

国际非政府组织与 全球气候治理*

李昕蕾 王彬彬

【内容摘要】 全球气候治理格局已从最初的大多边政府机制演变为包含多元行为体和多维治理机制的复合体。这使国际非政府组织所面临的国际社会背景和政治机会结构都发生了深刻变化，进而使它们在气候治理中的地位和作用发生了阶段性变迁。其参与路径也发生了重要调整：更为灵活地利用政治机会强化上下游参与以提升政策影响力；通过网络化策略和多元伙伴关系建设提升结构性权力；注重专业性权威塑造及标准规范中的引领力。这必将强化国际非政府组织在后巴黎时代的五年盘点、标准制定和履约监督等核心治理环节中的影响力。中国需要加强同国际非政府组织的良性互动并发挥本土社会组织的作用，强化在全球气候治理中的资源调动能力和结构性引领能力。

【关键词】 气候治理 后巴黎时代 非缔约方利益相关者 国际非政府组织

【作者简介】 李昕蕾，山东大学当代社会主义研究所兼职研究员，山东大学政治学与公共管理学院副教授（济南 邮编：250100）；王彬彬，北京大学国际组织研究中心研究员，北京大学国际关系学院博士后（北京 邮编：100871）

【中图分类号】 D813 P467 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2018)05-0136-21

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201805008

* 本文系国家社科基金青年项目“中国清洁能源外交战略研究”（15CGJ010）、国家自然科学基金委应急管理项目“美国退出《巴黎气候变化协议》决定对全球气候治理结构和制度的影响评估”（71741011）及中国清洁发展机制基金赠款项目“气候变化谈判领域内的非政府组织问题研究”（2014093）的阶段性成果。

2016年11月3日,即在《巴黎协定》生效的前一天,联合国环境规划署发布《2016年排放差距报告》指出,“即使巴黎承诺得以兑现,本世纪全球温度仍处于升高2.9—3.4℃的趋势中,2030年预计排放将达到540—560亿吨二氧化碳当量,远高于在本世纪把全球温度升幅控制在2℃以内所需限定的420亿吨。”^①因此各国必须大幅增强决心,同时调动包括来自非国家行为体的巨大潜力,通过联合国际非政府组织(International Non-Governmental Organization, INGO)^②等多利益攸关方的努力,进一步减排。可以说,以INGO为代表的非国家主体在后巴黎时代^③气候治理中的作用正在不断提升,对他们的期待集中凝聚在《巴黎协定》所提出的“非缔约方利益相关者”(Non-Party Stakeholders, NPS)这一新概念中。^④NPS概念的提出意味着从《公约》角度来认可INGO等非国家行为体参与全球气候治理的合法性及有效性,并强调其在气候减缓和气候适应等领域所蕴藏的巨大潜力和重要贡献。《巴黎协定》这样一个“自下而上”的治理机制,其治理必将是一个日益开放的包括众多非缔约方利害关系方的互动过程。巴黎模式对于NPS重视的主因就在于国家层面的减排目标已经难以上调,因而需要在国家层面之外寻求新的气候治理驱动力,使体系所蕴含的动能或者政治意愿不断强化,而ING在此方面能够发挥非常重要的杠杆作用。

一、国际非政府组织在全球气候治理中的地位变迁

自1990年联合国正式启动气候谈判进程以来的20多年间,减缓气候变化的国际合作已形成以《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)

^① UNEP, *Emissions Gap Report 2016*, <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report>, pp.1-2.

^② 本文将国际非政府组织界定为由跨国成员组成、在两个以上国家设立办事机构,主要从事环境与资源保护活动的非政府组织。

^③ 《巴黎协定》于2015年签署,仅用1年的时间于2016年生效,开启了不同于“自上而下”京都模式的全球气候治理的新时代,可简称为“后巴黎时代”。

^④ 非缔约方利害关系方(NPS)指政府缔约方之外的社会和私营部门行为体,包括市民社会、非政府组织、私营部门、城市以及其他的次国家地方权威、地方社区、原住民等。参见 UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement. Decision 1/CP.21*, New York: United Nations Framework Convention on Climate Change, 2015。

为核心的全球治理模式，但处于机制不断拓展和参与行为体日益多元化的变迁过程中。在其中，INGO 从一个较为边缘性的参与者逐渐获得了更为制度化的参与路径，同以《公约》为核心的治理机制之间互动不断增多，所拥有的资源和权威也不断提升，从而发挥出日益重要的影响力。

（一）治理机制拓展中 INGO 制度性参与的萌芽阶段（1997—2007 年）

自 1997 年《京都议定书》签署到 2005 年生效这一过程中，围绕《公约》的周边治理机制数量猛增，包括小俱乐部型的国家集团、双边倡议、（非）气候类环境法律制度及相关贸易机制大量涌现。这一过程分为横向和纵向两个维度。横向而言，气候变化议题不断外溢到其他国际组织，通过议题嵌入方式成为世界贸易组织、世界银行、七国集团及二十国集团等机制平台中所讨论的政治议程，且相关的低碳原则日益融入全球金融市场规则、知识产权与投资规则以及国际贸易体制中。纵向而言，超越联合国框架的地方区域性气候机制不断涌现，在一定程度上补充但冲击了联合国治理框架。特别是议定书生效之后，已经于 2001 年退出议定书的美国为了保持自身在气候变化上的话语权，主导建立了一系列地区层面的气候治理机制挑战京都模式，如 2005 年建立的亚太清洁发展与气候伙伴关系（Asia-Pacific Partnership On Clean Development and Climate, APP）及 2007 年出现的主要经济体能源安全与气候变化会议（Major Economies Meeting on Energy Security and Climate Change, MEM）等。^①

这一时期，以联合国为核心的《公约》框架开始注意逐步协调同其他机构之间的关系，比如在 2006 年的内罗毕气候变化大会上，正式宣布所有的政府间组织（IGO）和 INGO 今后可以注册为气候变化缔约方会议（Conferences of the Parties，以下简称 COP）的观察员，以旁听和列席会议。

（二）治理行为体多元化背景下 INGO 影响力快速提升阶段（2008—2014 年）

自 2008 年国际金融危机以来，由于各国之间的权力变迁和利益计算，国家层面的气候谈判变得更加进展缓慢，这为以 INGO 为代表的非国家行为

^① 李慧明：《全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择》，《当代亚太》，2015 年第 4 期，第 128-156 页。

体发挥积极作用提供了历史机遇。特别是 2009 年哥本哈根会议因为其在全球气候治理进程中的关键作用，吸引了更多非国家和次国家行为体的参加。此后，包括 INGO、企业、投资者、城市、民间社会组织（Civil Society Organizations, CSOs）等在气候治理中的作用日益提升。尤其是历年缔约方大会召开时，众多 INGO 均会全程参与并积极活动，其视域范围、利益诉求、政策建议都以一种前所未有的方式框定政策议程并影响气候谈判进程。

在这一阶段，气候谈判缔约方会议中注册参与的 NGO 数量急剧增加，如在 2009 年哥本哈根会议（COP15）上有近 1 400 个 NGO 和 IGO 拥有了观察员地位，且 NGO 的数量占九成。而 2008 年 COP14 时该数目只有 1 000 多，仅用一年时间就增加了三分之一以上（图 1）。在大多数的缔约方会议上，NGO 观察员的数量都远远超过了缔约方国家的数量。^① 同时许多国家代表团也接纳 NGO、城市或商业代表加入他们的代表团，使总数进一步增加。取得观察员身份参与国际气候谈判以及在主会场外组织各种边会活动（Side Events）都为 NGO 的参与提供了很多非正式的政治空间。值得注意的是，哥本哈根会议上各国大多边政府谈判未能达成一个实质性协议，而由非国家和次国家行为体所举办的各类边会却取得了重要的进展，如很多城市的温室减排目标甚至高于国家目标。这标志着全球气候治理模式一定程度上发生了重心的转变，从一个国家主导的政府多边合作过程演进为更加多样化、多层次、多中心的治理格局。该阶段 INGO 已经开始与各类非国家行为体积极互动，推进多层多元的气候治理格局的构建，尽管尚缺乏使 INGO 充分发挥作用的稳定的互动包容机制。

（三）机制互动中 INGO 制度性参与程度不断强化阶段（2014 年至今）

随着气候议题的全球性扩散，气候治理机制已经从一种单中心机制演进为多元弱中心的气候治理机制复合体。^② 它主要包括两个部分，一是《公约》

^① 在 2010 之前每个登记的观察员组织都能够提名任意数量的代表出席，但之后随着 NGO 参与数量的大规模攀升以及会议管理资源的限制，缔约方会议第一次向与会的观察员组织提出了配额上限要求。参见 Heike Schroeder and Heather Lovell, “The Role of Non-Nation-State Actors and Side Events in the International Climate Negotiations”, *Climate Policy*, Vol. 12, No. 1, 2012, pp. 23-37.

^② Andrew J. Jordan, et al, “Emergence of Polycentric Climate Governance and its Future Prospects,” *Nature Climate Change*, Vol. 11, No. 5, 2015, pp. 977-982.

下的政府间治理及其相关外延机构；二是各类非国家和次国家行为体之间融合加剧，呈现出各种跨国性的合作倡议网络及低碳治理组织，如不断涌现出的“跨国低碳政策网络”“跨国气候治理倡议网络”“气候合作伙伴关系”“气候治理实验网络”等。^① 自 2014 年利马会议（COP20）以来，越来越多的学者开始提出这两个领域可以相互强化，即公共和/或私营部门行为体采取联合行动，从而形成更具韧性的治理网络，弥补国家间温室气体减排目标同最终实现 2℃ 目标之间的“排放差距”。^②

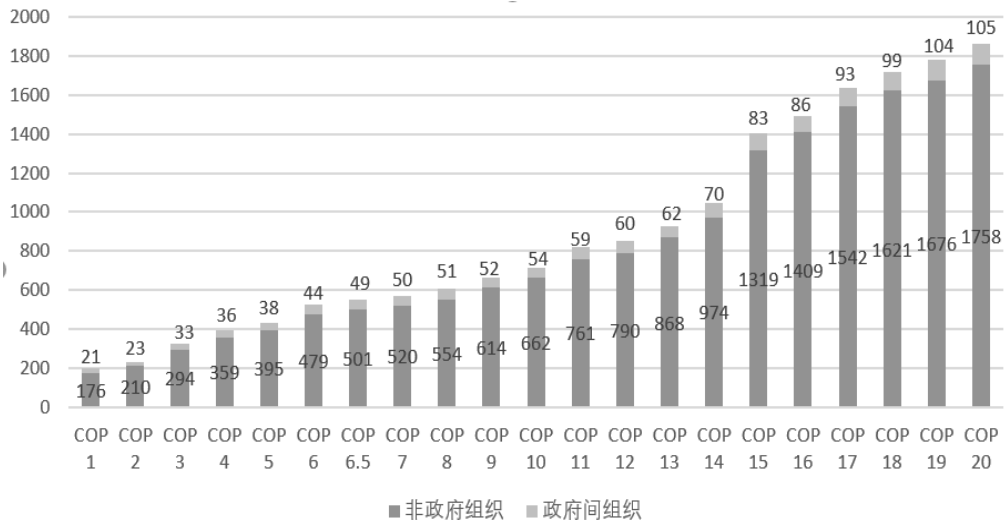


图 1 历次缔约方会议（COP）中非政府组织和政府间组织的参与数目统计（1995-2014 年）

注：纵轴为组织数量，横轴为历次缔约方会议。

资料来源：Naghmeh Nasiritousi, “Shapers, Brokers and Doers: The Dynamic Roles of Non-State Actors in Global Climate Change Governance,” *Report of Linköping Studies in Arts and Science*, No. 667, 2016, p15。

^① Matthew J. Hoffmann, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response after Kyoto*, New York: Oxford University Press, 2011.

^② Sander Chan, Clara Brandi, and Steffen Bauer, “Aligning Transnational Climate Action with International Climate Governance: The Road from Paris,” *Review of European Comparative & International Environmental Law*, Vol. 25, No. 2, 2016, pp. 238-247; and Thomas Hale, “‘All Hands on Deck’: The Paris Agreement and Non-state Climate Action,” *Global Environmental Politics*, Vol. 16, No. 3, 2016, pp. 12-22.

利马会议推动了《利马巴黎行动议程》(LPAA)的达成,支持由次国家和非国家行为体所进行的个体或者集体性气候行动;公约秘书处同时建立了非国家行为体气候行动区域(NAZCA)平台,其中包含了由INGO、城市、地区、企业、投资者和民间组织等所组成的77个跨国合作机制,总共提出了一万多项气候变化承诺。^①这标志着以INGO为代表的非国家行为体开始拥有更多的制度性参与空间和互动路径参与到联合国主导的核心框架中。可以说这一发展趋势基本符合马加利·德尔马斯(Magali Delmas)和奥兰·扬(Oran R. Young)所建构的全球环境治理中较为理想的机制互动方式(图2),即公共部门(包括国家和次国家层面的政府权威)同私营部门和市民社会的制度性互动不断增强,从而在塑造公私合作、公共—社会合作、社会—私人合作三类合作伙伴关系的同时,推进了包容性公共—私人—社会合作伙伴关系的形成。其中的治理关键便是公共部门的互动开放程度以及制度化参与渠道的设立。^②

2015年达成的《巴黎协定》明确支持气候行动中的“非缔约方利害关系方”(NPS)的积极参与,并为其能力提升和政治参与提供制度性保障,同时,《巴黎协定》明确提出“自下而上”提交国家自主贡献目标的新模式,“自下而上”成为全球气候治理机制的新话语框架。^③2016年的马拉喀什会议作为《巴黎协定》生效后的首次缔约方大会,为了全面动员更多利益相关者的广泛参与以加强2020年前减排行动力度,会议建立了马拉喀什全球气候行动伙伴关系(MPGCA),旨在使国家和非国家部门联手促进《巴黎协定》的后期落实。2017年的波恩会议上着重就2018年开始的“促进性对话机制”(又称为“塔拉诺阿对话”)进行讨论,以提倡包容、鼓励参与、保证透明为原则,使包括INGO在内的对话参与方可以增进互信并共同寻求解决问题的办法。对话的政治进程侧重评估现有的集体努力和长期目标的差距,并探索如何通过充分发动国家、社会和市场的多方力量来强化气候行动

^① LPAA, Lima-Paris Action Agenda: Joint Declaration, 2014, <http://www.cop20.pe/en/18732/comunicado-sobre-la-agenda-de-accion-lima-paris/>.

^② Magali A. Delmas and Oran R. Young, *Governance for the Environment: New Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2009, p. 9.

^③ UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement. Decision 1/CP.21*.

弥补差距。总之，体现“自下而上”治理核心规范的巴黎模式为之前《公约》框架之外的 NPS 提供了更多规范融合和机制互动的契机，很大程度上提升了 INGO 正式参与气候治理渠道的制度化程度。

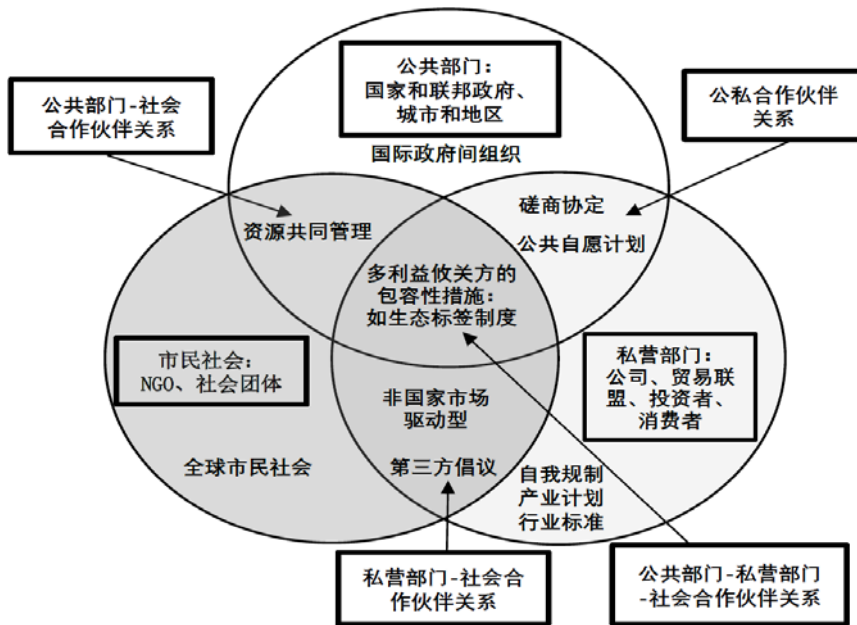


图 2 多利益相关者参与全球治理的机制互动模式图

资料来源：Magali A, Delmas and Oran R. Young. *Governance for the Environment: New Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2009, p. 7.

二、国际非政府组织参与气候治理的策略演进

一般而言，INGO 参与全球治理可以分为“上游参与”和“下游参与”（图 3）。^① 上游参与主要指 INGO 对目标机构的政策制定、治理磋商和总

^① Molly A. Ruhlman, *Who Participates in Global Governance? States, Bureaucracies, and NGOs in the United Nations*, London: Routledge, 2015, pp. 9-11.

体管理等拥有较为直接的影响，分为两个层次：一是透明度和访问权限（允许其传播信息或观察治理过程），二是决策参与（参与同决策者分享信息等的过程，不一定拥有投票机会）。下游参与主要指合作或伙伴关系的实施，也分为两个层次：一是指同公共部门的程序化合作伙伴关系，其中国际组织或各国政府可将某些项目委托给 INGO 实施，可能包括政策执行协调和管理具体方案；二是同其他私人部门以及社会组织的合作。一般而言，基于政策执行和项目委托的下游参与比较容易实现，国际组织有时需要依赖 INGO 的科学性权威、社会网络资源和特有的政策执行能力来开展相关工作。

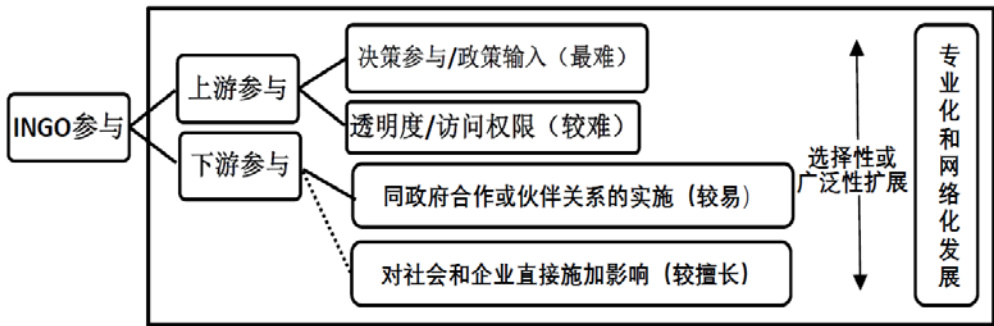


图 3 国际非政府组织参与全球治理的路径

资料来源：作者在 Molly A. Ruhlman (2015): 9 的基础上增补完善。

在气候治理领域，上游参与往往比较困难，所以早期 INGO 的上游参与多采取对抗模式，包括在某些重要的场合通过游行、示威、静坐抗议等方式直接对抗，以及通过信息披露、施压决策者、诉诸法律等方式间接对抗。自 1994 年第一次缔约方会议召开以来，虽然最初的政府间协商和谈判主要以闭门会议为主，但各类非国家行为体成为《公约》框架内正式的参与者游说已久。在目前的全球气候治理体系中，INGO 所面临的制度互动格局和政治机会结构都发生了深刻变化，如从 2006 年内罗毕气候变化大会中正式获得会议观察员身份，到 2009 年在哥本哈根会议中边会影响力的大幅度提升，再到 2014 年利马会议以来同《公约》核心机制的互动增多。以此为契机，

INGO 也对自身的气候治理参与路径和实施策略进行了重要调整。

(一) 利用政治机会通过强化上下游参与来提升政策影响力

INGO 充分抓住治理体系变迁中的制度性参与渠道，在参与过程中注重调整自身的上下游参与策略，在强化上游透明度和参与权限的基础上，充分利用边会和日益扩大的制度化参与渠道增强对政策制定的影响力；在下游参与中，在加强同公共部门合作伙伴关系的同时，日益注重利用自身的社会资源来强化对于社会和企业的影响，尤其是对社会规范和行业标准的影响。

具体而言，在上游参与过程中，INGO 侧重对观察员身份、缔约方会议边会以及临时工作小组之类的制度性渠道这三种参与路径的把握。2006 年内罗毕气候变化大会之后，很多 INGO 通过会议注册拥有了正式观察员身份，从而有助于其通过正式的参与渠道获得气候谈判的最新信息，进而提升气候治理的透明度和合法性。因此，INGO 之前较多的基于激进社会运动性的直接抗议式活动逐步转向一种温和的、基于信息透明化和网络媒体化的间接对抗方式。在信息公开领域，最有影响力的三个 INGO 为地球谈判公报（ENB），第三世界网络（TWN）以及气候行动网络（CAN）下属的生态简讯（ECO）。^① 虽然上述三个组织均从 1992 年的联合国环境与发展大会（UNCED）就开始关注气候变化议题，但是自从获得正式观察员身份后其信息披露数量和报告质量均大幅度上涨。如 ENB 每次参会后都会发表一万到三万字的会议摘要和分析报告，有效地让与会代表们跟上每日谈判的进展，同时在脸书（Facebook）和推特（Twitter）上推出，使各种信息交流平台成为 INGO 巩固自身立场的政治论坛。与此同时，由 INGO 所组织的同缔约方会议并行进行的边会活动数量不断增多且影响力也不断提升。此类边会的主要功能体现在六个方面：一是能力建设，二是引入潜在的谈判议题，三是连接社会和政策领域，四是传播信息，五是提供其他层次的治理平台，六

^① 地球谈判公报（ENB）同国际可持续发展研究所（International Institute for Sustainable Development, IISD）合作，发表的谈判简报信息以及所分享的观点比较客观，其网址为 <http://enb.iisd.org/>；第三世界网络 TWN（SC）的网址是 www.twn.my/，主要代表发展中国家的观点；气候行动网络（CAN）的生态简讯（Eco Newsletters, ECO）的网址为 <http://climatenetwork.org/>，其观点相对激进。

是提升全球治理的合法性。^① 2015年《巴黎协定》的签署标志着全球应对气候变化的模式逐渐朝着广泛参与、公共撬动私营、市场机制加入的方向转变。^② INGO把握契机不断提升自身在政策制定中的参与度，如他们以政府部门临时工作小组的方式加入到气候议程的设定和气候政策的制定过程中。联合国在气候峰会召开前也会专门邀请 INGO以第三方监督者的身份参与，平衡发达国家与发展中国家的声音，以保证谈判达成的协议公平有效。如 CAN在 COP19上围绕适应和损失与损害议题进行宣传和政策推进工作，努力将该议题嵌入到气候治理政策议程中，同时积极推进 1.5℃目标的政策讨论，最终将其纳入《巴黎协定》中。世界资源研究所（WRI）在波恩会议上提出的在 21 世纪下半叶达成碳平衡的长期目标，为发达国家和发展中国家的彼此认同搭建了桥梁，此提议也被原封不动地纳入了《巴黎协定》，体现出其政策影响力。

就下游参与而言，随着气候治理共同目标的达成，INGO同政府和政府间组织之间的关系日益走向一种服务型互动。一方面，INGO可以接受政府部门的委托，开展气候治理的研究和政策实践行动；INGO作为政府的专业智囊团协助其进行气候治理。另一方面，除了直接针对政府政策过程的行动之外，INGO还跳出了政府中心主义的路径，转向对社会和企业直接施加影响。一是 INGO 与企业的互动，一种方式是凭借自身的优势加强同企业合作，并深入社区宣传及提供环保产品、环保技术和环保标准，实施小规模社区型示范项目，引导公民形成低碳健康的生活方式；还有一种方式是通过影响消费者舆论和行为改变，反推企业进行内部产品气候友好型选择和升级，推动企业纳入气候治理框架。二是 INGO 为公民提供最新的环保信息，通过制作传单、海报、小册子和录像带等教育和宣传材料的信息传播方式向公众展示问题的严重性，又将他们的环境保护意见与建议整合，代表公民社会与政府沟通。INGO 往往有强大的社会动员能力和社会舆情控制力，能获得社会支

^① Schroeder and Lovell, "The Role of Non-Nation-State Actors and Side Events in the International Climate Negotiations," pp.23-37.

^② 张永香、巢清尘、郑秋红等：《美国退出〈巴黎协定〉对全球气候治理的影响》，《气候变化研究进展》，2017年第5期，第407-414页。

持，从而形成对政府决策的影响力。虽然不同的 INGO 对于上游参与和下游参与有不同的侧重和偏好，但在“自下而上”的巴黎模式中，基于下游的气候治理实践很大程度上可以带动上游的气候治理谈判，因此越来越多的 INGO 注重灵活地利用政治机会强化上下游参与路径的整体性政策影响力。

（二）通过网络化策略和多元伙伴关系建设提升结构性权力

通过网络化发展，INGO 通过跨国气候行动将联结着区域与区域、区域与全球的跨国界气候治理网络建立起来，将自身影响力内嵌到整个气候治理体系中，以提升其杠杆性影响力。其中典型代表气候行动网络（CAN）是覆盖 120 个国家 1 100 多个 INGO 的伞形网络组织，它自建立之初就活跃在气候变化大会上，作为 NGO 群体的代表发声，并负责与《公约》秘书处对接。这种气候治理的网络化策略不仅体现在 INGO 之间的联盟协作，同时呈现出三个新的发展趋势。

第一，社会各界对人类可持续发展目标的接受程度加深，为 INGO 发展同企业的组织间合作提供了可能。INGO 逐步从依赖激进的社会运动来抵制企业的污染行为转变为更加务实寻求协作的市场环境保护主义，并利用其专业知识和社会网络来制定对企业具有吸引力的生态战略，这使它成功地找到了与企业界良性互动的方式。INGO 能够通过组织研讨、游说、能力培养等方式改变企业的认知，而企业在履行社会责任以及树立企业信誉的过程中也需要 INGO 的各种社会性和权威性的资源。^① 如许多环保 INGO 成功地使一些大型零售商相信，对供货商采取更高的环保标准将有利于提升企业形象以及开拓更为广阔的市场。^② 例如，世界自然基金会（WWF）在其气候变化领导计划中强调同企业合作的重要性，旨在激发精英阶层对公司内部气候解决方案的思考，并将企业转变为低碳经济的领导者，在其影响范围内推进社会和市场的绿色转型。

第二，体现在 INGO 同公共部门（政府间组织、各国政府以及以城市为

^① Steven Bernstein and Benjamin Cashore, “Can Non State Global Governance be Legitimate? An Analytical Framework,” *Regulation & Governance*, No. 4, 2007, pp. 347-371.

^② Hamish van der Ven, “Socializing the C-suite: Why Some Big-box Retailers are ‘Greener’ Than Others,” *Business and Politics*, Vol. 16, No. 1, 2014, pp. 31-63.

代表的次国家行为体)和私营部门的多元合作伙伴关系(参见图2)。这种合作首先得益于《公约》框架的日益开放性,《巴黎协定》更是在第5部分着重表述了对非缔约方利害关系方(NPS)参与表示欢迎的态度。2017年的波恩会议专门就包括INGO在内的NPS制度性参与问题做出详细探讨,如增强网上登记系统和NPS大会活动参与的灵活性,共同制订对话的议程和方案等。在此背景下,由公、私、社三方共同参与的包容性跨国合作伙伴关系的数量日益增多。以可持续低碳交通伙伴关系(SLoCaT)为例,这是由90多个利益相关者所组成的伙伴关系网络,旨在动员全球性支持和帮助来促进可持续性低碳运输,其中包括联合国组织(如全球环境基金)、多边和双边发展组织(如亚洲开发银行、国际能源署)、INGO(如世界资源研究所)以及能源部门的工商界行为体等。^①

第三,进一步加大同气候脆弱国家和最不发达国家的伙伴关系合作。气候谈判中INGO往往代表公众及弱势群体的利益,将同小国建立伙伴关系以及开展相关项目视为提升自身影响力和政策践行能力的重要路径。同时,诸如孟加拉国、马尔代夫等影响力不大的气候脆弱国家或者最不发达国家,需要借助INGO的力量来保护本国利益,它们也会主动寻找有全球影响力的INGO给予支持。以孟加拉国为例,该国饱受气候变化所引起的极端天气影响,成为最直接受害者,其适应能力有限,具有很大的脆弱性,作为弱势国家在国际上的话语权极低。INGO通过邀请名人进行当地走访、拍摄追踪纪录片、邀请国际媒体专访等形式来帮助孟加拉国在国际层面发声,为其争取更多话语权以促进气候谈判的公正性。值得注意的是,很多INGO为了保证其中立性,其内部工作人员结构呈现出日益国际化的特点,特别是随着“南方国家”的整体性崛起,多数INGO越来越重视提高来自发展中国家的高级职员的比例,并在发展中国家设立更多分支机构,这为INGO加强同“南方国家”的伙伴性合作提供了更多社会资本性纽带。

(三) 注重专业性权威塑造及标准规范的引领力

第一,INGO扮演日益重要的知识提供者角色,它们可以通过跨国性的

^① The website of SLoCaT: <http://slocat.net/slocatpartnership>.

科学家认知共同体网络来进行科学研究和政策评估活动，为政策制定和国际谈判提供科学依据，有时甚至作为政策咨询顾问直接参与政府间谈判。这种对于专业权威的重视不仅体现在传统上侧重科学研究的 INGO 群体中，诸如忧思科学家联盟、世界资源研究所、科学与环境中心以及国际环境法中心等，而且一些注重直接参与气候谈判的 INGO 群体，如乐施会（Oxfam）、世界自然保护联盟、全球气候联盟等也开始注重自身专业知识的强化。例如乐施会近年来尤其强调行动和研究的互动性，认为应对气候变化需要坚实的科学数据作为基础，通过同其他科研机构的合作，向公众呈现各种实地调研报告和第一手的科学信息。2009 年乐施会联合中国农业大学等机构共同发布了《气候变化与贫困》研究报告，具体评估了气候变化对生态脆弱区的影响指数，通过生态脆弱区与贫困区耦合分析，得出气候变化成为致贫或返贫的重要因素。^① 2016 年乐施会通过系统研究和核算，在其《气候资金影子报告》中揭露富裕国家所声称的每年 410 亿元美金的应对气候资金，其中仅有 40 亿至 80 亿元美金用于帮助贫穷国家适应气候变化，与实际需求相距甚远，深刻反映了气候公平的强烈诉求。^②

第二，越来越多的 INGO 在后巴黎时代气候治理的指标和标准设立以及自主贡献履约情况监督等方面正发挥日益积极的角色。《巴黎协定》要求建立针对国家自主贡献（NDC）机制的基于“可衡量、可报告和可核实”的透明履约监督体系，从而实现一种“只进不退”的棘齿锁定机制。在建立 2023 年之后五年盘点机制和后巴黎时代长效减排机制的过程中，很多 INGO 致力于为后巴黎时代的气候履约和低碳监督设立各种排放指标和衡量标准。如世界资源研究所（WRI）和世界可持续发展工商理事会（WBCSD）联合创立了温室气体协议（PROT），旨在为企业如何来衡量、管理和报告温室气体排放设立一个全球标准。^③

^① 乐施会：《气候变化与贫困——中国案例研究》，2009 年，<http://www.oxfam.org.cn/download.php?cid=18&id=54>。

^② 乐施会：《数百亿应对气候变化资金被误算——〈巴黎协定〉达成一年，脆弱人群所需应对气候资金仍悬而未决》，2016 年，<http://www.oxfam.org.cn/info.php?cid=110&id=1787&p=work>。

^③ The website of Greenhouse Gas Protocol (PROT): <http://ghgprotocol.org/about-us>.

三、非政府组织与中国参与气候治理

对中国而言，气候治理的范式变迁和 INGO 参与策略的演进既带来机遇，又带来挑战。一方面，INGO 所拥有的知识权威、专业性能力和社会网络资源均不可小觑，与之良性互动有助于国家政策制定的科学化和国家治理能力的提升。在许多发展中国家，INGO 还是气候治理和清洁能源发展项目的关键实现者，中国政府机构也日益注重同一些权威性的 INGO 进行项目合作。^① 另一方面，INGO 往往拥有强大的社会动员能力和社会舆情影响力，从而形成对政府决策的重要影响力。^② 在气候谈判领域，世界各地的 INGO 开始形成不同的联盟和网络，正在成为影响国际谈判进程和主权国家政策制定的重要力量。不可否认的是，大多数实力雄厚、拥有一定话语权的 INGO 主要发端于西方。虽然其标榜非政府和中立性，但其立场往往体现西方价值观，一些 INGO 甚至有政府背景，通过联盟战略加大对发展中国家的施压。当然，也并非所有 INGO 都是西方利益的代言人，这也说明 INGO 的作用和影响是复杂的、多面的，是可以与发展中国家展开积极合作的。然而同西方国家相比，在全球治理中，中国同 INGO 和 IGO 的互动和合作经验相对较少，一定程度上成为中国提升全球治理能力的瓶颈之一。同时值得注意的是，在全球治理与地区合作领域，中国本土社会组织的国际参与和影响力发挥仍相当有限，这也将某种程度上限制中国参与全球气候政治的治理能力和话语权提升。

（一）在气候外交中重视同国际非政府组织之间的积极互动

中国今后在开展气候外交的过程中要充分考虑非国家行为体日益上升的影响力，进一步通过推动 INGO 以多种途径参与中国气候外交的方式来发挥四两拨千斤的作用。同 INGO 的积极互动不仅有助于 INGO 在重大的国际

^① 2009年哥本哈根谈判期间，大多数 INGO 对中国持观望态度，但随着中国的积极贡献和参与，一些 INGO 与中国的关系逐渐转为“盟友”，共同推进气候治理。

^② 王彬彬：《中国路径：双层博弈视角下的气候传播与治理》，社会科学文献出版社，2018年4月版，第86-91页。

场合以民间的形式讲述与传播中国气候行动进展与政策实践成果；还可以借助其专业性和规范性提升中国在气候援助、绿色金融、低碳标准等领域的治理能力。当然，这种良性互动实现也要建立在对境外非政府组织的科学管理的基础之上，在推进协商合作过程中有所甄别。

第一，要进一步加强同 INGO 在气候谈判中的互动与协作，传播中国在国际气候合作和全球气候治理中的理念。自 2011 年南非德班气候大会以来，中国开始注重通过设立多利益相关者参与的“中国角”及支持部分气候边会活动来强化同各类 INGO 和国际媒体的良性互动。如国家发展和改革委员会应对气候变化司多次与中国国际民间组织合作促进会联合举办边会活动，同时调动国际自然保护联合会（IUCN）、世界自然基金会（WWF）等 INGO 的积极参与，就中国社会的低碳转型和能力建设等展开讨论。在历年气候大会上逐步增多中国政府谈判代表团和 INGO 及各国媒体的接触与对话机会，帮助国际社会更客观地认识中国积极应对气候变化所采取的政策行动和所做出的贡献，以及作为发展中大国所面临的特殊困难。就 2017 年波恩会议后的发展趋势来看，鉴于 INGO 日益重视同《公约》核心机构的制度化互动，中国还应加强同联合国环境规划署（UNEP）、联合国开发计划署（UNDP）、国际能源署（IEA）等国际组织的深入合作，从而为将来同更多 INGO 的良性协作提供多样化的权威性平台。这将有助于提升“中国方案”在全球气候治理中的话语权，特别是把握中国在后巴黎时代的规则制定、五年盘点和履约监督中的主动性和建设性作用。

第二，注重提升 INGO 在中国气候援助、绿色金融、低碳标准等领域的参与度，进一步推进中国气候外交的立体多元化。2011—2015 年，中国累计安排 2.7 亿元人民币用于开展气候变化南南合作，这期间 NGO 的参与非常有限。2015 年巴黎会议前，中国宣布出资 200 亿元人民币建立“中国气候变化南南合作基金”，但该基金具体如何运作还在规划阶段，INGO 的独特作用和专业性优势需进一步被重视起来。由于援助国与受援国之间往往存在明显的社会与文化差异，对于官方援助有时保持警惕色彩。通过项目外包的方式适当引入 INGO 参与南南合作，不仅有助于中国开展民心相通的对外交

流并且保障援助资源得以合理、高效使用，^① 同时还可以减少境外某些受西方影响的 NGO 的非议与干扰。经过一段时间的磨合，乐施会已经开始尝试参与到南南气候合作基金的前期设计中，通过其遍布发展中国家的网络帮助中国政府了解潜在受援国的实际需求。又如在绿色金融领域，^② 中国不仅可以通过带动私营部门的投入来提升中国在气候治理中的引领力，同时还应该调动 INGO 在绿色金融中的积极性。特别是由于目前在环境治理和金融治理之间还存在严重的割裂现象，关注环境保护的机构与关注金融监管的机构之间还未能建立起任何正式的沟通渠道，这为 INGO 的介入和服务提供了重要契机。如中国人民银行成立的绿色金融领域的重要推动组织绿色金融委员会旗下就有多家 INGO 参与其中，积极贡献智慧，在标准设定和规范接纳以及政策监督方面发挥影响。^③ 就广义而言，中国于 2017 年启动的全国碳市场也是绿色金融的一部分。中国国家应对气候变化战略研究和国际合作中心已尝试同世界资源研究所（WRI）进行合作，探讨如何结合国际经验为推进全国碳市场建设而规划一个可测量、可报告和可核查的温室气体排放数据管理机制，从而有助于中国在低碳标准上的话语权提升和治理能力强化。^④ 这些成功的案例可以为中国进一步提升同 INGO 在气候治理中的全方位互动与协作提供有益的启示。

第三，同 INGO 的良性互动的根基来自国内对 INGO 管理的规范化和科学化的推进。《境外非政府组织境内活动管理法》自 2017 年 1 月 1 日施行以来，境外 INGO 在中国注册困难的问题逐渐凸显。造成这种注册难问题主要有以下两个原因：一是境外 INGO 活动领域和业务范围宽泛，与中国行政部门职能划分较难匹配；二是国内各行政部门对于管理责任和风险增加的顾

^① 张丽君：《气候变化领域中的中国非政府组织》，中国网，2016 年 3 月 3 日，http://news.china.com.cn/world/2016-03/03/content_37926504_2.htm。

^② 在 2016 年 G20 杭州峰会上我国推动绿色金融首次进入了核心议题，人民银行与英格兰银行共同主持主导编制了绿色金融综合报告。

^③ 鲁政委：《十九大后的绿色金融发展前景：从“规模赶超”到“制度引领”》，金融时报，2017 年 11 月 8 日，<http://finance.sina.com.cn/roll/2017-11-08/doc-ifynmzrs7850389.shtml>。

^④ WRI：《建立温室气体排放 MRV 管理机制助力中国碳市场》，http://www.wri.org.cn/sites/default/files/MRV_%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E8%AE%BA%E6%96%87_S.PDF。

忌。这需要中国建立更高层级的 INGO 协调机制，对各类 INGO 有所甄别进行管理，同时可以积极引入大数据应用于管理，遴选设置科学合理的指标和评价体系，并提高决策的准确性和合理性，^① 从而为加强同 INGO 的长期良性互动奠定日益完善的国内制度和行政环境。

（二）大力推进本土社会组织在气候治理中的国际化和专业化发展

在全球气候治理中，中国本土社会组织的积极参与对于提升我国在气候议题上的国际话语权和建章立制能力具有十分重要的影响。然而相比于 INGO，中国本土社会组织在气候谈判大会上的主动参与和积极发声仍然较少，原因是多方面的。一是国内某些社会组织行政背景色彩过浓，其资源、观念、组织、职能和活动方式等方面均严重依赖于行政部门，因此其活动的独立性和参与全球议题的治理能力往往受到质疑。^② 二是很多本土社会组织由于自身发展需求往往过多关注国内环保议题，缺乏对气候变化等国际议题的长期追踪积累，参与国际气候治理的实践机会有限。三是缺乏专业性权威，相关人才和专业性研究能力不足。即使是参与国际气候谈判，其在技术合作、标准设定和监督方法设定上的经验和能力也非常有限，很大程度上限制了其国际影响力的发挥。四是在国际化过程中缺乏法律保障和资金支持，专业化方面有待拓展人才招聘路径以及专业性培训渠道。

针对上述薄弱环节，第一，在推进国际化方面，在加强法律保障和资金扶持的基础上，要遵循由易到难、选好突破口、善找帮手的原则。一是不要盲目地推动大批社会组织走出去，而是侧重支持行政背景色彩较淡且专业性较强的本土社会组织走出去，切忌急功近利和采取冒进的方式。二是发展政府部门针对本土组织国际化的相关协调和引导机构。很多西方国家在提供国际官方发展援助（ODA）时注重通过建立专门的对外援助机构来提升 NGO 在项目实施中的参与度，比如美国国际开发署（USAID）、英国慈善委员会（Charity Commission）和日本国际协力机构（JICA）是这类组织的代表，

^① 张涓：《境外非政府组织境内活动注册问题研究——以环保类为例》，《环境保护》，2017 年第 17 期，第 57-59 页。

^② 孙海泳：《境外非政府组织因素对中国外交的影响及其应对》，《国际展望》，2018 年第 1 期，第 51-69 页。

其主要职责是为 NGO 的志愿参与提供各种资助和法律保障，^① 同时协助项目规划及对项目进行全生命周期的管理和监督。中国目前可以推进社会组织参与气候援助为突破口，以新成立的国际合作署为桥梁，通过“民办官助”的形式推进社会组织参与国际化的气候治理项目。三是可以设立国际气候治理的专项资金来推进社会组织国际化，如支持本土社会组织积极参加各类国际会议、全球性公益活动与专业研讨活动，鼓励本土社会组织同其他 INGO 进行交流互动，从而推动他们在气候变化、清洁能源等议题上的能动性作用。在资金使用上可采取项目招标的方式鼓励各类社会组织申请。在资金申请与拨付过程中，需严格遵循公开透明、公平竞争的原则，特别是委托第三方财务、审计或评估机构对项目运行进行监督。^②

第二，在推动本土社会组织的专业化发展方面，我们需认识到在后巴黎时代，中国气候公共外交中操作层面和技术层面的任务均在增加，会涉及技术标准、技术合作、专家培训、资源调查、援建科研机构、联合研究等方面内容，需要从根本上加强社会组织管理、支持与运营方面人才队伍建设等工作。一是借助国内有关高校及科研院所等智库平台，设立涉及社会组织与全球治理相关的专业方向，从而培养具有相关领域专业知识和技能、熟悉国外法律与社会制度、精通外语、具有国际视野和家国情怀的复合型人才。二是加强对本土社会组织的培训和管理，从而提升其国际项目的设计和实施能力；并参照国际标准，确保本土社会组织的项目财务、项目管理与执行情况等信息的透明度，提升其国际认可度和专业权威性。三是为本土社会组织同 INGO 或者私营部门的合作提供更多智力支持，也可在一些国际联合项目中提升本土组织的专业素养和治理能力。如 2017 年由中国绿色碳汇基金会和美国布莱蒙基金会（Blue Moon Fund）联合资助，全球环境研究所参与实施的“基于清洁能源技术应用的缅甸森林保护示范项目”不仅撬动了中国南南气候变化援助，还为本土社会组织在气候治理中的国际化和专业化发展

^① 1985 年，《美国公法（99-83）》明确规定政府至少提供 15% 的资金援助给予私人志愿组织。

^② 孙海泳：《境外非政府组织因素对中国外交的影响及其应对》，第 51-69 页。

做出了良好的示范。^①

（三）通过多层面伙伴关系网络的建构来强化中国的引导性协调策略

随着欧盟领导力日益衰弱以及特朗普政府宣布退出《巴黎协定》，“领导力赤字”问题在后巴黎时代尤为突出。习近平总书记在十九大报告中指出中国应“引导应对气候变化国际合作，成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者”。^② 中国在气候治理中积极性作用的发挥需要采取一种引导性协调战略，即加强同多利益相关者的合作，撬动公共部门（其他大国、国际组织、城市和地区）、民间社会（INGO 和民间社会组织）以及私营部门（企业、投资部门）等一切可以推动合作的力量，注重在参与气候治理过程中打造包含多利益相关者在内的创新型多层伙伴关系网络，从而协助落实所有行动和具体目标。这种引导性协调策略具体体现在三个层次上。

第一，在国际层面，加强与 IGO、INGO 以及各种跨国倡议政策网络之间的沟通与协作。可通过积极加入各类既有的国际气候能源类国际组织（如 IRENA、IEA）、气候政策倡议网络（如 REN21，REEEP）等来推进应对气候变化的网络性治理。同时大力推动国内社会组织与全球或区域多边机构建立合作关系，并适时邀请境外对华友好的 INGO 代表来华交流、访问、列席官方国际会议等，逐渐提升中国在全球气候治理领域中的话语传播能力和制度性权力。

第二，在地区层面，注重结合我国的“一带一路”倡议，从气候外交战略的角度来推进一些创新性地区伙伴关系网络的构建，如通过建立“一带一路”智库网络、绿色 NGO 联盟、南南合作 NGO 网络、生态环保综合治理平台等来推进中国在气候治理中的引领协调力。如 2016 年 9 月，多家国内及国际智库、环保组织和公益基金会等单位启动“一带一路”绿色发展平台，着眼“一带一路”所涉及的生态环境保护、气候变化应对、能源转型、绿色

^① 中国绿色碳汇基金会：《碳汇基金会缅甸资助项目撬动中国南南合作气候援助》，中国林业网，2017 年 4 月 5 日，<http://www.forestry.gov.cn/portal/thjj/s/5006/content-964798.html>。

^② 习近平：《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，新华网，2017 年 10 月 18 日，http://www.xinhuanet.com/2017-10/27/c_1121867529.htm。

金融和产业合作等领域的多元合作。^① 在 2017 年波恩气候大会上，该平台组织了“一带一路”绿色发展与气候治理系列边会，邀请了气候变化、能源、金融等领域专家和发展中国家政府代表共同探讨“一带一路”绿色发展与气候治理相关的机遇与挑战。^② 此类创新型伙伴关系的建构可以团结一切力量并调动现有的一切资源来推进气候善治，在推动“一带一路”的绿色发展的同时提升中国在全球气候治理中的引领作用。

第三，在国内层面，推动社会组织与私营部门构建应对气候变化的跨界合作机制。在 2017 年颁布的《境外非政府组织境内活动管理法》实施的背景下，可以尝试扩大中国草根型社会组织依靠境外资助获得资金的路径。除了政府层面的专项基金扶持之外，还应该鼓励其同国内企业的合作，^③ 同时推动社会组织之间以及同私营部门之间联盟伙伴关系的建立。例如，2018 年 1 月，由阿拉善 SEE 基金会、北京巧女公益基金会、自然之友基金会等 10 家基金会联合发起创立了中国环境资助者网络（CEGA），旨在推动环境慈善公益领域成员间及国际交流与合作，通过建立数据中心和发表年度白皮书引领未来环境领域慈善公益工作方向。^④ 此类联盟可以提升中国社会的整体性实力和权威性影响，也有助于中国社会组织在国际化过程中通过“抱团”方式更好地与第三国非政府组织群体进行沟通、协调与合作。

结 束 语

随着全球治理体系和国际秩序变革加速推进，发展中国家在全球治理中的权重日益上升，对于 INGO 的发展也产生如下三个方面的影响：一是 INGO 日益重视“南方国家”所面临的气候变化适应问题，特别是关注中小发展中

^① 全球绿色影响力：《“一带一路”绿色发展平台项目介绍》，2017 年 1 月 13 日，<http://www.chinagoinggreen.org/?p=6966>。

^② 全球绿色影响力：《“一带一路”绿色发展与气候治理系列边会·德国波恩 COP23》，2017 年 12 月 1 日，<http://www.chinagoinggreen.org/?p=7353>。

^③ 社会组织可以通过提供调查研究、咨询报告等方式为企业提供海外投资风险和企业社会责任履行等方面的服务从而实现同企业的长期性合作。

^④ 《中国环境资助者网络在京启动》，新华网，2018 年 1 月 30 日，http://www.xinhuanet.com/gongyi/2018-01/30/c_129802086.htm。

国家和最不发达国家在气候政治中的资金技术援助和损失损害赔偿问题。二是在既有的 INGO 中，来自发展中国家的成员数量不断增加，提升了其组织治理的合法性和有效性。三是源自发展中国家的本土社会组织日益崛起，同时也注重彼此的联盟与合作从而提升其话语权。在此背景下，如何处理同 INGO 以及本土社会组织的互动关系，将会影响发展中国家在后巴黎时代气候政治格局中的治理能力提升和制度性权力获取。2016 年 G20 杭州峰会后，习近平总书记在参加中央政治局第三十五次集体学习时提出，中国要提高参与全球治理的能力、增强国际规则制定的能力。^① 虽然以中国为代表的发展中大国在全球气候治理中发挥越来越重要的作用，但在国际制度中的建章立制以及同非国家行为体的良性互动等方面还缺乏经验，治理能力和策略选择都亟待提升。另外，尽管中国为全球气候治理做出了很大贡献，但我国社会组织对于全球气候治理的参与和话语权建构仍有待提升。为了在气候治理中发挥更大的引领作用，中国需要一方面注重优化同 INGO 等多利益相关者的互动策略，通过新型多层伙伴关系的建立来调动治理资源，将气候治理的引领作用同“一带一路”的绿色合作和命运共同体建构相融合；另一方面则要大力支持本土社会组织的发展，使其成为气候外交中的重要支持性力量。不可否认，由于受到政治制度、文化背景差异等因素的影响，一些源自西方国家的 INGO 活动对于中国参与全球治理的实践可能造成一些负面冲击，但不能“因噎废食”，而是需要从法律措施完善和治理方式优化的角度来调动 INGO 的积极性，与之实现良性互动和协作。

[收稿日期：2018-02-05]

[修回日期：2018-07-20]

[责任编辑：杨立]

^① 习近平：《加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业》，习近平在中央政治局第三十五次集体学习中的发言，新华社，2016 年 9 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c_1119641652.htm。