

美国次国家行为体参与全球气候治理： 多层级治理视角的分析

王联合 焦 莉

内容提要 气候变化及其治理已经成为当今世界最引人瞩目的全球性问题之一,也是美国政治生态中长期存在的一大热点问题。气候议题的发散性,以及美国联邦制的制度设计和国家气候政策的不确定性,既为美国各层级行为体参与气候治理创造了实践舞台,也为多层级治理理论建构提供了经验素材。在多层级治理理论视角下,美国次国家行为体得以从水平、垂直、等级三个维度,全面参与全球气候治理。在水平维度上,气候行动领先的州和城市向其他次国家行为体横向扩展,彼此直接进行经验交流和知识转移。在垂直维度上,气候行动领先的州和城市自下而上地纵向发挥影响力,并在联邦政府缺位时代之参与国际气候合作。在等级维度上,次国家行为体受到联邦政府法规和政策取向的约束,既可能采取积极的气候行动,也可能因遭遇阻碍而消极无为。次国家行为体的积极参与有助于为美国国家气候战略提供替代实践和创新,对冲联邦政府“无为而

* 王联合:上海外国语大学国际关系与公共事务学院教授。(邮编:200083);焦莉:上海外国语大学国际关系与公共事务学院博士研究生。(邮编:200083)

** 本文系国家社科基金项目“美国次国家行为体参与中美气候治理合作及对我启示研究”(项目批准号:20BGJ017)、上海市浦江人才计划项目“新时期中美气候博弈与互动研究”(项目编号:15PJC083)的阶段性研究成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的宝贵意见,文责自负。

治”的负面影响,确保美国整体气候行动的延续和发展。

关键词 气候变化 全球气候治理 美国 次国家行为体 多层次治理 跨国城市网络

气候变化已经成为当今世界面临的最具挑战性的全球性问题之一,需要国际社会共同努力加以应对。美国作为温室气体历史排放头号大国,对于减缓和适应气候变化负有特殊的责任,但其气候战略和政策的发展却一直呈现反复甚至倒退的趋势。特朗普政府时期,美国消极应对气候变化,执意退出国际气候协议,使美国国内气候行动和全球气候治理进程均受到严重影响。美国联邦政府在应对气候变化方面的相对缺位,为美国次国家行为体的气候行动提供了空间和舞台,美国的州和地方政府在全球气候治理中的角色和作用由此日益受到政学界的关注。2015年12月达成的联合国气候变化《巴黎协定》即强调了地方政府在全球气候治理中的重要作用。^①

长期以来,美国联邦政府在应对气候变化方面的消极无为饱受各方批评和抨击。相较之下,美国次国家行为体——州和城市——却常常越过联邦政府,以各种方式积极参与全球气候治理,从整体上确保了美国国家气候战略的延续和发展,并赢得普遍肯定和国际赞誉。何以如此?本文将通过构建新的多层次治理理论分析框架,采取演绎、案例研究、层次分析等方法,利用既有的多层次治理理论成果及相关专业机构和政府实体的数据资料,探讨美国次国家行为体气候能动性的发生机制和实际成效,在此基础上考察这种能动性对全球气候治理和美国国家气候战略的影响。

一、问题与研究现状

本文的次国家行为体是相对于国家实体而言的,是指国家实体之下的国内各层级实体。具体地说,次国家行为体是具有共同特征的各种各样的公共机构,包括城市、城镇、地区当局、州和省。囿于“次国家”的身份,它们缺乏国

^① The Conference of the Parties, UNFCCC, *Adoption of the Paris Agreement*, FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, December 12, 2015, p. 21.

际条约如气候领域的《联合国气候变化框架公约》的正式谈判方地位。^①就美国而言,次国家行为体指联邦(政府)之下的州(政府)、城市(政府),以及城市网络等地方实体(政府)。其实,美国地方政府早于《巴黎协定》之前,就已在国际社会应对气候变化问题上扮演着关键的角色。^②对于气候治理美国地方能动性的生发,不少学者开始着眼于考察美国州政府气候政策的制定,界定了美国的州在解决温室气体排放问题上的领导角色,并指出州在制定气候政策和减少能源与气候目标之间的经济冲突方面起着重要作用。^③例如,加州在从美国环境政策制定到温室气体减排等领域一直发挥着领导作用,它也自我定义为气候政策上的“世界领导者”,以其成功的碳减排策略及发展良好的清洁能源技术在国际上发挥着不可或缺的影响力。^④正是地方政府特别是州政府在全球气候外交中的适时“补位”,使得美国联邦政府可以在不参与或不认真参与全球气候治理努力的同时,及时掌握甚至引领该进程的相关理念、技术和机制发展。^⑤

相较于州政府,城市处于全球气候变化带来的破坏性影响的最前沿。它们早已在自己的辖区内积极参与全球气候治理,并以形成跨国网络的形式,在应对气候变化的行动中发挥领导作用。^⑥故此,越来越多的学者转而对城市的气候角色进行深入研究。美国科罗拉多州立大学政治学助理教授米歇尔·贝茨(Michele M. Betsill)和英国杜伦大学地理系讲师哈利特·布尔克利(Harriet Bulkeley)对相关城市的气候保护计划的分析表明,全球环境政治不仅是国际谈判和国家政策制定的问题,也发生在当地。^⑦贝茨和布尔克利对城市气候角色的探讨展现了引领作用,后续研究延展并聚焦于城市及气候相关的跨国

① Jill Duggan, “The Role of Sub-state and Non-state Actors in International Climate Processes: Sub-national Governments,” Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, January 23, 2019, p. 1.

② Taedong Lee, “Global Cities and Transnational Climate Change Networks,” *Global Environmental Politics*, Vol.13, No.1, 2013, p. 108.

③ Thomas D. Peterson and Adam Z. Rose, “Reducing Conflicts Between Climate Policy and Energy Policy in the U. S. : The Important Role of the States,” *Energy Policy*, Vol.34, No.5, 2006, p. 619.

④ Barry G. Rabe, “Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems,” *Governance*, Vol.20, No.3, 2007, pp. 423-444.

⑤ 潘亚玲:《美国气候外交中的地方参与》,《美国研究》2015年第5期,第85—86页。

⑥ C40 Cities, “Why Cities?” https://www.c40.org/why_cities, 2021-02-01.

⑦ Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, “Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change,” *Global Governance*, Vol.12, No.2, 2006, p. 154.

城市网络在促进、支持和实施气候行动中发挥的关键作用。^① 跨国城市网络不仅在城市之间提供政策学习和新治理方法的实践,而且支持并补充了气候变化国际法律制度的自愿性标准,与国家、国际组织、跨国公司和民间组织建立了联系和伙伴关系。^②

尽管学界越来越重视探讨地方政府及城市/跨国城市网络的气候治理能动性,但主要聚焦于欧盟治理实践领域,对于美国范畴相关议题的考察却相对欠缺。同时,现有的对美国次国家行为体参与全球气候治理的研究尚不具备整体性思路,文献大多专注于探讨单一层级的次国家行为体采纳的某种形式的气候角色,而未能就美国次国家行为体在不同的政治语境下如何参与全球气候治理给出总结性的学术观点。这凸显出构建整体性理论分析框架的必要性。

二、多层次治理理论分析框架的构建

学界对次国家行为体参与全球气候治理的方式提出了多种研究思路。首先,关于传统国际关系领域国际制度理论的应用。对许多国际关系学者来说,全球气候治理是通过民族国家之间的相互作用进行的。由于该理论模式侧重于固定和统一领土政治权力的概念,因此,地方政府及跨国网络在全球气候治理的制度理论方法中不容易被构想出来。这种自上而下的观点假定了国际、区域、国家和地方各层级之间的纵向关系,忽略了地方政府本身作为全球气候治理的重要平台的地位。^③ 其次,关于跨国网络的分析视角。在国际关系视阈下,与全球气候治理有关的跨国网络大致有三类,即知识社群(epistemic communities)、跨国宣传网络和全球民间社会。^④ 尽管跨国网络的兴起标志着其在国际气候合作中的重要性的上升,但这三类跨国网络侧重于非国家行为体的参与,网络成员积极从事与非政府组织有关的游说和宣传活动。跨国城市网

① Vanesa Castán Broto, "Urban Governance and the Politics of Climate Change," *World Development*, Vol.93, 2017, p. 1.

② Jolene Lin, *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*, New York: Cambridge University Press, 2018, p. 105.

③ Harriet Bulkeley and Michele M. Betsill, *Cities and Climate Change: Urban sustainability and Global Environmental Governance*, London: Routledge, 2003, pp. 10-13.

④ Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, "Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change," pp. 147-148.

络的确与地方、国家和国际各层级政府部门保持着密切联系,却仍不足以被完全归类为次国家行为体,而且跨国网络也不能全面准确地解释地方政府在全球气候治理中发挥的独特作用。再次,关于平行外交理论和地方气候治理实验的研究路径。其中,平行外交理论过度夸大了次国家行为体的作用,将州视为具有与国家平等的地位,可以直接参与全球气候治理。^① 美国是联邦制国家,尽管州政府拥有一定的自主权,但还是受到联邦政府相关法律法规的严格约束,故而该理论并不适用于对美国次国家行为体的系统性研究。而由加拿大多伦多大学政治学教授马修·霍夫曼(Mathew Hoffmann)提出的地方气候治理实验,^②显然从一个新视角拓展了对次国家行为体的研究。然而,气候治理实验是一种自由的环境现象,更侧重于地方政府自愿采取以市场为导向的减缓措施,来应对全球气候变化的挑战。对联邦制的美国来说,不同层级政府拥有的权限是不一样的。地方政府除了自愿减排的意愿外,其气候行动仍受到上级政府的影响甚至控制。以此而言,地方气候治理实验的理论和方法也难以体现次国家行为体对气候治理的全面参与。

从理论方法的适用性衡量,多层次治理理论有助于为美国次国家行为体参与全球气候治理提供整体性的且颇具新意的理论解读。多层次治理(Multi-level Governance)一词起源于欧盟研究,现已成为各种政治环境和政策制定的常用概念。该概念最早由美国北卡罗来纳大学政治学教授加里·马克斯(Gary Marks)基于欧盟国家政府的作用减小、新的治理体系正在形成的背景提出,用以对欧盟结构政策进行分析。多层次治理自提出后不断被阐发及扩展。美国北卡罗来纳大学政治学副教授利斯贝特·霍格(Liesbet Hooghe)和马克斯继而发展了两种不同类型的多层次治理方式,一是非重叠司法管辖区模型,即构想将权限分散到有限级别的非重叠司法管辖区,不同级别政府的治理之间存在着明确的等级,民族国家保留了在国内和国际一级谈判中的中心权威,国家行政人员和国家舞台仍然是治理制度的重要组成部分。但是,地方政府由于拥有一定的独立权,其作用也不可忽视;二是重叠司法管辖区模型,涉及国家和非国家行为体的众多重叠的、功能特定的司法管辖区,既包括施政

^① Thomas D. Eatmon, "Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Governance," *Natural Resources Policy Research*, Vol.1, No.2, 2009, pp. 153-165.

^② Matthew J. Hoffmann, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response after Kyoto*, Oxford: Oxford University Press, 2011.

的多个层次,也包括在这些层次同时行动的众多行为体和机构,涉及国家和非国家行为体之间互动所产生的新的权力领域。^① 马克斯等关于多层次治理方式的见解,为气候变化这个没有地理边界和体制结构的领域的治理,构建了适用的研究范式。

多层次治理理论的萌发缘于超国家机构的出现,民族国家不再垄断政策制定。对于复杂问题进行集体决策的必要性导致民族国家对决策程序失去绝对控制,推动超国家、国家和国家以下各层级政治平台通过政策网络发生关联。因此,决策能力越来越多地在不同层级的行为体之间分享,地方的政治实体通过政策网络进行沟通互动。^② 由此,多层次治理扩展为涵盖传统国家边界内外的更广泛的治理体系。德国波茨坦大学教授哈罗德·富尔(Harald Fuhr)、荷兰乌德勒支大学博士托马斯·希克曼(Thomas Hickmann)和德国莱布尼茨社会与空间研究所教授克里斯汀·克恩(Kristine Kern)在肯定欧盟地方政府在多层次气候治理体系中的重要作用的同时,将多层次治理理论的两个类型发展为水平、垂直和等级三种治理方式。^③ 克恩进而把这种三维治理模式用于观照欧盟多层次治理实践,提出了“嵌入式升级”(embedded upscaling)概念,并相应从三个维度进行阐发。一是水平升级,指基于自愿行动并且是气候治理领先的城市间的直接关系,主要包括经验交换、知识转移和城市之间的学习,多依赖于跨国网络来进行转移;二是垂直升级,提出城市的权威和能力不仅能向上转移到高层级的组织,而且能向下转移到地方政府。在缺乏适当的国家计划时,城市会将注意力转向高层级的组织,寻求资金支持;三是等级升级,强调强大的政府具有制定约束性标准的权力,各层级政府之间的关系是自上而下构建的,下级必须服从中央。^④

全球气候治理的复杂性和无边界性,正满足了多层次治理出现并得以运用的条件。克恩提出的分析框架在实践上为次国家行为体参与全球气候治理

① Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-level Governance," *American Political Science Review*, Vol.97, No.2, 2003, pp. 236-240.

② Liesbet Hooghe and Gary Marks, "Contending Models of Governance in the European Union," in Alan W. Cafruny and Carl Lankowski, eds., *Europe's Ambiguous Unity: Conflict and Consensus in the Post-Maastricht Era*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1997, pp. 21-44.

③ Harald Fuhr, et al., "The Role of Cities in Multi-level Climate Governance: Local Climate Policies and the 1.5°C Target," *Current Opinion in Environmental Sustainability*, Vol.30, 2018, pp. 1-6.

④ Kristine Kern, "Cities as Leaders in EU Multilevel Climate Governance: Embedded Upscaling of Local Experiments in Europe," *Environmental Politics*, Vol.28, No.1, 2019, pp. 129-136.

规划了可行的方向。然而,她的“嵌入式升级”主要是以欧盟作为研究背景、以城市为研究对象而提出的,并不足以分析像美国这样的联邦制国家的气候治理实践。鉴于此,本文借鉴克恩“嵌入式升级”模式,并将之与马克斯、贝茨等人的理论方法相结合,参照美国的州和地方政府的气候治理经验,构建新的多层次治理理论分析框架。这种新的多层次治理理论方法拓展了次国家行为体的外延,构建了三个基本的治理方式,即水平维度治理、垂直维度治理和等级维度治理,每一方式对应于美国次国家行为体参与全球气候治理的某一层面实践。本文拟运用这一新的理论方法,以既有的前沿理论文献、相关专业性平台以及所涉政府实体为资料来源,以美国的州、地方当局、城市/跨国城市网络为主要研究对象,分别对美国次国家行为体在水平、垂直和等级维度上参与全球气候治理的实践进行考察和分析。

三、从经验复制到跨国网络:美国次国家行为体水平维度气候治理

本文的多层级水平维度治理方式来源于马克斯等描述的重叠司法管辖区模型和克恩提出的水平升级。重叠司法管辖区模型涉及国家和非国家行为体的众多重叠、功能特定的司法管辖区,其设计灵活,可以跨越国界。水平升级则指领先城市间自愿进行的经验交换、知识转移和相互学习。本地的实验可以在同一城市、同一国家的其他城市以及其他国家的城市中复制,它们的转移多依赖于多中心网络。^① 借鉴上述分析路径,本文对美国次国家行为体气候治理水平方式的考察集中于州和城市两个层面,即州与州之间、城市与城市之间的学习、信息传递及合作,这种水平关系不仅可以出现在国家的地方层面,也可以在不同国家之间或以跨国网络的形式出现。次国家行为体之间进行跨国合作,交流经验,共同开发创新的解决方案,从而使建立跨国城市网络成为新兴外交的一种形式。^② 基于此,本文将次国家行为体多层次水平维度治理方式细分为三个部分,即美国的州、城市及美国城市借助跨国城市网络参与全球气候治理。

^① Kristine Kern, “Cities as Leaders in EU Multilevel Climate Governance: Embedded Upscaling of Local Experiments in Europe,” p. 131.

^② Kristine Kern, “Climate Governance in the EU Multi-level System: The Role of Cities,” paper presented to “The Fifth Pan-European Conference on EU Politics,” Porto, Portugal, June 23-26, 2010, pp. 9-11.

(一) 州以碳市场和区域组织为核心的气候行动

美国的许多州是温室气体排放的主要来源,同时又采取高能耗的发展模式,因此,要承担一定的造成气候破坏的成本和责任。然而,在联邦政府缺位的情况下,州得不到联邦的财政支持,以至在减缓和适应气候变化方面的预算经常出现不足。在大多数州,一半以上的支出用于教育和卫生保健,应对气候活动的支出不到总支出的1%。^①但是,由于大部分州受到气候变化的直接影响,其农业、畜牧业及经济等都遭到严重损害,很多州都采取了先于联邦政府的气候政策及行动,通过发展清洁能源技术来促进碳减排,并制定相关政策来控制本辖区的温室气体排放。譬如,美国东北部地区、东南部地区、大平原地区,以及西南部地区的州大多成为美国清洁能源的领导者。这也造成了在气候行动及清洁能源技术开发等方面州与州之间的较大差距。加州的风能和太阳能技术在国际上处于领先地位,而一些受气候变化影响较小的州仍处在刚起步的观望阶段,并没有采取实质性行动来开发清洁能源。与此同时,为了创造就业及发展经济,越来越多的清洁能源技术领先的州开始将目光投向国际社会,但是在具体的气候政策实施过程中仍面临权力下放的障碍和来自宪法及联邦政府的制约。州在采取单方面的早期气候行动上可能由于得不到联邦政府的支持而受限,进而不能保证后续所采取的措施能够顺利推行。例如,各州不能侵犯联邦政府在制定机动车燃油经济性标准或维持广泛的补贴和激励措施,以继续使用化石燃料等方面的权威和作用。

为应对上述问题,州在多层级水平维度治理方式下采取了三种能动性措施。首先,在预算资金不足方面,美国的州已经将目光转向了具有巨大经济效益的能源市场。经济学家通常认为,降低碳污染的最经济有效的方法是对碳排放定价,使能源市场的供需能够反映这些成本并进行相应地调整,从而促使人们为了节省资金,转向低碳燃料的使用,最终减少碳排放。碳价可以是直接对碳征税,也可以间接通过对碳税总量控制交易计划来限制总排放量并允许交易排放配额,其价格由市场决定。^②在联邦政府没有采取行动的情况下,很

^① Elisabeth A. Gilmore and Travis St. Clair, "Budgeting for Climate Change: Obstacles and Opportunities at the US State Level," *Climate Policy*, Vol.18, No.6, 2018, p. 729.

^② Kathryn Cleary and Karen Palmer, "US States Lead the Way on Climate Policy," *Intereconomics*, Vol.54, No.5, 2019, p. 319.

多州已经开始实施具有成本效益的政策。例如,美国东北部最初 10 个州达成的“区域温室气体倡议”(Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI),已在电力部门实施了碳排放的总量控制和交易,新泽西州在 2012 年退出后又于 2020 年重新加入该计划。目前,“区域温室气体倡议”已经实施了两个审查过程,以更新其模型规则,并对系统设计进行了更严格的限制和调整。2021—2030 年,“区域温室气体倡议”的排放上限将比 2020 年减少 30%。2021 年,“区域温室气体倡议”将增加一个“排放控制储备”(Emissions Containment Reserve, ECR)。“排放控制储备”是一个自动调整机制,将排放上限向下调整以达到低于预期的成本。^①此外,另有 29 个州和哥伦比亚特区制定了可再生能源投资组合标准,该标准要求电力公司从可再生能源中提供一定比例的电力。^②

其次,通过成功复制领先州的实践,消除州与州之间的清洁能源技术差距。虽然许多州的气候计划及配套的基础设施都是根据州各自的实际情况量身定制的,但是,州之间只需通过协商,分析其中的差异性,并实施相关联的措施,即可达到成功复制的结果。加州制定的车辆排放和尾气污染法规比联邦政府的法规严格,而后其他 13 个州采用了加州的标准。内布拉斯加州在 2000 年颁布了碳封条处理立法,旨在促进农业中较少使用化石燃料。此后不久,其他三个州也通过了基本相同的立法。^③

再次,面对联邦政府的制约,大部分州的解决办法是以成为跨国区域组织的一员或独自投入国际社会来发挥其气候政策及清洁能源方面的优势。西部和中西部的州沿美国—加拿大和美国—墨西哥边界,制定了区域气候倡议。2007 年 2 月,“西部气候倡议”(Western Climate Initiative, WCI)最初由亚利桑那州、加州、新墨西哥州、俄勒冈州和华盛顿州签署,而后蒙大拿州、犹他州,以及加拿大的不列颠哥伦比亚省、曼尼托巴省、安大略省和魁北克省相继加入,倡议致力于在区域层面应对气候变化,通过建立限额交易制度,实现减少温室气体排放的目标和时间表。2007 年 11 月达成的《中西部地区温室气体减排协

① International Carbon Action Partnership, “USA-Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI),” January 7, 2021, https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_etsmap&task=export&format=pdf&layout=list&systems%5B%5D=50, 2021-02-03.

② The Center for Climate and Energy Solutions (C2ES), “State Climate Policy Maps,” <https://www.c2es.org/content/state-climate-policy/>, 2020-10-08.

③ Henrik Selin and Stacy D. VanDeveer, eds., *Changing Climates in North American Politics: Institutions, Policymaking, and Multilevel Governance*, Cambridge, MA: The MIT Press, 2009, p. 74.

议》(Midwestern Greenhouse Gas Reduction Accord, MGGRA),包括伊利诺伊、艾奥瓦、堪萨斯、密歇根、明尼苏达、威斯康星中西部六个州和加拿大曼尼托巴省,以及美国印第安纳、俄亥俄、南达科他和加拿大安大略省四个观察员,协议是一个以市场为基础的、多部门的区域限制和交易计划,旨在减少温室气体排放。^①自1973年以来,新英格兰地区六个州与加拿大东部五个省成立了新英格兰州长与加拿大东部省长会议,以合作解决共同面临的能源安全、环境可持续性以及贸易等问题。在2019年的会议上,各方承诺到2030年将温室气体排放水平减少到1990年的35%—45%。^②此外,美国有的州还与其他国家开展了水平方向的合作,加州的实践具有代表性。在联邦政府无所作为的情况下,加州已经充当了美国的气候领导者,与其他国家的州、省政府如中国及加拿大的省在碳排放交易及清洁能源技术领域进行了大量的双边合作。

(二) 城市之间的气候经验分享和知识转移

城市往往位处温室气体影响的第一线。气候变化导致海平面上升,洪水、干旱等灾害威胁到关键的基础设施以及供水的需求,也加剧了城市人口快速增长、贫困、高能耗和高污染的压力。城市应对气候变化的动能很大程度上取决于所在州宪法和法规所赋予的权力,不能像州政府那样直接发挥影响力。由于地理位置及自身能源发展情况的不同,城市所采取的应对措施也千差万别,有的成为积极应对气候变化的领先城市,有的则是拖后腿城市。而州政府很难顾及城市之间的这种特殊性,多数情况下也不能给予城市足够的财政及政策方面的精准支持,因而城市应对气候变化的权力和资源非常有限,也常常受到忽视。

从水平维度治理视角观察,城市间的水平合作主要包括城市之间的经验交换、知识转移和相互学习。城市基于本地的良好实践和实验实际上可以得到很好的复制,既可以绕过州政府的干预,又能传播到其他地方,并成功刺激国内外其他城市的政策和机构变革,从而进一步扩大自身影响力。一方面,城市通过多边协议实现经验交流和知识转移。2005年2月16日,西雅图市长格雷格·尼克尔斯(Greg Nickels)发起《市长气候保护协议》(Mayors' Climate

① 潘亚玲:《美国气候外交中的地方参与》,第84页。

② The Council of Atlantic Premiers, "New England Governors and Eastern Canadian Premiers (NEG-ECP)," <https://cap-cpma.ca/negecp/>, 2021-02-03.

Protection Agreement), 141 位美国市长签署了该协议,以推进实现《京都议定书》的目标。迄今为止已经有 1066 位市长加入该协议。协议领导构思出了能源效率和节能整体补助金计划,这是美国历史上城市首次获得专门用于资助能源效率项目的补助金。^① 此外,《市长气候保护协议》还将市长及其代表的城市置于一个有共同目标的特殊网络中,该网络在城市之间提供正式和非正式的联系机会,促进根据本城市量身定制的经验及知识的转移,从而为应对气候变化提供了更好的解决方案。^② 又如,2014 年,洛杉矶、奥克兰、广州三市的市长签署了一项谅解备忘录,旨在推动经济合作。2015 年启动三方港口联盟,以促进三个城市之间的投资、技术和环境政策。

另一方面,城市通过姐妹城市关系推进能源与环境合作。美国城市可以通过与外国城市建立姐妹城市关系,即具有相当普遍性质的长期网络,绕过州政府的干预,直接与外国城市进行交流合作、分享经验,为其他更复杂的合作形式奠定基础。美国哥伦布市与中国合肥市在 1988 年建立姐妹城市关系,2012 年又在生态伙伴关系下进行能源与环境方面的合作,聚焦于清洁能源建筑、电力交通技术及电动汽车开发等领域。芝加哥与上海在 1985 年建立姐妹城市关系,而后双方开展了一系列气候、能源等领域的合作。在 2010 年的姐妹城市大会上,芝加哥与上海获得了可持续发展奖。^③ 美国与德国姐妹城市在应对气候变化方面的合作尤其值得一提。在美国宣布退出《巴黎协定》时,美德姐妹城市在促进气候适应力和可持续性领域的合作发挥了前所未有的影响力。2019 年 12 月,美国德国马歇尔基金会组织了三个“美国与德国城市促进可持续城市发展:变革的对话”系列活动,在气候智慧型市政项目中,将美国城市和德国城市配对,促进两国城市领导人之间面对面的知识共享,以学习制定应对气候变化的策略。^④

① The United States Conference of Mayors, “Mayors Climate Protection Center,” <https://www.usmayors.org/mayors-climate-protection-center/>, 2020-10-08.

② Taedong Lee and Chris Koski, “Multilevel Governance and Urban Climate Change Mitigation,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.33, No.6, 2015, pp. 1503-1504.

③ William Spence and Raymond Chin, *Chicago Sister Cities International: History of Exchange*, <http://www.chicagosistercities.com/wp-content/uploads/2018/01/China-2017.pdf>, 2020-10-08.

④ Sister Cities International, “Wunderbar Together: The Impact and Potential of U. S. -German Sister City Collaboration in Climate Resilience,” December 6, 2019, <https://sistercities.org/posts/us-german-city-climate-resilience>, 2021-02-03.

(三) 跨国城市网络气候治理的横向扩散

传统上,由于组织规模和权力的差异,国际应对气候变化主要是通过民族国家之间达成国际协议或成立跨国网络来设置问题议程和实施解决方案。国家被认为是攸关气候变化治理成败的主要行为体,也是决定促进地方城市气候议程能力和兴趣的关键角色。例如,美国通过参加《联合国气候变化框架公约》,指导了地方城市气候政策的制定。奥巴马政府时期,美国加入《巴黎协定》,这不仅极大促进了全球气候治理的进程,而且推动出台了一系列政策大力支持地方政府积极应对气候变化。尽管如此,在过去很长一段时间内,城市能力及作用一直难以得到国际社会的重视。从历史上看,美国联邦政府在应对气候变化问题上长期处于摇摆甚至缺位的状态,这意味着能力有限的城市无法从联邦政府或州政府得到稳定的技术资源及财政方面支持。然而,作为高能耗和高废物产生的场所,城市在缓解气候变化方面又是至关重要的研究对象。^① 由于碳排放及在排放地制造的问题的影响是全球性的,仅仅依靠在当地所做的努力可能无法为控制全球变暖做出巨大贡献。^② 加之自身知识、技术资源及经验等方面能力有限,城市无法控制大部分的排放物。因此,减缓气候变化既是一项本地活动,也是全球、国家、区域范围内的一项进程。^③

换言之,气候变化是不分国界和行政边界的,气候变化政治打乱了国家与非国家、地方,以及国家和全球之间的传统划分,创造了一个多层级治理体系,其中,民族国家在气候治理中的作用变得不再那么重要,各层级政府和非国家行为体的角色和责任相应得到重新配置。面对能源供应和管理、运输供求、建筑要求、废物管理等问题,城市囿于其自身能力欠缺,难以单独承担这些活动。因此,在世界范围内,许多城市选择通过成为城市网络的一员,来制定减少温室气体排放的措施。通过参与跨国城市网络,城市之间不仅可以直接交流合作,而且这种合作也为城市提升在国际社会的影响力提供了可能性。由此成

① Michele Betsill and Harriet Bulkeley, "Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research," *Local Environment*, Vol.12, No.5, 2007, p. 448.

② Robert W. Kates and Thomas J. Wilbanks, "Making the Global Local Responding to Climate Change Concerns from the Ground," *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol.45, No.3, 2003, p. 15.

③ Eva Gustavsson, et al., "Multilevel Governance, Networking Cities, and the Geography of Climate Change Mitigation: Two Swedish Examples," *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.27, No.1, 2009, p. 62.

为拥有创新思想的先锋城市，还可以将当地经济与减少温室气体排放相结合。

C40 城市气候领导联盟(C40 Cities Climate Leadership Group, 以下简称 C40)作为最具代表性的应对气候变化的全球大城市网络,致力于在地方一级实现《巴黎协定》的减排目标。包括纽约、洛杉矶、芝加哥、休斯敦、费城、奥斯汀、旧金山、波特兰、华盛顿特区、波士顿、新奥尔良和西雅图在内 12 个美国城市加入其中。这 12 个城市代表了美国 7%的人口。在 C40 网络的所有城市中,从气候行动有效数量、行动规模和投资规模来看,美国的 C40 城市已经展现出气候领导作用,美国城市采取的气候行动的平均数量比世界其他地方的城市多 63%(美国为 199 个,其他地区为 122 个)。^①在 2019 年 10 月 C40 世界市长峰会上,包括波特兰、费城、西雅图等在内的八个美国城市与彭博慈善基金会共同发布了《美国城市气候挑战气候行动手册》,以加速和深化城市的气候行动。目前这些行动已经在美国 25 个最大的城市中实施。^②

鉴于网络是灵感、知识和共享经验的来源,且能创造出新技术以改变公民的态度和行为,跨国城市网络可以增强城市从私营部门和公共资金吸引投资以实现可持续发展的能力。甚至这些跨国网络能够绕开民族国家,直接在当地开展工作,实施超越联邦政府标准的气候行动目标。^③例如,尽管特朗普宣布退出《巴黎协定》,但是 C40 中的 12 个美国城市不受其影响,不仅仍积极采取气候行动,而且在 C40 具体的项目和网络中发挥表率作用,为其他城市树立可资借鉴的实践经验典范。再者,在 C40 建筑能源 2020 项目中,洛杉矶实施“更好的建筑挑战”计划,致力于减少能源消耗和建筑的用水量。洛杉矶的实践被中国上海学习并成功复制,上海而后成立“中国更好的建筑挑战”计划。^④

^① The C40 Cities, *How U. S. Cities Will Get the Job Done*, p. 5, <https://www.c40.org/researches/deadline-2020-us>, 2020-10-10.

^② Bloomberg Philanthropies, “Bloomberg American Cities Climate Challenge Releases Winning Strategies for Cities to Fight the Climate Crisis, Reduce Air Pollution, and Improve Lives,” October 10, 2019, <https://www.bloomberg.org/press/releases/bloomberg-american-cities-climate-challenge-releases-winning-strategies-for-cities-to-fight-the-climate-crisis-reduce-air-pollution-and-improve-lives/>, 2021-02-03.

^③ The C40 Cities, *How U. S. Cities Will Get the Job Done*, pp. 6, 10.

^④ C40 China Buildings Programme (CBP), *Constructing a New, Low-Carbon Future*, 2018, p. 87, https://c40-production-images.s3.amazonaws.com/press_releases/images/288_C40_China_Buildings_Programme_EN.original.pdf?1537969181, 2020-10-10.

四、自下而上的补位：美国次国家行为体垂直维度气候治理

本文的多层级垂直维度治理方式来源于马克斯等阐发的非重叠司法管辖区模型和克恩提出的垂直升级。非重叠司法管辖区模型意味着在有限数量、有限级别的非重叠司法管辖区，存在着不同治理层次之间的清晰关系，包括自上而下及自下而上两种模式，民族国家仍保留中央权威。而克恩的垂直升级是基于欧盟研究背景，以城市为单一研究对象提出的，是指次国家单位的权威和能力能够上下通达，并可在国家权威缺位时，代之参加高层级的组织活动。结合非重叠司法管辖区模型和垂直升级的研究思路，本文的多层级垂直维度治理方式专注于美国次国家行为体自下而上的气候治理模式，重点研究的对象既包括城市/跨国城市网络也涵盖州。据此，本文的垂直维度治理方式是指美国不同层级的政府即州和城市自下而上地发挥影响力，并在联邦政府缺位的情况下，直接参与国际气候行动。该治理方式包括两方面的内容：一是州参与国际气候合作，二是城市直接以及以加入跨国城市网络的形式参与全球气候治理。

（一）州的气候政策创新及对联邦政府的补位

美国联邦政府和州政府之间在应对气候变化方面一直存在着分歧，国家整体层面的气候变化政策的制定及行动越来越依靠州政府的推动。在气候变化问题上，联邦政府容易受到资金雄厚的传统能源利益集团的影响，可能不会采取积极的温室气体减排行动，而更专注于自愿减排方案的研究及制定。而州政府却试图通过建立积极的新能源效率筹资机制和碳监管标准等举措来加强它们的减排行动，以此应对联邦政府长期的不作为。美国联邦政府和州政府的权限是1787年宪法折中的产物。宪法笼统地为各州保留了某些权力，而将其他权力让渡给了联邦政府，并没有对州和联邦的管辖权进行如联邦政府立法和行政管理那样的正式划分。宪法规定的模糊性使联邦与州的权力分配格局进一步复杂化，并使联邦政府得以经常挑战州根据宪法制定的气候政策方案，认为州篡夺了联邦政府的管辖权，直至发起行动来扭转或取消现有的州

气候立法。^①此外,由于各州的可再生能源计划是多种多样的,可能受到联邦政府实施某项特定的环境政策的影响而产生资金分配不相称等问题。例如,有些州能发展大型常规水力发电、城市固体废物和地热发电,其他州则不行;也有些州要求从特定来源(如太阳能和风能)中获得可再生电力的特定份额等。^②这种差异导致州很难从联邦得到具体的政策及财政支持,以满足其为了发展当地经济而加快清洁能源部署的目的。

美国联邦政府在应对气候变化中的相对缺位,为地方政府的气候政策及行动提供了发展空间,越来越多的州采取各种方式参与国家气候治理和国际气候合作,并由此赢得了国际赞誉和支持。^③

其一,美国的州拥有一定的自主权,可以采取自下而上的方式,推动美国联邦气候政策的发展。传统上,许多环境和能源法规被视为州和地方政策领域,各州享有制定自己的环境和能源法规的广泛自由,以至许多设定最低通用国家标准的联邦环境和能源法规都遵循了成功的州计划。例如,1969年,加州立法机关建立了加州空气资源委员会(California Air Resources Board),并指定其为氧化硫、二氧化氮、一氧化氮和光化学氧化剂设定州环境空气标准。随后,1970年,美国联邦政府通过《清洁空气法》,授权美国环境保护署采取类似的环境空气质量标准。国会并授予加州豁免权,加州可以采用更严格的法规。^④在影响和塑造美国联邦气候政策的同时,州可以推动甚至代替联邦政府参与国际气候合作。1998年,新泽西州与荷兰签署一份减缓气候变化联合倡议,并建立了温室气体排放信用和交易系统的框架。在特朗普宣布退出《巴黎协定》后,以加州、华盛顿州和纽约州为代表的部分州反其道而行之,宣布将积极应对气候变化,继续实现《巴黎协定》的减排目标。

其二,美国宪法和政治运作的不确定性,使得各州以自下而上的垂直治理

^① The National Conference of State Legislatures (NCSL), "State Renewable Portfolio Standards and Goals," April 17, 2020, <https://www.ncsl.org/research/energy/renewable-portfolio-standards.aspx>, 2020-11-11.

^② Nicholas Lutsey and Daniel Sperling, "America's Bottom-up Climate Change Mitigation Policy," *Energy Policy*, Vol.36, No.2, 2008, p. 679.

^③ Mark Cooper, "Governing the Global Climate Commons: The Political Economy of State and Local Action, after the U. S. Flip-flop on the Paris Agreement," *Energy Policy*, Vol.118, 2018, p. 440.

^④ Daniel A. Mazmanian, et al., "State Leadership in U. S. Climate Change and Energy Policy: The California Experience," *Environment & Development*, Vol.29, No.1, 2020, pp. 58-59.

方式参与国际气候合作并与其他国家进行互动时更具灵活性。^① 联邦和州在法律上有一定的重叠性,法院允许州法与联邦法律同时适用于某些政策事务,除非这些政策领域是根据宪法保留给联邦政府的或与现有联邦政府法律法规相抵触。这其实为各州独立于联邦行使一定的自主权提供了法理框架。在气候变化问题上,各州将自主权更多地用于发展经济的市场领域,就业、生产和收入增长等基本经济指标会直接影响所有州的决策。因而,各州会设法积极拓宽国际能源市场,推进生产全球化并吸引外国投资,以增强当地企业的竞争力,进而增加就业机会,发展州的经济。^② 例如,宾夕法尼亚州有着强有力的国际计划,其中包括授权设立了15个国际贸易代表办事处和11个全球投资代表办事处,分别涵盖51个国家和31个国家。作为商业倡导者,也是潜在的外国投资者与联邦、州和地方政府之间的联络人,这些代表办事处致力于消除外国公司在宾州投资、扩展或经营业务时可能遇到的障碍。^③

其三,州在应对气候变化方面获得联邦政府政策及财政支持的障碍,反过来迫使并激发州积极进行政策和行动创新,从而以一种自下而上的方式参与到全球气候治理合作中。2017年11月,由美国11个州组成的代表团,其中包括4名州长,参加了在德国举办的联合国气候变化大会,这是有史以来美国的州参加年度缔约方大会组建的最大的代表团。美国代表团表示,不论特朗普是否决定退出《巴黎协定》,美国的州将继续履行碳减排目标,在应对气候变化上充分发挥州的领导力。^④ 加州在这方面堪称表率。加州是可再生能源发展及国家能源转型的先驱。对于一般州来说,参与国际气候合作的目的,是将自己开发的特定的可再生能源技术推向国际市场,吸引投资,发展本州经济,进而加速州自身的能源机构及技术建设。而加州是世界最大的经济体之一,以其规模和经济实力等不仅能填补美国在气候治理上的空白,而且还能在国际

① Earl H. Fry, "The United States of America," in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, New York: Oxford University Press, 1990, pp. 276-298.

② Thomas D. Eatmon, "Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Governance," p. 159.

③ Pennsylvania Department of Community & Economic Development, "Authorized International Representatives Office of International Business Development," April 8, 2020, <https://dced.pa.gov/download/direct-investment-contacts/?wpdmdl=79709>, 2020-10-15.

④ Georgetown Climate Center, "U. S. State Leadership at COP23," November 17, 2017, <https://www.georgetownclimate.org/articles/u-s-state-leadership-at-cop23.html>, 2021-02-03.

社会发挥影响力。虽然地方政府不能作为缔约方正式参与国际气候谈判,但是,加州在积极应对气候变化政策的激励下,已经派官员参加了至少十次缔约方气候大会。加州利用这些会议平台,向国际社会展示其气候政策纲领的同时,与其他国家建立了气候合作关系。2019年6月,加州与加拿大政府就减少温室气体排放措施达成合作,双方特别强调在清洁车辆、发动机和燃料的作用方面开展合作,以减轻因温室气体排放而导致的破坏性影响。2019年11月,加州与荷兰在可持续交通、循环经济及气候变化领域达成合作协议,双方致力于实施严格的气候变化计划,以实现到2030年大幅减少温室气体排放。^①2013年,加州与中国签署了关于携手发展清洁能源和应对气候变化的谅解备忘录。2017年,加州又与中国签署清洁能源合作协议,并与中国科技部建立了中国—加州清洁技术伙伴关系,旨在帮助中国减少温室气体排放、推进碳捕捉等信息技术领域的创新与商业化。^②

(二) 城市/跨国城市网络的纵向参与

2015年的《巴黎协定》强调了地方政府在全球应对气候变化中发挥的重要作用,地方政府的活动显然将成为未来减轻和适应全球气候变化努力的一大基石。不过,城市在当地的潜力却不能高估,城市的举措只有更深层次地融入多层次气候治理体系中,才能最大化其作用。^③ 尽管美国的一些城市在应对气候变化方面正取得一定进展,但是,一项有效的减缓全球气候变化的国际努力最终必然涉及各层级政府和社会方方面面。地方政府是各州议会的产物,州在自己的权限范围内决定地方政府的性质和目的。美国在州一级是多种多样的单一制。^④ 因而,城市在很大程度上是在等级制的架构下运作的,其独立于其他层级的政府应对气候变化问题的能力有限。例如,市政府在与温室气体排放有关的关键部门(包括能源政策、定价和供应)的关系(如发展交通运输系统等城市基础设施)、使用税收和收费等经济手段,以及制定用于建筑和家电

① California Energy Commission, "Climate Change Partnerships," <https://www.energy.ca.gov/about/campaigns/international-cooperation/climate-change-partnerships>, 2021-02-03.

② 中华人民共和国科学技术部:《万钢部长会见美国加利福尼亚州州长杰里·布朗》,科技部网站,2017年6月9日,http://www.most.gov.cn/kjbgz/201706/t20170609_133464.htm,2020-10-15。

③ Harald Fuhr, et al., "The Role of Cities in Multi-level Climate Governance: Local Climate Policies and the 1.5°C Target," p. 1.

④ David Young Miller and Joo Hun Lee, "Making Sense of Metropolitan Regions: A Dimensional Approach to Regional Governance," *Publius*, Vol.41, No.1, 2011, p. 131.

能效标准等方面,只承担很少的责任。市政当局在以上方面的权限通常是由联邦政府或州政府确定的,并再下放给城市。^①而城市仅在关于土地利用规划、教育及资源项目等领域拥有更大的自主权。城市还面临着一些制度障碍,美国和大多数发展中国家一样,尚未就地方应对气候变化制定国家法规。^②城市自身固有的缺陷也十分明显,如缺乏制定气候变化政策的机构;行政管理能力不足,不具备制定控制温室气体排放的政策和计划以及监测和分析碳排放所必需的技术知识;控制温室气体排放的前期经费有限,等等不一而足。^③

城市应对气候变化的不足很大程度上可以在多层级治理体系中得到克服。地方政府在气候政策制定中发挥至关重要的作用的同时,城市在国际气候变化议程上的地位也渐趋突出。^④在多层级治理体系中,“机构关系不必通过中间层面运行,而是可以直接发生在跨国和地区层面之间,从而绕过了国家层面”。^⑤在应对气候变化的综合努力中,城市治理的进程重新配置了以国家为主导的气候变化政治,城市日益被视为气候行动的战略舞台。通过各种形式的跨国城市网络治理平台,城市在全球气候治理中的角色引起了越来越多的关注和重视。

一方面,一部分气候行动领先的城市可能通过执行一项国际条约来塑造其国际地位。城市通过执行国际条约并对条约内容做出强有力的国内承诺,能够将该条约作为一个协调中心,以提供广泛认可的指导性指标。^⑥例如,一个积极应对气候变化的城市可能选择执行《巴黎协定》,使该协定成为城市行动和政策的焦点。在特朗普宣布退出《巴黎协定》的第二天,纽约市长就签署了一项行政命令,宣布纽约市将继续采用协定的原则并实施其减排目标。^⑦无

① Harriet Bulkeley, "Cities and the Governing of Climate Change," *Annual Review of Environment and Resources*, Vol.35, 2010, p. 238.

② Harald Fuhr, et al., "The Role of Cities in Multi-level Climate Governance: Local Climate Policies and the 1.5°C Target," p. 2.

③ Michele M. Betsill, "Mitigating Climate Change in US Cities: Opportunities and Obstacles," *Local Environment*, Vol.6, No.4, 2001, p. 399.

④ Harriet Bulkeley and Michele M. Betsill, "Revisiting the Urban Politics of Climate Change," *Environmental Politics*, Vol.22, No.1, 2013, pp. 136-154.

⑤ B. Guy Peters and Jon Pierre, "Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance," *Policy & Politics*, Vol.29, No.2, 2001, p. 132.

⑥ Jolene Lin, *Governing Climate Change: Global Cities and Transnational Lawmaking*, p. 47.

⑦ The City of New York Office of the Mayor, *Climate Action Executive Order*, Executive Order No. 26, June 2, 2017, https://www1.nyc.gov/assets/home/downloads/pdf/executive-orders/2017/eo_26.pdf, 2020-10-18.

独有偶,匹兹堡市长也发布了行政命令,宣布他的城市“赞同并仍然完全致力于实现《巴黎协定》的原则”。^①

另一方面,针对市政府缺乏领导力、预算和人力组织资源不足等体制上的障碍,城市可以通过加入应对气候变化的跨国城市网络平台获得相关支持,以在国际上发挥影响力。跨国网络能够通过提供专业知识、资金,以及开发城市本身不具备的技术来应对气候变化。跨国网络还具有明确的监管职能,能够促使成员城市签署特定的行动计划或行为准则,或出台各种衡量绩效的手段、制定会员规则等,推动城市深度参与气候治理。在缺乏民族国家和国际机构的背景下,跨国城市网络设计一系列方法来引领成员朝着特定目标前进,^②在提升城市国际地位的同时,为参与者提供了“城市间对话和全球影响力汇集”的机会。^③由此,城市通过加入跨国网络来应对气候变化的这种新颖实践,可以被概念化为全球气候政策制定的先驱,即跨国治理安排已成为全球应对气候变化的不可或缺的一部分。^④

以在美国有较大影响的“城市气候保护计划”(Cities Climate Protection, CCP)为例,该计划是领先的跨国网络——倡导地区可持续发展国际理事会——架构下的第一个和最大的全球性地方政府应对气候变化运动,代表了当地在气候保护领域的雄心和成就,凸显了地方当局在应对气候变化中的作用。“城市气候保护计划”可以绕开民族国家,赋予城市权力来采取可能违背美国联邦政府立场的行动,以建立自己的权威。加入“城市气候保护计划”的城市必须通过一项包括五个里程碑的决议:建立温室气体排放清单和预测,制定减排目标,制定地方行动计划,实施政策和措施,以及监测和验证结果。这五个里程碑能够使城市加强其减少温室气体排放的承诺,加强与国家和国际联系,从而将城市的行动纳入国家和国际审议。^⑤可见,跨国城市网络不仅可

^① The City of Pittsburgh Office of the Mayor, *Reinforcing Pittsburgh's Commitment to the Global Partnership on Climate Change*, Executive Order 2017-08, June 2, 2017, [https://apps.pittsburghpa.gov/mayorpeduto/Climate_exec_order_06.02.17_\(1\).pdf](https://apps.pittsburghpa.gov/mayorpeduto/Climate_exec_order_06.02.17_(1).pdf), 2020-10-18.

^② Harriet Bulkeley and Peter Newell, *Governing Climate Change*, 2nd Edition, New York: Routledge, 2015, p. 72.

^③ Noah J. Toly, “Transnational Municipal Networks in Climate Politics: From Global Governance to Global Politics,” *Globalizations*, Vol.5, No.3, 2008, p. 341.

^④ Thomas Hickmann, “The Reconfiguration of Authority in Global Climate Governance,” *International Studies Review*, Vol.19, No.3, 2017, pp. 434-436.

^⑤ Taedong Lee, “Global Cities and Transnational Climate Change Networks,” p. 110.

以指导国际政策的制定,还能在全球气候变化领域建立权威。这种新的气候外交空间使城市在国际活动中更加引人瞩目。^①

五、推拉之间的张力:美国次国家行为体等级维度气候治理

本文的多层级等级维度治理方式的思路来源于马克斯等提出的非重叠司法管辖区模型和克恩归纳的等级升级。与垂直维度治理方式不同的是,等级维度治理方式专注于自上而下的模式,意味着从上至下的行政压力传导和从上至下的行政界线约束,即民族国家仍保留中央权威。克恩的等级升级要求强大的中央政府拥有协调政策和制定约束性标准的权力,各层级政府之间的关系是自上而下组织的,权力集中在欧盟和成员国一级,城市的权力仅限于对欧盟和国家法规的实施。而美国不存在严格遵守强制性国际法规的情况。鉴于此,本文从非重叠司法管辖区模型和等级升级概念中抽取的多层级等级维度治理方式是指,作为典型的联邦制国家,根据宪法,美国联邦政府拥有制定约束性的法律法规并要求各层级地方政府严格遵从的权力,州和城市的权力是受限制的。根据联邦政府应对气候变化政策取向的差异,这种严格的等级制的作用分为积极促进和消极制约两个方面。前者是指在联邦政府积极应对气候变化的情况下,等级治理方式更多针对那些在气候行动方面比较落后的州或城市,联邦政府的法律法规强制性地要求它们采取积极的行动来应对气候变化;后者则指在联邦政府消极无为时,尽管一些州或城市积极行使宪法上的自主权,试图引领气候变化行动,但囿于联邦法律法规的强制性约束,其气候政策及行动常常受挫。

(一) 联邦政府的积极推动

由于美国很少遵从国际气候协议,也不受相关国际法规的监管,没有承担大幅度减少温室气体排放的义务,美国次国家行为体采取气候政策仍然是一项自愿行动。地方政府有效应对气候变化的潜力因地区、政治制度和行政环

^① Matthew Hoffmann, *Climate Governance at the Crossroads: Experimenting with a Global Response after Kyoto*, p. 68.

境的不同而存在巨大差异。^① 因而,美国既出现了积极应对气候变化的先锋州或城市,也有仍旧依靠传统能源而拒绝采取气候行动的落后州或城市。对于这些州或城市的气候角色,联邦政府分别发挥了正向激励或反向强制推动的作用。在国家层面,奥巴马政府可谓美国历史上鲜有的积极应对气候变化的联邦政府典范,在国内大力推进美国气候政策与行动,2013年颁布《总统气候行动计划》《清洁电力计划》及能源政策等,并在国际气候谈判中发挥领导作用,积极促成了《巴黎协定》的签署。奥巴马政府不仅对地方政府给予财政、技术等方面的支持,鼓励先锋城市加入跨国网络及参与国际合作,还通过强制性措施要求落后城市采取气候行动。^② 正是在联邦政府足够的资金支持下,一些城市或州大力实施了气候项目。

一方面,纽约、洛杉矶、芝加哥等城市不仅开发了清洁能源技术,还积极参与C40城市网络。作为领先的实践者,这些城市的经验及技术也成为其他国家城市学习的典范。另有32个州已经发布或正在修订或制定本州的气候行动计划。州的气候行动计划通常包括温室气体减排目标,以及州为帮助实现这些目标可以采取的具体行动。^③ 此外,在奥巴马政府上任前,2008年,美国国务院与中国发改委建立“美中绿色合作伙伴关系计划”(EcoPartnerships),致力于通过加强两国地方政府关系来寻求清洁能源、气候变化及环境的最佳解决方案。^④ 2015年9月,为落实两国气候合作顶层设计的相关要求,中美气候智慧低碳城市峰会(U. S. -China Climate-Smart Low-Carbon Cities Summit)如期举办,进一步增进了中美两国城市之间的双边气候合作。奥巴马政府的气候动能延续到拜登新政府,并得到进一步强化。2021年1月20日,甫一上任,拜登迅即宣布美国将重返《巴黎协定》,并取消从加拿大进口沥青砂油的基斯顿输油管计划(keystone XL)。1月27日,拜登政府颁布《关于应对国内外气候危机的行政命令》,从美国外交政策和国家安全、国内政策措施两个层面部署美国应对气候变化的行动。该行政令制定了联邦清洁电力和汽车采购战

^① Harald Fuhr, et al., “The Role of Cities in Multi-level Climate Governance: Local Climate Policies and the 1.5°C Target,” p. 2.

^② The Executive Office of the President, the White House, *The President's Climate Action Plan*, Washington D. C., June 2013, pp. 12-13, 21.

^③ The Center for Climate and Energy Solutions (C2ES), “U. S. State Climate Action Plans,” <https://www.c2es.org/document/climate-action-plans/>, 2020-10-22.

^④ The U. S. -China EcoPartnerships, “Mission,” <https://ecopartnerships.lbl.gov/about>, 2020-10-22.

略,要求美国的州和城市逐步换置清洁和零排放车辆,以推动2035年前电力部门实现零排放。行政令还取消了直接对化石燃料的补贴,而继续加强对清洁能源的大力投资,并要求传统能源州向清洁能源发展转型。^①

另一方面,《清洁电力计划》要求提高现有天然气发电厂的发电量,以开发风电和光伏为代表的可再生能源发电替代燃煤电厂发电,并严格要求控制燃煤发电厂的碳排放量,将美国发电企业的减排标准由到2030年碳排放量较2005基准年下降30%上调到32%。^②同时,该计划要求各州政府必须实行对燃煤发电厂的设限。为达到预期目标,联邦政府灵活制定了排放标准,对先锋州即提前达到可再生能源部署以及低耗能标准的州给予奖励,对依赖传统能源的州采取强制性措施要求其实施。尽管遭到28个州的反对,并被联邦最高法院于2016年2月下令暂缓执行,《清洁电力计划》的最终方案还是得以颁布,并激励了州的能源与气候政策创新。据统计,有将近30个州制定了不同程度的可再生能源投资组合标准,^③就连得克萨斯州和科罗拉多州的可再生能源的份额,尤其是风能,也有显著提升。得克萨斯州是美国最大的褐煤生产地,如今在风能方面居全美之首,太阳能排名第九。^④科罗拉多州拥有丰富的化石燃料,目前却是风能制造和发电领域的领导者,该州的风力发电量位居全美第十。^⑤

(二) 严格的等级制带来的消极制约

在联邦政府消极应对气候变化的情况下,严格的等级制对次国家行为体气候政策及参与国际气候合作造成了极大的负面影响。特朗普政府对气候变化议题持否定态度。在国内,特朗普政府从白宫网站删除了有关气候变化的

① The White House, "Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad," Washington, D. C., January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>, 2021-02-03.

② 杨强:《美国气候政治中的权力分立与制衡:以奥巴马政府“清洁电力计划”为例》,《国际论坛》2016年第2期,第66页。

③ Fatima Maria Ahmad, "From Coast to Coast: Offshore Wind Energy Expands in the United States," the Center for Climate and Energy Solutions (C2ES), April 2019, <https://www.c2es.org/document/from-coast-to-coast-offshore-wind-energy-expands-in-the-united-states/>, 2020-10-26.

④ The Climatesexus, "State-by-State: Texas," <https://climatesexus.org/climate-change-us/state-impacts/#texas>, 2020-10-26.

⑤ The Climatesexus, "State-by-State: Colorado," <https://climatesexus.org/climate-change-us/state-impacts/#colorado>, 2020-10-26.

一切信息,并大幅缩减美国环境保护署的编制及财政预算,取消对清洁能源的碳税抵免,转而推动传统能源的发展;在国际上,消极应对气候变化,执意退出《巴黎协定》。概括地看,特朗普政府的所作所为从法理和治理实践两个层面,严重干扰了美国的州和城市参与全球气候治理的进程。

加州在应对气候变化上一直处于领导者地位,其制定的汽车温室气体排放标准相继被其他很多州采纳。根据1970年《清洁空气法》赋予的豁免权,加州可以制定比联邦政府更严格的汽车排放标准。国会虽然批准了其他州可以采用加州标准,但没有形成相应的联邦法规。特朗普抓住这一法理上的“漏洞”,就职初期就宣布打算降低加州根据《清洁空气法》豁免所采用的汽车温室气体排放标准。加州随即与福特、本田、大众和宝马公司签署了一项自愿协议,以逐步提高燃油效率标准。^①此举令特朗普政府感到非常尴尬。作为回应,特朗普政府的司法部对这项自愿协议发动了激进的法律攻击,指控汽车公司与加州共同达成的协议违反了美国反托拉斯法。继而,特朗普政府公布了有关国家汽车燃油经济性标准的新规《安全汽车规则》,撤销了加州汽车排放标准制定权,并根据国会在《能源政策和保护法》中的授权,重申联邦政府为汽车和轻型卡车制定全国统一的燃油经济性和温室气体排放标准的权力,强调州和地方政府不得制定各自独立的燃油经济性标准,包括影响燃油经济性标准的州法律。美国交通部长就此表示,此种名为“一个国家计划规则”的最后行动“符合特朗普总统的承诺,即在美国各地建立统一的车辆燃油经济性标准,确保没有任何一个州有权选择不遵守国家的规则,也没有任何一个州有权将其政策强加于这个国家的其他地区。”^②在治理实践上,特朗普政府的羁绊和限制更是对美国次国家行为体参与国际气候合作造成了釜底抽薪式的打击。例如,原定于2017年在波士顿举行的第三届中美气候智慧低碳城市峰会未能按期举行,两国政府高层协议框架下的城市双边气候合作严重受挫;同时,始于2011年亚太经合组织会议的夏威夷州与中国的清洁能源技术合作,也因特朗普政府的上任而不复存在。

^① Anna M. Phillips and Tony Barboza, “California Reaches Climate Deal with Automakers, Spurning Trump,” *Los Angeles Times*, July 25, 2019, <https://www.latimes.com/politics/story/2019-07-25/california-reaches-climate-deal-with-automakers-spurning-trump>, 2020-10-28.

^② The U. S. Department of Transportation, “Trump Administration Announces One National Program Rule on Federal Preemption of State Fuel Economy Standards,” September 19, 2019, <https://www.transportation.gov/dot5919>, 2020-10-28.

综上,多层次等级维度治理方式的核心在于联邦政府的强制约束力,它要求地方政府绝对服从,联邦政府的权威不能被取代,国家在气候治理中仍然发挥着关键的作用。值得注意的是,在联邦政府消极无为的情况下,次国家行为体并非完全束手无策,其对等级制的精准把握可以为自己参与全球气候治理提供更好的依据。如何灵活设定权限范围,既满足自身治理权力的需要又不会触碰联邦政府的法律法规底线,这是美国次国家行为体参与全球气候治理时需要精进的课题。

结 语

气候变化及其治理是一个复杂的、多层次的过程,其影响是全球性的,不能在单一的、离散的范围对美国次国家行为体参与全球气候治理加以考察,而需要将政府之间的各种关系结构及权力的分配等纳入新的概念框架中。^①源于联邦制的制度设计,美国国家实体与次国家实体各有各的权限,传统上次国家实体在气候治理领域享有较高的自由度。在联邦政府不作为的情况下,作为气候行动的关键参与者,州、城市及跨国城市网络在气候治理中发挥了十分突出的作用。当然,在探讨这些次国家行为体在气候治理中的创新性的同时,同样不能忽视联邦政府的角色。联邦政府是否以及如何介入,将会大力推动或严格限制次国家行为体的行动及创新。

参照美国次国家行为体既有的气候治理实践经验,并借鉴马克斯、贝茨和克恩等人的理论资源,本文提出了适用于分析美国次国家行为体参与全球气候治理的理论框架,即多层次治理理论分析框架,重点关注在全球气候治理进程中次国家行为体与联邦政府如何建立互动关系以及跨国城市网络这种新的权力领域如何构建,它包含水平、垂直和等级三个维度的治理方式。在水平维度治理方式下,美国次国家行为体可以绕过联邦政府,通过学习、经验交换等途径横向参与国际气候合作。这也是当下次国家行为体参与气候治理的主要方式,州通过成立区域网络、城市通过姐妹城市关系及跨国城市网络各自发挥其在全球气候治理中的影响和作用;在垂直维度治理方式下,州及跨国城市网

^① Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, "Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change," p. 154.

络可以在联邦政府缺位的情况下纵向参与国际气候合作。经济实力强大且经验丰富的州能够起到引领乃至补位的作用,而跨国城市网络可以指导国际政策的制定及建立新的权威;在等级维度治理方式下,尽管总体上次国家行为体的气候治理能动性日益凸显,但在相当程度上还是要受到联邦政府法律法规的严格限制,联邦政府的权威及中心作用即便在其角色缺位的情况下仍不可小觑。故而,在此治理方式下,次国家行为体需在保证自主权的同时,不触碰联邦政府的法令底线。

在多层次治理体系下,美国次国家行为体参与全球气候治理的作用是互补的。^① 一个层级政府作用的发挥并不必然减弱另一个层级政府的影响力。次国家行为体越来越多地参与全球气候治理,也不一定会导致国家权威的丧失,相反其作用却明显受到美国政治周期更替的影响。随着拜登政府的履新,气候政策重回联邦政府的工作重点。拜登政府奉行“内政即外交、外交即内政”的执政理念,将抗击气候变化列为其政府的第一要务,宣称美国将在“强调高标准、强调抗御能力、强调适应能力”三个方面进行努力,并“将为各种适应和抗御计划大幅度提高财政流量,包括采取优惠的财政措施”。而且,联邦政府还将与美国地方政府、社区以及各种双边和多边机构发展更大程度的合作,共同改善抗御工作的质量。^②

拜登政府的气候新政,无疑为全球气候治理和美国国内气候行动重新注入了动力和活力,既在水平、垂直、等级三个维度上为美国次国家行为体的气候行动提供了激励,也为重启国际气候合作创造了有利条件,某种程度上还为中美关系再出发开辟了空间。针对拜登政府将气候变化界定为中美合作领域的对华政策意向,中国不妨主动设计适宜的气候合作模式和议题,以点带面捕捉良机,推动中美关系的稳定和逐步改善。同时,也可通过借鉴美国次国家行为体参与公共政策的经验和实践,进一步激发中国地方政府的主观能动性,以期帮助分担中国中央政府的财政负担和治理责任探寻可行之道。

^① Taedong Lee and Chris Koski, “Multilevel Governance and Urban Climate Change Mitigation,” p. 1512.

^② [美]约翰·克里:《2021年气候适应峰会开场致辞》,美国驻华大使馆和领事馆网站,2021年1月25日, <https://china.usembassy-china.org.cn/zh/opening-statement-at-climate-adaptation-summit-2021-cn/>, 2021-02-02。