

论《巴黎协定》中“自下而上”机制及启示

秦天宝*

摘要:《巴黎协定》中“自下而上”机制产生于气候变化应对紧迫、“自上而下”机制面临困境、各方诉求从二元趋向多级的背景之下。其既具有促成共识达成、开启气候治理新模式的利项,也难免因放弃法律约束力所致的实效不确定性弊端。其为环境治理提供了尊重差异性与多元性、注重由被动转向主动、探索“自下而上”与“自上而下”互动、互融的思路启示。

关键词:“自下而上”机制 《巴黎协定》 气候变化

一 “自下而上”机制的提出背景

(一) 气候变化应对的紧迫性

联合国政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)^①自上世纪八十年代成立以来,已分别在1990年、1995年、2001年、2007年与2014年发表了5份对全球气候的评估报告。在距今最近2014年的报告《气候变化2014:减缓气候变化》中,IPCC指出,全球温室气体排放已升至前所未有的水平,减缓气候变化的政策虽在增加,但形势仍不容乐观,实现全球升温控制在2℃以内的目标,应考虑体制和技术的重大变革。联合国政府间气候变化专门委员会在先前的报告中显示1880—2012年,全球海陆表面平均温度呈线性上升趋势,升高了0.85℃;2003—2012年平均温度比1850—1900年平均温度上升了0.78℃。并指出自19世纪中叶以来,海平面的上升速度高于过去两千年。1901—2010年,全球平均海平面上升了19厘米。由于海洋暖化、冰川和冰盖的减少,全球海平面将以比过去40年更高的速度继续升高。^②而在IPCC先前的报告《影响、适应和脆弱性》中,其指出,在农业、生态以及全球大陆和海洋上,气候变化的影响已经出现,其中,部分负面影响已经造成了不可逆转的后果。^③这些研究报

* 武汉大学环境法研究所所长,国家领土主权与海洋权益协同创新中心教授,中国环境资源法学研究会秘书长。本文系作者主持的2015年度国家社科基金重大项目《基于风险的环境治理多元共治体系研究》(15ZDC031)阶段性成果。

① 该委员会是对全球范围内有关气候变化及其影响、气候变化减缓和适应措施的科学、技术、社会、经济方面的信息进行评估,并根据需求为实施《联合国气候变化框架公约》(The United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)提供科学技术咨询的重要机构。

② 详见IPCC第五次评估报告第一工作组报告《气候变化2013:自然物理基础》。

③ 详见IPCC第五次评估报告第二工作组报告《影响、适应和脆弱性》。

告表达了 IPCC 作为权威性较高的研究机构对气候变化所持的悲观预测。

与上述研究形成呼应的是,英国气象局哈德利中心(Met Office Hadley Centre)发布报告指出,全球近地面平均温度的暂定数据显示 2015 年已成为自 1850 年有气候记录以来的最热的一年。而美国国家航空航天局(National Aeronautics and Space Administration, NASA)和美国国家海洋与大气管理局(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)也在其观测结果中指出 2015 年已成为史上最热年。除此之外, NASA 还指出二氧化碳及其他人造排放物是导致全球变暖的重要原因。更有研究者指出 2015 年的温室气体排放浓度水平已经超过了百万分之四百,达到了近百万年来的最高点,而一旦超过了这个临界点,全球生态气候将面临巨大的劫难,洪水、干旱和极端温度天气都将给地球带来严峻考验。^①

这些不容乐观的气候科学分析,使巴黎气候峰会被视为防止气候恶化、拯救世界的最后机会。同时,这些科学分析昭示了气候变化应对的紧迫性。世界范围内对气候变化应对的紧迫性的认可,则促进了能凝聚共识并切实解决问题的机制和方案产生。气候变化应对的传统机制无疑是历次失败的主要根源,全球气候治理模式需要进行重新的探索和尝试。此种背景促使自下而上机制在巴黎气候大会得以运用。

(二)“自上而下”机制面临困境

“自上而下”机制是长期以来国际社会应对气候变化所奉行的传统模式。“自上而下”机制的内涵,主要体现为行动的模式是“下”遵循“上”所设计的方案、路线,“下”多限于被动执行。具体在气候变化应对领域,“下”解释为各缔约国的行动目标、方案等,而“上”是指具有法律效力的国际协议。“自上而下”机制的实践表现为通过签署统一性的国际协议,为各缔约国提供行动的具体目标、路线指导,作为“下”的缔约国被动执行所设方案和路线。

“自上而下”机制在气候变化应对领域面临着现实困境。从历史沿革上分析,“自上而下”机制基本贯穿了国际间协同应对气候变化的历次会议精神。1990 年 IPCC 发布的首份评估报告中,联合国政府间气候变化专门委员会明确指出了气温升高带给人类的危险,^②并确认了有关气候变化议题的科学支撑。这份报告也推动了世界上第一个旨在全面控制二氧化碳等温室气体排放、应对全球气候变暖给人类社会和经济带来不利影响的《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)于 1992 年在巴西里约热内卢大会上通过,并于 1994 年正式生效。在之后的每年,都会召开一次缔约方大会,对公约的具体实施等问题展开谈判。在 1997 年第三次缔约方会议上,通过了具有里程碑意义的《联合国气候变化框架公约的京都议定书》(以下简称《京都议定书》),其通过规定 2008—2012 年发达国家强制减排目标,达到了首先限制发达国家温室气体排放量以抑制全球气候变暖的目标。^③2005 年,《京都议定书》正式生效,这也标志着人类历史上第一个具有法律约束力的强制性削减温室气体排放的国际协议形成了,但遗憾的是,作为当时温

^① John McGarrity, *What will a Paris Climate Deal Need to Agree?*, China Dialogue, <http://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en/8372-What-will-a-Paris-climate-deal-need-to-agree-> (last visited January 6, 2016).

^② 《联合国政府间气候变化专门委员会及其评估报告》,新华网, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2007-11/21/content_7119595.htm, 最后访问时间:2016 年 1 月 6 日。

^③ 吴琼:《国际法视角下气候变化争端的困境与出路——关注因纽特人的申诉》,载《2008 全国博士生学术论坛(国际法)论文集——国际经济法、国际环境法分册》,第 531 页。

室气体排放量占全球总量四分之一的美国却未签署该协议，这也为后来气候变化协议难以达成的困境埋下了伏笔。气候变化应对的低效在 IPCC 2007 年的第四次评估报告中得以体现——“气候系统的变暖是毫无疑问的”，“自 20 世纪中期以来，绝大部分被观测到的全球平均地面温度的升高‘非常可能’是因为观测到的人为排放的温室气体的浓度增加而引起的”，“来自于所有大陆和大部分海洋的证据表明许多自然系统正在被区域气候的变化所影响，特别是升高的温度的影响”……^①这也就意味着气候变化发生的程度远高于之前估计的，其负面影响比之前估计的还要严重，近 50 年全球气候变化有超过 90% 的可能性是由人类活动（尤其是化石燃料的使用）引起，^②气候变化“极可能”是人为因素引起的。正如有研究者此前指出，如果说在此之前气候变化与人为因素之间的关系及其影响在科学上还饱受质疑，最新的评估报告则彻底打消了这种质疑，表明全球科学层面，大多数科学家对人类活动对气候变化的负面影响已达成共识。^③在这样的背景下，《巴厘岛路线图》达成了。2009 年在丹麦哥本哈根大会上，虽然达成的《哥本哈根协议》制定了一系列目标，但因为是一份没有法律约束力的参考性文件，并未取得较大实效。2010 年的坎昆气候大会，由于涉及各国的根本利益，一份具有法律约束力的文件仍未达成。2012 年《京都议定书》施行期限届满，2011 年德班气候大会终于通过决议再将《京都议定书》的法律效力延长 5 年。^④之后的多哈会议，虽然在积极推动一份新的具有法律约束力的文件产生，可由于所涉利益的不同，也未取得实质性的进展。直到 2013 年的华沙气候变化大会提出“自下而上”机制，情况才有所改观。

从理论上分析“自上而下”机制的缺陷，主要可以从如下几个点展开。一是“自上而下”的结构实质是通过上指挥、下服从的单一链条来维持自身的协调与运转，并实现自身的分化与整合。上指挥首先要求具有一个用于指导的顶层设计。而在诸多复杂情况，所谓的顶层设计易遭遇不适。在顶层设计所需满足的诉求具备多元性、差异性、复杂性等特征时，拟定者难以就实质问题设计出兼顾各方利益诉求的方案。众口难调的局面导致方案始终难避偏颇性特质，而此种偏颇的存在既影响顶层设计的科学性，又势必会导致之后的实效大打折扣。“自上而下”所采取的是一种顶灌式的模式，这要求“上”首先应具有够质够量的“水源”，以期灌溉“下”。够质够量的“水源”具体体现在现实实践中，则表现为有效、全面的信息资料掌握，在横向和纵向上皆能把握重要细节。当各缔约国的诉求具备多元性、差异性、复杂性特质时，拟定者无论是从信息资料的掌控还是到重要细节的把握，均面临较大难度。二是“自上而下”结构或模式中的顶层设在发挥效用通常以整齐划一、同一性面貌呈现，对具体问题的多样性考虑不足，导致执行过程中灵活性不足，不能实现实施末端的有效应对。“自上而下”结构或模式下的顶层设在实践中经常面临制度僵硬、能动性缺乏等现象，究其根本缘由，则是此种结构自身的弊病所致。三是“自上而下”机制对于作为“下”的各缔约国而言，是一种被动模式，易导致处于“下”的各缔约国执行主动性不

① 《联合国政府间气候变化专门委员会第四次评估报告》，维基百科，<https://zh.wikipedia.org/zh/政府间气候变化专门委员会第四次评估报告>，最后访问时间：2016 年 1 月 6 日。

② 《气候变化国家评估报告》解读，中华人民共和国中央人民政府，http://www.gov.cn/fwxx/kp/2007-04/10/content_577263_2.htm，最后访问时间：2016 年 1 月 7 日。

③ 《气候变化国家评估报告》解读，中华人民共和国中央人民政府，http://www.gov.cn/fwxx/kp/2007-04/10/content_577263_2.htm，最后访问时间：2016 年 1 月 7 日。

④ 汤伟：《气候变化大会背后的国际博弈》，载《社会观察》2015 年第 11 期，第 52—54 页。

足，在方案的贯彻执行上面临实效困境。缺乏主动性对执行者的直接影响是行动疲软和选择性执行，执行者在执行过程中依据强制力的大小，选择行动，而一些在整体上具有重要意义，但却未被规设强制性要求的事务则面临被忽视的可能。正如上所述，自上而下机制在国际气候变化应对中遭遇诸多不适，这促使气候大会的主办者以及有识之士，探索和尝试新的机制。

（三）从二元到多级的诉求演变

在国际气候谈判中，国家通常以自身利益为考量，与利益追求相近国结盟或抱团参与谈判，以期增加话语权或形成制衡力量，进而促成符合自身利益的协定。在国际气候谈判的早期，参与主体以发达国家、发展中国家为阵营划分。《公约》制定时期，发展中国家作为一个集团进行气候谈判，形成 G77 + 中国集团，而美国、日本等非欧盟发达国家形成伞型集团与欧盟一并被列为发达国家阵营。这一阶段国际气候谈判主体呈现二元对抗格局，即发达国家集团与发展中国家集团的相互对抗。^① 2005 年前后，G77 + 中国的发展中国家集团出现严重分化，中国以其新兴经济体地位与巴西、南非、印度组成基础四国集团，定期就气候治理议题进行磋商。澳大利亚与马尔代夫、孟加拉等国组成了发达国家与发展中国家的混合同盟。2009 年哥本哈根气候大会上，小岛屿国家联盟和最不发达国家认为将全球平均气温上升控制在 2 摄氏度以内会导致海平面上升，进而淹没岛屿国家，并提出上限应为 1.5 摄氏度。^② 这一提议受到了基础四国集团以及印度尼西亚、沙特阿拉伯等国家的明确反对，反对国认为这一提议会使得他们剩余的碳排放空间变得极为有限，至此，G77 + 中国的发展中国家集团彻底分化。2014 年至 2015 年间，中国与发达国家美国、法国分别发布《中美气候变化联合声明》、《中美元首气候变化联合声明》及《中法元首气候变化联合声明》，这些新型双边关系的建立，意味着同为碳排放量较高的国家，突破传统阵营展开气候对话。

考察国际气候谈判中主体阵营的变迁史，由最初的发展中国家与发达国家的二元对抗，逐渐趋向于谈判主体的多级混合对抗，谈判中各国、各联盟的气候诉求也趋向于多样、复杂。自上而下的机制意味着首先要拟定出一个涵盖各国复杂诉求的指导性文本，诉求的多元趋向导致同一性指导文本难以兼顾各方。谈判主体诉求从二元分化到多级化演变，促使着国际气候谈判开始寻求新的应对策略。在此背景下，国际气候变化的应对机制从《京都议定书》中自上而下模式朝着《国家自主贡献》——自下而上模式转变。

二 “自下而上”机制的内涵及利与弊

（一）“自下而上”机制的内涵

自下而上一词多见于各学科领域对一种运作方式的描述，这种运作方式被运用于解决各种不

^① Joydeep Gupta and Tirthankar Mandal, *Climate ABCD-Alignments, Blocs, Countries, Divisions*, China Dialogue, <http://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en/7552-Climate-ABCD-Alignments-Blocs-Countries-Divisions> (last visited January 7, 2016).

^② Joydeep Gupta and Tirthankar Mandal, *The Obstacle-strewn Path to Paris*, China Dialogue, <http://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en/8345-The-obstacle-strewn-path-to-Paris> (last visited January 9, 2016).

同表征的问题，例如政策的制定模式、金融投资的方式等。融合该词的具体使用，从总体上分析可得，自下而上一词所表达的运作方式具有此类共性——在解决问题的时候缺乏初始的系统性大纲，先解决局部问题，然后再组合各个局部的解决方案，从而解决最终的问题。与自下而上相对的自上而下一词则具有先勾勒出解决问题的大纲，然后根据大纲细分问题与解决方案，逐步并最终解决问题的性质。对于自下而上运作方式的系统性规设，则可称为“自下而上”机制，例如自下而上的政策机制等。全球气候治理领域的“自下而上”机制最早于2013年华沙气候变化大会中提出。2015年的巴黎气候大会主办方采取了这种“自下而上”的机制，要求各国分别提交自己的碳排放减缩计划，并以此作为未来碳减缩的基础措施。这种自下而上机制的基本内涵是：首先由各缔约国根据本国国情、意愿等提出包涵减排形式、基准年和目标年选择、目标涵盖部门和减排气体种类、报告和核算等内容的自主贡献文件；其次是各缔约国今后所实施的气候变化应对行动应紧密围绕各自的自主贡献文件展开，在各缔约国各自履行承诺的基础上，共同实现总体目标。自下而上机制对各缔约国而言具有较强的自主性和灵活性，各缔约国可以根据本国实际情况，扬长避短，在目标和方案的设定中发挥自身优势，进而增强行动的可行性和实效。从总体上看自下而上的机制可以调动各国的参与积极性，不仅有助于提高参与国的整体数量，而且有利于参与国高效地达成自主目标，从而促进总体目标的实现。自下而上的机制意图通过激发各缔约国的道义心、责任感以及领袖欲望等要素，进而强化参与国的行动意愿和行动力度。自下而上机制在整体上尊重了《联合国气候变化框架公约》下“共同但有区别的责任”原则，但基本处于完全自主的行动模式也在一定程度上消解了“共同但有区别的责任”原则。^① 换言之，就是在“共同但有区别的责任”原则下，突破传统责任分配限制，鼓励有意愿有能力的国家，无论经济程度高低，发挥自己的优势，助力全球气候治理。在国际环境问题的解决中，什么样的模式安排更利于达成共识，以及怎样使得国际制度实效最大化，是机制拟定的核心考量。“自下而上”机制在允许各缔约国根据自身发展情况确定应对气候变化行动目标的基础上，鼓励不同主体增强应对气候变化的决心，利用道义心、国际形象等软约束制衡可能出现的行动疲软。这在一定程度上满足了共识和实效追求的考量。目前已有180多个国家向联合国提交了自主贡献文件，涉及全球95%以上的碳排放。自下而上机制将有可能成为未来解决气候变化问题的定式。

（二）利：促成共识达成，开启气候治理新模式

《巴黎协定》目前享誉甚多——“减少气候变化风险这一历史性旅程中的决定性转折点”、^② “具有历史意义的、真正意义上的全球合作”、^③ “开启了气候治理新纪元”。^④ 《巴黎协定》在诸多方面都取得了极大进步，较好地履行了其历史使命。从参与国家的数量来看，较之先前协定，《巴黎协定》取得了瞩目进步。《哥本哈根协议》的签字国只有90个，而目前已有超过180个国家向联合国的相关机构提交了各自的气候行动计划，《巴黎协定》尊重各自独特性的实施方法，

^① 冯相昭等：《从国家自主贡献承诺看全球气候治理体系的变化》，载《世界环境》2015年第6期，第35页。

^② 引自联合国秘书长潘基文在巴黎气候会议上的发言。

^③ 《巴黎气候协定贵在执行》，FT中文网，<http://www.ftchinese.com/story/001065279#adchannelID=2000>，最后访问时间：2016年4月13日。

^④ 唐新华：《巴黎会议，能否开启气候治理新纪元？》，载《瞭望》2015年第48期，第54—55页。

势必获得多数国家的最终签订。从目标的拟定来看,《巴黎协定》给出了气候变化行动的整体性目标,即把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于2℃之内,并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上1.5℃之内,^①减少气候变化的风险和影响。更为关键的是,各国提交的国家自主贡献预案(Intended Nationally Determined Contributions, INDC)目标都更为具体,责任更加明确,这决定了应对气候变化的趋势极有可能朝着更为有效的方向发展。《巴黎协定》对缔约国所产生的影响是巨大的,仅就中国而言,直观挑战主要体现在两大方面。一方面,实现国家自主贡献预案中的目标需要大量增加投资,产业调整和技术升级过程中不可避免要淘汰落后产能,这可能会引发结构性失业和其他社会问题。中国为提高能源效率、发展非化石能源以及碳捕集、利用和封存等低碳产业面临融资难题,而中国的钢铁、有色金属、煤电等重化工业会受到一定冲击,落后产能淘汰可能引发结构性失业问题。另一方面,降低化石能源在能源消费结构中的比重,势必要加速水电、太阳能、风电等可再生能源及核能领域的发展,而这些发展也存在新的环境安全和保护上的挑战,同时也面临新的规则需求。

通过广受赞誉、影响力巨大的《巴黎协定》,进而对气候治理达成全球性共识,取决于诸多影响因素,例如一些缔约大国国内面临严重的环境问题,迫使其气候治理的决心增强。但贡献最大的因素莫过于气候变化应对规则形成方式的改变,即各缔约方参与全球应对气候变化行动的方式,由《京都议定书》下的“自上而下、强制摊派”,转为“自下而上、自主贡献”。

1992年,联合国环境与发展大会(又称地球高峰会议)在巴西里约热内卢召开,会议通过了作为联合国政府间气候合作的基本框架性文件《联合国气候变化框架公约》。此后,世界各国在《公约》的指导下,针对气候变化议题展开多个阶段的谈判。乔伊迪普·格普塔(Joydeep Gupta)等将其划分为三个阶段。^②第一阶段的谈判以1997年《京都议定书》的签订为终止。这一阶段的主要议题是帮助解决温室气体排放量增长的问题,对发展中国家自愿减排进行财政和技术上的支持。该阶段达成的《京都议定书》,将温室气体减排规定为发达国家的法律义务,对发展中国家则实行鼓励和支持减排策略。《京都议定书》因排放大国美国未签署而实效大减。谈判的第二阶段可划为1997—2007年,期间主要协商《京都议定书》的细节问题,发达国家则采取尽量降低自身减排行动及义务的应对策略将《京都议定书》的义务规定稀释。谈判的第三个阶段可归为2007年至2015年《巴黎协定》达成前,这一时期各国围绕责任承担议题无法形成有效共识,气候谈判一度陷入僵局。2009年哥本哈根气候大会陷入混乱局面,自上而下的气候应对机制招来批判无数,在各方的激烈争吵下最终形成了不具法律约束力的《哥本哈根协议》,被称为气候谈判史上的惨败。

分析《巴黎协定》前国际气候变化应对的三个历史阶段,气候治理的模式皆采取自上而下的机制,而取得的实效皆难以应对气候暖化的实况。从国际气候变化应对的谈判史来看,各缔约方的分歧一度大过共识,究其原因缺少一种能够促进形成最大共识的机制,解决此问题要求对全球气候治理模式进行重新探索、尝试。自下而上的机制在此种探索和尝试中被运用于巴黎气候大会中。

^① 《气候谈判的巴黎新局》,中国发展观察, <http://www.chinado.cn/?p=3273>, 最后访问时间:2016年1月9日。

^② Joydeep Gupta and Tirthankar Mandal, *The Obstacle-strewn Path to Paris*, China Dialogue, <http://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en/8345-The-obstacle-strewn-path-to-Paris> (last visited January 9, 2016).

自下而上的机制处处强调尊重国家主权、非对抗、非侵入、非惩罚的自主参与模式，从根本上促进了气候变化共识的达成。尊重国家主权对召集全球力量参与应对气候变化有重要意义。国家主权一直是国际治理领域中的争议焦点，一些国家指责部分发达国家以气候变化应对为名，视一国主权于不顾，干涉他国内政自由、破坏他国主权完整。自下而上机制在一定程度上缓解了此难题，在尊重国家主权的同时，也避免了部分国家以此为借口，不愿积极参与到气候变化应对中来的现象。非对抗对强化国际间的气候变化应对合作，有至关重要的影响。在以往各式各样的国际气候谈判、协商中，持不同观点的国家总是互相抱有敌意，以一种对抗的形态参与其中，试图保障己方的利益，而自下而上的机制强调合作而非对抗，让立场不同的国家无论是在谈判、协商，亦或是之后的具体行动中，能保有一种平和且积极的心态，这对最终决定的形成有着至关重要的贡献。坚持非侵入策略对和平展开气候变化应对有保障作用。非侵入保证了各国在参与国际气候谈判或之后的具体治理过程中，不用担心自己的利益受到不应有侵害，进而保证各国能主动贡献出自己的一份力量。在另外一方面，非侵入特征也对意图借着某个议题非法侵入他国利益的国家提出否定，从谈判开始就试图杜绝此种现象的产生。坚持非惩罚的策略，对凝聚共识具有重要意义。在以往的国际共同事务处理中，拒绝参与国会承受来自各方面的惩罚压力。在国际气候谈判中，部分国家因为自身能力不足，拒绝参与气候变化应对行动或是参与后行动积极性不高，这些国家往往需要技术或资金上的支持，而非负面的惩罚。在气候应对实践中，发达国家往往在资金和技术上具有一定优势，而发展中国家却由于各种各样的原因在资金和技术上处于劣势地位。在以往的国际气候谈判中，往往注重结果，简单化地主张对拒绝参与国的惩罚机制，对国家的内情、意愿等缺少必要考虑。这种做法加大了国家间的分歧。自下而上机制提倡鼓励而非惩罚，通过让发达国家在技术和资金上给予发展中国家帮助，让更多的国家有能力也更愿意自主地参与到气候变化应对中。自下而上的机制在尽可能地搁置争议的前提下，避免因过于强大的高压模式使一些国家出现抵触情绪，尽可能地促进各国能动性、积极性的增加。

综上，自下而上机制的优势在于，奉行尊重国家主权、非对抗、非侵入、非惩罚的行动策略，在尊重各国国情、意愿的基础上号召、鼓励各缔约国加强行动雄心，形成了各缔约国自主参与的模式。自下而上的机制最终促成了《巴黎协定》的通过，结束了国际气候暖化应对的长期混乱局面，全球气候治理从此步入新阶段。

（三）弊：放弃法律约束力，治理实效仍处于不确定中

自下而上的机制促成了全球气候治理共识的达成，促使全球气候治理步入了新的阶段。而自下而上机制产生的直接弊端则是《巴黎协定》法律约束力的弱化。自下而上的机制意味着各缔约方按照各自意愿参与气候暖化应对，自设行动目标和具体路线图。这种机制鼓励各国不断加强行动的决心，处处强调尊重国家主权、非对抗、非侵入、非惩罚的自主参与模式，为《巴黎协定》的通过和全球治理共识的达成发挥了重要而关键的作用。然而，也正是自下而上机制所具有的这些松散特质，导致国际气候变化应对面临新的问题。

《巴黎协定》为自下而上机制的施行，及其所体现的尊重国家主权、非对抗、非侵入、非惩罚策略付出了相应的对价，这种施行和策略从根本上要求所达成的气候应对协议只能对一些总括性内容做出法律约束，即基本上放弃了在传统观念中认为极为重要的法律约束力，仅是要求协议

各方就自己的“国家自主贡献预案”的承诺和政策进展情况进行实时维持和汇报。^①也正是缘于此,《巴黎协定》将强制性主要设立在各缔约方完成动作的“技术规范 and 要领”,对行动的实质内容和力度,均没有强制性要求。对总括性问题的规定成为《巴黎协定》仅有的法律约束力——它只给缔约方设定了后续要完成的大量程序性“规定动作”。此既是《巴黎协定》的创新所在,也是其困境所在。事实上,对气候协议是否应具有法律约束力的问题值得再思考。气候协议是否应该具有“法律约束力”也一直是联合国气候谈判的热点议题。气候谈判史上的共识难以达成及协议无法通过,都与法律约束力有密切关系。在哥本哈根气候大会中,大型排放国无法接受一个具有法律约束力的目标限定。美国以及印度等几个大型排放国则明确表示,反对《京都议定书》中强制性的减排要求。《京都议定书》的失败表明了具备可靠的法律约束力,似乎并不能成功地解决气候应对问题。采用自下而上机制的《巴黎协定》汲取了这一经验教训,但基本放弃法律约束力同样面临着新的难题。

《巴黎协定》为全球应对气候变暖在整体上设定了一个更为严格的新目标,“把全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于 2°C 之内,并努力将气温升幅限制在工业化前水平以上 1.5°C 之内,同时认识到这将大大减少气候变化的风险和影响”。^②此目标意味着各缔约国应当采取行动,共同实现暖化减缓、控制。自下而上的机制在各缔约国纷繁不一的自主贡献承诺中得以体现,自下而上的机制对差异性的包容一定程度上促成了各缔约国对“公平原则”理解不一,并皆以接近对自己最有利的方式表达。自下而上机制带来的目标分散性和差异性难避整体目标不达的可能。有研究指出,如果能将与会国家提交的“国家自主贡献预案”全部落实,那么全球温升平均将不超过 2.7 摄氏度。^③《联合国气候变化框架公约》秘书处执行秘书、哥斯达黎加外交官克里斯蒂娜·菲格雷斯认为,这些计划提出的限排量虽然还不足以将平均气温上升幅度控制在 2 摄氏度以内,但他们已经开始“让碳排放朝有利的方向延伸”。这意味着按照处于《巴黎协定》核心的各国自愿减排贡献,即使将 180 多个国家提交的气候行动方案相累加,最终结果也难守 2 摄氏度的升温上限,而实现 1.5 摄氏度的升温上限控制,则难度更大。这些方案只能将全球气温较工业化前升幅限制在约 2.7 摄氏度以内。^④而即使是这样的目标,在基本放弃法律约束力的《巴黎协定》下,签署国也没有任何法律义务要实现。基本放弃法律约束力导致气候变暖的应对实效处于极其不确定中。

未来的气候暖化控制实效取决于对《巴黎协定》基本放弃法律约束力的弥补和应对,而未来气候暖化应对的整体行动方向则是,采取有效措施,促使基本不受法律约束力牵绊的自主承诺得以具体执行,包括细化定期评估和审查框架、建立透明的信息交换机制以及定期的国际对话机制等。

① John McGarrity, *What will a Paris Climate Deal Need to Agree?*, China Dialogue, <http://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en/8372-What-will-a-Paris-climate-deal-need-to-agree-> (last visited January 6, 2016).

② 详见《巴黎协定》。

③ John McGarrity, *What will a Paris Climate Deal Need to Agree?*, China Dialogue, <http://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en/8372-What-will-a-Paris-climate-deal-need-to-agree-> (last visited January 6, 2016).

④ 《世界携手应对气候变化》, FT 中文网, <http://m.ftchinese.com/story/001065297>, 最后访问时间:2016年4月13日。

三 “自下而上”机制对环境治理的启示

(一) 尊重差异性、多元性

国际社会对气候变化认识的分歧一直存在,对气候科学的态度以及对行动需求的认知也纷繁不一。部分国家和相关人士认为气候暖化议题只是少数国家为争夺国际话语权,进而联合气候科学研究者炮制的伪命题。怀疑和否定气候变化的人士不断质疑、抹黑气候科学,并认为应对行动并无必要。而坚持认为全球暖化持续,并已威胁人类生存观点的国家和相关人士,则极力主张积极的气候变化应对。在此背景下,各国则基本根据自身利益进行了立场选择。极易受到气候变化影响的岛屿国家坚持气候变化带来的人类生存威胁急需应对。而气候变化冲击反应相对平缓的国家—主要位于温带以及更高纬度地区—并没有过多地担心全球变暖的问题。^①以化石燃料为主要能源依赖的国家则担心应对暖化而采取的减排,会冲击本国产业和经济,因此尽力抹黑气候科学、消解气候暖化观点。与这些争议相伴的是,国际气候谈判至今经历了从二元到多级的诉求演变,即早期以发达国家与发展中国家各自为阵,到目前G77+中国集团、欧盟、小岛屿发展中国家(Small Island Developing States, SIDS)、最不发达国家(Least Developed Countries, LDCs)、伞型集团、石油输出国组织成员国(Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC)等等各种交叉纵横关系。这些交叉纵横关系具体体现在包括削减碳排放、资金补贴、责任分担等方面的巨大分歧,更是让各大利益集团难以达成一致。从气候变化应对的实效上分析,这些分歧让达成有效的共识和国际协议更加困难,更值得关注的是这些分歧所导致的行动拖延,也加剧了气候变化所带来的不利影响。而这些不利影响,既首当其冲地将岛屿国家的生存置于巨大危险中,也在客观上增加了人类整体环境的不确定性风险。但从另一角度看,这些不一样的主张与需求,充分体现了气候变化应对中各主体利益诉求的差异性与多元性。

巴黎气候大会的主办方努力号召更多的国家参与到国际气候变化的应对议题中来,尽可能地让应对全球变暖成为全球共识。其采用的自下而上的机制,究其根本,是一种对差异性、多元性的尊重。这种尊重重点体现在谈判主体国内状况、气候诉求、行动方式等方面。世界各国的发展程度各不一致,所面临的问题也纷繁多样,提出的气候诉求也不尽相同。关涉一国气候应对决策的主要因素有经济发展阶段、能源消费结构、政治结构、国内面临的主要环境议题、外交政策等。最不发达国家面临着振兴经济、保障本国人民生活的基本问题,对其设定过多的环境义务,既有违背人权优先的理念之嫌,在义务承担的实践上也势必效果微弱。小岛国家如菲律宾等,因地理状况对全球气候暖化的应对措施要求更为严格,提出空间更小的控制升温标准。发展中国家在全球数量庞大,具体发展程度各不一致,所呈现的面貌也各有千秋。例如,中国处于社会转型的关键时期,国内环境问题严重,且愿意在国际问题上承担责任,提出在自我督促减排的同时提供资金帮助他国。而同为发展中大国的印度,作为全球第三大温室气体排放国与中国一样面临能源结构转型的难题,受制于国内面临的人口增长过快等社会问题,在减排意愿上略显不足。发达

^① Joydeep Gupta and Tirthankar Mandal, *The Obstacle-strewn Path to Paris*, China Dialogue, <http://www.chinadialogue.org.cn/article/show/single/en/8345-The-obstacle-strewn-path-to-Paris> (last visited January 9, 2016).

国家大多已成功度过了国内环境困境的高峰时期，拥有较好的应对气候变化的经济、技术能力，但各国面临的具体问题，仍差异巨大。以美国为例，有部分美国议员认为在发展中国家没有采取相应的应对气候变化减排措施之前，美国不应该主动采取大规模的行动应对全球气候暖化。考察此前国际气候谈判的挫折史，美国国会往往难以通过具有较强法律约束力的协议。自下而上的机制要求各国提出自己的应对方案，在各自的方案中根据自身具有的优势和所面临的困境，自设行动方式和路径。这一做法从根本上体现了对各国之间差异性、多元性的理解和尊重。

环境问题无论是国际性的或是一国内部、地区间的，皆具有治理对象与治理主体差异、多元、复杂的特点。就环境治理的对象而言，包括人与自然物相交涉的各种重要行为，而根据行为承载物的自然属性，又可分类为水、大气、土壤、其它物种等等。不同的人类行为与不同的自然物相交织，形成了纷繁多样，甚至称得上光怪陆离的环境问题，细究环境问题本身，即为不同时间和空间下的、且个性化充足的“公共池塘资源”。承认和尊重环境治理对象的差异性和多元性，是拟定科学、合理应对方案的前提。环境治理对象的差异性和多元性，要求应对方案强化灵活性和末端应对能力。例如，在环境治理中若单一采取自上而下的机制，意味着首先规设好“顶层设计”，为“下”提供指导基础和行动文本。这种机制易于出现“单个场景”思维、“同一”安排等弊病，^① 对环境治理对象的差异性和多元性考量不足，进而导致环境治理实效微弱、资源浪费等问题。而在环境治理中若奉行自下而上的机制，通过尊重环境治理对象其本身所具有的差异性和多元性等，则更能促进具体实效的达成和资源的合理使用。治理主体的差异性和多元性，在环境治理中表现尤为明显。环境问题因具有关联性的特质，因而关涉主体单一的情况并不多见，与此相反的是，环境问题往往以牵涉各方主体的面貌而展现。例如，针对同一个环境问题，政府、社会组织、公民个人均有利益牵涉，并皆愿意参与其中的应对，但各自本身所具有的特质呈现差异且多元，对解决环境问题的着力点也各不相同。承认和尊重环境治理主体的差异性和多元性，具有两方面的意蕴。首先应该认可和保障各方利益主体在环境治理中的参与权利，具体应用到实践中则是保障公民、社会组织等政府以外的治理主体参与环境治理。其次应该科学地协调、安排各环境治理主体的参与秩序，不同的环境问题具有相异的解决路径，而不同的解决路径与治理主体的匹配程度也有高下之分。例如，在具有垄断性公共物品性质的环境问题治理中，应以国家为主导治理主体。^② 科学地协调、安排各环境治理主体的参与秩序意味着不同的环境问题适用不同治理主体主导的模式，从治理整体上看作为中心的环境治理主导主体是有多个的，而在某一类具体问题中，中心恒定不变，这一治理模式被称为“多中心”治理。^③

综上，自下而上机制是巴黎峰会对抗全球气候变化中一次极具价值、影响深远的实践，也为其它环境问题的应对提供了一个尊重差异性、多元性的价值启示。

（二）注重由被动转向主动

《巴黎协定》作为《联合国气候变化框架公约》下第二份有法律约束力的文件，它与第一份法律文件《京都议定书》存在极大不同。在《京都议定书》的规定下，发达国家承担强制减排

① 郭武等：《环境习惯法及其现代价值展开》，载《甘肃社会科学》2013年第6期，第122页。

② 蔡守秋：《第三种调整机制——从环境资源保护和环境资源法角度进行研究（上）》，载《中国发展》2004年第1期，第29页。

③ 欧阳恩钱：《环境问题解决的途径：多中心环境治理》，载《桂海论丛》2005年第3期，第55页。

义务,这种被动承担的做法,间接导致了美国未批准《京都议定书》、加拿大退出《京都议定书》、日本拒绝加入《京都议定书》第二承诺期……国际气候谈判陷入困局。《巴黎协定》所确定的自下而上机制是一次新探索,将各国气候暖化的应对行动,由《京都议定书》下的被动转向主动。在《巴黎协定》达成前,180多个国家向联合国提交了具有各自特色的自主贡献文件,涉及全球95%以上的碳排放。^①各国在自主贡献文件中对于目标年和基准年的选择,充分体现了自主性,由被动受安排,转向自我设立、自我规定。美国和加蓬等国将目标年定为2025年,其他缔约方均将目标年定为2030年。就基准年而言,大多数国家定为1990年或2005年,而加蓬则选择2000年作为基准年,日本、墨西哥将2013年作为基准年。^②这些都表明了自下而上的机制促使各国从被动地接受顶层安排,转向了根据自身情况主动设计行动路线和目标的应对模式。

由被动的机制转向主动的机制,能够调动缔约国家的积极性和能动性。一些国家在自主贡献文件中提出了比2030年更远期的目标——2050年,例如美国提出2050年减排80%或者更多,墨西哥提出2050年比2000年减排50%,欧盟提出2050年比1990年减排80%—95%,瑞士提出2050年比1990年减排70%—85%,挪威提出2050年实现碳中和等。^③这都显示出一些有能力的国家,在良好的全球气候治理期许中,愿意积极、主动贡献更多的力量,从而带动其他国家参与其中。少数发展中国家在巴黎气候大会上承诺提供资金帮助有需要的国家进行碳减排,突破了只有发达国家应该提供资金的既定思维,在全球气候治理理念中,也实现了从二元向多级的转变——发展中国家不再是被动地接受,而是更加能动地参与其中,作出自己的贡献。这些更有雄心和魄力的承诺体现了主动机制在一定程度上激发了参与主体的积极性,并促使参与主体能动地发挥自我效用。

其它的环境治理也应重视“自下而上”的机制所阐发的主动转向启示。一方面,环境问题本身具有隐蔽性、后发性等特质,强调应对环境问题的主动转向,意味着重视对环境问题的源头性预防。当下无论是国际还是国内的环境问题治理现状,多呈现出重视末端应对,而轻于源头防控的不良表征。单一的奉行末端治理,并不能从根源上解决环境问题,还容易导致环境问题延续出现,治理实效成果难见,即“边治理、边衰退”^④的尴尬局面。应对环境问题的主动转向要求行动模式从末端应对的偏颇注重转向并重源头防治的兼顾。这要求在环境治理的整体议题上采取重视环境风险防范同时兼顾已显现环境问题应对的行动模式,即主动兼顾被动,这种模式既避免了一味重视环境风险而带来的不经济性,也避免了只解决已经出现的环境问题所带来的被动性,更将对环境造成无法逆转的损害的可能性尽量降低,可谓实现环境治理长远目标的可取之径。就我国而言,目前已经建立、形成了一系列能在源头上防治环境问题的制度,如环境影响评价制度、环境规划制度、监测预警制度、生态红线制度等。但应对环境问题的总体模式依然具有厚重的末端治理色彩,没有很好地贯彻风险预防理念,也尚未形成风险管理——冲突管理——危机管理的完整治理体系。^⑤因此,强化风险预防在环境治理中的重要性,是我国今后环境治理的一大方向。

① 《新闻分析:〈巴黎协定〉为全球气候治理“建章立制”》，新华网，http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/13/c_1117443764.htm，最后访问时间：2016年4月13日。

② 冯相昭等：《从 INDC 看全球气候治理体系变化——差异化目标能否对准靶心？》，中国环境网，http://www.cenews.com.cn/xwzx2013/word/201509/t20150910_797157.html，最后访问时间：2016年4月13日。

③ 冯相昭等：《从 INDC 看全球气候治理体系变化——差异化目标能否对准靶心？》，中国环境网，http://www.cenews.com.cn/xwzx2013/word/201509/t20150910_797157.html，最后访问时间：2016年4月13日。

④ 洪大用：《试论改进中国环境治理的新方向》，载《湖南社会科学》2008年第3期，第79页。

⑤ 吕忠梅：《〈环境保护法〉的前世今生》，载《政法论丛》2014年第5期，第51页。

另一方面，在环境治理中要注重调动各层次治理主体的主动性。环境治理的具体事务由不同层次的行政机构、社会组织等治理主体承载，环境治理的实效取决于不同层次主体的具体实践。因此强化治理的主动性及意愿尤为重要。强制性的被动治理在治理过程中难以避免僵化实施、运动式执行等不良表征。而激发积极性的主动型治理能够在环境问题的个性应对、治理的持续性问题上取得较好实效。以我国为例，环境治理的症结之一在于如何调动各地方各科层^①治理的主动性，减少粗糙式应对、运动式执法等不良现象。经济发展和环境保护在一定时期和领域内多具有冲突性，我国各地方政府在这种冲突中往往倾向于能决定其政绩的经济发展，进而常常选择以牺牲环境为代价。这种极为短视且不合理的做法在环境问题的日趋严重化、国家对环境问题的日益重视的发展背景下得到了一定程度的纠正。但这一行径却未得到根本性治愈——在环境法律增多、威慑力加强的同时，各地方政府也开始了对策性、运动式执法，在涉及面广泛、影响较大以及法律规定较为严苛的领域进行一定程度的环境治理，而对于一些涉及面较小、短期内影响有限或是法律规定较为宽松的环境问题，则采取有意避之的态度。提高各地方政府环境治理的主动性的根本性解决措施在于，将环境治理的实效成果与其政绩紧密挂钩，并纳入各地方政府负责人的升迁考核机制中。目前这些提议已有实践，但在与政绩挂钩的程度上仍难敌经济发展的地位，且对环境治理成效的评估机制也有待完善，需有进一步的努力。调动各地方政府的主动性还有利于避免被动模式下的执法僵硬，补足灵活性。我国的一些城市在因环境治理不善，受环保部行政约谈后大举、强力关闭污染企业，当地大量人口突发性失业，进而激化区域内的社会矛盾。^②这是被动治理的典型表现，应对措施僵化，缺少灵活性以及对关联问题的整体性考量，最终导致治理实效的减弱和新问题的产生。综上，在环境治理中调动各层次治理主体的主动性具有重要价值和紧迫性。

（三）探索“自下而上”与“自上而下”的互动、互融

如果将尊重差异性、多元性和注重由被动转向主动，看作是《巴黎协定》中自下而上的机制所带来的成功经验分享，那么，探索“自下而上”与“自上而下”的互动、互融，则是《巴黎协定》中自下而上机制所引发的困境思考。自下而上的结构具有较为广泛的适用范围，自下而上的机制也为国际气候变化应对共识的达成做出了不可低估的贡献。但自下而上机制本身并不完美，存在不足和缺陷。与之相对应的是，自上而下的结构因关联权威主义形式^③、官僚制特征等要素，在研究领域得到了充分的反思。自上而下的机制因不适应气候变化应对领域的特性和要求而饱受诟病，但就自上而下机制本身而言，其所具有的优良特征并不应被完全忽视。“自上而下”机制具有权力集中，强制性程度高等优势。“自上而下”机制的优势具体表现为权力集中，在应对大型、整体性问题上力量更足，短时期内效率较高。例如，《京都议定书》中“自上而下”机制致使对气候行动的整体目标规定的确定性程度高，有助于减少分散情况下个体目标多样、整体目标实现不确定的局面。而“自上而下”机制为保障从上到下的顺利贯彻落实，皆会保留束缚下方行动的强制力。保留强制力的优势在于增强行动的执行和最终目标的实现的确定性。例如，《巴黎协定》因依赖于自下而上机制，在实质问题上基本放弃了法律约束力，这意味

① 杜辉：《环境治理的制度逻辑与模式转变》，重庆大学2012年博士学位论文，第27页。

② 吕明合：《临沂：治霾选择题》，南方周末，<http://www.infzm.com/content/110350>，最后访问时间：2016年4月14日。

③ 俞可平：《论权威主义——兼谈“新权威主义”》，载《经济社会体制比较》1989年第3期，第17页。

着《巴黎协定》对各缔约国自主目标和方案的具体执行并无强制力，为以后进一步的规范实施在一定程度上留下了隐患。而对法律约束力的放弃、强制力的弱化直接导致了《巴黎协定》所追求目标的实现处于极大的不确定性中。

环境问题的应对不仅要采取尊重差异性、多元性，注重由被动转向主动等符合其本身特性要求的解决策略，同时在应对环境问题的严峻现状时，不应使解决问题的最终目标的实现处于极其的不确定性中。这种不确定性在某种程度上可以被看作是环境风险的延展以及应对措施乏力的表现。探索“自下而上”与“自上而下”的互动、互融，并非和稀泥或是折中处理的解决方式。而是强调在环境问题的具体应对中采“各家”之所长，进而实现环境问题的较圆满解决。“自下而上”与“自上而下”的互动、互融，可阐述为在同一环境问题的应对中，根据不同的需求层面运用不同的机制，进而实现两者的共生，同时要确保二者的和谐性以及互动补充、增进关系的确立。探索“自下而上”与“自上而下”的互动、互融，首先要求对具体环境问题内部进行更精细的类型化区分，以及对协调性的把握，这虽然在具体的环境治理中面临极大困难，但不失为一个有价值的前进方向。

四 结论

“自下而上”机制既是巴黎气候峰会、《巴黎协定》中的一大亮点，也为全球气候治理共识的达成做出了重要贡献。“自下而上”机制在气候变化领域的成功运用，昭示我们在面临困境时需勇于进行新的探索和尝试，同时，这种探索和尝试需是对共通性理念、价值的重拾和把握。“自下而上”机制自身所蕴涵和承载的价值追求与灵活方式，具有超越气候领域——更为广宽的研究价值。因此，对“自下而上”机制在其他环境治理问题上的研究和运用进行展开，也具有同样重要的价值，更不失为今后的一大研究思路和方向。

The “Bottom-up” Approach in the Paris Agreement and Its Enlightenment

Qin Tianbao

Abstract: The “bottom-up” approach in the Paris Agreement results from the context in that requires urgent response to climate change, encounters difficulties in the “top-down” approach and faces the parties’ appeals from duality to the multilevel. It has the benefits for facilitating reaching consensus and opening a new model for climate governance, while it is difficult to avoid the disadvantages of uncertain results caused by abandoning legal binding force. However, it provides for insights for climate governance with respecting difference and diversity, emphasizing from passive reaction to active participation, and exploring interaction between the “bottom-up” and “top-down” approaches.

Keywords: “Bottom-up” Approach, Paris Agreement, Climate Change

(责任编辑:李西霞)