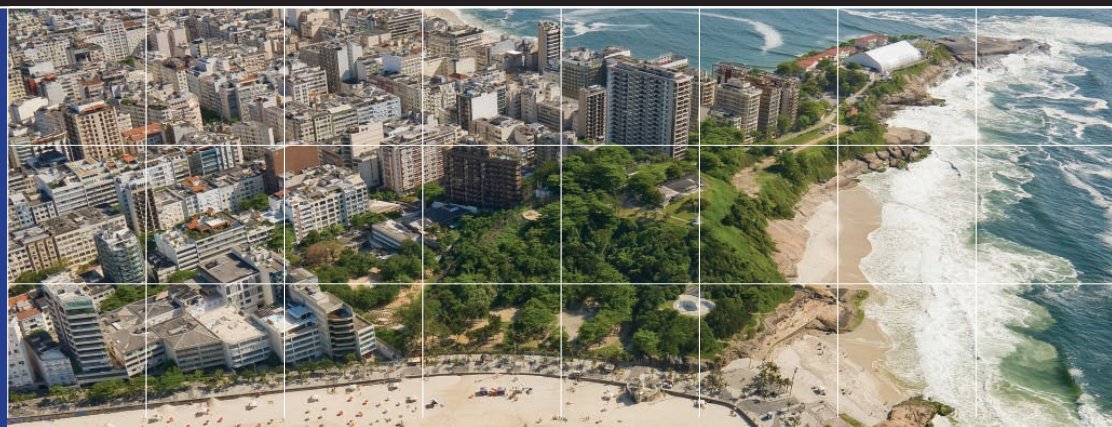




全球人类住区报告 2011

城市与气候变化：政策方向

联合国人类住区规划署



城市与气候变化：政策方向

全球人类住区报告 2011

简 写 本

联合国人类住区规划署 编著

联合国人类住区规划署北京信息办公室 译制

UN  HABITAT

earthscan

publishing for a sustainable future

London • Washington, DC

版权©联合国人类住区规划署, 2011

《城市与气候变化: 全球人类住区报告 2011》的全文及本简写本的电子版可登陆<http://www.unhabitat.org/grhs/2011>获得。

版权所有, 未经版权人事先书面许可, 本出版物的任何部分不得复制、不得在检索系统中存储, 不得以任何形式和方法(电子、机械、复印、录音或其他方式)进行传播, 除非法律明确许可。

Earthscan出版社地址:

Earthscan Ltd, Dunstan House, 14a St Cross Street, London EC1N 8XA, UK

Earthscan LLC, 1616 P Street, NW, Washington, DC 20036, USA

本书的原始版本为英文版, 由Earthscan出版社与国际环境与发展研究所联合出版。本中文版由联合国人居署授权联合国人居署北京信息办公室译制。

有关Earthscan出版物的更多信息, 请登陆www.earthscan.co.uk或电邮至earthinfo@earthscan.co.uk

联合国人类住区规划署(联合国人居署)

United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT)

PO Box 30030, GPO Nairobi 00100, Kenya

电话: +254 20 762 3120

传真: +254 20 762 3477 / 4266 / 4267

网址: www.unhabitat.org

免责声明:

本报告中所使用的名称和提供的材料并不代表联合国秘书处关于任何国家、领土、城市或地区, 或其当局的合法地位, 或关于边界的划分, 或针对经济体系或发展程度等方面的任何观点。报告的分析、结论以及建议并不代表联合国人居署和联合国人居署理事会或其成员国的观点。

本报告的英文版本为其官方有效版本, 若对本中文翻译版本中所涉信息的准确性有任何疑问, 请参考该报告的英文版本。翻译版本中的任何错漏均无法律约束力, 不具备法律效力。

HS Number: HS/028/11C

ISBN Number (系列): 978-92-1-131929-3

ISBN Number (册): 978-92-1-132331-3

中文版翻译支持: 同文译馆

审校: 杨学安 段霞飞

中文版责任编辑: 段霞飞

封面设计: Peter Cheseret

目 录

前 言	iv
致 谢	viii
1 城市化与气候变化挑战	1
2 城市与国际气候变化框架	6
3 城市地区对气候变化的贡献	11
4 气候变化对城市地区的影响	19
5 城市地区减缓气候变化的应对措施	26
6 城市地区适应气候变化的应对措施	35
7 总结与政策方向	43
参考资料选录	50

前言

城市化和气候变化的影响正以一种危险的方式汇聚，严重威胁世界的环境、经济和社会稳定。《城市与气候变化：全球人类住区报告 2011》旨在使各国政府以及所有对城市发展和气候变化感兴趣的人们进一步了解城市对气候变化产生的影响和气候变化对城市产生的影响，以及各城市正在如何减缓和适应气候变化。更重要的是，本报告确认了有发展前景的减缓和适应措施，这些措施可支持持续性和适应性更强的城市发展道路。

本报告认为，为实现国际间通过协商约定的国家气候变化承诺，地方行动是必不可少的。然而，国际气候变化框架内的大多数机制主要是针对各国政府，并没有指明一个地方当局、利益相关者和行动者均可参与的明确程序。尽管存在这些挑战，当前各级气候变化框架还是给各城市在本地采取行动提供了机会。最主要的挑战是各级行动者需要在短期框架内活动，但要保证长期广泛的全球利益，即看似遥远且不可预测的利益。

本报告有一个重大发现，即以生产类数据为基础（这些数据由城市内各实体单位的温室气体排放量累加而来），得出由城市人类活动引起（或人为）的温室气体（GHG）排放量所占比例在40%至70%之间。如果是以消费类数据为基础（即无论生产地在哪里，由城市居民消费所有产品导致的温室气体排放量累加而得的数据），则温室气体的排放量所占比例高达60%至70%。城市中排放的温室气体，其主要来源与化石燃料的消耗有关，包括用于发电（主要来自煤炭、天然气和石油）、交通、商业和居民建筑的照明、烹饪、取暖和制冷、以及工业生产和废物处理的能源供应。

然而，本报告的结论是，由于目前还没有一个全球都接受的确定方法，因此不可能精确地表述城市气体排放规模。此外，世界上绝大多数城市还没有试图列出温室气体排放清单。

本报告认为，随着城市化的快速发展，了解气候变化对城市环境的影响将变得更加重要。越来越多的证据表明气候变化给城市地区及其不断增长的人口带来了独特的挑战。这些影响是由以下气候变化造成的：

- 在大部分陆地地区，昼夜变暖和炎热气候更加频繁；
- 在世界的许多地方，寒冷的昼夜有所减少；
- 在大部分陆地地区，发生高温/热浪的频率有所增加；
- 在大部分地区，发生强降水事件的频率有所增加；
- 受干旱影响的地区有所增加；

- 在世界的某些地方，热带气旋活动激增；
- 在世界的某些地方，海平面极度抬升事件有所增加。

除上述的气候变化造成的重大风险以外，部分城市在向城市居民提供基础服务方面也面临困难。气候变化将影响供水、硬件基础设施、交通、生态系统提供的产品与服务、能源供应与工业生产等。气候变化还将打乱当地各经济体的发展，剥夺居民的财产并毁掉居民的生计。

气候变化对低海拔沿海地区的影响尤为严重，而世界上许多大型城市均位于低海拔沿海地区，虽然这些地区仅占世界土地总面积的2%，但全球几近13%的城市人口生活在这些地区，亚洲城市人口在这些地区的聚集程度更高。

虽然不同城市的气候变化风险、承受能力与适应能力各不相同，但仍有证据表明存在一些关键的主题。首先，气候变化影响可能会对城市生活的诸多方面造成涟漪效应。其次，气候变化对城市内不同居民造成的影响也各异：性别、年龄、种族与财富均会影响不同个体与群体承受气候变化的能力。第三，城市规划方面并未着眼于未来而对区域划分、建筑规格与标准加以调整，这可能会限制基础设施适应气候变化的前景并危及生命与财产。第四，气候变化影响可能长期持续并波及全球。

在对未来提出建议时，本报告在回顾了全球范围内各城市采取的气候变化减缓与适应措施后，重点强调了针对城市层面的气候变化，采取一体化行动和多方参与方式的若干基本原则：

- 不存在“放之四海而皆准”的某种减缓或适应政策。
- 从可持续发展的观点来看，有益的举措是采取机会/风险管理方法，不仅仅考虑温室气体排放，同时也关注一系列在未来可能发生的气候与社会经济风险。
- 政策应当重视、鼓励并奖励“协同效应”与“共同利益”（即能够致力于既实现发展又达到气候变化应对目标的政策）。
- 气候变化政策应当既能解决短期问题、满足短期需要，也能解决长期问题、满足长期需要。
- 政策应当纳入创新方法以支持多层面、多领域的行动，创新方法应来源于广泛范围内各合作者的不同期望。

本报告在三个主要方面提出建议，国际社会可以在这三个方面加以支持，并促进更有效地减缓与适应城市气候变化：

- 必须更直接地向本地合作者提供资金支持，例如，为在较为脆弱的城市实施适应气候变化的措施，或投资于替代性能源选择组合，或用于在地方当局与私营部门组织之间建立减缓气候变化的合作。
- 应当减轻地方当局获得国际支持的行政负担，国际社会也应致力于在当地合作者与国际捐赠者之间建立直接的沟通与解释渠道。
- 应当通过政府间气候变化专门委员会（IPCC）、联合国及其他国际组织使气候变

化科学方面的信息以及减缓与适应气候变化的各种方法更为所知，包括已观察到的以及可能发生的对城市中心造成的气候影响、以城市为基础的减缓与适应方法以及关于这些方法的成本、收益、潜力与限制方面的已有知识。

就国家层面上讲，本报告指出各国政府应该通过以下几项机制在地方层面上开展减缓和适应气候变化的行动：

- 参与全国性的减缓气候变化战略和适应计划的设计和实施；
- 在减缓和适应气候变化的行动中，加入向用于替代能源、节能产品、防气候变化的基础设施、房屋和设备的投资项目提供减税、税收例外以及其他激励措施；
- 鼓励适当的气候变化应对措施（例如，重新制定那些在考虑其他问题时或者在气候变化发生之前制定的政策，比如可导致适应不良的防洪政策）；
- 提高产业部门和行政实体之间的合作和效率（比如，要确保某个城市设立沿海地区保护屏障的决策不会对那些提供淡水的盆地或湿地生态造成影响。因为无论是盆地或是湿地生态，对这个城市或其他内陆城市的经济基础都非常重要）；
- 发展与非政府组织的合作以分担风险（例如，各国政府可以与私营保险企业合作，对每个城市提供保护，而无需每个城市都作出巨大投资以降低受到某个特定低概率威胁的风险）；
- 为更远的将来可能发生的更重大的气候变化影响和适应需要作出预测和规划，而并非只为目前预测出来的今后几十年的变化作准备。

就地方层面来讲，本报告建议，总体而言，城市决策者需要从一开始就认识到当地发展的意愿和偏好，了解当地的需求和各类选择，影响选择的实际情况，以及当地的创新潜力。在这种情况下，城市地方当局应该：

- 确定城市的未来发展方向，并找出将气候变化应对措施与城市发展意愿相结合的方法；
- 扩大私营部门代表、社区居民（特别是穷人）和草根团体代表以及各方意见领袖的社会参与和行动范围，以确保能够尽量广泛地收集各方观点；
- 城市应以一种具有包容性和参与性的程序进行脆弱性评估，以确定城市发展计划中，不同的人群所面临的共同及不同的风险，并确定降低风险的目标和方法。

为了实现更加有效的政策，地方当局需要扩大非政府组织，包括社区和草根团体、学术团体、私营部门以及意见领袖的参与及合作范围，并增加参与及合作的责任性和有效性。与非政府组织有效的合作能够达成多项目的：

- 这种合作不但可以对当地实际情况形成科学的认识，还将成为各类创新性选择的源头；
- 这种合作将让参与者了解并调解各种不同的观点和利益；
- 这种合作将给决策提供尽可能广泛的支持，对温室气体排放和城市脆弱性的原因增加了解，并对已经实现的减缓和适应气候变化的措施增加了解。

在这个方面与私营部门及非政府组织进行合作具有特殊的关联性。例如：

- 可以动员国际、国内与地方私营组织的资源，投入到新技术、住房工程与全天候基础设施的开发中，并资助气候变化风险评估的发展。
- 应欢迎非政府组织广泛参与多种多样的气候变化意识与教育以及救灾等与气候相关的活动，可利用这些组织的投入与观点协助制订更加一体化的城市发展规划。

最后，本报告建议应设立具有广泛基础的监督组织，如代表所有行动者利益的咨询委员会等，这有助于避免私营或行业利益可能扭曲本地行动的危险（例如，仅投资有利于少数人的技术、基础设施与住房，或者掠夺基层资金利益等行为）。这一点对于经历过本地精英与政府机构极度集权控制的国家的城市地区而言尤为重要，但广泛监督的原则应在所有地方予以实施。

许多城镇与城市，尤其是发展中国家的城镇与城市，仍在努力解决如何将气候变化战略落实到位，如何获取国际气候变化资金以及如何向先行城市学习等挑战性问题。笔者认为，这份《全球报告》可以作为这些城镇与城市的起点。总而言之，我认为本报告有助于提高对这些城市重要性的认识，这些城市可以并且应当在减缓温室气体排放以及适应气候变化方面发挥重要作用。



霍安·克洛斯博士

联合国副秘书长

联合国人类住区规划署(联合国人居署)执行主任

预览已结束，完整报告链接和二

<https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?rep>