

城市在全球气候治理中的作用*

于宏源

摘 要：随着国家在全球气候治理方面的局限性日益凸显，以城市为代表的次国家行为体正在全球气候治理领域发挥着越来越重要的作用。本文从城市气候变化主场外交、气候城市联盟和碳市场治理这三个层次出发，研究全球气候治理多边层次的突破性进展。在全球气候治理主体多元化这一大背景下，城市在这一治理体系中地位和作用进一步上升。城市在气候治理中的独特作用大致包含以下几个方面：承办历次全球气候大会；构建跨国城市气候治理网络对话和共同行动平台，以及培育城市主导的自下而上的碳市场。城市是试验性全球气候治理的先锋，其政策实践虽然基于地方，却又通过国内和跨国网络传播到全球气候治理体系的其他部分，从而推动着体系的发展和转型。

关键词：城市外交 气候治理 城市联盟

中图分类号：D82 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2017)01-0040-52

近年来，随着国家在全球气候治理方面的局限性日益凸显，以城市为代表的次国家行为体正在全球气候治理领域发挥着越来越重要的作用。2015 年全球气候谈判取得了《巴黎协定》这个重大成果。《巴黎协定》涵盖了减缓、适应、资金、技术、能力建设、透明度等全球气候治理各要素，是对各缔约方在 2020 年后如何落实和强化全球气候治理行动的框架性规定。本文从城市的气候变化主场外交、气候城市联盟和碳市场治理这三个层次出发，讨论全球气候治理多边层次的突破性进展。在全球气候治理主体多元化这一大背景下，城市在这一治

* 本论文是国家社科基金重点项目“能源—粮食—水的三位一体安全机制研究”（项目编号：16AGJ006）的阶段性成果。

Matthew J. Hoffmann, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting With a Global Response After Kyoto*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

理体系中地位和作用进一步上升。城市气候外交的开展以及可能会形成的具有约束力的框架，不仅推动了国家的改变，其本身也开创了一个相对独立的全球气候治理网络，可以在很多情况下不依赖国家的权威而行使治理的作用。从既有实践来看，城市在气候治理中的独特作用大致包含以下几个方面：历次全球气候大会的会址都选在具有代表性的城市；C40 等跨国城市气候网络成为跨国性的对话和共同行动平台，进而培育了推动全球气候治理发展的重要跨国力量；城市主导的自下而上碳市场成为全球公私合作（Public Private Partnerships）的基础和动力。作为新治理路径的开发者和积极实践者，城市成为试验性全球气候治理的先锋，其政策实践虽然基于地方，却又通过国内和跨国网络传播到全球气候治理体系的其他部分，从而推动着体系的发展和转型。

一、城市参与气候治理的动力

主体的多元化是全球治理的重要特征之一。在全球环境治理领域，对于治理主体的认知一直存在着两种不同观点：一类观点认为主权国家在全球环境治理中起关键作用；而另一类观点则认为主权国家不再是全球环境治理的中心，主张建构一个超越国家中心主义的治理体系。第二种观点成为推动全球环境治理向跨国化和多元化方向发展的主要力量。全球环境治理主体的多元化趋势在 2012 年联合国“里约+20 峰会”和 2015 年后的发展进程中已经初现规模。公私合作为全球公共产品私有化的可能趋势，为政府与私营部门各取所需获得双赢目标提供了逻辑上合理的思路。联合国自 2013 年起，将“公私合作”作为未来开展全球环境治理融资和具体实施的重要方式。2014 年召开的 APEC 会议将“公私合作”进行资源开发与环境保护作为重要的工作模式。联合国提出三类行为体作为“多利益攸关方”：第一类是对各种气候环境问题有法律承诺的各国政府；第

Adil Najam, Mihaela Papa, and Nadaa Taiyab, “Global Environmental Governance: A Reform Agenda”, <http://www.iisd.org/publications/searchpublications.aspx?srch=global%20environmental%20governance>

联合国大会：《我们希望的将来》，
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&referer=http://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html&Lang=C3

参见全球环境基金网站：Dr. Naoko Ishii (GEF CEO and Chairperson)；

“Time for Transformational Change The Role of the GEF”，
<http://www.thegef.org/gef/pubs/time-transformational-change>

“改变我们的世界：2030年可持续发展议程”，
http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xpjdmgjxgsfw_684149

二类是各类致力于可持续发展的地方政府和非营利机构,包括城市、国际性环保团体等;第三类包括银行,投资公司,零售业等在内的各类营利性市场主体。虽然多元行为体在全球环境治理中的行动仍处在探索阶段,其行为大多属于行动指南或政策理念性质,现实效果尚存疑,但它们的参与毕竟突破了国家间谈判这一传统的治理模式,推动着环境治理向真正的全体体系参与方向发展,因而具有里程碑意义。

作为全球环境治理的一个部分,全球气候治理的发展自然也体现着强烈的多元化和跨国化趋势。城市在这一转型大潮中脱颖而出,成为重要的治理主体。城市之所以对应对气候变化至关重要,首先是因为城市拥有全球大部分的居住人口、三分之二的能源消费、以及超过70%的全球碳排放。据估计,到2030年,城市将占全球能源碳排放的76%。其次,城市作为国家气候政策的具体实施者,对气候变化有推动作用。在二十多年的谈判过程中,城市展现出很大的机制灵活性和适应性。同时,城市也成为多元合作的重要渠道,它们可以通过跨国网络方便地交换信息以及专业知识,凭借多政治主体优势进行外交,并与具体的气候变化问题相结合。这可能得益于城市作为人类聚集模式的基础性功能以及国际机制政治进程对城市的低约束性结果。

城市参与全球气候治理的理论基础之一是城市外交。“城市外交”指的是城市或地区代表该地区的利益,在国际政治舞台上发展与其它行为体关系的制度和过程。城市外交是城市在多层次、多维度上与其他政治行为体互动的过程。城市政治关系不只限于城市与其他城市的互动,还包括城市与其他政治机构,如中央政府、外国政府或国际组织的互动。这个定义将城市置于国际体系之中,强调了城市作为行动者的能动性,可以用于从学理上探讨城市外交的制度和实施过程。城市作为新的全球治理主体在国际领域表现积极,很大程度上是因为新技术和新领域发展导致全球交流与合作的不断深化,进而逐渐模糊了国家、城市和国际政治的权威边界,地方政府通过它们在国际网络中的参与来寻求国际认同和影

/zl/t1331382.shtml

OECD 报告:“Christa Clapp, Alexia Lesseur, Olivier Sartor and others”, in *Cities and Carbon Market Finance: Taking Stock of Cities' Experience with Clean Development Mechanism and Joint Implementation*.

Michele Acuto, “City Diplomacy”, World Expo, 2010 May-Oct, pp.28-29.

R. Van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics”, in *Cligendael Diplomacy Papers*, No. 10, p.6.

Michele Acuto, “City Diplomacy”, World Expo, pp.28-29.

响力。如世界城市和地方政府联合组织 (United Cities and Local Governments, 简称 UCLG) , “城市政府外交政策” (Municipal Foreign Policy) 概念则从城市政治的角度出发讨论了城市与外交的互动关系。

城市参与全球治理的另一个理论基础是多层治理理论, 该理论认为国家政府的地位正在下降, 一个新的、多层次的治理系统正在成型。多层治理框架强调一种在相互重叠和相互联系的权威领域中的多中心和多维度治理模式, 涵盖了国家权威的向上让渡, 也推动了从全球到地方的向下实施治理。随着全球化的发展和相互依赖观念的加深, 与城市相关的气候和环境联盟正越来越多。例如美国一些地方政府在区域性减排协作机制中表达自己的倡议, 并建立了许多城市气候行动网络组织, 这些组织为城市提供了政治自主权、财政资源和技术支持, 使它们能够积极地参与到降低温室气体排放水平的行动中。同时城市和地方机构能够在多层次的政治结构中发挥重要作用, 并且城市自下而上的碳市场的发展也成为城市应对气候变化的重要性市场化手段, 以及城市全球治理私有化的重要形式。

二、城市与全球气候谈判的发展

在过去二十多年里, 城市对全球气候治理的贡献不断增加。城市通过积极主办气候大会、建构跨国城市气候治理网络、影响所在国家气候政策等方式, 推动了全球气候治理的发展。每年联合国气候大会选择的主办城市都在气候谈判与气候治理领域发挥了领头羊的作用, 它们往往成为全球气候治理发展的标志。例如, 1992 年巴西里约热内卢承担了组织全球气候谈判的重要责任; 1995 年德国柏林国际会议中心召开的会议通过了“柏林授权书”等关键文件; 在日本京都通过的《京都议定书》为实现全球范围的温室气体减排工作提供了真正全球性的框架; 巴厘岛召开的第十三次缔约方大会通过了“巴厘路线图”, 重新强调合作, 以及包括美国在内的所有发达国家缔约方都要履行可测量、可报告、可核实的温室气体减排责任等等。主办气候变化的城市更加积极参与全球气候治理, 如世界气候

Arнау Gutiérrez-Camps, “Local Efforts and Global Impacts: A City-Diplomacy Initiative on Decentralisation Perspectives”, in *Perspectives Central European Review of International Affairs*, Vol. 21, No.2, 2013, pp. 49-61.

United Cities and Local Governments, <http://www.uclg.org/>

Heidi H. Hobbs, *City Hall Goes Abroad. The Foreign Policy of Local Politics*, London: Saga, 1994.

Michele M. Betsill, Harriet Bulkeley, “Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change”, in *Global Governance*, Vol.12, No.2, 2006, pp.141-159.

变化市长委员会(WMCCC)中的创始主席即为日本京都市长,副主席则为长期承办气候谈判工作会议的波恩市市长。

城市气候谈判推动了国内气候治理。巴西里约热内卢召开了联合国环境与发展大会之后,巴西对气候变化的认知开始发生变化。在联合国气候变化谈判问题上,巴西也开始采取积极和建设性立场。而一些国家还把城市作为气候外交的重要平台。波恩对于全球气候治理有重要的影响,1995年柏林气候大会通过了“柏林授权书”等文件,并决定将《公约》的办事机构——常设秘书处设在德国波恩,之后,德国的气候治理政策进入新的发展阶段。德国以波恩为全球气候外交的抓手,希望在应对全球气候变化问题上发挥引领作用。日本联合国外交的重点也是基于京都的气候谈判进行平台建设。《京都议定书》作为以日本城市命名的全球协定,至今仍然发挥相当的影响。1997年《联合国气候变化框架公约》第三次缔约方会议在京都举行,京都气候外交作用由此凸显。《京都议定书》是二十世纪末最重要的及最有深远意义的国际条约,它的正式生效意味着人类历史上首次以法规形式限制温室气体排放。京都会议所推动的全球环境事务已成为日本社会各界关注的焦点,环境事务也越来越多地出现在日本的外交议程当中。联合国气候变化框架公约第八次缔约方大会通过《德里宣言》,明确提出在可持续发展框架下应对气候变化,新德里对气候谈判与环境治理的作用由此显现。新德里为国际社会与气候变化做斗争的共同目标指明了新的方向,新德里气候大会之后,在对外方面,印度政府更为积极地参与国际气候合作与谈判,成为“内罗毕工作计划”的促成者,并利用《京都议定书》中“清洁发展机制”(CDM),大力开发利用清洁发展项目。2009年纽约联合国气候变化峰会为哥本哈根气候

WMCCC,“Mayor Park of Seoul takes the helm of WMCCC from Mayor Ebrard of Mexico City”, World Mayors Council on Climate Change Website, Retrieved December 31, 2012.

<http://www.worldmayorscouncil.org/press-room/news-detail/article//mayor-park-of-seoul-takes-the-helm-of-wmccc-from-mayor-ebrard-of-mexico-city.html>

Federal Ministry for the Environment, “Nature Conservation and Nuclear Safety. The national climate protection programme 2005: Summary”, February 2010, <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/Federal-Government/Ministries/FederalMinistryForEnvironment/federalministry-for-environment.html>

International Energy Agency (IEA). *Energy Policies of IEA Countries: Germany Review 2007*, November 2007, p.28.

于建军：“日本履行 联合国气候变化框架公约 情况介绍”，载《中国人口、资源与环境》1996年第9期。

韩昭庆：“京都议定书的背景及其相关问题分析”，载《复旦学报》2002年第2期。

张海滨：“印度：一个国际气候变化谈判中有声有色的主角”，载《世界环境》2009年第

变迁会议奠基,纽约气候变化应对措施 十分值得借鉴。自 2005 年以来,纽约市的温室气体排放量已经下降了 19%,相比 5 年前设定的目标,纽约市目前已经完成了三分之二。纽约市前市长布隆伯格在应对气候变化方面,强烈支持制定全美气候变化法案,同时他还是一个致力于减排的全球市长联盟的领导者。2009 年丹麦哥本哈根气候大会也推动了欧盟引领全球低碳经济。丹麦推出的长期目标是在 2050 年以前摆脱对石化燃料的依赖。2011 年德班气候谈判对促进南非气候治理十分有效。东道国身份促使南非在德班气候大会召开之前加速制定《南非应对气候变化政策》。南非政府于 2011 年 7 月份开始起草《南非应对气候变化》白皮书。 2014 年利马大会中秘鲁作为东道主国,除了在会议上协调各国的立场和提出解决方案外,另一个重要任务就是要让全世界了解拉美城市气候变化的特点,以及促进坐落在安第斯山脉的南美多国尽快采取城市联合性气候减缓行动。

2015 年 12 月 12 日,《联合国气候变化框架公约》第 20 次缔约方大会暨《京都议定书》第 10 次缔约方大会在大会主席法国外长法比尤斯主持下通过了《巴黎协议》。《巴黎协议》代表了人类应对全球气候变化挑战的一个新的里程碑,联合国和法国均强调希望能够通过以“巴黎”命名的全球新治理框架鼓励企业和社会的力量,自下而上地做出减排努力,《巴黎协议》提出“争取把温度升幅限定在 1.5℃,并把减排量减至 400 亿吨。在《巴黎协议》中,城市开始被正式列入气候变化的利益和责任的攸关方。

三、城市气候网络与全球气候治理

城市网络是地方政府跨国联系最重要的纽带,城市通过地方政府间的跨国联系具备了跨越多层全球治理的能力。城市也可以组成“友好群体”,例如 M4 城市的案例(伦敦,柏林,莫斯科,北京)。通过城市联盟,城市外交进一步朝向多元合作方向发展。近年来随着全球性环境危机的日益严峻,在全球环境治理主体多元化和地方政府地位凸显的双重背景下,国际城市开展多层次的合作,建

1 期。

“纽约气候变化应对措施见效”,

<http://www.weather.com.cn/climate/2014/01/qhbhyw/2035080.shtml>

The Government of the Republic of South Africa, *National Climate Change Response White Paper*, 2011.

Michele Acuto, “City Diplomacy”, pp.28-29.

45

立了一系列的对话和共同行动的平台,成立了部分世界城市参与的国际合作组织或联盟,并签署了《绿色城市宣言》、《市长与地方政府气候保护协定》等国际协定。联合国里约峰会指出:“重申各级政府和立法机构在促进可持续发展方面的关键作用。我们还确认在国家以下各级所作的努力和取得的进展,认识到此类当局和社区在落实可持续发展方面可以发挥重要作用,包括调动公民和利益攸关方,酌情向他们提供有关可持续发展三个层面的相关信息。”

虽然城市间协定不像国家间协定那样具有很强的法律约束力,但城市气候网络的作用不可小觑:一方面,城市气候网络有灵活、务实、合作、高效等特点。正是因为城市合作不需要复杂的谈判和法律程序,跨国城市气候网络的建构、相关合作项目的上马和实施比国家层次要容易得多。如果说国家间气候谈判涉及到复杂的权力、利益、责任、法理问题的话,城市气候网络则更多地关注实践,其焦点往往在于政策经验交流和城市间的相互支持等。因此,城市气候网络是松散但有效的实践共同体,这与国家间互动有重要区别。另一方面,城市气候网络有利于信息的高速传播。城市对新政策往往有着强烈的学习欲望。跨国政策扩散于国家层次往往较难,但于次国家层次则要简单的多。因此,城市气候网络正好满足了城市对信息的渴望,从而促进了气候治理政策的跨国传播。在城市气候环境治理网络领域,有如下重要的平台:

表1 城市相关联盟发展

名称	组织背景及涵盖区域	内容和效果
国际地方政府环境行动理事会 (International Council for Local Environmental Initiatives, 简称 ICLEI)	地方政府性国际组织,其参与主体主要是世界各国的1200多个地方政府,通过地方政府成员以及一位由当地选举的国际执委会委员,实施民主管理。该组织为全球环境治理领域发展相对成熟的组织,其参与主体呈多元化趋势,各城市成为主要治理主体形成合作模式。	目标是帮助地方政府在可持续发展方面实现切实的改善。2011年在73个国家内,有超过1200个成员“国际地方政府环境行动理事会”是各国城市交流可持续发展经验、分享低碳技术的全球平台。该组织主要目标是推广节能、环保和低碳技术与城市规划管理经验。
C40世界大都市气候先导集团	成立于2005年,是一个国际大型城市间的组织,目前成员包括伦敦、东京、纽约、悉尼、北京及上海等。	该组织旨在加强世界各地城市的合作,减少温室气体排放及加强能源效益。该组织每两年召开一次市

联合国大会:《我们憧憬的未来》,
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&referer=http://sustainabledevelopment.un.org/futurewewant.html&Lang=C3

<p>(the C40 Cities Climate Leadership Group)</p>	<p>人口 300 万以上、关注温室气体减排的大城市均可加入这一联盟。C40 与美国前总统克林顿推动的克林顿气候行动计划 (Clinton Climate Change Initiative , 简称 CCI) 结为伙伴关系, 将全世界各大城市的市长组织起来在克林顿基金的帮助下积极应对气候变化。</p>	<p>长级会议, 第三届高峰会议 2009 年 5 月在首尔召开, 通过了《首尔宣言》, 将努力减少温室气体排放量、增强应对气候变化的能力和构建低碳城市作为共同的目标。</p>
<p>美国市长会议组织 (The U.S. Conference of Mayors)</p>	<p>一个政府间的无党派组织, 由人口 3 万以上的城市组成。2007 年第 75 届美国市长会议上, 全美近 600 个城市签署了《美国市长气候保护协议》, 并承诺采取行动; 2008 年 11 月 26 日宣布, 全美共有 902 位市镇长签署气候保护协议 (U.S.Conference of Mayors Climate Protection Agreement) , 以达到京都议定书的目标, 对抗全球暖化。截止 2009 年, 已经有来自 50 个州的 971 位市长、哥伦比亚特区和波多黎各加入了《美国市长气候保护协议》, 覆盖范围超过 8400 万公民。</p>	<p>致力于提出有效的市区市郊政策, 加强联邦与城市的关系, 确保联邦政策符合城市的需要, 给市长提供领导和管理的工具, 创建一个供市长们交流思想和分享信息的平台。其中, 处在领导地位的地方政府更有可能采取积极行动, 很多签署《美国市长气候保护协议》的地方政府所在的州是气候行动的领导者, 例如加利福尼亚、纽约, 都同时参与了西部气候倡议 (the Western Initiative) 和区域温室气体倡议 (Regional Greenhouse Gas Initiative) 。</p>
<p>世界低碳城市联盟 (The World Alliance of Low Carbon Cities)</p>	<p>2011 年 10 月在芬兰埃斯博市成立, 清华大学深圳研究生院院长康飞宇教授为联盟首任主席。首批加入联盟的城市有芬兰埃斯博市, 韩国光州市, 日本京都市、北九州市, 中国深圳市、东莞市、鄂尔多斯市、保定市、宜兴市等。</p>	<p>旨在为世界低碳城市发展搭起一个国际交流舞台, 让世界倾听中国的低碳发展声音, 让中国学习世界的低碳发展经验。通过在中国和欧洲轮流举办论坛活动把与城市低碳发展有关的研究机构、企业和政府联结在一起, 争取创造一个真正与低碳发展相关的全球政产学研资合作的网络。</p>
<p>欧洲城市网络 (EUROCITIES)</p>	<p>1986 年巴塞罗那、伯明翰、法兰克福、里昂、米兰和鹿特丹 6 个欧洲城市市长创立, 秘书处设在比利时布鲁塞尔。如今, 欧洲城市网络涵盖了 35 个欧洲国家 130 个城市, 涉及 1.3 亿人口。</p>	<p>该网络属于自下而上的大城市之间建立的城市联盟。关键任务是把城市问题和城市层面的经济、政治和社会纳入到欧洲议程; 其政策重点包括加强地方政府在气候、经济和包容性等议题上的能动性作用。</p>

世界低碳城市联盟官方网站: <http://www.walcc.cn/web/index.jsp>

欧洲城市网络 (EUROCITIES) 官方网站: http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us

气候联盟 (Climate Alliance)	成立于1990年,是目前欧洲最大的促进全球气候保护的地区城市网络。其欧洲总部设在德国法兰克福和比利时布鲁塞尔,目前有24个欧洲国家的1600个会员城市。主要工作语言是德语,大部分成员都分布在德国、奥地利和荷兰。	它是更大的地区网络包含1700多个欧洲城市与土著人民雨林气候联盟的一部分。成员目标是减少温室气体排放,为了完成此目标发展并实行了地方气候战略,尤其是在能源与运输部门。
能源城市网络 (Energy Cities)	由欧盟委员会的一个项目赞助支持侧重于能源转型的欧洲城市网络,创建于1990年,目前包括来自30个国家的1000多个市镇城市,总部设在法国贝桑松。	主要目标一是加强这些城市在可持续能源领域的作用和技能,代表成员增加对欧盟能源、环保、城市领域所做出的政策的影响;二是促进城市交流,转让技术诀窍经验和实施联合项目。
率先达峰城市联盟	2015年9月15-16日中国北京、深圳等11个省市发起了“率先达峰城市联盟”,美国加利福尼亚州、洛杉矶市等18个州市公布了其碳减排目标与路径。	首届中美低碳/气候智慧型城市峰会在美国洛杉矶成功举行,与会中美省市代表联合发表《中美气候领导宣言》。
世界气候变化市长委员会 (World Majors Council on Climate Change)	承诺应对气候变化的市长联盟,于2005年在日本京都创立。首任主席为京都市长,自2012年起,韩国首尔市长朴元淳为主席,副主席为德国波恩市长于尔根·宁普奇。	该组织目标是为在多边合作中加强认知与参与,关注气候变化与全球可持续性的相关问题。通过支持地方可持续性的领导人团体建立,加强全球可持续性的政治领导力;成为全球可持续性事务的城市与地方政府主要政治倡导力量。

因此随着全球性气候危机日益严峻,在全球治理主体多元化和地方政府地位凸显的双重背景下,以上组织从不同地区、不同层面对全球气候或者能源问题开

气候联盟 (Climate Alliance) 官方网站:

http://www.klimabuendnis.org/our_profile0.0.html?%EF%BC%86L=0

能源城市网络 (Energy Cities) 官方网站: <http://www.energy-cities.eu/>

田丹宇:“中美低碳/气候智慧型城市峰会成果解读”,载《中国经贸导刊》2015年11月。

世界气候方面市长委员会 (World Majors Council on Climate Change) 官方网站:

<http://www.worldmayorscouncil.org/>

WMCCC,“Mayor Park of Seoul takes the helm of WMCCC from Mayor Ebrard of Mexico City”, World Majors Council on Climate Change Website, Retrieved December 31, 2012,

<http://www.worldmayorscouncil.org/press-room/news-detail/article//mayor-park-of-seoul-takes-the-helm-of-wmccc-from-mayor-ebrard-of-mexico-city.html>

WMCCC,“Mission and Method”, World Majors Council on Climate Change Website, <http://www.worldmayorscouncil.org/about/mission-and-method.html>

展一系列的国际城市多层次的合作,这些已建立的一系列的对话和共同行动平台对城市间开展合作以及城市外交的发展起到了极大的推动作用。同时,这些组织活动的开展及其今后达成的共识可能会形成具有约束力的框架,从而进一步规范国家行为,城市层面的合作通过全球治理多层次框架推动了国家在全球气候问题上的发展与进步。

四、城市碳市场

随着世界政治的多元化发展趋势,城市网络逐渐依赖于公共和私营部门伙伴关系,以提供设施和项目资金,这种现象促进了城市与私营部门和全球市场在提供基本服务和生产的跨国互动方面超越了外交倡议。城市参与全球气候治理的另一种方式是城市碳市场的建立,碳市场是城市和企业共同应对气候治理的创新。目前全球共建立了17个碳交易体系,覆盖35个国家,12个州(省),以及7个城市,这些国家和地区占全球GDP的40%。在城市碳市场发展,东京温室气体控制与交易体系是全球第一个城市层面的碳排放权交易体系;中国上海也较早开展了碳交易试点。东京和上海城市碳市场体系的建设,显示出城市在应对全球气候变化和碳交易市场中的特殊地位。

东京都温室气体控制与交易体系是全球首个在城市层面上的碳排放交易体系。东京都温室气体控制与交易体系的建立经历了长达10年的准备。2010年4月,东京都总量限制交易体系作为亚洲首个碳交易体系正式启动,这既是日本首个地区级的总量限制交易体系,也是全世界第一个城市总量限制交易计划。该体系覆盖1400个场所,占到东京总排放的20%。其中,气体减排目标是到2020年比2000年排放水平下降25%。”东京都温室气体控制与交易体系内的主要排放源和交易主体为城市建筑,凸显了城市在应对全球气候变化和碳交易市场中的特殊地位。

上海碳排放交易试点。上海是中国的经济中心,其作为中国城市碳排放权交

Michele M Betsill, Bulkeley, Harriet, "Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change", in *Global Governance*, Vol.12, No.2, 2006, pp.141-159.

ICAP, International Carbon Action Partnership (ICAP) Status Report 2015, <https://icapcarbonaction.com/en/status-report-2016>

白璐雯:“史上第一个城市碳市场—东京都温室气体控制与交易体系”,载《中创碳投融资》2015年3月31日。

<http://www.tanpaifang.com/tanjiaoyi/2014/0225/29379.html>

易试点对于未来中国建立统一碳市场具有独特意义。“上海是金融中心，市场化程度高，有利于新兴市场要素的聚集和形成，便于建立市场化机制，为碳交易的顺利开展提供了良好的培育环境。”上海碳市场设计之初就参考现有成熟市场，尤其是欧盟碳排放交易体系的运行模式，设计了包括交易、会员、结算、风险控制、信息公开等一系列业务规则，形成有效的贴近市场需求的规则，为碳市场提供了稳定的制度保证和政策基础。在交易模式上，设立针对小额交易的挂牌交易模式和针对大宗交易的协议转让模式。在会员类型上，与成熟市场常规会员功能保持一致，设立综合类会员和自营类会员，分别从事代理和自营交易业务。在风险控制上，通过采取当日涨跌幅限制、配额最大持有量限制、风险准备金等一系列方式有效防范交易过程中可能出现的各种风险。

从以上两个碳交易市场的例子来看，东京更加注重城市内建筑物的减排计划，并制定了详细的减排目标，而上海主要针对的是城市工业工厂等生产方面的碳排放，虽然在碳交易上规则比较完善，但是还缺乏具体的减排目标。如果说城市气候网络的主要作用是凝聚全球气候治理的政治领导力、推动城市间气候治理政策交流的话，城市碳市场建设的主要目的就是通过示范效应引领国家乃至全球气候治理的发展。试验性气候治理的核心就是通过体系中个体的积极创新，推动体系内其他成员的学习和效仿，进而推动体系的整体转变。比如，上海碳交易市场在借鉴其它完善的碳交易市场经验的基础之上所设立的规则不仅将有力地推动上海碳交易市场的发展，还为中国其他碳交易试点，如北京、深圳等的发展，做了良好的示范，更在此基础上推动整个中国城市范围内的碳交易体系的建立。从更广层面来说，虽然全球各国的碳交易试点目前还处于各自为政的状态，但在看似杂乱的试点背后，一股通向全球性碳交易体系的政治动力正在形成。因此，我们理解城市和地区气候治理试验的意义时，不但要分析其在本地区层面的实践，更要关注这种实践的政治影响和体系性意义。从这个角度来说，即使城市碳交易试验还存在诸多不足，但其意义却必将是历史性的。

林健主编：《碳市场发展》，上海：上海交通大学出版社，2013年版。

上海环境能源交易所网站：《上海碳市场报告（2013-2014）》，
http://www.cneex.com/sub.jsp?main_colid=240&top_id=238

同上。

Matthew J. Hoffmann, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting With a Global Response After Kyoto*.

结 语

城市参与全球气候治理表现在以下方面：

首先是城市获得参与多层治理的权力。从这个角度而言，该系统的动力机制如下：一是民族国家不再垄断政策制定，超国家行为体有着超出这些过程的独立影响；二是对于应对复杂问题的集体决策的需要导致了民族国家控制权的削弱；三是超国家的、国家的和次国家的政治功能通过政策网络相互联系。因此，决策能力正越来越多地在不同的治理层面被不同的行为体分享。这样，在国家权力之下的城市自然获得全球治理的部分权力。

其次是城市参与组建与城市相关气候环境联盟。国际地方政府环境行动理事会联合了 1200 个地方城市政府共同治理环境问题；C40 世界大都市气候先导集团集合了伦敦、东京、纽约、悉尼等大城市加入联盟，共同应对气候污染；世界低碳城市联盟、气候联盟与能源城市联盟等也同样发挥重要作用。

最后体现在城市自下而上的碳市场发展成为城市市场化应对气候变化的重要手段。全球已建立覆盖 35 个国家的数十个碳交易体系，碳排放权交易体系仍在不断发展壮大。东京温室气体控制与交易体系是全球第一个城市层面的碳排放权交易体系，这一体系的建立显示出城市在应对全球气候变化和碳交易市场中的特殊地位。此外，在中国北京、上海、深圳等城市层面也开展了碳交易试点。

由此可见，在全球治理浪潮的推动下，城市逐渐从国际舞台上的边缘位置走向全球政治经济交往的中心，在国际舞台上发挥着越来越突出的作用。尤其是在全球治理中的文化交流、环境保护、跨国移民、教育交流、技术扩散等问题上，城市都扮演着示范者、践行者等功能载体的角色。城市通过地方政府间的跨国联系有跨越多层全球治理的能力。不仅如此，全球城市通过城市碳市场（如芝加哥、上海等）有能力连接地方和国际。世界范围内的城市联系有相当大的规范力量，并且可以通过提倡网络和同盟去增强全球环境治理能力。

全球环境治理中，非政府组织、城市等非国家行为体发挥着日益重要的作用。然而，城市在全球治理中扮演着关键行为体的同时，也面临着诸多问题和挑战，包括“自身成长的烦恼”、与国家权威的关系、城市与非城市行为体的功能分配、城市雷同化与多样化之间的张力，以及城市参与全球治理的边界和限度等。此外，在实践层面，如何推动城市参与全球治理的合法化、机制化、常态化，如何拓展实施路径的多元化、高效化，如何科学的评估相应效果等，也都是未来需要面对

的挑战。

(作者简介:上海国际问题研究院比较政治和公共政策研究所研究员,博士,上海,200033)

收稿日期:2016年2月

(责任编辑:赵裴)

City's Role in Global Climate Governance

Yu Hongyuan

Abstract: Climate change has become one of the most important global issues. With the increasing limitation of global countries, subnational actors represented by cities are playing an increasingly important role in global climate governance. This paper starts with three main levels, knowing as the climate change home-host diplomacy, climate city alliance and carbon market governance. It is believed that the breakthrough of global multilateral climate governance and the diversification of global climate governance entities will promote the city's role in the governance system. The unique role of cities in climate governance is broadly encompassed by a host of global climate meetings, the dialogue and common action platforms of transnational urban climate governance networks, and the development of a city-led bottom-up carbon market. The city is a pioneer in experimental global climate governance. Although its policy practice is based on local, through the domestic and transnational networks, it can be spread to other parts of the global climate governance system, thus promoting the system development and transformation.

Keywords: City Diplomacy; Climate Governance; Cities' Alliance