

联合国安理会介入全球气候治理的国际法审视 ——气候安全公开辩论视角

李 化

摘 要：气候变化是人类面临的共同挑战。迄今为止，联合国安理会召集了七次气候安全公开辩论，这些公开辩论既是对当前全球气候治理的回应，又是适应新情势的结果。全球气候治理危机、安全概念扩张、全球气候治理话语权争夺等多重因素的叠加，促使联合国安理会召集气候安全公开辩论。联合国安理会气候安全公开辩论影响深远，应当辩证地看待全球气候治理安全化趋势及其深度政治化。虽然联合国安理会气候安全公开辩论提供了探寻改进当前全球气候治理的新思路，但是联合国安理会介入全球气候治理缺乏国际法基础。依据《联合国宪章》第 24、25 条规定，一旦全球气候安全风险发生，联合国安理会介入全球气候安全治理则具有国际法上的正当性。通过联合国安理会决议造法介入全球气候安全治理，可以维护国际气候变化法的权威性和强化国际气候变化法的约束力。

关键词：气候安全；全球气候治理；联合国安理会；国际法

中图分类号：D996.9 **文献标识码：**A **文章编号：**1671-0169(2023)06-0034-09

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.20231030.001

一、引 言

IPCC 气候变化评估报告已经证实，以全球气候变暖为特征的气候变化是一个被科学证明的客观事实，而且气候变化及其不利影响威胁人类的生存与发展。1992 年 6 月，《联合国气候变化框架公约》（以下简称《公约》）正式缔结，开启了全球气候治理的国际法治之路，其后又相继缔结《京都议定书》《哥本哈根协议》《坎昆协议》等专门性条约。令人失望的是，全球气候治理并未能取得预期成效，正陷入危机^[1]。正是在这样的背景下，2007 年 4 月 17 日，英国以联合国安理会轮值主席国身份召集“能源、气候与安全”公开辩论，这是联合国安理会历史上首次针对非传统安全问题召集公开辩论。此后，围绕“气候变化的影响”“理解和应对与气候相关的安全风险”“应对气候相关灾害对国际和平与安全的影响”“气候与安全”等主题，德国、瑞典、多米尼加等联合国安理会轮值主席国召集了气候安全公开辩论，并且召集公开辩论的频率越来越高，2018—2020 年连续三年每年一次，2021 年达到两次。

全球气候治理并不属于联合国安理会职责范围内事项，联合国安理会气候安全公开辩论可以视作联合国安理会向国际社会传递的不同寻常信号。通过梳理联合国安理会气候安全公开辩论可知，

基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“全球治理的区域转向与中国参与亚洲区域组织实践研究”（22JZD040）

作者简介：李化，法学博士，中国地质大学（武汉）公共管理学院副教授，lihua16@cug.edu.cn（湖北 武汉 430074）

与会各国围绕气候变化的性质、气候变化与武装冲突的关系、联合国安理会召集气候安全公开辩论的正当性等问题激烈交锋，众说纷纭。笔者认为，与会各国所争论的上述问题可归结为联合国安理会在辩论其在国际法框架内能否介入全球气候治理问题。基于全球气候治理危机和持续恶化的现实，其实质是越来越多的国家要求联合国安理会介入全球气候治理。

作为承担着维护和平与安全重大职责的联合国主要机关，联合国安理会何以介入全球气候治理，这一问题极具理论和现实意义。梳理现有研究，相关文献主要从国际政治等学科角度研究全球气候治理，成果相当丰富，但是从国际法视角分析联合国安理会介入全球气候治理的相关成果则寥寥无几。鉴于此，本文以联合国安理会气候安全公开辩论为切入点，具体探究联合国安理会气候安全公开辩论的缘起及其影响，剖析联合国安理会介入全球气候治理的国际法问题，试图为应对全球气候治理危机提供一种全新的视角。

二、联合国安理会气候安全公开辩论的缘起及影响

联合国安理会气候安全公开辩论是国际关系中的新生事物，是全球气候治理危机、安全概念扩张、全球气候治理话语权争夺等多重因素叠加的结果。联合国安理会气候安全公开辩论于全球气候治理有重要影响。这些影响或是之前国际气候政治格局变动过程的继续发展，或是在联合国安理会气候安全公开辩论后才开始显现出来，而且这些影响往往相互交织在一起作用于全球气候治理。

（一）联合国安理会气候安全公开辩论的缘起

1. 全球气候治理危机是召集联合国安理会气候安全公开辩论的表象原因。按照集体行动逻辑理论，集体行动并不必然增进集团利益或公共利益，“除非一个集团中人数很少，或者除非存在强制或其他特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事，有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益”^{[2](P2)}。换言之，集团中单个行为体的理性、非合作博弈是集体行动难题的症结。作为一个典型的集体行动领域，全球气候治理面临集体行动推进缓慢、具有法律约束力的公共产品供应不足等问题。一方面，全球气候治理遭遇具有不同目标国家的阻碍，集体行动推进艰难，归根结底依然是落入集体行动逻辑的窠臼。全球气候治理进行了几十年时间，而全球温室气体排放量有增无减。数据显示，2010—2019年间全球温室气体排放量年均增长1.3%，2019年达到创纪录的581亿吨（包括土地利用变化）二氧化碳当量，源自化石燃料和碳酸盐的二氧化碳排放占比高达66%^①。究其原因，基于优先事项、能力建设等方面的差异，世界各国所持应对气候变化的立场和表现不同，国际气候谈判频频陷入僵局，难以在关键问题上取得突破，甚至出现退出谈判的情形^[3]。例如，一些欧盟国家早期视气候变化为环境问题，现在极力主张安全属性；一些发展中国家视气候变化为发展和道德问题，主张发达国家承担历史责任，履行资金、技术援助等义务。另一方面，具有法律约束力的专门性条约供应不足，难以保障集体行动的有效性。具有法律约束力的国际条约传达合理期望，产生可信赖的承诺，最终形成遵从性拉动，违反承诺既损害国家声誉又产生法律责任^{[4](P17-18)}。综观国际气候变化法体系，既有《公约》《京都议定书》等专门性条约，也有其他条约或国际组织创制的气候机制。然而，唯有《京都议定书》和《巴黎协定》具有法律约束力，但是法律约束力又受到法律规范失衡、实体性义务弱化等限制。之所以如此，缔结具有法律约束力的条约耗费巨大的“主权成本”，对于袖手旁观、拖后腿或走中间路线的国家而言，寻求自我利益的理性选择是缔结只受国际道义约束而不承担法律责任的政治性成果文件。

① 参见 UNEP, Emissions Gap Report 2021: The Heats Is On—A World of Climate Promises Not Yet Delivered, Nairobi, 2021, p4.

2. 安全概念扩张是召集联合国安理会气候安全公开辩论的具体原因。安全问题一直主导国家间关系的互动和国际关系的发展。在相当长时间的国际关系中, 占支配地位的是国家安全概念。进入 20 世纪 90 年代后, 两极对峙的冷战体制终结, 经济全球化的消极影响和多极化不均衡发展诱发诸多不稳定性、不确定性因素, 非军事风险被纳入安全概念中, 不断“延伸”安全领域和“拓展”安全对象范围。一方面, “延伸”安全领域意指安全的内涵从单纯军事领域延伸至经济、环境、移民等领域。在抨击冷战时期美国“极为狭隘”与“极端军事化”国家安全观的基础上, 有学者认为人口增长和随之而来的资源争夺、跨国移民可能引发冲突, 提出安全的内涵理当包括非军事问题^[5]。由此, 不安全状态不再单指军事威胁的存在, 也包括威胁生存与福祉的所有其他方面^{[6][7]}。另一方面, “拓展”安全对象范围意指安全的外延从单一的国家拓展至次国家、自然人和人类。联合国开发计划署特别顾问哈克提出人类安全概念, 主张安全不仅包括国土安全和人民安全, 通过武力保障的安全和通过发展实现的安全, 国家安全和个人安全, 亦有维护家庭、工作、社会及环境的安全和寻求保护所有人的安全^{[8](P79-94)}。伴随安全概念的演进, 联合国系统相关机构开始重点关注气候安全风险。譬如, 《一个更安全的世界: 我们的共同责任》明确指出: “我们现在和未来几十年所面临的最大的安全威胁已经绝不仅仅是国家发动的侵略战争了。这些威胁扩大到贫穷、传染病和环境退化……威胁的不仅是国家安全, 也威胁到人类安全。”^① 最近两次 IPCC 评估报告专门论及气候变化对人类安全的影响, 其中 IPCC 第五次评估报告单列“人类安全”专章^{[9](P755-791)}。总之, 一个全新、积极的安全概念得以确立, 为召集气候安全公开辩论提供了契机。

3. 全球气候治理话语权争夺是召集联合国安理会气候安全公开辩论的深层次原因。话语直接体现为权力, “话语并非仅是斗争或控制系统的记录, 亦存在为了话语及用话语而进行的斗争, 因而话语乃是必须控制的力量”^{[10](P3)}。因此, 全球气候治理话语权表现为主导权或控制权, 拥有话语权的国家或国家集团可以获取低碳经济、低碳科技、法律规则等软、硬话语。其中, 法律规则制定的主导权是全球气候治理话语权的重中之重, “有关环境和可持续发展等领域的国际规则制定方兴未艾, 日益成为大国博弈新焦点和‘造法’新阵地”^[11]。围绕全球气候治理话语权的争夺异常激烈, 各利益相关方不断组合与分化, 形成盘根错节的国际气候政治格局。在《公约》及其议定书阶段, 博弈的焦点是发展中国家强制性减排、发达国家强制性减排与发展中大国减排关系等问题。欧盟主导国际气候谈判, 形成发达国家与发展中国家阵营对立这条南北矛盾的主线。在《巴黎协定》阶段, 发展权、生存权等主题被提出, 受美国调整气候变化对外政策和发展中大国发挥作用的影響, 欧盟主导全球气候治理的地位遭受挑战。2014 年 11 月, 中美两国签署《中美气候变化联合声明》, 宣布 2020 年后各自应对气候变化目标, 奠定了国家自主贡献减排模式的基础, 为达成《巴黎协定》指明了方向。在后《巴黎协定》阶段, 发展中大国引领全球气候行动, 欧盟主导全球气候治理的地位渐渐丧失。面对日益被边缘化的尴尬境地, 注意到气候变化与安全间的联系, 欧盟推动气候安全议题进入联合国安理会议程, 意欲另辟战场重塑全球气候治理话语权。

(二) 联合国安理会气候安全公开辩论的影响

1. 联合国安理会气候安全公开辩论深刻影响全球气候治理安全化进程。一方面, 气候变化与安全问题具有高度关联性, 威胁国家、国际和人类安全^[12]。首先, 气候变化威胁国家安全。国家安全是一个系统性概念, 气候变化威胁国土、经济、生态等国家安全各组成要素, 例如海平面上升威胁国土安全。其次, 气候变化构成国际和平与安全的潜在威胁。虽然当前气候变化不是冲突的决定性因素, 但是诱发对能源资源控制权的争夺而爆发冲突, 未来能源资源争夺战极有可能上

① 参见 UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility, UN, 2004, p23-56。

演^[13](P25-26)。最后，气候变化普遍地影响人类安全。人类安全不关注军事威胁，而是聚焦人的生命、尊严与福祉^[14](P22-23)。气候变化不仅使受其不利影响国家民众的生存与福祉正在遭受威胁，而且使整个人类都在遭受其不利影响。另一方面，气候安全国际共识正在积聚，全球气候治理安全化趋势显现。安全概念的扩张，非军事领域被识别为和平与安全的潜在威胁，气候变化迅速地被安全化。依据哥本哈根学派安全化基本理论，如果一个国际问题超越传统政治问题属性，被贴上“存在威胁”标签，那么可以使“紧急行动”合法化^[15](P239)。基于联合国安理会的职责和赋予的“集体合法性”力量，欧盟通过联合国安理会传播气候安全话语，强化应对气候变化的优先性和重塑全球气候治理话语权，深化和扩大了气候安全话语联盟，气候安全风险已经成为国际安全政策议程中的重大议题和国际秩序转向的重要风向标。但是，欧盟持续推进全球气候治理安全化进程，相关进展并不明显^[16]。如果将安全化理解为需要采取“紧急行动”的安全威胁，那么全球气候治理安全化并没有实现；如果将安全化理解为“渐进过程”，进而选择特定方法予以应对，那么全球气候治理安全化正处于萌芽中^[17]^[18]。虽然针对联合国安理会气候安全公开辩论的质疑声不断，气候安全议题却在短短十几年时间成为联合国安理会议程中“半常规标配”事项，但是不能因此断定全球气候治理安全化已经在法律层面取得突破，只能说具有较为明显的发展趋势^①。

2. 联合国安理会气候安全公开辩论推动全球气候治理走向深度政治化。全球气候治理政治化既诠释政治化的过程，也表述这样的客观结果。全球气候治理政治化有其发生的特定基础和环境，应对气候变化的政治诉求在气候变化科学共识达成后变得空前强烈，政治共识不断凝聚，最终载于《公约》。IPCC 的创建及其第一次评估报告是气候变化科学共识达成的重要标志，为凝聚政治共识和创制、调整国际气候法律秩序奠定了基础。基于第一次 IPCC 评估报告的结论，联合国大会注意到应对气候变化的迫切政治关切以及为此逐渐加强的国际合作，决定成立气候变化框架公约政府间谈判委员会以拟定国际条约。《公约》通过抽象应对气候变化终极目标、淡化量化的减排承诺、弱化发展中国家义务等条款而具有最大程度的“政治上可接受性”，成为全球气候治理的法律基础^[19]。此后，气候变化与安全之间的联动更加明显，联合国安理会成为气候安全政治博弈的重要平台，拓宽了讨论全球气候治理的政治空间，越来越多的政治资源介入其中，全球气候治理被深度政治化^[20]。不容忽视的是，全球气候治理政治化犹如一柄“双刃剑”，积极的政治共识和政治行动推进全球气候治理，而消极的政治化过程阻碍全球气候治理。气候变化不再只是科学问题，而且被赋予政治意蕴，“逐渐成为一个需要各国共同关注、协商解决的全球政治议题”^[21]，全球气候治理亟须世界各国积极履行政治承诺和强化政治行动。但是，消极的政治化过程消耗本就稀缺的公共资源，阻碍全球气候治理法律进程。2021 年 11 月，《公约》第 26 次缔约方大会完成了《巴黎协定》实施细则的谈判工作，不具有法律约束力的《格拉斯哥气候协议》无疑是全球气候治理政治化的产物。虽然《格拉斯哥气候协议》展现了应对气候变化雄心壮志的政治意愿，但是“以实则治”，全球气候治理进程的推进依然取决于去政治化的具体行动。

三、联合国安理会介入全球气候治理的国际法分析

面对全球气候治理危机，联合国大会邀请其主要机关参与全球气候治理，“认识到联合国各主要机构各自承担责任，包括联合国安理会主要负责维持国际和平与安全……酌情根据各自任务，进

^① 参见 Brown Oli, Anne Le More, etc., *Europe and Climate Security: Is Europe Delivering on Its Rhetoric?* Adelphi Research GGmbH, Berlin, 2020, p10。

一步努力审议和处理气候变化问题,包括它可能对安全产生的影响”^①。从某种程度上讲,联合国安理会气候安全公开辩论是国际社会探求应对全球气候治理危机的艰难努力。联合国安理会并未针对气候安全风险作出任何决议,虽然在至少12个涉及其他问题的联合国安理会决议中涉及该问题,但是不能认为联合国安理会已经明示承认气候变化构成对和平与安全的威胁或者介入全球气候治理^②。就当前国际法而言,联合国安理会介入全球气候治理缺乏法律依据。然而,联合国安理会介入气候变化驱动的移民危机、暴力冲突等安全风险,具有国际法上的正当性。

(一) 联合国安理会介入全球气候安全治理的正当性

联合国安理会介入全球气候安全治理的正当性源于国家同意,体现为《联合国宪章》的授权。拥有其他组织无法比拟的维护和平与安全重大职责的联合国安理会必然在全球气候安全治理中扮演重要角色和发挥无可替代的作用,而作用的发挥在于联合国安理会作为一个“集权性”机构的存在。

有且仅有气候变化驱动的移民危机、暴力冲突等安全风险是联合国安理会介入全球气候安全治理的基本前提和基础。考虑到所有国家最新自主贡献目标的全面执行,本世纪末全球升温幅度约2.7℃,超过《巴黎协定》所载全球温控目标,气候安全风险并没有消除。第六次IPCC评估报告强调:“武装冲突对社会和社会间的和平风险,以及境内和跨境的非自愿迁移、流离失所及非自愿静止不动的人类流动风险。和平的崩溃和无法选择流动或定居挑战人类安全的核心要素。”^{[22](P2838)}严重的气候安全风险极少由单一因素决定,往往是不同条件共同产生的普遍性后果,特别是维系人类尊严所必需且日益稀缺的水、粮食、能源等资源引发的冲突极有可能出现。例如,在分析乍得湖地区安全的根本原因和事态发展时,联合国安理会第2349(2017)号决议特别指出,应当注意气候安全风险的发生,“确认气候变化、生态变化等因素对该地区稳定的不利影响,包括缺水、干旱、荒漠化、土地退化和粮食不安全,强调各国政府和联合国需要制定这些因素的适当风险评估和风险管理战略”。引而申之,在气候变化驱动的安全风险已经实际发生而不是处在预防阶段,此时需要联合国安理会针对此等情势采取行动的共识正在累积^[23]。有学者在分析联合国安理会介入全球气候治理问题时指出,拒绝在其中扮演角色、对危机或潜在的安全风险作出反应但不公开承认气候变化的不安全性、采取明确但有节制的应对措施和“全力以赴”包括利用《联合国宪章》规定的权力应对是可能出现的四种立场^[16]。显然,上述联合国安理会的立场是以气候安全风险发生的不同阶段而作出的选择,唯有危及和平与安全的气候安全风险真实发生时,联合国安理会才可考虑介入全球气候治理。

无论是形式上还是实质上,联合国安理会介入全球气候安全治理具有正当性,其正当性源于《联合国宪章》中的国家同意。这一问题与《联合国宪章》的创制形式、签署、地位等方面密切相关,毋须赘言。这里主要从联合国安理会作为特殊“集权性”机构角度予以阐释,因为国际法“正当性是一项规则或一个制定规则的机构的属性,它本身就使那些规范性的对象产生‘遵守法律的动力’”^[24]。从某种程度上说,全球气候安全治理取决于一个“集权性”机构的存在,而且这一机构足以提供必要的凝聚力、公共资源乃至强制性制裁制度^[25]。依照《联合国宪章》规定,联合国会员国授予联合国安理会维持和平与安全的主要责任,联合国安理会代表各会员国履行此项责任,且各会员国同意接受并履行联合国安理会决议;联合国安理会调查可能引起国际摩擦的任何争端或情势,以断定是否危及和平及安全;任何争端或情势存在危及和平及安全时,联合国安理会建议调解

① A/RES/63/281。

② 参见 S/RES/2242(2015), S/RES/2349(2017), S/RES/2429(2018), S/RES/2431(2018), S/RES/2457(2019), S/RES/2461(2019), S/RES/2472(2019), S/RES/2480(2019), S/RES/2499(2019), S/RES/2502(2019), S/RES/2520(2020), and S/RES/2524(2020)。

争端的方法或解决条件；联合国安理会断定威胁或破坏和平及安全的情势是否存在，促请当事国遵行联合国安理会认为的必要或合宜的临时办法，采用除武力以外的其他措施实施决议，并得促请联合国会员国执行。基于其职责职权和七十多年维护和平与安全所确立的须臾不可或缺地位，联合国安理会有此资格和能力担当此“集权性”机构。概言之，当今国际社会，联合国安理会介入全球气候安全治理具有国际法上的正当性，且在气候安全风险发生的不同阶段，可以行使调查权、建议权和武力或非武力行动权。

（二）联合国安理会介入全球气候安全治理的意义

联合国安理会决议造法是国际法认可的国际造法机制，联合国安理会经由此种方式介入全球气候安全治理符合国际法的理论和实践。受联合国安理会气候安全公开辩论的影响，作为全球气候治理基础的国际气候变化法进入“动荡变革期”，加之国际气候变化法约束力的缺陷，国际气候变化法的权威性日益受到挑战，联合国安理会应对气候安全风险的相关决议对于维护国际气候变化法的权威性和强化国际气候变化法约束力具有重要意义。

伴随联合国安理会气候安全公开辩论的深入展开和欧盟气候安全政策的实践，气候安全原则的传播和共同但有区别责任原则的动摇，损害了国际气候变化法的权威性。首先，越来越多的国家和国际组织考虑或采纳气候安全原则。气候安全是欧盟外交和安全政策的一部分，为了更好地将环境事项优先纳入欧盟外交政策，绿色外交网络于2012年并入欧洲对外行动局。2019年，欧盟外交事务委员会重申《2016年欧盟全球战略》中表述的观点：气候变化是“威胁乘数”，是和平与安全的严重威胁。根据《巴黎协定》、履行可持续发展目标承诺和提升应对气候安全风险能力，欧盟委员会将气候安全作为欧盟所有项目的支柱，欧盟25%的支出用于气候安全目标。在欧盟多年的努力下，气候安全原则被联合国、非盟、气候与安全之友小组等国际组织接受并付诸实践。其次，作为国际气候变化法的基础，共同但有区别责任原则遭受严重侵蚀。历经《斯德哥尔摩宣言》萌芽和《公约》明确提出后，《京都议定书》确认和细化共同但有区别责任原则。《京都议定书》建立“自上而下”的强制减排模式，发达国家缔约方承担强制性减排义务，发展中国家缔约方的减排承诺不具有强制性。联合国安理会气候安全公开辩论之后，应对气候变化区别责任的边界逐渐淡化，共同责任日趋强化。随后，《巴黎协定》确立“自下而上”的国家自主贡献减排模式，发达国家和发展中国家一并纳入全球减排行动中，规定了所有缔约方的减排努力随时间推移逐步提高的“棘轮机制”和全球盘点的约束机制^[26]。肯定的是，联合国安理会气候安全公开辩论迫使发展问题让位于气候安全问题，气候安全原则击溃共同但有区别责任原则，发展中国家实现持续经济增长和消除贫困的优先需要受阻。不管怎样，《公约》体系确立的法律原则是全球气候治理的根本遵循。坚持共同但有区别责任原则是履约践诺的体现，更是公平原则的必然要求，“发达国家和发展中国家的历史责任、发展阶段、应对能力不同，共同但有区别的责任原则不仅没有过时，而且应该得到遵守”^[27]。

国际气候变化法的约束力问题备受诟病，法律约束力不强或者说硬性因素不足是国际气候变化法实施不尽如人意的根本原因，直接影响全球气候治理进程。《公约》《京都议定书》《巴黎协定》等条约构成国际气候变化法的主体，然而这些国际条约或表现为无法律约束力的国际软法，或虽然具有法律约束力但内容偏向于程序性义务，造成国际气候变化法约束力偏弱。首先，《公约》奠定了全球气候治理的法律基础，具有普遍性、权威性和全面性特征，但不具有法律约束力。作为第一个限制温室气体排放的国际条约，《公约》的任务是消除气候变化科学不确定性和建立常态的法律机制，因此基于谨慎原则“框架性”地规定目标、缔约方承诺、机构设置安排、国家报告制度等内容，而作为核心的履约机制却是一个“多边协商程序”。其次，作为实施《公约》的关键一步，《京都议定书》规定《公约》附件I所列缔约方承担强制性量化减排义务和履行义务的京都三大减排机

制。但是,《京都议定书》第二承诺期“有形无实”,政治意义大于法律意义,且法律约束力取决于对《〈京都议定书〉多哈修正》的批准。最后,《巴黎协定》的缔结是以义务模糊性和自主权扩张为代价,可想而知法律约束力的脆弱性^[28]。《巴黎协定》部分条款具有法律义务性质,但是施加缔约方的是行为义务而非结果义务,或者说法律义务主要体现在程序性事务方面;其他条款更多是在表达建议、意图或观点,譬如国家自主贡献减排模式条款^[29]。

针对上述问题,从实用主义角度出发,联合国安理会可以藉由应对气候安全风险的相关决议介入全球气候安全治理,这是维护国际气候变化法权威性和强化国际气候变化法约束力极具效率的路径。诚然,联合国安理会决议的法律约束力存在较大争议,但是《联合国宪章》并不排除联合国安理会决议造法的可能性。《联合国宪章》第25条规定:“联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议。”据此,联合国安理会决议具有法律约束力,但是根据第25条承担义务的程度并不明确。实践中,联合国安理会决议的法律约束力不能一概而论,应该根据决议类别作具体分析。联合国安理会决议有国别决议和普遍性决议之分,其中国别决议是针对特定国家、实体和自然人创设义务,在一定期限内具有法律约束力;普遍性决议以规定共同遵守的一般性义务为内容,带有宣示或创设国际规则的性质,这类决议对包括非联合国会员国在内的所有国家具有法律约束力^[30]。实际上,联合国安理会决议的法律约束力“有时取决于安理会本身的意向,即使有关的决议未援引宪章第七章的条款,只要安理会认为这一决议具有强制力,会员国就应予以遵循;相反,援引了宪章第七章的安理会决议,也可能只是一项不具有拘束力的建议或呼吁”^{[31](P178)}。联合国安理会决议不乏这方面的例证,“伊拉克-科威特间局势”决议要求伊拉克政府按照国际法,负责赔偿因非法入侵和占领科威特所造成的环境损害,并成立特别委员会管理赔偿基金。一言以蔽之,针对气候安全风险,联合国安理会可以通过应对气候安全风险的决议,要求实施国际气候条约、条约中某个具体条款或者改善国际气候条约,此时联合国安理会决议成为联合国各会员国必须履行的法律义务。

四、结 语

由上述分析可知,一方面,虽然有联合国安理会气候安全公开辩论和提及气候安全风险其他联合国安理会决议的存在,但是联合国安理会目前并没有介入全球气候治理。另一方面,当危及和平与安全的气候安全风险出现时,联合国安理会可以依据《联合国宪章》规定介入全球气候治理,具有国际法上的正当性。此外,联合国安理会决议具有国际造法效果,联合国安理会藉由应对气候安全风险决议介入全球气候治理,可以维护国际气候变化法的权威性和强化国际气候变化法的约束力,推进全球气候治理法律进程。

事实上,可以发现,每逢遭遇挑战之时,联合国安理会往往主动调整以适应新情势。曾经,冷战期间在解决局部冲突过程中发展出“维和行动”,冷战结束后适应新危机出现的国际刑事法庭、“建设和平”行动等实践,彰显联合国安理会维护或恢复和平与安全的努力。从强制减排模式向国家自主贡献减排模式的转变,本就不容乐观的全球气候治理面临危机,联合国安理会气候安全公开辩论适时出现,以一种微妙的方式对潜在的气候安全风险作出反应。当前,全球范围内气候安全风险发生的概率在增大,2023年3月29日,联合国大会通过第77/276号决议“请求国际法院就国家在气候变化方面的义务提供咨询意见”。作为联合国的主要司法机关,国际法院运用诉讼管辖权和咨询管辖权来维护国际和平与安全,针对联合国大会请求的上述事项发表的咨询意见具有权威性,此举必会推动联合国安理会介入全球气候治理的进程。

联合国安理会介入全球气候治理必然引发国际法的变动,我国应该未雨绸缪,坚持统筹推进气

候变化国内法治和涉外法治，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序。作为当前全球气候治理中的主导性话语，应对气候安全风险是全球安全倡议的题中应有之义。中国是落实《巴黎协定》的行动派和全球安全倡议的践行者，我国应继续坚持共同、综合、合作和可持续安全观的理念指引，推进全球气候治理体系变革，防范化解气候安全风险。

参考文献

- [1] 郑石明,何裕捷. 科学、政治与政策:解释全球气候危机治理的多重逻辑[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2022(3).
- [2] [美]曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁,郭宇峰,译. 上海:生活·读书·新知三联书店,上海人民出版社,1995.
- [3] Sprinz,D. ,T. Vaahoranta. The interest-based explanation of international environmental policy[J]. *International Organization* ,1994(1).
- [4] Bodansky,D. ,J. Brunnée,L. Rajamani. *International Climate Change Law*[M]. Oxford:Oxford University Press,2017.
- [5] Ullman,R. H. Redefining national security[J]. *International Security* ,1983(1).
- [6] Mathews,J. T. Redefining security[J]. *Foreign Affairs* ,1989(2).
- [7] Haftendorn,H. The security puzzle:Theory-building and discipline-building in international security[J]. *International Studies Quarterly* ,1991(1).
- [8] Mahbub ul Haq. Global governance for human security[A]. Tehranian,M. *Worlds Apart:Human Security and Global Governance*[C]. London:I. B. Tauris Publishers,1999.
- [9] IPCC. *Climate Change 2014:Impacts,Adaptation,and Vulnerability*[R]. Cambridge:Cambridge University Press,2014.
- [10][法]米歇尔·福柯. 话语的秩序[A]. 肖涛,译. 许宝强,袁伟. 语言与翻译的政治[C]. 北京:中央编译出版社,2001.
- [11]徐宏. 人类命运共同体与国际法[J]. 国际法研究,2018(5).
- [12]Barnett,J. Security and climate change[J]. *Global Environmental Change* ,2003(1).
- [13][美]迈克尔·T. 克莱尔. 资源战争:全球冲突的新场景[M]. 童新耕,译. 上海:上海译文出版社,2002.
- [14]UNDP. *Human Development Report 1994*[R]. Oxford:Oxford University Press,1994.
- [15]Buzan,B. ,O. Waeve. *Security:A New Framework for Analysis*[M]. London:Lynne Rienner Publishers,1998.
- [16]Scott,S. V. Implications of climate change for the UN Security Council:Mapping the range of potential policy responses[J]. *International Affairs* ,2015(5).
- [17]Abrahamsen,R. Blair's Africa:The politics of securitization and fear[J]. *Alternatives:Global,Local,Political* ,2005(1).
- [18]Peters,K. Disasters,climate change,and securitization:The United Nations Security Council and the United Kingdom's security policy[J]. *Disasters* ,2018(S2).
- [19]Bodansky,D. The United Nations Framework Convention on Climate Change:A commentary[J]. *The Yale Journal of International Law* ,1993(18).
- [20]周逸江. 德国安全化气候议题的策略与动因分析[J]. 德国研究,2021(3).
- [21]赵斌,谢淑敏. 跨大西洋气候政治分歧:表征、动因与前景[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2022(5).
- [22]IPCC. *Climate Change 2022:Impacts,Adaptation,and Vulnerability,Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*[R]. Cambridge:Cambridge University Press,2022.

- [23]Saul,B. Climate change, conflict and security: International law challenges[J]. *New Zealand Armed Forces Law Review*, 2009(9).
- [24][美]保罗·B. 斯蒂芬. 论国际法的正当性[J]. 彭卓群, 韩秀丽, 译. 国际经济法学刊, 2023(3).
- [25]王宏仁. 全球治理的实践困境: 以 COP23 为例[J]. 全球政治评论, 2018(61).
- [26]Noah, M. S. The Paris Agreement in the 2020s: Breakdown or breakup[J]. *Ecology Law Quarterly*, 2019(3).
- [27]习近平. 携手构建合作共赢、公平合理的气候变化治理机制[N]. 人民日报, 2015-12-01(2).
- [28]Keohane, R. , M. Oppenheimer. Paris: Beyond the climate dead end through pledge and review[J]. *Politics and Governance*, 2016(3).
- [29]Falkner, R. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics[J]. *International Affairs*, 2016(5).
- [30]任文利. 全球治理背景下安理会决议的效力与执行[N]. 法制日报, 2018-11-28(12).
- [31]许光建. 联合国宪章诠释[M]. 太原: 山西教育出版社, 1999.

Review of UN Security Council' s Intervention in Global Climate Governance from the Perspective of International Law

— An Analysis Based on Public Debates on Climate Security

LI Hua

Abstract: Climate change is a common challenge faced by mankind. To date, the UN Security Council has convened seven public debates on climate security, which is not only a response to the current situation of global climate governance, but also an adaptive action to the new situation. The global climate governance crisis, the expansion of the safety concept and the fight for discourse power in global climate governance have prompted the UN Security Council to convene the public debates on climate security. The debate has a profound impact, and the trend of securitization and the deep politicization of global climate governance should be viewed dialectically. Though the debate offers new ideas for exploring ways to improve current global climate governance, the UN Security Council' s intervention in global climate governance lacks the foundation of international law. According to Articles 24 and 25 of the Charter of the United Nations, it is not until the occurrence of global climate security risks that the UN Security Council' s intervention in global climate security governance is justified under international law, and intervening in global climate security governance by way of the UN Security Council resolutions to make laws can safeguard the authority of international climate change law and strengthen the binding force of international climate change law.

Key words: climate security; global climate governance; UN Security Council; international law

(责任编辑 周振新)