



外交学院学术丛书

Academic Series of China Foreign Affairs University

全球气候治理中的公私合作关系

← 郦莉/著 →

PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIPS (PPPS)
IN GLOBAL CLIMATE
GOVERNANCE

国内首部从公私合作关系的视角探讨全球治理问题的专著



时事出版社



外交学院学术丛书
Academic Series of China Foreign Affairs University

全球气候治理中的公私合作关系

—— 郦莉/著 ——

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS (PPPS) IN
GLOBAL CLIMATE GOVERNANCE

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全球气候治理中的公私合作关系/酆莉著. —北京: 时事出版社,
2013. 12

ISBN 978-7-80232-654-5

I. ①全… II. ①酆… III. ①气候变化—治理—国际合作—
研究 IV. ①P467

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 239754 号



出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区巨山村 375 号

邮 编: 100093

发行热线: (010) 82546061 82546062

读者服务部: (010) 61157595

传 真: (010) 82546050

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 21 字数: 330 千字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

定价: 69.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

本书获“中央高校基本科研业务费”专项资金资助
**This book is supported by the Fundamental
Research Funds for the Central Universities.**

绿色变革、气候治理与公私合作

郇庆治

(北京大学马克思主义学院环境政治研究中心

主任、教授、博导)

全球气候变化应对，无疑是过去 1/4 个世纪中人类努力推动形成的全球治理议程关注的焦点。而至少从国际制度与机制构建的视角来看，以 2009 年底的哥本哈根气候大会为标志，始于 1992 年里约环境与发展峰会的《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》落实机制并不成功。无论是作为主要组织性平台的联合国机构框架，还是作为主要参与方的民族国家政府，都缺乏充分的政治意愿或行动能力来主动实施一场维持地球生态安全状态所需的“节能减排”行动。

面对上述有些尴尬的现实，我们至少需要从两个方面加以反思：一是国际或全球性气候治理合作的制度化的障碍究竟何在？这其中既包括制度设计本身的缺憾，比如作为《京都议定书》核心的双轨制构架（即区分所谓的附件 I 和附件 II 国家），也包括 20 世纪 90 年代初制定的这一制度框架所对应的外部环境的改变，比如包括中国在内的新兴经济体（“金砖”国家）的兴起。依此而言，应该为气候治理困境负责的，就不只是欧美工业化国家或发展中国家，而是全人类。“共同但有区别的责任”也应当是在这一语境下应用才更为恰当。二是除了自上而下的正式的全球或国际制度创建，我们还做了哪些方面的努力，又分别取得了哪些方面的成效？至少在笔者看来，不只是西方发达国家的社会公

2 全球气候治理中的公私合作关系

众，广大发展中国的社会公众对全球气候变化的认识或感知也日益清晰了。极端气象灾害变得日益普遍和频繁——2013年夏天我国南方的持续酷热和东北地区的严重洪涝直接威胁着人们的生活质量乃至生命。只可惜，这些明显而重要的社会心理变化，似乎并不容易转化成政治家们采取果敢政治行动的动力。部分因为如此，成千上万的地方政府、市镇、社区、村落、企业和公民，以自己的方式回应着他们所理解的气候变化，也就是“全球思考、本地行动”。

这样一种思考与反思，当然不只是为了确定哪个（些）行为体应该承担更大的全球气候治理责任（尽管这远非毫无意义），更不是为某些特定行为体开脱或回避自己的义责任担当寻找理由，而是致力于探寻人类社会或文明走向绿色未来的现实路径。郦莉在其博士论文《全球气候治理中的公私合作关系》基础上修改润色而成的专著，正是这方面探索的最新成果，堪称引领之作。

《全球气候治理中的公私合作关系》始于一个非常具体的问题，即为什么在《京都议定书》履约过程举步维艰的同时，却出现了诸多并不存在强制性约束的自愿性气候（经济）治理实践。也就是说，它所考察的问题是，哪些行为体如何推动了气候公共物品（“公益”）的可持续提供？

在此基础上，作者提出了自己的核心性研究假设：均衡的公私合作关系是气候公益可持续提供的关键。在她看来，一种理想情形是，进取性私有公司的气候应对创新，能够带来足以使“搭便车”行为的负面影响忽略不计的收益规模。也就是说，这种推动公益问题解决的创新活动将会以一种“对等生产”方式进行。对等生产不同于“公司等级式生产”和“市场激励性生产”，是以概念和方法创新为导向、大量人员彼此协作完成有潜在附加值的项目生产范式，而行为体持续提供气候公益的前提是收益的公平分配和有效的补偿机制。相应地，管理者能够做到充分吸纳私有行为体对等生产的研发成果，并通过公共政策或治理机制，为私有行为体提供节省成本的管理平台，将公私合作达成的均衡状态以可测量的标准形式固化下来，从而以可操作的方式推动公私行为体能力建设和公共治理成熟度的提高。随后，作者以碳市场的构建过程和

中美地方气候治理实践为例，对上述假设做了验证。

在笔者看来，本书提出的这种理论构想是合乎逻辑和有现实可能性的。这在某些经济领域特别是气候经济领域尤其如此。也就是说，如果充满进取精神的工商企业能够凭借自己的科技研发优势，从事具有超级潜在价值或垄断性剩余价值的生产活动，那么它（们）完全可以容忍或忽略其他公司的“搭便车”行为；加之管理者的制度性保障或优惠补贴，其完全可以成为包括气候公益在内的公益可持续提供方。换言之，这种经济形态或“诱导性制度变迁”的可能性是毋庸置疑的。

但问题在于，即便确实如此，这种“生态现代化”的理论思路恐怕也不可避免地具有某些内源性缺陷。具体地说，有些经济领域包括气候经济领域未必能够达致这种双赢的经济构型。它们或要求经济生产方作出更大程度或更长时间上的利益牺牲，或要求管理者更多考虑到经济本身之外的利益或公益需要。总之，生产者往往缺乏创造超级潜在价值的能力，而管理者也很难做到公平、公正和让各利益相关方满意。在此情况下，上述公私合作伙伴关系的实现将意味着人类要从根本上超越先前对生态与发展关系的理解，进而重构关于“生态现代化”或“生态资本主义”的政治地平线。

在实践层面上，作者对排污权交易形成过程和中美气候治理的实例分析，都是客观而准确的。她以令人信服的材料和数据表明，市场机制如何协助生产者和管理者实现了他们各自独立行动所不具备的治理能力，从而成为推动全球环境治理合作走向成熟的助推器。美国虽然退出了《京都议定书》，但其国内的州级低碳治理实践在公私合作的尝试中取得了显著效果，其中碳排放权交易发挥了重要作用。中国虽尚未承担国际协议规定的减排义务，但通过清洁发展机制项目的公私合作实践，成为世界最大的项目申报和执行国，获得了国际社会的尊重。全球性协议尽管尚未签署，但各方对气候治理这一公益的提供，在公私合作视角的带动下，正在逐渐具备意愿和共识，针对行为体个性化担忧的能力建设方案，也在不断消除他们对步入全新的绿色变革时代所怀有的顾虑。

基于上述分析，作者得出了对全球气候治理中的公私合作伙伴关系的乐观看法：人生来是有创造力（欲求）的；设计充分调动行为体无

4 全球气候治理中的公私合作关系

私利他的公益合作机制，要比设计基于行为体自私理性的激励机制更为复杂（必要）；公私合作关系已经深刻影响到全球气候治理进程，对全球温室气体减排起到了重要的推动作用，丰富了全球气候治理的参与机制和层次，甚至在改变着全球气候治理的范式；公益市场化的制度创新通过公私合作项目的开展为国际合作提供了路径，诱导性的全球公私合作视角是对现有全球治理研究的补充和发展。这些判断具有丰富的文献资料与数据支撑，总体上是成立的。如果进一步探讨，与实践相结合或相对照的话，我们也许会得出全球治理中一些关键问题的答案，比如全球与地方跨层次治理之间如何互动、行为体能力建设与宏观公益提供之间达成均衡等。

笔者与酆莉博士相识在 2011 年清华大学政治学与国际关系共同体论坛上。笔者所关注的议题是“生态资本主义”，尤其是它在由“深绿”、“红绿”、“浅绿”三维构成的环境政治学理论框架中的准确定位。而酆博士当时已开始考虑以碳市场比较研究作为博士论文写作的主体，并即将作为富布莱特学者赴美国康州留学。笔者很高兴她选择了这样一个与环境政治学议题密切相关的题目，于是邀请她加入正在主持的国家社科基金项目。此后，我们之间便有了更多的学术交流与合作。每次见面，令笔者印象深刻的不只是她的乐观、豁达与上进心，还有她对环境或气候这类公益事业的公共治理愿景所抱有的真诚和热心，这在如今弥漫着悲观主义气息的环境人文社会科学界，实属难得！

历经四年的艰辛，酆莉顺利完成了博士论文的写作和答辩。不久前她在向笔者汇报自己学业圆满完成的消息的同时，告诉我希望将博士论文付梓出版，并诚恳希望笔者写一些鼓励性的话。对于全球气候治理这样的国际关系政治经济学议题，以及更为具体的碳市场机制，笔者谈不上有深入的研究，但欣喜于关注公共事业的青年学者的迅速成长，并衷心希望酆莉博士的学术生涯有着更加美好的发展前景。

是为序。

2013 年 8 月 31 日于北大燕园

气候治理：一种全球治理新模式

周永生

（外交学院国际关系研究所教授、博导）

气候变化是当今全球治理议程中最受关注的议题之一。为抑制导致全球变暖的温室气体排放，1992年6月4日巴西里约热内卢举行的联合国环境发展大会（里约地球首脑会议）上，150个国家代表签署了《联合国气候变化框架公约》，使世界上第一个全面控制温室气体排放的国际公约得以通过，也是国际社会在应对这一问题上进行国际合作的一个基本框架。然而，气候治理进程却并不顺利，1997年签署、2005年生效的《京都议定书》不断遭遇主要签约国中途退出或无法完成减排承诺的情况。与数年前得到全球主要臭氧消耗国家有效执行的《维也纳公约》和《蒙特利尔议定书》（分别于1985年和1987年签署）相比，推进温室气体减缓和适应是一种融科学认知、制度设计、治理主体、多元方法等宏微观考察面为一体的更复杂、更微妙的全球治理语境。它不仅需要国际组织自上而下的规范传播，更需要国际社会自下而上的均衡互动，需要不同于以往治理模式的全新的国际合作思路。

当世界对人类遏制全球变暖进程的激情和热忱因谈判受阻而降温时，理想之光并没有泯灭消逝。人们惊喜地发现：各国政府部门、公私企业、非政府组织、社区、家庭甚至个人在推动开展自愿的气候治理试验。在这些自愿的治理实践中，有些集政府和市场为一体的交易模式不仅得以实现，而且在日后成为国家和国际组织协议框架的雏形；有些平

台建设尝试虽取得了短暂性的成功,但由于气候政策步伐缓慢而无法得到可持续的制度保障;有些管理和咨询机构虽有强大的政府支持,但因国际国内融资能力受限而发展迟缓;有些以公司方式运营、较少受到政府干预的治理主体,表现出了不凡的治理潜力。

成功推动气候治理的案例,是能够在参与国际合作与主体权利竞争之间达成均衡的行为体。也就是说,我们的时代是一个融合的时代,其融合性表现在多个方面。首先是主体的融合性。能够实现气候治理的行为体不再局限为主权国家,而是集国际组织、非政府组织、跨国企业、国内企业、地方政府、城市、社区、家庭等多种主体为共同体的多中心治理主体。其次是治理理念的融合性。行为体之所以合作或不合作,不只是基于自身政治权力或影响力能否在合作中得以保持或增长的现实主义法则,也不只是基于对成本与收益进行权衡的自由主义经济测量或预期,在重视合作带来的声誉效应、身份认同、观念共识等建构主义收益的同时,行为体对于“要不要参与合作”的回答往往会受到自身治理能力的限制,从而转变为“能不能参与合作”的问题。也就是说,政府能够在多大程度上为民众带来更高质量的公共服务,成为其治理合法性的判断标准和治理可持续的力量源泉。这一公共治理视角在气候合作的全球治理问题当中,也得到了充分体现。

全球气候与环境公共治理时代的到来,并非没有原因。它与即将到来、建立在英特网和新能源相结合基础上、以数字化制造和新型材料应用为特征的“绿色工业革命”息息相关。人类需要以前所未有的创新技术和方法化解经济增长与可持续发展之间的矛盾。可再生能源利用、节能建筑和建筑内微型发电厂、新型能源存储技术、整合分散电力网的智能电网、发电量可交易的燃料电池动力设备、以三维打印技术就地生产的能源英特网技术等,这些创新梦想付诸实现,带给治理行为体的不是“要不要合作”的问题,而是“何以成功合作”的问题。所有行为体之间的关系不再是敌友或对手,而是相互学习的师友。行为体本身的属性,在气候治理这一全球公益面前,出现了不同程度的私有属性。如何将全球公共物品提供给多中心行为体?如何满足这些行为主体的经济利益和需求?如何平衡其中复杂的利益关系?这些关系性的考量必然要

纳入制度设计与治理进程，成为新型治理模式不同于先前治理模式的关键特征。

关系性的考量从此不再是单向、孤立的考量。在考察国际组织自上而下规范传播的同时，也要兼顾多元行为体自下而上的信息反馈；在观察公共行为体完成分内推进公益职责的同时，也要考虑他们与私有行为体是否有公私合作的互补效益，同时要了解公共行为体本身也是多种私有行为体构成的集合。以公私合作关系来观察公共治理成效，其研究思路来自政府提供基础设施过程中的不断进步和市场化、公私合作视角，是在历史经验基础上逐渐发掘而成的有益治理方式。

从古至今，政府需要提供的基础设施种类不断增多，范畴不断增大，原本政府完全可以独自完成的公共服务任务，逐渐以外包给私有企业的公私合作方式得以实现。于是，政府才能提供数量日益增多、质量不断提高的治理产品。在公私合作的治理过程中，私有行为体的逐利性使其拥有天然的创新动力；而公共行为体的权威性则保证了政策的有效提供和服务的可持续发展。在上下、公私二元互构的过程中，主动构建自发创新的激励机制和公私行为体的合作关系，主动分享“最佳实践”，从而主动为制度演化提供能力建设元素。这种诱导性的制度变迁机制是气候治理中的一种政治经济学研究范畴，与管理学交叉融合，带给我们新的思考路径。

《全球气候治理中的公私合作关系》正是基于以上思考进行的学术创新尝试。围绕“究竟是哪些行为体，如何推动了公共物品的可持续提供”这一研究问题，对包括酸雨、臭氧和温室气体在内的公私合作机制创新历程进行了回顾，进而将对气候治理这一公共物品的研究，延伸为气候治理合作机制这一更为人性化的公共物品研究，从而得出公益提供的动力始于自愿这一重要观点。在进一步回答公益提供如何可持续的问题时，对中国和美国次国家行为体（中国的宁夏回族自治区和湖南省、美国的康涅狄格州和加利福尼亚州）气候治理实践进行了比较分析，通过对微观的公私投融资关系进行深层分析，解释了为什么有些地方能够较其他地方更早地开展气候治理政策实践，从而具备了“先发优势”。而又为什么有些地方较另一些地方的发展势头更为迅猛和持

久，从而具备了“后发优势”。在借鉴发达国家经验、剖析自身发展潜力的过程中，中国应当对低碳发展战略能够在多大程度上使我们作为发展中国家、在某些行业和经济要素上赶超发达国家作出合理的尝试？作者的回答是：良好的公私合作关系构建，能够为此提供甄别、诊断。

作为2011~2012年中美富布莱特联合培养博士研究生，郦莉赴美国康涅狄格大学政治学系学习。在马克·波义尔（Mark A. Boyer）教授的指导下，她对美国东北新英格兰地区的气候治理实践有了深入全面的体察。她的文字中流露出了对美国社会优缺点的真知灼见，也对我国以气候治理为契机带动公共治理水平跨越式提升抱有坚定的信念和信心。作为她的导师，我为此感到欣慰，并向大家推荐这部力作。

2013年9月10日于外交学院

目 录

第1章 导论	(1)
第一节 全球首笔碳交易的启示	(4)
一、对等生产的范式突破	(7)
二、公私互益的准确感知	(9)
三、复合公益的思路开拓	(10)
第二节 研究问题:气候公益供给何以可持续	(10)
第三节 理论框架与研究假设	(15)
一、公私合作视角中的气候治理	(16)
二、公私行为体的概念界定	(19)
三、公私合作观的形成	(20)
四、研究假设	(23)
第四节 案例选择与研究设计	(23)
第2章 全球治理中的公私合作关系	(27)
第一节 全球治理研究的新发展	(28)
一、二元互构型治理范式	(30)
二、公私合作制及其分类	(32)
三、公私之间的第三条道路	(34)
第二节 公私合作视角中的全球治理	(38)
一、基础设施投资:从收费公路到人文制度	(38)
二、合法性和有效性何在	(43)
三、公私合作制的进步性	(54)
第三节 公私合作关系与国际关系理论建设	(56)

2 全球气候治理中的公私合作关系

第3章 公益的产生:排污权交易市场	(61)
第一节 在庇古与科斯之间	(61)
第二节 二氧化硫市场	(65)
一、加美酸雨博弈	(66)
二、美国机制创新	(67)
三、美加达成合作	(68)
四、启示	(70)
第三节 臭氧保护市场	(71)
一、全球环境基金	(75)
二、国际环保 NGO	(76)
三、其他公私合作尝试	(77)
四、启示	(82)
第四节 碳交易市场	(84)
一、全球碳市场的构成与分类	(85)
二、强制与自愿:二者缺一不可	(90)
三、启示	(94)
第4章 公益如何可持续:中美气候治理实践	(97)
第一节 选择中美碳市场的原因	(97)
一、中美是两个温室气体排放大国	(97)
二、美国:碳市场类型别具一格	(99)
三、中国:市场行为体独具特色	(99)
四、碳市场体现了中西文化差异	(100)
第二节 美国碳市场与地方气候治理	(101)
一、美国碳市场:公私均衡的达成	(101)
二、次国家层面的治理实践	(105)
三、康州与加州的比较分析	(122)
第三节 中国碳市场与地方气候治理	(124)
一、中国国家气候战略的转变	(124)
二、次国家层面的治理实践	(131)
三、宁夏与湖南的比较分析	(143)

第四节 中美气候治理实践评析	(145)
一、能力不足导致公益供给不足	(146)
二、公益可持续提供需要具备的条件	(147)
三、公私互构推动能力建设	(149)
四、公益市场化提高治理成熟度	(155)
第5章 公私合作关系的演化模型	(165)
第一节 全球治理公私合作演化模型	(165)
第二节 私有行为体之间的关系模型	(172)
第6章 结语	(184)
附录	(188)
参考文献	(273)
后记	(312)

图表目录

表 1—1	艾依斯集团危地马拉农林碳汇项目 交易需求供给示意图	(7)
表 1—2	由融资者和消费者公私属性决定的 4 种公益提供情形	(12)
表 2—1	国际关系理论流派的核心特征比较	(57)
表 4—1	康州气候治理公私合作关系	(110)
表 4—2	加州空气资源委员会温室气体减排及平均 燃油经济性标准	(115)
表 4—3	采用新技术后增加的初始成本	(116)
表 4—4	加州气候治理公私合作关系结构	(119)
表 4—5	“十二五”时期能源发展主要目标	(130)
表 4—6	宁夏 CDM 中心的公私行为体构成	(138)
表 4—7	湖南 CDM 中心的公私行为体构成	(142)
表 4—8	碳市场交易标准一览表	(158)
表 4—9	碳市场交易标准的演化	(160)
表 5—4	劝说型博弈 (兰博博弈)	(173)
表 5—5	保证型博弈 (猎鹿博弈)	(174)
表 5—6	国家间猎鹿博弈下的地方兰博博弈	(175)
图 2—1	强调管制的新现实主义公私合作	(45)
图 2—2	基于合同、以治理效率为导向的公私合作	(47)
图 2—3	基于关系、以生活改善为导向的公私合作	(52)
图 2—4	管理学派视角中的公私合作	(53)

2 全球气候治理中的公私合作关系

图 2—5	公私合作与无政府文化演进的关系	(56)
图 3—1	碳市场构成及分类	(86)
图 3—2	全球碳市场交易量增长趋势 (2001 ~ 2007 年)	(87)
图 3—3	自愿碳市场碳交易量 (1989 ~ 2010 年)	(88)
图 3—4	自愿碳市场交易实现途径	(89)
图 3—5	基于项目的减排示意图	(89)
图 4—1	COBRA 模型分析思路	(108)
图 4—2	中国省级 CDM 能力建设项目的资助机构分布情况	(152)
图 4—3	“单环式”学习与“双环式”学习示意图	(157)
图 5—1	公益合作演化示意图	(167)
图 5—2	全球环境混合治理模式示意图	(168)
图 5—3	从私利向公益过渡的行为体	(169)
图 5—4	中美中央—地方政府气候治理关系示意图	(176)
图 5—5	自上而下“拉动”模式：中国式“混合治理”	(178)
图 5—6	自下而上“推动”模式：美国式“合作治理”	(179)