

全球环境治理中非国家行为体的经济作用

沈增榕

(中国人民银行青海省分行, 青海 西宁 810001)

【摘要】自工业革命以来, 人类利用自然资源创造了无数财富。然而, 生态破坏日益严重, 环境问题已跨越国界而良好的生态是全球经济发展的基础。为了解决世界环境问题, 全球环境治理应运而生, 但传统的治理模式强调主权国家的作用, 导致效率低下, 无法适应新的需求。在新的全球环境治理中, 非国家行为体的作用受到更多关注, 企业以及其他非政府组织的政治经济作用逐渐凸显。本文将对非国家行为体的实际作用进行批判性评价, 并在此基础上对中国的绿色经济发展提供新的思路。

【关键词】环境治理; 非国家行为体; 绿色经济

一、引言

近年来, 随着全球化的快速发展, 世界政治和经济格局正在重塑。传统的国家间合作已无法满足新的需求。国际合作代表着更深层次的互动, 趋向于形成解决国际问题的统一意见, 实现多方共赢。如今, 国家、消费者、企业和其他社会组织都更加关注环境问题。人们更加重视生态问题, 环境问题变得更加经济化和政治化, 全球环境治理已成为当代国际政治经济学和国际关系中的一个重要研究课题。世界资本的高度自由流动拉近了各国之间的距离, 经济发展仍然是一个重要目标。然而, 现在看来, 全球经济要想进一步发展, 就必须建立坚实的基础。良好的生态环境和充足的自然资源是当前经济发展最重要的基础。全球环境治理是解决环境问题的核心, 也是全球经济进一步发展的必要条件, 治理模式也在不断更新。

全球环境治理可以定义为一种综合体, 即社会中个人和政府机构共同协调环境问题管理的综合体。它是消除全球环境困难不可或缺的机制。在新的全球环境治理结构下, 参与者被分为国家和非国家行为体。非国家行为体包括企业和公民社会。其中的企业主要是为应对经济全球化而出现的跨国公司。公民社会作为另一个关键角色包括非政府组织、基层组织和社会运动。本文首先从全球环境治理的定义出发, 分析国家角色不断变化的作用, 并重点描述非国家行为体在全球环境治理中的贡献, 批判性地分析其参与环境保护的政治经济作用和目的, 并提出对中国相关的启示。

二、在全球环境治理中的国家

国家是现代国际社会体系的核心要素。不同国家之间的互动直接影响着国际关系的发展趋势。国家作为唯一的主权行为体, 是所有国际事务中最重要参与者。国际问题在很大程度上依赖于国家间的协调合作来调解冲突, 环境问题也不例外。国家仍然是全球环境治理体系中最基本的行为体, 《联合国海洋法公约》和《联合国防治荒漠化公约》等各种环境公约的签署, 不可能由国家以外的任何层级颁布。国家作为同意遵守所颁布准则的实体, 是最高级别的决策行为体。国家拥有对环境治理政策的影响力, 以及规定政策具体内容的权力。现在有些学者认为, 国家的角色已经悄然发生了变化, 如 Beck (2008) 对国家的地位持怀疑态度, 认为国家的地位可能会逐渐动摇, 受到非国家行为体的影响, 不再拥有充分的发言权。然而, 这种说法过于绝对, 虽然不可否认非国家行为体的重要性正在上升, 但并没有足够的证据证实国家会因此退出国际治理的舞台。本文认为, 国家仍然主导着全球环境治理, 但非国家行为体的重要性正在迅速上升。要更好地阐明全球环境治理的新体系, 了解其中各行为体之间的关系, 就有必要了解国家的作用现状和权力。

国家在全球环境治理中具有三大职能。第一, 国家拥有环境主权原则。这体现在国家有权开发利用本国自然资源, 他人不得侵犯, 同时国家负有不危害他国自然资源和国际公共自然资源的环境义务。《斯德哥尔摩人类环境宣言》将这一原则表述为尊重国家主权和不损害国外环境的原则。第二, 国家具有把关

人的作用。国家可以在政策和资金方面发挥决定性作用，可以选择引入更符合国家利益的国内外环境政策理念，还可以通过税收等方式直接影响环境目标的实现。第三，国家在监管和法律方面发挥着重要作用。国家可以制定和执行环境法，并可独立进行国际索赔。国家还可以对明显有害于环境的污染采取直接监管措施。

自第二次世界大战以来，非国家行为体的出现促进了国际关系格局的多样化，企业和公民社会开始积极参与国际事务的各个领域。新的环境治理模式更倾向于国家和非国家行为体共同参与的混合系统。有效治理的需要要求国家利用其传统的主权概念进行调节，同时给予非国家行为体合理的发言权。

三、在全球环境治理中的企业

随着全球资本高度自由流通，跨国公司数量不断增加，逐渐成为促进国际贸易资本流动的实体。企业逐渐成为影响国际关系的重要因素，尤其是涉及到环境问题的政策形成。在分析企业时，不仅要认识到企业是环境治理的参与者，还要认识到企业是环境污染和生态退化的促成者。企业是逐利的，在大多数情况下，追求更多利润会促使它们大规模使用自然资源。这些企业往往会选择环保标准较低的地区作为投资区域，以减少可能受到的惩罚。著名的马来西亚 ARE 事件就是一个公共污染的例子，主要从事稀土元素提炼业务的马来西亚 ARE 公司没有妥善处理放射性废料，给周边环境和居民带来了不可挽回的损失。值得一提的是，经调查，此次事件的真正责任应由日本三菱化成公司承担，因为该公司经常从发达国家向发展中国家转移环境污染物。然而，无论是发达国家还是发展中国家，最终的结果都是环境污染对人类的影响。为防止此类灾难再次发生，企业以环境友好的方式发展至关重要，这也是当前全球环境治理环境的关键目标之一。

随着公众环保意识的逐步提高，公众开始更加关注企业与环境之间的关系，企业自身也开始提高环保意识，以彰显企业的社会责任。积极参与环境管理、严格遵守环境法规已成为一种新型的企业竞争力。大多数跨国公司认为，积极参与环境治理是一种双赢的解决方案。绿色企业是企业转型的新方向，企业不再只关注利润和经济效益，还关注社会影响。高质量的环境报告是公司建立良好企业形象的工具。

绿色商业战略备受追捧，与绿色商业战略相关的新市场优势也频频显现。接下来将重点讨论企业如何参与全球环境治理。

首先，企业需要遵守国家制定的相关法律法规，合理利用资源。企业能否自觉遵守环保要求是环境治理的一个重要节点，积极履约可以加速全球环境治理机制的完善。其次，企业可以影响未来的环境政策。企业倾向于关注与自身利益相关的环境政策，并参与游说，试图动摇政府采取对其有利的特定立场。除此之外，企业通常拥有强大的技术研发和产品开发能力，可以通过开发更先进的新技术，或利用新技术优化产业结构，生产更环保的新产品来帮助环境治理以及推动国家经济金融进步。

公司参与环境治理有一定的好处。但是，也需要考虑潜在的负面因素。任何公司的首要目标都是盈利。公司对环境问题态度的转变大多基于预测市场的未来方向。首先，公司在遵守法律法规方面存在一定差距。跨国公司很少受到本国法律的限制，因为它们的业务遍布全球，在多个国家开展业务，为许多不法商人提供了无数机会。例如，一些跨国公司为了逃避政府管制，将生产基地转移到海外，以最低的成本优化资源配置，提高生产效率，获取更多的经济利润。其次，企业目标可以影响环境政策决策，企业参与环境政策决策的动机可能并非完全出于实现可持续发展的真诚态度，而是自私自利。例如，在《京都议定书》期间，美国石油集团聚集了大量科学家，以阻止环境政策威胁到他们的经济利益，宣扬气候变化并不严重，公众和政策制定者都不应该担心。此外，许多公司可能在技术上被认证为具有高质量的环境标准，但认证过程存在漏洞，也有不法公司通过不正当手段获得虚假认证。第三，公司可以开发新技术。同样，技术具有两面性，既可以改变生态系统，也可以污染生态系统。因此，很难保证公司会以完全正确、可持续的方式使用先进技术。

四、全球环境治理中的公民社会

公民社会已成为全球环境治理的重要组成部分。它代表了更广泛的人民群众的观点，并对国际环境议定书有重大影响。虽然公民社会的影响力正在逐渐增强，但在分析其在国际环境决策中的作用时，仍需考虑到其局限性。公民社会主要由非政府组织（ngo）、基层运动和社会运动组成。基层运动主要是指抵制、

抗议资本主义以及全球化造成的环境风险等举措。非政府组织可以被定义为不代表政府，其目标是保护公共环境的非营利性组织。它们对环境协议的具体内容作出了贡献。在 1992 年联合国环境与发展会议时，有 1500 个非政府组织参加。在 2012 年联合国可持续发展会议上，参加会议的非政府组织的数量增加了 6 倍。非政府组织在全球环境治理中的比重明显呈增长趋势。对非政府组织的作用进行的具体分析分为三个主要领域。

首先是影响公众的意识形态。非政府组织要想在全球环境治理中发挥作用，它们首先需要获得公众的支持。一个例子是 1992 年至 2000 年期间非政府组织通过游说、宣传和对公众施压，影响了生物安全协议。他们对美国迈阿密集团采取了批评的态度，使议定书中纳入了预防原则，重新定义了议定书的影响范围，并详细确定了与生物安全有关的责任。另外，非政府组织和媒体之间的合作值得一提。例如，1999 年国际绿色和平组织通过新闻发布会和报纸宣传了其对在塔纳举行的谈判的看法。近年来，媒体的影响力逐渐扩大，特别是社交媒体的发展，公众舆论可以实现快速发酵，各种假新闻和独特的思想可以迅速传播，吸引公众的关注。非政府组织可能会利用媒体作为未来提高公众认识的主要工具。非政府组织的第二个作用是监测国际协定的执行情况。例如，世界自然基金会和国际自然保护联盟 (IUCN) 对环境政策的监督作用。有几个拥有广泛受众的大品牌，很容易受到国际非政府组织的注意，耐克就是一个合适的例子。第三个作用是参加国际环境谈判会议。虽然非政府组织只能作为观察员参加会议，但他们仍然在会议期间以各种方式了解自己的存在并表达自己的意见。例如，他们制作了自己组织想法的海报在会议地点分发，并装扮成北极熊参加了有关气候变化的国际谈判。

五、启示

在全球化的背景下，绿色发展已经成为新的国际竞争重点，越来越意识到良好的生态环境是经济进步的基础，正如习近平总书记提出的：“金山银山不如绿水青山，绿水青山就是金山银山。”对应本文的研究结果，中国未来的绿色金融发展更要考虑到多个参与者的影响因素，多措并举，精准施策，久久为功才能迈向中国特色社会主义经济金融之路的新台阶。

(一) 加快构建具有中国特色的 ESG 信息披露体系

ESG 信息披露体现了企业在经营活动中对环境、社会、治理等方面的影响。在实现中国经济高质量发展的过程中，政府部门要加强统一领导，完善 ESG 政策的顶层设计，大力支持监管机构、交易平台和研究机构所开展的工作。建立协调机制，强化各相关主体之间的协同联动保障，加强沟通协作，共建 ESG 生态圈，合力助推 ESG 体系快速发展，推动经济社会绿色低碳转型。

(二) 加强国际绿色交流合作

在人类命运共同体的主题背景下，环境治理以及气候变化已经是全人类要共同面对的问题。我国作为社会主义大国更应该以身作则，带头积极加入到全球环境治理中，深度开展国际绿色交流合作，与其他国家交流先进经验。吸取他人优点，进一步助力我国“双碳”目标的实现。

(三) 推动绿色科技创新发展

科技是第一生产力。正如本文研究的重点，非国家行为者中的企业大多具备先进的生产技术以及研发资源。我国应该鼓励企业积极开发创新绿色科技相关产品的研发及生产，突破传统产业链，构建新型绿色工业生态系统，保障全产业链条的绿色可持续发展。

新的全球环境治理模式下，绿色经济已经成为时代主题，未来中国也应聚焦企业以及其他非政府组织的政治经济作用，给予政策平台，让其充分发挥自身优势，为我国的经济高质量发展注入新的活力。

参考文献：

- [1] Beck, U. 'Reframing Power in the Globalized World'. *Organization Studies*, Vol. 2008, 29(5): 793-804.
- [2] 李哲. “多言寡行”的环境披露模式是否会被信息使用者摒弃 [J]. *世界经济*, 2018, 41(12): 167-188.
- [3] 操群, 许霄. 金融“环境、社会和治理”(ESG) 体系构建研究 [J]. *金融监管研究*, 2019(4): 95-111.
- [4] 安国俊, 陈泽南, 梅德文. “双碳”目标下气候投融资最优路径探讨 [J]. *南方金融*, 2022(02): 3-17.

作者简介：沈增榕，女，汉族，青海西宁人，硕士，研究方向：全球环境治理中非国家行为体的政治经济作用。