

中欧多层气候合作探析*

康 晓

【内容提要】 英国脱欧及更为宏大的逆全球化浪潮表明，再国家化正获得新的动力，欧盟研究似应更加关注其成员国甚至地方政府的能动性。在欧盟多层治理体系中，成员国始终发挥着决定性作用，而欧盟超国家机构与成员国地方政府的直接联系又使得后者在欧盟治理中的作用提升。对中欧合作而言，欧盟多层治理体系可能导致双方在治理目标、治理能力及治理机制上的严重非对称性，进而为合作设置诸多无形障碍。这在中欧气候合作中体现得相当明显，并在 2009 年丹麦哥本哈根举办的联合国气候变化大会上集中爆发出来。为应对欧盟多层结构与中国单一制国家结构在双方气候合作中造成的问题，应该探索一种以多层对多层的中欧气候合作关系。中国与欧盟目前在气候合作领域已初步具备多层次合作框架，这些合作分别在中国与欧盟超国家机构、成员国和社会主体三个层面展开。展望未来，中欧双方应推动具有相似特征的城市建立中欧城市气候伙伴关系，维持长期稳定合作，破解彼此间气候合作的非对称性难题。

【关键词】 中欧合作 气候变化 多层治理 地方政府 城市气候伙伴关系

【作者简介】 康晓，北京外国语大学国际关系学院副教授

【中图分类号】 P467/D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)01-0090-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201701006

* 本文系 2015 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《构建公平合理的国际气候治理体系研究》（15JZD035）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

英国公投决定退出欧盟和苏格兰威胁退出英国以及更大范围的全球性逆全球化浪潮很大程度上证明,一股“再国家化”浪潮正在席卷全球;主权国家乃至更小的地方政府的能动性应该成为未来国际关系研究的重点,欧盟研究也不例外。目前,关于欧盟多层治理的研究多集中在欧盟内部。但欧盟本质上是一个国家联合体,不具有主权国家属性,尤其在国际合作领域;在成员国中,法国、德国等大国及其能力较强的地方政府在欧盟对外决策中发挥着关键作用。因此,应该同时关注欧盟内部多层治理体系在国际合作中如何运行及其面临的问题。有鉴于此,作为促进双方四大伙伴关系^①建设的重要领域之一,中欧气候合作不能只从欧盟层面考察,必须深入欧盟与成员国的互动关系中,并继续向下延伸,将地方政府和社会主体纳入研究框架。中国是一个单一制国家,尽管内部存在发达、发展中和欠发达地区的不平衡性,但在国际合作中是以一个整体的发展中国家身份参与。相比之下,欧盟则是一个在发展程度上由现代、后现代以及部分发展中国家组成的国家联合体,但其在气候政策领域则主要反映了积极减排成员国和社会主体的诉求。这导致作为单一国家行为体的中国与欧盟多层行为体气候合作之间的非对称性,并由此产生了在治理目标、能力和机制上的严重摩擦。要缩小甚至消除这种非对称性,中欧双方应当大力推进多层气候合作,特别是从地方政府合作层面探索应对这种非对称性的途径。

一、中欧气候合作困境与非对称性分析

在 2009 年哥本哈根气候大会上,欧盟就减排的量化指标和谈判机制问题持续向中国施压。^②会后,时任英国气候变化大臣米利班德(Edward Miliband)更是指责中国阻碍了大会达成在 2050 年前将全球温室气体减排 50% 的目标。^③需要指出的是,中欧在哥本哈根气候大会上的矛盾只是双方

^① 中欧和平、增长、改革、文明四大伙伴关系。

^② 薄燕、陈志敏:《欧盟和亚洲在气候变化问题上的关系》,载《国际观察》2012 年第 5 期,第 54 页。

^③ Edward Miliband, "The Road from Copenhagen," *The Guardian*, December 20, 2009, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/dec/20/copenhagen-climate-change-accord>.

气候合作总体矛盾的集中反映，其根源在于表面上宏大、全面、精巧，实际上却复杂、脆弱，且具有非对称性的中欧多层气候合作架构，而这种合作架构根本上是由欧盟的多层治理结构所形成的。

多层治理是欧洲一体化实践中主权国家行为体与非国家行为体在决策权博弈过程中形成的制度结果，本质上是现代国家治理体系在国际层面的延伸。欧盟作为当今世界一体化程度最高的区域性国际组织，已经形成诸多超国家机构，这与各成员国中央政府、地方政府和社会行为体形成了至少三个层次的多层治理结构。马克斯（Gary Marks）和胡格（Liesbet Hooghe）等学者认为，多层治理不同于国家中心的治理结构，而是在超国家机构、政府间机构、民族国家的中央政府、地方政府和各种非政府组织在多个层次上形成了相互依赖、功能互补及能力重叠的独特决策机制。其具有以下几个特点：第一，决策能力被不同层次的行为体分享，而非被主权国家垄断；第二，集体决策使单个国家在很大程度上丧失了对决策权的控制；第三，多层治理在政治领域是相互联系的，而非嵌套的。^① 这一结构是欧盟在一体化的同一性与各成员国多样性之间的平衡，目的是在获得一体化收益的同时，利用各种治理手段应对一体化过程中出现的新问题和新挑战。这些问题和挑战不是传统的政治统治方式可以解决的，必须在政府和社会行为体间建立一种协商机制，平等听取各方意见，特别是使某些领域具有专业知识和能力的行为体参与到治理过程中。

比如在欧盟气候治理过程中，技术专家始终是气候变化治理的权威来源。在欧盟气候决策机制中，“国际环境问题工作组—气候变化小组”（Working Party on International Environment Issues, Climate Change, WPIEI-CC）就扮演了这样的角色，这个由成员国气候官员与专家组成的机构在欧盟对外气候决策中起到基础性的作用，并表现出一定的政治性。首先，成员国环境部长们将 WPIEI-CC 作为协调成员国利益的预热平台，避免直接在部长理事会上的正面冲突。其次，WPIEI-CC 本质上是一个在欧盟内部凝

^① Gary Marks, Liesbet Hooghe, and Kermit Blank, “European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 3, 1996, pp. 346, 372.

聚气候政策共识的机构,参与其中的官员和专家都具有使欧盟成为国际气候谈判领导者的共同意愿,因此是欧盟共同气候政策制定的主要推动者。^① WPIEI-CC 的意见最终将交由欧盟环境部长理事会进行决策,这一机制起到连接成员国与超国家机构的作用,将成员国利益诉求反映到欧盟理事会的决策中。根据自由政府间主义理论,欧盟决策基于成员国的国家偏好,它是成员国内部各利益集团博弈的结果,具有确定性和动态性,^②即利益集团通过国家平台间接影响欧盟决策。穆拉弗切克(Andrew Moravcsik)认为,这一过程中单边选择能力、建立替代联盟能力、议程联系能力更强的国家将更可能影响欧盟决策方向。^③因此,欧盟对外气候政策首先是成员国内部各利益集团在成员国政府层面的利益整合,然后由 WPIEI-CC 反映到欧盟层面,实现各成员国利益的第二次整合。但欧盟层面的最终决策是由在气候问题上较为积极且影响决策力量较强的国家主导。

具体来看,欧盟成员国关于气候问题的态度基本可分成三类:第一类包括丹麦、荷兰、德国、芬兰和瑞典等,这些国家都倡导积极的环保政策,国内绿党和环保利益集团强大,并且经济结构上已经具备向低碳经济转型的良好基础;第二类包括爱尔兰、比利时、西班牙、葡萄牙、意大利和希腊,这些国家在气候政策的制定上较为被动,国内缺少应对气候变化的能源和环境立法,大多被动接受欧盟层面的相关政策和立法;第三类国家以法国为代表,对以核能等新能源应对气候变化表现积极,但本质上属于现代国家,相对于接近后现代发展水平的北欧等国在低碳转型的态度和经济社会结构上都显得逊色,因此居于上述两类国家之间。^④可见,法国、德国是应对气候变化

^① Oriol Caosta, "Who Decides EU Foreign Policy on Climate Change? Actors, Alliances and Institutions," in Paul G. Harris, ed., *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West*, London and New York: Routledge, 2009, pp. 135-137; 转引自傅聪:《欧盟应对气候变化的全球治理:对外决策模式与行动动因》,载《欧洲研究》2012年第1期,第68页。

^② Andrew Moravcsik, "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, p. 24.

^③ Andrew Moravcsik, "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation," *International Organization*, Vol. 53, No. 2, 1999, p. 288.

^④ European Commission, "A European Strategic Energy Technology Plan COM(2007) 723final"; 转引自严谨、姜姝:《债务危机下的欧盟能源气候政策——多层治理的视角》,载《当代世界与社会主义》2013年第3期,第125页。

较为积极的成员国。同时，按照穆拉弗切克影响欧盟决策能力的单边选择、建立替代联盟、议程联系三个变量，这两国由于人口、经济总量位居欧盟前两位，所以不依赖联盟单边行动的能力、建立符合自身偏好的替代联盟的能力和联系其他议程讨价还价的能力都较强，因此也是影响欧盟决策能力较强的成员国，这使得欧盟最终的气候政策更容易反映这两国的偏好。

除成员国层面以外，欧盟多层气候治理机制还直接将绿党、环境利益集团等非国家行为体的利益诉求直接纳入欧盟决策程序的参考中。比如，1989年绿党所做的欧盟晴雨表调查在议会中得到前所未有的支持，并成为第四大党。长期以来，欧盟还特别注重引导利益集团和非政府环境组织参与气候治理。比如，欧洲环境局、世界自然基金、交通与环境、国际鸟类保护组织、绿色和平组织、欧洲地球之友、欧洲气候网络等影响力较大的环境组织，常常通过倡议、聚焦公众注意力、游说与抗议等方式培育并传播生态价值与规范，逐步成为地方民众实现环境治理的一股黏合剂。^①同时，欧盟内部多样化的环境组织还可以通过参与专家委员会的方式直接影响欧盟决策。^②在这一治理结构下，丹麦、荷兰、芬兰和瑞典等北欧国家虽然人口和经济总量在欧盟成员国中并不靠前，但由于绿党和环境组织势力强大，同样可以直接影响欧盟气候政策的制定。最后，欧盟层面的气候政策必然主要反映这些要求积极应对气候变化，同时又能够且愿意承担应对成本的国家的偏好，表现在国际气候谈判领域就是过于超前的减排目标。

中国与欧盟多层气候合作的非对称性，表现在中国参与国际合作时是作为一个单一制国家的整体参与，而且仍然是发展中国家，能源结构中煤炭占据绝对优势。而欧盟是一个多层治理结构，决策的主导权主要依赖成员国博弈。因此欧盟内部虽然也有发展中成员国，但作为一个整体，其气候政策却更多代表了经济水平接近或者已经进入后现代阶段的成员国利益，这些国家无论是能源结构、消费习惯，还是低碳经济转型的条件都远远优于中国。从

^① 曹德军：《嵌入式治理：欧盟气候公共产品供给的跨层次分析》，载《国际政治研究》2015年第3期，第72页。

^② 胡爱敏：《欧盟多层治理框架内欧洲公民社会组织的政治参与》，山东大学博士论文，2010年，第93页。

能源结构看，2014 年，欧盟积极应对气候变化的主要成员国的煤炭消费量占世界消费量的比重都低于 2%，而中国则占到 50.6%。从目标看，根据《可再生能源中长期发展规划》和《国家应对气候变化规划（2014—2020）》，中国应对气候变化的目标是到 2020 年可再生能源占能源消费总量比重为 15%，^① 单位国内生产总值二氧化碳排放比 2005 年下降 40%—45%，非化石能源占一次能源消费的比重达到 15% 左右。^② 而欧盟制定的 2020 年应对气候变化目标是可再生能源占能源消费总量比重达到 20%，单位 GDP 能效提升 20%，温室气体在 1990 年基础上减排 20%。在此背景下，欧盟积极应对气候变化主要成员国的可再生能源占比在 20% 上下浮动，除荷兰外其他国家都高于中国（见表 1）。在 2014 年《中美气候变化联合声明》中，中国公布的 2030 年应对目标是在 2030 年左右二氧化碳排放达到峰值且将努力早日达峰，并计划到 2030 年非化石能源占一次能源消费的比重提高到 20% 左右。^③ 而 2015 年欧盟制定的 2030 年目标是温室气体排放量要在 1990 年基础上减少 40%，可再生能源占总能源消费的比重达到 27%。^④ 可见，无论是碳减排目标，还是可再生能源目标，中国都远低于欧盟，更低于欧盟积极应对气候变化的主要成员国。

尽管如此，中国仍为实现能源体系转型付出了不小代价。例如，在中国整体经济增长减速的背景下，以煤炭产业为主的山西省经济增速连续两年处于全国各省区市的最后几位。2015 年，山西省五大煤炭集团负债率达到 81.79%，全省煤炭行业亏损 94.25 亿元。与煤炭紧密相关的焦炭、冶金、电力工业增速明显回落，进而导致山西省工业经济增长疲软，2015 年规模以上工业增加值下降 2.8%。^⑤ 由此可见，中国由于后发国家的性质，需要在短期内实现经济总量的快速扩大，必须保持较高增长速度，因而以煤炭为代表的廉价能源就占据了能源消费结构的主体。这一客观条件决定的发展方式

^① 国家发展和改革委员会：《可再生能源中长期发展规划》，2007 年 8 月，第 18 页。

^② 国家发展和改革委员会：《国家应对气候变化规划（2014—2020 年）》，2014 年 9 月，第 5 页。

^③ 《中美气候变化联合声明》，载《人民日报》2014 年 11 月 13 日，第 2 版。

^④ European Commission, “Climate Action – Decarbonising the Economy,” http://ec.europa.eu/priorities/energy-union-and-climate/climate-action-emission-reduction_en.

^⑤ 张燕：《“铁锈地带”突围之山西》，载《中国新闻周刊》2016 年第 18 期，第 18 页。

长期存在，一方面带来了煤炭生产大省的短期富裕，但另一方面也导致中国对煤炭产业的高度路径依赖。山西目前的经济状况正是中国经济在向低碳经济艰难转型过程中的一个缩影。一方面，中国从整体上需要尽快跨越中等收入陷阱，这就必须保持一定的增长速度。但另一方面，低碳化的过程又必须淘汰高污染和高排放的落后产能，这又必然降低某些行业和省份的经济增速。更重要的是，培育一个新产业的难度远远大于维持一个旧产业的难度。后者在人才、需求、市场主体的培育等各个方面都需要一个漫长过程。如果在此过程中无法保持淘汰落后产业与保持必要增速之间的平衡，那么中国有可能陷入新老产业更替青黄不接的困境。

表 1 欧盟积极应对气候变化主要成员国与中国能源结构比较

行为体	煤炭消费占世界比重（2014 年）	可再生能源占总能源比例的目标（2020 年）
丹麦	0.1%	30%
芬兰	0.1%	38%
法国	0.2%	23%
德国	2.0%	18%
荷兰	0.2%	14%
瑞典	0.1%	50%
中国	50.6%	15%

资料来源：《BP 世界能源统计年鉴》，2015 年 6 月，<http://www.bp.com/content/dam/bp-country/zchn/Publications/2015SR/Statistical%20Review%20of%20World%20Energy%202015%20CN%20Final%2020150617.pdf>，第 32-33 页；European Commission, “EU Climate Action, National Action Plans,” <http://ec.europa.eu/energy/node/71>。

山西在能源产业转型和保持经济增速方面的两难困境，进一步反映出中欧双方在减排目标和能源结构调整目标上的差异，也是中欧多层气候合作非对称性的写照。如果不能有效应对这种非对称性，哥本哈根气候大会上的严

重分歧还会出现在未来的中欧气候合作中。比如，在 2015 年 6 月中欧领导人峰会上达成的《中欧气候变化联合声明》中，再次强调了中国和欧盟及其成员国各自在减排方面的自主贡献，以及这些贡献对全球低碳和绿色发展的重要意义。^① 这实际上是对双方根据自身情况独立设置减排目标的共识，体现了中欧对各自发展主权的尊重，将减排目标和政策的制定权交还给减排主体，避免了国际机制强制性为其设定目标的模式，因此将从根本上激发中国和欧盟进一步减排的动力。但也是在这次会议上，欧盟仍然不满足对于中国来说已经非常高的减排目标，还希望中国进一步提高目标。欧盟委员会主席容克就明确表示，“我们的减排目标是比 1990 年减少 40%，我非常欢迎中国能够对同样的目标承担起责任。”^② 从根本上看，这是在用欧盟内部已经进入后现代经济发展水平的成员国标准来要求中国这样一个正在高速现代化的发展中国家。

二、中欧多层气候合作的进展

中欧应对气候变化的目标和能力的非对称性，根本上源于中欧制度的非对称性，即欧盟以多层结构与中国的单层结构合作。因此，中国应促进中欧气候变化合作向多层次合作方向发展，特别是将气候合作的主体充分向下延伸，提升地方政府在中欧气候合作中的地位。需要指出的是，这一多层次合作已经具备了相当扎实的现实基础，中欧气候合作早已超越了中国与欧盟的单一层次合作。具体而言，中欧多层气候合作主要在中国与欧盟、中国与欧盟成员国及双方社会层面三个层次展开。

第一，中国与欧盟气候合作。这一层面的气候合作主要体现在几份重要的双边文件中。2005 年的《中欧气候变化联合宣言》确立了中国与欧盟气候伙伴关系，标志着气候变化成为中欧关系的重要内容，“双方合作也逐渐

^① 《中欧气候变化联合声明》。

^② 《欧盟望中国制定更严格气候变化目标》，环球网，2015 年 6 月 30 日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-06/6807616.html>。

突破单向援助，演变为环境、能源、低碳经济等多领域的双向合作”。^① 因此，该宣言可以被认为是中国与欧盟气候合作的正式开端。2010年的《中欧气候变化对话与合作联合声明》建立了中欧气候变化部长级对话以推进务实合作并交流意见，^② 意味着中国与欧盟气候合作进入机制化阶段，为合作提供了制度保障。2013年的《中欧合作2020战略规划》是中欧面向未来战略合作规划的重要文件，其中在“气候变化与环境保护”部分指出，中欧要“合作建立绿色低碳发展的战略政策框架，以积极应对全球气候变化，改善环境质量和促进绿色产业合作。通过开展中欧碳排放交易能力建设合作项目，推动中国碳排放交易市场建设，运用市场机制应对气候变化”。^③ 可见，中国与欧盟气候伙伴关系经过近十年的发展，气候变化议题已被纳入中欧长期关系的战略规划之中，成为双方战略层面合作的重要内容。2015年正值中欧建立气候伙伴关系十周年，双方又发表了《中欧气候变化联合声明》，这既是对双方十年气候合作的总结，也是面向未来气候合作的新规划。声明中不仅提出要提升气候变化在中欧关系中的地位，而且在保持传统合作内容的基础上，增加了建立低碳城市伙伴关系，并在二十国集团（G20）、经济大国能源与气候论坛、《蒙特利尔议定书》、国际民航组织、国际海事组织等相关机制方面协调气候立场，加强双方国内气候政策协调等新内容，^④ 由此使得中国与欧盟层面的气候合作内容更加充实。

总体来看，中国与欧盟层面的气候合作开始较早，在发展过程中建立了比较完善的制度框架，合作领域也不断拓展，这得益于双方在冷战后建立的全面战略伙伴关系。但在多层治理结构下，推进中国与欧盟的气候治理合作，最终还必须依靠欧盟成员国。

第二，中国与欧盟主要成员国的气候合作。在中欧气候合作框架下，中

^① 金玲：《中欧气候变化伙伴关系十年：走向全方位务实合作》，载《国际问题研究》2015年第5期，第40页。

^② 《中欧发表气候变化对话合作联合声明》，国际在线，2010年4月29日，<http://gb.cri.cn/27824/2010/04/29/3785s2834685.htm>。

^③ 《第十六次中国欧盟领导人会晤发表〈中欧合作2020战略规划〉》，载《人民日报》2013年11月24日，第3版。

^④ 《中欧气候变化联合声明》，载《人民日报》2015年7月1日，第3版。

国与法国、德国两个欧盟主要成员国也开展了积极的双边气候合作。总体来看,虽然已建立起中法、中德双边气候合作机制,但是在合作初期,由于气候与能源体系转型特别是发展方式转型等重大战略议题是相分离的,气候合作只是环境合作的一部分,尚未上升到双边合作的战略层面。以 2015 年联合国巴黎气候大会为标志,气候合作在中国与法、德的双边关系中的地位大幅提升。中国与法、德先后发表最高级别的气候变化联合声明或宣言,就推动巴黎气候大会取得成果并最终落实表达了坚定的政治决心。由此,气候合作已经进入中国与法、德双边关系的战略层面。

具体来看,中法在 2007 年建立气候伙伴关系。2010 年 11 月,《中华人民共和国国家发展和改革委员会和法兰西共和国生态、能源、可持续发展和海洋部关于加强应对气候变化合作的协议》(以下简称“协议”)签署,中法应对气候变化双边磋商机制正式启动。《协议》规定双方建立双边磋商机制,协调国内相关部门就两国国内政策措施和气候变化国际谈判事宜进行沟通,确定在减缓和适应气候变化、加强应对气候变化能力和市场机制建设等相关领域开展的双边合作项目与活动等事宜。^①这是中法气候合作机制化的开始,但两国真正将气候合作提升到战略高度还是在 2015 年巴黎气候大会之后。因为这次事关后《京都议定书》时代全球减排机制的大会在法国召开,法国希望借此提升其在气候变化全球治理中的地位,十分重视达成协议并得以落实。为此,2015 年 11 月,奥朗德总统访华时与习近平主席联合发表了《中法元首气候变化联合声明》,说明气候合作在中法关系中的地位已上升到两国元首级别。该声明特别指出,“中法双方强调《巴黎协定》必须发出全世界向绿色低碳、气候适应型和可持续发展转型的明确信号。”^②这体现出两国对气候变化《巴黎协定》具有非常高的期望,希望中法两国在世界经济低碳转型中处于引领者地位。另外,从产业发展特点来看,法国是传统核电大国,中国则是新兴的核电大国,因此两国未来可以在核电等新能源领域开展合作。

^① 《中法关于加强应对气候变化合作的协议正式签署》,中国发展与改革委员会气候变化司,2010 年 11 月 11 日, http://qhs.ndrc.gov.cn/gzdt/201011/t20101111_379946.html。

^② 《中法元首气候变化联合声明》,载《人民日报》2015 年 11 月 3 日,第 2 版。

中德在 1981 年就签订了首个可再生能源合作协定——《中华人民共和国国家科学技术委员会和德意志联邦共和国研究技术部关于利用再生能源供应农村地区的太阳能示范项目的议定书》。^① 此后，可再生能源合作一直是中德科技和能源合作的重要内容，但双方始终没有从整体上明确气候合作在双边关系中的地位。2014 年，两国总理在第三轮中德磋商后共同发表《中德合作行动纲要：共塑创新》，全面提出了中德合作的战略框架和具体内容。在“环境与气候”一节，双方表示将在政治层面深化气候合作，特别是确保 2015 年巴黎气候大会达成一系列公约下适用所有缔约方的法律文件，并强调了排放贸易试点、建筑、交通等领域的合作重点。^② 正如文件定位于“行动纲要”和“共塑创新”，该文件从战略高度和长远角度勾勒了中德未来合作的具体领域和行动方案。其中专门谈到气候合作议题，说明两国已经从战略层面意识到该议题对于两国整体关系的重要作用，是两国以务实合作巩固和加强全方位战略伙伴关系的基础之一。比如，中德都是制造业大国和贸易大国，在如何使传统制造业实现低碳转型方面具有共同利益。其中，汽车产业在两国经济发展中都具有支柱地位，而汽车尾气排放又是全球温室气体排放的重要来源，如何成功实现该产业向低碳化方向转型已经成为中德气候合作的重点领域。

中国与法德两国中央政府的气候合作要在中国与欧盟气候合作的整体框架下进行，在此基础上体现法德两国各自的产业特点和政策优势。在英国公投脱离欧盟的背景下，中国与法国和德国的气候合作将成为中欧气候合作的重要支撑。

第三，中欧社会层面的气候合作。首先，双方企业间为应对气候变化开展的低碳市场、贸易、投资和技术研发合作。例如，2015 年 11 月，在法国总统奥朗德对中国进行国事访问之际，在北京举办了中法气候与绿色经济论坛，两国众多知名企业代表围绕资金供应、专业技术和科技创新等问题与应

^① 郭关玉、戴修殿：《中德可再生能源合作：基础、机制和问题》，载《中国地质大学学报》（社会科学版）2012 年第 4 期，第 14-15 页。

^② 《中德合作行动纲要：共塑创新》，载《人民日报》2014 年 10 月 11 日，第 2 版。

对全球气候变化的关系展开了充分交流。^① 以低碳经济应对气候变化的创新之处就在于，改变将环境与发展对立起来的传统模式，而通过培育一种全新的低碳生产和生活方式实现低排放与高增长的结合。这里的关键就是企业如何能够开发出适应这种生产和生活方式的产品，真正成为环境保护与经济发展的纽带。因此，本次论坛的目的就是充分调动中法企业界人士，从市场角度将应对气候变化的环境效益和经济效益紧密结合起来，开拓两国合作的新领域。

其次，科研和教育合作。例如，2009 年 11 月，德国科隆大学、于利希研究中心、国际欧亚科学院中国科学中心、中科院大气物理研究所、北京师范大学和北京大学签署气候变化与能源合作研究协议，意在促进双方在气候变化与能源研究领域最新发展态势的交流，推动德国环境及能源先进技术在中国的转化及应用。另外，由中国气象局国家气候中心苏布达副研究员与德国慕尼黑工业大学迪斯（Disse）教授共同牵头，来自中德 10 所院校的 60 余位学者参与的创新团队，共同研究气候变化、土地利用和管理模式对水资源和水环境的影响，共同建设气候变化适应性策略研究合作平台。^② 低碳经济发展的基础是技术创新，大学和科研机构作为知识和技术生产的主体机构责无旁贷。欧盟成员国在低碳技术领域的发展领先全球，中国大学和科研机构的整体实力近年来也迅速上升，双方围绕应对气候变化的科研合作是中欧社会层面气候合作的技术支撑。只有在技术创新这一源头有所突破，中欧双方才可能在产品、政策等其他领域开展更加富有成果的气候合作。2012 年 10 月，联合欧盟成员国多所大学和科研机构成立的中欧清洁与可再生能源学院在中国武汉的华中科技大学成立，形成了中国与欧盟通过科技合作应对气候变化的重要平台。这种大学和科研机构围绕低碳技术开展的科技合作不仅开拓了中欧气候合作的新领域，而且充实了中欧人文交流和文明伙伴关系的内容。

总体来看，中欧气候合作远不止在中国与欧盟之间展开，而是形成了中

^① 秦志刚：《中法企业绿色合作渐成气候》，载《国际商报》2015 年 11 月 4 日，A7 版。

^② 翟建青：《中德气候变化合作项目获基金委资助》，载《中国气象报》2014 年 4 月 10 日，第 3 版。

国与欧盟超国家机构、成员国和社会主体三个层次叠加的多层气候合作架构。其中，中国与欧盟层面的气候合作主要发挥搭建框架、观念引领和机制建设的作用，希望通过最高领导人的政治意愿着力推进气候合作，特别注重在全球气候谈判中的立场协调，并促进双边气候合作与全球气候谈判的良性互动。中国与欧盟成员国特别是与法、德两国的气候合作则兼顾了全球和双边层面，既表达了双方致力于推进全球气候谈判达成有效协议的政治决心，又设置了双边合作的具体内容，这是落实中国与欧盟气候合作目标的具体层次。同时，中国与欧盟成员国气候合作逐渐向下延伸，地方政府与社会层面的互动正日益活跃，这也是实现中国与欧盟成员国气候合作目标的基础。可见，中国与欧盟气候合作的目标是多层次的，最终实现需要成员国政府与社会行为体的合作。2015年《巴黎协定》签订后，中国与欧盟上述三个层次行为体的合作也在密集展开。

需要指出的是，《巴黎协定》的成功并不能完全弥合自2009年以来中欧在气候变化治理方面的分歧。尽管自2009年以来中欧气候合作关系有所修复，但其背后深层制度根源仍然存在，这为中欧气候合作的深化埋下了隐患。因此，需要在既有基础上进一步深化中欧多层次气候合作关系，特别是以更加公平、合理的方式，在中欧众多城市之间建立气候伙伴关系，大力挖掘地方政府在中欧多层气候合作中的潜力，推动中欧气候合作的深入与全面发展。

三、地方政府与中欧多层气候合作的潜力

地方政府包括一国内部的省、自治区、州和城市等行政单位，本文将重点讨论城市在中欧气候合作中的作用。地方政府特别是城市在中欧多层气候合作中的潜力主要体现在两个方面：一是城市外交对国家总体外交的补充作用；二是城市对于全球气候治理的重要性。

从对外关系角度看，城市气候合作基于城市外交的理论逻辑。作为一种特殊的外交形态，“城市外交是在中央政府的授权和指导下，某一具有合法

身份和代表能力的城市当局及其附属机构，为执行一国对外政策和谋求城市安全、繁荣和价值等利益，与其他国家的官方和非官方机构围绕非主权事务所开展的制度化的沟通活动。”^①可见，城市外交的首要问题是城市在一国宪法规定的国家制度下获得对外交往的行为能力。一般而言，联邦制国家的城市对外交往能力比单一制国家的城市更大，但这并不妨碍单一制国家的城市特别是国际化程度较高的城市承担部分对外交往的职能。城市外交的目的是弥补中央政府外交的某些不足，并非取代中央外交。特别是在全球治理中，许多问题绕过中央政府直接跨越国界形成了全球问题网络，这时就需要城市外交的有益补充。

气候变化是典型的全球性问题，全球变暖导致的海平面上升问题直接威胁的对象就是沿海城市。这一方面需要各国中央政府通过联合国等机制商谈全球减排协议，但由于全球谈判达成实质性减排协议并真正落实耗时太长，所以需要各国城市之间直接合作应对威胁，以提高气候治理的效率。“在《公约》机制下，‘自上而下’的气候谈判模式难以协调各国的不同诉求，尤其是自哥本哈根会议后，主权国家之外的诸多行为体（如跨国城市网络）提出了许多对未来可持续发展具有重大影响的行动倡议，在实践向度上诠释了全球气候治理的实验主义转向。随着全球气候治理参与主体的多元化，以城市为代表的一些重要的次国家行为体，在全球气候治理体系中逐渐活跃，地位也逐渐上升”。^②这种中央政府合作与城市合作并行的双层气候治理模式的一大优点是，可以考虑不同国家、不同城市发展的非对称性，让具有相同特点的城市建立合作关系，更有针对性地制定减缓和适应气候变化政策，避免发展中国家和发达国家因发展阶段不同导致的利益分歧。

中欧气候合作的非对称性就是发展中国家与发达国家因不同发展阶段产生分歧的典型例子，为此中国应该以多层对多层，将与欧盟气候合作的权力更多向下延伸到城市，依据不同城市在应对气候变化和发展低碳经济中的

^① 赵可金、陈维：《城市外交：探寻全球都市的外交角色》，载《外交评论》2013年第6期，第69页。

^② 庄贵阳、周伟铎：《非国家行为体参与和全球气候治理体系转型——城市与城市网络的角色》，载《外交评论》2016年第3期，第139-140页。

特色与欧盟成员国相应城市开展合作，以此弥补中国中央政府与欧盟多层结构气候合作中的不足。

另一方面，2015年气候变化《巴黎协定》进一步凸显了城市在全球气候治理中的重要性。《巴黎协定》的一个主要成就就是形成了自下而上的减排模式，即各国自主确定和执行国别减排方案，定期接受国际社会监督。这改变了《京都议定书》以来各国被动接受国际社会减排目标的逻辑，是对各国国情的尊重。既然是自下而上，那么最基础的参与主体就应该是城市。因为城市特别是特大城市人口多、车辆多、建筑多，这构成了全球温室气体的主要排放源，城镇化破坏的森林又减少了碳汇。正如联合国人居署发布的《城市与气候变化：政策方向》显示，尽管城市只占全球陆地面积的2%，却贡献了全球75%的温室气体排放。^①如果不能有效应对城市温室气体排放，全球减排目标将无法达成。

欧盟在此方面已经领先于全球，在1992年里约热内卢联合国环境与发展会议之前，多数欧洲城市就已经成立或加入了气候联盟（Climate Alliance）、气候保护城市（Cities for Climate Protection）、能源城市（Energy Cities）等跨国城市网络。这三大网络通过成员城市的自愿承诺和促进其合作来提高城市在适应气候变化方面的能力，并在国家、欧盟和国际三个层面代表了成员的共同利益。这些城市网络在欧盟气候治理方面的作用包括内部治理、资金保障、成员合作、确定网络内成员的行为标准和目标，并对成员的突出行为给予认证。^②这三大网络除在欧盟内部加强了城市间气候合作外，也在全球层面通过定期会议分享各自的气候治理经验，并通过与商界人士的密切合作，发现并挖掘应对气候变化的商机，从而实现环境与经济的双重收益。

由此，中欧完全可以在一些特定城市间建立气候合作渠道，一方面可以让中国城市学习欧洲城市治理气候变化的经验，同时在合作中进一步寻找兼

^① UN Habitat, *Global Report on Human Settlements 2011: Cities and Climate*, Washington, D. C.: Earthscan Ltd., 2011, p.10.

^② 巩潇泮：《欧盟气候治理中的跨国城市网络》，载《国际研究参考》2015年第1期，第11-12页。

顾气候与发展的机遇。但这种合作的前提是，合作城市之间应该在城市规模、城市功能、产业结构等方面具有相似特点，这样才能有效避免中欧气候合作中因为发展阶段不同带来的非对称性。目前中国与欧盟成员国间已经开展了一些地方政府的气候合作，比如由中国国家发改委应对气候变化司与德国国际合作机构 2012 年开始实施的中德应对气候变化地方能力建设项目，旨在加强中国应对气候变化的地方能力建设，涉及中国的江西、湖北、吉林、陕西等省份。但目前这种合作形式局限于为中国地方政府的相关人员进行培训，且不具有长期性，难以深入。将来可以考虑的方式是参考友好城市的合作方式，即在中欧城市之间建立城市气候伙伴关系，搭建长期稳定的合作平台，以产业为依托，在这些城市之间形成气候命运共同体，携手推进发展方式转型和经济方面的低碳合作。中欧城市气候伙伴关系建立的关键是根据不同类型的城市找准合作对象，目前主要有中心城市、传统产业转型城市和小规模低碳城市三种类型。

第一类气候伙伴城市是中心城市，比如中国的北京、上海，欧盟的巴黎、柏林等。这类城市的特点是第三产业在产业结构中比重较高，有着较好的低碳经济发展基础，但是都属于功能集中的大都市区。北京、上海、巴黎和柏林都具有中心城市的功能特征，同时面临人口密集、交通堵塞、排放严重的大城市问题，也具有进一步优化产业结构，疏解城市功能的共同需要，因此可以相互借鉴。大都市借鉴低碳发展经验的重点，应该是如何使密集的资源得到更高效、集中的利用。同时，避免因为过于庞大的城市规模导致中心和边远地区发展严重失衡，而是形成中心和边远地区紧密的功能互补关系，提高资源和能源的利用效率。例如，在萨科奇任巴黎市长期间，实施了以低碳为理念的大巴黎计划，包括践行“紧凑性”“均衡性”相互补充的规划理念，使巴黎能够更有效率的利用土地，避免扩张型发展。^① 这些行动正是当前北京、上海疏解城市功能值得借鉴的经验。

第二类气候伙伴城市是传统产业转型城市，比如中国的沈阳、武汉、成都、重庆，德国的多特蒙德、埃森、杜伊斯堡、波鸿等鲁尔区城市。这些城

^① 黄辉：《大巴黎规划视角：低碳城市建设的启示》，载《城市观察》2010年第2期，第32-34页。

市的共同特征是钢铁、石油化工、汽车、能源等传统重化工业占据城市经济的主要部分，也是各自国家工业化过程中的主要动力，但造成了较为严重的工业排放污染。伴随第三产业的发展，这些城市逐渐衰落，需要实现传统产业的升级改造，并大力发展新兴产业。在此过程中，一方面要保持经济增长，另一方面要减少污染。这一过程最简单快速的办法是通过行政命令将高排放企业整体搬迁或关闭，比如首钢因北京奥运会整体搬迁，北京周边河北省内的钢铁、化工等企业大规模关停并转，再比如武汉钢铁集团被上海宝山钢铁集团兼并重组后淘汰一批落后产能。但这种方式带来的直接问题是原有地区产业的空心化。武汉作为传统工业基地在转型过程中的优势之一，是同时具备光电子、信息、新能源、环保、生物医药等较好的新兴产业基础，所以能够在钢铁等传统产业效益下滑的同时实现经济较为平稳的过渡，努力向低碳与增长平衡目标迈进。但是，被称为“东方鲁尔区”的沈阳等东北老工业基地却在转型中陷入发展困境，出现低增长和高排放并行的局面。

对此，德国鲁尔区在转型方面的经验值得借鉴，传统转型：首先，在解构传统产业的同时，注意从传统产业中内生出相互关联的新兴产业。比如煤钢复合体中发展起来的水供应与处理、环境保护、物流等部门，逐渐成为区域发展的内生动力。其次，在优势产业内的各主体间构建互动网络，形成密集的产业链。其中关键是如何有效促进区域间和区域内政府与非政府主体间的协调与合作。最后，最为直接的手段是在空间上以工业园形式引导优势产业聚集。^① 总之，发挥区域间城市协调合作在传统产业城市转型过程中的集成效应，而非单个城市独立转型是鲁尔区的基本经验，这是中国的沈阳、武汉、成都、重庆等传统产业转型城市可以借鉴的。

第三类气候伙伴城市是小规模低碳城市，如中国的镇江，荷兰的阿姆斯特丹和丹麦的哥本哈根等。这些城市的特征是在中国和欧盟范围内属于人口规模较小，城市功能不太集中的非中心城市，但其小而精，产业转型成本较低，而且在发展低碳经济方面已经积累了一定的经验。这类城市可以相互借鉴的主要经验，是如何充分利用较小的城市规模实现有效的低碳管理。例如，

^① Kommunalverband Ruhr (KVR) (Hrsg.), Perspektive Ruhr, S. 3-7, 转引自胡琨：《德国鲁尔区结构转型及启示》，载《国际展望》2014年第5期，第73-74页。

哥本哈根面积为 97 平方公里，人口只有 67 万，却是世界著名的低碳城市，它提出到 2025 年将碳排放降低到零。为此哥本哈根制定了系统的低碳发展目标，其中包括到 2015 年实现 50% 的自行车出行，^① 这对于中国这样的自行车大国来说颇具借鉴意义。哥本哈根正是看到了自身小规模城市的特点，才能有效推广自行车出行，试想在北京、上海或者伦敦、巴黎这样的大都市，主要依靠自行车出行还是不太现实的。再比如，在中国经济最发达的长江三角洲地区，一些小规模城市也在发展低碳经济方面积累了很多经验，如江苏省镇江市，市区面积 1 082 平方公里，人口 271 万，在中国只能算是小规模城市，却率先在全国提出到 2020 年达到碳排放峰值的目标，“并为此首创‘生态云’城市碳排放核算与管理平台，整合多部门数据资源，全面、直观地掌握温室气体排放状况。自 2012 年以来，镇江全面实施了优化空间布局等九大低碳行动，并细化为 126 项目标任务，累计关闭化工企业 347 家，淘汰落后产能企业 161 家。一大批企业因‘减排倒逼’而转型升级，却因此获得长足发展，2014 年镇江实现地区生产总值 3 252.4 亿元，比上年增长 10.9%。联合国城市与气候变化特使布隆博格表示，镇江是应对气候变化的先锋城市，如果其他城市都能像镇江一样做出努力，‘那么我们的未来将会完全不同’”。^② 正是因为镇江在中国属于较小规模的城市，所以才能对低碳发展的目标进行较为细化的管理，并严格执行，倒逼企业转型升级。由于城市规模、功能定位和经济结构类似，中国和欧盟的小规模城市可以在发展低碳经济的先行先试方面加强对话，借鉴双方有益经验，成为双方率先迈向低碳经济的先锋城市。

结 束 语

尽管中欧已形成紧密的气候伙伴关系，但双方治理机制的重大非对称性

^① 董小君：《低碳经济的丹麦模式及其启示》，载《国家行政学院学报》2010 年第 3 期，第 122 页。

^② 郑晋鸣、张玲：《建设低碳城市的镇江之路》，载《光明日报》2015 年 12 月 17 日，第 7 版。

日益凸显并对进一步合作形成阻碍。一方面，作为单一的国家行为体，中国以发展为首要任务，向低碳经济转型的成本较高，无法设置过于激进的减排目标。另一方面，欧盟对外气候政策受到内部要求积极减排成员国及其地方政府和社会主体影响，减排目标过于超前。由于治理机制的非对称性，中欧气候合作中的目标、能力差异较大，并在 2009 年哥本哈根气候大会全面激化，至今仍然没有完全弥合。这也是中欧气候合作较早启动且中欧战略矛盾较小，但合作深度和成效均不如中美气候合作的重要原因之一。中欧气候合作需要克服由于欧盟多层治理结构带来的非对称性问题，一种可能的途径就是以多层对多层，将中欧气候伙伴关系向下延伸，在中国和欧盟成员国之间寻找更具相似性的城市，这种相似性主要包括城市规模、发展水平、经济结构等；在城市类型方面，比如中心城市、传统产业转型城市、小规模低碳城市等，并在这些相似城市间建立气候伙伴关系。这可促进相关城市更容易在应对气候变化方面交流互鉴，避免由于发展水平不同而造成的非对称性。需要强调的是，中欧多层气候合作应是双向的，双方都应应将权力向下延伸，释放地方政府以及社会主体参与合作的能量，由此中欧气候伙伴关系才能保有持续动力。

[收稿日期：2016-11-01]

[修回日期：2016-12-25]

[责任编辑：石晨霞]