

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2024.02.009

全球治理视角下国际城市网络的作用及其限度

鲁 鹏

(中共武汉市委党校 哲学教研部,武汉 430023)

摘要:国际城市网络是城市间或城市与其他行为体所共同组成的制度化国际合作组织。这类组织为城市共同参与国际事务与全球治理提供了渠道,拓展了城市外交的范围。国际城市网络逐渐成为城市间相互交流的平台,协助城市落实全球治理倡议,并为全球治理提供智力支持和行动方案。但国际城市网络关注议题有限、各网络间存在竞争以及网络成员多元化等问题也限制了其作用发挥和参与全球治理的能力。为突破这些限度,国际城市网络必须加强沟通与合作,优化网络生态,秉持“城市优先”理念,通过“从中间溢出”的方式为全球治理贡献力量。

关键词:国际城市网络;城市外交;全球治理;从中间溢出;城市优先

中图分类号:F299.1;D80

文献标志码:A

文章编号:1672-626X(2024)02-0093-08

近年来国际社会越来越重视城市在全球治理中的作用,这既是因为传统以国家为中心的全球治理面临困境,也是由于城市作为全球治理倡议的最终落实者之一而日渐受到国际社会的关注。2015年联合国通过《2030年可持续发展议程》中的第11项目标,将城市作为落实目标重要组成部分;同年,在第21届世界气候大会召开期间,城市领导者们举办了地方领导人气候峰会,分享城市如何采取行动支持各国政府为实现可持续发展目标而做出的开创性努力。2016年联合国住房和城市可持续发展大会通过的《新城市宣言》则为全球治理背景下城市治理提出了远景目标和行动规划。城市可以通过这些国际议程和倡议参与到全球治理之中,但单个城市很难活跃于国际舞台,这既是由于在等级制的国内政治体系中城市的外事职权有限,也是因为单个城市力量羸弱,难以独自走向国际舞台。因此,为在国际社会中发出城市的声音,推动与其密切相关的全球性问题得到有效治理,城市逐渐参与到国际城市网络(International City Networks)之中,在国际舞台上展现出城市力量。那么什么是国际城市网络?它是如何在全球治理中发挥作用,其作用发挥又有哪些限度?本文将结合近些年来国际城市网络的理论研究和具体实践予以分析。

一、国际城市网络的概念及功能

(一)国际城市网络的概念

“城市网络”(City networks)并非一个全新概念。在以往研究中,“城市网络”多被描述为城市的网络化(City networking),即以网络理论为基础,探索城市与城市之间所形成的无形网络,并分析某些关键城市的辐

收稿日期:2023-09-18

基金项目:国家社会科学基金青年项目“美国‘印太战略’下太平洋岛国对外行为变化及对中国影响研究”(22CGJ006)

作者简介:鲁鹏(1987-),男,湖北武汉人,中共武汉市委党校哲学教研部讲师,法学博士,研究方向为城市外交、太平洋岛国区域。

射作用与节点作用^[1-2]。近年来,越来越多的学者开始将“城市网络”(City networks)视为便利城市间或城市与其他行为体间合作的制度化治理结构,并将其定义为以城市为主要成员的正式组织,其特征是实现城市间互惠与既定的沟通模式、政策制定和交流^[3]。从成员构成上看,“城市网络”的成员并不囿于城市,还可以包括企业、智库以及慈善机构等其他行为体。如世界城市和地方政府联盟(United Cities and Local Governments, UCLG)^①即是以地方政府及其附属团体作为主要成员的“城市网络”;而城市联盟(Cities Alliance)则是包括地方政府、国际组织和民间机构等多种行为体的“城市网络”。从地理范围上看,既有国家层级的“网络”,如美国市长会议(US Conference of Mayors);也有国际层级的“网络”,如宜可城-地方可持续发展协会(ICLEI-Local Governments for Sustainability);还有次国家层级的“网络”,如英国的关键城市集团(Key Cities Group)。这其中能够在全球治理中发挥作用的主要是国际层级的“城市网络”^②。因此,本文将“国际城市网络”视为那些城市间或城市与其他行为体所共同组成的制度化国际合作组织。

国际城市网络并不是近年来才出现的新兴现象。世界上第一个国际城市网络可以追溯至1913年成立于比利时根特市的国际城市联盟(the Union Internationale des Villes, UIV)^③。但直到20世纪80年代,国际城市网络才开始在国际舞台上发挥作用。这一时期出现了一系列具有影响力的区域性国际城市网络,如欧洲的欧洲城市(Eurocities)、平台(Platforma),亚洲的城市网(CityNet)以及南美洲的南方城市(Mercocidades)。进入21世纪后,随着全球化的深入,城市已逐渐成为全球治理网络中不可或缺的部分,国际城市网络也进入蓬勃发展时期。一方面,“网络”数量迅速增长。据统计,46%的国际城市网络是在2001年之后成立的^[3],仅2013-2015年就至少有8个区域性和国际性城市网络创立^[4]。另一方面,“网络”的功能也逐渐拓展。从仅为城市政府提供交流平台,到协助城市解决各种治理问题,再到支持城市落实全球治理倡议等。既有世界城市和地方政府联盟(UCLG)这类探讨解决全球化和城市化带来各种挑战的综合性国际城市网络,也有C40城市气候领导联盟(C40 Cities Climate Leadership Group)这种专注于气候变化问题的国际城市网络,还有一些关注“高度政治”的国际城市网络,如市长和平倡议(Mayors for Peace Initiative),其汇集了166个国家和地区的8271个城市,持续在削减核武器与促进和平议题上发出倡议。

(二)国际城市网络的主要功能

尽管国际城市网络所关注的议题不尽相同且发起者并不囿于地方政府,但在实际运作中,其目标均是希冀汇聚城市力量,探索可行的治理方案以解决与城市密切相关甚至是带有全球性的治理问题。总体上看,国际城市网络主要具有以下三种功能:

一是城市的国际发声平台。因受制于国家主权原则,城市作为国家政治体系中的一部分,在对外交往中受到很大限制。但随着全球化的深入,商品、资本和劳动力的流动加速,城市承载了大量的运行成本,由此也面临许多共同的问题,如城市碳排放、公共卫生以及环境污染等。传统上,解决这些问题的关键在于各国之间达成有效合作,但在国家间的对话中却缺乏问题的实际承载者——城市的声音。虽然某些全球城市(Global City)可以利用自身优势参与到国际会议之中,但单个城市的影响力与国家相比依然相形见绌。因此,城市需要一个平台可供他们在国际社会发声,而国际城市网络便承担了这样一项功能,即通过汇聚城市力量让他们在国际舞台上发出自己的声音。如城市20(U20)就旨在促进二十国集团(G20)和其成员国内城市之间的交流,提高城市所关心的问题在二十国集团会议议程中的地位,并为国家间协商提供信息。

二是城市的跨国合作论坛。城市在发展过程中会面临相似的治理难题,其中一些甚至是全球性问题,如碳排放超标、临海污染以及环境破坏等。要解决这些问题,一方面需要依靠国家政府和国际组织的支持和帮助,另一方面也可以通过学习其他同类城市的先进做法予以解决。通过国际城市网络所搭建的平台,面临着相似问题的城市通过交换信息、调研学习和共同研究等方式,实现问题的解决以及城市治理效能的提升。如东亚海岸带可持续发展地方政府网络(PNLG),就旨在促进东亚海区域地方政府和相关机构在海

岸带综合管理方面的信息交换和经验分享。城市通过该平台实现了东亚地区海洋治理水平提升,并通过年会和研讨会的方式提升各成员城市的海岸带综合管理理念和水平^④。

三是城市的技术支持机构。国际城市网络既为城市创造了交流的平台,同时作为制度化组织,它还可以为城市提供行动方案和技术上的支持。现实中,城市是落实全球治理倡议的主要行动者,囿于能力限制,城市难以单独制定和实施行动方案。而国际城市网络的成员除了城市以外,还有专注于技术研发的企业、民间组织、科研院所,甚至一些国际城市网络还直接隶属于某一专业性国际组织,因此可以为城市提供专业技术上的支持,帮助城市解决问题。如世界卫生组织欧洲健康城市网络(WHO European Healthy Cities Network),就通过世界卫生组织及其地区实验室为若干欧洲城市提供公共卫生方面的技术支持,以提升欧洲城市的公共卫生治理水平^⑤。

二、国际城市网络对全球治理的推动作用

随着城市重要性的不断凸显,城市外交的方式也在不断拓展。从最初的双边缔结姐妹城市,到现在城市间多边网络不断创建,城市在全球事务中发挥着越来越重要的作用。在世界日趋成为一个复杂网络的时代背景下,城市外交不再被视为与传统国家外交相“平行”的外交,两者逐渐走向“交汇”。国际城市网络正是实现这两种外交“交汇”的重要方式之一,并推动着传统上被认为只有国家才能参与的全球治理体系不断完善。

(一)协助城市落实全球治理倡议

当前,责任缺口、信任赤字、共识危机等问题使得全球治理体系效能低下^[5],众多全球治理倡议和行动方案在国家层面难以得到有效落实。为打破全球治理僵局,越来越多的地方城市逐渐参与到全球治理体系之中,从次国家层面为全球治理贡献力量。但单个城市能力有限,并不是所有城市都有资源和能力制定详细的落实方案、实施路径及执行计划。因此,国际城市网络便成为协助城市落实全球治理倡议的重要平台和“推手”。一方面,国际城市网络为城市提供了一个可供合作与交流的平台。通过国际城市网络,城市可以交流和传递先进的治理方法和治理理念以供其他城市参考,推动全球治理倡议在各城市的落地。如C40城市气候领导联盟就是一个由近100名世界主要城市的市长组成的全球网络,他们通过这一平台扩大气候行动,并分享最佳实践,以实现到2030年将排放量的公平份额减半从而帮助世界将全球升温限制在1.5摄氏度的目标^⑥。

另一方面,国际城市网络设立相关项目组协助城市落实全球治理倡议,这些项目可供有需要的城市参与或选择执行相关目标。同时,由于部分国际城市网络成员还囊括某些慈善机构、基金会和企业,因此还为落实相关治理项目吸引或直接投入资金,为城市落实全球治理倡议提供必要的物质支持。如宜可城(ICLEI)为印度尼西亚14个城市制定了“都市低排放发展战略”项目(Urban Low Emission Development Strategy, Urban-LEDS, 2012.03-2015.08),通过收集各城气候数据,制定温室气体减排计划。该项目由宜可城东南亚秘书处(ICLEI-SEAS)负责实施,欧盟理事会作为资助机构,联合国人居署作为合作伙伴。同时,宜可城(ICLEI)还通过展示成员城市在气候变化领域合作状况和寻找合适的公私合作伙伴来吸引外部资金支持,为项目落实落地提供多方支持^[6]。

(二)为城市参与全球治理提供组织平台

城市参与全球治理不能仅停留在落实层面,还需要参与到全球治理议程设置之中,影响国家间对话议题并在国际舞台发出城市声音。国际城市网络为城市实现这一国际影响力提供了渠道和支持。囿于职能限制,城市难以在国际社会中单独发出声音,即便是诸如纽约、伦敦、巴黎等这样的重要国际组织所在地城

市也难以在国际场合代表自己发出声音。随着国际城市网络逐渐被国际社会认可,越来越多的城市开始通过国际城市网络发出声音,城市市长、城市管理机构负责人汇聚到国际城市网络之中,针对某些议题共同发起倡议,呼吁国际组织中的国家对他们的关切予以重视,增强国际社会对于城市相关议题的关注。如2018年10月,35位市长及城市代表在布宜诺斯艾利斯召开首届城市20峰会并发表联合公报,呼吁G20成员国加强同城市协作以实现共同目标,并提出了城市20关于气候变化、未来工作、社会融合、妇女权益及融资渠道等方面的建议^⑦。

除此之外,国际城市网络还会通过发起倡议和运动的方式推动国际组织对城市在全球治理方面所作出的贡献予以重视。这既是希望国际组织能够支持城市参与全球治理,同时也为全球治理倡议的落实探索不一样的行动方案。如2016年3月,C40城市气候领导联盟、宜可城(ICLEI)以及世界城市和地方政府联合会(UCLG),这三个在城市气候治理方面最具影响力的国际城市网络发起了城市联合国政府间气候变化专门委员会运动,其目的旨在提升城市在气候变化方面的科学知识水平。该运动成功争取到了联合国环境规划署、联合国人居署等国际组织的合作与支持,最终获得了联合国政府间气候变化专门委员会(IPCC)对城市在管理和缓解气候变化中作用的认可,并促使其制定相关全球研究和行动议程,以指导城市气候治理方面的优先事项^[7]。

(三)提供全球治理公共产品

作为城市间的国际组织,国际城市网络也可以被视作一个独立的行为体,其自身也能够为全球治理提供公共产品。这种公共产品主要以提供帮助城市解决全球性问题的行动方案或技术支持为主。长久以来,全球治理的相关行动方案和技术支持,一方面来自于专业性国际组织,如联合国及其附属组织提供执行方案和行动路径,并通过国家途径予以落实;另一方面则来自于专业的科研机构。如有学者认为,在城市气候变化领域,城市科学知识生成的中心位于城市气候变化研究网络(由学者和专家组成的全球网络,核心业务设在哥伦比亚大学)这样的实体^[7]。随着国际城市网络的组织机构日趋成熟,这些网络利用多元化成员的优势,对成员城市或非政府组织提供的数据和信息进行分析,提出更具针对性的城市行动方案和治理倡议,抑或是利用科研机构成员或智库成员的优势为城市提供治理技术支持,帮助城市提升治理效能。如C40城市气候领导联盟就利用其资源优势,开展独立的研究与分析,凭借广泛合作伙伴关系和对全球城市数据收集,C40城市气候领导联盟对整个涉及环境领域的关键方面,如气候变化、空气质量、城市规划、废物管理等进行分析和研究,所形成高质量的研究报告和行动方案通过C40知识中心^⑧展示并提供给有需要的城市管理者和决策者进行参考。

三、国际城市网络发挥作用的限度

虽然越来越多的国家和国际组织开始从城市维度看待全球治理,并认可城市或是城市间组织参与到全球治理的事务之中。但从国际城市网络的实践来看,其作用发挥仍然存在一定的限度。

(一)国际城市网络参与的议题有限

国际政治现实主义假设世界政治中的问题有等级之分,其中军事安全最为重要,作为“高度政治”,军事安全主导着经济和社会事务等“低度政治”^[8]。现实中,国际城市网络参与的全球治理议题主要集中于低度政治领域,而在高度政治领域涉及较少。根据米歇尔·阿库托(Michele Acuto)和史蒂夫·雷纳(Steve Rayner)对全球范围内170个城市网络的分析显示,近29%的城市网络主要聚焦于气候议题,11%专注于文化议题,涉及贫困与不平等议题的为16%,关注性别问题的占8%,而关注和平议题的城市网络则占11%^[4]。造成这一现象的主要原因在于,一是城市外交依然深受“威斯特伐利亚体系”的束缚。国家依然是国际社会中的主

导地位的行为体,其在高度政治领域的地位难以撼动。城市作为国家内部的地方政府,其职能依然受到很大约束,在涉及国家安全、军事以及维和等议题上地方政府通常要遵守中央政府的命令。即使那些关注核不扩散与和平议题的城市网络,如市长和平倡议,其主要工作也多是发出倡议,实质性行动较少。而在涉及气候变化、社会文化等低度政治领域,城市的自主权较大,因此多数国际城市网络均专注于这些议题,充分展现城市作为。二是城市自身关注有限。不论是城市政府还是城市相关管理部门,其主要工作即是提升城市治理能力,处理好城市发展中所产生的问题,提升市民的幸福。因此,城市主要关注那些与城市发展和市民生活息息相关的议题,如公共卫生、气候变化、可持续发展等。相应地,国际城市网络也就主要聚焦于这类全球性议题,而对其他议题,如军控、反恐等则甚少关注。总之,当前国际城市网络参与全球治理议题范围依然有限,对于同样亟待解决的跨国犯罪、地区安全以及核不扩散等全球治理议题的影响并不明显。

(二)网络生态庞杂催生“竞争”问题

随着城市日益受到国际社会的关注,各式各样的国际城市网络不断涌现,它们所关注的议题也逐渐趋同,在这样的组织生态中自然催生出各“网络”之间的竞争。一是对国际资源“竞争”。即不同的国际城市网络对于有限的国际资金和技术的吸引。由于在高度政治领域城市网络难以发挥巨大作用,更多的国际城市网络将目标对准了气候变化、公共卫生等领域,导致各种城市网络宗旨趋同。而相对有限的国际资源大部分集中于处理在国际城市网络中热度较高的议题,如气候变化、环境保护等。这将导致同样重要的其他议题得不到应有的关注,同时还会造成重复研究和重复治理等问题,浪费有限的国际资源。二是对国际关注“竞争”。即如何获得更多曝光率来吸引国际社会的关注。其目的是希冀与国际组织建立联系,凸显自身在全球治理中的权威性,同时通过获取“半官方”身份吸引更多的城市参与,扩大自身知名度。这一现象将导致国际城市网络的中心任务由关注全球治理到争取国际曝光率的转变,不利于治理倡议的落实。三是方案之间的“竞争”。即不同的国际城市网络专注于独自探索治理方案,由此产生方案间的竞争,并在不同组织间形成无形屏障,从而导致全球治理的“碎片化”。虽然各国际城市网络提出的治理倡议和方案并不一定会产生冲突,并且良性的竞争能够产生治理的“最优解”,但相互独立地制定倡议和实施行动方案,将使得各种行动倡议“平行”运行,最终削弱国际城市网络对全球治理所作出的贡献。

(三)国际城市网络成员的多元化问题

长久以来,国际城市网络的成员仅限于地方或地区的政府,这类城市网络被视为“传统网络”。近些年来,一些由“私有”组织发起的城市网络逐渐出现并活跃于国际舞台之上^[9]。据统计,有超过63%的国际城市网络同非政府行为体建立了不同形式的伙伴关系,甚至是直接受其领导^[3]。一方面,这类多元化成员的国际城市网络推动了城市网络的迅猛发展和全球治理参与群体的增加;另一方面,这种多元化的组织构成也带来一些问题。一是产生决策错位问题。由于城市网络囊括了多元化的行为体,特别是一些国际城市网络直接由私有组织或慈善机构领导,这些行为体原本就有其关注的议题和方向,然而这些议题却并不一定是城市管理者所急于应对或亟待解决的问题,造成城市网络所提出方案或做出的决策并不是城市的期待。除此之外,某些城市网络还包括企业和城市服务的供应商,由于他们的业务与城市治理息息相关,甚至直接涉及其自身利益,囊括他们在内所做出的决策是否客观也存在疑问。二是利益难以实现统一。成员的多元化使得国际城市网络涉及的利益主体众多,而这些非政府机构如企业、慈善机构或基金会并不是城市治理主体,其利益并不总是与城市治理机构保持一致,因此会削弱组织的执行力和效率。如城市治理中不得不考虑某些现实管理问题,但一些企业、非政府组织则可能从自身利益出发,两者难以统一观点。甚至在一些环境治理类的国际城市网络中,组织的某些职能是促进企业与城市管理者达成采购计划^[10]。三是带来网络“小圈子”问题。虽然国际城市网络成立的初衷是为城市提供一个相互交流和学习的平台,但一些具有较大影响力的国际城市网络平台采取的是半开放模式,即需要通过邀请才能成为组织成员,门槛要求必然会使得一

些城市被拒之门外。如C40城市气候领导联盟和百强韧性城市(100 Resilient Cities)均是采取邀请制,且成员一般限于全球主要城市。这将直接导致通过这些国际城市网络所设计出的行动方案和实施计划无法被网络之外的城市所运用,从而制约他们的全球影响力。除此之外,国际城市网络还面临着倡议空泛、实质性活动少以及内部管理复杂等问题。

四、突破国际城市网络作用发挥限度的建议

虽然国际城市网络为全球治理带来的一条新的路径,但其作用发挥也面临着诸多问题,要打破当前全球治理面临的困境,国际城市网络必须要突破限度,更好地发挥其作用。

(一)通过“从中间溢出”实现对“高度政治”的影响

尽管国家权威正日益流散到其他机构和联合体,以及地方的和地区的实体上^[11]。但国家依然是国际社会中最主要的行为体,其对高度政治领域的“垄断”还将会持续。希冀国际城市网络如国家间组织一样直接开展高度政治领域的议题讨论或主导国际议程设置既不现实,也超出城市的职权范围。但这不代表国际城市网络不能在安全、核不扩散以及国际维和等议题上发挥影响力。国际城市网络所提出的和平倡议和公共安全行动方案可以通过“从中间溢出”(Spillover from the middle)方式对高度政治领域产生影响^⑨。即国际城市网络所提出的相关理念和行动方案为其他的行为体(人、国家、国际组织等)所学习、接受和借鉴,从而间接地对高度政治领域产生影响。纵向上看,国际城市网络既可以通过持续发起与高度政治领域相关的倡议,如世界和平、无核化等,也可以专注于探索经济发展、文化交流、环境保护等议题,培育城市层面对于维护和平与友好交往的意识,并通过融入城市文化得以发展,从而使这些理念和倡议既可以“向下溢出”至城市居民,促使这些观念深入人心;同时也可以“向上溢出”至国家层面,推动国家接受相关倡议或行动方案^⑩。横向上看,除了“溢出”的相关理念可以为其他国际城市网络所学习和认同外,一些成功方案也可以为其他地区的国际城市网络所借鉴。值得注意的是,城市外交本身就具有促进地方和民间和平友好往来的职能。因此,城市参与国际城市网络也能产生“溢出效应”,为国家间保持稳定与健康的外交关系奠定基础。

(二)通过共同协作实现网络生态的优化

为有效应对当前复杂的全球治理环境,打破全球治理僵局,更大限度地发挥城市的作用,国际城市网络还必须加强各网络之间的团结与合作,摒弃竞争思维,制定合作框架,以便能联合力量,提出更有效的治理方案回应城市的关切,以最大限度地推动全球治理目标的实现。一是设立跨网络对话平台,如论坛、国际会议等。即搭建一个交流信息的平台,将有着相似目标的国际城市网络汇聚到一起。这既有利于他们共享信息、共同探索解决方案,还有利于他们厘清目标方向,有针对性地开展工作,使每个国际城市网络各有侧重,避免重复治理。二是建立网络秘书处交流机制。秘书处是国际城市网络的行政机构,负责组织的日常运营、议程设置、规范塑造等工作。作为国际城市网络的常设机构,网络秘书处之间的交往既可以实现国际城市网络交流的常态化和机制化,还能够让各网络之间相互学习管理方式和运行模式,有效提升各国际城市网络的管理效率和实践能力,促进共同成长,削弱竞争思维。三是探索以更高层级的国际组织为中心建立跨网络合作框架。通常,国际组织拥有更权威的影响力和更丰富的国际资源,这也是众多国际城市网络所缺乏的。因此,那些目标趋同的国际城市网络可以依托于某一专门性国际组织建立跨网络合作框架,利用国际组织的影响力和资源,更为集中地促进共同治理目标的实现,减少治理“碎片化”。

(三)通过强调“城市优先”实现网络宗旨聚焦

以“城市”为中心应是国际城市网络区别于其他组织的标志。不论网络成员构成是否多元化,还是网络关注议题如何拓展,国际城市网络均应秉持“城市优先”理念以聚焦其作用的发挥。否则,国际城市网络便

与其他类型的组织(如非政府组织、企业联盟)无异,也失去了其组织特性。因此,国际城市网络在运行中要体现“城市优先”理念。一方面,国际城市网络的决策要以城市为主导。这并不是说城市要直接决定网络的目标、行动方案和研究计划,而是网络在设置议程和作出决策时要以城市关切为中心,重点关注城市所亟待解决的问题和与其相关的全球治理议题,不能泛化或本末倒置,让城市关注城市网络所需的议题。另一方面,国际城市网络在管理中应突出城市利益,即国际城市网络在运行中兼顾各成员利益的同时,应置城市利益特别是城市寻求提升治理能力和国际话语权为优先位置,这才是真正践行国际城市网络创建的初衷和宗旨。除此之外,作为旨在推进全球治理发展的重要渠道,国际城市网络的发展应当更具开放性,不应局限于少数城市或机构,仅仅在“小圈子”内实现方法突破和创新并不利于全球性问题的解决。那些由私有机构赞助或领导的国际城市网络应在适度保护知识产权的前提下,更多地向外分享优秀的治理方案和治理经验,如此才能惠及更多的城市和地区,真正为全球层面的治理作出贡献。

五、结语

根据联合国人居署《世界城市报告 2022》的统计,未来三十年城市化将继续席卷全球,城市化率将从 2021 年的 56% 上升至 2050 年的 68%^[12]。由此可见,城市的重要性将不断凸显。近年来,越来越多的中国城市也更为积极地参与到国际城市网络之中,并在气候变化、海洋治理以及减少碳排放等领域贡献了诸多中国城市经验与方案。同时,中国城市也逐渐从国际城市网络的参与者向发起者转变,由中国城市发起并创建的国际城市网络所提出的创新做法正在全球治理的多中心系统中得到国际社会的认可,并通过国际城市网络在城市之间作为最佳方案予以推广。总之,通过国际城市网络,城市逐渐走向国际舞台,为全球治理作出贡献。而这些城市网络本身也有助于建设一个多元化和多层次的全球治理安排,并推动着与城市发展息息相关的“地方”议题进入到全球治理之中。未来,国际城市网络应更加注重沟通与合作,将地方城市的创新力和影响力发挥出来,从“中间”打破全球治理僵局,为落实全球治理倡议提供新方案、贡献新力量。

注 释:

- ① 该组织于 2004 年 5 月,由地方政府国际联盟(International Union of Local Authorities, IULA)、世界城市协会联合会(United Towns Organization,UTO)和世界大都市协会(the Metropolitan Organization,METROPOLIS)合并成立。
- ② 一些国外学者在研究时通常使用 City networks 来指代所有城市网络,并未严格区分网络属于哪一层级。
- ③ 该组织于 1928 年更名为地方政府国际联盟(IULA)。也有学者认为第一个国际城市网络是成立于 1885 年的国际公共交通协会(Union Internationale des Transports Publics,UITP),但该协会是专注于公共交通议题并以交通运营机构和相关企业为主要成员的非政府组织,它与当前城市网络的组织构成及性质有所区别。
- ④ 东亚海岸带可持续发展地方政府网络(PNLG)的具体概况,可参见厦门市海洋国际合作中心网站:<https://en.xmicc.org.cn/detail/28.html>。
- ⑤ 详情可参见世界卫生组织欧洲健康城市网络网站:<https://www.who.int/europe/groups/who-european-healthy-cities-network>。
- ⑥ 详情可参见 C40 城市气候领导联盟官方网站:<https://www.c40.org/zh-CN/about-c40/>。
- ⑦ 关于首届城市 20 峰会的详细信息可参见城市 20 网站:<https://www.urban20.org/u20summit/2018-buenos-aires/>。
- ⑧ C40 知识中心(The C40 Knowledge Hub)作为 C40 城市气候领导联盟的知识数据库,旨在展示和收集最具影响力的研究成果和可实现性的行动方案,以供城市管理者、城市政策制定者参考以及所有对气候议题感兴趣的人参考。详细内容可参见 C40 知识中心网站:<https://www.c40knowledgehub.org/>。
- ⑨ 瑞典学者米卡埃尔·罗曼(Mikael Román)在《从中间治理:C40 城市气候领导联盟》(Governing from the middle:the C40 Cities Leadership Group)一文中提出“从中间治理”(Governing from the middle)概念,以描述城市网络在气候治理议题中所发挥的作用。但本文认为不同于气候治理,在高度政治领域,国际城市网络并不是直接带来治理效果,而是通过“溢出

效应”来实现影响,因此本文使用“从中间溢出”来表述。

- ⑩ 现实中,中东市政和平联盟(The Municipal Alliance for Peace in the Middle East,MAP)曾起到类似作用。该联盟成立于2005年,虽然其合作项目是为了解决市政问题(如环境、经济发展和市政管理等),但在客观上也促进了和平与鼓励市民开展对话。

参考文献:

- [1] Wilbur Zelinsky. The Twinning of the World:Sister Cities in Geographic and Historical Perspective[J]. Annals of the Association of American Geographers,1991,81(1):1-31.
- [2] 马学广,孟颖焘.中国国际友好城市发展演变及影响因素分析[J].中国名城,2016(10):4-14.
- [3] Michele Acuto et al. City Diplomacy:Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities[J].Global Policy,2017,18(1):14-22.
- [4] Michele Acuto,Steve Rayner. City Networks:Gridlocks or Forging(New)Lock-ins?[J]. International Affairs,2016,92(5):1147-1166.
- [5] 卢静.当前全球治理困境与改革方向[J].人民论坛,2022(2):46-49.
- [6] 汪炜,吴婷.东南亚气候治理中的跨国城市网络——以ICLEI 为例[J].区域国别学刊,2023(4):75-91.
- [7] [美]索黑拉·阿米尔,[土耳其]艾弗·西文.城市外交——当前趋势与未来展望[M].王勇,译.上海:上海人民出版社,2022:26-27.
- [8] [美]罗伯特·基欧汉,约瑟夫·奈.权力与相互依赖[M].门洪华,译.北京:北京大学出版,2012:23.
- [9] Agustí Fernández de Losada,Hannah Abdullah,eds. Rethinking the Ecosystem of International City Networks:Challenges and Opportunities[M].Barcelona:CIDOB,2019:23.
- [10] Mikael Román. Governing from the Middle:the C40 Cities Leadership Group[J]. Corporate Governance:The International Journal of Business in Society,2010,10(1):73-84.
- [11] [英]苏珊·斯特兰奇.权力流散:世界经济中的国家与非国家权威[M].肖宏宇,耿协峰,译.北京:北京大学出版社,2005:4.
- [12] United Nations Human Settlements Programme(UN-Habitat). World Cities Report 2022:Envisaging the Future of Cities [R/OL].[2022-06-29].https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf.

(责任编辑:颜 莉)