

【法学研究】

全球气候治理面临的挑战及其法制应对*

朱炳成

摘要:气候变化潜藏各种风险,气候治理目标的顺利实现需要各国协同推进。但是,由于气候变化的不确定性、发展的渐进性、致害的长期性等特点,加上气候变化风险的全球性,各国在风险认知和利益诉求等方面存在诸多差异和冲突,使得全球气候治理举步维艰。国际社会应当推动气候治理多元主体的价值观念融合,强化共识、弥合差异,在此基础上采取协同治理的举措。中国在进一步的气候治理行动中,应当坚持风险预防原则,着力化解制度风险,积极构建有中国特色的气候治理体系。

关键词:气候变化;气候风险;法制应对

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)04-0056-07

20世纪90年代以来,以全球变暖为主要表现的气候变化问题日益突出,如何有效应对气候变化风险成为最受关注的全球性环境问题之一,气候治理也成为国际社会开展环境治理的重要议题。一般认为,气候治理是基于有效的政策和法律规则,以解决全球气候变化问题和实现可持续发展为目标,在各方面、各领域、各层面采取应对措施的活动。^①在过去近30年间,全球气候治理艰难前行。1992年《联合国气候变化框架公约》为全球气候治理奠定了法律基础;1997年《京都议定书》确定了发达国家2012年减排目标以及发达国家和发展中国家的减排义务,为全球气候治理提供了阶段性法律支持;2015年《巴黎协定》确定了控温目标和自主贡献的参与模式,是近年来全球气候治理领域取得的较大进展。然而,2019年在西班牙马德里召开的第25届联合国气候变化大会关于《巴黎协定》实施细则的谈判中,各国在国际碳市场运行规则等实质性问题未能达成一致。同年,美国启动退出《巴黎协定》程序,巴西、墨西哥等国家关于积极承担减排义务的态度有所软化。这些都对未来十年全球控温目

标的实现及各国自主减排的积极性造成影响,使国际气候谈判进展愈发艰难。全球气候治理之所以呈现忽冷忽热、走走停停之势,主要原因是各国对气候变化风险的认知程度和应对态度存在差异,在气候变化的风险阈值、责任承担等方面存在较大分歧,进而在应对气候变化风险方面采取不同的策略和措施。全球气候治理面临巨大挑战,亟须国际社会强化共识、协同行动。本文从法制视角探讨全球气候治理面临的挑战及其应对路径。

一、气候风险的特征及其对气候治理的挑战

风险即发生损害的可能性。在人类社会面临的诸多风险中,气候风险对人类生产生活和生态系统的影响日益凸显。气候风险也称气候变化风险,指气候系统变化对自然生态系统和人类社会经济系统产生影响的可能性,尤其是造成损失、伤害、毁灭等后果的可能性。^②现有研究表明,气候变化具有科学上的不确定性、发展的渐进性、致害的长期性等特点。^③在全球风险社会中,气候风险有四个方面的特征,即来源上的内生性、影响上的延展性、内容上的

收稿日期:2020-01-20

*基金项目:司法部国家法治与法学理论研究重点项目“生态文明建设法治保障研究”(19SFB1010)。

作者简介:朱炳成,女,中国政法大学民商经济法学院师资博士后研究人员,法学博士(北京 100088)。

不确定性、应对路径上的协同性。来源上的内生性,指气候风险是人类社会发展过程中的必然结果。现代科学技术的不当运用是引发气候风险的主要原因,在制度风险等多种因素的作用下,气候风险的内生性特征愈发凸显。影响上的延展性是指,气候风险的影响在空间上是全球性的,超越地理边界和社会文化边界;在时间上不仅影响当代人的生存与发展,还将对后代人的生存与发展产生影响,具有世代延续的特点。内容上的不确定性包括客观维度和主观维度两个层面,客观上的不确定性由气候变化本身(成因、趋势等)的不确定性引起,主观上的不确定性源于人们在气候风险的认识水平、认知维度等方面的差异。应对路径上的协同性是指,应对气候风险不仅需要运用经济手段,而且需要国际社会从政治意愿层面在全球范围内形成共同的价值判断并积极行动。由于气候风险具有上述四方面特征,使得全球气候治理面临诸多挑战。

1. 气候风险的内生性和延展性导致各国在气候治理立场上存在严重分歧

气候变化问题内生于人类社会生产力的发展,这意味着,气候变化风险影响着每个国家,无人能够幸免。气候风险的延展性表明,应对气候变化的主体要超越现有以国家为单元的治理结构。然而,由于各国地理位置、经济发展战略等具有高度的内生性,不同国家和地区在应对气候风险问题上存在复杂的治理意愿和能力差异。譬如,小岛屿国家由于最易受到气候变化影响,所以参与全球气候治理的意愿普遍较强;注重生态环境保护的国家较之更加关注经济发展利益的国家,前者参与全球气候治理的意愿往往更强。在此情势下,如果要求所有国家和地区承担相同的减排义务,势必加大气候治理义务分配的不公平、不均衡,导致气候治理主体的共性与个性之间的对立加剧以及全球化矛盾扩大。

由于各国利益诉求不同,使得一些政策和观点存在较大差异。总体而言,发达国家认为气候变化是全球经济高速发展的副产品,各国应承担共同的减排责任,不应区别对待;发展中国家则强调区别对待温室气体减排责任,认为发达国家对全球气候变化问题不仅负有历史责任,而且因其经济社会已经发展到较为成熟稳定的状态,相较于发展滞后的国家具备更充足的资金和先进的技术来应对气候风险,故应为发展中国家提供经济技术支持,以提高发

展中国家适应和减缓气候变化的能力。美国对气候治理的态度较为消极,其他主要发达国家对减排责任的承担也不够积极;印度等一些发展中国家在减排责任分担原则等问题上态度摇摆不定。这种态度差异的最根本原因,是对气候风险的内生性存在不同认识。美国作为先发达国家的代表,无论在经济发展还是社会文化心理层面,都对气候变化持极大程度的乐观态度,因而在一定程度上并未将气候风险视为紧迫的威胁。处于后工业阶段的欧洲国家在历史上深受生态环境问题的困扰,对气候风险的容忍度较低。印度处于经济高速发展时期,但因地理位置等条件而深受气候变化影响,使得其在经济发展与环境保护的平衡与抉择中常常处于矛盾状态,在气候风险应对策略上也表现出摇摆不定的态度。

由于不同主体存在不同的利益诉求,使得在国际法框架下分配温室气体减排责任的法律效力一直是联合国气候变化谈判中的一个焦点问题,各国在此问题上存在诸多争议。《巴黎协定》在明确“共同但有区别责任”原则的同时,也明确了该原则的具体适用形式,即采取国家自主决定贡献的形式,通过自下而上的方式在国际环境合作原则的指导下形成多元化的减排主体和减排形式。然而,这种以协商为主的减排责任安排存在一个突出问题,即其法律效力的确定性问题。中国主张2015年联合国气候变化巴黎会议达成具有法律约束力的公约实施协议,发达国家与发展中国家的国家自主贡献在巴黎会议成果中以适当形式分别列出。^④美国则认为,相关协议对发达国家和发展中国家应具有相同的法律约束力,应淡化减缓、适应、资金、技术开发和转让等方面的法律强制力。^⑤类似的分歧导致各国采取方向不同甚至迥异的气候政策,这实质性地影响全球气候治理进程。

2. 气候风险的不确定性成为各国进行气候治理决策的羁绊

科学上的不确定性是气候风险的一个主要特征,也是全球气候治理面临的主要挑战。气候风险的影响涉及自然、社会、经济、政治、生活等领域,由此增大了作为整体的气候风险的不确定性,对各国采取气候治理措施提出了相应的要求。气候风险的不确定性体现在客观与主观两个层面。

客观上的不确定性,主要是气候观测资料的不确定性和影响因素的不确定性。1900—1950年的

50 年间,中国气候观测站数量极少,监测范围较小,经常由于观测站搬迁、观测时次变更等原因,导致监测中断、监测资料缺失。^⑥这样的问题在很多国家仍不同程度存在。由于气候系统的复杂性及科技手段的有限性,人类无法准确预测自然因素对气候变化的影响程度以及人为原因导致气候变化的程度。政府间气候变化专门委员会研究认为,全球升温很可能是由于二氧化碳等温室气体浓度增大所致,有必要将人类活动产生的温室气体排放量纳入气候变化应对中。^⑦但也有观点认为,从更长的视距来看,气候变化是地球自然生态系统的正常现象,与人类活动关系不大。^⑧与洪水、海啸、地震等传统自然灾害不同,气候变化导致的自然灾害和生态破坏问题并不迅速显现,生态系统对气候变化的反应往往比较迟缓,在相当长的时间内不易察觉。由于气候变化造成损害的隐蔽性,一些国家在应对气候变化问题上采取较为消极的态度,仍适用传统的法律机制予以应对,效果不够理想。

与气候风险在客观层面的不确定性相对应,人类认识的局限性及认知差异带来主观层面的不确定性。主观不确定性的程度会在“完全确定”到“几乎完全缺乏可信度”的范围内不断变化,主要体现在科学研究、决策标准、公众认识等方面。在科学研究方面,政府间气候变化专门委员会近年来发布的气候变化评估报告屡遭质疑。究其原因,一是该报告基于现有科学技术水平,难以对长期以来的气候变化情况进行全面分析,也难以对未来气候变化的趋势进行准确预测;二是人类认知能力有限,数据分析和预测能力具有阶段性和局限性。人们对这一具有较高权威性的评估报告尚且有疑问,对其他关于气候变化的研究结论的争议更大。在决策标准方面,尽管大多数国家对气候变化影响人类生产生活和生态系统持肯定态度,但各国在气候风险的严重程度、减排责任承担等方面存在较大分歧,出于经济发展和社会需求等方面因素考虑,制定应对气候变化政策所依据的标准存在差异。^⑨在公众认识方面,受生活环境、教育背景、收入水平等因素影响,公众对气候变化风险存在认识分歧,这直接或间接地影响政府采取相关措施的积极性。^⑩在世界上有些地方,相当一部分社会主体还在为基本生存问题忧虑,没有动力去考虑气候变化会引起什么后果,从而不会积极参与气候治理。上述三方面因素相互影响、综合

作用,加剧了某些领域、某些时期国际社会对气候治理的认识差异以及各国在此基础上采取措施的差异性,在相当程度上影响全球气候治理的进行。

3. 气候风险因应路径的协同性面临全球治理体系考验

气候风险是一种系统性风险,危及整个人类和生态系统,需要各国协同应对。气候风险应对路径的协同性主要体现在法律政策、制裁措施、应对时机等方面。气候治理总是基于特定的政策和法律依据而展开的。各国立法传统、立法技术、所属法系或许不同,但由于环境法的世界性特征,各国在环境法律内容、政策框架和制度层面容易形成共识并基于此在实践层面协调行动。同理,违反全球气候治理规则会在全球范围内产生相同或者极为相似的负外部性效应,这要求各国对此类行为的制裁形成合力,并选择适当时机协同采取应对措施。然而,由于不同国家在应对风险能力方面存在差异,使得各国在气候治理问题上难以达成统一的价值立场,更难以采取协调一致的应对措施。在此背景下,推动全球气候治理需要国家中心治理模式与超国家中心治理模式有机结合。相较于以市民社会为主体的超国家中心治理,以大国为中心的国家中心治理在气候风险应对中发挥着主导作用,决定着气候风险应对的全球合作能否顺利达成。减少温室气体排放的成本与收益也是各国在采取气候治理措施时所考虑的一个重要因素,这涉及非货币化的环境价值与经济价值之间的权衡。有些大国在此权衡中偏向于经济价值,于是在协同应对气候变化方面的意愿不足,这也是全球气候治理面临的主要挑战之一。

二、全球气候治理的法制策略

法制手段具有确定性、强制性、稳定性等特征,在应对气候风险方面具有无可替代的优势。笔者认为,可以以人类命运共同体理念为基础对多元主体进行价值观念形塑,从制度主义出发,在全球风险社会中弥合差异、促进协同,推动气候治理目标实现。

1. 以人类命运共同体理念为基础的多元主体价值观念形塑

面对涉及全人类甚至后代人利益的气候变化问题,国际社会需要达成的一个基本共识是,在注重技术理性的同时更加关注环境和健康的价值。气候治理问题集中体现了各主权国家及不同利益团体在全

球治理领域的利益博弈,其中不仅涉及发达国家与发展中国家的利益分歧、小岛屿国家和低地国家的紧迫需求、不同国家的诉求差异,而且涉及主权国家内部不同主体的价值观念分歧。在此情势下,形塑价值观念,避免集体行动中出现“有组织地不负责任”情形^⑪,成为国际社会在气候治理领域进一步行动的理论前提。兼具价值理性和工具理性的人类命运共同体理念,可以成为弥合国际间价值观念分歧的理论依据。人类命运共同体,是指整个人类的兴衰存亡都紧密联系在一起的存在状态和组织形态。^⑫人类命运共同体理念倡导在追求本国利益的同时兼顾他国合理关切,在谋求本国发展中促进各国共同发展,既考虑当代人发展又不危及后代人可持续发展。^⑬该理念有助于形成多边协同治理模式,实现风险治理成效最大化。这一融合了国际主义和整体主义的理念,在应对具有显著的内生性及时空延展性的气候变化问题上,有相当大的适用空间。

气候治理需要参与主体多元化。这种多元化体现在,既包括作为私主体的个人以及法律上拟制的人,也包括政府应对气候变化主管部门,还包括作为市民社会典型代表的社会组织,甚至包括国际法层面的国家。这些主体的价值观念及行为模式存在显著差异,对其在气候风险的认知层面进行求同存异的价值观念形塑,使其在内在动力上形成合力,是达成并实现气候治理目标的一个前置性任务。基于人类命运共同体理念对多元主体进行价值观念形塑之所以具有可能性,最主要的原因在于气候异常条件下各方主体都面临利益受损的风险,是一个利益共同体。在行动方案上,这种价值观念形塑应遵循三个原则。一是遵循整体保护原则,转变传统的个体主义价值观,以生态环境和人类社会可持续发展为目标,从生态系统的整体性和全人类的福祉出发应对气候变化,将局部利益与整体利益有机整合。二是遵循风险预防原则,制定应对气候变化的法律并采取有效措施,降低气候风险转化为现实损害的可能性,或者避免气候风险对生态系统和人类社会造成不可逆转的损害。三是遵循公平性原则,构建发达国家和发展中国家相对均等的发展机会和利益分配机制,同时避免资源的浪费和过度使用,推动实现代际间资源公平配置。

2. 制度主义视域下的气候治理策略

在制度主义视域下,制度失灵使风险的制度化

转变成制度化的风险。制度风险是指国家政策和法律规范体系的建立和实施有引发风险并使社会主体遭受利益损失的可能性。制度风险与技术风险的最大区别在于,“人化”因素在制度风险的起因上占主导地位。为化解气候治理中的制度风险,就要采取多元化治理手段。事实上,现代气候治理手段已突破传统的以强制约束为特征的命令—控制型模式,而侧重于综合运用政策、法律、市场等多种规制手段的多面向、多元化治理模式。气候治理策略的优化可从国际和国内两个层面展开。

在国际层面,国际社会基于《联合国气候变化框架公约》已经达成若干共识,为全球气候治理奠定了一定的法律基础。进一步优化全球气候治理策略,应着重从三个方面采取措施。一是推进约束性规范的形成。在应对气候变化的国际磋商中,各国应积极扩大共识,以各方认可的最大公约数为基础,将自愿性规范与义务性规范相结合,在气候治理的主要方面努力形成有强制力的国际法规范。二是制定基于科学依据的政策和法律。尤其要基于科学的测算与分析,制定和完善具有可操作性的中长期全球温室气体减排计划,辅之以具有可操作性的补充议定书等文件,将全球气候风险最大限度地控制在目标范围内。三是重视激励机制的作用。可进一步发挥市场机制的作用,增强主权国家参与气候治理的自主性。在此过程中,可以借鉴和吸收英国、中国等国家构建应对气候变化市场机制的经验。

在国内层面,应着力推动政策、法律、市场三种气候治理手段的完善。一是政策手段。制定应对气候变化的政策是实施气候治理的重要手段,该手段有较强的灵活性和适应性。事实上,政策手段是各国普遍采用的应对气候变化的主要措施。优化政策手段应着重考虑两个方面。一方面,面对气候变化对生态系统和社会系统带来的直接风险与系统性风险,应遵循风险预防的政策导向,根据本国经济和科学技术发展水平等条件,科学确定气候治理政策的原则、目标、规划等内容。另一方面,将气候变化问题纳入国家社会经济发展战略和能源发展规划,通过推动产业转型和能源消费结构优化,落实应对气候变化的相关政策。二是法律手段。法律规制作为全球气候治理的重要手段已成共识,但在国家立法层面的体现尚不尽如人意。^⑭健全气候治理的法律手段,就要在科学的政策框架下推动应对气候变化

的减缓性、适应性措施法制化。在此过程中,既要发挥公权力在制度建构中的独特优势,也要激发社会力量参与气候治理的内在动力。唯有如此,方可在气候治理主体多元化格局中形成“自上而下”与“自下而上”两条线索协同呼应的合力。三是市场手段。通过市场机制可以减少碳排放量,或者在碳排放量确定的前提下降低碳排放的社会成本。尽管经过几十年努力,国际社会仍未就建立国际碳排放权交易市场达成一致,但中国、欧盟等国家和地区在此方面的探索与实践从一个侧面证明了市场机制在减缓气候变化方面的重要作用。可以预见,全球碳排放权交易市场的建立只是时间问题。为此,高碳排放国家可首先在本国高碳排放地区试行碳排放权市场交易机制,并从高碳排放产业入手,逐步扩大交易范围。实施类似的基于市场机制的规制手段,应成为优化气候治理策略的重要举措。

3. 全球风险社会中的差异弥合与协同治理

全球风险社会既是一种理论又是一个现实问题,其在内容上内生于全球化进程,在应对策略上落脚于弥合差异、协同行动。特别是在全球气候治理领域,由于各个国家和地区发展不平衡,以及在政治、经济等层面存在差异,若要在气候治理中建立良好的秩序规则,就要减少作为国际社会成员的国家等利益主体在气候治理议题上的分歧,实现有效的协商与协同。如何进一步增强不同主体的共识,就成为实现多元主体协同治理的关键。就气候风险应对路径而言,为协调多元主体的不同诉求,弥合差异与分歧,可从四个方面努力。一是强化“共同但有区别责任”原则的协商基础。该原则不仅强调发达国家应承担历史责任,还明确了其他主权国家在气候治理领域应承担的责任,同时为发展中国家可持续发展提供了条件。二是重视科学数据基础。鉴于现有科学技术及其应用手段的有限性和公众对风险认识的局限性,应对气候变化的立法和措施要以客观的科学数据为基础,促使利益相关方展开有效的沟通与协商。三是明确坚持风险防范原则的必要性。气候变化的科学不确定性及其影响的广泛性和后果的不可逆性,使得人类不得不采取“宁可信其有,不可信其无”的应对态度。四是重视国别和区域实施性立法的作用。如卢曼所言,社会系统已经发展成一个统一的全球社会,而法律制定仍然是由地区性的政治系统来完成的,这种社会发展形态并

没有解决社会发展的系统性问题,而是通过叠加的方式产生新的困难。^⑤在此情形下,优化国别和区域实施性立法就成为实现协同治理的必要举措。

三、中国参与全球气候治理的法制路径

中国作为全球气候治理的积极推动者和主要践行者,一直主动承担减排义务,不断完善气候治理规范。在推进气候治理的进一步行动中,中国应遵循以风险防范原则为中心的政策导向,建立完整的气候治理体系,完善减缓性与适应性法律制度,推进制定“应对气候变化法”。

1. 遵循以风险防范原则为中心的政策导向

气候风险引发的后果往往具有不可逆转性,无论在空间延展维度还是在时间延伸维度上都是如此。对于气候风险,传统的预防为主、事后救济等手段已难以应对。在气候政策层面确立风险防范原则作为形成共同认识的基础,就成为必然选择。《里约宣言》将风险防范原则界定为,遇有严重或者不可逆转损害的威胁时,不得以缺乏科学、充分、确实的证据为理由,延迟采取符合成本—效益的措施以防止环境恶化。该定义阐明了风险防范原则的四个特征,其中之一即损害程度达到“严重或者不可逆转”。通常情况下,对人体健康或环境的不可接受的损害主要有四种情形:威胁人类生命或者健康;后果严重且不可逆转;造成代内或者代际不公平;危及受影响者的基本权利。^⑥在制定气候政策层面坚持风险防范原则,是对气候风险的不确定性的积极回应。在气候政策中,应当明确风险防范原则的适用条件、评估标准和考量要点。需要特别注意的是,坚持风险防范原则应建立在谨慎的合理怀疑的基础上,以防止过度防范或者无效防范,并适当考虑该原则与相邻法律机制(如生态环境保护机制)的呼应与衔接。^⑦为此,一方面要适应生态环境体制改革,将应对气候变化的政策纳入生态环境政策的整体框架,使之服从、服务于国家生态环境保护的整体方略;另一方面,要特别注意遵循气候治理的内在规律特别是气候变化的特点,在生态环境保护领域“预防为主”原则^⑧的基础上再进一步,更加注重对有害可能性风险的预防和控制,从而使风险防范原则成为贯穿始终的气候政策导向。

2. 建立完整的气候治理体系,推进协同治理

德国社会学家贝克和英国社会学家吉登斯强调

的制度风险,是 中国 在完善气候治理体系中需要特别 注意 的。健全气候治理体系是加强气候治理的必要条件,其中,法律体系的健全及其实施机制的完善、执法监督机制的改进应予以特别关注。

(1)健全法律体系。首先,强化法律体系的完整性。中国应对气候变化的专门立法工作已开展十余年,但进展情况不容乐观,目前不仅没有一部应对气候变化的综合性法律,规制碳排放权交易的专门条例也未能出台。实践中应对气候变化的法律依据只有几个部门规章和规范性文件,这严重影响中国应对气候变化的进程。在推进全球气候治理的宏观背景下,中国应加快制定“应对气候变化法”,以此为基础逐步形成包括行政法规、行政规章和规范性文件的气候治理法律体系,同时推动地方层面尤其是各省份根据自身情况制定实施性立法。^①其次,加强技术规范的支持,制定与应对气候变化立法相配套的标准与规范,如气候变化风险评估规范。这一方面有助于推进气候变化管理工作,另一方面便于明确气候风险评估的方法、流程和内容,实现政府有关部门与公众、社会组织等多元主体在气候风险问题上有效沟通,在此基础上制定和实施应对气候变化的政策和措施。^②最后,将气候治理法律体系与生态环境法制体系相协调。将气候变化法律规范融入生态环境法律规范,填补生态环境领域的立法空白,促进生态环境保护与气候治理在法律制度层面有效衔接。由此,应对生态环境制度风险的框架成为推进气候治理的法制基础。

(2)完善法律实施机制。要特别关注国家应对气候变化协调机构、主管部门和科学咨询机构之间的协同运作。协调机构主要研究制定国家应对气候变化的重大战略、方针和政策,协调解决气候治理机制运行中出现的重大问题。^③主管部门应包括实行统一监督管理的生态环境部门,以及与气候治理相关的其他部门,其他部门在气候治理工作中接受生态环境部门指导。科学咨询机构向协调机构和主管部门提供科学的政策咨询建议。^④由此,气候风险应对路径的协同性在实施机制层面得到呼应。

(3)改进执法监督机制。中国在应对气候变化领域尚未形成健全的执法机制,生态环境保护领域经历垂直改革后已形成适应环保督察及环境污染现场检查要求的执法队伍。在此情形下,可以将气候治理工作融入生态环境保护工作,借助于生态环境

系统的执法力量,促进应对气候变化的执法机制逐步完善。可以发挥公众参与的作用,实现多元主体在应对气候变化中有效沟通。同时,充分利用目前积极推进实施的环境公益诉讼制度,使其在气候治理中发挥重要作用。

3.完善减缓性与适应性立法,化解制度风险

为化解制度风险,中国应对气候变化专门立法中可通过减缓性措施和适应性措施的协同作用,为气候治理提供有效手段。减缓性措施主要关注温室气体减排,与现行生态环境法制联系得较为紧密。碳排放总量控制、配额管理、排放权交易、核查报告等制度,应成为减缓性措施的最重要内容。总量控制是分配温室气体排放配额的前提;配额管理更加注重排放额度的分配与后续监督;起源于英国的碳排放权交易制度在中国经过多年试点,不仅已有专门的规范,而且形成了全国范围内的行动,进一步的立法和政策制定应着重扩大交易主体的范围,使符合交易规则的单位和个人都可参与交易;第三方核查的重点在于确保科学的资质管理,并以此为基础形成有力的碳排放监督机制。

创设气候治理的适应性措施是化解相关制度风险的难点。在制度建构层面,可主要从生态保护、敏感产业与公众健康保护、评估预警三个方面,推动应对气候变化的适应性机制的完善。一是基于风险防范原则,积极采取措施,防止水体、草原、湿地、荒漠、沿海岸线等区域的生态系统因气候变化而退化,同时建立生物多样性监测网络,保护已经受到或者可能受到气候变化影响的物种及其生境。二是对气候变化较为敏感的社会经济领域(种植业、林业、畜牧业、水产养殖业等)加强引导,从优化产业结构、加强能力建设等方面增强这些领域的适应能力。同时,加强公共医疗卫生设施建设及与气候变化相关的卫生资源配置,为预防性制度的落实提供保障。三是根据风险防范原则的要求,建立气候变化影响评估制度和气候灾害风险评估制度,动态评估气候变化对经济社会发展和社会公众的影响,并针对不同地区和不同行业实行相应的适应性措施。另外,对建设规划和重大建设项目进行气候灾害风险评估,将评估结果作为规划和项目审批的依据;将气候观测系统和气候灾害预测预警系统纳入适应性机制建设的范畴,将适应气候变化作为灾害应急协调机制建设的内容。上述三方面措施都旨在从适应气候

变化的角度化解制度风险,推动气候治理机制的健全与完善。实践中应考虑应对气候变化的适应性机制与生态环境保护、防灾减灾、事故应急、公共卫生健康保障等机制的协同运作。

四、结论

气候风险是典型的全球性、系统性风险,具有来源上的内生性、影响上的延展性以及内容上的不确定性、应对路径上的协同性等特征。这使得全球气候治理面临诸多挑战,相关挑战还诱发多方面“外溢效应”。目前,虽然全球气候治理的法律框架已基本形成,但国际社会在应对气候风险的诸多问题上仍存在相当大的分歧。在此情势下,只有以人类命运共同体理念为基础形塑气候治理主体的价值共识,从制度主义出发有效施策,弥合差异,协同行动,方可促进气候治理目标顺利实现。制定应对气候变化的专门立法,设立高效的协调机构和顺畅的协同机制,落实减缓性、适应性措施,同时激励多元主体积极参与,是中国推进气候治理的关键措施,也是中国为全球气候治理作出进一步贡献的法制路径。

注释

①唐代兴:《气候治理的共识、途径与要略》,《南京林业大学学报》(人文社会科学版)2014年第3期。②张月鸿、吴绍洪、戴尔阜等:《气候变化风险的新型分类》,《地理研究》2008年第4期。③关于气候变化的特点,详见中国国际气候变化专家委员会、英国气候变化委员会:《中-英合作气候变化风险评估——气候风险指标研究》,中国环境出版集团,2019年。④《强化应对气候变化行动——中国国家自主贡献》,中央人民政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/30/content_2887330.htm,2015年6月30日。⑤薄燕:《中美在全球气候变化治理中的合作与分歧》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2016年第1期。⑥赵宗慈、王绍武、罗勇、江滢:《近百年气

候变暖的不确定性分析》,《科技导报》2009年第23期。⑦Solomon S, Qin D, Manning M, et al. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis, Contribution of Working Group 1 to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, 2007.⑧如英国物理学家文森特·雷格、日本地球物理学家赤祖父俊一、澳大利亚地质学家罗伯特·卡特等人认为气候变化是一个“真实的谎言”。参见[加]劳伦斯·所罗门:《全球变暖否定者》,丁一译,中国环境科学出版社,2011年,第43页。⑨在应对气候风险的决策标准方面,英国行政法学者伊丽莎白·费雪提出了公共行政模型,即相关决策基于可接受的风险的社会性、技术风险的信息收集、专家知识以及与决策者之间的交流四个方面的要素展开,这种决策模型对传统的基于科学、民主程序的决策模型形成有益的补充。费雪的研究表明,目前在气候治理方面的不同路径大多因采用不同的决策模式而产生。参见袁倩主编:《全球气候治理》,中央编译出版社,2017年,第96—97页。⑩[英]伊丽莎白·费雪:《风险规制与行政宪政主义》,沈岗译,法律出版社,2012年,第24—28页。⑪关于该情形的论析,参见[德]乌尔里希·贝克:《世界风险社会》,吴英姿、孙淑敏译,南京大学出版社,2004年,第191页。⑫吴润生、杨长湧等:《在合作共赢中推动构建人类命运共同体》,中国言实出版社,2018年,第10页。⑬李爱敏:《“人类命运共同体”:理论本质、基本内涵与中国特色》,《中共福建省委党校学报》2016年第2期。⑭目前,仅有英国、菲律宾、欧盟等少数国家和地区出台了应对气候变化的专门立法。⑮[德]尼克拉斯·卢曼:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海人民出版社,2013年,第390—400页。⑯The Precautionary Principle, <http://www.precautionaryprinciple.eu/>, 2019-02-03。⑰于文轩:《生态文明语境下风险预防原则的变迁与适用》,《吉林大学社会科学学报》2019年第5期。⑱环境法上的预防为主原则与气候治理领域的风险预防原则存在区别:前者更大程度上面向现实损害或损失;后者更加关注对潜在风险的防范。⑲我国有的省份如山西省已经制定了应对气候变化的专门立法,其他地方可资借鉴。⑳曹明德:《完善中国气候变化适应性立法的思考》,《中州学刊》2018年第8期。㉑气候治理的协调机构可采取跨部门委员会的形式,基于国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的架构开展工作。㉒于文轩、田丹宇:《美国和墨西哥应对气候变化立法及其借鉴意义》,《江苏大学学报》(社会科学版)2016年第2期。

责任编辑:邓 林

Challenge and Legal Response of Global Climate Governance

Zhu Bingcheng

Abstract: There are various risks in climate change, and the realization of the goal of climate governance needs the coordinated promotion of all countries. However, due to the uncertainty of climate change, the gradual development, the long-term harm and other characteristics, coupled with the global risk of climate change, there are many differences and conflicts in risk perception and interest demands among countries, which leads to slow progress in global climate governance. The international community should promote the integration of values of multiple subjects of climate governance, strengthen consensus and bridge differences, and take coordinated governance measures on this basis. China should adhere to the principle of risk prevention, focus on resolving institutional risks, and actively build a climate governance system with Chinese characteristics.

Key words: climate change; climate risk; legal response