



经济及社会理事会

Distr.: General
29 November 2005
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第十四届会议

2006年5月1日至12日

临时议程* 项目3

2006-2007年执行周期的一组专题

主要群体提交的讨论文件

秘书处的说明

增编

地方当局提供的材料**

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	2
二. 审查执行情况	4-11	2
三. 查明执行工作中遇到的障碍/限制	12-16	4
四. 汲取的经验教训和加快执行工作的新机遇	17-25	6

* E/CN.17/2006/1。

* 所述意见和观点并不代表联合国的意见和观点。



一. 引言

1. 地方政府是执行 21 世纪议程¹ 和实现千年发展目标的主要利益相关者。通过实施把社会、经济、环境和文化可持续性融为一体的政策、方案和项目，地方政府继续领导和致力于当地的可持续发展。

2. 在可持续发展的范围内，地方政府在能源管理、工业发展、空气质量和气候变化行动和公共采购中发挥着重大作用。有许多因素促使地方政府成为能源、空气和气候问题的主要利益相关者。国家政府把权力下放给地方各级政府已迅速成为一种世界现象。首先，地方政府拥有并经营发电厂，可以选择所拥有的能源。地方政府还拥有并经营消耗大量燃料和电力的建筑物、车辆和设施，如街道照明、供水和水处理。地方政府往往控制土地使用政策，也确定建筑物和住宅区的位置、将来的流动需求和土地利用搭配，它们反过来会影响能源的使用。地方政府影响公路、运输和交通系统的决策和投资。地方政府往往具有管理建筑法规的影响力或责任，从而决定建筑群的能源效率。最后，地方政府管理和控制车辆停靠、交通流动和运输系统，影响人们选择旅行方式和时间长短，在很大程度上决定运输能源的使用（见 E/CN.17/2001/6/Add.4）。

3. 世界各国的地方政府利用它们的独特地位，为可持续发展、能源管理、工业发展、空气质量和气候变化等问题作出重大贡献。本报告概述地方政府在这方面的活动、列举它们在执行工作中面临的挑战并（用具体事例）总结汲取的经验教训和已开拓的新执行领域。

二. 审查执行情况

4. 1992 年各国领导人在联合国环境与发展会议上通过 21 世纪议程¹ 时，吁请地方政府编写它们自己的列明地方优先事项的可持续发展行动计划。从 1992 年以来，6 000 多个地方政府及其伙伴把这种“地方 21 世纪议程”作为善政和促进可持续发展的框架。² 在世界各地 113 个国家中，地方政府领导人、公务员和公民结成伙伴关系，加速向可持续、公平和安全的社区过渡。地方政府目前开展“地方 21 世纪议程”咨询性规划过程，包括确定目标、规划行动、执行、监测和评价等工作，以行动实现地方当局各个领域的可持续发展。

5. 在 2002 年可持续发展问题世界首脑会议上，地方政府重申它们对 21 世纪议程、人居议程和联合国千年发展目标等大小目标所作的承诺。地方政府还承诺与国家政府和国际社会共同努力，增强地方政府的能力，以实现可持续发展、编写可持续发展地方战略、利用地方 21 世纪议程运动和方案的成功经验、通过伙伴关系、相互学习、交流思想和发展能力相互合作并且为圆满实现可持续发展确保善政。

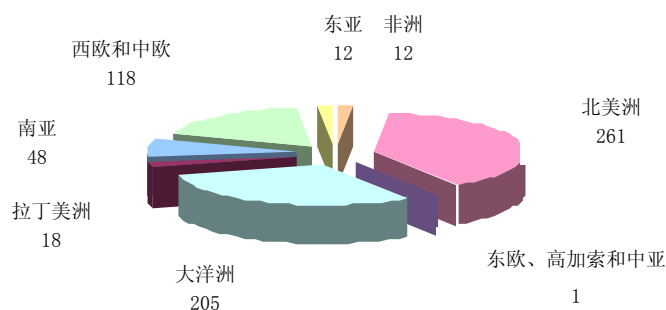
6. 在城市市长和地方政府领导人联合代表团与联合国秘书长会晤后，大会在2005年世界首脑会议上公开承认地方政府在实现千年发展目标中的作用。

7. 地方政府致力于可持续发展，在能源、工业发展、减少大气和空气污染以及气候变化等领域取得了具体成就。通过参与在这些领域取得实际成果的国际网络，地方政府决心对空气污染和气候变化采取地方行动。最近的事例表明，2005年亚洲开展了城市清洁空气主动行动，其中29个成员通过建立伙伴关系和分享经验，推动有关方面以革新方式改善亚洲城市的空气质量。拉丁美洲、欧洲、中亚和撒哈拉以南非洲也积极开展清洁空气主动行动。³ 气候联盟和能源城市联盟也是欧洲积极的地方政府网络。⁴

8. 保护气候城市运动不断扩大，现有675个以上世界各国地方政府的成员，这批城市占全球人类活动二氧化碳排放量的15%左右，这也证明地方政府间合作的效益。⁵ 保护气候城市运动成员通过政策和执行措施，从数量上减少当地温室气体排放量、提高空气质量和加强城市的可居住性和可持续性。这些网络不断扩大及其成员取得的进展都证明了地方政府在国家和区域提供的资金支持下齐心合力为落实地方行动分享思想和信息取得的成功。

保护气候城市运动

成员总数：675 个



9. 地方政府还进一步下决心改善空气质量和减少温室气体排放量。2005年6月各国市长在美国旧金山聚会，签署了《城市环境协定》。这些签署市承诺每年在七个政策领域中的三个方面采取进一步行动，包括可再生能源、清洁空气和气候变化。这些城市承诺在7年内把可再生能源增加到城市高峰能源用量的10%，同时在2030年底前把温室气体排放量减少25%。2005年10月地方政府领导人再次在伦敦举行世界城市领导人气候问题峰会。这些领导人吁请《联合国气候变化框架公约》（气候公约）和《联合国气候变化框架公约京都议定书》⁶ 缔约国就

2012年后气候问题的协定着手谈判，该协定规定按1990年排放量计算，到2020年底前把排放量减少20%，到2060年底前把排放量减少60-75%。⁷ 2005年2月在《京都议定书》生效后，日本京都市市长赖锦·升元提议设立气候变化问题世界市长理事会，2005年12月该理事会在加拿大蒙特利尔举行成立大会。该理事会由关注气候变化问题的市镇领导人个人组成，目的是从政治上推动地方一级的气候保护政策、扩大和深化参与保护气候城市运动的积极主动的城市网络和促进市镇领导人在实现有关气候目标方面的国际合作。2005年12月国际地方环境倡议理事会(环境倡议理事会)地方政府争取可持续发展协会还在蒙特利尔举行第四届气候变化问题市镇领导人峰会，200多名与会者展示了最新知识和最佳做法，会议与世界各国其他地方政府建立了网络，最后向《气候公约》缔约方会议第十一届会议和《京都议定书》缔约方会议第一届会议的国际气候变化问题同仁发表了声明。地方政府把呼吁国家政府采取行动与它们自己承诺采取行动相结合，再次显示它们实现可持续发展的决心。

10. 地方政府认识到与同行合作并分享思想和知识的价值。在所属社区内，它们成功地展示了在本身业务范围内采取气候和空气质量行动获得的许多财政、社会和环境收益和所属社区的许多收益。它们参与研制和应用有关工具和技术，以评估它们在这些领域实现所计划目标的进展情况，并通过个案研究、讲习班和网络再次分享它们的成功。

11. 尽管取得这些成就，但是上述每个领域中还存在着许多挑战。地方政府关注的是它们在实现可再生能源供应、完善的发展、清洁空气和气候稳定等方面的作用得不到承认和支持。在不到25年时间内，世界人口60%以上将居住在城市地区，最大城市中有3/4以上将位于沿海地区。⁸ 如果要想实现可持续发展的原则和目标并避免灾难性的不行动替代办法，地方政府在能源、工业发展、空气和气候等领域还面临许多必须加以应对的挑战。

三. 查明执行工作中遇到的障碍/限制

A. 供可持续发展的能源

12. 努力建立可持续的能源系统将确保安全的能源供应，从而通过更清洁的空气、自然资源安全和地方经济的改善，吸引外国投资、促进经济发展、防止与不可再生能源相关的环境退化并改善弱势人口的生活。

13. 地方政府面临下列挑战：

(a) 国家政府通过国家能源政策，极大地影响本国能源的数量和来源、中央或国家电力公用设施的运作和对某些能源的税收政策和补贴；

(b) 在(世界各个区域，特别是发展中国家)经济快速发展和大规模投资的情况下，地方政府难以进行地方城市能源和运输的有效管理；

(c) 在发展中国家，不能使用可持续的正规能源系统的社区可能被迫依靠不可持续的能源，从而造成环境和社会条件的退化并破坏以经济发展减少贫穷的努力。

B. 工业发展

14. 工业作为社区生活的积极参与者和地方就业和经济大户，在帮助地方政府实现可持续发展目标方面可以发挥重大作用，因此，地方政府特别关心本社区的工业发展。工业占全球矿物燃料二氧化碳排放量的 43%。⁹

15. 地方政府面临下列挑战：

(a) 地方政府面临吸引投资和促进工业发展的压力；

(b) 从长远来说可持续能源系统具有经济优势，然而，它们初始发展需要的资源可能被视为社区在争取工业发展方面保持竞争能力的障碍；

(c) 作为最接近人民的一级政府，地方政府是当地社区采取实地行动的领导者。社区一级的领导地位使它们具有影响地方工业的独特能力；然而，这种权力和影响常常很容易受到国家优先事项和影响的束缚；

(d) 人们还没有充分认识到公共采购要有能源意识的最终影响。许多地方和国家政府缺少所需的专门知识，政策也不到位。

C. 气候变化和空气污染

16. 地方政府面临下列挑战：

(a) 地方政府没有财政能力处理能源、空气、气候和可持续发展之间的相互关系。世界各个区域向地方基础设施的发展和市政服务（如供水、能源、公共交通、街道、市镇建筑物的建造和维修）提供的资金有限。即使提供了资金，也往往不足以把减少和适应气候变化等长期可持续发展目标纳入基础设施和市政服务的规划和发展之中；

(b) 由于地方政府历史上就管理自己的设施和公用事业公司，它们在能源管理方面一般很有经验。然而，管理和测量气候和空气质量问题传统上不是它们的专长，许多地方政府缺少技术能力，不能适当分析气候变化和决策之间的相互关系，也不能进一步利用分析结果编写和执行当地社区处理气候变化问题的战略；

(c) 气候变化和持续发展这些长期的挑战与大多数地方政府有限的政治任务不相称。处理能源、气候和空气质量等可持续性问题的必须以新的方式对待地方政府传统的服务思想：必须跨部门作出决策和必须作出比传统时限更长的规划。要充分接受这种全新的思维方式、概念和做法，就必须把规划工作制度化并且排除工作人员和政党的交替因素；

(d) 以汽车为主的交通系统给社会、社区、环境和人类造成极大的代价。地方政府承担了依赖汽车所产生的巨大经济负担。研究发现，地方政府为支持汽车的使用提供基础设施、维修和服务，而机动车收入占其费用的一半还不到。地方政府通常要补贴短缺的费用；

(e) 汽车排放的废气极大影响了当地的空气质量，然而地方政府并不能影响传统上由国家一级确定的机动车燃料效能政策。

四. 汲取的经验教训和加快执行工作的新机遇

A. 供可持续发展的能源

17. 地方政府在改变能源和运输做法方面可以发挥重大作用。虽然地方政府一般不在讨论中出头露面，但是它们实际上可以对能源和运输需求施加重大的影响。例如，赫尔辛基统一发电发热和分区供热系统是其有效、经济和有利环境的能源供应基础。¹⁰

18. 地方政府在土地使用开发和建筑标准等方面拥有管制权力，因而在推动和执行减少能源需求和提高能源效率的措施方面处于独特的地位。¹¹ 例如，2005 年 4 月京都实施了日本第一个全球气候变暖条例，它将有助于将来制定各种城市政策和机构框架。¹²

B. 工业发展

19. 只要地方政府鼓励生产可再生能源，所在社区就能获得经济收益并保证能源供应，从而进一步促进不依赖不可再生能源的新的工业发展。印度泰米尔纳德邦一项促进可再生能源开发的国营方案导致该邦生产了 650 多台风力涡轮发电机组，总投资 20 亿美元以上。这项主要是私营部门的投资得到国家主办的教育、研究和财政奖励方案的支助。开发风能导致地方涌现出新的企业，包括专门设计和建造风能设备的企业。

20. 关于空气污染和二氧化碳排放的标准设定最高限额推动了清洁发电工作，确保发电更加清洁并可与全国各地的成本相比较，从而确保任何社区都不会为地方工业的发展放松能源效率政策的严格执行。

21. 关于经济发展与贸易的国家、双边和多边协定能够强化地方政府制定和执行促进当地社区可持续能源系统政策的能力和权威。

22. 在所有城市落实可持续的公共采购做法将意味着地方政府成为工业部门知情的客户，促使工业部门在其产品、服务和维修的具体规格上以革新办法提高能源效率。

C. 气候变化和空气污染

23. 地方政府从参加排放量交易、清洁发展机制和联合执行等京都机制¹³中受益。为地方政府执行政策提供信贷将促进市场改革和减少排放量。2004年12月阿根廷奥拉瓦里亚市政府为填地垃圾气体回收项目签署了第一个二氧化碳筹资协定，该项目将减少二氧化碳排放量130 000吨以上。该项目表明整个发展中国家填地垃圾气体回收项目的巨大潜力。¹⁴

24. 提高国家车辆效率标准和增加替代燃料和车辆的投资有助于地方政府减少温室气体排放量和当地空气污染。澳大利亚布里斯班市正在发展一支天然气公共汽车车队并向使用柴油的现有公共汽车提供含硫特低的柴油，¹⁵这样做已经把一批空气毒素减少80%。

25. 地方政府受益于可在减少气候变化方面交换信息、获得工具和加强活动的网络。世界各地的城市通过这些网络获得工具和知识，用它们直接为减少温室气体排放量作出贡献。世界各地的城市再次强调，必须在减少气候变化方面进行合作和相互支持，必须表明通过这些网络协作的意愿并且需要增加资金，以进一步实施影响气候变化进程的方案和提高其效率。¹⁶

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告》，1992年6月3日至14日，里约热内卢，（联合国出版物，出售品编号C.93.I.8和更正），第一卷：环发会议通过的决议，决议1，附件二。

² 国际地方环境倡议理事会（环境倡议理事会）和可持续发展问题世界首脑会议秘书处，2001年“地方21世纪议程调查”。

³ <http://www.cleanairnet.org>。

⁴ <http://www.climatealliance.org/start.htm>，和 <http://www.energie-cities.org>。

⁵ <http://www.iclei.org/index.php?id=800>。

⁶ FCCC/CP/1997/7/Add.1，第1/CP.3号决定。

⁷ Hinrichsen, D.、Blackburn, R. 和 Robey B. 著，“人口增长和城市化：处于前沿的城市”（2001年，约翰·霍普金斯大学公共卫生学校）。

⁸ 气候变化：城市的作用，2005年6月，联合国环境规划署，联合国人类住区中心（人居中心）。

⁹ 同上。

¹⁰ 2005年，环境倡议理事会成员在行动（参阅 <http://www.iclei.org/index.php?id=768>）。

¹¹ 同上。

¹² 同上。

¹³ 2004年地方政府领导人在第10届缔约方会议上的声明（参阅 http://www3.iclei.org/lacs/ccp/eng/noticias/php?subaction=showfull&id=1105719981&archive=&start_from=&ucat=7&）。

¹⁴ 拉丁美洲城市清洁空气倡议(参阅 http://www.cleanairnet.org/lac_en/1415/article-59485.html)。

¹⁵ 2000-2002 年, 环境倡议理事会成员在行动, <http://www.iclei.org/index.php?id=768>。

¹⁶ 2005 年世界城市领导人气候问题峰会, 世界大城市公报。
