

跨国城市网络的实验主义治理研究

——以欧洲跨国城市网络中的气候治理为例*

李昕蕾 宋天阳

内容提要:实验主义治理是有别于大多边主义治理模式的新型多元主义治理模式,强调治理的网络弹性、知识创新性和实验回归性。本文以跨国城市网络为研究主体,对跨国城市网络中的实验主义治理逻辑进行了归纳和总结。作为全球实验主义治理的滥觞之地,欧盟开放式协调及多层治理模式推动了跨国城市网络的发展。通过比较四个欧洲跨国城市网络在气候治理中的表现,本文认为跨国城市网络的整体治理路径符合实验主义治理的基本逻辑假设。其中内部治理(信息交流、基准设定)和内外交汇式治理(项目合作、网络调解)促进了网络内部的实验创新性,为城市网络的实验创新和经验扩散提供了各种治理资源。外部治理(对外影响、相互依赖)和内外外部交汇式治理开拓了实验治理的反馈渠道,有助于提升城市网络在欧盟政策制定过程中的影响力,特别是促进政策评估的科学性以及政策框架目标的定期修订。而且,根植于欧盟的地区深入性网络比全球和地区号召性网络在实验主义治理上更具优势,全球深入性网络的治理成效则介于两者之间。

关键词:跨国城市网络 实验主义治理 欧洲气候治理 实验创新性 实验回归性

一 引言

随着制度碎片化和领导力缺失(双重“执行赤字”)在全球气候治理中凸显^①,如何建构一种新型治理机制,更加有效应对诸如气候变化等跨界性、弥散性环境问题,特

* 本文获得国家社科基金重点课题项目“绿色变革视角下的国内外生态文化重大理论研究”(项目编号:12AZD074)、山东大学基本科研业务费资助项目(项目编号:11060074614051)及中国人民大学研究生科学研究基金项目(科研编号:14XNH030)的资助和支持。感谢《欧洲研究》匿名专家的评审意见,文章疏漏之处由笔者负责。

^① 参见于宏源、王文涛:“制度碎片和领导力缺失:全球环境治理双赤字研究”,《国际政治研究》2013年第3期,第38-51页。

别是在学理层面如何克服公共物品治理过程中的集体行动困境,已成为研究热点。目前,全球气候治理存在两种方式:一是大多边主义(Mega-Multilateralism)治理模式(自上而下的方式),即把世界上所有国家(或大多数)召集起来进行国家层面的气候谈判。长期以来,国际社会普遍将实现可持续发展的希冀寄托于各国政府通过谈判所达成的国际公约。西方国家一直倾向于淡化“共同但有区别性责任”,制定一个涵盖所有缔约方并具有法律约束力的气候协议,进而影响和塑造每一个国家的国内行动;^①二是为探寻一种将更多的行为体纳入治理平台上的更具扩散性和活力的治理模式,即实验主义治理(Experimentalist Governance)。这是一种“自下而上”同“自上而下”并存的治理模式,众多非政府或者次政府行为体(如城市、市民社会、社团、非政府组织和公司等)被全球多边主义治理的滞缓和挫败所激发,开始独立应对气候变化。它们没有将关注焦点放在单一结果的形成上面(如全球减排协议的诞生),而是在诸多领域提出多种创新性倡议来推动各层面行为者对气候变化的自治和主动的回应。面对国家气候谈判僵局,很多气候治理实验性运作已经在非国家和次国家行为体的推动下形成。^②

在实验主义气候治理中,城市发挥着日益重要的作用。随着城市日益成为人口聚居及活动中心,其对全球气候变化问题具有不可推卸的责任,有数据显示,75%的能源消耗和80%的温室气体排放都来自城市。^③同时,城市在减缓气候变化影响方面也作用显著。从治理独立性而言,城市有责任和能力确保自身在迈向气候中性(Climate Neutrality)进程中的有效行动力。^④随着城市行为体能力不断上升,它们开始超越国家和区域并通过构建跨国城市网络(Transnational Municipal Networks-TMNs)来提高城市层面的影响力。欧洲是全球实验主义治理的滥觞之地,欧盟开放式协调及多层治理

^① 自20世纪90年代以来,联合国气候变化框架公约基础上的缔约方谈判大会(COP)成为国际社会应对气候变化的主要框架。会议各方为达成温室气体减排的国际协议进行了旷日持久的气候谈判,国家是其中最主要的谈判行为体。

^② 如在2009年的哥本哈根会议上出现了两种截然不同的图景:国家层面关于应对气候变化和温室气体减排的多边谈判因涉及许多政治和经济因素而变得窒碍难行;而由各种非政府组织和次政府行为体发起的会外活动(Side Event)却如火如荼地进行,承诺一个比哥本哈根协议更为严格的行动方案。“两个哥本哈根”现象又在2012年的“里约+20”峰会上(Rio+20)上演,与正式会议(Main Events)的相对失败形成鲜明对照的是,“里约+20”峰会上举行的各种会外活动取得了极大的成功。借助峰会所凝聚起来的动力,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影响重大的行动倡议,在实践向度上诠释了气候治理的实验主义转向。

^③ “Cities and Climate Change: National Governments Enabling Local Action”, OECD, <http://www.oecd.org/env/cc/Cities-and-climate-change-2014-Policy-Perspectives-Final-web.pdf>, last accessed on 28 November 2014.

^④ 城市能够更为有效地影响市民及其他利益相关者的行为,如工业、能源和交通部门的行为者,他们是城市中最为主要的温室气体排放体。See “Kick The Habit: A UN Guide to Climate Neutrality”, United Nations Environment Programme, http://www.grida.no/files/publications/kick-the-habit/kick_full_lr.pdf, last accessed on 28 November 2014.

模式推动了最早的跨国城市网络的发展。20世纪80年代末至90年代初,很多重要的欧洲跨国城市网络,如欧洲城市(Eurocities)、气候联盟(Climate Alliance)、能源城市(Energie-cités)和城市气候保护网络(Cities for Climate Protection)等相继出现。这种次国家层面的跨国城市网络超越了传统意义上垂直性的全球多层治理,为全球环境治理提供了新的横向网络治理结构,^①体现了全球实验主义治理精神。如何理解全球实验主义治理同跨国城市网络的内在逻辑联系?具体到气候治理领域,欧洲跨国城市网络通过何种方式推进了实验主义治理?其中不同类型网络的治理表现又有何种差异?在建构跨国城市网络实验主义治理的理论框架下,本文将重点探讨实验主义治理模式下的欧洲跨国城市网络,通过四个欧洲跨国城市网络的案例比较回答上述问题。

二 实验主义治理下的跨国城市网络:概念界定与理论框架

实验主义治理是多边主义全球治理的“第三波”。它通过一种横向网络结构将各种次国家层面行为体纳入其中,跨国城市网络的形成是该治理逻辑的重要体现。下文围绕实验主义治理与跨国城市网络之间的逻辑关系进行论述,并通过实验创新性和回归性两项关键指标对跨国城市网络的治理方式进行系统性分类。

(一) 跨国城市网络:既有研究局限与概念界定

在网络研究领域,既有的各种研究流派的关注领域可以分为国家内部和国际两个层面。^②近十年来,跨国网络概念及其在国际领域的作用受到越来越多的关注,^③主要

^① 托利(Noah J. Toly)等人在城市与全球治理、城市气候行动以及跨国城市网络研究上做出了诸多贡献。最新出版的书籍有 Mark Amen, Noah J. Toly, Patricia L. McCamery and Klaus Segbers eds., *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, Farnham and Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2011; Sofie Bouteliger, *Global Cities and Networks for Global Environmental Governance: Spaces of Innovation, Places of Leadership*, New York: Routledge, 2012; Kevin Archer and Kris Bezdecny, *The Transformation of Governance in a Globalizing World Order: City-Regions Unbound?* New York: Routledge, 2014; Craig A. Johnson, Noah J. Toly and Heike Schroeder eds., *The Urban Climate Challenge: Rethinking the Role of Cities in the Global Climate Regime*, New York: Routledge, 2014, 等等。

^② 在侧重于国家内部的网络研究中,政策网络的概念(Policy Network)以及倡议联盟框架(Advocacy Coalition Framework)诠释了发生在特定领域的政治决策方式。See David Marsh and R. Rhodes eds., *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon Press, 1992; J. Richardson, “Government, Interest Groups and Policy Change”, *Political Studies*, Vol.48, 2000, pp. 1006-1025; Paul A. Sabatier, “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”, *Journal of European Public Policy*, No.5, 1998, pp. 98-130; Paul A. Sabatier and H. Jenkins-Smith, “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, in P. Sabatier ed., *Theories of the Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy*, Boulder: Westview Press, 1999, pp. 117-166.

^③ Harriet Bulkeley and Michele Merrill Betsill, *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*, London: Routledge, 2003.

包括以下四种重要理论:认知共同体理论(Epistemic Communities)^①、跨国倡议网络理论(Transnational Advocacy Coalitions)^②、社会网络理论(Social Network)和全球公民社会理论(Global Civil Society)^③。彼得·哈斯(Peter M. Hass)认为,“认知共同体”是指“一个由某一特定领域有公认的专长和能力、具有该领域政策上的知识权威的专家所组成的网络”,它提供专业的建议,厘清复杂问题中的因果关系,帮助决策者界定国家利益。^④玛格丽特·凯克(Margaret E. Keck)和凯瑟琳·辛金克(Kathryn Sikkink)提出的跨国倡议网络理论强调非国家行为体在特殊政策议题上的规范性扩散,形成一种“回飞镖”式的政策扩散模式(Boomerang Pattern):非国家行为体超越国家层面同国际组织和国外媒体相联合,通过国外渠道向国内上层决策者施加压力。^⑤曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)提出,全球化社会本质上是一个由网络构建的具有全新意义的信息社会,网络化逻辑的扩散实际上改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。^⑥保罗·韦普纳(Paul Wapner)将全球市民社会定义为“处于国家之下、个人之上,但又自发地组织起来跨越国家边界的领域”。^⑦玛丽·卡尔多(Mary Kaldor)指出,非政府组织是全球公民社会的活动主体,其中以跨国公司为主体的全球市场是全球公民社会运作的重要经济基础。^⑧上述理论虽用不同术语界定了跨国网络的内涵,但都指出“善治”可以超越传统权力形式,即通过发展网络式的政策问题共同框定及创造身份的集体认知来达成。但总体而言,这些理论框架往往强调非国家/非政府行为体在跨国网络中的主要作用,并没有完全把握跨国城市网络中作为主要成员的次国家行为体的性质。跨国城市网络既在地方层面同当地政府和相关部门有密切联系,也

① See Peter M. Hass, “Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control”, *International Organization*, Vol. 43, No. 3, 1989, pp. 377-403; Peter M. Hass, “Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Cooperation”, *Regime Theory and International Relations*, Oxford: Oxford University Press, 1993, pp. 168-201.

② Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

③ Ronnie D. Lipschutz and Judith Mayer, *Global Civil Society and Global Environmental Governance*, New York: SUNY Press, 1996.

④ 网络的兴起条件有:议题的复杂性与不确定性、决策者对“有用的知识”的需求、科学家对议题认识的共识性、科学家参与决策的制度化。See Peter M. Hass, “Knowledge, Power and International Policy Coordination”, *Special Issue of International Organization*, Vol. 46, No.1, 1992. p.3.

⑤ Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, pp.1-121.

⑥ Manuel Castells, *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I. The Rise of the Network Society* (Second Edition), Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing, 2000, pp.562-568.

⑦ [美]保罗·韦普纳:“全球公民社会中的治理”,俞可平主编:《全球化:全球治理》,北京:社会科学文献出版社2004年版,第181页,第190-192页。

⑧ 全球公民社会包括几乎所有跨国运作的组织,从国际科学团体到跨国公司再到所有其他跨越边界活动的自愿性协会。See Mary Kaldor, *Global Civil Society: An Answer to War*, Cambridge, UK: Polity Press, 2003, p. 78.

在国家与超国家层次(如欧盟)上保持紧密关系。这意味着跨国城市网络同侧重于政治游说和动员的传统协会或跨国非政府组织有着很大的区别。^①

可见,既有跨国网络理论并不完全适合于界定跨国城市网络的内涵。事实上,网络治理的发展往往同多层治理模式的出现及政府由“管制”(Regulation)向“治理”(Governance)的转变相关。^②治理性质的不断变化导致治理的合法性和权威在地方和国家政府、超国家和次国家机构、国家和非政府行为体之间重新配置。新的“治理域”^③可以被界定为国家的功能被重新分配,向上转移到国际和跨国组织和机构,向下转移到城市和地区,向外转移到非国家行为体。^④这种权力的过渡不是一种权力形式的终结,相反,它代表了为探寻新的治理模式的“制度尝试”和实验。^⑤政策决策能力日益在超国家、国家和次国家治理层面上被共享。

基于以上论述,跨国城市网络可界定为:随着作为次国家层面重要经济、政治和文化节点的城市的能动性和相互依赖性不断强化,为了更为有效地处理共同面对的全球性和地区性议题,城市之间通过一种超越国家边界的自愿、互利及协商式的横向互动交流形式来建立一个制度化的合作平台,从而汇集治理资源,分享知识与信息,交流最优实践并强化共识。^⑥该网络有三个重要特点:一是成员自愿、自由、自治地加入或者离开网络;二是呈现出一种非等级性的、水平的、多中心的网络横向结构,虽然它们包含政府成分或身份,但这种网络结构通常是一种自治形式;三是网络中的决定直接由其会员城市来执行。^⑦目前关于跨国城市网络的研究主要集中于对跨国城市网络的

① Harriet Bulkeley et al., “Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 5, No. 3, 2003, p. 240.

② Robert Leach and Janie Percy-Smith, *Local Governance in Britain*, Hampshire: Palgrave Macmillan Limited, 2001; Tim O’ Riordan, *Globalism, Localism and Identity: Fresh Perspectives on the Transition to Sustainability*, London: Earthscan Publications, 2001, pp. 3-24.

③ Gordon Macleod and Mark Goodwin, “Space, Scale and State Strategy: Rethinking Urban and Regional Governance”, *Progress in Human Geography*, Vol. 23, 1999, p. 503.

④ Jon Pierre and B. Guy Peters, *Governance, Politics and State*, London: Macmillan Publishers Limited, 2000; James Rosenau and Ernst Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 1-29.

⑤ Neil Brenner and Nik Theodore, “Cities and the Geographies of ‘Actually Existing Neoliberalism’”, *Antipode*, Vol. 34, Issue 3, 2002, pp. 349-379.

⑥ 金融机构、学术界、跨国公司和非政府组织等也加入到这一平台,在财政上、技术上和知识上给予各种支持。See Sofie Bouteligier, “Global Cities and Networks of Global Environmental Governance”, Paper Presented at the 49th Annual Convention of the International Studies Association, San Francisco, USA, 2008.

⑦ 跨国城市网络一般具有相似的结构,包括三个主要行为者:一个国际性的秘书处及各国分部;一个主席、多名副主席、负责决策的大会;地位不同的都市会员。跨国城市网络的治理模式是会员自治,它没有上级机构,任何政策都是由会员在大会中进行决策。See Kristine Kern and Harriet Bulkeley, “Cities, Europeanization and Multi-Level Governance: Governing Climate Change Through Transnational Municipal Networks”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, No. 2, 2009, pp. 309-332.

发展路径描述、结构特点和基本功能概括,^①未能探讨跨国城市网络存在和运行的深层逻辑。本文试图超越当前跨国网络研究的理论局限,在一种实验主义治理的理论视角下深入分析其治理路径和运行逻辑。

(二) 跨国城市网络与实验主义治理逻辑的内在联系

实验主义治理是多元主义治理的前沿,它根源于欧洲区域治理的实践当中,在欧盟发展中的诸多政策领域已经逐渐被制度化。^② 格兰尼·布卡尔(Grainne de Burca)、罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)等人系统总结了实验主义全球治理的特点:(1)在非等级性政策决定过程中,利益相关者参与治理的公开性;(2)被广泛同意的公共问题募集和理解开放目标框架的建立;(3)较低层施动者基于当地或情景化知识的政策实施;(4)持续地反馈、报告和监督;(5)惯例,包括同行评议(修改法案或实践)。^③ 只有全部满足上述条件的治理才称为实验主义治理。实验主义治理在欧盟治理中的具体应用突显其治理方式上的优越性:首先,委托-代理机制被打破,“委托人”已无法为“代理人”提供全面指导,委托-代理关系更多的是一种相互扶持、相互告知的关系;其次,传统治理中的“自上而下”或“自下而上”等级关系被打破,实验主义治理更倾向于非等级的交互治理。^④

运用实验主义治理模式需要符合两大条件:一是战略不确定性(Strategic Uncertainty)。战略不确定性会督促行为体不断学习和适应新的任务目标。相互学习的必要性自然促成了从中央到地方不同层级治理行为体的合作;二是权力的多头分配。在权力多头分配中,没有一个行为者有能力将自己偏好的解决方案强加于他人。这一方面保证了治理方案不会因某些势力较强的行为体而受到影响,另一方面也使得新型治理机制更加平面化。跨国城市网络治理从本质上满足了实验主义全球治理的两大条件。以欧盟的气候治理为例,首先具有应对气候变化战略的不确定性。面对弥散性与复杂性并存的气候变化,国际和国家层面应对气候变化战略存在“有限理性”。欧盟

^① 关于跨国城市网络的发展路径描述、结构特点和基本功能概括等的研究,可参见 Kristine Kern and Harriet Bulkeley, "Cities, Europeanization and Multi-Level Governance: Governing Climate Change Through Transnational Municipal Networks"; Marco Keiner and Arley Kim, "Transnational City Networks for Sustainability", *European Planning Studies*, Vol.15, No.10, 2007, pp.1369-1395; Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, "Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program", *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 2, 2004, pp. 471-493.

^② Charles F. Sabel and Jonathan Zeitlin eds., *Experimentalist Governance in the European Union: Towards A New Structure*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 169.

^③ Grainne de Burca, Robert Keohane and Charles Sabel, "New Modes of Pluralist Global Governance", New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, January 25, 2013, pp. 1-61.

^④ Mattias Kumm, "Constitutionalism and Experimentalist Governance", *Regulation & Governance*, No.6, 2012, pp. 401-409.

认为,“由于地区多样性和气候影响的严重性,大部分适应措施应同时在国家、地区及地方层面展开”。^① 这便意味着地方政府可以根据自身情况来发展社区行动议程,将从其他地区习得的信息和最优实践融入其中。创新政策更容易在较小的范围内首先开展,随后最优实践的出色表现更加具有说服力,可以促进网络中更多行为者的模仿和学习。跨国城市网络可以为其他城市行为者提供信息和最优实践,与此同时,城市之间的共同努力可以为地区层面问题“量体裁衣”,提供更合适的解决方案。^② 跨国城市网络创造了一个多元的、相对独立的制度平台,通过加强监督和回馈循环(Feed-back Loops)以及强化相关的制度激励,为地方层面适合制度的网络融入提供各种机会。^③

其次,欧盟层面的多层治理模式把自由裁量权下放至更低层级,进一步保障了权力的多级分配,推进了参与性治理的形成。^④ 欧盟的多层治理框架为跨国城市网络的发展提供了一种政治机会,使跨国城市网络能够接近重要的政策决策者和资源(金融、人力、知识等)。^⑤ 欧洲跨国城市网络同时展示了两种在欧洲气候变化背景下流行的治理模式:“授权管理模式”(Governing Through Enabling)和“自我治理模式(Self-Governing)。这两种模式均体现了实验主义治理的基本逻辑,可以有效克服集体行动的困境。^⑥ 城市层面的利益相关者的沟通交流频率会更高,人们在相互接触中经常不断了解、彼此建立信任和依赖,更容易建立共同的行为准则和互惠的处事模式。地方

① “EU Climate and Energy Package”, European Commission: Climate Action Document, http://ec.europa.eu/clima/policies/package/docs/climate_package_en.pdf, last accessed on 28 November 2014.

② Judith Innes, Judith Gruber, Michael Neuman and Robert Thompson, “Coordinating Growth and Environmental Management Through Consensus Building”, California Policy Research Center Papers, 1994, <http://escholarship.org/uc/item/308983c0#page-2>, last accessed on 1 January 2014; Sarah Giest and Michael Howlett, “Comparative Climate Change Governance: Lessons from European Transnational Municipal Network Management Efforts”, *Environmental Policy and Governance*, Vol. 23, No.6, 2013, pp. 341-353.

③ Lars Carlsson and Annica Sandström, “Network Governance of the Commons”, *International Journal of the Commons*, Vol. 2, Issue 1, 2008, pp. 33-54.

④ 欧盟城市同欧盟多层治理之间的关系可以划分为三类:等级性治理(Hierarchical Governance)、咨询性治理(Consultative Governance)和参与性治理(Participatory Governance)。参与性治理体现了多元网络将不同的行为体联系在一起,强调自下而上的活动同自上而下的交流方式共存。网络平台使次国家行为体可以塑造争论、影响政治议程、联合控制政策结果;与此同时,影响地方政策议程的行为体进一步多元化,这种多层伙伴关系有利于增强政策的执行力。在这一进程中,城市已不单纯是一个政策的接受者(Policy Taker),而是升级为政策的塑造者(Policy Maker)。See Claus J. Schultze, “Cities and EU Governance: Policy-takers or Policy-makers?”, *Regional & Federal Studies*, Vol. 13, No. 1, 2010, pp. 126-127.

⑤ Simon J. Bulmer and Christian Lesquesne, *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

⑥ 集体行动困境的前提假设主要有两个:一是个体之间沟通困难或者无沟通;二是个人无改变规则的能力。这适用于一些大规模的公共事务治理,而对于其他一些情况,特别是规模较小的公共事务治理和资源利用而言,则并不完全适用。See Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

自治性治理可以制定出更能迎合地方需要的行动政策(Place-Based Needs),同时将国家资源更为合理地运用,使那些受气候影响最为直接的地方最大程度地受益。^①

(三) 实验主义治理逻辑中的跨国城市网络治理方式

克里斯蒂娜·科斯(Kristine Kern)和哈瑞特·布克里(Harriet Bulkeley)指出跨国城市网络治理可以直接分为网络内部治理和网络外部治理两种。^②但是有时内外治理无法完全分开,因而笔者在科斯和布克里的研究基础上,对其提出的六种网络治理方式进行了重新分类和归纳,将“项目资助与合作”以及“网络调解政策”(Intermediation)列为第三种治理方式,即内外交汇式治理。

具体而言,内部治理是一种自我治理。在等级制权力关系治理之中,权威由政府行为体通过管制、制裁和武力等贯彻,而在缺乏等级结构式的强制性权威的前提下,跨国城市网络往往依赖于其他形式的权威和说服机制。网络主席以及网络中的领导城市发挥了关键作用,主要负责内部治理的协调工作和促进机制。内部治理核心战略主要有两种:一是促进城市会员之间的信息和交流;二是承认、制定基准和颁布证书(Benchmarking and Certification),通过颁布标准来强化网络的制度性权力和社会影响力。^③内外交汇式治理主要侧重于网络同内部成员的互动关系,包括两种方式:一是通过项目资助与合作来促进网络成员获得更多资金及政治资源(无论来源于网络内部还是网络外部);二是跨国城市网络同网络内部会员城市之间的调解政策。^④如果网络中的城市协调者在地区政策网络中非常有影响力,那么跨国城市网络的倡议则更容易被当地政府采纳并且施行。网络外部治理主要将网络看作单一行为体,分析网络本身如何运用所聚合的城市能力来提升国际影响力。这种外部影响力主要包括两方面:一是跨国城市网络对国家和超国家组织行为体的影响力,比如对政府行为体的游说,争取超国家层面的项目资助,提交地区层面的政策执行报告和政策倡议等等;二是同其他非政府组织和其他跨国城市网络的相互依赖政策,以此来发挥网络的杠杆作用。^⑤

实验主义治理主要包括四大要素:建立广泛的框架目标,把自由裁量权下放到更

^① Emery Castle and Bruce Weber, "Policy and Place: Requirement of A Successful Place-Based Policy", <http://ir.library.oregonstate.edu/xmlui/handle/1957/9263>, last accessed on 6 January 2014.

^② Kristine Kern and Harriet Bulkeley, "Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks", p. 320.

^③ Ibid., pp. 319-320.

^④ Ibid., p. 321, 326.

^⑤ Ibid., pp.323-325.

低层级,定期报告与评估,以及定期修订框架目标。^①这四大要素从本质上反映了实验主义治理是一种创新性和回归性并行互动的复合型多元治理。在实验主义治理逻辑下,上述三种治理模式可以被进一步细分为网络内部的实验创新性治理和网络外部的实验回归性治理。首先来看城市网络治理的实验创新性(Experimentalist Innovation)。实验创新性,主要指网络治理过程本身便是经验汲取和知识储备过程,临时目标的确定与调整使得关于治理经验和知识的学习过程以及适应新任务目标的实践变得尤为重要。战略不确定性和治理权的下放有助于城市行为体根据当地的情况进行“因地制宜”的政策创新,并在网络所提供的交流平台上促进交互性学习的展开,从而提升网络整体的创新学习能力。如网络中的信息和交流、治理基准的承认与扩散以及项目资助与合作均有利于促进会员城市之间创新性治理资源的开发和创新政策的扩散(见表1);其次来看城市网络治理的实验回归性(Experimentalist Recursiveness)。实验主义治理的回归性,主要指在一个非常广泛的框架目标下,其内部具体的执行政策工具是模糊的,需要在执行的过程中不断发展。如欧盟要求其成员国和/或地方行为者去实现框架目标,但给这些行为者很大的自由行动空间。地方行为者同时也需要定时将其项目执行情况汇报给欧盟委员会。^②城市层面可以在“战略不确定性”的前提下发挥自身的知识和经验优势,进一步影响欧盟层面的政策制定,特别是促进科学性政策评估和框架目标再修改。在这一过程中,跨国城市网络通过内外部调解和协调、增强对国家和超国家行为体的影响力以及基于相互依赖的杠杆作用这三种途径来强化城市网络治理的实验回归性(见表1)。

具体而言,首先,跨国城市网络为实验主义治理提供了一个创新和学习平台,在地方层面推动了创新性治理资源的开发和扩散。城市加入跨国城市网络的一个重要动机就是获得更多的最优实践或者展示自身的成功经验从而提升城市声誉;另一动机就是通过网络获得更多内部和外部治理资源(包括资金资源、政治资源和社会资源等)以促进创新政策的开展。网络中标准的执行虽然是一种“软约束”,但是城市之间的同侪压力(Peer Pressure)会促使城市竞赛的形成,推动执行创新性标准。其次,跨国城市网络为实验性治理提供一种实验反馈渠道,特别是跨国城市网络的外部治理有助于城市行为者同超国家行为体和国际行为体的互动,促进回归性治理的开展。一方面,地方层面政策倡议者的存在对网络治理能力的发挥起了关键性作用,他们往往充

^① Sandra Eckert and Tanja A. Borzel, “Experimentalist Governance: An Introduction”, *Regulation & Governance*, No.6, 2012, pp. 371-377.

^② Charles F. Sabel and Jonathan Zeitlin eds., *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, p. 125.

当了城市和跨国网络之间的调解人。如果地方层面的政策倡议者缺失或者被边缘化,网络就很难激励当地的行动。这不仅影响了政策的实施,还阻碍了政策网络的反馈过程。另一方面,跨国城市网络力求超越国家层面从而影响超国家层面和国际层面的政策制定过程。除了游说、项目参与和提供政策咨询之外,城市网络还积极争取国际会议的观察者身份,同时举行与大会同步的会外活动来聚集政治资源并提升网络影响力。跨国城市网络还加强同非政府行为体以及其他跨国城市网络之间的合作,针对某一议题的跨国倡议网络,通过“回飞镖”模式来促使政府行为体接受地区层面的政策倡议。^①

三 欧洲跨国城市网络在气候治理中的实验主义路径

欧洲一体化过程重新定义了不同国家机构和不同层级政府之间的关系,各个行为体的互动进入一个“协作和联合”的网络中,^②从而为国家及次国家行为体提供多元的政治环境。除了“高层政治”领域中的安全与防务政策以及预算决策之外,作为次国家行为体的城市几乎成为所有欧盟政策制定领域的利益相关者。跨国城市网络积极利用这种政治机会结构来接近重要的政策制定者和政治资源,推进实验主义治理的践行,尤其是在气候治理领域取得了重要进展,在很大程度上克服了气候政治中的“集体行动困境”。^③

(一) 欧洲跨国城市网络在气候治理中的发展和分类

20世纪80年代中期,欧洲城市间的网络联系开始显著增强。^④20世纪90年代初,欧洲跨国城市网络开始出现快速增长和功能性分化:专门性的气候变化跨国城市网络不断涌现,欧洲地区成为跨国城市气候网络的起源地。1992年的里约环境与发展大会将气候保护政策纳入全球、欧洲及其他部分地区政策议程。在里约会议召开前后,欧洲地区三个重要的地区城市网络,即气候联盟、欧洲城市气候保护网络和能源城市网络迅速发展起来。这三个跨国城市网络在欧洲具有不容忽视的影响力,目前大约

^① 在跨国倡议网络中需要对目标行为体施加压力,它们施压的主要方式是依靠外国政府和国际组织这样的强大行为体,因为这些强大的行为体掌握着提供援助以及国际组织中的决策权这样的物质杠杆。非政府组织还利用目标行为体对政府信誉的重视作为道德杠杆,将其置于国际社会的监督之下。

^② Brigid Laffan, “From Policy Entrepreneur to Policy Manager: The Challenge Facing the European Commission”, *Journal of European Public Policy*, Vol.4, No.3, 1997, pp.422-438.

^③ Simon J. Bulmer and Christian Lesquesne, *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 322.

^④ Stephen Ward and Richard Williams, “From Hierarchy to Networks? Sub-central Government and EU Urban Environment Policy”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, No. 3, 1997, pp. 439-464.

有 1400 个欧洲城市至少加入了三个网络中的一个。^① 20 世纪 90 年代中期,欧洲跨国城市网络经历了一个快速发展阶段。欧盟作为气候变化机制的领导者,除了推动国际层面气候谈判之外,更注重通过一揽子温室气体减排目标来督促内部行为体(包括地方行为体)在气候治理上的行动。进入 21 世纪以来,跨国城市气候网络开始从欧洲地区向澳大利亚和北美地区扩散,同时在亚洲和拉美地区迅速发展。虽然该时期欧洲网络的发展相对缓慢,但是大多数会员城市在网络中的成员身份及归属感开始趋于稳定。根据马可·凯纳(Marco Keiner)和阿雷·吉姆(Arley Kim)的统计,同可持续发展相关的网络的数量由 1985 年的 8 个快速上升为 2004 年的 53 个。其中,欧洲跨国城市网络的数目占总量的近一半(44%)。^② 就治理能力而言,受欧洲一体化和欧盟多层治理模式的推动,欧洲跨国城市网络的行动执行力更强,地区行动倡议数目及对超国家和国际层面政策制定的影响力远远超过其他地区。^③

根据跨国城市网络成员的数量(成员总体数量是否多于 1000 个)及覆盖范围(全球还是地方)可将同气候保护议题相关的网络分为四类(见表 2):第一类为全球号召性网络,指跨国城市网络的活动范围覆盖全球层面,但成员数量较少、成员分布很分散的网络。虽然该类网络可引起全球对某一议题的关注,但由于成员数目的有限性和地域分散性,往往缺乏具体行动计划;第二类为地区号召性网络,指跨国城市网络的活动范围限定在某一地区,成员数目不多,没有较为密集地覆盖该地区的网络。该网络可提升民众对与气候变化议题的认知,吸引大城市加入到气候保护的合作框架之中。但成员数目有限在很大程度上阻碍了跨国城市网络在具体地方议题上的能动性和灵活性;第三类是全球深入性网络,指跨国网络行动的范围覆盖全球层面且网络成员数目较多的网络。该类网络拥有众多优势,比如成员之间具有更为紧密的联系,在行动上也有更为具体和明确的指导方针;^④第四类为地区深入性网络,指跨国网络行动的范围集中于某一地区且网络成员数目较多的网络。该类网络主要集中在欧盟地区,其发展受欧盟多层治理框架中两种力量的推动:一是欧盟层面自上而下的促进对气候变化目标遵从的力量;二是欧盟支持的自下而上的地区性合作。由于很多地区深入性网络

^① Kristine Kern and Harriet Bulkeley, "Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks", pp. 309-332.

^② Marco Keiner and Arley Kim, "Transnational City Networks for Sustainability", *European Planning Studies*, Vol.15, No.10, 2007, pp.1369-1395.

^③ Sarah Giest and Michael Howlett, "Comparative Climate Change Governance: Lessons from European Transnational Municipal Network Management Efforts", *Environmental Policy and Governance*, Vol. 23, No. 6, 2013, p. 34.

^④ E. Carina and H. Keskitalo, "Conclusion: The Development of Adaptive Capacity and Adaptation Measures in European Countries", in E. Carina and H. Keskitalo, *Developing Adaptation Policy and Practice in Europe: Multi-level Governance of Climate Change*, New York: Springer, 2010, pp. 367-376.

的目标同国家政策目标紧密相关,因此其发展可以获得更大的推动力。^①

表 2 跨国城市网络在气候治理上的分类

成员数量	范围	
	全球	地区
成员数量少 (N<1000)	<p>(1) 全球号召性网络</p> <ul style="list-style-type: none"> · 气候变化世界市长委员会 (World Mayors Council on Climate Change, WMCCC) · 城市气候领导联盟 (Cities Climate Leadership Group, C40) · 克林顿气候变化倡议网络 (Clinton Climate Initiative, CCI) 	<p>(2) 地区号召性网络</p> <ul style="list-style-type: none"> · 欧洲城市网络 (Eurocities) · 亚洲城市发展倡议网络 (Cities Development Initiative for Asia, CDIA) · 亚洲城市气候变化弹性应对网络 (Asian Cities Climate Change Resilience Network, ACCCRN)
成员数量多 (N>1000)	<p>(3) 全球深入性网络</p> <ul style="list-style-type: none"> · 可持续性地方政府网络 (Local Governments for Sustainability, ICLEI) 中的城市气候保护网络 (Cities for Climate Protection, CCP) · 联合城市和地方政府网络 (United Cities and Local Governments, UCLG) · 气候团体 (The Climate Group) 	<p>(4) 地区深入性网络</p> <ul style="list-style-type: none"> · 气候联盟 (Climate Alliance) · 能源城市 (Energie-cités) · 市长盟约网络 (Covenant of Mayors) · 市长气候保护中心 (Mayors Climate Protection Centre)

资料来源: 笔者在朱斯特 (Sarah Giest) 和豪利特 (Michael Howlett)^② 的理论模型基础上修改和增补而成。

(二) 四个欧洲跨国城市网络的实验主义治理比较

从跨国城市网络的分类可看出,全球号召性网络在欧洲的影响力最弱,极为有限的成员数目在很大程度上制约了该类网络在欧洲地区的行动能力,所以此类网络不在

^① 特别是当地的政策受挫的时候,网络力量能够为地区提供发展目标,在国家甚至全球的政治决策中发挥作用。

^② Sarah Giest and Michael Howlett, “Comparative Climate Change Governance: Lessons from European Transnational Municipal Network Management Efforts”, p. 350.

本文的分析之列。本文选取了三类四个案例进行考察:属于地区号召性网络的欧洲城市网络^①;属于全球深入性网络的欧洲城市气候保护网络^②;属于地区深入性网络的气候联盟^③和能源城市网络^④。这些网络的总体目标大体相同,即寻求达成一种来自城市层面的减少温室气体排放的自愿性承诺,同时努力强化地方应对气候变化的能力,但不同网络治理方式的侧重点及其实验主义治理成效不尽相同(具体比较见表3)。

跨国城市网络的实验主义治理逻辑主要体现在两个方面:网络内部实验创新性和网络外部实验回归性。首先考察四个网络的实验创新性治理。实验主义治理的首要任务是自由裁量权下放到更低层级,因为地方行为者能够根据自身所面临的问题“量身定制”更适合自身的创新型政策。

第一,四个网络内部的组织战略都非常注重信息和最优实践交流对政策创新、经验学习和政策扩散的作用。全球和地区深入性网络由于自身会员数量上的优势,比全球和地区号召性网络的学习创新交流能力和政策扩散能力都要强。特别是地区深入性网络在制定最优实践数据库方面和推进多样性政策学习方面更具优势,能够根据本

^① 欧洲城市网络于1986年由巴塞罗那、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,其秘书处设在比利时布鲁塞尔。该网络属于自下而上的大城市之间建立的城市联盟,目前包括来自35个欧洲国家的超过170个欧洲城市,其中140个属于欧洲的大城市。该网络的关键任务是解决城市问题和城市层面的经济、政治和社会问题,并将其纳入欧洲议程;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。该网络的“气候变化宣言”强调了欧洲城市联盟致力于应对气候变化,并为城市的应对气候变化行动提供一个框架;从规划减少碳足迹的扩张,增加绿地空间,到投资于可再生能源生产的发展。参见 Eurocities 网站:http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us, 2014年1月7日访问。

^② 欧洲城市气候保护网络是国际地方政府环境行动理事会(ICLEI)的一部分。ICLEI成立于1990年,是致力于推进可持续发展和气候保护的全球地方政府的环境行动倡议联盟,总部在德国波恩。该组织致力于通过CCP成为从事国际气候对话的地方政府的网络。目前有来自84个国家的超过1200个城市加入这一城市网络。对于欧洲CCP而言,目前来自欧洲地区的19个国家中的176个城市、乡镇、县等加入该网络。其主要工作语言为英语,大部分的会员城市分布在芬兰、英国和意大利。See J. Corfee-Morlot et al., “Cities, Climate Change and Multi-level Governance”, OECD Environmental Work Papers, No.14, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/governance/regional-policy/44232263.pdf>; ICLEI Global, “Who We Are”, 2013, <http://www.iclei.org/iclei-global/who-is-iclei.html>, last accessed on 3 January 2014.

^③ 气候联盟成立于1990年,是目前欧洲最大的旨在促进全球气候保护的地区城市网络,是由一种自下而上的模式发展起来的,仍表现出非政府组织的某些特征。这一网络是更大的地区网络——欧洲城市与土著人民雨林气候联盟(Climate Alliance of European Cities with Indigenous Rainforest Peoples)的一部分。气候联盟的欧洲总部设在德国法兰克福和比利时布鲁塞尔,目前有来自24个欧洲国家的1600个会员城市。网络的主要工作语言是德语,所以大部分的成员城市都分布在德国、奥地利和荷兰(在意大利、奥地利、荷兰和卢森堡设立了行动协调办公室)。参见 Climate Alliance 网站:http://www.klimabuendnis.org/our_profile0.0.html?&L=0, 2014年1月7日访问。

^④ 能源城市网络是由欧盟委员会的一个项目赞助支持发展起来的侧重于能源转型的欧洲城市网络。该网络创建于1990年,目前包括来自30个国家的1000多个城镇和城市,总部设在法国贝桑松。其主要目标包括加强这些城市在可持续能源领域的作用和技能,以及代表它们的利益,增加对欧盟能源、环保、城市政策领域所作出的政策和建议的影响。另一个目标是开发和推广如下措施,促进城市交流经验,转让技术诀窍和实施联合项目。能源城市网络选择英语和法语作为主要的工作语言,主要以法国为根据地。在法国、保加利亚、罗马尼亚、波兰和乌克兰都建立了相对独立的国家次网络。参见 Energie-cités 网站:<http://www.energy-cities.eu/-ABOUT->, 2014年1月7日访问。

地区的具体情况推进最优治理模型的学习和仿效。气候联盟支持城市和地区之间的最优实践交流,并且通过联系地方、国家和欧洲层面的政府来帮助协调各个层面的行动。欧洲城市气候保护网络还提供技术咨询,培训和信息服务以增进城市的能力建设,分享知识,并支持当地政府执行在地方一级的可持续发展,从而为实现地方、国家和全球可持续发展目标提供一个有效的“成本效益”模型。^① 相比而言,作为地区号召性网络的欧洲城市网络虽然也将城市之间的“网络论坛联系”列为首要工作,但该网络缺乏实践性更强的最优实践数据库建设以及相应的稳定性政策扩散模型支持。^②

第二,必要的资金支持和项目合作是推动实验主义治理展开的重要保证。跨国城市网络提供相应措施促使成员城市之间相互联系并共同竞标项目资助;或者是同其会员城市一起提交竞标方案,争取更多外部资源。^③ 这一战略有两种方式:一是通过申请项目的频繁合作,网络将会员城市更为紧密地联系在一起,从而强化会员城市同跨国城市网络的联系。会员城市依赖网络获得更多资源;二是通过提供额外的金融资源来促进地区行动,网络帮助其会员城市实现自己的目标。资金支持和项目合作的成功有赖于网络资金供应是否充足(如会费收入、地区层面和超国家层面的资金支持、企业赞助等)以及能否从与外界良性互动中获得更多的资源(如去竞争欧盟的项目)。同号召性网络相比,深入性网络往往可以聚集更多的资源。这不仅来自更多的会费收入,还来自地区层面和欧盟层面的资金支持。特别是作为地区深入性网络的能源城市网络最初起源于欧盟支持的项目,同欧盟有着更为密切的良性互动,所以能够帮助其成员争取更多的外部资金支持和项目合作机会。气候联盟是欧洲范围内最大的跨国气候保护网络,具有更多的非政府组织特征,在政府游说上更有经验,能够凭借自身的网络影响力竞争更多的资源。作为全球深入性的欧洲城市气候保护网络,其优势在于可以利用国际层面的更多资源展开实验性项目。作为地区号召性网络的欧洲城市网络在会费收入和地区影响力上要逊色一些,而且相比其他三个专注于气候变化和低碳发展的深入性网络,该网络在申请欧盟层面的气候专项项目上缺乏竞争优势。

第三,基准系统设定和证书发放大为创新实验项目的评定和认可提供了约束力更强的制度性保证。跨国城市网络治理方式可延展成一个治理谱系:信息交流属于谱系中较为“自由放任”的一端,因为其需要的网络资源和网络干预最少,通过这种方式取得

① 参见 ICLEI 官网:<http://www.iclei.org/>, 2014 年 1 月 17 日访问。

② J. Corfee-Morlot et al., “Cities Climate Change and Multilevel Governance”.

③ 如欧洲城市气候保护网络 CCP 的会员费要比其他的跨国城市网络低,所以该网络比其他的网络更依赖于第三方的资助,大约有 45% 的资金资助是来自欧盟项目。在气候联盟和能源城市网络中,会员费用也只占所有预算的 30%,所以这意味着上述跨国城市网络依赖于政府资助,而且在很大程度上依赖于欧盟的资助。维持网络的服务和活动不能缺少这些资金来源。

的治理效果也缺乏相应的稳定性;另一端是更具有干涉性的路径,如设定基准、颁发证书等。^① 基准制定界定了这些标准,通过同侪压力促使各个城市会员对治理标准的遵从;颁发证书为表现好的成员提供认同和奖励,将这些城市列为最优实践的模范。特别是基准战略在很大程度上决定了一个网络内部协调性和约束性的高低,其作用有:一是提供测量地方政府行动进展的标准;二是为比较成员网络表现提供标准;三是有助于定期检查网络的总体目标是否进展顺利。^② 在这一治理模式中,欧洲城市气候保护网络和气候联盟作为两个针对气候治理的深入性地区网络表现尤为突出。自成立之初,欧洲城市气候保护网络就注重设置治理基准,如编制排放目录(Emissions Inventory),设定减排目标,制订行动计划,推进执行政策和监测进展情况。其监控过程包括一系列的行动列表:如“10步骤”、测量目录(Catalogue of Measures)和气候联盟指标(Climate Alliance Indicators)。基于此,地方气候保护行动可以被量化和监督,从而增强地区层面的执行力度。^③ 气候联盟也十分注重基准性治理,如加入该网络的会员城市要做出以下各项自愿承诺:每五年减少二氧化碳排放量10%,到2030年人均温室气体排放量在1990年基准上减少一半。^④ 气候联盟还为其成员提供了“气候变化指南针”(Climate Compass),为如何开展地方气候行动规划提供建议;并通过“气候城市基准系统”(Climate Cities Benchmark)提供了一个模拟和分析地区气候行动的系统性路径。^⑤

其次比较四个网络的实验回归性治理。实验主义治理不仅限于治理自由裁量权的下放,更为重要的是跨国城市网络为开拓这种实验反馈提供了一个网络性沟通渠道,促进网络对欧盟层面的定期报告与评估。这种基于地方经验的实时反馈有助于欧盟定期修订其政策框架目标同时提升其参与性治理模式的合法性。

第一,跨国城市网络影响力的发挥首先依赖于跨国网络同其国家次网络的协调关系。虽然跨国城市网络在国家内部和国家之间为气候变化行动的努力奠定了机构基础,

^① Kristine Kern and Harriet Bulkeley, "Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks", p. 326.

^② Harriet Bulkeley et al., "Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe", *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 5, No. 3, 2003, p. 240.

^③ 另外,欧洲城市气候保护网络还为会员城市提供“一揽子计划”,包括:一是进行气候变化基准调查和气候影响评估;二是目标设定和确定可能的适应对策;三是行动计划的开发;四是行动计划的实施;五是对结果进行评估和报告。在实验主义治理理念引导下,对原有目标进行调整,进入下一轮循环。See ICLEI, "Who We Are?", 2013, <http://www.iclei.org/iclei-global/who-is-iclei.html>, last accessed on 28 January 2014.

^④ Climate Alliance, "Our Profile", 2013, http://www.klimabuendnis.org/our_profile0.html, last accessed on 24 January 2014; Climate Alliance Austria, "Our Members", <http://www.klimabuendnis.org/?id=390>, last accessed on 6 January 2014.

^⑤ Climate Alliance, "Annual Report 2004/2005", 2005, p. 27, <http://www.klimabuendnis.org/home.0.html?&L=0>, last accessed on 6 January 2014.

但是它们同时还要受到国家和地区层面政府规制的影响。^① 网络项目的实施更需要地方政府的支持和推动,特别是很多方案还要以国家规制为准,当地方层面的政策在地区和国家层面受挫时,城市参与跨国网络的积极性就会降低。一般而言,针对特定区域问题并受到当地政府支持的跨国网络应对气候变化的行动往往最有力。^② 如地区深入性网络同其国家次网络的协调人的关系最为紧密,网络的治理目标更贴近地区实际需要,在具体地方议题上具有更多的能动性。另外,网络协调的有效程度取决于网络中积极会员城市的数量。这些会员城市的协调人往往在地方政策网络中具有较大的发言权并且具有较强的资源调动能力。气候联盟和能源城市网络作为地区深入性网络在内部协调上显示出更大的弹性。首先该网络同国家次网络的互动机会更多,协调相对顺畅;其次在地区性积极会员城市的数目上也具有绝对优势。欧洲城市气候保护网络虽为全球深入性网络,但欧洲地区的会员只有176个,同作为地区号召性网络的欧洲城市网络数目大体相当,其协调性治理的弹性并不是很大。^③

第二,在同超国家层面互动时,跨国城市网络影响力体现在各种正式和非正式的影响途径中。跨国城市网络通过提供“双向流动”信息来促进回归性治理:首先,充分利用欧盟层面提出的一揽子气候目标的政治机会结构,同会员城市一起争取欧盟的资金支持和项目合作机会,积极介入欧盟层面的政策互动中;其次,通过政策咨询、政策回馈及游说等方式将会员城市在气候治理中的创新知识和实验治理成果反馈给欧盟委员会,促进其相应政策框架目标的修改完善。网络积极利用欧盟委员会所提供的政治机会结构和同欧盟官员接近的机会来影响欧盟层面的政策,如积极参加利益相关方的咨询协商过程。^④ 另外,跨国城市网络的组织结构也力求适应欧盟的政策决策结构,如很多网络在布鲁塞尔设置办公室来强化其在欧盟层面的影响力。^⑤ 能源城市在布鲁塞尔办公室的工作重点就是游说欧洲机构,包括各地区委员会,欧盟委员会和欧洲议会,将其作为网络活动的核心工作。跨国城市网络游说往往是通过私人关系进行,特别是同相关欧盟委员会中部门秘书长进行频繁的私人接触。如能源城市网络在

① Emery Castle and Bruce Weber, “Policy and Place: Requirements of A Successful Place-based Policy”.

② Sarah Giest and Michael Howlett, “Comparative Climate Change Governance: Lessons from European Transnational Municipal Network Management Efforts”, pp.341-353.

③ ICLEI, “Who We Are?”.

④ Kristine Kern and Harriet Bulkeley, “Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks”, p. 326.

⑤ Mike Goldsmith, “Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium”, in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 121; Simon J. Bulmer and Christian Lesquesne, *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 307.

召开研讨会的时候邀请主要的欧盟官员和合作伙伴进行相关问题研究,通过“午餐讨论”对相关官员进行游说。^① 欧洲城市气候保护网络和气候联盟还通过展示城市取得的成就来影响欧盟委员会;同时积极争取各种国际气候变化机制和欧盟会议中的观察者身份,并策划一系列会外活动进行游说,劝说国际社会在气候变化问题上采取更具有前瞻性的立场。与此同时,欧盟机构,特别是欧盟委员会也变得日益依赖各种跨国城市网络,依靠其提供更多信息反馈和专家建议,并通过增加城市项目的拨款来促进网络作用的发挥。^②

第三,在力求提升自身影响力的过程中,跨国城市网络注重同网络外部的各种行为者进行合作。首先从网络之间的相互依赖来看,这四个网络的主要关注点都在气候保护领域,所以网络之间存在一定的竞争性。过去它们之间的竞争主要表现在争夺会员城市上,但目前各网络已经在不同的国家建立了相对稳定的会员关系,所以此类竞争减少;现阶段主要是竞争来自欧盟委员会的资金支持,但在竞争中还存在着相互依赖的特点。作为专注于气候保护的两个深入性跨国网络,气候联盟和欧洲城市气候保护网络之间存在较激烈的竞争。能源城市的治理领域侧重于能源绿色转型和可再生能源发展,同其他网络的合作性较强。气候联盟和能源城市开展了很多合作,例如“无车日”(Car Free Day)和“交通周”活动(Mobility Week)等。此外,欧盟层面的项目也推进了网络之间的合作,如气候联盟和能源城市网络均参加了欧盟委员会主办的可持续城市和城镇运动(Sustainable Cities and Towns Campaign)。^③其次,除了同其他跨国城市网络之间的合作,网络还注重拓展同其他外部行为体的合作空间。能源城市强调将能源领域的多元行为体纳入地区绿色能源治理中,大力发展同企业、商会、消费者组织等外部行为体的伙伴关系。欧洲城市气候保护网络更加注重同国际和国家层面行为体的合作,侧重通过发布联合气候倡议来推进项目的共同执行,进而开展国家范围内的气候保护运动,比如该网络在荷兰、丹麦、瑞典和芬兰等国发动了大规模的倡议行动。^④ 作为欧洲最大的气候保护网络,气候联盟起源于非政府性质的倡议运动,所以更加关注同环境非政府组织和各种跨国倡议网络的合作。欧洲城市网络也倡导“网络可

^① Energie-Cités, “Info-Bulletin”, No. 26, 2003, 参见 Energie-Cités 官方网站: <http://www.energy-cities.eu/>, 2014年1月17日访问。

^② Mike Goldsmith, “Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium”, in Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, p.121.

^③ Hubert Heinelt and Stefan Niederhafner, “Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level System”, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 21, No.2, 2014, pp. 173-187.

^④ Harriet Bulkeley et al., “Environmental Governance and Transnational Municipal Networks in Europe”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, Vol. 5, No. 3, 2003, p. 240.

见性”政策,加强同地区媒体和国际性运动的互动,从而提高城市层面的声音。^①总体而言,跨国城市网络同外部行为体的相互依赖关系呈现日益多元化特征。

四 结论

欧盟是实验主义治理的滥觞之地。欧盟多层治理框架为实验主义治理的展开奠定了基础。跨国城市网络代表了一种新的政治空间或授权领域的诞生,标志着城市行为体已从单纯的国家内部“政策接纳者”变为超越国家层面的“政策参与者”和“政策制定者”。本文通过比较四个欧洲跨国城市网络在气候治理中的表现,进一步验证了跨国城市网络的实验主义治理逻辑。首先,跨国城市网络的内部治理和内外交汇式治理为城市行为体的实验创新和经验扩散提供了一个网状弹性平台,促进了网络内部的实验创新性和城市“自我治理”模式的完善,主要体现在:创新实验政策催生和传播;创新实验项目的支持;创新实验项目的评定和认可;其次,网络的外部治理和内外交汇治理开拓了实验治理反馈的渠道。跨国城市网络通过强化网络协调人在当地政策网络中的有利地位,通过游说、参与欧盟项目、提供政策咨询、提交研究报告等方式来提升网络在欧盟政策制定过程中的影响力和反馈力,同其他城市网络和非政府行为体进一步合作发挥网络杠杆作用。作为地区深入性网络,气候联盟和能源城市网络在实验主义治理中表现最为出色;欧洲城市网络作为地区号召性网络的成员协调弹性较弱,未能为会员城市设立气候治理的基准,对外影响力相对较小;欧洲城市气候保护网络作为全球深入性网络在实验主义治理的表现介于中间。当然这种实验回归性和反馈性还要依赖于欧盟多层治理所提供的政治机会结构。目前,欧盟委员会日益将地方政府和跨国城市网络视为提升欧盟参与性治理合法性的重要行为体,逐步为其提供更多的项目资助和发言平台,倚重其在实验主义治理中的政策创新、政策咨询和政策反馈作用。总之,跨国城市网络在气候治理中的表现集中体现了欧洲实验主义的内涵,即通过定期监督、审查和修正更新原有目标来保证政策的学习导向性和实验回归性;而这种政策科学进化的根基来自城市层面的政策创新实验和最优实践的交流等。

(作者简介:李昕蕾,山东大学政治学与公共管理学院讲师,德国柏林自由大学博士研究生;宋天阳,中国人民大学国际关系学院博士研究生。责任编辑:莫伟)

^① 参见 Eurocities 官方网站:<http://www.eurocities.eu/eurocities/activities>, 2014年1月1日访问。