国家投资;免除对有关最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家截止 2015 年到期未归还的政府间无息贷款债务;未来 5 年为发展中国家在减贫、农业合作、促贸援助、生态保护和应对气候变化、医疗设施、教育培训等方面提供“6 个 100”项目支持;设立国际发展知识中心、南南合作与发展学院等。

2030 年议程的环境目标具有将国际环保合作的理论和协议转化为国家现实政策的重要推动作用,这对于中国开展地区合作具有重要的启示意义。中国于 2013 年正式提出“一带一路”战略构想之后^[26],沿线国家不断掀起合

作热潮。伴随经济合作,其他领域合作的重要性也逐渐凸显。支持“一带一路”沿线国家和地区的可持续发展,一定要处理好经济发展与文化融合、社会责任和环境保护的关系。“一带一路”沿线的环境保护是一个容易被忽略、又绝不容忽视的问题。

第五,中国环境治理面临更大的国际责任与治理压力的挑战。当前,中国的环境污染加剧,环境事故的风险增多,新旧环境问题交错。这些已经成为阻碍经济社会可持续发展的瓶颈。水、气候变化、生态多样性等环境目标进入2030年议程使得治理的外部压力增大,如何实现目标,继而给国际社会与国内上交答卷成为考核中国环境治理的硬性要求。长期以来,中国在能源效率和环境管理领域主要依赖于命令、控制手段,如何在新常态下扭转这种被动局面并最终将其转变为预防、可持续性手段成为巨大的内在治理难题。此外,中国综合国力的增强也面临提供更多环境公共产品的压力,如最近中国提出在南南环境合作中增加资金援助等。中国还兼具对在拉美、非洲等地的企业宣传环保理念,推动与国际环境保护标准接轨等责任。

4 结 语

综上所述,2030年议程中的环境目标将对全球环境治理和中国环境治理产生重大影响。当然,我们应充分认识到,2030年议程并非完美,甚至存在一些缺陷与不足;

第一,2030年议程目标过多、并且模糊不清,实现难度大^[27]。与千年发展目标的8个大目标、21个具体目标及60个指标相比,SDGs在目前的框架结构下,所包含的17个大目标和具体的169个小目标,要通过304个指标来衡量。即使是千年目标也尚未完成,更何况是更为宏大的2030年议程呢?^[28]联合国试图建立一个开放的、共同参与的过程,其结果却成为了一大堆目标要在气候变化的全球背景下如何实现发展的问题。如果不对17项目标进行优先的排序,未来SDGs注定是无法成功的。

第二,当前所罗列的一些目标间可能存在潜在的冲突,需要进一步的研究与论证。这是源于在制定环境问题及减轻风险的新目标时,严重缺乏最佳的策略与科学证据而造成的^[29]。科学家们在协助起草建议目标时的状态一直是疲软、零散和间歇性的。杰夫·塔福森在《自然》杂志撰文认为^[30]联合国的待办事项中“不破坏环境的消灭贫穷”可能会让可持续发展目标(SDGs)最后成为一个烂摊子^[31]。此外,在为所有人提供能源与气候变化减少排放之间也存在着巨大的鸿沟。

第三,环境目标缺乏量化标准。在社会、经济和环境成为三大支柱的过程中,环境的量化评估原本在草案阶段就具有了良好的开端,特别是四个目标草案讨论中就关注

了全球环境问题中的气候、水、生态系统和海洋等具体内容。然而,这四个环境目标在后来的具体目标制定与谈判中却明显缺乏具体量化的标准。这也为未来的国际谈判留有了博弈的空间。此外,2030年议程重申了《关于环境与发展里约宣言》的各项原则,特别是宣言原则7提出的关于负有程度不同的共同责任的原则^[5]。然而,围绕这一原则的博弈一直争议不断,未来围绕这些原则的国际政治斗争可能加剧。

总之,2030年可持续发展议程是一份重要的国际发展文件,它基本锁定了未来15年全球发展的核心议程,其意义和影响不容低估。2030年可持续发展议程中的环境目标比千年发展目标中的环境目标更加综合、全面和系统,是当今国际社会应对环境问题的智慧结晶,必须高度重视和具体落实。

(编辑:刘呈庆)

参考文献(References)

- [1]联合国环境规划署. 全球环境展望5:我们未来想要的环境[R/OL]. 2015-07-28[2015-09-21]. http://www.unep.org/pdf/GE05_Chinese.pdf. [UNEP. Global Environment Outlook 5[R/OL]. 2015-07-28[2015-09-21]. http://www.unep.org/pdf/GE05_Chinese.pdf.]
- [2]Chang C. Environmental Sustainability in a Post-2015 Framework[R/OL]. Bond for International Development, 2014-09-12[2015-09-21]. https://www.bond.org.uk/data/files/Bond_Beyond_2105_UK_sustainability_paper_final_designed_copy_Sept_2014.pdf.
- [3]彭斯震,孙新章. 后2015时期的全球可持续发展治理与中国参与战略[J]. 中国人口·资源与环境, 2015, 25(7): 1-5. [Peng Sizhen, Sun Xinzhang. Post-2015 Global Governance for Sustainable Development and China's Strategy[J]. China Population, Resources and Environment, 2015, 25(7): 1-5.]
- [4]The United Nations. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, General Assembly, United Nations[EB/OL]. 2015-10-21[2015-10-22]. http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1.
- [5]UNCSD. Report of the United Nations Conference on Sustainable Development, UNCSD2012[R/OL]. 2012-06-22[2015-09-20]. <http://www.uncsd2012.org/con-tent/documents/814UNCSD%20REPORT%20final%20revs.pdf>.
- [6]Edwards M S, Sthelyn R. Governance and the Sustainable Development Goals: Changing the Game or More of the Same?[J]. SAIS Review of International Affairs, 2014, 34:141-50.
- [7]Watkins K. Leaving No One Behind: An Agenda for Equity[J]. The Lancet, 2014, 384: 2248-55.
- [8]The United Nations. A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development[R/OL]. 2013-05-30[2015-08-15]. <http://www.un.org/sg/>

- management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf.
- [9] OWG. OWG Proposal for SDGs [EB/OL]. 2014-07-19 [2015-09-12]. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1579SDGs%20Proposal.pdf>.
- [10] The United Nations. The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet [EB/OL]. Synthesis Report of the Secretary-general on the Post-2015 Sustainable Development Agenda, 2014 (A/69/700). 2014-12-04 [2015-09-12]. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F69%2F700&Submit=Search&Lang=E.
- [11] The United Nations. The Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development [S]. Resolution A/69/313, Adopted by the General Assembly on 27 July 2015.
- [12] 董亮, 张海滨. 全球环境与卫生的关联性: 政策响应与制度构建[J]. 中国卫生政策研究, 2015, (7): 8-15. [Dong Liang, Zhang Haibin. The Linkage of Global Environment and Health: Policy Response and Institutional Construction[J]. Chinese Journal of Health Policy, 2015, (7): 8-15.]
- [13] European Commission. Sustainable Development Goals and the Agenda 2030 The United Nations. 2015-09-25 [2015-10-10]. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5709_en.htm.
- [14] 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[J]. 世界经济与政治, 2014, (8): 64-83. [Dong Liang, Zhang Haibin. How IPCC Influences the International Climate Negotiation: An Analysis Based on the Theory of Epistemic Communities [J]. World Economics and Politics, 2014, (8): 64-83.]
- [15] Conca K. A Healthy Environment Is a Human Right [EB/OL]. The Guardian, 2015-10-01 [2015-10-16]. <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/oct/01/a-healthy-environment-is-a-human-right>.
- [16] IISD. Civil Society Groups Provide Inputs on SDGs, Post-2015, Sustainable Development Policy & Practice [EB/OL]. 2014-6-16 [2015-10-20]. <http://sd.iisd.org/news/civil-society-groups-provide-inputs-on-sdgs-post-2015/>.
- [17] International Forum of National NGO Platforms. Third FfD Failing to Finance Development: Civil Society Response to the Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development [EB/OL]. 2015-7-16 [2015-10-19]. <http://ifp-fip.org/en/resource/third-ffd-failing-to-finance-development/>.
- [18] UN System Task Team on the Post-2015. Realizing the Future We Want for All, UN Development Agenda [R/OL]. 2012-7-5 [2015-10-20]. http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf.
- [19] European Economic and Social Committee. Making Civil Society a Driving Force in the Implementation of the UN 2030 Agenda for Sustainable Development Position Paper [R/OL]. 2015-09-30 [2015-10-28]. http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/making-civil-society-a-driving-force-in-the-implementation-of-the-un-2030-agenda-for-sustainable-development-pp_en.pdf.
- [20] Kharas H, Zhang C. New Agenda, New Narrative: What Happens After 2015? [J]. SAIS Review of International Affairs, 2014, 34: 25-35.
- [21] Razan A M, Environmental Data Essential to Setting Informed Sustainable Development Goals [EB/OL]. 2015-10-05 [2015-10-16]. <http://www.the-national.ae/business/economy/environmental-data-essential-to-setting-informed-sustainable-development-goals>.
- [22] SDSN. Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals; Launching a Data Revolution for the SDGs, A Report by the Leadership Council of the Sustainable Development Solutions Network Revised Working Draft (Version 7) [R/OL]. 2015-3-20 [2015-9-18]. <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/03/150320-SDSN-Indicator-Report.pdf>.
- [23] Loewe M, Rippin N. The Sustainable Development Goals of the Post-2015 Agenda: Comments on the OWG and SDSN Proposals. German Development Institute [R/OL]. 2015-02-26 [2015-9-15]. http://www.die-gdi.de/uploads/media/DIE_Comments_on_SDG_proposals_150226.pdf.
- [24] Bradford C I. Action Implications of Focusing Now on Implementation of the Post-2015 Agenda [EB/OL]. 2015-09-08 [2015-9-28]. <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/09/08-implementation-post-2015-agenda-bradford>.
- [25] 中华人民共和国外交部. 中国代表团花桦在第 70 届联大二委“可持续发展”议题下的发言 [EB/OL]. 2015-10-20 [2015-10-23]. <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyyfy/t1307710.htm>. [People's Republic of China Ministry of Foreign Affairs. Hua Ye, Speaking at the Second Committee of the 70th General Assembly of Sustainable Development] [EB/OL]. 2015-10-20 [2015-10-23]. <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/hyyfy/t1307710.htm>.]
- [26] 弗雷德·克虏伯. “一带一路”传递生态理念 [EB/OL]. 2015-06-12 [2015-8-25]. <http://opinion.people.com.cn/n/2015/0612/c1003-27142231.html>. [Krupp F. One Belt and One Road Transfers Ecology Concept [EB/OL]. 2015-06-12 [2015-8-25]. <http://opinion.people.com.cn/n/2015/0612/c1003-27142231.html>.]
- [27] European Commission. Trending Science: Sustainable Development Goals [EB/OL]. 2015-10-22 [2015-10-24]. http://cordis.europa.eu/news/rcn/124162_en.html.
- [28] Carr E R. Sustainable Development Goals Offer Something for Everyone and Will Not Work by Not Establishing Priorities, the United Nations Process Sets Itself up for Failure [EB/OL]. 2015-9-24 [2015-10-28]. <http://www.scientificamerican.com/article/sustainable-development-goals-offer-something-for-everyone-and-will-not-work/>.

- [29] Stafford-Smith M. UN Sustainability Goals Need Quantified Targets [J]. *Nature*, 2014, 513:281.
- [30] Tollefson J. UN Approves Global To-do List for Next 15 Years: Sustainable Development Goals Aim to Wipe out Poverty Without Wrecking the Environment [J]. *Nature*, 2015, 525: 434 - 435.
- [31] Charles K. If Everyone Gets Electricity, Can the Planet Survive? The United Nations Has Set Conflicting Goals for 2030: Combating Climate Change While Providing Energy to All. *The Atlantic* [EB/OL]. 2015-09-29 [2015-9-26]. <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/energy-access-sdgs-un-climate-change/407734/>.
- [32] 王金南, 宁淼, 孙亚梅, 杨金田. 改善区域空气质量 努力建设蓝天中国:重点区域大气污染防治“十二五”规划目标、任务与创新[J]. *环境保护*, 2013, (5): 18 - 21. [Wang Jinnan, Ning Niao, Sun Yamei, et al. Improving Regional Air Quality and Striving to Build a China with Diamond Sky: Objective Mission and
- Creation in the Twelfth Five-year Plan on Air Pollution Prevention in Major Areas[J]. *Environmental Protection*, 2013, (5): 18 - 21.]
- [33] 王光辉, 刘怡君, 王红兵. 过去 30 年世界可持续发展目标的演替[J]. *中国科学院院刊*, 2015, 30(5): 586 - 592. [Wang Guanghui, Liu Yijun, Wang Hongbing. Succession of Sustainable Development Goals in Past 30 Years [J]. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2015, 30(5): 586 - 592.]
- [34] 蔡立杰, 王玲. 全球可持续发展目标谈判分析和前景展望[J]. *环境保护*, 2015, (5): 51 - 53. [Cai Lijie, Wang Ling. The Analysis and Scenarios of Global Sustainable Development Goals Negotiation[J]. *Environmental Protection*, 2015, (5): 51 - 53.]
- [35] 刘怡君, 王光辉, 王红兵. 未来 15 年“后发展议程”的目标选择[J]. *中国科学院院刊*, 2015, 30(5): 593 - 601. [Liu Yijun, Wang Guanghui, Wang Hongbing. Goal Selection of Post-2015 Development Agenda [J]. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2015, 30(5): 593 - 601.]

Environmental Objectives in the 2030 Agenda for Sustainable Development and Its Implications on the World and China in Environmental Governance

DONG Liang ZHANG Hai-bin

(School of International Studies, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract Through process tracing method, the paper analyzes how the environmental objectives become a pillar of ‘the 2030 Agenda for Sustainable Development’ as equally important as social and economic goals. From the perspective of global governance, the importance of the environment in the global development agenda is increasing. Environmental issues in ‘the 2030 Agenda for Sustainable Development’ will be of great importance in global and China’s environmental governance. The global implications for future environmental governance are mainly reflected in: first, the importance of environmental governance will be significantly increased; second, new partnership will strengthen the roles of environmental NGOs and civil society; third, to achieve environmental goals, governance system will increasingly depend on data-driven reviews; fourth, the role of environmental institutions within the UN system will be further strengthened, esp. the UNEP; fifth, environmental along with climate change financing and technology transfer may be further diversified; sixth, climate change and other environmental issues at the global and national levels will be more integrated. Meanwhile, implications on China are: first, it will offer China’s economic transformation and sustainable development a powerful new force; second, China will significantly enhance its public environmental awareness; third, China will play a key role in global governance with a unique focus; fourth, it will require better environmental management system and capacity of China; fifth, China’s future regional cooperation will be greener. However, in the new norms of the economic situation, these environmental goals increase the pressure and responsibility for China’s governance. At the same time, there are also a series of problems and shortcomings in the 2030 Agenda: First, the targets are too many, vague, and difficult to implement. Second, there may be some conflicting targets in the agenda. Third, environmental goals are lack of quantitative standards. Undoubtedly, the environmental objectives in ‘the 2030 Agenda for Sustainable Development’ are more integrated, comprehensive and systematic than the Millennium Development Goals, demonstrating international community’s collective efforts to address environmental issues. Therefore, we must attach great importance to observe and research.

Key words the 2030 Agenda for Sustainable Development; environmental objectives; global environmental governance