文章类型：论文| 刊号（ISSN）：2972-3477（P）/ 2972-3485 (O)

倡议联盟框架下我国低碳政策演化与动因研究

张兴怡
苏州大学 政治与公共管理学院
DOI:10.32629/jmsr.v5i4.22279

[摘　要] 本文运用倡议联盟框架,分析了中国低碳政策自2000年以来的演化历程与驱动机制。研究发现,中国低碳政策经历了初步探索、框架构建、制度深化与系统整合四个阶段,实现了从边缘议题向核心议程的跃迁。推动这一演化的动因在于三重力量的叠加：国际气候治理压力与国内环境事件构成外部冲击,为政策调整创造窗口；碳交易试点驱动的政策学习推动联盟在工具层面渐进趋同；治国理念、社会主要矛盾与制度环境等稳定变量的深层改变,最终重构了政策子系统的元框架。三重力量叠加使经济联盟与绿色联盟的博弈焦点从“要不要减排”逐层演进至“如何以最低成本减排”,低碳政策由此从行政命令转向多元共治。
[关键词] 倡议联盟框架；低碳政策；政策变迁；碳达峰；碳中和
中图分类号：F426.2　文献标识码：A

Research on the Evolution and Driving Forces of China's Low-Carbon Policy under the Advocacy Coalition Framework

Xingyi Zhang
Soochow University,School of Politics and Public Administration

[Abstract] This paper employs the Advocacy Coalition Framework (ACF) to analyze the evolution and driving mechanisms of China's low-carbon policies since 2000. The study identifies four stages of evolution—initial exploration, framework construction, institutional deepening, and systematic integration—marking a transition from a peripheral issue to a core agenda. This evolution is driven by three interacting forces: external shocks, including international climate governance pressure and domestic environmental events, which create windows for policy adjustment; policy learning through carbon trading pilots, which facilitates convergence between coalitions at the instrumental level; and fundamental shifts in relatively stable parameters—governing philosophy, the principal social contradiction, and the institutional environment—which ultimately restructure the policy subsystem's meta-framework. The interplay of these three forces has progressively shifted the focus of contestation between the Economic Coalition and the Green Coalition from "whether to reduce emissions" to "how to reduce emissions at the lowest cost," thereby transforming low-carbon governance from administrative command toward multi-actor co-governance.
[Key words] Advocacy Coalition Framework; low-carbon policy; policy change; carbon peak; carbon neutrality

1 引言

2020年,中国向国际社会作出“2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和”的郑重承诺。从碳达峰到碳中和仅三十年时间,这场经济社会系统性变革的深度与难度前所未有。因此梳理中国低碳政策的演化历程,揭示其背后的驱动机制,对于理解当前政策设计的逻辑、明确未来优化方向具有重要的基础性意义。中国低碳政策从零星探索到系统构建,前后历经二十余年,其演化并非简单的政策叠加,而是在不同阶段呈现出差异化的目标导向、工具组合与治理逻辑。倡议联盟框架(Advocacy Coalition Framework,ACF)关注政策子系统中不同联盟的信念冲突与学习过程,为解析长期政策变迁提供了成熟的分析工具。本文运用该框架,系统梳理中国低碳政策的演化历程,分析其变迁的阶段特征与动因机理,以期为“双碳”目标下政策体系的完善提供一个新视角。

2 倡议联盟框架的理论基础与适用性

2.1倡议联盟框架的核心内涵

倡议联盟框架(ACF)由美国学者萨巴蒂尔与詹金斯——史密斯于20世纪80年代末提出,是分析长期政策变迁的成熟理论

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

工具。该框架将政策变迁理解为政策子系统内不同倡议联盟围绕信念体系互动的结果。其核心内涵可从以下三个方面理解。

第一,信念体系是联盟形成与维系的认知基础。该体系分为三个层次:深层核心信念(由根本的规范原则构成的基本价值体系)、政策核心信念(在根本立场下的基本战略或政策目标)、次要方面信念(围绕政策工具的选择与实施细节)。三个层次稳定性依次递减:深层核心信念最为稳定,极难改变;政策核心信念直接界定了不同联盟的身份,具有较强韧性;次要方面信念则相对开放,在政策实践中反复调适。联盟成员的身份识别主要依据政策核心信念的一致性,而非组织隶属关系。第二,政策子系统是政策变迁的发生场域。子系统内部聚集了来自政府、企业、学界、媒体等不同领域的参与者,他们围绕特定的政策议题展开长期互动。政策制定的过程,本质上是不同倡议联盟之间的博弈与协调。第三,政策导向的学习是信念体系调整的内生路径。联盟成员基于实践经验与专业知识积累,可能在次要信念层面调整其对政策工具有效性的认知。但当分歧触及政策核心信念时,联盟之间往往陷入僵局,难以通过内部学习达成共识。

2.2倡议联盟框架在中国的适用性分析

ACF生成于西方多元民主的政治土壤,其理论预设与中国决策体制之间存在张力,直接套用需做必要的调适。其一,政策子系统的边界与构成。西方政策子系统的边界相对开放,而中国的政策过程具有鲜明的体制内封闭性特征,核心参与主体集中在党政体系内部,社会力量的参与需经由体制吸纳。因此,应将分析重点放在党政体系内部不同部门、不同层级之间的互动与协调上。其二,联盟的行为逻辑。西方倡议联盟通过公开游说、舆论动员影响政策走向,而中国的联盟行为更多表现为体制内部的政策论证、部门协商与试点推进,联盟的影响力取决于其在体制内的制度位置与权威层级。其三,政策学习的机制差异。西方ACF中的政策学习主要依赖专业知识的积累与传播,而在中国,政策试点是最具制度化的学习载体——通过在特定地区先行先试、积累经验、修正方案,再推广至全国,为联盟信念的调适提供了实证基础。

3 中国低碳政策的演化历程

3.1第一阶段(2000—2005年)：初步探索

这一阶段,气候变化问题虽进入政策视野,但尚未成为独立的政策议程。国际层面,中国于2002年正式核准《京都议定书》,开始以清洁发展机制的方式间接参与国际碳市场活动。国内层面,政策关注点仍集中在常规污染物的末端治理上,二氧化碳减排未被明确纳入政策目标。“十五”规划提出“建设资源节约型社会”,但未设定具体的碳排放或能耗约束指标。此时低碳议题在国内缺乏独立政策空间,相关表述主要附着于节能、资源节约等相近议题之下,尚未形成明确独立的碳减排政策体系。专门针对低碳的政策文件极少,低碳政策更多表现为一种国际承诺的被动回应。

3.2第二阶段(2006—2010年)：框架构建

“十一五”时期是中国低碳政策的关键转折期。2006年,“十一五”规划首次将单位GDP能耗降低20%左右设定为约束性指标,这是全国人大通过的具有法律约束力的指标。2007年,国务院发布《中国应对气候变化国家方案》,首次系统阐述应对气候变化的指导思想、基本原则与重点领域。2009年,中国在哥本哈根气候大会前提出“到2020年单位GDP碳排放比2005年下降40%—45%”的自主减排目标。这一阶段,命令控制型工具成为落实减排目标的主要手段——目标责任制、能耗限额标准、淘汰落后产能等行政措施相继出台。低碳政策文本数量快速增长,碳减排从边缘议题进入国家政策框架。

3.3第三阶段(2011—2020年)：制度深化

2011年至2020年是中国低碳政策制度深化的十年。2011年,《“十二五”规划纲要》首次提出逐步建立碳排放权交易市场,同年国家发展改革委在7省市启动碳排放权交易试点。2014年,国家发展改革委发布《碳排放权交易管理暂行办法》,为全国碳市场建设提供了管理框架。2015年,中国向联合国提交国家自主贡献文件,明确了2030年左右达到碳排放峰值的目标。2017年,国家发展改革委印发《全国碳排放权交易市场建设方案(发电行业)》,明确在发电行业率先启动全国碳排放权交易体系。从试点启动到全国方案出台,碳市场建设经历了缓慢而扎实的制度积累。通过近十年的试点探索,碳市场运行的制度基础设施在此阶段逐步建成。

3.4第四阶段(2021年至今)：体系整合

2020年9月,中国在第七十五届联合国大会上正式提出“2030年前碳达峰、2060年前碳中和”目标。2021年,全国碳排放权交易市场正式上线运行；中共中央、国务院印发《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》,国务院配套发布《2030年前碳达峰行动方案》,搭建了“双碳”政策的总体框架。2024年,国务院公布《碳排放权交易管理暂行条例》,为碳市场运行提供了专门的行政法规依据。这一阶段,碳排放权交易、绿色金融等市场激励型工具进入快速发展期,命令控制型、市场激励型与自愿参与型三类工具开始形成功能互补、协调配合的制度格局。

4 低碳政策变迁的动因分析

4.1外部系统事件的冲击

在中国低碳政策的演化中,外部冲击主要体现为国际气候治理的制度化压力与国内重大环境事件的催化效应。首先,国际气候治理的制度化改变了联盟之间的资源分配。1992年《联合国气候变化框架公约》签署后,中国开始承担国际报告义务,原本处于边缘地位的气象和环保部门获得了参与国际事务的合法通道。2009年哥本哈根气候大会前后,国际压力达到第一个高峰。绿色联盟得以援引国际承诺来论证国内减排的必要性——“减排”从此不再仅仅是环保部门的主张,而成了中国对国际社会的承诺,绿色联盟的话语地位由此发生根本性转变。

其次,重大环境事件改变了联盟的公众基础。2005年松花江污染事件和2013年前后的全国性雾霾,将环境风险转化为公众可感知的健康威胁。经济联盟“发展压倒一切”的叙事失去了

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

广泛的社会共鸣，单纯强调经济收益的政策核心信念难以维持原有的合法性。绿色联盟则借助公众支持从环保部门和少数科研机构逐步扩展到更多地方政府和社会舆论。

最后，中国国际角色的转变进一步强化了这一趋势。从《京都议定书》的履约国到《巴黎协定》的重要推动者，低碳政策不再仅仅是“国内事务”，而是关乎国家形象的战略议题。绿色联盟的诉求由此获得了前所未有的政治合法性。

4.2以政策为导向的学习

外部冲击打开政策窗口，但能否抓住窗口期实现政策调整，取决于子系统内部的学习能力。

一方面，试点驱动是核心学习机制。中国特色的政策试点为联盟信念的调整提供了制度化平台。碳排放权交易是最具代表性的案例。2011年启动7省市试点后，各地积累了丰富经验。经济联盟在实践中逐步认识到，设计良好的市场机制可以在不损害经济增长的前提下实现减排；绿色联盟则发现过于激进的目标可能引发经济反弹。经过近十年的试点探索，两个联盟在“碳市场是有效减排工具”这一判断上逐步趋同，2021年全国碳市场正式上线正是这种学习成果的制度化表达。

另一方面，专业知识积累降低了联盟间的沟通成本。环境标准体系的完善、气候变化学科的发展以及碳排放核算体系的建立，将气候风险的严重性和减排成本转化为可量化证据，推动联盟在工具理性层面的渐进趋同。

4.3相对稳定变量的改变

外部冲击与政策学习解释了政策在既有框架内的调整，但难以解释低碳政策从边缘议题上升为核心议程这一根本性转变。这种深层变迁需要更为根本的力量。

第一，治国理念的转变是最根本的驱动力量。改革开放以来相当长时期内，“以经济建设为中心”构成统摄一切政策子系统的深层核心信念。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局并写入党章，2018年生态文明正式写入宪法修正案。政策辩论的框架由此发生根本转换——从“发展优先，环保不能损害发展”转向“高质量发展与高水平保护协同共进”。使得一些政策选项（如全国碳市场、碳中和目标）变得不仅可行，而且必要。

第二，社会主要矛盾的变化为理念转变提供了社会基础。进入新时代，高品质生态环境成为美好生活的重要组成部分，公众环境意识与参与意愿普遍增强。公众不再是被动的政策接受者，其环保诉求对政府策略选择产生了实质性影响。

第三，制度环境的系统重构将理念变化固化为制度安排。生态文明建设被纳入地方党政领导干部政绩考核体系，2018年组建生态环境部整合了气候变化应对等职责。绿色联盟在政策子系统中的话语权和执行能力显著增强。

4.4三重力量的叠加效应

以上三重力量在时间上先后登场、在作用上相互叠加。外部冲击不断打破既有均衡，为政策调整创造机会窗口；政策学习利用窗口期推动联盟认知的渐进调整；稳定变量的改变则从根本上重构了政策子系统的元框架。在三重力量的叠加作用下，经济联盟与绿色联盟的博弈焦点经历了从“要不要减排”到“用什么方式减排”再到“如何以最低成本减排”的逐层演进，中国低碳政策由此完成了从边缘议题到核心议程的系统性变迁。

5 结语

本文运用倡议联盟框架，将中国低碳政策二十余年的演化历程划分为四个阶段，并揭示了其背后的动因机制。研究发现，国际气候治理压力与国内环境事件构成的外部冲击不断打破政策均衡，以碳交易试点为载体的政策学习推动两个联盟在工具层面渐进趋同，而生态文明建设上升为国家战略则从根本上重置了政策辩论的元框架。三重力量叠加作用，使联盟间的核心分歧逐层转向减排路径的选择与优化。这一发现表明，当“高质量发展与高水平保护协同共进”已成为超越联盟分歧的统摄性理念时，碳税与碳交易的制度衔接、碳市场行业覆盖的渐进扩围等工具层面的精细化设计，将成为下一阶段政策演化的核心议题。

[参考文献]

[1]韩晓慧,赵婧懿,陈喜乐.倡议联盟框架视阈下我国环境政策变迁研究[J].生态经济,2016,32(4):143-147.

[2]张继颖.倡议联盟框架下我国大气污染防治政策变迁分析[J].现代管理科学,2020(1):49-51+67.

[3]魏亿钢,石佳伟,许冠南.中国低碳政策演进、阶段特征与治理模式变革[J].中国科学院院刊,2024,39(4):761-770.

[4]付琳,张东雨,闫昊本,等.基于政策文本分析的中国碳减排政策工具研究[J].科学学研究,2023,41(3):435-443.

[5]陈向阳.碳排放权交易和碳税的作用机制、比较与制度选择[J].福建论坛(人文社会科学版),2022(1):75-86.

[6]祁毓,周睿,徐彦坤.构建我国新型碳税与碳排放权交易市场的协同机制[J].江淮论坛,2024(4):97-105.

作者简介：

张兴怡(2002--),女,汉族,甘肃武威人,硕士研究生在读,研究方向为低碳政策。

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.