

城市与全球议程：北京与首尔 在实现 2030 年可持续发展 议程上的比较分析^{*}

董亮

【摘要】在国际关系及一些跨学科研究中，次国家行为体（如城市）参与全球事务逐渐成为重要的研究议题。次国家行为体在很多领域也起到了重要的补充作用。城市治理是落实 2030 年可持续发展议程的重要目标。城市在 2030 年议程中的任务，包括消除贫困、推动经济增长、改善环境、完善城市规划和布局、提供优良的基础设施和公共服务以及实现包容和可持续城市化等。在此背景下，北京与首尔面临着参与国际议程的重要机遇。通过比较北京与首尔发现，两个城市均将参与 2030 年议程视为完善自身城市治理的方式，但两个城市在推动全球议程和塑造城市形象方面存在诸多不同之处，后续的内化与参与全球治理的进程均有待进一步强化。

【关键词】2030 年可持续发展议程 北京 首尔 次国家行为体 全球治理

【作者简介】董亮，外交学院亚洲研究所助理研究员，主要研究领域为全球治理、亚洲区域合作。

一 引言

2015 年 9 月，国际社会通过了《改变我们的世界：2030 年可持续发展议程》（以下简称“2030 年议程”），确定了 17 项可持续发展目标（SDGs）^①。其设定了未来 15 年的全球发展愿景，意义重大^②。2030 年可持续发展议程作为一项全新的发展计划，其核心是消

^{*} 本文为北京市社科基金青年项目“北京参与联合国 2030 年可持续发展议程研究”（编号：17ZGC011）的成果之一。

^① 2030 SDGs, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

^② 董亮 《2030 年可持续发展议程下“人的安全”及其治理》，《国际安全研究》2018 年第 3 期，第 64~81 页。

除全球贫困与促进包容性发展,并将经济、社会、环境三个领域列为其支柱^①。其中,城市的可持续发展是2030年议程的第11项目标。对此,东北亚城市北京和首尔均表现出了强烈的对接愿望。

北京,不仅是中华人民共和国的首都,也是国家中心城市以及国际公认具有重大影响的大都市。北京集建设全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心等于一体^②。其中,国际交往中心的建设要着眼承担重大外交外事活动的舞台,服务国家开放大局,持续优化为国际交往服务的软硬件环境,不断拓展对外开放的广度和深度,积极培育国际合作和竞争的新优势,发挥向世界展示国家改革开放和现代化建设成就首要窗口的作用,成为国际交往活跃、国际化服务完善、国际影响力凸显的重大国际活动聚集之都^③。当前,北京已经成为一座“国际会议之都”。2014年全球城市举办国际会议数量排名,北京排第14位,居亚洲第二^④。北京在政治、外交、经济、国际航运、基础设施等方面都已经具备成为世界一流交往中心的条件。北京市已与世界上50多个知名城市建立了友好城市关系^⑤。

韩国首都首尔是世界第十大城市、朝鲜半岛最大的城市,亚洲主要金融城市之一;也是韩国的政治、经济、科技、教育、文化中心。首尔已经成为东北亚重要的国际化大城市。拥有1000万人口的首尔为可持续发展所做的努力对韩国乃至东北亚的可持续发展具有重要意义。仅以经济实力来衡量,首尔与中国的北上广深属于同一级别。自1992年里约热内卢地球峰会以来,首尔的可持续发展取得了重要进展,其城市面貌呈现现代、整洁的特点。根据城市竞争指数,首尔在城市治理的很多方面都处于全球领先水平^⑥。

① *SDG 17*, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/globalpartnerships/>.

② 2017年9月,中共中央、国务院批复了《北京城市总体规划(2016~2035年)》,标志着这一规划成为北京未来20年发展的蓝图。这份规划提出,要将北京打造成“国际一流的和谐宜居之都”。为了顺利实现这一目标,北京确立了2020年、2035年和2050年三个时间节点。此次北京的新规划集中体现了创新、协调、绿色、开放、共享的全新发展理念,在明确城市战略定位的前提下,提出实施以疏解北京非首都功能为重点的京津冀协同发展战略,转变城市发展方式,完善城市治理体系,以及有效治理“大城市病”等主张。

③ 《北京城市总体规划(2016~2035年)》,北京市人民政府网站, <http://www.beijing.gov.cn/gongkai/guihua/2841/6640/1700220/1532470/>。

④ 陈新洲、鲁畅《北京加速迈向国际交往中心》,新华每日电讯,2015年6月18日, http://www.qstheory.cn/freely/2015-06/18/c_1115659532.htm。

⑤ 乌梦达、魏梦佳《北京转型:借APEC打造国际交往中心》,新华网,2014年11月5日, http://jjckb.xinhuanet.com/2014-11/05/content_526438.htm。

⑥ City Competitiveness Index, <http://english.seoul.go.kr/get-to-know-us/the-ranking-of-seoul/city-competitiveness-index/1-gpci-mori-memorial-foundation/>。

作为重要城市代表，北京与首尔的国际化受到世界瞩目。在当前全球治理时代，两市的城市规划、发展理念及治理方法对联合国议程具有重要的建构意义。对比两市的规划与 2030 年联合国可持续发展议程中城市目标的内容，能够发现二者存在诸多差异，如与联合国的对接方式、内化路径及参与国际进程等方面。本文从次国家行为体的视角出发，对北京与首尔参与联合国 2030 年可持续发展议程的进程、落实路径进行分析，以为城市参与全球治理提供东北亚的案例分析。

二 关于城市参与全球治理的相关文献

20 世纪 90 年代，国际关系研究开始更多地关注不同层面的行为体参与全球治理等问题。在国际关系、城市研究和经济地理等跨学科研究中，次国家行为体（如城市）参与国际事务逐渐成为重要议题。次国家行为体在很多领域也挑战了传统国家行为体在国际关系中的权威地位。

一些西方学者的研究扩大了国际大城市参与全球治理的范围，并证明了这种合法性的存在。萨斯基亚·萨森（Saskia Sassen）在 20 世纪 90 年代提出了“全球城市”（global city）概念，并因在其 1991 年的著作《全球城市：纽约、伦敦、东京》^① 中的使用而广为人知。全球城市是全球经济体系的一个重要节点。这个概念依据全球金融和贸易体系运作的重要程度而提出，也是全球化的观念在主要战略地理区域中创建、促进和实施的过程^②。萨森提出了一种新的全球化模式，是在文化、经济与政治中经常被忽略的因素，也就是特大城市所构成的全球网络。城市是现代生活的环境，纽约、伦敦和东京这样的特大城市处于资本主义世界的中心。这些城市也是信息网络中的重要节点^③。曼努埃尔·卡斯特尔（Manuel Castells）则认为，城市构成了全球化“流动”的点对点网络。这也挑战了国家实体构成世界秩序的观点，取而代之的是，由个人行为体之间关系的流动界定一个边界不太明确的舞台，这个舞台也涵盖城市及其毗邻地区。一个截然不同、更加分散并不断重组的全球流动空间（space of flows）代表并强化了全球权力的日趋不平衡^④。同时，由于权力和责任的固有结构与政策目标的流动空间之间可能存在不匹配，流动性对治理的挑战就显而易见了。

① Saskia Sassen, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 2013.

② Saskia Sassen, "The Global City: Strategic Site/New Frontier", <http://www.india-seminar.com/2001/503/503%20saskia%20sassen.htm>.

③（英）帕特克里·贝尔特、〔葡〕菲利普·卡雷达·席尔瓦《二十世纪以来的社会理论》，瞿铁鹏译，商务印书馆，2014，第 333 页。

④ Manuel Castells, *The Rise of the Network Society: The Information Age*, John Wiley & Sons, 2011.

当前的全球治理不断变化,已经突破了传统的国家空间概念^①。在地理学领域,地区通常被视为次国家实体。在国际关系研究中,区域则被看作国际体系的子系统,并且是具有自发动力的新兴地区组织^②。约瑟夫·奈(Joseph S. Nye, Jr.)和罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)对此提出了国际关系中各种行为体相互依赖的观点^③。而国际关系与城市研究均认可所谓地区的含义。一方是超国家的国家集团,另一方是处于地方和国家政府之间的次国家实体,显示了两个主要视角的概念差异。

通过地区的视角,全球舞台及其治理的性质可能存在一些不同特点。这一差异主要涉及四个维度。①地理范围,即超国家的国家集团或地方的次国家集团;②与此有关的主要政府行为体类型,即国家或次国家政府层面;③领土的性质,如“旧”或“硬”领域与“新”或“软”空间的区别;④治理类型,如“旧的”正式的政府与“新的”非正式的治理网络。随着城市和地区越来越多地成为国际行为体,约翰·阿格纽(John Agnew)指出,国家的权威出现消减,是因为这些分化出的利益超出了国家的范畴^④。建构主义和后现代理论的研究主要涉及国际组织(IO)、私人(企业)权力、国际网络角色的演变,以及面对新兴全球治理的挑战等因素。然而,更加全面、整体的对“地区”进行解释和概念化的进展还很有限。戴维·赫尔德(David Held)提醒这同时也涉及超国家和次国家行为体,以及二者之间的关系^⑤。

从全球治理角度看,城市参与的渠道与路径日益增多,相关研究也不断涌现。例如,地方外交或平行外交(paradiplomacy)是地方政府或区域地方政府自主参与全球事务并促进自身利益的一种外交形式。随着全球化的发展,次国家行为体的国际影响力越来越大。城市、省(州)和区域通过参与全球治理来促进贸易、投资、经济合作以及建立各类伙伴关系,已经成为当前国际关系非常活跃的一个组成部分。这种趋势引发了关于全球治理和国际制度建构的诸多讨论,并为未来的国际政治秩序奠定了基础。

可以说,“多层次外交”“子外交”“国际事务”等概念的出现显示了国内问题国际化的趋势。罗德里格·塔瓦雷斯(Rodrigo Tavares)认为这是将地方和地区问题置于国际事务的中心位置。因此,地方政府的意图是通过寻求合作伙伴的互补性来促进发展。此外,

① Gordon MacLeod, “New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25, No. 4, 2001, pp. 804–829.

② Björn Hettne, “Beyond the ‘New’ Regionalism”, *New Political Economy*, Vol. 10, No. 4, 2005, p. 543.

③ Joseph S. Nye, Jr., *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Little Brown, 1971.

④ John Agnew, *Globalization and Sovereignty*, Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

⑤ Anthony McGrew, and David Held, *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Polity Press, 2002.

它们还与国际组织一起寻找机会，为本地发展项目提供援助计划^①。

总之，城市作为次国家行为体在国际领域表现积极。城市治理的提升可以使其逐渐发展成全球治理的新权威，并往往可以通过国际网络寻求国际影响。从相关文献可以看出，城市参与全球事务的动力、路径与机制已经成为后续研究的重中之重，其在全球治理中的作用不可小觑。

三 城市参与 2030 年可持续发展议程的机遇

当前，城市 GDP 占世界的 80%，城市也在消耗全球 70% 的能源，排放全球 70% 的温室气体。从全球发展情况看，城市治理体系建设必然以合理的城市治理理念作为价值规范，而城市治理能力则必须满足其运行与发展所提出的要求^②。现在全球一半以上的人口居住在城市，预计到 2050 年，这一数字将增长到 2/3。城市生活已经成为人类生活的常态。未来，世界其他地区的城市围绕 2030 年议程目标进行治理将成为一种趋势。

（一）可持续发展已经成为当前全球治理的核心议题

世界各国的城市都日益强调推动国际合作和跨国协调的重要性，力求提升城市竞争力并应对城市治理难题，城市随之在全球化的大潮中脱颖而出，成为重要的治理主体。一方面，城市是全球治理政策工具的先锋，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治理体系的其他部分，从而推动联合国体系的发展和转型。另一方面，可持续发展目标的本地化实际体现了《21 世纪议程》的精神，城市是联合国赋予合法性的主要行为体。

经过 20 多年的发展，可持续发展理念终于成为全球议程。2030 年议程是各国在联合国的主持下经过多轮前期磋商达成的，并且有包括地方和地区当局代表在内的广泛利益相关者的积极参与。这种广泛且多层次磋商的结果是，形成了高度的全球政治共识。在其 17 项目标中，涉及城市可持续发展的目标 11 内容是“使城市具有包容性、安全性、恢复力和可持续性”。目前，2030 年议程具有综合性、长期性的特点，而且联合国已经为城市在 2030 年议程中发挥作用确立了一些有利其参与的基本原则。

第一，不落下任何人。普遍性已经成为 2030 年议程的核心原则，可持续发展目标的落实必须确保所有领土和人口公平分配发展收益。本地化意味着不同的领土有不同的需求和优先事项，而这可以通过“自下而上”的发展规划方法以及基于情境的实施战略更好

^① Rodrigo Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*, Oxford University Press, 2016.

^② 夏志强、谭毅 《城市治理体系和治理能力建设的基本逻辑》，《上海行政学院学报》2017 年第 5 期，第 11~20 页。

地实现。

第二，不落下任何地方。城市作为一个发展空间，目标 11 将可持续发展的领土维度嵌入 2030 年可持续发展目标议程。目标 11 针对的不仅是城市，还包括所有人类居住区。可持续发展目标本地化主张地方政府相互配合，根据当地独特的背景、资源、挑战和机遇与其他合作伙伴共同界定、规划和实施可持续发展目标。

第三，获取发展资源。作为全球发展议程，可持续发展目标将直接从一系列国际组织、发展融资机构、发展合作机构、非政府组织以及其他提供发展支持的利益攸关方获得财政和技术资源。而将可持续发展目标纳入自身发展规划和实施方案的地方政府可能在增加伙伴关系、获得资金和技术支持方面受益，有助于实现相关目标。

可以说，可持续发展问题已经成为联合国机制内的核心议题（参见表 1）。在这种背景下，全球日益关注城市的可持续发展问题。以上原则意味着次国家行为体、大都市和地方政府对于可持续发展目标而言不可或缺。

表 1 涉及“可持续发展”的国际会议及其议程

会议	文件	议程内容
2015 年联合国大会	《2030 年可持续发展议程》	未来 15 年的全球发展议程，并制定了一套全面的可持续发展目标，以接续千年发展目标
第三次世界减灾大会	《2015 年至 2030 年仙台减少灾害风险框架》	降低灾害风险和损失，更加强调风险管理和恢复力
第三次筹资促发展国际会议	《亚的斯亚贝巴行动议程》	这是一个资助可持续发展的全球新框架，力求使资金流和政策与社会、环境和经济优先事项相结合，进一步推动可持续性
2015 年联合国巴黎气候变化大会	《巴黎协定》	缔约方承诺，与工业化之前的水平相比，将全球变暖幅度控制在 2℃ 以下
2016 年第三届联合国住房和可持续城市发展大会(人居三)	《新城市议程》	城市未来的规划与可持续发展问题
2018 年联合国卡托维兹气候变化大会	《〈巴黎协定〉实施细则》	就自主贡献、减缓、适应、资金、技术、能力建设等涉及的机制、规则基本达成共识

资料来源：笔者根据相关材料自制。

应对气候变化与可持续发展一直是一种二元关系。在这一背景下，城市的作用也变得十分重要。随着 2030 年可持续发展议程于 2016 年生效，同年 10 月 20 日便通过了《新城市议程》(NUA)，《巴黎协定》也于当年 11 月 4 日正式生效。联合国人居署分析了《巴黎协定》中的“国家自主贡献”(NDCs)，尤其关注了城市，以更好地理解成员国在城市气候行动中的作用。目前，在应对气候变化方面，城市也发挥了重要作用。一个由 507 个

城市签署的全球市长盟约，已经成为全球城市领导人应对气候变化的最大联盟，承诺减少温室气体排放，追踪其进展，并为应对气候变化的影响做好准备^①。此外，《新城市议程》和《巴黎协定》通过后，联合国人居署也表示随时准备支持成员国实施其“国家自主贡献”^②。

（二）可持续发展中的城市方案

当前，为了推进城市的可持续发展目标落实，相关知识、方案与政策扩散不断强化。为此，联合国积极为城市制定可持续发展路线图。对于着力实现城市可持续发展的市长等地方领导人而言，可持续发展目标提供了能够帮助城市实现可持续发展的带有具体目标和指标的路线图。联合国一直倡导可持续发展目标是“人的议程”。这个目标框架回应了世界各地居民的需求。追求可持续发展有可能提高居民的生活质量，为绿色增长带来新的经济机遇^③。

其中，联合国可持续发展解决方案网络（SDSN）为支持城市实施目标推出了一些城市的可持续发展方案，以推动城市层面的综合治理。该网络致力于在地方、国家和全球范围内支持这些目标的实现。该网络所归纳的城市可持续发展的主要内容，具体包括以下四个方面。

一是，启动具有包容性和参与性的可持续发展目标本地化进程。其中包括提升地方对可持续发展目标的认识，为多种利益攸关方进行讨论和参与提供平台，并且通过强有力的政治领导和综合治理安排优先实现可持续发展。

二是，制定城市的可持续发展目标议程。可持续发展目标的本地化是确保在未来的可持续发展中没有任何人或任何地区被落下的关键。城市需要通过以公共支持和投入为后盾的有据可循的决策，最终将全球可持续发展目标调整为具有雄心又比较务实的地方议程。

三是，规划可持续发展目标的实施。要在 2030 年实现可持续发展目标，就需要制定基于目标的规划，通过长期的、多部门的协调，并辅之以充分的执行能力和财政资源，以及囊括多种利益相关者的伙伴关系。

四是，监控可持续发展目标的进度。分类数据系统对于衡量当地可持续发展目标和指标的进展情况以及审查项目执行的效率是很必要的。地方监测和评估系统能确保可持续发

① The Compact of Mayors was launched by UN Secretary-General Ban Ki-moon and his Special Envoy for Cities and Climate Change, Michael R. Bloomberg, under the leadership of the world's global city networks-C40 Cities Climate Leadership Group (C40), ICLEI-Local Governments for Sustainability (ICLEI) and the United Cities and Local Governments (UCLG) -with support from UN-Habitat.

② Sustainable Urbanization in the Paris Agreement: Comparative Review of Nationally Determined Contributions for Urban Content, <https://unhabitat.org/books/sustainable-urbanization-in-the-paris-agreement/>.

③ 董亮、张海滨《2030年可持续发展议程对全球及中国环境治理的影响》，《中国人口·资源与环境》2016年第1期，第8~15页。

展目标的实施保持在正轨,并支持地方能力建设,以提供更加快速和负责任的治理^①。

可以说,国际城市方案的推出有助于各国城市更好地执行可持续发展目标,为城市提供了治理的智力支撑。从目前来看,虽然城市和地方政府在实施可持续发展目标方面的具体作用取决于中央政府,但是城市自身也可开展诸多独立的可持续发展本土化工作。因此,积极参与并借鉴相关成果,将有助于城市的管理与规划。

四 北京与首尔参与 2030 年可持续发展议程的比较

城市是当前全球可持续发展中重要的行为体。一方面,城市是可持续发展本地化的主要载体和实施者。本地化是指适应、实施和监督地方层面落实可持续发展目标的过程。另一方面,城市治理与规划应该从政治上理解和把握全球治理的内涵与外延。北京、首尔都是东北亚重要的中心城市、本区域重要的国际化代表。近年来,中国主办的多次重要国际会议已经使世界深化了对北京的认识,建设“国际交往中心”的战略定位也为北京提供了参与全球事务的新动能。而首尔是拥有 1000 万人口的充满活力的全球大都市,首尔的发展对韩国的国际化起重要的拉动作用。目前,两市在参与联合国 2030 年议程过程中均提出兼顾本地化治理与国际声誉两个维度的主张。

(一) 北京

2030 年议程第一次尝试系统地在全球、区域和国家、本地层面针对可持续发展目标议程取得进展。城市将是实现全球可持续发展目标的关键。可持续发展目标在一个日益城市化的世界中发挥作用。城市化已经引发了一些世界上最大的发展挑战,但是也为北京等城市推进可持续发展提供了巨大的机遇^②。

整体来看,中国在落实 2030 年可持续发展议程上呈现为一种国家主导的方式。北京在落实 2030 年可持续发展议程过程中凸显了一种本土化治理的路径,在对接联合国议程方面还具备很大的潜力和政策空间。从实际情况出发,北京参与 2030 年可持续发展议程的基本路径可以进一步深化和拓展。

第一,北京城市发展战略与 2030 年可持续发展议程还需要深度整合,并进一步建立关联。通过对比发现,北京的城市规划与 2030 年可持续发展议程目标间存在多重契合。通过分析北京城市规划可以发现,其一,这份规划与联合国的议程目标具有相似的路径;其二,两者都将城市环境可持续发展作为重点内容,并提供了指标监督和主要时间节点等

^① “Getting Started with the SDGs in Cities: A Guide for Stakeholders”, UN Sustainable Development Solutions Network, 2017, p. 6, https://www.researchgate.net/publication/309417493_Getting_Started_with_the_SDGs_in_Cities_A_Guide_for_Stakeholders.

^② 2018 *Global Cities Report*, <https://www.atkearney.com/global-cities>.

表 2 北京规划目标与联合国 2030 年可持续发展目标

北京 2020 年目标	北京 2035 年目标	联合国 2030 年议程目标
总目标: 建设国际一流的和谐宜居之都取得重大进展, 率先全面建成小康社会, 疏解非首都功能取得明显成效等	总目标: 初步建成国际一流的和谐宜居之都, “大城市病”治理取得显著成效, 首都功能更加优化, 城市综合竞争力进入世界前列等	总目标: 目标 11 建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类居住区 ^①
具体目标: (1) 中央政务、国际交往环境及配套服务水平得到全面提升。(2) 初步建成具有全球影响力的科技创新中心。(3) 全国文化中心地位进一步增强, 市民素质和城市文明程度显著提高。(4) 人民生活水平和质量普遍提高, 公共服务体系更加健全, 基本公共服务均等化水平提升。(5) 生态环境质量总体改善, 生产方式和生活方式的绿色低碳水平提升	具体目标: (1) 成为拥有优质政务保障能力和国际交往环境的大国首都。(2) 成为全球创新网络的中坚力量和引领世界创新的新引擎。(3) 成为彰显文化自信与多元包容魅力的世界文化名城。(4) 成为生活更方便、更舒心、更美好的和谐宜居城市。(5) 成为天蓝、水清、森林环绕的生态城市	具体目标: 11.1 提升住房和基本服务, 并改造贫民窟。11.2 提供安全、负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统等。11.3 加强包容和可持续的城市建设。11.4 保护世界文化和自然遗产。11.5 大幅减少各种灾害造成的死亡人数和受灾人数等。11.6 减少城市的人均负面环境影响, 包括空气质量, 以及城市废物管理等。11.7 提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间

资料来源: 笔者根据相关资料整理。

约束机制。北京将可持续发展作为城市的核心目标, 将城市建设置于全球进程之中。对可持续发展目标 11 而言, 北京需要改进监测系统和统计能力, 以衡量国家和城市可持续发展目标的进展情况。这还需要北京加强与其他联合国机构的合作, 共同促进落实议程中的具体指标, 并加大对公众的开放力度, 实现信息的及时公开。

第二, 本土化治理路径与配合中国国家战略的协同效应仍需强化。中国致力于构建人类命运共同体, 北京在其中也可承担相应角色, 建构全球伙伴关系。城市在参与国际事务的广度和深度方面都有极大提高, 参与了更多的“高级政治”议题。其中一些主题涉及反恐、核扩散等国家安全、世界经济复苏、全球气候变化、控制大规模传染病以及规范移民等问题。目前, 大多数国家都具有多级治理结构, 这意味着城市和地方政府直接负责大部分中央政府关于可持续发展目标的承诺。北京可能不仅仅是全球或国家可持续发展目标议程的执行人, 也是共同制订对策方案的贡献者, 是全球治理中重要的次国家行为体。

第三, 参与全球城市网络治理的进程还需加快。全球化的城市意味着自然资源、能源、资本、服务、货物、通信及人才的流动^②。同时, 在现有的城市网络中存在一个关于可持续发展的集群, 旨在将可持续发展目标纳入其核心政策和行动计划。因此, 北京与相

① 《变革我们的世界: 2030 年可持续发展议程》2016 年 1 月 13 日, 外交部网站, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zl_674979/dnzt_674981/xzxt/xpjdmjxgfw_684149/zl/t1331382.shtml。

② Mark Amen, Noah J. Toly, Patricia I. McCarney and Klaus Segbers, eds., *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, Ashgate Publishing, 2011, p. 4.

关城市网络建立联系,不仅有助于扩大自身的影响,也可以促进城市治理能力建设。目前,北京可以考虑在跨国城市网络中发挥更大的作用,提升中国的国际话语权。这些网络包括城市网络(City Net)、联合城市和地方政府(United Cities and Local Governments)、城市联盟(Cities Alliance)、C40城市气候领导小组(C40 Cities Climate Leadership Group)以及100座弹性城市(100 Resilient Cities)等^①。

第四,就可持续发展问题,与联合国系统的合作还需要进一步推动。除了国际友好城市之外,北京现有外国驻华大使馆137个,国际组织和地区代表机构17个,外国新闻机构190个;在北京设立的国外驻京代表机构已超过7000家;全球最大的500家跨国公司中的很多企业在北京有大量投资,同时,北京也是大量国际学生的留学目的地。可以说,北京具有大量的城市外交资源。北京与联合国系统的合作机会日益增多,如联合国人类居住区规划署、联合国环境规划署、联合国人口基金会等。在这种情况下,通过联合国系统的合作促进北京参与全球治理和强化自身建设出现了契机。中国一直认为落实可持续发展议程是当前国际发展合作的共同任务,也是国际社会的共同责任。中国政府为了更好地落实议程,已经出台本国的国别方案,并取得了一些早期成果^②。在这种情况下,北京应坚持不懈地落实可持续发展议程,推动城市发展不断朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的方向前进,为中国的国际交往做出贡献,并促进城市的国际发展合作,推动全球城市落实可持续发展议程。

(二) 首尔

首尔对城市的可持续发展和落实2030年可持续发展议程也十分重视。1995年成立了首尔绿色市民委员会,2009年制定《可持续发展框架条例》,2013年制定《可持续发展委员会成立及运作条例》,同年成立可持续发展委员会,该委员会的主要任务是为首尔市政府(SMG)的所有政策、计划和规则制定体现可持续性的方法。可持续发展委员会重新制定了《可持续发展框架条例》,并确保得到落实。为此,该委员会在2015年制定了首尔的可持续发展总体规划,并提出基于可持续发展指标体系对首尔的可持续性进行评估等方案。

首尔市于2017年11月22日发布了《首尔可持续发展目标2030》的17个大目标及96个具体目标。该目标是为实现联合国“可持续发展目标”而设定的,并符合首尔市实际情况^③。这一目标体系经过市民讨论会与论坛、数十次专家会议、市民意见收集等过

① 董亮《跨国气候伙伴关系治理及其对中国的启示》,《中国人口·资源与环境》2017年第9期,第120~127页。

② 习近平《中国将坚持不懈落实可持续发展议程》,新华网,2017年8月22日,http://www.xinhuanet.com/mrdx/2017-08/22/c_136544831.htm。

③ Seoul Metropolitan Government, 2030 Seoul Master Plan, http://english.seoul.go.kr/policy-information/urban-planning/urban-planning/1-2030-seoul-basic-urban-plan/.

程，建立了“自下而上”的治理进程^①。首尔的目标体现了可持续发展的核心价值观和联合国可持续发展目标的原则和结构，将对可持续发展的进展定期进行评估，评估结果将反馈给政策、计划和行政部门，用于推动城市的可持续发展^②。整体来看，首尔对议程的对接以及本土治理具有以下特点。

第一，以城市 2030 年可持续发展目标落实首尔的整体战略。2017 年的《首尔可持续发展目标 2030》体现了首尔作为可持续发展城市的发展方向，包括 17 个主要目标和 96 个分目标。这个规划有助于首尔市实现可持续发展目标，并且将成为首尔相关经济、社会和环境政策的指南。到 2030 年，首尔将会具备保障弱势群体基础生活的“首尔型社会保障系统”，保障每位市民均可享用安全、均衡的饮食，并能以合理的费用获得优质教育。此外，PM2.5 浓度较 2016 年水平下降 70%，温室气体排放也将降至 2005 年的 40%，加强其在全球城市气候治理领域的领导力^③。2030 年首尔可持续发展目标采用联合国的发展目标，并不是单纯追求量的增长，而是追求质的发展、以人为本的公平发展、共享资源和利润的包容性发展，以符合首尔城市发展的需要^④。《首尔可持续发展目标》是为了将联合国可持续发展目标纳入城市管理，使首尔的可持续发展战略紧跟全球潮流，并得到进一步完善。

第二，首尔可持续发展目标的提出与落实体现了“自下而上”的治理思想。《首尔可持续发展目标》于 2016 年起草，随后在“2016 年首尔可持续发展辩论”（2016 Seoul Sustainable Development Debate）上进行了修订，首尔各利益攸关方均参与了辩论。随后，由可持续发展委员会（Sustainable Development Commission）成员组成的一个特别工作组在 2017 年的几十次会议上再次对报告进行了修订。经与市民社会、专家进行几次讨论协商而达成一致意见后，可持续发展委员会全体会议再次进行了修订，并在反映各方意见后最终定稿。

第三，根据这些目标，首尔市将不断审查和评估这些目标及执行情况，以改进城市的可持续发展活动。为此目的，将制订可衡量的指标，根据这些指标进行审查和详细评估，并将结果反映给政府方面，以进一步建立改善首尔的行政管理和可持续发展政策的良性循环体系。首尔还试图将可持续发展目标纳入可持续发展总体规划，这使该规划成为首尔所有经济、社会、环境和其他政策的指南，以实现首尔可持续发展的城市目标。

① 《首尔市发表“2030 年可持续发展城市首尔”的未来蓝图》，中国城市网，2017 年 12 月 19 日，<http://www.urbandchina.org/n1/2017/1219/c410783-29715928.html>。

② *Seoul Sustainable Development*，http://urbansdgplatform.org/pdf/Seoul_Sustainable_Development_En.pdf

③ 董亮 《雾霾责任、环境外交与中日韩合作》，《当代韩国》2017 年第 2 期，第 1~14 页。

④ “Seoul City Announces 2030 Sustainable Development Goals”，<http://english.seoul.go.kr/seoul-city-announces-2030-sustainable-development-goals/>。

第四，首尔的实现路径相对清晰^①。在可持续发展目标 11 下，首尔提出了自己的落实目标，如为首尔市民制定最低生活标准，改善低收入社区和旧住宅区的环境，通过提供更多经济适用房保障所有公民的住房权利；通过与首都区域交通系统的对接，为所有公民建立安全、便捷、可持续的交通系统；制定和完善基本的社会一体化城市规划，扩大参与，包括社会弱势群体，确保多样性；保护首尔的历史文化和自然遗产，创造自然、历史、文化和未来共存的环境，促进文化多样性；加强针对贫困人口、儿童、妇女、老年人、残疾人等灾害易感人群的救灾体系建设，打造应对大规模灾害的安全城市；PM2.5 浓度较 2016 年水平下降 70%；确保公共场所的普遍通行，为妇女、儿童、老年人和残疾人提供绿色空间；加强首尔与韩国其他城市之间的经济、社会和环境联系，促进首都地区均衡发展等。这些目标有力地整合了联合国的目标，成为城市治理的清晰路径。

基于此，首尔市将很多主要市政项目纳入可持续发展政策体系中。首尔提出社会工程项目（social enterprises），植根于当地的经济方式，改善贫困和弱势人口的经济、社会和环境条件^②。首尔市通过了其可持续发展愿景，包括 12 项战略、28 项任务和 30 项专门指标，以执行国际发展议程和审视城市治理进展。迄今采取的主要措施包括经济民主化、青年就业政策（例如创新园），改革福利管理体系，节能和回收，自行车共享服务，增强交通安全和环境保护，妇女安全政策等^③。通过以上项目，首尔试图统筹兼顾地制定和落实发展目标。尽管强调在经济、社会和环境方面取得平衡的三重底线，但这些目标之间的联系并不均衡。

可以说，首尔可持续发展目标的落实日益转向以综合和均衡的方式将社会、经济和环境目标结合起来。这一政策取向有助于解决不可持续发展的一些结构性因素。“不让任何人掉队”是 2030 年可持续发展议程和可持续发展目标的总原则^④。首尔的行动为落实联合国议程提供了良好的制度环境，也为首尔的城市治理带来了积极的新变化。

（三）对比

作为东北亚国家，中国和韩国都高度重视落实 2030 年可持续发展议程，突出新发展理念，力图平衡推进经济、社会、环境三大领域的治理进程。通过对比北京和首尔对接 2030 年议程，可以发现两者在城市治理与全球治理方面存在的差异。

① *Seoul Sustainable Development*, http://urbansdgplatform.org/pdf/Seoul_Sustainable_Development_En.pdf.

② “How is SE Contributing to Achieving Seoul’s SDGs?”, SSE for SDGs in Seoul Report, [http://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/\(httpInfoFiles\)/DC9071DF1D965A79C125831600504C00/MYMfile/Chapter-6-SSE-for-SDGs-in-Seoul-Report-Final.pdf](http://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/(httpInfoFiles)/DC9071DF1D965A79C125831600504C00/MYMfile/Chapter-6-SSE-for-SDGs-in-Seoul-Report-Final.pdf).

③ *Toolbox for Localizing the Sustainable Development Goals*, <http://localizingthesdgs.org/story/view/199>.

④ *Social and Solidarity Economy for the SDGs: Spotlight on the Social Economy in Seoul*, The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), <http://www.unrisd.org/sse-sdgs-seoul>.

一方面，首尔的城市治理体现了较高的对接程度，北京采取以本土治理为主和联合国议程为辅的治理方式。首尔在落实 2030 年可持续发展议程方面的国际对接更加符合全球规范，对接工作相对完善，落实路径也比较具体。从目前看，北京还没有形成与 2030 年联合国可持续发展议程的对接机制，然而，北京的城市规划与联合国议程具有高度的关联性，北京积极参与联合国议程有助于进一步补充其“国际交往中心”的定位，并提升其城市治理水平与国际知名度。

另一方面，首尔与北京都非常重视与联合国系统的合作，但层次不同。首尔偏好城市层次，而北京则更为重视国家层次。例如，首尔与联合国主办了“可持续发展目标城市政策国际论坛”。首尔与联合国亚洲及太平洋经济社会委员会等机构于 2016 年 6 月举办了“城市政策可持续发展目标”国际论坛，以落实联合国可持续发展峰会通过的《2016 ~ 2030 年可持续发展目标》。大会广泛讨论了可持续城市基础设施、城市规划、交通、住房、供水和污水等议题，并介绍了首尔的最佳实践。首尔市政府认为，在全球可持续发展目标下，主办论坛有助于发挥城市的示范作用^①。北京这几年承担了大量中国国家层面的主场外交活动、论坛和高峰对话会等，增加了自身的软实力，也通过这些活动提升了城市治理水平。

总之，城市治理是联合国 2030 年可持续发展议程的重要目标。北京和首尔在后续的落实与参与过程中，还应不断明确具体任务，为东北亚城市的可持续发展提供治理模式，并提升城市的国际化水平，为联合国议程的落实提供典范，并提升自身的国际化水平。

五 结语

当前，很多大城市面临着可持续发展的严峻挑战，包括空气污染、大量能源消耗、人口过度集中与老龄化、交通拥堵等。由于一些制约因素，城市往往难以独自采取可持续发展行动，其中包括有限的政治和财政权力，缺乏发展资金，机构能力低下，缺乏有力的多层次政府合作和整合，无法吸引或参与强有力的多利益攸关方伙伴关系。因此，国际合作十分重要。

在这种情况下，城市的可持续发展本地化要求城市参与全球进程，建立可持续的治理结构，并且将政策转化为可持续发展现实，以实现议程目标。同时，由于平衡社会、经济和环境三个层面困难重重，城市也需要全球层面的信息交流。如果发展中国家难以完成城

^① “Seoul and UN Host ‘International Forum on Urban Policy for Sustainable Development Goals (SDGs)’”, 2016 - 6 - 15, Seoul Metropolitan Government website, <http://english.seoul.go.kr/seoul-un-host-international-forum-urban-policy-sustainable-development-goals-sdgs/>.

市转型，几乎无法实现国别的可持续发展目标^①。

在东北亚地区，北京和首尔均提出了落实可持续发展议程的具体主张，表现出对参与全球治理的浓厚兴趣。两个城市也试图通过国际议程的内化，促进自身的城市治理和城市建设。按照2030年议程的发展来看，未来10年两个城市还需要不断内化议程，提出更具现实意义的政策及落实政策的制度保障。东北亚城市的可持续发展面临很多挑战，两个城市有望对全球治理做出重要贡献。

Comparative Analysis of Beijing and Seoul's Participation in the UN 2030 Agenda for Sustainable Development

Abstract In international relations and other interdisciplinary studies, the participation of sub-national actors (such as cities) in international affairs has gradually become an important issue. The important role of sub-national actors in many fields also complements the role of traditional national actors in global governance. Urban governance is an important objective of implementing the 2030 Sustainable Development Goals. The tasks of cities on the 2030 agenda include poverty eradication, economic growth, environmental improvement, urban planning and improvement, provision of good infrastructure and public services, and inclusive and sustainable urbanization. In this context, Beijing and Seoul are faced with important opportunities to participate in the international agenda. By comparing the two cities, it is found that both of them regard participation in the 2030 agenda as a way to improve their urban governance, but there are many differences in promoting the global agenda and shaping the global image of the city.

Key Words 2030 Agenda for Sustainable Development; Beijing; Seoul; Sub-national Actors; Global Governance

Author Dong Liang, Research Fellow, Institute of Asian Studies, China Foreign Affairs University. Research field: Global Governance, Regional Cooperation in Asia.

^① Paula Lucci, Amina Khan, Christopher Hoy and Tanvi Bhatkal, *Projecting Progress: Are Cities on Track to Achieve the SDGs by 2030?*, London: Overseas Development Institute, 2016.