Partnership for Collaborative Climate Action

气候合作行动伙伴关系

气候合作行动——
雄心勃勃的气候政策的先决条件

内容目录

气候合作行动——城镇推进雄心勃勃的气候政策的先决条件

“纵向一体化气候政策”（VICLIM）和“平衡气候政策与城市发展”（CPMUD）的简介 04

版本说明 05

前言 06

1. 有必要采取更有雄心且更有效的气候行动 09

2. 城镇和地区的行动是实现气候政策雄伟计划的必要先决条件 12

2.1 城镇和地区对于缓解和适应气候变化的重要作用 13

2.2 城镇和地区的行动潜力 14

2.3 许多城镇和地区的行动堪称楷模 18

2.4 中央政府如何为城镇和地区的行动提供支持 21

3. 气候合作行动——有效气候政策的基础（“为什么”的问题）..... 24

3.1 气候合作行动作为有效政策的设计原则 25

3.2 气候合作行动为何能强化气候保护政策 27

4. 气候合作行动以明确的政治意愿为前提，并需要精心设计的流程（“怎么做”的问题）..... 31

4.1. 从交流到制度化合作.....34

4.2. 共同制定目标与规划..... 35

4.3. 在各级政府层面有约束力地落实气候政策..... 38

4.4. 共同实施气候政策和措施..... 41

4.5. 着手行动并扩大规模（升级换代）..... 43

4.6. 在事实基础上进行观察、报告，评估效果、后续管理.....44

4.7. 学习与跨国合作.....46

4.8 为地方的行动提供支持.....47

4.9. 合作的成功要素.....49

5. 气候合作行动的起点与倡议.....51

5.1. 气候合作行动对于国家自主减排贡献（NDC）的意义..... 52

5.2. 气候合作行动对于长期战略（LTS）的意义 54

5.3 城镇和地区的倡议.....55

5.4. 国际合作、倡议及项目 58

文本框图例说明：

浅蓝色底色和绿色的文本框包含了进一步的信息。该图标链接至互联网上的相关话题。

文本框——（浅蓝/绿）

浅绿色底色和黑色文字的文本框包含了背景资料和术语定义。

文本框——（浅绿/黑）

黄色底色和绿色文字的文本框介绍了本文重点信息的精髓。

文本框——（黄/绿）

“纵向一体化气候政策”（VICLIM）和“平衡气候政策与城市发展 ”（CPMUD）的简介

本出版物是与“纵向一体化气候政策”（VICLIM）和“平衡气候政策与城市发展”（CPMUD）项目合作的结晶。

“纵向一体化气候政策/纵向一体化气候保护”

是一个由五大成员国组成的全球项目。五大成员国分别是：墨西哥、哥斯达黎加、南非、印度尼西亚和格鲁吉亚。该项目旨在加强气候政策决策者和机构的能力，充分利用地方上缓解气候变化的潜力，为实现一体化的国家气候保护政策之雄伟目标做出贡献。为此，应在伙伴国改善框架条件，以便开展次国家层面上缓解气候变化的活动，促进实施现行的地方方针并带动起国际范围内的学习进程。本项目由德国国际合作机构 （GIZ）负责执行，是德国联邦环境、自然保护和核安全部（BMU）“国际气候保护倡议”（IKI）的组成部分。

更多信息：www.giz.de

平衡气候政策与城市发展（CPMUD）

作为一个咨询项目，聚焦国际气候政策与城市发展的结合。该项目在主题上重点致力于各级政府间在气候保护领域的合作（气候合作行动）。其工作重心也包含国际范围内的知识和经验交流。
此外，该项目还为德国联邦环境、自然保护和核安全部发起的“气候合作行动伙伴关系”提供指导。

更多信息：www.collaborative-climate-action.org； www.giz.de

本出版物内含有大量信息框，说明了资料来源和进一步信息。点击“更多信息”，可阅读上述信息的互动版内容，也可查阅专门网站：**www.collaborative-climate-action.org** .

版本说明

编写单位：
德国国际合作机构有限公司（GIZ）
公司所在地
波恩（Bonn）和埃施波恩（Eschborn）
地址：Friedrich-Ebert-Allee 32 + 36
邮编：53113， 德国波恩
地址：Dag-Hammarskjöld-Weg 1–5
邮编：65760， 德国埃施波恩
电话：+49 61 96 79-0

计划/项目名称：
纵向一体化气候政策（VICLIM）及平衡气候政策与城市发展（CPMUD）

作者：
Monika Zimmermann （主要作者）、Jakob Lindemann （德国国际合作机构）、Tangmar Marmon （德国国际合作机构）、Günter Meinert （德国国际合作机构）、Michael Ziegler （德国国际合作机构）；其他参与者： Yunus Arikan 和 Nikolai Jakobi （倡导地区可持续发展国际理事会）以及 Christian Deutschmeyer、Philip Koch、Petter Lydén 和 Judith Voss-Stemping （德国国际合作机构）皆为本书贡献了文章。

设计/排版：EYES-OPEN，柏林

照片版权信息/资料来源：
封面：picture alliance /Gerhard Wild/picturedesk .com ； 第 9 页： jStock/Adobe Stock；第 12 页：Francesco Scatena/shutterstock .co；第 24 页：王安琦 / Adobe Stock；
第 31 页：picture alliance / SZ Photo；第 51 页: picture alliance / AP Photo

URL 链接说明：
本出版物引用的外部页面由其原内容提供方负责。德国国际合作机构明确表示与这些内容无关。

国际气候保护倡议（IKI）框架内，受德国联邦环境、自然保护和核安全部（BMU）委托。

德国国际合作机构对本出版物的内容负责。

柏林，2020 年 11 月

该出版物提供德文和英文版本。

前言

气候变化是一个不争的事实。因此，全世界迫切需要采取更有雄心、更为有效的气候保护措施。若要按照约定将气候变暖的温度限制在 2 摄氏度甚至最好是 1.5 摄氏度之内，目前各国应对气候变化所承诺的义务仍不足够。若要实现到 2050 年将温室气体排放量减少至净零的目标，包括各级政府、市民社会、学术界、个人和企业在内的各行动方需要比以往付出更大的努力。

气候合作行动（CCA）

是政策支持且各级政府旨在——理想情况下共同——实现既定气候目标且组织良好的合作。只有借助和通过气候合作行动，才有可能高效地实施气候保护措施并显著加强气候保护的目标设定。

气候政策的指导原则是要避免温室气体排放，在考虑环境、经济和社会情况的同时改进对气候变化的适应，以及联合行动。作为主权所有者和塑造者，各个民族国家在这个过程中发挥着领导作用。与此同时，城镇和地区在实施气候措施和实现可持续发展方面扮演着不可或缺的角色：城镇的能源相关碳排量约占全球总量的 75%，资源和能源消耗量占全球总量的大约三分之二。它们同时也是经济和创新中心，所贡献的国内生产总值约占全球总量的 80%。

一方面，民族国家在气候保护中扮演着领导角色；另一方面，地方对碳密集型的社会服务（住房、交通、食品与营养等）制定相应的规定。因此，各级政府间的合作对于规划和执行气候保护措施与适应措施的效果及效率保证至关重要。齐心协力才能更好地贯彻气候政策。

各级政府

是一国内的公共行为体（议会、政府、行政机构），他们分摊任务、职责和资源。

所有的国家都有一个国家中央政府及众多城乡。大多数情况下，上述两个层级之间还设置有州、联邦州、省、区县或其它类似的行政级别。

联邦制国家赋予中间层级的政府以特殊权限，这可能造成各个联邦州或郡之间形成差异， 例如在所颁布的地方法规上存在差异。

本出版物重点侧重于各级政府的合作，即国家中央政府、联邦州、州、省、县、城市和乡镇之间的合作。文章此处采用了“气候合作行动”（Collaborative Climate Action，缩写 CCA）这一概念，意指在环境保护与环境适应方面跨越政府各级的合作。

如果各级政府有针对性且协调一致地安排负责领域、工作任务、预算拨款、专家人员、联系人以及合作伙伴，他们之间的合作将比各方单独行动实现更大的成就。这样做还能避免各方采取相互矛盾的措施。相互支持也有助于大大节省资金、人力和时间各方面的成本。

合作可以偶尔分散，具有临时性，由各方自愿开展。如果宪法和法律可以明确责任并可确定及定义合作程序与可预测流程的规则，那么这类合作便能在符合政治需求、组织井然有序且长期开展的情况下发挥出自身真正的优势。

因此，气候合作行动也有助于形成气候政策的一致性，即从国际级别到地方级别的行动一致。许多人称之为“气候政策架构”（气候治理）。

除了各级政府之间的合作（纵向合作）外，还有横向合作，即指部委、产业部门和专业领域之间的合作，同时也让市民社会、经济界、研究机构及媒体加入进来。这也是气候政策取得成功的先决条件。这类合作可称之为更为广义上的气候合作行动。

气候治理

全面描述了机构、委员会和程序流程如何制定气候问题的解决方案。

气候治理最初为国家共同体开展国际合作而制定，其内涵是设置机制、制定协议、采用共同的控制与监督手段、规定行事方式及所有直接措施，以延缓气候变化发生、减少温室气体、确保人类适应不断变化的气候并开发补偿机制。

至于气候相关的决策该如何制定并落实，亦即“气候治理”的方式，应由规定气候目标及目标实现的宪法、法律和法规加以描述。此外，来自第三方（包括市民社会和企业）的任何影响作用和协同作用都是气候治理的要素。

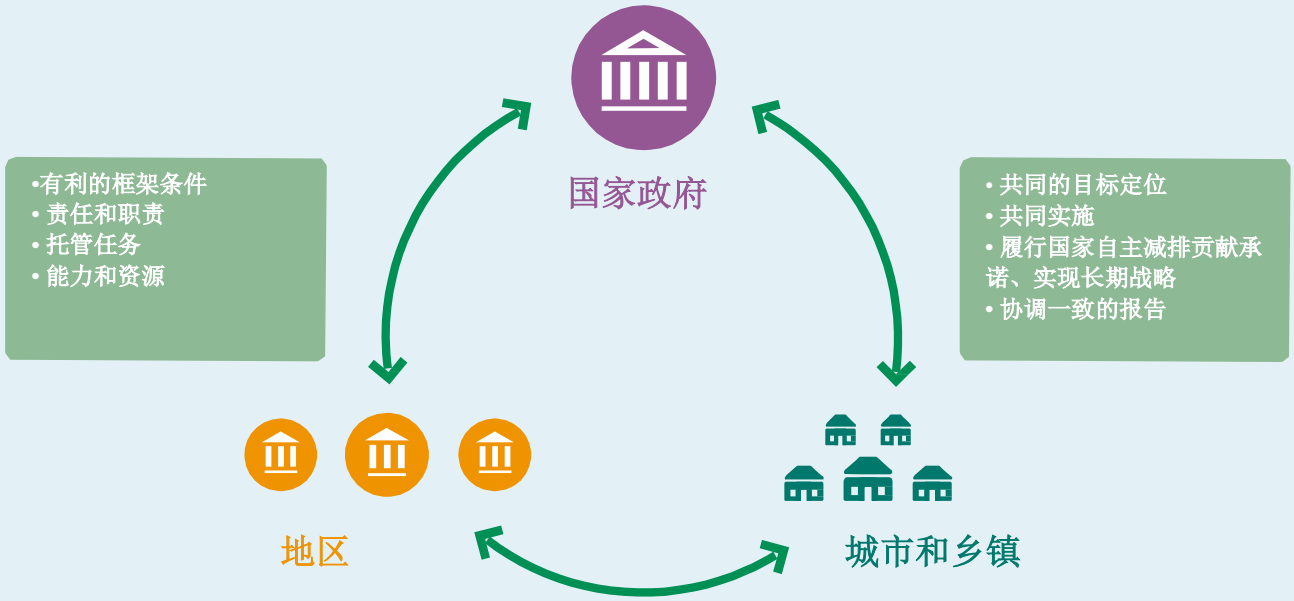
本出版物从大力推行气候政策的急迫性（第一章）出发，阐释了城镇地区对于温室气体减排、适应气候变化的特殊意义（第二章）。文章继而解释了为什么合作对于更好利用地方层面的行动潜力至关重要，并介绍了作为气候行动基本原则的气候合作行动（第三章）。

第四章讲述了如何基于政治意愿做结构化的设计，气候合作行动在即将发生的社会和经济转型中又将带来哪些积极的影响。文中还提及了目前以特殊方式支持和设计气候合作行动的行动方、倡议项目和理念方案（第五章）。

有关文献和案例的更多信息，请访问网站： **https://collaborative-climate-action.org**

气候合作行动（CCA）

雄心勃勃和有效的气候政策的先决条件



气候合作行动（CCA）

指政策支持且各级政府旨在——理想情况下共同——实现既定气候目标的组织良好的合作。有利的框架条件、各级履行义务并共同把控目标的实现情况是其中的重要因素。

1 有必要采取更有雄心且更有效的气候行动

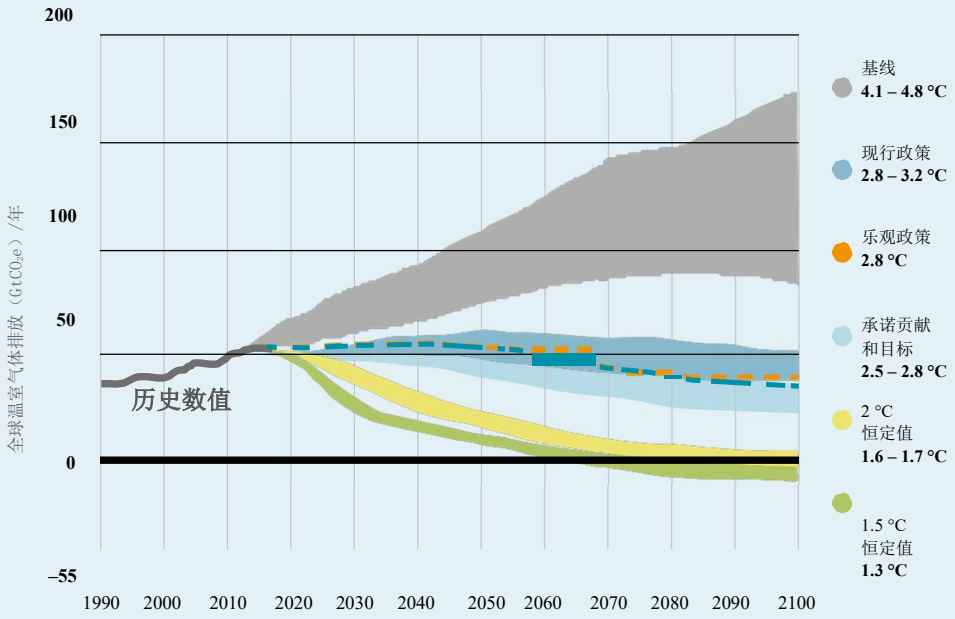
联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）2018 年的报告指出：“把全球变暖控制在 1.5℃以内需要社会各界迅速做出无数意义深远、前所未有的变化。”

除了能源系统的转型之外，我们还须深刻反思自身的生活方式和生产方式，包括能源生产、房屋的建造方式和温度、我们的旅行方式、物品的制造与使用、废物处理等许多方面。

据估计，即便各国及时且全面执行目前承诺的义务（国家自主减排贡献 NDC），全球平均气温很有可能到本世纪末仍会升高 2.5 至 2.8℃。正如各国约定的那样，把地球变暖的温度控制在 2℃乃至 1.5℃以内非常有必要。

2100 年气候变暖预测

基于减排贡献承诺和现行政策计算的排放量和变暖预测



“气候行动追踪”（Climate Action Tracker）的总览比较了不同的情景：只有遵守《巴黎气候协定》的目标“恒定值”（下方，绿色），才有可能把气候变暖控制在 2 度以内。各国目前的国家自主贡献承诺即便加总后，也无法实现这一目标。

更多信息：www.climateactiontracker.org

造成减排效果远低于预期的原因有两个：一个是雄心缺口（ambition gap），还有一个是执行缺口（implementation gap）。这意味着，并非所有的温室气体减排承诺都能得到兑现。

随着全球平均气温升高，海平面也会上升，生态系统遭到破坏，生物多样性锐减，越来越多的地区将变得不再适宜人类居住。热浪、风暴、洪水等极端自然灾害将给人的健康、人们的生存基础以及经济和社会的发展带来威胁。这些影响逐渐使全世界为发展和富裕所做出的努力付之东流，无论是南半球还是北半球都会受到影响。

政府间气候变化专门委员会称，只有采取更有雄心且更为有效的气候保护措施，到2050年把人为造成的（人为的）温室气体排放量降到净零，才能避免气候变化的灾难性后果。

应对气候变化，尤其是迅速采取行动避免密集排放温室气体的举措，需要深刻的社会变革。世界范围的诸多案例表明这种转型切实可行。然而，到目前为止，只有少数国家、地区、城市、乡镇或企业采用了有针对性的转型路径，或必要措施的实施力度仍旧不足。

若要实现经济和社会的去碳化，我们到本世纪中叶须采取明确有效的措施。只有所有国家同心协力，让经济界、市民社会、学术界、社群团体等各层级的行为体都参与进来，方有可能取得成功。多级气候治理（Multi-Level Climate Governance）包含许多直接措施，包括调整资金流，使各方更易获得信息和知识，整体改善各级的机构能力。

2. 城镇和地区的行动是实现气候政策雄伟计划的必要先决条件

重要内容的扼要介绍

城镇和地区，即次国家层级，在实现可持续性目标、温室气体减排和适应气候变化方面发挥着不可或缺的作用。离开了城镇和地区的贡献，国家政府就无法实现其在国际社会上约定的气候目标，进一步提升国家的气候保护宏伟目标也就无从谈起。

随着城镇化的程度不断提高，一方面财富水平增加，城镇创新潜力提升；另一方面，能源和资源的消耗量也随之增大，必然会造成温室气体排放，地球气候的未来与各地发展情况息息相关。所以说，地方尤其有责任行动起来。

一个层级的行动力越强，就能对气候保护做出更多的贡献。因此，很重要的一点是，要赋予基层（即城市、乡镇、县、省、联邦州）以职权、资金、人员和知识，创造条件让他们做出贡献并自愿为之而努力。配置职权、资金和权力，并不会削弱中央的能力。相反，这恰恰展现了国家的强大。

不过，地方采取有力的气候政策并不意味着它可以取代更高层级的行动，国家应在更高层面为各级设定框架。民族国家必须成为驱动力和塑造力。无论是征收全国性的二氧化碳税，增加汽油税，减少化石燃料补贴，支持可再生能源，还是为可持续性水资源管理设定回收配额或制定法规，国家规定是对所有人都适用的相同要求。

实施《巴黎气候协定》的主要责任方仍是各国的中央政府：他们须利用其职权、工作任务、财政资源及其他资源，采取强有力的气候措施，在国际舞台上为气候保护发声。

2.1.城镇和地区对于缓解和适应气候变化的重要作用

城镇和地区，即次国家的地方一级，在实现可持续性目标、温室气体减排和适应气候变化方面发挥着不可或缺的作用。

2020 年，大约 55%的世界人口生活在城市或城镇地区。这个数字仍在不断增长，预计 2050 年世界人口的 70%为城镇人口。如今，世界上已经存在城镇人口超过 70%的地区：北美洲（82%）、拉丁美洲（81%）、欧洲（75%）。其它地区的人口预计也将迅速增加，城市化进程随之推进。到 2050 年，非洲的城镇人口将达到 70%。

城镇化一般会改变行为模式的规则：能源和其它资源的人均消耗量必然增长，人们对公共服务的要求也会提高。与此同时，很多地方的环境质量将恶化：通常因交通而导致的空气污染加剧，水资源短缺，地表和生物多样性遭到破坏。

城镇地区大肆排放温室气体，也会较早地明显感受到气候变化的后果。

早在二十世纪九十年代，人们就已经制定了城市减排目标和气候行动方案。自首届联合国气候变化会议（1995 年在柏林举行的第一次会议）以来，城市及其国际组织要求各国政府约定减排目标并与下属各级开展合作，实施相应的措施。

城镇如此重要，因为它们既存在问题，也包含解决办法。

- 城镇消耗了大约三分之二的资源和能源；
- 75%的温室气体排放归结于城镇；
- 城镇创造了约 80%的国内生产总值；
- 城镇的位置和密度决定了它非常脆弱，海平面上升、极端天气事件、热浪和气候难民的涌入会给城镇带来极大的冲击。
- 城市密度也意味着享受基础设施和服务的机会；
- 经济驱动力和创新往往来自城镇地区；
- 城镇可以成为可持续性解决方案的实验室，无论是新技术、新经济形式（例如共享经济）或可持续的生活方式都首先在城市获得应用。

该要求的基础是具备全球责任的意识（“每个人必须从自身做起”）。人们很快意识到，气候变化的影响威胁到自身的安全、生活质量和经济发展。城镇和地区的责任人必须保护居民、基础设施和经济价值。出于上述原因，次国家各级的气候目标和气候保护计划属于地方或地区政府的核心任务，它们应承担起对老百姓的责任。

2.2.城镇和地区的行动潜力

城市和乡镇很早便意识到自身的工作可为减少温室气体排放做出极大贡献。2019 年，城市转型联盟（Coalition for Urban Transitions，CUT ）发布的报告《气候紧急状态——城镇机遇》确认了这一点。

报告称："城市借助既有技术和实践可使温室气体排放量接近于零"。该报告列举了一系列技术上可行的措施。这类措施到 2050 年可将最重要的城市产业部门的碳排量降低近 90%。

《气候紧急状态——城镇机遇》，城市转型联盟的报告

"世界面临着气候危机，而城镇为国家政府提供了一大解决方案"（第 10 页）。城市转型联盟是一项全球倡议，旨在支持各国政府在发展城市经济的同时应对气候变化的危险后果。

更多信息：www.urbantransitions.global

地方的任务和行动领域

很多地方层面的任务与温室气体减排的行动领域相关。
其中包括：

- **土地使用：**规划和批准建筑施工，指定建筑用地，绿地建设，适应气候变化等等。
- **建筑：**发放建筑许可证。建筑领域的二氧化碳排放量接近总量的 40%，其能源需求占全球能源需求总量的 36%。自 2010 年以来，仅仅是建筑制冷的能源需求就已经增长了 25%。
- **交通运输：**道路使用，公共交通，短途城市。欧盟内的城镇交通占道路交通二氧化碳排放量的 40%。
- **废物：**该领域可实现快速的减排效应，特别是甲烷。甲烷是一种在短期内比二氧化碳强得多的温室气体。
- **水：**消耗，分配，处置。在南半球的一些城市里，水泵是地方上能耗最高的设备。
- **能源：**在当地促进可再生能源，提升能源使用效率，促成合适的土地所有者与投资者对接，采购"绿色电力"。

除了负责相关行动领域之外，城镇之所以拥有较大的行动潜力，还出于另一个原因：通常，城市的经济能力强，不仅经济动力强大，企业、资本、知识、大学、研究和创新能力也汇集于此。

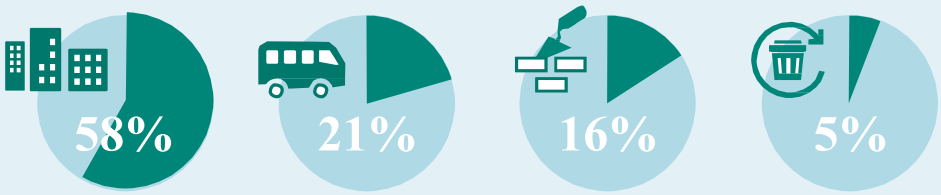
次国家各级除了自身的**责任**和**行动领域**之外，对环境保护的意义重大，这归因于：城市距离许多私人和公共行为体距离最近，如果没有这些行为体的活动，就不可能成功缓解或适应气候变化。城市开展试验，开发各种替代方案。环境保护是人们热切讨论的话题。城市居民关注环境，多数人支持环境保护，也会为此改变行为方式。城镇行动还具备其他一系列优势：决策路径短，熟悉当地情况和亲民，效果明显可见。无论在大城市还是小乡镇都是如此。

新的低碳甚至零碳的居住、交通、消费、生产等社会实践活动往往最先出现在城镇空间里。也就是说，城镇具有先锋性，可以让整个国家从中获益。

联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯（António Guterres）在 2019 年表示：“城镇将决定人类这场气候之战的输赢。”

城镇地区的行动潜力

技术可行的措施有望使城镇地区的二氧化碳减排量到 2050 年达到约 90%



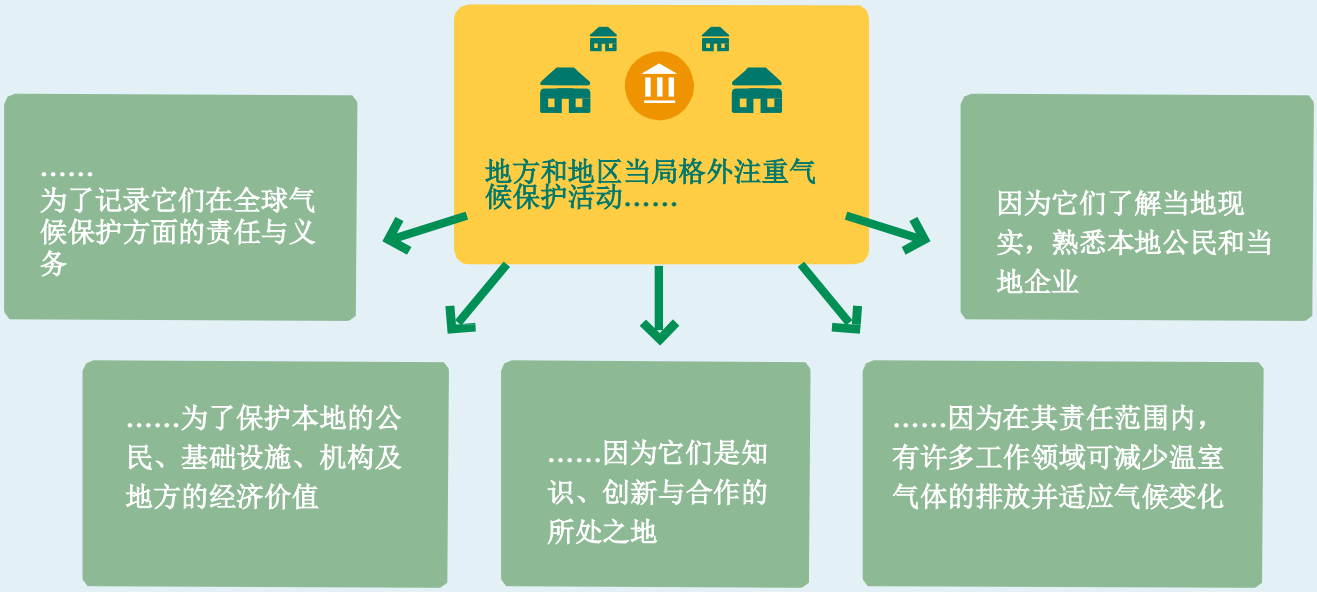
建筑　交通　材料效率　废物

上述概览出自报告《气候紧急状态——城市机遇》，该报告分析了地方层面关键产业部门的相关行动潜力。

更多信息：
www.urbantransitions.global

只有国家政府支持并敦促城市、乡镇和地区发挥出潜力，才有可能实现国家制定的气候目标，全世界皆是如此。缓解并适应气候变化是紧迫、必要且雄伟的目标，只有世界范围内的地方政府都发挥积极的作用，这些目标才有可能实现。

为何城镇和地区应在气候保护方面先行



许多国家由城镇引领开展气候保护活动。

更多信息可访问下列网站：
www.collaborative-climate-action.org

各层级的气候能力

相对于超国家的层面，一国内部的各级政府和行政机构在气候政策干预及气候措施方面一般有哪些职责和行动可能？宜可城-地方可持续发展协会(ICLEI) 的欧洲秘书处就上述问题给出了总结性的回答。就此，一张相应的信息图表定义了各层级政府和行政管理机构的“权利、义务及可能性”，明确各级部门可以积极致力或必须致力的任务。
这主要涉及： 信息分享，规则制定，执行与融资。核心结论之一是，超国家层面的行动可能大多在“权利”意义上做了定义，而国家和地区政府的行动更应归入“义务”的范畴。地方政府的权利较少，义务居中，自愿行动选择方案（也就是“行动可能”）的占比更大。
更多信息：www.iclei-europe.org

城镇和地区的行动潜力受宪法规定的权利和责任领域的制约。次国家各级在实施过程中可支配的财政资源亦与此挂钩。

用政府范围代替政府层级

《南非宪法》提到了政府的三大范围（“three spheres of government”），它们的内容不同，但地位相同。并且这一范围划分属于基本原则：*„通过促进友好关系，彼此开展信任且真诚的合作；互相帮助，互相支持；就涉及共同利益的事务相互通报信息并进行磋商；彼此协调行动和立法；遵守商定的程序；避免相互提起法律诉讼“。*

这些基本信条也体现在南非政府间气候变化委员会（Intergovernmental Climate Change Commitee，缩写 IGCCC）的设立上，该委员会是一个就气候问题向各级政府提供咨询与合作支持的机构。

更多信息：www.climateresponse.co.za

沿海城市极易受气候变化影响，例如海平面上升

在所有人口超过 500 万的城市中，有三分之二的城市位于海拔较低的沿海地区，所涉及的城镇人口占世界城镇人口总数的 13%。这些地区面临着极大的威胁，例如海洋和河口的洪水侵袭，饮用储水盐碱化，土壤侵蚀加剧，宜居土地面积减少。

联合国政府间气候变化专门委员会 2018 年发布的一份报告中指出，到 2100 年，如果全球气温上升 1.5 度，就能使海平面上升 26 至 77 厘米。海平面每上升 10 厘米，就要有大约 1000 万人被迫迁徙。

2.3 许多城镇和地区的行动堪称楷模

2020 年，超过一万个城乡颁布了自己的二氧化碳减排目标及实施战略。其中最为雄心勃勃的城市设定了实现“气候中和”或“100%采用可再生能源”的目标年份。这些先驱城市展示了可行的方案，并以其行动激励着许多其它的城市。越来越多的地区政府（也就是县、省、城市、联邦州政府）做出了各自的二氧化碳减排目标承诺。为实现这些目标，它们与其所在地区的当地机构开展合作。

以气候为重点的城镇和地区网络

全世界的诸多组织为城镇和地区贯彻气候保护政策提供支持，它们包括：宜可城-地方可持续发展协会(ICLEI) 、C40 城市组织、世界城市和地方政府联盟（UCLG）、全球减碳合作联盟（Under 2 Coalition）及全球气候能源市长盟约（Global Covenant of Mayors for Climate and Energy）。

更多信息： www.iclei.org； www.c40.org；www.uclg.org；www.under2coalition.org； www.globalcovenantofmayors.org

全世界已经有超过 400 个城市和地区承诺采取一种或多种形式的气候保护措施，包括声明进入气候紧急状态、设定二氧化碳中和目标、减少化石燃料的使用、转用 100%可再生能源。

超过 169 个城市
声明采用 100%的可再生能源：

例如：印度昌迪加尔、德国弗莱堡、中国深圳 、日本长野县、南非茨瓦内、加拿大温哥华

超过 160 个城市
声明要实现碳中和：

例如：西班牙巴塞罗那、德国波恩、澳大利亚墨尔本、美国匹兹堡、芬兰图尔库、日本东京

超过 115 个城市
宣布进入气候紧急状态：

例如：澳大利亚德尔宾、英国格拉斯哥、加拿大蒙特利尔、巴西可累西腓

超过 47 个城市
承诺不再使用化石燃料：

例如：新西兰达尼丁、南非开普敦、瑞典圣马尔默美国纽约市

目标远大的先驱城市

这张图制作于 2019 年 12 月，它展示了全世界致力于实现具体气候保护目标的城市数量。

更多信息：talkofthecities.iclei.org

德国地方政府开发自主的并电入网补贴项目

德国对可再生能源发电并网的补贴即将到期，现在就已经造成太阳能发电设备的新安装量显著减少。弗莱堡市不愿对此放任不管，该市于 2019 年 12 月决定测试自己的“城市供电模型”。市政能源公司将继续支付固定数额的收购价格，用以购买太阳能发电设备私人运营商的电力接入电网，其资金来源于绿色环保电力的用电方。
更多信息：www.badische-zeitung.de

日本地方的排放权交易体系大获成功，激励国家采取行动

日本虽然在国家层面上还未设立排放权交易体系，但地方和地区两级已经搭建了两大交易体系。2010 年，日本的第一个排放权交易体系——大东京区（Tokie-EHS）排放权交易体系启动。2011 年，埼玉県（ Saitama-EHS ）的地方排放权交易系统开始运作。两大交易体系都在第二阶段制定了更高的目标，并实现了设定的减排目标。在地方排放权交易体系成功运行的基础上，日本政府设立了一个专家小组，讨论如何对二氧化碳定价，以促成日本向脱碳社会发展并促进经济增长。

更多信息： www.germanwatch.org 和 www.icapcarbonaction.com

首尔市：东南亚的气候保护楷模

在朴元顺前市长的大力推动下，韩国首尔市（ 1000 万居民，占国内生产总值的 23%）于 2012 年启动了“少一个核电站倡议”（One Less Nuclear Power Plant Initiative），并制定了减少能源消耗和二氧化碳减排的目标。

该项目引发的系列活动收获了成功。于是，首尔市在此基础上于 2014 年开启了第二阶段，内容涵盖了所有相关市政领域，并以特定方式让公民参与规划和执行。相较于 2005 年， 首尔 2017 年的温室气体排放量减少了 5% 。同一时期内，韩国全国的温室气体排放量却增加了 26.8%。

此外， 首尔的一个市民委员会在密切磋商过程中，制定了发展绿色首尔的方案《首尔承诺》。总共有大约三分之一的首尔公民参与了该倡议活动，参与者包括居民、专家、环境团体。该倡议确定了十个城市行动领域。

《首尔承诺》第二阶段的愿景是到 2050 年实现净零排放，首尔现已制定了雄心勃勃的目标：建造零能耗房屋、扩展步行区的区域、减少空气污染等等。为了继续努力，为《巴黎气候协定》的实现添砖加瓦，目前该市正在拟订详细的计划。

“一座雄心勃勃城市的承诺”项目得到了德国环境部国际气候保护倡议（IKI）的财政支持。在此项目框架下，首尔目前正积极地与东南亚各城市开展合作，激励其它城市大力推行气候行动计划、鼓励公民积极参与。

更多信息：www.iclei.org

2.4.中央政府如何为城镇和地区的行动提供支持

《气候紧急状态——城镇机遇》报告指出，各国政府在气候保护方面扮演着关键角色：即便是规模最大、最有行动力的城市，若是单枪匹马地奋斗，也只能挖掘有限的减排潜力。一半的城镇人口生活在中小型城市中。这些地方比大城市更需要国家制定框架并提供支持。要发展中小城市的行动潜力，国家政府有必要积极引导，让这些城镇与已获成效的其它政府层级建立伙伴关系。报告称，三分之一的气候保护措施只有在国家和次国家层面的携手合作下，才有可能落实。

把城镇作为中心

《气候紧急状态——城镇机遇》报告指出，若要在净零排放的前提下实现共同富裕，国家战略需把城镇作为中心。该报告还列出了国家政府应优先处理的议题以及行动方针。

更多信息：www.urbantransitions.global

《多级气候治理——支持地方行动》（Multi-level Climate Governance – Supporting Local Action）研究结果展示了国家政府如何为支持次国家层级的气候保护创造有利条件。

可使用的工具包括：设置报告体系，设定颁发环境标志、气候保护证书及奖项的体系，建立城镇网络，提高城镇可用于气候保护措施的收入。

国家政府如何支持城镇和地区（出自《多级气候治理研究》）

- 提供信息，分享知识
- 提供财政支持
- 协调与合作
- 制度性强化。

更多信息：www.collaborative-climate-action.org

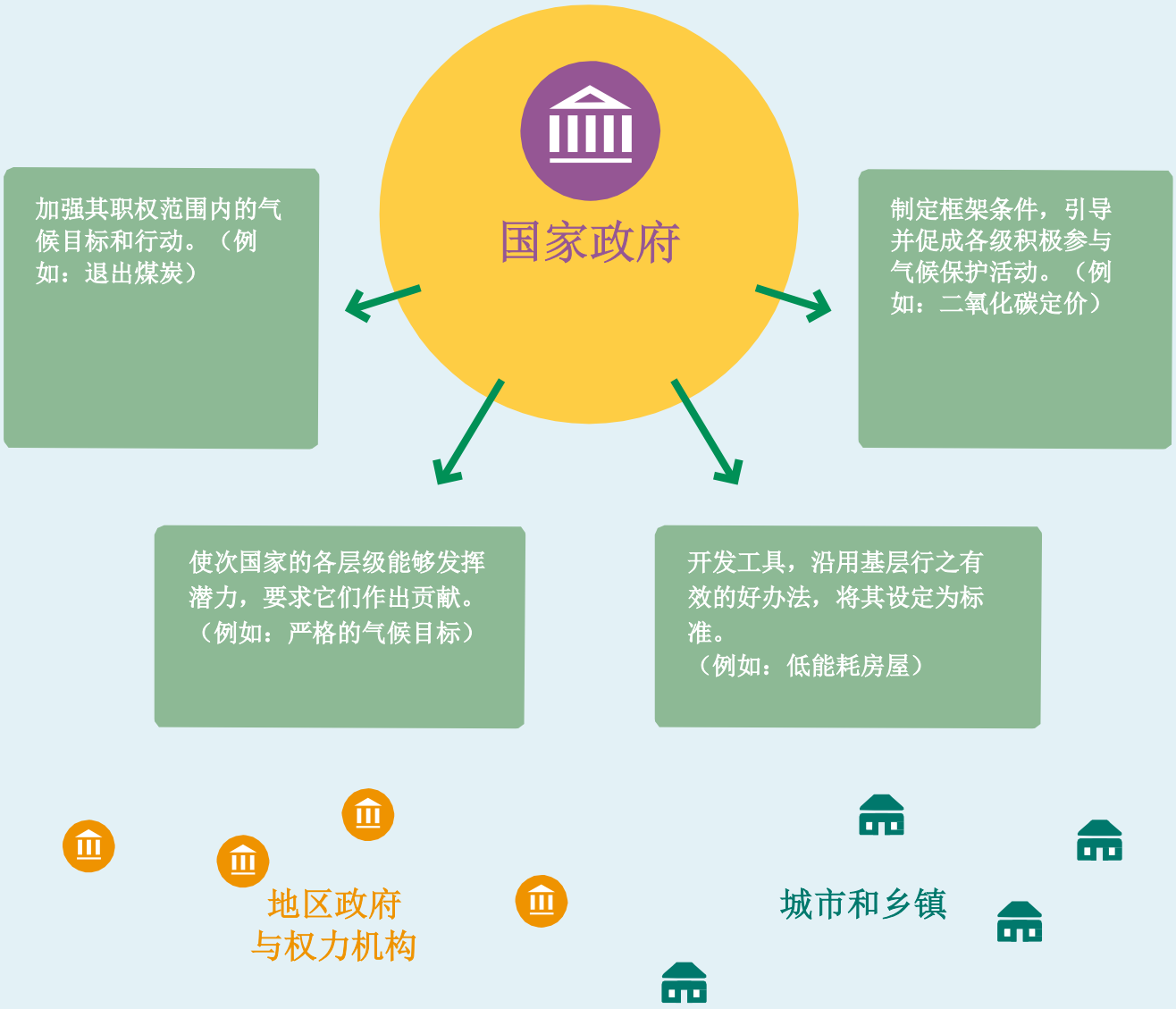
国家政府还手握另一大有效工具，即所谓的“气候托管任务”，国家政府可以规定各个城市为实现国家目标做出贡献，例如通过制定国家气候法律来规定义务。

哥斯达黎加的地方气候保护证书

在《碳中和国家计划 2.0：州一级别 》（ **www.cambioclimatico.go.cr** ）（PPCNC ，《国家低排放战略市政贡献方案》）的框架内，哥斯达黎加环境和能源部（ MINAE，**www.minae.go.cr** ）向地方颁发气候保护证书 ，以激励市政当局测量、降低并补偿其温室气体排放。城市和乡镇可以自愿参与该项目，逐步做出减排贡献，通过努力获得证书。实施步骤从计算碳足迹开始，再到制定并执行减排措施，直至最后实现气候中立。

该计划的进一步信息请访问：
www.energypedia.info （*只提供英文版*）

明智的国家政府
使各级政府都行动起来
并支持其行动



3. 气候合作行动——有效气候政策的基础（“为什么”的问题）

重要内容的扼要介绍

气候合作行动（CCA）指政策支持且各级政府旨在——理想情况下共同——实现既定气候目标的组织良好的合作。这个过程中，各级政府都同等重要。

这种合作对于城镇地区急需减少温室气体排放的需求而言尤为重要。根据《气候紧急状态——城镇机遇》的报告内容，国家和地区政府管理着城镇 35%的减排潜力，地方政府则努力实现大约 28%的减排目标。然而，大部分的减排潜力（大约 37%）只有依靠各级政府共同协作方能实现（统计数值都没有考虑电力行业的脱碳）。

一国的最高管理机构，即最高层级的中央政府是加强气候合作行动过程中最大的责任方，须将气候合作行动根植于日常的工作中。各个领域均存在入手点和各种好建议，它们来自于地方政府、具有远见的政府部门或来自于外部，例如企业或市民运动就气候保护所贡献的真知灼见。

3.1 气候合作行动作为有效政策的设计原则

气候合作行动不是气候政策的万灵药，也不意味将行动责任从一个政府级别移转至另一级别。各级政府之间形成组织良好的合作机制，这是政策起效、提高政策关注度和获得平等结果的设计原则之一。

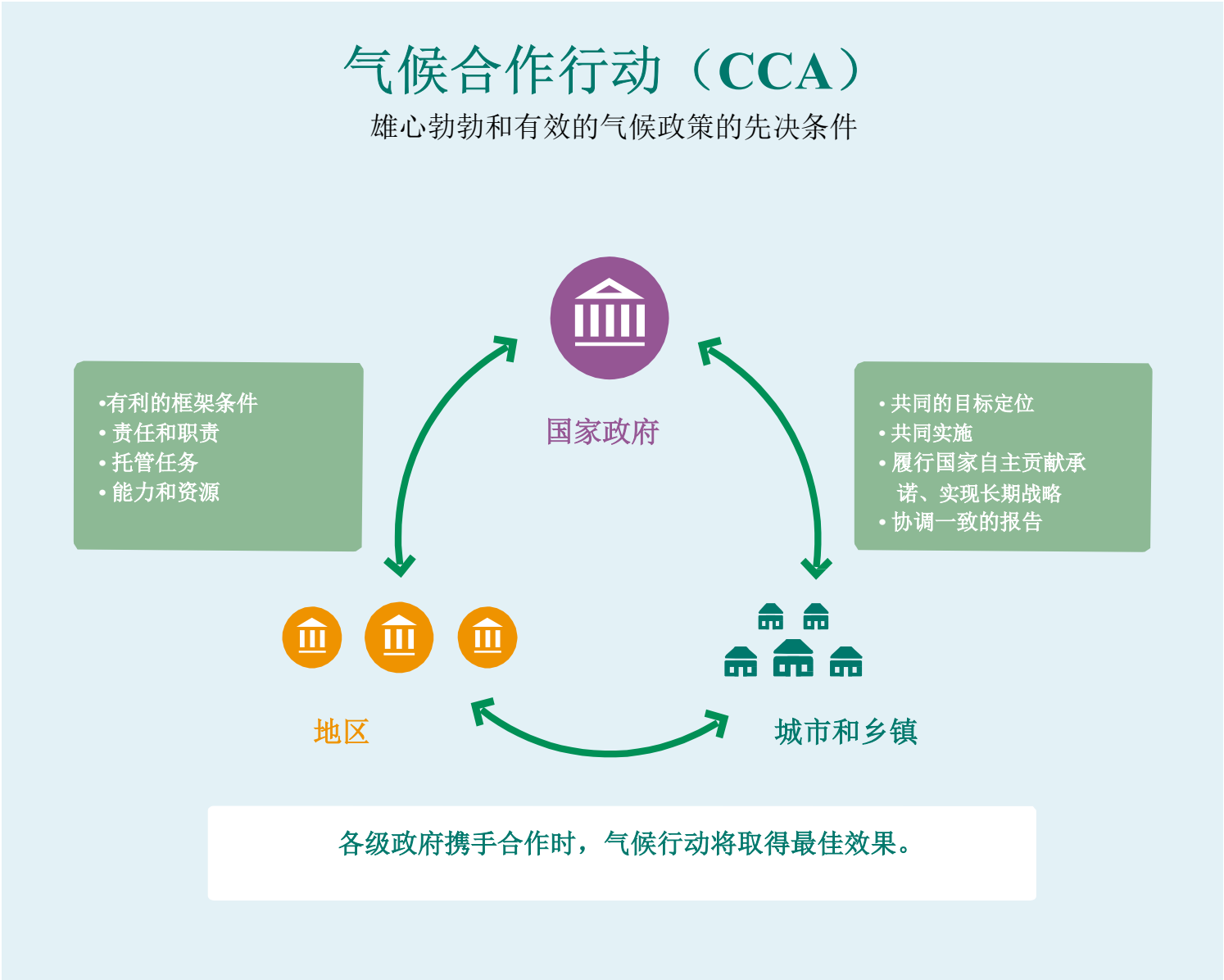
气候合作行动

- 是一项政策设计原则，也是实现气候目标和达到更高气候要求的手段；
- 旨在避免相互矛盾的措施，从而服务于政策和管理行为的一致性（相参性）；
- 有利于实现规划进程的整体设计，确保各项措施能以最为明智的方式“并肩”实施；
- 要求并促成政府各级之间以及政府与社会和企业界等许多其他利益相关者之间的对话与合作；
- 为次国家的各层级提供进一步深入参与的机会，使城镇和地区能够发展其创新能力；
- 要求在所有政策和行政决策中关注气候问题；
- 全民学习，从而不断提高自身。

气候合作行动同时也是一种促进目标达成和加速实施的手段（工具）。气候保护的雄心壮志由此得以加强，气候措施的有效性也能得到改善。两者都能提升士气和信心，令人确信一定能够实现气候保护的目标。

长期战略（LTS）和国家自主减排贡献（NDC）也能从气候合作行动中获益，其实施将朝着更优、更为雄心勃勃和更得心应手的方向发展，详情见第六章。因此，成功的气候合作行动是针对缺乏雄心和实施不利问题的应对之策。

“纵向一体化”和“多级治理”追求相似的目标，只是采用了不同的术语：国家、地区和地方政府部门有针对性地共同努力。气候合作行动同样适用于温室气体减排和适应气候变化的目标。国家适应计划（NAP）全球网络将“纵向一体化”描述为在国家和次国家层面的气候适应规划、执行、监测和审评之间所建立的有政策支持和战略性联系的过程。



2019 年，五十多个国家和地区政府、市政当局及国际组织联合起来，建立了气候行动合作伙伴关系，并在伙伴关系宣言中确定了四项主要合作原则：

- **伙伴关系：**成功的气候保护建立在伙伴关系的原则之上，应超越各级政府的界限，请相关的行动方和利益方加入进来并做好协调，同时面向市民社会，尽可能挖掘不同视野和各方资源所蕴含的潜力。

- **普遍性：**虽然各国的国情和行政结构各不相同，但气候变化是一项涉及我们所有人的全球挑战，为了保证人们能够大胆尝试、实施有效的气候保护措施，需为之设立相应的框架条件，这里需要城镇、地区和集体的投入和创新力，以此作为国家政府努力的补充。

- **相参性：**气候政策应当连贯一致，并考虑到所有相关部门和级别。经济和产业部门的方案、计划和措施必须适应气候和可持续发展目标，包含社会福利和环境方面的考虑及相关益处，并考虑到所有行动方的现实情况和需求。

- **透明性：**各级政府及与包括市民社会在内的所有相关行为者和伙伴的沟通对于一场成功的变革而言至关重要。同样重要的是，必须透明地报告为实现气候目标所采取的各项行动和进展情况。

气候合作行动伙伴关系

伙伴关系建立于 2019 年，各参与方希望加强各级政府之间的合作。

更多信息：www.collaborative-climate-action.org

3.2.气候合作行动为何能强化气候保护政策？

如果各级政府参与，气候保护将更加成功。这方面不乏具有说服力的论据。

a）**公共部门的行动方应团结起来：**各级政府须拥有共同的目标和协调的行动，确保高效和卓有成效的实施。它们为所有人提供了积极的动力，并可避免彼此冲突的命令和激励措施，也就是说，实现一加一大于二的效果。各方的合作越好，便能在气候保护方面展现更大的雄心和成功。

辅助性原则：

是成功实施气候政策的一项有用的基本原则。这项原则指：监管力应确保始终“尽可能低，必要时则应尽可能高”。

b）每个级别都应尽力做到最好：气候合作行动根据既有能力和可能性来分配工作任务，以实现行动的高效性。许多观点和一体化的解决方案有助于将气候保护纳入所有部门、行动领域和责任范围。

c） 投入充足的时间：合作需要在制定战略和规划方面投入时间，以便在后期的执行阶段中达到节省时间、费用和精力的目标；同时，规划阶段的投入也可提升措施的接受度，从而减少后期（耗时的）冲突。

d） 自主性：行动方（包括各级政府）在目标及活动的制定和规划阶段若投入越多，该行动方参与实施和克服困难的意愿就越强烈。

e）气候合作行动有助于增加实施机会：即便一级政府“失败”（例如：缺乏政治意愿，财政瓶颈），其他级别的政府部门仍能继续实施、甚至加强原先的实施行为。
比方说，若国家政府否认地球变暖及其后果，具有行为能力的联邦州或地方当局仍可致力于或增强气候保护行为。

f）各级的联系：经济、科学、市民社会、媒体等领域的合作伙伴可以接触到主管部门及上一级的政府部门。国家政府与国家层面的协会合作，并在国际舞台上开展工作。而联邦州和城镇则可利用与当地企业、组织和研究机构的联系。越为基层的政府越接近普通民众，它们了解当地的民生情况，也了解如何鼓励社会和企业参与气候保护的行动。

g）利益冲突持续存在，但可以得到更好的解决：即便各级政府间形成了具有建设性的合作关系，工作中依旧存在利益之争（例如农业与自然保护之间的矛盾），各个级别之间（例如税收的分配问题）、甚至不同的气候保护措施之间（例如生物燃料）也会存在矛盾。处理此类利益及目标冲突时……

h）如果各级的合作组织有序，则利益和目标冲突的处理**将变得更加透明和专业化**，也更容易找到折中方案。

低碳综合规划——印度尼西亚

2017 年 10 月，印度尼西亚政府宣布将气候保护进一步纳入国家发展议程目标，并发起了“低碳发展倡议”（LCDI）。经济增长、减贫、社会稳定、环境高质量、保护生态系统、生物多样性和温室气体减排各项目标应协调一致。最新出台的《2020 年至 2024 年国家中期发展规划》（RPJMN **www.bappenas.go.id**）是所取得的初步成果。这是被纳入国家发展优先事项的第一个低碳开发项目（Pembangunan Rendah Carbon [PRK] （印尼语））。该国首次将温室气体减排（基于当前的国家自主减排贡献）列入了“宏观发展目标”。

国家中央政府级别之下，各省也积极致力于环保减排的工作。更多信息和纵向一体化气候政策（VICLIM）所提供的支持请参阅：**www.energypedia.info**。

关于低碳发展倡议的更多信息，可查阅该倡议的官方网站和题为《印度尼西亚绿色经济转型的范式转换》报告。 **www.lcdi-indonesia.id** 以及《印度尼西亚绿色经济转型的范式转换》报告。 **www.bappenas.go.id**

i）始终牢记气候保护和气候适应：各级政府的协作越出色，所有决策均能考虑到气候问题的可能性就越大。这种一体化的综合方案或“主流化”也是 17 项联合国可持续发展目标之一。

j）气候合作行动是现代政府治理的标志：世界各地的许多政府正联手加强各级政府的行动能力。

k）气候合作行动造福于全体人民，没有输家：各级政府的气候合作既有利于实现共同的气候目标，也有利于在各个层面取得成就。各方的潜力得以汇聚在一起，让每个人都能从中获利。消除对权力丧失的恐惧之余，政府各级也都能获得承认。大家不用担心资金的分配问题，而是担负起适应未来发展、保护竞争和社会投资的共同责任。合作不会限制国际往来联系，反而能为地方政府和地区提供额外的资金。

将减缓和适应气候变化纳入总体发展——墨西哥巴亚尔塔港

哈利斯科州的巴亚尔塔港气候行动计划（**www.puertovallarta.gob.mx**）表明：地方政府的气候适应和减排措施并不完全是市政厅环境办公室的任务。每个部门都必须意识到自身在阻止气候变化这场战斗中所应发挥的作用，并将气候变化的影响纳入规划流程，在资源利用和分配时确保在应对气候变化巨大挑战的同时实现发展目标，并避免受到气候变化挑战的威胁（例如洪水对基础设施所形成的风险）。

纵向一体化气候政策（VICLIM）帮助城镇制定自身的气候保护规划。更多信息请见 **www.energypedia.info** *（仅提供英语版）*和墨西哥国际气候保护倡议（IKI）的网站 **www.iki-alliance.mx** *（英语和西班牙语）*。

4. 气候合作行动以明确的政治意愿为前提，并需要精心设计的流程（“怎么做”的问题）

重要内容的扼要介绍

如果各级政府都有合作的政治意愿，并以共同的目标、法律和规则、机构、结构和流程为基础，气候合作行动就能取得成功。次国家层面和国家中央政府一样对成功与否负有责任。

如果国家政府和各省、联邦州和市镇，或者国家与次国家各级政府部门能够达成统一意见——只有通过合作才能取得成功，这样便能创造很多机会，从时不时的交流到有战略性地共同实施气候目标。

成功的基本因素

良好的气候合作行动还意味着：

- 共同的基本原则，
- 按照规则管理和控制气候合作行动，
- 以流程为导向的方法和流程管理，
- 投入人力，
- 基于事实的决策，
- 学习能力，
- 与其他伙伴合作。

良好的气候合作行动还需要：

- 信任、勇气和耐心，
- 明智的合作机制和机构，
- 共同的成功。

重要的是，各级议会、部委、下属机构、部门、办公室和其他不同级别政府的行动方均适用“合作原则”：

- 通过体制保障合作，
- 在设定气候目标的过程中，
- 为气候政策立法的过程中，
- 共同实施时，
- 审核和弥补不足时，
- 通过学习和跨国合作，
- 相互支持，
- 纳入良好合作进程的成功要素。

气候合作行动需要政治意愿和良好的流程

气候合作行动

- 从交流到制度化合作
- 共同实施气候政策和措施
- 基于事实的观察、报告，效果评估、后续管理
- 共同制定目标与规划
- 着手行动并扩大规模
- 跨国合作
- 在各级政府层面有约束力地落实气候政策
- 为地方的行动提供支持
- 合作的质量特点

政府各级之间的合作成功与否并不依赖于资金、外部促进和国际商定的条例。是否存在合作方面的政治意愿，这一点至关重要。

4.1.从交流到制度化合作

从一次性的会晤开始，借助临时流程，政府各级的接触和交流可以从一次性的会晤发展成有保障的参与权和共同义务。

各级政府之间的**一次性会晤**发出信号，为长期合作提供动力。

墨西哥的地区国家自主减排贡献（NDC）研讨会

在墨西哥，一系列的地区性“国家自主减排贡献”研讨会将联邦政府和联邦州（环境部、环境和气候变化研究所等）的相关行动方聚集在一起，讨论气候保护方面的挑战和成功案例。大家在研讨会上讨论如何改善协商机制，以及联邦州可为国家气候自主减排贡献（NDC）提供怎样的支持。
更多信息请查阅国际气候保护倡议（IKI）墨西哥网站*（仅提供英文和西班牙文版本）*。
更多信息：www.iki-alliance.mx

临时流程旨在取得共同成果，例如制定国家气候计划或城市发展战略。

斐济担任主席国的期间，与 2017 年联合国气候变化会议的筹备和后续工作相关的塔拉诺亚对话（Talanoa-Dialoge）同样以临时流程作为开端，拉开了更为频繁磋商和交流的序幕（可参见章节 6.3）。

广泛参与拟定德国气候保护计划

2015 年年中至 2017 年初，德国起草了《2050 年国家气候行动计划》。包括联邦各州和市镇在内的许多团体从一开始便广泛参与了气候行动计划的制定工作。整个参与过程由一家接受委托的研究所负责管理，该机构事后也对参与过程进行了评估。
更多信息：www.bmu.de

各专家团体、委员会、工作组可以建立开展**长期合作**的机制，以规划和找到折中的解决方案。

从临时的参与流程到持久的参与流程

利益相关方的参与是气候合作行动的一个基本要素。例如，法国已将一个咨询委员会转变为参与决策的委员会，该委员会必须参加环境和可持续性相关问题的所有立法流程。

2015 年《法国气候法》在筹备阶段开启了一个涉及多层面的磋商流程：一方面，政府组织了法国公民日，就议题做了公开辩论，并设立了一个旨在公民参与的网站，还在法国各地区展开了地方层面的讨论。另一方面，国家、议会议员、市政当局、公司、工会和环境协会等特定团体参与了制度化的利益相关方对话。各方在国家层面上组建了理事会，该理事会由不同利益集团和各级别的政府部门组成，即所谓的“国家能源转型理事会”（National Council on the Energy Transition）。

更多信息：www.iddri.org

法定参与权是最可靠的合作形式。有关各方都清楚自己在决策和执行方面的权利和义务。通过法律规定，各级政府必须为雄心勃勃的气候政策做出贡献，公民可以要求政府采取行动。

德国联邦政府的参与

在德国，联邦参议院参与联邦立法已根植于《德国宪法》。德国议会于 2019 年 11 月通过了一项气候保护法。联邦参议院批评政府缺乏雄心，并成功要求政府对此做出改进，例如要求提高车辆和采暖所用化石燃料的二氧化碳排放费用。

重要的是：合作若要成功，各级政府就不能逃避“参与”。因此，为了能够成功地开展合作，次国家的各级政府（联邦州、省、县、市等）也须积极地接受和参与国家政府的合作提议。

4.2 共同制定目标与规划

各级政府可为自身设定气候目标，依据宏观目标制定针对本级别的相应目标（例如市政当局采纳其政府的气候目标），汇总气候目标（例如各级政府将各个城市的气候目标汇总起来）或最好能共同开发和协调这些气候目标。

城镇采纳联邦州的气候目标

德国巴登-符腾堡州交通部制定了五大气候目标。为了到 2030 年实现二氧化碳减排 40%的目标，公共交通流量到 2030 年应该翻一番，城市的汽车保有量应减少三分之一，三分之一的汽车通行应达到气候中立。城镇可以将这些目标纳入其自身的气候保护和交通规划，并为雄心勃勃的措施获得资助资金。

这样一来，可以确保各级的法律框架条件相互关联，并且连贯一致，包括积极或消极的激励措施、供资方案、倡议等。

一些联邦州已经开始为地区和地方当局制定气候目标，这些目标此后必须纳入地区和地方当局的规划及立法并付诸实现。许多市政当局希望为“气候保护托管任务”设置类似条例。

法国的强制性气候目标

法国的国家气候战略（低碳战略）规定了国内各地温室气体减排的目标，并要求地方和地区当局制定和执行适当的行动计划。

在地区一级，气候和能源目标将被纳入空间规划、可持续发展和创造平等生活条件（SPADDET）的地区计划。在地方一级，居民数量超过两万的所有乡镇都必须制定《可持续能源和气候保护计划》（SECAP，《市长盟约》制定的计划），旨在 2050 年前实现空气质量目标并积极促进正能源（译者注：能源产出大于能源消耗）领域的发展。

在法国，具有约束力的能源和气候计划必须源自国家目标，但有批评声音指出，法国缺少对中央政府参与和评估地方各级活动的义务规定。

更多信息：www.c-track50.eu

国家气候计划应始终将城镇作为重要的行动层面，后者的行动旨在要求改善框架条件和寻求必要的支持（另请参阅章节 4.7）。

格鲁吉亚的国家气候保护规划

格鲁吉亚正在制定《国家气候行动计划》。在环境部的倡议下，城市和乡镇代表加入了技术工作组。他们贡献自己的知识，介绍自身在地方一级所面临的挑战及过往在实施市政气候保护项目和计划方面的经验（例如《全球能源和气候市长盟约》制定的可持续能源行动计划（SEAP））。更多有关格鲁吉亚纵向一体化气候政策的信息，请访问网站：**（www.energypedia.info）***（仅提供英语版本）*。

地方气候保护计划除了做出自我承诺之外，其计划措施和措施的实现涉及到明确必要的国家气候目标和框架，并在必要时要求进一步发展目标和框架。

脱碳现代战略与国家气候政策密切相关

2012 年至 2015 年，巴西、印度和南非的八个示范城市运用了宜可城-地方可持续发展协会(ICLEI) 的“绿色气候城市”（GCC）方法，制定了全面的城市脱碳战略和行动计划。目前，欧盟资助的“Urban LEDS”项目正处于第二阶段，哥伦比亚、孟加拉国、老挝和卢旺达的另外三个示范城市也在紧锣密鼓地制定各自的气候战略。地方和国家各级政府之间的合作是这些活动的核心组成部分。

更多信息：www.urban-leds.org

国家自主减排贡献（NDC）和长期战略（LTS）的发展是各级政府共同制定目标和气候行动计划的绝佳机会，参见第六章。

4.3.在各级政府层面有约束力地落实气候政策

切实落实气候保护和气候适应政策意味着不寻求个别决定，而是建立长期和可预测的机制。这些机制包括：

- 法律、市政章程、原则性的决议
- 不同行政级别上的税收、奖励、补贴和收入机会
- 明确责任和确定人力资源
- 经常性流程，例如可持续性管理和与预算法挂钩方面的经常性流程。

无论如何，如果各级政府不各自为阵或相互对抗，而是朝着同一方向努力，那么气候目标将更快、更有效地得以实现。至于如何有效落实国家、地区和地方气候目标，这一点取决于国家体制和宪法。寻求合作并能促成这种合作的框架多种多样。其中包括：出台一部国家气候法，该法将任务和责任分配给所有国家行动方，并确保行动方的持续合作（=气候合作行动）。

墨西哥的国家气候变化法

2012 年出台的《墨西哥国家气候变化法》（Ley General de Cambio Climático （**www.diputados.gob.mx**） 确定了墨西哥温室气体减排和努力适应气候变化的第一批目标。此外，该法规定了规划和政策工具，建立了体制框架，并为气候政策的执行提供了一般准则。法案的第七条至第九条规定了各级政府（中央政府、联邦州和地方政府）的能力。国家气候变化系统（ SNCC ； Sistema Nacional de Cambio Climático）负责各级政府之间的协调管理（第三十八条及以下条款）。除了国家机构（部长级气候变化委员会、气候变化理事会和国家生态及气候变化研究所）之外，联邦议会也是该体系的一部分， 还包括 32 个联邦州以及三个国家级的城市和乡镇协会。在规划方面，该法律还规定联邦州必须制定自身的气候保护计划。这些联邦州层面的气候保护计划与《国家气候变化策略》及《国家气候变化特别计划》一同构成了墨西哥核心的规划工具（见第五十八条）。然而，法律没有直接规定市政当局有制定计划的义务。却为联邦州提供了进一步约束城镇的可能性。例如，自 2015 年以来，这项指令一直包含于哈利斯科州（Jalisco）的《气候变化行动法》（Ley para la Acción ante el Cambio Climático）中。

更多信息：www.gob.mx

国家层面的城市和地区发展政策：空间规划、各个职能部门的规划、地块的开发方向、城市发展政策以及城镇功能的组织和管理都属于跨部门的政策领域，应由各级政府联合处理。上述规划和组织政策在结合了雄心勃勃的气候政策之后，将带来最佳效果。最具有约束力的政策应“自上而下”，需“自下而上”传递的则包括涵盖最为广阔的创新力和最强的实施力度。现代城市发展方案侧重于气候和资源保护。相关的规则和标准应根植于更高级别的规则体系中，例如资源和能源节约的基础设施、防洪、利于行人的可持续交通方案、鼓励自行车出行和小型机动车的使用、要求使用当地材料和回收材料的建筑条例、屋顶绿化和可再生能源的使用。在欧洲，《莱比锡可持续城市发展宪章》为此提供了框架条件（见章节 6.4.）。

五分之二不到的国家为城市**制定了明确的国家战略**，其中，只有屈指可数的国家兼顾了气候保护措施和发展相关的问题。

国家政策为地方气候行动提供了框架

国家政策为地方气候行动提供了框架，哥伦比亚、斐济、印度尼西亚、蒙古、卢旺达、南苏丹和汤加都在国家层面上制定了明确的城市发展政策及国家气候贡献，并且这些政策明确结合了城镇空间，其目的旨在挖掘城市潜力，在减排的同时提高生活水平。

更多信息：www.urbantransitions.global

主题调整：部门规定尤其能让国家气候目标迅速发挥作用。比方说，“交通转型”要求将各级投资从道路工程转向公共交通。

地区战略服务于国家规定的实施，确定地区应采取的其他措施，并为市镇提供框架规定（例如促进可再生能源的发展）。

地方当局也有机会将其气候政策根植于基本决议之中。这包括市议会就地方气候战略、零排放目标、逐步淘汰化石燃料领域的筹资所做出的决议，宣布进入气候紧急状态也属于上述决议之列。

德国地方的气候紧急状态

2019 年 5 月，康斯坦茨市成为德国第一个通过市议会决议宣布进入“气候紧急状态”的地方当局，目的是联合政府和民众的力量，立即坚定不移地努力应对气候变化。气候紧急状态呼吁通过快速行动以减轻或消除气候变化的危险。事实上，这是市政当局和市政公用事业部门必须紧急执行的一项行动计划，例如环境友好的移动出行管理或楼宇的节能改造。这也可以是针对政府内部所发出的呼吁，要求改善管理系统内部的架构（技术程序）或调整发展方向，从而应对因气候变化而日益严苛的要求。

城市决议还提请各州和联邦政府注意，目前的框架条件无法在地方一级全面实现既定的气候保护目标。全面停止既有化石能源的国家补贴、建立符合社会要求的二氧化碳定价体系、彻底改革交通政策和符合气候要求的社会保障住房建设促进政策，这类要求应来自于更高级别的政府。

更多信息：www.klimanotstand.com；www.climateemergencydeclaration.org

截至 2020 年 7 月 31 日，世界范围内已有三十个国家的 1747 个不同级别的政府机构（特别是城市）宣布进入“气候紧急状态”。他们总共代表了 8.3 亿居民。

更多信息：www.theclimatemobilization.org

《新城市议程》

国际社会于 2015 年通过的《新城市议程》（New Urban Agenda）代表着各国政府对可持续城市发展的全球性承诺。与此同时，该议程还制定了部门目标（交通、楼宇、能源、废物）并强调了跨部门行动的紧迫性。**更多信息：www.un.org**

4.4.共同实施气候政策和措施

国家中央政府、联邦州、地区当局和地方政府在实施气候措施方面拥有不同的职责和可能，凝聚各级之力，方能取得更大的成果。重要的是，不仅要让气候目标本身成为有约束力的准则，还应硬性规定政府各级必须共同实现这些目标。与民族国家一样，地方各级政府在气候保护领域也拥有各类行动可能，包括：

- 法律法规，
- 规划法，
- 经济引导手段，
- 公共有效措施和志愿活动。

城镇应利用其可能性（例如规划和建筑法，商品和劳务采购）并遵循上级政府的法律法规。如果地方政府希望推广节能建筑，他们可以借助土地使用规划和建筑许可这类手段（许多国家的地方政府负责上述领域）或根据私法设定出售政府土地的条件。

世界各地的市政当局和地区制定了各种各样的气候政策方针，包括：

- 综合性的气候保护方案和行动计划
- 温室气体清单
- 环境和能源管理系统
- 气候友好的采购准则
- 将气候保护和气候适应纳入土地使用规划和建筑许可的考虑范畴
- 推广可再生能源

公共建筑和基础设施的能效计划（EEPBIP）——南非

公共建筑和基础设施的能效计划由南非地下矿藏和能源部（DMRE）牵头，是一个纵向结合了多个行动方的综合性方案。该计划确保国家、省和地方管理部门及私营部门各行为者之间的合作与协调，从而促进了国家三级政府的一体化。通过降低投资风险和提供技术支持，该方案旨在提高公共部门的能源效率，从而有助于该国的温室气体减排。提高公共部门能源效率的举措面临着一系列的重大挑战：获得资本的机会、获得有限支持的体制结构、能力不足、缺乏经验和知识。

公共建筑和基础设施的能效计划提供技术和财政支持，从而降低技术、机构和财政风险。直接目标群体包括拥有和经营建筑和基础设施、针对公共楼宇 / 道路照明 / 污水处理厂实施能效措施的三级政府（市镇、省和国家）的行为体。

- 该计划采用了公共当局与私营公司之间的“合同能源管理”形式，促进了私营经济和能源服务供应商市场的发展，挖掘了公共和私人资源，同时兼顾教育和培训，创造就业机会并支持企业的发展。
- 国家一级设立“能效促进部门”（Energy Efficiency Support Unit，EEPSU），支持国家和次国家机构确定和开发项目，开展能力建设、监测和评价以及制定政策和战略。该部门的核心目标在于确保各级政府机构针对资金有保障的能效项目能做好准备和招标工作，并成功地分配任务。
- 通过设立担保基金来降低投资风险。该基金由南非地下矿藏和能源部委托的产业发展合作机构负责管理。部分贷款获得担保，为产业发展合作机构向能源服务商发放的贷款提供了额外的安全性保障。

公共建筑和基础设施的能效计划是国家能源效率和能源需求管理改善旗舰计划（Energy Efficiency and Demand Management Flagship Programme）的组成部分。南非制定了一系列针对具体部门的气候保护*旗舰*方案。公共建筑和基础设施的能效计划汇集了国家和地方的资金及适合本国的气候缓解行动（NAMA）准入设施的额外资金（**energypedia.info**）。

4.5 着手行动并扩大规模（升级换代）

国家中央政府在传播有效案例方面能发挥特殊的作用。国家政府可宣传城市的特别项目及开拓性的行动（“灯塔项目”），以激励各地仿效这类优秀案例或通过条例和程序使之成为一般标准。“扩大规模”的做法也是加强城市、地区和国家各层级合作的一个良好起点。除个别项目之外（例如建设一座能源供需平衡的市政厅），借鉴下一级政府的经验也能促进甚至触发长期转型的进程。

一个早先的省级倡议成为国家标准

加拿大最西部的省份**不列颠哥伦比亚省（British Columbia）**于 2008 年开始实施含有补偿机制的二氧化碳税，以便促进国家向低碳社会过渡，实现二氧化碳总量中和。不列颠哥伦比亚省的政策要求对燃烧过程（交通、采暖、发电）征收二氧化碳税，所涉及的征税范围达到二氧化碳排放量的 70%。与此同时，个人和企业所得税降低，减少数额大致等同于二氧化碳税的收入。例如，汽油等石化能源销售时征收二氧化碳税。此举收获了不小的成功：2007 年至 2016 年期间，该省的国内生产总值增长了 19%，与此同时，二氧化碳减排比例达到 3.7%。

该地的成功举措成为人尽皆知的成功故事：目前，加拿大联邦政府已经在全国范围内征收二氧化碳税。2019 年每吨二氧化碳当量的排放征收 20 美元，预计到 2022 年将上升至 50 美元。2019 年，七十多个地方当局也已纷纷引入了二氧化碳定价体系，这些城镇的温室气体总排放量约占该国温室气体排放量的 20%。

更多信息：www2.gov.bc.ca

本地开发的应用程序成为国家标准

印度城市不巴内斯瓦（Bhubaneswar）常常面临着洪水的侵袭。这座城市为此开发了“Mu Saviour”应用程序，公民可以利用这款 APP 报告受洪灾威胁的地区。该应用获得了国家级的奖项，现已成为住房和城镇事务部《暴雨排水国家手册》中的最佳实践案例。

4.6.在事实基础上进行观察、报告，评估效果、后续管理

为了让大家看到成功经验和改进潜力，应建立基于事实的监测和评价制度，以支持目标的实施和实现。所采集的数据还可以表明哪一政府级别的哪些行为方应更加积极地行动起来。理想情况下，气候合作行动有助于提升数据透明度，获得基于事实的真知灼见，并在此基础上建立学习进程。

编制气候清单是一项非常有用的举措。无论如何，它们是国际气候进程中的必需要件，也能为一个国家提供确定行动优先项的基本认识。

国家中央政府仍在（主要是国际层面上）向城市以外的其他系统报告数据。汇集的数据越多，所有人就能学习到更多，从而做出更大的改进。这样一来，财政激励和资金流动就有可能与气候目标的实现联系起来。

同样在这里，我们需要能够最为高效采集气候目标实施和效用相关数据的统一系统，从而提高国家吸引外来资助的吸引力。

国际气候清单可用于地区和市镇之间的比较，甚至让国际比较成为可能，从而得以设立货币奖励机制，将获得资金和相关的资助条件与实际实现气候目标的行为挂钩起来。

重要的是，应尽可能按照地域特点解析数据，将数据真正转化为决策的辅助手段。此外，还须将反映国际认识的数据传递给市政当局和地区，或向他们直接提供数据。

气候行动报告平台（ cCCR ） ， CDP 和 ICLEI 的报告平台

气候行动报告平台（cCCR）由宜可城-地方可持续发展协会(ICLEI)开发并联合国际碳排放信息披露项目（CDP）共同运营。该平台通过记录承诺、行动和结果，支持城市、地方政府和地区的气候保护工作，并由此建立起透明度、问责制和公信力。这一报告制度还确保了各级政府能够汇总和分析数据，分享经验，指导所有人采取行动。**更多信息：www.carbonn.org**

印度尼西亚基于网络的报告制度

印度尼西亚拥有一个基于网络的单一系统，用于收集所有气候保护项目（包括中央政府和省政府）的温室气体减排潜力数据。这个系统便是 PEP-Online 平台。

“气候保护秘书处”（RAN-GRK 秘书处；设在国家规划部旗下）借助平台定期收集全国各地项目的信息，监测这类信息的质量，并向决策者通报所取得的进展。各省利用平台了解其他省份所采取的措施。单项成功举措可为各地所效仿，因此，该系统有助于提高单项措施的广泛有效性。印度尼西亚政府还利用这一平台提升透明度和加强问责制。公众如今很容易便能获得气候保护项目的许多信息。2019 年，“PEP-Online”平台得到进一步的开发，现已成为基于印度尼西亚新低碳发展倡议的应用程序“AKSARA”的组成部分。

更多有关 PEP-Online 平台的信息请见：
www.collaborative-climate-action.org

4.7 学习与跨国合作

向同行学习是激发自身积极性的最佳方式。气候合作行动能够促进各级政府的学习交流，并提出不断改进复杂流程的要求。

地方当局、工作组和联合研究机构形成国家网络，充分利用当地大学和咨询公司的专业能力，上述两者均可加强地方的行动力。

国际范围内的学习是解决气候问题的核心。许多城市与其他国家的合作伙伴一同制定了气候行动计划，后期才在本国国内分享所获得的真知灼见。

联合国气候进程为国家和次国家层面的决策者提供了许多共同学习并将最佳实践嫁接于本国国情的机会。

在气候合作行动伙伴关系中学习

该平台提供最新信息和实践报告。

更多信息：www.collaborative-climate-action.org

绿色气候城市（GreenClimateCities）

城市气候保护方面的国际合作和网络建设始于二十世纪九十年代初。当时，宜可城-地方可持续发展协会(ICLEI) 发起了“地方气候行动”全球项目，该项目如今已进一步发展为“绿色气候城市”项目。

更多信息：www.iclei.org

目前，各大国际组织和地方政府协会联合、培训和赋能雄心勃勃的城市，促进其气候行动的规划和实施，见第 19 页。

4.8. 为地方的行动提供支持

各级实施气候措施的先决条件是：负责单位必须能够采取行动。他们不仅需要相应的任务委派和职权，而且需要人员、知识、基础设施和财政资金。在这方面，上级政府必须下放权责，分配任务，提供必要的人力和物力。其中包括：

- 明确任务、时间规划、资源和预期，并达成共识；
- 建立可预测的财务框架，鼓励创新的解决办法，并提供资金；
- 为公共部门的员工提供良好的培训，做出强制性培训的规定，为雄心勃勃和富有创造性的人员设立激励机制，颁发奖项；
- 与下属各级分享来自国际进程的数据、预测、趋势分析、成功标准和信息；
- 通过决策的可预测性建立信任；
- 让公民、机构和企业参与地方的实施工作。

为城镇提供咨询服务

德国联邦政府资助的“服务和能力中心：城市气候保护”（SK：KK）对于德国城市而言非常有帮助。一方面，城市的气候保护活动可以得到技术和财政上的支持。另一方面，城镇也能获得常规的咨询，加入相关的网络，有助于将自身经验纳入国家政策进程。

更多信息：www.klimaschutz.de

信息、知识和培训推广活动：没有训练有素的城市规划人员、行政专家、财政资助专家等人才，快速的城镇化就无法朝着积极的方向发展。因此，可持续城市发展需要“最聪慧的头脑”，众多国家的大型城市必须赢得接受过良好培训和教育的专业人士，请他们为城市发展出谋划策。设立相应的教育机构、培训标准、财政支持和征聘条件也至关重要。

获得资金：政府自身的税收收入提供可用的预算，这是气候政策的先决条件。国家补贴作为补充，可用于加强气候友好型的基础设施建设。只有当国家预算将有限的资金“向下”拨划时，中央政府才能系统性地支持地方政府获得国际投资，国家法律的设置才能让地方基础设施成为地方既有资金值得投资的优质目标（例如投资可再生能源生产的基础设施）。

为地方政府气候措施提供财政支持的国家中央政府……

……相应发展了各种不同的支持手段，例如：

- 向地方一级提供直接资金；
- 要求制定雄心勃勃的气候目标，或将经证实的气候影响作为使用国家金融工具的先决条件；
- 为气候项目开发部分可共同使用的新融资工具；
- 确保投资；
- 开放利用特别信贷计划的机会。

更多信息：www.oecd.org

国家资助计划可以帮助市政当局和地区规划并实现其气候目标和措施。

德国国家气候保护倡议（NKI）

德国环境部的国家气候保护倡议直接为地方的气候措施划拨国家资金。该气候保护倡议项目建立于 2007 年，2008 年至 2019 年间为 32000 个项目提供了总共 10.7 亿欧元的资助款项。这些项目获得的投资总额超过 35 亿欧元。也就是说，1 欧元的资助吸引了三倍金额的气候保护投资。投资促进已经（未来也将继续）实现的温室气体减排总量达到了 1380 万吨二氧化碳当量（整个效用期间的净值）。国家气候保护倡议资助地方政府的气候保护方案，并为雇佣地方气候保护管理专家提供资金，从而建立了较为长期的能力和责任制。

更多信息：www.klimaschutz.de

4.9 合作的成功要素

加强各级政府间的合作并对其机构化，这一任务对所有利益相关方都提出了要求：调整旧惯例，采用新的行为方式。如果所有人都专注于特定的成功要素和质量特点，就比较容易让合作成为一个持续的进程。

- **沟通基本原则：**良好的合作建立在对行动需求的一致理解之上，气候政策是未来的核心任务，并从中产生行动原则。章节 3.1 中所述的气候合作行动伙伴关系的原则可以作为指导原则，这些原则由国家、地区和地方各级的行为者共同定义。

- **按照规则管理和控制气候合作行动：**管控制度应明确成功与否的责任，清晰界定角色，建立针对重叠任务领域的协调机制，这样的管控制度有助于保障国家和地方各级政府的合作和互动。还必须审视气候合作行动的作用，以便了解和不断改进合作的效果。

- **以流程为导向的方法和流程管理：**气候合作行动的成功取决于明确定义的决策、规划、执行、审计和干预流程。由于这类流程非常复杂，旨在持续和逐步改进的“敏捷行为方法”比静态的实施模式更为有效。

- **承诺：**具有远见、合作意愿、勇气和模范品格、懂得尊重和欣赏的政治家及行政人员将塑造新的工作方式和政治文化，并最终将其扎根于法律。这里也包括公共部门的良好教育、培训、鼓励创造的激励机制、新的人事管理模式。

- **基于事实的决策：**事实和（科学）认识是决策的起点。决策结果必须具有可见性和可检验性，以便能够证明是否切实取得了成功，并在必要时做出有针对性的调整。

- **学习能力：**气候合作行动需要并提供了实验和从经验中学习的空间。尝试和持续改善结果是气候政策取得成功的关键，也是通过合作建立信任和获得勇气的关键。

- **与其他伙伴合作：**气候合作行动虽然侧重于政府间合作，但仍需要来自经济、科学、市民社会和各级公民团体的合适伙伴参与，并挖掘后者的潜力，以采取减缓和适应气候变化的措施。这个过程也能收获社会的广泛接受度，从而提高决策和活动的稳定性。

公私合作，为太阳能电池发电提供更多的可用土地

国家层面的立法者（作为公共部门）必须奠定法律基础，确保可持续发电能在满足经济性的条件下馈入公共电网。地方政府（公共部门）向拥有相应（屋顶）空间的公民（私人）和商业企业（私人部门）积极推广自发电并网的做法。乡镇制定资助方案，并指定市政大楼的空间用于发电并网。当地手工业（私营企业）提供培训课程并投入人力物力，以便安装和维护相应的太阳能设备。协会（非政府组织、私人部门）将拥有资本的人与那些拥有适当空间但没有资金的人联系在一起。此外，协会提供模板合同，以便双方能够在获得法律保障的前提下开展合作。国家政府（公共部门）资助的研究项目负责开发新的合同形式和新技术。

5. 气候合作行动的起点与倡议

重要内容的扼要介绍

在加强气候合作行动方面有许多榜样、驱动因素、倡议和方案，它们提供了实践案例和动机。联合国气候政策的现有进程，特别是国家自主减排贡献（NDC）和长期战略（LTS），正在形成一种特别的发展动力。不同的联合国进程给予次国家的各级政府越来越多的承认，并以不同的方式使之参与其中。

城市网络、国际组织、国际发展合作、研究机构和基金会也指明了通过气候合作行动改善气候政策的途径。

联合国进程中的城镇

城镇和地区越来越多地成为联合国气候和生物多样性进程的合作伙伴。联合国决议（缔约方会议的决议）欢迎或要求城镇与地区参与国家行动计划。

更多信息：www.collaborative-climate-action.org

5.1. 气候合作行动对于国家自主减排贡献（NDC）的意义

《巴黎气候协定》的一项决议呼吁所有缔约国提交所谓的“国家自主减排贡献”（NDC）计划：“每个缔约方每五年应送交一次本国制定的自主减排贡献计划……”（条款 4.9）。这些计划记录了本国在气候领域所做出的承诺。

然而，目前的承诺还不足以将全球变暖控制在远远低于 2 度、最好限制在 1.5 度之内的目标。为了提升温室气体减排和适应气候变化影响的雄心壮志，每五年都需要调整和重新提交国家自主减排贡献承诺。2020 年是修订“国家自主贡献”的一年，几乎所有国家都在努力制定新的气候贡献承诺或做出更新。对于气候合作行动及与利益相关方的合作而言，这一进程提供了宝贵的机会。

国家自主贡献作为绝佳的机会

德国国际合作机构（GIZ）于 2020 年 7 月发布的讨论文件《绿色复苏：通过气候合作行动实现更高的国家自主减排贡献目标》汇编了气候合作行动如何改善国家自主贡献进程及其结果的主要论据和实例。

更多信息：www.collaborative-climate-action.org

国家自主减排贡献 NDC 伙伴关系描绘了各国中央政府如何让其地方政府参与其中的种种方式，包括：

- 与当地的许多利益相关方协商和/或直接让次国家层面的行为者参与；
- 制定地方气候行动计划；
- 为地方上的实施和资金筹措提供支持。

更多信息：《洞见简述：在气候行动中为地方政府赋能》， 国家自主减排贡献 NDC 伙伴关系， 2020 年 3 月， www.ndcpartnership.org

尽管三分之二的国家自主贡献承诺涉及到了城市气候活动的可行方案，但大多数国家自主贡献计划并没有邀请次国家级别的行为者参与制定。哥斯达黎加、格鲁吉亚和秘鲁等国家在其国家自主贡献计划中提到通过地方当局的行动产生减排效果，或者提到次国家层面特别擅长和治理的领域，比如废物管理。

地方各级政府应当积极参与国家自主贡献计划的制定和更新，原因有以下几条：

- 各国中央政府需要各级政府的协助，方能实现本国的气候目标。尤其是城镇。城镇人口占总人口的很大比例，并拥有特殊的经济力量，可为实现国家气候目标做出巨大贡献。

- 整合城镇和地区的目标、行动和成果，有助于加强国家自主贡献承诺。这些目标、行动和成果往往雄心勃勃，影响深远。

- 共同制定的气候目标和得到广泛认可的国家自主贡献承诺是在各级实施这些目标的先决条件。

- 国家自主贡献进程还有助于实践和改进政府间的合作。

国家自主贡献进程中的气候合作行动提供了巨大的机会

在各级政府层面开展更多气候活动的相关文献。
更多信息：www.collaborative-climate-action.org

国家自主减排贡献 NDC 伙伴关系于 2016 年启动了气候行动强化一揽子计划（CAEP），支持感兴趣的国家修改、实施和重新制定其国家自主贡献承诺，气候合作行动在这方面发挥了重要作用。到 2020 年年中，已有超过 65 个国家受益于这一计划。比方说，多米尼加共和国、秘鲁、乌干达、津巴布韦已经开始让地方各级政府积极参与这些气候保护行动，卢旺达就是一个特别成功的例子。

5.2 气候合作行动对于长期战略（LTS）的意义

《巴黎气候协定》的第 4.19 条呼吁缔约国除国家自主减排贡献之外，还应制定长期的气候保护战略，以说明每个国家如何在本世纪中叶前使其经济尽可能保持温室气体中和。

这些国家长期战略的制定也提供了极好的机会，充分使用各级政府的合作所带来的裨益。这是因为：

- 制定长期战略计划需要各级政府和部门做好现状盘点的工作；
- 必须在整个社会、经济和国家所有机构内讨论目标和实现目标的途径；
- 基层政府的知识和实践经验提高了长期战略的质量；
- 共同目标是携手实现气候目标的最佳先决条件。

社会参与对于长期战略（LTS）的意义

德国向《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）提交了其 2050 年气候行动计划，并将其作为一项长期战略：**www.unfccc.int**

该计划的制定基于广泛深入的社会参与：
www.bmu.de

5.3.城镇和地区的倡议

联合国气候进程中的合作

多年来，城镇和地区一直在寻求在国家和国际层面与“它们的”政府开展有针对性的合作。这一点充分体现在联合国气候会议的相关事务上，巴西、法国、韩国、挪威、卢旺达等各级政府的领导人代表自己国家出席该会议。如果市长和地区负责人能与国家政府一起代表自己的国家，他们也将有机会一同介绍共同取得的成就。

《巴黎气候协定》（2015 年）涉及了各级政府。

协定确定了加强气候措施的目标和手段。这也是首次强调了城镇和地区对于缓解并适应气候变化的重要作用。序言部分（第 15 条）指出：

“……承认各级政府和不同行为者按照缔约方本国法律参与应对气候变化行动的重要性。”这是世界各地气候合作行动的重要基础。

地方政府和市政当局（LGMA）

“地方政府和市政当局（LGMA）支持者”是由宜可城-地方可持续发展协会(ICLEI) 负责管理的国际城市网络，在国际气候进程中负责协调城镇和地区事务，不断为国际、国家和市政之间的合作提供新动力。

更多信息：www.cities-and-regions.org

1995 年首次召开联合国气候会议之时就建立了“地方政府和市政当局支持者"组织，将其作为联合国和次国家行为者之间的联系纽带。

自 1995 年以来，各城镇和地区一直通过其网络和协会积极支持联合国气候进程。组织并未将自身视作“非政府组织”（NGO），而是解释了为什么他们是政府体系的一部分（但不是谈判伙伴）。

2010 年的第十六届缔约方会议（COP）固定使用“政府利益相关方”一词来定义该组织。自此，联合国气候进程大多非正式地听取市政当局和地区的意见，并呼吁它们成为执行和实施方面的合作伙伴。

城镇的气候外交

自 1995 年第一次联合国气候会议召开以来，城镇和地区一直积极参与国际气候进程。**更多信息：www.collaborative-climate-action.org**

地方和地区还积极参加其他的国际联盟，并投身于政府的温室气体减排和气候适应举措，这也包括两年一次由联合国秘书长召集的联合国气候行动峰会。该峰会 2019 年第一次举办“基础设施、城镇和地方行动”（ICLA）系列活动。

2019 年联合国气候行动峰会

2019 年 9 月 23 日， 六十多位国家元首和政府首脑应联合国秘书长的邀请， 赴纽约建议有效的气候保护计划。

就地方上的行动可能，会议取得了五项最为重要的磋商成果，其中一项强调了气候合作行动的重要性，并将合作伙伴关系视为“新常态”。

本次气候峰会宣布的倡议中也包括“城市气候投资领导能力”（LUCI）的倡议。城市气候投资领导能力增加了发展中国家气候相关的城市基础设施项目的财政资源，并联合了各国政府、城市网络、金融机构、国际组织和智库。德国计划拨出 6300 万欧元的资金。

城市气候投资领导能力的一个重要组成部分是“城市气候融资差距基金（GAP）”，该基金联合《全球气候能源市长盟约》发起。城市气候融资差距基金旨在帮助城市规划气候友好型的项目，并帮助它们随后寻找资金。德国和卢森堡计划为“差距基金”提供多达 5000 万欧元的支持。

更多信息：www.bmu.de

2019 年联合国气候变化会议（第 25 次缔约方会议）也承认了城镇和地区作为行为方的重要性。国家政府和次国家单位平等参与新成立的“气候雄心联盟”，该联盟集结了拥有特别强烈参与意愿的行为者。到 2020 年年中， 120 个城市和 12 个地区已经承诺“到 2050 年达到气候中立”。

第 25 次缔约方会议气候雄心联盟向各级政府开放。

更多信息：www.cop25.mma.gob.cl

为确保 2021 年在格拉斯哥（Glasgow）举办的联合国气候变化会议（COP26）获得成功，参与的城镇及地区与担任第 25 次缔约方会议主席国的智利一同提出了“由各级政府参与的缔约方会议”口号。

第 26 次缔约方会议的筹备（2021 年）

上届缔约方会议的主席以及越来越多的组织支持将缔约方会议发展成向各级政府敞开大门的会议。

更多信息：www.cities-and-regions.org

与城镇和地区开展塔拉诺阿对话（Talanoa Dialoge）

斐济担任主席国期间，为筹备和后期贯彻 2017 年联合国气候变化会议的精神及决议，就以下问题举行了多次塔拉诺阿对话：*我们目前的情况如何？我们的目标是什么？那我们该怎么办？*城镇和地区发起了所谓的城镇和地区级别的塔拉诺阿对话，让国家政府和市政当局坐在一起讨论。

塔拉诺阿原则……

……旨在促进交流和合作，找到折中方案和采取联合行动。

更多信息：www.urbanet.info

这一对话机制由倡导地区可持续发展国际理事会、《全球气候能源市长盟约》和联合国人居署（UN-Habitat）设立，为政府各级持续开展气候合作提供了有利条件。许多场这类的塔拉诺阿对话已经举办（特别在南半球），并且硕果累累。南非、芬兰和韩国邀请地方政府参加其国家层面的塔拉诺阿对话，欧盟和小岛屿国家也是如此。2019 年缔约方会议达成的一项决议鼓励缔约国在国家自主贡献承诺的制定过程中采用塔拉诺阿程序。

多级气候行动之友

一些国家政府非正式地联合起来，成立了“城市之友”小组，表明它们愿意支持地方一级更多地参与国际气候进程。该小组成立于 2013 年，德国、法国、墨西哥、荷兰、印度尼西亚、秘鲁、波兰、塞内加尔和南非是小组的先驱。自 2019 年以来，地方政府提议将这一群体进一步发展成为“多级行动之友”。**更多信息： www.icca2019.org**

城市之友。

更多信息：www.old.iclei.org

5.4.国际合作、倡议及项目

国际或政府间的协定越来越频繁地提及次国家层面的参与。

国际组织，包括联合国旗下的国际组织、开发和融资计划以及国际研究机制，将各级政府的合作作为一个专题，甚至将其设定为融资的先决条件。

人类居住区的气候行动路径

《气候行动路径》展示了全球变暖幅度不超过 1.5 摄氏度和气候韧性的长期愿景，并提出了实现上述愿景的必要步骤。这些解决方案由马拉喀什全球气候行动伙伴关系（Marrakesch-Partnerschaft）制定，并作为联合国气候进程的一部分。《人类居住区的气候行动路径》于 2019 年 11 月发表。

更多信息：www.unfccc.int

当前跨地区的倡议举措包括德国环境部的国家气候保护倡议（IKI）和《莱比锡可持续欧洲城市宪章》。《欧洲绿色协议》（European Green Deal）没有让地方当局参与进来，而只要求它们为低碳生活和经济发展做出贡献，但提及楼宇、交通和空气质量是相关的城市行动领域。

国家气候保护倡议（IKI）……

……由德国环境部发起，旨在进一步增强城镇作为重要气候行为者的作用，并在其资助条件中将城镇视为气候创新的场所。

更多信息：www.international-climate-initiative.com

莱比锡可持续欧洲城市宪章

《莱比锡宪章》为欧洲的新城市政策奠定了基础。2020 年秋，欧盟成员国通过了《莱比锡宪章》的新版本。《宪章》将各级政府之间的密切合作纳入其原则。

更多信息：www.bmi.bund.de

未来议题涉及许多政府在制定新冠疫情后的复苏和重建计划时如何将可持续性（绿色复苏）及跨越政府各级的合作重要性纳入考虑范畴。只有这样，这些复苏计划才能迅速有效地利用好城镇及城市空间中气候保护和适应气候变化所蕴藏的转型潜力。

气候合作行动和纵向一体化的若干项目

更多信息：www.collaborative-climate-action.org

“认识到各级政府参与的重要性”

《巴黎气候协定》，2015 年

气候合作行动（CCA）指的是政策支持且各级政府旨在——理想情况下共同——实现既定气候目标的组织良好的合作。

只有借助和通过气候合作行动，才有可能高效地实施气候保护措施并显著加强气候保护的目标设定。

该出版物以国家、地区和地方政府的决策者和高级行政人员为目标群体，鼓励他们根据各自的职责范围及优势，共同规划和执行雄心勃勃的、旨在减缓和适应气候变化的政策。