

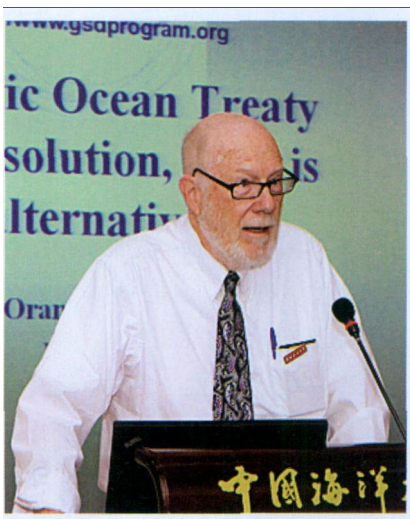
# 通过制度实现国际事务的治理

——专访奥兰·扬教授

Governing International Issues through Institutions:  
Interview with Professor Oran R. Young

特约记者/ 孙凯 郭培清

【编者按】：2011年10月27日至30日，美国加州大学圣巴巴拉分校的荣休教授奥兰·扬访问中国海洋大学，并做《如果北极条约不可行，备选方案是什么？》的学术报告。本刊特邀中国海洋大学孙凯博士、郭培清教授对他进行了专访。



**奥兰·扬**：美国加州大学圣巴巴拉分校的荣休教授，他从事国际制度、极地与全球环境问题研究40多年，著有《世界事务治理与环境变化中的制度因素》、《国际环境体制分析：从个案研究到数据库》、《世界事务中的治理》等20多本著作以及100多篇学术论文。他曾任美国国家科学院全球变化人文因素研究委员会创始主席，连续六年担任国际北极科学委员会副主席，目前担任全球环境变化国际人文因素项目科学委员会主席、北极治理重大项目指导委员会委员，是跨国界的“北极大学”委员会的核心成员。

《世界环境》：您的专业背景是国际政治学，您早期的研究专注于对制度遵守等理论问题的研究，后来您转向研究极地问题 and 环境治理，并且在这两个领域都取得了丰硕的成果，您为什么选择这样两个领域？

奥兰·扬：我早期的研究主要集中在集体行动、社会制度、产权、谈判、遵守等理论性问题上。后来我想找一些议题来应用这些理论，我发现环境与资源这些领域议题能够很好地将我所研究的理论进行应用，随后我就集中关注这个议题。对于极地问题的关注，缘于一次偶然的的机会。当时我应邀去阿拉斯加进行学术交流，交流中的一些感触激发了我对极地问题的兴趣，随后便开始了相关的研究。

《世界环境》：近年来极地问题，尤其是北极问题引起了国际社会的广泛关注，其背后的主要驱动因素是什么？

奥兰·扬：主要驱动因素有两个：一个是气候变化，气候变化导致

北极地区海冰减少，海冰的退缩与变薄使北极地区的航运、油气开发、资源开采以及捕鱼等诸多方面都大大增强。随着北极地区资源可利用性的增强与国际社会对自然资源需求的增长，人们发现在北极有更多新的机会。但全球化、市场经济国际化、自然资源的全球性开发也是重要驱动力，日益“敞开”的北极被人们看成是自然资源的宝库。因此，北极地区日益增强的资源可利用性与人们对北极地区存在大量自然资源的期待这两股力量激发了国际社会对北极的兴趣。

《世界环境》：目前北极理事会是治理北极问题的主要机构，您如何评价北极理事会在治理北极方面的有效性？

奥兰·扬：北极理事会是主要的、专门针对北极的国际制度安排。它是一个政府间的国际论坛，其成立是基于部长级宣言而不是基于一个条约或者公约，因此具有很多“软法”

的特征。北极理事会所拥有的权力非常有限，它不具备制定主要政策的权力。北极理事会的工作重点集中在对北极范围内问题的监控、评估、研究

和科学分析。

北极理事会所从事的一系列研究，在影响我们如何思考那里的问题、如何界定这些问题以及认为哪些

问题重要方面有实质性的影响力。从某种意义上讲，北极理事会所做的工作就是“塑造”议题，即设定议程。在一定时期内，决策者仅能关注几个有限的议题。在政策领域，能够影响议程设定是一项很重要的权力。北极理事会就拥有这种议程设定的权力，尽管它极少制定正式的有约束力的决策，但它影响到人们对北极问题的思考以及思考的方式。因此，一个非常有趣的现象是：北极理事会在1996年成立之际，我们对它并不抱有乐观的态度。理事会发展至今尽管还存在一些局限，但事实证明它比成立当初的预期要成功得多。可以说，北极理事会现在已经找到施展其影响力的领域了。

《世界环境》：北极理事会的职能在未来将会进一步拓展吗？

奥兰·扬：如果未来北极治理所采取的形式是我所预测的那样，即在不同议题领域，设立不同的制度安排来进行治理，即“机制群”（regime complex）的方式，即北极地区的航运由国际海事组织管理，油气开发由相应组织管理，渔业捕捞由区域性的渔业管理机构进行管理，这样，在北极地区就会存在一系列的针对不同议题领域的制度安排，这些不同的制度安排在某种程度上会产生交叉作用。由此，我们平常所说的“基于生态系统的管理”原则会得到应用。我认为，北极理事会可能成为管理与应对这一系列针对不同议题所建立的制度安排之间的一个联系机构，起到监管与协调的功能。



联合国大楼外貌 摄影：沈海滨

《世界环境》：国外媒体对中国参与北极事务非常关注，一些媒体甚至对中国参与北极事务表现出相当的焦虑，您如何评价？

奥兰·扬：这是一个非常有趣的问题，我对这个问题不能做简单的回答。但在我看来，如果仅看中国在北极地区的具体行动如派雪龙号去北极进行科学考察等，实在是没有必要焦虑；但从另外一个角度看，尤其在西方，有不少人认为中国是一个正在崛起的超级大国，这就很自然会引发一定的焦虑，如认为中国将会成为一个统治性的大国并将利用其权力寻求对世界的统治，尽管这些焦虑并不一定是基于特定的事实。因此，中国需要采取一些措施来向世界表明中国想成为一个愿意合作的行为体，中国无意统治世界，而愿意以合作的方式与其它国家一道参与世界事务的治理。

《世界环境》：我知道您主持并完成了一个非常多产的项目——“全球环境变化中的制度因素（IDGEC）”，您认为政治制度在导致和应对环境问题比如气候变化等方面有哪些作用？您认为成功的制度安排的主要特征是什么？

奥兰·扬：我们在开始这个项目的時候对研究的重点领域进行了设计，主要包括两个方面：首先是现存的一些制度是如何导致了环境问题？另一个就是我们如何对现存的制度进行改革或者创建新制度来解决当前环境问题。例如，现存的很多制度安排允许企业免费地排放温室气体，而另外一些制度安排则要求企业在生产过程中，在对其排放的废物进行处理

时，必需付费给废物处理公司。企业对废物处理进行付费而对排放温室气体不需要付费，这其中有一部分就是制度安排的因素。此外，我们也可以设计相应的制度安排，将企业排放的温室气体也纳入到收费的范畴中来，即我们所说的“完全成本核算”，将社会成本纳入核算体系。在我主持的“全球环境变化中的制度因素”项目中，我们就想对制度如何导致环境问题及制度如何应对环境问题进行深入研究。我们对于成功的制度有什么特征这个问题投入的精力最多，对这个问题的简单回答就是制度设计必需和所要应对问题的特性相匹配。我们也研究制度的互动，因为现在国际社会中有越来越多的制度安排间相互影响，这是一个日益重要的领域。

《世界环境》：气候变化是当前国际社会面临的最大的环境问题，您认为当前各国应对气候变化在制度方面的有效性如何？

奥兰·扬：我认为目前的气候机制总体来说其有效性非常低。在我最新出版的著作《机制的动态分析：国际环境治理中的新兴模式》中我将气候机制称为“发育不良”（arrested development）的机制。一般来说，我们认为发展应该是渐进的，从机制的建立到机制潜能的充分发挥都有个过程，但有些机制在发展的过程中，有时候会停滞不前，并未发展、成长为有效的机制。例如在气候变化机制中，1992年《联合国气候变化框架公约》签署之后，国际社会很快就签署了《京都议定书》。但此后，气候机制似乎走进了死胡同。我认为在2009年

哥本哈根气候大会召开之际大家都希望打破这个僵局，以推进气候机制的进展，但后来的情形证明，这样的期望对于哥本哈根气候大会来说实在是过高，大会上奇迹也并未发生，事实上，近期这种期望也不太可能实现。但这并不意味着我们对气候机制无能为力。

哥本哈根气候大会之后，气候怀疑论者的影响逐渐增强，美国国内的政治局势也发生了不利于应对气候变化的改变。奥巴马总统在2009年上任之初还承诺医疗改革、气候变化以及经济复苏等问题是他优先处理的议题，但现在看来，气候变化不再是他优先处理的议题了，民意也已经转向了经济复苏、提供就业机会等。因此，现在在美国的政治气候对于气候变化来说非常不利。

《世界环境》：您对即将召开的德班气候变化大会有何期待？德班气候变化大会上会实现《京都议定书》的第二承诺期的减排承诺吗？

奥兰·扬：我对德班大会的前景并不持乐观态度。但是，即使德班大会就《京都议定书》第二承诺期的问题无法达成一致，《京都议定书》所规定的一些机制并不会结束，比如清洁发展机制等。对于气候变化问题，我认为在国际层面，除非有什么重大事件发生，从而终结各国之间这种彼此只说不听的“聋人对话”，使各方都认识到针对气候变化必需采取行动，否则很难实现突破。所以在目前情势下，我本人并不抱有乐观的看法。☞（作者单位：中国海洋大学法政学院）