

Common Negotiation and Sharing for Global Governance: New City Development Ways of Attracting the Participation of International Organizations

共商共享全球治理： 吸引国际组织入驻成为城市发展新路径

文 \ 于宏源 \ Yu Hongyuan \ 上海国际问题研究院公共政策所所长、研究员
练姗姗 \ Lian Shanshan \ 上海国际问题研究院

摘要：城市发展各具特色，在当前各类国际组织蓬勃发展的背景之下，吸引国际组织的入驻已经成为城市发展的新路径。以德国波恩为例，从吸引国际组织的硬件优势、吸引国际组织的收获这两个角度分析，有助于了解如何运用这个新的路径推动城市的发展，以及其所带来的广阔国际影响。上海作为中国重要的国际化大都市，应该学习借鉴波恩的经验，吸引国际组织的入驻。在具体做法上，可以总结为“新”、“准”、“城市”这三个关键词。由于在城市国际组织中，上海作为一个城市能够获得更大的收益，因而要将有限的精力合理利用，多关注相关国际城市组织的引进，以实现更大的成效。

DOI: 10.3969/j.issn.1674-7739.2017.01.009

关键词

国际组织
城市发展
德国波恩
ICLEI
上海

当前，为促进城市的进一步发展，各地方政府不断探索新路径。其中，发展吸引国际组织入驻的城市已经成为推动城市发展的崭新路径。包括中国个别城市在内的一些城市在如何吸引国际组织入驻方面进行了积极的努力，它们中的佼佼者已经收到了一定的成效。本文之所以选取波

恩为例，不仅因为它积极吸引国际组织发展了自己的城市，而且它还利用城市国际组织联盟的入驻提升了自己的全球影响力。本文将对此进行深入讨论，并探索整个案例对上海的借鉴意义。

一、城市吸引国际组织入驻的已有探索

城市吸引国际组织入驻这一现象的出现，已经有一段时间了。这其中，不仅包括国际性的大城市，如布鲁塞尔、巴黎、伦敦、罗马、日内瓦、斯德哥尔摩、维也纳、哥本哈根、纽约、华盛顿等，还包括一些发展中国家，如印度和泰国的一些城市。但是，它被当成是一种新的城市发展范式，还是最近几十年的事情。

在实践中，中国的一些大城市，包括北京、上海、广州，已经意识到了该模式的重大意义，并开展了对该模式的尝试和运用，有的甚至已经取得了一些小的成绩。

在学术上，对于该模式所带来的相关好处，有以下四种观点，前两种观点主要是从城市的角度，后两种观点更侧重于从国家的角度：

第一，提升国际组织所在城市国际化水平。“城市的国际化进程中之所以突出国际组织入驻的重要性，一方面

是因为国际组织在全球政治、经济、安全及社会、文化等诸领域发展中所扮演的关键角色。……另一方面，新世纪以来，城市在国家外交和国际交往中的地位不断提升，正日益成为融入国家总体外交，实现国家战略利益的重要平台和载体。”

第二，推动城市资源整合。“国际组织聚集了大批全球高端人才和专业人士，其运营模式在一定程度上使（所在城市）信息的整合和流动成为可能”，^[1]加之“国际组织的落户往往伴随政治、文化、经济或科技资源的大量流入，为相关城市发展带来难得的发展机遇”。^[2]

第三，国家获得主场优势。尽管有学者

认为,“国际组织所在城市凭借‘主场’优势,往往会成为该组织的核心成员,在相关国际事务中具有较大话语权”。^[2]但更为确切地说,该城市只是一个所在国获得主场权的平台,毕竟国家才是国际组织的成员,也只有国家才是真正利用主场优势发挥作用的行为主体。

第四,实现国家宣传。“国际组织的落户往往伴随着国际会议、国际活动和国际交往的增加。东道国可以利用这些会议和活动扩大国际往来,让各国的政要、媒体感受和熟悉东道国的经济发展、社会进步和风俗文化,并由此进行国家形象的宣传和推介。”

二、波恩吸引国际组织入驻

德国作为联合国最大的捐助出资国家,联合国希望德国可以承担更多的责任,例如设立一些在德国的机构。德国民众也很支持联合国,德国有支持国际组织发展的民意基础。在这种环境下,德国的汉堡和波恩都成为吸引国际组织入驻的重要城市。在德国国家对外发展战略中,波恩的定位是国际组织中心,根据这个定位,自1994年以来,波恩在德国联邦政府的支持下不断发展同国际组织的关系,在十几年中从最初的3个国际组织(UNCCD, UNFCCC和UNV)发展到17个国际组织。1990年代初以来,在德国联邦政府的帮助下,波恩在2002年3月正式把前议会区域建设成为联合国区域。2006年1月联合国秘书长安南和德国总理默克尔共同主持了联合国区域建筑启动仪式。联邦政府还委任了外交特别代表常驻波恩协调相关事宜,建成德国最大的会展中心,并筹办了很多国际会议。目前波恩有150多个国际组织(含非政府组织),有800多个联合国雇员。其中重要的国际组织,包括联合国气候变化框架公约秘书处、国际公平贸易标签组织、联合国防治沙漠化大会秘书处、联合国志愿人员组织、联合国环境署项目办公室(UNEP)、联合国大学区域研究所(UNU-EHS)、世界卫生组织欧洲区域办公室(WHO)。

(一) 波恩吸引国际组织的硬件优势

1. 优越的办公设施

世界贸易组织认为,波恩和日内瓦有竞争的可能性,波恩有希望逐渐取代日内瓦的

^[1]尽管城市也可以实现进行宣传,但是更多的是突出国家的形象,即在适当的时候,城市的个性要向国家的共性做出一定的妥协和让步。

可以看出,对于国际组织的入驻,城市的获益多是间接的、长期的,而国家本身的获益则相对直接些。过去的研究侧重在国际组织入驻城市的影响方面,经常和国家混在一起来说,甚至会在二者之间发生偷换概念的事情,且缺乏以城市本身为立足点的系统化研究,因此无法厘清国际组织究竟如何促进城市这一行为体的发展的。

因此,本文将选取波恩作为典型案例,结合已有研究,既探讨该市是如何利用国际组织实现长期的、间接的发展,也探寻波恩是如何运用城市间国际组织相对直接地扩大自己的国际影响力。

地位,国际联系比较多,波恩的基础设施也非常好。

无论联合国机构和国际组织的规模大小,波恩都为其提供免费的办公设施。波恩把毗邻莱茵河的前德国政府大楼(波恩最高建筑之一)修建成为联合国专区(UN Campus),免费提供给入住的17个国际组织。所有办公设施(家具电脑电话等)全部免费提供,并且免费维护,部分办公场所还提供免费水电。前美国驻德国军营(二战后马歇尔计划的签署地点)也被免费提供给联合国气候变化框架公约秘书处使用,那里风景绮丽,深受国际组织喜爱。德国方面目前还在为国际组织修建新的会议中心。

2. 欧洲的交通枢纽

交通便捷,往返世界各地比较方便。德国(西德)首都原来位于波恩,相关基础设施和交通条件非常优越,往返世界各地相当方便。

3. 配套的国际学校

波恩专门设置了英文授课的国际学校,并在波恩大学开设相关英文课程,为国际组织的工作人员提供方便,而当地会讲英语的人才成为国际组织重要的人力资源储备。

4. 专门的安全措施

根据东道国协议,波恩方面为国际组织提供了组织机构与个人的全方位安全保证。波恩城市的治安一向良好,联合国和国际组织区域附近还设置了专门的围墙和严格的安保措施。

5. 免税和外交豁免权

在德国,国际组织中P5级别以上的工作人员都可以享受到外交豁免权和免税待遇。如购买汽车等大商品,还享受大额退税政策。

(二) 波恩吸引国际组织的收获

1. 迁都后的政治补偿

德国准备迁都柏林后,4000多外交人员、180多外交使

团将会离开波恩，而在波恩为这些政府机构服务的工作人员约5万人，这些人大多数不愿意搬迁并留在了波恩，这也造成了严重的失业问题。为此1994年德国议会通过了关于波恩的法律，在决定迁都到柏林的同时，将波恩定位为国际组织和跨国公司的总部基地，并由联邦政府提供免费的办公大楼和设施。

2. 审时度势下的一击即中

冷战结束伊始，面对各种全球性议题的挑战，联合国作用凸显并开始设置大量新的联合国机构。波恩抓住时机，选择突破口，并取得了成功。1994年之前，德国波恩的国际组织很少，也没有多少影响。面对吸引国际组织的艰巨任务，波恩把联合国气候变化框架公约秘书处（UNFCCC）作为突破口。竞争这个组织的有四个城市：里约、日内瓦、多伦多和波恩。由于德国联邦政府的优惠条件，以及波恩市政厅的不懈努力游说，经过四轮谈判，最终国际社会选择波恩作为UNFCCC的总部，而在随后的10多年中，UNFCCC从最初的十几人发展到现在500多人的联合国重要机构。由于气候变化和低碳成为全球主要议题，波恩的影响力和对国际组织的吸引力大幅度增加。与此同时，波恩市政府选择的联合国志愿人员组织（NUV）和联合国防治荒漠化公约组织也成功落户入驻。联合国志愿人员组织与德国的东道主协议还成为了波恩其他国际组织的范本。

这三个国际组织入驻之后，很多环境类的国际组织和联合国机构被吸引到波恩，比较重要的包括联合国环境署欧洲办公室、全球地方可持续发展联盟。

3. 合理定位下的效率提升

波恩在最初实施吸引国际组织战略时，侧重于重要的联合国机构，如联合国开发署。波恩花费大量的时间和金钱推动联合国开发计划署从纽约搬到波恩，但是最终失败

了。其很重要的原因有两个：一个是大部分国际组织人员都是本土人士，这些人不愿意到波恩，希望留在美国纽约。另一个原因是联合国开发署是美国意图操纵的外交工具，不会让给德国。波恩在日内瓦也面临同样的失败遭遇。

因此，波恩吸取了这些经验教训，将目标锁定在较新兴的国际组织，大幅提升了其吸引国际组织入驻的效率。

4. PIC原则下的长期可持续发展

从上个世纪90年代到现在，德国波恩为吸引国际组织入驻已经努力了接近20年并且取得了一定的成功，成为欧洲仅次于日内瓦、数量名列第二的国际组织中心。波恩政府官员特别强调的就是坚持PIC原则（坚持、远见和创意）。尽管国际组织给波恩仅仅带来了5千多万欧元的年收入，但是由于国际组织中心的定位，很多跨国公司如德国电信、DHL等也纷纷把波恩作为总部，由此带来的会议、展览和商务活动为波恩带来了许多收益。更为重要的是，通过长期的努力，波恩城市国际化水平和意识也有显著提高。例如，波恩在十几年前还不太接受国际信用卡，很少说英文，不接受联合国证件和牌照，但目前波恩已经非常愿意接受国际组织及跨国金融方式，大部分市民可以说英文。联邦政府官员也经常到波恩会见国际组织，了解他们的需求。

三、波恩利用城市国际组织联盟提升国际影响力

（一）ICLEI（国际地方政府环境行动理事会）

当前全球治理的治理主体已经多元化，^[3]在全球环境治理领域亦是如此。目前分为三个层次：第一层次是组织，主要包括联合国大会（General Assembly of the United Nations）、联合国经社理事会（ECOSOC）、联合国环境规划署（UNEP）、联合国可持续发展委员会（CSD）以及联合国开发计划署（UNDP）等，而联合国粮农组织（FAO）、世界卫生组织（WHO）、联合国教科文组织（UNESCO）、世界气象组织（WMO）等专门机构也包括在其中，此外还有世界银行（World Bank）、世界贸易组织（WTO），而地区或次地区层次上的政府间国际组织如欧安组织（OSCE）、欧盟（EU）等也在此列。第二层次是国家，国家虽然在很多时候成为全球可持续发展治理的对象，但是国家作为国际环境合作的重要主体，也发挥着重要作用。第三层次是公民社会的各

主要群组，包括非政府组织、私有部门、媒体、科学界等，也是全球可持续发展治理的重要参与者。

在经济全球化和区域一体化大发展过程中，地方政府在国际和区域合作、制度设计与建设方面的角色和作用越来越明显和重要。地方政府开展广泛的国际活动，通过在国外设立代表处或办事机构、签订国际协定、建立友好城市关系、发展跨国双边或多边联系，地方政府成为国际事务的重要参与者。从世界范围来看，政治体制的不同，地方政府的权限有很大区别。当前，地方政府的对外关系或者国际活动主要是经济、贸易、文化、科技、旅游等“软性”方面的互

动，一般或较少涉及外交、主权等“硬性”高级政治问题。地方的国际活动既包括物质性诉求，也包括非物质性诉求。物质性诉求主要包括经济收益、安全收益等方面，非物质性诉求主要包括声誉、威望、形象等内容。通常情况下，地方的国际活动是物质性诉求与非物质性诉求并重。但在某种特定情况下，地方的国际行为的非物质性诉求大于物质性诉求。声誉、形象等非物质性诉求有时成为解释地方政府国际行为的主要变量。

近年来随着全球性环境危机的日益严峻，在全球环境治理主体多元化和地方政府地位凸显的双重背景下，国际城市开展多层次的合作，建立了一系列的对话和共同行动的平台，建立了部分世界城市参与的国际合作组织或联盟，并签署了《绿色城市宣言》《市长与地方政府气候保护协定》等国际协定。这些行动如今还处在探索阶段，大多是行动指南或政策理念性质，不具备现实的条约约束力，但仍然具有里程碑式的意义。

其中，“国际地方政府环境行动理事会”（International Council for Local Environmental Initiatives，简称ICLEI）是一个致力于可持续发展的组织，介于政府间国际组织和非政府组织之间。在全球可持续发展的潮流中，它致力于帮助地方政府在可持续发展方面实现切实的改善。该组织定位为地方政府性国际组织，其参与主体主要是世界各国的1 200多个地方政府。2011年，在73个国家内，有着超过1 200个成员。“国际地方政府环境行动理事会”是各国城市交流

可持续发展经验、分享低碳技术的全球平台。该组织主要目标是推广节能、环保和低碳技术与城市规划管理经验。通过1 200多个地方政府成员以及一位由当地选举的国际执委会委员，实施民管理。联合国里约+20峰会指出，“重申各级政府和立法机构在促进可持续发展方面的关键作用。我们还确认在地方和国家以下各级所作的努力和取得的进展，认识到此类当局和社区在落实可持续发展方面可以发挥重要作用，包括调动公民和利益攸关方，酌情向他们提供有关可持续发展三个层面的相关信息。”

（二）波恩利用ICLEI提升全球影响力

“国际地方政府环境行动理事会”是一个致力于可持续发展的组织，是各国城市交流可持续发展经验、分享低碳技术的全球平台。该组织主要目标是推广节能、环保和低碳技术与城市规划管理经验。

不同于从常规国际组织那里获得的相对间接的收益，由于波恩作为城市，本身就是城市国际组织的主体之一，加之作为该组织驻地的优势，它有效利用其自身的全球影响力进行了更为直接的提升。

1. 推动波恩国际化进程，打造又一座世界城市

ICLEI定位为地方政府性国际组织，实际上，它介于政府间国际组织和非政府组织之间。在全球可持续发展的潮流中，致力于帮助地方政府在可持续发展方面实现切实的改善。如图1所示，在2011年，国际地方政府环境行动理事会特别关注当地的环境问题在73个国家内，有超过1 200个成员，涉及到全球5.7亿人口。比起国家，以城市为单位，更能具体准确地反映出存在的问题，也使得该组织更具备多样性。这样一个国际组织的入驻，其丰富的国际性元素有利于将波恩打造成为一座世界性的城市。

2. 东道城市身份下的话语权

当前国际地方政府环境行动理事会的主要工作方向是：连接决策者，推动一个在全球范围内为城市未来做准备的战略联盟，由各城市及地方政府领导官员组成。加速行动，在一个国家、地区及全球性的网络内，进行高效、快捷的合作；参与国际性的经验交流项目，实现经验共享。在解决问题的渠道上，通过建设一个有效的并且是可持续和环保的机构，提供先进的理念和服务，加强当地政府的治理能力。在这一系列的以城市为基本单位的行动中，ICLEI提升了波恩的国际政治影响力。

3. 利用主场优势进行宣传

国际地方政府环境行动理事会的成员包括正式成员（地方及地区政府、城市联合会），以及参与成员（非政府组织、地方选举的官员、私人企业等）。^[4]

国际地方政府环境行动理事会通过1 200多个地方政府成员以及一位由当地选举的国际执委会委员，实施会员民管理。这些都成为波恩进行自我宣传的重要受众。

4. 高端资源整合流通，推进社会发展

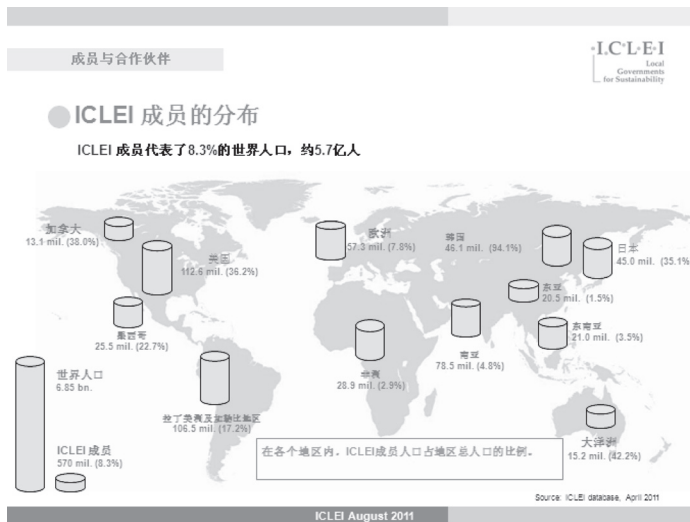


图1 全球“国际地方政府环境行动理事会”（ICLEI）成员的分布情况

国际地方政府环境行动理事会和很多国际组织建立了伙伴关系,包括城市联盟联合会、美国城市和地方政府(UCLG)、世界气候方面市长委员会(WMCCC)、联合国环境规划署(UNEP)、联合国人居署(UN-HABITAT)、联合国国际减灾战略署(UNISDR)、联合国气候变化框架公约(UNFCCC)、联合国生物多样性公约(UNCCD)、国际大自然保护联盟(IUCN)、世界经济论坛(WEF)等。这种联系

不仅进一步促进了该城市高端资源信息的合理配置,推进了当地甚至是该国的社会整体发展;更为重要的是,当联系建立的时候,波恩凭借自己城市的身份,就可以利用所在的城市国际组织平台把原先和常规国际组织的间接联系,转化为更直接的联系。

四、对于上海的借鉴意义

在全国政协十届四次会议上,2010年中国上海世博会事务协调局副局长周汉民先生在一次发言中提到,“有必要吸引一些重要国际组织在中国设立其总部或地区总部”。^[5]上海作为中国重要的国际化大都市,应该学习借鉴波恩的经验,吸引国际组织的入驻。在具体做法上,可以总结为“新”、“准”、“城市”这三个关键词。

(一) “新”:抓住新兴领域的国际组织

目前联合国机构扩张时期已经结束,面对联合国机构臃肿、人浮于事、财政匮乏的非议,联合国很难成立新的国际组织。但是现有国际机构专业性技术性的分布在不断深入发展。如国际可再生能源机构(IRENA)是几乎和国际能源署相同重要的新兴机构,隶属于OECD。德国波恩和阿拉伯阿布扎比都在竞争这个机构的东道主权力,最终德国波恩取得了研究中心,阿布扎比取得了秘书处。阿布扎比作为新兴城市,不断追求新兴领域的国际组织和活动,它不仅取得了IRENA,更加成为2012年全球气候变化大会的举办地。阿布扎比在吸引国际组织方面能力很强。阿布扎比邀请了美国麻省理工学院为其进行设计,提供智力支持,值得上海认真学习。

根据联合国官员介绍,联合国气候变化绿色基金中心和气候技术网络办公室是目前正在酝酿中的两大新兴组织。巴黎、马尼拉、新加坡等城市都在积极争取,中国国家发改委也很有兴趣。

(二) “准”:找到合适的突破口

联合国防治荒漠化公约亚太办事处是目前较为可行的突破口。在曼谷的联合国防治荒漠化公约亚太办事处缺少资金,运转不动。由于面临房租、工资的压力,这个机构正在寻找新的东道主。该机构工作人员工资1年共计20万美元,东道主运行费用补贴40万~45万美元,搬迁费用人均3万美元左右。

联合国防治荒漠化公约是发展中国家主导的国际组织,荒漠化和城市环境可持续发展密切相关,中国是受危害最大的国家,也是为世界贡献最大的国家,是全球成功范例最多的国家。因此,联合国防治荒漠化公约亚太办事处对于提升中国软实力、树立中国形象、推动上海影响力、都有相当重要的作用,它也将成为上海吸引国际组织的重要突破口。

(三) “城市”:注重吸引国际城市组织

ICLEI介于政府间国际组织和非政府组织之间,定位为国际地方政府联盟。该组织突出环保和低碳技术、城市规划等问题,城市全球城市交流信息、分享技术的良好平台。目前该机构希望在中国设立亚太办事处和研究中心。上海可以以此为契机,吸引该组织的入驻。

同时,上海也可以多留意城市国际组织。由于在城市国际组织中,上海作为一个城市能够获得更大的收益。因此,建议上海将有限的资源合理利用,多关注相关国际城市组织的引进,以实现更大的成效。

参考文献:

- [1] 李培广,李中洲,贾文杰.国际组织落户纽约对北京城市发展的启发[J].中国市场,2012(33):78-83.
- [2] 姚宜.国际组织对提升城市国际影响力的作用——以广州为例[J].改革与开放,2015(9):36-37.
- [3] Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, Fariborz Zelli.The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis[J].Global Environmental Politics,2009(4):14-16.
- [4] 黄浩明.社会组织国际化任重道远[J].学会,2016(2):27-28.
- [5] 中国政协新闻.周汉民:吸引国际组织落户中国[EB/OL].(2006-03-06)[2016-12-20].http://cppcc.people.com.cn/GB/34961/59086/59089/4170654.html.

■责任编辑:张炜