

# 全球气候治理中的 科学评估与政治谈判<sup>\*</sup>

董亮

**【内容提要】** 全球气候治理中科学与政治的关系主要体现在评估与谈判上。国际气候评估与谈判通过议程、评审及机制协调所产生的影响已成为全球气候治理的主要特征。纵观过去 30 年的国际气候治理历史,两者大体呈现出评估推动谈判、大国否定评估、评估破坏谈判、谈判支配评估的关系。两者形成了以下规律:气候领域内科学不确定性越高,国际谈判越需要评估的持续参与;评估结论在国际谈判中接受度越高,其影响力越大,而评估机构的影响力越大,越需要在国际谈判进程中证明其可靠性;国际气候评估机构影响力越大,大国越容易干预评估过程和控制评估结论。两者关系的变迁源于两个维度:一是评估内部的科学共识与制度设计开放性。共识度越高、评估制度设计越具开放性,评估越容易推动谈判的进程。二是外部因素,如大国干预及评估结论在传播中的影响。大国过度干预评估,或是评估在传播中被国际媒体误用,会导致评估与谈判形成消极关系。

**【关键词】** 气候变化;气候评估;气候谈判;全球治理

**【作者简介】** 董亮,外交学院亚洲研究所助理研究员。(北京 邮编:100037)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2016)

11-0062-22

<sup>\*</sup> 本文系中国—东盟思想库网络 2016 年重大研究课题“东亚区域合作发展演变趋势”(课题编号:NACT16-21)的阶段性研究成果。感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家的意见和建议。文中错漏由笔者负责。

## 一 问题的提出

本文研究的核心问题是全球气候治理中的气候评估与谈判之间存在何种关系以及什么因素影响两者的关系。区别于其他全球治理问题,由于气候变化存在大量的科学不确定性,科学评估与政治谈判一直如影随形。20世纪以来,世界各国工业化水平不断提高,排放了大量的温室气体,导致了人为引起的气候变化现象。鉴于气候变化问题的复杂特点,对这一问题的认知已经超出了单一国家的能力,只能通过制度化的国际科学合作才能实现。因此,全球气候治理不能缺少国际科学评估的参与。目前,气候评估机制已经成为全球气候治理的一个重要组成部分。

1988年成立的政府间气候变化专门委员会(IPCC)不仅是政府间科学评估组织,也是国际气候治理中单一、最高科学合法性来源。自20世纪80年代以来,气候变化问题从科学领域快速转向政治领域。IPCC的建立标志着科学评估过程的机制化(评估轨道),并且与国际谈判(谈判轨道)共同形成了当今国际气候治理中关系密切的双轨。<sup>①</sup>当前,国际气候政策与理论界都十分重视谈判与评估的关系。在气候变化治理中,“言必称IPCC”已经成为惯例。2007年,IPCC与阿尔·戈尔(Al Gore)因分享诺贝尔和平奖而名声远扬。<sup>②</sup>

根据组织的章程,IPCC的目标是在全面、客观、公开和透明的基础上,评估与理解人为引起的气候变化、这种变化的潜在影响以及有关适应和减缓方案科学基础的科技和社会经济信息。由于评估内容中涉及多个自然科学与社会科学学科以及诸多潜在政策选项,各国政府和国际组织历来十分重视气候评估报告的结论。<sup>③</sup>同样,因为这一组织广泛参与国际气候谈判进程,有学者认为这一组织已经政治化。<sup>④</sup>高风认为气候变化谈判是在气候变化的科学评估与气候变化谈判相互促进之中发展过来的。<sup>⑤</sup>托马斯·博诺瓦(Thomas Bernauer)认为气候变化政治研究需要关注政治与科学的相

① Joyeeta Gupta, *The History of Global Climate Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p.41.

② 2007年10月12日,前IPCC主席拉津德拉·帕乔里在接受诺贝尔基金会电话采访时,表示IPCC获奖向世界传递了两个信号:第一,科学家的气候变化评估报告十分重要;第二,评估报告将引发世界范围的行为变化,低碳发展将是未来的趋势。参见[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2007/ipcc-telephone.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2007/ipcc-telephone.html), 登录时间:2015年10月12日。

③ 张海滨:《环境与国际关系:全球环境问题的理性思考》,上海:上海人民出版社2007年版,第30页。

④ Deserai A. Crow and Maxwell Boykoff, eds., *Culture, Politics and Climate Change: How Information Shapes Our Common Future*, London: Routledge, 2014, p.88.

⑤ 李鹏辉:《高风:期待巴黎大会如期达成全面、均衡、有力度的协议》,载《世界环境》,2015年第6期,第16页。

互关系。<sup>①</sup>安德鲁·德斯勒(Andrew E. Dessler)与爱德华·帕尔森(Edward A. Parson)指出,在气候辩论中误传科学知识也成为潜在的有效谈判策略。气候科学问题论争经常会随科学知识的增长而越发活跃并对谈判具有影响力。<sup>②</sup>随着国际关系学界对气候变化的研究日益加深,相关研究已经从传统的气候变化谈判这一孤立领域转向具有高度关联性的问题。<sup>③</sup>由此,气候变化中科学与政治的关系不仅具有高度的关联性而且具有前沿性,对国际气候评估机构的研究成为重点。<sup>④</sup>

总之,理解国际气候变化评估与国际气候谈判之间的关系是理解全球气候治理的关键,对这种关系的解释在理论与现实两个维度都具有极其重要的意义。

## 二 既有研究及其不足

在广义上,科学与政治的关系是社会科学研究中最受关注的题目之一,相关研究横跨社会科学的诸多学科,难以计数。在全球气候治理领域,国际评估的实践日益增多,相关文献也不断涌现。<sup>⑤</sup>对于新自由制度主义理论而言,国际科学评估在一个信息超载的世界中充当了提炼者和传播者的角色。罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和约瑟夫·奈(Joseph S. Nye)强调信息的重要性,这种能力充当了“编辑器、过滤器、翻译器和提供暗示者”以及“鉴定器”。可以说,提供可靠信息以及与之相适的可靠信誉的能力已变为软权力的来源。<sup>⑥</sup>詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)认为许多非政府组织网络通过科学信息建立了权威,增强了影响力。所以,对国际科学评估的掌控也是实现国家利益的一个重要维度。建构主义学者认为包括观念、文化和认同在内的主体互动因素并非第二性的,这些主体互动性因素在对外政策互动中起着决定性作用。认同是一种主体互动性的观念,<sup>⑦</sup>国际科学评估无疑有利于建立主体间的观

① Thomas Bernauer, “Climate Change Politics,” *Annual Review of Political Science*, Vol.16, 2013, pp.421-448.

② 安德鲁·德斯勒、爱德华·帕尔森著,李淑琴等译:《气候变化:科学还是政治?》,北京:中国环境科学出版社2012年版,第159—160页。

③ Susan Park, “Transnational Environment Activism,” in Robert Falkner, ed., *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*, New Jersey: John Wiley & Sons Ltd, 2013, pp.268-270.

④ Peter M. Haas, “When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process,” *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.4, 2004, pp.569-592.

⑤ 安妮—玛丽·斯特劳著,任晓等译:《世界新秩序》,上海:复旦大学出版社2010年版,第166页。

⑥ 安妮—玛丽·斯特劳:《世界新秩序》,第173页。

⑦ 阿米塔·阿查亚著,王正毅、冯怀信译:《建构安全共同体:东盟与地区秩序》,上海:上海世纪出版集团2004年版,第35—36页。

念。建构主义学者也十分重视国际制度中相关话语问题,并认为恰当话语的出现和传播在机制的可操作性和有效性上构成了一种决定性因素。<sup>①</sup> 罗纳德·米歇尔(Ronald Mitchell)认为,科学家可以通过发表同行评审的学术论文,将科学知识告知公众,也可以通过媒体或其他渠道影响决策者。因此,大规模的国际科学评估目前已经变成了科学与政策互动的一种方式。<sup>②</sup> 评估的目的是对科学知识进行概括总结和综合评价,以便为决策或政策辩论提供信息。<sup>③</sup>

当前,国际上关于气候评估与谈判关系的研究大多从两者的单向关系视角出发,也就是国际气候评估如何影响国际气候谈判(科学团体的认知共同体理论、机制有效性理论)以及国际气候谈判如何影响国际气候评估(评估进程维度)。这两个视角的问题在于均未能充分考虑到两者的动态关系及其变化。

### (一) 科学评估如何影响气候谈判

1. 气候变化的认知共同体理论。这一理论关注科学家团体对国际气候谈判的推动作用。20世纪90年代末,学者从结构和运行角度剖析国际气候评估的影响。<sup>④</sup> 他们认为,科学评估在为环境领域提供咨询和塑造政治决策方面起到至关重要的作用。通过透视国际环境评估的学习过程(从知识到政策),可以发现一段较长的时间内,科学评估反映了从过去的经验中不断学习的变化过程,这使得IPCC有机会成为政治决策中更具影响力的机构。<sup>⑤</sup> 奥兰·扬(Oran Young)认为,国际科学评估通过积极努力,已形成关于气候变化的原因以及在几十年到几个世纪的时间段内气候变化可能的发展轨道的共识性观点,但气候治理所面临的根本问题是气候变化的话语仍然充满严重分歧。<sup>⑥</sup>

对于这种变化,彼得·哈斯(Peter Haas)进一步从建构主义视角分析IPCC在国际气候治理中的作用。他提出认知共同体具有一种能够影响政治的可用知识(usable knowledge),这种知识有助于通过科学共识影响国际气候政策。<sup>⑦</sup> 然而,哈斯理论的不

① 奥兰·扬著,陈玉刚、薄燕译:《世界事务中的治理》,上海:上海人民出版社2007年版,第195页。

② Ronald Mitchell, ed., *Global Environmental Assessments: Information and Influence*, Cambridge: MIT Press, 2006, p.3.

③ 安德鲁·德斯勒、爱德华·帕尔森:《气候变化:科学还是政治?》,第161页。

④ Knut H. Alfsen and Tora Skodvin, "The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) and Scientific Consensus: How Scientists Come to Say What They Say About Climate Change," *CICERO Policy Note*, Vol.3, 1998, pp.1-24.

⑤ Bernd Siebenhüner, "How Do Scientific Assessments Learn? Part One. Conceptual Framework and Case Study of the IPCC," *Environmental Science & Policy*, Vol.5, No.5, 2002, pp.411-420.

⑥ 奥兰·扬:《世界事务中的治理》,第195页。

⑦ Peter M. Haas, "When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process," pp.569-592.

足之处在于将科学团体理解为行为体的观点缺乏说服力,很多参与全球气候问题的科学家具有复杂的背景,他们的身份构成并非是单一性质的。

2. 气候评估的有效性。塔拉·斯柯文(Tora Skodvin)与努特·埃尔夫森(Knut H. Alfsen)从机制有效性角度讨论了 IPCC 的政治影响力,他们认为 IPCC 评估的有效性可以分成两个主要指标:(1)谈判各方接受评估结论的程度;(2)谈判各方受到基础性概念影响的程度。虽然第一个指标总体上是成功的,但是 IPCC 一直没有同样成功地催化适当的全球政策反应。IPCC 或许在建立《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)和《京都议定书》过程中发挥了重要作用,但是近来,由 IPCC 基于基础性气候知识提供的科学建议所产生的政策反应无疑是微弱的。这可归因于 IPCC 制度设计的缺陷以及 IPCC 在政策冲突中的弱势关联性。<sup>①</sup>

小罗杰·皮尔克(Roger A. Pielke, Jr.)认为,在复杂的政治条件下,如果指望科学推动政治共识,有可能危及科学的合法性。<sup>②</sup>进而,他提出西方社会在过去 50 年里一直流行的一种线性模式观点:一是强调基础科学研究的重要性,即从基础到应用,再到社会受益;二是科学在特殊决策环境中发挥特殊的指导作用。科学评估是取得政治共识和产生政策行动的先决条件之一。<sup>③</sup>然而,他认为这种线性的观点并不能充分反映当今全球气候变化治理的现实,并且提出 IPCC 应采取“政策选择的诚实代理人”模式参与到全球气候谈判之中。总之,可以发现认知共同体理论只强调科学评估对政治谈判的单向影响,忽视了政治因素对科学评估进程的控制。

## (二) 政治谈判如何影响评估机制与进程

在评估过程上,艾莉森·肖(Alison Shaw)通过访谈的研究方法,着重对国际气候变化政策中的科学评估,特别是对科学建议的形成过程加以研究。早期的 IPCC 评估报告只针对很小一部分群体,经过 20 多年的发展,其评估过程已经发生了巨大变化:其一,在制度设计方面,它不断与新的行为体进行互动,如联合国环境规划署(UNEP)、世界气象组织(WMO)会员以及环境非政府组织(如绿色和平组织、气候变化联盟等)。其二,对于历次气候大会,IPCC 的结论为气候问题提供了具有共识性及政策相关性的科学知识,<sup>④</sup>其中,《决策者摘要》需要通过逐词逐句的政府审核。此外,IPCC

<sup>①</sup> Tora Skodvin and Knut H. Alfsen, "The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): Outline of an Assessment," *CICERO Policy Note*, Vol.1, 2010, pp.1-13.

<sup>②</sup> 小罗杰·皮尔克著,李正风、缪航译:《诚实的代理人:科学在政策与政治中的意义》,上海:上海交通大学出版社 2010 年版,第 8 页。

<sup>③</sup> 小罗杰·皮尔克:《诚实的代理人:科学在政策与政治中的意义》,第 12 页。

<sup>④</sup> Alison Shaw, *Imbued Meaning: Science-Policy Interactions in the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Dissertation, University of British Columbia, 2005, pp.2-4.

自建立以来一直饱受非议,尤其针对其科学可信性和准确性;同时,IPCC也一直受到气候变化怀疑者的攻击。总之,肖的研究更多是从政策角度对国际气候评估的程序进行分析,没能充分认识到IPCC作为国际机构的重要性。

近几年,针对IPCC科学评估进行的研究中,学者更加关注评估过程中科学家的国别与区域代表性问题,体现了科学评估被政治工具化的研究路径。这一路径并非将科学团体视为行为体,而是将科学评估过程中的政治因素视为重点。米亚那·拉森(Myanna Lahsen)的研究认为科学评估已经成为政治谈判的另一种手段,科学是“情境性的知识和霸权的潜在媒介”。科学家有可能运用一些方式,创建一个共同体观念、共同规范和信念。<sup>①</sup>在科学与气候变化治理的关系上,美国以压倒性优势主导了支撑国际环境谈判的科学评估进程,这也同样体现在美国在IPCC中的作用。

在科学家的构成上,在IPCC的前三次评估报告中,来自发展中国家的科学家与发达国家的科学家分别是17.5%、82.5%,<sup>②</sup>这种不平等分布也成为在气候谈判之外气候变化治理不平等的另一种重要表现。在2000年编订IPCC的特别报告《关于土地利用、土地利用变化和林业》(LULUCF)时,美国科学家的参与总数大约是另外三大洲(非洲、亚洲和拉丁美洲)的总和,而且最终审稿阶段也仅在美国等少数几个国家之间进行。<sup>③</sup>

在科学家的利益观上,弗兰克·比尔曼(Frank Biermann)在印度进行的实证研究指出,跨国专家网络提供的“国际科学”是有偏差的,不可依据某些表面现象就接受。他的采访发现IPCC机制缺乏透明度,并且这一机构也暗含着一种发达国家具有智力优越性的前提假设。<sup>④</sup>IPCC也因此被批评为以运用科研优势的方式为一些发达国家开拓政治优势。

以上研究均是从国际气候评估的过程展开分析,更多聚焦于微观内容,从科学家构成、主导话语、科学家利益观的角度看待国际科学评估中的政治性因素。因此,这些

<sup>①</sup> Myanna Lahsen, "Trust Through Participation? Problems of Knowledge in Climate Decision Making," in Mary E. Pettenger, ed., *The Social Construction of Climate Change: Power, Knowledge, Norms, Discourses*, Farnham: Ashgate Publishing, Ltd., 2013, p.242.

<sup>②</sup> Peter M. Haas, "When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process," pp.569-592.

<sup>③</sup> Cathleen Fogel, "The Local, the Global, and the Kyoto Protocol," in Sheila Jasanoff and Marybeth L. Martello, eds., *Earthly Politics, Worldly Knowledge: Local and Global in Environmental Politics*, Cambridge: MIT Press, 2004, pp.103-126.

<sup>④</sup> Frank Biermann, "Science as Power in International Environmental Negotiations: Global Environmental Assessments Between North and South," Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA) Discussion Paper 2000-17, Environment and Natural Resources Program.

研究缺乏对 IPCC 作为国际机构与国际气候谈判宏观关系上的探索。

对于中国学者而言,潘家华认为 IPCC 的科学评估已经成为一种国际政治安排,说明了科学对国际政治决策的重要性,也表明了各国政府对科学的依赖和利用。<sup>①</sup> 陈迎认为 IPCC 评估报告推动了国际社会应对气候变化行动的进程,并指出了国际气候评估与谈判背后复杂的矛盾。<sup>②</sup> 笔者与张海滨通过使用认知共同体的理论内核对 IPCC 在国际气候谈判中的影响机制进行了深入探讨,从全球气候治理的视角分析了科学评估进程如何推动政治谈判进程。<sup>③</sup> 以上文献回顾表明,IPCC 在国际气候谈判中的作用确实引人注目,但国内外的相关研究都缺乏有关国际气候评估与谈判间复杂关系的系统研究,特别是具有明确机制和路径的理论研究。

总之,学界针对 IPCC 的研究一直是比较零碎的。有价值的研究散见于科学与政策研究、国际政治、环境科学、环境社会学等不同领域。国际气候评估与谈判两大框架的相互影响问题长期为研究者所忽视。两者作为独立领域的研究可谓汗牛充栋,但对两者关系的研究尚不多见。而且,现有研究没有考虑到两者的动态互动过程,大多是静态的、基于具体技术问题的分析,缺乏系统性的解释框架。本文试图将国际关系与科学知识社会学理论进行融合,建立一个关于气候治理的科学和政治互动的研究视角。

### 三 科学评估与政治谈判的相互影响

相互影响(interplay)是指一种彼此发生作用的过程。<sup>④</sup> 本文所指出的科学评估与政治谈判的关系主要发生在谈判进程与评估进程之间。因此,科学评估与政治谈判间相互建构,通过固定渠道产生相互影响。然而,在全球气候治理中,两者的互动过程在过去 30 年不断变迁。<sup>⑤</sup> 具体而言,这种相互作用与影响体现在以下三个方面。

首先,国际气候谈判的历史发展阶段与五次评估报告的发布周期高度匹配。一方

① 潘家华:《国家利益的科学论争与国际政治妥协》,载《世界经济与政治》,2002 年第 2 期,第 55—59 页。

② 陈迎:《对 IPCC 第五次评估报告中可持续发展与公平相关问题的解读》,载《气候变化研究进展》,2014 年第 5 期,第 348—354 页。

③ 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》,载《世界经济与政治》,2014 年第 8 期,第 64—83 页。

④ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/interplay>, 登录时间:2016 年 2 月 5 日。

⑤ Robert Keohane and David G. Victor, "Cooperation and Discord in Global Climate Policy," *Nature Climate Change*, [http://www.nature.com/nclimate/journal/vaop/ncurrent/box/nclimate2937\\_BX1.html](http://www.nature.com/nclimate/journal/vaop/ncurrent/box/nclimate2937_BX1.html), 登录时间:2016 年 10 月 8 日。

面,纵观国际气候谈判的历史,1992年《公约》制定、1994年《公约》正式生效,随后国际气候谈判形成了以《京都议定书》《巴厘路线图》《哥本哈根协议》《坎昆协议》以及2012年年底达成的“德班行动平台”为标志的阶段性成果,直到2015年的《巴黎协定》;另一方面,1990年至2014年,五个重要的气候评估报告都对这些国际气候谈判的重要节点进行了支撑和施加了影响。谈判与评估在议程、机制上频繁进行联系,形成了一种相互依赖的关系。

其次,科学评估机构在机制设计及评估过程中存在着多种政治博弈与利益诉求,这也是国际气候谈判矛盾的折射。政府间科学评估的本质是各国在国际科学合作中多种软实力的竞争形式。气候谈判的政治进程不仅经常反作用于国际科学评估的报告与进程,而且经常在重大气候协议的谈判中成为施压或逃避责任的工具。在谈判中,利用与控制气候科学主张推进政策论辩,进而推动国际气候治理的进程也是两者关系的一种体现。各国谈判代表可以提出科学证据不足或是以带有偏见为借口阻碍相关气候政策。这种谈判策略不易招来怀疑的风险,已经成为一种外交工具。<sup>①</sup>

最后,国际气候评估机构经常吸引与国际气候谈判相关的非国家行为体,如市民社会、非政府组织的参与,这种参与有效地建立了全球的气候认知网络。市民社会及国际环境非政府组织通过选取具有科学合法性的部分评估内容,推动某一议题的发展。

本文通过科学知识的社会学理论重新认识科学评估的过程,并且引入强调权威与自主性的国际组织理论,从行为体的视角理解气候评估组织与谈判间的相互影响及两者间发生作用的过程。

### (一) 科学评估中的政治因素

众所周知,科学技术对国际事务具有重要影响,<sup>②</sup>而科学知识的社会学理论能够有效地祛魅科学评估的神秘性、神圣性,并透视科学评估的内在操作机制。这一理论通过研究科学生产的过程十分有效地揭示了科学的社会建构性层面,因此,这种认识论意义上的突破有助于认识气候变化的科学评估。<sup>③</sup> 国际科学评估存在自己的利益、资源、规范性承诺以及内部的政治动力。<sup>④</sup> 希拉·加萨诺芙(Sheila Jasanoff)提出“共

① Charles Weiss, “How Do Science and Technology Affect International Affairs?” *Minerva A Review of Science Learning & Policy*, Vol.53, No.4, 2015, p.411.

② Charles Weiss, “How Do Science and Technology Affect International Affairs?” pp.411-430.

③ 可参见 Sheila Jasanoff, *Designs on Nature: Science and Democracy in Europe and the United States*, Princeton: Princeton University Press, 2011.

④ 希拉·加萨诺芙,杰拉尔德·马克尔、詹姆斯·彼得森、特雷夫·平奇著,盛晓明等译:《科学技术论手册》,北京:北京理工大学出版社2004年版,第405页。

同生产(co-production)”的概念,是指技术专家和社会其他群体相结合共同产生的新科学知识。<sup>①</sup>这是技术与社会之间的动态互动,在科学社会学中使用这一术语描述知识形成的模式。科学知识和技术是由人和制度产生的,具有内在的偏见、政治动机及一种不完美的科学解释。<sup>②</sup>米亚那·拉森认为气候变化的科学问题是参与者的信任问题,建构科学在决策中的角色十分重要。<sup>③</sup>科学评估的作用也是建构信任的过程,具有社会资本的作用。随着国际科学评估的展开,科学评估中的政治化现象也受到关注,它是指在评估的制度设计、评估过程、评估验收以及评估结果的使用中所受到的政治利益的影响。总之,知识与权力的互动不断发生,科学与政治同时得以构造与重构,两者通过复杂的形式相互支持。<sup>④</sup>

按照这一视角,国际气候评估的成功基本取决于两个方面的平衡:认识论的稳健性与政治的稳健性。认识论的稳健性是指专家意见在有效性和稳定性上的质量高低。如果公共政策环境的多变性和不确定性提出的要求能够与知识生产的学科标准和制度背景相吻合,那么评估的质量就能得到保证。而政治的稳健性是一旦将提供的建议付诸实践,其可接受性和可行性如何,也就是建议与政治进程的融合程度,这可以根据建议所具有的稳定性进行描述,而这些建议是基于多重利益、偏好和价值等多角度考虑的。

## (二) 评估机构的自主性与权威性

在国际关系研究中,迈克尔·巴尼特(Michael Barnett)和玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)有关国际组织的理论研究有助于理解国际气候评估机构的作用。他们把国际组织作为一种官僚机构进行分析,有助于从行为体视角理解国际机构在全球治理中的施动作用。<sup>⑤</sup>跨国关系是不受政府对外政策核心机构控制的各种联系、联合和互动。<sup>⑥</sup>

国际机构凭借本身的资格也能成为一种权威,并且这种权威给予了它们相对于国家、个人和其他国际行为体的自主性。巴尼特和芬尼莫尔认为,在国际生活中程度不

① Sheila Jasanoff, *Ordering Knowledge, Ordering Society*, London: Routledge, 2004, pp.68-72.

② Hannah Hughes, "Bourdieu and the IPCC's Symbolic Power," *Global Environmental Politics*, Vol. 15, No.4, 2015, pp.88-90.

③ Myanna Lahsen, "Trust Through Participation? Problems of Knowledge in Climate Decision Making," pp.173-174.

④ 希拉·加萨诺芙、杰拉尔德·马克尔、詹姆斯·彼得森、特雷夫·平奇:《科学技术论手册》,第405页。

⑤ 迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔著,薄燕译:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,上海:上海人民出版社2009年版,第4—5页。

⑥ 克里斯托弗·希尔著,唐小松、陈寒溪译:《变化中的对外政策政治》,上海:上海人民出版社2007年版,第221页。

同和类型各异的权威也被授予国家之外的行为体,其中最为突出的就是国际组织。国际组织利用这种可信用度实现其目标、赢得尊重,并在国际事务中运用这种权威。<sup>①</sup> 不管国际组织具有什么特性,对国家来说,参加国际组织是一种行为规范。这种现象表明:一方面,国际组织具有一定的功能;另一方面,国家不愿被排除在一个共同体之外。这两个方面的因素共同构成了一个复杂的、不断扩展的网络,结果产生了大量的多边外交活动。<sup>②</sup>

作为科学评估机构的国际组织需要更为严谨地对待它们的专业知识,更加重视国际社会所给予的尊重。例如,IPCC 获得 2007 年诺贝尔和平奖就是其受到国际社会尊重的集中体现。享有科学的独立性赋予了 IPCC 更多自主性与权威。因此,在其自主性上也要强于其他国际组织。此外,国际评估的有效性被动地取决于政策决定者的使用情况,考验一个国际评估机构的影响力就取决于这一点。作为国际评估机构的 IPCC,其自主性也受到官僚机构对组织发展的影响。IPCC 在国际气候评估中的保守立场经常受到批评,而这种风格也影响了参与评估的科学家的行为。

近 30 年来,大规模国际科学评估不断涌现,并且成为支撑国际合作的重要条件之一。罗伯特·基欧汉从市场失灵理论的角度指出机制发挥的信息功能是十分重要的,而不对称信息、道德风险及不负责任的行为是协议难以达成的重要根源。<sup>③</sup> 国际机制为其成员提供信息,减少达成协议过程中存在的风险。<sup>④</sup> 所谓国际科学评估,是指在某一充满复杂性、不确定性的全球问题领域,通过科学家的国际合作形成评估报告,目的是为决策者在科学、信息及解决方案上提供国际谈判与治理的支撑。<sup>⑤</sup> 表 1 列举了现有的大规模国际科学评估。

### (三) 国际评估与谈判相互影响的模式及其变迁的原因

科学评估都是由国际机构所领导的,这些评估机构在全球气候政治中具有行为体特征。IPCC 的科学评估在形成报告后,其自身作为国际机构依然具有传播与施动的行为特征。

① 迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,第 6 页。

② 克里斯托弗·希尔:《变化中的对外政策政治》,第 205—207 页。

③ 罗伯特·基欧汉著,苏长和等译:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海:上海人民出版社 2006 年版,第 94 页。

④ 罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,第 95 页。

⑤ 关于臭氧层的科学评估,可参见 <http://www.esrl.noaa.gov/csd/assessments/ozone/>, 登录时间:2016 年 10 月 8 日。

表 1 全球性的大规模科学评估

评估报告	国际机构	评估内容
恶化的干旱土地评估	联合国粮农组织	2001 年后的干旱土地恶化情况
森林资源评估	联合国粮农组织	每 10 年进行一次全球及区域评估
全球水资源评估	联合国环境署	1999—2002 年间的全球、区域跨界水评估
全球环境展望	联合国环境署	全球及区域的环境评估,2012 年第五次报告 <sup>①</sup>
气候变化评估报告	IPCC	气候变化评估(到 2015 年,已发布五次评估)
千年生态系统评估	联合国环境署	2001—2005 年间的全球、区域生态系统
世界资源报告	世界资源研究所	关于全球环境与资源的双年评估
全球水资源评估	联合国教科文组织	2000 年发布第一份淡水资源研究报告
植物基因资源评估	联合国粮农组织	1996 年、2007 年发布了植物基因的评估报告
动物基因评估	联合国粮农组织	2005 年第一次发布动物基因评估报告
本土农业生物多样性	生物多样性大会	2003 年第一次发布本土生物多样性报告

资料来源:笔者自制。

表 2 不同视角下的 IPCC 身份

	UNFCCC	国家行为体	市民社会	IPCC
IPCC	科学支撑框架	可控的科学与政治资源	国际倡议与行动的合法性来源	推动气候政策的国际机构

资料来源:笔者自制。

### 1. 国际气候评估与谈判的交往机制

IPCC 的定期评估报告是国际气候谈判的合法性来源。<sup>②</sup> 除此之外,本文认为国际气候谈判与评估之间还存在三个具体的互动机制。

一是议程联系:IPCC 围绕国际气候谈判的关键问题进行评估,为国际气候谈判中的关键问题提供政策选项,如减排与适应政策等。这一机制是 IPCC 在国际气候谈判中的基础性功能,这也体现了 IPCC 作为国际气候评估机构的存在价值。

二是国家评审:IPCC 为保障科学合法性与权力基础,引入了对最为重要的《决策者摘要》(SPM)与《综合报告》(SYR)的政府审核程序。政府评审机制是谈判干预评估的一个重要机制,提供了谈判与评估间的具体互动内容。各国也可以对技术报告等

<sup>①</sup> 参见 <http://web.unep.org/geo/>, 登录时间:2016 年 10 月 8 日。

<sup>②</sup> Deserai A. Crow and Maxwell Boykoff, eds., *Culture, Politics and Climate Change: How Information Shapes Our Common Future*, p.138.

IPCC 支撑文件进行反馈或提出要求。国家评审实际上是各国干预科学评估的手段。

三是机制协调:IPCC 从一次性评估机制转变为气候变化科学评估的长期机构的过程,涉及 IPCC 与《公约》间的相互协调与支持,如 IPCC 在国际气候变化公约大会发言以及两个秘书处间的互动与沟通等。这一机制是两个框架间协作关系的体现。

此外,全球层面的气候信息网络化让 IPCC 有机会与其他国际组织、非政府组织以及国际媒体进行接触。“人为引起气候变化”的科学共识与质疑者之间的权势关系变化成为这一信息网络的核心问题。

## 2. 模式与动因

纵观国际气候评估与政治谈判的进程,两者的关系可以分成积极关系与消极关系两个类型。

在积极关系模式中,存在两种情况。一是催生模式到推动模式,当气候问题领域尚未议程化之时,评估的出现有助于催生政治框架的产生,之后进入推动模式(依靠国际气候评估推动国际气候谈判),在这种模式下,气候评估的影响力最大。二是两者相互配合的模式,两个框架间相互协调但国际气候谈判的进展有限。

在消极关系中,存在三种发展方向。一是并行发展模式,是指评估与谈判进程不断分离,两者相关性减弱,进而相互影响减少,这种情况表明评估的影响力最低;二是相互制约,气候谈判与评估相互牵制而又互有需求;三是相互破坏的模式,这种模式最为消极。

表 3 气候变化国际评估与国际谈判的关系

关系	模式	特征
积极关系	催生	评估的科学动力引起公众兴趣导致政治谈判和治理的开端
	推动	评估产生的重要科学共识促使谈判取得重要进展,谈判依赖评估
	配合	科学共识不足以进一步推动谈判,转而配合谈判的进程,从属于谈判
消极关系	并行发展	评估框架与谈判框架独立发展,相关性不足,难以相互影响 <sup>①</sup>
	制约	评估暂时无法满足谈判的要求或谈判的主要矛盾反作用于评估进程之中
	破坏	谈判或评估发生重大事件,导致一方的进程受到破坏

资料来源:笔者自制。

相互影响模式的变迁由两方面因素决定。

第一,取决于国际气候评估领域内部,体现在评估结论的共识度与评估的制度安

<sup>①</sup> 可能产生两者分离的原因包括:一是政治谈判由于已经具备相应信息而不再需要评估的支撑;二是科学评估的信息与现实政治谈判间关系太过疏离而不足以融入政治谈判进程。

排这两方面。这是由于气候变化科学评估受到气候科学自身研究状况的影响,领域内存在着大量的不确定性问题。科学结论是否确定以及其结论在多大程度上具有可靠性,无疑是科学共识越高,影响力将越大。科学共识问题一直是 IPCC 评估不可回避的核心问题。作为科学家组成的机构,IPCC 不能违背科学而追求科学共识。而与科学结论密切相关的就是评估过程中的制度安排,制度的开放性和科学家的代表性直接决定其科学的合法性(科学程序的正义),以便解决 IPCC 在发达国家科学家和发展中国家科学家的比例、地区分布等问题。

第二,取决于主要大国是否干预评估进程。国际气候谈判与科学评估的关系模式变迁的主要原因是大国的干预,因为干预国际气候评估的机制并争夺评估的主导权也是在国际气候谈判中维护国家利益的一种形式。全球性的科学评估有助于联合新兴行为体提升议程关联,进而推动新制度的安排。因此,对于国家行为体而言,控制这种政治资源十分重要。<sup>①</sup>

#### 四 对国际气候评估与谈判关系的实证分析

历史上看,IPCC 1990 年的《第一次评估报告》与 1992 年对第一次评估的《补充报告》有力地推动了早期的国际气候谈判。2001 年第三次评估期间,谈判各方开始重视对科学评估的控制,评估与谈判的关系开始紧张,特别是美国小布什政府极力否定国际气候评估的结论。2007 年,IPCC 因分享了诺贝尔和平奖达到了国际声誉的顶峰。然而,2009 年 IPCC 却爆出一系列丑闻事件,其科学合法性受到广泛质疑,与此同时,哥本哈根气候谈判也经历了巨大失败,评估不仅没能推动谈判,反而破坏了谈判的政治动力。进入 2014 年第五次评估,IPCC 更加注重评估的科学严谨性,在与气候谈判的关系上,处于从属配合地位。

##### (一) 早期评估造就谈判制度:气候问题的国际议程化

早期的气候变化科学评估催生了国际谈判框架。这些国际评估引起了一定的国际关注,并推动治理框架的形成。而早期谈判的议程主要取决于评估的内容。这一时期实现了全球气候变化问题的国际议程化和国际评估机制化。1972 年斯德哥尔摩

<sup>①</sup> 詹姆斯·罗西瑙编,张胜军、刘小林译:《没有政府的治理》,南昌:江西人民出版社 2001 年版,第 208—214 页。

“人类环境大会”后, UNEP 得以成立。<sup>①</sup> 进入 20 世纪 70 年代, 世界各地的极端气象事件使农作物遭到破坏, 导致了饥荒和政治动荡。WMO 迅速成立了小型工作组, 并建议成立了世界天气监视网 (World Weather Watch)。在 1974 年 4 月 15 日, 时任美国国务卿亨利·基辛格 (Henry Kissinger) 在联合国倡议进行更多的科学研究, 以应对气候变化的威胁。<sup>②</sup> 1979 年在瑞士日内瓦召开的第一次世界气候大会上, 科学家警告大气中二氧化碳浓度的增加将导致地球升温。气候变化第一次作为受到国际社会关注的问题提上议事日程。

国际上最早的气候变化评估是由国际科学理事会 (ICSU)、UNEP 和 WMO 在 1980 年共同组织的气候小组 (AGGG) 做出的。国际气候变化研究得到联合国系统内 UNEP 和 WMO 两大机构的共同支持, 有效地提升了国际评估与治理的关联性。<sup>③</sup>

科学评估与政治谈判在 1985 年的奥地利菲拉赫会议上进行了密切的沟通, 科学家和各国政要共同参与了这次会议, 这对早期全球气候问题具有重要意义。<sup>④</sup> 会议提出, 如果大气中二氧化碳及其他温室气体的浓度以现在的趋势继续增加的话, 到 21 世纪 30 年代, 二氧化碳的含量可能是工业化前的 2 倍, 还提出在大气中的二氧化碳浓度翻倍的情况下, 全球平均温度可能相应从 1.5℃ 提升到 4.5℃, 并将导致海平面上升 0.2—1.4 米。这是第一次形成关于气候变化的广泛科学共识。大会呼吁国际社会关注气候变化的科学结论, 并且建立国际合作, 制定应对气候变化的政策。<sup>⑤</sup>

1988 年的加拿大多伦多会议成为气候变化政治化的重要标志。这次会议提出要对气候变化问题做进一步研究, 号召各国采取政治行动, 呼吁立即着手制订保护大气的行动计划, 并建议到 2005 年将二氧化碳排放量照比 1988 年减少 20%。此次会议召集了 300 名来自 40 个国家和 24 个国际组织的代表参加, 包括政治家、高级政府官员、科学家、行业代表以及环境活动家等。随后国际气候评估得以机制化, IPCC 正式成立。

① Brad Johnson, “Wally’s World: Thirty-Five Years Ago This Week, Wallace Broecker Predicted Decades of Dangerous Climate Change Caused by Humans. Unfortunately, He Was All Too Prescient,” <http://foreignpolicy.com/2010/08/03/wallys-world/>, 登录时间: 2015 年 10 月 15 日。

② 沃尔夫刚·贝尔格著, 史军译:《气候的文明史: 从冰川时代到全球变暖》, 北京: 社会科学文献出版社 2012 年版, 第 220 页。

③ 《我们共同的未来》, <http://www.acca21.org.cn/local/experi/syqhis/gjweilai.htm>, 登录时间: 2016 年 10 月 15 日。

④ Wendy E. F. Torrance, “Science or Salience: Building an Agenda for Climate Change,” in Ronald B. Mitchell, et al., eds., *Global Environmental Assessments: Information and Influence*, Cambridge: MIT Press, 2006, pp.29-57.

⑤ Wendy E. F. Torrance, “Science or Salience: Building an Agenda for Climate Change,” p.30.

总之,当时国际社会针对未来所排放的温室气体及其潜在危害性已经形成了广泛的科学共识。人为引起的气候变化问题从此走上政治议程。<sup>①</sup> 这体现在以下三方面:首先,菲拉赫达成了共识,提出关于气候变化与人类活动之间关系的可信因果论,进一步推动了有关方面采取政治行动。其次,温室气体研究为在国际舞台上的其他行为体展示了科学证明的显著性。最后,国际科学合作的组织把自己塑造成国际政策的倡议者,为参与谈判提供了合法性。<sup>②</sup>

## (二) 评估推动谈判模式:第一次评估及其《补充报告》的作用

在早期报告中,IPCC 提出了全球气候治理中的一些重要规范,奠定了当今全球气候治理的原则,并与早期谈判框架在议程、政策与制度建设上进行了积极的介入。这一积极的相互关系从 1988 年一直延续到 1992 年。1990 年,第一次气候评估报告由于科学水平的限制,很多关键结论都采取了定性研究的方式。高度的科学共识性结论成为推动政治谈判的强有力手段。

1988 年 12 月,第 43 届联合国大会通过了《为人类当代和后代保护全球气候》的 43/53 号决议,决定在全球范围内对气候变化问题采取必要和及时的行动。第 43 届联合国大会要求 IPCC 就下列问题进行综合评估并提出建议:(1)气候和气候变化科学知识的现状;(2)气候变化,包括全球变暖的社会、经济影响的研究和计划;(3)推迟、限制或减缓气候变化影响可能采取的对策;(4)确定和加强有关气候问题的现有国际法规;(5)将来可能列入国际气候公约的内容。

IPCC 的《第一次评估报告》于 1990 年完成,促进了政府间对话,并由此推动了 1992 年《联合国气候变化框架公约》的制定。1990 年 10 月,由各国政府官员和科学家参加的第二次世界气候大会通过了部长宣言和科学技术会议声明。会议认为当时已有一些技术上可行、经济上有效的方法,可供各国减少二氧化碳的排放,并提出制定气候变化公约。1990 年 12 月,第 45 届联合国大会决定设立政府间谈判委员会,以进行有关气候变化问题的国际公约谈判。1992 年 5 月 9 日在纽约的联合国总部通过了《公约》。1992 年 6 月,在联合国环境与发展大会期间,153 个国家和区域一体化组织正式签署了公约。

1990 年,第二届世界气候大会审查并接受了 IPCC 的《第一次评估报告》,并且共同呼吁建立《气候变化框架公约》。该会议的重点是 137 个国家加上欧洲共同体所进

<sup>①</sup> Jill Jager and Tim O'Riordan, *Politics of Climate Change: A European Perspective*, London: Routledge, 1996, pp.29-31.

<sup>②</sup> Wendy E. F. Torrance, "Science or Salience: Building an Agenda for Climate Change," p.30.

行的部长级谈判。这次会议支撑了后来被囊括在《公约》中的许多原则。这些原则包括,气候变化作为人类共同关切(common concern of humankind)、公平的重要性、共同但有区别的责任原则(CBDR)、可持续发展以及预防原则(precautionary principle)。UNEP和WMO希望能够主导气候变化的科学评估,而不是被一国所主导,唯恐大国对科学评估的直接干预。为了防止这两个组织在气候问题中被边缘化,力图保持IPCC科学评估的政府间性质。<sup>①</sup>

在评估机制的开放性与评估结果的合法性问题上,IPCC内部制度的安排主要体现在联合国系统内部机构与大国干预的平衡。IPCC最早成立的三个工作组就体现了主要大国的国际地位。IPCC建立之初,28个国家响应了这一建议,其中发展中国家仅有11个,巴西、中国、墨西哥、印度、尼日利亚和一些主要发达国家都参加了1988年IPCC的筹备会议。博特·博林(Bert Bolin)成为IPCC第一任主席,三个工作组也随即成立。第一工作组负责评估气候变化的现有科学状况,主席为英国的约翰·修顿爵士(Sir John Houghton);第二工作组负责评估气候变化的环境和社会经济影响,主席为苏联的尤里·伊斯瑞尔(Yuri Izrael);第三工作组负责气候变化响应战略的形成,主席是时任美国助理国务卿的费德里克·本撒尔(Frederick Bernthal)。由于发展中国家参与评估机制人数有限,气候变化当时甚至被视为西方国家的政治阴谋,发展中国家对国际谈判比较抵触。当然,自第一次评估起,国际气候评估机制的开放性不断提升,发展中国家有更多机会参与这一进程,对于气候变化的认知不断改善。机制的开放促进了气候治理中的国家间信任,更广范围的科学共识从根本上推动了国际谈判的进行。

就评估进程而言,早期IPCC在主席及其工作组的选择方面反映了科学能力与政治考虑发挥作用的方式。前两个工作组各选举了两位副主席,而第三工作组由于涉及重大政治利益,一共选出了5位副主席。从IPCC《第二次评估报告》的人员配置上看,欧美主导了这一过程。在该报告的编写中,很多主席团的代表都接受了各自国家的指示,这种情况在IPCC机构内广泛存在。<sup>②</sup>因此,欧美大国对评估进程的争夺与控制也表明了评估的重要性。大国干预IPCC评估的根本原因在于,全球科学评估的代表性直接影响全球环境与气候政策的制定与利益分配,而不发达国家是这种不平等现象的直接受害者。

<sup>①</sup> Bert Bolin, *A History of the Science and Politics of Climate Change: The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p.48.

<sup>②</sup> Myanna Lahsen, "Trust Through Participation? Problems of Knowledge in Climate Decision Making," p.181.

而在与谈判的关系上,由于《补充报告》编写时间过长,引起了国际谈判委员会( INC)的不满,认为 IPCC 支撑国际谈判不力。INC 与 IPCC 间的协调也在一定程度上说明了 IPCC 评估报告在科学推动政治谈判方面的影响力,能够得出谈判依赖于评估的结论。

### (三) 大国否定评估:制约 IPCC 与美国退出《京都议定书》

1992 年到 2001 年,国际气候评估与谈判进入新的阶段,两者的关系总体上仍然是以科学评估推动政治谈判。在这一过程中,国际气候谈判与科学评估的关系不断紧张,并以美国退出《京都议定书》为显著标志。虽然美国退出《京都议定书》主要是基于经济原因,然而退出的借口却是选取了气候变化的科学视角。这一过程具有代表性的事件包括:一些气候非政府组织组织了一些科学家向 IPCC《第二次评估报告》的结论发起猛攻、“曲棍球杆曲线”的影响以及美国干预 IPCC 的主席选举。

1. 美国退出《京都议定书》,评估矛盾反作用于国际气候评估进程。著名物理学家、美国科学院前主席德里克·赛茨(Frederick Seitz)引领批判国际评估制度的斗争。他认为由于政治因素,IPCC 破坏了匿名评审环节,违反了机构的程序原则。赛茨对于气候变化的科学共识持相反的态度和观点,由此引起了一场科学争议。<sup>①</sup> 1996 年,赛茨在《华尔街日报》上发表文章对 IPCC 的评估程序进行攻击。1998 年,赛茨提交了一份攻击 IPCC 评估结论的请愿书,与之先前工作过的美国科学院展开了辩论。请愿书呼吁美国反对《京都议定书》。他认为,二氧化碳作为主要温室气体没有对气候变化产生威胁,温室气体排放是工业革命的奇妙馈赠。<sup>②</sup> 赛茨认为 IPCC 在 1995 年 11 月的马德里全会上对《第二次评估报告》最终稿的评议存在严重问题,甚至用“科学腐败”来形容这次定稿过程。

这一争议事件不断发酵,导致反对 IPCC 的全球气候联盟(Global Climate Coalition)、气候资政(Climate Council)等团体向美国国会和美国总统技术科学顾问发起进一步活动。<sup>③</sup> 1996 年 4 月,美国国内率先向 IPCC 评估报告发难,一些工业利益集团将其编写的《气候报告的现状》发放到每一位美国国会议员手中,IPCC 的主要科学结论也因此受到质疑。美国的工业企业在 1996 年以非政府组织的形式参与了气候谈判大

<sup>①</sup> Paul N. Edwards and Stephen H. Schneider, “Self-Governance and Peer Review in Science-for-Policy: The Case of the IPCC Second Assessment Report,” in Clark Miller and Paul N. Edwards, eds., *Changing the Atmosphere: Expert Knowledge and Environmental Governance*, Cambridge: MIT Press, 2001, pp.219–246.

<sup>②</sup> Frederick Seitz, “Physicist Who Led Skeptics of Global Warming, Dies at 96,” [http://www.nytimes.com/2008/03/06/us/06seitz.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2008/03/06/us/06seitz.html?_r=0), 登录时间:2016 年 2 月 10 日。

<sup>③</sup> Bert Bolin, *A History of the Science and Politics of Climate Change: The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p.129.

会, 恶意抹黑 IPCC 的评估报告。<sup>①</sup> 1998 年, 美国谈判代表葆拉·多布里扬斯基 (Paula Dobriansky) 以气候变化科学不令人满意为由, 特别是以其不确定性为论据, 表示美国拒绝加入《京都议定书》。

2. “曲棍球杆曲线”事件与 IPCC 作为国际组织所追求的政策影响力。签署《京都议定书》的基础是 1990 年 IPCC《第一次评估报告》及其 1996 年修正版中的“曲棍球杆曲线”比喻。然而在 2001 年 IPCC《第三次评估报告》期间, 这一科学共识经证明存在统计学上的错误。与此同时, IPCC 作为国际科学评估机构追求科学共识的行为体偏好也暴露无遗, 导致谈判各方开始有意识地干预科学评估的进程, 科学评估工具化的现象开始受到注意。因此, 面对气候变化的科学问题, 谈判各方都希望控制对自己有利的科学信息。无论如何, “曲棍球杆曲线”成了 IPCC 评估气候变化的传媒利器。在客观上, IPCC 在推进国际气候谈判的同时, 也提升了本机构的能见度和影响力, 但是这一事件也暴露了国际气候评估中的“共识困境”。<sup>②</sup> 尽管 1995 年 IPCC《第二次评估报告》受到了很多严厉批评, 但是仍然在 1997 年的京都会议上起到重要作用。<sup>③</sup> 但是《决策者摘要》没有体现科学的不确定性, 充分暴露出了 IPCC 在形成科学共识上的策略。

3. 美国干预 IPCC 主席选举。2002 年, IPCC 主席的选举与小布什气候政策之间的张力体现在美国支持印度候选人而反对美国候选人问题上, 这也体现了气候变化问题的利益复杂性。在这次主席选举中, 美国政府支持印度工程师、经济学家拉津德拉·帕乔里 (Rajendra Pachauri) 而非美国著名大气化学家罗伯特·华生 (Robert Watson)。后者曾是克林顿政府时期的环境顾问, 并曾担任世界银行的首席科学家。然而, 小布什政府对气候变化的否定激怒了一些欧洲国家、巴西、南非及小岛屿国家, 它们联合起来支持罗伯特·华生。对于美国政府的这一行为, 很多学者认为这是小布什政府与企业联盟抵制气候变化应对的表现, 是将狭隘的政治考量嵌入了科学评估的进程中。<sup>④</sup>

总之, 《第二次评估报告》对《京都议定书》的签署起到了重大作用的同时, 科学不确定性也成为政治谈判的工具。但是随着 IPCC 科学进程的持续, 怀疑论的势力日益

① Bert Bolin, *A History of the Science and Politics of Climate Change: The Role of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, pp.125-127.

② 科学评估涉及众多学科, 科学共识难以调和, 与此同时, 评估机构需要“共识”提升机构的影响力, 两者间形成了张力。参见董亮:《国际气候评估与国际气候谈判的互动模式研究》, 北京大学 2016 年博士论文。

③ <https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-cn.pdf>, 登录时间: 2016 年 10 月 15 日。

④ Andrew Lawler, “Battle over IPCC Chair Renews Debate on U.S. Climate Policy,” *Science*, Vol.296, No. 5566, 2002, pp.232-233.

减弱。在这一时期,国际气候评估进程对国际气候政治谈判进程的推动效应仍然巨大;与此同时,对评估的控制加剧。这体现出操纵知识比干预传播知识的手段更重要。<sup>①</sup> 因为知识结构衍生的权力多半需要经过认可,而权威的授予是自愿的,其基础是共同的信仰系统。在《京都议定书》谈判中,各方开始注意科学评估提出的技术标准。因为这一时期政治与技术问题成为国际气候谈判的核心,科学问题的重要性开始下降,这一趋势也深刻地影响了科学评估在国际气候政治进程中的作用。

#### (四) 破坏谈判:科学评估受到质疑

从2002年到2009年,国际气候评估与谈判间的相互影响经历了复杂的动态变化。先是在2007年2月,IPCC《第四次评估报告》正式发表。与2001年的报告不同,2007年《决策者摘要》更加注重报告的可及性。国际气候评估结论不再为全球变暖的人为因素留下质疑的余地:针对“人类活动对全球变暖的影响”有90%的确定性。<sup>②</sup> 阿希姆·施泰纳(Achim Steiner)指出,可以根据IPCC《第四次评估报告》要求那些负有政治或经济责任的国家做出果断回应,因为IPCC澄清了“人类活动引起的变暖”问题。<sup>③</sup>

《第四次评估报告》再度证实了气候变化的严重性,有效地呼吁了进一步的国际气候行动。气候科学知识不仅为公众所了解,并且使IPCC获得了诺贝尔和平奖。2007年,对IPCC的全球报道使得这一评估组织的声誉达到顶峰。<sup>④</sup> 与此同时,全球气候治理也有改观的趋势,这得益于新的科学发现和评估、各国公众的高度关注、美国国会及各州政府不断高涨的激进主义以及2008年的美国大选等事件。在第13次缔约方会议上,缔约方就《巴厘岛路线图》达成一致,制定了在两个行动小组支持下取得2012年后成果的路线,而这两个小组一个是附件1缔约方在《京都议定书》之下的进一步承诺问题特设工作组,另一个是《公约》之下的特设工作组,即《公约》之下的长期合作行动问题特设工作组。《巴厘岛路线图》延续了《公约》和《京都议定书》精神,秉承了“共同但有区别的责任”原则,并且响应了IPCC《第四次评估报告》要求全球立即行动起来、大幅度减少温室气体排放量的呼吁。<sup>⑤</sup>

然而在2009年,IPCC爆出的一系列有损其科学性的事件破坏了《第四次评估报告》所形成的政治动力,从整体上削弱了2009年哥本哈根国际气候谈判。加之其他政

① 苏珊·斯特兰奇著,杨宇光等译:《国家与市场》,上海:上海世纪出版集团2006年版,第140页。

② 沃尔夫刚·贝尔格:《气候的文明史:从冰川时代到全球变暖》,第228页。

③ 沃尔夫刚·贝尔格:《气候的文明史:从冰川时代到全球变暖》,第228—229页。

④ Deserai A. Crow and Maxwell Boykoff, eds. *Culture, Politics and Climate Change: How Information Shapes Our Common Future*, p.67.

⑤ 王文涛、朱松丽:《国际气候变化谈判:路径趋势及中国的战略选择》,载《中国人口·资源与环境》,2013年第9期,第6—11页。

治因素,哥本哈根会议并没能达成统一的国际减排协议。<sup>①</sup>哥本哈根大会召开前夕,多名气候科学家的电子邮箱遭黑客非法入侵,私人邮件被公之于众。<sup>②</sup>邮件和文件显示一些科学家在操纵数据、伪造科学流程来支持他们对于气候变化的说法。这导致谈判各方的焦点开始转向全球气候变暖的可信度。这份科学家的名单并未同期公布,然而这一事件对随后举行的哥本哈根气候大会产生了重大影响。后来,IPCC又爆出了“冰川门”等有损科学严谨性及机制合法性的事件。

这些事件引发了国际社会对IPCC科学性的质疑。评估机制与谈判机制在哥本哈根大会期间均出现较为明显的颓势。《公约》的全球气候变化谈判体制曾经在达成《京都议定书》和《巴厘岛路线图》等方面发挥了重要作用,但存在着协调力不足等缺陷。<sup>③</sup>总之,《第四次评估报告》之后,评估受制于谈判,特别是评估的科学合法性受到前所未有的质疑。

### (五) 配合谈判:《第五次评估报告》推动巴黎气候大会

2009年至2015年,在谈判框架的机制协调上,国际气候评估更加低调。IPCC也表现出更大的机制改革意愿,并为国际气候谈判提供更多技术性支撑。各主要谈判方也对国际气候评估机制的变革表达了意见,并且在2015年巴黎大会之前选举了新任IPCC主席。整体而言,由于“气候门”等事件的发生,国际谈判进程已经主导国际评估进程。加之评估机制也面临一些内部问题,如机制的开放度不断扩大和参与评估学科的增多,导致在很多气候科学领域,科学共识难以深化。评估内容浩繁和组织机构运行缓慢也使得国际气候评估的作用有所下降。

在2015年的巴黎气候大会上,科学评估所形成的共识仍旧起到了基础性作用。<sup>④</sup>从2013年9月到2014年,IPCC陆续正式发布《第五次评估报告》的一些内容为谈判提供支持,并且与《公约》秘书处展开密切的互动,以配合在巴黎进行的国际谈判。与此同时,巴黎气候大会作为人类应对气候变化合作进程中的关键节点,受到全球的高度关注。时任《公约》秘书处执行秘书克里斯蒂娜·菲格雷斯(Christiana Figueres)认为谈判各方应利用这个机遇以“实现科学所确定的全球温升控制目标”,制定明确的目标和时间表。

在机制协调上,《公约》在巴黎大会前后不断利用IPCC《第五次评估报告》的结论进行游说,而IPCC主席也在巴黎大会期间配合《公约》秘书处的倡议活动。最后所形

① 安德鲁·德斯科勒、爱德华·帕尔森:《气候变化:科学还是政治?》,第149—150页。

② 王键:《气候科学:信任的侵蚀?》,载《世界科学》,2010年第8期,第13—15页。

③ 赵宏图:《气候变化“怀疑论”分析及启示》,载《现代国际关系》,2010年第4期,第60—63页。

④ Robert O. Keohane and Michael Oppenheimer, “Paris: Beyond the Climate Dead End Through Pledge and Review?” *Politics and Governance*, Vol.4, No.3, 2016, pp.142-151.

成的《巴黎协定》旨在维持全球温度“较工业化前水平升高控制在 2℃ 之内,并努力把升温控制在 1.5℃ 之内”。这一目标超越了在哥本哈根和坎昆确定的目标,认可了“在科学上,关于全球气温的升高应该低于 2℃ 的观点”。<sup>①</sup>

在议程关联上,《巴黎协定》决定授权 IPCC 在 2018 年评估实现 1.5℃ 升温的特别报告,这一报告未来也将引起新一轮政治争夺。在巴黎气候大会上,美欧与包括一批发展中国家在内的 100 多个国家组成了所谓的“雄心联盟”。该联盟的立场是推动以“把全球温度上升控制在 1.5℃ 以内”为代表的一系列看起来更有雄心和力度的目标。这一联盟敦促巴黎大会达成一份强有力的协议。<sup>②</sup> 这些国家利用 IPCC 最新的科学评估结论进行活动,体现出其减排上的“激进性”。此外,国家自主减排贡献 (INDC) 是一种新的减排模式,在 IPCC《第一次评估报告》中曾提出过自下而上的减排路径,这与目前的减排范式具有相同属性。由此可见,国际评估对谈判的影响具有时滞性,是一种潜移默化的影响。

此外,多边气候外交的作用也是巴黎大会取得成功的重要原因,特别体现在自下而上减排模式的确立过程中。这种减排模式进一步为《巴黎协定》的达成铺平了道路。<sup>③</sup> 在这一模式下,全球各国对气候问题的盘点、审核、定期更新目标均需要国际气候评估在方法、技术标准上进行支撑。国际气候谈判日益支配评估,使评估朝着更加具体的技术指标发展。而这些具体盘点、审核等议题也将主导“巴黎之后”的国际气候谈判。

## 五 结论

从历史阶段看,全球气候谈判的历史与五次评估报告的分段基本相同,<sup>④</sup>这是由于评估与谈判两大框架间的复杂互动所形成的一致性。在这一过程中,国际气候评估机构成为谈判进程中的重要行为体,为有效合作充当了技术性支撑。评估机构不仅保持和巩固了气候变化科学的权威,而且成为气候变化中科学、政治与社会的交汇点。<sup>⑤</sup>

① Charlotte Streck, Paul Keenlyside and Moritz von Unger, “The Paris Agreement: A New Beginning,” *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol.13, 2016, p.10.

② David G. Victor, “What the Framework Convention on Climate Change Teaches Us About Cooperation on Climate Change,” *Politics and Governance*, Vol.4, No.3, 2016, p.136.

③ David G. Victor, “Why Paris Worked: A Different Approach to Climate Diplomacy,” [http://e360.yale.edu/feature/why\\_paris\\_worked\\_a\\_different\\_approach\\_to\\_climate\\_diplomacy/2940/](http://e360.yale.edu/feature/why_paris_worked_a_different_approach_to_climate_diplomacy/2940/), 登录时间:2016年7月5日。

④ Joyeeta Gupta, *The History of Global Climate Governance*, p.41.

⑤ Frans Berkhout, “Reconstructing Boundaries and Reason in the Climate Debate,” *Global Environmental Change*, Vol.20, No.4, 2010, p.565.

评估不断机制化的过程不仅使其成为政府间信息合法化的典范,也使大众接受了气候变化的科学结论。<sup>①</sup> 根据本文对这种相互影响关系的分析,可以发现两者间一些基本结论与规律。

第一,科学评估始终嵌于政治谈判进程之中。这证明了全球气候领域本身越复杂或具有较高不确定性,国际谈判越需要国际科学评估的持续性参与,即在科学信息上支撑、配合国际气候谈判。2015年末《巴黎协定》的文本再次强调了国际气候评估的进程必将与政治进程同步发展,也表明了IPCC作为单一气候评估机构的地位非常稳固。

第二,国际气候评估从早期催生谈判框架、为谈判创造议程,到强力推动《京都议定书》的通过,再到哥本哈根和巴黎大会时以技术性支持的配合角色出现,可以发现IPCC对谈判进程的整体作用是在下降的。这是由于IPCC的评估内容与谈判相关性的下降所导致。这一趋势也印证了评估结论被国际谈判接受程度越高,其影响力越大,反之越小的假设。

第三,国际气候政治进程反作用于评估进程,甚至将国际气候谈判的矛盾因素引入评估的机制与进程之中。正是由于IPCC作为国际科学评估的影响力之大,谈判各方才希望在评估中占得先机。进而,国家行为体为保护国家利益而具有干预科学评估的机制设计与评估进程的偏好。因此,评估过程内部需不断平衡科学与政治的关系。目前,各个主要谈判大国均对评估报告中政府评审机制表示认可,从而避免了IPCC成为完全独立的科学评估机构。

第四,IPCC的评估程序与结论一直备受争议和批评。国际评估机构的影响力越大,越需要在国际谈判进程中证明其评估的可靠性。2009年,有关IPCC评估过程不严谨的事件冲击了IPCC的科学合法性,使其影响力下降,这也是国际科学评估的生存底线。事实证明,像IPCC这样重要的科学机构经不起这样的风波,保障评估程序的透明性与开放性十分重要。

国际评估与未来国际气候谈判的互动仍将继续。IPCC《第六次评估报告》将与2020后国际气候谈判同步发展,两者的关系可能产生新的变化。因此,关注两者的相互影响有益于在现实与理论两个维度理解全球气候治理。

(截稿:2016年7月 责任编辑:王鸣鸣)

<sup>①</sup> 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著,门洪华译:《权力与相互依赖》,北京:北京大学出版社2012年版,第248页。