

Experimentation under Hierarchy and China's Low-Carbon City Development

—An Analysis of Qingdao's Low-Carbon City Initiative

Yiqun Yang, Kevin Lo

Department of Geography, Hong Kong Baptist University, Hong Kong
Email: yiqunyang3-c@my.cityu.edu.hk, lokevin@hkbu.edu.hk

Received: Jul. 9th, 2019; accepted: Jul. 30th, 2019; published: Aug. 6th, 2019

Abstract

Global warming is becoming increasingly serious due to anthropogenic activities, and measures are being taken to mitigate and to adapt to climate change. With rapid industrialisation and urbanisation, cities have become a key place where production and consumption activities take place, thus the development of low-carbon cities is an important policy goal. In China, the century-old and unique governance model—experimentation under hierarchy—not only ensures the implementation of national policies from top-down, but also offers possibilities of local innovation in governance. Based on a case study of Qingdao, this article aims to examine China's low-carbon city development through the lens of experimentation under hierarchy. We argue that low-carbon city development as a practice of climate experimentation is influenced by central-local government relations. Furthermore, we illustrate how experimentation under hierarchy plays a positive role in national policymaking.

Keywords

Low-Carbon City, Experimentation under Hierarchy, Climate Policy Implementation, Qingdao

中国低碳城市建设的分级制试验考察

——青岛低碳城市试点工作谈

杨溢群, 卢笛声

香港浸会大学地理系, 香港
Email: yiqunyang3-c@my.cityu.edu.hk, lokevin@hkbu.edu.hk

收稿日期: 2019年7月9日; 录用日期: 2019年7月30日; 发布日期: 2019年8月6日

摘要

全球气候变暖问题日益凸显, 人类活动导致温室气体大量排放是主因, 人们积极采取措施应对以减缓和适应气候变化的影响。工业化、城市化程度不断加深, 城市是人们生产生活活动的主要场所, 加之工业化和城市化是经济社会发展必然的要求和趋势, 由此低碳城市建设成为气候政策之一。分级制试验是中国独特的治理方法, 于今有近百年历史, 既保证了由上到下层层落实国家政策的渠道, 又提供了地方社会治理创新的可能。以青岛低碳城市试点工作为例, 对中国低碳城市建设做分级制试验考察, 解析低碳城市试点如何运作, 低碳城市建设如何发挥作用, 助推气候变化、国际减排压力和低碳发展等问题的解决。发现低碳城市建设是分级制试验在气候治理领域和城市治理领域的应用; 央地关系决定了低碳城市建设方向, 分级制试验鼓励了政策创新; 分级制政策试验服务于国家大政方针, 与同领域和相关领域融合, 共同致力于社会发展。

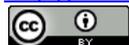
关键词

低碳城市, 分级制试验, 气候政策实施, 青岛

Copyright © 2019 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

人类正受到全球气候变暖的威胁, 采取措施应对。科学数据显示, 自 19 世纪末以来, 地球平均表面温度上升了 0.9℃, 冰川融化、海平面上升、极端天气频发等影响已经并将继续产生[1] [2]。究其原因, 由人类活动导致温室气体, 尤其是二氧化碳的大量排放为主因[3] [4]。直到 20 世纪 80 年代, 人们逐渐认识到气候变化的事实和潜在问题, 开始积极应对。1988 年, 世界气象组织和联合国环境规划署建立政府间气候变化专门委员会(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), 每五年出版评估报告, 为世界各国政府提供气候政策科学依据。1992 年 5 月 9 日, 联合国大会通过《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), 终极目标是把大气中温室气体浓度维持在稳定水平, 且在一定时间框架内实现, 确保全球生态系统自然地适应气候变化[5]。1994 年 3 月 21 日, 包括中国在内的 150 多个国家共同签署, 公约生效。时至今日, 在该框架下, 签署国即缔约方针对减排目标、具体措施等问题开展了数十轮国际气候谈判, 并作出减排承诺。2015 年, 气候变化大会通过《巴黎协定》, 主要目标为将本世纪全球平均气温上升幅度控制在 2℃ 以内, 前工业化时期水平之上 1.5℃ 以内。

与此同时, “低碳”概念应运而生。2003 年, 英国政府发布《我们的能源未来——创造低碳经济》能源白皮书, 率先在经济领域引入“低碳”一词。2007 年, 日本提出建立“低碳社会”。2008 年, 联合国环境规划署对个人“低碳生活方式”提出建议。在一系列低碳倡议中, 低碳城市建设是以城市为空间载体、行动载体, 顺应国际潮流、发展趋势的举措。随着工业化、城市化的不断推进, 城市成为人们生产和生活活动的主要场所, 工业化和城市化又是经济社会发展必然的要求和趋势, 因此, 建设低碳城市, 从源头着手治碳, 意在减缓和适应气候变化的影响, 城市成为了落实气候政策的主体。

中国在世界减排中一直扮演着积极角色。中国向世界承诺, 到 2020 年, 单位国内生产总值二氧化碳排放(碳强度)比 2005 年下降 40%~45%, 截至 2017 年底, 就已下降 46%, 提前 3 年完成目标[6]。成

绩的背后是减排措施的体现, 其中低碳城市建设发挥着至关重要的作用。2008年1月, 世界自然基金会(WWF)将上海和保定作为试点城市, 启动“中国低碳城市发展项目”, 从此拉开了中国低碳城市建设的序幕。国家发改委分别于2010年、2012年和2017年三次批复, 共在87个城市开展低碳城市试点工作。

气候变化不仅是自然科学问题, 也是不断注入社会科学和社会力量的发展问题[7]。从治理角度讲, 试点是中国治理的传统, 低碳城市试点是气候治理和城市治理的传统实践, 是分级制试验理论的实际应用。2018年, IPCC发布最新评估报告, 指出全球升温1.5°C可能在2030~2052年间就出现, 强调要加快治理的步伐[8]。中国政府也承诺, 二氧化碳排放在2030年左右达到峰值并争取尽早达峰, 2030年碳强度比2005年下降60%~65% [9]。从可持续发展之路, 升级到“绿水青山就是金山银山”生态文明建设之路, 中国在发展征途上做着环境优先的抉择。面对气候变化的严峻考验、碳排放的国际压力和低碳发展的现实需要, 值得解析中国低碳城市试点如何运作, 低碳城市建设如何发挥作用, 助推这些问题解决的, 进而清晰低碳城市发展路径。青岛作为第二批低碳试点城市和山东省新旧动能转换综合试验区的核心城市, 具有良好的研究背景。本文将青岛为例, 用分级制试验理论考察低碳城市试点工作, 管窥中国低碳城市建设, 以期为相关研究提供经验事实。

2. 分级制试验理论

Table 1. Process of experimentation under hierarchy in China

表 1. 中国分级制试验过程

阶段	环节	
	1. 选点: 1) 方式——主导方自行选择, 或各地各部门主动申请, 得到批准; 2) 标准——有能力和条件, 考虑要素有经济社会发展状况、改革实践能力等; 3) 平衡——入选点分布均衡。一要有代表性, 二要优先考虑将试验点自身发展与整个试点内容结合。	
	2. 组织: 在发起层(国务院、部委、省级政府)和实施层(试点所在地区或部门)分别建立专门负责试点工作的组织。	
“先试先行” (也称“典型试验”、“先行试点”) ——启动政策试点, 开始第一轮次试点工作	3. 设计: 通常, 启动方(国务院、部委)以“试点指导意见”形式发布“试点总体方案”, 试验方据此并结合自身情况, 制定具体“实施方案”。 “实施方案”更为细化, 启动方会根据试点工作特点, 对其内容结构提出专门性要求。 4. 督导: 根据“总体方案”和“实施方案”, 对试验点进行指导, 调研, 定期检查, 督促, 了解工作情况。 有时建立专门督促指导机制, 主要形式有派出督导组展开调研、举办试点工作培训会和培训班、建立专门性委员会等。 5. 宣传: 试验点的相关业务部门与宣传部门配合进行舆论宣传, 贯穿整个试点过程。 宣传内容有试点意义、指导思想、基本原则、主要任务、政策措施、阶段性成果等。 目的是坚定信心, 增进共识, 争取社会各界的理解支持。 6. 评估: 试验点完成一定时间段的试点任务时, 对工作情况阶段评估和验收, 为下一阶段的推广工作提供参考和指南。 评估结果较好的试验点, 可能会被树立为典范和示范, 成效不明显的, 提出整改意见, 甚至调整和处理试验点。	六环节先后顺序不绝对, 实际中某些环节可能跳过, 或同时实施; 部分工作在推广阶段会省略。
“由点到面”(也称“逐步推广”, “点面结合”, 在第一阶段试点工作基础上, 逐步扩大试点范围)	7. 部署: 对扩大试点范围统筹安排。 8. 扩点: 增加新的试验点, 开展新一轮试点工作。 扩点方法包括重点扩点(在重点地区扩大范围)和普遍扩点(在全国各地全面扩大范围)。出于稳妥, 一般先重点扩点, 再普遍扩点, 即先选择一定数量的地区或部门作为新试验点, 然后逐渐选择一定百分比的地区或部门作为新试验点。 9. 交流: 新试验点和已有试验点就工作业务等问题进行学习交流。 两种形式: 试点经验交流工作会, 到有典型性、示范性的试验点学习考察。 10. 总结: 全部试点工作结束时, 回顾整个试点工作, 系统分析实施完成情况。	推广时, 不会“一步到位”全面推开, 而是“点面结合、边试边推”。

来源: 根据周望“两阶段十环节”整理。

分级制试验(experimentation under hierarchy)是德国学者韩博天(Sebastian Heilmann)从央地互动角度研究中国经济转型时提出的观点[10]。他认为,中国的央地关系不同于联邦制国家,央地之间没有垂直的权力制衡关系,但在经济转型中,中国实现了经济腾飞的同时,还能坚持体制不动摇,跟相同体制国家有着明显的制度灵活性的不同,跟不同体制国家有着极大的制度创新和适应能力的差异,这得益于政策试验的工具、方式、过程、特点有其独特性,这种独特的政策试验,独特的政策制定模式,也是独特的治理机制就是分级制试验。具体来说,中央允许并鼓励地方根据当地情况探索解决问题的方法,正式或非正式地支持“试点”(“experimental points”)展开工作,成功的经验会被总结成“典型经验”(“model experiences”),在全国范围内推广,倘若这些经验经得住推广检验,就会被吸收到中央制定的政策中。这种“由点到面”(“proceeding from point to surface”)的方法,给予了地方解决问题的空间,保证了中央有关典型经验的最终控制权[11]。有别于传统的政策制定过程,分级制试验的政策制定步骤,是在试验的基础上,先在执行政策过程中进行政策创新,再起草正式的法律条文或规章[10]。周望[12]把这一治国理政策略和政策方法论工具的整个运作过程归纳为“两阶段十环节”,如表1所示。

中国分级制试验土生土长,有近百年历史,自土地革命时期一直发展演变至今[11][13]。学者们将试验工具分为立法试验、试验区和试点三种类型。其中,“‘试点’是中国政策过程中最为典型和普遍的一种政策试验方式,它是指在一定时间段和一定范围(特定的地域、政府部门或企事业单位)内所进行的一种局部性政策试验活动。”[14]中国低碳城市建设正是采用分级制试验中的试点工具进行的,下文将对照“两阶段十环节”,重点梳理青岛低碳试点工作,解析低碳城市试验过程。

3. 低碳城市试验与青岛行动

青岛市,山东省地级市,副省级市,特大城市,五个国家计划单列市之一。濒临黄海,位于山东半岛东南部沿海,总面积11282平方公里,海岸线长817公里。截至2018年,全市常住总人口939.48万人,市区常住人口635.25万人,全市常住人口城镇化率73.67%,全市生产总值12001.5亿元,人均GDP128459元,三次产业比例3.2:40.4:56.4[15]。引导逐步调整退出的产业有食品,引导不再承接的产业有钢铁、化工和建材[16]。下辖7个市辖区,3个县级市。2012年,青岛成为国家低碳试点城市,山东省首个低碳试点城市。2018年,国务院批复设立山东新旧动能转换综合试验区,这是中国第一个也是目前为止唯一一个以新旧动能转换为主题的区域发展战略,青岛是三核引领城市之一。《山东省新旧动能转换重大工程实施规划》明确提出统筹减排绿色发展,加强减排降耗治污,发展低碳生态经济,支持青岛建设国家生态文明先行示范区。

从自然地理、区域特征、产业格局、行政层级以及战略定位等方面来说,青岛的城市特征和低碳城市发展基础条件既有共性又有特性。而且,青岛作为第二批低碳试点城市,既“度过”了“先试先行”阶段的环节(三批皆有),又“经历”了“由点到面”阶段的步骤(第三批没有),还“体验”了前者阶段,部分基础工作的省略(第一批没有),具有案例研究价值和意义。

3.1. “先试先行”阶段

2010年,国家发改委下发通知,首先确定在五省八市开展低碳试点工作,开始了第一轮次的试点。2012年11月29日,“点面结合,边试边推”,扩大试点范围,国家发改委下发《关于开展第二批低碳省区和低碳城市试点工作的通知》(发改气候[2012]3760号),又确立了青岛市等37个试点城市。

3.1.1. 选点

第二批低碳试点城市是“根据地方申报情况,统筹考虑各申报地区的工作基础、示范性和试点布局的代表性等因素”[17]确定的。在确定成为试点城市之前的一年多时间里,青岛市政府给予了低碳发展的

重视支持, 与亚洲开发银行联合开展低碳项目研究, 摸清了青岛的碳排放清单, 确认了工业、交通、建筑等碳排放来源, 提出了一系列促进节能减排计划, 积极主动上报《青岛市低碳城市试点工作实施方案》, 再加上青岛的低碳建设涉及经济结构调整, 又属于二氧化碳排放量居于全国前列的山东省, 具有代表性, 所以做过大量基础工作后, 青岛成为第二批低碳试点城市之一也就顺理成章[18]。主动申报, 具备试点资本和基础, 拥有地域特点和代表性, 自身经济结构调整的发展需要和低碳试点城市的建设要求吻合, 这些条件构成了选点环节要素。

3.1.2. 组织

国家应对气候变化及节能减排工作领导小组、中国低碳产业委员会、生态环境部内设的战略研究和协调处以及山东省应对气候变化领导小组都属于发起层的组织, 它们组织, 部署, 协调, 指导, 研究, 监督, 评估低碳试点城市建设工作, 总结经验, 宣传典型。实施层上, 青岛市于2013年4月成立低碳城市试点工作领导小组, 由副市长任组长, 设立在市发改委之下, 以切实做好试点工作, 统筹协调。由此, 央地两级各成立了相关的“领导小组”, 完成了组织环节。

3.1.3. 设计

在这一环节, 启动方(国家、部委)下发“总体方案”提出“指导意见”, 试验方则据此, 因地制宜制定具体“实施方案”。表2列出了低碳城市试点工作启动方和试验方主要的方案, 可以看出, 启动方的方案具有“总体性”“概括性”, “指导”试验方开展工作, 此外, 根据低碳城市试点工作特点, 启动方对试点地区的“实施方案”提出了要求, 如国务院、部委的文件对低碳试点的目标、内容、任务等都做了概括性说明, 而且通知中对组织领导、实施方案、联系机制明确提出工作要求[17]; 试验方的方案具有“具体性”“细致性”, 根据启动方的“指示”制定。特别地, 低碳城市的方案大多嵌于温室气体控排、气候变化规划等跟低碳城市建设有关的方案中。还有, 试点工作层层向下落实。国家层面下达“指示”后, 省级层面也会有所行动, 如2016年国务院印发“十三五”期间控制温室气体排放的通知后, 2017年, 山东省人民政府根据要求, 印发了《山东省“十三五”节能减排综合工作方案》和《山东省低碳发展工作方案(2017年~2020年)》。区级层面也不例外, 如2018年青岛市人民政府印发控制温室气体排放工作方案后, 西海岸新区根据国家、山东省和青岛市的要求和指示, 制定了《青岛西海岸新区控制温室气体排放工作方案》。

有必要指出的是, 在进入下一环节督导之前, 设计一环还隐含着两个重要内容, 即工作落实和创新。进一步说, 设计环节中, 不仅央地两级要“想到”宏观或具体的工作方案, 而且地方要落实方案, 在实践中争取“做到”, 然后督导环节督促指导地方“得到”, 而地方“想到”“做到”时, 创新活力能够竞相迸发。

青岛自成为低碳试点城市以来, 积极探索实践, 着力低碳城市建设。具体表现在, 一是思想重视, 建立健全低碳治理体系。积极响应国家低碳试点城市建设号召, 主动递交试点工作实施方案, 申报试点城市; 加强组织建设和制度建设, 成立试点工作领导小组, 根据国务院、部委的要求, 制定低碳发展规划、温室气体控排方案等一系列“具体方案”, 明确提出总体目标、工作任务等具体要求, 落实到责任单位, 并做好评估工作; 营造全民低碳氛围, 利用全国节能宣传周、全国低碳日的契机, 开展公众宣传教育活动, 鼓励公众广泛参与, 提升全民低碳意识, 并落实到责任单位[26], “低碳出行日”可免费乘坐公交以鼓励低碳出行, 公交车上张贴低碳宣传标语、放置低碳宣传册, 用自行车、公交车婚队低碳环保迎亲, 呼吁不放烟花爆竹, 低碳宣传进校园, 公共机构低碳化运行, 禁行黄标车等等, 让人们在身体力行中理解、支持并践行低碳城市的建设, 切实感受低碳生活带来的美好。思想重视下, 以低碳发展为内容保障, 从组织、制度、运行上逐步完善低碳治理体系。

Table 2. Main general proposals and implementation plans in low-carbon city initiative
表 2. 低碳城市试点工作主要总体方案与实施方案

启动方(国务院、部委)	试验方(青岛)
2011年, 国务院印发《“十二五”控制温室气体排放工作方案》, 把形成一批各具特色的低碳城市作为主要目标之一, 明确要扎实推进低碳省区和城市试点, 试点地区要编制低碳发展规划[19]。	2013年, 《青岛市低碳城市试点工作实施方案》获国务院批复, 明确到2015年, 青岛市单位国内生产总值二氧化碳排放比2010年下降18%, 到2020年力争二氧化碳排放达峰。具体实施计划更为细化[20]。
2012年, 国家发改委下发《关于开展第二批国家低碳省区和低碳城市试点工作的通知》(发改气候[2012]3760号), 明确了目的意义、试点范围、具体任务和工作要求[17]。	2014年, 市发改委印发《青岛市低碳发展规划(2014-2020年)》, 明确了青岛市低碳发展的指导思想、基本原则、发展目标、重点任务和政策措施[22]。 市发改委印发《青岛低碳城市试点碳排放权交易市场建设实施方案》, 明确了碳市场建设工作基础、指导思想和总体目标、基本原则、重点任务、实施阶段和保障措施[23]。 市政府印发《青岛市2014-2015年节能减排低碳发展行动方案》, 明确了工作目标, 从产业结构调整、节能减排降碳、重点领域节能降碳、技术支撑、政策扶持、市场化节能减排机制、监测预警和监督检查和目标责任等方面提出要求并明确责任单位[24]。
2014年, 国家发改委会同有关部门, 组织编制《国家应对气候变化规划(2014-2020年)》, 明确到2020年, 低碳试点取得显著进展的目标, 支持完善试点配套政策和评价指标体系, 形成一批各具特色的低碳城市。制定低碳发展路线图和时间表[21]。	2018年, 市政府印发《青岛市控制温室气体排放工作方案》, 明确了指导思想、主要目标, 从能源结构、产业体系、城镇化低碳发展、低碳试点示范、碳排放权交易市场建设、低碳科技创新、基础能力(机构和人才队伍建设等)、国际合作和工作落实方面提出要求并明确责任单位[26]。 市政府印发《青岛市节能与绿色发展行动方案(2018-2020年)》, 明确了总体要求, 从产业和能源结构、节能工作、绿色城市建设、激励政策和保证措施等方面提出要求并明确责任单位, 对各区市能耗强度目标, 能耗增量控制目标, 节约型机关创建、绿色低碳交通创建、绿色社区创建、绿色学校创建和绿色家庭创建评价项目都做了参考[27]。
2016年, 国务院印发《“十三五”控制温室气体排放工作方案》, 明确了总体要求, 从能源革命、产业体系、城镇化发展、区域发展、碳排放权交易市场、科技创新、基础能力、国际合作和工作落实等方面提出要求[25]。	

来源: 作者自制

二是交流合作, 努力提高低碳治理能力。市发改委通过网络, 与广大市民交流低碳城市建设情况, 答疑解惑, 问政于民[28]; 与国际组织、高校、科研院所等机构建立良好合作关系, 为低碳城市建设提供资金和专业支持, 与亚洲开发银行进行项目合作, 市发改委与青岛科技大学共建青岛市绿色发展与生态环境研究中心, 建立应对气候变化战略研究和碳市场能力建设青岛中心, 青岛能源所作为青岛低碳城市建设技术支撑单位, 编制温室气体清单, 承办“青岛市温室气体清单编制研讨会”, 和相关单位人员进行培训交流[29], 这些做法皆为低碳城市建设聚力添力; 利用低碳城市合作平台谋求交流合作, 参与C40中国建筑项目、“一带一路”低碳城市合作研究项目, 入选中欧低碳生态城市合作项目等等, 为城市低碳发展抓住机遇。加强城市内外、国内外的交流合作, 整合低碳治理资源, 促进多元主体协同, 稳步提升低碳治理能力。

青岛的“实施方案”和工作落实不乏创新, 典型例子当属碳排放权交易市场中德生态园。2011年, 国家发改委批准北京等7省市开展碳排放权交易试点, 2017年, 印发《全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)》, 标志着全国碳排放权交易市场(碳市场)以发电行业为突破口, 正式启动, 欲利用市场手段实现减排。其实, 2013年, 国家发改委批复《青岛市低碳城市试点工作实施方案》时就明确指出, 要“推动体制机制创新, 更大程度更广范围发挥市场机制在实现温室气体排放控制目标中的作用”, 从那以后, 青岛便开始了碳市场前期筹备工作, 2014年9月, 市发改委印发《青岛低碳城市试点碳排放权交易市场建设实施方案》, 明确碳市场建设是低碳城市试点的重要内容, 逐步提高市场活跃程度, 最终形成具有良好示范性和兼容性的碳市场, 与全国碳市场率先融合[23]。2017年, 由国家应对气候变化战略

研究和国际合作中心、青岛市发改委重点支持, 青岛科技大学建设成立应对气候变化战略研究和碳市场能力建设青岛中心, 这是全国第八个、非碳市场试点地区第二个碳市场能力建设中心, 建成于全国碳市场启动之前, 陆续开展碳市场研究、企业培训等工作。2018 年度, 中心培训人数达 650 余人, 目的在于提升企业温室气体排放核算和报告能力, 加深碳配额分配理解, 提高碳资产管理意识与水平, 为未来纳入全国碳市场做准备[30]。我国碳市场还处于刚起步阶段, 青岛根据国家发改委的指示和要求, 大胆将其纳入低碳城市建设, 探索道路, 走在前列。

2009 年, 在全球经济震荡、经济生态双重追求意识提高的背景下, 中德两国提出加强节能环保领域的经贸合作, 在中国国家级经济技术开发区和有条件的城市建立“中德生态园区”。经过山东省和青岛市非常积极努力的争取, 2011 年 12 月 6 日, 中德生态园在青岛经济技术开发区奠基, 正式落户西海岸。园区以“田园环境、绿色发展、美好生活”为愿景, 以打造国际化高端生态示范区、技术创新先导区、高端产业集聚区、和谐宜居新城区为目标, 以“德国+”引进高端产业, 以“+德国”助力转型升级, 形成“4 + N”产业体系框架, 培育新动能。设立 40 项生态指标, 有 8 项是国内首次提出, 指标二级分解为 777 项具体控制事项, 湿地公园等生态绿地建设将近 30 万平方米, 引进源自德国并在欧洲流行推广的被动房、泛能网等新技术和新标准, 广泛开展生态的规划、建设、保护与修复。其中, 被动房技术是一项依靠太阳光、地热等被动源的建筑技术, 舒适度极高、能耗超低, 整体可实现节能 90%以上, 大大降低碳排放。2016 年, 中德生态园被动房推广示范小区奠基, 是亚洲首个高标准被动房住宅区[31]。中德生态园把生态作为发展的重要方向, 是首批国家低碳城(镇)试点单位, 山东省唯一入选单位, 为青岛低碳城市建设起到了很好的示范作用。

根据国家的“总体方案”, 试点任务层层下达, 青岛结合实际制定“具体方案”, 随后的工作落实中, 建立健全低碳治理体系, 不断提高低碳治理能力, 创新蕴含在地方行动中。

3.1.4. 督导

该环节主要表现为主导方对试验点的指导、检查等。例如, 国家发改委批复《青岛市低碳城市试点工作实施方案》的同时, 要求青岛市抓紧编制修改低碳发展规划, 推动体制机制创新, 发挥市场机制作用, 研究建立并推行碳排放统计、核算、报告制度, 引导低碳消费, 建立专项资金等, 青岛市积极落实工作, 并适时提出开展一个行业、一个园区、一个企业、一个乡镇(交通行业、中德生态园、海尔集团、平度市南村镇)“四个一”低碳试点[32]。2017 年 8 月 10 日至 9 月 10 日, 中央第三环境保护督查组对山东开展环境保护督查, 督察组进驻青岛开展省级环境督查, 2018 年 8 月 20 日至 9 月 8 日, 山东省第三环境保护督察组进驻青岛开展环境保护督查, 这两次督查, 省委省政府和青岛市委市政府分别根据督查反馈意见制定整改方案。督导形式多样, 目的在于督促指导试点地区有效开展试点工作。

3.1.5. 宣传

青岛市出台的一系列有关低碳城市建设的实施方案中, 宣传工作一直被提及。除了前文所述向公众宣传低碳的重要意义, 让更多人参与到政策实施, 增强共识以外, 一些阶段性成果也会被宣传推广。2014 年, 市科技局和市科技发展战略研究所组织编制的青岛市首批《节能低碳与低碳先进适用技术成果转化推广清单》发布, 正式建立清单发布制度, 及时向社会公开包括生态环境、新能源和可再生能源利用两个领域共 43 项示范案例, 促进低碳科技成果推广[33]。被誉为“中德两国政府间生态领域的灯塔式项目”的中德生态园已引起全国瞩目, 山东省明确规定, 推广中德生态园规划建设典型经验[31]。

3.1.6. 评估

目前, 青岛已顺利通过国家低碳城市试点中期评估、省政府“十二五”节能目标考核[34]和《青岛市

低碳发展规划(2014-2020)年》中期评估[35]。客观起见, 评估可能委托第三方进行。如绿色创新发展中心(iGDP)就参与了第二批低碳城市的中期评估[36]。对于低碳发展规划、各区(市)温室气体控排目标完成情况等评估工作, 则是青岛市的工作, 如低碳发展规划中期评估是青岛能源所的咨询课题[35]。

在“先试先行”阶段, 环节顺序不绝对, 有的甚至跳过或者同时进行。由于青岛是第二批低碳试点城市, 选点标准比第一轮试点高, 试验方有的“实施方案”要作为选点依据, 因而设计环节中试验方的部分工作先于选点环节。启动方有的“总体方案”在第一轮试点时就已确定, 因而第二轮试点时设计环节中启动方的部分工作跳过。又如青岛的碳市场工作是在国家发改委的督导下设计的, 后又有对环境的整体督导, 所以督导和设计两个环节交叉进行。宣传环节贯穿试点工作始终, 与其他环节同时进行。组织和评估环节也会按试点工作的进展适时推进。

3.2. “由点到面”阶段

第二第三批低碳城市试点都进入到了“由点到面”阶段。现以青岛成为第二批低碳试点城市为出发点, 继续梳理此阶段的环节。

3.2.1. 部署

扩大试点范围前, 需要统筹安排, 主要工作有三。一是认清现有形势, 把握宏观方向。中国低碳发展经历了从“十一五”制定以行业约束为主的节能减排政策, 到“十二五”设立以城市为主的多领域试点的过程, “十三五”时期的低碳试点则计划对全经济领域乃至国家发展模式产生影响。二是根据现有试验点的试点情况和经验, 灵活调整要求。与前两批不同, 第三批申报城市必须有目标的先进性和体制机制的创新, 被要求要明确提出碳排放峰值目标, 建设目标体系要包含规定的 14 个指标, 各地还可结合实际, 适当增加指标[36]。三是落实总体安排, 确定新试点准入条件、方案设计、具体要求等细节, 下发申报通知, 开展申报城市方案点评工作, 进行征选。第一批试点城市并未有申报征选过程。

3.2.2. 扩点

目前, 三批低碳城市试点地区几乎涉及全国所有省份, 每省至少一个低碳试点城市, 从起初的重点扩点走向普遍扩点, “十三五”期间, 低碳试点城市预计达到 100 个[37]。

3.2.3. 交流

该环节主要为了新试点与已有试点学习交流, 保质高效进行试点工作。一是通过会议形式, 如 2017 年 12 月 15 日, 国家发改委应对气候变化司举办国家低碳城市试点工作座谈会, “总结前两批低碳省市试点经验成效”“主要经验及特色亮点”, “交流第三批低碳城市试点工作进展”及下一步工作等[38]。二是通过实地考察形式, 如浙江省由省发改委副主任带队, 组织委气候处、省气候低碳中心和省发展规划研究院的工作人员到上海调研碳交易试点工作[39]。

3.2.4. 总结

低碳城市试点工作还在进行中, 尚没有对整个试点工作的总结, 但从国家到地市都会有阶段性总结。另外, 组织机构交流平台等也会发布研究成果, 总结城市低碳转型情况, 如绿色低碳发展智库伙伴(GDTP)的《中国城市低碳发展规划、峰值和案例研究》。

显然, 中国的低碳城市试点是分级制试验在气候治理领域和城市治理领域的又一应用, 形成了上下联动、横向协同的治理雏形。既有从上到下工作的布置落实, 又不失由下而上创新元素的出现。青岛低碳城市建设的治理体系不断完善, 治理能力不断提高。在 2019 年亚洲开发银行发布的 50 个中国最佳气候解决方案中, 青岛有 4 个案例入选, 是山东省唯一入围城市[40]; 董家口经济区四大循环经济体系建立,

为循环经济提供示范[31]; 西海岸新区建立绿色金融中心, 打造绿色金融高地[41]。目前, 青岛正对标深圳, 学赶深圳, 青岛市生态环境局组织人员赴深圳重点学习污染防治和改革先进做法。低碳城市建设与迈向“更加富有活力、更加时尚美丽、更加独具魅力”的国际都市建设有机融合, 并行不悖。

4. 讨论与结论

分级制试验源于中国百年之久, 中国特色的政治体制为其提供了发展的肥沃土壤, 不但国家层面的要求能够层层下达, 而且地方层面的创新能力并不缺少。本文以青岛低碳城市试点工作为例, 通过宏观解析、微观观察, 印证了分级制试验在气候治理领域和城市治理领域的应用。首先, 央地关系决定了低碳城市建设的方向, 分级制试验鼓励了政策创新。地方制定的“具体方案”是自上而下层层分级, 落实国家层面要求的结果, 是在“总体方案”的部署和指导下制定, 有的放矢; 而政策试验的“试验性”, 给予了地方因地因时制宜的自由发挥, 给予了中央创新政策的无限可能。一张一弛的结合, 既保证了中央的总体方向, 又激活了地方的创新思维, 正如韩博天所说, 政策试验并非放任自流[42]。其次, 分级制试验服务于国家大政方针。体现在两个方面, 一是与同领域融合, 低碳城市倡导的低碳理念, 跟创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念, “绿水青山就是金山银山”理念等有机融合在一起, 共同致力于生态文明建设; 二是与相关领域融合, 现有实践来看, 城市低碳发展规划编制和其他规划相融合, 与“国民经济和社会发展规划、城市总体规划与土地利用规划中涉及到低碳发展的相关内容统一起来, 最终在城市低碳发展规划这个平台上得以体现和加强”, “低碳发展规划的目标和任务也影响其他总体规划的编制” [43]。

诚然, 分级制试验为低碳城市建设和气候治理带来了治理路径, 但这只是宏观上的积极成果, 有学者指出, 低碳城市建设中复杂多维的工作任务难以细化区分, 往往导致政策失效[44]。分级制试验中, 地方是如何进行每一阶段的每一环节的、有何问题、如何解决, 地方层面的各部门、组织团体等分别怎样落实、有何挑战, 在政策网络中发挥何种作用, 各部门组织又是如何联系, 这些问题还有待进一步研究。

基金项目

香港研究资助局(RGC)资助项目(22604217)。

参考文献

- [1] NASA (2018) Climate Change: How Do We Know? <https://climate.nasa.gov/evidence/>
- [2] National Geographic (2018) Causes and Effects of Global Warming. <https://www.nationalgeographic.com/environment/global-warming/global-warming-effects/>
- [3] Cook, J., Oreskes, N., Doran, P.T., Anderegg, W.R., Verheggen, B., Maibach, E.W., Carlton, J.S., Lewandowsky, S., Skuce, A.G., Green, S.A., Nuccitelli, D., Jacobs, P., Richardson, M., Winkler, B., Painting, R. and Rice, K. (2016) Consensus on Consensus: A Synthesis of Consensus Estimates on Human-Caused Global Warming. *Environmental Research Letters*, **11**, 1-7.
- [4] IPCC (2018) A Blanket around the Earth. <https://climate.nasa.gov/causes/>
- [5] UNFCCC (1992) United Nations Framework Convention on Climate Change. <https://unfccc.int/sites/default/files/conveng.pdf>
- [6] 经济日报. 中国已提前三年落实“巴黎协定”部分承诺[EB/OL]. http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2018-11/27/content_5343609.htm, 2018-11-27.
- [7] 中国科学院可持续发展战略研究组. 2009 中国可持续发展战略报告——探索中国特色的低碳道路[M]. 北京: 科学出版社, 2009: 1-12
http://www2.world-governance.org/IMG/pdf_China_Sustainable_Development_Strategy_Report_2009_WANG_Yi_chinese.pdf
- [8] IPCC (2018) Special Report Global Warming of 1.5°C, Korea.

- [9] 中国政府网. 李克强宣布中国政府将提交应对气候变化国家自主贡献文件[EB/OL]. http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-06/30/content_2887287.htm, 2015-06-30.
- [10] Sebastian, H. (2008) Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development*, 43, 1-26. <https://doi.org/10.1007/s12116-007-9014-4>
- [11] Sebastian, H. (2008) From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process. *The China Journal*, 59, 1-30. <https://doi.org/10.1086/tcj.59.20066378>
- [12] 周望. 政策试点是如何进行的? ——对于试点一般过程的描述性分析[C]/深圳大学当代中国政治研究所. 当代中国政治研究报告: 第11辑. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 83-97.
- [13] 周望. 中国“政策试点”: 起源与轨迹[J]. 福州党校学报, 2014(1): 27-31.
- [14] 周望. “政策试验”解析: 基本类型、理论框架与研究展望[J]. 中国特色社会主义研究, 2011(2): 84-89.
- [15] 青岛市统计局, 国家统计局青岛调查队. 2018年青岛市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. <http://news.bandao.cn/a/210013.html>, 2019-03-19.
- [16] 中商产业研究院. 2018年青岛产业结构情况及产业转移分析: 青岛将淘汰钢铁等3大产业[EB/OL]. <http://www.askci.com/news/chanye/20181206/1430501138155.shtml>, 2018-12-06.
- [17] 国家发展改革委. 我委印发关于开展第二批国家低碳省区和低碳城市试点工作的通知[EB/OL]. http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201212/t20121205_517506.html, 2012-12-05.
- [18] 半岛网 - 半岛都市报. 青岛成山东首个低碳试点城市雾霾天有望改善[EB/OL]. http://news.bandao.cn/news_html/201308/20130831/news_20130831_2252093_2.shtml, 2013-08-31.
- [19] 国务院. 国务院关于印发“十二五”控制温室气体排放工作方案的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/zwjk/2012-01/13/content_2043645.htm, 2012-01-13.
- [20] 青岛新闻网. 青岛成为山东首个低碳试点城市工作方案获批复[EB/OL]. http://news.qingdaonews.com/qingdao/2013-08/25/content_9941217.htm, 2013-08-25.
- [21] 国家发展改革委, 等. 国家应对气候变化规划(2014-2020年)[EB/OL]. <http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201411/W020141104591413713551.pdf>, 2014-09.
- [22] 中国气候变化信息网. 青岛出台低碳发展规划[EB/OL]. <http://www.ccchina.org.cn/Detail.aspx?newsId=48759&Tid=57>, 2014-10-14.
- [23] 青岛市发改委. 青岛市发展和改革委员会关于印发青岛低碳城市试点碳排放权交易市场建设实施方案的通知[EB/OL]. <http://www.huangdao.gov.cn/n10/n27/n98/n101/n187/150703183429375854.html>, 2015-07-03.
- [24] 青岛市人民政府办公厅. 关于印发青岛市2014-2015年节能减排低碳发展行动方案的通知[EB/OL]. <http://www.qingdao.gov.cn/n172/n68422/n68424/n30259215/n30259216/141014095446075702.html>, 2014-10-14.
- [25] 国务院. 国务院关于印发“十三五”控制温室气体排放工作方案的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/04/content_5128619.htm, 2016-11-04.
- [26] 青岛市人民政府. 关于印发青岛市控制温室气体排放工作方案的通知[EB/OL]. <http://www.qingdao.gov.cn/n172/n68422/n68424/n31282492/n31282495/180316111146623134.html>, 2018-03-16.
- [27] 青岛市人民政府办公厅. 关于印发青岛市节能与绿色发展行动方案(2018-2020年)的通知[EB/OL]. <http://www.qingdao.gov.cn/n172/n24624151/n24672217/n24673564/n24676498/180830102244260444.html>, 2018-08-21.
- [28] 青岛政务网. 问政主题: 青岛市低碳城市建设[EB/OL]. <http://zxwz.qingdao.gov.cn/chat/sfzggw/180123142350389145/index.html>, 2018-08-09.
- [29] 青岛能源所. 青岛市节约能源办公室主任王震一行调研青岛能源所[EB/OL]. http://www.qibebt.cas.cn/xwzx/zhxw/201607/t20160728_4646143.html, 2016-07-28.
- [30] 凤凰网青岛综合. 青岛2018年度碳市场能力建设培训活动圆满结束[EB/OL]. http://qd.ifeng.com/a/20181207/7084529_0.shtml, 2018-12-07.
- [31] 青岛中德生态园管委. 青岛中德生态园的建立与发展[M]. 青岛: 青岛出版社, 2018: 139-160.
- [32] 林刚. 青岛低碳城市试点工作实施方案获得国家批复[EB/OL]. <http://roll.sohu.com/20130830/n385464907.shtml>, 2013-08-30.
- [33] 青岛日报, 青报网. 青岛发布首个节能减排成果清单含43项民生技术[EB/OL]. <http://news.qtv.com.cn/system/2014/05/22/011415103.shtml>, 2014-05-22.
- [34] 青岛日报, 青岛观, 青报网. 绿色, 青岛铺就生态展图景[EB/OL].

- https://www.haier.com/smarthome/20171010_1865.shtml, 2017-10-10.
- [35] 规划战略与信息中心. 青岛能源所承担的青岛市低碳城市试点项目顺利通过结题验收[EB/OL]. http://www.qibebt.cas.cn/xwzx/zhxw/201812/t20181213_5211737.html, 2018-12-13.
- [36] 危昱萍. 52 城争第三批低碳城市试点将设碳排放峰值目标[EB/OL]. http://epaper.21jingji.com/html/2016-09/22/content_47184.htm, 2016-09-22.
- [37] 国家能源报道. 低碳试点成中国城市转型发展先锋[EB/OL]. http://toutiao.manqian.cn/wz_8rYegrslKd.html, 2017-05-10.
- [38] 国家发改委. 气候司在京召开国家低碳城市试点工作座谈会[EB/OL]. <http://dtfz.ccchina.org.cn/Detail.aspx?newsId=70151&Tid=170>, 2017-12-20.
- [39] 凤凰网. 浙江省发展改革委徐幸副主任带队赴上海考察调研碳交易试点工作[EB/OL]. http://finance.ifeng.com/a/20171227/15891856_0.shtml, 2017-12-27.
- [40] 沈俊霖. 青岛 4 个气候解决方案入选“中国最佳”[EB/OL]. http://news.qingdaonews.com/qingdao/2019-03/10/content_20298089.htm, 2019-03-10.
- [41] 青岛新闻网. 33 个金融项目入驻西海岸新区建绿色金融中心[EB/OL]. http://news.qingdaonews.com/qingdao/2018-01/08/content_20075691.htm, 2018-01-08.
- [42] Sebastian, H. 中国异乎常规的政策制定过程: 不确定情况下反复试验[J]. 开放时代, 2009(7): 41-48.
- [43] 毛紫薇, 雷红鹏, 王克, 杨宝路. 中国城市低碳发展规划读本[Z]. 北京: 中国人民大学(世界资源研究所), 2014.
- [44] Kyoung, S. (2018) Environmental Policy Innovations in China: A Critical Analysis from a Low-Carbon City. *Environmental Politics*, 27, 830-851. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1449573>

知网检索的两种方式:

1. 打开知网首页: <http://cnki.net/>, 点击页面中“外文资源总库 CNKI SCHOLAR”, 跳转至: <http://scholar.cnki.net/new>, 搜索框内直接输入文章标题, 即可查询;
或点击“高级检索”, 下拉列表框选择: [ISSN], 输入期刊 ISSN: 2324-7924, 即可查询。
2. 通过知网首页 <http://cnki.net/>顶部“旧版入口”进入知网旧版: <http://www.cnki.net/old/>, 左侧选择“国际文献总库”进入, 搜索框直接输入文章标题, 即可查询。

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: jlce@hanspub.org