

全球气候治理中的领导—跟随逻辑：欧盟的实践 与中国的选择

肖兰兰

摘要：国际领导实质上是一个关系性概念，是领导者与跟随者之间的一种互动过程。当前全球气候治理正处于关键时期，鉴于中国的特殊地位，中国已经被推向了全球气候治理的关键甚至领导位置。中国不仅需要从自身角度加强领导力建设，而且要高度重视跟随者的需求和特征。全球气候治理国际领导可以分为结构型、榜样型、认知型和企业家型四类。基于后果性逻辑和适当性逻辑，与四类领导类型相对应的跟随路径有强制、利诱、学习和说服四种。欧盟的领导实践表明，不同的领导类型及与之对应的跟随路径具有不同的特点、跟随效果以及影响因素。鉴于此，中国必须从领导—跟随的逻辑出发，战略上客观、合理地界定自身在全球气候治理中的领导角色及责任担当，策略上谨慎使用结构型领导，着重使用榜样型领导和认知型领导，并巧妙运用企业家型领导支撑其他领导类型的实施。

关键词：全球气候治理；国际领导；跟随；欧盟；中国

中图分类号：D912.604 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2021)02-0091-12

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2021.02.009

一、引言

《巴黎协定》的生效及其实施细则的基本完成，标志着全球气候治理进入了一个新阶段。鉴于中国在全球气候治理中的特殊地位^①，国际社会对中国在此关键时期发挥更具建设性甚至引领性作用充满期待。当下中国在全球气候治理中客观上已经无法回避发挥领导作用的国际责任，这就亟需加强对国际领导现象的研究和分析，从而更好地履行责任，推进全球气候治理实践取得预期成效。

国际领导是一个关系性概念，如果一个领导者的行为没有得到认可、支持和跟随，任何对领导力的追求都会受到严重破坏^[1]。领导者 (Leader) 与跟随者 (Follower)、领导 (Leadership) 与跟随 (Followship) 是相伴而生的，没有跟随也就无所谓领导。只有清晰界定领导者与跟随者、领导与跟随以及二者之间的互动关系，才能更准确地厘清全球气候治理中的国际领导现象。当前学术界

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目“构建人类命运共同体视阈下中国引领全球气候治理的理念与路径研究” (19YJCGJW013)

作者简介：肖兰兰，法学博士，南京理工大学政治建设与地方治理研究中心副教授，shandongxiaolan@163.com (江苏南京 210094)

致谢：感谢匿名评审专家的建设性意见！

① 一方面，中国已经是世界第二大经济体和世界第一大温室气体排放国，所占比重还在持续增加；另一方面，中国对内大力推进生态文明建设和绿色发展，建设美丽中国，对外庄严承诺推动构建人类命运共同体，引导应对气候变化国际合作，建设清洁美丽世界。

对全球气候治理国际领导的研究已经取得大量成果，对领导类型、领导方式、领导作用以及承担领导角色的行为体等方面都有深入探讨^①，但这些研究主要是从领导者的角度出发阐释和分析国际领导的特点和规律，对于国际领导的跟随者及跟随机制等方面的关注较少。对于中国这样一个有着深厚历史文化底蕴、更加注重“关系”的大国，要想在国际社会中更好地发挥领导作用并取得实质性成效，有必要从逻辑上加强对领导-跟随机制的研究，并在实践中予以遵循。

二、全球气候治理中的领导-跟随逻辑

Underdal 指出：“领导权实质上是一种影响的非对称关系，其中一个行为体在特定时期内引领或指导其他行为体为实现特定目标而采取行动。”^{[2](P178)}由此可见，领导权是为了实现某一特定目标，A 对 B 实施的一种非对称的权力关系。不管这一特定目标的具体内容是什么，领导权都是一个关系性概念，即领导者与跟随者之间的一种互动过程。从领导者的角度来看，这一互动过程主要是围绕着领导者如何成功地吸引、体现或改变跟随者的利益和社会身份认知展开的；从跟随者的角度来看，这一过程则是跟随者的身份、需求、欲望和恐惧的产物^{[3](P6)}。对领导者与跟随者互动关系的概念化不可避免地引出以下三个问题：谁在领导？谁在被领导（跟随者）？跟随产生的逻辑路径及影响因素有哪些？

（一）全球气候治理的领导者及其领导类型

如果我们把全球气候治理的国际领导视为特定行为体（一般是大国）为应对气候变化而运用各种资源引导和推动其他行为体明确治理目标、创设治理制度，最终为实现治理目标而努力的行为，那么这个（些）特定行为体就是全球气候治理的领导者。学术界对国际领导及其领导类型进行了详细的划分^②。本文在现有研究的基础上，把全球气候治理国际领导分为结构型（Structural）、榜样型（Exemplary）、认知型（Cognitive）和企业型（Entrepreneurial）四种类型。

结构型领导是指通过采取行动或部署权力资源以创造激励、增加或降低成本和收益，进而影响其他行为体行为的领导方式^[4]。虽然结构型领导与权力密切相关，但两者并不相同^[5]。拥有权力的行为体只有通过调动其权力资源来追求集体利益，才能成为结构型领导。除了军事和经济力量之外，行为体对特定环境问题的相对贡献和（或）提供解决办法的能力也能为其提供结构性力量。如在全球气候治理中，一国可以从“低排放能力”中获得结构性力量，这被 Oberthür 定义为“为脱碳作出贡献并从中受益的能力”^[6]。

榜样型领导是指采取单边行动和以身作则，有意为他人树立榜样，通过吸引跟随者来领导其他行为体的领导方式^[4]。榜样型领导主要意味着带头行动，但隐含着主动吸引和诱导跟随者的意图，即利用在国内获得的经验知识，努力说服其他人相信他们所喜欢的政策方案的可行性和实效性，从而让其学习或模仿。正如 Nye 所说，“领导力……不仅仅在于发布命令，还包括以身作则，吸引他

① 具体参见：李昕蕾：《全球气候治理领导权格局的变迁与中国的战略选择》，载于《山东大学学报（哲学社会科学版）》2017年第1期；谢来辉：《领导者作用与全球气候治理的发展》，载于《太平洋学报》2020年第1期；D. Liefferink, et al: Environmental leaders and pioneers: agents of change?, *Journal of European Public Policy*, 2017 (7); R. K. W. Wurzel, et al: Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance, *Environmental Politics*, 2019 (1)。

② 具体参见：T. H. Morrison, et al: Mitigation and adaptation in polycentric systems: Sources of power in the pursuit of collective goals, *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2017 (5); D. Liefferink, et al: Environmental leaders and pioneers: Agents of change?, *Journal of European Public Policy*, 2017 (7); R. K. W. Wurzel, et al: Pioneers, leaders and followers in multilevel and polycentric climate governance, *Environmental Politics*, 2019 (1)。

人去做你想做的事……要让其他人认同你的价值观”^{[7](P5)}。

认知型领导是指通过提供特定的知识和理论，界定特定问题的概念和解决方案，影响其他行为体的认知和偏好，从而最终让其内化这些概念和规范、采取这些解决方案的领导方式^[8]。认知型领导需要对特定问题产生的原因和影响以及可能的解决方案具有科学的专业知识，同时也需要具有关于政策如何制定、实施以及如何有效地解决问题的经验性知识。此外，认知型领导可能还包括 Dyson 所称的“议价能力”（Arguing Power），它源于“制定政策问题……如何辩论的能力”，并允许参与者“设定政策评估的标准”^{[9](P5)}。

企业家型领导是指利用外交和（或）谈判技巧，通过联盟的纵横捭阖、议程的制定和推广，以期达成妥协和协议，最终促成对问题解决的领导方式^[10]。Young 认为，对于企业家型领导来说，至关重要的是“以促进综合性谈判的方式构建问题的谈判技巧”^[5]。企业型领导通常会与其他领导类型，如认知型领导、榜样型领导等形成不同的领导力组合，共同实现领导目标。

（二）全球气候治理的跟随及跟随者

根据 Torney 的观点，气候跟随就是一个行为体有目的地通过参考、借鉴、学习和模仿另一个行为体先前采用的应对气候变化的政策、理念、制度、方法或技术的行为和过程，两者之间存在时间上的先后接续和意图上的主动明确^[11]。一般说来，任何一个行为体，不管是主权国家还是非国家行为体都有可能成为积极应对气候变化的跟随者。由于行为体本身的性质和行为能力的差异，同类行为体之间更容易出现模仿或跟随行为，如国家与国家、企业与企业之间等。但就特定的理念与行动而言，这种跟随也可以跨越不同行为体类别，如欧盟与主权国家、欧盟与城市之间等。领导-跟随行为的出现既取决于所要解决问题的性质，也取决于解决问题的理念、政策和方案的特质。

（三）全球气候治理领导-跟随的逻辑路径及影响因素

人类行为是由两大逻辑即基于后果的逻辑（Logic of Expected Consequences）和基于适当性逻辑（Logic of Appropriateness）决定的。与此相对应，跟随也可以分为基于后果性逻辑的跟随和基于适当性逻辑的跟随，两者的跟随路径与跟随条件有很大差异。

基于后果性逻辑的跟随是指领导者通过结构性权力强制或利诱吸引跟随者，通过预期结果（惩罚或物质奖励）改变他们的成本效益计算。作为对结构型领导的回应，强制跟随和利诱跟随将会出现。相对而言，这两种跟随路径对于国家、超国家和亚国家等公共治理行为体来说，更有可能出现；对企业等市场经济主体来说，也是有可能的；但对于公民、社会团体及个人来说，发生的可能性不大^[11]。在强制/利诱跟随发挥作用的路径问题上，结构性权力的来源以及领导者与跟随者之间权力的不对称至关重要^[12]。

基于适当性逻辑的跟随是指领导者通过榜样示范或提供适当性理念知识（Cognition）来吸引跟随者，让跟随者因认同领导者提供的榜样的价值性或理念知识的规范性而产生跟随行为。与适当性逻辑的跟随相对应的领导类型是榜样型领导和认知型领导。具体来说，榜样型领导是让行为体通过学习（Learning）来实现跟随。在这种情况下，跟随是行为体将领导者处理政策问题的特定方法视为特别有效或创新性的结果^[13]。认知型领导是通过说服来让跟随者重新对某个问题或利益进行界定和价值判断^[10]。在这种情况下，跟随行为的发生并不是因为跟随者受到了威胁或利诱，而是受到榜样的驱动或价值的感召，主动学习和模拟的结果^[11]。在此逻辑下，榜样型领导或认知型领导被感知到的合法性和权威性非常关键。领导者是通过内部行动来实现其外部抱负，还是自我宣称的象征性领导？领导者所提供的模型和知识是否具有权威性^[14]？领导者发布的想法/方法在多大程度上与跟随者的既有规范和信仰产生共鸣^[15]？上述问题都是基于适当性逻辑背景下影响跟随行为产生的重要因素。与结构型领导不同，榜样型领导和认知型领导，尤其是认知型领导产生跟随所需要的时间较长，因为转变跟随者因果信念的现有认知需要花费一些时间^[11]。

企业家型领导跨越了社会互动逻辑之间的界限。实际上，企业家型领导作为一种工具型领导，更常用于支持其他类型领导作用的发挥。所以，很难找到一种直接与企业家型领导相对应的跟随路径。当然，跟随者也可能出现在对企业家型领导的回应中，但这种回应既是基于后果性逻辑，也是基于适当性逻辑，是一种综合作用的结果。

综上所述，每一种不同类型的领导都会有基于不同逻辑基础上的跟随者。鉴于全球气候治理的复杂性，既涉及国际责任（义务）的分配，也涉及市场利益的扩大和共同受益的增加（比如清洁能源及其技术的市场化收益），更涉及对气候变化的科学认知、影响后果的判断及应对政策行动带来的复杂影响等，对这些问题的解决需要不同的资源，从而最终导致不同逻辑基础上的跟随。总体而言，在基于后果性逻辑和基于适当性逻辑的基础上，与结构型领导、榜样型领导、认知型领导和企业家型领导相对的跟随路径有四条，即强制（Coercion）、利诱（Incentives）、学习（Learning）和说服（Persuasion）。四条跟随路径发生的情景、跟随的主体、影响的因素、作用的时效等都有很大差异（如表 1 所示）。

表 1 全球气候治理中的领导-跟随逻辑

领导类型	跟随逻辑	跟随路径	跟随者	影响跟随的因素	行为产生的时间	作用时效
结构型领导	基于后果性逻辑	强制/利诱	国家、超国家实体、城市、企业	权力资源的类型和内容、调动权力资源的意愿、权力的非对称程度	短	短
榜样型领导	基于适当性逻辑	学习	国家、超国家实体、城市、企业、社区、个人以及各类 NGO	榜样的合法性、政策的有效性和创新性、模式的优越性、潜在跟随者的特征	中	中
认知型领导	基于适当性逻辑	说服	国家、超国家实体、城市、企业、社区、个人以及各类 NGO	知识的科学性、合法性和规范性构建、重塑利益认知和因果信念的能力、潜在跟随者的特征	长	长
企业家型领导	跨逻辑			取决于与上述领导类型合作的程度		

资料来源：作者自制。

三、全球气候治理国际领导-跟随的欧盟实践与经验启示

在全球气候治理三十多年的发展历程中，欧盟一直积极发挥领导作用。对欧盟实践的分析，有助于充分理解全球气候治理领导-跟随的逻辑及具体路径。

（一）欧盟在全球气候治理中的领导-跟随状况

1. 《联合国气候变化框架公约》谈判及其生效时期。欧盟^①是世界上最早关注全球气候变化问题的行为体之一。1988年12月，罗兹（Rhodes）欧洲理事会发布了一个环境宣言，给气候政策发展以高度政治支持，并强调欧共体要在国际气候治理行动中采取一种“领导者”立场^{[16](P9)}。1991年10月，欧共体委员会发布《限制CO₂排放和提高能源效率的共同体战略》^[17]，详细阐述了欧共体到2000年稳定温室气体在1990年水平的政策选择。欧共体的主张得到了欧洲其他国家、小岛国

^① 欧盟是从欧洲一体化进程中逐步发展而来，其前身可以追溯到20世纪50年代成立的欧洲煤钢共同体、后来的欧洲共同体，1992年经过《欧洲联盟条约》才正式发展成为欧盟。为了行文的方便，本文在泛指的情况下统称为欧盟。

家联盟（AOSIS）以及加拿大、澳大利亚和新西兰（所谓 CANZ 集团）等的支持，但受到美国（得到石油生产国、日本和前苏联的支持）的强烈抵制。最后，《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）尽管没有完全实现欧盟的要求，但基本采用了欧盟提出的“稳定排放”的目标要求^{[18](P29)}。

可见，在推动气候变化议题进入国际政治议程并最终建立《公约》的历程中，欧盟事实上发挥了重要的领导作用，并产生了积极的跟随。在这一时期，欧盟主要通过榜样型和认知型领导为其他国家指明治理的方向。但是，这种领导受到了偏好市场规则和结构型领导的美国等国抵制，致使欧盟只能在一定程度上实现其目标。

2. 《京都议定书》谈判及其生效时期。在通向京都谈判的过程中，欧盟为发挥领导作用，在 1997 年 3 月的欧盟环境部长理事会上提出温室气体减排目标，即到 2010 年工业化国家三种温室气体（CO₂、CH₄ 和 N₂O）排放在 1990 年的基础上减少 15%。而此时《公约》谈判时期支持欧盟的 CANZ 集团、挪威等转而开始与美国站在一起，形成 JUSSCANNZ 集团^①，反对欧盟的量化减排目标，寻求减排义务的最大灵活性。最终达成的《京都议定书》事实上是一个糅合了欧盟坚持的量化减排目标和美国坚持的灵活机制的综合体。有研究指出，《京都议定书》是一个折衷方案，欧盟得到了他们的数字（具有明确时间表的量化减排目标），美国得到了他们的制度（三个灵活机制），日本得到了作为东道主的威望（谈判成功），JUSSCANNZ 国家得到了区别对待，而发展中国家则避免了承诺^{[19](P10-15)}。但从全球气候治理的历史进程来看，《京都议定书》更多地体现了欧盟的偏好。《京都议定书》达成以后，面对小布什政府退出《京都议定书》带来的严重冲击，欧盟积极开展外交，争取日本和俄罗斯的支持^{[20](P207-230)}。在欧盟的努力下，2002 年 6 月，日本批准了《京都议定书》，俄罗斯也因欧盟支持其加入世界贸易组织（WTO）而于 2004 年 10 月批准了《京都议定书》^{[21](P61)}。

从《京都议定书》达成及其艰难的生效历程来看，欧盟综合运用了榜样型领导（率先提出较为积极的量化减排目标并接受了相对其他国家最高的减排比例）、认知型领导（通过自身实践，证明应对气候变化可以促进经济的进一步现代化并提升竞争力）、企业家型领导（通过积极的气候外交行动，说服日本和俄罗斯）和结构型领导（通过支持俄罗斯加入 WTO，换取批准议定书），而且这些领导实践也产生了积极的跟随，促使《京都议定书》接受了具有明确时间表的量化减排目标并最终生效。

3. 后京都气候谈判时期。《京都议定书》生效不久就面临着第一承诺期（2008—2012 年）到期之后新的减排责任的划分和确定问题。为确保哥本哈根大会取得实质性进展，2008 年 1 月，欧盟委员会发布《20-20-20——欧洲的气候变化契机》^[22]，并提出了欧盟“气候行动和可再生能源一揽子计划”建议草案^[23]，为实施减排目标提出了具体的政策和措施。同年，为了推动国际社会加大减排力度，欧盟提出将国际航空纳入排放交易体系（EU-ETS），但因受到美国、中国等大国的强烈反对而被迫放弃。在哥本哈根会议之前，欧盟也尝试通过激励形式向发展中国家提供资金和技术支持以换取其对具有法律约束力的气候协定的支持，结果也未能如愿^[24]。

从后京都气候谈判来看，欧盟继续使用了榜样型领导（如 20-20-20 目标）、认知型领导（欧盟要成为低碳经济的先行者）以及结构型领导（将国际航空纳入 EU-ETS 等），但这些领导方式并没有给欧盟带来积极的跟随者，甚至使得其领导力在哥本哈根会议上遭受“滑铁卢式”的挫折。

4. 《巴黎协定》谈判、生效及实施细则制定时期。2011 年南非“德班增强行动平台”启动以后，

^① 是在京都会议及后来的国际气候谈判中，由日本、美国、瑞士、加拿大、澳大利亚、挪威和新西兰等国家形成的谈判集团。由这些国家的英文名称的首字母组成，实际上由美国主导。

欧盟开始承担“领导兼调解者”（Leader-cum-mediator）^①的角色。2014年1月，欧盟发布气候和能源政策新目标白皮书，提出到2030年欧盟温室气体排放量将比1990年减少40%。在2015年巴黎气候大会上，欧盟与非洲、加勒比和太平洋岛国积极协调，并与中国、美国等共同推动了《巴黎协定》的达成。随后，面对美国特朗普政府的“去气候化”行动，欧盟进行了坚决回应，继续推动《巴黎协定》的执行与落实^[25]。最终在欧盟以及其他积极力量的推动下，国际社会基本完成了《巴黎协定》实施细则的谈判，全球气候治理真正进入后巴黎时代的行动阶段^[26]。

《巴黎协定》谈判及生效的这段时间，欧盟汲取了后京都时期的经验教训，尽量避免使用结构型领导，着重使用了榜样型领导和认知型领导，同时积极使用企业家型领导，不仅得到了许多中小国家的积极支持，而且也得到了中国、加拿大等大国的认可，欧盟的领导威望一定程度上得以回归。

总体来看，自全球气候治理伊始，欧盟就一直努力发挥领导作用，在绝大多数情况下都产生了跟随现象（如表2所示）。但鉴于全球气候治理本身的发展变化及欧盟自身领导力等多重因素的影响，欧盟的国际领导并非都取得了预期成效。

表2 欧盟在全球气候治理中的领导-跟随状况

全球气候治理不同时期	欧盟是否发挥领导作用	主要领导类型	是否产生跟随	主要跟随者	跟随路径	领导成效
《公约》谈判前后	是	认知型 榜样型	是	挪威、小岛国、CANZ集团	学习、说服	部分成功
《京都议定书》谈判及生效时期	谈判期间	榜样型 认知型 企业家型	是	小岛国、主要发展中大国	学习、说服、外交协调	部分成功
	生效期间	榜样型 认知型 企业家型 结构型	是	加拿大、日本、俄罗斯	学习、说服、外交协调、利诱	成功
后京都气候谈判时期	巴厘路线图谈判期间	榜样型 认知型 企业家型	是	主要发展中大国	学习、说服、外交协调	部分成功
	哥本哈根气候大会前后	试图	否	—	—	失败
《巴黎协定》谈判、生效及实施细则制定时期	德班-多哈气候谈判期间	榜样型 企业家型	是	小岛国、欠发达国家	学习、外交协调	成功
	《巴黎协定》谈判及生效期间	榜样型 认知型 企业家型	是	79个非洲、加勒比和太平洋国家等	学习、说服、外交协调	成功
	《巴黎协定》实施细则谈判期间	榜样型 企业家型	是	小岛国、欠发达国家等	学习、外交协调	成功

资料来源：作者自制。

^① K. Bäckstrand 和 O. Elgström 给欧盟在国际气候谈判中的作用创造了一个新名词“领导兼调解者”（Leader-cum-mediator）。参见：The EU's role in climate change negotiations: From leader to “leadior”, *Journal of European Public Policy*, 2013 (10)。

（二）欧盟在全球气候治理中的领导-跟随路径及经验启示

欧盟在全球气候治理三十多年的发展历程中所反映出来的领导-跟随路径及效果可归纳如下：

1. 结构型领导-强制跟随路径。跟随可以分为自愿跟随和非自愿跟随。国际领导者通过使用结构性权力强制产生跟随，这里的强制可以分为物理强制和法律强制。在一个缺乏更高权威的全球气候治理体系中，强制性权力本质而言只能来源于某一个（或几个）拥有较强实力的大国，强制手段也只能是某些国家为了达到某种气候治理的目标而惩罚或制裁某个拒不合作的行为体，而大国往往却又是需要减排最多的行为体。因此，结构性权力资源在全球气候治理领域并不总是会产生效果，强制一般不会被作为执行气候治理的手段。总体来看，欧盟在全球气候治理国际领导中很少使用结构性权力，为数不多的例证就是上文提到的欧盟试图使用结构性权力强制把航空排放纳入其排放交易体系，但事实上并未成功。

2. 结构型领导-利诱跟随路径。提供物质奖励可以吸引自愿跟随者，但这种跟随在多大程度上是真正自愿，取决于权力关系的性质以及跟随者是否有其他可行的选择。欧盟在气候变化方面发挥结构型领导作用比较成功的例子之一，就是通过支持俄罗斯加入 WTO 而让其批准了《京都议定书》。但结构型领导-利诱跟随机制也并非总是“屡试不爽”，欧盟在哥本哈根气候大会前使用利诱机制就没有发挥实质性作用。由此可见，结构型领导-利诱机制作用的发挥是多重因素综合作用的结果，不仅取决于领导者可提供给跟随者利诱的物质体量，而且取决于领导者自身在国际政治经济格局中权力结构的非对称性。相比京都时期，欧盟在哥本哈根会议期间的碳实力下降，不管是基于能源结构，还是温室气体排放量，其所掌握的结构型领导资源都大大减少。

3. 榜样型领导-学习跟随路径。以身作则的榜样型领导是欧盟发挥领导作用的最重要方式。欧盟希望通过低碳实践向世界表明，将经济增长、可持续性和大幅减少温室气体排放结合起来是切实可行的^[14]。但榜样型领导是否会产生跟随有很多影响因素，其中榜样示范的内容、力度以及榜样示范过程中规范和价值的可接受度等都十分重要。比如，2008年欧盟单方面提出了气候能源“20-20-20”的目标承诺，但此次目标承诺却未能成功地激励其他国家在哥本哈根会议上的积极跟随。这是因为欧盟提出的规范要求与其他关键国家先前存在的规范框架和利益认知存在脱节，即“规范差距”^[27]。不过，除此之外，欧盟的榜样型领导在大多数情况下还是产生了积极的跟随行为，如碳排放交易体系、低碳经济理念、可再生能源发展等。

4. 认知型领导-说服跟随路径。欧盟认知型领导-说服跟随路径发挥作用的案例较多，比较具有代表性的是将应对气候变化定义为机遇和 2°C 温控目标。自气候变化议题纳入欧盟的议事日程以来，欧盟一直强调气候行动与提升经济发展质量的融合，并把强有力的环境监管视为潜在的经济效益^[28]，并持续强调欧盟的先行者作用。上文提到的“20-20-20”目标和 2030 年气候与能源政策框架，欧盟都是强调应对气候变化是一个经济机遇。2°C 温控目标是欧盟认知型领导-说服跟随路径作用的又一大体现。早在 1995 年，欧盟环境部长理事会就提出全球平均气温不应高于工业革命前水平 2°C，这成为全球限制和减排努力的指导标准。尽管这一目标的起源和科学依据一直备受争议，但通过欧盟的积极推动，这一目标被成功纳入《哥本哈根协议》《坎昆协议》和《巴黎协定》等重要条约中，并得到国际社会的普遍认可和接受。

欧盟在全球气候治理中的实践表明，领导者必须综合使用多种领导类型，并根据具体领导内容、领导阶段以及领导环境的变化，灵活运用和组合，才能吸引跟随者，并达成目标诉求（如表 3 所示）。比较哥本哈根会议和巴黎会议上欧盟不同的领导策略所带来的不同结果，可以更加清晰地看到领导策略的重要价值和意义。正是汲取了哥本哈根会议的深刻教训，欧盟在巴黎会议上通过运用不同的领导类型和领导力组合，最终与美国和中国共同促成了《巴黎协定》的达成，并使得该协议的诸多条款，如透明度、审查和棘轮机制以及长期减排目标等都较好地符合了欧盟的偏好。

表3 欧盟在全球气候治理中的领导-跟随路径、效果及影响因素

领导-跟随路径	目标主张	是否产生跟随	影响因素
结构型领导-强制跟随路径	将国际航空纳入 EU-ETS	否	欧盟的超国家性质、欧盟权力资源的有限性
结构型领导-利益跟随路径	《京都议定书》生效	是	权力资源的内容和类型(贸易领域)、欧盟与中美权力资源的非对称性
	哥本哈根会议达成约束性协议	否	
榜样型领导-学习跟随路径	EU-ETS	是	欧盟积极实践、得到国际社会认可、“规范差距”
	“20-20-20”目标	否	
认知型领导-说服跟随路径	将应对气候变化定义为机遇	是	符合人类历史发展趋势、符合人类共同利益、欧盟长期的坚持和身体力行
	2℃温控目标	是	

资料来源:作者自制。

四、全球气候治理领导-跟随逻辑下中国发挥领导作用的战略选择

全球气候治理正处于十分关键的时期,中国的选择和作为不仅关系到全球气候治理形势本身,而且也关系到人类命运共同体的构建以及新时代中华民族伟大复兴中国梦战略目标的实现。中国应该综合运用多种手段和资源,为推动全球气候治理目标的实现和推动构建人类命运共同体作出应有的贡献。

(一) 战略上客观、合理界定自身的引领者角色与责任担当

当前,全球气候治理的形势及国际气候政治格局都在发生深刻变化,中国要从战略上宏观把握全球气候治理的这种变化,客观、合理界定自身在全球气候治理中的引领者角色及责任担当。习近平在2018年的中央外事工作会议上提出,把握国际形势,要树立正确的历史观、大局观和角色观。为此,中国要从“三观”的角度看待当前全球气候治理的新形势、国际领导面临的现实问题及中国自身的角色定位问题。所谓正确的历史观,就是要回溯过去全球气候治理国际领导的历程,站在全球气候治理的长时段历史来客观把握后巴黎时代全球气候治理国际领导的现实和趋势。当前全球气候治理正处于领导赤字增加的艰难时期,但大趋势不会逆转,即便在美国退约造成巨大冲击的情况下,《巴黎协定》的落实也取得了实质性进展,国际社会应对全球气候变化的信心正在增强。在这种情况下,正需要中国清晰把握历史趋势,作出应有贡献。所谓正确的大局观,就是面对全球气候治理国际领导赤字增加的情况,中国既要意识到积极发挥领导作用对全球应对气候变化、推动全球气候治理的重要作用,也要意识到发挥领导作用背后可能付出的提供公共产品所需要的成本负担;既要客观回应国际社会对中国发挥领导作用的期望,也要谨防其中可能隐含的战略捧杀^[29]。当前全球气候治理面临的巨大挑战需要中国从人类命运共同体的大局出发,积极响应现实需要,结合自身的发展实际和目标,发挥更大的建设性作用。所谓正确的角色观,就是指中国要在同世界的关系互动中合理界定自身的角色,厘清在当今世界政治经济格局演变中的地位和作用,既要看到导致全球气候治理困境的历史基因,也要考量当前基于能源结构基础的各国碳排放量差异,更要看到自身发展速度、发展实力以及发展阶段不同于发达国家也不同于小岛屿国家和最不发达国家的“两面性”,从跟随者的角度出发,选择合适的领导途径和方式。正如十九大报告明确提出的,中国要“引导应对气候变化国际合作,成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者”^[30]。这是在全球气候治理新形势下,对中国在全球气候治理中身份和责任的合理定位,即中国首先是全球气候治理的积极参与者和贡献者,同时也要承担必要的领导责任,发挥建设性的引领作用。

(二) 策略上统筹运用不同的领导类型组合并关注相应的跟随机制

中国要从欧盟的领导实践中汲取经验,客观分析全球气候治理的新形势和新变化,根据自身拥

有的资源条件，综合运用不同的领导类型（如表 4 所示）。

表 4 中国全球气候治理国际领导战略及影响因素

领导类型	使用态度	影响因素
结构型领导	谨慎使用	产生的跟随基于外因驱动，不具有持久性；需要付出高昂的物质代价；自身发展阶段和战略需求不允许
榜样型领导	优先使用	产生的跟随基于内因驱动，具有持久性；物质成本可控；具有丰富的榜样型领导资源，如清洁能源发展、低碳技术投资等
认知型领导	优先使用	产生的跟随基于内因驱动，具有持久性；物质成本可控；具有丰富的认知型领导资源，如构建人类命运共同体、绿色发展理念等
企业家型领导	优先使用	外交资源丰富，如 G77+中国、基础四国、中欧加部长级会议等；具有娴熟的外交技巧（传统的外交大国）；物质成本最低

资料来源：作者自制。

1. 中国要谨慎使用结构型领导。随着经济实力的增长、清洁能源和清洁技术的发展以及温室气体排放量在全球总排放量中比重的持续上升，中国在全球气候治理领域已经具有相当规模的结构型权力资源，这也成为中国在全球气候治理中发挥领导作用的重要基础。但建立在结构型领导基础上的跟随者，不管是基于强制跟随路径还是基于利诱跟随路径，都是因外因驱动产生，导致跟随者跟随的主动性和认同感不强。一旦外因消失，跟随者跟随领导者的持续性也会消失。而且，在应对气候变化这一全球性的集体行动面前，一国所拥有的权力资源难以强制或利诱其他国家，尤其是大国做与不做某件事情，即使一时产生作用，也要付出相当高昂的物质代价。所处的发展阶段及全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略任务都会限制中国通过使用庞大的物质资源来发挥结构型领导作用。中国在全球气候治理领域发挥领导作用的过程中要谨慎使用结构型领导。

2. 榜样型领导和认知型领导应该成为中国发挥领导作用的优选方式。随着全球气候治理模式实现由“自上而下”向“自下而上”的转变，全球气候治理国际领导也越来越倾向于使用榜样型、认知型等软性领导方式。不管是基于学习路径产生的跟随者还是基于说服路径产生的跟随者，跟随行为的产生更多是基于其内在的驱动力，而不是外在因素的干预。这样的跟随者主动性都较强，跟随行为的持续性也比较长，而且领导者为此付出的物质成本可控。所以，中国要充分挖掘和使用榜样型领导资源和认知型领导资源，在成本可控的基础上发挥领导作用。可以从构建人类命运共同体的角度，积极推动和强化全球气候治理国际领导的公益性质，让构建人类命运共同体成为解决气候变化问题的核心理念，以促进全球绿色发展、低碳转型为手段，努力实现应对气候变化和经济发展的协调和统一，让“绿色”成为中国引领全球气候治理、实现国际领导最重要的底色和标签。同时，加强自身在清洁能源、低碳技术等方面的研发和投资，通过榜样与示范作用，引领全球低碳发展的趋势和潮流，为其他国家和地区提供更好的实践和行动方向。近期中国在全球公开场合作出的积极承诺正是这一引领作用的重要表现。2020年9月，习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上指出，“中国将提高国家自主贡献力度，采取更加有力的政策和措施，二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和”^[31]；2020年12月，在气候雄心峰会上又进一步承诺，“到2030年，中国单位国内生产总值二氧化碳排放将比2005年下降65%以上，非化石能源占一次能源消费比重将达到25%左右，森林蓄积量将比2005年增加60亿立方米，风电、太阳能发电总装机容量将达到12亿千瓦以上”^[32]。这些目标承诺既是促使世界各国树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，加快形成绿色发展方式和生活方式的重要推动力，又是中国通过榜样型领导和认知型领导提升国际领导力和影响力的重要方式。

3. 巧妙运用企业家型领导支撑其他领导类型的实施。根据欧盟在哥本哈根会议和巴黎会议上

的表现对比可以看出,正确使用企业家型领导对行为体自身领导目标的实现及最终领导效果具有重要作用。但企业家型领导跨越了基于后果性逻辑和基于适当性逻辑互动的界限,没有独立的跟随路径,只能通过与其他领导类型形成不同的领导力组合来实现领导目标。所以,企业家型领导的实施没有时间、地点以及物质成本等外在因素的影响和限制,可以随时、随地、随机地服务于其他领导类型及领导目标的实现。企业家型领导的工具性作用成为不同领导力组合中的“杠杆”,使用得当可以提升领导效果,使用不当则会大大影响领导效果。同时相比榜样型领导和认知型领导,企业家型领导所付出的物质成本更低。鉴于此,中国要充分发挥企业家型领导的作用,努力挖掘外交资源和外交技巧,不仅要处理好与欧盟、美国等发达国家或地区的关系,也要协调好与其他发展中国家和最不发达国家、小岛屿国家等的关系,打破隶属某个集团的“界限感”,根据自身现状、利益和责任需求,发挥适当的领导作用。2020年9月,习近平在同德国、欧盟领导人视频会晤时指出,要打造中欧绿色合作伙伴,建设性参与全球应对气候变化和保护全球生物多样性进程^[33];2020年11月,又在二十国集团领导人利雅得峰会“守护地球”主题边会上再次强调了碳中和目标,并呼吁“二十国集团要继续发挥引领作用,在《公约》指导下,推动应对气候变化《巴黎协定》全面有效实施”^[34]。在这些重要多边场合开展的积极气候外交,不仅有利于应对气候变化《巴黎协定》目标的实现,而且会大大提升中国在全球气候治理及低碳发展领域的影响力和引领力。

五、结 语

全球气候治理中的领导-跟随逻辑及其路径有着相对复杂的图景,欧盟的实践以及当前全球气候治理正在面临的新变化都清晰展示了全球气候治理的复杂性和艰巨性。中国要从战略上宏观把握全球气候治理国际领导格局的变化,从构建人类命运共同体的战略目标出发,以更加主动、更加有为的姿态积极参与并引领全球气候治理体系的改革和建设,推动全球气候治理向着既定目标迈进;从策略上要从事特定的“关系”出发和着眼,站在跟随者的角度,谨慎使用结构型领导,着重发挥榜样型领导和认知型领导,同时将企业家型领导与上述领导类型进行纵横组合,处理好质与量的关系。

参考文献

- [1] Parker, C. F., C. Karlsson. The UN climate change negotiations and the role of the United States: Assessing American leadership from Copenhagen to Paris[J]. *Environmental Politics*, 2018(3).
- [2] Underdal, A. Leadership theory: Rediscovering the arts of management[A]. W. I. Zartman. *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity* [C]. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1994.
- [3] Hart, P., R. A. W. Rhodes. Puzzles of political leadership[A]. P. Hart, R. A. W. Rhodes. *The Oxford Handbook of Political Leadership* [C]. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- [4] Malnes, R. “Leader” and “entrepreneur” in international negotiations: A conceptual analysis[J]. *European Journal of International Relations*, 1995(1).
- [5] Young, O. Political leadership and regime formation: On the development of institutions in international society[J]. *International Organization*, 1991(3).
- [6] Oberthür, S. Reflections on global climate politics post Paris: Power, interests and polycentricity[J]. *The International Spectator*, 2016(4).
- [7] Nye, J. S. *Soft Power: The Means To Success in World Politics* [M]. New York: Public Affairs, 2004.
- [8] 李慧明. 全球气候治理制度碎片化时代的国际领导及中国的战略选择[J]. 当代亚太, 2015(4).

- [9] Dyson, K. *States, Debt and Power: "Saints" and "Sinners" in European History and Integration* [M]. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- [10] Liefferink, D., R. K. W. Wurzel. Environmental leaders and pioneers: Agents of change? [J]. *Journal of European Public Policy*, 2017(7).
- [11] Torney, D. Follow the leader? Conceptualising the relationship between leaders and followers in polycentric climate governance [J]. *Environmental Politics*, 2019(1).
- [12] Morrison, T. H., W. N. Adger, K. Brown, et al. Mitigation and adaptation in polycentric systems: Sources of power in the pursuit of collective goals [J]. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2017(5).
- [13] Janicke, M., R. K. W. Wurzel. Leadership and lesson-drawing in the European Union's multilevel climate governance system [J]. *Environmental Politics*, 2019(1).
- [14] Parker, C. F., C. Karlsson. Climate change and the European Union's leadership moment: An inconvenient truth? [J]. *Journal of Common Market Studies*, 2010(4).
- [15] Checkel, J. T. International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework [J]. *International Organization*, 2005(4).
- [16] Jordan, A., D. Huitema, H. Van Asselt. Climate change policy in the European Union: An introduction [A]. A. Jordan, et al. *Climate Change Policy in the European Union: Confronting the Dilemmas of Mitigation and Adaptation?* [C]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- [17] CEC. *A Community Strategy to Limit Carbon Dioxide Emission and to Improve Energy Efficiency* [EB/OL]. <http://aei.pitt.edu/4931/1/4931.pdf>, 2020-05-13.
- [18] Schöder, H. *Negotiating the Kyoto Protocol: An Analysis of Negotiation Dynamics in International Negotiations* [M]. Münster: LIT, 2001.
- [19] Andresen, S. *The Development of the Climate Regime: Positions, Evaluation and Lessons* [R]. Oslo: FNI Report, 3/98, 1998.
- [20] Schreurs, M. A. The climate change divide: The European Union, the United States, and the future of the Kyoto Protocol [A]. N. J. Vig, M. G. Faure. *Green Giants? Environmental Policies of the United States and the European Union* [C]. Cambridge: The MIT Press, 2004.
- [21] Douma, W. Th. The European Union, Russia and the Kyoto Protocol [A]. M. Peeters, K. Deketelaere. *EU Climate Change Policy: The Challenge of New Regulatory Initiatives* [C]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006.
- [22] CEC. 2020 by 2020—Europe's Climate Change Opportunity [EB/OL]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0030>, 2020-05-13.
- [23] CEC. *Climate Action and Renewable Energy Package* [EB/OL]. http://ec.europa.eu/environment/climat/climate_action.htm, 2020-05-13.
- [24] Council of the European Union. *Presidency Conclusions* [EB/OL]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15265-2009-REV-1/en/pdf>, 2020-05-13.
- [25] 李慧明. 特朗普政府“去气候化”行动背景下欧盟的气候政策分析 [J]. *欧洲研究*, 2018(5).
- [26] 李慧明. 全球气候治理的“行动转向”与中国的战略选择 [J]. *国际观察*, 2020(3).
- [27] Van Schaik, L., S. Schunz. Explaining EU activism and impact in global climate politics: Is the Union a norm or interest-driven actor? [J]. *Journal of Common Market Studies*, 2012(1).
- [28] Rayner, T., A. Jordan. The European Union: The polycentric climate policy leader? [J]. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2013(2).
- [29] 赵斌. 全球气候治理困境及其化解之道——新时代中国外交理念视角 [J]. *北京理工大学学报(社会科学版)*, 2017(4).

- [30]习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm, 2019-12-20.
- [31]习近平. 在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1678546728556033497&wfr=spider&for=pc>, 2020-10-01.
- [32]习近平. 继往开来, 开启全球应对气候变化新征程——在气候雄心峰会上的讲话[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/13/content_5569138.htm, 2020-12-13.
- [33]新华社. 习近平同德国欧盟领导人共同举行会晤[N]. 人民日报, 2020-09-15(01).
- [34]习近平. 在二十国集团领导人利雅得峰会“守护地球”主题边会上的致辞[N]. 人民日报, 2020-11-23(02).

Leadership-followship Logic in Global Climate Governance: EU' s Practice and China' s Strategic Choice

XIAO Lan-lan

Abstract: International leadership is essentially a relational concept and an interactive process between leaders and followers. At present, global climate governance is in a critical period. In view of China' s special position in global climate governance, China has been pushed to a key or even leading position in global climate governance. China not only needs to strengthen its leadership from its own perspective, but also attaches great importance to the needs and characteristics of its followers. International leadership in global climate governance can be divided into four types: structural, exemplary, cognitive and entrepreneurial. Based on the logic of consequences and that of appropriateness, there are four following paths corresponding to the four types of leadership, namely, coercion, incentive, learning and persuasion. The leadership practice of the European Union shows that different leadership types and their corresponding following paths have different characteristics, follow-up effects and influencing factors. In view of this, China must proceed from the leadership-followship logic of global climate governance, objectively and rationally define its leading role and responsibility, cautiously use structural leadership, focus on the use of exemplary leadership and cognitive leadership, and skillfully use entrepreneurial leadership to support the implementation of other leadership types.

Key words: global climate governance; international leadership; followship; EU; China

(责任编辑 朱 蓓)