

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2019.09.004

董亮 “次国家行为体与全球治理: 城市参与联合国可持续发展议程研究”, 《太平洋学报》2019 年第 9 期, 第 35-46 页。

DONG Liang, “Sub-national Actor and Global Governance: The Participation of Cities in UN’s Agenda for Sustainable Development”, *Pacific Journal*, Vol. 27, No. 9, 2019, pp.35-46.

次国家行为体与全球治理: 城市参与联合国可持续发展议程研究

董 亮¹

(1. 外交学院, 北京 100037)

摘要: 城市在国际事务中的影响力不断提升, 已经使其成为了全球治理中的重要行为体之一。当前, 《2030 年可持续发展议程》为城市的自身治理以及参与全球事务提供了机遇。一方面, 议程为城市参与其中提供了制度性空间, 议程目标之一即是城市与居住区的可持续发展。因此, 在本土化治理中, 城市针对经济、社会与环境领域的政策需要不断实现创新, 以达到相关指标的要求。另一方面, 城市已经成为促进国际合作的有效渠道, 是支撑和扩散全球可持续发展议程核心理念与最佳实践的重要平台。作为全球性的纲领文件, 这一议程需要在城市外交与城市治理中不断内化。可以说, 城市作为次国家行为体已经成为联合国所试图构建的多元多层治理体系中不可或缺的一环。

关键词: 城市; 次国家行为体; 全球治理; 联合国《2030 年可持续发展议程》

中图分类号: D8

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049(2019)09-0035-12

在 2015 年 9 月的联合国可持续发展峰会上, 国际社会通过了《2030 年可持续发展议程》(简称 2030 年议程), 确定了 17 项可持续发展目标。^①《改变我们的世界: 2030 年可持续发展议程》(Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development) 作为这次大会的成果文件, 由 193 个国家共同达成, 极大地体现了

普遍的国际共识。2030 年议程作为接替千年发展计划的全球议程, 其核心是消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。这个议程框架本质上是希望充分发挥 17 个大目标及相关 169 个具体目标的协同效应。^②在保护地球环境的同时, 使人类实现对自身繁荣和福祉的追求。^③

收稿日期: 2019-06-05; 修订日期: 2019-08-14。

基金项目: 本文系 2019 年教育部人文社会科学研究青年基金项目“联合国《2030 年可持续发展议程》下全球非传统安全治理研究”(19YJCGJW001) 及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”(17ZGC011) 的阶段性研究成果。

作者简介: 董亮(1982—), 男, 辽宁沈阳人, 外交学院亚洲研究所助理研究员, 法学博士, 主要研究方向: 全球治理、东亚区域合作。

* 感谢《太平洋学报》编辑部和匿名审稿专家提出的建设性修改意见, 文中错漏由笔者负责。

① “Sustainable Development Goals”, the United Nations, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/>, 访问时间: 2019 年 1 月 17 日。

② Roland Zinkernagel, James Evans, and Lena Neij, “Applying the SDGs to Cities: Business as Usual or a New Dawn?” *Sustainability*, Vol.10, No.9, 2018, p.3201.

③ Kerstin Krellenberg, et al., “Urban Sustainability Strategies Guided by the SDGs—A Tale of Four Cities”, *Sustainability*, Vol.11, No.4, 2019, p.1116.

与此同时,2030年议程也寻求进一步拓展全球治理的伙伴关系。其中,可持续发展目标17表明,为了落实议程,需要更坚定地致力于建构国际伙伴关系来促进合作。在这一过程中,可持续发展需要在全世界、国家及地区层面实现连贯的政策,为前述各级政府和所有行为体的可持续发展营造有利的环境。^①

在这种背景下,城市作为本地治理的代表,不仅成为其中一项可持续发展目标,而且也获得了参与全球治理的巨大空间和潜力。

一方面,城市在经济、文化、科学、社会发展进程中起着枢纽的作用。一般而言,具有百万人以上规模的城市都具有其全球战略,这一点特别体现在国际知名大都市的政策规划及其对全球议程的关注度上。^②与此同时,城市的外交功能与外交策略,也决定了其在全球事务中的作用。城市是各国政府运转的场所以及实施统治和公共政策工具的中心所在。城市也是全球观念交流之地以及全球治理的正式机制与非正式机制交汇之所。因此,城市的参与有助于相互治理最佳实践和政策文化的交流,并且传播了一些领域的新兴规范。当前,城市越来越多地进入全球和跨国网络,并在国际组织和全球性论坛中获得了更大的代表性。^③

另一方面,国际议程也为城市提供了全球治理渠道。联合国2030年全球议程中的目标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)将城市作为其重要组成部分。从具体指标看,包括提供可持续的交通(目标11.2)、改善空气质量和废弃物管理(目标11.6)等城市治理的紧急任务。根据联合国的界定,当城市运行状态良好时,其社会和经济方面都能得到提高,市民的幸福感和提升。然而,在城市的发展过程中仍然存在着许多挑战,包括交通拥堵、缺乏资金提供基本服务、住房及基础设施等供需矛盾。^④可以说,城市的规划与管理是促进全球可持续发展的重要力量。此外,城市通过国际合作将直接促进和落实《新城市议程》(New Urban Agenda)框架以及应对全球气候变化的《巴黎协定》的执行。^⑤作为次国

家行为体,城市在参与联合国可持续发展议程与应对气候变化过程中的作用日益重要,对全球治理结果具有深刻影响。因此,城市参与全球事务是当前多维治理的重要体现。^⑥

从全球治理的权力结构来看,次国家行为体(包括城市)较之过去拥有了更大的政策影响力。这种变化深刻体现了全球政策的协调需求以及协同治理的趋势。这是由于全球治理已经超越了政府间的多边政治安排,权力分散在社会组织和不同类型的行为体层面。政府间国际组织、非政府组织、城市等行为体成为当前全球环境治理的重要支撑力量。各种行为体已经共同构建了一种“混合多边主义”,导致公共部门与私人部门的界限不断被打破。在这种背景下,全球治理的关联性不断加深,城市政府的参与能力得到强化。

因此,城市参与2030年可持续发展议程已经成为全球治理的重要问题,受到广泛关注。本文的研究问题是城市在《2030年可持续发展议程》中的治理内容及其如何参与议程的全球进程。本文试图通过分析城市作为全球治理行为体的属性,探究城市参与联合国2030年议程的路径、有效内容及其战略。

一、城市参与全球治理的相关研究

当城市作为单一实体参与国际事务时,对

① “目标17:加强执行手段,重振可持续发展全球伙伴关系”,联合国网站,http://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/globalpartnerships/,访问时间:2019年1月17日。

② Daniel Kübler and Jolita Piliutyte, “Intergovernmental Relations and International Urban Strategies: Constraints and Opportunities in Multilevel Politics”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.25, No.3, pp.357-373.

③ Mark Amen, Noah J. Toly, Patricia I. McCarney and Klaus Segbers, eds., *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, Farnham: Ashgate Publishing, Ltd., 2011, p.3.

④ “可持续城市”,联合国网站,http://www.un.org/zh/sustainablefuture/cities.shtml,访问时间:2019年1月17日。

⑤ Harro van Asselt, “Editorial”, *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol.25, No.2, 2016, pp. 139-140.

⑥ Daniel Kübler and Michael A. Pagano, “Urban Politics as Multi-level Analysis”, Karen Mossberger, Susan Clarke and Peter John, eds., *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp.124-126.

传统的主权国家理念构成了一定的挑战。以往,民族国家一般被认为是国际关系里唯一的合法行为体,尤其是在冷战时期,现实主义的观点占主导地位。^①各国通过捍卫边界、相互威慑和不信任来维持现状,对这一局面的任何改变都被视为对稳定的威胁。^②在这一视角下,国际关系本身意味着固定性和连续性,甚至是可预测性。然而,20世纪70年代以来,国际形势不断冲击着这种观念。目前在诸多理论流派中,城市作为一种次国家行为体,其在全球事务中发挥的作用得到了充分认可。

1.1 权力疏散与次国家行为体

20世纪70年代以来,国际政治、经济和社会背景不断变迁,全球化已经提升了国家间交往的基本动力。特别是从20世纪90年代初开始,全球化发生了更为迅速的变化,不仅影响了领土和边界的作用,而且还影响了政府相对于其他部门,特别是非国家行为体的角色。与此同时,“治理”理念开始迅速且更加广泛地取代狭隘的“政府管理”概念,罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)和小约瑟夫·奈(Joseph S. Nye Jr.)便论述了国家和非国家行为体之间的“相互依赖”问题,以及权力在全球范围内更广泛的扩散,特别是经济领域的权力。^③

相比之下,全球化使得各种行为体的关系不断模糊,把全球治理转变为一项日益活跃的、以经济机遇为导向的交往活动。^④对于国际舞台而言,这种变化意味着行为体的多样化、全球化以及“全球主义”话语日益增多。其中,次国家行为体获得了更高的权力地位,特别是城市。有学者开始意识到,国家不再决定全球事务的全部内容,并且地区的重要性突显,权力疏散的过程加剧。其他行为体的加入,以及与国家行为体的互动,越来越明显地表现出全球治理在横向和纵向上的不断延伸。^⑤

从价值理念上看,全球和各地区围绕着国际关系中的规范、价值观和身份进行运转,并日益关注文化与国际规范,这些因素已经成为以国家为基础的区域主义的黏合剂,而不仅仅是

经济关系和利益。由此产生的现实是,地缘政治竞争和国际制度安排更加复杂。^⑥对此,建构主义学派基于文化与规范的视角,并结合地方的社会、历史、文化和政治经济特点,得出了与现实主义理论不同的结论,认为国际规范是国际关系的核心变量。

也有学者提出“新区域主义”的概念,试图回答多元行为体参与全球治理的复杂之处,及其在日益活跃的国际领域参与治理的影响。而学者们之所以把这种动态描述为区域主义,是因为它与议程和国家行动相关,区域主义是由单个或多个国家主导的计划,旨在按照事先制定的经济和政治路线重组特定区域空间。

最为重要的是,国际关系研究也表明,城市在参与全球治理时获得了更强的合法性。全球共同价值观和利益不断演化,^⑦国际事务不断关联,相关政策出现重叠,次国家行为体相应拥有了更多直接影响国际合作的渠道。这种动向表明,国际领域的治理性质和结构不断发生变动,行为体的功能在国际关系空间内不断进行重新配置,从而使国际舞台变得更加灵活、多变和充满活力。

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。这是因为随着全球化的发展,次国家行为体的国际影响力越来越大。城市、省(州)和区域可以通过参与全球治理来促进贸易、投资等经济合作以及建立各类伙

^① See Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, 2001.

^② Tassilo Herrschel, “Regions between Imposed Structure and Internally Developed Response: Experiences with Twin Track Regionalisation in Post-socialist Eastern Germany”, *Geoforum*, Vol. 38, No.3, 2007, pp.469-484.

^③ Robert O. Keohane, and Joseph S. Nye Jr., *Power and Interdependence*, London: Pearson, 2011, p.1.

^④ See Christer Jönsson and Jonas Tallberg eds., *Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explanations, and Implications*, London: Palgrave Macmillan, 2010.

^⑤ Tassilo Herrschel, and Peter Newman, *Cities as International Actors: Urban and Regional Governance Beyond the Nation State*, London: Palgrave Macmillan, 2017, pp.23-24.

^⑥ 同^⑤, p.25.

^⑦ 叶桂平“次国家行为体的对外关系研究——以澳门特别行政区为例”,《世界经济与政治》2013年第2期,第118-133页。

伴关系。这一趋势已经成为当前国际关系中非常活跃的一个组成部分。这种变化同时引发了关于全球治理和国际制度建构的诸多讨论。

1.2 城市的外交功能

城市在国际关系中的崛起,促使外交理论产生了相关论述,诸如“城市外交”“平行外交”和“多层外交”等概念。次国家行为体也可以通过由国家赋予责任来塑造治理进程,并与中央政府一样,平行参与国际事务,如前所提到的“平行外交”概念。在目前的国内外研究中,城市参与全球治理的视角主要集中在“城市外交”概念之上。“城市外交”是指,城市或地区在国际政治舞台上发展与其他行为体关系的制度和过程。^①

可以说,城市外交是城市在多层次、多维度上与其他政治行为体互动的过程。城市政治关系不只限于城市与其他城市的互动,还包括城市与其他政治机构,如中央政府、其他国家或国际组织的互动。这个定义将城市置于国际体系之中,强调了城市作为行为体的能动性,从学理上探讨了城市外交的制度和实施过程。然而,这一视角也存在一些在认识城市作用方面的缺陷,包括比较单一地聚焦在城市的对外交往维度,忽略了城市在主体和客体两方面与全球事务的高度融合,因此,在评价城市参与全球议程方面缺乏解释力。

二、城市参与全球议程:次国家行为体的视角

在全球治理领域中,主权国家不再是唯一主导力量,多元行为体和多层治理成为当前全球议题下的重要特征,治理向跨国化和多元化方向不断发展。虽然在当今世界的高级政治领域,国家行为体仍然发挥着无可替代的作用,但是在经济、社会与环境领域,次国家行为体,如城市作为主要治理单元和治理对象,已经成为全球议程中不可或缺的一环。

2.1 全球议程与次国家行为体

当前,全球治理作为国际政治的常规领域,

仍处在不断分散与碎片化的过程之中。在这种背景下,2030年可持续发展目标作为一个综合性议程,将成为未来发展领域的全球框架。在整个实施过程中,全球的落实进展将进行数据和指标的追踪,致使全球议程、对接机制及次国家行为体构成了多层治理的一个重要组成部分。其中,全球议程是远景目标,次国家行为体通过对接机制与全球议程产生关联。可见,次国家行为体既是治理主体,也是治理内容。

就全球议程而言,一般能够汇集广泛的政治承诺、具有宏观的视野,并能够体现广泛的政治利益。全球议程的落实需要多层与多元的复合治理模式与之相配,即以广泛的国际倡议和制度建设作为基础。多层治理框架是一种在相互重叠和相互联系的权威领域内进行多中心和多维度治理的模式,这一模式有助于推动从全球到地方的向下治理。本质上,这一议程体现了全球治理各个领域的关联性。多元行为体的参与有助于这种网络化的实现,进而提升全球议程的执行能力以及全球治理的有效性和合法性。^②在这个方面,2030年可持续发展议程的框架也试图通过远景设定和指标设定引导全球治理的走向。对各类行为体而言,这一议程具有重要的指导意义。

就次国家行为体而言,随着国家在全球治理方面的局限性日益凸显,以城市为代表的次国家行为体正在该领域发挥越来越重要的作用。同时,全球事务的融合与转型加速了全球化进程,并推动了这一势力的兴起。城市已经

^① 国内相关研究可参见赵可金“中国城市外交的若干理论问题”,《国际展望》,2016年第1期,第56-75页;杨毅“全球视野下的中国城市外交”,《理论视野》,2015年第8期,第70-73页;汤伟“世界城市与全球治理的逻辑构建及其意义”,《世界经济与政治》,2013年第6期,第97-116页;陈楠“全球化时代的城市外交:动力机制与路径选择”,《国际观察》,2017年第1期,第87-100页;罗军“新时期中国城市发展转型研究”,《太平洋学报》,2011年第9期,第44-54页;周萍萍“日本东京都城市外交的特点——以友好城市交流为例”,《太平洋学报》,2010年第8期,第49-57页;董亮“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”,《当代韩国》,2019年第2期,第59-72页。

^② See Frank Biermann, *Earth System Governance: World Politics in the Anthropocene*, the MIT Press, 2014.

成为世界政治的重要力量,特别是全球城市的作用十分突出。在此基础上,城市形成的治理网络已经成为地方政府进行跨国联系最重要的途径与作用机制。

表1 行为体类型、影响范围及参与全球治理的方式

行为体类型	影响范围	参与方式
国家	超国家、国际、双层或多层协作	通过成员国、代表处、少数正式授权等方式,主要在正式的政府间国际组织内进行治理。
次国家	正式渠道:作为国家的下属部门;非正式渠道:作为集体政策的一部分	多种方式,如在治理中提出自主贯彻全球治理理念和自主制定符合全球治理价值的实施方案等。

资料来源:笔者自制。

同时,全球性大城市崛起成为推动全球议程的重要力量。一些城市形成了各类城市集团倡议网络和论坛机制,不断在全球治理过程中发出声音并施加政策影响力。对此,社会学家萨斯基亚·萨森(Saskia Sassen)在1991年的著作《全球城市:纽约、伦敦、东京》中还提出了“全球城市”的概念,以强调一些城市在全球经济与政治中的特殊作用。^①全球城市的能力体现在运用社会经济手段对全球事务产生直接和实质的影响。^②

全球城市的出现已经成为全球经济体系的一个重要节点,其意义十分重大。根据相关排名,处于第一梯队的城市为纽约、伦敦和东京;第二梯队包括多伦多、巴黎、芝加哥、洛杉矶、柏林、莫斯科、法兰克福、布鲁塞尔、马德里等欧美城市,及新加坡、香港、北京、首尔、上海等国际知名的亚洲城市。^③这类城市可以在社会、经济、文化或政治层面直接影响全球事务。当然,如前所述,从国际关系理论来看,城市作为次国家行为体也具有重要的作用。^④

2.2 对接机制

近年来,联合国主导的相关议程也充分意识到了城市行为体的作用,在其议程中提供了城市参与的具体路径,如可持续发展议程目标

11与以城市治理为中心的《新城市议程》。对接机制是次国家行为体参与的现实路径,并在全球议程中起到连接各级行为体的作用。这些具体的路径可以连接治理主体与指标,是发挥次国家行为体能力的关键要素。通过借助外部条件,城市可以参与全球治理的进程,获得更多的合法性,实现治理效果。

城市与国际议程的对接是双方互相渗透和融合的过程。在建立通道的过程中,城市可以弄清自身既有情况与全球议程指标之间的差距,建立数据库,实现信息互动。同时,城市参与全球治理实际上是本土化治理的过程,也为城市参与上述重要国际事务提供了机遇。

表2 全球议程、次国家行为体与对接机制的内容和作用

	内容	作用
全球议程	由联合国所确立的17个目标和169个指标所组成的全球治理体系。	通过远景设定、指标设定引导全球治理。
次国家行为体	具有一定规模的国家政治、经济中心,如纽约、东京、伦敦等城市。	城市、地方政府
对接机制	以SDG目标11及《新城市议程》为核心所建立的机制。	连接治理主体与指标的机制,包括具体标准、互动平台等要素。

资料来源:笔者自制。

总之,不断增加的人口和经济实力允许一些城市获得前所未有的政治、经济和文化影响力,并且不断彰显其在全球舞台上的重要性。同时,国际大都市已经成为全球化进行空间流动的主要载体,大量资源、资本、人才等要素聚集在城市里。因此,城市具备参与全球治理的

^① Saskia Sassen, "The Global City: Introducing a Concept", *the Brown Journal of World Affairs*, Vol.11, No.2, 2005, pp.27-43.

^② Saskia Sassen, "The Global City: Strategic Site/New Frontier", *American Studies*, Vol.41, No.2-3, 2000, p.81.

^③ "Global City 2017", AT Kearney Inc., <https://www.atkearney.com/global-cities>, 访问时间:2019年1月17日。

^④ Christian Lefèvre and Ernesto d'Albergo, "International Strategies of Cities: Explaining Divergence and Convergence", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.25, 2007, pp.317-409.

诸多有利条件。^①而且,这些因素也提升了城市参与全球议程的能力。

三、城市与2030年全球可持续发展议程的对接

目前,城市治理还面临诸多挑战。世界上的城市大多面临着威胁自身可持续发展的问題,包括经济停滞、社会不稳定、环境污染、自然和人为灾难、传染病、难民问题、经济危机和恐怖主义等。尤以全球各主要大城市为例,旧的城市问题尚待解决,包括临时居住区的城市居民人口数量不断增长;而新出现的城市问题却又接踵而至,包括气候变化、贫困和不平等加剧、安全环境恶化、国际移民激增等,这些问题都在2030年议程中受到充分重视。

3.1 可持续发展目标下的城市本土化治理

根据《世界城市状况报告》的结论,从数量上看,全球在1995年有22个特大城市、14个超大城市,而到2015年,两者的数量已各增加一倍,并且有22个超大城市已经分布在亚非拉地区。最近几十年来,城市的规模与实力得到了前所未有的增长。2015年,将近40亿人生活在城市里,占世界人口的54%;到2030年,这一数字预计将上升至约50亿。^②

迅速的城市化带来了巨大的挑战,包括贫民区居住者人数不断增加、空气污染加剧、基本服务和基础设施不足以及城市无序扩张日益严重,这些问题也使城市更容易受到灾害影响。因此,随着城市规模的不断扩大,城市人口的密度越来越低,城市的无序扩张正在面临诸多负面效应,需要更加可持续的城市发展模式来消除上述问题的困扰。从2030年可持续发展议程的三个维度(经济、社会和环境)来看,以下问题为城市带来了不安全感 and 多重风险。

一是减贫问题与移民问题。关于城市的减贫问题,在发展中国家的城市人口中,生活在贫民区的人口比例从2000年的39%下降到2014年的30%。尽管取得了一些成绩,但生活在贫

民区的城市居民绝对人数仍在上升,部分原因是城市化加速、人口增长,以及缺乏适当的土地和住房政策。随着越来越多的人迁往城市地区,城市往往会扩大其地域界限以容纳新居民。此外,被迫越境的国际移民暴涨是对城市造成影响的新兴问题。如叙利亚战争引发了“二战”以来最大的人道主义危机,超过150万人被迫成为难民,犯罪和暴力、恐怖主义、传染性疾、种族歧视和仇恨等现象频发。^③

二是环境污染成为限制城市发展的重要症结(参见表3)。就环境支柱而言,2030年议程包含了维护环境可持续性的议题,涉及气候变化、海洋和生物多样性保护等全球环境治理领域。需要更好地进行城市规划和管理,以使世界上的城市空间更加包容、安全、有抵御灾害的能力并可可持续发展。^④截至2017年5月,全球已经有149个国家制订了国家级的城市可持续发展政策。此外,固体废物的安全清除和管理是最重要的城市环境服务之一(目标11.9)。未收集的固体废物堵塞排水沟会导致污染,并可能造成水传播疾病的蔓延。根据来自101个国家的城市数据,65%的城市人口正在接受城市废物收集服务。同时,空气污染是一项严重的环境健康风险。其中,全球90%的城市居民呼吸着不符合世界卫生组织安全标准的空气。^⑤由于过去几十年里全球城市化水平从29%增至49%,全球化石燃料燃烧产生的碳排放增长了近500%,城市的温室气体排放量多达人类总排放量的70%。与此同时,城市化也为制定减缓

^① Mark Amen, Noah J. Toly, Patricia I. McCarney and Klaus Segbers, eds., *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, Farnham: Ashgate Publishing, Ltd., 2011, p.1.

^② “World Cities Report 2016: Urbanization and Development—Emerging Futures”, UN—Habitat, 2016, <https://unhabitat.org/books/world-cities-report/>, 访问时间:2019年4月3日。

^③ 同②。

^④ Jeffrey D. Sachs, “From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals”, *The Lancet*, Vol. 379, No. 9832, 2012, p.2206.

^⑤ “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住区”,联合国官网, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/cities/>, 访问时间:2019年1月17日。

和适应气候变化的战略提供了很多机会,尤其可以通过城市规划和设计实现。因此,城市的可持续发展问题受到广泛重视。

表3 一些国际知名城市繁荣指数(CPI)^①

城市	繁荣指数	主要问题
哥本哈根	72	环境可持续指数较低(59.7)
伦敦	64	环境可持续指数偏低(33.1)
纽约	63	环境可持续指数偏低(30.9)
巴黎	62	环境可持续指数偏低(28.5)
东京	57	环境可持续指数偏低(17.6), 主要面临水和能源问题
北京	46	环境可持续和城市治理指数偏低 (分别为30.9与20.7)

资料来源“城市繁荣倡议”(City Prosperity Initiative), CPI, <http://cpi.unhabitat.org/>, 访问时间:2019年6月10日。

从上表来看,全球知名城市的繁荣指数普遍不高,制约因素日益凸显在诸如环境可持续性等方面。根据上述指数,可持续发展目标为各国监测和实现该目标提供了数据,包括收集人类居住区数据、城市综合数据、支撑各国落实2030年可持续发展议程的进展。^②这些数据有助于提升城市监测的能力建设等方面。同时,这意味着2030年议程可以获取更加可靠和及时的国家、区域和全球性监测数据。^③

3.2 全球可持续发展议程目标11与《新城市议程》作为对接机制

2030年议程的目标11与《新城市议程》为城市参与全球事务提供了现实抓手和相应的基础。在2012年6月20日至22日在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会上,世界各国通过了题为《我们希望的未来》这一成果文件,该文件第134段至137段涉及可持续城市和人类居住区内容,不但确认城市是经济增长的引擎,而且提出如果采取综合规划和管理等办法使城市得到妥善规划和发展,就能推动经济、社会和环境可持续型社会的建立。同时,该文件鼓励在制订2015年后发展议程时适当考虑将可持续城市发展纳入其中。^④

表4 2030年可持续发展议程目标11的内容^⑤

具体目标	领域	内容
11.1、11.3、11.8	经济领域	住房和基本服务、城市建设;建立经济、社会和环境联系。
11.2、11.4、11.5	社会领域	交通运输系统;保护世界文化和自然遗产;减少各种灾害死亡受灾人数
11.6、11.7、11.9	环境领域	减少负面环境影响;普遍提供绿色的公共空间;构建资源使用效率高、减缓和适应气候变化、具有抵御灾害能力的城市

资料来源:笔者整理。

一方面,2015年联合国可持续发展峰会正式确认城市治理成为可持续发展议程的目标,这充分体现了国际社会对城市在全球事务中作用的重视。城市的参与反映了全球参与的多样性以及多维的全球治理现状。但大多数情况下,城市的发展并不能体现社会包容,城市不平等和排外现象大量存在,破坏了可持续发展目标的原则。可持续发展目标11提出要“建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市与人类居住区”,这是城市参与全球议程的相应

^① “城市繁荣指数”计划是全球性的,已应用于全球400多个城市,以衡量城市治理的有效性。它为城市治理提供了新的方法,并能够帮助决策者制定明确的干预政策。城市繁荣指数是衡量一个城市整体成就的综合指标,涉及城市管理的六个方面,包括经济生产力、城市基础设施建设、生活质量、平等和社会包容度、环境可持续性以及城市治理与立法。

^② See Tulin Vural Arslan, Selen Durak, and Deniz O. Aytac, “Attaining SDG11: Can Sustainability Assessment Tools Be Used for Improved Transformation of Neighbourhoods in Historic City Centers?” *Natural Resources Forum*, Vol. 40, No. 4, Blackwell Publishing Ltd, 2016.

^③ “实现可持续发展目标11:一次一个城市”联合国人居署, <https://cn.unhabitat.org/achieving-sdg-11-one-city-at-a-time/>, 访问时间:2019年1月17日。

^④ “第六十八届会议议程项目20,2013年12月27日大会决议(68/239)联合国人类住区会议(人居二)成果的执行情况和加强联合国人类住区规划署(人居署)”,联合国网站,2013, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/239, 访问时间:2019年4月3日。

^⑤ Harriet Bulkeley and Michele M. Betsill, “Revisiting the Urban Politics of Climate Change”, *Environmental Politics*, Vol. 22, No. 1, 2013, pp.136-154.

基础。^①

另一方面,对于城市的可持续发展而言,联合国人类居住区规划署(简称人居署)一直在全球扮演着引导者的角色。人居署作为联合国系统内负责所有城市化和人居问题的对口机构,对城市的可持续发展提供指导。目前,人居署及2016年通过的《新城市议程》有效地支撑了2030年议程在城市治理过程中的落实。

其一,人居署发挥了统筹协调作用,在全球范围内推进城市可持续发展。人居署通过不断强化与发展,已经成为重要的国际组织。人居署的主要授权文件是《温哥华人类居住区宣言》(人居一通过)和《伊斯坦布尔人类居住区宣言》(人居二),以及《新千年城市及其他人类居住区宣言》和联合国第56/206号决议。联合国强化了人类居住区委员会的授权和地位,并将联合国人类居住区中心改组为现在的联合国人居署(UN-Habitat),以充分发挥该机制在城市及居住区可持续发展领域的影响。对此,人居署也意识到了城市在可持续发展中所面临的诸多问题,并制定了城市繁荣计划(CPI),为城市治理提供指标支撑与指导。可以说,在联合国系统内,人居署与开发计划署、世界卫生组织、环境署等联合国机构在协助世界各国和地区落实这些目标的过程中具有不可取代的作用。

其二,《新城市议程》被视为2030年可持续发展议程的延伸。2016年,在厄瓜多尔基多举行的第三届联合国住房和可持续城市发展大会(简称人居三)通过了《新城市议程》,为城市的可持续发展描绘了蓝图,^②并呼吁全面推进该议程。^③这一议程与2030年议程一脉相承,是全球城市治理中的重要里程碑事件。《新城市议程》规定了应该如何规划和管理城市,促进城市可持续发展。该议程呈现了一种以规划科学为基础的模式转换,它制定了城市规划、建设、发展、管理和改造的标准与原则,并贯彻落实了五大支柱:国家的城市政策、城市法律法规、城市规划设计、地方经济和市政融资,以及地方落实方案。可以说,《新城市议程》对于成功实现2030年可持续发展议程制定的可持续发展目标

至关重要。^④

其三,2030年议程和《新城市议程》强调多元治理,有助于城市通过多种途径落实议程并参与全球事务。《新城市议程》提出将“建设包容城市”这一议题列为城市转型的重点之一。对于各国政府、民间社会组织、私营部门和市民社会而言,《新城市议程》是城市实现这一议程的宝贵资源。良性城市化与发展之间的相关性成为一种新的理解方式,它强调了良性城市化与新职位创设、就业机会增加、生活质量提高之间的联系,这些都应该被囊括在所有城市政策和战略之中。这也进一步凸显了《新城市议程》与《2030年可持续发展议程》之间的紧密联系,特别是其中关于可持续城市和社区的目标11。^⑤在跨国多利益攸关方伙伴关系(目标17)中,政府、城市、国际组织、私营行为体(如商业与市民社会组织等)可以提供公共产品和服务。^⑥

3.3 城市参与2030年议程的路径

在这个城市化以空前的规模和速度迅猛发展的时代,2030年议程、《巴黎协定》以及《新城市议程》已经构成了全球框架。与此同时,这些议程与协议是全球的政治承诺,其意义在于指引了世界城市化的发展方向。

2016年《世界城市状况报告》表明,排名前600位的城市拥有全球五分之一的人口,制造的国内生产总值占全球国内生产总值的60%。然而,如果不对城市化加以规划和管理,必将导致

① 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。

② “人居三大会通过《新城市议程》”,联合国人居署,2016年10月21日,https://cn.unhabitat.org/new-urban-agenda-adopted-at-habitat-iii/,访问时间:2019年4月3日。

③ 石楠“‘人居三’、《新城市议程》及其对我国的启示”,《城市规划》2017年第1期,第9-21页。

④ “联合国人居署发布《2016世界城市状况报告,城市化与发展:新兴未来》”,联合国人居署,2016年5月,https://cn.unhabitat.org/un-habitat-launches-the-world-cities-report-2016/?noredirect=zh,访问时间:2019年4月3日。

⑤ “《新城市议程》”,人居三大会,http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Chinese.pdf,访问时间:2019年4月3日。

⑥ Marianne Beisheim, et al., “Meta-governance of Partnerships for Sustainable Development: Actors’ Perspectives from Kenya”, *Public Administration & Development*, Vol.38, No.3, 2018, pp.105-119.

不平等现象加剧、贫民区增多、气候变化带来的灾难性影响。报告指出,预计到2030年,发展中国家城市人口将增加一倍,而城市占据的面积将增加两倍。此类城市扩张浪费土地、消耗能源,并且会增加温室气体排放量。可见,城市的可持续发展十分重要,是2030年议程落实的核心,而城市也有相应的治理动力与决心。

表5 城市参与2030年议程的基本路径

层次	路径	作用
国内	(1) 将2030年议程整合到城市发展规划之中	(1) 促进本土化治理
	(2) 与本国中央政府合作	(2) 强化国别议程的落实
国际	(1) 参与全球城市倡议	(1) 扩大国际影响力
	(2) 与联合国系统积极互动	(2) 建立联合国伙伴关系

资料来源:笔者自制。

第一,将城市发展战略与2030年可持续发展目标进行深度整合。城市作为次国家行为体在国际领域表现积极,很大程度上是因为新技术和新领域的发展促使全球交流与合作不断深化,逐渐模糊了国家、城市与国际政治权威的边界,其中,地方政府往往通过国际网络寻求国际影响。^①2015年,纽约市发布《一个纽约》(One-NYC)报告,提出纽约未来的城市规划侧重于四个相互依存的维度:增长、公平、可持续性和弹性。纽约市长办公室发布并制作的“有目标的城市”报告,阐述了可持续发展目标与“一个纽约”愿景的关系及具体如何落实目标等问题。^②可见,纽约已经将2030年可持续发展目标与城市的发展战略进行了深度整合,这对其他城市具有重要的借鉴意义。

第二,突出本土化治理并兼顾与中央政府协调。众所周知,全球化城市在参与国际事务的广度和深度方面都有极大的提高,其中一些主题已经涉及“高级政治”中的反恐和核扩散等国家安全议题,而其他传统议题如世界经济复苏、全球气候变化、控制大规模传染病以及控制非法移民等许多问题也十分重要。^③城市与中央政府进行有效对接,不仅有利于提升城

市竞争力,还能获得广泛的支持。以英国为例,英国政府已经开始采取行动,利用市场支持可持续发展。英国财政部与伦敦市联合推出了一项绿色金融倡议,以推进和激励绿色经济中私营部门的发展。^④同时,英国政府也提出借助伦敦的城市地位和资本市场实现2030年议程目标,并且2016年伦敦全球反贪污峰会(Anti-Corruption Summit)的影响正在扩大,以应对经济不确定性、地区性贫穷以及激进和极端主义。

第三,形成城市网络,突出自主治理的路径。高度全球化的城市意味着自然资源、能源、资本、服务、货物、通信及人才的自由流动。“全球城市”不断自主创建全球性治理网络,^⑤成为重要的治理主体。可以说,这些具有国际领导力的城市已经成为全球治理政策工具的先锋,通过本地治理、国内推动与跨国网络等途径,将自主方案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。其中,城市网络或联盟是城市参与全球治理的一个维度,这种联盟已经呈现了多样性,利用地方政府间的跨国联系,不断发挥其在全球治理中的影响力。加入城市治理网络或是城市联盟,次国家行为体形成合力并可在国际舞台上扮演更为重要的角色。此外,城市合作在特定的领域交错,有助于促进本土的可持续发展,特别是相关最佳实践的学习与统一标准、规则的确立。

例如,针对2030年议程目标13,全球大城市形成了C40世界大都市气候先导集团(C40

^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 NYC Mayor Links SDGs to Blueprint for City's Future, New York City, November 21, 2017, <http://www1.nyc.gov/site/sustainability/onenyc/onenyc.page>, 访问时间:2019年4月3日。

^③ 马琳、郑英、谢铮“建构主义视角下城市行为体与健康城市建设的启示”,《中国公共卫生管理》2017年第6期,第764-766页。

^④ “UK Implementation of the Sustainable Development Goals (2016-2017)”, Parliament, 2016, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmintdev/103/103.pdf>, 访问时间:2019年4月3日。

^⑤ Mark Amen, Noah J. Toly, Patricia I. McCarney and Klaus Segbers, eds., *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, Farnham: Ashgate Publishing, 2011, p.4.

Cities-Climate Leadership Group)。^① C40 集团是世界各大城市认识到气候变化的严重影响后,为了应对这种情况而自发形成的城市联盟。^② C40 城市网络促进了城市的对话,建立了信任关系,促进全球气候治理。目前,这一组织已经在 50 多个国家、90 多个城市建立了联系,加速地方行动的同时,也对全球产生了重大影响。^③

第四,与联合国相关机构进行合作。例如,联合国目前已经将人居署推到了联合国发展议程减贫工作的中心位置。联合国人居署已经为全球制定了城市发展的新战略,以及未来 15 年的居住目标。^④ 其他机构如联合国环境规划署等也在积极推进 2030 年可持续发展目标(见表 6)。因此,城市与联合国系统内各机构形成伙伴关系有助于可持续发展议程的落实,并提升了城市参与全球治理的能力。

表 6 城市与联合国系统的政策协调

机构	倡议	内容
联合国人类住区规划署	《新城市议程》	城市可持续发展
联合国环境规划署	(1) 城市在能源等领域的投资 (2) 气候网络 (3) 城市与气候变化	(1) 自然资源 (2) 能源问题 (3) 气候变化
联合国人口基金会	城市化	人口问题
里约+20 机制(RIO+20)	地方政府可持续发展	可持续发展问题

资料来源:笔者自制,参见 2030 可持续发展议程目标 11, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/cities/>, 访问时间:2019 年 1 月 17 日。

总之,理解城市在全球议程中的作用需要突破单纯“城市外交”视角的局限性,从不同维度界定城市参与 2030 年议程及其治理全球事务的路径。城市作为全球多层与多元治理的重要构成,有推动城市本土化治理和 2030 年议程在全球层面落实的动力与责任。

3.4 中国城市参与 2030 年议程问题

就中国而言,城镇化已成为经济增长的重要引擎。近 20 年来,中国城镇化率由 1996 年的

30%提高到 2018 年的 59%,发展十分迅速。^⑤ 2016 年 12 月,国务院印发了《中国落实 2030 年可持续发展议程创新示范区建设方案》文件,明确了创新示范区的主要建设任务。可以说,推动省、市、地区做好自身发展战略目标与国家落实 2030 年可持续发展议程整体规划的衔接,已经成为中国落实议程的重要战略之一。

按照国家“十三五”规划纲要的总体要求,中国大陆地区 31 个省、自治区和直辖市已制定了各自的“十三五”规划,各市、县等也已制定实施行动路线图和年度计划,落实各项具体工作,切实贯彻国家可持续发展统一部署,实现了中央与地方在落实 2030 年议程行动上的有效对接。中国也提出不断深化国际发展合作,为落实议程提供保障。^⑥

当前,以北京为例,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了解,建设

^① C40 通过与多个部门和机构合作组建的网络,为城市应对气候变化提供一系列的服务,C40 在六大行动领域下组建了 17 个网络。在网络和技术的支持下,C40 在中国已开展了几个重要项目“正气候开发项目”,创建一种既能实现温室气体排放为负,又具经济性的大规模城市发展模式“城市温室气体清单编制项目”,按国际公认的《城市温室气体核算国际标准》(GPC)为城市编制或完善其温室气体清单“能源与建筑能效项目”,在既有建筑和新建建筑的能效监测、标准与政策制定、管理与实施等方面开展试点工作。C40 进入中国已近 4 年,其主要工作是为中国成员城市提供服务,推动其实现低碳发展。北京、上海、广州、深圳、香港、武汉、南京、大连、成都和青岛是这一机制的成员。“应对气候变化的城市联合行动”, http://c40-production-images.s3.amazonaws.com/other_uploads/images/1286_Global_Initiatives_Fact-sheet_Mandarin.original.pdf, 访问时间:2019 年 4 月 30 日。

^② 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.

^③ “C40 Cities-Climate Leadership Group”, C40 Cities, <http://www.c40.org/cities>, 访问时间:2019 年 4 月 30 日。

^④ “History, Mandate & Role in the UN System”, UN-HABITAT, <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system/>, 访问时间:2019 年 4 月 30 日。

^⑤ “2018 年年末中国常住人口城镇化率为 59.58%”, 经济日报-中国经济网,2019 年 2 月 28 日, http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201902/28/t20190228_31585118.shtml, 访问时间:2019 年 3 月 5 日。

^⑥ “中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案”, 中华人民共和国外交部,2016 年 10 月 12 日, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/qtzt/2030kcxzfzyc_686343/P020170414688733850276.pdf, 访问时间:2019 年 3 月 5 日。

“国际交往中心”的战略定位也为其参与全球事务提出了更高的要求。这些因素要求北京在落实2030年可持续发展议程目标过程中不断内化国内外的先进经验,进而为其城市治理提供新的动力,促使城市在全球治理中发挥本土化作用。从实际情况出发,北京参与可持续发展议程的基本路径,包括与驻京联合国系统的进一步合作、广泛参与国际城市治理联盟等方面。与此同时,中国通过设立国家可持续发展议程创新示范区来破解中国城市治理的困境,这也是为全球可持续发展提供中国经验而作出的重要决策与战略部署。2018年3月,国务院正式批复同意深圳市、太原市、桂林市建设国家可持续发展议程创新示范区。2019年5月14日,国务院分别批复同意湖南省郴州市、云南省临沧市、河北省承德市建设国家可持续发展议程创新示范区。可以说,从中央层面,这些中国城市参与和落实2030年议程已经具有了良好的政策基础,有助于探索出符合国际潮流,具有中国特色、地方特点的可持续发展治理模式。^①总之,这为中国城市参与2030年议程提供了制度保障和机遇。因此,中国城市如何参与2030年可持续发展议程以及完善自身城市治理等问题值得深入研究。

四、结 语

城市是《2030年全球发展议程》得以贯彻实施的最后落地环节,城市集中的人口数量最多,资源最丰富,城市如果无法充分承担全球发展议程落地实施的任务,那么全球发展的目标必将成为空谈。2030年可持续发展议程是一个以目标系统为核心的全球议程,而城市是该目标体系的重要行为体。在议程落实过程中,城市可以关联两个或多个目标,并协同相互间在全球治理中的作用。城市在承担可持续发展全球治理的能力、资源优势 and 有效性等方面具有巨大的潜力。在这种背景下,城市在国际事务中具有了较大的制度空间和可能性。

其一,城市行为体在全球发展治理的任务

承担方面相比其他行为体具有优势和不可替代性。其二,城市已经成为多元合作的有效渠道,成为支撑和扩散2030年议程核心理念的重要平台。2030年议程作为全球性的纲领文件,需要在城市网络中不断内化。其三,作为行为体的城市是全球治理主体多元化的重要特征之一,它无疑是推动2030年议程的主要力量,有助于建构2030年议程所倡议的多种伙伴关系。其四,城市在参与2030年议程过程中正不断统筹和规划战略、治理内容及实施路径。

可见,城市在参与国际事务的广度和深度方面都有极大的提高。面对充满权衡和相互依存现实,各国需要整合相关工作,并侧重在本国和国际两级参与治理,提供激励措施,以实施相关可持续发展项目。^②而城市可以通过跨国网络方便地交换信息和专业知识,凭借平行维度的优势进行外交,并与具体问题相结合,这得益于城市作为人类聚集模式的基础性功能,以及国际机制的政治进程对城市具有低约束性的特点。

而从联合国系统看,联合国人居署发挥统筹协调作用。仅对于目标11而言,城市治理的好坏是《2030年可持续发展议程》能否实现的关键。在全球化的过程中,由于多种原因,很多地方的“城市病”开始集中显现,特别是土地和生态资源约束开始凸显,环境污染日趋严重,弱势群体无法同等享受城市化发展的成果。因此,在全面落实《新城市议程》方面,各国应该向人居署提供有力支持。^③

同时,对于像北京这样的超大城市而言,参与全球可持续发展议程是衡量其对外开放水平的重要标准,也是提升其国际竞争力的有效外

^① “首批国家可持续发展议程创新示范区建设启动”,新华网,2018年3月24日,http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/24/c_1122583670.htm?_baie,访问时间:2019年3月5日。

^② David Le Blanc, “Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets”, *Sustainable Development*, Vol.23, No.3, 2015, p.186.

^③ “推进城市可持续发展是落实2030年可持续发展议程的重要内容”,人民网,2017年9月7日,http://world.people.com.cn/n1/2017/0907/c1002-29521562.html,访问时间:2019年3月5日。

部动因。借助联合国相关对接机制,北京可以拓展其在国际交往中的影响力,并推动城市可持续性治理能力。据此,北京可以在打造旗舰国际会议的同时,强化与联合国系统十几个专门机构的合作,提升在全球议程中的能见度,有效应对卫生、环境、气候变化、知识产权等领域的突发问题。

总之,城市对2030年议程落实的意义十分

重大。目前,城市行为体在参与全球议程时,其内在逻辑、选择路径及优先领域都已比较清晰。可以说,城市处于参与《2030年可持续发展议程》的重要战略机遇期。在这种情况下,一些国际性大城市已具备对国际事务深度介入的能力,其未来的作用将十分突出。^①

编辑 邓文科

Sub-national Actor and Global Governance: The Participation of Cities in UN's Agenda for Sustainable Development

DONG Liang¹

(1. *China Foreign Affairs University, Beijing 100037, China*)

Abstract: The increasing influence of cities in international affairs has made it one of the important actors of global governance. At present, the 2030 Agenda for Sustainable Development provides opportunities for cities to enhance governance and participate in the global agenda. On one hand, the agenda provides institutional space for cities' participation, and the SDG 11 is the city's sustainable development. Hence, in the governance of localization, cities need to continuously innovate in economic, social, and environmental policies in order to meet the requirements of related goals and indicators. On the other hand, cities have become an important channel for promoting international cooperation and has become an important platform to support and spread the core concept and best practices of the 2030 Agenda. The 2030 Agenda serves as a global action plan and needs to be continuously internalized and implemented within cities. It can be said that cities as sub-national actors have already become indispensable blocks in multi-actor and multi-level governance system constructed by the 2030 Agenda.

Key words: city; sub-national actors; global governance; United Nations; 2030 Agenda for Sustainable Development

^① Jacqueline Corbett and Sehl Mellouli, "Winning the SDG Battle in Cities: How an Integrated Information Ecosystem Can Contribute to the Achievement of the 2030 Sustainable Development Goals", *Information Systems Journal*, Vol.27, No.4, 2017, pp.427-461.