

浅析多中心治理理论在 国际合作应对气候变化方面 的独特优势

安晨

黑龙江大学研究生院, 黑龙江 哈尔滨

收稿日期: 2023年6月19日; 录用日期: 2023年7月27日; 发布日期: 2023年8月7日

摘要

可持续发展战略中, 推进气候治理已成为当前重点工作之一。全球气候治理进程缓慢, 世界各国作为参与主体受保护主义和零和博弈观念影响, 国际合作进程缓慢, 且往往达不到预期成果。然而气候变化的危害却越来越严重, 联合国作为全球性国际活动的“主要责任者”暴露出“角色缺位”、“责任缺失”的问题, 而且受发达国家拖欠会费的影响, 联合国在政策制定和组织合作等方面, 难以保证其公正性和合理性。气候变化问题严重, 各国应该积极主动地开展行动, 同时开展协同合作治理。本文主要以多中心治理理论为依托, 梳理全球性气候治理现状, 及全球性气候治理与多中心治理理论的适配性, 并挖掘其存在原因。由此提出, 多中心治理理论的优势所在, 尝试以多中心治理体制来推动国际气候治理合作的决策主体与参与主体的多元化, 以及怎样有效深入贯彻多中心治理理论, 从而解决气候变化等全球性问题。

关键词

多中心治理理论, 全球性气候治理, 国际合作, 多元主体, 可持续发展

A Brief Analysis of the Unique Advantages of Multi-Center Governance Theory in International Cooperation to Deal with Climate Change

Chen An

Graduate School, Heilongjiang University, Harbin Heilongjiang

Received: Jun. 19th, 2023; accepted: Jul. 27th, 2023; published: Aug. 7th, 2023

文章引用: 安晨. 浅析多中心治理理论在国际合作应对气候变化方面的独特优势[J]. 社会科学前沿, 2023, 12(8): 4363-4369. DOI: 10.12677/ass.2023.128595

Abstract

In the strategy of sustainable Development Goals, promoting climate governance has become one of the current priorities. The process of global climate governance is slow. Countries around the world are affected by protectionism and hegemonism, and international cooperation is slow and often fails to achieve the expected results. The dangers of climate change, however, more and more serious, the United Nations as a global international activities of the “major contributor” exposed the absence of “character”, the problem of lack of “responsibility”, and influenced by membership fees in arrears in the developed countries, the United Nations in the policy formulation and the organization cooperation, etc., are difficult to ensure the impartiality and rationality. Climate change is a serious problem, and all countries should take the initiative to take action, while carrying out collaborative governance. Based on the theory of multicentric governance, this paper reviews the current situation of global climate governance, the suitability of global climate governance and the theory of multicentric governance, and explores the reasons for its existence. This paper proposes the advantages of polycentric governance theory, tries to promote the diversification of decision-making bodies and participants in international climate governance cooperation with polycentric governance system, and how to effectively and deeply implement the polycentric governance theory to solve global issues such as climate change.

Keywords

Polycentric Governance Theory, Global Climate Governance, International Cooperation, Multiformity of Subjects, Sustainable Development

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

“我们所熟知的世界和我们想要的未来正处于危险之中。”

联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯在《2021年的可持续发展报告》中指出，国际社会正处于追求可持续发展目标(SDG)的关键时刻。然而在新冠病毒的影响下，致使全球直接或间接有1500万人丧失生命，人口和经济的损失是史无前例的。但是迄今为止的恢复工作仍然处于一种不平衡、不公平的状态，而且不足以实现可持续发展。同时当前的危机正威胁着数十年的发展成果，使得可持续发展目标的进展进一步偏离轨道。

因为疫情，有关可持续发展的各种进展要么停滞，要么退步。在可持续发展战略中，为应对全球气候变化而提出的ClimateAction也正面临着这样的现状[1]。虽然有关疫情的经济活动有所放缓，但是气候危机并没有减弱。碳排放量虽然因人类受疫情影响活动范围有限而导致有所减少，但是温室气体浓度在2020年继续增加，并创下了历史新高。据有关数据统计，这是有记录以来最热的三个年份之一，全球的平均气温比1850年到190年的基线高出1.2℃。因此古特雷斯发起倡议，为了未来我们应该立即采取行动，机会转瞬即逝，各个国家应做出艰难抉择，以做出承诺来加快实现可持续发展目标的进展。

然而气候变化是一个全球集体行动的问题，因为我们所有人都面临着极端不利后果的可能性，如果许多参与者都采取昂贵的行动，那么就会导致这些行动的难以为继。关于全球努力解决气候变化问题的

辩论尚未导致一项有效的全球条约。但幸运的是，各个国家和地区也做出了相应的努力，而发起的各种规模不同活动累积起来也产生了不小的影响。

由此可见，气候变化问题已经是全球各个国家不得不面对的紧迫问题，同时各个国家也在积极探索各种方式，其中就包括减少温室气体的排放、保护环境、拓展清洁能源等方式，并希冀于以此来缓解气候变化的程度。但从全球的角度来分析各个国家和地区应对气候变化的现状，会发现依然存在着很多问题，并没有发挥出整体的效能，保护主义依然盛行，搭便车行为依然存在。而这就需要我们对现有的治理体制进行总结分析，并探索出应对气候变化的合理机制，从而相互合作，发挥出最大的治理效能。

2. 全球应对气候变化的现状

关于全球的气候变化及其应对现状进行总结分析就会发现两个趋势。一是气候的变化对人类的影响是越来越大，而且这种影响很大一部分是消极的。二是全球的国家 and 地区虽然采取了一定措施，但是效果并不显著。所以有必要对气候变化的原因和国家间合作中涌现的问题进行分析，从而做出进一步的改变和探索。

2.1. 气候变化日趋严重

2.1.1. 全球变暖

全球变暖是指在过去一个世纪，地球平均地表温度异常快速升高，而这种升温的主要原因却是人类燃烧化石燃料而释放的温室气体。在工业革命之前的地球历史中，气候的变化是与人类活动无关的自然原因。而这些自然的因素虽然也对气候的变化发生着影响，但这些影响往往发生的比较缓慢，因此也无法解释近几十年所出现的快速变暖。据联合国的有关模型预测，地表温度仍将会上升，这个幅度可达 $2^{\circ}\text{C}\sim 6^{\circ}\text{C}$ 。地球表面的温度升高本身所产生的影响就已经很严重了，但它还伴随着一些其他的恶劣影响。

首先众所周知的是海平面上升，致使海岸侵蚀日益严重，进而导致更频繁地沿海地区的洪水灾害，一些岛国将消失。其次是全球变暖影响生态系统。气温升高使得植物生长周期增长，对水分也提出了更高的要求，农作物歉收和受旱的几率增加，而且随着气温的升高，很大一批植物面临着灭绝的风险。最后，气温变暖对人的影响也是巨大的，除了低洼沿海地区的人将流离失所，而且随着热带温带的扩大，疟疾等一些传染病的传播范围也会扩大。

2.1.2. 恶劣天气频发

全球变暖同时也带来了天气的变化。近些年炎热天气变得更为频繁，在陆地上，时间长，程度强烈的热浪也越来越普遍。与此同时，风暴、洪水和干旱也更加严重。海洋温度的上升，使得飓风的强度也在不断增强。而这些恶劣天气又影响着现有的居住生存环境，也使得应对气候变化迫在眉睫。

2.2. 全球国家应对气候变化失能

2.2.1. 发展鸿沟日益扩大

在应对气候变化时，不得不忽略的问题就在于发达国家与发展中国家的发展差距。从历史的角度看，发达国家因发展的时间较早，工业化程度高，产业结构优化的快，使得发达国家的碳排放处于一个回落的趋势。然而发展中国家，因为历史因素，没有赶上工业革命的浪潮，使得发展较为落后，而此时正处于产业结构转移的关键时期，碳排放也就不可避免地有所增加。这是任何一个国家发展不可避免的过程。所以不能因为如今的气候恶化就剥夺其发展中国家发展的权利。而究其原因，造成如今全球变暖的正是那些发达国家的恶果。所以，如何用发达国家与发展中国家都接受且愿意执行的应对方式来缓解全球变暖问题是当下全球合作所不得不解决的首要问题。

2.2.2. 国际局势动荡，意识形态对立日趋严重

除了发展中国家与发达国家之间的发展鸿沟之外，影响国际合作的还有不同的意识形态、各个地区的保护主义和国际冲突。现如今的国际合作，受意识形态影响比较大，各个国家被划分在不同的阵营里。在相同的阵营里，许多国家又依托于该阵营中的强国，并在以强国为主导的情况下开展各种合作。而不同的阵营之间，则以互相指责批评为主要形式，在这种关系下，立场决定着主体之间的关系，进而影响合作。同时，各个地区的保护主义兴起，各项合作也是以单方获利为主要准则，坚持零和博弈的思维，拒绝合作共赢。最后，不稳定的国际关系和时不时发生的战争则进一步加剧了国际局势的动荡，使得相互合作趋于不稳定的态势。

2.2.3. 搭便车情况依旧存在

“搭便车”，是指在利益群体中，其中的某个个体为了利益群体的利益而做出努力，而且这种努力使得该群体内所有的成员都能获益，但是这个成本是由那个单个个体所承担的。而其他成员的这种“不作为”却享受“得利”的行为就叫做“搭便车”。放在应对气候变化之中就体现在，一些国家虽然受气候变化的影响，但是自己不作为，仅仅依靠周边国家的努力来实现自己发展的目标，从而减少成本。但是这种搭便车的行为，长久发生的话必然会影响付出巨额成本国家的积极性，并不利于全球性气候变化的应对与可持续发展目标的实现。

3. 多中心治理理论与全球气候治理的适配性

3.1. 多中心治理理论介绍

3.1.1. “多中心”的提出

英国学者迈克尔·波兰尼(Michael Polanyi)在《自由的逻辑》(*The Logic of Liberty*, 1951)一书中首先提出了“多中心”的话语，他认为在自由社会之中，人是有自发主动性的，人们根据这种主动性，自觉地建立秩序，并逐渐完善为社会中的自发秩序体系。在这种体系中，处理各种问题时很难形成一个共同性的团体，因而也就不能以统一指挥的方式来解决，而这种自发性就难以避免的会产生多个任务中心，这种多中心的任务就必须需要一个能够互相调整的社会来进行管理。波兰尼开创了“多中心”分析万事万物的先河，通过比较集中指挥的计划经济和自由竞争的市场经济，演绎出多中心任务，进而提出在政治、社会、文化领域也存在着多中心性[2]。

只不过“多中心”能否应用于全球性的公共管理领域，波兰尼并没有给出具体的答复，但是一般认为“单中心”的政治体制是解决地方问题的最好方式，地区政治单位的多样化被认为是一种不良状况，因为会导致地方公共组织的“职能重复”“交叠管辖”等问题的出现，也必然致使行政效率低下、成本增加、公共物品和服务供给不足等等。

3.1.2. “多中心”与“治理”的结合

后来，文森特·奥斯特罗姆和蒂伯特、瓦伦合作的《大城市地区的政府组织》(*The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*)一文中，对以上的观点进行了重新认识[3]。首先肯定了地方政府单位独立行政的有效性。他们认为：地方政府管辖单位的治理模式是多中心的政治体制。“多中心”意味着多个决策中心，它们在形式上是相互独立的，多中心决策之间通过竞争的关系考虑对方开展多种契约性和合作性事务。多中心体制的绩效通过各中心单位之间的“协作竞争”和“冲突”的模式才能得到有效理解。而“多中心”的提出，在某种程度上减轻了“单中心”所存在的固有弊端，多中心之间的合作与竞争也可以促进对更加困难和更加激烈的问题寻找到低成本解决途径。

3.1.3. 多中心治理理论的优势

如前所述，“多中心理论”通过多个参与主体和决策中心来进行竞争与合作，并以此激发更多主体活力，从而寻求较低成本解决途径，来解决现实中面临的困难与问题。而与“多中心秩序”对立的是“指挥秩序”，指挥秩序为一元化的“单中心”秩序。在指挥秩序中，上级对下级有一定的支配能力，使得下级便会扭曲信息、取悦上级，信息丧失和信息的扭曲，会导致失控，绩效与期望出现差距。因此需要用“多中心体制”解决“单中心”决策出现的问题，而多中心体制能够得以组织，就是利用了交叠管辖和权威分散的丰富结构治理优势。多中心意味着无中心，对应着单中心，反对权力的垄断和集中化[4]。多中心治理体制存在许多决策中心，它们在形式上是相互独立的，而在作用上却是共同合作的。那些在城市地区权力分散和管辖交叠的治理模式，在多中心理论看来实际上是一种充满竞争的、富有效率和活力的模式。

所以，可以总结为：多中心治理是以自主治理为基础，允许多个权力中心或服务中心并存，通过相互合作，给予公民更多的选择权和更好的服务，减少了“搭便车”行为[5]，避免“公地的悲剧”和“集体行动的困境”，扩展了治理的公共性。在2010年奥斯特罗姆(Ostrom)在《应对集体行动和全球环境变化的多中心系统》一文中，更是明确指出了多中心治理体制在治理全球性气候变化问题上的优越性，其中包括对全球总体协议的补充；而且倾向于提高参与者的创新、学习、适用能力；以及往往会涉及多层次的贡献[6]。

3.2. 全球气候治理中的“多中心”

应对气候变化，各个国家和地区都做出了一定的贡献。但是不同国家因发展的不同状况，所做出的贡献也有所差异。但纵观全球的气候治理，还是呈现出多中心的现状。为了能够合理且准确的表述各个国家和地区在应对气候变化所采取的措施，选取了发达国家，发展中国家和地区组织中的发挥了重要作用的国际主体，并以这些代表为例，来阐述全球气候治理中的“多中心”。

3.2.1. 美国

美国因其独特的联邦政体，各州在公共事务的处理之中拥有较大的独立决策的权力，也使得美国各个州之间的政策具有很大的差异性。所以在分析美国应对气候变化时，以州这一层面来分析时比较合理的。

其中，加利福尼亚州是美国各州之中，第一批通过重要气候立法的州之一，并在2006年通过了《全球变暖解决方案法案》，该法案明确提出了要求加利福尼亚到2020年，该州的温室气体排放水平必须降低到1990年的水平；2008年8月，《全球变暖解决方案法案》(GWSA)签署成为法律，马萨诸塞州成为全国首批推进全面监管计划以应对气候变化的州之一，同年也签署了《绿色社区法案》(GCA)，借以促进能源效率的大幅提升，支持可再生能源的开发，使得能够为该州的城镇提供可再生能源[7]。东部一些州也建立了碳市场，签订了《区域温室气体倡议》(RGGI)，并在2008年进行了首次碳排放配额拍卖。而且各州也制定了到2030年的碳排放量要比2020年水平进一步减少30%的目标。

3.2.2. 欧盟

同样欧盟在应对气候变化时也做出了相应的努力。在欧盟，各种各样的创造性的措施将本地、各国、乃至欧盟各个层次联合起来。例如欧盟建立了世界上第一个主要的碳市场——“欧盟排放交易系统”(EU ETS)，成为有效减少温室气体排放的关键工具；发起了“欧洲气候公约”(European Climate Pact)的倡议，邀请社会群体和个人参与气候行动，旨在建立一个“绿色”的欧洲[8]。同时也制定了2030年气候目标，旨在将欧盟的温室气体排放量减少到比1990年的排放水平低55%。

3.2.3. 中国

中国作为一个发展中国家，世界第二大经济体，在全球性的各种活动中都扮演着不可替代的重要角色。同样在气候变化应对方面也发挥了表率作用。2020年9月，中国郑重承诺2030年前实现碳达峰，努力争取2060年前实现碳中和。2021年7月16日，全国碳排放权交易市场正式启动线上交易，是全球覆盖温室气体排放量规模最大的碳市场[9]。据外交部发言人举例说明，发达国家从碳达峰到碳中和，欧盟将用71年，美国用43年，日本用37年，而中国给自己规定的时间只有30年，作为世界上最大的发展中国家，中国将完成全球最高碳排放强度降幅，也充分体现了中国在碳排放问题上负责任的大国担当。

最后，全球范围来看，积极主动应对气候变化的国家和地区有很多，受篇幅的限制只是挑选了几个典型的国家，但并不是说其他国家的气候治理不重要，相反，国际合作还需要更多的“中心”来共同应对气候变化。

4. 气候治理中的多中心治理的模式应用

在不断变化的气候问题下，越来越多的国家也在优先制定和执行适应计划，而这些自发性的行为也使得全球涌现了不少“中心”。很明显，美国、欧盟、和中国都是应对气候变化的“中心”。这与“多中心治理”不谋而合，两者之间似乎存在着天然的适配性。所以本节就以“多中心治理理论”和“气候治理”的模式“多中心治理体制”进行分析探讨。

4.1. 气候治理决策主体的多中心

如前所述，气候治理过程中，已然不自觉地产生了一些治理中心，这些中心因其自身的实力较强，在世界各国中起着引领带头作用。然而一些国家，受零和博弈的思维限制，认为中国的和平崛起会影响他们切身利益，于是在国际上对中国处处针对。西方国家无视当前全球变暖的主要原因是其工业革命以来的历史排放所致的现实，只强调气候治理的共同责任，刻意忽略造成现状的区别责任，坚持以发展中国家接受强制减排作为其接受强制减排的前提条件，导致应对气候变化的国际合作进展缓慢[10][11]。

然而在以美国为主导的西方霸权体制下，发展中国家很容易遭受到不公正的待遇。但是为了解决世界性的难题，又不得不与之一起合作。共同制定相关公约时，又面临着发展中国家相关诉求不被重视，却被严苛以待的局面。而多中心治理体制则能够减少“以发达国家为单一中心”的国际合作体制所带来的不公平不公正。多中心治理体制反对权力的集中与垄断，参与的国家主体发挥各自的积极性，并根据自身的发展状况制定相应的减排措施，发挥多元决策主体的治理效能。同时，多中心治理体制鼓励创新，在多个行为主体之间的应对气候变化的实践活动之中，总结出经验教训，在具体的情境下，总结收益与成本，并探索出一条普遍适用的道路。

4.2. 决策主体间合作与竞争共存

多中心治理体制除了决策主体的多元之外，还强调不同决策主体之间的合作与竞争。因为避免了单一中心所特有的权力垄断，这也就使得多中心治理体制在决策上的灵活性更高，自由度也更大。因此不同决策主体之间，在气候治理的相关问题中，就会激发出更多的创新动力。一旦有了创新，那么气候治理的成果也会以更直接的方式呈现在世界面前。当气候治理成果得到世界国的认可，那么国际间的交流与合作自然会增多，而处于不同阵营的国家也会以竞争的方式，推动气候治理的技术与理念的更新与发展。

4.3. 参与主体的多元性

多中心治理体制的特点是在不同的规模上有多个中心，而不是一个特定单个中心的。多中心体制中

的决策主体在特定领域(如家庭、公司、地方政府、地方政府网络、州或省、地区、国家政府或国际制度)中往往行使相当大的独立性来制定规范和规则。这就使得在气候治理问题中,参与主体也就不在局限于各个国家和地区,这些“中心”可以是国际组织也可以是跨国公司甚至是某个人。多中心体制的参与者具有使用局部知识和从其他参与试错学习过程的人那里学习的优势。同样放在世界各国应对气候问题的背景中,一些参与主体可以借鉴他国的经验总结,并不断的扩展规模,从而实现气候治理参与主体的多元化。

5. 总结

气候变化的威胁是紧迫的,然而幸运的是各个国家也认识到了这一点,于是纷纷采取行动。在面临全球性问题时,往往需要全球化的思考,在实践层面,很难去做到统一,而且各种政策方针落实到各个地方后往往会经历一个本土化的过程,这也离不开世界各国的共同努力。可是随着国际社会的发展,保护主义、零和博弈理念依然盛行,阻碍着国际应对气候变化的合作。

而多中心治理体制则是打破了“单一中心”的权力、政策垄断,使得气候治理参与主体的决策多元化,参与的层次也更加多元开放。可以说,多中心治理体制是鼓励合作与竞争,具有相互监督、学习和随着时间的推移调整更好策略从而发挥更大的治理效能的机制,对于气候治理的重要作用不言而喻。

当然,在面对现实中存在的问题时,任何理论都不是万能的,也没有一个治理体制是完美的,多中心治理体制发挥作用的前提是大家对气候变化所带来的危害都有一个普遍性的认识,基于这种危害的认识,各个国家在相关国际组织的协调下进行各自的尝试与探索,从而形成多中心的治理局面。同样,多中心治理体制在全球性气候治理方面具有相当大的优势,并不意味着多中心治理体制就可以适用于各种问题。相信随着对于多中心治理体制的研究不断地深入,以及应对气候变化的各项举措也在施行,“多中心治理”与“气候变化的应对”会结合的更好,从而发挥出更大的作用。

参考文献

- [1] UN DESA (2022) SDG Good Practices: A Compilation of Success Stories and Lessons Learned in SDG Implementation-SECOND EDITION. <https://sdgs.un.org/publications/sdg-good-practices-2nd-edition-2022>
- [2] 王志刚. 多中心治理理论的起源、发展与演变[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2009, 11(S2): 35-37.
- [3] Ostrom, V., Tiebout, C.M. and Warren, R. (1961) The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, **55**, 831-842. <https://doi.org/10.2307/1952530>
- [4] 王兴伦. 多中心治理: 一种新的公共管理理论[J]. 江苏行政学院学报, 2005(1): 96-100.
- [5] 张克中. 公共治理之道: 埃莉诺·奥斯特罗姆理论述评[J]. 政治学研究, 2009(6): 83-93.
- [6] Ostrom, E. (2010) Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. *Global Environmental Change*, **20**, 550-557. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2010.07.004>
- [7] 埃莉诺·奥斯特洛姆, 谢来辉. 应对气候变化问题的多中心治理体制[J]. 国外理论动态, 2013(2): 80-87.
- [8] (2023) EU Emissions Trading System (EU ETS). https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en
- [9] 新华每日电讯. 全国碳排放权交易市场上线交易正式启动[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/mrdx/2021-07/17/c_1310066607.htm, 2023-06-11.
- [10] Jordan, J.A., Huitema, D., Hildén, M., et al. (2015) Emergence of Polycentric Climate Governance and Its Future Prospects. *Nature Climate Change*, **5**, 977-982. <https://doi.org/10.1038/nclimate2725>
- [11] 人民日报海外版. 中国为全球气候治理贡献巨大(环球热点)[EB/OL]. <https://web.shobserver.com/news/detail?id=421009>, 2023-06-11.