

试论欧盟的全球治理理念、实践及影响

——基于全球气候治理的分析

叶江

内容提要:本文在梳理全球治理理念形成的时代背景及其基本内涵的基础上,考察欧盟的知识与政治精英对全球治理理念的理解,分析欧盟参与全球治理的途径,并以欧盟参与全球气候治理为例讨论欧盟在全球治理过程中的作用与影响。文章认为,冷战终结之后形成的全球治理理念既是对当前全球化客观进程的理性反映,也是对全球化世界中人们应对全球性问题的理性指导,而欧洲一体化则与全球治理的理念和实践有着很高的契合度。因此,欧盟从其自身利益出发,依据自身的经验积极参与全球治理,以期在当前国际体系的转型过程中增强影响力,并在全球化世界中扮演领导者角色。

关键词:全球治理 欧盟 多边主义 国际机制 气候变化

全球治理的理念及其实践肇始于上世纪 90 年代初冷战终结之际,目前已成为国际体系中与非国家行为体处理国际事务的新方式和建构和平稳定世界秩序的新途径。自全球治理的理念与实践兴起,欧盟就积极地参与其中。可以说,全球治理与后冷战时期欧盟的发展有着紧密的关系。本文在梳理全球治理理念形成的时代背景及其基本内涵的基础上,考察欧盟的知识与政治精英对全球治理理念的理解,探究欧盟参与全球治理的途径,并以欧盟参与全球气候变化治理为例,深入讨论欧盟在全球治理过程中的作用与影响,以深化对全球治理的理念以及欧盟立场的认识。

一 全球治理理念形成的时代背景及其基本内涵

全球治理的理念最先由社会民主党国际主席、国际发展委员会主席、德意志联邦

共和国前总理威利·勃兰特(Willy Brandt)在冷战即将全面终结之际,即上个世纪90年代初提出并倡导;几乎同时,美国著名国际关系学学者詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)等在1992年出版的专著《没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革》中根据全球政治、经济乃至文化所经历的前所未有的一体化和碎片化,认为国际政治权威的位置发生了重大的迁移,对人类社会生活的管理也从以国家为主体的政府统治转向多层次的治理,由此从学理的层面提出了全球治理的理念。以上可见,“全球治理”理念如同“可持续发展”理念^①一样源于西方。

然而,经过20余年的发展和演变,全球治理已成为当今国际社会广泛接受的理念。^② 尽管其本身的发展始终面临一系列的挑战,全球治理的兴起通常被认为是巨大的全球性变革的结果,是对诸如冷战终结和全球化进程深化等事件的一种反应。^③ 而产生于西方的全球治理理念之所以在短时期内成为全球国际社会广泛接受的理念,归结起来,大致有以下几方面的原因。

第一,全球化深入发展的推动。缘起于二战结束、冷战终结后不断深入发展的经济全球化催生了一个真正意义上的全球性市场,而这样的全球性市场需要世界性的管理和协调。在全球化深入发展的进程中,当国家的领土疆界与全球性市场产生矛盾、跨国私人资本与跨国公民社会形成冲突时,全球性市场的推动者——跨国公司,国家利益的守护者——国家,以及这两者利益的协调者或挑战者——政府间国际组织、国际非政府组织和跨国社会运动等需要通过一种新型的国际公共事务管理模式来协调各方的利益、寻求某种无序中的有序。于是,全球治理的理念经由西方产生之后不久,就为全球国际社会所接受。

第二,冷战终结的影响。在冷战高峰时期,国际政治经典现实主义的强权政治理论(power politics theory)盛极一时,它有力地解释了东西方两极之间激烈对抗的国家利益根源。之后,新自由制度主义(neo liberal institutionalism)试图从国家间的不对称相互依存的角度解释无政府国际体系的发展演变,而新现实主义(neo realism)则通过对国际体系结构的理论分析,把国家和以大国为主体的国际体系及国际格局诸概念普

^① “可持续发展”理念的雏形最早形成于1972年西方的罗马俱乐部在其著名的报告《增长的极限》中提出的发展的可持续性问题。1987年,布伦特兰委员会发表了《我们共同的未来》报告,完整地提出和解释了“可持续发展”理念。可见,“可持续发展”理念也源于西方。作者注。

^② 2012年3月16日,第66届联合国大会通过《全球治理中的联合国》决议(“The United Nations in Global Governance”, Resolution adopted by the General Assembly on 16 March 2012, United Nations, A/RES/66/256),积极推进全球治理并强调联合国在全球治理中的重要作用。

^③ Martin Hewson and Timothy Sinclair, “Emergence of Global Governance Theory”, in Martin Hewson and Timothy Sinclair eds., *Approaches to Global Governance Theory*, Albany, NY: State University of New York Press, 1999, pp. 3-23.

遍化。冷战的终结导致两极格局的瓦解后,后冷战时期新的国际秩序需要新的理念予以诠释并指导新的国际政治的实践。由此,先是西方,接着是世界其他各国的国际关系学者试图超越现实主义和自由制度主义而建构新的全球主义理论,全球治理理念自此开始形成。在操作层面,为应对冷战结束后的新形势,形成了诸如全球治理委员会这样的跨国机构将全球治理的理念付诸实践。

第三,全球性问题不断凸显。冷战终结之后,国际社会所关注的战争与和平、生态失衡、气候变化、粮食危机、资源短缺、南北关系、传染性疾病、人权、移民、难民、毒品、乃至民族主义和国际恐怖主义等都成为超越国家和地区界限、关系到整个人类生存与发展的全球性问题。全球性问题的性质决定了它们的解决需要的不是单边,也不仅仅是双边,而是多边的联合行动,并且只有通过建立在合作基础上的全球公共政策、规划和综合治理才能有效地应对全球性问题的挑战。于是全球治理的理念便“应运而生”且很快被广泛接受。

第四,非国家行为体兴起的促进。长期以来,在国际政治舞台上,国家并且主要是大国是主导性的行为体。甚至被视为唯一的现代国际体系中具有影响力的行为体。但二战以后,尤其是20世纪60、70年代以来,随着跨国公司影响力的不断增强,各种新社会运动的蓬勃发展,以及大量国际非政府组织的迅速兴起,现代国际体系中具有影响力的行为体迅速增多,跨国公司、国际非政府组织、各种跨国社会运动等日益扮演着令人关注的角色。冷战终结之后,上述发展趋势日益加速,以致国家(大国)虽然还是国际体系中的主要行为体,但已不能完全主导国际体系的发展和国际事务的处理,非国家行为体成为不能被忽视的建构现代国际体系和处理国际事务的单元。从地方(local)、国家(state)、区域(region,也译为“地区”)到全球(global)层面的公共事务管理也因非国家行为体的兴起而发生重大的变化。全球治理理念的重要内涵之一就是

对非国家行为体在国际体系中地位和作用的增强做出阐释。

目前已经被国际社会广泛接受的全球治理的基本理念是:为应对当前全球化世界所面临的一系列挑战,以及指导由此而需要进行的国际制度变革,人们应当用一种新的全球视野来观察世界,并形成一种能联合所有不同文化、政治、宗教和哲学背景的人们的全球核心价值,包括尊重生命、自由、正义、平等、人道、正直等,并在此基础上对全球公共事务进行有效的治理。“治理是一项将人类行为引向集体行动的社会功能,这样的集体行动能导致对社会有利无害的结局。人类建立治理体系是为了解决一系列的社会需求。这些需求包括公共产品的生产(比如维持健康人口发展所需的资源)、避免公害物品(例如防止危险的气候变化或大型海洋生态系统退化)、外部效应内部

化(比如防止跨边界污染物的扩散、避免石油泄漏对环境的影响)、人权保护(例如加强土著人民的自决权)。”^①根据全球治理委员会的看法,全球治理就是世界各国和各国人民在全球化的世界中,通过采取集体行动来“保障生命安全;实现平等对待;拥有获得美好生活和给自己提供福利的机会;通过和平的方式保存差异;参与各个层面的治理;能对重大的不公正进行自由和公平的请愿;有平等使用信息的权利;能平等使用全球公有物等。”^②这也意味着,全球治理要求国际体系中的主要行为体国家和非国家行为体,乃至单个的个人共同承担下述的责任:“为共同的利益作贡献;考虑自己的行为对他人的安全与福利所造成的影响;促进平等,包括性别平等;通过追求可持续发展和维护全球公有物,保护未来一代又一代人的利益;保护人类文化和知识遗产;在治理中成为积极的参与者以及为消除腐败而努力。”^③

在具体界定全球治理的涵义方面,不同的学者们给出了诸多定义。比如罗西瑙强调,全球治理是“通过运用控制手段追求具有跨国影响之目标的所有人类活动层面——从家庭到国际组织——的规则体系”。^④新自由制度主义理论的代表人物罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈则认为,全球治理是在全球化不断发展的条件下,当代国际体系中“正式和非正式的指导并限制一个团体集体行动的程序和机制”。^⑤劳伦斯·芬克尔斯坦(Lawrence Finkelstein)认为:“全球治理是对超越国家边界的关系进行治理的无主权权威活动。”^⑥这些不同的定义或是强调全球治理是一套跨国规则体系,或是突出全球治理是集体行动程序和机制,或是认定全球治理是一种跨国治理的活动。而其中的共性是,肯定全球治理是当前国际体系中多元行为体共同应对全球化所带来的全球性问题的集体行动,并且参与全球治理的诸行为体既是治理的主体也是治理的对象。

总体而言,由全球治理委员会在1995年的报告《天涯成比邻——全球治理委员会报告》中所提出的相关定义,迄今依然具有相当的权威性。全球治理委员会是从治理推演出全球治理的定义:“治理是或公或私的个人和机构管理其共同事务的诸种方式

① Report of the Arctic Governance Project, “Arctic Governance in an Era of Transformative Change: Critical Questions, Governance Principles, Ways Forward”, 14 April 2010, <http://www.arcticgovernance.org>, last accessed on April 7, 2014.

② The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood—The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp.56-57.

③ Ibid., p.57.

④ James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, 1995, p. 13.

⑤ [美]约瑟夫·奈、约翰·唐纳胡主编:《全球化世界的治理》,王勇等译,北京:世界知识出版社2003年版,第10页。

⑥ Lawrence S. Finkelstein, “What Is Global Governance”, *Global Governance*, Vol. 1, No. 3, 1995, p. 369.

的总和。它是使彼此冲突的或各不相同的利益得以调和并使各方联合采取行动的一个持续的过程。它包括具有强制执行力的正式机构和机制,以及得到人民或机构同意或者符合其利益的各种非正式的安排。”而“从全球角度来说,治理过去一直被视为政府间的关系,而现在必须看到它还与非政府组织、公民社会运动、跨国公司以及全球资本市场有关。凡此种种均与具有广泛影响的全球大众媒体相互作用”。^① 全球治理委员会的定义,相当明确而具有代表性。因为这个定义概括出了全球治理下述特征:(1)全球治理的主体同时包涵公共部门和私有部门的行为体,也即国家和非国家行为体都是全球治理的主体;(2)全球治理不是通过建立世界政府来统治或管理世界事务,而是通过各行为体之间的相互合作与协调来争取全球事务的良治;(3)全球治理既是一个实现良治的活动过程,也是一套由规则和规范所构成的机制或制度,并且全球治理的机制和制度本身对参与治理的主体具有指导和限制作用;(4)全球治理并不能一蹴而就,而是依赖于各行为体从地方、国家、区域(地区)直至全球层面持续不断的合作与协调的互动,因此全球治理是一个过程,并且不是一帆风顺的过程。

总之,从全球治理理念丰富的内涵可见,全球治理理念所强调的是:第一,全球治理是以超越传统国际关系中的强权政治方式,来应对当前全球化世界所面临的一系列全球性挑战的过程;第二,全球治理是在国家、市场与社会三者之间形成的一种管理世界事务的结构,尽管国家尤其是大国依然还是当代国际体系中的主要行为体和全球公共产品主要提供者;第三,全球治理是通过当代国际体系中多元行为体的跨国集体行动,来实现全球事务的良治和导致产生对国际社会有利无害的结局;第四,全球治理是一种新型多边主义的实践,即一方面全球治理需要由规则和规范所构成的国际机制或制度作为载体,来推进国家之间的多边合作,而另一方面,全球治理也需要通过国家与非国家行为体之间的多边协调来全面展开;第五,全球治理的治理主体与治理对象均是多元的,并且在作为全球治理载体的国际机制和制度的作用下,参与全球治理的治理主体和治理对象往往会相互转换;第六,全球治理理念形成至今才 20 余年,其内涵本身还在不断地发展完善之中,而全球治理的实践则始终在起伏中前行。

二 欧盟知识与政治精英对全球治理理念的认识与探讨

在全球治理的理念形成乃至全球治理的实践过程中,欧盟内部的知识精英围绕全

^① The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood—The Report of the Commission on Global Governance*, pp. 2-3.

球治理的定义、内涵,以及导致全球治理形成的因素和为何需要全球治理展开了积极的讨论。尽管欧盟内部学术界普遍认为,全球治理是一个很难进行定义的术语。但是,许多欧洲学者认为,全球治理理念是对当代国际体系客观发展的一种反映,同时也是一种处理当代国际事务的指导性理念。比如,英国研究全球化问题的著名学者戴维·赫尔德(David Held)指出,为了在世界政治中实现更多的责任、民主和社会公正,应该提倡一种世界主义的全球治理形式:“全球治理不仅意味着正式的制度和组织——国家机构、政府间合作等——制定(或不制定)和维持管理世界秩序的规则和规范,而且意味着所有的其他组织和压力团体——从跨国公司、跨国社会运动到众多的非政府组织——都追求对跨国规则和权威体系产生影响的目标和对象。”^①。欧洲大学学院教授M·P·马杜罗教授(Miguel Poiaras Maduro)认为,全球治理理念的形成是因为人们日益认识到,越来越多的问题再也不能在国家一级进行管理,从而导致了跨国治理形式的出现,全球治理理念便应运而生。欧盟的全球治理研究者认为,全球治理的需要来自于三个方面:第一,全球化促使经济、文化、社会和政治的相互依存不断增加,并且这种相互依存增加了国家之间的相互影响。这对国家层面上的政府管理提出了挑战并需要一种新的全球层面的治理模式;第二,全球化还导致一些跨越国界权力的形成,这些权力不受国家的控制而与诸如私人机构和某些行为体的经济权力相关,并且只有在超越国家的层面上才能有效规范这些权力;第三,在全球化的环境中存在着全球性的公共产品,如和平的维护、维护良好的生态环境、保障世界范围的自由贸易等。为确保全球公共产品的充分供应就需要建立相应的国际制度,而国际制度就是全球治理的重要载体。^②

2011年,欧洲大学学院和罗伯特·舒曼高级研究中心共同推出《欧盟的全球治理议程》报告(An EU Agenda for Global Governance)。^③该报告作者除了在欧洲大学学院

^① [英]戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁、戴维·戈尔德布莱特和乔纳森·佩拉顿:《全球大变革——全球化时代的政治、经济与文化》,杨雪冬等译,北京:社会科学文献出版社2001年版,第70页。

^② See European University Institute and Robert Schuman Center for Advanced Studies, “An EU Agenda for Global Governance”, RSCAS Policy Paper 2011/01, Introduction by Miguel Poiaras Maduro, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/16356/RSCAS_PP_2011_01.rev.pdf?sequence=4, last accessed on April 7, 2014.

^③ 该研究报告为上述两个欧盟著名的高等教育和研究机构所承担的全球治理研究项目的最终报告。其作者除了在欧洲大学学院任教的欧美学者外,还有来自欧盟各国的著名学者,如英国剑桥大学的欧洲问题专家克里斯托弗·希尔教授(Christopher Hill)、牛津大学经济学教授大卫·瓦恩教授(David Vines)、科隆大学让·莫内讲席教授沃夫冈·维塞尔教授(Wolfgang Wessels)、日内瓦大学政治系创建者和荣誉教授杜散·希德延斯克(Dusan Sidjanski),以及巴塞罗那国际关系研究院的雅尼斯·卡拉吉尼斯(Yannis Karagiannis)、佛罗伦萨欧洲-地中海移民与发展学校合作创建者菲利普·法格斯(Philippe Fargues)等。See European University Institute and Robert Schuman Center for Advanced Studies, “An EU Agenda for Global Governance”, RSCAS Policy Paper 2011/01, Introduction by Miguel Poiaras Maduro, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/16356/RSCAS_PP_2011_01.rev.pdf?sequence=4, last accessed on April 7, 2014.

任教的欧美学者外,还有来自欧盟各国的著名学者。在《欧盟的全球治理议程》中,欧盟学者提出,总体而言,全球治理就是国际体系中各个不同行为体通过建立全球层面上的运行规则,确立全球层面上有目的的秩序,从而限制并塑造各个行为体的预期,在全球层面对全球性问题进行有效的管理,以便能控制冲突、促进合作、减少不确定性、获得资源以及提供治理所需要的公共产品等。但是,全球治理并没有单一或占支配地位的形式。对全球金融体系进行治理的方式与对国际安全进行治理的方式有着巨大的差异。国际安全治理有不同的地区势力范围,各种不同形式的政治安全集团,以及占主导地位的联合国安理会五个常任理事国(它们能够决定什么是当前对国际和平与安全的威胁),而全球金融治理则是通过8国集团(现为7国集团)、20国集团以及国际金融机构和巴塞尔协议等来付诸实施。另一方面,全球环境与全球健康问题方面的治理则是由一系列复杂的政府行为体、政府间和非政府行为体(包括一些重要的私人部门参与者)的互动来进行治理,而互联网上域名的治理主要由私人、非政府行为体提供。因此,在今天的世界上,不同的问题领域存在着多元的、重叠的、有时甚至是相互冲突的治理体系。当代的全球治理面临的挑战之一是,治理安排的密度是促进还是妨碍了不同治理安排目标的实现。不同的全球治理的领域常常是相对“小”的世界,由专业人士跨政府运行,在某些情况下由具有奉献精神的非政府组织积极分子和高度专业化并参与政策制定的学者组成跨国政策网络。^①

撰写《欧盟的全球治理议程》的学者们分析认为,全球治理的成效可以根据一些不同的规范、标准进行评估。其中,全球治理的不同治理体系的包容性程度是第一条标准。比如联合国因有192个成员国的参与而成为包容性最大的治理体系。在全球经济治理领域,20国集团的出现对于7国集团或8国集团来说是一个重要进步,因为它具有更大的包容性,虽然包容性比联合国要小得多。在某一领域中运作的全球治理体系的代表性是第二条标准。代表性对于治理体系更为广泛的合法性具有重要意义。联合国在安全领域的治理与其在其他领域的治理相比,其代表性更小,因为联合国安理会是五个常任理事国统治,而每个常任理事国都有否决权。对治理体系进行评估的第三个标准是其适应性。也就是说,它能否容纳权力分配的变化或随着时间的推移而进行改变。在适应规范变化方面,作为全球治理机制的联合国的适应性表现突出,因为它已经改变了对国际和平与安全威胁的认识来适应冷战后的变化。更为普遍的是,联合国体系还是表达关切的重要场所,例如,从妇女与儿童的权利到全球环境问题

^① European University Institute and Robert Schuman Center for Advanced Studies, “An EU Agenda for Global Governance”.

一直是联合国重要的议题。不同领域的全球治理的效率低下是第四条标准。一般而言,全球治理的效率可以通过特定领域内的公共产品提供是否充分来做评价。一项治理安排在某一特定领域的公平性是评估治理的第五条标准。^①

不仅绝大部分欧盟知识精英认为,全球治理是冷战终结后国际体系发展的必然趋势,欧盟应当积极地参与其中,而且欧盟的政治精英也持同样的看法。欧盟委员会主席巴罗佐对欧盟参与全球治理的积极态度可谓是其中的主要代表。巴罗佐认为:“21世纪世界的多极化与过去的多极权力平衡有着根本的不同。当权力在向几个极集中的同时也产生了碎片化的现象,产生了多元的权力中心,诸如国际机构、非政府组织、私营公司、全球网络(包括金融网络)等。全球化加强了非国家行为体的能力,在这个过程中,它削弱了主要国家的权力。与先前的几个世纪相反,至少在那些受到跨境流动更多影响的领域,21世纪的多极世界似乎更倾向于权力的稀释而不是垄断。有一个越来越大的全球政治领域发生在大国关系之外。让我们来看看,当前的全球金融危机如何赫然显示了民主国家或国家的相对力量。事实上,这反映了一些观察家所说的‘无极领域’。”^②巴罗佐还指出:新兴大国的崛起、非国家行为体作用的增强、电脑和网络的普及,以及非国家关系的兴起,都对各国政府的统治和管理形成了挑战,有时也对民主规则形成了挑战与威胁。因此,国家与国际组织包括政府间与非政府间的国际组织必须加强合作以避免全球混乱,这就意味着全球治理是应对全球性挑战的最佳途径,并且欧盟应当积极地参与其中。

欧盟的学术精英和政治精英之所以如此正面地看待全球治理并且积极地支持和推动欧盟参与全球治理,其主要原因在于下述几个方面。

第一,欧洲一体化的实践与全球治理理念有着很大程度的契合。首先,欧洲一体化是避免强权政治的成功尝试。自20世纪50年代初欧洲一体化缘起直至今日,融入欧洲一体化的欧盟各成员国始终坚持通过区域一体化机制协调相互之间的关系,共同应对所面临的各种挑战和相互之间的矛盾,以致“多极强权政治在欧洲已经失去了合法性”,^③这显然与全球治理强调超越强权政治应对全球性挑战的理念相吻合;其次,欧洲一体化的发展过程本身就是一项复杂、多层次治理的实验,这也与全球治理的多元性、相互渗透和相互重叠性基本一致;再次,欧洲一体化的主要目的就是在维护欧

^① 本段内容是根据《欧盟的全球治理议程》报告(*An EU Agenda for Global Governance An EU Agenda for Global Governance*)概括所得。

^② Jose Manuel Durao Barroso, “European Union and Multilateral Global Governance”, Delivered on the Occasion of the Inaugural Lecture of the Global Governance Programme at the European University Institute on 18 June 2010, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/14399>, last accessed on April 7, 2014.

^③ Jose Manuel Durao Barroso, “European Union and Multilateral Global Governance”.

洲的和平与稳定的基础上在欧洲实现良治,这也和全球治理力图在全球层面实现良治并产生对国际社会有利影响的目标相同;最后,欧洲一体化本身就是以区域国际机制和国际制度为载体实践成员国之间的协调与合作,同时欧盟自始至终强调推进有效的多边主义,无疑这也与全球治理所实践的新型多边主义和以国际机制或制度作为载体来推进多元行为体的多边合作几无二致。

第二,欧盟参与全球治理有着自身明显的优势。欧洲一体化迄今已经发展了50余年,在区域治理方面欧盟既取得了重大成就也经历了一定的挫折。欧盟能根据自身的区域治理经验,将全球治理的领域分类,并“采用不同的方式参与不同领域的全球治理;加强与传统大国和新兴大国在全球治理中的协调;加强与国际多边机制组织的协调(联合国、20国集团);加强同国际非政府组织等非国家行为体的协调;通过发展援助手段引导发展中国家参与全球治理;试图运用欧盟层面的超国家权力在诸如贸易、气候变化等领域承担全球治理的领导”等。^①

第三,欧盟参与全球治理能促使其经济能力转化为政治权力与影响力,使之成为正在转型的全球体系中有影响力和领导能力的行为体。“基于欧盟所拥有的资源,它对法治的承诺,以及它在地区治理机构的创建中所拥有的经验,欧洲在许多重要的全球性治理安排的设计中有潜力发挥主导作用。”^②事实也正是如此。冷战终结后,通过数次成功的扩大,以及通过签订和批准《马斯特里赫特条约》、《阿姆斯特丹条约》和《里斯本条约》,欧盟在国际舞台上的分量不断加强。迄今欧盟已是世界上最大的出口方、外国直接投资的第二大来源,也是世界上最大的贸易力量。欧盟还在一些重要的问题领域扮演着重要的领导角色:从加强法制以应对全球恐怖主义的威胁到促进世界和平建设,促进地区安全,赞助全球性机构改革和支持全球发展目标等等,不一而足。^③因此,在参与全球治理的过程中,欧盟享有许多战略优势,并在推动全球治理深入发展的同时促使自己在世界政治舞台上扮演积极的领导者角色,在全球层面推进欧盟价值理念。

第四,积极参与全球治理还能加强欧盟自身的多边治理体系和加深欧洲一体化。要实现在不同领域内全球治理成效的包容性、代表性、适应性、高效与公平性,需要当前国际体系中所有行为体的共同努力,仅凭欧盟一己之力无法达到。因此,在参与全球治理的过程中,欧盟不仅需要统一的目标,而且还要有能力抵制狭隘的全球治理

① Jose Manuel Durao Barroso, “European Union and Multilateral Global Governance”.

② Ibid..

③ See European University Institute and Robert Schuman Center for Advanced Studies, “An EU Agenda for Global Governance”.

观念,以开放灵活的思维“聆听”,并创造性地与不同的行为体协调,以对不同领域全球治理的需要与关切进行回应。此外,欧盟积极参与全球治理还能促使欧盟内部更多更强地“用一个声音说话”,并且通过参与全球治理进一步给欧盟成员国本身带来最大的利益。^①

三 欧盟积极参与和促进全球治理的途径

欧盟的知识精英和政治精英对全球治理理念的推崇和对全球治理实践的推动,对欧盟机构的“身体力行”具有重要的影响。早在2001年,欧盟委员会就在一份有关改进欧盟内部治理的白皮书中明确提出,欧盟内部治理的完善与欧盟积极参与全球治理是相辅相成的。^②该白皮书指出,欧洲治理就是对在欧洲层面实施权力的方式产生影响的规则、流程和行为,其中包括开放性、参与性、问责制、有效性和连贯性。这五项善治或良治的原则能加强那些辅助性和相称性的原则。“欧盟应该将善治原则运用到它的全球责任上。欧盟应该促进国际制度更为有效和更有强制力。”并且,欧盟委员会将“在国际维度下推出政策建议时,改善与第三国的政府与非政府行为体的对话。并建议对欧盟的国际代表性做评估,从而使之能更多地用一个声音说话”。^③

这意味着,欧盟为了应对国际体系的变化,一方面在内部改革治理体系,另一方面“用一个声音在国际上说话”,从而在全球治理的过程中将欧盟内部所追求的和平、增长、就业、社会正义等目标在全球层面上落实。欧盟委员会认为,成功的国际行动能加深欧洲认同和提升欧盟内部共同价值的重要性。通过将善治的原则应用到欧盟的全球责任,使欧盟更好地与世界其他地方的政府与非政府的利益相关者交流。这必须成为欧盟可持续发展战略的一部分,但是这样的行为应与利益相关者的承诺齐头并进,并且这些利益相关者们将承担起它们在应对全球性挑战中的责任。^④

由于治理的结构与质量是社会凝聚与社会冲突、经济发展的成功与失败、自然环境的保护与损害,以及维护和违反人权的关键决定性因素。因此,国际社会广泛认可这些相互关联的因素对全球治理的作用与影响。欧盟在评估自己政策的影响、为使用专门知识制定指导方针时,在通过更积极主动的方法建立国际网络的过程中,总是考

^① See European University Institute and Robert Schuman Center for Advanced Studies, “An EU Agenda for Global Governance”.

^② “European Governance—A White Paper”, Commission of the European Communities, Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428 final.

^③ Ibid..

^④ Ibid..

虑全球层面的影响。由于清楚地认识到在国际层面扮演角色的重要性,欧盟坚持在全球性的多边谈判中增强自己的声音,以改善全球规则制定的效果和合法性为目标,致力于国际组织和多边机构在中长期中的现代化和改革。欧盟根据自身的一体化经验,始终坚持推进多边制度的有效性和强制力,将致力于推进多边主义作为欧盟参与全球治理的一种主要的手段甚至是主要的目标。多边主义是欧盟立法的灵魂,“国际法制与多边机构的积极影响是欧盟基因的一部分。这可以被视为欧洲对全球秩序的一个附加值。”^①这意味着欧盟十分强调自己是全球多边主义不可或缺的合作伙伴。欧盟所提倡推动的多边主义也是欧盟参与全球治理至关重要的一环。

近年来,多边主义已经成为欧盟对外关系的核心理念,以至于可以将之视为一种欧盟参与全球治理的“教义”,它在战略层次上影响着欧盟的对外政策。因此,欧盟在这一概念的界定与阐述方面起着主导作用。事实上,多边主义比任何其他概念都更能表达欧盟在世界政治中的立场。这一理念常常用来为欧盟的行动提供合法性。在“9·11事件”后,欧盟在这一术语前加上了“有效”一词,暗示欧盟希望多边主义不仅是一种理想,而且可以成功地付诸实践。在实践中,欧盟认为,多边主义既是目的也是手段,并且把它放在宣言、建议和演讲中。2003年欧盟出台的《欧洲安全战略》(ESS)及其2008年的修订版都使用了“有效多边主义”的表述。

在欧盟层次上,多边主义的承诺可以被视为国际合作愿望的一种表示,以及与广泛的不同利益攸关者对话中大多数问题都需要协商与谈判这样一个事实。正因为如此,欧盟力图有效地将欧盟的内部多边主义、整个欧洲地区包括欧盟的周边地带的多边主义,以及在全球层次上的多边主义有机地连接起来,从而使欧盟在全球治理的多边体系中扮演重要的角色。但是,另一方面,欧盟认为在对多边主义原则做出承诺的同时,也要在实践中更弹性地动员相关的群体进行有效的参与。这意味着,尽管多边主义在一定程度上有利于促进民主,但是欧盟认识到不应该由此而对那些不遵照欧洲标准的行为施加压力,而是需要尽可能多地让不同的行为体参与到多边主义的全球治理之中,因为多边主义是处理多样性的最佳方式。

无论是在贸易领域还是在安全方面,或是在环境与气候变化等问题的全球治理中,欧盟多边主义的做法是以持久、稳定和长期和平的想法为基础。欧盟认为,仲裁、和平解决争端与合作是最为重要的,因为冲突被视为不稳定和对国际社会造成威胁的根源。在全球贸易和集体安全方面,欧盟已经形成相对长期存在的“多边化”政策,而在其他领域,如在环境、气候变化和移民等方面,还需要进一步推进多边化和制度化。

^① Jose Manuel Durao Barroso, “European Union and Multilateral Global Governance”.

因此,在参与全球治理的过程中,欧盟借助于在成员国之间实现的高水平多边主义,大力提倡在全球层面实施有效的多边主义,并且认为多边主义的制度化合作会在国际层次上促进各种全球性问题的解决。于是,各种形式的多边合作都出现在欧盟参与全球治理的议程上。与此同时,一方面,欧盟致力于加强“有效多边主义”,另一方面,则努力与各种大国建立双边伙伴关系,并且将双边伙伴关系尽可能地置于全球治理的多边机制。在很大程度上,欧盟通过推进多边主义参与全球治理并由此彰显欧盟领导地位的最佳范例是欧盟在参与全球环境与气候变化治理中发挥的作用与影响。

四 案例研究:欧盟在参与气候变化全球治理中的作用与影响

众所周知,应对全球气候变化是全球治理的重要一环。这也意味着解决气候变化这样的全球性问题,须以全球治理的理念为指导,从全球及人类共同利益的高度,通过国际体系中国家与非国家行为体的集体行动,将“正式和非正式的指导并限制一个团体集体行动的程序和机制”为载体,^①建构诸如全球性节能减排的国际机制,充分提供应对气候变化的公共产品,有效地减少向大气层大量释放二氧化碳这样的公害物品。欧盟基本遵循了上述全球治理的理念,积极参与应对气候变化的全球治理。早在1990年,欧盟(欧共体)就通过了《能源与环境》文件,首次将能源政策和环境政策统一起来,直接服务于应对全球气候变化的温室气体减排目标。为了更好地贯彻和实施欧盟气候变化政策,欧盟在其内部的跨国层面采取集体行动,综合运用法律、市场、财政以及科技等减排工具,在能源、服务业、工业和交通运输等重点领域有针对性地制定一体化的减排机制,并且以单一行为体的身份,以欧盟的气候变化治理原则,推动全球性的应对气候变化的集体行动和建立有效的全球性国际机制。毫无疑问,欧盟在内部采取的应对气候变化的治理行动为欧盟全面参与国际气候谈判提供了动力支持,并且在应对全球气候变化的行动中成为一支独特的力量,引领了国际气候变化治理规则的制定。应当承认,欧盟是应对气候变化全球治理中最为积极的行为体。因为欧盟是国际气候谈判的最初发起者,也是事实上的“京都进程”以及“后京都时代”国际气候谈判领导者和公共产品的提供者。当然,欧盟在应对气候变化的全球治理中所采取的一系列行动,在很大程度上是为了追求在当前国际体系中的领导地位。也就是说,其十分重要的动因是推动欧盟在国际事务中发挥主导作用,传播欧盟有效多边主义的治理理念,占据国际道义的制高点,从而提高欧盟在国际政治经济事务中的影响力。

^① [美]约瑟夫·奈、约翰·唐纳胡主编:《全球化世界的治理》。

《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》)与全球气候变化治理的关系十分密切。在很大程度上,欧盟正是通过积极推动《京都议定书》的生效、努力执行《京都议定书》对发达国家所做的减排规定,以及妥善解决《京都议定书》第二承诺期问题等来彰显欧盟在应对气候变化的全球治理中的地位和作用,从而体现出欧盟对全球治理过程的积极影响,进而致力于实现欧盟在当前国际体系中成为领导者的目标。笔者将以此为案例,分析和探讨欧盟在当前全球治理中的作用和影响。

根据1997年由《联合国气候变化框架公约》参加国在第三次会议上签订的《京都议定书》,发达国家将根据“共同但有区别的责任原则”强制进行温室气体减排:38个发达国家及欧盟在2008年至2012年间应将6种温室气体的排放量降低至比1990年的排放水平还少5.2%,其中欧盟必须削减8%,排在减排国家的首位。同时,《京都议定书》需要获得占全球温室气体排放量55%以上国家中至少55国批准,且批准国家中的“附件一国家”(主要为发达国家)的1990年二氧化碳排放量至少占全体“附件一国家”当年排放总量之55%才能成为具有法律约束力的国际公约。^①显然,发达国家的批准对《京都议定书》的生效至关重要,而欧盟作为主要由发达国家构成的区域一体化组织在其中发挥了重要的作用。

2001年3月,美国总统乔治·布什以“减少温室气体排放将会影响美国经济发展”和“发展中国家也应该承担减排和限排温室气体的义务”为借口,宣布拒绝批准《京都议定书》。^②欧盟面对这样的挑战,积极推进有效的多边主义,极力采取各种方式游说美国之外的各发达国家,促使《京都议定书》在美国不予批准的情况下依然能够生效。首先,欧盟委员会为了显示对达成《京都议定书》所规定的减排温室气体8%目标的承诺,于2001年6月提出第一阶段《欧洲气候变化计划》(the European Climate Change Programme, ECCP)的最终报告,强调了欧盟作为一个整体准备批准《京都议定书》的决心。^③其次,欧盟积极游说日本、澳大利亚以及俄罗斯,争取通过多边行动促使这些发达国家批准《京都议定书》。2002年5月31日,欧盟及其成员国正式批准了《京都议定书》,并且强调以后加入欧盟的新成员国也必须批准《京都议定书》。之后,

^① Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change(《京都议定书》), <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.html>, last accessed on April 7, 2014.

^② “美国温室气体减排政策变化及其分析”,中国气候变化信息网,2003年7月18日, <http://www.ccchina.gov.cn/Detail.aspx?newsId=19097&Tid=59>, 2014年4月7日访问。

^③ “Final Report on European Climate Change Programme Working Group Industry Work Item Fluorinated Gases—Prepared on behalf of the European Commission”, http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/docs/eccp_wg_final_report_en.pdf, last accessed on April 7, 2014.

日本、俄罗斯、澳大利亚等发达国家也相继批准《京都议定书》，使《京都议定书》自2005年2月16日起生效。由此可见，在《京都议定书》的批准过程中，欧盟扮演了非常重要的角色，不仅显示出它作为国际体系转型过程中具有影响力的行为体的地位，而且也彰显出欧盟通过多边主义推进环境与气候变化方面全球治理的能力与作用。

为了实现《京都议定书》承诺的温室气体减排目标，欧盟作为一个整体建立起欧盟排放交易体系(European Union Emission Trading System, EU ETS)，于2003年发布了欧盟“排放交易指令”(Emission Trading Directive 2003/87/EC)，并在2004年10月修正排放权交易指令而形成所谓的“联结指令”(Linking Directive, 2004/101/EC)，^①协调欧盟排放交易体系和京都议定书之间的关系。2005年1月1日起，欧盟25国通过内部的多边协调，开始执行内部市场的温室气体排放交易制度。这是世界上最早实施的多国间多边温室气体排放权交易的具体制度，具有全球示范性。正是在这一系列行之有效的欧盟内部多边减排措施之下，欧盟的温室气体排放明显下降，在《京都议定书》的第一个承诺期于2012年底到期之前，欧盟整体的温室气体排放总量大大下降，仅在2012年就减少了1.3%的温室气体排放，使之排放总量低于1990年水平的19.2%，为欧盟在2020年最后期限达到减排20%的目标打下了坚实的基础。^②毫无疑问，欧盟通过区域内部多边协调完成《京都议定书》第一承诺期的减排目标，在当前国际体系中树立起保护生态环境和应对全球气候变化的良好形象，扩大了自身的软实力，体现出其有效多边主义对全球治理发展进程的影响力。

《京都议定书》是唯一规定发达国家量化减排温室气体的国际机制，其第一承诺期于2012年年底到期。就在《京都议定书》第一承诺期即将结束之时，第二承诺期是否需要继续实施成为联合国气候变化谈判的核心问题之一。由于美国、加拿大、日本和俄罗斯等国在第一承诺期即将结束前的2011年，也就是在南非德班召开的《联合国气候变化框架公约》第17次缔约方会议暨《京都议定书》第7次缔约方会议(the Seventeenth Conference of the Parties to the UNFCCC and Seventh Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, COP17/CMP7)召开之前明确表示不会签署《京都议定书》第二承诺期的协议，世界舆论不再看好京都减排全球气候变化治理机制。就在此时，欧盟委员

① Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 Establishing A Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading, <http://www.emissions-euets.com/directive-200387ec-of-the-european-parliament-and-of-the-council-of-13-october-2003-establishing-a-scheme-for-greenhouse-gas-emission-allowance-trading>; Directive 2004/101/EC Establishing A Scheme for Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Amending Directive 2003/87/EC, <http://www.tematea.org/?q=node/5560>, last accessed on April 7, 2014.

② “EU Reports Lowest Greenhouse Gas Emissions on Record”, <http://www.theautochannel.com/news/2014/06/03/111060-eu-reports-lowest-greenhouse-gas-emissions-record.html>, last accessed on April 7, 2014.

会于2011年10月16日公布了欧盟温室气体减排年度进展报告,指出,欧盟15个发达成员国顺利实现了《京都议定书》规定的温室气体减排8%的目标。接着,在10月23日欧盟领导人秋季峰会上,欧盟各成员国就12月底在南非德班召开的联合国气候变化大会达成欧盟内部统一的谈判立场,用同一个声音说话,表示在一定条件下,欧盟愿意认可《京都议定书》第二承诺期。^①

应当承认,在很大的程度上,正是欧盟在2011年12月在南非德班会议上最终同意加入《京都议定书》第二承诺期,才使得《京都议定书》“起死回生”,同时也有助于国际气候谈判的“双轨”机制和“共同但有区别的责任”原则继续得以维持。然而,更为重要的是,欧盟恰恰通过同意加入《京都议定书》第二承诺期,从而运用其有效多边主义推动全球气候变化治理,并促使德班会议最终通过了以“欧盟路线图”(EU Roadmap)为基础的强调多边全球气候变化治理的《德班增强行动平台》(Durban Platform for Enhanced Action)文件。虽然由于印度的一再坚持,文件中某些法律约束方面的文字最终修改成比较模糊的表述,但是该文件第一次将所有国家(全球性的多边行动)纳入一个共同的、具有法律效力的降低碳排放的框架。

毫无疑问,《德班增强行动平台》文件的出台显示出欧盟强调的有效多边主义对气候变化全球治理进程的影响力。因为该文件的内容完全符合欧盟的愿望和欧盟的利益,同时文件获得通过也在一定程度上体现了欧盟在全球气候变化谈判中的领导作用。也正因为如此,在德班会议以《德班增强行动平台》获得通过而宣告结束之后,欧盟首先明确表态,认为这是“一个历史性的突破”。欧盟指出,这是第一次全球三个最大的碳排放国家,即美国、中国和印度共同签署降低碳排放的法律条约。^②2012年11月26日至12月8日,《联合国气候变化框架公约》第18次缔约方会议暨《京都议定书》第8次缔约方会议在卡塔尔多哈举行。在俄罗斯、加拿大、日本和新西兰不再参加第二承诺期的情况下,欧盟决定保持对《京都议定书》第二承诺期的承诺,从而使多哈大会能够做出决定,将2013年至2020年作为《京都议定书》第二承诺期。显然,正是欧盟同意加入《京都议定书》第二承诺期,才保证了在应对气候变化的全球治理中最为关键的“共同但有区别的责任”原则能继续维持。同时,欧盟对《京都议定书》第二承诺期的承诺也明显地有助于推进在实施《德班增强行动平台》计划方面的全球性

^① 牟薇:“2011年10月欧洲大事记”,中国社会科学院欧洲研究所网站, <http://ies.cass.cn/Article/dsj/dsj/dsj2011/201111/4265.asp>, 2014年4月7日访问。

^② Louise Gary, “Durban Climate Change: The Agreement Explained”, <http://www.telegraph.co.uk/earth/environment/climatechange/8949099/Durban-climate-change-the-agreement-explained.html>, last accessed on April 7, 2014.

多边协调,以有效地推动应对气候变化的全球治理。

综上所述,可得出如下简单结论:第一,冷战终结之后首先在西方形成,继而成为国际社会认可的全球治理理念,既是对当前全球化客观进程的理性反映,也是对全球化世界中人们应对全球性问题的理性指导;第二,当前全球治理的理念已经成为一种客观的实践,而欧洲一体化的实践则与全球治理的理念与全球治理的实践有着很高的契合度;第三,在欧盟的知识与政治精英的积极推动下,欧盟从其自身利益出发,依据欧洲一体化的区域多边主义机制和制度建设的成就与经验,积极地参与全球治理,以期在当前国际体系的转型过程中增强其影响力,并在全球化世界中扮演领导者角色;第四,从欧盟与《京都议定书》相互间关系这一欧盟参与气候变化全球治理的案例可见,首先,欧盟从理论到实践都积极支持全球治理。其次,欧盟主要通过积极主动推进有效多边主义和建构国际机制的方式参与全球治理。再次,欧盟至少较为成功地推进了气候变化全球治理的进程,从而对全球治理形成明显的正面影响;最后,欧盟通过积极参与全球治理增强了自身在当前国际体系中的影响力,并且在某些方面,如在环境、气候变化等全球治理方面显示出一定程度的领导力。当然,如前文所述,全球治理理念的内涵本身还在发展完善之中,而全球治理的实践也是一个处于起伏中的过程,因此,欧盟参与全球治理并非一帆风顺。然而,至少从欧盟参与气候变化全球治理的案例可见,通过积极主动推进有效多边主义和建构国际机制的方式参与全球治理,欧盟较为成功地对全球治理的进程产生了正面的作用与影响。这对中国参与全球治理及深化互利共赢的中欧全面战略伙伴关系具有一定的启发意义。^①

(作者简介:叶江,上海国际问题研究院全球治理研究所执行所长、教授;责任编辑:宋晓敏)

^① 在2014年4月2日发布的《深化互利共赢的中欧全面战略伙伴关系——中国对欧盟政策文件》中,中国政府提出:“中国愿与欧盟一道,将中国全面深化改革的进程与欧盟自我变革和调整之路更紧密结合起来,借鉴彼此改革经验,分享彼此改革红利,共同提高改革与治理水平,并积极参与全球治理规则的制定与改革”,人民网,<http://world1.people.com.cn/n/2014/0402/c157278-24798651-3.html>,2014年4月7日访问。由此可见,全球治理与深化中欧全面战略伙伴关系之间有着密切的关系。