

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

董亮 张海滨

【内容提要】 气候变化问题的全球性和不确定性使国际气候政策的协调变得十分必要。政府间气候变化专门委员会(IPCC)在国际气候谈判中的作用受到国际社会的普遍重视,但中国学术界对其作用机制的认识仍然有限。作者借鉴认知共同体理论,分析了 IPCC 影响国际气候谈判的四个主要路径,即政策创新、政策扩散、政策选择和政策坚持。首先,在政策创新层面,IPCC 是国际气候谈判中的政策合法性来源。IPCC 的科学性赋予了评估报告的合法性,成为国际气候谈判规范与原则的最高来源,直接支撑气候谈判。其次,在政策扩散层面,IPCC 定期发布报告的模式具有累积效应,这种气候变化知识的传播能力极强,因此保持了气候变化在国际政治议程设置上的较高排序。再次,在政策选择层面,特别是 IPCC 与政治权力的关系上,IPCC 的评估报告包括科学评估与政府评估的双重程序,在牺牲了部分科学合法性的同时,IPCC 也维持了自身的政治影响力。最后,在政策坚持层面,IPCC 与国际环境非政府组织的联合与互动形成了间接影响国际气候谈判的渠道。这一渠道强化了国际环境非政府组织与小岛屿国家等行为体向传统的国际气候谈判格局施压的作用。当然,IPCC 作为气候变化的认知共同体,也存在着一些如科学专业精神不足、组织机构运行效率不高等影响其发挥作用的限制性因素。因此,IPCC 的作用也是有边界的。

【关键词】 政府间气候变化专门委员会;气候谈判;认知共同体;气候变化政策;国际非政府组织

【作者简介】 董亮,北京大学国际关系学院博士研究生;张海滨,北京大学国际关系学院教授,博士生导师。(北京 邮编:100871)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2014)08-0064-20

* 本文受 2012 年国家科技支撑计划课题“气候变化与国家安全战略的关键技术研究”(项目编号:2012BAC20B06)的资助。感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿专家的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

2013年9月以来,政府间气候变化专门委员会(IPCC)先后发布了第五次评估报告第一工作组、第二工作组和第三工作组报告,受到国际社会广泛关注。这一机构于1988年由世界气象组织(WMO)和联合国环境规划署(UNEP)联合建立,秘书处位于瑞士日内瓦。其目的是在全面、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与适应和减缓方案的科学基础有关的科技和社会经济信息。自成立以来,IPCC已发表五次评估报告,为国际气候谈判提供了重要的科技支撑,发挥了显著的推动作用。德班平台谈判的授权已经明确指出,第五次报告的结论将是谈判的重要信息来源。但如何准确、全面地认识IPCC在国际气候谈判中的影响与作用仍然是一个重大挑战。一方面,自1990年以来,国际气候谈判已演变为冷战后最重要的多边谈判之一,这显示了IPCC对气候谈判的重要推动作用;另一方面,国际气候谈判一波三折,迄今尚未完全达成其目标,这同时也说明IPCC对气候谈判的作用是有限的。这一看似矛盾的现象,向我们提出了一些重要的问题:究竟如何准确认识IPCC在国际气候谈判中的作用?IPCC通过哪些途径影响国际气候谈判?IPCC作为认知共同体存在着哪些限制其发挥作用的因素?本文试图对这些问题进行分析与探讨。

一 国内外现有研究及其不足

国外学者对IPCC作用的研究可以追溯到20世纪90年代中期,重点集中在三个领域。首先,从科学与政治的关系角度分析IPCC的作用。针对索尼娅·贝姆勒-克里斯琴森(Sonja Boehmer-Christiansen)对IPCC的科学性的质疑,理查德·莫斯(Richard H. Moss)总结了IPCC的三大作用:一是随着国际气候谈判进程的变迁,IPCC一直保持了科学与政治间的紧密关系,通过交换信息提供了塑造政策的有效机制;二是IPCC在多学科交叉研究的基础上对气候变化在科学上的不确定性进行了描述;三是在编写评估报告时,IPCC广泛地吸纳了来自科学共同体内诸多学科领域的知识,从而保证有效的知识能够促进政策的变化。^①其次,从结构和运行角度剖析IPCC的影响。^②有的欧洲学者认为,IPCC的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,可以发现在一段较长的

^① Richard H. Moss, "The IPCC: Policy Relevant (Not Driven) Scientific Assessment," *Global Environmental Change*, Vol. 5, No. 3, 1995, pp. 171-174.

^② 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.

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 有机会成为在政治决策中更具影响力的机构。^①与此同时,学者们普遍重视 IPCC 被媒体报道的篇幅大小及其舆论影响力,认为这是决策过程中的重要影响因素。2007 年以来,IPCC 的科学性受到损害,其合法性受到质疑,导致了影响力的下降。很多学者进而提出必须改革 IPCC 的组织机构和评审过程。^②最后,从建构主义视角分析 IPCC 在国际环境治理中的作用。认知共同体理论的创始人之一彼得·哈斯(Peter M. Haas)从建构主义视角,对 IPCC 如何影响国际环境治理进行了较为系统的研究。他认为认知共同体具有一种能够影响政治的可用知识(usable knowledge),这一概念有助于理解认知共同体理论和传统科学研究的区别。他还强调了科学共识对政策的重要作用。^③但他并未从认知共同体理论的角度具体分析 IPCC 对国际气候谈判的影响机制。他在建构认知共同体理论时使用的案例主要是全球保护臭氧层问题、地中海环境保护和欧洲酸雨治理问题等。^④

中国学者从 21 世纪初开始关注 IPCC 对国际气候谈判的影响与作用。潘家华在 2002 年呼吁加强有关 IPCC 对国际气候谈判影响的研究。他认为 IPCC 的科学评估已经成为一种国际政治安排,说明科学对国际政治决策的重要性,也表明各国政府对科学的依赖和利用。中国需要参与到 IPCC 之中,才能了解情况,从内部施加影响。如果中国不参与 IPCC 的活动、中国的利益在科学评估中得不到反映,国际谈判和协定条款很可能对中国不利。科学中的政治,最好还是用科学来回应。潘家华充分意识到科学与政治之间的复杂关系,但是对 IPCC 的影响没有做具体的分析。^⑤高云、孙颖等从历史角度就 IPCC 对国际气候谈判的影响做了具体分析。他们结合 IPCC 四次报告发表的时间序列,分析了 IPCC 报告与谈判结果之间的关联,认为 IPCC 在国际气候谈判中作用巨大,促进了各国政府对气候问题的认知与了解。他们撰写的报告集中从气候变化的科学角度分析了若干热点问题,如气候变化情景、气候系统的危险水平、未来减排机制及碳捕获与碳储存等。他们长期参与 IPCC 的研究工作,使用材料丰富翔

① Bernd Siebenhüner, "How Do Scientific Assessments Learn? Part 1. Conceptual Framework and Case Study of the IPCC," *Environmental Science & Policy*, Vol. 5, No. 5, 2002, pp. 411-420.

② N. H. Ravindranath, "IPCC: Accomplishments, Controversies and Challenges," *Current Science*, Vol. 99, No. 1, 2010, p. 34.

③ 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.

④ 参见 Peter M. Haas, "Knowledge, Power, and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, pp. 367-390.

⑤ 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 56-60 页。

实,分析具体而细致,但仅从时间序列上展开分析,其因果关系的结论很难令人完全信服。^① 张晓华、高云等集中讨论了 IPCC 的科学信息在国际气候谈判决策过程中的作用。他们认为气候变化的国际合作需要建立在全面综合的科学研究成果的基础之上,然后经过国际政治过程得以实现。IPCC 的作用主要体现在:(1) IPCC 能使人们正确认识气候变化的不确定性和人类认知的局限性。IPCC 历次评估报告反映出了科学上的不确定性,而一些结论不确定的范围对谈判的影响可能是决定性的。(2) 有助于在气候变化中综合考量科学、技术、社会和经济因素。自然科学是基础,减缓气候变化则需要社会、经济、环境、国家安全之间的密切协调。(3) IPCC 报告倡导应对气候变化需要科学基础上的公平与共赢。他们指出了 IPCC 对气候变化不确定性问题的处理方式及其对气候变化谈判所产生的重要影响,但在理论性和系统性方面依然有所欠缺。^②

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 IPCC 影响国际气候谈判的机制和路径的理论研究,系统性不强,理论凝练不够。这导致我们容易过分夸大或是缩小 IPCC 对国际气候谈判的影响与作用,难以有力支撑中国参与 IPCC 的工作及国际气候谈判。为此,本文借鉴认知共同体理论就 IPCC 对国际气候谈判的影响与作用机制进行系统分析,为全面理解 IPCC 对国际气候谈判的影响和作用提供一种理论分析框架。

二 认知共同体理论的内核

过去,国际关系理论学者不愿意使用“共同体”一词。^③ 然而,在国际关系中,确实存在着各种类型的“共同体”,特别是在某一特定领域拥有相同知识的“认知共同体”。^④ 彼

① 高云、孙颖等:《IPCC 在国际应对气候变化谈判中的地位和作用》,载王伟光、郑国光主编:《应对气候变化报告(2009)》,北京:社会科学文献出版社 2009 年版,第 55-58 页。

② 张晓华等:《IPCC 第五次评估报告第一工作组主要结论对〈联合国气候变化框架公约〉进程的影响分析》,载《气候变化研究进展》,2014 年第 1 期,第 17-18 页。

③ Emanuel Adler and Michael N. Barnett, “Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities,” *Ethics & International Affairs*, Vol. 10, No. 3, 1996, p. 63.

④ 认知共同体理论的相关研究,参见 Peter M. Haas, “Knowledge, Power, and International Policy Coordination,” pp. 1-35; Emanuel Adler and Peter M. Haas, “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program,” *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, pp. 367-390; Toke Dave, “Epistemic Communities and Environmental Groups,” *Politics*, Vol. 19, Issue 2, 1999, pp. 97-102; Mai'a K. Davis Cross, “Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later,” *Review of International Studies*, Vol. 39, Issue 1, 2013, pp. 137-160; 孙凯:《国际环境政治中的“认知共同体”理论评述》,载《华中科技大学学报(社会科学版)》,2010 年第 2 期,第 106-111 页;喻常森:《认知共同体与亚太地区第二轨道外交》,载《世界经济与政治》,2007 年第 11 期,第 33-39 页;范菊华:《“认识共同体”与全球气候制度》,载《国际观察》,2006 年第 3 期,第 30-35 页。

得·哈斯认为,对认知共同体的研究有助于理解国际环境机制中观念的形成和传播,气候变化中相关学科的专业知识对于推动国际谈判是至关重要的。^①

(一) 认知共同体理论的渊源和概念

20世纪60年代,托马斯·库恩(Thomas S. Kuhn)、伯卡特·豪兹纳(Burkart Holzner)和厄恩斯特·哈斯(Ernst Haas)三位学者的努力对于认知共同体概念的形成起到了重要的作用。早在1962年,库恩就“科学共同体”的概念进行了探讨,将其定义为一些具有某一学科背景的组织围绕一个共有范式从事科研工作,并且通过一套信念和方法论标准实现其学术追求。在社会学领域,豪兹纳于1968年成为第一个使用“认知共同体”概念的人,而厄恩斯特·哈斯是第一个将这个词引入国际关系研究、探讨科学家团体在国际合作中作用的学者。^②

20世纪70-80年代,作为科学家团体的认知共同体曾在全球臭氧层保护、控制欧洲酸雨以及消减地中海污染物等行动中,^③协助建立了相关国际制度,并且作用显著,^④因而受到国际关系学界的关注。随后,约翰·鲁杰(John Ruggie)、伊曼纽尔·阿德勒(Emanuel Adler)和彼得·哈斯使“认知共同体”这一理论广为人知。^⑤70年代初,约翰·鲁杰指出认知共同体是指国际制度化的认识层次,它是建立在一种认知的相互联系之上的。^⑥但是,鲁杰并没有清晰界定认知共同体的概念。直到1992年,《国际组织》杂志组织了一期关于认知共同体的特刊。^⑦彼得·哈斯等人系统建构了认知共同体理论,进而有力推动了这一理论的研究议程。目前,在国际环境政治领域,认知共同体理论已成为主流的国际关系理论之一。

什么是认知共同体?一个被普遍引用的概念是,认知共同体是指专业人士借助于他们的专业知识劝服他者,并且形成带有共有因果信念(shared causal beliefs)和

① 孙凯:《“认知共同体”与全球环境治理——访美国马萨诸塞大学全球环境治理专家 Peter M. Haas 先生》,载《世界环境》,2009年第6期,第36-37页。

② Mai'a K. Davis Cross, "Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later," p. 141.

③ 参见 Ronnie Hjorth, "Communities and the Politics of Regime Change Baltic Sea Environmental Cooperation: The Role of Epistemic Communities and the Politics of Regime Change," *Cooperation and Conflict*, Vol. 29, No. 11, 1994, pp. 11-13.

④ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, p. 3.

⑤ Mai'a K. Davis Cross, "Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later," p. 141.

⑥ 参见 John Ruggie, "Collective Goods and Future International Collaboration," *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 3, 1972, pp. 874-893.

⑦ 在1992年的《国际组织》特刊中,彼得·哈斯独立撰写了导论,并且与伊曼纽尔·阿德勒共同完成了结论部分。

政策目标的专家网络。^① 彼得·哈斯强调,“认知共同体”可以由来自于不同学科的,但通常拥有如下共同点的一批专家组成:(1)共同的原则理念。这些理念为共同体的成员实施社会行动提供了规范价值。(2)共同的因果信念。这些信念和专业判断对行为的原因给予分析和解释。(3)共同的合法性理念。这种理念用于证实知识的合法性,并且确立主体间内部的评价标准。(4)共同的政策规划。这种规划针对必须面对的一系列问题,形成一套共同的实践活动,进而促成人类福祉的维护与实现。

成为认知共同体除了行为体应兼具分享因果关系、原则信念和利益的特点之外,这一组织还应该是共识性的。^② 迈亚·克罗斯(Mai'a K. Davis Cross)^③认为理解认知共同体理论的三大特点,有助于跨国治理的进一步研究:首先,这些类型的行为体在全球化的世界里变得日益重要。它们不光影响各国政府,而且也影响拥有决策力的其他非国家行为体。认知共同体是理解这些跨国治理趋势的前沿,并且它们是一股主要势力,因为知识可以转换为力量。其次,我们必须注意认知共同体的内部动力,这样才能理解它的优缺点。对认知共同体的理解不是简单地指出其存在与否,而是评估其影响力的大小。组织的内聚力(internally cohesive)越强,其成就政策结果的影响力就越大。最后,认知共同体的理论框架有利于解释政治权力与专家网络之间的关系。政府与认知共同体经常是相互作用的(synergistic),而认知共同体的核心要素是专家网络的专业精神,其成员在他们所专长的领域中,对社会或自然现象之因果关系有共同的认知和理解,并且通常带有一些规范性理念,如在一个领域中采取何种行动能够为人类谋福利等方面,都持有相同的看法。作为非国家行为体的认知共同体,通常是基于共有知识而深入到跨国治理之中的。^④ 它所提供的是基于专业判断和知识的公正客观的专家意见,而不是政治指令。^⑤ 根据彼得·哈斯的看法,全球环境政治中存在着一个“认知共同体”,它就是IPCC,该组织就气候变化的原因和潜在影响提出具有共识性的观点。^⑥ 这一机构通过总结和评估已有知识、发表评估报告和特别报告对国际气候谈判施加重要影响。

① Mai'a K. Davis Cross, "Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later," p. 142.

② Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," p. 3.

③ Mai'a K. Davis Cross, "Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later," p. 142.

④ Mai'a K. Davis Cross, "Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later," pp. 138-139.

⑤ 孙凯:《“认知共同体”与全球环境治理——访美国马萨诸塞大学全球环境治理专家 Peter M. Haas 先生》,载《世界环境》,2009年第6期,第36-37页。

⑥ 孙凯:《“认知共同体”与全球环境治理——访美国马萨诸塞大学全球环境治理专家 Peter M. Haas 先生》,载《世界环境》,2009年第6期,第36-37页。

(二) 认知共同体的影响机制

众所周知,科学认知对规范的形成起着极其重要的作用。认知共同体的作用在于,在国际环境机制中,它以提供专业知识塑造观念并且传播规范的方式,成为国际政治中一支重要的规范力量。^①此外,由于国际政治中的主要理论问题是如何解决共同期待,这种共同期待既来源于诠释性的政治与文化结构,同时也来自于热衷定义和修改不合时宜的价值观和行动之中,^②而这也是认知共同体理论所关注的核心。在国际关系理论中,认知共同体理论被归入弱认知主义,认为其理论逻辑是科学知识塑造国家利益的认知,进而形成国家间合作的需求并建立国际机制。^③

具体而言,认知共同体理论认为决策过程^④中的复杂性、不确定性使得政策制定者必须求助于认知共同体的帮助。^⑤观念塑造政策,行为体对于世界的理解和行为的塑造是通过信仰体系、行动纲领和认知线路图完成的。^⑥阿德勒和哈斯认为,在影响机制方面,一个认知共同体对国际合作中的国家决策的影响是通过政策创新、政策扩散、政策选择和政策坚持四个过程^⑦实现的。

第一,政策创新。认知共同体成员在其共同体内形成政策目标和决定问题框架(涉及国家利益),这标志着所有认知共同体成员第一阶段的交流。共识性的知识可能会引发政策协调和更为综合性政策的出台。认知共同体有一种改变行为体认知和形成集体应对的能力,这一点在应对环境污染方面尤为突出。

第二,政策扩散。认知共同体成员积极参与国家和跨国水平上的信息交换和共享。一旦认知共同体成员在共同体内形成某一个问题的框架,并扩散观念,他们会将建议传递给参加政策选择的决策者。认知共同体在行为体的政策协调方面,通常扮演直接与间接两种角色:如果影响的是不同国家的机构,非正式的政策趋同就会形成。

① Peter M. Haas, ed., *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Columbia: University of South Carolina Press, 1997.

② James G. March and Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 1984, pp. 734-749.

③ Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 155.

④ 关于国际制度与科学知识的相关讨论,参见 Friedrich Kratochwil and Edward D. Mansfield, eds., *International Organization and Global Governance*, New Jersey: Pearson Education, 2006, pp. 266-313; Frank Biermann, "Global Environmental Governance: Conceptualization and Examples," *Global Governance Working Paper No. 12*, 2004, pp. 9-12.

⑤ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," p. 12.

⑥ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," p. 28.

⑦ Emanuel Adler and Peter M. Haas, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program," pp. 375-387.

如果被主要行为体接受,认知共同体的影响便是非常直接的。

第三,政策选择。认知共同体所提供的政策是其认为决策者应该选择的政策。认知共同体通过自身的能力提出政策建议,并且加速政策选择过程。在高度技术性和复杂的问题领域,通过自身在知识上的权威,认知共同体成员影响和说服决策者接受他们的特定政策建议,并且往往形成一种跨国力量联合,这种政治联盟有助于其观念向各种行为体扩散。

第四,政策坚持。一旦观念、信条和目标机制化,便有助于维持认知共同体的可信性和权威性,进而成为维持其影响力的手段,因此认知共同体会不懈努力实现这一目标。当认知共同体失去共识,它的权威性就会下降,与此同时对政策制定者的影响力也必然下降。^①

三 IPCC 作为认知共同体对国际气候谈判的影响路径

从认知共同体理论出发,IPCC 对国际气候谈判的影响路径主要表现在四个方面。

(一) 政策创新:IPCC 是气候变化政策合法性的来源

首先,IPCC 的科学性赋予了评估报告合法性。这种由科学知识塑造的合法性,是产生国际气候谈判规范与原则的最高来源,不仅直接支撑气候谈判,而且决定谈判的内容。这些规范与原则有利于建立更加公平、透明的全球环境治理。迄今为止,在 IPCC 所发布的五次评估报告中,数千名科学家参与其中,对相关科学研究进行回顾,总结和评估已有知识。此外,IPCC 还在其认为有必要提供独立的科学信息和咨询的情况下,撰写关于某些主题的特别报告和技术报告,并通过其有关《国家温室气体清单》为《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)提供支持。这个政府间组织的任务是对有关人为导致的气候变化及其影响的已有科学知识以及减缓和适应措施进行总结和评估。罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)等学者认为在国际社会采纳具体行动建议之前,需要大规模的科学评估,才能够获得广泛的支持。^②

评估过程由三个工作组负责:第一工作组主要评估气候系统和气候变化的地球物理学问题,第二工作组主要评估在气候变化情况下社会经济体系和自然系统的脆弱性、由此产生的影响以及如何适应气候变化,第三工作组主要评估限制温室气体排放、

^① Emanuel Adler and Peter M. Haas, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program," p. 385.

^② Alexander Ovodenko and Robert O. Keohane, "Institutional Diffusion in International Environmental Affairs," *International Affairs*, Vol. 88, Issue 3, 2012, p. 530.

减缓气候变化的选择方案。IPCC 的评估报告和特别报告涵盖了众多学科,旨在履行 IPCC 评估科学、技术和社会经济信息的职责,帮助决策者了解气候变化的相关科学知识。^① IPCC 并不开展研究、不运行模型、也不做气候或天气现象的测量,它的作用是评估关于了解气候变化、气候变化的影响和未来风险以及适应和减缓气候变化的方案的科学、技术和社会经济文献。^②

其次,只有在 IPCC 界定了气候变化的问题维度之后,才能衍生出国家利益的博弈。换言之,IPCC 的评估报告被作为国际气候谈判中利益角逐的前提条件。1990 年 IPCC 第一份评估报告的显著贡献是推动了《联合国气候变化框架公约》的形成,之后的报告塑造了针对气候变化的全球辩论。IPCC 的第四次评估报告已引起了从政策制定者到企业家、民众和媒体的极大关注。在所有联合国气候公约会议之初,IPCC 主席均被邀请做科学情况介绍。联合国秘书长及许多国家的领导人也会引用 IPCC 的研究结果。^③

最后,值得注意的是,由于气候变化存在科学上的不确定性,进而导致了 IPCC 的报告并不具有很强的政策导向。这也成为 IPCC 在政策创新上的一大缺陷。为了保障其合法性,IPCC 一直拒绝承认追求科学共识,形成了所谓的“共识困境”。也正是由于这一原因使其失去了政策创新的动力。彼得·哈斯认为,由于 IPCC 对于未来 20 年气候变化将造成的影响并没有达成自信的共识,使得将 IPCC 对这一议题的理解转化为直接行动的政策变得困难。他认为对于制定明确的公共政策来说,该领域中科学共识性的程度还不够。对于存在的风险有共识,但对于这些风险在何时何地发生的共识度不高,这使得基于他们的理解来制定明确的政策变得困难。^④ 如果未来的科学进步能够给予 IPCC 更多的共识自信,未来的国际气候谈判必然会发生重大转变。尽管如此,德班平台谈判明确要求将第五次评估报告的结论作为未来谈判的重要信息来源,进一步显示国际社会对 IPCC 为国际气候谈判提供合法性的认可。

① 关于 IPCC 的具体介绍,参见其官方网站信息:http://www.ipcc.ch/home_languages_main_chinese.shtml#1, 登录时间:2014 年 2 月 5 日。

② 评审过程中,IPCC 报告草案援引的非广泛提供的材料会应评审者要求提供其拷贝。在评估过程中,评价的重点是所有被援引的文献及其来源。纳入 IPCC 报告的内容全面利用了已经过同行评审并在国际上发表的文献。来自科学杂志之外的内容也为全面评估提供了关键信息,第五次评估报告援引的来源数以万计,这说明 IPCC 报告及其结论建立在广泛的文献基础之上。

③ N. H. Ravindranath, “IPCC: Accomplishments, Controversies and Challenges,” p. 30.

④ 孙凯:《“认知共同体”与全球环境治理——访美国马萨诸塞大学全球环境治理专家 Peter M. Haas 先生》,载《世界环境》,2009 年第 6 期,第 36-37 页。

(二) 政策扩散: IPCC 定期报告的累积效应是气候变化议程设置的动力

彼得·卡赞斯坦(Peter J. Katzenstein)、罗伯特·基欧汉与斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)等认为全球化是由于人口快速增长、交通和通讯技术高速发展、各种国际组织广泛出现而产生的。这种进程的主要后果是全球化互动的普遍增强以及有关个人、国家和组织的国际社会的形成。^① 这意味着,国际关系当中的主要行为体也要学习国际规范、调整国家偏好,在某些情况下通过改变自身政策来减轻其所付出的代价。这些国家行为体能够通过建立制度上的安排消除一些不良的隐患,或是促进信息的运用。^② IPCC 的成员都是知名科学家,在国际上具有一定影响力,并且一些科学家还致力于跨国水平上的信息交流。他们通常会在国际、国内两个维度传播科学发现和相应的政策建议,并且加速政策选择过程。例如 1990 年,IPCC 第一次对气候变化科学进行了评估,而两年后联合国环境与发展会议就“预防原则”达成了国际共识。^③ IPCC 在政策扩散中的观念性作用和累积性效应成为推动国际气候谈判的两大特征:

第一,在国际气候谈判的互动中,IPCC 的定期报告有利于促进国际政策变迁,通过科学话语塑造谈判方的认知变化。决策过程具有复杂性、不确定性,因此各国政府都需要 IPCC 的政策建议。与此同时,由于国际环境治理趋于多层次化并且日益复杂,在科学与政策互动中,因果性知识有可能产生政策调整或是诱发更为综合性的政策出台。^④ 毫无疑问,IPCC 在创设强力有效的国际机制以及帮助政府厘清国家利益等方面发挥了很大的作用。对于理解国际环境问题中的环境安全以及实现可持续发展也实现了良好的、观念上的推动作用。因此,认知共同体理论扩展了政策转移的研究,特别体现在政策扩散、政策学习和教训借鉴等方面。^⑤

从政策扩散上看,2009 年哥本哈根会议的每一个国家领导人或政府谈判代表都清楚一个谈判的基础,即 IPCC 的研究“附件一”中规定:工业化国家 2020 年的排放水平比 1990 年减少 25% - 40%,2050 年的排放水平比 1990 年减少 80% - 95%。

① 巴里·布赞:《全球化与认同:世界社会是否可能?》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2010 年第 5 期,第 89 页。

② 彼得·卡赞斯坦、罗伯特·基欧汉、斯蒂芬·克拉斯纳:《冷战后的开端:理性主义和社会学的回归》,载《世界经济与政治》,2002 年第 2 期,第 16 页。

③ 戴维·赫尔德等主编,谢来辉等译:《气候变化的治理:科学、经济学、政治学与伦理学》,北京:社会科学文献出版社 2012 年版,第 29 页。

④ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," p. 29.

⑤ Mark Evans and Jonathan Davies, "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective," *Public Administration*, Vol. 77, No. 2, 1999, pp. 361-363.

在有关《哥本哈根协议》的争议中他们也承认许多 IPCC 的调查结果,如需要控制温升低于 2℃;非洲作物的产量到 2020 年将下降约 50% (未经证实),非洲代表急需资金以便适应这一变化。此外,IPCC 评估报告的作者,特别是来自发展中国家的科学家,在参与 IPCC 研究的过程中,通过与其他学者的合作以及建立科学网络而获益。^①

第二,作为气候变化领域的科学信息来源,IPCC 的定期报告具有累积效应,其极强的气候变化信息号召力塑造了强大的全球舆论,为推动气候谈判的政策协调创造全球背景,成为全球气候变化议程设置的动力。科学知识的进步将会持续塑造对全球问题的认识,提供不同形式的解决方法,并以此保障气候变化在全球政治中的较高议程排序。^② IPCC 每份报告的发表都会引起全球媒体的注意,其巨大的媒体影响力是一般认知共同体所不具备的。这是由两方面原因决定的:一是认知共同体在唤起责任方面具有很强的能力;二是普通民众对全球变暖问题日益关注,希望获得相应的权威信息。加之凭借在环境政治领域所拥有的至高合法性,IPCC 定期发布报告的模式容易引起媒体、民众的重视。因此,这种精英和专家的知识受到全球媒体的大量转载和宣传。2013 年 11 月,笔者使用 IPCC 作为检索词,发现仅在谷歌中的中文词条就多达 420 多万个。IPCC 的规范传播能力使得它所倡导的科学知识能够以最快的速度传遍全球。可以说,理解 IPCC 是理解全球气候变化问题的根本。与此同时,在气候变化这个高度技术性的复杂问题领域中,IPCC 是一支主要的话语力量,他们拥有知识上的权威和运用各种媒介向决策者扩散所持有的特定政策建议的能力。

(三) 政策选择: IPCC 的政治化与机制化是政治与科学互动的结果

认知共同体理论的代表人物伊曼纽尔·阿德勒认为,“在历史过程的任何节点,国际行为体都会受到外在物质世界和社会的影响而产生相关的共同理解,政治选择过程的进化性变革因此受到影响”。^③ IPCC 作为国际气候谈判中的认知共同体,体现了知识与权力间的复杂关系。^④ 认识到这一点,有利于更好地理解 IPCC 在谈判中的影

① N. H. Ravindranath, “IPCC: Accomplishments, Controversies and Challenges,” p. 30.

② Sarah B. Pralle, “Agenda-setting and Climate Change,” *Environmental Politics*, Vol. 18, No. 5, 2009, p. 783.

③ Emanuel Adler, “Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress,” in Emanuel Adler and Beverly Crawford, eds., *Progress in Postwar International Relations*, New York: Columbia University Press, 1991, p. 47.

④ 吕晓莉和缪金盟指出,IPCC 的局限性体现在国际政治因素的影响和程序执行上的不严谨。他们认为 IPCC 是一个不依附于任何国家的国际组织,而且其工作职责在于客观公正地对气候变化问题进行科学评估。但在现实的运作中,IPCC 并没有摆脱国际政治因素的制约,从其评估报告中的很多内容中可以明显地看到“科学”背后的国家利益诉求。参见吕晓莉、缪金盟:《IPCC 在气候变化全球治理中的作用研究》,载《国际论坛》,2011 年第 6 期,第 34-40 页。

响,厘清知识作用于权力的方式以及国家行为体利用科学知识在气候谈判中维护国家利益的行为。

一方面,IPCC与政治权力的关系体现在维持评审中各国政府的参与和审核评估报告之中,在牺牲部分科学性的同时维持了政治影响力。彼得·哈斯认为认知共同体必须获得政治权力,并且成为官僚配置中的一部分,才能影响机制形成和实施的过程。哈斯同样认为如果机制中缺乏科学家和政策制定者的合作,亦容易导致机制的失败。^①大多数观察家认为,IPCC评估报告的工作主要是根据尽职调查的科学标准进行的。然而,托马斯·伯诺尔(Thomas Bernauer)认为《综合报告》以及《决策者摘要》也会受到政治的影响,因为委员会由来自所有成员国的政府代表组成,最终需要得到他们的采纳。《决策者摘要》的措辞(并非工作组详细报告的内容)需要经过各国政府的一些政治磋商。不过,迄今为止,各国政府并不愿出于政治目的修改科学评估得出的主要结论。^②

另一方面,在各国政府的气候谈判中,IPCC的评估报告也充当了辩护立场的工具。^③彼得·哈斯认为对于国家行为体来说,控制知识与信息是权力的一个重要维度。^④可以看出,这样的一种评审环节使得各国政府能够参与到IPCC的报告之中,调和了超国家科学权威和主权国家之间根深蒂固的矛盾,维护了IPCC作为气候变化议程中的科学合法性来源,避免了科学共识的分化。同样,主权国家通过IPCC报告的磋商所采纳的报告,成为其后气候谈判的基石。潘家华认为在IPCC《关于减缓气候变化社会经济分析评估报告》中,可以明显地看到“科学”的成分中所体现的国家利益内容以及国际政治妥协下的科学“平衡”。^⑤IPCC所体现的政治与科学间的关系,参见图1。

建构主义认为国际机制的过程被规范性和因果信念塑造,决策者持有的信念体系的变化可以触发政策的变化。因此,理性主义对国际制度所提供的解释(新自由主义或现实主义)是不完整的,需要补充,决策者的身份、偏好由重点是“知识”分配

① Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, pp.150-152.

② 托马斯·伯诺尔、莉娜·谢弗:《气候变化治理》,载《南开大学学报(哲学社会科学版)》,2011年第3期,第12-15页。

③ Kameyama Yasuko, "The IPCC: Its Roles in International Negotiation and Domestic Decision-making on Climate Change Policies," in Norichika Kanie and Peter M. Haas, eds., *Emerging Forces in Environmental Governance*, New York: United Nations University Press, 2004, p. 149.

④ Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," p.2.

⑤ 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页。

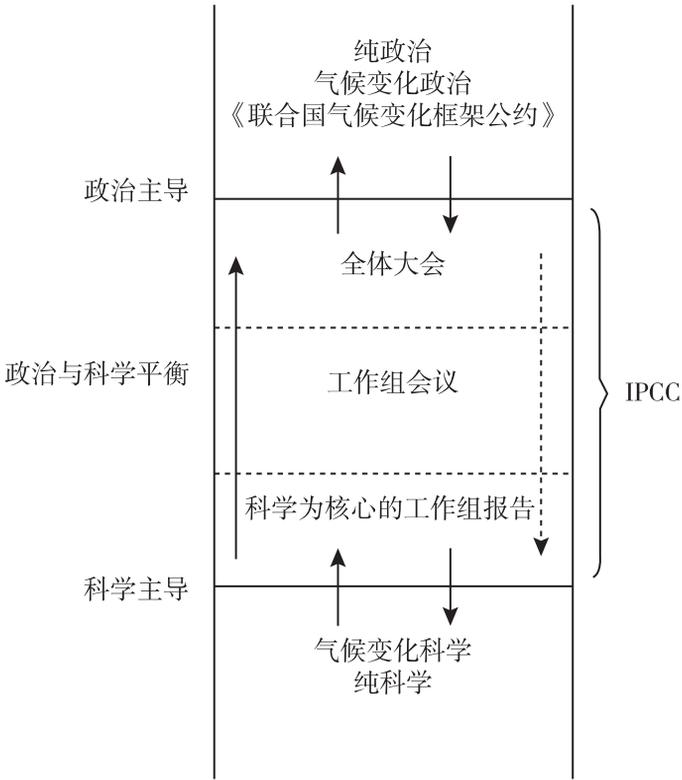


图1 IPCC 的政治、科学流程层次^①

的方式构成。^②由此可见,IPCC 数千名科学家对相关科学研究进行回顾、总结和评估已有知识的方式并不直接作用于国际气候谈判。然而,无论是利益集团施压还是国际气候谈判,IPCC 都是谈判中的合法援引来源,并且通过专家网络影响政策的协调与制定。在建构国际环境规范方面,IPCC 的巨大影响力是任何其他行为体都不可比拟的。

(四) 政策坚持: IPCC 与国际环境非政府组织的联合体现了二者的道德维度

众所周知,在气候变化领域,一直存在长期对峙的两派:气候变暖派和质疑者。因此,IPCC 与环境非政府组织的彼此呼应与联合使得气候变化政策得以

^① 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,” p. 10.
^② Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, p. 134.

坚持。

自20世纪60年代以来,环境非政府组织在全球大量建立。世界自然保护联盟(IUCN)、世界自然保护基金会(WWF)、国际科学学会联合理事会(ICSU)、国际环境和发展研究所(IIED)、绿色和平组织(GREENPEACE)等都是著名的环境非政府组织。这些非政府组织的作用不仅是响应政府,更重要的是推动了公民普遍环境意识的成长和成熟,增进了社会机构、团体和相关领域之间的交流和合作,扩展了环境危机的解决途径,促进了政府、教育和社会等方面新机制的建立。它们起到了政府无法替代的作用,如果没有环境非政府组织的社会运动,可以说,就没有当前西方的环保成就。^①今天,环境非政府组织的影响已扩展至全球。

IPCC与众多著名环境非政府组织关系密切,甚至形成某种联合。^②这些跨国非政府组织在全球范围内“选购”提出问题的最佳途径,并且寻找可以施加压力的杠杆支点。^③这种跨国行为体的结合对国际环境政治具有深远的影响,具体可以归纳为以下两点:

第一,IPCC通过联合环境非政府组织,形成了间接影响国际气候谈判的渠道。这会加剧全球的权力关系与全球化道德责任之间的矛盾,通过非政府组织的权力,对国际气候谈判施加压力。^④玛格丽特·凯克(Margaret E. Keck)和凯瑟琳·辛金克(Kathryn Sikkink)认为由科学家和专家组成的网络,经常会与一些“活动家”结合起来,这些活动家的形成主要是以道德理念和价值观为核心。她们认为推动这些组织发展的动因是:(1)产生了关于环境和发展之间的新观念;(2)出现了更多组织和新的通信技术;(3)有了影响关注环境问题的新国际机构或是改变以前机构的机会。^⑤IPCC在气候变化中的作用也促进了诸多环境非政府组织的发展,使其在国际环境政治的诸多领域异常活跃。这些环境非政府组织就一系列错综复杂的问题所开展的活动,加强了已有的国际规范和规则,并且施加压力促进机制的形成。^⑥这些组织在制度框架下监督与强化了国际合作,改变了普通民众

① 彼得·温茨著,宋玉波译:《现代环境伦理》,上海:上海人民出版社2007年版,第7页。

② Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," p. 32.

③ 玛格丽特·凯克、凯瑟琳·辛金克著,韩召颖译:《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》,北京:北京大学出版社2005年版,第225页。

④ Kameyama Yasuko, "The IPCC: Its Roles in International Negotiation and Domestic Decision-Making on Climate Change Policies," in Norichika Kanie and Peter M. Haas, eds., *Emerging Forces in Environmental Governance*, p. 146.

⑤ 玛格丽特·凯克、凯瑟琳·辛金克:《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》,第148页。

⑥ 玛格丽特·凯克、凯瑟琳·辛金克:《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》,第224页。

对环境问题的看法,提升了其环境保护意识,在国际规范传播的过程中形成了环境倡议网络。总之,IPCC 通过联合环境非政府组织形成了影响全球气候变化的渠道。

第二,在政策坚持方面,IPCC 的评估报告确定人为因素是引起气候变化的主要原因的这一结论本身就带有很强的道德维度。因此,环境非政府组织与 IPCC 在国际责任维护上具有强烈的道德共识。对 IPCC 合法性的极力维护体现了两者的休戚相关,也避免了国际气候谈判失去科学指引。虽然国际组织不是通过民主选举而产生的,但它们有时可以通过直接对政府和企业领导人施加改变政策的压力以及间接地改变大众有关政府和企业应该怎么做的认识,从而推动新规范的产生。此外,从权力源泉的角度来看,这些新型的团体一般都不具有很多硬权力,^①IPCC 与国际环境非政府组织的联合无疑提升了彼此的软权力,增强了其政策建议的吸引力。

此外,针对 IPCC 第四次报告的争议问题,众多知名环境非政府组织都积极维护 IPCC 的科学权威,充分证明了 IPCC 与这些组织间的密切关系。国际科学学会联合理事会(ICSU)认为在科学知识对于未来发展的作用等问题上,尽管存在一些错误,但是 IPCC 的研究反映了当前科学的集体水平,而且错误内容与整个报告的篇幅相比是细小的、可以修改的,因而科学阴谋论和对科学家的人身攻击都是不可接受的。承认科学过程有限性的同时,应更多地、建设性地支持 IPCC 的工作。^② 世界自然保护联盟主席公开支持 IPCC 的研究,并且呼吁国际社会找出解决气候变化问题的方法。^③ 而绿色和平组织对 IPCC 地位的维护措施是发表题为《应对质疑》的报告,报告介绍了 20 年来气候变暖质疑者对气候科学、科学家和 IPCC 有组织的攻击,并对相关行业和跨国公司进行抨击。^④ 此外,世界自然保护基金会也对 IPCC 的评估报告积极进行维护。^⑤ 为了在全球赢得更为广泛的参与和理解,非政府组织

① 小约瑟夫·奈著,张小明译:《理解国际冲突:理论与历史》,上海:上海世纪出版集团 2009 年版,第 297-299 页。

② “Controversy Around the 4th IPCC Assessment,” ICSU, February 2010, <http://www.icsu.org/publications/icsu-position-statements/controversy-ipcc/statement-by-icsu-on-the-controversy-around-the-4th-ipcc-assessment>, 登录时间:2013 年 11 月 9 日。

③ “IUCN Statement on IPCC Science,” IUCN, February 2010, https://www.iucn.org/news_homepage/?4708/IUCN-statement-on-IPCC-science, 登录时间:2013 年 10 月 9 日。

④ “Dealing in Doubt,” Greenpeace, March 2010, <http://www.greenpeace.org/international/en/publications/reports/dealing-in-doubt/>, 登录时间:2013 年 10 月 9 日。

⑤ James P. Leape, “The IPCC, WWF and Climate Change,” WWF, http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/climate_carbon_energy/the_ipcc_wwf_and_climate_change.cfm, 登录时间:2013 年 10 月 9 日。

十分重视收集和提供信息,并且事实证明,这些组织非常重视 IPCC 作为信息来源的重要性。

表 1 IPCC 争议事件^①

事件	争议原因
1. 喜马拉雅冰川 2035 年融化	非基于大量科学经验
2. 亚马孙森林的减少	没有进行区域层面的匿名评审
3. 北非作物产量下降	过度简化为气候变化因素导致
4. 全球极端天气事件	部分引用材料,结论偏颇
5. 55% 荷兰领土在海平面高度以下	荷兰官方认为计算手段不佳
6. 安第斯山脉、阿尔卑斯山和非洲的山顶冰盖减少	引用材料是未经过匿名评审的文章
7. 印度甲烷争议	使用数据陈旧
8. IPCC 与“气候门”	科学家操纵气候数据

资料来源:笔者整理。

纵观这种联合形式,IPCC 作为跨国科学组织间接对国际气候谈判产生了影响,并且提供了一种环境政治变革的机制。IPCC 的影响力是潜在权力、引导力的结合,相应地,环境非国家行为体影响力壮大的根本是科学知识赋予的合法性,因此环境非政府组织对于 IPCC 所犯错误的态度往往是宽容的。同时在错综复杂的全球网络中,IPCC 承载一些观念并对这些观念进行重新架构,将其注入政策争论之中,施加压力以促进机制的形成,从而加强了已有的国际规范和规则。^② IPCC 在政策坚持方面的努力也体现在与气候怀疑者之间 20 年的不断斗争之中。^③

四 IPCC 作为认知共同体所面临的制约因素

气候变化中的科学不确定性问题导致了 IPCC 政策创新的困境。除此之外,一般意义上的认知共同体还有其他一些特别明显的制约因素,主要体现在其内聚力

^① 争议事件具体情况,参见 N. H. Ravindranath, “IPCC: Accomplishments, Controversies and Challenges,” pp. 26–35.

^② 玛格丽特·凯克、凯瑟琳·辛金克:《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》,第 224 页。

^③ N. H. Ravindranath, “IPCC: Accomplishments, Controversies and Challenges,” p. 31.

上,而内聚力的核心要素是其专业精神。迈亚·克罗斯认为认知共同体内部动力是识别其优缺点的关键,认知共同体的影响力大小也取决于这个因素。组织的内聚力越强,对政策结果的影响就越大。专业精神的下降将会影响认知共同体的解释能力,进而危及其规范影响力。因此对 IPCC 而言,制约其影响力大小的因素可以归纳为以下两点:

第一,专业精神的高低。认知共同体的规范影响力和合法性受到自身专业精神的影响,专业精神越高,影响力越大,反之亦然。近年来,IPCC 由于受到一系列事件的困扰,科学性受到质疑,进而影响力有所下降。其中,争议较大的是“冰川门”丑闻。有关喜马拉雅冰川将在 2035 年完全消融的表述未经同行评审,直接引自一名印度科学家 1999 年接受《新科学家》周刊的采访内容。IPCC 最后承认喜马拉雅冰川可能在 2035 年完全融化的结论是不准确的。但这一表述引起不少环保人士及一些国家政府的担忧,并成为丹麦哥本哈根联合国气候变化大会会场内外的热议话题,并且这一事件引发了人们对 IPCC 科学性的质疑。

2009 年年底哥本哈根会议期间爆出气候变化数据作假丑闻和 2011 年的《特别报告》事件,也对这一认知共同体的可信性造成了一定的挑战,^①导致 IPCC 陷入信任危机。英国东英吉利大学气候研究中心的研究一直是 IPCC 气候变化报告的重要基础。2009 年 11 月,该大学气候研究中心遭黑客入侵,研究人员之间往来的大量电子邮件和文件被公布在网上。气候变暖怀疑论者通过这些资料揭发该中心捏造或者隐匿数据,制造了所谓的“气候门”事件。这一事件对 IPCC 的声誉造成极大的打击。2011 年,IPCC 发布《可再生能源特别报告》,内容主要包括:全球可再生能源在未来能满足全球能源需求;在开发潜能、技术条件和成本控制等方面可再生能源均没有瓶颈,唯一的发展障碍就是缺乏政府的支持政策;可再生能源的开发和利用是防止气候变化不可或缺的重要一环;绿色和平组织呼吁中国政府以更积极的政策决心、更完善的财税和市场激励手段与相应惩罚措施,推动可再生能源的发展。^②《特别报告》的主要撰写人之一为绿色和平组织可再生能源项目总监思文·特斯克(Sven Teske),并且因此引发争议。英国《独立报》认为 IPCC

① 对于第五次报告,2010 年,联合国秘书长潘基文要求国际科学院委员会对 IPCC 的工作程序和过程进行独立审核,更好地监督此次报告的编写,以确保报告的质量。

② IPCC, “Renewable Energy Report,” May 2011, <http://www.greenpeace.org/china/zh/news/releases/climate-energy/2011/05/ipcc-renewable-energy-report/>, 登录时间:2013 年 10 月 9 日。

的报告没有与国际非政府组织撇清关系,因此 IPCC 发表的是带有偏见的能源报告。^①

第二,组织机构运转的效率如何。IPCC 庞大的组织机构运转也往往受到批评。在机构运行上,对于数千名科学家的组织与协调确实是比较困难的。2010年2月,五位气候科学家在《科学》杂志上撰文要求 IPCC 加强科学家的选拔和管理。他们提出了一系列新的组织方案,从收紧对 IPCC 报告作者的选择标准,到建议将 IPCC 建成一个小型常设机构,并且建议聘请全职员工、删除其报告形成过程中的政府监督部分以避免政治干扰。^② 2010年,联合国回应了该批评,要求国际科学院理事会产生一个独立的审查委员会进行调查。委员会报告认为,发现的错误已经反映了该机构运转的缓慢和自身能力的不足,并建议 IPCC 完善其决策过程和组织管理的改革,包括建议加强外部审查以增加 IPCC 管理的独立性等。^③

与 IPCC 第四次评估报告相比,第五次评估报告明显强化了专业精神。不难发现,这次报告在很多数据方面都展现出明显进步,尤其是使用了更多量化的科学数据。^④ 和以往相比,第五次报告使用的观测资料在质量和数量上都有了明显的提高,可以更全面、多角度、多样化地描述科学事实。就 2013年9月发布的第五次评估报告第一工作组的报告而言,强化了人类活动导致气候变化的结论。这次评估报告在应对适应气候变化方面提出诸多具体建议,这无疑有利于国际气候政策的决策。^⑤ 尽管 IPCC 已承认错误,但是在数千名科学家组成的团体中,其内聚力和专业精神上的保障仍然是十分困难的。除此之外,气候变化科学中的不确定性问题、政府提名专家的方式、发展中国家科学家代表数量和学科分布合理性等问题也是 IPCC 广受诟病之处,这些也会降低其在规范和政策变迁中的影响力。

① Oliver Wright, "Climate Change Panel in Hot Water again over 'Biased' Energy Report," *The Independent*, June 16, 2011, <http://www.independent.co.uk/environment/climate-change/climate-change-panel-in-hot-water-again-over-biased-energy-report-2298055.html>, 登录时间:2013年11月9日。

② Mike Hulme, "IPCC: Cherish It, Tweak It or Scrap It?" *Nature*, February 11, 2010, <http://www.nature.com/nature/journal/v463/n7282/#op>, 登录时间:2013年11月9日。

③ Harold T. Shapiro, "Climate Change Assessments: Review of the Processes and Procedures of the IPCC," InterAcademy Council, August 30, 2010, <http://reviewipcc.interacademycouncil.net/OpeningStatement.html>, 登录时间:2013年10月19日。

④ 2013年9月27日发表的第一工作组报告由近40个国家的250多名作者和评审编辑参与制作,并接受了超过1000位专家人士的审核。

⑤ 参见《帕乔里表示 IPCC 第五次评估报告将更具科学性》,中国气象局网站,2013年9月26日, http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqxxw/2011xqxyw/201309/t20130926_227193.html, 登录时间:2013年10月19日。

五 结论

随着 2020 年后国际气候机制的谈判不断深入,IPCC 的作用持续成为各谈判方关注的焦点。本文借鉴认知共同体理论对 IPCC 影响国际气候谈判的机制和作用进行了系统分析,得出以下基本结论:

第一,在国际气候政策创新与扩散上,IPCC 报告的合法性是产生国际气候谈判的规范与原则的最高来源。IPCC 报告的结论无疑是国家利益博弈的前提。当然,由于气候变化科学上的不确定性,IPCC 的报告一直小心翼翼地避免较强的政策导向。这无疑是 IPCC 在政策创新上的一大缺陷,一定程度上损失了其政策创新的效力。在国际气候变化制度形成的过程中,IPCC 所倡导的观念具有基础性作用,有利于在谈判的互动中促进国际政策变迁。因此,IPCC 潜移默化地影响政策制定的作用也不可小觑。它的定期报告具有累积效应,不但成为气候变化领域的科学信息源,而且具有极强的知识传播能力,保持了气候变化在国际政治中的议程设置上的较高排序。

第二,在国际气候政策的选择与坚持上,IPCC 与政治权力的关系体现在维持评审中各国政府的参与和审核评估报告之中。认知共同体获得政治权力,并且成为官僚配置中的一部分,才能影响机制形成和实施的过程。IPCC 是在牺牲部分科学性的同时维持了其政治影响力。反过来,IPCC 也是各国政府在气候谈判中对其谈判立场进行辩护的有效工具。对于国家行为体来说,控制知识与信息是权力的一个重要维度,因此进入 IPCC 获得科学话语成为近年来各国角逐的焦点。科学家的代表性问题因而变得非常重要。IPCC 通过联合环境非政府组织形成了影响全球环境政治的渠道。这种渠道的形成使全球的权力关系与全球化道德责任二者之间的矛盾更加突出。小岛屿国家在谈判中也经常利用这种渠道对其他谈判方施压,争取国际同情。环境非政府组织与 IPCC 在国际责任维护上具有强烈共识。对 IPCC 合法性的极力维护体现了两者的休戚相关。由此可以看出,IPCC 作为跨国科学组织间接对国际气候谈判产生影响是潜在权力与引导力的结合。相应地,环境非政府组织的影响力有赖于科学知识所赋予的合法性。因此环境非政府组织对于 IPCC 所犯错误的态度往往更为宽容。

不难发现,以科学家和学者为核心的认知共同体对国际规范的塑造与传播尤为重要。其所拥有的共同认知与信条为国际气候变化政策的形成和制度调整提供了科学

和管理方面的依据。作为环境认知共同体的 IPCC 凭借共同的原则理念、共同的因果信念、共同的合法性理念以及共同的政策规划等方面的一致性,充分解释了除了国际体系和国内压力影响国家行为之外,认知共同体也是影响国家气候决策行为的关键因素之一。罗伯特·基欧汉和亚历山大·澳韦登科(Alexander Ovodenko)认为 IPCC 组建之后,充当了一个政府间科学研究机构的模范。由于其在气候治理中提供的公共物品及在全球气候变化机制内部的高度制度化,IPCC 整体上是成功的。随着时间的推移,IPCC 既是提供未来倡议活动的参考,也是建立全球科学政策机构实践与规范的样板。^①

总之,正如国际组织可持续发展科学咨询调研委员会所言,IPCC 是联合国系统科学咨询的一个标志性革新举措,同时也存在一些问题,例如,由于其研究依赖于同行评议导致了对没有同行评议的研究成果存在歧视、研究活动总体布局中的失衡(发展中国家科学家代表性低)。IPCC 体现了科学咨询同政策制定相结合的力量与困难。尽管如此,IPCC 在联合国系统科学咨询中起到的作用仍是前所未有的。^② IPCC 作为气候变化政治的一个特殊行为体,只要做好自身的内聚力建设,特别是强化科学专业精神和组织管理,再伴之以科学进步的飞速发展,必将有利于克服其共识困境。因此,IPCC 在未来的国际气候谈判中的作用仍然值得我们高度重视和强烈期待。

(截稿:2014年6月 实习编辑:冷鸿基)

^① Alexander Ovodenko and Robert O. Keohane, "Institutional Diffusion in International Environmental Affairs," p. 530.

^② Committee for Survey and Analysis of Science Advice on Sustainable Development to International Organizations, *Knowledge and Diplomacy: Science Advice in the United Nations System*, Washington, D. C.: The National Academies Press, 2002, p. 41.