

国外城市气候政策实验的 三种治理风格*

李 庆

(德国慕尼黑理工大学社会科学学院)

摘 要:近年来,以城市为代表的非国家行为者采取的各种可持续性治理举措得到了一定程度的学术关注。基于以往分析社会-技术系统转型的科技社会学视角,政治学视野下城市可持续性转型研究——或城市可持续性转型的政治学——是一种探究全球范围内城市的制度安排或公共权力关系结构与可持续性治理变革之间的复杂互动关系的概念、理论探讨和实证检验。这个理论视角的一个主要面向是透视气候治理实验在内的可持续性政策实验进程带来的治理变迁。就此而言,国外特别是西方的城市气候治理实验先后出现了三种不同特征的政策风格:发端于20世纪最后十年的“市政自愿主义”、开始于20世纪之初的“战略都市主义”和最近兴起的“气候连接性城市”。总体而言,在混合多边主义的国际气候治理格局中,城市气候政策实验既带来治理机遇,也面临着诸多制度性挑战。在城市公共行政与环境政治相结合的进路上,需要进一步拓展和深化城市可持续性转型研究议程。

关键词:城市可持续性转型;城市治理;气候政策实验;治理风格;环境政治

DOI: 10.16397/j.cnki.1671-1165.202301029 开放科学(资源服务)标识码(OSID):



一、城市可持续性转型的宏观趋势

可持续性转型在国外越来越多的城市中发生。最近十年,城市在增强人居环境可持续性的议程中稳固地占据了一席之地。国外的著名大城市正在积极部署和扩大有关可持续性紧迫议题的基础性建设、规划和投资。比如,巨型城市的碳排放交易(东京)、将城市空间从私人用途转向公共用途(巴黎、纽约)、强力限制城市扩张(波特兰)、公交快速交通系统的拓展(波哥大)、拥堵定价方案的引入(伦敦、新加坡、奥斯陆)、生态系统恢复计划(麦德林)、废物转移和再循环计划(雅加达)与供水和卫生投资(马尼拉)等等。^①以最为热点的气候变化应对为例,自2014年联合国气候变化框架公约(UNFCCC)的第20次缔约方大会(COP 20)召开以来,已有超过2 500个城市向非国家气候行动区(NAZCA)提交了气候治理承诺;自2011年以来,参与欧盟市长公约(Covenant of Mayors)的城市数量增加了4倍,截至2018年,该网络的成员

* 收稿日期:2022-09-09

作者简介:李庆,德国慕尼黑理工大学社会科学学院研究实习生,博士,主要从事国际和比较环境政治研究。

① ROSENZWEIG C, MEHROTRA S, SOLECKI W. et al. Climate change and cities[M]. New York: Cambridge University Press, 2018:1-26.

数接近8 000。^①前者的创立是为“激发城市、地区、企业和民间社会组织在减缓和适应气候变化方面的行动热潮”^②。后者于2015年被纳入气候和能源市长公约;到2017年,它已经吸引了来自基层社区(包括一些非欧盟城市)的7 675名签署者,代表了2.41亿居民;总共有5 992个社区和城市制定了2020年目标和行动计划;2018年,欧盟又把它和全球气候和能源市长公约联系起来,全球范围内共有9 149个城市参与到全球气候和能源市长公约的倡议框架。^③这些数字足以表明城市在跨越国界的气候治理中的承诺和活动激增的可喜趋势。

国外一些由政府主导的、自上而下的可持续性治理已被证明无法产生与问题的复杂性相称的治理效应,因而注意力相应地转移到了以城市为代表的各种非主权国家行为者采取的各种治理举措。^④在COP21会议期间,众多国际政要都承认了城市在全球气候变化治理中的作用。

城市研究也越来越深入到以气候变化应对为代表的可持续性转型议题中。早在1990年代,科学界、主权国家政府和国际组织就气候变化展开的一系列辩论和谈判,促使欧洲和北美的一些市政当局开始围绕这些难题和议题动员起来。经过30多年,城市已在可持续治理中日益发挥着不可替代的重要作用。因为它们是可可持续性转型和治理创新日益紧迫的场所。城市的高能耗约占全球能源需求的三分之二,二氧化碳排放量约占全球的七成,全球超过一半的人住在城市区域。在城市中,还创生和促进了许多可持续发展倡议和抵制不可持续做法的新举措。比如,在欧洲国家旨在实时设计、测试和学习社会和技术创新的城市生活实验室(Urban Living Lab)出现了积极扩散的态势。^⑤近年来,可持续性转型议题的社科研究对不同的城市治理环境的关注日益增加,而城市议题研究者对辨明可持续性转型动力机制的兴趣也越来越大。

二、一个尝试性的理论视角:城市可持续性转型的政治学

可持续性转型往往诱发相关的社会-技术构造(socio-technical configuration)的变化,因而它常常被社会科学当作制度变迁来研究。促进城市可持续性转型的过程始于重新安排我们的城市环境并改变它向我们提供城市服务的方式。城市环境内在地包含着大量相互关联的社会技术系统(socio-technical system),它们为社区及其居民的不同社会需求提供差异化服务。众所周知,住房、交通、能源、废物管理、医疗保健、电信和教育,都是为服务城市空间而组

① UNFCCC. NAZCA portal[G/OL]. [2022-08-10]. <http://climateaction.unfccc.int/cities>. EU Covenant of Mayors; About the EU Covenant of Mayors[G/OL]. [2022-08-10]. Covenant of Mayors http://www.covenantofmayors.eu/index_en.html.

② CHAN S, et al. Reinvigorating international climate policy: a comprehensive framework for effective nonstate action [J]. Global policy, 2015, 6(4): 466-473.

③ JÄNICKE M, WURZEL R. Leadership and lesson-drawing in the European Union's multilevel climate governance system [J]. Environmental politics, 2019, 28(1): 22-42.

④ ABBOTT K, GREEN J, KEOHANE R. Organizational ecology and institutional change in global governance[J]. International organization, 2016, 70(2): 247-277; HALE T, ROGER C. Orchestration and transnational climate governance[J]. Review of international organizations, 2014, 9(1): 59-82.

⑤ FUENFSCHILLING L, FRANTZESKAKI N, COENEN L. Urban experimentation and sustainability transitions[J]. European planning studies, 2019, 27(2): 219-228.

装起来的社会技术系统的例子。在有关可持续性转型的科技社会学研究(STS)中,有观点认为,当城市环境无法以可持续的方式满足人们的差异化社会需求时,可持续性转型就得以展开;通过长期、多维和根本的转型过程,已建立的社会-技术系统连同其社会-技术构造或曰社会-技术体制(socio-technical regime)转向更可持续的生产和消费模式。^①

其实,早在一些聚焦社会-技术系统转型的研究中,可持续性转型就已经直接被概念化为系统转型或制度变革的(非线性)过程。^②具体而言,社会-技术系统被认为是具有惰性的,因为它们已经形成了历史路径依赖的、高度制度化的社会-技术构造或社会-技术体制。由于可持续性转型通常可以被视为社会技术体制更迭,因此转型的目标是使现有社会技术构造出现去制度化(de-institutionalize),并尽可能使更理想的新社会技术构造制度化。^③

就此而言,我们可以把城市可持续性治理的核心问题归结为城市空间或环境是否、如何以及在何种程度上能够为诱发并促进社会技术创新提供有利政策环境,来充当可持续性转型的参与者、倡议者、推动者、宣传者和坚定维护者。进一步可以认为,可持续性转型的政治/公共行政研究就是探究上述这些(去)制度化的过程何以发生、如何展开和结果如何的科学。基于此,本文进一步把政治学视野下的城市可持续性转型研究(或城市可持续性转型的政治学)定义为一种探究全球范围内尤其是西方国家城市的制度安排或公共权力关系结构与可持续性治理变革之间的复杂互动关系的概念、理论探讨和实证检验。

三、国外城市气候治理实验的三种政策风格及其典型代表

近年来,政策/治理实验的概念在有关城市可持续性转型的文献中获得了大量运用。治理实验并非使用实验来验证特定的知识主张,而是对政策学习和适应性政策制定的承诺。STS研究的观点认为,实验促进了一个过程,在这个过程中,流动性的新兴想法、实践、期望、技术和新的社会关系可以发展壮大。^④生态环境政策实验通常被认为是播种变化的一种方式,随着时间的推移,它可能会导致原有政治/治理系统及其结构发生根本性的转变,并培育和扩大崭新的生态环境制度。通常来说,城市治理实验包括城市空间的重新配置、改变消费和流动模式的尝试、更新的采购实践或对城市基础设施的投资。城市生态环境治理实验既可能会被用来固化或维持治理现状,也很可能被用来探索在城市中和城市之间进行增量化变革的可

① MARKARD J, RAVEN R, TRUFFER B. Sustainability transitions: an emerging field of research and its prospects[J]. Research policy, 2012, 41(6): 955-967.

② GEELS F W. From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: insights about dynamics and change from sociology and institutional theory[J]. Research policy, 2004, 33(6-7): 897-920.

③ FUENFSCHILLING L, FRANTZESKAKI N, COENEN L. Urban experimentation and sustainability transitions[J]. European planning studies, 2019, 27(2): 219-228.

④ SMITH A, RAVEN R. What is protective space? reconsidering niches in transitions to sustainability[J]. Research policy, 2012, 41(6): 1025-1036; SEYFANG G, SMITH A. Grassroots innovations for sustainable development: towards a new research and policy agenda[J]. Environmental politics, 2007, 16(4): 584-603.

能性。^①

由于城市有能力避免国家主权和宏观制度惯性在一些治理议题上的固有障碍,因此可持续性转型的治理研究将城市网络视为参与重新配置治理权威、政策合法性过程的行为者或能动者,特别是气候(变化)治理研究对城市寄予厚望。从广义上讲,就现有的世界政治体系而言,城市治理实验的确构成一种破坏性或变革性力量。^②既然治理实验构成一种促进制度变迁的方式,而可持续性转型本身是治理/政策实验,所以以气候治理实验为代表的可持续性转型实验或多或少会促进(积极的)的制度变迁。城市可持续性转型本身更多地被当作一种政策实验进程^③, (城市)可持续性转型的政治学既要研究包括气候治理实验在内的可持续性政策实验进程带来的治理变迁,又要辨明城市的既存公共权力关系及其结构到底是促进还是阻碍了包含气候治理在内的可持续性治理进程。就前一个方面而言,过去不到三十年的时间里,国外(特别是西方国家)的城市气候治理实验先后出现了三种不同特征的政策风格。^④

第一种被称之为“市政自愿主义”,它集中出现于20世纪最后十年的后半段。^⑤这一风格的气候治理政策实验最先出现在北美和欧洲的一些中小城市,其特点是市政当局内的个别官员认识到气候变化的潜在重要性并进行某种形式的应对,其中少数城市切实采取具体和积极的地方行动,而更多的城市只是做出名义上的承诺。^⑥在此期间活跃的跨国城市网络,如国际地方环境倡议理事会(ICLEI)的气候保护城市计划,在很大程度上依赖于城市的动机和自我动员。在寻求应对气候变化策略时,这些网络和那些有政策资源和政治意愿的先驱城市寻求制定临时性的策略,这些策略与地方治理的其他政策方面相一致。在寻求动员自己的基层社区推出应对气候变化的综合方法时,市政当局努力将气候变化再定义为一个可以顺带解决其他重要地方议程的议题。由于缺乏引入新形式监管的政治意愿和能力,并且在如何提供关键基础设施和公用事业服务方面发挥政府作用知之甚少,市政当局鼓励企业和社区自己在城市区域中采取行动。总而言之,在这一政策风格中,这些先驱的市政当局在应对气候变化时,显得制度能力不足,因而采取非常零碎和机会主义的应对方法。因此,直到21世纪初,全球城市气候治理实验主要是象征性的,实际影响有限。

① GORDON D J. Global urban climate governance in three and a half parts: experimentation, coordination, integration and contestation[J]. Wiley interdisciplinary reviews-climate change, 2018, 9(e546): 1-15.

② GORDON D J. Global urban climate governance in three and a half parts: experimentation, coordination, integration and contestation[J]. Wiley interdisciplinary reviews-climate change, 2018, 9(e546): 1-15.

③ FUENFSCHILLING L, FRANTZESKAKI N, COENEN L. Urban experimentation and sustainability transitions[J]. European planning studies, 2019, 27(2): 219-228.

④ 1987年著名报告《我们共同的未来》发表,可持续发展的观念开始在世界范围内传播。1988年联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)成立。1990年,IPCC发布了第一次评估报告,警告了即将到来的全球变暖。1992年召开的联合国环境与发展大会使得可持续发展观念在跨越国界的世界政治议程上更加突出。此后,尽管可持续发展的叙事话语开始在一些主要西方城市占据了政策议程,但很少有(特大)城市明显涉及气变议题。

⑤ BULKELEY H, BETSILL M. Revisiting the urban politics of climate change[J]. Environmental politics, 2013, 22(1): 136-154.

⑥ BULKELEY H, KERN K. Cities, europeanization and multi-level governance: governing climate change through transnational municipal networks[J]. Journal of common market studies, 2009, 47(2): 309-332.

德国巴登-符腾堡州的弗莱堡市就是“市政自愿主义”的一个典型。因为是德国首批采用并施行能源转型措施的城市,弗莱堡一直将自己视为气候可持续性转型的典范。早在20世纪80年代切尔诺贝利核事故发生之时,该市市政当局就自主决定要逐步淘汰核能并大幅减少碳排放。1996年,市政府设定了该市2010年碳减排达到25%的目标。在90年代,这里的很多居民区和市政各部门就都开始注重能源效率,因而能源消耗得以在21世纪稳步下降。其中,最著名的例子是位于市中心偏南的一个叫沃邦(Vauban)的街道社区。^①这个于1998年开始建设的“可持续模范区”建造在一个废弃的军事基地上。3年后,第一批2 000名居民搬入居住(现在约有5 000名居住者)。该街区所有房屋均符合低能耗标准。其中,有100个单元依照被动房(Passivhaus)超低能耗建筑标准设计,其他建筑则由燃烧木屑的热电站组合加热。太阳能集热器或光伏电池在这些建筑中随处可见。而这些模范建筑的最佳范例又集中于其中的一个居民点。它由59栋正能量(Plus Energy)建筑的住宅小区和一栋同样是正能量建筑的办公设施组成。据说,这是全球第一个所有家庭都能达到能量平衡的住宅社区。太阳能剩余被卖给城市电网,每个家庭都能获得收益。这个社区内交通主要依靠步行和骑行。该模范社区有电车轨道与市中心相连,住宅沿着轨道呈线性布局。沃邦的大部分住宅街道都没有停车位。车辆被允许以步行的速度在这些街道上接送人员,但不能停车。这些措施基本上取决于社区居民的共识和约定,很少需要市政当局介入。

第二种政策风格开始于20世纪之初,被称为“战略都市主义”。相当多的城市积极参与制定目标和计划、衡量排放和采取具体的政策干预措施。在国外很多地区,这一风格还在逐渐展露。^②更进一步而言,特别是西方国家的城市正在围绕气候治理特定的规范和实践以及对其在全球领域的作用达成共识。^③从广义上讲,城市已经逐渐意识到气候变化虽对自身构成风险,但也带来经济机遇。在21世纪初,虽然市政自愿主义仍然可以描述中小城市当局回应气候变化难题的风格,但显著的气候政治转变还是在北美和西欧发生了。2000年,美国市长会议(US Conference of Mayors)首次明确在联邦制下自己的成员们可以在应对气候变化方面可以发挥重要作用。到2011年,已有1 000多名市长签署了美国市长气候保护协议。这种让地方选举产生的政治家参与气候变化议程的路径首先在西方世界得到成功复制。2009年推出的欧洲市长公约要求签署方的可持续能源行动计划的政策目标要高于欧盟到2020年将二氧化碳排放量减少20%的承诺。在上述两种情况中,协议或公约成员都试图让城市采取比所在国中央政府更强有力的行动(尤其是美国)。这一阶段的转变在全球城市网络参与气候变化议程方面更加明显,比如C40在2007年与克林顿气候倡议组织建立了合作伙伴关系,并将其成员扩大到世界上40个最大的城市。而在对参与前述ICLEI的700多个城市社

① WIKIPEDIA. “Vauban, Freiburg” [G/OL]. [2022-08-10]. https://en.wikipedia.org/wiki/Vauban,_Freiburg.

② BULKELEY H, BETSILL M. Revisiting the urban politics of climate change[J]. Environmental politics, 2013, 22(1): 136-154.

③ GORDON D. The politics of accountability in networked urban climate governance[J]. Global environmental politics, 2016, 16(2): 82-100.

区的一项调查显示,其中绝大多数城市都已将气候变化纳入城市规划和发展的核心要素。^①与此同时,新的倡议,如市长契约(由新成立的联合国秘书长城市和气候变化特使领导)在2014年已经制定,旨在增强城市网络内外的协调能力。^②此外,世界范围内更广泛的私营部门利益攸关者正在参与城市气候治理。例如,C40与微软合作开发城市温室气体排放核算软件,汇丰银行的气候变化伙伴关系涉及其五个区域中心的活动。这一阶段的城市气候治理的特点在于越来越依赖不同形式的公私伙伴关系。跨国气候网络的这些新发展已成为发展中国家城市越来越多地参与气候变化问题的推动因素之一。虽然这些网络主要关注减缓气候变化议题,但适应气候变化议题也越来越多地被列入城市议程,比如由洛克菲勒基金会资助的亚洲城市气候变化复原力网络的成立。最后,在这一治理风格下,碳排放交易和碳融资对城市气候治理实验的影响越来越大,因而不可能将这些新的治理实验视为纯粹只在城市本地范围内运作。

英国最大的两个城市——伦敦和曼彻斯特是“战略都市主义”的典型代表。^③鉴于伦敦巨大的经济金融和商业辐射力,市政当局在2007年启动了城市气候变化计划,并将气候目标设定为到2025年在1990年基础上减排60%。为实现这一宏大目标,该市投资400亿英镑用于城市绿化和建筑物的气候友好型屋顶。伦敦(与波哥大一起)创建了前述C40这个著名跨国城市网络,签署了C40清洁巴士宣言,目标是到2020年清洁巴士占比达到25%。伦敦是欧洲最大的城市,因而其气候政策对周边地区的影响相当可观。曼彻斯特的产业政策强烈关注气候保护议题,为自身设定的碳减排目标也超过了国家层面的政策目标。该市低碳经济增长部门的市场价值超过40亿英镑,员工人数超过3万人。2009年,该市市区已成为可以以建筑环境标准衡量的低碳经济区。2010年,当地政府推出“曼彻斯特:一个确定的未来”(MACF)计划,该计划拥有内部目标(以2009/10年度的基线,到2020年减排41%)和外部目标(为其他城市及其合作伙伴展现领导力和影响力)。自2010年以来,市政府还实施了一系列短期计划,比如2016至2020年的气变行动计划,主题包括可持续生产和消费、绿色基础设施和生物多样性、可持续交通、建筑改造、环保教育和能源生产等,旨在尽早建立一个强大的社会动力机制,从而助力实现减排宏愿。^④

从20世纪第二个十年中后期开始,国外开始陆续出现了一种旨在打造“气候连接性城市”(climate connected city)的政策风格。这种风格并没有完全取代市政自愿主义或战略城市

① AYLETT A. Progress and challenges in the urban governance of climate change: results of a global survey[M]. Cambridge, MA: MIT, 2014:4-6.

② WIKIPEDIA. Global Covenant of Mayors for Climate & Energy [EB/OL]. https://en.wikipedia.org/wiki/Global_Covenant_of_Mayors_for_Climate_%26_Energy.

③ JÁNICKE M, WURZEL R. Leadership and lesson-drawing in the European Union's multilevel climate governance system [J]. Environmental politics, 2019, 28(1): 22-42.

④ Manchester City Council. Climate Change Delivery and Action Plan, The council and democracy-Council policies and strategies-climate change [2022-08-10]. https://secure.manchester.gov.uk/info/500002/council_policies_and_strategies/3833/climate_change/3. [G/OL].

主义的持续拓展,而是与它们在全球城市范围内并列且交织在一起。现在,气候变化已被定位为一个深深植根于经济、社会技术系统和构造、城市基础设施以及日常生活实践中的系统性议题;而城市气候治理实验领域已广泛涵盖支撑城市发展的多种基础设施系统、提供住房服务的方式、特定的消费形式、使城市具有复原性的新观念的方式等等。^①在这种更趋适切的认知和实践背景下,气候变化与相互交织的可持续性考量(例如食物、能源和水之间的一系列连接关系)及其多价特征相关联,从而构成气候变化的城市维度的因素越来越扩大(比如,从汽车共享计划到社区花园、太阳能电池板和反对快时尚的运动)。

这种气候连接性城市风格表现出三个明显特征。首先,气候变化与城市消费的联系越来越紧密。例如,在关于气候治理责任的讨论中逐渐出现了从作为生产场所的城市到作为消费场所的城市的叙事话语的变化。其次,将城市气候行动与可持续发展目标联系起来的尝试越来越明确,特别是与生物多样性、能源获取、食品和水质目标相关的尝试。目前联合国和一些国家正在制定新的跨国举措,重点关注城市层面的生物多样性治理及其与气候行动的相关性,而旨在针对粮食-能源-水关系的举措往往将应对气候变化作为其指导动机。最后,气候变化与社会正义的联系越来越紧密。人们对可持续性的更广泛展望,以及对城市气候行动倾向于以牺牲部分群体利益为代价,导致有关环境和气候公正的社会响应的呼声越来越高。同时,社会正义运动者也认识到城市气候政策议程是其获得政治牵引力的一种手段。^②

四、未来的研究议程

综上所述,“市政自愿主义”和“战略都市主义”在城市气候政治/政策领域仍然存续,但“气候连接性城市”式的更深程度的环境政策整合则方兴未艾。由于应对气候变化事务已被视为一个系统性挑战,这推动了一种新形式的气候政策协调的出现,生物多样性、塑料垃圾、海洋污染等大量看似相关但截然不同的问题开始与气候议题相关联并通过对后者的处理得以体现。这确实表明,我们需要意识到气候变化政治/政策的构成要素在不断变化。而这反过来又提示世人治理气候变化的有效权威最可能处在城市这一场域。城市层面的政策实验已经开始在气候治理中发挥关键且可以说是主导作用。各类社会实验与其说是一种选择,不如说是一种新兴现象,即为应对生态环境治理现代化路径的一些局限性而出现的新兴现象。^③不能再继续认为,气候和其他全球性问题是共同利益性质的难题而不是系统性和结构性的难题,可以继续相信边际性技术进步和具有调节性的市场机制是解决这些难题的可靠手段。现在城市生活的方方面面与人类世时代城市的气候治理方式已密不可分,这将对未来若干年的环境政治发展至关重要。

① BULKELEY H. Climate changed urban futures: environmental politics in the anthropocene city[J]. Environmental politics, 2021, 30(1-2): 266-284.

② BULKELEY H. Climate changed urban futures: environmental politics in the anthropocene city[J]. Environmental politics, 2021, 30(1-2): 266-284.

③ BULKELEY H. Climate changed urban futures: environmental politics in the anthropocene city[J]. Environmental politics, 2021, 30(1-2): 266-284.

进一步而言,在过去的30年里,以城市及其网络为代表的非国家政策行为者的多样化和差异化参与一直是国外气候治理的一个显著特征。与安全、贸易和金融等政策领域相比,联合国气候外交在许多方面一直处于领先地位,不断寻求促进和包容越来越多的非国家行为体。在2009年COP 15之后的10年中,国家和以城市为代表的非国家行为者之间的相互作用得到了加强。于是,一种所谓的“混合多边主义”的全球气候治理合作新格局出现了。^①混合多边主义是一种自下而上的气候政策架构,它将国家的自愿承诺与定期审查和提高治理意愿的国际透明度框架相结合。虽然在这个架构中,UNFCCC秘书处、IPCC等机构在众多非国家气候倡议和行动中扮演了促进者或编排者(orchestrator)的角色,但其中以大城市为代表的非国家行为者作为实施者、专家和监督者似乎发挥着更为重要的作用。换言之,COP21通过的《巴黎协定》及其治理安排进一步将这种混合多边主义制度化。形象地说,就是国际气候治理将始终处在自下而上的多中心治理与自上而下规定的路线图之间不断折中的非线性互动进程中。

总体而言,城市气候治理实验给上述日益生成的混合多边主义气候治理格局带来了机遇和挑战。就前者而言,首先,地方政府通常负责城市的公共服务和基础设施系统,因此能够更直接地对这些系统进行减排改造。再者,地方倡议可能更适合动员该地区的多个利益相关者。为了在利益相关者中获得更大的信任和合法性,地方政府可以利用他们对该地区情势的深入了解来制定政策。因此,城市政策实验被认为是推广气候变化减缓(和适应)新技术和方案的关键所在。就后者而言,城市的气候变化实验也面临着诸多制度性障碍。^②首先,由于很多国外城市气候政策实验为自愿性质,这使它在吸引利益相关者时会遇到困难。其次,气候变化给城市带来的后果具有不确定性,而在气候政策行动后果不可预测时,这个议题就很难推进。再次,退一步说,即使城市气候政策实验设法让利益相关者参与进来,也必须有效平衡具有不同优先事项的参与者之间的不同利益。第四,地方政府在处理气候变化议程时面临官僚主义挑战。气候变化涉及城市政府的多个部门,这些部门往往是专门的,不一定习惯于合作。最后,当气候行动超出城市实验的范围时,制度挑战更会放大,这在交通或电力等大型基础设施中经常出现;而在某些地方,城市基础设施日益私有化使情况更加复杂。

中国共产党的二十大后,在中国式(生态)现代化的政策语境中,城市气候治理研究可以在与城市政治、环境政治等议题相互关照的路径上找到更多学术生长点。城市治理体制的公共权力关系及其结构一直是政治学、行政学等学科研究的核心问题。从精英论、多元论、城市体制论,到治理与伙伴制、城市社会运动,已有的城市政治与城市公共行政研究已经取得很大进展。^③作为以城市为议题的政治学分支,城市政治学(或城市治理)广泛涉及城市政治的权

① BÄCKSTRAND K, KUYPER J W, LINNÉR J, et al. Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and Beyond[J]. Environmental politics, 2017, 26(4): 561-579.

② MADSEN S, HANSEN T. Cities and climate change: examining advantages and challenges of urban climate change experiments[J]. European planning studies, 2019, 27(2): 282-291.

③ 何艳玲. 城市的政治逻辑: 国外城市权力结构研究述评[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2008(5): 182-191, 216.

力结构、城市领导与地方政府机构、城市社会运动、城市公共空间、全球化背景下的城市发展等议题。^①但是,一直以来城市治理分析缺乏对可持续性转型议题的适当关注,而既有城市可持续性转型研究中对公共权力关系的探析又相对贫乏。^②继续有意识地、批判地继承和吸收不同议题研究城市问题的概念、理论和方法,将对中国的相关研究产生一定的理论启迪,同时对社会主义现代化背景下尚未完成的城市化进程产生一定的现实意义。依此而言,借助以气候(变化)治理为主要内容的可持续性治理议题研究产生的理论视角和实证进展,本文以为需要在城市政治与环境政治相结合的进路上,进一步拓展和深化城市治理的研究议程。

(责任编辑 朱 凯,刘 娟)

Three Governance Styles of Foreign Urban Climate Policy Experimentation

LI Qing

(School of Social Sciences, Technical University of Munich)

Abstract: In recent years, various governance initiatives for sustainability undertaken by non-state actors represented by cities have received a certain degree of academic attention. Based on the STS perspectives in the study of socio-technical system transformation, this paper argues that the research of urban transition for sustainability from the framework of political science (or the politics of urban transformation for sustainability) is a worldwide conceptual, theoretical exploration and empirical examination that explores the complex interactions between institutional arrangements or public power relations structures of cities and sustainable governance changes. A major orientation of this theoretical perspective is to examine the governance changes brought about by sustainable policy experimentations, including climate governance experimentations. In this regard, three distinctive policy styles have emerged from foreign (especially Western) urban climate governance experimentations: “municipal voluntarism”, which began in the last decade of 20th century, “strategic urbanism”, which began in the early 21st century, and emerging “climate-connected cities”. In general, in the international climate governance pattern of hybrid multilateralism, urban climate policy experimentation brings both governance opportunities and institutional challenges. The research agenda for urban sustainability transition needs to be further expanded and deepened on the way to the integration of urban public administration and environmental politics.

Key words: sustainability transition; urban governance; climate policy experimentation; governance style; environmental politics

① 周杨.城市政治学的三维视角[J].重庆社会科学,2015(12):48-55.

② WHITEHEAD M. Reanalysing the sustainable city: nature, urbanisation and the regulation of socio-environmental relations in the UK[J]. Urban studies, 2003, 40(7): 1183-1206.