

地方政府与全球气候治理

——对中国地方政府低碳发展的考察

马 丽 著

中国社会科学出版社

地方政府与全球气候治理

——对中国地方政府低碳发展的考察

马 丽 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府与全球气候治理：对中国地方政府低碳发展的考察 / 马丽著. — 北京：中国社会科学出版社，2015.10

ISBN 978-7-5161-7013-7

I. ①地… II. ①马… III. ①地方政府—气候变化—治理—中国 IV. ①P467

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第257187号

出版人 赵剑英
责任编辑 姜阿平
特约编辑 王钦仁
责任校对 林福国
责任印制 张雪娇

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲158号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版次 2015年10月第1版
印次 2015年10月第1次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 15.5
字数 220千字
定价 59.00元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683
版权所有 侵权必究

目 录

1 导论

1.1 多层全球治理视野下的气候治理.....	1
1.2 中国地方政府在全球气候治理中的地位	4
1.3 中国地方政府推进低碳发展之谜.....	5
1.4 本书的研究方法与基本内容.....	8

2 低碳发展：基于公共物品理论的认识

2.1 低碳概念与中国低碳发展内涵.....	13
2.2 中国低碳发展的具体内容.....	15
2.3 公共物品分类与溢出性公共物品问题	21
2.4 低碳发展的溢出效应与协同效应.....	35

3 中国地方政府研究的几种视角

3.1 财政分权与地方经济增长.....	38
3.2 社会学研究视阈中的地方政府.....	40
3.3 晋升激励与政治锦标赛理论.....	44
3.4 政府被俘获与寻租理论.....	46

3.5 压力型体制下的地方政府	50
3.6 发展型政府与地方官员能动性	52
3.7 地方政府提供公共物品的实证研究	54
3.8 简要评述	57

4 地方政府参与全球气候治理：一个理论框架

4.1 区间溢出效应与中央政府的激励—约束	63
4.2 中央政府激励—约束下的地方政府行为	65
4.3 地方政府的利益导向	75
4.4 理论框架的提出	79
4.5 理论框架阐释	81

5 地方政府节能降耗行为机制

5.1 中央政府对地方政府节能降耗的激励—约束强度	89
5.2 节能降耗工作中的地方政府利益	106
5.3 政治性执行：节能目标责任制下的地方政府行为	108
5.4 地方政府推广节能自愿协议行为机制	131
5.5 小结	138

6 地方政府应对气候变化工作行为机制

6.1 中央政府对地方政府应对气候变化工作的激励—约束强度	146
6.2 应对气候变化工作的地方政府利益	152
6.3 行政性执行：应对气候变化工作中的地方政府行为	153
6.4 地方政府推广清洁发展机制的自发性执行行为	159
6.5 小结	162

7 地方政府建设低碳城市行为机制

7.1 中央政府对地方政府建设低碳城市的激励—约束强度	167
7.2 建设低碳城市的地方政府利益	169
7.3 自发性试验：低碳城市建设中的地方政府行为	171
7.4 小结	186

8 如何理解低碳发展的区域差异

8.1 地方政府低碳发展行为的地域差异	191
8.2 公众参与和社会组织的影响	195
8.3 地方政府能力的影响	198
8.4 其他因素：资源禀赋、技术水平与体制机制	204

9 结语

9.1 主要结论	207
9.2 未来研究展望	213

参考文献	215
------------	-----

后 记	241
-----------	-----

1 导论

1.1 多层全球治理视野下的气候治理

20 世纪 70 年代以来，以升温为主要特征的全球性气候变化引起了科学界的广泛注意。研究发现，气候变暖将对自然生态系统和人类社会带来影响，例如与气候相关的洪涝灾害将有可能给遭受洪涝灾害影响的国家带来政治经济的不稳定（David，2004）。

相关科学研究不但确立了全球和区域的气候变化这一事实，而且还进一步确定气候变化的根本原因在于人类的生产和生活活动。一些研究表明，以二氧化碳为代表的温室气体的浓度增长带来了明显的升温效应。1988 年，世界气象组织（WMO）和联合国环境规划署（UNEP）联合成立了联合国政府间气候变化专门委员会（Intergovernmental Panel on Climate Change，简称 IPCC），开始了对气候变化问题的全面、系统的科学评估。迄今为止，IPCC 共发布了四次评估报告，分别是在 1990 年、1995 年、2001 年和 2007 年。据 IPCC 第四次评估报告（IPCC，2007），全球平均地表温度自 1861 年以来一直在增高，20 世纪增加了 $0.6 \pm 0.2^{\circ}\text{C}$ ，而人类活动有 90% 以上的可能性是气候变暖的主要因素。

20 世纪 80 年代以来，温室效应说越来越占据了世界舆论的主流地位，温室气体排放问题被认为是人类历史上最大和最广泛的市场失灵。基于全球变暖可能会给自然生态系统和人类社会带来负面影响的认识，一些国际会议开始呼吁各国对温室气体的排放进行严格的控制，各国必

须做出国内和国际的政策选择，对气候变化应该采取行动^①。

气候变化问题所带来的温室气体排放控制问题逐渐进入到操作层面。20世纪80年代末90年代初，一系列针对气候变化问题的政府间会议陆续举行。1992年，联合国政府间谈判委员会就气候变化问题达成《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change, 简称UNFCCC)，规定了各缔约方国家在限制温室气体排放上的共同但有区别的责任，其中附件一所列的以发达国家为主的缔约方应承诺制定具体的限制温室气体排放的政策。1997年通过的《京都议定书》规定了主要工业国家2008年至2010年的具体二氧化碳减排指标要比1990年的二氧化碳排放量平均低5.2%。

对气候变化的科学认知与国际温室气体减排谈判使气候治理议题得以产生。气候治理之所以成为一个复杂、棘手的全球性政策议题，除了气候变化在科学上的不确定性外，还在于对气候变化的减缓和适应涉及经济成本、经济收益、权利、社会正义和分配等问题，并且跨越了物理和政治边界。如德国社会学家乌尔里希·贝克所言，气候变化的风险不仅是超越性的，而且是“去边界”性的(戴维·赫尔德等，2012⁷)。温室气体排放权的确定是典型的全球公共问题，仅靠单个国家无法解决，需要超越传统政府管辖范围的多国协作。从这个意义上讲，国内外学术界把气候治理纳入全球治理视野、强调从全球层次建立气候变化管理机制成为一个自然而然的过程。按照俞可平教授的定义，所谓全球治理，指的是“通过具有约束力的国际规制(regimes)解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题，以维持正常的国际政治经济秩序”(俞可平，2002)。瑞士学者皮埃尔·塞纳克伦斯也强调，全球治理是“在已有国际机制失灵的情况下，试图在全球层次上通过改革，重建一套全新的更有效的管理和解决全球性问题的国际机

^① 关于气候变暖问题是如何进入人们的视野和国际政治议程，《全球变暖的发现》(沃特，2008)一书有着详细的介绍。

制或国际制度”（俞可平，2000）²³⁸。从上述定义来认识气候治理，解决气候变化问题的着力点应当是促进跨国的集体行动、设立共同的应对气候变化的规则体系和国际秩序。这也是目前气候变化国际谈判和气候治理研究所关注的重要内容。

强调气候变化问题在全球层次的治理，同样也不能忽略气候治理的多层次性。全球化进程的加速，使长期以来形成的国际治理形式走向了更为复杂的多层全球治理结构，其特征就是“边界迁移、权威重构、民族国家衰落和非政府组织在地区、国家、国际和全球等诸层次上的激增”（罗西瑙·詹姆斯，2003）⁵⁵。在多层全球治理结构中，全球治理的基本单元正逐渐演化为复杂的、多层的体系，这一体系至少可以划分出五个层次的治理单元，分别是超国家组织、区域性组织、跨国组织、民族国家和亚国家（托尼·迈克鲁尔，2002），这些治理单元构成了不同层次的决策和执行系统。传统全球治理理论中的国家，进一步被认为是由地区的、城市的和地方的政府所组成的多层次主体，“在全球化的时代，它活动于政治学家叫做多层治理的语境之内，触角往上伸及国际舞台，往下伸及地区、城市和地方（吉登斯，2009）⁶。”由此，全球治理被理解为一种从地方到全球层次解决共同问题的新方式（星野昭吉，2000），一些研究者进而提出多层全球治理概念，认为多层全球治理是从地方到全球的多层面中公共权威与私人机构之间一种逐渐演进的政治合作体系（托尼·迈克鲁尔，2002）。

全球治理不能脱离国家而实现，进一步地，全球治理更不能脱离地方层次的治理而实现，在气候治理领域尤其如此。地方政府进入国际舞台是当代国际政治中一个较为突出的现象（苏长和，2012），研究表明，在近年来应对气候变化的治理实践中，出现了自下而上的推动气候治理制度进化的现象（郦莉，2012）¹⁹⁹⁻²¹⁴，美国的地方政府和区域间组织以自下而上的方式，对美国国家气候政策的形成起到了重要的推动作用（李惠民等，2011），美国一些州在气候治理方面走在了美国甚至是国际

社会的前沿（甘钧先，2010）。实践显示，全球许多地区的城市、省和州都不同程度地进入到减缓和适应气候变化的队列中来，全球气候治理的重心正在从多边缔约转向谈判大厅之外的多元化行动（Matthew J.H., 2012）。气候治理的上述特征，印证了乌尔里希·贝克关于“全球风险亚政治”（Beck Ulrich et al., 1994）的认知，这种自下而上的决策进程使全球、国家和地方之间形成互为支持、互相补充的关系，实现了气候治理的多层次联动。要进行有效的气候治理，除了制定应对气候变化的国际公约，还需要“争取有效的努力去影响深植于成员国经济政治体系内部的行为”“更系统地考虑按照不同社会尺度运行的制度之间的制度性联系和相互作用”（奥兰·扬，2003）⁸⁵。可以说，在全球范围内，应对气候变化的多中心体系正在逐步形成（Ostrom E., 2010），地方政府在全球气候治理中的作用越来越多地进入了人们的视野。

1.2 中国地方政府在全球气候治理中的地位

对于中国的地方政府而言，地方政府参与气候治理和中国在全球温室气体排放中所处的位置密切相关。1992年，联合国环境与发展大会确定了“共同而有区别的责任”这一国际环境合作原则，并将此运用于全球气候治理，制定了《联合国气候变化框架公约》。1997年，《京都议定书》用法律形式将“共同而有区别的责任”原则确定下来，规定发达国家应承担温室气体减排的量化责任，对发展中国家不设立强制减排目标。而在后京都议定书时期，“共同而有区别的责任”原则受到了巨大挑战，其中重要原因之一就在于作为发展中国家的中国，其温室气体排放于2005年超越了美国成为世界第一（据国际能源署统计数据）。国际社会认为，中国在过去的十年里贡献了全球二氧化碳排放增长的一半左右，中国的经济发展速度和由此带来的温室气体排放都超出了人们在

《京都议定书》谈判时的预期。要想实现全球减缓气候变化的目标，中国的参与至关重要，“如不控制中国的排放量，全球气候变化就不会停止。中国必须承担起其自身的减排责任”（安德雷斯等，2013）。

在来自国际的温室气体减排压力面前，中国把气候变化问题作为国家安全和国际安全的重要部分，也把气候变化政策作为国内可持续发展政策的重要部分。如果说十年前中国的气候变化政策是应对性的、被动的，缺乏前瞻性和主动性（齐晔等，2007），那么，随着中国成为世界第一碳排放大国和近年来温室气体排放的持续增长，中国对于气候治理的态度变得更为积极、主动。2009年12月，哥本哈根联合国气候变化大会召开前夕，中国公开承诺，到2020年，中国单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降40%—45%。2014年11月，中美双方发布应对气候变化的联合声明，其中中国提出，计划于2030年左右达到二氧化碳排放峰值。这一达峰目标的提出具有非凡的意义，它意味着中国在减缓气候变化问题上，不再只是强调单位国内生产总值碳排放量的降低，而是进一步要在一定的时间范围内实现碳排放总量的下降。国家的气候治理战略需要地方政府去具体落实，因此，中国地方政府不可避免地进入全球气候治理这一议题中来。

1.3 中国地方政府推进低碳发展之谜

低碳发展是气候治理中的重要概念，也是推进气候治理的重要手段。在世界各国热议气候变化问题并做出一系列减缓措施背景下，2003年，英国发布《我们未来的能源——创建低碳经济》白皮书，首次提出了低碳经济。自此，和低碳相关的概念（如低碳经济、低碳发展、低碳技术等）很快在世界范围内广泛传播并得到了许多国家的认同。

对于正处在经济快速发展期的中国而言，长期以来，经济增长在

中国受到了比气候变化更多的重视，中国的经济建设也取得了建立在产业高耗能基础上的显著成效。从改革开放到 20 世纪末的二十多年时间，中国实现了国内生产总值（GDP）翻两番的经济成就。21 世纪以来，中国的工业化得到了高速推进，并呈现了重化工业加速发展的趋势，高耗能产业的规模不断扩大（吴敬琏，2008；中国可持续能源课题组，2008；中国社会科学院工业经济研究所，2009；刘世锦等，2010）。2011 年，国家统计局公布了 2010 年国内生产总值（GDP）数据，数据显示 2010 年中国的国内生产总值已经超过日本，成为世界第二大经济体。

根据《京都议定书》，中国作为发展中国家，并不需要承诺温室气体减排指标；并且，低碳发展意味着更少的碳排放和更少的化石能源消耗，这可能带来短期内经济发展减速的影响。因此，低碳发展对于中国而言似乎并不那么重要。

然而事实是，低碳概念来到中国不过短短数年，和低碳有关的事务却在中国得到了蓬勃发展，节能降耗、新能源产业发展、低碳城市建设等，都取得了显著成效，有的甚至超出预期。国家发改委于 2011 年 3 月发布了中国“十一五”节能降耗成效，其结果显示，“十一五”期间，全国单位 GDP 能耗下降 19.1%，通过节能提高能效少消耗能源 6.3 亿吨标准煤，减少二氧化碳排放 14.6 亿吨。毋庸置疑，低碳作为一个舶来的热门词汇已经越来越深刻地渗入到中国普通民众的日常生活中，也越来越深刻地渗入到中国这个幅员辽阔、地域差异巨大的国度的制度安排之中。

我们不禁要问，是什么原因使中国取得了有成效的低碳发展？

进一步地，低碳发展的推进离不开地方政府的行动和努力。一个国家在某项公共事务领域的治理往往不只是停留在中央政府层面，各个地方政府的行动组成了全国的行动。中国的低碳发展和地方政府关系紧密，仅仅在节能降耗领域，地方政府就承担了重要的责任；除节能降耗以外，地方政府还在各个领域对低碳发展予以推进。然而，从概念的来

源和内涵上看，低碳发展具有应对全球气候变化的初衷，特别对于地方政府而言，实行低碳政策具有显著的区间溢出效应，看起来是“花自己的钱，耗自己的力，办大家的事”（如图 1-1 所示），那么中国地方政府采取低碳发展的行为机制是什么？地方的低碳发展有何特征，又为何呈现出这些特征？中国地方政府提供具有区间溢出效应的公共物品的动力是什么？是简单地执行中央政府命令？是地区经济发展的需要？是因为地方官员为了追求职务晋升？是源于地方领导的创新意识？是来自公众参与的影响？在这个过程之中，中央政府（上级政府）的权威和控制权是如何被安排的？



图1-1 地方政府低碳发展政策作用的空间维度

更进一步值得思考的是，不同地区、不同层级的地方政府在低碳发展上有着相同的行动逻辑吗？如果不是，它们表现出了怎样的模式差异？是什么造成了这种差异？为什么一些地方政府较之另外一些地方政府在溢出性公共物品的供给上投入了更大的热情、努力程度更高或者说取得了更大的成效？

正如布坎南所言，“政府间关系的最困难的问题之一，是在相当广泛的区域内具有很大的溢出效应或外在效应的地方公共服务问题”（布坎南，1991）⁴⁴⁹。基于以上的来自现实的疑问，本书主要以中国的低碳发展为对象，研究中国地方政府提供具有区间溢出效应公共物品的行为

机制。本书试图回答的核心问题是：中国地方政府为什么会采取低碳发展的行动？地方低碳发展有何特征，又为何呈现出这些特征？

以下几个问题对于理解本书的核心问题有着重要的助益：

（1）从理论上讲，地方政府提供具有区间溢出效应公共物品主要受到哪些因素的影响？

（2）地方政府有哪些低碳发展行为？其特征是什么？从其中可以看到地方政府是如何提供全国性甚至全球性的公共物品的？

（3）地方政府低碳发展行为的激励和约束是什么？在这个过程中，地方政府有着怎样的择优行动逻辑？

（4）中央政府的低碳发展目标为何能够在地方政府层面得以实现？中央政府行为是否能对地方政府提供具有区间溢出效应公共物品产生影响？在这个过程之中，中央政府的权威和控制权是如何被安排的？

（5）现有的激励机制是否有效提升了地方政府供给溢出效应公共物品的动力？如果有，是什么机制在其中发挥了至关重要的作用？如果没有，出现问题的核心是什么？如何在具有区间溢出效应公共物品的供给上对地方政府“给对激励”、实现制度的最优安排？

以上这些有意思的问题归根结底是中国地方政府的激励机制和行动逻辑的问题。这些问题置于中国中央—地方关系的背景下，并不容易马上得到简单的回答，而是需要通过掌握足够多的经验证据，在系统梳理中国低碳发展进程中各级政府行为的基础上，深入分析其背后的机制。

1.4 本书的研究方法与基本内容

本书将采用质性的实证研究（经验研究）方法对研究问题进行分析。从广义上看，实证研究指从经验资料总结理论并用经验资料验证理论的过程（彭玉生，2010）。

对地方政府低碳发展行为机制的研究重点着眼于地方政府低碳行为的特征和影响因素，采用质性研究的方法更有助于对研究问题进行深入剖析和认识。此外，低碳概念在中国的兴起不过短短数年的时间，想要获得长时间序列的能够表征各地低碳发展真实水平的面板数据在客观上难以做到，低碳发展的定量评估方法也具有一定的不确定性。因此，对于低碳发展过程中的中国地方政府行为机制的实证研究，将主要采取质性研究方法（qualitative research methods），所依据的经验材料主要来自于众多已经出台的政府相关文件、公开数据、一些公开报道的新闻采访记录，以及作者对中央政府相关部门、一些省、市、县政府和相关企业的实地调研和访谈资料。具体如下。

（1）政府文件。已经出台的众多政策文本为研究地方政府低碳发展行为机制提供了很好的基础。本书搜集的政府文件包括国家的综合性政策，如我国的五年规划、我国历年的《政府工作报告》等；包括和地方官员政绩考核相关的政策文本，如《党政领导干部选拔任用工作条例》《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》等；包括和低碳发展相关的中央政府的重要政策文本，如《国务院关于加强节能工作的决定》《国务院关于印发节能减排综合性工作方案的通知》《国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知》《关于开展低碳省区和低碳城市试点工作的通知》等。此外，笔者搜集了大量的地方政府低碳发展及其相关的政策文本，这其中包括各省关于节能降耗统计、监测、考核的实施方案，已经出台的省级应对气候变化方案，各地方政府推进低碳城市建设的通知和具体方案等，如《山东省人民政府批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知》《河北省应对气候变化实施方案》《保定市关于全面推进节能减排建设低碳城市的决定》等。

（2）公开数据。一些公开数据有助于增强本研究的可信性，也是本书的研究基础之一，如UNFCCC（United Nations Framework

Convention on Climate Change) 网站数据库、EIA (Energy Information Administration) 网站数据库关于中国碳排放的数据, 历年《中国统计年鉴》《中国能源统计年鉴》等数据出版物关于经济发展、能源消费、能源结构等方面的数据, 一些地方政府的统计年鉴和其他数据出版物关于地区经济发展和能源消费的数据。特别要提到的是中央政府自 2007 年以来每年发布的各省、自治区、直辖市节能目标完成情况的数据, 这些数据每年以国家发改委公告的形式发布, 对省级政府节能降耗行为研究起到了极为重要的作用。与之相对的即是各省级政府对地市级政府节能目标完成情况的数据、各地市级政府对县级政府节能目标完成情况的数据等。

(3) 媒体的公开报道资料。媒体的相关公开报道对深入认识地方政府在低碳发展中的行为提供了有益的帮助。例如北方网对内蒙古自治区节能降耗指标由 25% 降为 22% 进行的新闻采访报道, 对研究节能指标的中央—地方博弈提供了材料;《科技日报》对保定高新区原管委会主任马学禄促进当地新能源产业发展的报道, 有助于理解地方政府领导在促进地方低碳发展中的作用。

(4) 实地调研和访谈资料。为了获取对中国低碳发展的全面和深入认识, 作者对中央政府相关部门进行了访谈, 包括国家发改委环资司、国家发改委应对气候变化司等。其中国家发改委环资司是中国节能降耗工作的具体主管部门, 国家发改委应对气候变化司是中国应对气候变化事务和低碳地区、低碳城市试点的主管部门。此外还选取了一些省级政府、市级政府、县级政府进行实地调研, 访谈相关人员并搜集相关的数据和资料。

本书研究问题的提出源自中国地方政府在低碳发展上所表现出的一定程度积极性这一现象, 由此出发, 通过回顾已有的关于溢出性公共物品供给和中国地方政府激励机制、行动模式理论, 以求展示已经刻画出来的中国地方政府的几副面貌。在此基础上, 提出本书的理论分析模

型,并进一步在事实中梳理现象、验证模型,最后再从实证研究回到对理论的讨论上来,并对全文进行总结。“一旦连接理论,便有可能超越经验的简单描述性、回顾性和纯特殊性;同时,一旦连接经验,便会承认理论的历史性,避免其超时空的绝对化或意识形态化”,“通过严谨的经验研究与高层次的理论问题意识的探讨,来回反复连接”(黄宗智,2007),这种从现象到理论,再从理论到经验研究,并最终回到理论上对理论进行反思的思路构成了本书的研究进路。

章节安排上,第一章是导言,这一章将首先讲述本书的研究问题为什么被提出。

第二章、第三章将对已有的关于公共物品供给和地方政府行为研究的理论加以梳理,以期获得本书进行下一步分析的理论基础,同时指出已有研究的不足和本书试图在哪些方面予以推进。

第四章将提出地方政府参与全球气候治理的行为机制模型。本章提出中央政府激励—约束程度的强弱和是否具有地方政府利益这两个因素在地方政府参与全球气候治理中的重要作用,并基于此构建地方政府参与全球气候治理的理论模型。本章将对模型进行详细阐释,后边的实证研究也将在本章的基础上展开。

第五章到第七章是实证研究的部分。第五章将集中讨论目前中国低碳发展的核心事项——节能降耗。本章将首先分析节能降耗实施过程中中央政府激励—约束程度的强弱和是否具有地方政府利益,在此基础上对节能降耗的实施进行行为机制的分析。中国地方政府在“十一五”以来以从未有过的力度进行着节能方面的治理,目标责任制被用于节能工作,并成为我国“十一五”“十二五”节能降耗工作中的核心机制,本章将展示节能降耗政策如何在地方政府被实施、其绩效如何,并展示在这个过程中一些地方政府所呈现的消极应对的非自主性特征。在本章我们将看到,积极性和非自主性的融合构成了中国地方政府实施节能降耗政策的主要特征。